

노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구

A Study on the Revitalization of Public-Private Partnership for the Mixed-use Development of Old Government Buildings

염철호 Youm, Chirlho
서수정 Seo, Soojeong
여혜진 Yeo, Haejin

(a u r i

기본연구보고서 2018-7

노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구

A Study on the Revitalization of Public-Private Partnership for the Mixed-use Development of Old Government Buildings

지은이	엄철호, 서수정, 여혜진
펴낸곳	건축도시공간연구소
출판등록	제2015-41호 (등록일 '08. 2. 18.)
인쇄	2018년 10월 26일, 발행: 2018년 10월 31일
주소	세종특별자치시 절재로 194, 701호
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

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

가격: 23,000원, ISBN:979-11-5659-186-3

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

연구진

Ⅰ 연구책임	염철호 연구위원
Ⅰ 연구진	서수정 선임연구위원 여혜진 부연구위원
Ⅰ 외부연구진	김제형 부사장 정성훈 상무 양병일 상무 (이상, 이가종합건축사사무소) 현길용 부장 윤성환 차장 백학열 대리 백경우 사원 (이상, 현대건설 부동산운영개발팀) 박준호 부장 이민수 대리 (이상, 에스티에스 개발)

Ⅰ 연구심의위원	유광흠 선임연구위원 오성훈 선임연구위원 강인호 한남대학교 교수 이동훈 서울과학기술대학교 교수 임정민 토지주택연구원 연구위원
Ⅰ 연구자문위원	김지영 정림건축 소장 박희운 현대산업개발 이사장 박태성 영건축사사무소 소장 이재우 목원대학교 교수 장승현 한국토지주택공사 차장 조영수 (주)에지학 대표 황경갑 삼일회계법인 이사

제1장 서론

2015년 현재 사용연한이 30년 이상된 국가 공공건축물은 동수 기준 20.5%, 연면적 기준 9.5%에 달한다. 2025년을 기준으로 할 경우에는 30년 이상된 국가 공공건축물은 동수 기준 36.8%, 연면적 기준 23.2%에 달할 것으로 예측되고 있다. 국가 공공청사(2016년 현재, 총 5,906개, 연면적 13,139천㎡)의 경우, 30년 이상 노후청사가 835개로 전체의 약 14.1%를 차지하고 있으나, 매년 1조원 내외가 투입되는 국유재산기금의 한계로 노후청사의 재건축 대책 마련이 시급한 실정이다. 지자체 청사의 경우, 노후도 현황에 대한 전체적인 통계는 없으나, 80년대부터 부족한 행정서비스 수요 대응을 위해 급격하게 청사가 건설되었고, 30년 이상 경과한 노후 청사나 이전 등으로 용도가 불분명한 구청사가 상당 비중을 차지하고 있다.

최근 관련 법령 개정과 함께 정책 및 사업 도입 등 정부와 지자체의 노후 공공청사 복합 개발이 추진 중이고, 재정부담 경감과 민간 노하우 활용을 위한 민관협력방식에 대한 정책적 관심 또한 증대되고 있다. 이러한 정책 추진 및 제도개선에도 불구하고 민관협력 방식은 인센티브 부여 또는 민간참여 부분허용 등 여전히 소극적인 수준에 그치고 있다. 분야 또한 매우 한정적으로 보다 혁신적이고 과감한 확대방안 마련이 요구되고 있는 실정이다.

특히 공공청사의 경우, 행정업무와 대민 서비스를 제공하는 건축물의 특성상, 공공성 확보는 반드시 필요한 사항이나 이를 지나치게 강조할 경우 민간의 적극적인 참여와 혁신적인 아이디어를 저해할 우려가 있다는 의견이 많다. 또한, 민간참여를 유도하기 위하여 조건을 대폭 완화하거나 사업수익을 과대하게 보장할 경우에는 공공의 자산을 과도한 민간수익 창출에 이용하게 되어 오히려 공공성이 상실되는 문제가 발생할 수도 있다. 따라서, 일정 수준의 공공성을 확보하면서 민간의 적극적인 참여와 노하우를 활용할 수 있는 민관협력방식의 구체적인 절차, 계약, 리스크 분담, 모니터링 등의 세부적인 사업체

계를 구축할 필요가 있다.

현재 공공청사 복합개발과 관련해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」을 바탕으로 「민간투자법」, 「건축법」, 「도시재생법」, 「공공주택법」등을 근거로 관련된 정책과 사업이 추진되고 있으나, 보다 실질적이고 다양한 방식의 사업추진과 관리를 위해서는 정부 차원의 구체적인 지침, 기준 등이 추가적으로 마련될 필요가 있다. 대규모 인프라 사업에 주로 적용되는 「민간투자법」에 따른 사업방식은 상대적으로 소규모인 노후 공공청사 복합개발에 활용하기에는 한계가 있으며, PFI 방식의 개념을 넘어선 보다 광범위하고 유연한 PPP 방식의 개념을 도입할 필요가 있다. 여기에는 공공디벨로퍼, 민간기업, 지역중소업체, 시민단체 등 다양한 주체가 노후 공공청사의 복합개발에 참여할 수 있도록 민관협력방식의 참여주체 및 역할과 리스크 분담에 대한 검토를 바탕으로 규모, 입지, 주변상황 등을 고려한 다양한 방식의 사업모델을 마련하는 것이 선행되어야 한다.

본 연구는 노후 공공청사 재정비에서 정부의 재정부담을 경감하면서 민간 노하우를 활용한 서비스 제공과 토지이용의 효율성 제고를 위하여 공공성 확보와 민간참여 활성화를 함께 고려한 다양한 유형의 민관협력방식 공공청사 복합개발 사업모델과 제도·정책의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제2장 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 활성화 필요성

과거 급격한 인구 증가와 도시의 확장에 따라 폭발적으로 증가하는 행정수요에 대응하기 위하여 국가와 지자체 청사가 집중적으로 건립되어 왔다. 국가청사는 기획재정부가 총괄관리하는 일반재산과 달리 행정재산으로서 소관부처에서 관리되어 오면서 개별 부처의 세부 조직의 행정업무 수요에 따라 각기 개별적으로 조성되어 왔다. 또한, 1인당 7㎡라는 경직된 면적기준을 적용받으면서도 원활한 행정서비스를 위하여 도시 내 접근성이 편리한 위치에 조성되면서 실제 해당 부지의 개발가능 규모에 비해 현저히 낮은 규모로 조성되어 왔다.

70~80년대 집중적으로 건립된 국가청사는 건립 후 상당 기간이 경과하면서 시설 노후화 및 협소화 등으로 재건축 수요가 지속적으로 증가하고 있다. 2015년 현재 사용 중인 총 5,906개(13,139천㎡)의 청사 중 30년 이상 노후청사는 835개로 약 14.1%를 차지하고 있다. 관사 등을 포함한 전체 공용재산 17,258개 재산 중 신축이 필요한 35년 이상 경과 재산 및 임차재산이 전체의 약 28%를 차지하며, 35년 경과재산 및 임차재산을 신축

할 경우 총 4.2조원이 필요할 것으로 추산되는데, 이는 국가 전체 예산의 100분의 1에 해당하는 규모이다.

미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 아일랜드 등 대부분의 주요 선진국의 경우 국가청사 등 국가 공공자산의 효율적 관리와 활용을 위하여 과거의 보존 중심의 정책에서 자산관리(Asset Management)정책으로 전환하고, 이를 실천하기 위하여 중장기적인 전략수립, 총괄적인 전담 조직의 설치, 개별 자산의 면밀한 평가와 다양한 활용방안 모색 등의 정책을 추진하고 있다.

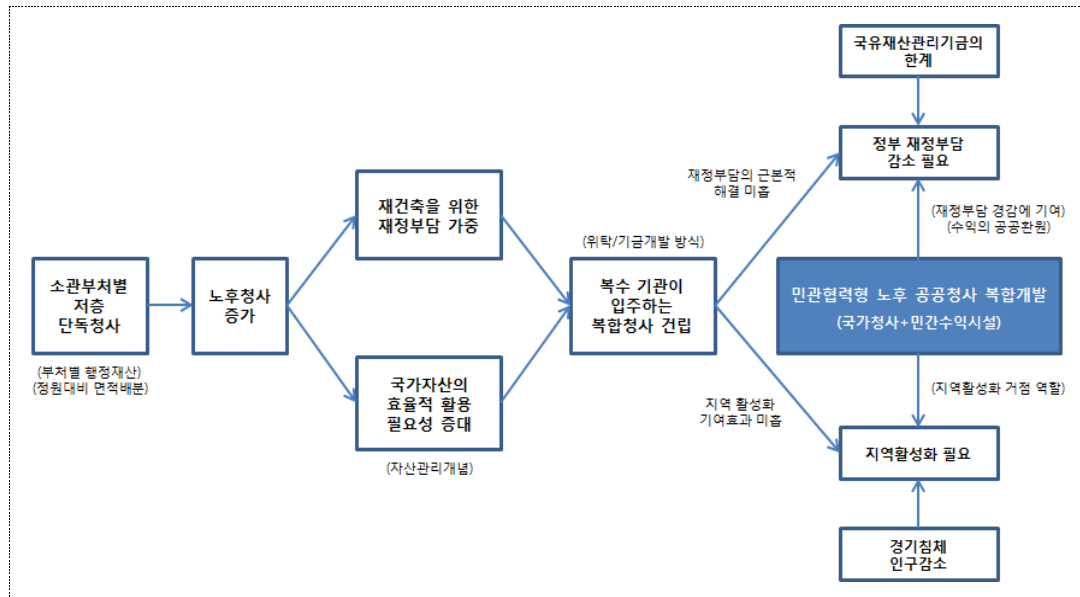
우리나라에서도 기획재정부는 과거 처분과 유지·보존 중심의 소극적 관리에서 확대·활용 중심의 적극적 관리로 국유재산관리정책을 전환하고 있다. 기획재정부가 발표한 ‘새 정부 국유재산 정책방향’에 따르면, 효율적인 국유지 개발을 위한 마스터플랜 수립, 국유지 개발 제도 개선, 국유재산 관리기금 운영 개선 등을 통해 공공성과 수익성을 동시에 확보하면서 국가의 성장동력 확충과 지역발전을 견인할 수 있도록 국유재산 개발 활성화를 추진하고 있다. 나아가, 새정부 국유재산 정책방향에서는 국유재산 관리 패러다임을 수입 확보 중심에서 공익 실현 및 사회적 가치 제고와 재정 수입 확보의 조화로 전환할 것을 천명하고 있다.

최근 들어 노후 공공청사의 복합개발 방안으로 ‘공공건축물 리뉴얼 시범사업’과 ‘노후 공공청사 복합개발 사업’이 진행 중인데, 현재 노후 공공청사를 대상으로 하는 복합개발 방식 또한 위탁개발 사업만으로 추진되고 있다. 하지만 위탁개발방식은 사업방식의 특성 상 적극적인 사업추진의 원동력을 갖추기가 어려워 결과적으로 국가청사 건립에 필요한 정부재정 부담의 근본적인 해결책이 되지는 못한다. 공공 디벨로퍼가 사업 추진을 전담하면서 해당 사업을 통한 수익은 국가나 지자체에 귀속되는 방식은 해당 토지가 국공유지임을 고려한 공공성 확보 측면이 강한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 공공성의 확보가 단순히 과도한 수익 창출을 제한하거나 창출한 수익을 공공이 회수하여야 한다는 것은 매우 경직된 개념일 수 있다. 지역에 필요한 편의시설을 적극적으로 도입하여 국공유지의 활용도를 제고하면서 지역 주민에게 편익이 돌아가고, 창출된 수익을 다시 해당 시설의 운용이나 재투자에 활용하는 것 또한 공공성의 확보로 볼 수 있으나, 현행 사업방식은 이에 대한 고려는 이루어지지 못하고 있다.

공공청사는 공공건축 중에서도 특히 공공성의 구현이 요구되는 시설로서 과거 대민 서비스를 제공하고 행정 업무를 수행하는 공간으로서의 기능을 넘어 최근에는 지역 주민들의 삶과 밀착하여 일상생활을 지원하는 생활서비스의 거점으로서의 역할이 필요한 시설로 변화하고 있다. 공공청사는 특수한 기능의 국가청사를 제외하고는 시민이 일상적으로 이용하는 경우가 많은 시설로서 판매시설, 문화시설, 주거 등 민간수익시설을 함께 설치할 경우 일정 수준 이상의 유동 인구를 기대할 수 있는 기능적 특성을 가지고 있

다. 노후청사를 복합화하면서 판매시설이나 업무시설 등을 병설할 경우 복합청사가 지역 경제를 활성화 할 수 있는 견인 역할을 할 수 있으며, 이를 거점으로 주변 지역에 까지 영향을 미침으로써 도심 재생의 촉매 역할까지 기대할 수 있다.

아울러 일본 등 해외의 경우처럼 여유 용적률을 활용하여 민간수익시설을 적극적으로 도입하게 되면 해당 민간수익시설에 해당하는 부지 비율의 임차료를 국가 또는 지자체의 수입으로 확보할 수 있으며, 청사 건립비용 또한 사업 기간에 걸쳐 분할하여 지불할 수 있기 때문에 정부나 지자체의 재정부담을 경감할 수 있다.



민관협력형 노후 공공청사 복합개발의 필요성 개념

제3장 민관협력형 공공청사 복합개발 관련 제도 및 국내사례 분석

제3장에서는 우선 국공유지 활용을 위한 개발방식 관련 제도를 살펴본 다음, 국공유지 개발 사업방식을 크게 민간주도 민관협력방식과 공공주도 민관협력방식으로 구분하고, 민간주도 민관협력방식은 민간참여개발방식과 민투법의 민간투자사업, 부동산개발사업의 리츠사업방식을 검토하고, 공공주도 민관협력방식은 위탁개발방식과 공모형 PF

사업을 대상으로 검토하였다. 다음으로 국내 공공청사 복합개발 사례로서 서울 서초구청사 복합개발사업과 천안 동남구청사 복합개발사업을 살펴보았다.

제도 및 사례 분석을 통한 민관협력형 노후청사 복합개발 방식 도입의 한계로서, 첫째는 공공성과 사업성의 균형 확보를 위한 사업모델 및 사업추진체계가 미흡하다는 점이다. 대부분의 제도와 사업방식이 공공디벨로퍼에 의한 위탁개발방식에 의존하고 있는데, 이처럼 위탁개발방식 중심의 국공유지 개발방식 고착은 민관협력방식의 성공적인 선례와 사업모델을 만들어 내지 못하는 원인이 되기도 한다. 위탁개발방식 위주로 국공유지 개발 제도가 정착되면서 민간참여는 수익사업 운영주체나 시설에 대한 수탁관리 주체로 참여하는 소극적인 역할에 국한된 것으로 파악되었으며, 공공성 측면에서 공공청사 복합개발 사업을 추진하고자 하는 지역에서 필요로 하는 기능이 무엇인지에 대한 수요조사 없이 공공기능 위주로 사업을 추진하고 있음을 확인하였다.

둘째는 민간주도 사업기획 및 민간참여를 위한 구체적인 사업추진 절차가 미흡하다는 점이다. 국공유지 개발제도는 국가나 지자체가 사업기획에서 도입기능, 운영관리까지 관여할 수 있는 위탁개발 방식 위주로 정착되어 오면서, 실질적으로 민간주체가 주도적으로 사업을 시행하는 단계는 일반 부동산 개발사업과 마찬가지로 설계와 건설단계, 운영관리 단계에 한정되어 있고, 이는 민간사업 주체가 국공유지 개발에 참여하지 않는 원인이 되고 있다. 또한, 현재 국공유 재산 활용 관련 제도는 자산관리를 전담하는 기관 이외의 주체가 국공유 재산의 입지여건, 용도, 규모 등 사업구상을 위해 필요한 부동산 정보를 확인할 수 없다는 한계가 있어 적극적인 민간참여 방식이 어렵다는 한계가 있다. 민간과 공공의 협의가 중요한 민관협력사업에서 사업에 대한 정보부족과 함께 민관 협상 채널과 다양한 협력 방식 부재는 민간사업자 입장에서 사업에 대한 객관적 판단을 하기 어려워 민관협력 사업에 적극적으로 참여하지 않는 원인이 되기도 한다.

셋째는 민관협력 개발을 위한 리스크 분담 모델이 미흡하다는 점이다. 사업자가 선정되기 전에 결정되어야 할 도시계획시설 변경요인, 도입프로그램 등에 대한 사전 정보를 민간에게 제공하는 절차나, 사업 추진 단계별 주요업무나 소요기간 등이 명확하지 않아 사업 진행과정에서 예측 불가능한 변수가 발생하거나, 공공측의 의사결정권자 교체 등으로 사업이 지연되는 원인이 되고 있다. 이처럼 불분명한 사업추진 절차는 민관협력 사업에서 리스크 분담을 위한 원칙을 정하기 쉽지 않다는 점이 있다. 이로 인해 민간 뿐 아니라 국가나 지자체 또한 민관협력방식을 적극적으로 적용하지 못하는 결과를 낳고 있다.

이상을 바탕으로 민관협력형 노후청사 복합개발 방식 도입을 위한 과제를 도출하였다. 민관협력형 사업모델 개발 측면에서의 과제로서는 국가나 지자체가 사업구상과 기획을 하고 민간참여방식을 도입할 경우 사업자를 선정하는 기존의 Top-down방식에서 탈

민관협력형 개발사업 관련 제도의 사업추진 절차

구분		민간참여개발			공공주도 민간참여개발	
		민간참여개발	민간투자개발방식	리츠방식	위탁개발	공모형 PF방식
사업 기획 및 검토	개발대상지선정	공공	공공	공공	공공	공공
	사업기획 및 사업타당성 검토	공공	민간제출 공공검토	공공 (도입기능설정 및 사업목표 설정)	공공	공공 (도입기능설정 및 사 업목표 설정)
	사업계획서 작성	-	민간	사업자선정	위탁자	사업자선정
사업 계획	개발관련 심의	공공 (도입기능설정 및 사업목표 설 정)	공공 사업자선정 (도입기능설정 및 사업 목표 설정)	공공 (도입기능설정 및 사업목표 설정)	공공 (도입기능설정 및 사업목표 설 정)	PFV (도입기능설정 및 사 업목표 설정)
	이해관계자 협의	-	-(공공주도)	사전협상제도	-(공공주도)	(토지매각 계약)
	사업목표 설정 및 조정	-	-(공공주도)	리츠	-	PFV
	도시계획시설 결정 변경 및 개 발관련 협의 조정	-(공공)	SPC	리츠	-	-
	도입 기능 설정 및 운영방식 결정	민간사업자 모집 및 선정	SPC	공공주도	공공주도	PFV
사업 시행	출하자 및 사업자 모집	-	SPC	리츠	-	PFV
	키 테넌트 모집	-	-	-	-	-
	개발계획수립	민간사업자 (도시계획시설 결정변경 등)	SPC (도시계획시설결정변경 등)	리츠 (도시계획시설결정 변경 등)	수탁기관 (도시계획시설 결정변경 등)	PFV (도시계획시설결정 변경 등)
	사업시행 건축계획	민간사업자	SPC	리츠	수탁기관	PFV
	도입기능 조정	민간사업자	SPC	리츠 (운영자모집)	수탁기관	PFV
	건설 및 준공	민간사업자	SPC	리츠 (운영자모집)	수탁기관	PFV
	분양, 임대 및 청산	민간사업자	SPC (운영자모집)	리츠	수탁기관 (임대자모집)	PFV
	자산관리 전환	민간사업자	SPC	AMC	수탁기관	AMC
정산 및 운영	운영·관리	민간사업자	SPC	AMC	수탁기관	AMC
귀속	청산	민간사업자	공공/민간사업자	공공/민간사업자	공공/수탁기관	공공/민간사업자

공공 : 국가 및 지방자치단체

피하여 협력적 파트너십(거버넌스)에 기반한 민관협력사업방식에 대한 인식 전환과 중재 역할이 필요하며, 민관협력사업에 참여할 수 있는 디벨로퍼의 부족 등을 고려할 때 민관협력형 노후청사 복합개발 시범사업을 시행하여 운영과정에서 발생하는 문제점과 한계를 도출하고, 이를 해결해 가는 이해관계자들간의 협의 시스템 마련 및 성공모델 발굴이 필요하다.

사업추진절차 개선 측면에서의 과제로서는 정부나 지자체가 민관협력사업을 통해 얻고자 하는 이익이나 목표가 무엇인지에 대해 정보를 공유하고 정책목표의 일관성을 유지하여 사업의 리스크를 최소화 시킬 수 있도록 하되, 운영 프로그램의 다양성을 확보할 수 있는 유연성을 보장해 주어야 한다. 아울러 합리적인 의사결정과정에 대한 가이드라인과 공공성 측면에서의 기여부분에 대한 명확한 원칙 설정이 필요하다.

또한, 민관협력사업에서 가장 핵심적인 것은 사업 리스크 분담에 대한 협의과정이라고 할 수 있으며, 노후청사 복합개발을 민관협력방식으로 추진하기 위해서는 민간과 공공이 협력적 파트너로서 동등한 위치와 지위를 갖고 사업구조와 리스크 관리방식을 논의할 수 있는 협상방식을 마련할 필요가 있다.

제4장 일본의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합 개발 제도 및 사례 분석

제4장에서는 일본의 공공건축물 조성에서의 민관협력방식 관련 제도 및 사업체계를 분석한 다음, 민관협력형 사업방식을 4개의 유형으로 구분하고, 6개의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발 사례를 대상으로 사업체계 및 토지이용방식과 관민간의 역할분담방식을 분석하였다.

일본의 관련 정책, 제도, 사례분석을 통해 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째는 국가 차원의 적극적인 정책추진을 바탕으로 발주자와 사업특성에 따라 다양한 사업방식을 적용할 수 있는 체제가 마련되어 있다는 점이다. 정부 차원의 성과목표와 세부시책을 마련하고, 내각부 내 전담조직을 중심으로 국토교통성, 총무성 등의 정부부처와 민간자금 등 활용사업 추진기구, 일본 PPP/PFI협회, 지역종합정비재단 등 민간단체 등과의 협력체계를 구축하고 있다. 또한, PFI제도-정기차지권제도-지정관리자제도 등 관련된 제도를 적절히 혼합하여 국가청사와 지자체 청사의 복합, 청사시설-커뮤니티시설-상업시설의 복합 등 다양한 시설 용도의 복합이 이루어질 수 있는 체제가 마련되어 있다.

둘째는 민간사업자의 원활한 참여를 위한 재정적 지원책이 마련되어 있다는 점이다. PFI법 및 관련 법령의 개정을 통해 민간사업자의 자금 부담을 경감시키는 장치가 마련되어 있으며, 행정재산을 민간사업자에게 임대할 수 있으며, 사업 추진 종료 후에도 민간사업자가 민간수익시설을 소유하고자 하는 경우 임대기간의 연장도 가능하며, 제3자에게 전대도 허용하고 있다. 아울러 국공유지의 일부를 무상 또는 저렴하게 사용할 수 있도록 하거나, 공공성이 높다고 인정되는 사업에 필요한 자금에 대해 무이자로 대부가능할 수 있는 근거가 마련되어 있다.

셋째는 공공시설의 설계에서 운영에 이르기까지 폭 넓게 민간의 역할을 확대하고 있다는 점이다. 공설공영 방식이 당연시되던 기존의 공공시설 조성 방식에서 탈피하여, 기존에 공공이 수행했던 역할 중 민간이 가능한 역할은 적극적으로 위임하여 시설의 설계나 건설만이 아니라 유지관리와 운영에 있어서도 민간의 참여 범위를 적극적으로 확대하고 있다. 다만, 국가시설의 경우 일부 보안이 요구되는 분야를 제외하고는 유지관리와 운영 모두를 민간이 수행하고 있는 반면에, 오히려 지자체 시설의 경우 유지관리나 운영에 있어 여전히 지자체가 직접 수행하거나 별도의 지정관리자를 활용하는 경우가 적지 않음을 확인하였다.

넷째는 민간수익사업의 폭 넓은 허용과 일정 수준의 공공성 담보를 위한 조치의 균형이 이루어져 있다는 점이다. 도입될 수 있는 민간시설에 대해서는 용도, 규모, 위치 등의 제약을 최소화하여 민간의 창의성을 발휘하도록 하되 국공유지나 해당 공공시설의 측면에서 바람직하지 않은 시설 유형에 대해서는 도입을 불허하고 있다. 공공시설과 민간수익시설이 합쳐지면서 주차장이나 공용시설의 운용에 대해서는 가급적 민간사업자의 주도로 유지관리와 함께 운영이 이루어지도록 하여 효율성을 도모하되, 공공시설로서 업무 편의성과 방문자의 편의성을 확보하기 위해 필요한 조치들이 함께 취해지고 있다.

제5장 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 설정

제5장에서는 우선 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 검토를 위한 기본원칙을 설정하였다. 사업방식에 있어서는 공공의 재정부담 감소와 토지 장기임대 방식을 원칙으로 하는 중장기적 사업을 추진하면서, 공공성과 사업성(수익성)의 균형을 확보하고, 사업 코디네이터이자 AMC로서 공공주체의 역할을 정립한다. 사업절차와 리스크 분담에 있어서는 초기단계부터 민간의 아이디어를 반영할 수 있는 시스템을 구축

하고, 사업추진 전 과정에서의 불투명성을 최소화하면서 명확한 계약에 기반하여 리스크 분담을 설정한다.

다음으로 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업구조 모델을 검토하였다. 사업구조 모델-1(민관협력형 위탁개발방식)에서는 기존 위탁개발방식의 틀 속에서 캠프 등은 자산관리회사(AMC) 역할을 전담하고 AMC가 제시한 사업기획(안)을 바탕으로 민간사업자는 사업기획(대안)과 업무수행계획서를 제안하며, 선정 후 개발, 운영 및 유지관리 등은 민간사업자가 전담하여 시행한다. AMC와 민간사업자는 포괄적 위탁개발 사업자로써 사업에서 발생하는 리스크와 수익을 공유하게 된다. 사업구조 모델-2(장기 토지임대형 민간참여개발방식)에서는 총괄청과 AMC는 포괄적 사업 관리자가 되며, 총괄청은 AMC에게 본 사업의 타당성 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등 전반적인 자산관리업무를 위탁한다. 민간사업자는 AMC와 민간수익시설 분에 대한 토지임대 계약을 체결하여 사업 기간 중 토지임차료를 지불하고, AMC는 관리수수료를 제외한 토지임차료를 총괄청에 환원한다. 공공청사와 민간수익시설의 운영, 유지관리는 민간사업자가 담당한다. 민간사업자는 민간수익시설을 직접 운용하여 이익을 확보하거나 제3자에게 임대하여 임대수익을 확보한다. 사업구조 모델-3(「민간투자법」(BTO-rs)에 의한 공공청사 복합개발방식)에서는 총괄청은 캠프 등에게 본 사업의 타당성(VFM) 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등을 위탁한다. 총괄청은 민간사업자에게 국가청사의 건설비와 민간수익시설의 50%에 해당하는 건설비를 지불하고, 민간사업자는 총괄청에게 민간수익시설의 50%에 해당하는 토지 임차료를 지불하게 된다. 본 연구에서는 이상의 사업모델 중 가장 실현가능성이 높은 모델로서 사업구조 모델-2(장기 토지임대형 민간참여개발방식)을 우선적으로 검토하는 것으로 한다. 민간참여 개발방식은 현재 「국유재산법」에 사업 근거가 마련되어 있으며, 일본의 경우에도 지자체 청사 등을 정기차지권 제도를 활용하여 토지의 장기임대를 통해 공공의 임대수익 창출과 민간사업자의 토지 확보 부담 경감을 추진한 사례가 많기 때문에 상대적으로 실현 가능성이 높다고 판단하였다.

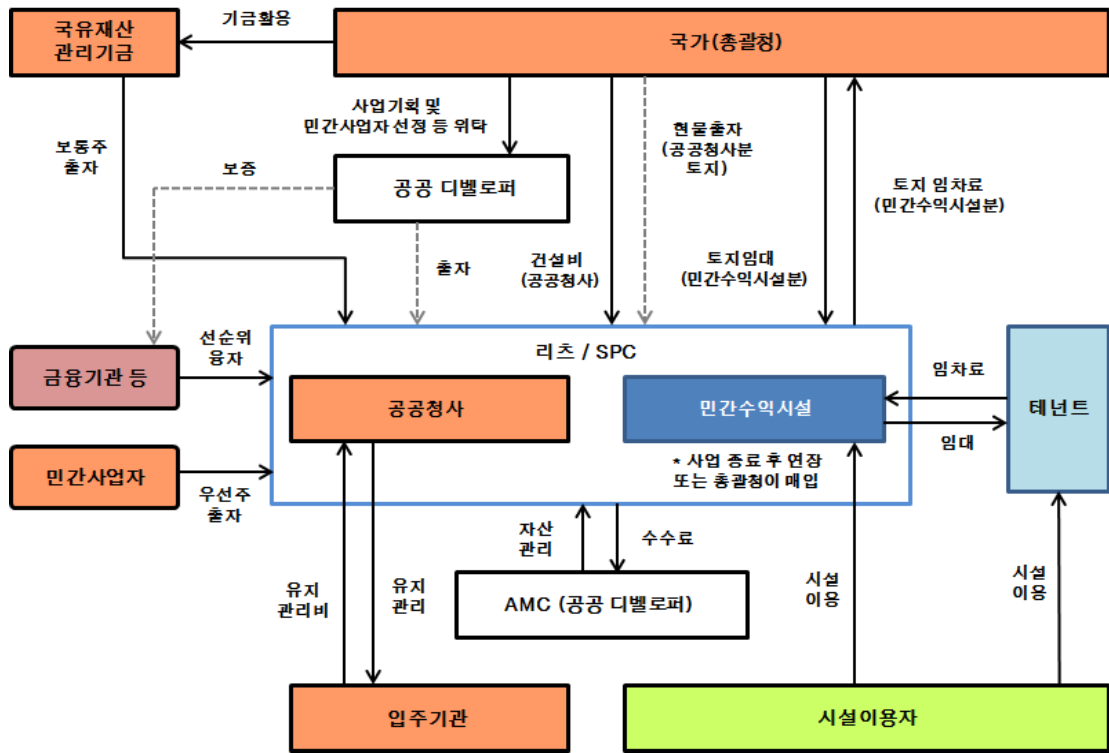
사업구조 모델-2(장기 토지임대형 민간참여개발방식)의 실현 가능성을 검토하기 위하여 실제 노후 공공청사를 대상으로 시뮬레이션을 통해 사업 대상지 검토 및 선정, 개발 전략(안) 수립 및 사업비 산출, 사업성 검토, 사업 실현을 위한 사업방식 구체화 방안 검토 등을 실시하였다. 우선 노후 국가청사가 입지한 국유지를 대상으로 국유재산 현황 자료 등을 토대로 30년 이상 경과한 일반 공공업무시설 중 사업 후보지를 선정한다. 건축물 노후도, 입지여건, 용도지역, 진입도로, 여유 용적률 등을 검토하여 예상되는 사업성 정도에 따라 서울 구로세무서, 대구 동대구세무서 2개소를 시뮬레이션 대상으로 선정하였다. 이후 입지특성을 분석하고, 최대 개발가능 규모를 검토한 다음, 현행 공공업무시설의 재건축 규모 검토, 주변시세 분석 및 수요추정 결과를 바탕으로 민간 수익시설

의 도입 용도 및 적정 규모를 결정한다. 이를 바탕으로 도입 시설별, 용도별 개략 면적을 산출한 다음, 개발전략(안)을 바탕으로 총 사업비 산출 및 사업성 검토를 실시하였다. 그 결과를 바탕으로 민간사업자의 참여방식, 리스크 분담 방식, AMC의 역할 등 사업방식의 구체화를 위한 세부 방안을 검토하였다.

시뮬레이션 결과, 우선 현 시점에서 사용연수가 30년 이상이고, 어느 정도 개발 가능한 여유를 가지고 있는 국가청사는 다소 제한적임을 확인하였으나, 추후 여건에 따라 민관협력형 복합개발의 가능성이 있는 국가청사가 상당 수 존재할 것으로 기대된다. 또한, 민관협력형 복합개발에서의 공공성 확보는 지역 활성화나 공공적인 수요에 기여할 수 있으면서 민간의 수익창출에도 기여할 수 있는 차원에서 논의될 필요가 있으며, 시설의 용도나 규모로 공공성을 확보하는 기존의 시각에서 벗어나 시설 운영 과정에서의 다양한 프로그램 등으로 공공성에 기여할 수 있는 방안도 고려가 가능하다. 기존의 획일적인 토지매각 및 분양 처분을 통한 사업방식에서 장기간에 걸친 시설 운용을 통해 사업수익을 확보하고 시설의 가치를 제고함으로써 2차적인 수익을 창출 할 수 있는 사업방식으로서의 전환이 가능할 수 있음을 검토하였다. 민간수익시설분에 대한 국유지의 장기임대 수익규모를 검토한 결과, 구로세무서의 경우 공공청사 건립비의 70%, 동대구세무서의 경우 공공청사 건립비의 36%의 공사비 절감효과를 가져오는 것으로 추산되어 상당 규모의 수익의 공공환원이 기대될 수 있음을 확인하였다. 결국 사업성의 확보와 공공성에 대한 적극적인 민간사업자의 제안을 유도하기 위해서는 민간사업자가 투자하는 사업비 조달 부담을 지원을 통해 경감하는 방안이 필요하다는 점도 확인하였다.

이상의 검토를 바탕으로 본 연구에서는 민관협력방식을 통한 노후 공공청사 복합개발의 사업구조 모델로서 장기 토지임대형 민간참여개발방식을 다음과 같이 도출하였다.

총괄청은 공공 디벨로퍼를 통해 본 사업의 타당성 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등 전반적인 사업기획 및 선정 업무를 위탁한다. 민간사업자가 선정되면 국유재산관리기금의 출자를 포함한 리츠를 구성하며, 리츠가 본 사업의 실질적인 추진주체가 된다. 총괄청은 필요 시 해당 국유지(공공청사 건립 지분)를 리츠에 현물로 출자할 수 있으며, 민간사업자도 리츠에 출자하여 구성원으로 참여하면서 설계, 시공, 유지관리 등의 업무를 위탁받아 수행한다. 리츠는 국가(총괄청)과 민간수익시설 분에 대한 토지임대 계약을 체결하여 사업 기간 중 토지임차료를 지불하고, 민간수익시설을 직접 운용하여 이익을 확보하거나 제3자에게 임대하여 임대수익을 확보한다. 사업초기에 총괄청을 지원한 공공 디벨로퍼는 리츠 설립 후 AMC로서 해당 업무를 수행한다. 일정 기간의 사업이 종료된 후에는 리츠가 요청할 경우 사업기간을 연장하거나 연장을 포기할 경우 해당 시점에서의 평가 금액으로 총괄청에 민간수익시설을 매각(Put Option 설정)하고, 총괄청은 마스터리스 등의 방식으로 해당 수익시설을 제3자를 통해 운용한다.



장기 토지임대형 민간참여개발 사업구조 모델 (최종안)

다음으로 사업추진 절차 마련을 위한 원칙으로서, LCC개념의 자산관리를 위한 사업추진 절차 마련, 사업추진과정의 투명성 및 예측가능성 확보를 위한 업무 및 주체별 역할 제시, 성과분석 및 모니터링을 통한 환류 시스템 마련을 설정하고, 이상의 원칙을 반영한 민관협력형 노후청사 복합개발의 사업추진 절차를 도출하였다. 여기서 제안하는 절차는 일반적인 절차이며, 프로젝트에 따라 세부 절차는 사업기획단계에서 별도로 마련해야 하며, 사업추진 절차를 마련하는 것 자체가 별도의 사업기획 업무의 하나로 인식하는 것이 필요하다.

마지막으로 PF 사업, BTL 등 민간투자사업 등 유사 민관협력사업에서의 리스크 관리에 관한 선행연구와 일본 내각부에서 발간한 「PFI 사업에서의 리스크 분담 등에 관한 가이드라인」을 바탕으로 시뮬레이션에 참여한 TFT 주체와의 논의를 거쳐 사업 리스크 분담 모델을 설정하였다. 리스크 분담모델은 공통사항에 대한 리스크 분담 방식과 단계별 리스크 분담 방식으로 구분된다.

사업추진절차

구분	주체별 역할		비고
	공공	민간	
I. 사업 기획 및 검토	① 개발후보지 선정	[공공주도(기재부/지자체)] ■ 개발가능성 있는 개발 대상지 후보 선정	
	② 정보공개 및 민간사업자 의견수렴	[공공주도(기재부/지자체)] ■ 행정전담자 지정 ■ 민간사업자 의견수렴을 위한 커뮤니케이션 방식 검토 ■ 민간사업자와 대화 ■ 정보관리방안 마련	■ 민간사업자 아이디어 제시(시장성, 실현가능성, 사업 조건 등) 필요할 경우 후보지 대상 민간 아이디어 공모 및 민간사업자 제안
	③ 개발대상지 선정	[공공주도] ■ 사업추진절차 검토(도시계획 변경 등 행정절차 파악)	
	④ 사업기획 및 사업타당성 검토	■ 민간사업자 선정방식 결정 ■ 공공성 확보 방안 및 필수 도입 기능 검토 ■ 공공 재정부담 총액의 현재 가치 환산에 따른 평가	■ 민간제안 방식의 경우, 민간이 제안내용을 우선 검토하여 공공에 제안
	⑤ 사업계획서 작성	■ AMC(공사)와의 계약 등을 통해 사업기획 및 사업계획서 작성 등 위탁	사업계획서(안)를 공표하여 민간 사업자의 의견 수렴 실시
II. 사업 계획	⑥ 개발관련 심의	■ 공공주도	
	⑦ 사업목표 설정 및 조정	■ 확정된 사업계획서(안) 제시 ■ 참가의향 민간사업자 공모	■ 참가의향서 제출 ■ 사전협상 참여
	⑧ 도입 가능 설정 및 운영방식 결정	■ 사전협상 진행	사전협상을 통해 사업계획서(안), 요구수준, 구체적인 사업방식 등 조정
	⑨ 도시계획시설 결정 변경 및 개발 관련 협의 조정	■ 공공주도	■ 의견 제시
III. 사업 시행	⑩ 출자자 및 사업자 모집	■ 제안서 심사 ■ 우선협상 대상자 선정	■ 제안서 제출 ■ 출자자 모집 공공의 출자 참여는 사업방식에 따라 다를 수 있음
	⑪ 사업목표 공유 및 리스크 분담을 위한 협상	■ 공공성, 지역활성화, 사업실현가능성 측면에서 목표 공유 ■ 민관협력방식에 따른 위험분담표 작성 및 협의	■ 제도적 리스크 : 공공<민간 ■ 사회적 리스크 : 공공<민간(예상치 못한 민원 리스크는 공공) ■ 경제적 리스크 : 공공<민간(금리, 인플레이션 등은 공공이 일부 분담)
	⑫ 계약 체결	■ 제안 내용 및 계약 금액 등의 조정 ■ 리스크 분담, 수익 배분 등 세부사항 협의 및 결정	
	⑬ 키 테넌트 모집	■ 제안사항 검토	■ 민간사업자 주도
	⑭ 사업시행 개발계획수립 건축계획	■ 모니터링 및 의견 제시	■ 민간사업자 주도 사업 과정 중 발생하는 예측 못한 상황에 대한 협의채널 운영 및 조정 방식 사전 결정

구분	주체별 역할		비고
	공공	민간	
	도입기능 조정	■ 협의 진행	
	건설 및 준공	■ 모니터링 및 의견 제시	
IV. 정산 및 운영	분양, 임대 및 청산	■ 분양, 전대 등 허용여부 결정 ■ 민간사업자 주도	사업 과정 중 발생하는 예측 못한 상황에 대한 협의채널 운영 및 조 정 방식 사전 결정
	자산관리 전환	■ 민간사업자 주도	
	운영·관리	■ 모니터링 및 의견 제시 ■ 민간사업자 주도	
V. 귀속	성과분석 및 모니터링 보고서	[공공주도] ■ 사회적가치 측면, VFM측면의 성과분석 ■ 모니터링 종합보고서 작성을 통한 한계 및 개선방안 도출 ■ 제도개선사항 발굴	
	청산	■ 재산 처분 등	필요 시 사업 기간 연장 검토

제6장 결론

이상의 연구결과를 바탕으로 제도개선방향으로서 우선 노후 공공청사 복합개발을 위한 장기토지임대형 민간참여개발방식 도입방안을 제시하였다. 현행 「국유재산법」 제59조의2에서는 민간참여개발방식을 규정하고 있으며, 제59조의3에서는 민간참여개발의 절차, 제59조의4에서는 민간참여개발사업의 평가를 규정하고 있다. 현행 민간참여개발방식은 5년 이상 활용되지 아니한 재산 등을 대상으로 규정하고 있으므로 본 연구에서 검토한 노후 공공청사는 대상으로 포함할 수 없다. 또한, 명확한 규정은 없으나, 제59조의3 제6항에 따라 동법 시행령 제64조의2에서 규정하고 있는 민간참여개발사업계획제안서의 내용 등을 살펴보면 국유지를 국유지개발목적회사에 매각하는 것을 전제로 하고 있어, 본 연구에서 검토한 바와 같이 국유지를 매각하지 않고 민간사업자가 장기간 임차하는 경우를 상정하고 있지 않다. 따라서, 민간참여개발을 현행의 토지매각형 민간참여개발방식과 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 구분하여, 각각의 대상과 절차 등을 별도로 규정하는 것이 필요하다.

또한, 「민간투자법」에서의 부대사업 특례 마련방안을 제시하였다. 최근 「민간투자법」 개정을 통해 국가청사를 민간투자사업으로 추진할 수 있도록 되어 있으나, 노후 국가청사를 재건축하면서 민간수익시설을 합축·병설하여 복합개발방식으로 사업을 추진하기

위해서는 부대사업에 대한 제도개선이 필요하다. 현재 「민간투자법」 제21조의2에서는 주무관청이 부대사업을 시행하는 자에게 국유·공유 재산에 대한 사용허가, 사용·수익 허가 또는 대부계약의 체결, 해당 부대사업에 필요한 토지나 시설 등의 매수업무의 대행 등을 지원할 수 있도록 지원방안을 규정하고 있으나, 국가청사와 함께 민간수익시설을 합축·병설할 수 있도록 하기 위해서는 별도의 특례조항을 신설할 필요가 있다.

민관협력에 의한 노후 공공청사 복합개발 활성화를 위한 정책지원 방향으로는 첫째, 민간의 창의적인 아이디어를 유발할 수 있도록 개발가능 대상 노후 공공청사에 대한 정보를 공개할 수 있는 시스템 마련이 필요하며, 둘째, 사업추진 과정에서 수시로 발생하는 예측하지 못한 문제들을 상시적으로 의견 교환하고, 사업에 대한 전문가의 의견 수렴을 위해 온라인 기반의 협의 시스템을 마련하여 투명한 사업추진을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 셋째, 활용 가능한 소규모 노후 공공청사를 몇 개로 묶어 하나의 리츠를 설립하고 모자리츠 개념을 적용하여 공공디벨로퍼인 캠코나 LH가 모리츠 역할을 담당하고 소규모 사업단위별로 자리츠를 설립하여 사업을 추진할 수 있는 구조를 마련할 필요가 있다. 넷째, 민관협력형 노후 공공청사 복합개발의 사업모델 정착을 위해서는 정부가 시행하고 있는 공공건축물 리뉴얼 시범사업이나 노후청사 복합개발 사업, 도시재생 뉴딜 사업에서 추진하고 있는 노후 청사 복합개발 등 국가 재정지원사업에서 시범사업대상지를 선정하여 민간, 공공기관, 국가가 협력하는 시범사업을 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 마지막으로 민관협력형 공공청사 복합개발 사업을 추진하기 위해서는 관련주체의 역량 강화가 무엇보다 필요하고, 이를 위한 교육 프로그램의 개발 및 운영 또한 필요하다.

주제어

노후 공공청사, 공공건축, 복합개발, 민관협력, 활성화

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구배경	1
2) 연구목적	4
2. 연구의 범위 및 방법	5
1) 연구의 범위	5
2) 연구방법	9
3. 기존 연구와의 차별성	11
4. 연구의 흐름	13

제2장 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 활성화 필요성

1. 민관협력방식의 개념	15
1) 민관협력(Public-Private Partnership, PPP)방식의 개념	15
2) 민관협력방식의 도입배경 및 최근의 논의 (영국의 경우를 중심으로)	17
2. 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 활성화 필요성	20
1) 소관부처별 저층 단독청사 방식의 국가청사 건립 지속	20
2) 노후 공공청사의 급속한 증가와 재건축을 위한 정부의 재정부담 가중	22
3) 국공유 자산의 효율적 활용 필요성 증대	23
4) 소극적인 복합개발 방식으로서 위탁개발방식 및 기금개발방식의 한계	25
5) 민관협력형 노후 공공청사 복합개발을 통한 지역 활성화와 수익의 공공환원	26

제3장 민관협력형 공공청사 복합개발 관련 제도 및 국내사례 분석

1. 민관협력방식의 공공건축 복합개발 관련 제도	31
1) 국공유지 활용 개발방식 관련 제도	31
2) 국공유지 개발 사업방식 유형 및 특성	43
2. 국내 공공건축 복합개발 사례 분석	65
1) 위탁개발방식에 의한 복합개발 사례 : 서울 서초구청사	65
2) 리츠방식에 의한 민관협력 개발 사례 : 천안 동남구청사	71
3. 제도 및 사례 분석을 통한 한계와 과제	82
1) 제도 및 사례 분석을 통한 민관협력형 노후청사 복합개발 방식 도입의 한계	82
2) 민관협력형 노후청사 복합개발 방식 도입을 위한 과제	88

제4장 일본의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발 제도 및 사례 분석

1. 공공건축물 조성에서의 민관협력방식 관련제도 및 사업체계	91
1) 공공건축물 조성을 위한 민관협력방식 유형	91
2) 민관협력방식 관련 법령 및 제도 현황	95
3) 민관협력방식 추진 프로세스	101
2. 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발 사례 분석	104
1) 민관협력형 사업방식 유형화 및 분석대상 사례 선정	104
2) 쿠마모토 합동청사 B동 정비사업	106
3) 친구마에 1초메 민자재생 프로젝트	108
4) 안조시 중심시가지 거점 정비사업	111
5) 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업	113
6) 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업	116
7) 네리마역 기타구치 구유지 활용사업	118
3. 일본의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발의 시사점	121
1) 사례 종합 분석	121
2) 시사점	123

제5장 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 설정

1. 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 검토를 위한 기본원칙 설정	125
1) 사업방식	125
2) 사업절차와 리스크 분담	127
2. 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업방식 검토 시뮬레이션	129
1) 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업구조 모델 검토	129
2) 시뮬레이션 개요	133
3) 대상지 선정	135
4) 구로세무서 개발계획 수립	139
5) 동대구세무서 개발계획 수립	146
6) 총 사업비 산정 및 사업성 분석	153
7) 시뮬레이션 결과 종합분석 및 시사점	158
3. 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 설정	160
1) 사업구조 모델	160
2) 사업절차 모델	163
3) 사업 리스크 분담 모델	166

제6장 결론

1. 제도개선 및 정책지원 방향	169
1) 제도개선 방향	169
2) 정책지원 방향	175
2. 연구의 의의와 향후 과제	178

참고문헌	179
------	-----

Summary	183
---------	-----

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 선행연구 현황	11
[표 2-1] 국가청사 입지 현황	21
[표 2-2] 국가청사 기관별 및 준공시기별 용적률 충당률 현황	21
[표 2-3] 청·관사 보유현황(2015년)	22
[표 2-4] 전체 공용재산 중 노후재산 및 임차재산 현황(2015년말 현재)	22
[표 2-5] 청사 수요 대비 공급면적 현황	23
[표 2-6] 신축 수요 연면적 발생 추이	23
[표 3-1] 국공유재산법 상 국공유지 관리 관련 조항	33
[표 3-2] 국유재산법 상 일반재산 활용 관련 규정	35
[표 3-3] 국공유재산법 상 일반재산 개발 관련 규정	36
[표 3-4] 국공유지 장기대부에 관한 개별법	37
[표 3-5] 사회기반시설 민간투자사업 부속사업과 부대사업	40
[표 3-6] 민간투자사업과 민간참여개발 방식 비교	41
[표 3-7] 사회기반시설에 대한 민간투자법 상 국유지 개발 관련규정	41
[표 3-8] 사업방식별 검토대상	43
[표 3-9] BTO와 BTO-rs 및 BTO-a 방식 비교	48
[표 3-10] BTO-rs 및 BTO-a 사업방식 개념도	48
[표 3-11] 민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적('94~'17)	49
[표 3-12] 국공유지 위탁개발사업 추진현황	58
[표 3-13] 노후 공공청사 복합개발사업 지정현황	60
[표 3-14] 서초구청사 리뉴얼사업 개요	66
[표 3-15] 서초구청사 리뉴얼사업 주요 용도	66
[표 3-16] 서초구청사 리뉴얼사업 사업비	67
[표 3-17] 서초구청사 복합개발사업 추진주체 역할분담	69
[표 3-18] 서초구청사 복합개발사업의 서울시 및 서초구 협의 변경사항	70
[표 3-19] 천안 동남구청사 도시재생사업 사업비 구성내역	71
[표 3-20] 천안 동남구청사 사업 시설구성 및 규모	72
[표 3-21] 천안 동남구청사 사업 추진경위	74
[표 3-22] 천안 동남구청사 도시재생사업 추진주체 역할분담	76
[표 3-23] 천안 동남구청사 민간사업자 2차 공모 사업설명회 사업약정 및 계약체결 주요내용	78
[표 3-24] 국공유재산 활용 민간참여 개발사업 특성 및 소유관계 비교	84
[표 3-25] 민간협력형 개발사업 관련 제도의 사업추진 절차	85
[표 3-26] 국공유재산 활용 개발사업 관련 제도의 사업시행단계별 책임주체	87
[표 3-27] 민간협력의 개념적 요소 및 구성 요건에 따른 국내 민간참여 방식 특성	88
[표 4-1] 민간협력방식 유형과 업무범위	93
[표 4-2] 민간협력방식 유형별 관민역할 분담	94

[표 4-3] 정기차지권방식의 종류	99
[표 4-4] PPP/PFI 관련 각종 지침, 가이드라인 등	100
[표 4-5] 민관협력 사업방식 유형화	104
[표 4-6] 유형별 분석대상 사례	105
[표 4-7] 쿠마모토 합동청사 B동 정비사업 사업개요	106
[표 4-8] 진구마에 1호메 민자재생 프로젝트 사업개요	108
[표 4-9] 안조시 중심시가지 거점 정비사업 사업개요	111
[표 4-10] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업 사업개요	114
[표 4-11] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업 사업개요	116
[표 4-12] 네리마역 키타구치 구유지 활용사업 사업개요	118
[표 5-1] 시뮬레이션 참여주체별 역할	133
[표 5-2] 1차 대상 후보지 선정 기준	135
[표 5-3] 1차 대상 후보지 선정 결과	136
[표 5-4] 1차 대상 후보지 분석 기준	137
[표 5-5] 1차 대상 후보지 분석 결과	137
[표 5-6] 구로세무서 현황	140
[표 5-7] 구로세무서 개발 규모	142
[표 5-8] 동대구세무서 현황	147
[표 5-9] 동대구세무서 개발 규모	149
[표 5-10] 공사비 산정 결과	153
[표 5-11] 총 사업비 산정 결과	154
[표 5-12] 사업성 분석을 위한 운영관리 내역	155
[표 5-13] 구로세무서 Cash Flow	156
[표 5-14] 구로세무서 원리금 상환계획	156
[표 5-15] 동대구세무서 Cash Flow	157
[표 5-16] 동대구세무서 원리금 상환계획	157
[표 5-17] 사업추진절차	164
[표 5-18] 공통사항에 대한 리스크 항목과 분담 방식	166
[표 5-19] 단계별 리스크 항목과 분담 방식	167
[표 6-1] 국유재산법 상 장기토지임대형 민간참여개발방식 추가	170
[표 6-2] 국유재산법 상 장기토지임대형 민간참여개발방식 추가	170
[표 6-3] 국유재산법 상 행정재산의 활용 특례 규정 마련	171
[표 6-4] 국유재산법 상 민간제안방식 도입	172
[표 6-5] 민간투자법 상 부대사업에 대한 특례 도입	174

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 연구의 흐름	13
[그림 2-1] 국유재산 관리정책의 변화 추이	24
[그림 2-2] 새정부의 국유재산 정책방향(안)	25
[그림 2-3] 일본 시와쵸 오가르 프로젝트	27
[그림 2-4] 일본 동경도 토시마구 청사	29
[그림 2-5] 민관협력형 노후 공공청사 복합개발의 필요성 개념	29
[그림 3-1] 국유지 개발방식별 추진절차	39
[그림 3-2] 민간참여개발방식의 사업구조	45
[그림 3-3] 민자사업 재원조달 구조	49
[그림 3-4] 도시재생기금 출자 사업구조	52
[그림 3-5] 기업형임대주택 모자리츠 사업구조	53
[그림 3-6] 노후 공공청사 복합개발 사업 개념	57
[그림 3-7] 민관협력형 PF방식 사업 구조	63
[그림 3-8] 공공민간 협력 PF사업 추진절차	63
[그림 3-9] 서초구청사 복합개발사업 구조(안)	67
[그림 3-10] 서초구청사 복합개발사업 추진절차	69
[그림 3-11] 천안 동남구청사 사업구조	73
[그림 4-1] 민관협력방식의 유형 분류 이미지	92
[그림 4-2] PFI법의 개요	95
[그림 4-3] 민간자금 등 활용사업 추진기구 사업구조	97
[그림 4-4] PFI사업 프로세스	103
[그림 4-5] 쿠마모토 합동청사 B동 정비사업의 사업체계 및 토지이용방식	107
[그림 4-6] 쿠마모토 합동청사 B동 전경	108
[그림 4-7] 진구마에 1초메 민자재생 프로젝트의 사업체계 및 토지이용방식	110
[그림 4-8] 진구마에 1초메 민자재생 프로젝트 전경	110
[그림 4-9] 안조시 중심시가지 거점 정비사업의 사업체계 및 토지이용방식	112
[그림 4-10] 안조시 중심시가지 거점 정비사업 전경	113
[그림 4-11] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업의 사업체계 및 토지이용방식	115
[그림 4-12] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업 전경	115
[그림 4-13] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업 층별 용도	115
[그림 4-14] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업의 사업체계 및 토지이용방식	117
[그림 4-15] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업 전경-1	118
[그림 4-16] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업 전경-2	118
[그림 4-17] 네리마역 기타구치 구유지 활용사업의 사업체계 및 토지이용방식	120
[그림 4-18] 네리마역 기타구치 구유지 활용사업 전경-1	120
[그림 4-19] 네리마역 기타구치 구유지 활용사업 전경-2	120

[그림 5-1] 민관협력형 위탁개발방식의 사업구조 모델(안)	129
[그림 5-2] 장기 토지임대형 민간참여개발방식의 사업구조 모델(안)	130
[그림 5-3] 「민간투자법」(BTO-rs)에 의한 공공청사 복합개발방식의 사업구조 모델(안)	131
[그림 5-4] 구로세무서 계획 내용	145
[그림 5-5] 동대구세무서 계획 내용	152
[그림 5-6] 장기 토지임대형 민간참여개발 사업구조 모델 (최종안)	162
[그림 6-1] 민관협력지원 플랫폼 구상 예시	176
[그림 6-2] 모자리츠 방식의 소규모 노후 공공청사 복합개발 예시	177

제1장 서론

- 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 범위 및 방법
 - 3. 기존 연구와의 차별성
 - 4. 연구의 흐름
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경

□ 공공청사 등 노후 공공건축물의 재건축 및 활용 정책 필요성 증대

2015년 현재 사용연한이 30년 이상된 국가 공공건축물은 동수 기준 20.5%, 연면적 기준 9.5%에 달한다. 2025년을 기준으로 할 경우에는 30년 이상된 국가 공공건축물은 동수 기준 36.8%, 연면적 기준 23.2%에 달할 것으로 예측되고 있다. 국가 공공청사(2016년 현재, 총 5,906개, 연면적 13,139천㎡)의 경우, 30년 이상 노후청사가 835개로 전체의 약 14.1%를 차지하고 있으나, 매년 1조원 내외가 투입되는 국유재산기금의 한계로 노후청사의 재건축 대책 마련이 시급한 실정이다.¹⁾

지자체 청사의 경우, 노후도 현황에 대한 전체적인 통계는 없으나, 80년대부터 부족한 행정서비스 수요 대응을 위해 급격하게 청사가 건설되었고, 30년 이상 경과한 노후 청사나 이전 등으로 용도가 불분명한 구 청사가 상당 비중을 차지하고 있다.

기획재정부는 국유재산관리기금 등 국가예산의 효율적 운용을 위하여 시설 복합화, 사업 성과평가 강화, 공공건축물 리뉴얼 활성화 등의 정책을 모색 중이다. 또한, 기획재정

1) 기획재정부 국유재산조정과(2016), “국유재산기금의 효율적인 중장기 운영방안”, 내부자료, 한국자산관리공사(2016), “정부통합시설 중장기 공급 및 확대 계획(안)”, 내부자료.

부와 국토교통부는 새정부 경제정책 방향에 따라 30년이 넘는 노후 공공청사를 대상으로 건축규제를 법정한도까지 완화해 공공청사, 공공임대주택, 국공립어린이집, 상업시설 등을 복합 개발하는 ‘노후 공공청사 복합개발’ 사업을 추진하고 있다. 이와 아울러, 최근 기획재정부는 ‘새정부 국유재산 정책방향’을 통해 국유재산의 활용도 제고를 위해 도심 내 노후 공공청사 개발을 본격화하는 정책을 추진하고 있다.²⁾

□ 재정부담 경감과 민간 노하우 활용을 위한 민관협력방식에 대한 정책적 관심 증대

정부는 청사 이전부지 등 거점이 되는 유허 국공유지를 민·관이 공동개발하고 주변을 연계하는 유허 국공유지 활용형 도시재생사업을 추진하고 있다. 아울러 청사, 우체국, 경찰서 등 저밀 공공건축물 상부 지하 및 여유부지에 상업시설 분양이 가능토록 하는 ‘입체건축제도’도 도입되었다. 또한 공원조성 활성화를 위해 민간이 공원을 조성하고 카페, 레스토랑 등 수익시설을 설치하여 운영하는 민영공원 제도도 신설되는 등 다각적인 지원정책이 모색되고 있다.

국토교통부는 「건축법」개정을 통해 지자체 공공청사 등을 민간참여로 복합개발 할 수 있도록 하고, 민관복합개발 선도사업으로써 공공건축물 리뉴얼 선도사업을 추진하고 있다. 기획재정부는 「민간투자법」 개정을 통해 노후 공공청사의 재건축 및 신규 건립에 민간투자를 허용하도록 하고, 「국유재산법」을 개정하여 민간투자사업자가 사업을 안정적으로 운영할 수 있도록 토지 등의 임대기간(과거 5년 이내)을 50년까지 허용하도록 제도적 지원을 강화하였다.

□ 경직된 사업방식 및 인식부족 등으로 활발한 민관협력방식 추진에 한계

이상의 정책 추진 및 제도개선에도 불구하고 민관협력방식은 인센티브 부여 또는 민간 참여 부분허용 등 여전히 소극적인 수준에 그치고 있다. 분야 또한 매우 한정적으로 보다 혁신적이고 과감한 확대방안 마련이 요구되고 있는 실정이다.³⁾ 한편, 「민간투자법」에 따른 사업방식 중 공공청사 등 건축물의 재건축 및 활용 등에 적합한 방식은 임대형 민자사업(BTL) 방식이 유일하고, 민간사업자가 다양한 수익사업을 적용할 수 있는 유연성이 결여되어 있어 현재의 제도적인 틀 안에서는 다양하고 활발한 민관협력사업을 기대하기에는 한계가 있다는 지적이다.

2) 관계부처 합동(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향”, 「제4차 경제관계장관회의」, 8월 24일자 보도자료.

3) 민간투자사업에 비해 상대적으로 절차가 간단하고 사업규모가 작은 위탁개발사업이나 공공건축 리뉴얼 선도사업, 노후 공공청사 복합개발 사업은 모두 한국자산관리공사, 토지주택공사, 지방개발공사 등 소위 공공디벨로퍼에 한정됨.

일본은 ‘경제재정운영과 개혁의 기본방침 2014’, ‘일본재부흥전략 2014’, ‘PPP/PFI 개혁 액션플랜’ 등 국가 전략을 수립하고, 이를 바탕으로 내각부 내에 ‘민간자금 등 활용사업 추진실’을 별도로 두어 관련 부처의 PPP/PFI 사업을 총괄하면서 관련 제도개선, 정보 제공, 협력관계 구축 등을 추진하고 있다. 일본에서는 공공청사의 정비에 있어 PFI사업 방식 뿐만 아니라, 지정관리자 제도, 정기차지권제도 활용, 포괄적 민간위탁사업방식 등 다양한 방식의 노후 공공청사 정비사업이 활발하게 진행 중이다. 정부의 이러한 정책의 목적은 중앙 및 지방정부의 재정부담을 줄이면서 경제 활성화를 도모하는데 있다.

영국의 경우, 2012년 민관협력방식의 보다 넓은 개념으로서 정부의 민관협력방침을 정한 ‘New Public Private Partnership’을 발표하였고, 2014년 현재 총 728건의 PFI사업이 진행 중⁴⁾이다. 또한, 중앙정부의 사업보조금 지원, 계약제도에서의 경쟁적 대화방식 도입, 관민공동사업체(Local Asset Backed Vehicle) 설립 등 각종 지원책이 마련되어 추진 중에 있다.

□ 공공성 확보와 민간참여 활성화를 함께 고려한 다양한 민관협력방식의 공공청사 복합개발 사업모델 모색 필요

특히 공공청사의 경우, 행정업무와 대민 서비스를 제공하는 건축물의 특성상, 공공성 확보는 반드시 필요한 사항이나 이를 지나치게 강조할 경우 민간의 적극적인 참여와 혁신적인 아이디어를 저해할 우려가 있다는 의견이 많다. 또한, 민간참여를 유도하기 위하여 조건을 대폭 완화하거나 사업수익을 과대하게 보장할 경우에는 공공의 자산을 과도한 민간수익 창출에 이용하게 되어 오히려 공공성이 상실되는 문제가 발생할 수도 있다. 따라서, 일정 수준의 공공성을 확보하면서 민간의 적극적인 참여와 노하우를 활용할 수 있는 민관협력방식의 구체적인 절차, 계약, 리스크 분담, 모니터링 등의 세부적인 사업체계를 구축할 필요가 있다.

현재 공공청사 복합개발과 관련해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」을 바탕으로 「민간투자법」, 「건축법」, 「도시재생법」, 「공공주택법」등을 근거로 관련된 정책과 사업이 추진되고 있으나, 보다 실질적이고 다양한 방식의 사업추진과 관리를 위해서는 정부 차원의 구체적인 지침, 기준 등이 추가 마련될 필요가 있다. 대규모 인프라 사업에 주로 적용되는 「민간투자법」에 따른 사업방식은 상대적으로 소규모인 노후 공공청사 복합개발에 활용하기에는 한계가 있으며, PFI 방식의 개념을 넘어선 보다 광범위하고 유연한 PPP 방식의 개념을 도입할 필요가 있다. 여기에는 공공디벨로퍼, 민간기업, 지역 중소기업,

4) 日本総合研究所(2015), 「平成26年度諸外国における官民連携事業の実情把握業務調査報告書 概要版」, pp.1~2.

시민단체 등 다양한 주체가 노후 공공청사의 복합개발에 참여할 수 있도록 민관협력방식의 참여주체 및 역할과 리스크 분담에 대한 검토를 바탕으로 규모, 입지, 주변상황 등을 고려한 다양한 방식의 사업모델을 마련하는 것이 선행되어야 한다.

2) 연구목적

본 연구는 노후 공공청사 재정비에서 정부의 재정부담을 경감하면서 민간 노하우를 활용한 서비스 제공과 토지이용의 효율성 제고를 위하여 공공성 확보와 민간참여 활성화를 함께 고려한 다양한 유형의 민관협력방식 공공청사 복합개발 사업모델과 제도·정책의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

□ 공공청사

- 「정부청사관리규정」제2조(정의)에 의한 공공청사의 범위

「정부청사관리규정」에서 “청사”란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말한다고 규정하고 있다.

「정부청사관리규정」별표1에서는 행정안전부 장관이 총괄·조정하는 수급 및 관리의 대상에서 제외하는 시설을 규정하고 있는데, ‘국방 또는 군사시설, 행형시설, 교육시설, 의료시설, 재외공관용 청사, 시험·연구시설, 관람집회 또는 전시시설, 그 밖에 시설 사용의 주목적이 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 공무원의 주거용이 아닌 시설’로 규정한다.

- 「국유재산법」제6조(국유재산의 구분과 종류) 제2항에 의한 공용재산의 범위

국유재산법에서는 행정재산을 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 구분하고 있으며, 공용재산은 ‘국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산’으로 규정한다.

- 「공유재산 및 물품관리법」제5조(공유재산의 구분과 종류) 제2항 공용재산의 범위

공유재산법에서도 행정재산을 국유재산과 동일한 유형으로 구분하고 있으며, 공용재산은 ‘지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산’으로 규정한다.

- 「건축법」시행령 제3조의5에 따른 용도별 건축물의 종류

건축법에서는 “공공업무시설”을 국가 또는 지방자치단체의 청사와 외국공관의 건축물로서 제1종 근린생활시설에 해당하지 않는 것으로 규정한다. 제1종 근린생활시설 중 공공업무시설은 지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 건강보험공단 사무소 등 공공업무시설로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 것이 해당된다.

