

지자체 공유재산의 유효활용 개발 사례와 정책적 시사점 : 공공 및 민간 참여 개발 사례를 중심으로*

Case Studies of Local Governments' Public Property Development and Policy Implications: Focusing on the Public and Private Participation Approaches

김주진 Kim Joojin**, 류동주 Ryu Dongju***

Abstract

While urban regeneration projects have been executed, the need for efficient use of state and public property has also been increased. This study analyzes the local governments' public property development cases through each public and private participation approach, and examines the main characteristic, issues and policy implications for public property developments.

The main results based on the case studies are as follows: first, in case of public entrusted development, it is the most necessary to provide clear rules on appropriate cost recovery for public trustee. Second, under the reliant cooperation between local government and private developer, the private participation development through sale or leasehold of LGP can also be an execution alternative for vest expenses policy projects. In this case, local governments' clear visions and goals for public property use direction are the fundamental conditions. The various supports for private developments' performance are also required. And the last, in both approaches, it is important to establish a rational and reasonable development plan based on pre-demand diagnostics and strategies attracting tenants for cost-recovery risks minimization.

Keywords: Public Property, Public Entrusted Development Approach, Private Participation Development Approach

I. 서론

1. 연구 배경 및 연구 목적

최근 도시재생 선도사업 등의 정책사업이 추진되면서 국·공유재산에 대한 효율적 활용의 필요성이 증가하고 있다. 일차적으로 주요 정책사업들이 도심을 배경

으로 추진되는 특성상 일단의 사업 부지를 확보하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 도심의 높은 지가에 따른 사업비 절감 차원에서 공공자산의 활용에 관심이 모이고 있기도 하다.

한편, 국·공유재산의 관리정책도 '유지·보존' 중심의 다소 소극적인 정책에서 '유효활용 촉진' 방향으로 점차 전환되고 있다. 유효활용을 촉진하기 위한 일한

* 본 논문은 '김주진, 이종권, 김옥연, 안대현 외. 2016. 공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안 연구. 대전: 토지주택연구원과 '김주진, 2015. 도시재생사업의 공유지 활용 개발방식 유형별 특성과 시사점. 2015년 한국도시재생학회 하반기 종합학술대회 발표자료' 일부를 활용, 수정 및 보완하여 작성함.

** 토지주택연구원 연구위원(제1저자) | Senior Research Fellow, Land and Housing Institute | Primary Author | jini1005@lh.or.kr

*** 토지주택연구원 연구원 및 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 | Researcher, Land and Housing Institute and Ph.D. Candidate, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan Univ. | ryudongjoo@lh.or.kr

으로 2004년과 2009년에 각각 국유재산과 공유재산에 대한 ‘위탁개발방식’을 도입하기도 하였다. 국·공유재산에 대한 보수적 혹은 소극적 관리정책이 유효 활용 촉진방향으로 전환된 배경에는 공공재정의 악화, 행정서비스의 수요 증대, 공공자산의 가치 증진 요구 등을 예로 들 수 있다.¹⁾

아직까지 국·공유재산의 유효활용을 위한 개발사업이 활성화되지 않았지만 이러한 정책환경 변화 속에서 향후 점차적으로 증가될 것으로 전망된다. 특히 공유재산은 국유재산과 달리 해당 지자체의 정책적 의지와 활용 목적에 따라 개발 여부, 방향 등을 결정하기가 상대적으로 용이하다. 그러므로 지자체 정책사업 실행 과정에서 주요 자원으로 활용할 가능성은 점차 증가할 것이다.

이러한 배경에서 본 논문은 일부 지자체의 공유재산 유효활용 개발 사례분석을 통해 향후 유효활용 개발을 원활히 추진하기 위한 정책적 시사점 등을 도출하고자 한다. 일부 사례로 일반화에는 한계가 있지만, 실제 사례에 대한 분석 연구가 미흡한 여건에서 지자체와 공공수탁기관, 민간개발자 등에 대한 착안점을 제공하는 기초자료로서 의의가 있을 것이다.

2. 연구 범위 및 연구방법

본 논문의 연구 범위는 국·공유재산 중 「공유재산 및 물품관리법(이하 「공유재산법」)」에서 정하는 공유재

산으로 한정한다.²⁾ 다만 선행연구와 관련 법제 변천과정 검토 등에서는 「국유재산법」상 국유재산에 관한 내용도 일부 포함하여 검토한다. 공유재산의 유효활용 개발 사례의 분석 대상은 2000년대 들어서 지자체가 지역 활성화 등을 목적으로 직·간접적으로 참여·추진한 사례를 중심으로 한다.

주요 연구방법은 사례 분석, 문헌 고찰, 그리고 관계 실무자 인터뷰 등이다. 먼저 공유재산의 유효활용 개발 사례분석은 다음 기준으로 분류하여 진행한다. 공유재산의 사용방식³⁾을 기준으로 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 ‘위탁개발’ 방식이다. 지자체가 사업시행자로서 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH), 지방공사 등 일부 공공수탁기관에 위탁하여 시행하는 방식이다. 다른 하나는 ‘매각, 혹은 ‘대부’⁴⁾(이하 ‘임대’)방식이다. 지자체가 직접 시행하기 곤란한 경우, 민간사업자에게 공유재산을 매각 또는 임대하고, 민간사업시행자(이하 ‘민간시행자’)가 공유재산을 개발하는 방식이다. 본 논문은 전자를 지자체와 공공수탁기관이 추진한다는 점에서 ‘공공참여 개발방식’으로, 후자를 민간시행자가 추진한다는 점에서 ‘민간참여 개발방식’으로 각각 명명하여 분류하고자 한다.

사례분석에 필요한 기초자료는 해당 지자체가 제공한 행정자료 이외에 각종 문헌자료와 인터넷 등재 자료 등을 활용한다. 특히 개발사업의 추진 과정에서 드러난 주요 쟁점과 특이사항 등은 행정자료와 문헌

1) 서울특별시 2013; 김윤중, 김성희 2014, 10 <그림 2-1> 내용을 토대로 일부 재인용.

2) 국유재산은 기획재정부가 총괄청으로서, 특정 지자체 내에 입지한 국유재산의 활용 여부와 활용방향 등은 중앙정부 관점에서 결정됨. 특정 지자체를 위한 정책사업 추진을 위한 자원으로서 활용 여부를 결정함에 한계가 있음. 즉 공유재산과 국유재산 각각의 유효활용 개발 여부와 방향 등을 결정하는 관점, 주체 등이 상이함. 본 논문은 공유재산과 국유재산의 개발 사례를 비교하기 위한 연구가 아니며, 지자체 중심의 공익적 목적, 정책의지 등에 따라 유효활용 검토가 가능한 도시자원으로서 공유재산으로 한정하여 검토하고자 함.

3) 공유재산의 유형은 크게 행정재산과 일반재산으로 구분되며, 유형에 따라 사용방식에 차이가 있음. 행정재산은 사용·수익허가, 관리위탁, 양여, 교환 등의 사용방식이 적용되며, 일반재산의 경우는 대부, 매각, 신탁관리, 위탁개발, 위탁관리, 교환, 양여, 대물변제, 현물출자 등의 사용방식이 적용될 수 있음.

4) 「공유재산법」 제31조의 ‘대부’를 뜻하며, 본 논문에서는 일반적으로 사용하는 ‘임대’로 기술함.

자료 등으로는 파악이 곤란하여 지자체 관계자 및 민간사업 참여자 인터뷰 조사⁵⁾ 등을 토대로 보완한다.

3. 선행연구 고찰

국·공유재산에 관한 연구는 크게 ‘공공재산의 효율적 관리를 위한 정책방안에 관한 연구’와 ‘개발 및 활용 방안에 관한 연구’ 두 가지로 구분할 수 있다.

전자는 주로 국·공유재산의 관리를 위한 중앙정부와 지자체 간의 행정체계 정비, 관리의 효율성을 제고하기 위한 DB구축 및 체계적 관리방안 마련, 자산의 최유효 이용을 위한 활용 기준 정립의 필요성 등을 제기한다(지대식, 조판기, 김승중 2004; 이준우, 김세진 2009; 최순영, 조임곤 2013; 배병일, 이진수, 조장우 2014; 김진, 정영진, 김준호, 이현준 외 2015 등). 후자는 국·공유재산법에 근거한 신탁·위탁개발 및 대부, 양여 등 제도화된 개발방식을 활용한 사업추진 방안 제안이 주요 내용이다(이준우 2006; 장재일 2012;

오준걸 2013; 전준우 2015 등).

최근에는 프로젝트금융투자회사(Project Financing Vehicle: PFV)나 리츠(Real Estate Investment Trusts: REITs) 등 민간자본을 활용한 개발방식의 다각화에 관한 연구도 일부 추진되었다(서수정, 염철호, 김승남, 임현성 외 2014; 김윤중, 김성희 2014). 이들 연구는 국·공유재산법에 도입된 개발방식 이외에 리츠와 같이 타 법률에 근거한 민간자본활용 개발방식의 사업 구조와 개념 등을 소개하고 있다.

선행연구에서 언급되는 국·공유재산의 개발·활용 필요성은 유희 공공자산의 최유효 이용 제고, 지자체의 재정 건전성 기여, 토지비 부담 절감을 통한 사업성 개선 등으로 집약된다. 궁극적인 목적은 ‘지역발전에 기여’를 지향하고 있음을 제시하기도 한다. 이는 주요 정책사업 등을 추진하는 과정에서 민간자본과 투자를 유인하기 위한 공공 부문의 선도 역할 차원에서 중요한 사안이기도 하다.

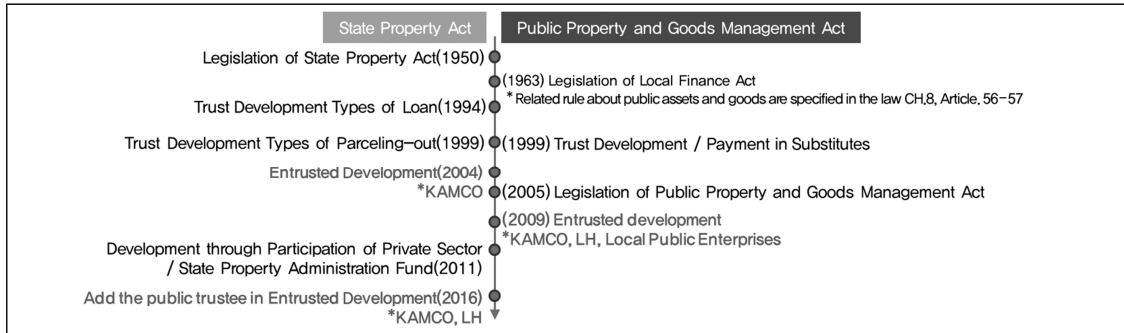
하지만 선행연구를 살펴본 결과, 공유재산의 실제

Table 1 _ Literature Review

Author	Main Contents
Kim, Jung, Kim and Lee et al.(2015)	• Analyze the Status and Problems of Current Parcel Management in the Public Land and Suggest Measures for Improvement
Choi and Cho(2013)	• Concept Review on Maximum Use for State Property • Analysis and Comparison on State Property Management Policy of Korea and Other Countries
Jeon(2015)	• Review for Development Institution through Long-Term Land Lease on Official Use Property
Oh(2013)	• Analysis of Entrusted Development Characteristic for State Property • Suggest of Considerations on Public Regeneration Projects and Institutional Improvements
Lee(2006)	• Review of Trust Management System and its Characteristic for State and Public Property • Analyse the Problems of Trust Development for State and Public Property and Suggest Institutional Improvements
Seo, Yeom, Kim and Lim et al.(2014)	• Analyse State Property Stock for Development • Suggest Improvement for State Property Development Methods and Development Models
Kim and Kim(2014)	• Suggest Business Models Using Private Equity for City Property Development
Bae, Lee and Cho(2014)	• Suggest Institution Improvement for Management and Efficient Using of Public Property in Gyeongsangbuk-do

5) 직접 방문하여 개인자문 방식으로 시행함. 인터뷰 조사 대상자는 대구광역시(이하 ‘대구시’) 담당자(2015년 10월 13일, 대구시청), 광주광역시(이하 ‘광주시’) 남구 담당자(2015년 9월 10일, 광주시 남구청), 성남산업진흥재단 담당자(2015년 9월 4일, 성남산업진흥재단), 전 원마운트개발 팀장[2015년 11월 5일, (주)하우파트너스] 등임.

Figure 1_ Transition of State/Public Property Act



유효활용 개발 사례분석을 토대로 개발 사례의 주요 특성과 해당 개발방식 적용에 따른 주요 쟁점, 사업추진 과정의 주요 현안, 성공 요인 등을 심층적으로 분석한 연구는 미흡하다. 아직까지 지역발전을 목적으로 공유재산의 유효활용을 도모한 개발 사례가 미미하기 때문에 판단된다. 본 논문은 비교적 최근에 추진된 일부 지자체의 공유재산 개발 사례를 분석하는 연구로서 선행연구와 차이가 있다. 특히 개발 사례를 공유재산 소유권의 변화 없이 수탁기관을 활용하는 위탁개발방식과 공유재산의 '매각' 또는 '임대' 등을 통해 민간시행자가 사업을 추진하는 개발방식 각각의 특성과 착안점 등을 분석한 연구는 없었다. 개발방식의 차이를 염두에 둔 사례분석을 통해 향후 공공 부문 선도사업으로서 공유재산의 유효활용 개발을 계획하는 지자체나 동 사업에 참여하고자 하는 공공수탁기관, 민간시행자 등에 대한 착안점, 제도개선 방향 등을 검토한다는 점에서도 선행연구와 차별성이 있다.

II. 공유재산의 개발에 관한 법제 현황

1. 관련 법제 변천 과정

공유재산은 2005년 제정된 「공유재산법」에 근거하여 취득·운영·관리된다. 그 이전까지는 1963년 제정된

「지방재정법」의 일부 조항에 관련 규정을 두다가 2005년에 모법이 제정되었다.

공유재산에 관한 취득·운영·관리 등을 규정하는 「공유재산법」은 이보다 훨씬 앞선 1950년에 제정되었는데, 상당 부분의 내용을 토대로 공유재산에 대한 취득·운영·관리 기준이 마련되었다고 할 수 있다.

국·공유재산에 대한 관리는 해방 이후 1970년대 중반까지 경제개발 투자재원조달 목적으로 '매각·처분'이 확대되었다. 하지만 일부 발생된 부작용을 완화하기 위해 1990년대 초반까지는 '유지·보존' 위주로 전환되었다. 다시 1990년대 중반 이후에는 행정서비스 수요 확대에 대응하고 공공재정 악화 등을 개선하기 위해 유효활용을 확대하는 방향으로 이어지고 있다. 특히 공유재산 관련 법제는 「공유재산법」의 변천 과정에 따라 일정 시차를 두고 동일한 방향으로 정비되고 있다. 다만 1999년과 2009년에 신택개발과 위탁개발 방식을 각각 도입하였으나, 「공유재산법」에 도입된 민간참여 개발방식은 아직 도입되지 않았다.

2. 공유재산의 개발방식

공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분하여 관리·운영한다. 개발·활용이 가능한 대상은 주로 일반재산으로 제한되는데, 행정재산은 기존 용도의 폐지

후 일반재산으로 전환하여 개발할 수 있다.⁶⁾

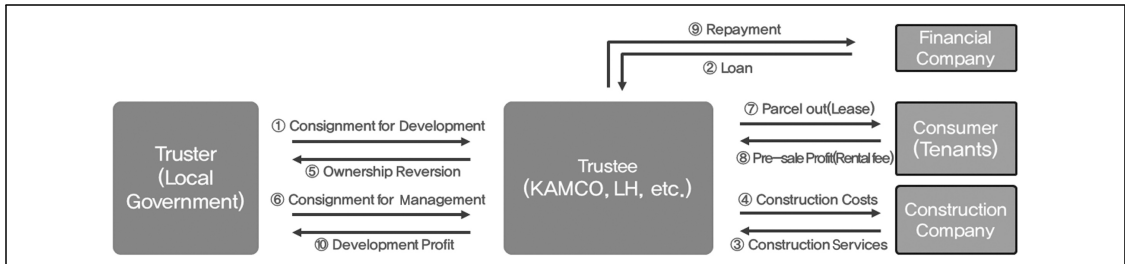
공유재산의 개발을 목적으로 「공유재산법」에 근거를 두고 있는 개발방식은 신탁개발과 위탁개발이 있다. 관련 규정은 각각 1999년과 2009년에 도입되었으며, 이후 각 개발방식을 적용한 개발 사례는 신탁개발 1건, 위탁개발 3건이 시행·완료되었다(안전행정부 2014, 112)⁷⁾. 두 가지 방식 모두 지자체의 역할을 대리하여 외부 전문기관이 개발업무를 수행한다는 점에서 유사하지만, 신탁개발은 신탁회사가, 위탁개발은 일부 공기업이 수탁기관으로 참여하여 추진한다는 점에서 차이가 있다.⁸⁾

본 논문의 사례분석에 포함되는 위탁개발은 법정 공공수탁기관이 지자체로부터 공유재산을 위탁받아 자체 자금 조달하여 개발하고, 분양·임대 등 위탁관리를 통해 위탁수수료⁹⁾ 수취 및 개발비용을 회수하는 방식이다. 개발비 회수와 관련된 위탁기간은 공공수탁기관의

개발비용 회수 시점 등을 감안하여 법정 위탁기간 내에서 산정하게 된다. 임대형은 30년 이내, 분양형은 분양 종료 시나 5년 이내에서 정한다. 또한 준공시설물의 소유권 및 발생 수익과 함께 개발비 회수리스크는 원칙적으로 시행자인 지자체에 귀속된다(<Figure 2> 참조).

한편, 「공유재산법」은 민간참여 개발방식에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않다. 하지만 민간시행자에게 매각, 임대 등으로 유효활용 개발을 추진하는 것은 가능하다. 다만 이 경우는 일정 조건의 공모 절차로 선정된 민간시행자에게 매각, 임대하여 지자체의 개발방향을 유도할 수 있어야 한다는 전제 조건이 필요하다. 본 논문의 사례분석에 포함하는 민간참여 개발 방식 적용 사례가 이에 해당된다. 공모방식으로 선정된 민간시행자가 매입 또는 임대하고, 건설자금조달 및 착공·시행·준공 후 시설물의 분양·임대 등을 통해 투입비를 회수하는 사업구조다.¹⁰⁾ 이러한 사업방식

Figure 2_ The Business Structure of Entrusted Development



- 6) 행정재산은 ① 그 용도를 폐지한 후 일반재산으로 전환하는 경우, ② 타 공공기관(지자체, 중앙부처 등) 소유 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우, ③ 공용이나 공공용으로 사용하기 위하여 해당 재산을 필요로 하는 지자체에 양여하는 경우 등에 한해 예외적으로 처분할 수 있음. 「공유재산법」 제27조, 「공유재산법」 제19조 참조.
- 7) 기 시행·완료한 위탁개발은 대구시민회관 리노베이션, 광주시 남구청 리모델링, 서울시 동대문구 글로벌타워 신축 등 세 개 사례이며, 신탁개발은 부천시 아파트형 공장 분양형 신탁개발 1건 등임.
- 8) 2014년 7월 기준으로, 신탁회사의 조달금리는 6~8%인 반면, 공공수탁기관인 한국자산관리공사의 조달금리는 3~4%인. 비용조달금리 관점에서는 공공수탁기관에 의한 위탁개발방식이 신탁개발방식보다 유리한 면이 있어 지자체 입장에서 상대적으로 위탁개발방식을 선호할 가능성이 있음. 한국자산관리공사 웹문서(www.kamco.or.kr) 및 관계자 자문(2015년 7월 23일 시행) 내용을 참고함.
- 9) 위탁수수료는 위탁개발·분양·관리·성과수수료 등으로 구성됨. 이 중 개발수수료는 개발업무 수행 대가에 해당하는 개발보수와 수탁기관이 조달한 개발비용으로 구성됨. 개발보수는 준공 후 1차연도 중 총 건축원가의 4~5%를 적용 지급함. 개발비용은 개발임금과 이자 등을 포함한 매 사업연도 단위의 개발원리금으로서, 공공수탁기관은 위탁기간 동안 매년 개발원리금을 통해 개발비용을 회수하게 됨(안전행정부 2014 참조).
- 10) 공유재산을 민간시행자에게 임대하는 경우는 정해진 임대기간 종료 이후 준공시설물의 소유권은 지자체로 이전됨.

은 원칙적으로 발생수익과 리스크가 민간시행자에게 귀속된다. 지자체 관점에서는 민간 부문의 자본과 기술력을 활용하여 공유재산의 유효활용 개발을 추진하고, 매각·임대 수입도 일부 얻을 수 있다. 이외 대상 부지의 기능고도화, 기능집약 등을 통해 지역 활성화 계기를 마련할 수 있다는 장점도 기대할 수 있다.

III. 지자체 공유재산 개발 사례분석

1. 분석 개요

사례분석의 개요는 <Table 2>와 같다. 공공참여 개발 방식 사례는 위탁개발을 통한 대구시민회관 리노베이션과 광주시 남구청사 리모델링 사업이 해당된다. 민간 참여 개발방식은 공유재산의 매각에 의한 성남시 분당벤처타운 개발, 임대에 의한 고양시 원마운트 개발 등이 해당된다. 사례분석은 궁극적으로 공유재산의 유효활용 개발사업을 원활히 추진하기 위한 개선사항이나 시사점 등을 도출하기 위한 것이다. 이를 위해 사례별 사업추진 배경과 지자체·공공수탁기관·민간시행자 등 참여 주체의 역할, 자금조달 등 사업구조, 사업 성과(성공 요인)와 주요 쟁점(한계점) 등을 검토한다.

2. 공공참여 개발방식 적용 사례

본 논문에서 검토하는 대구시민회관 리노베이션과 광주시 남구청사 리모델링 사업 개요는 <Table 3>과 같다. 지자체와 한국자산관리공사를 중심으로 추진되었다.

먼저 대구시민회관 리노베이션 사례는 위탁개발제도 도입 이후 처음 시행된 사업이다. 2011년 초에 시작하여 2013년 말 준공 후 재개관하였다. 당초 대구시민회관은 1975년 개관한 대구·경북지역의 유일한 종합공연장으로서 의의와 상징성이 큰 건축물이었다. 하지만 2000년대 들어 지자체의 유지·보수 부담이 크게 증가하면서 대구시는 리노베이션 추진방안을 검토하게 되었다. 이외에도 리노베이션을 통해 대구·경북지역의 종합문화예술 활동 거점을 새롭게 조성함으로써 대구의 원도심 활성화 계기를 마련하고자 하였다. 하지만 예산 부족 등으로 자체 추진이 지연되다가 한국자산관리공사에 위탁하여 해당 사업을 추진하게 되었다.

대구시민회관 리노베이션 사업은 약 1만㎡의 부지에 지상 6층~지하 3층 규모다. 위탁개발방식으로 지역복합문화공간으로 리노베이션하고, 공연시설과 관련 지원시설 이외에 근생시설과 시민 휴게공간 등도 일부 조성하였다.

Table 2_ Summary of Case Study Analysis

Category	Public Participation Approach : Entrusted Development by KAMCO, LH etc	Private Participation Approach : Sales or Lease of under Public Subscription	
Implementor	Local Government	Private Implementor	
Final Belonging of Development Gain and Risk	Local Government	Private Implementor	
Ownership of Public Property	No Change of the Ownership	Move to the Private Implementor after Sale	Move to Private Implementor during Lease and Return to Local Government after the End of Lease
Related Law and Rules	Public Property Law art. 43-3, Entrusted Development	Public Property Law art. 36, sec. 2, Sales	Public Property Law art. 31, Lease
Cases of Analysis	<ul style="list-style-type: none"> Renovation of Daegu Citizen Hall Remodelling of Kwangju Nam-Gu Office Complex 	<ul style="list-style-type: none"> Seongnam Bundang Venture Town Development 	<ul style="list-style-type: none"> Goyang One-mount Development

Table 3 _ Summaries of Public Participation Approaching Projects

Category	Renovation of Daegu Citizen Hall	Remodelling of Kwangju Nam-Gu Office Complex
Development Approach	Entrusted Development	
Implementor	the Head of Daegu City	the Head of Nam-Gu
Trustee	KAMCO	KAMCO
Entrusted Term	20years	22years
Area(m ²)	10,000	4,700
Period of Execution	2011. 3~2013. 10	2012. 1~2013. 3
Expenses*	549(Subsidy 40)	302
Estimated Rental Income*	22/year	20/year
Purpose of the Project	<ul style="list-style-type: none"> • Problem Improves of Regional Representative Cultural Facilities • Making of Regional Multy-Cultural Complex • Induce of CBD Regeneration 	<ul style="list-style-type: none"> • Making Public Administration Complex for Nam-GU Using Long-neglected Building • Improve of Public Administration Service for Citizen • Improve of Land Scene Beauty of CBD
Uses	Public Performance, Commerce, Neighborhood Facilities, Civic Rest Spaces	Nam-Gu Office, Sales, Neighborhood Facilities Civic Rest Spaces etc
Building	B3~F6	B6~F9

Note: * One Hundred Million Won.

위탁개발에 따른 총 사업비는 약 540억 원으로 이중 국·시비 40억 원 지원금 이외는 한국자산관리공사가 조달하여 추진하였다(참여 주체별 역할 및 사업구조는 <Figure 2> 참조). 위탁개발비를 회수하기 위한 주요 재원으로서 준공시설물의 임대 운영 수입은 연 약 22억 원으로 추산하여 20년의 위탁기간이 적용된다.

대구시민회관 리노베이션 사업 성과는 대구시의 오랜 숙원 사업이었던 노후화된 공연시설의 문제 개선, 지역 내 새로운 복합문화공간의 단장, 도심의 토지이용 제고 등으로 평가할 수 있다.¹¹⁾

하지만 일부 제약 요건으로 인해 준공시설물의 임차 수요 유치에 제약이 따랐다. 당초 보존 가치가 높은 건축물로서 기존 건축구조 보존 및 공연시설 용도 유지 조건으로 리노베이션하면서 주변 임차 수요를 고려한 계획·설계 등에 한계가 있었기 때문이다. 이러한 이유 등으로 재개관 이후 근생시설 등 일부 수익 시설에 대한 임차인 유치실적은 전무한 상황이다. 당초 예상했던 연 임대수입액이 미달하자 한국자산관리

공사의 단위 사업연도 개발원리금의 상환문제가 발생하였다. 이에 대구시는 일부 시 재정을 지원하고, 한국자산관리공사는 위탁관리수수료 일부를 할인하는 방향으로 상호 협의·조정하게 되었다.

두 번째 사례인 광주시 남구청사 리모델링사업은 대구시민회관 리노베이션 사업보다 뒤늦은 2012년 초에 시작되었으나 2013년 초에 먼저 준공하여 남구청사를 개청하였다. 동 사업의 대상은 도심에서 10년간 방치되어온 구(舊) 화니백화점 건물이다. 광주시 남구는 1995년에 서구로부터 분구되었는데, 이후 오랜 기간 가설 건축물을 남구청사로 사용했다. 이로 인한 여러 문제들을 개선하기 위해 구청사 건립 등을 목적으로 장기방치 건축물인 구 화니백화점 건물을 매입하게 되었다. 광주시와 남구는 장기방치 건축물의 리모델링을 통해 남구청사, 구의회 시설, 기타 공공시설 등을 집적한 행정 거점을 조성하여 민간건물 임차에 따른 재정 부담을 완화하고 대민행정서비스의 질을 제고하고자 하였다. 다른 한편으로는 도심의 장

11) 연구 과정에서 확보한 일부 자료에 근거하여 해당 사업의 성과·한계점을 평가함에 따른 어려움을 보완하기 위해 대구시 담당자 개별 인터뷰(2015년 10월 13일, 대구시청) 조사 내용 등을 참조하여 기술함.

기방치 건축물로 인한 도시 미관·경관 저해문제, 범죄·안전문제, 원도심 활력 저하문제 등을 개선하고자 하였다. 이러한 사례도 지자체 자체 추진의 한계로 사업 착수가 지연되다가, 위탁개발제도 도입 이후 한국자산관리공사에 위탁하여 숙원 사업을 추진하게 되었다.

4만 7천㎡의 부지에 지상 9층~지하 6층 규모의 남구종합청사를 리노베이션 방식으로 조성하고, 남구의 종합청사 공간¹²⁾ 이외에 판매·근생시설과 시민 휴식 공간 등도 일부 마련하였다.¹³⁾

위탁개발에 따른 총 사업비는 약 302억 원으로, 한국자산관리공사가 전액 조달하여 사업을 추진하였다 (<Figure 2> 참조). 위탁개발비 회수의 주요 재원으로서는 준공시설물의 임대수입은 수입은 연간 약 20억 원으로 추산하여 22년의 위탁 기간이 적용된다.

광주시 남구청사 리모델링사업의 성과는 위탁개발 방식을 활용하여 지자체의 별도 차입 부담 없이 공공 복합청사를 확보하였다는 점이다. 복합청사 거점을 마련하여 대민행정서비스를 제공하고, 여러 공공기관의 민간건물 임차에 따른 재정 부담도 일부 절감하게 되었다. 또한 당초 의도대로 도심부의 장기방치 건축물을 종합청사로 탈바꿈함으로써 도심경관을 개선하고 주변 도심지역의 활성화를 촉진하는 계기를 마련하게 되었다.¹⁴⁾

광주시 남구청사 리모델링사업도 대구시의 사례처럼 일부 한계점이 지적되는데, 준공 이후 판매·근생 시설(지상 2~4층)에 대한 임차 실적이 저조하다는 점이다. 연 예상 임대수입액의 미달로 인해 위탁개발비의 적정 회수문제가 제기되는 상황이다. 위·수탁개발

계약 체결 시 22년간 연 20억 원의 임대수입으로 한국자산관리공사가 개발 원리금을 회수하는 것으로 계획되어 있다. 하지만 임대수입액 미달 시 한국자산관리공사의 단위 사업연도 상환 부족액 처리에 대한 명확한 기준이 없기 때문이다. 광주시 남구는 향후 임대수입 발생 추이 진단을 통해 계약된 위탁기간 종료 이전에 필요시 위탁기간의 연장 조정방안을, 한국자산관리공사는 단위 사업연도 상환 부족액에 대한 추가 금융비용 발생문제를 포함한 처리방안 등을 각각 고려하는 상황이다.

한편, 예상 임대수입 미달의 또 다른 원인으로는 위탁개발제도 도입 초기에 추진된 사업 특성에서 찾을 수 있다. 장기회수 특성을 고려한 위탁개발계획 수립 시 주변 지역 특성을 반영한 임차 수요 추정외의 한계, 사전임차인 유치 등 키 테넌트(key tenant) 유치·운영·관리전략 미흡 등이 지적되고 있다.¹⁵⁾

3. 민간참여 개발방식 적용 사례

본 논문에서 검토하는 성남시 분당벤처타운 개발과 고양시 원마운트개발의 사업 개요는 <Table 4>와 같다.

성남시 분당벤처타운 개발사업은 성남시 공유재산 등을 활용하여 성남시의 지역전략산업 거점을 조성한 사례다. 성남시는 직접 사업 추진방안을 검토하였지만, 재정 부담과 사업 추진·관리 전문성 부족 등으로 철회하고 민자사업 추진방향으로 변경하였다. 준·민·관 공동방식으로 개발하고자 공모를 통해 민간시행자를 선정하여 부지 매각 및 사업 협약을 체결하였다.

12) 1층 일부 및 5~9층은 남구종합청사 공간으로 활용함.

13) 광주시 남구청, 구의회, 보건소 및 병원 등 민간 임차인이 입주하고 있음.

14) 광주시 남구청사 리모델링사업의 완료를 계기로 인근에 위치한 옛 보훈병원부지(공유지)를 활용한 지역 활성화사업 추진방안과 그에 따른 주변 백운고가 철거방안 등 추가사업 추진을 위한 사업화 방안이 논의되고 있음. 광주시 남구청 담당자 인터뷰(2015년 9월 10일, 광주시 남구청) 조사 결과 참조.

15) 광주시 남구청 담당자 인터뷰(2015년 9월 10일, 광주시 남구청) 조사 결과 참조.

Table 4_ Summaries of Private Participation Approaching Projects

Category	Seongnam Bundang Venture Town Development	Goyang One Mount Development
Development Approach	Sale	Lease(50years)
Implementor	SK Consortium	One Mount Consortium
Area(m ²)	18,000	48,000
Period of Execution	2002. 2~2005. 8	2007. 12~2013. 5
Expenses*	4,200	2,500
Recovery Sources of Expenses*	Sale and Lease Income	Lease Income
Purpose of the Project	<ul style="list-style-type: none"> • Composition of the Regional Venture Industrial Base • Strengthen the Strategic Industrial Base of Seongnam City Industry Development 	<ul style="list-style-type: none"> • Composition of Support and Sevice Facilities for KINTEX • Local Economy Revitalization related with KINTEX and MICE Industry of Goyang City
Uses	Office, Residence, Commerce etc	Entertainment, Sports, Leisure, Spa, Sales and Commerce etc
Building	Venture Town I, II	B3~F9

Note: * One Hundred Million Won.

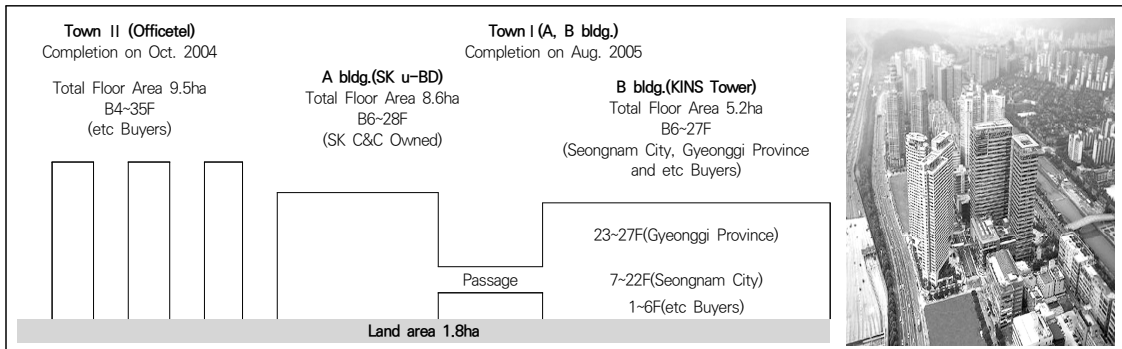
이때 민간시행자로 하여금 준공시설물 전체 연면적의 60% 이상을 벤처기업 집적시설로 조성토록 하였다.¹⁶⁾ 2002년 초에 착공하여 2005년 8월 준공하였으며, 2015년 9월 현재 SK C&C 본사 및 독일의 SIEMENS사 R&D센터, 성남산업진흥재단, 국내 벤처기업 등 27개 회사가 입주하고 있다. 성남시의 벤처기업 집적지구의 하나이자 지역산업 거점의 하나로 자

리하고 있다.

성남시 분당벤처타운 개발사업은 약 1만 8천m² 부지 면적에 분당벤처타운 I, II를 조성하였으며, I 타운은 업무 기능, II 타운은 오피스텔, 주거 기능 등으로 구성된다(<Figure 3> 참조).

민간시행자로 선정된 SK컨소시엄은 총 사업비 약 4,200억 원¹⁷⁾을 조달하여 분당벤처타운을 조성하고,

Figure 3_ Summary of Bundang Venture Town Development in Seongnam City

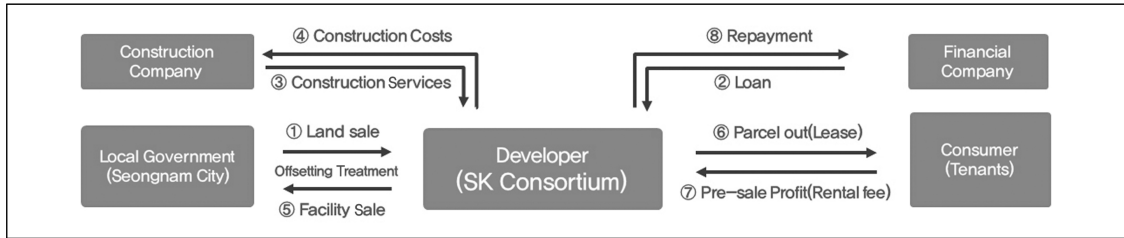


Source: Seongnam City. www.seongnam.go.kr(accessed October 23, 2015).

16) 지식기반산업 육성을 위한 지원서비스를 효율적으로 전달하고 관련 기업들의 집적을 유도하는 등 산업네트워크 구축을 위하여 2001년 9월에 대상 부지를 포함한 주변 일원을 벤처기업 육성 촉진지구로 지정함.

17) 토지가액이 포함된 총 사업비임.

Figure 4 _ Business Structure of Bundang Venture Town Development in Seongnam City



최종 준공시설물의 분양·매각·임대 수입 등으로 투입 비용을 회수하였다(<Figure 4> 참조).

성남시 분당벤처타운 개발사업 구조 특성의 하나이자 성공적 추진 요인의 하나는 ‘상계 처리’ 방식이다. 민간시행자의 공유지 매입대금과 성남시가 벤처기업 유치 목적으로 분양받을 준공시설물의 분양대금을 상계 처리한 것이다. 민간시행자는 토지매입비 조달부담 완화¹⁸⁾, 키 테넌트 확보¹⁹⁾ 등으로 사업리스크를 완화하였다. 동시에 성남시는 양질의 벤처집적공간을 확보함으로써 양자에 모두 이익이 되는 성과를 이끌어냈다.²⁰⁾

또 다른 성공적 추진 요인은 성남시가 민간시행자의 회수리스크를 완화하여 사업 실행력을 제고할 수 있도록 다양한 방식으로 지원하였다는 점이다. 일정 수준의 미분양·임대물량 발생 시 추가 매입 등에 대한 협약체결²¹⁾을 예로 들 수 있다. 사전에 벤처업체 입주 수요조사·유치를 지원하여 지역산업기반 구축

을 피하면서 동시에 시행자 분양리스크 최소화를 선제적으로 지원하였다는 점에서도 의미가 크다. 민간시행자에 대한 지자체의 다양한 지원은 부동산 침체기에 대규모 개발사업을 비교적 안정적으로 추진할 수 있었던 주요인으로 평가할 수 있을 것이다.²²⁾

궁극적으로 성남시는 공유재산의 공모매각과 주민·관공동방식으로 사업 전 과정에 참여함으로써 별도 재정 부담 없이 양질의 전략산업 육성 거점시설을 확보할 수 있게 되었다. 벤처중소기업 육성을 위한 기업입주시설공간 등으로 저렴하게 제공하는²³⁾ 한편, 다양한 기업 지원서비스를 추가 발굴·지원함으로써 지속적인 지역경제의 발전 거점으로서 기반을 마련해 오고 있다.²⁴⁾

두 번째 사례는 고양시 원마운트 개발사업으로, 공유지의 장기임대를 통해 지자체의 목적 사업을 추진한 경우다. 2007년 말 착공하고, 2013년 5월 준공·개장하여 운영 중이다. 이 사업은 고양시가 한국국제전

18) 성남시와 민간시행자 간의 토지매매 계약 시 토지대금의 10%를 현금 납부하고, 90% 잔금은 준공 후 시설물 일부로 대물 상계 처리하는 방식을 취함.

19) 성남시와 경기도가 토지매각 대금 대신 준공시설물을 분양받아 벤처기업 및 성남산업진흥재단 등이 입주함.

20) 성남산업진흥재단 담당자 인터뷰(2015년 9월 4일, 성남산업진흥재단) 조사 내용을 참조하여 기술함.

21) 분양 공고일 기준 1년 경과 이후 연면적의 일정 비율 이상 미분양·임대가 발생할 경우 일정 금액 범위에서 성남시가 잔여 물량을 추가 매입하는 것으로 협약을 체결함. 세부사항은 비공개 대상임.

22) 성남산업진흥재단 담당자 인터뷰(2015년 9월 4일, 성남산업진흥재단) 조사 내용을 참조하여 기술함.

23) 주변 시세 50% 수준임.

24) 성남시 산하 비영리전문기관인 성남산업진흥재단을 통해 벤처기업입주시설 등 시유재산을 체계적으로 운영·관리하고, 입주기업 활동에 대한 전문 서비스 제공 등을 통해 당초 동 개발사업의 취지를 지속적으로 유지해오고 있음.

시장(KINTEX, 이하 '킨텍스') 및 한류월드사업 등 MICE 산업과 연계한 지역경제 활성화를 목적으로 도시개발 사업구역²⁵⁾ 내 킨텍스 지원 및 활성화 기능 유치·시설의 필요에 의해서 비롯되었다.

고양시 원마운트 개발사업을 추진하기 위해 고양시는 킨텍스 지원 및 활성화 시설 유치 공모 등을 통해 민간시행자를 선정하고, 민간시행자가 킨텍스 지원·활성화 시설을 유치·조성할 수 있도록 유도하였다. 특히 사업에 필요한 대규모 민자 유치의 한계점을 고려하여 토지비²⁶⁾ 부담 완화 차원에서 시유지를 50년 간 장기 임대하는 방식을 적용하였다.

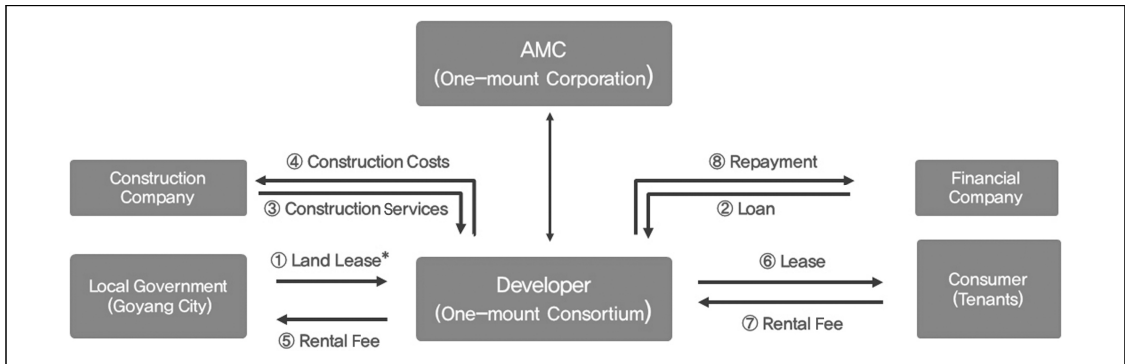
민간시행자로 선정된 원마운트 컨소시엄은 토지비를 제외한 총 사업비 2,500억 원을 조달하여 시설물을

조성하고,²⁷⁾ 준공 이후 50년간 시설물의 운영·관리 등을 통해 회수한다. 시유지의 임대 기간 종료 이후 준공시설물의 소유권은 지자체로 이전된다(<Figure 5> 참조).

고양시 원마운트 개발사업이 비교적 성공적으로 추진된 주요 원인으로 고양시의 다양한 지원을 꼽을 수 있다.²⁸⁾ 시유지의 50년 장기 임대를 통해 시행자의 토지매입비 부담을 완화하고, 토지임대료 감면²⁹⁾, 세제 인센티브³⁰⁾, 지구단위계획구역 내 특별계획구역 지정을 통한 수익보전 방안 적용³¹⁾, 홍보·마케팅 지원 등을 통해 실행 가능한 사업 구조가 형성될 수 있도록 적극 지원하였다.³²⁾

현재 운영 중인 원마운트 스포츠몰, 상업시설 등은

Figure 5 _ Business Structure of One Mount Development in Goyang City



Note: Land and Facility will be return to Local Government after end of lease.

- 25) 고양시는 2001년 킨텍스 및 한류월드 부지를 도시개발 구역으로 지정하고, 도시개발 사업을 통해 약 45만 평 규모의 부지를 개발함. 이 중 원마운트사업 부지는 약 4만 8천㎡ 규모에 해당함.
- 26) 토지조성비는 약 1천억 원임.
- 27) 지상 9층, 지하 2층 규모로서, 스포츠시설 등을 포함하는 위락시설 중심으로 개발됨. 스파 및 스포츠레저 전문시설, 상업·판매시설 등의 용도가 포함됨.
- 28) 고양시 원마운트 개발사업 참여 민간관계자 인터뷰(2015년 11월 5일, (주)하우파트너스) 조사 내용을 참조하여 기술함.
- 29) 「외국인투자유치촉진법」 제13조 제3항에 근거하여 공유지 공시가지 총액의 1%를 연 임대료로 적용하고, 「고양시 공유재산 관리조례」 제30조에 근거하여 산정된 토지임대료의 추가 75% 감면이 적용됨.
- 30) 원마운트는 기부채납 조건으로 축조한 영구시설물로서 「공유재산법」 및 지자체 조례에 따라 취득세 약 59억 원이 면제됨.
- 31) 당초 해당 부지는 체육시설 용도이나, 특별계획구역 지정을 통해 허용용도 제한 규정을 일부 완화 적용할 수 있도록 함. 전체 연면적의 30% 이하 범위에서 상업·판매시설 등 수익시설 도입을 허용함.
- 32) 외국인 투자 유치 및 관내 일자리 창출 등 지역경제 기여도를 고려하여 산정함.

개장 이후 외국인을 포함하여 한 해 약 160만 명이 방문하는 수도권 서북권역의 대표적 위탁시설로 자리 매김하고 있다. 또한 동 사업의 원활한 추진을 계기로 도시개발사업 조성부지 내 민간투자 증대 등 연쇄적 성과를 이끌어내는 데 기여한 것으로 평가되고 있다.³³⁾

IV. 공유재산의 유효활용 개발방식에 대한 시사점

1. 공공참여 개발방식에 대한 시사점

공공참여 개발방식 즉 공공 수탁기관을 활용하는 위탁개발방식에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사업 구조 특성상 공유재산의 소유권은 유지하면서 공공 수탁기관의 전문성과 자금 조달력을 활용하여 지역 복합문화 거점이나 공공행정 거점 조성 등의 공익사업이나 정책사업 등을 추진할 수 있는 유용한 대안이 될 수 있다.

둘째, 준공시설물의 장기운영 수익을 회수 재원으로 하기 때문에 지자체는 공유재산의 소유권을 유지하면서 별도의 예산 지원을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 개발이익과 동시에 최종 비용회수 리스크도 지자체에 귀속되기 때문에 명확한 회수계획에 기반한 사업 추진을 통해 회수리스크를 최소화할 필요가 있다.

공공수탁기관은 위탁개발 수수료를 수취하면서 공익사업 지원 등 공익성 제고에 기여할 수 있다. 하지만 일시에 개발비를 투입하고 장기에 걸쳐 회수하므로 대규모 사업을 동시에 다발적으로 추진할 경우 부채율 증가 등에 유념할 필요가 있다. 개발비 조달방안

의 다각화가 필요한 부분이다. 또한 공익시설 이외 수익시설 유치가 어려울 경우 임대수입 확보에 한계가 있다. 입주 수요 및 키 테넌트 유치 여건, 지자체 재정 투입 여건 등을 토대로 합리적이고 실행 타당한 위탁개발계획을 수립하여 예상 가능한 범위에서 안정적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 위탁개발방식의 활성화를 위해서는 일부 미비제도의 개선이 필요하다. 공유재산의 운영관리지침 등에 단위 사업연도 예상 임대수입 미달 시 위탁개발비 정산에 관한 세부 처리 기준 등에 대한 보완이 필요하다. 또한 위·수탁개발계약 체결 시 구체적인 개발비 회수방안 이외에 위·수탁기관의 책임·역할 범위 등도 명확히 할 필요가 있다.³⁴⁾

2. 민간참여 개발방식에 대한 시사점

첫째, 공유재산의 소유권을 민간시행자에게 매각 또는 임대하고, 민간시행자의 자금력과 전문성에 기반하여 추진하는 사업방식이다. 다양한 민간 자원과 전문성을 극대화하여 수천 억 원이 소요되는 지역산업 거점 조성 등의 정책사업을 추진하는 대안이 될 수 있다. 공유재산의 소유권 이전 등으로 공유재산 축소에 대한 기피경향이 있지만, 대물 상계 처리할 경우 지자체는 단순 매각대금 대신에 필요한 공익시설 등 새로운 형태의 공유재산을 확보할 수 있다.

둘째, 지자체가 의도하는 유효활용 목적을 달성하기 위해서는 개발 목적과 방향을 명확히 하고, 공모 등을 통해 일정 조건에 부합한 민간파트너를 선정하는 것이 중요하다. 또한 민간시행자 선정 및 협약체결

33) 킨텍스 및 한류월드 조성 부지 내 예정된 주거·오피스시설 등의 신축 및 분양 완료를 촉진함. 특급호텔(고양 MVL) 등의 전략적 유치 성공 등에 기여하였음.

34) 「공유재산법」에 따른 위탁개발은 공유재산법령, 민법 및 위·수탁개발 계약으로 그 내용이 정해짐. 또한 위·수탁개발 계약은 사인간의 계약으로 간주되어 위탁수수료 등의 미지급 처리에 대한 세부 계약 내용의 부재로 갈등이 발생될 경우 민법상 규정이 적용됨.

이후에는 사업 전 과정에 걸쳐 다양한 지원방안을 모색할 필요가 있다. 궁극적으로 지자체 목적을 달성하기 위해서는 민간시행자로 하여금 실현 가능한 사업 구조를 만들어갈 수 있도록 지원하는 것이 핵심적인 성공 요인의 하나이기 때문이다. 공공의 키 테넌트 입주 및 기업 유치 촉진 지원, 미분양·임대 물량 등에 대한 일부 매입 협약 등은 회수리스크를 완화함으로써 다양한 민자 유치에 기여할 수 있다. 공유지의 장기임대에 따른 토지비 부담 절감, 입주 영업자에 대한 안정적 영업권 확보, 지구단위계획구역 내 특별계획 구역 지정을 통한 허용용도 규제 완화, 취득세 면제 인센티브 등도 예로 들 수 있다. 특히 민간시행자에 대한 공유지의 장기 저렴 임대 지원은 사업비를 절감함으로써 민자 유치 촉진에 주요 역할을 할 수 있다. 한편, 민간시행자는 안정적 사업 추진을 통해 회수리스크를 최소화할 수 있도록 합리적인 계획을 수립할 필요가 있다. 특히 수익성과 수익성의 균형이 필요하다. 세부 콘텐츠의 발굴 및 수요를 진단함에 있어서는 배후 시장 규모를 합리적이고 타당하게 반영할 필요가 있다.³⁵⁾ 이러한 사업 방식은 단순 매각이 아닌 지자체와 민간시행자 모두 윈윈할 수 있는 협력이 전제되어야 한다는 점에서 준·민·관 공동방식으로 이해할 필요가 있다.

셋째, 민간참여 개발방식을 확대 적용, 활성화하기 위해서는 「공유재산법」상에 민간의 참여 근거 규정을 도입할 필요가 있다. 민간에 대한 공유재산의 매각이나 장기임대 등은 특혜 시비 우려 등으로 지자체 담당자는 대부분 보수적으로 대응할 가능성이 높다. 관련 근거 규정을 도입할 경우 의사결정의 객관성, 타당성을 담보할 수 있으므로 보다 적극적인 활용과 대응방

향을 고려할 수 있을 것이다. 아울러 공유재산을 활용한 다양한 공익사업이나 정책사업 등을 원활히 추진하기 위해서는 공유재산의 임대기간 및 임대료 등의 조건을 완화·적용할 수 있도록 지자체 조례 등에 반영할 수 있는 근거 규정의 도입 등도 필요하다.

V. 결론

최근 행복주택 공급 및 도시재생 선도사업 추진, 노후 공공건축물 리뉴얼 선도사업 추진 등과 같이 도심 내 공유재산의 유효활용과 연계된 정책사업들이 이어지고 있다. 아직은 공유재산의 유효활용과 연계한 개발 사업으로 활성화되지 않았지만 향후 개발 수요 증가 등에 적절히 대응하기 위해서는 관련된 주요 이슈와 쟁점 등을 파악하고 보완·개선방향을 모색할 필요가 있다.

본 논문은 이러한 배경에서 시작하였으며, 사례 분석을 통해 개선방향과 향후 유사 사업을 추진코자 하는 지자체나 공공수탁기관, 민간 참여자들에 대한 착안점, 시사점 등을 검토코자 하였다. 일부 사례이지만 추진된 공유재산의 개발 사례 분석은 유효활용 개발방안에 관한 선행연구가 부족한 여건에서 유용한 참고자료가 될 것으로 생각한다.

공공수탁기관에 의한 공공참여 개발방식이 위·수탁기관의 공·공 신뢰에 기반하여 비교적 단순하고 명확한 개발방식으로 자리하기 위해서는 장기 위탁기간을 통해 개발비용을 안정적으로 회수할 수 있어야 한다. 기획 단계에서부터 임차 수요 진단 및 사전 임차인 유치 전략, 지자체의 재정 지원 여건 등을 토대로 합리적이고 타당한 위탁개발계획이 수립되도록 해야

35) 고양시 원마운트 개발사업의 경우, 기획 당시 콘텐츠 내용과 특성 등을 고려하여 서울특별시 외곽·경기도 북부·인천광역시 등 서북권역 인구 약 1만 5천만 명을 배후 인구로 가정·수요 추정하고 사업기획안을 마련함. 전 원마운트 개발업무 담당자 인터뷰 조서[2015년 11월 5일, (주)하우파트너스] 결과 참조.

할 것이다. 또한 위탁개발비 회수 재원으로서 임대용 영관리 수입이 부족할 경우 사업연도 단위 개발원리금의 적절한 회수방안에 대한 명확한 처리 기준을 관련 법제상에 마련할 필요가 있다.

민간참여 개발방식은 대규모 사업비 조달이 필요한 국가나 지자체 등의 주요 정책사업으로서 부득이 민간 부문의 자금과 전문성을 활용하기 위해서는 공모매각이나 공모임대를 통해 소기의 목적을 달성할 수 있는 대안의 하나다. 사업을 추진하는 전 과정에 있어서 민간시행자가 실현 가능한 사업 구조를 만들어갈 수 있도록 자율성을 반영하고 불필요한 규제를 완화하는 등 지자체의 다양한 지원이 필요하다.

끝으로 본 논문은 공유재산을 중심으로 연구 범위를 한정함으로써 국유재산 개발관련 제도 운영방식과의 차이점 등을 면밀히 분석하지 못한 한계점이 있다. 향후 국유재산과 공유재산의 유효활용 개발 사례의 비교분석 등 추가 연구가 필요하다.

참고문헌 ●●●●

1. 김윤중, 김성희. 2014. 사유지 개발사업의 민간자본 활용방안 연구. 서울: SH공사 도시연구소.
Kim Yunjoong and Kim Seonghee. 2014. *A Study on the Application using Private Finance for Local Government- Owned Real Estate*. Seoul: Urban Institute of Seoul Housing and Communities Corporation.
2. 김주진. 2015. 도시재생사업의 공유지 활용 개발방식 유형별 특성과 시사점. 2015년 한국도시재생학회 하반기 종합학술대회 발표자료: 19-41.
Kim Joojin. 2015. Features by types of development approach and implications of urban regeneration model using municipalities-owned land. *Autumn Symposium of Korea Urban Regeneration Association Presentation material*: 19-41.
3. 김주진, 이종권, 김옥연, 안대현, 배종주, 임철우, 류동주. 2016. 공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안 연구. 대전: 토지주택연구원.

- Kim Joojin, Lee Jongkwon, Kim Okyeon, Ahn Daehyun, Bae Jongju, Lim Chulwoo and Ryu Dongju. 2016. *A Study on the LH Model for Urban Regeneration using Municipalities-owned Land*. Daejeon: Land and Housing Institute.
4. 김진, 정영진, 김준호, 이현준, 홍성연. 2015. 국공유지 필지 관리의 문제점 및 개선방안. 한국산학기술학회논문지 16권, 1호: 136-145.
Kim Jin, Chung Yeongjin, Kim Junho, Lee Hyeonjun and Hong Seongun. 2015. A study on the problem and improvement plan of management of public land parcels. *Journal of Korea Academia-Industrial Cooperation Society* 16, no.1: 136-145.
5. 배병일, 이진수, 조장우. 2014. 경상북도 공유재산 관리의 합리화 방안. 대구: 경상북도·영남대학교 산학협력단.
Bae Byeongil, Lee Jinsu and Cho jangwoo. 2014. *A Study on the Methods of Management of Gyeongsangbuk-do Owned Real Estate*. Daegu: Gyeongsangbuk-do and Industry-University Cooperation Foundation, Yeongnam Univ.
6. 서수정, 염철호, 김승남, 임현성, 이경재, 최문영. 2014. 국유지 개발 활성화 방안 연구. 세종: 기획재정부.
Seo Sujung, Yeom Chulho, Kim Seungnam, Lim Hyeonsung, Lee Kyungjae and Choi Munyeong. 2014. *A Study on the Methods of Development of State Property*. Sejong: Ministry of Strategy and Finance.
7. 서울특별시. 2013. 공공토지자원의 체계적 관리 및 활용방안. 서울: 서울특별시.
Seoul Metropolitan City. 2016. *Systematic Management System and Utilization of The Public Land*. Seoul: Seoul Metropolitan Government.
8. 안전행정부. 2014. 공유재산 업무편람. 세종: 안전행정부. Ministry of Security and Public Administration. 2014. *A Handbook of Public Property*. Sejong: Ministry of Security and Public Administration.
9. 오준걸. 2013. 공공주체에 의한 국내 유희공간의 공공적 재생 방향에 관한 연구: 한국자산관리공사의 국유지 위탁 시범 개발사업을 중심으로. 한국산학기술학회논문지 14권, 6호: 3005-3012.
Oh Joongul. 2013. A study on public renewal of abandoned space by public sector-focused on KAMCO pilot projects. *Journal of Korea Academia-Industrial Cooperation Society* 14, no.6: 3005-3012.
10. 이준우. 2006. 국공유지 신탁법제 개선방안 연구. 서울: 한국법제연구원.

- Lee Junwoo. 2006. *A Study on Improvement for Trust Legislation about Public Lands*. Seoul: Korea Legislation Research Institute.
11. 이준우, 김세진. 2009. 국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구. 과천: 기획재정부.
Lee Junwoo, Kim Sejin. 2009. *A Study on Improving Alternatives of State-owned Property Management System*. Gwacheon: Ministry of Strategy and Finance.
12. 장재일. 2012. 국공유지 무상양도를 활용한 재개발사업의 공공지원 방안. 부동산학연구 18권, 1호: 93-106.
Jang Jaeil. 2012. A study on a public support method using the gratuitous public land conveyance system. *Journal of the Korea Real Estate Analysts Association* 18, no.1: 93-106.
13. 전준우. 2015. 장기토지임대방식을 통한 국유지 활용 증진 방안. 도시재생 1권, 1호: 5-22.
Jeon Junwoo. 2015. A study on the efficient state land use through long-term land leasing business model. *Journal of Urban Regeneration* 1, no.1: 5-22.
14. 지대식, 조판기, 김승중. 2004. 국·공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구. 서울: 감사원·재정경제부.
Ji Daesik, Cho Panki and Kim Seungjong. 2005. *A Study on Efficient Management of Government-Owned Real Estate*. Seoul: The Board of Audit and Inspection of Korea and Ministry of Strategy and Finance.
15. 최순영, 조임곤. 2013. 국유재산의 효율성 제고를 위한 활용 방안. 서울: 한국행정연구원.
Choi Sunyeong and Cho Imkon. 2013. *How to Create an Effective and Efficient National Properties in Korea*. Seoul: Korea Institute of Public Administration.

- 논문 접수일: 2016. 9. 19
- 심사 시작일: 2016. 10. 19
- 심사 완료일: 2016. 11. 18

요약

주제어: 공유재산 및 물품에 관한 법률, 공유재산, 위탁개발, 민간참여 개발

도시재생사업과 같은 정책사업이 추진되면서 공유재산의 유효활용 필요성이 증가하고 있다. 본 논문은 공공 수탁기관 및 민간시행자가 각각 참여한 공유재산 개발 사례를 분석하여 유효활용 개발 촉진을 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 위탁개발기관의 적기 개발비용 회수를 위한 명확한 규정의 보완이 필요하다. 둘째, 지자체와 민간시행자 간의 신뢰할 만한 협업이 전제된다면, 공유재산의 매각이나 임대를 통한 민간참여 개발방식

은 대규모 비용의 정책사업 실행을 위한 대안이 될 수 있다. 이 경우 공유재산 활용방향에 대한 지자체의 명확한 비전과 목표가 전제되어야 한다. 민간시행자의 사업 실행력 제고를 위한 다양한 지원도 필요하다. 끝으로 두 가지 접근방식 모두 비용회수 리스크를 최소화하기 위해 사전 수요 진단 및 키 테넌트 유치 전략을 토대로 합리적이고 타당한 개발계획 수립이 중요하다.

