



---

수시 | 19-04

# 도시 내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안

Legal and Institutional Improvements  
for the Innovative Utilization of Vacant Lands in Urban Areas

---

이승욱, 송지은



수시 19-04

---

# 도시 내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안

---

Legal and Institutional Improvements  
for the Innovative Utilization of Vacant Lands in Urban Areas

이승욱, 송지은

## ■ 연구진

이승욱 국토연구원 책임연구원(연구책임)

송지은 국토연구원 책임연구원

## ■ 연구심의위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

조판기 국토연구원 선임연구위원

김승종 국토연구원 연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

안윤상 국토교통부

# 주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



## 본 연구보고서의 주요 내용

- 1 도시 내 유희부지는 인문사회 및 정책적 요인 등으로 발생하고 있으며, 국가공간정책의 실천방안으로 유희부지 개발·활용의 정책수요가 지속적으로 증가하고 있음
- 2 도시 내 유희부지는 소유주체에 따라 개별 법률로 관리되고 있어 도시 차원의 종합적인 활용계획이 부재하며 주변지역을 고려하지 않는 개별사업으로 진행되거나 사업이 지연되는 등 다양한 이슈가 발생
- 3 유희부지의 혁신적 활용을 위해서는 기존의 개발·활용박식을 탈피하는 국가차원의 종합적이고 통합적인 제도기반 마련이 필요

## 본 연구보고서의 정책제안

- 1 유희부지의 혁신적 활용을 위해 「(가칭)유희부지 관리 및 개발·활용에 관한 특별법」을 제정하여 기존 개발·활용방식의 한계를 넘어서는 통합적인 법·제도 기반을 마련
- 2 국가는 유희부지 기본방침을 수립하여 혁신적 활용을 위한 기본 가이드라인을 제시하고, 기초지자체는 유희부지의 실태파악과 도시차원의 종합적인 활용계획을 수립
- 3 다양한 소유주체별로 관리 되고 있는 유희부지의 통합개발, 교환, 매각, 추가부지 매입 등을 위해 「유희부지특별관리구역」을 지정하고 민간참여 활성화를 위한 파격적인 인센티브 제도 마련
- 4 유희부지 전담기구인 대통령 직속 「유희부지관리위원회」를 설치하여 유희부지 기본방침 수립, 활용계획 및 구역지정 승인, 소유주체간의 갈등 조정 등의 역할 수행

---

# 차례

## CONTENTS

---

주요 내용 및 정책제안 .....	i
--------------------	---

---

### 제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
2. 연구의 범위 및 방법 .....	5
3. 선행연구 검토 및 차별성 .....	7
4. 연구의 기대효과 .....	9

---

### 제2장 유휴부지 유형과 관련 법제도 현황

1. 유휴부지 유형과 특성 .....	13
2. 유휴부지 활용 관련 법제도 현황 .....	19
3. 유휴부지(국·공유지) 개발·활용의 최근 동향 .....	24

---

### 제3장 유휴부지 활용 핵심이슈와 정책과제

1. 핵심이슈 도출을 위한 실태조사 .....	33
2. 핵심이슈 종합 및 정책과제 .....	52

제4장 유희부지 활용 관련 법제도 개선방안

- 1. 법제도 개선방향 ..... 59
- 2. 대안 1: (가칭) 유희부지의 관리 및 개발·활용에 관한 특별법 제정 ..... 59
- 3. 대안 2: 유희부지 활용 관련 기존 법·제도 개선 방안 ..... 67

참고문헌 ..... 73

SUMMARY ..... 77







# 1

CHAPTER

## 연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 | 5
- 3. 선행연구 검토 및 차별성 | 7
- 4. 연구의 기대효과 | 9



# 연구의 개요

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구 배경

#### □ 정부의 주요 국가정책 실천을 위해 유휴부지 활용 정책수요가 증가

- 국가균형발전 정책의 3대 핵심가치를 분권, 포용, 혁신으로 설정하고 이를 실천하기 위해 유휴부지 활용을 통한 지역의 내생적 발전을 강조
- 국유재산 정책 목표를 유지·보존의 소극적 관리에서 적극 활용정책으로 전환하여 유휴 국유지 개발을 통한 사회적 가치 실현
- 기획재정부는 「국유재산법」을 개정(‘19. 3. 31)하여 국유재산 개발범위를 토지까지 확대하는 등 국유재산 정책목표를 적극적인 활용(선도사업 국유지 11 곳을 개발 추진)으로 전환
- 매년 10조원씩 5년간 예산을 투입예정인 도시재생뉴딜사업은 국·공유지 등 유휴부지를 거점공간으로 조성하기에 용이한 주요 지역자원 차원으로 접근
- 생활SOC 3개년 계획에서는 접근성이 우수한 지역 내 유휴 국·공유지 등을 활용하여 22년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라 구축을 목표로 설정
- 행정안전부는 국·공유 유휴공간의 민간참여 촉진 방안을 마련하고 대규모 반환공여지의 다양한 활용방안을 모색 중

---

□ 유휴부지의 혁신적 활용을 위해서는 다양한 제도개선 사항이 필요

- 유휴부지의 개발을 위해서는 개별법에 의해 개발계획이 수립되고 있으며, 재산의 유형에 따라 관리주체가 난립하고 있어 사업추진이 어려움
- 특히 유휴부지 중 국·공유재산은 관리·처분계획에 따라 개별법으로 관리되고 있으며, 국토계획법 등 도시정책(활용·개발) 차원에서는 대응 방안이 부재
- 철도부지의 경우 한국철도공사 및 한국철도시설공단과의 협의가 어려워 사업의 추진이 지연
- 도시재생 초기 유휴부지 중심의 사업추진이 최근에는 공공 갈등 해결의 장기화로 인해 도리어 사업추진을 저해하는 경우도 발생
- 유휴부지 소유주체간의 갈등 등으로 일부 사업구역이 제척되어 주변지역과의 연계성이 부족하며 사업지연으로 국고손실과 다양한 도시문제 발생
- 하지만 무엇보다 유휴부지의 현황 파악을 위한 제도적 기반과 유휴부지의 활용관련 법제도가 부재하는 등 관리체계가 미흡

□ 지역특성에 맞는 차별화된 유휴 국·공유지 활용 정책 필요

- 개발 수요가 있는 수도권과 지방대도시와는 달리 지방 중소도시는 사업성이 부족하고 재정투입 파급효과가 적어 정책 수혜대상에서 제외되는 실정
- 도시적 차원에서 유휴 국·공유지 활용가치 창출의 시급성을 고려할 때 소멸위기를 겪고 있는 지방 중소도시의 유휴 국·공유지 활용은 차별성 있게 접근 필요
- 수요가 있는 수도권과 지방대도시의 유휴 국·공유지 활용·개발에는 민간참여를 확대·촉진시켜 지역경제를 활성화시키고 수요가 부족한 지방중소도시에는 축소도시 등 트렌드에 맞는 차별화된 제도개선 필요

---

## 2) 연구 목적

### □ 유휴부지 활용관련 핵심이슈 및 정책과제 도출

- 유휴부지의 유형 및 관련 법제도 현황을 분석
- 유휴부지 개발·활용사례를 조사하여 핵심이슈 및 정책과제 도출

### □ 유휴부지의 체계적 관리와 적극적인 활용·개발을 위한 제도개선 방안 제시

- 국·공유지 활용·개발 관련 정부정책 현황 및 정책과제 도출
- 국·공유지의 혁신적 활용을 위한 제도개선 방안 제시

## 2. 연구 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

#### □ 공간적 범위: 유휴 국·공유지 및 유휴 사유지

#### □ 시간적 범위: 구득 가능한 최근 시점의 자료를 중심으로 분석

#### □ 내용적 범위

- 유휴부지 유형 및 법제도 현황
- 유휴부지 개발·활용 사례 분석
- 유휴부지 개발·활용 관련 핵심이슈 및 정책과제 도출
- 유휴부지의 체계적 관리와 혁신적 활용을 위한 법·제도 개선방안 제시

## 2) 연구 방법

### □ 문헌고찰

- 유휴부지 개발·활용 관련 정책현황 및 선행연구 등 기존 문헌 검토

### □ 사례조사

- 국내 유휴부지 개발·활용 관련 사례 조사(문헌조사 및 인터뷰)

### □ 전문가 자문 및 관계자 인터뷰

- 현행 유휴부지 활용·개발 관련 핵심이슈와 법제도개선을 위해 학계 전문가와 지자체 공무원, 이해관계자의 의견 수렴

그림 1-1 | 연구의 흐름도



출처: 저자 작성

---

### 3. 선행연구 검토 및 차별성

#### 1) 선행연구 현황

□ 유희부지 개발·활용 관련 제도개선에 대해서는 그동안 여러 연구가 진행

- 조판기 외(2018)는 본격적인 국유지 토지개발 사업 추진을 위해 주요 국가의 국유지 토지개발 사례를 조사하고 현 정부의 경제정책방향에 부합하는 토지개발 모델을 확립
- 민승현 외(2017)는 국유지 활용의 문제점을 해결하기 위한 법제도 개정(안)을 도출하고 서울시 내 도시재생 및 주거환경관리사업이 진행 중인 구역을 대상으로 활용 가능한 국유지의 개발방식을 제안
- 김명수(2016)는 사회경제적 여건을 고려한 국유지 활용정책 방향을 제시하고, 국민 편익의 관점에서 국유지도 국가적인 현안이슈 해결에 기여해야 한다는 전제 아래 활용전략을 제시하고 활용을 가로막는 제도적 문제의 해결방안 제시

#### 2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

□ 선행연구들은 국유지 위탁개발사업, 도시재생사업 등 개별 사업주체 중심의 활용정책을 제시

- 국유지 위탁개발사업의 경우 기획재정부, 도시재생의 경우 국토교통부와 지자체가 추진하는 사업으로 개별 사업주체 중심의 정책과제를 제시
- 국·공유지 등 유희부지의 혁신적 활용을 위해서는 국·공유 재산관리 부처와 토지개발 관련 부처, 해당 지자체 등의 종합적인 관점에서 정책개발 필요

□ 본 연구는 최근 정책수요가 증가하고 있는 유희부지의 혁신적 활용을 위한 핵심이슈와 정책과제를 도출하고 혁신적 활용을 위한 법·제도 개선방안을 제시

- 핵심이슈와 정책과제를 토대로 기존 법·제도의 한계에 대응한 혁신적인 활용을 위한 법·제도 개선방을 대안으로 제시

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (과제명) 국유지 토지개발 모델 정립 및 단계별 계획수립 연구</li> <li>• (연구자) 조판기 외(2018)</li> <li>• (연구목적): 정부정책방향에 부합하는 국유지 토지개발 모델을 확립하고 연도별 개발 목표치 등 단계별 토지개발계획을 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 통계분석 및 GIS기반 공간분석</li> <li>• 해외 국유지 토지개발 사례 조사</li> <li>• 전문가 자문 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국외 국유지 토지개발 사례조사</li> <li>• 국유지 토지개발 사업모델 개발</li> <li>• 단계별 토지개발 계획 수립</li> <li>• 시범사업 지구 분석</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (과제명) 도시재생구역 내 국유지의 효율적 활용을 위한 법제도 개선 방안</li> <li>• (연구자) 민승현 외(2017)</li> <li>• (연구목적) 도시재생구역 내 국유지 활용을 위한 법개정(안)을 도출하고 현행법을 개정하기 위한 제도 및 절차 구상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TF구성 및 운영</li> <li>• 도시재생 및 주거환경관리사업 지구 내 국·공유지 조사</li> <li>• 건축시뮬레이션 및 사업성 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국·공유재산 활용체계와 법제도상의 문제점</li> <li>• 효율적 국유지 활용을 위한 관련 법제도 개선방안</li> <li>• 도시재생사업 원활화를 위한 제도 및 절차의 구비</li> <li>• 서울시 국유지 활용방안 모색</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (과제명) 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구</li> <li>• (연구자) 김명수 외(2016)</li> <li>• (연구목적) 현재의 사회경제적 여건을 고려한 국유지 활용정책 방향을 제시하고, 국민 편익의 관점에서 국유지 활용전략을 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선행연구검토</li> <li>• 현장 및 면접조사</li> <li>• 자문회의, 연구협의회</li> <li>• 공간통계 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국유지 관리 및 활용실태 파악</li> <li>• 활용 가능한 국유지의 선정 기준 마련</li> <li>• 국유지 활용에 대한 전략 제시</li> <li>• 국유지 활용계획 수립방안 제시</li> <li>• 제도개선과 사업추진 방식 제시</li> </ul>
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본 연구는 최근 정책수요가 증가하고 있는 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 관련 법·제도 개선방안 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌조사</li> <li>• 선행연구검토</li> <li>• 국내 사례분석</li> <li>• 전문가 자문</li> <li>• 공무원 인터뷰 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유휴부지 유형 및 법·제도 현황</li> <li>• 유휴부지 핵심이슈 및 정책과제</li> <li>• 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안</li> </ul>	

출처: 저자 작성



---

## 4. 연구의 기대효과

### 1) 정책적 기대효과

- 문재인 정부의 국가균형발전 정책을 포함한 핵심 공간정책의 실현을 위한 유희부지의 혁신적 개발·활용 기반 마련
- 도시재생, 생활SOC, 국유지 위탁개발사업, 공업지역 재생 등 중앙정부에서 추진하고 있는 주요 정책목표 달성을 위한 법제도 개선
- 유희부지에 대한 국토계획법 등 도시정책차원에서의 대응방안 마련, 소유 주체별로 갈등 해소 등 유희부지의 통합적인 관리체계 제시
- 개발 수요가 부족한 지방중소도시처럼 지역 특성에 맞는 유희부지 활용방안을 모색하여 국가균형발전 도모 및 국민의 삶의 질 개선

