

민관협력(PPP) 공적부동산 재생 방안

윤주선 부연구위원

배경 및 목적

- 인구 감소와 시설 노후화의 영향으로 지방도시의 유휴 공적부동산이 증가하고 있으나, 원도심이라는 불리한 입지 조건으로 시설 조성비와 운영비 확보에 난항
- 민간위탁, 관리위탁, 위탁개발 등의 민관협력 제도는 원상복귀 조항, 경쟁입찰 원칙 등의 제도적 한계로 창의력 있는 지역 기반 도시재생 스타트업의 참여에 제약
- 공적부동산 내에 민간시설을 병설하여 민간시설의 수익 일부로 공공시설의 운영비용을 충당하는 지역 완결형 민관협력(Public-Private Partnership: PPP) 방식이 새로운 대안으로 주목

정책제안

- 운영비 및 운영 주체를 고려하지 않는 과도한 규모·예산·용도의 보조금 의존적 공적부동산 재생 방식을 개선하기 위해, 운영 비용과 운영 주체를 먼저 검토하고 이를 바탕으로 규모·예산·용도를 정하도록 사업 절차 조정 필요
- 공공이 사업기획 단계부터 민간에게 권한과 책임을 계약에 기반해 이양할 필요가 있으며, 공공과 민간 양측을 이해하고 프로젝트 전반을 이끌 수 있는 독립주체 'PPP 에이전트' 제도 도입 검토 필요
- 지역완결형 민관협력을 통해 공적부동산을 재생하는 도시재생 뉴딜 시범사업을 연간 2~3개소에서 추진 하고, 이를 통해 사업 선정 및 추진 절차, 사업 주체별 역할을 구체화할 수 있는 실증연구 수행 필요

1 미활용 공적부동산 활용의 한계

■ 장기 미활용 공적부동산 증가

- 인구 감소와 시설 노후화의 영향으로 용도를 다하거나 이용자 수가 거의 없는 장기 미활용 공적부동산 수가 점차 증가
 - 공적부동산은 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 「공유재산법」)상의 공유재산 중 부동산을 지칭
 - 인구 감소의 영향으로 폐쇄 혹은 통합된 미활용 폐교, 폐청사, 폐교통시설 등 장기 미활용 공적부동산 수 증가(2017년 3월 기준 미활용 폐교 408개소)
 - 시설 노후화로 문화·집회시설이 다른 곳으로 신축 이전한 후 방치된 미활용 공적부동산 수 증가
- 전라북도의 협조로 취득한 자료에 의하면 방치되고 있는 공공건축물 규모의 유휴 시설은 총 45개소로 폐교 13곳, 폐철도역사 6곳, 폐창고 3곳, 폐공장 2곳 등이며, 그 수는 점차 증가하는 추세
 - 45개소 중 50년 이상 된 건물은 16곳이며, 60% 이상이 30년이 넘는 노후 시설
 - 기획재정부와 한국자산관리공사가 일원화된 시스템으로 관리하고 있는 국유재산과 달리, 개별 지자체가 별도로 관리하는 공유재산은 현황에 대한 데이터가 산재됨

전라북도 방치 유휴시설의 노후도(2017년 기준)

총계	50년 이상	40년 이상	30년 이상	20년 이상	10년 이상	연도누락
45	16	8	4	5	1	11

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

전라북도 시·군별 방치 유휴시설 분포

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

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

전라북도 및 광주광역시의 5년 이상 방치 공적부동산 대표 사례

			
임실군 삼계면 공회당	진안군 진안서초교	군산시 (구)군산시민회관	광주광역시 시민회관

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

■ 공적부동산의 민간 활용 한계 대두

- 지방 중소도시의 공적부동산을 공공이 직접 운영할 경우 시민의 흥미를 지속시킬 수 있는 운영자 발굴 곤란, 경쟁력 있는 콘텐츠 발굴 미흡, 운영예산 지속적 지원 불투명 등의 이유로 단기간에 사업이 종료되어 방치되는 경우가 빈번
 - 저출산·고령화의 영향으로 지자체의 재정상태가 악화되면서 지속적인 재정부담이 필요한 공공시설의 운영이 점차 어려워지고, 혁신적 시도보다 안정성을 추구해야 하는 공공의 특성상 경쟁력 있는 콘텐츠와 운영자 발굴이 어려움
- 「공유재산법」의 위탁개발 제도를 통해 공기업이 공적부동산을 재생·운영하는 사례가 나타나고 있으나 지방중소도시의 경우 사업성의 한계로 사업 진행이 곤란
 - 입지 조건이 양호하거나 규모가 큰 공적부동산의 경우 지자체 혹은 LH, 한국자산관리공사, 지방공사 등이 개발·운영하고 있지만, 입지 조건이 불리한 공적부동산은 방치
 - 행정자치부의 공유재산 업무편람에서 한국자산관리공사의 위탁개발 추진대상 선별 방법으로 “교통여건, 입지여건 등이 우수한 중심지역에 위치한 공유재산”을 들고 있음
- 「지방자치법」의 민간위탁 제도와 「공유재산법」의 위탁관리, 관리위탁 제도를 통해 민간 주체가 공적부동산을 운영할 수 있지만 제도적 한계로 지속적인 활용 사례가 적음
 - 2~3년 단위의 계약 갱신, 원상복구 조항, 자본금·사업 실적 등의 정량평가를 포함한 경쟁입찰 등의 제도적 제약으로 공간 운영 경험과 콘텐츠 개발 능력이 있는 청년그룹 혹은 도시재생 스타트업의 참여가 제한적

2 지역완결형 민관협력 재생사업의 정의 및 특징

■ 민관협력(PPP) 재생사업의 정의

- 운영자, 콘텐츠, 예산이 충분하지 않아 방치된 공적부동산의 재생 방식으로 지역완결형 민관협력(Public-Private Partnership: PPP) 방식이 주목받음
 - PPP 재생사업은 “민간의 창의성과 자본력을 활용한 자립형 도시재생 사업을 위해 행정주체와 민간주체가 계약에 기초하여 책임과 리스크를 분담하며 성과 지향적 목표를 추진하는 과정”으로 정의

- 민관협력 방식 중 PFI 사업은 공공이 사업을 기획하고 공공 혹은 시민이 운영 비용을 일부 부담하는 방식이고, 민영화는 공적부동산의 소유권을 민간에게 넘기는 방식으로 PPP 방식과 차이가 있음
 - 민영화는 공적부동산의 소유권을 민간에 이양하는 사업 방식으로 공공성을 담보하기 어려운 한계가 존재
 - 임대형 PFI(BTL) 사업은 비수익성 공공시설의 건설과 운영 단계에서 민간사업자에게 행정이 세금을 지원해 주는 방식이며, 수익형 PFI(BTO) 사업은 시민이 비수익성 공공시설의 이용료를 납부하는 방식으로, 두 방식 모두 공공시설 조성 및 운영의 리스크를 행정 혹은 시민이 부담해야 하는 한계가 존재

■ 지역완결형 PPP 재생사업의 특징

- PFI 재생사업은 국가나 지방자치단체가 사업계획을 수립하고 민간이 자금이나 노하우를 지원하는 방식으로, 민간의 창의력과 시너지를 최대화하기 어렵고 행정에게 리스크를 전가할 수 있는 구조적 한계가 존재
 - 1990년대부터 PFI 재생사업을 도입했던 일본에서 실패 사례가 다수 보고

