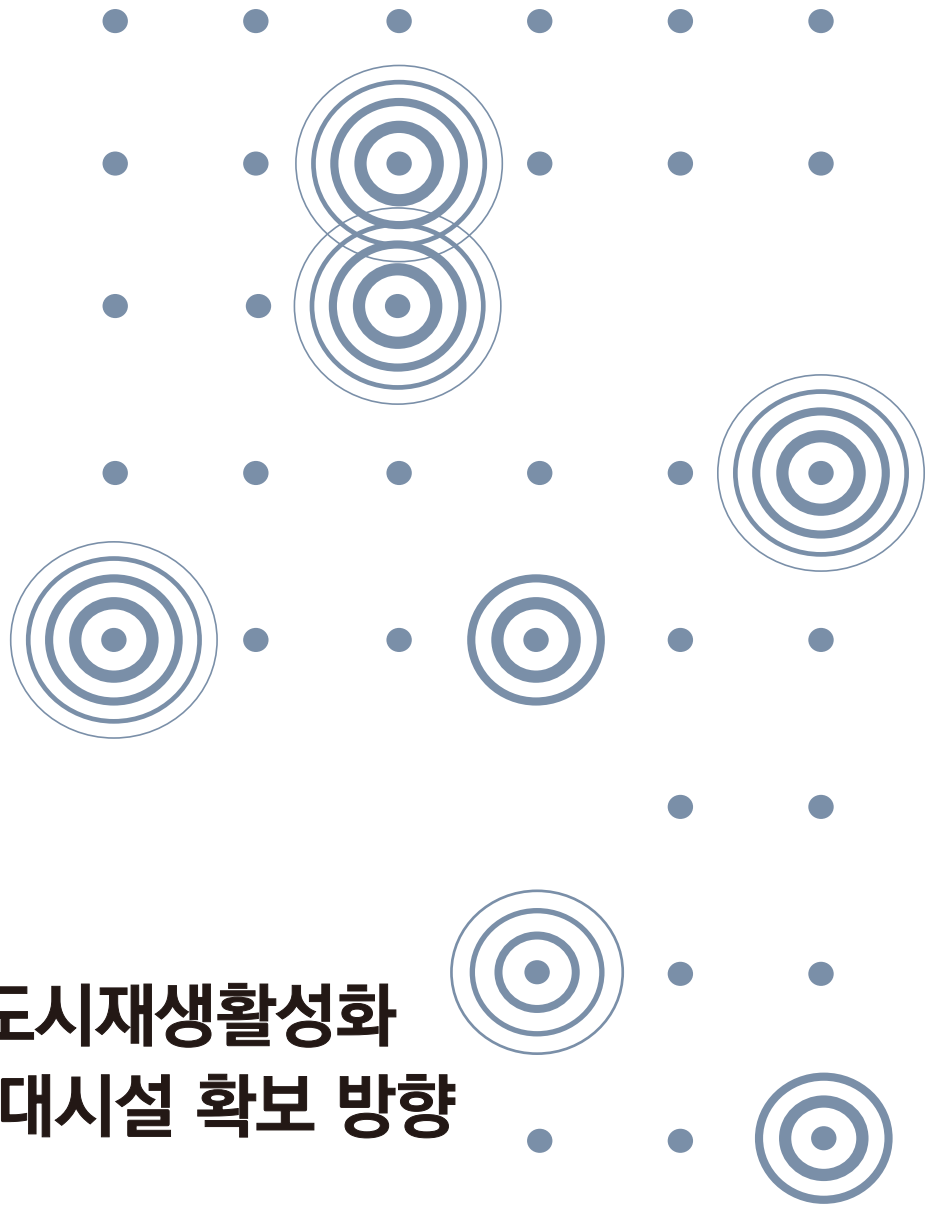


정책리포트

제308호 2020. 9. 14



# 중심시가지형 도시재생활성화 지역 내 공공임대시설 확보 방향

민승현  
연구위원

이슬이  
연구원

—— 서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제308호

중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향

**발행인** 서왕진

**편집인** 최 봉

**발행처** 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)

**ISSN** 2586-484X

**발행일** 2020년 9월 14일

---

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향」을 바탕으로 작성되었습니다.  
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

## 중심시가지형 도시재생활성화지역 내 공공임대시설 확보 방향

민승현 연구위원  
02-2149-1254  
minsab88@si.re.kr

이슬이 연구원  
02-2149-1105  
seulyi@si.re.kr

요약	3
Ⅰ. 공공임대시설의 필요성 및 정의	4
Ⅱ. 공공임대시설 확보를 위한 사업방식 및 제도 검토	9
Ⅲ. 공공임대시설 운영·관리의 방향	14
Ⅳ. 정책제언	20

## 요약

2012년 시작된 서울시 도시재생사업은 실제 많은 시행착오를 거치며 진행이 되었고, 성장기를 지나 성숙기의 단계로 접어들면서, 주요 성과에 대한 진단이 필요하게 되었다. 도시재생사업의 물리적 성과를 보면 사업별 차별성이 없는 앵커시설 설치와 함께 비수익으로 운영되는 행태가 지속되면서, 법정단계 이후의 자력 재생에 대한 한계점이 화두가 되고 있다. 한편 도심 및 중심 시가지에서는 젠트리피케이션 방지 대책으로 공공임대상가, 장기안심상가 마련 등의 정책이 추진되고 있지만, 이 또한 지속 가능한 운영을 위한 대책이 필요한 실정이다. 이에 도시재생사업의 유형 및 입지 특성에 맞는 유연한 시설(용도)의 공급과 젠트리피케이션 방지의 통합적 역할을 할 수 있는 임대 가능한 공공시설 확보(도입) 방안을 검토하였다. 또한 공공임대시설의 지속적 자립운영을 위한 새로운 형태의 전문조직 구성과 시설의 수익구조를 기반으로 하는 선순환구조 정립 방안을 제시하였다.

---

### 도시재생사업으로 공공임대시설 확보, 국·공유지 활용 및 제도 개선으로 공공부담 최소화 가능

한정적인 공공예산 안에서 공공임대시설을 확보할 수 있는 대표적인 방법으로 도시재생 활성화지역 내 국·공유지를 활용한 위탁개발사업 방식이 있으며, 이때 주택도시기금으로 초기사업비(약 70~80%) 조달이 가능하다. 또한 국토계획법에 의한 도시계획변경 사전협상제도의 공공기여시설로 ‘공공임대시설’을 인정하도록 제도적 개선이 될 경우, 민간개발에 의한 공공기여로도 확보할 수 있다. 그 외 도시재생활성화지역이라는 공간적 제약사항을 해소할 수 있는 대안으로 ‘도시재생혁신지구 지정 및 인정제도’가 추진됨에 따라, 이를 활용한다면 도시재생활성화지역 주변으로 확보가 가능하다.

### 공공임대시설, 공공성·전문성 모두 갖춘 ‘시장경제형 전문조직’이 운영·관리해야

국의 유사 공공임대시설의 성공사례를 살펴보면, 공공보다 민간 또는 사회적 기업이 운영·관리하여 공간의 가치를 상승시키며 지역경제 활성화를 극대화하는 것을 볼 수 있었다. 공공임대시설 사업은 기획 단계부터 운영·관리기관을 선정하여 구체적인 공간 기획 및 테넌트(Tenant) 유치계획까지 검토되어야 하며, 해당 기관은 기존 도시재생기업 형태에서 수익성을 보완하는 형태로 발전된 ‘시장경제형’ 사회적 기업 또는 ‘시장경제형’ 도시재생기업으로 공공성과 전문성을 모두 갖춘 새로운 형태의 전문조직이 바람직하다.

