

요 약

SUMMARY

1. 연구의 배경 및 목적

- 인구감소, 저성장, 재정악화 등에 따라 대규모 신도시 개발을 통한 국가정책 수행이 한계에 도달함. 향후 국가 경쟁력 강화 및 신성장을 위한 전략을 수행하기 위해서 도시 내 국·공유 유희재산의 적극 활용 필요
 - 국·공유 유희재산을 최적이용하여 미래가치를 생산하기 위해서는 부지를 소유하거나 관리하고 있는 다양한 공공주체 간의 협력이 필수적임. 하지만 현재 분절화된 재산관리 체계, 공공이해 당사자간 갈등, 책임주체 불명확 등으로 인하여 국·공유 재산의 최적이용이 장기 지연되고 있음
 - 도시 내 미이용되고 있는 공공의 토지자원을 보다 효율적으로 활용하고 이를 국가 및 도시 발전의 기폭제로 전환하기 위해서, 국·공유 유희재산 활용방향을 결정하고 주체들 간의 이해관계를 조정할 수 있는 새로운 해결기제가 모색 필요
- 본 연구는 도시 내 미이용되고 있는 공공의 토지자원을 보다 국가 및 도시 발전을 위하여 보다 효율적으로 활용하기 위해서, 도시 내 유희재산 관련 주체 간 협상과 조정을 통해 상호 협력할 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 함
 - 국·공유 유희재산의 활용에 관련된 다양한 제도를 검토하고 공공협력 측면에서 한계와 문제점 도출
 - 국·공유 유희재산의 활용에 관련된 공공 주체들 간의 이해관계와 갈등요인을 파악하고 협의·조정 성공사례 및 해외 정책사례를 통해 시사점을 도출
 - 도시 내 국·공유 유희재산의 활용을 위한 공공분야 주체간 협력방안을 제시

2. 국·공유 유휴재산의 개념과 공공협력

□ 국·공유 유휴재산의 개념과 범위

- 본 연구에서는 국가, 지자체, 공공기관 등 공적주체가 소유한 재산 중 기존의 기능이 소멸하거나 이전하여 사용되지 않거나, 장기 미사용되고 있는 토지 및 건축물을 국·공유 유휴재산으로 정의함
- 유휴여부는 행정재산과 일반재산의 유형구분과 관계없이 실태조사에 따른 이용 현황에 따라 판단이 필요함

그림 1 국·공유 유휴재산의 범위



자료: 저자 작성

□ 유휴재산 관련 주요 이해관계

- 공무원의 위험회피적 성향, 부처간 상이한 정책지향과 우선순위로 인하여 공공 분야 주체간 협력 및 정책조율이 어려움
- 소유주체로서 기재부 및 정부부처, 활용주체로서 지자체, 계획 및 지원 등의 관련주체로서 국토부, 사업의 시행과 관련된 공기업 등 공공분야 주체간의 복잡한 이해관계로 인하여 활용에 관련된 주요 의사결정이 지연되거나 갈등초래

□ 갈등 조정 방식

- 갈등조정 또는 협력 방식은 당사자간 자율조정 방식과 제3자에 의한 조정방법, 혼합적 조정방식으로 구분

- 당사자간 조정방식은 갈등 당사자들이 서로 협력의 유인을 제공할 때 상호 이득을 보게 된다는 인식이 있을 때 성립되며, 당사자간 협력만으로 해결책을 찾기 어려울 때 제 3자가 조정자로 개입
- 조정자는 그 역할에 따라서 화해알선자(conciliator)나 촉진자(facilitator), 협상규칙을 마련하는 규칙조정자(rule manipulator), 대안을 제시하면서 갈등을 조정하는 조정자(mediator), 강제적인 권한을 가지고 구속력 있는 합의를 마련하는 중재자(arbitrator) 등으로 구분

그림 2 유류재산 활용관련 공공주체와 이해관계



자료: 저자 작성

그림 3 갈등조정 및 공공협력을 위한 중간조정기관의 역할

	당사자간 협의구조 마련	당사자간 협의 촉진	협상규칙 마련	대안 제시 갈등 조정	강제적 권한 합의안 구속
화해알선자(conciliator)	○				
촉진자(facilitator)	○	○			
규칙조정자(rule manipulator)	○	○	○		
조정자(mediator)	○	○	○	○	
중재자(arbitrator)	○	○	○	○	○

