

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2025. 8. 11.
No. 1025



발행처 국토연구원
발행인 김명수
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

배유진 연구위원
이승욱 국·공유지연구센터장
정민기 부연구위원
이수암 전문연구원
한연수 전 연구원

국·공유지 입체적 활용을 위한 토지사용권원 이슈와 정책과제

주요 내용

- ① 기반시설이 이미 갖춰진 도심의 활용가치가 높아지면서 공공시설 중심으로만 사용하고 있는 국·공유지(국토면적의 34.1%)의 상하부공간을 입체적으로 활용할 필요성 증가
- ② 도시계획에서는 기반시설의 입체적 활용을 장려하고 있으나 국가소유자산을 보호·관리하는 국·공유재산법에서는 매각, 임대, 개발 등 국가 외 민간의 국·공유지 활용을 원칙적으로 제한하고 허용규정의 합리성도 부족
- ③ 국·공유지를 매각, 임대, 개발 방식으로 입체적으로 활용하는 사례를 조사하고 시사점을 도출
 - (매각형) 버스터미널 등 민간운영 공공시설 사업자에게 국·공유지를 조건부매각하면서 운영조건 미이행 시 토지매매 해지특약을 설정하고 있으나, 건축물 분양 이후에는 특약의 실효성이 부족
 - (임대형) 민자역사 등 민간사업자에게 국유지(철도부지)를 임대하면서 민간의 투자규모 및 매출액 등을 고려하지 않고 일률적인 임대기간 및 임대료율을 책정하는 등 경직적으로 적용
 - (개발형) 우체국, 주민센터 등 노후·협소한 공공청사를 주거시설, 상업시설 등과 복합개발하는 경우 국·공유지에는 지상권 등 사권(私權)설정이 불가하여 민간참여 개발실적이 전무

정책방안

- ① 민간이 공공시설을 운영하는 조건으로 국·공유지를 매입하여 복합개발할 때 공공시설은 국가에 기부채납(소유권 이전)하는 대신 운영기간에는 국·공유재산 무상사용을 허용
- ② 민간투자자에게 철도부지 장기 임대도 허용하기 위해 특례제한법에 예외 규정을 명시하고, 국·공유지 사용료를 용도별 단일요율에서 입지, 업종 특성을 반영할 수 있도록 개편
- ③ 민간에 국·공유지를 매각하지 않고 입체개발하는 경우 PF대출 담보력 보강 및 상부시설의 안정적인 운영기간을 보장하기 위해 도시계획시설 입체복합구역 등 일부 구역에 한정하여 지상권 등 사권설정을 예외적으로 허용

01. 국·공유지 입체적 활용의 개념 및 필요성

국·공유지 입체적 활용의 개념

국·공유지 입체적 활용은 국가소유 유휴·저활용 토지의 상하부공간을 입체적으로 개발하고 늘어난 공간을 정부와 민간이 함께 활용하는 것으로 정의

- 국·공유지는 부동산 등기등록에서 중앙정부가 소유한 토지(국유지) 및 지방자치단체가 소유한 토지(공유지)를 의미하며, 2024년 기준 전 국토 면적의 34.1%, 가치로는 19.9%를 차지
- 공공시설 단독으로만 활용하거나 방치되어 사적 토지에 비해 가치를 창출하지 못하고 있는 국·공유지를 민간의 참여를 통해 입체개발하고, 정부(토지 소유자)와 민간(투자자)이 늘어난 공간을 공유하는 것을 지향

표 1 주체별 토지소유 현황(2024)

구분	전국 합계	국·공유지	민유지	법인	비법인	기타
면적(km ²)	100,460	34,273	49,780	7,616	8,474	316
	100.0%	34.1%	49.6%	7.6%	8.4%	0.3%
가액(10억 원)	6,645,668	1,324,997	3,684,629	1,496,774	120,969	18,300
	100.0%	19.9%	55.4%	22.5%	1.8%	0.3%