### 기획 단계부터 개발, 운영·관리까지 수익구조를 기반으로 한 선순환구조 정립 필요

공공임대시설 확보 및 지속가능한 운영을 위해 사업의 기획 단계부터 개발, 운영·관리까지 단계별 주체와 역할을 분명히 하고, 안정된 수익구조를 기반으로 하는 선순환구조의 정립이 필요하다. 이러한 구조를 바탕으로 해당 지역 및 시설의 자력재생을 도모하고, 나아가 안정적인 시기에 접어들면 기존 시설의 운영·관리비 외 추가 수익을 도시재생기금으로 조성하여 지역사회 및 미래를 위해 폭넓게 사용할 수 있는 기반 마련이 필요하다.

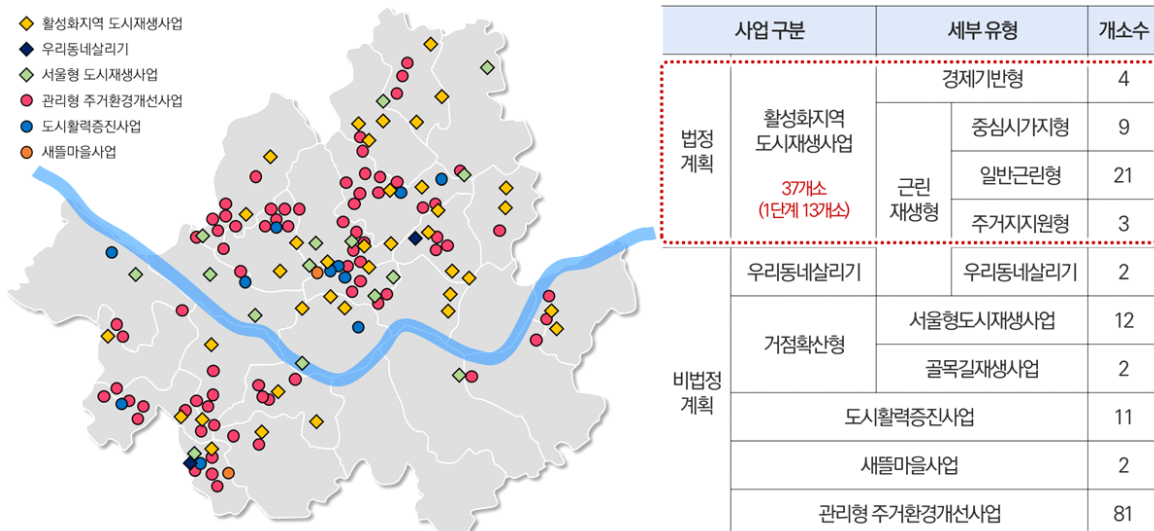
---

# I. 공공임대시설의 필요성 및 정의

## I 서울시 도시재생사업, 성과진단 시기 도래

2012년 시작된 서울시 도시재생사업은 현재 성장기에서 성숙기에 접어드는 시기

- 2019년 4월 기준 서울시 전역의 총 147곳(약 30㎢ 이상)에서 활발하게 추진
  - 서울시 도시재생사업은 활성화지역 도시재생뿐 아니라 우리동네살리기, 거점확산형, 도시활력증진사업, 새뜰마을사업, 관리형 주거환경개선사업 등으로 다양하게 구분
  - 법정 활성화지역 도시재생사업 총 37개소, 1단계 도시재생사업 13개소는 모두 실행단계에 접어들었고 그 중 창신·송인 일대는 법정단계를 지나 자력재생 단계



[그림 1] 서울시 도시재생사업 추진 현황도(2019년 4월 기준)

- 실제 법정단계 이후의 지속적 자립운영이 필요한 지역이 발생함에 따라 주요 성과 진단과 함께, 향후 추진방향에 대한 고려가 필요한 시점
  - 서울시 도시재생활성화지역 1호인 ‘창신·송인 일대’는 4년간 200억 원을 투입한 마중물 사업이 마무리되고 도시재생 뉴딜의 성공사례로 언급
  - 정부의 지원기간 이후에도 지속적 자립운영을 위해 도시재생지원센터와 주민협의체, 주민공동운영회 및 도시재생기업(Community Regeneration Corporation, CRC) 등을 육성

## I 도심 및 중심시가지 도시재생사업에서 빈번히 발생하는 문제

### 도시재생사업의 물리적 성과, 대부분 일반적인 공공시설 및 지원시설로 유연성 미흡

- 사업유형에 맞는 차별성과 모두가 공감할 수 있는 시설(용도) 발굴에 미흡
  - 법정 도시재생사업은 크게 경제기반형·중심시가지형·주거지재생형으로 지역 특성 및 규모에 따라 유형화되어 있으나, 마중물 사업은 선진사례를 모방하는 데 급급한 상황
  - 그중에서도 중심시가지형은 쇠퇴산(상)업, 역사문화, 전통시장, 대학가로 다양한 유형이 세분화되어 있으며, 이를 전반적으로 수용하고 유연하게 대응할 수 있는 핵심적인 기능의 마중물사업이 부재
- 수요자를 위한 장소 중심의 도시재생을 목적으로 첨단기술과 기존 지역자원을 활용하여 문제를 해결할 수 있는 시설, 즉 도심 및 중심시가지 생태계 회복을 위한 새로운 공공 인프라 정립이 시급

### 도시재생사업, 시작만 하면 젠트리피케이션의 부정적 측면 표면화

- 젠트리피케이션 발생 지역, 상생협약 및 조례 등으로 기존 상권 보호 정책 추진
  - 2015년 말 서울시는 젠트리피케이션 문제로 건물주와 지자체 간 상생협약을 추진하여 임대료 인상을 자제하는 등의 대책을 마련
  - 서울시가 부동산을 매입하여 저리로 임대하거나, '소상공인 저리 용자로 상가매입 지원', '서울시 상가임차인 보호를 위한 조례' 등 종합대책을 추진
- 물리적 대안으로 공급된 공공임대상가, 젠트리피케이션 방지책의 실효성에 의문
  - 일부 지역에서는 공급된 시설의 입지 문제, 상권 및 공실 관리에 대한 전문성 부족 등을 지적
  - 공공임대상가 공간의 질적 문제, 지속적 운영·관리의 실효성 문제 등 부각

### 법정 도시재생 사업기간 이후 지원예산이 끊겨 앵커시설 운영·관리에 어려움 호소

- 자력재생을 위한 기업(CRC)은 설립되어 있으나, 기존의 도시재생기업은 '공익성' 위주의 사업을 추진하다 보니 운영·관리를 위한 '수익성' 연계의 전문성 부재
- 앵커시설은 대부분 공공 및 지원기능의 비수익시설로, 지원기간 이후에는 인건비도 나올 수 없는 구조

## I 주요 문제점 해결 방안으로 ‘공공임대시설’ 확보 모색

### 유사 공공임대시설 사례 대부분 도시재생 및 경제재생이 목적, 기능은 ‘상가’로 한정적

- 국내에서는 유사 공공임대시설인 ‘공공임대상가’를 단순히 공공에서 제공하는 저렴한 임대상가의 의미로 국한되어 해석하는 경향 발생
  - 국내에 공급된 유사 공공임대시설은 일부 동일 목적이지만, 지원조건 및 대상의 세부내용은 상이
    - 성동구의 공공안심상가 및 LH의 희망상가는 공공이 직접 시설(공간)을 제공하는 형태
    - 서울형 장기안심상가 및 청년몰, 상생상가 등은 민간소유의 상가 공간에 공공이 상생협약 체결 및 리모델링 비용을 지원하는 형태
  - 전반적으로 도시재생의 배경하에 젠트리피케이션 문제, 상권의 노후화 및 침체 문제 등에 대응하여 공급된 것이지만, 일부는 일자리 활성화를 위한 정책적 대안도 포함
- 국외 유사 공공임대시설 사례는 젠트리피케이션 현상 대응, 노후 상권 활성화, 청년 및 소상공인 창업지원 등 국내와 유사한 공급목적을 가지고 있으나, 정해진 구역 내에서 공급하는 것이 특징
  - 프랑스 파리의 비탈카르티에(Vital' Quartier) 사업은 보호상업가로를 지정하여 젠트리피케이션 방지책으로 공급된 공공임대시설의 대표적 사례
    - 파리지 정부의 지분 75%인 세마에스트(SEMAEST)가 빈 땅과 상점을 직접 매입하여 소상공인에게 장기임대조건과 저렴한 임대료를 제공한 민간과 공공의 협력사업
  - 일본 마루가메마치 상가는 중심시가지형 도시재생사업의 대표적 사례
    - 토지소유권과 이용권 분리, ‘마을만들기 주식회사’가 정기차지계약으로 토지이용료 지불
  - 스페인 22@바르셀로나 프로젝트는 쇠퇴한 공업단지를 새로운 지식집약형 첨단산업 클러스터로 계획하고자 일부 공공임대상가를 공급하여 신산업과 젊은 세대의 유입을 유도

