

정책리포트

제366호 2023. 3. 20



—
**서울시 민간투자사업 활성화를
위한 공유재산 활용방안**

권용훈

연구위원

고광화

연구원

장병철

연구원

연제승

연구원

성태엽

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제366호

서울시 민간투자사업 활성화를 위한 공유재산 활용방안

발행인 박형수

편집인 양재섭

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2023년 3월 20일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 민간투자사업 부속·부대사업 활성화 방안」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2023. 3. 20
서울연구원 정책리포트
366

서울시 민간투자사업 활성화를 위한 공유재산 활용방안

권용훈 연구위원 고희화 연구원 장병철 연구원 연제승 연구원 성태엽 연구원
02-2149-1427 02-2149-1207 02-2149-1236 02-2149-1268 02-2149-1216
yhwon@si.re.kr idkkh@si.re.kr chul816@si.re.kr jesng00@si.re.kr sty2640@si.re.kr

요약	3
I. 민간투자사업의 필요성	4
II. 서울시 민간투자사업에 대한 전문가 인식조사	7
III. 서울시 공유재산 현황과 활용 유형	10
IV. 서울시 공유재산 활용방안	13

요약

사회복지 분야 재정수요 증가로 SOC 예산이 축소되는 상황에서 재정부담을 줄이고, 늘어나는 기반시설사업 수요에 대응하기 위해서는 민간투자사업을 활성화할 필요가 있다. 서울시는 접근성이 좋고 인구밀도가 높아 이용수요 측면에서 민간투자에 유리한 사업환경을 가지고 있는 반면에 사업에 필요한 부지확보가 어려우며 높은 지가로 인해 토지 매입에도 한계가 있다. 이 연구는 민간투자사업을 활성화하기 위해 유휴 국·공유지와 타 용도로 사용 중인 공유재산의 활용방안을 제시하고자 한다.

서울시 민간투자사업 활성화를 위해 공유재산을 효율적으로 활용할 필요

정부의 재정수요는 증가하는 반면에 SOC 예산 축소로 기반시설 투자재원이 감소하기 때문에 민간투자사업으로 생활밀착형 사회기반시설, 노후 인프라를 추진하는 것이 최근 서울시 투자 정책에 대응할 수 있는 적절한 대안이다. 서울시 민간투자사업 여건을 살펴보면 사업공간을 확보하기 위해 사유지를 매입하는 경우 높은 지가로 인해 사업성이 하락하고, 국·공유지의 경우 입지나 필지 규모 등 사업에 적합한 부지가 적어 사업추진에 제약이 있다. 따라서 민간투자사업 활성화를 위해서는 민간사업자가 희망하는 시설유형과 규모 등 사업 조건을 살펴보고 공유재산을 효율적으로 활용할 수 있는 사업환경 분석이 필요하다.

민간사업자가 희망하는 시설유형과 규모를 조사

민간투자 경험이 있는 전문가를 대상으로 조사한 결과, 서울에서 추진하고 싶은 시설유형은 도로, 철도 등 교통시설이 가장 많고, 그 외 환경시설, 공공청사, 문화·체육시설, 공공주택 등의 시설을 선호하는 것으로 나타났다. 또한, 응답자들은 본사업 대상시설과 더불어 시너지 효과가 있을 것으로 예상되는 시설을 부대사업으로 추진하기를 희망하며, 수익성을 높이기 위해 건축물 연면적 2천㎡ 이상의 시설 규모를 선호하는 경향이 나타났다.

공유재산을 활용한 사업 추진방안 검토

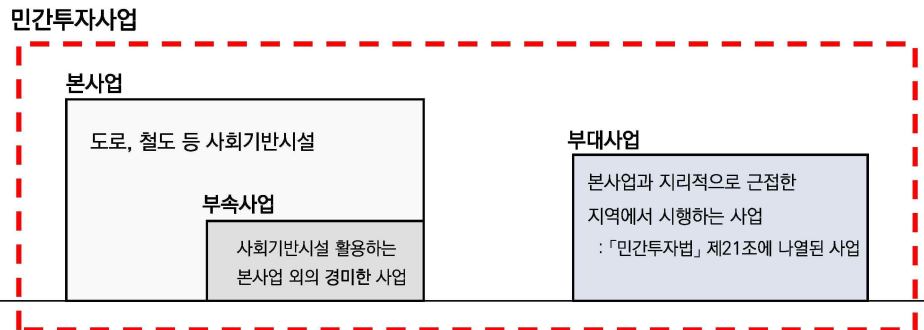
공유재산 중 유휴부지와 공공 용도로 이용 중인 시설을 민간투자사업에 활용할 수 있다. 먼저 서울시 내 사용 가능한 유휴부지는 다수이지만, 해당 부지 여건과 사업 수익성을 고려하면 민간투자사업에 활용할 수 있는 부지는 제한적이다. 유휴부지 활용성을 높이기 위해서는 부지 현황과 지목 변경 및 토지 합병 등의 활용이 가능한지를 분석하고 관리하는 연구가 필요하다. 또한, 민간투자사업 추진 시 공유재산법 및 토지보상법 등 관련 법률 쟁점을 정리하고 市の 유휴부지 활용 방향도 제시할 필요가 있다. 현재 이용 중인 공유재산을 활용하는 경우는 교통시설의 지상 또는 지하공간을 활용할 수 있고, 준공 후 30년이 넘은 노후 건축물은 재건축 또는 리모델링을 통해 신규 공간을 활용할 수 있다. 다만, 운영 중인 시설과 신규 민간투자시설 간 기능·용도에서 상충하거나 안전 문제가 발생하지 않는지를 검토하여 시설 복합화 추진이 필요하다.

