



민관협력을 통한 도시재생 전략

- 기반시설 복합화를 중심으로 -

충남연구원 공공투자연구포럼 / 2017. 4. 28.

이 일 희

(도시계획기술사 / 국무조정실 국토분야 자문위원)

종로구, 상업시설 유치해 임대료로 신청사 건축비용 댄다(연합뉴스, '16.5.25)

종로구청사 복합화 추진

2~6층 : 구청사

지하1층, 7~17층 : 상업시설

종로구청, 1880억원 들여 청사 증축...2020년 완공

총 사업비 1880억원...본관 리모델링·별관 17층 신축

머니투데이 배규민 기자 | 입력: 2016.05.20 10:20

기사

소셜댓글(0)

기사공유

가 + -

서울 종로구는 1880억원을 들여 노후화된 지금의 청사를 17층 (68m) 높이로 증축한다.

20일 종로구청에 따르면 '서울 미래 유산'으로 지정된 본관 건물은 외관을 보존하면서 내부를 리모델링하고 4~6층 저층 건물인 별관은 지하5층~지상 17층 건물로 새로 올린다. 올 하반기 서울시 도시계획위원회 심의를 거쳐 2018년 착공 2020년 완공 계획이다.

종로구청 청사는 일제시대인 1922년 건축해 수송초등학교로 사용하다가 1975년부터 종로구청으로 사용해왔다. 청사 공간이 부족해 본관 옆에 1977년과 1979년 제1·2별관을 지었다.

시설이 노후되고 공간이 좁아 구는 2003년부터 청사 증축 기금을 마련하는 등 준비 작업을 해왔다. 총 사업비 1880억원 중 1080억원은 구와 서울시가 대고 나머지 800억원은 한국자산관리공사가 부담한다.

구는 청사 일부를 상업시설로 임대해 재원을 마련할 계획이다. 기본 계획안에 따르면 별관 2~6층만 공무원들이 사용하고 지하 1층과 지상 1층, 지상 7~17층은 상업시설이 들어간다. 종로구청 관계자는 "임대 수익금으로 한국자산관리공사에 비용을 갚는 방식"이라고 설명했다.

전국 최초 관상복합건물!



‘도시재생’의 패러다임 안에서, 공공기관의 신도시 이전은 원도심의 쇠퇴·공동화를 가져올 수도 있다.

➔ 때문에, 다양한 방법으로 원도심 내에서 청사 신축 방안 찾는 것이 필요하며,
불가피한 이전인 경우에는 이전적지 활용방안 등 충분한 원도심 활성화 방안이 전제되어야 한다.

천안시 – 천안시청 이전 (불당지구)

대전시 – 충청도청, 대전시청 이전 (내포신도시, 둔산신시가지)

전주시 – 공공기관 서부신시가지 이전

목포시 – 광주지법 목포지청, 광주법원 목포지원 이전 (옥암동 신도시)

원주시 – 원주시청, 시외버스터미널 이전

양산시 – 양산경찰서 등 대부분 관공서 이전(물금 신도시)

.....



옛 충남도청사



원주 신청사

“균형발전 위해 천안시청 원도심 이전”

이규희 더불어민주당 예비후보 20대 총선 천안갑 선거구 출마선언

충청타임즈(2016.1.21.)

1.1 일반적인 배경

기반시설 복합개발에 대한
관련 제도 활용 저조

- 관련 제도적 장치 마련
 - (제도) 중복결정, 입체결정, 공간적범위
- 지자체의 미온적 태도
 - (사유) 사례 및 세부기준 부족으로 특혜시비 부담 및 이해부족

행정수요 이상의 대규모 청사등
활용가능한 기반시설 발생

- 공공기관 이전, 공공(행정)수요부족 등
 - 시민 이용률 저조
- 뒤늦은 관련법령 정비
 - 「공유재산 및 물품관리법 시행령」
 - ※ 지자체 청사 면적기준 범위 규정 (2010년)

환경/첨단기술/수요 변화측면
융복합화 · 고도화

- 다양한 도시공공서비스의
집적 · 복합적 수요
 - 직주근접 강화, 기성시가지 이용 증대
- ICT 등 첨단기술의 활용 및 산업 변화
- 도심 내 가용토지의 부족