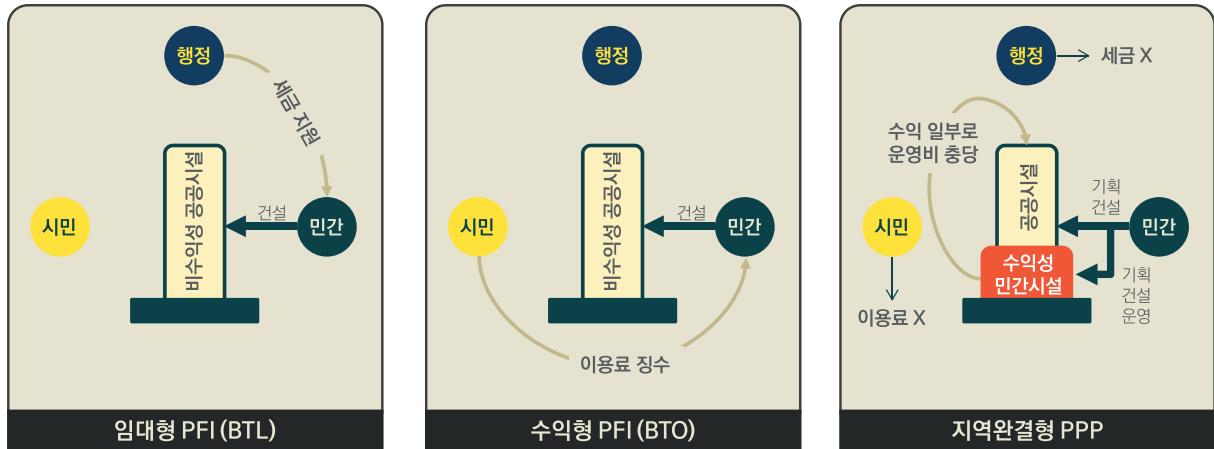
PFI 도시재생사업의 실패사례

No	묘비명	묘비지수	총사업비	총사업비 중 보조금	사업 실패로 인한 추가 소요 보조금
1	스카이 플라자 미사와	★★☆☆☆	약 85억 엔	약 31억 엔	시 공적자금 0.95억 엔
2	코코리	★★☆☆☆	약 107억 엔	약 44.5억 엔	시 보조금 9억 엔
3	아피아 사카세가와	★★★☆☆	약 16억 엔	약 6.5억 엔	
4	아쿠아 기사라즈	★★★☆☆	약 216억 엔	약 50억 엔	건물 매입 6억 엔
5	코무시티	★★★★★	약 315억 엔	약 108억 엔	컨버전(리노베이션) 30억 엔 이상
6	아우가	★★★★☆	약 185억 엔	약 85억 엔	채권 매입 8.5억 엔 긴급 용자 2억 엔 증자 5.6억 엔
7	아르네 쓰야마	★★★★★	약 270억 엔	약 86억 엔	시 공적자금 약 85억 엔

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

- 지역완결형 PPP 재생사업은 행정으로부터 세금이나 시민의 이용료 없이 공적부동산 내에 수익성 민간시설을 병설함으로써 수익성 민간시설의 수익 일부로 비수익성 공공시설의 운영비와 인건비를 충당하는 방식
 - ‘자본의 리사이클’ 개념을 통해 공적부동산으로 수익을 발생시키고 발생한 수익을 지역에 재투자하여 세금 부담 없이 공공시설을 운영하는, 인구 감소와 저성장 시대에 적합한 공공서비스 유지 방안으로 주목

- 지역완결형 PPP 재생사업은 기획 단계부터 민간이 참여하며 계약을 통해 민간과 공공이 리스크를 분담해 민간의 창의력을 최대한 활용할 수 있고, 절차의 간소화와 통합을 지향하여 지역 기업과 청년그룹의 참여 촉진이 가능



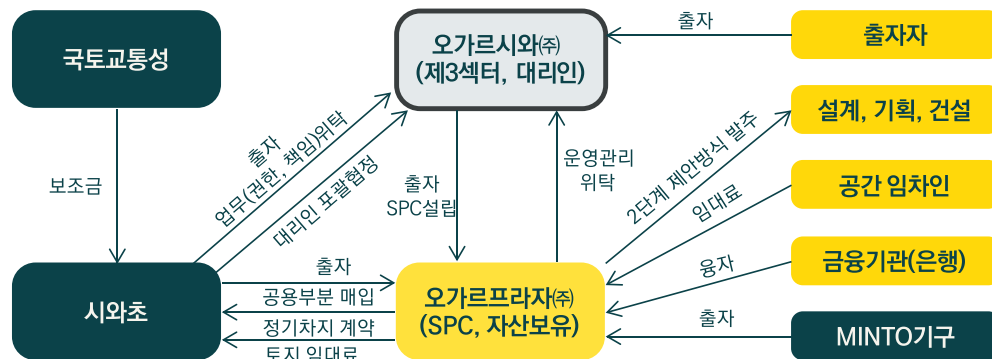
지금 흐름 측면에서 본 수익형 PFI, 임대형 PFI, 지역완결형 PPP의 비교

3 지역완결형 PPP 공유재산 재생 사례: 오가르 프로젝트

■ 프로젝트 개요

- 오가르 프로젝트는 이와테현에 위치한 인구 3만 3,000명의 소도시 시와초(紫波町)에 15년간 방치되던 10.7ha 부지를 지역완결형 민관협력으로 재생한 사례
 - 시와초는 1998년 시와중양역 앞 10.7ha 부지를 29억 5,000만 엔에 취득했으나 저성장의 여파로 실질공공채무비율이 23%에 달할 정도로 재정 상태가 악화되며 해당 부지를 15년 가까이 방치
- 시와초에는 도서관이 없었기 때문에 지역 주민들은 해당 부지에 공공시설인 도서관 건립을 원했으나, 인구 감소와 저성장의 영향으로 행정의 재정이 악화되어 건립 및 운영 예산을 마련할 수 없게 되자 청사 창고 한편에 열악한 임시 도서관을 운영
- 예산 부족 문제를 해소하고 민간의 창의적인 기획 및 운영 방식을 적극 도입하기 위해 시와초는 2007년 민관협력 정책기조를 선언하고, 본격적으로 민관협력형 공유재산 재생 프로젝트를 시작

- 2006년 지역진흥성비공단(현 UR)에 근무하던 지역 출신의 오카자키 마사노부(岡崎正信)가 미활용 공적부동산에 지역완결형 PPP 재생사업을 제안했고, 시와초 지자체장이 이를 수용
- 지자체장은 재정 문제가 악화되는 지방소멸 시대 중소도시의 정책 방향을 민관협력으로 설정, 2007년을 '민관협력 원년'으로 선포하고 2년간 시와초 모든 공무원들에게 주 1회 도요(東洋)대학의 PPP 강의를 수강하도록 지시
- 경직된 행정의 한계를 극복하기 위해 행정의 권한을 전문성 있는 민간에게 이양하는 PPP 에이전트 제도를 도입하여 유연한 사업 진행 도모
 - 오카자키 마사노부는 시와초의 대리 역할을 담당하는 오가르시와 주식회사를 시와초 100% 출자인 자본금 390만 엔으로 설립
 - 오가르시와 주식회사는 각 프로젝트마다 SPC를 조직하여 사업 총괄 기획과 개별 프로젝트의 경영을 분리했고, 오가르프라자를 담당하는 오가르프라자 주식회사의 경우 차지차가법(借地借家法)에 의한 정기차지권 설정 계약을 통해 32년간 오가르프라자 부지를 시와초에게서 임대하고 32년간 총 11.1억 엔(연 347.8만 엔)을 시와초에 납부



오가르프라자 사업 구조

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

- 예산 부족 문제를 해소하기 위해 공적부동산 내에 공공시설인 도서관(연면적 1,441㎡)과 함께 민간시설을 병설한 후 민간시설의 수익 일부를 도서관의 운영 비용과 인건비로 충당하여 세금 지원 없이 공공시설을 운영
 - 민간 수익시설은 농산물 직거래 장터 시와마르쉐, 민간 안과의원, 민간 치과의원, 안경점, 이자카야, 식당, 디저트 카페로, PPP 에이전트가 시설 완공 이전 지역 수요, 지역 운영자, 사업성을 고려하여 용도를 설정한 후 그에 맞춰 계약

