

시 민

		도시재생본부장	행정2부시장	서울특별시장
협 조				

문서번호	공공재생과-7507
결재일자	2015.8.30.
공개여부	대시민공개
방침번호	서울특별시장 방침 제233호

- 시민이 함께 행복한 도시, 서울형 공공시설모델 구현 -

「기부채납 공공시설 통합관리시스템」 운영계획



2015. 8.

서울특별시
(도시재생본부)

- 시민이 함께 행복한 도시, 서울형 공공시설모델 구현 -

「기부채납 공공시설 통합관리시스템」 운영계획

각종 도시계획에 따른 기부채납 공공시설을 통합관리하여 다양한 시설을 발굴·비축하고, 수요·공급의 일원적 연계 및 사후관리 등을 통해 시민 편의를 제공할 수 있도록 효율적 공공자원 재생에 만전을 기하고자 함

1 추진 개요

□ 관련근거

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) `11.3. 개정
 - 공공시설등 부지 제공 외 시설을 설치하여 기부채납 시에도 인센티브 제공
- 「市 도시계획조례」 제19조의2(공공시설 설치비용 및 부지가액 산정방법) `11.7. 개정
 - 시설 설치에 상응하는 가액의 부지 제공 인정을 위한 기준 등 근거규정 마련
- 「공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준」 `11.10. 도시계획국장 방침 수립
 - 건축물 공공시설등 다양하고 합리적인 공공기여를 위한 원칙 및 세부기준 운영
- 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」 `10.9. 행정2부시장 방침 수립
 - 용도지역 조정 및 유형별 지구단위계획 수립에 따른 적정 공공기여 기준 등 포함

□ 배경 및 추진목적

- 급격한 도시건설로 인한 도로·공원 위주 기반시설 공급에서 벗어나, 복지·문화·경제 활성화 등 다양한 공공기여로 패러다임 전환 추진
- 도시계획 결정과정의 적정 공공기여 계획을 실질적 공공시설로 실현할 수 있도록, 사업추진 과정과 다양한 행정적 기능의 통합관리 필요
- 사업 단위로 발생하는 기부채납 공공시설을 서울시 전체의 주민 편의 및 시책 추진을 위해 효율적으로 운영하는 서울형 도시재생 모델 구현

□ 그간 추진경위

- `15.01.28. 시장 신년 업무보고(과제 5: 서울형 도시재생을 위한 지원제도 구축)
 - 「기부채납 공공시설 통합관리제(가칭: 자산관리센터)」 도입 추진 (공공재생과)
- `15.02.~ 도시관리계획 안건 검토 및 수요~공급 매칭 시행
 - 양천구 목동 공동주택 지구단위계획 외 20여 개소 안건 협의 추진(`15.8월 현재)
- `15.02.06. (가칭)자산관리센터 설립 및 운영 방안 보고(도시재생본부장)
- `15.02.16. 시·구 합동실무회의(기부채납 공공시설 효율적 확보방안)
- `15.03.30. 관리청 지정 법·제도 개선방안 실무협의 및 의견조회
- `15.04.22. 외부전문가 자문회의(기부채납 공공시설 통합관리시스템 도입 추진)
- `15.04.29. 관리청 지정 법·제도 개선방안 보고(행정2부시장)
 - 기부채납 공공시설 효율적 운영을 위한 서울시 통합관리 필요 (법·제도 개선 계속 추진)
- `15.07.22. 통합관리시스템 도시·건축공동위원회 사전 보고
- `15.08.11. 「기부채납 공공시설 통합관리시스템」 운영계획 시장 보고

【기부채납 공공시설의 공공성 확보를 위한 통합관리 필요성 논의결과】

- 지역주민: 단지 내 주민 이용시설이 아닌 공공성 높은 시설로 실질적 혜택 제공
- 사업주체: 토지 제공 위주에서 필요시설 설치 등으로 협의·조정 결과, 토지이용 효율성 향상으로 수익성이 보존되는 등 지역 활성화 및 공공성 확보 모두 가능
- 전문가: 기부채납 공공시설 바람직한 활용을 위한 통합관리시스템 마련에 적극 찬성
- 언론동향: 지역주민에게 필요한 실질적 공공시설 제공 및 운영을 위한 관리체계 필요
- 예산부서: 시책추진 필요시설을 기부채납 공공시설로 확보하여 시 예산절감 적극 도모

