

# 행복주택지구의 공공시설 운영관리 방안 연구 : 새롭게 도입되는 인공지반, 상부시설, 주민편의시설의 운영관리 방안을 중심으로\*

A Study on the Maintenance System for the Publicfacilities  
of Haengbok Public Rental Housing Districts: Focusing on  
Artificial Ground, Superstructure, and Amenities for Residents

김옥연 Kim Okyeon\*\*, 김주진 Kim Joojin\*\*\*

## Abstract

This study was conducted to define the concepts of artificial ground, superstructure of artificial ground, and amenities for residents, which constitute new facilities integrated in Haengbok [happiness] Pubic Rental Housing(HPRH) districts, as public facilities and to analyze their functions and roles on the basis of facility supply situations in the Gajwa-Oryoo pilot HPRH district. By so doing, it was intended to present a rationale for the stance that public entities, such as municipalities, have the right to and duty of operational management of these facilities. Taking into account facility types, such as artificial ground, superstructure of artificial ground, and amenities for residents, locations of facility installation (asset type), and ownership, the operational management system was classified into 8 types, and the anticipated problems, key issues, and pros and cons of each type were analyzed and presented as guidelines for persons in charge when the public facility operational management becomes an actual issue. By analyzing similar national and international cases and weighing up pros and cons of each of 8 types, system revision plan necessary for a stable and sustainable operational management of a Haengbok housing district is proposed. Also proposed are a system for setting up partitioned superficies in public land as a basis for artificial ground management and superstructure construction, applications of spatial decision and duplicated decision on urban planning facilities, a cost sharing plan for the budget by equity and operational management budget, operational management methods differentiated in accordance with the nature of amenities for residents and introduction methods, and finally an operational management methodology model for each facility type.

Keywords: Haengbok Public Rental Housing Districts, Operational Management of Public Facilities, Artificial Ground, Superstructure of Artificial Ground, Amenities for Residents

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

철도부지 또는 유수지에 조성되는 행복주택 시범사

업<sup>1)</sup>은 기존의 아파트단지개발 사업에서 설치되는 부  
대·복리시설 외에, 인공지반 및 인공지반 상부에 조  
성되는 새로운 인프라시설과 그 외 공간에 주민편의  
시설이 추가로 설치되는 프로젝트다. 이러한 시설들  
은 기존의 주택개발사업에서는 없었던 시설들이기

\* 본 논문은 '김옥연 외. 2014. 행복주택지구의 공공시설 운영관리방안 연구. 대전: 토지주택연구원'의 일부를 활용·수정하여 작성하였음.

\*\* 토지주택연구원 수석연구원(제1저자) | Research Fellow, Land and Housing Institute | Primary Author | kimoy73@lh.or.kr

\*\*\* 토지주택연구원 수석연구원 | Research Fellow, Land and Housing Institute | jini1005@lh.or.kr

때문에 사업 준공 후 상기 시설물에 대한 운영관리 방안 문제가 현안으로 대두될 것으로 예상된다.

기능과 역할 측면에서 행복주택지구 내 인공지반은 도시기능을 원활하게 유지하기 위한 기초 인프라 시설임에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 등 현행법상 기존의 기반시설 또는 공공시설 종류에 규정되거나 명시되어 있지 않아 운영관리 주체와 관리방식이 불명확하다.

인공지반 상부에 설치되는 공원, 광장, 체육시설, 도로 등의 시설은 법률상 기반시설 또는 공공시설로 분명하게 규정되어 있다. 하지만 해당 시설들이 위치한 인공지반시설의 성격이 명확하지 않아 인공지반이나 상부시설 모두 운영관리 주체와 관리방식을 결정하기 어려울 것으로 예상된다.

한편, 기존의 부대·복리시설 외에 추가로 도입되는 주민편의시설은 보건복지부·고용노동부·문화체육관광부 등 정부 부처와의 협업을 통해 시설설치비 또는 프로그램 운영비를 지원받을 수 있으나, 사후 이를 집행·유지·관리할 주체가 명확하지 않다는 데 문제점이 있다.

행복주택지구의 지속가능한 발전을 위해서는 새롭게 설치되는 기반시설 및 공공시설에 대한 안정적이고 지속적인 운영관리가 담보되어야 하고, 이에 앞서 운영관리 주체가 결정되어야 한다. 시설의 적정 운영관리 주체를 결정하기 위해서는 시설의 설치 목적 및 이용 범위를 우선 파악해야 한다.

이와 같은 배경하에 본 논문의 목적은 첫째, 행복주택지구 시설물의 적정 운영관리 방안을 제시하기 위해 해당 시설에 대한 공공시설 여부와 시설의 공적

파급효과 범위(이용 대상 범위)를 진단하여 시설의 성격을 우선 규명하는 것이다.

둘째, 새롭게 도입되는 시설에 대한 운영관리 주체를 결정하기 어려운 이유는 행복주택시범지구가 조성된 부지가 국공유지 때문이기도 하다. 즉, 인공지반 및 주민편의시설이 국공유지에 설치되면서 시설의 지자체 이관 절차가 한계에 직면했다. 본 논문은 시설물이 위치한 토지가 국공유지라는 특성을 고려하여 시설물의 소유 및 권리 관계 등을 검토하고, 도출 가능한 다양한 운영관리방식(유지관리 주체 및 이관방식)을 유형화하여 장단점 및 쟁점을 분석하였다.

셋째, 도출된 다양한 유형의 공공시설 운영관리방식 중, 공공시설의 기능과 목표를 실현할 수 있고, 운영관리비가 사업시행자에게 부담이 되거나 주민에게 전가되지 않는 방식을 대안으로 제시하였다.

마지막으로 제시된 방식들의 실현 가능성 확보를 위해 제도 개선안을 제시하였다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 논문은 행복주택지구에 설치되는 인공지반, 인공지반 상부시설, 각 부처 협업사업을 통한 주민편의시설 등을 연구대상으로 하였다. 공급되는 시설의 개념 정의와 공공성의 강도<sup>2)</sup>를 고려하여 시설 유형을 분석하고, 시설 운영관리 주체 결정과 이관방식 분석 등을 통해 안정적이고 지속가능한 운영관리 방안을 제안하는 것이 본 논문의 연구 범위이다.

첫째, 사업이 추진되고 있는 철도부지 활용 가좌지구, 오류지구의 사업계획안상의 인공지반, 인공지

1) 본 논문에서 행복주택지구는 2013년 발표된 수도권 7개 시범사업 지구로 철도부지에 조성되는 가좌지구, 오류지구, 공릉지구, 안산고잔지구와 유수지에 조성되는 목동지구, 잠실지구, 송파지구임. 이 중 사업 추진이 확정된 지구는 가좌지구와 오류지구로서 두 지구의 사업계획안을 토대로 시설 현황을 우선 분석하며, 유수지에 조성될 경우 안전에 대한 우려도 많으므로 유수지 행복주택 계획안 및 일본의 사례 등을 토대로 현황을 검토하고 발전방안을 모색함.

2) 본 논문에서 행복주택지구에 공급되는 시설의 종류와 유형을 구분할 때 공공성 여부와, 시설 이용자 범위 및 파급효과를 고려하여 공공성이 약한 시설부터 공공성이 강한 시설로 구분하여 공공성의 강도를 판단함.

반상부시설, 주민편의시설의 종류와 설치 위치 등을 검토하였다.

둘째, 기반시설 및 공공시설이 규정되어 있는 관련 법제도와 문헌 검토를 통해 시범지구 내에 설치되는 시설물을 개념정의하고 유형화하였다. 단, 관련 법에서는 기반시설 및 공공시설의 개념정의는 없고, 시설의 종류만 나열되어 있으므로 관련 문헌 등에서 기반시설 및 공공시설에 대해 개념정리한 사례를 활용하여 시범지구 내 시설의 기반시설 및 공공시설 부합 여부를 판단하였다.

셋째, 도출된 다양한 유형의 운영관리방식에 대해 전문가(관리 담당자, 연구자, 법학자, 변호사, 공무원) 자문을 통해 적정 대안을 선정하였다. 선정된 운영관리방식을 작동하도록 하기 위한 제도 개선 방안을 제시하였다.

### 3. 선행연구 및 관련 법·제도 검토

#### 1) 선행연구 검토

행복주택지구에서의 공공시설 운영관리와 그 주체를 결정하기 위해서 관련 선행연구를 검토하였다. 그 중 본 논문에 적용하기 위한 착안점을 찾기 위해 세 분야로 선행연구를 분류하여 시사점을 도출하고 본 논문과의 차별성을 제시하였다.

첫째, 공공시설의 운영관리를 위해서는 공공시설의 관리주체를 결정해야 하므로 기존 공공시설의 설치 및 관리인계 관련 선행연구를 검토하였다. 관련 선행연구로는 도시개발사업 및 도시정비사업 중 공공시설의 설치 및 인계 과정에서 나타나는 관련 법제도의 해석과 더불어 과거 판례, 국민고충처리위원회 및 행정청의 질의회신 등을 통해 문제점을 도출하고 제도 개선을 제시한 연구가 다수 진행되었다(〈표 1〉 참조). 김종보(2011), 김종보, 윤지은(2007), 한상훈

(2013), 노동성(2009), 이현수(2010), 최병소(2010), 홍성근, 예산군, 충남개발공사(2013) 등은 사업자의 공공시설 설치 부담을 줄이기 위해, 무상양도 혹은 무상귀속에 대한 법제도 정비가 필요하다. 이를 위해 행정계약제도, 관리신탁제도, 공공성평가제 도입 혹은 소요비용 차액에 관해 인센티브 규정 완화 등의 개선이 필요하다고 평가하고 있다.

둘째, 행복주택지구가 철도부지 및 유휴 국공유지에 조성되므로 철도부지 및 유휴 국공유지 입체복합개발과 관련한 선행연구를 분석하였다. 이영민(2012), 이종원(2010), 이재훈(2011), 김태경(2013) 등은 현재 서울시 및 각 지자체에 산재된 철도부지 및 국공유지를 개발하기 위한 법제도 정비 및 개발타당성 분석에 대한 연구를 진행하였다. 이들은 철도부지 및 유휴 국공유지의 개발에 대한 전제조건으로 공공의 참여 혹은 법 개정을 통한 민간자본의 참여가 필요하며, 철도부지의 경우 취약 계층을 위한 주거 공간 및 그 외부대시설(기반시설)이 복합된 개발방안을 제시하였다.

셋째, 행복주택지구의 공공시설 운영관리 주체를 결정하고, 적정 운영관리 방안을 제시하기 위해서는 기반시설의 설치 목적과 이용 범위에서 공공성과 대중성을 모두 갖춰야 하므로 이와 연관된 지역커뮤니티 활성화를 위한 기반시설 설치와 관련한 선행연구를 검토하였다. 이영민(2010), 성은영(2011)은 기반시설과 결합한 복합개발 및 기반시설의 관리 및 운영방안을 제시하고 있다. 즉 이 연구들에서 기반시설은 이용자 또는 주거서비스 수혜자 모두가 이용 가능한 시설이어야 하고, 향후 기반시설 관리주체 및 인력, 유지관리 예산에 대한 종합적 검토가 필요함을 제시하였다.

선행연구 검토 결과, 철도부지 등에 조성되는 행복주택지구의 공공시설 운영관리 방안을 제시하기 위한 연구로는 각각의 연구가 미흡하였다. 특히, 행복주택지구의 공공시설 운영관리 주체가 선행적으로 결정되어야 하고, 이를 위해서는 공공시설의 유형 및 성격 규