### 2) 학술적 기대효과

- 활용 가능한 유희 국유지를 발굴하고 개발여건을 분석하여 전국 유희 국유지 실태 파악 및 활용방안 모색을 위한 기초자료로 활용
- 소유주체, 주변지역 특성, 시설규모 등 지역특성에 따른 유희부지 활용 핵심 이슈 및 시사점 도출
- 도시 내 유희부지를 활용하여 지역 일자리 창출, 생활기반 확보, 고령화 대응 등 사회·경제 여건변화에 맞는 다양한 공간과 서비스를 확대 추진





CHAPTER 2

유휴부지 유형과 관련  
법제도 현황

1. 유휴부지 유형과 특성 | 13
2. 유휴부지 활용 관련 법제도 현황 | 19
3. 유휴부지(국공유지) 개발·활용의 최근 동향 | 24



## 유휴부지 유형과 관련 법제도 현황

### 1. 유휴부지 유형과 특성

- 도시 내 유휴부지는 인구구조 변화, 도시쇠퇴, 시설의 노후화 등 다양한 인문·사회적 요인과 신시가지 개발, 시설이전 등의 정책요인으로 발생
- 유휴부지의 개발·활용을 통해 주민 및 지역의 필요한 수요를 충족시키고 공익성과 수익성을 동시에 이끌어내기 위해서는 일정규모의 토지 확보가 중요
- 유휴부지의 대표적인 유형으로는 대규모 국·공유지, 국유지에 공유지가 인접한 경우, 국·공유지에 사유지가 인접한 경우, 소규모 유휴부지가 분산되어 있는 경우, 중앙정부 및 기초지자체 등 소유주체별, 폐교, 유휴철도시설, 유휴 공공시설 등 시설유형별로 구분할 수 있음

표 2-1 | 유휴부지 유형과 특성

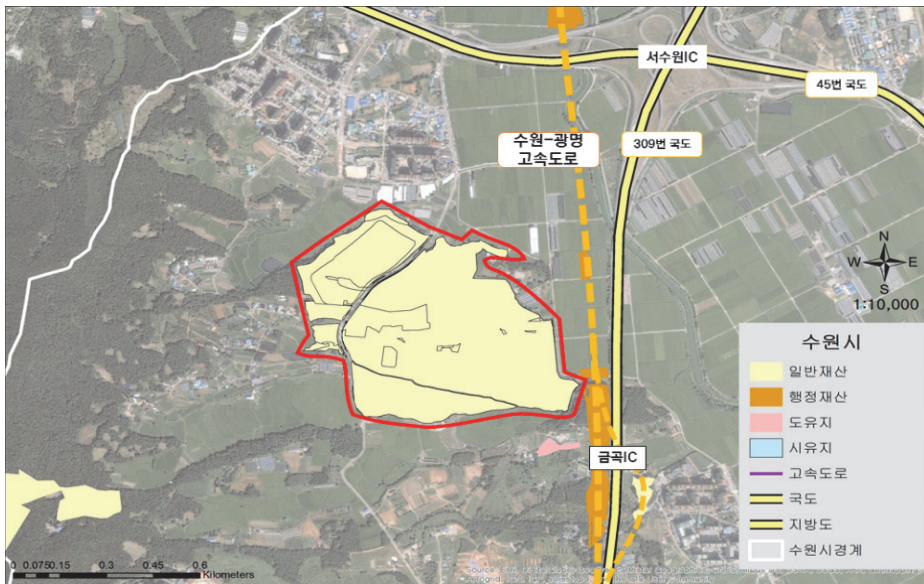
유휴부지 유형	주요특성
대규모 국·공유지	일정규모 이상의 국유지 또는 공유지
국유지+국유지	소유주체가 다른 국유지가 혼재
국유지+공유지	국유지에 공유지가 인접 또는 혼재
국·공유지+사유지	국유지 또는 공유지에 사유지가 인접 또는 혼재
분산형	소규모 유휴부지의 교환과 매각, 인접부지 매입 등
소유주체별	중앙정부(부처별), 기초지자체, 공공기업, 민간 등
시설유형별	공공문화체육시설, 교통시설, 보건위생시설 등

출처: 저자 작성

## 1) 대규모 국·공유지

- 대규모 국공유지(일반재산)의 경우 규모의 경제가 있어 수요가 충분하고 개발에서 얻는 레버리지효과가 매우 커서 효율적인 활용이 가능
- 유희부지의 소유주체가 하나인 경우 주체간의 갈등에 의한 사업지연 문제가 없으며 다양한 도입기능의 복합화를 통해 다양한 지역 수요의 충족 가능

그림 2-1 | 대규모 단지형 예시



출처: 김명수 외. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 경제인문사회연구회

## 2) 국유지+국유지

- 소유주체가 다른 두 개의 국유지(일반재산)가 서로 인접해 있는 경우 통합개발을 추진하여 일정 규모의 토지를 확보 가능
- 같은 국유지라도 일반재산과 행정재산이 인접해 있는 경우는 국유재산 관리부처간 협의하에 행정재산을 일반재산으로 전환 후 개발·활용이 가능

### 3) 국유지 + 공유지

- 국유지에 공유지가 인접하여 활용여건이 양호할 경우 지역발전과 주민의 삶의 질 향상을 위한 다양한 도입기능 설치 가능
- 관리청이 정부부처와 기초지자체로 구분되는 만큼 각자의 용도에 맞게 활용하기 위해 상호 협의하여 통합적으로 활용(계획의 통합 또는 부지의 매입)

그림 2-2 | 국유지+공유지 복합형 예시



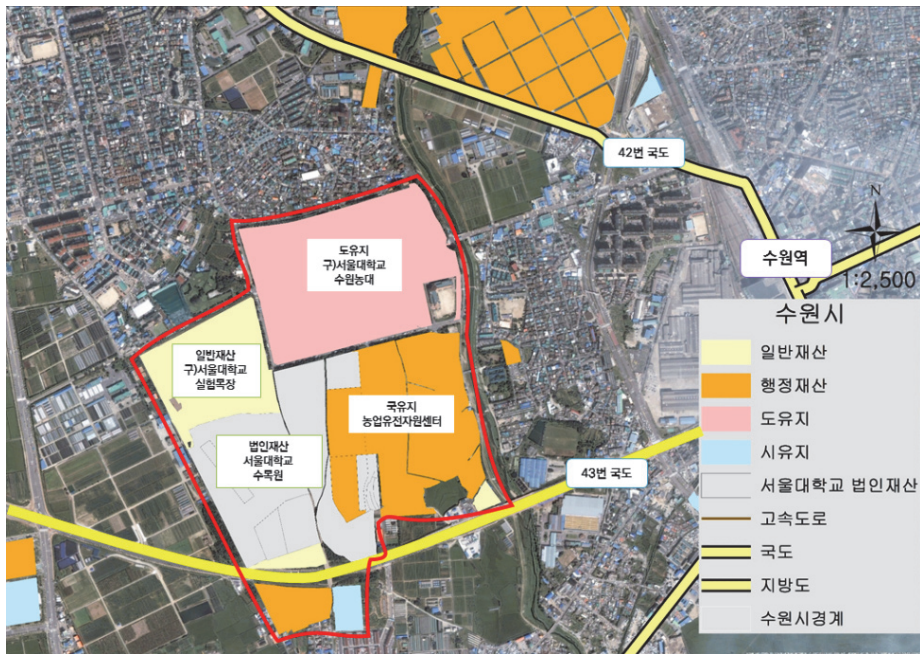
출처: 김명수 외. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 경제인문사회연구회

### 4) 국·공유지 + 사유지

- 국·공유지만으로 일정규모의 토지를 확보하지 못하는 경우 인근 사유지(공공기관이 소유하고 있는 토지도 포함)로 개발 범위를 확대할 필요가 있음

- 국가 또는 기초자치단체와 민간과의 협의가 필수적이며, 민간이 개발자로 참여하는 경우 수익성 확보를 위해 공익성을 위한 도입기능이 제한적일 수 있음

그림 2-3 | 국·공유지+사유지 복합형 예시



출처: 김명수 외. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 경제인문사회연구회

## 5) 분산형

- 도시 내 소규모 유희부지가 분산되어 존재하는 형태로 부지의 교환, 매각, 인접부지 매입 등 부지의 통합을 통한 규모 있는 활용이 필요
- 하지만 도시 내 입지한 유희부지인 만큼 높은 지가로 인해 매입이 어려울 수도 있으며 교환의 경우 비슷한 가치의 토지가 필요
- 이러한 소규모 유희부지의 경우 관리청 또는 소유주체가 민간 또는 지자체에 양여 또는 장기임대를 추진하여 지역여건에 맞는 활용 가능



그림 2-4 | 유희부지 분산형 예시






















출처: 김명수 외. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 경제인문사회연구회

## 6) 소유주체 및 시설유형별

- 유희부지가 행정재산일 경우 관리청에 따른 소유주체가 다양하며 현행 관련 법·제도상으로는 다른 용도로 활용이 불가능 함
- 사유지의 경우 민간부지와 함께 한국철도공사와 같은 공기업이 관리하고 있는 부지도 포함되며, 국·공유지와 마찬가지로 소유주체간 협의가 필요
- 유희부지의 시설유형으로 유희 공공청사, 사회복지시설, 폐교, 자동차운전학원, 버스터미널, 철도 차량기지 등 다양한 기반시설로도 구분

표 2-2 | 시설유형 예시

구분		면적(㎡)	형태	구분		면적(㎡)	형태	
공공문화 체육시설	소규모 청사	350		교통시설	주차장	50 ~ 100,800		
	사회복지 시설	1,490			버스 차고지	1,280 ~ 57,730		
	도서관	4,400			자동차 검사시설	13,800		
	청소년 수련시설	5,000			자동차 운전학원	18,500		
	체육시설	6,880			화물차 터미널	18,970		
	문화시설	250 ~ 205,500			버스 터미널	29,570		
	중규모 청사	15,550			철도 차량기지	258,570		
	초등학교 중학교 고등학교	15,130 ~ 17,320			공간시설	교통광장	40,980	
	연구시설	1,200 ~ 130,600				보건위생 시설	종합 의료시설	24,620
유통공급 시설	시장	40,170		환경기초 시설	폐기물 처리시설	160 ~ 2,579,170		

출처: Urban Operations. 2019. 또 하나의 서울(도시혁신 촉매제로서의 기반시설 자료를 활용하여 저자 작성

## 2. 유휴부지 활용 관련 법제도 현황

### 1) 국유재산법

#### □ 국유재산법의 목적

- 「국유재산법」은 국유재산에 관한 기본적인 사항을 정하여 국유재산의 적절한 보호와 관리·처분을 목적으로 제정됨

#### □ 국유재산 정의

- ‘협의적’으로는 「국유재산법」에 따라 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 다음의 재산을 말함

표 2-3 | 국유재산법상 국유재산의 범위

	구분
1	부동산과 그 종물
2	선박, 부표, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물
3	정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 궤도차량
4	지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
5	증권(채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권 등)
6	특허권, 실용실안권, 디자인권, 상표권, 저작권, 품종보호권 등 지식재산

출처: 「국유재산법」을 바탕으로 저자 작성

- ‘광의적’으로는 국가가 국가의 목적을 수용하기 위하여 사용하거나 소유하는 일체의 재산으로 ‘협의의 국유재산’을 포함한 현금, 물품, 그 밖의 동산 및 국가채권 등으로 국가가 소유하고 있는 모든 재산을 말함

□ 국유재산의 용도에 따른 분류

- 국유재산은 상기 내용과 같이 크게 ‘행정재산’ 과 ‘일반재산’ 으로 구분
  - 이중 행정재산은 처분이 불가하고, 일반재산에 한하여 개발이 가능한데 국유재산의 대부분은<sup>1)</sup> 행정재산임에 따라 실상은 개발하여 활용할만한 국유지가 부족한 상황

표 2-4 | 국유재산법에 따른 국유재산 구분

구분	세분	비고
① 행정재산	공용재산	청사, 형무소, 학교, 병원 등
	공공용재산	도로, 제방, 하천, 구거, 유지 등
	기업용재산	사무용·사업용·직원 주거용 등
	보존용재산	문화재, 사적지 등
② 일반재산	행정재산을 제외한 모든 재산	舊) 잡종재산

출처: 「국유재산법」을 바탕으로 저자 작성

표 2-5 | 국유재산의 관리 처분 기준

구분	관리	처분	처분방법
행정 재산	관리청 (중앙관서의 장)	처분불가	(예외적 경우) 교환양여 가능
일반 재산	총괄청 (기재부)	매각 교환 양여 신탁 현물출자	1) 계약방법 - 일반경쟁입찰
		※개발 1) 신탁개발 2) 기금개발 3) 위탁개발 4) 민간참여개발	2) 가격결정 - 2개기관 평가 산술평균 - 1년 유효 3) 가격체감(2번유찰) - 매회 10%감 - 최대 50%까지

출처: 「국유재산법」을 바탕으로 저자 작성

1) 2018년말 기준, 전국의 국유지 중 행정재산은 96.9%, 일반재산은 3.1%, 국유건물 중 행정재산은 98.8%, 일반재산은 1.2% 임

---

## 2) 국유재산특례제한법

### □ 「국유재산특례제한법」의 목적

- 국유재산의 적정한 관리를 위해 국유재산에 대한 사용료 감면 등 특례와 제한 사항을 규정하여 국가재정의 건전한 운영에 이바지하기 위해 제정

### □ 국유재산특례 정의

- 국유재산특례란 다음 중 하나에 해당하는 것을 말함
  - 국유재산법 제32조 1항, 제34조 1항, 제47조 1항에 따르지 않는 국유재산의 사용료, 대부료 또는 사용·수익에 대한 대가 등
  - 국유재산법에서 정하는 기간을 초과하는 국유재산의 사용허가, 대부 등 장기적인 사용 허가
  - 국유재산법 제55조 1항에 따르지 않는 국유재산의 양여
- 「국유재산특례제한법」 별표에 명시된 경우의 국유재산특례는 반드시 이 법을 따라야 하며 그 적정성을 심사받아 신설할 수 있음

## 3) 공유재산 및 물품관리법

### □ 「공유재산 및 물품관리법」의 목적

- 국유재산과 마찬가지로 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모하기 위한 목적으로 「공유재산 및 물품 관리법」을 제정

### □ 공유재산 정의

- ‘협의적’으로는 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 지방자치단체 소유로 된 다음의 재산을 말함

표 2-6 | 공유재산 및 물품관리법상 공유재산의 범위

구분	
1	부동산과 그 종물
2	선박, 부표, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물
3	공영사업 또는 공영시설에 사용하는 주용한 기계와 기구
4	지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
5	주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 지방채권, 국채증권과 그밖에
6	특허권, 실용실안권, 디자인권, 상표권, 저작권, 품종보호권 등 지식재산
7	부동산신탁의 수익권

출처: 「공유재산 및 물품관리법」을 바탕으로 저자 작성

- ‘광의적’으로는 지방자치단체가 소유하는 현금이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말하나, 본 연구에서는 국유재산과 마찬가지로 공유재산의 협의적 개념에서 부동산에 국한하여 설명

#### □ 공유재산 분류

- 국유재산의 용도별 분류(행정재산/일반재산)와 동일 함. 단, 사용(소유)주체가 ‘국가’가 아닌 ‘지방자치단체’라는 차이 발생

### 4) 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법

#### □ 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」(이하 폐교활용법)의 목적

- 폐교활용법은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진함으로써 평생교육 및 복지 기회를 확충하고 소득증진을 통하여 지역사회의 발전에 기여하기 위해 제정됨

#### □ 폐교재산의 정의

- 폐교재산이란 폐교되기 전에 직접 또는 간접으로 그 학교의 교육활동에 사용되던 시설과 그 밖의 재산 중 공유재산을 말함

## 5) 철도산업발전기본법

### □ 철도산업발전기본법의 목적

- 철도산업발전기본법은 철도산업의 경쟁력을 높이고 발전 기반을 조성함으로써 철도산업의 효율성 및 공익성의 향상과 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 제정됨

### □ 철도시설의 정의

- 철도산업발전기본법에서는 철도시설을 선로, 보수기지, 차량유치시설 등의 부지로 정의하고 있음

### □ 철도 유휴부지의 구분

- 철도 유휴부지는 법령에 명시되어 있는 기준에 따라 ‘철도 시설자산’ 과 ‘철도 운영자산’ 으로 구분할 수 있음
  - 철도 시설자산은 선로, 교량, 터널 등 철도와 관련된 기반 시설을 의미하며, 국유 재산으로 관리되어 공법상 제한을 받음
  - 철도 운영자산은 역사, 차량 등 대부분 한국철도공사 소유 자산으로 처분·개발 등이 용이하고 다양한 수익사업의 추진 기반이 됨

표 2-7 | 철도 유휴부지의 구분

구분	범위	관리주체
철도 시설자산	선로, 교량, 터널 등 철도와 관련된 기반시설 기반시설의 건설 및 관리와 관련 있는 건축물 등 부대시설	한국철도시설공단
철도 운영자산	영업활동이 중단된 역사 및 광장, 차량 등 운영시설과 관련된 업무용 건물 또는 부지 등	한국철도공사

출처: 철도산업발전기본법을 바탕으로 저자 작성

### 3. 유휴부지(국·공유지) 개발·활용의 최근 동향

#### □ 개관

- 지금까지의 국토계획 법령 체계(소위 부동산공법)에서 국·공유재산은 사실상 주된 활용(개발)대상이 아님
  - 개발가능한 대부분의 국·공유지(일반재산)는 파편화 되어 사유지와 혼재되어 있고, 정형화(또는 집단화)되어 있지 않아 일정 규모 이상의 개발 가용지를 확보하기는 힘든 상황
- 따라서 사업시행자가 사업시행 부지에 국·공유재산이 포함될 경우 새로운 공공시설 제공에 따른 대가로 수익으로 취득이 가능한 “유·무상귀속” 방법을 주로 활용하고 있음
  - 다만, 국·공유지로만 되어있는 일정 규모의 개발 가용지에 대해서는 2005년부터 「국유재산법」에 따른 국유지 위탁개발을 2010년부터는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 공유지 위탁개발을 한국자산관리공사 및 LH공사 등이 추진하여 적극적 활용방안을 모색하고 있음

표 2-8 | 국·공유재산의 활용 방법

구분	소극적 활용	적극적 활용
국·공유지 분포형태	소규모 단절토지, 파편화	집단화, 행정목적
활용 현황	유·무상귀속	개발

출처: 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법을 바탕으로 저자 작성

#### <유·무상귀속 조항>

[국토의 계획 및 이용에 관한 법] 제65조

- ① 개발행위허가(다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는



공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

- ② 개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있다.(이하 생략)

#### <국·공유지 개발 조항>

[국유재산법] 제59조

- ① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 "수탁자"라 한다)는 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있다. (이하 생략)

[공유재산 및 물품관리법] 제43조의3

- ① 수탁기관은 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 개발[「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선(大修繕), 리모델링 등을 말한다. 이하 이 절에서 같다]하고, 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있다.
- ② 제1항에 따른 개발의 종류는 다음 각 호와 같다.
1. 분양형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
  2. 임대형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
  3. 혼합형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산 중 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
- ③ 제2항의 개발의 종류에 따른 위탁기간은 다음 각 호와 같다.
1. 분양형 개발: 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내
  2. 임대형 개발: 30년 이내
  3. 혼합형 개발: 분양형 개발부분은 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내로 하고, 임대형 개발부분은 30년 이내

## □ 국유지 개발방식

- 「국유재산법」에 따른 일반재산의 개발방식은 다음과 같이 다양한 방식이 있으나, 실제적으로 ‘신탁개발’ 이나 ‘민간참여개발’ 의 경우 사례가 전무하고, 한국자산관리공사 및 한국토지주택공사 등을 활용한 ‘위탁개발’ 이 주를 이룸
  - 위탁개발의 첫 사례는 노후하고 저밀도로 활용하던 남대문 세무서를 공공청사(세무서, 국세청) 및 민간임대시설(오피스, 근린생활시설)로 계획하여, 청사신축 재원을 민간임대시설의 임대료<sup>2)</sup>로 충당하는 방안이었고, 3층 규모의 단독 노후청사가 15층 규모(지하 4층)의 복합시설로 탈바꿈<sup>3)</sup>하는 정책적 효과로 인해 위탁개발에 대한 긍정적 인식을 갖게 됨

표 2-9 | 국유지의 개발 방식

구분	기금개발	위탁개발	신탁개발	민간참여개발
관련규정	법 제57조	법 제59조	법 제58조	법 제59조의 2
개발방식	국유재산 관리기금 재원으로 개발	일반재산의 개발을 수탁기관에 위탁	신탁업자에게 신탁	공모 통해 선정된 민간사업자와 공동출자
위탁기관	기재부	기재부	기재부	기재부 (출자)
수탁기관	캠코	캠코, LH	신탁사	SPC
재원조달	국유재산관리기금	한국자산관리공사	신탁회사	SPC 외부 차입
개발시설	청·관사	청·관사+수익시설(복합개발)	좌동	수익형 복합시설
사례	원주통합청사	남대문 세무서 등 다수	-	-

출처: 저자 작성

- 남대문 세무서 위탁개발의 성공적 추진에 따라 국유재산 위탁개발은 양적으로 팽창<sup>4)</sup>하여 2018년말 기준으로 총 12건의 국유재산 위탁개발사업이 준공
- 이러한 양적 팽창에 따라 국유지 위탁개발에 대한 정책적 수요는 계속 확대되

2) 임대수익이 연간 약 51억원이 발생

3) 재산가치가 당초 267억원에서 사업 준공 후 1,600억원으로 급증

4) 개발 완료된 12건의 총재산가액은 당초 1,397억원에서 3.6배가 증가한 4,980억원에 상당(캠코 홈페이지 참조)

어 위탁개발사업의 영역이 당초 「건축법」에 따른 건축행위에서 도시·군관리계획 변경<sup>5)</sup>이 수반되는 사업과 더 나아가 토지개발<sup>6)</sup>까지 확대일로에 있음

## □ 국·공유 위탁개발 방식 비교

- 위탁개발 방식에 대한 국·공유지간 차이는 다음과 같음
  - 기본적으로 국유재산 위탁개발사업은 정부정책에 따라 사업을 추진하는데 반해, 공유재산 위탁개발은 수탁기관의 홍보 및 세일즈를 통해 지자체의 사업 참여를 유인하는 것이 큰 차이점 임
  - 가령 사업대상 선정과 관련해서 차이는, 공유지의 경우 수탁기관과 지자체간 이해관계<sup>7)</sup>가 맞을시 사업이 추진 되나, 국유지의 경우 정부정책 부합 등 각 부처의 니즈를 반영한 사업을 정부가 선정하는 형식을 취하게 됨
  - 또한, 국유재산 위탁개발의 경우 사업비(건축원가)의 부담을 수탁기관(캠코, LH)이 모두 부담하는 구조이나, 공유재산 위탁개발의 경우 지자체의 예산을 일부 투입하여 사업비 부담을 일부 공유하는 구조임에 따라, 건축물 준공이후 실제 임대운영기간 동안 당초 사업계획서의 추정대로 임대수익이 발생하지 않을 시 지자체와 수탁기관간 갈등이 발생하는 사례가 발생하게 됨

표 2-10 | 국유 및 공유 위탁개발 비교

구분	공유재산 위탁개발	국유재산 위탁개발	비고
법적근거	공유재산 및 물품관리법	국유재산법	일반재산
사업주체(위탁자)	지자체	기재부	
수탁기관	캠코, LH, 지방공사	캠코, LH	
특징	수탁기관의 마케팅	기재부의 사업대상 선정	

출처: 저자 작성

5) 지구단위계획 변경을 통한 용도지역 변경이 수반되는 사업, 재정비촉진지구 내 정비계획이 기 수립되어 정비계획의 변경이 수반되는 사업 등

6) 국유재산 토지개발 선도사업지 11곳(693만㎡) 선정(기재부 보도자료, 2919.1.23.)

7) 통상 민선 지자체장의 공약사항이나 지자체의 숙원사업에 대한 니즈 및 수탁기관의 적극적 사업제안을 통해 사업추진

## □ 위탁개발의 최근 동향

- 상술한 바와 같이 국유재산 위탁개발의 경우 당초 필지 단위 ①건축행위(건축법)에서 ②지구단위계획 변경을 통한 개발(국토계획법) 및 ③토지개발(공공주택특별법, 도시개발법)등으로 개발영역이 확대되고 있음

표 2-11 | 국유지 일반재산의 개발범위(국유재산법)

구분	관련법령	내용
당초	건축법	• 건축, 대수선, 리모델링 행위
변경	공공주택특별법 국토계획법 도시개발법 도시및주거환경정비법 산업입지및개발에관한법 주택법 택지개발촉진법	• 토지를 조성하는 행위

출처: 관련법령을 바탕으로 저자 작성

- 다만, 「국유재산법」이 개발법이 아니기 때문에 他개발법을 차용하는 한계를 노정<sup>8)</sup>하고 있고, 토지를 조성하는 행위 목적에 불부합<sup>9)</sup>하는 개발법 등이 눈에 띄어 법 개정 완성도에 아쉬움을 남김
- 또한, 일반재산의 개발을 당초 캠프만 수행하던 것을 수탁기관에 LH공사를 참여시켰고 개발대상의 일반재산의 관리·처분 사무에도 LH공사를 참여시켜 건전한 경쟁관계가 형성될 수 있도록 제도적으로 개선하였음
  - 이는, 택지개발이나 단지조성에 노하우가 있는 LH공사와 청·관사 신축에 경험이 많은 캠프의 노하우를 활용하여 위탁개발의 기관간 차별화된 노하우를 활용하겠다는 정부의 생각을 엿볼 수 있음

8) 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」은 국·공유재산의 관리·처분에 대한 기본자인 사항을 정한 기본법의 성격이며, 도시·군관리계획의 결정에 대한 의제, 건축(또는 개발행위허가)의 인허가권이 없음

9) 「도시및주거환경정비법」이나 「주택법」 등은 토지만을 조성하는 사업법으로 활용하기에는 무리가 있음

표 2-12 | 일반재산 관리·처분 사무의 수탁기관(국유재산법)

대상	구분
일반재산	• 한국자산관리공사에 위탁
개발하려는 일반재산	• 한국자산관리공사 또는 LH공사에 위탁

출처: 저자 작성

- 반면, 내용적으로는 캠코의 위탁개발은 대부분 “임대형” 인데 반해, LH공사는 지금까지 토지 분양위주로 사업을 추진해 왔고, 임대의 경우는 임대주택 관리를 주로 해 온 만큼 향후 국유재산 위탁개발은 크게 “임대 VS 분양”, “오피스 VS 주택”으로 분화될 가능성이 있음
  - 분양형은 수탁기관의 부담을 줄이고, 사업비 회수기간을 줄이는 장점이 있으나, 그 동안 정부는 국유재산 매각에 대한 보수적 입장을 견지해왔던 만큼 정부정책의 변화를 엿볼 수 있는 부분임