[표 1] 공공임대시설 유사사례의 주요 특징 비교

시설별 주요 특징	주기능별 분류				시설(공간) 조성-소유	
	근린상권 활성화	젠트리피케이션 방지	청년·소상인 창업지원	사회적 경제 활성화	민간소유 공공지원	공공소유 공공제공
서울형 장기안심상가		◎			◎	
성동안심상가		◎	◎			◎
LH 희망상가			◎	◎		◎
청년몰	◎		◎		◎	
비탈카르티에 사업		◎	◎		◎	◎
마루가메마치 상가	◎			◎	◎	
22@바르셀로나 프로젝트			◎	◎		◎

## 기존 공공임대사가 개념 탈피, ‘공익목적형 임대시설’로 의미 확대

- 공공임대시설, 중심시가지형 도시재생사업에서 발생될 수 있는 다양한 문제 해결의 포괄적 의미로 확대·재정립
  - ‘공공임대시설’이란, ‘상가’라는 용도의 판매시설에 한정되지 않고 도심 및 중심시가지에 필요한 용도를 유연하게 수용하는 시설
  - 또한, 젠트리피케이션 방지책 역할을 전문적으로 수행하면서, 도시재생활성화지역 내 자력재생이 가능한 구조로서의 수익시설, 즉 ‘공익목적형 임대시설’로 정의

### 목적① 중심시가지 생태계 회복을 위한 새로운 인프라 정립

- 중심시가지는 “지역 전체를 지지하기 위한 중요하고 필요불가결한 공간”<sup>1)</sup>으로 정의되며, 이에 적합한 수요를 유연하게 적용할 수 있는 시설로 공급
  - 중심시가지 및 도시의 도시재생을 위해서는 새로운 산업과 생활(Live), 일(Work), 여가·문화(Play)가 결합된 복합공간
  - 창의적 계층 유입을 촉진하고 인적자본과 사회적 자본을 창출하는 산업 인프라 확충 공간
  - 기존 지역의 정체성을 유지하면서 자연스러운 협업이 일어날 수 있는 공간
  - 공공임대시설의 활용가능 용도는 창업지원공간, 메이커 스페이스, 창업주거, 생산공유 공간 등



[그림 2] 공공임대시설 활용가능 용도 사례

출처: 구글 이미지(<https://www.google.co.kr/>)

1) 중심시가지 활성화사업의 현장 전문가들이 생각하는 중심시가지의 정의(김영기·난부 시게키, 2009, 도시재생과 중심시가지 활성화, 한울)



**목적② 도시재생사업에서의 젠트리피케이션 문제 대응**

- 국내외에 공급된 유사 공공임대시설의 필수 목적으로 주변 임대료 시세의 70~80% 수준으로 공급하여 안정적인 영업을 보장
- 해당 시설은 도시재생활성화지역 내 혹은 기존 주요상권 내에 공급

**목적③ 도시재생사업의 자력재생 강화**

- 지속가능한 도시재생사업을 위해 시설 임대수익으로 운영·관리의 자력재생을 도모
- 장기적으로 시설 임대수익을 통해 운영·관리 외 추가로 발생하는 비용을 해당 도시재생활성화지역 내로 환원할 수 있는 구조
- 수익구조 확보를 위한 운영·관리 주체의 전문성 확보
  - 시설 기획, 입주자 모집, 시설 운영, 공실 관리 등

**공공임대시설의 목적에 따른 사용 및 수익의 허가 대상 구체화**

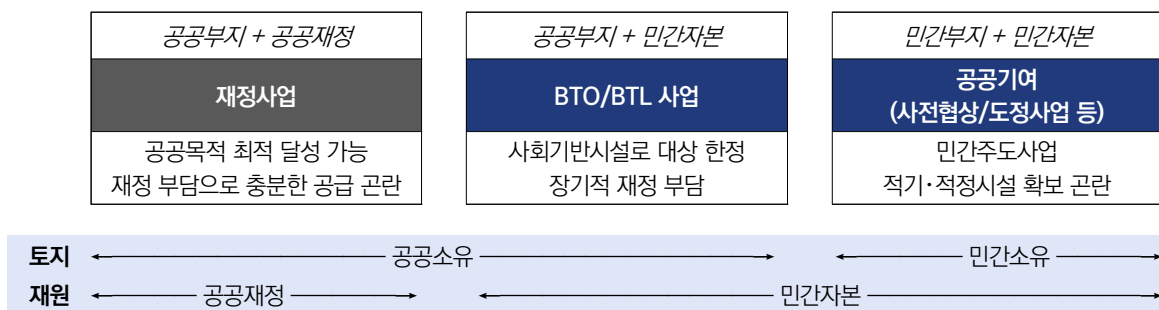
- 지역상권을 보호하고 지역 생태계 회복 및 지역공동체 상호협력을 증진하며, 지속가능한 성장과 지역경제 활성화를 도모하기 위한 목적으로 사용 및 수익의 허가 대상 구체화 필요
  - 급격한 임대료 상승으로 내몰린 사업장(임차인)
  - 안정적인 영업 보장이 필요한 영세소상공인 및 청년창업자, 사회적 경제조직
  - 해당 도시재생활성화지역의 산업 및 자원을 활용하는 사업장
  - 신성장동력 기반의 일자리 창출을 위한 사업장
  - 기타 중심시가지 및 도심지역 내 필요한 시설(창업인큐베이터, 기업지원시설, 복합문화시설, 공유공간 등)을 포함하는 사업장

## II. 공공임대시설 확보를 위한 사업방식 및 제도 검토

### I 공공임대시설 확보(설치) 방법 다양화

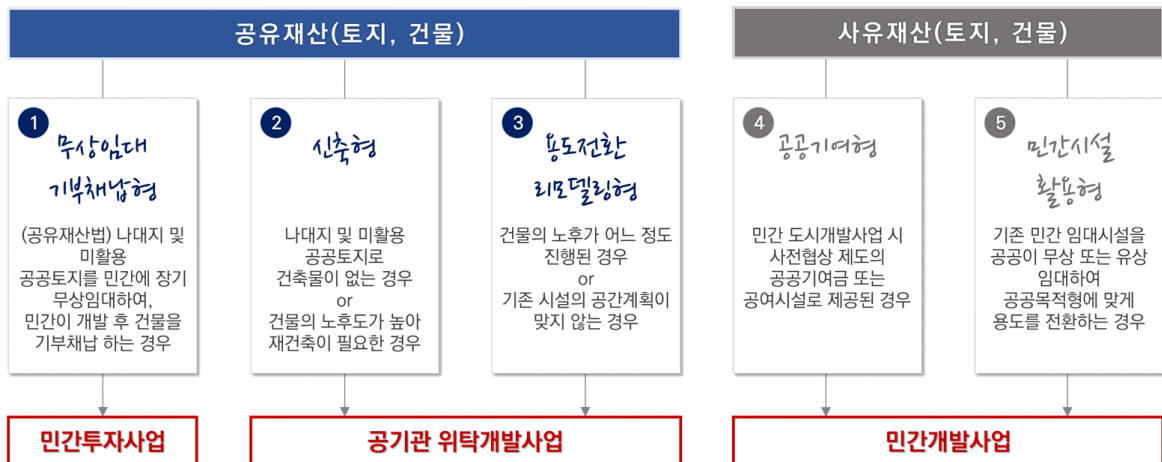
공공이 주도하고 공공 자원으로만 추진되는 기존 재정사업은 지양해야

- 한정된 재정으로 충분한 공공시설을 공급하기에는 한계가 있는 현 상황에서 공공의 재정 부담을 줄이고 질 높은 공공서비스 및 시설을 제공할 수 있는 사업방식을 적용