□ 현행 기부채납 공공시설 운영의 문제점

- 도로·공원 획일적 공공기여로, 필요 공공시설은 예산에 의존하는 실정
- 기부채납 결정시기(계획) vs. 공급시기(운영) 달라 수요 파악 곤란
- 일부 자치구의 경우 기부채납 받은 공공시설의 운영계획 미비

□ 주요 개선방향

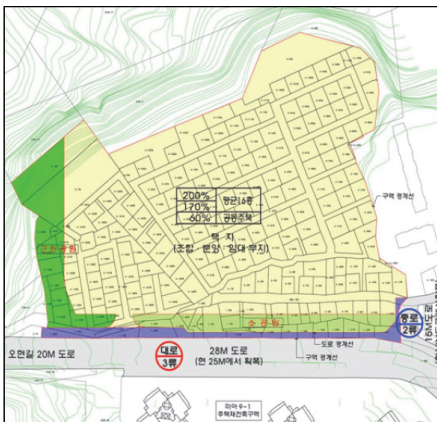
- 도시계획체계에 따라 도로·공원을 확충하고 다양한 공공시설 적극 발굴
- 기부채납 공공시설 효율적 운영을 위해 수요·공급 연계한 통합관리 추진
- 시설운영 실태점검 및 사후관리 등 지속가능한 공공자원 운용체계 마련

2 실태 및 현황분석

□ 기부채납 공공시설에 대한 기존 계획결정 체계 검토

- 여러 부서에서 도시계획 결정 관련 적정 공공기여를 검토
 - 용도지역 조정 및 공공기여 적정여부(도시계획과, 도시관리과), 도시계획시설 결정 적정여부(시설계획과), 개별법령 및 상위계획(사업주관부서) 등
- 각 사업별로 반영되고 있는 기부채납 시설의 종류와 범위가 상이함
 - 적정 공공시설 계획 및 시정에 우선적으로 필요한 공공시설 확보가 어려움 (정비사업, 지구단위계획, 공동주택 사전자문, 장기전세주택 등)

⇒ 합리적인 공공기여를 위해 마련된 법령·기준을 적극 반영하여 기부채납 공공시설을 효율적으로 운용하는 통합 관리체계 필요



사례1 효율성이 없는 자투리 공간 형태 및 띠형 공원 조성



사례2 주변 공공시설과 부조화 되고 도로 연계성 미비



사례3 기부채납 공원이 단지 내 부속공간으로 이용

□ 기존 시유재산 운용 조직 및 체계 검토

- 자산관리과: 기 취득한 시유재산 운용 총괄
 - 시유재산 목록화 및 자산관리 총괄, 시유재산종합정보시스템 운영 등
- 공공개발센터: 시유재산에 대한 공공토지 DB구축 및 활용 구상
 - 공공토지자원 활용시스템 등 공공용지 개발계획 수립 및 사업화 방안 검토

⇒ 개발사업 완료 이전 기부채납 공공시설의 효율적 운영을 위해 계획 결정(수요) 및 운영(공급) 과정의 행정적 관리체계 보강 필요

□ 기부채납 공공시설 운영실태 및 사후관리 방안 검토

- 시설 운영을 위한 재정부담 등으로 관리체계 부재하여 공공기능 미흡
 - 일부 자치구는 직접운영이 어려워 건물주에게 위탁운영 하여 활용 개선 필요¹⁾
- 공공시설이 제대로 운영되도록 정기점검 및 새로운 활용부서 모색 필요
 - 운영 실태를 정기적으로 점검하고 다양한 활용부서를 위해 목록화 관리 추진

⇒ 공공시설 수요조사 당시 수요처가 없을 경우, 시책 필요시설을 우선 공급하고 비영리민간단체 등 민관협력으로 관리주체 역량 강화

【민선6기 실·본부·국 시책 달성을 위한 공공시설 요약 ('15년 시장업무보고)】

- 경제진흥본부 '수직형식물공장(서울형 GT)', '창업지원센터', '유통지원센터', '사회적경제기술혁신랩', '스타트업 기업공간', '도심산업 공동매장' 등
- 복지본부 '50+캠퍼스(인생이모작지원)', '노인요양시설', '데이케어센터' 등
- 여성가족정책실 '국공립어린이집 1,000개 확충('15년 150개소)', '가족지원센터' 등
- 문화본부 '생활권 내 도서관', '아동청소년 예술교육센터', '테마별 박물관' 등