대전복합터미널



복합화



2.1 도시재생 측면에서 기반시설 복합화

기본 흐름

- (과거) 도시·군계획시설의 공공성은 유지하되, 시설부지의 토지이용 증대 _시행령제61조제1호
- (현재) 토지의 압축적 활용 및 시설의 융·복합화(주시설기능 지원, 이용자편의 증진) _규칙제6조의2
- (앞으로) 도시 활성화(재생) 전략의 수단으로 활용 가능 _규칙제4조의2



기대 목표

- ✓ 기반시설의 융복합화를 통해 공공서비스 수준 향상과
- ✓ 주변지역의 **도시재생을 위한 핵심전략** (창의적인 도시공간 조성)
 - 기반시설이 위치한 지역의 **합리적 토지 이용**과 **민간투자**를 촉진하여, **시설의 성능 개선** 및 **이용객의 편의성 증진**

II. 기반시설 복합화 개요

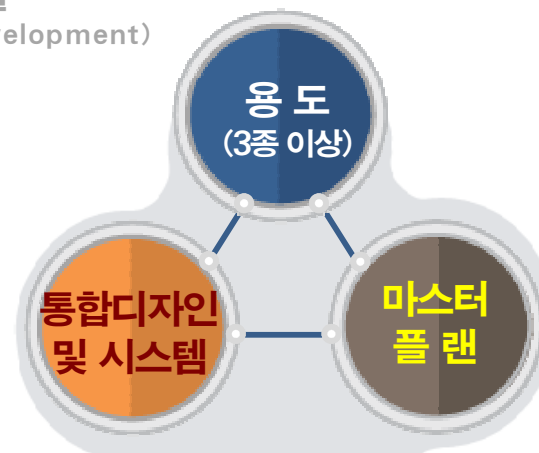
02 기반시설 복합화 개념

2.1 복합용도개발 (MXD) 개념

- 개 념**
- 혼합적 토지이용의 개념에 근거하여 주거와 업무, 상업, 문화 등 상호보완 가능한 용도를 합리적인 계획에 의해 서로 밀접한 관계를 가질 수 있도록 연계, 개발하는 것

- 기본요건**
- 상호보완적인 3종 이상의 용도가 하나의 공간(부지-가구-지구)에 입지하여 복합기능 효과를 증대시킬 수 있는 개발
 - 구역 내 구성요소들이 기능적 · 물리적으로 통합되어 토지의 고도이용이 가능한 개발
 - 용도, 규모, 디자인, 기반시설, 환경시스템이 하나의 목적과 마스터플랜에 의해 관리되고 시행될 수 있는 개발

복합용도개발
(Mixed Use Development)