[그림 3] 사업방식 비교

- 물리적으로 공공임대시설을 확보(설치)할 수 있는 방법은 크게 공공의 토지 및 건물을 활용하는 경우, 민간의 토지 및 건물을 매입 또는 장기임차하는 경우로 구분
  - 각각은 토지만 있는 경우와 건축물 포함 여부에 따라 신축하는 방식과 용도전환 및 리모델링을 통한 건축물 재활용 방식으로 세분화
    - 공공소유 토지 또는 건물: 개발 시 행정재산일 경우에 일반재산으로 변경하는 절차 필요
    - 민간소유 토지 또는 건물: 신축 및 리모델링 단계 전에 매입 또는 임차 절차 필요



[그림 4] 시설확보 유형 및 사업방식

- 공공부지에 민간자본을 투입하여 공공임대시설을 확보할 수 있는 민간투자사업은 대표적으로 수익형 민간투자사업(BTO)과 임대형 민간투자사업(BTL) 방식으로 구분
  - 공공임대시설은 충분한 운영수익이 예상되는 시설이면서 도심 및 중심시가지 도시재생 지역 내에 필요한 사회기반시설 및 공공시설로 적용 가능
  - 민간투자사업은 특수목적회사(SPC)를 설립하여 사업을 시행하고 개발한 후, SPC 청산 등으로 공공 출자지분을 회수
- 효율적인 공유재산 활용을 도모하기 위한 공공소유 부지(일반재산)를 공적기관(수탁기관-캠코, LH, 지방공사)이 참여하는 위탁개발사업으로 공공임대시설 확보 가능
  - 사용되지 않는 유휴부지 또는 저활용되는 부지를 개발하면 재산가치 증대가 가능하나, 활용 가능한 일반재산은 극소
- 한정적인 공유재산으로 충분한 공공임대시설을 공급하기에는 어려움이 많으며, 사유재산에 민간 자본만으로 공공임대시설을 확보할 수 있는 방안도 폭넓게 고려
  - 국토계획법 및 서울시 도시계획조례에 따른 사전협상제도로 토지가치 상승분에 따른 공공기여시설 또는 공공기여금으로 공공임대시설을 확보하는 방안
    - 용산구 내 민간개발(호텔)로 발생된 공공기여분으로 용산전자상가 일대 도시재생활성화 지역 내 6,000㎡ 이상의 메이커 스페이스 확보
  - 기개발된 민간소유 시설이 미활용 또는 저활용되는 경우, 공공이 매입 또는 장기 임차 하여 공공의 목적으로 충족시킨 후 재임대하는 방식 적용 가능

[표 2] 민간사업 및 위탁개발사업의 특징

구분	BTO(수익형)	BTL(임대형)	공유지 위탁개발
근거법	사회기반시설에 대한 민간투자법		공유재산 및 물품관리법(국유재산법)
목적	사회간접자본시설의 공급 활성화		공유지(국유지)의 활용도 제고
구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간이 건설</li> <li>- 국가에 소유권 귀속</li> <li>- 민간이 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간이 건설</li> <li>- 국가에 소유권 귀속</li> <li>- 국가가 시설 임차·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수탁기관이 건설하고 지방자치단체(국가)에 소유권 귀속</li> <li>- 지방자치단체(국가)가 운영(수탁기관이 대행)</li> </ul>
투자비 회수	이용자의 사용료	국가가 지급하는 임차료	시설운영(분양) 수익으로 지방자치단체(국가)에서 지급하는 위탁개발수수료
대상시설	도로, 항만 등 사용료 수입으로 투자비 회수 가능 시설	교육, 복지시설 등 사용료 수입으로 투자비 회수가 어려운 시설	(복합)청사, 일반 수익용 부동산 등 사용료(분양) 수입으로 투자비 회수 가능 시설
자금조달	SPC에 대한 민간출자 및 금융기관 대출(PF 자금 등)		수탁기관이 조달한 자금
사업참여	제한 없음		자산관리공사, LH, 지방공사

## 초기사업비 조달 방안

- 현재까지 도시재생사업에서의 시설 사업비는 대부분 국가 및 지자체 예산으로 확보
  - 도시재생사업별 예산은, 마중물사업 및 협업사업의 경우 국비·시비·구비로 확보되고, 투자사업의 경우 기금·공기업·민간투자 등으로 조달 가능
  - 서울형 도시재생사업을 추진함에 있어 안정적 재원확보를 위한 「서울특별시 도시재생 기금 설치 및 운용에 관한 조례」 제정(안)이 통과되어 2017년 7월 시행
    - 기금의 용도는 수요에 따라 세분화되고 있는 추세

[표 3] 서울시 도시재생기금의 조성 및 용도

「서울특별시 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례」	
<b>제5조(기금의 조성)</b>	
1. 「수도권정비계획법」에 따라 시·도에 귀속되는 과밀부담금의 50% 2. 다른 기금이나 회계로부터의 전입금 3. 정부의 보조금 4. 차입금 5. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 절차를 거친 민간인(단체)의 출연금 6. 기금의 자금운용 수익금 및 그 밖의 수입금	
<b>제6조(기금의 용도)</b>	
1. 도시재생활성화지역 내 폐가, 공가 매입 및 활용 비용 2. 도시재생활성화지역 내 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택 또는 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설·관리 비용 3. 도시재생기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 4. 「서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제21조에 따라 주민협의체가 추진하는 사업비 5. 차입금 및 이자 상환 6. 여유자금의 예탁 및 예치 7. 기타 위 각 호에 준하는 것으로 도시재생 및 도시재생사업에 필요하다고 인정되는 비용	

- 도시재생사업이 전국적으로 활발하게 진행됨에 따라 주택도시기금에서는 도시재생활성화지역 내 수요자중심형으로 다양한 시설의 조성자금 지원이 가능
  - 코워킹커뮤니티시설, 상가 리모델링, 생활SOC, 창업시설, 임대상가 조성을 위한 초기 사업비의 70~80% 용자
  - 공공임대시설은 제3자 임대목적으로 불가능한 창업시설을 제외하고 모두 적용 가능
- 그 외 민간투자사업을 위해 도시재생 뉴딜 리츠(REITs)로 출·용자 지원 가능
  - 민간개발을 유도하기 위해 수익성 담보, 사업절차 간소화와 도시재생사업에 참여하는 민간기업 세금감면 프로그램으로 일정 기간 재산세를 면제하는 등 공공지원 필요

## I 법제도 연계 및 개선을 통한 확보 방향

### 「도시재생법」 일부개정안 적용 검토

- 일정 규모 이상의 기존 경제기반형 및 중심시가지형 도시재생활성화구역은 도시재생혁신지구<sup>2)</sup> 지정과 연계하여 도시재생사업의 활력 촉진 기대
  - 종전에는 도시개발법, 공공주택 특별법 등 개별법에 따라 지구단위의 건설사업을 시행할 수 있었으나, 혁신지구 지정에 따라 사업지연 및 중복절차 등의 문제를 해소
- 「도시재생 전략계획」이 수립된 지역 중에서 쇠퇴도 등의 요건을 만족한다면, 도시재생활성화 지역 밖의 점 단위 사업도 도시재생사업으로 인정 가능
  - 도시재생활성화지역 내 활용가능한 공유지가 절대적으로 부족한 경우의 해법으로도 가능
    - 관리·유지만 되던 국·공유지가 도시의 패러다임 변화로 활용이 극대화되면서, 도시재생 활성화지역 내 국·공유지는 이미 활용 또는 계획단계



