

도시재생사업에서 유휴 국·공유지 활용의 ‘현장적 한계’ 연구 -충주시 도시재생사업(일반사업)을 중심으로-

최순섭
한국교통대학교 건축학부

A Study on ‘Limitation in the Field’ of Urban Regeneration Project using Under-used Public Owned Land -Focusing on Urban Regeneration Project(General type) of Chungju-

Soon-Sub Choi
School of Architecture, Korea National University of Transportation

요 약 균형발전의 국책사업인 도시재생 뉴딜사업의 목적을 달성하기 위해서는 2014년 도시재생 선도사업과 2016년 일반사업 현장에서 발생한 문제와 원인들을 통해 대안을 찾을 필요가 있다. 정책으로 권장되는 유휴 국·공유지 매입 진행 사업에도 많은 어려움이 나타난다. 특히 ‘현장·실무단계’에서 이해관계 기관들의 요구와 입장 차이로 백지화 또는 지연되어 활성화계획이 수정·변경되는 경우가 빈번히 일어난다. 연쇄적으로 지가 상승과 주민조직들 이해관계 충돌이 발생하여 타·사업에도 영향을 준다. 따라서 본 연구의 목적은 도시재생사업에서 유휴 국·공유지를 활용할 경우 발생하는 ‘현장·실무단계’의 한계를 도출하고 대안을 제언하는 것이다. 이를 위해, 2장에서 도시재생사업에서 부지확보 중요성을 드러내고, 3장에서 유휴 국·공유지 활용사업 이점을 ‘합의의 중립성’, ‘재원의 경제성’, ‘위치적 중심성’으로 증명한다. 마지막으로 4장에서 활성화계획 수립 및 실행단계에서 일반적으로 드러나는 국·공유지 활용사업 이해관계와 문제를 분석한 후 제언을 한다. 단, 본 연구는 이해관계기관 담당자들 보안요구에 의해 인터뷰 내용 중 직접 참여한 충주시 도시재생사업 사례와 공유되는 부분을 정리하였다.

Abstract To achieve the purpose of balanced development over the country' of the Urban Regeneration (New Deal) Project, it is necessary to find alternatives through the source of trouble in previous Urban Regeneration Projects. In particular, there are many difficulties, including the process of purchasing public land recommended by the related policies so that the activation plan is frequently revised or changed. There are definite gaps between the situation and institutional guidance at the 'field and practical stage', which triggers land price hikes and conflicts between the residents' organizations, and eventually affects the implementation of other sub-projects. Therefore, this study derived the limitations and suggestions at the 'field and operation level' that occur when under-used public land is used in Urban Regeneration Projects. Chapter 2 reveals the importance of securing land in Urban Regeneration Projects. Chapter 3 reports the advantages of under-used public-owned land based on the 'neutrality for agreement', 'economic resources', and 'locational centrality'. Finally, Chapter 4 analyzes the critical issues of public-owned land utilization projects generally revealed during the implementation of the Activation Plan and provides bottom-up suggestions.

Keywords : Under-Used Public Owned Land(POL), Urban Regeneration Project(URP), Activation Plan, Replotting Land, Public Agent

이 성과는 2017년도 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017R1c1b5017259).

*Corresponding Author : Soon-Sub, Choi(Korea National Univ. of Transportation)

email: sschoi@ut.ac.kr

Received March 30, 2021

Revised April 20, 2021

Accepted August 5, 2021

Published August 31, 2021

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

2013년 말, '도시재생특별법'이 제정·시행되고 2014년 13곳의 선도지역을 시작으로 2016년 전국 23개 대상지가 선정되었으며, 2017년 시작된 도시재생 뉴딜사업을 통해 25개, 2018년 99개, 2019년에는 98곳, 2020년은 70개소가 선정되어 전국 381개의 도시재생의 '사업'들이 실행되었으며 진행 중이다.

특히, 도시재생 뉴딜사업과 이전 일반사업 절차 차이는 효율적 계획 및 선정과정에 있다. 즉, 활성화계획이 수립 후 선정되던 것이 사업계획서 수립 및 제출 후 선정되고 이후 본격적인 활성화계획이 수립되는 것이 뉴딜사업 과정이다. 세부사업들의 유형과 예시, 가이드라인 등을 국토부에서 제공하여 효율적 계획수립이 뉴딜사업에서는 가능해졌다[1]. 하지만 계획수립 과정에서 공통적으로 지역재생 '주제'를 결정하는 물리적 거점(앵커시설) 구축사업을 포함하여 부지매입은 필수로 수반된다. 또한 부지매입은 '도시재생특별법 제30조'에 명시되듯이 국유지 교환·양여·개발 등 방안으로 적극 매입 및 활용하도록 권장한다. 문제는 문서위주의 제안서와 심사과정의 진행 후 현장에서 협의·합의가 지연되거나 백지화되는 경우가 빈번하게 일어나는 것이다[2]. 결국, 사업지연으로 주민 관심과 참여를 저조하게 하며, 사업변경 여지로 갈등이 확대되기도 한다. 즉, 부지매입은 계획실행의 주요 시작이자 과정임에도 '현장적 한계'가 드러나고 있는 것이다. 반면 제도적 지원은 미비하다.

따라서 본 연구에서 도시재생사업에서 정책으로 권장하는 유휴 국·공유지 활용·매입과정에서 발생하는 '현장·실무차원' 문제를 드러내고 분석한다. '현장'에서 제도와 실행 사이 간극을 축소하는 방식을 찾는 'Bottom-Up'의 '현장형 정책 제언' 연구이다.

1.2 연구의 내용과 방법

유휴공간과 국·공유지의 제도, 정보관리체계, 도시재생사업에서 활용방식 연구는 국토연구원과 건축공간연구원 등을 중심으로 정책연구로 진행되었다[3]. 그러나 관리자 측면에서 체계와 가이드라인 구축에 집중하여 복잡한 이해관계가 발생하는 '현장·실무단계'에서 유효하지 않는 경우가 나타난다. 반면, 현장문제는 묵인되거나, 상위기관으로 제언되는 체계와 과정은 부족한 것이 사실이다.

또한, 국공유지 적극적 활용의 필요성 연구로서, 2017년 '국공유지 관리 및 활용방안 마련 연구(김승주 외, SH

연구원), 2019년 '도시재생구역 내 국유지 효율적 활용 위한 법제도 개선 방안(민승현 외, 서울연구원)', 2019년 '도시 내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안(이승욱 외, 국토연구원)'에서는 공통적으로 국유 '자산가치', '활용가치', '재정절약' 측면을 강조한다. 또한, 도시재생사업 갈등 유형을 인터넷매체(총 14,285건)를 통해 연구한 임미화의 연구[4]에 따르면 '소통부재', '의견대립', '효용성 결여', '재원부족' 등으로 도출하였다. 따라서 도시재생사업에서 국·공유지 활용 실행요소를 Fig. 1.과 같이 '합의', '재원', '입지(효용성)' 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

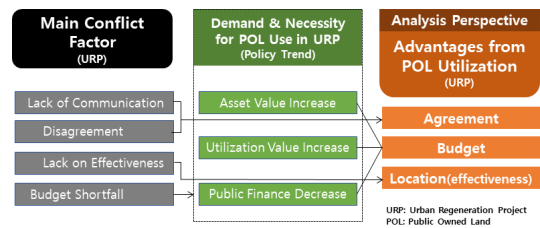


Fig. 1. Diagram to Set Analysis Perspective

우선, 2장에서는 도시재생사업이 필수로 부지매입을 수반하며 '사업' 진행에 주요 과정임을 사례를 통해 분석한다. 3장은 충주시 도시재생사업 활성화계획 수립과정을 통해 유휴 국·공유지를 활용한 도시재생사업 이점을 '합의의 중립성', '재원절약 경제성', '입지적 중요성' 측면에서 분석한다. 4장에서는 부지매입과 협의과정에서 발생하는 문제점을 통해 '현장적 한계'와 '제언'을 도출

Table 1. Interview with Stakeholder of Public Owned Land and Main Question

Group	Question	No.
The Ministry of Strategy and Finance	-POL management system -Returning process of government revenues after selling POL -Budget compilation process for public institution	1
	-Consigned management and development system of POL -Consultation process for POL -Difficulties for developing POL	2
Local Government	-Land purchase procedure in URP -Purchase consultation process for POL -Advantages from using POL in URP -Difficulties in purchasing POL	4
Public Institution	-Purchase consultation process to own POL -Difficulties for selling own POL -Public account management system	2
URP Field Support Center	-Factors to purchase land in URP -Main factors for agreement with residents to choose land in URP -Advantages to use POL in URP -Delayed project issues	4

한다. 특히, ‘관리주체’와 ‘회계’, ‘실무자’ 측면에서 살펴본다. 3장과 4장은 비록 충주시 도시재생사업 사례 중심으로 분석되나, 타지역 현장지원센터, 지자체, 기획재정부, 자산관리공사, 현장지원센터 등 실무자들의 인터뷰에서 공통 내용으로 축약하여 설명한다(Table 1.). 단, 도시재생사업 자료들은 관련 기관과 지자체에서 공개되지 않으며, 인터뷰 담당자가 익명을 요구하기도 하였다. 따라서 직접 참여한 2016년 충주시 도시재생사업 중심으로 공통내용을 서술한다.

본 연구는 도시재생사업이 진행되는 ‘현장과 실무적 관점’에서 유휴 국·공유지 활용의 현실적 문제점과 요소들을 분석한 점이 기존 연구와 차별성을 갖는다. 2014년부터 시작된 도시재생사업 선도사업과 일반사업의 결과들이 모니터링 되면 추가적인 자료들이 축적, 분석될 것이며 추후연구를 통해 구체적인 ‘제도와 정책’, ‘조직’ 측면에서 대안이 설정될 수 있다.

2. 도시재생사업에서 부지확보의 중요성

2.1 도시재생사업과 부지확보의 관계

도시재생사업은 이전 마을만들기사업과 달리, 최소 5만㎡와 평균 20만㎡ 지역에 최소 50억(우리동네살리기), 평균 150-200억(경제기반형 제외)에 이르는 막대한 예산이 투입되는 4-5년의 ‘단발성’ 사업이다. 즉, 활동과 조직에 지원하여 공동체 활성화를 지원하는 사업이 마을만들기 사업이라면, 도시재생사업은 대상지와 예산규모, 자원확보와 사업실행, 성과관리가 명확하므로 물리적 개선을 기반으로 정주 및 일자리 환경을 개선하는 것이 주된 실질적 목적이다. 따라서 도시재생사업에서 지역의 새로운 기능과 활동을 촉진할 거점시설 구축이 중요하다.

예를 들어, 공주시 도시재생선도사업은 중심가로 및 골목길 조성사업을 제외하면 가장 큰 세부사업은 ‘문화예술촌사업’으로서 (구) 공주소방서를 리모델링한 문화창

작 공유거점의 창출사업이었다(Fig 1.). 광주 동구 도시재생사업도 예술가로 상징광장과 청소년공간 거점구축을 위해 토지매입 후 시설을 조성하였다. 또한, 폐

교 활용 시민갤러리 조성사업도 포함하였는데 이는 교육청 부지를 매입하도록 하였다[5].

도시재생 뉴딜사업에서는 거점시설과 함께 주민 공동이용시설, 편의시설로 세분화하여 진행된다. 예를 들어 2017년 선정사업들(경제기반형 제외)은 부지확보를 포함하는 건축물 및 공간시설 관련 구축사업에 556개(사업당 16.5 억원)가 제안되었다[6]. Fig. 2.에서 보듯이 주거지원형을 제외한 일반근린형과 우리동네살리기형은 공원 및 집회시설 공간·건축사업이 다수임을 알 수 있다.

이와 같이 도시재생 ‘사업’에서 부지확보는 필수이며 전체사업의 주요 과정이다. 따라서 사업 실행을 저하는 부지확보 문제와 직결되는 경우가 많다. 새로운 기능 도입의 핵심 공간시설을 유지하고 조직의 운영을 담당하고 있기 때문이다. 따라서 도시재생 뉴딜사업은 부지확보 중요성을 강조한다. ‘신속한’ 사업추진을 위한 부지확보 문제는 선정과정에서 ‘실현 가능성 및 타당성 평가항목 [7]’의 주요 기준이다.

그러나 2019년 제주지역 뉴딜사업들(원도심 모관지구, 서귀포시 월평동, 남성마을, 대정읍)과 2020년 광주역 도시재생사업[8] 등에서 볼 수 있듯이 여전히 사업부지 확보의 지연 문제들이 빈번히 발생하고 있다.

2.2 도시재생 활성화계획 ‘수립단계’의 부지확보 과정 및 한계

도시재생특별법 및 지침에 따라 각 지자체는 ‘도시재생전략계획’ 수립 후 쇠퇴도가 상대적으로 높은 지역을 대상으로 ‘도시재생 활성화계획’을 수립한다. 하지만 도시재생사업은 국비 확보를 전제로 진행되므로 ‘선정을 위한 제안, 즉 ‘평가대상’으로서 활성화계획을 수립한다. 활성화계획은 보통 1년의 기간을 거쳐 입찰로 선정된 용역업체가 수립하는 경우가 일반적이며 뉴딜사업에는 제안서를 평가하여 선정 후 활성화계획 수립단계로 이어진다. 이 경우 제안서는 6개월 내의 짧은 시간에 작성되기도 한다(Fig 3.).

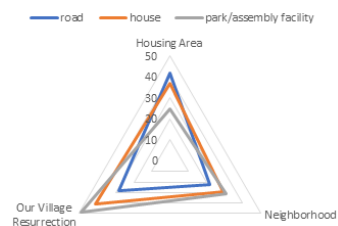


Fig. 2. Facility Type in URP (2017)



Fig. 1. Cultural Village Project in Gongju(left), Gungdung-Durae Square Project in Gwangju(right)

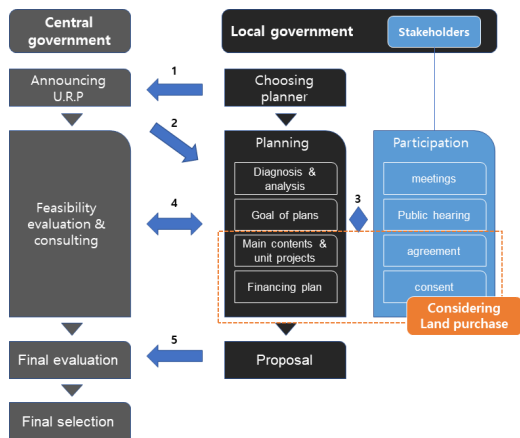


Fig. 3. The Typical Planning Process of URP in the 'Field'

물론, 선정과정에서 전문가 자문이 이루어진다. 최종적으로 도시재생사업 대상지로 선정되기 위해 활성화계획 또는 사업계획서에 대한 공공기관 평가와 컨설팅을 시행한다. 평가기준은 크게 '사업 시급성과 필요성', '사업계획 타당성'과 '도시재생 (뉴딜) 효과'로 나뉜다. 가장 큰 비중은 '사업계획의 타당성'이며 사업의 실현 가능성 평가는 부지 및 자원 확보 여부에 중점을 두게 된다. 특히, 관문심사와 컨설팅을 통해 부지확보 적정성과 현실성에 중점을 두며 동의서, 협의서, 소유기관과 MOU(양해각서) 등을 평가한다. 한편 전략계획 수립지역에서 추진하는 점 단위 사업에서 활성화계획 없이 국비지원을 받는 도시재생 인정사업도, 실행성 즉, 사업가능성에 50% 배점을 두고(Table 2.) 부지확보 기준 충족이 필요함을 명시한다[9].

Table 2. The Evaluation of UR Approval Project

Category	Provision	P.
Goals Achievement& implementation Feasibility (50)	Feasibility of project effect compared to project cost	5
	Appropriateness of projects goals	15
	Projects progress possibility	15
	Sustainability of space and building operation and management	15

문제는 부지확보의 근거자료가 법적 실행을 담보하지 않는다는 것이다. 단기간에 협의된 부지 관련 동의서는 법적 효력이 없다. 공공기관의 양해각서도 마찬가지이다. 따라서 부지협의를 '논의할 수 있음'의 증거자료이므로 사업선정 후 활성화계획 확정·실행과정에서 협의가 구체화 된다. 따라서 부지확보 변수는 커진다. 민간소유 부지

매입은 재원투입 기대심리로 감정가액과 소유주 의견 차이[10]로 사업계획이 변경된다. 토지수용이 불가능하고 협의를 통해서만 매입이 가능한 도시재생사업에서 특히 발생한다. 토지소유주는 양도세 등 세금 부담으로 합의를 포기하기도 한다. 반면, 법인, 공공기관과는 공식 감정평가액으로 거래되므로 매입비 이점은 미미한 편이다. 하지만 협의과정에서 기관 내·외부의 이해관계로 난항을 겪는다(4장 참고).

결국, 도시재생사업에서 부지매입은 체계적으로 협의·확정되기보다, '제안(계획)을 위한 타당성' 기준을 충족하는데 집중된다. 따라서 실행이 불명확한 상황에서 평가 후 선정과정이 진행되므로 추후 부지변경으로 종합계획이 변경될 가능성이 커진다.

2.3 도시재생사업과 유휴공간 활용

도시의 확장으로 기존 도심 내 유휴공간 증가에 따라 2010년대 초부터 활용 논의 및 연구가 본격적으로 시작되었다. 초기 연구는 유휴공간이 공공·공익 관점에서 접근할 필요를 주장하며 제도, 조직, 지원방안, 시범사업을 제안하였다[11]. 이후 유휴공간 활용을 위한 데이터베이스 구축 및 제도화를 제시하였으며, 2016년에는 국토연구원을 중심으로 도시재생사업에서 국·공유지 활용방법을 모색하기 시작하였다[12]. 이는 2014년도 도시재생 선도사업과 2016년도 일반사업에서 민간부지 활용 문제점들이 나타난 상황과 관련된다. 매입을 특정 주민의 특혜로 인식한 주민갈등, 매입비용 이전, 매입절차 갈등이 나타난 동시에, 증가하는 유휴 국·공유지 활용 요구가 대두된 결과였다(Fig. 4.).

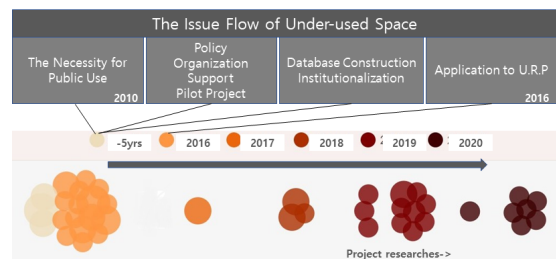


Fig. 4. The Theme and Relative Frequency of Researches related to Under-used Space

한편, 빈집 증가가 심각한 사회문제로 대두되면서 2017년 2월 '빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법'이 제정되었다. 2018년 2월 법률시행을 기점으로 30여 지자체는 빈집 실태조사와 정비계획을 수립 중이다. 특히

도시재생사업 대상지는 구도심으로서 증가하는 빈집과 빈점포 문제들이 집중적으로 나타나는 지역이며, 도시재생특별법은 지역자산 활용을 권장하므로 자연스럽게 유헴 시설 활용방안이 활성화계획에 포함된다. 2015년 선정된 광양시 도시재생사업의 폐건물 리모델링을 통한 문화공간 조성사업, 나주시(2017년도 도시재생 일반사업)에서 Fig. 5.와 같이 옛 정미소와 빈집을 활용한 마을생태박물관사업이 이에 해당된다.



Fig. 5. Remodeled Under-used Rice Mill Building as Anchor facility In Naju URP

결국, ‘사업’으로서 도시재생이 쇠퇴한 지역재생을 위해 새로운 기능도입이 필수이므로 거점공간이 제안되며, 철거와 신설보다 기존 시설의 재활용에 초점을 둔다. 또한 관리위주 국·공유재산 운용방향에서 적극 활용으로 변화하는 정책방향[13]으로 국·공유 유헴지 활용이 우선 검토될 수밖에 없다. 학교, 우체국, 소방서, 교육청, 철도역사, 관사 등과 지자체 소유 광장과 주차장을 활용하여 거점시설이 계획된다.

3. 국·공유지 활용 도시재생사업 활성화 계획 이점

-충주시 도시재생 일반사업 중심으로

3.1 합의의 중립성 확보

도시재생사업 활성화계획 수립단계에서 주민협의체 구성 후 수차례 회의와 세미나, 공청회를 통해 사업계획을 수립한다. 실재는 용역업체와 중간지원조직 및 행정주도로 지역 진단 후 사업을 수립하여 주민협의체에게 제안하는 과정이다. 재원확보 후 본격적으로 주민협의체와 추진협의체를 통해 세부사업이 논의되며 주민들의 의견이 적극적으로 개진된다.

2015년에 선정된 충주시 도시재생 일반사업 경우, 성내동과 성서동에 하나의 활성화계획을 수립하였다. 성내동은 ‘관아골’인 원도심으로 역사·문화적으로 가장 오래

된 지역이었다. 관아공원과 문화회관, 충주예총과 등록문화재인 (구)식산은행 등 다양한 역사 및 문화자원들이 존치한다. 반면 성서동은 현대타운이라는 70년대 건축된 대규모 주상복합건물을 중심으로 의류, 신발, 화장품 등 상업점이 밀집된 패션상권 구역이다. 이러한 서로 다른 지역상인 및 주민, 유관 단체들의 주민협의체에서 주된 논점은 거점사업의 위치였다. 당연히 현대타운의 빈 상업활용 요구와, 성내동의 유헴 우체국 활용 의견이 제안되었다.

우선, 전문가들은 현대타운의 구심적 역할을 인정하면서도 빈점포 소유주 동의를 얻어야 하는 난점과 민간소유 자산 보상 및 매입에 막대한 예산이 투입될 우려를 예상하였다. 또한 민간자산에 막대한 공공재원 투입 시 개인들 간 이견과 이해관계의 충돌을 야기하는 문제도 지적했다. 따라서 문화산업 창업자들을 교육, 창업 지원하는 거점은 성내동 우체국 유헴부지 활용이 현실적으로 가능성이 크다고 합의하였다(Fig. 6.).

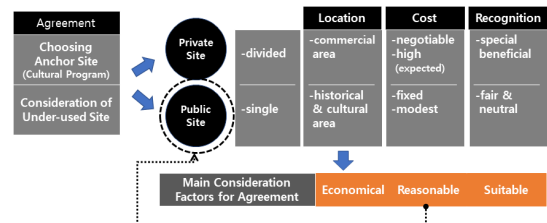


Fig. 6. The Process & Key Issues during Preliminary Activation Planning of Chungju URP

한편, 각 두 지역은 부족한 주차장 신설과 확장을 요구하였다. 본 사업도 대지를 추가 매입하기보다 기존 지자체 소유 공용주차장 밀도를 높이는 방식으로 주차건물을 제안하였다. 단, 활성화계획 수립 당시 성내동 내 공용주차장은 동측 주거지에 계획하였으나 합의에 난항을 겪어 북측 교육청 이전 부지매입 후 광장 및 주차장을 건립하도록 변경하였다[14].

결국, 본 사례에서 보듯이 국·공유지 활용은 활성화계획 수립과정에서 부지매입의 ‘공정성’과, 다른 이해관계의 주민들에게 ‘중립적’ 합의를 이끄는 데 도움이 되었다. 주차장 건립 사업도 시 소유 부지와 교육청 부지를 최종 선택하여 논란을 최소화할 수 있었다.

3.2 공공재원의 경제적 투입

도시재생사업에서 부지매입과 거점시설 구축에 많은 예산이 투입된다. 충주 도시재생사업(2016년 활성화계획

획 수립 시점)은 전체 사업비 200억원에서 약 52억(관문심사 기준, 전체 사업비에서 30%를 초과할 수 없는 범위 내)을 우체국 부지와 문화회관 동측 주차장 부지, 지장물 매입사업으로 수립하였다. 이는 부지매입만 해당하며 건축비로서 우체국 리모델링 44억, 주차장 조성 23억을 포함하면, 119억으로 전체 사업비의 절반이 넘었다(Fig. 7.). 따라서 부지·시설 매입은 도시재생 '사업'의 시작이자 주요 실행과정이다.



Fig. 7. The Sub-projects & Budget Ratio of Chungju URP

부지매입은 활성화계획수립 단계에서 '협의' 또는 '동의서'로 진행하였고 도심의 및 법정계획 확정 후 실제 의견조율을 하였다. 특히 민간과 공공 소유부지에 따라 상이하게 진행되었다. 예를 들어, 우체국 부지는 감정평가에 근거하여 매입과 매각절차가 진행되므로 가격의 이견은 없었다. 또한, 입체주차장 조성사업(성서동 제2 공영주차장 부지)과 창업플랫폼사업(지자체 소유 성내동 468번지 나대지 활용)은 기존 시 소유지 활용으로 재원 투입을 최소화하였다.

반면, 민간부지는 유동적이거나, 과거 부동산 기준을 제시하는 경우가 많았다. 실제 주변의 높게 거래된 가격 기준 적용을 요구하기도 하였다. 이럴 경우, 지자체 기준으로 감정평가금액의 일정 범위 내(최대 120퍼센트 이내)로 매입할 수 없거나 추후 감사 문제가 있을 수 있다.



Fig. 8. The Changed Site for Western Parking Lot in Chungju URP (2016-2018)

므로 협의가 어려웠다. 이런 이유로 동측 주차장 조성사업을 북측 교육청 이전 부지 매입 및 활용으로 변경하였다(Fig. 8.).

요컨대, 민간소유 부지를 매입할 경우에 현금성 재원을 마련하거나 보상비 등 추가 비용을 고려해야하나 확실성조차 담보할 수 없다. 감정평가액보다 높은 매입비를 요구받기도 한다. 반면, 국·공유지는 감정평가로만 진행되며 현물투자로 예산을 절약할 수 있으며 공공자산 활용 및 가치를 높일 수 있는 장점이 크다.

3.3 구심적 위치

도시재생사업 지역은 도시성장 거점인 구도심과 지역경제 구심인 항만, 공장 등 산업시설, 역세권 구역이다. 따라서 의료, 복지, 경제 및 물류, 통신 관련 공공시설도 이 지역에서 발달했다. 그러나 도시의 확장 경제 및 사회구조 변화에 따라 공공시설도 외곽, 신도심으로 이전하였다. 따라서 도시재생사업 대상지에는 우체국, 교육청, 경찰청, 소방서, (구)한국통신공사(현, KT), 담배인삼공사(현, KT&G) 부지·시설이 유휴부지로 남아 있는 경우가 있다.

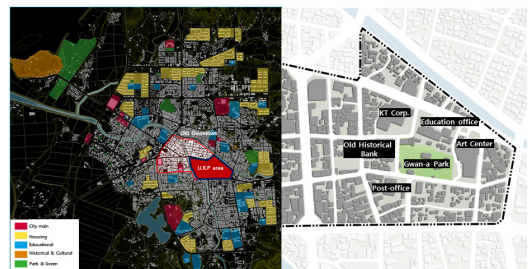


Fig. 9. The Old Downtown Location and Public & Cultural Building sites in Chungju

충주 원도심도 이런 이유로 유휴 공공기관 시설들이 성내동과 성서동에 존치하였다. 각 부지의 위치는 과거 물류, 경제, 상업, 행정, 문화거점 경쟁력을 여전히 갖는다. 즉, 보행로 초입의 (구)식산은행은 역사·상징적 경관의 중심이 되며, 우체국 부지는 성내동 중앙의 대규모 부지로서 문화·예술시설들과 인접한다(Fig. 9.). 지방교육청 부지는 외곽도로에 접한다. 결국 새로운 기능 도입을 통해 기존 인프라와 위치적 장점을 활용할 경우 구심적 파급 효과를 줄 수 있었다.

이런 이유로 국·공유지 활용을 통해 젊은 세대들의 문화·소비활동 장소들이 계획되었다. 우선, 우체국 유휴부지 활용하여 문화창업 재생센터를 조성하여 청년창업자

를 모집·교육·실험하는 리빙랩 공간을 제안하였다. 이곳에서 성장 및 생존한 예비 창업자는 청년가게 조성사업을 통해 빈 점포에 창업하게 된다. 더불어 성내동과 성서동에 창업플랫폼이라는 소규모 거점을 만들어 구역별 조직 거점이 되도록 하였다. 기존 우체국이 가진 물류 수집 및 배분, 연계 기능을 재해석하여 새로운 주체와 활동으로 치환한 것이었다(Fig. 10.)[15].

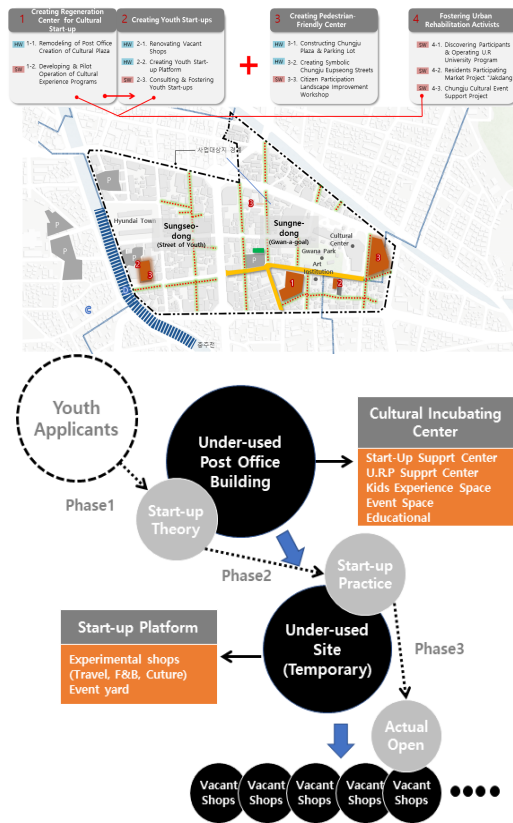


Fig. 10. Chungju URP and the Process and Role of Anchor Facility using Under-used Site

결국, 도시재생사업에서 유휴 국·공유지 활용은 입지적 파급력을 갖는다. 특히 용도 전환과 기존 존치 자원과 연계를 통해 구심적 장소가 될 수 있다.

4. 국·공유지 활용 도시재생사업의 ‘현장적 한계’ 및 대안

4.1 유휴 국·공유지 관리주체의 보수적 관리

유휴 국·공유지는 ‘공공’, ‘공유’의 인식으로 ‘중립성’,

‘경제성’, ‘입지성’ 측면에서 활성화계획(사업계획)작성 단계에 우선 검토된다. 그러나 계획승인 후 부지매입 과정에서는 첨예한 이해관계가 나타난다.

우선, 공공기관의 경우 특별히 당해연도수입(실적)이 필요한 경우를 제외하고 유휴자산을 그대로 유지하는 경향이 컸다. 연간실적 압박이 민간기업보다 약한 상황에서 가용 부동산 자산의 축소 위험을 꺼려하는 이유이다. 또한 민감하고 복잡한 매각절차의 실무업무도 보수적 태도의 요인이 된다(Fig. 11.).

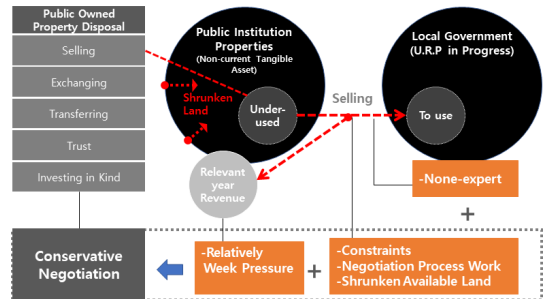


Fig. 11. The Relationship Diagram of Conservative Negotiation's Causes to Transact Under-used Property of Public Institution(based on interview)

한편, 소위 ‘국’ 부지들은 총괄청인 기재부가 관리 및 처분할 권한을 갖는다. 또한 관리청에 대해 소관 국유재산의 용도를 폐지·변경을 요구하거나 총괄청인 자신들에게 국유재산을 인계하도록 요구할 수도 있다. 예를 들어, 일반회계 대상인 경찰청 부지는 용도 폐지하여 매각을 진행하며 매각금은 기재부로 환원된다. 소관청 입장에서 행정자산 축소와 함께, 기재부의 국·공유지의 제한적 사용원칙 및 기준으로 새로운 사업 기획에 어려움이 있어 매각 협의에 소극적일 수 있다.

이런 이유로 지자체와 소관청의 직접 거래방식인 ‘환지’를 요구하기도 한다. 그러나 지자체 소유 자산의 위치, 면적, 시설 등 검토와 합의 이견으로 시간이 지체되면서 연동된 타-사업 진행에 차질을 불러온다. 참여 주민들과 운영조직들의 거버넌스는 불명확한 거점공간으로 약화되며 담당 공무원 업무를 가중시키는 등 연쇄적인 문제를 야기한다. 결국, 활성화계획의 신뢰가 약해지면서 전면 재검토 요구도 발생한다.

4.2 매각에 따른 회계 관리 및 신설사업 추진의 실무적 이해관계

국유재산 법상 행정재산 중 기업용 재산인 우체국 부

지는 자산소유의 보수성이 크다. 이는 우정사업본부가 특별회계를 통해 전국 우정청 예산을 운영·관리하고, 자체 사업수익으로 운영되는 독립 재산형 행정기관이기 때문이다. 더구나 우편물량 감소 및 인건비 상승에 따른 우편 사업 적자가 증가하고 저금리에 따른 연계 자산 수익률 감소로 전반적 경영환경이 악화되는 내부적 상황도 원인이 되고 있다.

또한, 지방우정청 관리자산에 대한 회계 및 신설사업 관련 업무의 이해관계도 보수적 태도에 영향을 준다. 지방우정청 관리 부지가 도시재생사업과 같은 지자체와 중앙부처사업을 통해 매각될 경우 수익은 중앙본부의 특별회계 세입으로 편입된다. 자산매각이 전체 수입으로 잡히지만 지방우정청 관리 행정자산이 줄어든다. 더구나 처분 후 돌려받고자 하는 사업기획을 위해서는 본부에 제안하여 승인을 받아야 하며 기재부 협의도 거쳐야 한다. 따라서 지방우정청에서는 협의에 소극적이거나 '환지'를 선호할 수밖에 없다(Fig. 12.).

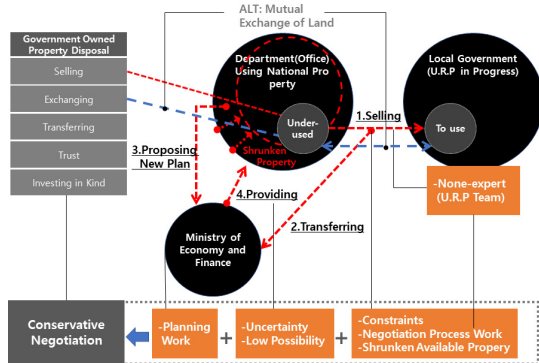


Fig. 12. The Relationship Diagram of Conservative Negotiation's Causes to Transact Under-used Property of Government(based on Interview)

이런 이유로, 충주시 도시재생사업에서도 우체국 부지를 매입하기 위해 2017년 말 기준 1년여 넘게 협의를 진행하였다. 계획단계에서 매입방식으로 접근했으며 협의 과정에서 환지로 협의하였지만 합의점을 찾는데 난항을 겪었다. 지자체 자산과 교환할 적절한 대상을 찾지 못했다. 결국 도시재생사업비를 통해 충주시 지방우정청이 원하는 부지를 지자체에서 매입 후 교환하는 방향으로도 협의하였지만, 예산 범위 내 적합한 부지 확보, 매입 후 교환에 필요한 유예기간으로 합의점을 찾기 어려웠다.

한편, 교육청 특별회계 소관으로 도 교육청 관리 공유재산인 지방교육 지원청 부지 매입도 마찬가지였다. 즉,

큰 규모로 도시재생사업 예산으로 매입 범위를 벗어났으며, 교육청 자체 사용계획에 따라 협의가 미뤄지기도 하였다. 결국, 시가 소유한 호암동 562번지 충주시 청소년수련원 부지와 지방교육청 부지, 시청사 인근의 교육청 소유 금릉동 부지를 교환하는 방식으로 합의점을 찾기 시작했다. 교육청은 오래된 진로체험센터를 청소년수련원으로 이전할 수 있고 문화재보호구역인 부지를 민간보다 시에 매각하는 것이 합리적이라고 판단해 교환으로 협의를 진행하였다.

이와 같이, 도시재생사업에서 매입을 전제한 유휴 국·공유지 협의과정은 수월하지 않다. 활성화계획 실행과정에서 환지로 적절한 합의조건을 찾는 것도 시간과 인력이 소모되어 연계사업에도 차질이 생긴다.

4.3 유휴 국·공유지 활용 도시재생사업에 대한 현장적 제언

도시재생사업에서 유휴 국·공유지 활용을 위한 절차와 정책이 현장의 실행과정과 간극이 크다. 활성화계획 단계에서 제안은 용이하나, 총괄청과 관리청, 그리고 관리청에서 위탁하는 지방 관리청들 사이의 이해관계에 의해 소모적 행정과 시간이 소비된다.

따라서 국·공유지를 활용한 도시재생사업에 현실성과 추진력을 강화하기 위해서는 '환지'를 전제로 사업계획이 우선 협의·수립되어야 한다. 환지를 통한 사업추진 검증도 필요하다. 또한 추진 중이거나 구상단계에서 상이한 소유 및 관리주체들과 지자체 사이의 이해관계를 조율할 수 있는 전문성 있는 자산 매입 및 관리 중간지원조직이 필요하다. 환지 조건과 특별회계로 운영되는 기관 입장도 고려한 자산 및 수익보존과 배분 측면 협의를 위한 전문 컨설팅도 요구된다.

결국, Fig. 13.과 같이 국·공유지의 자산관리와 개발에 따른 상생 수익모델을 진행한 경험이 있는 공공조직 개입이 도시재생사업에서 필요하다. 물론 지자체 자체 조직으로 이를 수행할 수 있으나 다른 세부사업도 추진해야 하는 지자체 담당조직에서 이를 전담으로 맡기에는 현실적 역량과 인력의 한계를 갖는다. 따라서 중앙부처, 지자체, 공공기관에 이르기까지 서로의 이해관계를 이해하고 각각의 자산보존 또는 교환, 개발방식 등에 대한 다양한 솔루션을 제안 및 논의할 수 있는 전문성 있는 조직, 즉, 국·공유지 사업 전담 컨설턴트가 필요한 것이다. 더구나 현장에 대한 이러한 협의지원이 가능하기 위해서는 전국 각지에 지방사무소를 운영 중인 국유자산 관리 공공기관이 유리할 수 있다. 요컨대 국·공유지의 이해관계를 효율

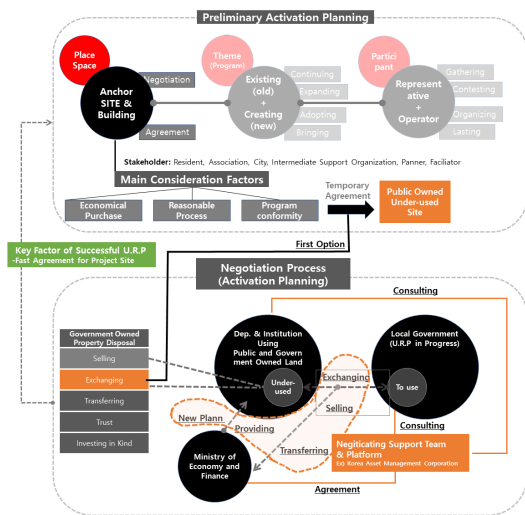


Fig. 13. The Proposal, based on Field's Limitation, to Improve the Process of Agreement for Public Land Translation

적으로 조율하고 해결안을 제시할 수 있는 중간지원조직 개입은 민감한 사업현장에서 명분과 실리를 잡을 수 있는 실행력을 강화할 수 있다.

5. 결론

2010년 초부터 자산가치가 낮은 국·공유지 활용의 필요성이 본격적으로 제기되었다. 유휴지 정보 및 관리 시스템 구축부터 활성화를 위한 제도 제안이었다. 자연스럽게 도시재생(뉴딜) 사업의 유휴 국·공유지 활용방식으로 연계되었으며, 활성화계획(사업계획) 수립과정에도 다음의 이유로 우선으로 고려하고 있다.

첫째, 민간소유 부지를 매입할 경우, 특혜 시비와 주민 갈등이 나타날 수 있다. 공공재원이 특정 개인에게 투입되는 과정에서 합의가 어렵다. 이에 반해 국·공유지는 재원이 국고로 환원되는 과정이므로 중립적이며 공정한 사업으로 주민에게 인지된다.

둘째, 공공재원을 절약할 수 있다. 방치된 공공자산에 투입되는 관리비용을 감소시킨다. 또한 감정평가액보다 높은 매입비와 보상비를 요구하는 민간 소유부지 매입과 비교할 때 위험성을 줄이면서, 현물투자로서 국비와 시비 예산을 줄일 수 있다.

마지막으로, 입지적 강점이 있다. 원도심은 과거 교통과 생활의 중심으로 각 종 인프라가 존치한다. 새로운 용도와 공간으로 변환할 경우 파급력이 클 수 있다.

이러한 강점에도 불구하고 세부사업 실행단계에서 유휴 국·공유지 활용은 많은 난점이 드러난다. 우선, 소유 및 관리주체의 자산관리의 보수적 태도이다. 이해관계기관 사이의 실질적인 협의진행 과정에서 부동산 자산매각을 통한 세입 증가 보다 유지 경향이 강하게 나타난다. 또한 관리청의 행정자산 감소가 새로운 자산 확보로 이어지기가 어렵다. 더구나 일반회계가 아닌 독립 재산제 등 특별회계 운영 공공기관에는 민감한 문제이므로 '환지'방식을 요구하기도 한다.

따라서 이런 복잡한 이해관계를 고려할 때 유휴 국·공유지 활용은 환지를 전제로 사전협의를 진행되어야 한다. 즉, 계획수립 단계에서 협의수준을 넘어 환지 등 현실적 방식으로 협의가 이루어져야 한다. 상황에 따라 장기임대 등 방식으로 자산 활용을 계획해야 한다. 또한 도시재생사업 현장에서 지자체의 담당부서가 복잡한 국·공유지 매입, 수용, 임대, 환지, 개발 협의과정에 신속하게 대응하기 힘들다. 지자체에서 매입과 환지 대안을 작성하여 국·공유지 소유 및 관리기관과 협의하는 전문 인력이 부족하다.

그러므로 사업 부지매입 관련 전문성과 권한을 가진 중간지원기관의 개입이 요구된다. 기재부, 공공기관, 지자체 사이에서 현실적 대안을 제시하고 매입과정의 컨설팅을 진행할 실무조직이 필요한 것이다. 이를 통해 공통적 문제인 부지매입에 따른 사업지연, 거버넌스 약화, 사업변경의 문제를 억제할 수 있다. 더불어 부지매입 사업은 국·공유지 뿐만 아니라 민간부지 활용 및 매입 협의에도 유사한 문제가 나타난다. 그러므로 이해관계 협의의 전 문컨설턴트도 요구될 수 있다.

References

- [1] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Draft Guidelines for Application for Urban Regeneration New Deal Projects, Policy Report, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, South Korea, pp.1-15, 2017.
- [2] Eun Ji, Lee, Urban Regeneration New Deal Project of Jeju in Trouble, Jaemin Daily, 2019.6.15, Available From: <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=598864> (accessed Mar. 10, 2021)
- [3] Dong Whan, Kim et al., A Study on the Status and Potential of Under-used Space in Korea, Research Report, KRIHS, South Korea, pp.4
- [4] Mi Hwa, Lim et al., "A Study on the Difference

between Conflict Types Covered by Conflict Management Plan and Actual Cases-Cases of Conflicts in Urban Regeneration 'Leading' Project", *Journal of Korea Planning Association*, Vol.54, No.1, pp.5-17, Feb. 2019.
DOI : <https://doi.org/10.17208/jkpa.2019.02.54.1.5>

- [5] The City of Gogju, Urban Regeneration Activation Plan in the Leading Area of Urban Regeneration in Gogju-si, Technical Report, The City of Gogju, South Korea, pp.53
- [6] Chul Ho, Yum et al., A Study on the Expansion of Living SOC and Urban Regeneration Planning Considering the National Minimum Standards of Basic Living Infrastructure, Research Report, AURI, South Korea, pp.71-72
- [7] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, The Explanation of Feasibility and Feasibility Evaluation of Urban Regeneration New Deal Project, Policy Report, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, South Korea, pp.16
- [8] Da E, Kim, Urban Regeneration New Deal Project of Gwangju Station-'Rough Going', Gwangju Daily, 2020.3.8, Available From: <http://www.kjdaily.com/read.php3?aid=1583663018502997002> (accessed Mar. 1, 2021)
- [9] Urban Regeneration Project Planning Team, The Guideline for Applying for Urban Regeneration Recognition Projects in 2019, Policy Report, Department of Urban Regeneration Policy, South Korea, pp.6
- [10] Gyeongnam Daily, Site purchase in Yangsan's northern district of Urban Regeneration Project is Trouble, Gyeongnam Daily, 2020.6.16, Available From: <http://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=447786> (accessed Mar. 1, 2021)
- [11] Yu Kyung, Lim et al., Neighborhood Regeneration Policy Proposal on the Revitalization and Reclamation of Vacant Urban Spaces, Research Report, South Korea, AURI, pp.3-5
- [12] So Young, Park et al., Enhancing Public Sector Cooperation for Regeneration of Vacant or Underutilized Urban Public Property, Research Report, South Korea, KRIHS, pp.10-13
- [13] Myung So, Kim et al., A Study on the Management Status and Utilization Strategies of National Land, Research Report, South Korea, KRIHS, pp.15-16
- [14] 'Start-up' of Chungju Eupseong Square and Parking Lot Project, Newsis, 2018.6.27, Available From: https://newsis.com/view/?id=NISX20180627_0000347125&cid=10806 (accessed Mar. 1, 2021)
- [15] The City of Chungju, Urban Regeneration Activation Plan in Chungju City, Technical Report, The City of Chungju, South Korea, pp.1-35

최 순 섭(Soon-Sub Choi)

[종신회원]



- 2001년 2월 : 서울대학교 건축학과 (공학석사)
- 2011년 2월 : 서울대학교 건축학과 (공학박사)
- 2013년 9월 ~ 2014년 8월 : UBC Visiting Scholar
- 2014년 9월 ~ 현재 : 한국교통대학교 건축학부 부교수

<관심분야>

건축기획, 건축계획, 도시재생, 교통건축, 역세권, 축소도시