

도심 공공임대주택 확보를 위한
노후공공청사 복합개발 활성화 방안

연구지원 2018-105호

도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공청사 복합개발 활성화 방안

지은이 김옥연·이영은·최은화·류동주

발행인 손경환

발행처 한국토지주택공사 토지주택연구원

편 집 김옥연·이영은·최은화·류동주

주소 (우)305-731 대전광역시 유성구 엑스포로 539번길 99

전화/전송 042) 866-8525 / 866-8547

전자우편 kimoy73@lh.or.kr

홈페이지 <http://lhi.lh.or.kr>

- 이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로써 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
- 우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

연구지원 2018-105

도심 공공임대주택 확보를 위한
노후공공청사 복합개발 활성화 방안



참여연구진

연구총괄

김옥연 LH 토지주택연구원 수석연구원

공동연구진

이영은 LH 토지주택연구원 연구위원

최은희 LH 토지주택연구원 수석연구원

류동주 LH 토지주택연구원 연구원

연구심의위원(가나다순)

권혁삼 LH 토지주택연구원 수석연구원

김주진 LH 토지주택연구원 연구위원(연심위원장)

김홍주 LH 토지주택연구원 수석연구원

염철호 건축도시공간연구소 연구위원

유광희 LH 청년주택복합개발단 차장

이영민 SH 도시연구원 수석연구원

이재우 목원대학교 교수

조준호 LH 청년주택복합개발단장

자문위원(가나다순)

박미선 국토연구원 책임연구원

서종균 SH 주거복지기획처장

조병호 대구전통시장진흥재단 선임연구원

최은영 한국도시연구소 소장



연구 요약

- (연구배경 및 목적) 행복주택 공급성과 분석결과, 젊은 층을 위한 공공임대주택의 도심내 입지는 지속적으로 필요하고, 도심공급 여건(가용지 부족, 높은지가)상 저이용·미활용 공공청사 활용 적절함. 새정부 주요 정책사업으로 2017년 선도지구와 일반지구가 선정되었으나 사업추진 저조함. 추진현황 및 한계를 진단하고 사업활성화를 위한 사업다각화 방안 제시
 - 공공청사 활용 필요성 : 행복주택의 주요 정책대상계층들이 대부분 대중교통 편리성, 편의시설 접근성, 문화예술시설 향유 기회가 용이한 입지 선호함. 노후 공공청사는 도심내 입지하여 저이용·미활용되고 있어 용지비 투입없이 행복주택을 보다 많이 확보할 수 있는 적정 공간임.

- (추진현황 및 문제점) ‘17년 LH는 선도사업 9곳과 일반공모사업 16곳에서 사업을 추진중이나 MOU 단계에서 조차 어려움을 겪고 있음. 이는 지자체의 사업비에 대한 재정분담 의지가 미흡하거나 LH의 사업비 조달방안에 어려움을 겪고 있기 때문. 특히, 사업종료후 토자·건축물 처리 규정 미흡도 원인이 되고 있음.
 - 노후 공공청사 복합개발 개선방향 : 부족분에 대한 지자체의 재정분담 방식을 다양화(회수구조 다변화) 필요, 뉴딜구역 밖에서도 주택도시기금을 사용 허용 필요(현재 노후공공청사와 도시재생사업지구의 일치율은 17.8%에 불과), 민간투자를 적극적으로 활용하여 사업비 조달방식 다양화 필요

- (국내외 유사사례 분석) 우리나라 공유지 위탁개발방식은 수익시설 임대료로 사업비 충당이 어려울 경우 지자체가 재정 분담, 임대수익 결손을 최소화할 수 있도록 개발구상 단계에서부터 적극적 테넌트 유치. 일본은 PFI 사업으로 신축청사는 지자체가 조성원가로 매입, 사업비 조달위해 일부 매각, 일부 임대함.

- (사업활성화를 위한 사업방식 다각화) 지자체의 재정 분담방식(분담수단 및 분납기간 다양화)에 따라 ①현금보상, ②임대주택 지분양여로 유형화가 가능하고, 민간

을 활용하는 리츠방식을 도입할 경우 ③매수청구, ④일반매각으로 유형화함.

- 현금보상방식은 분납시기 및 분납비율에 따라, 매년정산, 5년 단위 정산, 10년 단위 정산, 15년 단위 정산, 30년 만기 일시 정산 등으로 구분할 수 있음.(※ 부족분에 대한 재정분담은 사업비 차입 원금과 이자비용을 모두 포함)
 - (지자체-LH 공동사업시행_현금보상) 지자체가 사업비를 현금으로 분담하는 방식으로 분납시기 및 분납비율에 따라 다양한 방식 가능, 사업준공시 신축청사 기부채납하되, 사업비 분담
 - (지자체-LH 공동사업시행_임대주택지분양여) 지자체가 사업비를 임대주택 지분양여로 분담하는 방식으로 사업준공시 신축청사 기부채납하고, 임대주택지분은 양여하므로 기부대양여방식
 - (리츠방식_매수청구) 지자체가 토지를 리츠에 무상임대, 리츠는 준공시 신축청사 기부채납하되, 사용료(리스료) 형식으로 지자체로부터 상환받음, 사업종료시 수익시설 및 임대주택은 지자체 감정가로 매각(리츠+BTL 혼합방식)
 - (리츠방식_일반매각) 지자체가 토지를 리츠에 출자, 리츠는 신축청사를 지자체가 무상사용토록 하고, 사업종료시 신축청사를 지자체에 조성원가 매각, 수익시설 및 임대주택은 일반에 감정가 매각
- (제도개선 및 정책건의) 4개 사업방식별로 사업주체(지자체, LH)의 장단점에 차이가 있으므로 사업지역 여건이나, 사업주체의 재정능력에 맞게 적정 사업방식 적용, 각 사업방식의 적용을 위해서는 관련법이나 규정이 개선되어야 함

주제어 노후공공청사, 행복주택, 청년주택, 도시재생, 사업다각화

차 례

제1장 서론	3
1.1 연구배경 및 연구목적	3
1.2 연구내용 및 방법론	5
1.3 선행연구 고찰 및 관련제도 검토	6
제2장 노후공공건축물 활용 복합개발사업 추진현황 및 쟁점	15
2.1 노후공공건축물 현황	15
2.2 노후공공건축물 기존 개발방식 검토	18
2.3 노후공공청사 복합개발사업 현황	21
2.4 노후공공청사 복합개발사업 한계 및 쟁점	29
제3장 도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공건축물 활용 필요성	35
3.1 공공임대주택으로서 행복주택의 차별적 특성	35
3.2 정책대상계층 현황	36
3.3 행복주택 수요층 의식 및 선호조사	38
3.4 시사점	41
제4장 국내외 노후공공건축물 활용 복합개발 유사 사례	45
4.1 국내 노후공공건축물 활용 복합개발 사례	45
4.2 해외 노후공공건축물 활용 복합개발 사례	50
4.3 국내외 사례 시사점 및 착안점	59
제5장 노후공공건축물 활용 복합개발사업 활성화를 위한 사업모델개발 및 사업다각화	63
5.1 사업비 회수 및 조달방식에 따른 사업유형화	64
5.2 사업유형별 사업방식의 주체별 장단점	75
5.3 지자체 재정능력에 부합하는 사업방식 적용	77
제6장 노후공공건축물 활용 복합개발사업 활성화를 위한 제도개선	81
6.1 도시재생뉴딜사업과의 연계 강화	81
6.2 장기적으로 국유재산 활용 확대 방안 마련	83
제7장 결론	86

표 차례

[표 1-1] 선행연구 검토	6
[표 1-2] 도심내 공적임대주택 5만호 공급 추진 방향	7
[표 1-3] 국·공유재산 현황	8
[표 1-4] 공적임대주택 공급계획중 도시재생 공급량	9
[표 1-5] 노후공공청사 복합개발 관련 법제도	12
[표 2-1] 전국 공공건축물 현황	15
[표 2-2] 전국 상업지역내 노후공공건축물 용적률 현황	16
[표 2-3] 행복주택 복합개발용 노후공공건축물 선별 과정	16
[표 2-4] 지역별 행복주택 건설 가능 물량	17
[표 2-5] 규모별 행복주택 건설 가능 물량	17
[표 2-6] 위탁개발 유형별 위탁기간 및 산정기준	18
[표 2-7] 위탁수수료 유형 및 기준	19
[표 2-8] 위탁개발 추진 절차	19
[표 2-9] 노후공공청사 복합개발 선도·공모지구 지정 현황	22
[표 2-10] 노후공공청사 복합개발 사업시행자	23
[표 2-11] 노후공공청사 복합개발 임대주택 공급대상 및 임대료 수준	25
[표 2-12] 임대주택 건설 소요비용 재정 및 자금 지원 내용	25
[표 2-13] 주택도시기금(도시계정) 기금지원 및 보증상품 종류	25
[표 2-14] 공공주택특별법상 노후공공청사 복합개발 지원 근거 조항	26
[표 2-15] 노후공공청사 복합개발 선도지구 개요	27
[표 2-16] 노후공공청사 복합개발 일반공모지구 개요	28
[표 2-17] 노후공공청사 복합개발 LH 사업 추진 현황	28
[표 2-18] 지자체 재정지원 여부에 따른 현금 유출입 차이	30
[표 2-19] 사업유형별 특성	32
[표 3-1] 소득 10분위별 소득	35
[표 3-2] 공공임대주택 유형별 공급기준	36
[표 3-3] 최근 신혼부부의 지역 분포 추이	36
[표 3-4] 청년층의 대도시지역 분포	37
[표 3-5] 대학교 및 대학생의 지역 분포	37
[표 3-6] 행복주택내 필요시설 설문조사 결과	39
[표 4-1] 대구 시민회관 리노베이션 위탁개발사업 개요	45
[표 4-2] 광주 남구청사 리모델링 위탁개발사업 개요	46
[표 4-3] 서울 동대문구 다사랑행복센터 위탁개발사업 개요	47
[표 4-4] 오류 1동 주민센터 복합개발사업 개요	48

[표 4-5] 신촌동 주민센터 복합개발사업 개요	49
[표 4-6] 토바타C가구 사업 추진 개요	54
[표 4-7] 토바타C가구 및 인접지구 시설 개요	54
[표 4-8] 줌오구 아카이시쵸 1쵸메 사업추진 개요	57
[표 4-9] 노후공공청사 복합개발 사례 개요 종합	60
[표 5-1] 지자체-내 공동사업 시행방식 사업비 회수시기 및 분납기간별 분납비율	66
[표 5-2] 분납형 임대주택 분납금 산정기준	66
[표 5-3] 사업유형별 사업방식 다각화 및 특징	72
[표 5-4] 사업유형별 사업방식 주체별 장단점 분석	76
[표 6-1] 도시재생사업대상지내 노후공공청사 분포 현황	82
[표 6-2] 국유재산 관리·처분 방식	83



그림 차례

[그림 1-1] 연구흐름도	5
[그림 1-2] 새정부 경제정책 방향과 주요 정책 아젠다	7
[그림 1-3] 주거복지로드맵 3대 추진 과제	9
[그림 1-4] 도시재생뉴딜로드맵 5대 추진 과제	10
[그림 2-1] 위탁개발 사업구조	18
[그림 2-2] 리츠 활용방식 사업구조	20
[그림 2-3] 노후공공청사 복합개발 개념도	23
[그림 2-4] 노후공공청사 복합개발 사업구조	24
[그림 2-5] 노후공공청사 복합개발 사업 추진 절차(예시)	24
[그림 4-1] 토바타 C가구 정비사업 조감도 및 전경	50
[그림 4-2] 토지 및 건축물 소유권	52
[그림 4-3] 사업 구조도	53
[그림 4-4] 사업 추진 방법	56
[그림 5-1] 토지 무상사용, 지자체 사업비 분담(현금보상)방식 사업구조	73
[그림 5-2] 토지 무상사용, 지자체 사업비 분담(임대주택지분양여) 방식 사업구조	73
[그림 5-3] 토지 무상임대, 사업종료시 지자체에 건물매각(매수청구) 방식 사업구조	74
[그림 5-4] 토지 출자형, 사업종료시 일반에 토지·건물매각(일반매각)방식 사업구조	74
[그림 6-1] 쇠퇴지역내 복합개발 가능 노후공공청사 분포	81

제 1 장 서 론

LANDS
DUST
HON
LING
UST
ITE

&

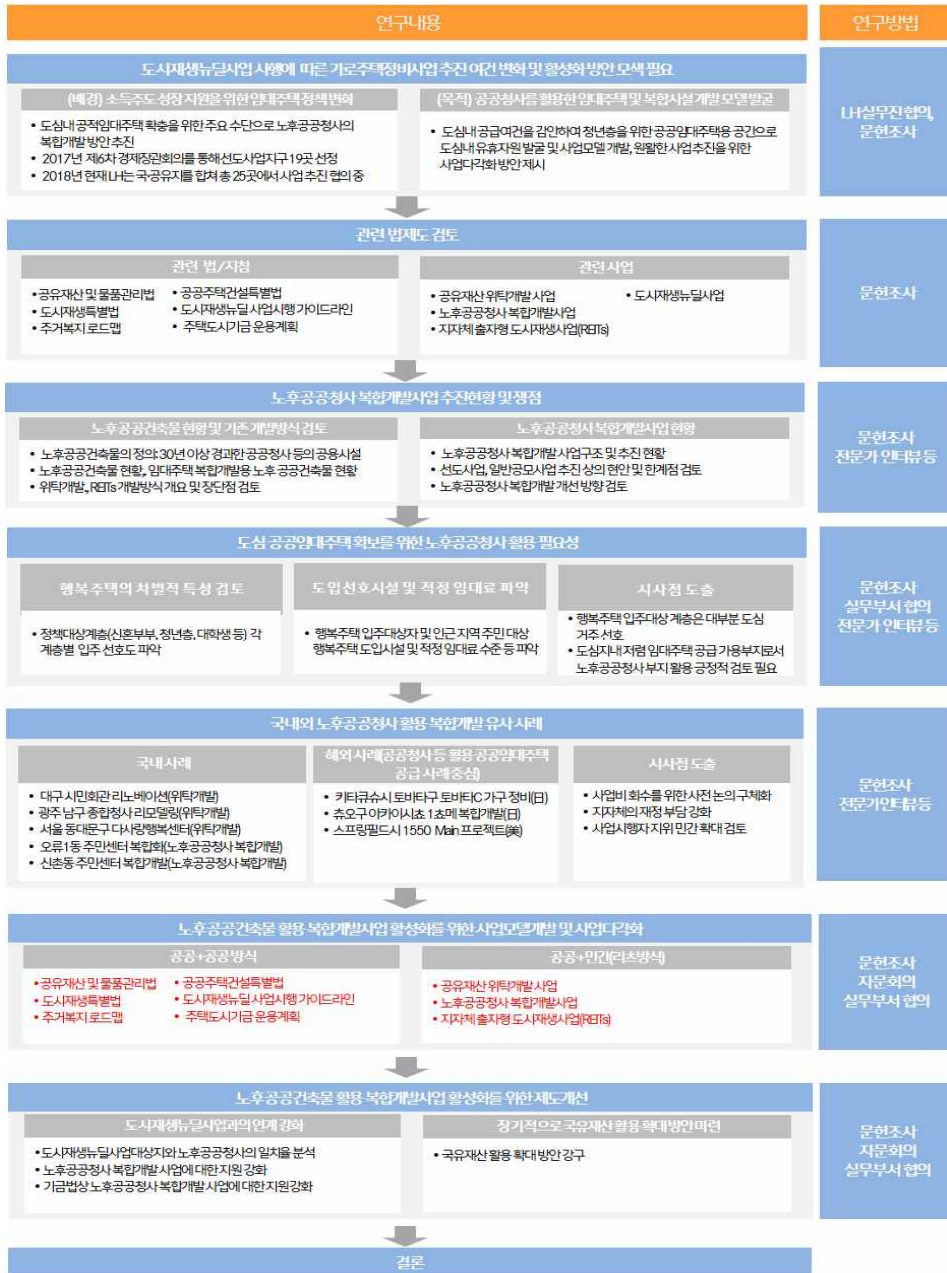
제1장 서론

1.1 연구배경 및 연구목적

- **(젊은 층을 위한 공공임대주택의 도심내 지속가능 공급방안 필요)** 젊은 층을 위한 도심내 공공임대주택인 행복주택은 새정부 출범 이후에도 청년주택으로 계속 확대 추진되므로 기존 행복주택의 공급 성과를 분석하여 도심내 지속가능한 공급방향 모색 필요
- **(도심내 공급여건 고려시 저이용·미활용 공공건축물 활용 필요)** 직주 또는 학주 근접 및 인프라가 충분한 도심내에 젊은 층의 거주수요가 높으므로 도심내 공급여건(가용지 부족, 높은지가)을 고려하여 토지에 대한 비용을 절감하면서 동시에 보다 많은 주택을 확보할 수 있는 저이용·미활용 공공건축물(노후 공공청사)을 적극 발굴 및 활용하여 도심내 지속가능한 공급기반 구축 필요
- 도심내 저이용·유휴자원인 노후공공청사를 활용하여 공공임대주택을 공급함으로써 사업비 절감 및 지속가능한 공공임대주택 확보 가능. 정부정책에 부합하는 사업
- **(새정부의 소득주도 성장 핵심사업인 동시에 도시재생뉴딜사업의 단위사업으로 노후 공공청사 복합개발에 의한 공적임대주택 공급)** 새정부는 노후 공공청사 복합개발을 소득주도 성장을 위한 주요사업 및 도시재생에 의한 도심내 공공임대주택 공급을 위한 주요 수단으로 제시하고 있음.
- 새정부는 소득주도 성장을 위한 가계의 실질 가처분 소득 증대를 위해 노후공공청사 복합개발(2만호)을 주요수단 중의 하나로 제시(2017.7)하고 있으며,
- 기재부는 사회적 가치 실현 및 국민 기본수요 충족을 위해 새정부 국유재산 정책방향으로 저이용 행정재산의 적극적 활용을 발표함(2017.8).
- 주거복지드맵(2017.11)과 도시재생로드맵(2018.8)에서도 노후공공청사 복합개발에 의한 공공임대주택을 주요 사업으로 제시하고 있음.

- **(사업비 조달방식 및 사업비 분담에 대한 부담으로 사업추진 더딤)**
2017년부터 LH는 선도사업 9곳과 일반공모사업 16곳에서 사업을 추진 중에 있으나 청사 신축에 소요되는 사업비 조달의 어려움과 부족분에 대한 지자체의 사업비 분담에 대한 부담으로 협의가 어려워 사업추진이 더딤.
- 2017년 9월과 12월 두차례에 걸쳐 각각 선도사업지구 19곳, 일반공모사업지구 23곳을 선정하여 총 42곳을 사업추진 중에 있음. 이중 LH는 선도사업 9곳과 일반 공모사업지구 16곳에서 단독으로 사업 추진중이며 국유재산 2곳에서는 캠프와 공동으로 사업 추진 중에 있음. 현재까지 사업이 완료된 곳은 없으며, 2018년까지 지자체와의 MOU 체결 및 사업승인 완료를 목표로 추진될 정도로 사업추진이 더딤.
- **(노후공공청사 복합개발 활성화를 위해서는 사업방식 다각화 필요)** 더딘 사업 추진의 원인은 사업비 조달이 어렵거나 사업비 분담방식에 있어서 협의가 안 되기 때문이므로 사업비 회수구조를 다양화하여 사업주체인 LH와 지자체의 사업비 분담 부담을 완화할 필요가 있으며, 특히, 재정지출을 줄이거나 사업시행자 부담을 경감하기 위해서 민간을 활용하여 사업비 조달방식을 다각화 할 필요가 있음.
- **(연구목적)** 본 연구의 목적은 ①노후공공청사 복합개발사업의 추진현황 분석을 통한 한계 및 쟁점을 분석하고, 국내외 유사사례 분석을 통하여 개선방향을 제시함. ② 노후공공청사 복합개발의 원활하고 지속가능한 사업추진을 위해서는 사업주체들의 부담을 완화할 수 있는 다양한 사업방식과 사업비 회수구조를 제시하고, 사업비 조달방안의 확대를 위해 민간투자를 적극 활용하는 방안을 제시함.
 - 첫째, 사업주체들의 부담완화를 위한 다양한 사업방식과 사업비 회수구조에 따라 사업방식을 세분화하여 사업유형을 제시함.
 - 둘째, 앞서 제시한 사업유형별로 사업주체별 장담점을 분석하고, 각 사업유형을 적용하기 위한 제도개선 사항을 제시함.

1.2 연구내용 및 방법론



[그림 1-1] 연구흐름도

1.3 선행연구 및 관련제도 검토

1) 선행연구 검토

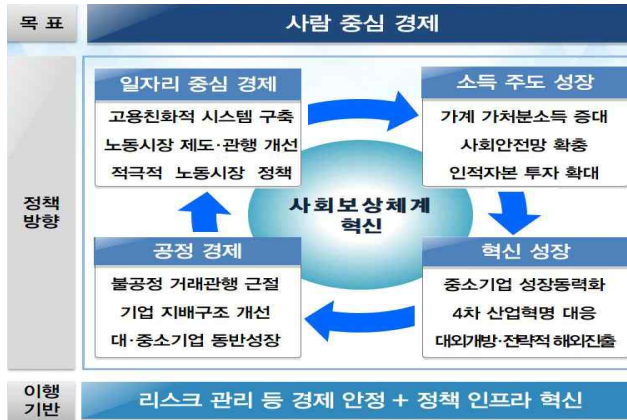
- (국·공유재산 개발 방안 및 제도개선 연구) 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등에 의한 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발 등의 개선 방안 연구(토지주택연구원, 2017, 2016a, 2016b; 기획재정부, 2014; SH공사 도시연구소, 2014 등)
- 임대수입 절손 최소화를 위한 운영·관리 전문성 배양, 문제 발생시 위·수탁기관간의 책임 범위 명확화 등을 통한 갈등 관리 방안 마련 필요 등
- 민간자본 유인을 위한 사업 다각화 방안 검토 및 대안 제언
- 임차기간 종료 후 활용·처리 방안 연구
- (민간자본 활용 국·공유재산 사업모델 다각화 검토 연구) PFV, REITs 등 민간 SPC 활용, 공유재산의 출자 및 공모매각 방식 등 민간자본을 활용한 사업모델 발굴 및 적용 가능성 검토(토지주택연구원, 2016a; 천안시, 2016; 전준우, 2015; 기획재정부, 2014; 정유권, 2012 등)

[표 1-1] 선행연구 검토

구 분	연구 내 용		착안사항 및 시사점
국·공유재산 개발 방안 및 제도개선 연구	토지주택연구원(2016a), 공유지를 활용한 내 도시재생 추진 방안 연구	공유재산 위탁개발사례 및 기타 개발사례 분석을 통해 위탁개발제도 개선방안 도출 민간자본 활용방식을 위한 제도개선 방안 도출	위탁개발, 공모매각 등을 통한 공유재산 개발 사례 참조
	토지주택연구원(2016b), 국유지를 활용한 사업화 방안 연구	국유재산의 최유효 활용을 위한 사업모델 및 개발방식을 다각적으로 검토	장기토지임대형 위탁개발방식 SPC 활용 방안, 현물출자, 가부대양방식 구조 참조
	국토교통부(2016), 민간시설유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼활성화 방안 연구	공공건축물 리뉴얼사업 활성화를 위한 관련 법령 개정 사항 검토	해외 공유재산 개발 방식의 특성 및 국내 시사점 참조
	기획재정부(2014), 국유지 개발 활성화 방안 연구	국유지 개발방식의 개선 및 개발 모델 제언	해외 공유재산 개발 방식의 특성 및 국내 시사점 참조
민간자본 활용 국·공유재산 사업모델 다각화 연구	천안시(2016), 천안시 동남구청사 복합개발사업 기본구상	천안도시재생선도사업 지역내 공공청사를 활용한 민간자본 활용 개발모델 대안 검토 연구	리츠방식 구조 및 주요 쟁점, 시설물 유·관·리 방안 등 참조
	전준우(2015), 장기토지임대방식을 통한 국유지 활용 증진방안	도심지 내 국유재산을 대상으로 장기토지임대방식을 통한 개발사업 제도화 가능성 검토	장기토지임대를 통한 국유지 개발 타당성 및 공유지 적용 가능성 검토
	SH공사 도시연구소(2014), 사유지 개발사업의 민간자본 활용 방안 연구	사유지 개발을 위한 민간자본 활용방안을 사업구도 모델로 검토하여 개발 모델 제언	민지를 활용한 사유지 개발사업의 특성 및 쟁점 사항 참조
	정유권(2012), 리츠제도를 활용한 국·공유지 개발방안에 관한 연구	리츠를 활용한 국공유지 개발방식의 사업구조 검토	국공유지 개발에 있어서의 리츠 도입 가능성 참조
국·공유재산 임대기간 종료 후 시설물 처리방안 연구	토지주택연구원(2017), 국공유지 활용행복주택사업 종료 후 토지건축물 처리방안 연구	임차기간 종료 후 토지건축물 처리방안을 다각도로 검토하여 대안을 제시하고 관련 제도개선 사항 발굴	사업종료 후 토지건축물 처리방안의 유형별 쟁점사항 참조

