

국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책 방안

서수정 선임연구위원

요약

- 전 국토의 24%를 차지하는 국유지는 국민의 복지 증진과 지역활성화에 기여하는 공공재로서 「국유재산법」에 의해 효율적 활용을 목적으로 관리
- 국유지 관리 정책이 유지·보전에서 확대·활용 정책으로 전환됨에 따라 국유지의 효율적 활용 측면에서 1994년부터 「국유재산법」에 국유지 개발 제도(기금개발, 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발) 도입
- 최근 도시재생사업 및 복지 수요 증가 등 국유지 활용의 정책수요 증가에 대응하여 국유지 개발방식의 다양화와 민간참여 활성화를 위한 정책 및 제도 개선 방안 제안

정책제안

- 일반재산에 한정되어 있는 국유지 개발 대상을 행정재산으로 확대하여 개발 잠재력이 높은 국유지의 민관 복합 개발 유도
- 자원조달 방식의 다양화를 위한 장기토지임대형 민간참여개발 방식 도입 및 BT(Build-Transfer)방식 도입
- 쇠퇴지역 활성화를 위한 국유지 활용형 도시재생 사업 추진 및 생활밀착형 복지시설 확보를 위한 위탁개발 사업 확대
- 국유지의 효율적 관리와 국유지 개발 활성화를 위한 국유지 통합관리체계 구축 및 '기획-설계-시공-관리·운영-사후평가' 전 과정에 대한 성과관리지표 적용

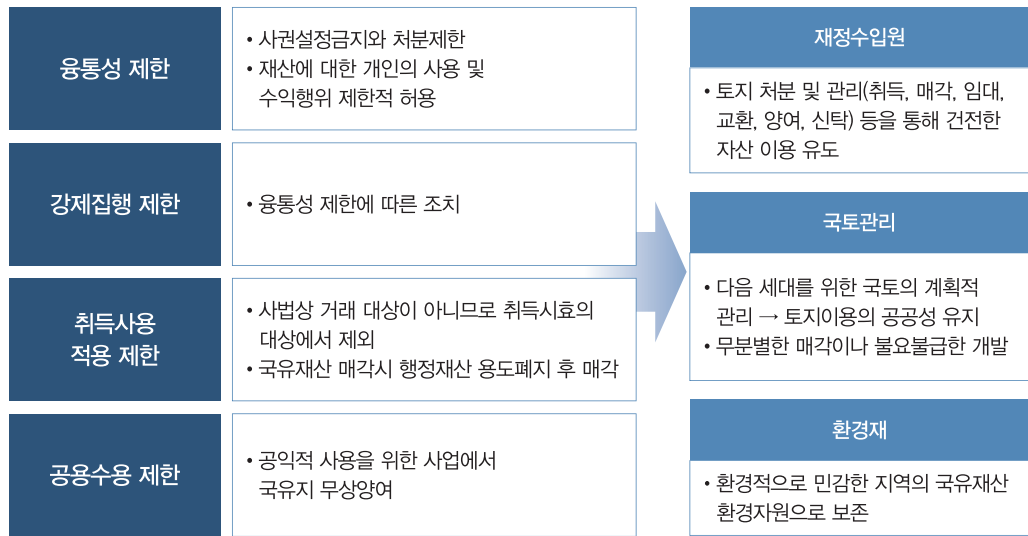
1 국유지 개발 패러다임 전환과 제도 현황

■ 국유지 개발 패러다임 전환과 개발 당위성

- 국유지 관리 정책이 장기적인 자원순환에 의한 자산관리 개념으로 전환되었고 국유지 개발 또한 자산관리 차원에서 다양한 자원 활용 요구
 - 국유지 자산관리 개념에 따라 종합적인 자산수급 차원에서 국유지 임대, 매각, 개발의 조정 기능 도입, 국유재산의 유상사용 개념 확대, 다양한 민간자원 활용도 제고에 대한 필요성 증대
- 국유자산 관리 개선을 위해 국유지 개발 또한 단기 수익모델 창출에서 장기적인 수익을 창출할 수 있는 ‘선 자원 투자-후 수익창출’ 개념 적용
- 국유지 개발은 ‘조세 수입의 한계와 재정 지출의 증가’라는 국가 예산운용의 딜레마 속에서 유휴 토지의 효용가치 극대화를 통해 장기적인 자원순환의 개념을 실현할 수 있는 정책수단으로서 개발의 당위성 확보
- 국유지 개발은 세외수입을 증대할 수 있는 정책수단으로 공익성과 수익성이 조화된 균형 잡힌 개발을 통해 국가 재정건전성에 기여
- 또한 국유지 개발은 보유하고 있는 국가 토지에 필요한 국가시설을 개발하고, 오피스, 상가, 주택 등 민간이 활용할 수 있는 부동산을 개발함으로써 토지가격 상승기에 공익적 디벨로퍼로서 불안정한 토지시장 안정화에 기여
- 한편 국유지 개발로 국민에게 개방되는 건축물이나 외부공간은 공익성 담보 측면에서 도시공간 활력에 기여할 수 있으며, 민간을 선도하는 개발 방식과 우수한 디자인은 장소가치를 제고시킬 뿐 아니라 경관형성에 기여
- 따라서 새롭고 창의적인 개발모델을 제시하고 민간자원과 기술력을 결합한 국유지 개발 활성화를 통해 도시개발의 모범적 선례를 창출할 필요

■ 국유지 개발 제도 및 개발 방식

- 「국유재산법」에 의한 국유지는 일반재산과 행정재산으로 구분하며, 재정수입원과 국토관리와 환경정책을 실현할 수 있는 공공재로서 사용상 융통성의 제한, 강제집행의 제한, 취득사용 적용의 제한, 공용수용의 제한이라는 원칙에 따라 관리