I. 민간투자사업의 필요성

I 민간투자사업의 개념과 사업여건

민간투자사업의 개념

- 민간투자사업이란 민간의 재원을 활용하여 도로·철도·학교·의료시설·공공청사·체육시설 등의 사회기반시설을 확충하고 운영하는 사업
 - 사회기반시설은 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설, 국민생활의 편익을 증진시키는 시설을 의미¹⁾
 - 민간투자사업 대상시설로 가능한 사회기반시설 유형은 민간투자사업기본계획[별표 13]에서 제시하고 있으며, 그 외 시설은 민간투자사업심의위원회의 사전심의를 거쳐야 함
- 민간투자사업은 본사업(부속사업 포함)과 부대사업으로 구성
 - 부속 및 부대사업을 추진하는 이유는 본 시설의 원활한 운영, 사용료 절감 등의 편익 증진과 사업시행자의 투자비를 회수할 목적



[그림 1] 민간투자사업의 구성

민간투자사업을 추진하는 이유

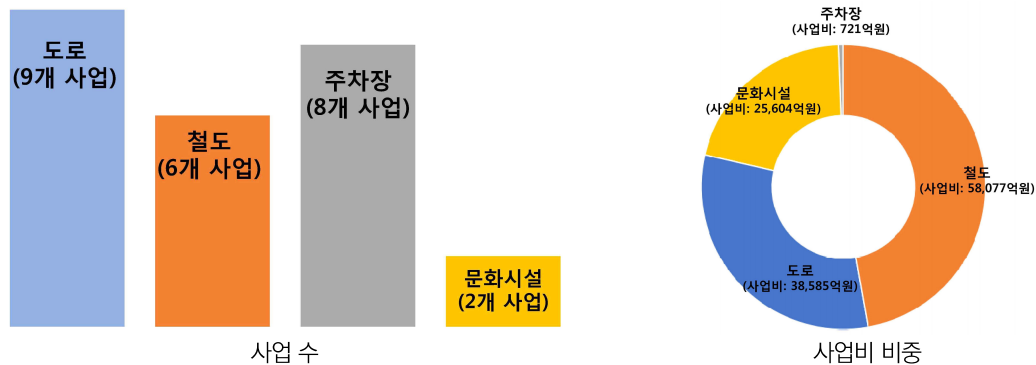
- 사회기반시설 확충에 민간 재원을 활용하여 재정부담을 완화
 - 정부 및 지방자치단체의 투자재원이 감소한 상황에서 부족한 재정을 보완함으로써 예산 운용의 유연성과 재정투자의 효율성을 제고
- 민간투자를 활용하여 정부는 기반시설을 적기에 확보하거나 공공서비스를 제공
 - 재정사업만으로 추진하기 어려운 인프라를 적기에 건설
 - 생활밀착형 사회기반시설 확충, 노후 인프라 시설 개량 등 최근 서울시 투자 정책 현안에 대응

1) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 '민간투자법') 제2조

I 서울시 민간투자사업 여건

서울시 민간투자사업의 시설유형은 교통시설이 대부분을 차지

- 서울에서 추진·운영 중인 민간투자법의 적용을 받는 민간투자사업은 모두 수익형 사업(BTO: Build-Transfer-Operate)²⁾으로 총 25개 사업(도로 9건, 도시철도 6건, 주차장 8건, 공연장 등 2건)³⁾
 - 교통시설인 도로, 도시철도, 주차장 사업이 대부분(23건)을 차지하며, 문화시설 사업은 2건이 추진되고 있음
 - 사업비 규모는 철도>도로>문화시설>주차장 순임. 문화시설은 사업 수가 적으나 1건당 사업비가 높고, 반면에 주차장은 사업 수는 많으나 개별 사업비 규모는 작음



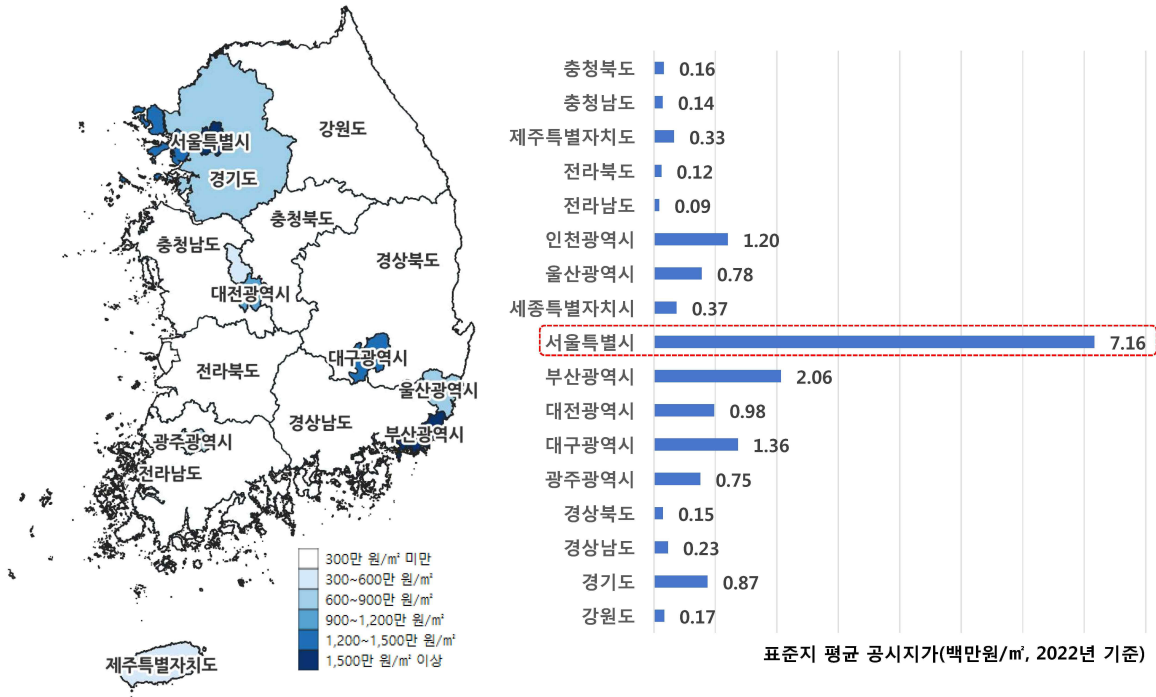
[그림 2] 서울시 민간투자사업 추진현황

서울시 민간투자사업 추진환경

- 접근성, 높은 이용수요는 사업추진에 유리한 요소
 - 서울시는 높은 도로 보급률, 광범위한 교통인프라를 갖추고 있으며, 이로 인해 잠재 이용 수요가 타 지자체에 비해 높음
- 사업추진에 활용가능한 부지를 확보하는 데 한계 존재
 - 서울시 국·공유지는 도로, 임야, 하천과 같이 활용에 한계가 있는 부지가 다수
 - 설치하려는 시설의 규모와 이용자 편의 및 서비스 제공에 유리한 단일부지의 확보가 어려워 시설 복합화가 필요
- 사유지 매입을 통해 사업부지를 확보할 수 있으나, 높은 지가로 사업성이 하락
 - 서울시의 표준지 공시지가는 평균 7백만 원/㎡ 수준으로 타 지역에 비해 상당히 높으며, 두 번째로 높은 부산광역시(2백만 원/㎡ 수준)와 비교해도 약 3배 이상 높음

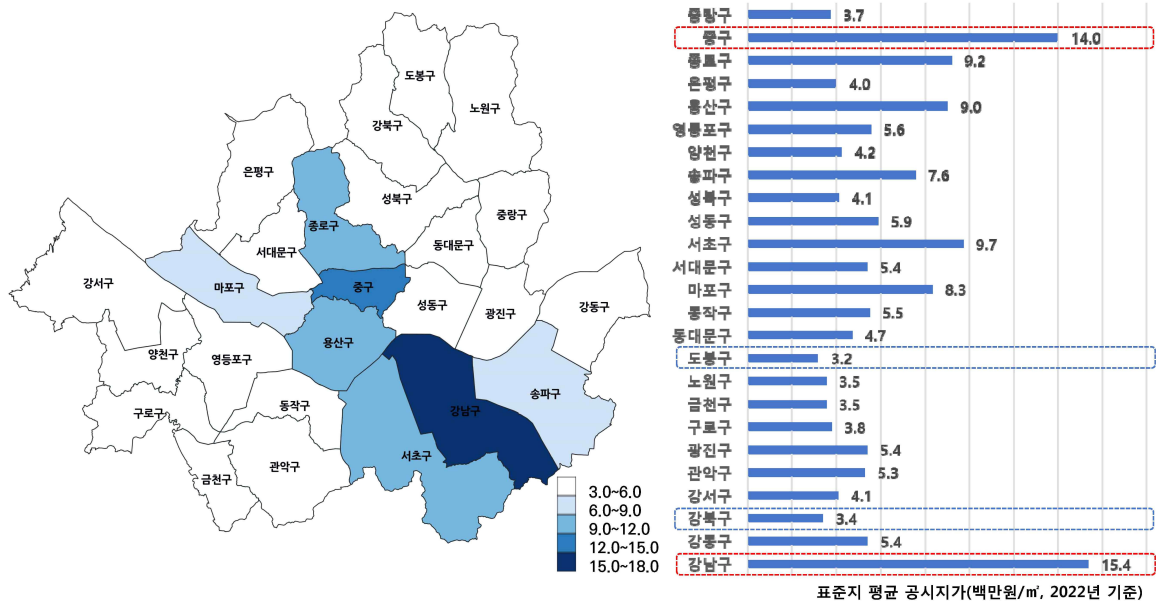
2) 서울시는 풍부한 이용수요를 기반으로 대규모 사회기반시설을 시민들에게 적기에 제공하기 위해 수익형 민자사업을 추진하며 이는 시설 이용자에게 사용료를 부과하여 투자비를 회수하는 방식임

3) BTO-rs(위험분담형: Build, Transfer, Operate-risk sharing) 포함. BTO-rs에 해당하는 사업은 위례신사선, 서부선이 있음



[그림 3] 전국 시·도별 표준지 평균 공시지가 비교

- 서울시 행정구역별 표준지 평균 공시지가를 비교한 결과, 강남구·중구의 지가가 강북구·도봉구보다 4배 이상 높아 지역적 격차가 크게 나타남. 따라서 민간투자사업 추진 시 지가가 높은 강남구, 중구, 서초구, 종로구, 용산구, 마포구, 송파구에서의 부지확보는 더 어려움



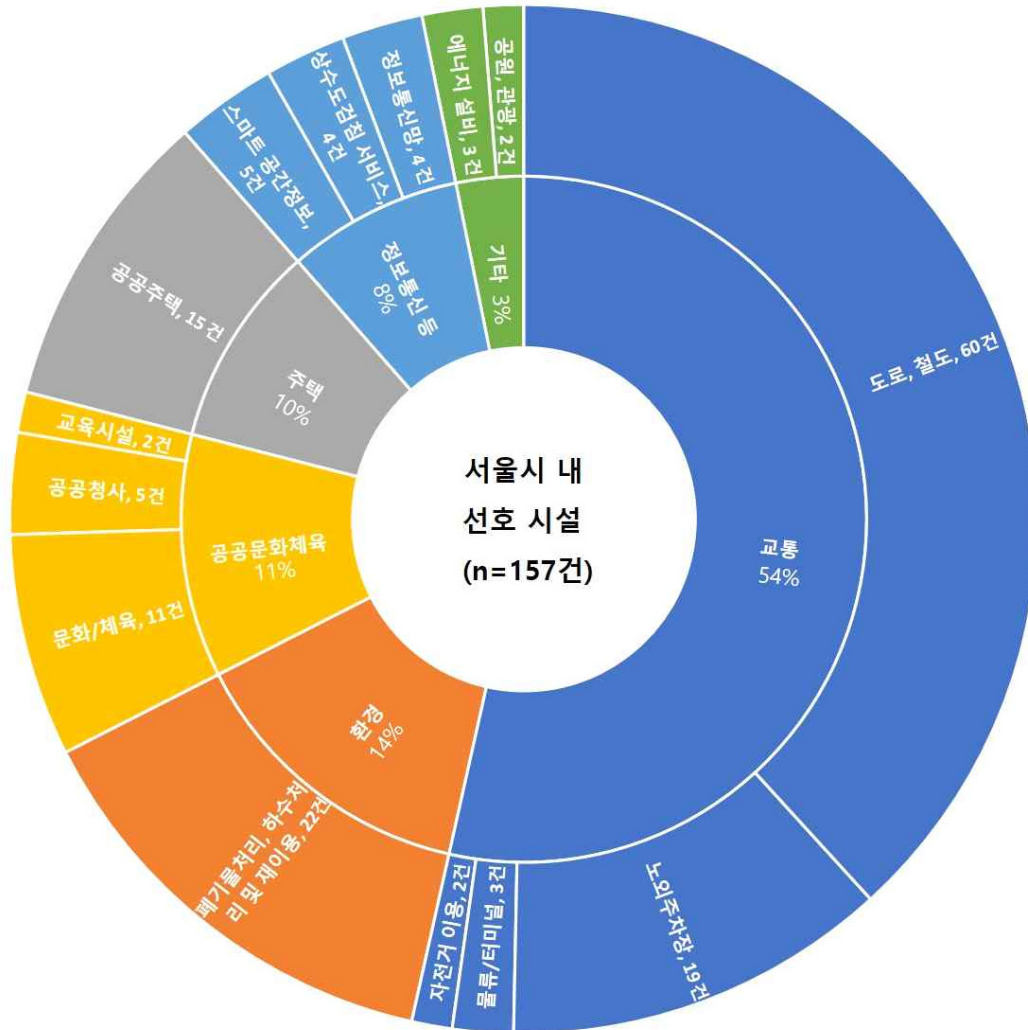
[그림 4] 서울시 행정구역별 표준지 평균 공시지가 비교(2022년 기준)

