

민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구

Self-supporting Urban Regeneration Methods through Public Private Partnership

윤주선 Yoon, Zoo Sun

이여경 Lee, Yeo Kyung

(a u r i

기본연구보고서 2017-8

민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구

Self-supporting Urban Regeneration Methods through Public Private Partnership

지은이	윤주선, 이여경
펴낸곳	건축도시공간연구소
출판등록	제385-3850000251002008000005호
인쇄	2017년 10월 26일, 발행: 2017년 10월 31일
주소	세종특별자치시 절재로 194, 701호
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 24,000원, ISBN:979-11-5659-141-2

이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

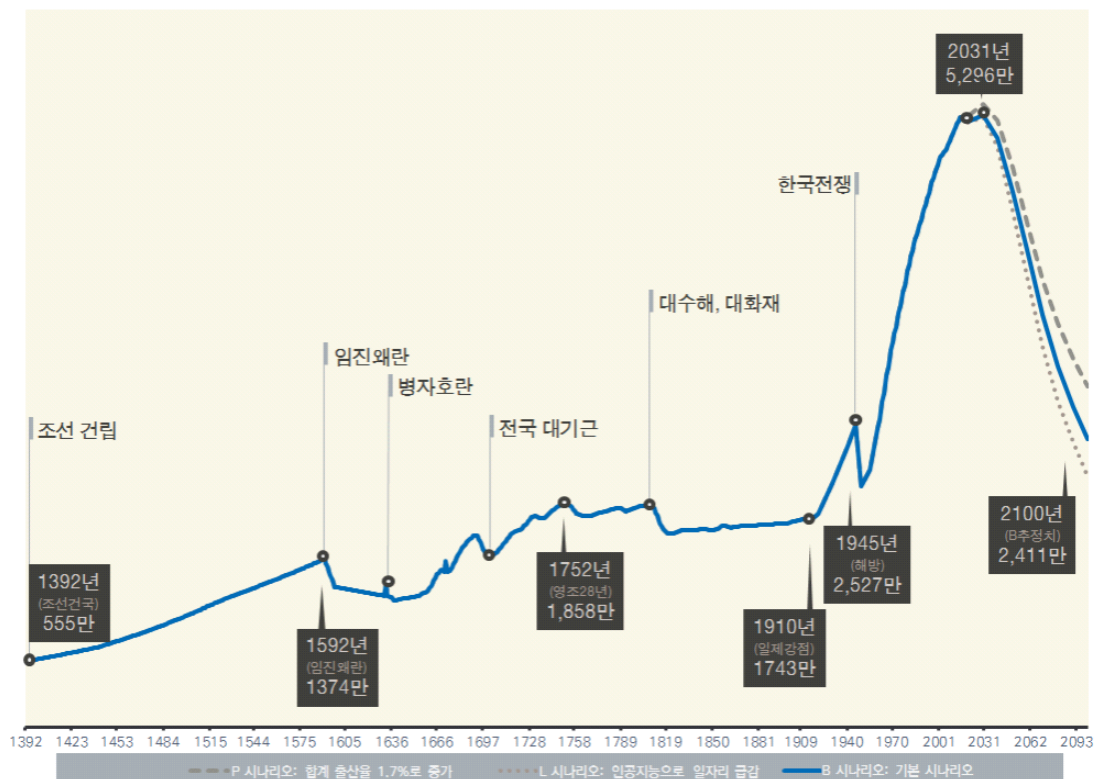
연구진

연구책임	윤주선 부연구위원
연구진	이여경 부연구위원
외부연구진	임화진 동경도시대학교 교수 이승민 동경대학교 박사과정 김청 동경대학교 박사과정
연구보조원	이혜원 연구원 정경선 연구원 박지은 연구원

연구심의위원	김상호 기획조정실장 서수정 건축연구본부장 이홍수 국토교통부 도시재생과 과장 이왕건 국토연구원 선임연구위원 김현숙 전북대학교 교수
연구자문위원	전한준 한국자산관리공사 과장 오영곤 행정안전부 회계제도와 사무관 이상욱 행정안전부 회계제도와 주무관 박주로 무중력지대G벨리 센터장 최진 청년허브 공간팀장 박은진 이바구캠프 대표 나영규 상생장 대표 최정훈 닷투디자인 대표 임강륜 시흥시 평생교육원 팀장

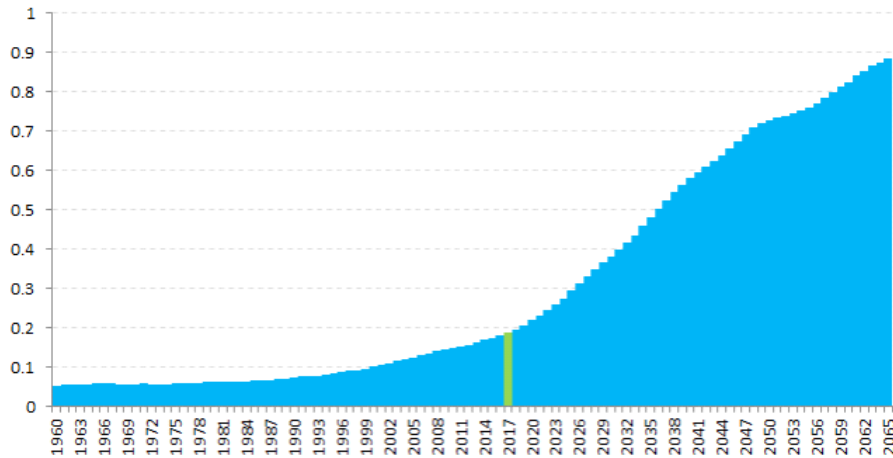
제1장 서론

통계청(2016)은 국내 인구가 2031년 5,296만명을 정점으로 급속하게 감소할 것으로 전망하고 있으며, 유엔미래포럼이 발간한 유엔미래보고서(2009)에서는 2305년 한국은 남자 2만명, 여자3만명 정도밖에 남지 않을 것으로 전망하고 있다.



[그림 1] 조선시대부터 2100년까지의 인구 추계 (저자 작성)

인구 규모 뿐 아니라 인구 구조도 크게 변하고 있다. 세금 수입의 근간이 되는 생산가능 인구는 2017년부터 급격한 감소세에 접어들고, 세금 지출의 주요요인이 되는 고령화 인구는 빠르게 증가하고 있다. 2065년의 인구는 100년 전인 1965년과 유사한 인구규모가 될 것으로 예측된다. 그러나 인구구조는 많은 차이를 보인다. 1965년 생산가능인구 100명당 부양해야 할 고령자수는 8명이었던데 반해 2065년에는 생산가능인구 100명당 89명의 고령자를 부양해야 한다. 높은 고령자 부양비율은 국민의 세금부담이 가중시키고 지방자치단체의 재정건전성을 악화시킨다.



[그림2] 생산가능인구 1명당 고령자인구 비율 (저자 작성)

지방재정의 악화는 공공서비스의 위축과 마비를 초래한다. 이는 더욱 심각한 생산가능 인구 유출을 불러와 지방소멸을 가속화하는 기재로 작동한다. 인구감소와 재정악화로 10년 전 파산한 일본 홋카이도의 유바리(夕張)시는 “인구감소→재정악화→공공서비스 마비”라는 쇠퇴기 도시의 악순환을 단적으로 보여준다. 1960년대 11만이 넘던 인구가 2007년 재정파산의 여파로 2017년 8470명으로 급감하면서 시청직원은 263명에서 97명으로 감축되고, 공무원 기본급이 40% 삭감되었으며, 시장 월급이 86만엔에서 26만엔으로 감액됐다¹⁾. 지자체의 재정악화는 공공서비스 마비를 불러와 17개였던 학교가 초·중고 한 곳씩만 남고 3개로 통합되었고, 시립병원은 시립진료소로 축소되어 외과·안과·소화기내과·이비인후과는 없어졌으며 의사는 5명만이 남고 병상은 200개에서 19개로 감소됐다.

지자체 재정 악화와 공공서비스 위축에 대한 대안으로 민간의 기획력과 자본력, 운영능력을 최대한 활용하는 민관협력 사업의 필요성이 높아지고 있다. 민관협력 도시재생(PPP형

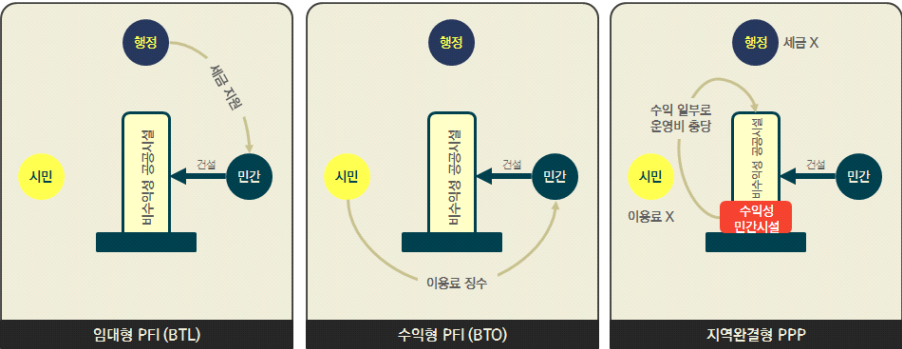
1) 조선일보, “선심성 축제의 끝.. 10년째 끝나지 않는 유바리의 비극”, 2017.10.14

도시재생)은 민영화와 달리 공유재산의 소유권은 이전하지 않고, 사용권을 민간에게 일정 기간 이전하는 방식이다. 미국, 유럽, 일본, 싱가포르 등은 2000년대부터 PPP를 통한 공유재산 재생 및 개발 프로젝트를 본격화했다. 일본 내각부는 2015년 공유재산의 PPP형 도시재생을 노후 공적 부동산인 PRE(Public Real Estate) 재생의 기본 방향으로 제시했다.

제2장 PPP형 도시재생의 개념

본 연구에서 PPP형 도시재생은 “민간의 창의성과 자본력을 활용한 자립형 도시재생 사업을 위해 행정주체와 민간주체가 계약에 기초하여 책임과 리스크를 분담하며 성과지향적 목표를 추진하는 과정”으로 정의한다. PPP형 도시재생의 사업방식은 공공서비스 차원에서 행정이 제공하는 비수익성 공공시설과 수익성 민간시설을 공유재산 부지 내에 병설하고 수익성 민간시설의 수익 일부로 비수익성 공공시설의 인건비와 운영비를 충당하는 형태이다. 일반적인 PFI형 도시재생사업에서는 행정에서 기획업무를 끝내고 행정이 기획한 사업의 운영주체를 민간위탁 방식으로 선정했다. 그러나 PPP형 도시재생에서 사업의 <기획-투자-설계-시공-운영> 전체 단계를 일괄로 통합발주함으로써 사업의 일관성을 높이고 사업비용과 사업기간을 단축한다.

공공부문이나 대기업이 주도하는 PFI사업과 달리 PPP사업은 지역기반의 중소기업이 사업주체로 등장할 수 있는 여지가 높다. 또한 비수익 공공시설에 대해 행정의 세금이나 시민의 이용료가 지출되는 PFI사업과 달리 PPP사업은 행정과 시민 어느 쪽의 재원도 사용하지 않고 수익성 민간시설의 수익 일부로 운영비를 충당해 지자체의 재정부담을 가중시키지 않고 공공서비스를 제공할 수 있는 장점이 있다.



[그림3] 자금 흐름 측면에서 본 수익형 PFI, 임대형 PFI, 지역완결형 PPP의 비교 (저자 작성)

제3장 공적부동산 운영 실태 및 문제점

지자체 소유의 공유재산 활용과 관련해서는 「공유재산 및 물품 관리법(이하 공유재산법이라 함)», 「지방자치법», 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 적용된다. 공유재산법 상의 민간참여 방식은 사용수익허가, 관리위탁, 민간위탁, 대부, 위탁관리, 위탁개발이 있다.

[표1] 공유재산 활용에 있어 민간참여의 유형 (저자 작성)

활용대상	활용유형	활용내용	관련 법조항
행정재산	사용수익허가	행정재산을 그 목적이나 용도에 장애가 되지 않는 범위 내에서 사용 또는 수익을 허가하는 것 (※ 행정처분에 해당)	「공유재산법」 제2조 제7호
	관리위탁	공유재산 중 행정재산을 효율적으로 관리하기 위해 지방자치단체 외의 관련 단체나 법인에 위탁	「공유재산법」 제27조
	민간위탁	지자체 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁	「지방자치법」 제104조
일반재산	대부(계약)	일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익을 허가하는 것 (※ 사법적 계약에 해당)	「공유재산법」 제2조 제8호
	위탁관리	일반재산의 효율적인 관리처분을 위한 사무를 위탁	「공유재산법」 제43조의2
	위탁개발	수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치 제고 등을 도모하기 위해 건축, 대수선, 리모델링 등 개발하는 것	「공유재산법」 제43조의3

공공성을 유지하면서 사업성을 확보할 수 있는 민간참여 방식인 관리위탁, 위탁관리, 위탁개발의 사업절차는 다음과 같으며, 현재 위탁개발은 KAMCO, LH, 지방공사만으로 개발주체가 한정되어 민간의 참여가 어려운 실정이다.

기획재정부와 한국자산관리공사(KAMCO)에서 일괄관리하고 있는 국유재산과 달리 지자체가 개별적으로 관리하는 공유재산은 정확한 현황파악이 어렵다. 자투리땅이나 도로, 하천 등 PPP형 재생의 대상이 되기 어려운 공유재산 이외에 활용 가능성이 높은 공유재산의 현황을 전라북도의 협조를 받아 파악한 결과 총 45개의 활용가능 유휴재산을 확인했다. 각 기초지자체별 1개 이상의 유휴 공유재산이 있었으며, 폐교가 13개소, 역사 등 철도시설이 9개소로 다수를 이루었다. 60%이상이 건축 30년 이상의 노후 시설이기 때문에 방치할 경우 안전문제가 발생하거나 과도한 관리비용이 소요될 우려가 있다.

제4장 PPP형 도시재생 해외사례

이와테현 시와쵸에서는 방치되어 있던 공유재산 부지를 PPP형 도시재생 방식을 사용해 성공적으로 재생시켰다. 오가르 시와 주식회사가 시와쵸의 대리인인 PPP 에이전트가 되어 공공시설정비를 포함한 본 사업 전체의 기획, 설계, 건축, 운영을 일관하여 주도한 점이 특징이다. 민간 수익시설에서의 수익으로 행정의 실질적 재정부담 없이 공공시설을 정비했다. 정비후에는 오가르 시와 주식회사의 자회사인 오가르 플라자 주식회사에서 민간시설을 운영하고 있다. 리스크 관리를 위해 민간수익시설의 입주자를 결정해둠으로써, 입주자 임대료 총액을 확정하여 그 수입 범위에서 시설 규모를 설정했다. 또한 공공시설 부분을 시와쵸가 구입하여 구분소유 건물로 함에 따라, 민간사업자(SPC)가 부담하는 고정자산세나 임대료 등은 경감됐다.

오가르 프로젝트는 사업의 특성과 메리트를 주민에게 충분히 설명하기 위해 2007, 2008년 2년간 약 90회의 설명회를 개최했다. 시와쵸는 토요대학 대학원 민관협력전공에 공무원 1명을 2년간 공공예산으로 입학시켜 민관협력에 관한 구체적인 적용방법을 공무원이 직접 습득하고 현장에 적용했다. 기획업무의 사업기간은 약 2년이나 오가르 플라자 운영기간은 약 30년, 부지 임대기간은 약 32년으로 민간이 장기적 안목에서 사업을 기획하고 운영할 수 있게 했다. 대신 사업수익에 관한 리스크는 행정이 부담하지 않고 민간이 모두 부담한다. 민간수익의 공공환원 방법은 공유재산의 임대료로 시와쵸는 오가르 플라자 주식회사에게서 임대료를 매년 약 3,478천 엔(32년간 총액 약1.1억 엔)을 수령하고 있으며 이를 일반회계로 귀속한다. 임대료는 부동산감정가격에 입각하여 의회의 승인을 거쳐 결정했다. 시와쵸는 오가르 플라자 주식회사에게서 배당을 얻는 대신 오가르 플라자 주식회사가 소유한 민간시설부분 들어가는 육아 지원 센터 임차료를 인하받고 있다.

제5장 PPP형 도시재생사업 적용방안

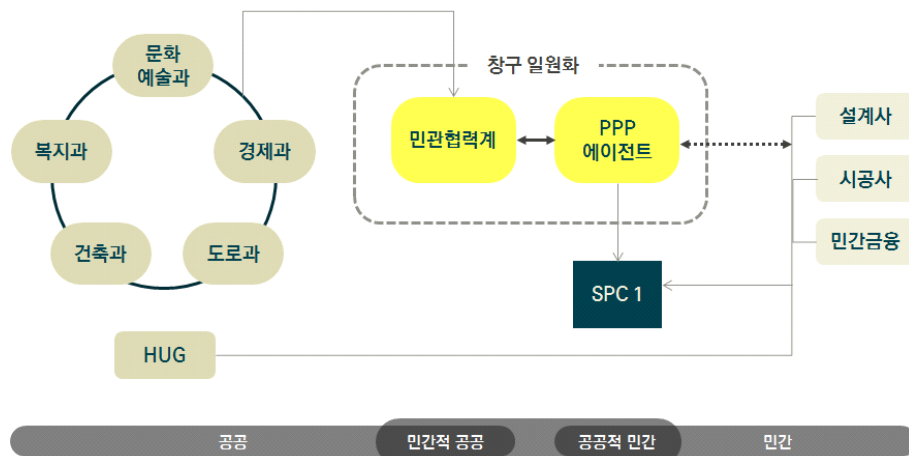
PPP형 도시재생사업의 사업추진절차는 사업구상, 선정방식 구상, 사업자 선정, 사업실시 4단계로 구분할 수 있다. 사업추진절차에서 중요한 부분은 민관대화를 공식화해야 한다는 점이다. 현재 국내의 많은 민간위탁 사업은 역량있는 민간주체의 참여를 유도하기 위해 비공식 채널로 민간주체와 접촉하는 탓에 특혜시비나 공정성시비가 자주 발생한다. 사업구상단계와 선정방식 구상단계에서 최대한 많은 민간주체가 사업에 참여할 수



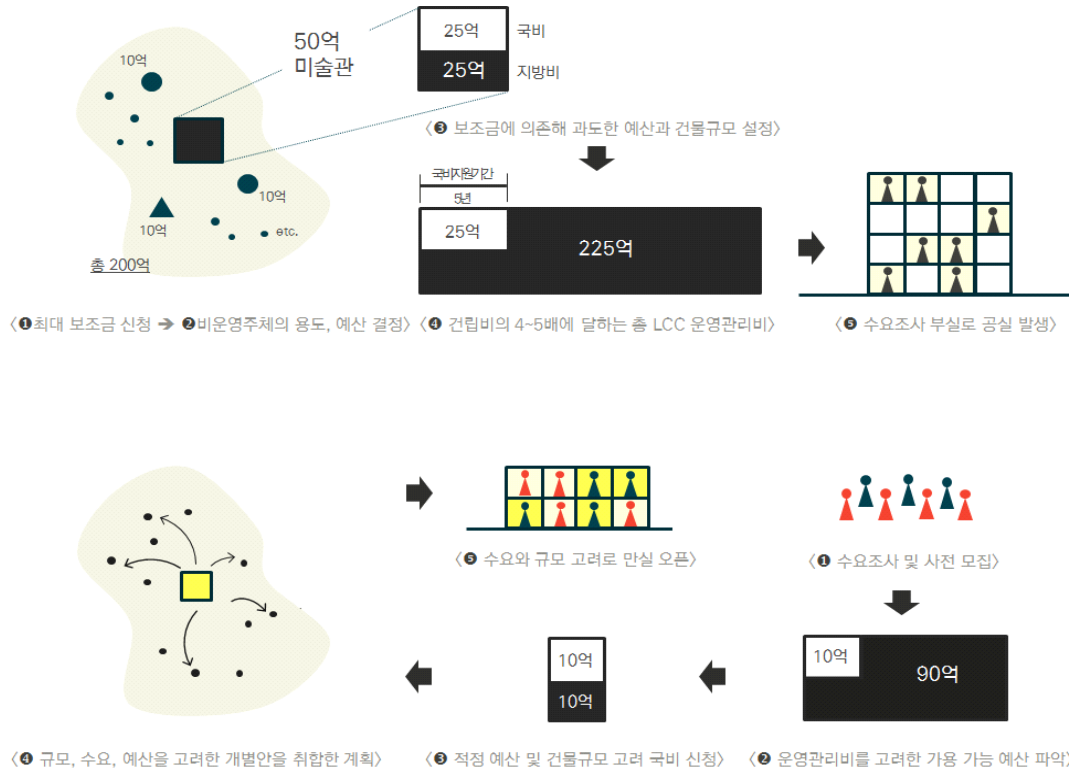
[그림4] PPP형 재생사업 추진절차 예시 (저자 작성)

있도록 행정의 정보를 공개하고 사업성을 향상시킬 수 있는 방안을 행정 내부가 아닌 행정 외부의 민관대화채널을 통해 반복적으로 논의할 필요가 있다.

PPP형 도시재생사업은 작동원리가 판이하게 다른 공공과 민간이 파트너로 리스크와 성과를 나누는 방식이기 때문에 ‘결혼’에 비유되기도 한다. 민간과 공공이 직접 사업파트너로 마주할 경우 오해와 갈등이 첨예해질 가능성이 높으므로, 일본에서는 민간과 공공



[그림5] PPP에이전트 및 민관협력 부서 신설 방안 예시 (저자 작성)



[그림6] 공적부동산 PPP형 재생을 고려한 도시재생 사업구조의 제안 예시 (저자 작성)

의 입장을 모두 이해할 수 있고 경직성이 낮으면서 공공성을 추구하는 중간 조직으로 PPP에이전트를 도입하는 사례가 있다. 국내에서 PPP에이전트는 지방자치법 제104조 사무의 위임에 따른 민간위탁의 방식으로 사업기획, 입지선정, 사업 발주 등의 책임과 권한을 공공으로부터 위탁받아 유연하고 창의적으로 사업을 총괄하는 기능을 담당할 수 있다.

현재 도시재생 공모사업은 사업기획 주체와 사업 실행 주체가 일치하지 않아 과도한 사업비용과 건물규모가 책정되거나, 실제수요가 반영되지 않은 사업이 진행되는 경우가 많다. 공유재산 재생사업에서 건물의 건립비용보다 유지관리비용이 통상 4~5배 소요되나, 이를 고려하지 않고 과도한 규모와 예산을 투입해 충분한 수요조사가 이루어지지 않은 사업을 진행할 경우 향후 발생하는 유지관리비는 지자체의 빚으로 작용해 공공서비스 마비를 가속화할 수 있다. 기획주체와 사업주체를 일치시켜 실제 사업을 운영할 실행 주체가 사업 초기단계부터 참여하면서 수요조사를 통해 사업에 최적화된 용도를 설정하고, 운영관리 비용을 감안한 현실성 있는 사업 규모와 예산을 설정해 이를 바탕으로 사업 계획을 수립하는 것이 중요하다. 수립된 계획 간의 시너지 효과와 용도 간 안배를 고

려해 최대한 유동성이 높은 간소한 계획으로 도시재생 활성화 계획을 정리하는 방안을
대안으로 고려할 수 있다.

주제어

도시재생, 민관협력, 공유재산, 지방도시

차례

CONTENTS

제1장 도시경영시대의 도시재생 철학

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 인구감소가 초래할 공공서비스 축소시대	1
2) 보조금 의존형 도시재생의 위험성	6
3) 도시재생 철학의 재고와 민관협력의 필요성	8
4) 연구의 목적	10
2. 연구의 대상	11
3. 연구의 방법 및 분석의 틀	12

제2장 PPP형 도시재생의 개념

1. 민관협력(PPP)의 개념 및 선행연구	15
2. 지역완결형 PPP의 개념정의	17
1) PPP/PFI의 특징과 차이점	17
2) 공적부동산 내 민간수익 시설의 병설을 통한 수익의 공공환원 개념	21
3) 지역완결형 PPP의 조작적 정의	23

제3장 공적부동산 운영 실태 및 문제점

1. 공적부동산 관련 제도 현황 및 문제점	25
1) 공적부동산 관련 법제도 개요	25
2) 공적부동산에 대한 민간 활용유형별 법제도 현황	27
2. 유휴 공적부동산 현황	37
3. 공적부동산 활용 실태 조사	44
1) 한국자산관리공사 위탁사업	44
2) 도시재생선도지역	47
3) 지자체 자체사업	52
4. 소결	55

제4장 PPP 도시재생 해외사례

1. 일본 도시재생 정책 흐름	57
1) 보조금을 통한 도시재생 사업 추진	57

2) 보조금 의존형 도시재생의 한계	58
3) 일본 PPP/PFI 사업 지원 정책 확대	67
2. 공적부동산 PPP형 재생 사례	70
1) 공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례	70
2) 민간수익 시설 병설 및 활용에 관한 관민연계 사례	77
3. 지역완결형 PPP 사례 심층분석	85
1) 시와초 오가르 프로젝트 사례	85
2) 3331 아트 치요다 사례	105
4. 시사점	114

제5장 지역완결형 PPP 적용 방안

1. 공적부동산 PPP형 재생의 방향 및 기본원칙	117
1) 공적부동산 PPP형 재생의 방향	117
2) 공적부동산 PPP형 재생의 기본원칙	123
2. 공적부동산의 PPP형 재생 사업모델 제안	124
3. 공적부동산 PPP형 재생 주체 구성 제안	127
4. 공적부동산 PPP형 재생 절차 제안	130
1) 공식적인 민관대화 절차의 도입	130
2) PPP형 재생사업의 표준 절차 제시	131
5. 공적부동산 PPP형 재생을 위한 제도개선 방안	135
1) 공유재산법 개정 방향	135
2) 도시재생특별법 개정 방향	137
6. 향후 연구과제	142

참고문헌	143
------	-----

표차례 LIST OF TABLE

[표 1-1] 2020년 기준 주요 계획과 통계청 추계인구 비교	4
[표 1-2] 유بار리시 공공서비스 마비 현황	5
[표 1-3] 도시 및 주거 프로젝트에서 PPP의 장점과 단점	10
[표 1-4] 국유재산과 공유재산의 범위	11
[표 1-5] 인터뷰 대상자	12
[표 2-1] 민관연계 수법의 유형	19
[표 2-2] PFI와 PPP의 비교	21
[표 2-3] 일본의 민간수익시설의 병설 및 활용 등의 개념	21
[표 2-4] 공공환원 시스템	22
[표 2-5] 민관협력 사업의 분류 및 특징(저자 작성)	24
[표 3-1] 공적부동산 활용 및 재생 관련 법제도	25
[표 3-2] 공유재산 활용에 있어 민간참여의 유형	26
[표 3-3] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁의 비교	27
[표 3-4] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁의 수익계약 조건	29
[표 3-5] 사용수익허가 및 대부의 계약기간	29
[표 3-6] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁 진행절차	30
[표 3-7] 대부 입찰 시 낙찰자 선정 세부 기준	31
[표 3-8] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁의 수익계약 조건	32
[표 3-9] 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발의 비교	33
[표 3-10] 관리위탁의 조건부 입찰 또는 계약의 기준	34
[표 3-11] 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발의 계약기간	35
[표 3-12] 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발 진행절차	36
[표 3-13] 전라북도 사군별 유희시설 분포	37
[표 3-14] 유희시설의 종류별 분포	37
[표 3-15] 유희시설의 노후도	37
[표 3-16] 전라북도 사군별 주요 공유재산	38
[표 3-17] 전라북도 사군별 유희 공유지 자원 일람	39
[표 3-18] 서울시 성동구 사군동 공공복합청사	45
[표 3-19] 서울시 동대문구 다사랑행복센터	46
[표 3-20] 광주 남구복합청사	46
[표 3-21] 천안시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1	48
[표 3-22] 천안시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-2	48
[표 3-23] 군산시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1	49
[표 3-24] 군산시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-2	50

[표 3-25] 군산시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-3	50
[표 3-26] 부산광역시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1	51
[표 3-27] 서울특별시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1	52
[표 3-28] 서울특별시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-2	53
[표 3-29] 서울특별시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-3	54
[표 4-1] PFI 도시재생사업의 실패사례	59
[표 4-2] 스카이 플라자 미사와 개요	60
[표 4-3] 코코리 개요	62
[표 4-4] 아피아 사카세가와 개요	64
[표 4-5] 아쿠아 기사라즈 개요	66
[표 4-6] 마을재생출자를 활용한 공민연계사업의 사	68
[표 4-7] 도쿄도 도시재생 스텝 업 프로젝트(타케시바지구) 사업 개요	70
[표 4-8] 도쿄도 도시재생 스텝 업 프로젝트(타케시바지구) 사업자 가점 평가 항목	71
[표 4-9] 도쿄도 히가시무라야마시 본정지구 프로젝트 사업 개요	72
[표 4-10] 히가시무라야마시 마을만들기 부문 사업자 평가 항목	74
[표 4-11] 히가시무라야마시 실증실검 부문 사업자 평가 항목	75
[표 4-12] 도쿄도 에도가와구 시노자키역 프로젝트 사업 개요	75
[표 4-13] 도쿄도 에도가와구 사업자 평가 항목	76
[표 4-14] 후지에다역 주변 활력 재생 거점 시설 정비 사업 개요	78
[표 4-15] 후지에다역 주변 활력 재생 거점 시설 정비 사업의 활용용지 대가 지불내용	78
[표 4-16] 후지에다시의 사업자 평가항목	80
[표 4-17] 신마츠도 지역 학교 적지 유효활용 사업 개요	81
[표 4-18] 마츠도시의 사업자 평가항목	84
[표 4-19] 오가르 프로젝트 경과	86
[표 4-20] 오가르 전경	89
[표 4-21] 오가르 시와(주) 개요	92
[표 4-22] 오가르 프로젝트 준비과정에서의 주민참여 경과	95
[표 4-23] 시와초 교류축진센터(오가르 플라자)정비사업 개요	96
[표 4-24] 시와초의 사업자 평가항목	99
[표 4-27] 오가르 프로젝트별 PPP사업 개요 정리	104
[표 4-28] 오가르 프로젝트가 가져온 효과	104
[표 4-29] 아트치요다 3331 전경	107
[표 4-30] 아트치요다 3331 프로젝트 경과	107
[표 4-31] 리스크 분담표의 예시 (신마쓰도지역 학교적지 유효활용사업 사례)	116
[표 5-1] “디스커버리 세토우치”의 start-up to step-up 사례	122
[표 5-2] 공유를 위한 창조의 이바구 프로젝트를 통한 start-up to step-up 사례	122
[표 5-3] 공유재산 제도 연혁	124
[표 5-4] PPP사업 진행 절차	132
[표 5-5] 공유재산법 시행령 개정안	135
[표 5-6] 도시재생특별법 개정안	136
[표 5-7] 도시재생특별법 개정안	138

그림차례 TABLE OF FIGURES

[그림 1-1] 조선시대부터 2100년까지의 인구 추계 (저자작성)	2
[그림 1-2] 생산가능인구와 고령인구 추이 (저자 작성)	3
[그림 1-3] 생산가능인구 1명당 고령자인구 비율 (저자 작성)	4
[그림 1-4] 지방자치단체 유형별 재정자립도 추세(1996~2015년)	5
[그림 1-5] 전국 지자체 자체재원과 의존재원의 변화추세(1996~2015년)	6
[그림 1-6] 도시재생 지원금의 악순환 다이어그램	7
[그림 1-7] 도시정책 방향의 흐름 (저자 작성)	8
[그림 1-8] MINTO기구 39개 마치출자업무 중 PRE의 PPP활용을 통한 13개의 재생사례지	9
[그림 1-9] 2016년 인구 100만 이하 재정자립도 40% 미만의 지방자치단체	11
[그림 1-10] 연구 분석의 틀 (저자 작성)	13
[그림 2-1] 공적부동산 활용에 있어 PFI와 PPP의 구분	17
[그림 2-3] 민관연계수법의 유형 분류 이미지	20
[그림 2-3] 자금 흐름 측면에서 본 수익형 PFI, 임대형 PFI, 지역완결형 PPP의 비교 (저자 작성)	23
[그림 3-1] 한국자산관리공사 공유재산 위탁개발 추진 구조	44
[그림 4-1] 일본 도시재생 정책의 흐름	58
[그림 4-2] 스카이 플라자 미사와 전경	60
[그림 4-3] 코코리 전경	62
[그림 4-4] 히가시무라야마시 사업 계획도	72
[그림 4-5] 도쿄도 에도가와구 시노자키역 서부지구 역 앞 구획 공익복합시설정비 프로젝트 체계	77
[그림 4-6] 후지에다시 사업 계획도	79
[그림 4-7] 마츠도시 사업 계획도	83
[그림 4-8] 오가르 배치도	85
[그림 4-9] 오가르 프로젝트 관련 주체 간 관계도	89
[그림 4-10] 시와쵸 사업 계획도	93
[그림 4-11] 시와쵸 사업자 선정 프로세스	96
[그림 4-12] 오가르 프라자 사업 구조	102
[그림 4-13] 오가르 프라자의 권리관계 및 구분소유 모식도	103
[그림 4-14] 아트치요다 3331 운영주체 모식도	107
[그림 5-1] 공적부동산의 자원 재생산성 예시 (저자작성)	118
[그림 5-2] 타케오 시립 도서관 전경	119
[그림 5-3] 지방도시의 인구와 공간 간의 관계도 및 인구감소에 따른 대안 (저자작성)	119
[그림 5-4] 청년의 문제가 복지의 차원이 아닌 도시생존의 차원에서 논의되어야 하는 이유 (저자작성)	121
[그림 5-5] 공적부동산 PPP형 재생을 고려한 도시재생 사업구조의 제안 예시 (저자작성)	126

[그림 5-6] PPP형 재생사업에서 민간위탁의 시점 (저자작성)	127
[그림 5-7] PPP에이전트 및 민관협력 부서 신설 방안 예시 (저자작성)	129
[그림 5-8] 공적부동산 PPP형 재생에서의 민관대화 방식 예시	131
[그림 5-9] PPP형 재생사업 추진절차 예시 (저자작성)	134
[그림 5-10] 향후 연구과제 (저자작성)	141

제1장 도시경영시대의 도시재생 철학

- 1. 연구의 배경 및 목적
- 2. 연구의 대상
- 3. 연구의 방법 및 분석의 틀

1. 연구의 배경 및 목적

1) 인구감소가 초래할 공공서비스 축소시대

□ 인구감소라는 정해진 미래

국내 인구는 지속적으로 성장해왔으며 1960년 주거공간의 위생상태 개선과 산업화로 인해 인구는 빠르게 증가했다. 하지만 통계청은 2032년부터 인구성장률은 마이너스로 전환되고 2100년에는 한국전쟁 당시보다 적은 인구수가 될 것이라 예측하고 있다.¹⁾

지구상에서 제일 먼저 사라질 나라, 대한민국

2100년, 5000만이 넘었던 인구는 반 토막이 난다. 인구 감소는 서울 지하철 노선도 바꿔놓아 9개 노선 중 4개가 폐선 된다. 잠재성장률은 진작에 0퍼센트대에 머물러 있고, 국민연금 바닥을 드러낸 지 오래다. 국가 파산 위기 이후 세금과 공공요금만 날로 치솟고 있다. 국토의 절반, 사람이 살지 않는 지방도시들은 방치된 채 황폐화된다.

KBS 명견만리 제작팀(2016), 명견만리, 인플루엔셜, p.48.

삼성경제연구소(2010)는 2100년 한민족의 총인구가 2010년 인구의 50.5%에 불과한 2,468만 명으로 축소되고, 2500년에는 인구가 33만 명으로 줄어 민족이 소멸될 우려가 있다고 경고했다.²⁾ 2009년 유엔미래포럼이 발간한 “유엔미래보고서2”에서는 2305년

1) 통계청(2016), 장래인구추계: 2015~2016, p.2.

YTN, “인구 감소 예상보다 빠르다. 2027년 인구 정점”, 2017.10.07.

YTN이 인구학 전문가 조영태 서울대 보건대학원 교수와 통계청 관계자의 자문으로 예측한 인구추이는 2027년 5천2백만 명을 정점으로 인구가 줄기 시작하는 것으로 전망함.

한국은 남자 2만 명, 여자 3만 명 정도만 남게 될 것으로 전망했다.³⁾



[그림 1-1] 조선시대부터 2100년까지의 인구 추계 (저자작성)

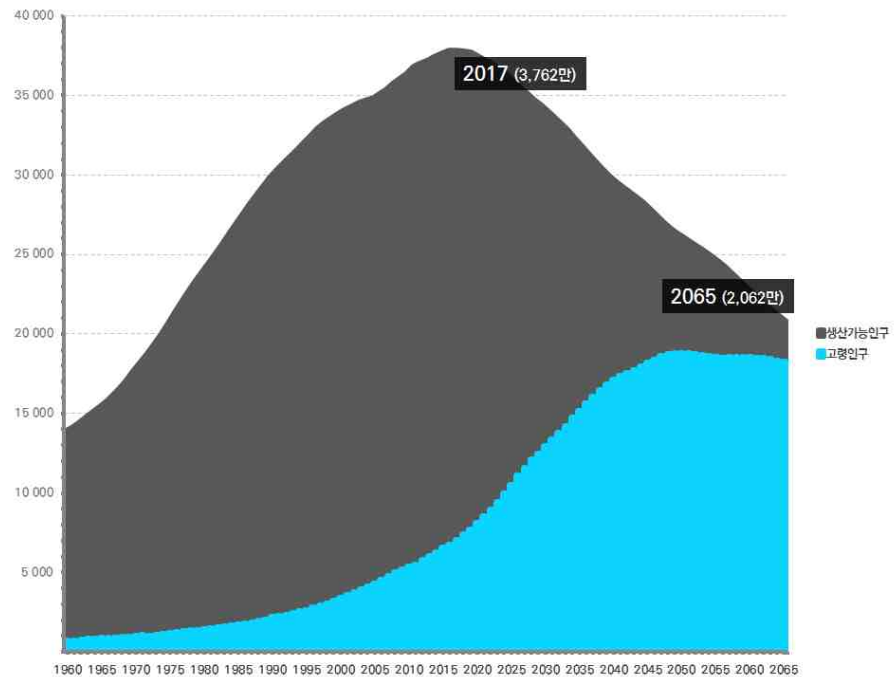
참고: 1392-1910년: 한국인구학회(2016), 인구대사전, 통계청, 연도별 조선시대 인구 추정치, pp.999-1003.
 1910-1945년: 박경숙 (2009), 식민지 시대 조선의 인구 동태와 구조, 한국인구학 제32권 제2호, p.52.
 1949, 1955년: 네이버 한국민족문화대백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=795387&cid=46634&categoryId=46634> 2017.06.17 검색.
 1960-2015년: 한국인구학회(2016), 인구대사전, 통계청, 연안인구조사, pp.938-943.
 2020-2100년: 국회입법조사처(2012), 장기인구 및 가구구조의 변화 전망, p.50.

통계청은 총인구 감소의 시작을 2031년으로 예측하고 있으나 더욱 심각한 문제는 이미 시작되고 있다. 저출산 고령화 추세에 따라 생산가능인구의 비중은 감소하고, 고령인구의 비중은 증가할 것이다. 이미 2016년 3,763만 명을 정점으로 2017년부터 생산가능인구는 감소세로 돌아섰다. 특히 베이비붐 세대가 생산가능인구에서 고령인구로 이동하는 2020년부터 고령인구수는 급증하고 생산가능인구는 급감하는 등 연령 계층별 인구의 변동폭이 커질 것으로 예상된다.⁴⁾

2) 김성원, 박준, 손민중(2010), 「저출산 극복을 위한 긴급제언」, 삼성경제연구소, p.2.

3) KBS 명견만리 제작팀(2016), 명견만리(인구, 경제, 북한, 의료편), 인플루엔셜, p.50, 재인용.

4) 통계청(2016), “장래인구추계: 2015-2065년”, 통계청 보도자료, 2016.12.08., p.10.



[그림 1-2] 생산가능인구와 고령인구 추이 (저자 작성)

참고: 통계청(2016), 「2015 인구주택총조사」, 통계청, 수정

감사원의 조사에 따르면 각 지자체가 수립한 도시기본계획의 2020년 인구 총합은 6,249만 명으로 통계청 추계인구 5,143만 명을 1,106만 명 초과한다.⁵⁾ 개발사업 추진을 위해 과도하게 인구를 부풀리고 있는 것이다. 목표인구 부풀리기에 대한 문제의식으로 국토교통부는 「2035 평택 도시기본계획안」 국토계획평가 결과에 따라 인구(120만 명, 현 인구 47만 명)를 적어도 30만 명 이상 감축하도록 경기도와 평택시에 통보했다.⁶⁾ 도시기본계획과 마찬가지로 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획에서도 인구 증가를 전제로 과도한 시설사업 규모와 입지를 설정하고 있다. 현실적으로 전체 인구가 근대화 시기의 인구증가율과 같은 속도로 감소하는 것으로 예측되는 가운데, 인구증가 전략보다 중요한 것은 감소하는 인구에 맞춘 도시재생 정책방향 설정이다.⁷⁾

5) 감사원(2016), 국토이용 및 개발계획 수립·추진실태, p.20.

6) 국토교통부 보도자료(2017), 「국토부, 도시기본계획 '목표인구 부풀리기'에 제동」, 2017.08.08

7) 마스다 히로야 지음, 김정환 옮김(2015), 「인구예측은 어떤 미래 예측보다 정확도가 높다.」, p.163

[표 1-1] 2020년 기준 주요 계획과 통계청 추계인구 비교

(단위: 만 명)

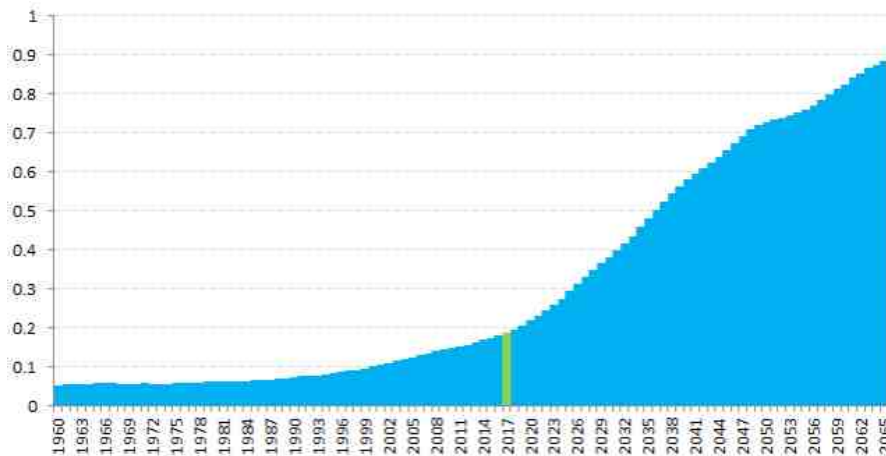
구분	통계청 추계	도종합계획 + 특광역시 도시기본계획	도시기본계획
2020년 계획인구	5,143	5,701	6,249
통계청 추계 대비 차이	-	+ 558	+ 1,106

출처: 감사원(2016), 「감사보고서-국토이용 및 개발계획 수립·추진실태」, 감사원, p.20.

□ 인구구조 변화에 따른 지방재정 악화

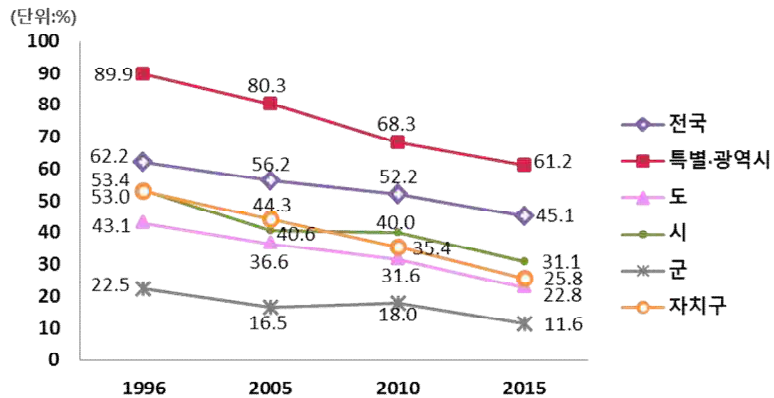
인구규모의 변화보다 중요한 것은 인구구조의 변화다. 2065년 인구는 1965년과 유사한 규모가 될 것으로 예상되나, 1965년 생산가능인구 100명 당 부양해야 할 고령자수가 8명이었던데 반해 2065년에는 생산가능인구 100명당 89명의 고령자를 부양해야 한다.

세입의 근간이 되는 생산가능인구는 감소하고, 세출 대상 중 가장 높은 비중을 차지하는 고령자 인구가 증가하며 지방정부부터 극심한 재정난이 다가올 것이다. 실제 지방자치단체의 재정자립도는 지난 20년간(1996~2015년) 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 전국 평균 재정자립도 역시 1996년 62.2%에서 지속적으로 하락하여 2015년에는 45.1%를 기록하였다.



[그림 1-3] 생산가능인구 1명당 고령자인구 비율 (저자 작성)

참고: 통계청(2016), 2015 인구주택총조사



[그림 1-4] 지방자치단체 유형별 재정자립도 추세(1996~2015년)

※출처: 유재국, 조주현, 정도영(2012), 전계서, 참고 재정리

※원출처: 행정자치부(1996,2005,2010,2015), 「지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」, 각 연도 재구성

주 1) 재정자립도 : 자체자원(지방세수입+세외수입) / 일반회계 세입예산

주 2) 당초예산 기준, 특별·광역시에는 세종특별자치시를 포함, 도에는 제주특별자치도를 포함

주 3) 2014년 이후 세입과목 개편으로 재정자립도에 포함되는 세입과목이 감소하였음

□ 재정악화로 인한 공공서비스 마비

마스다리포트(2014)에서 궁극적으로 말하는 “지방소멸”의 의미는 물리적 지방도시 공간의 소멸이 아닌 인구 감소에 따른 세수 감소로 행정서비스가 마비되는 것이다. 지자체의 재정악화는 공공서비스의 위축, 더 나아가서는 마비를 불러올 우려가 있다. 인구감소와 재정악화로 10년 전 파산한 일본 홋카이도의 유바리(夕張)시는 “인구감소→재정악화→공공서비스 마비”라는 쇠퇴기 도시의 악순환을 단적으로 보여준다. 1960년대 11만 명이 넘던 인구가 2007년 재정파산의 여파로 2017년 8,470명으로 급감하면서 시청직원은 263명에서 97명으로 감축되고, 공무원 기본급이 40% 삭감되었으며, 시장 월급이 86만 엔에서 26만 엔으로 낮아졌다.⁸⁾ 지자체의 재정악화는 공공서비스 마비를 불러와 17개였던 학교가 초중고 한 곳씩만 남고 3개로 통폐합됐다. 그마저도 교육에 대한 공공 지원은 모두 끊겨 100% 자부담으로 공공교육을 시켜야 한다. 시립병원은 시립진료소로 축소되어 외과·안과·소화기내과·이비인후과는 없어졌으며 의사는 5명만이 남았고 병상은 200개에서 19개로 줄었다. 구급차도 운행하지 않는다.⁹⁾

8) 조선일보(2017), “선심성 축제의 끝.. 10년째 끝나지 않는 ‘유바리의 비극’”, 2017.10.14.

9) 경인일보(2016), “재정파탄 10년 유바리를 가다 - 삶이 붕괴된 도시”, 2016.10.5.

[표 1-2] 유بار리 공공서비스 마비 현황

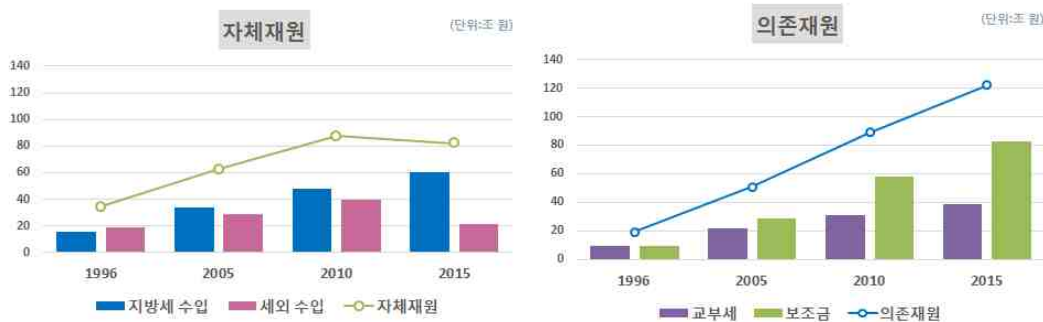
	전성기 (1960년대)	재정 위기 (2007년)	현재 (2017년)
인구	11만 6,908명	1만 3,268명	8,470명
초·중·고교	40개	17개	3개
시청 직원		263명	97명
공무원 기본급			40% 삭감
시장월급		86만 엔	26만 엔

출처: 조선일보(2017), “선심성 축제의 끝.. 10년째 끝나지 않는 ‘유바리의 비극’”, 2017.10.4.