- 계약한 임차인이 부담 가능한 임대료를 역산하여 건물의 규모와 예산을 설정하고 모든 임차인의 입주가 정해진 상태에서 공실률 0%로 오가르프라자를 오픈
- 오가르 프로젝트는 100회 가까이 지역완결형 PPP 재생의 개념을 주민에게 설명하고 의견을 상호 교환한 끝에, 2012년 오가르프라자 준공을 시작으로 구역별 각 시설물이 순차적으로 건립되어 2017년 4월 마지막 구역 완공

■ 프로젝트 성과

- 행정의 세금 지원이나 시민의 이용료 없이 도서관, 육아지원센터 등의 공공시설을 운영하고 공공서비스를 안정적으로 제공
 - 오가르시와 주식회사의 구성원은 임원 2명, 직원 7명, 파트타임 14명, 아르바이트 1명으로, 연 인건비 1915.5만 엔이 전액 행정 지원 없이 민간 부문의 수익으로 충당
 - 오가르시와 주식회사의 2016년 기준 총 수입은 40억 엔이고 이 중 527만 엔의 정보 교류센터 관리위탁액 이외에 공공지원은 출자금의 유일
 - 오가르프라자 주식회사의 2016년도 총 수입은 5,700만 엔으로 공공자금은 출자금뿐
 - 오가르프라자 도서관의 2014년 도서 대출 권수는 23만 8,812권이며, 대표적인 병설 민간시설인 시와마르쉐의 2014년 매출액은 4억 1,321만 엔
- 오가르 프로젝트는 연간 100만 명의 방문객이 찾는 지역 명소로 재생되었으며, 지역완결형으로 진행하여 지역 주체의 도시재생 역량이 강화됨
 - 전체 사업의 기획과 운영을 지역 출신 리더인 오카자키 마사노부와 지역 출신 구성원이 담당하여 지역 내 기획력과 운영력을 갖춘 그룹 육성
 - 오가르프라자의 공공시설 및 민간시설 운영을 통해 105명의 고용 효과 발생
 - 산지 직송 시와마르쉐를 설치, 254명의 생산자를 가입시켜 지역 농산물 생산자와 지역 소비자를 연결하는 도시재생 거점시설로 역할
- 닛케이 BP연구소의 조사에 따르면 오가르 프로젝트는 2017년 행정 시찰 건수가 270건으로 일본 전체 공공프로젝트 중 가장 많은 지자체 직원이 방문한 사례지로 선정되었으며, 2위를 기록한 구마모토성공원의 시찰 건수(114건)의 2배를 상회



오가르프라자 전경

※ 출처 : 시미즈 요시츠클 (2013), “함께 고민하자, 노후 공공시설” 발제자료 p.16.