II. 서울시 민간투자사업에 대한 전문가 인식조사

I 다양한 민간투자사업을 연계하여 추진

민간투자사업으로 추진을 희망하는 시설

- 민간투자사업에 참여 경험이 있는 전문가를 대상으로 사업환경, 선호하는 시설, 규모 등을 조사
 - 설계사, 건설사, 운영사 등 민간사업자 131명, 회계/법률/컨설팅 45명, 교육/연구기관 26명 등 총 202명을 대상으로 인식조사를 수행
 - 조사 내용은 민간투자사업 대상시설 중 서울시에서 추진하고 싶은 시설유형, 사업 규모 등



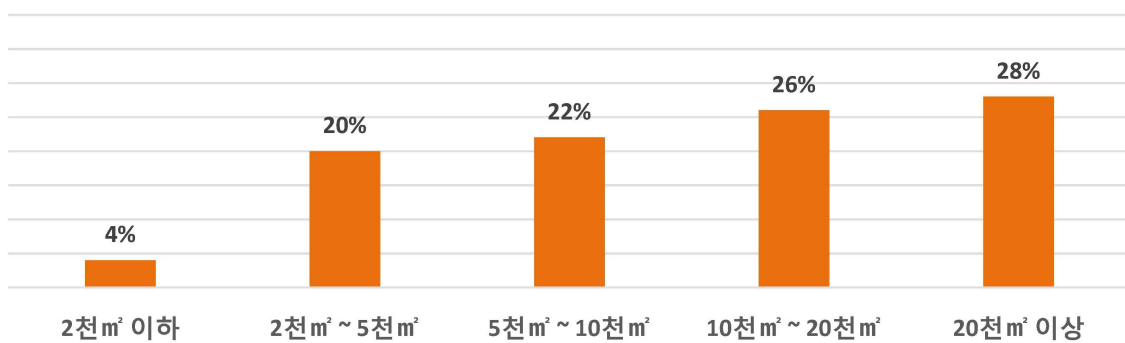
주: 설문대상 202명 중 서울에서 사업의향이 있는 전문가 응답건수는 총 157건이며, %는 157건 중 해당 시설의 응답 비율

[그림 5] 서울시에서 추진하고 싶은 시설 유형

- 민간투자사업 선호 시설은 교통, 환경, 문화·체육, 공공주택 등 다양한 유형으로 나타남
 - 사업추진 의향이 있는 157건의 응답 결과, 서울에서 주로 추진되어온 도로, 철도, 주차장의 교통시설을 선호하는 건수는 84건으로 약 54%를 차지
 - 그 외 폐기물처리/하수처리 및 재이용 등 환경시설(14.0%), 공공청사, 문화·체육시설(11.0%), 공공주택(10.0%) 순으로 선호가 나타남
 - 최근 정보통신 기술 발달의 영향에 따른 스마트도시, 정보통신망 기반의 상수도 검침과 같은 서비스 사업과 태양광, 연료전지와 같은 신재생에너지 설비 사업도 추진을 희망
- 특히 본사업과 시너지 효과가 있는 동일 유형의 부대사업을 동시에 추진하기를 희망
 - 도로·철도, 환승센터와 같은 교통사업은 일반적으로 노외주차장을 설치하기를 선호
 - 문화·체육시설 사업은 동일 분야 시설 또는 공공임대주택과 같이 이용수요 시너지가 발생할 것으로 예상되는 사업을 연계하기를 희망
 - 환경 사업은 신·재생에너지 사업과 연계하고자 함

시설유형별 선호하는 시설 규모

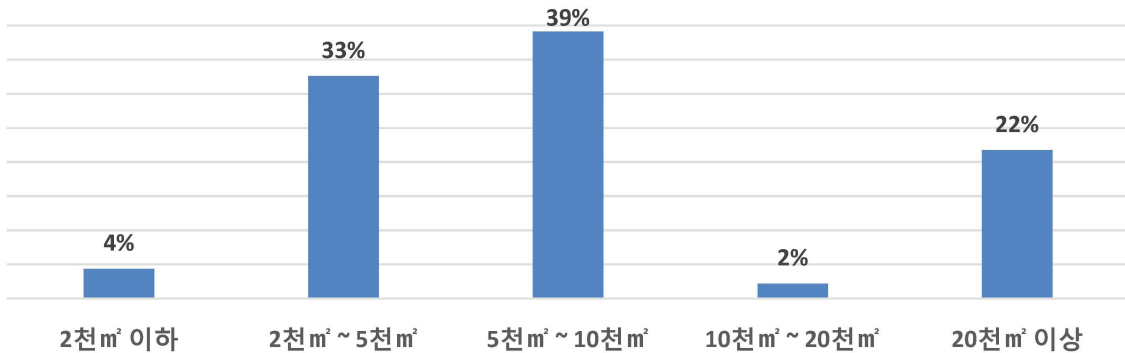
- 공공주택의 경우 민간사업자는 대규모 시설 투자를 선호
 - 희망하는 시설규모에 응답한 157명(시설유형 중복응답, 응답 수는 307건)의 응답 결과 중 건축물 142건(공공주택 50건, 문화·체육시설 46건, 노외주차장 46건)에 한해 분석⁴⁾
 - 주택시설(50건)⁵⁾의 분석 결과로 연면적 '2천㎡ 이하' 응답은 저조하고(4%) 적정규모는 2천㎡ 이상으로 볼 수 있는데, 사업자는 시설 규모가 클수록 선호하는 경향이 있음
 - 이러한 이유는 주택규모가 대단지일수록 수익성에 유리하기 때문