※ 참조 : 미국 ULI (Urban Land Institute, 1976) 규정

02 기반시설 복합화 개념

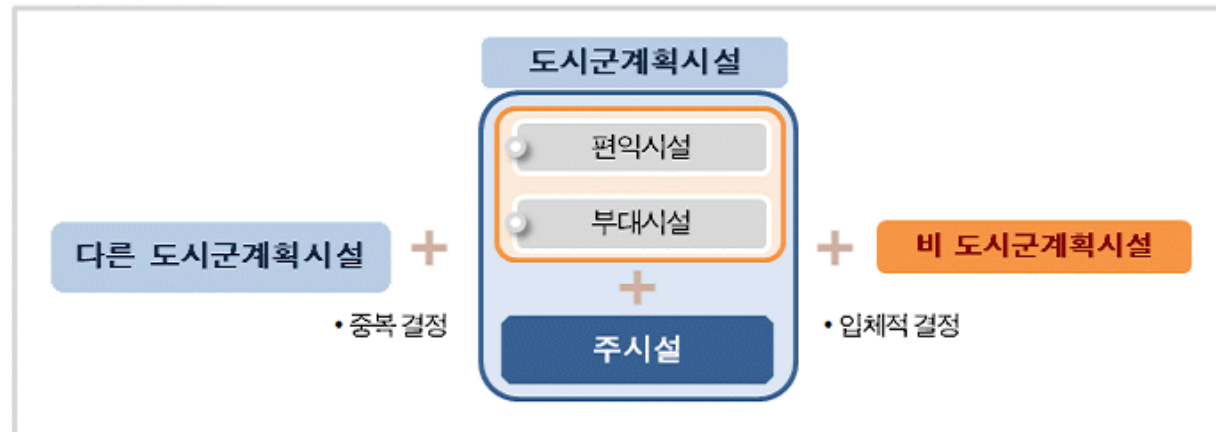
2.2 제도적 개념

개념

- 합리적인 토지이용을 위하여 **둘 이상의 도시·군계획시설**을 같은 토지에 함께 결정하거나 **도시·군계획시설**과 **비도시·군계획시설**을 공간의 일부 또는 범위를 정하여 결정하고 설치하는 방식

※ 제도적 수단 - 중복결정(규칙 제3조) / 입체결정(규칙 제4조) / 시설부지 내 개발행위 예외규정(시행령 제61조)

기반시설 복합화



2.3 제도의 필요성 및 효과

필요성
및
효과

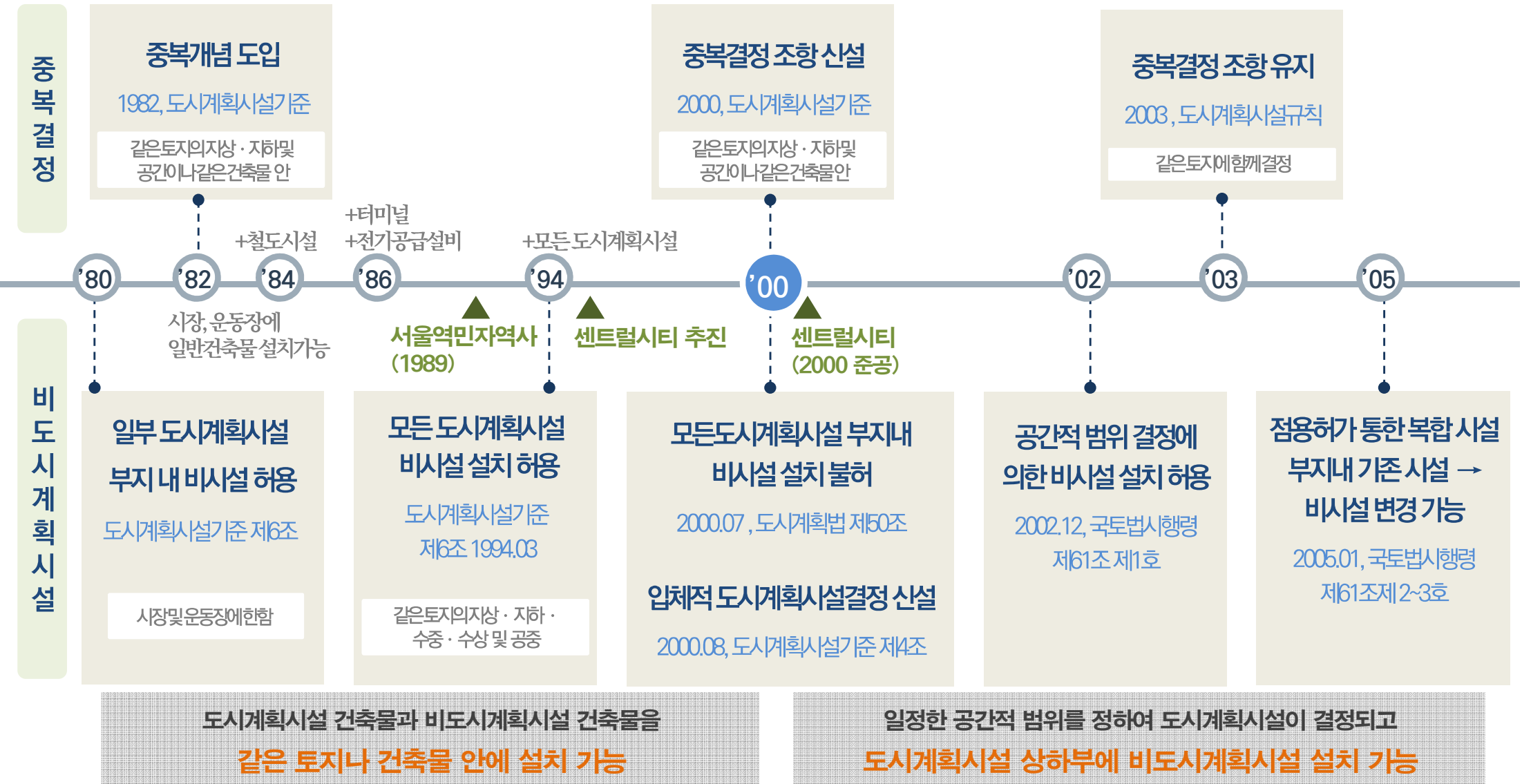
- 토지자원의 복합적 · 효율적 활용
- 사회적 편익 확대 및 도시재생 전략으로 활용
 - 주택, 업무시설 등 도시생활에 필요한 기능 제공
 - 기성시가지 쇠퇴에 대한 활력 증진 방안
- 토지에 대한 사소유권 보호 및 재정 절약
 - 시설 설치에 따른 토지의 사소유권 침해 최소화
 - 전면 수용을 위한 보상비 절감, 장기미집행시설 미연에 방지 ※ 구분지상권 등
- 필요한 도시 · 군계획시설의 최적 입지 확보 가능
 - 도심 내 가용토지 부족 및 막대한 보상비에 따른 최적 입지에 설치 곤란 해소
 - 수요 대응 입지에 따른 이용자들의 접근 편의성과 효율성 증대