표 1\_ 선형연구 주요 내용

유형	선형연구	연구 목적	연구방법	주요 연구 내용
공공시설의 설치 및 관리인계	김종보(2011)	도시계획시설 설치와 수용의 공공성 제고를 위한 적법성 심사 등 행정처분 법제도적 강화 제안	도시계획시설의 설치 및 수용에 관하여 각 절차에 따라 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획시설의 개념, 설치 절차, 민간 개발 등에 대해 고찰하고 공공성에 영향을 주는 여러 주체 분석</li> <li>수용권에 관해 각 절차 시 쟁점사항 분석, 도시계획시설 설치의 적법성과 공공성에 관한 평가 제안</li> </ul>
	한상훈(2013)	현행 도시기반시설 공급제도에 관한 문제점 도출, 개선방향 제시	관련 법 규정 비교론적 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>관련 법상 도시기반시설의 종류 및 특성 분석</li> <li>도시기반시설의 무상귀속 및 민간투자제도에 관한 법적 사항, 문제점 및 개선방안 제시</li> </ul>
	노동성(2009)	공공시설 설치 부담의 합리성을 담보하기 위해 사업자와 인허가권자가 서로 공감할 수 있는 기준 마련	현재의 결정과 법원의 판례 및 국민고충처리위원회의 의결서 중심으로 관련 사례 분석을 통해 분쟁의 원인, 법적 쟁점 도출	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공시설 설치에 관한 이론 분석, 공공시설 설치와 무상양도제도에 관한 행정청의 집의회신과 판례 등을 토대로 보상적 측면에서 검토</li> <li>공공시설의 설치와 무상양도의 효율적 운영방안 제시</li> </ul>
	이현수(2010)	정비기반시설의 소유권 귀속에 관한 관련 규정을 분석한 후, 관련 법원 판례에 대한 타당성 여부 검토	무상양도와 관련한 법제도와 법원 판례를 다양한 관점에서 해석	정비기반시설과 유사한 공적 시설 개념들의 법제도적 분석, 기존 판례 분석을 통해 정비기반시설의 소유권 귀속 관련 문제점 도출
	김종보, 윤지은(2007)	정비사업의 무상양도에 관한 분쟁 시 관련 법적 쟁점사항과 개선을 위한 법적 검토	무상양도의 범위, 구체적인 소송 형태에 대한 검토	공공시설의 무상귀속 및 양도에 대한 개념 정립 및 무상양도에 관한 소송을 형태별로 구분하고 주요 사항 고찰
	최병소(2010)	정비기반시설 설치 시 무상양도에 관한 관계법령 개정 등 개선방안 제시	무상귀속, 양도에 관한 법률, 판례, 정비사업 사례분석	정비사업과 무상귀속, 양도의 개념 및 관련 법제 검토, 관련 판례 분석 및 정비계획사례의 무상귀속, 무상양도 시 소요비용 산출 및 비교
	홍성균, 예산균, 충남개발공사(2013)	기반시설의 효율적인 관리를 위한 인계·인수시점, 관리 주체 및 인력, 유지관리 예산에 대한 종합적 검토	개발단계별 수요 예측 및 문제점 도출, 유사 도시사례 분석, 관계자 인터뷰 조사	신도시 건설의 기반시설 유지관리 비용 확보 방안 및 사업주체 간 협력체계 제시
철도부지 및 유휴 국공유지 입체복합개발	이영민, 배윤지(2011a)	도심지 내 노후 및 저개발 공공시설을 활용하여, 기반시설과 임대주택의 복합 개발방안 제시	관련 정책분석, 문헌 및 인터넷 조사, 사업성 분석	서울 시내에서 복합 개발이 가능한 대상지(301필지)를 도출한 후, 각 기반시설(주민센터, 경찰차구대, 우체국, 노인 및 기타 복지시설, 세무서, 등기소, 공영주차장)+임대주택 복합개발 방안을 다섯 개로 분류하여 제시
	이종원(2010)	현행 입체도시계획 제도에 내재된 문제점 및 미비점을 파악하고, 이에 대한 활성화 방안 제시	입체도시계획과 관련된 현행 법·제도 분석, 국내외 사례조사 및 전문가 설문조사	입체도시계획 활성화 방안으로 크게 계획기반 측면과 제도적인 측면에서의 문제점 및 개선방안 제시
	이재훈, 서용준, 서위연, 안근원 외(2011)	유휴 철도부지의 효율적인 활용방안으로, 상대적 취약계층을 위한 주거공간 조성방안 제시	문헌 분석 및 가좌역 개발 사례를 통해 개발 방법 및 규모 산정과 사업성 분석	철도부지를 주거취약계층(대학생, 신흥 부부 등)을 위한 주거공간과 기반시설이 혼재된 복합개발 방안 제시
	이영민, 배윤지(2011b)	지상 철도부지와 인접지역을 통합한 입체복합 개발계획 수립안 제시	GIS 분석, 토지 및 건축물 관련 대상 검토, 현장 답사	철도부지 복합개발사업의 시행을 위한 전제조건과 사업 추진 시 나타날 수 있는 문제점 및 해결 방안 제시
	김태경, 권대환(2013)	경기도 산재 국공유지 현황, 활용 및 관리 실태를 분석하고, 국공유지에 관한 활용방안 제시	국공유지 관련 법제도 분석, 활용 및 관리에 관한 국내외 사례분석, 경기도 국공유지 현황 및 활용, 관리 실태 분석	공공정책 수행을 위한 적절한 규모, 입지, 용도, 형상 등에 대한 상세 DB 구축 방안 제시
지역커뮤니티 활성화를 위한 기반시설 설치	이영민, 이미연(2010)	쇠퇴 중인 영구임대주택 단지 내 근린생활시설의 활성화 방안 제시	문헌조사, 현장 실태조사, 주민 인식조사, 면담 조사	근린생활시설 활성화를 위해 공통적으로 개선할 사항(용도 구성, 시설환경, 관리운영)과 각 단지의 특성에 맞는 개별 활성화 방안 제시
	성은영, 임강륜(2011)	단독주택지의 수요와 공간적 입지 여건의 변화 대응 소규모·다기능의 생활밀착형 커뮤니티시설 개념 제시	문헌 분석, 공간적 입지 및 이용 실태 분석	생활밀착형 커뮤니티 시설의 성격 규정 및 세 가지 유형(신조성형, 리모델링형, 네트워크 정비형)의 개발방안 제시

명, 권리 및 소유관계, 이관방식이 정해져야 하는데 이를 종합적으로 제시하는 연구를 찾기는 어려웠다. 따라서 본 논문은 철도부지 등에 조성되는 새로운 사업의 공공시설 운영관리 방안을 제시하기 위해 시설의 성격, 권리 및 소유관계, 이관방식 등을 규명하고, 이에 맞는 운영관리 주체 및 운영관리 방안을 종합적으로 제시한다는 점에서 선행연구와의 차별점이 있다.

## 2) 관련 법·제도 검토

법·제도상으로 공공시설에 대한 개념정의와 관련해서는 「국토계획법」 제2조의 용어정의에서 기반시설의 종류와 설치를 위한 계획 및 비용부담 정도만 언급하고 있을 뿐 명확하게 그 의미와 개념을 정의해 놓은 규정은 없다. 다만, 이 조항을 통해 기반시설을 포함한 공공시설에 대해 그 의미를 유추해 볼 수 있을 뿐이다. 공공시설에 대해 언급하고 있는 법령 중 「지방자치법」 제135조(공공시설)에서도 공공시설의 개념정의와 종류에 대한 열거보다는 주민복지 증진이라는 목적과 설치 근거(설치 주체)만을 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 「지방자치법」에 따르면 지자체에서 필요로 하는 공공시설은 지자체가 공공시설을 설치·운영·관리한다는 점에 주목할 필요가 있다.

그밖에 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도시정비법」), 「주택법」, 「주택건설 기준 등에 관한 규정」, 「택지개발촉진법」, 「건축법」, 「도시재생 및 지원에 관한 특별법」 등에서 공공시설의 개념정보보다는 기반시설 및 공공시설의 범위나 종류를 나열하거나 특정하게 한정하고 있다. 또는 한두 개의 시설만을 나열하여 시설의 개략적 특성만을 유추할 수 있도록 규정하고 있기도 하다. 공공시설의 설치와 관리에 대한 사항을

조례나 규칙으로 별도 규정하고 있지 않을 경우에는 전적으로 정책결정자의 재량적 판단에 의존하고 있다.

시설의 기능과 역할 측면에서 대중의 이용성이 클 때, 또는 도시의 기반이 될 때 공공시설로 평가하지만, 공공서비스를 제공할 경우에도 당해 시설과 함께 제공하는 모든 서비스도 광의의 공공시설로 보기도 한다. 이는 ‘공공시설을 「국토계획법」 등 관련 법상의 공공시설뿐만 아니라 주민들이 사회적 공동생활을 영위하는 데 필요한 제반 서비스를 제공하는 시설을 광의의 공공시설’로 정의한 것이다.

공공시설의 사전적 의미를 행정 및 법 규정과 연관시켜 정의하면, 공공시설은 ‘국민의 복지를 증진시킬 목적으로 공공서비스를 제공하는 시설로서 국가나 지방자치단체 및 이에 준하는 공공단체(공사, 공단) 등 공공이 직접 설치·관리하는 시설이거나, 설치·관리주체와는 무관하게 공공의 이용에 제공되는 시설’이다. 본 논문에서는 공공시설을 법령상 ‘공공시설’이라고 나열하거나 규정된 시설(협의적 개념)에 제한하지 않고, ‘일반 주민의 공익과 복지를 위한 시설’은 모두 공공시설로 전제하였다(광의적 개념). 이와 같은 개념적 정의에 의하면 행복주택지구에 도입되는 인공지반이나 주민편의시설 등은 모두 공공시설에 포함된다고 할 수 있다.

## 4. 공공시설의 운영관리 주체와 이관방식 검토

본 논문에서 공공시설에 대한 정의는 시설의 운영관리 주체를 결정하는 근거가 되기 때문에 ‘광의의 개념’을 사용하여 ‘국민의 복지를 증진시킬 목적으로 공공서비스를 제공하는 물리적 시설 일체’로 정의하고, 「국토계획법」에서 규정하고 있는 공공시설의 유

3) 「지방자치법」 제135조 제1항, 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다. 제2항, 제1항의 공공시설의 설치·관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없는 경우에는 조례로 정한다. 제3항, 제1항의 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 얻어 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치할 수 있다.

형<sup>4)</sup>과 행복주택지구에 설치되는 시설의 기능 및 역할을 고려하여 공공시설 여부를 판단하였다.

이는 곧 공공시설이 광의의 개념적 정의에 의한 기능과 성격을 갖는다면, 운영관리 주체는 국가 및 지자체 등 공공이 된다. 또한 행복주택지구 내 시설이 공공시설의 개념정의에 부합된다면 운영관리 주체인 공공에 이관하는 방식을 결정해야 한다. 시행자가 공공에게 공공시설을 이관하는 방식은 기부채납, 무상귀속, 무상양도 등이 있다.

기부채납(寄附採納)은 실정법상 개념정의는 존재하지 않으나, 판례에 따르면 ‘기부자가 그의 소유 재산을 국가나 지방자치단체의 국유재산 또는 공유 재산으로 증여하는 기부 의사표시를 하고, 국가나 지방자치단체가 이를 승낙하는 채납 의사표시를 함으로써 성립하는 행위’다.

무상귀속(無償歸屬)은 개발행위허가 등과 같은 행정청의 수익적 행정처분이 있는 경우 개발행위허가를 받은 자 등이 새롭게 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치했을 때 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에도 불구하고 새로이 설치된 공공시설이 그 시설을 관리할 관리청에게 무상으로 소유권이 변동되는 것을 의미한다.

무상양도(無償讓渡)는 민간개발 사업시행자에 의하여 설치된 기반시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로써 발생하는 사업시행자의 재산상 손실을 고려하여 사업시행자가 설치한 기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 정비사업의 시행으로 용도 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유 기반시설의 소유권이 사업시행자에게 원시적으로 귀속하는 경우를 의미한다.

무상양도는 민간개발 사업시행자의 손실 보상을 위해 용도 폐지되는 국가 또는 지방자치단체의 기반

시설 소유권을 시행자에게 귀속하는 것이므로 본 논문에서는 무상귀속과 기부채납만을 비교분석하였다.

무상귀속과 기부채납의 가장 큰 차이점은, 기부채납이 사업시행자와 관리 주체인 국가 또는 지자체가 상호 동의 및 합의하에 소유권이 이전되는 것이라면, 무상귀속은 입법수용에 의한 소유권 박탈행위로서 일방적 이전에 해당하는 것으로 준공과 동시에 행정청에 귀속된다는 점이다.

## II. 시범지구 공공시설 공급 현황 및 역할 분석

### 1. 시범지구 토지소유 현황 및 공공시설 공급 현황

행복주택지구에 공급되는 시설의 종류와 성격을 파악하기 위해 철도부지 조성 사례인 가좌지구, 오류지구의 사업계획안을 검토하였다.

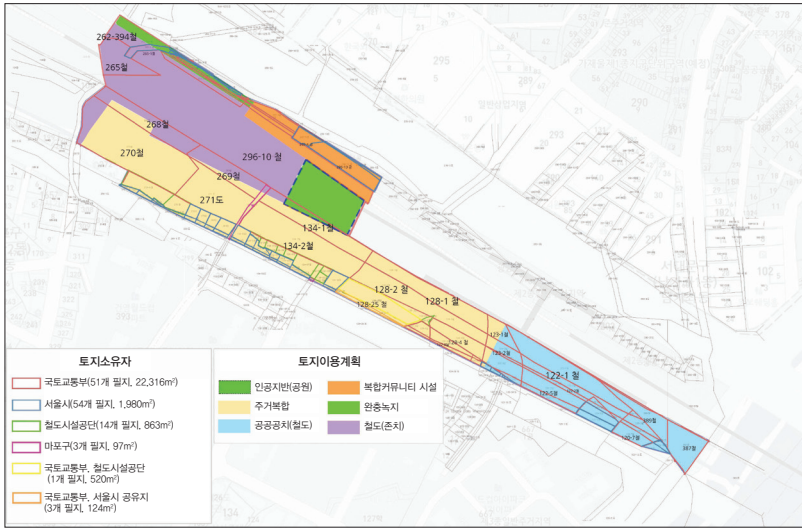
#### 1) 가좌지구 토지이용계획 및 공공시설계획

가좌지구의 토지이용계획을 보면 주택건설용지, 공공시설용지로 계획하고 주택건설용지는 주택과 상가시설 등이 포함된 주거복합용지로 구획하였다. 공공시설용지는 복합커뮤니티시설, 철도, 완충녹지 등으로 계획하였다. 국유지인 철도부지는 인공지반 및 상부 공원을 설치하기 위해 도시계획시설을 중복 결정하였다(〈그림 1〉 참조).

인공지반이 설치되는 철도선로는 국토교통부가 소유한 국유지이며, 복합커뮤니티시설 및 주거복합용지는 국토교통부, 서울시, 한국철도시설공단 소유지로서 국공유지 사용허가 및 철도시설 허가를 받아 사용하고 있다. 국유지상의 인공지반과 상부시설, 한

4) 공공시설로 분류되는 시설유형을 보면 공공시설은 도시의 안전과 일상의 도시기능을 유지하며, 보다 많은 대중(공중)이 이용하는 시설인 동시에 주민복지 증진을 위한 시설로 정의함.

