

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 669

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

국유지 활용의 공공성 제고방안

김명수 국토연구원 도시연구본부장

요약

- 1 (국유지 활용실태) 국유지 활용의 지역적 편중, 건축물 위주의 활용, 활용 사업방식의 위탁개발 위주 등 문제점이 제기됨**
- 2 (공공성 제고 등 국유지 활용정책 전환 필요) 보다 적극적인 국유지 활용, 국유지 활용의 공공성 제고, 사회적 가치 실현 등이 중요한 정책과제로 등장**
 - 국유지 활용의 핵심가치로 혁신성장과 포용을 설정하고 일자리 창출과 사회적 가치의 실현 등 공공성 제고 필요
 - 국유지는 현세대와 미래세대가 함께 향유해야 할 공적 자산이므로 보다 장기적·전략적인 관점에서 활용되어야 하며 선계획-후활용의 원칙에 따라 공공성 우선의 사업추진으로 국가경제발전과 국민편익 증진에 기여해야 함
- 3 (4대 정책과제에 따른 제도개선 필요) 국유지 활용범위 확대, 총괄 조정기능 강화, 장기적 관점의 활용계획 수립, 활용에 대한 갈등해소 시스템 구축과 이를 위한 제도개선 필요**

정책방안

- 1 (국유지 활용범위 확대를 위한 지침 마련) 국유지 활용범위 확대에 따른 토지개발의 방식과 과정, 개발이익의 공유방식, 관리·처분 등 하위 지침 개발 필요**
- 2 (총괄 조정기능 강화) 장기적·전략적 활용을 위한 총괄청의 조정기능(용도폐지 권한의 적극적인 행사, 활용계획 수립 등)을 강화하고, 이를 지원하기 위한 전담 전문기관의 지정 필요**
- 3 (활용계획 수립 제도화) 국유지는 장기적·전략적 관점에서 공공성을 높이는 방향으로 활용되어야 하기 때문에 지자체 단위의 활용계획 수립을 제도화하는 것이 필요하고, 참여적 활용계획 수립을 통해 공공성과 사회적 가치를 반영하고 도시계획 장애요인을 해소하는 것도 필요**
- 4 (갈등해소와 협력적 활용) 국유지 활용에는 많은 이해당사자 또는 토지소유자가 참여할 수 있으며, 이로 인한 갈등해소 시스템(사업방식과 이익공유, 재산가치의 평가와 협상 가이드라인 등) 구축 필요**

1. 국유지 활용현황

국유지 활용현황

- 지역적 분포(강원 36%, 경북 16.7% 등)에 차이가 많고, 활용 가능한 국유지(일반재산)의 지역적 분포(경북 19.9%, 강원 19.3%, 경기 13.9%)도 편중
- 국유지에 적용되는 활용방식은 신탁개발, 위탁개발, 민간참여개발, 기금개발 등이 있음
- 2015년 말 기준 신탁개발은 0건, 위탁개발은 12건, 기금개발은 1건, 민간참여개발은 0건이 완료되어 그 개발 실적은 저조한 편임(김명수 외 2016)

표 1 국유지 활용 현황(2015년 말 기준)

개발방식	위치	개발내용	토지면적(㎡)	재산가액(억 원)	
				개발 전	개발 후
위탁 (12건)	서울시 중구	민관복합시설	4,287.8	267	909
	서울시 금천구	판매시설	285.5	10	12
	서울시 강남구	상가주택	334.1	17	31
	서울시 강남구	상가주택	299.6	17	26
	서울시 강남구	다세대주택	297.4	10	20
	서울시 성북구	다세대주택	552	6	16
	서울시 강남구	근린생활시설	1,254.4	90	170
	서울시 강남구	근린생활시설	608.3	43	80
	성남시 수진동	근린생활시설	370.6	24	32
	시흥시 정왕동	근린생활시설	540.2	8	15
	세종시 4-1생활권	근린생활시설	71,657	-	1,984
대전시 월평동	복합청사	19,835.2	416	1,187	
기금(1건)	세종시 다산마을	통합관사	15,569		396

표 2 국유지 위탁개발 활용 사례

구 분	기금개발	위탁개발
전 경		
건물규모	지상 3층, 지하 1층	지상 15층, 지하 4층
활 용	(구)남대문 세무서 청사	첨단 민관복합빌딩 및 공원
용 적 륜	0.57	599%(법정 600%)
건 폐 율	0.32	50%(법정 60%)
재산가액	267억 원	909억 원(장부가액) 1,630억 원(인근시세 기준)
임 대 료	-	연간 54억 원(예상)

활용상의 문제점

중앙정부 차원에서 국유지를 활용하고자 하는 정책적 노력(정책기조의 변화)을 기울이고 있으나 성과가 미흡

- 「국유재산법」상 개발을 건축으로 한정하는 등 제도적 한계로 위탁개발 위주의 활용과 필지단위 건축물 개발이 문제점으로 지적되고 있음
- 향후 국유지 활용 확대를 위해서는 활용대상의 확대와 활용방향 등에 대한 장기적·광역적 활용계획 수립이 필요하지만 현재는 활용계획에 대한 법적 근거가 없음
- 활용·개발의 활성화와 장기적·전략적 활용을 위해서는 총괄청(기획재정부)의 기획·조정기능 강화가 필요하나 현재는 부족한 상황임
- 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 활용 주체 간의 이해관계가 복잡하여 갈등이 발생하고 있으며, 이를 효과적으로 조정할 수 있는 시스템이 없음

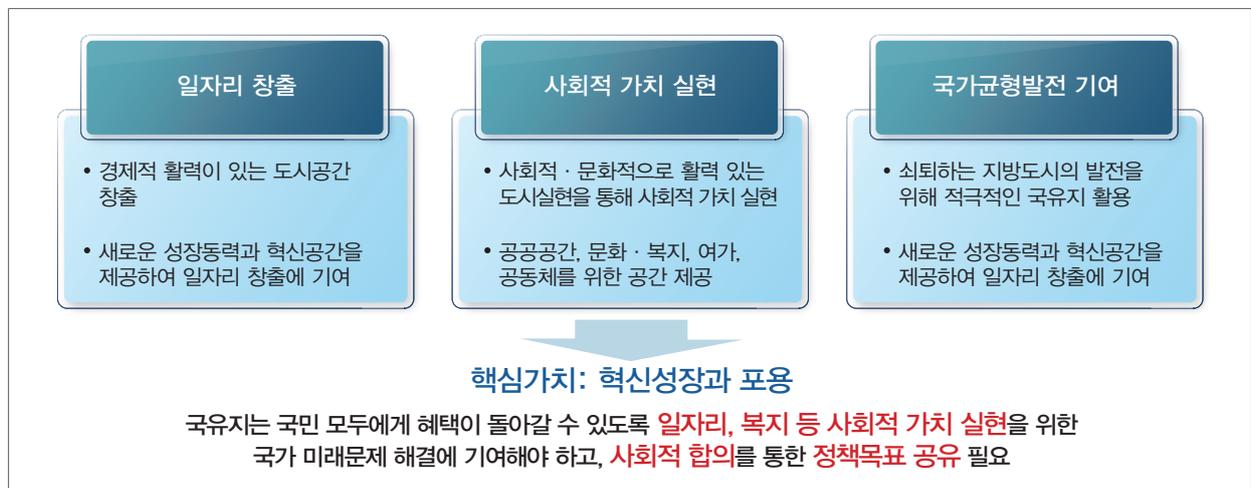
2. 공공성 제고를 위한 정책과제

공공성 제고를 위한 정책목표

국유지 활용의 핵심가치로 혁신성장과 포용을 설정하고, 핵심가치의 달성을 위해 일자리 창출, 사회적 가치 실현, 국가균형발전 기여를 정책목표로 설정하는 것이 필요

- 특히, 사회적 가치의 실현을 위한 복지시설, 보육시설, 문화시설, 여가공간 확대, 공동체를 위한 공간 조성에 국유지를 적극 활용할 필요

그림 1 공공성 제고를 위한 국유지 활용의 정책목표



지자체마다 사회·경제적 여건, 도시환경적 조건, 개발수요가 다양하기 때문에 활용계획을 수립하여 도입기능을 확정하고, 기능·시설에 적합한 사업방식을 채택하는 것이 필요

- 지자체별로 경제적, 문화적, 정치·사회적 측면을 고려하여 국유지에 도입가능한 시설을 결정하는 것이 필요하며 창업 공간, 임대주택, 문화복합단지, 커뮤니티시설 등 주민자치 공간의 도입이 시급

그림 2 도시활력과 공공성 제고를 위해 도입가능한 시설(예시)



그림 3 공공성 제고를 위한 국유지 활용 해외사례



4대 정책과제

국유지 활용범위의 확대

- 토지개발 허용 등 제도개선에 대응하여 대규모 국유지 또는 국유지 주변 공유지와 사유지까지 확대하여 규모 있는 개발 추진
- 규모 있는 개발을 통해 효율적 토지이용, 수익성 증대, 도시발전 기여 등의 효과를 기대

총괄 조정기능의 강화

- 활용·개발의 활성화와 장기적·전략적 활용을 위해서는 총괄청의 조정기능 강화 필요
- 국유지 활용의 타당성과 공공성 담보를 검증하기 위한 기획·평가기능 전담조직 필요

장기적 관점의 활용전략 마련

- 도시활력 증진을 위해서는 장기적·광역적 활용계획을 수립하여 전략적 활용 필요
- 장기·광역적 도시발전 관점에서 지자체 단위 활용계획 수립 후 단계별 단지 개발을 통해 활용효과 극대화 도모

활용에 대한 갈등해소 시스템 구축

- 이해관계가 복잡한 참여주체 사이의 이견 조정을 위한 협의체를 구성하고, 이 과정에서 총괄청의 적극적인 조정기능 발휘
- 토지 소유자 간의 공동 지분에 의한 사업참여와 이익배분, 현물출자 등에 의한 사업방식 활용

3. 정책제안 및 제도개선 방안

국유지 활용지침 마련 및 사업모델 개발

토지개발까지 활용범위 확대(제도개선 완료)

- 필지단위의 개발로는 다양한 국유지 활용수요에 대응하기 어렵고, 수익성 확보도 어렵기 때문에 국유지, 공유지, 민간소유 토지까지 포함한 단지규모의 개발로 확대하는 제도개선 완료(2018년 3월 17일 「국유재산법」 개정으로 제도적 기반은 마련되었으므로 하위법령과 지침 개발 필요)

활용지침 및 사업모델 개발 등 제도개선 후속조치 추진

- 「국유재산법」 제57조 개정으로 토지개발까지 국유지 활용범위가 확대되었지만, 사업시행을 위한 하위법령과 지침 마련 및 사업모델 개발 시급
 - 토지개발의 방식과 과정, 개발이익의 공유방식, 관리·처분 등 구체적인 토지개발 지침을 조속히 마련하고 시범사업 추진 필요

조정기능의 적극적인 권한행사와 지원기능 강화

총괄청의 용도폐지 권한 적극 행사

- 총괄청의 조정기능 강화를 통해 행정재산의 용도폐지 권한을 적극 활용
 - 국유지 활용확대를 위한 행정재산에 대한 총괄청의 활용가능성 여부에 대한 평가와 조정기능을 강화하고, 국유지 활용의 공익성 담보를 위한 기획평가 기능 도입
- 유휴 및 저이용 행정재산에 대해서는 이용도 평가 후, 활용가능성이 높은 행정재산에 대해 용도폐지 후 활용할 수 있도록 함
 - 목적 외 사용, 건축물 노후도, 낮은 용적률 및 건폐율, 미이용 기간 등을 고려하여 용도폐지 결정

총괄청의 조정기능 지원을 위한 전담기구 설치

- 공공성 제고 등 미래지향적 국유지 활용을 위해서는 총괄청의 조정기능 지원을 위한 기획기능이 필요하며, 이를 위한 전담기구 지정 필요
 - 국유지 활용에 전문성이 있는 공공기관을 전담기구로 지정하여 국유지 활용정책 개발, 활용계획 수립, 활용사업 기획 및 사업타당성 검증 등 총괄청 지원기능 부여

국유지 활용계획 제도화

- 국유지 활용 확대를 위해 먼저 중장기적 관점에서 지자체 단위의 국유지 활용방향과 전략을 사전에 수립하는 것이 필요하고, 이 과정에서 활용을 위한 많은 장애요인의 해소방안도 반영이 가능하도록 제도화 필요
 - 국유지와 공유지의 활용체계 분리, 장기적·전략적 활용 부족 등의 문제를 해결하고, 활용과정에서 발생하는 다양한 도시계획적 문제를 종합적으로 해결하기 위해 지자체 단위의 활용계획 제도화

갈등해소를 위한 협력적 활용 및 협상기준 마련

- 국유지 활용과정에서의 갈등은 결국 이해상충의 문제라고 할 수 있으며, 따라서 이익을 공유할 수 있는 제도와 사업방식 개선과 협력적 활용 및 토지의 거래를 위한 협상기준 마련 필요
 - 갈등해소와 협력적 활용을 위한 사업계획의 공동 수립 및 협의, 사업방식 개선을 통한 이익 공유 방안, 재산가치의 평가와 협상 가이드라인 등 마련

※ 본 자료는 “김명수 외, 2016. 국유지 관리실태 및 활용전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회; 김명수 외, 2017. 도시활력 증진을 위한 국공유지의 체계적 활용방안 연구. 세종: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김명수 국토연구원 도시연구본부장(mskim@krihs.re.kr, 044-960-0150)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