[그림 5] 도시재생사업 인정제도 개념도

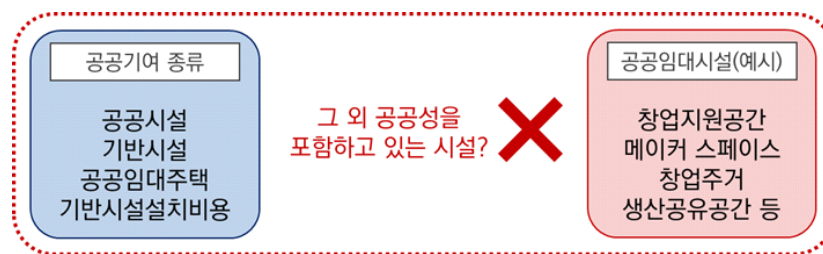
(참고: 김이탁, 도시재생협치포럼 2019, 제1차 정책포럼-도시재생 뉴딜정책과 생활SOC 발제자료 재구성)

- 혁신지구재생사업으로 추진할 경우에는 국·공유재산 등의 처분, 공동이용시설 사용료 감면, 조세 및 부담금 감면, 건축규제 완화 등 다양한 제도지원 및 특례 적용이 가능

2) 도시재생을 촉진하기 위하여 산업·상업·주거·복지·행정 등의 기능이 집적된 지역 거점을 우선적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 도시재생법에 따라 지정·고시되는 지구

## 「국토계획법」 지구단위계획 수립기준 개선을 통한 연계

- 공공이 사유재산을 매입 또는 임차하지 않고 국토계획법에 의한 도시계획변경 사전협상제도 (5,000㎡ 이상의 민간개발사업 대상)로 공공시설 확보 가능
  - 민간사업 시 발생될 수 있는 토지가치 상승분 범위 내에서 시설물(건축물) 기부채납 또는 현금(공공기여금), 공여시설로 제공
- 공공기여의 종류로는 ‘공공시설’, ‘기반시설’, ‘공공임대주택’ 그리고 ‘기반시설설치비용’이 있으나, 공공임대시설로 적용받기에는 법적 적합성 문제 해결이 필요
  - 도심 및 중심시가지에서는 공공 필요성이 인정되는 범위 내에서 사회적·정책적 수요에 대응하여 시설종류를 유연하게 적용하는 방안 절실
    - 중심시가지형 도시재생활성화지역 내에서는 공공시설(청사)로 기부채납 받은 후, 용도를 변경하여 해당 지역의 주요 앵커시설로 전환한 사례도 발생



[그림 6] 공공기여 종류 및 한계

- 공공기여시설 또는 공공기여금의 공간적 적용 범위는 지구단위계획구역에서 자치구까지 확대 설정되어 있으나, 공공수요가 높은 도시재생활성화지역 내를 우선적으로 검토하는 방안 필요

### Ⅲ. 공공임대시설 운영·관리의 방향

#### Ⅰ 공공성과 전문성 모두 갖춘 주체가 운영·관리하는 것이 바람직

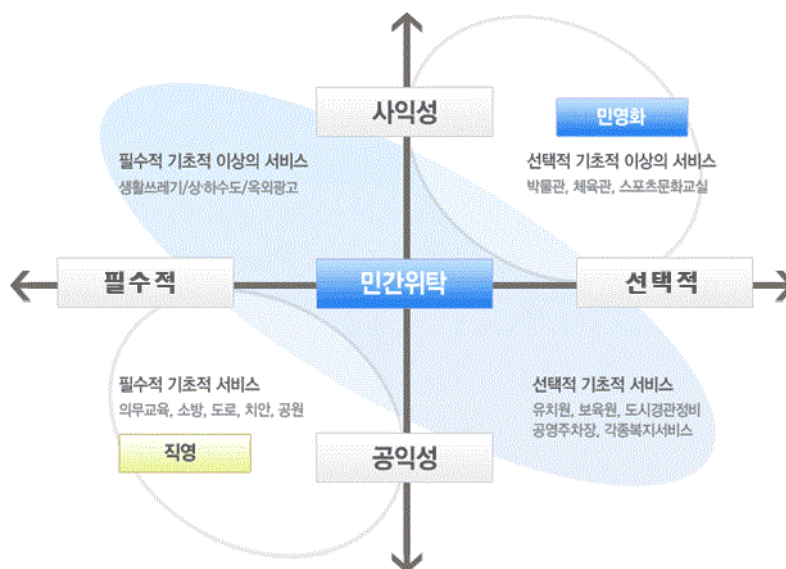
##### 운영·관리 주체 및 방식

- 국내 도시재생으로 구축된 지역 자산(시설)의 운영·관리 주체인 도시재생기업(Community Regeneration Corporation)에 대해서는 초기 단계이지만 재정자립과 전문성을 한계로 지적
- 공공임대시설 운영·관리 주체는 시설의 목적에 맞는 ‘적절한 공공성’과 ‘충분한 전문성’이 결합되어 운영하는 방식으로 공공과 민간이 협력하는 관계가 필요

공공	공급주체				민간
	공공	공공+민간 ①	공공+민간 ②	민간	
· 직접공급형 · 책임운영기관		<b>민간위탁</b> (민간대행, 용역계약, 외부자원 활용)	<b>기업화</b>	<b>민영화</b>	
		<b>사회적기업</b> (지속가능한 일자리 제공, 지역사회 활성화, 사회서비스 확충, 윤리적 시장 확산)	<b>공사/공단</b> <b>제3섹터</b>		

[그림 7] 공공서비스 공급주체별 운영방식

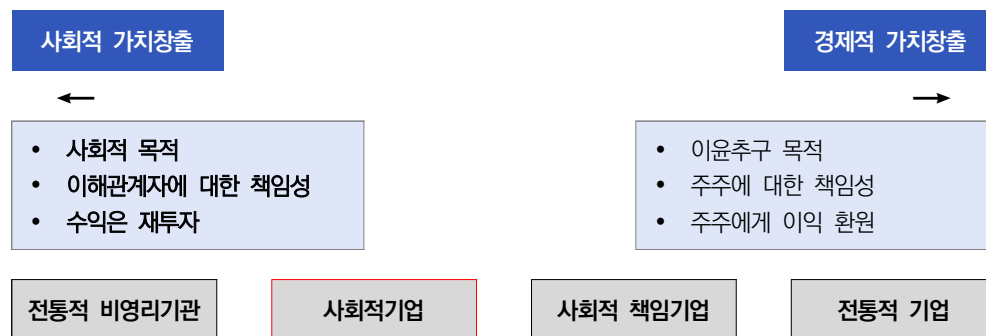
- 이론적으로 공공시설 및 공공서비스의 민간위탁은 공익성과 필수성이 강할수록 직영 형태에 가깝고, 사익성과 선택성이 강할수록 민영화에 적합



[그림 8] 민간위탁의 위계

(출처: 한국민간위탁경영연구소(<http://www.kcomi.re.kr/>))

- 공공이 직접 운영·관리하면 사업 목적에 맞는 안정적 운영이 가능하고 공공성 확보에 유리하나, 임대시설이라는 수익사업의 전문성이 부족하여 공실 및 적자 발생 우려
  - 민간이 위탁 운영·관리하면 충분한 전문성으로 수요 파악 및 사업의 문제점에 신속하고 효율적으로 대처할 수 있으나, 공공성이 약화될 우려와 부실 운영사에 대한 별도 대응책 마련이 필요
- 공공임대시설의 특성을 고려하여 민간위탁 중에서도 역량 및 목적을 고려해 해당 분야의 전문성이 높은 민간기업과 사회적 목적을 위해 이윤을 창출하는 사회적기업이 검토 대상
- 민간기업: 서비스 개선, 업무 경감 및 업무추진의 신속성, 인력 및 비용 절감 등
  - 사회적기업: 윤리적 시장 확장, 사회적 자본 창출, 지역사회 발전 도모, 사회서비스 제공, 취약계층 일자리 제공 등
- 사회적기업이 일반 민간기업과 경쟁하는 구도를 통해 서비스의 질이 높아지고 가격 경쟁력이 확보되는 경우 단순히 이윤을 창출하는 일반 민간기업보다 적합



[그림 9] 사회적기업의 위치

(출처: 김순양(2008) 사회적 기업에 대한 성과평가 지표의 개발 및 적용)



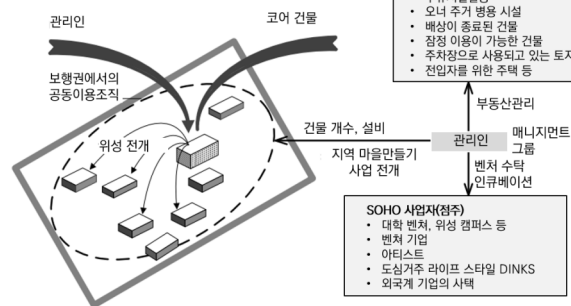
## I 국외 성공사례의 대부분이 민간주도형

### 저활용·미활용 공공시설, 민간과 정기임대차계약 체결로 안정적 사업 추진이 가능

- 저활용·미활용 공공시설은 지역의 산업구조 변화, 도시쇠퇴, 인구감소, 수요변화 등의 원인으로 시설 이용이 지속적으로 감소하게 되었고, 이에 공공은 활용방안을 공모하는 사례가 빈번히 발생
  - 민간참여를 확대하기 위해 공공자원이 행정재산일 경우에는 일반재산으로 변경하는 절차 필요
- 공유 자산 활용형의 ‘공공서비스 민간개방(Public Private Partnership)’으로 시설 관리·운영뿐 아니라 기획·자금조달, 테넌트(Tenant) 모집·육성까지 일괄 위탁하는 매니지먼트 사업을 추진
- 민간 운영기관은 공공의 기본 방침을 준수하여 운영계획을 수립해서 공공성을 확보하고, 자체적인 운영을 위해 구체적인 수익 창출 방안도 사전에 계획
- 공공은 공간을 무상 또는 시세보다 저렴하게 유상으로 임대하고 장기간(5년, 10년 단위) 정기 임대차계약 체결로 민간에 안정적인 사업구조를 형성

#### [치요다 플랫폼 스퀘어]

- 위치: 일본 도쿄도 치요다구
- 기존 시설용도: 중소기업 센터 빌딩
- 규모: 연면적 6,128㎡, 지하2층/지상5층
- 시설운영: 마을미래치요다(재단법인)
- 현재 시설용도: SOHO거점시설



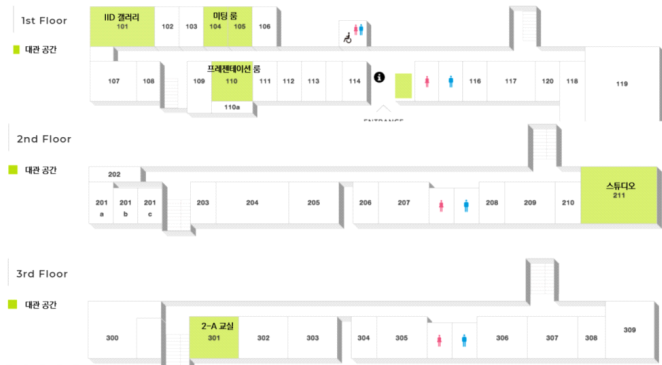
이미지 출처: 小林中敬(2015) コンバージョン, SOHOによる地域再生, 学芸出版社

[그림 10] 무상 및 정기임대차계약 사례

- 민간은 공공시설을 주변시세보다 저렴하게 임차한 후 실사용자에게 재임대하는 방식으로 자립 운영이 가능
  - 기본적으로 공공의 정책목적에 인정되는 사업을 추진하며, 시설 운영에 관한 협정서 내용을 바탕으로 지속적인 실적 평가와 검증을 시행
  - 사업시행 이후 매년 수입과 지출비용 관리로 적자폭이 점차 감소하고 흑자로 전환이 예상

#### [IID세타가야 메이커스 스쿨]

- 위치: 일본 도쿄도 세타가야구
- 기존 시설용도: 중학교(폐교)
- 규모: 연면적 3,446㎡, 지상3층
- 시설운영: (주)모노쓰쿠리 학교
- 현재 시설용도: 메이커스 스쿨  
(창업지원 및 제조체험 복합공간)



이미지 출처: IID세타가야 메이커스 스쿨 홈페이지(<https://setagaya-school.net/>)

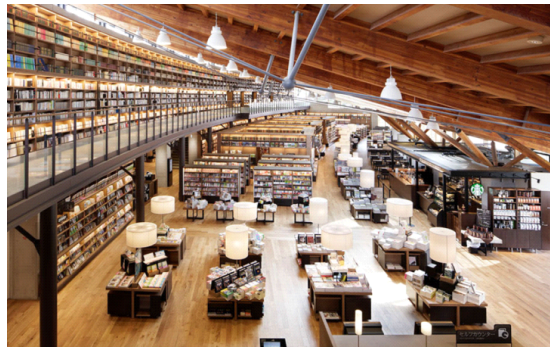
[그림 11] 유상 및 정기임대차계약 사례

### 민간의 전문성을 활용하기 위해 지정 관리자 제도 도입, 공공공간의 새로운 가치 발견

- 사전에 공공시설을 민간 사업자에게 임대할 수 있는 구조 및 제도를 마련
  - 지정 관리자 제도 도입과 공모를 거치지 않아도 되는 특례를 지정하는 등 조례 개정, 개축을 위한 추정예산, 지정 관리자 지정 의회 의결 등 법정 절차 단축 및 간소화 추진
- 기존의 공공시설 위탁기관과는 달리 단순한 시설 관리·운영에 그치지 않고 공공시설의 새로운 가치를 성과로 도출할 수 있게 추진
  - 직영과 민간의 운영비 차이는 없으나, 민간이 운영할 때 시설 운영일과 시간이 확대되었고 수입이 증가함에 따라 적자 폭은 해마다 감소
  - 민간은 수익사업을 통해 자체적으로 운영이 가능한 구조이며, ‘커뮤니티’와 ‘공간가치’를 포함하고 있는 시민가치의 실현으로 공공성도 충족

#### [타케오 도서관]

- 위치: 일본 사가현 타케오시
- 기존 시설용도: 공공도서관
- 규모: 연면적 3,803㎡, 지상2층
- 시설운영: 컬처·컨비니언스·클럽 주식회사(CCC)
- 현재 시설용도: 츠타야 서점, 카페, 역사자료관, 미디어홀 등



이미지 출처: 큐슈 츠타야 공식 홈페이지(<https://kyushutsutaya.com/planning/takeoshitoshokan/>)