그림 1\_가좌지구 토지소유 현황 및 토지이용계획



출처: LH공사 내부자료.

그림 2\_가좌지구 시설공급계획



출처: LH공사 내부자료.

국철도시설공단 사유지에 조성되는 주민편의시설 등에 대해서는 토지소유 현황을 고려하여 운영관리 방안을 모색해야 한다.

정부가 2013년 7월 실시한 여론조사 결과와 지자체 의견을 고려하여 지역주민들을 위한 공간과 다양한 시설들을 계획하였다. 교육·문화·휴식생활을 함께 영위할 수 있는 '컬처 브릿지(Culture Bridge)'를 계

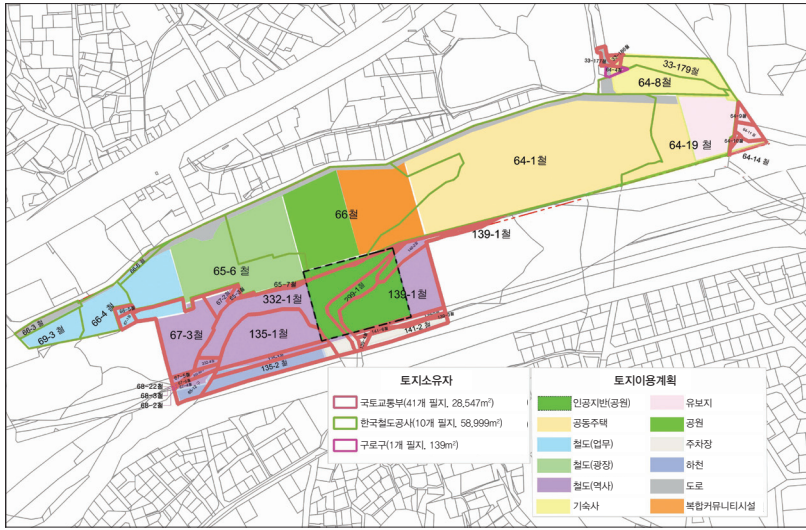
획하여 입주 대학생들이 교육·문화·휴식 공간에서 지역사회와 소통할 수 있도록 젊고 활력 있는 문화도시를 구상하였다.

철로를 중심으로 북쪽인 서대문구 가좌동 지역에 복합커뮤니티시설을 설치하고, 남쪽인 마포구 지역에 주거복합용지를 계획하여 다양한 규모의 주택형(16㎡ 287호, 29㎡ 49호, 36㎡ 26호)을 계획하였다.

젊은 입주민과 지역주민 간 교류 활성화를 위한 공간 설계 및 프로그램 도입으로 활력 있는 도시를 조성하고, 입주 대학생뿐만 아니라 인근지역의 대학생 및 지역주민 교류의 장을 위해 문화공원, 도서관, 문화센터(문화강좌실) 등의 시설 설치를 계획하였다.

인공지반 상부에는 문화공원, 야외공연장 등을 계획하여 단절되었던 지역을 서로 연결(복합커뮤니티 시설의 4층과 인공지반 연결)하고, 산책로 주변에 충분한 녹지를 조성하여 쾌적한 환경에서 주민들이 교류할 수 있도록 하였다. 마포구, 서대문구 지역주민들의 문화 및 복지수요 충족을 위한 복합커뮤니티 시설과 어린이집을 설치하였다. 복합커뮤니티 시설에는 도서관, 문화체험실, 주민 공동행사장 등을 설치하고, 도서관에는 열람실, 스터디룸 등 학습공간을 배치하였다. 문화체험실은 방과후학습, 특기적성교육 등을 위한 공간으로 활용할 수 있도록 하였다. 지자체 의견을 반영하여 주민 공동행사장을 추가 설치하고, 요가·댄스교실, 미술·공예 스튜디오, 소규모 행사 등 다양한 여가활동 공간을 계획하였다(그림 2) 참조).

그림 3\_오류지구 토지소유 현황 및 토지이용계획



출처: LH공사 내부자료.

그림 4\_오류지구 시설공급계획



출처: LH공사 내부자료.

## 2) 오류지구 토지이용계획 및 공공시설계획

오류지구의 토지이용계획은 주택건설용지, 공공시설용지로 계획하였고, 주택건설용지는 공동주택, 기숙사용으로 구획하였다. 공공시설용지는 복합커뮤니티시설, 철도(업무, 광장, 역사, 선로), 공원, 주차장, 하천, 도로, 유보지 등으로 계획되며, 공원, 주차장, 인공지반을 조성하기 위해 철도선로 부지에 도시계획시설 중

복 결정을 적용하였다. 인공지반이 설치되는 철도선로는 국유지로 사용허가를 받아 사용하고 있으며, 복합커뮤니티시설 및 공동주택용지는 다른 지역에 있는 한국토지주택공사(이하 LH공사) 보유토지와 교환하는 방식으로 LH공사로 소유권이 이전되었다.

정부가 2013년 7월 실시한 여론조사 결과

와 지자체의 의견을 고려하여 지역주민들을 위한 공간과 다양한 시설들을 계획하였다. 오랫동안 철도로 단절되었던 북측의 오류1동과 남측 오류2동을 연결하여 지역 간 교류가 촉진되도록 철도선로에 인공지반을 조성하였고, 인공지반 상부에는 남·북 간 보행동선을 계획하여 양쪽에서 모두 쉽게 접근 가능한 곳에 커뮤니티 시설을 배치하였다(〈그림 3〉 참조).

주택규모는 대학생 등 1인 가구를 대상으로 하는 16㎡에서 신혼부부 등 2~4인 가구를 대상으로 하는 46㎡까지 수요자 맞춤형으로 계획하였다. 역사와 철도선로를 중심으로 북쪽의 좌측에는 광장, 야외공연장, 복합커뮤니티시설을 계획하였다. 인공지반 상부 및 북쪽 광장에는 입주민과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 운동장과 공원을 조성하고, 커뮤니티시설에는 도서관, 문화예술 공연장을 계획하였다.

인근 지역주민의 의견을 반영하여 체육시설, 경로당, 어린이집, 문화예술 공간을 추가로 설치하고 공원 면적도 확대하였다. 이 시설들은 모두 인근 지역주민에게 개방하여 시설의 공공성, 공익성을 확보하고자 하였다(〈그림 4〉 참조).

1인 가구 대학생 및 2~4인 가구 신혼부부 입주민

과 지역주민의 소통과 교류를 위해 문화공연장, 주민 카페, 사회적 기업, 도서관, 어린이집, 경로당, 청소년 수련관 등을 설치하여 문화향유 및 지역경제 활성화를 도모하고자 하였다.

## 2. 시범지구 공공시설 역할분석 및 개념정의

### 1) 인공지반 시설의 역할 및 개념정의

지상부 철도와 차량기지로 인해 단절된 두 지역을 연결하여 낙후된 두 지역과 주변지역을 활성화시키고 재생시키는 방법으로는 그 위에 인공지반을 조성하고 두 지역을 보행로 및 녹지축으로 연결하여 두 지역 간 주민들의 이동과 교류를 촉진시키는 방법이 있다. 이 경우 철도선로와 철도차량기지상의 인공지반은 행복주택지구 내뿐 아니라 지역 전체의 재생을 촉진시키는 공공시설에 해당한다고 할 수 있다.

따라서 인공지반은 도시의 기능을 제고시키기 위한 기반이 되는 시설이며, 상부에 주민편의시설 등을 설치할 경우, 시민에게 쾌적하고 적절한 생활 수준 유지와 관련이 있는 사회서비스 시설을 제공하게 되므로 「국토계획법」 또는 「공공주택법」에서 규정하는 도시의 기반시설에 해당될 수 있다.

즉, 인공지반 상부에는 공원, 광장, 체육시설 등 주민의 일상적 건강유지와 여가활동 및 휴식 등 복지증진을 위한 시설을 조성할 수 있으므로 공중의 이용 가능성이 높은 모임의 장소인 동시에 교류의 장소로서 공공성이 높은 시설로 정의할 수 있다.

행복주택지구에서의 인공지반은 공공시설로서 행정청이 소유·관리하여야 한다. 특히, 인공지반은 행

복주택지구의 사업시행자가 설치하지만, 도시 전체의 기능 제고 역할을 하므로 행정청에 무상으로 귀속되는 시설로 규정해야 한다.

### 2) 상부시설의 역할 및 개념정의

국내외 사례를 보면 인공지반 상부에는 다양한 시설들을 설치할 수 있으나, 시범지구 계획상 공원, 광장, 체육시설(테니스장), 연결 보행로 등만 조성된다.

인공지반 상부의 공원, 광장, 체육시설 등은 철도를 이용하는 유동인구나 인근 지역주민이 여가나 휴식을 위해 이용할 수 있는 시설이며 모임과 교류의 장소가 된다. 보행로 등은 단절된 두 지역을 연결하는 도시의 기저가 되는 시설이므로 「국토계획법」과 「공공주택법」상 기반시설에 포함될 수 있다.

「국토계획법」과 「공공주택법」에서는 도시의 기초적 기능을 담당하고 주민전용이 아닌 일반에 개방되는 공원, 광장, 체육시설 등을 기반시설인 동시에 광역시설로 규정하고 있다. 인공지반 상부에 설치되는 상기의 시설들도 단지 내 주민뿐 아니라 인근 지역 주민에게까지 개방되어 수혜 대상자의 범위가 넓고 파급효과가 큰 시설이므로 공공시설로 정의할 수 있다.<sup>5)</sup>

인공지반 상부의 공원, 광장, 체육시설은 영리적 성격의 시설이 아닌, 지역주민 간 교류와 소통의 장소 및 도시 전체 주민의 공공 공간 성격이 강하므로 행정청이 소유·관리하여야 한다. 또한 설치 주체는 행복주택지구의 사업시행자이지만, 행정청이 소유·관리하기 위해서는 행정청에 무상귀속되는 시설로 정하여야 한다.

5) 기반시설은 도시의 기능을 능률적으로 수행하는 데 기본적으로 필요한 시설인 상하수도과 고속도로, 교통시설, 에너지 공급시설 및 정보통신시설 등을 비롯하여, 시민의 쾌적하고 적절한 생활 수준 유지와 관련 있는 사회서비스시설, 즉 교육 및 의료시설, 여가시설, 공원녹지, 공중보건 및 복지시설 등을 포함하는 매우 포괄적인 개념으로 공급 주체와 관계없이 불특정 다수인을 위해 사회 공공의 공동 목적을 위해 제공되는 시설임. 공공시설은 공공적인 성격이 강하여 행정청이 소유·관리할 필요성이 있는 시설로서 설치 주체와 관계없이 행정청에 무상으로 귀속되는 시설, 즉 도로, 공원, 철도, 수도, 그밖에 대통령령이 정하는 공공용시설임.

### 3) 주민편의시설의 역할 및 개념정의

행복주택지구 내의 주민편의시설은 정부부처 협업 사업으로 설치된다. 즉, 주민편의시설을 도입하기 위해 행복주택지구의 주변 여건을 우선 분석하고, 지역 주민 의견 및 지자체와의 협의를 통해 지구별로 필요하거나 가능한 사업을 도출한다. 도출된 사업 중 우선협업이 가능한 대상 사업을 선정하여 관계부처와 협약을 맺고 시설 설치비 및 운영비를 지원 받아 도입·설치된다(국토교통부 2014).

이와 같이 주민편의시설은 도입방식에서 주민, 사업주체, 지자체, 다양한 정부부처 등과의 협업을 통해 이루어지므로 공중의 이용 가능성을 염두에 둔 공공시설이라 할 수 있다. 따라서 시설 도입 시에 공공시설로서 안정적이고 지속가능한 유지를 위해서는 지자체와의 협의 과정 중에 운영관리 방안도 함께 논의하여야 하며, 지자체 이관방식도 모색해야 한다.

처음에 주민편의시설의 도입은 지역주민의 행복주택지구 지정 반대로부터 시작되었다. 행복주택지구로 지정하는 대신 지역주민에게 필요한 시설을 공급하기 때문에 주민편의시설은 지역주민의 의견이 상당히 반영되고, 입주민 전용이 아닌 지역주민에게까지 개방되어 수혜 대상의 범위가 큰 공공시설이다.

주민편의시설에는 생활문화센터, 국민체육센터, 작은도서관, 국공립어린이집, 사회적기업, 고용센터, 공동육아나눔터, 건강가정지원센터, 소상공인지원센터 등이 있다. 이 시설들은 지역사회의 문화, 건강, 육아, 휴식, 고용을 담당하므로 사회적 기반시설에 해당된다고 할 수 있다. 이 시설들은 「국토계획법」에서 규정하고 있는 기반시설이며 공공시설의 성격인 '시민 다수의 쾌적하고 적절한 생활 수준 유지와 관련이 있

는 사회서비스 시설(교육 및 의료시설, 여가시설, 공원 녹지, 공중보건 및 복지시설)'에 해당하므로 주민편의 시설은 기반시설이며 공공시설로 정의할 수 있다.