자료: 저자 작성

3. 국·공유 유휴재산 관련 정책 및 제도 현황

□ 국유재산 정책변화

- 국유재산은 공공재, 재해방지 및 환경재, 재정보전, 비축 등 다양한 기능을 수행함. 국유재산법에 따르면 국유재산의 관리처분은 국가 전체의 이익에 부합하며, 경제적 비용을 고려하되, 공공가치와 활용가치를 함께 고려하도록 하고 있음
- 하지만 최근 정부는 저성장에 따른 재정악화 상황에서 증세 없이 사회복지 재원을 마련하기 위한 중요한 수단으로 국유재산관리를 통한 재정수입 증대를 꾀하고 있음. 또한 국유재산 정책방향도 공공성보다는 국유재산의 재산권 보호, 개발활성화 등으로 전환되고 있음
- 이에 따라 재산의 소유주체로서 국가와 도시재생 및 지역활성화를 위해 유휴재산의 활용코자 하는 활용주체로서 지자체 간 갈등이 심화될 것으로 전망

표 1 국유재산 정책과제 변화

2012년 국유재산종합계획(안)		2017년 국유재산종합계획(안)	
공공성	공익가치 확대를 위한 국유재산 기능강화	1. 국유지 비축기능 강화 2. 국민친화적 국유지 활용 강화	재산권 보호 1. 민간이 기부채납한 국유재산 무상 사용 제도개선 2. 행정재산 무상귀속시 재산권 보호 3. 기부대 양여 제도 개선 후속조치 4. 상속인 없는 재산 국유화 추진
수익성	국유재산 활용도 제고	1. 보존부적합 국유지 적극 매각 2. 국유재산 개발원칙 확립 및 활성화 3. 국유재산 특례관리 합리화	개발 활성화 1. 효율적인 국유지 개발을 위한 마스터플랜 수립 2. 국유지 개발 제도개선 3. 국유재산관리 기금운용 개선
효율성	효율적 국유재산 관리 시스템 구축	1. 행정재산 활용도 제고 2. 국유재산통합관리시스템 구축 3. 국유일반재산 관리기관 일원화	효율적 관리 1. 국유재산 종합실태 조사 2. 무단점유 해소 3. 국유재산 사용허가 대부제도 개선 4. 국유재산 통합관리체계 구축추진

출처 : 기획재정부. '제5차 국유재산정책심의위원회 개최'. 2011년 9월 16일 보도자료.
 기획재정부. '제14회 국유재산정책심의위원회 개최'. 2016년 8월 24일 보도자료.

□ 유휴재산 관련 주요제도 현황

- 유휴재산의 활용에 관련된 제도는 폐교, 폐철도, 공공기관 이전지 등 유휴재산 시설 유형별로 다양한 제도들이 운영되고 있음

- 이들은 크게 이전하고 남은 종전부지를 주요 정책대상으로 하는 기능소멸형과 종전부지와 이전부지에 관련된 규정을 함께 담고 있는 기능이전형으로 구분

표 2 유형별 유류재산 관련 제도 현황

	관련법령	소관부처 제정	제정 배경	정책 대상	
				종전부지	이전부지
기능 소멸형	폐교활용법	교육부 (1999년)	학생수 감소 및 학교 통폐합에 따른 폐교 증가	○	
	미군 공여구역법	행자부 (2006년)	2002년 한·미간 연합토지관리계획에 따른 미군기지 통폐합	○	
	철도 유류부지 활용지침	국토부 (2015년)	철도시설 개량, 운송수단 다양화 등에 따라 폐선부지 다수 발생	○	
기능 이전형	항만법	해수부 (1967년)	(항만재개발사업) 노후하거나 유휴상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용	○	○
	혁신도시법	국토부 (2007년)	수도권 과밀문제 해소 및 국가균형 발전 도모	○	○
	도청이전법	국토부 (2008년)	도청과 관할구역 불일치로 주민불편	○	○
	군공항이전법	국방부 (2013년)	도심 팽창에 따라 도시 중심에 자리하고 있는 군용항공기지 소음으로 인한 주민 생활권 침해, 소음피해 배상액으로 인한 재정부담	○	○
기타	국방시설사업법	국방부 (1991년)	국방·군사시설사업을 효율적으로 시행		○