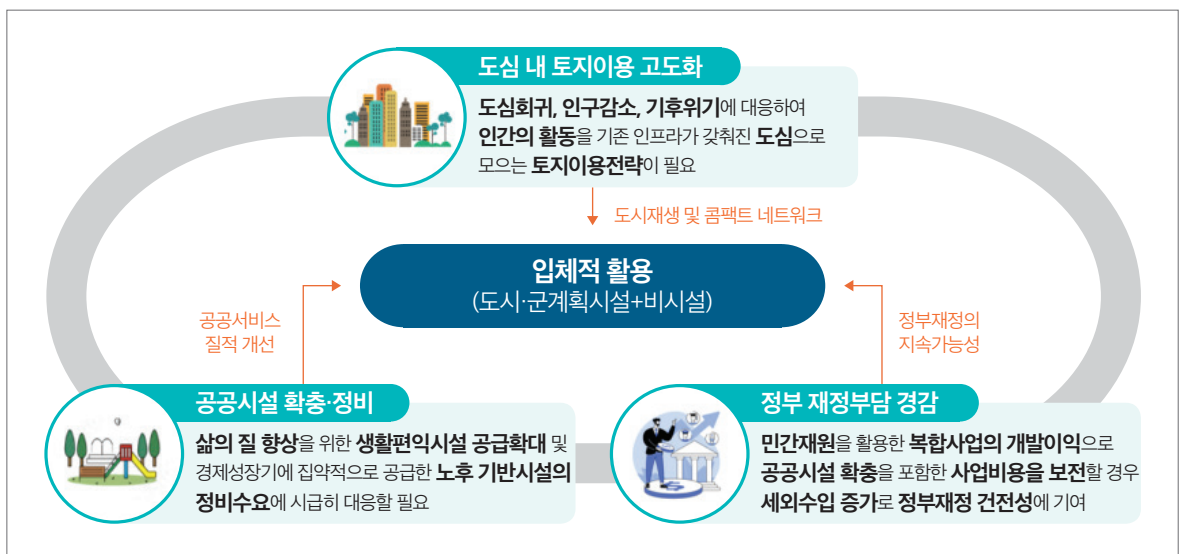
자료: 국토교통통계누리, 토지소유현황을 활용하여 저자 정리.

국·공유지 입체적 활용의 필요성

사회여건 변화에 따라 인프라가 갖춰진 도심의 활용가치가 커지고, 노후화된 공공시설의 일시적 정비와 새로운 시설확충이 동시에 필요한 상황에서 민간과 함께 국·공유지를 입체적으로 활용할 필요성 증가

- 4차 산업혁명, 기후위기, 인구감소 등에 따라 지속가능성이 낮은 외곽개발(확산)보다 교통이 편리하고 다양한 문화를 누릴 수 있는 기존 도시를 압축적으로 개발하는 방식이 주목
- 과거 고도성장기를 지원하기 위해 대규모 기반시설을 단기간에 확충함에 따라 시설의 정비수요가 한꺼번에 발생하고 있으며, 고령화 및 삶의 질 개선에 따라 평생교육, 돌봄, 복합문화 등 새로운 수요도 동시 발생
- 공공시설 자체 수입만으로는 관리운영비도 충당하기 어려운 상황에서 저성장 고착화 및 복지지출 증대로 추가 재원마련도 곤란하여 국·공유지 임대료 등 세외수입을 확충할 필요

그림 1 국·공유지 입체적 활용 필요성



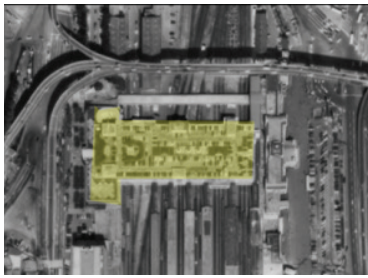
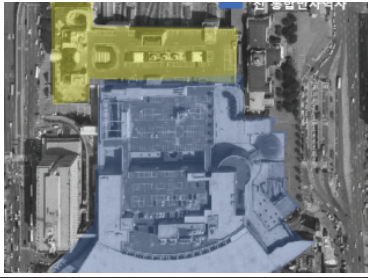
03. 국·공유지 입체적 활용의 주요 사례 및 시사점

국·공유지 입체적 활용 유형별 추진 사례

도시계획에서는 입체복합화를 확대하는 정책을 추진 중이나 교통시설, 공공청사 등을 중심으로 국·공유지를 매각, 임대, 개발방식으로 민간과 입체 활용한 사례는 매우 드물게 발견

- 대중교통 접근성이 우수한 버스터미널, 철도역사, 공공청사를 중심으로 입체적 활용 사례를 조사한 결과 크게 국·공유지를 매각, 임대, 개발하는 방식으로 구분이 가능
- 매각형으로는 청주시 소유 청주고속버스터미널 부지를 공공시설 운영사업자에게 매각하여 교통·상업·주거 기능이 어우러진 복합문화단지로 재개발하는 현대화사업을 대표 사례로 조사
- 임대형으로는 국가소유 철도부지 상부에 민간자본을 유치하여 노후 역사 현대화와 복합상업시설 개발을 함께 추진한 서울역 민자역사 사례를 조사
- 개발형으로는 남양주시가 매입한 옛 금곡역 부지에 관내 노후청사 집약화사업과 LH의 공공임대주택 사업을 결합하는 방식으로 LH에 공유지를 위탁하여 개발한 금곡·양정 행정복지센터 사례를 조사

표 2 국·공유지 입체적 활용 유형별 사례 조사

구분	매각형: 청주고속버스터미널 현대화	임대형: 서울역 민자역사	개발형: 금곡·양정 행정복지센터
위치	충북 청주시 흥덕구 가경동 1416번지 일대	서울특별시 용산구 청파로 378 일대	경기도 남양주시 금곡동 778번지
토지	민간에 매각 또는 출자	국가 및 지자체 소유 국·공유지	일반재산에 대해서는 분할 매각, 공동지분 가능
건물	일부는 공공시설로 운영, 수익시설은 분양 후 구분소유 가능	역무시설 등은 기부채납, 수익시설은 일정 기간 소유·운영 후 귀속	공공청사는 지자체에 귀속하고, 나머지 시설은 임대 또는 분양
추진 일정	• 1999년: 민간 운영자가 시설조성 후 기부채납 • 2017년: 기부채납에 따른 무상사용 기간 만료 • 2017년: 20년 동안 고속버스터미널 운영 조건으로 기존 사업자에게 매각 • 2018년: 특혜시비에 대한 감사원의 불문 결정 • 2019년: 공공기여 조건으로 지구단위계획 변경	• 1998년: 국내 최초의 민자역사로 개관 (노란색) • 2004년: KTX 개통과 맞추어 통합민자역사(파란색) 운영 시작 • 2017년: 옛 민자역사 점용만료 후 국가 귀속 • 2019년: 옛 민자역사 상업시설(롯데마트)은 기존 사업자가 사용허가 방식으로 운영 중	• 2017년: 도시재생 뉴딜 시범사업지 선정 • 2018년: 도시재생활성화계획 수립 • 2019년: 공공주택(행복주택) 사업계획 승인 • 2020년: 한국철도공사로부터 부지 협의 취득 • 2020년: 한국토지주택공사 착공 • 2023년: 금곡·양정 행정복지센터 개발 완료
활용 이전			
활용 이후			

자료: 배유진 외 2024를 바탕으로 저자 요약·정리.

매각형: 청주고속버스터미널 현대화 사례의 시사점

공공시설 민간운영자에게 조건부매각에 따라 조건미이행 시 매각을 취소한다는 특약을 명기하고 고속버스터미널에 대해서는 도시계획시설로 입체적 결정하였으나 집합건물을 타인에게 일부 분양한 이후 해지특약의 실효성 부족

- 「공유재산 및 물품 관리법」에 근거하여 매매계약 체결일(2017년 1월 20일)로부터 20년 이상 지정된 용도로 사용하여야 하고 조건을 미이행할 때 토지매매계약을 취소한다는 해지 특약을 부동산 등기에 명시
- 복합건축물의 일부공간(1층)을 도시계획시설로 입체적 결정하여 민간운영자가 터미널 시설을 다른 용도로 전용하는 것을 통제할 관리수단은 마련
- 시행사가 직접 운영하는 운수시설(여객터미널) 외에 생활형 숙박시설 및 근린생활시설은 선분양한 상황에서 20년 터미널 운영조건 미이행 시 토지매매계약을 취소한다는 해지 특약의 실효성은 부족

임대형: 서울역 민자역사 사례의 시사점

옛 민자역사 국가귀속 이후 행정재산 사용허가 방식으로 바뀌면서 기존 민간사업자가 임대기간 단축, 임대료 부담 증가, 재임대 금지 등으로 경영상 어려움을 제기

- 「국유재산법」상 행정재산의 사용허가는 5+5년으로 현재 적용하고 있으며, 「철도사업법」에서 국가귀속역사에 대해서는 10+10년으로 사용허가 기간을 늘려주는 특례를 2035년까지 한시적으로 허용
- 2019년 당시 최저입찰가 77.5억 원 수준으로 연간 사용료를 계약하였으나 코로나19 이후 상업시설 매출이 줄어들고 있음에도 건물가격(시가표준액) 상승 등에 따라 현재는 130억 원의 연간 사용료를 부담
- 재임대가 금지되어 롯데마트에 대해서도 한화역사(주)가 임대차계약이 아닌 위탁경영계약을 맺고 다른 그룹 계열사의 매장을 직접 관리

개발형: 남양주 금곡·양정 행정복지센터 사례의 시사점

남양주시가 LH가 소유·관리하는 공공임대주택 건축면적만큼 지상권을 예외적으로 설정해 주었으나 사업비 조달이 어렵지 않은 공공보다는 민간시행자에게 지상권 설정이 필요

- 남양주시가 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 공익사업인 공공임대주택의 안정적 운영을 위해 30년 지상권을 설정해 주었으나 주택도시보증금 등의 지원이 가능한 공공시행자(LH) 입장에서 지상권 설정의 실익은 없는 것으로 조사
- 토지소유권이 없는 상태에서 부동산 PF대출이 필요한 민간시행자가 지상권설정을 요청하나 최소 30년 동안 국가의 사용권이 제한되기 때문에 사권설정에는 매우 제한적인 허용이 필요