오가르 프로젝트 이전 임시 도서관

※ 출처 : 현장 답사 취득 시와초 내부자료



오가르프라자 내 공공시설인 도서관 전경

©건축도시공간연구소



오가르프라자 내 민간시설인 이자카야

©건축도시공간연구소



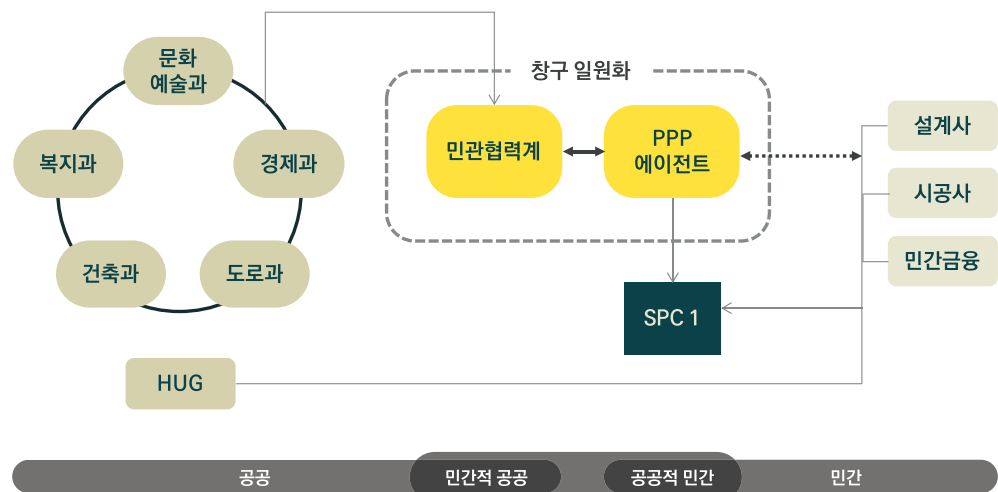
오가르프라자 내 민간시설인 직거래 장터

©건축도시공간연구소

4 시사점

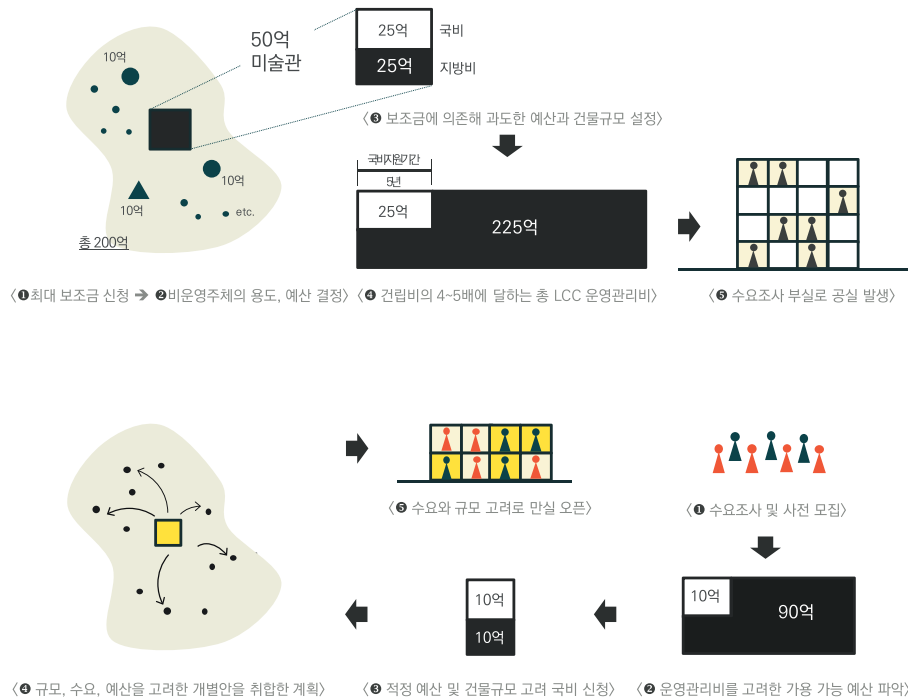
■ 지역완결형 PPP 재생 활성화 정책 제언

- PPP 에이전트 도입으로 계약을 통해 공공에서 민간으로 권한과 책임 이양
 - 행정과 민간의 사업 추진 속도 차이와 사업 추진 구조의 격차를 원활하게 해소하고 조정하기 위해 공공과 민간의 성격을 겸비한 PPP 에이전트를 두고, PPP 에이전트에게 해당 사업에 대한 권한과 책임 일부를 이양하는 시범사업 시행
 - 민간의 장점인 창의력과 속도를 보장하면서도 공공성에 대한 고민을 유지할 수 있는 PPP 에이전트를 공기업, 민간기업, 사회적경제 등 다양한 형태로 실험
 - 예상되는 리스크를 사전에 파악하고 각 리스크에 대한 책임을 계약을 통해 세밀하게 관리할 수 있도록 실증연구를 통한 표준계약서 제공



PPP 에이전트 및 민관협력부서 신설 방안 예시

- 예산·용도·규모를 먼저 선정하고 그에 맞춰 사업을 구상하는 방식이 아닌, 지역의 수요조사와 운영자 모집에 맞춰 예산·용도·규모를 설정할 수 있게 공적부동산 재생 절차 개선
 - 공간과 예산에 맞춰 사업 프로그램을 설정하는 경우 민간의 주도성을 펼치기 어려울 뿐 아니라 과도한 예산과 규모의 시설물 조성으로 향후 재유회화될 가능성이 높음
 - 공간 운영자를 먼저 선정하여 이들이 민간 주체의 장점인 수요조사 및 예산 설계를 통해 보조금 종료 이후에도 운영 가능한 적정 규모, 예산, 용도의 사업을 추진할 수 있도록 공모 절차 개선



공적부동산 PPP형 재생을 고려한 도시재생 사업구조 제안 예시

- 사업 기획 단계에서 민관 대화 절차를 제도화하여 민간 주체에게 공정한 참여 기회를 부여하고, 최대한 많은 민간 주체가 공모에 지원할 수 있는 기반 마련
 - 입지 선정, 사업 아이템 설정, 전체 예산 설정, 평가지표 설정, 사업자 모집 요강 구성 등의 초기 단계를 행정이나 학계 전문가가 만들지 않고, 민관 대화 절차를 통해 실제 사업을 수행할 민간 주체와 공동으로 만들어 가는 방안 고려
 - 행정은 최대한 많은 자료를 민관 대화 절차에서 제공하여 민간 주체가 다양한 구상을 해 볼 수 있는 기회를 최대한 많은 민간 주체에게 공정하게 부여
 - 참여 주체들이 동의할 수 있는 선정 방식과 평가 지표를 마련함으로써 특혜 시비 등의 민관협력 사업의 부작용 경감

■ 지역완결형 PPP 재생 지원을 위한 제도 개선 방안

- 「공유재산법」상 위탁개발이 가능한 일반재산 위탁개발 주체를 공기업 이외의 지역 기반 민간기업까지 확대
 - 현행법상 위탁개발이 가능한 한국자산관리공사·LH공사·지방공사는 입지 조건이 양호한 대도시의 공적부동산 재생을 담당하고, 중소규모 도시의 입지 조건이 열악한 공적부동산의 창의력과 유연성이 있는 지역 기반 도시재생 스타트업이 위탁개발에 참여할 수 있도록 주체 확대

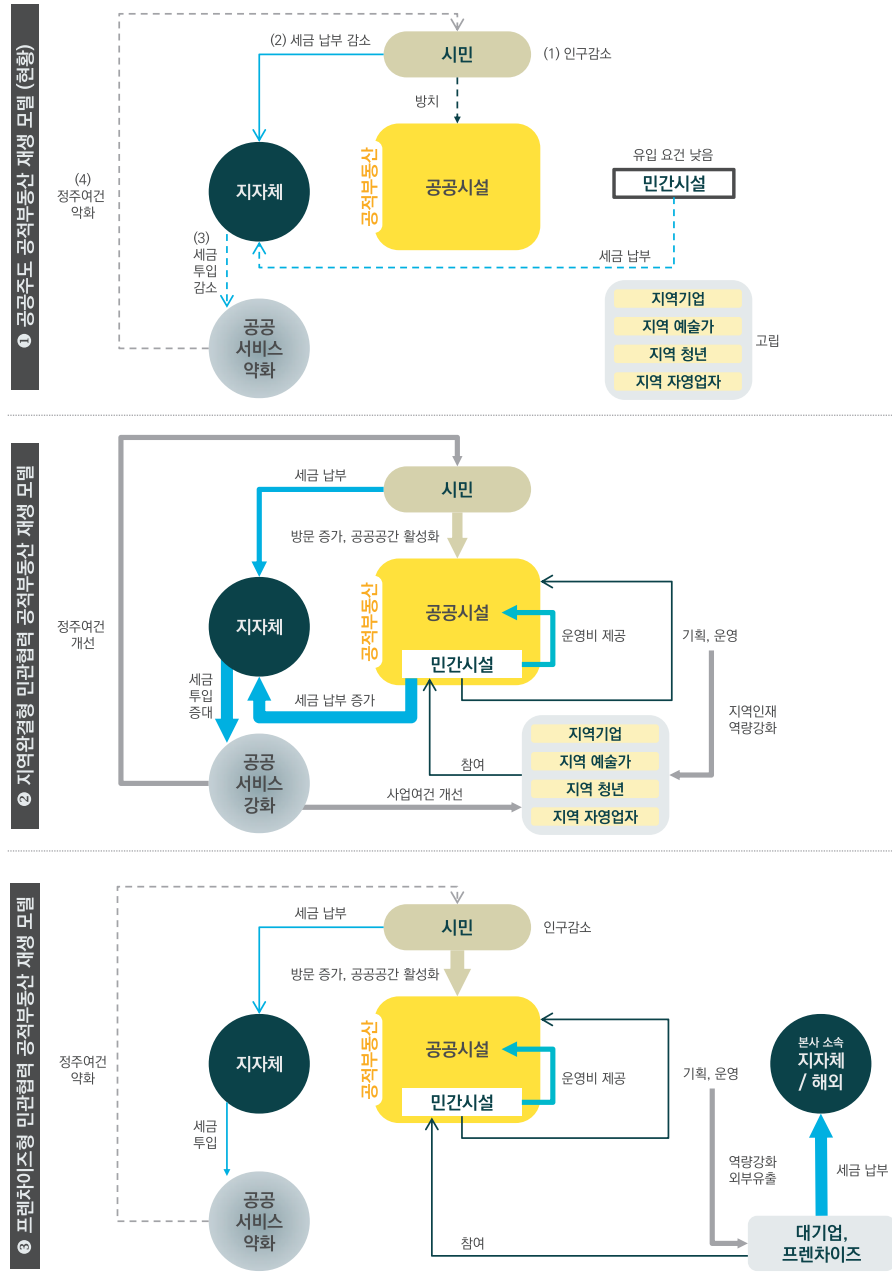
- 공유재산 활용 관련 수익계약 범위를 확대하고 재임대를 일부 허용하여 지역 기반 도시재생 스타트업이 독창적인 사업모델로 공공시설과 수익시설의 병설을 통한 지역완결형 PPP 도시재생을 수행할 수 있도록 지원



PPP형 재생사업 추진 절차 예시

■ 자원의 리사이클을 통한 지역완결형 재생 모델 지원 방안

- 공적부동산 자원의 가치 향상을 통한 긍정적 영향이 지역 내로 재순환되어 시민들의 삶을 풍족하게 하고, 인구와 세금 감소에 따른 공공서비스의 품질 악화 문제를 개선하여 정주 여건과 기업환경을 개선하는 것이 공적부동산 재생의 목표
- 지역 고용은 일자리 양은 증가시키나 고부가가치를 창출하는 기획자 육성에는 기여하는 바가 적으므로, 심사기준 설정과 인센티브 제도 등을 통해 기획·운영 과정에 지역 인재를 참여시켜 지역 일자리의 질이 향상되도록 유도
- 공적부동산 재생을 통한 세금 납부와 사업 수익이 지역 내로 재순환하지 않고 프랜차이즈나 대기업의 본사가 위치한 해외 혹은 대도시로 빠져나갈 경우 지역의 실질적 정주 여건 개선에 도움이 되지 않으므로, 지역에 법인을 둔 지역 기업, 지역 청년주체, 지역 예술가, 지역 사회적경제 주체 등에게 선정 심사 가산점 부여
- 대기업, 프랜차이즈 업체가 참여할 경우 지역 기반 주체들과 유기적인 관계를 유지하고 ‘자원의 순환’이 이뤄지도록 PPP 에이전트가 전체 프로세스를 체계적으로 관리



공적부동산 재생 모델 비교 및 지역완결형 모델의 필요성

윤주선 부연구위원 (044-417-9844, zsyoon@auri.re.kr)

(auri) 건축도시공간연구소 발행처 건축도시공간연구소 발행인 박소현

주소 세종특별자치시 절재로 194, 7층

전화 044-417-9600 팩스 044-417-9607 www.auri.re.kr