### 3. 시범지구 공공시설 재산유형과 이관방식

시범지구는 철도부지나 우수지가 포함된 국공유지에 조성되므로 시범지구 내 공공시설도 국공유지에 설치된다. 공공시설이 국가소유인 국유지에 설치될 경우, 운영관리 주체인 지자체 등에 이관(소유권 이전)시키는 방안이 어려워질 수 있다. 그러므로 국유지상에 설치되는 공공시설의 원활한 운영관리를 위해 국유지에 대한 개념, 재산유형, 유형별 관리방안을 검토해야 한다.

국유재산은 국가의 부담이나 기부채납<sup>6)</sup> 또는 법령이나 조약에 따라 국가소유로 정해진 재산이다. 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하는데(「국유재산법」 제6조 제1항), 이는 국유재산을 용도와 성질에 따라 분류하는 것으로 행정재산은 국가의 행정 목적에 공여한다는 점에서 사권 설정이 허용되지 않으며 처분도 불가능하다. 이에 반하여 일반재산은 행정재산 외의 재산으로 대부 및 처분이 가능한 국가의 수익재산이다.

철도부지 인공지반 설치를 위해서 도시계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획하여 도시계획시설을 결정하는 '입체적 도시계획시설 결정'이 적용될 수 있다. 그러나 인공지반이 설치되는 철도선로는 국유지 중에서도 행정재산에 해당하기 때문에 사권(구분지상권) 설정을 할 수 없으므로 지상권 설정이 동반되는 입체적 도시계획시설 결정을 적용하지 못하고 도시계획시설 중복 결정을 적용하였다.

6) 기부자가 그의 소유재산을 국가나 지자체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 기부의 의사표시를 하고, 국가나 지자체가 이를 승낙하는 채납의 의사표시 성립으로 취득함.

표 2\_ 신정양천아파트 단지 시설물의 소유·유지·관리관계

권리 및 의무관계	내용
토지소유권	• 철도용지의 상부 개발 특성상, 철도용지 소유자인 서울지하철공사의 토지소유권 유지
인공대지 등 건설	• 서울도시개발공사가 인공대지 조성 및 모든 상부시설 건설비 부담
인공대지 소유권 및 관리 주체	• 건설 당시 구분지상권 설정에 관한 명확한 권리관계 명시 부재로 인공대지 소유권 불명확 • 다만, 서울지하철공사가 인공대지의 관리를 위해 아파트단지 내 시설로 간주하고, 인공대지 관리업무를 SH공사로 인계 • SH공사는 인공대지 세부 시설관리 업무를 민간위탁방식으로 관리함
인공대지 점·사용료	• 건설 당시 국·공유지에 대한 점용료 규정 부재로 현재까지 점유·사용료 없이 운영 → 현재 (구분지상권의) 점·사용료에 대한 법적 근거 부재
상부시설 소유권	• 인공대지상 아파트건축물: 공공임대아파트의 개발, 공급자인 서울도시개발공사가 소유 - 공공임대주택 입주자는 임차보증금 및 월임대료 지불
유지·보수	• 서울지하철공사: 인공대지 하부 보이는 구간 유지·보수 • 서울도시개발공사: 인공대지 상부 및 진입로, 아파트 관계시설의 유지·보수 책임

이와 같이 사권 설정이 제한된 국유지에 조성되어 국유재산에 해당되는 시설은 운영관리를 위해 지자체에 기부채납이 불가능하다. 즉, 국유재산에 대한 지자체 기부채납에 대한 법적 근거가 없다. 인공지반 상부에 조성되는 시설도 국유재산에 해당되어 지자체 기부채납이 어렵고, 이는 주민편의시설이 국유지상에 조성될 때에도 같은 문제가 우려된다. 따라서 인공지반이나 상부시설이 국유지상에 조성된 점을 고려하여 기부채납 외에 다른 이관방식을 모색해야 한다.

주민편의시설은 국유지에 조성될 경우 적정 이관방식을 모색해야 하며, 일반재산에 조성될 경우에는 유·무상임대 등 다양한 이관방식을 적용할 수 있다.

### III. 국내외 유사사례 분석

#### 1. 국내 유사사례 분석: 신정양천아파트

국내 유사사례로 신정양천아파트 토지이용의 극대화 와 서민의 주거안정을 위한 소형주택 건설공급 등을

도모하기 위해 SH공사가 1995년에 철도기지의 상부 공간을 활용하여 공공임대주택을 공급한 사례다. 서울시 지하철 차량기지의 상부를 이용하여 기지 상부에 인공대지를 조성하고, 인공대지 위에 아파트단지와 단지 내 상가, 유치원, 초등학교 등을 건립하였다.

본 사례의 차량기지에 대한 토지소유권과 상부시설에 대한 소유권, 상부시설물의 소유권 및 유지·관리 의무 등 다양한 권리·의무관계의 설정방향에 대한 시사점 도출 차원에서 검토하였다.

인공대지 하부의 차량기지와 연결되는 부분은 서울지하철공사가, 인공대지 및 상부의 아파트단지는 현재 SH공사(당시 서울도시개발공사)에서 관리 및 유지·보수 업무를 담당하고 있다(〈표 2〉 참조).

#### 2. 국외 유사사례 분석: 일본, 홍콩, 프랑스<sup>7)</sup>

행복주택시범지구와 같이 철도부지에 공공임대주택을 건설한 유사 사례는 일본, 홍콩, 프랑스에서 찾아볼 수 있다. 이들 국가의 사례를 통해 행복주택지구

7) 일본 니시다이(西台) 공공임대주택 단지, 홍콩 텔포트가든(Telford Garden, 德福花園) 및 록영선춘(Luk Yeung Sun Chuen, 綠楊新邨), 프랑스 파리 리브고슈(Paris Rive Gauche), 파리 클리쉬 바티뇰(Paris Clichy Batignolles)의 사례임.

내 시설물의 공급 및 유지관리 측면에서 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 건설된 인공지반을 한시적인 건축구조물로 볼 것인지 혹은 100년 이상의 영구시설로 볼 것인지에 대한 판단이 필요하다. 일본의 경우 인공지반을 건축 시설물로 판단하였기 때문에 공공시설물 위에 민간의 사유권(분양주택)이 발생하는 것은 권리관계를 복잡하게 만들 수 있다는 판단에 따라 인공지반 위에는 공공임대주택만을 건설하였다. 홍콩 및 프랑스의 경우에는 인공지반(콘크리트 구조물)의 수명을 100년 이상으로 판단하여 대지로 취급함으로써 인공지반을 민간에게 매각하였다.

둘째, 건설된 인공지반은 데크를 기준으로 하부에 대해서는 일본, 홍콩, 프랑스 모두 철도회사에 속하나, 인공지반에 대해서는 홍콩, 일본은 철도회사에 귀속되고, 프랑스는 데크 부분까지 민간에 매각하고 있다. 일본, 홍콩의 경우 인공지반상의 건축물 소유자는 인공지반에 대한 소유권이 없는 반면, 프랑스는 인공지반 부분(대지)에 대한 소유권을 갖고 있다. 인공지반 하부 공간 및 교각은 공통적으로 철도회사에 속한다.

셋째, 인공지반 부분은 일반 대지와 같이 개발 가능 연면적을 고려하여 매각되며 점유료는 별도로 발생하지 않는다. 일본, 홍콩은 철도회사가 직접 인공지반을 건설하여 건축물 건설 시행자에게 매각하였다. 프랑스는 공공시행자가 철도회사로부터 철도 상부에 대한 개발 권한을 구입하여 인공지반을 건설하고 민간에게 매각하였다.

넷째, 인공지반에 대한 유지관리는 현재 간단한 청소, 보수 등의 선에서 이루어지고 있으며, 구조물

의 보강 등 보수가 필요한 경우 별도의 조직을 구성하였다. 일본은 공공임대주택이 주를 이루는 만큼 주택국에서 유지관리를 총괄하고, 이를 도쿄도 주택공급공사(JKK)에 위탁하고 있으나 구조물 보수 등의 비용이 발생할 경우, 건설사와 같이 지분에 따라 분담할 것으로 예상된다. 홍콩은 MTR(현 MTRCL)<sup>8)</sup>이 인공지반 내의 상업시설 및 역사 등과 함께 주택 부분의 오픈 스페이스를 관리하고 있으며 별도의 구조물 보강에 대해서는 고려하지 않고 있다. 프랑스는 지구 내 청소 등을 위탁 받은 기관이 있으나, 구조물의 보강과 같은 중요한 문제가 발생할 경우 별도의 협상을 통해 비용을 분담하고 있다.

다섯째, 인공지반 위의 공공시설물은 공공(지자체)이 유지관리를 담당한다. 일본은 인공지반 상부의 건축시설물은 도쿄도 주택국과 JKK의 소유로 주택국이 총괄 책임을 지고 담당한다. 홍콩은 MTR부동산 개발 시 정부의 요청에 의해 인공지반 위에 학교 시설 등이 위치한 경우 MTR은 구획을 제공하고, 정부(Government Institution and Community Area: GIC)에서 건설 및 운영관리를 담당한다. 프랑스는 SEM<sup>9)</sup>이 기반시설과 함께 공공시설 정비업무를 수행하나, 이후 공공시설은 지자체 및 중앙정부에 매각한다.

마지막으로 해외 사례에서는 인공지반 위에 건설되었다고 하여 임대주택 입주자에게 인공지반에 대한 임대료나 유지관리 비용을 추가적으로 전가하지 않는다. 홍콩의 MTR 주택은 상업적 개발의 목적을 달성하기 위한 고가의 주택이나, 집주인이 부담하는 관리비는 인공지반이라 하여 특별히 높은 수준은 아니다. 일본이나 프랑스의 임대주택은 인공지반이 아

8) MTR(Mass Transit Rail System)은 상업적 원칙(under a prudent commercial principle)에 의거하여 운영되는 정부출자기관이었으나, 2000년 홍콩 주식시장에 상장되면서 MTR유한회사(MTR Corporation Limited)로 명칭이 변경됨. MTR의 주요 사업은 철도의 재원조달 및 건설, MTR 네트워크 운영, 부동산 개발 및 운영, 광고 등임.

9) SEM은 개발, 건설, 산업, 상업 및 공공의 이익과 관련된 사업의 개발을 위하여 지자체가 설립하는 공공합작 회사. SEMAPA는 1985년 파리시, 파리주택공사, SNSF(철도청)이 투자하여 설립된 SEM으로, 1991년 파리 리브고슈 사업시행자로 선정되었음.

표 3\_ 국내외 사례 시설 유형별 유지관리 방안

사례	하부공간		인공지반					인공지반 상부		
	소유권	유지관리	건설	건설비	소유권	유지관리	유지관리 비용	소유권	유지관리	유지관리 비용
한국 (신정양천 아파트)	서울 지하철공사	서울 지하철공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사
일본	교통국	교통국	교통국	지분별 분담	교통국	교통국	지분별 분담	주택국	주택국	지분별분담
홍콩	MTR	MTR	민간	민간	MTR	MTR	MTR	시설물 소유자 · MTR	시설물 소유자 · MTR	시설물 소유자 · MTR
프랑스	SNCF	SNCF	SEM	SEM	시설물 소유자	-	-	시설물 소유자	시설물 소유자	시설물 소유자

사례	주택			상업시설			도로		공공시설(유치원, 학교)		
	부지 소유권	건축물 소유권	유지관리 책임	부지 소유권	건축물 소유권	유지관리 책임	부지 소유권	유지관리 책임	부지 소유권	건축물 소유권	유지관리 책임
한국 (신정양천 아파트)	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	SH공사	시설물 운영자	시설물 운영자	시설물 운영자
일본	주택국	주택국 JKK	주택국 JKK	주택국	주택국 노동 경제국	주택국 노동 경제국	주택국	주택국	주택국	주택국	시설물 운영자
홍콩	분양자	분양자	분양자	MTR	MTR	MTR	MTR	MTR	공공 기관	공공 기관	공공 기관
프랑스	민간	민간	민간	민간	민간	민간	공공 기관	공공 기관	공공 기관	공공 기관	공공 기관

나라 건축물의 노후도 및 지역 위치에 따라 결정되는 것으로 인공지반에 따른 추가적인 비용은 없다.

#### IV. 공공시설 운영관리 유형별 쟁점 및 장단점 분석

##### 1. 공공시설 운영관리 유형 분류

공공시설 운영관리와 관련하여 핵심적인 문제는 행복주택지구에 인공지반, 상부시설, 주민편의시설 등 다양한 유형의 시설이 새롭게 설치되나 이들 시설의 기능과 역할, 재산유형, 소유관계에 따라 운영관리 주체와 운영관리 방식이 아직 분명치 않고, 근거 규정마저 미비하다는 점이다.

본 절에서는 시범지구의 시설공급 현황 및 시설의 기능과 역할을 고려하여 운영관리 주체를 설정하고,

운영관리 주체별로 다양한 이관방식을 적용할 경우 쟁점과 장단점을 분석하여 시설의 성격에 부합하는 합리적이고 적절한 운영관리방식을 제시하고자 하였다. 적정 운영방식을 선정하기 위해서는 시설의 재산유형 및 소유권자에 부합하는 운영관리 주체를 결정하고, 운영관리 주체별로 다양한 이관방식을 적용하여 유형화할 필요가 있다.

