

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 707

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

혁신·포용성장을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용 방안

이승욱 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 많은 지방중소도시에서 도시의 외연적 확대와 인구감소, 도시쇠퇴 등으로 인해 도심 및 구시가지에 유휴 공공시설이 발생하고 있으며 새로운 기능을 찾지 못한 채 방치되고 있음
- 2 도시 내 유휴공공시설의 활용은 일자리 창출에 기여하고 주거안정을 위한 공공임대주택 공급, 생활 SOC 확충 등 도시재생 및 포용 정책을 실현하는 데 기여할 것으로 기대
- 3 해외에서도 유휴공공시설을 활용하여 지역자원과 함께 지역 기반의 클러스터를 구축하고 유연한 용도제 도입과 통합적 관리체계로 도시재생을 추진하고 있음
- 4 우리나라 유휴공공시설 활용 정책은 소유주체에 따라 개별 법 및 제도로 관리, 활용되고 있으며 「국토계획법상 유휴공공시설에 대한 개념 정립이 부재하여 효율적 이용을 위한 활용계획이나 중앙정부의 지원체계가 미비함
- 5 유휴공공시설에 대한 법적 개념 정립을 통해 지자체 중심의 현황 파악이 우선되어야 하며, 저이용되고 있는 공공시설의 기능 변경 또는 복합화를 통해 혁신·포용성장을 지원할 필요

