

국유지 활용 사업방안 탐색

- 본 자료는 『국유지를 활용한 사업화 방안 연구(LHI;2017)』 결과를 기반으로 작성 -

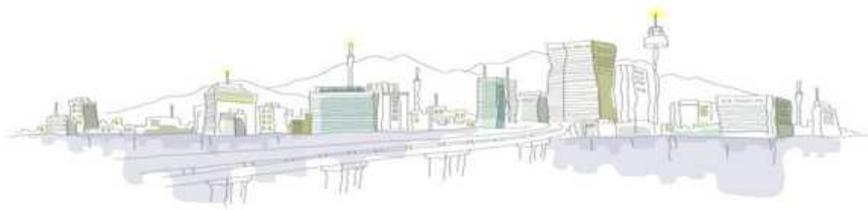


LH 토지주택연구원 윤정란 | 2018. 3. 28

목 차

- I 국유지에 대한 이해**
- II 국유지 활용 사업현황과 특성**
- III 해외국가의 국유지 활용특성**
- IV 국유지 활용의 한계와 사업적 시사**

I. 국유지에 대한 재인식



1. 국유지에 대한 재인식

국유지 vs 공유지

국유지 ≙ 공유지 and 국유지 ≠ 공유지

✓ 국·공유지는 국가 또는 지자체 소유의 토지로서, 국유재산법과 공유재산법에 근거하여 취득, 운영, 관리되는 국·공유재산의 하나

국유지 ▶	<p>국유재산 (국유재산법 제5조)</p> <ol style="list-style-type: none"> 부동산과 그 종물(從物) 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮架橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물 정부기업이나 또는 정부시설에서 사용하는 중요한 기계와 기구 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리 지분증권, 채무증권, 수익증권, 투자 계약증권, 파생결합증권, 증권예탁증권 특허권, 저작권, 상표권, 실용신안권, 디자인권 그 밖에 이에 준하는 권리
공유지 ▶	<p>공유재산 (공유재산법 제4조)</p> <ol style="list-style-type: none"> 부동산과 그 종물(從物) 선박, 부잔교(浮架橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리 저작권, 특허권, 디자인권, 상표권, 실용신안권과 그 밖에 이에 준하는 권리 주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권 부동산신탁의 수익권 1,2의 재산으로 건설 중인 재산

출처: 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

1. 국유지에 대한 재인식

국유지 vs 공유지

- 국유재산(국유지) : 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가소유로 된 재산
공부상 국가소유로 등기·등록된 토지 및 부동산 중물
- 공유재산(공유지) : 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산(부동산과 그 중물)
- 국·공유재산의 유형 : 행정재산과 일반재산

구분	중분류	주요 내용	유형
행정 재산	공공재산	국가(지자체)가 직접 사무용, 사업용, 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 사용하기로 결정한 재산	- 청사, 관사, 교정시설, 군부대 시설
	공공용재산	국가(지자체)가 직접 공공용으로 사용,사용결정 한 재산	- 도로, 하천, 제방, 항만, 댐 등
	기업용재산	정부기업(공기업)이 사무용, 사업용 또는 당해 기업이 종사하는 직원의 주거용으로 사용, 사용하기로 결정한 재산	- 우체국, 상·하수도, 공영개발사업 등
	보존용재산	법령의 규정 또는 기타 필요에 의해 국가재산으로서 보존이 필요한 재산	•국보, 중요문화재, 기념물 및 사적지
일반 재산	행정재산 이외 모든 국유재산 (대부, 매각, 교환, 양여, 개발 가능)		

1. 국유지에 대한 재인식

국유지 관리정책의 기조 변화

I 단계 (해방~ '76년) : 단순매각 위주의 처분

- ☞ 해방이후 경제재건을 위한 재정수입의 일시적 확보를 위해 국유재산 매각 단행

II 단계 ('77~ '92) : 중장기 재정관리 차원에서의 유지 보존

- ☞ 조세에 의한 재정수요 증대, 국유재산은 최대한 유지·보존하는 소극적 관리 시행
국유지의 저가매각이 부동산투기의 원인으로 인식, 장기 비축목적에서의 보존관리 지향

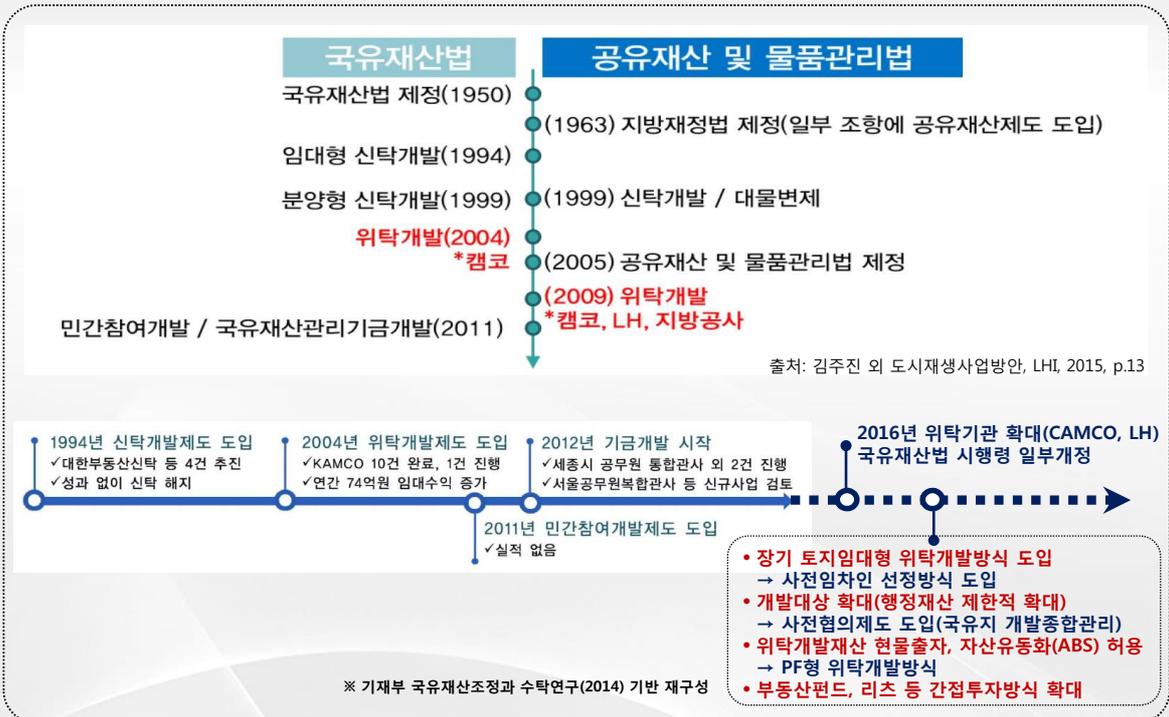
III 단계 ('93~ '10, '11~현재) : 국유지 “최유효 활용” 을 통한 재정수입 증대

- 부동산금융기법 적용 등 수익성 및 활용성 강화를 위한 제도적 기반 정비

- '94년 : 국유지관리 특별회계 신설, 국유지 신탁개발제도 도입
- '04년 : 국유지 위탁개발관리제도 도입
- '11년 : 국유지관리 종합계획 수립, 국유지관리기금 신설, 민간참여개발제도 도입
- '14년 : 국유재산 관리정책 패러다임 전환: 유지·보전 ☞ 개발·활용
- '16년 : 국유지 위탁개발 기관 확대(캠코단독에서 LH 추가, 국유재산법 시행령 개정, '16.5 시행)
- '17년 : 『사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향』 공표
- '18년 : 개발범위를 건축에서 토지개발로 확대(국유재산법 개정, '18.3.13 시행)

1. 국유지에 대한 재인식

국·공유지 관리운영제도의 변화



1. 국유지에 대한 재인식

국유지 활용관련 주요 정책이슈

• 새 정부 출범 이후 경제정책 패러다임이 ‘사람 중심 지속 성장 경제’ 로 전환되면서, 국유재산이 국민 수요, 포용·혁신 성장 등 사회적 가치와 공익에 기여하는 방향으로 우회

☞ 국가가 보유한 국유재산을 개발하여 사회적 경제조직, 벤처·창업기업, 국공립어린이집 등 공익 목적을 위하여적극 지원

➢ 『사회적 가치 실현 등을 위한 새 정부 국유재산 정책방향』 공표

정책목표	국민의 기본수요 충족 및 포용·혁신 성장 지원		
정책방향	공익 실현과 재정수입 확보가 조화를 이루는 新패러다임 구축		
정책과제	1. 국유재산 확보	2. 개발 확대	3. 공익 활용
	① 국유재산 출조사 실시	① 공익 활용 목적의 공간 마련	① 포용·혁신 성장 - 사회적 경제조직 지원 강화
	② 용도폐지 절차 개선 및 강화	② 도심 노후청사 개발 본격화	- 신산업 성장 촉진
	③ 비축부동산 매입 확대	③ 토지개발 제도 도입	② 국민 기본수요 충족 - 청년·저소득층 주거안정 도모
		4. 재정수입 증대	- 일·가정양립 지원
		① 대부 활성화	
		② 국유재산 매각원칙 확립	

* 사회적 경제조직이 국유건물에 입주 시 대부료 감면, 수익계약 허용, 매각 시 장기분납(5년)으로 초기부담 완화
 * 개발을 통해 확보한 공간의 일부분을 벤처·창업기업 등의 입주공간으로 활용
 * 도심지역 노후 공공청사 복합개발 등을 통해 청년·신혼부부용 공공임대주택 2만호 공급(국유지+공유지)

출처: 경제관계장관회의 17-4-4, 2017.8.24

II. 국유지 활용 사업연왕과 특성



2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 현황

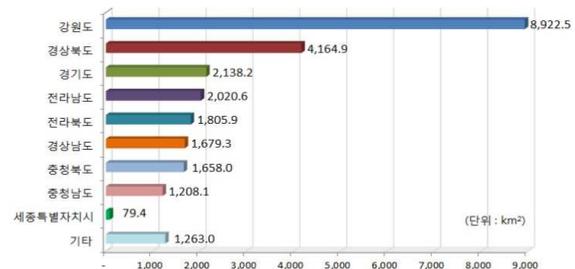
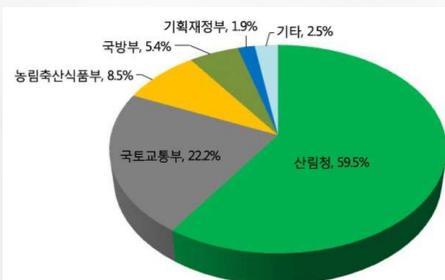
용도별 현황

구 분	필지수(천)	면 적(km ² ,%)		금액(억원)
행정재산	5,012	24,109	96.7	4,374,191
일반재산	675	831	3.3	295,889
합계	5,686	24,940	100.0	4,670,080

출처 : 기획재정부의 「2016회계연도 국유재산관리운영총보고서」

중앙관서별 · 지역별 현황

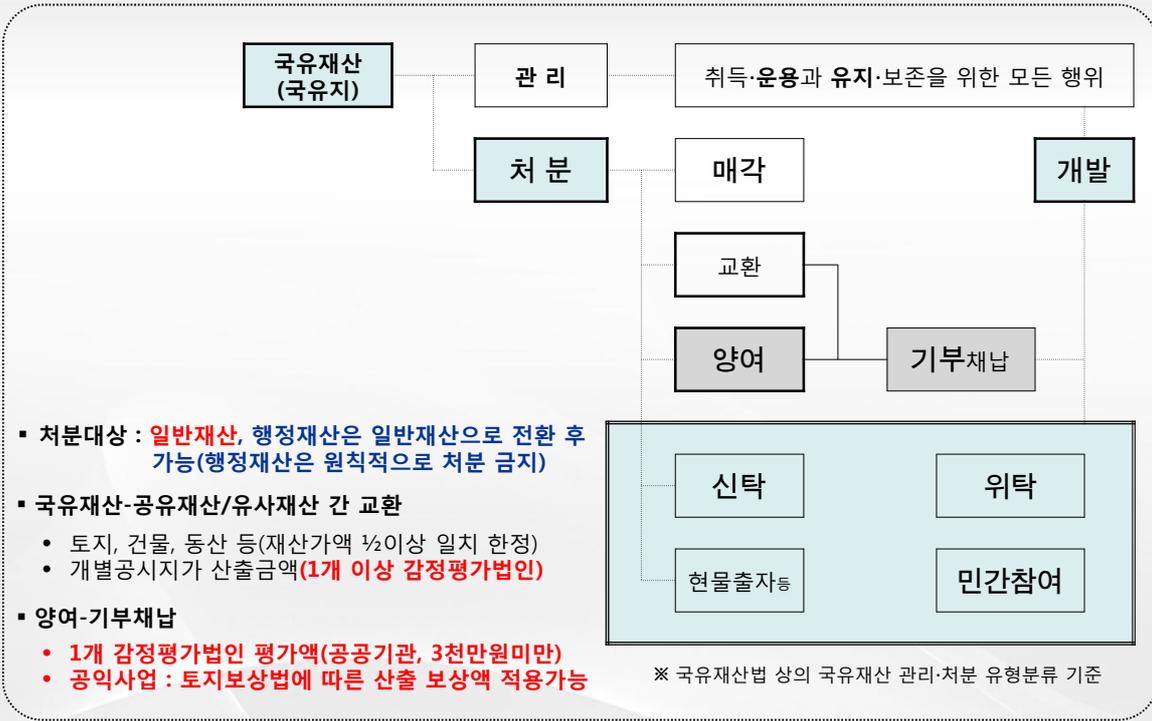
충청남도의 국유지 면적은 1,208km² 국유지 면적의 4.8% 점유(최하위 수준)



출처 : (左) 기획재정부의 「2016회계연도 국유재산관리운영총보고서」, (右) 2016년도말 현재 「소관별 국유재산관리대장」 기준

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 관리·처분 유형



2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식의 유형과 특성

구분	기금개발 (법 제57조)	위탁개발 (법 제59조)	신탁개발 (법 제58조)	민간참여 (법 제59조의2)
재원조달	국유재산관리기금	위탁개발자	부동산신탁회사	정부, 민간사업자 공동출자 (SPC 설립)
개발주체	총괄청	총괄청	신탁회사	SPC(개발목적회사)
	총괄청 직접 개발방식		총괄청 간접 개발방식	
관리주체	한국자산관리공사	한국자산관리공사	총괄청	총괄청
사업목적	공공시설물 건축	국유재산 최유효 활용 : 공공성과 수익성 제고		
		일반재산 전체대상		장기미활용 재산 대상
사업방식	임대형	임대/분양/혼합형		
소유권	국가	임대형 위탁(국가)/분양형 위탁(분양권자)		SPC (일부시설 국가귀속)
수익귀속	국가귀속 (임대수익)	사업비 회수기간 : 위탁자 / 신탁사 사업비 회수 종료 : 국가 수익		투자지분에 따른 배당 토지처분수익 국가귀속

국유지 개발실적(2015년 기준)

사업유형	사례
위탁개발 12건	구 남대문세무서 등
신탁개발 1건	대전 문화동(국방부)
기금개발 1건	세종국책연구단지

공유지 개발실적(2014년 기준)

사업유형	사업내용
위탁개발 3건	대구 시민회관 등
신탁개발 1건	부천 아파트형공장

2. 국유지 활용 사업연망과 특성

국유지 개발방식 : 위탁개발

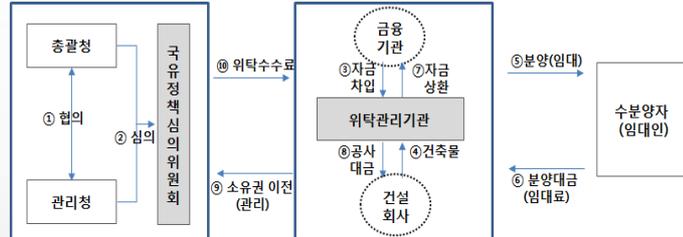
▶ 위탁개발 사업구조

▪ 한국자산관리공사(KAMCO)의 **재원조달**→**사업완료**→**임대운영**→**사업비 회수**→**정부귀속**

• 사업비·이윤 회수기간 동안 자산관리공사 운영 및 관리 후 정부에게 소유권 이전 및 종료

• 사업추진방식

- 재원조달 : KAMCO의 **한도대출**
- 차입금 상환 : 운영관리 기간 동안 임대료를 금융기관에 상환
- 유입비를 담보대출로 자금동원



▪ **현재까지 다수의 국유지 개발방식으로 활용** → 한국자산관리공사의 주요 사업

☞ '04년 제도 도입 이후 총 **11건 추진**('15년 기준, '15년 4건 1,860억 원 사업승인)

- 한도대출의 일시 상환 → KAMCO 공사채 발행으로 일시 상환, 금리스프레드의 최대 활용
- 사업성 부족 시 → 임대수익에 의한 사업성 확충난항 시 KAMCO의 추가 자금조달 가능

2. 국유지 활용 사업연망과 특성

국유지 개발방식 : 위탁개발

▶ 위탁개발 추진사례

☞ 사업추진 효과 : 54.8억/년 임대료 수입 추정, 준공 후 **29년 차에 사업비 회수**(KAMCO)
30년 차부터 **정부는 79억 원/년 국고수입 발생** 예상

구분	내용			개발구상도	
소재지	서울시 영등포구 여의도동 55-2				
대지면적	3,306㎡(1,000평, 일반상업지역)				
층수	지하 6층, 지상 25층				
용적률	782.84% (법정 800%)				
연면적	40,235㎡ (12,171평)				
총사업비	1,041억원 (15.1월~17년 12월)				
시설구성	프로그램	공공 관사	11,137㎡		27.7%
		행정 관사	5,198㎡		12.9%
		소계	11,137㎡		27.7%
	수익 시설	오피스텔	16,724㎡		41.6%
		근린생활시설	7,176㎡	17.8%	
		소계	27,861㎡	69.3%	
합계	40,235㎡		100%		

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 위탁개발

▶ 위탁개발 추진사례

☞ 사업추진 효과 : 국유지 “사회적 활용” 의 대표사례로 평가

구분	나라키움 마포 대학생주택	나라키움 강동 대학생주택
위치	서울시 마포구 성산동 81-15	서울시 강동구 성내동 466-4
대지면적	515.0㎡	330.9㎡
용적률	176% (법정 200% 이하)	146% (법정 200% 이하)
연면적	905.7㎡(지상 4층)	482.6㎡(지상 3층)
총사업비	31억원 ('14년 11월~'15년 11월)	
시설구성	임대주택 26개실(52명 입주)	주택 10개실(20명), 근생시설(114.7㎡)
개발 구상도		

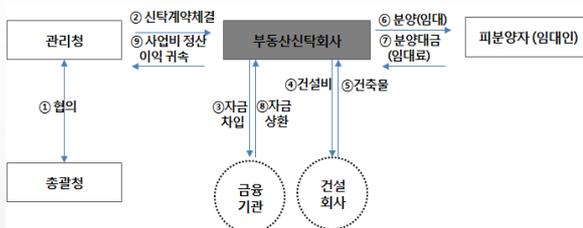
2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 신탁개발

▶ 신탁개발 사업구조

▪ 신탁사의 자원 조달 → 사업완료 → 임대 및 분양 사업비 회수 → 정부 귀속

• 사업비/이윤 회수기간 동안 신탁사의 운영 및 관리 후 정부에게 소유권 이전 및 종료



• 사업결정의 주요 관건

- 신탁사의 **저리 자원조달 능력**
- 시설물의 임대비중에 따른 사업비 **회수기간 대비 사업성 충족 여부**

▪ 현재까지 신탁개발은 괄목할만한 실적 전무 → 신탁사의 수익창출 사업구조 미비

☞ '94년 제도 도입 이후 모두 4건 추진했으나 무산, '15년 사업재개 1건

신탁사의 핵심 자원투자자가 시설물의 장기임대운영관리 승낙 (대전시 문화동 소재 군인공제회 건물)

- 정부의 과도한 위험 회피 → 소유권 유지, 장기적 수익발생이 가능한 임대신탁방식 선호
- 신탁사의 영세성 → 분양신탁 선호 하나 정부의 임대신탁 요구에 따른 사업성 절대 부족

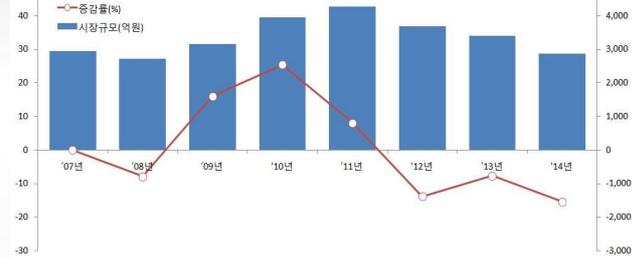
2. 국유지 활용 사업연망과 특성

국유지 개발방식 : 신탁개발

■ 국내 부동산신탁 시장규모

- 매년 지속적으로 신탁시장규모 축소 추세
- 토지신탁, 관리신탁 등 핵심분야도 감소

구분	토지신탁	관리신탁	처분신탁	담보신탁
'07년	514.2	14.2	45.6	67.9
'14년	267.7	1.7	13.4	34.8
증감	△15.2	△35.9	34.6	△0.7



■ 신탁사의 국유지 개발보수 현황

구분	분양형 보수	임대형 보수			성과보수
		개발보수	관리보수	처분시 보수	
한국토지신탁	개발 : 건설비의 5% 분양 : 분양가의 4%	개발 : 건설비의 5% 임대 : 보증금의 4%	-	(처분가액×0.6%) +3320만원	기본보수× 20%
대한토지신탁	개발 : 건설비의 3% 분양 : 분양가의 2%	개발 : 건설비의 3% 임대 : 보증금의 2%	-	처분가액×0.6%) +3320만원	사업수익 ×30%
한국자산신탁	개발 : 건설비의 3% 분양 : 분양가의 2%	개발 : 건설비의 3% 분양 : 임대비의 2%	-	처분가액×0.6%) +3320만원	사업수익 ×30%
생보부동산신탁	개발 : 사업비의 4% 분양 : 분양가의 5%	개발 : 사업비의 4%	연간임대료의 10%	처분가액×0.6%) +3320만원	기본보수× 20%

2. 국유지 활용 사업연망과 특성

국유지 개발방식 : 신탁개발

• 지난해, 주택시장 일시 회복으로 부동산 신탁시장 급성장

- 지난 2015년 말 기준으로 전체 11개 신탁회사의 신탁재산은 약 130조원으로 최고치 기록,
2015년 수주액(계약고 기준)도 8,118억원으로 사상 최고치 경신

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
토지 신탁	차입형	273	230	308	1,141	1,316	1,699	2,044	4,191
	관리형	441	654	443	469	548	399	659	1,102

*시장규모는 사업규모(사업비)가 아닌 계약고(신탁보수) 기준

→ 신탁사들은 근래 주택시장 의존도 낮추고 비주거시설 비중확대 사업 모색 중

- ✓ 신탁개발방식은 정부입장에서 국유지의 개발에 민간참여를 유도할 수 있는 유용한 사업방식이자 재원조달 수법임에 틀림없지만, 최근 논의되고 있는 국유지의 임대형 신탁개발은 신탁개발 사업의 본질적 특성과 상이하여 면밀한 검토 필요

* 신탁개발사업은 당해 사업을 안정적으로 투명하게 진행하여 최종 결과물을 위탁자/수익자에게 되돌려 줌으로써 그 역할을 다하는 '보수(fee) 수취형' 사업방식에 기반

- ✓ 공공이 신탁개발방식의 안계를 상쇄하는 방식으로 신탁사를 지원, 관리, 또는 개발에 직간접적으로 참여하는 중괄관리자(PM)에 대한 검토 필요

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

[참고] 신탁개발과 위탁개발의 차이

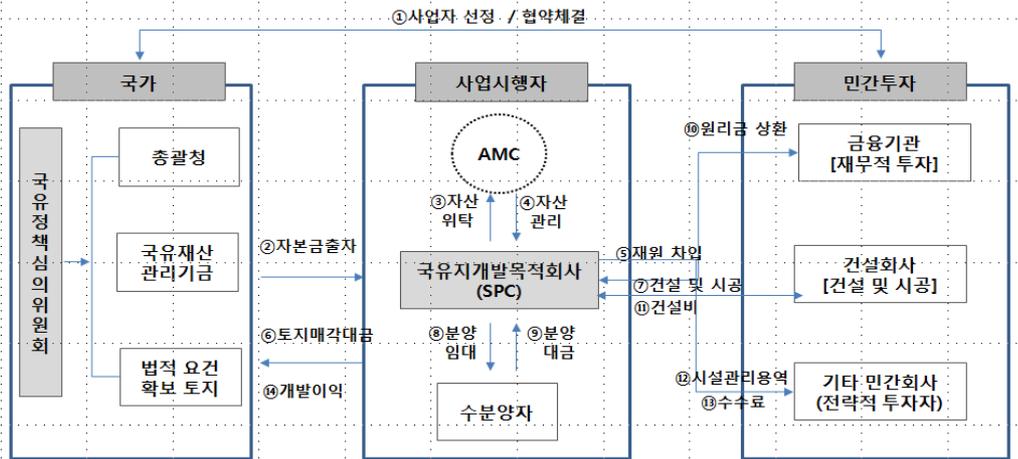
구분	위탁개발	신탁개발
근거법	· 국유재산법 제59조	· 국유재산법 제58조
재산운용	임대, 분양, 혼합(임대+분양)	
사업주체	· 국가	· 신탁회사
위험부담	· 개발 전 : 위탁기관 · 개발 후 : 국가	· 신탁회사
국가수익	· 위탁보수 외 제반 수익	· 신탁보수 외 제반 수익
자금조달	· 위탁기관	· 신탁회사
평균 조달금리	· 3~4%	· 5~10%
장점	· 위탁기관의 신용에 의한 저리 자금조달 · 금리 차익에 의한 수익성 제고 가능	· 사업추진의 신속성
단점	· 위탁기관의 부채비율 상승	· 제반 위험을 신탁회사가 부담 · 국유지의 재산가치 손실 가능성 상존
특징	· 위탁기관은 공공기관에 한정하여 공익성 위주의 개발사업에 적용	· 민간사업자에 의한 사업주도 · 공공성 보다는 수익성 강화에 치중

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 민간참여개발

✓ 총괄청이 일반재산을 민간사업자와 공동으로 개발하는 방식(국유재산법 제59조의2)으로, 정부의 국유지 현물출자를 통한 민간참여 유도 개발방식

- 정부는 총자본금의 30%범위 내에서 현물 출자 후 SPC를 통한 자원조달 후 사업추진
* 사업이윤 발생시 정부 및 재무적 투자자에 대한 차입금 및 이윤 배당



2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 민간참여개발

▶ 민간참여개발의 한계

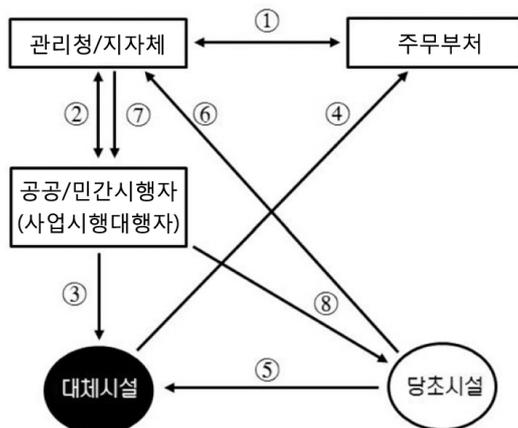
- ✓ 사업시행의 구조적 문제
 - SPC방식은 **위험성이 높은 사업구조** → **국유재산 손실방지의 원칙에 위배**
 - 정부의 국유지 **현물출자 또는 국유재산관리기금의 현금출자에 대한 실효성 부족** 예상
- ✓ 『국유재산법』 상의 제도적 한계
 - 사업대상지는 국유지 보존원칙에 따라 **장기간 개발이 진행되지 않은 일반재산으로 한정**
 - 개발사업의 **사업성 부족으로** 민간투자자 **참여 유도가 어려울 가능성 상존**
- ✓ 민간투자자의 요구사항에 대한 대응전략 부재
 - 정부출자를 근거로 **민간의 참여에 대한 의사결정 보류 시 사업성립 자체 불투명**
 - * 사업실패 시 책임귀속에 대해 정부의 적극적 해결노력 전문성 강화 필요
 - (신탁 및 위탁개발사업의 사업책임은 모두 사업시행자가 부담)

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

- ✓ 해당 사업시행자는 대체시설(부지+건축물)을 조성하여 기부하고 국가는 공익사업시행자에게 기존 부지(국유지)를 양여하는 방식

▪ 기부대양여의 사업구조



▪ 기부대양여의 사업절차



출처 : 이문규 외, 기부대양여 사업의 개선방안에 관한 연구, 도시행정학보 제25집 제2호, 한국도시행정학회, 2012.6, pp.227~249

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

관련 법률	세부내용
국유재산법	법 제55조(양여) 및 시행령 제58조(양여), 제13조(기부채납) 관련 ① 일반재산을 직접 공용·공공용으로 사용하려는 지자체에 양여하는 경우 ② 공공단체가 유지보존 비용을 부담한 공공용재산이 용도폐지되어 일반재산이 되는 경우 ③ 용도폐지된 행정재산을 대체할 시설을 제공한 자에게 부담한 비용 내에서 양여 ④ 보존 또는 활용할 필요가 없고, 대부·매각 등이 곤란한 재산의 양여
국방·군사시설사업에 관한 법률	법 제12조(기부 및 양여의 특례) 제12조(기부 및 양여의 특례) ① 제3조제4호에 따라 지정된 사업시행자는 기존의 국방·군사시설을 이전을 위하여 새로 설치한 국방·군사시설을 국가에 기부 가능 ② 국가는 제1항에 따라 기존 국방·군사시설의 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 일반재산을 「국유재산법」에 따라 양여 가능
국방대체시설 기부채납에 따른 양여사업훈령	제4조(이전사업 방식 선정기준) 기부 대 양여에 의한 국방·군사시설 이전사업 대상 1. 지방자치단체 등 협의대상자가 지역개발 및 민원, 갈등 등의 해소를 위한 공익사업이 필요하여 국방·군사시설의 이전을 제안한 경우 2. 공익사업 지구 내에 편입되는 등 국방·군사시설 이전이 불가피 한 경우 3. 그 밖에 국방부장관이 필요하다고 인정하는 경우 제5조(기부채납 기준) ① 협의주관기관은 기능대체성 판단 기준 및 국방·군사시설기준 부합여부 등을 고려하여 대체시설의 규모를 합리적으로 협의 ② 협의주관기관은 민원해소 등을 고려하여 타당한 사유로 필요하게 된 시설을 협의대상자 또는 사업시행자와 상호 협의 하에 기부채납에 추가 가능 제6조(양여 기준) ① 양여는 「국유재산법」 제55조제1항 제3호 준용 ② 합의각서(안) 작성시 양여재산이 기부채납을 초과할 경우, 시설관리자와 협의대상자는 기부채납의 기능대체성에 문제가 발생하지 않도록 초과되는 양여재산의 규모, 처분방식 및 절차 등에 대하여 합의각서 체결 이전에 협의 완료 ③ 양여를 목적으로 용도폐지 된 일반재산은 「국유재산법 시행규칙」 제42조제1항에 따라 대체시설의 기부채납 절차가 완료된 후 양여(「국유재산법 시행규칙」 제42조제2항 제외)

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

▶ 전주 35사단, 창원 39사단, 위례신도시 사례

- 기부대양여에 의한 사업특성과 참여주체들의 역할을 보기 위해 두 가지 유형으로 나누어 선정
 → 사례지역 모두 사업이 아직 진행 중이나 사업기간이 10년 이상 경과된 곳이어서 사업추진 특성 및 진행 과정에서의 문제점이나 참여주체들간 역할을 분석하는데는 무리가 없을 것으로 판단

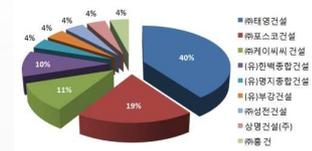
유형구분	군사시설이전사업	택지개발사업
사례대상	전주35사단, 창원39사단	위례신도시
근거법	국방·군사시설사업에 관한 법률 후 도시개발법(지자체-민간사업)	택지개발촉진법(공익사업) 중 국방·군사시설사업에 관한 법률
토지이용 계획도		

2. 국유지 활용 사업연망과 특성

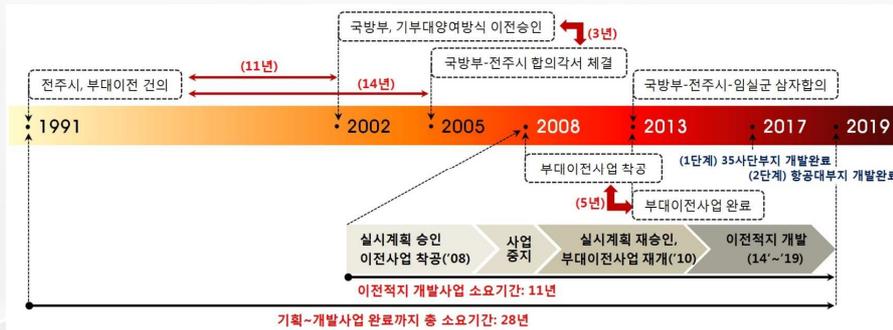
국유지 개발방식 : 기부대양여

35사단 이전사업-에코시티 개발

- 전주시 지역 균형발전 및 광역도시기반 구축을 위하여 35사단 이전적지에 북부권 「친환경 생태도시 조성계획」 수립
 - * 1.99km²→5.38 km², 6,802억원(3,371억원), 3만3천명, 시가화예정용지
- 사업추진방식은 **지자체의 재정형평상 사업비 조달이 어려운 점을 감안하여 민간투자 유치 추진**
 - * 사업시행자로 (주)에코시티 선정, 기부대양여, 혼용방식(수용+환지)



- 추진과정상의 특징 : **민원갈등에 따른 중단, 양여승인 지연 등으로 장기간 소요**



2. 국유지 활용 사업연망과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

39사단 이전사업-유니시티 개발

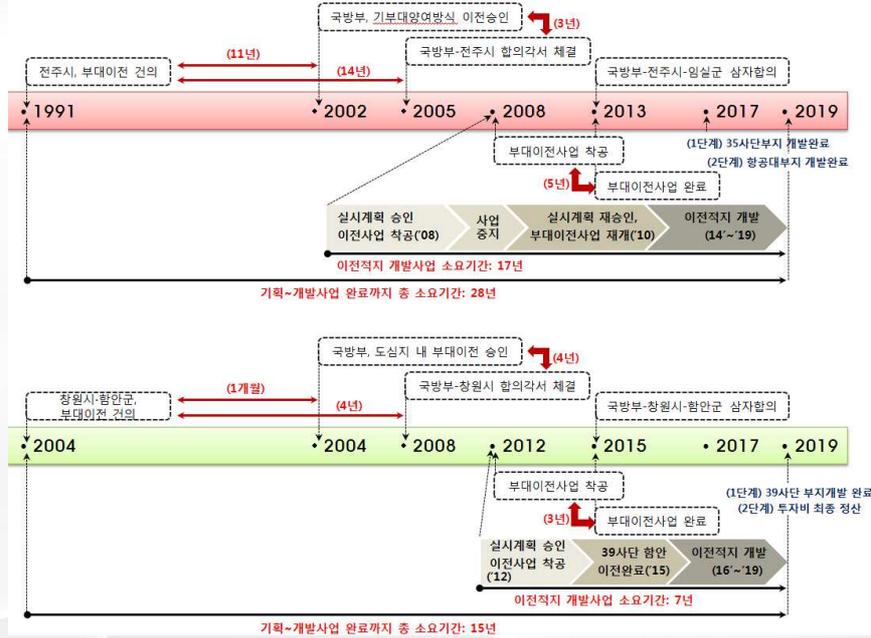
- 각종 언론보도, 민간추진위원회(창원 서부지역 균형발전 민간추진위원회), 지역주민이 39사단 함안이전 촉구를 위한 문화축제와 서명운동을 펼치는 등 **사전 공감대 형성**
 - 창원시 2020도시기본계획 수립시 군부대 이전 후 이전부지의 활용도에 대한 시민 설문조사('05.6~7), 공청회, 시의회 의견청취 등 시민참여가 가능하도록 조치
- 군부대시설을 함안군 군북면으로 이전하고 **이전적지를 기부대양여에 의해 민간투자방식(공모형 PF사업)으로 사업 시행**



2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

전주 35사단 vs 창원 39사단 개발사업 추진과정 비교



2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

위례 군시설이전사업 - 신도시 개발

사업추진 배경

- 「8.31 부동산대책」 발표 당시 위례신도시는 서민층의 주거안정을 도모, 중대형아파트 공급 물량을 40%로 배정하여 강남 수요를 흡수하는 계획목표 아래 추진
- * 6,788천㎡ → 14,468천㎡, 11조원(5조6천억원), 4,3803세대

- 사업지구 면적(6,773천㎡)의 83%가 국·공유지이며, 이 중 73%가 군용지 사업지구 편입

- 국유재산법 및 국방·군사시설사업에 관한 법률에 따른 「기부대양여」 방식 추진

(군부대) 5개 부대 이전완료, 일부 부대 2단계 추가사업 진행 중
 (군복지시설) 골프장 등 총 6개 시설 이전 완료, 군 아파트 40% 공정 ('15.10월 기준)
 (특정사업) 5개 시설 기부완료(1조 823억원), '15년 말까지 골프장 등 6개 시설 재산정리 완료예정
 (총 기부재산의 47.8%)

사업특성

- 다수 주체참여로 인한 협의 난항** : 이전부대 및 참여주체가 많아 사업추진에 장기간 소요
 → 지자체(서울시, 경기도, 성남시, 하남시), 관련부처(국토교통부, 환경부, 교육부, 산림청, 국방부), 주민(서울시, 성남시, 하남시)
- 위례신도시는 대규모 국책사업 성격, 지리적으로 지자체와 부처가 많아서 관계부처 국장급 회의, 관계부처 차관급회의, 실무협의회 등 조정기능을 할 수 있는 기제 작동**
 → 이러한 조치에도 불구하고 사업발표인 2005년 8월에서 지구지정(2006.6)까지 11개월 소요

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

군시설이전사업 추진경위

협약·양여
10년 이상
소요

- 2005년 8월, 정부 8.31 부동산대책 일환으로 위례신도시 조성발표
- 2006년 3월, 군시설 이전사업 기본협약서 체결(국방부-국토부)
- 2007년 6월, 합의각서 체결(학생중앙군사학교, 육군종합행정학교, 국군체육부대, 정보학교어학처)
- 2008년 3월, 합의각서 체결(특수전사령부)
- 2008년 10월, 실시계획 승인(학생중앙군사학교, 육군종합행정학교)
- 2008년 11월, 실시계획 승인(국군체육부대 이전사업)
- 2009년 7월, 실시계획 승인(특수전사령부 이전사업), 기본협약서 1차 수정(국방부-국토부)
- 2010년 5월, 합의각서 체결(복지단)
- 2010년 7월, 합의각서 체결(911사업)
- 2010년 7월, 기본협약서 2차 수정(국방부-국토부)
- 2011년 6월, 기부·양여방안 총리실 조정(1차 4.27, 2차 6.9, 3차 6.22)
- 2011년 11월, 학생중앙군사학교(착공 '09.1) 및 육군종합행정학교(착공 '10.1) 이전완료
- 2012년 8월, 어학처 본청 이전완료(착공 '10.1)
- 2012년 10월, 기본협약서 3차 수정(국방부-국토부)
- 2013년 9월, 국군체육부대 이전 완료(착공 '13.4)
- 2013년 11월, 국군복지단 공사 준공(착공 '12.6), 체육부대 공사 준공(착공 '12.6)
- 2014년 3월, 합의각서 일괄변경 체계(7개→18개), 군 아파트(1,500세대) 착공
- 2014년 6월, 군자녀기숙사 공사 준공(착공 '12.6) 및 육군종합행정학교 1단계 이전사업 기부·양여 승인(착공 '09.1)
- 2014년 8월, 국군체육부대 1단계 이전사업 기부 승인(양여승인 '14.10)
- 2014년 11월, 군사문제연구원→국방문화연구원 조기이전(준공 '14.12)
- 2014년 12월, 한민고 기숙사 기부·양여 승인(착공 '12.6, 준공 '14.6)
- 2015년 3월, 국방어학원 1단계 기부(4월), 양여(7월) 복지단 기부·양여(9월, 준공 '13.11) 승인
- 2015년 12월, 특수전사령부 1단계 이전사업 예정(준공 '16.12)
- 2016년 9월, 911사업 부대이전 예정(준공 '16.12)

2. 국유지 활용 사업연왕과 특성

국유지 개발방식 : 기부대양여

기부대양여 사례의 주요 특성과 쟁점

구분	국책사업 (위례신도시)	지자체+민간 (전주36사단)	지자체주도 (창원39사단)
특징 (장점)	<ul style="list-style-type: none"> • 국책사업으로 국방부, 국토부 등 중앙부서간 합의 후 신속한 행정절차 • 의견합의기구를 초반에 신설하여 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 국방부 합의창구 단일화 이전으로 합의에 장시간 소요 • 지자체 담당자들의 교체 • 민간사업자의 금융상태 악화로 잦은 계획변경 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체내 전담부서를 중심으로 종합적 지원 및 시행 • 기획단계에서 CM사를 활용하여 민간사업자와의 균형 유지 • 국방부시설관리본부 합의창구 단일화
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 각부대의 이전시기 상이, 장기간소요 • 기부대양여비율 • 국방시설에 대한 기준 모호로 잦은 설계변경 	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자들의 합의창구 부족으로 행정적, 민원적 갈등발생 • 기부대양여비율 • 민간사업자의 수익성부족으로 장기간소요 및 계획변경 	<ul style="list-style-type: none"> • 기부대양여 비율 • 국방부 합의창구 단일화에도 불구하고 협의주체 너무 많음 • 국방시설에 대한 기준이 모호하여 잦은 설계변경 초래 • 공사완료 이후 준공까지 장기간소요

III. 해외국가의 국유지 활용 특성



3. 해외국가의 국유지 활용 특성

영국의 국유지 관리 · 운영 정책

국유지 매각을 통한 재정수익 보조정책

✓ 대처정부시기 공기업 민영화를 필두로 국유재산 매각정책 전개

➢ 금융적 효과도 크지 않은 반면 공공서비스 기능만 악화되었다는 평가로 목적달성의 한계 부각

구분	정책기조	주요 내용
1979년 이전	유지관리	국제통화기금(IMF)의 지원을 받는 등 재정경제상 심각한 위기
1979~1986	처분	대처수상 집권 공기업 민영화 실시(국유지 등 지속적 매각) 주택법(Housing Act) 도입(1980) 주택 및 건축통제법, 주택법 등을 통한 공영주택 구매 촉진(1984,1988)
1987~1990	처분(민영화)	수도 및 전력 등의 공공서비스 민영화 정책(1987~1990)

• 영국의 국유지 개발사업은 대부분 PFI방식으로 진행

*PFI 유형 : 독립채산형(Financially Free-standing Project),
서비스구매형(Services Sold to Public Sector),
민·관 합작형(Joint Venture)_정부의 재정지원(보조금 지급)

3. 해외국가의 국유지 활용 특성

영국의 국유지 관리 · 운영정책

▶ 국유지 매각을 통한 재정수익 보조정책

✓ 국유재산 관리·운용을 위한 전문기관 설립

- 1996년, 자문청(Property Advisors to the Civil Estates, PACE) 설립
* PACE는 정부보유 일반재산의 효율적 관리를 위한 조직으로 중재, 조정, 첨단고객서비스, 자문으로서 주요 역할 수행
- 2000년, OGC(Office of Government Commerce, 조달청) 설립으로 편입
* 국유재산 활용의 효율성을 제고하기 위해 정부 내의 재산거래를 조정(정부기관간 매각, 임차 등)하고 각 기관에 재산관리자문서비스를 제공하는 국유재산관리의 중앙지원센터 역할 수행

구분	한국			영국 조달청(OGC)
	기획재정부	조달청	한국자산관리공사	
업무 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산 관리정책 수립 • 국유재산 관리에 관한 사항 총괄 	<ul style="list-style-type: none"> • 총괄청과 위임, 위탁기관의 국유재산 이용 및 관리실태 확인·점검 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산 가치증대 업무 • 국유재산 위탁개발, 임대·매각 • 무단점유 변상금 부과 	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산관리의 중앙 지원센터 역할 수행 • 정부 내 재산거래 조정(기관 간 교환, 임차 등) • 각 기관에 재산관리 자문서비스 제공
차이	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 OGC는 주로 정책수립, 절차수립 및 감사 등 실제 업무수행보다는 정책개발 및 지원정책 등 수행 • 국내 조달청과 기획재정부의 업무영역을 일정부분 동시에 수행하고 있는 기관 			

3. 해외국가의 국유지 활용 특성

일본의 국유지 관리 · 운영 정책

▶ 국유지 활용을 통한 지역재생 연계

✓ 일본은 국유지의 유효 활용 및 민간주도의 개발을 유도하기 위하여 투명성과 정보제공, 지역연계, 재정공헌을 정책적 목표로 설정

- 미이용 국유지의 관리 · 처분방식의 다양화
 - 매각방식 외에 정기차지권(定期借地權)을 이용한 신규의 대부 및 교환, PFI(Private Finance Initiative) 등을 통한 민·관 협력개발 등의 다양한 수단을 선택
- 국유재산에 관한 정보공개시스템의 개선
 - 국유재산대장의 토지가격에 현재보다 시가를 반영하기 위해 5년에 1번씩 변경하던 토지가격을 매년 변경하는 것으로 개정
- 지역과의 연계성 강화
 - 지방자치체와의 연락회의를 정례화하여 미이용 국유지 등의 정보를 빠르고 적극적으로 제공
- 행정재산의 효율적 활용을 위한 감사시스템의 강화
 - 특별회계소속재산을 포함한 각 성·청의 행정재산 등에 대하여 감사를 강화하였으며 시정사항은 철저히 시정하여 미이용 국유지의 창출에 공헌

3. 해외국가의 국유지 활용 특성

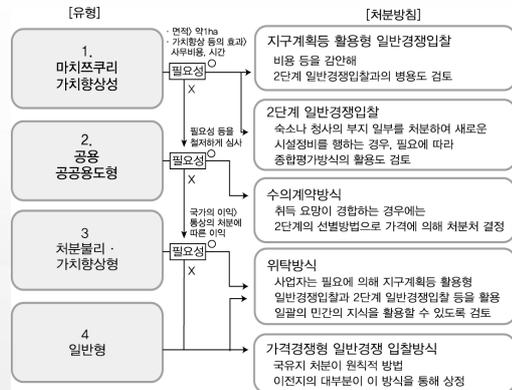
일본의 국유지 관리 · 운영 정책

국유지 활용을 통한 지역재생 연계

국유지 활용유형 구분

- 미이용 국유지 개별의 토지특성에 맞는 활용수단의 고찰 및 적용하는 방식 제시

구분	내용
마치쯔꾸리 가치향상형	민간의 지식을 활용하는 토지이용 자산가치 향상 및 지역경제의 활성화 도모가 필요한 미이용 국유지
공용·공공용도형	공용·공공용도로의 활용이 요청되고 있는 미이용 국유지 필요성 실현가능성이 명확한 미이용 국유지
처분불리 가치향상형	단독으로는 처분이 곤란하거나 불리한 이전적지 정비집약화 등의 시행 후 가치향상 후 처분이 필요한 미이용 국유지



국유지의 유형에 따른 입찰방식 다양화

- 지구계획등 활용형 일반경쟁입찰, 2단계 일반경쟁입찰, 수의계약방식, 위탁방식, 가격경쟁형 일반경쟁입찰방식 등의 다양한 입찰방식 선정

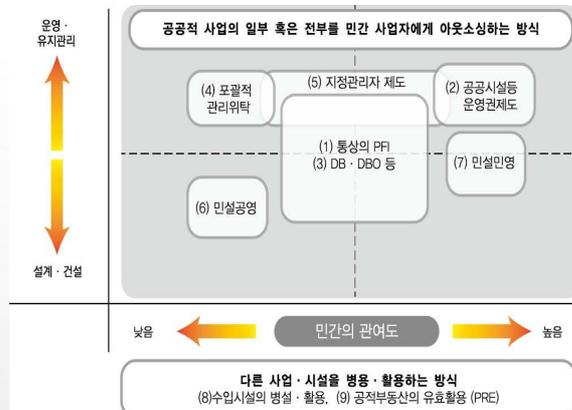
3. 해외국가의 국유지 활용 특성

일본의 국유지 관리 · 운영 정책

국유지 활용을 통한 지역재생정책

국유지 개발 민간참여형 사업 촉진

- 공공주체에 의한 민간사업자의 사업참여를 촉진시키기 위하여 **민간사업자에 대한 지원 및 조성과 민간제한제도 등의 수법**을 통하여 민간의 기술과 자본을 끌어들이는 수법



구분	개요
지원·조성	민간사업자가 실시하는 공공적인 사업에 대해 일정의 요건·기간 등을 설정하여, 활동에 필요한 정보제공·제정지원·장소나 기자재 제공·공개지원 등의 지원을 실시하는 수법
민간제한제도	위탁가능한 공공적 사업에 대해서 민간사업자 측의 제안을 받아들이는 것으로 민간사업자의 참여를 촉진하는 수법

3. 해외국가의 국유지 활용 특성

일본의 국유지 관리 · 운영 정책

국유지 활용을 통한 지역재생정책

- 도쿄미드타운 프로젝트 (東京ミッドタウンプロジェクト)
- 구 방위청본청 이전지 7.2ha를 미쯔이부동산(三井不動産)을 중심으로 한 민간기업 그룹에게 매각하여 총연면적 약 56ha를 복합용도개발 추진(호텔, 오피스, 주택, 상업시설, 미술관 등의 복합시설 정비)
- 사전에 정부, 도쿄도(東京都), 미나토구(港区)의 협의를 통해 재개발지구계획의 기본방침 및 지구정비계획을 도시계획결정한 후에 지구계획 등 활용형 일반경쟁입찰 진행
- 민간개발을 통해 행정 측의 의도와 밀접한 토지이용을 유도한 특성
- 이전지와 인접한 구립히노키초공원(区立檜町公園) 등을 포함한 4ha의 녹지, 도로, 보행자전용도로, 지하보행자통로의 주변환경정비도 일괄적으로 실시



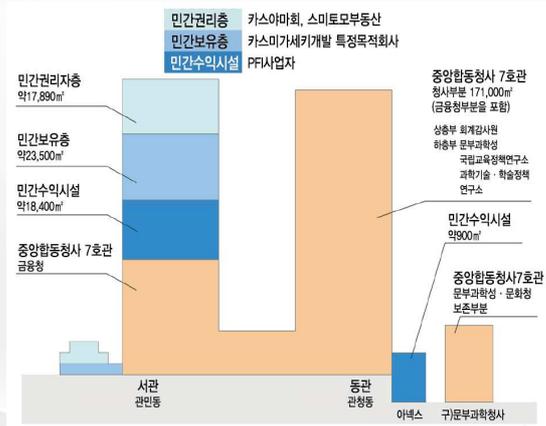
3. 해외국가의 국유지 활용 특성

일본의 국유지 관리 · 운영 정책

국유지 활용을 통한 지역재생정책

- 카스미가세키 중앙합동청사7호관 정비사업
- 일본의 문부과학성(文部科学省), 회계감사원(会計監査院), 금융청(金融庁) 등의 복수의 성(省)·청(庁)이 위치할 공동청사인 중앙합동청사 제7호관을 민간시설과 병설한 민관공동빌딩으로 재개발한 사례
 - 국가도시재생프로젝트(2001.6)제1차 결정과 연계하여 주변의 시가지 재개발을 일괄적으로 실시하여 국유지의 유효활용 및 고도이용에 의한 거리의 활성화를 도모한 특징

- 민간수익시설 유지관리·운영은 2034년까지 PFI사업자가 공공시설운영권을 통해 운영하도록 되어있으며, 운영수법은 민간사업자가 제안한 마스터리스방식 채택
 - 민간수익사업의 사업 리스크를 합동청사의 정비 · 유지관리 · 운영을 행하는 본계 사업으로부터 분리시켜 규모가 큰 민간 수익사업의 안정적 실시 가능



3. 해외국가의 국유지 활용 특성

일본의 국유지 관리 · 운영 정책

국유지 활용을 통한 지역재생정책

- 아이치현 오아시스21 프로젝트 (東京ミッドタウンプロジェクト)
- 방송사와 문화센터 소유의 토지와 나고야 시유지 사카에 공원의 토지를 서로 교환하여 개발한 사례



방송사와 문화센터 옛 건물을 철거한 자리에 오아시스21 건립



3. 해외국가의 국유지 활용 특성

해외국가 사례의 시사

- 해외국가의 경우 국유재산 관리정책 목표에 다소 차이가 있지만, 국가 사무집행을 위한 소극적 개념의 국유재산 관리에 그치지 않고 적극적인 시장개입과 국민 전체의 자산으로서 효율적인 활용을 강조하는 경향
- 국유재산의 관리운용을 유지, 관리 차원을 넘어 정부의 비즈니스모델로 발전시키고 있으며, 정부기관 간의 자산거래 등 혁신적으로 접근하기 위해 강력한 리더십과 전문성을 갖추고 국유재산 관리·운용에 핵심적인 역할 수행
- 국유재산 활용을 위한 전문기관의 설립 및 관리시스템 운영 등을 통해 국유재산 활용 체계화
- 국유지 개발을 단순 수익창출을 넘어 「기업유치를 통한 지역경제 활성화」 전략으로 활용
 - 독일 헤센주의 슈발바흐(Schwalbach) : 국유지에 대기업을 유치하여 지역의 고용창출 및 세수증대에 기여
 - 충청시 : 외국기업 공장유치에 지방세 3년 면제, 토지가격의 10~50%에 해당하는 보조금 지급
 - 미국 조지아주 : 기아차 공장부지를 무상으로 제공
- 인접, 주변 지역과 연계 개발하여 공공주택 공급 및 지역재생 등의 효과 창출
 - 독일 베를린 쉬랑겐바더(Schlängenbader Strasse) : 고속도로 상부를 활용하여 공동주택 개발 및 생활편의시설 설치를 통한 복합 커뮤니티 조성

IV. 국유지 활용의 사업적 시사



4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업참여의 한계

개발가능지 고갈, 부동산시장 침체 등으로 국·공유지 활용에 대한 관심 고조

(중앙정부) 국유지 최우호 활용(매각, 개발)을 통한 재정수입 증대(정책적, 제도적 기반정비 진행)
vs (지자체) 공유지 임대, 현물출자를 통한 행복주택사업 및 도시재생사업 추진 적극 지원
vs (LH) 국·공유지를 활용한 고유목적사업 수익성 개선 vs 위탁개발·관리사업 영역 확대

그러나, 국유지 개발은 기금개발 및 위탁개발에 의한 사업에 의존 상황

- 기금개발 : 국유지에 공공청사 우선 공급 (공익적 목적 > 수익성)
- 위탁개발 : 공공복합청사 우선 공급 여유면적에 수익시설 건물 임대 → 재정수입 창출

국유지 개발 확대를 위해 개발방식 및 시행자 범위가 확대되었으나, 실행은 아직

- '94년 : 국유지관리 특별회계 신설, 국유지 신탁개발제도 도입
 - '04년 : 국유지 위탁개발관리제도 도입
 - '11년 : 국유지관리 종합계획 수립, 국유지관리기금 신설, 민간참여개발제도 도입
 - '16년 : 국유지 위탁개발 기관 확대
- *국유 일반재산 위탁개발 기관으로 한국자산관리공사 외 LH공사 추가(안 제38조 제3항)
→ 국유재산법 시행령 일부개정안 입법예고완료(예고기간 2016.2.11~3.22)

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업시행의 한계

- ✓ 수익 창출이 가능한 **우량 입지조건**의 국유지는 **극히 일부에 해당**
 - 수익성이 확보되지 않은 부지는 단독개발사업 추진 난이 → 결합개발, 연계개발 등의 개선방안 필요
- ✓ **수익형 건축사업에 국한** → 제도개선을 통해 개발범위 확대

개정 전	개정 후(현행)
<p>제57조(개발) ① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발하거나 제58조·제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부분양할 수 있다. <개정 2018.3.13.></p> <p>제57조(개발) ① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발(「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등을 말한다. 이하 같다)하거나 제58조·제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부분양할 수 있다.</p>	<p>제57조(개발) ① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발하거나 제58조·제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부분양할 수 있다. <개정 2018.3.13.></p> <p>② 제1항의 개발이란 다음 각 호의 행위를 말한다. <신설 2018.3.13.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등의 행위 2. 「공공주택 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률에 따라 토지를 조성하는 행위 3. 제2항제2호에 따른 개발은 제59조에 따라 위탁 개발하는 경우에 한정한다. <신설 2018.3.13.> 4. 제1항에 따라 일반재산을 개발하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. <개정 2018.3.13.> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정수입의 증대 등 재정관리의 건전성 2. 공공시설의 확보 등 공공의 편익성 3. 주변환경의 개선 등 지역발전의 기여도 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 사항 외에 국가 행정목적 달성을 위한 필요성

- ✓ **사업방식 및 시행자 참여구조가 단편적** → **관·공·민 공동개발 또는 단계별(파생) 사업참여**
 - 공공부문(기금개발, 위탁개발) vs 민간부문(신택개발, 민간참여개발) 이분적 사업방식

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업구조 상의 문제

- ✓ 국유지 개발사업은 2000년대 들어와 다양한 법제 개선을 통해 제도적 기반이 갖춰졌지만 그 동안 **괄목할만한 성과가 없는 것으로 평가**
 - 국유지 활용은 공익적 기여와 국유재산의 자산가치 손실 방지라는 국유재산 관리·처분의 기본원칙' 아래 공공성과 수익성의 **창출을 동시 지향하고 있으나,**
 - 국유지 또한 부동산 개발의 하위개념으로 수익성이 전제되어야 개발사업이 추진되어야 하는 근본적 사업구조를 간과한 결과로 해석**
 - 국유지의 최유효 활용을 위해 다양한 사업방식이 도입됐음에도 불구하고, **민간의 참여가 활발하지 못한 데에는 수익창출의 원리를 뒷받침할 수 있는 정책적, 시장적 여건 한계**

➢ 국유지 개발사업에서 수익성 하락 요인(and 사업참여 저하요인)

- 국유재산 가치평가 방식의 문제
- 사업성 악화 및 위험부담 등에 대한 사업시행자 전담 문제
- 기부-양여시점의 불명확성으로 인한 사업지연 문제
- 이전부지 선정 및 이전지역 지원사업 기부채납 승인 등의 문제
- 사업주체별 역할의 불명확성 문제

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업성 부족(수익성, 안정성측면)

✓ 국유지 위탁개발사업의 성공사례는 대부분 임대료 수입 및 개발압력이 확실하게 존재하는 지역에서 소규모 복합개발이 이루어진 것이 공통된 특징

→ 국유지 개발사업에서 수익성을 전제할 수 있는 기본요소로 입지(개발압력이 높은 지역)와 개발방식(복합개발)을 택하였기 때문. 그러나, 이 같은 조건에서 사업성이 존재하는 국유지는 일부에 해당될 것으로 예상

➢ 수익성이 높은 사업과 낮은 사업을 구분하고 사업 간 교차보전 방안 모색 필요

→ 위탁기관이 자체적으로 자금을 조달하여 개발하기 때문에 동시에 다수의 위탁개발사업을 수행할 경우, 부채비율 상승에 의해 사업추진의 큰 제약요건으로 작용

➢ 금융기법을 활용한 자금조달 방식의 다각화 허용 및 타 사업과의 연계로 자금조달 부담감소방안 모색 필요

✓ 기존 국유지 신탁개발의 실패원인은 신탁회사의 영세성과 이에 따른 자금조달능력 부족, 위탁개발 대비 자금조달 여건불리 등이 주요 요인

→ 신탁개발사업의 구조적 특성과 시장원리를 이해하고 적합한 활성화 방안 및 지원대책 마련 필요

*신탁개발의 사업추진구조는 신탁회사가 개발자금을 책임조달하고 차입금과 이자상환, 신탁수수료 공제 등을 통해 잔존이익을 국가에 귀속시키기 위해서는 장기간 소요되는 임대형보다는 분양형 선호

➢ 사전 책임임차자 확보 등 보완적 방안 검토 필요(대전 중구 문화동 신탁개발사례)

*책임임차자에 의한 차입원리금 상환을 위한 시간비용 감소 및 안정적인 임대료 수익이 발생하므로 검토가 능한 사업방식으로 새롭게 부각(대규모 복합공간에서의 key Tenant 유치전략)

➢ 신탁회사의 자금조달에 대한 정부의 신용공여 필요

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업성 부족(수익성, 안정성측면)

[참고] 행정성/관리성과의 공동개발 참여 차이점

구분	공공시행사 공동개발	민간시행사 공동개발	
사업추진 안정성 측면	사업비 조달	· 국가신용도와 동일 수준으로 저리 · 자원조달 가능 (국고채 수준 2%금리)	· 건설경기 장기불황에 따른 재무구조 · 악화, 자원조달여건 불리 (3% 이상의 조달금리 적용)
	사업책임준공	· 신용보강장치 불필요 · 책임준공 · 개발 노하우 및 공적책임기관	· 금융기관의 각종 신용보강장치 필요 · 사업여건 악화 시 중도 포기 및 · 협약 불이행 우려 가중
	리스크 대응 수준	· 초기, 중기리스크에 안정적 · 개발리스크에 대응하기 위해 사업 · 전 과정의 리스크 관리방안 수립 및 · 전문인력 가용	· 중기 리스크에 대한 대응 전략 취약 · 개발리스크에 대응하기 위해 설계 · 변경을 통한 공사비 증가 (개발이익 감소)
사업추진 당위성 확보측면	· 공공기관 속성상 내재적으로 수익성 · 보다는 공익성 우선 경향 · → 공익적 활용과 수익적 가치제고 · 효과 동시 달성	· 공익성 보다 수익성 우선 경향 · → 국유재산 가치제고 효과달성 (공익적 활용도 ↓)	

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 복잡한 이해관계(多 주체)

기부대양여에 의한 사업에서의 참여주체(군시설 기준)

- 1차적 주체는 국토교통부-국방부-사업시행자, 2차적 주체는 관련 중앙부처, 지자체, 주민

※ 위례 vs 35사단 기부대양여방식의 차이점

- 국방부의 의사결정체계
- 사업시행자 위상 (국토부 vs 지자체)에 따른 행정적 절차 및 이해관계 조정주관 유무
- 이전적지 개발사업법 및 시행자 상이(공공 vs 민간)

※ 35사단 vs 39사단 기부대양여방식의 차이점

- 창원시 전담부서가 합의각서부터 전 공사과정에서 주도적인 역할 수행
- CM사 선정으로 합의각서 체결 및 민간사업자 공모의 전문적 지원
- 창원시와 국방부의 시설관리본부 간 합의창구 단일화로 이해관계 조율
- 민간추진위원회 운영, 각종 언론보도, 시민설문조사, 공청회 등으로 갈등 최소화

단계별 참여주체 간 쟁점사항

첫째, 기부대양여의 특수성에서 오는 "기부채납 vs 양여재산의 적정규모 비율"

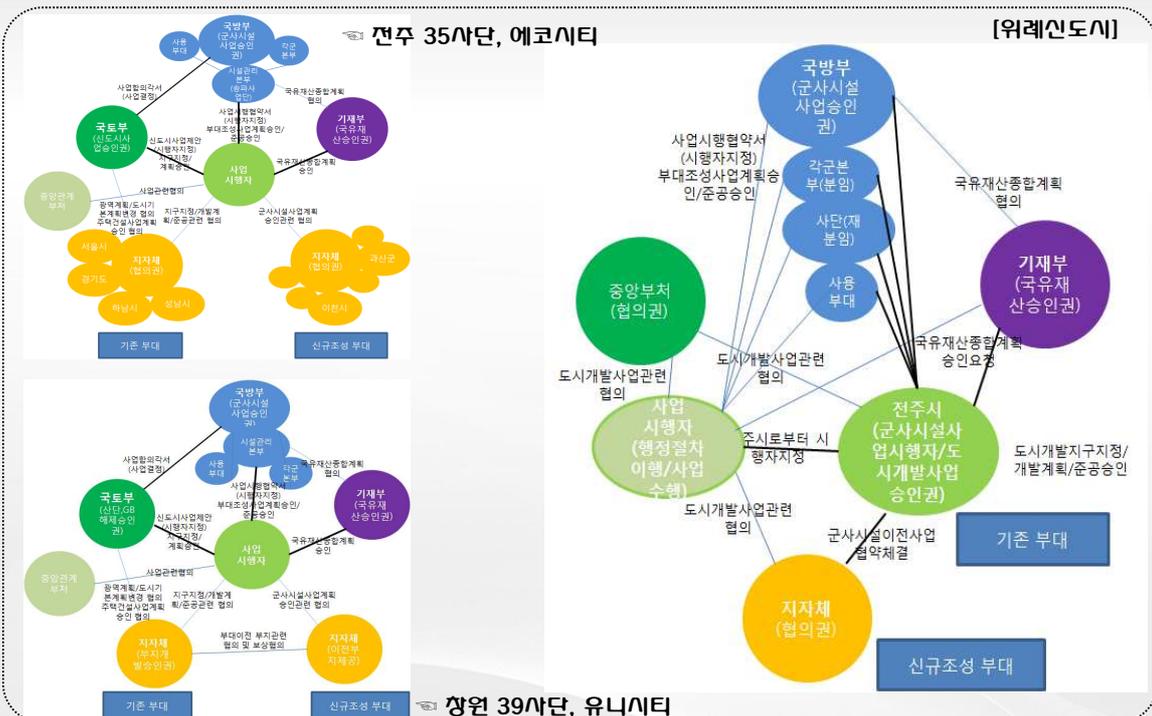
둘째, 각 주체간 합의조정기구의 운영 및 관리

*위례의 경우, 국장급, 차관급, 실무자, MP회의 등이 사업시행과정의 조정역할 수행

셋째, 관련된 법간 상충문제로, 기부-양여사업은 군사시설이전법과 훈령과, 국유재산법, 그리고 개발 관련 국토의 이용 및 계획에 관한 법률, 택지개발촉진법의 체계가 상이

4. 국유지 활용의 사업적 시사

[참고] 국유지 사업의 이해관계 구조도



4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업방식의 제약

- 최근 행복주택사업, 도시재생사업 등과 연계되어 국유지 개발 논의 활발
 - 국유지 개발의 사업성 제고와 LH 고유목적사업 수행을 동시에 달성할 수 있는 **최적의 방식**
- 국유지를 활용한 고유목적사업 수행 방식 : 현물출자방식 vs 대부(임대)방식
 - 국유지 현물출자방식(=공동개발방식)
 - 「국유재산법 제60조」에 따라 정부가 자본금을 전액 출자하여 정부출자기업체를 새롭게 설립하거나 또는 기존 정부 출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위해 자본의 확충이 필요한 경우 국유지를 현물로 출자하고 그에 따른 배당이익을 수취하는 방식
 - 정부출자기업인 LH가 고유목적사업인 행복주택 건설·공급(서민주거 안정 도모)과 도시재생사업, 그리고 산업단지개발사업 등 수행 해당
 - 국유지 대부(임대)방식 : 임대방식은 국유지 지속적 유지 및 장기적 수익창출 측면에서 유리

구분	관련규정(국유재산법)
국유지 대부	제41조(처분 등) ① 일반재산은 대부 또는 처분할 수 있다. 제42조(관리·처분 사무의 위임·위탁) ① 총괄청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 일반재산의 관리·처분에 관한 사무의 일부를 총괄청 소속 공무원, 중앙관서의 장 또는 그 소속 공무원, 지방자치단체의 장 또는 그 소속 공무원에게 위임하거나 정부출자기업체, 금융기관, 투자매매업자·투자중개업자 또는 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다
	제46조(대부기간) ① 일반재산의 대부기간은 다음 각 호의 기간 이내로 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 따라 영구시설물을 축조하는 경우에는 10년 이내로 한다. 1. 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물: 10년, 2. 제1호 외의 토지와 그 정착물: 5년, 3. 그 밖의 재산: 1년 ② 제1항의 대부기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 그 대부기간을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 대부계약을 갱신할 수 있다. 다만, 수의계약의 방법으로 대부할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다. ③ 제2항에 따라 갱신을 받으려는 자는 대부기간이 끝나기 1개월 전에 중앙관서의 장등에 신청하여야 한다. ④ 제1항에도 불구하고 제58조(신택개발) 및 제59조의2에 따라 개발된 일반재산의 대부기간은 30년 이내로 할 수 있으며, 20년의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다.

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업방식의 제약

- ✓ 공공의 핵심적 정책사업(주거복지)인 공공주택사업에 있어서는 국·공유지 임대는 불허
 - 수의계약으로 국유재산법에 따라 양도 가능토록 되어 있으나 이는 기존 택지개발촉진법에서 추진되던 기부대양여의 방식으로 해당사업의 문제 내재
 - ☞ 공공주택특별법(행복주택사업)에 국유재산의 임대특례 조항 포함개정 필요

법령	세부내용
공공주택특별법	제28조(국·공유지의 처분제한 등) ① 주택지구 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지로서 지구조성사업에 필요한 토지는 지구조성사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없다. ② 주택지구 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산은 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 공공주택사업자에게 수의계약으로 양도할 수 있다. 이 경우 그 재산의 용도폐지 및 양도에 관하여는 국토교통부장관이 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. ③ 제2항 후단에 따라 협의의 요청이 있는 때에는 관계 행정기관의 장은 그 요청을 받은 날부터 60일 이내에 용도폐지 및 양도, 그 밖의 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 제2항에 따라 공공주택사업자에게 양도하고자 하는 재산 중 관리청을 알 수 없는 국유재산에 관하여는 다른 법령에도 불구하고 기획재정부장관이 이를 관리 또는 처분한다.
택지개발촉진법	제26조(국유지·공유지의 처분 제한 등) ① 택지개발지구에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지로서 택지개발사업에 필요한 토지는 해당 택지개발사업 외의 목적으로는 처분할 수 없다. ② 택지개발지구에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산은 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 시행자에게 수의계약으로 양도할 수 있다. 이 경우 그 재산의 용도폐지 및 양도에 관하여는 국토교통부장관이 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. ③ 제2항 후단에 따라 협의의 요청받은 관계 행정기관의 장은 그 요청을 받은 날부터 60일 이내에 용도폐지 및 양도, 그 밖의 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 제2항에 따라 시행자에게 양도하려는 재산 중 관리청을 알 수 없는 국유재산에 관하여는 다른 법령에도 불구하고 기획재정부장관이 관리 또는 처분한다.

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 사업방식의 제약

[참고] 고유목적사업의 국유지 임대관련 제도기준

구분	관련규정	
국유지 대부조건	국유재산법 제46조(대부기간) ① 일반재산의 대부기간은 다음 각 호의 기간 이내로 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 따라 영구시설물을 축조하는 경우에는 10년 이내로 한다.	
고유목적사업	도시개발 사업	「도시개발법」 제69조(국공유지 등의 임대) ① 기획재정부장관, 국유재산의 관리청 또는 지방자치단체의 장은 도시개발구역에 있는 국공유지를 수의계약으로 사용·수익 또는 대부(이하 "임대"라 한다)할 수 있다.
	도시재생 사업	「도시 및 주거환경정비법」 제67조(국유·공유 재산의 임대) ① 지방자치단체 또는 주택공사등은 국유지·공유지 관리청과 협의하여 정한 기간동안 국·공유지를 임대할 수 있다.
		「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제46조(국유재산·공유재산의 처분 특례) ② 시장정비구역의 국유재산·공유재산은 사업시행자나 점유자 및 사용자에게 수의계약으로 매각하거나 임대할 수 있다.
「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제9조(국유재산에 대한 특례) ① 시도 교육감은 폐교 안에 있는 국유재산 그 대부기간을 10년 이내로 하여 대부할 수 있다.		
산업/ 연구단지 개발사업	「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 제36조(국유재산·공유재산의 처분 등) ④ 정비구역의 국유재산·공유재산은「사업시행자 또는 점유자 및 사용자에게 다른 사람에 우선하여 수의계약으로 매각 또는 임대할 수 있다.	
	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제30조(국유재산·공유재산 등의 처분 등) ④ 도시재생사업의 시행자가 국유재산 또는 공유재산을 부득이하게 도시재생 목적으로 사용하려는 경우 도시재생사업의 시행자 등에게 우선적으로 이를 수의계약으로 매각·임대 또는 양여할 수 있다.	
	「산업단지 및 개발에 관한 법률」 제27조(국유지·공유지의 처분 제한 등) ② 산업단지에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산은 사업시행자(임주업체를 포함한다)에게 수의계약으로 임대 또는 양도할 수 있다.	
	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제17조(다른 법률의 적용배제 등) ⑥ 입주외국인투자기업에 대하여는 국·공유재산의 임대기간을 50년 이내로 할 수 있다.	
	「외국인투자촉진법」 제13조(국유·공유 재산의 임대 및 매각) ① 기획재정부장관, 국유재산의 관리청, 지방자치단체의 장, 공공기관 장은 국·공유 재산을 사용·수익 또는 대부할 수 있다.	

4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계: 개발기법의 단순성

- ✓ 소필지, 건축사업 편중으로 국유지의 활용에 한계 내재
- 우량 입지조건인 소필지 단위건축사업(수익형)에 편중
- 수익성이 낮은 국유지 또는 소필지의 연접개발 시도 한계

건축+토지사업 일체화, 복합개발, 토지교환개발 등 국유지 개발기법 다각화

- 도쿄 미드타운 복합개발 : 미쓰이 부동산 주체로 구) 방위청이전지 활용을 통한 개발로 탄생한 복합시설
- 아이치현, 문화센터-공원-NHK나고야 부지 교환개발
아키타현, NHK 신아키타 방송회관부지-시유지 교환개발



출처: 도시재생진흥원의 지원을 포함한 도시재생 추진 수업을 위한 연례 조사보고서, 국토교통성 도시·지역 정비국, 주택국, 2018. 6.3-11일



4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용의 한계 : 전담조직의 부재

기획부터 건설관리, 시설활용까지 사업을 총괄하는 “PM” 조직, 운영

- 창원시의 39사단 개발과정에서 CM의 역할과 기여효과, 그리고 CM사의 수익창출에 대해 주목해야 할 점으로 시사**
 - 사업초기부터 CM제도를 도입하여 설계부터 감리까지 관리감독 할 수 있는 협약을 창원시와 엔지니어링 컨소시엄과 체결하여 진행
 - 39사단 부대이전 및 개발사업 추진의 효율성 및 성공의 비결로 평가
- 국유지 개발에 있어서는 복잡한 주체 간 이해관계를 조정하고, 그 동안의 개발사업 노하우를 바탕으로 관련 법률·제도의 통합적 활용 및 연계, 행정절차 등을 보좌하는 전문 기관으로서 역할을 수행하여 국유지 개발 사업을 안정적으로 완료**
 - CM과 PM의 차이점
 - (CM)건설사업에 국한하여 적용하는 개념
 - (PM) 활동주체와 무관하게 모든 유형의 사업관리를 총괄적으로 지칭 하는 포괄적 개념



4. 국유지 활용의 사업적 시사

국유지 활용을 위한 정책적 선행조건 : “재인식”

- 국유지는 미래 가용토지로서 앞으로 정책사업 실현 및 토지수급 조절에 중요한 요소**
 - 과거 50년간의 고도성장에 따른 개발연대를 거치면서 개발가능지의 고갈, 국토의 비효율적 이용 등이 심각한 문제로 부각되면서 국유지의 효율적 활용은 중요한 과제로 부각
 - 그러나, 연재 국가 재정약증 문제와 연결되면서 공익성과 수익성의 대립되는 상황에 봉착**
 - 국가 현안해결을 위한 대중적 활용에서 벗어나 미래적 보유자산으로서 가치와 활용 관점에서 접근 필요
- 국유지 활용이 기본적인 목적이 재정수입 확대에 있다 하더라도 시대적 요구를 반영하여 정책목적 실현과 사회적 요구에 부합할 수 있는 중용적 방안 모색 필요

- 국유지 활용을 위한 종합적인 계획(가칭.국유지활용 종합계획) 수립 및 지자체 도시기본계획과 연계**
- 전문적이고 효율적인 활용체계 구축 : 국유지 개발/관리에 공공디벨로퍼의 역량 적극 활용**
- 사업구조 및 재원조달방식 개선 : 금융기법과 연계, 관/공/민 공동개발사업 추진, 사전임차제도 적용**
- 도시재생, 행복주택사업 등 국가정책적 사업에 국유지 적극 활용을 위한 정책적, 제도적 기반 마련**
- 개발방식 다각화 : 지역단위의 종합적이고 장기적인 관점의 활용**
 - 현재 국유지의 활용은 단편적인 건축사업 중심으로 주변지역과 연계개발이 부족
- 미래자산으로서 유지/활용 전략 추진 : 장기토지임대영 사업 추진(기업/산업 유치에 유·무상임대 등)**

Thank you