인공지반, 상부시설, 주민편의시설 등을 설치할 경우 시설유형, 재산유형, 소유기관에 따라 사용·취득 방식이 달라지며, 운영관리 주체와 이관방식도 달라진다. 시설의 성격[시설유형, 재산유형(시설위치), 소유기관]에 따른 다양한 운영관리 주체와 이관방식<sup>10)</sup>을 적용할 경우 유형화가 가능하므로 시설유형-재산유형(시설 위치)-소유기관 등을 고려하여 여덟 개 유형으로 분류하였다. 여기서 시설유형은 인공지반, 상부

10) 이관방식은 사업주체가 운영관리 주체에게 인계하는 방식으로 행복주택 프로젝트에서 사업주체는 항상 LH공사를 전제로 하며, 운영관리 주체는 시설유형, 재산유형, 소유자에 따라 다양한 공공기관이 될 수 있음.

시설, 주민편의시설로 세 개 요소이며, 재산유형은 시설이 위치한 토지의 성격(토지의 소유주)에 따라 시설의 재산유형이 결정된다는 전제하에 시설이 위치한 토지소유주인 국유지, 사유지, LH공사 보유지 등 세 개 요소로 나눌 수 있다. 소유기관은 시설이 위치한 토지주로서 토지소유 기관을 의미하며, 국토교통부, 한국철도시설공단 또는 코레일, LH공사로 구분된다. 이들 각각의 세 개 유형과 세 개 요소를 조합하면 여덟 개로 유형화가 된다.

여덟 개 유형은 유형 1(인공지반-국유지형-국토교통부), 유형 2(상부시설-국유지형-국토교통부), 유형 3(주민편의시설-국유지 및 인공지반형-국토교통부), 유형 4[주민편의시설-사유지형-철도시설공단(혹은 코레일)], 유형 5(주민편의시설-LH공사 보유지형-LH공사), 유형 6(상가 등 수익시설-국공유지형-국토교통부), 유형 7(상가 등 수익시설-사유지형-철도시설공단(혹은 코레일)), 유형 8(상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-LH공사)이다.

## 2. 공공시설 운영관리(관리주체 및 이관방식)

### 유형별 쟁점 및 장단점

‘시설유형-재산유형(시설 위치)-소유기관’에 따라 분류된 여덟 개 유형은 다시, 시설유형별 운영관리주체(국토교통부, 지자체, LH공사 등 사업시행자)에 대한 이관방식에 따라 인공지반은 유형 1-1, 유형 1-2, 유형 1-3의 세 개 유형으로 구분되고, 상부시설도 유형 2-1, 유형 2-2, 유형 2-3의 세 개 유형으로 구분된다. 주민편의시설은 시설이 위치한 토지의 성격에 따라 국유지상에 위치한 주민편의시설은 유형 3-1, 유형 3-2, 유형 3-3으로 구분되고, 사유지에 위치한 주민편의시설은 유형 4-1, 유형 4-2, 유형 4-3으로 구분된다. LH공사 보유지상에 위치한 주민편의시설은 유형 5-1, 유형 5-2, 유형 5-3으로 구분된다.

마지막으로 상가 등 수익시설도 시설이 위치한 토지의 성격에 따라 국유지상에 위치한 상가 등 수익시설은 유형 6-1, 유형 6-2의 두 개 유형으로 구분되고 사유지상에 위치한 상가 등 수익시설은 유형 7-1, 유형 7-2의 두 개 유형으로 구분된다. LH공사 보유지상에 위치한 상가 등 수익시설은 유형 8-1, 유형 8-2, 유형 8-3의 세 개 유형으로 구분된다. 이와 같이 여덟 개 유형은 운영관리주체별 이관방식에 따라 22개로 세분화되고, 이를 시설 유형별로 크게 분류하여 운영관리주체별 이관방식에 따른 쟁점을 분석하였다.

### 1) 인공지반 유형별 관리방안 쟁점 및 장단점

유형 1-1(인공지반-국유지형-국토교통부 무상귀속)은 인공지반이 국토교통부가 관리하는 철도부지 위 시설이므로 국토교통부에서 관리하는 것이 타당하다. 이는 현행법 체계 내에서 가장 적절한 관리방안이다(「국토계획법」 제65조, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」). 그러나 「도시철도법」의 철도시설이 아닌 경우, 국토교통부 및 코레일 관리에 어려움이 예상되므로(「도시철도법」) 인공지반을 철도시설 부분으로 포함시키기 위한 근거를 마련할 필요가 있다. 즉, 국토교통부 위탁기관인 코레일이 관리청이 되기 위해서는 철도부지 위 인공지반 시설에 대해 「도시철도법」상 철도시설에 포함되거나(「도시철도법」 개정), 「국토계획법」 제2조 제13호, 시행령 제14조의 기반시설 및 공공시설이어야 한다.

유형 1-2(인공지반-국유지형-지자체 무상귀속)에서 도시관리계획으로 결정된 도시계획시설(행복주택지구)은 지구계획에 의한 도시관리계획 의제처리를 받음은 시행자 의사나 조건부과 여부에 관계없이 지자체 무상귀속(개발사업 인허가시 공공시설 귀속 등 협의지침) 대상이다.

그러나 국유지에 사권 설정이 불가하여 설치한 구조

물에 대해 다른 관리청으로의 이관에 논리적 왜곡이 발생한다(「국유재산법」 제11조 2항). 철도부지 위 인공지반은 공중의 이용 가능성(공익성)이 큰 기반시설이며 공공시설이 설치되는 공간이므로 「국토계획법」 및 「공공주택법」 등을 개정하여 기반시설 및 공공시설로 시설을 규정하는 것이 필요하다. 또한 국유지상의 기반시설에 대해 지자체가 온전히 소유할 수 있는 지자체 무상귀속이 가능하도록 제도 개선이 필요하다.

유형 1-3(인공지반-국유지형-LH공사(사업시행사) 귀속)은 행복주택지구 내에 설치되는 시설로 사후 시행자에게 귀속되어야 한다는 의견도 있으나, 철도시설을 이용하는 유동인구 및 인근 지역주민 등 대중에게 개방되어 공중의 이용 가능성이 크고, 그 기능과 역할 측면에서도 도시기능 제고를 위한 기반시설이므로 국토교통부나 지자체 관리가 타당하다. 그러나 관리비 부담 및 법적 근거(기반시설 또는 공공시설인지, 지구 내 시설인지)가 미비하여 시행자에게 귀속될 가능성이 있다. 시행자가 관리하기에 상부는 기반시설, 하부는 철도시설인 인공지반에 대한 기술적 관리가 어려우며, 향후 안전문제가 발생할 가능성이 높기 때문에 행정청이 직접 관리하거나 전문기관에 위탁하는 것이 타당하다.

## 2) 상부시설 유형별 관리방안 쟁점 및 장단점

유형 2-1(상부시설-국유지형-국토교통부 무상귀속)은 국토교통부가 관리하는 철도부지 위 시설이므로 국토교통부 관리가 타당하며, 현행법 체계 내에서 가장 적절하다(「국토계획법」 제65조, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」). 「국토계획법」 및 「공공주택법」상 행정청인 시행자가 새로 설치하는 공공시설은 관리청에 무상귀속되며, 이는 시행자와 지자체 간에 어떤 조건이 있든 강행규정으로 의무사항이다. 원 소유주인 국토교통부에 귀속되므로 관리 주체

에 대한 갈등이 최소화될 수 있으나 「도시철도법」상의 철도시설이 아닌 것으로 결정될 경우, 국토교통부 관리의 어려움이 예상된다(「도시철도법」). 국토교통부 위탁기관인 코레일이 관리청이 되기 위해서는 철도부지 위 인공지반 시설에 대해 「도시철도법」상 철도시설에 포함되거나(「도시철도법」 개정), 「국토계획법」상 기반시설 또는 공공시설이어야 한다(「국토계획법」 제2조 제13호, 시행령 제14조 개정).

유형 2-2(상부시설-국유지형-지자체 무상귀속)은 인공지반이나 상부시설이 철도시설이 아니라 결정되어 국토교통부 관리가 어렵게 될 경우, 도시민의 생활과 도시 기능 유지에 필요한 기반시설임을 고려하여 지자체 무상귀속이 필요하다. 도시관리계획으로 결정된 도시계획시설(행복주택지구는 지구계획에 의한 도시관리계획 의제처리 받음)은 시행자 의사나 조건부와 여부에 관계없이 지자체 무상귀속(개발사업 인허가 시 공공시설 귀속 등 협의지침) 대상이기 때문이다. 그러나 국유지에 사권 설정이 불가하여 설치한 구조물의 소유권을 행정청으로 이관하는 것은 논리적으로 모순이 된다(「국유재산법」 제11조 제2항). 「국유재산법」상 국가에서 지자체, 지자체 간 기부채납은 법적 근거가 없어 국유지 공공시설물에 지자체 양도가 어렵다. 특히, 행복주택지구 내에서 상기 시설의 공공시설 역할과 그 수혜 범위 및 파급효과가 미비할 경우 지자체 관리가 어려울 수 있다. 철도부지 위 인공지반 상부시설은 행복주택지구 내 시설이라기보다는 도시 전체의 기능 유지와 공공성이 높은 기반시설이라는 측면에서 공공시설로 규정할 필요가 있다(「국토계획법」, 「공공주택법」 등 개정). 국유지상의 기반시설에 대해 지자체 무상귀속이 가능하도록 제도 개선이 필요하다(「민법」상 구분지상권의 설정 범위, 「도시철도법」 구분지상권 등기 개정 필요).

유형 2-3(상부시설-국유지형-LH공사(사업시행사) 귀속)은 행복주택지구 내에 설치되는 시설로 사후 시

행자에게 귀속되어야 한다는 의견도 있으나, 철도시설을 이용하는 유동인구나 인근 지역주민에게 개방되어 있고, 그 기능과 역할을 고려할 경우 도시기능을 위한 기반시설이므로 국토교통부나 지자체 관리가 타당하다. 그러나 관리비 부담 및 법적 근거 미비(기반시설 또는 공공시설인지, 지구 내 시설인지)로 시행자에게 귀속될 가능성이 높다. 시행자(LH공사)가 관리하기에는 상부는 기반시설이고 하부는 철도시설인 인공지반에 대해 관리가 어려우며, 향후 안전 문제가 발생할 가능성이 크다. 또한, 시행자가 관리하게 될 경우 국유지에 사권을 설정할 수 없어 시행자는 시설 관리권만 갖게 되는데, 현행법에는 입체시설에 대해 소유권과 관리권을 따로 분리하여 관리하는 규정이 없어 이 방법이 어려울 것으로 예상된다.

### 3) 주민편의시설 유형별 관리방안 쟁점 및 장단점

#### (1) 국유지 및 인공지반 위치

유형 3-1(주민편의시설-국유지 및 인공지반형-지자체 기부채납)은 각 부처의 협업사업에 의해 도입되는 주민편의시설이 인근 지역주민에게까지 개방되어 있는 사회적 서비스를 대중에게 공급하므로 도시 기반시설인 동시에 공공시설로서 지자체 이관이 타당하다. 지구단위계획구역 내에서 공공시설 등을 설치하여 지자체에 제공하거나(「국토계획법」시행령 제46조 제1항 제2호~3호, 서울시도시계획조례 제19조의2, 시행규칙 제7조), 건축물 설치 시 사회복지시설을 설치하여 지자체에 제공하면(「국토계획법」 제78조 제6항, 시행령 제85조 제10항~12항) 용적률을 완화 받을 수 있어 사업성 제고가 가능하다. 그러나 지자체가 온전하게 사용 가능하기 위해서는 기부채납 대상 공공시설 등과 그 부속토지 또는 대지지분이 동시에 제공되거나, 철도 및 도로 등 입체결정 시 구분

지상권이 함께 제공되어야만 기부채납을 받을 수 있다. 부속토지 및 대지지분이 없고 구분지상권 설정이 안 되는 국유지 또는 인공지반 상부에 설치된 공공시설은 지자체 기부채납이 어렵다(서울시도시계획조례). 「국토계획법」 시행령 제46조 공공시설[공공시설(도로, 공원 등)] 또는 기반시설 가운데 학교와 해당 도시계획조례로 정하는 기반시설(공공청사, 문화시설, 체육시설)과 「국토계획법」 제78조, 시행령 제85조의 복지시설(국공립어린이집, 노인복지관 그밖에 지자체가 해당 지역 수요를 고려하여 조례로 정하는 시설)에 포함되지 않는 공공시설일 경우 기부채납 대상에서 제외될 우려가 있다. 운영관리비 부담으로 지자체 관리 거부가 예상되어 시행자 설치비 회수가 불가능할 수 있다. 「국토계획법」의 기부채납 대상 공공시설에 포함될 수 있도록 기능과 역할을 고려한 법적 정비가 필요하며, 토지소유권이 없는 시설에 대해 기부채납이 가능토록 하는 제도 개선도 필요하다. 국유지에 구분지상권을 설정하여 공공이 온전히 사용할 수 있도록 하는 제도 정비가 필요하다.