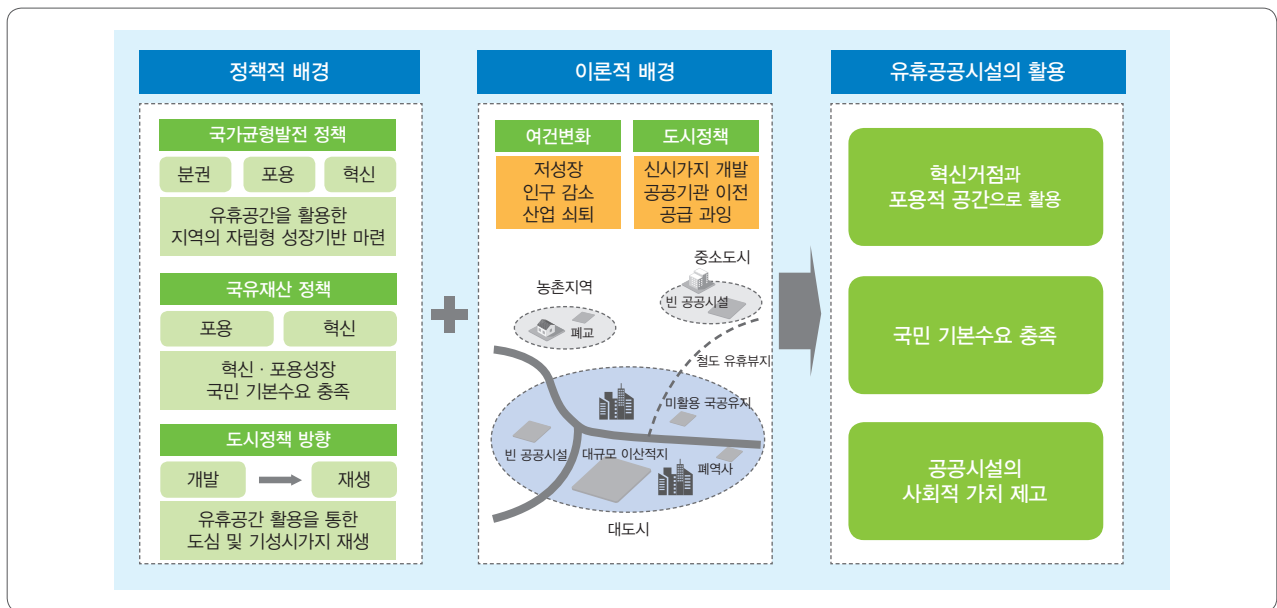
정책방안

- 1 혁신·포용성장을 유휴공공시설 활용의 핵심가치로 설정하고 지역혁신, 국민 기본수요 충족, 국가균형발전 기여를 정책목표로 설정
- 2 유휴공공시설의 지역혁신 및 포용적 활용을 위해서는 유휴공공시설의 명확한 법적 개념과 정의가 전제되어야 하며 유휴시설로 판단하는 기준과 절차 마련이 필요
- 3 유휴공공시설의 효율적인 활용을 위해 중장기적인 관점에서 지자체 단위의 시설현황 파악이 우선되고 활용 전략을 사전에 수립하는 것이 중요
- 4 도시재생사업과 연계하여 일자리 창출, 생활 SOC 확충, 정주환경 개선을 위해 유휴공공시설을 적극 활용토록 유도
- 5 지역 중심의 유휴공공시설 활용체계를 구축하기 위해 도시·군관리계획 수립 지침을 개정하고 유휴행정재산의 유연한 활용을 위해 「국유재산법」 개정 추진 필요
- 6 국·공유지 통합관리시스템을 구축하여 유휴행정재산의 현황 파악과 활용 정책의사 결정을 지원하고 (가칭)국·공유지연구센터를 설립하여 활용 관련 실천방안 수립 필요

1. 유휴공공시설 활용의 필요성

- 정부가 지역 발전을 위한 혁신성장과 국민기본수요를 충족시키는 포용성장을 추진하면서 도시 내 유휴 공공시설은 지역의 내생적 발전 차원에서 새로운 혁신·포용성장 공간으로 부상
- 유휴공공시설은 공공에서 소유한 재산으로 사유재산보다 활용이 용이하고 도시서비스 제공이 주요 목적 이었던 만큼 대부분 도심 내 입지하기 때문에 도시문제를 해결하기 위한 최적의 입지조건
- 하지만 지금까지 유휴공공시설은 활용주체에 따라 도입가능 선정이 획일화되고 장소성, 역사성, 주변지역 과의 관계를 배제한 단편적인 계획과 개발로 추진되어 도시정책 차원에서 통합적 관리가 필요
- 도시쇠퇴로 발생하는 유휴공공시설을 지역의 혁신거점으로 재활용하여 지역활력을 촉진시키고, 저이용되는 공공시설의 사회적 가치를 제고함으로써 국민의 기본수요 충족 및 혁신·포용성장을 지원할 필요

그림 1 유휴공공시설 효율적 활용의 필요성



2. 유휴공공시설 현황과 활용 실태

유휴공공시설 현황

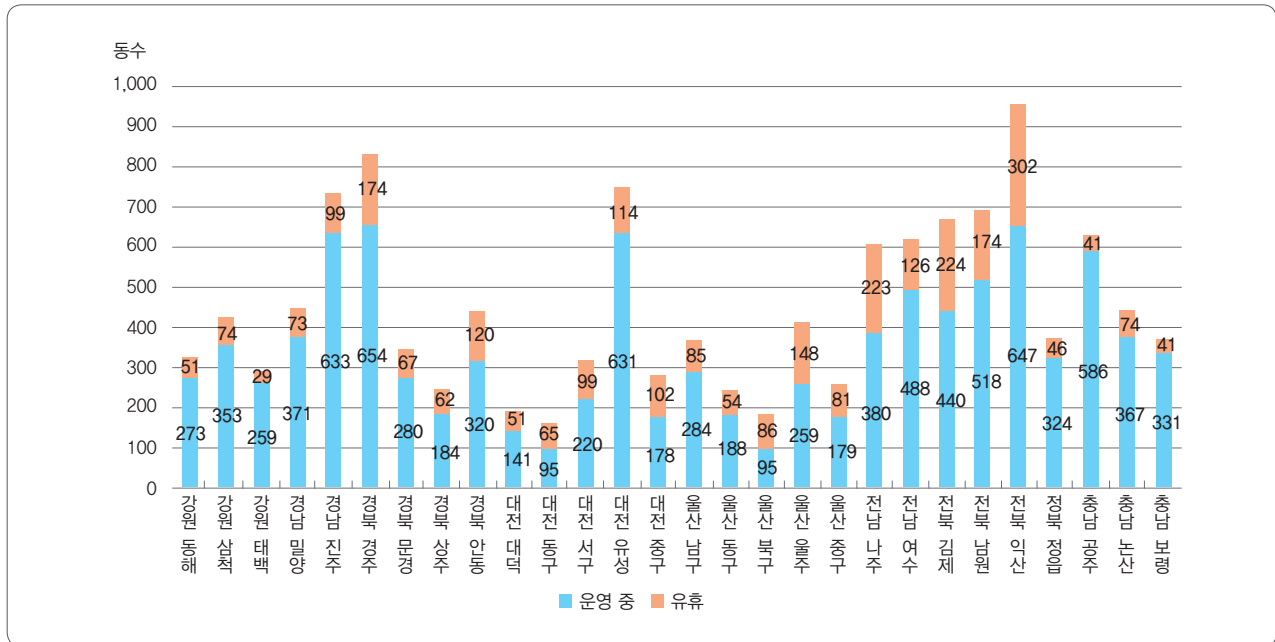
- 유휴공공시설¹⁾의 현황을 파악하기 위해 최근 20년간 인구가 지속적으로 감소, 시가화면적이 지속적으로 확대, 도시쇠퇴가 진행되는 20개 도시를 선정하여 국·공유지 내 건축물의 에너지(전기)사용료를 활용

1) 유휴공공시설은 '국가 및 지자체가 소유하고 있는 국·공유재산(행정재산+일반재산) 중 최근 1년 에너지 사용량이 100kw 이하의 토지 또는 공공건축물로 정의했으며, 건축물 대장과 에너지 사용량 데이터의 불일치 등 각종 분석의 한계로 유휴(의심)공공시설로 표기하였음.

분석결과 국·공유지 내 공공건축물 중 동수 23.0%, 연면적 19.0%가 유휴로 의심되는 공공건축물로 파악됨

- 국·공유지 내 공공건축물은 20개 사례대상지역에 총 1만 2,563개이며, 연면적은 19.1km²인 것으로 나타났다. 이 중 유휴(의심)공공건축물의 동수는 2,885개(23.0%), 연면적 3.6km²(19.0%)로 분석됨

그림 2 도시별 유휴(의심)공공시설 현황(동수 기준, 2017년)



자료: 국가공간정보포털(<http://www.nsd.go.kr/>) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(<http://open.eais.go.kr/>)을 활용하여 저자 작성.

공간적으로는 구도심 및 구시가지에서 유휴(의심)공공시설이 집중적으로 발생하고 있으며, 인구감소와 시가화 용지 확대가 유휴공공시설 발생의 주요 원인으로 나타남

- 유휴(의심)공공시설은 구도심 및 구시가지에서 집중적으로 발생하는 패턴을 보이고 있으며 이는 대도시와 중·소도시까지 광범위하게 분포
- 이러한 패턴이 나타나는 도시들은 대부분 인구가 감소하거나 신시가지 개발을 경험한 도시들임
- 신시가지 개발로 기능이 이전한 시설물의 후속용도를 찾지 못해 유휴시설이 다수 발생

유휴시설 활용의 한계

유휴행정재산의 파악 및 활용의 한계

- 유휴공공시설의 대부분을 차지하는 유휴행정재산의 경우 저이용 등의 유휴 판단을 위한 법적 개념 및 정의가 부재하여 정확한 현황 파악이 어려움

- 행정재산을 다른 용도로 활용하기 위해서는 용도 폐지 등의 일반재산 전환 절차가 수반되어야 하는 등 유휴행정재산을 활용하여 주민들의 수요를 충족시킬 수 있는 다른 용도로 단기간에 전환되어야 하나 임시 활용도 불가