2) 관련 국가 정책 검토

- (관련 국가 정책 검토 필요성) 노후공공청사를 활용한 공적임대주택 공급 계획은 단순히 물리적 주택 공급을 뛰어넘어 경제, 주거복지, 도시재생 등 다양한 분야의 중앙정부 정책에서 국가 아젠다로 제안되고 있음



[그림 1-2] 새정부 경제정책 방향과 주요 정책 아젠다

자료: 대한민국 정부(2017), 새정부 경제정책방향, 경제 패러다임의 전환

- (새정부 경제정책 방향, 2017.7) 소득 주도 성장, 일자리 중심 경제, 공정 경제, 혁신 성장의 4대 정책 방향을 실현시켜 사회보상체계를 혁신하고 사람중심의 지속성장 경제를 구현하는 것을 목표로 함
- 소득주도 성장을 위한 가계 실질 가처분소득 증대를 적극 유도하는 방법의 일환으로 연 17만호 공적임대주택의 공급을 실천 과제로 제시. 그중 청년층 수요가 많은 도심내 공적임대주택 5만호 공급 계획 수립

[표 1-2] 도심내 공적임대주택 5만호 공급 추진 방향

구분	주요 내용
노후공공청사 복합개발(2만호)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 노후 공공청사를 공공임대주택, 국공립어린이집 등과 복합 개발 ▶ 30년 이상 노후 건축물 대상, 용적률 등 건축규제 법정한도까지 완화 ▶ 2017년부터 1만호 공급 착수, 성과확산 통해 1만호 추가 공급
매입임대리츠(2만호)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 리츠가 주택을 매입, 청년·신혼부부 위한 임대주택으로 활용 ▶ 출자비율 상향(10 → 20%), 지역별 매입상한액 차등화하여 활성화
노후주택리모델링(1만호)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 내 등이 노후주택을 매입후 리모델링, 재건축하여 청년 등에 공급 ▶ 도시재생 연계 등을 통해 2017년부터 적극 매입·착공

자료: 대한민국 정부(2017), 새정부 경제정책방향, 경제 패러다임의 전환

- (국유재산 정책방향, 2017.8) 기재부는 기존의 소극적 입장에서 탈피해 사회적 가치실현 및 국민 기본 수요 충족을 위한 보다 적극적인 정책방향 전환을 “새정부 국유재산 정책방향”으로 발표하였음
- 저이용 행정재산 활용 전략 : ① 해당 행정재산 소유부처의 시설수요를 우선 파악하고, 고밀재개발을 통해 당 수요를 공급할 것을 우선제시, ② 합의 후 기존 저이용 행정재산을 용도폐지하고 고밀재개발, ③ 일정부분은 목표 행정 목적으로 사용, ④ 기타 잉여공간을 활용해 기재부의 목적(수익추구, 공익추구 등) 성취 등 기존 저이용 행정재산을 적극 활용
- 전체 국토중 국유지가 24.9%, 공유지가 8.0%를 차지하며 국유지중 활용이 가능한 일반재산은 그나마 3.2%에 불과하고 면적이나 모양도 개발에 양호하지 못한 경우가 다수이므로 국유지 활용을 위해서는 행정재산의 활용방안을 보다 전향적으로 모색하는 것이 필요함
- 협의를 전제로 저이용 행정재산을 직권으로 용도 폐지하고 적극적으로 활용하겠다고 입장을 밝혔고 법적으로도 가능하지만 실효성은 사실상 없음

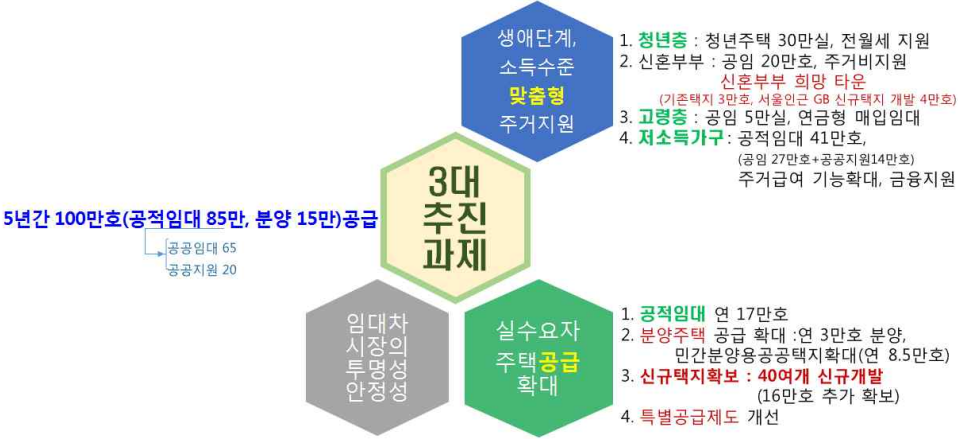
[표 1-3] 국·공유재산 현황(2016년 회계연도 기준)

(단, %)	국유지	행정재산					일반재산	공유지	사유지	국토면적 합계
		소계	공용	공공용	기업용	보존용				
면적	24,940	24,109	15,208	7,689	0,4	1,212	831	8,003	67,266	100,209
구성비	24.9	24.1	15.2	7.7	0.0	1.2	0.8	8.0	67.1	100.0

자료: 2016 회계연도 국유재산관리운영총보고서(d-Brain 기준) / ** '17년 국토교통부 지적통계 연보, 기획재정부(2017) 재인용

- (주거복지 로드맵, 2017.11) 주거와 일자리에서 계층 이동이 가능한 사다리를 재확보하여 생애단계, 소득수준 맞춤형 주거지원 실현을 목표로 함
- 주거복지로드맵의 3대 추진과제는 맞춤형 주거지원과 실수요자를 위한 주택 공급을 확대하고 임대차 시장의 투명성과 안정성을 확보하는 것으로 5년간 100만호(공적임대 85만호(연 17만호), 분양주택 15만호)의 공공주택 공급 계획 제시

- 공적임대주택 85만호= 공공임대 65만(건설형, 매입형, 임차형) + 공공지원형 주택 20만호
- 건설형 공공임대 3만5천호= 노후공공건축물 복합개발 1만호+ 소규모 정비사업 7천호 + 유희부지활용 1만호+지자체 공모로 부지 발굴 8천호



[그림 1-3] 주거복지 로드맵 3대 추진 과제

자료: 이영은(2018), 도시재생 로드맵과 주거복지 로드맵의 접점과 실천과제, 도시재생학회

[표 1-4] 공적임대주택 공급계획중 도시재생 공급량

단위 : 만호

		2018	2019	2020	2021	2022	합계 (5년간)	평균 (1년간)	기성시까지 재생(5년간)
	공적임대(A+B)	17	17	17	17	17	85	17	50(58.8%)
A	공공임대	13	13	13	13	13	65	13	33.5(51.5%)
	건설형	7	7	7	7	7	35	7	3.5
	매입형	2	2.5	2.5	3	3	13	2.6	13
	임차형	4	3.5	3.5	3	3	17	3.4	17
B	공공지원	4	4	4	4	4	20	4	20(100%)
	리츠펀드형	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	16.5	3.3	16.5
	소규모 정비사업형	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0	0.2	1.0
	집주인 임대사업형	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2.5	0.5	2.5

자료: 이영은(2018), 도시재생을 통한 주거복지의 실현가능성, 대경포럼 vol. 102

- 주거복지로드맵에 따르면 국민 주거복지 실현을 위해 적극적으로 유희지나

노후 공공청사 등 기존 시가지의 유희시설을 활용할 것으로 제안하고 있음과 동시에 주택공급을 확대하기 위해 외곽개발도 동시에 진행하는 것으로 제안함에 따라, 도시재생과 외곽개발의 정책 충돌이 우려됨

- 기존택지 3만호와 서울인근 GB신규택지개발 4만호 등 택지개발을 통해 신혼부부 희망타운을 건설하는 등 40여개의 신규택지 확보로 16만호 추가 확보 계획
- 따라서 노후공공건축물 복합개발에 의한 임대주택 공급 사업 대상지는 지방의 경우 외곽개발이 동시에 추진되지 않는 쇠퇴지역에서 우선적으로 추진하여 수요와 공급의 일치성을 확보하고 지역수요 맞춤형 임대주택 공급
- 도시재생뉴딜사업과의 연계를 우선적으로 추진하는 방안 검토 필요
- (도시재생뉴딜로드맵, 2018. 3) 국민 삶을 바꾸는 주민체감형 도시재생을 실현하기 위해 노후저층주거지의 주거환경정비, 구도심을 혁신거점으로 조성, 지역기반의 도시재생 경제 생태계 조성, 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축, 상가 내몰림 현상에 선제적 대응 등 5대 추진과제 설정



[그림 1-4] 도시재생뉴딜 로드맵 5대 추진 과제

자료: 이영은(2018), 도시재생 로드맵과 주거복지 로드맵의 접점과 실천과제, 도시재생학회

- 첫번째 과제인 노후 저층주거지의 주거환경정비와 두 번째 과제인 구도심 혁신거점 조성에서 노후공공청사 사업 활성화 필요성 제시

- 주거복지 로드맵과 도시재생로드맵에서 모두 임대주택의 공급을 강조하면서 공유재산의 가치를 증대하고 공공복지 서비스를 확충하는 효율적인 수단중 하나로 노후공공청사 복합개발 사업을 제시하고 있으나 이에 대한 실행력 제고를 위한 구체적인 지원책과 제도는 사실상 부족한 실정임
- 주택도시기금 (도시계정) 지원 및 보증 상품은 도시재생지원형과 도시기능증진지원형으로 구분되는데 노후공공청사 복합개발 사업시 특별히 추가적 지원을 하는 사항 없음
- 따라서, 도시재생지원 용자시 복합개발형 출용자 및 보증 조건을 노후공공청사 복합개발사업에도 적용하는 방안이나 도시기능증진지원사업으로 인정하여 총사업비의 70%이내에서 담보범위내 연 1.5%의 용자 조건을 적용하는 방안 검토 필요

3) 관련 법제 검토

- (관련 법제도 검토) 노후공공청사를 활용하여 임대주택을 공급하는 사업을 추진하기 위해서는 국유재산법, 공유재산 및 물품 관리법 등 공공청사와 직접적으로 관련된 법 뿐 아니라 도시재생특별법, 주택도시기금법, 공공주택건설법 등 사업시행과 관련된 법도 검토 필요
- 도시재생특별법에서 따로이 도시재생사업으로 노후공공청사 복합개발사업을 포함하고 있지 않으면 기금법에서도 지원대상으로 법적 근거를 명확히 갖고 있지 않음
- 국유재산법에서 모든 행정재산은 도시계획시설로 분류되어 정해진 용도를 가지나, 복합개발의 경우 용도가 섞이는 문제 발생하고 민간과 구분소유가 불가능하여 사실상 민관협력사업이 어려움
- 그리고 기존 저이용 행정재산을 용도폐지 없이 고밀복합개발 할 경우, 증가하는 면적에 대해서도 행정재산 아용 용도에 입각한 재개발 명분 마련 필요
- 개발비용을 지자체나 공기업, 사회적 기업 등 활용 희망자가 대부분 부담하고 개발 후 소유권은 해당 중앙관서에 귀속시키는 등 다양한 방법을 실현시

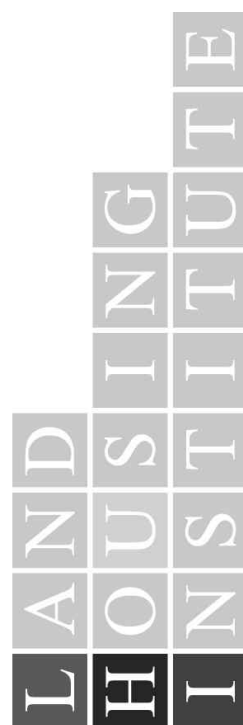
킬 수 있다면 행정재산도 활용 가능성 존재

[표 1-5] 노후공공청사 복합개발 관련 법제도

관련 법령	목 적	내 용
도시재생 특별법	도시의 경제·사회·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함	도시재생 추진체계 도시재생전략계획 도시재생 활성화를 위한 지원 도시재생사업 시행 도시재생 선도지역의 지정 등
주택도시 기금법	주택도시기금을 설치하고 주택도시보증공사를 설립하여 주거복지 증진과 도시재생 활성화를 지원함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지함	기금의 용도·재원·예탁·설치·운용관리, 계정의 구분, 국민주택채권의 발행·매입, 기금의 용도와 주택보증공사 등
공공주택건설 특별법	공공주택의 원활한 건설 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 저소득층의 주거안정 주거수준 향상을 도모하고 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지	공공주택지구 지정 및 조성 공공주택통합심의위원회 공공주택 건설 공공시설부지 등에서의 공공주택 사업 공공주택 매입 등
국유재산법	국유재산에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리·처분을 목적으로 함	국유재산의 범위·구분·종류·보호·취득 등을 총칙으로 하며 총괄청의 감사·용도폐지, 국유재산관리기금, 행정일반재산 등
공유재산 및 물품관리법	공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모함을 목적으로 함	공유재산의 통칙, 행정일반재산의 관리 및 처분, 공유재산의 대장·보고·관련사항, 물품의 분류·출자·표준화 등

제 2 장

노후공공건축물 활용 복합개발사업 추진현황 및 쟁점



&

제2장 노후공공건축물 활용 복합개발사업 추진현황 및 쟁점

2.1 노후공공건축물 현황

- **(노후공공건축물 정의)** 공공기관 발주에 의해 건설된 공공청사 등의 공용재산(국토교통부, 2016)¹⁾으로 준공 후 30년 이상 경과한 건축물²⁾
 - 정부 및 지자체, 산하 소속기관, 투자기관 및 출연기관 또는 이들 기관이 시민들의 편의증진을 목적으로 건립한 어린이·청소년·노인·장애인 시설, 문화·체육시설 및 교량, 주차장, 공원 등의 시설 등도 포함
- **(노후공공건축물 현황)** 2015년 7월말 기준, 전국의 공공건축물은 총 171,859개 동. 허용 용적률 대비 저밀로 활용되고 있어 리뉴얼 등 복합개발 활용 가능
 - 공공건축물의 평균 노후도는 21년 내외. 20년 미만의 공공건축물이 58.1%(88,144동)로 가장 많은 비중을 차지. 30년 이상 경과한 공공건축물은 24.1%(36,584동)
 - 20년 이상~30년 미만의 공공건축물도 17.8%(26,923동) 수준으로 노후공공건축물은 향후 10년 이내 전체의 30%를 넘어서게 됨에 따라 증가하는 노후공공건축물의 안전 관리와 효율적 활용에 대한 검토 필요

[표 2-1] 전국 공공건축물 현황(준공 후 경과년수: 10년 단위)

노후도	동 수	비 율(%)	누적비율(%)
10년 미만	45,156	29.8	29.8
10년~20년	42,988	28.3	58.1
20년~30년	26,923	17.8	75.9
30년~40년	17,260	11.4	87.3
40년~50년	9,853	6.5	93.8
50년 이상	9,474	6.2	100.0
합 계	151,654	100.0	-

자료: 국토교통부(2016)

-
- 1) 국토교통부(2016), 민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화방안 연구
 - 2) 공공건축물의 ‘노후’를 판단할 수 있는 객관적 기준이 직접적으로 제시되어 있지는 않음. 다만, 서울시(2014)의 경우 준공 후 30년 이상 경과 또는 안전등급 D등급 판정을 받은 공공청사의 재건축에 대해 재정 지원을 시행하고 있고 노후공공청사 복합개발 선도사업 10개소의 평균 노후년수가 30년 9개월인 점 등을 감안(최대 40년, 최소 22년)하여 준공 후 30년 이상 경과한 건축물을 노후공공건축물로 판단할 수 있음

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (이하 「국토계획법」) 및 지자체 조례 등이 허용하는 용적률 대비 저이용되고 있어 잠재적 활용 가치가 높음
- 국토교통부(2016)에 따르면, 공공건축물은 2층 이하의 저층 건축물과 연면적 1천㎡미만의 건축물의 비중이 높음
- 입지적으로 사업화 가능성이 높다고 볼 수 있는 상업지역내 위치하고 있는 30년 이상 경과한 국·공유재산(건축물)의 경우에도 평균 용적률은 78%로 「국토계획법」 상 용적률 기준에 크게 미달(토지주택연구원, 2016)

[표 2-2] 전국 상업지역내 노후공공건축물 용적률 현황

구 분	건축물 수	평균 용적률	구 분	건축물 수	평균 용적률
서울특별시	51	124.52	충청북도	41	60.23
부산광역시	33	159.29	충청남도	49	64.27
대구광역시	41	97.47	전라북도	90	56.00
인천광역시	8	117.33	전라남도	139	57.08
광주광역시	14	119.90	경상북도	100	69.19
대전광역시	5	168.81	경상남도	75	78.21
울산광역시	12	83.74	제주도	13	63.28
경기도	30	84.65	계	736	77.63
강원도	35	66.49			

자료: 토지주택연구원(2016)

- (행복주택 복합개발용 노후 공공건축물 현황³⁾) 수도권, 광역시, 지방도시(10만 이상)내 25년 경과⁴⁾ 노후 공공건축물 약 48천동을 조사, 후보지 197곳 선별

[표 2-3] 행복주택 복합개발용 노후공공건축물 선별 과정

1차조사 (17. 3. 30)	용도지역(주·상·공업지역) 선별, 이용불가능 지목(도로, 하천 등) 제외 부지규모 등 공간정보 분석을 통해 1,686곳 선별
▼	
2차조사 (17. 4. 14)	건물노후도, 공공시설 이용률, 규모 및 이용현황, 수익시설 반영, 진입도로, 민원발생 요소 등 심층분석을 통해 380곳 선별
▼	
3차조사 (17. 4. 17~4.21)	2차 조사결과(380곳)를 토대로 현장실사를 거쳐 최종 개발가능 후보지 발굴

자료: LH 행복주택계획처 내부자료

3) 2017년 4월, LH 행복주택계획처 자료 참조해서 작성

4) 2017년 현재, 재건축 기준인 30년 경과 노후 공공건축물은 45천동이나, 차기 정부 임기내(2022년)에 추진 가능한 후보지 물량을 고려하여 경과년수 25년을 기준으로 집계

- (산정기준) 후보지별 건설물량 최소 20호 미만 제외, 최대 300호 상한 적용
함. 건설물량은 지자체 조례상 허용 용적률 상한을 적용, 가용연면적의 20%
는 수익시설 고려(80%만 행복주택 공급 계획)

*. 행복주택 호수 산정식 : (대지면적 m^2 × 용적률% - 기존공공건축물 연면적 m^2) × 80%/47 m^2 (14.2평형)

- (행복주택 건설가능 물량(추정)) 197곳의 후보지 검토 결과, 행복주택 건설
가능 물량은 약 2.5만호로 추정. 지역별로는 수도권과 지방 각각 1.2만호
(46%), 1.3만호(54%)

[표 2-4] 지역별 행복주택 건설 가능 물량

구분	계	수도권				지방권		
		소계	서울	인천	경기	소계	광역시	지방도시
곳	197	103	44	20	39	96	44	50
호수	25,405	11,770	5,480	2,020	4,270	13,635	6,205	7,430

자료: LH 행복주택계획처 내부자료

- 규모별로는 100호 미만이 106곳으로 가장 많고(53.8%, 총 5,250호), 200호
이상이 50곳(25.3%, 총 14,200호), 100호 이상~200호 미만이 41곳(20.8%,
5,955호) 순

[표 2-5] 규모별 행복주택 건설 가능 물량

구분	계	20~100호	100~200호	200~300호
곳	197	106	41	50
호수	25,405	5,250	5,955	14,200

자료: LH 행복주택계획처 내부자료

- 국·공유재산별로는 국유지 86곳(46%, 총 1.2만호), 공유지 111곳(54%, 1.3만
호)
- 시설유형별로는 기타공공시설 79곳 11천호, 주민센터 49곳 4.5천호, 우체국
36곳 4천호, 경찰서 14곳 3.3천호, 사회복지시설 19곳 2.3천호

*. 기타공공시설: 구청, 문화시설, 도서관, 세무서, 어린이집, 보건소, 근생시설 등

2.2 노후공공건축물의 기존 개발방식 검토

1) 위탁개발

- (사업구조) 수탁기관이 지자체로부터 위탁받은 재산을 자체조달 비용으로 개발하고, 위탁기간 동안 분양 임대 등 위탁관리를 통해 보수(위탁수수료)를 수취하여 비용을 회수하는 방식. 준공 후 시설물의 소유권 및 발생수익은 지자체에 귀속되며 리스크 또한 지자체가 부담⁵⁾



자료: 토지주택연구원(2016)

[그림 2-1] 위탁개발 사업구조

- (수탁기관) LH, 캠프, 지방공사를 대상으로 공모. 지자체 조례에 따라 수탁기관 선정심사위원회 심사를 통해 선정
- (위탁기간) 수탁기관의 개발비용 회수시점 등을 감안하여 산정

[표 2-6] 위탁개발 유형별 위탁기간 및 산정기준

위탁유형	위탁기간	비 고
분양형	분양종료 시/5년 이내	·최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기간 변경 불가 ·시설물이 대한 사용승인(준공)일 익일부터 위탁기간을 개시하되, 필요 시 개시시점은 별도 지정 가능 ·지자체 필요, 천재지변 등 불가피한 사유 발생시 지자체와 수탁기관 간 협의를 통해 잔여 개발원리금 상환 후 위탁기간 조기 종료 가능
임대형	30년 이내	
혼합형 (분양+임대)	분양형(분양형 기간 내) 임대형(임대형 기간 내)	

* 분양형 위탁개발의 경우 5년, 임대형 위탁개발의 경우 30년 이내로 설정(연장 가능)

자료: 토지주택연구원(2016)

- (위탁수수료) 위탁기관(지자체)이 수탁기관에 위탁관리 대가로 지급하는 보

5) 단, 수탁기관이 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인해 발생한 위험은 수탁기관이 부담

수. 개발수수료, 분양수수료, 관리수수료, 성과수수료로 구분

[표 2-7] 위탁수수료 유형 및 기준

구 분		내 용	수수료 기준	비고
개발 수수료	개발보수	개발업무 수행 대가 (물건발굴, 사업성 검토, 계획수립 등)	총건축원가 4~5%	준공후 1차년도 중
	개발비용	수탁기관 조달 개발비용	개발원리금	매사업년도
분양수수료		개발 후 분양업무 대가 (분양계획, 광고·홍보, 분양대행사 선정 등)	분양가액 2~3%	분양기간 종료 후 즉시
관리수수료		개발 후 임대시설관리 및 자금관리 대가 (임대 등 시설 유지관리, 금융조달·상환)	총재산가액 0.5~1%	매사업년도
성과수수료		최초 개발사업계획서 상 위탁기간 이내 개발원리금 상환 후 초과수익 발생 시	초과수익 50% 이내	상환 후 매사업년도

자료: 안전행정부(2016)

- **(개발대상)** 위탁개발의 대상은 일반재산으로 한정되는 것을 원칙으로 하나 일부 사유에 한해서는 행정재산을 일반재산으로 용도폐지 후 위탁개발 가능(안전행정부, 2014)
 - 건물 노후화, 사용면적 협소 및 용도 전환 등을 위한 개발이 필요한 경우
 - 행정재산의 개발이 필요하나 지자체 재정여건 등을 감안하여 위탁개발이 필요한 경우
 - 기타 행정재산이 사실상 행정목적으로 사용되지 않는 경우 등
- **(추진절차)** 위탁개발은 개발기획, 사업계획, 설계·시공, 정산 관리의 4단계로 추진되며 전체 소요 기간은 4~5년 정도 소요

[표 2-8] 위탁개발 추진 절차

사업단계	개발기획	사업계획	설계·시공	정산 관리
추진업무	현황조사 입지 및 시장분석 개발방향 설정	위·수탁계약 체결 사업계획 수립 지자체 승인	설계·시공 임대·분양 마케팅 공부 청라·등재	사업비 정산 위탁기간 개시 시설물 임대·관리
소요기간	1~2개월	2~3개월	14~48개월	위탁계약 종료까지

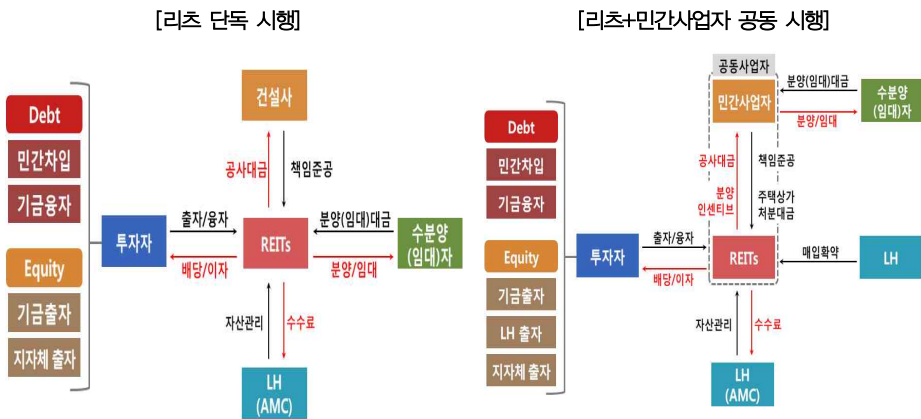
자료: 한국자산관리공사(<http://www.kamco.or.kr> 자료 재구성)

- **(장점)** 리스크를 지자체가 부담하므로 수탁기관의 부담이 낮음.
- **(단점)** 첫째, 자체적으로 비용을 조달해야 하므로 동시다발적 사업 진행시 재무적 부담 발생. 둘째, 분양 임대실적 저조에 따른 수입결손시 개발원리금 상환

지연에 따른 금융비용 손실.⁶⁾

2) REITs 활용방식⁷⁾

- (사업구조) 리츠를 활용한 방식은 리츠가 단독으로 시행하는 경우와 리츠외의 민간사업자가 공동시행자로 참여하는 방식이 있음
- (리츠 단독 시행) 지자체, 기금 등 기관투자, LH 등이 출자하여 리츠를 설립하여 사업을 시행하되, 지자체나 LH 등이 미분양 상가 또는 주택 등을 매입하여 사업의 안정성을 높이는 방식으로 추진
- (리츠+민간사업자 공동 시행) 공동시행자로 참여한 민간사업자가 주상복합 및 공공시설을 건설하고, 최종적인 처분 책임을 맡음



자료: 토지주택연구원(2016)

[그림 2-2] 리츠 활용방식 사업구조

- LH는 리츠의 자산관리회사(AMC)로 참여하여 사업총괄관리를 수행하며, 준공 후 미분양 주택에 대해 사전 약정한 기준으로 매입
- 민간사업자는 설계·시공 및 주택 분양하고, 상가 등 수익시설을 인수하여 운

6) 준공 후 분양임대실적이 저조하여 당초 계획 수익에 미달할 경우 위탁기간을 연장하도록 하고 있음. 그러나 위탁기간의 연장만으로 분양임대실적이 개선되지 않을 경우에는 수탁기관의 개발원리금 상환 소요 재원을 지자체가 의무적으로 부담토록 하는 등의 제도적 보완이 필요해 보임.