유형 3-2(주민편의시설-국유지 및 인공지반형-지자체 무상임대)는 국유지상에 조성되어 소유권을 넘기지 않는 임대방식으로 사권 설정 없이도 행정청에 관리 이관이 가능한 방식이다. LH공사는 영구임대주택단지의 복리시설 중 사회복지관을 관할 지자체장에게 무상으로 사용하게 할 수 있다(주택건설기준 등에 관한 규칙 제31조 제5항)라는 규정을 준용하여 주민편의시설(복합커뮤니티시설)을 지자체에 무상임대하도록 할 수 있다. 실제로 지자체와의 계약으로 지자체에 전국의 영구임대주택단지 사회복지관을 20년간 무상임대하였고, 지자체는 사회복지법인 등이 위탁운영하도록 안정적·효율적·전문적 서비스를 지원하고 있다. 그러나 부대·복리시설 외에 새롭게 도입되는 주민편의시설에 대한 공급방안 및 운영관리에 대한 법적 근거는 아직 마련되지 않았다. 따라서 지자체

에 무상임대할 수 있도록 주민편의시설에 대해 기반시설 및 공공시설에 대한 법적 규정이 필요하다. 「공공주택특별법」 지침 관련 규정과, 주택건설 기준 등에 관한 규칙에 부대·복리시설 공급 및 주민편의시설 공급방안 규정 마련도 필요하다.

유형 3-3(주민편의시설-국유지 및 인공지반형-지자체 유상임대)은 국유지상에 조성되어 소유권을 넘기지 않는 임대방식으로 사권 설정 없이도 관리이관이 가능한 방식이다. 지자체에 임대하므로 저렴하다. 인근 지역주민에게까지 개방된 시설인 만큼 입주민에게 보상적 차원 또는 입주민의 복지서비스를 위해 임대료를 행복주택지구내 재투자해야 한다. 그러나 주민편의시설에 대한 공급방안 및 운영관리에 대한 법적 근거가 부재하다(현재 주택공급에 관한 규칙 제21조에는 복리시설 중 일반에게 공급하는 근생시설 및 유치원 공급 규정만 있음). 지자체 예산부족 및 운영관리 부담으로 인수거부가 예상되며, 특히, 인공지반 설치비를 일부 임대료로 징수할 가능성이 있다. 지자체에 유상임대할 수 있도록 주민편의시설에 대해 기반시설 및 공공시설로의 법적 규정이 필요하다(유상임대 기간 및 임대료 등). 또한 「공공주택특별법」 지침에 관련 규정과 주택공급에 관한 규칙에 주민편의시설에 대한 공급방안 규정 마련이 필요하다.

## (2) 사유지 위치

유형 4-1[주민편의시설-사유지형(코레일 등 소유토지)-지자체 기부채납]은 지상권을 설정하여 지자체에 시설물과 그 부속토지 및 대지지분 사용 권리를 넘길 수 있어 관리 이관에 장애요인이 없다. 그러나 「국토계획법」 시행령 제46조 공공시설과 「국토계획법」 제78조, 시행령 제85조의 복지시설에 포함되지 않는 공공시설일 경우 기부채납 대상에서 제외될 우려가 있다. 토지소유자인 코레일 등과 지상권 설정

계약을 맺은 LH공사가 지상권을 지자체로 넘길 경우 권원관계가 복잡해질 수 있다. 운영관리비 부담으로 지자체 관리가 어려울 경우, 시행자 설치비 회수가 어렵다. 「국토계획법」의 기부채납 대상 공공시설에 포함될 수 있도록 기능과 역할을 고려한 법적 규정 정비가 필요하며, 토지소유권이 없는 시설에 대해 기부채납이 가능하도록 제도 개선이 필요하다. 사유지에 대해 지상권을 설정하고 점·사용료를 납부하여 시설을 설치하므로 소유권이 따라오지 않는 공공시설의 기부채납 방식에 대한 적정성 논의가 필요하다(지상권 등 사권이 설정된 땅은 기부채납 불가).

유형 4-2[주민편의시설-사유지형(코레일 등 소유토지)-지자체 무상임대]는 지상권을 넘기지 않아도 되는 임대방식으로 이관 절차가 용이하다. LH공사는 영구임대주택단지의 복리시설 중 사회복지관을 관할 지자체장에게 무상으로 사용하게 할 수 있다'라는 규정을 준용하여 주민편의시설(복합커뮤니티시설)을 지자체에 무상임대하도록 한다. 그러나 주민편의시설에 대한 공급방안 및 운영관리 법적 근거가 미비하다. 지자체에 무상임대할 수 있도록 주민편의시설의 기반시설 및 공공시설 법적 규정이 필요하다(무상임대 기간 등). 「공공주택특별법」 지침에 관련 규정과, 주택 공급에 관한 규칙에 주민편의시설 공급방안 규정 마련이 필요하다.

유형 4-3[주민편의시설-사유지형(코레일 등 토지소유)-지자체 유상임대]는 지상권을 넘기지 않아도 되는 임대방식으로 이관 절차가 용이하고 건물에 대한 임대료만 부담하여 저렴하다. 시행자의 사업비 일부 회수가 가능하며, 인근 지역주민에게까지 개방된 시설인 만큼 입주민에게 보상적 차원의 지원 및 입주민의 복지서비스를 위해 행복주택지구 내에 임대료를 재투자하도록 유도해야 한다. 그러나 주민편의시설에 대한 공급방안 및 운영관리에 대한 법적 근거가 부재하다. 지자체 예산 부족 및 운영관리비 부담으로

인수 거부가 예상된다. 지자체에 유상임대할 수 있도록 주민편의시설의 기반시설 및 공공시설 법적 규정(유상임대 기간 및 임대료 등)이 필요하다. 「공공주택법」 지침 관련 규정과, 주택 공급에 관한 규칙에 주민편의시설에 대한 공급방안 규정 마련이 필요하다.

### (3) LH공사 보유 위치

유형 5-1(주민편의시설-LH공사 보유지형-지자체 기부채납)은 사업시행자가 시설물과 그 부속토지 및 대지지분을 설치하여 지자체에 기부채납할 수 있어 장애요인이 없다. 그러나 「국토계획법」 시행령 제46조 공공시설과 「국토계획법」 제78조, 시행령 제85조의 복지시설에 포함되지 않는 공공시설일 경우 기부채납 대상에서 제외될 우려가 있다. 「국토계획법」의 기부채납 대상 공공시설에 포함될 수 있도록 기능과 역할을 고려한 법적 규정 정비가 필요하다. 시행자의 사업 손실 보상을 위해 기부채납 대신 시설 설치 상당의 비용 지원이 필요할 수도 있다.

유형 5-2(주민편의시설-LH공사 보유지형-지자체 무상임대)는 사업시행자가 주민편의시설을 설치하여 임대하는 방식이므로 장애요인이 없다. LH공사는 영구임대주택단지의 복지시설 중 사회복지관을 관할 지자체장에게 무상으로 사용하게 할 수 있다라는 규정을 준용하여 주민편의시설(복합커뮤니티시설)을 지자체에 무상임대하도록 한다. 그러나 주민편의시설에 대한 공급방안 및 운영관리에 대한 법적 근거가 미비하다. 지자체에 무상임대할 수 있도록 주민편의시설의 기반시설 및 공공시설로의 법적 규정(무상임대 기간 등)이 필요하다. 「공공주택특별법」 지침에 관련 규정과, 주택공급에 관한 규칙에 주민편의시설에 대한 공급방안 규정 마련이 필요하다.

유형 5-3(주민편의시설-LH공사 보유지형-지자체 유상임대형)은 공공시설에 대한 사업시행자의 지분이 유지되므로, 향후 재개발 도래 시 갈등을 최소화(무상임대 시 갈등 유발)할 수 있다. 그러나 주민편의시설에 대한 공급방안 및 운영관리에 대한 법적 근거가 부재하다.<sup>11)</sup> 지자체에 유상임대할 수 있도록 주민편의시설의 기반시설 및 공공시설의 법적 규정(유상임대 기간 및 임대료 등)이 필요하다. 또한 「공공주택특별법」 지침에 관련 규정과, 주택공급에 관한 규칙에 주민편의시설에 대한 공급방안 규정 마련이 필요하다.

## 4) 상가 등 수익시설 유형별 관리방안 쟁점 및 장단점

### (1) 국유지 및 인공지반 위치

유형 6-1(상가 등 수익시설-국공유지형-민간에 토지임대부 건물분양)은 현재 시범지구 계획상에는 없으나 사업성 제고를 위해 국공유지 및 인공지반 상부에 상가시설을 설치할 경우, 건물을 분양하여 사업시행자가 사업비 일부를 회수할 수 있고 지역경제 활성화를 도모할 수 있다. 그러나 토지임대부 건물분양 방식은 지상권 설정이 가능해야 토지를 사용해서 건물을 설치하고 분양할 수 있는 방식이므로, 지상권을 설정할 수 없는 국유지 또는 인공지반에는 적용이 어려운 방식이다. 수익성 확보 및 지역경제 활성화를 위해 상가 등 수익시설을 국유지상에 조성할 경우 토지 소유권 없이 건물만 분양할 수 있는 토지임대부 건물 분양방식 도입이 필요하다.

유형 6-2(상가 등 수익시설-국공유지형-민간에 토지+건물 임대)는 현재 시범지구 계획상에는 없으나, 사업성 제고를 위해 국공유지 및 인공지반 상부에

11) 현재 주택공급에 관한 규칙 제21조에는 복지시설 중 일반에게 공급하는 근생시설 및 유치원 공급 규정만 있음.

상가시설을 설치하여 임대할 경우, 인공지반과 건물의 설치비 일부를 회수할 수 있다. 그러나 상가 운영자의 인공지반 점유 부분 관리 주체가 불분명하다. 상가 운영자에게 인공지반 관리비까지 전가시킬 경우 임차 부담이 예상된다. 임대방식이므로 전체적인 관리는 시행자 부담으로 돌아갈 수 있다. 상가 등 수익시설이 국유지에 조성될 경우 임대가 가능하도록 상가 공급방식에 대한 제도 개선이 필요하다.

## (2) 사유지 위치

유형 7-1[상가 등 수익시설-사유지형(코레일 등 소유)-민간 토지임대부 건물분양]은 사유지형이며, 지상권을 설정해서 상가를 설치할 수 있으므로 토지임대부 건물분양이 가능하다. 건물에 대한 관리가 상가 운영자에게 돌아가므로 시행자 관리부담이 경감된다. 건물분양으로 시행자 사업비 일부를 회수할 수 있다. 그러나 향후 임대기간 종료 후(재개발 도래 시) 토지소유자·사업시행자·상가소유자 간 갈등이 발생할 수 있다(토지임대기간 종료 후, 상가건물에 대해 환매방식 등 처리방안 부재). 「도시정비법」상 재개발 시 건물소유자도 권리자가 될 수 있으므로 사업시행자와의 갈등이 예상된다. 유형 7-1은 사업시행자의 토지임대료 부담이 크다. 상가 등 수익시설에 대한 토지임대부 건물분양방식이 가능토록 지침을 마련해야 한다. 또한 토지소유자·사업시행자·상가 운영자의 협의 절차가 필요하다.

유형 7-2[상가 등 수익시설-사유지형(코레일 소유토지)-민간(토지+건물) 임대]는 토지와 건물을 함께 임대하는 방식이므로 임대기간 종료 후, 토지소유자·사업시행자·임차인 간의 갈등이 최소화된다. 사업비를 일부 회수할 수 있다. 상가운영자는 분양보다는 임대방식으로 초기 매입비용이 절감된다. 그러나 지상권 사용료를 토지임대료로 받게 되므로 상가

운영자에게 부담이 될 수 있다. 임대방식이므로 전체적인 관리는 시행자 부담으로 돌아간다. 분양방식보다는 사업시행자 입장에서 사업비 회수가 어려울 수 있다. 상가 등 수익시설의 임대방식이 가능하도록 지침 마련이 필요하다. 또한 토지소유자·사업시행자·상가운영자의 협의 절차가 필요하다.

## (3) LH공사 보유지 위치

유형 8-1(상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-민간 토지임대부 건물분양)은 지상권을 설정하고 상가를 설치하여 토지임대부 건물분양이 가능하다. 상가시설에 대한 사업시행자의 지분이 유지되므로 향후 재개발 도래 시 갈등을 최소화할 수 있다. 건물에 대한 관리가 상가 운영자에게 돌아가므로 시행자 관리부담이 경감되며 건물분양으로 사업비 일부 회수가 가능하다. 그러나 향후 임대기간 종료 후 토지소유자인 사업시행자와 상가소유자의 갈등이 예상된다. 「도시정비법」 재개발 시 건물소유자도 권리자가 될 수 있으므로 사업시행자와의 갈등이 예상된다. 건물만 분양하고, 토지임대료는 낮게 책정될 우려가 있어 사업비 회수가 어려울 수 있다. 사업시행자는 토지임대료 부담이 있다. 행복주택지구 임대기간 종료 후 건축물을 갖고 있는 상가소유자와의 갈등 최소화를 위해 건물에 대한 환매방식 등 처리 규정이 필요하다.

유형 8-2[상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-민간 (토지+건물) 임대]는 임대방식이므로 임대기간 종료 후 토지소유자·사업시행자·임차인 간의 갈등이 최소화된다. 토지와 건물을 함께 임대하여 사업비 일부 회수가 가능하다. 상가운영자는 분양방식에 비해 초기 매입비용을 절감할 수 있는 장점이 있다. 상가운영자 입장에서 정기적으로 재계약을 해야 하므로 안정적인 운영이 어려울 수 있다. 임대방식이므로 전체적인 관리는 시행자 부담으로 돌아간다. 임대상가이므

로 일반적으로 상가를 분양하는 방식보다는 사업시행자 입장에서 사업비 회수가 어려울 수 있다. 임대기간 및 임대조건 규정을 마련해야 한다.