국·공유지 정책의 이원화

- 유휴공공시설의 소유주체에 따라 개별 법 및 제도로 관리 및 활용되고 있는 등 관련 정책이 국·공유지 정책과 도시정책으로 이원화되어 있음
- 현실을 고려하지 않은 지자체의 과도한 시가화예정용지 확보가 도심 및 구시가지의 인구 감소와 유휴공공 시설을 발생시키고 있으며 도시 쇠퇴를 가속화시킴

지자체 차원에서의 활용 체계 부재

- 유휴공공시설의 경우 지역 특성을 반영한 활용계획이 필수적이며, 국유지와 공유지의 합필 또는 교환, 공공성과 수익성의 조화 등을 위해 지자체 차원의 활용 체계가 필요
- 하지만 유휴행정재산 조사를 위한 인력과 예산 부족으로 현황 파악이 어려우며, 중앙정부의 하향(Top-down)식 접근으로 지자체 차원에서 활용계획을 수립하는 데에 한계가 존재

통합적 관리체계 부재

- 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 국·공유지의 통합적 관리시스템과 통합적 조직이 부재
- 국·공유지를 활용하는 데 있어서 다양한 주체가 개입하게 되어 있지만 관련 주체 간 협의를 촉진하고 이해관계를 조정하기 위한 거버넌스 체계가 부재

3. 해외의 유휴공공시설 활용 정책

- 해외 유휴공공시설 활용사례 조사를 위해 네덜란드, 독일, 영국, 일본 사례를 지역혁신 측면, 포용 측면, 활용계획 측면, 관리시스템 측면으로 구분하여 다음과 같이 시사점 도출

표 1 해외 유휴공공시설 활용사례 조사 개요

구분	국가	사례
지역혁신 측면	네덜란드	네덜란드 로테르담 RDM Campus
	독일	독일 Stadtumbau 프로그램
포용 측면	일본	취락지역에 있어서 '작은 거점' 만들기 관련 시책
	독일	유휴공공시설의 일시적·중간적 활용
활용계획	영국	영국의 근린계획
시스템	일본	중앙정부 및 지방정부의 공동대처 'PRE 전략'



지역의 혁신역량을 활용하는 지역기반의 클러스터 구축

- 유희공공시설을 혁신적으로 활용하는 데 있어 기존 사업주체들의 유기적 참여를 이끌어 유희공공시설만을 독립적으로 활용하기보다 기존의 지역자원과 인프라를 적극 연계하여 활용
- 네덜란드 RDM Campus²⁾와 같은 지역생활권 내 유희공공시설의 혁신적 활용은 지역의 성장동력이 됨과 동시에 도시평창을 지양하고 기존 인프라를 적극 활용하는 방식으로 구시가지지를 활성화시키는 데 기여

유희공공시설에 유연한 용도 도입

- 유희공공시설을 활용하는 데 있어서 계획적인 마스터플랜도 중요하지만 유연하게 활용할 수 있도록 복합적 활용 및 유연한 용도 체계 필요
- 네덜란드 RDM Campus의 경우 필요한 시기에 필요한 용도로 공간을 활용할 수 있으며 독일의 Stadtumbau³⁾의 경우 한 공간을 동시에 다양한 용도로 활용

유희공간을 활용한 도시재생 도모

- 근린 중심의 유희공공시설 활용을 위해 일본은 통합적인 지침 아래 부서별로 다양한 시책을 마련하였으며 독일은 유희공간을 언제든지 이용할 수 있도록 정책을 마련
- 사업성 부재와 행정절차 미비 등으로 현재 방치되어 있는 국내 유희공공시설에 일시적 활용 개념을 도입하여 방치된 공간의 이미지를 탈피하고 주민시설로 활용할 필요가 있음