표 2-13 | 수탁기관 간 국유재산 위탁개발사업 차이

구분	성격	내용	사례
캠코	임대형	청·관사, 오피스, 상업시설	캠코 수행 모든 사례
LH공사	분양형	주택	국유 토지 위탁개발(19년)

출처: 저자 작성





CHAPTER 3

유휴부지 활용  
핵심이슈와 정책과제

1. 핵심이슈 도출을 위한 실태조사 | 33
2. 핵심이슈 종합 및 정책과제 | 52





## 유희부지 활용 핵심이슈와 정책과제

### 1. 핵심이슈 도출을 위한 실태조사

#### 1) 실태조사 대상지

- 유희부지 개발·활용 실태와 문제점 진단을 위해 도시재생사업 내 유희부지 활용 사례와 국·공유지 개발 사례를 선정하여 조사를 실시
- 국유지+공유지+사유지의 활용, 소유주체간의 갈등, 계획의 중복, 기부채납 등의 문제를 중심으로 실태조사 실시
- 유희부지 개발·활용 실태조사 방법으로는 문헌조사와 담당 공무원 인터뷰 등을 통해 핵심이슈를 도출

표 3-1 | 실태조사 대상지

구분	유형	비고
서울 창동·상계	국유지+공유지+사유지(농협)	도시재생사업(경제기반형)
대구 서대구역	공유지+사유지(Korail 및 한국철도시설공단)	도시재생사업(경제기반형)
인천 개항창조도시	중앙정부vs중앙정부간의 계획중복	도시재생사업(경제기반형)
서울시 국제교류 복합단지	중앙정부vs기초지자체간의 갈등	기획재정부-서울시
서울시 종합의료복합단지(광진구)	기부채납 문제	보건복지부-광진구

출처: 저자 작성

## 2) 국유지+공유지+사유지(농협): 서울 창동·상계 경제기반형 도시재생

### (1) 사업개요

#### □ 사업의 범위

- 공간적 범위: 서울특별시 창동역 및 노원역 일대 (약 980,000㎡)
- 주요 유희부지: 창동차량기지, 도봉면허시험장 부지, 창동환승주차장 부지 등
- 사업비: 21,758억원(마중물사업:440억)
- 사업 기간: 2016년~2025년(국비지원기간: 2021년)

#### □ 사업의 배경 및 목적

- 집밖에 없는 도시: 일자리 부족
- 불편한 도시: 만성적인 교통난과 열악한 보행환경
- 삶의 만족도가 낮은 도시: 낮은 삶의 질과 문화여건 부족
- 경제적 활력 창출, 문화·생활 인프라 확충, 물리적 환경 개선을 통한 일자리·문화 중심 도시 창출을 창동·상계 경제기반형 도시재생 사업의 목적으로 함

그림 3-1 | 서울 창동·상계 도시재생 사업개요



출처: (좌)서울특별시, 2017, 창동·상계 도시재생활성화계획, 서울특별시, 8p.

(우)진린, 2018, 경제기반형 도시재생 1차 라운드테이블 발표자료: 창동·상계 경제기반형 도시재생, 38p.

□ 유희부지 현황

- 창동·상계 경제기반형 도시재생사업 구역 내 주요 유희부지로는 창동환승주차장, 문화체육시설 부지, 농협 하나로클럽, 창동 차량기지, 도봉면허시험장이 있으며, 각각 서로 다른 소유주체로 구성

그림 3-2 | 창동·상계 도시재생사업 구역 내 유희부지현황 및 소유주체

구분	면적 및 소유주체	현황
창동 환승주차장	· 41,056㎡ · 서울시 소유	
문화체육시설 부지	· 61,720㎡ · 서울시 소유	
농협 하나로클럽	· 34,112㎡ · 서울시 30%,/ 농협 70%	
창동 차량기지	· 179,578㎡ · 서울교통공사 99.1%	
도봉 면허시험장	· 67,420㎡ · 경찰청 73%, 서울시 18%, 구 9% 소유	

출처: 2017, 창동·상계 도시재생활성화계획, 서울특별시

(2) 사업의 주요내용

□ 경제적 활력 창출: 지식형 R&D와 바이오메디컬 산업 중점 육성

- 이전적지 개발을 통해 중심지육성에 필요한 중심업무·특화산업용지 조성
- 적극적인 민간투자 유치와 연계하여 문화·예술산업 및 지식형R&D특화
- ‘창업 Seed~창업실행~성장~확산’ 으로 이어지는 산업생태계 구축

□ 문화·생활인프라 확충: 아레나 유치 및 중랑천 변 친수공간 조성

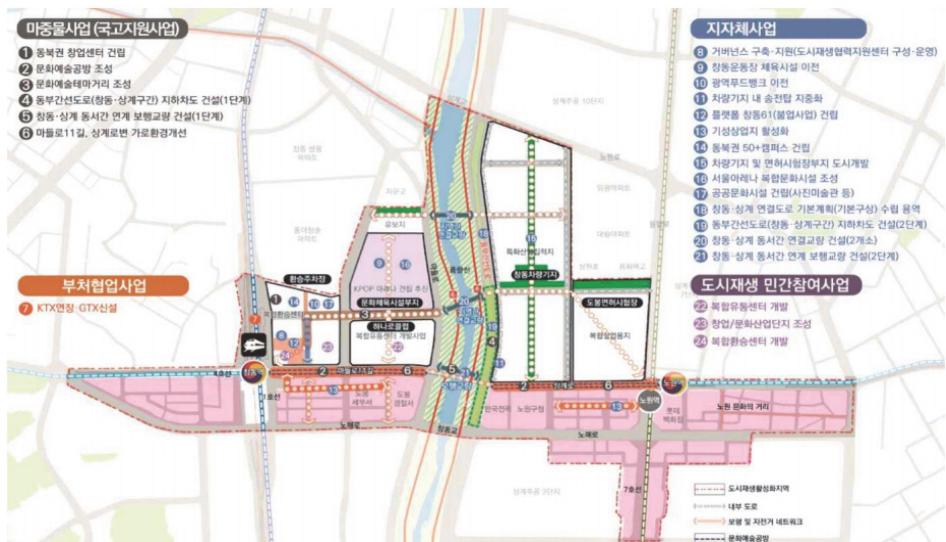
- 문화·예술 공간 확충을 통한 동북권 문화 명소 구현

- 공원·녹지·광장 등 부족한 생활인프라 확충
- 중랑천 친수공간 조성 등 수변 여가중심지 실현

□ 물리적 환경 개선

- 광역교통시설, 중랑천 등으로 인해 단절된 도시공간연계
- 기성상업지와의 주요 보행동선 연결로 도시공간 통합
- 교통환경개선, 기반시설 조성 등 도시환경 정비

그림 3-3 | 창동·상계 도시재생활성화계획



출처: 2017, 창동·상계 도시재생활성화계획, 서울특별시, 60p.

---

### (3) 유희부지 활용관련 문제점

#### □ 도봉면허시험장: 국유지+공유지

- 도봉운전면허시험장 부지는 경찰청, 서울시, 도봉구의 소유권이 얽혀있는 부지로 경찰청이 78%를 소유
- 서울시는 도봉운전면허시험장의 외곽 이전을 요구하였으나 도로교통공단은 대체부지 확보 등의 문제로 갈등이 발생
- 이전 후보지의 선정이 완료되더라도 이전사업 비용 부담, 면허시험장 부지의 매각조건, 사업주체 및 방식 결정 등에 대하여 사업주체간 의견을 조율하기 어려워 사업의 장기화가 예상

#### □ 농협하나로클럽: 공유지+사유지

- 농협하나로클럽부지는 농협(70%)과 서울시(30%)가 공동으로 소유하고 있는 부지로 해당 매장은 정국 매출 2위를 기록
- 서울시, 농협, 농림부, 총괄코디네이터, 디에이그룹, SH가 TF팀을 구성하여 단계별 개발에 대한 검토를 진행중에 있으나 매출과 입지적 요인으로 인해 해당 부지를 활용할 경우 매출확보에 대한 문제가 발생

#### □ 창동차량기지: 국유지+공유지

- 창동차량기지(차량사업소) 면적은 179,578㎡에 달하며, 서울교통공사 99.1%, 서울시 0.8% 등 대부분 서울교통공사가 소유
- 창동 차량기지 이전적지 도시재생사업의 첫 단계인 진접 차량기지 건설 등 차량기지 이전사업이 지연됨에 따라, 사업기간 단축이 주요 이슈로 부상

---

## 2) 공유지+사유지(Korail 및 한국철도시설공단): 대구 서대구역

### (1) 사업개요

#### □ 사업의 범위

- 공간적 범위: 대구광역시 서구·북구 염색·제3산업단지 일원(약 9,300,000㎡)
- 주요 유희공간: 서대구 KTX역 예정지, 산업단지 내 유희부지
- 사업비: 12,617억원(마중물사업: 440억)
- 사업 기간: 2016년~2021년

#### □ 사업의 배경 및 목적

- 도심 내 철도부지의 환경공해
- 물리적 사업 중심의 기존 역세권 관련 사업의 한계
- 도시재생 차원의 종합적 접근으로 철도역의 잠재력 극대화 및 지역 활성화 도모

그림 3-4 | 대구 서대구역 사업개요



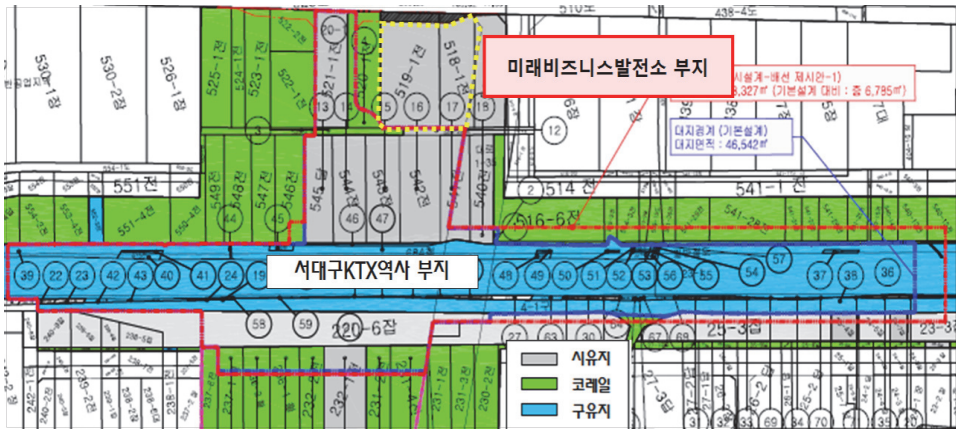
출처: (좌)이재영 기자, 2016.01.08., '대구시, 국토교통부 공모 2016년 신규 도시재생사업 2개 최종 선정', CBN뉴스, 2019.09.11. 접속.

(우)이근영 기자, 2019.01.01., '서대구 고속열차, 지역 균형발전 핵심축으로 뜬다', 경북매일, 2019.09.11. 접속.

## □ 유휴부지 현황

- 서대구 KTX역사 부지 주변은 시유지와 구유지 그리고 코레일 등 복잡한 소유관계로 구성

그림 3-5 | 미래비즈니스발전소 건립 부지 소유주체



출처: 2018, 대구광역시 내부자료

## (2) 사업의 주요내용

### □ 미래비즈니스발전소 및 기술창업발전소 건립

- 서대구 고속철도역 건립과 연계하여 지역 경제 및 기업 발전을 위한 전시·홍보·마케팅 공간, 청년활동 및 창업지원공간, 청년인구 유입을 위한 행복주택 등 복합건축 추진
- 지역 전통산업 첨단화 및 고부가가치화, 친환경 제조업 혁신을 위한 R&D센터, 창업공간 및 창업인큐베이팅 거점 조성
- 도심공단에서 생산하는 생활산업 제품과 신소재, 바이오 등을 융합해 고부가가치화하는 생활융합산업 창출 및 활성화

□ 행복나눔발전소 및 행복빌리지 건립

- 산업단지 연기, 폐수 등 지역주민 생활환경 악화에 따른 주민·근로자를 위한 건강증진 등 복지지원시설 조성
- 도심 공단 청년근로자 주거안정과 공동체 형성을 위한 행복주택 및 공영주차장, 커뮤니티 거점 공간 등 주민 공동이용시설 건립
- 주민과 산업단지를 연계한 다양한 일자리 창출 지원을 통한 청년인구 유입 유도

그림 3-6 | 대구 서·북구 경제기반형 도시재생활성화계획



출처: 박슬기 기자, 2017.02.13., '대구 서·북구 경제기반형 도시재생사업 본격 추진', 도시미래신문, 2019.09.11. 접속.



---

### (3) 유희부지 활용관련 문제점

#### □ 국유지 활용을 논의할 컨택 포인트 부재, 국유지 현황 파악의 어려움

- 제안서 작성 당시 한국철도공사와 한국철도시설공단에서 서대구 KTX역사 일대의 도시재생사업을 논의할 담당자를 파악하기까지 상당한 기일이 소요
- 역세권 개발 관련부서 간 잦은 이관으로 현황 파악을 위한 담당자 섭외가 어려움

#### □ 국유지 활용가능성을 논의할 거버넌스 구축 난항

- 경제기반형 도시재생사업의 경우 이해관계자와 꾸준한 협의와 조율과정이 필요하나 협의 창구를 만드는데 수개월의 시간이 소모되는 것이 현실
- 한국철도공사 등 지금까지 교류 경험이 없는 공기업과 도시재생사업 제안서 작성 단계에서 참여의향 등을 타진, 네트워킹 하는 부분에서 많은 어려움이 발생
- 철도부지 활용에 대해서는 자산관리 부서가, 시설물의 건축에 대해서는 시설관리 또는 건설 관련 부서 등 철도역을 활용방식에 따라 협의 대상이 달라짐

#### □ 철도부지의 복잡한 소유관계로 인한 시설 소유 및 운영 문제 발생

- 대구시가 마중물사업으로 추진하고 있는 미래비즈니스발전소는 서대구 KTX역과 대구권 광역철도역 건립 예정지인 도시계획시설(일반철도)로 지정된 부지 내 입지(시유지20.5%, 국유지 15.6%, 한국철도공사 63.9%)
- 미래비즈니스발전소를 시유지에 건립하는 것으로 계획 수립 후 한국철도시설공단과 협의를 추진하는 과정에서 소유권 및 운영 문제 발생<sup>10)</sup>

---

10) 철도건설법 제17조(시설의 귀속 등) ① 철도건설사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설은 준공과 동시에 국가에 귀속된다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지 및 시설의 경우에는 그러하지 아니하다.

---

□ 소유권자가 상이함에 따라 서대구 KTX역-미래비즈니스발전소 간 연계 불발

- 한국철도시설공단에서는 대구시가 미래비즈니스발전소의 운영·관리 주체가 되기 위해 미래비즈니스발전소 건립 부지를 도시계획시설(일반철도)에서 제척 후 추진할 것을 권고
- 미래비즈니스발전소 단독 건립으로 계획을 수정하고, 2018년 현재 도시계획시설(일반철도) 해제 및 개발가능 용적률 확보를 위한 용도지역 상향(자연녹지지역 → 준주거지역) 등 사전 절차 진행

□ 한국철도시설공단의 관리문제 제기로 서대구 KTX역-미래비즈니스발전소간 물리적 연계 무산

- 사업구상 시에는 산업단지의 지원을 담당할 미래비즈니스발전소와 서대구 KTX역이 함께 설계되는 일체형이나 브리지를 통해 동선을 연결하는 등 물리적으로 두 시설간 기능이 연계되도록 계획
- 한국철도시설공단에서는 연결 브리지 설치 시 연결부위에 대한 관리 책임 등의 문제로 난색 표명
- 미래비즈니스발전소 건립에 따른 별도의 주차장 확보가 필요함에 따라 시설규모가 축소되고, KTX역과의 연계성이 저하되는 문제 발생

### 3) 중앙정부 vs 중앙정부(계획의 중복): 인천 개항창조도시

#### (1) 사업개요

##### □ 사업의 범위

- 공간적 범위: 인천광역시 중구 일대 (약 3,900,000㎡)
- 주요 유희공간: 인천 내항 내 창고부지, 원도심 내 유희공간 등
- 사업비: 5,666억원(마중물사업: 360억)
- 사업 기간: 2016년~2023년(지원기간: 2021년)

##### □ 사업의 배경 및 목적

- 항만의 노후화와 기능 약화로 인한 연쇄 쇠퇴
- 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체계 구축 및 물리적·비 물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들을 연계한 실질적인 도시재생 추진
- 지속적 경제성장 및 사회적 통합을 유도, 도시문화를 제고하는 등 국민의 삶의 질을 향상시키고자 사업을 시행

그림 3-7 | 인천 개항창조도시 사업개요



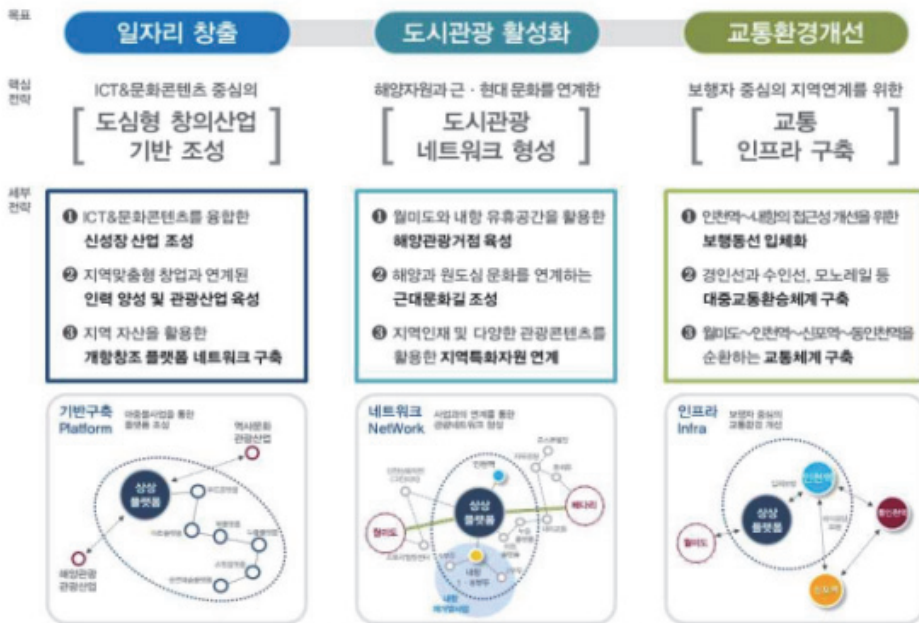
출처: (좌)자료: 인천광역시, 2017, 인천 개항창조도시 활성화계획, 인천광역시, 6p.

(우)송여산 기자, 2016.08.02., '인천 개항창조도시 재생사업 본격화', 토목신문, 2019.09.11. 접속.

## (2) 사업의 주요내용

- 새로운 해양·문화·관광의 거점, 인천 개항창조도시 구축
- 지역인재 유치와 일자리 창출을 위한 플랫폼 시스템 구축
- 역사와 수변이 어우러진 워터 프론트 문화공간 재생
- 정부·지자체·주민·기업·대학과 함께 지속적인 파트너십 구축
- 사람중심의 편안한 보행 네트워크 구축

그림 3-8 | 인천 개항창조도시 활성화계획의 주요사업 내용



출처: 인천광역시, 2017, 인천 개항창조도시 활성화계획, 인천광역시, 60p.

---

### (3) 유희부지 활용관련 문제점

#### □ 다양한 사업주체간 협력 거버넌스 부족

- 해수부와 국토부의 개별적 사업추진과 사업주체간 협력 거버넌스 부재
- 다양한 이해관계자간 갈등관리 및 추진과정 공유 부족
- 개별적 사업추진으로 인한 공간적·기능적 연계 미흡
- 관련 법률이 다른 사업의 예산 중복 투입으로 인한 주체간 협의 등 사업지연

#### □ 사업성 저하로 인한 민간사업공모의 어려움

- 사업구역 내 과소한 가용면적과 토지이용의 한계
- 대상지와 주변지역을 아우르는 전반적인 장기계획 부재
- 비용 부담 및 운영기간 산정 문제로 인한 사업성 저하
- 공모방식의 문제와 사업예산 삭감으로 인한 민간부담 확대

#### □ 항만재개발사업과 연계한 도시재생사업에서 지자체의 협상력 부족

- 도시재생사업은 국토부가 선정·지원하고 해당 지자체가 주도적으로 추진하고 있으나, 항만재개발사업은 해양수산부가 주관하여 추진하는 형태
- 항만 도시재생사업(지자체 주도)의 단위사업으로 항만재개발사업(해수부 주관)을 포함하더라도, 지자체가 주도할 수 없는 구조

## 4) 중앙정부 vs 기초지자체: 서울시 국제교류 복합단지

### (1) 사업개요

#### □ 사업의 범위

- 공간적 범위: 서울특별시 강남구 코엑스 및 잠실종합운동장 일대(약 1,990,000㎡)
- 주요 유희공간: 잠실운동장, 옛 한국감정원 등
- 사업비: 4조 2,410억원
- 사업 기간: 2014년 ~ 2025년

#### □ 사업의 배경 및 목적

- 서울의료원, 한국감정원, 한국전력 이전부지에 대한 계획 수립 부재
- 잠실운동장의 노후화로 인한 이용객 감소 및 유지관리 비용 과도 지출
- 세계 5위의 국제회의 개최도시이지만 이에 비해 국제업무, 국제기구 등의 인프라 부족
- 국제업무, 전시·컨벤션 등 마이스(MICE) 산업 중심으로 계획적 개발 유도

그림 3-9 | 서울시 국제교류 복합단지 사업개요



출처: (좌)서울특별시 국제교류복합지구 홈페이지, [http://sid.seoul.go.kr/front/kr/pageView.do?page=/developmentPlan/summary], 2019.09.11. 접속.  
(우)변원영 기자, 2017.11.07., 잠실운동장일대·2025년까지 MICE 산업 전초기지로 거듭날 것, 국토매일, 2019.09.11. 접속.

---

## (2) 사업의 주요내용

### □ 국제업무 및 MICE인프라 강화로 서울의 국제경쟁력을 견인하는 핵심기능 공간 조성

- 공공기관 이전부지 대상으로 업무 공간 집중 공급
- 코엑스, 한전부지 등에 국제규모의 전시·컨벤션 시설 및 국제 업무시설 확충
- 잠실종합운동장 기능 개선 및 공연·엔터테인먼트 기능 복합
- 문화/쇼핑/역사/관광 등 복합거점 입지

### □ 한강 및 탄천 중심의 지역적 연계 및 공간적 통합으로 세계적 명소화 및 시민을 위한 열린 공간 조성

- 탄천과 한강으로의 열린공간 조성 및 잠실종합운동장의 공원화
- 단절구간의 다양한 입체적 연결체계 구축
- 시민, 방문객, 종사자 등 모두 누리고 즐길 수 있는 문화소비·여가 중심 조성

### □ 교통인프라 확충을 통해 광역적·지역적 교통 개선 및 대중교통 중심체계 구축

- 공항철도 ~ 9호선 직결 1시간 내 공항접근체계 구축
- KTX동북부 연장, 남부광역급행철도 계획과 연계, 서울 주요거점간 30분 내 접근체계 구축
- 탄천동서로 지하화, 올림픽대로 연결체계 개선 등을 통한 지역교통혼잡 완화
- 영동대로 지하 복합환승시스템 구축을 통한 입체적 공간계획 수립

---

### (3) 유희부지 관련 이슈와 시사점

#### □ 잠실운동장 부지: 국유지와 사유지의 혼합

- 잠실 운동장 중 주경기장 일대의 2/3지역부터 위쪽 부분이 국유지(기획재정부)와 사유지가 혼합되어 있는 상태, 나머지 토지는 사유지와 기타 토지가 혼합
- 잠실경기장 일대를 포함한 다른 지역의 경우 과거 토지구획정리사업을 하면서 법적으로 소유권을 공개하지 않고 행정목적으로 사업을 시행하면서 현재 적산 토지, 등기 미확인 토지 등의 문제가 발생하고 있는 실태

#### □ 토지교환의 무산

- 주경기장 일대의 1/3 지역이 기존에는 국유지만 있는 것으로 확인하여 사유지와 국유지의 교환을 시도하였지만 계획 발표 이후 땅에 대한 가치가 점차 높아지면서 교환 무산
- 이후 서울시의 자산관리부서에서 이전의 토지 등기가 누락된 것을 확인, 사유지와 국유지가 혼합되어 있고 각각에 대한 지분은 현재 알지 못하는 상태

#### □ 중앙정부와 기초지자체간의 갈등

- 현재 주경기장 일대의 경우 각각의 지분을 확인하기 위한 소송에 들어가 있는 상태로 소송이 완료된 이후 나온 결과를 근거로 토지 교환에 대해서 진행할 예정
- 국유지관리 차원에서 볼 경우 각 부처에서 독립적으로 운영하고 독립적으로 처분할 수 있는 권리를 가지는 것이 가장 바람직하며 만약 토지가 혼합되어 있는 경우에는 상호간의 적극적인 교환 방안이 필요
- 국유지와 공유지, 공유재산권에 대한 활용과 같은 현행법이 없기 때문에 이와 관련된 특별법이 제시되고 현 문제 해결에 대한 제도적인 장치가 필요



## 5) 기부채납 문제: 서울시 종합의료복합단지(광진구)

### (1) 사업개요

#### □ 사업의 범위

- 공간적 범위: 서울특별시 광진구 중곡동 국립서울병원부지 일원 (약 392,000㎡)
- 주요 유희공간: 국립서울병원, 화양변전소 등
- 사업비: 약 3,900억(1단계: 950억, 2단계: 2,950억)
- 사업 기간: 2013.05~2018(1단계:2013~2015, 2단계:2015~2018)

#### □ 사업의 배경 및 목적

- 중곡3동에 위치한 국립서울병원 이전 등의 문제로 방치되어 있던 도시환경 저해 문제를 야기하던 유희부지를 중심시설로 조성
- 낙후되었던 중곡역세권 일대를 ‘중곡역지구 지구단위계획’ 및 ‘종합의료복합단지 건립’으로 업무, 상업, 의료복합, 의료서비스로 특화

그림 3-10 | 서울시 종합의료복합단지 사업개요



출처: (좌) 광진구, 2012. 중곡역지구 지구단위계획: 중곡역지구 획지 및 건축물 등에 관한 결정도, 광진구.  
(우)디지털광진 홈페이지, [[http://www.gwangjin.com/sub\\_read.html?uid=16760](http://www.gwangjin.com/sub_read.html?uid=16760)], 2019.09.11. 접속.

---

## (2) 사업의 주요내용

### □ 국립서울병원을 폐원하고 국립정신건강연구원 신설

- 300병상 규모의 임상센터 운영
- 주민요구에 따른 내과계 준 종합병원 진료추가

### □ 의료행정타운 조성

- 한국보건의료연구원, 사회보장정보원 등 8개 기관 입주예정

### □ 의료바이오 비즈니스센터 설립

- 의약·의료기술·바이오벤처 관련 기업 입주예정

### □ 중곡역 일대 종합개발 계획과 연계

- 국립서울병원 부지 종상향을 통한 중곡역 일대 종합개발 추진
- 동북권 르네상스 실현을 위한 중곡동 지역 일대 종합발전계획과 연계

### □ 주민 편의시설 제공

- 공용주차장 신설, 중곡역 출입구 추가 신설
- 분수대·공원 등 주민휴식 공간, 어린이 놀이시설 등 주민요구 반영

그림 3-11 | 서울시 종합의료복합단지 사업내용



출처: (좌)디지털광진 홈페이지[[http://www.gwangjin.com/sub\\_read.html?uid=16760](http://www.gwangjin.com/sub_read.html?uid=16760)], 2019.09.11. 접속.  
 (우)디지털광진 홈페이지[[http://www.gwangjin.com/sub\\_read.html?uid=16760](http://www.gwangjin.com/sub_read.html?uid=16760)], 2019.09.11. 접속.

### (3) 유희부지 활용관련 문제점

#### □ 국·공유자산의 공적활용에 대한 소유주체와 사업추진 주체 간 기부채납

- 당초 보건복지부는 의료행정타운의 2.5%에 해당하는 3, 4층의 사회서비스 시설을 광진구에 기부채납(무상양여)하기로 약속
- 광진구는 세부개발계획을 세우며 2종 일반주거지역을 준주거로 상향시켰고 이를 전제로 사업을 추진하였으므로 20% 기부채납을 하지 않으면 향후 구조변경이나 용도를 변경할 필요가 있을 때 제한을 받을 수 있다는 의견

#### □ 기획재정부, 보건복지부, 광진구 간의 갈등

- 복지부는 소유권을 이전해야 한다는 점에 이견이 없으나 기획재정부가 국유재산법을 들어 노유시설은 지방자치단체에 공공기여 할 수 없다고 해석해 법률상 충돌이 생긴 상황
- 광진구, 기획재정부, 보건복지부는 지속적인 협의를 통해 기부채납 문제와 용도변경 문제를 함께 해결할 계획

---

## 2. 핵심이슈 종합 및 정책과제

### (1) 유희부지 현황 파악의 어려움

- 도시재생 등 주요 국가공간정책의 실현방안으로 기존시가지내 유희부지를 활용하고자 하는 정책수요가 증가하고 있지만 유희부지 현황파악 자체가 어려움
- 기초지자체 단위의 유희부지 현황파악이 필요하나, 유희부지에 대한 명확한 개념이 불확실하며, 예산 및 인력 부족 등으로 현실적으로 파악이 불가능함
- 국·공유재산과 더불어 폐교 및 철도부지, 버스터미널과 같은 사유지도 함께 종합적으로 현황을 파악 할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요

### (2) 유희부지 관련 다양한 법률 및 소유주체간 갈등 문제

- 유희부지는 기존의 기능에 따라서 소유·관리 주체 등 다양한 이해관계자가 존재하고 각각의 소유 주체에 따라서 다양한 법률이 적용됨
- 유희부지를 활용하기 위해서는 관련 법안을 정리해야 할 뿐만 아니라, 소유 주체와의 마찰, 민간참여 유치 등에서 상당한 시간이 소요됨
- 이렇게 장기적으로 사업 검토가 이루어지면서 사업은 자연스럽게 지연되고 이 전적지는 방치되어 유희화 및 황폐화를 초래하고 지역사회의 침체와 쇠퇴를 가속하는 등 단계적인 도시 문제가 발생
- 따라서 소유주체간의 갈등을 조정할 수 있는 강력한 전담기구의 설치가 필요

### (3) 지역 중심의 유희부지 활용 마스터플랜 부재

- 유희부지에 대해 기초지자체에서 미리 적극적으로 조사를 통해 장기적인 관점에서 사업의 검토가 이루어질 필요가 있음

- 중앙정부에 의지하여 사업을 진행하기 위해 유희부지를 방치하는 것이 아닌, 지자체 차원에서 지역이 가지고 있는 여건과 특성을 분석하여 부분적으로 지역 주민들이 필요로 하는 방향으로 활용하는 전략이 필요
- 추후, 이렇게 활용된 유희부지를 활용하여 재생 및 재개발 사업을 시행한다면 사업의 목적에 맞는 기능을 가질 뿐만 아니라 지역 주민들도 적극적으로 활용할 수 있는 공간을 제공할 수 있는 가능성이 높아질 것으로 판단됨

#### (4) 유희부지의 통합개발, 교환, 주변부지 매입의 어려움

- 다양하고 복잡한 부지 소유관계가 산재되어 있는 유희부지의 경우 부지의 통합개발, 교환, 추가적인 부지 매입이 필요하나 현실적으로 어려움이 많음
- 소유주체간의 갈등으로 인해 사업진행이 지연되거나 사업주체가 다른 소유의 부지를 제척하여 사업을 추진하고 있어 단절된 계획을 수립
- 특히 철도부지의 경우 한국철도공사 및 한국철도시설공단간의 협의가 어려우며 도시계획시설(일반철도)로 지정된 부지에 시설 건립 시 국가귀속 문제가 발생하여 지자체 소유의 부지라 할지라도 활용에 제약이 따름(대구경북연구원, 2018)

#### (5) 공공개발의 한계와 민간참여 활성화 필요

- 공공이 소유한 유희부지의 경우 한국자산관리공사 또는 한국토지주택공사에 위탁개발 형식으로 개발하고 있어 수익성 확보에 따른 공공성 저하 우려
- 지자체가 지역의 유희부지를 활용하기 위해서는 부지매입이 필요하나, 높은 부동산 가격과 지자체의 예산부족으로 민간참여가 필요
- 인구감소를 경험하고 있는 지방도시의 경우 수요가 부족하고, 다양한 제약으로 인한 사업성 부족으로 민간의 참여가 어려움
- 따라서 국·공유지 등 유희부지의 장기임대를 위한 제도개선을 통해 민간의 참여를 유도 필요

---

## (6) 국토계획법상 유휴부지 대응 방안 모색

- 「국유재산법」상 지자체에 기부채납<sup>11)</sup>이 불허되어, 「국토계획법」상 지구단위 계획에서 종상향시 수반되는 공공기여의 어려움 발생
- 현황은 「국토계획법」상 개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속 조문<sup>12)</sup>으로 토지로 기부채납하는 공공시설 등은 대응하고 있으나, 생활형SOC같은 건물 내 시설의 경우 기부채납의 어려움 상존
- 따라서, 국토계획법 개정을 통해 국유재산법, 공유재산법에도 불구하고 국유재산의 기부채납이 가능하도록 조문 신설 또는 새로운 특별법 제정 필요

## (7) 도시재생사업, 생활 SOC 등 공간정책 실현을 위한 유휴부지 활용의 한계

- 도시재생사업 초기에는 국·공유지를 거점공간을 조성하기에 용이한 주요 자원으로 접근하였으나, 최근에는 공공 간 갈등 해결의 장기화로 인해 도리어 사업 추진을 저해하는 경우도 발생
- 현행 「도시재생특별법」, 「국유재산법」, 「국유재산제한특례법」에 도시재생구역 내 국유지 활용에 관한 근거가 있으나, 실질적인 작동에는 어려움이 많아 보다 면밀한 검토를 통한 관련 법 및 제도의 개선 필요
- 도시재생에 있어서 보조금 체계의 일원화 및 도시재생전담기구의 설치와 국가 차원에서 적극적인 지원을 위해서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 것과 같이 유휴부지의 활용에서도 이와 같은 법안 제정이 필요

---

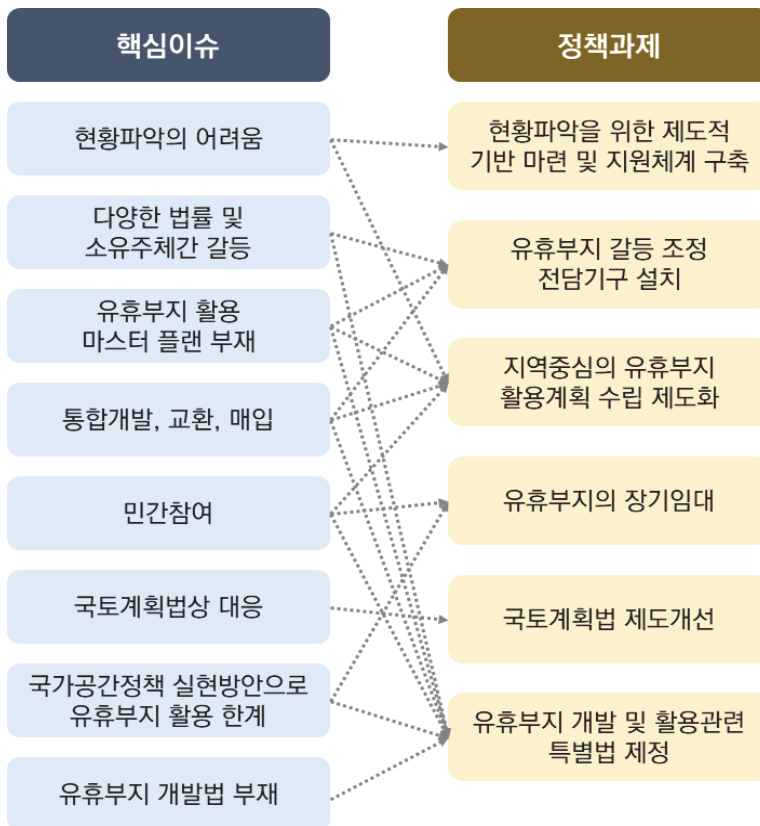
11) (국유재산법 제2조) 기부채납이란 국가외의 자가 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것을 말함.

12) (국토계획법 제65조 제1항) 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우..(중략)「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 ..(중략) 무상으로 귀속되고 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

(8) 국·공유지 등 유휴부지 개발·활용 관련법 부재

- 국유재산법, 공유재산법은 개발법이 아니기 때문에 he개발법을 준용하여 개발사업을 시행함에 따라 여러 문제점이 노정되고 있음
- 특히, 국·공유지 유휴부지의 개발은 개발이익을 국가가 수취하고 국민이 향유하는 정책목적을 달성해야 하는데, 정책의 시급성 및 정책 효과의 제고를 위해서는 현재와 같은 지자체의 인허가 시스템을 경유할 경우 당초 계획했던 사업시기와 사업비, 정책적 효과 등이 반감되거나 지연될 우려가 상존

그림 3-12 | 유휴부지 활용관련 핵심이슈와 정책과제



출처: 저자 작성







CHAPTER 4

유휴부지 활용 관련  
법제도 개선방안

1. 법제도 개선방향 | 59
2. 대안 1: (가칭)유휴부지 관리 및 개발활용에 관한 특별법 제정 | 59
3. 대안 2: 유휴부지 활용 관련 기존 법제도 개선방안 | 67



## 유휴부지 활용관련 법제도 개선방안

### 1. 법제도 개선방향

- 유휴부지 활용관련 법제도 개선을 위해 유휴부지를 통합적으로 관리 할 수 있는 ‘특별법 제정’ 과 ‘기존 법제도 개선’ 이라는 두 가지 대안을 제시

표 4-1 | 유휴부지 활용관련 법제도 개선방향

개선방향	주요내용
(대안 1) 특별법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전담기구 설치</li> <li>• 기본방침 수립</li> <li>• 국가-지자체 역할 정립 등</li> </ul>
(대안 2) 기존 법제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국유재산법, 공유재산법, 국토계획법</li> <li>• 국공유재산 개발법 제정 등</li> </ul>

출처: 저자 작성

### 2. 대안 1: (가칭) 유휴부지의 관리 및 개발·활용에 관한 특별법 제정

#### 1) 특별법 제정의 필요성

##### □ 유휴부지 개발·활용 정책수요의 증가

- 도시쇠퇴와 시설의 노후화, 신시가지 개발과 시설의 이전 등 인문·사회 및 정책적 요인으로 인해 도시 내 유휴부지는 지속적으로 발생할 것으로 예상

- 도시 내 유희부지는 지역경제 활성화, 도시재생 등 도시활력강화를 위한 핵심 자원으로 정부의 적극적인 활용정책에 의해 개발수요가 지속적으로 증가

□ 기존방식의 한계

- 다양한 소유주체와 개별법으로 관리되고 있는 유희부지를 개발·활용하는데 있어 주체간의 갈등 등 기존방식에는 다양한 한계가 존재
- 또한 공공이 소유한 유희부지의 경우 「국유재산법」과 「공유재산법」 등으로 관리와 처분을 목적으로 하고 있어 유희부지의 개발·활용 관련 법이 부재한 상황

□ 통합적 법·제도 필요

- 기존 개발·활용방식을 탈피하고 유희부지의 혁신적 활용을 위해서는 국가 차원의 종합적이고 통합적인 제도기반 마련이 필요

그림 4-1 | 유희부지 활용관련 특별법 제정의 필요성



출처: 저자 작성

## 2) 특별법의 주요 내용

### (1) 유휴부지 실태 파악을 위한 제도적 기반 마련

#### □ 기초지자체 중심의 유휴부지 실태 파악

- 저활용되고 있는 행정재산을 포함한 유휴부지 판단 지표를 마련하여 기능의 유지/노후/저활용/쇠퇴 등의 지표값을 기준으로 활용방향을 설정
- 지속적이고 구체적인 유휴부지 실태 파악을 위해 중앙정부는 예산 및 인력을 지원하고 기초지자체는 실태 파악 결과를 중앙정부와 공유

#### □ 유휴 국공유지와 함께 민간 유휴부지까지 포함하는 국가차원의 관리 시스템 구축

- 장기적으로는 유휴부지 종합관리시스템을 구축하여 지역별 유휴부지 현황을 한눈에 파악하고 정책의사결정의 도구로 활용
- 유휴부지 종합관리시스템을 지자체의 실태파악 자료를 주기적으로 업로드하고 유휴부지의 규모, 용도, 토지이용 정보, 주변지역 정보 등을 함께 제공

그림 4-2 | 유휴부지 종합관리시스템



출처: 저자 작성

## (2) 유희부지 관리 전담기구 설치

### □ 대통령 직속 유희부지관리위원회

- 대통령 직속의 강력한 권한을 가진 유희부지관리위원회를 설치하여 유희부지 기본 방침 수립, 활용계획 및 구역지정 승인, 소유주체간의 갈등 조정 등의 역할을 수행
- 유희부지관리및활용기본방침을 10년마다 수립(5년마다 재검토)하여 혁신적인 유희부지 활용을 위한 가이드라인으로 제시
- 유희부지관리특별회계를 설치 운용하여 유희부지의 혁신적 활용을 위한 예산 확보(기획·계획, 지자체 지원, 사업추진 등)

### □ 유희부지활용센터 설립

- 유희부지활용 관련 전담센터를 설립하여 유희부지의 기획·평가, 활용계획의 타당성·공익성 검증, 지자체 컨설팅 등의 역할 수행
- 유희부지활용센터는 유희부지 종합관리시스템을 관리하고 관련 연구를 추진 하여 중앙 및 지자체를 지원하는 등 지속적인 제도개선방안을 도출

그림 4-3 | 유희부지 관리 전담기구의 역할

유희부지관리위원회	유희부지활용센터	유희부지관리특별회계
<ul style="list-style-type: none"><li>• 유희부지관리 기본방침</li><li>• 활용계획 및 구역지정</li><li>• 갈등 조정</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 유희부지 기획·평가</li><li>• 활용계획의 타당성·공익성 검증</li><li>• 지자체 컨설팅 등</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 유희부지 활용 예산확보</li><li>• 기획·계획, 지자체 지원</li><li>• 사업추진 등</li></ul>

출처: 저자 작성

### (3) 지자체 중심의 종합적 관리계획의 수립

#### □ 장기적·광역적 관점에서 유휴부지 활용계획을 수립

- 기초지자체는 유휴부지 실태조사를 바탕으로 인구 및 산업변화 등을 예측하여 5년 마다 유휴부지활용계획을 수립
- 활용계획의 내용은 유휴부지 현황파악, 주변여건, 핵심이슈, 기본구상(안), 도입가능, 토지이용, 사업추진전략 등
- 활용계획 수립시 도시전체차원에서의 유휴부지 개발, 임시활용(유보지), 부지간 교환, 대부, 매각 등의 전략을 마련

#### □ 도시기본(관리)계획 등 도시정책과의 연계

- 확정된 활용계획은 전담기구의 승인을 받고 지자체는 도시기본(관리)계획에 반영하여 유휴부지 활용과 도시계획과의 연계 추진
- 이와 더불어 도시재생사업, 도시정비사업, 생활 SOC 등 국가 및 지역현안 사업에 활용할 수 있는 유휴부지를 설정하는 등 도시정책과의 연계 추진

그림 4-4 | 유휴부지 활용계획 수립 절차(예시)



출처: 저자 작성

#### (4) 유휴부지 특별관리구역 등의 지정

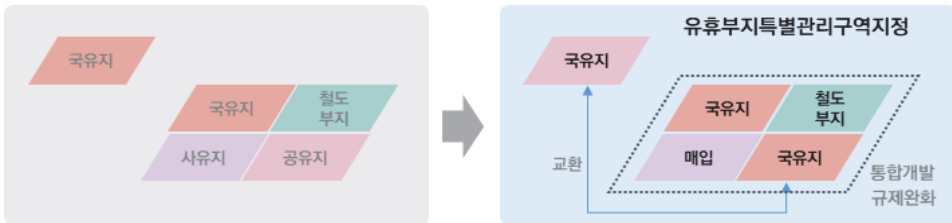
##### □ 유휴부지특별관리구역 지정을 통한 다양한 이슈해결

- 인접한 유휴부지(국유지+공유지+사유지 등)간의 통합개발과, 재산교환 또는 추가 매입이 필요한 부지는 활용계획 수립시 유휴부지특별관리구역으로 지정
- 유휴부지특별관리구역 내 유휴부지는 통합개발, 교환, 대부, 매각, 매입뿐만 아니라 행정재산까지 효율적으로 활용할 수 있도록 제도 마련

##### □ 규제완화를 통한 개발 활성화

- 유휴부지특별관리구역으로 지정이 된 지역은 규제완화를 통해 적극적인 개발·활용을 유도하되, 공익성 확보를 위한 도입기능 설정 가이드라인 마련
- 대규모 유휴부지의 경우 혁신구역으로 지정하여 개발·활용을 촉진

그림 4-5 | 유휴부지특별관리구역 지정



출처: 저자 작성

#### (5) 민간참여 활성화 방안

##### □ 50년 이상의 장기임대를 통한 민간참여 활성화

- 공공이 소유하고 있는 유휴부지의 경우 민간의 참여를 활성화시키기 위해 대부기간을 50년 이상으로 설정하여 장기임대를 추진



- 지방도시 등 수요가 부족한 지역에 민간디벨로퍼의 수익성을 담보하고 민간에서도 임대주택, 임대산업 공간 마련 등에 참여하도록 함으로써 공공에 기여할 수 있도록 유도

□ 행정절차 간소화, 세금감면, 입지규제최소구역 활성화

- 유희부지의 민간참여 활성화를 위해 규제특례 및 세금감면 등 인센티브를 부여하고 행정절차 간소화 및 지원, 입지규제최소구역 지정 효과 부여

표 4-1 | (가칭) 유희부지의 관리 및 개발·활용에 관한 특별법 구성(안)

특별법 구성	주요내용
총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유희부지 관리 및 개발·활용의 목적 및 용어정의</li> <li>• 국가와 지방자치단체의 역할과 지원</li> <li>• 유희부지관리 및 개발·활용기본방침(10년마다 수립, 5년마다 재검토) 내용</li> <li>• 다른 법률과의 관계</li> </ul>
유희부지 실태 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체 단위의 유희부지 실태 파악</li> <li>• 유희부지 관리 종합시스템 구축 및 관리·운영</li> <li>• 중앙정부의 예산 및 인력 지원</li> </ul>
유희부지활용계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유희부지활용계획(5년마다 수립)</li> <li>• 수립 및 계획내용, 기초조사방법, 주민 등의 의견청취 등</li> <li>• 유희부지의 개발, 활용, 매각, 교환, 대부 등 제한</li> <li>• 도시기본(관리)계획과의 연계</li> </ul>
유희부지특별관리구역 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국유지-국유지, 국유지-공유지, 국유지-공유지-사유지 등의 통합지정</li> <li>• 필지단위→단지개발, 일반재산→행정재산까지 개발·활용 범위 확대</li> <li>• 국유지-공유지-사유지 등의 재산교환(필요시 사유지 매입 가능)</li> <li>• 개발행위허가의 제한, 부동산가격 안정 등</li> </ul>
유희부지 관리 전담기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령 직속 유희부지관리위원회 및 유희부지활용센터 설립</li> <li>• 유희부지관리위원회는 구역지정, 재산교환, 관리계획 승인, 갈등조정 등</li> <li>• 유희부지활용센터는 기획·평가, 타당성·공익성 검증, 컨설팅 기능 등</li> <li>• 유희부지관리특별회계의 설치 및 운용</li> </ul>
민간참여 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공소유의 유희부지의 경우 민간에 50년 이상의 장기임대 추진</li> <li>• 유희부지의 민간참여가 필요한 경우 규제특례 및 세금감면 등</li> <li>• 행정절차 간소화 및 지원</li> <li>• 입지규제최소구역 지정</li> </ul>

출처: 저자 작성

그림 4-6 | 기존 방식과 제도 개선 안의 비교



출처: 저자 작성

표 4-2 | 법안의 주요 내용(안)

구분	주요내용
목적	• 도시내 유휴부지의 혁신적 활용을 통해 국민의 삶의 질 향상과 국가경제 발전에 기여
국가와 지방자치단체의 역할과 지원	• 국가: 유휴부지 관리 및 개발·활용을 위한 관련 시책 수립 • 지방자치단체: 활용계획 수립, 예산확보 및 지원조직을 통해 효율적인 사업시행 도모
유휴부지관리및개발·활용 기본방침 수립	• 유휴부지관리위원장, 10년마다 수립, 5년마다 재검토
유휴부지활용계획 수립 등	• 유휴부지관리 및 개발·활용기본방침에 기반 • 유휴부지 등에 대한 개발·활용 추진전략과 실행계획방향을 5년 단위로 수립 의무화(필요시 재검토)하고 도시기본(관리)계획에 반영
유휴부지특별관리구역의 지정 등	• 활용계획에 따라 부지통합, 확대, 교환, 대부 등을 위한 관리구역을 지정 • 민간도 관리구역 지정제안요청 가능
혁신구역의 지정 등	• 대규모 유휴부지의 경우 혁신구역으로 지정하여 개발·활용을 촉진 • 일자리 창출 등 지역혁신성장 목적 제도 마련
절차 간소화 및 규제특례	• 유휴부지활용계획과 실시계획을 동시에 결정할 수 있도록 통합절차 규정 • 도입가능 허용용도 대폭 확대, 입지규제최소구역 지정효과 부여 등
유휴부지 개발·활용을 위한 지원	• 활용계획수립권자는 전담조직 구성 및 유휴부지종합지원센터 설립(지자체 조례제정 근거 마련 등) • 개별사업 활성화를 위한 보조 또는 융자, 특별회계의 설치, 조세 및 부담금 감면 등 재정지원
생활SOC, 공공임대 산업 및 주거공간 건설 공급	• 재정, 기금 등의 지원 근거 마련을 통해 공공에서 생활SOC, 임대형 산업 및 주거공간 공급
시범사업 시행 경과조치	• 제도 조기정착을 위해 법 시행일 이전에 시범사업 추진

출처: 저자 작성

---

### 3. 대안 2: 유희부지 활용 관련 기존 법·제도 개선 방안

#### □ 개관

- 도시계획 변경을 수반하는 개발사업의 경우, 공공기여가 필수적으로 요구되는데, 관련 법령에서 허용(임의 또는 강제)하는 배경에는 당해부지의 개발로 인한 개발밀도 증가가 주변 도시환경에 부하를 주게 되고, 이로인한 기반시설의 증가 수요에 적절히 대응하는 것이 바람직하다는 담론이 자리할 것임
  - 이와 관련 지자체의 공공기여 설치 요구가 법리적으로 정당한지에 대해서는 본 연구에서는 논외로 하겠음
- 따라서, 국·공유재산 개발시 국·공유지의 특수성만을 강조하여, 공공기여에 대하여 불가능함을 주장하기에는 현 법령 체계에서는 예외성을 인정하지 않고 있음
  - 오히려 법령이나 지자체 내부 기준(예를 들어 서울시 지구단위계획 수립기준<sup>13)</sup>) 등에서는 국·공유지의 기부채납에 대해 면밀하게 고려하지 않고 있어 법령체계 정비가 필요한 상황임

#### □ 무상귀속 대상 확대

- 현재 법령체계 내에서 공공기여 요구에 대응 가능한 방법은 제한적이지만 무상귀속 대상인 공공시설 임
  - 단, 공공시설의 경우 부지화 시설이 대부분이어서 건물형 시설(도서관 등) 설치 요구에는 대응이 미흡함에 따라 무상귀속 대상 범위를 당초 공공시설에서 기반시설로 확대하여 다양한 사회적 요구에 대응토록 정비 필요
- 방법으로는 「국토계획법시행규칙」 제2조에 다음과 같이 조문 추가

---

13) 공공기여 부담률 기준을 국·공유지를 제외한 순부담율을 명시하고 있는데, 이는 대상지 전체가 국·공유지인 경우에 대한 고려가 미흡한 예임

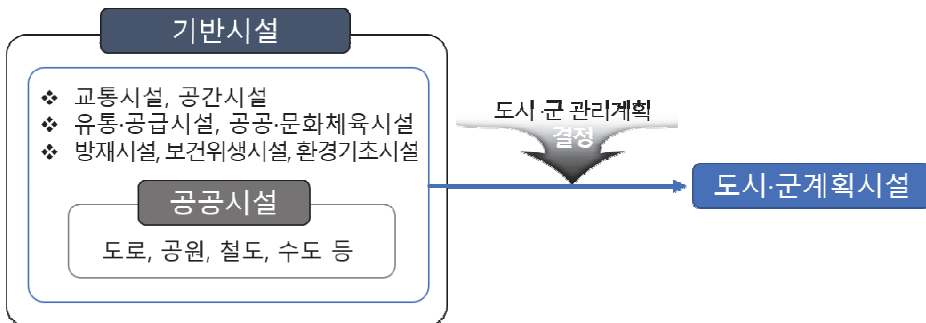
- 단, 무분별한 지자체의 기반시설 설치 요구를 방지하기 위하여 ‘도시계획위원회’ 심의를 거치는 지구단위계획 등의 내용에 따르도록 하고 공공기여의 목적으로 제공하는 기반시설로 한정
- 가령, 공공기여 목적(기반시설 부담계획)으로만 제공토록 하면, 기반시설부담을 내에서 제공하기 때문에, 자연스럽게 총량이 제한되어 무분별한 지자체의 요구에 대응이 가능할 것으로 사료

표 4-3 | 무상귀속의 대상인 공공시설의 범위

구분		내용
현행	법	도로·공원·철도·수도
	시행령	항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천 유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비 방조설비·하수도·구거·주차장(행정청 설치) 저수지·스마트도시통합운영센터
	시행규칙	운동장, 화장장, 공동묘지, 봉안시설
변경	법	변경없음
	시행령	변경없음
	시행규칙 (2조)	(추가)「국토의 계획 및 이용에 관한 법」 제56조에 따른 개발행위를 하려는 자가 지구단위계획 수립 내용에 따라 공공기여의 목적으로 제공하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」 제2조제6호에 따른 기반시설

출처: 저자 작성

그림 4-7 | 현행 기반시설·공공시설·도시·군계획시설 관계



출처: 저자 작성

## □ 개발범위 확대

- 현 법령체계 내에서는 국·공유재산의 개발범위를 일반재산에 국한하다 보니 사실상 활용할만한 가용지가 부족한 상황
  - 개발범위를 국·공유재산의 대부분인 행정재산으로 확대하고, 행정재산 중 유휴부지를 조사하여 가용지로 선정할 필요
  - 이와 관련, 현재 기재부가 시행중인 국유재산 총조사의 결과를 바탕으로 유휴 행정재산에 대한 개발을 가능토록 제도적 보완 필요
- 장기적으로는 각 정부부처로 파편화되어 관리중인 국유지의 관리청을 단일화하여 효율적 관리 필요

표 4-4 | 현행 국유지 관리체계

구분	관리청 <sup>14)</sup>	재산의 성격	수탁기관
일반회계	총괄청(기획재정부)	행정재산	중앙관서의 장 <sup>15)</sup>
		일반재산	한국자산관리공사
특별회계, 기금	중앙관서의 장	행정재산	총괄청에 위탁가능
		일반재산	

출처: 저자 작성

## □ 국·공유재산 개발법 제정

- 국·공유지의 경우, 근거법이 개발법이 아니기 때문에 he개발법을 차용하여 개발 사업을 시행하고 있으나, 도시계획 변경 등 인허가 과정에서 여러 문제점을 노출
- 특히 국유지의 경우 “국가인 시행자가 지자체에 기부채납을 할 수 있느냐”의 문제는 현재 여러 사업장에서 겪고 있는 문제로, 국유재산법에 따른 기부채납의 어려운 부분과, 공공기여를 ‘재산권의 상실’로 생각하는 일부 공무원의 선

14) 「국가재정법」에 따른 중앙관서의 장을 말함

15) 중앙관서의 장이란 「국가회계법」에 따라 중앙중앙행정기관의 장, 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장 등을 말함

입견 등으로 사유지보다 더 지난한 인허가 과정을 거치게 됨

- 따라서, 유휴 국·공유지의 원활한 활용과 적정시기의 공급을 위해서는 「국·공유지 개발·활용 특별법」을 별도로 제정하여 소유권 이전 없이 공공기여를 할 수 있는 제도적 기반을 마련하거나, 아니면 국유지만큼은 기재부 등 중앙부처에서 인허가를 결정하여 조기에 소기의 정책 목적을 달성할 수 있는 제도적 여건 마련 필요
- 절차와 관련하여, 통상 개발법령에서는 민간(非행정청)의 경우 “제안권”만 부여, 기초지자체가 “요청”하여 광역지자체에서 “지정”하나, 국유재산 개발의 경우 총괄청이 승인권자인, 아래와 같은 구조를 생각해볼 수 있음
  - 단, 원칙적으로 시·도지사를 거쳐갈 경우 인허가 몽니 및 장기화가 발생될 수 있어 원칙적 프로세스 외에 캠프 등이 총괄청에 제안할 수 있는 정성적 조문을 만들어 활성화 하는 방안 필요
- 가장 중요한 부분은 총괄청이 국유재산 위탁개발사업에 대한 사업계획 승인시 관련 인·허가 등의 의제 부분임
  - 기본적으로 도시·군관리계획의 변경과 더 나아가 도시·군기본계획의 변경 및 개발제한구역 해제까지 가능하도록 하게 되면 인허가로 인한 사업지연은 없을 것으로 사료

표 4-5 | 국유재산 위탁개발 의제 및 특례사항(안)

구분	관련법	의제
국유재산 위탁개발 사업계획 승인	국토의 계획 및 이용에 관한 법	도시·군관리계획 결정(변경) 지구단위계획 결정 개발행위 허가 도시·군계획시설 사업시행자 지정 토지거래계약 허가 실시계획의 작성 및 인가 도시기본계획 변경 특례
	수도권정비계획법	인구집중유발시설 제한 특례
	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	개발제한구역 해제 특례
	건축법	건축허가, 신고, 협의

출처: 저자 작성

- 총괄청이 사업 인허가를 결정시 필요한 심의기구는 기획재정부내 별도로 설치할 수도 있고, 기존의 국유재산정책심의회를 활용할 수도 있음
- 다만, 개발이라는 전문성과 특수성을 감안시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」상의 “중앙도시계획위원회”나, 다수 부처 협의가 필요하다는 점에서는 「국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령(국토부+환경부)」상의 “국가계획 수립협의회”와 같은 형식을 차용할 수도 있음

**표 4-6 | 국유재산 위탁개발 심의기구(안)**

관계부처	대안	특징
기획재정부	국유재산정책심의회	국유재산 관리·처분 특화
국토교통부	중앙도시계획위원회	개발의 전문성
국토부 + 환경부	국가계획수립협의회	부처간 갈등 조정

출처: 저자 작성





---

## 참고문헌

REFERENCE



### 【인용문헌】

- 구형수 외. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 국토연구원.
- 권영섭 외. 2013. 저성장시대 행복한 지역발전의 조건과 지역개발 연구. 국토연구원.
- 김명수 외. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 경제·인문사회연구회.
- 김동한 외. 2015. 국토 유휴공간 현황과 잠재력 분석 연구. 국토연구원.
- 김상훈, 남진. 2016. 유휴공간 유형별 특성 분석과 도시재생을 위한 복합적 토지이용 기법에 관한 연구. 한국지역개발학회지 28(1). 45-65.
- 김은란 외. 2015. 공유경제 기반의 도시공간 활용 제고방안 연구. 국토연구원.
- 김은란 외. 2018. 장소특성별 도시재생 실용화 전략 및 성과확산: 항만·역세권·이전적지(V). 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 민승현 외. 2017. 도시재생구역 내 국유지의 효율적 활용을 위한 법제도 개선 방안. 서울연구원.
- 박소영 외. 2016. 도시내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 국토연구원.
- 박소영, 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법개발(Ⅲ). 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 박영한. 1995. 대학의 입지가 지역발전에 미치는 영향.
- 신윤창, 손진아. 2010. 지역발전이론의 비판적 이해와 지역공동체에 관한 탐색적 연구. 한국비교정부학회.
- 윤정란 외. 2016. 국유지를 활용한 사업화 방안 연구. 토지주택연구원.
- 이승은, 이상현, 이을규. 2014. 지방도시 공공시설의 시설 수와 연면적에 관한 연구. 한국농촌건축학회. 16(1). 52. 103-110.
- 이승욱 외. 2016. 역세권의 복합적 활용과 시민친화적 공공공간 조성방법 개발

- (Ⅱ). 국토연구원 도시재생실증연구단.
- 이종민 외. 2016. 유휴공간의 전략적 활용 체계 구축 방안. 건축도시공간연구소.
- 이지선, 성현근. 2010. 폐철도부지 활성화 방안 기초연구. 한국교통연구원.
- 이희연, 권영상, 이동근, 전의찬. 2017. 인구감소·기후변화 시대의 공지의 재발견, 유휴·방치부동산 살릴 길 찾다. 문우사.
- 임유경, 임현성. 2012. 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구. 건축도시공간연구소.
- 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원.
- 정유리 외. 2016. 도시재생을 위한 유휴산업시설의 공간구성 변화에 관한 연구. 한국실내디자인학회. 329-332.
- 조판기 외. 2018. 국유지 토지개발 모델 정립 및 단계별계획수립 연구. 국토연구원.
- 차미숙 외. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구. 국토연구원.
- 한수경, 이희연. 2016. 유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로. 한국도시지리학회지. 19(1). 1-16.
- 한국자산관리공사. 2018. 국유지 토지개발 모델 정립 및 단계별 계획수립 연구.
- Urban Operations. 2019. 또 하나의 서울(도시혁신 촉매제로서의 기반시설). 32.
- 관계부처 합동. 2017. 사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안).
- 국토교통부. 2015. 지적통계연보.
- 기획재정부. 2017. 2017년도 국유재산 관계기관 워크숍 자료집.
- 기획재정부. 2019. 2018회계연도 국유재산관리운영총보고서.
- 지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.
- 서울특별시. 2017. 창동·상계 도시재생활성화계획.
- 진린. 2018. 경제기반형 도시재생 1차 라운드테이블 발표자료: 창동·상계 경제기반형 도시재생. 디에이그룹.
- 진린. 2018. 도시 거주성 및 기능성 향상을 위한 도시재생 실증연구 외부전문가

---

원고:창동·상계 신경제중심지. 디에이그룹.  
대구경북연구원. 2018. 대구 역세권 연계 도시재생 활성화 방안. 국토연구원.  
대구광역시. 2017. 대구광역시 서·북구 도시재생 활성화계획.  
인천광역시. 2017. 인천 개항창조도시 활성화계획.  
광진구. 2012. 중곡역지구 지구단위계획.

**【 홈페이지 】**

국토정보플랫폼 홈페이지. [<http://map.ngii.go.kr/>]  
국가교통DB 홈페이지. [<https://www.ktdb.go.kr/>]  
도시재생종합정보체계 홈페이지. [<http://www.city.go.kr/>]  
디지털광진 홈페이지. [<http://www.gwangjin.com/>]  
서울특별시 국제교류복합지구 홈페이지. [<http://sid.seoul.go.kr/>]  
표준노드링크 홈페이지. [<http://nodelink.its.go.kr/>]  
한국자산관리공사 홈페이지. [<http://www.kamco.or.kr?> ]  
環境省 (일본 환경부) 홈페이지. [<http://www.env.go.jp/>]

**【 보도자료 】**

기획재정부 보도자료. 2019-01-23. ‘국유재산 토지개발 선도사업지 11곳(693만㎡) 선정’. 기획재정부.  
기획재정부 보도자료. 2018-01-30. ‘국유재산 총조사 및 직권 용도폐지 실시’. 기획재정부.  
안선희 기자. 2017-03-21. 일본의 저출산 극복법 ‘먹고살 만해야 낳는다’. 한겨레 신문.  
이재영 기자. 2016-01-08. ‘대구시, 국토교통부 공모 2016년 신규 도시재생사업 2개 최종 선정’. CBN뉴스.  
이곤영 기자. 2019-01-01. ‘서대구 고속열차, 지역 균형발전 핵심축으로 뜬다.’ 경북매일.  
박슬기 기자. 2017-02-13. ‘대구 서·북구 경제기반형 도시재생사업 본격 추진’.

---

도시미래신문.

송여산 기자. 2016-08-02. '인천 개항창조도시 재생사업 본격화'. 토목신문.

변완영 기자. 2017-11-07. '잠실운동장일대···2025년까지 MICE 산업 전초기지로 거듭  
날 것'. 국토매일.

【기타자료】

건축법.

공공주택 특별법.

국유재산법.

국유재산특례제한법.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률.

공유재산 및 물품관리법.

도시개발법.

철도건설법.

철도산업발전기본법.

폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법.

---

## SUMMARY

---



### Legal and Institutional Improvements for the Innovative Utilization of Vacant Lands in Urban Areas

Lee Syung Uk, Song Jieun

**Key words:** innovative utilization, vacant land, comprehensive management

This study aims to introduce legal and institutional improvements for the innovative utilization of vacant lands in urban areas. Policy demands for utilizing vacant lands are increasing for urban vitality and regeneration in local Korean cities. However, as the vacant lands are managed by different owners and laws, there are several critical issues in utilizing the properties. Therefore, this study analyzes vacant land development cases to draw policy issues and introduces legal and institutional improvements for vacant land utilization.

Policy issues for utilizing vacant lands are as following. First, there are no legal tools to analyze vacant lands in urban areas and it is managed individually by their own legal system which cause conflicts between the authorities. Second, there are no masterplans for utilizing vacant lands and no tools for comprehensive development, land exchange between sectors, and additional purchase of land. Third, there are no legal tools for development of

---

vacant public properties.

To correspond against the issues above, this study introduces a comprehensive legal system for innovative utilization of vacant lands. The special law consists of the followings. First, establishment of legal tool for analyzing vacant lands, and comprehensive masterplan based on local cities. Second, designation of vacant land management area for comprehensive development, land exchange and purchase to the authority of development body. Establishing a management organization for utilizing vacant lands in a national level. Establishing a long term rent system and providing incentives for development participation of private sectors.

수시 19-04

## 도시내 유희부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안

연구진 이승욱, 송지은

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2019년 9월 21일

발행 2019년 9월 24일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 비매품

---

I S B N 979-11-5898-455-7

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2019, 국토연구원

---

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

이승욱, 송지은. 2019. 도시 내 유희부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선 방안. 세종: 국토연구원.

---

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

# 도시 내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안

Legal and Institutional Improvements  
for the Innovative Utilization of Vacant Lands in Urban Areas



**제1장** 연구의 개요

**제2장** 유휴부지 유형과 관련 법제도 현황

**제3장** 유휴부지 활용 핵심이슈와 정책과제

**제4장** 유휴부지 활용 관련 법제도 개선방안



**KRIHS** 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)  
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