- 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」제43조제2항에 따른 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」제94조

도시군계획시설 설치기준에서는 “공공청사”를 ‘1. 공공업무를 수행하기 위하여 설치·관리하는 국가 또는 지방자치단체의 청사, 2. 우리나라와 외교관계를 수립한 나라의 외교업무수행을 위하여 정부가 설치하여 주한외교관에게 빌려주는 공관, 3. 교정시설(교도소·구치소·소년원 및 소년분류심사원에 한한다)’로 규정한다.

- 본 연구의 노후한 공공청사의 범위

본 연구에서는 노후한 공공청사를 민간시설과 복합개발하는 방식을 다루고 있으므로, 국방 또는 군사시설 등 「정부청사관리규정」 별표1에 해당하는 시설은 포함하지 않는 것이 타당하며, 조사·분석의 집중을 위해 주거용 시설도 제외하는 것이 바람직하다. 또한 복합개발을 위해서는 어느 정도 사업성을 확보할 수 있는 규모를 갖추어야 하므로 「건축법」에서 규정하고 있는 근린생활시설에 해당하는 공공업무시설도 연구의 대상에서 제외하고자 한다. 다만, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회는 중앙행정기관이 아닌 독립기관이나 법원, 등기소, 선관위 청사 등의 경우 건축물 수도 매우 많으며 건축물의 기능이나 형태 또한 중앙행정기관의 청사와 크게 다르지 않으므로 연구의 대상에 포함할 필요가 있다고 판단하였다. 즉, 국유재산관리기금으로 건립되는 공용재산취득사업 대상에는 중앙행정기관과 함께 독립기관의 청사가 포함된다.

이상을 바탕으로 본 연구에서는 중앙행정기관과 독립기관, 지방자치단체가 사무용으로 사용하고 있는 건물(부대시설 및 대지 포함) 중 제1종 근린생활시설에 해당되지 아니하는 것을 연구의 대상으로 하였다.

□ 복합개발

건축에서 “복합”의 개념은 2개 이상의 서로 다른 용도의 시설을 동일한 건축물 또는 동일한 대지에 함께 설치하는 것으로 정의할 수 있다. 본 연구에서는 공공청사를 연구의 대상으로 다루고 있으므로 공공청사에서의 복합개발 차원에서 검토해볼 필요가 있다.

우선 하나의 건축물에 공공업무시설과 타 기능의 공공시설을 함께 설치하거나, “복합행정타운” 등과 같이 하나의 대지에 둘 이상의 공공청사나 공공청사와 타 기능의 여러 공공시설을 함께 조성하는 방식이 있을 수 있다.⁵⁾ 또 다른 “복합”방식으로서 공공시설과

5) 임정민 외(2015), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구」, 한국토지주택공사·국토교통부, pp.55~56.

민간시설의 복합이 있으며, 공공청사와 민간시설의 복합방식은 「국유재산법」과 「공유재산법」에 따라 추진되는 위탁개발사업에서 공공업무시설과 상업시설(오피스나 근생)을 하나의 건축물에 함께 설치하는 방식이 대표적이다.

본 연구에서는 노후 공공청사 재정비에서 정부의 재정부담을 경감하면서 민간 노하우를 활용한 서비스 제공과 토지이용의 효율성 제고를 위한 민간참여 활성화를 다루고 있다. 따라서, 본 연구에서의 “복합개발”은 국가나 지자체가 소유하고 있는 대지 내에 국가나 지자체가 사무용으로 사용하는 시설과 민간시설이 하나의 건축물 또는 별동으로 함께 설치되는 방식을 의미하는 것으로 한다.

□ 민관협력

“민관협력”(Public-Private Partnership, PPP)은 크게는 공공과 민간이 상호이익의 목표를 달성하기 위해 자원을 공유하고 협력하는 모든 행위를 포괄하는 개념으로 이해될 수 있다.⁶⁾ 일반적으로는 민관협력은 크게 3가지 유형으로 분류하여 개념을 정의하고 있는데, 첫째는 도심 재활성화, 도시 재개발 등 지속가능한 도시여건을 향상시키기 위한 기업, 시민단체의 리더, 정부관료 간의 협력을 통한 방식이다. 둘째는 민영화, 보조금, 민간부문과의 계약, 프랜차이즈 등 공공부문과 민간부문이 협력하여 공공 서비스와 재화를 공급하는 방식이다. 셋째는 BTO, BOT, BOO 등 공공부문의 사회기반시설 사업을 위해 민간부문의 자금 투자를 유치하는 방식이다.⁷⁾

노후 공공건축물의 리뉴얼 활성화 방안을 다룬 선행연구에서는 민관협력을 ‘공공시설 등의 건설, 유지관리, 운영 등을 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용하여 동일 수준의 서비스를 보다 싸거나, 동일 가격에서 보다 양질의 서비스를 제공’하는 사업수법으로 정의하고 있다.⁸⁾ 공공시설과 민간수익시설의 복합화 등 민관협력방식을 적극적으로 추진하고 있는 일본의 경우, 국토교통성이 발간한 ‘PPP/PFI 사업·추진방책 사례집’에서 민관협력방식(관민연계수법으로 표현)을 크게 ‘공공적인 사업의 일부 또는 전부를 민간사업자에게 아웃소싱하는 방식’과 ‘다른 사업·시설을 병용·활용하는 방식’으로 구분하고 있기도 하다.⁹⁾

6) 정윤수·최현선·박지영(2011), 「민간투자활성화를 위한 지속가능한 민관협력(Public-Private Partnerships, PPPs)에 관한 연구」, 기획재정부·한국행정학회, p.4.

7) 상거서, pp.4~5.

8) 임정민 외(2015), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구」, 한국토지주택공사·국토교통부, p.59.

9) 일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業·推進方策 事例集」, p.3.

□ 민관협력방식을 통한 노후 공공청사의 복합개발

이상을 바탕으로 본 연구에서 다루고자 하는 ‘민관협력방식을 통한 노후 공공청사의 복합개발’은 국가나 지방자치단체가 사무용으로 사용하여 온 노후 공공청사를 재건축하면서 민간의 자금과 노하우를 활용하여 해당 대지 내에 공공청사와 민간수익시설을 함께 동일 건물 또는 별동으로 건설, 유지관리 및 운영하는 방식을 의미하는 것으로 한다.

다만, 관련 법령, 정책, 사례 등의 조사 및 분석에 있어서는 공공청사를 포함한 타 용도의 공공건축물, 기존 노후 공공청사의 재건축을 포함하여 이전이나 공지에 신축하는 경우, 건설 이후 유지관리나 운영에 단계에서 민간이 참여하는 경우 등 까지 확대하여 살펴보고자 한다.

2) 연구방법

□ 문헌조사

- 공공청사 및 민관협력방식 관련 법령 및 기준 조사

국내 문헌으로는 국·공유재산 관련 법령, 민간투자사업 기본계획, 민간투자사업 타당성 분석 세부요령 등 민관협력방식 관련 가이드라인 등을 조사한다. 국외 문헌으로는 영국과 일본의 공공청사 및 PPP, PFI 관련 제도, 문헌, 연구자료 등을 조사한다.

- 노후 공공청사 재정비 및 민관협력방식 관련 국내외 연구자료 조사

노후 공공자산 매니지먼트, 공공청사 재정비 등과 관련한 국내외 연구문헌과, 영국과 일본의 민관협력방식을 통한 노후 공공시설(공공청사를 중심으로) 복합개발 관련 정부 보고서, 연구문헌 등을 조사한다.

□ 공공청사 사례조사

국내의 공공청사와 타 공공시설, 공공청사와 민간 수익시설 등 공공청사 복합화 사례를 조사하고, 공공건축 리뉴얼 사업, 노후 공공청사 복합개발 사업 추진사례를 조사한다. 또한, PPP, PFI방식을 적용한 일본의 공공청사 복합개발 사례를 발굴하여 심층조사 및 분석한다.

□ 민관협력방식을 적용한 공공청사 복합개발 사업모델 시뮬레이션 실시

2~3개 유형의 민관협력형 공공청사 복합개발 사업모델을 도출하여, 검토가 진행 중이거나 실제 재정비가 필요한 노후 공공청사를 대상으로 시뮬레이션을 실시한다. 이와 관련하여, 공공청사 재정비, 민간투자사업에 대한 경험이 풍부한 컨설턴트 및 설계사무소 등과 협동연구로 수행하도록 한다. 시뮬레이션 결과를 바탕으로 공공성과 사업성 확보 방안, 절차상의 과제 등을 분석한다.

□ 관계자, 전문가 대상 FGI 실시 및 워크숍 개최

- 관계자 및 전문가 대상 FGI 실시

기획재정부, 국토교통부, 행정안전부 등 정부부처, 캐코, LH, 민간사업자 등 관계자를 대상으로 민관협력방식에 의한 공공청사 복합개발과 관련한 이슈, 연구 분석 결과의 검토 등 FGI를 실시한다. 특히 과제 수행 전 과정에 있어 공공청사 복합개발 사업의 시행주

체가 되는 한국자산관리공사(캠코) 및 토지주택공사(LH) 등과의 협업체계를 구축하여 실질적인 사업시행에 반영할 수 있도록 추진한다.

- 시뮬레이션 실시 및 결과 검토를 위한 관계자 및 전문가 워크숍 개최

민관협력방식에 의한 노후 공공청사 복합개발 시뮬레이션 실시와 관련하여 사업모델 설정, 시뮬레이션 대상 및 방식 설정, 시뮬레이션 결과 검토 등의 단계별 관계자 및 전문가 워크숍을 실시한다. 한국과 제도적으로 유사한 일본의 민관협력형 공공청사 복합개발 사업 관계자를 초청하여 일본의 현황과 본 연구의 검토결과에 대한 의견수렴의 과정을 갖는다.

【민관협력을 통한 노후 공공청사 복합개발 한일 워크숍 개최】

■ 워크숍 개최 목적

- 노후 공공청사의 재건축 및 국공유지의 활용 필요성 증대에 따라 재정부담 경감과 민간 노하우 활용을 위한 민관협력형 공공청사 복합개발 활성화 방안 모색 필요
- 한국에 비해 PFI, PPP 등 민관협력방식을 통해 공공청사의 복합개발을 활발히 추진하고 있는 일본의 제도 및 사례를 살펴보고, 한국의 제도적 개선사항과 사업 활성화 방안을 논의

■ 워크숍 개요

- 일시 및 장소 : 10월 17일(수)~18일(목) 이틀간 (장소 : 1일차 세종, 2일차 서울)
- 참석자
 - 일본 전문가 : 天神良久 (텐진 요시히사) 현 PPP종합연구소 대표이사, 건축사
高井史代 (타카이 후미요) 동양대학 아시아 PPP연구소 시니어 스태프
 - 부처 관계자 : 기획재정부 국유재산총괄과 및 국유재산조정과 담당자, 국토교통부 녹색건축과 담당자
 - 공공기관 관계자 : 한국자산관리공사 및 LH 공사 사업 담당자
 - 외부 토론자 : 강민이 모리빌딩 한국지사장, 이재우 목원대 교수
 - 연구진 : 건축도시공간연구소, 현대건설, 이가건축, 에스티에스개발

■ 세부 일정

- 10월 17일(수) 1일차
 - 14:00~15:00 일본의 민관협력형 국공유지 복합개발 제도 현황 발제
 - 15:00~16:00 한국의 국공유지 개발방식 제도 현황 및 한계 발제
 - 16:00~18:00 질의응답 및 자유토론
- 10월 18일(목) 2일차
 - 09:30~10:20 일본의 민관협력형 국공유지 복합개발 사례 발제
 - 10:20~11:00 민관협력을 통한 노후 공공청사 복합개발 활성화방안 연구 발제
 - 11:00~12:30 질의응답 및 자유토론

3. 기존 연구와의 차별성

선행연구에서는 민관협력방식 활성화를 위해 법제도의 경직성을 개선할 필요성(선행연구 1, 2)과, 사회적 편익 창출을 위해 보다 적극적인 민관협력방식이 필요함을 제시하였다(선행연구 3, 4). 또한, 국가 공공청사를 대상으로 국유재산의 관리 및 활용방안을 검토한 선행연구(5, 6)에서도 노후 공공청사의 문제점에 대한 개선방안으로서 민관협력방식을 포함한 개발방식 다양화의 필요성과 방향을 제시하였다.

선행연구7은 검토대상에서 국유재산을 제외하고 있고, 도시재생의 자원으로서 유휴 공용재산을 민관협력을 통해 활용하는 것에 주안점을 두고 지자체 주도 도시재생 사업체계에서의 실천방안 제시에 초점이 맞추어져 있다. 선행연구8은 공공건축물 리뉴얼 선도사업을 대상으로 선도사업지구의 사업성을 분석한 연구로, 위탁개발 사업방식으로 지자체 공공건축물의 복합개발을 검토한 점에서 사업성 분석방식, 제도개선 방안 등이 본 연구와 유사성이 있으나, 위탁개발방식의 한계 상 민관협력방식까지는 다루지 못하고 있다.

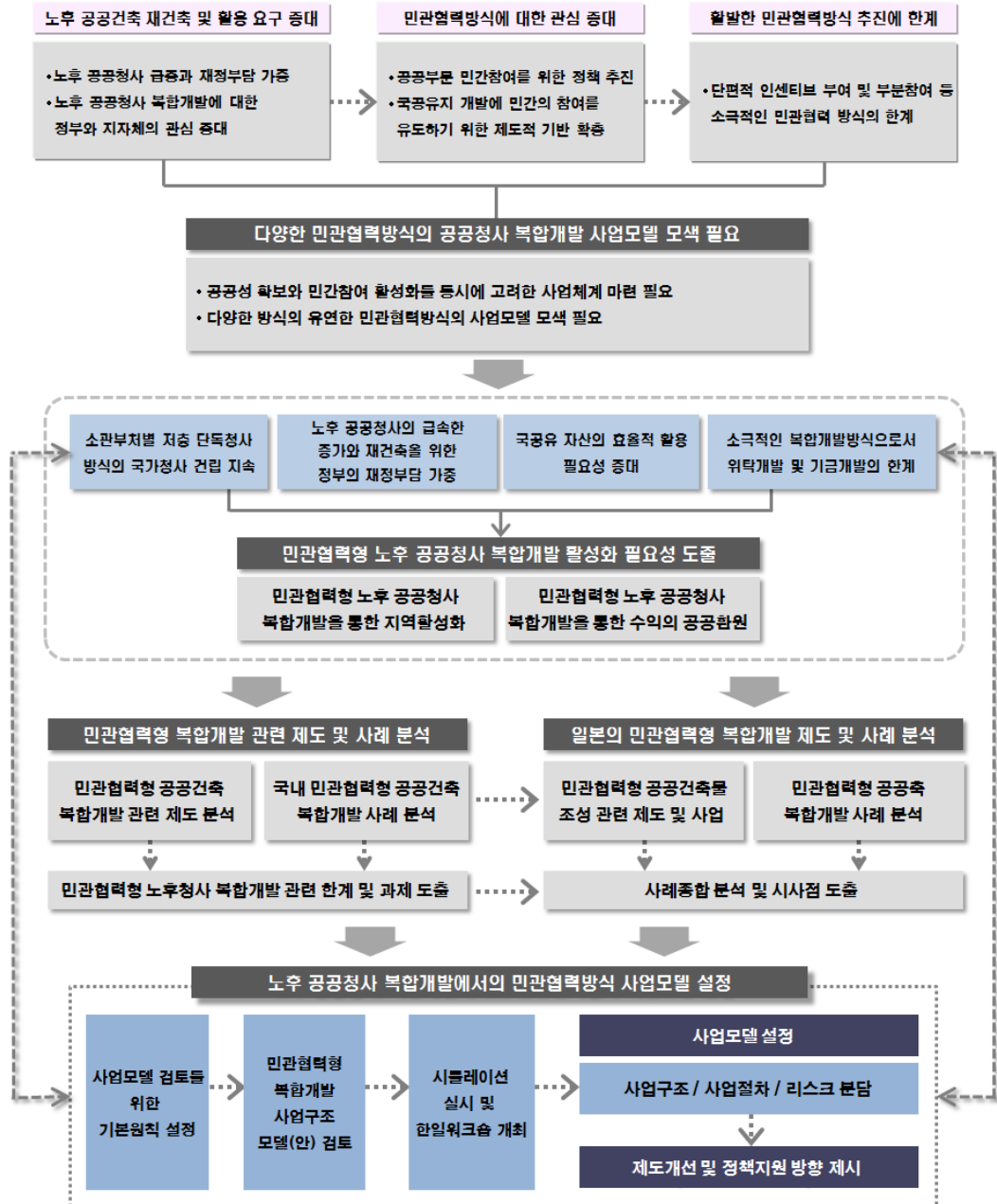
본 연구는 특히 선행연구5에서 검토한 공공청사 복합개발 방안의 내용을 바탕으로 이를 보다 구체화하여 노후 공공청사 조성에서의 실현 가능한 민관협력방식 사업모델을 도출하고 사업절차 및 관련 법령 등의 문제점과 개선방안을 검토하여 정부가 추진 중인 ‘노후 공공청사 복합개발’ 정책의 실천방안을 제시하는 것에 차별성이 있다.

[표 1-1] 선행연구 현황

연구목적	연구방법	주요연구내용
1 - 과제명 : 부대·부속사업 활성화 방안 연구 - 연구자 : 이정권 외(2007), 한국개발연구원 - 연구목적 : 민간투자사업에서의 부대·부속사업의 활성화 방안 제시	- 민간투자사업에서의 부대·부속사업과 관련한 법령 및 사례 분석 - 해외 민간투자사업에서의 부대·부속사업 제도 및 사업현황 파악 - 부대·부속사업에 대한 공공과 민간 대상 인터뷰 및 설문조사	- 부대·부속사업 추진의 제약요인 및 부진사유 도출 - 부대·부속사업 활성화 방안 제시 - 부대사업 대상사업 확대 / 주무관청 역할 강화 / 부대·부속사업의 추진절차 개선 및 위험분담 조정
2 - 과제명 : 민관협력 활성화를 위한 법제 개선 연구 - 연구자 : 강문수(2011), 한국법제연구원 - 연구목적 : 현행 법제의 문제점과 과제를 진단하고 민관협력 추진을 위한 법제의 바람직한 개선방안 모색	- 주요 국가의 실무적 현황과 법제 운용을 통한 시사점 도출을 위한 비교연구 - 실무자 면접조사와 유관기관 방문을 통한 현장 지향적 실태조사 - 자료회의 및 워크숍	- 민관협력제도의 문제점 도출 - 민관협력 활성화를 위한 입법 정책적 제언 - 민관협력 사업 기본법 제정 / 보조금 제도 투명화 / 민간위탁 사업상 절차적 신속성과 용이성 확보 / 사업상 손실부담체계 정비 및 권리구제 수단 확충

연구목적	연구방법	주요연구내용
3 - 과제명 : 기반시설 복합화 가이드라인 수립 연구 - 연구자 : 이일희 외(2015), 한국도시계획기술사회/국토교통부 - 연구목적 : 공공청사 등 기반시설의 복합개발 활성화를 위해 도시·군계획시설 복합화의 합리적 운영방안 제시	- 기반시설 복합화 개념 및 관련법 제도 검토 - 공공청사 이용 실태조사 - 기반시설 복합화에 대한 국내외 사례 분석	- 공공청사 복합화 방안 검토 - 사회적 편익 확대를 위한 다양한 기반시설 복합화 방안 제시 - 기반시설(공공청사) 복합화 가이드라인 제시 및 국유재산법 등 관련 법령 개선방안 제시
4 - 과제명 : 민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구 - 연구자 : 임정민 외(2015), 한국도시주택공사/국토교통부 - 연구목적 : 공공건축물 리뉴얼 활성화를 위한 토대마련 및 민간투자 촉진을 위한 기초자료 제시	- 문헌조사를 통한 법제도 검토 - 국내외 운영 사례 분석을 통한 세부실행 근거 마련 - 주요 사례별 시뮬레이션을 통한 효과 분석 - 산·학·연 전문가 및 실무자 자문그룹 운영	- 민간시설 유치를 통한 공공건축물 리뉴얼 시뮬레이션 효과분석 - 공공건축물 리뉴얼 활성화 방안 및 제도개선안 마련 - 리뉴얼사업 활성화 제도개선안 마련 / 민간투자 걸림돌 발굴 및 개선방안 마련 / 민간투자 촉진을 위한 제도개선안 마련
5 - 과제명 : 국유지개발 활성화방안 연구 - 연구자 : 서수정 외(2014), 건축도시공간연구소/기획재정부 - 연구목적 : 민간참여개발 및 위탁개발 확대 등 국유지개발 활성화 방안과 국유지개발의 효율적 관리를 위한 제도 개선 방안 제시	- 국유지 개발 관련 사업주체 및 관리주체 면담조사 - 국유지 개발대상 현황 및 추진사례 성과분석을 위한 통계분석 - 개발방식 다양화 및 사업모델에 대한 시뮬레이션 및 잠재력 평가	- 국유지 개발대상 발굴 및 개발방식 개선방안 제시 - 개발가능 대상 발굴 및 확대 방안 / 국유지 개발방식 개선방안 및 유형별 개발모델 제시 / 해외 제도 및 사례의 시사점 - 국유지 개발재산 관리방안 및 제도개선방안
6 - 과제명 : 청·관사수급관리체계와 국유재산관리체계의 관계분석 연구 - 연구자 : 염철호 외(2017), 건축도시공간연구소/기획재정부 - 연구목적 : 최적의 청·관사 수급관리체계와 국유재산 관리체계의 관계정립방안 제시	- 청·관사수급관리 관련 주요법령 분석 - 해외 청·관사 수급 및 관리조직체계 사례 조사 - 전문가 의견수렴	- 해외 청·관사 수급 및 관리조직체계의 시사점 도출 - 청·관사수급관리체계와 국유재산관리체계의 관계정립방안 제시 - 중장기적 종합정비계획 수립 / 기금청의 총괄·조정 권한 및 부처간 거버넌스 체계 강화 / 임차 및 민관협력방식으로 전환
7 - 과제명 : 민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구 - 연구자 : 윤주선·이여경(2017), 건축도시공간연구소 - 연구목적 : PPP를 통한 자립형 도시재생사업 활성화를 위한 사업추진체계 및 지원방안 마련	- PPP 도시재생사업 선정 및 평가기준 제안을 위한 전문가 AHP 조사 - 해외사례 조사 - 도시재생관련 부서 및 지원기구 대상 실증 연구협의 운영	- 공공청사 복합화 방안 검토 - 국외(일본) 민관협력형 도시재생 사업의 시사점 도출 - 공유재산을 활용한 지역완결형 PPP 도시재생 정책방향 제시 - 정책적 지향점, 주체별 역할, 사업 추진절차, 제도 개선사항 등
8 - 과제명 : 공공건축물리뉴얼 선도사업 사업모델수립 연구 - 연구자 : 조영수 외(2016), 예지학·한국토지주택공사·파크이즈건축사사무소 - 연구목적 : 공공건축 리뉴얼 선도사업 선도지구의 개발구상 제안 및 제도개선 사항 도출	- 사업성 분석 - 계획설계(안) 작성	- 1차 선도사업지구별 기본구상안 마련 - 타당성조사 의뢰서 작성·검토 - 사업 활성화를 위한 제도개선 방안 제시 - 2차 선도사업지구 후보지 검토

4. 연구의 흐름



[그림 1-1] 연구의 흐름

제2장 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 활성화 필요성

1. 민관협력방식의 개념

2. 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 활성화 필요성

1. 민관협력방식의 개념

1) 민관협력(Public-Private Partnership, PPP)방식의 개념

민관협력방식을 광의적으로 보면 첫째, 행정업무의 민간위탁 수행, 둘째, 공적 기업의 민영화, 셋째, 국가기간 시설의 건설·유지에 있어 민간자본의 유치, 넷째 행정기관 구성에의 민간참여 등의 형태로 볼 수 있다. 이는 행정학적 관점에서의 민관협력개념에서 도출된 것으로 정부와 관련된 민간의 계약행위 등 일체를 의미하며 순수 정부와 순수 민간 기업을 제외한 정부와 민간 간의 제도적 관계를 모두 포함하는 것이다.¹⁾

미국의 NCPPP(National Council for PPP)에서는 PPP를 연방 또는 주정부 등 공공기관과 민간 부문 간의 계약적인 합의로 정의하고, 이 합의를 통해 관과 민의 기술과 자산은 일반 대중을 위한 서비스와 시설 제공에 공유되며, 각 주체는 서비스와 시설의 제공에 있어 자원의 공유만이 아니라 잠재적인 위험과 보상도 공유한다고 명시하고 있다.²⁾ 유사한 개념인 “제3섹터”는 정부와 민간의 공동출자회사 형태로 정부가 공공성을 담보

1) 유영철(2008), “신거버넌스로서 민-관 협력 그리고 민간투자에 관한 연구-공공서비스 확충을 위한 민간투자방식의 레짐이동을 중심으로-”, 『한국행정논집』, 제20권 제1호, p.22, 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선연구」, 법제연구원, p.33(재인용).

2) 根本祐二(2011), “PPP研究の枠組みについての考察(1)”, 『東洋大学 PPP 研究センター紀要』, No.1, p.20.

하면서 민간에 의한 효율적인 경영을 통해 정부지원을 최대한 줄이면서 공공사업을 수행할 수 있는 방안으로 도입되었다. 하지만 대상사업이 시장 ‘리스크’가 매우 큰 사업이면서 독립채산형으로 추진되었다는 점과 리스크 역할 분담이 ‘계약’ 상 명기되지 않은 점 등으로 경영 악화와 파산에 이르는 사례가 다수 등장하였다. PPP에서는 ‘리스크’와 ‘계약’의 개념이 명확하게 적용되어 리스크와 리턴의 사전분석과 이에 기반한 역할 분담, 계약을 통한 역할의 명확화, 실행단계에서의 거버넌스가 필수적으로 적용된다.³⁾

정운수 외(2011)는 민관협력은 크게는 공공과 민간부문이 상호이익의 목표를 달성하기 위해 자원을 공유하고 협력하는 모든 행위를 포괄하는 개념으로 이해될 수 있으며, 민관협력을 크게 3가지 유형으로 개념 정의하고 있다.⁴⁾ 첫째는 도심 재활성화, 도시 재개발 등 지속가능한 도시여건을 향상시키기 위한 기업, 시민단체의 리더, 정부관료 간의 협력을 통한 방식이다. 둘째는 민영화, 보조금(grants), 민간부문과의 계약(contracting-out), 프랜차이즈(franchises) 등 공공부문과 민간부문이 협력하여 공공 서비스와 재화를 공급하는 방식이다. 셋째는 BTO, BOT, BOO 등 공공부문의 사회기반시설 사업을 위해 민간부문의 자금 투자를 유치하는 방식이다. 강문수(2011)는 민관협력의 유형을 민관협력이 요구되는 행정영역과 그 필요성에 따라 크게 법률기반 협력, 자발성 기반 협력, 사업성 기반협력으로 유형화하였다.⁵⁾

정운수 외(2011)와 강문수(2011)의 민관협력방식의 유형에서 제시한 ‘BTO, BOT, BOO 등 공공부문의 사회기반시설 사업을 위해 민간부문의 자금 투자를 유치하는 방식’ 또는 ‘PFI와 같은 민간투자방식의 사업성 기반 민관협력’ 방식을 협의의 민관협력 방식으로 정의하는 경우도 있다. 우리나라의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이 협의의 민관협력에 관한 법률로 볼 수 있는데, 이 법은 민간자본을 활용하여 부족한 재정을 보완하여 SOC 시설을 조기 확충하고, 공공사업에 민간의 창의성과 효율성을 활용하기 위한 목적으로 도입되었으며, BTL 방식과 BTO 방식을 주로 적용하고 있다. 미국의 경우, BTL나 BTO 이외에도 DB(Design-build), DBO(Design-Build-Operate), BOO

3) 根本祐二(2011), “PPP研究の枠組みについての考察(1)”, 「東洋大学 PPP 研究センター紀要」, No.1, p.21.

4) 정운수·최현선·박지영(2011), 「민간투자활성화를 위한 지속가능한 민관협력(Public-Private Partnerships, PPPs)에 관한 연구」, 기획재정부·한국행정학회, pp.4~5.

5) 법률 기반 민관협력은 정부의 정책결정이나 행정지도의 결과로 나타나는 성문법적 효력을 가지는 형태로, 자치경찰제, 지역개발 사업을 위한 기금 조성, 표준 학교설립법안에 따른 민간 사립학교 설치 등이다. 자발성 기반 민관협력은 민관협력을 정부가 제안하기는 하지만 서로 다른 영역들이 조합으로 이루어지고 법률에 기반함이 없이 자발적으로 형성되는 형태로, 투자유치와 같은 경제적 발전을 위한 민관협력, 주택공급에 관한 민관협력체 등이다. 사업성 기반 민관협력은 정부와 기타 영역간의 계약관계로 형성되며 영국에서 시작된 PFI와 같은 민간투자방식이 대표적이다. 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선연구」, 법제연구원, pp.38~41.

(Build-Own-Operate), LDO(Lease-Develop-Operate) 등 민간부분의 개입 정도와 위험부담에 따라 다양한 민관협력방식이 있다. 또한, 공공시설과 민간수익시설의 복합화 등 민관협력방식을 적극적으로 추진하고 있는 일본의 경우, 국토교통성이 발간한 ‘PPP/PFI 사업·추진방책 사례집’에서 민관협력방식을 크게 ‘공공적인 사업의 일부 또는 전부를 민간사업자에게 아웃소싱하는 방식’과 ‘다른 사업·시설을 병용·활용하는 방식’으로 구분하고 9가지의 유형으로 분류하고 있다.⁶⁾

2) 민관협력방식의 도입배경 및 최근의 논의 (영국의 경우를 중심으로)

과거 대부분의 국가에서는 정부가 직접 사회기반시설에 대한 재원을 조달하여 소유하고 운영을 하는 방식을 채용해 왔으나, 1980년대 이후부터 대규모 사회기반시설에 대한 국민들의 요구가 증가하면서 정부가 더 이상 이를 재정적으로 감당할 수 없는 환경에 직면하게 된다.⁷⁾ 1970년대 후반 영국은 막대한 재정적자와 비대화한 정부조직의 폐해, 경제부진 문제를 타파하기 위하여 1979년의 대처정권 발족 이후 대대적인 행정·재정 개혁을 추진하게 되었으며, 이러한 개혁의 흐름은 이후의 메이저 정권과 블레어정권까지 이어져 1992년 PFI(Public Private Partnership) 개념 도입, 1997년 발족한 노동당 정권에서의 PPP(Public Private Partnerships) 개념의 발전까지 이어지게 된다.⁸⁾

민관협력이 등장하게 된 또 하나의 배경은 거버넌스, 시민사회, 사회적 자본 등으로 연결되는 “새로운 공공성”의 등장에 따른 정부와 시민간의 관계의 변화로 설명될 수 있다. 1990년대 이후 공공정책의 결정 과정에서 기존의 정부 중심 또는 시장 중심의 정책과정의 틀을 뛰어 넘어 시민사회의 협력과 합의를 토대로 하는 대안적 통치 및 관리체계가 부각되게 되면서, 새로운 공공성을 만들어 내기 위해서는 개인과 NPO/NGO, 기업, 행정 등 다양한 주체가 참가하고 협동하는 시스템이 필요하게 되었고, 행정이 대부분의 공공을 담당하고 민간이 보완하는 과거의 관계에서 행정과 NPO/NGO, 기업 등이 상호 대등한 입장에서 새로운 파트너십을 구축하는 것이 요구되었다.⁹⁾

6) 일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業·推進方策事例集」, p.3.

7) 정윤수·최현선·박지영(2011), 「민간투자활성화를 위한 지속가능한 민관협력(Public-Private Partnerships, PPPs)에 관한 연구」, 기획재정부·한국행정학회, p.5.

8) JICA 国際協力総合研修所(2005), 「途上国の開発事業における官民パートナーシップ (Public-Private Partnership) 導入支援に関する基礎研究」, p.1.

9) 엄철호·조준배·심경미(2008), 「건축도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구」, 건축도시공간연구소, p.31.

정부가 주도적인 역할을 하는 구거버넌스(old governance)와는 달리 정부와 시민사회 간 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 신거버넌스(new governance)로 전개됨과 아울러 민관협력에 대한 행정학적 접근은 정부가 공공서비스를 제공함에 있어 비용을 줄이고 서비스 수혜자에게 전달되는 효과성을 극대화시키기 위한 노력을 일환으로 시작되었다.¹⁰⁾

PPP 정책 도입 당시 영국의 도로, 학교, 교도소, 병원 등의 공공서비스 공급 및 절적 관리가 공공재정으로 감당할 수 없는 수준에 이르렀다는 사회적·정책적 공감대가 형성되어 있었기 때문에 이러한 부문에 대한 PPP가 적극적으로 운영되었다. 실제 보건 및 교육 부문은 영국 GDP의 13%를 차지하는 부문으로 PPP를 통한 공공서비스 공급효과가 높은 것으로 나타났다. 도로 및 교도소 사업은 병원 및 학교사업보다 더 적극적이고 활발하게 PFI 사업으로 추진되고 있으며 영국 내 약 9개의 민간교도소가 운영되고 있는 것으로 파악되었다. 2016년 기준 공공서비스에 대한 PFI방식의 민간금융 투자규모는 300억 파운드 규모로 추산되었다. 최근 노동당 정부는 통폐합되거나 방치되거나 운영실패 수준의 시설지원이 필요한 학교를 대상으로 PFI 사업을 적극 추진하는 등 지방정부의 공공건축물 재건축 및 리모델링을 통한 재생까지 PPP와 PFI 연계를 확대하고 있다.¹¹⁾

영국은 경기침체가 지속되고 경기회복과 지역경제 성장이 제한적일 것이라는 전망에 따라 지역사회의 공공서비스 품질이 저하되는 문제를 해소하기 위해 지방정부가 적극적으로 PPP 방식의 공공부문 부동산 개발사업을 추진할 수 있도록 지원하고 있다. 최근 까지 활발하게 운영되고 있는 지원제도는 지역자산지원수법(Local asset backed vehicles, LABVs)으로, 도입된 지 약 10년이 경과하였으며 주로 지역경제 개발사업이나 근린재생사업에 활용되고 있다. 여기서 공공은 민관합작회사에 토지를 이전하고 민관합작회사는 지방정부와 합작 투자사업의 목표를 달성하기 위한 기술, 경험, 인력, 자금을 제공한다는 점에서 민간기업의 사업수익과 리스크 부담이 큰 비중을 차지하는 PPP라고 할 수 있다. 전통적인 PPP 및 PFI와 차별화되는 점은 LABVs가 훨씬 장기간 도시재생, 커뮤니티 개발에 관한 파트너십을 바탕으로 여러 사업을 민관협력으로 추진한다는 점이다.¹²⁾

10) R. Wuthnow(1997), *Between states and markets: The voluntary sector in comparative perspective*, Princeton, New Jersey: Princeton Uni. Press, p.48, 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선 연구」, 법제연구원, p.30(재인용).

11) 주영한국교육원 H/P, <http://www.koreaneducentreinuk.org/%EC%98%81%EA%B5%AD%EA%B5%90%EC%9C%A1/%EC%A3%BC%EC%9A%94-%EC%9A%A9%EC%96%B4-%EB%B0%8F-%EA%B8%B0%EA%B4%80/?mod=document&uid=807> (검색일자 '18.9.4.)

공공부문의 PFI사업에 긍정적인 입장은 PFI사업을 통해 국가의 재정부담을 경감하면서 공공시설을 공급할 수 있고 공공서비스의 질을 높일 수 있다는 점이 대표적이다. 또한, 국가정책은 모든 공공서비스 부문에서 PFI가 필요하다고 보는 것이 아니라 공공의 서비스 공급 및 운영이 실패한 영역에서 민간금융의 역할이 필요하다는 입장을 견지하고 있다. 영국정부는 민간기업과 PFI 계약 시 공공서비스 성과평가를 통해 요구한 수준 이상의 서비스를 공급하지 못하는 경우 민간기업에 벌금을 부과할 수 있도록 되어 있고, PFI의 공공서비스 요구수준이 공공이 공급하는 서비스 수준보다 높게 책정되어 있어서, 서비스의 공공성을 충분히 담보할 수 있다고 보고 있다. 비판적인 입장에서는, 공공부문 PFI사업에 참여하는 민간기업이 너무 과도한 이익을 가져가거나 이익을 극대화하기 위해 직원의 임금과 혜택을 축소한다는 점을 문제로 제기한다. 한편으로는 PFI사업방식으로 조성된 공공건축물과 공공서비스의 품질이 기대 이하의 평가를 받으면서 공공부문의 민영화에 따른 근로조건의 악화 뿐만 아니라 사업의 실패를 국민이 부담해야 한다는 문제제기도 있다.¹³⁾

영국에서는 PFI 사업의 한계로 지적된 민간사업자의 과도한 수익, 장기간에 걸친 조달 프로세스, 계약의 경직성, 사업의 불투명성 등의 문제에 대응하기 위하여 2012년 새로운 민관협력 모델로서 PF2(Private Finance Two)를 도입하게 된다. 투명성의 향상, 조달프로세스의 효율화, 매각수익의 환원 등 PF2의 여러 가지 대응책 중 가장 큰 특징은 정부 관여의 강화책으로서 정부가 SPC의 주주(Public Sector Equity)가 되는 것으로 볼 수 있다.¹⁴⁾

12) Greenhalgh, Paul and Purewal, Bikki (2015), "Challenging the Myths: an investigation of the barriers to wider use of Local Asset Backed Vehicles in the UK". *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 8 (3). pp.261-265.

13) 주영한국교육원 H/P, <http://www.koreaneducentreinuk.org/%EC%98%81%EA%B5%AD%EA%B5%90%EC%9C%A1/%EC%A3%BC%EC%9A%94-%EC%9A%A9%EC%96%B4-%EB%B0%8F-%EA%B8%B0%EA%B4%80/?mod=document&uid=807> (검색일자 '18.9.4.)

14) 村林正次(2017), "FM思考での公共施設再編からの地域創成・公共施設経営へ", ファシリティマネジメントフォーラム2017 발제자료, p.16.

2. 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 활성화 필요성

1) 소관부처별 저층 단독청사 방식의 국가청사 건립 지속

과거 급격한 인구 증가와 도시의 확장에 따라 폭발적으로 증가하는 행정수요에 대응하기 위하여 국가와 지자체 청사가 집중적으로 건립되어 왔다. 국가청사의 경우, 기획재정부에 따르면(2015년 12월 기준) 정부는 총 5,906개(13,139천㎡)의 청사를 사용 중이다.

국가청사는 국유재산의 틀에서 관리되어 왔는데, 1950년의 국유재산법 제정 당시부터 행정재산은 각 소관부처에서 관리되어 왔으며, 일반재산만 총괄청인 기획재정부가 관리하는 체계가 이어지고 있다. 또한, 국가청사에 대해서는 관리조직과 규정을 별도로 운영하여 왔는데, 현재의 행정안전부 정부청사관리본부가 1980년 제정된 「정부청사 관리 규정」에 근거하여 정부청사의 수급관리를 전담하여 왔다. 이후 국가청사는 정부청사 관리규정에 따른 면적기준에 따라 시설 규모가 결정되었으며, 2011년 국유재산관리기금 제도가 도입된 이후에도 여전히 국가청사의 규모는 정부청사 관리규정에 따른 면적기준에 근거하여 결정되고 있다. 정부청사 면적기준은 1981년에 제정된 시행규칙에 따라 마련되었는데, 1994년과 1997년의 두 차례의 경미한 개정 이후 현재까지 개정 없이 유지되고 있다.¹⁵⁾

이상의 경위에 따라 국가청사는 기획재정부가 총괄관리하는 일반재산과 달리 행정재산으로서 소관부처에서 관리되어 오면서 개별 부처의 세부 조직의 행정업무 수요에 따라 각기 개별적으로 조성되어 왔다. 또한, 1인당 7㎡라는 경직된 면적기준을 적용받으면서도 원활한 행정서비스를 위하여 도시 내 접근성이 편리한 위치에 조성되면서 실제 해당 부처의 개발가능 규모에 비해 현저히 낮은 규모로 조성되어 왔다.

전체 국가 청사 중 일반 업무시설의 성격이 큰 지방노동청 청사, 통계청 청사, 선관위 청사를 대상¹⁶⁾으로 입지를 살펴보면, 용적률 200% 이상을 허용하고 있는 제2종 일반주거지역, 제3종 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 공업지역에 위치한 청사의 비율은 78%에 달하며, 제2종 일반주거지역을 제외하더라도 39%에 달하고 있다. 또한, 국가 청사의 해당 지역의 허용 용적률에 대한 이용 용적률을 분석한 결과, 평균적으로는 21.4% 수준이며, 준공연도별로 살펴보아도 큰 차이를 확인할 수 없었다.

15) 이규철 외(2017), 「공공업무시설의 건축 규정 제도사 연구」, 건축도시공간연구소, pp.37~48.

16) 관련 정보(대지면적, 연면적 등)가 확인된 지방노동청 청사 37개동, 통계청 청사 38개동, 선관위 청사 174개동을 대상으로 분석.

[표 2-1] 국가청사 입지 현황

구분	용도지역	입지현황	
주거지역 157(63%)	제1종 일반주거지역	29	(12%)
	제2종 일반주거지역	98	(39%)
	제3종 일반주거지역	15	(6%)
	준주거지역	15	(6%)
상업지역 58(23%)	중심상업지역	13	(5%)
	일반상업지역	44	(18%)
	근린상업지역	0	
	유통상업지역	1	(0.5%)
공업지역 8(3%)	일반공업지역	1	(0.5%)
	준공업지역	7	(3%)
녹지지역 23(9%)	보전녹지지역	0	
	생산녹지지역	6	(2%)
	자연녹지지역	17	(7%)
관리지역 3(1%)	보전관리지역	0	
	생산관리지역	0	
	계획관리지역	3	(1%)
합 계		249	(100%)

[표 2-2] 국가청사 기관별 및 준공시기별 용적률 총당률 현황

시설구분	노동청	통계청	선관위	평 균
용적률 총당률	25.7%	17.6%	21.3%	21.4%
준공연도	1980년 이전	1980~1990	1990~2000	2000년 이후
용적률 총당률	22%	18%	25%	21%

2) 노후 공공청사의 급속한 증가와 재건축을 위한 정부의 재정부담 가중

70~80년대 집중적으로 건립된 국가청사는 건립 후 상당 기간이 경과하면서 시설 노후화 및 협소화 등으로 재건축 수요가 지속적으로 증가하고 있다. 2015년 현재 사용 중인 총 5,906개(13,139천㎡)의 청사 중 30년 이상 노후화된 청사가 835개로 약 14.1%를 차지하고 있다. 관사 등을 포함한 전체 공용재산 17,258개 재산 중 신축이 필요한 35년 이상 경과 재산 및 임차재산이 전체의 약 28%를 차지하며, 35년 경과재산 및 임차재산을 신축할 경우 총 4.2조원이 필요할 것으로 추산되는데, 이는 국가 전체 예산의 100분의 1에 해당하는 규모이다.¹⁷⁾

[표 2-3] 청·관사 보유현황(2015년)

구분	국유건물				임차건물	합계
	30년미만	30~35년	35년이상	소계		
청사수(개)	4,293	396	439	5,128	778	5,906
면적(천㎡)	10,432	843	1,128	12,403	736	13,139

기획재정부 국유재산조정과(2016), “국유재산기금의 효율적인 중장기 운영방안”, 내부자료

[표 2-4] 전체 공용재산 중 노후재산 및 임차재산 현황(2015년말 현재)

구분	전체	소유재산		임차재산
		중공 35년 미만	중공 35년 경과	
재산수(개)	17,258	12,256	1,442	3,560
면적(㎡)	13,590,947	11,571,639	1,050,280	969,028

한국자산관리공사(2016), “정부통합시설 중장기 공급 및 확대 계획(안)”, 내부자료

국유재산관리기금 제도에 근거하여 매년 국유재산관리기금으로 300여개 내외의 국가청사 신축이 이루어지고 있으며, 신규사업과 계속사업을 포함하여 연간 약 1조원의 기금이 소요되고 있다. 노후화, 충원 등으로 국가청사 신축 수요는 지속적으로 증가 추세에 있으나, 기금 재원의 한계로 청사 공급은 매우 제한적으로, 기금의 연평균 수입은 약 1조원 수준이나 '15년 이후 청·관사 신·증축 수요는 약 2조원으로 수요 해소에 한계가

17) 한국자산관리공사(2016), “정부통합시설 중장기 공급 및 확대 계획(안)”, 내부자료.

있으며, 청사 수요 대비 공급면적은 10.7% 수준에 불과하다.¹⁸⁾ 30년 이상이 경과한 국가 청·관사를 신축으로 전환할 경우 매년 1조원 수준의 신규 수요가 발생할 것으로 예상되는데, 현재 국유기금 신규사업 예산투입 규모는 연 1천억원 수준에 불과하다.¹⁹⁾

[표 2-5] 청사 수요 대비 공급면적 현황

구분	청사수요(A)	청사공급(B)	비율(B/A)
면적	2,736,474㎡	292,348㎡	10.7%
산출근거	30년 이상 청사면적+임차청사면적+증원 소요면적('15년 기준, 증원수×7㎡)		
	'16년 신규사업+계속사업 추진 면적		

기획재정부 국유재산조정과(2016), “국유재산기금의 효율적인 중장기 운영방안”, 내부자료

[표 2-6] 신축 수요 연면적 발생 추이

구분	소유					임차	합계
	2016 (~'81년 준공)	2017 (~'82년 준공)	2018 (~'83년 준공)	2019 (~'84년 준공)	2020 (~'85년 준공)		
사무용	1,014,821	251,629	160,194	78,884	207,980	748,222	2,461,730
주거용	35,459	19,384	16,302	8,067	12,897	220,806	312,915
합계	1,050,280	271,013	176,496	86,951	220,877	969,028	2,774,645
필요예산	22,148	5,669	3,675	1,810	4,633	19,585	57,520

한국자산관리공사(2016), “정부통합시설 중장기 공급 및 확대 계획(안)”, 내부자료

3) 국공유 자산의 효율적 활용 필요성 증대

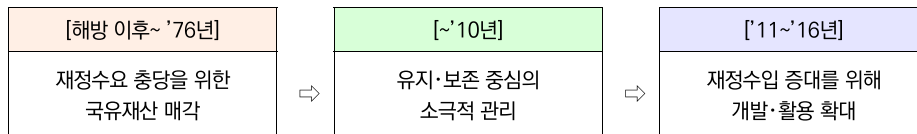
미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스, 아일랜드 등 대부분의 주요 선진국의 경우 국가청사 등 국가 공공자산의 효율적 관리와 활용을 위하여 과거의 보존 중심의 정책에서 자산관리(Asset Management)정책으로 전환하고, 이를 실천하기 위하여 중장기적인 전략수립, 총괄적인 전담 조직의 설치, 개별 자산의 면밀한 평가와 다양한 활용방안 모색 등의 정책을 추진하고 있다.

우리나라에서도 기획재정부는 과거 처분과 유지·보존 중심의 소극적 관리에서 확대·활

18) 기획재정부 국유재산조정과(2016), “국유재산기금의 효율적인 중장기 운영방안”, 내부자료.

19) 한국자산관리공사(2016), “정부통합시설 중장기 공급 및 확대 계획(안)”, 내부자료.

용 중심의 적극적 관리로 국유재산관리정책을 전환하고 있다. 국유재산관리는 과거 1976년까지는 해방 이후 재정수요 충당 및 경제개발계획에 필요한 재원을 조달하기 위해 국유재산을 매각하는 방식으로 이루어졌다. 이후 2010년까지는 조세로 재정수요 충당이 가능함에 따라 국유재산은 최대한 유지·보존하는 소극적 관리 시행이 이루어졌다. 이후 2011년부터는 일반재산 관리기관 일원화(캠코, '13년) 등을 통해 재정수입 증대를 위한 개발·활용이 추진되고 있다.²⁰⁾



[그림 2-1] 국유재산 관리정책의 변화 추이

관계부처 합동(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)”, 8월 24일자 보도자료, p.1.

기획재정부가 발표한 ‘새정부 국유재산 정책방향’에 따르면, 효율적인 국유지 개발을 위한 마스터플랜 수립, 국유지 개발 제도 개선, 국유재산 관리기금 운영 개선 등을 통해 공공성과 수익성을 동시에 확보하면서 국가의 성장동력 확충과 지역발전을 견인할 수 있도록 국유재산 개발 활성화를 추진하고 있다.²¹⁾ 나아가, 새정부 국유재산 정책방향에서는 국유재산 관리 패러다임을 수입 확보 중심에서 공익 실현 및 사회적 가치 제고와 재정수입 확보의 조화로 전환할 것을 천명하고 있다.²²⁾

국유지개발에 민간재원과 전문성을 유인하기 위해 '94년 국유지 임대형 신탁개발제도를 도입하였고, '99년에는 분양형 신탁제도, '04년에는 위탁개발제도를 도입하였으며, '11년에는 「국유재산법」 전면개정으로 민간참여개발 방식을 도입하면서 국가 주도의 소극적 활용에서 민간참여에 의한 개방적이고 적극적인 활용으로 정책이 전환되고 있다.²³⁾ 나아가 최근에는 「국유재산법」 개정을 통해 국유지 개발의 범위를 토지개발까지 확대하고, 교정시설, 군시설, 대규모 청사 이전부지 등 대규모 유허 국유지를 개발하여 조성 토지 중 일부를 일자리 창출 공간 등 공익 기반시설 확충에 활용할 계획이다.²⁴⁾

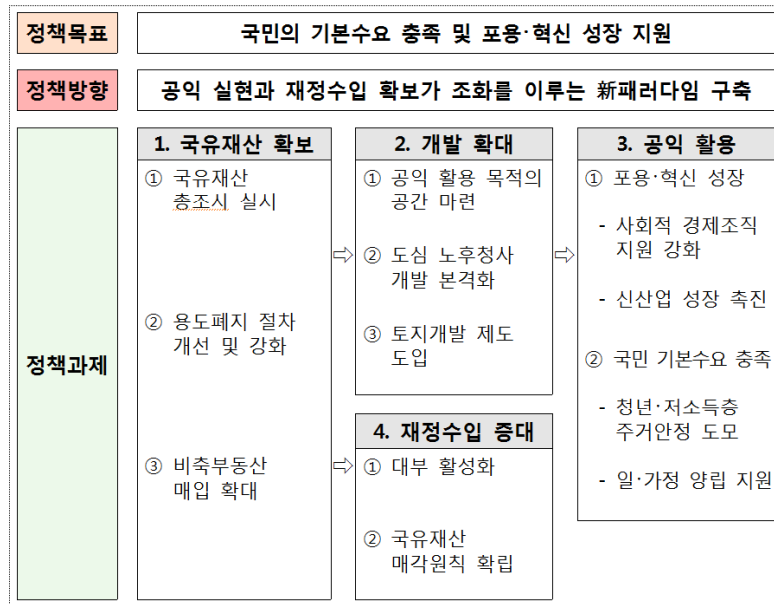
20) 관계부처 합동(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)”, 8월 24일자 보도자료, p.1.

21) 상계서, p.6.

22) 상계서, p.3.

23) 서수정 외(2014), 「국유지개발 활성화 방안」, 기획재정부, pp.14~15.

24) 관계부처 합동(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)”, 8월 24일자 보도자료, p.5.



[그림 2-2] 새정부의 국유재산 정책방향(안)

관계부처 합동(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)”, 8월 24일자 보도자료, p.3.

4) 소극적인 복합개발 방식으로서 위탁개발방식 및 기금개발방식의 한계

저층 단독청사의 국가청사 건립방식의 한계 극복, 국가청사 건립을 위한 국가재정 부담의 가중 경감, 자산관리 개념 도입으로 인한 국공유지 활용도 제고 등의 필요성에 따라 복수의 기관이 하나의 청사에 입주하거나 국가청사와 근린생활시설 등 수익시설을 복합화한 복합청사의 조성이 추진되었으며, 이는 모두 「국유재산법」에 근거하여 한국자산관리공사를 사업주체로 하는 기금개발방식과 위탁개발방식을 통해 추진되었다.

또한, 최근에는 노후 공공청사의 복합개발 방안으로 ‘공공건축물 리뉴얼 시범사업’과 ‘노후 공공청사 복합개발 사업’이 진행 중인데, 공공청사와 수익시설, 공공청사와 행복주택과 수익시설 등을 복합화하는 사업이다. 그간 국공유지의 활용을 위한 다양한 사업 방식과 제도가 「국유재산법」과 「공유재산법」 개정을 통해 반영되었음에도 현재 노후 공공청사를 대상으로 하는 복합개발방식 또한 위탁개발 사업만으로 추진되고 있다.

위탁개발방식은 사업방식의 특성 상 적극적인 사업추진의 원동력을 갖추기가 어려워 결과적으로 국가청사 건립에 필요한 정부재정 부담의 근본적인 해결책이 되지 않는

다. 캠프, LH 공사 등 공공 디벨로퍼만이 참여할 수 있어 공공기관 부채비율 상승 등의 재무부담으로 다수의 사업을 동시에 추진할 수 없는 한계가 있다. 또한, 사업시행 주체는 수수료를 수취하고, 개발수익은 위탁자인 국가나 지자체로 귀속되기 때문에 사업시행 주체의 리스크가 낮고 수익창출 동기부여는 낮아 적극적인 사업 참여의지나 수익창출 노력의 원동력이 낮다. 따라서, 수익시설의 경우 설치를 하지 않거나 설치하더라도 일부 사례에서 저층에 근생시설을 조성하는 정도가 대부분이며, 임차인이나 분양자를 개발 이후 공개입찰방식으로 선정할 수밖에 없기 때문에 기획단계에서 운영전략을 수립하고 이를 바탕으로 공격적인 사업 추진을 할 수 없는 구조이다.

공공 디벨로퍼가 사업 추진을 전담하면서 해당 사업을 통한 수익은 국가나 지자체에 귀속되는 방식은 해당 토지가 국공유지임을 고려한 공공성 확보 측면이 강한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 공공성의 확보가 단순히 과도한 수익 창출을 제한하거나 창출한 수익을 공공이 회수하여야 한다는 것은 매우 경직된 개념일 수 있다. 지역에 필요한 편의시설을 적극적으로 도입하여 국공유지의 활용도를 제고하면서 지역 주민에게 편익이 돌아가고, 창출된 수익을 다시 해당 시설의 운용이나 재투자에 활용하는 것 또한 공공성의 확보로 볼 수 있으나, 현행 사업방식은 이에 대한 고려는 이루어지지 못하고 있다.

5) 민관협력형 노후 공공청사 복합개발을 통한 지역 활성화와 수익의 공공환원

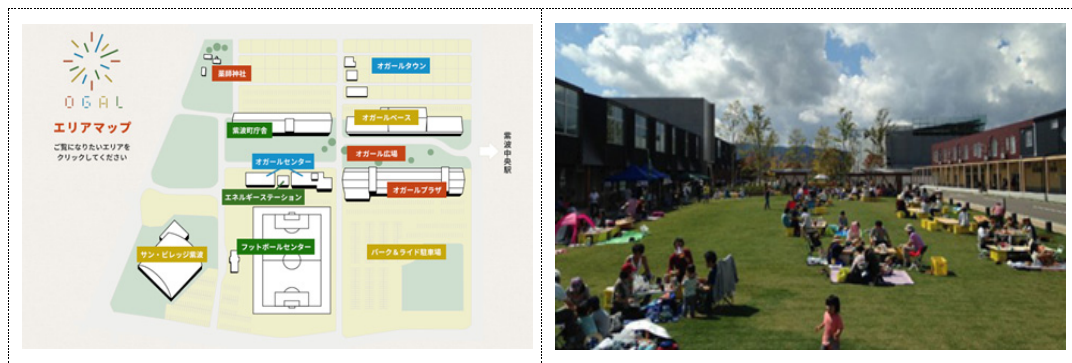
□ 민관협력형 노후 공공청사 복합개발을 통한 지역 활성화

많은 지역에서 경기침체, 인구감소, 인프라의 노후화 등으로 인한 지역쇠퇴 문제가 심각해지면서 지역 활성화를 위하여 다양한 해결책이 모색되고 있다. 특히 지역의 노후하거나 비어 있는 유휴공간을 적극적으로 활용하여 지역에 마이너스 효과를 주는 부(負)의 자산에서 지역경제와 커뮤니티 활성화를 위한 주요한 공공적 가치를 지닌 자산으로 전환하여야 한다는 논의와 사업화가 진행되고 있다.²⁵⁾

공공청사는 공공건축 중에서도 특히 공공성의 구현이 요구되는 시설로서 과거 대민 서비스를 제공하고 행정 업무를 수행하는 공간으로서의 기능을 넘어 최근에는 지역 주민들의 삶과 밀착하여 일상생활을 지원하는 생활서비스의 거점으로서의 역할이 필요한 시설로 변화하고 있다. 과거의 공공청사가 관리와 통치의 시설로서 인식되어 왔던 것에

25) 서수정 외(2014), 「정책 여건변화 대응을 위한 국가건축정책과제 및 추진전략 연구」, 국가건축정책위원회·건축도시공간연구소, p.86.

공공청사는 특수한 기능의 국가청사를 제외하고는 시민이 일상적으로 이용하는 경우가 많은 시설로서 판매시설, 문화시설, 주거 등 민간수익시설을 함께 설치할 경우 일정 수준 이상의 유동 인구를 기대할 수 있는 기능적 특성을 가지고 있다. 예를 들어 지자체 청사와 슈퍼마켓 또는 병원을 함께 설치하게 되면 시민의 이용 편의성을 제고할 수 있으며, 지자체 입장에서 청사 방문 기회를 보다 많이 제공할 수 있기 때문에 시민의 이용 비율을 높일 수 있는 가능성을 가질 수 있다. 노후청사를 복합화하면서 판매시설이나 업무시설 등을 병설할 경우 복합청사가 지역 경제를 활성화 할 수 있는 견인 역할을 할 수 있으며, 이를 거점으로 주변 지역에 까지 영향을 미침으로써 도심 재생의 촉매 역할까지 기대할 수 있다. 인구 3만 8천명의 작은 도시인 일본 이와테현의 시와쵸의 ‘오가르 프로젝트’는 지자체 청사와 함께 관민복합시설인 오가르 플라자, 시와쵸 도서관, 오가르 베이스, 오가르 센터 등을 복합개발하여 연간 80만명이 방문(2012년 당시 목표 30만명)하는 성공한 민관협력 복합개발 사업으로 각광을 받았다.



[그림 2-3] 일본 시와초 오가르 프로젝트
일본 시와초 오가르 프로젝트 H/P, <http://ogal-shiwa.com> (검색일자 '18.03.11.)

26) 염철호·임현성(2010), 「공공청사 건축디자인기준 설정 방안 연구」, 건축도시공간연구소, p.1.

27) 차주영·김은희(2014), 「여건변화에 따른 공공청사 계획기준 합리화 방안 연구」, 건축도시공간연구소, p.1.

□ 민관협력형 노후 공공청사 복합개발을 통한 수익의 공공환원

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 공공 프로젝트를 발생시켰다.²⁸⁾

일본에서도 공공시설 건립 사업에 민간수익시설을 병설하거나 국공유지를 활용하여 민간수익시설을 조성하는 사업방식에 호주의 ‘자산의 리사이클’을 연계하여 일본판 ‘자본의 리사이클’ 개념을 적용하고 있다. 일본판 ‘자본의 리사이클’은 민간사업자가 민간수익시설의 병설·활용 등(공공시설 등의 정비·운영사업이나 공유재산의 활용 등)을 통해 수익사업을 실시하여 발생한 수익을 공공에 환원(공공의 수입 증대나 지출의 감소에 기여)하거나 공공 서비스 등에 재투자하는 시스템을 의미한다. 이러한 개념을 바탕으로 민간수익시설의 병설·활용방식 중 하나로 기간시설(공공시설 등)과 합축·병설한 민간수익시설이 수익을 창출하여 그 수익의 일부를 공공에 환원하는 사업유형을 제시하고 있다. 여기에서의 수익의 공공환원은 민간수익시설에 대한 토지 임대료 수입, 국공유지의 가치 상승, 공공시설의 집객력 강화 등을 통해 이루어진다.²⁹⁾

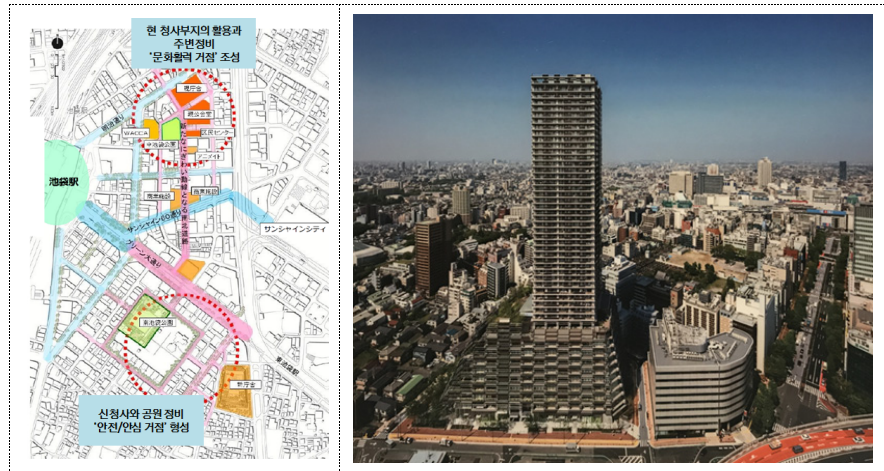
일본 등 해외의 경우처럼 여유 용적률을 활용하여 민간수익시설을 적극적으로 도입하게 되면 해당 민간수익시설에 해당하는 부지 비율의 임차료를 국가 또는 지자체의 수입으로 확보할 수 있으며, 청사 건립비용 또한 사업 기간에 걸쳐 분할하여 지불할 수 있기 때문에 정부나 지자체의 재정부담을 경감할 수 있다. 일본 동경도의 토시마구 청사 사업은 기존 구청사 부지를 정기차지권을 활용하여 민간사업자에게 장기 임대함으로써 발생한 토지 임차수익을 신청사 건립에 충당하고, 신청사 부지의 지분을 재개발 조합에 출자함으로써 세금을 한 톨도 들이지 않은 청사건립 사례로 주목을 받은 바 있다.

또한, 청사 등 공공건축물을 건립하게 되면 최소 30년 이상을 사용하게 되는데, 그 기간 동안 소요되는 운영 및 유지관리 비용은 건립비용에 비해 막대한 예산이 소요될 것으로

28) Caroline Nowacki, Raymond Levitt, Ashby Monk(2016), “The Financier State as an Alternative to the Developmental State”, (Engineering Project Organisation Conference), p.12, 윤주선·이여정(2017), 「민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구」, 건축도시공간연구소, p.21(재인용).

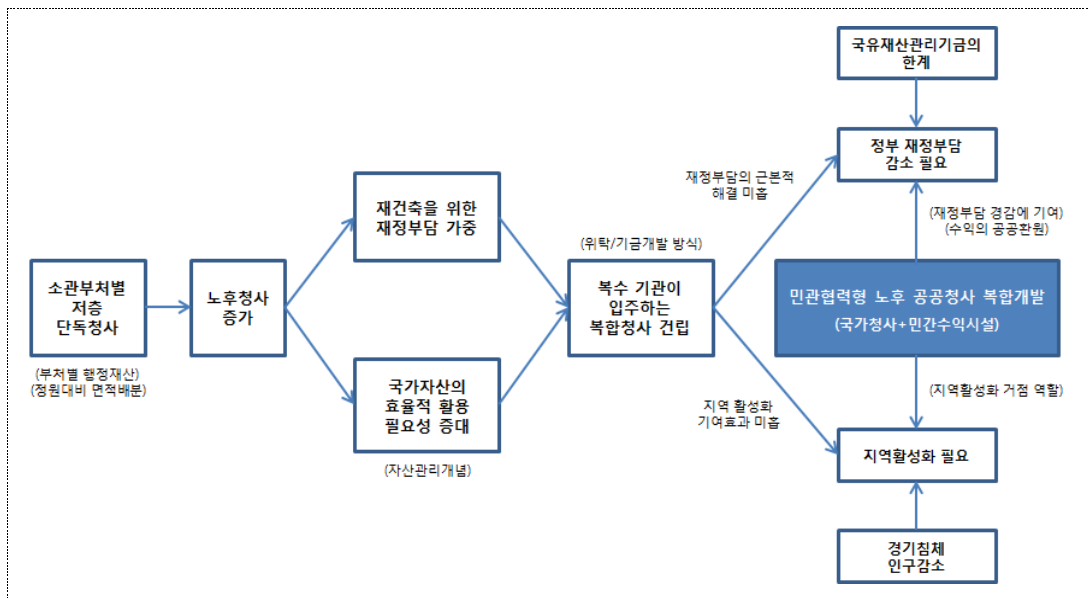
29) 일본 국토교통성(2016), 「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業事例集」, pp.2~3.

예측할 수 있다. 여유 용적률을 활용하여 토지의 임대수익을 장기간 확보하는 것만이 아니라, 시설 전체의 운영 및 유지관리, 주차장 등 공용시설과 외부공간 등의 활용을 민간이 주도함으로써 시설 운영 및 유지관리에 소요되는 비용 또한 절감이 가능하다.



[그림 2-4] 일본 동경도 토시마구 청사

(좌) 국토교통성(2016), 『民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業事例集』, p.9, (우) 토시마구청 제공 (때날사진 재촬영)



[그림 2-5] 민관협력형 노후 공공청사 복합개발의 필요성 개념

제3장 민관협력형 공공청사 복합개발 관련 제도 및 국내사례 분석

1. 민관협력방식의 공공건축 복합개발 관련 제도
 2. 국내 공공건축 복합개발 사례 분석
 3. 제도 및 사례분석을 통한 한계와 과제
-

1. 민관협력방식의 공공건축 복합개발 관련 제도

1) 국공유지 활용 개발방식 관련 제도

공공재산을 활용한 민관협력 개발방식은 민간의 기술과 노하우를 활용하여 공공서비스 수준을 향상시키고, 공공재원 투입 부담을 최소화하면서 공적 부동산을 효율적으로 활용하여 민간에게 사업기회를 창출¹⁾하는 것을 목적으로 한다. 이에 일본이나 영국, 독일 등에서는 공공 부동산에 대한 민관협력 방식을 제도화하여 다양한 개발방식을 시도하고 있다.

그러나 우리나라는 공공부동산을 민간이 참여하여 개발한 사례는 많지 않으며, 제도 또한 「국유재산법」상 민간참여개발, 「민간투자법」에 의한 청사 개발에 한정되어 있다. 그러나 「민간투자법」에 의한 청사개발은 2016년 제도가 도입되었기 때문에 실제 사례는 아직 없는 상황이다.

공공청사를 대상으로 한 민·관협력 개발 사례는 없으나 LH, SH 등 공기업이 주체가 되어 임대주택건설이나 택지개발 사업에서 ‘공공-민간 합동 공모형 PF방식’이나 ‘공공리

1) 일본 내각부 외(2016), 「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」, p.2.

츠 사업'으로 민간 재원을 활용한 복합개발사례는 시행되고 있다. 최근에는 도시재생사업에서 민간참여를 유도하기 위해 주택도시기금을 출자하는 도시재생 리츠 사업이 추진되고 있으며, 이는 국가 도시재생 로드맵에도 반영되어 앞으로 확대될 것으로 예상되고 있다.²⁾

국·공유 재산인 노후 공공청사를 민관협력 방식으로 복합개발한다는 것은 청사만을 단독으로 개발하는 것에 비해 다양한 기능을 복합함으로써 지역주민이 필요로 하는 시설을 제공할 수 있다는 점과 여기에 민간의 자본과 기술, 인적자원을 활용하여 공공재원을 효율적으로 투자할 수 있다는 점, 민간차원에서는 입지여건이 좋은 토지 확보와 공공재원을 활용하여 개발사업에 참여할 수 있다는 점에서 긍정적인 의미가 있다. 또한 노후 공공청사 복합개발은 개발사업을 통해 지역 활성화에 기여할 수 있는 새로운 기능을 도입할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

민관협력 방식으로 노후청사 복합개발을 추진하기 위해서는 민간 사업자를 유도할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. 그러나 민간이 공공재산을 활용할 수 있도록 허용한다는 점에서 공공의 자산관리 개념이 없으면 공공재원이 민간의 이익을 추구하는데 이용된다는 비판을 피하기 어렵다. 따라서 본 장에서는 국내 국공유지 활용 및 관리에 대한 관련 제도를 살펴보고, 공공청사 복합개발사업에 민간이 참여할 수 있는 제도적 기반이 어느 정도 마련되었는지 파악하여 공공성과 수익성의 균형을 고려한 민관협력 사업의 가능성을 진단하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 제도적으로 민간참여개발방식을 담고 있는 「국유재산법」과 「공유재산법」, 「민간투자법」을 대상으로 분석하여 제도의 한계와 개선과제를 도출하였다.

① 「국유재산법」과 「공유재산법」에 의한 국공유지 활용 및 개발 관련 제도

□ 국공유지 사권(私權) 설정제한과 제한된 범위에서 민간참여 허용

「국유재산법」 및 「공유재산법」에 의한 국·공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분할 수 있으며, 공공재로서 사익을 위해 사용할 수 없는 것을 원칙으로 하고 있어 다음[표 3.1]과 같이 사용에 제한을 두고 있다.³⁾

활용조건에 제약이 있는 국공유지는 원칙적으로 민간이 사용할 수 있는 권리(私權)를 금지하고 있으며, 「국유재산법」 시행령 제6조에 의해 재산의 활용가치를 높이기 위해 필

2) 국토부(2018), 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, p.30.

3) 노완웅·유용대(2004), 「국공유재산 신탁제도 활성화 방안 연구」, 한국토지신탁, pp.17~19.

요한 경우, 일반재산에 대해서만 사권 설정을 허용하고 있다. 행정재산은 사권설정 제한에 따라 국가나 지자체가 소유, 사용하는 경우를 제외하고는 영구시설물을 축조하지 못하도록 제한을 두고 있어 이를 활용한 민간사용이 원천적으로 불가능하다. 이에 행정재산인 노후 공공청사를 재건축하거나 리모델링할 경우에도 민간이 참여하여 복합개발을 할 수 있는 제도적 근거는 미약하다.

사권설정과 영구시설물 설치가 제한되어 있는 행정재산은 사용수익허가와 관리위탁에 한해서만 민간참여가 허용되고 있다. 「국유재산법」과 「공유재산법」 모두 행정재산의 용도나 목적에 장애가 되지 않는 범위에서 사용허가를 5년 이내, 1회에 한해서 5년 범위에서 갱신할 수 있도록 허가하고 있다. 또한 행정재산에 대해 국가나 지자체 이외 기간에 5년 이내에 관리위탁으로 사용·수익을 허가하고 있으며, 1회에 한해서 5년 범위에서 갱신할 수 있도록 허가하고 있다. 이때 수탁자는 이용료를 징수하여 경비에 충당하거나 수탁 받은 자의 수입으로 할 수 있으며, 관리위탁을 받은 자에게 국가나 지자체가 관리에 드는 경비를 지원하도록 규정하고 있다.

이처럼 행정재산인 공공청사는 국가나 지자체 이외에는 사용, 개발 자체가 불가능하며, 개발행위를 위해서는 행정재산을 일반재산으로 전환해야 한다. 따라서 현재 법에서는 공공청사를 제3의 용도로 개발하거나 수익시설로 활용하기 위해서는 행정재산으로서 용도를 폐기하고 일반재산으로 전환해야만 한다.

[표 3-1] 국공유재산법 상 국공유지 관리 관련 조항

구분	관련규정	주요내용
사권설정제한	국유재산법 제11조(사권 설정의 제한), 령 제6조(사권 설정) 공유재산법 제19조, 제29조, 시행령 제23조	-행정재산의 사권설정 금지 -일반재산의 경우 활용가치를 높일 수 있는 경우에 한해서 사권설정
기부채납	국유재산법 제13조(기부채납), 령 제8조(기부채납)	재산의 소유권 무상으로 이전
영구시설물 축조 금지	국유재산법 제18조(영구시설물의 축조 금지), 령 제13조(원상회복의 이행보증조치) 공유재산법 제13조 및 령 제9조	-국가 외의 자는 국유재산에 영구시설물 축조 금지 -영구시설물을 축조할 경우 철거 등 원상회복에 필요한 비용에 대한 이행보증 -공유재산법 시행령 9조에서는 대부받은 자가 해당 대부 기간이 끝났을 때 대부받은 재산을 매입하는 조건으로 축조 -다른 법률에 따라 지자체에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우와 소유권 이전하기 전에 사용승낙을 받아 축조하는 경우(대금의 1/2 이상 지불한 경우)
총괄청의 용도 폐지 요구	국유재산법 제22조(총괄청의 용도폐지 요구 등)	총괄청은 중앙관서의 장에 그 소관에 속하는 국유재산의 용도를 폐지하거나 변경할 것을 요구 가능

구분	관련규정	주요내용
행정재산의 처분 제한	국유재산법 제27조(처분의 제한, 령 제19조(행정 재산의 교환·양여), 규칙 제12조(행정재산의 교환·양여))	- 행정재산 처분 제한 - 교환·양여 가능 조건 ①공유(公有)·사유재산과 교환하여 행정재산으로 관리하려는 경우, ②직접 공용·공공용으로 사용할 경우
행정재산의 사용허가	국유재산법 제30조(사용허가), 령 제26조(기부채납 재산의 전대), 제28조(사용허가부), 규칙 제16조(사용허가부), 제35조(대부) 공유재산법 제20조	- 행정재산 사용허가 범위 ①공용·공공용·기업용 재산:용도나 목적에 장애가 되지 않는 범위, ②보존용 재산:보존목적 수행에 필요한 범위 - 행정재산 사용방법 - 중앙관서 장에게 승인신청서 제출
행정재산의 사용허가 기간	국유재산법 제35조(사용허가기간), 령 제34조(사용허가의 갱신 등) 공유재산법 제20조	행정재산 사용허가 기간은 5년 이내로 하며, 5년을 초과하지 않는 범위에서 갱신가능
행정재산의 관리위탁	국유재산법 제29조(관리위탁), 시행령 제21조, 제22조 공유재산법 제27조, 시행령 제19조	-행정재산의 효율적 관리를 위해 국가나 지자체 이외의 기관에 관리 위탁 -관리위탁받은 재산의 일부를 사용수익하거나 다른 사람에게 사용수익 허가 -기간은 5년이내, 1회에 한해서 갱신
행정재산의 용도폐지	국유재산법 제40조(용도폐지), 령 제37조(용도폐지)	- 용도폐지 조건 ①행정목적으로 사용 안하는 경우, ②행정재산 사용 결정으로부터 5년이 지난날까지 사용 안하는 경우, ③개발을 위해 필요한 경우 - 폐지 후 재산 인계 예외조건 ①교환·양여 목적으로 폐지한 경우, ②선박·부표·항공기 등, ③산업단지에 있는 재산으로 시설운영에 필요한 재산, ④총괄청이 중앙관서 장에게 관리·처분하도록 한 재산

□ 일반재산에 한정된 민간사용 허용과 개발사업

「국유재산법」과 「공유재산법」상 공공청사인 행정재산은 타 재산과 교환하는 경우나 지방자치단체나 국가에 양여하는 경우를 제외하고는 처분을 금지하고 있으나, 일반재산인 공공청사는 대부, 매각, 교환, 양여가 가능하다. 또한 일반재산인 공공청사는 개발도 가능하다. 그동안 노후 공공청사는 용도 폐기 이후 매각되는 경우가 많았으나, 2000년도에 들어서 기획재정부는 국유자산 포트폴리오 개선 수단으로 유희토지의 효용가치 극대화라는 정책 목표를 설정하고 실행수단으로 일반재산 개발을 유도하고 있다.

[표 3-2] 국유재산법 상 일반재산 활용 관련 규정

구분	관련규정	주요내용
대부	법 제46조(대부기간), 제47조(대부료, 계약의 해제 등) 령 제50조(대부), 제51조(준용규정), 제51조의2(대부보증금의 산출) 규칙 제35조(대부)	- 대부기간 ①연구시설물 축조:10년, ②조림 목적의 토지:10년, ③2번 외의 토지:5년, ④그 밖의 재산:1년 ⑤ 신탁개발과 민간참여개발의 경우 30년, 20년에 한해 갱신 - 갱신 해당 대부기간을 초과하지 않는 범위 내에서 갱신가능
매각 제외 대상	법 제48조(매각) 령 제52조(매각)	매각 제외대상 ①행정목적으로 사용하기 위해 사용승인이나 관리전환 신청한 경우, ②다른 법률에 따라 처분이 제한되는 경우, ③국유재산종합계획의 처분 기준에 해당하는 경우, ④ 개발·비축이 필요한 재산, ⑤소송 분쟁이 진행 중이거나 예상되는 재산
용도지정 매각	법 제49조(용도를 지정한 매각) 령 제53조(용도를 지정한 매각)	매수자에게 매각하는 재산의 용도와 사용기간(10년 이상)을 정할 수 있음
매각대금 납부	법 제50조(용도를 지정한 매각) 령 제54조(용도를 지정한 매각), 제55조(매각대금의 분할납부) 규칙 제36조(매매계약)	- 매각대금은 계약체결일로부터 60일 이내 전액 지불 원칙 - 예외사항(이자는 1년 만기 정기예금 금리수준) ①(납부기한 연장)천재지변 등 재난으로 인한 사고, ②(3년 이내)매각대금이 1천만 원 초과시, ③(5년 이내)국가가 매각재산을 일정기간 점유·사용하는 경우 등, ④ (10년 이내)시 외의 지역에 위치한 1만㎡미만 농지를 실경작자에게 매각하는 경우 등, ⑤(20년 이내)주택재개발사업 정비구역에 있는 토지를 시행인가 당시의 점유·사용자에게 매각하는 경우
교환	법 제54조(교환) 령 제57조(교환) 규칙 제37조(교환)	교환가능 대상 ①행정재산으로 사용하기 위한 경우, ②소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효용성을 높이기 위한 경우, ③매각 등 다른 방법으로 재산처분이 곤란한 경우
양여	양여대상 법 제55조(양여) 령 제58조(양여)	양여가능 대상 ①일반재산을 직접 공용·공공용으로 사용하려는 지자체에 양여하는 경우, ②공공 단체가 유지보존비용을 부담한 공공용재산이 용도폐지됨으로써 일반재산이 되는 경우 부담한 비용 내에서 양여하는 경우, ③용도폐지된 행정재산을 대체할 시설을 제공한 자에게 부담한 비용 내에서 용도폐지된 재산을 양여하는 경우, ④보존·활용할 필요가 없고 대부·매각이 곤란한 재산을 양여하는 경우
	양여취소 법 제55조(양여)제2항	양여한 재산이 10년 내에 목적과 달리 사용될 경우 취소
	협의 규칙 제40조(양여의 협의)	총괄청 협의

[표 3-3] 국공유재산법 상 일반재산 개발 관련 규정

구분	기금개발	위탁개발	신탁개발	민간참여개발
관련규정	국유재산법	국유재산법, 공유재산법	국유재산법, 공유재산법	국유재산법
개발방식	국유재산관리기금의 재원으로 개발(건축, 대수선, 리모델링 등)	일반재산의 관리·처분 사무의 위탁받은 자는 위탁받은 일반 재산을 개발	부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁하여 개발	총괄청이 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 출자하여 SPC 및 AMC설립 후, SPC 중심으로 개발
개발주체	총괄청(기획재정부)	중앙관서의 장, 지자체 장	부동산 신탁업자	국유지개발목적회사
사업관리주체	한국자산관리공사	한국자산관리공사, LH	총괄청, 지자체	총괄청
사업목적	공유재산 취득과정에서 토지 활용도 극대화	일반재산의 효율적 활용	일반재산의 효율적 활용	장기 미활용 국유재산 활용
사업방식	임대형	임대형, 분양형, 혼합형	임대형, 분양형, 혼합형	임대형, 분양형, 혼합형
개발시설	통합시설(청·관사)	민관복합청사 등	민관복합청사 등	수익형 복합시설
재원조달	국유재산관리기금	한국자산관리공사	신탁회사	SPC가 외부에서 차입
재산 소유권	국가	임대형 위탁(국가) 분양형 위탁(분양권자)	신탁기간동안 신탁자 (신탁해지후 국가귀속)	- 국유지를 SPC에 매각 - 사업계획 등에 따라 완공시 일부시설 국가 귀속
수익원 및 수익 귀속	임대수익 국가귀속	임대수익 국가귀속	신탁회사 (국가 잔여수익 취득)	투자지분에 따른 배당 및 토지 처분수익 국가 귀속

서수정 외(2014), 「국유지개발 활성화 방안」, 기획재정부, p.29 보완.

□ 국·공유재산 활용 및 개발을 위한 특례

국공유지 활용과 관련하여 유상 사용과 영구시설물 축조 금지에도 불구하고 개발사업이나 특례법에 의해 국·공유 재산은 무상 양여나 사용, 영구시설물 축조가 허용된다.

「국유재산법」은 타 법에 의해 소유권이 국가로 귀속되는 경우나 민간참여 개발 등의 경우 예외적으로 영구시설물 축조가 허용된다. 공유재산 또한 「공유재산법」 제13조, 시행령 제9조에 의해 기부나 타법에 따라 소유권이 국가로 귀속되는 경우 위탁개발이나 신탁개발 등의 경우 영구시설물 축조가 가능하도록 허용하고 있다. 특히 「공유재산법」 제9조 제1항 제9호에 따라 “지방자치단체의 현재 또는 장래의 공유재산 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중(공중)·지상·지하에 공작물을 설치하는 경우” 에도 영구시설물 축조가 가능하도록 허용하고 있다.

일반재산은 장기대부와 사용수익의 기간 한정에도 불구하고 [표3-4]와 같이 개별법에

서 국공유지의 장기임대를 허용하고 있으며, 2016년 「국유재산법」이 개정되면서 신탁 개발과 민간참여개발에 한해서 50년 장기임대를 허용하고 있다. 장기임대가 허용되면서 국·공유재산을 민간참여를 통해 장기토지임대방식으로 개발할 수 있게 되었다. 따라서 노후 공공청사 복합개발방식은 국·공유재산의 장기 토지임대 방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

[표 3-4] 국공유지 장기대부에 관한 개별법

구분	내용
「외국인투자촉진법」	제13조(국유·공유 재산의 임대 및 매각) ③ 제1항에 따라 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공기업이 소유하는 토지 등을 임대하는 경우 같은 항 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 임대기간은 다음 각 호의 규정에도 불구하고 50년의 범위 내로 할 수 있다. 1. 「국유재산법」 제35조제1항 및 제46조제1항 2. 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조제1항 및 제31조제1항 3. 「도시개발법」 제69조제2항
「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」제17조	제17조(다른 법률의 적용배제 등) ⑥ 입주외국인투자기업에 대하여는 「국유재산법」 제18조제1항·제35조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조·제21조제1항·제31조제1항에도 불구하고 국·공유재산의 임대기간을 50년 이내로 할 수 있으며, 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 끝날 때 그 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상회복하여 반환하는 조건을 붙일 수 있다.
「아시아문화중심도시조성에 관한 특별법」제19조	제19조(국·공유재산의 임대 및 매각) ②제1항의 규정에 따라 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우의 임대기간은 「국유재산법」 제35조제1항·제46조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조·제31조의 규정에 불구하고 50년의 범위 이내로 할 수 있다. 이 경우 임대기간은 이를 갱신할 수 있으며 갱신기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없다.
「벤처기업 육성에 관한 특별조치법 시행령」	제13조(국유재산의 임대 등) ① 법 제19조제1항에 따른 국유재산의 연간 임대료는 「국유재산법 시행령」 제29조제1항에도 불구하고 같은 조 제2항에 따라 산출한 금액에 1천분의 10 이상을 곱한 금액으로 하되, 월 단위로 나누어 낼 수 있다. ② 국유재산을 계속하여 두 해 이상 임차하는 경우로서 제1항에 따라 산출한 연간 임대료가 전년도 임대료의 100분의 10 이상 오르는 경우에는 「국유재산법 시행령」 제31조에 따라 산출한 금액을 그 임대료로 한다. ③ 법 제19조제1항에 따른 국유재산의 임대기간은 20년 이하로 한다.
「도시개발법」	제69조(국공유지 등의 임대) ② 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우의 임대 기간은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 20년의 범위 이내로 할 수 있다
「무역거래기반조성에 관한 법률」	제12조(국·공유지의 임대 및 매각) ② 제1항에 따라 국유지나 공유지를 임대하는 경우에는 「국유재산법」 제18조과 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조에도 불구하고 그 토지 위에 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조(築造)하게 할 수 있다. 이 경우 해당 시설물의 종류 등을 고려하여 그 시설물의 준공일부터 10년이 지난 때에 그 시설물을 국가나 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대할 수 있다.

황해신 외(2011), 「효율적인 국유재산관리를 위한 연구」, 한국행정연구원, p.65 재구성, 서수정 외(2014), 「국유지 개발 활성화 방안」, 기획재정부, pp.22~23 인용.

□ 국공유지 개발방식 유형 및 절차

「국유재산법」과 「공유재산법」 상 일반재산은 재정관리의 건전성, 공공의 편익성, 지역 발전의 기여도 등을 고려하여 개발 할 수 있도록 허용하고 있다. 국공유지를 활용한 개발방식은 공공목적으로 활용하기 위한 방식과 민간참여 방식으로 크게 구분할 수 있다. 우선, 국공유지를 활용한 개발방식은 공공청사를 건립할 목적으로 사용하고 있는 「국유재산법」상 기금개발과 국공유재산법에 의한 위탁개발 사업이 있다. 기금개발방식은 주로 공공청사 조성을 목적으로 한국자산관리공사가 총괄청인 기재부로부터 국유재산 개발사업을 수탁 받아 개발 전체를 담당하는 방식이며, 위탁개발방식은 국공유지에 대해 기획재정부나 지방자치단체가 한국자산관리공사나 LH, 조례에서 정한 지방공사에게 위탁하여 공공청사나 복합용도 개발을 수행하는 방식을 말한다.

공공재산의 효율적 활용을 위해 민간자본과 개발 노하우를 활용하기 위한 개발방식으로는 민간참여개발과 신탁개발이 있다. 민간참여개발은 현재 법적 근거는 「국유재산법」에만 있으며, 「공유재산법」에서는 공유재산에 대해 현물출자, 대물변제 방식이 허용되고 있어 민간참여방식을 간접적으로 허용하고 있다. 신탁개발방식과 민간참여개발은 공공토지의 효율적 활용을 목적으로 민간이 국공유지에 대해 수익성 있는 사업을 제안하는 방식이다. 신탁개발방식은 신탁기간동안 민간이 개발, 운영하고 신탁기간 해지 후 국가에 귀속하는 방식이다. 사업방식은 자산을 임대하는 방식, 개발 후 분양방식, 혼합형 방식을 모두 적용할 수 있으나 2016년 「국유재산법」 개정으로 신탁개발과 민간참여개발 방식에 국유지의 장기임대방식이 허용되었다. 이는 국유자산인 토지는 국가가 지속적으로 보유하면서 자원을 효율적으로 활용하려는 의도가 담겨있다. 위탁개발방식 또한 분양형과 혼합형 모두 허용하고 있지만 민관복합청사나 통합 청·관사 개발을 주 목적으로 하고 있기 때문에 토지·건물 분양방식 보다는 상가용 건물 일부만 분양하고 있어 근본적으로 토지매각은 보수적으로 다루고 있다.

이러한 개발사업방식의 사업추진 절차는 다음과 같다. 민관협력방식의 하나로 도입된 「국유재산법」의 민간참여개발은 국유재산기금에서 국가가 현금을 출자하는 것을 전제로 개발기본계획을 수립한 이후, 민간사업자를 모집하고 SPC나 AMC를 설립하여 국유지를 매각하는 절차를 거쳐 사업을 추진하는 절차로 진행되는 것으로 되어 있다. 그러나 2011년 민간참여 개발방식이 도입된 이후 한 건의 사례도 추진되지 않아 2016년 장기토지임대 방식을 도입하여 민간참여개발 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 현재까지도 신탁개발이나 민간참여개발은 민간의 자유로운 사업제안 절차가 보장

되지 않아 적용사례는 미미한 실정이다. 이에 2017년부터 국가 정책으로 시행 중인 노후 공공청사 복합개발이나 올해 도입한 국유지 토지개발 방식은 모두 위탁개발방식으로 추진 중이다.



[그림 3-1] 국유지 개발방식별 추진절차

서수정 외(2014), 「국유지개발 활성화 방안」, 기획재정부, p.30.

② 사회기반시설 민간투자방식

국공유지를 대상으로 민간참여를 적극적으로 활용하기 위한 제도는 「민간투자법」에 의한 민간투자개발 사업이다. 그동안 민간투자사업은 도로, 항만, 철도, 국방시설, 주차장 등 토목사업이나 학교, 도서관 등 의 국민이용 시설에 한정되어 있었으나⁴⁾, 2016년 법 개정을 통해 사회기반시설의 정의에 중앙행정기관의 청사가 포함되어, 국가청사를 「민간투자법」을 적용하여 복합 개발할 수 있는 근거가 마련되었다. 민간투자사업의 추진방식은 「민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)과 '민간투자사업 기본계획' 제3조에 따라 크게 수익형 민자사업방식(BTO, BOT, BOO)과 임대형 민자사업방식(BTL)으로 구분할 수 있다. 민간투자사업방식을 통해 공공청사를 민간수익시설과 복합개발 하고자 하는 경우, 민간수익시설은 민간투자법에서 규정하고 있는 부대사업이나 부속사업으로 시행할 수 있다.

[표 3-5] 사회기반시설 민간투자사업 부속사업과 부대사업

구 분	부속사업	부대사업
활용시설 및 운영	· 사회기반시설(본시설+부속시설)을 활용 · 사업시행자 책임 하에 운영	· 사회기반시설과 다른 시설을 활용 · 사업시행자 책임 하에 운영
협약	· 매년 세전 순이익(운영수입-운영비용) 추정치를 협약에 계상 · 사용료, 재정지원금 등으로 반영	· 부대사업으로 인한 매년도 세전 순이익(수입-비용) 중 주무관청 공유비율 해당 금액을 실시협약에 반영 · 사용료, 재정지원금 등으로 반영
상		
처리	· 임대형(BTL등) · 매년 세전 순이익(운영수입-운영비용) 추정치를 협약에 계상 · 순이익은 정부지급금에서 사전 공제	· 수익형(BTO등) · 순이익(운영수입-시설비-운영비용) 추정치 중 주무관청 공유비율 해당 금액을 현금으로 환산 · 세전 순이익 중 주무관청 공유비율 해당 금액 현금을 시설임대료 산정시 총민간투자비에서 사전 일괄공제

기획재정부(2018), 「민간투자사업 기본계획」, 별표 6, p.123.

민간투자사업은 공공사업의 성격이지만 사업시행자로 민관합동법인(법 제2조 제12호)을 포함하고 있어 민관협력사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 또한 제9조에 민간부분의 사업제안을 근거를 국고보조 기준이 마련되어 있으며, 국가나 지방자치단의 현물출자도 가능하고 개발부담금이나 과밀부담금, 법인세 및 취득등록세 감면 등의 특례규정이 있어 「국유재산법」상 민간참여 개발방식 보다 유리한 조건으로 민관협력개발 방식을 적용할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 수익사업은 부대사업 형태로 법에서 정해진 사업만 가능하다는 한계가 있다.

4) '94~'17년까지 719개 사업을 추진하여 114.5조원을 투자하였으며, 이중 민간투자비는 87조의 규모의 실적을 보여주고 있다. 기획재정부(2018), 「2017년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적에 관한 보고서」, p.3.

[표 3-6] 민간투자사업과 민간참여개발 방식 비교

구분	민간투자사업	민간참여개발
근거법	「사회기반시설에 대한 민간투자법」	「국유재산법」
개발가능재산	국유지(일반재산, 행정재산), 사유지 구분없음(토지수용가능)	국유지 중 일반재산(토지수용불가)
사업성격	공공사업	민간사업
	안·허가 의제, 타인토지 출입, 국공유지 처분제한, 토지수용 등 특례	특례 없이 민간사업과 동일한 절차 요구
발주기관	제한 없음	총괄청
개발승인절차	기재부와 협의 및 민간투자사업심의 위원회 심의를 통해 기본 계획수립 총한도액 등에 대한 국회 의결	민간사업자 선정계획서 작성 후 국유재산정책심의 위원회 심의 기금운용계획 수립과정에서 예산실험의 및 국무회의, 국회 심의
	민간투자사업심의위원회의-국회	국유재산정책심의위원회-국회
사업추진체계	민간투자사업법인, 민관협력법인	국유지개발목적회사
	국가 및 지자체 현금출자(50%미만) 및 현물출자	국가출자 가능 : 사업비 30%이내(토지매각 후 사업비 출자)
국고보조	보조 및 장기 대부	보조 없음
자금조달지원	산업기반신용보증기금을 통한 신용 보증 사회기반시설투융자회사 설립을 통한 개발자금 조달	없음
수익사업	부대사업의 형태로 법령에서 정해진 사업만 가능	수익사업에 대한 제한 없음
개발용도	법에서 정해진 사회기반시설(공공청사 포함)	개발용도 제한 없음
세제혜택	다양한 세제혜택 지원(농지보전부담금 또는 대체산림자원조성비 감면, 개발부담금 또는 과밀부담금 감면, 법인세 및 취득세 감면 등)	PFV관련 일반 세제 혜택(법인세 및 취득세감면, 등록면허세 중 과세 배제)

서수정 외(2014), 「국유지개발 활성화 방안」, 기획재정부, p.50 보완.

[표 3-7] 사회기반시설에 대한 민간투자법 상 국유지 개발 관련규정

구분	관련규정	주요내용
개발방식	제2조(정의) 제2호	사회기반시설의 신설·증설·개량 또는 운영
개발대상	제2조(정의) 제1호	도로, 철도, 노외주차장, 도서관, 학교 등 총 53개 시설
사업시행자	제2조(정의) 제7호	공공부문의외의 자로서 민간투자사업을 시행하는 법인, 민관협력법인 건설사, 금융기관 등 재무투자자, 설계사, 회계·법인 등 민간투자사업법인(SPC) 설립하여 설계, 공사, 자금조달, 시설운영을 직접 담당

구분	관련규정	주요내용
민간참여방식	제4조(민간투자사업의 추진방식)	- (BTO방식) 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식 - (BTL방식) 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 방식 - (BOT방식) 사회기반시설의 준공후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가·지방자치단체에 귀속되는 방식 - (BOO방식) 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식 - 민간사업자가 제안한 방식 중 주무관청이 타당하다고 인정하거나 주무관청이 민간투자시설사업기본계획을 통해 제시한 방식
민간의 사업제한	제9조(민간부분의 사업제한 등)	-법에서 정하지 않은 사업으로 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업 제한 -제안서를 주무관청에 제출하며, 주무관청은 제3자에 의한 제한이 가능하도록 제안 내용의 개요 공지하고 우선 협상대상자를 지정, 최초 제안자에 대해서는 우대-
국·공유 재산 처분제한	제19조(국유·공유 재산의 처분 제한 등)	- 민간투자사업 예정지역내의 국·공유재산은 사업시행자에게 수의로 매각 가능 - 사업시행을 위해 필요한 경우 무상으로 사용·수익 가능
관련 조직설치	제23조(사회기반시설에 대한 공공투자관리센터의 설치)	대상사업 검토, 사업타당성 분석, 사업계획 평가 등 지원업무를 종합적으로 수행하기 위한 조직 설치
공공출자	제52조(공공부문의 출자)	민관합동법인을 포함하여 50%미만의 출자 국공유 재산법 상 일반재산의 현물출자
재정지원	제53조(재정지원)	법인해산의 방지, 사용료 적정 수준 유지를 위해 불가피한 경우, 용지보상비 등이 과도하여 수익성이 떨어져 민간자본 유치가 어려운 경우, 운영수익 보존 등을 위해 보조금 지원 및 장기대부 가능
특례	제55조~57조	배당특례, 부담금(농지보전부담금, 개발부담금, 과밀부담금), 조세(법인세, 취득등록세) 감면 조치
관련 기금	설치	제30조(산업기반신용보증기금의 설치 및 관리) - 민간투자사업자금이 원활하게 조달될 수 있도록 산업기반신용보증기금 설치 - 신용보증기금이 관리·운영 - 보증한도 : 기본재산(출연금+적립금)의 20배 이내이나, 13배 내외로 운용 - 보증료율 : 보증리스크·신용도에 따라 0.2~1.3%(통상 BTO 0.3%, BTL 0.2%)
	조성	제31조(기금의 조성) 산업기반신용보증기금 재원 ①정부 및 지자체 출연금, ②그 외 출연금, ③보증료 수입, ④기금운영수익, ⑤다른 기금으로부터 차입금
	사용 용도	제32조(기금의 용도) 산업기반신용보증기금 사용용도 ①보증채무 이행, ②차입금에 대한 원리금 상환, ③기금의 조성·운영 및 관리 경비, ④기금 육성 및 민간투자제도 발전을 위한 연구·개발

2) 국공유지 개발 사업방식 유형 및 특성

지금까지 국·공유재산 활용과 관련한 제도를 살펴본 결과, 노후청사 복합개발사업에 적용할 수 있는 방식으로는 민간참여개발과 위탁개발, 「민간투자법」에 의한 민간투자사업방식을 들 수 있다. 국·공유재산을 활용한 민관협력 개발방식은 아직까지 제도적으로 조심스럽게 접근하고 있는 반면, 민간자원을 활용하는 방식은 부동산 개발 방식의 일환으로 추진하고 있는 공모형 PF사업이나 민관협력형 리츠사업이 보다 적극적으로 활용되고 있다. 여기서는 국·공유재산 활용형 개발방식과 함께 공모형 PF사업이나 공공리츠사업, 민관협력형 리츠사업의 특성을 파악하여 노후청사 복합개발을 민관협력형 사업에 적용할 수 있는 가능성을 검토하고자 한다. 사업방식은 크게 민간주도의 민관협력방식과 공공주도 민관협력방식으로 구분하고, 민간주도 민관협력방식은 민간참여개발방식과 「민간투자법」의 민간투자사업, 부동산개발사업의 리츠사업방식을 검토하고, 공공주도 민관협력방식은 위탁개발방식과 공모형 PF사업을 대상으로 검토하였다.

[표 3-8] 사업방식별 검토대상

구분	검토대상 사업방식
민간주도 민관협력방식	민간참여개발(국유재산법), 민간투자사업(민간투자법), 리츠방식
공공주도 민관협력방식	위탁개발방식(국공유 재산법), 공모형 PF사업 방식

① 민간주도 민관협력 방식

□ 민간참여개발

• 관련규정

「국유재산법」에서는 「공유재산법」과 달리 일반재산의 개발방식으로 ‘민간참여 개발’방식을 추가로 규정하고 있다. 민간참여개발은 5년 이상 활용되지 아니한 재산 등을 대상으로 총괄청인 기획재정부와 민간사업자가 공동으로 국유지를 개발하는 방식으로 법 제59조의 2에 적용대상, 출자비율(30% 미만), 국유지개발목적회사 설립 근거를 규정하고 있으며, 제59조의 3에 민간참여개발의 절차를 정하고 있다. 「민간투자법」에 의한 민간투자방식과 마찬가지로 총괄청에서 민간참여개발 방식의 대상을 우선적으로 정하고, 이에 따른 기본계획 수립 이후에 사업자를 선정하는 방식을 거치고 있다. 「민간투자법」과 달리 민간참여개발은 민간의 자발적 제안을 위한 방식은 별도로 두고 있지 않다.

「국유재산법」 제59조의2(민간참여 개발)

① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다.

1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산

2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산

② 총괄청은 제1항의 개발을 위하여 설립하는 국유지개발목적회사(국유지를 개발하기 위하여 민간사업자와 공동으로 설립하는 「법인세법」 제51조의2제1항 제9호에 따른 투자회사를 말한다. 이하 같다)와 자산관리회사(자산 관리·운용 및 처분에 관한 업무의 수행을 국유지개발목적회사로부터 위탁받은 자산관리회사로서 대통령령으로 정하는 회사를 말한다. 이하 같다)에 국유재산관리기금운용계획에 따라 출자할 수 있다. 이 경우 국유지개발목적회사에 대한 국가의 출자규모는 자본금의 100분의 30을 초과할 수 없다.

③ 국유지개발목적회사는 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

(이하 생략)

「국유재산법」 제59조의3(민간참여 개발의 절차)

① 총괄청이 제59조의2에 따른 개발을 하려면 다음 각 호의 사항을 포함하는 민간참여 개발사업에 관한 기본계획(이하 "민간참여개발기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 개발대상 재산 및 시설물의 용도에 관한 사항

2. 개발사업의 추정 투자금액·건설기간 및 규모에 관한 사항

3. 사전사업타당성 조사 결과에 관한 사항(「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 포함한다)

4. 민간사업자 모집에 관한 사항

5. 협상대상자 선정 기준 및 방법에 관한 사항

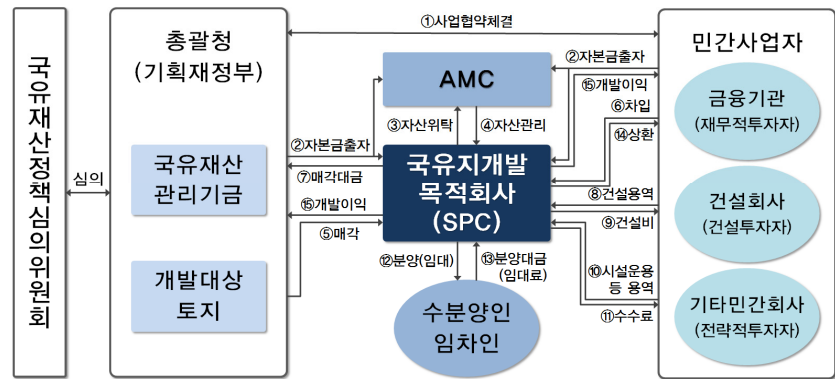
6. 그 밖에 개발과 관련된 중요 사항

② 총괄청은 민간참여개발기본계획에 대하여 제26조제4항에 따른 분과위원회를 거쳐 위원회의 심의를 받아야 한다.

③ 총괄청은 제2항에 따른 위원회의 전문적인 심의를 위하여 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 수익성 분석 및 기술 분야의 전문가로 민간참여개발자문단을 구성·운영하여야 한다. 이 경우 민간참여개발자문단은 민간참여개발기본계획에 대한 자문의견서를 위원회에 제출하여야 한다.

• 사업 추진 방식 및 구조

사업추진방식은 기본적으로 PF방식을 활용하고 있으며, PF방식에 의해 국유개발목적회사(SPC)를 설립하여 민간의 노하우와 자금을 활용하는 개발방식이다. 사업구조는 민간자금을 활용한다는 측면에서 부동산 민간 자금 활용을 위해 부동산 PFV(Project Financing Vehicle)를 활용하며, 사업모델은 공모형 PF(Project Financing)방식과 유사하다. 총괄청인 기재부는 민간사업자 공모를 통하여 선정된 사업자와 공동으로 기금에서 현금을 출자하여 국유지개발목적회사인 SPC 및 AMC(Asset Management Company)를 설립하고, 개발대상 국유지는 SPC에 우선 매각하여 SPC가 개발 주체가 되어 투자유치와 금융자금을 조달하는 방식이다. 개발이 완료되어 개발 목적을 달성하였을 경우에는 SPC의 청산 등을 통해 국가 출자지분을 회수하는 방식이다.



[그림 3-2] 민간참여개발방식의 사업구조

서수정 외 (2014), 「국유지개발 활성화 방안」, 기획재정부, p.46.

민간참여개발방식의 재원은 국가와 민간이 공동으로 출자한 자본금을 기반으로 하고 있다. 국가의 출자규모는 법에 의해 100분의 30을 초과할 수 없으며, 민간참여개발을 시행하고자 하는 경우에는 민간참여개발 기본계획을 수립하고 민간참여개발자문단의 자문을 거쳐 국유재산심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

민간참여개발은 민간투자법에 의한 민간투자사업과 마찬가지로 민간의 자본을 활용하여 공공개발을 한다는 점에서 유사하나, 민간투자사업은 사회기반시설 자체를 건설, 운영, 관리하기 위한 목적을 전제로 하고 있지만 민간참여개발은 국유지의 효율적 활용에 목적이 있다는 점에서 차이가 있다.

• 한계 및 문제

민간참여개발은 현재 제도 도입 이후 한건의 사례도 없어 국유재산 관리 총괄청인 기재부가 민간참여개발 활성화 방안을 마련하고 있으나 아직까지 구체적인 개발사례는 없다. 민간참여개발이 이루어지지 않는 원인은 첫째 「국유재산법」 제59조의 2에서와 같이 개발대상지가 민간이 투자할 만한 대상지 보다는 5년 이상 활용되지 않은 재산이나 매각이 곤란한 대상지로 한정하고 있어 사업성을 우선시 하는 민간사업자의 관심을 불러 모으지 못하는데 그 원인이 있다.

둘째로는 국·공유 재산에 대한 정보가 민간에게 개방되어 있지 않아 개발 잠재력이 있는 국·공유 자산을 민간개발사업자가 미리 찾아 분석하고 참여 방식을 고민할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않기 때문인 것으로 파악되고 있다.⁵⁾ 반면 「민간투자법」에 의한 민간투자사업은 민간이 주무관청에게 사업을 제안할 수 있는 근거를 두고 있으며, 주무관

청이 해당사업의 타당성을 검토하여 민간투자사업을 시행할 수 있다. 이 때 사업제안자에게는 사업자 선정과정에서 가점을 부여하고 있다. 그러나 민간참여개발은 사업대상 지선정, 사업기획 초기 부분에 민간주체가 참여할 수 없기 때문에 공공개발의 유효성과 실현가능성, 시장성의 전망이 있는 다양한 아이디어를 제안할 수 없다는 한계가 있다.⁶⁾

셋째로는 민간사업자가 개발사업에 참여하기 위해서는 사업성과 공공성의 균형을 찾기 위한 사업의 실현가능성 분석을 수행하여야 하나, 민간참여개발은 파트너인 정부가 사업추진과정에서 발생할 수 있는 리스크를 분담하지 않는 구조이며, 공공사업에 참여할 경우 초기에 결정되어야 할 조건이 조정되지 못하고 불투명한 상황이 지속되는 경향이 많아 민간사업자가 사업에 참여하기를 주저하고 있는 것으로 나타났다.⁷⁾

따라서 민간참여를 통한 민관협력개발을 유도하기 위해서는 개발 가능한 공공청사에 대한 정보 공개와 개발대상지에 대한 정확한 정보제공, 행정절차의 투명성을 담보하는 것이 중요한 것으로 파악되었다.⁸⁾

5) 민간사업자 면담 결과, 개발 가능한 국·공유 재산에 대한 자료가 공개 되어 있다면 수시로 투자 가능한 부지를 찾아 사업방식을 고민할 수 있기 때문에 민간사업자 입장에서는 정보 공개가 무엇보다 필요하지만 국공유 재산에 대한 정보를 민간이 쉽게 접근할 수 있는 시스템이 없어 개발대상지를 찾기가 어렵고, 개발 참여가능성을 검토하기도 어렵다는 공통된 의견을 제시하고 있다. 신탁회사, 민간개발사업자, 건설회사 면담을 시행한 결과 민간참여개발이 가능한 조건은 개선되지 않았다는 점을 파악할 수 있었다.

6) 일본의 PPP사업은 다양한 민간 아이디어를 수용하기 위해 '관민대화'라는 프로그램을 운영하여 개발사업대상지를 사전에 공표하고 아이디어를 제안할 민간을 모집하여 민간의 아이디어를 공유하는 과정을 거쳐 민관협력개발을 시행하고 있다. 이를 위해 내각부에서는 유사사례의 경험을 가진 행정, 민간사업자, 금융기관 등으로 구성된 지역플랫폼을 구성하도록 하고 행정 측에는 민간제안자의 상담을 위한 창구담당부서와 전담직원을 배치하도록 정하고 있다. 일본 내각부 외(2016), 「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」, pp.4~8.

7) 신탁회사, 민간개발사업자, 건설회사 면담 시행 결과.

8) 우리나라는 민관협력개발 사례가 드물어 최근에 유일한 개발 사례인 천안 동남구청사 개발에 참여한 민간사업자를 면담한 결과, 정보제공의 제약과 프로젝트 추진과정에서 불투명한 행정절차가 사업을 지연시키는 결과를 초래하였다는 점을 들었다. 이와 관련하여 일본은 민관협력개발 준비단계에서 민간사업자가 참고할 수 있는 필요한 정보를 제공하고 민관 쌍방향의 커뮤니케이션 기회를 제공하고 있다. 일본 내각부 외(2016), 「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」, p.4.

□ 민간투자방식

• 사업 추진 방식 및 구조

민간투자방식은 「민간투자법」에 근거를 두고 있으며, 재무적투자자와 운영사 등이 SPC를 설립하여 주주관청으로부터 공공시설에 대한 관리·운영권을 위임 받아 건설 후 기부채납하는 방식이다. 사업유형은 대부분 수익형(BTO)과 임대형(BTL)방식으로 추진되고 있다. 수익형 민자사업은 민간자금으로 건설, 소유권을 정부로 이전하고 사용료를 징수하는 운영과정을 통해 투자비를 회수하는 방식으로 도로, 철도 등 운영수익 창출이 용이한 사업에 적용하는 방식이다. 임대형 민자사업은 민간자금으로 공공시설을 건설하고 소유권을 정부로 이전한다는 점에서 BTO방식과 동일하나 정부가 시설임대료 및 운영비를 지급한다는 점에서 차이가 있으며 학교, 문화시설 등 수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 사업에 적용하고 있다.⁹⁾

그러나 최근 「민간투자법」에 의한 사회기반시설 운영이 민간에게 운영수익에 대한 리스크를 보전해 준다는 점에서 많은 비판이 있었고¹⁰⁾, 이를 보완하기 위해 리스크 쉐어 방식이 도입되었다. 리스크 쉐어방식은 사회기반시설 투자를 위한 공공재원은 지속적으로 감소하는 반면, 시중여유자금은 증가하는 현실에서 시중여유자금의 안정적인 투자처를 제공하면서 국가 전체 가용재원을 효율적으로 활용하여 경기회복을 유도하기 위한 방안으로 도입되었다. 리스크 쉐어방식은 위험분담형(BTO-rs: Build-Transfer-Operate- risk sharing)과 손익공유형(BTO-a: Build-Transfer-Operate- adjusted) 방식이 있다. 위험분담형(BTO-rs)방식은 정부와 민간이 시설투자비와 운영비용을 분담(50% 수준)하여 고수익·고위험 사업을 중수익·중위험의 개념으로 전환하여 민간투자 사업을 추진하는 것으로 사업 성격에 따라 정부·민간 간 분담비율의 일부 조정도 가능하다. 손익공유형(BTO-a) 방식은 정부가 시설 투자비와 운영비용의 일부를 보전하여 사

9) BOT 방식은 민간자금으로 공공시설을 건설하고 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며, 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가나 지방자치단체에게 귀속되는 방식을 말한다. BOO방식은 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식이다. 민간투자사업은 그동안 BTL과 BTO방식으로 운영되어 왔고, BOT방식이나 BOO방식은 개념적으로만 제시되고 있다.

10) 안태훈(2012), 「공공부분의 민간투자사업 출자에 따른 문제점 및 개선방안」, 국회예산정책처, 이호준(2014), 「민간투자사업의 성과분석 및 시사점」(11.4.), 김진(2012), 「서울시 민간투자사업 실태분석 및 개선방안 연구」, 서울연구원, 안광섭(2006), 「BTL 민자사업의 실태와 향후전망」, 「건설경제」, 통권 47권, 국토연구원 등에서는 민간투자사업이 정부재원을 직접 투자하는 개발방식보다 공공서비스를 효율적으로 제공한다는 점에서는 긍정적으로 평가하고 있으나 과도한 민간사업자의 수익성 보전을 위한 높은 정부출자비율, 리스크에 대한 민간사업자의 불감증, 민간투자사업으로 인한 세수입의 지속적인 감소 등의 문제를 제기하였다.

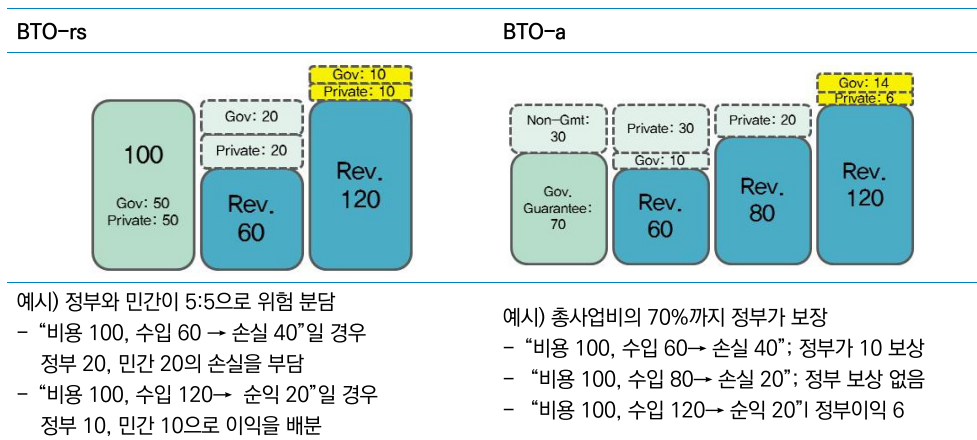
업위험을 줄이면서 동시에 이용요금도 인하해 주는 사업방식이다. 이러한 사업방식은 사업에 따른 리스크를 정부와 민간이 분담한다는 측면에서 기존 민간투자사업의 한계를 극복하기 위한 방법으로 볼 수 있으나 아직까지 본격적으로 적용되지는 않고 있다.

[표 3-9] BTO와 BTO-rs 및 BTO-a 방식 비교

구분	BTO		BTO-rs	BTO-a
민간리스크	높음	⇒	중간	낮음
손익부담 주체(비율)	손실·이익 모두 민간 이 100% 책임	⇒	•손실 발생 시: 정부와 민간 이 50:50 분담 •이익 발생 시: 정부와 민간 이 50:50 공유	•손실 발생 시: 민간이 먼저 30% 손실, 30% 넘을 경우 재정 지원 •이익 발생 시: 정부와 민간이 공 유 (약 7:3)
‘14 수익률 수준(경상)	7~8%	⇒	5~6% 대	4~5% 대

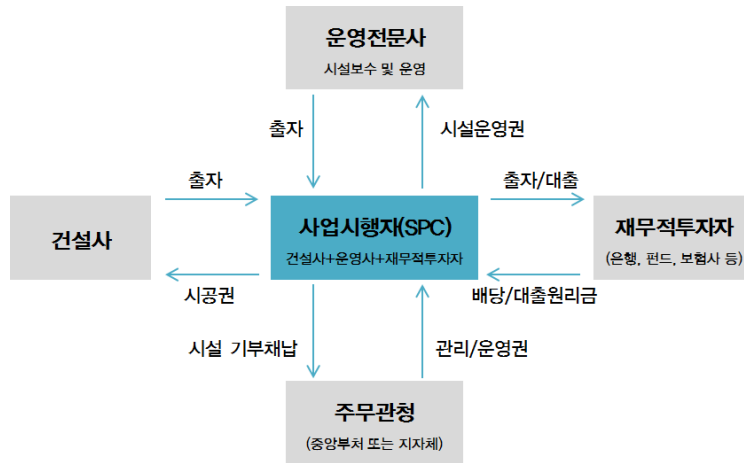
기획재정부(2015), “전면적 규제완화로 민간투자 확대”, 8월 4일자 보도자료, p.2 참고 재정리.

[표 3-10] BTO-rs 및 BTO-a 사업방식 개념도



강석원(2016), “민간투자사업을 이용한 인프라 구축”, 「KIET 산업경제」, p.66 참고 재정리.

민간투자방식은 민간재원으로 전체 개발자금을 조달하는 것을 원칙으로 하며, 운영과 정에서 보증기금을 활용할 수 있다. 민간투자자가 사업시행자로서 SPC를 설립하고, SPC를 중심으로 재무적 투자자(은행, 펀드, 보험사 등)로부터 출자와 대출을 일으켜 사업을 추진하는 것으로 재원조달은 민간주도로 이루어지지만 정부의 출자와 최소운영수익 보조금을 포함하고 있다.



[그림 3-3] 민자사업 자원조달 구조

강석원(2016), “민간투자사업을 이용한 인프라 구축”, 『KIET 산업경제』, p.63.

• 추진현황

’94~’17년간 719개 사업(BTO 242, BTL 477)과 114.5조원(BTO 82.6, BTL 31.9)이 추진·투자되었고, 항만, 철도, 도로 등의 인프라 시설부터 주차장, 박물관, 도서관, 주무관청의 어린이집 등을 비롯하여 법에서 정한 52개 시설에 대한 사업이 추진되었다.

[표 3-11] 민간투자사업 추진 단계별 투자비 실적(’94~’17)

구분	사업수(개)					투자비(조원)			
	합계	운영중	시공중	준비중	종료	민간 투자비	건설 보조금	토지 보상비	합계
BTO	242	192	28	9	13	55.9	15.1	8.6	82.6
BTL	477	451	24	2	0	31.1	0.2	0.6	31.9
합계	719	632	52	11	13	87	18.3	9.2	114.5

기획재정부(2018), 「2017년도 민간투자사업 운영 현황 및 추진 실적 등에 관한 보고서」, p.3 참고.

지금까지 공공청사를 대상으로 민간투자개발을 시행한 사례는 없으나 도서관, 문화회관, 체육시설 등 공공시설에 대한 민간투자개발 사업에 대한 사례를 비추어 볼 때 주무관청은 민간투자사업이 재정사업 대비 시설의 품질 및 유지관리가 우수하고 시설의 조기확충에 기여하고 있다는 긍정적인 평가를 하고 있어 향후 민간투자에 의한 민관협력형 노후 청사 복합개발의 가능성이 높다고 할 수 있다.¹¹⁾

11) 이호준(2014), “민간투자사업의 성과분석 및 시사점”.(11.4.), pp.18~19.

- 한계 및 문제

「민간투자법」에 의한 민간투자사업은 근본적으로 공공사업을 민간의 자본과 기술을 활용한다는 점에서 공공사업을 민간이 대행한다고 볼 수 있다. 이 때문에 민간의 수익은 사용자의 이용료 감면에 환원될 수 있도록 부속사업과 부대사업을 병행하도록 하였으며, 부대사업은 시행령 제18조의 2에 따라 “부대사업의 이익은 사회기반시설사업의 총사업비, 적정 수익률, 무상 사용기간 또는 소유·수익 기간 등을 고려하여 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 통행료·임차료 등 사용료의 인하, 재정지원의 절감 등에 사용”하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 원칙 때문에 민간투자사업 중 BTO방식은 제도 도입 초기에 사업자에게 적정한 수익을 보장하여 사업발굴을 촉진하기 위해 최소운영수입보장제도(MRG: Minimum Revenue Guarantee)를 적용하였으나 2009년에 폐지되었다. 이는 MRG 지급 보장에 따른 사업시행자의 불성실한 운영·관리, 과도한 수익보장으로 인한 부작용에 따른 것이다.¹²⁾

민간투자자에 대한 최소운영수입 보장제도 대신에 공공과 민간이 리스크를 공유하는 BTO-rs방식이 도입되었으나 아직까지 실적은 명확하게 나타나지 않고 있는 실정이다. 리스크를 공유하기 위해서는 민간투자를 담당하는 해당 주무관청 내 사업기획을 전담할 수 있는 전문가가 민간사업자와 사업추진 과정에서 리스크 분담 원칙과 범위를 명확하게 정하는 것이 전제되어야 하나 순환보직으로 운영되는 주무관청 전담인력 역량의 한계로 인해 전문적인 시각에서 사업을 관리하기 어렵기 때문이다. 이는 민간투자사업의 전제인 주무관청 공공과 민간의 상호신뢰 구축을 어렵게 하는 요인이 된다.

정부예산은 재정지출 소요는 증가하지만 인프라 구축에 필요한 예산은 지속적으로 줄고 있는 현 상황에서 공공청사 복합개발에 대한 민간투자제도를 적용하여 노후 공공청사 복합개발 방안에 대한 검토가 필요한 시점이다. 이를 위해서는 민간투자사업에서 수익성을 보장하기 위한 부대사업을 적극적으로 활용할 필요가 있으나 부대사업은 투자비 보전과 사회기반시설 운영, 사용료 인하를 목적으로 하고 있어 공공청사의 경우, 관할 행정청이 공공청사를 임대방식으로 입주하지 않는 한 부대사업의 취지를 살릴 수 없다는 한계가 있다. 또한 부대사업 유형이 법에서 정한 택지개발사업이나 주택건설사업, 도시환경정비사업, 산업단지개발 사업 등과 같은 개발사업과 연계하거나 대규모 점포, 주차장, 체육시설, 문화시설 등으로 한정하고 있어 민간의 창의적인 기획력에 기반한 다양한 기능을 청사와 복합개발 하는데 한계가 있다.

12) 강석원(2016), “민간투자사업을 이용한 인프라 구축”, 「KIET 산업경제」, p.63.

공공청사의 노후화가 진전되는 가운데, 공무원의 업무방식 변화, 공간수요변화로 인해 리모델링과 신축, 재건축 수요가 늘어나고 있으나 이를 재원으로 모두 충당하기 어려운 상황이다. 따라서 시중의 여유자금을 활용하여 기존 BTO 방식의 문제점을 보완한 BTO-rs, BTO-a 방식을 공공청사 복합개발 방식에 적용할 수 있는 방안 마련과 함께 부대사업을 통해 공공재원을 절감할 수 있는 민·관협력형 복합개발 방식 적용 가능성을 검토할 필요가 있다.

□ 리츠방식에 의한 민관 복합개발 사업

• 관련근거

리츠(Real Estate Investment Trusts)개발 방식은 부동산 투자신탁에 의한 개발방식을 의미하는 것으로, 소액의 투자자들을 모아 부동산 또는 부동산 관련 대출에 투자하여 발생한 수익을 배당으로 지급하는 방식을 말한다. 현재 공공이 출자하는 민·관협력형 사업은 주택도시기금에서 리츠에 출자하는 민간임대주택과 도시재생사업이 있다.

민간임대주택사업은 LH 등 공공택지를 대상으로 공모를 통해 사업자를 선정하는 사업에서 리츠를 설립하여 기금을 출자하는 방식으로 「민간임대주택에 관한 특별법」 제18조에는 민간임대주택 택지우선 공급기준을 정하고 이 법에 의해 주택기금을 출자할 수 있도록 규정하고 있다.

도시재생사업은 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 사업으로 「주택도시기금법」제 9조에 도시재생사업에 기금을 출자할 수 있도록 규정하고 있다. 주택도시기금은 주택계정과 도시계정을 구분할 수 있으며, 도시계정은 도시재생사업에 출자가 가능하다. 여기서 공공청사를 대상으로 사업이 가능한 리츠사업은 도시재생사업이다.

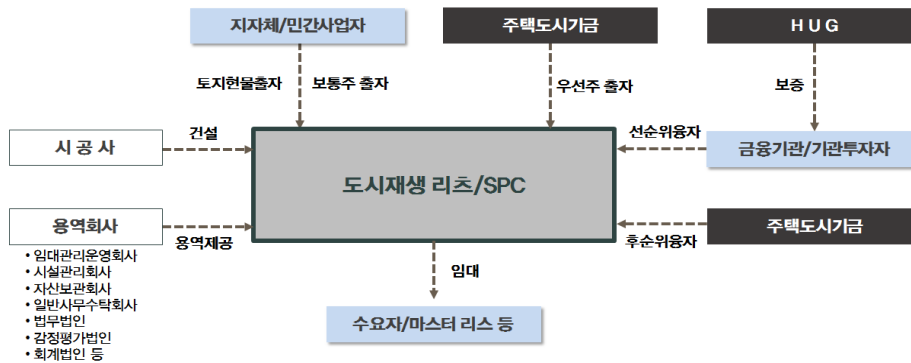
도시재생사업에서 정부는 민간참여 활성화를 위해 주택도시기금을 통한 도시재생 복합개발 리츠를 유도하여, 전환사채 발행(메자닌 투자)¹³⁾과 같은 사업성 제고 방안을 제시하였다. 또한 민간참여를 활성화하고 사업의 실행력을 높일 수 있도록 사업계획 수립단계부터 민간이 참여할 수 있는 사전협상제도를 도입하고, 수익은 지역에 재투자하여 지역활성화에 기여하도록 정책을 시행하고 있다. 이와 함께 지역기반의 자산관리회사에 부동산을 위탁운영 관리하는 방안도 마련하고 있다.¹⁴⁾

13) 운영기간 중 금리가 낮은 전환사채의 특성을 활용하여 사업초기 현금흐름이 부족한 리츠 사업성을 제고.

14) 국토교통부(2018), 「도시재생 뉴딜 사업신청 가이드라인」, p.30.

• 사업 추진구조

리츠사업의 추진구조는 민간임대주택사업과 도시재생사업이 유사하나 공공청사 복합 개발사업이 적용된 도시재생사업의 리츠방식 사업구조는 지방자치단체와 주택도시보증공사, 민간사업자가 부동산개발목적회사를 리츠로 설립하여 금융이나 출자, 투자를 일으키는 구조이다. 여기서 지방자치단체는 토지현물출자나 보통주 출자가 가능하고 기금은 우선주 출자, 주택도시보증공사가 보증을 통해 금융기관과 기관 투자자의 자금을 융자하여 사업을 추진하는 구조이다.



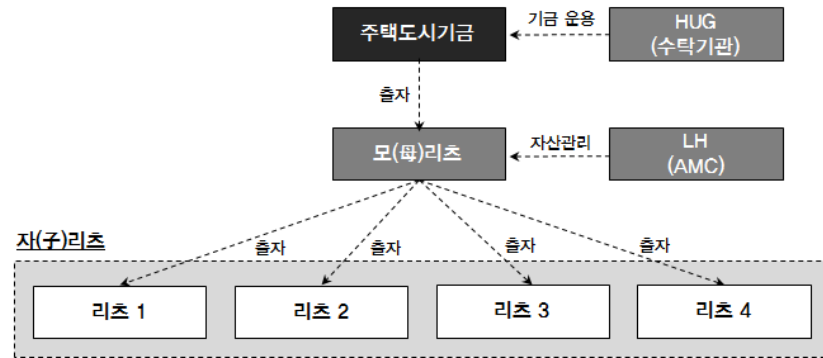
[그림 3-4] 도시재생기금 출자 사업구조

주택도시보증공사(2016), 「도시재생 금융지원업무 안내서」, p.3.

이때 LH와 같은 공기업이母子리츠를 활용하여 건설·운영리스크 완화를 유도하고 있다. 이는 LH 등 공기업이 공공성 확보가 우선되는 사업과 수익성을 기대할 수 있는 사업을 동시에 투자하여 상호간의 교차보전을 통해母子리츠로서 AMC의 역할을 담당하게 하려는 의도가 있다. 수익성이 기대되는 리츠는 민간 공모방식으로 선정하고 선정된 민간 리츠에 대해母子리츠의 출용자를 시행하는 구조이다.¹⁵⁾

리츠사업방식의 재원은 주택도시보증기금의 출자와 용자, 금융기관, 재무적 투자자 등의 출자금이 포함된다.

15) 주택도시보증기금은母子리츠에 출자하고母子리츠가子리츠에 출자한다.母子리츠가 ABS를 발행하고 FI(재무적투자자)는母子리츠 채권을 매입(子리츠에 간접출자)하며, 이자수령 및 리스크를 저감한다.母子리츠 관리는 LH가 담당하고 FI(재무적 투자자) 참여 확대 및 투자리스크를 완화한다. 서수정 외(2016), 「기업형임대주택 주거서비스 활성화 방안」, 건축도시공간연구소, p.33, 국토교통부(2018), 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, p.30.



[그림 3-5] 기업형임대주택 모자리츠 사업구조

주택도시보증공사(2016), 「임대리츠 기금출자업무 안내서」, p.3.

- 추진현황

도시재생사업의 리츠사업은 천안의 동남구청사가 유일하며, 청주 도시재생사업의 연초 제조창이 현재 사업 추진 중이다.

- 한계 및 문제점

주택도시기금 출자를 전제로 추진하는 부동산 리츠사업은 국가재정이 투입된다는 부담감으로 출자자로서 정부는 사업을 보수적으로 판단하고 있다. 이 때문에 민간사업자 입장에서는母子리츠 구조가 현실적으로 리스크를 분담하는 것처럼 보일 수도 있으나 리츠 운영에 따른 별도의 비용이 이중으로 부담될 수 있다는 점에서 자금조달 능력이 우수한 업체의 참여를 유도하기에는 한계가 있다. 특히 기금이 출자되는 사업에서는 기금 출자 배당비용이 금융조달 금리보다 높을 경우, 자금력과 마케팅 능력이 좋은 민간사업자의 참여를 유도하지 못한다는 의견이 많다.¹⁶⁾

또한 자산관리 및 운영 측면에서 자금동원 능력이 있는 민간기업과 달리 프로그램기획과 운영능력이 우수한 소규모 기업이나 사회적 경제조직은 참여하기 어렵다는 한계도 있다. 따라서 리츠사업을 통한 노후 공공청사 복합개발 사업을 유도하기 위해서는 개발 규모에 따라 다양한 민간주체가 참여할 수 있는 사업구조를 설계하고, 사업단위로 리츠 사업을 운영하는 것이 아니라 모자(母子)리츠 방식을 적극 활용하여 몇 개가 노후 공공청사를 복수의 리츠사업으로 엮을 수 있는 사업구조를 검토할 필요가 있다.

16) 민간사업자 면담결과 (2018.05).

② 공공주도 민관협력 방식

□ 위탁개발방식¹⁷⁾

• 관련 근거

위탁개발방식은 수탁기관이 자체 조달한 자금으로 국·공유재산을 개발한 후 준공과 동시에 소유권을 위탁기관에 귀속하는 개발 방식으로, 「국유재산법」제59조와 「공유재산법」제43조의3에 의해 규정되어 있다. 위탁기관인 정부나 지방자치단체는 일정기간 수탁기관에 관리운영(임대 또는 분양)을 위탁하고, 수탁기관은 개발, 임대, 분양에 따른 수수료와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 통해 사업비를 회수하며, 개발이익은 위탁기관에 귀속된다.¹⁸⁾

「국유재산법」에 따른 위탁개발은 한국자산관리공사와 한국토지주택공사로 한정되어 있으며, 위탁개발로 개발한 자산의 소유권은 국가로 귀속되며 발생한 수익은 총괄청이나 중앙관서로 귀속된다.

「국유재산법」 제59조(위탁 개발)

- ① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 "수탁자"라 한다)는 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있다.
- ② 수탁자가 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 위탁기간, 위탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청이나 중앙관서의 장의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 중앙관서의 장이 제2항에 따라 개발을 승인하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청과 협의하여야 한다. 협의된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ④ 제1항에 따른 위탁 개발로 발생한 수익의 국가귀속방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 제1항에 따라 개발한 재산의 대부·분양·관리의 방법은 제43조·제44조·제46조 및 제47조에도 불구하고 수탁자가 총괄청이나 중앙관서의 장과 협의하여 정할 수 있다.

「국유재산법」 시행령 제38조(관리·처분기관)

- ①~③ 생략
- ④ 총괄청 또는 중앙관서의 장은 법 제42조제1항 또는 제3항에 따라 다음 각 호의 사무를 한국자산관리공사 또는 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사에 위탁한다.
 1. 법 제59조에 따라 개발하려는 일반재산의 관리·처분에 관한 사무
 2. 제1호에 따른 일반재산으로서 이미 처분된 총괄청 또는 중앙관서의 장 소관 일반재산의 처분과 관련된 소송업무

17) 위탁개발 방식은 공공사업을 공기업이 사업을 대행하는 방식으로 본질적인 의미에서 민관협력 방식으로 보기에는 한계가 있다. 그러나 개발사업을 통해 수익시설을 도입하고 수익시설은 민간에게 분양하거나 임대하는 방식을 적용하고 있기 때문에 본 연구에서는 소극적 의미에서 위탁개발방식을 포함하여 검토하였다.

18) 임정민 외(2015), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구」, 한국토지주택공사·국토교통부, p.33.

- ⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에 따라 위탁을 받은 경우에는 위탁의 근거 규정을 표시하고, 위탁받은 자의 명의로 관리·처분한다.
- ⑥ 제3항 및 제4항에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁하는 경우에 위탁료 등 세부적인 내용과 절차는 기획재정부령으로 정한다.

「국유재산법」 시행령 제63조(위탁개발사업계획)

- ① 법 제42조제1항과 제3항에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 "수탁자"라 한다)가 법 제59조제2항에 따라 승인을 받으려는 경우에는 위탁기간, 위탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등을 포함하는 위탁개발사업계획을 수립하여야 한다.
 - ② 중앙관서의 장이 법 제59조제3항에 따라 협의하려는 경우에는 제1항의 위탁개발사업계획을 총괄청에 제출하여야 한다.
- (이하 생략)

「국유재산법」 시행령 제64조(위탁 개발 수익의 국가귀속 방법 등)

- ① 수탁자가 법 제59조에 따라 개발한 재산의 소유권은 국가로 귀속된다.
- ② 수탁자는 위탁기간 중 매년 말일을 기준으로 위탁사무의 계산을 하고, 발생한 수익을 총괄청이나 중앙관서의 장에 내야 한다.

「공유재산법」에 따른 위탁개발은 한국자산관리공사와 한국토지주택공사와 함께 지방공사가 참여할 수 있으며, 「국유재산법」과 마찬가지로 위탁개발로 개발한 자산의 소유권은 지방자치단체로 귀속되며 발생한 수익 또한 지방자치단체에 귀속된다. 「공유재산법」 제43조의3제5항에서 지방자치단체는 위탁개발로 개발한 재산의 일부를 행정재산으로 사용할 수 있으며, 지방자치단체가 사용하는 부분에 대하여는 지방자치단체가 받을 수익금에서 차감하는 등의 방법으로 대가를 지불하도록 규정하고 있다.

「공유재산법」 제43조의3(위탁재산의 개발)

- ① 수탁기관은 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 개발[「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선(대수선), 리모델링 등을 말한다. 이하 이 절에서 같다]하고, 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있다.
- ② 제1항에 따른 개발의 종류는 다음 각 호와 같다.
 - 1. 분양형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
 - 2. 임대형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
 - 3. 혼합형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산 중 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
- ③ 제2항의 개발의 종류에 따른 위탁기간은 다음 각 호와 같다.
 - 1. 분양형 개발: 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내
 - 2. 임대형 개발: 30년 이내
 - 3. 혼합형 개발: 분양형 개발부분은 분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내로 하고, 임대형 개발부분은 30년 이내
- ④ 제3항의 위탁기간은 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제3항에 따른 위탁기간을 초과할 수 없다.
- ⑤ 지방자치단체는 제1항에 따라 개발된 재산의 일부를 행정재산으로 사용할 수 있다. 이 경우 지방자치단체가 사용하는 부분에 대하여는 지방자치단체가 받을 수익금에서 차감하는 등의 방법으로 대가를 지불한다.

「공유재산법」 시행령 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

② 지방자치단체의 장은 법 제43조의2에 따라 일반재산을 위탁하여 관리할 때에는 다음 각 호의 사항을 포함한 위탁계약을 같은 조 제1항에 따라 위탁을 받을 자와 체결하여야 한다.

(이하 생략)

「공유재산법」 시행령 제48조의4(위탁개발 재산의 지방자치단체 귀속방법 등)

① 법 제43조의3제1항에 따라 위탁개발된 재산은 준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속된다.

② 수탁기관은 위탁받은 일반재산의 관리상황과 각종 수입현황 등을 매년도 말일을 기준으로 작성하여 위탁기관인 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 수탁기관이 개발한 재산의 분양 및 임대 방법과 수탁기관의 보수, 그 밖에 필요한 사항은 법 제16조에 따른 공유재산심의회의 심의를 거쳐 따로 정한다.

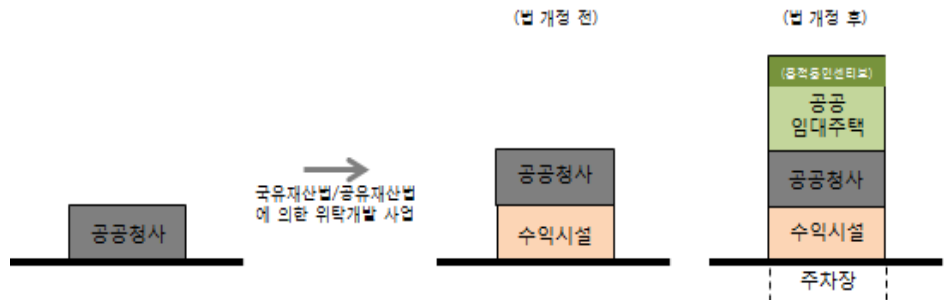
• 사업 추진 방식 및 구조

사업추진 방식은 수탁기관이 자체적으로 조달한 자금으로 국공유지를 개발한 후 소유권을 위탁기관에 귀속하는 것으로, 수탁기관은 개발기획, 시공사 선정, 자금조달, 공사관리, 임대/분양 관리운영 등 개발의 전 과정을 관리하여야 한다.

수탁기관은 개발, 임대, 분양에 따른 수수료와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 통해 사업비를 회수하는 구조로 사업이 진행되고 있다. 수탁기관은 각종 수수료를 회수하여 수탁기관에 귀속되는 각종 보수를 차감한 후 차입금을 금융기관 등에 상환하며, 이외 모든 개발이익은 위탁기관에 귀속된다. 수탁기관이 수취하는 수수료는 개발재산의 위탁기관 귀속 전의 위탁개발수수료(개발비용원리금+개발보수), 귀속 후의 위탁관리수수료(임대분양관리업무 관련), 성과수수료가 있다. 수수료 기준은 지방자치단체 공유재산 운영기준(제2장 제2절 제4호)에 따라 위탁기관과 수탁기관이 협의하여 결정하고 있다.

이처럼 위탁기관의 재정투입 없이 국공유 재산을 개발할 수 있고, 개발이익도 위탁기관에 귀속되며 사업리스크 부담도 수익귀속의 주체인 국가/지방자치단체가 부담하고 있다. 실제 수익이 사업계획 수립 시 예상수익에 도달하지 못하여 결정된 위탁기간 내 사업비를 회수하지 못하는 경우 위탁기간 연장이 가능하며, 수탁기관의 재정을 투입하여 사업비 상환 후 조기 종료도 가능하다. 재원조달주체와 원천은 수탁자가 전액을 조달하며, 차입조달 또는 자체자금을 활용하고 있으며, 차입조달은 수탁자가 자금유출과 유입을 감안하여 금융비용을 최소화하는 방법으로 조달방안을 수립하고 있다.¹⁹⁾

대표적인 노후 공공청사 복합개발 사업은 문재인 정부의 국유재산 정책방향에 따라 도입된 시범사업을 들 수 있다. 이는 노후청사를 개발하면서 임대주택을 확보하기 위한 수단의 하나로 볼 수 있다. 여기서 ‘청사+수익시설’은 국유지 위탁개발 방식으로 추진하며, 수탁기관(캠코, LH)이 비용을 자체조달하여 건립 후, 임대료 등 운영수익으로 사업비를 회수하는 방식으로 수익시설 운영을 통한 사업비 회수가 어려운 경우 청사 건축비용은 국유재산관리기금으로 지원한다. ‘공공임대주택’은 현행 공공주택건설 사업방식으로 추진하며, 사업비 일부를 주택도시시기금의 출자(30%) 및 용자(40%) 지원하고 30%는 시행자가 자체 조달한다. 준공 후 재산관리는 30년 범위 내에서 사업시행자에게 관리/운영을 위탁하고 공공임대주택(행복주택)은 청년/신혼부부 대상 시세 대비 70~80% 수준으로 공급한다. 공공청사에 대해서는 입주부처와 관리 수탁기관(사업시행자) 간 사용협약을 체결한다.²⁰⁾



[그림 3-6] 노후 공공청사 복합개발 사업 개념

기획재정부(2018), “2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다”, 1월 31일자 보도자료, 국토교통부(2017), “전국 노후청사 23곳 재탄생, 복합개발 사업 본격 추진”, 12월 28일자 보도자료 참고 재작성

- 19) 준공이전 건축과정에서 기성고에 따라 자금이 순차적으로 지출되는 바, 지출시기에 탄력적으로 대응할 수 있는 수시 자금조달 수단(Call, CP, 한도대출 등)을 적극적으로 활용하며 준공이후에는 사업특성에 따라 공사 채 발행을 통하여 조달된 자금으로 한도대출을 상환함으로써 안정적인 조달 도모하는 방식임. 서수정 외 (2014), 「국유지개발 활성화 방안」, 기획재정부, p.32.
- 20) 정부는 새정부 국유재산 정책방향(17.08.)에 따라 국유재산 관리패러다임을 재정수입 확보 중심에서 공익실현과 재정수입 확보의 조화로 전환하고, 도심 노후청사를 공공청사+청년임대주택 등으로 복합개발하는 선도사업을 도입하였다. 국토교통부(2017), “전국 노후청사 23곳 재탄생, 복합개발 사업 본격 추진”, 12월 28일자 보도자료

- 사업추진현황

2004년 「국유재산법」 개정에 따라 위탁개발 방식이 도입된 후 최근까지 준공되거나 추진 중인 사업은 총 93건으로 국유지 위탁개발 사업은 37건, 공유지 위탁개발사업은 56건이다.²¹⁾ KAMCO(한국자산관리공사)가 수행한 국유지 위탁개발 사업은 34건, 공유지 위탁개발 사업은 24건으로 전체 위탁개발 사업의 약 62%에 해당된다. LH(한국토지주택공사)가 수행한 국유지 위탁개발 사업은 1건, 공유지 위탁개발 사업은 32건으로 대부분 공유지를 대상으로 하는 사업이다. 최근에는 KAMCO와 LH가 공동 시행하는 국유지 위탁개발 사업 2건이 추진 중에 있다.

이 중 기존의 청·관사 등 공공건축물의 용도를 유지하고 수익시설 등 용도를 복합하지 않은 위탁개발 사업이 총 10건이며, 최근 「공공주택특별법」 개정으로 도입된 공공임대주택 복합개발 사업을 제외하면 위탁개발 방식에 의해 용도복합으로 공공청사를 개발한 사례는 모두 24건이다. 대상 사례는 국유지 15건, 공유지 9건이 해당되며, 구리시 사업은 LH가 수행하고 이외 모든 사업은 KAMCO가 수행하였다. 개발 후 용도는 대부분 업무시설, 관사, 교육연구시설, 근린생활시설, 오피스텔, 복지시설, 문화집회시설, 노유자시설로 구성되어 있다. 초기모델은 청·관사에 근린생활시설 위주로 복합하였으나, 복합용도는 점차 주민복지시설, 노유자시설, 문화시설, 공영주차장 등 다양화되고 있다.

[표 3-12] 국공유지 위탁개발사업 추진현황('18.03.기준)

토지	건물명	위치	발주기관	수탁기관	개발규모	개발전 용도	개발후용도
국유지	나라키움 저동빌딩	서울시 중구	기재부	캠코	26,937.8㎡ (15F/B4F)	구남대문세무서청사	업무시설, 근생시설
국유지	나라키움 대전센터	대전시 서구	기재부	캠코	41,358.0㎡ (15F/B1F)	-	업무시설, 근생시설
국유지	나라키움 삼성동 A빌딩	서울시강남구	기재부	캠코	4,246.3㎡ (6F/B2F)	업무시설	업무시설, 근생시설
국유지	나라키움 삼성동 B빌딩	서울시강남구	기재부	캠코	1,655.1㎡ (4F/B2F)	업무시설	업무시설, 근생시설
국유지	나라키움세종국책연구청사	세종시	기재부	캠코	128,729.0㎡ (12F/B2F)	연구시설	교육연구,업무·근생시설
국유지	세종다산마을	세종시	기재부	캠코	23,753.9㎡ (15F/B1F)	-	관사, 근생시설
국유지	무안 다산마을	전남무안군	기재부	캠코	24,826.0㎡ (8F/B1F)	-	관사, 근생시설

21) 공유지 중 기존용도와 신축용도가 모두 주차시설인 사례 4건은 대상에서 제외함.

토지	건물명	위치	발주기관	수탁기관	개발규모	개발전 용도	개발후용도
국유지	서대문세무서	서울시 서대문구	기재부	캠코	11,205.0㎡ (7F/B4F)	업무시설	업무시설, 근생시설
국유지	나라기움 여의도빌딩	서울시 영등포구	기재부	캠코	40,568.0㎡ (23F/B6F)	업무시설	관사, 오피스텔
국유지	중부세무서	서울시중구	기재부	캠코	10,537.0㎡ (6F/B5F)	-	업무시설, 근생시설
국유지	나라기움 역삼동A빌딩	서울시강남구 역삼동 704-45	기재부	캠코	8,004.0㎡ (8F/B2F)	구 한국정책방송원 KTV	업무시설, 근생시설
국유지	나라기움 역삼동B빌딩	서울시강남구 역삼동 702-21	기재부	캠코	8,005.0㎡ (8F/B3F)	구 한국정책방송원 KTV	업무시설, 근생시설
국유지	나라기움 제주복합관사	제주도제주시	기재부	캠코	15,579.0㎡ (8F/B2F)	구 제주세무서	관사, 근생시설
국유지	나라기움 종합의료복합단지	서울시 광진구	기재부	캠코	52,280.0㎡ (20F/B2F)	-	업무시설(보건의료행정기관, 주민복지시설등), 근생
국유지	나라기움용사의 집	서울시용산구	기재부	캠코	40,436.0㎡ (30F/B7F)	-	군인복지 · 근생시설
공유지	공공복합청사-신당동 주민센터	서울시중구	서울중구	캠코	7,183.26㎡ (6F/B4F)	주민센터	업무 · 근생, 문화집회시설 (구민회관, 문화원등)
공유지	공공복합청사-옥수동 주민센터	서울시성동구	서울성동구	캠코	4,147.0㎡ (6F/B3F)	주민센터	업무 · 근생, 노유자시설
공유지	공공복합청사-왕십리 2동	서울시성동구	서울성동구	캠코	1,694㎡ (B1/4F)	업무시설	업무시설, 근생시설
공유지	종로구 민관복합청사	서울시종로구	서울종로구	캠코	82,038.32㎡ (17F/B5F)	업무시설	업무시설, 근생시설
공유지	중구 민관복합구청사	서울시중구	서울중구	캠코	52,535.92㎡ (21F/B3F)	업무시설	업무시설, 근생시설
공유지	창원시 상남동 복합공영주차타워	창원시성산구	창원시	캠코	6,170㎡ (7F/B2F)	주차장	주차시설, 근생시설
공유지	의정부시 송산2동 공공복합청사	의정부시	의정부시	캠코	2,059㎡ (5F/B1F)	업무시설	업무시설, 근생시설
공유지	구리시 갈매동 공공복합청사	구리시	구리시	캠코	8,530.95㎡ (5F/B1F)	-	주민센터, 보건소, 도서관, 근생시설
공유지	구리시 다문화가족회관	구리시교문동	구리시	LH	11,272.0㎡ (5F/B1F)	-	여성회관, 근생시설

기획재정부 보도자료('15.10.13., '18.01.31.), 한국자산관리공사 위탁개발 사업 목록(내부자료 협조, '18.03.)을 종합하여 작성

노후 공공청사 복합개발은 '17년 개정된 「국유재산법」, 「공유재산법」 및 「공공주택특별법」에 따라 기획재정부가 8개소, 국토교통부가 34개소를 선정하였다('18.01.지정). '22년까지 1만호 준공, 1만호 후보지 발굴 목표로 진행 중이며, 현재 총 6,300호가 선정되었으며, '18년 5천호를 추가로 발굴할 계획이다. 해당 사업은 모두 캠코와 LH가 시행하며, 캠코가 단독 시행하는 사업은 모두 공유지이며, LH가 단독 시행하는 사업은 국유

지 1건과 공유지 22건이다. 캠프와 LH가 공동시행하는 사업은 2건으로 모두 국유지이다. 개발대상 부지구묘 1만㎡ 이하 사업은 캠프가 시행하고 1만㎡ 초과 사업은 캠프와 LH가 공동 시행하고 있다.

[표 3-13] 노후 공공청사 복합개발사업 지정현황(‘18.01 기준)

토지	건물명	위치	발주기관	수탁기관	개발 전 용도	개발 후 용도
공유지	영등포 선관위	서울 영등포구	영등포구	캠코	업무시설	청사(선관위), 근생, 임대주택
공유지	남양주비축토지	경기 남양주시	남양주시	캠코	-	청사(선관위·통계청), 근생, 임대주택
공유지	광주동구선관위	광주 동구	광주시	캠코	업무시설	청사(선관위), 근생, 임대주택
공유지	舊부산남부경찰서	부산 남구	부산시	캠코	업무시설	청사, 판매시설, 임대주택, 어린이집
공유지	舊원주지방국토청	강원 원주시	원주시	캠코	업무시설	청사, 여성회관, 판매시설, 임대주택
공유지	舊부산남부경찰서	부산 남구	부산시	캠코	업무시설	청사, 판매시설, 임대주택, 어린이집
공유지	舊원주지방국토청	강원 원주시	원주시	캠코	업무시설	청사, 여성회관, 판매시설, 임대주택
국유지	舊충남지방경찰청	대전시 중구	대전시	캠코LH공동시행	-	청사, 판매시설, 임대주택, 창업지원시설
국유지	舊천안지원/지청	충남 천안시	천안시	캠코LH공동시행	-	청사, 판매시설, 임대주택, 어린이집 등
국유지	연산5동 우체국	부산 연제구	부산시	LH	-	청사(우체국), 임대주택
공유지	역촌동 주민센터	서울 은평구	은평구	LH	주민센터 (20년 경과), 자치회관, 파출소, 공영주차장	주민센터, 공영주차장, 임대주택, 근생시설
공유지	중랑구 구민회관, 면목4동 주민센터	서울 중랑구	서울시, 중랑구, 대법원	LH	구민회관, 주민센터, 등기소, 공영주차장(24년 경과)	구민회관+주민센터 + 공영주차장 + 임대주택+근생시설
공유지	수궁동 주민센터	서울 구로구	구로구	LH	주민센터, 자치회관 등(28년 경과)	주민센터 + 자치회관+임대주택+근생시설
공유지	한누리 공영주차장	서울 동작구	동작구	LH	공영주차장(42대, 11년경과)	공공시설 + 공영주차장+임대주택
공유지	청석 거주자우선주차장	서울 동작구	동작구	LH	거주자우선주차장(39대, 9년경과)	공공시설 + 공영주차장+임대주택
공유지	성대 거주자우선주차장	서울 동작구	서울시	LH	거주자우선주차장(27대, 19년경과)	공영주차장 + 임대주택
공유지	대방생태주차장	서울 동작구	동작구	LH	공영주차장(36대, 16년경과)	공영주차장 + 임대주택
공유지	한강 교량 임시복구자재 적치장	서울 성동구	서울시	LH	자재야적장 등	부품제조혁신센터 + 임대주택
공유지	금천(가산동)공영주차장	서울 금천구	금천구	LH	공영주차장(131대, 14년경과)	업무&근생 + 공영주차장 + 임대주택
공유지	매산동 주민센터, 공영주차장	수원 팔달구	수원시	LH	주민센터(59년 경과), 주차장	(센터) 주민센터+임대주택+근생시설/(주차장) 공영주차장+임대주택+근생시설
공유지	금곡양정 행정복지센터	남양주 금곡동	남양주시	LH	폐역부지(행정복지센터(26년 경과) 이전 예정)	행정복지센터 + 임대주택+ 근생시설

토지	건물명	위치	발주기관	수탁기관	개발 전 용도	개발 후 용도
공유지	남양주아트센터, 금곡지구대	남양주 금곡동	남양주시, 경찰청	LH	아트센터(21년경과), 지구대(22년 경과)	공영주차장 + 주민편의시설+임대주택+근생시설
공유지	철산동 복합서비스센터	광명 철산동	광명시	LH	민방위교육장, 다문화가족지원센터, 민원콜센터 등 (34년 경과)	민방위교육장 등 + 임대주택 + 근생시설
공유지	공영주차장(수암천복개주차장)	안양 안양1동	경기도, 안양시	LH	공영주차장, 상가	도시재생지원센터 + 주민편의시설 + 공영주차장+임대주택+근생시설
공유지	호계2동 다목적복지회관	안양 동안구	안양시	LH	공영주차장, 복지회관(22년 경과)	주민회관 + 주민편의시설 + 공영주차장+임대주택+근생시설
공유지	서구청	부산 서구	부산광역시 서구	LH	서구청(38년)	서구청 + 주민편의시설 + 임대주택 + 근생시설
공유지	산격3동주민센터	대구 북구	대구광역시 북구	LH	주민센터(35년)	주민센터 + 경로당 + 임대주택 + 근생시설
공유지	두정문화회관	천안시 서북구	천안시	LH	두정문화회관, 노동복지회관(25년)	청소년문화의집+주민편의시설+임대주택+근생시설
공유지	(구)예산군청사	예산군 예산읍	예산군	LH	구)예산군청(49년 경과)	주민편의시설+ 임대주택 + 근생시설
공유지	금남면사무소	세종시 금남면	세종시	LH	면사무소보건소 등(30년 경과)	면사무소+임대주택+근생시설
공유지	(구)중부보건지소	여수 여서동	여수시	LH	여수보건소(25년 경과)	공영주차장+ 임대주택+근생시설
공유지	김만덕기념관 부설주차장	제주시 건입동	제주특별자치도	LH	부설주차장	공영주차장+ 임대주택+근생시설

기획재정부 보도자료(‘18.01.31.) 및 국토교통부 보도자료(‘17.12.28.) 참고 재정리

• 한계 및 문제

위탁개발방식은 신탁개발방식에 비해 자금조달 금리나 낮고 수탁수수료가 낮아 공공유 재산을 개발하는데 가장 많이 활용되는 개발방식이나 공공기관 부채비율 한도규제에 따른 자금조달의 문제로 수탁자인 공공기관이 동시에 여러 건의 사업을 추진하기 어렵다는 한계가 있다.

또한 민간참여가 필요한 임대공간이나 분양대상 수익시설은 수요자를 고려하여 개발계획을 수립해야 하지만 공공이 개발을 추진하고 있어 사전 임차자나 분양자 선정에 제약이 있다는 한계가 있다. 사전에 임차자나 분양자를 선정할 경우 초기 자금조달이나 개발 후 투자회수 기간을 줄일 수 있다는 점에서 유리함에도 불구하고 공정성과 투명성의 원칙으로 인해 일반 공개입찰 방식을 적용하고 있기 때문이다.

반면 노후 공공건축물 민관 복합개발 성공모델 창출을 위해 시범사업으로 추진하고 있는 공공건축 리뉴얼 사업²²⁾ 또한 기존 위탁개발 방식을 그대로 적용하고 있어 정책목표

22) 공공건축물 리뉴얼 시범사업은 건축투자활성화(제8차 무역투자진흥회의) 후속조치로 공공건축물 외 건립 가능한 잉여 용적률을 활용하여 수탁기관이 공공건축물과 수익시설을 복합개발하여 민간에게 임대/분양하여 수익을 위탁기관 내에 회수하는 사업이다. 또한 공공시설과 수익시설을 용도별로 구분하여 개

로 설정한 민관협력방식의 모델을 제시하기에는 한계가 있다.

이처럼 노후 공공청사 복합개발 방식에 위탁개발 방식을 우선 적용하고 있어 지역활성화를 위한 다양한 기능의 도입에 제약이 있다. 따라서 민간의 재원과 기술적 노하우, 운영관리의 노하우 등을 활용하여 공공재원 투입을 최소화하고 민간사업 기회를 통한 지역경제 활성화를 위해서는 민관협력 방식을 적용한 위탁개발 방식의 사업 구조 검토가 필요하다.

□ 공공-민간 합동 공모형 PF방식

• 관련근거

공공-민간 합동형 PF 사업이란 특정 부지를 대상으로 민간사업자를 공모 선정하고 공공과 민간이 공동으로 출자하여 SPC 등 유한회사를 설립한 뒤 그 회사 책임으로 자금을 조달하여 복합단지를 개발하는 사업이다. 주로 택지개발사업에서 복합개발이 필요한 부지에 대해 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의 2 제5항 제7호 “복합개발이 필요한 경우 수의계약으로 택지공급이 가능한 요건을 규정하고 공모사업을 시행”하는 방식이다. 도시개발사업에서는 「도시개발법」 시행령 제57조 제4항 제6호에 국가, 지자체, 공공기관, 정부출연기관, 지방공사가 사업시행자인 경우에 한해서 적용하고 있다.

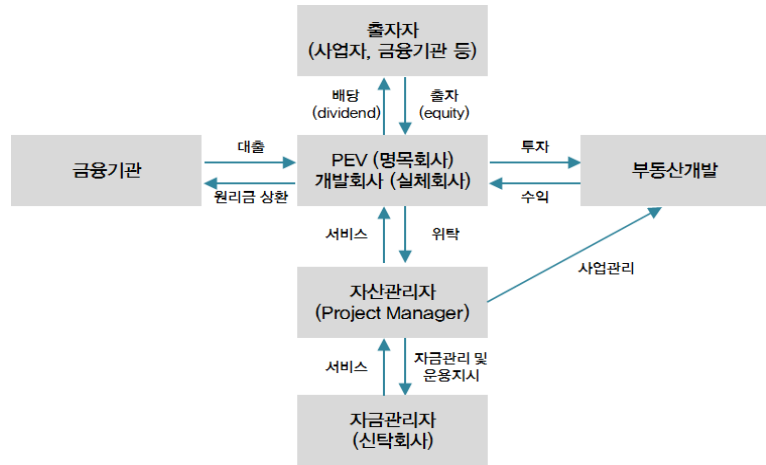
공모형 PF사업을 추진할 경우에는 「법인세법」 제51조의 2에 의해 프로젝트금융기법을 이용한 명목회사에 대해 법인세 감면 규정을 두고 있다. 또한 「법인세법」 시행령 제86조의 2에 의해 금융기관이 5%이상 출자하고 자본금 50억 이상이면 소득금액을 공제해 주고 있으며, 「조세특례제한법」 제120조 제4항 제3호에 따라 프로젝트금융투자회사가 취득한 부동산에 대해서는 취득세 50%를 감면(다만, '14.12.23일 이후 설립되는 회사는 취득세 감면 혜택 제외)해 주고 있다.

• 사업 추진방식 및 구조

공모형 PF 사업은 LH 등 공공기관이 공모로 선정한 민간사업자와 함께 사업협약을 체결하여 프로젝트 회사를 설립하고 공공택지개발사업자는 택지 인·허가와 택지조성을 담당하고 민간사업자는 건축인허가와 시공을 담당한다. 시공이후는 운영관리회사를 리츠

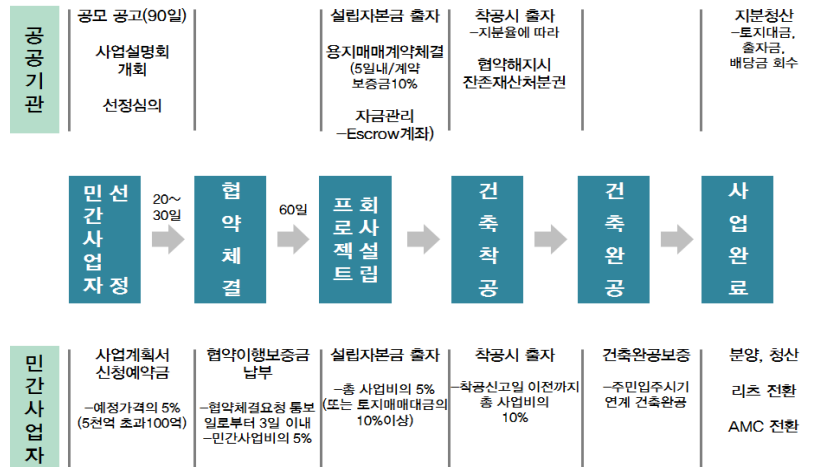
별 건축물 개발 및 관리를 용이하게 하고 위탁기관 수요 여건에 따라 순차적 개발이 가능한 동일부지 통합 개발 방식, 산재한 노후 공공시설을 단일 건축물에 집적하여 통합개발하고 용도 폐지되는 부지를 조기 매각한 대금을 사업비로 충당하는 인근부지 통합개발 방식, 복수의 대지에 위치하는 공공시설과 민간시설 간 결합건축을 체결하고 공공시설 복합개발 후 잔여 용적률을 민간시설에 이양하여 사업비 일부를 충당하는 결합건축제도 연계개발을 활용할 수 있다. 임정민 외(2015), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구」, 한국토지주택공사·국토교통부, pp.135~141.

로 전환하여 부동산 임대와 관리를 전담하고 분양사업의 경우 분양업무를 대행하는 사업구조로 사업이 추진된다. 사업추진절차는 공공이 민간사업자를 선정하고 선정된 민간사업자와 협약을 체결하여 협약 이행보증금을 납부하면 프로젝트 회사를 설립하고 본격적인 사업을 추진하는 절차를 거친다. 프로젝트 회사가 재무적 투자자로부터 출자와 투자를 받아 사업을 추진하며, 금융조달을 통해 사업 후 청산하는 방식이다.



[그림 3-7] 민관협력형 PF방식 사업 구조

이승우(2011), 「도시개발에서 민관협력 사업의 현황 및 활성화 방향」, 한국건설산업연구원, p.28.



[그림 3-8] 공공민간 협력 PF사업 추진절차

한국토지주택공사(2016), 「PF사업의 이해」, p.5.

- 추진현황

공모형 PF사업은 아산배방, 대전 스마트 시티 등 9개 택지개발 지구에서 복합개발을 위한 공모형 PF 사업이 추진 중에 있다. 사례의 대부분은 복합문화시설과 쇼핑몰을 조성하는 것으로 공공시설은 없으며 수익형 사업 프로그램으로 사업이 진행되고 있다.

- 한계 및 문제

PF사업은 건설사의 지급보증에 의한 대출구조로 사업이 추진되는 것이기 때문에 경영난, 부동산 경기 침체 등으로 건설사는 지급보증에 소극적인 상황이며 금융권은 PF 대출 부실사례 급증으로 대출 자체에 부정적인 경향이 높아 자금 조달에 난항을 겪는 것이 일반적이다. 공공택지개발사업의 복합개발 사업에서는 다수의 출자자가 참여하고 있으나 출자자간의 이해상충 등으로 의사결정과정에서 합의형성이 어려워 사업추진력이 미약하며, 의사결정 지연으로 사업성 부실을 초래하는 것으로 나타났다.²³⁾ 이러한 한계와 문제에도 불구하고 PF사업은 민간의 유동자금을 활용할 수 있다는 장점이 있으며, 공모형 PF사업 방식의 경험을 토대로 노후청사 복합개발 사업에 민간투자를 유도하기 위한 공모사업이나 민간제안 사업을 민관협력 방식의 수단으로 검토할 수 있다.

23) 한국토지주택공사(2016), 「PF 사업의 이해」, p.8.

2. 국내 공공건축 복합개발 사례 분석

1) 위탁개발방식에 의한 복합개발 사례 : 서울 서초구청사²⁴⁾

서초구청사 복합개발사업은 국토교통부의 1차 노후공공청사 리뉴얼 선도사업으로 선정된 사례로 기본구상은 완료되었으나, 현재 기본계획만 수립되어 있고 수탁기관을 선정하기 위한 공고가 진행 중에 있다. 그러나 최근 노후공공청사 개발계획에 주민공동이용시설 및 수익시설을 포함한 선도적 사례로 추진되고 있고 사업계획 수립 초기부터 서초구청과 예비수탁자의 지위를 갖는 공기업이 MOU를 체결하여 사업추진구조를 논의하면서 사업을 추진하고 있다는 점에서 사례조사 대상으로 선정하였다.

① 사업 개요

서초구청사 복합개발사업은 공공업무공간 부족으로 구민에게 제공되는 행정업무서비스의 질 저하 문제 해소, 서초구의 문화시설, 도서관, 어린이집 등 구민이 사용할 수 있는 공공시설 부족문제 해소, 2015년 서울 플랜에 부합하는 강남 도심권 생활개선에 부합하는 생활인프라 조성을 목적으로 추진하고 있다.

대상지는 서울 서초구 서초동에 입지한 서초구청사 부지 일원으로 구청사 부지는 16,618.4㎡로 총 사업기간은 2018년 기준으로 사업타당성 분석 기간을 포함하여 8년으로 추정하고 있다.

국토교통부가 수립한 노후청사 리뉴얼 시범사업의 기본구상에서 1단계로 구청사 부지를 복합개발하고, 2단계로는 인접한 양재 공용주차장까지 복합시설로 개발하는 것을 제시하고 있다.²⁵⁾ 서초구는 국토부가 제시한 기본구상을 토대로 사업타당성 분석 기준을 수립(17.12)하였고, 분석 기준에서는 서초구청사와 지역필요 시설로써 어린이집, 공공도서관, 창업지원센터, 육아종합지원센터, 복합문화공간, 광역환승센터, 공공임대주택을 제시하였다. 또한 수익시설로써는 업무시설, 근린생활시설, 오피스텔, 영화관과 주차장을 제시하고 있다. 구체적인 시설규모는 [표3-14, 표3-15]와 같다.

24) 사례조사는 서초구청 담당공무원, LH사업담당자, 국토부 노후청사 리뉴얼사업 용역수행 업체, 서초구청 타당성조사 용역수행 업체 담당자 인터뷰(18.08.14., 10.02.) 결과와 관계자에게 협조 받은 노후청사 리뉴얼사업의 '서초구청 선도사업지구 기본구상안(17.07.)', 김정철 외(2017), 「서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사」, 한국산업관계연구원 등을 참고하여 재정리함.

25) 조영수 외(2016), 「공공건축물 리뉴얼 선도사업 사업모델수립 연구」, 예지학·한국토지주택공사·파크이즈건축사사무소, p.14.

[표 3-14] 서초구청사 리뉴얼사업 개요('17.12. 사업타당성 분석 기준)

구분	내용	구분	내용
주용도	업무시설(공공청사)	대지면적	16,618.4㎡ (5,035평)
용도지역	일반상업지역(입안)	층 수	지하6/지상30
건폐율	59.87% (법정상한 60%)	건축면적	9,950㎡ (3,010평)
용적률	799.99% (법정상한 800%)	연면적 (지상+지하)	209,736.90㎡ (63,445평)
주 차	1,554면 [장애인 52면포함] (법적 최소 1,313대)	용적률 산정 연면적 (지상)	132,945.68㎡ (40,216평)

김경철 외(2017), 「서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사」, 한국산업관계연구원, p.17.

[표 3-15] 서초구청사 리뉴얼사업 주요 용도('17.12. 사업타당성 분석 기준)

(단위 : ㎡)

용 도	시설명	시설면적	연면적 비율
공공 업무시설	구청사	26,366.55	12.57%
	구의회	2,960.62	1.41%
	보건소	3,715.27	1.77%
	소 계	33,042.44	15.75%
지역 필요시설	어린이집	2,040.00	0.97%
	공공도서관	3,700.00	1.76%
	창업지원센터	4,000.00	1.91%
	육아종합지원센터	3,030.00	1.44%
	복합문화공간	4,369.40	2.08%
	광역환승센터	13,300.00	6.34%
	공공임대주택	15,407.80	7.35%
	소 계	45,847.20	21.86%
수익시설	업무시설	45,916.46	21.89%
	근린생활시설	10,021.00	4.78%
	오피스텔	17,015.40	8.11%
	영화관	3,300.00	1.57%
	소 계	76,252.86	36.36%
기타공용	관리실, 창고 등	2,583.40	1.23%
주차장	지하 부설주차장	52,011.00	24.80%
합 계	-	209,736.90	100.00%

김경철 외(2017), 「서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사」, 한국산업관계연구원, p.18.

② 사업구조 및 추진 절차²⁶⁾

□ 사업방식 및 추진구조

사업방식은 공공청사 리뉴얼 시범사업 모두 위탁개발방식으로 추진하기로 결정되었고, 사업주체인 위탁기관은 서초구이며, 수탁기관은 아직 결정되지 않았다.²⁷⁾ 현재는 예비 수탁기관 중 하나인 LH와 SH가 실무협의체에 참여하고 있다.²⁸⁾ 사업추진구조는 국·공 유재산 위탁개발방식과 동일한 구조로 진행될 예정이다.



[그림 3-9] 서초구청사 복합개발사업 구조(안)

서초구(2017), “서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사용역 최종보고 자료”, p.32.

□ 사업비 조달

추정사업비는 777,531,373천원(VAT 포함)으로 공유지 위탁개발방식으로 초기 재원을 조달하고 서울시의 노후청사 교부금과 공공임대주택을 복합할 경우 주택도시기금을 활용할 수 있는 것으로 구상하고 있다.

[표 3-16] 서초구청사 리뉴얼사업 사업비(*17.12. 사업타당성 분석 기준)

총사업비	공사비	설계비 등	예비비	임시청사비	개발수수료	금융비용
7,775억원	4,233억원	308억원	454억원	216억원	219억원	2,345억원

김경철 외(2017), 「서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사」, 한국산업관계연구원, p.32.

26) 서초구가 수립한 건립기본계획 상의 사업구조 및 추진절차임.

27) 수탁기관은 법적으로 한국자산관리공사, LH, SH 중에 선정할 수 있음.

28) [그림 3-9]의 사업구조 상 수탁기관은 서초구청사 복합개발사업의 수탁기관이 아니라 법상 사업 시행 가능한 수탁기관을 의미함.

□ 사업 추진절차

- 선도사업지구 선정 이후 실무협의체 운영을 통한 용도지역 변경 추진

서초구청은 공공건축물 리뉴얼사업 시범사업으로 선정된 이후²⁹⁾, 국토교통부와 서울시, 서초구, LH 등 관계기관 간 합동 MOU를 체결하고, 실무협의체를 구성하였다. 실무협의체의 논의결과는 국토교통부가 추진한 공공건축물 리뉴얼 선도사업 기본구상용역 내용에 반영되었고, 기본구상안을 토대로 사업타당성 조사를 의뢰하는 절차로 사업이 진행되고 있다.

- 타당성 조사 추진

서초구는 리뉴얼 선도사업지구 기본구상안을 바탕으로 자체 타당성조사-용역(「건설기술진흥법」 제47조)을 발주하였고, 주민설문조사, 서초구 내부 수요조사, 관계기관 의견수렴 등의 절차를 거쳐 서초구청사 복합개발사업 기본계획을 수립하였다(18.01.).

이후 행정안전부 산하 지방행정연구원에 「지방재정법」에 따른 타당성조사를 의뢰하였으나, 지방행정연구원은 향후 사업계획변경을 최소화하기 위해 수탁기관을 우선 선정하여 수탁기관이 참여하여 타당성조사 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 예비타당성조사를 받도록 권고하였다.³⁰⁾ 이에 따라 서초구는 '18년 12월 수탁협상대상자를 선정하고 수탁기관의 사업제안서를 받아 건립기본계획을 수정하여, '19년 1월에 타당성조사 또는 예비타당성조사를 의뢰할 예정이다.³¹⁾

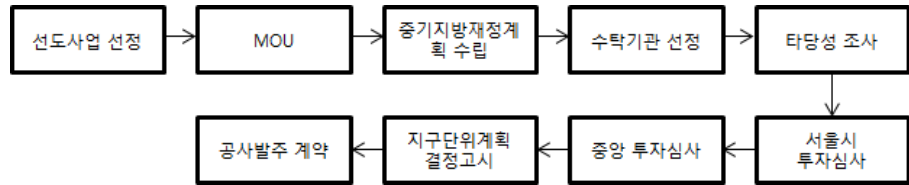
- 향후 일정

앞으로는 수탁협상대상자 선정('18.12.) 이후 서울시 투자심사 및 중앙 투자심사('20.상반기)를 거쳐 공유재산관리계획 수립 및 의결('20.하반기), 사업계획 승인 및 설계발주('20.하반기~'21.상반기), 지구단위계획 세부개발계획 결정고시('22.상반기), 실시설계('22.상반기~'22.하반기), 착공 및 준공('23.상반기~'25.하반기)과정을 거쳐 '26년 상반기에 청사 이전을 추진할 계획이다.

29) 서초구청사는 노후한 구청사의 업무공간 부족 문제 등의 여건과 국민편익증진, 일자리 창출 측면에서 개발사업 추진 필요성이 인정됨에 따라 1차 선도사업지구로 선정되었다('15.12.).

30) 최근 서울시에서 추진 중인 위탁개발 사업에서도 타당성조사 전 수탁기관을 정하도록 하고 있으며, 이는 사업타당성 조사 이후 수탁기관이 선정되는 경우, 사업계획변경이 불가피하게 발생하는 경우가 빈번함으로 사업초기부터 위·수탁기관 간에 개발방향을 충분히 협의함으로써 향후 사업계획변경을 최소화하기 위한 조치라고 할 수 있다.

31) 서초구 담당주무관 인터뷰('18.10.02.).



[그림-3.10] 서초구청사 복합개발사업 추진절차

③ 참여 주체별 역할

사업에 참여하는 직접적인 이해관계자는 서초구청과 수탁기관인 공공기관, 향후 수익시설을 담당할 민간사업주체이며, 간접적으로는 인허가 권한을 갖는 서울시와 행정안전부, 사업타당성 담당주체인 지방행정연구원이 있다.

지금까지 서초구청사 복합개발 사업추진과정에서 주체별 역할은 다음과 같다. 서초구는 계획 수립, 수요조사 및 의견청취, 관계기관 실무협의를 전담하였다. 예비사업자의 지위를 갖는 LH와 SH는 각종 사업계획 수립 관련 검토의견을 제시하였다. 서울시는 용도지역 변경 관련 협의 및 도시계획 승인관련 역할을 수행하였고 행정안전부 및 한국지방행정연구원은 공유지 개발 타당성조사 관련 행정절차에 대한 실무적 협의주체로 역할을 수행하였다. 또한 현재까지는 기본구상을 담당한 민간용역주체가 실무협의체 협의 내용을 반영하는 역할을 수행하였다.

[표 3-17] 서초구청사 복합개발사업 추진주체 역할분담

주체	역할분담	
서초구	- 주관	- 건립기본계획 수립 - 수요조사 및 의견청취 - 관계기관 실무협의
수탁예정기관(LH, SH CAMCO)	- 사업시행(미정)	- 예비사업자 입장의 의견 검토 및 제시
서울시	- 도시계획 심의	- 용도지역 변경 승인
행정안전부	- 공유재산법 주무	- 공유재산 개발 승인절차 협의
한국지방행정연구원	- 공유지 개발 타당성 조사	- 타당성조사 검증
기본구상 용역 주체	- 용역시행	- 기본구상, 타당성조사용역 수행 - 건립기본계획 수립용역 수행

④ 사업추진과정의 쟁점 및 한계³²⁾

- 사업성 확보를 위한 용도지역 변경에 대한 쟁점

초기 실무협의체의 현안은 사업성 확보를 위하여 용도지역을 3종 일반주거지역에서 상업지역으로 상향하는 것이었다. 서초구는 입지규제최소구역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제40조의2) 지정을 통해 용도지역의 한계를 극복하고자 하였으나, 서울시는 다른 지역과의 형평성 문제를 이유로 용도지역의 종 상향에 대해 보수적인 입장이어서 지구단위계획 변경을 통한 용도지역 변경 절차를 거쳐, 서울시 도시·건축 공동위원회 심의(17.12.)를 거쳤다. 지구단위계획 변경 협의 과정에서 서초구에서 제시한 사업계획이 상당부분 변경(수익시설 축소 및 공공시설 확대)되었다. 서울시는 도시·건축공동위원회의 지구단위계획 변경(결정) 내용을 바탕으로 상업지역으로 용도지역 상향 시, 수익시설 총량은 증가(250%→800%)되는 용적률(550%)의 절반 미만(275%)으로 계획하도록 요구하였다. 이러한 결과는 위탁개발사업자 입장에서 사업성 저하로 인한 개발비용 상환 기간이 늘어나는 원인이 될 수 있으며, 용도지역 변경에 따른 협상지연 또한 사업성에 영향을 미치는 것으로 이해하고 있다.

[표 3-18] 서초구청사 복합개발사업의 서울시 및 서초구 협의 변경사항

용역 결과(리뉴얼사업)	서초구 입안내용(협의과정)	서울시 결정내용
공공 : 수익 = 40% : 60%	공공 : 수익 = 50% : 50%	공공 : 수익 = 66% : 34%

- 행정절차 지연과 의사결정의 일관성 부족으로 인한 사업추진 지연

예비사업자로 참여한 공공기관과 계획수립 용역수행주체는 지방자치단체장의 사업추진의지, 공무원 순환보직에 따른 의사결정주체의 잦은 변경에 따른 사업의 장기화와 일관된 원칙을 견지하면서 사업을 추진하기 어렵다는 점을 애로 사항으로 들었다. 특히 불확실성이 높은 행정절차와 의사결정과정은 사업성에 영향을 미친다는 점에서 사업추진 절차의 간소화와 합리적이고 투명한 의사결정과정의 중요성을 강조하였다.

서초구청사 복합개발사업은 LH와 SH가 공동으로 예비 사업시행주체로 의사결정과정에 참여하게 되었는데, 위탁개발사업을 공동으로 시행한 전례가 없고 협의대상 주체가 늘어남에 따라 원활한 협업구조가 갖추어질 수 없는 한계가 있었다.³³⁾

32) 서초구 담당주무관 인터뷰(18.10.02), 예지학(기본구상 수립), 한국산업관계연구원(건립기본계획 수립), LH 업무담당자 면담(18.08.14.).

33) 공기업의 관점에서는 사업시행을 통해 얻는 경제적 이익은 매우 낮는데 비해 사업의 공익성도 명확하지

2) 리츠방식에 의한 민관협력 개발 사례 : 천안 동남구청사³⁴⁾

① 사업 개요

천안시 동남구청사 복합개발사업은 도시재생선도사업의 일환으로 추진되었으며, 민관 협력에 의한 청사복합개발의 유일한 사례이자 주택도시기금 출자사업의 첫 사례이다. 이에 사업목적은 쇠퇴한 원도심 거점기능 확보 및 재생을 위한 공공부지의 효율적 복합 개발, 공익성과 수익성의 균형을 통한 개발이익의 사회 환원, 민관협력사업을 통한 수익 및 리스크 공유에 두고 있다.

충남 천안시 문화동 동남구청 부지 일원에 위치한 천안시 동남구청사 사업면적은 19,833㎡(약 6천평)이며, 사업기간은 2016년~2021년까지 이다.

추정사업비는 2,407억원으로 주택도시기금, 천안시, 민간자금 출자를 재원으로 리츠를 설립하여 사업비를 전액 조달하는 구조이다. 사업비 분담 규모는 [표 3-19]와 같다.

[표 3-19] 천안 동남구청사 도시재생사업 사업비 구성내역

구 분	출 자			차 입		
	소 계	천안시	기금	소 계	기금	민간조달
2,407억원	381	331	50	2,026	411	1,615

(주)천안미드힐타운리츠(2018), “천안 동남구청사부지 도시재생사업”, 내부자료.

• 사업규모 및 프로그램 구성

사업 프로그램은 동남구청사, 어린이회관, 지식산업센터, 공영주차장, 기숙사, 주상복합으로 구성되었으며, 사업내용에는 진입도로 개설도 포함되었다. 개발규모는 총 대지면적 19,833㎡, 연면적 119,050㎡ 규모이다. 기능별 개발규모 비중을 살펴보면, 공공시설 및 주민공동이용시설이 차지하는 비중이 54.1%이고 주상복합이 44.5%를 차지한다.

않아서 공기업의 사업 영역으로 확대하기 어려운 상태로 간주하고 있었다. 위탁개발방식에서 사업시행자는 사업의 리스크를 부담하지는 않지만 위탁개발수수료만 받기 때문에 경제적 이익은 거의 없다고 보고 있다. 다만, 지자체가 사업시행자에게 사업추진과 관련된 모든 업무를 수행해줄기를 기대하기 때문에 오히려 이러한 협의 업무를 어려운 점으로 인식하고 있기도 하다(LH 사업담당자 인터뷰, '18.08.14.).

34) 동남구청 담당공무원, LH의 사업계획 수립담당자 및 사업시행담당자(LH천안도시재생지원센터) 인터뷰('18.05.24, 05.25, 06.12.) 결과와 관계자에게 협조 받은 천안 동남구청사 공모지침서, 천안 도시재생사업 설명회 자료, 임석호 외(2016), 「천안시 동남구청사 부지 복합개발사업 기본구상용역」, 천안시·한국토지주택공사 등을 참고하여 재정리함.

[표 3-20] 천안 동남구청사 사업 시설구성 및 규모

구분	대지면적(㎡)	연면적(㎡)	사업비	비고
동남구청사	10,740 (54.1%)	9,281	346	
어린이회관		9,464	363	
지식산업센터		4,994	30	외부 리모델링
공영주차장		10,991	130	청사 및 어린이회관 하부 건설
기숙사	8,812 (44.5%)	9,392	145	사학진흥재단 인수
주상복합(주거)		67,804	1,241	
주상복합(판매)		7,124	152	
도로	281(1.4%)	-	-	
합계	19,833	119,050	2,407	

(주)천안미드힐타운리츠(2018), “천안 동남구청사부지 도시재생사업”, 내부자료.

② 사업구조 및 추진 절차

□ 사업방식 및 추진구조

- 리츠를 활용한 민관협력 방식

사업방식은 천안시, 주택도시기금이 출자한 리츠사가 사업주체가 되고 LH가 자산관리 기능을 담보하는 구조로 이루어졌다. 천안시는 동남구청사를 현물로 출자하였다.

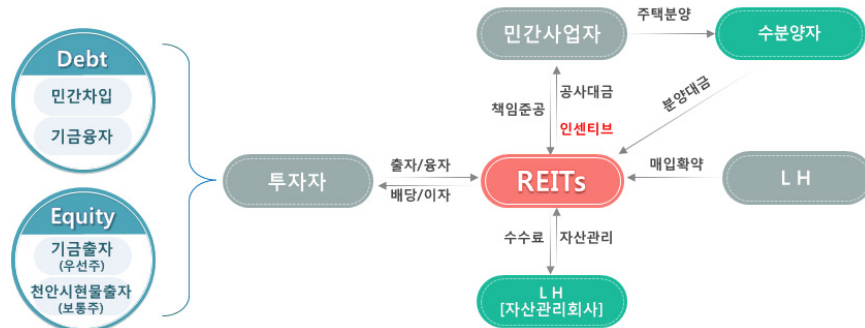
사업대상지가 지방의 쇠퇴지역으로 분양 및 임대수익 창출 가능성이 낮아 리츠의 수익성을 확보하는 것이 어렵다는 점에서 민간참여가 쉽지 않은 구조였다. 여기에 민간은 건설공사를 책임시공하고 일부 상업시설을 직접 운영·관리하는 주체로 참여하게 되었고, LH가 AMC역할을 하면서 미분양 주택에 대한 매입 확약을 전제로 리츠 수익성을 확보하는 것으로 사업구조가 결정되었다.

천안시 동남구청사 리츠사업구조에서 천안시는 리츠에서 이사회의 이사, 주주총회의 대주주로서 의사결정자이다³⁵⁾. 그러나 리츠 설립과정에서 천안시(보통주)가 약정 체결 후에도 재정부담으로 인해 발기 설립한 주식을 인수하기 어려운 문제가 발생하였다. 이 과정에서 국토부와 협의를 통해 주택도시기금(우선주)으로 주식을 우선 인수하고 이를

35) 리츠 설립은 금융주관사를 선정하여 발기설립하고(당시 교보증권) 사업 약정 체결 후 발기 설립한 주식을 보통주가 인수하는 방식으로 진행된다. 리츠는 자산관리회사, 자산보관회사, 사무수탁회사로 구성되며, 부동산투자회사법에 따라 세 회사의 역할 및 운영업무가 정해져 있는데, 결론적으로는 자산관리회사가 주도적으로 업무지시를 하지만 모든 행정업무를 전담하는 것은 아니다.

천안시에 매각하는 절차를 거치게 되었다.

LH는 초기에 리츠에 출자하고자 하였으나, LH 출자시 예비타당성검토를 받아야 하고 예비타당성 검토에 소요되는 기간이 통상 1년 6개월로, 시범사업 추진일정을 고려하여 출자하지 못하였다.³⁶⁾ 이후 LH는 배당이익을 포기하고 단순히 AMC기관으로서 수수료만 받는 것으로 결정하고 사업에 참여하게 되었다.³⁷⁾



[그림 3-11] 천안 동남구청사 사업구조

(주)천안미드힐타운리츠(2018), “천안 동남구청사부지 도시재생사업”, 내부자료.

□ 추진절차

- 청사 이전부지 도시개발사업 시행 추진

천안시는 도시재생사업 추진 이전에 자체적으로 청사 이전부지를 도시개발사업구역으로 지정하고 복합테마파크타운 사업 민간제안 사업자 공모를 통해 우선협상대상자를 조건부로 결정하였다. 그러나 협상에 실패함에 따라 최종적으로 사업결정을 취소하고 사업이행보증 해지를 통보하였다. 이후 도시개발계획을 수립하고 민간사업자 공모를 추진하였으나 제안자가 참가하지 않음에 따라 도시개발구역을 해제하게 되었다.

- 도시재생선도지역 지정 및 LH 도시재생 업무협약 체결

도시개발구역 해제 이후 천안시는 도시재생선도사업 공모에 동남구청사 일대를 포함하여 마중물 지원사업에 응모하였고, 2014년 도시재생선도지역으로 지정되었다. 당초 천안시는 근린재생사업유형으로 선정되었으나, 동남구청사 복합개발사업이 경제기반형 사업 성격을 띤다는 국토교통부의 판단에 따라 경제기반형 도시재생사업에만 적용되었

36) 이후 500억 이하이면 예타 대상에서 면제됨에 따라 LH가 청주시 도시재생사업 리츠에 출자로 참여하고 있음.

37) LH는 이러한 방식으로 유사 유형의 사업에 지속적으로 참여하는 것은 어렵다는 판단을 함 (담당자 면담결과).

던 주택도시기금 출자를 결정하고 사업을 추진하기에 이르렀다. 이에 천안시는 2015년 사업시행을 위해 LH와 업무협약을 체결하고 LH가 기본구상 및 사업성을 검토하였다. 이에 따라 주택도시기금 출/용자 지원결정, 천안시-LH-사학진흥재단 간 사업시행협약을 체결하여 사업 기획과 관련된 업무가 마무리되었다.

- 민간사업자 공모 및 리츠설립

도시재생기금 출자 1호 사업으로 결정된 이후, 동남구청사 부지는 민간참여사업을 위해 민간사업자 공모절차를 시행하였다. 1차 공모에는 천안시가 대형 건설업체와 사전협의를 거쳐 공모를 추진하였음에도 불구하고 공모 참여자가 없어 유찰되었다. 이후 2차 공모에서 현대건설이 우선협상대상자로 선정되었다. 이후 리츠설립을 거쳐 LH 사업인정심사, HUG의 리츠영업 인가가 추진되었다. 사업시행협약 체결부터 리츠 표준사업약정 및 기금융자약정, 리츠 대출약정 체결까지 약 10개월 소요되었다. ('16.04~'17.01)

- 건축허가 및 사업시행

현대건설이 리츠사와 도급계약을 체결하고 책임시공과 분양, 상업시설에 대한 운영관리를 담보하면서 사업이 본격적으로 추진되었으며, 설계공모절차를 거쳐 현재 지하구조물 공사 착공 후 주택건설사업계획 승인을 얻어 주상복합시설 주택공사를 착공하였으며 분양이 진행 중이다('18.04.).

[표 3-21] 천안 동남구청사 사업 추진경위

일정	주요 추진사항	관계기관
'06.11.	천안시청 이전부지 도시개발사업 구역지정 및 사업시행자 지정 및 고시	
'08.09~'09.01	복합테마파크타운 사업 민간 제안사업자 공모(1차) 및 마감(접수자 없음)	
'09.02~'09.06	복합테마파크타운 사업 민간 제안사업자 공모(2차) 및 마감(2개 사업자 탈락)	
'09~'10.11	우선협상대상자 조건부 결정, 최종결정, 결정취소 통보(민간제안사업 타당성 검토 의뢰)	한국자치경영평가원
'11.05	사업이행보증 해지 통보	
'11.06~'11.08	개발컨셉 발굴 및 개발계획수립용역 입찰 및 협상적격자 협상체결	
'11.11~'13.10	복합테마파크 부지 도시개발구역 개발계획 수립, 민간사업자 공모 접수(제안자 없음)	
'13.10	도시개발구역 해제 고시	
'14.05	천안시 도시재생선도지역 지정	
'15.04	천안시-LH 도시재생업무협약 체결	
'15.07	기본구상용역 계약체결	(천안시=LH)
'15.12.02	주택도시기금 출자/용자지원 예산 국회의회결	

일정	주요 추진사항	관계기관
	도시재생선도지역 활성화계획 변경/수립	(국토부 승인)
	기숙사 건립을 위한 양해각서 체결	(천안시·사학진흥재단)
'16.01	기본구상 및 기본계획(안) 시민설명회 개최	
'16.02	지자체 재정투입 투자심사 면제협의 완료	(행정자치부)
'16.04	사업시행협약 체결	(LH-천안시-사학진흥재단)
'16.05.~06	민간사업자 공모(1차) 공고 (미참여)	
'16.07.~10	민간사업자 공모(2차) 공고	
'16.10	우선협상대상자 선정	현대건설
'16.10	리츠 설립((주)천안미드힐타운위탁관리부동산투자회사)	
'16.11	사업인정심사	LH
	금융지원심사	HUG
	리츠 영업인가	
'16.12	리츠 표준사업약정/기금융자약정 등 체결	
'17.01	리츠 대출약정 체결	
'17.02	건축허가(1BL)	
'17.03	현물출자계약체결	리츠-천안시
	현물출자 실행	
'17.04	공사도급계약체결	
	공사착공(1BL)	
'17.09	주택건설사업계획승인(2BL)	
'17.10	주상복합시설 주택공사 착공	
'18.04	주택사업계획변경승인	(국토부)
	주상복합시설(공동주택) 분양	

(주)천안미드힐타운리츠(2018), "천안 동남구청사부지 도시재생사업", 내부자료.

③ 참여 주체별 역할

동남구청사 복합개발 사업에 참여한 관련주체는 천안시를 포함한 리츠, LH, 현대건설이다. 리츠는 자산관리회사, 자산보관회사, 사무수탁회사로 구성되며, 여기서 LH는 자산관리회사로서 리츠업무 총괄지원, 토지확보, 감독 및 관리, 자금조달 및 관리, 손익 및 리스크 공유와 이외에도 업무협약을 통해 결정된 미분양주택 처분 및 분양지원업무를 담당하고 있다. 천안시는 리츠 대주주로서 의사결정을 담당하였으며, 토지 현물출자, 지장물 철거, 관련법령에 따른 사업인허가 및 공공시설 인수 등의 역할을 수행하였다. 민간사업자는 책임준공, 주택분양, 상가 매수 및 운영의 역할을 수행하였다. 이외 한국사학진흥재단에서 대학생 기숙사 건설비용을 일부 부담하고 운영에 참여한다.

[표 3-22] 천안 동남구청사 도시재생사업 추진주체 역할분담

주체	역할분담
리츠	- 리츠 업무 지원 - 토지확보 - 감독 및 감리 - 자금조달 및 관리 - 미분양주택 처분, 분양지원 - 손익 및 리스크 공유
	- 리츠 자산보관회사 - 자산보관업무 수행
	- 리츠 사무수탁회사 - 사무수탁업무 수행
천안시	- 리츠 대주주로서 의사결정 - 토지 현물출자 - 지장물 철거, 천안 시민의 종 이전 - 관련법령에 따른 사업 인허가 및 공공시설 인수
LH	- 사업시행자 - 사업 기본구상 - 민간사업자 공모를 통한 우선협상대상자 선정 - 미분양주택에 대한 매입확약(시세대비 85%)
민간사업자	- 책임준공, 주택분양 - 상가 매수 및 운영 - 공공시설 및 주상복합시설 건설(설계/시공) 및 책임준공 - 주상복합 주택분양 - 주상복합 상가 매수
기타	- 한국사학진흥재단 - 대학생 기숙사 건설비용 부담 및 운영권 취득 - 기숙사 설계기준 마련 - 기숙사 관리운영(30년)

④ 세부사업 프로그램 결정

• 상가 건설 및 운영방식

민간사업자 공모를 위해 작성된 RFP에서는 민간사업자가 상가 운영을 위한 전문업체와 컨소시엄 형태로 입찰하도록 요구하였다. 그런데 상가 운영주체가 상가운영에 따른 리스크를 건설사와 분담하기를 원함에 따라 건설사가 리스크를 분담하는 대신 직접 상가를 매입하여 운영하는 방안을 제안하게 되었다. 공모추진 과정에 상가 의무운영기간을 명시하려고 하였으나 민간사업자가 상가를 매입한 이후에는 사유재산권 침해 소지가 있어 강제할 수 없어 민관이 상가 운영기간을 제안하도록 하였다. 이에 민간사업자가 5년간 상가를 직접 운영하는 것으로 제안하였다.

• 어린이회관 - 천안시 여성가족과

동남구청사는 도시재생사업 공모 당시 최초 설계안에는 공공청사 재건축과 주상복합 개발만 있었으며, 이는 도시재생사업 취지에 부합하지 못한다는 평가가 있었다. 이에 따

라 지역활성화를 유도할 수 있는 집객시설 도입 필요성이 대두되었고, 천안시가 유관부서 연계사업을 발굴하는 과정에서 여성가족과에서 추진 중인 어린이회관 사업을 연계하게 되었다. 어린이회관은 복합개발 준공 이후 천안시에 기부채납하기로 하였다. 어린이회관 운영은 전문운영기관에 위탁운영하는 것으로 결정하였다.

- 행복기숙사 - 사학진흥재단

천안역과 인접한 사업대상지 입지를 고려하여 인근 대학생을 기성시가지로 유입하기 위한 전략으로 행복기숙사를 도입기능의 하나로 건립하기로 결정하였다. 이를 위해 사학재단은 토지에 대한 기부채납 조건을 요구하였는데, 사학재단이 요구하는 규모를 기숙사 부지로 분할하면 다른 기능을 확보하기 어려운 문제가 있었다. 이에 주차장과 기숙사를 구청사와 복합하여 개발하게 되었다. 행복기숙사는 기부채납으로 천안시로 소유권이 이전된 후에 리츠가 운영위탁을 담당하며, 한국사학재단이 30년간 운영 후 천안시로 반환하는 조건으로 운영방식을 결정하였다.

⑤ 참여주체 간 협상의 쟁점 및 한계

□ 협상단계별 주요 쟁점

관계자 면담결과, 사업 추진과정에서 약정체결 전까지 크게 3단계의 협상과정을 거친 것으로 나타났다. 천안시는 1차 공모 단계에서 민간사업자의 참여의향을 확인하는 과정에서 지방도시이자 쇠퇴도시라는 점에서 사업성을 담보하기 어려워 참여가 어렵다는 점을 사전에 인지하고 민간사업자의 의견을 수렴하여 사업의 취지를 훼손하지 않는 범위에서 큰 틀에서 협상쟁점을 담은 RFP로 수정하여 2차 공고를 진행하였다. 이에 따라, 우선협상대상자 선정 및 약정 체결 후에 상세한 수준에서 천안시, LH, HUG, 민간사업자 입장 조정을 위한 협상을 진행하였다.

2차 협상은 우선협상대상자 선정 후 HUG의 시공권 및 유치권 포기각서 관련사항 등 기금지원조건과 같은 상세한 협상을 진행하여 사업약정을 체결하였다. 3차 협상에서는 공사도급계약, 상가 매매계약 등 착공단계에서 체결하는 세부계약에서 다루어야 할 상세한 협상이 진행되었다. 모든 협상결과의 결정 및 법적 효력은 사업약정 이후 발효되었다(‘16.12.). 약정된 내용을 넘어서는 세부적인 협상이 아니라 약정의 범위 내에서 세부적인 협상으로 진행되었다.

[표 3-23] 천안 동남구청사 도시재생사업 민간사업자 2차 공모 사업설명회의 사업약정 및 계약체결 주요내용

구분	주요내용	비고
사업 약정서	- 사업명, 이치, 면적, 기간 등 사업의 범위와 규모 - 당사자의 업무범위 - 사업부지의 확보 및 신탁 등 - 인허가 및 사업시행 - 자금조달 및 관리 - 공사도급계약 및 공사대금의 지급 등 - 미분양주택의 매입확약 - 주상복합 분양주택의 분양 - 공공시설의 처분, 대금지급 및 정산 - 상가 매수, 대금지급 및 운영관리 - 분양주택 추가 설치품목 - 비용분담 및 손익배분 - 리츠의 해산 및 청산 - 민간사업자의 약정이행보증 - 사업약정 해지 및 손해배상 - 기타 사업시행에 필요한 사항 등	-
공사도급 계약서	- (계약시점) 인허가 및 실시설계 완료 후 - (계약금액) 민간사업자 공사비 제안금액 - (공사비 지급조건) 리츠가 기성률에 따라 지급하되, 미지급시 민간사업자가 자체 자금 조달하여 책임준공(대가지급 지연이자 지급) - (설계변경) 설계서의 불분명, 누락, 오류 또는 상호모순 / 공사현장 상태와 계약상대자 제출한 설계서와 다를 경우 / 신기술, 신공법 공사비 절감 및 공기단축 효과가 현저할 경우 / 기타 리츠가 설계변경이 필요하다고 인정할 경우 - (계약금액 조정 제한) 리츠의 필요에 의한 설계변경으로 제한 / (공공시설) 전체 공사에 대하여 증감되는 금액을 합산하여 계약금액 조정 / (주상복합) 최초 계약금액을 초과할 수 없음	- 계약전 인허가 조건 이행을 위한 사업계획서 조정, 공공시설 인수예정자 또는 리츠의 사정으로 인한 공공시설 설계변경의 경우 리츠-민간사업자 간 협의를 거쳐 변경된 내용으로 금액 조정
상가매매 계약서	- (계약시점) 주택건설사업승인일로부터 6개월 또는 주택분양공고일중 빠른날 - (매매금액) 민간사업자 상가매매 제안금액(건물분 VAT 별도) - (납부조건) 계약시 계약금 10%, 잔금은 주상복합 공사준공일 납부 - (매매금액 조정) 연면적인 민간사업자가 제안한 사업계획서상의 상가 연면적보다 증가한 경우 상가의 가치 증가분, 민간사업자 추가비용, 당초 제안금액 등을 바탕으로 리츠와 민간사업자간 상호협의 금액조정(증액) / 호별 매매대금(토지가격, 건물가격 구분포함)은 민간사업자가 작성하여 리츠와 협의 후 결정 - (상가활성화 계획 이행) 사업신청시 제안한 내용에 따라 입주자 유치 등 상가운영 및 관리계획 성실히 이행 / 증빙서류 미제출 등 활성화방안 실현이 곤란한 경우 약정이행보증금을 리츠에 귀속할 수 있음	-

천안시/나(2016), “천안 동남구청사 부지 도시재생사업 민간사업자 공모 2차 사업설명회”, pp.26~28. (2016.08.31.)

□ 참여주체의 리스크 분담 결정 관련 쟁점³⁸⁾

• 리츠+민간공동사업방식 결정

사업초기 단계에 천안시와 LH가 검토한 사업방식은 위탁개발방식과 리츠방식이었다. 위탁개발방식은 시가 모든 책임을 져야 한다는 부담이 있었고, 리츠방식은 시의 책임을 일정부분 한정할 수 있다는 점에서 천안시는 리츠방식을 선호하였다. 대주주인 시의 입장에서 유리한 사업방식을 검토하는 것이 가장 중요했을 뿐만 아니라 정부의 기금출자 시범사업으로 지정됨에 따라 천안시 도시재생사업의 동남구청사 복합개발사업은 리츠방식으로 추진하는 것으로 결정되었다.

자산관리회사(LH)의 입장에서는 현행 법규상 위탁개발방식은 수수료 기준이 있는데 비해, 리츠 방식은 수수료 기준이 없는 등 관련법규가 미비하거나 모호한 부분이 있어서 이해관계자 간 협상으로 결정해야 하는 사항이 많다는 점에서 어려운 점이 있었으나 큰 틀에서 리츠방식이나 위탁개발 방식 모두 수익실현가능성에 큰 차이를 가진다고 보지는 않았다. 결국 기금 출자를 위해서는 리츠설립이 필요했고 상가 미분양 물량에 대한 리스크 대응방안 마련 차원에서 리츠를 통한 민간공동개발 사업이 유리하다는 점이 작용하여 리츠사업으로 결정하게 되었다.

사업 기획 당시 LH가 제시한 의견에는, 천안시가 상가를 매입하여 직접 운영하는 방안이 포함되어 있었다. 그런데, 천안시는 도시재생사업의 마중물사업에 대한 재정부담이 가중되면서 상가 매입 및 직접운영에 한계가 발생하였다. 한편, 기금 출용자를 위한 심사기준에는 미분양시 대처방안, 미분양 물량 인수방안, 합리적 가격으로 처리방안을 적시하도록 요구하고 있어 이를 충족하지 않으면 기금출자를 받기 어렵다는 조건이 있었다. 이에 따라 공공시설은 준공시 천안시 및 사학재단이 인수하고, 주상복합 중 아파트는 미분양분에 대해 LH가 매입확약을 하고, 상가는 민간사업자가 매입하는 것으로 사업구조를 만들어 기금 출용자 지원이 결정되었다.

• 공사비 인센티브의 분양율 연동방식 결정

자산관리회사(LH)가 가장 중점을 둔 점은 자산관리회사(LH)가 출자를 많이 해도 손실은 커지지 않도록 하는 것이었다. 이를 위해 주택개발 리츠에서 시행했던 공사비 인센티브를 분양율에 연동하는 방식을 리스크 분산 차원에서 적용하였다. 그러나 민간사업자 입장에서는 리스크를 부담하는 것 자체보다는 리스크를 부담하는 만큼 수익을 보장받

38) 천안시, LH 민간사업자, HUG 간 구체적인 협상내용은 자료 공개 불가로 확인할 수 없음.

을 수 있는가에 대한 고민이 있었다. 주택개발 리츠사업은 민간사업자가 리츠방식으로 자기사업을 하는 것으로 리스크 부담과 수익을 동시에 실현 할 수 있는데 반해 동남구청사 사업에서는 민간사업자가 리츠에 출자하는 구조가 아님에도 불구하고 리스크를 분담하면서도 배당이익을 받을 수 없다는 것이 문제였다. 민간사업자의 경우 단순 도급업자의 위상보다는 적극적으로 리스크를 분담하고 수익을 배당받을 수 있는 리츠 주주로 참여하는 방법을 선호할 수 밖에 없다. 천안시와 LH의 입장에서는 민간이 리츠에 출자하게 되면 출자 자체를 리스크로 보고 수익 달성을 위해 공사비가 증액되는 현상을 방지하기 위한 조치였다.

- 참여주체 간 리스크 분담구조 결정

참여주체 간 리스크 분담구조는 추진주체별 역할 분담구조와 동일하며, 리스크 분담구조를 결정하는 과정의 주체 간 협상 쟁점은 다음과 같다. 천안시는 수익과 리스크를 같이 가지고, HUG는 리스크를 부담하지 않으며, 자산관리회사(LH)와 민간도급회사(현대건설)가 리스크를 부담하는 형태이다.

- 인허가 과정의 리스크 관리

사업리스크에서 가장 큰 리스크는 인허가 과정이 지연되거나 사업계획이 변경됨에 따라 발생하는 리스크이며, 민간사업자가 가장 부담스러워하는 리스크이기도 하다. 이에 따라 동남구청사 사업에서는 인허가 과정에서 발생하는 리스크를 대부분 리츠가 부담하도록 설계되었다. 구체적으로는 민간사업자의 귀책사유로 발생한 인허가 단계의 사업변경 요인은 민간이 부담하되, 인허가 담당부서 심의의견 등 행정절차에 따른 사업변경이나 설계변경은 증액을 허용하도록 하였다. 그러나, 사업 추진과정에서 발생할 수 있는 각종 리스크에 대한 검토와 관리전략은 미흡하였다.

□ 한계 및 애로사항

- 공공과 민간사업자 간 협상을 지원하는 중간지원 역할 부재

천안시 동남구청사 복합개발은 민관협력 사업의 최초 사례로 사업시행주체인 천안시나 민간사업자 모두 경험이 부족한 상황에서 사업을 추진하였다. 이에 지방자치단체가 직접 민간사업자와 협상하는 과정에서 발생할 수 있는 특혜시비 및 각종 민원 등으로 민간과 협상을 기피하는 경향이 있었다. 따라서 민관협력 사업을 추진하는 과정에서 상호 이해관계를 조정할 수 있는 제 3의 중간지원 역할이 필요하다는 점이 부각되었다.

- 민관협력 사업 참여를 위한 법적 근거 미비

사업추진 과정에서 발생한 문제로 사업의 수익성 개선을 위해 천안시가 리츠에 토지를 현물로 출자하려 했으나 「지방재정법」이나 「도시재생특별법」에 토지출자에 대한 근거 규정이 없어 의사결정을 하기 어려웠다. 이에 법적 근거는 없으나 국토부와 협의를 통해 천안시 도시재생지원조례를 개정하여 천안시가 토지를 현물로 출자할 수 있는 근거를 마련하였다. 지자체 현물출자와 관련해서는 향후 근거법 개정이 요구되는 사항이다.

- 상세한 사업수익모델 부재로 다자간 협상기준 미흡

1차 유찰 후 2차 입찰 및 계약 협상과정에서 지자체, 자산관리자, 민간사업자 간 사업리스크 분담구도를 재조정하는 것이 협상의 주안점이었다. 근본적으로 천안시는 사업수익성을 최선의 조건에서 보는 경향이 있고 민간은 사업수익성을 최악의 조건에서 보는 경향이 있어서 협상에 어려움이 있는 것으로 보인다.³⁹⁾ 또한, 자산관리회사 입장에서는 리츠 운영지원업무 등 과도한 행정업무 부담이 있고 미분양아파트의 시세가격 85% 매입확약을 통한 주택분양 리스크 절감 등 사업성이 낮다는 점에서 적극적으로 사업에 참여하기 어렵다는 점을 들었다. 위탁개발방식으로 사업에 참여했을 때 수수료가 대략 100억원이 산출되었으나 리츠방식에서는 수수료 산출근거가 없어서 리츠방식이 불리한 점이 있었다. LH는 50억원을 지급받는 것으로 하고, 이중 30억원은 주상복합 감리비, 20억원은 수수료로 책정하여 사업성을 보존하였다.

- 민간사업자의 사업참여 의지를 저하시키는 사업모델의 협의조정 어려움

민관협력사업에서 민간사업자가 단순 건설 도급자로 역할이 제한되거나 지방자치단체인 공공이 모든 사업구조와 계약조건을 제시하는 경우 민간사업자가 참여하기 어렵다는 한계가 있다. 동남구청사 복합개발 사업에서는 현대건설이 상가를 5년간 직접운영하기로 결정하면서 소요비용이 150억원 정도로 추산되었다. 그러나 상가를 직접 운영관리한 경험이 부족한 건설사 입장에서는 사업수익성 실현을 어렵게 하는 요인이었지만, 전략적으로 노하우 축적 차원에서 실험적으로 사업에 참여하고자 하였다. 그러나 근본적으로 민간참여 활성화를 위해서는 행정과 민간사업자 간 신뢰관계 형성을 토대로 사업성과를 공유할 수 있는 협상채널 마련이 필요하다는 의견이 제시되었다.

39) 공모 입찰참가서를 LH, 민간사업자, 여러기관의 의견을 수렴하여 작성하였으나, 쇠퇴지역에 공급하는 아파트의 분양리스크, 분양률에 따른 공사도급액 삭감, 상가 일정기간 직접운영 조건은 1차 입찰에서 민간사업자(대우건설)가 사업포기 의사를 밝히는 주된 요인으로 작용함. 예를 들면, 주상복합의 발코니 부분을 민간사업자의 수익부분으로 할지 여부 등 매우 작은 부속사업에 대해서까지 상세한 분담방식을 협상해야 하는데 이러한 협상의 대상 및 절차 운영의 노하우가 없어서 어려움.

3. 제도 및 사례 분석을 통한 한계와 과제

1) 제도 및 사례 분석을 통한 민관협력형 노후청사 복합개발 방식 도입의 한계

□ 공공성과 사업성의 균형 확보를 위한 사업모델 및 사업추진체계 미흡

- 공공청사 복합개발 방식에서 민관협력 사업모델 부재

국공유지 대상 개발방식은 민간참여방식, 신탁개발방식, 위탁개발 방식이 제도화 되어 있으나 실제 적용되는 사례는 위탁개발 방식이 주를 이루고 있으며, 사회기반시설 민간 투자개발 방식이나 부동산 개발 사업에서 공모형 PF방식, 리츠방식이 적용되고 있으나 공공청사 복합개발 사업에 적용되고 있지는 않다.

유일하게 민관협력으로 공공청사 복합개발이 이루어지고 있는 사례는 도시재생사업 대상지인 천안 동남구청사로 국내에 민관협력형 사업모델이 없는 상황에서 리츠 방식 구조를 만들어 가면서 사업을 진행하고 있는 것으로 조사되었다.

노후 공공청사 복합개발 사례 또한 공공기관인 캄코나 LH 공사가 시행하는 위탁개발방식으로 추진하고 있으며, 노후청사 리뉴얼 사업 또한 민관협력 개발 방식의 선례를 만들기 위해 시범사업을 추진한다는 정책 목표에도 불구하고 위탁개발방식으로 추진하고 있다. 이는 국공유 자산을 민간이 개발하도록 허용한다는 것이 공공성의 원리에 위배될 수 있다는 점과 국민의 자산을 활용해서 수익성을 기대한다는 점에서 도덕성의 문제를 야기 할 수 있다는 우려에 기인한 것으로 볼 수 있다.

이처럼 위탁개발방식 중심의 국공유지 개발방식 고착은 민관협력방식의 성공적인 선례와 사업모델을 만들어 내지 못하는 원인이 되고 있다. 향후에는 「민간투자법」에 의한 민간투자사업에 청사가 포함됨으로써 노후청사 복합개발에 민관협력 방식이 적용이 확대될 것으로 예상되므로 사업모델을 개발하여 현장에서 적용해 가면서 한국적 상황에 맞는 민관협력 방식 모델을 정립해 가는 것이 필요하다.

- 수탁관리자 또는 수익사업 운영 주체로서 소극적인 민간참여 방식

위탁개발방식 위주로 국공유지 개발 제도가 정착되면서 민간참여는 수익사업 운영주체나 시설에 대한 수탁관리 주체로 참여하는 소극적인 역할에 국한된 것으로 파악되었다. 일반 위탁개발 사업은 주로 근린생활시설이나 오피스텔에 세입자로 참여하는 수준이며, 노후 공공청사 복합개발 또한 민간사업자가 참여할 수 있는 기능이 복합되지 않고

근린생활시설, 업무시설 중심으로 건설되고 있어 이용자 측면에서만 민간이 참여하고 있는 상황이다.

민간투자사업 또한 공공이 운영해서 수익을 기대하기 어려운 시설을 민간투자를 통해 조성, 운영·관리 한다는 점에서 위탁개발사업에 비해 민간참여가 좀 더 적극적인 사업방식이라고 할 수 있다. 그러나 이 사업은 근본적으로 공공사업이며, 공공시설 운영에 부족한 비용을 보존해 주는 개념으로 수익사업을 부대사업으로 추진하는 것이기 때문에 본질적 의미의 민관협력 방식으로 보기에 다소 한계가 있다. 이처럼 국내 국공유지 활용 관련 제도는 기획단계부터 민간의 다양한 아이디어를 공공에게 제안하고, 공공은 이를 수용하여 새로운 기능을 도입하면서 복합개발방식을 통해 공공재원 투입 부담을 줄이는 민관협력방식 사업을 유도할 수 있는 수단은 미흡한 상황이다.

- **획일적인 토지·건물 소유방식으로 다양한 민관협력 방식 제약**

민·관협력방식은 민간이 재원을 투자하거나 직접 사업시행 또는 운영주체로 참여하는 과정에서 공공(국가 또는 지자체)과 민간이 다양한 방식의 공공청사 소유관계를 토대로 사업방식을 결정할 수 있다.

그러나 국공유지 활용방식은 공공토지를 민간에 매각하고 개발하거나(민간참여개발), 소유권은 공공에 귀속된 상태로 관리를 위탁하여 사업을 시행하는 방식으로 한정되어 있었다. 또한 토지를 현물로 출자하여 민간참여로 개발하는 방식은 공유재산에만 국한되어 있다. 2016년 「국유재산법」이 개정되면서 민간참여개발이나 신탁개발사업을 추진할 경우에 한해서 토지 장기임대가 가능하지만, 아직 적용된 사례는 없다.

민·관협력형 노후청사 복합개발은 공공과 민간이 지식과 경험을 공유하고 협력하여 국민들에게 더 높은 서비스를 제공하는 것을 목표로 해야 하며, 공공 재원을 투입하는 것보다 재정부담 경감효과가 명확할 때 사업을 추진할 수 있다. 또한 노후 공공청사 복합개발사업을 통해 지역활성화에 기여하기 위해서는 경제성 뿐 아니라 공공성 측면에서 민관협력 사업을 추진해야 한다. 이를 위해서는 민간이 사업에 참여할 수 있는 유인책이 필요하다. 장기 토지임대방식은 개발 사업에 가장 많은 비용이 투입되는 토지매입 비용을 최소화할 수 있는 방안⁴⁰⁾이며, 국가나 지자체는 국·공유 자산을 보유하면서 토지임대 비용을 수익으로 환원시킬 수 있다는 장점이 있다.

40) 2000년 이후 지가 상승으로 개발사업에서 토지매입비가 차지하는 비율이 50% 이상인 것으로 나타나 민간개발 사업에서도 토지 장기임대방식으로 사업을 추진하는 사례가 나타나고 있다. 대표적인 사례가 수원역사 복합개발로 KT&G부지를 롯데건설이 50년 장기 임차하여 사업을 추진하였다.

그러나 현재 제도에서는 사업특성과 목표에 따라 토지와 건물 소유방식을 다양하게 적용할 수 있는 민관협력형 사업모델과 사업추진체계는 미흡한 실정이다.

[표 3-24] 국공유재산 활용 민간참여 개발사업 특성 및 소유관계 비교

구분	민간참여방식			공공주도형 사업 방식	
	민간참여개발	민간투자사업	리츠	위탁개발	공모형 PF
사업목표	수익성	공공성>수익성	공공성>수익성	공공성	공공성>수익성
시설	복합시설 (수익시설)	공공시설+수익시설	공공시설+수익시설	공공시설 (일부 수익)	공공시설+수익시설
자본	관/민	민	관/민	관	관/민
토지 개발전	관	관/민(매입)	관/민	관	관/공공
소유 개발후	관/민	관	관/민(분양)	관	관/민(분양)
건물 개발전	관	관	관	관	관
소유 개발후	민	관/민	관/민(분양)	관	관/민
인센티브	-	조세특례 운영수익보전	조세특례	-	조세특례
공공출자	공공출자	공공출자	공공출자	-	공공출자

- 지역 활성화에 기여하는 민간수익시설 및 기능 도입 한계

민관협력형 노후청사 복합개발의 목표는 공공의 재원 투입을 최소화하면서 민간의 활력을 활용하여 지역에 필요한 다양한 기능을 복합함으로써 지역활성화에 기여하는 데 있다. 그러나 현재 추진되고 있는 위탁개발에 의한 복합청사 개발이나 노후청사 복합개발 추진 사례는 일부 사례에서 지역창업활동 지원시설이나 문화시설이 복합되는 경우를 제외하고 공공임대주택과 근린생활시설, 오피스텔과 같이 일반적인 기능만을 복합하는 것으로 나타났다. 이는 현행 국공유 재산 개발이 공공청사 복합개발 사업을 추진하고자 하는 지역이 공공성 측면에서 필요로 하는 기능이 무엇인지에 대한 수요조사 없이 공공기능 조성 위주로 사업을 추진하기 때문이다.

□ 민간주도 사업기획 및 민간참여를 위한 구체적인 사업추진 절차 미흡

- 사업기획단계에 민간참여에 의한 사업 제안 기회 미흡

국공유지 개발제도는 국가나 지자체가 사업기획에서 도입기능, 운영관리까지 관여할 수 있는 위탁개발 방식 위주로 정착되어 왔다. 민간투자사업이나 부동산 개발사업의 민관협력형 공모PF방식 또한 운영방식이나 핵심적인 도입기능은 공공주도의 심의절차에서 제안되고 검토되는 것이 일반적이다.

[표 3-25] 민관협력형 개발사업 관련 제도의 사업추진 절차

구분		민간참여개발			공공주도 민간참여개발		
		민간참여개발	민간투자개발방식	리츠방식	위탁개발	공모형 PF방식	
사업 기획 및 검토	개발대상지선정	공공	공공	공공	공공	공공	
	사업기획 및 사업타당성 검토	공공	민간제출 공공검토	공공 (도입가능설정 및 사업목표 설정)	공공	공공 (도입가능설정 및 사 업목표 설정)	
	사업계획서 작성	-	민간	사업자선정	위탁자	사업자선정	
사업 계획	개발관련 심의	공공 (도입 기 능 설 정 및 사업목표 설 정)	공공 사업자선정 (도입가능설정 및 사업 목표 설정)	공공 (도입가능설정 및 사업목표 설정)	공공 (도입 기 능 설 정 및 사업목표 설 정)	PFV (도입가능설정 및 사 업목표 설정)	
	이해관계자 협의	-	-(공공주도)	사전협상제도	-(공공주도)	(토지매각 계약)	
	사업목표 설정 및 조정	-	-(공공주도)	리츠	-	PFV	
	도시계획시설 결정 변경 및 개 발관련 협의 조정	-(공공)	SPC	리츠	-	-	
	도입 기 능 설 정 및 운영방식 결정	민간사업자 모집 및 선정	SPC	공공주도	공공주도	PFV	
사업 시행	출자자 및 사업자 모집	-	SPC	리츠	-	PFV	
	키 테넌트 모집	-	-	-	-	-	
	개발계획수립 사업시행	개발계획수립	민간사업자 (도시계 획 시 설 결정변경 등)	SPC (도시계획시설결정변경 등)	리츠 (도시계획시설결정 변경 등)	수탁기관 (도시계 획 시 설 결정변경 등)	PFV (도시계획시설결정 변경 등)
		건축계획	민간사업자	SPC	리츠	수탁기관	PFV
		도입기능 조정	민간사업자	SPC	리츠 (운영자모집)	수탁기관	PFV
		건설 및 준공	민간사업자	SPC	리츠 (운영자모집)	수탁기관	PFV
		정산 및 운영	분양, 임대 및 청산	민간사업자	SPC (운영자모집)	리츠	수탁기관 (임대자모집)
자산관리 전환	민간사업자	SPC	AMC	수탁기관	AMC		
운영·관리	민간사업자	SPC	AMC	수탁기관	AMC		
귀속	청산	민간사업자	공공/민간사업자	공공/민간사업자	공공/수탁기관	공공/민간사업자	

공공 : 국가 및 지방자치단체

이에 민간이 참여하는 사업이라도 실질적으로 민간주체가 주도적으로 사업을 시행하는 단계는 일반 부동산 개발사업과 마찬가지로 설계와 건설단계, 운영관리 단계에 한정되어 있다. 이는 민간사업 주체가 국공유지 개발에 참여하지 않는 원인이 되고 있다.⁴¹⁾ 유일한 민관협력 사례인 천안 동남구청사의 경우도 리츠사업을 위해 민간공모사업을 시행한 결과, 몇 차례의 유찰과정을 거치면서 민간사업자가 요구하는 기능을 조정하여 재공모과정을 거쳐 사업자가 선정된 것으로 조사되었다. 이처럼 사업기획단계에 민간주체가 참여할 수 없다는 점은 민관협력형 노후 복합청사 개발사업 추진을 어렵게 하는 원인이다.

- 국공유지에 대한 정보제공 절차 미흡으로 민간 참여 활성화 유도 미흡

모든 국공유지 개발방식에서 민간이 참여하는 단계는 사업구상이 완료된 시점 이후로 개발대상지에 대한 정보 또한 사업자 선정단계에서 제공되고 있다. 이와 관련하여 민간사업자는 대부분 사업가능성을 검토할 수 있는 노후 공공청사에 대한 정보를 사전에 확보할 수 있으면 다양한 방식의 사업 프로그램과 사업구조를 고려하여 사업제안을 할 수 있으나 현재는 정보의 한계로 적극적인 사업제안을 하기 어렵다는 의견을 제시하고 있다.⁴²⁾ 그러나 현재 국공유 재산 활용 관련 제도는 자산관리를 전담하는 기관 이외의 주체가 국공유 재산의 입지여건, 용도, 규모 등 사업구상을 위해 필요한 부동산 정보를 확인할 수 없다는 한계가 있어 적극적인 민간참여 방식이 어렵다는 한계가 있다.

- 사업추진 과정에서 민관 협상 채널과 협치 방식 미흡으로 사업 투명성 확보 한계

국공유지 개발사업 과정에서 사전에 민간사업자의 의견을 반영할 수 있는 절차의 부재는 민간사업자와 공공이 공공성과 사업성 측면에서 협의를 통해 사업구조를 조정할 수 있는 협상 채널이 미흡하다는 것을 의미한다. 이에 도시재생사업에서는 국공유지를 리츠 사업으로 추진할 경우 민간참여를 유도하기 위해 사전협상제도를 도입하였으나 아직 본격적인 시행은 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

민간과 공공의 협의가 중요한 민관협력사업에서 사업에 대한 정보부족과 함께 민관 협상 채널과 다양한 협력 방식 부재는 민간사업자 입장에서 사업에 대한 객관적 판단을 하기 어려워 민관협력 사업에 적극적으로 참여하지 않는 원인이 되기도 한다.

41) 민간사업주체 면담결과, 공공과 사업을 추진하는 절차나 과정이 복잡한 반면, 민간이 사업성 측면에서 제안할 수 있는 운영 프로그램을 적용하기 어렵다는 점에서 민관협력형 사업에 대해 부정적인 시각이 있는 것으로 나타났다.

42) 민간사업자 면담 결과.

□ 민관협력 개발을 위한 리스크 분담 모델 미흡

- 사업추진 절차 수립 미흡으로 예측 불가능한 사업시행과정

「국유재산법」이나 「공유재산법」, 「민간투자법」에서는 개발사업에 대한 행정절차를 법으로 정하고 있으나 초기에 사업자가 선정되기 전에 결정되어야 할 도시계획시설 변경요인, 도입프로그램 등에 대한 사전 정보를 민간에게 제공하는 절차나, 사업 추진 단계별 주요업무나 소요기간 등이 명확하지 않아 사업 진행과정에서 예측 불가능한 변수가 발생하거나, 공공측의 의사결정권자 교체 등으로 사업이 지연되는 원인이 되고 있다.

이처럼 불분명한 사업추진 절차는 민관협력 사업에서 리스크 분담을 위한 원칙을 정하기 쉽지 않다는 점이 있다. 이로 인해 민간 뿐 아니라 국가나 지자체 또한 민관협력방식을 적극적으로 적용하지 못하는 결과를 낳고 있다.

- 공공과 민간 참여주체의 역할 정립 미흡으로 합리적인 리스크 분담 제약

국공유지 활용 개발 방식은 개발수익은 국가나 지자체에 귀속되는 사업방식이 많으나 개발에 따른 리스크 분담에 대한 원칙이나 분담방식은 명확하지 않다. 그러나 「민간투자법」에 의한 민간투자사업은 운영수익이 부족할 경우 이를 보존해 줄 수 있는 규정을 두고 있어 공공이 리스크를 부담하는 방식으로 이에 대한 비판이 많았다. 이러한 문제로 인해 「민간투자법」에서 민관이 리스크를 부담하는 방식을 도입하였으나 아직 시행된 사례는 미흡한 상황이다.

[표 3-26] 국공유재산 활용 개발사업 관련 제도의 사업시행단계별 책임주체

구분	민간참여방식			공공주도형 사업 방식	
	민간참여	민간투자사업	리츠	위탁개발	공모형 PF
기획	민	관/민	관/민	관	관/민
설계/건설	민	민	민	공공	민
운영	민	관/민	민	공공	민
수익	관/민	-	관/민	관	관/민
리스크	관/민	관/민	민	관	민

2) 민관협력형 노후청사 복합개발 방식 도입을 위한 과제

□ 민관협력형 사업모델 개발 측면에서의 과제

- 민관협력의 파트너십에 대한 인식 전환과 중재 역할 필요

지금까지 국공유 재산을 활용한 개발사업 관련 제도와 국내 적용사례를 분석한 결과, 사업추진 과정은 국가나 지자체가 사업구상과 기획을 하고 민간참여방식을 도입할 경우 사업자를 선정하는 Top-down방식의 의사결정으로 진행되는 것으로 나타났다. 그러나 민관협력 방식을 유도하기 위해서는 협력적 파트너십(거버넌스)에 기반한 민관협력 사업모델 개발이 필요하다.

[표 3-27] 민관협력의 개념적 요소 및 구성 요건에 따른 국내 민간참여 방식 특성

민관협력 사업의 조건 및 구성 요건	민간주도 민관협력			공공주도 민관협력	
	민간참여 개발	민간투자 사업	리츠사업	위탁개발 사업	공모형 PF
2개 이상 섹터 참여(관과 1개 이상 민 참여)	○	○	○	-	○
협력활동을 위한 파트너십(협정이나 계약으로 각자 책임소재와 역할을 정한 공식적인 협의서 필요)	△	○	○	-	○
참여자는 활동주체로서 주어진 역할에 상응하는 이익이나 편익 향유(국가 전체 또는 사회를 위한 가치로 평가)	△	○	△	○	△
계획적 또는 공동의 활동(일회성 거래관계가 아니라 협력-협조에 의한 지속적인 공공관계 형성)	△	○	-	○	-
자원을 공동 활동에 제고, 참여 주체들은 자금, 물자, 정보, 기술 등의 자원 보유하며 공동활동을 위해 제공	△	△	△	△	△
책임을 공유(쌍방의 공동 행동의 책임)				△	
비영리-공익활동 분야에 속하는 활동영역(민의 활동이 공익증진을 목적으로 하는 활동분야 포함)	-	○	△	△	-
공통된 과제	△	△	△	-	△
목적의식 공유	△	△	△	-	
상대방의 특성을 인식하고 이를 존중	-	-	-	-	△

강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선 연구」, 한국법제연구원, pp.34~36 참조 작성.

- 민관협력사업에 참여할 수 있는 디벨로퍼 부족, 시범사업을 통한 성공모델 발굴 필요

그동안 우리나라 개발방식은 공공임대주택사업을 제외하고 ‘개발 후 일괄 분양’방식 위주로 추진됨에 따라 장기투자가 전제가 되는 민관협력사업의 운영수익을 모델로 하는 사업방식이 부재하며, 이를 추진하는 컨설팅 업체나 디벨로퍼의 역량도 낮은 것이 현실이다. 또한 민간과 공공을 연계하는 공공디벨로퍼로서 공공기관의 경험도 부족하다. 따라서 민관협력형 노후청사 복합개발 시범사업을 시행하여 운영과정에서 발생하는 문제점과 한계를 도출하고, 이를 해결 해가는 이해관계자들간의 협의 시스템 마련 및 성공모델 발굴이 필요하다.

□ 사업추진절차 개선 측면에서의 과제

- 정책목표에 대한 원칙의 일관성 유지와 운영 프로그램에 대한 유연성 확보 필요

민간참여 사업에서 지자체 등 행정기관의 빈번한 사업목표 변경과 불확실성이 높은 사안(예: 도시계획시설결정 변경 등)을 결정하지 않고 사업을 추진하는 경우 민간사업자의 입장에서는 사업의 불확실성으로 리스크에 대한 부담을 크게 느끼게 된다. 반면, 개발사업을 통해 도입해야 할 기능이나 사업성 확보를 위한 프로그램은 시장의 여건변화에 따라 유연해야 하지만 국공유지 소유주인 국가나 지방자치단체 측에서 사전에 결정하는 경우가 많아 민간차원에서 사업성 제고를 위한 다양한 아이디어를 제시하지 못한다는 한계가 있다.

따라서 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업 활성화를 위해서는 정부나 지자체가 민관협력사업을 통해 얻고자 하는 이익이나 목표가 무엇인지에 대해 정보를 공유하고 정책목표의 일관성을 유지하여 사업의 리스크를 최소화 시킬 수 있도록 하되, 운영 프로그램의 다양성을 확보할 수 있는 유연성을 보장해 줄 수 있어야 한다.

- 장기 투자플랜을 위한 공공성 확보에 대한 원칙 제시와 합리적인 의사결정 절차 필요

제도분석이나 국내 사례 분석 결과, 국공유지를 활용할 때 공공성 확보를 위해 국가나 지자체가 제시하는 공적 기여 부분이 지속적으로 변경되거나 기획단계에서 제시한 내용보다 요구 조건이 증가하는 경우 민간은 사업 자체를 포기할 수밖에 없는 구조인 것으로 나타났다. 또한 민간참여 개발 방식의 경우 인·허가 절차과정에서 의사결정권자가 바뀌거나 정치적인 이유 등으로 변경요인이 발생하는 등 사업추진과정에서 불확실성이 많을 경우 의사결정과정에 소요되는 시간이 장기화됨으로써 사업성을 저해하는 요인이 되는 것으로 조사되었다.

따라서 노후청사 복합개발을 민관협력방식으로 추진하기 위해서는 합리적인 의사결정 과정에 대한 가이드라인과 공공성 측면에서의 기여부분에 대한 명확한 원칙 설정이 필요하다.

□ 민관협력 사업에서 관행적인 협상방식 개선으로 합리적인 리스크 분담 필요

민관협력사업에서 가장 핵심적인 것은 사업 리스크 분담에 대한 협의과정이라고 할 수 있다. 사례조사 결과 현재는 행정 또는 공공의 일방적인 요구사항과 민간의 공공성 확보 마인드 부족으로 상호 동등한 위치에서 협상이 어렵다는 한계가 있는 것으로 나타났다.

따라서 노후청사 복합개발을 민관협력방식으로 추진하기 위해서는 민간과 공공이 협력적 파트너로서 동등한 위치와 지위를 갖고 사업구조와 리스크 관리방식을 논의할 수 있는 협상방식을 마련할 필요가 있다.

제4장 일본의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합 개발 제도 및 사례 분석

- 1. 공공건축물 조성에서의 민관협력방식 관련제도 및 사업체계
 - 2. 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발 사례 분석
 - 3. 일본의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발의 시사점
-

1. 공공건축물 조성에서의 민관협력방식 관련제도 및 사업체계

1) 공공건축물 조성을 위한 민관협력방식 유형¹⁾

□ 공공사업의 일부 또는 전부를 민간사업자에게 아웃소싱하는 방식

- PFI(Private Finance Initiative) 방식

일반적인 PFI방식은 민간사업자가 PFI 사업 계약을 바탕으로 공공시설 등의 설계·건설·유지관리·운영 등을 일괄발주·성능발주·장기계약 등에 의해 시행하는 방식이다. 통상적인 PFI방식 이외에 공공시설 등 운영권 제도(컨세션 방식)가 최근 추가되었는데, 민간사업자가 PFI 사업의 계약을 바탕으로 공공시설 등의 운영권을 취득하여 공공시설 등의 운영 등의 사업을 장기적·포괄적으로 시행하는 방식이다.

- 그 외 PFI와 유사한 수법

민간사업자에게 설계·건설 등을 일괄발주·성능발주하는 DB(Design Build)방식이나

1) 일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業·推進方策 事例集」, p.2.

민간사업자에게 설계·건설·유지관리·운영 등을 장기계약 등을 통해 일괄발주·성능발주하는 DBO(sign Build Operate)방식 등이 있다.

- 지정관리자 제도

「지방자치법」에 근거하여 지자체의 공공시설의 유지관리·운영 등을 관리자로 지정한 민간사업자에게 시행하게 하는 수법으로, 지정관리자는 공공시설의 이용요금을 사업수익으로 할 수 있다.

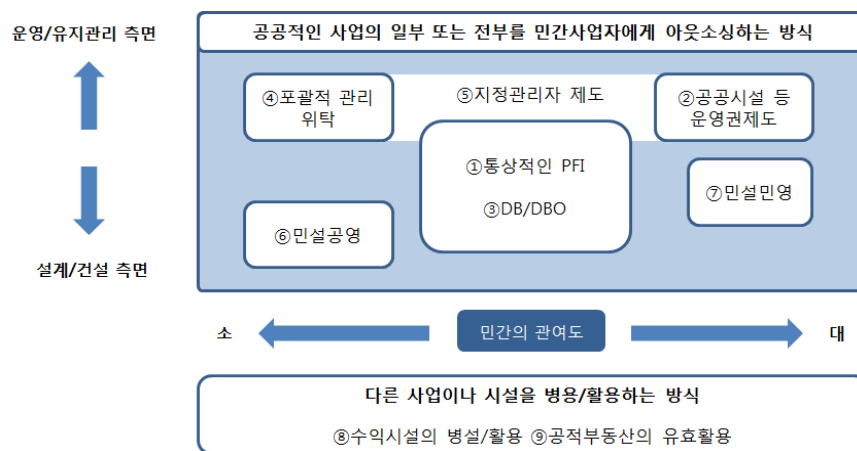
- 기타 방식

그 외, 민간사업자에게 유지관리 등을 다년간 계약·성능발주 등에 의해 일괄발주·성능발주하는 위탁수법으로서 포괄적 위탁방식, 민간사업자가 시설의 설계·건설 등을 시행하고 공공주체가 유지관리·운영 등을 시행하는 민설공영방식 등이 있다.

□ 다른 사업이나 시설을 병용·활용하는 방식

- 수익시설의 병설·활용

수익시설 병설 또는 기존 수익시설 활용 등으로 비용을 회수하는 방식 또는 부가가치를 창출하여 시설의 가치 제고를 도모하는 수법(수익시설의 병설·활용)과 공유지나 공유시설을 유상 또는 무상으로 민간사업자에게 대여하여 민간사업자가 공유지나 공유시설을 활용하여 사업 운영이나 서비스 제공을 시행하는 수법(공적부동산의 유효활용, Public Real Estate) 등이 있다.



[그림 4-1] 민관협력방식의 유형 분류 이미지

일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業·推進方策 事例集」, p.3.

[표 4-1] 민관협력방식 유형과 업무범위

유형	내용			
일반적인 방식	설계	건설	유지관리	운영
	공설		공영	
	설계사무소 위탁	건설회사 발주	직영 또는 유지관리회사 위탁	직영 또는 운영회사에 위탁
통상적인 PFI	설계	건설	유지관리	운영
	민설		민영	
	PFI 사업자가 사업계약에 따라 포괄적으로 시행			
공공시설등 운영권 제도(콘세션방식)			유지관리	운영
	민영			
	PFI 사업자가 사업계약에 따라 포괄적으로 시행			
DB (Design Build)	설계	건설		
	공설			
	민간사업자에게 포괄적으로 일괄발주			
DBO (Design Build & Operation)	설계	건설	유지관리	(운영)
	공설		공영	
	민간사업자에게 포괄적으로 일괄발주			
포괄적 관리위탁			유지관리	(운영)
	공영			
	민간사업자에게 일괄발주			
지정관리자 제도			유지관리	(운영)
	공영			
	지정관리자(민간사업자) 지정			
민설공영	설계	건설	유지관리	(운영)
	민설		공영	
	민간사업자가 설계/건설업무를 실시		직영 또는 유지관리회사 위탁	직영 또는 운영회사에 위탁
민설민영	설계	건설	유지관리	(운영)
	민설		민영	
	민간사업자가 설계/시공/유지관리/운영업무를 실시 (PFI 제외)			

일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業・推進方策 事例集」, pp.4~5.

[표 4-2] 민관협력방식 유형별 관민역할 분담

수법		자금조달	설계 및 건설	시설소유 (운영시)	운영	재정부담
공설공영(일부 업무위탁)		공	공	공	공 > 민	전체
공설 민영	지정관리자 등	공	공	공	공 < 민	일부
	DBO (Design Build Operate)	공	민	공	공 < 민	일부
민설 공영	정기차지권 활용형 PPP	민	민	민	공 > 민	일부
PFI (민설민 영)	연체지불형· 서비스구입형	민	민	공 (BTO의 경우)	공 > 민	전체
	혼합형·독립채산형	민	민	민 (BOT의 경우)	공 < 민	일부 (혼합형)
	콘세션 (공공시설운영권 제도)	민	민	공 (시설운영권은 민)	공 < 민	일부 (혼합형)

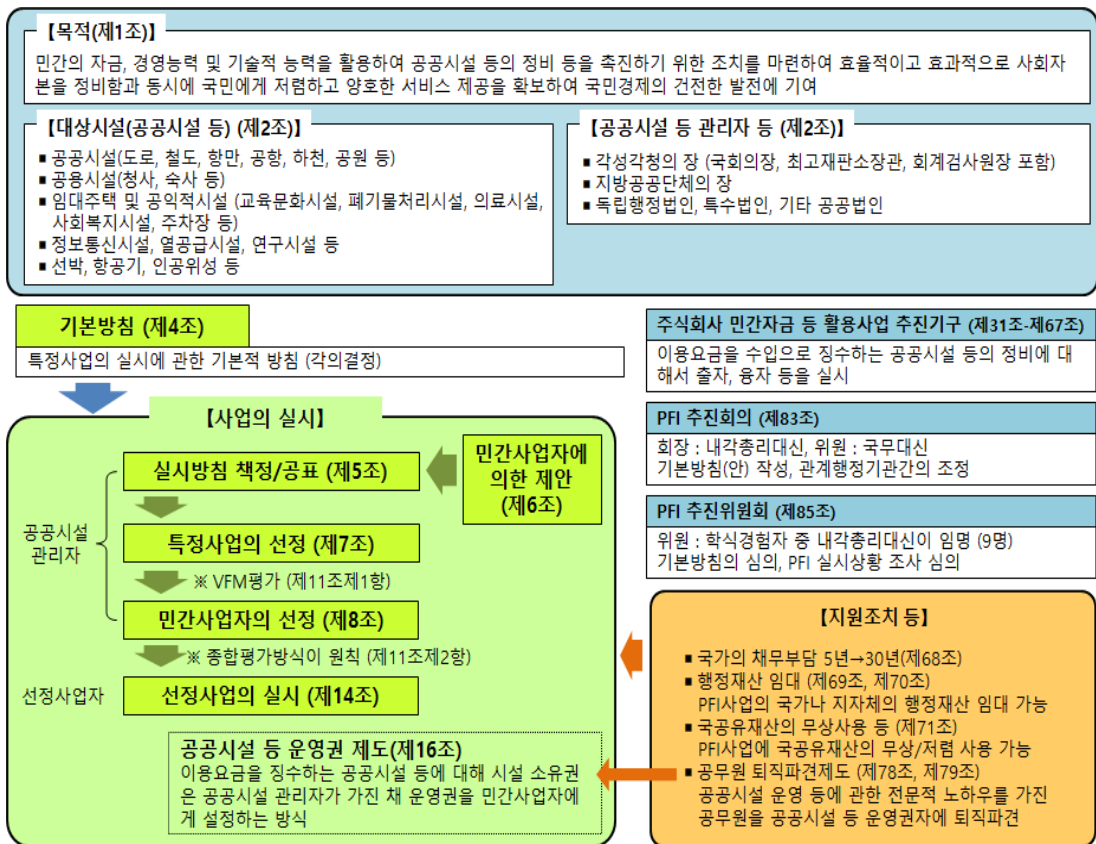
足立慎一郎(2014), “公共施設老朽化問題とPPP/PFI”, 「効率的な政策ツールに関する研究会資料」, p.13.

2) 민관협력방식 관련 법령 및 제도 현황

① PFI 제도

□ 제도의 개요

「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률」에 근거하고 있으며, 적용대상은 공공시설(도로, 철도, 항만, 공원 등)이나 공용시설(청사, 관사 등)에서부터 임대주택 및 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갯생보호시설, 주차장, 지하도 등 공익적 시설, 정보통신시설, 열공급시설, 신 에너지 시설, 리사이클 시설, 관광시설, 연구시설 등 매우 폭 넓고 다양하다.



[그림 4-2] PFI법의 개요

일본 내각부 민간자금 등 활용사업 추진실(2017.06), “PFIの現状について”, p.2.

□ 제도 유연화, 인센티브 등

일본 정부는 PFI 방식의 활성화를 위하여 관련 법 개정 등을 통해 제도를 유연화하고 다양한 인센티브를 제공하고 있다. 우선 국가의 채무부담에 대한 지출은 원칙적으로 5년 이내, PFI 사업에서 국가가 특정사업에 대해 채무를 부담하는 경우, 채무 부담 행위에 대한 지출연도를 당해 회계연도 이후 30년 이내까지 연장 가능하다.

또한, 국가나 지자체는 필요한 경우, 선정 사업용으로 행정재산을 민간사업자에게 임대할 수 있는데, 민간사업자가 공공시설이 포함된 건물의 전부 또는 일부를 소유하고자 하는 경우, 사업 추진에 문제가 없는 경우 행정재산인 토지를 민간사업자에게 임대 가능하다. 민간사업자가 민간수익시설을 사업 종료 후에도 소유하고자 하는 경우에도 사업 추진에 문제가 없는 경우 행정재산인 토지를 민간사업자에게 임대 가능하다. 아울러 토지를 임대 받은 민간사업자가 민간수익시설을 제3자에게 전대하고자 하는 경우, 사업 추진에 문제가 없는 경우 행정재산인 토지를 제3자에게 임대 가능하도록 하고 있다.

국가나 지자체는 필요한 경우, 선정 사업용으로 제공하는 기간 중 국유재산 또는 공유재산을 민간사업자에게 무상 또는 시가보다 저렴하게 사용하도록 할 수 있으며, 예산이 허용하는 범위 내에서 선정 사업 중 특히 공공성이 높다고 인정되는 사업에 필요한 자금에 대해 무이자로 민간사업자에게 대부가 가능하다.

□ 민간자금 등 활용사업 추진실 (PFI 추진실)

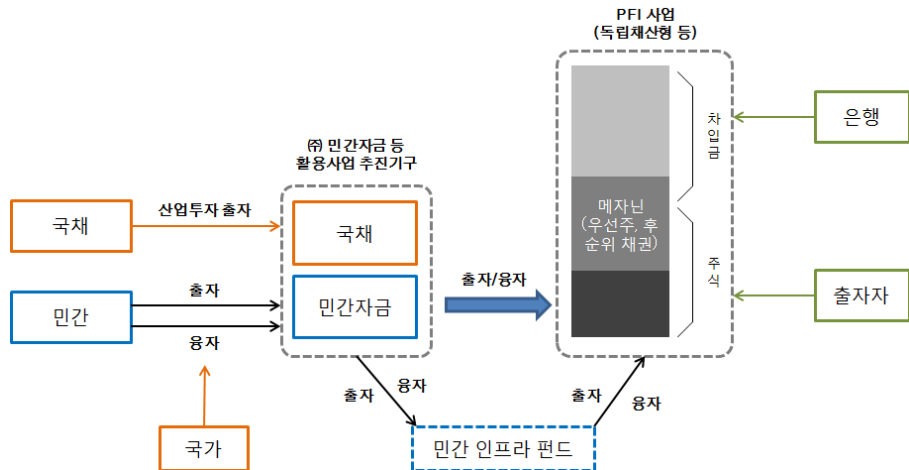
일본 정부는 PPP/PFI 수법의 추진을 통해 새로운 사업기회의 창출과 민간투자의 환기로 경제성장을 실현한다는 목표로 내각부 내 민간자금 등 활용사업 추진실을 두어 해당 정책과 사업을 총괄·지원하고 있다.

민간자금 등 활용사업 추진실에서는 PFI 추진회의와 PFI 추진위원회 운영을 지원하고 있으며, PPP/PFI 포털 사이트²⁾를 통해 민관협력사업과 관련한 각종 정보를 제공하고 있다. 또한, PPP/PFI 추진과 관련한 각종 가이드라인과 방침 등을 수립하고 확산하는 역할도 수행하고 있다. 아울러 국토교통성 등의 정부부처와 민간자금 등 활용추진기구, 일본 PPP/PFI협회, 지역종합정비재단 등 민간단체 등과의 협력체계를 구축하고 있다.

2) PPP/PFI 포털 사이트는 기초편(http://www8.cao.go.jp/pfi/portal/p_kiso_index.html)과 실무편(http://www8.cao.go.jp/pfi/portal/p_jitsumu_index.html)으로 구분되어 있다 (검색일자 '18.06.13.).

□ 주식회사 민간자금 등 활용사업 추진기구

콘세션 방식을 포함하여 독립채산형 등의 PFI 사업 등에 대한 출자 및 용자(우선주 후순위 채권의 취득 등)와 PFI 사업자 등에 대한 전문가 파견 및 조언 등을 수행하기 위하여 정부 출자 100억엔, 민간출자 100억엔을 자본금으로 2013년 설립되었다. 독립채산형 등의 PFI 사업은 시설에 대한 수요변동 리스크를 민간이 부담하도록 하고 있는데 일본의 경우 인프라에 대한 리스크 머니를 공급하는 본격적인 시장이 형성되어 있지 않기 때문에 기구가 이를 대신하는 것을 목적으로 하고 있다.³⁾



[그림 4-3] 민간자금 등 활용사업 추진기구 사업구조

<http://www.pfipcj.co.jp/about/overview.html> (검색일자 '18.06.13.)

② 지정관리자 제도

□ 제도의 개요

지정관리자 제도는 「지방자치법」 제244조의2(2003년 개정)에 근거하고 있는데, 과거 지자체가 공공시설의 관리를 위탁할 수 있는 주체를 출자법인, 공공단체, 공공적단체로 한정하였으나, 지정관리자 제도 도입에 따라 법인이나 단체인 경우에는 민간사업자에 게도 공공시설의 관리 위탁이 가능하게 되었다.

PFI는 시설의 설계, 건설 등을 포함하여 일괄발주 형식을 취하지만, 지정관리자는 관설

3) 민간자금 등 활용사업 추진기구 H/P (<http://www.pfipcj.co.jp/about/overview.html>) (검색일자 '18.06.13.).

민영방식의 일종으로 민간사업자에게 있어서 PFI에 비해 사업 리스크가 적고 초기투자가 거의 필요 없기 때문에 상대적으로 참여가 용이하다는 장점이 있다.

지정관리자 제도의 적용 대상은 주민의 복지 증진을 목적으로 제공하는 시설로, 체육시설, 교육·문화시설, 사회복지시설, 공원, 도로, 하천, 상하수도, 학교, 주차장 등 공공시설이다. 지정관리자 제도를 운영하고자 하는 지자체는 ‘공공시설의 설치 및 관리에 관한 조례’를 제정하여야 하며, 지정관리자에 관한 사항 또한 조례에 포함하여야 한다. 조례에는 신청, 선정, 사업계획의 제출 등 지정 절차에 관한 사항, 휴관일, 개관시간, 사용제한의 요건 등 관리 기준에 관한 사항, 시설·설비의 유지관리, 사용허가 등 구체적인 업무범위를 규정하여야 한다.

□ 지정관리자의 선정 및 제도 운용⁴⁾

지정관리자를 지정하고자 할 때에는 의회의 결의를 거쳐야 하며, 지정관리자는 해당 공공시설의 이용요금을 수입으로 징수할 수 있다. 지정관리자는 매년 연도 종료 후 관리업무의 실시 및 이용 현황, 관리경비의 지출 현황 등을 담은 사업보고서를 제출해야 한다.

또한, 지자체장은 필요 시 지정관리자에 대해 조사 및 지시를 할 수 있으며, 지정관리자가 지시를 따르지 않는 등 지정을 계속하는 것이 부적당할 경우 지정을 취소하거나 관리업무의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있다.

③ 정기차지권 제도

□ 제도의 개요⁵⁾

정기차지권 제도는 「차지차가법」제22조~제24조에 근거하고 있으며, 과거 「차지법」 및 「차가법」에서의 차지권이 토지 소유자에게 불리하게 작용하여 토지의 원활하고 유효한 활용을 도모하기가 어려운 문제를 개선하고자 도입되었다. 토지의 임차인에게 계약의 갱신, 기간 연장, 건물 매수 청구권을 부여하지 않는 대신 일정 기간의 임차기간을 보장하는 방식이다.

4) 총무성 조사에 따르면 2015년 4월 현재 전국에서 지정관리자제도가 도입된 시설은 76,788개소로 이중 약 40%의 시설(29,004개소)에서 민간사업자를 지정관리자로 두고 있음 (일본 총무성(2016), 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」, p.1).

5) 일본 총무성(2015), 「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究」, p.7.

□ 공공시설 민관협력방식에서의 정기차지권 적용

정기차지권을 단독으로 적용하는 경우는 민간사업자가 공공시설과 민간시설이 복합된 시설을 건설하고, 공공시설에 대해서는 건설 후 공공에게 매각하거나 임대하고, 민간시설에 대해서는 임차기간 동안 소유·운영하게 된다. PFI방식과 정기차지권을 연계하는 경우는 민간사업자가 공공시설을 건설하면서 정기차지권방식을 활용하여 수익시설을 함께 건설하고 수익시설에 대한 토지임대비를 공공에 제공하게 된다.

□ 정기차지권 방식의 종류⁶⁾

정기차지권 방식은 크게 일반 정기차지권, 사업용 정기차지권, 건물양도 특약부 차지권의 3가지 유형이 있다. 일반정기차지권(법 제22조)은 임차기간을 50년 이상으로 하고, 계약갱신, 기간연장 및 건물매수청구권이 없으며 주로 주택용으로 활용하는 방식이다. 사업용 정기차지권(법 제23조)은 임차기간을 10년 이상 50년 미만으로 하고, 계약갱신, 기간연장 및 건물매수청구권이 없으며 '독점적 사업용으로 제공하는 건물 소유를 목적으로 하는 경우'에 한정하며, 주거용으로는 적용할 수 없다. 건물양도 특약부 차지권(법 제24조)은 임차기간은 30년 이상으로 하고, 만료 시에 건물을 해당 토지주에게 양도하는 것을 특약으로 붙인 차지권이다.

[표 4-3] 정기차지권방식의 종류

구분	일반 정기차지권	사업용 정기차지권	건물양도 특약부 차지권
근거 조문	차지차가법 제22조	차지차가법 제23조	차지차가법 제24조
존속 기간	50년 이상	10년 이상 50년 미만	30년 이상
용도 제한	없음	사업용 건물의 소유 (주거용 불허)	없음
계약 종료 시 건물의 처리	원칙적으로 철거	원칙적으로 철거	토지주가 매입

일본 총무성(2015), 「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究」, p.7.

6) 일본 총무성(2015), 「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究」, p.7.

④ 민관협력방식과 관련한 지침, 가이드라인, 사례집 등

내각부와 국토교통성을 중심으로 PPP/PFI와 관련한 제도의 취지, 절차의 개요, 계약 등에 있어서 주요규정의 내용, 유의점 등에 대해 실무상의 지침을 정리한 각종 지침, 매뉴얼, 가이드라인, 자료집 등을 마련하여 제공하고 있다.

[표 4-4] PPP/PFI 관련 각종 지침, 가이드라인 등

유형	내용	부처
지침	다양한 PPP/PFI사업 도입을 우선적으로 검토하기 위한 지침 (多様な手法導入を優先的に検討するための指針)	내각부
	PFI사업 계약과 관련한 업무요구수준서의 기본방향 (PFI事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方)	내각부
	PFI사업 실시 프로세스에 관한 가이드라인 (PFI事業実施プロセスに関するガイドライン)	내각부
	PFI수법에 의한 시설정비에 있어서 요구수준의 설정 및 사업감시 가이드 (PFI手法による施設整備における要求水準の設定及び業績監視の手引)	국토교통성
	PPP사업에서 관민대화/사업자 선정 프로세스에 관한 운영 가이드 (PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド)	내각부 총무성 국토교통성
가이드라인	PFI사업에서의 리스크 분담 등에 관한 가이드라인 (PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン)	내각부
	VFM(Value for Money)에 관한 가이드라인 (VFM (Value For Money) に関するガイドライン)	내각부
	계약에 관한 가이드라인 (PFI사업 실시 계약에서의 유의사항에 대해서) (契約に関するガイドライン(PFI事業実施契約における留意事項について))	내각부
	모니터링에 관한 가이드라인 (モニタリングに関するガイドライン)	내각부
	공공사업 등 운영권 및 공공시설 등 운영사업에 관한 가이드라인 (公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン)	내각부
매뉴얼	PFI사업 민간제안 추진 매뉴얼 (PFI事業民間提案推進マニュアル)	내각부
	VFM 간이산정 모델 매뉴얼 (VFM簡易算定モデルマニュアル)	국토교통성
자료집	PPP/PFI사업 사례집 (PPP/PFI事業事例集)	내각부
	PPP/PFI사업/실시방책 사례집 (PPP/PFI事業・推進方策事例集)	국토교통성
	공공시설의 집약화/재배치에 관한 관민연계사업 사례집 (公共施設の集約化・再配置に係る官民連携事業事例集)	국토교통성
	공적 부동산의 유효활용에 의한 관민연계사업 사례집 (公的不動産の有効活用等による官民連携事業事例集)	국토교통성
	민간수익시설의 병설/활용에 관한 관민연계사업 사례집 (民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業事例集)	국토교통성

3) 민관협력방식 추진 프로세스⁷⁾

일본 내각부에서는 「PFI 사업 실시 프로세스에 관한 가이드라인」을 통해 PFI 사업의 추진 프로세스를 제시하고 있다. 사업 단계를 크게 7단계로 구분하여 전체 사업의 흐름을 설명하는 동시에 각 단계에서 유의할 사항을 제시하고 있다. 국가가 PFI 사업을 추진하고자 하는 경우에는 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률」과 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등에 관한 사업의 실시에 관한 기본 방침」을 바탕으로 가이드라인에 따라 사업을 추진하는 것을 유도하고 있다.

① 사업 제안 (민간사업자로부터의 제안 포함)

- PFI사업 실시를 위한 검토, 민간사업자 제안의 적극적 추진 등
- 민간제안에 대한 접수, 평가 등을 위한 체제 정비
- 민간제안에 필요한 정보 제공 (향후 실시 가능한 사업은 계획으로서 공표)
- 실시방침 책정 등의 절차 착수

② 실시방침의 책정과 공표

- 실시방침 책정 계획 공표(법 제15조)
- 공정성, 투명성을 고려하여 초기 단계에서의 실시방침 책정, 공표
- 민간사업자의 참여를 고려한 내용의 구체성과 검토 절차에 따른 내용의 단계적 구체화, 보완의 허용
- 공공시설 관리자의 관여, 예상되는 리스크 및 리스크 분담의 구체화
- 필요한 인허가, 민간사업자가 실시하여야 하는 공공시설의 유지관리 및 운영 범위, 적용 가능한 보조금, 융자 등 구체적 내용의 명확화

③ 특정사업의 평가·선정, 공표

- PFI사업을 효율적, 효과적으로 실시 가능한 지가 기준 (동일한 서비스 수준에서 공적재정 부담의 감축, 동일 부담 수준에서 공공서비스 수준의 향상)
- 공적재정 부담의 총액의 현재가치 환산에 의한 평가
- 정량적 평가를 원칙 (곤란한 경우 객관성을 확보하여 정성적 평가)

7) 일본 내각부(2015), 「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」, pp.3~4.

- 선정 결과 등의 공표 시 투명성 확보

④ 민간사업자의 모집, 평가·선정, 공표

- 경쟁성 및 절차의 투명성 확보
- 민간사업자의 창의력 발휘, 제안준비 기간 확보 배려
- 경쟁성이 있는 수의계약(경쟁적 대화방식) 활용 (경쟁성 있는 수의계약이 불필요한 경우 종합평가 일반경쟁 입찰 방식 활용)
- 가격 이외의 조건도 고려한 ‘종합평가’ 실시 시 평가기준의 객관성 확보
- 기술제안 제도의 활용 및 성능발주의 중시
- 민간사업자의 질문에 대한 공정한 정보 제공
- 민간제안의 실시방침 책정 기여도를 감안하여 적절한 가점부여 및 평가
- 선정 결과 등 공표에 있어서의 투명성 확보

⑤ 사업계약 등의 체결 등

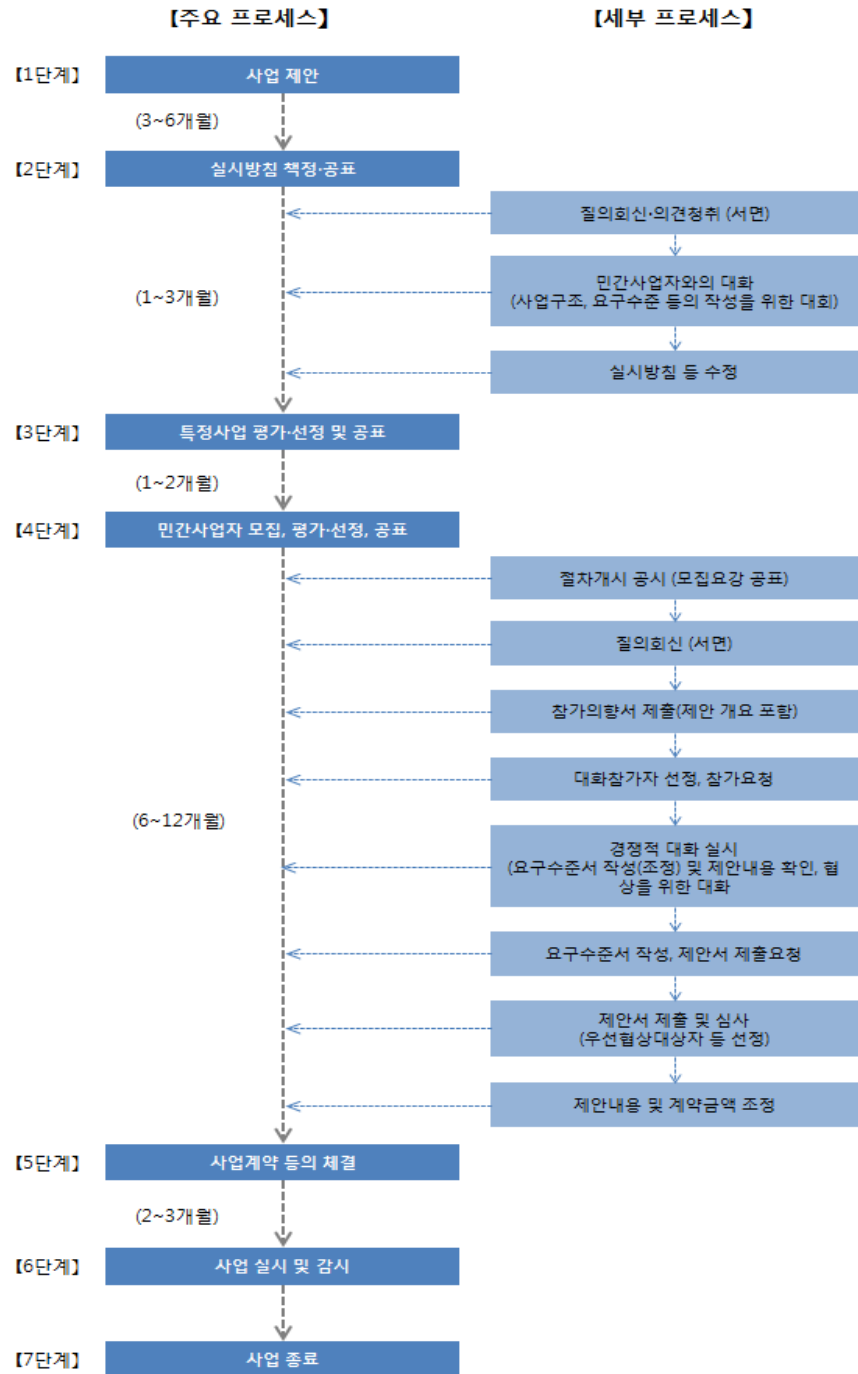
- 당사자 간의 권리의무 등에 있어서 구체적이고 명확한 결정
- 적정 공공서비스 제공 확보를 위한 규정 (공공서비스 수준의 확보, 실시상황 및 재정상황 보고, 문제발생 시 보고와 제3자의 조사·보고 제출, 안전성 확보와 환경보전 등을 위해 필요한 범위에서의 공공 관여 등)
- 리스크 분담의 적정화를 고려한 리스크 분담의 명확화, 리스크의 경감·제거에의 대응 명확화
- 사업 종료 시 사업 계속이 곤란한 경우 계약해지에 관한 구체적이고 명확한 규정
- 선정사업의 상황에 대응한 적절한 결정
- 해석에 이의가 발생하는 경우에 대한 구체적이고 명확한 규정

⑥ 사업 실시, 감시 등

- 사업 계약 등에 따른 사업 실시
- 제공되는 공공 서비스 수준의 감시

⑦ 사업 종료

- 토지 등의 명도 등 사전에 사업계약 등에서 정한 자산의 취급에 따른 조치



[그림 4-4] PFI사업 프로세스 (사업자 선정이 경쟁적 대화방식인 경우)
일본 내각부(2015), 「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」, pp.3~5.

2. 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발 사례 분석

1) 민관협력형 사업방식 유형화 및 분석대상 사례 선정

□ 민관협력형 사업방식 유형화

우선 사업방식을 PFI 방식, 정기차지권 방식, 지정관리자 방식으로 구분하고, 사업주체는 국가, 지자체, 국가와 지자체 합동으로 구분하였다. 국가시설의 경우, 지정관리자 제도는 적용되지 않으며, 국가 정책에 따라 대부분 PFI방식을 주된 사업으로 추진하고 있으며, 정기차지권 방식은 PFI사업에 따른 부대사업(민간수익시설)에 적용된다.

미이용 국유지를 사업용 정기차지권 방식으로 대부하는 경우는 있으나, 국가의 공공건축물 등을 조성하면서 정기차지권 방식을 단독으로 적용하는 경우는 없다. 또한, 지자체 사업의 경우 정기차지권 방식과 지정관리자 방식을 복합하여 추진하는 경우는 없다. 이상을 바탕으로 총 4가지의 사업 유형을 도출하였다.

[표 4-5] 민관협력 사업방식 유형화

구분	유형 I	유형 II	유형 III	유형 IV
발주자	국가	지자체	지자체	지자체
PFI 방식	●	●	●	
정기차지권 방식	●	●		●
지정관리자 방식			●	

• 유형 I (국가-PFI-정기차지권)

국가가 PFI사업으로 발주하여 부대사업인 민간수익시설에 대해 정기차지권 방식을 적용한 경우이다. 국가는 민간사업자에게 시설의 건립, 유지관리 등에 대한 서비스를 지급하고, 민간수익시설에 대한 정기차지권 계약을 통해 민간사업자로부터 사업기간 중 토지임차료를 징수한다.

• 유형 II (지자체-PFI-정기차지권)

지자체가 PFI사업으로 발주하여 부대사업인 민간수익시설에 대해 정기차지권 방식을 적용한 경우이다. 지자체는 민간사업자에게 시설의 건립, 유지관리 등에 대한 서비스를 지급하고, 민간수익시설에 대한 정기차지권 계약을 통해 민간사업자로부터 사업기간 중 토지임차료를 징수한다.

- 유형Ⅲ(지자체-PFI-지정관리자)

지자체가 PFI사업으로 발주하여 지정관리자 제도에 따라 일부 시설의 운영을 민간사업자에게 위탁한 경우이다. 민간사업자는 지정관리자로 지정 받은 시설에 대해 지정관리료를 지자체로부터 지급받으면서 이용자의 시설이용 요금을 수입으로 확보 가능하다.

- 유형Ⅳ(지자체-정기차지권)

지자체가 정기차지권 방식을 단독 적용하여 발주한 경우이다. 공유지에 정기차지권 계약을 통해 사업을 시행할 민간사업자를 모집하여 공공시설과 민간수익시설을 함께 건립하게 되며, PFI사업 방식과 마찬가지로 모집공고 시 상세한 업무요구수준서를 제시하여 사업취지에 부합하는 민간사업자를 선정하는 방식을 채용한다. 민간사업자가 건립한 공공시설에 대해서는 지자체가 임차하는 방식과 매입하는 방식이 있다.

□ 분석대상 사례

민관협력방식 정책의 핵심 부처인 내각부와 국토교통성이 제공하고 있는 민관협력방식 사례집⁸⁾에 게재된 공공건축물 정비 사례를 중심으로, 2000년 이후 사업이 착수(사업방침 공표)되어 준공 후 현재 이용되고 있고 사업방침과 업무요구수준서의 입수가 가능한 사례를 추출하여, 사업방식의 각 유형별로 대표적인 사업을 1~2개 선정하였다.

[표 4-6] 유형별 분석대상 사례

유형	사업명	사업대상			사업방식			사업 방침 공표
		정부 청사	지자체 청사	기타 시설	PFI	정기 차지권	지정 관리자	
Ⅰ	쿠마모토합동청사 B동 정비사업	●			●	●		08.02
	진구마에 1초메 민자재생 프로젝트		●		●	●		04.11
Ⅱ	안조시 중심시가지 거점 정비사업			●	●	●		12.11
Ⅲ	토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업		●	●	●		●	09.03
Ⅳ	중앙아동회관등 재건축정비사업			●		●		12.10
	네리마역 키타구치 구유지 활용사업			●		●		10.08

8) 살펴본 사례집은 다음과 같다. 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業·推進方策 事例集」, 국토교통성(2014), 「公共施設の集約化・再配置に係る官民連携事業 事例集」, 국토교통성(2014), 「公的不動産の有効活用等による官民連携事業 事例集」, 국토교통성(2016), 「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業 事例集」, 내각부(2016), 「PPP/PFI事業 事例集」.

2) 쿠마모토 합동청사 B동 정비사업

□ 전체 사업개요

노후화한 기존 청사를 이전하여 이전 부지에 국가가 직접 건립하는 A동에 연접하여 신규 합동청사(B동)을 건립하여 방재거점시설로서 정비하고, JR 쿠마모토역 주변 정비사업과 연계함으로써 역 주변의 시가지환경 정비의 선도적인 역할을 수행하는 것을 목적으로 추진되었다.

[표 4-7] 쿠마모토 합동청사 B동 정비사업 사업개요

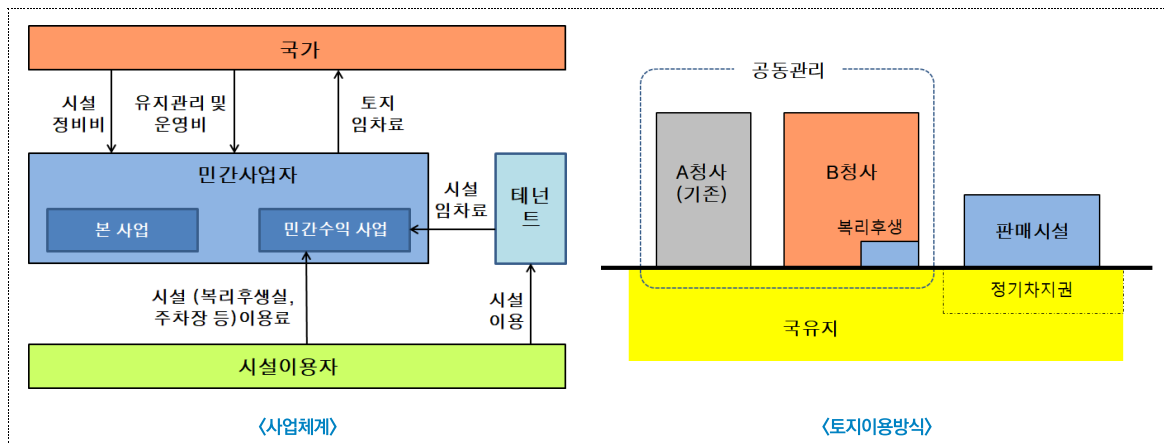
구분	내용
발주자	재무성, 국토교통성
시설내용	공공시설 합동청사 : 熊本行政評価事務所, 長崎税関八代税関支署熊本出張所, 熊本国税局, 熊本西税務署, 熊本国税不服審判所, 九州農政局熊本統計・情報センター, 九州地方環境事務所, 自衛隊熊本地方協力本部
	민간수익시설 • 디스카운드 스토어(スーパー・キッド熊本駅前店) • 복리후생시설 : 매점, 식당 등
시설규모	B동 : 연면적24,389㎡, 지상9층/지하2층
사업비 규모	8,100,000,000엔
사업장소	熊本県熊本市春日2丁目551外
사업체계	사업기간 계약체결일부터 14년간 (정기차지권 계약은 50년)
	사업방식 BTO (서비스구입형) + 정기차지권
	민간사업자의 업무내용 • B동 시설정비업무 (설계, 건설, 공사감리) • 유지관리업무 (점검보수, 운전감시, 청소, 환경측정, B동 수선업무, 식재관리) • 운영업무 (경비·접수 등, 전화교환, 독립채산에 따른 복리후생제실 운영)
민간사업자	九電グループ : (株) 九電工, (株) 大林組, (株) 菱熱, (株) 佐藤総合計画、日本管財 (株)
주요 일정	• 08.02 실시방침 공표 • 08.06 특정사업 선정 • 08.07 일반경쟁입찰 공고 • 09.02 낙찰자 결정 • 12.01 공사착공 • 14.09 준공 및 사용개시

일본 재무성·국토교통성(2008), “熊本合同庁舎B棟整備等事業 実施方針 및 業務要求水準書(案)”

□ 사업체계 및 토지이용방식

사업방식은 PFI방식의 BTO 방식이며, 신규 B동의 시설정비, 유지관리 및 운영과 함께 기존 A동의 유지관리 및 운영이 사업내용에 포함된다. 국가가 직접 건립하는 A동과 민간사업자가 건립하는 B동의 유지관리와 운영의 효율성을 도모하기 위하여 시설 건립 후 민간사업자가 두 건물의 유지관리와 운영을 함께 담당한다. 민간수익사업으로 조성한 판매시설과 청사 내 복리후생시설은 독립채산형으로 운영된다.

민간수익시설(디스카운트 스토어)은 부대사업으로 조성되었는데, 사업방침에서는 이용가능 용적을 활용하여 본 사업 이외의 부대사업으로서 민간수익사업이 가능하도록 제시하였다. 민간수익시설은 여유부지에 별동으로 건립하거나 B동과 합축하여 구분소유건물로서 건립하는 것도 가능하도록 하였으며, 결과적으로는 별동으로 건립되었다. 민간수익시설은 국가와 민간사업자가 별도의 50년간의 정기차지권 계약을 통해 민간사업자가 계약기간 동안 일정 수준의 토지 임대료를 국가에 지불하게 된다.



[그림 4-5] 쿠마모토 합동청사 B동 정비사업의 사업체계 및 토지이용방식

□ 관민간의 역할 분담

민간사업자는 B청사의 시설정비 업무(설계, 시공, 감리 등) 전반을 수행한다. 유지관리 업무(점검 보수, 운전 감시, 청소, 수선 등)는 A동과 B 동 모두 민간사업자가 담당하되, A동의 수선업무는 제외되어 있다. 이는 A청사를 민간사업자가 건립하지 않고 국가가 직접 건립하였기 때문에 책임소재를 명확하게 하기 위한 것으로 해석된다. 운영업무(경비, 접수, 전화교환, 복리후생시설)는 모두 민간사업자가 수행한다.

□ 사진 및 이미지



[그림 4-6] 쿠마모토 합동청사 B동 전경

<http://www.axscom.co.jp/recent/03422/index.php> (검색일자 '18.06.11.).

3) 진구마에 1초메 민자재생 프로젝트

□ 전체 사업개요

노후한 기존 하라주쿠 경찰서 및 단신자 대기숙소를 이전·재건축하면서 여유 부지에 상업 및 거주기능을 가진 민간시설을 정비함으로써 도심의 넓은 도유지를 활용하여 도시 재생과 지역 활성화를 도모하는 것을 목적으로 추진되었다. ‘안심·안전한 마을만들기’의 실현을 위하여 부족한 유치장의 확충, 최신 설비를 갖춘 경찰서 정비, 즉각적인 대응을 위한 대기자 숙소 정비 등과 동시에 재해 시 피난장소로서 이용 가능한 오픈스페이스와 피난통로 등을 정비하여 방재기능을 강화하고자 하였다. 많은 사람이 방문하는 하라주쿠의 특성을 살려서 상업시설과 주택을 도입하여 활력있는 마을만들기를 실현하고 남아 있는 녹지를 보전하여 열섬현상 대응과 시민의 휴식 장소로 활용하였다.

[표 4-8] 진구마에 1초메 민자재생 프로젝트 사업개요

구분	내용	
발주자	동경도	
시설내용	공공시설	경찰시설(경찰서, 단신자 대기숙소)
	민간수익시설	점포, 사무소, 공동주택(385호)

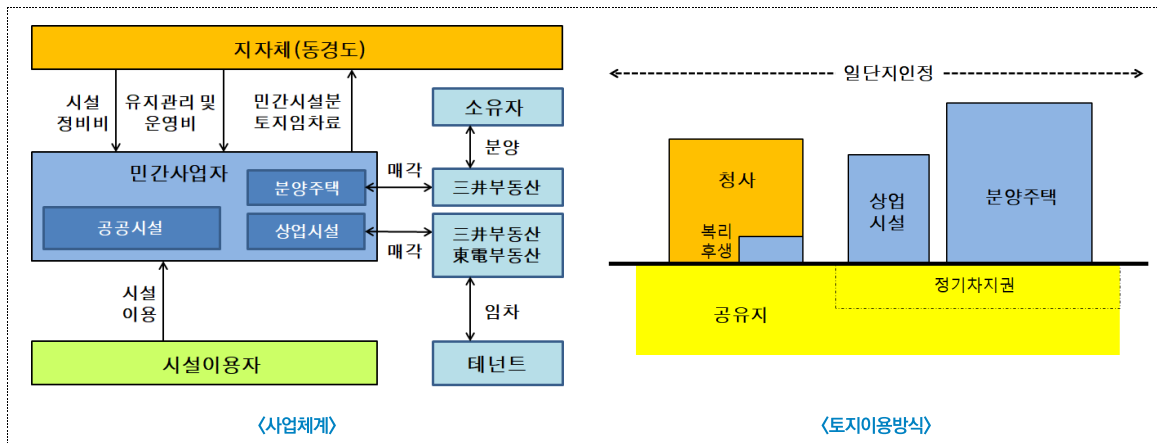
시설규모		연면적 84,974㎡ (경찰시설 : 26,791㎡ · 상업시설 등 : 10,560㎡, 주택시설 : 47,623㎡)
사업비 규모		공공시설 5,723,000,000엔
사업장소		東京都渋谷区神宮前一丁目4番6 (경찰시설) 및 4番4 (민간시설)
사업체계	사업기간	18년 (설계 · 건설 : 3년, 유지관리 · 운영 : 15년)+ 정기차지권 계약 50년
	사업방식	BTO방식 (서비스구입형) + 정기차지권
	민간사업자의 업무내용	• 일단지 인정 관련 제반업무 • 시설정비업무 (설계, 건설, 공사감리) • 유지관리업무 (점검보수 및 수선, 설비안전감시, 기타업무) • 운영업무 (독립채산에 따른 급식, 일용품 제공, 식당운영 등)
민간사업자		東電不動産, 三井不動産レジデンシャル, 竹中工務店, 太平ビルサービス, 安井建築設計事務所
주요 일정		• 04.11 실시방침 공표 • 05.02 특정사업 선정 • 05.03 입찰공고 • 05.09 낙찰자 결정 및 기본협정 체결 • 09.04 사용개시

일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業・推進方策 事例集」, p. 1-18.

□ 사업체계 및 토지이용방식

사업방식은 PFI방식의 BTO 방식이며, 본 시설인 경찰시설은 동경도로의 소유권 이전까지 사업진행 정도에 따라 설계 및 건설비의 95%를 지불하고, 잔금은 15년간의 원리균등 방식으로 분할 지불하는 방식으로 추진되었다.

경찰시설의 여유지에 정비하는 상업시설과 주거시설은 PFI사업의 부대사업으로 하여 정기차지권에 따라 민간사업자에게 임차하고 독립채산형으로 운영된다. 민간수익시설에 대해서는 상업지역에는 저층부분에 상업기능을 가진 사업계 시설을 배치하도록 하였으며, 주거전용지역에는 도심거주를 추진하기 위한 주거시설을 배치할 것을 조건으로 설정하였다. 일반 정기차지 기간은 건설 및 철거기간에 50년을 추가한 기간으로 설정하였다. 시설 완공 후 민간수익시설에 대해서는 민간사업자가 제3자(민간사업자로 참여한 부동산 회사)에게 매각하도록 하여 상업시설과 분양주택의 미분양 등의 리스크를 배제하는 방식을 채용하였다. 50년간의 정기차지권 계약이 종료되면 민간사업자는 민간수익시설을 철거하고 지자체에 반납하여야 한다.



[그림 4-7] 진구마에 1초메 민자재생 프로젝트의 사업체계 및 토지이용방식

□ 관민간의 역할 분담

경찰시설의 성격 상 민간사업자가 수행하는 시설정비 업무에는 전파장에 조사 및 대책 업무, 근린 대응·대책업무가 포함되어 있다. 유지관리업무(점검 보수, 운전 감시, 청소, 수선 등)는 민간사업자가 수행하나, 시설 특성 상 운영업무(경비, 접수, 전화교환, 복리후생시설)는 지자체가 수행한다. 유지관리 업무에 급식업무, 일용품 제공 업무, 직원식당 운영업무가 포함되어 있으나 독립채산제로 운영된다. 추가적으로 본 사업의 특징 중의 하나인 일단지 인정을 받기 위한 인허가 관련 업무와 일단지 인정 구역 내 공용부분(구역 내 통로 및 보전녹지)의 운영관리업무도 민간사업자의 업무에 포함되어 있다.

□ 사진 및 이미지



[그림 4-8] 진구마에 1초메 민자재생 프로젝트 전경

安井 설계사무소 H/P, <http://www.yasui-archi.co.jp/works/detail/t2009003/index.html> (검색일자 '18.06.11.).

4) 안조시 중심시가지 거점 정비사업

□ 전체 사업개요

시는 2011년 중심시가지 활성화 기본계획을 책정하고 중심시가지 활성화 시책의 핵심 프로젝트로서 '지역의 힘을 키우는 건강과 교육의 거점 조성'을 컨셉으로 거점시설 정비를 추진하기로 결정하였다. 시민 모두의 전 생애에 걸친 건강을 지원하기 위한 거점, 배우고 있는 시민에게 정보를 제공하고 성과가 발휘되고 시민의 다양한 교류가 이루어지는 거점 만들기를 위하여 중심시가지의 활력 창출과 활성화, 시가 지향하는 도시상인 '시민과 함께 키우는 환경수도 안조'를 실현하는 것을 목표로 사업이 추진되었다.

[표 4-9] 안조시 중심시가지 거점 정비사업 사업개요

구분		내용
발주자		안조시
시설내용	공공시설	정보거점시설 (도서정보관, 교류·다목적 스페이스, 민원창구) 광장 및 공원, 주류장, 자유제안시설
	민간수익시설	슈퍼마켓, 문화센터, 주차장 등
시설규모		연면적 18,251㎡ (공공시설 9,193㎡, 민간수익시설 9,058㎡)
사업비 규모		5,790,000,000엔
사업장소		安城南明治第二土地区画整理事業地内
사업체계	사업기간	15년 (민간수익시설은 20년)
	사업방식	BTO방식 (서비스구입형) + 정기차지권
	민간사업자의 업무내용	• 시설정비업무 (설계, 건설, 공사감리) • 유지관리업무 (점검보수 및 수선, 설비운전감시, 기타업무) • 종합연계지원업무 (운영협의회 운영 지원 등) • 자유제안시설 관련 업무 (독립채산형)
민간사업자		PFI사업 (清水建設株式会社, スターツCAM株式会社, 株式会社三上建築事務所) / 민간수익사업 (スターツアメニティー株式会社, 清水建設株式会社)
주요 일정		• 12.11 실시방침 공표 • 13.02 특정사업 선정 • 13.05 입찰공고 • 13.12 낙찰자 결정 • 17.06 사용개시

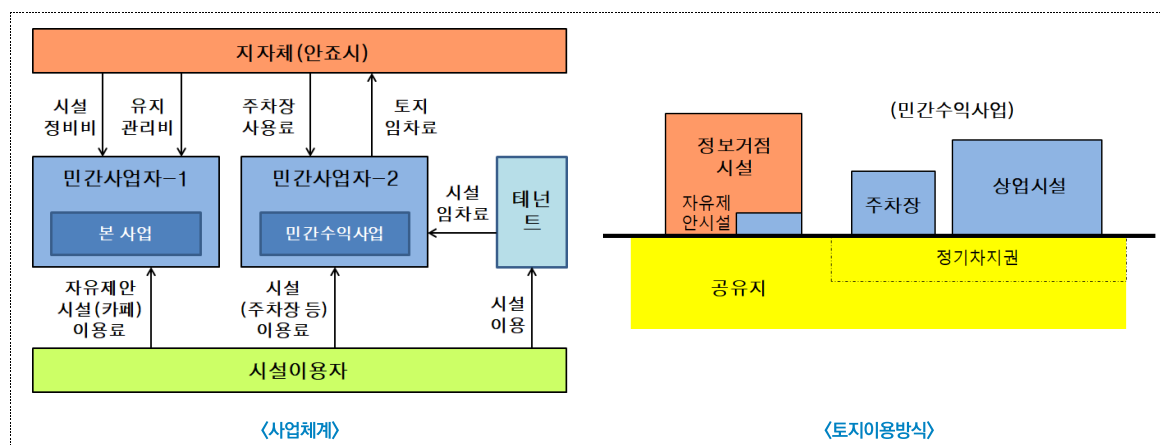
일본 국토교통성(2016), 「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業 事例集」, p.317.

□ 사업체계 및 토지이용방식

사업방식은 PFI방식의 BTO 방식이며, 본 사업의 가장 큰 특징은 본사업(공공시설사업)과 민간수익사업의 사업주체를 별도 구성하되, 사업추진은 일괄적으로 동시에 진행한 점이다. 역 주변 시유지에 정보거점시설 등 공공시설(도서관, 휴, 광장·공원 등)을 본사업인 PFI방식으로 건립하면서, 여유부지에 조성하는 상업시설은 사업운영 리스크를 줄이기 위해 PFI사업의 부대사업이 아니라 별도의 민간수익사업으로 추진하였다.

민간수익사업에 대해서는 시와 민간사업자간에 정기차지권 계약을 체결하였는데, 임차기간은 본 사업의 사업기간인 15년과 20년 중 민간사업자가 선택할 수 있도록 하였으며, 최종적으로 20년으로 결정되었다. 지자체는 PFI 사업의 사업기간 동안 본 시설의 건설비 및 유지관리 등에 관한 비용을 민간사업자에게 지불하며, 민간수익시설의 민간사업자는 민간수익시설에 대한 토지임대료를 지자체에 지불한다.

별도사업으로 추진된 민간수익시설은 민간수익시설 용지에 별도로 조성하는 제안시설과 주차장이 해당된다. 민간수익시설은 민간사업자의 독립채산제로 운영되는데, 주차장에 대해서는 본 시설용 주차장의 사용료를 지자체가 토지 임대기간에 걸쳐 분할하여 지불하게 된다. 사업기간이 종료되면 제안시설은 원칙적으로 해체한 후 토지를 원상태로 회복하여 시에 반환하여야 하나, 협의를 통해 새로운 토지임대차 계약 체결이 가능하도록 하였다. 주차장은 임대차 기간 종료 후 무상으로 민간사업자가 무상으로 지자체에 양도한다. 추가적으로 본 시설 내 민간사업자의 자유제안을 통해 추가적으로 시설을 조성할 수 있도록 하였으며, 카페가 제안되어 설치, 운영되고 있다,



[그림 4-9] 안주시 중심시가지 거점 정비사업의 사업체계 및 토지이용방식

□ 관민간의 역할 분담

PFI 사업의 민간사업자는 시설정비 업무(설계, 시공, 감리 등) 전반을 수행하며, 추가적으로 시설 건립에 따른 국고보조금 신청업무를 지원한다. 점검보수, 수선, 청소, 경비 등 전반적인 유지관리 및 운영 업무를 PFI 사업의 민간사업자가 수행하되, 공공시설 중 도서관정보관의 운영은 시가 담당하며, 다목적 공간, 광장, 공원의 운영은 시가 별도로 지정하는 자가 지정관리자로서 담당한다. 또한, PFI 사업의 민간사업자는 추가적으로 운영 협의회 운영 지원 등 종합연계지원업무를 수행한다.

□ 사진 및 이미지



[그림 4-10] 안조시 중심시가지 거점 정비사업 전경

(좌) <https://www.shimz.co.jp/pfi/anjo.html> (검색일자 '18.06.11.), (우) <https://chubu.starts.co.jp/construction/development.html> (검색일자 '18.06.11.).

5) 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업

□ 전체 사업개요

요코하마시는 토츠카역 주변을 지역의 특성을 살린 개성과 매력이 있는 마을만들기의 거점으로 조성하기 위하여 시가지재개발 사업 등을 통해 정비를 진행하기로 하였다. 기존 구청사의 노후화가 심각해짐에 따라 토츠카역 니시구치로의 이전·재건축을 추진하면서 구민문화센터, 제2교통광장, 주차장 등을 함께 건립하여 행정서비스와 지역 문화 활동의 거점을 조성하는 것을 목적으로 한다.

[표 4-10] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업 사업개요

구분		내용
발주자		요코하마시
시설내용	공공시설	구청, 시민이용존, 구민문화센터, 제2교통광장, 주차장, 주류장, 점포 및 공동이용부분
	민간수익시설	복리후생시설 : 매점, 식당 등
시설규모		지상9층, 지하3층, 연면적 34,480㎡
사업비 규모		16,903,223,308엔
사업장소		神奈川県横浜市戸塚区戸塚町16番17
사업체계	사업기간	약17년 (전공정 포함)
	사업방식	BTO방식 (서비스구입형) + 지정관리자
	민간사업자의 업무내용	• 시설정비업무 (설계, 건설, 공사감리) • 유지관리업무 (점검보수, 청소, 경비 등) • 운영업무 (구청 외 공공시설, 독립채산에 따른 복리후생제실)
민간사업자		三菱UFJリース, 鹿島建設, ハリマビシステム, 共立, コクヨマーケティング
주요 일정		• 실시방침 공표 09.03 • 입찰공고 09.07 • 낙찰자결정 10.02 • 계약체결 10.06 • 사용개시 13.03

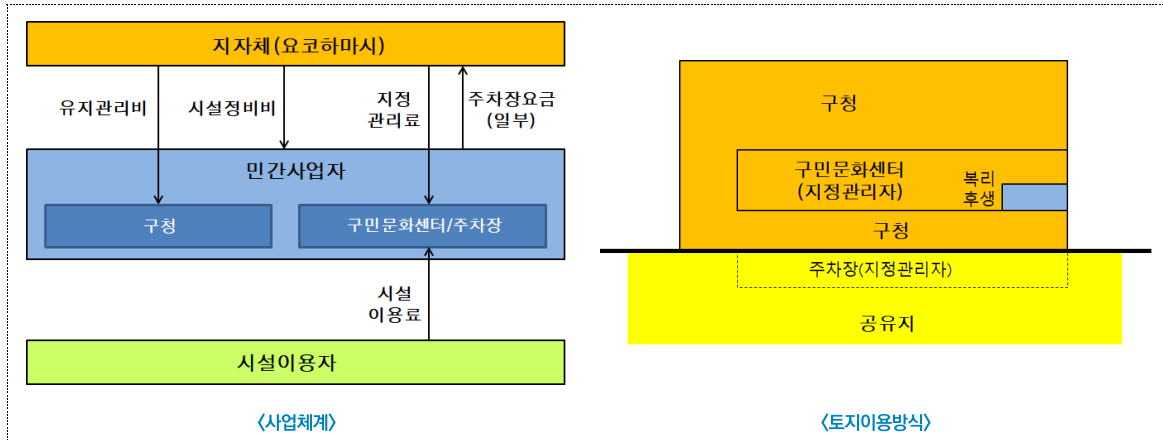
일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業・推進方策 事例集」, p. I -66.

□ 사업체계 및 토지이용방식

사업방식은 PFI방식의 BTO 방식이며, 지정관리자 제도를 활용하여 구민문화센터와 주차장의 관리·운영은 민간사업자가 지정관리자로 지정받아 담당한다. 설계비와 건설비 등 시설 정비비에 대해서는 일부 시설은 준공 후 일괄지급하고 일부 시설은 사업기간 중 분납방식으로 지불하는 방식을 채용하였다. 지자체는 구민문화센터와 연계하여 다목적 스페이스를 설치하도록 하면서 민간사업자가 무상으로 사용하도록 하여 구민문화센터와 함께 다양한 문화 활동 거점으로 활용할 수 있도록 배려하였다. 식당과 점포에 대해서는 민간사업자가 점용료를 지자체에 지불한다.

지자체는 민간사업자에게 시설의 설계 및 시공비, 유지관리 및 운영 대가를 지급하게 되

며, 민간사업자를 지정관리자로 지정하는 구민문화센터에 대해서는 유지관리 및 운영에 소요된 비용 중 운영에 따른 수입을 제외하고 지급하게 된다. 민간사업자는 구민문화센터, 주차장, 식당, 다목적 스페이스, 점토 등의 운영을 통하여 수익을 확보할 수 있으며, 주차장에 대해서는 운영 수익의 일부를 지자체에 납부한다.

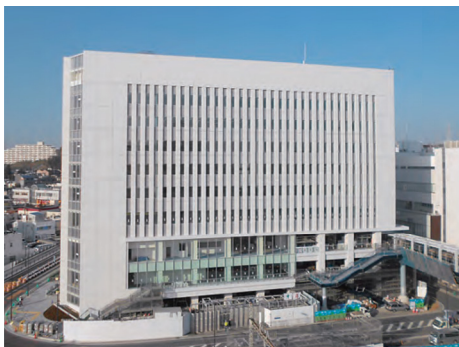


[그림 4-11] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업의 사업체계 및 토지이용방식

□ 관민간의 역할 분담

민간사업자는 시설정비 업무(설계, 시공, 감리 등)와 함께 시민과 직원에 대한 의견모집 지원 업무와 국고보조금 신청 지원업무를 추가적으로 담당한다. 전반적인 시설의 유지관리 및 운영 업무는 민간사업자가 담당하나, 구청사의 운영업무는 지자체가 담당한다.

□ 사진 및 이미지



〈図書館通り側〉			〈駅前〉
9階			区役所
8階			区役所
7階			区役所
6階	区民文化センター (ホール・客席数450席)		区役所
5階			区役所
4階			区民文化センター(リハーサル室、練習室、創作室)
3階	区民文化センター ギャラリー	市民利用ゾーン(区民広間、情報コーナー、子育て支援スペース、食堂、多目的スペース)	駅前デッキ
2階	区役所(各課窓口業務)		
1階	店舗	第2交通広場(タクシー・一般車乗降場)	
地下1階	第2自転車駐車場(約1,300台)		地下通路
地下2階	駐車場(地下2・3階 合計 約100台)		
地下3階	駐車場		

[그림 4-12] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업 전경

[그림 4-13] 토츠카역 니시구치 제1지구 재개발사업 층별 용도

<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/totsusai/image/pdf/panfu6.pdf> (검색일자 '18.06.12.).

6) 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업

□ 전체 사업개요

기존 아동회관 건물이 40년 이상 경과하여 노후화, 내진성능 부족 문제 등이 대두되면서 함께 있던 중앙보육원 이전 후 재건축을 추진하게 되었다. 시설 이용대상자를 확대하여 아동회관과 중앙구 어린이 플라자의 기능에 더해서 다양한 연령과 세대간의 교류기능, 일시 보호 기능을 확충하는 것을 계획하였다. 또한, NPO나 자원봉사자에 의한 아동과 청소년을 대상으로 하는 공익활동을 실시하는 등 시너지 효과를 노리기 위해 후쿠오카시 NPO·자원봉사 교류센터를 본 시설로 이전하게 된다. 중앙보육원 이전에 따른 여유 용적을 활용하여 민간시설을 도입함으로써 복합시설로서 정비하는 것으로 결정되었다.

[표 4-11] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업 사업개요

구분		내용
발주자		후쿠오카시
시설내용	공공시설	아동회관, NPO 자원봉사교류센터
	민간수익시설	갤러리, 문화센터, 카페테리아, 매점 등
시설규모		연면적 약 5,000㎡
사업비 규모		1,300,000,000엔
사업장소		福岡市中央区今泉一丁目139番地 1, 2
사업체계	사업기간	30년
	사업방식	사업용 정기차지방식
	민간사업자의 업무내용	• 시설정비업무 (설계, 건설, 공사감리) • 유지관리업무 (점검보수, 청소, 경비 등) • 민간수익시설의 운영업무
민간사업자		西日本鉄道(株)
주요 일정		• 실시방침 공표 12.10 • 입찰공고 12.11 • 낙찰자결정 13.06 • 계약체결 14.03 • 사용개시 16.04

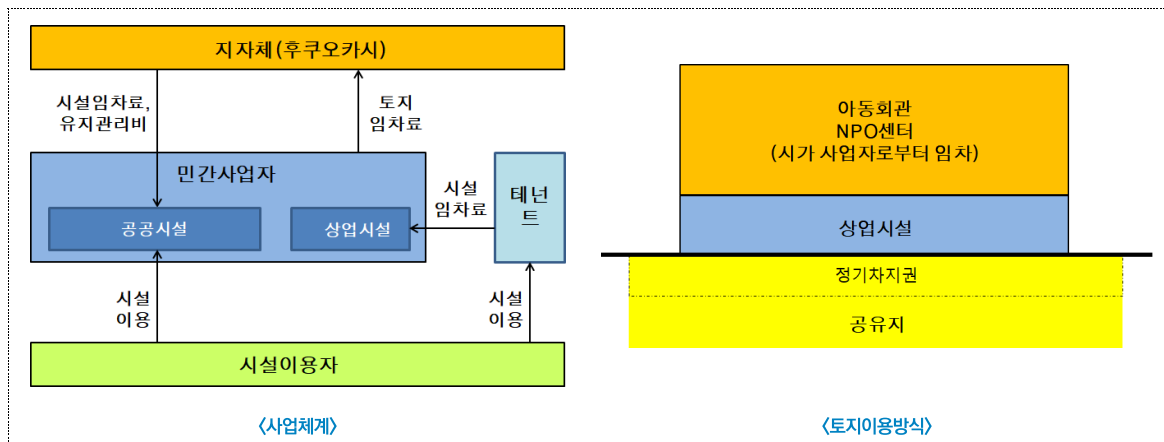
일본 국토교통성(2014), 「公共施設の集約化・再配置に係る官民連携事業 事例集」 p.33, 임정민 외(2015), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구」, 한국토지주택공사·국토교통부, p.101.

□ 사업체계 및 토지이용방식

시가 공유지에 사업용 정기차지권을 설정하고 민간사업자가 공유지 전체를 임차하여 전체 시설의 설계, 건설, 유지관리, 운영을 실시하며, 시는 공공시설 부분을 민간사업자로부터 임차하여 운영한다. 저층부에는 민간시설로서 갤러리와 문화센터 등이 입주하면서 상층부의 아동회관 및 NPO 자원봉사교류센터와의 연계를 도모하고 있다.

지자체가 민간사업자에게 지불하는 공공시설의 임대료에는 공공시설에 대한 설계비, 건설비, 감리비 등과 유지관리비 등이 포함된다.

공공시설과 민간수익시설이 하나의 건축물로 조성되었고, 지자체가 공공시설 부분을 임차하는 방식을 채용하였기 때문에 우선 계약기간이 종료되면 양측의 합의에 따라 정기차지계약을 연장할 수 있도록 하였다. 만일 연장을 하지 않을 경우 민간사업자는 건물을 철거하고 부지를 지자체에 환원해야 하나, 지자체가 요청할 경우 민간사업자는 무상으로 공공시설을 지자체에 양도하는 것으로 하였다.



[그림 4-14] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업의 사업체계 및 토지이용방식

□ 관민간의 역할 분담

건물 전체를 정기차지권 방식을 통해 조성하였기 때문에 기본적으로 전체 시설의 설계, 시공, 감리, 유지관리, 운영은 모두를 민간사업자가 수행한다. 다만, 기존 공공시설의 철거, 공공시설의 성능규정, 공공시설 인테리어의 설계 및 시공, 공공시설의 운영은 시가 직접 담당하였다. 공공시설의 유지관리에 있어서도 전반적인 사항은 민간사업자가 수행하되, 내장재, 기기, 비품 등의 유지관리는 지자체가 담당한다.

□ 사진 및 이미지



[그림 4-15] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업 전경-1
http://yutosoken.com/wp/2016/03/03/nishite_tsu-10/ (검색일자 '18.06.11.).



[그림 4-16] 후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업 전경-2
<http://yutosoken.com/wp/2015/06/29/>
 【ニュース】%E3%80%80西日本鉄道、天神に親子で楽しむ/ (검색일자 '18.06.11.).

7) 네리마역 기타구치 구유지 활용사업

□ 전체 사업개요

동경도 네리마구는 네리마역 북측 출입구에 위치하고 있던 공장 이전지지를 매입하여 순차적인 공공시설 정비를 진행하여 왔으며, 약 4,000㎡의 구유지 활용방안으로 공공시설과 민간상업시설을 합축한 복합시설을 조성하여 역 주변을 거점공간으로 조성하고자 사업이 추진되었다. 시민의 휴식, 교류, 문화활동을 위한 공간을 창출하여 네리마구의 활성화를 도모하며, 지역산업의 진흥과 경제 활성화를 위한 지역의 거점을 조성하고, 주민생활의 질적 수준 향상을 위한 편의시설을 확충하는 것을 기본방향으로 설정하였다.

[표 4-12] 네리마역 기타구치 구유지 활용사업 사업개요

구분	내용
발주자	동경도 네리마구
시설내용	공공시설 어린이가정지원센터, 보육시설 등, 산업진흥센터, 구민교류홀, 구민협동교류센터, 주류장

	민간수익시설	회복기리허빌리테이션병원, 슈퍼마켓, 의료품점, 약국, 카페, 주차장
시설규모		연면적 22,715㎡ (공공시설 4,650㎡)
사업비 규모		2,113,282,500엔
사업장소		東京都練馬区練馬一丁目6103-35, 36
사업체계	사업기간	50년
	사업방식	일반정기차지권방식
	민간사업자의 업무내용	• 시설정비업무 (설계, 건설, 공사감리) • 유지관리업무 (점검보수, 청소, 경비 등) • 민간수익시설의 운영업무
민간사업자		日立キャピタル, 大成建設, 日立ビルシステム・ビルテクノス, 日立キャピタルコミュニティ
주요 일정		• 실시방침(안) 공표 10.08 • 모집요강 공표 10.09 • 우선협상자 결정 11.03 • 기본협정체결 11.09 • 사용개시 2014년

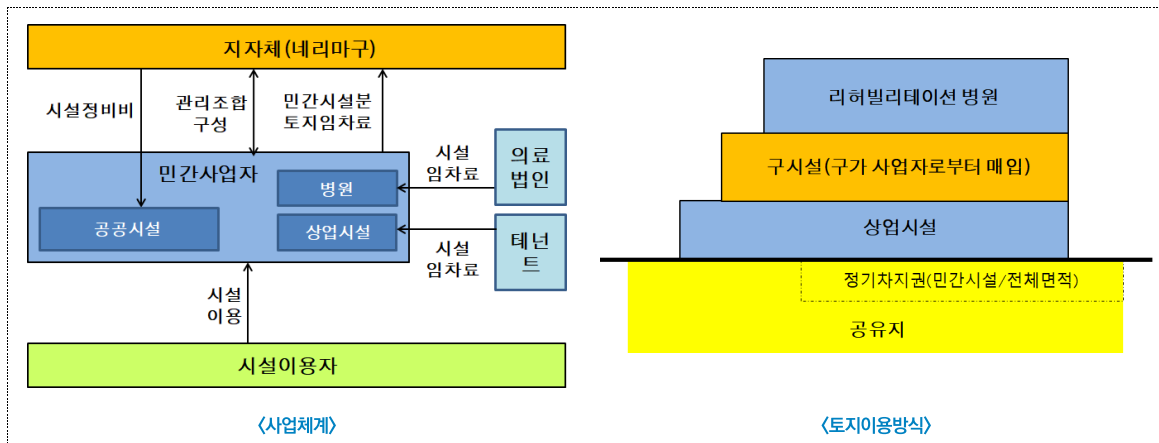
일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業・推進方策 事例集」, p. I -54.

□ 사업체계 및 토지이용방식

구유지에 50년간의 정기차지권을 설정하여 민간사업자가 각종 공공시설과 상업시설을 건립한 다음 공공시설은 구가 매입하여 관리·운영하고, 저층의 상업시설과 고층에 건립한 병원은 민간사업자가 운영하게 된다.

지자체는 민간수익시설의 장려시설로서 기업사무소, 상업시설, 문화 및 체육시설, 건강 및 복지관련 시설 등을 제시하였는데, 민간사업자는 슈퍼마켓 등 판매시설과 함께 이전 수요를 가지고 있던 의료법인을 통해 회복기 리허빌리테이션 병원을 유치함으로써 지역 내 부족한 의료시설을 입지조건이 우수한 장소에 확충하는 효과를 획득하였다.

정기차지권은 대지 전체로 설정하되 임차료는 전체 전용면적에 대한 민간시설의 전용면적으로 산정한다. 계약기간이 종료되면 민간사업자는 건물을 철거하고 부지를 지자체에 환원하는 것을 원칙으로 하되, 전체 사업기간의 중간 시점에서 양측의 협의를 거쳐 사업기간 후 시설의 활용방안에 대해 협의를 진행하는 것으로 하였다.



[그림 4-17] 네리마역 키타구치 공유지 활용사업의 사업체계 및 토지이용방식

□ 관민간의 역할 분담

전체 시설의 설계, 건설, 감리는 민간사업자가 수행한다. 지자체는 구 시설의 비품부문에 대한 유지관리업무와 구 시설의 운영을 담당한다. 공용부분의 시설 관리는 지자체와 민간사업자가 관리조합을 구성하여 수행하고 있다.

□ 사진 및 이미지



[그림 4-18] 네리마역 키타구치 공유지 활용사업 전경-1

[그림 4-19] 네리마역 키타구치 공유지 활용사업 전경-2

http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/jorei/kitaguchi/kitaguti_plan.html (검색일자 '18.06.13.).

3. 일본의 민관협력방식을 통한 공공건축 복합개발의 시사점

1) 사례 종합 분석

□ 전체 사업구조

- 국가사업에 비해 다양한 방식을 적용한 지자체사업

사례조사에서 국가청사는 한 사례만을 다루었으나, 민관협력방식을 적용한 다른 국가청사의 경우도 대부분 PFI-정기차지권이라는 동일한 방식을 채용하고 있다. 정기차지권 방식은 민간수익사업을 제안하는 경우에만 적용되므로 PFI 방식만을 적용한 사례가 오히려 대부분을 차지한다고 할 수 있다.

이에 비해 지자체의 경우는 PFI와 정기차지권을 함께 채용하거나 지정관리자 제도를 결합하는 등 매우 다양한 형태로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 ‘진구마에 1초메 민자재생 프로젝트’는 PFI와 정기차지권 방식에 토지임대부 방식의 주택분양사업을 채용하였다. ‘토츠카역 니시구치 제1지구 정비사업’에서는 PFI 방식과 함께 지정관리자 제도를 결합하여 민간사업자가 공공시설인 구민문화센터와 주차장의 관리·운영을 담당하도록 하였다.

- 장기간에 걸친 사업기간 확보를 통한 안정적 운영

대체적으로 PFI 방식은 사업기간이 설계와 건설기간을 제외하고 15년 내외인 것에 비해 정기차지권 방식은 제도의 특성상 20년에서 50년으로 장기간에 걸쳐 이루어진다. 이는 민간사업자가 장기적인 안목에서 안정적으로 사업을 추진할 수 있는 기반이 되고 있다.

- 공공의 재정적 부담을 경감하기 위한 조치들

공공주체의 재정적 부담을 경감하기 위한 조치들이 확인되었는데, ‘쿠마모토 합동청사 B동 정비사업’에서는 기존의 A동을 민간사업자가 함께 운영 및 유지관리 하도록 함으로써 통합적인 운영과 경비 절감을 도모하였다. ‘진구마에 1초메 민자재생 프로젝트’와 ‘토츠카역 니시구치 제1지구 정비사업’에서는 공공시설의 건설비 일부를 분납방식으로 지불하였으며, ‘후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업’에서는 공공시설을 시가 매입하지 않고 임대형식으로 사용함으로써 건설비를 절감하였다.

□ 사업체계 및 토지이용방식

- 사업방식의 유연화를 통한 민간사업자의 적극적인 참여 유도

민간사업자에게 제안과 선택의 여지를 부여함으로써 민간사업자의 판단에 따라 사업참여방식을 결정할 수 있도록 하는 조치들이 확인되었다. ‘쿠마모토 합동청사 B동 정비사업’에서는 민간수익사업의 제안을 필수조건이 아닌 선택조건으로 설정하였고, 여유부지에 별도으로 건립하거나 본 시설과 합축하는 것도 허용하였다. ‘안조시 중심시가지 거점 정비사업’에서는 사업기간을 15년과 20년 중 민간사업자가 선택하도록 하였으며, 민간사업자의 판단에 따라 자유제안시설을 추가할 수 있도록 하였다.

- 사업 리스크를 회피하기 위한 조치

민간수익사업의 악화로 인한 운영상의 리스크를 회피하기 위한 방안이 일부 사업에서 채용되었다. ‘진구마에 1초메 민자재생 프로젝트’에서는 분양주택과 상업시설을 완공 후 제3자에게 매각하도록 함으로써 미분양과 운영상의 리스크를 배제하였다. ‘안조시 중심시가지 거점 정비사업’에서는 공공시설에 대한 PFI 사업과 민간수익시설을 건립하는 정기차지권 사업의 주체를 분리하여 공동 참여하도록 하였다.

□ 민간수익시설

- 다양한 용도의 허용

각 사례의 사업방침과 업무요구수준서를 확인한 결과, 민간수익사업의 제안에 있어 특정 용도를 지정하거나 장려시설을 특정하는 경우는 거의 없었으며, 대부분의 경우 풍속영업시설, 도박시설 등의 불허시설을 제외하고는 민간사업자가 자유롭게 용도의 제안이 가능하도록 하였다. 특히 ‘네리마역 기타구치 구유지 활용사업’에서는 민간사업자가 의료법인을 통해 재활병원을 유치함으로써 입지조건이 우수한 장소에 지역에 필요한 의료시설을 확충하는 효과를 거두었다.

- 공공시설과 민간수익시설의 연계를 통한 시너지 효과

공공시설 용도에 부응하는 민간시설을 설치하여 시너지 효과를 창출하는 경우도 확인할 수 있었다. ‘안조시 중심시가지 거점 정비사업’에서는 도서관과 연계한 문화센터를 조성하였고, ‘토츠카역 니시구치 제1지구 정비사업’에서는 구민문화센터와 연계하여 다목적 스페이스를 무상 제공하여 문화활동의 거점으로 활용할 수 있도록 하였다. ‘후쿠오카시 중앙아동회관 재건축 정비사업’에서는 아동회관·NPO 자원봉사센터와 연계한 갤러리와 문화센터가 입주하여 건물 전체가 지역 커뮤니티 공간으로 활용되고 있다.

2) 시사점

□ 국가 차원의 적극적인 정책추진을 바탕으로 발주자와 사업특성에 따라 다양한 사업방식을 적용할 수 있는 체제 마련

정부 차원의 'PPP/PFI 추진 액션플랜'을 통해 성과목표와 세부시책을 마련하고, 내각부 내 총괄조직인 '민간자금 등 활용사업 추진실'을 중심으로 국토교통성, 총무성 등의 정부부처와 민간자금 등 활용사업 추진기구, 일본 PPP/PFI협회, 지역종합정비재단 등 민간단체 등과의 협력체계를 구축하고 있다.

또한, PFI제도-정기차지권제도-지정관리자제도 등 관련된 제도를 적절히 혼합하여 국가청사와 지자체 청사의 복합, 청사시설-커뮤니티시설-상업시설의 복합 등 다양한 시설 용도의 복합이 이루어질 수 있는 체제가 마련되어 있다.

□ 민간사업자의 원활한 참여를 위한 재정적 지원책 마련

PFI법 및 관련 법령의 개정을 통해 민간사업자의 자금 부담을 경감시키는 장치가 마련되어 있다. 필요한 경우, 행정재산을 민간사업자에게 임대할 수 있으며, 사업 추진 종료 후에도 민간사업자가 민간수익시설을 소유하고자 하는 경우 임대기간의 연장도 가능하며, 제3자에게 전대도 허용하고 있다. 아울러 국공유지의 일부를 무상 또는 저렴하게 사용할 수 있도록 하거나, 공공성이 높다고 인정되는 사업에 필요한 자금에 대해 무이자로 대부가 가능할 수 있는 근거가 마련되어 있다.

또한, '민간자금 등 활용사업 추진기구'를 설치하여 독립채산형 등의 PFI 사업 등에 대한 출자 및 용자를 시행하고 있다.

□ 공공시설의 설계에서 운영에 이르기까지 폭 넓게 민간의 역할을 확대

공설공영 방식이 당연시되던 기존의 공공시설 조성 방식에서 탈피하여, 기존에 공공이 수행했던 역할 중 민간이 가능한 역할은 적극적으로 위임하여 시설의 설계나 건설만이 아니라 유지관리와 운영에 있어서도 민간의 참여 범위를 적극적으로 확대하고 있다. 다만, 국가시설의 경우 일부 보안이 요구되는 분야를 제외하고는 유지관리와 운영 모두를 민간이 수행하고 있는 반면에, 오히려 지자체 시설의 경우 유지관리나 운영에 있어 여전히 지자체가 직접 수행하거나 별도의 지정관리자를 활용하는 경우가 적지 않음을 확인하였다.

□ 민간수익사업의 폭 넓은 허용과 일정 수준의 공공성 담보를 위한 조치의 균형

도입될 수 있는 민간시설에 대해서는 용도, 규모, 위치 등의 제약을 최소화하여 민간의 창의성을 발휘하도록 하되 국공유지나 해당 공공시설의 측면에서 바람직하지 않은 시설 유형에 대해서는 도입을 불허하고 있다. 공공시설과 민간수익시설이 합축되면서 주차장이나 공용시설의 운용에 대해서는 가급적 민간사업자의 주도로 유지관리와 함께 운영이 이루어지도록 하여 효율성을 도모하되, 공공시설로서 업무 편의성과 방문자의 편의성을 확보하기 위해 필요한 조치들이 함께 취해지고 있다.

제5장 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 설정

1. 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 설정을 위한 기본원칙 설정
 2. 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업방식 검토 시뮬레이션
 3. 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업모델 설정
-

1. 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업 모델 검토를 위한 기본원칙 설정

1) 사업방식

□ 공공의 재정부담 감소와 토지 장기임대방식을 원칙으로 하는 중장기적 사업 추진

민관협력사업은 공공의 토지를 활용하여 민간이 일부 수익사업을 추진하나, 원칙적으로 공공청사 등 공공시설의 건립과 운영을 위한 여러 사업방식 중 하나라고 할 수 있다. 따라서 해당 사업을 추진하는 데 있어서 공공이 단독으로 사업을 추진하는 것 보다 민간의 자본과 노하우를 활용하는 것이 보다 효율적이고 효과적이라고 판단되는 경우에 한하여 민관협력사업을 추진하는 것이 원칙이 되어야 한다. 가장 우선적으로 검토될 수 있는 것이 VFM이며 공공이 단독으로 사업을 추진하는 데 있어 소요되는 비용보다 민관협력사업으로 추진하는 것이 공공의 재정부담 경감에 효과적이어야 함이 전제될 필요가 있다.

그간의 민간참여개발 방식은 공공과 민간이 공동으로 출자하는 방식이나 공공토지를

민간에 매각하는 방식이 주로 적용되어 왔으며, 국공유지를 매각하지 않고 개발하는 방식은 캄코나 LH공사 등 공공디벨로퍼가 수행하는 위탁개발 방식에 한정되어 있다.

일본의 사례를 살펴보면 사업성 확보나 초기 공공재원의 마련을 위해 일부 토지를 매각하는 경우도 있으나, 토지는 공공이 소유하면서 민간이 해당 토지의 일부를 장기 임차하여 민간수익시설을 건립하고 운영을 통해 사업을 추진하는 방식이 대부분임을 알 수 있다. 또한, 해외 공공주도형 민관협력개발 사례에서도 공익확보를 목적으로 하는 경우 우리나라처럼 공모 경쟁입찰에 의한 전면 매각 형태는 나타나지 않는다.¹⁾

장기임대방식을 원칙으로 하는 중장기적인 사업추진을 통해 민간은 도심에 확보하기 어려운 입지의 토지를 투자비용에 대한 부담 없이 확보 가능하고, 분양을 통한 단기적 사업 수익 확보라는 그간의 high-risk & high-return 방식에서 탈피하여 장기간의 시설 운용을 통한 row-risk & row-return 방식으로 접근하는 전환이 필요하다.

□ 공공성과 사업성(수익성)의 균형 확보

사업을 통해 민간사업자에게 과도한 이익이 발생하는 경우, 국유지를 민간 수익창출의 수단으로 이용한다는 비판 우려될 수 있으며, 사업성을 지나치게 제어하여 공공 기여분 등을 과도하게 요구할 경우, 자칫 민간사업자의 참여 자체가 어려워질 수 있다. 예를 들어, 복합개발을 통해 조성되는 민간수익사업의 규모를 전체의 50% 이하로 제한하는 방안 등도 고려될 수 있으나, 부지나 사업내용의 특성에 따라 사업성이 전혀 다를 수 있으므로 일률적인 제한을 두는 것은 오히려 사업의 원활한 추진을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

민간수익시설의 용도는 위락시설, 위험물 저장·처리시설, 동·식물 관련시설 등을 제외하고는 폭 넓게 고려하되, 지역 활성화에 기여할 수 있거나, 부족한 편의시설을 확충함으로써 주민의 삶의 질 향상 등에 기여할 수 있음을 전제로 할 필요가 있다. 또한, 공공이 운영해서는 수익성을 기대하기 어려운 시설 등의 도입도 검토될 수 있다.

예를 들면 지역에 부족한 의료시설이나 노유자시설을 통한 복지증진에 기여하거나, 오피스텔 등 일반 업무시설보다는 공유오피스 등을 통해 청년창업 등의 허브로 활용하는 방안도 검토 가능할 것이다. 또한, 청소년 수련 시설, 공연장, 체육시설 등 일반적으로 공공이 설치·운영할 경우 적자가 예상되는 시설이나, 민간이 설치·운영하고 연계된 수익

1) 이영은·조승연(2011), “해외 공공주도형 민관협력개발 사업구조 분석”, 「국토계획」, 제46권 제6호, 대한국토·도시계획학회, p.31.

시설을 추가함으로써 수익성 확보와 지속가능성을 담보할 수 있는 방안도 고려될 수 있다. 노후 청사의 재건축 수요가 증가됨에 따라, 비축청사의 개념을 도입하여 일정 기간 동안은 민간 임대 오피스로 운영하지만, 청사 재건축 등의 수요가 있을 경우 임차청사 등으로 제공할 수 있는 업무시설의 설치도 유용할 수 있을 것이다.

□ 사업 코디네이터이자 AMC로서 공공주체의 역할 정립

민관협력사업에서의 공익을 확보하고 사업의 안정적인 추진을 위해서는 공공의 관여와 역할이 어느 정도 전제될 필요가 있다. 여기에는 사업 전 과정에서의 감시와 감독의 역할만이 아니라, 사업 초기단계에서의 기획, 사업의 원활한 추진을 위한 코디네이터, 리스크 분담 등 AMC로서의 다양한 역할이 요구된다. 그간 위탁개발 등 공공청사의 복합개발에 참여한 캡코나 LH공사 등 공공디벨로퍼가 민관협력사업의 추진에 있어 전체 사업의 코디네이터로서 AMC의 역할을 수행하는 것이 국가와 민간사업자의 양자간의 구조보다는 보다 효율적일 수 있을 것이다.

□ 국가청사를 우선으로 복합개발 사업방식 다변화를 통한 민관협력 확대

지자체 청사에 비해 국가 청사는 현재 노후 청사 복합개발에 대한 기획재정부의 강한 정책의지가 있으며, 청사 건립 절차에 대한 강력한 제어가 가능할 수 있고, 지자체에 대한 선도적 모델을 제시할 수 있는 대표성 등을 고려할 수 있다. 따라서 우선 국가 청사를 대상으로 우선적으로 민관협력을 통한 복합개발방식의 다변화 방안을 검토하는 것이 바람직하다. 전혀 새로운 방식의 제안보다는 「국유재산법」이나 「국가재정법」 등에 근거하여 위탁개발이나 민간참여개발 등 기존 방식의 대안 제시 또는 보완을 통한 민간참여 확대 및 활성화 방안을 모색하는 것이 보다 현실적일 것이다.

2) 사업절차와 리스크 분담

□ 초기단계부터 민간의 아이디어를 반영할 수 있는 시스템 구축

그간 우리나라의 유사사례들을 살펴보면 사업 초기단계에서 이미 전체 사업의 규모, 각종 시설의 용도, 사업비 회수 방식 등을 대부분 결정한 다음 제한적인 범위 내에서 민간사업자의 참여를 일방적으로 모집하는 경우가 대부분이었다. 일본의 경우, 사업 초기단계부터 계약에 이르는 과정에서 민간사업자의 창의적인 제안을 유도하기 위한 절차와 장치들을 확보하는 것을 중요한 사항으로 다루고 있음을 확인하였다.

사업 기획단계부터 보다 유연한 사업구상을 바탕으로 민간이 다양한 제안을 할 수 있는

창구와 절차를 마련하고, 유효한 제안을 한 민간사업자가 인센티브를 확보할 수 있도록 하는 조치가 수반될 필요가 있다. 이를 위해서는 사업 초기 설정한 목표는 사업의 안정적인 추진과 공공성 확보를 위하여 유지하되, 도입 기능, 운영 방안, 공간 배분 방식 등 사업의 유연성을 보장하는 것이 필요하다.

□ 사업추진 전 과정에서의 불투명성의 최소화

민관협력사업에서의 가장 기본적인 원칙은 공공과 민간이 상호신뢰관계에 기반하여 협력을 구축하는 일일 것이다. 민간사업자가 사업성이 어느 정도 있다 하더라도 해당 사업의 참여를 꺼리는 가장 큰 요인은 불투명성에 있으며, 따라서 공공은 요구하는 사항을 사업자 모집을 위한 요강이나 계약 등에 구체적으로 명기하고, 모집 과정에서의 설명책임을 다하여야 한다.

사업 과정 중 예측하지 못한 상황이 발생하거나 시설 운영 등에 대한 개선이나 조정이 필요한 경우 등을 위한 상시적인 협의채널을 구축·운영할 필요가 있으며 이견에 대한 조정 방식 또한 사전에 결정해 둘 필요가 있다. 또한 사업 계약 이후의 변경을 최소화하는 노력과 함께 공공성의 확보와 관련된 부분을 제외하고는 민간사업자에 대한 관여 또한 최소화할 필요가 있다.

□ 명확한 계약에 기반한 리스크 분담 설정

그간의 유사 사례에서 지자체 등 행정기관의 빈번한 사업목표 변경과 도시계획시설 변경 등을 결정하지 않고 사업을 추진함으로써 이후 발생하는 리스크를 민간사업자가 부담하는 경우가 많았다. 사전에 사업에서의 리스크 분담을 명확하게 결정해 두는 것은 리스크가 실제로 발생할 경우의 역할과 비용부담을 원활하게 하는 것과 함께 공공에 대한 민간사업자의 신뢰를 구축하기 위함이기도 하다.

PFI 사업에서의 리스크 분담과 관련한 일본 정부의 가이드라인에서는 예측 가능한 리스크를 최대한 명확하게 하여야 하며, “해당 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 주체가 해당 리스크를 분담한다”는 것을 원칙으로 제시하고 있다.²⁾ 법령, 세율 등의 제도적 리스크, 민원, 배상 등의 사회적 리스크, 금리, 물가 등의 경제적 리스크, 사업 중지 등 불가항력적 리스크 등에 대하여 공공과 민간 중 어느 주체가 이를 잘 컨트롤할 수 있는지를 바탕으로, 어떻게 역할과 리스크를 분담할 것인지를 구체적인 계약과 협약 등을 통해 결정할 필요가 있다.

2) 일본 내각부(2015), 「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」, p.2.

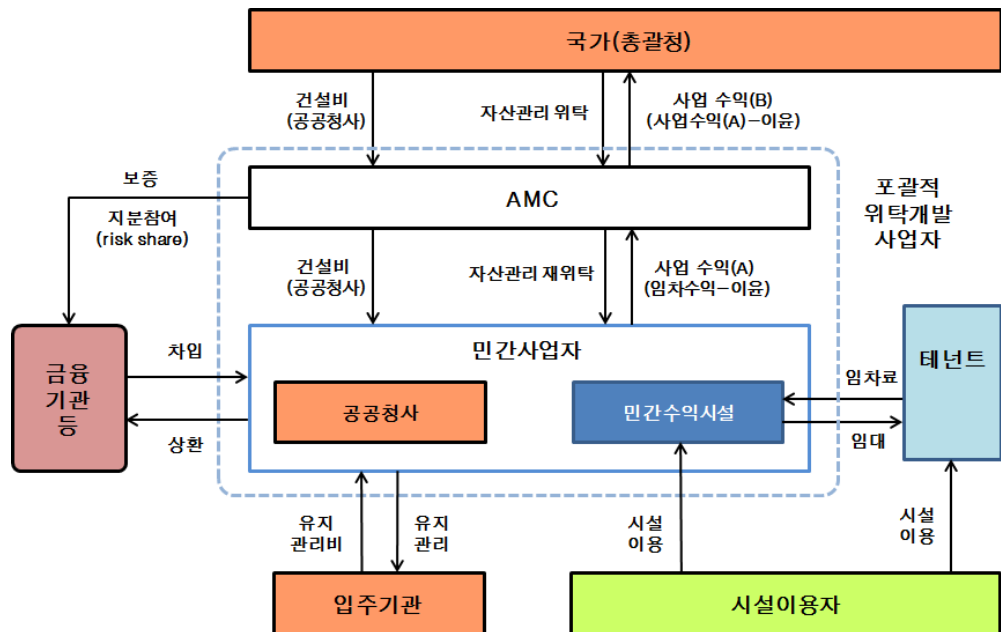
2. 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업방식 검토 시뮬레이션

1) 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업구조 모델 검토

□ 사업구조 모델-1 : 민관협력형 위탁개발방식

이 방식은 캠프, LH 등 공공기관에 한정된 현행 위탁개발방식의 한계를 극복하면서 민간사업자가 자본과 노하우를 바탕으로 청사 복합개발에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 방식이다.

기존 위탁개발방식의 틀 속에서 캠프 등은 자산관리회사(AMC) 역할을 전담하면서 사업 타당성을 검토하고 전반적인 사업기획(안)을 마련한다. AMC가 제시한 사업기획(안)을 바탕으로 민간사업자는 사업기획(대안)과 업무수행계획서를 제안하며, 선정 후 개발, 운영 및 유지관리 등은 민간사업자가 전담하여 시행한다. AMC와 민간사업자는 포괄적 위탁개발 사업자로서 사업에서 발생하는 리스크와 수익을 공유하게 된다.

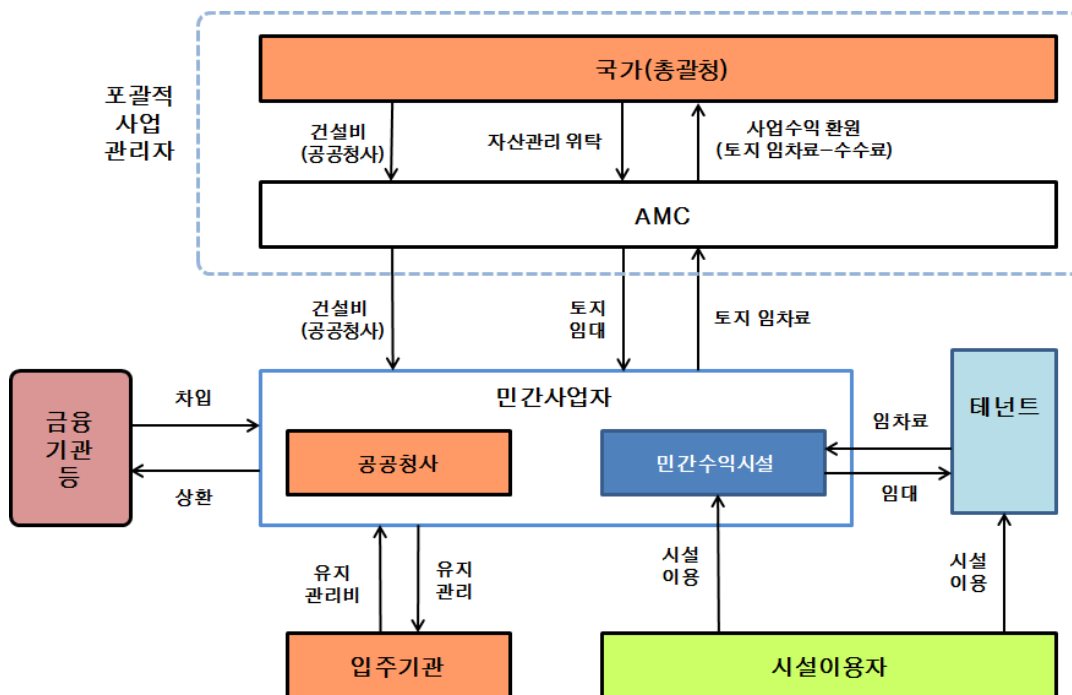


[그림 5-1] 민관협력형 위탁개발방식의 사업구조 모델(안)

□ 사업구조 모델-2 : 장기 토지임대형 민간참여개발방식

이 방식은 토지가격이 일정 수준 이상이며, 잠재 용적률이 있는 경우로 민간의 창의성 활용이 필요한 부지에 우선적으로 검토가 가능하다. 현재 「국유재산법」에 규정되어 있으나 실제 적용사례가 전무한 민간참여개발방식의 대안으로 장기간 토지를 민간사업자에게 임대하고 국유지를 활용하여 민간사업자가 청사와 민간수익시설을 복합개발하는 방식이다.

총괄청과 AMC는 포괄적 사업 관리자가 되며, 총괄청은 AMC에게 본 사업의 타당성 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등 전반적인 자산관리업무를 위탁한다. 민간사업자는 AMC와 민간수익시설 분에 대한 토지임대 계약을 체결하여 사업 기간 중 토지 임차료를 지불하고, AMC는 관리수수료를 제외한 토지임차료를 총괄청에 환원한다. 공공청사와 민간수익시설의 운영, 유지관리는 민간사업자가 담당한다. 민간사업자는 민간수익시설을 직접 운용하여 이익을 확보하거나 제3자에게 임대하여 임대 수익을 확보한다.

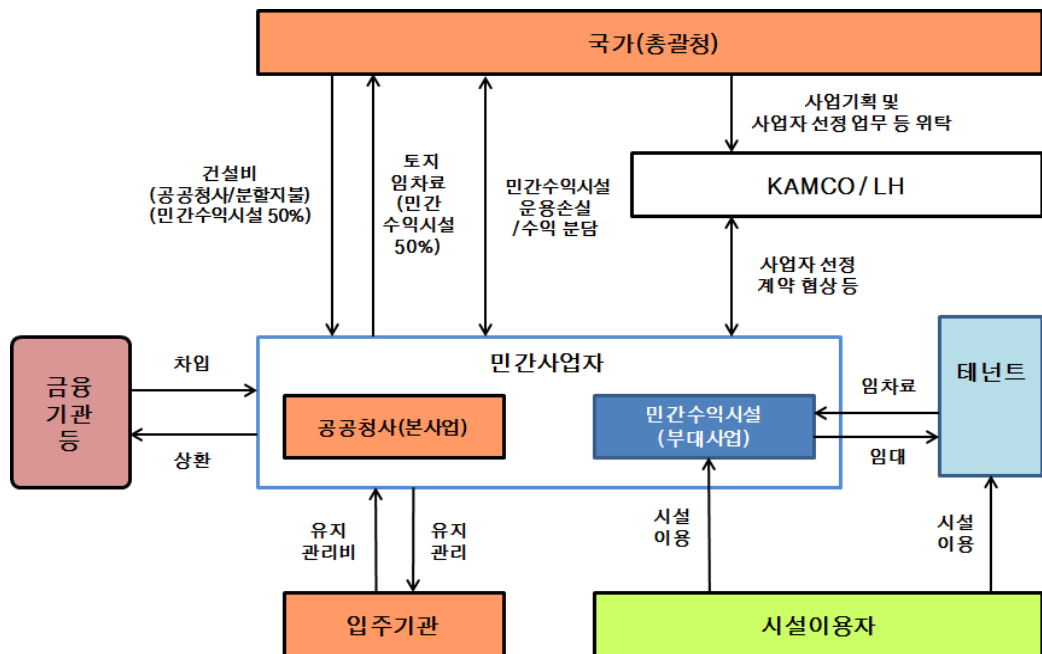


[그림 5-2] 장기 토지임대형 민간참여개발방식의 사업구조 모델(안)

□ 사업구조 모델-3 : 「민간투자법」(BTO-rs)에 의한 공공청사 복합개발방식

이 방식은 여유 용적률을 활용하여 업무시설 등을 조성하고, 장래 공공청사 수요에 대응 가능한 비축청사로 확보할 필요가 있는 부지 등에 우선적으로 적용할 수 있다. 「민간투자법」 개정으로 공공청사가 민간투자사업의 대상에 포함됨에 따라, 「민간투자법」에 근거하여 수익형 민자사업방식(BTO-rs)으로 공공청사를 건립하고, 민간수익시설을 부대 사업으로 함께 개발하는 방식이다.

총괄청은 캄코 등에게 본 사업의 타당성(VFM) 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등을 위탁한다. 총괄청은 민간사업자에게 국가청사의 건설비와 민간수익시설의 50%에 해당하는 건설비를 지불하고, 민간사업자는 총괄청에게 민간수익시설의 50%에 해당하는 토지 임차료를 지불하게 된다. 총괄청과 민간사업자가 민간수익시설에 대한 리스크와 수익을 공유하는 방식이다.



[그림 5-3] 「민간투자법」(BTO-rs)에 의한 공공청사 복합개발방식의 사업구조 모델(안)

□ 시뮬레이션을 위한 사업구조 모델 설정

사업구조 모델-1(민관협력형 위탁개발방식)의 경우, 기존의 위탁개발 방식과 비교할 때 민간사업자가 참여할 수 있도록 함으로써 캠프 등 공공 디벨로퍼의 부담을 경감하고, 초기단계부터 수익시설의 기획을 도입할 수 있다는 장점이 있을 수 있다. 하지만, 사업 시행 시 공공 디벨로퍼의 역할이 모호하고, 민간사업자가 금융기관으로부터 용자 시 공공 디벨로퍼의 보증에 대해서도 불투명성이 상존한다. 또한, 민간사업자 입장에서도 공공 디벨로퍼가 사실상 AMC 역할 이외에는 사업 추진의 파트너로서 수익과 손실을 공유하는 구조를 만들기가 어려울 수 있다.

사업구조 모델-3(「민간투자법」(BTO-rs)에 의한 공공청사 복합개발방식)의 경우, 민간투자법 개정으로 공공청사가 민간투자사업에 포함된 점과 수익형 민자사업방식(BTO-rs)의 장점을 활용하여 국가와 민간사업자가 수익과 리스크를 공유한다는 점에서 장점이 있을 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 BTO 방식은 대부분 이용자로부터 이용요금을 징수하여 사업자가 투자비를 회수하는 방식이기 때문에, 일본의 경우처럼 BTO 방식을 통해 민간사업자가 공공청사의 건설, 운영, 유지관리를 수행하는 방식에 대한 적정 서비스료의 책정이나 함께 건설하는 민간수익시설에 대한 규정 (부대사업 또는 부속사업)이 명확하거나 구체화되어 있지 않아 사업 추진을 위한 근거 마련에는 상당한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

따라서, 본 연구에서는 사업구조 모델-2(장기 토지임대형 민간참여개발방식)을 우선적으로 검토하는 것으로 한다. 민간참여개발방식은 현재 「국유재산법」에 사업 근거가 마련되어 있으며, 일본의 경우에도 지자체 청사 등을 정기차지권 제도를 활용하여 토지의 장기임대를 통해 공공의 임대수익 창출과 민간사업자의 토지 확보 부담 경감을 추진한 사례가 많기 때문에 상대적으로 실현 가능성이 높다고 판단하였다.

2) 시뮬레이션 개요

앞서 검토한 사업방식 모델 중 사업구조 모델-2(장기 토지임대형 민간참여개발방식)의 실현 가능성을 검토하기 위하여 실제 노후 공공청사를 대상으로 사업 대상지 검토 및 선정, 개발전략(안) 수립 및 사업비 산출, 사업성 검토, 사업 실현을 위한 사업방식 구체화 방안 검토 등을 실시하였다.

□ 시뮬레이션 추진 개요

- (추진주체) 건축도시공간연구소, 이가종합건축사사무소, 현대건설 부동산운영개발팀, 에스티에스개발 등이 참여하는 TFT 운영을 통해 진행³⁾
- (추진기간) 6월 중순~9월말 (약 3.5개월간)
- TFT 참여 주체별 역할 분담

[표 5-1] 시뮬레이션 참여주체별 역할

프로세스 및 업무		연구진	이가건축	현대건설	에스티에스개발
① 사업 대상지 검토 및 선정		선정 기준(안) 및 후보지 제시	의견 제시		-
		사업 대상지 결정	후보지 분석	의견 제시	
② 개발전략(안) 수립 및 사업비 산출	입지특성 분석 및 개발가능 규모 검토	의견 제시	입지특성 분석 및 개발가능 규모 검토	의견 제시	
	주변 시세 분석 및 수요 추정	의견 제시	주변 시세 분석 및 수요 추정	의견 제시	
	개발전략(안) 수립	대안 검토	개발전략(안) 수립	대안 검토	
	총 사업비 산출	의견 제시	총 사업비 산출	의견 제시	
③ 사업성 분석 및 사업방식 구체화 방안 검토	사업성 검토	의견 제시	의견 제시	의견 제시	사업성 검토
	사업방식 구체화 방안 검토	민간사업자 참여방식 및 리스크 분담 방식 검토	의견 제시	의견 제시	

3) 이가종합건축사사무소가 위탁용역(민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업 시뮬레이션)을 통해 전반적인 검토와 자료작성, TFT 운영지원 등을 수행하였다.

□ 시뮬레이션 추진 프로세스

- 사업 대상지 검토 및 선정

원칙적으로 노후 국가청사가 입지한 국유지를 대상으로 하며, 국유재산 현황 자료 등을 토대로 30년 이상 경과한 일반 공공업무시설 중 사업 후보지를 선정한다. 건축물 노후도, 입지여건, 용도지역, 진입도로, 여유 용적률 등을 검토하여 예상되는 사업성 정도에 따라 2개소를 시뮬레이션 대상으로 선정한다.

- 입지특성 분석 및 개발가능 규모 검토

대상지 주변현황, 상위계획 및 규제사항, 주변 개발현황 등 입지특성을 분석하고, 현행 건폐율과 용적률, 도시계획 관련 사항 등을 고려한 최대 개발가능 규모를 검토한다.

- 주변시세 분석 및 수요 추정

주요 용도에 대한 주변시세를 분석하고, 판매시설, 주거시설, 업무시설, 커뮤니티 시설 등 시설이용 수요 추정을 통해 도입가능 기능을 도출한다.

- 개발전략(안) 수립 및 총 사업비 산출

현행 공공업무시설의 재건축 규모 검토, 주변시세 분석 및 수요추정 결과를 바탕으로 민간 수익시설의 도입 용도 및 적정 규모를 결정한다. 이를 바탕으로 도입 시설별, 용도별 개략 면적을 산출한다. 도출된 개발전략(안)을 바탕으로 공사비, 부대비, 직접 경비 등 총 사업비를 산출한다.

- 사업성 검토

사업비 산출 결과에 대하여 사업방식 모델-2를 전제로 자본회수 기간에 대한 검토를 통해 사업성을 분석한다.

- 사업방식 구체화 방안 검토

도출된 결과를 바탕으로 민간사업자의 참여방식, 리스크 분담 방식, AMC의 역할 등 사업방식의 구체화를 위한 세부 방안을 검토한다.

3) 대상지 선정

□ 1차 대상 후보지 선정 기준

국가 청사를 대상으로 노후 공공청사 복합개발 공모사업의 대상지 선정 기준⁴⁾을 참고하여 1차적인 대상 후보지 도출을 위한 선정기준을 마련하였다. 이상의 기준을 바탕으로 검토한 결과 1차 대상 후보지로 8개소가 도출되었다.⁵⁾

도출된 8개 후보지를 살펴보면 세무서가 6개소로 가장 많으며, 선관위 건물이 1개소, 국토관리청 건물이 1개소이다. 대지면적은 3,000㎡~7,600㎡이며, 용적률 충당률은 5.2%~35.1%이다. 타 용도에 비해 세무서가 많은 이유는 전체 국가 청사 중 대국민 서비스를 하는 청사 수가 상대적으로 많다는 점도 있으나, 행정 업무의 특성 상 접근성이 편리한 곳에 입지하였고, 노후한 세무서가 많다는 점을 들 수 있다.

[표 5-2] 1차 대상 후보지 선정 기준

항목	세부내용
노후도	준공 후 30년 이상 경과할 것 (안전진단 등급이 확인 가능한 시설 중 안전진단 A, B 등급은 제외)
입지여건	교통이 편리하고, 정주 여건이 양호하며, 주택 및 상가 등 수익시설 임대운영이 가능한 지역일 것 (읍·리 단위 소도시 지역은 제외)
용도지역	도시지역 중 제2종 일반주거지역 이상인 지역 (관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 녹지지역, 전용주거, 1종일반주거지역 등 불가)
진입도로	6m이상 진입 가능한 도로에 접할 것
기존 청사 규모	법정 허용 용적률 중 기존 청사의 용적률이 30% 이하일 것
기존 청사 용도	특수시설(검역, 질병관리, 농식품 품질관리, 법원, 교도소 등 행정시설, 경찰서 등)에 해당하는 청사는 제외
개발 규모	개발가능 연면적이 5,000㎡ 이상일 것

4) 국토교통부(2017), “전국 11곳 복합개발 선도사업 선정, 29일부터 지자체 공모”, 9월 28일자 보도자료, p.11.

5) 1차 대상 후보지 선정 기준 중 안전진단 조건과 개발규모 조건을 적용하지 않고 후보지를 검토하여 39개소를 우선 도출한 다음, 안전진단 조건과 개발규모 조건을 추가 적용하여 8개소를 도출하였다.

[표 5-3] 1차 대상 후보지 선정 결과

시 설 명	대지 위치	용도지역	대지면적 (㎡)	허용 용적률 (%)	허용 연면적 (㎡)	기존 연면적 (㎡)	용적률 총당률(%)	개발가능 면적 (㎡)
종로선거관리위원회	서울특별시 종로구 인의동 48-25	일반상업지역	4,195	800	33,560	4,195	28.1	27,267
부산지방국세청 부산세무서	부산광역시 중구 보수동 1 가 50-4	준주거지역	4,473	400	17,892	3,501	19.6	12,640
대구지방국세청 대구세무서	대구광역시 동구 신천동 303-1	중심상업지역	4,532	1300	58,916	3,846	6.5	53,147
대전지방국세청 전세무서	대전광역시 중구 선화동 188	제 3 종 일반주거지역	7,679	250	19,198	5,726	29.8	10,608
서울지방국세청 대문세무서	서울특별시 동대문구 청량리동 235-5	일반상업지역	2,982	800	23,856	2,992	12.5	19,368
서울지방국세청 산세무서	서울특별시 용산구 한강로 3 가 65-342	제 2 종 일반주거지역	5,527	200	11,054	3,470	31.4	5,849
서울지방국세청 구로세무서	서울특별시 영등포구 문래동 1 가 23-1	중공업지역	3,119	400	12,476	4,374	35.1	5,915
부산지방국토관리청	부산광역시 동구 초량동 296-3	일반상업지역	4,910	1000	49,100	2,568	5.2	45,248

□ 1차 대상 후보지 분석 기준

시물레이션 대상지를 최종적으로 선정하기 위하여 6가지의 분석기준(인구현황, 접근성, 상업·업무 밀집도, 용도지역, 개발가능 면적, 공시지가)을 설정하였다.

첫째, 인구현황은 8개소 각 후보지들의 이용자 수에 따라 시설 개선의 이점이 되도록 많은 사람들에게 제공할 수 있는지 여부를 점수화(통계청 주민등록 인구 통계 기준)하였다. 둘째, 접근성은 이용자의 시설접근 편의를 위한 교통망 연계의 용이함을 점수로 부여하였고, 평가방법은 이용자의 도보를 이용한 도로와 지하철역과의 거리를 구분하여 점수를 부여하였다. 셋째, 상업·업무 밀집도는 지역의 상업, 업무, 주거의 밀집도를 정성적으로 검토하였다. 넷째, 용도지역은 해당 부지의 용도지역에 따른 개발 가능 규모에 따라 점수를 차등 배분하였다. 다섯째, 개발가능면적은 해당 부지안에서 최대 개발가능 면적을 산출하여 점수를 차등 배분하였다. 여섯째, 공시지가는 공시지가를 구간화(㎡ 당 단가 2,500,000원 단위)하여 점수를 차등 배분하였다.

[표 5-4] 1차 대상 후보지 분석 기준

항목	분석 기준				
인구현황 인구수(구)	100,000 이하	200,000 이하	300,000 이하	400,000 이하	400,000 이상
	1점	2점	3점	4점	5점
접근성	소로, 지하철역 없음	중로, 지하철역 (10 분이상)	대로, 지하철역 (10 분이상)	중로, 지하철역 (10 분이하)	대로, 지하철역 (10 분이하)
	1점	2점	3점	4점	5점
상업·업무 밀집도	주거 밀집지역	주거 상업지역 혼재	업무 밀집지역	상업 밀집지역	상업, 업무 밀집지역
	1점	2점	3점	4점	5점
용도지역	제 1 종일반주거	제 2 종일반주거	제 3 종일반주거	준주거 / 준공업	상업시설
	1점	2점	3점	4점	5점
개발가능 면적	15,000 ㎡이하	25,000 ㎡이하	35,000 ㎡이하	45,000 ㎡이하	45,000 ㎡이상
	1점	2점	3점	4점	5점
공시지가 (㎡당 단가)	2,500,000 원 이하	5,000,000 원 이하	7,500,000 원 이하	10,000,000 원 이하	10,000,000 원 이상
	1점	2점	3점	4점	5점

□ 대상 후보지 8개소 분석 결과

분석 기준에 따라 8개 대상 후보지를 분석한 결과 구로세무서와 동대구세무서가 가장 높은 평가결과를 받았으며, TFT 에서의 종합적인 논의를 거쳐 본 시뮬레이션의 대상지로 확정하였다.

[표 5-5] 1차 대상 후보지 분석 결과

청사명	잠재력 평가 점수	지역특성			부지특성			대지특성	제안시설	최종 선정
		인구수	접근성	상업,업무 밀집도	용도	개발 가능 면적	공시지가			
종로구 선거관리 위원회	24	2	5	5	5	2	5	·역사문화지역 ·전통 시장 인접 ·이현궁터, 보호수 (400 년)존재	·게스트하우스 ·쉐어하우스	
구로세무서	25	5	5	5	5	2	3	·주변이 문래동 소규모 공장단지 ·주변에 지식산업센터 위치 ·타임스퀘어 인접	·지식산업센터 ·쉐어하우스 ·스타트업 오피스	●

중부산세무서	14	1	2	4	4	2	1	·문화 관광 상권과 인접 ·근린주거지역과 소규모 주택 밀집	·공동주택	
동대구세무서	25	4	4	5	5	5	2	·중심상업지역으로 업무시설 밀집 ·대규모 신축 아파트 단지 인접	·업무시설 ·오피스텔	●
대전세무서	13	3	3	1	3	2	1	·3 층 규모의 저층 근린주거 지역 ·농식품품질관리원과 주차장 공유		
동대문세무서	21	4	4	3	5	2	3	·1978 년 준공된 미주아파트 인접 ·미주상가 뒤쪽에 위치 ·3 개 대학 캠퍼스 인접	·근린생활시설 ·상업시설	
용산세무서	11	3	1	1	2	1	3	·지구단위계획구역 (용산지구) ·미군기지 인접 ·전면도로가 6M 로 협소		
부산지방 국토관리청	19	1	2	4	5	5	2	·저층의 상가 밀집지역 배면에 위치 ·차이나 타운 , 초량시장 등 식문화 상권과 인접		

4) 구로세무서 개발계획 수립

① 대상지 현황

□ 일반 현황

본 사업지구는 서울특별시 영등포구 경인로에 위치하고 있으며, 1986년 3월 문래동으로 청사를 이전한 이후로 32년이 경과한 시설물이다. 용도지역은 경인로에 면한 전면 일반상업지역과 후면 준공업지역 모두에 걸쳐 있으며, 인근은 소규모 낮은 공장들과 경인로 대로변에 면한 지식산업센터 및 근린생활시설 건물들로 구성되어 있다. 또한 본 사업지에서 500~600m 이내에 주거시설 및 판매시설들이 위치하여, 신성장 산업 거점 및 시민 생활기반 강화에 용이할 것으로 판단된다.

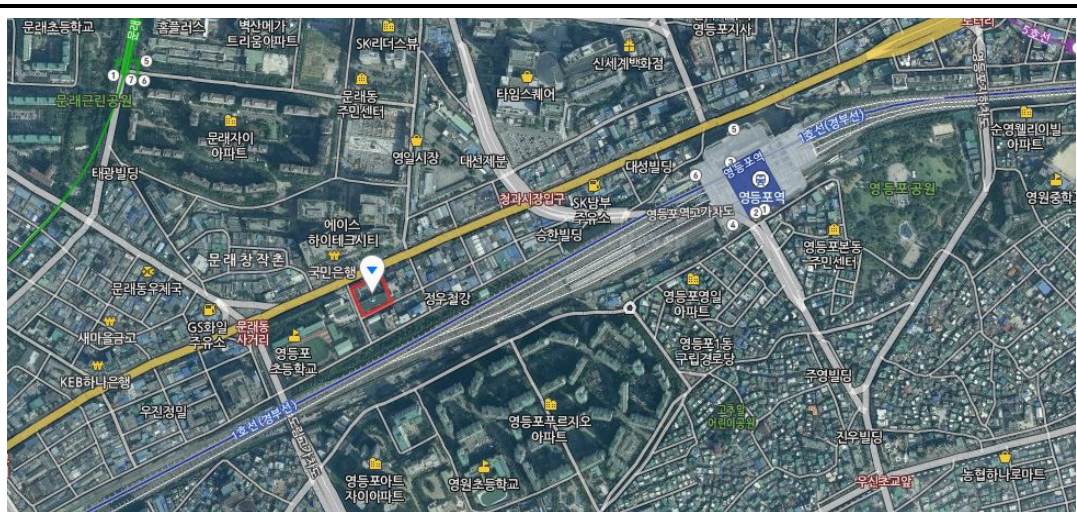
구로세무서의 규모는 대지면적 3,119.70㎡, 연면적 4,373.76㎡이며, 각종 세무 상담 및 고충·심사 청구 처리 등의 업무 중심의 청사 2동 및 기타 부대시설이 위치하고 있다. 현 부지로 이전(1986년)한 이후부터 32년이 경과한 노후 공공 시설물이며 현재는 지하1층~지상4층 규모의 세무 행정 기관으로 활용되고 있다.

□ 주변 및 교통 여건

본 사업지 주변이 문래동 소규모 공장단지들로, 최근 창작촌으로써 예술가들의 공간으로 재해석되고 있어 새로운 문화 공간이 형성되고 있다. 본 사업지 도로(경인로) 맞은편에는 대규모 지식산업센터(아파트형 공장) 하이테크 시티가 위치하고, 주변에 대규모 복합쇼핑몰 타임스퀘어와 영등포역 주변 백화점들이 인접한 영등포구의 중심지로 최적의 사업부지로 판단된다.

본 사업지는 국철(1호선) 영등포역과 2호선 문래역에서 도보 10분(600m) 거리에 위치하고, 2호선 신도림역에서 도보 18분 (1.1km) 거리에 위치하며 사업지 정면에 경인로 35m를 접하고 있어 우수한 교통여건을 확보하고 있다.

[표 5-6] 구로세무서 현황



다음 지도 화면 캡처 (<http://map.daum.net/>) (검색일자 '18.06.25.)



다음 지도 로드뷰 화면 캡처 (<http://map.daum.net/>) (검색일자 '18.06.25.) (좌우 동일)

대지 현황		건물 현황	
위 치	서울특별시 영등포구 문래동1가 23-1번지	층 수	지하1층 / 지상4층
대지면적	3,119.70㎡	용 적 륜	140.00%
용도지역	도시지역, 일반상업지역, 준공업지역, 중심지미관지구, 제1종지구단위계획구역	준공일	1986년 3월 (경과연수 32년)

② 사업 전략 설정

□ 개발의 필요성

구로세무서는 30년 이상 사용된 공공건축물로, 시설 노후화로 인한 부대시설 및 민원업무부서 협소로 대민서비스의 질적 저하가 우려되며 노후화된 청사의 외관이 지역경관을 해치게 될 가능성이 클 것으로 판단되어, 개발의 필요성이 높다고 판단된다. 구로세무서 1인당 사용 공간 면적은 27.17㎡로 신축세무서 1인당 사용 공간 평균면적 47.99㎡의 57% 수준으로 공공업무 공간이 현저하게 부족한 상황임을 알 수 있다.

2030 서울플랜(2014)에 따르면 영등포 지역생활권은 영등포 지역 일대를 신 성장 산업거점 및 시민 생활기반 강화 지역으로 계획함에 따라 이에 부합하는 거시적 시설용도 및 규모계획이 필요하다. 구로세무서 신축 및 활성화를 통하여 지역의 랜드마크로 건립하여 영등포구의 지역경제에 기여할 수 있으며, 당해 부지의 개발을 시작으로 노후화된 공공 건물의 거시적 시설용도 다양화 및 규모 증가를 통한 주변지역의 변신과 활성화를 기대할 수 있다.

□ 사업 전략

본 사업지구는 서울특별시 영등포구 경인로에 위치하고 있으며, 부지가 전면 일반상업지역(건폐율60%,용적률600%)과 후면 준공업지역(건폐율60%,용적률300%)에 걸쳐 있어 지역별 용적률을 각각 적용해야 되므로 이를 고려한 고층부, 저층부 연계계획이 중요하다.

민간수익시설의 공공성 확보를 위하여 문래창작촌과 인접하여 있고, 지식산업센터, 타임스퀘어 등과 인접하여 있는 입지의 장점을 활용하여 문래창작촌과 연계하여 예술 분야를 중심으로 하는 창조계층을 위한 공유오피스와 셰어하우스를 공급하는 것으로 설정하였다.

용적률을 고려한 규모는 전면부 10~11층, 후면부 5층 정도로 산정되었고, 문래창작촌 및 지식산업센터 등과 인접하여 있는 입지의 장점을 반영하여 용도를 상정하였다. 용도 구성 시 1층에는 공공업무시설 민원창구 및 문래창작촌 방문객을 위한 홍보 및 관련상품 전시공간, 입주자 및 방문객을 위한 카페(근린생활시설)로 구성하였고, 2~4층을 공공업무시설로 계획하였다. 중층부 5~6층은 스타트업 기업등의 이용이 편리하도록 공유업무(일반업무)시설로 계획하였으며 지구에 걸쳐있는 건물의 외형이 두드러지지 않도록 매스형태를 반영하였다. 고층부는 협소한 폭이 고려사항이었으며 인근 지식산업센

터 근무자들의 입주를 고려한 공동주택(쉐어하우스형 기숙사)으로 전용코어를 별도로 배치하여 프라이버시 및 거주성을 배려하였다. 또한, 중층부에 옥상정원을 조성하여 업무시설에서 휴게공간 사용이 편리하도록 계획하였다.

주차대수 산정에 여유를 두어 향후 공공업무시설 일부의 일반업무시설 용도변경도 가능하도록 고려하였다. 주차장은 전면자주식 주차로 주용도인 공공업무시설 이용에 편리하도록 계획하였고, 공동주택 이용 동선을 별도로 분리하여 거주성을 높였다. 부지 전면 경인으로 확장계획에 따른 도로선이 지정되어 있기 때문에, 해당 부지를 기부채납에 의한 용적률 완화로 시행할지, 부지수용에 따른 보상으로 지적정리를 할지 여부에 따라 규모 확대의 가능성이 있다.

③ 사업 계획

□ 층별 용도 및 규모

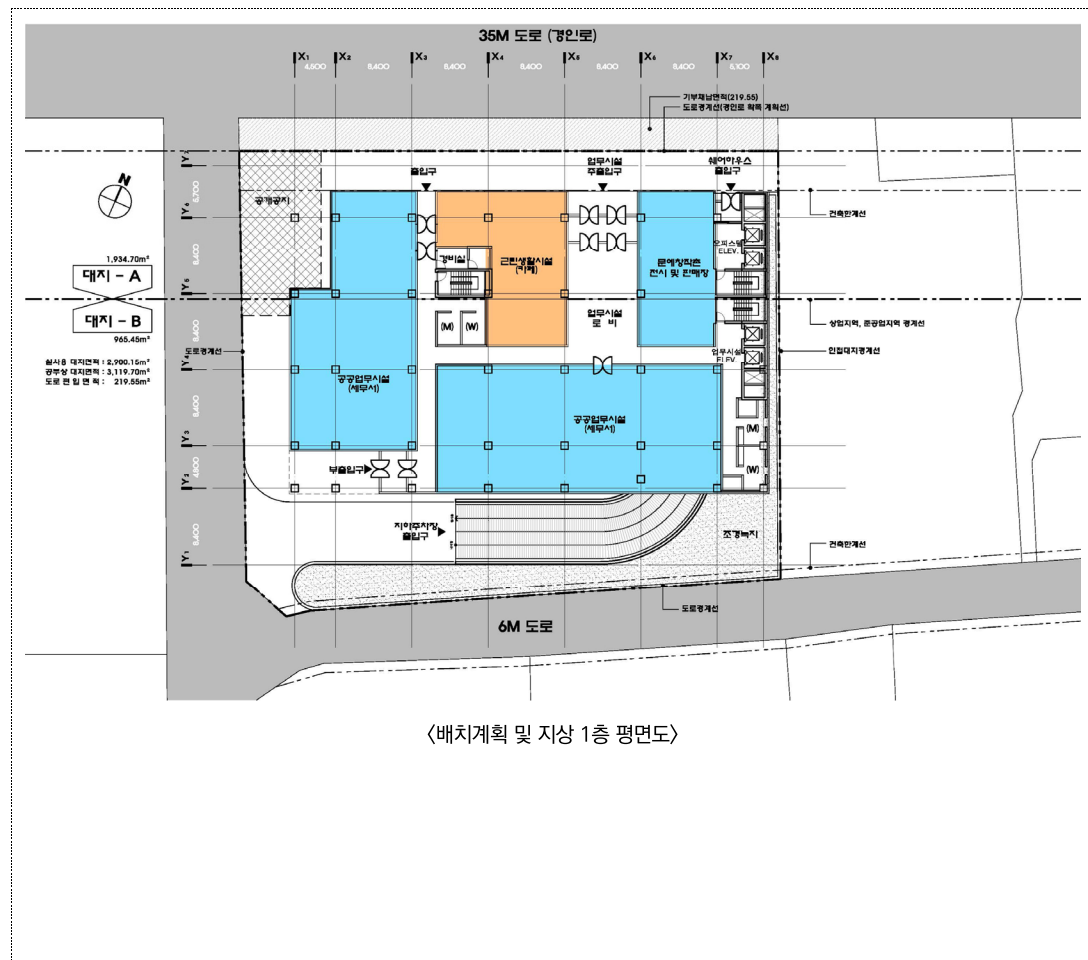
- 지상 1층 : 문래창작촌 방문객을 위한 홍보 공간 및 관련 상품 전시를 위한 카페
- 지상 1층~4층 : 공공업무시설 구로세무서
- 지상 5층~6층 : 문래창작촌 관련 크리에이티브 분야 관련 종사자를 위한 공유 오피스 및 공유공간
- 지상 7층~11층 : 문래창작촌 관련 크리에이티브 분야 관련 종사자를 위한 셰어 하우스 설치

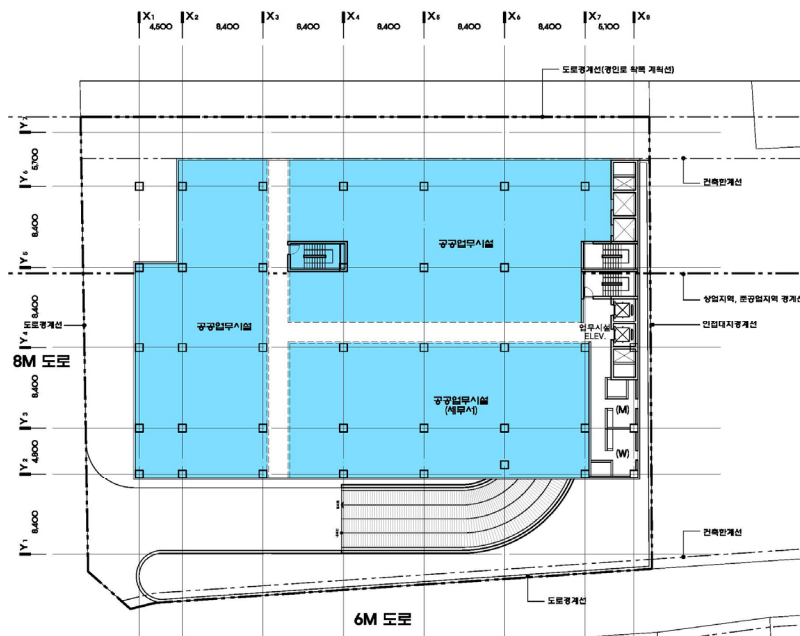
□ 개발 규모 및 계획 내용

[표 5-7] 구로세무서 개발 규모

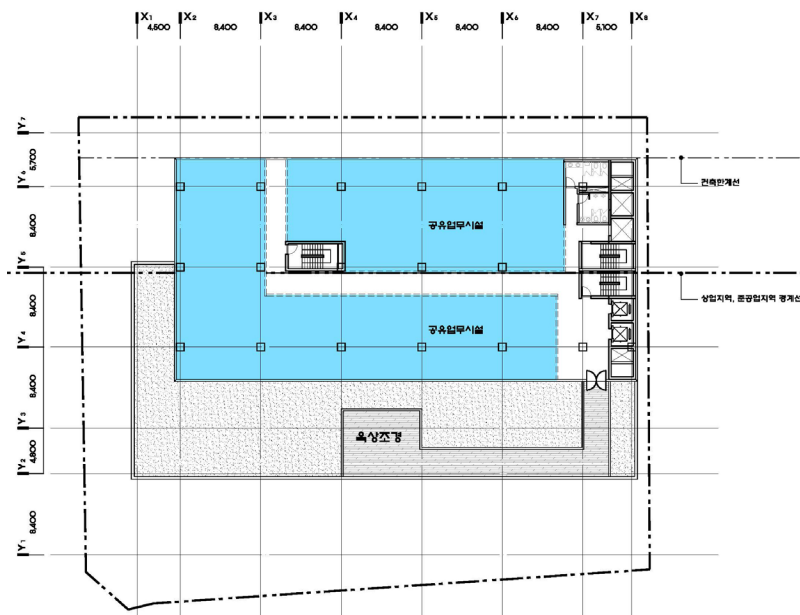
구 분		면 적	비 고	
대지면적	공부상 대지면적	3,119.70㎡(943.71평)		
	실사용 대지면적	2,900.15㎡(877.30평)		
연 면 적	지 상	11,187.32㎡(3,384.16평)		
	지 하	4,477.04㎡(1,354.30평)		
	소 계	15,664.36㎡(4,738.47평)		
		부지-A(일반상업지역)	부지-B(준공업지역)	
건 폐 율		57.22%	57.37%	법정-A:60%, B:60%

용 적 륜	594.12%	281.77%	법정-A:600%, B:300%
규 모	지하2층~지상6층	지하2층~지상11층	
시설별 면적	공공업무시설	6,300.95㎡(1,906.04평)	40.22%
	일반 업무시설	2,111.90㎡(638.85평)	13.48%
	세어하우스	2,610.03㎡(789.53평)	16.66%
	근린생활시설	245.56㎡(74.28평)	1.57%
	기타, 부대시설	582.95㎡(176.34평)	3.72%
	주차장	3,812.97㎡(1,153.42평)	24.35%

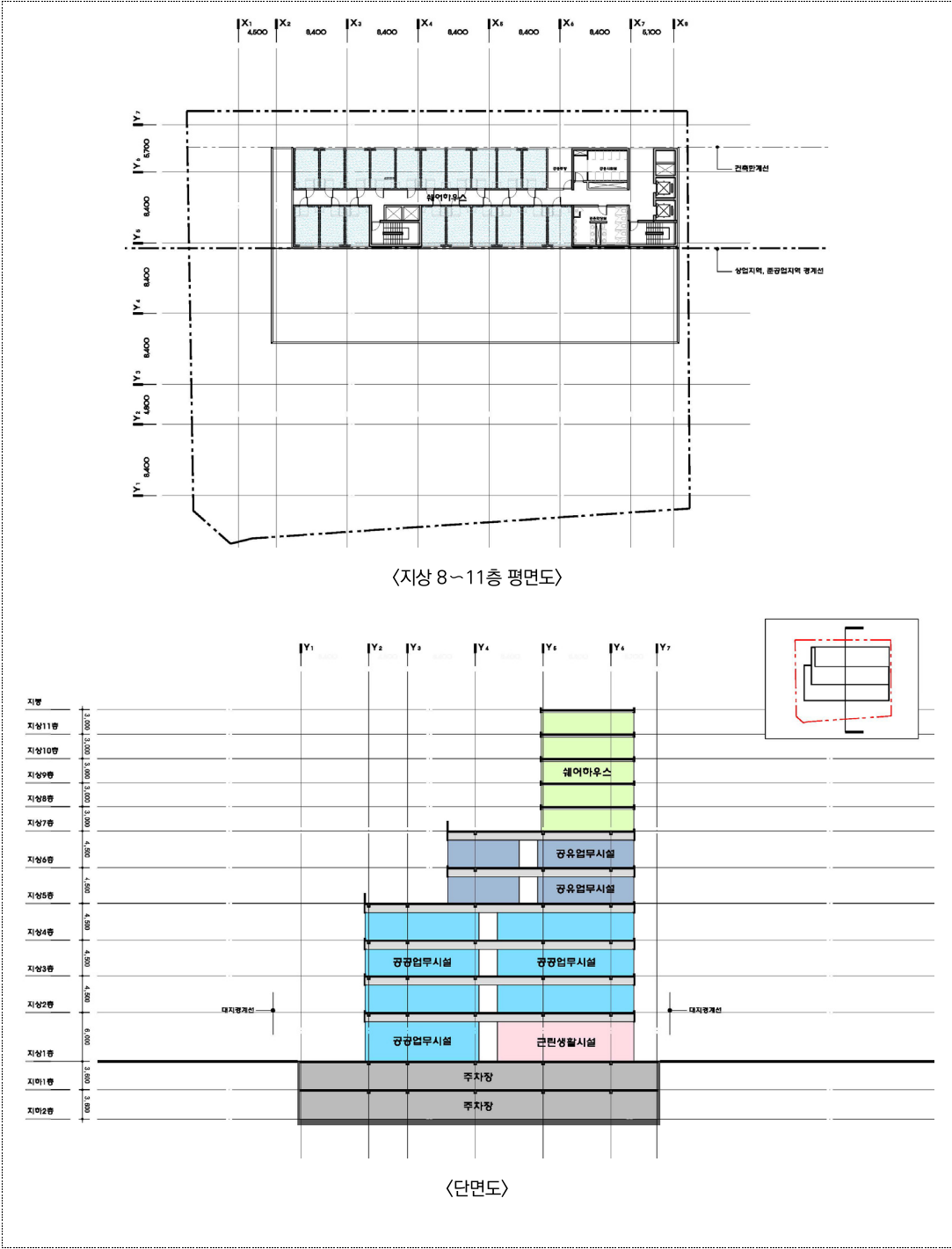




〈지상 2~4층 평면도〉



〈지상 5~6층 평면도〉



[그림 5-4] 구로세무서 계획 내용

5) 동대구세무서 개발계획 수립

① 대상지 현황

□ 일반 현황

본 사업지구는 대구광역시 동구 국채보상로에 위치하고 있으며, 1988년 11월 현 사업 부지로 청사를 이전한 이후로 30년이 경과한 시설물이다. 용도지역은 중심상업지역으로, 주변은 고층의 오피스 건물들로 구성되어 있다. 또한 본 사업지 가까이 위치한 동대구로 주변으로 상업시설들이 형성되어 있고, 300m 거리에 대규모 시민근린공원과 주변에 주거시설이 위치하여, 개발 활성화가 기대되는 지역이다.

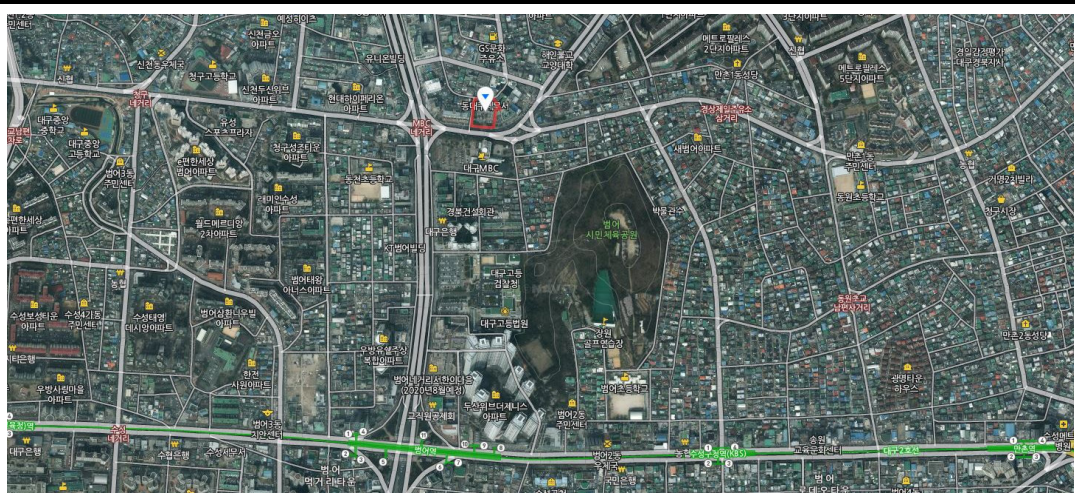
동대구세무서는 대지면적 4,532.20㎡, 연면적 3,846.00㎡ 규모의 세무 행정 기관이며, 세무 상담 및 내국세의 부과·감면·징수 등의 업무 중심의 청사 1동 및 기타 부대시설이 위치하고 있다. 현 부지로 이전(1988년)한 이후로부터 30년이 경과한 노후 공공 시설물로 2009년 3월에 현재의 규모인 지하1층~지상4층으로 증축하였으며 세무 행정 기관으로 활용되고 있다.

□ 주변 및 교통 여건

본 사업지 남측으로 대구 MBC가 위치하며, 동대구로 변에 면해서는 오피스 건물들이 있고 오피스 건물들 뒤로 대규모 신축 아파트 단지 등의 주거지들이 형성되어 있다. 또한 남측 2호선 범어역 주변으로 상업시설들이 형성되어 있어 개발을 위한 여건은 우수한 상태이다. 본 사업지는 동대구로와 국채보상로가 교차하는 곳에 위치하여 동성로 등 구시가지로의 접근성 또한 유리한 곳으로, 편리한 접근을 통한 다양한 사람들의 요구를 충족시킬 수 있는 최적의 사업부지로 판단된다.

본 사업지는 북측에 동대구역이 도보 18분(1.1km) 거리에 위치하고, 2호선 범어역이 도보 14분(870m) 거리에 위치하며 사업지 바로 정면에 국채보상로 40m를 접하고 있어 접근성에 있어서 우수한 교통여건을 확보하고 있다.

[표 5-8] 동대구세무서 현황



다음 지도 화면 캡처 (<http://map.daum.net/>) (검색일자 '18.06.25.)



다음 지도 로드뷰 화면 캡처 (<http://map.daum.net/>) (검색일자 '18.06.25.)

대지 현황		건물 현황	
위 치	대구광역시 동구 신천동 303-1번지	층 수	지하1층 / 지상4층
대지면적	4,532.20㎡	용 적 륜	85%
용도지역	중심상업지역, 방화지구, 중심경관지구 가축사육제한구역, 가로구역별 비행안전 제6 구역, 중점경관관리구역	준공일	1988년 11월 (노후도 : 경과연수 30년)

② 사업 전략 설정

□ 개발의 필요성

동대구세무서는 30년 이상 사용된 공공건축물로, 시설이 노후 되었을 뿐만 아니라 민원 업무공간 협소로 주민 편의성 향상을 위한 노후화된 청사의 개발 필요성이 높다고 판단 된다. 동대구세무서 1인당 사용 공간 면적은 21.25㎡로 신축세무서 1인당 사용 공간 평균면적 47.99㎡의 50%도 되지 못하여 공공업무 공간이 현저하게 부족한 상황임을 알 수 있다.

당해 부지는 대구MBC 사거리 및 남쪽 달구벌대로변 상업지역이 위치하는 도심지로서 주변 시설들과 외관 및 공간의 불균형을 야기하고 있어 주변시설과의 균형적 개발이 필요하다. 동대구세무서 청사 신축 및 개발을 통하여, 노후 건물의 안전에 관한 문제점 개선 및 증축으로 부족한 공간의 해소뿐만 아니라 그 지역에 필요한 기능 및 공간을 제공하여 지역 활성화와 지역경제에 기여할 것을 기대해 볼 수 있다.

□ 사업 전략

본 사업지구는 대구광역시 동구 국채보상로에 위치하고 있으며, 중심상업지역에 적합한 주상복합 용도로 계획을 하였고 저층부에 기존세무서 규모를 반영한 공공업무시설과 근린생활시설을 배치하였다.

민간수익시설의 공공성 확보를 위하여 동대구로와 국채보상로가 교차하는 곳에 위치하여 편리한 접근을 통한 다양한 사람들의 요구를 충족시킬 수 있는 최적의 사업부지로 판단되고 용적율의 여유와 입지조건인 우수성 등을 고려하여 대구시 내 타 공공청사의 노후 재건축 등을 대비한 비축청사 개념의 임대 오피스를 도입한다.

공공업무시설은 전면도로의 시인성을 고려하여 전면에 배치하였고, 근린생활시설은 상업시설의 환경을 고려하여 주도로 교차로 1~2층에 배치하였다. 업무시설 규모 책정 시 용적율의 여유와 입지조건인 우수성 등을 고려하여 비축청사로 활용 가능한 일반 업무시설을 6~8층에 반영하였다. 상층부에는 공동주택(오피스텔)을 구성하였고 주 로비를 후면도로에 설치하여 전면 근생 및 업무시설과 분리하여 주거성을 높였고 측면도로에 부출입구 동선을 계획하여 접근성 및 상업시설 이용 시 편의를 도모하였다.

공공업무시설은 업무환경에 적합한 폭으로 계획하였고 중앙 atrium을 계획해 내부환경을 개선하였다. 상부층 공동주택은 이용성 및 전용률 산정을 위해 주차대수 적용에 유리

한 소형평형대로 향후 공공지원 민간임대주택 또는 토지임대부 분양주택으로 제안하였고 전면도로에서의 대규모 입면 노출을 저감하고자 2타워 형태로 구성하였다. 주차장 출입구는 공동주택 전용과 상가, 업무시설용을 대지단차를 이용하여 분리하여 운영관리상 용이하도록 하였다. 지하주차장은 조례에서 제한하는 기계식주차장 비율 30% 및 지하층 공사비용을 고려하여 지하6층으로 계획하였고, 교통영향평가 시 20%정도 여유율을 적용한 주차장 규모에 맞추어 공동주택 규모를 책정함으로써 기준용적률을 만족하지는 못하였다.

③ 사업 계획

□ 총별 용도 및 규모

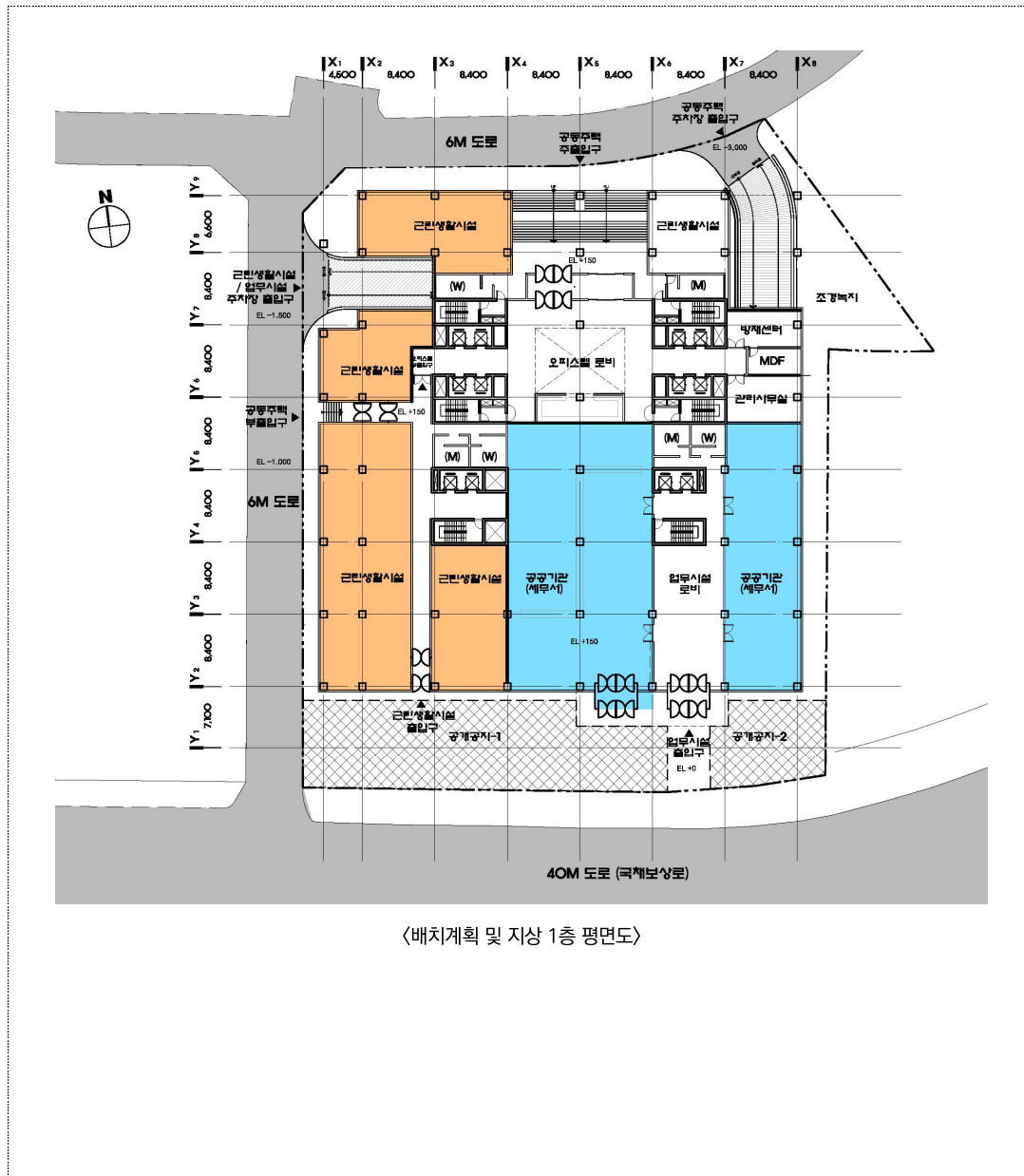
- 지상 1층~2층 : 근린생활시설
- 지상 1층~5층 : 공공업무시설 동대구세무서
- 지상 6층~8층 : 일반 업무시설 (평상시에는 일반 임대오피스로 사용하되, 대구시 내 타 공공청사의 노후 재건축 등을 대비한 비축청사로 활용)
- 지상 9층~20층 : 공공지원 민간임대주택 또는 토지임대부 분양주택

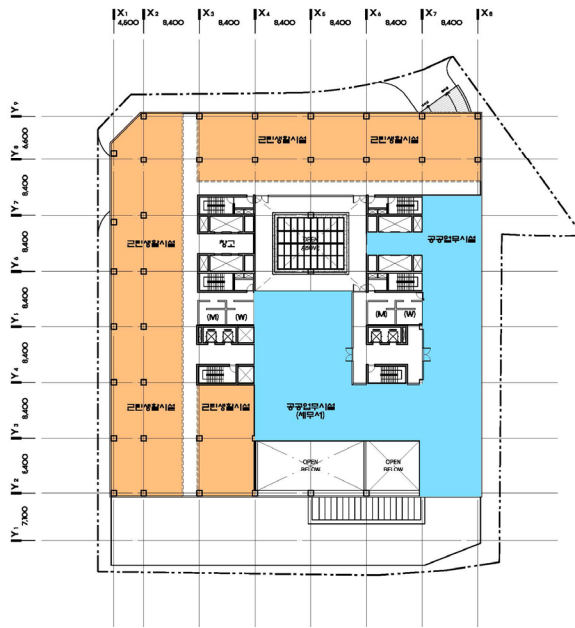
□ 개발 규모 및 계획 내용

[표 5-9] 동대구세무서 개발 규모

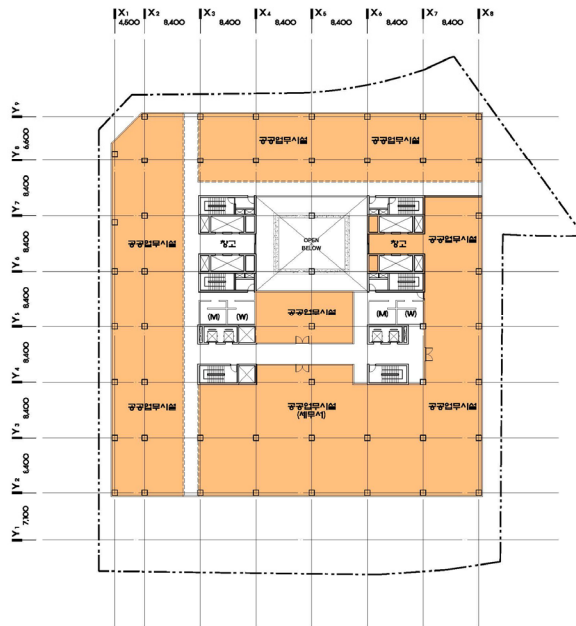
구 분		면 적	비 고
대지면적	공부상 대지면적	4,532.20㎡(1,370.99평)	
	실사용 대지면적	4,532.20㎡(1,370.99평)	
연 면 적	지 상	41,666.54㎡(12,604.13평)	
	지 하	20,950.04㎡(6,337.39평)	
	소 계	62,616.58㎡(18,941.52평)	
건 폐 율		75.93%	법정 - 80%
용 적 률		919.34%	법정 - 1,300%
규 모		지하6층~지상20층	
시설별 면적	공공 업무시설	10,516.22㎡(3,181.16평)	16.79%
	일반 업무시설	8,620.71㎡(2,607.76평)	13.77%
	공동주택	20,412.70㎡(6,174.84평)	32.60%

근린생활시설	2,683.67㎡(811.81평)	4.29%
기타, 부대시설	1,508.20㎡(456.23평)	2.41%
주차장	18,875.08㎡(5,709.71평)	30.14%

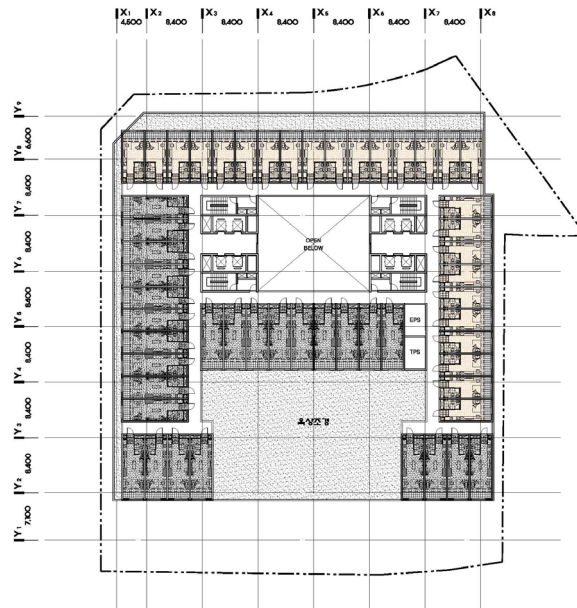




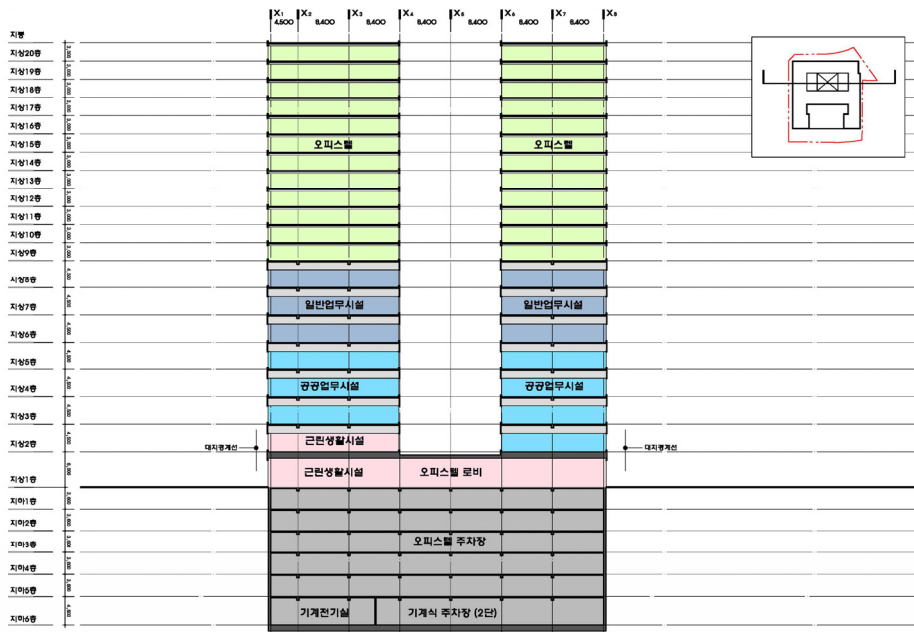
〈지상 2층 평면도〉



〈지상 6~8층 평면도〉



〈지상 9~20층 평면도〉



〈단면도〉

[그림 5-5] 동대구세무서 계획 내용

6) 총 사업비 산정 및 사업성 분석

□ 총 사업비 산정

총 사업비에는 공사비, 시설부대경비, 기타비, 예비비가 포함되며, 토지 임대비와 위탁 개발 수수료 등은 제외하였다. 총사업비 산출기준은 2017년 말로 하며, 적용되는 공사비 단가의 기준연도가 과거로 되어있는 경우에는 한국은행에서 공표하는 건설투자 GDP(Gross Domestic Product) Deflator를 적용하여 보정 후에 산출하였다. 또한 기타비(이전비) 등에 물가 변동 등에 대한 보정이 필요한 경우에는 연도별 소비자물가지수를 적용하였다.

공사비 단가는 유사사례를 분석하여 구로세무서의 경우, 유사 사례의 평균 공사비 단가 1,841,792원/㎡을 업무 및 근생시설 부분에 적용하여 공사비를 산정하였으며, 주거시설 부분은 공사비 단가 1,841,348원/㎡을 적용하여 공사비를 산정하였다. 동대구세무서의 경우, 유사 사례의 평균 공사비 단가 2,306,834원/㎡을 업무 및 근생시설 부분에 적용하여 공사비를 산정하였으며, 주거시설 부분은 공사비 단가 1,841,348원/㎡을 적용하여 공사비를 산정하였다. 여기에 유사사례의 낙찰률을 적용하여 최종적인 사업비를 산출하였다.

[표 5-10] 공사비 산정 결과

(단위 : 백만 원)

구분	구로세무서			동대구세무서		
	연면적 (㎡)	공사비단가 (원/㎡)	공사비 (백만 원)	연면적 (㎡)	공사비 단가 (원/㎡)	공사비 (백만 원)
주거시설	3,382.63	1,841,348	6,229	31,293.68	1,841,348	57,622
공공업무시설	8,408.21	1,841,792	15,486	15,243.31	2,306,834	35,164
일반업무시설	3,505.34	1,841,792	6,456	12,497.02	2,306,834	28,828
근린생활시설	368.18	1,841,792	678	3,582.57	2,306,834	8,264
합 계	15,664.36		28,849	62,616.58		129,878

주 : 부가가치세 제외

6) 구로세무서의 공사비와 유사한 수준인 유사사례의 공사비 낙찰률 평균은 80.02%이며, 건설사업관리 낙찰률 평균은 80.32%로 조사되었다. 동대구세무서의 유사사례의 낙찰률은 75.58%이며, 건설사업관리 낙찰률은 73.95%로 조사되었다.

[표 5-11] 총 사업비 산정 결과

(단위 : 백만 원)

구분		구로세무서 (계획연면적 15,664㎡)		동대구세무서 (계획연면적 62,617㎡)		비고
		금액	비율(%)	금액	비율(%)	적용 낙찰률
1. 공사비	주거시설	4,984	·	43,550	·	적용낙찰률 : 구 로 세 무 서 80.02%, 동 대 구 세 무 서 75.58%
	공공업무시설	12,392	·	26,577	·	
	일반업무시설	5,166	·	21,788	·	
	근린생활시설	543	·	6,246	·	
	부가가치세	2,309	·	9,816	·	
	소계	25,394	80.2%	107,977		
2. 용지보상비(국유지)		－	·	－	·	
3. 시설부 대경비	설계비	1,490	·	5,966	·	관계법에 따라 비적 용
	감리비	1,395	·	3,614	·	80.32%, 73.95%
	측량 및 조사비	231	·	982	·	공사비의 1%
	시설부대비	53	·	220	·	공사비의 각 0.23%, 0.22%
	부가가치세	317	·	1,078	·	
	소계	3,487	10.7%	11,861	9.5%	
4. 기타비	철거비	398	·	330	·	80.02%, 75.58%
	미술장식품설치비	146	·	462	·	
	부가가치세	238	·	155	·	
	소계	782		947		
5. 예비비(1+3+4) × 10%		2,966	9.1%	12,078	9.1%	
합계(1+2+3+4+5)		32,629	100.0%	132,863	100.0%	

주 : 2017년 말 기준금액.

□ 사업성 분석

사업성 분석에 있어 공공청사의 사용분에 대한 건축비는 준공 후 민간사업자가 총괄청으로부터 지급 받는 것으로 하고, 토지사용료는 고정으로 하였다. 또한 사업비는 전액 대출(이율 5%)로 하되 운영초기 운영경비 충당을 위하여 총 사업비의 10%금액 에쿼티 투입을 가정하였다. 세부적인 운영관리 내역은 아래의 표와 같다. 또한 40년간 운영을 전제로 Cash Flow와 원리금 상환계획을 추산하였다.

[표 5-12] 사업성 분석을 위한 운영관리 내역

구분	내용		비고
시설관리비	연면적대비	10 천원	전기, 수도료 등
자산관리보수	총투자비 대비	1.0%	AMC 위탁운영비
수선유지비	총투자비 대비	0.5%	
물가상승율	매년	2.0%	
토지사용료	공시지가의	5.0%	토지공시지가
보험료	총투자비 대비	0.2%	화재, 기타 제보험
홍보비	매출액의	1.0%	

구로세무서의 경우, 총사업비 326억원 중 공공청사 부문을 제외한 민간투입 비용 167억원의 회수(이자 포함 차입금 전액 상환)에는 약 21년이 소요되어, 22년차 이후부터는 수익이 발생하는 것으로 검토되었다. 30년간 사업 시행 시 약 800억의 수익을 얻을 수 있는 것으로 추산되었다. 동대구세무서의 경우, 총사업비 1,329억원 중 공공청사 부문을 제외한 민간투입 비용 969억원의 회수(이자 포함 차입금 전액 상환)에는 약 30년이 소요되어, 32년차 이후부터는 수익이 발생하는 것으로 검토되었다.

□ 국가의 수익환원 규모 분석

민간수익시설분에 대한 국유지의 장기임대기간을 30년으로 산정하고 수익의 공공환원 규모를 검토하였다. 구로세무서의 경우, 30년간의 임대수익은 111억 3,000만원으로 산출되었으며, 공공청사의 건립비 159억원과 비교할 때 70%의 공사비 절감효과를 가져오는 것으로 추산되었다. 동대구세무서의 경우, 30년간의 임대수익은 131억원으로 산출되었으며, 공공청사의 건립비 360억원과 비교할 때 36%의 공사비 절감효과를 가져오는 것으로 추산되었다.

[표 5-13] 구로세무서 Cash Flow (단위 : 백만원)

구분		1년차	2년차	21년차	22년차	30년차	40년차
민간부문 임차료 계	2%	1,467	1,496	2,179	2,223	2,605	3,175
(공실차감)	3.0%	(44)	(45)	(65)	(67)	(78)	(95)
임대수입 계		1,423	1,451	2,114	2,156	2,526	3,080
운영수입 계		1,423	1,451	2,114	2,156	2,526	3,080
운 영 경 비	수선유지비	2.0%	84	85	124	127	148
	보 험 료		33	33	33	33	33
	토지사용료	5.0%	371	371	371	371	371
	차입금이자	5.0%	835	756	82	0	0
운영경비 계		1,323	1,245	611	531	553	585
세 전 이 익		99	206	1,503	1,625	1,974	2,494
법인세 등	22.0%	0	0	0	0	0	1
세전 순이익		99	206	1,503	1,625	1,973	2,494
Cash -In		99	206	1,503	1,625	1,973	2,494
기초 현금		0	177	154	15	14,198	36,188
Equity		1,671					
처분가능현금		1,770	383	1,657	1,640	16,171	38,682
Cash- Out	90%	1,593	344	1,641	0	0	0
기말현금		177	39	15	1,640	16,171	38,682

[표 5-14] 구로세무서 원리금 상환계획 (단위 : 백만원)

구분		1년차	2년차	3년차	19년차	20년차	21년차
기초차입금		16,706	15,113	14,769	4,307	3,025	1,641
당기상환액		1,593	344	260	1,282	1,384	1,641
차입금이자	5.0%	835	756	738	215	151	82
차입금잔액		15,113	14,769	14,509	3,025	1,641	0

[표 5-15] 동대구세무서 Cash Flow (단위 : 백만원)

구분		1년차	2년차	30년차	31년차	32년차	40년차
민간부문 임차료 계	2%	5,722	5,836	10,161	10,364	10,571	12,386
(공실차감)	3.0%	(172)	(175)	(305)	(311)	(317)	(372)
임대수입 계		5,550	5,661	9,856	10,053	10,254	12,014
운영수입 계		5,550	5,661	9,856	10,053	10,254	12,014
운 영 경 비	수선유지비	2.0%	501	511	889	907	1,084
	보 험 료		200	200	200	200	200
	토지사용료	5.0%	472	472	472	472	472
	차입금이자	5.0%	5,008	4,586	1,124	768	386
운영경비 계		6,181	5,769	2,686	2,348	1,984	1,756
세 전 이 익		(631)	(108)	7,170	7,705	8,270	10,258
법인세 등	22.0%	0	0	2	2	2	2
세전 순이익		(631)	(108)	7,169	7,704	8,269	10,256
Cash -In		(631)	(108)	7,169	7,704	8,269	10,256
기초 현금		0	939	735	791	849	67,417
Equity		10,016					
처분가능현금		9,385	831	7,904	8,494	9,118	77,673
Cash- Out	90%	8,446	747	7,113	7,645	7,719	0
기말현금		939	84	791	849	1,399	77,673

[표 5-16] 동대구세무서 원리금 상환계획 (단위 : 백만원)

구분		1년차	2년차	3년차	30년차	31년차	32년차
기초차입금		100,160	91,714	90,967	22,477	15,364	7,719
당기상환액		8,446	747	105	7,113	7,645	7,719
차입금이자	5.0%	5,008	4,586	4,548	1,124	768	386
차입금잔액		91,714	90,967	90,862	15,364	7,719	0

7) 시뮬레이션 결과 종합분석 및 시사점

□ 현 시점에서 민관협력형 복합개발이 가능한 국가 공공청사는 다소 제한적

현 시점에서 사용연수가 30년 이상이고, 어느 정도 개발 가능한 여유를 가지고 있는 국가청사는 다소 제한적임을 확인하였다. 다만, 국가청사의 노후화가 빠르게 진행되고 있고, 기준으로 설정한 1988년 이후 건설된 국가청사가 상당 수 존재하는 점, 본 검토에서 제외한 법원이나 경찰서 등 일부 특수시설의 경우에도 민관협력형 복합개발이 가능하다는 점, 개발규모 5,000㎡ 이하의 경우 복수의 사업을 하나의 단위로 사업추진이 가능하다는 점 등을 고려하면 추후 여건에 따라 민관협력형 복합개발의 가능성이 있는 국가청사가 상당 수 존재할 것으로 기대된다.

□ 공공성과 수익창출의 연계 전략 필요

구로세무서의 경우, 인접한 문래창작촌과 해당 지역에 대한 서울시의 중장기 계획을 바탕으로 예술 분야를 중심으로 하는 창조계층을 위한 공유오피스와 세어하우스를 공급하는 것을 사업전략을 설정하였으며, 건물의 1층에는 문래창작촌 방문객을 위한 홍보 및 관련 상품 전시공간, 입주자 및 방문객을 위한 카페(근린생활시설) 등을 구성하였다.

동대구세무서의 경우, 편리한 접근성을 고려하여 대구시 내 타 공공청사의 노후 재건축 등을 대비한 비축청사 개념의 임대 오피스를 도입하고, 청사 이전 수요가 발생할 경우 해당 시설을 공공이 우선적으로 임대할 수 있도록 하여 원활한 이전과 재건축이 이루어질 수 있도록 하였다.

이와 같이 민관협력형 복합개발에서의 공공성 확보는 지역 활성화나 공공적인 수요에 기여할 수 있으면서 민간의 수익창출에도 기여할 수 있는 차원에서 논의될 필요가 있다. 또한 시설의 용도나 규모로 공공성을 확보하는 기존의 시각에서 벗어나 시설 운영 과정에서의 다양한 프로그램 등으로 공공성에 기여할 수 있는 방안도 고려가 가능하다. 예를 들면, 문화 및 집회시설을 설치하고 이용요금을 지역 주민에게는 할인해 주거나 일정 공간 또는 시간을 지역주민이 활용할 수 있도록 제공하는 방안, 주차장을 확대 설치하여 일부를 지역 주민을 대상으로 저렴한 주차공간으로 제공하는 방안, 일부 공간을 시민 공모를 받아 일정 기간씩 저렴한 임대료로 스타트업이나 메이커스페이스 등의 공간으로 제공하는 방안, 녹지 등의 오픈스페이스를 제공하되, 일정 시기에는 판매시설 등의 이벤트 공간으로 활용하는 방안 등이 시뮬레이션 검토과정에서 논의되었다.

□ 장기적인 운영을 통한 수익 창출 가능성 확인

구로세무서의 경우 사업비 회수에 약 21년이 소요되며, 동대구세무서의 경우는 약 30년이 소요된다는 사업성 분석 결과를 살펴볼 때, 동대구세무서에 비해 구로세무서의 사업성이 높은 것은 상대적으로 규모가 작은 점과 서울에 입지하고 있다는 장점을 가지고 있기 때문으로 판단된다. 또한, 구로세무서의 결과를 바탕으로 토지 장기임대를 통한 민관협력형 공공청사 복합개발 방식의 가능성을 확인할 수 있었다. 동대구세무서 또한 민간 수익시설 규모의 확대, 금융비용의 경감, 사업기간 종료 후 민간수익시설의 유상 매입 등의 조건에 따라 사업성을 높일 수 있는 여지가 있을 것이다. 또한, 이번 시뮬레이션에서는 기대 수익 등을 매우 보수적으로 산정하였으므로, 민간사업자의 창의적인 제안과 아이디어에 따라서 민간수익시설에서 기대할 수 있는 수익 또한 커질 수도 있을 것이다.

기존의 확실적인 토지매각 및 분양 처분을 통한 사업방식에서 장기간에 걸친 시설 운영을 통해 사업수익을 확보하고 시설의 가치를 제고함으로써 2차적인 수익을 창출할 수 있는 사업방식으로서의 전환이 가능할 수 있음을 검토하였다.

민간수익시설분에 대한 국유지의 장기임대 수익규모를 검토한 결과, 구로세무서의 경우 공공청사 건립비의 70%, 동대구세무서의 경우 공공청사 건립비의 36%의 공사비 절감효과를 가져오는 것으로 추산되어 상당 규모의 수익의 공공환원이 기대될 수 있음을 확인하였다.

□ 초기 사업 참여 시의 민간사업자의 사업비 조달 부담 경감 필요

결국 사업성의 확보와 공공성에 대한 적극적인 민간사업자의 제안을 유도하기 위해서는 민간사업자가 투자하는 사업비 조달 부담을 지원을 통해 경감하는 방안이 필요하다. 민간사업자가 금융비용을 원활히 조달하기 위해서는 토지의 현물출자가 수반될 필요가 있을 수 있으며, 민간임대주택사업이나 도시재생사업 등에서의 주택도시기금의 출자방식, 일본의 PFI 방식에서의 '민간자금 등 활용사업 추진기구'를 통한 출자 및 용자 등을 참고할 수 있을 것이다.

3. 노후 공공청사 복합개발에서의 민관협력방식 사업 모델 설정

1) 사업구조 모델

본 절에서는 2절에서 설정한 사업구조 모델인 ‘장기 토지임대형 민간참여개발 방식’을 적용하는 시뮬레이션 실시 결과를 바탕으로 시뮬레이션 TFT 회의 및 전문가 자문회의를 거쳐 개선방안을 도출하였다.

□ 재원조달의 용이성과 사업의 안정적 추진을 위한 리츠방식 도입

장기 토지임대방식을 통한 민관협력형 공공청사 복합개발사업은 장기간에 걸친 사업 시행이 요구되므로 타 사업에 비해 재원조달의 용이성과 사업기간 동안의 안정적인 자금운영이 요구되는 방식이다.

「주택도시기금법」에 따라 민간임대주택사업과 도시재생사업에 기금을 출자하거나, 도시재생복합개발 리츠를 구성한 천안 동남구청사의 사례가 있으며, 「국유재산법」 제59조의2에 따른 ‘민간참여개발방식’에서도 SPC(국유개발목적회사)의 총 자본금의 30% 이내에서 국유재산관리기금의 출자가 가능하다고 규정하고 있다.

따라서 민관협력형 공공청사 복합개발사업도 리츠방식을 도입함으로써 사업의 안정적인 추진을 도모할 수 있다. 기존의 위탁개발방식은 사업의 손실에 대한 책임을 위탁자인 국가나 지자체가 부담하여야 하는 한계가 있으며, 본 연구에서 검토한 사업모델 초안은 민간사업자가 사업의 손실에 대한 책임을 모두 부담해야 하는 한계가 있기 때문에 리츠방식 도입을 통해 각 주체의 책임과 수익을 공유할 수 있다는 점에서도 장점을 찾을 수 있다. 또한 주택도시기금의 경우, 기금의 성격상 안정성을 추구하기 위하여 우선주 출자를 전제로 하고 있으나, 공공청사 복합개발 사업에서는 민간사업자의 적극적인 참여와 창의적인 사업제안을 위하여 국유재산관리기금의 보통주 출자도 검토할 수 있을 것이다.

□ AMC로서 공공 디벨로퍼의 역할 강화

리츠방식을 도입할 경우, 자산관리회사는 본 사업의 타당성 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등 초기단계에서의 포괄적인 사업관리자의 역할에 더하여 리츠의 운영에 따른 자산관리, 자산보관, 사무수탁 등의 업무가 추가되어야 한다.

동남구청사의 경우, LH 공사는 예타 등 절차상의 문제로 리츠에 출자하지는 않고 리츠 운영에 따른 수수료만을 지급받는 형식을 취하였으나, 청주시 도시재생사업에서는 리츠에 출자로 참여하고 있어, 민관협력형 공공청사 복합개발사업에서도 리츠방식 도입과 함께 LH 공사나 캠프 등 공공 디벨로퍼의 AMC로서의 역할을 기대할 수 있다.

일본에서는 우리나라와 같은 공공 디벨로퍼가 민관협력 사업에 있어 AMC역할을 적극적으로 하는 경우가 많지 않으나, 영국의 경우, 과거의 PFI 도입에 따른 민간사업자의 과도한 수익, 장기간에 걸친 사업 프로세스, 사업의 불투명성 등의 한계를 극복하기 위하여 새로운 민관협력 모델로서 PF2 (Private Finance Two)가 도입되었는데, 특히 정부의 관여를 강화하기 위하여 정부가 SPC의 주주(Public Sector Equity)가 되는 것을 핵심적인 사항으로 다루고 있다.⁷⁾ 또한, 해외의 공공주도형 민관협력개발 사례에서도 각 프로젝트별로 실제 민관협력 개발사업을 주도하고 있는 기관은 대부분 공공성격이 강하며 개발 프로젝트 시행을 위한 재정보증, 각 개별 주체간의 의견 조정, 질 높은 결과물과 공공성을 담보하기 위한 계획의 검토 등을 담당하고 있다.⁸⁾

□ 사업구조 모델

이상의 검토를 바탕으로 본 연구에서는 민관협력방식을 통한 노후 공공청사 복합개발의 사업구조 모델로서 장기 토지임대형 민간참여개발방식을 다음과 같이 도출하였다.

총괄청은 공공 디벨로퍼를 통해 본 사업의 타당성 검토, 업무요구수준서 작성, 민간사업자 선정·계약·관리 등 전반적인 사업기획 및 선정 업무를 위탁한다. 민간사업자가 선정되면 국유재산관리기금의 출자를 포함한 리츠를 구성하며, 리츠가 본 사업의 실질적인 추진주체가 된다. 총괄청은 필요 시 해당 국유지(공공청사 건립 지분)를 리츠에 현물로 출자할 수 있으며, 민간사업자도 리츠에 출자하여 구성원으로 참여하면서 설계, 시공, 유지관리 등의 업무를 위탁받아 수행한다.

리츠는 국가(총괄청)와 민간수익시설 분에 대한 토지임대 계약을 체결하여 사업 기간 중 토지 임차료를 지불하고, 민간수익시설을 직접 운용하여 이익을 확보하거나 제3자에게 임대하여 임대수익을 확보한다. 사업초기에 총괄청을 지원한 공공 디벨로퍼는 리츠 설립 후 AMC로서 해당 업무를 수행한다.

7) 村林正次(2017), “FM思考での公共施設再編からの地域創成・公共施設経営へ”, (ファシリティマネジメントフォーラム2017 발제자료), p.16.

8) 이영은·조승연(2011), “해외 공공주도형 민관협력개발 사업구조 분석”, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제46권 제6호, p.33.

[illegible]

162 노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구

2) 사업절차 모델

□ 사업추진 절차 마련을 위한 원칙

- LCC개념의 자산관리를 위한 사업추진 절차 마련

본 연구에서 제시한 민관협력형 노후 공공청사 복합개발 사업 추진은 국가 및 지방자치 단체의 자산관리 개념을 반영하는 것을 전제로 한다. 증가하는 노후 공공청사를 효율적으로 활용하기 위해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」, 「민간투자법」 등 관련법에 의한 위탁개발, 기금개발, 신탁개발, 민간투자개발 등 다양한 방식을 적용할 수 있지만 공공재원 투자 가능성이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 민관협력방식은 자산의 활용과 증식, 재투자라는 LCC개념에 따라 적용하는 것이 바람직하다.

인구감소와 고령사회 진입에 따라 향후 공공청사의 수요변화가 예상되며, 공공청사 개념 또한 정부나 지방자치단체의 사무공간만이 아니라 지역활성화를 위한 거점공간으로 활용되어야 한다는 점은 이미 사회적으로 공감대를 형성하고 있다. 런던 템즈강변의 시청사는 랜드마크이자 친환경 건축개념을 적용한 선도사례로 많은 사람들의 방문이 끊이지 않고 있으며, 캐나다 오타와 국회의사당은 관광객과 일반 시민들이 함께 사용할 수 있는 공간으로 리모델링하였다.

민관협력방식의 노후 공공청사 복합개발은 민간의 창의적인 아이디어와 자산 운영 관리 노하우를 바탕으로 지역활성화에 필요한 새로운 기능을 도입하고 정부재정부담 경감에 기여할 수 있는 수익사업을 결합함으로써 노후 자산의 경제가치를 증대시킬 수 있어야 한다. 이를 위해 사업대상지 선정과 사업기획단계, 사업시행, 운영관리 전반에 걸쳐 공공성과 수익성을 견지할 수 있는 절차를 마련하도록 한다.

- 사업추진과정의 투명성 및 예측가능성 확보를 위한 업무 및 주체별 역할 제시

국내 민관협력방식 관련 제도와 추진사례를 조사한 결과, 민간사업자가 공공사업에 참여하기를 주저하는 가장 큰 이유는 사업추진과정에서 행정절차에 소요되는 시간과 경비, 행정담당자의 잦은 교체, 불분명한 업무범위를 들고 있다. 또한 사업에 필요한 정보 또한 사업기획단계에 공개되지 않는 경우가 많아 사업성을 분석하는데 어려움이 있다는 의견도 제시되었다. 이는 결국 민간사업자의 사업에 대한 리스크 관리를 어렵게 한다. 따라서 민관협력방식의 노후 공공청사 복합개발을 정착시키기 위해서는 사업추진 과정의 투명성과 참여자 모두가 사업 전반에 대해 예측 가능성을 갖고 사업에 참여할 수 있도록 사업추진 단계별 업무 및 주체별 역할을 명확히 할 필요가 있다.

- 성과분석 및 모니터링을 통한 환류 시스템 마련

국내에는 아직 민관협력 개발방식이 정착되지 않았고, 일부 사례는 아직 사업이 진행 중에 있어 성과를 파악하기 어렵다. 성공모델을 확산시키기 위해서는 사업에 대한 성과분석과 지속적인 모니터링을 거쳐 사업모델을 정착시키고 사업추진과정에서 발생한 문제를 개선하는 과정이 필요하다. 따라서 사업추진 절차에는 모니터링을 통한 환류시스템이 마련될 필요가 있다.

□ 사업추진절차

위의 원칙을 반영한 민관협력형 노후 청사 복합개발의 사업추진 절차는 다음과 같다. 여기서 제안하는 절차는 일반적인 절차이며, 프로젝트에 따라 세부 절차는 사업기획단계에서 별도로 마련해야 하며, 사업추진 절차를 마련하는 것 자체가 별도의 사업기획업무의 하나로 인식하는 것이 필요하다.

[표 5-17] 사업추진절차

구분	주체별 역할		비고
	공공	민간	
I. 사업 기획 및 검토	① 개발후보지 선정	[공공주도(기재부/지자체)] ■ 개발가능성 있는 개발 대상지 후보 선정	
	② 정보공개 및 민간사업자 의견수렴	[공공주도(기재부/지자체)] ■ 행정전담자 지정 ■ 민간사업자 의견수렴을 위한 커뮤니케이션 방식 검토 ■ 민간사업자와 대화 ■ 정보관리방안 마련	■ 민간사업자 아이디어 제시(시장성, 실현가능성, 사업 조건 등) 필요할 경우 후보지 대상 민간 아이디어 공모 및 민간사업자 제안
	③ 개발대상지 선정	[공공주도] ■ 사업추진절차 검토(도시계획 변경 등 행정절차 파악)	
	④ 사업기획 및 사업타당성 검토	■ 민간사업자 선정방식 결정 ■ 공공성 확보 방안 및 필수 도입 기능 검토 ■ 공공 재정부담 총액의 현재 가치 환산에 따른 평가	■ 민간제안 방식의 경우, 민간이 제안내용을 우선 검토하여 공공에 제안
	⑤ 사업계획서 작성	■ AMC(공사)와의 계약 등을 통해 사업기획 및 사업계획서 작성 등 위탁	사업계획서(안)를 공표하여 민간 사업자의 의견 수렴 실시

구분	주체별 역할		비고		
	공공	민간			
II. 사업 계획	⑥ 개발관련 심의	■ 공공주도			
	⑦ 사업목표 설정 및 조정	■ 확정된 사업계획서(안) 제시 ■ 참가의향 민간사업자 공모 ■ 사전협상 진행	■ 참가의향서 제출 ■ 사전협상 참여	사전협상을 통해 사업계획서(안), 요구수준, 구체적인 사업방식 등 조정	
	⑧ 도입 기능 설정 및 운영방식 결정				
	⑨ 도시계획시설 결정 변경 및 개발 관련 협의 조정	■ 공공주도	■ 의견 제시		
III. 사업 시행	⑩ 출자자 및 사업자 모집	■ 제안서 심사 ■ 우선협상 대상자 선정	■ 제안서 제출 ■ 출자자 모집	공공의 출자 참여는 사업방식에 따라 다를 수 있음	
	⑪ 사업목표 공유 및 리스크 분담을 위한 협상	■ 공공성, 지역활성화, 사업실행가능성 측면에서 목표 공유 ■ 민관협력방식에 따른 위험분담표 작성 및 협의		■ 제도적 리스크 : 공공<민간 ■ 사회적 리스크 : 공공(민간 (예상치 못한 민원 리스크는 공공) ■ 경제적 리스크 : 공공(민간 (금리, 인플레이 등은 공공이 일부 분담)	
	⑫ 계약 체결	■ 제안 내용 및 계약 금액 등의 조정 ■ 리스크 분담, 수익 배분 등 세부사항 협의 및 결정			
	⑬ 키 테넌트 모집	■ 제안사항 검토	■ 민간사업자 주도		
	⑭ 사업시행	개발계획수립	■ 모니터링 및 의견 제시	■ 민간사업자 주도	사업 과정 중 발생하는 예측 못한 상황에 대한 협의채널 운영 및 조정 방식 사전 결정
		건축계획			
		도입기능 조정	■ 협의 진행		
		건설 및 준공	■ 모니터링 및 의견 제시		
IV. 정산 및 운영	분양, 임대 및 청산	■ 분양, 전대 등 허용여부 결정	■ 민간사업자 주도	사업 과정 중 발생하는 예측 못한 상황에 대한 협의채널 운영 및 조정 방식 사전 결정	
	자산관리 전환		■ 민간사업자 주도		
	운영·관리	■ 모니터링 및 의견 제시	■ 민간사업자 주도		
V. 귀속	성과분석 및 모니터링 보고서	[공공주도] ■ 사회적가치 측면, VFM측면의 성과분석 ■ 모니터링 종합보고서 작성을 통한 한계 및 개선방안 도출 ■ 제도개선사항 발굴			
	청산	■ 재산 처분 등		필요 시 사업 기간 연장 검토	

3) 사업 리스크 분담 모델

PF 사업, BTL 등 민간투자사업 등 유사 민관협력사업에서의 리스크 관리에 관한 선행연구⁹⁾와 일본 내각부에서 발간한 「PFI 사업에서의 리스크 분담 등에 관한 가이드라인」¹⁰⁾을 바탕으로 시뮬레이션에 참여한 TFT 주체와의 논의를 거쳐 사업 리스크 분담 모델을 설정하였다.

□ 공통사항에 대한 리스크 분담 방식

[표 5-18] 공통사항에 대한 리스크 항목과 분담 방식

리스크 유형	내용	리스크 분담	
		공공	민간
법령 변경	사업에 직접적으로 영향을 미치는 법령의 변경, 신설	○	
	기타 법령의 변경, 신설		○
제도적 리스크	소비세율 변경	○	
	법인세율 변경		○
	기타 사항		○
	주무관청 측의 설계 및 인허가 업무 지연 (지자체와의 갈등 포함)	○	
인허가 등의 취득	사업자 사유로 사업자 허가취득 지연 (도시계획, 불가항력 사항 제외)		○
	민원 관련 리스크		
민원 관련 리스크	사업요건에 대한 지역주민 요구, 반대 및 소송에 따른 비용 증가	○	
	기타 사업자의 사업추진에 따른 민원 발생으로 인한 비용 증가		○
사회적 리스크	환경문제 리스크		
	소음, 유해물질 배출 등 환경보전에 관한 사항		○
	사업자의 공사, 운영에 기인한 사고 등으로 제3자에게 끼친 손해의 배상		○
	제3자 배상		
제3자 배상	국가의 시설 인수 후 사업요건에 따라 제3자에게 끼친 손해의 배상	○	
	부지의 선정 및 문화재 관련 등의 민원	○	
경제적	금리 리스크	△	○

9) 박혜성·김선국(2011), “민관합동형 PF사업의 단계별 리스크 분류 및 위험도 분석”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.12 No.5, pp.117~126; 정정만·김수용·박영민(2007), “BTL 민간투자사업의 리스크 식별 및 영향도 분석에 관한 연구”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.8 No.1, pp.47~56; 김선국·박동규(2006), “민자유치사업의 리스크 관리를 위한 민감요인 분석 -BTL 사업을 중심으로-”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.7 No.1, pp.168~175; 손명진·현창택(2012), “복합용도 도시재생사업에서의 리스크 기반 변화 요인 측정 및 평가 프로세스 개발”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.13 No.6, pp.94~106.

10) 일본 내각부(2015), 「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」.

리스크 유형	내용	리스크 분담	
		공공	민간
리스크	자금조달 리스크		○
	물가 리스크	△	○
불이행 리스크	사업 중지 및 지연	○	
	기타 이유로 인한 사업 중지 및 지연 (불가항력 사항 제외)		○
	구성원 리스크		○
	하청업자 관리		○
불가항력 리스크	시설 인수 전의 재해, 테러 등의 피해로 인한 비용 부담		○
	시설 인수 후의 재해, 테러 등의 피해로 인한 비용 부담	○	
	기타 불가항력 리스크	○	

□ 단계별 리스크 분담 방식

[표 5-19] 단계별 리스크 항목과 분담 방식

단계	리스크 유형	내용	리스크 분담	
			공공	사업자
계약 전	입찰 서류 관련 리스크	입찰 설명서 등의 오류, 입찰 절차 및 수속의 오류 등	○	
	계약체결 리스크	계약이 미체결 되거나 지연되는 경우	○	○
계획 단계	도시계획	도시계획 결정 지연, 불성립에 기인한 사업 지연	○	
		주무관청의 조사 부실로 인한 비용 발생	○	
	조사의 부실	사업자의 조사 부실로 인한 설계상의 잘못		○
	계획 리스크	계획 결정 후 지시 및 변경에 따른 변경으로 인한 비용 등 증가	○	
		기타 사항에 따른 계획변경으로 비용 등 증가		○
	설계 등 비용	주무관청의 요구사항, 설계조건의 문제로 인한 비용 증가	○	
		기타 사항에 따른 설계 등 비용 증가		○
	공법 결함 리스크	공법, 기술 등 결함에 의한 피해 발생		○
건설 단계	건설 리스크	용지의 취득 지연 및 예산 증가	○	
		토양 오염, 매장물 등으로 인한 계획 변경 등	○	
		예견 불가능한 지질, 지반 상황으로 인한 변경	○	△

단계	리스크 유형	내용	리스크 분담			
			공공	사업자		
	공사 완료 지연	주무관청의 지시 및 변경에 따른 공사 지연	○			
		매장문화재 등으로 인한 공사 지연	○	△		
		기타 사항에 따른 공사 지연		○		
	공사비 증감	사업자의 잘못에 의해 당초 예정된 공사비를 초과한 경우		○		
		주무관청의 지시 및 변경에 따른 공사비 증가	○			
		매장문화재 등으로 인한 공사비 증가	○	△		
		기타 사항에 따른 공사비 증가		○		
	성능 리스크	부적합	요구성능의 부적합, 시설/설비의 과실		○	
		성능 변경	주무관청의 지시에 따른 요구수준 변경으로 인한 공사비 증가	○		
	시설 개보수 리스크	시설 개보수	주무관청의 이유로 인한 시설 개보수 발생	○		
요구수준에 부합하기 위한 개보수 공사 실시 및 비용 증가				○		
주무관청의 이유로 공사를 착수하지 못한 경우의 시설 수준의 저하			○			
사업자가 유지관리 업무를 충실히 하지 않아 발생한 시설의 손상 등				○		
유지 관리 단계	수요 리스크	주무관청의 이유로 대폭적인 이용자(직원) 감소	○			
		기타 이유로 인한 대폭적인 이용자(직원) 감소		○		
		주무관청의 요구로 인한 이용요금 변경	○			
		기타 이유로 인한 이용요금 변경		○		
		기타 사항	운영개시 지연	○		
	기타 사항으로 인한 입주 시기 지연 (불가항력 사항 제외)			○		
	종료 단계	종료 시 절차 리스크	시설 성능	사업 종료 시 요구 성능수준의 담보		○
		종료 절차	사업 종료 절차에 따른 비용 발생, SPC 청산 비용 등		○	

제6장 결론

1. 제도개선 및 정책지원 방향
 2. 연구의 의의와 향후 과제
-

1. 제도개선 및 정책지원 방향

1) 제도개선 방향

□ 노후 공공청사 복합개발을 위한 장기토지임대형 민간참여개발방식 도입

현행 「국유재산법」 제59조의2에서는 민간참여개발방식을 규정하고 있으며, 제59조의3에서는 민간참여개발의 절차, 제59조의4에서는 민간참여개발사업의 평가를 규정하고 있다. 현행 민간참여개발방식은 5년 이상 활용되지 아니한 재산 등을 대상으로 규정하고 있으므로 본 연구에서 검토한 노후 공공청사는 대상으로 포함할 수 없다. 또한, 명확한 규정은 없으나, 제59조의3 제6항에 따라 동법 시행령 제64조의2에서 규정하고 있는 민간참여개발사업계획 제안서의 내용 등을 살펴보면 국유지를 국유지개발목적회사에 매각하는 것을 전제로 하고 있어, 본 연구에서 검토한 바와 같이 국유지를 매각하지 않고 민간사업자가 장기간 임차하는 경우를 상정하고 있지 않다.

따라서, 민간참여개발을 현행의 토지매각형 민간참여개발방식과 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 구분하여, 각각의 대상과 절차 등을 별도로 규정하는 것이 필요하다.

• 장기토지임대형 민간참여개발방식 추가 (국유재산법)

현재의 민간참여개발방식을 국유지개발목적회사에 토지를 매각하여 개발사업을 추진하는 ‘토지매각형 민간참여개발방식’과 민간사업자에게 토지를 장기간 임대하여 공용재산과 등과 민간수익시설을 병설하는 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 구분한다.

[표 6-1] 국유재산법 상 장기토지임대형 민간참여개발방식 추가

현행	개정안
제59조의2(민간참여 개발) ① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반 재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다. 1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산 2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산	제59조의2(민간참여 개발) ① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식 으로 국유재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다. 1. 유휴 국유지를 총괄청과 민간사업자가 공동으로 설립하는 국유지개발목적회사 등에 매각하여 개발하는 방식 (토지매각형 민간참여개발) 2. 민간사업자 등이 국유지를 장기간 임대하여 공용재산과 민간수익시설을 합축 또는 병설하여 개발하는 방식 (장기토지임대형 민간참여개발)

- 장기토지임대형 민간참여개발 대상 규정 (국유재산법)

행정재산 중 30년 이상된 노후청사를 민간참여개발방식의 대상으로 추가하여 노후 청사의 재건축을 민간참여개발방식으로 추진할 수 있도록 근거를 마련한다.

[표 6-2] 국유재산법 상 장기토지임대형 민간참여개발방식 추가

현행	개정안
제59조의2(민간참여 개발) ① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반 재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다. 1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산 2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산	제59조의2(민간참여 개발) ① (생략) ② 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반재산을 토지매각형 민간참여개발방식으로 개발할 수 있다. 1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산 2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 토지매각형 민간참여개발 이 필요하다고 인정되는 재산 ③ 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반재산 및 행정재산을 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 개발할 수 있다. 1. 사용한 지 30년 이상이 경과한 공용재산 2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 장기토지임대형 민간참여개발이 필요하다고 인정되는 재산

- 행정재산의 활용 특례 규정 (국유재산법)

행정재산인 국유지를 민간사업자가 장기간 임차하여 수익시설을 건설, 운영할 수 있도록 근거를 마련하기 위하여 민간참여개발의 규정 내에서 특례로서 행정재산의 사용허가, 국가의 행정재산의 임차 수익 등에 관한 규정을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 해당

되는 조문별로 단서조항을 추가하는 방안 또는 제59조의2에서 특례조항을 추가하여 대통령령 등에서 구체적인 사항을 규정하는 방안이 가능할 것이다.

[표 6-3] 국유재산법 상 행정재산의 활용 특례 규정 마련

현행	개정안
제30조(사용허가) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있다. 1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위 2. 보존용재산: 보존목적의 수행에 필요한 범위 ② 제1항에 따라 사용허가를 받은 자는 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 기부를 받은 재산에 대하여 사용허가를 받은 자가 그 재산의 기부자이거나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받아 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있다. ③ 중앙관서의 장은 제2항 단서에 따른 사용·수익이 그 용도나 목적에 장애가 되거나 원상회복이 어렵다고 인정되면 승인하여서는 아니 된다.	제30조(사용허가) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있다. 1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위 2. 보존용재산: 보존목적의 수행에 필요한 범위 ② 제1항에 따라 사용허가를 받은 자는 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 기부를 받은 재산에 대하여 사용허가를 받은 자가 그 재산의 기부자이거나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받아 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있다. ③ 중앙관서의 장은 제2항 단서에 따른 사용·수익이 그 용도나 목적에 장애가 되거나 원상회복이 어렵다고 인정되면 승인하여서는 아니 된다. ④ 제1항과 제2항에도 불구하고, 제59조의2에 따라 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 행정재산을 개발하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정재산의 사용·수익허가를 하거나 사용허가를 받은 자가 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있다.
제59조의2(민간참여 개발) ① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반 재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다. 1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산 2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산	제59조의2(민간참여 개발) ①~③ (생략) ④ 행정재산을 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 개발하는 경우에는 제31조 내지 제35조의 규정을 적용하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

• 민간제안방식 규정 (국유재산법)

현행 「국유재산법」 제59조의3(민간참여개발의 절차)에서는 총괄청이 민간참여개발의 용도, 투자금액, 규모, 민간사업자 모집 등 제반사항을 담은 기본계획을 수립하고, 이를 위원회 심의를 거쳐 민간사업자를 공개적으로 모집하도록 하고 있다. 「민간투자법」 제9조에서는 민간투자사업 대상에 포함되지 아니한 사업을 민간사업자가 제안할 수 있도록 하고 있는데, 민간사업자의 다양한 아이디어를 수렴하고 이를 반영하여 민관협력개발 사업의 사업구상을 발전시키기 위해서 「민간투자법」의 민간사업자 제안제도와 같이

민간참여개발 사업의 경우에도 민간사업자 제안방식을 도입할 필요가 있다. 제안된 아이디어를 반영하여 사업이 구체화되었을 때, 제안자에 대해서는 사업자 공모절차에서 가점을 부여하는 인센티브 방안도 함께 마련되어야 한다.

[표 6-4] 국유재산법 상 민간제안방식 도입

현행	개정안
제59조의3(민간참여 개발의 절차) ① 총괄청이 제59조의2에 따른 개발을 하려면 다음 각 호의 사항을 포함하는 민간참여 개발사업에 관한 기본 계획(이하 "민간참여개발기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 1. ~6. (생략) ② 총괄청은 민간참여개발기본계획에 대하여 제26조 제4항에 따른 분과위원회를 거쳐 위원회의 심의를 받아야 한다. ③ 총괄청은 제2항에 따른 위원회의 전문적인 심의를 위하여 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 수익성 분석 및 기술 분야의 전문가로 민간참여개발자문단을 구성·운영하여야 한다. 이 경우 민간참여개발자문단은 민간참여개발기본계획에 대한 자문의견서를 위원회에 제출하여야 한다. ④ 총괄청은 협상대상자 선정 기준 및 방법 등 대통령령으로 정하는 민간참여개발기본계획의 중요 사항을 변경하려는 경우 제2항을 준용한다. ⑤ 총괄청은 제1항의 민간사업자를 공개적으로 모집하고 선정하여야 한다. 이 경우 협상대상자 선정 기준 및 방법 등 모집에 관한 사항을 공고(인터넷에 게재하는 방식에 따른 경우를 포함한다)하여야 한다. ⑥ 민간사업자가 제5항에 따라 공고된 민간참여 개발 사업에 참여하려는 경우에는 타당성 조사내용, 수익배분기준 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함하는 민간참여개발사업계획제안서(이하 "사업제안서"라 한다)를 작성하여 총괄청에 제출하여야 한다. ⑦ 총괄청은 제6항에 따라 제출된 사업제안서에 대하여 민간전문가가 과반수로 구성된 민간참여개발사업평가단의 평가와 위원회의 심의를 거쳐 협상대상자를 지정하여야 한다. ⑧ 총괄청은 제7항에 따라 지정한 협상대상자와의 협의에 따라 개발사업의 추진을 위한 사업협약을 체결한다. 이 경우 제59조의2제3항에 따른 사업비 조달 제한 및 위반 시 책임에 관한 사항이 포함되어야 한다. ⑨ 제7항에 따른 민간참여개발사업평가단의 구성·운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	제59조의3(민간참여 개발의 절차) ① 총괄청이 제59조의2에 따른 개발을 하려면 다음 각 호의 사항을 포함하는 민간참여 개발사업에 관한 기본 계획(이하 "민간참여개발기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 1. ~6. (생략) ②~⑨ (생략) ⑩ 민간부문은 대상사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간참여개발로 추진할 수 있는 사업을 제안할 수 있다. ⑪ 제10항에 따라서 사업을 제안하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제안서를 작성하여 총괄청에 제출하여야 한다. ⑫ 총괄청은 제10항에 따라 제안된 사업을 민간참여개발사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 이를 제안자에게 통지하고, 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 한다. ⑬ 제11항에 따른 제안서의 평가, 협상대상자의 지정, 협약 체결 등에 관하여는 제7항부터 제9항까지의 규정에 따른다.

- 장기토지임대형 민간참여개발사업에 대한 기금 활용 (국유재산법, 국유재산관리 기금 운용지침)

현행 「국유재산법」 제59조의2 제2항에서는 국유지개발목적회사와 자산관리회사에 자본금의 30% 범위 내에서 국유재산관리기금을 출자할 수 있도록 규정하고 있다. 장기토지임대형 민간참여개발사업을 추진하는 경우에는 국가와 함께 별도의 국유지개발목적 회사를 설립하지 않고 단독 또는 공동 수급체 형식으로 민간사업자가 사업을 추진하는 경우도 있을 수 있으므로 기금 출자의 대상과 조건을 보다 폭 넓게 규정할 필요가 있다.

또한, 「국유재산관리 기금 운용지침」 제20조에서는 민간참여개발을 하고자 할 경우 이를 기금운용계획안에 반영하여야 한다고 규정하고 있다. 노후 공공청사를 장기토지임대형 민간참여개발방식으로 추진하는 경우, 공공청사의 건립비를 기금으로 지원하거나 토지임대수익을 기금수입으로 반영하는 등 「국유재산관리 기금 운용지침」에서 장기토지임대형 민간참여개발사업과 관련한 제반사항을 별도로 규정할 필요가 있다.

□ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서의 부대사업 특례 마련

일본의 PFI법에 의한 민관협력방식 제도나 사례에서는 「PFI법」 및 「국유재산법」에 근거하여 합축 또는 병설하는 민간수익시설을 본 시설(공공청사)의 부대사업으로 보고 행정재산인 토지를 정기차지권 제도를 활용하여 임대하고 국가나 지자체는 토지임대료를 수익으로 확보할 수 있도록 하고 있다.

최근 「민간투자법」 개정을 통해 국가청사를 민간투자사업으로 추진할 수 있도록 되어 있으나, 노후 국가청사를 재건축하면서 민간수익시설을 합축·병설하여 복합개발방식으로 사업을 추진하기 위해서는 부대사업에 대한 제도개선이 필요하다. 현재 「민간투자법」 제21조의2에서는 주무관청이 부대사업을 시행하는 자에게 국유·공유 재산에 대한 사용허가, 사용·수익허가 또는 대부계약의 체결, 해당 부대사업에 필요한 토지나 시설 등의 매수업무의 대행 등을 지원할 수 있도록 지원방안을 규정하고 있으나, 국가청사와 함께 민간수익시설을 합축·병설할 수 있도록 하기 위해서는 별도의 특례조항을 신설할 필요가 있다.

[표 6-5] 민간투자법 상 부대사업에 대한 특례 도입

현행	개정안
없음	제21조의3(부대사업에 대한 특례) ① 부대사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유·공유 재산에 대하여 사업시행자에게 시설물의 기부를 전제로 하지 아니하고 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하기 위한 사용·수익의 허가 또는 대부를 할 수 있다. ② 사업시행자가 사업 기간 종료 후에도 제1항에 따라 국·공유지에 부대사업으로 조성한 건물이나 그 밖의 영구시설물을 소유 또는 사용하고자 하는 경우, 필요하다고 인정하는 경우에는 사용·수익의 허가 또는 대부를 연장할 수 있다. ③ 부대사업의 시행을 위하여 국·공유지를 대부한 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 대부기간은 30년 이내로 할 수 있으며, 20년의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다. ④ 부대사업의 시행을 위하여 국·공유지를 대부한 경우에는 제21조 제14항을 적용하지 아니하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 토지의 임대수익으로 대체할 수 있다

□ 행정재산의 노후 청사 복합개발을 위한 용도복합 특례 적용

행정재산에 대해서는 건축법 용도 규정에 의해 부대시설 이외의 용도를 복합하기 어렵다는 한계가 있어 민간참여개발 등에 따라 민간수익시설을 합축하거나 병설하기가 어렵다. 현행 「건축법」 제29조(공용건축물에 대한 특례) 제4항에 따라 대지의 지상 또는 지하 여유공간에 구분지상권을 설정하여 근린생활시설, 의료시설, 교육연구시설, 업무시설 등을 설치할 수 있도록 규정되어 있으나, 이를 민간참여개발사업에 적용하기에는 관련 규정이 너무 단순하여 한계가 있다. 따라서, 「국유재산법」에서 특례를 두어 별도로 규정하거나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 입지규제최소구역을 소규모 공공청사 복합개발에도 적용할 수 있도록 제도를 개정하거나, 「건축법」의 특별건축구역제도를 활용하여 노후 공공청사 복합개발의 경우 용도복합을 허용할 수 있도록 제도를 개정하는 방안을 검토할 수 있다.

2) 정책지원 방향

□ 국·공유 노후 공공청사 정보 공개 시스템 마련

노후 공공청사는 매년 지속적으로 증가될 것이며, 필요한 경우 기능전환이나 재건축, 인접부지와 복합개발이 필요한 대상도 있을 수 있다. 자산관리 개념으로 노후 공공청사를 효율적으로 관리하기 위해서는 다양한 아이디어를 수렴할 필요가 있다. 경제적 가치가 낮은 자산이라도 새로운 기능과 운영방안을 적용하면 지역활성화 측면에서 새로운 가치를 만들어 낼 수 있다.¹⁾ 이를 위해서는 민간의 창의적인 아이디어를 유발할 수 있도록 개발가능 대상 노후 공공청사에 대한 정보를 공개할 수 있는 시스템 마련이 필요하다.

이는 현재 기획재정부가 캠프를 통해 운영하고 있는 국가종합자산관리시스템을 활용할 수 있으며, 공유재산까지 종합적으로 자산 DB를 구축하고 이에 대한 정보를 공개하되, 노후청사의 건축개요(위치, 면적, 용도 등) 뿐 아니라 도시계획관련 기준 등을 통합적으로 제공하는 것이 필요하다.

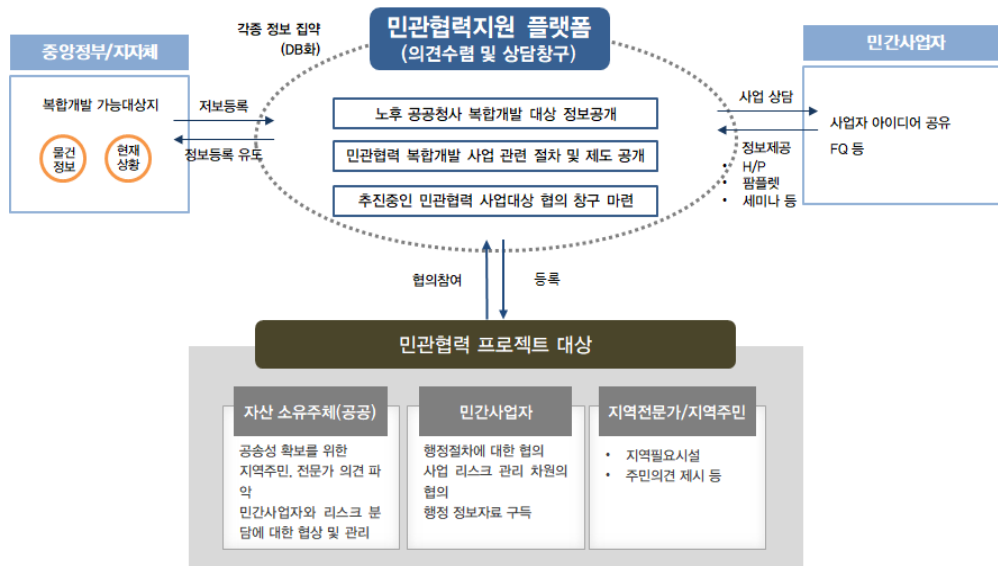
□ 민관협력개발 플랫폼 구축으로 이해관계자 참여 on-line 협의 시스템 마련

국공유 재산을 활용한 개발사업을 추진할 때 민간사업자는 가장 큰 애로 사항으로 행정과의 연락, 협의과정, 잦은 담당자 교체 등을 들고 있다. 사업추진 과정에서 수시로 발생하는 예측하지 못한 문제들을 상시적으로 의견 교환하고, 사업에 대한 전문가의 의견 수렴을 위해 온라인 기반의 협의 시스템을 마련하여 투명한 사업추진을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

특히 온라인 기반의 민관협력개발 플랫폼은 노후 공공청사 복합개발에 도입할 수 있는 필요 기능을 정할 때 지역주민 의견수렴 창구로 활용할 수 있다는 점에서 공유재산을 활용할 때 유용한 수단이 될 수 있다.

민관협력개발 플랫폼은 사업대상지가 결정되면 캠프, LH 등 자산관리를 전담하는 공공기관에서 대행 운영할 수 있도록 자산정보 공개 시스템과 함께 운영하고, 프로젝트 추진 기간 동안 이해관계자들만을 대상으로 공개하는 방법 등을 고려하여 사업특성을 고려한 플랫폼 운영방안을 마련할 필요가 있다.

1) 일본의 지방중소도시인 오노미치시는 항만청에서 버려진 항만 창고를 민간사업자 제안방식을 통해 호텔과 레스토랑, 자전거 동호인을 위한 자전거 리페어 센터, 휴게소 등으로 리모델링하여 지역경제 활성화에 기여하였고, 또 다른 창고는 젊은계층을 위한 코워킹 스페이스를 조성하여 노마드 청년 1인 사업가를 지역으로 불러 모으는 역할을 담당하고 있다.

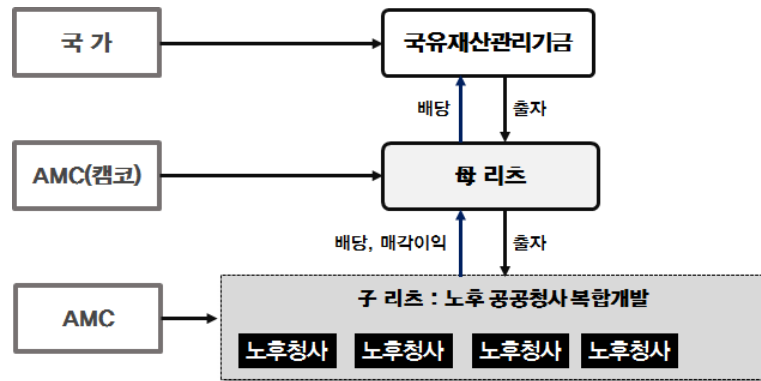


[그림 6-1] 민관협력지원 플랫폼 구상 예시

□ 소규모 노후 공공청사 복합개발을 위한 국유재산 관리기금 융자 프로그램 마련

민간참여개발 사업은 활용 가능한 소규모 노후 공공청사를 몇 개로 묶어 하나의 리츠를 설립하고 모자리츠 개념을 적용하여 공공디벨로퍼인 캠프나 LH가 모리츠 역할을 담당하고 소규모 사업단위별로 자리츠를 설립하여 사업을 추진할 수 있는 구조를 마련할 수 있다. 여기서 필요한 경우 소규모 민간사업자에게는 국유재산 관리기금에서 저리 융자를 지원해 줄 수 있도록 국유재산관리기금의 일부를 융자금으로 활용할 수 있는 프로그램을 마련할 필요가 있다.

국유재산 관리기금 융자는 모자 리츠사업 구조에서 뿐 아니라 소규모 노후 공공청사 복합개발 사업에서 지역 소재의 중소 민간사업자, 젊은 사업자 등이 창의적인 아이디어를 제안하여 사업에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 지역일자리 창출에도 기여할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 국유재산관리기금을 운영하는 주체가 투자 대상 프로젝트를 선정하고 민간사업자를 평가할 수 있는 시스템이 마련되어야 한다.



[그림 6-2] 모자리츠 방식의 소규모 노후 공공청사 복합개발 예시

□ LCC 개념의 자산관리 개념 정착을 위한 시범사업 추진으로 성공모델 확산

민관협력형 노후 공공청사 복합개발의 사업모델 정착을 위해서는 정부가 시행하고 있는 공공건축물 리뉴얼 시범사업이나 노후청사 복합개발 사업을 다양한 방식의 민관협력사업으로 추진하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 도시재생 뉴딜 사업에서 추진하고 있는 노후청사 복합개발도 민관협력 방식으로 추진할 수 있으므로 현재 추진되고 있는 국가 재정지원사업에서 시범사업대상지를 선정하여 민간, 공공기관, 국가가 협력하는 시범사업을 추진하는 방안을 고려할 수 있다.

특히 노후청사 복합개발 사업은 현재 임대주택 확보를 목적으로 사업을 추진하고 있으나, 시범적으로 몇 개 청사를 선정하여 지역 활성화를 위한 민관협력 사업으로 추진한다면, 이에 대한 성과평가 및 모니터링을 통한 환류시스템도 적용해 볼 수 있다.

□ 자산관리 주체로서 공공디벨로퍼 및 민간사업자 역량 강화를 위한 교육 지원

본 연구를 추진하면서 민간사업자 면담, 시뮬레이션 과정에서 컨설팅 업체, 국공유 자산 위탁관리 주체, 전문가 등과 면담을 시행하였다. 이 과정에서 아직 우리나라는 부동산 개발이 분양수익을 기대하는 사업모델을 고수하고 있으며, 장기적인 운영수익을 고려한 사업모델을 자체 노하우로 갖고 있는 민간사업자가 부족하다는 것을 파악했고, 민간, 공공, 자산소유 주체인 공공 모두가 공유재로서 국공유 재산을 장기임대방식으로 운영할 수 있는 역량이 부족하다는 사실을 인지하였다. 따라서 민관협력형 공공청사 복합개발 사업을 추진하기 위해서는 관련주체의 역량 강화가 무엇보다 필요하고, 이를 위한 교육 프로그램의 개발 및 운영 또한 필요하다.

2. 연구의 의의와 향후 과제

본 연구에서 검토·제안한 민관협력형 공공청사 복합개발 사업방식은 향후 노후 공공청사가 급증함에 따라 정부의 재정부담 가중이 예상되고, 최근 노후 공공청사를 대상으로 하는 새로운 사업방식에 대한 정책적 요구가 높아지는 상황에서 정책적·사회적으로 그 필요성이 매우 높다고 할 수 있을 것이다.

민관협력형 공공청사 복합개발 사업의 실현 사례가 거의 전무한 상황에서 관련된 제도에 대한 분석과 함께 천안 동남구청사와 서울 서초구청사에 대한 자료 수집과 관련자 대상 심층면담을 통해 사업방식과 절차, 관련 주체의 인식 등의 한계와 문제점을 구체적으로 제시한 것 또한 본 연구의 의의라고 할 수 있을 것이다.

또한, 본 연구에서는 우리나라와 국공유지와 관련한 제도가 유사하면서도 상대적으로 민관협력사업방식을 적극적으로 추진하고 있는 일본의 제도와 사례를 통해 시사점을 도출하고, 한일 워크숍을 개최하여 일본의 PPP/PFI 전문가와 우리나라의 정부 담당부처 관계자, 공공기관 사업 담당자, 전문가 등이 참여하여 한일간의 제도적·정책적 차이를 이해하면서 민관협력방식 공공청사 복합개발 사업의 필요성과 실현을 위한 추진방안을 공유하였다.

아울러, 노후한 국가청사를 대상으로 설계사무소, 시행사(건설회사), 사업기획사 등이 함께 참여하는 TFT를 통해 시뮬레이션을 실시하고 사업 실현의 가능성과 한계를 검증하였다는 점은 본 연구의 결과가 실제 사업화와 제도개선으로 이어질 수 있는 바탕이 될 것으로 기대한다.

다만, 본 연구에서는 우선 국가청사만을 대상으로 설정하고 제도개선 또한 「국유재산법」을 위주로 검토하였기 때문에 본 연구의 결과를 지자체 청사에 바로 적용하기에는 한계가 있으며, 지자체 청사의 특수성과 「국유재산 및 물품관리법」의 체계를 고려한 추가적인 검토가 필요하다. 또한 본 연구에서는 검토한 사업모델 중 장기토지임대형 민간참여개발방식을 위주로 시뮬레이션과 제도개선 방안을 구체적으로 검토하였는데, 사업모델로서 함께 도출하였던 「민간투자법」(BTO-rs)에 의한 공공청사 복합개발방식에 대해서도 구체적인 시뮬레이션과 제도개선 방안을 보다 구체적으로 검토해 볼 필요가 있다. 아울러, 예산과 연구기간의 한계 등으로 시뮬레이션의 대상 수를 2개소로 한정하고, 사업성 분석 또한 간략하게 진행하였으나, 추가적으로 다양한 유형의 노후 공공청사를 대상으로 사업성에 대한 보다 면밀한 분석을 통한 시뮬레이션을 실시할 필요가 있다.

-
- 강문수(2011), 「민관협력 활성화를 위한 법제개선 연구」, 한국법제연구원.
- 강석원(2016), “민간투자사업을 이용한 인프라 구축”, 「KIET 산업경제」.
- 관계부처 합동(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)”, 8월 24일자 보도자료.
- 국토교통부(2018), 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」.
- 국토교통부(2018), 「도시재생 뉴딜 사업신청 가이드라인」.
- 국토교통부(2017), “전국 11곳 복합개발 선도사업 선정, 29일부터 지자체 공모”, 9월 28일자 보도자료.
- 국토교통부(2017), “전국 노후청사 23곳 재탄생, 복합개발 사업 본격 추진”, 12월 28일자 보도자료.
- 기획재정부(2018), 「민간투자사업 기본계획」.
- 기획재정부(2018), “2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다”, 1월 31일자 보도자료.
- 기획재정부(2018), 「2017년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적에 관한 보고서」.
- 기획재정부(2017), “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향”, 「제4차 경제관계장관회의」, 8월 24일자 보도자료.
- 기획재정부 국유재산조정과(2016), “국유재산기금의 효율적인 증장기 운영방안”, 내부자료.
- 기획재정부(2015), “전면적 규제완화로 민간투자 확대”, 8월 4일자 보도자료.
- 기획재정부(2015), “5,077억원 규모, 국유지 위탁개발사업 추진”, 10월 13일자 보도자료.
- 김경철 외(2017), 「서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사」, 한국산업관계연구원
- 김선국·박동규(2006), “민자유치사업의 리스크 관리를 위한 민감요인 분석 -BTL 사업을 중심으로-”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.7 No.1, pp.168~175.
- 김진(2012), 「서울시 민간투자사업 실태분석 및 개선방안 연구」, 서울연구원.

노완웅·유용대(2004), 「국공유재산 신탁제도 활성화 방안 연구」, 한국토지신탁.

박혜성·김선국(2011), “민관합동형 PF사업의 단계별 리스크 분류 및 위험도 분석”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.12 No.5, pp.117~126.

서수정 외(2014), 「국유지 개발 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소·기획재정부.

서수정 외(2014), 「정책 여건변화 대응을 위한 국가건축정책과제 및 추진전략 연구」, 국가건축정책위원회·건축도시공간연구소.

서수정 외(2016), 「기업형임대주택 주거서비스 활성화 방안」, 건축도시공간연구소.

서초구(2017), “서초구청사부지 복합개발사업 타당성조사용역 최종보고 자료”.

손명진·현창택(2012), “복합용도 도시재생사업에서의 리스크 기반 변화요인 측정 및 평가 프로세스 개발”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.13 No.6, pp.94~106.

안광섭(2006), “BTL 민자사업의 실태와 향후전망”, 「건설경제」, 통권 47권, 국토연구원.

안태훈(2012), 「공공부분의 민간투자사업 출자에 따른 문제점 및 개선방안」, 국회예산정책처.

염철호 외(2017), 「청·관사수급관리체계와 국유재산관리체계의 관계분석 연구」, 건축도시공간연구소·기획재정부.

염철호·임현성(2010), 「공공청사 건축디자인기준 설정 방안 연구」, 건축도시공간연구소.

염철호·조준배·심경미(2008), 「건축도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초 연구」, 건축도시공간연구소.

유영철(2008), “신거버넌스로서 민-관 협력 그리고 민간투자에 관한 연구-공공서비스 확충을 위한 민간투자방식의 레짐이동을 중심으로-”, 「한국행정논집」, 제20권 제1호, pp.21~46

윤주선·이여경(2017), 「민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구」, 건축도시공간연구소.

이규철 외(2017), 「공공업무시설의 건축 규정 제도사 연구」, 건축도시공간연구소.

이승우(2011), 「도시개발에서 민관협력 사업의 현황 및 활성화 방향」, 한국건설산업연구원.

이일희 외(2015), 「기반시설 복합화 가이드라인 수립 연구」, 한국도시계획기술사회·국토교통부.

이영은·조승연(2011), “해외 공공주도형 민관협력개발 사업구조 분석”, 「국토계획」, 제46권 제6호, 대한국토·도시계획학회.

이정권 외(2007), 「부대·부속사업 활성화 방안 연구」, 한국개발연구원.

이호준(2014), “민간투자사업의 성과분석 및 시사점”(11.4.)

임석호 외(2016), 「천안시 동남구청사 부지 복합개발사업 기본구상용역」, 천안시·한국토지주택공사

임정민 외(2015), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구」, 한국토지주택공사·국토교통부.

정윤수·최현선·박지영(2011), 「민간투자활성화를 위한 지속가능한 민관협력(Public-Private Partnerships, PPPs)에 관한 연구」, 기획재정부·한국행정학회.

정정만·김수용·박영민(2007), “BTL 민간투자사업의 리스크 식별 및 영향도 분석에 관한 연구”, 「한국건설관리학회 논문집」, Vol.8 No.1, pp.47~56.

조영수 외(2016), 「공공건축물리뉴얼 선도사업 사업모델수립 연구」, 예지학·한국토지주택공사·파크이즈건축사사무소.

(주)천안미드힐타운리츠(2018), “천안 동남구청사부지 도시재생사업”, 내부자료.

주택도시보증공사(2016), 「도시재생 금융지원업무 안내서」.

주택도시보증공사(2016), 「임대리츠 자금출자업무 안내서」.

차주영·김은희(2014), 「여건변화에 따른 공공청사 계획기준 합리화 방안 연구」, 건축도시공간연구소.

천안시·한국토지주택공사(2016), “천안 동남구청사 부지 도시재생사업 민간사업자 공모 2차 사업설명회”.

한국자산관리공사(2016), “정부통합시설 증장기 공급 및 확대 계획(안)”, 내부자료.

한국토지주택공사(2016), 「PF 사업의 이해」.

한국토지주택공사·천안사업단(2018), “천안 동남구청사부지 도시재생사업”.

황혜신 외(2011), 「효율적인 국유재산관리를 위한 연구」, 한국행정연구원.

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

Greenhalgh, Paul and Purewal, Bikki (2015), “Challenging the Myths: an investigation of the barriers to wider use of Local Asset Backed Vehicles in the UK”. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 8 (3). pp.260-278.

R. Wuthnow(1997), *Between states and markets: The voluntary sector in comparative perspective*, Princeton, New Jersey: Princeton Uni. Press.

足立慎一郎(2014), “公共施設老朽化問題とPPP/PFI”, 「効率的な政策ツールに関する研究会資料」.

일본 국토교통성(2016), 「民間収益施設の併設・活用に係る官民連携事業 事例集」.

일본 국토교통성(2014), 「PPP/PFI事業・推進方策 事例集」.

일본 국토교통성(2014), 「公共施設の集約化・再配置に係る官民連携事業 事例集」.

일본 국토교통성(2014), 「公的不動産の有効活用等による官民連携事業 事例集」.

일본 내각부 민간자금 등 활용사업 추진실(2017.06), “PFIの現状について”.

일본 내각부(2016), 「PPP/PFI事業 事例集」.

일본 내각부(2015), 「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」.

일본 내각부(2015), 「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」.

일본 내각부 외(2016), 「PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド」.

일본 재무성·국토교통성(2008), “熊本合同庁舎B棟整備等事業 実施方針 및 業務要求水準書(案)”

일본 총무성(2016), 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」.

일본 총무성(2015), 「地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究」,
日本総合研究所(2015), 「平成 26 年度 諸外国における官民連携事業の実情把握業務 調査報告
書 概要版」.

JICA 国際協力総合研修所(2005), 「途上国の開発事業における官民パートナーシップ (Public-Private Partnership) 導入支援に関する基礎研究」.

根本祐二(2011), 「PPP研究の枠組みについての考察(1)」, 「東洋大学 PPP 研究センター紀要」, No.1.

村林正次(2017), 「FM思考での公共施設再編からの地域創成・公共施設経営へ」, ファシリティ
マネジメントフォーラム2017 발제자료.

주영한국교육원 홈페이지, <http://www.koreaneducentreinuk.org>. (검색일자 '18.9.4.)

일본 내각부 PPP/PFI 포털 사이트, http://www8.cao.go.jp/pfi/portal/p_kiso_index.html,
http://www8.cao.go.jp/pfi/portal/p_jitsumu_index.html. (검색일자 '18.06.13.).

일본 민간자금 등 활용사업 추진기구 홈페이지, [http://www.pfipcj.co.jp/about/overview.h
tml](http://www.pfipcj.co.jp/about/overview.html). (검색일자 '18.06.13.)

A Study on the Revitalization of Public-Private Partnership for the Mixed-use Development of Old Government Buildings

SUMMARY

Youm, Chirlho

Seo, Soojeong

Yeo, Haejin

As of 2015, the number of national public buildings with more than 30 years of age is 20.5% for the number and 9.5% for the total floor space. In the future, the number of old government buildings is expected to increase dramatically, and it is necessary to take measures to reduce national financial burden in addition to the smooth reconstruction of government offices. Recently, along with the amendment of relevant laws and regulations, the government and local governments have been pursuing the combined development of public office buildings, and the interest in public-private cooperation for reducing financial burdens and utilizing private know-how is also increasing. Also, there is a growing interest in PPP (public-private partnership) for reducing financial burdens and utilizing private know-how. Despite these policies and institutional improvements, public-private partnerships still remain limited and passive. Therefore, it is needed to establish more innovative and bold expansion plans. The purpose of this study is to suggest ways to improve the projects model and related policies for improving the efficiency of land use by reducing the financial burden of the government in the

rehabilitation of the aged public office by providing various services based on securing publicity and revitalizing private participation.

In Chapter 2, we examined the necessity of revitalizing the PPP development method of old government buildings. First, we looked at the current state of national and local government buildings that have been built intensively to cope with the explosive increase in administrative demand due to rapid population growth and urban expansion in the past. In the meantime, the government buildings are located in a convenient location for easy access to the city for smooth administrative services, and the buildings are formed on a scale significantly smaller than the scale available for development. It is predicted that reconstruction of old buildings and rental ones will require a huge budget, which is one-hundredth of the total national budget. Most of the public development complex projects are being carried out by the public developer, but it is difficult for the commissioned development system to have the driving force for the aggressive business promotion due to the nature of the business method. As a result, the commissioned development method can not be a fundamental solution to the government's financial burden for the construction of national government buildings. Public offices are facilities that require the implementation of publicness, especially among public buildings. In recent years, the public office has been transformed into a space for supporting the daily life of local residents, not just providing public services or performing administrative tasks. It can be expected that the mixed-use public office will play a leading role in revitalizing the local economy by combining public buildings with sales facilities and business facilities. In addition, if the private facilities are actively introduced by utilizing the reserve capacity ratio, the financial burden can be alleviated because the land rent corresponding to the private revenue facilities can be secured by the income of the central or the local government.

In Chapter 3, we analyzed the development related regulations and development methods of central & local government owned land. The development methods is divided into private sector led public-private cooperation method and the public sector led PPP method. For the private sector led method, private participation development method, private investment business method, and REITs method were examined. For the public sector led method, we examined consignment development method and open-type PF business method. Next, we examined two project as an example of mixed-use development project of public buildings in Korea. The limit of the

introduction of the mixed-use development system of old government buildings through PPP is derived as follows. First, there is a lack of a business model and a business promotion system for securing a balance between publicness and business performance. Second, there is a lack of specific project implementation procedures for public-led project planning and private participation. Third, the risk sharing model for PPP development is insufficient.

Based on the above, we have developed tasks to introduce the mixed-use development system of old buildings by PPP. In terms of business model development, it is necessary to move away from the existing top-down approach and to change the recognition of PPP projects based on cooperative partnership (governance). Considering the shortage of developers who can participate in PPP projects, the pilot project should be implemented first to identify the problems and limitations that arise during the operation process, and to establish a consultation system among stakeholders. In order to improve the project implementation process, the government and local governments should share information on the interests and goals to be achieved through the public-private partnership project and maintain the consistency of the policy objectives so as to minimize the risk of the project. The flexibility to ensure the diversity of the program should be ensured. In addition, it is necessary to establish clear guidelines for the rational decision-making process and to establish clear principles for public contribution. There is also a need to provide negotiating mechanisms that enable the private sector and the public sector to have equal status as cooperative partners and discuss their business structure and risk management practices.

In Chapter 4, we analyze the institution and business system related to PPP in the development of public buildings in Japan. Next, we divided the PPP type project into four types, and We analyzed the business system, the land use method and the role sharing method among the private sector and public sector in six cases. The implications of the policy, system, and case analysis of Japan are as follows. First, based on active policy implementation at the national level, there is a system that can apply various business methods according to the client and business characteristics. Second, there is a financial support mechanism for smooth participation of private sectors. Third, the role of the private sector is expanding widely from the design phase to the operation phase of public facilities. Fourth, there is a balance between broad acceptance of private revenue projects and measures to guarantee a certain level of Publicness implementation.

In Chapter 5, we sets out basic principles for reviewing PPP business model in the mixed-use development of old public buildings. In terms of business method, it should secure a balance between publicness and profitability while promoting long-term business with the principle of reduction of public financial burden and long term lease of land, and establish role of public developers as business coordinator and AMC. In the business process and risk sharing, a system should be built to reflect the ideas of the private sector from the initial stage, and risk sharing should be set up based on clear contracts while minimizing the opacity of the entire project. Next, we examined the three type of project structure models. Model-1 is the PPP type consignment development method, and model-2 is the long-term land lease type PPP method, and model-3 is mixed-use development of public office buildings by "Private Investment Law" (BTO-rs). In order to examine the feasibility of the project structure model-2, we conduct simulations for actual old public government buildings through sites analysis, establishment of development strategies, calculation of project costs, review of business feasibility, and plan for realizing business method. Based on the above review, we have derived the long-term land lease type PPP development method including REITs method and the role of asset management company of public developer as the final business structure model. In addition, we have presented the business process model and risk sharing model.

Keywords :

Old Government Building, Public Building, Mixed-use Development, PPP(Public-Private Partnership), Revitalization