자료: 저자 작성

□ 종합 및 시사점

- 기능소멸형 제도들은 종전부지의 건전한 활용 촉진, 지역사회 발전기여, 생활 환경개선, 지역경쟁력 향상, 복리증진 등 공적인 활용을 목적으로 하나, 기능이전형 제도에서 종전부지는 대부분 이전부지 마련을 위한 수단으로 간주됨
- 대부분 법적 절차에 따라 종전부지 활용 또는 개발계획을 수립 및 심의·의결토록 하고 있으나, 이 과정에서 지자체 또는 주민 의견수렴 절차는 의견청취 또는 협의 수준에 머물고 있음
- 구조적으로 갈등이 노정되어 있음에도 불구하고 철도 유류부지 활용지침의 제외한 대부분의 경우 심의·의결 주체는 있지만, 관련 주체 간 협의촉진, 이해 관계 조정을 위한 조직 및 절차와 기준이 마련되어 있지 않음

- 사용료 감액, 무상대부 등 관리처분 특례는 기능소멸형에 집중되어 있으며, 대부분 선택형 규정으로서 강력한 정치적 압력이 있지 않는 한 적극적 활용을 위한 공적주체들의 자발적 움직임을 유인하는 것에는 한계가 있음

4. 공공협력 관점에서 국·공유 유휴재산 활용 사례

□ 실태분석의 틀

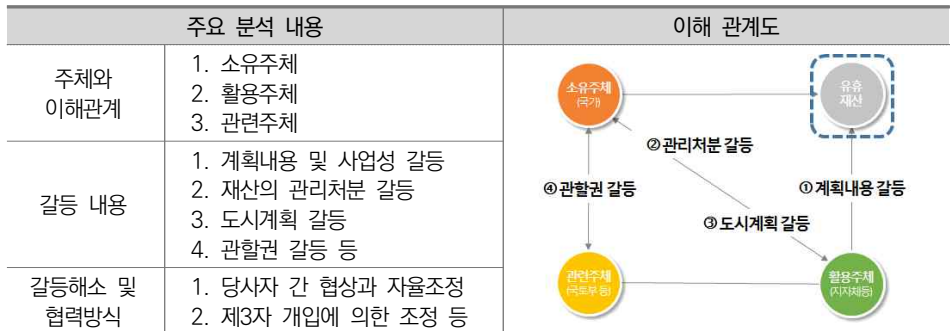
- 유휴재산 관련 법제도 유형별 대표사례와 최근 추진되고 있는 경제기반형 도시재생사업 대표사례를 대상으로 총 11개 사례를 분석. 각 사례별로 주요 이해관계자, 주체간 갈등수준, 갈등이슈, 갈등해결 방식을 분석

표 3 분석대상 개요

유형	사례명	면적(㎡)	위치	유형	사례명	면적(㎡)	위치
기능 소멸형	서울 경의선 폐선부지	102,008	서울 마포구 등	기능 이전형	광주 군공항	832,000	광주 광산구
	춘천 캠퍼지	590,000	강원 춘천		오정동 군부대	562,273	경기 부천
	부산 중앙중	14,273	부산 진구		원주여고	29,660	강원 원주
장기 미사용형	서대구 화물터미널*	74,000	대구 서구		우정사업 정보센터	29,026	서울 광진구
	기능 이전형	인천 내항*	256,905		인천 중구	산업 연구원	16,417
대전 충남도청*		25,456	대전 중구				

*경제기반형 도시재생 사례 / 자료: 저자 작성

표 4 국·공유 유휴재산 사례분석의 틀



자료: 저자 작성

□ 주요 갈등내용

- 국·공유 유희재산의 활용과 관련된 주요 갈등은 유희재산의 관리·처분, 도시계획 변경과 관련된 갈등, 계획의 내용과 관련된 갈등, 관할권과 관련된 갈등 등이 있음
- 사례를 통해 분석한 결과 계획내용에 관련된 갈등이 가장 빈번하게 나타남
- 유희재산의 관리처분에 관련된 갈등은 계획 내용에 관련된 갈등보다는 적게 나타났지만, 갈등의 강도에 있어서 다수의 사례에서 매우 심각함을 확인
- 부처 및 기관간 관할권에 관련된 갈등은 빈도는 높지 않지만 도시재생사업이 추진되고 있는 곳에서 대부분 발생. 이는 도시재생법에 따라 기존의 개별법에 따른 사업과 중복하여 재생사업을 할 수 있도록 하고 있지만 아직까지 이들 법과 관련 부처간 협의·조정할 수 있는 실제적 장치가 마련되어 있지 못하기 때문임
- 마지막으로 일반적으로 기존의 이전적지 문제에서 가장 빈번하게 발생했던 도시 계획 변경과 관련된 갈등은 비교적 많지 않음

표 5 사례별 갈등유형과 협력방식

구분	사례명	소유주체 활용주체	갈등 유형				공공부문 주체간 협력 방식
			관리처분	도시계획	계획내용	관할권	
기능 소멸형	경의선 폐선부지	철도공단 지자체	○	△			당사자간 협상과 자율조정
	춘천 캠프페이지	국방부 지자체	△		◎		당사자간 조정 중 (협상정체)
	부산 중앙중	시교육청 민간단체			△		당사자간 협상과 자율조정
기능 이전형	인천 내항*	항만공사 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정 중 (협상정체)
	대전 충남도청*	기재부 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정 중 (협상정체)
	광주 군공항	국방부 지자체	◎		○		당사자간 조정 중 (협상정체)
	부천 오정동군부대	국방부 지자체	◎		○		활용계획을 바탕으로 당사자간 자율조정 추진중
	원주여고	교육청 지자체	◎		○		당사자간 조정 중 (협상정체)
	서울 광진 우정사업정보센터	캠코 미정		◎	○	○	당사자간 조정 중 (협상정체)
	서울 산업연	캠코 문광부		○	○		당사자간 협상과 자율조정
장기 미사용형	서대구* 화물터미널	코레일 지자체	○		○	제3자 개입에 의한 조정 시도 중	

◎ 매우 심각, ○ 심각, △ 보통 / 자료: 저자 작성

□ 갈등조정 및 협력 방식

- 유휴재산 유형별로 주체간 협력현황을 살펴보면, 기능소멸형은 당사자간 협상과 자율조정을 통해 공공부문 주체간 협업이 비교적 원활히 진행된 반면, 기능이 전형의 경우 대부분 관련된 주체 전체가 모이는 공식적 협의구조가 마련되지 못하고 개별 당사자간 조정으로 인하여 협상이 정체상태에 있는 경우가 많이 발생하고 있음
- 비교적 원활하게 협력이 진행되었던 또는 되고 있는 경의선 폐선부지, 부천 오정동 군부대, 서울 산업연 등의 사례들은 공공부문 주체간 공감대를 형성할 수 있는 비전과 미션을 바탕으로 관련된 주체들이 협의체널을 구축하고 협상을 통해 합의를 이끌어 나갔음을 확인

5. 해외 국·공유 유휴재산 활용정책

□ 분석 개요

- 해외 선진국의 관련정책을 통해 유휴 국·공유 재산의 관리와 활용을 위한 기본 정책방향 마련을 위한 시사점을 도출하고, 유휴재산의 활용을 위해 국가와 지자체의 협력위한 착안점을 마련

표 6 선진국의 국·공유 재산 정책 및 협업 프로그램

	일본	영국	미국
기관	재무성	GPU	PBS
정책방향	신성장 전략을 위한 국유재산의 활용정책	정부자산전략 (Government's Estate Strategy)	-
협업 프로그램	국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용	One Public Estate Program	Good Neighbor Program

자료: 저자 작성

- 일본은 재무국이 지역 단위에서 협의체의 일원으로 역할을 수행하면서 중앙 단위 조정을 담당

- 2014년 아베내각에서 발표한 ‘국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용’ 정책에서는 국가와 지자체가 연계·협력해야 함을 강조하는데, 지역의 실정을 가장 잘 알고 있고, 지역의 국·공유 재산 인프라를 직간접적으로 관리하고 있는 지자체와의 연계 없이 국가기관만으로는 공공시설의 최적이용을 달성하기 어렵다고 판단
 - 재무국은 ‘국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용’을 위해 지역단위에서 지자체, 국토교통성과 함께 협의체의 일원으로 역할을 수행하는 한편, 지역에서 도출된 현안 중 지역 외 또는 중앙단위 등에서 풀어야 할 문제들을 해결할 수 있도록 총무성, 재무성 재무국 및 이재국, 공적기관, 제도관청 등과 연계 및 협의 조정하는 역할을 수행
- 영국은 지방정부에게 권한을 이임하고 지원하는 방식을 취했으나, 협력과정에서는 중앙정보의 조정이 필수적으로 필요했음
- OPE 프로그램은 국유 부동산 관리에 대한 국가의 기본방향 하에 지역의 실정을 잘 아는 지자체가 파트너십을 구축하고 실행계획을 수립하여 관련 전 분야의 지역 기관과 중앙정부의 부처와 직접적으로 협력
 - 국가(GPU)는 직접 사업을 추진하기보다 각료회의를 통해 지자체가 수립한 계획이 실현될 수 있도록 부처간, 지자체간 장벽을 극복하기 위한 역할을 수행하고, 지자체가 리더십을 가지고 역할을 수행할 수 있도록 재정지원, 기술지원, 전문가 네트워크, 특례 등을 지원
 - 지방정부는 성공적인 사업 실행에 있어서 핵심적인 역할을 하는 것이 확인되었지만 협력과정에서는 강력한 중앙정부의 지도력과 시간적, 비용 투자가 필요했고, 지역차원에서 과감한 전략을 세운다 하더라도 한계에 부딪히게 되는 경우가 많으며 많은 경우에 중앙정부가 나서야 이를 해결할 수 있었음
- 미국은 GSA(미연방조달청)가 도심내 연방자산 주변 지역의 협력에 직접 관여
- 미국은 별도의 정책이 아니라 기본법과 총괄조직의 역할에 근거하여 연방정부 재산과 도시 공동체의 발전의 조화이라는 국유재산 정책방향을 정하며, 국유재산 총괄부서인 GSA 사무의 하나로서 도시공동체 발전 지원 역할을 수행

- 국유재산 총괄기관으로서 GSA는 GNP(Good Neighbor Program)을 통하여 도심 내 연방자산 주변지역의 계획수립 및 협력관계 형성, 협의·조정, 지속적 투자 유도 등 적극적 역할을 수행함으로써 국유재산과 주변지역의 활성화를 지역관리측면에서 총괄조정 역할을 수행

□ 해외사례 종합 및 시사점

- 선진국들은 공적 유희재산의 중요성과 활용에 대한 정책적 기본방향을 매우 명확하게 제시하고 있음. 일본의 경우 건강대국, 고용·인재 육성, 관광·지역 활성화 등 국가의 신성장 전략과 연계하여 미이용 국유지를 적극 활용토록 함. 미국의 경우 별도의 정책이 아니라 법률과 재산관련 부처의 역할을 통해 공동체 지원이라는 국유재산의 역할을 명확히 제시하고 있으며, 유희화될 경우 공적 목적을 위하여 우선 활용할 수 있는 체계를 갖추고 있음
- 유희재산의 활용을 위한 공공분야 주체간 협력의 필요성을 강조하고 이를 위한 조건으로 활용계획의 수립, 협력관계 형성, 협의 조정을 제시하고 있음. 또한 실제 이들을 실현하기 위하여 총괄부처의 역할을 명확히 하고 직·간접적인 지원방안을 마련. 일본의 경우 재무성에서 이와 같은 역할들을 직접 수행하는 적극적인 방안을 마련하고 있으며, 영국의 경우 기본적으로 지자체가 활용계획 수립, 협력관계 형성, 협의조정 역할을 수행하되, 국가는 이를 위한 재정, 기술, 제도적 지원방안을 마련하고 있음

표 7 일본, 영국, 미국의 유류재산 활용을 위한 협력 프로그램

	일본	영국	미국
협업 정책	국가와 지자체가 연계된 국·공유 재산의 최적이용	OPE Program (One Public Estate)	GNP (Good Neighbor Program)
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 국가, 지자체 청사집약화 - 여유지 확보를 통한 마을 만들기 공헌 - 토지 매각 등에 의한 세외수입 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공시설의 집약화 - 민간 매각 - 기존지역 개발과 통합 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방시설의 배치를 지역계획을 지원할 수 있도록 함 - 주변지역과 연계한 매력적 공공공간 창출 - 지역사회와 함께 연방자산 주변 물리적 환경 개선 노력
총괄 부처	재무성	국무조정실의 GPU (Government Property Unit)	미연방조달청의 PBS (Public Building Service)
지원	<ul style="list-style-type: none"> - (재무성) 총괄, 정보제공, 본성 레벨의 조정 및 제도권청과의 조정 - (총무성) 계획수립비 지원, 지방채 발행비용 상향조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 파트너십 설립, 프로그램 운영 등을 위한 재정지원 - 맵핑, 분석 등 기술지원 - 부처간 지자체간 장벽극복 위한 각료회의 강화 - Right to Contest 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 장기목표 달성을 위한 MP 수립 - 디자인 컨설팅, 프로그램 개발 지원 - 협력자 조직 및 협의조정 - 지속적 투자 유도
총괄 부처의 역할			
	지역단위 협의와 중앙단위 협의 모두에 총괄부처가 직접참여	지자체가 협의·조정하도록 지원	협의조정 직접 참여

자료: 저자 작성

6. 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안

1) 도시 내 국·공유 유휴재산의 활용방향

- 저성장 시대에는 직접적 행정목적 수행이 없어진 미이용 국·공유 재산은 재정적 수익 극대화에 앞서 생산요소로서 활용가치를 우선 검토
 - 또한 직접적인 행정목적 수행이 없어졌을 경우, 행정목적에 위해 관리권한을 가졌던 일개 부처 또는 부서의 편의 또는 이익이 아니라, 국가 또는 지자체 전체의 이익을 위하여 활용될 수 있는 방안이 최우선적으로 고려되어야 함
 - 이를 위해 도시 내 국·공유 유휴재산 활용과 관련된 정부와 지자체, 각 정부 부처와 공공기관 등 공공부문 주체간 협력이 필요함

표 8 국·공유재산 관리·처분의 기본원칙

	국유재산법(제3조)	공유재산법(제3조의 2)
1	국가 전체의 이익에 부합되도록 할 것	해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것
2	취득과 처분이 균형을 이룰 것	취득과 처분이 균형을 이룰 것
3	공공가치와 활용가치를 고려할 것 경제적 비용을 고려할 것	공공가치와 활용가치를 고려할 것
4	투명하고 효율적인 절차를 따를 것	투명하고 효율적인 절차를 따를 것

자료: 저자 작성

2) 공공부문 주체간 협력을 위한 정책방안

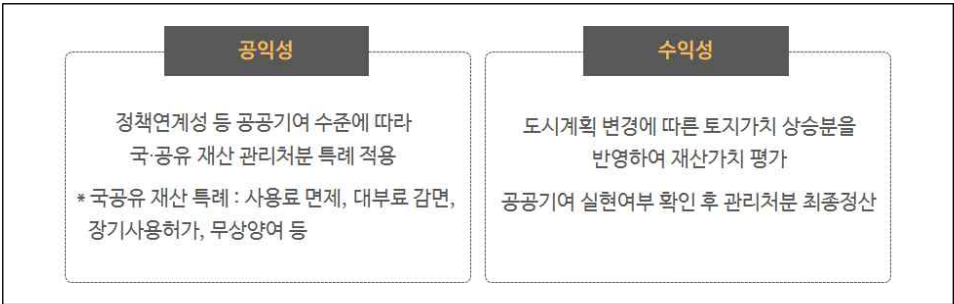
- 미래의 가치화를 위한 유휴재산 활용계획 수립
 - 유휴재산의 활용과 관련된 가장 빈번한 갈등은 ‘계획내용’에 관련된 것이며, 유휴재산을 활용을 위한 협의회가 시작되기 위해서는 우선 그것을 왜 활용해야 하고 어떻게 활용해야 한다는 것에 대한 큰 틀의 합의(consensus)가 필요함
 - 협상을 통해 더 많은 가치와 보상을 만들어 낼 수 있다는 비전이 공유되었을 때 국·공유 유휴재산을 관리하는 공무원들을 협상 테이블로 이끌어 낼 수 있기 때문
- 국·공유 유휴재산 관리·처분의 유형 분류와 활용 플랫폼 마련
 - 유휴재산의 활용과 관련하여 두 번째로 많은 갈등은 ‘재산의 관리·처분’에 관련된 것으로, 우선 소유주체가 유휴재산의 관리처분 방안을 결정하지 않은 경우, 활용주체가 아무리 협상을 제안해도 협상 자체가 성립되기 어려움

- 따라서 부처에 관계없이 재산이 유휴화될 경우, 통합DB에 등록하여 전체적인 관점에서 관리·처분 유형을 분류하여 지자체 등이 활용가능한 유휴재산을 공표하도록 하고, 활용가능한 유휴재산으로 분류된 재산에 대하여, 지자체 등이 활용방안을 제안하면 절차에 따라 협의를 의무화하는 플랫폼을 마련
- 유휴재산의 관리처분 유형은 원 소유주체의 직접 활용, 협상에 의한 처분, 일반 공매, 일시적 활용의 4단계로 구분하고, 부처에 관계없이 전체 유휴재산에 대하여 이러한 방식의 적용을 검토

□ 유휴재산의 가격결정을 위한 공공협상의 기준마련

- 유휴재산의 관리처분과 관련된 또 다른 갈등은 소유주체는 보다 비싼 가격에 매각하고 지역을 떠나고 싶어하고, 활용주체는 가급적 싼 가격으로 매입하거나 무상으로 사용하고 싶어하기 때문에 발생하는 ‘가격의 결정’과 관련된 갈등으로 이에 대한 협상기준이 마련되어야 함

그림 4 국·공유 유휴재산의 가격결정을 위한 기준



자료: 저자 작성

- 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승분을 반영한 재산가치를 평가하되, 도시재생 및 지역 활성화를 위하여 토지를 활용한다는 점을 고려
- 서울시의 도시계획 사전협상제도와 같이, 정책연계성 등 공공기여 수준에 따라 관리처분 특례를 적용
- 관리처분 특례는 지역여건에 맞게 적용할 수 있도록 사용료 면제, 대부료 감면, 장기사용허가, 무상양여 등으로 다양화

- 또한 사업초기 과도한 토지비 문제를 해결하고 공공기여 실현성을 제고하기 위해 완공 후 관리처분을 최종 정산하는 방식을 병행

□ 당사자간 협의체 형성 및 제3자에 의한 조정

- 국·공유 유휴재산의 활용과 관련된 공공주체들이 매우 다기화 되어 있어 공식적 의사결정 채널을 구축하는 것이 매우 절실함
- 공무원의 특성상 역할에 대한 공식적 절차가 없으면 책임 있는 의사결정에 참여하기 어렵기 때문에, 다기화 되어 있는 유휴재산의 총괄책임 주체를 일원화하고, 당사자간 파트너십을 구축하여야 함
- 조정이 원만히 성사되지 않을 경우의 최종 의사결정 심의를 위해 유휴재산 갈등 중재(arbitrator)위원회 설립 및 운영이 필요하며, 중간조정기관의 역할이 실효적으로 담보되기 위해서 정부예산 또는 공매·임대 수익의 일부를 활용한 재정적 지원방안을 강구하여야 함

표 9 갈등유형별 협력과제

구분		공공부문 주체간 협력 방안			
		활용계획 수립 및 활용제한	협상기준 마련 (관리처분 특례)	당사자간 협의체 구성	중간조정 지원
개별법 有	기능소멸형	-	-	필요	필요
	기능이전형	-	필요	필요	필요
개별법 無		필요	필요	필요	필요

자료: 저자 작성

표 10 국·공유재산 협력을 위한 정책방안

갈등 내용	정책 방안
계획내용 갈등	미래의 가치화를 위한 유휴재산 활용계획 수립
관리처분 갈등	국·공유 유휴재산 관리·처분의 유형분류와 활용 플랫폼 마련 유휴재산의 가격결정을 위한 공공협상의 기준마련
관할권 갈등	당사자간 협의체 형성 의무화 및 제3자에 의한 조정 (중간조정기구 설립 및 운영)

자료: 저자 작성

3) 제도화 방안

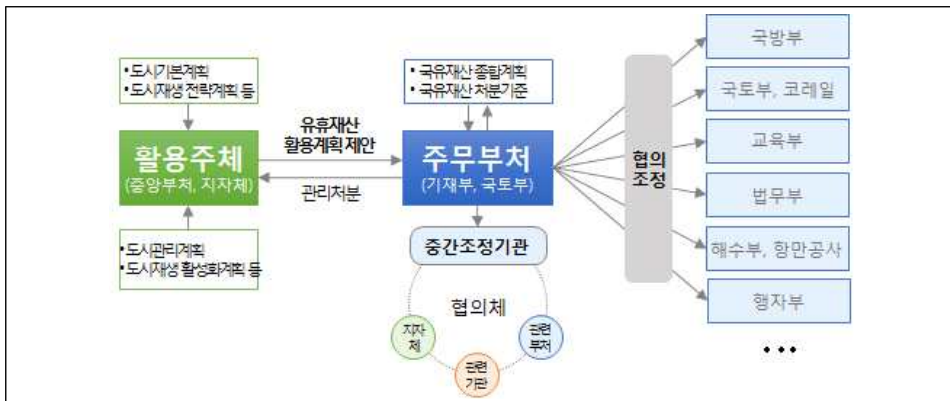
□ 단기적 대안

- 단기적으로는 기존 제도 내에서 활용계획 수립 및 활용제안, 협상기준 마련, 당사자간 협의체 구성, 중간조정 지원 등 공공부문 주체간 협력을 위한 방안들을 부분적으로 수정 보완
- 협력 방안 중 당사자간 협의체 구성 및 중간조정 지원은 유형에 구분 없이 모두 필요한 요소로 나타나고 있어, 단기적으로 중간조정기구를 구성 및 운영하여 이러한 역할을 지원하는 방안을 모색

□ 중장기적 대안

- 국·공유 유희재산의 관리 및 활용을 위한 법률 제정을 통해 국유재산과 공유재산에 관계없이 직접적인 행정목적 수행이 종료한 유희재산의 경우 동일한 기준과 원칙에 따라 활용방안을 모색
- 공공분야 주체간 협력을 위한 추진체계 정비를 통해 매년 유희재산을 일괄 조사하고 분류하고, 행정용도가 종료한 유희재산은 원 소유주체가 직접 활용할 것인지, 지자체 등을 통해 공적으로 활용할 수 있도록 할 것인지, 일반 공매할 것인지에 대한 유형 분류를 공개하는 절차가 마련되어야 함

그림 5 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 : 중·장기적 대안



자료: 저자 작성

4) 결론 및 향후 과제

- 정부와 지자체 그리고 관련된 공공 주체들 간의 갈등은 경제 사회 정치적 여건 변화에 따라 이미 예견된 것으로, 향후 도시정책의 핵심이 될 유휴재산 관련 이슈에 대응하기 위해서는 국·공유 재산의 관리 및 활용에 관련된 공적 주체들이 공동으로 미래가치를 창출을 위하여 노력하고 결과를 합리적으로 분배할 수 있는 원칙과 기준 마련이 우선 마련되어야 함
- 국·공유 유휴재산을 재정적 수익 극대화에 앞서 도시재생과 같이 국가 또는 도시 전체의 이익을 위하여 우선 활용하기 위해서는, 관련된 공적 주체들 간의 협력을 넘어, 국·공유 유휴재산의 국가적 도시적 중요성에 대한 이해를 기반으로 국·공유 유휴재산 활용방향에 대한 사회적 합의를 만들어 가야 함
- 향후 국·공유 유휴재산의 효율적 활용을 위해서는 유휴재산의 활용방향에 대한 사회적 합의도출과 함께, 「국·공유 유휴재산의 관리 및 활용 기본법」 제정을 위한 법안의 내용 구체화가 필요함

그림 6 국·공유 유휴재산 정책 및 제도화 방안



자료: 저자 작성