□ 기부채납 공공시설 관리청 지정에 대한 검토

- 관리청 지정에 대한 별도규정이 없어, 주로 관할 자치구에 기부채납 됨
 - 국토법 등 개별법령 상 '그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고' 라고 규정되어, 市가 기부채납 받아 수요·공급을 관리할 수 있는 제도개선 추진
- 적정 공공기여를 전제로 한 도시계획 결정 시, 구체적 운영계획 미비
 - 공공시설 건축물은 후속적 유지관리가 수반되어 운영 가능한 관리주체 필요

⇒ 市에서 기부채납 받아 수요·공급 연계 등 통합관리 할 수 있도록 '지구단위계획 수립기준', '도시 및 주거환경정비기본계획' 개정 추진
(정착 과정의 장·단점 도출 등 논의를 거쳐 법·제도 개선 추진)

【市 통합관리를 위한 관리청 지정 관련 기준(예시)】

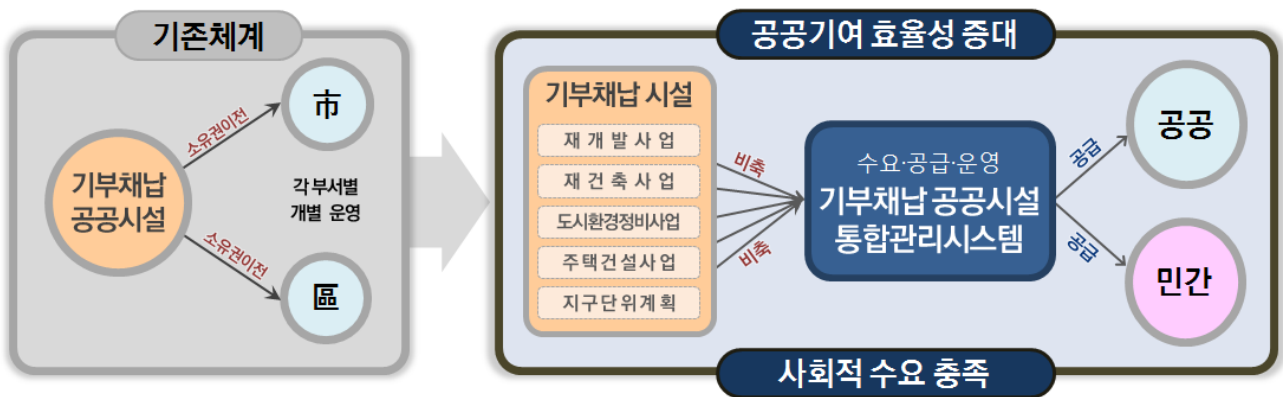
도시관리계획 결정(변경)에 따라 기부채납 되는 공공시설의 관리청은 결정권자인 서울시를 원칙으로 하고, 위임사무에 규정된 경우 등 위원회에서 인정하는 경우 예외로 할 수 있다.

1) ○○재정비촉진지구 내 ○○구역 '문화 및 집회시설(3,035㎡)'은 운영주체가 없는 상태로 준공되고('15.4), ○○구역 '문화 및 집회시설(2,034㎡', '12.4 준공)'은 건물사용자 위탁운영으로 공공성이 저하됨

3 통합관리시스템 구축방안

□ 시스템 구축 기본방향

- 기부채납 공공시설의 발굴·비축 및 수요·공급 통합관리 시행
 - 기부채납 받은 공공시설은 민선6기 시책사업 추진을 위한 핵심 앵커시설로 활용
 - 생활권단위 주민편의 수요 충족과 함께 고용창출 등 지역경제 활성화 유도
 - 공급 이후 정기적 실태조사를 통해 운영주체 재선정 등 체계적 사후관리



〈 기부채납 공공시설 통합관리 개념도 〉

□ 통합관리시스템 운영방법

- 초기단계: 통합관리시스템 도입 및 운영 (공공재생과)
 - 도시재생본부에서 ‘기부채납 공공시설 통합관리시스템’ 운용 총괄
 - 도로·공원 획일적 공공기여 등 도시계획 결정과정의 문제점 개선
- 정착단계: 체계적 공공시설 발굴·비축 및 운영 (통합관리 전문성 강화)
 - 시유재산 활용 및 DB 구축 등 통합관리를 위한 전문인력을 확충하여 기부채납 공공시설 수요·공급에 따른 활용성 제고
(5대생활권계획, 10분동네프로젝트, 서울정책지도, 서울공공성지도 등 연계)
- 발전단계: 기부채납 공공시설의 효용가치 극대화로 혁신모델 구축
 - 25개 자치구의 공공시설 통합적 활용을 통한 거버넌스 구축
 - 다양한 공공서비스 영역 및 민·관 협력체계 등 네트워크 역량 강화

4

공공시설 통합관리 운영기준

 적용대상: 기부채납 공공시설을 포함한 도시관리계획 결정(변경)

- 통합적 활용이 가능한 최소 면적기준 등 추후 세부기준 검토 예정

 도시계획 체계에 따른 도로 및 공원 검토기준 마련
 도시계획시설(도로, 공원 등)의 합리적인 공공성 확보방안²⁾

- 관련규정 및 상위계획 상 의무사항 또는 주변 도시계획시설 연계성 반영
- 단지 내 공원(녹지)을 예산으로 유지·관리하는 것은 재정부담 가중³⁾
- 대상지 교통 소통 및 관련법 상 도로 의무확보는 공공기여 미흡

1 도시계획시설 도로는 적정 폭원을 원칙으로 하되 주변 도로와 연계성을 고려한다.

- 추가확보 필요 시 대지 내 전면공지(차도 및 보도부속형)로 소요폭원 확보

2 도시계획시설 공원은 관련법령에 따른 최소 의무면적만 설치하고 공개공지와 연계하여 조성한다.

- 조성된 공원은 민간거버넌스로 유지관리 추진(푸른도시국 협조)

 건축물 공공시설 적극적인 발굴 및 적정시설 도입 방안
 관련규정 및 상위계획 등에 따른 적정 도로·공원 체계 유지하되, 기부채납 의무비율 미 충족분은 공공시설 건축물로 전환

- 관련 실·본부·국 수요조사를 통해 실질적으로 필요한 공공시설 적극 발굴
- 시정 우선순위를 고려하여 적정 도입용도 선정(행정2부시장 주재 회의 등) 예시) 도시재생본부장, 도시계획국장, 정책기획관, 재무국장, 소관국장 참석

※ 동사무소, 파출소, 어린이집 등 공공시설 운영계획(운영주체, 관리비용 조달방법 등)이 명확하게 반영된 경우 우선 수용

2) '기부채납하는 공공시설의 합리적 설치방안(도시관리과-3744호, '08.03.31. 이후 지구단위계획 수립기준으로 통합)' 및 '공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준 개정(시설계획과-8603호, '14.08.25.)' 준수

3) 자치구에 위임하여 관리하고 있는 총 88개 시공원(84.74km²)의 훼손된 시설물 보수정비, 화장실·쓰레기 청소 등을 위한 인건비 지급을 위한 비용으로 총 88개 공원으로 '14년도 지원금액은 7,626백만원임

□ 시책 추진시설 확보를 위한 공공용지 발굴 방안

- 재정비촉진지구, 기존 아파트지구와 같은 대규모 단지 등에서는 수요처가 없을 경우 시유지 확보 차원에서 토지로 기부채납
 - 기부채납 공공시설 제공규모가 큰 경우, 계획 당시 활용방안 확정이 어려움
 - 시정 목표 조기실현 등을 위해 적극 활용이 가능한 가용부지로 통합관리
- ※ 기 결정된 사업구역 내 대규모 공공용지의 경우 활용계획 재검토 추진

□ 공공시설물 설계~공사~준공까지 관리체계 마련

- 공공시설 건축물을 건설 완료 시까지, 운영부서와 협력체계 유지
 - 사업완료 전 기부채납 가능한 기존 건축물의 경우 우선 사용 적극 추진⁴⁾
 - 재산관리관 확정 전까지 공공재생과를 임시재산관리관으로 지정

【 협의체 구성(활용부서, 사업주체, 설계·감리자 등)을 통한 단계별 관리 】

- 설계단계: 민간설계자가 설계하되 총괄건축가의 자문을 통해 공공건축물 설계 완성 (활용부서 및 사업주체, 설계자간 협의하여 필요한 시설 등 요구사항 반영)
- 시공단계: 기부채납 결정내용에 적합하게 시공되고 있는지 지속 점검·감독 (공사 감리자 협조)
- 준공단계: 활용부서에서 요구한 성능에 적합한지 준공 전 최종확인 후 승인 (통합관리부서인 공공재생과 및 인허가권자와 협의로 같음)

5 기대 효과

- 지역개발에 따른 공공기여를 많은 시민에게 실질적 혜택으로 제공하는 혁신적 제도개선으로 **기부채납 공공시설 공공성 향상 실현**
- 생활권 내 편의시설 확충 및 일자리 창출 등 다양한 공공서비스 영역과 민·관 협력체계를 연계하는 **서울형 공공재생 거버넌스 구축**
- 공공시설 계획-공급-사후관리 체계를 일원화하여 시민 삶의 질 향상과 시책 목표 달성을 적극 추진하는 **지속가능한 도시재생 구현**

4) 무교·다동 제35지구 도시환경정비사업의 경우, 기존 건축물(부림빌딩, 1,817㎡) 일부 기부채납 사용 중

6

행정 사항

□ 통합관리부서(공공재생과)

- 각종 도시관리계획(변경)결정(안) 내용 중 기부채납 공공시설은 「기부채납 공공시설 통합관리시스템」으로 총괄 관리('15. 8월~)
 - 자치구에서 도시관리계획 입안단계부터 공공시설 기부채납 적정성 검토 반영
 - 계획 결정부터 공급 후 유지·관리까지 관련부서(기관) 간 협조체계 유지
 - 기부채납 공공시설 공급 현황 및 운영 실태를 포함한 목록화 관리
- 공공시설 수요 분석 및 지표화 연구용역 추진('16년 이후 단계별 시행)
 - 실·본부·국별 필요시설을 사전 검토하여 추진단계별 공급 가능 대상지 연계
 - ※ '16년도 예산 확보 7천만원(학술용역) 및 연차별 소요예산 추가 확보 예정
- 거버넌스 구축을 위한 비영리민간단체 공급기준 마련('15. 하반기)
 - 우선 시책에 필요한 시설을 우선 공급하고, 공공수요가 없는 시설의 경우 비영리 민간단체서 유지·관리 비용을 부담하고 공익적인 목적으로 사용
 - 예시) 민간과 우리시 간 협약서 표준안 등(민관협력담당관, 자치행정과 협조)

□ 협조부서

- 관리청 지정에 대한 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」 및 「서울특별시 도시 및 주거환경정비기본계획」 개정('15. 9월~)
(도시관리과, 주거재생과, 도시활성화과)
 - 市가 기부채납 받아 수요·공급을 연계·관리하는 통합관리 기준 마련
- 기부채납 공공시설 목록화 관리를 위한 현황자료 협조('15. 9월~)
(도시관리과, 도시활성화과, 주거재생과, 주거사업과, 임대주택과, 공동주택과 등)
 - 목록화 관리를 위한 현황자료 요청 시, 사업별 市 주관부서에서 수합 제출
- '시유재산종합정보시스템' 연계한 목록화 관리 추진('16. 상반기)
(자산관리과)
 - 현행 시스템에 '기부채납 공공시설' 항목을 추가하여 수요부서 간 정보 공유

- 기부채납 공공시설에 대한 실태조사('15. 12월 이후 분기별 시행)
(뉴미디어담당관)
 - 시민모니터단 '꼼꼼한 서울씨'를 활용한 운영실태 점검 및 의견 수렴
- 통합관리 전문성 강화 및 연속성 확보를 위한 전담 팀 신설('16. 상반기)
(조직담당관)
 - 적정 계획수립 및 시설 운영 등 체계적 관리를 위한 전담조직 소요인원 보강
 - ※ 전담 팀 신설(안): 팀장 1명, 팀원 3명(현원 1명 / 증원 2명)
 - 기존 인력 활용: 임기제시설5급 1명(팀장), 시설7급 1명
 - 부족 인원 확충: 시설6급 1명, 임기제시설7급 1명

시행일: 방침 수립 후 즉시 시행

- 붙임 1. 도로계획 및 도시계획시설 결정 예시도 1부.
 2. 실·본부·국별 필요시설 현황 1부.
 3. 기부채납 공공시설 확보(예정) 목록화 현황 1부. 끝.