[그림 6] 공공주택에 대한 희망 시설 규모

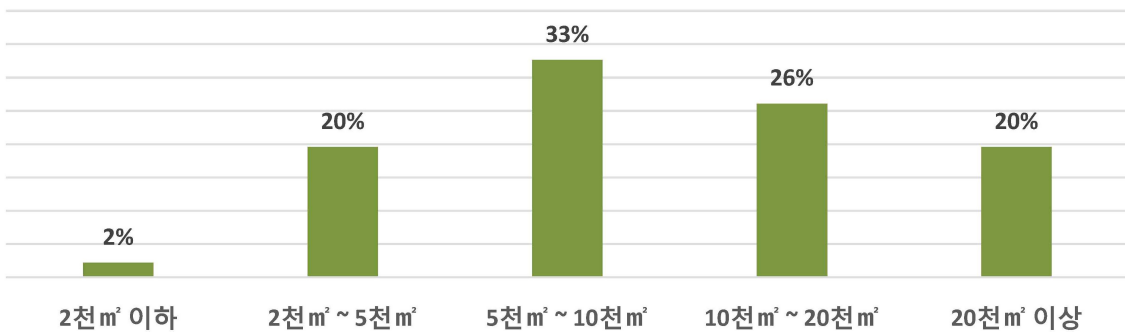
- 4) 「서울시 민간투자사업 부속·부대사업 활성화 방안」(서울연구원, 2022)에서 수행한 전문가 설문 항목 중 민간투자사업 사업성 확보를 위한 수익시설(부속·부대사업)의 적정 연면적에 대한 응답을 시설유형별로 구분하여 분석함. 응답 건수는 총 307건(중복응답 전체) 중 위에 언급한 142건 외 도시·군계획시설 7건, 도시개발/재개발 45건, 산업단지 8건, 대규모점포 14건, 자연휴양림/관광숙박 10건, 옥외광고물 시설 18건, 신재생에너지 설비 35건, 물류터미널 15건, 건축물의 설치·운영 13건은 국·공유지 활용에 제한이 있어 본 연구에서 제외하여 분석함
- 5) 민간투자사업 대상시설 중 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택, 부대사업의 경우 「주택법」에 따른 주택

- 문화·체육시설은 중규모(2천㎡~10천㎡)를 선호하나 20천㎡ 이상의 규모도 선호
 - 문화·체육시설(46건)에 대한 분석 결과 '2천㎡ 이하' 및 '10천㎡~20천㎡' 응답은 저조함(2건). 선호하는 시설 규모는 '5천㎡~10천㎡' > '2천㎡~5천㎡' > '20천㎡ 이상'
 - 이러한 이유는 생활체육관(수영장 포함)의 시설 규모가 대체로 5천㎡ 내외이고⁶⁾, 전문체육시설은 설치기준에 따라 대규모 공간이 필요하기 때문임⁷⁾. 한편 서울시 내 도서관, 청소년수련관 등의 문화시설 규모는 대체로 10천㎡ 이하이나⁸⁾ 수익성 측면에서 유리한 대규모 시설을 희망하는 경향도 있음



[그림 7] 문화·체육시설에 대한 희망 시설 규모

- 노외주차장은 중규모(2천㎡ 이상) 이상의 시설 규모를 선호
 - 노외주차장(46건)에 대한 시설 규모 분석 결과 가장 선호하는 시설 규모는 '5천㎡~10천㎡'이며, '10천㎡~20천㎡' > '2천㎡~5천㎡', '20천㎡ 이상' > '2천㎡ 이하' 순임
 - 연면적 2천㎡의 노외주차장 주차대수는 약 50대 수준으로 사업성이 낮음. 서울시 재정사업에서의 주차장 규모는 대체로 50대(2천㎡)~200대(7천㎡)이나, 수익성을 높이기 위해 대규모 시설을 희망함



[그림 8] 노외주차장에 대한 희망 시설 규모

6) 서울 열린데이터 광장(<https://data.seoul.go.kr/>)의 2021년 공공체육시설 기준

7) 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙[별표 1]

8) 지방재정365 지방재정통합공개시스템(<https://lofin.mois.go.kr/>)의 서울시 도서관 시설 규모

Ⅲ. 서울시 공유재산 현황과 활용 유형

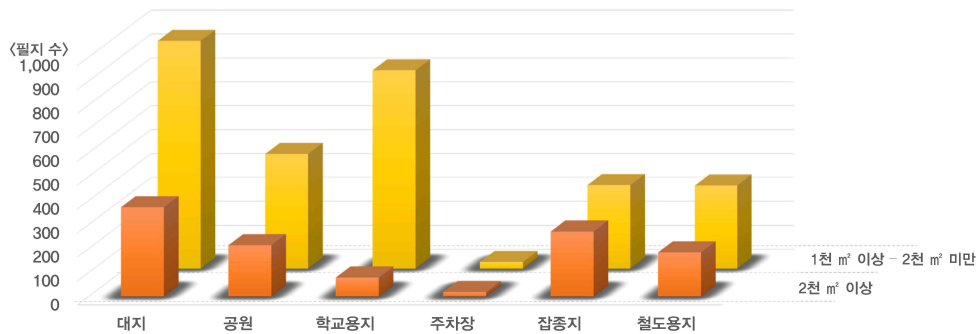
Ⅰ 서울시 공유재산 현황

공유재산

- 공유재산은 지방자치단체 소유로 된 「공유재산법」 제4조제1항 각호의 재산을 의미⁹⁾
 - 부동산(토지, 건축물), 구조물, 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 기계와 기구, 지상권·지역권·전세권·광업권 등의 권리, 특허권·저작권의 지식재산을 포함
- 민간투자사업으로 활용 가능한 공유재산
 - 나대지에 건축물·시설을 설치하거나 기존 시설(건축물)에 증축·복합화하는 방식으로 부동산(토지, 건축물)을 활용하여 사업추진

민간투자사업으로 활용 가능한 공유재산(토지) 현황 분석

- 서울시 내 건축물이 없는 국·공유지 면적은 서울시 총면적 605km²의 약 33%인 199km² 수준이나 활용에 한계가 있는 부지가 다수¹⁰⁾
 - 199km² 중 도로, 임야, 하천과 같이 개발 및 건축행위가 제한적인 토지가 67% 이상
- 활용이 가능한 국·공유지의 지목은 대지·공원·학교용지·주차장·잡종지·철도용지가 있음
 - 대지는 건축물, 시설물 조성이 가능하고 제약이 적어 토지 활용에 가장 적합하며, 잡종지는 지목을 변경하여 활용 가능
 - 주차장 용지는 주된 용도를 유지하는 범위 내에서 건축물 설치가 가능
 - 공원, 학교용지, 도로 및 철도용지는 부지 현황을 고려하여 상·하부 입체공간 활용 가능



자료: 2020년 「토지(임야)대장」을 활용하여 재구성

주: 군유지를 제외한 국·공유지(국유지, 시유지)를 대상으로 함

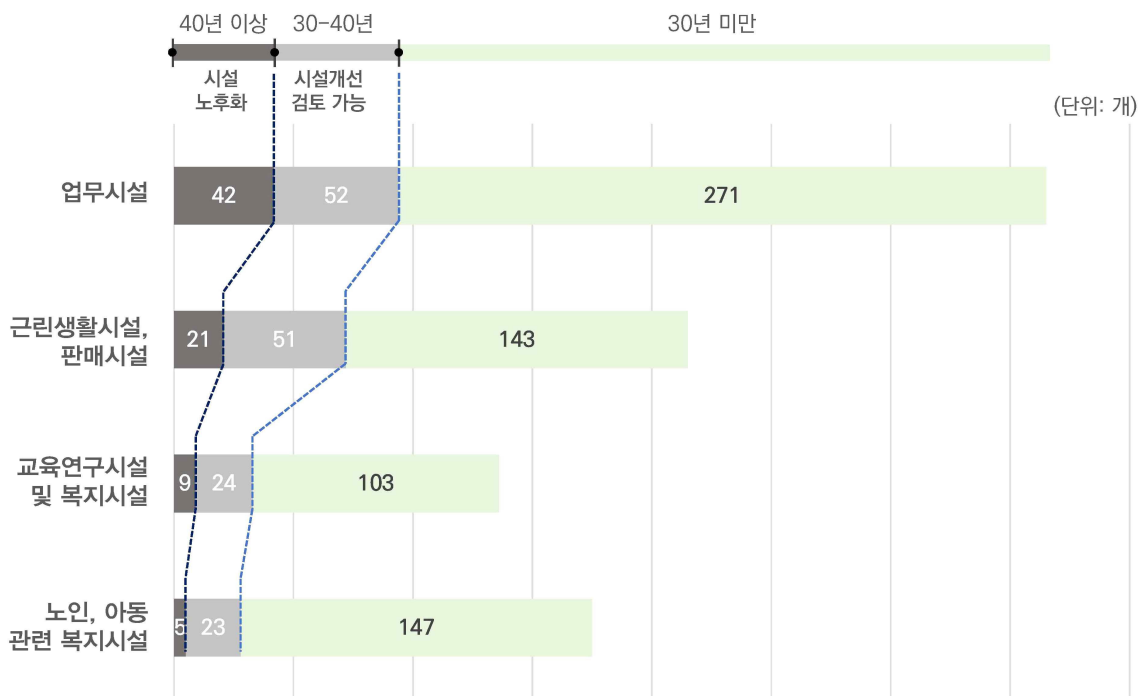
[그림 9] 서울시 내 건축물이 없는 국·공유지 현황

9) 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 '공유재산법') 제2조

10) 2020년 토지(임야)대장 자료를 참고하였으며, 국·공유지 면적 199km²는 국유지, 군유지, 시유지의 합계임

민간투자사업으로 활용 가능한 공유재산(건축물) 현황 분석

- 연면적이 1,000㎡ 이상인 공공건축물 1,189개소 중 준공 후 30년이 넘는 노후시설은 25%(300개) 정도로 향후 재건축 또는 리모델링이 필요한 상태
 - 공공건축물의 시설유형을 살펴보면 업무시설이 가장 많고, 근린생활/판매시설>교육/복지시설>노유자시설(노인, 아동 복지시설) 순
 - 시설 유형별 30년 이상 노후화된 건축물은 업무시설 94개, 근린생활/판매시설 72개, 교육/복지시설 33개 등이며, 시설 개선이 시급한 40년 이상 노후 건축물 비중은 전체 시설의 약 10%(133개) 수준¹¹⁾
- 노후 건축물의 재건축·리모델링을 민간투자사업으로 활용 가능
 - 노후 건축물의 재건축과 리모델링 추진 시 기존 시설과 신규 시설을 복합화하여 추진하는 방안을 고려할 수 있으며, 복합화 시 시설 간 기능이 저하되지 않고 수익성도 확보되어야 함
 - 한편, 준공 후 52년 이상 경과한 건축물은 유적지 및 근대건축물 문화재 등록대상에 포함 되는 경우가 다수 있어 활용이 제한적



자료: 2020년 「토지(임야)대장」 및 「건축물대장」 자료를 활용하여 재구성

주: 그림에 52년 이상 경과한 건축물 수는 제외

[그림 10] 시설용도별 공유재산(건축물) 노후도

11) 본 연구에서 검토한 서울시 공공건축물은 용도에 따라 업무시설, 근린생활시설, 판매시설, 교육시설, 복지시설, 노유자시설, 공동주택, 수련시설, 운동시설, 자동차 관련 시설 등이며, 총 1,189개 건축물 중 30년 미만 건축물 889개, 30년~40년 건축물 167개, 40년~52년 건축물 95개, 52년 이상 건축물 38개임

I 공유재산 활용 유형

공유재산을 활용하는 민간투자사업의 기본 전제

- 서울시의 공공시설과 비교 시 서비스 질 제고를 기대할 수 있고, 이용자가 시설 사용료를 부담할 수 있는 사업
- 민간투자사업으로 추진 시 적기 건설로 사업편익의 조기 창출효과가 기대되는 건축시설

공유재산(토지) 활용 유형

- 대지, 잡종지 등
 - 주변 환경과 토지 규모를 고려한 민간투자사업 대상시설 신축
 - 「민간투자법」 제2조 정의 및 제21조 부대사업 시행에 따른 대상시설 설치
- 공원
 - 「공원녹지법 시행규칙」 제9조를 준용하여 지상부는 공원을 유지하고, 하부는 민간투자사업의 본 사업 대상시설 위주로 설치
- 도로
 - 「도로법」에 따라 점용허가가 가능한 시설로 도로의 상부에는 민간투자사업의 본 사업 및 부대사업을, 하부공간에는 도로와 연계한 본 사업 위주의 대상시설 설치
- 유지(溜池)
 - 「도시 군·계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 따라 복개된 우수시설 상부에 본 사업 및 부대사업인 문화·체육시설, 주차장 등 제한적인 대상시설을 설치
- 학교용지
 - 학교기능을 유지하고 교육환경을 극대화할 수 있도록 운동장 상부에 민간투자사업의 대상시설인 문화·체육시설을, 운동장 하부는 주택가 밀집지역에 한해 교통시설을 설치

기존 공유재산(건축물) 활용 유형

- 공공청사
 - 노후화된 청사에 대해 청사(자치회관 포함)를 리모델링 또는 재건축할 때 민간투자사업의 본 사업 시설인 문화·체육시설과 복합화
- 철도시설
 - 「도시철도법」에 따라 시설물의 종류 및 기간을 정하여 점용허가가 가능
 - 철도역사 및 차량기지 상부에 민간투자사업의 본사업 및 부대사업 대상시설로 복합화

IV. 서울시 공유재산 활용방안

I 유휴 국·공유지 및 건축물이 설치된 공유재산으로 구분하여 활용

유휴부지(국·공유지)를 활용한 사업추진

- 유휴 국·공유지의 이용효율성 증대
 - 유휴부지의 현황을 조사하고, 지목 변경, 토지 합병 등의 방법을 통해 건축물 및 공작물 조성이 가능한 부지를 검토하여 활용방안을 모색
- 국·공유지에서의 민간투자사업 추진 관련, 법률적 쟁점에 대한 추가연구 진행
 - 민간투자법, 공유재산법, 토지보상법 등 관련 법률의 검토 및 해석에 관한 연구를 수행
 - 규정 적용의 우선순위, 적용배제 및 준용 등 법률 간 관계, 국·공유지 사용·수익허가, 지상권 및 구분지상권 설정 등 쟁점을 고려한 민간투자사업 추진방안을 검토
 - 본사업과 별도로 국·공유지에서 부대사업 추진 시 공유재산법과의 법률 쟁점을 검토할 필요

건축물·시설이 기설치된 공유재산을 활용한 사업추진

- 노후 건축물의 재건축·리모델링 시 시설을 복합화하여 사업추진
- 기반시설의 입체공간을 활용하여 사업추진
 - 기존 시설과 신규 시설 간 기능·용도의 상충 여부, 대상지 입지, 기존 시설의 안전을 고려하여 복합화하려는 대상시설을 검토
 - 도로, 도시철도 역사와 같은 기반시설의 상·하부 입체공간 또는 교량의 상부를 활용하여 건축물 복합개발

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
유휴부지(국·공유지)를 활용한 사업추진	- 유휴 국·공유지의 이용효율성 증대 - 국·공유지에서의 민간투자사업 추진 관련, 법률적 쟁점에 대한 추가연구 진행
건축물·시설이 기설치된 공유재산을 활용한 사업추진	- 노후 건축물의 재건축·리모델링 시 시설을 복합화하여 사업추진 - 기반시설의 입체공간을 활용하여 사업추진

I 유희부지(국·공유지)를 활용한 사업추진

유희 국·공유지의 이용효율성 증대

- 지목 변경, 토지 합병, 입체공간 사용허가 등을 통해 건축물 및 공작물 조성이 가능한 부지를 검토
 - 학교용지, 주차장, 공원, 우수지, 도로·철도용지는 본래 용도에 맞게 활용을 모색해야 하며, 입체공간(지하 및 지상 상부공간)을 추가 활용하는 방안도 가능
 - 1천㎡ 이상 국·공유지의 입체공간을 활용하여 문화·체육시설, 주차장 사업에서 선호하는 연면적인 2천㎡~10천㎡ 확보 가능성을 검토
 - 대규모 시설투자가 필요한 사업의 경우 충분한 공간을 확보하기 위해 ①전·답의 토지형질 변경 및 개발행위 허가, ②도로 및 철도부지의 유희 공간 활용, ③사업지 주변 부지 추가 확보 등 다양한 방법을 활용

[표 1] 유희 국·공유지 활용 시 검토 사항 및 지목별 복합화시설

지목	검토 사항	복합화 시설			
		주택	주차장	문화 및 체육시설	공공 청사
전/답 /임야	· 「농지법」, 「산지관리법」에 따라 건축행위 제한, 대지로 지목 변경 필요 · 개발제한구역 ¹⁾ 해당 여부 및 비오톱 등급 검토	○	○	○	○
대	· 주변 지역의 환경을 해치지 않는 선에서 건축행위 가능	○	○	○	○
잡종지	· 주변 환경과 토지의 면적·형상 등을 고려하되, 필요시 지목변경 필요	○	○	○	○
도로	· 「도로법」에 따라 점용허가가 가능한 시설 ²⁾ 설치 · 선형시설로 상부 및 일부 하부공간(고가도로 하부) 활용이 가능하나, 교차로와 인접한 곳에 교통량 유발 시설의 설치는 제한적	○	○	○	○
철도용지	· 철도 유희부지 활용을 검토	○	○	○	○
유지 (溜池)	· 「도시 군·계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제119조에 복개된 우수시설에 설치 가능 시설물 규정 · 「우수지내 건축물 설치 가이드라인」(서울시, 2017)에서 건축물 수반 또는 비수반 용도를 제시(건축물 수반 시설에는 문화/체육/임대주택 등이 있음)	○	○	○	○
공원	· 공원의 하부공간을 활용하거나 공원과 복합되어 기존 공원의 기능을 해치지 않으면서 시민의 이용편의성 등이 증진된다고 판단되는 경우 허용 ³⁾ · 설치 가능한 시설은 「공원녹지법 시행규칙」 제9조를 준용하여 판단 필요	×	공원기능 유지 시 허용	○	○
체육용지	· 운동장의 하부공간을 활용하는 등 체육시설의 기능을 해치지 않는 범위에서 복합화가 가능하나 소음을 고려할 때 주택시설은 제한	×	○	○	○
주차장/ 창고용지	· 면적시설로 상·하부공간 활용 가능	○	○	○	○

주 1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조에 의해 개발제한구역 내에서는 한정된 시설만 설치 가능

2) 「도로법」 제61조, 같은 법 시행령 제55조

3) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 제9조를 준용하여 판단

국·공유지에서의 민간투자사업 추진 관련, 법률적 쟁점에 대한 추가연구 진행

- 민간투자법, 공유재산법, 토지보상법¹²⁾ 등 관련 법률의 검토 및 해석에 관한 연구를 수행
 - 규정 적용의 우선순위, 적용배제 및 준용 등 법률 간 관계, 국·공유지 사용·수익허가, 지상권 및 구분지상권 설정을 고려한 사업 추진방안 검토

[표 2] 공유재산 사용에 대한 법률적 쟁점

구분	쟁점
사회기반시설에 대한 민간투자법과 공유재산 및 물품관리법의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 민간투자법은 제3조(관계법률과의 관계 등) 제1항에 따라 관계법률에 우선하여 적용하나 공유재산법은 관계법률에 해당하지 않으므로 법률간 우선권이 없음
공유재산의 사용·수익허가 요건 (지상권 또는 구분지상권 설정)	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산법은 제19조(처분 등의 제한)에서 공유재산에 사권을 설정하지 못하도록 규정하고 있으나, 토지보상법 제4조(공익사업)에 따른 공익사업의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우를 허용 • 토지보상법 제4조(공익사업) 제2호에 도로/철도 등 교통시설, 폐수처리/폐기물처리 등 환경시설, 전기/전기통신 시설, 제4호에 학교/도서관 등 교육·문화시설, 제8호 그 밖에 별표에 따라 민간투자사업이 가능 • 따라서 공유재산을 사용하여 민간투자사업을 추진하기 위해서는 대상시설이 토지보상법의 공익사업에 해당하고 수익성 확보와 더불어 해당 행정재산과 조화로운 시설이어야 함

- 본사업과 별도로 국·공유지에서 부대사업 추진 시 공유재산법과의 법률적 쟁점 검토가 필요
 - 본사업 추진과 별도로 국·공유지에 부대사업시설물 축조, 사용수익의 허가 여부 및 추진 절차를 검토

[표 3] 공유재산에서 부대사업 추진 시 쟁점

구분	쟁점
본사업(사회기반시설)	<ul style="list-style-type: none"> • 민간투자법에 따라 무상으로 사회기반시설을 사용·수익할 권한을 50년 상한으로 부여받음
부대사업	<ul style="list-style-type: none"> • 주무관청은 이 법 제21조의 2(부대사업에 대한 지원)에 따라 국유·공유 재산에 대한 사용·수익허가를 지원할 수 있으나 사업시행자는 공유재산법에 따라 사용·수익허가를 받아야 하므로 다음의 사항에 대한 검토가 필요 • (기부채납) 행정재산으로 지방자치단체에 기부채납 후 무상으로 사용허가를 받는 경우 사용허가기간은 20년이 상한이며, 총 사용가능기간 내에서 1회로 한정하여 10년의 범위에서 갱신^{주1)} • (사용기간) 공유재산법에 따라 무상사용허가대상 재산은 기부채납된 재산에만 한정되며, 토지에 대하여는 유상사용하여야 함. 이때 부대사업의 시행자가 민간투자사업 시행자로 한정되는 점을 고려하여 수의계약의 방법으로 대부할 수 있으며, 토지와 그 정착물의 대부기간은 5년마다 갱신하여야 하며 상한은 20년임^{주2)} • (대부료) 「서울시 공유재산 및 물품관리 조례」 제15조(무상사용 허가대상 재산)에 따라 대부료 요율은 1,000분의 50 이상을 적용하나, 시설의 용도에 따라 1,000분의 10까지 차등 적용

주 1) 「공유재산 및 물품관리법」 제21조(사용허가기간) 제1호 및 제2호

2) 「공유재산 및 물품관리법」 제28조(관리·처분), 제29조(계약의 방법), 제31조(대부기간), 제32조(대부료), 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제30조(대부기간), 「서울시 공유재산 및 물품관리 조례」 제15조(무상사용 허가대상 재산)

12) 토지보상법에 따라 행정재산에 해당하는 국·공유지에 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우

I 건축물·시설이 기설치된 공유재산을 활용한 사업추진

노후 건축물의 재건축·리모델링 시 시설을 복합화하여 사업추진

- 노후된 건축물의 재건축·리모델링을 본사업으로 하며 본사업에 부대사업을 복합화하는 민간 투자사업을 구상
 - 노후 건축물의 기능·용도를 유지하여 본사업의 공공성을 확보하고 수익성 있는 부대사업을 복합화하여 투자비를 회수

기반시설의 입체공간을 활용하여 사업추진

- 도로, 도시철도 역사와 같은 기반시설의 상·하부 또는 교량 상부에 지상권 및 구분지상권을 설정하여 주택, 문화·상업시설 등 건축물 축조
- 기존 시설과 신규 시설 간 기능·용도·특성의 상충 여부, 대상지 입지, 기존 시설의 안전 등을 고려하여 복합화하려는 시설을 검토
- 노후 건축물 정비 또는 기반시설의 입체공간 활용을 위해 공유지 활용 가능 여부를 판단할 때 아래의 지목별 검토사항을 참고할 수 있음

[표 4] 건축물 정비사업 또는 기반시설의 입체공간 활용 시 지목별 검토 사항¹³⁾

지목	검토 사항	복합화 시설			
		주택	주차장	문화 및 체육시설	공공청사
대	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 건축물이 노후화하여 재건축 필요 • 용적률 여유분이 충분하거나 상황이 가능 	○	○	○	○
공장용지	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 시설 공장의 성격을 고려하여 복합화 가능성 판단 필요 	○	○	○	○
학교용지	<ul style="list-style-type: none"> • 학습환경을 해칠 수 있는 주택, 물류터미널, 대형마트 등은 제한되며, 신재생에너지설비, 옥외광고물은 규모 및 형태 등을 고려하여 판단 필요 • 학교시설 리모델링과 동시 추진 검토 	기숙사 가능	○	○	○
주차장/창고용지	<ul style="list-style-type: none"> • 교통 등 인근 환경 및 기존 부지 이용을 고려하여 검토 • 상·하부 추가 공간 활용 가능 	○	○	○	○
철도용지	<ul style="list-style-type: none"> • 차량기지는 면적시설로 상부에 인공구조물의 설치 가능 • 「도시철도법」에 따라 시설물의 종류 및 기간을 정하여 점용허가가 가능 • 「2040 서울도시기본계획」에서 목표로 제시하는 지상철도의 지하화와 연계하여 복합사업 검토 필요 	○	○	○	○
유원지	<ul style="list-style-type: none"> • 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제58조에 따라 운동, 휴양, 위락, 편의, 관리시설 설치 가능. 바닥면적이 500㎡ 미만인 업무시설도 가능 	×	○	○	×

13) [표 4]의 내용은 서울연구원 2022년 기초과제 보고서 '서울시 민간투자사업 부속·부대사업 활성화 방안'의 79쪽 [표 4-11]을 바탕으로 재구성

06756

서울특별시 서초구

남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr