

## 논문

## 공공건축물 실태특성과 정책적 시사점\*

## A Study on the Characteristics of Public Buildings and Its Policy Implications

김주진\*\* · 류동주\*\*\*

Kim, Joo-Jin · Ryu, Dong-Joo

## Abstract

In the process of implementing major policy projects, such as deteriorated public building renewal and urban revitalization, the need for the use of public buildings has been emphasized. This study is to analyze the actual characteristics of them that can be utilized for local communities and to diagnose the potential demand for renewal and development potential, and to suggest policy implications for enhancing usability. The main results of the analysis on the status characteristics are as follows. Based on the data of 2017, 2,751 buildings in some residential and commercial use areas are subject to the primary potential demand for renewal. 275 buildings need to be reviewed for renewal every year for 10 years. However, the renewal potential to combine additional functions is generally expected to be insufficient because the 66%(1,803) of the primary target are smaller than 1,000m<sup>2</sup> in floor space.

The policy Implications to enhance the usability of public buildings are as follows. First, the efforts to secure renewal funds by local governments, and the linkage-use of state-funded projects for small and medium-sized local governments; second, improvement of the application scope of consignment development limited to architectural activities; third, improvement of management evaluation of public enterprises due to consignment development of national and public property; fourth, seeking to boost private sector participation; and finally, the need to regular survey of the current state of total public buildings management by local governments and to establish a basic plan for the efficient management and utilization.

*주제어:* 공공건축물, 공공건축물 리뉴얼 선도사업, 도시재생사업, 공유재산법, 위탁개발

*Keywords:* Public Buildings, Public Buildings Renewal Leading Project, Urban Revitalization Project, Public Property Act, Consignment Development

\* 토지주택연구원(2019), 「복합개발 공공건축물의 위탁개발관리 방안 연구」 내용의 일부를 활용, 보완하여 작성함.

\*\* 토지주택연구원 연구위원(주저자 및 교신저자: jini1005@lh.or.kr).

\*\*\* 토지주택연구원 연구원(공동저자: ryudongjoo@lh.or.kr), 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 수료.

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

국가나 지자체 소유의 공공건축물은 공공의 편익과 복리를 증진하고, 지역사회의 발전을 위해 활용할 수 있는 주요 공공재산의 한 유형이다. 노후하고 협소하거나 저·미이용 상태의 공공건축물은 정책사업 대상으로서, 동시에 지역사회를 배경으로 추진하는 다양한 정책사업을 효과적으로 추진하기 위해 연계활용이 필요한 자산으로서 중요성이 강조되고 있다. 전자의 예로는 주민의 편익증대와 경기활성화를 목적으로 2015년부터 추진 중인 노후 공공건축물 리뉴얼 선도사업(이하 리뉴얼 선도사업)을 들 수 있다. 도시재생뉴딜사업의 경우, 공공건축물은 지역공동체 거점공간을 조성하기 위한 전략적 공공자원으로서 일차적인 검토 대상이 되고 있다. 정부가 지난 4월 15일 발표한 생활SOC(Social Overhead Capital) 3개년 계획을 실행하기 위해서도 공공건축물은 생활SOC 공급 공간의 한 유형으로서 중요성이 크다.

그렇다면, 현재의 공공건축물은 정부의 다양한 정책사업을 추진하는 과정에서 과연 실질적인 활용 가능성을 기대할 수 있을까? 공공건축물을 현재보다 효율적으로 활용하기 위한 다양한 개발사업은 별다른 지원 없이 추진될 수 있을까? 공공건축물에 관한 기존의 연구들은 주로 재산의 효율적 관리에 관한 것으로서 자산의 최유효 활용 기준 정립 필요성 등을 제안하고 있다(김행중, 1995; 박우서, 1996; 이재인, 2005). 국유재산의 신탁개발(1994년)과 위탁개발(2004년), 그리고 공유재산의 위탁개발(2009년) 제도가 도입되면서 신탁·위탁 개발제도의 문제점과 개선 방안 등 사업화방안에 관한 연구들도 추진되었다(이준우, 2006; 오준걸, 2013; 토지주택연구원, 2016). 장기토지임대 방식을 통한 활용도 증진(전준우, 2015), 리츠 등 민간자본과 연계한 사업화 방안(기획재정부, 2014; 토지주택연구원, 2016)도 제시되었다. 최근에는 도심쇠퇴, 압축도시, 도시재생 등이 도시개발 및 관리분야의 주요 이슈로 부상하면서 도심부의 저·미이용 공공건축물의 효율적 활용 방안에 관한 다수의 연구들이 이루어진 바 있다(건축도시공간연구소, 2011, 2013, 2015, 2016; 국토교통부, 2016; 국토연구원, 2017, 토지주택연구원, 2017 등). 비교적 짧은 기간 동안 유의미한 많은 연구결과들이 제시되었지만, 앞서 연구자가 제시한 두 가지 질문에 초점을 맞춘 연구는

다소 미흡하였다.

이를 배경으로 본 연구는 다음의 두 가지를 연구목적으로 설정한다. 먼저, 지역사회를 배경으로 정책사업에 활용 가능한 공공자원으로서 공공건축물의 활용 가능성, 잠재력 등을 추론하기 위해 공공건축물 실태특성을 진단한다. 그리고 실태특성 진단결과를 근거로 실질적 활용성을 제고하기 위한 정책적 시사점을 검토하고자 한다.

## 2. 연구범위 및 연구방법

공공건축물은 국가나 지자체 등 공공기관이 발주하여 건설한 공공청사 등의 공용재산을 뜻한다. 소유권을 기준으로 크게 국유와 공유(도유, 군유) 공공건축물로 구분할 수 있다. 앞서 언급한 리뉴얼 선도사업이나 도시재생뉴딜사업, 생활SOC사업 등은 국가차원의 전략적 정책사업이라기보다는 지역사회의 현안 해소와 발전에 초점을 두고 있다. 본 연구는 입지 속성상 해당 지자체와 지역사회의 공익을 증진하기 위하여 활용방향을 결정할 수 있는 공유 공공건축물(이하 공공건축물)로 연구범위를 제한하여 분석한다.

공공건축물 실태특성 분석대상은 세종터<sup>1)</sup>로부터 제공받은 2017년 6월 21일 기준 전국 공공건축물을 대상으로 한다. 실태특성 분석의 내용범위는 개별 공공건축물의 향후 활용 가능성, 잠재력 등에 영향을 미칠 수 있는 현재의 세부 정보로서, 입지지역, 용도지역, 건축경과년수(노후도), 연면적, 용적률 등의 특성을 중심으로 분석한다.<sup>2)</sup>

이외 공공건축물의 사용, 개발 등에 관한 제도로써 「공유재산 및 물품관리법」(이하 공유재산법)의 주요 내용과 공공건축물 대상 주요 정책사업으로서 리뉴얼 선도사업의 추진 현황 등을 검토한다. 공공건축물 실태특성 분석결과에 근거한 향후 활용 여건 등을 고려하여 주요 정책사업 추진과 연계한 정책적 시사점을 검토한다.

## Ⅱ. 리뉴얼 선도사업 관련 제도 및 추진 현황

### 1. 리뉴얼 선도사업 관련 제도 현황

본 연구범위에 해당하는 공유 공공건축물의 사용과 개발 행위 등에 관한 규정은 「공유재산법」을 따른다. 공유재산은 크게 ‘행정재산’과 ‘일반재산’으로 나뉘며, 각 유형에 따라

사용방식이 제한된다. 행정재산은 청사, 시·도립학교, 박물관, 도서관, 관사 등의 공용재산, 도로, 제방, 하천 등의 공공용재산, 보존용재산 등이 해당되며 사용·수익허가, 관리위탁, 양여, 교환의 대상이 된다. 일반재산은 행정재산 이외의 재산으로서, 대부(임대), 매각, 위탁재산의 개발, 위탁관리, 교환, 양여, 대물변제, 현물출자의 대상이 된다. 리뉴얼 선도사업의 사업방식이자 현재 공유재산의 대표적인 개발방식으로 자리매김하고 있는 ‘위탁개발’은 공유재산 중 일반재산에만 적용된다. 다만, 행정재산이라도 노후화되고 사용면적이 협소하여 신·증·개·재축 등이 필요한 경우는 기존 용도를 폐지하고 일반재산으로 전환하여 위탁개발할 수 있다. 행정재산의 무분별한 개발을 지양하기 위한 제도적 장치로 이해된다.

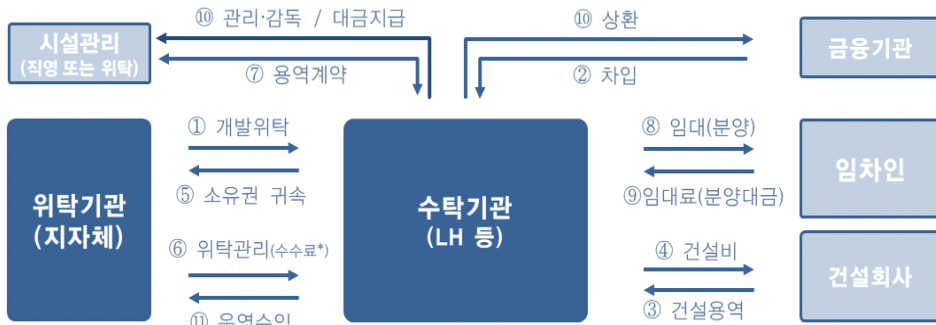


그림 1. 위탁개발 사업구조

출처: 토지주택연구원, 2016. p.23, 그림 2-3 수정.

위탁개발은 「공유재산법」 제43조의3 ‘위탁재산의 개발’에 근거를 두고 있으며, '09년에 도입되었다. 지자체가 노후 청사 등 행정재산의 신·증·개·재축 등을 자체적으로 추진하기 곤란한 경우, 한국토지주택공사(LH), 한국자산관리공사(KAMCO), 지방공사 등 공공수탁기관에 공유재산을 위탁하여 개발하는 방식이다. 지자체는 사업시행자이자 위탁기관으로서, 준공시설물의 소유권 및 임대수익 등을 수취하며, 공실 리스크 등도 지자체에 귀속된다. 즉, 당해 사업에 따른 모든 개발이익과 리스크에 대한 책임은 지자체에 귀속된다.

수탁기관은 지자체로부터 위탁받은 재산을 자체자금으로 개발하여 소유권 및 수익을 지자체로 귀속시키고, 그 대가로 위탁수수료<sup>3)</sup>를 받는다. 준공과 동시에 위탁기간 동안 매해 개발원리금과 준공시설물의 임대운영, 관리업무를 이행하고, 관리수수료 등을 수취한다. 준공된 공공시설물을 임대형으로 사용할 경우, 30년 이내 위탁기간이<sup>4)</sup> 적용된다.

위탁개발사업은 지자체 입장에서는 사업비 조달 등의 부담 없이 전문 공공 수탁기관을 통해 숙원사업을 추진함으로써 대민행정서비스를 제고하고 지역사회의 공공복리를 증진할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 자체 추진할 경우보다 장기에 걸친 개발원리금 상환으로 인해 금융비용 등 총 사업비가 증가하는 단점이 있다. 수탁기관은 개발리스크 없이 일부 수수료를 수취하지만, 장기 회수로 인한 부채증가부담, 공기업 경영평가 불이익 등으로 동시에 많은 사업을 확대하는 데는 한계가 있다.

한편, 위탁개발을 통해 조성된 공공건축물은 지자체가 직, 간접적으로 사용하는 공공시설 이외 민간수익시설의 복합개발 잠재력에 따라 임대수익에 큰 영향을 준다. 임대수익은 개발원리금의 주요 회수재원으로서, 공공시설 위주의 공공건축물은 대부분 지자체의 재정 부담으로 개발원리금을 회수하게 된다. 반면, 민간수익시설을 복합개발하여 높은 임대수익을 기대할 수 있는 경우는 지자체의 재정분담을 최소화하여 개발원리금의 회수가 가능하므로 사업 추진이 상대적으로 용이하다.

## 2. 리뉴얼 선도사업 추진 현황

리뉴얼 선도사업은 지난 박근혜정부의 제8차 무역투자 진흥회의('15.7.9)에서 투자활성화 대책의 일환으로서 그 추진이 결정되었다. 현재 리뉴얼 선도사업 대상은 모두 공유재산에 해당하는 공공건축물로서, 「공유재산법」상 위탁개발방식으로 추진된다. 리뉴얼사업은 신축, 증축, 리모델링 등을 포함한 제반 건축행위가 가능하지만, 추가 토지매입을 통한 토지개발 행위는 포함되지 않는다. 기존 개별 공공건축물의 허용용적률 범위 내에서 공공시설 이외 일부 수익시설 등을 복합용도로 개발하여 지역주민의 편익을 증대하고 동시에 경기활성화 효과도 일부 기대하고 있다.

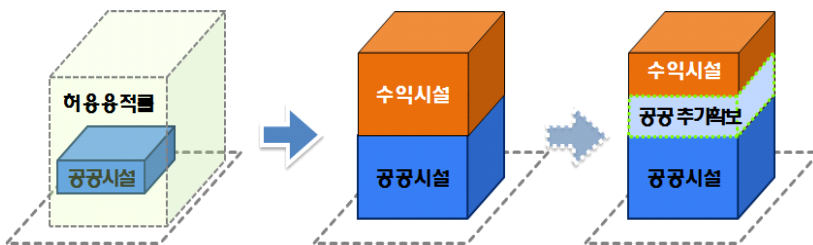


그림 2. 리뉴얼 선도사업 개념

표 1. 리뉴얼 선도사업 선정 및 추진 현황

단위: m<sup>2</sup>

구분	사업지구	건축물 현황				개발 방향	비고 (추진 현황)
		대지면적 (연면적)	용도지역	경과 년수	사용 용도		
1차 지구 (‘15.12 선정)	서울시 서초구청	16,618 (18,453)	제3종 일반주거	28년	공공청사	공공청사, 주민편의시설, 업무시설, 판매시설, 등	타당성조사 신청완료
	대구시 화원읍 사무소	6,554 (4,067)	근린 상업, 제2종 일반주거	31년	읍사무소 보건지소 도서관	공공청사, 업무시설, 문화집회, 판매시설, 환승주차장 등	사업비 전액 지자체 예산투입 예정
	포천시 가족호텔	16,923 (2,798)	계획관리	32년	공공휴양 시설	숙박시설, 문화집회시설, 판매시설 등	선도사업 완료 (지자체 자체 추진 결정)
	제주 시청 (제5 별관)	3,767 (1,099)	-	48년	공공청사	본관 등 6개 동을 2개 동으로 집약 공공청사, 판매시설, 주민커뮤니티 시설	선도사업 해제
2차 지구 (‘16.12 선정)	부산 농업기술센터	8,062 (3,207)	제2종 일반주거	34년	공공업무 시설	공공업무시설, 교육연구시설, 판매시설	선도사업 완료 (지자체 자체 추진 결정)
	상주 (구)잠사 곤충사업장	8,179 (2,948)	제2종 일반주거	32년	공공, 문화시설	공공청사, 문화집회시설, 근생시설	개발구상 완료
	의정부 가능3동 주민센터	495.7 (631)	-	30년	공공청사	편의시설, 수익시설	선도사업 해제
3차 지구 (‘17.12 선정)	익산 시청사	12,192 (11,188)	제2종 일반주거	48년	공공청사	청사리뉴얼 및 주민편의시설 복합개발 공공청사, 근생시설	실무협의체 구성·운영
	합천 군청사	14,703 (8,394)	제2종 일반주거	40년	공공청사	청사리뉴얼 및 주민편의시설 복합개발 공공청사, 근생시설	실무협의체 구성·운영
	진천 (구)재래시장	14,134 (-)	일반상업	철거	구)전통 시장 나대지	문화예술회관, 근생시설, 공용주차장	실무협의체 구성·운영
4차 지구 (‘18.08 선정)	경기 군포시 주민센터+도 서관	3,498 (27,984)	일반상업 /제2종 일반주거	37년	주민센터, 도서관	동사무소, 도서관, 커뮤니티센터, 보건복지시설, 오피스텔 등 (복지문화복지 행정타운)	-
	경남 남해군 군청사	8,228 (5,792)	제2종 일반주거	58년	남해군 청사	청사, 근생시설, 문화집회시설 (공연, 전시) 국공립 어린이집, 주차장, 소공원 등	-

자료: LH 도시건축사업단 선도지구 현황 자료 참조 제작성.

리뉴얼 선도사업은 '15년 12월, 1차 선도사업 4곳을 선정하였으며, '18년 8월까지 총 12곳을 선정하였다. 이후 일부 지자체는 자체 추진 방안으로 전환하고, 일부는 선도사업을 해제하여 '19년 5월 현재 12곳 중 8곳의 선도사업이 추진 중이다.

선도사업 선정 대상은 대부분 경과연수가 30년을 초과하며, 연면적은 서초구청과 익산시 청사, 경기군포시 사례를 제외하면 1~8천㎡ 사이에 분포한다. 기존 용도는 구청사, 군청사, 주민센터 등의 공공청사, 공공업무시설 등이며, 대부분 제2, 3종 일반주거지역, 일반상업지역에 입지한다.<sup>5)</sup> 선도사업마다 개발잠재력에 차이가 크지만, 리뉴얼을 통해 기존의 청사, 공용시설 이외 업무시설, 판매시설, 문화·집회시설, 근생시설 등의 복합용도로 개발 방향을 구상하고 있다.

현재 리뉴얼 선도사업에 대한 정부의 재정지원은 전무하며, 복합개발 방향 검토에 필요한 일부 연구용역비를 지원하고 있다.<sup>6)</sup> 총 사업비는 지자체와 위·수탁계약을 체결하는 수탁기관이 선 조달하여 추진하고, 위탁기간 동안 매년 개발원리금을 회수하게 된다. 이외 LH공사는 국토부와 함께 선도사업 선정단계의 행정지원과 함께 선정 이후 복합개발 방향과 사업화 방안 컨설팅 등을 지원하고 있다.

### Ⅲ. 공공건축물 실태특성

#### 1. 지역 분포 현황

'17년 6월 현재, 전국의 국·공유 공공건축물은 총 18만 2,356동이다.<sup>7)</sup> 국유재산에 해당하는 공공건축물은 10만 여동으로 전체의 55%를 차지한다. 나머지 45%인 8만 3천 여동이 도유, 군유 등 공유재산에 해당하는 공공건축물이다. 이하 분석 범위에서는 공유 공공건축물만을 대상으로 실태특성을 분석한다.

표 2. 전국 국유 및 공유 공공건축물 현황

구분	국유	공유(도유, 군유)	합계
동	99,591	82,765	182,356
비율(%)	54.6	45.4	100.0

자료: 세종터 공공건축물 현황자료('17.06.21 기준) 활용 작성.

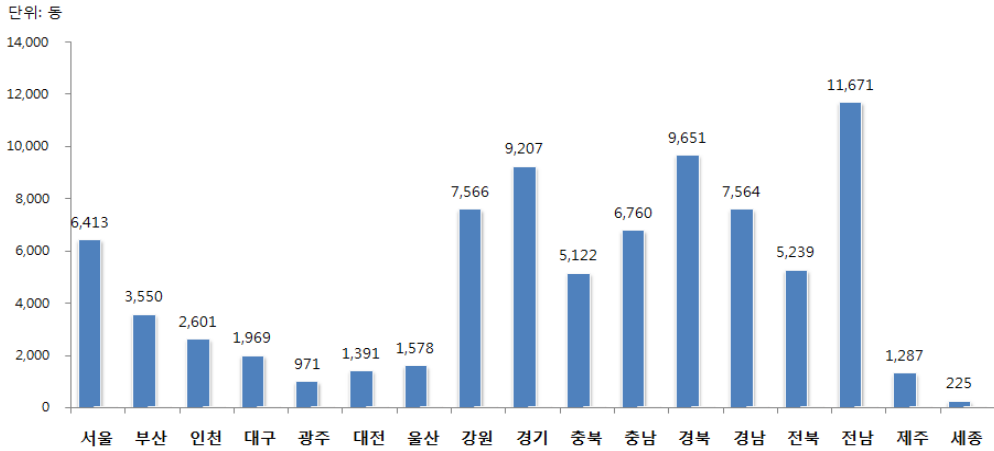


그림 3. 지역별 공공건축물 분포

자료: 세움터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

전남, 경북, 경기, 서울 순으로 지역별 분포 비중이 크며, 4개 지역에 전체 공공건축물의 약 45%가 분포하고 있다. 지자체 차원의 공공복리를 증진하고 지역사회 활성화, 생활SOC 확충 등을 목적으로 활용 방향을 검토할 수 있는 공공건축물의 지역별 분포 편차가 크다. 주요 정책사업을 추진하는 과정에서 지자체가 활용 가능한 공공자원의 총량이 크게 차이가 있음을 시사한다.

## 2. 노후 현황

공공건축물의 노후도는 리뉴얼 및 활용도 제고 대상을 선별하는 과정에서 중요한 판단기준이다. 경과년수가 길어질수록 시설물의 노후화로 인한 관리비 증가, 공간협소로 인한 불편, 양질의 대민서비스 대응 한계 등의 문제가 발생될 가능성이 높다. 공공건축물의 경과년수<sup>8)</sup>를 기준으로 실태특성을 분석한 결과, 경과년수를 파악할 수 있는 공공건축물의 60%가 20년 이상 경과하였다. 30년 이상 경과한 공공건축물은 31%, 2만 2,199동이며, 40년 이상 경과한 공공건축물도 16%를 차지한다. 비교적 경과년수가 짧은 10년~20년 미만 대상은 30%인데, 이들도 10년 이후에는 20년 이상 경과 대상으로 포함된다. 즉, 당분간 신규 공공건축물의 증가와 리뉴얼 없이 10년이 경과된다면, 공공건축물 전체의 90%가 20년 이상 경과한 노후 건축물이 될 것으로 추정할 수 있다. 전체 공공건축물의 노후 실태특성을 고려할 때, 지금부터 단계적으로 공공자산의 효율적인 관리방안과 리뉴얼



등 활용방안에 대한 계획수립, 대응방안 마련이 필요하다.

표 3. 공공건축물의 경과년수 분포

구분	동	비율(%)	
		전체	누적
10년 미만	7,258	10.1	100.0
10년 이상~20년 미만	21,285	29.6	89.8
20년 이상~30년 미만	21,077	29.3	60.2
30년 이상~40년 미만	10,999	15.3	30.9
40년 이상	11,200	15.6	15.6
합계	71,819	100.0	-

자료: 세움터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

주: 공유 공공건축물 82,765 중 경과년수 정보 결측치 10,946동 제외.

### 3. 연면적과 평균용적률 현황

현재의 개발 규모를 판단할 수 있는 실태특성 변수로서 연면적 규모를 분석하였다.<sup>9)</sup> 전체의 77%가 연면적 1천㎡ 미만에 해당된다. 1만㎡ 이상 개발 대상은 1,924동으로 2.3%이다. 대부분의 공공건축물이 비교적 소규모로 개발되었음을 알 수 있다.<sup>10)</sup>

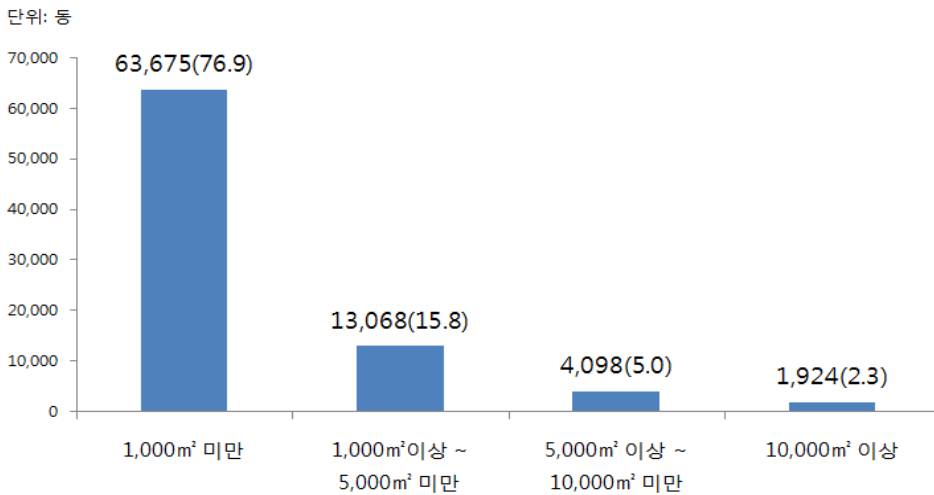


그림 4. 공공건축물의 연면적 규모별 분포

자료: 세움터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

한편, 용도지역별로 적용된 평균용적률을 분석한 결과, 주거지역은 73%, 상업지역은 103% 수준에 불과하다. 대부분의 용도지역에서 해당 용도지역에 대한 법정 허용용적률보다 상당히 낮은 수준이다. 민간 소유 건축물의 경우, 집약적으로 이용하기 위해 허용용적률을 최대한 적용하는 경향이 있는 반면, 공공건축물은 개발비 절감 등을 고려하여 필수적이고 긴급한 공공시설 중심으로 상대적으로 저밀도로 개발되었음을 알 수 있다. 이는 해당 공공건축물의 리뉴얼 등을 검토할 때, 추가 용적 개발 가능성이 상대적으로 높음을 시사한다.

표 4. 공공건축물의 용도지역별 평균용적률

(단위: %)

구분		동수	평균용적률	비고(법정 용적률)
도시지역	주거지역	9,329	73.1	50~500
	상업지역	1,972	103.4	200~1,500
	공업지역	818	51.3	150~400
	녹지지역	6,660	25.2	50~100
비도시지역	관리지역	5,657	24.08	50~100
	농림지역	1,900	20.1	50~80
	자연환경보전지역	806	21.1	50~80
합계		27,142	100.0	

자료: 세종터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

주: 공유 공공건축물 82,765 중 용적률 정보 결측치 55,623동 제외.

## 5. 도시지역 용도 공공건축물 현황 및 특성

공공건축물은 행정, 복지, 문화 등 다양한 대민 서비스를 제공, 지원하기 위한 목적으로 조성되기 때문에 대중의 접근 편의성이 중요하다. 리뉴얼 등을 통한 복합개발은 접근성이 양호한 곳을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 일부 특수한 경우를 제외하면 비도시지역의 공공건축물은 입지 측면에서 상대적으로 매력도가 낮을 것으로 추정할 수 있다. 도시재생사업의 경우, 지역일자리를 창출하고 지역활성화를 유도하기 위한 대상지역을 「국토계획법」에 따른 도시지역으로 한정하고 있으며, 활성화지역 내 공공건축물의 전략적 연계 활용이 강조된다.

공공건축물의 용도지역별 분포현황을 분석한 결과, 전국 8만 2,765동 중 주거지역 39%, 관리지역 21%, 녹지지역 19% 순으로 큰 비중을 차지한다. 상업지역 내 공공건축물은 6%, 약 1,972동이다. 주거, 상업, 공업, 녹지지역 등 도시지역에 입지한 공공건축물은 전체의 71%를 차지하는 2만 4,818동이다. 나머지 29%인 9,950동은 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 비도시지역에 분포한다. 도시지역 용도만을 대상으로 보면, 주거지역 55%, 녹지지역 27% 등 두 용도지역의 공공건축물이 82%로 절대 비중을 차지한다. 보다 다양한 필요와 수요에 대응할 수 있을 것으로 예상되는 상업지역 내 공공건축물은 8%에 불과하다.

표 5. 공공건축물의 용도지역별 분포

구분	동	비율(%)		
		전체 합계	소계 합계	
도시지역	주거지역	13,696	39.4	55.2
	상업지역	1,972	5.7	8.0
	공업지역	1,087	3.1	4.4
	녹지지역	6,660	19.2	26.8
	미분류	1,399	4.0	5.6
	소계	24,814	71.4	100.0
비도시지역	관리지역	7,244	20.8	
	농림지역	1,900	5.5	
	자연환경보전지역	806	2.3	
	소계	9,950	28.6	
합계	34,764	100.0	-	

자료: 세움터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.  
 주: 공유 공공건축물 82,765 중 용도지역 정보 결측치 48,001동 제외.

특히 공공건축물 리뉴얼사업이나 도시재생뉴딜사업, 생활SOC사업 등을 추진하는 과정에서 우선적인 활용 검토 대상은 법정 허용용적률의 범위에서 추가 개발 여력이 있는 대상이어야 한다. 도시지역 용도 중에서도 제2·3종일반주거지역과 준주거지역, 상업지역 등 일부 용도지역에 입지한 공공건축물을 일차적인 검토 대상으로 간주할 수 있다. 도시지역 용도 공공건축물 2만 4,814동 중 약 25%인 6,066동이 이에 해당된다.

표 6. 주거·상업지역 내 공공건축물 현황

구분	제2·3종일반/준주거지역			도시지역
	상업지역	소계		
동	4,094	1,972	6,066	24,814
비율(%)	16.5	8.0	24.5	100.0

자료: 세종터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

제2·3종일반주거지역과 준주거지역, 상업지역 내 공공건축물 6,066동을 중심으로 노후 정도를 분석한 결과는 <표 7>과 같다. 경과년수를 기준으로 노후정도를 분석한 결과, 20년 이상 경과 대상은 거의 절반인 49%, 2,751동이다. 30년 이상 경과 대상은 1,296동으로 23%를 차지하며, 40년 이상 경과 대상도 513동으로 9%를 차지한다. 10년~20년 미만 대상이 39%로 가장 큰 비중을 차지하는데, 리뉴얼 추진 없이 향후 10년이 경과할 경우 20년 이상 경과 공공건축물의 비중이 90%로 대폭 증가하게 된다.

표 7. 주거·상업지역 내 공공건축물의 경과년수 분포

구분	제2·3종일반/준주거지역		상업지역		합계	
	동	비율(%)	동	비율(%)	동	비율(%)
10년 미만	450	11.9	176	9.8	626	11.2
10년~20년 미만	1,527	40.5	665	36.9	2,192	39.4
20년~30년 미만	907	24.1	548	30.4	1,455	26.1
30년~40년 미만	575	15.3	208	11.5	783	14.1
40년 이상	308	8.2	205	11.4	513	9.2
합계	3,767	100.0	1,802	100.0	5,569	100.0

자료: 세종터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

주: 제2·3종일반주거지역과 준주거지역, 상업지역 내 공공건축물 6,066동 중 경과년수 정보 결측치 497동 제외.

<표 8>은 제2·3종일반주거지역과 준주거지역, 상업지역 내 공공건축물의 경과년수와 개발규모를 교차하여 분석한 결과이다. 20년 이상 경과한 노후 공공건축물 2,751동 중에서 1천㎡ 미만의 소규모 공공건축물이 66%(1,803동)를 차지한다. 1만㎡ 이상의 대규모 공공건축물은 5.6%(154동) 수준이다. 이를 근거로 판단할 때, 제2·3종일반주거지역과 준주거지역, 상업지역 내 20년 이상 경과한 개별 공공건축물의 해당 필지규모가 영세할 것으로 추정할 수 있다.

표 8. 주거·상업지역 내 공공건축물의 경과년수별 개발규모 분포 단위: 동, ( )은 %

구분	10년 미만	10년~20년 미만	20년~30년 미만	30년~40년 미만	40년 이상	합계
1,000㎡ 미만	460 (73.5)	1,325 (60.4)	855 (58.8)	550 (70.2)	398 (77.6)	3,588 (64.4)
1,000~5,000㎡ 미만	112 (17.9)	436 (19.9)	284 (19.5)	144 (18.4)	76 (14.8)	1,052 (18.9)
5,000~10,000㎡ 미만	31 (5.0)	205 (9.4)	196 (13.5)	62 (7.9)	32 (6.2)	526 (9.4)
10,000㎡ 이상	23 (3.7)	226 (10.3)	120 (8.2)	27 (3.4)	7 (1.4)	403 (7.2)
합계	626 (100.0)	2,192 (100.0)	1,455 (100.0)	783 (100.0)	513 (100.0)	4,943

자료: 세움터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

주: 제2·3종일반주거지역과 준주거지역, 상업지역 내 공공건축물 6,066동 중 경과년수 정보 결측치 497동 제외.

경과년수가 10년 미만인, 즉 상대적으로 건축연한이 짧은 2008년 이후 건설된 공공건축물의 경우도 약 3/4 정도가 1천㎡ 미만의 소규모로 개발되었다. 1만㎡ 이상의 대규모 개발은 23동, 3.7%에 불과하다. 과거뿐 아니라 현재까지 공공건축물의 대다수가 비교적 소규모로 조성되고 있음을 알 수 있다. 도시지역의 높은 지가와 지자체의 재정한계 등으로 인해 대부분 소규모로 조성되어 온 결과로 판단된다. 상대적으로 지가가 더 높은 상업지역의 경우 1천㎡ 미만의 소규모 개발 비중이 73%로 주거지역의 60%보다 더 큰 비중을 차지함을 이를 뒷받침한다.

표 9. 주거·상업지역 내 공공건축물의 연면적 분포 현황

구분	제2·3종일반/준주거지역		상업지역		합계	
	동	비율(%)	동	비율(%)	동	비율(%)
1,000㎡ 미만	2,427	59.3	1,436	72.8	3,863	63.7
1,000~5,000㎡ 미만	839	20.5	323	16.4	1,162	19.2
5,000~10,000㎡ 미만	518	12.7	84	4.3	602	9.9
10,000㎡ 이상	310	7.6	129	6.5	439	7.2
합계	4,094	100.0	1,972	100.0	6,066	100.0

자료: 세움터 공공건축물 현황자료(17.06.21 기준) 활용 작성.

## VI. 공공건축물 활용 여건과 정책적 시사점

### 1. 리뉴얼 수요와 활용 여건

제3장의 공공건축물 실태특성 분석결과를 토대로 공공건축물의 ‘잠재적인 리뉴얼 수요’ (이하 리뉴얼 수요)<sup>11)</sup>와 복합개발 등 활용 여건을 검토하였다. 전국 공유 공공건축물을 대상으로 기존 건축현황 특성에 대한 제한적 분석결과,<sup>12)</sup> 향후 공공건축물에 대한 리뉴얼 수요는 다음과 같이 추정할 수 있다.

’17년 6월 현재, 특정 지역사회의 공공복리 증진, 주민편의 제공 등을 목적으로 활용 가능한 공유 공공건축물은 전국 82,765동이다. 노후 환경 및 행정서비스 개선, 지역사회에 공공건축 수요 반영 등을 목적으로 리뉴얼을 검토할 만한 대상은 도시지역의 공공건축물 2만 4,814동 (공유 건축물의 71%)이다. 다만, 허용 용도의 제한, 법정 용적률 등을 고려하면 제2·3종일반 주거·준주거지역과 상업지역 등 일부 용도지역의 6,066동으로 제한적으로 추정된다.

이 중 20년 이상 경과한 2,751동을 일차적인 리뉴얼 수요 대상으로 간주할 때, 10년간 매년 275곳이 리뉴얼 검토 필요 물량이다. 노후 정도가 심각할 것으로 추정되는 40년 이상 경과한 513동으로 한정하여 검토하더라도, 향후 10년간 매년 51동의 리뉴얼 수요가 잠재할 것으로 추정할 수 있다. 현재와 같이 지자체의 자체 추진 한계점을 고려하여 위탁개발방식을 전제할 경우, LH, KAMCO, 지방공사 등 일부 공기업의 참여만으로 대응하기에는 상당한 물량이다. 아직 경과년수가 짧은 10~20년 미만 공공건축물 2,192동은 10년 이후 경과년수가 20년 이상이 된다는 점을 고려하면, 현재 20년 이상 노후 공공건축물이 적정 시점에 리뉴얼되지 못할 경우, 10년 이후 리뉴얼 수요는 제2·3종일반주거·준주거지역과 상업지역 내 약 5천동에 이를 것으로 추정 가능하다.

한편, 이상의 대략적인 리뉴얼 수요 추정 결과와는 별개로, 리뉴얼 등을 통해 추가 기능을 복합화 할 수 있는 실질적인 개발 여력은 전반적으로 미미할 것으로 추정된다. 향후 추가 용적 개발이 가능한 제2·3종일반주거·준주거지역과 상업지역 내 공공건축물 중 20년 이상 경과한 공공건축물의 66%(1,803동)가 연면적 1천㎡ 미만의 소규모 건축물이다. 2008년 이후 건설된, 경과년수 10년 미만 대상의 74%(460동)도 1천㎡ 미만의 소규모이다. 도시지역

의 높은 지가와 지자체의 재정한계로 인해 과거부터 현재까지 공공건축물의 대부분이 소규모로 조성되고 있음을 알 수 있다. 「공유재산법」상 위탁개발은 기존 공공건축물에 대한 건축행위만을 대상으로 하기 때문에 기존 공공건축물만을 대상으로 리뉴얼을 추진할 경우, 추가 기능을 복합화할 수 있는 잠재력은 크지 않을 것으로 추론된다.<sup>13)</sup>

상대적으로 개발 규모가 큰 연면적 1만㎡ 이상인 공공건축물은 6%(154동)로 일부이다. 개별 공공건축물의 입지특성에 따라 활용 방향과 복합개발 잠재력이 상이하겠지만, 다양한 공적 기능과 일부 수익기능의 복합화를 위해 우선적인 검토가 필요한 대상이라 할 수 있다.

## 2. 정책적 시사점

공공건축물의 원활한 리뉴얼 추진 및 정책사업과 연계한 활용성을 제고하기 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 노후 공유재산의 리뉴얼과 복합개발 비용에 대한 재정 및 금융지원의 확대가 필요하다. 노후 공공건축물로 인한 관리비 증가, 대민 공공서비스의 질적 하락, 안전문제 등을 해소하고 공공서비스 증진을 통해 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 리뉴얼사업의 원활한 추진이 필요하다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이, 현재 공공건축물 등 공유재산의 리뉴얼사업은 지자체 고유의 지방사무로서, 중앙정부의 별도 재정지원과 금융지원은 전무하다. 전국적으로 공공건축물의 경과년수가 길어지면서 리뉴얼 필요성은 증가할 것으로 예상되지만, 대부분 건축 연면적이 작고 추가 용적 개발 여력 또한 미미할 것으로 추정된다. 위탁개발을 추진할 경우 수익시설의 복합 개발 여력이 미미하여, 개발원리금의 대부분을 지자체 재정분담으로 회수해야 함을 뜻한다. 리뉴얼이 시급하더라도 지자체가 실질적인 재정분담 방안을 확보하지 못하면 리뉴얼 추진은 사실상 요원하다. 노후 공공건축물의 비중이 상당함에도 불구하고 리뉴얼이 거의 추진되지 않는 주된 이유이다. 리뉴얼 선도사업의 원활한 추진뿐 아니라 도시재생, 생활SOC 확충 등 정책사업과 연계하여 공공건축물을 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 궁극적으로 개발비를 확보하기 위한 지자체의 재정확보 노력이 필요하다. 동시에 재정여건이 열악한 지자체에 대해서는 도시재생, 생활SOC 확충 등 정책사업에 대한 국비지원을 연계하여 활용할 수 있도록 개선이 필요하다.<sup>14)</sup>

둘째, 「공유재산법」상 위탁개발 대상 범위의 확대 개선이 필요하다. 현재 위탁개발 대상은 기존 공공건축물에 대한 건축행위로 제한된다. 하지만, 노후 공공건축물의 개발 연면적 규모가 대부분 영세하기 때문에 리뉴얼 추진시 위탁개발의 대상을 기존 공공건축물

에 대한 건축행위로 제한하면 추가 공공시설의 조성, 나아가 수익시설의 복합화 가능성은 상당히 제약될 수밖에 없다. 이러한 한계점을 개선하기 위해서는 입지여건에 따라 노후 공공건축물 및 인접한 민간건축물 등을 포함하여 통합적으로 개발할 수 있도록 위탁개발제도의 개선이 필요하다. 수탁기관이 지자체로부터 위임받은 공공건축물 이외에 인접한 민간건축물 등을 추가 매입하고, 지역활성화 거점공간으로서의 역할을 제고할 수 있도록 통합적으로 개발하는 것이다. 지자체 및 수탁기관 각각의 소유권과 임대운영권의 구분을 전제한 위탁개발제도의 개선은 모색할 필요가 있다.

셋째, 공공 수탁기관에 의한 위탁개발이 보다 활성화될 수 있도록 유도하기 위해서는, 공기업의 경영평가시 국·공유재산의 위탁개발로 인한 불이익을 해소할 수 있도록 개선이 필요하다. 기 추진된 위탁개발사업의 경우 대부분 20년에 걸쳐 개발원리금을 회수한다. 이는 최소 20년간 공공 수탁기관의 차입금이 수탁기관의 부채로 반영됨을 뜻한다. 소액의 위탁수수료를 목적으로 20, 30년에 걸쳐 투입비를 회수하는 리뉴얼 수탁사업을 적극적으로 확대, 참여할 가능성은 높지 않다. 위탁개발사업의 시행자는 지자체로서 개발원리금의 회수리스크도 지자체에 귀속된다. 경영평가시 공공 수탁기관의 위탁개발 차입금은 자체사업과 별도 분리하여 경영평가에 반영될 수 있도록 개선이 필요하다.

넷째, 공공부문 중심의 위탁개발방식 이외에 민간부문을 활용한 사업방식 등 사업방식의 다각화가 필요하다. 공공 수탁기관에 대한 경영평가 상의 문제점이 해소되더라도, 일부 공공 수탁기관만을 중심으로 리뉴얼 및 복합개발 수요에 적기 대응함에는 한계가 있다. 앞서 여러 선행연구들을 통해 민간자본 활용방안, 민관협력개발방식 도입, 민간개발자 참여 확대 개선 필요성 등이 제기되어 왔지만, 여전히 특혜시비와 공익성 저하 등을 우려하여 민간참여는 제한되고 있다. 민간참여를 유도할 수 있는 최소 수준의 개발이익 확보와 함께 그 이상의 개발이익은 공공부문으로 환원할 수 있는 방안의 사전 검토가 전제되어야 할 것이다.

끝으로, 지자체별로 노후 공공건축물의 운영관리현황을 정기적으로 조사하고, 효율적인 관리방안과 리뉴얼 등 활용방안에 대한 계획수립, 대응방안의 단계적인 준비가 필요하다. 리뉴얼사업 추진 우선대상 및 도시재생사업, 생활SOC 확충사업 추진 시 연계 활용 가능한 공공건축물의 선별과 활용 방향 등을 객관적으로 진단하기 위한 기반이 먼저 마련되어야 할 것이다.



## V. 결론

본 연구는 지역사회를 배경으로 활용 가능한 공유 공공건축물의 실태특성을 분석하여 리뉴얼 수요 및 활용 여건을 진단하고, 리뉴얼 및 정책사업과 연계한 활용성 제고 관점의 정책적 시사점을 살펴보고자 하였다. 먼저 실태특성 분석결과와 활용 여건은 다음과 같다. '17년 6월 기준, 전국 공공건축물 중 공유 공공건축물은 45%인 8만 3천여 동으로, 지역별 분포 편차가 크다. 일차적인 리뉴얼 검토 대상은 일부 도시지역 용도의 공공건축물 6,066동으로 추정된다. 이중 20년 이상 경과한 2,751동을 우선 검토 대상으로 간주할 때, 10년간 매년 275곳의 리뉴얼 검토가 필요하다. 10년 이후 경과년수가 20년 이상이 되는 10~20년 미만 공공건축물 2,192동을 함께 고려하면, 10년 이후 리뉴얼 수요는 약 5천동에 이를 것으로 추정할 수 있다. 둘째, 이상의 리뉴얼 수요 추정 결과와는 별개로, 추가 기능을 복합화할 수 있는 실질적인 개발 여력은 전반적으로 미미할 것으로 추정된다. 제2·3종일반 주거·준주거지역과 상업지역 내 공공건축물 중 20년 이상 경과한 공공건축물의 66%(1,803동)가 연면적 1천㎡ 미만의 소규모이다. 「공유재산법」상 위탁개발은 기존 공공건축물에 대한 건축행위만을 대상으로 하기 때문에 기존의 소규모 공공건축물을 리뉴얼 할 경우, 추가 기능을 복합화할 수 있는 잠재력은 크지 않을 것으로 예상된다.

이상의 실태특성과 활용 여건을 고려할 때, 노후 공공건축물의 원활한 리뉴얼 추진 및 정책사업과 연계한 활용성을 제고하기 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지역사회의 주요 공공자원으로서 공공건축물을 효과적이고 효율적으로 활용하기 위해서는 궁극적으로 리뉴얼을 위한 지자체의 적극적인 재정보호 노력이 필요하다. 동시에 재정여건이 열악한 지자체에 대해서는 도시재생 및 생활SOC확충 국비지원사업을 연계·활용할 수 있도록 국비사용 범위의 개선이 필요하다. 둘째, 위탁개발 적용 대상은 기존 공공건축물에 대한 건축행위로 제한되는데, 입지장점을 살린 지역거점 조성 등을 위해 인접한 민간건축물 등을 통합적으로 개발할 수 있도록 위탁개발제도의 개선이 필요하다. 셋째 공공 수탁기관에 의한 위탁개발이 활성화될 수 있도록 유도하기 위해서는 국·공유재산의 위탁개발로 인한 경영평가상의 불이익을 해소할 수 있도록 개선이 필요하다. 넷째, 사업방식의 다각화 차원에서, 최소 수준의 개발이익 확보, 초과 개발이익의 공공환원을 전제한 민간부문의 참여 방안 모색이 필요하다. 끝으로, 우선 활용 가능한 공공건축물의 선별과 활용 방향 등을

객관적으로 진단하기 위해 지자체별 공공건축물 운영관리현황에 대한 정기조사, 효율적 관리방안 및 리뉴얼 등 활용방안에 대한 기본계획 수립 등의 단계적 준비가 필요하다.

본 연구는 전국 공유 공공건축물에 대한 제한된 정보를 활용하여 분석하였다는 한계점이 있지만, 실태특성 분석 결과를 토대로 중장기적인 리뉴얼 수요와 활용 여건을 진단하였다는 점에서 의의가 있다. 분석결과를 통해 도출한 정책적 시사점은 리뉴얼사업 및 재생사업, 생활SOC 확충사업의 활성화를 위한 제도 과제로서도 의의가 있다. 본 연구에서 다루지 못한 전국의 국유 공공건축물은 기재부와 KAMCO를 중심으로 관리, 개발되고 있으며, 전국 실태특성, 활용 여건은 공유 공공건축물과는 매우 상이할 것으로 예상된다. 전국 국유 공공건축물의 실태특성을 토대로 주요 국정과제와 연계한 활용 여건에 대한 추가적인 연구과제도 필요하다.

- 주1. 국토교통부 건축행정시스템([www.eais.go.kr](http://www.eais.go.kr)).
- 주2. 공공건축물의 활용 잠재력 측면에서 무엇보다 개별 공공건축물의 대지면적 규모가 중요하나, 세움터 자료 특성상 대지면적 규모 파악 불가함. 이러한 한계점을 일부 보완하기 위해 연면적 규모를 분석함.
- 주3. 위탁수수료는 개발수수료, 분양수수료, 관리수수료, 성과수수료 등이 있음. 개발수수료는 개발보수와 개발비용으로 구성되며, 개발보수는 총 건축원가의 4-5%를 적용하여 준공 후 1차 년도 중에 지급함. 위탁개발 사례 중 아직까지 분양수수료, 성과수수료 적용 사례 없음.
- 주4. 위탁기간 내 개발원리금 미회수시 기간 연장 가능함. 기 추진된 위탁개발 사례는 주로 위탁기간 20년을 적용함.
- 주5. 포천 가족호텔의 경우는 공공휴양시설로서, 예외적으로 계획관리지역에 해당됨. 자체 추진 방안으로 전환함.
- 주6. LH 도시건축사업단 실무자 자문내용 참조.
- 주7. 원 자료 특성상, 행정재산 또는 일반재산 유형구분 정보 파악 한계 있음.
- 주8. 사용허가일 정보를 기준으로 분석함.
- 주9. 세움터가 제공하는 공공건축물 정보 중 대지면적 정보 부재.
- 주10. 공공건축물 연면적 규모 분포도를 고려하여 편의상 1천㎡ 미만은 소규모, 1만㎡ 이상은 대규모, 이외는 중규모로 기술함.
- 주11. 소요란 ‘어떤 재화나 용역을 일정한 가격으로 사려고 하는 욕구’를, 소요란 ‘필요로 하거나 요구되는 바’를 뜻함 (네이버 어학사전). 본 글에서는 공공건축물의 경과년수를 기준으로 20년 이상 경과한 경우 건축물의 노후화 등으로 인해 리뉴얼이 필요하거나 요구될 수 있는 리뉴얼 소요를 ‘잠재적인 리뉴얼 수요’로 표기함.
- 주12. 개별 공공건축물에 대한 세부 정보 결측치가 많았으며, 이를 필터하여 분석하는 과정에서 전체 공유 공공건축물을 대상으로 하는 해석으로서 일부 한계점이 있음.
- 주13. 공공건축물의 평균용적률이 적용 가능 용적률의 절반 이하 수준인 점을 고려하면 리뉴얼 추진 시 필요에 따라 추가 용적 개발이 가능할 것으로 예상됨. 하지만, 기존 건축부지가 작을수록 추가 개발 잠재력은 미미할 것으로 추론 가능함.
- 주14. 생활SOC가 매우 부족한 지역이라도 지자체 재정여건이 열악한 경우 노후 공공건축물의 리뉴얼사업이나 별도 부지를 매입하여 생활SOC 시설을 조성하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 예상됨.

**인용문헌**

김은희 외, 2015. 공공건축물 활용성 제고를 위한 리모델링 정책지원 및 제도개선 연구, 세종: 건축도시공간연구소.

김주진 외, 2016. 공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안 연구, 대전: 토지구택연구원.

김주진 외, 2017. 공공건축물 리뉴얼 선도사업의 사업참여 확대 가능성 검토, 대전: 토지구택연구원.

김주진 외, 2019. 복합개발 공공건축물의 위탁개발·관리 방안 연구, 대전: 토지구택연구원.

김행중, 2002. “국유부동산 관리체계의 개선방안”, 『한국지적정보학회지』, 4: 39-53.

박우서 외, 1996. “국유잡종재산의 관리 및 운용 개선방안에 대한 연구”, 『대한국토도시계획학회보』, 31(5): 47-63.

서수정 외, 2014. 국유지 개발 활성화 방안 연구, 서울: 기획재정부.

성은영 외, 2016. 지역 맞춤형 공공건축 복합화 실행 모델 개발을 위한 실태조사 및 정책 개선 방향, 세종: 건축도시공간연구소.

오준걸, 2013. “공공주체에 의한 국내 유희공간의 공공적 재생방향에 관한 연구-한국자산관리공사의 국유지 위탁 시범 개발사업을 중심으로-”, 『한국산학기술학회논문지』, 14(6): 3005-3012.

이재인, 2005. 국·공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 서울: 감사교육원.

임정민 외, 2016. 민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화 방안 연구, 세종: 국토교통부.

임현성 외, 2013, 공공건축 활용성 증대를 위한 관리 정책 연구, 안양: 건축도시공간연구소.

전준우, 2015. “장기토지임대방식을 통한 국유지 활용증진 방안”, 『도시재생』, 1(1): 5-22.

차주영 외, 2011. 중소도시 재생을 위한 공공건축 및 공공공간 활용방안, 안양: 건축도시공간연구소.

최명식, 2017. 지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안, 세종: 국토연구원

행정안전부, 2018, 공유재산 업무편람.

행정안전부, 2018. 공유재산 위탁관리 및 개발.

법제처(www.moleg.go.kr), 공유재산 및 물품관리법.

<투고 2019.05.24, 심사 2019.06.12, 게재확정 2019.06.18.>