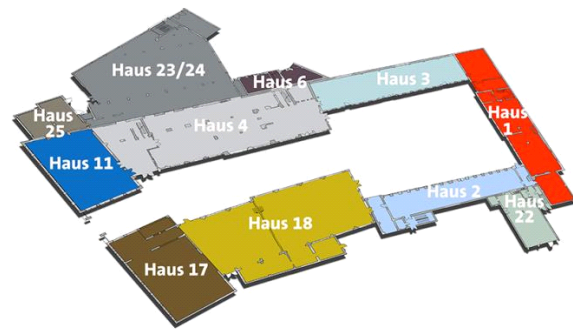
[그림 12] 지정 관리자 제도 민간위탁 사례

## 공공자산 처분, 공동체 토지신탁으로 지역공동체 회복에서 공익을 위한 재투자까지

- 공공은 미활용되는 공공시설 매각 등의 처분을 위해 상업 부동산 사업자가 아닌 건물의 임차인 (실사용자)이자 지역 예술가들에게 매도하는 계획을 수립
  - 기존 건물의 세입자들이 건물 매입을 위해 비영리 유한책임회사를 설립
  - 시의회 및 펀드 등과 지속적인 협상으로 건물의 소유권을 획득
    - 건물이 위치한 토지는 99년 토지사용계획을 체결
- 건물을 매입한 민간은 용자를 받아 리모델링하고 지역활동가들에게 저렴하게 임대하며, 건물 임대료로 토지사용료 및 대출금의 원리금을 갚아가는 구조
- 소유권은 민간으로 이전되었으나 비영리 회사의 특성상 사업의 최대이익을 목표로 하지 않고, 사회적 가치와 장기적이고 안정적인 재무적 목표를 실현
  - 운영·관리 비용을 처리하고 남은 수입으로는 공익을 위해 재투자

### [엑스로타프린트]

- 위치: 독일 베를린
- 기존 시설용도: 프린트 생산 제조공간
- 시설운영: 엑스로타프린트(비영리 유한책임 회사)
- 현재 시설용도: 공유작업 공간 (예술가, 개인사업자, 지역공동체 등 대상)



이미지 출처: 엑스로타프린트 홈페이지(<https://www.exrotaprint.de/en/>)

[그림 13] 공동체토지신탁 운영 사례

## 공공의 재정난, 민간연계사업 및 민간위탁 운영으로 해소

- 한정적인 공공예산과 지속적으로 인구가 감소하고 있는 곳곳의 지자체가 재정난을 겪고 있으며, 이로 인해 방치되어 버린 사업 및 시설들이 존재
  - 공공사업을 위해 토지매입부터 시작하다 시설조성에 예산이 부족한 경우, 오래된 건물의 보수 및 철거 예산조차 없는 경우 등
- 공동체이익회사와 같이 공공성과 사업성을 동시에 갖춘 민간에 공공이 100년간 임대를 제안
  - 민간은 장기임차 후 공익적 목적의 사업기획서로 리모델링 자금을 융자
  - 공공임대시설과 마찬가지로 주변보다 저렴한 임대료를 보장하며, 시설의 관리·운영뿐 아니라 입주 기업에 대한 컨설팅, 교육, 대출 등의 지원 프로그램을 추진

### [달스턴 워크스페이스]

- 위치: 영국 런던
- 기존 시설용도: 빈 상가 및 사무실
- 시설운영: 해크니개발협동조합(HCD)
- 현재 시설용도: 상가 및 사무공간, 협업공간 등  
(지역 소상공인, 사회혁신가, 예술가 등 대상)



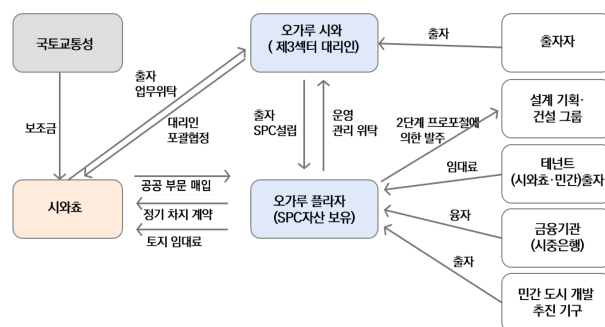
이미지 출처: HCD 홈페이지(<http://www.hcd.coop/home>)

[그림 14] 공동체이익회사 재임대 사례

- 공공이 자체적으로 사업하는 데 어려움이 있는 경우, 토지를 민관연계 방법으로 공공시설 정비와 민간시설 입지에 의한 복합개발이 가능
  - SPC를 설립하여 공공의 투입 사업비와 민간의 자금조달로 구분소유의 민관복합시설을 조성
- 민간은 공유지를 활용함에 있어 초기사업비를 감소할 수 있으며, 공공은 민간제안의 자유도를 높여 민간 투자를 유도하면서 공공목적도 달성하는 구조
  - 공공에서는 사업용 정기차지권 설정과 고정 자산세, 주민세 등으로 세입이 발생하여 일부 재정난 해소가 가능

### [오가르 프로젝트]

- 위치: 일본 이와테현 시와초
- 기존 시설용도: 공공시설 조성계획 단계 (재정난으로 방치)
- 규모: 10.7ha(택지개발지역)
- 시설운영: 제3섹터(건물단위)
- 현재 시설용도: 오가르 플라자(공공시설 및 정보교류관), 오가르 베이스(민간 복합시설), 동사무소



이미지 출처: 鎌田千市(2018)

[그림 15] 민관연계사업 사례

## IV. 정책제언

### I 공공임대시설 확보로 도시재생사업의 선순환구조 틀 정립

#### 공공임대시설, 도시재생활성화지역 내 단순 앵커시설이 아닌 자력재생의 중축(中軸)

- 공공임대시설은 향후 변화하는 수요와 환경에 유연하게 대응할 수 있는 시설
  - 도시재생사업의 획일화된 물리적 시설이 도입되고 있는 가운데, 중심시가지형 도시재생 활성화지역의 수요를 충족시킬 수 있는 시설
  - 다양한 용도를 복합하여 운용할 수 있기 때문에 지역재생에 필요한 기능을 합리적이고 유연하게 공급할 수 있을 것으로 기대
- 공공임대시설 확보로 지역 산업과 관련한 다양한 일자리를 창출할 수 있으며, 지역특성에 기반한 탄력 있는 지원공간 형성으로 다양한 재생사업을 지원
- 공공임대시설은 해당 시설 확보 및 운영·관리가 임대 수익구조와 연계되어 지속가능한 도시재생 활동의 자금 기반이 되면서, 지역의 자생적 발전을 도모할 수 있는 주요 플랫폼으로 기대

#### 개발 단계에서 운영·관리까지 통합적으로 고려한 장기적 사업계획 추진

- 개발 단계에서 단순히 건설규모 및 자금 부분만 고려하는 것이 아니라 지역의 수요조사부터 시설의 구체적인 공간기획(세부용도) 및 테넌트(Tenant) 유치계획까지 동시에 고려
  - 이를 위해 사업 초기 단계부터 위탁개발사업 주체인 공공뿐 아니라 시설의 운영 전문기관을 사전에 선정하여 통합적으로 협업하여 추진

#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
시설확보를 위한 초기사업비 조달 방안을 다양하게 연계·모색	- 위탁개발사업 및 주택도시기금을 활용한 확보 - 공공기여 제도 개선을 통한 확보 - 도시재생 사업범위 확대를 통한 확보
공공임대시설 운영·관리 주체 및 전문조직(민간) 위탁 구체화	- 공공성·전문성을 모두 갖춘 새로운 형태의 '전문조직' 설립 - 전문조직 위탁을 위한 조건 및 제도 마련
자력재생 및 선순환구조 틀 정립	- 사업의 전 단계 선순환 구조 체계화

## I 시설확보를 위한 초기사업비 조달 방안을 다양하게 연계·모색

### 위탁개발사업 및 주택도시기금을 활용한 확보

- 도시재생사업에서 앵커시설 확보를 위해 국가 및 지자체의 공공예산을 우선적으로 검토하는 방안은 이제는 지양할 때
- 개발 가능한 국·공유지를 우선 검토하여 공적 수탁기관(SH공사, LH공사, 캠코)을 통해 위탁개발 사업을 추진하고, 초기사업비는 주택도시기금 등의 융자상품과 연계
  - 주택도시기금 내 도시재생사업을 지원하는 수요자중심형 융자를 활용해 초기사업비의 최대 70~80% 조달 가능

### 공공기여 제도 개선을 통한 확보

- 「국토계획법」에 의한 도시계획변경 사전협상제도의 공공기여시설로 공공임대시설을 유연하게 확보할 수 있도록 제도 개선 검토
  - 공공임대시설을 공공기여시설의 유형으로 추가 지정하거나, 공공기여시설 내 공공시설 또는 기반시설로 공공임대시설을 인정하는 방안
- 공공기여시설 및 공공기여금의 공간적 적용 범위 내에서 도시재생활성화지역에 우선 적용할 수 있도록 개선 필요
  - 도시재생의 상위 법령과 연계하여 도시 내 늘어나는 쇠퇴지역에 대한 대응 및 도시재생 사업에서의 민간재원 투입방안으로 연계 가능

### 도시재생 사업범위 확대를 통한 확보

- 도시의 전반적인 노후화 현상으로 도시재생사업 범위는 갈수록 모호해질 것으로 판단
  - 현 단계에서는 「도시재생법」 개정안에 따라 ‘도시재생혁신지구 지정 및 인정제도’를 적용할 수 있을 것으로 기대
- 도시재생활성화지역 밖에서 공공임대시설을 확보하는 것을 도시재생사업의 범위로 인정함에 따라 도시재생 예산을 활용하고 도시재생사업 기금을 지원받을 수 있도록 구체적인 근거가 필요

## I 공공임대시설 운영·관리 주체 및 전문조직(민간) 위탁 구체화

### 공공성·전문성을 모두 갖춘 새로운 형태의 ‘전문조직’ 설립

- 공공임대시설은 지역상권을 보호하고 지역 생태계를 회복하며, 지속가능한 성장과 지역경제 활성화를 도모하기 위한 목적의 시설로 합리적이고 전문적인 운영·관리 방식으로 추진 필요
  - 지역 도시재생에 필요한 시설로 임대상가 기능 이외 창업지원공간, 메이커 스페이스, 창업주거, 생산공유공간 등 다양한 형태의 운영 노하우 필요
- 공공임대시설은 공공의 성격을 가지지만, 무조건 공공이 주도적으로 해야 한다는 의무보다는 공간운영 전문조직(기업)과의 협력으로 공간가치를 상승
- 기존 도시재생기업 형태에서 발전된 ‘시장경제형’ 사회적 기업 또는 ‘시장경제형’ 도시재생기업 등 공공성과 전문성을 모두 갖춘 새로운 형태의 전문조직을 설립·추진

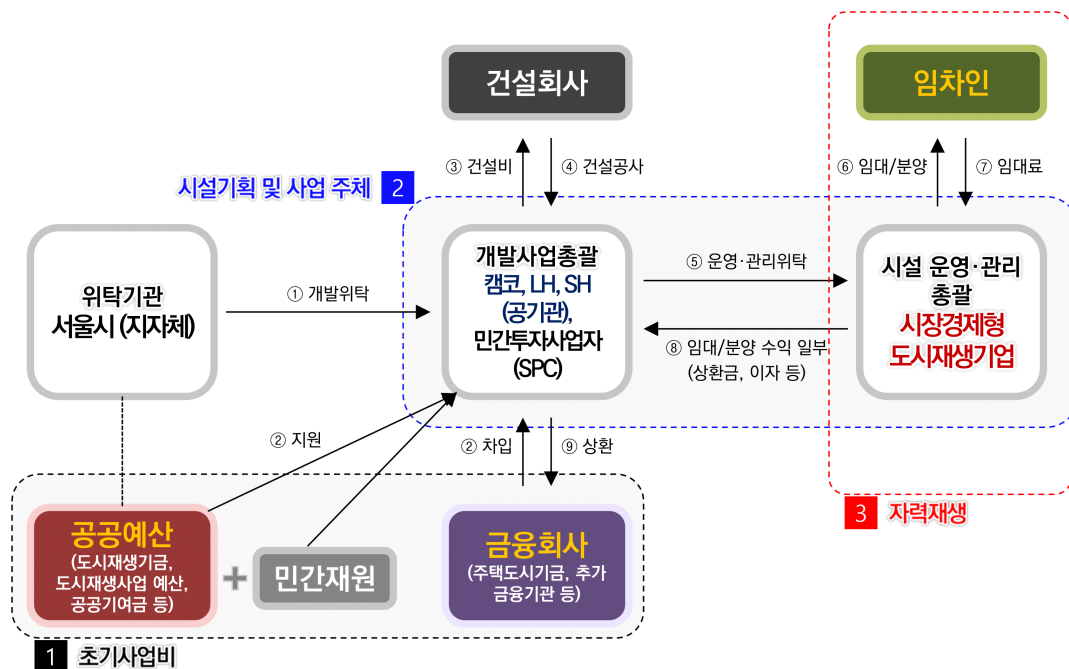
### 전문조직 위탁을 위한 조건 및 제도 마련

- 공공에서는 원만한 추진을 위해 전문조직 위탁운영 계약단계부터 명확한 조건과 사업평가 기준을 수립하여 제시
  - 공공시설을 민간에 위탁하여 임대 수익사업을 허용하는 것으로, 해당시설이 공익을 위한 기능을 수행한다는 점에 대해 충분한 논의를 거쳐 사회적 합의를 도출하는 과정 필요
- 전문조직은 전문성을 활용하여 공공의 조건을 충족시키는 범위 내에서 제안할 수 있으며, 자유로운 운영권을 보장
  - 공공과 민간, 그리고 지역 모두에 장점이 될 수 있도록 진행되어야 하며, 공공과 민간은 사업의 전 과정에서 합의와 협업이 필요
- 전문조직은 시설 운영·관리에서 공공의 역할을 수행함에 있어 사업성 보장을 위한 계약 조건 및 제도 마련이 시급
  - 공공은 해당 시설을 적어도 5년 이상의 단위로 장기간 임대 및 위탁운영할 수 있으며, 사업평가 결과를 통해 지속적인 운영이 가능하도록 제도를 마련
  - 사업평가 기준은 단순히 수익 등 경제적 효과나 공간활용 실적 등 정량적 평가에 집중하는 것을 지양하고, 사회적 영향 등에 관한 정성적인 항목을 통합화

## I 자력재생 및 선순환구조 틀 정립

### 사업의 전 단계 선순환 구조 체계화

- ‘공공임대시설’은 임대로 수익구조를 형성하고 있어, 이를 통해 도시재생활성화지역 내 자력재생 기반을 마련할 수 있는 하나의 모델
- 공공임대시설 확보는 기획 단계부터 공공의(위탁)개발사업과 추후 운영·관리까지 전 과정의 자금 흐름을 고려하여, 아래와 같이 도시재생 관련 사업의 장기적인 선순환구조의 틀 정립이 필요
  - 첫째, 공공의 재정투입을 최소화하기 위해 해당 사업은 공유지 활용을 기본적으로 하면서, 주택도시기금 및 일부 공공예산 또는 민간재원 투입을 통한 위탁개발사업으로 초기 사업비를 마련
  - 둘째, 개발사업총괄자(공기관 또는 SPC)는 시설 기획 및 사업을 진행하고, 시설 운영·관리는 ‘시장경제형’ 도시재생기업(전문조직)에 위탁
  - 셋째, 시설 운영·관리를 총괄하는 조직에서는 해당 시설에서 발생하는 임대수익으로 용자금 및 이자의 일부를 상환하고, 조직의 자력재생을 도모
    - 장기적으로 추가수익이 발생하면 도시재생기금으로 조성하여 지역사회에 재투자하고, 미래를 위해 폭넓은 용처로 사용



[그림 16] 공공임대시설 확보를 위한 사업 연계 선순환구조(안)



06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)