근린 중심의 유희공공시설 활용방안 모색

- 유희공공시설의 활용은 지역이 가지고 있는 인문·사회적 및 정치·경제적 특수성을 반영하고 지역 및 주민들이 원하는 수요를 충족시키는 것이 1차적 목표
- 영국의 근린계획은 이를 잘 실현시키는 제도로서 이 제도를 통해 지역 공동체는 지역에 대한 공동의 관심을 개발하고 지역의 개발과 성장에 적극적으로 참여

유희공공시설의 통합적 관리체계 구축

- 일본의 PRE⁴⁾ 전략은 국·공유지 및 사유지를 통합적으로 파악함으로써 유희공공시설 활용이 개별적으로 이뤄지는 것이 아니라 통합적으로 이뤄질 수 있게 시스템을 제공
- 유희부지에 대해 일원적으로 파악 및 분석하고 평가하기 때문에 유희공공시설을 활용하는 데 있어 통일성과 효율성 확보 가능

2) RDM(Research, Design, Manufacturing) Campus: 네덜란드 로테르담의 유희항만을 대학으로 재생한 사례

3) Stadtumbau 프로그램: 독일의 도시재생 지원프로그램 중 구동독지역과 구서독지역에 대한 산업단지, 군사지역, 대규모 주거지 재생 지원에 해당하는 프로그램

4) PRE: Public Real Estates의 약자로 일본 공적부동산 관리 시스템

4. 유휴공공시설의 효율적 활용 방안

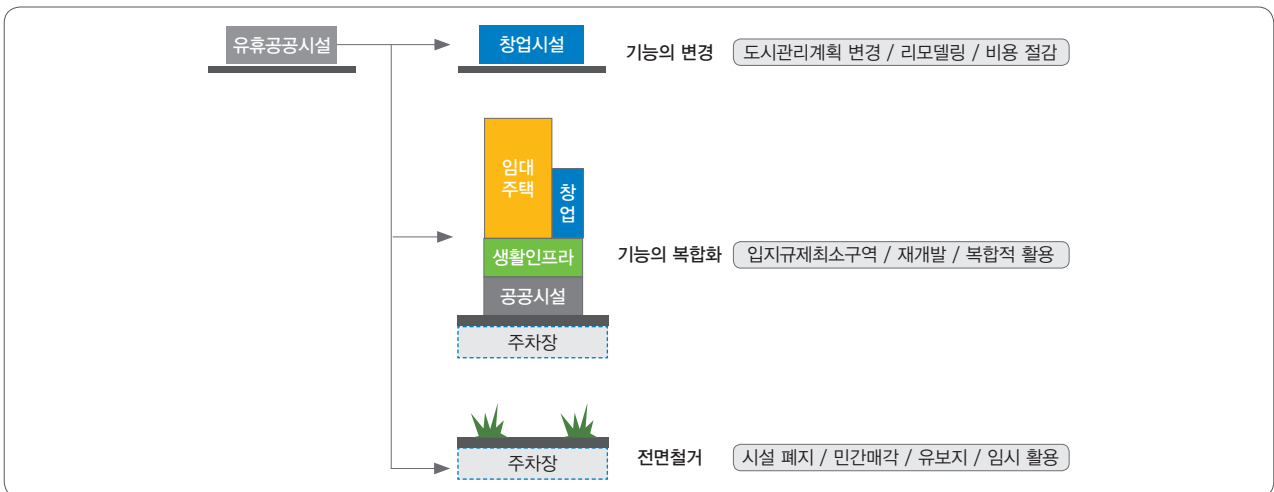
유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 기본방향

- 혁신·포용성장을 유휴공공시설 활용의 핵심가치로 설정하고 지역혁신, 국민 기본수요 충족, 국가균형발전 기여를 정책목표로 설정
 - 특히 국민들의 기본수요 충족을 위해 공공임대주택 공급, 생활 SOC 확충, 여가공간 확대 등 근린 공동체를 위한 공간 조성에 유휴공공시설을 적극 활용할 필요
- 유휴공공시설의 효율적인 활용을 위해 중장기적인 관점에서 지자체 단위의 시설활용 방안과 전략을 사전에 수립하는 것이 필요
 - 국유지와 공유지의 활용체계 분리와 장기적, 전략적 활용 부족 등의 문제들을 해결하고 지역의 다양한 현안과 도시계획적 문제를 종합적으로 해결
- 도시재생사업과 연계하여 일자리 창출, 복지시설의 확충, 정주환경 개선을 위해 유휴공공시설을 적극 활용
 - 규모가 큰 유휴공공시설의 경우 혁신성장을 도모하는 거점시설과 함께 다양한 지원시설을 복합화하고, 사업성이 낮은 소규모 시설의 경우 생활 SOC 등으로 활용

유휴공공시설 활용 방안

- (활용목표 설정) 유휴공공시설의 성공적이고 효율적인 활용을 위해서는 해당 도시 및 대상지 진단을 통해 명확하게 활용 목표를 설정해야 하며, 설정된 목표에 따라 유휴공공시설의 활용 방안을 결정
- (도입가능) 지역의 유휴공공시설 활용 목표를 달성하기 위한 도입기능으로서 '지역혁신형', '포용적 활용형', '복합적 활용형', '임시활용' 등 네 가지 기능 유형을 설정
- (활용방식) 유휴공공시설의 활용 방식으로는 새로운 도입기능을 위한 기능의 변경 방식과 기존 기능의 복합화를 통한 새로운 기능 도입 방식, 수요가 없는 경우 전면철거 방식 등으로 구분

그림 3 유휴공공시설의 활용방식 유형



5. 제도개선 방안

유휴공공시설의 법적 개념 및 정의 정립

- 유휴공공시설의 법적 개념과 정의가 정립되었을 때 다양한 도시 정책에 활용 가능
- 유휴공공시설을 지역혁신 및 포용적 용도로 활용하기 위해서는 명확한 법적 개념과 정의가 전제되어야 하며 유휴공공시설로 판단하는 기준과 주체 등을 설정

표 2 유휴공공시설의 법적 개념 및 정의(예시)

유휴공공시설의 정의	· 도시·군관리계획으로 결정된 도시·군계획시설 중 비어 있거나 저이용되어 지역의 수요를 충족하지 못하는 시설
판단 기준	· 중앙정부에서 유휴공공시설 판단 기준을 마련하고 지자체가 관리·조사를 통해 직접 판단
판단 주체	· 지자체장

지역 중심의 유휴공공시설 활용 체계 구축

- 지역별로 사회·경제적 여건, 도시환경 조건, 개발수요 등이 다양하기 때문에 지역 중심의 유휴공공시설 활용 목표를 설정하고 가장 효율적인 활용 방안과 활용 방식을 채택
- 지자체는 일반재산을 포함한 행정재산 중 유휴공공시설을 파악하여 그 활용 계획을 제시하도록 도시·군관리 계획 수립 지침을 개정
- 도시·군관리계획 수립 지침상 유휴공공시설은 별도의 항목으로 구분하여 유휴공공시설이 유연하고 즉각적으로 활용될 수 있도록 절차를 간소화

유휴공공시설 활용 정책과 국가정책과의 연계 추진

- 혁신성장과 일자리 창출, 도시재생 뉴딜사업, 생활 SOC 확충 등 사회적 가치 상생을 위한 국가정책 목표 달성을 위해 유휴공공시설을 우선 활용
- 국유재산을 담당하고 있는 기획재정부, 공유지를 관리하는 행정안전부와 지자체, 그리고 공간정책을 수립하는 국토교통부와의 협력을 통해 유휴공공시설에 대한 데이터 구축, 연구·기획, 활용과 처분 등을 총괄하도록 하는 추진 체계 마련이 시급

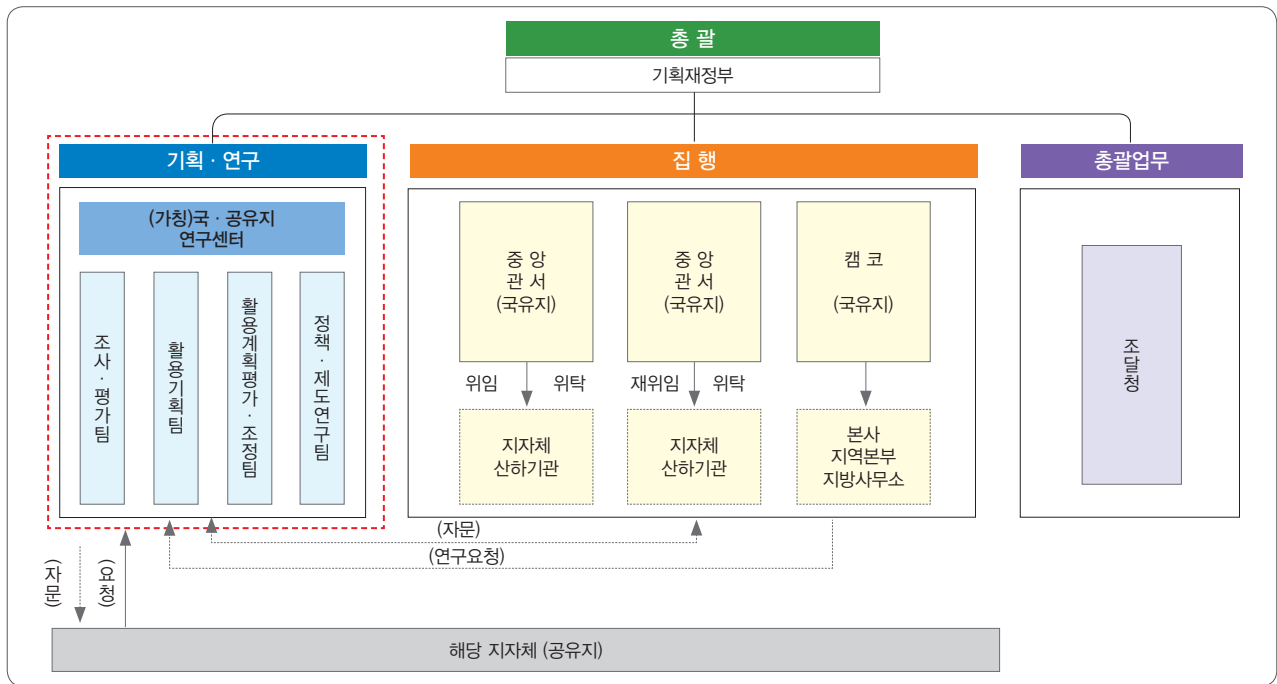
「국유재산법」 개정을 통한 유휴행정재산의 용도 변경 및 임시 활용

- 행정재산 중 유휴하다고 판단되는 시설은 일반재산으로 변경 없이 다른 용도로 활용되도록 절차를 간소화하거나, 그 절차를 밟는 동안에는 임시 활용이 가능하도록 제도 개선
- 유휴행정재산의 신속한 용도폐지를 위해 지자체 또는 개발사업 주체가 직접 기획재정부에 유휴공공시설을 신고할 수 있도록 ‘유휴공공시설 신고제’ 도입 필요

(가칭) 국·공유지연구센터 설립 및 국·공유지 통합관리시스템 구축

- 국유재산 및 공유재산을 활용하는 데 있어서 기획 단계부터 개발 및 관리까지 국유지와 공유지의 전 생애를 관리하는 ‘연구·기획·조정’ 중심의 전담기구 설립
- 국·공유지의 활용 정책의사 결정을 위해 국·공유지 통합관리시스템을 구축하여 국유지와 공유지의 사회·경제적 가치를 제고하고 국가정책목표를 지원

그림 4 국·공유지 활용 체계(예시)



※ 본 자료는 “이승욱, 2018. 지역발전을 위한 유희공공시설의 효율적 이용방안 연구. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

이승욱 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