04. 국·공유지 입체적 활용을 위한 제도 개선방안

국·공유지 조건부매각의 관리 강화

국·공유지를 민간에 매각하는 방식으로 입체적 활용을 추진할 때 도시계획적 관리방안을 추가하고 공유재산에 대해서도 특례제한법을 제정하여 특례현황을 종합적으로 파악

- 조건부매각 시 해지 특약만으로는 조건이행을 담보하기 어려우므로 해당 공공시설은 도시·군계획시설로 결정하고 국가에 기부채납하되 조건에 의한 운영기간에는 무상사용을 허용
 - 민간이 공공시설을 운영하는 조건으로 국·공유지를 매각하면 공공청사, 버스터미널 등 도시·군계획시설 비의무대상이라도 해당 시설을 위한 공간은 범위를 설정하여 도시·군계획시설로 결정·관리
 - 민간이 복합개발을 위해 지구단위계획 변경을 요청하면 공공기여 총량범위 내에서 도시·군계획시설을 우선 기부채납하고 대신 일정기간 무상사용할 수 있도록 유인책을 마련

- 국유재산과 같이 공유재산도 특례제한법을 제정하여 매년 현황파악 및 종합계획을 수립하는 관리체계를 마련
 - 현재는 지자체가 조건부매각, 양여 등을 통해 공공시설 운영자에게 소유권을 이전해 준 현황을 파악하기 어려워 특혜시비가 발생한 몇몇 부정적 사례만 부각
 - 현재 국회에 제출된 「국유재산특례제한법」 제정(안)에는 지자체의 공유재산특례종합계획 수립 및 분석보고서 작성 등의 내용이 빠져 있어 제정(안)에 종합계획 추가를 제안

국·공유지 임대방식의 유연화

민간이 국·공유지를 임대할 수 있는 기간 및 사용료 부과방식을 입지 및 사업특성에 맞게 유연하게 적용

- 유휴 철도부지에 민간투자를 유인하기 위해 최근 점용허가 기간을 확대(기존 30년 → 개정 50년)함에 따라 제도의 실효성을 위해 「국유재산특례제한법」에도 근거 규정을 명시
- 현행 공시지가에 용도별 단일요율을 적용하는 방식에서 민간의 투자 및 영업활동을 반영하는 방식으로 개선
 - 토지임대료의 경우 현실화율이 낮은 공시지가보다는 감정평가액에 업종별 특성을 반영한 요율을 적용하고 건물임대료도 영업활동으로 발생하는 순매출액에 연동되도록 개편

국·공유지 개발에 민간참여 유도

국·공유지 개발에 민간의 참여를 유도하기 위해 민간에 안정적 토지사용권을 보장하는 유인책을 확대

- 민간참여자에게 도시계획적 관리가 가능한 일정구역(도시계획시설 입체복합구역 등)에 한정하여 안정적 토지사용권(지상권 등)을 허용
 - 사권설정을 지나치게 넓게 허용할 경우 국가의 소유권이 침해될 수 있어 도시계획적 관리가 가능한 일정 구역에 한정하여 허용
- 정부의 현물출자 범위, 민간참여 개발 대상 자산 등의 범위를 확대
 - 현물출자 범위를 현행 30% 이내에서 50% 이내로 확대하고 개발 대상 재산을 기금 및 특별회계 소관 일반재산까지 확대

참고문헌 국토교통통계누리. 토지소유현황. https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=25&hFormId=6058&hDivEng=&month_yn= (2025년 3월 16일 검색).

이일희. 2024. 기반시설 입체·복합개발의 도시계획제도 현황 및 과제. 월간 국토 12월호. 세종: 국토연구원.

한국도시계획기술사회. 2015. 기반시설 복합화 가이드라인 수립 연구. 세종: 국토교통부.

e나라재산. 국유지현황. <https://www.k-pis.go.kr/selectMainStats.do> (2025년 3월 16일 검색).

- 배유진 국토연구원 도시연구본부 연구위원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)
- 이승욱 국토연구원 도시연구본부 국·공유지연구센터장(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)
- 정민기 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(mkjeong082@krihs.re.kr, 044-960-0251)
- 이수암 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(salee23@krihs.re.kr, 044-960-0652)
- 한연수 전 국토연구원 도시연구본부 연구원(hys0504@snu.ac.kr)

※ 이 브리프는 “배유진, 이승욱, 김고은, 윤정재, 신서경, 정민기, 이수암, 한연수. 2024. 국공유지의 입체적 활용을 위한 토지사용권원 이슈와 정책과제. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