유형 8-3[상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-민간(토지+건물)분양]은 상가운영자 입장에서 온전히 소유권이 이전되어 안정적 운영이 가능하다. 토지와 건물을 함께 분양하여 사업시행자 입장에서 사업비 회수가 가능하다. 분양방식으로 관리 주체는 상가운영자 책임이므로 시행자의 관리부담을 경감할 수 있다. 그러나 상가시설 부분에 대한 사업시행자의 지분이 축소되어 향후 재개발 도래 시 개발이익이 축소되며 권리자 확대로 재개발 추진이 어려울 수 있다. 상가운영자는 높은 분양가 및 관리 운영비를 부담할 가능성이 있다. 행복주택지구 임대기간 종료 후, 건축물을 갖고 있는 상가소유자와의 갈등 최소화를 위해 권리자의 권한을 명확히 해야 한다.

## V. 공공시설 운영관리방식 및 제도 개선 방향

### 1. 적정 공공시설 운영관리방식 제시

4장에서 도출된 다양한 유형의 공공시설 운영관리방식 중, 공공시설의 기능과 목표가 실현될 수 있고, 운영관리비가 사업시행자에게 부담되거나 주민에게 전가되지 않는 적정방식을 대안으로 제시하고자 하였다.

공공시설의 성격과 기능을 고려하여 앞서 제시된 다양한 방식들이 현행 제도하에서 작동 가능한지, 경미한 변경에 의해서도 가능한 방식인지, 제도 개선을 통해서만이 가능한 방식인지 등 제도 개선의 유무 및 용이성에 따라 구분하거나 범주화하여 대안을 제시하였다.

### 1) 현행 제도하에서 작동 가능한 방식

유형 1-1(인공지반-국유지형-국토교통부 무상귀속), 유형 2-1(상부시설-국유지형-국토교통부 무상귀속 방식)은 지침이나 제도를 개선하지 않고 현행법 적용이 가장 용이한 방식이다. 국유지에 조성되는 공공시설이나 기반시설에 대해 지자체에 이관할 수 있는 법적 근거가 없기 때문에 관련 규정이 마련되지 않는 한, 하부 토지를 소유하고 있는 국토교통부가 관리하는 것이 타당하다. 토지소유 기관인 국토교통부가 관리할 경우 참여주체들 간의 갈등이 가장 최소화되며, 국가기관이 관리하기 때문에 도시의 안전성 유지, 기능 제고가 담보될 수 있다.

인공지반은 하부 철도선로가 지나가기 때문에 안전을 위해서도 국가기관 또는 코레일과 같은 전문기관이 관리해야 한다. 또한 당초 인공지반의 설치 목적이 철도선로로 단절된 두 지역을 연결시켜 침체된 도시를 재생시키고 경제적으로 활성화될 수 있도록 유도하는 측면이 있기 때문에 원인자 부담 원칙에 의해 철도선로를 관리하고 있는 코레일(국토교통부 위탁기관) 등이 관리하는 것이 타당하다.

인공지반은 그 자체만으로 홀로 조성되는 것이 아니라 시민 교류의 장이며 두 지역을 연결하기 위한 공간조성을 위해 설치되기 때문에 공공성이 큰 시설이며, 대중 이용성이 높은 시설이므로 국가기관이 관리하는 것이 더욱 타당하다.

### 2) 경미한 제도 변경에 의한 방식

유형 4-1(주민편의시설-사유지형-지자체 기부채납), 유형 4-2(주민편의시설-사유지형-지자체무상임대), 유형 4-3(주민편의시설-사유지형-지자체유상임대), 유형 5-1(주민편의시설-LH공사 보유지형-지자체 기부채납), 유형 5-2(주민편의시설-LH

공사 보유지형-지자체 무상임대), 유형 5-3(주민편의시설-LH공사 보유지형-지자체 유상임대) 등 주민편의시설-사유지형 및 주민편의시설-LH공사 보유지형, 유형 7-1(상가 등 수익시설-사유지형-민간에 토지임대부 건물분양), 유형 7-2[상가 등 수익시설-사유지형-민간에 (토지+건물) 임대], 유형 8-1(상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-민간에 토지임대부건물분양), 유형 8-2[상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-민간에 (토지+건물) 임대], 유형 8-3[상가 등 수익시설-LH공사 보유지형-민간에 (토지+건물) 분양] 등 상가 등 수익시설-사유지형 및 상가 등 '수익시설-LH공사 보유지형'이 경미한 제도 변경에 의한 적용 가능한 방식이다. '주민편의시설-사유지형 및 주민편의시설-LH공사 보유지형'은 시설의 유형이 주민편의시설이기 때문에 운영관리 주체는 항상 지자체이어야 하며, 지자체에 기부채납, 무상임대, 유상임대 방식으로 이관시킬 수 있다. 단, 지자체와 우선협약이 이루어져야 하며, 특히 지역에서 필요로 하는 주민편의시설과 합치될 때 이관 절차가 용이할 수 있다. 또한 사업시행자의 일부 사업비 회수를 위해서는 유상임대하는 방식도 고려해야 한다.

'상가 등 수익시설-사유지형 및 상가 등 수익시설-LH공사 보유지형'은 경미한 지침 변경 등으로 가능한 방식이나 사유지형은 코레일 소유 토지를 임차하여 사용하기 때문에 토지임대부 건물분양 또는 임대만 가능하다. LH공사 보유지형은 사업시행자가 소유한 땅에 상가 등 수익시설을 건설하는 것이므로 토지임대부 건물분양, 임대, 분양 방식 모두 가능하다.

주택공급 규칙이나 「공공주택법」 지침, 토지임대부 건물분양 방식 등 경미한 제도 개선으로 적용 가능한 유형들은 사업시행자나 이관을 받는 운영관리 주체 모두에게 이익을 주는 유형들이며, 특히 시설유형 측면에서 주민편의시설과 상가 등 수익시설 등은 사업비 일부를 회수할 수 있는 방식이다.

### 3) 법 개정 등 제도 개선을 통해 가능한 방식

유형 1-2(인공지반-국유지형-지자체 무상귀속), 유형 2-2(상부시설-국유지형-지자체 무상귀속), 유형 3-1(주민편의시설-국유지형-지자체 기부채납), 유형 3-2(주민편의시설-국유지형-지자체 무상임대), 유형 3-3(주민편의시설-국유지형-지자체 유상임대), 유형 6-1(상가 등 수익시설-국유지형-민간에 토지임대부 건물분양), 유형 6-2[상가 등 수익시설-국유지형-민간에 (토지+건물) 임대] 등 인공지반-국유지형-지자체 무상귀속과 상부시설-국유지형-지자체 무상귀속은 인공지반과 상부시설이 공공성과 대중의 이용 가능성이 높은 시설이고, 지역을 활성화시키는 촉진제로 작용하기 때문에 해당 지자체가 관리하는 것이 가장 적절하고 타당하다는 결론에 의해서 도출된 방식이다. 이 방식은 대부분의 기반시설, 도시계획시설, 공공시설이 지자체로 귀속되어 관리되기 때문에 그를 준용한 방식이기도 하나, 인공지반과 상부시설이 위치한 지역이 국가소유토지임을 고려한다면, 법제도 개선이 전제되어야 한다. 특히, 인공지반 위에 설치되는 상부시설(공원, 광장, 보도, 체육시설)은 대부분 「국토계획법」 및 관련 법에서 정하는 기반시설인 동시에 공공시설이므로 상부시설 설치의 기초 및 기반이 되는 인공지반도 기반시설 및 공공시설로 정의하여 법적으로 명시되어야 한다. 더군다나 국유지에 조성되는 기반시설에 대해 국가기관에서 지자체로, 혹은 지지자체 간 서로 이관할 수 있는 근거가 없기 때문에 해당 규정을 마련할 필요가 있고 이를 위해서는 「국유재산법」 개정도 필요하다.

그 외에 법 개정 등을 통해서만 적용 가능한 유형으로 주민편의시설-국유지형, 상가 등 수익시설-국유지형은 안정적 운영관리를 위해 지자체와 민간에 이관시켜야 하므로 구분지상권과 같은 사권 설정이 요구된다. 사권 설정이 가능해야 소유권을 넘기지 않

더라도 관리주체에게 이관시킬 수 있기 때문이다. 이와 같은 법적 장애로 인해 국유지상에 조성되는 주민 편의시설과 상가 등 수익시설 유형이 시범지구 계획 안에 없는 것이다. 향후, 사업시행자의 손실 보전을 위해서나 지역경제 활성화를 위해서도 이들 시설을 인공지반 등 국공유지에 설치할 필요성이 있고, 주체 간 인계가 가능하도록 관련 규정이 필요하다.

## 2. 공공시설 운영관리를 위한 제도 개선 방향

적용 요건의 용이성(제도 개선 수준)에 따라 범주화한 공공시설 운영관리 유형들은 대부분 관련 지침이나 제도 개선이 우선되어야 적용 가능하다. 따라서 본 절에서는 적용 요건의 용이성을 떠나 공공시설 운영관리방안이 시급히 적용될 수 있도록 관련 제도 개선 사안을 제시하였다(〈표 4〉 참조).

표 4\_ 공공시설 운영관리 유형별 제도개선 방향

구분	시설유형-재산유형-소유기관	이관방식-관리주체	제도개선 방향
유형 1	인공지반-국유지-국토교통부 (인공지반-국유지형)	1. 무상귀속-국토교통부	• 현행 제도에에서 적용 가능
		2. 무상귀속-지자체	• 「국토계획법」 등 관련 제도 개선 • 「국유재산법」 및 민법 개정 필요 (국유지 구분지상권 설정 가능해야 함)
		3. 사업시행자 귀속-LH공사	
유형 2	상부시설-국유지-국토교통부 (상부시설-국유지형)	1. 무상귀속-국토교통부	현행 제도에에서 적용 가능
		2. 무상귀속-지자체	• 「국토계획법」 등 관련 제도 개선 • 「국유재산법」 및 민법 개정 필요 (국유지 구분지상권 설정 가능해야 함)
		3. 사업시행자 귀속-LH공사	
유형 3	주민편의시설-국유지(인공지반)-국토교통부 (주민편의시설-국유지형)	1. 기부채납-지자체	• 「국유재산법」 및 민법 개정 필요 (국유지 구분지상권 설정 가능해야 함) • 주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		2. 무상임대-지자체	• 국유재산법 및 민법 개정 필요 (국유지 구분지상권 설정 가능해야 함) • 주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		3. 유상임대-지자체	• 국유재산법 및 민법 개정 필요 (국유지 구분지상권 설정 가능해야 함) • 주택공급규칙 등 관련 지침 개선
유형 4	주민편의시설-사유지-코레일 (주민편의시설-사유지형)	1. 기부채납-지자체	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		2. 무상임대-지자체	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		3. 유상임대-지자체	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
유형 5	주민편의시설-LH공사 보유지-LH공사 (주민편의시설-LH공사 보유지형)	1. 기부채납-지자체	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		2. 무상임대-지자체	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		3. 유상임대-지자체	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
유형 6	상가 등 수익시설-국공유지(인공지반)- 국토교통부 (상가 등 수익시설-공유지형)	1. 토지임대부 건물분양-민간	국유재산법 및 민법 개정
		2. 토지+건물 임대	국유재산법 및 민법 개정
유형 7	상가 등 수익시설-사유지-코레일 (상가 등 수익시설-사유지형)	1. 토지임대부 건물분양-민간	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		2. 토지+건물 임대	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
유형 8	상가 등 수익시설-LH공사 보유지-LH공사	1. 토지임대부 건물분양-민간	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		2. 토지+건물 임대	주택공급규칙 등 관련 지침 개선
		3. 토지+건물 분양	주택공급규칙 등 관련 지침 개선

## 1) 인공지반의 기반시설 및 공공시설로의 법적규정 정비

### (1) 국가 및 지자체 무상귀속을 위한 시설로서 법적 규정 우선 마련

인공지반 및 상부시설은 단절된 지역을 연결·통합시키고 도시재생을 촉진시킬 수 있는 시설로서, 그 기능과 역할상 도시기반시설임에도 불구하고 국유지상에 위치하여 기부채납이 어려운 것이 현실이다. 「국유재산법」에 국가와 지자체 간 기부채납에 대한 법적 규정도 없다. 현행법 중 준용할 수 있는 방안으로 지자체 무상귀속(강행규정) 등이 가장 타당하므로 이를 위한 근거 규정 마련이 필요하다.

지자체 무상귀속을 위해서는 「국토계획법」이나 「공공주택법」에서 규정하고 있는 기반시설이나 공공시설에 포함되어야 하므로 근거 규정이나 하위 규정을 정비하여야 한다.

### (2) 인공지반의 기능과 역할(조성 목적) 측면에서 시설 성격 규명

인공지반에 대한 논의는 최근 철도부지를 활용한 행복주택 시범사업 추진 과정에서 대두되었다. 「국토계획법」 등 국내 법제상 인공지반의 성격에 대한 관련 규정의 미비로 인해 인공지반 및 상부시설의 관리주체 결정이나 관리비용 부담 등을 포함한 다양한 문제 발생이 예상된다. 인공지반의 성격을 어떻게 규정할 것인가에 따라 향후 미비 규정의 개정방향이 달라질 수 있고, 인공지반의 관리주체, 인공지반 위 상부시설의 관리주체 결정 등에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 특히, 현재 인공지반 건설 이슈는 가좌, 오류동 지구 행복주택건설 특성상 철도부지 위 인공지반 조성을 전제로 하고 있지만, 향후 철도부지가 아닌 도로나

하천, 유수지 등 다른 공공시설의 부지 위에도 인공지반의 조성이 가능하므로 이런 가능성을 염두에 두고 인공지반의 성격을 바라볼 필요가 있다. 인공지반 성격의 규정은 근본적으로 ‘인공지반을 왜 조성하는가’에서 출발할 필요가 있다.