3.1 중복·입체적 결정

구 분	중복 결정	입체적 결정	
	시설부지 내 서로 다른 시설 설치 (도시·군계획시설 결정)	비시설부지 내 시설 설치 (도시·군계획시설 결정)	시설부지 내 비시설 설치 허가 (시설결정 + 개발행위 예외규정)
근 거	「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제3조	「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제4조	규칙 4조 & 국토계획법 시행령 제61조
결정방식	둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 결정	도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만 구획하여 도시·군계획시설을 결정	시설부지에 일정한 공간적 범위를 정하여 시설이 결정되어 있고, 시설이 아닌 건축물이나 공작물을 설치
개념도			
인허가절차	시설2개 각각 사업 (2번의 도시·군계획시설사업)	비시설은 건축허가 (용도지역지구 규제 적용)	비시설은 건축허가 (용도지역지구 규제 적용)

03 관련 법령 및 제도

2.2 법·제도의 변천



3.1 지방 공공청사의 변천

청사 특징

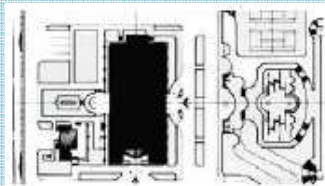
(1991.지방자치제도)

- (1991. 이전) 단일 건물 / 좌우 대칭 형태 / 행정기능 중심
- (1991. 이후) 복합건물(별동) 및 다양한 기능(의회업무, 시민문화 등) / 비대칭(고층+저층)
→ 과대 호화청사 논란 발생 / 이전신축에 따른 원도심 쇠퇴 원인 중 하나
- (2010.) 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 개정 ; 지자체 청사 면적기준 범위 규정
→ 과대청사의 지자체 자구노력* 기울었으나 미흡

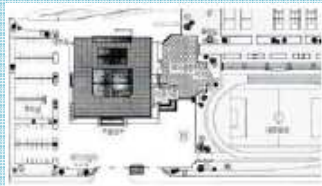
* 유관기관 이전입주, 시민개방시설(카페, 회의실, 체력단련실 등) 전환

- 기존 복합청사의 복합화 실태 - '행정 + 준공공시설 + 주민편의시설' 중심으로 복합화 용도의 한계 노출
여건에 따라 일반건축물과의 다양한 복합화 시도 필요

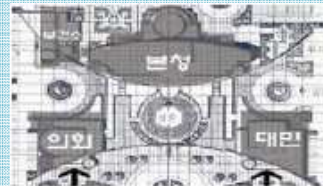
용인 복합청사	청사	의회청사	보건소	복지센터	문화예술원	지하 주차장	안내소/정비소
79,572 m ² (100.0%)	32,784 m ² (41.2%)	5,158 m ² (6.4%)	4,980 m ² (6.3%)	12,654 m ² (15.9%)	5,524 m ² (6.9%)	18,324 m ² (23.0%)	144 m ² (0.2%)



1984년도
광명시 청사
연면적 : 4,953 m²
구성 : 본청



1985년도
인천시 청사
연면적 : 24,016 m²
구성 : 본청



1994년도
하남시 청사
연면적 : 20,077 m²
구성 : 본청, 의회, 민원



2005년도
용인시 청사
연면적 : 79,572 m²
구성 : 본청, 문화원



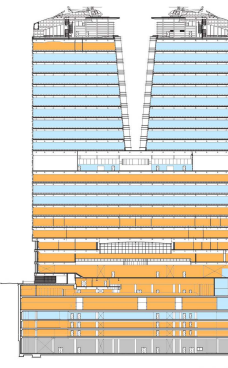
2006년도
전남도 청사
연면적 : 79,385 m²
구성 : 본청, 의회

▼ 2010.
공유재산법
개정

3.2 국가 공공청사 (우체국)

서울 중앙우체국

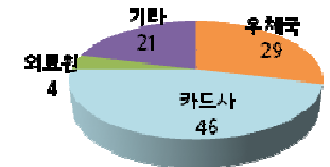
소재지	서울시 중구 충무로 1가 21-1
도시계획	일반상업지역 / 공공청사 (행정재산)
주 용 도	공공업무시설
대지면적	6,134㎡ (1,855평)
층 수	지하 7 / 지상 21



우정사업본부 B2~5층

신한카드 8~9층
12~21층

B3층



- 층 별로보게되면 저층부에 주로 우체국 시설이 위치해 있으며, 상층부(8~21층)에 임대업(신한카드 본사)으로 주 시설인 우체국의 고유 기능을 보다 중시하고 있는 경향이 있다. (지하3층-서울중앙의료의원=공공청사 편익시설)
- 시설결정이 되어있으나, 우정사업 특별법에 의해서 임대용도로 활용이 되고 있는 실태이다.
- 주변지역의 상황을 살펴 보더라도 명동 상업지역과 인접해 있으며, 백화점 등 중심상업지역에 입지해 있다.

시사점

- 도시계획시설 및 비시설 모두 업무시설으로 복합화 된 대상은 특별히 상충되는 부분이 없었다. (실제 인터뷰)
- 공공청사(우체국)를 진입부에 위치하고 비시설을 상층부로 위치하는 형식의 복합화가 기존 시설의 위상을 해치지 않는다.
- 특별히 인구의 집중이 이루어 지지 않는 비시설을 위치하는 것이 보다 수월하다. (신한카드 본사, 업무위주)

01 복합화 실태

3.2 국가 공공청사 (우체국)

서울강남우체국

소재지	서울시 강남구 개포동 14-4 (대청역세권)
도시계획	제3종일반주거지역 / 공공청사 (행정재산)
주용도	공공업무시설
연면적	29,385.5㎡
층수	지하 3 / 지상 12층



- (층별 용도) 저층부 우체국 시설이 위치해 있으며, 상층부에는 저작권위원회 외로 업무시설(에스텍시스템, 에듀챌린지)이 임차 사용 중임
- 건축물 계획부터 저층부와 중상층부를 구분하여 임대사업의 사용목적

시사점

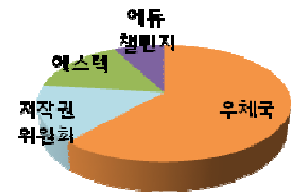
- 공공청사(우체국)와 업무시설의 상층은 거의 없는 것으로 조사됨
- 공공청사 : 저층부 중심 / 업무시설 : 중상층부

서울강남우체국 B1~5층, 11~12층

한국저작권위원회 KOREA COPYRIGHT COMMISSION 6~7층

에스텍시스템 ES-Tec 8~9층

에듀챌린지 10층



임대 안내

[임대조건]

[단위:㎡, 원, VAT 별도]

층	전용면적	계약면적	연간 사용료	월 관리비
10	1,033.57 (312.65py)	2,003.82 (606.15py)	310,590,000	13,335,300
11	409.55 (123.90py)	794.01 (240.18py)	123,070,000	5,284,400

- 월 사용료(3,3058㎡) : 42,700원
- 월 관리비(3,3058㎡) : 22,000원
- 무료주차 : 10층 11대, 11층 5대

<임대문의>

☎ : (02) 3706 - 1144, 5

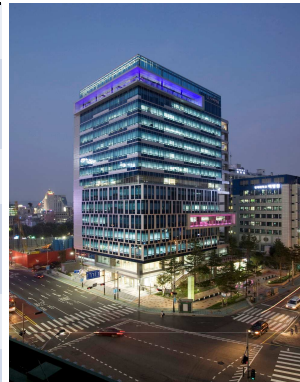
FAX : (02) 3706 - 1106

POMA (재) 우체국시설관리단 자산관리팀

3.3 남대문세무서 (나라키움 저동빌딩)

개요

소재지	서울시 중구 저동1가 1-2 (국유지)
도시계획	일반상업지역 / 행정재산
주용도	업무시설
대지면적	3,029.2㎡ (917.94평)
층수	지하 4 / 지상 15
임대료	연간 51억원



NTS 남대문세무서
NTS Namdaemun District Office

2~4층

NTS 서울지방국세청
NTS Seoul Regional Office

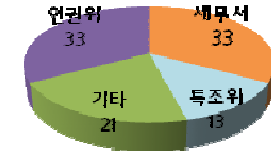
4~6층



7, 9층

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

11~15층



- 빌딩이 들어서기 전 이 지역은 국유지 관리에 있어서 비효율적이라는 대표 사례로 비판을 받았다.
※ 주변 현황을 살펴 보더라도, 인접한 명동 상권과 더불어 개발 잠재력은 상당했으나 3층짜리 허름한 건물에 무허가 건축물까지 붙어 있었다.
- 법적인 문제 또한 있었다. 이전 국유지에 대한 개발이 이루어지기 힘들어 계속해서 방치 되어왔지만, 위탁개발을 통하여 도심지 미관 뿐만 아니라 지역 경제 활성화에 일조 하며, 연간 51억원에 달하는 임대료 또한 발생하고 있다.

시사점

- 도시계획시설 및 비시설 모두 업무시설으로 복합화 된 대상은 특별히 상충되는 부분이 없었다.
- 서울중앙우체국과 달리 전용 승강기를 사용해 시설간 상충을 최소화 하였다.
- 현재에는 비시설이 없으므로, 비시설의 입지 요건을 고려한 개발이 이루어져야 할 것 같다.

3.4 관계자 의견

시설 담당자
서울중앙우체국
시설팀

- 신한카드 본사와 서울중앙우체국과의 복합화를 진행 하였을때
- 이용자들 간의 상충은 발생하지 않았다.
- 업무시간 이후의 잔류 인원이 많을 시 관리하기 어렵기 때문에, 우체국 시설 특성상 잔류 인원으로 인해 발생할 수 있는 일련의 문제 방지
- 따라서 임대주택과 임대오피스의 복합화에 있어서 시설간 분리를 확실히 하든, 잔류인원이 없도록 계획적 관리가 필요하다.
- 세계적인 추세이므로 복합화 적극 반영을 원한다. (상업시설과의 복합 또한 필요하다고 봄)

000
남대문세무서 관리소장
자산관리공사 - 위탁
(2266-0815)

- 처음부터 세무서 건물을 신축하여 임대사업을 하려고 하였다.
- 빌딩 층 이용에 있어서 확실한 공공청사의 층을 정해 두었다.
- 1층 및 지하 1층의 경우 로비로서 공유하는 형태로 가져 갔다.
- 승강기를 분리하여 사용하므로 특별한 갈등은 없었다.
- 기업 같은 경우 3년 혹은 5년의 임대 계약을 맺고 들어온다.
- 현재 민간 업체는 나갔지만, 이는 기업 본사의 통폐합으로 인해서 나간 것. (특별한 갈등 없었음)

3.5 자동차 정류장

여객자동차터미널
 (시외버스여객터미널)