7) 토지주택연구원(2016), 공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안 연구를 참조하여 작성

영함으로써 지역경제 활성화 도모

- 공사비 인센티브를 분양율에 연동하여 지급, 민간의 적극적 분양활동 유도
- **(개발대상)** 공공청사 등 행정재산의 경우는 매각이나 사권설정의 대상이 될 수 없으므로 해당 재산의 용도폐지 및 일반재산으로 전환 후에 추진하여야 함
- 시설물 준공 후에 공공청사 시설 등을 지자체가 매입(조성원가로 매입)하여 행정재산으로 관리할 수 있음(천안시 사례)⁸⁾

〈천안시 동남구청 도시재생사업〉

- **(개요)** 천안시 동남구청사 부지에 공공청사, 어린이회관, 대학생기숙사, 주상복합, 지식산업센터 도입
- **(위치·부지면적)** 천안시 문화동 동남구청사(19,865㎡)
- **(사업구조)** 천안시, 주택도시기금, 민간사업자가 REITs를 설립하여 총 사업비 1,900억원 규모로 추진
- **(주체간 역할)** 천안시는 토지를 현물출자하고, 주택도시기금은 기금 출자 및 융자 지원
- 행정재산인 구청사 부지를 용도폐지 후 일반재산으로 전환하여 REITs에 출자(시설 준공되면 공공청사 시설을 천안시가 조성원가로 매입하여 행정재산으로 관리)
- 주택도시기금 지원 규모는 출자 50억원, 융자 3년간 411억원 규모



- **(장점)** 기금, 지자체, LH, 기타 출자자 등이 자금조달과 사업 리스크를 분담하는 구조로 위탁개발보다 재무적 부담, 리스크 우려가 적음
- **(단점)** 이해관계가 다원화되기 때문에 위탁개발에 비해 사업추진의 용이성이 낮음. 예상 수익이 크지 않은 소규모사업의 경우, 투자자의 기대수익에 미치지 못할 가능성이 높아 투자 유치가 어려울 수 있음.

2.3 노후공공청사 복합개발사업 현황

- **(추진배경)** 2017년 7월, 소득 주도 성장을 위한 주거 부문의 과제 중 하나로 도심내 공적임대주택 확충 제시. 노후공공청사를 복합개발하여 2만호의 공적임대주택 확보 추진⁹⁾

8) 천안시(2016), 천안시 동남구청사 부지 복합개발사업 기본구상용역 참조

9) 관계부처 합동(2017. 7. 25), 「새정부 경제정책방향-경제 패러다임의 전환」

- 30년 이상 노후건축물을 대상으로 2017년부터 1만호 공급에 착수, 추후 성과 확산을 통해 1만호 추가 공급 계획을 발표
- 2017년 9월, 제6차 경제관계장관회의에서 노후공공청사 복합개발 선도사업지 19곳 선정(국유지 8곳, 공유지 11곳, 계획 주택호수 2,770호)¹⁰⁾
- 2017년 12월, 노후공공청사 복합개발 공모지구 선정 발표(공유지 23곳, 계획 주택호수 3,560호)

[표 2-9] 노후공공청사 복합개발 선도·공모지구 지정 현황

구 분	계(주택호수)	국유지(주택호수)	공유지(주택호수)
계	42곳(6,330)		
선도지구	19곳(2,770)	8곳(1,130)	19곳(1,640)
공모지구	23곳(3,560)	-	23곳(3,560)

- 선도지구 및 공모지구 선정 이전부터 이미 공공청사와 공공임대주택을 복합개발하고 있는 지구와 추가적으로 사업추진을 검토중인 곳 총 4,027호를 포함하면 주택 공급 호수는 10,357호로 증가
- (사업방식) 노후공공청사를 공공청사·수익시설·임대주택 등의 복합건축물로 개발하는 사업(근거법률: 공공주택특별법 제40조의2)

『공공주택특별법』 제40조의2

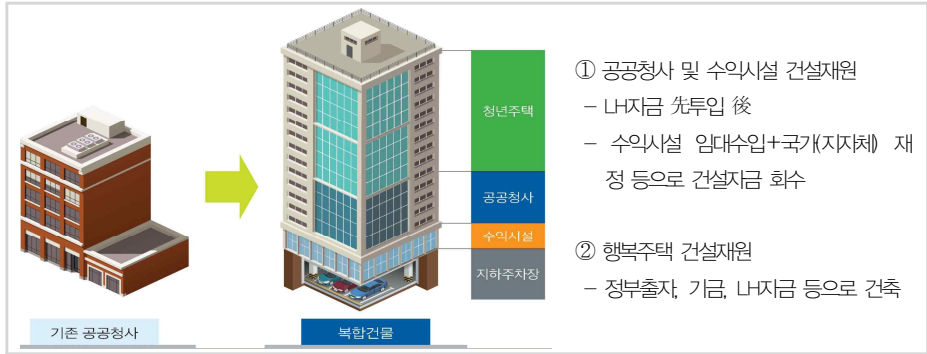
공용재산 및 공공시설 등을 설치하여 사용하고 있는 토지에서 공공주택사업을 시행하는 경우 판매시설, 업무시설, 숙박시설 등 시설물을 공공주택과 함께 건설



자료: LH 청년주택계획서 내부자료

10) 기획재정부 보도자료(2017. 9. 28), '정부, 노후청사 복합개발 선도사업지 선정·발표' 참조

- 사업시행자가 지자체로부터 해당 부지의 사용수익허가를 얻고, 자체적으로 비용을 조달하여 사업 시행(공공임대주택은 정부 재정 및 기금 지원)
- 준공 후 청사시설은 지자체에 기부채납하며, 공공임대주택은 사업시행자가 소유(구분등기)하여 사용수익허가 기간 이내에 운영
- 공공청사 및 수익시설에 투입된 사업비는 사용수익허가기간 동안 수익시설 운영수입과 지자체 재정으로 회수



자료: LH 청년주택계획처 내부자료

[그림 2-3] 노후 공공청사 복합개발 개념도

- (사업시행자) 국유재산은 캠프, LH 또는 공동시행할 수 있으며 공유재산은 LH, 지방공사가 중심이 되어 시행 중¹¹⁾
- 공공주택사업자에 캠프를 추가하기 위한 공공주택특별법 시행령 개정 추진 중(2018. 7월 완료 예정)

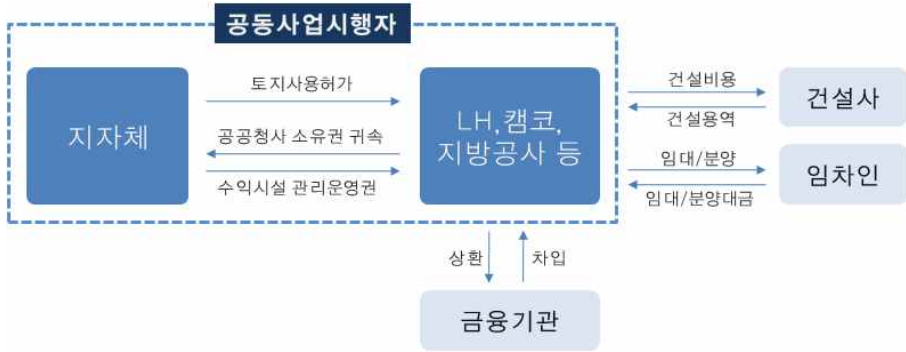
[표 2-10] 노후공공청사 복합개발 사업시행자

구 분	사업 주관부처	사업 시행기관	비 고
국유재산	기획재정부	캠프, LH 등*	부지면적 1만㎡ 미만은 캠프 부지면적 1만㎡ 초과는 LH와 공동 시행*
공유재산	국토교통부	LH, 지방공사 등	

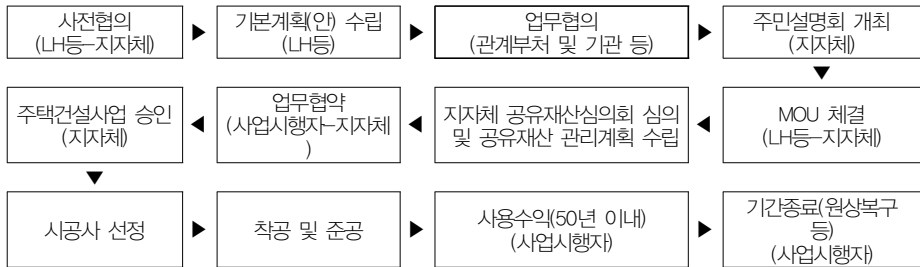
- (비용조달) 개발비용은 사업시행자가 자체적으로 조달하되, 임대주택에 대해서는 재정보조 및 주택도시기금 용자, 임차보증금 활용

11) 기획재정부(2018), 도심 노후청사 복합개발 선도사업 실행계획(안)

- (비용회수) 수익시설 및 임대주택에서 발생하는 수입으로 개발비용 회수하는 것을 원칙으로 함. 단, 임대수입 결손 등으로 회수 차질 발생시, 지자체가 일부 재정 부담을 통해 비용 회수 지원(청사 신축비용에 한함)



[그림 2-4] 노후공공청사 복합개발 사업구조



[그림 2-5] 노후공공청사 복합개발 사업 추진 절차(예시)

- **(준공 후 활용)** 공공청사 및 수익시설은 준공 후 지자체로 기부채납. 수익시설은 사용수익기간 동안 사업시행자가 관리·운영.¹²⁾ 임대주택은 사업시행자가 소유하며 임대·관리¹³⁾
- (공공청사) 입주부처와 관리 수탁기관(사업시행자)간 사용협약 체결
- (수익시설) 공개경쟁입찰 방법에 따라 임차인을 선정하고, 임대료는 시장조사 등을 통해 주변시세 수준에서 결정
- (임대주택) 청년·신혼부부 및 고령자 등에 시세 70~80% 수준 공급.¹⁴⁾

12) 수익시설은 사업시행자가 관리·운영하는 것을 원칙으로 하되, 실제 관리·운영은 지자체와 협의하여 결정

13) 공공주택특별법 제40조의3에 의거 국·공유재산 사용허가 및 대부기간이 50년 이내임, 이에 근거하여 임대주택 운영기간은 최대 50년까지 가능(단, 행복주택 임대 의무기간 30년 경과시점에서 지자체와 협의 조정)

[표 2-11] 노후공공청사 복합개발 임대주택 공급대상 및 임대료 수준

공급대상	대학생 (취업준비생)	사회초년생 (재취업준비생)	신혼부부	고령자 (65세 이상)	주거급여 수급자
임대료 수준	68%	72%	80%	76%	60%
최대 거주기간	6년 (취업준비생 4년)	6년	자녀*6년 자녀 0 10년	20년	20년

*행복주택 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준(국토부고시, 2016년 3월)

자료: 기획재정부(2018), 도심 노후청사 복합개발 선도사업 실행계획(안)

- (공공 지원) 임대주택 건설비 재정 및 기금 지원, 공용재산 복합개발 허가 및 사용수익 기간 연장(50년 이내), 사용료(대부료) 감면, 건축기준 특례 허용 등
- 임대주택 건설비 70%를 주택도시기금으로 지원(출자 30%, 융자 40%)

[표 2-12] 임대주택 건설 소요비용 재정 및 기금 지원 내용

구 분	정부재정	주택도시기금	사업시행자	입주자	비 고
재원조달	재정 30% (3,069만원)	융자 40% (4,092만원)	10% (1,023만원)	20% (2,046만원)	14.2평 기준 102,296천원 (‘17년 호당 건설원가)

금리 1.8%(지자체, 지방공사 시행시 1%), 30년거차15년 상환 연차별 지원(20-25-25-30%)

자료: 국토교통부(2017)

- 도시재생뉴딜사업과 연계 추진시, 신축건물 내 공동이용시설 공사비 지원

[표 2-13] 주택도시기금(도시계정) 기금지원 및 보증 상품 종류

용자 종류		용자 한도	이 율	비 고	
도시재생 지원	복합개발형 출자	총사업비의	—	(용자대상) 도시재생사업을 추진하는 사업시행자	
	복합개발형 융자	20% 이내	연 2.5%	(용자용도) 도시재생사업 사업비 지원	
	대출 보증	총사업비의 80% 이내	—	(보증대상) 도시재생 사업시행자 (보증료율) 연 0.25%~0.57%	
도 시 기 능 증 진 지 원	수요자 중심형	코워킹 커뮤니티시설 조성자금	총사업비의 70% 이내에서 담보범위 내	연 1.5%	(용자대상) 코워킹커뮤니티시설을 조성하는 개인, 지 자체, 지방공기업 등 (용자용도) 건설, 매입, 리모델링 자금 등
		상가리모델링자금			(용자대상) 상가소유자 (용자용도) 상가 리모델링·신축
		공용주차장 조성자금			(용자대상) 주차장부지 소유자, 지자체, 지방공기업 등 (용자용도) 건설자금
		창업시설 조성자금			(용자대상) 신규 창업하는 청년창업자, 사회적기업 등 (용자용도) 건설, 매입, 리모델링 자금 등
	소규모 주택 정비	가로주택정비사업 및 자율주택정비사업	총사업비의 50% 이내	연 1.5%	(용자대상) 정비사업을 시행하는 정비사업조합, 지방 자치단체, 공공기관, 지방공기업 등 (용자용도) 용역비, 건설비, 운영비 등 총사업비
		대출 보증	총사업비의 90% 이내		—

자료: 국토교통부(2018), 도시재생뉴딜사업 신청 가이드라인 초안

- 14) 사업지별 임대주택 물량의 80%는 대학생·사회초년생·신혼부부에게 공급, 나머지 20%는 고령자 또는 취약계층에게 공급. 2년 단위로 최대 6년까지 거주 가능(단, 고령자 및 주거급여수급자는 최대 20년)

- 「공공주택특별법」의 일부 조항을 개정하여 노후공공청사 복합개발의 원활한 추진을 위한 공적 지원 근거 마련

[표 2-14] 공공주택특별법상 노후공공청사 복합개발 지원 근거 조항

조 항	내 용	비 고
제40조의2(공공시설부지 등에서의 공공주택사업에 대한 특례)	<p>① 대통령령으로 정하는 공공건설임대주택을 공급하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지를 대통령령으로 정하는 비율 이상 포함하는 토지에서 공공주택사업을 시행하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에도 불구하고 「건축법」 제2조 제2항에 따른 판매시설, 업무시설, 숙박시설 등 국토교통부장관이 정하여 고시하는 시설물을 공공주택과 함께 건설할 수 있다. 이 경우 제2조제2호 후단에 따른 주택비율은 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 철도·유수지 등 공공시설의 부지 및 「국유재산법」 제6조제2항제1호 및 「국유재산 및 물품관리법」 제5조제2항제1호에 따른 공용재산</p> <p>2. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립하는 지방공사가 소유한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지</p> <p>가. 이 법 또는 「택지개발촉진법」 등의 관계 법률에 따라 매각을 목적으로 조성하였으나 매각되지 아니한 토지</p> <p>나. 공공시설 등을 설치할 목적으로 취득하였으나 그 목적대로 사용하지 아니하는 토지</p> <p>다. 공공시설 등을 설치하여 사용하고 있으나 해당 시설의 이용에 지장이 없는 범위에서 공공주택을 건설할 수 있는 토지</p> <p>3. 그 밖에 이 법 또는 「택지개발촉진법」 등의 관계 법률에 따라 조성하거나 조성된 토지로서 대통령령으로 정하는 토지</p>	<p>대통령령으로 정하는 주택이란 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택을 말함(동법 시행령 제2조1항)</p> <p>대통령령으로 정하는 비율이란 공공주택사업면적의 100분의 50임</p> <p>대통령령으로 정하는 토지란 1. 국가, 지자체, 공공기관 또는 지방공사가 1년 이상 소유한 토지, 2. 국가, 지자체, 공공기관 또는 지방공사가 임대주택을 건설할 목적으로 소유한 토지를 말함</p>
제40조의3(국유재산법 등에 대한 특례)	<p>① 국가와 지방자치단체는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 그 밖의 관계 법률에도 불구하고 제40조의2제1항에 따른 공공주택사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 그 공공주택사업자에게 수의계약의 방법으로 국유재산 또는 공유재산을 사용허가하거나 매각·대부할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 사용허가 및 대부의 기간을 50년 이내로 할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료 또는 대부료를 감면할 수 있다.</p>	
제40조의6(건축기준 등에 대한 특례)	<p>국토교통부장관은 제40조의2제1항제1호의 부지에 건설하는 공공주택사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호에 따른 관계 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항에 대하여 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다.</p> <p>1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 및 제78조에 따른 건폐율 및 용적률의 제한</p> <p>2. 「건축법」 제2조제1호, 제42조, 제43조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조 및 제61조에 따른 대지의 범위, 대지의 조경, 공개공지, 대지 안의 공지, 건축물의 건폐율·용적률·높이 등 건축제한</p> <p>3. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 또는 녹지 확보 기준</p> <p>4. 「주차장법」 제12조의3, 제19조 및 「주택법」 제35조에 따른 주차장의 설치기준</p>	

- (추진 현황) 2017년 9월과 12월, 두 차례에 걸쳐 각각 선도사업지구 19곳, 일반 공모사업지구 23곳을 선정. 총 42곳에서 사업 추진 중
- 국유재산 8곳, 공유재산 34곳으로 국유재산은 주로 공공기관 이전적지, 공유재산은 주로 주민센터, 사회복지센터 등의 저밀도 건축물 선정
- 국유재산 8곳 중 5은 캠프가 단독으로 추진, 1곳은 LH가 단독 추진, 2곳은

LH와 캠프가 공동 시행

- 공유재산 34곳 중 LH 24곳, 캠프 1곳(국유재산과 통합 시행), SH 8곳, 제주 개발공사 1곳에서 사업 추진 검토 중
- 건축물 경과년수는 평균 31.3년(최대:59년, 최소: 20년)¹⁵⁾이며, 대부분 5층 이하로 이용밀도가 낮음. 대지면적은 평균 4,059㎡(최대: 26,733㎡, 최소: 448㎡)이나 1만㎡를 초과하는 4곳을 제외한 평균은 2,818㎡에 불과
- 임대주택 계획호수는 평균 148호(최대: 700호, 최소: 30호), 대지면적 1만㎡ 초과 4곳을 제외한 곳에서의 임대주택 계획호수는 118호 수준
- 주민센터 등 종전 기능을 유지하면서 여기에 수익시설(근생시설, 판매·영업시설, 업무시설 등)과 임대주택을 복합개발하는 경우가 일반적. 그 외 문화·복지시설 등 주민 생활 밀접 서비스 지원 용도의 공간을 조성하거나 도시재생지원센터나 산업혁신지원센터 등의 기능 도입도 검토되고 있음

[표 2-15] 노후공공청사 복합개발 선도지구 개요

지역	사업대상 부지 (시설명)	부지면적(㎡)	건축물 경과년수	주택공급(호)	비고
서울시 영등포구	영등포 선관위	734		76	국유지(캠프 시행)
서울시 구로구	오류1동 주민센터	1,048	36년	180	공유지(SH시행)
서울시 서대문구	신촌동 주민센터	2,115	33년	100	공유지(SH시행)
서울시 강동구	천호동종합사회복지관 등	2,049	22년, 43년	100	공유지(LH 시행)
경기도 남양주시	남양주 비축토지	5,330	나대지	142	국유지(캠프 시행)
경기도 안양시	범계동 주민센터	612	25년	110	공유지(LH 시행)
경기도 의왕시	재향군인회관	993	22년	50	공유지(LH 시행)
인천시 동구	동구보건소·주민센터	3,996	30년	100	공유지(LH 시행)
부산시 남구	(구)부산남부경찰서	3,887	40년	100	국유지, 공유지 (캠프 통합시행)
	여성회관	5,047	36년	200	
부산시 연제구	연산5동 우체국	448	31년	30	국유지(LH 시행)
강원도 원주시	(구)원주지방국토청	7,399		200	국유지(캠프 시행)
충남 천안시	천안지원·지청	13,566		240	국유지(캠프·LH)
대전시 중구	(구)충남지방경찰청	12,323		300	국유지(캠프·LH)
광주시 동구	광주 동구선관위	1,279		42	국유지(캠프 시행)
광주시 남구	남구 (구)보훈병원	26,733	31년	500	공유지(LH 시행)
울산시 남구	공관어린이집	1,696	37년	100	공유지(LH 시행)
제주도 제주시	서귀포중앙동 주민센터	1,705	30년	100	공유지(LH 시행)
제주도 서귀포시	일도이동 주민센터	2,917	34년	100	공유지(LH 시행)

15) 전체 사업지구 42곳 중 토지만 있거나 건축물 정보가 없는 13곳을 제외한 29곳의 평균 값

[표 2-16] 노후공공청사 복합개발 일반공모지구 개요

지역	사업대상 부지 (시설명)	부지면적(㎡)	건축물 경과년수	주택공급(호)	비고
서울시 은평구	역촌동 주민센터	3,288	20년	150	공유지(LH 시행)
서울시 중랑구	구민회관, 면목4동 주민센터	6,713	24년	300	공유지(LH 시행)
서울시 구로구	수궁동 주민센터	924	28년	50	공유지(LH 시행)
서울시 동작구	한누리 공영주차장	1,323	-	40	공유지(SH 시행)
	청석 거주자우선주차장	1,068	-	40	공유지(SH 시행)
	성대 거주자우선주차장	1,015	-	30	공유지(SH 시행)
	대방생태주차장	1,012	-	30	공유지(SH 시행)
서울시 성동구	한강 교량 임시복구자재 적치장	5,679	-	60	공유지(SH 시행)
서울시 금천구	금천(가산동)공영주차장	1,660	-	140	공유지(SH 시행)
경기도 안양시	공영주차장(수암천복개주차장)	5,631	-	250	공유지(LH 시행)
	호계2동 다목적복지회관	2,512	22년	100	공유지(LH 시행)
경기도 수원시	매산동 주민센터	1,205	59년	85	공유지(LH 시행)
	공영주차장	1,226	-	85	공유지(LH 시행)
경기도 남양주시	금곡양정 행정복지센터	7,930	26년	200	공유지(LH 시행)
	남양주아트센터, 금곡지구대	2,271	21년, 22년	150	공유지(LH 시행)
경기도 광명시	철산동 복합서비스센터	2,183	34년	200	공유지(LH 시행)
부산시 서구	서구청	10,760	38년	700	공유지(LH 시행)
대구시 북구	산격3동 주민센터	1,082	35년	30	공유지(LH 시행)
충남 천안시	두정문화회관	6,300	25년	400	공유지(LH 시행)
충남 예산시	(구)예산군청사	5,013	49년	130	공유지(LH 시행)
세종시	금남면사무소	2,463	30년	50	공유지(LH 시행)
전남 여수시	(구)충무보건지소	1,915	25년	200	공유지(LH 시행)
제주	김만덕기념관 부설주차장	3,430	-	140	공유지(제주개발공사)

- (LH 추진 현황) 기존 선도지구 및 일반공모지구 29곳 외에 추가발굴을 통해 9곳의 사업지구를 선정 총 38곳에서 사업 추진·검토 중¹⁶⁾
- 29곳은 건축구상, 지자체 협의 등 정상적으로 추진 중에 있음. 이 외 지자체 협의결과 재정부담, 민원발생 등 문제로 인해 추진이 곤란한 곳이 9곳

[표 2-17] 노후공공청사 복합개발 LH 사업 추진 현황

구 분	총 계(LH)	국유지		공유지	
		정상추진	추진곤란	정상추진	추진곤란
합 계	38곳 6,195호*	3곳 570호	-	26곳 4,380호	9곳 1,245호
선도지구	11곳 1,740호	3곳 570호	-	5곳 910호	3곳 260호
공모지구	16곳 3,190호	-	-	10곳 2,205호	6곳 985호
추가 발굴	11곳 1,265호	-	-	11곳 1,265호	-

자료: 국토교통부(2018), 노후공공청사·공공임대주택 복합개발 TF 회의 자료

16) 국토교통부(2018), 노후공공청사·공공임대주택 복합개발 TF 회의 자료 참조

2.4 노후공공청사 복합개발사업 한계 및 쟁점

1) 노후공공청사 복합개발 주요 현안

- **(사업성 확보)** 공공청사 및 수익시설 개발비용을 수익시설 운영·관리를 통해 회수하는 방식으로 입주수요 및 수입 확보가 중요. 반면, 노후 공공청사는 대체적으로 입지조건이 열위에 있어 임대수입을 통한 장기간 회수방식을 택하기에는 불확실성이 높음
 - 기대 임대수익이 낮거나 결손 발생 우려에 대비하여 지자체와의 협의를 통해 일부 재정 부담(필요시 장기분납도 허용)토록 하고 있으나
 - 지자체에서는 청사 기부채납을 조건으로 무상사용수익허가를 해주었기 때문에, 청사 건설비용을 재정으로 부담하는 것에 대해 부정적 입장
 - 공모 단계에서는 재정부담 의사를 보였으나, 실제 협약추진 과정에서는 재정 부담 의사를 철회하는 경우가 다수
- **(임대수익 결손시 대응방안)** 수익시설 임대 실적 저조에 따른 비용회수 차질 발생시 대응 방안 모색 필요
 - 노후공공청사 복합개발사업 선도사업 및 일반공모사업 시행 초기 단계로 아직까지 해당 문제는 나타나지 않고 있음
 - 다만, 위탁개발의 경우 수익시설에 대한 소유권도 지자체에 귀속되고, 이의 미분양 임대에 대한 리스크에 지자체의 책임이 인정될 수 있으나
 - 노후공공청사 복합개발사업은 수익시설 및 임대주택의 소유권 및 시설 운영·관리를 사업시행자가 맡는 구조¹⁷⁾
 - 단기간(10년 내외)에는 해당 시설의 임대회전율이 양호할 수 있으나 장기간으로 볼 때 주변 신축건물 대비 임차인 유치에 어려움을 겪을 수 있음
- **(사용수익허가 종료 후 시설 처리 문제)** 사용수익허가기간 종료 후 건축물을 어떻게 처리할 것인지에 대해서는 논의가 이루어지지 않고 있음.

17) 수익시설의 경우 사용수익허가기간 또는 청사건설비 회수 시점까지 사업시행자가 운영·관리하고 이후 지자체에 기부채납하는 구조로 동 기간동안 임대수입 및 결손에 대한 책임은 사업시행자에 있는 것으로 판단됨.

- 최소 30년 이상 운영·관리되기 때문에 시설 노후, 주변여건 변화 등에 따라 기간종료 후 시설의 운영 방향에 변화가 클 것으로 예상됨
- 현재는 기간 종료 시점에서 별도로 지자체와 사업시행자간 협의에 의해 결정하는 것으로 논의되고 있으나 공적 재원과 자산을 활용하는 것인 만큼 책임 분담을 보다 명확히 할 필요가 있음

2) 노후공공청사 복합개발 개선 방향

- (지자체 청사신축 비용 부담 의무 강화) 지자체가 일부 재정 분담시 사업여건은 다소 개선되는 것으로 시뮬레이션 결과 도출

[표 2-18] 지자체 재정지원 여부에 따른 현금유출입 차이

단위: 백만 원

지 역	재정지원 없음		재정출자	
	현금유출입차	NPV	현금유출입차	NPV
A시〇〇	-30,224	-6,486	-1,461	-
B시〇〇	-7,885	-1,726	-160	-
C시〇〇	-3,009	-611	-311	-
D시〇〇	-117,934	-26,047	-53	-

자료: LH(2018), 노후공공건축물 활용 공공청년주택 복합개발 모델 및 사업기준 수립 용역 보고서

<p>1) 건축규모</p> <ul style="list-style-type: none"> · 용적률 적용: 조례 허용 최대 용적률 계획 · 청년 주택 비율: 총 연면적의 50% 이상 · 공공청사 - 기존 연면적의 125%, 150% 검토, 1층 공공청사 민원실 면적은 1층 건축 가능 면적의 25% · 수위시설: 급지별 규모 차등 최대 시설 면적 3,000㎡ 이하 <p>2) 수위시설 규모(기준)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 1급지(상권 활성화 지역) 중심지역: 1~3층 규모, 최대 3,000㎡ 이하 · 2급지(대규모 상권 활성화 외곽지역): 1~2층 규모, 최대 2,000㎡ 이하 · 3급지(주거지역 등 활성화 마다지역): 1층 규모, 최대 1,000㎡ 이하 <p>3) 수위시설 규모사업성 확보안</p> <ul style="list-style-type: none"> · 근린생활시설과 별도로 사업성 확보 시설 검토 · 오피스텔 도입 가능 지역은 행복주택 50% 확보 범위 내 오피스텔 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 공공청사 + 근린생활시설 + 오피스텔 = 50% 이하 	<p>4) 재정지원</p> <ul style="list-style-type: none"> · 부족금액 준공 후 10년간 분할 지원 - 임대료 수입만으로는 청사 사업비 확보 불가시 재원 투입 <p>5) 사업성 분석 전제</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공사기간: 2018.01~2019.12(24개월) · 임대료 <ul style="list-style-type: none"> - 한국감정원 임대료 자료 및 상권정보시스템 임대료 자료(90% 적용) - 임대운영기간 30년, 40년, 50년으로 분석 · 공실률: 사무 5%, 자택 10% 가정 · 임대료 상승률: 지역 물가 상승률 최근 5년 평균 · 공사비(시설면적 기준) <ul style="list-style-type: none"> - 공공청사: 7,175천원/3.3㎡(2016년 조달청 일반청사) - 수위시설: 4,200천원/3.3㎡(2016년 조달청 근린생활시설 평균) · 철거비: 100천원/3.3㎡(기존 건축물 연면적) · 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 유지수선비(수위시설 임대면적/공공임대주택의 50% 적용) - 화재보험료(수위시설 임대면적 110원/3.3㎡/월) - 임대운영위탁 관리비(수위시설 임대수의 5.0%) - 할인율 3.48% 나-7 중 - 일반 관리비(건설기간 사업비의 2.04% 나-7 중) - 판매(임대비(사업비의 3.19% 나-7 중 적용) - 금융비용 3.48%/년 나-7 중 - 감가상각비: 30년, 40년, 50년 후 건축물 가치 10% 가정
---	--

- 지자체의 재정출자를 통해 사업 추진 여건을 크게 개선시킬 수 있을 뿐만 아니라 공공청사 증축을 통한 공공시설 확보 등 도시재생 관점에서 지역 자산으로 적극 활용할 수 있는 자원 확보 가능성 차원에서도 지자체의 긍정적 검토 필요
- **(청사 신축 기금 융자 지원)** 주택도시기금 융자 지원 강화 필요
 - 도시재생뉴딜사업 구역내에서 노후공공청사 복합개발 추진시, 코워킹 커뮤니티센터 건설비용의 70%를 융자 지원하고 있으나, 그 외 지역의 경우 기금 융자 지원 대상에서 제외
 - 행복주택 공급을 통한 젊은 인구 유입과 이들을 배후수요로 한 지역상권의 회복 등 사업이 미치는 긍정적 외부효과를 감안하여 도시재생뉴딜사업 이 외 지역에서도 기금 융자 지원 필요
- **(행복주택 건설비용 융자 지원 강화)** 노후공공청사 복합개발에 따른 손실을 보전할 수 있도록 하기 위한 대안 중 하나로 기금지원 이자율을 낮춰주는 방안 검토 필요
 - 현재 지자체나 지방공기업이 사업시행자인 경우 1% 금리가 적용되나, LH가 사업시행자인 경우에는 1.8% 금리 적용. 1%로 동일 적용 검토 필요
 - 현행 기준 호당 23백만원인 이자비용(금리 1.8%)이 금리를 1%로 변경할 경우, 호당 13백만원으로 절감. 1만호 건설시 1,000억원의 이자비용 절감 효과

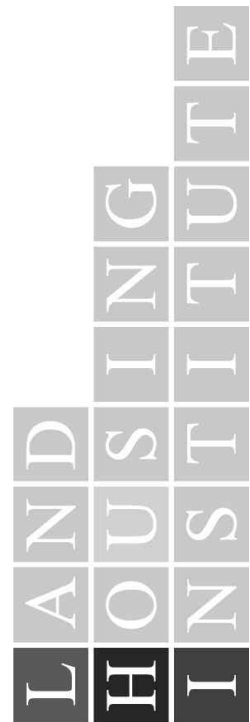
[표 2-19] 사업유형별 특성

구 분	위탁개발방식	리츠개발방식			사용수익허가 (노후공공청사 복합개발)
		공유지 매입	공유지 현물출자	공유지 (장기)임대	
개념	수탁기관이 개발비용 조달하여 개발하고, 일정기간 운영을 통해 수수료를 수취, 비용을 회수하는 방식	부동산투자회사를 통해 부동산에 투자 개발·운영하고 발생수익을 투자자들에게 배당하는 사업방식 지자체의 공모절차를 통해 선정된 사업자에 공유지 매각 후 리츠중심으로 개발·운영	지자체의 공모절차를 통해 선정된 사업자와 지자체가 공동출자(현물출자)하여 설립한 리츠 중심으로 개발·운영	지자체의 공모절차를 통해 선정된 사업자에 토지를 (장기)임대, 리츠 중심으로 개발·운영	사업시행자가 청사를 신축하여 지자체에 기부채납하고 해당 부지에 대한 사용수익허가를 득하는 방식
공유지 소유권 변동	소유권 변동 없음	리츠로 공유지 소유권 이전	리츠로 공유지 소유권 이전	소유권 변동없음 리츠에 공유지 임대	소유권 변동 없음
사업기간	분양형 5년 임대형 20년	정관으로 정하는 바에 따름 공공임대주택리츠의 경우 통상적으로 30년(장기임대주택 운영 기간)			50년 이내
개발주체	지자체장/ 수탁기관(내, 캠프 등)	리츠			사업시행자
재원조달	수탁기관	리츠(설립자분금 및 주식발행 등 통한 자금조달)			사업시행자
준공시설 물의 처리 및 자산소유 권	임대형 - 지자체 분양형 - 피분양자	임대형 - 리츠 분양형 - 피분양자	임대형 - 리츠 분양형 - 피분양자	공유지 임대기간 종료 후 공유지 및 부속시설 등의 소유권을 지자체로 양도	청사는 지자체로 기부채납 그 외 수익시설 임대주택 등 건축물 소유권은 사업시행자가 가짐
개발이익 및 리스크	지자체 귀속(개념상)	출자율에 따른 배당 및 리스크 분담			사업시행자
역할	지자체	위탁기관	사업자 선정(공모) 및 공유지 매각	사업자 선정(공모) 및 공유지 출자	사업자 선정(공모) 및 공유지 (장기)임대
	내	수탁기관 - 위탁개발 시행 보수(수수료)	출자자 또는 AMC - 출자비율에 따른 배당 또는 AMC 수수료		사업시행자
	민간	해당없음(기존 위탁개발 방식에서 민자활용방안 검토 필요)	실행 재원조달, 컨소시엄 구성, 리츠설립, 시행, 건설, 프로젝트 완공, 운영 및 관리		
	주택 도시 기금	도시계획, 용지지원 *주택사업, 주택계정 용지지원 / 행복주택사업 포함시 일부 재정지원	도시계획으로부터의 출자, 용지지원 *주택사업 - 주택계정 용지지원 / 행복주택사업 포함시 일부 재정지원 *선도지역 2개소(천안, 청주), 각 50억원 정도 출자지원 검토 중		도시계획, 용지지원 (행복주택 건설비, 도시재생뉴딜사업구역내의 경우 공용이용시설 건설비용자)
비고	수익시설 수요발굴 및 유치 여건에 따라 위탁기간 및 지자체 재정부담 변화 개발원리금 회수방안 및 수지분석 등 위탁개발계획의 적정성, 객관적 타당성 확보 여부 검토 필요	지자체, 공유지 매각에 소극적 준공시설물 일부의 분양 임대 등을 통해 공공청사 등 공공활용 지향 공모매각-민관협력지향	사업비의 자본금 비율이 높아질 경우 민간투자자 의견권 제한 및 민간투자 유치 한계	민간투자유치시 안정적 회수 고려한 장기의 임대기간 및 저비용 임대료 적용 여부	수익시설 수요발굴 및 유치 여건에 따라 비용회수 가능성 가변적 사용수익허가기간 종료 후 시설물의 처리 방식에 대한 사전 명확한 협약이 중요

자료: 토지주택연구원(2016) 참조하여 재구성

제 3 장

도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공건축물 활용 필요성



&

제3장 도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공건축물 활용 필요성

3.1 공공임대주택으로서 행복주택의 차별적 특성

- (정책대상계층의 확대 및 세분화) 저소득층에서 중간소득층까지 포괄하는 한편, 소득뿐만 아니라 가구의 인구학적 특성을 고려하여 정책대상계층으로 설정
- 영구임대주택이나 국민임대주택과 같은 기존 공공임대주택은 저소득층 중심으로 공급해왔으나 행복주택은 소득 6분위로(도시근로자가구 평균소득) 중소득층임
- * 2016년 기준 2인 이상 도시근로자 평균소득은 4,885천원
- * 영구임대주택: 도시근로자가구 평균소득 50% 수준, 소득 2분위
- * 국민임대주택: 도시근로자가구 평균소득 70% 수준, 소득 4분위

[표 3-1] 소득 10분위별 소득(도시, 2인 이상, 2016)

(단위: 만원/월)

구분	전체 평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
전체가구	442.7	100.5	193.4	263.1	322.4	376.3	430.3	491.5	566.8	676.7	1,005.0
근로자가구	488.4	147.9	244.6	309.9	364.1	413.2	467.2	531.5	613.5	724.0	1,066.6
근로자외가구	364.1	64.6	131.4	190.0	248.0	303.7	359.0	421.7	487.8	573.8	858.9

출처: 통계청, 가계동향조사(<http://kosis.kr>)

- 경제사회변화에 따라 공공임대주택 공급기준이 변화되어 오면서 기존 공공임대주택의 경우 다양한 가구특성을 포괄하여 왔으나, 우선공급대상으로 규정하는 반면, 행복주택은 일반공급기준에 이러한 가구특성을 포함하였음
- 대학생, 사회초년생, 신혼부부 중에서도 신혼부부에 대해서만 우선공급대상으로 포함하고 있으며, 나머지 유형은 미포함되며 비율도 30% 이하
- 이에 반해, 행복주택은 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등을 일반공급대상자로 포함하였으며, 공급비율이 80%

[표 3-2] 공공임대주택 유형별 공급기준

구 분	대학생	사회초년생	신혼부부	산단근로자
영구임대주택	—	—	건설량의 10%	—
국민임대주택	—	—	공급비율 30% 범위	—
행복주택	일반공급, 취업준비생 포함	일반공급, 청년창업자 포함	일반공급, 예비 신혼부부 포함	일반공급

출처: 공공주택특별법 시행규칙, 제4 공공주택의 입주자 선정 및 관리

- (수요층 선호를 고려한 입지) 대중교통 접근성, 각종 편의시설과 공공시설 이 용여력, 직주근접 등 입지에서 기존 공공임대주택과 큰 차별성을 가짐
 - 건설임대주택은 주택 내·외부 또는 단지내 높은 편의성 등의 장점에 비해 대 중교통 접근성, 직주근접 등 입주자의 거주 선호 관련 여건은 다소 부족
 - 이에 반해 행복주택 정책 도입에 있어 개념 자체가 입지적 강점을 가지고 있음
 - 행복주택은 공공용지, 도시재생용지, 공기업 보유 토지 등 도심내 다양한 용지를 활용하여 직주근접이 가능한 임대주택을 짓고 사회활동이 왕성한 계층에게 주변 시세보다 저렴하게 공급하는 정책(국토교통부, 2017 주택업무편람, p.230)¹⁸⁾

3.2 정책대상계층 현황

- (신혼부부) 전체 신혼부부의 70%가 대도시지역에 있으며, 대부분 도시지역에 서 생활할 것으로 예상(도시지역까지 확대할 경우 전체 신혼부부의 90% 내외)

[표 3-3] 최근 신혼부부의 지역 분포 추이(2011~2017.11)

(단위: 세, 건수, %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017.11
전국 계		329,087	327,073	322,807	305,507	302,828	281,635	237,000
도시지역		294,683	293,580	290,468	274,506	273,710	255,124	—
대도시	건수	229,146	230,089	225,995	213,784	212,090	197,527	166,200
	%	69.6	70.3	70.0	70.0	70.0	70.1	70.1

주1: 도시지역은 읍무 및 동부이며, 대도시지역은 수도권(서울, 경기, 인천, 5대 광역시 및 세종시)

주2: 2017년은 1월부터 11월까지 수치이며 추정치임

출처: 통계청, 인구동향조사(<http://kosis.kr>); 신혼부부 주택공급기준 개선방향(2018, LH 전략과제) 재인용

18) 정책 도입 당시 선정한 건설부지를 보면, 기개발되어 접근성이 높고 다양한 편의시설을 이용하기 유용한 지 역이 다수 포함: 공공용지(철도부지, 역세권개발지, 역 근처 공영주차장, 유수지, 공공시설 용지 등), 도시재 생용지(주거환경개선지역, 뉴타운 해제지역 등 노후불량주거지, 노후임대단지, 산업단지 등), 공기업 보유토 지 중 공공건설용 택지(공기업 보유 주택용지 중 역세권 및 직주근접 가능 용지, 공기업 보유토지 중 민 간분양 예정지(공기업 보유 민간분양 주택 예정용지 중 역세권·직주근접 가능 용지)

- **(청년층)** 20~39세까지 대학생, 신혼부부 및 사회초년생 등으로 추저되는 청년층의 경우 대개 도시지역에 거주
 - 대도시지역에 거주하는 청년층이 지역주민의 1/3 가량을 차지하고 있어, 도시에 청년층이 집중되어 있는 상황
 - 2016년 인구주택총조사 결과 내국인 49,855천인 중 청년층은 13,737천인(27.6%)로 대도시 분포는 약간 높고(부산, 대구 제외), 동지역 거주 청년층이 전체 청년층의 85.2% 차지

[표 3-4] 청년층의 대도시지역 분포(20~39세)

(단위: 세, 인, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	계
20~39세 (A)	2,940,284	907,038	643,659	815,676	418,746	446,528	321,629	74,102	6,567,662
계 (B)	9,470,339	3,394,316	2,430,510	2,841,151	1,477,866	1,515,758	1,137,241	237,672	22,504,843
(A/B)	31.0	26.7	26.5	28.7	28.3	29.5	28.3	31.2	29.2
전국비율	44.8	13.8	9.8	12.4	6.4	6.8	4.9	1.1	100.0

주1: 도시지역은 읍무 및 동부이며, 대도시지역은 수도권(서울, 경기, 인천), 5대 광역시 및 세종시)

주2: 2017년은 1월부터 11월까지 수치이며 추정치임

출처: 통계청, 인구주택총조사(<http://kosis.kr>); 신혼부부 주택공급기준 개선방향(2018, LH 전략과제) 재인용

- **(대학생)** 대학교 위치나 규모 등을 고려할 때, 대도시지역 집중 현상 뚜렷
 - 서울과 경기에는 학교는 35.3%가 집중되어 있고, 학생도 36.1%에 달하고 있음
 - 다만, 광역시와 도지역에도 대학교와 대학생들 5% 내외로 분포되어 신혼부부나 청년층에 비해서는 집중도가 덜한 것으로 나타남

[표 3-5] 대학교 및 대학생의 지역 분포

(단위: 명, 개, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
학생수	499,021	198,348	64,336	43,768	84,814	112,638	22,305	18,712	241,244
비율	24.3	9.7	3.1	2.1	4.1	5.5	1.1	0.9	11.8
학교수	38	12	3	3	10	11	2	1	29
비율	20.1	6.3	1.6	1.6	5.3	5.8	1.1	0.5	15.3
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
학생수	103,770	102,420	159,783	89,230	48,619	159,290	84,580	17,741	2,050,619
비율	5.1	5.0	7.8	4.4	2.4	7.8	4.1	0.9	100.0
학교수	8	10	13	9	10	18	10	2	189
비율	4.2	5.3	6.9	4.8	5.3	9.5	5.3	1.1	100.0

주1: 전문대학, 산업대학, 교육대학, 대학원 제외, 재학생에 휴학생도 포함

출처: 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>)

3.3 행복주택 수요층 의식 및 선호조사

1) 중앙정부의 행복주택 조사

- (정책 도입 전 수요조사) 정책 수행을 위해 대상계층인 대학생, 사회초년생, 신혼부부 및 일반인 대상의 설문조사 시행, 공급계획에 반영
- (입지조건) 대중교통 이용 편리성(94.8%), 생활근거지 인접성(90.4%)을 중요시하였으며, 특히 대학생은 대중교통(97.2%)을, 사회초년생은 생활근거지 인접성(92.8%)을 중시. 교육환경(77.6%)에 대한 관심도는 상대적으로 낮음
- 대중교통을 이용하기 편하거나, 편의시설이 구비되어 있다는 것은 도심 또는 시내와 같이 기존 주거지가 집중되어 있는 곳임
- '13.6.28~7.15(총 18일)간 총 1천명을 대상으로 임대료, 입지조건, 필요시설/프로그램 등에 대해 설문조사 실시¹⁹⁾
- (임대보증금/월 임대료 수준) 임대 보증금의 적정 수준에 대해서는 37.0%가 1천만원 이상~3천만원 미만으로 응답(전체 평균 2,914만원). 월 임대료 수준은 35.8%가 20만원 이상~30만원 미만으로 응답(평균 24만원)
- (입주희망 평형) 58.8%가 19~21평형 입주를 희망하는 것으로 나타났으며, 15~18평형 19.9%, 11~13평형 8.6%, 8~10평형 12.3%, 5~7평형 0.5%
- (필요시설) 상업시설이 32.6%로 가장 수요가 높았으며, 일자리 창출시설 19.8%, 주민소통시설 15.9%, 문화예술시설 14.5% 등으로 나타남(1순위 응답 기준). 2순위 선택을 포함하면, 문화예술시설에 대한 수요는 44.3%로 상업시설(44.7%)에 이어 두 번째로 높게 나타남
- (필요 프로그램) 문화예술 프로그램이 40.8%로 가장 높게 나타났으며 건강 20.0%, 취업 및 창업지원 12.8%, 보육 및 육아 12.4%, 주민 소통 7.8%, 지역경제 활성화 6.2% 순으로 나타남

19) ㈜한국갤럽조사연구소가 입주대상 750명, 시범지구 일반시민 250명 등 1,000명(19세 이상) 대학생, 사회초년생(사회생활 5년이내), 신혼부부(혼인기간 5년이내) 각 250명씩 조사 대상으로 설문 조사 시행

[표 3-6] 행복주택내 필요시설 설문조사 결과

구 분	우선순위 (1순위 응답 기준)	우선순위 (1+2순위 응답 기준)	부분별 세부 선호시설 순위(1순위 응답 기준)				
상업시설	1위(32.6%)	1위(44.7%)	쇼핑(32.6%)	유흥(19.8%)	체육(19.5%)	외식(14.4%)	의료(10.2%)
일자리 창출시설	2위(19.8%)	3위(36.5%)	취업지원센터 (41.0%)	사회적기업 (37.1%)	창업지원센터 (13.6%)	직업교육시설 (7.5%)	공동작업장 (0.8%)
주민소통시설	3위(15.9%)	4위(28%)	공원 (50.0%)	체육/운동시설 (30.8%)	휴게시설 (9.7%)	커뮤니티센터 (4.4%)	마을복지관 (4.1%)
문화예술시설	4위(14.5%)	2위(44.3%)	도서관 (48.6%)	문화센터 (19.4%)	영화관 (17.2%)	공연장 (12.3%)	전시회장 (2.5%)
보육시설	5위(8.7%)	5위(23.6%)	어린이집 (55.3%)	유치원 (24.0%)	어린이놀이방 (10.4%)	공부방 (10.3%)	-
공공시설	6위(8.5%)	6위(22.7%)	주민센터 (44.8%)	치안시설 (43.8%)	보건소 (11.3%)	-	-

출처: 국토교통부 행복주택 여론조사 결과 발표자료(<http://www.molit.go.kr/happyhouse/survey.jsp>)

- **(행복주택 국민인식조사)** 사업 추진 중 수요자 동향 파악을 위해 행복주택에 대한 관심이나 선호 등에 대한 인식 및 실제 행복주택 신청 등 현황도 함께 조사
 - (높은 인지도 및 입주 의향과 실질적 관심) 행복주택 인지도는 알고 있다 87.2%, 알고 있는 국민 중 행복주택 입주의향 있다 79.3%로 나타났으며, 행복주택 입주 알림 서비스 신청자 7만여명 중 수도권이 4%, 대구, 부산 등 비수도권이 26% 등임
 - 행복주택이 최근 정부의 핵심적인 공공임대주택 프로그램이라는 점에서 인지도 상승은 당연한 것이며, 주거비가 저렴하다는 장점을 고려할 때 입주의향 역시 높을 수 밖에 없음
 - 또한 도심이나 시내에 입지하는 행복주택의 특성 역시 이해하고 있다고 본다 면, 행복주택의 입지 역시 행복주택에 대한 선호(입주의향)에도 영향을 미쳤을 것임
 - 16.6.20~6.24간 전국 성인(만 19세~59세) 1천명 대상으로 진행
- **(수요조사 및 인식조사는 정책 도입 및 추진 방향 설정에 반영)**
 - 설문조사 결과를 참고하여 행복주택 정책 방향을 설정한 점에서 행복주택은 도심 및 시내에 공급을 추진
 - 임대료 및 공급기준이 핵심적인 기존 공공임대주택(영구, 국민 등)에 비해 행복주택은 공급방식 중 하나인 입지가 중요한 요소로 등장

2) 지역별 행복주택 관련 실태조사 및 인식조사

- (서울시 행복주택 실태조사²⁰⁾) 주거비 부담 및 양질의 주택에 대한 수요가 매우 높은 수도권, 특히 서울에 공급된 행복주택 입주자 조사로 향후 정책 시사점을 도출
 - 입지와 관련 만족도 등을 보면, 도심 및 시내 입지라는 행복주택 공급정책의 주요 요소와 밀접한 관련을 가지고 있음
 - 단지 주변환경 만족도는 4점 척도로 볼 때 평균 만족도는 주변환경 전반 3.12, 대중교통 접근성 2.98, 공공기관 접근성 2.97, 생활편의시설 2.79로 대체로 만족하고 있음
 - 대중교통 접근성은 지하철, 버스 등 대중교통 이용 편의시설 등, 공공기관 접근성은 주민센터, 학교 등, 생활편의시설 접근성 상가, 마트 등
 - 거주환경 만족도는 “매우 만족”, “대체로 만족” 합해 94%로 매우 높고, 만족 이유로 안정적 거주 기능(31%), 주변환경 양호(23%), 저렴한 임대료(21%), 시설 양호(13%), 직장·학교와 근접(10%) 등 순으로 나타남
 - 공공임대주택이라는 특성상 주거안정성, 저렴한 임대료의 만족도가 높은 것은 당연하나 주변환경, 접근성 등에 대한 만족도는 행복주택의 입지와 관련한 만족도 결과로 보임
 - 반면, 거주환경 불만족 이유 중 입지와 관련하여 “좋지 않은 주변환경”으로 9%로 상대적으로 낮게 나타남
- (제주 시청사 부지 설문조사²¹⁾) 시민복지타운 시청사 부지 활용계획 수립을 위해 제주도민 의식 및 행복주택 공급의 필요성 등에 대한 조사 진행
 - 시청사부지 개발 시 적합한 도입시설로 공원(19.9%), 주민복지시설(19.8%), 공영주차장(18.1%), 공공임대주택(15.5%), 공공기관(11.7%), 광장(9.7%), 상

20) 16.11.14~28 동안 행복주택 입주 완료한 4개 지구(강일, 천왕, 내곡, 삼전) 입주자 303가구(전체 847가구 중 35%)

21) 17.2.25~3.5 동안 제주도민 대상으로 응답자 406명 조사 결과

업시설(3.9%) 등

- 행복주택에 대한 필요성은 5점 척도로 평균 3.44이며, 매우 필요 11.9%, 필요 39.0%
- 행복주택이 필요하다고 생각하는 이유와 불필요하다고 생각하는 이유 모두를 보면, 입지가 좋은 지역에 공급되어 생기는 편의성과 문제점을 모두 포괄하고 있음
- 청년층 등 주거안정 기여(27.9%), 주민복지향상(23.4%), 부동산 시장 안정(15.6%), 생활 인프라 확충으로 거주환경 개선(10.5%), 상권활성화(8.0%), 직장 등 생활 근거지와 인접(7.1%) 등
- 유동인구 증가에 따른 교통혼잡(23.8%), 도시녹지 훼손(22.5%), 주차난 심화(16.7%), 상권 몰림 현상으로 주변 상권 쇠퇴(13.8%), 공공용지 사유화 우려(13.8%), 인구 유입에 따른 거주환경 악화(5.8%) 등
- 입지가 좋은 지역에 행복주택과 같은 양질의 공공임대주택이 필요하다는 인식 존재

3.4 시사점

- **(행복주택 입주대상 계층의 도심 거주 선호)** 행복주택의 주요 정책대상 계층들이 대부분 도시지역에 거주하고 있음. 이들은 대중교통 편리성, 편의시설 접근성, 문화·예술시설 향유 기회가 용이한 입지를 선호
- **(도심지내 저렴 임대주택 공급 가용부지 부족)** 수요자가 선호하는 입지조건을 갖춘 도심권에 위치한 임대주택 공급부지를 확보하기 쉽지 않음. 공공청사부지는 법정용적률 대비 건축할 수 있는 여유 용적률 확보가 용이하고 부지를 무상으로 사용수익할 수 있어 저렴 임대주택 공급을 위한 좋은 조건을 갖추고 있음

제 4 장

국내외 노후공공건축물 활용 복합개발 유사 사례

LANDING TUBE
LANDING TUBE
LANDING TUBE

제4장 국내외 노후공공건축물 활용 복합개발 유사 사례

4.1 국내 노후공공건축물 활용 복합개발 사례

1) 대구 시민회관 리노베이션(위탁개발)²²⁾

- (건축개요 및 총사업비) 노후 시민회관 건물을 지하 3층, 지상 6층, 연면적 약 2.7만㎡ 규모의 전문콘서트홀로 리노베이션 추진. 총 사업비 549억원(국비, 지방비 각각 20억, 사업시행자(캠코) 자체 조달 509억원). 2013년 10월 준공

[표 4-1] 대구 시민회관 리노베이션 위탁개발사업 개요

소재지	대구광역시 중구 태평로 141	
토지면적	약 1만㎡	
구 분	개발 전	개발 후
규모	지상 5층, 지하층	지상6층, 지하3층
용도	공연 및 자원시설	공연 및 자원시설, 근생시설 및 시민휴게공간
건축연면적	9.7천㎡	2.7만㎡
연간임대수입	-	22억원
전경		

자료: 토지주택연구원(2016)

- (위탁기간) 임대형 위탁개발로 20년간 위탁계약(예상 연 임대수익 약 22억원)
- (임차인 유치 및 시설 관리) 임차인 유치는 중개업자 임대대행사 공개경쟁입찰 방식 등으로 이루어지며 시설 관리 또한 수탁기관으로서 캠코의 책임하에 이루어짐
- (문제점) 대구시와 캠코는 개발비용 원금에 이자를 포함한 총 836억원을 20년

22) 토지주택연구원(2016a) 참조·편집

에 걸쳐 상환하기로 협약. 이 중 500억원은 수익시설 임대 수익금으로부터 충당하기로 하였으나 임대실적이 극도로 부진. 최초 재정부담분 계획안인 336억 원에 비해 훨씬 더 많은 재정 부담 불가피함에 따라 대구시 재정 부담분을 증액함과 동시에 수탁기관의 관리수수료 감액 조정 합의

2) 광주 남구청사 리모델링(위탁개발)²³⁾

- **(건축개요 및 총사업비)** 도심부 장기 방치 건축물을 광주 남구가 매입, 리모델링을 추진하여 공공청사 등 복합시설물로 활용. 지하 6층, 지상 9층, 연면적 약 5만㎡ 규모의 복합청사 개발. 공공행정·근린생활·주민휴식공간 등 조성. 총사업비 약 302억원으로 전액 캠프가 조달하였으며 2013년 4월 준공

[표 4-2] 광주 남구청사 리모델링 위탁개발사업 개요

소재지	광주광역시 남구 봉선로 1	
토지면적	약 4천7백㎡	
구 분	개발 전	개발 후
규모	지상 9층, 지하 6층	지상 9층, 지하 6층
용도	구 화니백화점(공사중단 건물)	광주 남구청사, 구의회, 구보건소, 판매근생시설
건축연면적	약 5만㎡	약 5만㎡
연간임대수입	-	20억원
전경		

자료: 토지주택연구원(2016)

- **(위탁기간)** 임대형 위탁개발로 22년간 위탁계약(예상 연 임대수익 약 20억원)
- **(임차인 유치 및 시설 관리)** 임차인 유치는 중개업자 임대대행사·공개경쟁입찰 방식 등으로 이루어지며 시설 관리 또한 수탁기관으로서 캠프의 책임하에 이루어짐



23) 토지주택연구원(2016a) 참조·편집

- **(문제점)** 22년간의 위탁계약기간 동안 연 20억원 수준의 임대수익을 통해 사업비용을 회수하는 것으로 계획하였으나, 임대실적이 매우 부진하여 비용 회수에 차질 발생. 대구 시민회관 사례와 달리 임대수익 결손 등에 대한 지자체의 재정 부담 논의가 없었고, 이에 대한 위·수탁기관간 책임 소재 관련 갈등 발생
- 남구청은 위탁기간 연장을 통해 사업비용을 회수할 수 있도록 캠프에 제안하였으나, 캠프 측은 자체조달 사업비의 상환 등 금융비용에 대한 지자체의 재정 부담을 요구

3) 서울 동대문구 다사랑행복센터(위탁개발)²⁴⁾

- **(건축개요 및 총사업비)** 복지서비스 및 시설 수요 증대에 대응하기 위해 동대문구 소유의 나대지를 활용하여 지하 4층, 지상 10층, 연면적 약 8천㎡ 규모의 종합복지센터 신축. 총 사업비 242억원으로 캠프가 전액 자체 조달하였음. 2016년 3월 준공

[표 4-3] 서울 동대문구 다사랑행복센터 위탁개발사업 개요

소재지	서울 동대문구 용두동 255-69	
토지면적	약 1,048㎡	
구 분	개발 전	개발 후
규모	—	지상10층, 지하 4층
용도	—	장애인 복지관, 진로직업체험센터, 다목적 강당, 구립 산후조리원 등
건축연면적	—	8천㎡
연간임대수입	—	6억원
전경		

자료: 토지주택연구원(2016)

- **(위탁기간)** 임대형 위탁개발로 20년간 위탁계약(예상 연 임대수익 약 6억원)

24) 토지주택연구원(2016a) 참조·편집

- **(임차인 유치 및 시설 관리)** 임차인 유치는 중개업자 임대대행사·공개경쟁입찰 방식 등으로 이루어지며 시설 관리 또한 수탁기관으로서 캠프의 책임하에 이루어짐
- **(특징)** 공공시설 위주의 시설이용계획상 기대 임대수익이 낮으므로 연 17억원씩 재정 부담 협약. 상업시설 등 수익시설의 임대수요 확보 여건이 여의치 않음을 사전에 인지하고 개발계획안을 축소 조정(당초 14층 규모에서 10층 규모로 조정)

4) 서울 오류1동 주민센터 복합화(노후공공청사 복합개발)

- **(건축개요 및 총사업비)** 준공 후 30년 이상 경과된 주민센터 건물로 노후화로 인한 사용 불편 민원 제기. 사용수익허가 방식으로 시행자(SH공사)가 신축청사를 기부채납하고, 지자체는 부지의 무상사용수익을 허가
- 구로구는 별도의 재정부담 없이 신축 청사를 확보하고 SH공사는 토지매입비 부담 없이 임대주택을 건설·운영(2016년 5월, SH공사와 구로구간 MOU 체결). 총 사업비는 178억원으로 전액 SH공사가 부담하며 2019년 12월 준공 예정

[표 4-4] 오류1동 주민센터 복합개발사업 개요

소재지	서울특별시 구로구 오류동 31-138	
토지면적	약 1천㎡	
구 분	개발 전	개발 후
규 모	지하층, 지상 3층	지하 4층, 지상 18층
용 도	주민센터, 자치회관, 지구대	주민센터, 경로당, 실내체육시설, 행복주택 180세대
건축연면적	1,029㎡(대지면적)	10,340㎡
기타사항	-	-
전 경		

- (사용수익허가기간) 50년(「공공주택특별법」 제40조의4)
- (임차인 유치 및 시설 관리) 별도의 수익시설 없이 행복주택 운영만으로 사업 비용 회수. 주민센터는 공유재산(행정재산)으로 구로구가 관리하며, 그 외 행복주택 부분은 SH공사의 소유로 관리·운영됨(구분 등기)

5) 서울 신촌동 주민센터 복합개발(노후공공청사 복합개발)

- (건축개요 및 총사업비) 준공 후 30년 이상 경과된 주민센터 건물로 노후화로 인한 사용 불편 민원 제기. 사용수익허가 방식으로 시행자(SH공사)가 신축청사를 기부채납하고, 지자체는 부지의 무상사용수익을 허가.
- 서대문구는 별도의 재정부담 없이 신축 청사를 확보하고 SH공사는 토지매입비 부담 없이 임대주택을 건설·운영(2017년 5월, SH공사와 서대문구간 MOU 체결). 총 사업비는 약 170억원으로 전액 SH공사가 부담. 2018년 상반기 업무협약 체결 예정

[표 4-5] 신촌동 주민센터 복합개발사업 개요

소재지	서울특별시 서대문구 대현동 142-4	
토지면적	약 2.1천㎡	
구 분	개발 전	개발 후
규 모	지하층, 지상 2층	지하 2층, 지상 9층
용 도	주민센터, 자치회관, 지구대	주민센터, 자치회관, 공영주차장, 행복주택(102세대)
건축연면적	498.9㎡	7,500㎡
기타사항	신촌도시재생활성화지역내 위치	
전 경		

자료: <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/13050546> 참조

- (사용수익허가기간) 50년(「공공주택특별법」 제40조의4)
- (임차인 유치 및 시설 관리) 별도의 수익시설 없이 행복주택 운영만으로 사업 비용 회수. 주민센터는 공유재산(행정재산)으로 서대문구가 관리하며, 그 외 행복주택 부분은 SH공사의 소유로 관리·운영됨(구분 등기)
- (특징) 서대문구와 SH공사 공동시행방식으로 사업비의 약 30%를 서대문구가 부담.

4.2 국외 노후공공건축물 활용 복합개발 사례

1) (일본)토바타구 토바타C가구 정비사업

- (사업개요) 대부분의 키타큐슈시(北九州市) 토바타구(戸畑區)의 중심시가 지에 위치한 대규모 시유지를 활용하여 구청, 어린이집(보육원) 등의 공공시설, 고령자 주간이용시설 등을 구비한 고령자복합시설, 민간분양아파트, 고령자전용 시영주택, 주택공급공사 임대주택 등을 통합적으로 정비한 사례



[그림 4-1] 토바타 C가구 정비사업 조감도(좌) 및 전경(우)

자료 : 키타큐슈시 홈페이지 <http://www.city.kitakyushu.jp>

쿠마 켄고건축도시설계사무소 <http://kkaa.co.jp/>

- (배경) 토바타구는 지역산업인 제철산업의 쇠퇴 등 산업구조 전환에 의한 인구 감소, 고령화, 도시기반시설 노후화 등의 과제가 대두

- 1997년 12월 수립한 ‘토바타 도시구상’에서는 토바타구청 주변지역에 대해 도시시설의 노화 기능 갱신, 시가지 중심부 거주 추진, 고령자가 살기 좋은 도시 정비의 추진, 자녀양육을 위한 환경정비, 고령 사회에 대응한 지역 커뮤니티 형성 등을 정비과제로 제시
- **(대상지 개요)** 토바타 구청 주변지구는 JR토바타 역에서 동남쪽으로 약 800m 떨어진 곳에 위치하고 있으며 주요 간선도로에 인접한 교통요충지로, 토바타 구청 주변의 대규모 사유지를 활용하여 공공 및 각종 민간시설의 통합 정비사업 추진 적합지로 선정
- **(사업추진 경과)** 2001년 정비계획(안)이 수립되었으며, 2007년 6월 임대주택 완공을 끝으로 6년간의 사업이 완료
 - 2001년 ‘토바타구청 주변지구 정비계획(안)’ 수립
 - 2003년 11월 사업실시 방침 및 계획 방침 수립
 - 2004년 7월 사업자 모집
 - 2005년 3월 사업자 선정 및 기본협정 체결((주)다케나가공무점 큐슈지점, (주)쿠마 켄고 건축도시설계 사무소, 신일본 홈즈(주))
 - 2005년 8월 착공
 - 2006년 10월 구청 주차장, 시영주택, 장애인 지역활동센터, 보육원 준공
 - 2007년 3월 민간 분양주택, 고령자 복합시설 준공
 - 2007년 6월 임대주택 준공
- **(사업구조)** 설계부터 공사까지 일괄하여 사업자를 선정하는 ‘일반 공모형 사업자 제안 방식’으로 진행
- 당초 시의 재정부담 경감을 위해 PFI(Private Finance Initiative) 수법을 검토하였으나, 사업비의 약 60%를 민간시설이 부담하는 반면 민간에게 운영을 위탁할만한 공공시설이 제한되어 있는 등 PFI 사업 시행조건에 부적합 판단

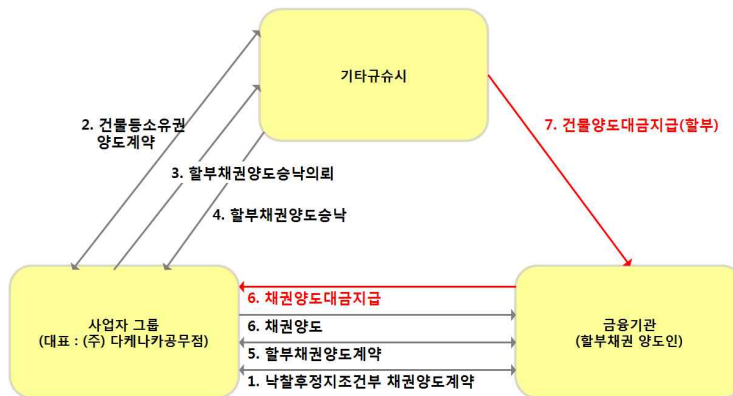


[그림 4-2] 토지 및 건축물 소유권

자료 : 국토교통성 토지종합정보 라이브러리 <http://tochi.mlit.go.jp/>

- (공공시설) 공공시설 부분에 대해서는 공공시설용지를 사업자에게 무상으로 대여. 사업자는 시의 요구수준에 근거하여 자체적으로 비용조달 등을 통해 정비 추진.
- 완성된 건물(보육원, 장애우지역활동센터, 고령자 시영주택)은 토바타구청이 민간사업자로부터 일괄하여 10년 분할납부방식으로 구입
- 공공시설의 유지 관리 및 운영은 시가 담당
- 일반적으로 구청은 총무-주택-건축부서, 고령자장애인 시설은 복지부서 등 개별 사업별로 관여하지만 본 사업은 민간 사업자의 제안에 따라 개별 사업의 테두리를 넘어 하나의 사업으로 추진되었음
- (공공임대주택) 주택공급공사가 건설하는 임대주택에 대해서는 시와 공사간에 50년간의 정기차지계약으로 토지를 공사에 임차. 주택공급공사는 사업자 중 설계자와 설계위탁 계약을, 시공회사와 건설청부계약을 체결하여 시설을 건설. 완공 후 공사시설의 유지관리 및 운영은 공사가 담당
- (민간분양주택) 민간분양아파트 부지는 민간사업자(분양사업주체)에게 매각하고 분양사업주체는 사업자 중 설계자와 설계위탁 계약을 하며, 시공회사와는 공사청부 계약을 체결. 시공완료 후 분양사업주체는 분양주택의 건설 및 분양을 실시

- **(사업특징)** 본 사업의 총사업비는 약 38억엔(공공부문 기준)으로 국토교통성의 지역주택교부금 및 공영주택 등 정비사업에 의거하여 추진. 본 사업 추진 과정에서 기타큐슈시는 사업자 모집시 공공시설에 대해서는 10년간 할부방식으로 대금을 지불하겠다는 조건으로 모집



[그림 4-3] 사업 구조도

자료 : 국토교통성 토지종합정보 라이브러리 <http://tochi.mlit.go.jp/>

- 할부채권 이용시, 금리변동에 따른 리스크가 없으며, 준공 후 공사대금을 일괄로 지급할 수 있음
- 기타큐슈시는 건축물 건설 후의 양도대금을 사업자가 아니라 할부채권 소유자인 금융기관에 지급하고 있음²⁵⁾
- **(사업성과)** 본 사업을 통해 기타큐슈시 소유의 공공시설, 기타큐슈시 주택공급 공사가 소유한 임대주택, 민간사업자가 공급한 분양주택이 정비되었음.
 - 고령자전용 시영주택과 고령자복합시설, 장애우 지역활동센터 등의 기능적 연계를 통해 일거리 창출 기회로 활용
 - 공공임대주택 저층부에 민간진료소 및 약국을 입주시켜 일상생활에 밀착한 의료서비스의 수요에 대응한 소규모 활동 전개
 - 사업대상 부지 인접지역에 별도 공모를 통해 ‘행정·복지지구’의 거점시설로서

25) 할부에 따른 금리는 기타큐슈시가 부담함

특별개호 노인홈, 케어하우스, 단기보호, 노인주간이용서비스센터 등 고령자 복합시설 정비

- 당초 본 사업에 고령자복합시설을 포함하여 공모할 예정이었으나 특별양호노인홈과 케어하우스 등과 관련된 국고보조금의 취급이 불투명한 상황이 있었기에 고령자복합시설정비를 별도 공모로 추진

[표 4-6] 토바타C가구 사업 추진 개요

사례	사업개요		사업 전
키타큐슈시 토바타C가구 정비사업 (토바타구 청사와 청사주변부지 복합개발)	사업기간	2003~2007	
	부지규모	13,000㎡	
	시설 연면적	40,000㎡	
	토지확보	토바타구청: 건물시 매수 공공임대주택: 정기차지 민간분양주택: 시유지매각 고령자복합시설: 시유지매각	
	사 업 비	38억엔(공공부분)	
	상세시설	공공시설(토바타구청, 고령자시영주택 등) 공공임대주택 민간분양주택 고령자복합시설(특별양호노인홈, 케어하우스 등)	
	공사 및 민간주택호수	고령자시영주택 50호 공사임대주택 62호 민간분양주택 77호	

[표 4-7] 토바타C가구 및 인접지구 시설개요

블록	공공시설	공사 공공임대주택	민간분양주택	고령자복합시설
부지면적	8,700㎡	2,000㎡	2,300㎡	3,500㎡
토지확보	공공시설용지	정기차지	시유지매각	시유지매각
주요 사업자	㉠ 다케나카공무점 규슈지점 ㉡ 쿠마겐고 건축도시설계사무소		신일본 홈즈 (주)	사회복지법인 후쿠인카이
설계·시공	㉠ 다케나카공무점 규슈지점 ㉡ 쿠마겐고 건축도시설계사무소			-
주요 도입기능	·토바타구청 7,100㎡ ·후레아이무라(고령자전용 주택) 3,900㎡ ·장애우지역활동센터 2,200㎡ ·보육소 1,300㎡ ·옥외광장	·공사임대주택 62호 ·민간진료소 ·약국	·민간분양 77호	·특별양호노인홈 ·케어하우스 ·단기보호소 ·데이케어서비스센터 ·그룹홈 ·지역교류공간

- (시설 운영 및 관리) 각 시설 관리자간 ‘토바타C가구 관리협정서’ 및 ‘토바타C

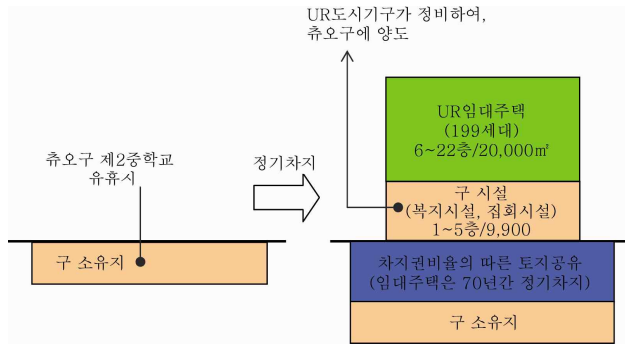
가구 관리요강'을 체결하여 유기적으로 협조

- 기타큐슈시, 기타큐슈시 주택공급공사, 사회복지법인 '후쿠인카이', 신일본 홈즈 주식회사(주택관리조합) 4자간 협정 체결
- 옥상 정원의 수목에 대한 취급, 시설 개수시의 디자인이나 색채 등의 제한, 각 시설의 소유 관계, 유틸리티 운영·관리 비용 부담비율 등을 정하고 있음

2) (일본)츄오구 아카이시쵸 1쵸메 복합개발 현장

- (사업개요) 동경도 츄오구 아카이시쵸 1쵸메에 위치하고 있는 1동의 복합 시설로써 기존의 중학교 폐지로 발생한 미이용 공유지를 활용, 공공임대 주택과 사회복지시설을 복합적으로 개발한 사례
- (배경) 1982년 츄오구립 제2중학교가 폐교되고 그대로 구민시설로 사용되고 있었으나 2002년 건물이 해체됨에 따라 구 소유의 미이용 공유지가 발생, 유효활용을 위한 대안 발굴 필요성 대두
- 해당 공유지의 활용을 위하여 첫째, 구소유의 공유지 그대로 활용하는 것을 기본으로 정주인구의 유지 및 회복을 목표로 한 임대주택을 공급할 것, 둘째, 지역에서 필요로하는 고령자 복지시설로 정비할 것, 셋째, 사업추진에 있어서는 임대주택의 건설/운영이 가능한 사업자로서 노하우를 가지고 있는 UR 도시기구에게 코디네이터를 의뢰할 것 등의 기본 방침 수립
- (사업추진 경과) 1999년 12월, 츄오구와 UR도시기구가 차지 및 건설사업에 관한 각서 체결 이후 약 6년에 걸쳐 사업이 추진. 2004년 6월 임대주택 입주 및 시설 개관
- 1982년 츄오구립 제2중학교 폐교
- 1999년 12월, 츄오구-UR도시기구가 차지 및 건설사업에 관한 각서 체결
- 2001년 3월, 츄오구-UR도시기구가 차지 및 건설사업에 관한 협정서 체결
- 2001년 12월, 건설공사 발주

- 2002년, 추오구립 제2중학교 해체
- 2004년 6월, 구시설 오픈, 임대주택 입주 개시
- **(사업구조)** 공유지를 민간사업자 등에게 임대하는 방식으로 추오구가 70년간의 정기차지권을 설정하여, 공공시행자인 UR도시기구와 차지권 비율에 따라 토지를 공유하는 형태로 개발
- UR이 사회복지시설과 임대주택의 정비를 실시하고, 정비 후의 사회복지시설은 추오구가 재매입. 임대주택은 70년간 UR이 운영관리
- 총합설계제도를 활용, 공개공지확보에 의한 118%의 용적률 추가 확보(이전 지정용적률:400% ⇒ 이후 계획용적률: 518%)



[그림 4-4] 사업 추진 방법

- **(사업성과)** 본 도심내 공유지의 고도이용에 있어서, 임대주택 건설을 통한 정주민구의 유지 및 회복, 커뮤니티의 장의 제공을 통한 커뮤니티 거점시설로서 지역 활성화에 기여. 또한 고령화 시대에 맞는 복지행정 서비스 향상에 기여 등 평가

[표 4-8] 츄오구 아카이시쵸 1쵸메 사업 추진 개요

사례	사업개요		사업 전
츄오구 아카이시쵸 1쵸메 복합개발)	사업기간	1999~2004	
	부지구모	4,900m ²	
	시설 연면적	29,900m ²	
	토지확보	사회복지시설: 츄오구 양도 UR임대주택: 70년정기차자권	
	사 업 비	10,195,000,000엔	
	상세시설	재택간호지원센터(1층), 간호노인보건시설(2~4층, 지적장애자생활 지원시설(5층), UR임대주택(6~22층)	
	공사 및 민간주택호수	199호	

3) (미국) 스프링필드시 1550 Main 프로젝트²⁶⁾

- (사업개요) 미국 메사추세츠주 스프링필드시 1550 메인도로에 위치한 연방법원 건물을 대상으로 공공건축물 민관 복합개발을 추진한 사례
 - (배경) 대상 건축물은 연방법원의 이전으로 인해 유휴화되었으나, 열악한 재정여건 등으로 인해 개발이 이루어지지 못하고 있었음. 2006년 'Urban Land Institute'가 주도하여 수립한 스프링필드시 재활성화 전략에서 1550 Main 프로젝트의 주요사안으로 연방법원 이전적지의 활용방안을 검토
- (사업추진 경과) 2006년 'Urban Land Institute'가 주도하여 수립한 스프링필드시 재활성화 전략에서 1550 Main 프로젝트의 주요사안으로 연방법원 이전적지의 활용방안을 검토
 - 2006년, 'Urban Land Institute'가 주도하여 도시재생 전략 수립

26) 여혜진(2015), 건축투자 활성화 정책을 위한 미국 내 관련 기관 방문 및 현장 답사 보고서 및 국토교통부 (2016), 민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축물 리뉴얼 활성화방안 연구 등을 참조하여 작성

- 2007년, 민간사업자인 'Mass Development'는 이전 후 비어있는 연방법원 건물에 대해 민관이 공존하는 개발구상안을 스프링필드시에 제안, GSA²⁷⁾와 지자체, 유관기관의 협업에 의해 개발 추진
- 2011년, 내외부 공간을 리모델링하여 준공(총사업비: 약 1,100만 달러)
- **(사업구조)** 연방 GSA가 민간사업자인 Mass Development에 연방 법원부지를 입찰을 통해 매각. 해당 부지의 영구소유권을 가진 Mass Development는 연방정부기관, 스프링필드 공립학교, 메디컬센터 등 공공시설 및 상업시설, 공동주택 등 민간시설 조성, 해당 시설 임대를 통한 수익 창출
- **(사업특징)** 미국에는 국공유지 매각을 위한 입찰 조건 중 Community Benefit을 목적으로 하는 quasi-govermental agency(준정부기관)에게 입찰 1순위를 부여하는 제도가 있음.
- 입찰 1순위 부여는 사업의 명확성을 높이기 때문에 초기 기획단계에서부터 시 정부와 활발하게 협의하여 개발 방향을 설정하고 커뮤니티 활성화를 위한 복합용도 개발을 추진할 수 있었음
- 사업시행자인 Mass Development는 매사추세츠주에서 활동하는 quasi-govermental agency로 연방정부와 스프링필드시는 이 조건을 활용하여 사업의 공공성을 확보
 - 조정시설 개선 등 광장의 재건 및 주요도로 시야 확보
 - 'City Stage' 극장, 콜럼버스 센터 주차장과의 동선 연결
 - 로비 및 아트리움 보수, 1층에 카페 및 상업시설 도입을 통한 시설 내부와 광장 이용 증대 촉진
- 스프링필드시의 조닝 제도는 도심의 경우 모든 필지에 복합용도 개발을 할 수 있도록 되어 있어 1550 Main Project를 추진할 수 있었음
- **(사업성과)** 스프링필드시 다운타운내에 위치하여 인접지역으로의 개발 파급효과가 크고 다양한 임차시설 유치로 복합개발이 가능하였으며, 도시재생 프로그램과 연계하여 향후 지역 활성화의 촉매제 역할 기대. 뿐만 아니라, 건물 외

27) 미국내 연방 국유재산 관리 및 조달업무를 수행하는 연방기관

부의 휴게공간 및 1층 로비의 개방으로 시민들의 만족도가 높고 다양한 시설 구성, 인접 문화시설과의 연계동선 확보로 시민 유입효과도 기대

4.3 국내외 사례 시사점 및 착안점

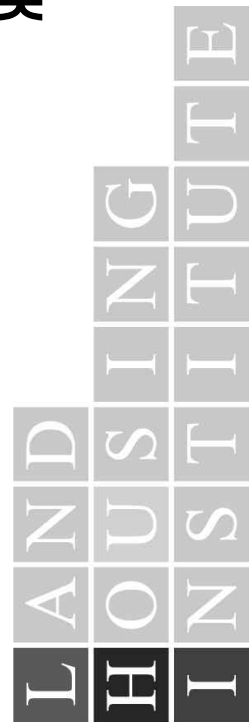
- (사업비 회수를 위한 사전 논의 구체화 필요) 노후공공청사 복합개발방식은 위탁개발방식과 마찬가지로 수익시설 등을 통해 사업비를 회수하는 구조임. MOU 체결이나 업무협약 단계, 개발계획 논의 단계에서 임대수입 결손 가능성을 최소화할 수 있도록 개발구상, 시설 운영·관리 방안을 구체적으로 논의 필요
- 뿐만 아니라 최대 50년에 걸친 장기간의 비용회수 구조 특성상, 안정적인 현금흐름을 유지하는 것이 매우 중요. 테넌츠 유치를 위한 임대 운영·관리 등에 대한 경험이 부족한만큼 이에 대한 전문성 배양 등 이루어질 필요
- (지자체의 재정 부담 강화) 일본의 경우 건설된 공공시설에 대해 직접 재정을 부담하여 매입하고 있음. 반면, 우리나라에서는 기부채납을 통해 시설을 취득하여 이에 대한 비용부담이 사업시행자에게 그대로 전가되는 문제가 있음
- 반면, 일본의 경우 건설된 공공시설을 직접 재정을 부담하여 매입하고 있으며 소요 비용 조달을 위해 공유지의 일부를 수익시설용으로 매각하거나 토지임대료를 받는 등 재정보전 수법을 활용하고 있음. 이를 통해 공유지를 활용한 다각적인 사업화 방안이 이어질 수 있는 계기가 되기도 함
- (사업시행자 지위 민간 확대 검토) 현재 공공청사 복합개발에 참여할 수 있는 주체는 지자체, 지방공사, LH 등의 일부 공공부문으로 제한되고 있음. 노후공공청사 증가, 도시재생 등과 연계한 공유재산 활용 수요 증가 등을 감안할 때 사업시행자 지위를 공공부문내에서 확대하거나 민간에까지도 개방할 필요가 있음
- 지역사회에 대한 기여도가 높은 사업계획안을 제안한 자에게 우선협상 자격을 부여하고, 사업시행에 참여할 수 있도록 하는 방안 검토 가능할 것으로 판단됨

[표 4-9] 노후공공청사 복합개발 사례 개요 종합

구분	대구시민회관 리노베이션	광주남구청사 리모델링	동대문구 다사랑행복센터	오류1동 주민센터	신촌동 주민센터	토바타C기구 정비사업	쥬오구 아카시초 1초메	스프링필드 1550 Main Project
사업방식	위탁개발			노후공공청사 복합개발 (기부채납-사용수익허가)		무상임대(청사) 정기차지(공공임대 매각(민간분양))	정기차지	공모매각
사업시행자	캠코			SH		키타큐슈시 주택공급공사	UR도시기구	Mass Development
사업규모 (건물연면적)	1만㎡	4.7천㎡	1천㎡	10,340㎡	7,500㎡	4만㎡	29천㎡	—
사업기간	20년 (위탁관리기간)	22년 (위탁관리기간)	20년 (위탁관리기간)	50년 (사용수익기간)	50년 (사용수익기간)	50년(정기차지)	70년(정기차지)	6년
사업비	509억원	302억원	242억원	178억원	170억원	38억엔	101억엔	1,100만달러
사업비 회수방안	위탁관리 및 수수료 정산			임대주택 및 수익시설 수익		임차료 및 부지매각대금	시설매각대금 및 임대주택 임차료	분양
특기사항	분양임대수입 결손으로 인한 사업 비용 회수 차질 발생		지역수요 감안 사업 규모 조정 및 지자 체 재정 투입	2019년 12월 준공 예정	서대문구가 사 업비의 30% 부담	공공청사를 토바타 구청이 10년 분할납 부방식으로 매입	사회복지시설을 쥬오구가 매입	민간사업자 제안 및 공모매각을 통한 공공성 실 현

제 5 장

노후공공건축물 활용 복합개발사업 활성화를 위한 사업모델개발 및 사업다각화



&

제5장 노후공공건축물 활용 복합개발사업 활성화를 위한 사업모델개발 및 사업다각화

- **(사업다각화 필요성)** 공공청사 및 수익시설 사업비는 수익시설 임대료 수입과 지자체 재정으로 회수되는 구조이나 수익시설은 주변 여건상 소규모로 설치되기 때문에 충분한 사업비 회수를 기대하기 어렵고, 대부분의 지자체는 사업비 전부를 충당하기 어려운 재정여건이므로 이를 해결할 수 있는 다양한 사업비 조달 방안 필요
- 사업비 원가절감과 함께 사업주체(LH, 지자체, 수분양자)들의 적정 사업비 분담 방안(지자체 재정 분납비율) 및 회수구조(장기분납 방식) 다변화가 필요하고, 민간활용에 의한 사업비 조달 방안도 필요함.
 - ※ 노후 공공청사 복합개발사업시 공공청사 및 수익시설의 사업비는 LH자금 선투입 후 수익시설 임대수입과 지자체 재정으로 투자자금을 회수하고, 청년주택 건축비는 정부출자, 기금, LH자금 등으로 건축하는 사업구조임.

- **(분납방식 다각화)** 지자체와 LH의 공동사업시행방식을 따르되, 지자체가 담당하는 사업비 분담률이나 분담방식을 어떻게 할 것인지, 장기분납시 어느정도 기간으로 분납할 지에 대한 다양한 사업비 회수구조 필요(지자체 분담률 및 분납기간 다변화)
 - (분담률 수준) 수익시설 임대료 수입외에 나머지를 지자체가 담당해야 할 경우 수익시설 임대료 수입의 불확실성으로 인해 지자체의 재정 분담률이 확대될 수밖에 없음. 지자체의 재정 여건상 입장이 다를 수 있으나 원활한 사업추진을 위해 지자체 감당할 수 있는 사업 분담률의 임계치를 제시할 필요가 있음.
 - (분담수단 다양화) 지자체의 재정여건상 현금분담이 어려울 경우 토지의 일부를 공공시행자인 LH에게 임대주택 지분만큼 양여하거나, 일반에 매각하는 방안 고려
 - (분납기간 다양화) 사업 준공과 동시에 일시에 사업비를 회수하는 구조가 가장 최적이거나 수익시설 임대료 수입에 의한 사업비 회수가 장기간이므로 이에 부합하여 지자체의 재정분담 능력에 따라 분납기간을 다변화할 필요가 있음.
- **(민간투자 활용)** 수익시설의 소규모화 및 미분양 등에 의한 수익시설 임대료 수

입의 불확실성과 지자체 재정여건상 분납에 의한 사업비 회수가 어려울 경우 민간투자를 활용할 필요가 있음.

- (리츠방식 활용) 리츠방식 적용시 투자자를 어떻게 구성할지, 운영기간 종료 후 토지 및 건축물에 대한 EXIT전략 중요함. 사업초기 토지무상임대와 주택도시기금 출용자 필요함. 운영기간 종료후에는 토지 및 건축물의 매각 등 적정 처리방안 필요

5.1 사업비 회수 및 조달방식에 따른 사업유형화

- **(사업방식에 따른 유형화)** 사업방식에 따라 사업시행자가 다르고 사업비 조달 방식도 다르므로 사업방식에 따른 유형화가 가능함. 사업시행자 특성별로 공공+공공 방식인 지자체-LH 공동사업시행방식과 공공+민간 방식인 리츠방식으로 구분함.
- **(사업비 회수구조에 따른 유형화)** 사업시행자에 따른 각 사업방식은 사업비 부담수단에 따라 공동사업시행방식은 현금보상과 임대주택지분양도방식으로 구분. 리츠방식은 사업종료시 토지 및 건축물 처리방식에 따라 지자체가 건축물을 매입하는 건축물 매수청구방식이 있고, 토지 건축물을 일반에 매각하는 일반매각 방식이 있음.

1) 공공+공공(LH-지자체 공동사업시행방식)

(1) 토지무상사용_지자체 손실분담(현금보상)

- **(현금보상 방식)** 지자체가 사업비를 현금으로 부담하는 방안으로서 분납시기를 어떻게 설정하느냐에 따라서 다양한 방식이 있음. 이 방식은 특히 소요된 사업비 원금 뿐만 아니라 사업비 차입시 부가되는 금융비용까지 포함되어야 함.
- (사업시행자) 본 방식은 지자체-LH 공동사업시행방식으로 사업시행자의 지위는 공공사업자에 해당함.
- (사업방식) 지자체는 토지를 LH는 건설비를 담당하는 공동시행방식으로 지자체가 토지를 LH에 무상임대하는 방식임. 사업준공시 신축청사는 기부채납하는

대신 소요된 사업비에 대해서는 지자체가 현금보상하되 소요된 금융비용도 함께 정산함.

- 사업준공시 신축청사를 지자체에 기부채납하나, 지자체가 이에 대한 사업비를 분담하므로 실질적인 기부채납 아님, 사업비 차입원금 및 이자를 포함하여 현금으로 상계처리하는 방식

- (先자금조달) LH가 사업비를 금융기관으로부터 건설비를 차입하여 선투입하는 방식으로 지자체가 토지를 무상임대하므로 용지비는 제외됨.

- (사업비회수) LH가 수익시설 임대료 수입에 의한 사업비 회수(임대운영권 확보)를 원칙으로 하되, 임대료수입이 불확실하므로 부족분에 대해서는 지자체가 재정분담하는 방식임(분담방식 다양화). LH는 사업시행 및 운영관리 수수료를 수취함. 사업종료시 임대기간 연장 또는 임대주택 지자체 매수청구를 함으로써 건물 잔존가치 회수

- (분납기간 및 분납비율 다양화) 현금보상방식은 사업비 회수시기 및 분납기간 별 분납비율에 따라 매년정산, 5년 단위 정산, 10년 단위 정산, 15년 단위 정산, 30년 만기 일시 정산방법 등이 있음.(운영기간 30년으로 가정시).

※ 국공유지 임대기간인 50년으로 운영기간을 조정할 경우 일시 정산시점을 30년, 40년, 50년차에 택일하여 정산하는 방안도 고려할 수 있음. 분납시기별 분납비율은 '분납형 임대주택의 분납기준'을 참고.

- (매년 정산) 사업준공시점(0년차)과 사업종료(운영기간 종료)시점(30년차)에 각각 총사업비의 5%를 회수하고, 1년차, 28년차, 29년차에 각 4%를 그 외 연차별로 3%씩 회수함.

- (5년 단위 정산) 사업준공시(0년차)에 총사업비의 15% 또는 25%를 회수하고, 사업종료시(30년차)에 10% 또는 25%를 회수함. 나머지 5년 단위로 15%씩 또는 10%씩 회수함.

- (10년 단위 정산) 사업준공(0년차)시에 30% 또는 25%를 회수하고, 사업종료시(30년차)에 30% 또는 25%를 회수함. 나머지 10년 단위로 20%씩 또는 25%씩 회수함.

- (15년 단위 정산) 사업준공(0년차)시에 30% 또는 40%를 회수하고, 사업종료

시(30년차)에 40%또는 30%를 회수함. 15년차에 30%를 회수함.

- (30년 만기 일시정산) 사업준공(0년차)시에 50% 또는 0%를 회수하고, 사업 종료시(30년차)에 50% 또는 100%를 회수함.

[표 5-1] 지자체-LH 공공사업시행방식 사업비 회수시기 및 분납기간별 분납비율

사업방식 (30년 운영기간)	① 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(현금보상)					
	① 원칙적으로 수익시설 임대료로 충당, ② 부족분은 지자체가 부담하되 장기분납, ③ 건폐율·용적률 상한까지 확대					
	사업비 회수시기 및 분납기간별 사업비 분납비율 (지자체-LH간 협약으로 결정)					
	회수시기	매년 정산	5년 단위 정산	10년 단위 정산	15년 단위 정산	30년 만기 일시정산
사업비 분납방식	회수시점 별 분납수준	사업준공시(0년차) : 5% 1년차 : 4% 2년차~27년차 : 3% 28년차 : 4% 29년차 : 4% 사업종료시(30년차) : 5%	사업준공시(0년차) : 15%(25%) 5년차 : 15%(10%) 10년차 : 15%(10%) 15년차 : 15%(10%) 20년차 : 15%(10%) 25년차 : 15%(10%) 사업종료시(30년차) : 10%(25%)	사업준공시(0년차) : 30%(25%) 10년차 : 20%(25%) 20년차 : 20%(25%) 사업종료시(30년차) : 30%(25%)	사업준공시(0년차) : 30%(40%) 15년차 : 30%(30%) 사업종료시(30년차) : 40%(30%)	사업준공시(0년차) : 50%(0%) 사업종료시(30년차) : 50%(100%)
	분담수준	수익시설 임대료수익(주정차)을 제외한 사업비 및 금융비용	수익시설 임대료수익(주정차)을 제외한 사업비 및 금융비용	수익시설 임대료수익(주정차)을 제외한 사업비 및 금융비용	수익시설 임대료수익(주정차)을 제외한 사업비 및 금융비용	수익시설 임대료수익(주정차)을 제외한 사업비 및 금융비용

* 사업비 회수시기 및 분납기간별 분납비율은 분납형 임대주택 분납금 산정기준을 참고함.

[표 5-2] 분납형 임대주택 분납금 산정기준

구분	납부시기	분납금액 산출방식	분납 율	비고
초기	계약시 등	최초 주택가격×30%	30%	계약금, 중도금, 잔금 각각 10% 납부
중기	입주일로부터 4년	① 최초주택가격×(1+이자율)4×20% ② 감정평가금액×20%	20%	①, ② 중 낮은 금액
	입주일로부터 8년	① 최초주택가격×(1+이자율)8×20% ② 감정평가금액×20%	20%	
최종	분양전환시	감정평가금액×30%	30%	

- (토지 및 건축물 처리방안) 사업준공시에는 신규청사를 지자체가 매수하여 지자체 소유가 되고, 청사와 건물은 LH가 소유함. 운영기간 종료시에는 개발자 산에 대한 처리규정이 없으므로 청사와 건물에 대한 처리방안 마련 필요
- (업무협약사항) 분담 사업비를 지자체가 장기분납할 경우 LH가 기 차입한 사

업비 원금과 발생이자 모두 사업에 소요되는 비용이므로 지자체가 모두 분담하도록 업무협약서에 명시함. 장기분납 또는 사업종료시 상환할 경우 물가상승률 반영

(2) 토지무상사용 지자체 손실분담(임대주택지분양여)

- (임대주택지분 양여방식) 지자체 재정여건상 사업비를 현금으로 분담하는 방식이 어려울 경우, 토지를 일반매각하여 사업비를 조달하거나 임대주택 지분에 해당하는 토지를 LH에 무상양여하여 청사건축비와 상계하는 방식
- (사업시행자) 본 방식은 지자체-LH 공동사업시행방식으로 사업시행자의 지위는 공공사업자에 해당함.
- (사업방식) 지자체는 토지를 LH는 건설비를 담당하는 공동시행방식으로 지자체가 토지를 LH에 무상임대하는 방식임. 사업준공시 신축청사는 기부채납하는 대신 임대주택에 대한 지분은 양여받는 방식으로 기부대양여방식에 해당함. 운영기간 종료시 정산할 경우 사업비 차입원금과 발생한 이자를 포함한 가치만큼 양도함.
 - 사업준공시 또는 사업종료(운영기간 종료)시 신축청사와 임대주택지분을 기부대양여하는 방식으로 사업비를 회수가함. 사업종료시에는 차입한 금융비용까지 부담해야하므로 지자체 입장에서 분담해야 할 사업비가 더 증가할 수 있음.
- (先자금조달) LH가 사업비를 금융기관으로부터 건설비를 차입하여 선투입하는 방식으로 지자체가 토지를 무상임대하므로 용지비는 제외됨.
- (사업비회수) LH가 수익시설 임대료 수입에 의한 사업비 회수(임대운영권 확보)를 원칙으로 하되, 임대료 수입이 불확실하므로 부족분에 대해서 지자체가 현금보상이 어려울 경우 토지를 일부 매각하거나 임대주택지분을 LH에 양여하는 방식임. LH는 사업시행 및 운영관리 수수료를 수취함. 사업종료시 지자체는 일부 지분이 축소되나, LH는 임대주택 토지 및 건축물 자산 확보가 가능함으로 지자체와 공동지주가 됨.
 - (기부대양여 시점) 사업준공과 동시에 LH가 지자체에 신축청사를 기부채납하

고 반대급부로 지자체는 LH에 임대주택 지분에 해당하는 토지를 양여할 수 있고, 운영기간 종료시점에서 지분을 양여할 수 있도 있음. 운영기간 종료시점에서의 양여는 원금외에 이자비용까지 포함하여 분담해야 하나 해당 지분의 지가상승률을 고려하면 이자비용과 상계처리 가능

2) 공공+민간(리츠방식)

- (리츠방식 적용 전제조건) 노후공공청사 복합개발사업을 리츠방식으로 추진하기 위해서는 민간 소액 투자자의 참여가 필수적임. 민간투자자의 참여 유도를 위해서는 수익률 확보를 위해 지자체가 토지를 현물로 임대(무상임대) 및 출자해야 하고, 주택도시기금의 출용자 필요. 사업종료시 일반에 매각하는 미분양 주택에 대해서는 LH의 매입확약 필요
- (리츠방식을 위한 토지투입 방안) 지자체는 토지를 무상임대하거나 토지를 현물출자해야 함. 출자시에는 사업종료시 매각을 전제로 하기 때문에 현재의 행정재산을 일반재산으로 전환해야 함.
- (주택도시기금 출용자 필요) HUG와 논의하여 노후 공공청사 복합개발사업에 주택도시기금을 출자 및 용자하여 리츠방식으로 사업을 추진하는 사업구조 제안

(1) 토지무상임대 리츠방식 사업종료시 건물 매수청구

- (청사의 건물 매수청구방식) 사업초기 지자체의 토지 무상임대, 주택도시기금의 출용자, 민간투자자의 용자로 리츠를 설립하여 사업추진하는 방식으로 리츠는 사업준공시 신축청사를 지자체에 기부채납(소유권 이전)하되, 지자체로부터 사용료(임대료)를 받고, 수익시설 및 임대주택에 대한 부분은 각각의 세입자로부터 임대료를 받아 운영함. 사업종료(운영기간 종료)시 리츠는 수익시설 및 임대주택 건물분을 지자체에 매수청구²⁸⁾하여 사업을 청산함.(※ 리츠+BTL²⁹⁾)

28) 리츠가 사업종료시 지자체에 청사의 건물분을 매수청구하는 이유는 청사의 건물의 지분이 모두 지자체 소유이기 때문에 건물을 원상복구(철거)하거나 일반 매각 보다는 지분을 소유하고 있는 지자체에 매각하는 것이 효율적이기 때문이며, 일반적으로 건물의 지분없이 건물만 매입하려는 매수자는 거의 없기 때문임.

혼합 방식)

- (사업시행자) 본 방식은 리츠가 시행(건설 및 운영관리)하는 사업으로 사업시행자의 지위는 민간사업자
- (사업방식) 지자체가 토지를 리츠에 무상임대하고, 사업준공시 리츠는 신축청사의 소유권을 지자체에 이전하되, 사용료(리스료)를 받음. 사업종료시에는 리츠가 청사의 건물인 수익시설 및 임대주택을 지자체에 감정가로 매수청구하여 사업을 청산함.
 - 사업준공시에는 지자체가 청사 뿐 아니라 청사의 건물을 모두 소유하는 방식임. 이 방식은 지자체가 운영기간 동안 청사 사용료를 부담해야 하고, 사업종료시에는 청사의 건물을 감정가로 매입해야 하므로 자금 측면에서 일부 부담이 있을 수 있음.
- (先자금조달) 리츠가 사업비를 조달하여 지자체의 재정투입 최소화할 수 있는 방안임. 리츠는 지자체의 5% 재정출자(일반적인 공공임대주택리츠 출자수준과 유사)와 토지의 무상임대, 주택도시기금 융자, 임대보증금으로 사업비를 조성하여 사업시행
- (사업비회수) 리츠가 수익시설 및 임대주택 임대료 수입으로 사업비를 회수(임대운영권 확보)를 회수하고, 기부채납하는 신축청사에 대해서는 지자체로부터 사용료(리스료)를 받아 사업비를 회수함. 운영기간 종료시 청사 외 건물을 모두 지자체에 감정가로 매각하여 사업비 회수
 - (리츠+BTL 혼합방식) 본 방식은 사업비 조달방식, 사업시행방식, 사업청산방식은 등에서 리츠방식을 기본으로 하되, 공공청사에 대한 사업비 회수는 BTL방식을 차용하는 혼합방식임. 지자체는 신규청사의 소유권을 이전받는 대신 운영기간 동안 사용료를 지불해야 하고, 사업종료시에도 청사 외 건물을 감정가로 매입해야 하는 부담이 있음.

29) BTL(Build Transfer Lease)방식은 민간이 돈을 투자해 학교 군막사 등 공공시설을 건설한 뒤 국가나 지자체에 소유권을 이전하고, 리스료 명목으로 20여년간 공사비와 일정 이익(국채수익률+a)을 분할 상환받는 민자유치 방식임. 반면 기존 BTO(Build Transfer Operate) 방식 민자유치는 건설사가 자기 돈으로 고속도로, 연륙교, 터널 등을 건설한 뒤 수십년 동안 통행료를 징수해 사업비를 회수하는 방식을 말한다. BTO는 통행료 수입 등으로 안정적인 수익을 남길 수 있어야 발주가 가능하지만 BTL은 꼭 그렇지 않음.

- (토지 및 건축물 처리방안) 사업준공시에는 신규청사를 지자체에 기부채납하고, 청사와 수익시설 및 임대주택은 리츠가 소유함. 운영기간 종료시에는 청사와 모든 건물을 지자체에 감정가로 매각함으로써 사업을 청산함.
- (업무협약사항) 지자체가 청사 외 모든 건물을 매입할 것과 매입가격도 감정가 수준으로 매입하는 것으로 협약서에 명기함. 신규청사의 사용료에 대해서도 사전에 협의하여 결정하고 업무협약서 명기함.

(2) 토지출자형 사업종료시 토지·건물 일반매각

- (청사와 토지·건물 일반매각 방식) 사업초기 지자체의 토지 출자, 주택도시기금의 출용자, 민간투자자의 용자로 리츠를 설립하여 사업추진하는 방식으로 리츠는 사업준공시 신축청사를 지자체가 무상사용하도록 하고, 수익시설 및 임대주택에 대한 부분은 각각의 세입자로부터 임대료를 받아 운영함. 사업종료(운영기간 종료)시 리츠는 신축청사를 지자체에 건설원가로 매각하고, 청사 외 수익시설 및 임대주택은 감정가로 일반에 매각하여 사업을 청산함.(※ 모두 지분 포함)
- (사업시행자) 본 방식은 리츠가 시행(건설 및 운영관리)하는 사업으로 사업시행자의 지위는 민간사업자
- (사업방식) 지자체가 토지를 리츠에 출자(소유권 이전)하고, 사업준공시 지자체는 신축사를 무상사용함. 사업종료시에는 리츠가 청사는 지자체에 건설원가로 매각하고, 청사 외 건물인 수익시설 및 임대주택은 일반에 감정가로 매각하되, 세입자에게 우선 불하하거나, 별도 사업자에게 일반매각함.(※ 미분양분에 대해서 LH가 매입확약)
- 사업준공시에는 리츠가 모든 토지와 신축건물(신축청사+청사의 건물)을 소유함. 지자체는 토지 출자하는 대신 운영기간 동안 신축청사 사용에 대한 부담이 없음. 사업종료시에는 리츠가 신축청사를 지자체에 건설원가로 매각하고, 수익시설 및 임대주택은 일반에 감정가로 매각하함. 지자체는 신축청사를 건설원가로 매입해야 하므로 일부 부담이 있을 수 있음.

- (先자금조달) 리츠가 사업비를 조달하여 지자체의 재정투입 최소화할 수 있는 방안임. 리츠는 지자체의 5% 재정출자(일반적인 공공임대주택리츠 출자수준과 유사)와 토지의 출자, 주택도시기금 융자, 임대보증금으로 사업비를 조성하여 사업시행
- (사업비회수) 리츠가 운영기간 동안 수익시설 및 임대주택 임대료 수입으로 사업비를 회수(임대운영권 확보)를 회수하고, 사업종료시에는 신축청사는 지자체에 건설원가로 지분과 함께 매각하고, 청사 외 시설은 일반에 감정가로 지분과 함께 매각하여 사업비를 회수하여 사업을 청산하는 구조.
- (리츠방식) 본 방식은 사업비 조달방식, 사업시행방식, 사업청산 방식은 등에서 리츠방식을 따름. 단, 공공청사에 대한 사업비 회수는 천안의 사업준공시 신축청사를 조성원가로 지자체에 매각하나, 본 방식은 운영기간 종료시 사업준공시의 조성원가 수준(감가상각 고려)으로 지자체에 매각하는 방식으로 지자체의 부담을 덜 수 있음.
- (토지 및 건축물 처리방안) 사업준공시 모든 토지 및 건물은 리츠가 소유하게 되고, 지자체는 신축청사를 무상사용함. 사업종료(운영기간 종료)시에는 신축청사는 지분과함께 지자체에 준공당시의 조성원가로 지자체에 매각하고, 청사 외 모든 건물 및 지분은 일반에 감정가로 매각함으로써 사업을 청산함.
- (업무협약사항) 사업종료시 지자체가 신축청사를 조성원가 수준으로 매입하는 방안과 임대주택의 경우 일반에 매매각시 LH가 매입확약 하되 감정가 이하로 매수하는 방안을 협약서에 명시
- (토지 및 건축물 처리방안) 사업준공시에는 신규청사를 지자체에 기부채납하고, 임대주택지분 또는 청사외 건물은 LH가 소유함. 운영기간 종료시에는 개발자산에 대한 처리규정 미비한 상태이나 청사외 건물 중 임대주택과 해당 지분은 LH가 소유함.
- (업무협약사항) 지자체가 분담 사업비를 임대주택 지분으로 양여할 경우, LH가 기 차입한 사업비 원금과 발생이자 만큼에 해당하는 지분을 양여하도록 업무협약서에 명시함. 사업종료시 양여하는 지분에 대해서는 지가상승률을 반영한 감정가로 산정

[표 5-3] 사업유형별 사업방식 다각화 및 특징

사업 유형	공공+공공(LH+지자체 공동사업시행방식)		공공+민간(리츠방식)	
사업 방식	① 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(현금보상)	② 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(임대주택지분양여)	③ 토지 무상임대 사업종료시 지자체에 건물매각(매수청구)	④ 토지 출자형, 사업종료시 일반에 토지·건물매각(일반매각)
법적 지위	공공사업자	공공사업자	민간사업자	민간사업자
사업 방식	<ul style="list-style-type: none"> · LH 건설비, 지자체 토지 투입의 LH-지자체 공동시행방식 · 사업준공시 정산할 경우 기부채납방식으로 추진(신축청사 사 기부채납, 현금보상) · 운영기간 종료시 정산할 경우 손실차입원금 및 이자 포함 현금보상(상계처리) · 손실분 지자체가 LH에 현금보상 	<ul style="list-style-type: none"> · LH 건설비, 지자체 토지 투입의 LH-지자체 공동시행방식 · 사업준공시 정산할 경우 기부대 양여(신축청사 기부, 지분양여) 방식으로 추진(기부대양여방식) · 운영기간 종료시 정산할 경우 손실차입원금 및 이자 포함 지분 양도(지가상승률, 이자상계처리 가능) · 손실분 지자체가 LH에 임대주택 지분 양도 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 토지 무상임대 및 사업준공시 신축청사 기부채납 받음 · 리츠는 신축청사 사용료(리스료)를 지자체로부터 받고, 수익사실과 임대주택의 임대료 수취(리츠+BTL 혼합방식) · 운영종료시 리츠가 청사와 건물 지자체 매수청구 요구(매수청구권) · 리츠는 건설 및 운영관리, 운영기간 종료시 건물분에 대해 지자체로부터 감정가 수취 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 토지 출자 및 사업준공시 신축청사 무상사용 · 운영종료시 리츠가 신축청사는 지자체 건설원가로 매각, 청사와 건물은 일반매각(지분 포함), · 리츠가 별도사업자에 일반매각(미분양분 LH 매입확약) · 리츠 건설 및 운영관리, 운영기간 종료시 건물분 감정가 수취
자금 조달	· LH가 사업비를 금융기관으로부터 차입하여 선투입	· LH가 사업비를 금융기관으로부터 차입하여 선투입	· 리츠가 조달, 재정투입 최소화 (재정(5%), 기금융자, 지자체 토지 무상임대, 민간투자, 임대보증금),	· 리츠가 조달, 재정투입 최소화 (재정(5%), 기금융자, 지자체 토지 출자, 민간투자, 임대보증금)
사업비 회수 (Exit 전략)	<ul style="list-style-type: none"> · LH 수익시설 임대운영수익으로 사업비 회수(임대운영권 확보) · 손실시 지자체 재정분담(분담방식 다양화 가능) · LH 사업시행 및 운영관리 수수료 수취 · 사업종료시 임대기간 연장 또는 임대주택 지자체 매수청구 	<ul style="list-style-type: none"> · LH 수익시설 임대운영수익으로 사업비 회수 · 손실시 지자체 LH에 임대주택 지분양도 · LH는 사업시행 및 운영관리 수수료 수취 · 사업종료시 임대주택 토지·건축물 자산 확보(공동지주) 	<ul style="list-style-type: none"> · 리츠는 수익시설 및 임대주택 임대료수익과 기부채납한 신규청사의 사용료를 받아 사업비를 회수하고, 종료시 청사와 건물을 지자체에 매각하여 사업비 회수 · 운영종료시 건물 지자체 매각으로 회수 	<ul style="list-style-type: none"> · 리츠는 수익시설 임대운영수익 및 자산매각으로 사업비 회수 · 운영종료시 토지 및 건물 일반매각으로 회수(청사는 지자체 매각 고려)
(한계) 사업종료시 토지·건축물 처리방안	<ul style="list-style-type: none"> · 사업준공시 : 신규청사를 지자체가 매수하는 방식과 유사, 청사의 건물 LH소유 · 운영종료시 : 개발자산 처리 규정 미비(청사의 시설 처리방안 마련 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업준공시 : 신규청사 지자체 기부채납, 청사와 건물 LH소유 · 운영종료시 : 개발자산 처리 규정 미비(청사의 시설 중 임대주택지분은 LH 소유함) 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업준공시 : 신규청사 지자체 기부채납, 청사와외 건물 리츠 소유 · 운영종료시 : 리츠가 청사와 모든 건물 지자체 매수청구 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업준공시 : 신규청사 지자체 무상사용, 모든건물 리츠 소유 · 운영종료시 : 리츠가 신축청사 지자체 사업준공시점의 조성원가로 수준으로 매각, 청사와 건물은 모든 자산 일반매각
고려 사항	<ul style="list-style-type: none"> · 손실분담시 장기분담할 경우 LH가 기 차입한 손실분 원금과 발생이자 모두 부담하도록 업무협약서에 명시 · 장기분담 매년 또는 일정기간 마다 분담) 또는 사업종료시 일시상환의 경우 물가상승을 반영 	<ul style="list-style-type: none"> · 손실분담보만금 임대주택지분 양도시 공동지주가 되어 LH 자산으로 귀속 · 사업종료시 지분에 대해서는 지가상승률을 반영한 감정가로 산정 	<ul style="list-style-type: none"> · 운영종료시 지자체가 청사와 모든 건물을 매입하는 것으로 협약하고, 매입가격도 감정가 수준으로 매입하는 방안 협약에 명시 · 신규청사의 사용료(리스료)에 대해 사전에 협의하여 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 일반에게 매각되지 않을 경우, 임대주택에 한해서 LH가 매입확약하고, 감정가 이하로 매수
뉴딜 사업	· 비주거부분(청사, 수익시설)에 대해 뉴딜사업비 수준으로 지원		· 리츠설립시 주택도시기금 출자 및 융자로 뉴딜사업 수준에 준하는 기금 지원	

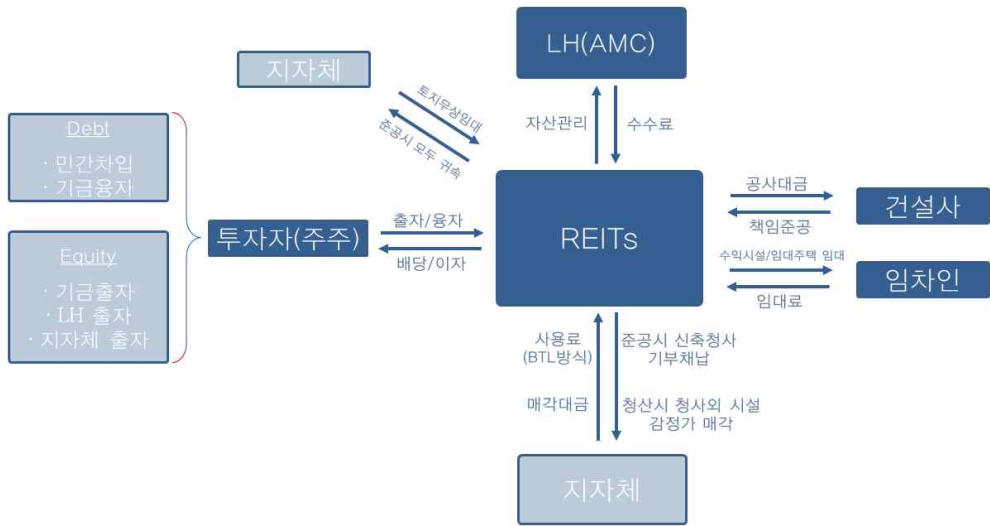
사업 유형	공공+공공(LH+지자체) 공동사업시행방식		공공+민간(리츠방식)	
사업 방식	① 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(현금보상)	② 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(임대주택지분양여)	③ 토지 무상임대 사업종료시 지자체에 건물매각(매수청구)	④ 토지 출자형, 사업종료시 일반에 토지·건물매각(일반매각)
수준의 기금 지원 필요성	<ul style="list-style-type: none"> · 최근 청사는 대부분 내방한 민원인들을 위해 카페 등 수익시설을 설치하고 있음. · 따라서 청사와 함께 설치하는 수익시설은 주민서비스시설로 인식하여 공공지원 필요 · 가로주택정비사업의 경우 뉴딜사업구역안에 위치하지 않더라도 임대주택 20% 이상 확보를 전제로 총사비의 70%(1.5%)를 기금 지원해 주며, LH는 20%를 매입하여 임대주택으로 공급하는 조건으로 재정 및 기금을 지원받음(이 경우 LH는 조합과 공동시행자 또는 단독시행자 가능) · 민간사업인 가로주택정비사업에 LH가 참여하여 임대주택을 일부 확보하는 경우에도 뉴딜사업의 수준의 기금 지원이 가능하므로 이보다 공공성이 더 큰 사업인(지자체와 LH와 공동시행, 대부분 공적용도) 노후공공청사 복합개발사업에 기금 지원 타당함. 			



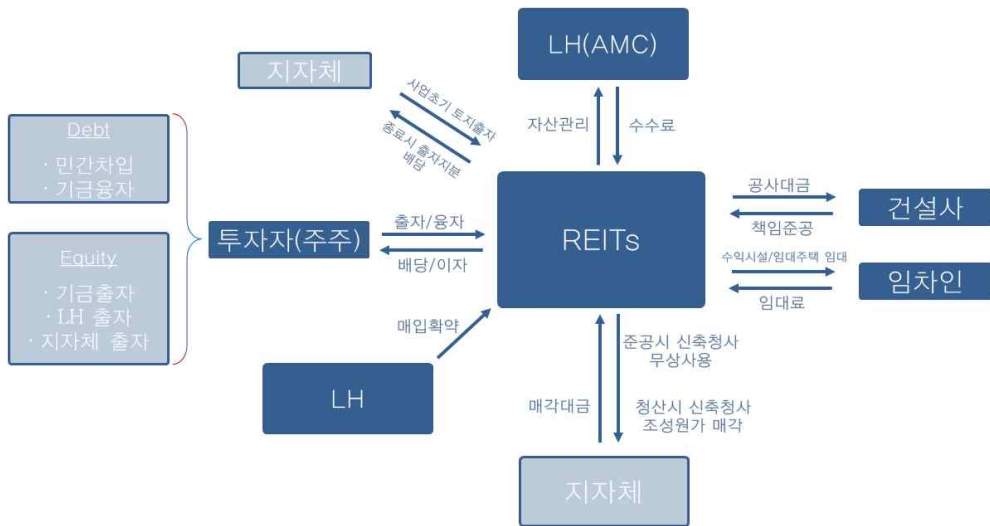
[그림 5-1] 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(현금보상) 방식 사업구조



[그림 5-2] 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(임대주택지분양여)방식 사업구조



[그림 5-3] 토지 무상임대, 사업종료시 지자체에 건물매각(매수청구) 방식 사업구조



[그림 5-4] 토지 출자형, 사업종료시 일반에 토지·건물매각(일반매각) 방식 사업구조

5.2 사업유형별 사업방식의 주체별 장단점

- (사업유형 방식별 지자체 장점) 지자체 입장에서 ①현금보상방식은 **장기분납**으로 신축청사를 확보하게 되므로 일시에 부담하는 방식 보다 유리함. 지분변동이 없으므로 **지분보전** 가능. ②임대주택지분양여방식은 사업비 분담에 대한 현금보상이 어려울 경우 임대주택 지분에 해당하는 토지를 LH에 양여하는 방식으로 **지자체 재정부담 없음**. ③리츠_매수청구방식은 신축청사의 기부채납에 의한 **무상확보**로 **재정부담 완화**(단, 사용료 지급), 토지 무상임대로 **지분보전** 가능. ④리츠_일반매각방식은 신축청사의 **무상사용**으로 **재정부담 완화**(단, 조성원가로 매입), **지분출자** 배당
- (사업유형 방식별 지자체 단점) 지자체 입장에서 ①부족분을 현금으로 분담하므로 재정지출 부담 있음. ②부족분을 임대주택에 해당하는 지분으로 분담하므로 지분축소 우려 있음. ③신축청사의 사용료 지불 부담과, 사업종료시 건축물을 감정가로 매입해야 하는 부담이 있음. ④사업종료시 신축청사에 대한 조성원가 매입 부담이 있고, 지분출자에 의한 지분축소 우려 있음.
- (사업유형 방식별 LH 장점) LH 입장에서 ①현금보상방식은 부족분에 대한 지자체의 사업비 분담으로 **사업비 부담 완화** 가능. 또한, LH와 지자체 입장을 서로 고려하여 적정 **다양한 장기분납방식으로 사업비 회수** 가능. ②임대주택지분양여방식은 사업비를 임대주택 지분으로 받게 되므로 자산형성 가능. ③리츠_매수청구방식은 LH가 직접적으로 사업을 추진하는 주체가 아니기 때문에 LH의 부채 경감 가능하고, 리츠가 사업주체이므로 사업비 15%정도 절감 가능. ④리츠_일반매각방식은 LH가 직접적으로 사업을 추진하는 주체가 아니기 때문에 LH의 부채 경감 가능하고, 리츠가 사업주체이므로 사업비 15%정도 정감 가능하고, 특히 미분양주택에 대해서는 LH가 임대주택으로 매입함으로써 임대주택 재고 확대 가능
- (사업유형 방식별 LH 단점) LH 입장에서 ①부족분에 대해 장기분납은 회수기간의 장기화를 초래하여 동시다발적으로 여러 사업현장을 추진하기 어려움. LH의 부채 증가 가능. ②임대주택 지분양여가 사업종료시 시행될 경우 회수기간의 장기화로 동시다발적으로 여러 사업현장 추진하기 어려움. LH의 부채 증가 가능.

③LH는 직접적 사업추진 주체가 아니기 때문에 단점 및 리스크 없음. ④LH는 직접적 사업추진 주체가 아니기 때문에 사업초기 단점 및 리스크는 없으나 사업종료시 미분양주택 발생시 감정가로 매입하여 임대주택으로 공급해야 하는 비용적 부담있음.

[표 5-4] 사업유형별 사업방식 주체별 장단점 분석

사업 유형	공공+공공(LH-지자체 공동사업시행방식)		공공+민간(리츠방식)	
사업 방식	① 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(현금보상)	② 토지 무상사용, 지자체 사업비 부담(임대주택지분양여)	③ 토지 무상임대, 사업종료시 지자체에 건물매각(매수청구)	④ 토지 출자형, 사업종료시 일반에 토지·건물매각(일반매각)
장점	지 자체 · 장기분납으로 신축청사 확보 · 용적을 완화, 토지가치 상승 · 지분 보전	· 현금보상 부담 없이 신축청사 확보하는 대신 임대주택지분 양여 · 지자체 재정부담 없음 · 용적을 완화, 토지가치 상승	· 신축청사를 무상 확보(기부채납) 하는 대신 리츠에 사용료 지불 · 지자체 사업초기 재정부담 완화 · 지분 보전	· 신축청사를 무상 사용하다가 사업종료시 조성원가로 매입 확보 · 지자체 사업초기 재정부담 완화 · 지분 출자분 배당
	LH · 지자체 사업비 부담으로 부담완화 가능, 안정적 사업 추진 · 사업수행 운영관리 수수료 수취 · 현금보상시 정산시기(분납시기 및 분납비율) 자유로이 선택 가능	· 임대주택지분 양도시 공동주택이 되어 나자신형성 가능 · 사업수행 및 운영관리 수수료 수취 · 지분양도시 정산시기는 사업준공 및 사업종료(운영기간 종료) 사이에 가능	· 회계분리에 의한 내부채 경감 · 국가계약법 미적용으로 사업비 절감(15% 정도 인하)·리츠혜택 · 사업수행 운영관리 수수료 수취 · 임대주택 매입으로 자산 확보 ※ 리츠는 지자체로부터 신축청사에 대한 사용료를 받고, 사업종료시에는 청사의 건물을 지자체에 감정가로 매각	· 회계분리에 의한 내부채 경감 · 국가계약법 미적용으로 사업비 절감(15% 정도 인하)·리츠혜택 · 사업수행 운영관리 수수료 수취 · 임대주택 매입으로 자산 확보 ※ 리츠는 사업종료시 모든 토지·건축물 매각으로 사업비 환수(청사는 지자체에 조성원가, 청사의 시설은 일반 감정가 수준으로 매각)
단점 및 리스크	지 자체 · 재정지출에 대한 부담 · 지자체 부담 회피 가능, 협약서에 손실분담 방법 명확히 명시(단, 지자체가 손실시 임대기간 연장으로 사업비 회수를 요구할 수 있음)	· 임대주택지분 양여에 의한 지분 축소 우려 · 지자체 부담 회피 가능, 협약서에 손실분담 방법 명확히 명시(단, 지자체가 손실시 임대기간 연장으로 사업비 회수를 요구할 수 있음)	· 신축청사 사용료 지불 부담 · 사업종료시 수익시설 및 임대주택을 감정가로 매입하는 부담	· 지분출자로 지분 축소 우려 · 사업종료시 신축청사의 토지·건물 매입(조성원가)에 대한 재정 부담
	LH · 사업준공과 동시에 사업 분담비가 일시 상환되지 않을 경우(장기분납) LH의 여려한장 동시다발적 사업 불가 (1개 지구당 평균 사업비 180~250억 예상할 경우, 2년 내 18개지구 착공시 사업비 조달 어려움) · 사업비 분담에 LH의 사업비 선투자에 대한 금융비용도 포함되도록 산정 · 사업준공과 동시 일시상환 되지 않을 경우 LH의 부채 증가	· 사업종료시 지분 양도 받을 때까지는 손실분을 보충하기 위해 차입한 사업비 원금과 금융비용은 부채로 작용 · 사업종료시 지분 양도 받을 경우, 금융비용 포함되도록 산정 · 사업종료시점에 정산시 환수기간의 장기화로 LH 부채 증가, 여러 사업현장 동시다발적 사업 불가	· LH 단점 및 리스크 없음 ※ 리츠는 임대운영에 대한 부담, 유지관리비 과다소요 부담 ※ 리츠는 감정가 수준으로 건물을 지자체 매각하므로 낮은 매각수취료	· LH 매입확약 부담 ※ 리츠는 임대운영에 대한 부담, 유지관리비 과다소요 부담

5.3 지자체 재정능력에 부합하는 사업방식 적용

- (지자체 여건에 맞게 사업다각화 필요) 사업지역이나 지자체 여건에 맞게 사업을 다각화 할 필요가 있음. 지자체의 사업비 부담을 현금보상으로 하는 현재방식인 ①안 외에 지자체의 사업비 부담을 임대주택지분으로 하는 ②안도 고려할 필요가 있음. 이 경우, 재정자립도가 약한 지자체는 ②안(기부대 양여방식과 유사)을 희망할 수도 있음.
- 사업비 부담을 현금보상으로 하는 ①안은 현금보상시기(정산시기)에 따라 금융비용이 달라지므로 사업준공시 일시 상환할 경우는 임대운영기간을 고려하여 물가상승률을 반영해서 금융비용까지 현금보상금액에 포함해야 함. 그밖에 분납기간별 장기분납 정산이나 매년 정산할지에 대해서는 현금흐름 구조를 고려하여 선택함. 단, 지자체 사업비 부담(상환)이 장기화 될 경우 LH는 여러현장에 대한 사업을 동시에 추진하기 어려워져 물량달성도 어렵고, 부채증가로 사업추진 부담. 지자체 입장에서는 현금보상에 대한 재정지출 부담이 있음.
- 사업비 부담을 임대주택지분으로 하는 ②안의 정산시기는 사업준공 및 운영종료시에하는 것이 적절함. LH는 지분확보로 임대주택의 지속가능한 공급이 가능하나, 임대주택 지분이 부족한 사업비를 전부 상쇄하지 못할 경우 손실부분에 대한 외부차입과 금융비용은 여전히 부담으로 작용함. 지자체 입장에서는 현금보상 없이 신규청사를 확보할 수 있으나 지분 축소에 대한 우려도 공존함. 따라서 지자체 여건(재정부담이 어려운 지자체)에 맞게 선택 가능하도록 다양한 사업방식 선택 가능하도록 함.
- ③안과 ④안은 민간을 활용하는 리츠방식으로서 두 방식의 차이점은 ③안은 지자체가 리츠에게 토지를 무상임대하는 것이고, ④안은 지자체가 리츠에게 토지를 출자한다는 점에서 차이점이 있음. 단, ③안은 리츠방식과 BTL방식을 혼합한 방식으로 지자체가 신축청사를 무상확보하는 대신 사용료를 지불해야 함. 청사외 시설에 대해서는 사업종료시 감정가로 지자체가 매입함. ④안은 지자체가 신축청사를 무상사용하고, 사업종료시 청사를 조성원가에 매입함. 청사외 시설에 대해서는 리츠가 일반에 감정가로 매각하여 사업을 청산함. 두 방식의

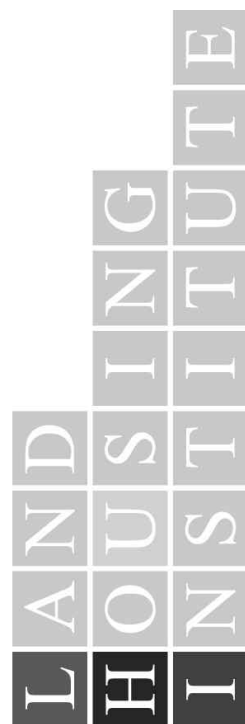
신축청사와 청사외시설은 운영종료시 토지소유권에 따라서 지자체가 매수하거나 일반에게 매각하여 리츠가 수익보전

- 리츠방식은 LH 입장에서 사업비 부담이 없고, 회계분리가 가능하여 부채로 잡히지 않음. 각각 리츠가 여러 사업현장을 동시에 추진할 수 있음. 또한 시공사 선정시 국가계약법을 따르지 않아도 되어 리츠 입장에서 사업비 15%정도 절감할 수 있음.
- (뉴딜사업구역 외 사업 기금지원 필요성) ①안과 ②안의 경우 뉴딜사업 구역밖의 사업이라도 공공성(공공청사, 공공임대주택 확보)이 크므로 기금 지원 타당함. 또한, 비주거부분(청사, 수익시설)에 대해 뉴딜사업비 수준으로 지원 필요함. 최근 공공청사들은 대부분 내방한 민원인들을 위해 카페 등 수익시설을 설치하고 있음. 따라서 청사와 함께 설치하는 수익시설은 주민서비스시설로 인식하여 공공지원이 타당함.
- 민간사업인 가로주택정비사업의 경우 뉴딜사업구역안에 위치하지 않더라도 임대주택 20% 이상 확보를 전제로 총사비의 70%(1.5%)를 기금으로 지원해 주며, LH는 20%를 매입하여 임대주택으로 공급하는 조건으로 재정 및 기금을 지원받는(이 경우 LH는 조합과 공동시행자 또는 단독시행자 가능) 구조로 공적지원이 매우 높음.
- 따라서 민간사업인 가로주택정비사업에 LH가 참여하여 임대주택을 일부 확보하는 경우에도 뉴딜사업의 수준의 기금지원이 가능하므로 이보다 공공성이 더 큰 사업인(지자체와 LH 공동시행, 대부분 공적용도) 노후공공청사 복합개발사업에 기금지원 타당함.

제 6 장

노후공공건축물 활용 복합개발사업

활성화를 위한 제도개선

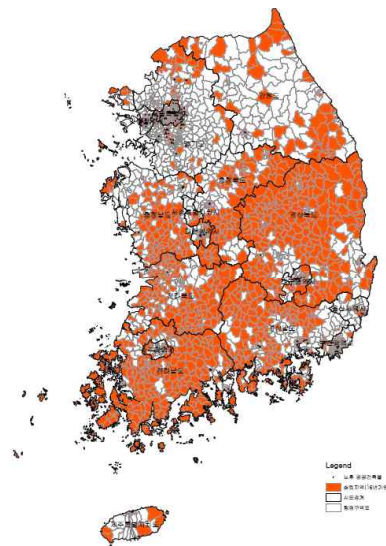


제6장 노후공공건축물 활용 복합개발사업 활성화를 위한 제도개선

6.1 도시재생뉴딜사업과의 연계 강화

- 도시재생뉴딜사업대상지와 노후공공청사의 일치율 분석 결과,
- 복합개발 가능한 노후공공청사 분석결과³⁰⁾와 도시재생특별법상 쇠퇴지역과의 연계성을 분석한 결과 총 298개로 약 78.4%의 높은 일치율을 보이며 도시위계상으로는 특별시와 광역시 중심으로 집중되어 분포

광역	개소수
서울특별시	47
부산광역시	21
대구광역시	56
인천광역시	22
광주광역시	9
대전광역시	12
울산광역시	2
경기도	60
강원도	2
충청북도	9
충청남도	16
전라북도	3
전라남도	10
경상북도	2
경상남도	20
제주특별자치도	7
총합계	298



[그림 6-1] 쇠퇴지역내 복합개발 가능 노후공공청사 분포

- 하지만 실제로 국비지원 대상지로 선정된 도시재생사업대상지³¹⁾를 대상으로

30) 수도권, 광역시, 지방도시내 25년 경과 노후 공공건축물 추출 결과 약 48천동(34천 필지) 추정 → 용도지역 선별, 이용불가능 지목제외 결과 1,686곳 추출 → 공공시설 이용률, 진입도로상할 등을 고려하여 활용 가능한 시설 380곳 선별 (LH 행복주택계획처의 분석 결과(2017.4))

31) 2014년 선정된 도시재생선도지역부터 2016년 선정된 일반지역과 2017년 선정된 뉴딜지역을 포함

노후 공공청사의 입지를 분석한 결과 입지가 일치하는 공공청사는 총 53곳으로 일치율은 17.8%에 불과하여 향후 도시재생 뉴딜사업과 연계할 수 있는 공공청사 잠재수요가 많이 남아있는 것으로 판단됨

- 전체 도시재생사업지중 적극적으로 활용 가능한 노후 공공청사가 입지하고 있는 지역은 52%에 불과하여, 보다 적극적인 활용 유도가 필요함을 알 수 있음

[표 6-1] 도시재생사업대상지내 노후공공청사 분포 현황

사업구분	사업유형	지역	노후 공공청사 개소수
선도지역	경제기반형	부산광역시	2
선도지역	근린재생(일반규모)	경남 창원시	4
선도지역	근린재생(소규모)	충남 천안시	3
선도지역	근린재생(소규모)	전남 순천시	2
일반지역	경제기반형	서울 창동상계	2
일반지역	경제기반형	대구 서북구	1
일반지역	경제기반형	인천 중동구	8
일반지역	경제기반형	대전 중동구	3
일반지역	중심시가지형	경북 김천시	1
일반지역	중심시가지형	제주 제주시	1
일반지역	일반근린형	부산 강서구	1
일반지역	일반근린형	광주 광산구	3
일반지역	일반근린형	경기 수원시	2
일반지역	일반근린형	경기 성남시	1
뉴딜시범지역	중심시가지형	인천 부평구	3
뉴딜시범지역	중심시가지형	전북 익산시	1
뉴딜시범지역	중심시가지형	전남 목포시	2
뉴딜시범지역	중심시가지형	전남 순천시	3
뉴딜시범지역	일반근린형	대구 동구	1
뉴딜시범지역	우리동네살리기	인천 남동구	1
뉴딜시범지역	우리동네살리기	전북 군산시	3
뉴딜시범지역	우리동네살리기	충남 보령시	3
뉴딜시범지역	우리동네살리기	제주 제주시	2

- 노후공공청사 복합개발 사업에 대한 지원 강화
- 노후공공청사가 도시재생뉴딜사업과 반드시 연결되어야 하는 것은 아니지만 활성화지역내 또는 인근주변과 연계할 수 있는 경우에는 활성화 지역 전체의 사업을 촉발하는 앵커 시설로 활용할 수 있으므로 이를 적극 유도하고 지원하는 제도개선 필요
 - 기금법과 도시재생법상 해당 도시재생사업을 정의하는 부분에서 노후공공청

사 복합개발사업의 포함 필요

- 공공주택건설법상 지원 항목과 도시재생특별법상 지원 항목에 의한 복합 지원 및 최대치 확보 방안 마련 필요
- 도시재생 사업지 선정 가이드라인 및 평가지표에서 노후공공청사의 활용 사업을 포함하는 경우 사업실행가능성에 가점 부여

○ 기금법상 노후공공청사 복합개발 사업에 대한 지원 강화

- 도시재생지원 용자시 복합개발형 출용자 및 보증 조건을 노후공공청사 복합개발사업에도 적용하는 방안이나 도시기능증진지원사업으로 인정하여 총사업비의 70%이내에서 담보범위내 연 1.5%의 용자 조건을 적용하는 방안 검토 필요
- 더 나아가 노후공공청사의 자산가치 안정성에 따른 사업리스크 경감과 입지적 유리성, 공공서비스의 확대 등 공공성을 고려하여 기존의 도시기능증진지원사업보다 더 양호한 조건을 적용하는 방안의 검토 필요(예 : 총사업비의 80%내 사업초기단계에 용자, 연1.2%)

6.2 장기적으로 국유재산 활용 확대 방안 마련

- 국유재산 활용 확대 방안 강구
- 현재 국유재산중 행정재산과 일반재산은 각각 활용을 위한 법적 근거를 달리하고 있으며 특히 행정재산은 도시재생에서 거의 활용 자체가 불가할 정도로 소극적인 제도운용중이어서 공기업이 이를 적극적으로 활용하기란 현실적으로 쉽지 않음

[표 6-2] 국유재산 관리·처분 방식

구분	행정재산				일반재산					
	사용 허가	교환	양여	용도 폐지	대부	매각	교환	양여	개발	현물 출자
국유재산법	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
국유재산특례제한법	○	×	×	×	○	×	×	○	×	×
도시재생특별법	×	×	×	×	○	○	×	○	×	×
2017 국유재산정책방향	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×

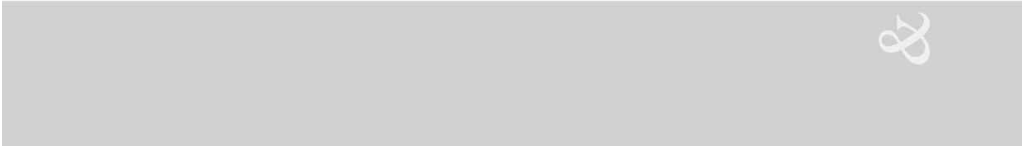
○: 활용근거조항 존재

×: 활용근거조항 부재

- 「도시재생특별법」이 제정된 이래로 지난 4년간 국유재산 활용문제에 대해서 국토교통부가 주도적인 역할을 거의 못하였으므로 도시재생의 실행력 제고를 위해 국유재산 활용범위 및 절차를 보다 더 유연하게 다룰 필요가 있음. (예: (英) Community Asset 프로그램 등)
- 국유재산활용 참여주체 모두가 윈-윈 할 수 있는 동기 마련이 필요하며 도시 재생뉴딜사업으로 선정시 기획재정부, 행정안전부, 국토교통부 간 협의체를 구성하여 그 활용방안을 논의할 수 있는 협의체 구성 필요

제 7 장
결 론

LANDS
LINGUISTIC
INSTITUTIONS



제7장 결 론

- (연구배경 및 목적) 행복주택 공급성과 분석결과, 젊은 층을 위한 공공임대주택의 도심내 입지는 지속적으로 필요하고, 도심공급 여건(가용지 부족, 높은지가)상 저이용·미활용 공공청사 활용 적절함. 새정부 주요 정책사업으로 2017년 선도지구와 일반지구가 선정되었으나 사업추진 저조함. 추진현황 및 한계를 진단하고 사업활성화를 위한 사업다각화 방안 제시
- 공공청사 활용 필요성 : 행복주택의 주요 정책대상계층들이 대부분 대중교통 편리성, 편의시설 접근성, 문화예술시설 향유 기회가 용이한 입지 선호함. 노후 공공청사는 도심내 입지하여 저이용·미활용되고 있어 용지비 투입없이 행복주택을 보다 많이 확보할 수 있는 적정 공간임.
- (추진현황 및 문제점) '17년 LH는 선도사업 9곳과 일반공모사업 16곳에서 사업을 추진중이나 MOU 단계에서 조차 어려움을 겪고 있음. 이는 지자체의 사업비에 대한 재정분담 의지가 미흡하거나 LH의 사업비 조달방안에 어려움을 겪고 있기 때문. 특히, 사업종료후 토지·건축물 처리 규정 미흡도 원인이 되고 있음.
- 노후 공공청사 복합개발 개선방향 : 부족분에 대한 지자체의 재정분담 방식을 다양화(회수구조 다변화) 필요, 뉴딜구역 밖에서도 주택도시기금을 사용 허용 필요(현재 노후공공청사와 도시재생사업지구의 일치율은 17.8%에 불과), 민간투자를 적극적으로 활용하여 사업비 조달방식 다양화 필요
- (국내외 유사사례 분석) 우리나라 공유지 위탁개발방식은 수익시설 임대료로 사업비 충당이 어려울 경우 지자체가 재정 분담, 임대수익 결손을 최소화할 수 있도록 개발구상 단계에서부터 적극적 테넌트 유치. 일본은 PFI 사업으로 신축청사는 지자체가 조성원가로 매입, 사업비 조달위해 일부 매각, 일부 임대함.
- (사업활성화를 위한 사업방식 다각화) 지자체의 재정 분담방식(분담수단 및 분납기간 다양화)에 따라 ①현금보상, ②임대주택 지분양여로 유형화가 가능

하고, 민간을 활용하는 리츠방식을 도입할 경우 ③매수청구, ④일반매각으로 유형화함.

- 현금보상방식은 분납시기 및 분납비율에 따라, 매년정산, 5년 단위 정산, 10년 단위 정산, 15년 단위 정산, 30년 만기 일시 정산 등으로 구분할 수 있음.(※ 부족분에 대한 재정분담은 사업비 차입 원금과 이자비용을 모두 포함)
 - (지자체-LH 공동사업시행_현금보상) 지자체가 사업비를 현금으로 분담하는 방식으로 분납시기 및 분납비율에 따라 다양한 방식 가능, 사업준공시 신축청사 기부채납하되, 사업비 분담
 - (지자체-LH 공동사업시행_임대주택지분양여) 지자체가 사업비를 임대주택 지분양여로 분담하는 방식으로 사업준공시 신축청사 기부채납하고, 임대주택 지분은 양여하므로 기부대양여방식
 - (리츠방식_매수청구) 지자체가 토지를 리츠에 무상임대, 리츠는 준공시 신축청사 기부채납하되, 사용료(리스료) 형식으로 지자체로부터 상환받음, 사업종료시 수익시설 및 임대주택은 지자체 감정가로 매각(리츠+BTL 혼합방식)
 - (리츠방식_일반매각) 지자체가 토지를 리츠에 출자, 리츠는 신축청사를 지자체가 무상사용토록 하고, 사업종료시 신축청사를 지자체에 조성원가 매각, 수익시설 및 임대주택은 일반에 감정가 매각
-
- (제도개선 및 정책건의) 4개 사업방식별로 사업주체(지자체, LH)의 장단점에 차이가 있으므로 사업지역 여건이나, 사업주체의 재정능력에 맞게 적정 사업방식 적용, 각 사업방식의 적용을 위해서는 관련법이나 규정이 개선되어야 함

참 고 문 헌

L	A	N	D						
H	O	U	S	I	N	G			
I	N	S	T	I	T	U	T	E	

참고문헌

- 국토교통부(2018), 「도시재생뉴딜 로드맵」
_____ (2017), 「주거복지 로드맵」
_____ (2016), 「민간시설유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼활성화 방안 연구」
기획재정부(2014), 「국유지 개발 활성화 방안 연구」
안전행정부(2015), 「공유재산 업무편람」
이영은(2018), 도시재생 로드맵과 주거복지 로드맵의 접점과 실천과제
SH 도시연구원(2014), 「시유지 개발사업의 민간자본 활용 방안 연구」
전준우(2015), 장기토지임대방식을 통한 국유지 활용 증진 방안
정유권(2012), 「리츠제도를 활용한 국공유지 개발방안에 관한 연구」
천안시(2016), 「천안시 동남구청사 복합개발사업 기본구상」
토지주택연구원(2017), 「국공유지 활용 행복주택사업 종료 후 토지·건축물 처리 방안 연구」
토지주택연구원(2016a), 「공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안 연구」
토지주택연구원(2016b), 「국유지를 활용한 사업화 방안 연구」