2) 보조금 의존형 도시재생의 위험성

□ 보조금 의존성의 증가 추세

유بار리 파산의 직접적인 원인은 인구감소에 따른 대안을 무리한 공공사업 확장과 과도한 시설공급이었다. “탄광에서 관광으로”라는 슬로건을 통해 국가 보조금의 지원으로 무리한 공공시설을 건설한 것이 감당할 수 없는 운영비로 인한 재정적자로 돌아온 것이다. 통상 시설의 건립비보다 시설 전체 라이프사이클 동안의 유지관리비는 4~5배 많이 든다고 알려져 있다. 유지관리비를 추계하지 않고 수령 가능한 최대의 보조금을 받아 공공시설을 건설하는 것은 도시의 재쇠퇴화를 가중시킬 위험이 많아 경계해야 할 일이다. 그러나 우리의 지방도시는 점차 보조금의 의존도가 높아지고 있다. 지난 20년간 (1996~2015년) 전국 지자체 총 재원 중 자체재원의 비중은 1996년에는 전체 예산의 59.1%였던 것이 2015년에는 35.0%로 급속도로 낮아졌다. 반면 의존재원은 1996년



[그림 1-5] 전국 지자체 자체재원과 의존재원의 변화추세(1996~2015년)

※출처: 유재국, 조주현, 정도영(2012), 전개서, 참고 재정리, 원출처: 행정자치부, 「지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」, 각 연도 재구성.

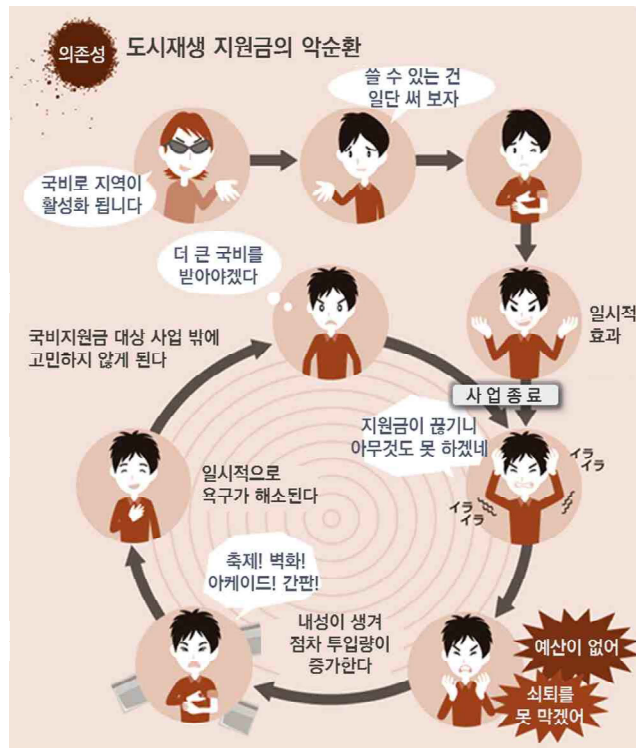
주 1) 자체재원은 (지방세수입+세외수입)을 말하며, 의존재원은 (보조금+교부세)를 말함

주 2) 당초예산 기준, 일반회계+특별회계, 총계 기준임

19.5조원(전체예산의 33.4%)에서 2015년까지 122.3조원(전체예산의 52.3%)으로 급격히 높아졌다.

□ 보조금의 늪: 쇠퇴의 악순환

지역재생의 실패학, 마치즈쿠리의 테드라인, 지방창생대전 등의 저서를 통한 보조금 위주 도시재생을 비판해 온 키노시타히토시(木下齊)는 보조금을 마약에 비유한다. 쇠퇴지역에 처음 보조금을 수령 받을 때는 잠시 효과가 발생할 수 있다. 그러나 보조금이 종료 되면 운영비용, 운영인력에 대한 대안이 없기 때문에 시설의 운영비 적자가 지자체 재정 적자를 악화시켜 더욱 큰 쇠퇴가 발생한다. 이러한 상황에서 지자체는 더욱 금액이 큰 보조금에 매달리게 되며 점차 자생력은 사라지고 지역재생과 지역활성화를 위한 근본 대책을 강구하기보다 보조금을 가장 잘 받을 수 있는 방향으로 정책 역량을 집중하게 된다. 이 보조금의 늪은 결국 지자체의 자립성과 재정건전성을 파괴시켜 지방소멸의 속도를 가속화시킨다.



[그림 1-6] 도시재생 지원금의 악순환 다이어그램

출처: 키노시타 홈페이지 수정보완, <https://note.mu/shoutengal/n/nefe8097092df>, 2017.06.20. 검색(공공을 위해 이미지의 무료 사용 허용한다고 발표)

3) 도시재생 철학의 재고와 민관협력의 필요성

□ 도시경영 시대의 도래

급격한 도시화에 따라 신도시가 대규모로 필요했던 근대초기 성장기 도시에서는 균형 잡힌 도시기능과 효율적인 인프라 배분이 가능한 도시계획이 중요했다. 이후 안정기 도시에는 공공건축, 공공공간, 도시경관의 품격과 질을 높이기 위한 도시설계가 중요했다. 정체기 도시에서는 조성된 도시와 공공공간을 사용하는 시민들의 인식과 행태를 파악하여 커뮤니티 조성을 장려하고 맞춤형 공간을 제공할 수 있게 도와주는 도시사회학의 중요성이 높아졌다.

한편 인구감소와 저성장이 본격화되는 쇠퇴기 도시에서는 도시나 건축을 생산하는 것보다 기존의 생산물을 관리하고 한정된 재정 범위 안에서 효과적으로 공공공간을 운영하면서 공공서비스를 제공하는 도시경영(City Management)이 중요해진다. 도시경영의 시대는 새로운 콘텐츠를 생성하는 기획능력과 여건변화에 기민하게 대처하기 위해 지속적인 혁신과 변화를 이끌 수 있는 운영능력이 중요하다. 재정 감소 시대의 설계와 시공은 대규모 예산을 들여 무리한 보여주기식 고품질 공간 조성을 추구하기보다, 합리적 조성비로 가격 대비 성능 및 조성비 대비 디자인 품질을 최대한 향상시키면서 한정된 연간 운영 예산범위 안에서 효율적으로 관리 가능한 구조를 만들어주는 것이 관건이다.



[그림 1-기] 도시정책 방향의 흐름 (저자 작성)

□ “도시재생”에서 “도시생존”으로

인구의 급격한 감소가 예상되는 가운데서도, 도시별 도시재생 비전은 인구증가를 전제한 과도한 시설 신축을 통해 과거 가장 인구가 많았던 영광의 시대를 재현할 수 있다는 바람이 엿보인다. 그러나 현실적으로 인구의 급감과 생산가능인구 감소에 따른 재정 악화, 공공서비스의 축소가 예견되는 상황에서 재생에 대한 장밋빛 환상을 심어주는 것은 향후 오히려 더 큰 지자체 쇠퇴나 지자체 파산을 불러올 수도 있다. 냉철한 현실 인식으로 인구감소기에도 지방재정 건전화를 통해 소방, 방범, 교육, 대중교통, 환경 등의 기본

공공서비스를 안정적으로 제공할 수 있는 방안을 찾는 도시생존에 포커스를 맞추는 도시재생의 철학적 방향전환이 필요하다.

□ 민관협력 도시재생의 가능성

일본, 유럽, 미국, 싱가포르의 경우 2000년대부터 PPP(민관협력)를 통한 자립형 도시재생 사업을 국가정책으로 선정하여 활발히 추진 중이며, 국내에서도 기존 도시재생사업 한계 극복을 위해 PPP의 도입방안을 마련할 필요성이 제기되고 있다. 일본의 도시재생 금융지원 조직인 MINTO기구의 대표적 업무인 마을재생출자업무 39개 중 13개가 PPP프로젝트이며, 최근 5년 이내의 프로젝트 중 절반 이상이 PPP방식을 활용하고 있다.



[그림 1-8] MINTO기구 39개 마을재생출자업무 중 PRE의 PPP활용을 통한 13건의 재생사례지
출처: MINTO 기구 내부 자료(2015)

2015년 6월 30일 일본 내각부가 발표한 “경제재정운영과 개혁의 기본방침”에서는 인구 20만 이상의 지자체는 학교 등 노후 PRE(Public Real Estate)의 재생 시 PPP 또는 PFI(Private Finance Initiative)를 우선적으로 활용하는 것을 원칙으로 제시했다.

미국토목학회는 미국 내 주요 인프라 전체등급을 D+로 진단했으며, 세계경제포럼(WEF)도 미국 인프라를 세계 16위로 평가했다.¹⁰⁾ 미국 정부는 주요 인프라 시설의 유지관리 및 개선을 위해 PPP사업을 통해 1조 달러의 재원을 투자할 계획을 밝혔다. 하버드

10) 박수진(2017), 미국 공공인프라 D+ 수준...PPP로 '위대한 미국' 재건한다, 한국경제, 2017.01.17.

대 공공정책대학원(Kennedy School)은 미국 PPP시장이 연평균 16.5% 성장할 것이며, 2018년 기준 연간 150억 달러의 시장규모를 조성할 것으로 전망했다.¹¹⁾ 대부분의 PPP 사업은 철도, 교량, 항만, 항공 등 토목 인프라에 해당하지만, 학교, 공원, 문화시설 등도 PPP 사업 대상으로 포함되어 있어 향후 민간기업과 협력을 통한 PPP사업이 미국의 주요 도시정책사업으로 등장할 것이 예측된다.

ADB(Asia Development Bank), UN HABITAT 등 국제기구에서도 PPP를 도시 및 주거 프로젝트의 주요 사업방안으로 제시하고 있다. 저성장 고령화로 인한 세수의 감소를 보완하는 방안으로 보조금 등 경직성이 높은 국비자본보다 유연하고 사업성에 대한 책임을 갖는 민간자본과 창의력이 높은 민간섹터의 참여를 활용하는 새로운 도시재생 방법론에 대한 정책적 고민이 필요하다.

[표 1-3] 도시 및 주거 프로젝트에서 PPP의 장점과 단점

장점	단점
예산 절감	추가비용 발생
라이프 사이클 전체 관리	공공자산에 대한 공공 관리 곤란
성과중심 (Output-Based) 계약	책임감 저하
리스크 분산	사업 실패시 공공 부담 증가
공기 단축	장기 계약의 위험성
공공 관리 강화	
서비스 질 향상	-
인프라 펀드 증강	

출처: UN HABITAT(2011), Public-Private Partnership in Housing and Urban Development, pp.3-5.

4) 연구의 목적

본 연구는 인구감소와 세수감소에 대한 대안으로 유휴 공유 부동산을 재생하여 안정적인 세수를 확보함으로써 공공서비스를 유지시키는 방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 세부적으로 다음의 연구 질문을 제시한다.

- PPP형 도시재생 활성화를 위해 제도적으로 정비해야할 부분은 어디인가?
- PPP형 도시재생 사업 추진을 위한 각 주체별 역할은 무엇인가?
- PPP형 도시재생 도입을 위한 국비지원 도시재생 사업 체계는 무엇인가?

11) 한국경제(2017), “미국 공공인프라 D+ 수준...PPP로 ‘위대한 미국’ 재건한다”, 2017.01.17.

2. 연구의 대상

□ 공적부동산

공적부동산은 공유재산 중 건물, 대지 등 공간과 관련된 부동산 재산을 지칭한다. 본 연구의 주요 대상은 공적부동산 중 공유재산으로 한정한다. 기획재정부가 관리하는 국유재산은 도시재생사업을 통해 상승한 가치가 지자체로 환원되기 어렵기 때문에 지자체가 소유권과 의사결정권을 가지고 있는 공유재산을 대상으로 한다.

[표 1-4] 국유재산과 공유재산의 범위

구분	국유재산	공유재산
범위	1. 부동산 2. 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기 3. 정부사업 또는 정부시설에 사용하는 중요한 기계와 기구 4. 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리 5. 증권 6. 지식재산 (국유재산법 제5조제1항)	1. 부동산 2. 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기 3. 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구 4. 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리 5. 지식재산 6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권 7. 부동산신탁의 수익권 8. 부동산, 선박 등의 재산으로 건설 중인 재산 (공유재산법 제4조제1항)

출처: 국가법령정보센터, “국유재산법”& “공유재산법”, <http://www.law.go.kr> (2017.06.01. 검색)

□ 인구 100만 이하, 재정자립도 50% 미만의 중소도시

일반적인 공적부동산은 공공의 목적만으로 활용하는 것이 이상적이나, 소멸가능성이 있는 도시는 민간자본과 창의력을 활용한 공적부동산의 적극적 활용이 필요한 바, 본 연구는 인구 100만 이하, 재정자립도 40% 미만의 중소도시를 연구의 대상으로 한다.



[그림 1-9] 2016년 인구 100만 이하 재정자립도 40% 미만의 지방자치단체

참고: 지방재정365 홈페이지, <http://lofin.mois.go.kr/portal> (2017.06.01. 검색)

3. 연구의 방법 및 분석의 틀

본 연구는 공적부동산의 PPP형 재생과 관련된 모든 주체들에 대한 심층 인터뷰와 문헌 분석, 해외사례조사의 방법으로 연구를 진행한다. 공유재산의 지역완결형 PPP사업의 필요성에 대한 공감대는 넓어지고 있으나 아직 세계적으로도 명확한 정의나 구체적인 사례가 많이 나오고 있지는 않기 때문에, 법적, 제도적 상황과 보조금 지급 정책, 행정 조직 등이 유사한 일본의 사례를 집중적으로 분석하여 국내 도시재생뉴딜 사업에 구체적인 시사점을 제공하고자 한다. 다양한 국가와 다양한 지역의 사례를 수평비교하기 보다 명확한 관점을 가지고 사례분석을 깊이 있게 수행했을 때 보다 현실적인 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

[표 1-5] 인터뷰 대상자

구분	소속	직위	자문 횟수
지방정부	군산시 도시재생과	계장1, 주무관3	12
	천안시 도시재생과	팀장1	5
	충주시 도시재생과	팀장1	2
	시흥시 평생교육원	팀장1	3
	서울 성북구 도시재생과	팀장1	3
	순천시 경제진흥과	주무관1	1
	광주광역시 청년정책과	주무관1	4
	일본 시와초 민관협력과	팀장1	2
중앙정부	국토교통부 도시재생과	과장1, 사무관1	4
공공기관	주택도시보증공사	과장1, 대리1	2
	한국자산관리공사	과장2	2
민간 주체	일본 리노베링	총괄디렉터1	5
	일본 오가르 시와	대표 1	2
	일본 코맨드 A	팀장 1	2
	서울 상생장	대표1	6
	서울 모리 한국지사	지사장1, 실장1	3
	제주 비젼빌리지	대표1	5
	부산 이바구 캠프	대표1	3
	서울 청년허브	공간 관리 담당자1	4
	서울 무중력지대	대표1	3
	천안 청년 유니온	대표1	2

해외사례조사는 일본 중앙정부 및 지방정부에서 제공하는 자료의 구체성이 높지 않은 관계로 실제 사업을 기획하고 운영한 담당 공무원, 민간 기획자, 민간 운영자를 대상으로 현장답사, 대면 인터뷰, 이메일 서면 인터뷰, 내부 자료 공개요청 등의 절차를 거쳐 구체적인 사업내용과 경영현황, 성공 및 실패 요인들을 도출했다.

연구 분석은 사업주체, 사업절차, 관련제도, 사업방식의 틀로 구분하여 각 사례와 적용 방안을 검토한다. 사업주체 부분은 지역완결형 PPP사업이 복합적인 파트너십을 필요로 하기 때문에 현재의 경직된 주체간 관계가 아닌 유연한 관계를 형성하여 효과적인 PPP 사업을 수행할 수 있는 주체별 역할 및 주체간 관계를 파악하는 일이다. 사업절차 부분은 PPP사업에서 가장 큰 허들이 되고 있는 특혜시비와 공정성시비 등을 대응할 수 있는 합리적 사업 절차와 사업자 선정기준 및 선정방식, 계약방식 등을 파악하는 일이다. 관련 제도 부분은 공유재산법, 도시재생특별법 등 관련법 제도에 대한 개정방안을 제시하는 일이다. 국비지원 사업 방식 부분은 PPP사업을 활성화하여 역량있는 민간주체가 국비 지원사업에 참여하고 성공적인 운영을 보장하기 위한 국비지원사업 선정절차를 개선하는 방안을 제안하는 일이다.

이상 4가지 연구의 틀에 맞춰 국내 공유재산 활용 현황, 해외 사례 분석, 정책 방안 제안을 분석하여 지역완결형 PPP사업 체계를 제안하고자 한다.



[그림 1-10] 연구 분석의 틀 (저자 작성)

제2장 PPP형 도시재생의 개념

1. 민관협력(PPP)의 개념 및 선행연구
 2. 지역 완결형 PPP
 3. 유사개념과의 구분
-

1. 민관협력(PPP)의 개념 및 선행연구

Jan Ziekow(2008)는 PPP의 정의를 공공 행정과 사적 영역의 주체들 사이에서 장기적으로 진행되는 생애주기지향적인 협조로서, 이러한 협조의 범주 속에서 사적 파트너가 공동으로 형성한 목표의 달성, 시너지효과 기대 및 공식적이며 아웃풋지향적인 합의를 기반으로 하는 위험의 분배 하에서 순수한 재정적 측면을 넘어서 실질적으로 공적업무의 충족에 기여를 하고, 국가는 이러한 충족을 위한 보장책임을 떠맡는 것이라고 하였다.¹⁾

김대인(2009)은 민간투자의 개념을 명확히 하기 위해서 유럽연합에서의 논의를 살펴보았으며, 공공조달지침에서 공공사특허의 개념에 관해서는 규율하고 있으나 유럽연합차원에서 민관협력(PPP)에 관해서 규율하고 있지 않다고 말하고 있다. 다만 2004년도의 유럽연합녹서에서는 “민관협력이란 사회기반시설의 재원조달, 건설, 혁신, 운영 또는 유지나 서비스의 공급을 보장하기 위한 행정주체와 사기업이 협력하는 방식을 일반적으로 말한다”라고 밝히고 있다고 언급한다.²⁾

이순우(2009)에 따르면 우리나라의 경우 민관협력(Public-Private Partnership)의 개념에 관해서 특별한 규정은 없다. 사회기반시설에 관한 민간투자법에서도 개념에 관한

1) Jan Ziekow(2008), 「독일 민관협치(PPP)의 경험과 전략」, 한국법제연구원 2008년도 전문가초청포럼 자료집, p.24.

2) 김대인(2009), 「민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(I)-정부계약법과의 관계정립을 중심으로」, 한국법제연구원, p.25.

정의가 존재하지 않는다.³⁾ 다만 사회기반시설에 대한 민간투자법 제1조(목적)에서는 “이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반 시설의 확충운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다” 고 규정하고 있다.⁴⁾

김해룡(2011)은 PPP의 의미에 대해 협의적 측면에서 파악하면, 행정기관과 민간이 공적인 과업을 찾고 그것을 수행하는 일을 공동으로 행하는 것으로서 수행된 행정업무에 대한 책임을 공유(민·관 간의 책임분담)하는 것이라 정의했다.⁵⁾ 같은 연구에서 PPP의 광의적 의미는 민간과 행정기관이 공적인 일을 공동으로 수행하는 제 방식이다.⁶⁾ 민관 협력(PPP)을 내용적으로 정의하고자 한 그간의 노력을 살펴본다면, “일반적으로 민간과 공행정의 주체가 공적인 역무를 공동으로 수행하는 제 방식”⁷⁾, “민관협력은 정책기능을 충족시키기 위해 고안된 정부-이익추구 기업-비 영리적인 사적 조직 간 협력적 관계의 형태”⁸⁾, 공행정조직과 민간기업 또는 각종 민간조직체(단체 등)의 다양한 형태와 방식 상의 협력을 의미하는 것으로 민관협력을 위한 별도의 사업단위를 만들거나 또는 이러한 별도의 사업단위 없이도 계약을 통한 민간과의 협력을 수행하는 체계⁹⁾를 의미하며, 이를 일본에서는 ‘^{민관협력}民官協治’라고 부른다¹⁰⁾고 재정의 하고 있다.

김재호(2013)의 연구에서는 PPP에 대해 장기간에 설정되고 공동의 목적으로 특징되는 프로젝트의 영역에서, 행정주체와 사경제주체가 계약에 기초하여 책임과 리스크를 분담하는 방식으로 협력하는 것을 특징으로 한다고 하였다.

3) 김대인(2005), “행정기능의 민영화와 관련된 행정계약-민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로”, 「행정법연구」, 제14호, 행정법이론실무학회, p.359., 이순우(2009), 「민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(IV): 민관협력(PFI)」, 경제인문사회연구회, p.19 재인용.

4) 상계서, p.20.

5) Ziekow, Publik Private Partnership – auf dem Weg zur Formierung einer internationalen Innovationsebene Die Verwaltung, 2006, S. 630. 김해룡(2011), 「방재역량강화를 위한 PPP」, 아시아 각국의 대도시 방재체제와 법제개선 국제학술대회 자료집, p 126, 재인용.

6) 김석준, PPP에 관한 소개와 new governance, 2002, 92면. 김해룡(2011), 「방재역량강화를 위한 PPP」, 아시아 각국의 대도시 방재체제와 법제개선 국제학술대회 자료집, p 126 재인용.

7) 김석준, PPP에 관한 소개와 new governance, 2002,92면. 상계서, p. 31, 재인용.

8) Linder, S.H. and Fosenau(2000), P.V., Mapping the Terrain of the Public Private Policy Partnerships. In: P.V.Roseanu(e.d). Public Private Policy Partnerships, 1-18. Cambridge, MA: MIT Press, p 5. 같은쪽, 상계서, p 31, 재인용.

9) Ludwig Gramlich(2007), Offentiliches Wirtschafts Recht, Springer, s.94.; Miriam Pirnay(2006), Public Private Partnerships und deren Einordnung in das Europäische Wettberwerbsrecht, Peter Lang, S. 10-17. 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선연구」, 한국법제연구원, p 31, 재인용.

10) 상계서, p.32, 재인용.

이렇듯 PPP와 관련된 많은 정의의 시도가 있었으나 명확한 정의는 아직까지 이루어지지 않고 있다. 강문수(2011)의 연구에서는 민관협력에 개념 규정은 독일 슈파이어 대학 지코 교수의 의견처럼 민관협력에 관한 개념을 규정하는 일은 마치 “푸딩에 망치로 못을 박아 벽에 걸고자 하는 거” 또는 “모든 사람들이 인식하고 있는 제도이기는 하나, 실상 그 명확한 실체를 파악하기 어려운 것”으로 표현한 바에서 알 수 있듯이 관계 학문적인 영역은 물론 법학적인 관점에 있어서도 그 명확한 개념적 정의의 수립은 매우 어려운 것이라고 하였다.¹¹⁾

2. 지역완결형 PPP의 개념정의

1) PPP/PFI의 특징과 차이점

PFI(Private Finance Initiative)는 민간의 자금, 경영능력과 기술능력을 활용하여 공공 시설 등의 건설, 유지관리, 운영 등을 하는 공공사업을 실시하기 위한 수법이다. 민간의 자금, 경영능력과 기술능력을 활용함으로써 나라나 지방자치단체 등이 직접 실시하는 것보다 효율적이고 효과적인 공공 서비스를 제공, 즉 세금의 대가로서 가장 가치가 있는 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다.¹²⁾

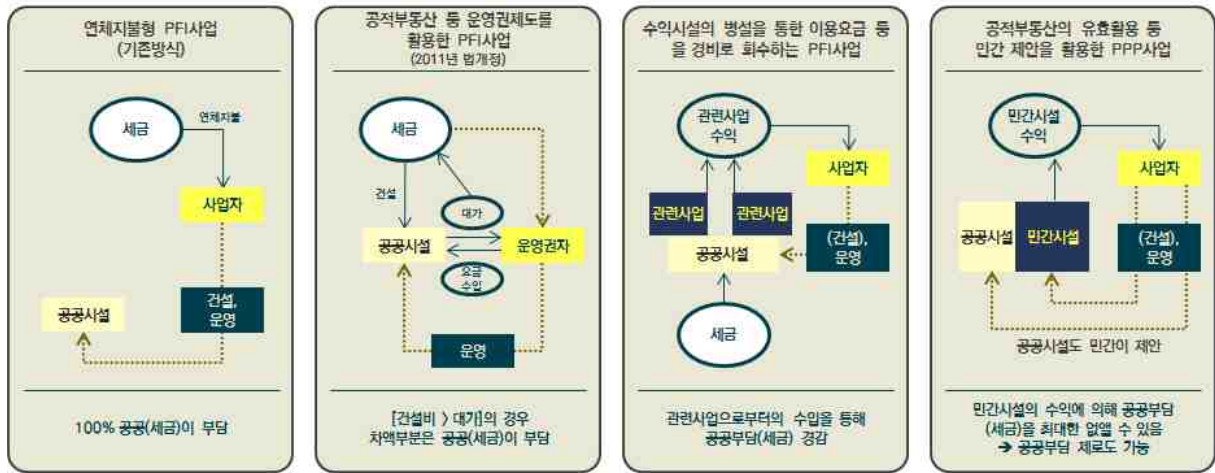
PPP(Public Private Partnership)는 나라와 민간이 파트너 관계로 사업을 하는 것으로 새로운 관민협력의 형태이며, 다음의 지방자치단체에서 채용이 늘어나는 움직임을 보이고 있다. PPP는 예를 들면, 수도나 가스, 교통 등 본래 지방자치단체가 운영해오던 것을 민간 사업자가 사업의 계획 단계부터 참가하여, 설비는 나라가 보유하며 설비투자나 운영을 민간 사업자에게 맡기는 민간위탁 등을 포함한 수법을 지칭한다.¹³⁾

PFI와의 차이는 PFI는 나라나 지방자치단체가 기본적으로 사업계획을 만들고 자금이나 노하우를 제공하는 민간 사업자를 입찰하는 것 등이라고 한다면, PPP는 사업의 기획단계 부터 민간사업자가 참가하는 등 보다 폭넓은 범위를 민간에게 맡기는 수법이라는 점

11) Jan Ziekow(2006), Die Erfahrungen und die Strategien von Public Private Partnerships in Deutschland, in: Die Verwaltung S. 630. 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선연구」, 한국법제연구원, p 31, 재인용.

12) PFI Information, <http://www.pfinet.jp/about/> (2017.6.1. 검색)

13) コトバンク, <https://kotobank.jp/> (2017.6.1. 검색)



민간의 창의력·시너지 효과 증대

[그림 2-1] 공적부동산 활용에 있어 PFI와 PPP의 구분

출처: 일본 내각부(2013), PPP/PFI 근본개형을 위한 액션플랜, p.2.

에서 차이가 난다.

전체 사업의 기획과 총괄을 민간주체가 담당하는 PPP사업에서는 절차의 간소화를 통한 신속한 사업 진행이 가능하다는 장점이 있다. 강문수(2011)는 사회기반시설에 대한 민간투자법의 한계로 민간투자를 유치하는데 주력한 나머지 사업진행 방식은 종래의 정부주도 방식에서 탈피하지 못하고 있는 점을 들었다.¹⁴⁾ 이러한 기존 PFI사업의 한계를 PPP사업을 통해 극복할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 심사기준 및 자격요건에 의해 대형 개발업자나 대기업 위주로 사업이 시행되는 PFI사업과 달리 지방자치단체와 공유재산 사용권 계약에 의해 사업을 진행하는 PPP사업에서는 지역기업이 해당 사업을 담당할 수 있는 여지가 커진다. 한편 프로젝트 리스크 분담이 어려울 수 있다는 단점이 존재한다.

기존의 공공 재정사업과 수익형 PFI사업, 임대형 PFI사업, 지역완결형 PPP사업, 민영화를 비교하면 다음 표[2-1]과 같다. PFI·PPP사업이 민영화와 다른 점은 최종 소유권은 공공이 보유한 채 사용권을 통해 해당 사업을 활성화하고 담당기업이 이윤을 벌어들인다는 점이다.

14) 강문수(2011), 민관협력 활성화를 위한 법제개선 연구, 법제연구원, p.96

PFI사업과 PPP사업은 사업체제와 민간의 관여도에 따라 다양한 유형이 있다. 일본은 공공시설의 정비에서 민관연계 수법의 유형과 특징을 [표2-5] 및 [그림2-3]과 같이 정리한다. PPP사업은 사례에 따라 복수의 사업유형이 동시에 사용되는 경우도 있다.

[표 2-1] 민관연계 수법의 유형

공공적인 사업의 일부 혹은 전부를 민간사업자에게 외부 위탁하는 방식		
유형	사업 체제	공적부동산 활용 개념
PFI (Private Finance Initiative) 사업	공공시설 정비를 PFI법에 입각한 사업으로서 실시한다. BTO 방식, BOT 방식, BT 방식 등이 있다.	PFI 사업자(SPC)가 공공시설 정비와 함께 창출된 미이용지·창출용지를 활용하여 부동산개발이나 편의시설의 정비·운영 등을 시행하는 것 등이 가능하다.
	통상의 PFI (아래를 제외한 것) 민간사업자가 PFI 사업의 계약에 기초하여 공공시설 등의 설계·건설·유지관리·운영 등을 일괄발주·성능발주·장기계약 등에 의해 시행하는 수법 공공시설 등 운영 권 제도 (컨셉션 방식) 민간사업자가 PFI 사업의 계약에 입각하여, 공공시설 등의 운영권을 취득하고 공공시설 등의 운영 등의 사업을 장기적·포괄적으로 시행하는 수법	
DB·DBO 등 (Design Build·Design Build & Operate)	PFI와 비슷하지만 PFI법에 입각하지 않는 수법. 공공시설의 설계·시공을 컨소시엄, 건설회사 등이 일괄수주 한다. PFI와 다른 점은 시설의 소유, 운영, 자금조달을 공공측이 시행하고, 전체적으로 민간사업자의 사업범위가 비교적 좁다고 할 수 있는데 있다. - DB : 민간사업자에게 설계·건설 등을 일괄발주·성능발주 하는 수법 - DBO : 민간사업자에게 설계·건설·유지관리·운영 등을 장기적인계약 등에 의해 일괄발주·성능발주 하는 수법	민간시설과의 복합건설시에 시의 설계·시공을 민간사업자(컨소시엄, 건설회사 등)에 위임하는 것 등이 가능하다.
포괄위임	공공시설의 유지관리를 일체적·포괄적으로 민간사업자에 위임한다. 주로 공공시설의 보전업무나 수도·하수도 시설 등에서 적용되고 있다.	시설내의 민간수익시설의 운영을 통해 민간사업자가 수익을 얻는 것 등이 가능하다.
민설공영	공공시설 및 민간시설의 정비를 민간사업자가 일괄적으로 실시한다. 그 후 공공시설에 대해서는 완성 후에 지방공공단체에 소유권을 이전하고 지방공공단체가 직접 또는 통상 위임에 의해 유지 관리·운영을 시행한다.	민간시설과 복합건설하는 경우나 공적부동산을 활용하여 민간사업자가 일체적 개발을 실시하고 공공시설 부분에 대해서는 지방공공단체에 매각 등을 하는 한편, 남은 공적부동산의 활용 등은 계속해서 담당하는 경우 등이 가능하다.
민설민영	민설공영과 동일하게 공공시설 및 민간시설의 정비를 민간사업자가 일괄하여 실시한다. 그 후 민간사업자가 공공시설의 유지관리·운영을 실시하거나 지방공공단체에 소유권을 이전한 후에 지정관리자제도의 포괄적인 위임수법에 의해 유지관리·운영을 시행한다.	민간시설과 복합건설하는 경우나 공적부동산을 활용하여 민간사업자가 일체적 개발을 실시하고 공공시설 부분에 대해서도 민간사업자가 계속하여 유지관리·운영하는 경우 혹은 공공시설정비 후에 지방공공단체에 매각한 후에 지정관리자제도의 활용 등에 의해 해당 민간사업자가 계속해서 유지관리·운영하는 것 등이 가능하다.
특정관리자 제도	지방자치법에 입각한 수법으로 공공시설의 유지관리·운영 등을 관리자로 지정한 민간사업자에게 실시하도록 하는 수법이다. 지정관리자는 공공시설의 이용요금을 자체수입으로 하는 것이 가능하다.	

[표 2-2] PFI와 PPP의 비교

구분	PFI	PPP
장점	프로젝트 파이낸스(PF)에 의한 리스크 분담 용이	절차의 간소화, 신속화 가능 지역기업의 발주 확보 용이
단점	공공측, 민간측 모두 절차가 번거로움 지역기업이 대응하기 어려움	프로젝트의 리스크 분담이 모호해질 가능성

출처 : 일본은행 금융고도화 센터(2015), 「공민연계파이낸스의 전개-PFI, PPP의 구조」, p.70

2) 공적부동산 내 민간수익 시설의 병설을 통한 수익의 공공환원 개념

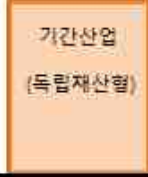
저출산 고령화 저성장 사회에 들어서며 지방자치단체는 최대한 효율적으로 도시를 운영해야 하는 과제에 당면했다. 행정의 효율적 운영을 목표로 한다 해도 성장사회에서 복지사회에 접어들며 주민들의 공공서비스에 대한 수요는 점차 증가하고 기존 공공건축물의 노후가 심해지면서 지속적인 공공시설 사업이 발생한다.

호주에서는 민관협력을 통해 민간의 창의적 수법을 최대한 활용하고 민간수익시설의 병설을 통해 사업수입으로 공공사업비를 회수하는 자산의 리사이클 (Asset Recycling)개념을 도입했다. 호주의 뉴사우스웨일스(New South Wales)는 2013년부터 2016년 사이에 1,500만 호주달러(약 125억원)규모의 공적부동산을 민간투자자에게 PPP사업 대상으로 제공하여 추가적 재정부담없이 600만 호주달러(약 50억)규모의 새로운 공공프로젝트를 발생시켰다.¹⁵⁾ 미국과 일본도 자산의 리사이클 개념을 공적부동산 재생을 위해 적극 도입하고 있다.

일본에서는 민관연계사업을 추진함에 있어 민간의 창의적인 수법을 최대한 활용하고, 한층 더 효율적인 공공시설의 정비 등을 위해 민간수익시설의 병설·활용 등을 통한 사업 수입 등으로 공공사업비를 일부 회수하는 수법 등 일본판 ‘자본의 리사이클’을 위한 방책에 대해 검토하고 있다. 일본판 ‘자본의 리사이클’이란 민간사업자가 민간수익시설의 병설·활용 등(공공시설 등의 정비·운영사업이나 공유재산의 활용 등)에 의한 수익사업을 실시하고, 그 수익을 공공에 환원하거나(공공의 수입증가·지출감소에 도움) 공공서비스 등으로 재투자하는 구조·체계를 뜻한다.¹⁶⁾ 일본은 민간수익시설의 병설 및 활용 등을 [표2-2]와 같이 분류한다.

15) Caroline Nowacki, Raymond Levitt, Ashby Monk (2016), 「The Financier State as an Alternative to the Developmental State」, Engineering Project Organisation Conference, p.12

[표 2-3] 일본의 민간수익시설의 병설 및 활용 등의 개념

구분	기간사업의 수익을 환원	기간사업이나 민간수익사업의 수익을 환원	민간수익사업의 수익을 환원
			
	공유지, 공공시설 등	공유지, 공공시설 등	공유지, 공공시설 등
정의	기간사업 ¹⁷⁾ (공공시설 등) 자체가 수익을 내는 독립재산사업으로 그 수익의 일부를 공공에 환원하는 사업	기간사업(공공시설 등)과 합축·병설한 민간수익사업 ¹⁸⁾ 이 수익을 내고, 그 수익의 일부를 공공에 환원하는 사업	공유지나 공공시설 등을 활용한 민간수익사업이 수익을 내고, 그 수익의 일부를 공공에 환원하는 사업
주요 수익원	○ 기간사업의 수익성 ○ 공공시설 등으로부터의 부산물(소화가스, 여열 등)	○ 민간수익사업의 수익성 ○ 기간사업의 수익성(일부) ○ 공유지의 가치(입지 등) ○ 공공시설 등의 집객력	○ 민간수익사업의 수익성 ○ 공유지나 공공시설 등의 가치(입지 등)

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.3

또한 PPP사업을 통한 자산의 리사이클링에서 공적부동산 활용을 통한 수익 증가분의 공공환원 시스템에 대하여, 일본 내에서 실시되고 있는 방법에 입각하여 [표2-3]과 같이 분류한다.

[표 2-4] 공공환원 시스템

	환원 체계	사업실시 방법 등
직접환원 ¹⁹⁾	토지 등의 대가	매각대금
		임대료·대여료(매상연동, 고정)
		점용료·사용료(매상연동, 고정)
	운영권 대가(매상연동, 고정)	운영권의 설정
	납부·부담금(매상연동, 고정)	개별계약에 의한 사업실시
간접환원 ²⁰⁾	배당금	주식회사 등에 출자
	재투자	개별계약에 의한 사업실시
	공제(매상연동, 고정)	개별계약에 의한 사업실시
	이용자환원(이용요금 인하, 서비스 향상)	개별계약에 의한 사업실시

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.4.

16) 일본국토교통성(2016), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, pp.2~3

17) 기간사업 : 공공시설 등[(공공시설(도로, 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 상하수도 등), 공용시설(청사, 숙소 등), 공익적 시설 등(임대주택, 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 주차장 등), 그 외 시설(정보통신 시설, 열공급 시설, 신에너지 시설, 리사이클 시설, 관광시설, 연구시설, 선박, 항공기 등의 운송시설 및 인공위성 등)]의 정비·운영사업으로 정의한다.

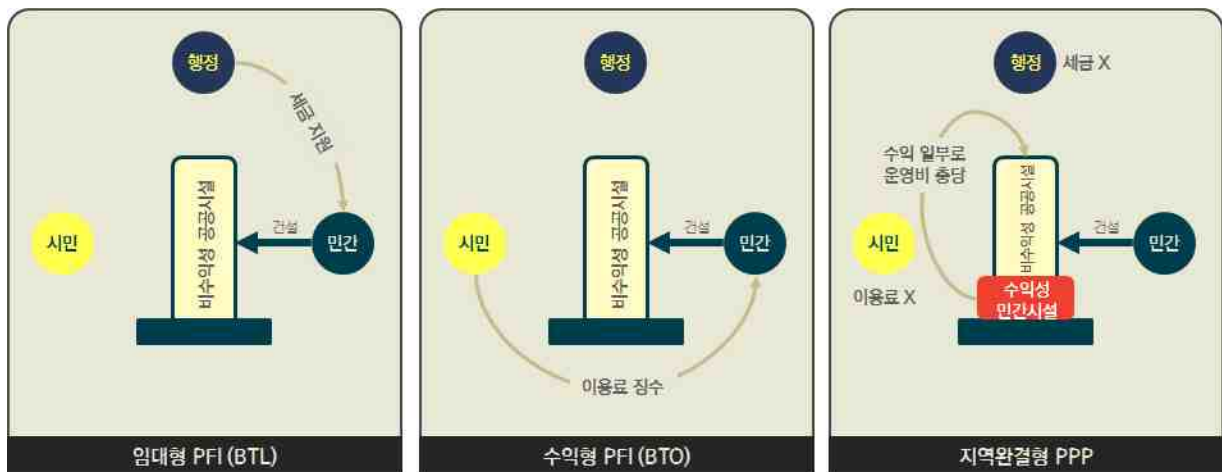
18) 민간수익사업 : 민간이 수익을 얻기 위해 실시하는 사업으로, 공공에 수익환원(지대, 운영권 대가의 지불 등)이 있는 사업으로 정의한다.

3) 지역완결형 PPP의 조작적 정의

본 연구에서는 PPP를 “민간의 창의성과 자본력을 활용한 자립형 도시재생 사업을 위해 행정주체와 민간주체가 계약에 기초하여 책임과 리스크를 분담하며 성과지향적 목표를 추진하는 과정”으로 정의한다.

지역완결형 PPP는 “공유재산 내에 공공시설과 민간시설의 병설을 통해 민간시설의 수익 일부로 행정의 재정적 부담없이 공공시설의 공공서비스를 제공하는 PPP 방식”으로 정의한다. 본 연구에서 별도의 언급이 없는 경우 PPP형 도시재생은 지역완결형 PPP방식을 의미한다.

운영 측면에서 PFI사업과 PPP사업의 차이는 수익이 나지 않는 공공시설을 운영할 때 운영비용을 어디서 충당하느냐에 따라 구분할 수 있다. BTO·BOT·BOO 등 수익형 PFI사업의 경우 사용자(시민)가 공공시설의 사용료를 납부한다. BTL 등 임대형 PFI사업은 행정이 공공시설 운영을 위한 세금(임대료)을 지원한다. 반면 지역완결형 PPP사업에서는 비수익성 공공시설과 병설로 건립하는 수익시설의 수익금을 통해 비수익성 공공시설의 운영관리비용을 충당한다. 그럼으로써 세금이나 시민으로부터의 사용료 없이 지역에 필요한 공공시설, 복지시설을 운영할 수 있게 된다.



[그림 2-3] 자금 흐름 측면에서 본 수익형 PFI, 임대형 PFI, 지역완결형 PPP의 비교 (저자 작성)

- 19) 직접환원 : 직접적으로 공공에 수입으로서 귀속하는 것. 귀속처로서는 일반회계, 특별회계, 기금 등이 상정된다.
- 20) 간접환원 : 공공의 수입 그 자체가 되지는 않지만, 실질적으로는 공공의 재정지출의 절감으로 이어지는 것이거나, 수익의 일부가 공공서비스의 유지·향상에 도움이 되는 사업·조취에 환원되는 것.

또한 지역완결형 PPP사업에서는 사업의 기획단계부터 민간이 참여하여 사업의 용도, 규모, 재정의 효율적 계획방안을 행정과 같이 고민한다. 민간주체의 기획단계 참여는 접근성이 낮고 유동인구가 적은 쇠퇴지역의 공적부동산도 충분한 기획력을 통해 사업성을 확보할 수 있도록 도와주며, 과도한 예산과 규모가 투입되고 주민의 수요와 맞지 않는 탁상행정 방식의 공공시설이 건립되는 것을 예방할 수 있다.

한편 민영화 사업과 달리 시설의 소유권을 민간에 넘기지 않기 때문에 무분별한 개발이나 공공성 저하 문제를 관리할 수 있다. 지속적인 행정의 모니터링과 세밀한 계약관계를 통해 공공성과 사업성을 함께 취할 수 있고 공적부동산의 재생을 통한 부가가치 상승이 지역 내로 환원할 수 있다는 것이 지역완결형 PPP의 장점이다.

영국 재무부의 PPP프로젝트를 담당하는 PUK(Partnerships UK)의 PPP프로젝트, 호주의 PPP사업을 담당하는 PV(Partnership Victoria)의 프로젝트, 프랑스 MAPPP(Msiison d appui aux PPP)의 PPP프로젝트나 미국 지방정부가 수행한 볼티모어 워트프론트개발 PPP프로젝트, 산타모니카 Third Street Promenade 프로젝트, 혹은 ADB(Asia Development Bank)등의 국제기구가 제3국가에서 수행하는 PPP프로젝트 등을 본 연구의 대상에서 제외하고 일본의 사례에 집중한 것은 지방정부의 재정악화에 따른 공공서비스 위축의 문제를 공유재산을 활용하여 지역고용과 지역주체 역량강화를 추구하고 이를 통해 ‘자원의 리사이클’을 목표로 하는 지역완결형 PPP사업의 취지가 일본의 일부 지역에서 시도하고 있는 일본형 PPP사업과 유사하다는 연구진의 판단 때문이다.

[표 2-5] 민관협력 사업의 분류 및 특징(저자 작성)

구분	공공 재정사업	수익형 PFI (BTO, BOT, BOO)	임대형 PFI (BTL)	지역완결형 PPP	민영화
사업기획	공공	공공	공공	민간	공공
발주	공공	공공	공공	민간	민간
소유권	공공	공공	공공	공공	민간
이용권/수익권	공공	민간	민간	민간	민간
건설	공공	민간	민간	민간	민간
세금 운영관리비	있음	없음	있음	없음	없음
시민 사용료	없음	있음	(없음)	없음	있음

제3장 공적부동산 운영 실태 및 문제점

1. 공적부동산 관련 제도 현황 및 문제점
2. 유휴 공적부동산 현황
3. 공적부동산 활용 실태 조사
4. 소결

1. 공적부동산 관련 제도 현황 및 문제점

1) 공적부동산 관련 법제도 개요

공적부동산의 활용과 관련된 법제도를 검토한 결과, 국가 소유의 국유재산에 대해서는 「국유재산법」과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 따르며, 지자체 소유의 공유재산에 대해서는 「공유재산 및 물품 관리법(이하 공유재산법이라 함)», 「지방자치법」이 주요 법령이다. 그 외에도 지자체 공유재산 활용에 대해 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등도 적용받는 것으로 파악되었다.

[표 3-1] 공적부동산 활용 및 재생 관련 법제도

유형	관련법
국유재산 활용	- 국유재산법
	- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (계약 관련)
공유재산 활용	- 공유재산 및 물품 관리법
	- 지방자치법
	- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (계약 관련)

출처: 저자 작성

이 중에서 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있으며 운영에 한계가 지적되고 있는 지자

체 공유재산을 중심으로, 공유재산 활용에 있어 민간참여의 유형을 살펴본 결과 다음과 같이 구분할 수 있었다.

[표 3-2] 공유재산 활용에 있어 민간참여의 유형

활용대상	활용유형	활용내용	관련 법조항
행정재산	사용·수익허가	행정재산을 그 목적이나 용도에 장애가 되지 않는 범위 내에서 사용 또는 수익을 허가하는 것 (※ 행정처분에 해당)	「공유재산법」 제2조 제7호
	관리위탁	공유재산 중 행정재산을 효율적으로 관리하기 위해 지방자치단체 외의 관련 단체나 법인에 위탁	「공유재산법」 제27조
	민간위탁	지자체 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁	「지방자치법」 제104조
일반재산	대부(계약)	일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익을 허가하는 것 (※ 사법적 계약에 해당)	「공유재산법」 제2조 제8호
	위탁관리	일반재산의 효율적인 관리·처분을 위한 사무를 위탁	「공유재산법」 제43조의2
	위탁개발	수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치 제고 등을 도모하기 위해 건축, 대수선, 리모델링 등 개발하는 것	「공유재산법」 제43조의3

출처: 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정)를 토대로 저자 작성

공유재산 중 공공의 목적으로 사용되는 재산인 행정재산)에 대해서는 「공유재산법」에 근거한 ‘사용·수익허가’와 ‘관리위탁’이 가능하다. 또한 「지방자치법」에서는 재산이 아닌 사무를 기준으로 민간에서 지자체 사무를 일부 위탁받도록 하는 민간위탁 제도가 있다. 한편, 행정재산 외의 모든 공유재산을 칭하는 일반재산에 대해서는 「공유재산법」에 근거해 ‘대부’와 ‘위탁관리’가 가능하며, 위탁관리 중에 재산 가치를 제고하기 위한 ‘위탁개발’도 가능하다.

1) 행정재산은 기본적으로 국가나 지자체가 소유하면서 사무용, 주거용, 공공용 등 공공의 목적으로 사용되는 재산으로 세부 용도에 따라 공공재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 분류된다. (공유재산법 제4조)

구분	정의
행정재산	공용재산 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무수행을 위해 필요한 경우에 한함)으로 사용하는 재산
	공공용재산 공공용으로 사용하는 재산
	기업용재산 공기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용(직무수행에 필요한 경우에 한함)으로 사용하는 재산
	보존용재산 법령이나 그 밖의 필요에 따라 보존하는 재산
일반재산	행정재산 외의 모든 국유재산

출처: 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제4조.

2) 공적부동산에 대한 민간 활용유형별 법제도 현황

앞서 살펴본 공적부동산 활용에 대한 민간참여 방식 및 절차에 대한 구체적인 제도 검토를 위해 유형별로 △정의, △활용단계, △활용주체, △계약방식, △진행절차에 대한 규정을 검토하였다.

□ 사용수익허가, 대부 및 민간위탁

• 정의

공유재산의 목적이나 용도에 장애가 되지 않는 범위 내에서 사용 또는 수익을 허가하는 활동으로, 「공유재산법」에 근거한 사용수익허가와 대부, 그리고 「지방자치법」에 근거한 민간위탁이 있다. 사용수익허가는 행정재산을 대상으로 법령에서 정한 사항과 허가 조건 내에서 제한적으로 일반인에게 활용을 허가하는 것이다.²⁾ 공공 용도로 사용해야 하는 행정재산에 대해 사용권을 부여하는 것이므로 이는 행정처분에 해당된다. 대부의 경우에는 일반재산을 대상으로 사용을 허가하는 것으로 사법에 의한 계약에 해당된다. 마지막으로 사용수익허가와 유사한 개념인 민간위탁은 지자체 장의 권한에 속하는 사무를 민간에 위탁하는 것이다.³⁾ 민간위탁은 지자체의 사무만을 위탁(수익창출형 민간위탁)하거나 시설과 사무를 동시에 위탁하는 예산지원형 민간위탁을 한다.⁴⁾ 사용수익허가는 사적재를 공급하지만 민간위탁은 공공서비스를 공급한다는 점에서 차이가 있다.⁵⁾

[표 3-3] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁의 비교

구분	사용수익허가	민간위탁	대부
활용 대상	행정재산	행정재산	일반재산
활용 특성	사적재 공급	공공서비스 공급	사적재 공급
주요 사례	보라매 공원 주차장 운영 한강자전거 대여	서울애니메이션센터 운영 BS산업지원센터 운영	삼청각 운영

출처 : 조권중 외(2014), 「서울시 민간위탁 종합적 제도 개선을 위한 연구」, 서울연구원, p.120를 토대로 작성함

2) 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제20조

3) 「지방자치법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제104조 제3항

4) 서울시 민간위탁 사업 345건 중에서 시설관리와 사무를 모두 위탁하는 시설형 민간위탁은 234건(67.8%)이며, 사무 중심의 민간위탁은 111건(32.2%)이었다.

출처: 조권중 외(2014), 「서울시 민간위탁 종합적 제도 개선을 위한 연구」, 서울연구원, 요약 V.

5) 조권중 외(2014), 「서울시 민간위탁 종합적 제도 개선을 위한 연구」, 서울연구원, p.120.

• 활용 단계

사용수익허가	입지	기획	설계	시공	운영
대부	입지	기획	설계	시공	운영
민간위탁	입지	기획	설계	시공	운영

사용·수익허가, 대부, 민간위탁 모두 활용 대상과 특성은 상이하지만, 이를 활용하는 시기는 모두 시설을 운영하는 단계에만 국한되어 있다. 즉, 이미 특정 지역에 조성된 시설 내를 사용·운영한다. 즉, 시설의 입지 등을 수탁자가 결정할 수 없으며, 해당 시설을 규모 등도 조정할 수 없다.

• 활용주체

사용·수익허가	불특정 민간주체 (활용주체 제한 無)	특정 주체 (활용주체 제한 有)
대부	불특정 민간주체 (활용주체 제한 無)	특정 주체 (활용주체 제한 有)
민간위탁	불특정 민간주체 (활용주체 제한 無)	특정 주체 (활용주체 제한 有)

사용·수익허가, 대부, 민간위탁 모두 법인, 단체, 기관 또는 개인이 활용할 수 있다. 다만, 행정재산을 대상으로 하는 사용·수익허가와 민간위탁은 허가 조건이 있다. 사용·수익허가는 행정 목적 또는 보존 목적, 공무원 후생 목적 등에 부합하여야 하며,⁶⁾ 민간위탁은 법령 및 조례에서 규정한 지자체 사무이면서 국민의 권리나 의무와 직접적으로 관계되지 않아야 한다.⁷⁾

• 계약방식

사용·수익허가	일반입찰 (기본)	지명 입찰 (조건부)	자격제한입찰 (조건부)	수의계약 (조건부)
대부	일반입찰 (기본)	지명 입찰 (조건부)	자격제한입찰 (조건부)	수의계약 (조건부)
민간위탁	일반입찰 (기본)	지명 입찰 (조건부)	자격제한입찰 (조건부)	수의계약 (조건부)

사용·수익허가, 대부, 민간위탁 모두 기본적으로 일반입찰로 진행한다.⁸⁾ 하지만 특정 사유가 있을 때에는 지명 입찰, 자격제한 입찰, 수의계약도 가능하다. 사용·수익허가와 대부는 창업공간으로 사용하거나 지역경제활성화에 기여하는 상품을 생산, 전시 및 판매하는 공간 등으로 사용할 경우에 수의계약이 가능하도록 규정하고 있다.⁹⁾ 민간위탁의 경우에는 일반입찰로 1회 계약한 후 재위탁 시에 수의계약이 가능하다.

6) 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제12조.

7) 「지방자치법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제104조 제3항.

8) 단, 사용·수익허가는 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효 입찰이 있을 때 최고가격응찰자를 선정한다.

9) 수의계약의 조건은 사용·수익허가의 경우 21가지, 대부는 24가지가 있으며 그 중에서 도시재생과 관련된 조건만을 기술하였다. 출처: 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 대통령령 제28211호(2017.7.26. 개정), 제13조, 26조.

[표 3-4] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁의 수익계약 조건

구분	수익계약 사유
사용·수익허가	공유재산법 시행령 제13조(사용·수익허가의 방법) 8. 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우 17. 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외하며, 이하 "창업공간"이라 한다)으로 사용·수익하도록 허가하는 경우
대부	공유재산법 시행령 제26조(계약의 방법) 12. 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우 19. 지역경제를 활성화하기 위하여 해당 지역에 거주하는 상시 종업원의 수가 10명 이상인 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 유지하기 위하여 대부하는 경우 가. 공장 또는 연구시설과 그 지원시설 나. 「관광진흥법」 제3조에 따른 관광시설 또는 「문화예술진흥법」 제2조에 따른 문화시설 중 행정자치부장관이 일자리창출 효과가 크다고 판단하여 지정하는 시설. 다. 그 밖에 행정자치부장관이 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 시설 24. 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 공유재산을 창업공간으로 대부하는 경우
민간위탁	재위탁 시 수익계약

출처: 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 대통령령 제28211호(2017.7.26. 개정), 제13조, 26조.

사용·수익 허가는 5년 이내로 계약할 수 있으며, 입반입찰의 경우 1회 갱신할 수 있고 수익계약일 경우에는 갱신에 대한 횟수 제한이 없다. 갱신기간은 5년 범위 내 또는 허가기간 내이다. 대부의 경우에는 토지와 그 정착물은 5년 이내로, 그 외의 재산을 1년 이내로 계약할 수 있다. 일반입찰로 진행할 경우 1회 갱신, 수익계약으로 진행할 경우에는 갱신에 대한 제한규정은 없으며, 기 대부기간에만 갱신하면 된다. 한편 민간위탁의 경우에는 계약기간에 대한 조건은 없는 것으로 확인되었다.

[표 3-5] 사용수익허가 및 대부의 계약기간

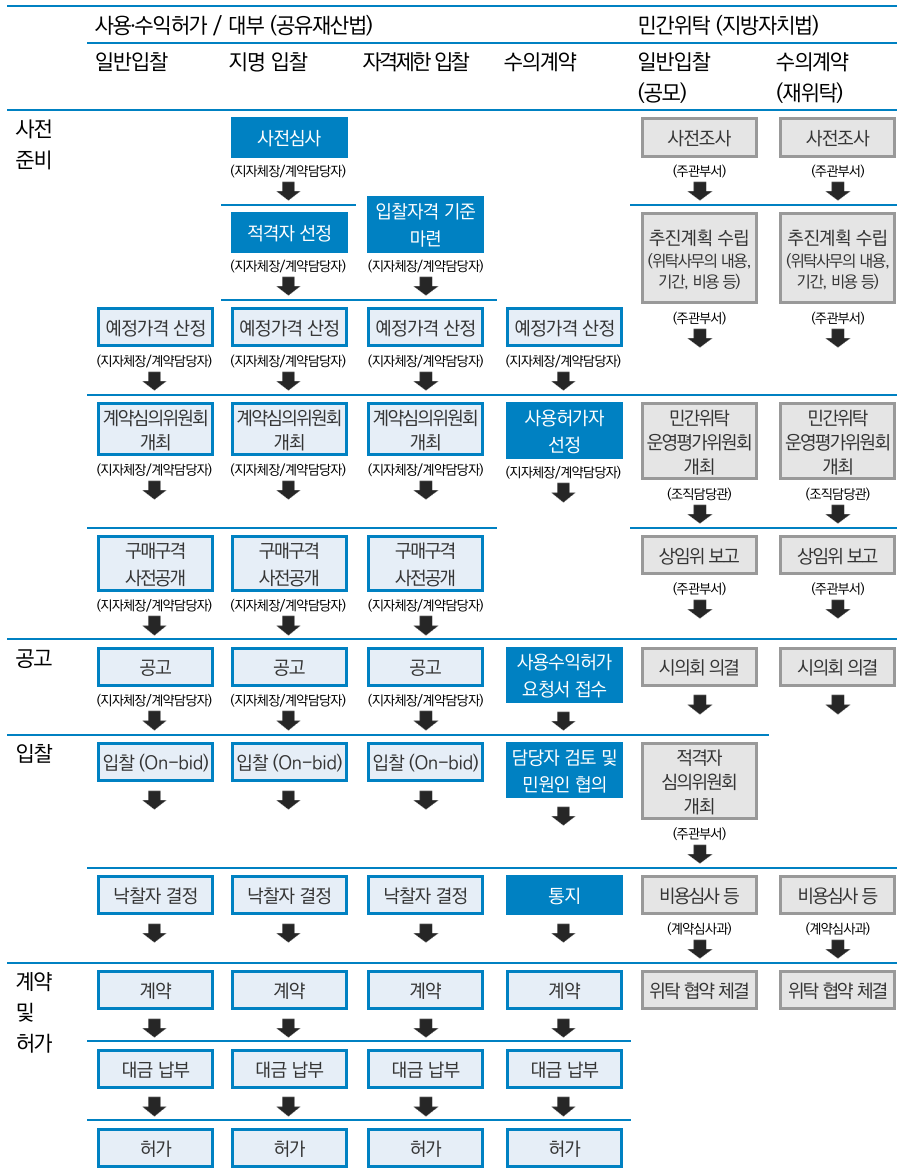
구분	허가기간	갱신회수	갱신기간
사용·수익 허가	일반입찰	5년 이내	1회
	수익계약	제한규정 없음	5년 범위 내 기 허가기간 내
대부	일반입찰	• 토지와 그 정착물 : 5년 이내	1회
	수익계약	• 그 외의 재산 : 1년 이내	제한규정 없음 기 대부기간 내

출처: 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제21조, 31조

한편, 일반재산에 대한 대부계약 시 벤처기업이나 연구기관이 대부하는 등 몇 가지 경우에는 대부기간을 20년까지 연장할 수 있다.¹⁰⁾

• 진행절차

[표 3-6] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁 진행절차



출처: 건축도시공간연구소(2017), 내부자료.

10) 대부계약 기간의 특례 조건은 다음과 같다.

1. 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 토지와 그 정착물을 대부하는 경우, 2. 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 대부하는 경우, 3. 공장 또는 연구시설 등을 유지하기 위하여 대부하는 경우, 4. 정부출연연구기관 등 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조 제1항에 따른 전문생산기술연구소를 유지하기 위하여 대부하는 경우, 5. 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 용도가 일부 폐지된 경우에 그 용도 폐지된 부분을 대부하는 경우
- 출처: 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 대통령령 제28211호(2017.7.26. 개정), 제30조

• 입찰 결정시 결정 기준

사용·수익허가의 경우에는 「공유재산 및 물품 관리법 시행령(제13조 제2항)」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(제13조 제1항)」에 의해 지자체 수입의 원인이 되는 입찰로 최고가격의 입찰자를 낙찰한다.¹¹⁾

대부의 경우에는 사용·수익허가와 동일한 낙찰기준이 적용되나, 가격평가 방법 외에 지역에 미치는 영향 등을 고려하여 낙찰자를 결정하고 할 때는 다음과 같은 기준을 적용하여 평가한 후 정한다.¹²⁾

[표 3-기] 대부 입찰 시 낙찰자 선정 세부 기준

구분	심사항목	평가요소	등급	배점		
능력 평가 (70)	재무상태	신용평가 등급에 따른 평가점수	A : AAA~BBB- 에 준하는 등급	: 10	10	
			B : BB+, BB0 에 준하는 등급	: 9		
			C : BB- 에 준하는 등급	: 8		
			D : B+, B0, B- 에 준하는 등급	: 7		
			E : CCC+ 에 준하는 등급	: 6		
	정량 평가 (40)	사업운영 기간	해당 지역(시도)에서의 관련 사업 운영 기간	A : 36개월 이상	: 10	10
				B : 24개월 이상 36개월 미만	: 8	
				C : 12개월 이상 24개월 미만	: 6	
				D : 6개월 이상 12개월 미만	: 4	
				E : 1개월 이상 6개월 미만	: 2	
	납세실적	법인소득세 연평균 납부실적	A : 5억원 이상	: 10	10	
			B : 3억원 이상 5억원 미만	: 8		
			C : 1억원 이상 3억원 미만	: 6		
			D : 5천만원 이상 1억원 미만	: 4		
			E : 1백만원 이상 5천만원 미만	: 2		
상시 종업원수	공고일 현재 고용 중인 상시종업원 수	A : 200명 이상	: 10	10		
		B : 100명 이상 200명 미만	: 8			
		C : 50명 이상 100명 미만	: 6			
		D : 30명 이상 50명 미만	: 4			
		E : 10명 이상 30명 미만	: 2			
정성 평가 (30)	지역전략산업과의 부합 여부, 신인도, 수행능력, 고용창출효과, 지역경제 파급 효과 등을 고려하여 지역실정에 맞는 적정 평가 항목과 배점을 구성 후 평가위원회에서 심사 평가			30		
가격평가(30)	입찰가격 평점 산식*에 따라 평가			30		
* 평 점 = 입찰가격평가배점한도 × $\frac{\text{해당입찰가격}}{\text{최고입찰가격}}$						

출처: 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 행정자치부고시 제2016-59호(2016.12.29. 개정), [별표 10]의 3.세부기준, 다. 2).

11) 반면 지방자치단체 재정지출의 부담이 되는 입찰은 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰한다.

출처: 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 법률 제14839호(2017.07.26. 개정), 제13조 제2항 제1호.

12) 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 행정자치부고시 제2016-59호(2016.12.29. 개정), 제14조의2 및 별표 10.

나아가 일자리 창출에 효과가 크다고 판단하는 시설의 경우에는 수의계약으로 장기대부를 할 수 있도록 하였으며, 이때 대부 대상자 선정 평가 시에는 일자리창출 기여도, 지역경제 활성화 기여도 등을 평가한다.

[표 3-8] 사용수익허가, 대부 및 민간위탁의 수의계약 조건

구분	심사항목	평가요소	등급	배점	배점한도
정량적 평가 (40점)	일자리창출 기여도	해당지역 거주 상시 종업원 수	A : 200명 이상 B : 100명 이상 200명 미만 C : 50명 이상 100명 미만 D : 30명 이상 50명 미만 E : 10명 이상 30명 미만	: 20 : 15 : 10 : 5 : 2	20
	지역경제 활성화 기여도	해당지역 원자재 조달계획	A : 70% 이상 B : 60% 이상 C : 50% 이상 D : 40% 이상 E : 30% 이상	: 20 : 15 : 10 : 5 : 2	20
정성적 평가 (60점)	지역전략산업과의 부합 여부, 수행능력, 실적, 신인도 등 지역경제 파급효과 등을 고 려하여 세부항목을 정하여 '선정위원회' 평가위원이 심사하여 평가함				

출처 : 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 행정자치부고시 제2016-59호(2016.12.29. 개정), 제14조 제3항.

□ 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발

• 정의

관리위탁과 위탁관리는 공유재산의 효율적 관리를 위해 지방자치단체 외의 관련 단체나 법인에 위탁하는 제도이다. 관리위탁은 행정재산을 대상으로 하고, 위탁관리는 일반재산을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 관리위탁을 할 수 있는 행정재산으로는 유지관리 성격의 재산, 특별한 기술이 요하지 않고 수익을 창출하는 성격의 재산 등이 있다.¹³⁾ 위탁관리는 개념적으로는 관리위탁과 유사하나, 관리 대상이 일반재산이고 관리뿐 아니라 처분이 가능하다는 점에서 차이가 있다.

위탁개발은 위탁¹⁴⁾받은 재산을 수탁기관이 자체 자금으로 개발한 후 재산의 소유권 및 수익을 지방자치단체에 귀속시키는 개발방식이다.¹⁵⁾ 여기서의 '개발'은 「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등을 말한다.¹⁶⁾

13) 하지만 단순 청사관리, 청소노무, 보안업무 등 특별한 기술이 부분적으로 요구하는 경우에는 아웃소싱(용역)을 통해 해결할 수 있으며, 이러한 시설관리 기능에 대한 민간참여는 「공유재산법」 상의 관리위탁에 적용되지 않는다.

출처: 행정자치부(2016), 「공유재산 업무편람」, pp.97-98.

14) 일반재산에 대한 위탁관리에 해당된다.

15) 한국자산관리공사(2017), 공유재산 위탁관리 및 개발, 한국자산관리공사, p.14.

[표 3-9] 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발의 비교

구분	관리위탁	위탁관리	위탁개발
활용 대상	행정재산	일반재산	일반재산
활용 특성	관리 1) 민간이 운영하면 운영이 활성화되거나 효율적 관리 2) 특별한 기술을 요하지 않고 수익 창출	관리 + 처분	관리 + 처분 + 개발
주요 사례	1) 문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설의 운영 2) 복지회관, 도서관, 박물관, 청소년수련시설 등의 운영	시민회관, 주민센터 등의 임대, 매각	청사, 공공복합청사, 주민센터 등의 신축, 대수선 또는 리모델링

출처: 행정자치부(2016), 「공유재산 업무편람」, p.98 토대로 작성함.

• 활용단계

관리위탁	입지	기획	설계	시공	운영
위탁관리	입지	기획	설계	시공	운영
위탁개발	입지	기획	설계	시공	운영

관리위탁과 위탁관리 모두 활용 대상과 특성은 상이하지만, 이를 활용하는 시기는 모두 시설을 운영하는 단계에만 국한되어 있다. 즉, 이미 특정 지역에 조성된 시설을 관리임대하거나 매각하는 등 시설을 운영한다. 위탁개발을 통해 위탁받은 재산의 신축, 대수선 또는 리모델링 시에는 입지가 결정되고 시설 규모나 용도 등이 결정된 이후인 설계단계부터 관여하게 된다. 즉, 관리위탁, 위탁관리, 위탁개발 모두 시설의 입지, 기획 단계에 수탁자가 참여할 수 없다.

• 활용주체

관리위탁	불특정 민간주체 (활용주체 제한 無)	특정 주체 (활용주체 제한 有)
위탁관리	불특정 민간주체 (활용주체 제한 無)	특정 주체 (활용주체 제한 有)
위탁개발	불특정 민간주체 (활용주체 제한 無)	특정 주체 (활용주체 제한 有)

관리위탁은 “지방자치단체 외의 관련 단체나 법인”¹⁶⁾에게 위탁하도록 하였다. 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 적합자에게 위탁가능하다. 반면, 위탁관리와 위탁개발은 수탁기관에 제한을 두고 있다. 위탁관리와 위탁개발은 모

16) 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제43조의3.

17) 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제27조.

두 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH) 및 지방공사만이 수탁기관이 될 수 있다.¹⁸⁾

- 계약방식

관리위탁	일반입찰 (기본)	지명 입찰 (조건부)	자격제한 입찰 (조건부)	수의계약 (조건부)
위탁관리	공개모집 (기본)			수의계약 (조건부)
위탁개발	공개모집 (기본)			수의계약 (조건부)

행정재산을 대상으로 하는 관리위탁은 기본적으로 일반입찰을 원칙으로 하며, 목적, 성질, 규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 참가자의 자격을 제한하거나 지명입찰 또는 수의계약이 가능하다. 위탁관리와 위탁개발은 이미 수탁기관이 정해져 있으므로 이들을 대상으로 공개모집을 하는 것이 원칙이며, 필요시 수의계약도 할 수 있다.

특정 수탁기관을 정하지 않는 관리위탁의 경우에 자격제한 입찰, 지명입찰 또는 수의계약하기 위한 다음과 같은 조건을 부여하고 있다.

[표 3-10] 관리위탁의 조건부 입찰 또는 계약의 기준

구분	조건	비고
자격제한 입찰	관리위탁에 따른 위탁료 추정가격이 3억원 이상인 경우	관리능력 또는 관리실적 고려
	위탁하는 행정재산의 관리를 위하여 특수한 기술이나 관리능력이 요구되는 계약인 경우	관리위탁의 수행에 필요한 기술의 보유상황 또는 그 관리위탁과 같은 종류의 수탁실적 고려
지명 입찰	특수한 관리기술 또는 실적이 있는 자가 아니면 관리위탁의 수행목적을 달성하기 곤란한 경우로서 입찰대상자가 10인 이내인 경우	사전에 계약심사를 의뢰하여 신기술 등의 반영 필요성과 효율성 검토
	수의계약에 의한 관리위탁을 수탁받기 위하여 신청을 한 자가 2인 이상인 경우	-
수의계약	다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 사무 또는 사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자에게 관리위탁을 하는 경우	-
	특허 또는 신기술을 보유한 자가 아니면 해당 행정재산을 관리하기 곤란한 경우로서 사실상 경쟁이 불가능한 경우	-
	특수한 장비를 보유한 자가 아니면 해당 행정재산을 관리하기 곤란한 경우로서 사실상 경쟁이 불가능한 경우	-
	마을 공동이용시설 등의 관리운영을 위해 해당지역 마을회 등 마을공동체에 위탁하고자 하는 경우	-
	2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우	-

출처: 서울특별시교육청(2015), 국공유재산 관리실무, p.9.

「지방자치단체 공유재산 운영기준」 행정자치부고시 제2016-59호(2016.12.29. 개정), 별표4.

18) 「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정), 제43조의2.

관리위탁에 대한 계약기간은 기본적으로 5년 이내이다. 일반입찰의 방법으로 관리위탁을 하는 경우는 5년 이내에 한번만 갱신이 가능하지만, 수의계약의 경우에는 갱신 횟수에 제한이 없다. 다만, 수의의 방법으로 관리위탁을 한 경우에는 갱신 시점 마다 「공유재산법 시행령」 제19조의5에 해당하는 수의 자격을 유지하여야 하며, 두 번째 갱신 시부터는 조례로 정하는 바에 따라 평가를 한 후에 갱신여부를 결정한다.

위탁관리 및 위탁개발 기간은 5년 이내이며, 공개모집의 경우 1회만 갱신할 수 있다. 다만, 수의계약 시에는 수행실적 및 관리능력 평가에 따라 2회 이상 갱신이 가능하다.

[표 3-11] 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발의 계약기간

구분	허가기간		갱신횟수	갱신기간
관리위탁	일반입찰	5년 이내	1회	5년 범위 내
	수의계약		제한규정 없음	-
위탁관리 / 위탁개발	공개모집	5년 이내	1회	5년 이내
	수의계약		수행실적 및 관리능력 평가에 따라 2회 이상 갱신 가능	

출처: 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 대통령령 제28211호(2017.7.26. 개정), 제19조 제3항, 제19조의5. 행정자치부(2016), 전거서, p.116.

• 진행절차

[표 3-12] 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발 진행절차

	관리위탁		위탁관리		위탁개발
	일반입찰	수의계약	일반입찰	수의계약	일반입찰
사전 준비	계약 방법 등 결정 (지자체장/계약담당자) ↓	계약 방법 등 결정 (지자체장/계약담당자) ↓	계약 방법 등 결정 (지자체장/계약담당자) ↓	계약 방법 등 결정 (지자체장/계약담당자) ↓	건립계획 수립 (주무부서) ↓
	수입/지출 예측원가 산출 (지자체장/계약담당자) ↓	수입/지출 예측원가 산출 (지자체장/계약담당자) ↓			타당성 조사 (주무부서) ↓
	계약심의회위원회 개최 (지자체장/계약담당자) ↓	수탁자 선정 (지자체장/계약담당자) ↓	공유재산심의회 심의 (위탁관리 결정) ↓	공유재산심의회 심의 (위탁관리 결정) ↓	
	구매구격 사전공개 (지자체장/계약담당자) ↓			수탁자 선정 (지자체장/계약담당자) ↓	
공고	공고 (지자체장/계약담당자) ↓	수탁요청서 접수 ↓	공고 ↓	수탁요청서 접수 ↓	공고 ↓
입찰	입찰 (On-bid) ↓	담당자 검토 및 민원인 협의 ↓	수탁기관선정 심사위원회 심의 (주관부서) ↓	담당자 검토 및 민원인 협의 ↓	수탁기관선정 심사위원회 심의 (주관부서) ↓
	낙찰자 결정 ↓	통지 ↓	낙찰자 결정 ↓	통지 ↓	낙찰자 결정 ↓
계약	계약	계약	관리처분 위탁계약	관리처분 위탁계약	관리처분 위탁계약
개발					지방재정 투자심사 ↓ 공유재산 관리계획 지방의회 의결 ↓ 도시계획시설 결정고시 ↓ 공유재산 심의회 개최 (사업계획서 승인) ↓ 설계 / 시공 ↓ 위탁 종료 / 정산

출처: 건축도시공간연구소(2017), 내부자료.

2. 유희 공적부동산 현황

기획재정부와 한국자산관리공사가 일괄 관리하고 있는 국유재산과 달리 공유재산은 현재 정확한 현황 파악이 안 되어 있는 상태다. 행정자치부가 운영하는 온비드(On-bid) 사이트의 경우도 입찰이 나와 있는 공유재산만 등록이 되어 있기 때문에 지자체별 공유재산 관리 목록을 운영하고 있는 지자체는 서울시 한 곳에 불과했다. 앞서 살펴본 관련법에 근거해 PPP형 도시재생사업을 추진할 수 있는 대상건축물의 분포와 관리 현황에 대해 전라북도 사례를 대상으로 조사한 결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

- 기초지자체별로 1개 이상의 유희시설 보유

전라북도 내에는 총 45개의 유희 시설이 있는 것으로 조사되었으며, 관할 기초지자체별로 1개 이상의 유희시설을 보유하고 있음을 알 수 있다.

[표 3-13] 전라북도 시·군별 유희시설 분포

총계	전주	군산	익산	정읍	남원	김제	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안
45	4	3	2	4	2	3	3	1	6	2	6	3	1	5

출처: 전라북도(2017), 전라북도 시·군별 공유지 자원 조사, 내부자료.

- 폐교 및 철도 등의 유희 시설이 다수

유희 시설 중에서는 폐교, 철도시설(역사, 터널, 철교)이 주를 이루었으며, 그 외에도 폐광, 창고, 공장 등도 있었다.

[표 3-14] 유희시설의 종류별 분포

총계	폐교	철도 시설(역사, 터널, 철교)	폐광	창고	공장	기타*
45	13	9 (역사6, 터널2, 철교1)	5	3	2	13

출처: 전라북도(2017), 전라북도 시·군별 공유지 자원 조사, 내부자료.

- 30년 이상 된 노후 시설이 60% 이상

전라북도 내 유희시설 중에서 60% 이상이 30년 이상 된 노후 시설이었으며, 50년 이상 된 시설도 16개(36%)나 되었다.

[표 3-15] 유희시설의 노후도

총계	50년 이상 (~1966)	40년 이상 (1967~1976)	30년 이상 (1977~1986)	20년 이상 (1987~1996)	10년 이상 (1997~2006)	연도 누락
45	16	8	4	5	1	11

출처: 전라북도(2017), 전라북도 시·군별 공유지 자원 조사, 내부자료.

[표 3-16] 전라북도 시군별 주요 공유재산

시군	시설명	내 용			
전주	상관 정수장		소유주	전주시	
			년도	1985~2012	
			규모	건축면적 대지면적	3,150㎡(지상1층) 57,747㎡
			용도	정수장	
		폐지사유		수도시설 폐지	
		현 상태		폐쇄	
		활용가치		수도박물관, 캠핑장, 공연장 한옥마을, '동학혁명 문화벨트 조성사업'과 연계 활용	
		자체활용		활용방안 용역중	
군산	군산 구시청사		소유주	군산시청	
			년도	2001년	
			규모	4,373㎡ 지상2층	
			용도	청사 → 판매 및 영업시설, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설	
		폐지사유		청사 이전	
		현 상태		2006년부터 공실	
군산	군산 시민 회관		소유주	군산시청	
			년도	1988	
			규모	지상 3층 지하 1층	
			용도	전시공연장	
		폐지사유		예술의 전당건립, 기능이관	
		현 상태		폐쇄	
진안	진안서 초교		소유주	진안군	
			규모	공방실(6동), 체험학습장, 작품전시장, 판매장	
			용도	학교	
		폐지사유		학생수 감소	
		현 상태		폐교	
		장소가치		문화예술인들의 창작공간, 관광객들의 체험공간, 공예품 전시판매 공간	
		자체활용		창작 공방, 육성회 법인과 계약, 공예품 전시판매	

시군	시설명	내 용		
무주	과목 분교		소유주	무주군
			년도	1972~2003
			규모	지상 1층
			용도	학교
		폐지사유	무주중학교 통합	
		현 상태	폐교	
		활용가치	특목고 및 연수원 유치	
장수	대론 초교		소유주	장수군
			년도	1979~2013
			규모	지상 2층
			용도	학교
		폐지사유	학생수 감소로 폐지되어 2005년 장수군에 매입	
		현 상태	안전진단E등급판정	
		장소가치	주변으로 물빛공원, 용성생가, 방화동 가족휴가촌 등 위치	
임실	삼계면 공회당		소유주	임실군
			년도	1962
			규모	지상 1층
			용도	공회당 삼계면예비군면대
		폐지사유	예비군 면대 통합	
		현 상태	자율방범대	
		장소가치	60~70년대 각종공연 및 회강 등이 열린공간	
광주	시민회관		소유주	광주광역시
			년도	1970 → 2012(리노베이션)
			규모	3,800㎡ 지상 4층, 지하 1층
			용도	공연장, 예식장 (시민참여형 시민회관 재조성사업으로 총 사업비 39.1억을 들여 리노베이션했으나 활용방안을 찾지 못해 방치)
		현 상태	방치	

출처: 표 안 그림 및 내용은 전라북도(2017), 전라북도 시·군별 공유지 자원 조사, 전라북도 내부자료, 광주광역시 내부자료를 토대로 재구성.

[표 3-17] 전라북도 시군별 유휴 공유지 자원 일람

시군	시설명	소유주	년도	규모	용도	폐지사유	현 상태	장소 가치	활용가치	자체활용
전주 시 (4)	색장동 고터널	철도공사	1936~2012	L=1.22km	터널	KTX철도 신설 및 복선개량공사	폐쇄	조선총독부청도건설 정책에 따라 전라선개통	창고활용 가능(와인바, 저온창고 등)	
	구)대한통운마트	롯데쇼핑	1983~2006	2동2029㎡(건축면적) 5108㎡(연면적) 7112㎡(대지)	대형마트		방치		전주역인접 관광객유입이 많아 종합 쇼핑센터, 숙박시설활용 가능	
	상관정수장	전주시	1985~2012	건축3150㎡(지상1층), 대지57,747㎡	정수장	수도시설 폐지	폐쇄		수도박물관, 캠핑장, 공연장	활용방안 용역중
	완산동 충무시설	전라북도	1973~2004	28만16제곱(지하1층)	대피시설	유지비 및 안전사고 위험	폐지			
군산 시 (3)	수협창고	군산수협	1974	지상 3층	어판장	기능상실	방치	소설 탁류의 주배경지 '째보선창'	예술창작 레지던시 공간활용 검토	
	금강수산창고	금강수산	1980	지상 2층, 지하 1층	냉동창고	기능상실	방치	소설 탁류의 주배경지 '째보선창'	예술창작 레지던시 공간활용 검토	
	군산시민회관	군산시청	1988	지상 3층 지하 1층	전시공연장	예술의전당 건립 기능이	폐쇄			
익산 시 (2)	춘포역	한국철도공사	1914~2011	125.82㎡(건축) 대지면적 1,454㎡	역사	전라선 복선 전철화	문화재 단활용	현존 가장 오래된 간이역	간이역박물관(익산문화재단)	간이역 박물관 조성계획 추진중
	동익산역	한국철도시설공단		L=4.8Km			철거 상태		공원구역으로 지정후 공원 조성계획	
정읍 시 (4)	상두마을 금광	미상	1930 추정	연장180m	금광	비경제적	굴			없음
	운암수력발전소	민간	1931~1970	대지 2152㎡ 건축 772.79㎡	발전소	비경제적	개인 개발 중단	최초의 수력발전소		없음
	호남선 감곡역	한국철도공사	1953~2008	대지 1800㎡ 건축 400㎡	화물여객운송	이용객 감소	방치			없음
	호남선 천원역	한국철도공사	1994~2010	대지 2664㎡ 건축 270㎡	철도역	이용객 감소	임차인 모집중			없음

시군	시설명	소유주	년도	규모	용도	폐지사유	현 상태	장소 가치	활용가치	자체활용
	남원역	철도 공사	1933 ~2004	대지면적 : 132,697㎡		남원역 이전	부 지 교 환 검토중	남원읍성 북문터	남원성 복원,도심속 시민공원으로 활 용(향기원)	복원
남 원 시 (2)	KBS남원 방송국	KBS	1987 ~2004	지상3층 지하1층 (건축면적)4,585 ㎡ (연면적) 4,585㎡ (대 지 면 적)10,970㎡	방송국	기능격하 (방송국-) 방송문화센 터)	매 각 결 정	52년 방송국 개국, 2004년 남원방송 문화센터로 격하되 어 시민들에게 반발 을 삼	폐산업시설 문화재생사업지 특사업신청 (남원아트 센터조성)	남원아트센 터조성 계획중
	폐교 (고교)	민간		865㎡ (261평)	학교		방치			
김 제 시 (3)	백산 주조장	민간		1,170㎡ (354평)	주조장		폐업			
	와룡역	국토 교통부		230㎡ (69.5평)	역사		폐쇄		농산물직거래장 터활용 및 소상공 인사업장 임대	
	삼례 문화 예술촌 (삼례양곡 창고)	완주군	1920 (5동) 1970 (2동)	지상 1층 (총 7동)	농협양곡 및 비료창고	전라선 철도복선화, 저장기술발 달로 기능상실	문 화 공 간조성 운영중		현재문화공간으 로 운영중, 향후주변문화공 간을 확충하여 대표관광지로 육 성((누적관람객 수:92,903명)	다양한 전시기획 교육문화프 로그램운영
완 주 군 (3)	만경강 페 철교	철도 시설 관리 공단	1914 ~2013	476㎡	만경강 페철도로 비비정에 술열차사 업		양호	인근에 비비정,삼례 문화예술촌등	문화재 지정 ('13.12.20) 비비정 예술열차 사업 추진	비비정 예술열차실 시설계 완료 및 공 사 예 정 ('16.5)
	비봉탄광	산림청	1940 ~1987	채굴광수 4개소 77,455㎡	석탄 채굴	폐광	폐쇄	천호성지 봉실산자락사치마 을 힐조타운 등 인접	70년간채굴 당시 지역경제 도움이 됨	
진 안 군 (1)	안천 노채금굴	마이산 머루 영농조 합법인	일제 강점기 ~1970	2299㎡	금광	광산업 쇠퇴	머 루 와 인 저장 소	일제강점기 수탈의 역사 교육장	교육체험장및농 산물가공, 농촌 관광체험시설 조합자체적으 로 개 발계획 수립중	민간개발 방 식유도
무 주 군	오산폐광	무주군								

시군	시설명	소유주	년도	규모	용도	폐지사유	현 상태	장소 가치	활용가치	자체활용
(6)	증산 초교	개인	1987 ~1993	지상 1층	초등 학교	학생수 감소	폐교			
	금평 초교	전라 북도 교육감	1971 ~1991	지상 2층	초등 학교	학생수 감소	무 풍 초 교 자 연 학 습 체 험 장			
	괴목분교	무주군	1972 ~2003	지상 1층	분교	무주중학교 와 통합	폐교		특목교 및 연수원 유치	
	대미 초교	개인	1983 ~1992	지상 1층	학교	학생수 감소	폐교			
	설천초교 두길분교	개인	1972 ~1993	지상 2층	학교	학생수 감소	폐교		개인주택 사용	
장수 군 (2)	대론초교	장수군	1979 ~2013	지상 2층	학교	학생수 감소 로 폐지되어 2005년 장 수군에 매입	안 전 진 단 E 등 급 판정 (16.4.5.)	주변 물빛공원, 용 성생가, 방화동가족휴가촌 등 위치	건물안전진단 결과에 따른 건물철거예정	철거후 체 육 시 설 , 경작지로 임 대에정
	(주)더클	민간	1999	지상 2층	플라스틱 압축공장	주민 반대	소 유 자 가 창고 로 활용		사무실이나 공장 활용가능	
임실 군 (6)	제일극장	민간	1971 ~1981	지상 2층	극장 및 공연장	폐업	방치	임실읍내 중요 극장 근대적 영화상영 시 설		
	오수 지구대	임실 경찰 서장	1996 ~2009	지상 1층	오수 지구대	오수 지구대 신축 이전	아 동 안 전 지 킴 이 사무실	현 오수망루 (문화재) 보존시설		
	제사공장	민간	일제 강점기 추정	지상 1층	누에를쳐 서 실을 만들던 공장	폐업	오 수 회 관, 목 육 탕 등 상 업 시 설입주	양잠산업 부흥기 주 요생산 시설		
	오수 소주공장 굴뚝	민간	일제 강점기 ~1980	높이 10m 정도	구 소주 제조 공장 부지	폐업	방치	근대적 공장시설		
	덕온광산	민간	일제 강점기 ~1994	탄광길이 100m, 폭 2.5m	탄광	기능상실	폐광	일제강점기부터 운 영 되어오다 1965년	농산물 저장 및 숙 성	새우젓 숙성

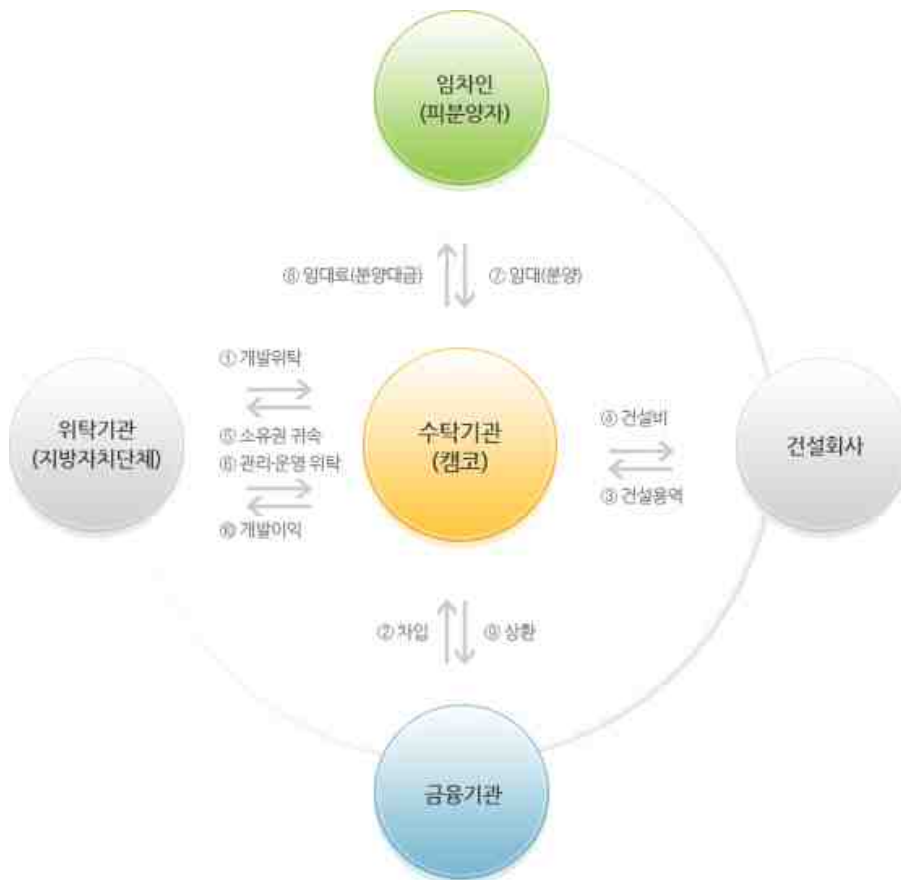
시군	시설명	소유주	년도	규모	용도	폐지사유	현 상태	장소 가치	활용가치	자체활용
								덕온광업사에서 재 운영		
	삼계면 공 회당	임실군	1962	지상 1층	교회당	삼계면예 비군면대	예비군 면대 통합	자 율 방 범대 사 무실 이	60~70년대 각종공연 및 회강 등 이 열린공간	지역이야기를 담은 향토사의 현 장 주민자치문화프 로그램운영및 소규모공연장, 향 토박물관등 지역사회문화향 유공간활용
	팔덕~ 금과 기차터널	민간	1945	지하터널 120m	터널		8.15 해방후 공사중단	방치		없음
순창 군 (3)	구림 중학교	전라 북도 교육감	1971~ 2011	1704㎡	학교		학생수 감소 통폐합	방치	야외 체육시설	없음
	쌍치 방앗간	민간	1970~ 2010	218.90㎡ 200㎡	학교		시설 현대화 이전	방치	재래식 방앗간	없음
고창 군 (1)	삼양사 염 전	삼양사	1947 ~1992	대지면적 715,039㎡	염전		경제성 부족	방치(갈 대 숲)	주변에 고창부안갯 벌, 바람공원등 위치	현재운영중인 염전근대문화재 등록, 삼양사와 협의중
	감교초교	민간		면적 20,138㎡ (연면적:5,756.6 ㎡/ 1,741평)	초등 학교			테 마 파 크 원송 이학교		
부안 군 (5)	마포초교	전라 북도 교육감		866.7㎡(260평)	초등 학교			이 용 가 능		마포리마을의6차 산업 캠핑장이용 면민의단체활동 모임이용
	목정초교	민간		1,018㎡(307평)	초등 학교			형 태 유 지		
	동성초교	민간		1,450.84㎡ (439평)	초등 학교			주거		
	당오초교	민간		1,020.65㎡ (309평)	초등 학교			태양광 시설 설 치		

출처: 전라북도(2017), 전라북도 시·군별 공유지 자원 조사, 전라북도 내부자료를 토대로 재구성.

3. 공적부동산 활용 실태 조사

1) 한국자산관리공사 위탁사업

한국자산관리공사는 2017년 7월 현재 총 4곳의 공유재산을 공유재산법에 따라 위탁개발로 정비 완료했으며, 14곳의 공유재산을 위탁개발로 정비 중에 있다. 2017년 9월 기준 총 18개소의 공유재산을 위탁개발하고 있다. 한국자산관리공사는 공유재산법상의 업무 위탁 취지상 국가나 지자체 입장에서 '민간' 위탁개발전문기관으로 볼 수 있으며, 한국자산관리공사가 조달한 자금도 민간자금이다. 민간사업자인 시공사, 설계자, 임차인 입장에서는 공공으로 간주되기 때문에 공공과 민간의 중간적 성격의 주체로 볼 수 있다.



[그림 3-1] 한국자산관리공사 공유재산 위탁개발 추진 구조

출처: 한국자산관리공사 홈페이지 http://www.kamco.or.kr/home/bi/03_02_03.jsp (2017.09.04. 검색)

한국자산관리공사가 위탁개발에 참여한 사업들은 대부분 서울, 광주 등 특광역시에 위치해 있다. 행정자치부(2016)의 공유재산 업무편람에서도 위탁개발 추진절차 시 대상 재산의 선별 방법으로 “교통여건, 입지여건 등이 우수한 중심지역에 위치한 공유재산”을 제시하고 있다. 그러나 도시재생사업은 인구감소, 사업체수감소, 건물노후도 증가 등의 쇠퇴기준이 정해져 있는 입지여건과 교통여건이 열악한 외곽지역이 사업대상지인 경우가 많아 한국자산관리공사가 모든 지역을 담당하기에는 어려움이 있을 것으로 판단된다.

□ 사근동 공공복합청사 (서울시 성동구)

2017년 2월 27일 개청한 사근동 공공복합청사는 1978년 건립된 사근동 주민센터를 한국자산관리공사가 위탁개발하여 지자체의 부담을 경감하고 주민들의 숙원사업을 설치한 사례이다. 주민들의 숙원사업인 헬스장과 목욕탕을 청사와 복합화하고 한국자산관리공사가 총 사업비 90억 중 50억을 조달했다. 성동구청은 수익사업을 임대해 20년간 분할상환하는 구조다. 성동구청은 수익시설인 헬스장은 1달 30,000원, 목욕시설은 1회 4,000원을 받고 있으며 그 외에 탁구, 요가 등의 주민자치 프로그램을 수익사업으로 진행하고 있다. 국내의 공유재산 활용형 PPP 사업으로는 가장 혁신적인 사례라고 평가할 수 있으나, 본격적인 수익시설과의 병설로는 볼 수 없으며 수익시설의 수익분 일부를 통한 공공서비스의 무료제공이라는 지역완결형 PPP의 형태와 달리 주민에게 이용료를 받고 시설 운영 인건비는 행정에서 소비되는 구조이다.

[표 3-18] 서울시 성동구 사근동 공공복합청사

규모	1,595㎡ → 3,701.46㎡ (B2 / 3F)	
시설용도	주민센터, 노유자시설 및 근린생활시설	
건폐율/용적률	48.63%/106.58%	
연간임대수입	4백만 원	
재산가치	41억 → 149억 원	
총사업비	91억 원(캠코 55억 원, 재정 36억 원)	
참여자	성동구 자치행정과, 한국자산관리공사(KAMCO)	

출처 : 표 안 그림 및 내용은 한국자산관리공사(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

□ 다사랑행복센터 (서울시 동대문구)

서울 동대문구는 한국자산관리공사와 함께 나대지 상태였던 공유지를 주민을 위한 문

화시설과 장애인을 위한 복지시설로 조성하고 민간 임대시설을 유치해 지자체의 재정 부담을 경감했다. 1~3층은 구립동대문 장애인 종합복지관이 위치하고, 10층에는 장애인 종합복지관 다목적 강당이 들어선다. 해당 시설은 2021년까지 5년간 사회복지법인 동안복지재단이 위탁운영한다. 나머지 공간은 복지관리 지원센터와 건축사사무소가 임대해 사용한다. 본 사업 역시 기획과 운영보다 KAMCO의 민간 자본력 조달이 중심이므로 사업성을 검토한 수익시설 병설을 통한 공공서비스의 제공이라는 지역완결형PPP과는 차이가 있다.

[표 3-19] 서울시 동대문구 다사랑행복센터

규모	991.7㎡ → 8,160.86㎡ (B4 / 10F)	
시설용도	장애인 복지시설, 민간임대시설	
건폐율/용적률	59.98%/594.91%	
연간임대수입	2억 원	
재산가치	63억 원 → 248억 원	
총사업비	185억 원(캠코)	
참여자	동대문구 복지정책과, 한국자산관리공사(KAMCO)	

출처 : 표 안 그림 및 내용은 한국자산관리공사(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

□ 광주 남구복합청사 (광주광역시 남구)

약 14년간 방치된 화니백화점 건물을 한국자산관리공사에 위탁개발해 광주 남구청사로 리모델링했다. 지하1층, 지상1~4층을 상가와 편의시설로 임대했으나, 충실한 기획과 조사의 부재로 임대료를 초기에 높게 설정해 공실률이 높아지는 문제가 발생했다.

[표 3-20] 광주 남구복합청사

규모	51,535.68㎡ → 50,132.64㎡ (B6 / 9F)	
시설용도	광주남구청사, 판매·근생시설	
건폐율/용적률	65.45%/535.67%	
연간임대수입	15억 원	
재산가치	105억 원 → 485억 원	
총사업비	375억 원(캠코)	
참여자	광주광역시 남구 회계과, 한국자산관리공사(KAMCO)	

출처 : 표 안 그림 및 내용은 한국자산관리공사(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

2) 도시재생선도지역

2017년으로 사업기간이 종료되는 도시재생선도지역에서는 다수의 공적부동산 활용형 재생사업이 추진 중이다. 그러나 대부분의 지역은 아직도 운영주체를 확정하지 못하고 있거나, 안정된 수익구조를 갖추지 못해 지속가능성에 의문이 제기되고 있다. 현재대로 진행된다면 과도한 면적의 개발로 인한 연간 운영비를 계속 지출하는 마이너스 사업이 될 가능성이 높다.

도시재생특별법에 의한 2016년도 연차평가에서 S와 A등급을 받은 천안시, 군산시, 부산시, 영주시의 경우도 여전히 수익사업을 발굴하지 못 했거나, 운영주체를 특정하지 못한 채 건물의 건립에 치중하고 있는 상황이다. 부산 동구의 경우 수익 원을 들인 '마을 공동체 건물'이 전기료와 수도료도 못 내는 지경으로 운영난에 빠진 것이 지역 신문에 화제가 되기도 했다.¹⁹⁾ 부산 산복도로의 경우도 주민 사전 조사 없이 150억 원을 투입해 53개소의 거점시설을 지었지만 이용객이 없어 방치된 채 재슬럼화를 가속시킨다는 비판이 일고 있다.²⁰⁾

① 천안시

천안시 도시재생선도지역에서의 대표적인 공유재산 재생 사례지는 도시창조 두드림센터와 창작문화공간이다.

두드림센터는 2005년 공실이 시작된 지하2층, 지상10층의 연면적 5,520m²의 건물을 천안시가 매입하고 리모델링해 2017년 5월 23일 개소한 이후 도시재생거점으로 활용하고 있다. 충남콘텐츠코리아랩, 도시재생지원센터, 다문화가족센터, 청소년상담복지센터 등이 입주해 있다. 그러나 수익구조가 명확하지 않은 상태라 행정의 지원이 종료된 이후의 사업 지속화 방안이 부재한 상태이다.

창작문화공간은 운영주체와 용도를 확정하지 않은 상태로 부지를 매입하여 향후 활용방안에 대한 논의가 진행 중이다. 천안시 뿐 아니라 대다수의 도시재생선도지역의 지자체 부지, 건물 매입사업은 운영주체와 용도를 특정한 후 공간을 리노베이션 하는 절차가 아닌 대상지와 대략적인 용도를 도시재생활성화계획을 통해 특정하고 공간의 개선부터 시작하는 경우가 많다. 이런 절차로 사업을 진행할 경우 기획단계에서 운영주체가 개입

19) 조소희(2017), 마을공동체 건물' 전기료도 못 내는데... 뒷집 진 구청, 부산일보, 2017.08.14.

20) 조소희(2017), 도시재생의 역설, 기로에 놓인 원도심, 부산일보, 2017.08.24.

할 여지가 줄어 사업의 효과가 반감되는 한계가 발생한다.

[표 3-21] 천안시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1

													
1. 천안시 도시창조 두드림센터													
- 천안시 동남구 은행길 15 - 대지면적: 1,009m² - 주요용도: 공연장, 전시장, 사무실													
공유재산 형태				사업기획 주체명				사업운영 주체명				계약기간	
행정재산				천안시				천안시				2년	
운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태			검토법령	
개인	영리 법인	협동 조합	주민 협약체	기타	관리 위탁	사용 수익 허가	위탁 관리	대부	수의 계약	경쟁 입찰	지명 입찰	공유 재산법	지방 자치법
				●		●			●			●	●
사업예산													
조성비(공사비)										연간운영비		연간수익	
국비			지방비			민간투자							
-			25억			-				1.5억		-	

출처 : 표 안 그림 및 내용은 천안시(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

[표 3-22] 천안시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-2

													
2. 창작문화공간													
- 천안시 동남구 은행길 5 - 대지면적: 67.3m² - 주요용도: 연구실, 다목적실, 소룸 등													
공유재산 형태				사업기획 주체명				사업운영 주체명				계약기간	
행정재산				천안시				천안시				2년	
운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태			검토법령	
개인	영리 법인	협동 조합	주민 협약체	기타	관리 위탁	사용 수익 허가	위탁 관리	대부	수의 계약	경쟁 입찰	지명 입찰	공유 재산법	지방 자치법
				●		●			●			●	●
사업예산													
조성비(공사비)										연간운영비		연간수익	
국비			지방비			민간투자							
-			1.2억			-				0.5억		-	

출처 : 표 안 그림 및 내용은 천안시(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

② 군산시

군산시 도시재생사업의 대표적 공유재산 활용사업은 군산시 구시청사 부지 재생사업과 개북동 블록단위 재생사업, 월명우수저류조 지역 재생 등이 있다. 해당 사업들은 아직 운영주체와 관리방식을 확정하지 못한 채 매입 후 공간개선 사업을 진행 혹은 계획 중에 있다. 공유재산법의 경직성과 공유재산 활용 관련 의사결정구조의 복잡성으로 민간의 참여가 원활하지 않아 수의계약을 통해 민간주체의 운영방안과 지역 상권 분석, 사업화 방안 등을 모집한 이후에도 사업을 진행하는데 곤란을 겪고 있다.

[표 3-23] 군산시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1

1. 구)시청사부지

- 군산시 중앙로 1가 11-1
- 대지면적: 4,373.2m²
- 주요용도:

공유재산 형태	사업기획 주체명	사업운영 주체명	계약기간
행정재산	군산시	군산시	-

운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태			검토법령 (조례가 있을시 구체적인 조례명)	
개인	영리 법인	협동 조합	주민 협의체	기타	관리 위탁	사용 수익 허가	위탁 관리	대부	수의 계약	경쟁 입찰	지명 입찰	공유 재산법	지방 자치법
미정					미정				미정			미정	

사업예산													
조성비(공사비)									연간운영비			연간수익	
국비			지방비			민간투자							

17억(매입비)			17억(매입비)			-			-			-	
----------	--	--	----------	--	--	---	--	--	---	--	--	---	--

제도	- 공유재산관리법에 의한 공유재산관리계획 수립 시 시의회 동의절차로 인해 사업추진 장기화												
	- 공유재산 관리법에 의해 공개입찰을 통해 시설 임대를 함으로써 도시재생활성화지역내 주민협의체, 협동조합 등이 배제되는 실정임												
절차	→ 특별법에서 공유재산관리에 대해 지역내 주민협의체, 협동조합 등이 운영 활용할 수 있는 항목 필요 (입찰에 참여해도 경험, 자본력 차이 등으로 떨어질 가능성 큼)												
	- 「군산시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례」에 의거 민간위탁 추진 시 시의회 동의 의무화로 절차상에서 추진방향이 바뀔 우려 있음												
	- 민간위탁 관리시 마을협동기업 및 조합의 적극적 참여를 위한 인센티브 제공에 대한 근거 필요 (임대료 인하, 직업훈련지원 등)												

절차	- 공유재산 관리법, 군산시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례 등에 의거, 민간참여가 공개 입찰에 한정 (수의계약 시 특혜성 우려)												
----	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

출처: 표 안 내용은 군산시(2017), 내부자료를 토대로 재구성. 그림은 군산미래신문 홈페이지에서 발췌(http://www.kmrnews.com/news_img/img10/Fnp3-2451489026297.jpg(2017.10.18. 검색))

[표 3-24] 군산시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-2

2. 블록단위 주거재생 앵커시설

- 군산시 개북동 9-7
- 대지면적: 165m²
- 주요용도: 블록단위 공공공간 재생

공유재산 형태	사업기획 주 체명	사업운영 주체명	계약기간
행정재산	군산시	군산시	-

운영주체형태	공유재산법 상의 관리방식	입찰형태	검토법령 (조례가 있을시 구체적 인 조례명)
미정	미정	미정	미정

사업예산

조성비(공사비)			연간운영비	연간수익
국비	지방비	민간투자		
0.97억(매입비)	0.97억(매입비)	-	-	-

출처 : 표 안 그림 및 내용은 군산시(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

[표 3-25] 군산시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-3

3. 월명우수저류조 인근

- 군산시 중앙로 1가 10-26 외 1
- 대지면적: 66.4m²
- 주요용도: 창업플랫폼

공유재산 형태	사업기획 주 체명	사업운영 주체명	계약기간
---------	--------------	----------	------

행정재산	군산시	군산시	-
------	-----	-----	---

운영주체형태	공유재산법 상의 관리방식	입찰형태	검토법령 (조례가 있을시 구체적 인 조례명)
미정	미정	미정	미정

사업예산			
------	--	--	--

조성비(공사비)			연간운영비	연간수익
----------	--	--	-------	------

국비	지방비	민간투자	연간운영비	연간수익
0.8억	0.8억	-		

출처 : 표 안 그림 및 내용은 군산시(2017), 내부자료를 토대로 재구성.

③ 부산광역시

부산의 이바구캠프는 도시재생사업 중 이례적으로 운영주체가 먼저 선정되고 운영주체와 행정의 사업방향을 함께 고민하여 사업을 시작한 선도적 사례이다. 그러나 초기 사업 비용에서 행정의 재정부담이 높았던 부분을 어떻게 경감시킬 지에 대한 고민과 민간주체 경영상의 독립성과 장기적 활용보장에 대한 논의가 필요하다.

[표 3-26] 부산광역시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1



1. 이바구캠프_멀티센터

- 부산광역시 동구 망양로 533번길 30-8
- 대지면적: 158m²
- 주요용도: 카페테리아 및 게스트룸

2. 이바구캠프_체크인센터

- 부산광역시 동구 망양로 525번길 22
- 대지면적: 59m²
- 주요용도: 체크인센터 및 사무실

3. 이바구캠프_아트팩토리

- 부산광역시 동구 망양로 525번길 22-1
- 대지면적: 68m²
- 주요용도: 아트팩토리 및 공동주방

4. 이바구캠프_게스트하우스

- 부산광역시 동구 망양로 525번길 28
- 대지면적: 262m²
- 주요용도: 게스트하우스

공유재산 형태					사업기획 주체명				사업운영 주체명				계약기간	
일반재산(멀티센터), 행정재산(체크인센터/아트팩토리/게스트하우스)					한국해양대학교 해양공간건축학과 오광석 교수				마을기업(주)다온산마을				2년	
운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태				검토법령	
개인	영리법인	협동조합	주민협약체	기타	관리위탁	사용수익허가	위탁관리	대부	수의계약	경쟁입찰	지명입찰	공유재산법	지방자치법	
	●					●			●					
사업예산														
조성비(공사비)									연간운영비			연간수익		
국비			지방비			민간투자								
125억			125억			-			약 1.5억 (일부 수익금활용)			-		

출처: 표 안 그림 및 내용은 이바구 홈페이지, [http://www.2bagu.co.kr/board/view.bsdonggu?boardId=STAY&dataSid=1166&menuCd=DOM_000000105001000000&contentsSid=45\(2017.10.18 검색\)](http://www.2bagu.co.kr/board/view.bsdonggu?boardId=STAY&dataSid=1166&menuCd=DOM_000000105001000000&contentsSid=45(2017.10.18 검색))를 토대로 재구성.

3) 지자체 자체사업

서울시는 공유재산을 가장 적극적으로 활용하고 있는 지자체이다. 무중력지대, 청년청, 청년허브 등 다양한 사업을 공유재산을 활용해 진행하고 있다. 그러나 운영비와 인건비 거의 대부분을 행정에서 지원해주고 있으며, 자체적인 수익사업의 여지가 거의 없어 사업의 지속화 가능 여부가 의문시 되고 있다. 또한 민간위탁으로 사업을 진행하면서 일반 공유재산 위탁과 동일한 절차로 예산 증빙과 평가 단계를 거치다 보니 민간의 자율성과 창의력을 발휘하기 어려운 상태이다.

이용원 외(2017)는 서울시의 청년공간 위탁과 관련된 문제점으로 개소별 분리 위탁, 사무형 위탁과 시설형 위탁이 혼재함에 따른 위탁형태의 불분명함, 민간기관의 자율성이 고려되기 힘든 민간위탁 업무구조, 사업보다 행정에 집중해야 하는 딜레마, 노하우가 민간에게 쌓이지 못하는 단기 계약 구조, 민간의 운영권한 부재를 꼽았다. ²¹⁾

[표 3-27] 서울특별시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-1

1. 서울시 청년공간 무중력지대G밸리



- 서울특별시 금천구 가산디지털1로 168
- 대지면적: 294m²
- 주요용도: 공유공간, 커뮤니티 시설 및 지역청년문제해결사업 장소

공유재산 형태		사업기획 주체명		사업운영 주체명		계약기간	
일반재산		(주)프로젝트노아		(주)프로젝트노아		2년+3년(현재 3년차)	

운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태			검토법령 (조례가 있을시 구체적인 조례명)	
개인	영리 법인	협동 조합	주민 협 의 체	기타	관리 위탁	사용 수익 허가	위탁 관리	대부	수의 계약	경쟁 입찰	지명 입찰	공유 재산법	지방 자치법
	●						●		●			●	● (추진근거: 서울시 청년일자리 기본 조례 제 11조 제3항/운영관련: 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례)

사업예산

조성비(공사비)									연간운영비		연간수익	
국비			지방비			민간투자						
-			3.9억			-			2.8억에서 4.2억으로 상승		-	

출처: 1. 표 안 내용은 무중력지대 G밸리 담당자 인터뷰 결과를 정리한 것이며, 그림의 출처는 공유허브 홈페이지(2017), “무중력지대G밸리”, [http://cf22.uf.tistory.com/image/2327494555F138AB0D734A\(2017.10.18. 검색\)](http://cf22.uf.tistory.com/image/2327494555F138AB0D734A(2017.10.18. 검색)).

21) 이용원, 박주로, 임병훈(2017), 「서울특별시 청년공간 조성 및 운영계획」, pp.32-40

[표 3-28] 서울특별시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-2

2. 청년허브



- 서울특별시 은평구 통일로 684 1동 1층 원편
- 대지면적: 1,881m²(건축물 사용 바닥면적)
- 주요용도: 사무공간, 공용공간, 회의공간, 카페, 입주공간 등

공유재산 형태					사업기획 주체명				사업운영 주체명			계약기간	
행정재산					서울시 청년정책과				청년허브 (연세대학교 청년 문화원 위탁운영)			1차 : 2년 2차 : 3년연장	
운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태			검토법령 (조례가 있을시 구체적인 조례명)	
개인	영리 법인	협동 조합	주민 협약체	기타	관리 위탁	사용 수익 허가	위탁 관리	대부	수의 계약	경쟁 입찰	지명 입찰	공유 재산법	지방 자치법
				●					●			● (공유재산 및 물품관리 법 제27조)	● (지방자치 법 제104조 제3항, 서 울시 청년 기본조례)
사업예산													
조성비(공사비)									연간운영비			연간수익	
국비			지방비			민간투자							
-			● (서울시 민간위탁 보조금)			-			약 42억			-	

제도

- 예산지원형 / 시설형 위탁 유형으로 분류가 됨
- 여기에 근거를 두고 있는 조례는 공유재산 및 물품관리법 제 27조로 행정재산의 관리위탁 내용임을 확인할 수 있음
- 이는 곧 사용/수익 허가를 받은 것으로 해석이 가능한데 사실상 청년허브 공간 내 수익활동이 자유롭거나 원활한 상황은 아님

주체

- 청년허브 고유번호증을 보면, 수익사업을 하지 않는 비영리 법인 및 국가기관 등의 지점으로 등록되어 있는 것으로 알 수 있음
- 위탁법인이 학교 법인이기도 하여 운영의 방향이나 취지가 수익을 높이는 방향으로 가고 있지도 않을뿐더러 비영리 법인의 정체성으로 기관을 운영하는 것이 종합적으로 혜택을 받을 수 있는 부분이 많을 것으로 운영진이 판단하는 부분도 작용하는 것으로 생각 됨
- 무엇보다 서울시 청년정책(청년공간)의 방향성이 공공의 인프라를 청년 누구나에게 '제공'하는 방식으로 상행위가 적극적으로 벌어지는 공간을 추구하고 있지 않아 운영의 방향을 결정짓고 있음. (법적 제지의 차원이 아니라)
- 공용공간에서 청년들이 행사를 진행할 때, 수익사업이 불가능하다는 서울시 청년정책과의 지시사항에 따라 유료행사 진행에 어려움이 있음
- 사실 인건비 등 운영비를 따지면 수익이 나는 구조가 아님에도 불구하고 '유료행사 = 수익사업'이라는 고정관념이 작용하고 있는 실정임
- 청년활동을 지원하는 공간임에도 불구하고 청년의 자립에 대한 적극적 실험이 불가능한 조건이라 많은 부분 제약사항으로 작용함

출처: 표 안 그림 출처는 Vimeo 홈페이지, https://i.vimeocdn.com/video/498942195_1280x720.jpg(2017.10.18. 검색)이며, 내용은 담당자 인터뷰 결과를 정리

[표 3-29] 서울특별시 도시재생사업 마중물 예산 투입 공공시설(공유재산) 활용-3

3. 청년청



- 서울특별시 은평구 통일로 684 22동
- 대지면적: 4,295.7m²(연면적)
- 주요용도: 입주공간, 커뮤니티, 공용공간, 제작공간 등

공유재산 형태					사업기획 주체명				사업운영 주체명				계약기간	
행정재산					서울시 청년정책과				서울시 청년정책과 직영 (청년허브 프로그램 일부 운영)				-	
운영주체형태					공유재산법 상의 관리방식				입찰형태				검토법령	
개인	영리 법인	협동 조합	주민 협의회	기타	관리 위탁	사용 수익 허가	위탁 관리	대부	수의 계약	경쟁 입찰	지명 입찰	공유 재산법	지방 자치법	
			●							●				
사업예산														
조성비(공사비)								연간운영비				연간수익		
국비			지방비			민간투자								
-			●			-		서울시 1억9700만원 청년허브 1억5800만원				-		
제도														
- 1차적으로 혁신파크 단지 내에 위치하고 다양한 기관들이 가지고 있는 문제가 있는데, 기관 별로 분임관이 각자 상이하여 관리 운영 전반에 대한 일원화가 어려움 - 청년청의 경우 혁신 파크 내 철거예정건물을 활용하여 조성한 공간으로, 서울시가 장기적 안목 하에 민간위탁을 준 사업이 아님 - 구조적으로는 서울시 직영사업이지만, 청년허브 직원들이 청년청에 상주하면서 허브 사업비 일부로 활성화 프로그램을 진행하고 있음.														
주체														
- 인프라 관리 운영의 경우 혁신파크 전체를 관할하는 혁신센터 시설팀이 진행 - 관리/운영/주체가 모두 이원화 되어 있는 기형적인 상황 - 따라서 관리 책임의 범주가 명확하지 않으며 그에 따른 위험부담이 상시 있음 - 게다가 혁신센터에 지불하는 관리비의 범주가 명확하지 않아 어디까지가 센터가 담당할 영역이고 어디까지가 청년정책과에서 관리할 영역인지 모호 - 소모품을 하나 교체하더라도 늘 담당을 구분하기 어려움 - 야간에 청년청 공간을 사용하는 문제에 있어서도 공공기관 시설물 야간사용 기준에 맞추면 사실상 사용이 불가능하지만 청년 활동 공간/청년 입주 공간의 특성상 야간(심야) 사용이 불가피 - 현재 온라인(페이스북 그룹)으로 야간 사용에 대한 보고를 진행하는 수준으로 사용하고 있음. 자율적인 체계이므로 사실상 위험한 상황에 대한 철저한 대비는 불가능 함 - 공용공간에서 청년들이 행사를 진행 할 때, 수익사업이 불가능 하다는 서울시 청년정책과의 지시사항에 따라 유료행사 진행에 어려움이 있음 - 사실 인건비 등 운영비를 따지면 수익이 나는 구조가 아님에도 불구하고 '유료행사 = 수익사업'이라는 고정관념이 작용하고 있는 실정임 - 청년활동을 지원하는 공간임에도 불구하고 청년의 자립에 대한 적극적 실험이 불가능한 조건이라 많은 부분 제약사항으로 작용함														

출처: 표 안 그림 출처는 청년청 홈페이지(2017), [https://youthfield.kr/intro/\(2017.10.18. 검색\)](https://youthfield.kr/intro/(2017.10.18. 검색))이며, 내용은 청년청 홈페이지([https://www.youthfield.kr/space/\(2017.10.18. 검색\)](https://www.youthfield.kr/space/(2017.10.18. 검색))) 및 담당자 인터뷰 결과를 정리.

4. 소결

□ 활용단계의 측면

공유재산의 사용·수익허가, 대부, 민간위탁, 관리위탁, 위탁관리 등은 공유재산을 조성한 뒤 운영단계에서만 민간이 활용이 가능하였다. 위탁개발의 경우에는 신축, 대수선, 리모델링이 가능하므로 설계단계부터는 참여가 가능하다. 하지만 현행 제도로는 수요에 부합하는 입지나 시설 규모 기획 등은 불가능한 실정이다.

□ 활용주체의 측면

사용·수익허가, 대부, 민간위탁, 관리위탁의 경우 불특정 민간주체가 공유재산을 활용할 수 있도록 하고 있다. 하지만 단순히 시설을 운영·관리하는 것이 아니라 적극적으로 활용·재생이 할 수 있는 수단인 위탁개발과 일반재산에 대한 위탁관리의 경우에는 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등 특정주체만 참여가 가능하다.

□ 계약 방식의 측면

사용·수익허가, 대부, 민간위탁, 관리위탁, 위탁관리 및 위탁개발은 기본적으로 일반입찰(공개모집)로 진행되며, 조건부로 수의계약 등이 가능하다. 지역경제활성화를 유도하거나 중소기업 또는 벤처기업이 참여할 때에 이를 인센티브로 수의계약이 가능하도록 하고 있는데, 수의계약 조건이 상당히 제한적이다.

예를 들어, 사용·수익허가나 대부는 지역경제활성화에 기여하는 특산품 등을 판매하거나 창업공간으로 활용할 시에 대해 수의계약이 가능하도록 하였으나, 이러한 제약으로 도시재생사업에서 도입되고 있는 숙박 및 음식점 등으로 활용시 수의계약이 불가능한 상황이다. 또한 대부의 경우 특정 시설에 대해서는 수의로 20년 장기 임대 가능하나, 벤처기업, 인구집중유발시설, 공장 또는 연구시설 등만이 대상으로 하고 있다.

□ 절차의 측면

절차적인 측면에서는 낙찰자를 결정하는 기준이 평가목적과 부합하지 않고 일부 요소만을 고려한다는 문제가 있었다. 가령, 대부 입찰 진행과정에서 일자리 창출에 기여하여 수의계약 하는 경우에는 일자리창출 기여도와 지역경제활성화 기여도를 평가항목으로 삼고 있으나, 일자리창출에 대한 평가는 상시 종업원수를 기준으로 지역경제활성화 기여도는 원자재 조달계획을 선정기준으로 삼고 있다. 이렇듯 현행 법제도에서 공유재산 활용에 대한 민간 주체를 선정하는 기준이 특정 요소에 국한되어 있어, 향후 낙찰자 결정기준의 합리화가 필요한 실정이다.

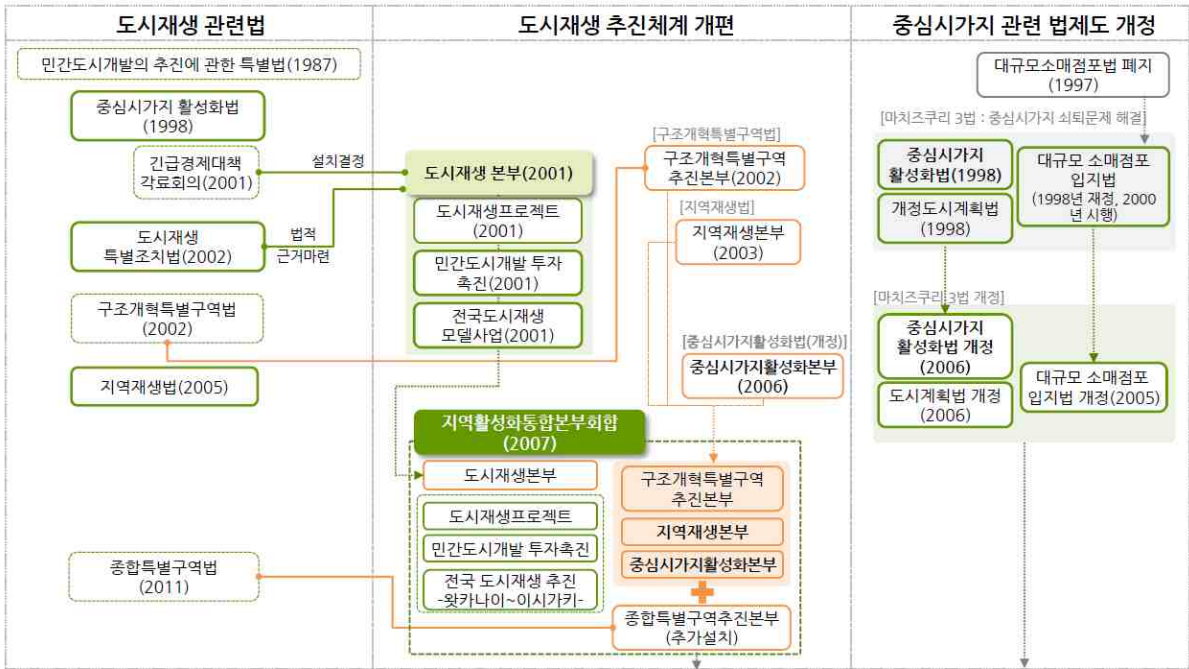
제4장 PPP 도시재생 해외사례

1. 일본 도시재생 정책 흐름
 2. 공적부동산 PPP형 재생 사례
 3. 지역완결형 PPP 사례 심층 분석
 4. 시사점
-

1. 일본 도시재생 정책 흐름

1) 보조금을 통한 도시재생 사업 추진

일본의 근대 도시계획은 1923년 관동대지진에 의한 도시파괴의 재건과 1950년대까지 전후복구가 시작점이다. 1970년대 다나카 내각은 도로망 확충에 의한 지방도시로의 공업단지 확산과 지역 균형개발을 중심으로 하는 “일본열도개조론”을 제시했다. 1980년대 나카소네 내각에서는 규제완화와 민관협력을 통한 경제 활력 창출을 골자로 하는 “어반 르네상스” 정책을 펼쳤다. 이후 1990년대 오부치 내각이 경제전략회의를 통해 도시재생위원회 설치를 결정했다. 2000년대 고이즈미 내각은 도시재생본부를 설치하며 본격적인 도시재생 사업을 시작했다. 후쿠다 내각은 2007년 도시재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화본부를 통합하여 ‘지역활성화통합본부회합’을 만들어 업무를 효율화 했다. 제도적으로는 1998년 중심시가지활성화법이 제정되며 본격적인 보조금을 통한 도시재생사업이 시작됐다. 2001년 도시재생본부를 설치하고 2002년 도시재생특별조치법, 2005년 지역재생법, 2014년 마을, 사람, 일자리 창생법을 잇달아 제정하면서 적극적인 보조금 중심의 도시재생 사업을 20년째 지속하고 있다. 현재 다양한 보조금이 사회자본정비종합교부금으로 통합되고 내각부의 ‘지방창생추진사무국’이 도시재생사업을 총괄하고 있다.



출처: 보성각(2015), 도시재생, 대한민국·도시학회 편저 P129 재경리

[그림 4-1] 일본 도시재생 정책의 흐름

출처: 구자훈(2016), 「중심시가지 도시재생의 도시규모 유형별 정책 및 전략」, 『도시재생형 도시재생사업 컨퍼런스(1차) 자료집』, p.5.

2) 보조금 의존형 도시재생의 한계

일본은 1998년 중심시가지활성화법 이후 도시재생사업, 지역재생사업, 지방창생사업 등 법령에 의한 국가 보조금 지원 중심의 재생사업을 지속적으로 지원해 왔다. 그러나 지역의 자생력을 고려하지 않고 보조금 의존형 재생사업을 추진한 결과 많은 사업이 다시 공실로 돌아가 재최퇴화되고 더욱 큰 재정적 타격을 입히는 실패사례가 발생하고 있다. 2016년 일본 내각부의 「마을, 사람, 일과 창생종합전략」에서는 일본 도시재생 정책의 한계를 1) 중앙정부 부처와 개별법들 간의 칸막이행정, 2)지역특성을 고려하지 않은 전국 일률적 재생 방법, 3) 효과검증을 수반하지 않는 보조금 뿌리기, 4) 지역에 침투하지 못하는 표면적 시책, 5) 단기적 성과를 추구하는 시책으로 정리했다¹⁾. 일본의 Area Innvation Alliance는 기존 보조금 위주의 PFI성 도시재생사업의 실패사례를 모아 다음 [표4-1]과 같이 정리했다.

1) 일본 내각부(2016), 「마을, 사람, 일과 창생종합전략」, p.8

[표 4-1] PFI 도시재생사업의 실패사례

No	묘비명	묘비지수	총사업비	총사업비 중 보조금	사업실패로 인한 추가소요 보조금
1	스카이 플라자 미사와	★★☆☆☆	약 85억엔	약 31억엔	시공적자금 0.95억엔
2	코코리	★★☆☆☆	약 107억엔	약 44.5억엔	시보조금 9억엔
3	아피아 사카세가와	★★★★☆	약 16억엔	약 6.5억엔	
4	아쿠아 기사라즈	★★★★☆	약 216억엔	약 50억엔	건물매입 6억엔
5	코무시티	★★★★★	약 315억엔	약 108억엔	컨버전(리노베이션) 30억엔 이상
6	아우가	★★★★☆	약 185억엔	약 85억엔	채권매입 8.5억엔 긴급융자 2억엔 증자 5.6억엔
7	아르네 쓰야마	★★★★★	약 270억엔	약 86억엔	시 공적자금 약 85억엔

출처: Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」, p. 4

① 스카이 플라자 미사와(아오모리현 미사와시)²⁾

□ 시설정비 경위

전후 설치된 미군기지의 영향으로 미군기지 중심의 도시가 형성되었다. 따라서 이와 관련된 미국인이 약 1만 명 정도 거주하고 있어 대략 전체 미사와시 시민의 20% 미군기지 관계자이다. 이러한 여건을 바탕으로 1980년대 후반 미사와시 상공회 청년부가 미국의 거리를 본따 만든 상점가로 개발하고자 아메리카촌 구상을 세운 것부터 시작되었다.

□ 실패 경위

2009년 11월 이러한 상황을 타파하기 위해 외관을 변경하여 산지직판장인 마치노에키(마을 스테이션), 챌린지숍 등 행정측면에서 마련할 수 있는 민간 테넌트를 650㎡를 유치하였다. 이후 2010년 프랜차이즈 선술집 우오타미가 출점하게 되어 당초 계획과 더욱 거리감이 생겨나게 되었다. 이에 대해 지역시의회는 아메리카촌과는 이미지가 동떨어진 것에 대해 비판하였다.

이렇듯 테넌트확보가 어렵게 되면서 자금조달이 힘들어지게 되어 공사의 미지불 금액이 9,500만 엔에 이르는 사실이 판명되어 은행도 용자를 거부해 다시 행정 등의 지원을 요청하게 되었다. 결국 2010년 미사와시가 공적자금 9500만 엔(6500만 엔 출자, 3000만 엔 10년간 무이자용자)과 법인과 개인으로부터 4500만 엔을 조달하여 운영회사

2) Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」를 토대로 재구성

MGI가 제3섹터화 되게 되었다. 이후 2011년에는 테넌트 부족으로 인한 경영난이라는 이미지를 탈피하기 위해 스카이플라자 미사와라는 이름으로 변경하고, 주차장을 확충하기 위해 건물 앞의 아메리카 광장을 주차장으로 정비하는 계획이 부상하는 등 이전과 다르지 않는 우왕좌왕한 모습을 보여주었다.

[표 4-2] 스카이 플라자 미사와 개요

명칭	스카이플라자 미사와
운영회사	스카이플라자미사와 주식회사
자본금	135,400,000엔
개업	2009년 11월
층수	1~3층 (상업용도층은 1,2층)
상업면적	4,200m ²
사업비	약 6.3억엔
주요 테넌트(입점)	마치노에키(마을스테이션)미사와 - 직판장 챌린지 숍 인터네셔널 보육원 프랜차이즈 주점 아메리카촌 숍 등
web	http://skyplazamisawa.jp/

출처: Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」, p.6.



[그림 4-2] 스카이 플라자 미사와 전경

출처: Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」, p.6

이렇듯 전체적으로 적자를 극복하려는 노력이 전혀 없고 그 해결 방안을 추가로 행정 보조금을 받는 형식으로 진행하였으며, 경영진 또한 적자에 대한 책임을 지지 않는 등 향후 지속가능성이 떨어지는 실패 사례라고 볼 수 있다.

□ 실패 원인

- 활성화의 의지가 없는 활성화계획

가장 중요한 실패원인은 지역활성화에 대한 의지가 전혀 없는 지역활성화 계획이었다는 것이다. 우선적으로 배분되는 각종 교부금, 보조금을 도입하여 실질적으로 도움이 되지 않았던 구획정리, 도로정비 등 정치적으로 이용했다는 점과 제대로 된 추진체계가 없이 상점이 활성화라는 간판을 이용하여 재개발을 실시했다.

- 경영마인드가 없는 운영회사의 제 3섹터

공사연기나 테넌트 유치 실패가 계속됨에도 불구하고 경영진은 책임을 지지 않았다. 개발사업의 테넌트를 미리 확보하지 않고 건물을 짓는 데만 집중하여 건물이 생겨나면 자동으로 입주할 것이라는 안일한 생각이 실패를 불러왔다.

- 유연한 계획변경이 어려움에 따른 비극

보조금이 재원인 탓에 공간설계변경에 한계가 있었던 점도 중요요인 중 하나였다. 과업 중간에 예산절감을 위해 설계를 변경할 때 용적률 등 전체적인 수정이 필요함에도 불구하고 보조금이라는 예산 특성상 유연한 설계변경이 어려웠던 점도 실패의 원인이라 할 수 있다.

② 코코리(야마나시현 고후시)³⁾

□ 개발 경위

재개발 토지에는 야마나시현 내 대형 슈퍼마켓 '파세오'가 있었으나 버블붕괴 이후 불황과 교외 쇼핑센터와의 경쟁에서 영향을 받아 매출이 저조해져 테넌트가 철거하는 일이 다수 발생하였다. 이를 타개하기 위한 중심시가지활성화 대책으로 2004년에 재개발 준비조합이 설립되어 2005년에는 상업시설 '파세오'와 현 운영 주차장의 일부 재개발구상이 부상하게 되었다.

3) Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 모비 시리즈」를 토대로 재구성

[표 4-3] 코코리 개요

명칭	코코리
사업주체	고후시 베니우메지구 시가지 재개발 조합
개업	2010년 10월
층수	전체: B1층-20층 (상업) B1-2층 (주차장) 3-6층 (전문학교) 7-8층 (주택) 9-20층
상업면적	4,300m ²
사업비	약 107억엔(보조금 약 44.5억엔) ※출처: 요미우리신문 야마나시판 2010년 10월 23일판 기사
주요 테넌트(입점)	백엔슈 약세서리 숍 여성복 잡화점 어뮤즈먼트 시설(오락실 등) 애니메이션, 취미 굿즈 숍 헌혈 룸 등
web	http://kokori.jp/

출처: Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」, p.13.

2007년 2월에는 ‘파세오’ 건물을 해체하여 재개발 빌딩을 건설하는 총 사업비 98.7억 엔의 계획이 공식적으로 발표되었다. 빌딩 고층부는 맨션으로 분양하고 저층부는 상업 시설인 주상복합을 계획되었으며, 이와 더불어 주차장과 전문대학교가 들어간 복합시설개발로 계획되었다.



[그림 4-3] 코코리 전경

출처: Rakuten Blog(2010), [https://plaza.rakuten.co.jp/tmptommy/diary/20101020/\(2017.10.18 검색\)](https://plaza.rakuten.co.jp/tmptommy/diary/20101020/(2017.10.18 검색));
All Right(2014), [http://ourai.tv/modules/rssc/single_feed.php?fid=70901\(2017.10.18 검색\)](http://ourai.tv/modules/rssc/single_feed.php?fid=70901(2017.10.18 검색))

□ 실패 경위

- 지역의 대지주와 중심시가지활성화 추진을 의도하는 시가 일치한 재개발계획

재개발 조합의 대지주로서 조합 이사장을 맡은 사람이 계획에 깊이 관여하는 등 본인의 이권이 관련된 사업을 추진할 수 있도록 하였다. 하지만 기본적으로 개발계획만을 내세워서 해결이 어려웠던 고후시의 문제들이 이후 발생하게 되면서 현실과 동떨어진 계획이 되어버리고 말았다.

- 현실감이 떨어지는 경영. 수정하지 않는 계획

도시가 쇠퇴하게 되는 지금의 상황에서는 지속가능한 시설운영에 대한 배려가 전혀 없고, 특히 상업시설과 같은 시설의 성공을 위해 단순히 주거시설 계획만을 내세우는 등 검증을 철저히 하지 않고 외부 컨설팅에 의존하여 추진하였다는 점이 큰 문제가 되었다. 관련 문제가 판명된 다음에도 계획을 멈추거나 수정하지 않은 채 진행시켰다는 점이 더욱 큰 실패의 원인이라 할 수 있다.

또한 경제대책 등으로 지원된 보조금을 증액해 투자하기 위해 아무런 대책 없이 해당 보조금에 맞춰 사업비를 늘렸으며, 약 10억 엔 증가하는 분 중의 6억 엔은 맨션 판매에서 손해 본 금액을 메우고 남은 4억 엔은 계획 없이 단순히 실내 인테리어 등에 쓰였다고 한다.

□ 실패 원인

- 현실과 동떨어진 임대료 산정

당초 계획했던 임대료는 1층이 평당 1.5만 엔, 2층 1만 엔, 지하 8천 엔으로 고후시의 임대료 추이를 봐도 비싼 편이었다. 개발하기 전에 테넌트를 모집했었다면 임대료 설정을 개발비에서 역산해 보는 등의 노력이 있었을 것이나 개발하는 것에만 초점을 두고 운영하는 측면에 대해서는 전혀 생각하지 않은 탓에 임대료 설정에 실패했다고 볼 수 있다.

- 도심거주정책의 일환으로 보조금 활용 재개발 사업의 무의미함

중심시가지활성화 측면에서 사람들이 살면 지역이 활성화 된다는 논거를 기반으로 각종 보조금사업을 추진하고 있으나, 그 사업성과에 관한 논문을 보면 보조금 정책을 전개해도 사람들은 교외 등으로 유출하게 된다는 결론이다. 코코리의 경우도 단순한 맨션개발이었으면 차라리 나았을 것이라 판단이 든다. 활성화라는 문맥을 얹어 상업을 추진한 것이 오히려 문제가 되었다.

- 주간인구를 늘리는 것에 기여하지 않는 시설은 중심시가지활성화에 무의미

저층은 상업시설보다는 주간인구를 늘릴 수 있는 시설로 만드는 것이 좋았을 것이다. 교외지역보다 중심지에 기능집중을 도모하기 위해 교외시설을 폐지하여 중심지에 시설을 집중하는 것도 가능했을 것이다. 이러한 시설로 주간인구를 늘리는 것을 시도하면서 상업시설을 늘려나가는 것이 정설이라 할 수 있다.

③ 아피아 사카세가와(효고현 다카라즈카시)⁴⁾

[표4-4] 아피아 사카세가와 개요

명칭	아피아 사카세가와
사업주체	사카세가와 도시개발 주식회사 / 다카라즈카 마을만들기 주식회사
개업	1987년 3월
층수	아피아1 전체: B2층-13층 (상업) B1-4층 (홀) 5층 (주택) 6-13층 아피아2 전체: B2층-8층 (상업) B1-2층 (사무실) 3층 (주택) 4-8층
연면적	아피아1 : 약 36,493m ² 아피아2 : 약 16,613m ²
사업비	아피아1 : 약 236억엔 아피아2 : 약 72억엔
주요 테넌트(입점)	세이유LIVIN
web	http://www.apia1-2.com/

출처: Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」, p.22.

□ 개발 경위

아피아 1·2에 관해서는, 1981년 9월에 사카세가와 시가지 재개발 촉진 조합을 모체로 하는 사카세가와역 앞 지구 시가지 재개발 조합이 설립의 인가를 받아, 재개발 사업이 본격적으로 시작되었다. 그리고 1985년 12월에는, 개발 시설의 관리 회사로서 사카세가와 도시 개발 주식회사가 설립되었다. 1987년 3월에 개업되었으며, 그 후 1993년에는 다카라즈카역에 ‘소리오(ソリオ)’라는 상업 시설이 개업하였고 그 밖에 주변 교외 점

4) Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」를 토대로 재구성

포에도 규제 완화 등의 흐름도 있고, 대형 점포가 잇달아 출점하여 단숨에 경쟁 열위에 놓여 간다. 그런 가운데, 활성화위원회 등을 조직하여 비용 절감 및 리뉴얼을 거듭했지만 경영은 개선하지 않은 채 진행된다.

□ 실패 경위

오픈 후 20년을 경과하여 임대차 계약 기간이 종료되는 2007년 3월, 퇴점(退店) 세입자가 발생할 것으로 예상하고 있었지만, 근본적 해결을 도모하지 않고 무의미한 활성화위원회의 대처만으로 시간만 경과하였다. 그러던 중, 2007년 3월이 채 되지 않아 핵 세입자인 '세이유 LIVIN'이 2006년 6월 30일로 영업이 종료되어 아피아는 대규모 공실이 발생한 빌딩이 되어버렸다.

물론 이로 인해 2006년 4월에 급히 대책 협의회가 설치되어 아피아 리뉴얼 협의가 시작된다. 그 곳에는 다카라즈카시도 옵서버로 참여하였고, 리뉴얼 사업을 위한 자금 조달 방법이 모색되었다. 그 가운데 '전략적 중심시가지 중소 상업 등 활성화 지원 사업비 보조금(이하 전략중소보조금)'이 조건이 좋다고 판단되었기 때문에 이 보조금을 획득하고자 하였다. 이 보조금의 신청 주체로 2007년 5월에 탄생한 것이 '다카라즈카 마을만들기 주식회사'이다.

□ 실패 원인

원래 받고자 했던 전략중소보조금의 교부 조건이 엄격했기에 일의 진행 속도가 더뎠다. 따라서 다른 자금 조달 방법을 모색하기 위해 일본 정책 투자 은행과 협의를 시작하지만, 조건이 갖춰있지 않아 투자 유치에 실패했다.

④ 아쿠아 기사라즈(자바현 기사라즈시)⁵⁾

□ 개발 경위

이 지역은 연구 개발 거점 정비 민간 연구 기관의 유치 활동이 이루어지고 있었다. 또한 당시의 국가 정책으로 수도권의 대도시 문제 완화를 목적으로 '기사라즈 업무 핵 도시 구상'이 계획된다. 기사라즈시에도 계획에서 업무 핵 도시로 자리 매김하기 위해 그 일환으로 도쿄만 횡단도로건설이 계획에 포함되었다. 당시의 사업 계획은 기사라즈시의

5) Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 모비 시리즈」를 토대로 재구성

대안으로서 해당 가와사키시와 요코하마, 도쿄 등의 케힌 지구와 교통의 편리성이 높기 때문에 인적 교류와 물류의 경제적 효과가 향상할 것이라고 예측하는 주택구입이나 기업진출증가를 기대하고 있었다. 이와 같이 일본 경제가 성장했던 시대의 배경으로 1983년에 「기사라즈역 서쪽 출구 지구 제1종 시가지 재개발 사업」의 일환으로 역세권 재개발에 착수하여 1988년에 사업비 총액 216억 엔을 들여 상업 시설 빌딩 '아인스'가 완성되었고 핵심 테넌트로 "소고"가 오픈했다.

[표4-5] 아쿠아 기사라즈 개요

명칭	아쿠아 기사라즈
사업주체	기사라즈와 도시 개발(주) (기사라즈시, 지역지권자, 지역 경제계 출자)
개업	1988년 3월
층수	A관 : B2층-9층 B관 : B1층-3층
연면적	42,679m ²
사업비	216억엔(시는 약 40억엔 부담)
주요 테넌트(입점)	소고 마루에이
web	

출처: Area Innovation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」, p.30.

□ 실패 경위

주요 테넌트였던 소고의 경영 부진이 큰 영향을 미쳤다. 이로 인해 단계적인 임대료 인하 및 관리 비용 절감, 임대 면적 감소 등이 있었으나 이런 노력에도 개점 12년 후인 2000년 소고는 개인 파산 신청과 함께 철수 선언보다 먼저 폐점을 하게 된다. 소고의 철수와 함께 건물 관리를 하고 있던 제3섹터의 기사라즈 도시 개발(주)도 2001년에 부채 총액 74.7억 엔을 안고 파산을 해 버린다. 이렇게 기사라즈시의 출자분 6,500만 엔을 포함한 자본금의 1.4억 엔을 손해 보게 된다. 그런 가운데 2003년 기사라즈시는 6억 원의 세금을 투입해 아인스 빌딩을 매입하고 기사라즈 관광 물산(1989년 10월 18일 자본금 1000만 엔으로 설립 등기된 회사로 출자 비율은 상공 회의소가 32.5%, 기사라즈시가 20.0%, 지역 경제계 47.5%, 제3섹터)에 마스터리스 계약을 체결했다. 이후 일본 종합 기획(주)과 계약해 관리 운영을 위탁하였는데, 이 회사는 약 5억 엔을 들여 건물 리노베

이전을 실시하고 2004년에 '아쿠아 기사라즈'라는 이름으로 리뉴얼 오픈하였다. 주요 테넌트로 슈퍼마켓인 '마루에이'가 있었으며, 100엔 숍과 기타 레저 시설 등이 입주해 있었다. 하지만 이후에도 상황은 좋지 않았고, 2009년 4월 '마루에이'는 폐점하고, 빌딩 관리 운영 회사인 일본 종합 기획(주)도 같은 해 5월 도산해 버렸다. 이후 기사라즈시는 토지와 건물을 매각을 시도하였고 (유한회사) 곤고산이 계약을 체결하였으나 2번째 리뉴얼 오픈은 성사되지 않았다.

□ 실패 원인

기대와 달리 도쿄의 베드타운으로서의 주택 수요가 거의 생기지 않았고, 오히려 강 건너가와사키시로의 빨대 효과의 영향을 받고 말았다.

또한 소고 출점 시기에 연간 7,000만 엔의 재산세 수입을 기대하였으나 소고가 폐업하기 전까지 12년 동안 10억 엔도 못 미쳤다. 이러한 세수로는 충당 할 수 없는 보조금을 투입했기에 기사라즈와 도시 개발(주)는 거액의 빚을 안고 파산하였다.

그리고 주요 테넌트였던 '소고'의 경영난과 일본 종합기획(주)의 경영난을 방치했다는 점도 주요 원인 중 하나이다. 시간적 유예가 있을 때에 대응하지 않고 위기에 닥쳐서 대응했기에 졸속 대응이 이어졌다.

3) 일본 PPP/PFI 사업 지원 정책 확대

① 공적부동산 활용 확대

공적부동산(PRE, Public Real Estate)은 지방자치단체가 소유한 부동산을 말한다. 일본 전체 부동산 24,00조엔 중 기업 부동산은 약 470조엔을 구성하고 있으며, 공적부동산은 570조엔(전체의 24%)을 차지하고 있다. (공적부동산(PRE)의 활용 사례집, p.1) 이 중 지방자치단체 소유 부동산은 약 420조엔이다. PRE전략은 공공, 공익적 목적을 가지고 경제 활성화 및 재정건전화를 염두에 둔 채 적절하게 효율적인 관리, 운영을 추진하는 것을 말한다. PRE전략 실천 방안으로는 유휴 공적부동산에 공공시설과 민간시설을 합축해 일체적으로 정비하는 방안이 있다.

② 민관협력사업 (PPP/PFI) 추진 액션플랜 수립

일본 내각부는 2013년 PFI법 개정을 통해 ㉞ 민간자금 등 활용사업 추진기구(관민연동 펀드)를 설립했다. 이후 2013년 6월 노후 인프라 유지보전과 유휴 공적부동산(공유재산 중 부동산) 활용을 장려하기 위해“PPP/PFI 근본개혁을 위한 액션플랜”을 공표한다. 이 방침에는 2022년까지 공적부동산의 유효활용 등 민간제안을 활용한 PPP사업의 사업 규모를 2조엔까지 끌어올리는 것을 목표 중 하나로 설정했다. 2014년 12월 “마을, 사람, 일자리 창생 종합전략”에 “PPP/PFI의 추진”이 포함된다. 2015년 5월에서 6월에 거쳐 개최된 제5,6,8,9회 경제재정자문회의에서 PPP/PFI의 추진이 상정됐다. 특히 인구 20만인 이상의 지방자치단체(광역 자치단체 포함)에서는 공공비용 억제와 관련있는 경우 PPP/PFI를 원칙으로 사용하도록 제안했다. 이후 PPP/PFI 추진 액션플랜 2016년 개정 판에서는 공적부동산이활용사업의 규모를 4조엔으로 확대했다. 또한 인구 20만 이상의 지자체에는 지자체 당 2건 정도의 공적부동산 활용 PPP사업을 추진할 수 있도록 권고했다. 2017년 6월 개정된 PPP/PFI 추진 액션플랜에서는 공적부동산을 통한 관민연계의 추진을 새로운 시책방안으로 추가하고, 공원과 문체시설을 유형으로 추가했다. 또한 인구 20인 이상의 지방자치단체가 PPP사업을 시행할 시 최대한 신속하게 정책완료를 할 수 있도록 지원하는 방안을 구체적으로 제시했다.

③ 민간도시개발추진기구의 일본의 민관협력형 도시재생 지원

민간도시개발추진기구(MINTO)는 민간도시개발의 추진에 관한 특별조치법에 근거하여 지정된 일반재단법인으로서, 우수한 민간도시개발 사업에 대해서 국가로부터의 무이자 자금을 활용한 저이용자 및 기금을 활용한 출자 등의 금융지원을 실시하고 있다. 일본의 경우 2000년대부터 PPP를 통한 자립형 도시재생 사업을 국가정책으로 선정하여 활발히 추진 중이며, MINTO기구의 대표적 업무인 마을재생출자업무 36개 중 12개가 PPP프로젝트이며, 최근 5년 이내의 프로젝트 중 절반 이상이 PPP방식을 활용했다.

[표 4-6] 마을재생출자를 활용한 공민연계사업의 사

구분 명칭 및 사진	사업 및 건물 개요	시설의 특징
① “ONOMICHI U2”현영상야2호재생사업 	-소재지:히로시마현 오노미치시 -출자연월:2014년3월 -출자액:63백만엔 -부지면적:5,427㎡ -연면적:2,693㎡ -용도:호텔 · 음식 · 판매 -규모구조:RC조 · S조 2층	-현이 소유하는 70년 항만 창고를 공모사업에 당선한 민간사업자가 호텔 등에 리뉴얼 -[시마나미 카이도]를 여행하는 자전거 여행자를 위한 관광 거점. 일본 최초의 [자전거 운전자용 복합시설]이라고 화제임

② 센다이 바다의 숲 수족관 	-소재지:미야기현 센다이시 -출자연월:2013년10월 -출자액:850백만엔 -부지면적:13,500㎡ -연면적:9,800㎡ -용도:수족관 -규모구조:S조 지상2층	-해일 피해도 입은 센다이항 배후지에 부흥의 상징이 된 수족관의 정비 -도시계획공원 내에 시의 설치허가를 받아 실시 -해일 피난 빌딩으로서도 기능
③ 히미시 “히미 반야 온천” 	소재지:후쿠야마현 히미시 출자연월:2012년9월 출자액:150백만엔 부지면적:10,632㎡ 연면적:3,835㎡ 용도:판매 · 음식 · 온욕시설 규모구조:목조 단층	-시유지를 활용한 [길의 역] -다테산 봉우리를 바라보는 도야마 만에 면하고, 원산지 식 재료를 사용한 음식이나 물건 판매점포와 온천시설을 병설 -연간 방문자 수는 116만명(2013년도)으로 성황
④ 쿠마모토 성 사쿠라노바바 “쇼사이엔” 	-소재지:쿠마모토현 쿠마모토시 -출자연월:2010년8월 -출자액:20백만엔 -부지면적:5,474㎡ -연면적:2,335㎡ -용도:판매 · 음식 -규모구조:목조 기와 단층	-쿠마모토 성 부지내, 입구인[벚꽃의 바바지구]에 음식판 매시설을 정비하는 사업 -시의 도시계획공원내에서 설치허가를 받아 실시 -역사문화체험시설(PFI사업)과 동시 정비 -큐슈 신칸센의 개업효과도 있는 관광객 증가에 기여
⑤ 우오즈 상공 회의소 빌딩 	소재지:후쿠야마현 우오즈시 -출자연월:2010년2월 -출자액:150백만엔 -부지면적:1,464㎡ -연면적:988㎡ -용도:점포 · 사무소 -규모구조:RC조 지상5층 탑옥1층	-우오즈 역앞의 시유지에 세워진 임대빌딩 -상공회의소 · 지방은행 · IT기업 외에, 최신의 설비를 활용하고 CATV사의 스튜디오가 입주 -역의 상징적 시설이 되고 있음
⑥ 미야자키역 서쪽거점 시설 정비 사업(KITEN) 	-소재지:미야자키현 미야자키시 -출자연월:2011년8월 -출자액:1,200백만엔 -부지면적:11,442㎡ -연면적:29,802㎡ -용도:호텔 · 점포 · 주차장 -규모구조:S조 지상14층	-미야자키시 중심지가지활성화기본계획의 주요사업 -JR미야자키 역 서쪽의 현 소유 토지 · 시유지에 공공공익 시설 · 상업시설 · 오피스 · 호텔 등 복합시설을 정비 -상공회의소를 중심으로 하는 현지기업의 출자와 함께 민 토기구의 출자제도를 활용
⑦ 오가르 프라자 	-소재지:이와테현 시와쵸 -출자연월:2012년6월 -출자액:60백만엔 -부지면적:5,640㎡ -연면적:5,826㎡ -용도:도서관 · 점포 · 진료소 -규모구조:목조2층 (일부RC조)	-세이간 역 [시와 중앙]의 역전 토지구획정리사업 보류지 를 마을이 취득하고 민간의 아이디어와 자금을 도입하는 시설 정비 -공익시설(도서관 · 육아센터)와 민간시설(산직직송 · 클 리닉 · 음식점 등)의 합축 -공익시설의 인파가 상업에도 파급되는 PPP의 좋은 사례 로 주목받고 있음

⑧ 고베 저 침습 암 의료 센터	 -소재지:효고현 고베시 -출자연월:2011년12월 -출자액:1,200백만엔 -부지면적:8,546㎡ -연면적:9,891㎡ -용도:병원(80병상) -규모구조:RC조 5층	-고베시 포토 아일랜드 지구[의료산업도시구상]의 핵심인 프로젝트 -일본 최초의 [방사선 의학 치료와 화학요법의 병용에 특화된 저 침습 암 치료 센터]
⑨ 카치도키 GROWTH TOWN	 -소재지:도쿄도 츄오구 -출자연월:2011년1월 -출자액:2,500백만엔 -부지면적:5,034㎡ -연면적:54,461㎡ -용도:임대주택 · 인정 어린이집 등 -규모구조:RC조 지상45층 지하2층	-도영주택부지에서 임대주택 · 육아지원시설 · 클리닉을 포함한 생활관련시설 등 정비 -토지 소유자는 도쿄도에서 정기차지방식에 의한 도쿄건물 등이 출자하는 SPC가 건물소유자가 되는 개발 · 임대 운영을 실시하는 사업

출처: MINTO기구 내부자료(2015) 참고 재작성

2. 공적부동산 PPP형 재생 사례

1) 공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례

① 도쿄도 도시재생 스텝 업 프로젝트(타케시바지구)

□ 사업개요

도쿄도는 노후화한 도 소유시설이 집적해 있는 미나토구의 타케시바지역에 기존시설을 도가 제거하고 빈터로 만들어 사업자가 그 토지를 장기 임대하여(70년간) 민관복합시설 및 민간시설을 정비하도록 하였다.

[표 4-7] 도쿄도 도시재생 스텝 업 프로젝트(타케시바지구) 사업 개요

공공주체	도쿄도
민간주체	Team 타케시바의 거목(토쿄 부동산 주식회사를 대표로 하는 3사)
시설 개요	공공시설 신산업무역센터(계량검정소 적지, 산업무역센터 적지에 정비된 업무동의 일부)
	민간시설 업무동(계량검정소 적지, 산업무역센터 적지) : 업무·상업·컨텐츠 관련 시설 등 주택동(공문서관 적지) : 집합임대주택, 상업시설, 보육원, 서비스 아파트 등
사업 수법	공공시설 민간정비 후 도가 매입 ※유지관리·운영은 미정
	민간시설 정기 차지권에 의한 대여

출처: 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례집」, p.64 및 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「PPP/PFI 사업·추진방책 사례집」, p.40 재구성

□ 민관연계 체계

도쿄도는 세 군데의 활용 도 소유지를 정기 차지권을 설정하여 민간사업자에게 순차적으로 빌려줄 수 있다. 민간사업자는 그 곳에 새로운 산업무역센터와 민간복합시설의 복합 건설 건물 등을 정비(설계, 건설)한다.

복합 건설 건물의 일부로서 정비된 신산업무역센터는 도와 민간사업자가 협의를 하면서 설계 및 매입액에 대해서 합의한다. 그 후, 도와 민간사업자는 신산업무역센터에 관한 건물(구문소유권) 양도계약을 체결하고, 민간사업자는 시설을 정비하여 도가 매입한다. 민간복합시설은 민간사업자가 정비 후, 운영·유지 관리를 시행한다.

또한 민간사업자는 타케시바지구의 새로운 마을 만들기의 기운을 조성하기 위해 지역 매니지먼트 조직을 설립·운영하고, 도, 미나토구, 지권자, 사업자 등과 연계하면서 사업 기간을 동안 지역 매니지먼트 업무를 시행한다.

□ 사업자 선정

도쿄도는 공모형 제안방식으로 사업자를 선정하였고, 사업자 평가 기준은 가산방식으로 실시하였다.

[표 4-8] 도쿄도 도시재생 스텝 업 프로젝트(타케시바지구) 사업자 가점 평가 항목

대항목	소항목	평가항목	평가점
사업계획 심사	마을 만들기 계획· 기술적인 평가	도 소유지 개발의 컨셉트 평가	65
		시설전체에 관한 계획 평가	
		신산업무역센터 평가	
		민간 복합 시설 및 신산업무역 센터 평가	
		지역 매니지먼트 사업 평가	
	사업 운영·경영적인 평가	시설 운영 및 유지관리계획 평가	15
		사업 수지계획 등 재무적인 평가	
대여료 심사			10
종합적인 평가			10
합계			100

출처: 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례집」, p.69

② 히가시무라야마시 본정지구 프로젝트

□ 사업개요

도쿄도의 히가시무라야마시 본정지구 프로젝트는 도쿄도가 남측존에 도영주택을 집약해서 재건축을 실시한 도영 히가시무라야마 본정 단지의 북측존(면적 약 10,000㎡)을 활용하여, 도로, 공원, 주택이나 생활편리시설(슈퍼 등), 고령자 복지시설, 보육원 등을 정비하고, 마을 만들기를 시행하는 사업이다.

[표 4-9] 도쿄도 히가시무라야마시 본정지구 프로젝트 사업 개요

공공주체	도쿄도
민간주체	(주)동경공무소 ※마을 만들기 그룹: 동일본 하우스 주식회사를 대표로 하는 4회사 ※실증실검 그룹: ① 주식회사 타쿠미기켄을 대표로 하는 5회사 ② 아이바 건설 주식회사를 대표로 하는 4회사 ③ 주식회사 다이와 공무소를 대표로 하는 4회사 ④ 주식회사 아큐라 홀
시설 개요	공공시설 도시기반시설(간선도로, 도시공원 등), 지구시설(구획도로, 소공원·녹지 등)
	민간시설 단독주택(280호), 집합주택(51호) 상업시설[생활편의시설(슈퍼 등)], 고령자 복지시설, 인가보육원 등
사업실시 단계	비용개시 완료
사업수법	공공시설 민간정비 + 무상양도
	민간시설 일반 정기 차지권 방식
공공환원	토지 등의 대가(임대료) [약 105억 엔(약 70년간 총액) (약 1.5억 엔/년)]

출처: 국토교통성 종합정책국(2016), 민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집, p.281 및
국토교통성 종합정책국(2014), 공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례집, pp.84, 89 재구성.

□ 민간수익의 환원

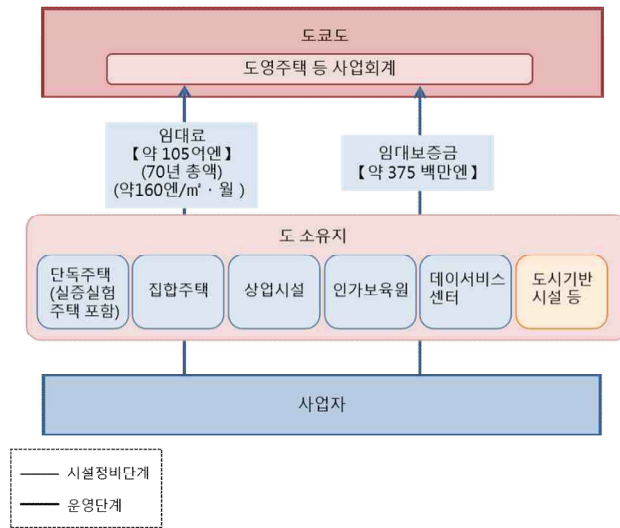
도쿄도는 사업자에게서 정기 차지권의 임대료를 징수하며, 도영주택 등 사업회계에 귀속된다. 귀속된 자금은 도영주택의 건설(재건축) 등에 이용된다.

□ 리스크 분담

- 사업지수가 악화된 경우

사업자의 재무상황에 대해서는 도쿄도는 관여하지 않는다. 사업을 장기간에 걸쳐 안정적으로 계속하는 것을 목적으로 하여, 사업자의 수익이 악화된 경우에는 구성원 혹은 제3자에게 사무를 인계하는 것을 인정하는 것으로 어느 정도 리스크 회피를 아는 것이 상정되어 있다.

- 계약상 지위의 양도 등



[그림 4-4] 히가시무라야마시 사업 계획도

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.285

도쿄도 및 사업회사 및 사업회사구성원은 기본협정에 열도의 규정이 있는 것 외에, 다른 모든 기관의 사전 승낙이 없는 한, 기본협정상의 지위 및 권리의무를 제 3자에게 양도하거나 그 외 처분을 할 수 없다고 되어있다.

도쿄도의 사전에 서면에 의한 승낙이 있는 경우를 제외하고, 기본적으로는 정기 차지권의 양도·전대는 인정되지 않는다. 또한 양도나 전대는 사업자의 적절한 사업수행이 위태로운 경우 등이 상정된다.

사업용지의 임대차는 사업자와 도쿄도에서 일괄하여 기간에 걸쳐 시행하는 것이며, 사업용지를 분리한 계약은 불가하도록 되어 있다. 또한 사업 종료 시에는 공터를 반환하도록 한다.

• 임대료

사업용지는 사업회사가 일괄하여 정기 차지하고, 스스로 사업을 실시한다. 단, 임대료에 대해서는 정기 차지권 설정 계약 체결 후 3년 마다 물가 변동률, 예상되는 공조공과를 바탕으로 개정하는 것이 가능하다. 또한, 토지가격의 변동 등이나 인근 토지의 지대·임대료를 고려하여, 임대료가 적당하지 않은 경우에는 도쿄도가 임대료를 개정할 수 있도록 하고 있다.

□ 사업자 선정

사업자 선정은 마을 만들기 부분의 사업예정자와 실증실험부분의 사업예정자를 별도로 공모 제안에 의해 선정한다. 각각의 사업예정자는 공동으로 사업 회사를 설립한다.

마을 만들기 부분의 심사는 자격요건, 임대료 기준, 주택 기본적 조건을 충족한 민간 사업자를 적격판정한 후에, 100점 만점 배점에 의해 평가를 시행한다.

[표 4-10] 하가시무라야마시 마을만들기 부문 사업자 평가 항목

평가항목	심사내용	배점
마을 만들기 계획에 관한 사항 (마을 만들기 계획에 관한 하드 및 소프트 면의 계획 내용 등을 평가한다.)	본계획의 기본적 개념에 관한 평가	50
	전체계획에 관한 평가	
	주택지역계획 및 주택의 제안에 관한 평가	
	모델 주택의 가격과 질에 관한 평가	
	생활편리시설 및 복지시설 등의 제안에 관한 평가	
	시민의 광장 존의 제안에 관한 평가	
	설계, 건설, 주택 판매의 공정성에 관한 평가	
사업 운영·경영적인 사항에 관 한 평가 (마을 만들기 계획에 관하여, 70여년의 장기에 걸쳐 사업운 영계획의 내용을 평가한다.)	시설 전체의 운영·관리계획에 관한 평가	40
	주택 판매계획에 관한 평가	
	모델 주택의 유지관리 등에 관한 평가	
	정기 차지권, 마을 거리 등의 관리에 관한 평가	
	시설 제거 및 공터반환계획에 관한 평가	
	사업수지계획 및 사업안정화 방책에 관한 평가	
	도쿄도로의 임대료 및 주택취득자가 지불하는 비용(초기· 운영을 포함하여) 등을 종합적으로 평가	
종합적인 평가	상기의 마을 만들기 계획, 사업·운영계획에 관한 평가로 들 수 있는 항목만으로는 평가가 충분히 되지 않는 내용, 사업 전체에서의 종합적인 평가를 대상으로 한다.	10
합계		100

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.293

실검실증부분의 심사는 자격요건, 가격·주택성능표시·방법대책, 기본적 사항을 충족한 민간사업자를 적격판정한 후에, 100점 만점 배점으로 평가를 시행한다.

□ 모니터링 방법과 실시상황

사업년도별로 회계보고 기회가 만들어져 있다. 사업수지 외에 운영상황 보고를 받고 있다. 민간수익시설에 대한 모니터링은 하고 있지 않다.

[표 4-11] 히가시무라야마시 실증실험 부문 사업자 평가 항목

평가항목	심사내용		배점
실현하려고 하는 주택 내용 평가	주택 가격	더 낮은 가격, 더 높은 품질의 주택을	40
	주택 사양·설비, 성능, 디자인	목표로 하는 본 실증실험의 취지에 입각하여, 특히 20년간에 걸친 주택의	
	배치 계획의 보편성, 가능성	질적 매력, 가치를 유지할 수 있는 것에 유의하면서 주택의 가격 및 질에 대해서 종합적으로 평가한다.	
사용하는 생산시스템의 제안내용 평가	제안된 가격 및 질을 실현하는데 있어, 생산 시스템의 합리성, 실효성		40
	중소주택 생산자 등의 사용 용이함 등 생산시스템의 범용성		
	장기에 걸친 주택의 질적 매력, 가치를 유지하기 위한 인도 이후의 애프터 서비스 면에서의 조치		
종합 평가	전체적인 정합성		20
	뛰어난 창의적인 아이디어		
	마을 만들기의 유도목표에 대한 적합성, 공헌도		
합계			100

출처: 국토교통성 종합정책국(2016), 민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집, p.294.

③ (가칭)시노자키역 서부지구 역 앞 구획 공익복합시설정비 프로젝트(에도가와구)

□ 사업개요

도쿄도 에도가와구에서는 시노자키역의 2 군데 구획에서 공유지에 정기 차지권을 도입한 민관복합시설의 개발과 공유지를 매각한 민간시설 개발 사업을 일체적으로 실시했다.

[표 4-12] 도쿄도 에도가와구 시노자키역 서부지구 역 앞 구획 공익복합시설정비 프로젝트 사업 개요

공공주체	도쿄도 에도가와구
민간주체	에도가와구·시노자키역서쪽출구 공익복합시설 주식회사(SPC) ※스타트 코퍼레이션을 대표로 하는 7회사
시설 개요	공공시설 지하주차장, 도서관, 전시 갤러리 등(연상면적 약 6,000㎡)
	민간시설 임대주택, 상업시설, 분양주택, 주차장, 의료시설 등(연상면적 약 16,000㎡)
사업실시 단계	비용개시 완료
사업수법	공공시설 토지구획정리사업(유지정리·운영은 지정관리자제도를 도입)
	민간시설 정기 차지권 방식

출처: 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례집」, p.98 및
국토교통성 종합정책국(2014.07), 「PPP/PFI 사업·추진방책 사례집」, p.48 재구성

□ 민관연계 체계

구획정리사업의 일부인 시노자키역앞의 2구획(20번가, 21번가)에서, 도쿄도 에도가와구의 공유지 및 민간이 소유하는 토지를 집양하여, 공익적시설정비를 실시하였다. 20년의 정기적지권을 설정하여, 시설정비를 민간이 담당한 PPP사업이다. 공공시설로서는 역 서쪽 출구·역 광장 신설, 지하주류장, 도서관 등을 도입하여 정비 후 에도가와구가 매입하였다. 민간시설로서 상업시설, 집합주택(임대·분양) 등을 도입하였다. 공공시설의 유지관리·운영은 지정관리자제도를 도입하였다. 지하주차장은 SPC가 다른 공공시설은 별도의 민간 사업자(공공사업체 시노자키SA퍼블릭 서비스)가 지정관리업무를 시행하고 있다.

□ 리스크 분담

선정사업자의 기획·설계내용은 에도가와구의 승낙 없이 변경할 수 없다. 임대료는 3년마다 개정할 수 있는 것으로 한다. 도쿄도로부터 공표된 연평균 도쿄도구부의 소비자 물가 지수를 참고하여 협의 결정한다.

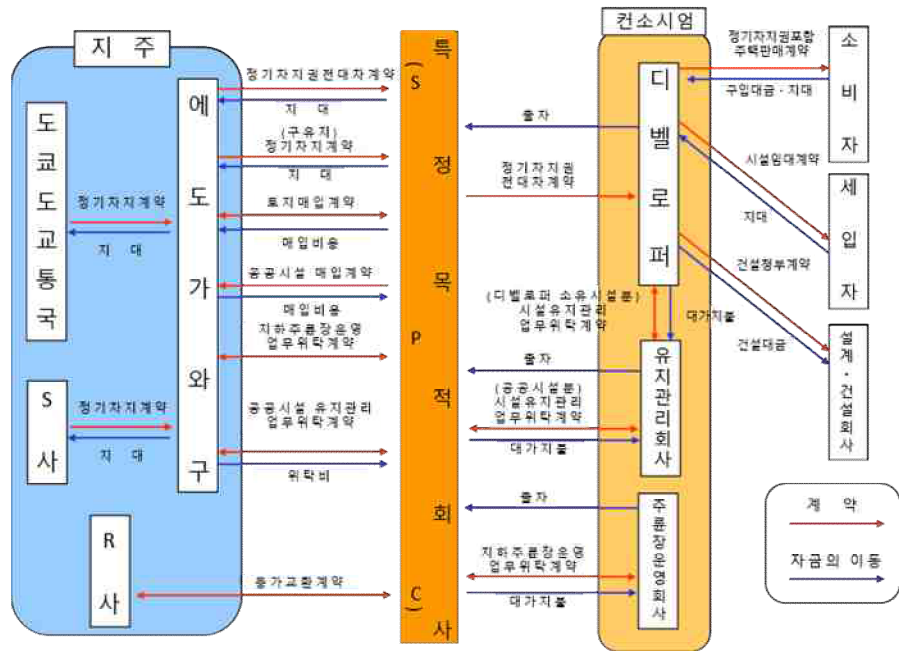
□ 사업자 선정

공모형 제안 방식으로 사업자를 선정하였다. 사업자 평가기준은 다음과 같다.

[표 4-13] 도쿄도 에도가와구 사업자 평가 항목

평가항목	심사내용	배점
사업전체에 관한 제안	시설 전체의 정비에 관한 평가	30
	사이버 안전화 대책 및 운영·유지관리에 관한 평가	30
공공시설에 관한 제안	공공시설정비에 관한 평가	20
	공공시설운영·유지관리에 관한 평가	10
금액에 관한 제안	토지소유자에 관한 평가(임대료율, 임차료율 등)	10
합계		100

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 민관연계 사업 사례집」, p.103



[그림 4-5] 도쿄도 에도가와구 시노자키역 서부지구 역 앞 구획 공익복합시설정비 프로젝트 체계
출처: 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례집」, p.100

2) 민간수익 시설 병설 및 활용에 관한 관민연계 사례

① 후지에다역 주변 활력 재생 거점 시설 정비 사업

□ 사업개요

시즈오카현 후지에다시는 중심시가지 활성화의 일환으로서 후지에다역 남쪽출입구의 시유지 시립병원 적지를 활용하여, 상업시설과 시립도서관을 복합적으로 정비하는 「후지에다역 주변 활력 재생 거점 시설 정비사업」을 실시하였다. 민간사업자는 사업용 정기차지권(20년간)에 의해 후지에다시에서 토지를 임차하여 시설을 정비하고, 도서관 부분은 후지에다시에 임대하고 있다.

후지에다시는 민간사업자에게서 활용용지의 지대로서 20년간의 누계로 약 8.5억엔을 받는다. 또한, 후지에다시는 민간사업자가 시설을 소유함에 따라, 세수(고정자산세·도시계획세)로서 20년간 누계로 약 8.0억엔을 받는다.

[표 4-14] 후지에다역 주변 활력 재생 거점 시설 정비 사업 개요

공공주체	후지에다시	
민간주체	다이와공상리스(주) (현 다이와리스(주))	
시설개요	공공시설	시립도서관
	민간시설	상업시설, 멀티플렉스, 주차장, 주류장
사업시설단계	공용개시 완료	
사업수법	사업용 정기차지권 방식	
공공환원	토지 등의 대가(임차료·대여료) [약8.5억엔(약0.4억엔/년)] (고정자산세·도시계획세[약8.0억엔(약0.4억엔/년)])	

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.212

□ 특징

후지에다시는 참가가 예상되는 민간사업자에 대한 인터뷰 등에 의해 얻은 의견에 입각하여 지대나 후지에다시가 추구하는 시설 정비 등급의 변경 등, 민간사업자의 응모의욕에 직결하는 조건을 변경하고 있다.

□ 효과

후지에다시가 단독으로 도서관을 정비하는 경우와 비교하여, 후지에다시의 지출이 약1/3에서 1/2정도로 줄었다. 또한, 도서관의 설계·건설상당부분의 비용을 민간 사업자에게 임차료로서 지불하는 것으로 하여, 후지에다시의 초기비용을 줄이고 지출을 평준화하는 것이 가능하게 되었다.

또한, 도서관 단독이 아니라 민간상업시설과 함께 정비함으로써, 해당 지역의 집객에 크게 기여하여, 당초 예상을 큰 폭으로 상회하는 연간 170만인을 불러들이는 것이 가능하였다.

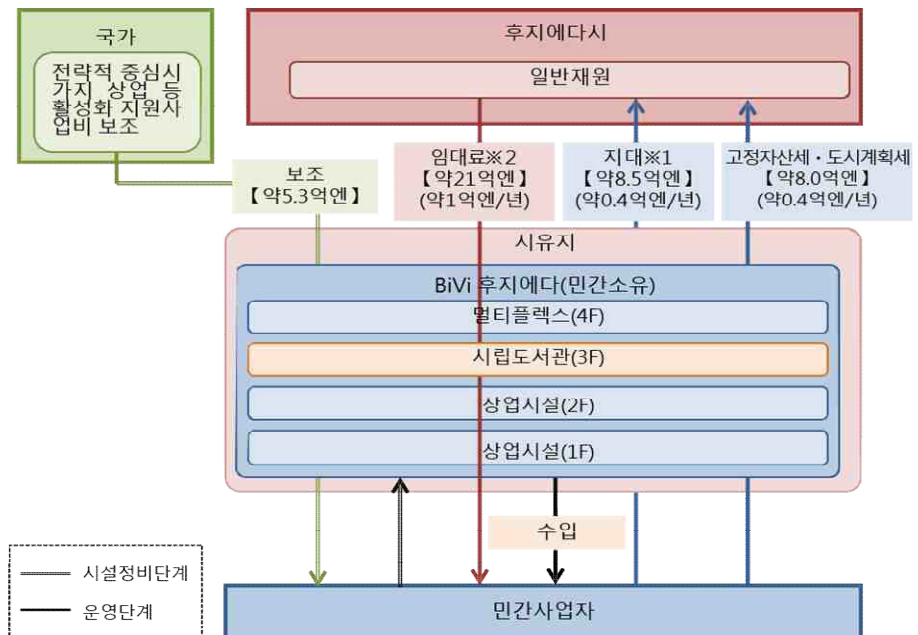
[표 4-15] 후지에다역 주변 활력 재생 거점 시설 정비 사업의 활용용지 대가 지불내용

시기	내용
건설시기 (사업 기간 외)	사업계약 기간 중에 지불되는 사업용지 월액지대의 1/3
계약기간	○ 시는 시가 발행하는 납입통지서를 지정하는 장소에 20년간에 걸쳐 사업용지의 월액지대 280엔/㎡을 수령 ○ 보증금 등의 지불은 없음

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.216

후지에다시가 민간 사업자에게서 받는 지대는 기본적으로 사업자가 제안한 금액에 기초한 고정액으로 되어 있다. 단, 고정자산평가액을 토대로 개정하는 규정을 설치하고 있다.

후지에다시의 본 사업에서의 사업기간 20년간 총수입은 민간 사업자에게서 받는 지대(활용용지의 대가) 약 8.5억 엔 외에 세수(고정자산세·도시계획세) 약 8.0억 엔도 상정되고 있다. 한편, 시의 지출은 민간 사업자에게 지불하는 임차료 약 21억 엔이며, 총수입과 총지출을 비교하면 약 4.5억 엔 많게 되어 있다. 또한, 후지에다시는 이 사업을 중심시가지 활성화법에 입각한 기본계획을 인정신청하여, 2008년에 내각총리대신의 인정을 받았다. 이에 따라 민간사업자는 전략적 중심시가지 상업 등 활성화 지원사업비 보조금의 수급대상이 되어, 보조금(5.3억 엔)을 받을 수 있게 되었다. 한편, 후지에다시가 민간 사업자에게 지불하는 임차료는 공공시설 정비 비용 상당액으로 되어 있다. 시는 그 정비 비용 상당액을 20년간의 임차료로서 지불하여 초기비용을 억제하고, 시의 재정지출의 평준화를 실현하고 있다. 또한, 민간 사업자가 정비한 물건에 도서관이 입주하는 것으로, 1동 전체를 공공시설로서 건설하는 것보다도 낮은 가격으로 정비하는 것이 가능하도록 되어 있다.



- ※1 시와 민간사업자와 사업용 차차권 설정 계약(차차차법 제24조)을 체결
(월액 지대 단가 : 280엔/㎡)
※2 시와 민간 사업자와 건물 임대차 계약을 체결(시립도서관 부분)
(공공시설 임대료 총액 : 2,099,616,000엔(20년간 : 공익비 포함))

[그림 4-6] 후지에다시 사업 계획도

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.217

□ 사업자 선정

사업자 평가기준은 100점 만점 중, 민간시설에 관한 평가가 40점, 공공시설에 관한 평가가 30점, 가격에 관한 평가가 30점으로 되어 있다.

[표 4-16] 후지에다시의 사업자 평가항목

평가항목	평가내용	배점
사업제안평가 (민간시설 전반)	I 계획내용에 관한 평가 ① 시설계획 · 시의 얼굴에 적합한 활력을 만드는데 도움이 되는 계획일 것 · 지역의 환경이나 분위기를 해치지 않는 광역적인 집객시설을 도입한 계획일 것 · 시의 도시 이미지 향상에 기여하는 도시서비스를 포함하는 계획일 것 · 민간시설, 공공시설의 복합화에 의한 시너지효과가 발휘될 수 있는 계획일 것 · 시민이나 주변지역주민에게의 공헌도가 높은 계획일 것 · 부지 내 주차·주변장을 충분히 확보할 수 있는 계획일 것 · 안전하고 쾌적한 교통동선을 확보할 수 있는 시설배치일 것 ② 건축계획·외관계획 · 지역 환경을 배려한 역 앞에 어울리는 양질의 경관디자인일 것 · 도로나 외부공간과의 관계를 배려한 계획일 것 · 유니버설 디자인, 환경, 방재, 방법 등을 배려한 계획일 것 ~중략~ III 그 외 종합적 평가 · 시 종합계획(역 주변 마을 만들기)에 맞을 것 · 장기적인 사업 계속성이 높고, 공공시설의 계속운영에 안정적일 것 · 제안에 기획력, 독자성이 있을 것 · 시정예의 공헌이나 주변 마을 만들기예의 파급효과 등이 기대되는 것 · 고용 창출이나 주변사업자 등에의 경제효과가 기대되는 것 · 사업실시를 위한 열의나 성실함이 느껴질 것	40
사업제안평가 (공공시설)	~생략~	30
가격평가	I 지대 및 임대료 지대가 가능한 한 높고 또한 임대료가 가능한 한 낮을 것 II 시재정에의 공헌성 세수효과가 높은 건축물 및 시설 내용일 것	30
합계		100

출처: 국토교통성 종합정책국((2016.07), 민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집, p.224

□ 모니터링 방법과 실시상황

후지에다시는 요구수준으로 규정하는 시설을 입주시킬 것을 조건으로 하고 있으나 운영 등에 관한 요구수준 등은 존재하지 않기 때문에, 정기적인 모니터링 등은 실시하지 않고 있다. 임의로 월에 1회, 시와 민간 사업자간에 정보교환을 실시하여 시설의 운영상

황 등에 대해서 공유하고 있다.

또한, 후지에다시는 민간 사업자 선정 시, 응모서류의 사업수지계획에 대해서, 공인회계사 자격을 가지고 있는 심사위원 중심으로 내용을 자세히 조사하고 있다. 또, 별도의 민간 조사회사에서 기업경영 상황분석, 수지분석을 실시하고 있다. 그 결과 민간 사업자의 신용이 충분하며 사업계획이 타당하다는 판단 하에, 안정적으로 사업을 지속할 것을 기대할 수 있다고 보고 민간 사업자를 선정하고 있다. 이러한 방법으로 소정의 스크리닝을 거치도록 하고 있다.

② 신마츠도 지역 학교 적지 유효활용 사업

□ 사업개요

치바현 마츠도시는 폐교된 인접해있는 마츠도시립 초등학교, 중학교의 두 적지를 대상으로 PPP수법을 도입하여, 공공적시설의 정비와 민간시설의 정비를 민간 사업자가 함께 하도록 「신마츠도 지역 학교 적지 유효활용 사업」을 시행하였다.

두 적지에서 공공적인 시설과 민간시설(단독주택)을 개발하는 외에, 지역교류 프로그램 실시나 경관협정 체결에 의해, 거리를 유지하기 위한 대책 등 소프트웨어에서도 적극적인 제안이 되어있다.

[표 4-17] 신마츠도 지역 학교 적지 유효활용 사업 개요

공공주체		마츠도시
민간주체		시닥스 다이신토 휴먼 서비스(주)를 대표로 하는 그룹
시설개요	공공 시설	실내시설·방재시설을 갖춘 공터·실내운동시설·실외운동장·주차장·지역교류광장
	민간 시설	단독주택
사업시설단계		시설정비단계(공용개시 미완)
사업수법		사업용지 매각
공공환원		토지 등 대가(매각대금)[13.84억 엔]

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 국민연계 사업 사례집」, p.250

□ 효과

마츠도시는 적지 일부를 매각하여 필요한 사업비를 조달하는 것으로 재정 부담 없이, 시가 추구하는 기능을 충족하는 공공적 시설을 정비할 수 있도록 한 것 외에 민간시설로서 단독주택이 정비됨에 따라 마을의 활력이 생길 수 있다고 기대되고 있다.

□ 민간수의 환원

이 사례에서 민간수의 공공환원 방법은 민간 시설을 정비하는 사업용지 매각대금이다. 마츠도시는 민간 사업자에게서 사업용지 매각대금으로 1,384,990천 엔을 받고, 거기서 기존 시설의 해체 철거비, 공공적 시설의 정비비, 1년간 분의 관리 대행료 등을 지불하여, 그 지불액의 합계는 사업용지 매각대금과 동일하게 되어있다. 단 사업용지 매각대금은 할부로 지불하게 되어 있어, 사업자는 가계약체결과 동시에 계약보증금(매각대금의 100분의 10에 상당하는 금액)을 납부하고, 남은 금액은 본계약 체결후의 지정기간까지 납부하도록 되어 있다.

또한, 마츠도시는 수지의 흐름을 가시화하기 위해, 「신마츠도 지역 학교 적지 유효활용 사업기금」을 설치하여, 사업용지 매각수입을 적립하고, 이후에 발생하는 비용을 기금에서 투입하도록 되어 있다. 기금에 적립된 사업용지 매각수입의 용도는 조례에서 지정하고 있으며, 기존 시설의 해체 철거비, 공공적 시설의 설계비, 건설비, 공사 관리비와 1년간 분의 관리 대행료, 설비·비품구입비 등에 사용하도록 되어 있다. 매각(의회 결정 거쳐 처분)이나 정기 차지권을 설정하는 사유지의 면적 역시 이 비용을 확보하는 정도로, 가능한 한 최소한으로 설정하도록 하였다. 이것은 매각대상이 된 토지가 신규 공공시설용지가 되는 사업이고, 가능한 한 공공시설용지를 크게 남기고자 하는 의도이다.

또한, 마츠도시가 기금에서 지출하는 것에 포함되는 관리 대행료는 1년간 분뿐이며, 남은 3년간의 관리 대행료는 일반회계에서 지출하도록 되어있다.

질 리스크는 없다.

- 지가 변동이 있는 경우

지가 변동 등 이 사례에서 경제적 리스크는 원칙적으로 전부 민간 사업자가 부담한다.

- 계약상의 지위의 양도 등

제 3자에 권리의무 양도는 매각의 경우는 가능하나, 정기 차지권의 경우는 권리의무 양도는 할 수 없게 되어 있다.

□ 사업자 선정

평가기준은 100점 만점 중, 공공시설에 관한 평가가 50점, 민간시설에 관한 평가가 10점, 가격에 관한 평가가 10점으로 되어 있다.

[표 4-18] 마츠도시의 사업자 평가항목

평가항목		배점
① 사업계획에 관한 제안		85
사업에 대해서	사업 컨셉	5
	시설계획과 사업실시 체계	5
	사업 리스크	5
공공적 시설의 정비에 대해서	시설 전체에 대해서	5
	도입기능에 대해서	30
	업무 실시체계	10
	유지관리에 관한 비용	5
민간시설에 대해서 (시설의 내용, 각 기능에 대한 개념(PR)과 구체적인 도입 방책)	젊은 세대를 불러들이는 기능	5
	신마츠도에 정주하고 싶게 되는 기능	5
사업비에 대해서	(사업용지의 면적에 대해서) ⁶⁾	5
	(사업용지의 단가에 대해서) ⁷⁾	5
② 주변 환경을 배려하는 제안		5
③ 사업용지 주변의 마을 만들기에 도움이 되는 자유제안		10
합계		100

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 국민연계 사업 사례집」, p.262

6) 매각 및 임대하는 사업용지면적이 최소인 제안을 만점으로 하여, 사에 따라 점수를 산출

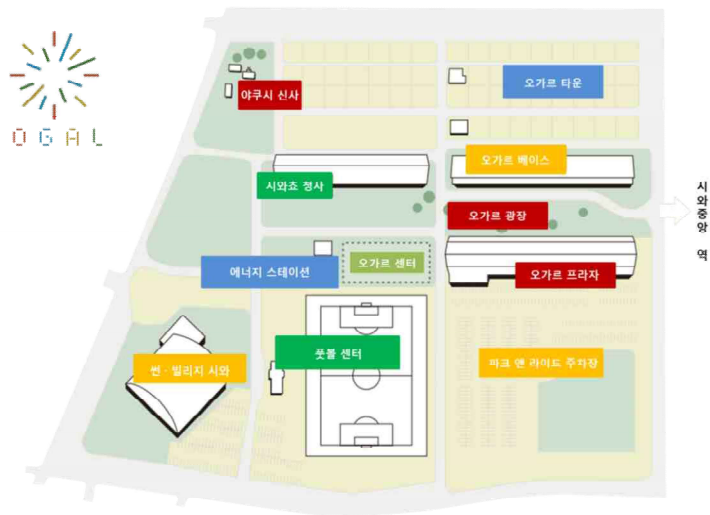
7) 양 사업용지의 매각단가 및 임대단가의 임대기간의 합계(할인율 4%로 현재 가치화 한 것)와의 평균이 가장 고가인 제안을 만점으로 하여, 차액에 대해서 점수를 산출.

3. 지역완결형 PPP 사례 심층분석

1) 시와초 오가르 프로젝트 사례⁸⁾

① 사업개요

오가르 프로젝트는 이와테현(岩手県) 시와초(紫波町)의 시와중앙역 앞 유휴 공유재산의 민관협력형 재생 사업이다.⁹⁾ 오가르 프로젝트는 기존의 민관협력 사업이 행정의 업무를 민간에게 떠넘기고 감시하는 역할에 머물렀던 것과 달리, 행정이 책임과 권한을 가지고 있을 경우 오히려 사업진행이 곤란해지는 사업에 대해 최대한 민간의 노하우를 활용하는 방식으로 권한을 이양하는 방식으로 사업을 추진한데 특징이 있다. 민간주도형 재생프로젝트 진행을 통해 행정의 재정적 부담을 줄이면서 시민에게 공공서비스를 제공할 수 있고 이를 통해 양질의 도시공간을 만들어 세금과 정주민구를 향상시키는 선순환 구조 형성을 목표로 한다.



[그림 4-8] 오가르 배치도

출처 : 오가르 홈페이지(<http://www.ogal-shiwa.com>, 2017.03.07. 접속)

8) 오가르 프로젝트 사례조사는 2017년 4월 17, 18일 오가르 10주년 엑스포 참석 및 담당 공무원 가마다 센타치 대면 인터뷰와 2017년 9월 27일 오가르시와 대표 오카자키 마사노부 대면 인터뷰, (주)리노베링 이승민 디렉터 대면인터뷰 및 2017년 8월 이메일을 통한 서면 인터뷰를 토대로 수행했다.

9) 시와초는 일본 도쿄(東京)에서 약 550km 떨어진 이와테현의 모리오카시(盛岡市)와 하나마키시(花巻市)의 중간지점에 위치하며, 각 시에서 전철로 20분정도 거리에 위치해 있다. 면적은 238.98㎡, 인구 34,000명의 소도시로서, 기간산업은 농업이고, 통계상 식료자급률을 170%로 높은 편이다. 참쌀생산이 전국적으로 상위에 오를 정도로 성행하고 있으며, 이외에도 사과, 포도, 배 등의 생산지이다.

시와초는 1998년 7월 시와중앙역 앞 10.7ha 규모의 부지를 28억 5천만 엔을 들여 취득했다. 그러나 이후 부동산 버블이 꺼지고 경기가 하락세에 접어들며 장기간 방치된 채 사용되지 않았다. 시와초는 한때 이와테현 내에서 실질공공채무비율이 23%정도로 가장 높은 적도 있었을 만큼 재정상태가 좋지 않았다. 이러한 상황을 타개하고자 지역진흥정비공단(현 UR도시재생기구)에 근무하던 이와테현 출신의 오카자키 마사노부(岡崎正信, 현 오가르 시와 대표이사)는 시와중앙역 앞 부지를 활용한 자생적 재생계획을 제안한다. 시와초는 PFI사업을 통해 정화조와 화장장을 건설한 경험이 있었기 때문에 본 프로젝트를 시작한 2006년에도 민관협력(PPP)사업을 적극적으로 도전할 수 있었다.¹⁰⁾ 프로젝트명인 오가르는 “성장하는”을 의미하는 시와초(紫波町)지역의 방언「오가르(おがる)」와 프랑스어로 “역”을 의미하는「Gare(가-르)」를 합성한 조어이다.¹¹⁾

[표 4-19] 오가르 프로젝트 경과

연도	도시재생 측면	행정 측면
1998	3월 시와중앙역 개업	7월 시와초가 공공시설용지로서 10.7ha 획득
2007	3월 시와초 마을 장에 의한 “공민연계” 선언 5월 동양대학에 의한 현지 인터뷰 실시 7월 PPP심포지엄 개최 8월 가능성조사결과 발표 마을주민 250명 참가	4월 시와초와 토요대학의 「공민연계의 추진에 관한 협정」체결 11월 시와초 PPP 추진협의회 설립
2008		6월 공민연계기본계획(안) 책정
2009	6월 오가르 시와 주식회사 설립	
2010	9월 오가르 프라자 주식회사 설립	3월 오가르·디자인가이드라인 책정
2011	4월 이와테현 풋볼센터 오픈	
2012	6월 오가르 프라자 준공 6월 시와 시티홀 주식회사(PFI사업자)사업계약	2월 오가르 프라자 정비사업이 도시재생특별법에 근거하여 국토교통대신(大臣)에 의해 민간도시재생 정비사업계획 인정
2013	4월 오가르 베이스 주식회사 설립	
2014	7월 오가르 베이스 준공	
2015	5월 시와초 신청사 이전	
2016	12월 오가르 센터 오픈	

(출처: 2014年度 日本建築学会大会 都市計画部門 研究協議會資 p.131 참고 재작성)

② 제도적 측면: 시와초 공민연계 기본계획

시와초 공민연계 기본계획은 「시와초 종합계획」을 상위계획으로 하고 「시와초 도시계획 마스터플랜」에 근거하여 「신청사 건설 기본 구상」, 「도서관 기본구상·기본계획」을

10) 송준환(2015), AURI 내부자료

11) 국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012),p.1

공민연계¹²⁾ 방식을 실현하기 위해 책정했다. 2007년 3월 시와쵸 초장(町長)이 공민연계¹³⁾의 시작을 선언하고 약 2년간에 걸쳐 시와쵸의 직원들도 주1회 토요(東洋)대학에 개설되어 있는 공민연계강의를 수강하도록 하는 등 지자체장이 강한 의지를 갖고 민관 협력을 추진했다. 오카자키씨는 재부흥계획 가능성조사를 토요대학에서 위탁받아 실시했고 이 가운데 시와쵸 주민들 약 250여명이 모인 보고회 및 100회 가까이 개최한 의견교환회를 통해 주민들의 동의를 얻고 사업의 투명성을 확보하였다. 공민연계 기본계획의 목표는 공유재산을 활용해 재정부담을 최소한으로 억제하면서 공공시설을 정비하고 민간시설을 조성하는 복합개발을 통해 지역의 자가를 상승시키는 것이다.

공민연계 기본계획의 주요 방향은 다음과 같다.¹⁴⁾

- 쵸(町)유지에의 민간기업의 입지와 진출을 공민연계수법으로 실시
- 민간의 자유로운 발상으로 바탕으로 실시
- 쵸(町)의 재정부담을 최소화하는 필요한 공공시설만을 정비

이렇게 크게 3가지의 계획목적을 지니고 있으며, 농촌과 도시가 공생하고 모든 사람이 희망을 가지고 안심하고 생활할 수 있는 마을, 그리고 사람에게도 지구에게도 친절한 마을을 목표로 한 마치즈쿠리(まちづくり)를 이념으로 하고 있다. 이를 실현하기 위해, 시와 중앙역에서부터 히즈메(日詰)상점가 지구의 시와쵸 소유지를 활용하여 필요한 공공시설의 정비와 민간에 의한 시가지 정비를 추진했다.¹⁵⁾ 마을주민의 요구가 높은 도서관 및 노후화의 새로운 사무소 청사 등 행정은 공공시설정비에 대한 시민들의 요구를 해결하고자 했다. 그래서 2007년4월 시와쵸는 토요대학과 협정을 체결하여 공민연계수법에 의한 시와중앙역 앞 마을소유지의 활용에 대해 가능성조사를 실시했다. 2009년 2월에는 그때까지 실시해 온 마을 주민과의 의견교환 및 민간기업의 의향조사 등을 기본으로 시와쵸 공민연계기본계획을 통합하여 시와중앙역 앞 도시정비사업 「오가르 프로젝트」추진을 시작했다.¹⁶⁾

12) 공민연계에서 “공”은 민관협력의 “관”보다 공공의 범위를 포괄적으로 해석하는 방식으로 공공의 역할을 하는 민간, 시민 단체 등의 “새로운 공공”을 포함한다.

13) 토요대학 대학원 공민연계전공에서 정의하는 PPP란, 공공서비스의 제공이나 지역경제의 재생 등 어떠한 정책목적을 가진 사업이 실시되는 데 있어서 관(지방자치체, 국가, 공적기관 등)과 민(민간기업, NPO, 시민 등)이 목적 결정, 시설건설소유, 사업운영, 자금조달 등 어떠한 역할을 분담해서 실시하는 것을 의미한다.(출처:국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012),p.6)

14) 송준환(2015), AURI 내부자료 참고 제작성

15) 국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012),p.9

16) 국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012),p.21

[표 4-20] 오가르 전경



오가르 프라자(좌측), 시와초 신청사(우측)



마르쉐 공간



정보교류관 (도서관) 공간

(출처: 저자 촬영)

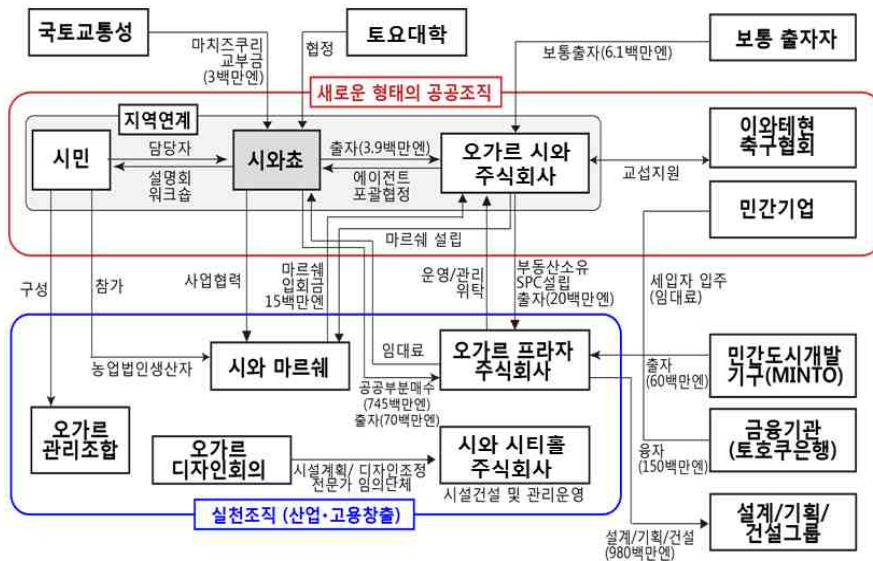
공민연계 프로젝트의 핵심 원칙은 ❶ 리스크와 리턴의 설계, ❷ 계약에 의한 거버넌스이다. 공공 서비스 제공 및 지역 경제의 재생같은 정책 목적 사업을 실행할 때 공(지방자치단체, 중앙정부, 공공기관 등)과 민(민간기업, NPO, 시민)이 목적 결정, 시설 건설 및 소유, 사업 운영, 자금조달 등의 역할을 위의 2가지 핵심원칙에 근거해 분담한다.

도시 계획 용도 지역 중 시와 중앙역을 중심으로 동서지역을 공민연계추진지역으로 정하는 한편 개발 및 관련 사업이 진행될 구역을 공민연계개발구역으로 정하고 그 안에서도 공민연계수법을 활용해 공공시설 정비와 경제개발을 추진할 토지를 "공민연계활용정유지"로 설정했다. 이 계획에서는 민간 투자를 통해 재정 자립성을 확보함과 동시에 주민의 삶의 질을 높이는 경제 개발의 방향성을 제시하고 있으며 시와중앙역 앞의 토지에 대해 공공시설과 민간 수익 시설을 복합 개발하겠다는 방향상과 임대 또는 매각을 통한 민간의 시유지 활용과 경제개발 가능성을 명기하고 있다. 역 앞 개발에 관해서는 토지 이용 및 용도지역에 대해서도 재검토 방향을 제시함과 동시에 민간의 제안과 시민 의견 수렴을 통해 최종적으로 용도 지역 변경 및 건축물 제한 규제 완화 등이 가능하게 하고 있다.

그 외에도 공공 시설과 민간 수익 시설의 복합개발에 있어 정부 교부금의 적용 범위를 제시하고 민간 수익 시설에는 정부 교부금을 활용하지 않는다는 것을 명기함으로써 민간 사업자는 보조금에 의존하지 않는 오가르 프로젝트의 공민연계사업의 기본적인 골격이 이 계획에서 형성되어 있다.

③ 주체의 측면

프로젝트의 매니지먼트 조직은 크게 공민연계를 근간으로 하는 새로운 형태의 공공 조직과 산업 및 고용을 창출하는 실천조직으로 분류된다. 새로운 형태의 공공 조직에는 시민과 시와초 내의 공민연계실, 오가르 시와 주식회사가 존재한다. 공민연계실은 2006년 시와초 마을 장의 선언이후, 설치된 조직으로 5인체제로 운영되고 있으며, 주택 택지분양과 각종 가이드라인 작성을 맡고 있다. 실천조직에는 오가르 관리조합과 산지직송마켓을 운영하는 시와마르쉐 그리고 전체 시설(도서관, 마르쉐 등)의 관리 및 운영을 조율하는 오가르 프라자 주식회사가 존재한다. 오가르 프라자 주식회사는 오카자키씨가 대표이사를 맡고 있으며 오가르 시와 주식회사가 100%출자한 SPC(특별목적회사)로 실질적인 전체 건설자이면서 부동산 관리자로서의 역할을 하고 있다.¹⁷⁾



[그림 4-9] 오가르 프로젝트 관련 주체 간 관계도

출처 : 2014年度 日本建築学会大会 都市計画部門 · 研究協議会資料(2014) p.131 참고 재작성

□ 행정: 시와초 기획총무부 기획과 공민연계실

시와초의 공민연계사업을 전담하는 행정 내 부서이다. 오가르 시와 주식회사, 오가르 프라자 주식회사 등 공민연계사업의 파트너인 민간 사업자의 연락창구로 기능하는 동시에 공민연계사업의 원활한 추진을 위해 필요한 행정 내 조 간 조정을 담한다. 민간에게 사업을 위탁하면서 제도 및 규제 면에서 서포트하는 한편 모니터링도 수행한다. 일반적으로 공무원들은 순환 보직으로 2~3년 주기로 담당 업무가 바뀌나 시와초 공민연계실의 경우 희망자를 중심으로 팀원을 구성하고 장기간 근속이 가능한 구조를 만들었다.

시와초 공민연계실에는 공민연계사업 진행 시 행정의 책임에 대해 명확히 정의하고 있다. 행정은 정부로서 결정권을 부여받는다. 즉 지방정부로서 지자체가 어떤 분야의 정책을 수행할 것인지 선택하고 그 정책에 따라 방침을 정하는 것이다. 이 때 하나의 정책 판단이 지역의 장래를 좌지우지할 영향력을 갖게 되는데 그에 따라 행정은 장기적으로 지역 경영의 책임적 역할을 짊어지고 있다는 것을 인식하고 관이 깊어질 책임과 권한을 직시하도록 조직 운영의 방향을 잡고 있다.¹⁷⁾

시와초의 특징은 행정보다 민간이 뛰어난 부분은 민간을 신뢰하고 맡긴다는 점이다. 민

17) 송준환(2015), AURI 내부자료

18) 시와초 공무원 인터뷰 (2017.04.17.)

간은 시장 원리를 추구하고 가능한 시장에서 개발 자금을 조달하고 마켓을 창출하며 임대사업자를 모집하여 민간 사업을 성립시킨다. 또한 시민에 대해서도 단순히 공공 서비스를 향유하는 소비자적 시민이 아니라 지역 발전에 따라 시민도 성장하는 향유자로서 프로의식을 가진 시민이 중요하다는 점을 강조하고 구상 단계에서부터 소극적인 시민 참여가 아닌 실제 행동하는 적극적 시민참여를 목표로 했다.

□ PPP에이전트: 오가르 시와 주식회사(オガール紫波株式会社)

시와초의 공민연계프로젝트를 추진하는 중간 조직적 성격의 민간회사이다. 사업 진행 속도, 자금 조달 및 사업 진행의 여러 측면에서 민간 기업의 장점을 살리기 위해 시와초가 제3섹터로 설립하여 민간 증자를 통해 PPP에이전트 조직을 구성했다. 공공과 민간 사이에서 서로의 언어를 번역하는 행정의 대리인이자 민간사업자들이 행정과의 마찰이나 불필요한 보고절차없이 민간사업에 집중할 수 있게 도와주는 역할을 동시에 수행한다.

• 설립배경 및 취지

오가르 프로젝트는 공유재산을 공공성과 민간경제개발 두 축을 중심으로 공민연계를 통해 실시하는 것을 목적으로 한다. 그러나 행정은 민간기업에 비해 효율적, 탄력적인 사업운영이 어렵다는 한계가 있다. 구체적으로는 민간자금을 활용할 수 없고, 민간 기술을 이용하기 힘든 점 등 민간기업이 직접 사업을 추진하는 것과 비교하여 프로젝트 추진에 한계가 있다. 시와초는 이러한 행정의 한계를 인식하고 민간기업과 공민연계 프로젝트를 추진하는데 있어 민간기업의 스피드에 적절히 대응하기 위한 방법으로서 공공성을 가지면서 민간기업 노하우를 가진 사업운영회사를 설립한다.

계획 당시 오가르 프로젝트는 정보교류관(도서관 및 교류기능부분)과 민간 수익 시설로 구성된 복합시설을 예상하고 있었는데, 정보교류관은 공공시설이므로 일본 정부의 마치즈쿠리 교부금 대상이었던 한편 민간 수익 시설 부분은 민간도시개발추진기구(MINTO기구)의 출자 또는 용자를 받을 수 있었다. 정부계 금융기관인 MINTO기구는 민간기업에 대해 출자하는 단체로 행정을 대상으로 하지 않으므로 자금 조달 측면을 고려했을 때 정부계 금융기관의 출자 대상인 별도조직을 구성할 필요가 있었다.

행정조직은 민간 사업자에 비해 효율적이지 않고 빠른 사업운영이 곤란한 체계로 되어 있다고 판단한 시와초는 2009년 6월 민관연계를 위한 대리업자 역할을 담당하는 조직으로서 오가르시와(주)를 100%출자(자본금 390만 엔)에 의해 설립했다.¹⁹⁾

19) 시와초 내부자료 (2018.04.18. 시와초 출장시 구득)

오가르시와(주)는 2010년 6월에 1,000만 엔으로 증자함에 따라 정 출자비율이 39%가 되어 제3섹터로 되었다. 또한 시와쵸와「오가르 프로젝트의 기획입안에 관한 포괄협정」을 체결하여, 당초 설립 목적대로 오가르 프로젝트에 있어서 민간 투자 유도를 목적으로 하여 민간 사업자와 시와쵸를 잇는 ‘시와쵸의 대리인’ 역할을 하고 있다.

[표 4-21] 오가르 시와(주) 개요

회사명	오가르 시와 주식회사
창립년월일	2009년 6월 1일
자본금	1,000만 엔(창립시 390만 엔)
출자자	시와쵸 39%, (주)시와 마을 만들기 계획 12%, JA 이와테 중앙 10%, (주) 이와테 축산 유통 센터 10%, (주)테레비 이와테 10%, (주)토호쿠 은행 5%, (주)북일본 은행 5%, 모리 오카 신용금고 5%, 야에시마 유코 2%, 오카자키 마사노부 2%. (창립시는 시와쵸에 의한 출자가 100%)

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.233

- 민간수익 환원

오가르 프로젝트에서 민간수익의 공공환원 방법은 활용용지의 임대료(사업용 정기 차지권 계약에서 정한 지대)로, 시와쵸는 오가르 플라자(주)에게서 사업용 정기 차지권 설정 계약에 입각한 임대료를 매년 약 3,478천 엔(32년간 총액 약1.1억엔) 수령하고 있으며, 이는 시의 일반회계로 귀속된다. 임대료는 부동산감정가격에 입각하여 의회의 승인을 거쳐 결정된다.

또한 시와쵸는 오가르 플라자(주)에게서 배당을 얻는 대신, 오가르 플라자(주)가 소유한 민간시설부분에 들어가는 육아 지원 센터에 관한 임차료를 인하해 준다.

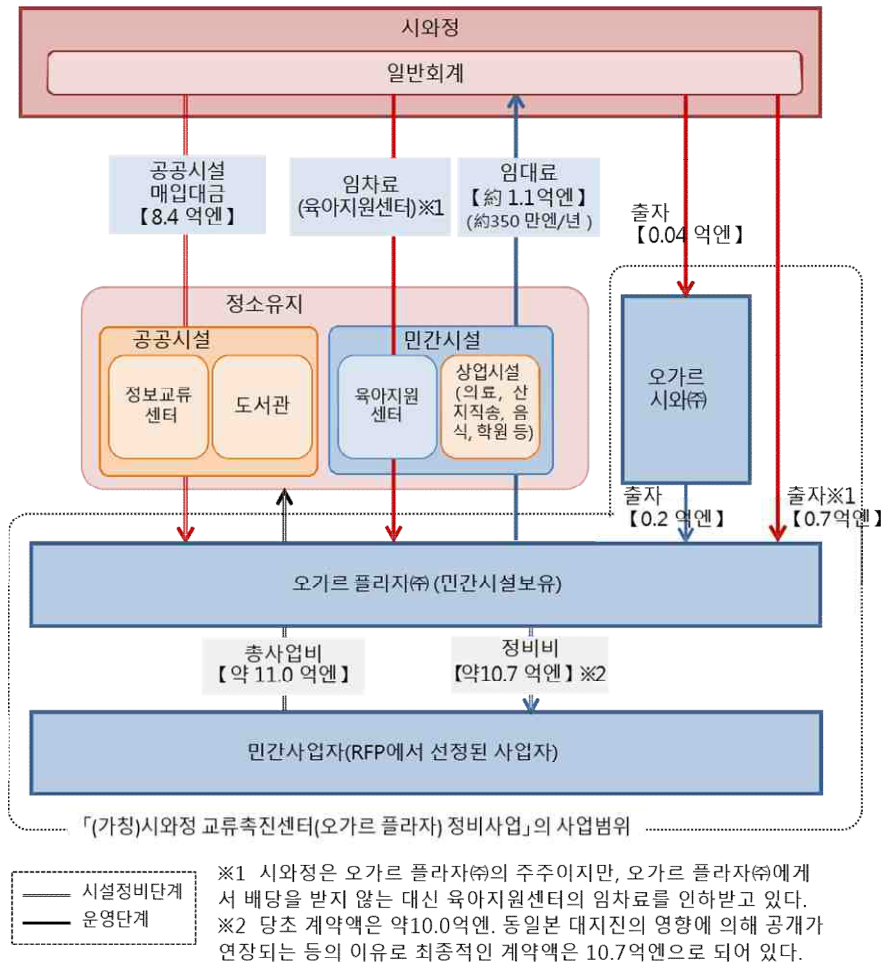
- 회사구조

시와쵸의 제3섹터 회사인 시와 마치즈쿠리 기획 주식회사(紫波まちづくり株式会社, 시와쵸 출자비율 78.57%)와 시와쵸 출자비율 합계가 51%로 1/2가 넘으므로 지방자치법 254조 3의 제 2항 규정에 따라 제3섹터가 가능하게 되었다.²⁰⁾

- 자본금과 출자

20) 시와쵸 홈페이지 오가르 주식회사 경영현황 공개 <http://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/22/1571.html>
2017.09.12. 검색

2017년 현재 자본금은 1억엔이다. 설립 당시 시와쵸 출자 100%였다가 2010년에 이와테 현 내 민간기업, 금융기관으로부터 출자를 받았다. 무배당 주식을 발행한 대신 사업 소개 또는 테넌트 용자/출자 소개 등의 비즈니스 기회를 통해 보상하는 방식이다. 현재 출자 구조는 시와쵸 39%, 주식회사 시와마치즈쿠리기획(시와쵸 제3섹터) 12%, 지역 기업, 농협 34%, 금융기관 15%이다.²¹⁾



[그림 4-10] 시와쵸 사업 계획도

출처 : 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.236

21) 시와쵸 홈페이지 오가르 주식회사 경영현황 공개 <http://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/22/1571.html>
 2017.09.12. 검색

- 임직원과 인건비

임원 2명 (대표이사, 이사), 직원 7명 (오가르 사업부 1명, 마르쉐사업부 6명), 파트타이머 14명, 아르바이트 1명이며, 1년 인건비는 임원 보수 총액 440만엔, 직원 급여 총액 1515.5만엔이다. 2016년도 총수입은 40억엔으로 이 중 527만엔이 지자체로부터의 정보교류센터 일부 관리위탁분이다. 그 외 공공 지원은 출자금이 유일하다.²²⁾

오가르 시와(주)가 시와초의 대리인이 되어, 시와초의 전면적인 지원 하에 공공시설정비를 포함한 본 사업 전체의 기획, 설계, 건축, 운영을 일관하여 주도한 점이 특징적이다. 주로 민간수익시설에서의 수익에 의거하여, 정의 실질적 재정부담이 적은 공공시설 정비가 가능하게 되었다. 또한, 정비후, 오가르 플라자(주)에 의해 민간시설을 운영하게 된다.

□ 오가르 플라자 주식회사 개요

오가르 플라자 주식회사는 오가르 플라자 건설, 오가르 플라자 유지 관리 운영, 그 외 부대 업무를 사업 내용으로 한다. 시와중양역 앞 도시정비사업에서 관민복합시설 오가르 플라자의 건설, 유지, 관리 및 운영을 위해 오가르시와주식회사가 2010년에 설립한 SPC이다.

시와초는 관민복합시설 오가르 플라제에 입가할 육아 지원 센터의 내장공사비 등의 비용을 대기 위해 오가르 플라자 주식회사에 의결권을 갖지 않는 우선주식으로 2012년 2월 14일에 출자하였으며, 오가르 플라자 주식회사가 소유한 오가르 플라자 중양동을 시와초가 2012년 6월 1일에 취득했다.²³⁾ 자본금 9천만엔, 임직원은 대표 오카자키 마사노부 1인으로 인건비는 0엔이다. 2016년도 총수입은 5천7백만엔이었다. 공공 자금은 출자금이 유일하며 이 자금은 육아지원센터 정비자금으로 충당되었다.

□ 주민조직

농상공 관계자와 마을 주민, 행정이 참가하여 2년간 마을주민과의 의견 교환회를 무려 100회 이상, 시장조사를 40곳과 커뮤니티의 장을 만들어왔으며, 주민참여내용을 시계열로 정리하면 다음과 같다.

22) 시와초 홈페이지 오가르 주식회사 경영현황 공개 <http://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/22/1571.html> 2017.09.12. 검색

23) 2016.6.1~2017.5.31 제 8기 결산내용 참조 <http://www.town.shiwa.iwate.jp/material/files/group/10/OgalPlaza7.pdf>, 2017.09.14. 검색

[표 4-22] 오가르 프로젝트 준비과정에서의 주민참여 경과

연도	주요 내용
2007	시와초PPP추진협의회에 의한 조사(전국도시재생모델조사사업) ◎ 위원:23명(농상공 관계자와 마을주민, 행정) ◎ 마을주민 의향 조사 ① 마을주민 의향 조사 지구 커뮤니티 (9회,171명) ② 목적 커뮤니티 (20회 이상,180명) ③ 상설 의견 교환 (12명) ◎ 민간기업 의향 조사 ④ 히어링 조사 (7곳 방문) ⑤ 상설의 의견 교환의 장 (12회, 13곳) ⑥ 설문 조사(민간조사회사) (2,503곳) ⑦ 기업용 심포지엄 개최 (49단체,80명) ◎ PPP용 홈 페이지를 구성 정보 제공
2008	민간 의향조사 ◎ 마을이 (株) 온라인사(TMO)에 위탁 ◎ 온라인사와 오카자키 마사노부 씨가 고용 계약을 맺다 ◎ 시와초 기업입지연구회를 설치
2008	마을주민 의향조사 ◎ 7월 좌담회[공민 연계에 의한 마을 만들기] (9회,177명) ◎ 11월 공민연계기본계획 책정 의견교환회 (10회,253명) ◎ 11월 직원대상 설명회 3회 (65명) ◎ 그 밖의 목적·지역 커뮤니티 (4회, 122명)



출처: 국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012), 관민연계(PPP/PFI)사업 추진세미나 자료(2016) 참고 재작성

□ 민간도시개발추진기구 (MINTO)

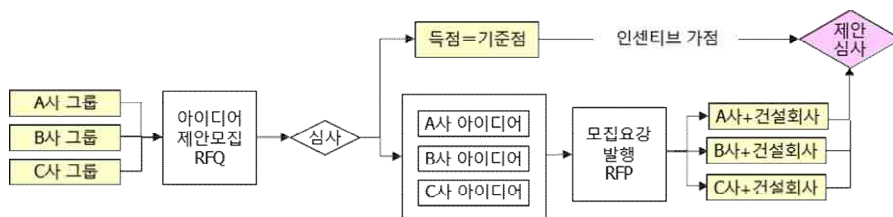
오가르 프라자 주식회사는 특정 목적 회사(SPC)이다. 관민복합시설 오가르 프라자를 정비하는데 자금조달을 받은 MINTO기구가 출자 조건으로 도산 위험을 방지하기 위해 SPC를 설립할 것을 제시하였으며 시와초도 함께 출자하는 제 3 섹터 SPC로 설립되었다. 시와초에 매각한 공공시설부분을 제외한 프로젝트 자금은 도호쿠은행의 융자 및 시와 정부계 금융기관 MINTO기구 출자를 통해 마련하였다. 도호쿠 은행으로부터의 융자

액은 13억엔, 용자기간은 10년이다.²⁴⁾ MINTO기구에서는 사업성 검토 후 출자를 진행 하고 모니터링을 통해 사업 지원을 담당한다. 보조금 방식보다 사업자의 자율성과 책임 성을 높여주는 방식이다.

④ 사업절차의 측면

□ 심사기준

민관협력 사업진행의 가장 큰 난관 중 하나가 특혜시비이다. 특혜시비를 피하기 위해서는 정밀한 심사기준 설정과 엄격한 운영이 필요하다. 본 사업에서 사업자를 선정하는 프 로세스는 다음과 같다.



[그림 4-11] 시와초 사업자 선정 프로세스

출처 : 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.244

- RFQ : Request For Qualification, 설계업무에 관한 아이디어 제안 모집
- RFP : Request For Proposal, (가칭)시와초 교류 촉진 센터 정비사업 사업자 선정 경쟁 모집 요강

사업자 공모 시 2단계 프로포절이 도입되어 2009년 10월에 RFQ (자격심사) , 2010년 7월에 RFP (제안심사)가 실시되었다.

[표 4-23] 시와초 교류촉진센터(오가르 플라자)정비사업 개요

일시	시와초	오가르 시와SPC	사업자
2009.10	RFQ기준서 작성	RFQ 공고	사업설명회, 참가표명, 실의 응답, 응모
2009.12		RFQ심사회, 최우수제안자 결정	디자인회의 참가
2010.1		RFP모집요강 작성	
2010.3	프라자 매각채무부담행위의		

24) 오가르 담당자 인터뷰 (2017.04.18.)

결			
2010.4	RFP요구수준서 작성	임거 테넌트 관련 관리, 사업 설명회 개최, 제안모집	
2010.5~6	프라자 매각 기준 협정	RFP공고 프라자 매각기준협정	사업설명회, 참가표명, 질의 응답, 응모
2010.6~7		심사회, 최종사업자결정, 사 업협정 및 사업계약, 설계 설계협의, 실시설계 협의	사업협정 및 사업계약 설계협의, 실시설계
2010.8~11		특정목적회사 설립	건축확인신청 등, 설계관료
2010.12	프라자 매각 본 계약 (의결), 토지이용협정	프라자 매매 본 계약, 토지이 용협정	건설공사발주, 착수
2011.12	프라자 매각계약정산, 임대 차계약, 사업용 착지권 설정 계약	공사 완료, 시설 인도	
2012.1	계기, 비품 계약	민간수익테넌트 계약	
2013.2~5	개관 준비		
2013.6	교류촉진센터 오픈		

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」, p.229

RFQ란 주로 설계자의 실시 설계에 관한 아이디어를 모집해 참가자 자격을 심사하는 것으로 그 다음에 실시하는 RFP에서는 참가자 등의 아이디어를 바탕으로 공모 요강을 작성, 실시 설계와 시공에 관한 구체적인 제안을 모집하여 사업자를 선정한다. RFP에 앞서 2019년 12월에 임대 사업자 공모를 실시하여 임대사업자의 대부면적과 필요상면적(必要床面積/연면적), 임대사업자의 임대료 수입을 통한 시설 정비비 등의 상한이 설정되어 공모요강에 반영한다.

자금조달에 관해 프로젝트 파이낸스를 도입한다. 사업자 자신이 자금을 조달하는 것이 아니라 특별목적회사(SPC)를 설립해 SPC가 자금을 조달하는 방식으로 자금조달의 담보가 사업 수익과 자산에 한정되기에 사업 채산성이 증시된다.

오가르 프라자 제안 심사의 포인트는 다음과 같다.²⁵⁾

- 민간 부동산 사업으로서의 사업이 성립되는 제안인가?
- 공공 부분과 민간 부분의 상면적 비율이 부동산 수익 사업으로서 성립하는 제안인가?
- 민간 부분의 렌탈 비율이 높은가?

25) 시와초 내부자료 (2018.04.18. 시와초 출장시 구득)

- 도서관을 포함한 정보 교류 플라자(공공 부분)가 민간 시설과 연계함으로써 새로운 가치를 창출 할 수있는 제안인가?
- 도서관의 평면 계획 (배치 · 동선)은 뛰어난가?
- 유지 관리 비용을 줄일 수있는 제안인가?
- 테넌트 구성 아이디어가 있는가?
- 오가르 프로젝트의 '녹지 대로(緑の大通り)', '축구 센터'와 연계된 제안인가?
- 녹지 대로를 활용하는 제안인가?
- 축구 센터 이용자의 증가로 이어지는 연계가 제시되고 있는가?

RFP의 사업제안심사의 심사항목·내용 및 배점은 다음과 같다.

[표 4-24] 시와초의 사업자 평가항목

평가항목	평가내용	배점
제안개요설명서	사업컨셉, 사업실시체제 등을 강하게 어필할 사항 기재	10
	환경과 이용자 배려, 효율적 운영 실현을 위한방책 등 기재	5
	시설유지관리비용 저감책 기재	5
	시설 정비 시 자금계획 제안. 리스크를 세밀히 정리하여 관리 방책을 기재	5
	정비사업 시 지역경제에의 고려 내용 기재	5
	실시체제도를 반드시 포함하여 제안할 것	5
제안자 업무 실적	1999년 4월 이후 실적 기재	-
	설계책임자, 관리책임자, 시공책임자 관련 업무실적 기재	-
시설계획 설명서	시설주변을 포함한 토지이용계획도 (1/1000) 및 설명문 기재	5
	시설평면도 (1/500) 와 설명문 기재.	10
	시설입면도 (1/500) 와 설명문 기재.	5
	시설단면도 (1/500) 와 설명문 기재.	5
	건축계획 컨셉, 각 테넌트 배치 방식 및 동선, 유니버설 디자인 실현 방책	10
	설계 상세 내용, 환경 배려 방책, 라이프 사이클 코스트 삭감 방책	10
	육아지원센터에 대해 (평면도, 정보교류프라자와의 연계 등)	-
	외관 이미지 스케치 기재	5
	외관 이미지 스케치 기재	5
	건축공사에 사용할 가구 및 별도 구입 비품 리스트 기재	5
시공	별첨양식	5
	시공에 관한 제안, 감리에 관한 제안 기재	5
	설계부터 완성 후 인도까지 상세히 기재. 인도날짜는 2012년 3월	5
	별첨 양식대로 기재	10
	금융기관으로부터 시공기업에의 건설기간 중 자금 융자 관심 표명서 첨부	-
합계		120

출처: 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 국민연계 사업 사례집」 토대로 담당자 인터뷰를 통해 보완, p.244

□ 계약관계

시와초와 시와오가르 주식회사 간에 시와중앙역앞 도시정비사업 추진에 관한 협정을 체결하여 시와 오가르 주식회사는 시와초의 의뢰를 받아 국민연계 프로젝트의 사업자

선정 및 설계 협의를 수행하고 사업동 (오가르 플라자) 건설 공사의 발주, 건물 완성 후 사업 건물을 소유하는 특정목적 회사를 자회사로 설치 (자산 유동화법에 근거)하며, 건물이 완성 후 특정 목적 회사(오가르 플라자 주식회사)에서 위탁하여 교류 촉진 센터 관리 운영을 실시할 것 등이 포함되어 있다. 시와중양역앞 도시정비사업의 구체 사업을 시와초에서 위탁 받아 진행하며 계약 기간은 1년으로 갱신된다.

개별 시설 프로젝트는 각각 PPP방식으로 프로포절을 받아 심사를 거쳐 사업자를 선정했다. 심사 위원은 공민연계실에서 프로젝트에 따라 방안을 만들어 총장 결제를 받아 정해진다. 오가르 플라자와 오가르 베이스, 오가르 센터의 심사 위원은 각각 다르다. 공모를 통한 제안은 심사 후 프리젠테이션 심사를 거쳐 점수를 매기고 심사위원회에서 결정한다. 이를 다시 총장 결재 후 공표하고 우선 협상 대상자를 결정합니다. 계약을 위한 협의를 거쳐 협정을 체결, 그 후에 건축 확인 신청 내용 및 사업용 정기 차지권 설정을 통한 계획을 체결한다.

- 계약사업 (1) 시와중양역앞 도시정비사업의 민간활력유도 업무²⁶⁾

시와공민연계기본계획 중 시와중양역앞지구의 시와초 공공공익사업과 해당지구의 활성화에 맞는 사업을 확실히 추진하는 것을 목적으로 한다. 업무 내용은 다음과 같다.

- ① 풋볼센터 설치에 관한 지원 업무
- ② 시와중양역앞지구 미관형성에 관한 디자인 조정 업무
- ③ 정보교류플라자 시설정비 발주에 관한 업무
- ④ 시와중양역앞지구 사업동 설치에 관한 검토 업무

- 계약 (2) 파이낸셜 어드바이저 업무. 계약(1)의 변경계약.²⁷⁾

파이낸셜 어드바이저 업무는 정보교류플라자를 핵으로 하는 관민복합시설 정비를 위한 자금조달 실사가가능성에 대해 분석하는 것을 목적으로 한다. 업무 내용은 다음과 같다.

- ① 사업에 필요한 자금과 조직간 조정 등 매니지먼트 및 어드바이스
- ② 시장조사 실시
- ③ 관계 정부 부처와의 협의
- ④ 종합부동산투자고문업에 의한 부동산 거래에 관한 가능성 조사

26) 오가르시와 주식회사 서면 인터뷰 (2017. 08)

27) 오가르시와 주식회사 서면 인터뷰 (2017. 08)

- 계약 (3) 시와중앙역앞 도시정비사업 디자인 가이드라인 작성 업무²⁸⁾

디자인을 증시킨 정비를 실시하기 위해 지구의 부가가치를 높이기 위한 디자인 가이드라인을 작성하는 것을 목적으로 한다. 인프라 기본계획에도 관여하였다. 업무 내용은 다음과 같다.

- ① 전체 개념
- ② 건축물 (사업동과 단독주택, 광장 등)
- ③ 옥외공간 (인프라, 직생, 조명, 정보공지 등)과 거리풍경
- ④ 경관구성요소
- ⑤ 광고 등 정보발신
- ⑥ 관리체제

- 계약 (4) 시와중앙역앞 도시정비사업 가상시가지 PR 사업실시업무²⁹⁾

정비구역 등 장래 이미지 정보발신을 통해 시민과 민간기업의 관심을 높이고 투자를 유발하는 것을 목적으로 한다. 업무 내용은 다음과 같다.

- ① 홈페이지를 통한 가상 시가지 제작 및 시와초 매력 발신
- ② 기업과 학생을 연계한 장래상 작성
- ③ 입주자 출점 양케이트 조사
- ④ 관심 가진 사람에게 현장 설명

오가르 플라자(주)의 오가르 플라자의 운영에 관한 시와초와 오가르 플라자(주)의 계약에 대해서는 연도결산서를 제출하도록 되어있다. 또한 오가르 플라자(주)는 금융기관에서 3개월에 한 번씩 모니터링을 받도록 되어 있어, 사업수지 악화를 방지할 수 있도록 하고 있다.

□ 세부 프로젝트별 PPP방식

- 이와테현 풋볼센터

오가르 시와(주)가 시와초의 대리인으로 소개하여 오가르지구에 위치하는 우수 저류 침투시설 상부공간에 풋볼센터 유치에 대해서 일본 축구협회의 정식승인을 얻었다. 풋볼

28) 오가르시와 주식회사 서면 인터뷰 (2017. 08)

29) 오가르시와 주식회사 서면 인터뷰 (2017. 08)

센터는 오가르 시와(주)가 대리인으로서 선정한 민간사업자가 정비하였다. 시와초에는 매년 300만 엔의 용지임대료가 이와테현 축구협회로부터 지불되고 있다.³⁰⁾

- 오가르 베이스

2012년도에 시와초는 시와초 공민연계기본계획에 근거하여 “교류인구의 확대와 청년의 도전의 장”을 창출하는 것을 목표로서 민간 사업자를 대상으로 JR시와중양역 앞 공유지의 활용제안을 모집하고 본 사업이 선정되었다. 사업자는 오가르시와에서 출자한 오가르 베이스(주)이다. 시설내용은 비즈니스호텔 겸 합숙연수 등이 가능한 숙박시설, 일본 최초 배구전용 아레나, 상업 음식점 임대 등이 입주하는 복합시설이다.³¹⁾

- 시와초 신청사

시와초 청사는 축 50년이 경과해 노후화되고 있어 오가르 지구로 이전신축에 있어서 PFI법에 의해, BTO방식이 채택되었다. 공모에 의해 선정된 시와 시티홀(주)는 현지기업을 출자자로 하는 SPC로서 설계·건설 후 15년간의 유지관리 사업을 실시하는 것이 된다. 정비된 청사는 목조3층의 일본 국내 최대급의 대규모목조 청사로서, 임산지라고 하는 지리적 우위성을 활용하여 자재의 대부분이 지역산재가 활용되고 있고 신청사는 2015년 5월에 개청하고 있으나, SPC의 자금조달에 대해서는 지역 토후쿠 은행을 포함한 4금융기관에 의한 프로젝트 파이낸스가 구성되어 있다.³²⁾

④오가르 프라자

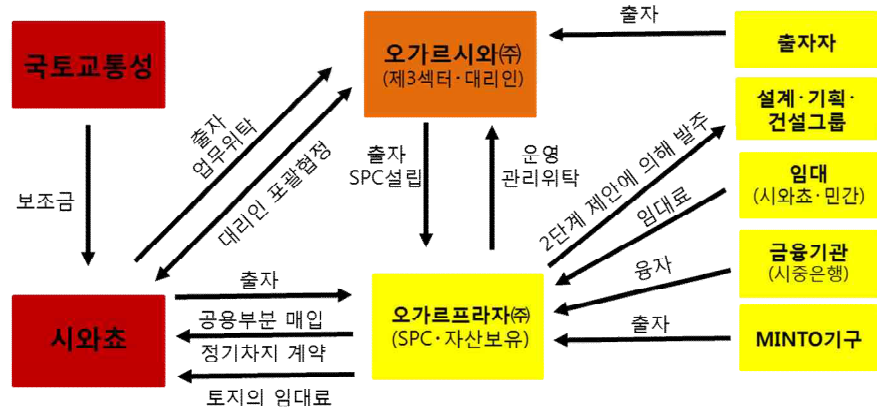
오가르 프라자 주식회사는 특별목적회사(SPC, Special Purpose Company)는 오가르 시와 주식회사와 시와초, 민간도시개발기구(MINTO) 그리고 금융으로부터 출자를 받아 오가르 프라자 건물자산을 소유하여, 이를 정비하고 관리유지 및 운영을 실시하고 있으며, 발생하는 이익금을 배분하는 역할(시와초에 토지임대료 지불 등)을 수행하기 위해 2010년 설립되었다.³³⁾ 준공 후 도서관이 입주하는 중양동은 시와초에 매각하고, 민간이 입주하는 동서동 건축을 위해 2.9억 엔을 SPC가 자금조달을 한다. SPC에 대해서 MINTO기구와 시와초가 1.5억 엔의 우선출자를 실시하고 SPC의 설립발기인인 오가르 시와 주식회사가 0.2억 엔을 보통출자 한다. SPC에 대해서 현지금융기관이 1.4억 엔을

30) 미즈호종합연구소(2015), 도시창생방책으로서의 공적부동산(PRE), p.5

31) 미즈호종합연구소(2015), 도시창생방책으로서의 공적부동산(PRE), p.6

32) 미즈호종합연구소(2015), 도시창생방책으로서의 공적부동산(PRE), p.6

33) 송준환(2015), AURI 내부자료



[그림 4-12] 오가르 프라자 사업 구조

출처 : 공적부동산의 유효활용을 위한 관민연계사업 사례집 (2016), p.73 참고 재작성

프로젝트파이낸스방식으로 자금 제공한다.

사업계획의 책정에 있어서 민간 기업에게 필요로 되는 연 면적과 예상되는 수입, 기대하는 배당이율 등으로부터 신장에 맞는 사업수지를 산출했다. 결과적으로, 시공시에 임대 입주율 100%달성, 현지 금융기관으로부터 제시받은 대출조건을 클리어 하였다.³⁴⁾



[그림 4-13] 오가르 프라자의 권리관계 및 구분소유 모식도

출처 : 공적부동산의 유효활용을 위한 관민연계사업 사례집 (2016), p.73 참고 재작성

34) 미즈호종합연구소(2015), 도시창생방책으로서의 공적부동산(PRE), p.5

[표 4-25] 오가르 프로젝트별 PPP사업 개요 정리

시설명	이와테현 풋볼센터	오가르 플라자	오가르 베이스
사업주체	공익사단법인 이와테축구협회	오가르 플라자(주)	오가르 베이스(주)
사업수법	PPP(RFQ,RFP방식)	PPP(RFQ,RFP방식)	사업용 정기차지권 설정방식
사업비(세금포함)	약 1.75억 엔	약 10.7억 엔	약 7.2억 엔(설계-감리비 제외)
시설규모	축구장 1면	2층 약 5,822㎡	2층 약 4,267㎡
시설내용	인조 잔디운동장, 클럽하우스 등	도서관, 지역교류센터, 육아지원센터, 신지직송, 의원, 음식점, 학원, 사무소 등	호텔, 배구전용 아레나, 음식점, 편의점, 사무소 등
공용개시	2011년 4월	2012년 6월	2014년 7월
특징	일본 축구협회 공인	관민 복합시설, 지역재 활용	민간 복합시설, 지역재활용

출처: 관민연계(PPP/PFI)사업 추진방책 사례집 (2016), p.34 참고 재작성

□ 리스크 분담

이 사업은 오가르 시와(주) 및 선정 사업자와의 간의 계약이며, 그 내용은 오가르 플라자의 설계·시공사업자를 모집하는 것이다. 또한, 사업기간은 약 2년(오가르 플라자 운영기간은 약 30년, 사업용 정기차지 기간은 약 32년)이며, 통상의 건설 도급 계약에 준하는 계약내용으로 되어 있다. 오가르 플라자(주)의 오가르 플라자 운영에 관한 시와쵸와 오가르 플라자(주)의 계약에서 시와쵸는 사업용지를 오가르 플라자(주)에 임대하고 있을 뿐이며, 시와쵸는 기본적으로 각종의 리스크는 부담하지 않는다.

[표 4-26] 오가르 프로젝트가 가져온 효과

행정과제 · 사회정세	구조	현 단계의 효과
①미이용 마을 소유지의 활용	-구상단계부터 시민참가 -에리어 가치의 향상	-주변지역으로의 민간투자 유발 -관심 있는 민간기업의 접근
②사무소 청사의 재건축(2015)	-P F I 사업 -마을 산재, 에너지 센터	-지역 내 파이낸스 -현지 기업에 의한 시공(치환산업)
③도서관 신설(2012) 민간 복합시설 오가르 플라자	-구상단계부터 시민참가 -PPP수법 (RFQ , RFP) 을 채용	-신장 사업으로 -현지 기업시공 · 자금의 지급자족 -명확한 역할분담 · 지역 내 재투자
④용도가 제한된 토지 (우수 저류 침투 시설)	-인조 잔디 풋볼센터를 정비 -자금, 정비수법의 역할분담	-청년의 교류인구 증가 -현(県)축구협회의 본부 이전

⑤공민연계를 숙지하는 인재의 확보	-오가르 시와(주)의 설립 -오가자키씨를 고용	-인적 네트워크의 확대 -민관의 자금 조달 -경제개발로의 유연한 대응
⑥주간 인구 현 내 웨스트	-일자리 창출 -활기찬 공간의 창출	-오가르 프라자의 고용105명 -내관자(손님) 수의 추이
⑦중앙만이 유택해지는 것이 아닌, 마을 시민에 메리트가 있는 개발	-복합시설의 공공 공간 -산지직송「시와(紫波)마르쉐」의 설치	-마치즈쿠리의 거점→연결을 살릴 시기에 -생산자254명이 가입 · 연결 만들기
⑧시민참여로 진행	-워크숍 개최 -시민활동의 중간지원 수법 이입	-마을 육아 담당자의 활약 · 연결 만들기 -시와(紫波)에 배우는 사람들도 하나둘씩
⑨「그게, 시와(紫波)잖아」체념	-디자인 컨트롤	-「시와(紫波)같지 않아요」놀라움
⑩부동산가치의 저하와 전원도시형의 향후	-오가르 광장 설치 -민간 활력의 유도, 정보발신	-가보고 싶게, 살아보고 싶게 -부동산 가치의 향상
⑪도전의 자리	-산지직송 -스튜디오	-농가의 도전 · -자주참가, 기획, 운영 -고교생과 성인의 도전, 연결 만들기

출처: 오가르 담당자 인터뷰, 건축도시공간연구소 내부자료, 국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012),p.24 참고 재작성.

2) 3331 아트 치요다 사례 35)

① 사업개요

3331 Arts Chiyoda는 치요다 구가 폐교한 구 린세(練成) 중학교를 정비하여 2010년 6월에 오픈한 문화 예술 거점 시설이다. “치요다 아트 스퀘어”라는 시설명은 치요다 구의 문화 예술 계획의 중점 프로젝트 하드와 소프트 양면을 포함하고, 시설 및 사업 운영 단체는합동회사 코만도A(合同会社コマンドA)를 공모로 선정다.

폐교라고 하는 공유지(公有地)를 구민의 문화 활동지원방식이 운영 위탁 또는 지정관리 제도를 활용하여 구의 예산을 사업자에게 지불하는 형식이 아니라, 사업자가 구의 문화 정책에 맞춰 공공서비스로 문화 프로그램을 제공하면서 공유지 사용에 대한 임대료를 지불하는 자생적 ppp 방식의 공유재산 운영 사례로서 최근 일본의 지역 재생에서 중요한 참고 사례가 되고 있다.

- 시설 소유주 : 행정. 도쿄도 치요다구
- 주소 : 도쿄도 치요다구 소토칸다 6-11-14

35) 아트치요다3331 프로젝트 사례조사는 2017년 4월 16일 아트치요다3331 리노베이션 마치즈쿠리 서밋 참석 및 3331 기획담당자 시미즈 요시즈쿠 대면 인터뷰 및 2017년 8월 이메일을 통한 서면 인터뷰, 2017년 9월 27일 (주)리노베링 이승민 디렉터 인터뷰를 토대로 수행했다.

[표 4-27] 아트치요다 3331 전경



아트 치요다3331 전경



1층 퍼블릭 공간



수도가를 그대로 활용한 사이니지 시스템

(출처: 저자 촬영)

- 필지 면적 : 3,945 m²
- 건축면적 : 2,086 m²
- 공원면적 : 1,993 m²
- 연면적 : 7,239.917m²
- 운영 주체 : 민간운영. 유한책임회사(LLC) 코만도 A (コマンド A)

2004년 4월 치요다 구는「치요다 구 문화 예술 기본 조례」를 책정하고 이에 근거해 종합적이고 계획적인 문화 예술 정책 추진을 위해 2005년 1월「치요다 구 문화 예술 플랜」을 책정하여 문화 예술의 에너지 넘치는 매력적인 마을 만들기를 추진하고 있다.

치요다 아트 스퀘어는 이 문화 예술 계획의 중점 프로젝트이다. 2005년 9월부터「치요다 아트 스퀘어 검토회」를 설치하고 수차례 검토를 걸쳐 2006년 10월「치요다 아트 스퀘어 구상의 제안」이 제출되었다. 이 제안을 바탕으로「치요다 아트 스퀘어 실행위원회」가 아트 스퀘어 프로젝트를 위해 필요한 기능과 프로그램, 시설 이용 방법, 운영 방법 등 하드와 소프트의 다양한 측면에서 논의하여 검토하였다.

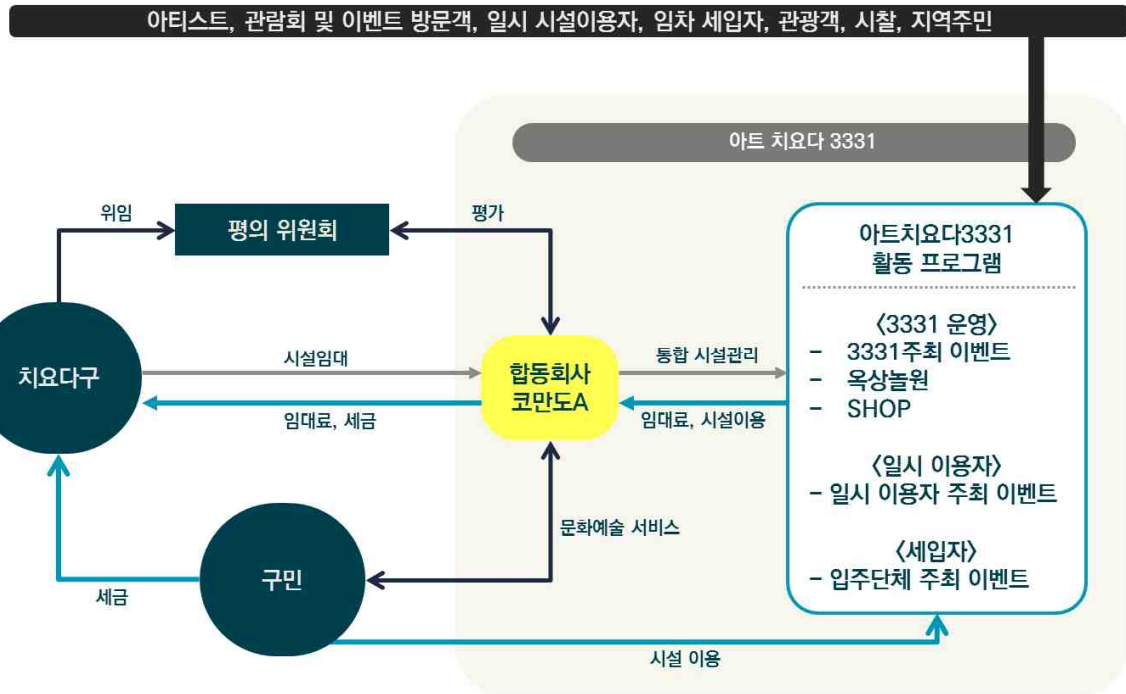
② 실행주체의 측면

3331 Arts Chiyoda는 이 치요다 아트스퀘어 실시위원회가 제출한 「치요다 아트 스퀘어 설치에 관한 답신 (가칭)」을 바탕으로 구가 실시계획서를 책정한 후 공모, 선정한 운영회사(코맨드 A)가 정한 시설명이다. 코맨드A는 사업자 선정 후 치요다구와 치요다 아트스퀘어 시설 정비 및 운영에 관한 협정서, 임대차계약을 체결하고 건축확인허가와 시설 개보수 공사 등을 거쳐 5년 간 3331 Arts Chiyoda를 운영함. 5년 간 시설운영 후 치요다구가 실시한 2차 공모에서도 코맨드A가 재선정되어 2017년 현재 7년째 3331 Arts Chiyoda가 운영 중이다.

프로젝트 운영은 통합디렉터, 큐레이터, 코디네이터, 프로모터, 부동산 시설 매너져, 광고 담당, 전시운영스텝, 공간임대담당자, 교육 담당자, 행정대응 담당자, 영어 가능 창구 담당자, 컨시어지, 경리 역할 멤버들로 구성되 있다.

③ 사업절차의 측면

공모 방식으로 문화 예술에 관한 실적을 가진 여러 민간 회사 또는 NPO 등의 단체에서 제안을 받아 학계 및 구민 등으로 구성된 '치요다 아트 스퀘어 운영 단체 선정위원회'가 단체의 제안을 심사하여 선정한다



[그림 4-14] 아트치요다 3331 운영주체 모식도

출처 : “아직도 지정관리자 제도를 사용하십니까” 강연 중 ㈜리노베링 시마다 요헤이 대표 발표자료

□ 치요다 아트 스퀘어 설치 초기 기획³⁶⁾

치요다 아트 스퀘어의 실시 주체이자 시설 운영 주체 선정에 있어 가장 기본이 되는 프로그램과 운영 구조의 틀은 “치요다 아트 스퀘어 구상의 제언”에 바탕을 두고 있다.

치요다 아트 스퀘어는 2005년 1월에 책정한 「치요다 구 문화 예술 플랜」의 중점 프로젝트로 문화 예술 활동을 위한 장소 및 발표의 기회를 제공하는 등 새로운 문화 예술의

[표 4-28] 아트치요다 3331 프로젝트 경과

연도	주요 내용
2005년 3월	렌세 중학교 폐교
2006년 10월	치요다 아트 스퀘어 검토회가 제언 제출
2007년 12월	치요다 아트 스퀘어 실시위원회가 치요다 아트 스퀘어 설치에 관한 답신 제출
2008년 7월	실시계획서 책정
2008년 9월	코만도A를 제 1 후보단체로 책정

36) 일본 전문가 인터뷰를 통해 구득한 ㈜리노베링 내부자료 재구성

2009년 5월	코만도A를 운영단체로 결정하고 치요다 아트 스퀘어 시설 정비 및 운영에 관한 협정서 체결
2009년 10월	임대차계약 체결, 건축확인허가, 제1기 개수공사 개시
2009년 12월	시설명칭 결정 : Arts Chiyoda 3331
2010년 2월	제 1기 개수 공사 완료
2010년 3월	임시 오픈
2010년 4월	제 2기 개수 공사 개시
2010년 6월	그랜드 오픈

(출처: 치요다구 홈페이지 <https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/bunka/bunka/bunkashisetsu/art-square/index.html> 2017.05.30. 검색)

거점 시설을 정비하고 구민의 자주적이고 독창적인 문화 예술 활동을 지원·추진할 것을 내용으로 한다. 또한 지역 단체와 기업, 예술 활동 단체 등이 연계한 네트워크의 확산을 통해 인재의 육성을 도모한다.

치요다 아트 스퀘어의 이용 대상은 치요다 구에 거주·재근·재학하는 사람들과 외국인을 포함한 관광객 등 치요다 구와 관련된 모든 사람들이다.

치요다 아트 스퀘어 설치·운영에 관한 기본 방침은 다음과 같다.

- 운영에 참여, 이용면에서 구민 등에 개방적인 시설로한다.
- 전통 문화와 현대 예술 문화가 만나는 장소와 지역에서 새로운 활동을 유발하는 거점으로 삼아야한다.
- 사람들의 관심을 끄는 화제 성을 창출 할 수있는 명확한 특징을 시설 및 사업에 갖게 한다.
- 구민 등이 참여할 수있는 이벤트 등을 항상 발신한다.
- 치요다 구·지역과의 관련성을 활용한다.

• 프로그램 제안

중학교의 각층 평면도와 치요다 아트 스퀘어 기능 구성도를 포함해 다음과 같은 프로그램이 제안되었다.

예시 : 아트와 카페, 그린 아트 스페이스, 이벤트 스페이스와 갤러리, 다목적 스페이스, 그 외 문화 활동 공간, 프로젝트 룸 등

- 운영 방침 및 운영 사업자의 권한과 역할의 설정

운영 방침에 대한 제안에 있어서도 문화 예술 활동 실적이 있는 단체가 바람직하면서도 프로젝트의 특색을 위해서는 운영의 방침의 일관성이 중요하는 점을 강조하여 하나의 선출된 운영 단체가 치요다 아트 스퀘어의 기능을 일괄적으로 관리하고 운영할 것을 제시하고 있다. 운영사업자가 일괄적으로 시행하는 업무 내용에는 입주자 선정이나 프로그램 개발 및 실시 등이 포함된다.

- 운영 단체가 실시하는 사업의 사례

활동 공간에 대한 입주자의 선정, 활동 공간의 관리 · 운영 (광열 수비의 징수 포함),아트 카페 운영, 이벤트 공간 / 갤러리 관리 · 운영, 프로젝트 룸의 관리 · 운영, 그린 아트 스페이스의 관리 · 운영, 전시회, 워크숍 등 예술 프로그램 이벤트 실시, 아트 스퀘어 운영위원회에보고

- 모니터링

구민과 관련 전문가 등으로 구성된 치요다 아트 스퀘어 운영위원회 등의 제삼자 기관을 설치해 운영 단체가 제대로 운영하고 있는지, 일 년 간 수 차례 보고 받고 필요한 경우 조언 하는 등의 방법이 바람직하다.

- 주변에 거주하는 지역민의 요구사항

- 시설을 민간에 매각하지 않을 것
- 현재의 방재 거점 기능을 유지할 것
- 구민의 요망에 따른 활용 내용을 고려할 것
- 주민 모임이 주체적으로 활용할 수 있는 방법을 검토할 것
- 주민과의 충분히 협의할 것

이상과 같은 내용의 요망서 역시 운영 단체의 사업 내용에 반영되었으며 운영 단체 코멘드A는 지역 축제에도 적극적으로 참여하고 있다..

□ 사업 개요

시설을 이용하여 문화 예술 분야에서 어떤 사업을 전개할 지 제안해야 하며 다음 내용이 포함되어야 한다.

- 사업 운영 방침 및 사업 개요
 - 실시하는 문화 예술 프로그램으로 현대 미술, 전통 문화의 진흥, 구민을위한 프로그램, 장애인 지원 예술 프로그램 등의 구체적 프로젝트 계획
 - 사업의 기대효과
 - 경영 이념 (수익이 발생한 경우의 사회 공헌 등에 대해)
 - 사업 수지 계획
- 사업수지계획에는 다음과 같은 내용이 포함된다.
 - 공간 이용료 및 입주자의 임대 예상 금액과 예상 수입
 - (사업 제안에 카페가있는 경우)카페의 수지 계획
 - (사업 제안 이벤트 공간 / 갤러리가 포함 된 경우)이벤트 공간 / 갤러리 의 수지 계획
 - (사업 제안에 그린 아트 스페이스가 포함 된 경우)그린 아트 스페이스에서 수지 계획
 - (사업 제안 다목적 공간이 포함 된 경우)다목적 공간의 수지 계획
 - 문화 예술 프로그램 기획 실시에 소요되는 예상 수지 (특히 구민을위한 프로그램 및 구가 소지 전통 문화의 진흥·상속 장애인 지원 예술 프로그램에 대해서는 별기. 2013년 치요다 구가 운영 단체에 장애인 지원 예술 사업 6 00,000 엔, 아티스트 인 레지던스 사업 2,000,000 엔으로 위탁 사업을 실시한 사례가 있다.)
 - 시설의 유지 관리에 소요되는 예상 지출액
 - 운영 체제

사업 운영을 위한 운영 체제를 제시해야 하며 복수 단체가 운영할 경우 다음 내용을 포함하여야 한다.

- 사업 전체의 총괄 운영을 어떤 단체가 실시 하는가?
- 활동 공간과 프로젝트 룸의 입주자 이용자의 관리를 어느 단체가 실시 하는가?
- 카페 운영을 어떤 단체가 실시 하는가?
- 이벤트 공간 / 갤러리 운영을 어떤 단체가 실시 하는가?

- 그린 아트 스페이스의 운영을 어떤 단체가 실시 하는가?
- 다목적 공간 운영을 어떤 단체가 실시 하는가?
- 시설 관리 (일상 청소, 일상의 개관 폐관 등의 시설 관리, 정기 시설 유지 관리 등)를 누가 할 것인가?

- 공민연계사업으로서의 치요다 구의 관여 조건

치요다 구는 운영 단체에 대하여 문화 예술 프로그램을 실시하도록 일부 사업에 대해 예산의 범위 내에서 업무 위탁을 예정한다. 이 시설이 민설 민영의 시설임을 고려하여 치요다구가 구 사업을 실시하고자 할 때는 상호 간에 긴밀이 연락을 취한다.

아트 스캐어 사업은 구 사업이기에 구는 운영 단체에 대해 사업 운영 등에 관한 다양한 자료 청구가 예상되며 운영단체는 이에 대응해야 한다. 또 시찰 의뢰에 대해 구를 통한 경우 무상으로 협력하고 구 사업으로 시설을 사용하는 경우 무료로 사용 가능해야 한다. 지역 사회 및 동 중학교 동창 모임이 시설을 사용하는 경우에도 무료로 사용 가능해야 한다.

□ 심사절차 및 기준³⁷⁾

- 심사절차
 - 1차 심사 : 제출 서류를 바탕으로 심사하여 여러 단체를 선출한다. 선출된 단체는 준 결선에서 프레젠테이션을 실시한다.
 - 2차 심사 (최종 심사) : 1차 심사를 거쳐 선정된 단체는 심사 위원에게 제안 내용의 프레젠테이션을 실시한다.
 - 심사 결과의 통지 및 공표 : 2차 심사에서 평가 후 순위를 결정하며, 최고 순위 단체가 계약을 위해 구와 협의를 실시한다. 최고 순위로 선정된 운영 기관이 어떤 이유에서든 운영 할 수 없게 된 경우 다음 단체가 순차적으로 협의한다. 결과는 해당 단체에 통지하고 구 홈페이지에 공표한다.
- 심사 기준
 - 문화 예술 활동 실적 및 품질
 - 응모 단체의 운영 능력 및 제안 내용의 실현 가능성
 - 제안 내용의 참신함 독창성

37) 일본 전문가 인터뷰를 통해 구득한 (주)리노베링 내부자료 재구성

- 구민 교류 기능과 정보 제공 기능에 관한 제안의 내용과 그 유용성
- 제안 내용의 채산성 (사업 수지면에서 문제없이 계속해서 활동이 가능한가)

또한 제안 내용은 모집 요강에 근거하는 것이 바람직하나 요강에의 적합성 뿐만 아니라 우수한 제안의 경우는 큰 차이가 있어도 채용하는 경우가 있다. 또한 뛰어난 사업 수지 계획에도 본 계획의 방향성에 합당하지 않다고 판단했을 경우는 채용하지 않고, 심사 요건을 종합적으로 고려한다. 이사업은 치요다구 2015 년도 관련 예산의 성립을 전제로 실시하여 예산이 성립하지 않는 경우 실시하지 않으며 그 외어떠한 사정에 의해 구가 본 사업을 실시하지 않는 경우에도, 이로 인해 발생한 참가자의 손해는 배상하지 않는다.

□ 공모 요강을 통해 보는 공민연계사업 내용

제 1기 운영단체 코맨드 A는 2010 년부터 5 년간 임대 계약에 의한 민간 자립 형태로 운영을 실시하였으며 제 2기 운영단체 공모에서도 선정되어 사업 운영을 지속하고 있다. 지정 관리자 제도의 운영이 아니기 때문에 공공 측의 부담 (세금 의한 운영)이 없는 공민 연계사업이다.

• 운영 단체 코맨드 A의 사업 및 조직 개요 (제 1기 사업 내용)

보전, 개수에 관한 비용부담 분은 구가 배리어프리화 등 약 2억엔, 활용용도에 따라 필요한 개보수 분은 사업자가 부담했다. 입주자는 아트, 디자인, 마치즈쿠리 분야에 한정하여 선정하여 활동의 성격(수익성)에 따라 3단계로 임대료의 격차를 두었다. 상세한 자금 현황은 다음과 같다.³⁸⁾

- 자본금 : 3000만엔
- 계약 형태: 갑(치요다 구) 을 (코만도A) 토지건물 보통재산 임대차 계약
- 공모를 통해 선정되어 5 년간 임대계약에 의한 민간 자립 운영
- 임대료 : 월 약 143만엔
- 1년 매출 연간 약 2.1억엔
- 임직원: 정사원, 아르바이트 포함 25명. 인건비 연간 7000만엔

• 임대 계약

38) 공공R부동산 홈페이지 <http://www.realpublicstate.jp/column/2642/>, 2017.06.30. 검색

운영 단체가 선정되면 단체는 치요다 구와보통 재산 임대차 계약을 체결 한 후, 중학교의 토지 및 건물을 임대하여 제안한 운영 사업을 실시한다. 2015년 공모 당시 임대료는 월 1,430만원(약 143만엔)으로 제시되었다.

- 시설 관리 비용의 부담

시설 운영에 필요한 리노베이션 공사는 구와 사전 협의 하에 운영 단체가 자기의 부담으로 실시한다. 유지 관리 및 청소 수리 등과 같은 관리 비용 역시 운영 단체가 부담한다. (단 구가 사용하는 방재 비축 창고 구민 회의실, 체육관은 구 부담)

- 사업 내용

운영 단체는 치요다 아트 스퀘어의 목적과 기본 방침에 근거하며 문화 예술 분야의 사업임을 전제로 영리 사업을 실시하나, 구의 재원에 의존하지 않는 독립 재산을 전제로 한다. 또한 자체 사업으로 문화 예술에 관련된 다양한 프로그램을 실시하여구민 교류와 문화 예술의 발전·발진을 도모할 뿐만 아니라 이벤트 공간 / 갤러리 등의 제안에 포함된 기능의 운영, 입주의 선정 및 관리, 문화 예술 프로그램의 기획 및 실시, 홍보, 시설의 유지 관리 (건물의 보수, 청소 등), 광열 수비의 지불 등을치요다 아트 스퀘어에 관련된 소프트웨어와 하드 모든 면에서 운영 관리를 실시하도록 정하고 있다.

사업 수익과 관련해 문화예술프로그램 중 유료 프로그램에 대해 가능한 한 구민 할인 또는 우대 제도를 도입하도록 한다.

- 사업 보고

연 1~3회 정도의 아트스퀘어평의위원회에서 실시계획과 사업 실적을 보고하도록 한다.

4. 시사점

오가르는 단순히 정부로부터 예산을 받아서 만든 것이 아니다. 심지어 이익만이 아닌 비용도 함께 공개해서 이야기하고 일시적이 아닌, “지속적으로” 수익창출을 하는 경영마인드를 보인다. 물론 수익창출은 기본중의 기본이겠지만, 공공부동산에서 수익을 창출하는 것이 가능하다는 새로운 패러다임이다. 사업성뿐만이 아니다. 육아지원센터나 배구장은 학교에서도 사용하고 그 때문에 저렴하게 해서 토지세를 깎는 등의 공공성까지

확보하면서 이익과 비용의 밸런스가 잘되어있는 사례라고 할 수 있다.

그렇게 되기까지 키퍼슨의 존재가 크다고 할 수 있겠다. 마치즈쿠리 회사를 민간에게 맡긴다는 등의 불만이 터져 네거티브 운동이 일어나도 주민설명을 이해하고 이해받을 수 있을 때 까지 100회 이상을 하며 종래의 도시계획보다 파이낸스에도 능통한 계획을 위해 획기적인 인사이동도 마다하지 않았던 후지와라 마을 장이 존재한다. 그러나 슈퍼공무원 혼자였어도 불가능했을지도 모른다. 이런 “관”을 믿고 행정에 기대지 않는 각오가 있었던 오카자키씨와 같은 “민”과의 협업에서야 가능하다. 그는 ‘적자가 되면 구해주겠지’와 같은 안일한 생각 따윈 하지 않았다. 오히려 “관”을 신뢰하고 스스로 빚쳐가면서 민간 기업을 시작하였다.

비용 산정시 건설비용만을 계산할 경우 총 라이프사이클 유지관리 비용을 놓치는 우를 범하게 된다. 통상 라이프사이클 유지관리 비용은 최초 건립비용의 5배가 소요된다. 이를 통합적으로 계산하지 않고 현재 보조금이 있다고 건물을 짓게 되면 건물은 지을 수 있으나 건물완공으로 소요한 보조금 이후의 추가 보조금이 없을 경우 유지관리 비용은 시민의 빚으로 남게 된다. 보조금을 통해 건물을 많이 지을수록 미래의 후손 시민에게 더 많은 빚을 지우는 셈이다. 그렇다고 사업성이 나오지 않는 만큼 추후에 임대료를 올리게 되면 그나마 있던 점포들마저 탈출하게 된다. 오가르에서는 전체 라이프사이클을 계산한 후 그에 맞는 적정규모의 개발을 실시하여 추가세금 부담없이 유지관리를 성공적으로 이어오고 있다.

또한 관과 민의 시너지를 끌어올리기 위해서는 관이 주관하는 공공시설은 무료로 개방 하되 최대한 좋은 콘텐츠를 민간팀에서 기획하여 민이 기획한 우량 콘텐츠의 무료 공공 시설을 통해 발생한 유동인구가 민간팀이 직접 운영하는 민간시설로 자연스럽게 유입되어 수익을 발생시키는 전술이 필요하다. 다른 도시재생과 마찬가지로 PPP형 도시재생 역시 콘텐츠 경쟁력이 가장 중요한 요인 중 하나가 된다. 흔히 생각할 수 있는 아이디어는 다른 도시에서도 똑같이 할 수 있으며 이럴 경우 규모의 경제에 의해 더 큰 도시가 더 많은 관광객을 유치하게 된다. 지방도시는 획일적 아이디어가 아닌 확실한 차별화를 둔 혁신적 아이디어를 콘텐츠로 삼는 것이 중요하다. 오가르의 배구장이 그 예이다.

현재는 폐지되었지만 국내의 민관협력 개발에서 특혜시비 등의 부작용으로 줄곧 지적된 MRG(최소운영수입보장, Minimum Revenue Guarantee)를 통한 민간주체의 설득 대신, 오가르는 확실한 인센티브 제도를 도입해서 특혜시비를 줄이고 민간주체의 자발성을 높였다. 건설전문가에게는 통상적인 건설비에서 자사만의 고유한 기술이나 공기관축 아이디어로 절감한 금액의 일부를 인센티브로, 금융전문가에게는 조달한 투자금액의 일부를 인센티브로 지급하는 등의 방식이 그것이다.

[표 4-29] 리스크 분담표의 예시 (신마스도지역 학교적지 유효활용사업 사례)

리스크의 종류		리스크의 내용	리스크 책임	
			시	사업자
모집요강 리스크		모집요강 내용의 누락, 변경	●	
응모 리스크		응모비용에 관한 부분		●
제도관련리스크	법제도 리스크	사업에 직접 관계하는 법령의 변경, 새로운 법령의 도입	●	
	인허가 리스크	민간사업자의 사유에 의해 사업자의 인허가 취득 지연		●
		시의 사유에 의한 사업자의 인허가 취득 지연	●	
	세금 관련 리스크	사업자의 이익이나 운영에 관한 세금 제도의 신설, 변경 사업자의 이익이나 운영과 관계없는 세금 제도의 신설, 변경	●	●
사회리스크	주민대응 리스크	사업의 실시 자체에 관한 내용	●	
		사업의 실시 이외의 곤란에 관한 내용		●
	제3자 배상 리스크	사업실시로 인해 제3자에게 끼친 손해		●
	환경문제 리스크	조사·공사에 의해 소음, 진동, 지반침하 등에 관한 대응		●
채무불이행 리스크		시의 채무불이행에 의한 중단, 중지	●	
		사업자의 채무불이행에 의한 중단, 중지		●
불가항력 리스크		지진, 폭동 등 자연적 혹은 인위적인 현상 (사업자가 취득한 토지에 발생)		●
		지진, 폭동 등 자연적 혹은 인위적인 현상 (시가 소유한 토지에 발생)	●	
경제리스크	자금조달 리스크	사업자 등이 실시하는 사업에 필요한 자금조달, 확보		●
	금리 리스크	금리 변동		●
	물가 리스크	인플레이션, 디플레이션		●
측량·조사 리스크		시가 실시하는 측량·조사에 관한 사항	●	
		사업자가 실시하는 측량·조사에 관한 사항		●
해체 리스크		해체에 의한 유해물질의 발생 (시가 공표한 자료로부터 파악 안 되는 것)	●	
		상기 이외의 유해물질 발생		●
용지의 확보 리스크		사업용지 이외에 사업에 필요한 진입로나 자재 적재소 등의 확보에 관한 사항		●
용지의 결점 리스크		조사자료 등으로 예측가능한 부분		●
		조사자료 등에 의해 예측 가능하지 않은 부분	●	
계획변경 리스크		시의 지시로 지속관리운영 업무의 변경된 경우	●	
		사업자의 제안·희망에 의해 지속관리운영 업무가 변경된 경우		●
지속관리운영 코스트 리스크		시의 지시로 지속관리운영 업무의 변경 등에 기인해 지속관리운영비 증대	●	
		시의 지시 이외의 원인으로 지속관리운영업무 변경 등에 기인한 비용 증대		●
이용자 트러블 리스크		이용자로부터 고충, 충고에의 대처		●
시설·비품 손실 리스크		사업자의 책임에 의한 부분		●
		사업자의 책임 이외에 기인한 부분		▲※

※ 제3자의 책임에 의해 시설·비품이 손실된 경우라도 사업자가 실시한 지속관리운영업무의 태만이 영향을 미친 경우는 제3자와 함께 사업자도 리스크 책임을 같이 부담
 자료: 국토교통성 토지·건설산업국(2016), 「공적부동산의 민간활용 탐」, p.66

제5장 지역완결형 PPP 적용 방안

1. 공적부동산 PPP형 재생 제도개선 방안
 2. 공적부동산 PPP형 재생사업 절차 제안
 3. 공적부동산 PPP형 재생 관련 주체 구성 방안
 4. 공적부동산 PPP형 재생 국비지원 사업모델 제안
-

1. 공적부동산 PPP형 재생의 방향 및 기본원칙

1) 공적부동산 PPP형 재생의 방향

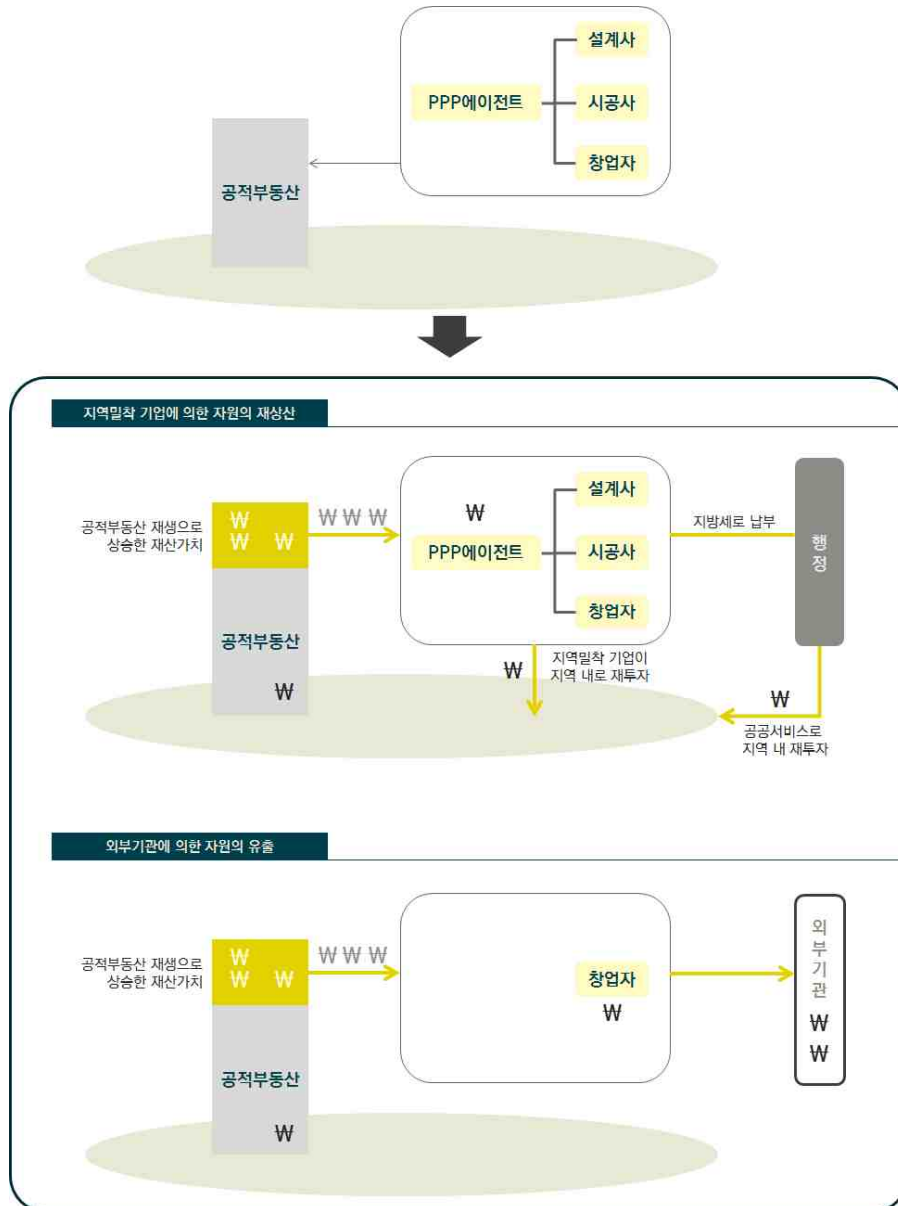
□ 자원의 재생산성 확보

공적부동산의 PPP형 재생의 전제는 인구감소와 재정악화에 따른 공공서비스의 축소이다. 그렇기 때문에 공공재인 공적부동산의 가치를 향상시키고 그 과정에서 지역경제 주체가 성장하는 발판이 되도록 하는 데 의의가 있다.

공적부동산 PPP형 재생의 결과로 상승한 인적자원, 재정자원, 노하우자원이 지역 외부로 나가지 않고 지역 내에 머물며 긍정적 선순환을 이끌어 낼 수 있도록 사업구조를 만드는 것이 중요하다. 국유재산을 활용할 경우 상승가치의 상당수가 국고로 회수되어 지방도시의 재정자립도를 높이는 효과가 공유재산 활용에 비해 낮다. 외부용역팀이나 공기업이 주요주체로 참가할 경우도 마찬가지로 사업기간 이후 기획단계부터 전체 사업구조를 파악하고 있는 주체가 지속적으로 시설을 운영하지 못하고 이탈하고, 상승한 재정적 가치가 지역 내에 퍼지지 않고 공기업으로 귀속되며, 사업과정을 통해 축적된 노하우가 지역에 재투자되지 못하는 상황이 발생할 우려가 있다.

그렇기 때문에 가급적 지역밀착 기업이 사업을 기획하고 운영하며 지속적으로 지역과

영향을 주고받는 것이 바람직하다. 지역밀착 기업이 공적부동산을 재생하며 상승한 가치분을 지역으로 재투자하는 것을 계약의 일부로 넣는 등의 방식을 통해 유도하는 것이 필요하다.



[그림 5-1] 공적부동산의 자원 재생산성 예시 (저자작성)

츠타야 효과의 명암

다이칸야마 T-SITE 츠타야를 시작으로 뛰어난 기획과 운영력을 활용해 일본 국내를 넘어 세계적인 영향력을 미치고 있는 CCC(컬처 컨비니언스 클럽)는 공공과도 다양한 프로젝트를 수행하고 있다. '지적 자본론'에 소개되며 국내에도 유명한 사례로 자리매김한 타케오 도서관이 그 대표적인 사례이다. 2013년 4월 리뉴얼 재생한 타케오 시립도서관은 첫 해 20억엔의 경제효과를 보였다 발표했지만, 지정관리자인 CCC가 세금을 포함한 운영비로 신규구매한 도서 10,132권 중에 공인중개사 제2차 시험 2001, 1997년 발간 해외금융상품 가이드 등이 섞여 개관 후 2년 동안 한 차례도 대여가 없었던 장서가 1,630권이었던¹⁾ 이 책들은 중고서점인 츠타야의 계열사에서 구매한 것으로 CCC는 이례적으로 사과성명을 냈다. 또한 신축 12년 차의 타케오 도서관을 총 8억엔을 들여 CCC가 수의계약으로 리모델링 한 것에 대해서도 의문의 시각이 많았다. 당시 시장이었던 히와타시 케이스케는 이와 관련하여 시민단체에게 1억 8천만엔의 소송을 당하기도 했다.²⁾ 히와타시 시장은 시장선거 낙선 이후 CCC의 자회사 사장으로 취임했다.

타케오시 도서관 운영비용 4억5천만엔 중 3억엔 가량을 CCC가 부담하고 나머지 1억5천엔 정도는 시청에서 세금을 사용해 운영하고 있다. 이 때문에 타케오시 도서관을 민간협력으로 운영하고 있지만 오히려 재정 부담은 증가하고 있으며, 시민의 세금 부담액이 높아지고 있다.

아이치현 코마키시에서는 시립 도서관 운영을 CCC에게 맡겨 츠타야 도서관으로 운영하는 방안에 대한 주민 투표에서 61%의 주민이 반대여사를 보였다. ³⁾



[그림 5-2] 타케오 시립 도서관 전경

출처 : CCC 홈페이지 (https://www.ccc.co.jp/en/showcase/sc_004407.html?cat=life), 2017.05.12. 검색

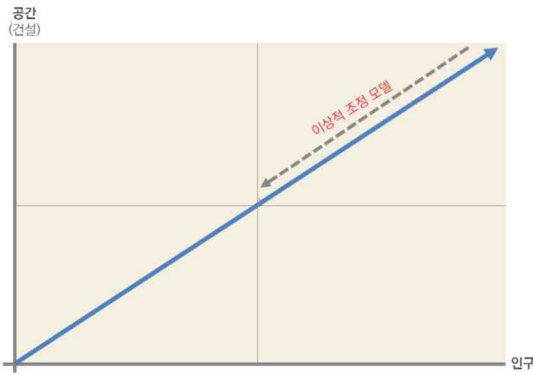
□ 지역 복귀 청년계층 일자리 마련

인구감소에 따른 도시정책의 가장 이상적 대안은 도시공간이 함께 감소하는 것이다. 그러나 현실에서는 인구는 감소하고 있으나, 공간은 그대로 유지되거나 오히려 확장하고 있다. 이로 인해 공간의 과잉공급과 도시의 과도한 확장에 따른 불필요한 재정 낭비가 발생한다. 대도시와 지방중소도시를 구분해서 살펴보면 각 지역마다 다른 양상이 보인

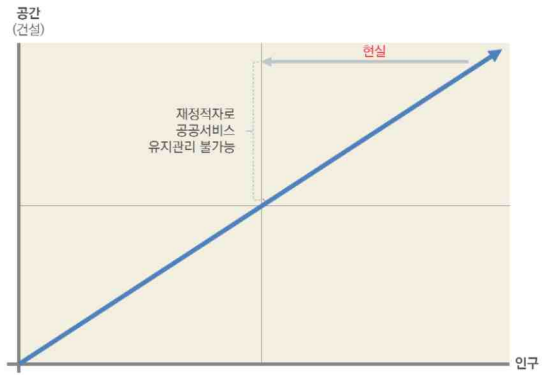
1) 허핑턴 포스트, 2015.09.12., “타케오시 도서관 장서 선정으로 CCC가 이례적 반성 발표”

2) Legal net, 2015.11.20. “츠타야 도서관이 가져온 지정관리자 제도의 장점과 단점은? 세금으로 손실보전”

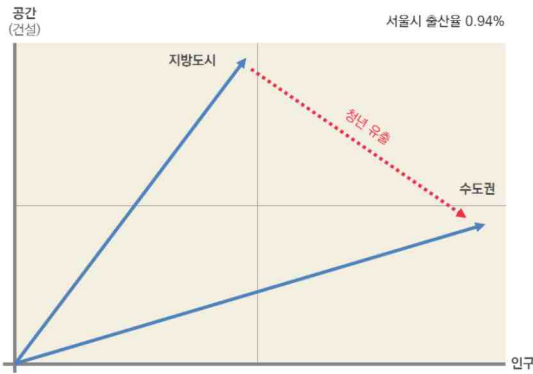
3) 요미우리 신문, 2015.10.13. “도서관 운영의 민간위탁에 반대가 다수.. 설문결과”



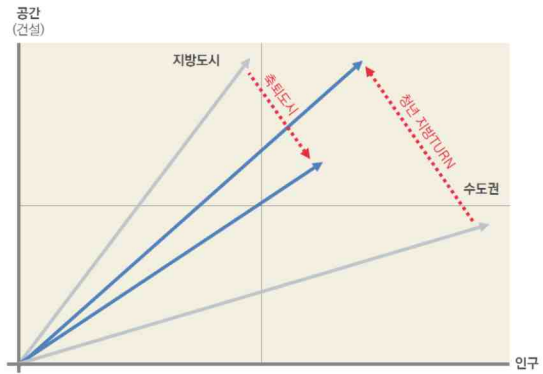
① (쇠퇴도시의 이상적 공간 조정안) 인구증가시기에 공간이 확장했듯, 인구감소 시 공간이 함께 축소하는 것이 이상적



② (현실) 그러나 현실에서는 인구는 감소하고 있으나 공간은 축소되지 않거나 오히려 확장되며, 공간 과잉공급과 스프롤로 인해 공공서비스 위축



③ (지방도시와 수도권의 특성) 지방도시와 수도권을 별도로 보면 지방도시의 인구는 점차 줄고 있으나 택지개발 등으로 공간은 계속 확장
수도권은 공간의 확장에 한계가 있으나 지방도시에서의 청년유출로 인구 과밀 발생



④ (도시정책적 대안) 인구축소 공간과잉 시기에서 도시정책적인 대안은 지방도시의 축소도시를 지향하거나, 수도권에 모려있는 청년인구를 지방도시로 이주시키는 정책을 활성화하는 것이 있음

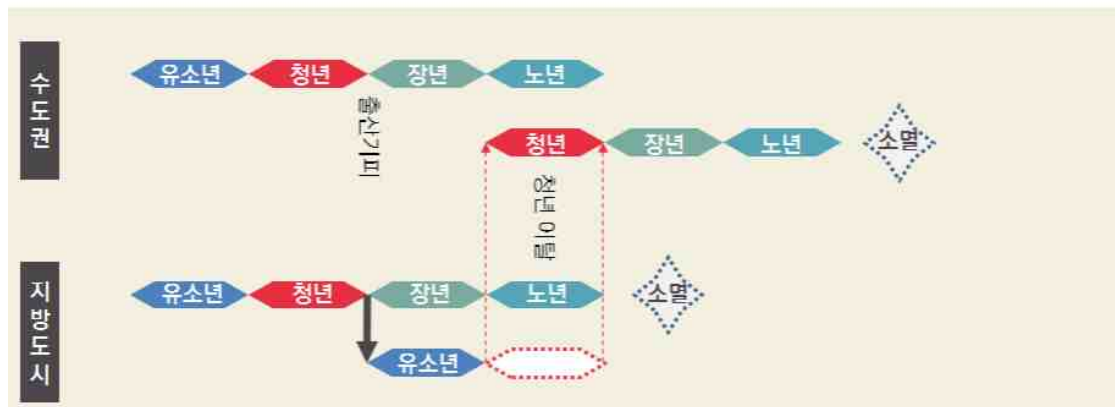
[그림 5-3] 지방도시의 인구와 공간 간의 관계도 및 인구감소에 따른 대안 (저자작성)

다. 수도권 대도시의 경우 도시공간을 확장하기는 어려우나 지방도시에서 청년계층이 지속적으로 유입되기 때문에 낮은 출산율에도 인구과잉으로 인한 부동산값 폭등, 주거, 교통난 등이 발생하고 있다. 반면 지방 중소도시에서는 청년인구가 수도권으로 유출되며 인구의 재생산성이 낮아지고 있지만 택지개발과 신도시개발 등을 지속하고 있어 공간과잉이라는 불균형이 발생하고 있다. 국가의 도시정책으로 볼 때 이러한 상황에 대한 대안은 공간과잉인 지방도시에 대해 축소도시 정책을 도입하거나, 수도권에 집중된 청년인구를 지방으로 분배시키는 것이다. 청년인구가 중요한 이유는 지방도시의 경우 청년이 지금 추세로 대도시로 이탈하게 되면 출산인구가 없어져 인구의 사회적 이동에 따라 지방소멸을 맞이할 수 있으며, 수도권 대도시의 경우 지방의 출산인구 저하로 유입되는 청년인구가 감소하면, 자연출산율이 낮기 때문에 지방소멸을 맞이할 수 있기 때문이다.

소멸가능성 도시 : 인구 재생산성(가임기 여성)



- 2413년 부산 마지막 출생자 탄생 | 2505년 서울 마지막 출생자 탄생
- 명견만리(2015.04.02, KBS)



[그림 5-4] 청년의 문제가 복지의 차원이 아닌 도시생존의 차원에서 논의되어야 하는 이유 (저자작성)

□ 공적부동산을 통한 지역밀착 기업의 성장: “Start-up” to “Step-up”

저출산 인구감소 사회에서 지방소멸에 대한 대안 중 하나로 청년층의 지방이주와 청년창업 활성화가 있다.

이를 위해 I-turn, J-turn, U-turn 등 “Turns세대”라 불리는 지방회귀 젊은 층이 지역에 정착하고 긍정적인 파급효과를 끼칠 수 있도록 장려할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방도시의 젊은층 유치 전략을 “예산 재생산성”이 낮은 보조금지원 제도로 한정할 경우, 단기적인 효과를 불러올 수 있으나 이러한 효과가 지속화되기 어렵다. 보조금 지급이 종료된 이후 다시 지방도시를 떠날 가능성이 크다.

[표 5-1] 공적부동산 활용으로 성장한 지역 출신 기업 “디스커버리 세토우치”의 start-up to step-up 사례



1. 오노미치 U2

- 1943년 건설된 이후 해운업의 쇠퇴로 방치되어 있던 공공소유의 해운 창고를 지역 출신의 중학교, 고등학교 동창들이 지역으로 돌아와 설립한 디스커버리 세토우치가 자전거 테마 호텔 등 복합시설로 재생
- 호텔 경영 경험이 없는 지역출신 경영진과 점원 경험이 없는 지역 거주 종업원이 운영하고 있지만, 지역 제1주의로 지역에 도움이 되는 작업들을 확대 중이며, 지역 고용 120명 이상을 달성
- 지자체는 30대의 젊은 청년들에게 공적부동산의 기획, 운영을 통합적으로 맡겼고, 이를 계기로 도시재생 start-up이 지역에 빠르게 자리를 잡아 다양한 사업을 통해 지역 활성화의 기폭제로 활약하는 step-up으로 성장



2. 오노미치 데님 프로젝트

지역의 어부, 농부, 스님, 목수 등에게 청바지를 2벌씩 제공 후 매주 목요일 수거해 전문 공장에서 워싱하는 것을 1년간 반복하여 지역주민과 업체가 함께 만든 세계에서 하나밖에 없는 독특한 데님을 제작

3. 토모노 히고야 프로젝트

10년 가량 비어있던 160년 된 지역 상점을 재생하여, 전통적인 지역 특산물인 도미 된장을 새린 된 브랜딩·패키지 디자인으로 판매하는 가게 도미된장 활성화를 통해 어업, 패키지 공장, 리본 메이커 등의 지역 산업이 동반 활성화

4. 미나토노야도 프로젝트

지역 내에 버려진 주택을 리노베이션하여 고급 숙소로 제공하는 프로젝트로 방치되었던 양옥 “아오이”와 이즈모 저택 “쿠모” 2채가 제공 미나토노야도 프로젝트 이외에 오노미치 쉼터 프로젝트로 쉼터 오피스 사업도 전개 중

사진출처 : 1. 오노미치U2: Archdaily, <https://goo.gl/images/euS4eb> (2017.10.02. 검색), 2. 오노미치 데님 프로젝트: http://colocal.jp/topics/think-japan/t-sukuru/20141125_39511.html (2017.10.02. 검색), 3. 토모노 히고야: <http://tomohigoya.com/> (2017.10.02. 검색), 4. 미나토노야도: <http://minatono-yado.jp/yado/shimazui.php> (2017.10.02. 검색)

[표 5-2] 공유를 위한 창조의 이바구 프로젝트를 통한 start-up to step-up 사례



이바구캠프

- 외지 출신의 도시재생스타트업이 공적부동산을 활용한 “이바구 캠프” 기획, 운영을 통해 빠르게 지역에 정착하여 지역 활성화의 중추로 역할
- 이바구캠프를 운영하는 마을기업 ㈜다온산마을은 2017년 7월 기준 마을의 약 30%가 주주로 참여하고 있으며, 현재 주주로 참여하지 않는 주민들의 향후 참여 여지를 남겨두기 위해 공유를 위한 창조의 출자 비율을 53%로 유지하는 주식 홀딩 시스템 운영
- 청춘 다락방 “춘택” 커뮤니티 하우스 프로젝트 1호점을 운영중이며 지역 공폐가를 활용한 2, 3호점 확장 계획 중
- 지역의 문제를 발견하고 해결하는 소셜벤처 창업 거점 “이바구 벤처 캠프” 2018년 개소 준비 중

출처 : 저자 작성

본 연구에서는 공적부동산의 ppp형 재생을 통해 지방으로 이주한 젊은 세대가 지역에 정착할 수 있는 계기를 만들어주고 이들이 만드는 고부가가치 지역기반 산업의 수익이 지역으로 환원되는 구조를 제안한다. 이를 위해서는 기반이 취약한 지역기반 “Start-up”이 “Step-up”으로 성장하기 위한 발판으로 공적부동산을 보다 유연하게 활용할 수 있는 정책 정비가 필요하다.

공적부동산을 활용해 공간기반 Start-up인 “도시재생스타트업”이 성장한 사례로는 일본의 오노미치 U2를 기획·운영한 “디스커버링크 세토우치”, 부산의 이바구캠프를 운영하고 있는 “공유를 위한 창조”, 공간 공유 플랫폼 스페이스클라우드를 운영하고 있는 “앤스페이스” 등이 있다.

2) 공적부동산 PPP형 재생의 기본원칙

지속가능한 개발(Sustainable Development)에 대한 가장 보편적인 정의는 UN 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)가 1987년 발표한 우리의 미래(Our Common Future) 보고서에 제시되 있다.⁴⁾ 이 보고서에서는 지속가능한 개발을 다음과 같이 정의했다.

지속가능한 개발의 정의 (UN)

미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발

행정자치부 고시 제2016-50호 「지방자치단체 공유재산 운영기준」의 제3조(기본방향)에서는 공유재산 “유지·보존” 위주의 소극적 관리에서 탈피하여 “개발·활용”중점의 적극적인 운용으로 재산의 효용성을 증대해야 한다고 제시했다. 또한 지역경제 활성화와 세외수입 증대를 공유재산 관리의 기본방향으로 설정했다. 도시재생사업은 공유재산의 개발과 활용을 통해 지역경제를 활성화하고 세외수입을 증대하기에 적합한 사업으로 공유재산법과의 연계성이 높다.

4) 우리의 미래 보고서는 Brundtland Report라고도 불린다.

[표 5-3] 공유재산 제도 연혁

1963년 11월 11	지방재정법 제정시 공유재산관리제도·규정 - 조세수입 충당 등 재원조달 목적으로 운영 - 매각 위주의 정책으로 활용
2005년 이후	공유재산 보존 및 활용을 통한 수익창출 관심 - 공유재산 및 물품관리법 제정(2005.8.4.) - 위탁개발제도 도입(2009년)
2009년 이후	공유재산을 활용한 경제적 가치 증대 중점 추진 - 기존의 소극적 유지관리방식에서 적극적 개발 - 위탁개발 활성화(준공 4건, 추진 8건 이상)

※출처 : 법제처 법제전문교육훈련기관(2017), 「지방계약관계 법령의 이해과정」, 발표자료, p.53.

활용 중심의 적극적 공유재산 운용, 재산의 효용성 증대, 지역경제 활성화, 세외수입 증대 등 공유재산 관리의 정책방향성과 도시재생뉴딜사업의 정책방향성 간의 공통분모를 고려할 때 공적부동산의 PPP형 재생 방안 도출을 위한 기본원칙을 다음과 같이 설정하였다.

- (공공의 경직성 완화) 민간의 창의력과 기획력, 운영 능력, 속도감을 최대한 활용하기 위해 공공의 책임과 권한을 점차 민간에 이양하고 공공은 모니터링과 행정적 지원을 담당
- (지방자치단체의 재정부담 완화) 재정부담 없는 공공서비스의 지속적인 제공을 위해 공적부동산 내에 공공서비스와 민간 수익시설을 병설하고 기획과 운영 단계에 민간의 노하우 적극 활용
- (지역별 특성의 반영) 지역별 공적부동산 및 관계주체의 상황이 상이하므로, 법률에 모든 내용을 규정하기 보다 가급적 조례로 위임하는 근거 마련

2. 공적부동산의 PPP형 재생 사업모델 제안

□ 마스터플랜 위주의 재생사업 체계의 한계

현재 도시재생특별법에 의한 도시재생사업 체계는 ①사업구상서 작성 ②활성화계획 구

체화 ③단위사업별 사업시행 으로 구성된다.⁵⁾ 재생사업을 실제 운영하고 관리하는 주체와는 별개로 엔지니어링 업체나 학회 등이 주도해 마스터플랜 방식의 도시재생활성화계획을 수립한다. 그 과정에서 주민참여 수법이 도입되기는 하나, 상당수의 주민참여는 실제 사업 운영과 무관한 주민이 동원되어 등장하는 경우가 많다. 또한 주민조직은 실시설계가 완료되면 일상으로 돌아가고, 사업 운영시점에는 운영주체가 타 조직이나 특정개인으로 바뀌어 갈등이 발생하기도 한다.⁶⁾ 계획수립 주체, 계획 과정 참여 주민 대다수가 본인의 재정을 투입하거나 운영주체가 될 예정이 없는 “남의 돈으로 남의 사업 걱정하는” 계획을 수립하고 있는 것이다.

마스터플랜 위주의 도시재생계획이 초래하는 문제는 국비지원 지자체는 수령가능한 최대 금액의 보조금을 신청하고 계획수립 용역사는 보조금에 맞춰 수요나 규모, 운영예산 등을 고려하지 않는 공공시설의 용도와 규모를 설정한다는 것이다.

지자체 입장에서는 예를 들어 50억원 미술관을 도시재생사업으로 건립한다 할 때, 국비 50%를 지원받으니 반 값인 25억원으로 공공시설을 확보했다 생각할 수 있다. 그러나 시설의 전체 라이프사이클을 고려할 때 시설의 운영관리비용은 건립비보다 통상 4~5배 많으므로, 실상 225억의 재정부담을 떠안게 되는 것이다. 또한 규모와 수요를 운영자 입장에서 충분히 고려하지 않은 계획이 다수이기 때문에 공공시설 개소이후 수요예측 실패와 과도한 시설규모로 인해 공실이 발생하며 재식퇴화될 우려가 높다. 이 경우 지자체에서는 유지관리비용과 공실이 발생한 공적부동산을 다시 떠안게 되는 이중고를 겪게 된다. 이는 자연스럽게 지방재정에 부담으로 작용해 해당 지역 시민 대상의 공공서비스의 위축을 불러온다.

□ 운영주체 중심의 도시재생 계획 수립 방식 제안

• 단기적 대안

도시재생뉴딜 사업에 운영주체 중심의 도시재생 방식을 적용하기 위한 단기적 대안으로는 사업규모와 사업입지의 유동성을 높여주는 것이다. 사업성을 확보하는 가장 기초적인 단계가 입지선정인데, 운영주체 입장에서는 이미 정해진 입지와 용도안에서 민간의 창의력과 기획력을 발휘하기에는 많은 어려움이 따르기 때문이다. 또한 마스터플랜 방식의 도시재생 계획은 입소문 등에 의해 불필요한 지대상승을 불러오는 또 다른 부작용도 있다. 현재의 도시재생사업 방식을 유지하되 사업입지나 용도, 규모의 변경절차를

5) 국토교통부(2016), 「근린재생형 도시재생사업시행 가이드라인」, p.5

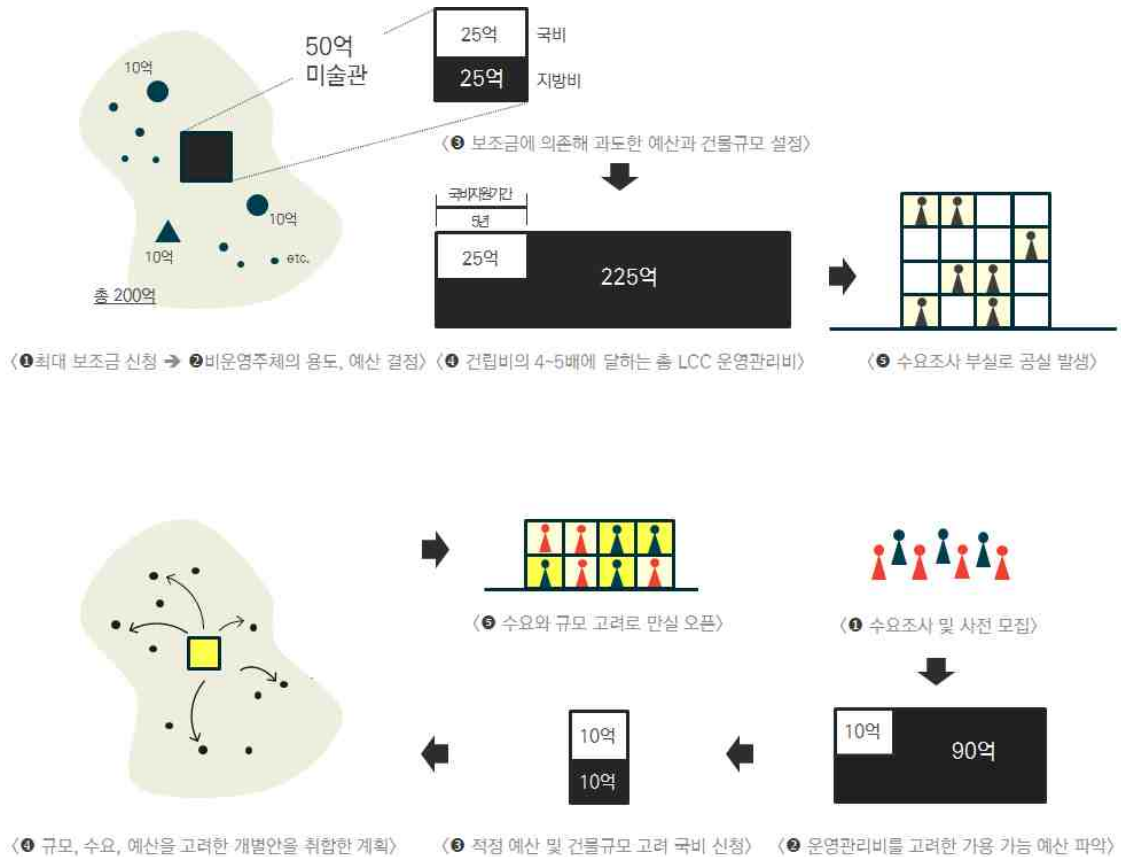
6) 서울특별시(2014), 「서울시 주거환경관리사업 공동이용시설 운영활성화 방안 연구」, p.31

간소화하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다.

- 장기적 대안

장기적으로 본다면 도시재생계획 수립절차를 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 계획 주체에서 운영주체로 계획수립의 중심을 전환해서 운영하는데 가장 적합한 기획과 예산, 규모, 입지, 용도를 정하도록 유도하는 방식을 제안할 수 있다.

- <비전설정 및 공유> 세밀하지 않은 전체적인 지역의 재생전략과 방향성을 지역주민, 상인, 사업자, 소유주 등과 거버넌스 형태로 충분히 논의 후 설정. 비전설정은 최대한 간단하고 유동적으로 설정.
- <수요조사 및 사전 모집> 치밀한 지역 상권분석과 함께 어떤 기능이 적합한지를 운영주체와 함께 모색. 가급적 입주예정자들을 많이 모집하고 가계약 등을



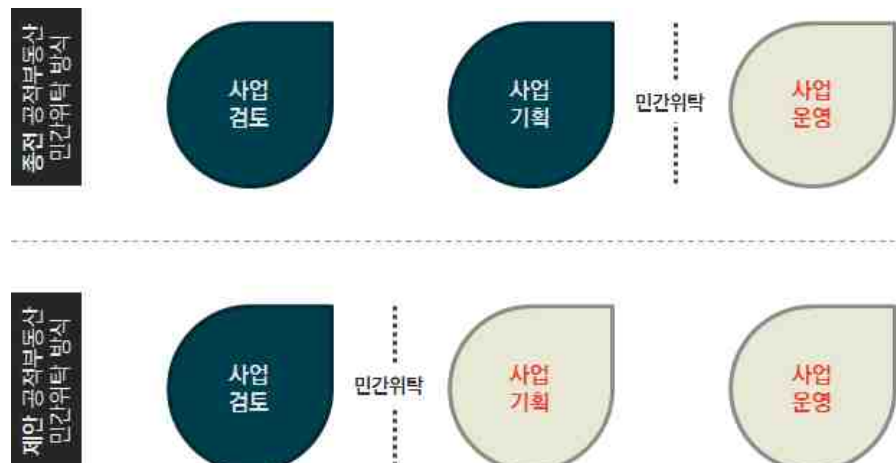
[그림 5-5] 공적부동산 PPP형 재생을 고려한 도시재생 사업구조의 제안 예시 (저자작성)

체결하는 노력을 시작.

- 〈운영관리비를 고려한 가용 가능 예산 파악〉 PPP형 도시재생사업으로 운영 관리비를 민간수익시설의 수익으로 충당할 경우 예상 수익을 파악하고, 지불 가능한 임대료의 합산을 기준으로 운영비용을 역산.
- 〈적정 예산 및 건물규모 고려 국비 신청〉 운영주체 중심으로 설정한 기획안을 통해 적정 예산과 건물규모를 설정하고 그에 적합한 금액의 국비를 신청
- 〈규모, 수요, 예산을 고려한 개별안을 취합한 계획〉 각 사업별 기획자와 운영 자가 제시한 계획을 취합 후, 기능의 중복이나 상호 시너지 효과 검토 등을 통해 총괄 계획을 수립
- 〈수요와 규모 고려로 만실 오픈〉 사전계약이 끝난 창업자, 입주자를 통해 공 실 없이 시설을 오픈

3. 공적부동산 PPP형 재생 주체 구성 제안

PPP사업은 기본적으로 가장 작동원리가 다른 민간과 공공이 하나의 프로젝트를 함께 추진하는 것으로 각 주체마다 기존과는 다른 역할이 필요하다. 특히 공공의 역할변화가 사업의 성패를 좌우한다. 민간은 공공의 작동원리에 대한 이해와 함께 수익만을 목적으로 하지 않고 공공성을 함께 추구하는 자세가 필요하다. 공공은 민간의 속도감과 유연성을 받아줄 수 있는 적극적인 대응이 필요하다. 오가르 프로젝트를 담당한 시외초에서는



[그림 5-6] PPP형 재생사업에서 민간위탁의 시점 (저자작성)

모든 공무원이 1주일에 1차례 민관협력 PPP 관련 대학원 수업을 수강했던 것처럼 관성이 없매이지 않는 혁신적인 조직 운용으로 PPP형 재생에 큰 도움이 되기도 했다.

필요에 따라서는 공공의 조직개편이나 공공 업무의 민간위탁이 필요할 수도 있다.

PPP에이전트 업무의 민간위탁 필요성

“재생지역의 공공시설을 행정보다 민간이 더 잘 기획하고 운영할 것이라는 것은 당연한 얘기다. 행정이 직접 해보니 인사이동도 잦고 보수적 조직구조를 지향하는 행정이 직접 할 일이 아니다.”

C 도시재생선도지역 도시재생 담당 공무원 인터뷰 (2017.4.11.)

□ PPP에이전트 도입

공공조직은 신속한 사업추진보다 안전하고 공평한 사업추진을 목표로 하기 때문에 PPP 사업에 적합하지 않을 수 있다. 의사결정 구조의 경직성과 보수성, 다중 보고체계에 의한 더딘 사업 진행 속도는 민간주체의 창의력과 사업성을 저해하는 요소가 되기 쉽다. 이럴 경우 PPP에이전트를 민간위탁으로 제시할 수 있다. 국내 대부분의 민간위탁은 행정에서 사업검토와 사업기획까지 완료한 상태에서 운영권만을 넘겨준다. 그러나 PPP형 재생사업에 가장 적합한 방식은 사업검토 후 사업기획, 입지선정 단계부터 권한과 책임을 민간에 이양하는 것이다.

- 지방자치법에 따른 민간위탁
 - 지방자치법에서는 지방행정의 권한 중 관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 않는 사항은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다 했으므로, PPP에이전트는 주민의 권리나 의무와 관련이 없는 관리업무에 속해 민간위탁이 가능하다.

지방자치법에 의한 민간위탁

지방자치법 제104조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

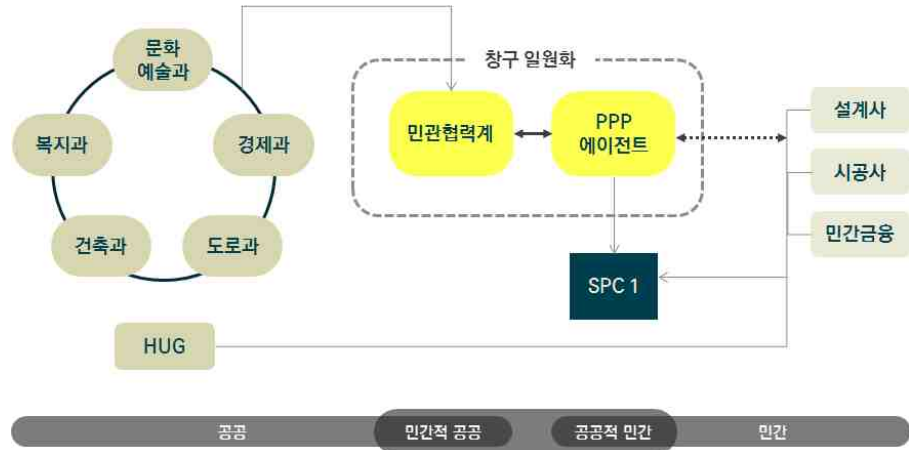
- 정부조직법에 따른 민간위탁
 - 정부조직법 제6조1항 등에 따른 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는 민간위탁의 기준 중 하나로 “특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무”를 들고 있으며, 이는 PPP에이전트의 업무에 해당한다. 복잡다단한 이해관계 조율, 각 분야별 전문가 물색 및 섭외, 자산관리, 각종 이벤트 기획 및 실시 등의 역할을 사업기간 내내 수행하는 PPP에이전트는 특별한 전문성이 필요한 업무이므로 민간위탁의 사유가 될 수 있다.

정부조직법에 의한 민간위탁

행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계 되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

② 행정기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요할 때에는 민간위탁을 하여야 한다.



[그림 5-7] PPP에이전트 및 민관협력 부서 신설 방안 예시 (저자작성)

□ 민관협력 전담부서 신설

민관협력사업에서 행정의 역할은 기획자, 의사결정자보다 다양한 관련 부서와의 사업 내용 조율, 관련 중앙부처 및 광역 지자체와의 사업연계 등의 조정자가 적합하다. 현재 민관협력 도시재생사업은 도시재생 사업부서에서 담당하고 있어 관련부서, 부처간 사업내용 조율이 어려운 한계가 있다. 민관협력 전담부서를 신설하여 사업 관련 기획과 의사결정은 PPP에이전트와 같은 전문기관에게 위탁하고, 행정조직 내부의 의견조율과 협의, PPP에이전트를 통한 민간조직과의 연계에 집중할 수 있게 해주는 작업이 필요하다.

4. 공적부동산 PPP형 재생 절차 제안

1) 공식적인 민관대화 절차의 도입

공적부동산 PPP형 재생의 목적은 다수의 민간주체 참여로 인한 건강한 경쟁으로 양질의 공공서비스를 제공하는 것이다. 복잡다단한 요구사항을 하나하나 맞춰가기 위해서는 일반적인 입찰과정과는 차별화된 절차가 필요할 수밖에 없다. 전문가들은 전혀 다른 작동원리로 움직이는 공공과 민간이 하나의 사업에 파트너십을 형성해 진행하는 어려움을 결혼에 비유하기도 한다. 결혼과 마찬가지로 PPP형 재생 사업에서도 사업 공모 전 민간과 공공 상호 간 사업에 대한 충분한 대화와 이해가 성공의 열쇠가 된다. 이를테면 중매결혼이 아닌 연애결혼에 비견할 수 있을 것이다.

현재까지 국내의 민관협력 사업은 사전 대화에 대한 공식적인 절차 규정이 없어, 발주처인 공공과 수탁기관인 민간이 사전에 개별적으로 협의를 나누고 입찰 공모를 개시하는 경우가 많다. 이 과정은 선의의 취지와 달리 논란의 대상이 되는 경우가 많다. 최근 민간의 창의적 아이디어를 활용하여 다양한 도시재생 프로젝트를 추진하고 있는 서울시의 경우도 이와 같은 논란이 지속되어 왔다.

우미경 서울시의원 “노들섬 민간위탁 절차-수익창출 명확히 해야”

우 의원은 “운영계획 당선자가 지난 2년 연속 노들섬 파일럿 프로그램을 수행하며 우월적 지위가 인정될 수밖에 없는 상황에서 수탁기관 공개모집의 다른 지원자들은 들러리 역할인가”라고 반문하며, 우려를 표명했다.

서울신문, 2017.09.11

서울시의회 박성숙 의원, “서울숲 유지 및 보수, 민간위탁에 대한 문제점” 지적

박원순 시장이 서울숲 공원에 대한 무리한 민간위탁을 추진하고 있어 논란이 되고 있다. <중략> 특정 단체를 고려한 민간위탁이 추진되어서는 안 되기 때문이다.

일요신문, 2016.04.23.

서울시 3년 위탁 156억원짜리 사업 ... 또 박원순 측근 단체가?

지금까지 살핀 것처럼 서울시 도시재생지원센터 공모에 응할 자격이 있는 단체 7곳 중 5곳에 박원순 시장과 밀접한 관련이 있는 인사들이 참여하고 있다. 서울시가 이들에게 연간 52억원 규모의 사업을 맡긴다면 의심의 눈길을 피하기 어렵다.

서울시는 서울역 고가 공원도 민간에 맡길 계획이다. 시의회에선 ‘서울산책’이 내정된 것 아니냐는 의혹이 있다. 등기부등본에 따르면 2015년 5월 설립된 서울산책의 첫 목적 사업은 ‘서울역 고가 프로젝트 관련 사업’이다. 대표 조경민씨를 비롯한 서울산책 관계자들은 서울시의 ‘고가산책단’에서 활동하고 있다. 월간조선, 2016년 10월호 (<http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&mcate=M1003&nNewsNumb=20161021730&nidx=21731>), 2017.09.25. 검색

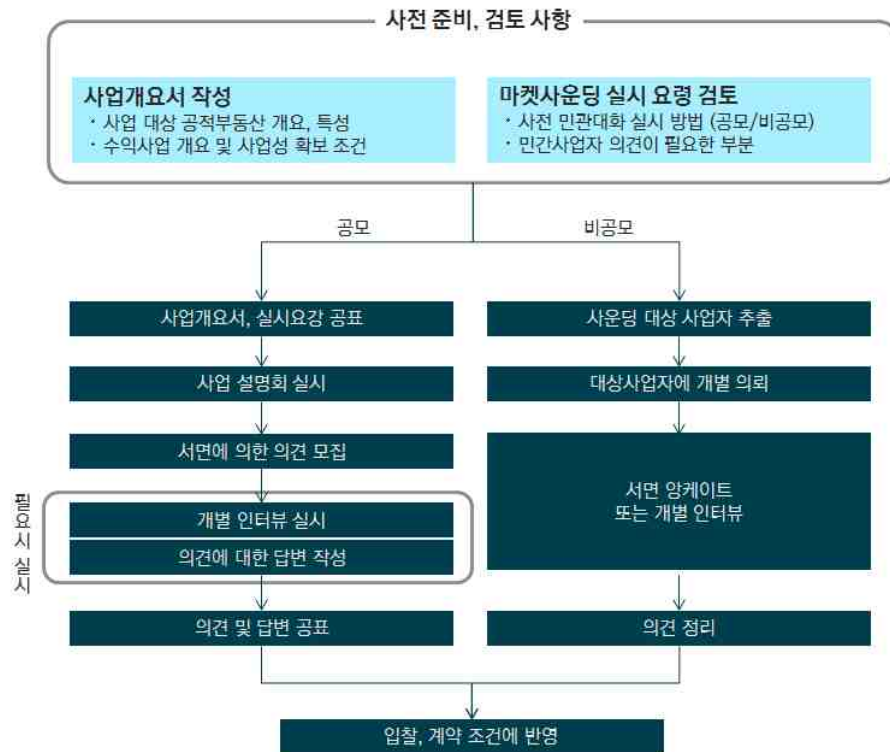
민관협력 도시재생을 위해 역량 있는 민간주체에 대한 사전 미팅과 의견조율은 불가결한 사안임에도, 이에 대한 명확한 규정이 부재함에 따라 논란이 확대되고 특혜시비 또한 끊이지 않고 있다.

본 연구에서는 민관협력 절차를 확립함에 있어 민관간의 공식적인 대화채널을 제시한다. 민관협력 PPP사업은 민관 간의 끊임없는 소통이 필요하며 이 소통과 대화는 입찰공고가 나온 시점부터가 아닌 사업 실시 여부를 판단하고 사업 구조와 공모지침을 만드는 기획단계부터 시작되어야 PPP형 재생사업의 목표인 높은 부가가치를 창출하면서도 지역 내 공공성을 만족시킬 수 있는 사업이 가능하다. 이를 위해서는 모든 주체에게 똑같은 여건을 부여하는 “공평성”보다는 기회를 평등하게 주고 그 중 우선 관심자와 대화와 협의를 시작하는 “공정성”을 우선순위에 두는 전략이 필요하다.

- 사업방식 검토 단계에서의 민관대화
 - 민간의 입장에서 사업성이 나오는 것인지, 사업성이 나온다면 어떤 아이디어와 사업 고려지점이 있는지 등에 대해 공개된 민관협력 대화장에서 논의를 갖고, 이후에도 수시로 민관협력 대화 창구를 열어 다양한 아이디어를 취합한다.
 - 사업자 뿐 아닌 투자자, 인근 주민, 인근 건물 소유주 등 다양한 층위의 민간과 협의를 할 수 있으나, 운영 사업자와의 민관대화에 중점을 두는 것이 좋다.
- 모집요강, 평가지표 검토 단계에서의 민관대화
 - 가장 많은 민간주체가 입찰에 참여하여 경쟁을 통한 양질의 제안과 사업자가 선정될 수 있도록, 민간주체가 가장 사업성을 발휘할 수 있는 모집요강과 평가지표가 무엇인지에 대해 민관대화를 반영하여 결정
 - 행정이 단독적으로 모집요강과 평가지표를 설정한 경우 민간의 참여 동력이 낮아질 우려가 많고 국내 공적부동산 민간위탁 사업의 경우 유찰되는 경우가 많다.

2) PPP형 재생사업의 표준 절차 제시

도시재생 선도지역 담당 공무원 인터뷰에 따르면 도시재생사업에서 PPP형 재생사업에 대한 요구는 높아가지만, 공유재산법, 지방자치법, 도시재생특별법 등 현행 법률이나 하위 지침에 PPP형 재생사업의 절차에 대한 제시가 없기 때문에 지자체에서 선불리 시도



[그림 5-8] 공적부동산 PPP형 재생에서의 민관대화 방식 예시

출처: 국토교통성(2016), 「공적부동산의 민간활용 팁」, p.55

하기 어려워하고 있다.⁷⁾ 각 지역과 사업마다의 특성이 다르고 목표치가 다르기 때문에 일관된 절차를 제시하는 것은 적합하지 않으나, 공통된 개략적인 절차를 제시하여 사업의 흐름과 주의점을 제시해줄 필요가 있다.

사업 대상지의 규모나 주변현황 등을 고려하고 지자체 내 실정등을 감안했을 때 PPP사업이 가능한지 여부를 최대한의 정보를 공개하고 지역 내 도시재생스타트업과의 사전 협의를 통해 결정하는 것이 사업구상 단계에서 가장 중요한 지점이다. 이후 PPP에이전트나 금융, 법률, 기술 분야를 포함한 다양한 자문위원단을 구성하여 사업선정 방식과 평가지표를 확정한다. 이때 최대한 상세하게 예상가능한 리스크를 파악하고 각 리스크를 분담하는 방안을 세밀하고 구분하고 책임소재와 보상방안을 정리해 놓는 작업이 필요하다.

7) 2017.03.13. C지자체 담당 공무원, 2017.04.04. G지자체 담당 공무원 인터뷰에서 행정의 기획력, 운영력 부족, 인력 부족과 예산의 한계로 PPP형 도시재생 사업의 필요성은 절감하고 있으나, 사업 추진 절차에 대한 가이드라인이 없어 추후 문제가 발생할 우려 때문에 시작하지 못하고 있다고 답했다.

[표 5-4] PPP사업 진행 절차

출처: European PPP Expertise Centre (2011), 「The Guide to Guidance: How to Prepare Procure and Deliver PPP Projects」, p.7

단계	세부단계	세부 방안
프로젝트 준비	1.1 프로젝트 선정 및 프로젝트 수행여부 결정	파악 아웃풋 명확화
	1.2 PPP옵션 평가	지불가능성 리스크 배분 통계청 정보 파악 자금력 가성비
세부사항 준비	2.1 추진체계 구성	팀 구성 자문팀 구성 계획과 일정
	2.2 제안 준비	향후 계획과 연구 세부 PPP 디자인 계약 방식 공모 평가 항목 설정 드래프트 PPP 계약
계약	3.1 입찰 절차	공지 사전 쉐리피케이션 제안 초대 입찰자와의 협의 계약 수상
	3.2 PPP계약과 재정 종료	최종 PPP 계약 투자 합의 투자 종료
프로젝트 시행	4.1 계약 관리	운영관리 책임소재 미니터링 서비스 성과 PPP계약 수정 분쟁 해소
	4.2 사후평가	제도적 프레임 분석적 프레임

표준 절차 마련의 필요성

“공무원은 법률이나 지침 등에 위배되는 내용이 없다고 해도, 명확하게 어떤 사업을 어떤 절차로 진행하는 것이 좋더라는 공식적인 지침이나 가이드라인이 없으면 이성적으로는 맞다고 생각하지만 실제 사업을 진행하기는 거의 불가능하다고 봅니다.”

G 도시재생선도지역 도시재생 담당 공무원 인터뷰 (2017.10.16.)



[그림 5-9] PPP형 재생사업 추진절차 예시 (저자작성)

사업구상과 선정방식구상 단계에서 민과 관의 체계를 모두 이해하고 있는 행정과 PPP 에이전트 조직으로 구성된 풀타임 기반의 PPP프로젝트 운영팀을 1차적으로 구성한다.

이후 재정, 기술, 법률 분야 전문가로 구성된 핵심 자문단과 환경, 사회갈등, 보험 등의 분야 전문가로 구성된 분야별 자문단을 초기 사업구상 단계부터 조직하여 사업 전반에 대해 PPP프로젝트 팀을 일괄되게 자문해줄 수 있게 한다.

사업선정 심사기준은 각 프로젝트의 특징을 고려하여 설정하되 원칙적으로 다음의 기준을 염두에 두는 것이 바람직할 것이다

- 공공성: 공유재산을 활용하는 사업이므로 기본적으로 공공성을 고려해야 한다.
- 공정성: 사업선정 절차의 공정성으로 모든 사람과 단체에게 공정한 기회를 부여해야 한다. 이는 모든 사람과 단체를 고루 고려한다는 공평성과는 차이를 둔다.
- 수익성: 지역조사와 차별화된 콘텐츠로 수익을 발생시키고 그 중 일부를 공공서비스 제공을 위해 할애한다.
- 경제성: 공법 개량과 친환경 검토를 통해 초기 투입비용과 유지관리 비용을 최소화하여 운영부담을 경감한다.
- 지역수혜: 공유재산을 통해 상승한 지역가치의 수혜가 지역으로 환원될 수 있도록 한다.

5. 공적부동산 PPP형 재생을 위한 제도개선 방안

1) 공유재산법 개정 방향

공적부동산 PPP형 재생을 위한 공유재산법에서의 주요 개정사항은 민간개발 주체의 확대이다. 행정에서 직접 공유재산을 관리할 때 발생하는 비효율을 방지하고 적극적인 활용을 도모하기 위해 위탁개발 시 수탁기관으로 한국자산관리공사, LH공사, 지방공사를 설정해 놓았지만, 공기업은 지방자치단체에서 직접 공적부동산을 활용할 때 발생한 전문성 부족과 인력분족, 현장과의 괴리 문제가 그대로 재현될 소지가 높다.

• 일반재산 위탁개발 주체의 확대 방안

한국지방행정연구원(2015)의 연구에서도 평가과정이 마련되어 있는데 공공성을 위해 수탁기관을 굳이 공기업에 한정할 필요가 있는지 의문을 보이고 있다.⁸⁾ 한국자산관리공사의 경우 부동산 자산관리와 활용에 전문성을 가지고 있으나, 지방도시의 공유재산 관리가 가능할지 의문이다. 대규모 조직인 공기업에서 사업성을 발현하기 어려운 지방중소도시 원도심의 공적부동산의 경우, 지역 밀착 도시재생회사를 통한 위탁개발을 허용할 필요가 있다. 각 지역의 특성이 상이하므로 도시재생회사의 지정 방식은 지방자치단체의 자율에 위임하는 방안을 제안한다.

[표 5-5] 공유재산법 시행령 개정안

공유재산 및 물품관리법 시행령		
현행법	개정안	제안 사유
제48조의2(일반재산의 수탁기관) ① 법 제43조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사 2. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사 3. 「지방공기업법」제49조에 따라 설립된 지방공사로서 같은 법 제2조제1항제7호 및 제8호의 사업을 목적으로 설립된 지방공사	제48조의2(일반재산의 수탁기관) ① 법 제43조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사 2. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사 3. 「지방공기업법」제49조에 따라 설립된 지방공사로서 같은 법 제2조제1항제7호 및 제8호의 사업을 목적으로 설립된 지방공사 4. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따라 설립된 도시재생회사	- 공기업의 경직성을 완화할 수 있는 민간섹터의 참여 활성화 - 지방중소도시의 사업성 확보

8) 한국지방행정연구원(2015), 공유재산 관리체계의 개선방안, P.76-77

- 일반재산 민간참여 개발 방식의 도입

[표 5-6] 도시재생특별법 개정안

공유재산 및 물품관리법		
현행법	개정안	제안 사유
없음	신설 (민간참여 개발) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다. 1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산 2. 「도시재생특별법」 제20조에 따라 확정 및 승인된 도시재생활성화계획에 반영된 재산 ② 총괄 자산관리관은 제1항의 개발을 위하여 설립하는 공유지개발목적회사(공유지를 개발하기 위하여 민간사업자와 공동으로 설립하는 「법인세법」 제51조의2제1항제9호에 따른 투자회사를 말한다. 이하 같다)와 자산관리회사(자산 관리·운용 및 처분에 관한 업무의 수행을 공유지개발목적회사로부터 위탁받은 자산관리회사로서 대통령령으로 정하는 회사를 말한다. 이하 같다)에 국유재산관리기금운용계획에 따라 출자할 수 있다. 이 경우 공유지개발목적회사에 대한 국가의 출자규모는 자본금의 100분의 30을 초과할 수 없다. ③ 공유지개발목적회사는 다음 각 호에 해당하는 자(각 호의 자와 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 자를 포함한다)로부터 총사업비의 100분의 30을 초과하여 사업비를 조달하여서는 아니 된다. 1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 2. 특별법에 따라 설립된 각종 공사 또는 공단 ④ 공유지개발목적회사와 자산관리회사에 관하여 이 법에서 정하는 사항 외에는 「상법」에서 정하는 바에 따른다. ⑤ 총괄 자산관리관은 제2항의 국유재산관리기금운용계획에서 정한 범위 외에 국가에 부담이 되는 계약을 체결하려는 경우에는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.	- 공유재산의 민간참여 허용을 통한 지방세원 확보 및 안정적인 공공서비스 제공 - 국유재산법 제59조2의 민간참여개발 내용을 준용하여 제시

국유재산법의 민간참여개발을 준용해서 공유재산의 경우도 민간이 제안하여 활용 및 개발이 가능한 제도를 도입하는 방안이 있다.

- 공유재산에 활용 관련 수익계약 범위 확대

공유재산 중 행정용도가 설정되어 있지 않은 일반재산에 대해 PPP형 도시재생사업을 진행할 시 청년창업과 관련된 수익계약을 보다 명확히 적시할 필요가 있다. 또한 수익사업을 보다 적극적으로 운영할 수 있게 지원하는 제도와 정책을 검토할 필요가 있다.

- 공유재산 활용 관련 재임대((轉貸) 일부 허용

공유재산을 활용한 자립형 도시재생사업 추진 시 자립을 위한 수익의 경로가 판매에 머물지 않고 코워킹스페이스, 문화공간 임대 등의 다양한 사업이 포함될 수 있기 위해서는 공유재산을 위탁받은 민간단체가 지역의 수요와 특성을 반영한 공간운영 기획을 하고 그 기획을 운영하는 과정에서 다른 민간팀들에게 도시재생위원회의 심의를 통해 공간을 재임대할 수 있는 규정을 포함시킬 필요가 있다.

- 원상복구 조항의 완화

공유재산법 제83조 1항에는 공유재산 위탁단체가 공유재산을 활용한 이후 계약이 종료되는 시점에서 공유재산을 원래의 상태로 복구시켜야 한다고 명시하고 있다. 공유재산 임대기간이 공유재산법에 따르면 최대 5년이나 보통 지자체가 2년 단위로 계약갱신을 하고 있기 때문에 원상복구의 부담으로 초기에 공간개선에 대한 투자를 과감하게 하기 어려운 측면이 있다. 원상복구에 대한 범위를 구조체로 한정하거나 위탁계약 종료이후 다음 위탁단체와의 합의가 있을 경우 합의된 공간에 대해서는 원상복구를 이행하지 않아도 되는 조항을 추가할 필요가 있다.

2) 도시재생특별법 개정 방향

도시재생사업을 통해 매입한 공적부동산의 경우 매입 취지에 맞게 사용의 유동성을 확보하기 위하여 일반재산으로 등록하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 도시재생특별법에 의한 도시재생사업으로 취득한 토지의 위탁개발은 (가칭) 도시재생회사를 활용해 활용 및 재생을 위탁하는 방안을 제시한다.

□ 도시재생회사 개념의 도입

도시재생회사는 지역기반의 도시재생 법인으로 사업성과 공공성을 겸비한 자생적 도시재생 조직이다. 현재 도시재생사업에서는 주민협의체, 사회적경제 조직 이외에 마땅한 사업 운영 주체가 부재한 상태이다. 도시재생회사는 도시재생활성화지역 내의 공적부동산, 빈집, 빈점포, 유허부동산 등을 활용해서 지역의 가치를 향상시키고, 지역 내 문제를 해소하는 역할과 에어리어매니지먼트 업무를 수행한다. 또한 도시재생과 관련한 인력을 양성하고 관련 정보를 수집한 후 지역에 전파하는 중간지원조직의 역할도 담당할 수 있다.

국내에는 최근 이러한 활동을 펼치는 자생적 민간 기업이 등장하고 있다. “도시재생스타트업”으로 구분할 수 있는 이러한 지역기반 기업들이 공유재산을 통해 지역과 연계되어 함께 성장하는 구조를 만들 필요가 있다.

[표 5-7] 도시재생특별법 개정안

공유재산 및 물품관리법		
현행법	개정안	제안 사유
없음	신설 (도시재생회사의 지정) ① 지방자치단체의 장은 다음 활동을 목적으로 하는 비영리활동 법인, 사단법인, 일반재단법인, 혹은 도시재생 관련 활동을 하는 회사를 도시재생회사로 지정할 수 있다. 1. 도시재생활성화지역 내 공유재산을 활용한 도시재생 활성화 사업 2. 도시재생활성화지역 내 주택정비 및 임대주택 보급과 관련된 사업 3. 도시재생을 위해 토지나 건축물을 취득하고 지역의 문제를 해결하기 위해 활용하는 사업 4. 공공시설을 지역의 편의 증진을 위해 정비 또는 관리하는 사업 5. 빈 집 혹은 미이용 건축물을 철거하거나 공원화하는 사업 6. 기타 각 지방자치단체의 조례로 정하는 사업 ② 지방자치단체의 장은 도시재생회사를 지정할 시에 도시재생회사의 명칭, 주소를 공시해야 한다. ③ 도시재생회사가 사무소를 변경하고자 할 경우에는 미리 지방자치단체의 장에게 이전의 취지를 설명하고 신고해야 한다. ④ 지방자치단체의 장은 도시재생회사가 지역 외로 이전할 경우 그 사실을 공시해야 한다. 신설(도시재생회사의 특례) ① 도시재생회사는 도시재생활성화지역 내 도시재생사업 예산으로 취득한 공유재산을 활용할 경우 공유재산 및 물품관리법 제29조, 동법 시행령 제29조에도 불구하고 공유재산의 대부분 수의계약으로 토지를 취득할 수 있다. ② 도시재생회사는 공유재산 및 물품관리법 제43조의 2, 43조의 3에도 불구하고 지방자치단체 장의 허가에 의해 공유재산의 위탁개발 수탁기관으로 지정할 수 있다.	- 공유재산의 유연한 활용과 지역경제 활성화를 위한 민간주체의 참여 활성화

[표 5-8] 도시재생스타트업 관련 업체 리스트

업체명	주요 프로젝트	기반 지역	활동 특징
공공미술 프리즘	광주 발산마을	광주	공공디자인
광주1930	다형다방, 나이트투어		문화기획
나는섬	나는섬	군산	지역 청년 거점 조성, 복합문화프로젝트
여인숙	여인숙, 이것저것 연구소		레지던시, 지역 기반 문화예술 프로젝트
띄움	일상예술 띄움	대구	커뮤니티 댄스, 지역 아카이빙
시간과공간연구소	대구근대골목투어, 대구선택리지		지역아카이빙, 근대건축리노베이션

업체명	주요 프로젝트	기반 지역	활동 특징
마르텔로	위팜 프로젝트	부산	지역혁신, 도심RPG
아키텍톤	그라운드 제로, 아키텍톤 사무실		근대 건축 리노베이션
이바구캠프	이바구캠프		중규모 공유재생활용, 지역커뮤니티연계형사업
민달팽이유니온	달팽이집		청년주거, 청년복지
Miners+100	서울100프로젝트		공공예술, 사회실험
서울소셜스탠다드	통의동집		느슨한 공유주택
선렘	고시원프로젝트(Share-us)		시공단가개선, 셰어하우스
쉐어하우스 우주	Woozoo		기업형 청년주거, 커뮤니티매니저
어반하이브리드	쉐어원, 창신아지트		공공디벨로퍼
블랭크	청춘플랫폼, 청춘캠프, 대륙서점		소규모 거점 확산형 지역재생
안테나	치포리, 지역역량강화툴킷		문화기획
앤스페이스	스페이스클라우드, 무중력시대대방		일시적 공간 공유 플랫폼
어반플로팅오피스(UFO)	소소만가, 강동팻		지역 커뮤니티 거점
오늘공작소	이글루망원		미용실과 협업
이락	창신송인 공동체 계획		커뮤니티플래닝, 공동체교육
(주)공공공간	000간, 신창시장		제로 웨이스트 (zero-waste) 디자인
로컬디자인 무브먼트	로컬스티치, 오픈키친		컨텐츠 디벨로퍼, 코리빙 코하우징
만인의꿈	신촌3빌딩		서비스 방식의 청년 창업 지원
상생장	상생장		보조금 제로 유희공간 활성화, 창업자 관리 시스템
어쩌다 가게	어쩌다가게	서울	디벨로퍼 + 건축설계 융합형
익선다다	익선다다, 익동다방		상업 거점 확산형
청년장사꾼 열정도	용산 열정도 푸드트럭		상업 거점 확산형, 청년 창업자 관리 시스템
성북신나	썸맵		온오프라인 동네 아카이브
어반플레이	어반폴리, 나의도시·나의성심당		문화기획, 네이버플레이스운영참여, 온라인플랫폼
플러스마이너스1도씨	숙영원		지역 거점형 커뮤니티 카페
론드리프로젝트	위시타운, 론드리프로젝트		지역 맞춤형 콘텐츠 기획 및 운영
어반베이스	어반베이스		VR 가상 인테리어
미스터홈즈	미스터홈즈		사용자 맞춤형 부동산 중개 및 부동산 종합 관리 서비스
빌드	바오스 앤 밥스	시흥	육아맘 지원형 커뮤니티 공간, 지역자산화, 에스키즈존
빈집은행	빈집은행	인천	참여형 소규모 리노베이션 시공 및 시공 교육
건축재생공방	빙고		근대 건축 리노베이션
별의별	철봉집, 사철나무집	전주	지역 아카이빙, 문화포럼, 지역 문화거점
천안청년들	오빠네 게스트하우스	천안	천안관광두레PD
동네방네협동조합	강원 춘천 동네방네 게스트하우스	춘천	게스트하우스
너나들이충주청년협동조합	충주로컬여행지원센터	충주	관아골 프리덤, 푸드바이크

출처: 윤주선, 박성남(2016), 「도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리 창출 지원방안」, 건축도시공간연구소, pp.50~51 수정
보완

□ PPP 도시재생 특화사업 시범지구 운영

지방도시의 경우 필요성이 인정되나 선례가 없는 사업을 선제적으로 실시하는 것에 큰 부담을 느낀다. 중앙정부에서는 도시재생사업을 경제기반형, 일반근린형, 중심시가지형 등의 3가지 유형 이외에 각 유형별 특화사업을 지정해 가장 적합한 지역에 시범적용할 필요가 있다. PPP형 도시재생을 특화사업 유형 중 하나로 지정해 공모와 심사절차를 거쳐 PPP형 도시재생 시범 지자체를 선정하고 PPP 전문가 파견 등을 통해 현장 중심의 사업방식을 발굴하고 발전할 필요가 있다.

[표 5-9] PPP 도시재생 특화사업 시범지구 운영 유형

유형	사업비	특화유형	특례
도시경제기반형	최대 500억		
중심시가지형	최대 200억	PPP 도시재생형	총 사업비 중 PPP 관련 연구용역비 3억 사용 가능
		에어리어 매니지먼트형	PPP 에이전트팀 고용비용 5억 사용 가능
일반근린형	최대 100억		

출처: 도시재생종합정보체계 홈페이지 <http://www.city.go.kr/index.do> (2017.10.02. 검색) 수정보완

□ 국비지원 시스템 개선

도시재생사업 국비지원시 사업유형별 일률적인 예산분배가 아닌 지역의 장기적 재정계획을 심사내용에 포함시켜 지속가능한 예산 범위로 국비 지원할 수 있도록 국비지원 방침을 개선할 필요가 있다. 또한 거점시설을 건립하면 “누구든 들어오겠지”하는 생각으로 확실한 콘텐츠와 명확한 임차인을 설정하지 않은 계획에 대해서는 철저한 검증 후 예산을 지급해야 적자운영이나 단기폐쇄 등의 부작용을 예방할 수 있다. 국비지원을 지속해 온 일본의 경우 방만한 수요예측과 임차인 발굴로 국비지원 도시재생 거점사업이 폐쇄하고 부도를 맞은 거점사업을 다시 매입하거나 재활성화하기 위해 예산이 초과지출하는 사례가 발생했다. 대규모의 예산이 소요되는 공유재산 활용 도시재생의 경우 이와 같은 상황을 방지하기 위해 국비지원 절차를 개선하는 것이 중요하다.

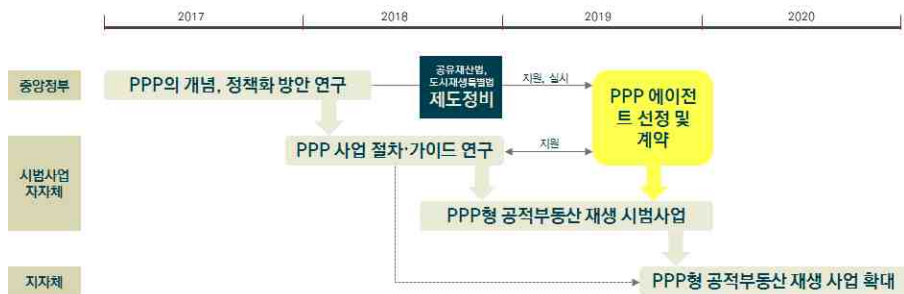
6. 향후 연구과제

2017년 12월 국비지원 도시재생 선도사업 사업기간 종료 이후의 출구전략 제시해야 한다. 본 연구는 민관연계형 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 제도적 개선사항 제시 및 관련 정책사업 제안했다.

지역 수요와 사업성에 대한 철저한 검토를 통한 민간주도형 도시재생 사업 기틀을 마련하여 실질적 지역활성화 성과를 거둘 수 있는 실효성 있는 도시재생 사업 추진 기반 마련하는데 도움이 될 것으로 기대한다. 또한 민관연계를 통한 지자체의 예산절감 효과로 안정적인 도시인프라와 공공시설을 확보하고 운영할 수 있으며, 수요자 중심의 공공서비스를 제공할 수 있어 공공의 신뢰성과 안정성을 증진시킬 수 있다.

민관연계 도시재생사업 제도 정착을 통해 지역경제 활성화를 통한 세수의 안정화로 지역복지 투입 예산확충 안정성에 기여할 것이며, 민관연계 도시재생사업 추진을 통해 지방도시에 새로운 일자리를 마련할 수 있고, 창업을 유발하는 정책적 효과를 거둘 수 있다.

그러나 본 연구는 공적부동산의 PPP형 재생에 대한 개념과 정책화 방안에 주목한 연구이므로 추후에 실제 시범사업 대상지를 선정해서 구체적인 사업 절차와 가이드를 연구하고, PPP에이전트 등을 도입해서 PPP형 재생사업의 적용 가능성과 정책적, 사업적 보완 사항을 발굴할 필요가 있다.



[그림 5-10] 향후 연구과제 (저자작성)

-
- 감사원(2016), 「감사보고서-국토이용 및 개발계획 수립·추진실태」, 감사원.
- 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선연구」, 한국법제연구원.
- 강성원, 박준, 손민중(2010), 「저출산 극복을 위한 긴급제언」, 삼성경제연구소.
- 건축도시공간연구소(2017), 내부자료.
- 경인일보(2016), “재정파탄 10년 유바리를 가다 - 삶이 붕괴된 도시”, 2016.10.5.
- 공유허브 홈페이지(2017), “무중력지대G밸리”, <http://cf122.uf.tistory.com/image/2327494555F138AB0D734A>(2017.10.18. 검색)
- 구자훈(2016), 「중심시가지 도시재생의 도시규모 유형별 정책 및 전략」 발표자료
- 국가법령정보센터, “국유재산법” & “공유재산법”, www.law.go.kr (검색일: 2017.06.01.)
- 국토교통부(2016), 「근린재생형 도시재생사업시행 가이드라인」
- 국토교통부 보도자료(2017), “국토부, 도시기본계획 ‘목표인구 부풀리기’에 제동”, 2017.08.08.
- 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「공적부동산의 유효활용 등에 의한 민관연계사업 사례집」.
- 국토교통성 종합정책국(2014.07), 「PPP/PFI 사업·추진방책 사례집」.
- 국토교통성 종합정책국(2016.07), 「민간수익시설 병설 활용에 관한 관민연계 사업 사례집」.
- 국토교통성 토지·건설산업국(2016), 「공적부동산의 민간활용 팁」
- 군산시(2017), 내부자료.
- 군산미래신문 홈페이지(http://www.kmrnews.com/news_img/img10/Fnp3-2451489026297.jpg)(2017.10.18. 검색)
- 김광현(2007), “건축기본법과 건축의 공공적 가치”, 「건축과 사회」, v.10(겨울호).
- 김대인(2005), “행정기능의 민영화와 관련된 행정계약-민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로”, 「행정법연구」, 제14호, 행정법이론실무학회.
- 김해룡(2011), 「방재역량강화를 위한 PPP」, 아시아 각국의 대도시 방재체제와 법제개선 국제학술대회 자료집.

미즈호종합연구소(2015), 도시창생방책으로서의 공적부동산(PRE)

박경숙(2009), “식민지 시기(1910년-1945년) 조선의 인구 동태와 구조”, 『한국인구학』 제32권 제2호.

법제처 법제전문교육훈련기관(2017), 「지방계약관계 법령의 이해과정」, 발표자료.

서울특별시(2014), 「서울시 주거환경관리사업 공동이용시설 운영활성화 방안 연구」.

서울특별시교육청(2015), 「국·공유재산 관리실무」.

유재국, 조주현, 정도영(2012), 「장기인구 및 가구구조의 변화 전망」, 국회입법조사처.

윤주선, 박성남(2016), 「도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리 창출 지원방안」, 건축도시공간연구소

이바구 홈페이지, http://www.2bagu.co.kr/board/view.bsdonggu?boardId=STAY&dataSid=1166&menuCd=DOM_000000105001000000&contentsSid=45(2017.10.18. 검색)

이순우(2009), 「민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(Ⅳ): 민관협력(PFI)」, 경제인문사회연구회.

이용원, 박주로, 임병훈(2017), 「서울특별시 청년공간 조성 및 운영계획」

일본 내각부(2013), 「PPP/PFI 근본개형을 위한 액션플랜」.

일본 내각부(2016), 「마을, 사람, 일과 창생종합전략」

일본은행 금융고도화 센터(2015), 「공민연계파이낸스의 전개-PFI, PPP의 구조」.

전라북도(2017), 전라북도 시·군별 공유지 자원 조사, 내부자료.

조선일보(2017), “선심성 축제의 끝.. 10년째 끝나지 않는 ‘유바리의 비극’”, 2017.10.14.

조권중 외(2014), 「서울시 민간위탁 종합적 제도 개선을 위한 연구」, 서울연구원.

천안시(2017), 내부자료.

청년청 홈페이지(2017), <https://youthfield.kr/intro/> 및 <https://www.youthfield.kr/space/>(2017.10.18. 검색)

키노시타 웹 페이지 수정보완 <https://note.mu/shoutengal/n/nefe8097092df>(2017.06.20. 검색)

토모노 히고야, <http://tomohigoya.com/> (2017.10.02. 검색)

통계청(2016), 「2015 인구주택총조사」, 통계청.

통계청(2016), “장래인구추계: 2015-2065년”, 통계청 보도자료, 2016.12.08.

한국경제(2017), “미국 공공인프라 D+ 수준...PPP로 ‘위대한 미국’ 재건한다”, 2017.01.17.

한국자산관리공사(2017), 「공유재산 위탁관리 및 개발」, 한국자산관리공사.

한국자산관리공사(2017), 내부자료.

한국인구학회(2016), 「인구대사전(연도별 조선시대 인구 추정치)」, 통계청.

한국인구학회(2016), 「인구대사전(연양인구조사)」, 통계청.

행정자치부(2016), 「공유재산 업무편람」.

행정자치부(1996,2005,2010,2015), 「지방자치단체 통합재정개요(구 예산개요)」

コトバンク, <https://kotobank.jp/> (2017.6.1. 검색)

All Right(2014), http://ourai.tv/modules/rssc/single_feed.php?fid=70901(2017.10.18 검색)

Area Innvation Alliance(2014), 「이 마을 저 마을의 실패사례, 묘비 시리즈」.

Caroline Nowacki, Raymond Levitt, Ashby Monk (2016), 「The Finanier State as an Alternative to the Developmental State」, Engineering Project Organiation Conference

European PPP Expertise Centre (2011), 「The Guide to Guidance: How to Prepare Procure and Deliver PPP Projects」,

Jan Ziekow(2006), Die Erfahrungen und die Startegien von Public Private Partnerships in Deutschland, in: Die Verwaltung S. 630.

Jan Ziekow(2008), 「독일 민관협치(PPP)의 경험과 전략」, 한국법제연구원 2008년도 전문가초청 포럼 자료집.

KBS 명견만리 제작팀(2016), 명견만리(인구, 경제, 북한, 의료편), 인플루엔셜.

Linder, S.H. and Fosenau(2000), P.V., Mapping the Terrain of the Public Private Policy Partnerships. In: P.V.Roseanu(e.d). Public Private Policy Partnerships, 1-18. Cambridge, MA: MIT Press.

Ludwing Gramlich(2007), Offentiliches Wirtschafts Recht, Springer, s.94.

MINTO 기구(2015), 내부 자료

Miriam Pirnay(2006), Public Private Parnerships und deren Einordnung in das Europäische Wettberwerbsrecht, Peter Lang, S. 10-17.

PFI Information, <http://www.pfinet.jp/about/> (2017.6.1. 검색)

Rakuten Blog(2010), <https://plaza.rakuten.co.jp/tmptommy/diary/20101020/>(2017.10.18. 검색)

UN HABITAT(2011), Public-Private Partnership in Housing and Urban Development.

Vimeo 홈페이지, https://i.vimeocdn.com/video/498942195_1280x720.jpg(2017.10.18. 검색)

Ziekow(2006), Publik Private Partnership – auf dem Weg zur Formierung einer internationalen Innovationsebene Die Verwaltung.

「공유재산 및 물품 관리법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정)

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 대통령령 제28211호(2017.7.26. 개정)

「지방자치법」 법률 제14839호(2017.7.26. 개정)

「지방자치단체 공유재산 운영기준」 행정자치부고시 제2016-59호(2016.12.29. 개정)

2014年度 日本建築学会大会 都市計画部門・研究協議会資料, 2014

MINTO 기구(2015), 내부 자료.

한국자산관리공사(2017), 내부자료.

천안시(2017), 내부자료.

군산시(2017), 내부자료.

국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012)

송준환(2015), AURI 내부자료

시와초오가르디자인가이드라인(2008), 시와초

공민연계기본계획(2009), 시와초

관민연계(PPP/PFI)사업 추진세미나 자료 (2016), 국토교통성

공적부동산의 유효활용을 위한 관민연계사업 사례집 (2016), 국토교통성

PPP/PFI 사업 추진방책 사례집 (2016), 국토교통성

국제문화계연수 공공정책 세미나 자료(2012)

국가법령정보센터 홈페이지 <http://www.law.go.kr>

네이버 한국민족문화대백과 <http://terms.naver.com/list.nhn?cid=44621&categoryId=44621>

도시재생종합정보체계 홈페이지 <http://www.city.go.kr/index.do>

지방재정365 홈페이지 <http://lofin.mois.go.kr/portal>

오가르 홈페이지 <http://www.ogal-shiwa.com>

시와초 홈페이지 오가르 경영상황 <http://www.town.shiwa.iwate.jp/chosei/22/1571.html>

오가르 관련 강연 유튜브 <https://youtu.be/rqx4uOXNo-k>, https://youtu.be/_ZphQbfycQo,
<https://youtu.be/BJ2VWI5vVHQ>, <https://youtu.be/II950542vc0>

오가르 뉴스 홈페이지 <http://shiwa.saksak.jp/pdf/1404/201404-P22.pdf>

오가르 타운 홈페이지 <http://town.ogal.jp>

오가르 센터 페이스북 <https://www.facebook.com/オガールセンター>

키노시타 홈페이지 <https://note.mu/shoutengal/n/nefe8097092df> (2017.06.20. 검색)

PFI Information 홈페이지 <http://www.pfinet.jp/about/>

코토뱅크 コトバンク 홈페이지 <https://kotobank.jp/>

공공R부동산 홈페이지 <http://www.realpublicestate.jp/column/2642/>

네이버 한국민족문화대백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=795387&cid=46634&categoryId=46634> (2017.06.17. 검색)

미나토노야도, <http://minatonoyado.jp/yado/shimazui.php> (2017.10.02. 검색)

오노미치U2: Archidaily, <https://goo.gl/images/euS4eb> (2017.10.02. 검색)

오노미치 데님 프로젝트: http://colocal.jp/topics/think-japan/tsukuru/20141125_39511.htm

요미우리 신문, 2015.10.13. “도서관 운영의 민간위탁에 반대가 다수.. 설문결과

Legal net, 2015.11.20. “츠타야 도서관이 가져온 지정관리자 제도의 장점과 단점은? 세금으로 손
실보전”

허핑턴 포스트, 2015.09.12., “타케오시 도서관 장서 선정으로 CCC가 이례적 반성 발표”

CCC 홈페이지 <https://www.ccc.co.jp>

Self-supporting Urban Regeneration Methods through Public Private Partnership

SUMMARY

YOON, Zoosun

Lee, Yeo Kyung

According to the prediction of National Statistics Office(2016), the population of Korea will decrease rapidly from the peak of 52,960,000 in 2031, and according to the U.N. Future Report(2009) published by U.N. Future Forum, Korea is expected to have only 20 thousand male population and 30 thousand female population in 2305. Not only the size of population but also the structure of population is dramatically changing. The working age population, which is basis of tax revenues, has been decreasing since 2017, but the aging population, which is a major factor of tax expenditure, is rapidly increasing. The high ratio of supporting the elderly exacerbates the tax burden of citizens and worsens the financial integrity of local governments. The worsening of local governments' finance causes shrinking and paralysis of public services, which brings about outflow of working age population functioning as mechanism that accelerates extinction of local communities. The case of Yubari, Hokkaido Japan, which went into bankruptcy 10 years ago due to aggravation of financial condition and decrease of population, directly shows the vicious circle of decline phase of city "decrease of population→aggravation of

financial condition→paralysis of public services". The financial aggravation of local governments brings about paralysis of public services, so the number of schools decreased from 17 to 3, leaving only one elementary, middle and high school. The municipal hospital was reduced to the municipal clinic, and such departments as surgery, ophthalmology, gastrointestinal internal medicine and otolaryngology were removed, leaving only 5 doctors and 19 sickbeds from 200. There is increasing necessity of public private partnership that maximumly uses the planning ability, capital strength and operation ability of private as an alternative of local governments' financial aggravation and shrinking of public services. The public private partnership urban restoration(PPP Type urban restoration) does not transfer ownership of common property unlike privatization, but transfers the right of using to private for a certain period of time.

The PPP Type urban restoration in this study is defined as "the process that the public administration body and the private subject take responsibility and risk based on contracts and implement result-oriented goals for a self-supporting urban restoration business using private's creativity and capital". The method of the PPP Type urban restoration business is establishing non-profit public facilities provided by the administration body as public services and profit profitable private facilities in the common property, and the personnel expenses and operating expenses are paid by parts of the profitable private facilities' profits. In regular PFI Type urban restoration businesses, the administration completed planning tasks, and the main body of operation of the businesses planned by the administration was outsourced to the private. However, in the PPP Type urban restoration business, the whole process of <plan-investment-design-construction-operation> is done integrally, so that the consistency of business can be enhanced, and business expense and business period can be reduced. Unlike PFI Type led by public sectors or conglomerates, PPP Type businesses have high possibility that local small and medium-sized businesses can be main body of business. In addition, unlike PFI Type that causes government's tax or citizens' use fees for non-profit public facilities, PPP Type businesses do not use either government's revenues or citizens' expenditure, but cover operation fees with parts of profits of profitable private facilities, so they do not aggravate burden of local governments to provide public services. There were 45 available idle properties according to the result of

researching the current situation of common properties with high feasibility except for common properties that are hard to become the objects of PPP Type restoration including pieces of land, roads and rivers by the cooperation of Jeollabuk-do Province. The majority of them include 13 close-down schools and 9 railway facilities such as stations. Because over 60% are decrepit facilities of over 30 years old, there is possibility of safety problems or excessive operation expenses. Shiwa Chuo, Iwate Prefecture successfully restored neglected common property land using PPP Type urban restoration method. Ogar Shiwa Corporation became the ppp agent, which is a representative of Shiwa Chuo, and integrally led the whole business including maintenance of public facility from planning to design, construction and operation. With the profits from private profitable facilities, the public facilities were maintained without actual financial burden of the administration. For risk management, tenants of private profitable facilities were designated in advance, so the total rental fees were decided, and the dimension of the facilities were determined within the scope of the profits. The Ogar project held approximately 90 presentation sessions between 2007 and 2008 to explain the characteristics and merit of the project to the residents fully. The business period of planning tasks was around 2 years, but the operation period of Ogar Plaza was about 30 years, and the lease period was about 32 years, so the private could plan and operate business from a long-term perspective. The method of returning the private profits to the public was the rental fees of common property, and Shiwa Chou receive approximately 3,478,000 yen(total 110 million yen for 32 years) each year, vesting in the general account.

The business implementation process of PPP Type urban restoration can be classified into 4 steps of business plan, selection method plan, selection of entrepreneur and implementation of business. An important part of the business implementation process is public private discussion should be official. Currently, many contracting-out businesses contact private subjects with unofficial channels to induce competent private subjects' participation, so there are many the controversy over the government's favoring certain businesses and the controversy of fairness. It is necessary to open information of administration to public for as many private subjects as possible to participate and to have constant

discussion on methods to improve business value through public private communication channels out of administration rather than inside of the administration. Because the PPP Type urban restoration is the method that risks and results are shared by public and private as partnership, whose operation principles are totally different, it is sometimes compared to 'marriage'. When private and public directly face each other as business partners, misunderstanding and conflict could be acute, so in Japan, there are cases that adopt PPP agents as intermediate organizations that can understand both parties, have low rigidity and pursue public interest. In current urban restoration programs, the main agent of business plan and the main agent of business operation are not consistent, so often times, excessive business expense and size of buildings are estimated, or businesses on which actual demand is not reflected are implemented. The maintenance of buildings costs 4 to 5 times more than construction of buildings in common property restoration business. If a business without enough demand research is implemented with excessive dimension and budget without consideration of the above fact, the maintenance cost that will incur in the future will become debts of local government accelerating paralyse of public services. It is important to establish optimized use for business through demand research while the implementation bodies that will operate the actual businesses participate from the beginning of the business by making planning body and operation body correspond, to establish realistic business dimension and budget with maintenance costs considered, and then to establish business plan based on the above.

Keywords :

Urban Regeneration, PPP