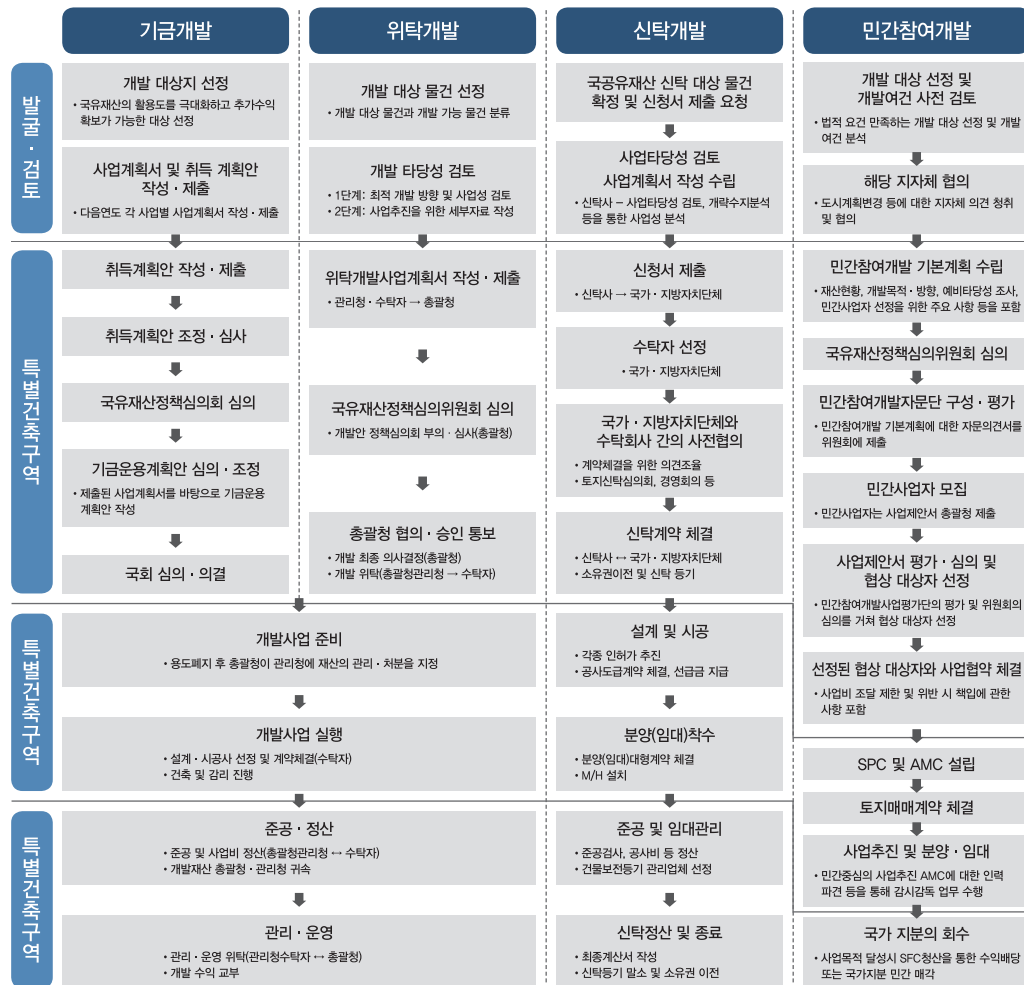


국유지 관리의 원칙과 기능

- 국유지 관리의 원칙과 기능에도 불구하고 국유지 관리 정책이 재정수입 확보를 위한 처분과 유지·보존의 소극적 관리에서 확대·활용의 적극적 관리로 전환됨에 따라 1994년 국유지 개발 제도 도입
 - 국유지 개발에 민간재원과 전문성을 유인하기 위해 1994년 국유지 임대형 신탁개발 제도를 도입하였고, 1999년에는 분양형 신탁제도, 2004년에는 위탁개발제도 도입
 - 2011년에는 「국유재산법」 전면개정으로 민간참여개발 방식을 도입하면서 국가 주도의 소극적 활용에서 민간참여에 의한 개방적이고 적극적인 활용으로 정책 전환
 - 또한 총괄청 소관의 국유재산 관리·처분 대금을 재원으로 국유재산관리기금을 신설하였고 민간참여개발 사업에 국가가 기금으로 재정을 투자할 수 있도록 제도 마련
 - 이러한 국유지 개발 제도에 의해 용도가 폐지된 일반재산은 재정 관리의 건전성, 공공의 편익성, 지역발전의 기여, 기타 국가 행정목적 달성 여부를 고려한 개발이 가능
- 「국유재산법」 제4장 제6절에 의한 국유지 개발 방식은 기금개발, 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발 방식으로 구분
- 국유지 개발 방식은 개발주체와 사업관리주체, 자원조달 및 재산소유권이 사업방식에 따라 차이가 있으며 주요 내용과 사업 추진절차는 다음과 같음

「국유재산법」 상 국유지 개발 관련 규정 및 내용

구분	기금개발	위탁개발	신탁개발	민간참여개발
관련규정	법 제57조	법 제59조	법 제58조	법 제59조의2
개발 방식	국유재산관리기금의 재원으로 개발 (건축, 대수선, 리모델링 등)	일반재산의 관리·처분 사무의 위탁받은 자는 위탁받은 일반재산을 개발	부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁하여 개발	총괄청이 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 출자하여 SPC 및 AMC 설립 후 개발
개발주체	총괄청(기획재정부)	중앙관서의 장	부동산 신탁업자	국유지개발목적회사
사업관리주체	한국자산관리공사	한국자산관리공사	총괄청	총괄청
개발시설	통합시설(청·관사)	민관복합청사 등	민관복합청사 등	수익형 복합시설
재원조달	국유재산관리기금	한국자산관리공사	신탁회사	SPC가 외부에서 차입
재산 소유권	국가	임대형 위탁(국가) 분양형 위탁(분양권자)	신탁기간동안 신탁자 (신탁 해지 후 국가귀속)	<ul style="list-style-type: none"> - 국유지를 SPC에 매각 - 사업계획 등에 따라 완공 시 일부시설 국가 귀속
수익원 및 수익귀속	임대수익 국가귀속	임대수익 국가귀속	신탁회사 (국가 잔여수익 취득)	투자지분에 따른 배당 및 토지처분수익 국가귀속



국유지 개발 방식별 추진절차

2 국유지 개발 추진실적 및 한계

■ 위탁개발 추진실적 및 한계

- 위탁개발 제도가 도입된 이후 임대형 위탁개발사업 위주로 추진되었고 현재까지 11건의 사업이 추진되어 10건의 사업이 완료되었으며, 1건이 개발 중으로 개발 후 임대수익이 약 30배 이상 증가로 시장가치가 증가
 - (공공기관 부채비율 한도규제에 따른 자금조달의 한계) 정부가 공공기관 부채비율을 일정수준으로 유지하도록 규제하고 있어 신규 개발 사업을 동시에 추진할 시 부채비율 상승 등의 재무부담 발생
 - (사전 임차인 및 분양자 선정의 한계) 임차인 및 분양자 선정과정의 공정성, 투명성이 강조되어 임차인과 분양자는 개발 이후에 입찰방식으로 선정함으로써 입주하는 업체나 기관이 원하는 공간수요를 충족시키기 어려워 입주자 선정에 제약

■ 신탁개발 추진실적 및 한계

- 신탁개발 방식은 1994년 임대형 신탁개발이 도입된 이후 현재 분양형과 임대형, 혼합형 사업을 추진할 수 있으며 4건의 사업추진이 진행되었으나 신탁자의 자금조달 부담, 부동산 경기 퇴조에 따른 사업성 확보 어려움 등으로 무산
 - 4건의 신탁개발 검토사례 중 국방부 소관 부지는 2011년 사업 중단 10년 만에 재검토 과정을 거쳐 사업을 시행하였고 2014년 준공 예정
- 신탁개발사업의 한계
 - (대상지 선정의 한계) 현재 국유지 일반재산 현황은 민간의 정보접근이 어려워 신탁회사가 국유지의 입지, 규모, 시장여건과 토지잠재력 등을 감안하여 사업을 제안할 수 있는 기회 제약
 - (민간수익시설 도입에 따른 민원발생) 「건축법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거, 다양한 수익시설을 도입하고 개발밀도를 확보할 수 있으나 상가나 오피스 등 지역 상권과 부동산 시장에 영향을 미치는 시설을 도입할 경우 민원 발생
 - (도시계획시설 변경에 따른 지방자치단체의 과도한 기부채납 요구) 개발대상 토지는 대부분 도시계획시설로 지정되어 있는 경우가 많아 도시관리계획 변경 절차가 수반되어야 하나 도시계획시설 해제나 건축인·허가 과정에서 지방자치단체가 과도한 기반시설 설치를 기부채납으로 요구
 - (위탁개발 대비 신탁개발사업의 높은 조달금리) 위탁 개발 사업을 추진할 때 한국자산관리공사가 조달하는 금리에 비하여 2~3% 높음

- (의사결정 절차 지연에 따른 사업추진 부담 및 예산낭비 요인 발생) 개발과정에서 다양한 변동요인 발생하고 있으나 총괄청의 전문 인력 부족 및 담당자의 순환보직으로 의사결정 지연에 따른 예산 낭비요인 발생

■ 기금개발 추진실적 및 한계

- 기금개발은 시설 복합화에 따른 사업비용(토지매입과 건축비) 절감, 관리비용 절감과 더불어 일부 여유시설면적을 일시 임대하여 수익창출이 가능하다는 점에서 긍정적으로 평가

2014 기금개발사업

사업	수요	공급	추진일정
세종시 공무원 통합관사	공동주택 350세대	23,754㎡	2012. 05. ~ 2015. 05.
원주지방 복합청사	4개 기관 청사 및 일부 민간임대시설	17,267㎡	2014. 01. ~ 2017. 04.
무안 공무원 통합관사	공동주택 330세대	24,826㎡	2014. 01. ~ 2017. 04.

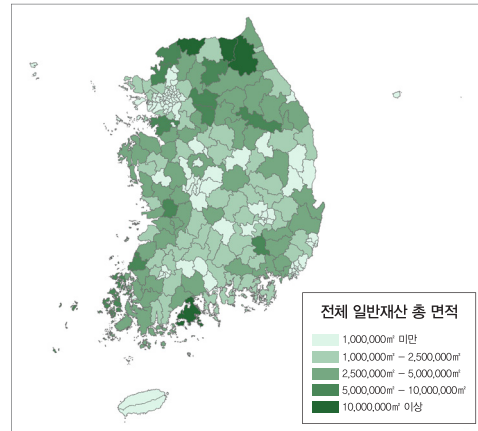
■ 민간참여개발 한계

- 민간참여개발은 제도 도입이후 실적이 없으며 다음과 같은 한계 드러남
 - (개발대상지 제약) 「국유재산법」 상 민간참여개발 대상지는 국유지 보존원칙에 따라 장기간 개발이 진행되지 않는 일반재산으로 한정하고 있어 개발 잠재력 측면에서 민간사업자의 참여 동력을 유인하는데 한계
 - (국유지에 대한 정보접근 제약) 현재 일반재산에 대한 공개정보는 온비드(www.onbid.co.kr)상에서 매각대상 물건만 검색 가능하며 일반재산 전체에 대한 정보접근 제약
 - (토지매입에 따른 민간의 자금조달 부담) 민간참여개발은 국유지 매각을 전제로 하기 때문에 토지매입비용에 대한 민간투자자가 자금조달 부담
 - (민간 투자 사업에 비해 비교우위가 약한 민간참여개발) 세제혜택, 현물출자와 국고보조가 가능한 민간투자사업이 유리

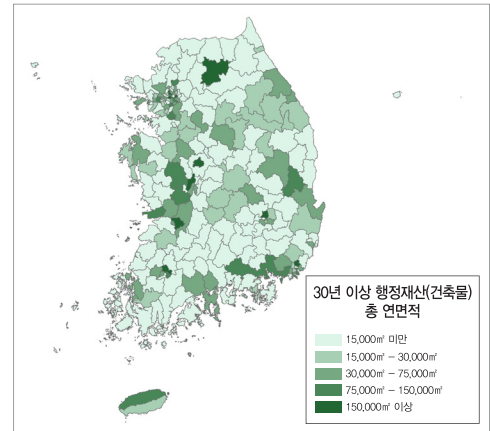
3 국유지 개발 대상지 현황 및 특성

- 「국유재산법」 상 국유지 개발은 처분 가능한 일반재산을 대상으로 하며, 행정재산을 개발하기 위해서는 일반재산으로 전환한 이후에 개발 가능

- 반면 건축된 지 30년 이상된 행정재산은 건물이 노후하고 사무공간이 협소하며, 낮은 에너지 효율 등으로 재건축 또는 리모델링 등 개발이 필요한 국유지
- 이에 법적 국유지 개발 대상인 일반재산과 개발이 요구되는 재건축 대상 행정재산을 대상으로 입지특성, 규모, 지역별 분포 등 개발 대상지의 현황과 특성을 파악



지역별 일반재산 총 면적



30년 이상 행정재산(건축물) 총 연면적

- 개발이 가능한 일반재산의 자산현황 분석결과, 전체 일반재산은 616,385필지, 약 46,893ha
 - 일반재산의 토지면적별 분포현황을 파악한 결과, 약 72%가 토지면적 500㎡ 미만의 소규모 필지
 - 일반재산의 용도지역별 분포는 관리지역, 일반주거지역, 녹지지역이 다른 용도지역에 비해 높으며, 용도지역별 토지면적 분포는 일반주거지역은 500㎡ 미만이 95%, 준주거지역은 81%, 상업지역은 97%를 차지
 - 현황지목별 일반재산 분포는 도시계획시설(도로) > 전 > 대 순으로 나타났으며, 이들이 전체의 약 57%를 차지하며, 대지는 500㎡ 미만 필지 비율이 93%, 잡종지의 경우 500㎡ 미만 필지 비율이 81% 수준을 차지
- 건축물 행정재산 중 재건축 대상인 준공 후 30년 이상 된 건축물은 총 8,789동수, 약 774ha
 - 전국 건축물 당 평균 연면적은 880.2㎡로 서울특별시, 대전광역시, 대구광역시는 전국 평균 연면적의 2배 이상
 - 연면적 1,000㎡ 미만의 건축물이 전체의 84.5%를 차지하였으며, 5,000㎡ 이상인 건축물은 약 4% 수준을 차지

연면적별 행정재산

구분	500㎡ 미만	500㎡ ~ 999㎡	1,000㎡ ~ 2,999㎡	3,000㎡ ~ 4,999㎡	5,000㎡ ~ 9,999㎡	10,000㎡ 이상	합계
전국	77.5%	7.0%	8.4%	3.1%	2.7%	1.3%	100.0%

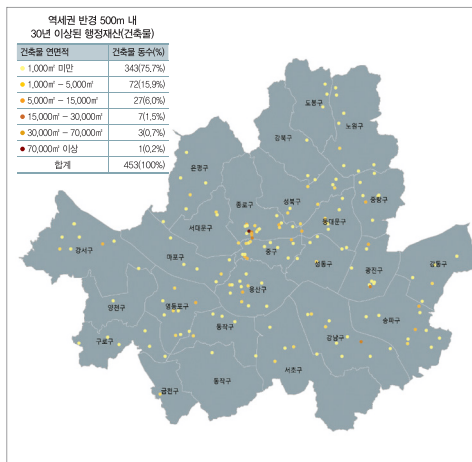
- 용도지역별 행정재산은 일반주거지역, 상업지역에 많이 위치하고 있으며, 현황지목별 행정재산 분포는 대지 > 도시계획시설 > 잡종지 순이며, 대지가 전체의 약 61%를 차지
- 30년 이상 된 행정재산 건축물의 평균 지상층수는 2.2층이었으며, 1층이 가장 빈도수가 높은 것으로 나타나며 용도지역별 현황 또한 유사

행정재산 지상층수 현황

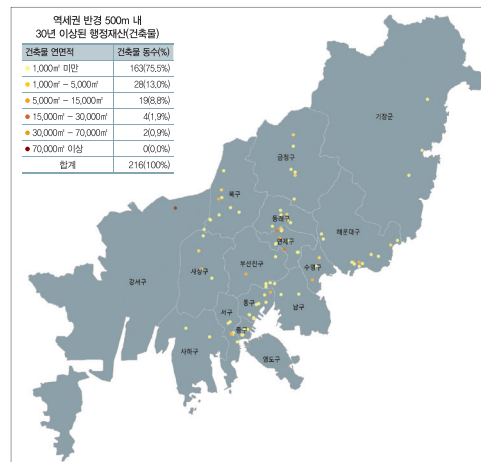
지상층수	1층	2층	3층	4층	5층	6층 이상	합계
건축물 동수(%)	1,623 (54.9%)	557 (18.8%)	328 (11.1%)	228 (7.7%)	98 (3.3%)	122 (4.2%)	2,956 (100.0%)

* 건축물 지상층수 값이 없는 5,833(66.4%)은 분석에서 제외

- 재건축 행정재산의 입지여건을 파악하기 위해 행정재산(건물)이 가장 많은 서울특별시(726)와 부산광역시(577)를 선정하여 역세권 반경 500m 내 분포를 살펴본 결과, 서울은 전체의 62%(453/726동), 부산은 전체의 37%(216/577동)가 역세권 반경 500m 내에 분포



서울시 역세권 500m 내 행정재산 분포



부산시 역세권 500m 내 행정재산 분포

4 국유지 개발 방식 개선 방안

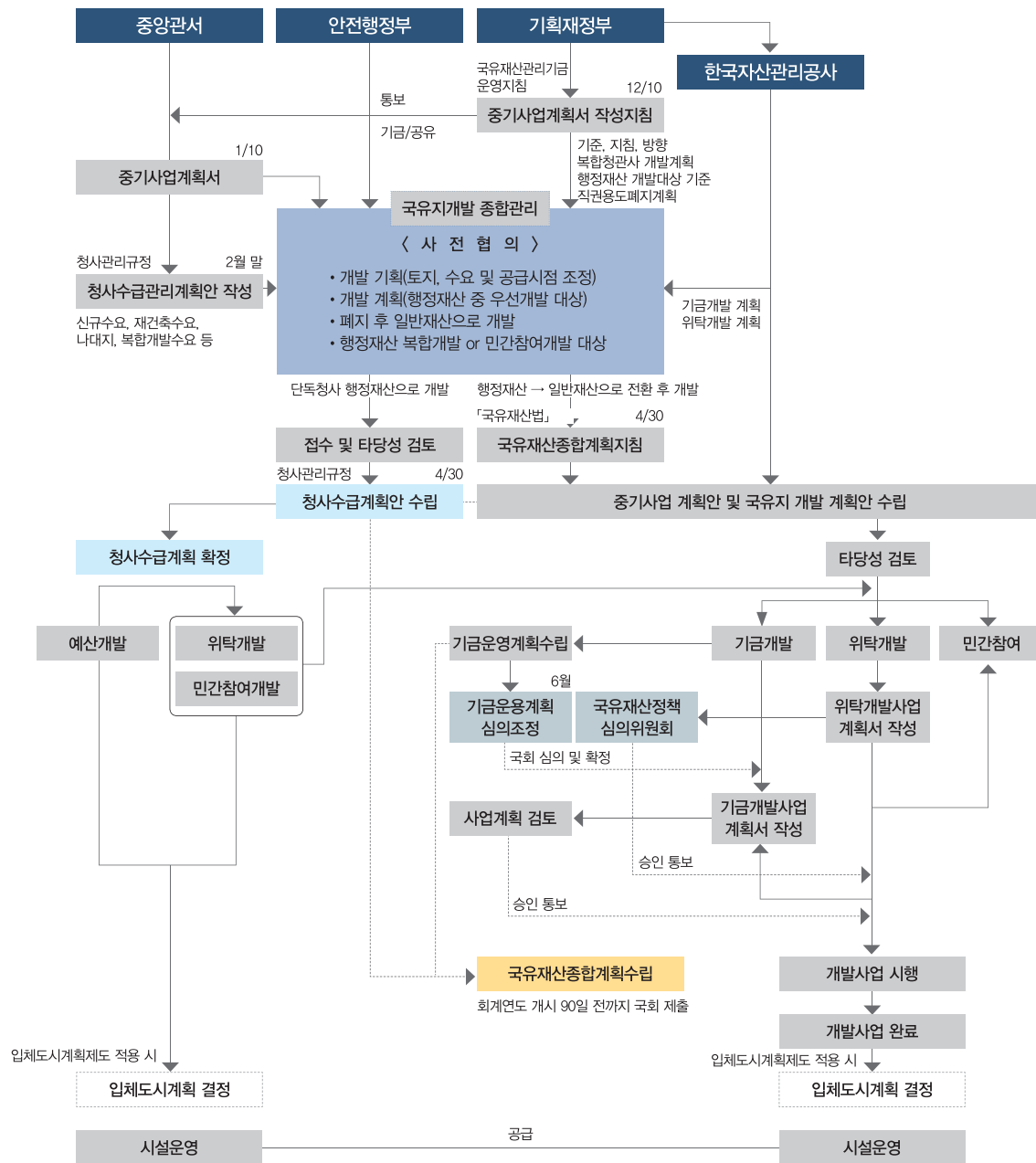
■ 개발 대상의 제한적 확대

- 개발 가능한 행정재산은 재건축이 필요한 30년 이상 된 노후 청·관사와 향후 행정 수요에 대응하여 부처별로 보유하고 있는 비축 행정재산
- 행정재산을 개발하기 위한 방안으로 「국유재산법」상 개발 대상을 행정재산으로 확대하는 방안(1안)과 중앙관서와 협의 하에 행정재산을 일반재산으로 전환하고 개발하는 방안(2안)을 검토

행정재산 개발 방안 비교

구분	(1안) 행정재산 개발	(2안) 일반재산 전환 후 개발
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁개발 및 기금개발을 통해 수익시설과 복합 개발사업 가능 • 노후 행정재산의 재건축으로 행정재산의 자산 가치 증대와 기금수익 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 복합개발로 국가재원 투입 없이 개발 가능 • 국가 재정수익 확보에 기여 • 전문적인 개발회사가 사업을 주도하므로 사업 타당성을 고려한 개발계획수립 및 건설관리 • 관·청사 개발을 위한 기금확보의 어려움 해소
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 현행법 상 행정재산은 개발이 불가능하므로 「국유재산법」 체계 개편 필요 <ul style="list-style-type: none"> – 행정재산에 대한 개발권한, 사권설정, 처분 조항 등 전면 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반재산 전환에 따른 협의과정에 소요되는 중앙 관서의 장과 갈등 예상 • 중앙관서의 청사수요에 즉각적 대응 한계

- 2안의 경우 1안과 달리 현행 「국유재산법」에 의한 개발이 가능하다는 장점이 있으며, 행정재산을 일반재산으로 전환한 이후에도 중앙관서의 장은 청사사용에 대한 관리권한 보장 가능
- 따라서 중·단기적으로는 개발이 필요한 노후 행정재산과 나대지 행정재산에 대해서는 일반재산으로 전환한 이후에 개발하는 하는 2안을 적용하는 것이 타당
- 개발 잠재력이 높은 행정재산을 개발 대상 재산으로 유도하기 위해서 청사수급관리 계획과 중기사업계획을 수립하기 전에 총괄청인 기획재정부 주관으로 안전행정부와 일반재산관리기관인 한국자산관리공사가 참여하는 협의체를 구성하여 사전협의의 제도 도입·운영 필요



사전협의제도 도입(안)에 따른 국유지 개발 계획 수립 절차

■ 위탁개발 방식 개선 방안

- 일반재산 개발에 한정되어 있는 위탁개발을 일반재산과 공유재산 또는 행정재산과 복합개발함으로써 공공성과 수익성의 균형적인 개발 유도
 - (일반재산 + 공유재산 복합개발) 중앙관서의 장과 지방자치단체장이 협의하여 공공기관에 개발 사업을 공동으로 위탁하여 복합 청·관사를 건립함으로써 종합적인 공공서비스 제공

- (일반재산 + 행정재산 복합개발) 각 부처가 소유하고 있는 노후 행정재산 중 개발 잠재력이 높은 행정재산과 일반재산이 인접한 경우, 개발 잠재력을 평가하여 복합개발을 적극 추진
- 기존 행정목적의 공공시설 면적은 개발 후 각 부처로 사용권한을 이관하며, 잔여 개발면적은 공공청사로 공급하고 수익시설은 민간에게 대부 또는 매각하여 국유재산 관리기금으로 전입
- 국유지 위탁관리기관이 금융기관으로부터 개발자금을 차입하여 위탁개발 후, 잉여 개발면적의 일부를 SPC에 현물로 출자하여 안정적인 재무적 투자자들의 자금 유입
 - 「국유재산법」 제60조 현물출자 규정 개정) 개발재산에 대한 현물출자가 현행법상 제한되어 있으나 위탁개발의 다양한 자금조달을 위해 필요한 경우 개발된 재산에 대해 현물로 출자한 후, 위탁기관이 종료된 시점에 반환
 - (임대형 위탁개발 방식의 사전 임차자 선정) 위탁개발 기획단계에 사전 임차자를 민간제안방식으로 공모·선정하여 개발계획수립단계부터 임차인의 의견을 반영, 임차인이 운용·관리할 수 있는 맞춤형 공간프로그램 적용

■ 민간참여개발 방식 개선 방안

- (장기 토지임대형 민간참여개발방식) 최근 부동산시장 동향은 대규모 자금을 투입하여 토지를 매입하려는 수요보다 토지를 장기로 임대하여 자금조달 부담을 줄이고 향후 부동산 가격 하락에 따른 투자위험을 완화하려는 개발수요 증대
 - 따라서 민간참여개발을 기존 토지매각 방식이외에 장기 토지임대차 방식으로 제도를 개선할 경우, 다양한 민간주체의 참여를 기대할 수 있으며 국가의 토지비축 측면에서도 유리

장기 토지임대형 개발 방식의 장단점

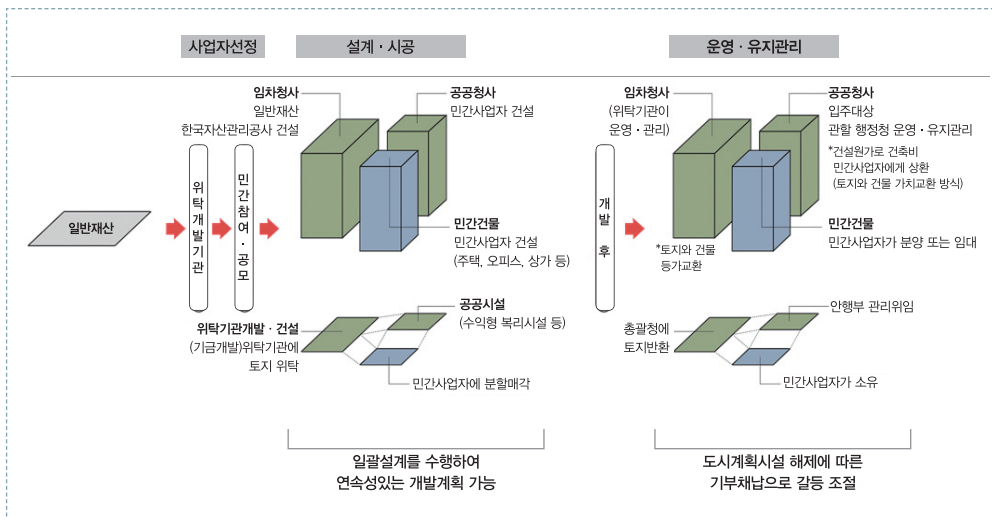
구분	토지임대	토지소유권 이전
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 토지현물출자의 단점을 보완할 수 있는 방식 (토지현물출자는 사업비의 자본금 비율이 높아 지는 문제로 민간투자 수요 기대하기 어려움) • 국유지 보존 가능 • 투자자본금 최소화 • 공공시설 유치에 따른 임차청사 수요에 대응하여 안정적 임차인 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기 미활용 일반재산 매각으로 기금수익 증대에 기여 • 민간의 자본금 출자에 대한 부담 없고 사업성에 따라 민간투자수요 창출
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 개발물건에 대한 장기임차인 선정의 어려움 • 임차인의 임차료 연세 시 운용수익 회수 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 활용 가능 국유지 감소 • 개발에 대한 리스크 부담 가중

- **(BT 방식에 의한 민간참여 방식)** BT(Build-Transfer) 방식은 민간사업자가 자금을 조달해 시설을 건립하여 준공 시 소유권 및 운영권을 정부에 이전하고 사업자는 하자보수책임만 맡는 형태¹⁾

BT 방식에 의한 민간참여개발 장단점

구분	BT 방식에 의한 민간참여개발
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 하나의 토지에 다양한 개발주체 참여로 사업에 대한 리스크 분담 • 정부재정투자 최소화로 공공시설 확보 및 국유지 개발에 따른 수익확보 • 민간 복합용도 개발에 따른 수익시설 임대 또는 분양에 시너지 효과 기대
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 개발절차 복잡 • 토지분할 매각에 따른 권리관계 청산 복잡

BT 방식 개념도



■ 신탁개발 방식 개선 방안

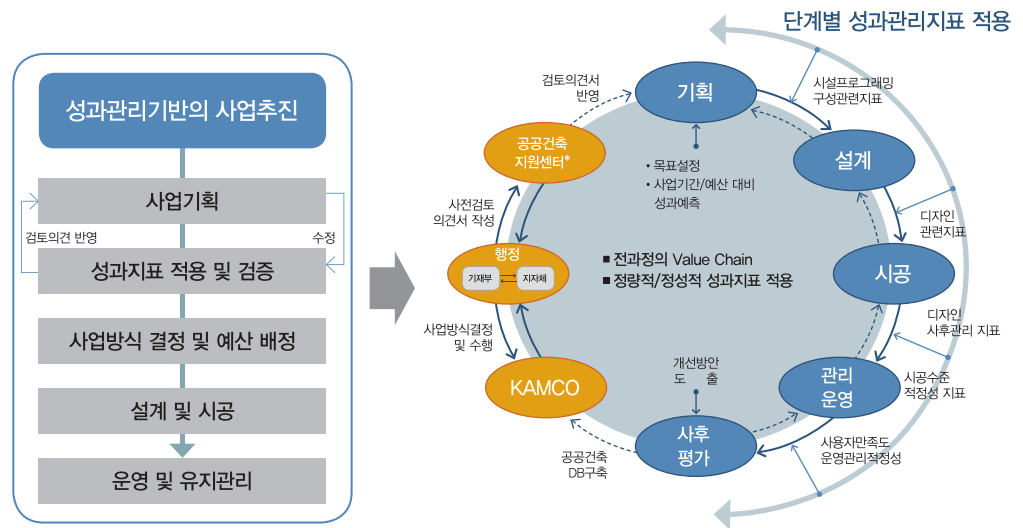
- 공모형 PF 방식과 유사한 사업구조를 갖는 신탁개발 방식은 부동산 개발로 인한 토지가치 하락에 대한 위험부담을 회피하기 위하여, 사업주가 '원본보존'을 요구
 - 신탁회사는 「신탁법」에 의거 위험부담을 전적으로 책임질 수 없어 개발리스크를 건설사가 책임지는 형태가 대부분이며 건설사는 무리한 설계변경을 통해 공사비를 올려 이익을 취하는 부정적 순환 반복
 - 따라서 기존의 공모형 PF, BTL 방식의 사업구조 개선을 통하여 원본보존을 SPC가 부담하도록 하며 이에 따른 출자자들의 배당수익이 배분되는 구조로 전환

1) 염철호 외(2012), 소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택관련제도 유연화 방안 연구, 건축도시공간연구소.

5 국유지 개발을 위한 관리체계 및 제도 개선

■ 국유지 개발 통합관리체계 구축

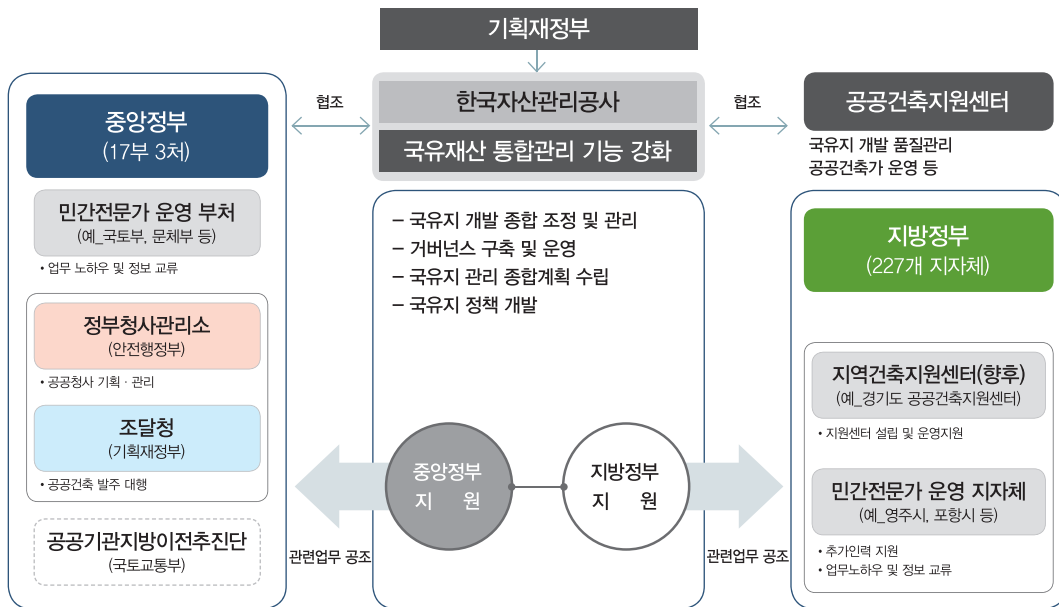
- 선순환 구조에 의한 국유지 개발 체계적 관리 및 평가체계 도입
 - 국유지 개발을 통해 효율적인 자산관리 효과를 기대하기 위해서는 사업추진과정을 통해 습득된 노하우가 지속적으로 축적되고 체계적인 모니터링을 통해 미래지향적인 국유지 개발의 총괄계획 및 관리가 전제
 - 이를 위해 자산관리 측면에서 국유지 개발의 최종성과물 뿐만이 아니라 개발의 전 과정에 대한 성과평가를 수행하고 성과평가 결과를 토대로 우수사례를 발굴·확산하여 다음 사업에 반영할 수 있는 선순환적인 관리 필요
 - 국유지 개발의 선순환 관리는 사업기획 단계부터 정확한 목표를 수립하고 예산편성, 조성 및 유지관리에 이르는 전 과정을 목표체계에 의해 관리하는 것을 의미
 - 국유지 개발의 통합적 관리기능 확보와 함께 국유지 개발의 선순환 구조에 의한 성과관리를 합리적으로 수행하기 위해서는 기획, 개발, 유지관리 전 과정에 대해 합리적인 평가체계 구축



국유지 개발 통합관리기능 확보와 성과관리체계 적용

- 국유재산 통합관리기능 확보 및 거버넌스 구축
 - 국유지 개발 활성화를 위해서는 국유재산관리 차원에서 행정재산과 일반재산을 통합적으로 관리하는 것이 전제되어야 하며 이를 위해서는 국유재산을 통합적으로 관리할 수 있는 전담기능 요구

- 국유재산통합관리기구(가칭)는 단순한 국유재산 관리에서 벗어나 자산관리 중심의 개발, 처분, 운영 등을 종합적으로 조정, 관리 할 수 있는 전담조직으로 운영
- 국유재산통합관리기구는 국유재산 총괄청인 기획재정부가 운영하는 것이 바람직하며, 전문성과 조직효율성, 민관협력의 용이성, 업무의 독립성을 위해 별도의 기구로 운영하는 것이 바람직
- 국유재산통합관리기능과 함께 국유지 개발 관련 기획 및 평가, 개발자산의 디자인가치 제고 측면에서 개발 사업을 총괄적으로 담당하는 주체와 독립적인 위치에 있는 디자인관리를 위한 전담조직의 지원이 필요
- 이를 위해서는 「건축서비스산업 진흥법」에 의해 설치될 예정인 공공건축지원센터의 역할을 고려하여 연계·지원이 가능
- 따라서 국유지 개발의 효율적 관리와 디자인 가치향상을 병행하기 위해서는 국유재산통합관리기구를 중심으로 조달청, 안전행정부, 공공건축지원센터 등 다양한 이해관계자간 협력체계 구축



국유지 통합관리기능 강화 및 거버넌스 구축방안 제시

■ 제도 개선 방안

- (장기 토지임대형 개발 근거 마련) 장기 토지임대형 개발을 위해서는 「국유재산법」상 영구시설물 축조 금지 예외조건 및 일반재산의 대부조건을 개선하여 임대형 개발사업 실행을 위한 법적 근거 확보할 필요

장기 토지임대부 방식 도입을 위한 제도 개선(안)

관련규정	현행법	개정안
「국유재산법」 제18조 (영구시설물의 축조 금지)	① 국가 외의 자는 국유재산에 건물, 교량 등 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 기부를 조건으로 축조하는 경우 2. 다른 법률에 따라 국가에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우 2의2. 제50조제2항에 따라 매각대금을 나누어 내고 있는 일반재산으로서 대통령령으로 정하는 경우 3. 그 밖에 국유재산의 사용 및 이용에 지장이 없고 국유재산의 활용가치를 높일 수 있는 경우로서 대부계약의 사용목적 달성을 위하여 중앙관서의 장등이 필요하다고 인정하는 경우	① 국가 외의 자는 국유재산에 건물, 교량 등 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 2. 2의2. 3. <u>4. 법 제57조에 의하여 개발하는 경우</u>
「국유재산법」 제46조 (대부기간)	① 일반재산의 대부기간은 다음 각 호의 기간 이내로 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 따라 영구시설물을 축조하는 경우에는 10년 이내로 한다. 1. 조림을 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 ~	④ 법제58조, 제59조, 제59조의 2에 의해 개발된 일반재산의 대부기간은 <u>30년 이내로 한다.</u>

- (위탁개발 확대를 위한 제도 개선 사항) PF형 위탁개발 방식을 제도적으로 적용하기 위한 현물출자 및 사전임차인 선정을 위한 근거 마련하고 법적 근거가 불분명한 기금 개발 사업에 대한 정확한 개념과 위탁의 근거 확보

위탁개발 확대를 위한 제도 개선(안)

관련규정	현행법	개정안
「국유재산법」 제60조 (현물출자)	정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산을 현물 출자할 수 있다. 1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우 2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우 3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우	1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우 2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우 3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우 <u>4. 「국유재산법」 제58조에 의한 개발을 위해 필요한 경우</u>
「국유재산법」 시행령 제40조 (처분의 방법)	② 일반재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제43조제1항 단서에 따라 제한경쟁이나 지명경쟁의 방법으로 처분할 수 있다. 1. 토지의 용도 등을 고려할 때 (...) 4. 제3항에 따른 수의계약 신청이 경합하는 경우	<u>5. 법 제59조에 의한 위탁개발사업을 위해 사전에 임차인을 선정할 필요가 있다고 총괄청이 인정하는 경우</u>
「국유재산법」 제57조 (개발사업관리)	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 대부 · 분양할 수 있다.	① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 ~제58조 · 제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부 · 분양할 수 있다. <u>단, 제59조 및 제59조의 2에 의한 개발업무에 필요한 사무는 전문기관에 위탁관리할 수 있다.</u>

「국유재산법」 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 대부·분양할 수 있다.	① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발하는 <u>기금개발(「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등을 말한다. 이하 같다)이나 제58조·제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부·분양할 수 있다.</u>
「국유재산법」 제59조 (위탁개발)	① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 “수탁자”라 한다)는 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있다.	① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 “수탁자”라 한다)는 위탁받은 일반재산과 <u>제57조 제1항에 의한 국유재산관리기금의 재원으로 개발하는 국유재산을 위탁 개발할 수 있으며, 기금개발은 일반재산 위탁개발 방식을 준용한다.</u>

- (장기 토지임대형 민간참여개발을 위한 제도 개선) 현재 민간참여개발은 개발 대상 국유지에 대한 매입을 전제로 하고 있어 토지매입에 대한 민간개발주체의 사업 참여가 제약되므로, 장기토지임대가 가능하도록 제도 개선

토지임대형 민간참여개발사업 개선사항

관련규정	현행법	개정안(조문개정)
「국유재산법 시행령」 제64조의 6 (민간참여개발 사업계획 제안서)	법 제59조의3제6항에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호를 말한다. 1. 사업계획에 관한 사항 4. 개발 대상 국유지의 매입가격에 관한 사항	<u>4. 개발 대상 국유지의 매입가격 및 임대가격, 임대조건에 관한 사항</u> <u>5. 개발 대상 국유지의 매입에 관한 사항</u>

서수정 선임연구위원 (031-478-9645, sjseo@auri.re.kr)