### (3) 인공지반 및 상부시설의 국가 또는 지자체 무상귀속을 위한 법령 개정방향

공공시설이나 공공용시설을 각각 규정하고 있는 「국토계획법」이나 「국유재산법」 등의 개정이 바람직하다. 「국토계획법」 제2조 제13호, 「공공시설을 도로, 공원, 철도, 수도, 그밖에 대통령령으로 정하는 공공용시설로 정의」에서 「국토계획법」 제2조 제13호에서 규정하는 공공시설에 ‘행복주택이나 공익적 목적의 공공시설, 주민편의시설 등을 건설할 목적으로 철도부지나 도로, 하천부지 등 대통령령으로 정하는 부지의 상부를 활용하여 인공지반을 조성하는 경우의 그 인공대지」를 포함하도록 한다(「국토계획법」시행령 제4조 제4호 신설)라고 개정하는 방안도 고려할 수 있다.

### (4) 인공지반 관리 및 상부시설 설치를 위한 구분지상권 설정 제도 마련

현재로는 국유지 철도시설에 대해 국토교통부가 코레일에 일괄 위탁관리하는 방식으로 관리해야 하나, 향후, 인공지반의 철도시설 포함 여부에 대한 논쟁이 있을 경우, 코레일 관리 거부가 예상되며, 하부 철도시설, 상부 공공시설에 대한 관리 경험이 없는 시행자에게 귀속될 우려가 있다. 이는 도시의 안전문제 발생으로 귀결되므로 행정청 이관이 타당하다. 우리나라는 토지소유권과 지상권이 분리되어 있어 이 제도를 이용하면 공공시설을 관리할 국가나 지자체에 지상권을 이전하여 관리하게 할 수 있으므로 관리를

위한 지상권만을 설정해 주면 된다. 국유지에 조성되는 입체시설 조성 시에도 구분지상권을 설정하여 시설을 설치하고 구분지상권을 국가나 지자체에 이전하여 관리하는 방안도 고려할 수 있다.

그러나 현재 국유지 구분지상권 설정 불가(「국유재산법」 제11조 제2항)로 인공지반 상부에 도로, 공원, 광장 등 기반시설만을 설치할 수밖에 없고, 인공지반 상부시설조차 지자체로 이관하기 어려운 상황이다.

다양한 상부시설 설치와 효율적 관리를 위해 국유지 구분지상권 설정이 가능토록 제도 개선이 필요하다.

#### (5) 지자체 일괄관리 및 지분별 사업비, 유지관리비 분담

우리나라와 제도 및 사례가 유사한 일본의 니시다이 임대주택단지의 경우, 인공지반 자체에 대한 소유권이 도교도 교통국에 있어 유지관리 책임도 교통국에 담당하나, 인공지반의 건설비, 유지관리비는 기관별 지분에 따라 분담하고 있다. 우리나라도 관리의 효율성을 위해 지자체에 귀속하여 일괄 관리하도록 하는 방식이 적정하고, 관리비 부담을 해소하기 위해 사업 시행자나 지자체가 모두 담당하는 것이 아니라 지분별, 사업주체별 공동으로 사업비와 유지관리비 분담을 유도하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다.

#### (6) 주민편의시설 성격 및 도입방식에 따른 운영관리 방안

일반적인 주택단지 개발에서 입주민들을 위해 설치하는 부대·복리시설 외에 행복주택지구에는 인근 지역 주민과의 소통과 화합을 위한 주민편의시설이 추가로 설치된다. 여기에 설치되는 시설은 입주민 외에 인근지역 주민에게까지 개방되기 때문에 공공성이 높은 시설이므로 공공시설로 봐야 한다.

도입 과정을 보더라도 주민편의시설 선정을 위해 우선 지역주민의 의견을 반영하고 필요시설에 대한 도입과 설치를 지원 받기 위해 국가·지자체·시행자가 MOU를 체결하여 시설을 도입하므로 공공성이 크다.

고용, 보육, 문화, 체육, 가족 및 창업 서비스 9개 사업을 우선 연계하고, 향후에도 연계 가능한 사업을 지속적으로 발굴·연계하여 지역사회서비스를 지원하는 시설이기 때문에 사회기반시설이며, 공공성이 큰 시설이다. 따라서 지자체가 시설을 임차하거나 인수하여 관리하는 방안이 타당하며 이를 위해서는 규정 마련이 필요하다.

## VI. 결론

### 1. 연구 요약 및 결론

행복주택지구에 새롭게 도입되는 인공지반 및 주민편의시설에 대한 안정적이고 지속가능한 운영관리를 위해서는 시설의 운영관리 주체가 결정되고, 적절한 방식으로 이관되어야 하므로, 본 논문에서는 시설 유형에 따른 운영관리 주체 및 이관방식을 유형화하고, 장단점을 분석하여 시설의 적정 운영관리방안을 제안하고자 하였다. 단, 시설의 적정 운영관리방식을 제시하기 앞서 행복주택지구에 도입되는 시설 유형을 우선 파악하고 관련법 제도를 검토하여 운영관리 주체 결정 및 이관방식 설정 시 반영하였다.

따라서 본 논문에서는 행복주택시범지구에 설치되는 시설의 종류와 유형을 파악하고, 그 기능과 역할을 고려하여 시설개념 정의와 현행 제도상의 한계를 파악하였다. 행복주택지구의 인공지반(상부시설 포함) 및 주민편의시설에 대해 공공적 성격을 분명히 규명하고, 시범지구 사업계획안의 시설 중심으로 최근까지 정부와의 협의 과정에서 논의되었던 운영관리방식 쟁점을 분석하여 이후 공공시설 운영관리 유

형화에 반영하였다.

시설유형-재산유형(시설 위치)-소유 및 권리관계 등을 고려하여 도출 가능한 다양한 운영관리방식(유지관리 주체 및 이관방식)을 유형화하고, 유형별 장점 및 장단점을 분석하였다. 시설유형, 재산유형(시설위치), 소유기관 등을 고려하여 여덟 개로 유형화하고, 기부채납, 무상귀속, 무상임대, 유상임대, 분양 등 관리주체에 대한 이관방식으로 재분류(22개)하여 장단점을 분석하였다.

공공시설의 성격과 국내외 사례를 참고하여 다양한 유형의 방식들 중 현행 제도하에서 작동 가능한지, 경미한 변경에 의해서도 가능한 방식인지, 제도 개선을 통해서만이 가능한 방식인지, 제도 개선의 유무 및 용이성(제도 개선 수준)에 따라 구분하거나 범주화하여 적정대안을 제시하였다.

마지막으로 공공시설의 안정적·지속적 운영관리를 위해 제안된 다양한 운영관리방식에서 제도 개선이 필요한 부분에 한하여 관련 제도의 개선방안을 제시하였다.

## 2. 연구의 한계 및 정책적 건의

본 논문에서 공공시설 운영관리방식이 의미하는 바는 시설의 성격에 따라 운영관리 주체와 이관방식을 결정하는 것이다. 통상적으로 이해하고 있는 의미, 또는 사전적 의미의 운영관리방식은 아니다. 즉, 공공시설에 대한 운영을 누가 어떻게 하고, 비용 부담은 누가 어떻게 담당할 것인지, 향후 임대운영기간 종료 시점에서 처리방안은 어떻게 할 것인지에 대한 구체적 사항들은 제시하지 못하였다. 행복주택지구 내에 공급되는 다양한 시설에 대해 향후, 운영방안 및 비용부담에 대한 구체적 연구가 필요하다. 본 논문에서 제시하고 있는 공공시설의 적정 운영관리를 위해서 몇 가지 제도 개선이 필요한데 「국토계획법」, 「민법」, 「국유재산

법」 등 상위의 법들이 개정되어야 하나, 용이하지 않을 것으로 예상된다. 향후 도심 내 행복주택지구 건설 활성화를 위해서는 이들 상위법들이 개정되어야 하는 바, 전문가 등을 포함한 공론의 장을 만들 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강운산. 2013. 공공시설 기부채납제도의 문제점과 개선방안. 서울: 한국건설산업연구원.
- 건설교통부. 2006. 기업도시 개발 및 관리방안 연구. 과천: 건설교통부.
- 국토교통부. 2014. 행복주택 개발모델 창출 연구. 세종: 국토교통부.
- \_\_\_\_\_. 2014. 행복주택의 지속가능한 공급방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 김두식, 김영훈, 백승관. 2013. 신정차량기지 상부 양천아파트의 공간연계체계에 관한 연구-일본 니시다이 주택단지와의 비교 분석을 중심으로. 대한건축학회 추계학술발표대회 논문집 33권, 2호: 57-58.
- 김옥연, 김주진, 조승연, 한동호, 최지용. 2014. 행복주택지구의 공공시설 운영관리방안 연구. 대전: 토지주택연구원.
- 김종보. 2011. 도시계획시설의 공공성과 수용권. 행정법연구 30호: 277-307.
- \_\_\_\_\_. 2012. 도시계획시설의 부대시설. 행정법연구 34호: 317-338.
- 김종보, 윤지은. 2007. 정비기반시설의 무상양도. 중앙법학 9집, 2호: 143-168.
- 김태경, 권대환. 2013. 경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안 연구. 수원: 경기개발연구원.
- 남창우. 2010. 국유재산의 관리체계 실태와 효율적 개선방안. 한국도시행정학회 도시행정학보 23집, 4호: 269-297.
- 노동성. 2009. 도시공공시설의 설치와 귀속에 관한 법적 연구. 석사학위논문, 고려대학교.
- 성은영, 임강륜. 2011. 단독주택지내 생활중심시설의 공급방안 연구. 안양: 건축도시공간연구소.
- 윤정중, 김용순, 김옥연, 이영환, 신병훈. 2013. 행복주택 건설의 의미와 해외사례 및 시사점. 도시정보 376: 3-24.
- 이영민, 배윤지. 2011a. 공공시설 복합개발을 통한 임대주택 공급 방안 연구. 서울: SH공사 도시연구소.
- \_\_\_\_\_. 2011b. 서울시 철도부지 복합개발 방안 연구. 서울: SH공사 도시연구소.
- 이영민, 이미연. 2010. 영구임대주택 근린생활시설 활용방안 연구.

서울: SH공사 도시연구소.

이재훈, 서용준, 서위연, 안근원, 진상규, 홍순호. 2011. 철도부지의 입체복합개발을 통한 도심 주거공간 조성. 일산: 한국교통연구원.

이종원. 2010. 입체도시계획 활성화를 위한 계획기법 및 제도개선에 관한 연구. 박사학위논문, 한양대학교.

이현수. 2011. 도시정비법상 정비기반시설의 법적 쟁점. 행정법연구 30호: 345-371.

최병소. 2010. 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도에 관한 연구. 석사학위논문, 한양대학교.

한상훈. 2013. 도시기반시설 공급제도 개선을 위한 법적 과제. 토지공법연구 62집: 109-132.

홍성균, 예산균, 충남개발공사. 2013. 내포신도시 기반시설 유지관리 합리화 방안 수립. 홍성·예산·홍성: 홍성균·예산균·충남개발공사.

법제처 국가법령정보센터. [www.law.go.kr/](http://www.law.go.kr/)

국토교통부 홈페이지. [www.molit.go.kr](http://www.molit.go.kr)

로앤비 법률정보서비스. [www.lawnb.com/](http://www.lawnb.com/)

- 논문 접수일: 2015. 7. 13
- 심사 시작일: 2015. 7. 21
- 심사 완료일: 2015. 8. 5

---

## 요약

주제어: 행복주택지구, 공공시설 운영관리, 인공지반, 인공지반상부시설, 주민편의시설

본 논문은 행복주택지구에서 새롭게 도입되는 시설인 인공지반, 인공지반 상부시설, 주민편의시설에 대해 공공시설로의 개념정의와 가좌·오류동 시범지구에서의 시설공급 현황을 토대로 시설의 기능과 역할을 분석하여 지자체 등 공공이 운영관리 주체임을 논리적 근거로 제시하고자 하였다.

인공지반, 상부시설, 주민편의시설 등 시설유형, 시설위치(재산유형), 소유자를 고려하여 운영관리방식을 여덟 개로 유형화하고, 이관방식에 따라 22개로 세분화하여 각 유형의 예상 문제점, 쟁점, 장단점을 분석하였다. 향후 공공시설 운영관리 문제가 현안으

로 대두 시 시행자가 참고할 수 있도록 제시하였다. 국내외 유사사례 분석과 여덟 개 유형(22개 세분)의 쟁점 및 장단점 분석을 통해 행복주택지구 공공시설의 안정적, 지속적, 효율적 운영관리를 위해 필요한 제도 개선안을 제시하였다. 제도 개선의 첫 번째 사안으로는 첫째, 인공지반 관리 및 상부시설 설치를 위해 국공유지에서 구분지상권 설정 제도를 마련할 필요가 있다. 둘째, 지분별 사업비 및 유지관리분 부담방안을 제시하였다. 셋째, 주민편의시설의 성격 및 도입 방식에 따른 운영관리 방안 등을 제시하였다.