- **센트럴시티 사례**
 - 터미널 상부에 비도시군계획시설이 설치하여 복합화
 - * 센트럴시티 조성 시 도시군계획시설부지 내 별도 제한없이 비도시군계획시설 설치가 가능하였음
- 현재, 서울시의 동서울터미널과 남부터미널의 복합화 구상은 꾸준히 제시되고 있는 실정임
- **강남고속터미널 복합실태** - ‘공공시설 + 숙박 + 판매’ 중심으로 복합화되어, 다양한 도시활동이 이루어지고 있음

서울고속버스 터미널	일반상업	지하1층/ 지상 10층	89,073㎡	대형 의류도매 상가, 원단, 화훼 상가	승차홈 약 54개	부대시설 복합
센트럴시티 터미널	일반상업	지하 5층/ 지상 33층	62,088㎡	백화점, 영화관, 호텔 등	승차홈 약 48개	• 터미널 : 9.36% • 판매/영업 : 91.64%

3.5 자동차 정류장

국내 터미널
복합화 사례

구 분		센트럴시티	서수원 터미널	인천버스 터미널	부천터미널 소풍	성남종합 터미널
위치		서울 반포4동 19-3	수원 구운동 925	인천 관교동 15	부천 상동 539-1	성남 야탑동 341
사업방식		컨소시엄방식 (직영+임대)	단일 (직영위탁)	단일 (직영+임대+기타)	-	개발신탁 (한국부동산신탁)
규모	층수	지하 5층 지상 33층	지하 1층 지상 5층	지하 2층 지상 1층	지하 3층 지상 9층	지하 4층 지상 7층
	면적	62,088㎡	28,688㎡	85,392㎡	34,556㎡	27,308㎡
	연면적	267,268㎡	57,780㎡	114,949㎡	198,253㎡	206,062㎡
시설비 율	터미널	9.36%	30%	19%	약 25%	약 40%
	판매/영업	91.64%	70%	81%	약 75%	약 60%
복합시설		백화점,영화관,호텔 등	대형할인점 등	백화점, 영화관,예식장 등	복합쇼핑몰,극장,은행 등	상가,극장,대형할인점 등

복합개발
추진계획(안)

남부터미널

- 위치 : 서초구 서초동 1446-1일대
- 면적 : 19,245㎡
- 연면적 : 191,775㎡
- 용적률 : 약 600%
- 층수 : 40층(165m)
- 공공기여 : 부지면적의 35%
- 용도 : 터미널, 업무, 판매, 문화, 숙박시설
- 일반건축물 비율 : 비시설 75.2%, 시설 24.8%
- ※ 시설 : 터미널 20.8%, 문화 4%



동서울터미널

- 위치 : 광진구 구의동 546-1외
- 면적 : 36,704㎡
- 연면적 : 276,593㎡
- 용적률 : 375%
- 층수 : 40층
- 공공기여 : 기준대지면적의 25%
- 용도 : 터미널, 판매, 업무, 문화집회시설
- 일반건축물 비율 : 비시설 70%, 시설 30%
- ※ 시설 : 터미널 17.2%, 부대·편의 12.8%



Ⅲ. 국 · 내외 사례 분석

01 국외 사례 분석

1.1 공공청사 ; 도시마구 청사(일본)

일본 최초의 공공청사와 아파트 복합개발

도시마구 청사



복합 용도 - 공공청사(구청) + 상업·업무·아파트

[사업 배경]

- 노후 공공청사의 안전성 문제 대두
- 재정 여건상 신청사 건립은 어려운 상황이었음.
- 이에, 민간자본을 활용하여 사업비 총당
: 폐교부지 등에 신청사를 건립하고,

〈 시설 개요 〉

“도시마 에코뮤제(ecomusee) 타운”

위 치 : 도쿄도 도시마구 미나미 2-45-1

부지 면적 : 8,324㎡

밀 도 : 건폐율 63.8% / 용적률 790%

규 모 : 지하 3층 / 지상 49층, 높이 189m

용 도 : 구청사, 상업, 업무, 주거용맨션

ERROR: undefined
OFFENDING COMMAND: C
STACK: