

# 국토정책 Brief

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

2026. 5. 26.  
No. 1064



발행처 국토연구원  
발행인 김명수  
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지 않고 만든 생분해성 펄프 용지를 사용하였습니다.

배유진 국·공유지연구센터장  
이승욱 안양대학교 교수  
김고은 부연구위원  
이수암 전문연구원

## 국유재산 '기부 대 양여 사업' 관리 합리화 방안

### 주요 내용

- 기부 대 양여 사업은 국가를 대신하여 군사시설, 교정시설 등 대체시설을 지어 기부한 자에게 기존 부지를 무상으로 양여해 주는 것으로, 최근에는 군공항 이전 등 대형 국책사업에도 활용
- 사업시행자인 지자체가 대부분 민간사업자를 구하지 못해 사업이 지연되면서 사업성에 유리하도록 재산평가를 개선해달라는 요구가 있고, 준공된 사업에서는 총사업비가 현저히 증가하였음에도 중간 관리가 작동하지 않는 문제 발생
  - 기부재산 평가 시 금융비용(건설이자)이 포함된 총투자비(경상가격) 개념이 사용되는 반면, 관리지침에서는 재정사업의 총사업비(불변가격) 기준을 혼용하여 관리 기준이 불명확
  - 대체시설의 기능대체성에 대한 세부 기준이 없어 사업주관기관의 과도한 시설설치 요구가 발생하고, 기부재산 평가 시 금융비용(건설이자) 처리 기준이 불명확
  - 양여재산에서 철거비, 토지조성비 차감에 대한 기준이 없고, 도시·군관리계획 변경을 반영한 평가가 용도지역에 한정되는지, 지구단위계획(획지, 밀도, 용도 등)까지 포함하는지 불명확

### 정책방안

- (중간 관리) 총사업비 중간 관리 내실화를 위해 관리대상을 총사업비(물량 중심)로 한정하고, 관리대상 사업에서 중대한 변경이 발생하면 타당성 재검토를 신설·도입
- (기부재산 ①) 대체시설 기부채납 시 국방부 훈령을 참조하여 다른 시설까지 일반적으로 적용할 수 있는 기능대체성 판단 세부 기준을 마련  
(기부재산 ②) 기부재산 가액에 포함되는 금융비용은 국고채 금리(하한), 민간투자 사업 기준금리(상한) 범위에서 별도의 항목으로 산출하도록 하여 국가의 보장 범위를 명확화
- (양여재산 ①) 현황평가 원칙에 따라 양여재산 평가에서 향후 투입될 토지조성비가 고려될 수 있도록 해당 토지는 미조성 상태로 받는다는 기부 대 양여 사업의 특수성을 명확히 안내  
(양여재산 ②) 평가단계에서 개발계획 불확실성을 고려하여 양여재산 감정평가 시 개발이익 반영 수준을 도시·군관리계획 중 용도지역 변경으로 한정·명시하여 해석상 혼란을 방지

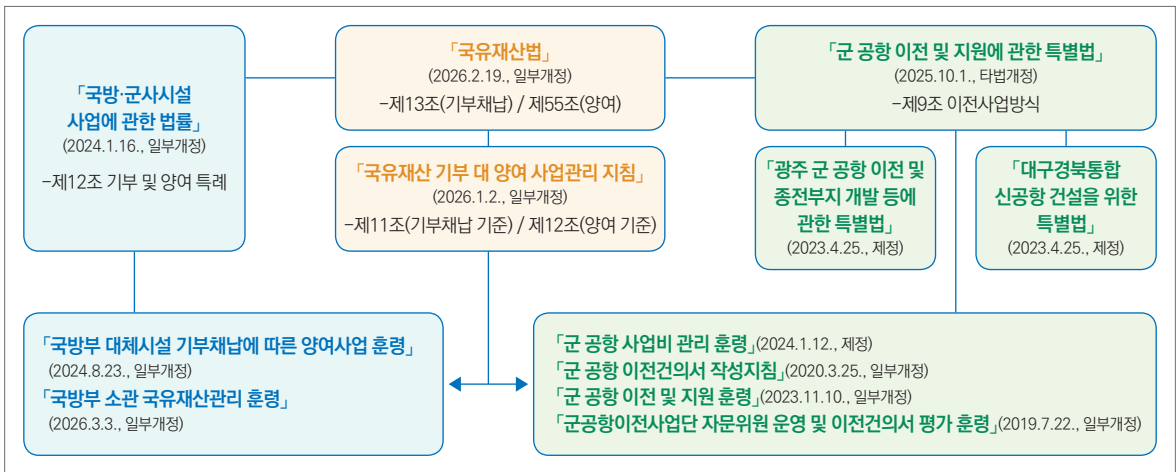
# 01. 국유재산 '기부 대 양여 사업'관리 현황

## 국유재산 기부 대 양여 사업의 개념

기부 대 양여 사업은 도심 내 군사시설 등을 대체시설로 새로 지어 기부하는 자(통상 지자체)에게 기부가액 범위에서 기존 종전부지를 무상으로 양여하고 이를 도시적 용도로 개발하는 방식

- 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」(이하 지침)에서는 '사업주관기관(통상 국방부)에 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 재산을 양여하여 국가소유시설을 이전하는 사업'으로 정의(김고은 외 2025)
- 이전사업을 추진하는 지자체 등 사업시행자가 재정 확보가 곤란한 국가를 대신하여 대체시설을 먼저 건설하여 기부하고, 그 대가로 기존 부지를 양여받아 개발사업을 통해 총사업비를 회수하는 방식
- 1997년 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 개정으로 법적 근거를 마련하여 주로 군사시설에 적용되고 있으며 최근에는 대구 군 공항, 광주 군 공항 이전사업 등 대형 국책사업에도 활용 확대

그림 1 기부 대 양여 사업 관련 법령의 체계



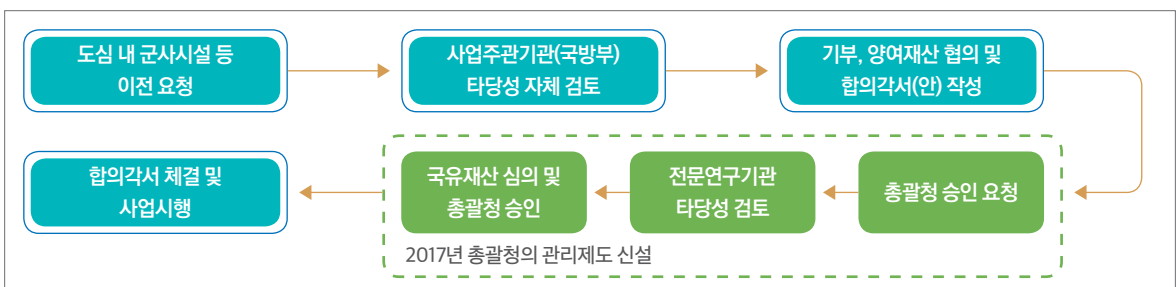
자료: 강한구 2024, 8을 바탕으로 일부 보완.

## 국유재산 기부 대 양여 사업관리제도

사업주관기관(국방부) 중심으로 자체 추진하던 국유재산 기부 대 양여 사업에 대해 2017년부터 국유재산 총괄청(재정경제부) 심의·승인, 전문연구기관(국토연구원) 타당성 검토 등 관리 절차를 신설

- 대체시설 사용자인 국방부가 사업시행자(지자체 등)에게 기존 시설의 대체성을 초과하는 시설설치를 요구할 경우 반대급부로 기존 국유재산(부지, 건물 등)의 무상 양여가 커질 수 있어 국가자산의 손실이 발생할 우려
- 이를 방지하기 위해 2017년 「국유재산법 시행령」 개정 및 지침 제정을 통해 총괄청이 전문연구기관의 타당성 검토(500억 원 이상 의무화) 및 국유재산 심의를 거쳐 승인하는 관리 절차를 신설

그림 2 국유재산 기부 대 양여 사업관리제도 신설(2017)



## 02. 국유재산 ‘기부 대 양여 사업’관리의 문제점

### 총괄청 승인 이후 총사업비 변동, 사업지연 등의 문제 발생

500억 원 이상으로 전문연구기관(국토연구원)의 타당성 검토를 받았던 9개 사업이 대부분 지연되고 있으며, 준공 후 정산을 완료한 2건의 경우 최초 승인 대비 총사업비가 큰 폭으로 변동됨

- 타당성 검토를 시행하였던 9건의 추진 실태를 분석한 결과 3건만 대체시설 착공(2건 준공)이 이루어졌으며, 공사비 상승 및 부동산 경기 하락으로 민간참여자의 관심 저조, 주민들의 사업 반대 등으로 계획 대비 사업추진이 지연
- LH가 택지개발사업을 위해 이전사업을 자체 추진하는 것에 비해, 지자체가 민간사업자 대행방식으로 추진하는 경우 공모 유찰 등으로 제시한 사업기간 대비 지연이 심각
- 또한 민간투자방식으로 준공한 부천 OO공병단 이전사업에서는 건설물가 상승, 토목공사 필요 등으로 총사업비가 최초 합의각서(2,158억 원) 대비 1,620억 원(75.1%) 증가

표 1 전문연구기관의 타당성 검토 사업 추진 현황

구분	검토시기	사업시행자	민간사업대행자	사업기간	현재 추진 상황
평택 OO사단 이전	2018년	LH	해당 없음	2017~2020년	2022년 1월 착공 및 2024년 1월 준공
조치원 비행장 이전	2018년	세종시	(주)한신공영	2019~2021년	2021년 12월 착공 및 2027년 완료 예정
부천 OO공병단 이전	2018년	부천시	(주)태영건설	2017~2021년	2020년 11월 착공 및 2023년 12월 준공
영천 OO탄약창 이전	2018년	영천시	(주)계룡건설(사업철회)	2017~2022년	사업시행 지연 중
파주 OO방공단 이전	2018년	LH	해당 없음	2018~2021년	공사발주 후 시공사 선정 중
안양 OO탄약대대 지하화 이전	2022년	안양시	삼성증권 컨소시엄	2022~2025년	검토 이후 합의각서 변경하여 승인
인천 OO보급단 등 이전	2022년	인천광역시	민간사업자 공모 유찰	2022~2025년	민간참여자 공모 유찰
울산 OO보병사단 이전	2023년	울산광역시	공영개발(민간투자자 전환 고려 중)	2023~2026년	군사시설 사업계획 승인 신청 중
대구 군 공항 이전	2023년	대구광역시	공모유찰 후 공영개발 전환	2023~2030년	사업시행자 변경 후 재승인 신청

### 최초 합의각서 승인 이후 중간 관리 미흡

준공까지 총사업비를 지속적으로 추적·관리하는 재정사업과 달리 기부 대 양여 사업에서는 총사업비가 현저히 변동하더라도 중간 관리가 실질적으로 작동하지 않는 상황

- 정부재정이 일정 규모 이상 투입되는 사업은 「총사업비 관리지침」에 따라 ① 추진단계별 관리, ② 공종별 관리, ③ 사업기간 관리를 엄격히 수행
- 기부 대 양여 사업에서는 준공 이후 기부재산에 연동하여 양여재산이 확정되기 때문에 지침에서 총사업비 변동 시 재승인 등을 받도록 규정<sup>1)</sup>하고 있으나, 최근 준공한 부천 OO공병단 사례의 경우 물가변동분 반영 없이 기존 설계가격을 그대로 적용하면서 변경 과정을 총괄청에 미보고
- 일부 LH 공영개발사업을 제외하고는 대부분 기부 대 양여 사업이 민간투자 사업방식으로 추진됨에도 재정사업의 총사업비 관리규정을 세부규정 없이 준용하여 관리제도와 실제 사업구조 간의 괴리가 발생
- 사업시행자(지자체)와 민간사업대행자가 민간투자시설협약 방식으로 대체시설을 조성하는 경우 재정 사업의 총사업비(불변가격)와 총투자비(경상가격, 금융비용 포함) 개념을 혼동하여 해석하는 문제 발생

1) 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제14조(합의각서 변경 및 체결) ① 사업주관기관은 합의각서의 내용을 변경하고자 할 경우 총괄청에 변경 요청을 하여야 하고, 중대한 내용에 대한 변경은 위원회 심의를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 경미한 변경에 대해서는 총괄청 협의 없이 변경할 수 있고, 그 결과를 총괄청에 즉시 보고하여야 한다.

## 기부 및 양여재산 감정평가 규정이 불명확

현재 지침에서는 대체시설 준공 이후 기부 및 양여재산을 감정평가하는 기준을 제시하고 있으나 일부 모호한 점이 있어 사업시행자의 제도개선 요구가 발생하고 있으며, 사업별로 일관성 없이 운용될 위험성도 존재

- 기부 대 양여 사업은 대체시설 준공 이후 특정 시점을 기준으로 기부재산은 원가를 고려한 감정평가, 양여재산은 도시관리계획 변경을 반영한 시가로 평가하도록 규정

표 2 기부 및 양여재산 가액 평가방식

구분	기부재산 가액	양여재산 가액
재산 범위	• 기존 시설의 대체성을 초과하지 않는 범위, 다만 대체성을 초과하더라도 필요성이 인정되면 위원회 심의로 인정	• 기존 부지의 공작물, 수목 등 지장물도 양여재산에 포함 • 토양오염정화비용 외에는 양여재산에서 명시적인 차감 불가
평가 기준	• 합의각서(안) 작성을 위한 기부재산 가액은 토지매입비(취득원가) 및 대체시설의 원가를 고려한 투입 예상액을 산정	• 양여재산 가액은 도시·군관리계획 변경 등 양여 시점의 제반사항을 고려한 평가액으로 산정

자료: 배유진 외. 2025. 30 일부 발췌.

- 지침상 기부재산 가액으로 인정되는 시설은 대체성 확보가 원칙이나, 세부적인 기준이 없는 상황에서 사업주관 기관이 재정사업에 비해 과도한 시설(비상대기소, 체험형 공원 등)을 설치 후 대체시설로 인정을 요구
- 기부재산 가액은 대체시설 조성을 위해 취득하거나 투입한 원가를 기준으로 평가하도록 하고 있으나, 민간재원 조달에 따른 금융비용에 대한 명확한 규정이 없어 사업별 처리방식이 상이
- 양여재산 가액에는 잔존가치가 남아 있는 건물, 공작물, 수목 등을 포함하고 있으나 사업시행자는 활용 가능성이 없는 지장물은 철거비, 토지조성비 등을 오히려 차감하여 사업성을 개선해 달라는 요구
- 양여재산 평가 시 일부 개발이익을 반영한 종후가치로 평가하도록 규정하고 있으나 도시·군관리계획의 반영 범위가 용도지역만인지 획지, 밀도, 용도 등의 지구단위계획인지 불명확하여 평가사 간 이견이 존재

이를 종합하면 총사업비 중간 관리와 기부·양여재산 평가 관련 규정이 현실과 부합하지 않거나 불명확하여, 제도가 제대로 작동하지 않거나 자의적으로 운용되는 사례가 일부 발생

표 3 기부 대 양여 사업의 주요 문제점 종합

구분	요청주체	관련 규정	주요 문제점
총사업비 중간 관리 미흡	총괄청	• 지침 14조(합의각서 변경 및 체결) ① 사업주관기관은 합의각서의 내용을 변경하고자 할 경우 총괄청에 변경 요청을 하여야 하고, 중대한 내용에 대한 변경은 위원회 심의를 거쳐야 한다.	• 총사업비 관련 정의 부재 • 중간단계에서는 물가변동, 금융이자를 미반영하다 준공 시점에서 감정평가 시 재조달원가에 일시적으로 반영 • 사업시행자가 총사업비를 별도 관리할 필요 및 명확한 규정이 없어 중간 관리 미작동
대체성 세부 기준 부재	사업주관 기관	• 지침 제11조(기부채납 기준) ② 사업주관기관과 협의대상자 또는 사업시행자가 대체시설의 규모를 협의함에 있어서는 소관 법령 또는 시설 기준 부합 여부 및 기존 시설 기능의 대체성 등을 고려하여야 한다.	• 대체성을 판단하는 세부 기준 부재 • 군사시설, 교정시설 등 비선호시설을 외곽으로 이전하면서 주민지원사업, 근로자 편의시설 신설 요구 발생 • 합리적 수준에서 대체성을 초과하는 기부채납 인정 세부 기준이 없어 보수적으로 제외
금융비용 인정 기준 불명확	사업 시행자	• 관련 규정 없음	• 대부분 민간투자방식으로 이전사업을 추진하나 금융비용에 대한 명시적 규정 부재 • 총사업비에서 금융비용을 포함하지 않아 물가상승률 등을 높이는 방식으로 운용 • 대구 군 공항과 같이 대규모 국책사업에서는 금융비용이 커서 명시적 인정을 요구
양여재산 차감 원칙 모호	사업 시행자	• 지침 제13조(기부 및 양여 재산평가) ⑦ 제4항 및 제5항에 의한 감정평가 시 「토양환경보전법」에 따라 사업주관기관의 정화책임이 발생하는 경우, 양여재산에 이를 고려하여 평가한다.	• 토양오염정화비용 외에 철거비, 토지조성비에 대한 차감 규정 부재 • 실제 감정평가의 현황평가 원칙에 따라 해당 비용이 반영된다면 이를 명시적으로 인정 필요
계획변경 반영 수준 불명확	감정 평가사	• 지침 제13조(기부 및 양여 재산평가) ③ 대체시설 완공 및 도시·군관리계획 변경 완료된 후 3개월 이내 재산평가를 할 경우, 기부재산에 대해서는 토지매입비(취득원가) 및 대체시설의 원가를 고려한 전문 감정평가업자의 감정평가를 시행하고, 양여재산에 대해서는 도시·군관리계획 변경을 반영한 전문 감정평가업자의 시가방식 감정평가를 시행하여야 한다.	• 「국토계획법」상 도시·군관리계획은 용도지역 외에 지구단위계획, 기반시설 설치계획을 모두 포함 • 문헌상 획지계획, 밀도계획, 허용용도 등을 포함한 지구단위계획까지 고려하여 평가하라는 것으로도 해석 가능 • 실무적으로는 용도지역 변경만 반영하여 평가하고 있으나 이에 대한 명확한 규정은 부재

# 03. 국유재산 '기부 대 양여 사업'관리 합리화 방안

## 총사업비 중간 관리 내실화

물가변동, 금융비용 등 외생적으로 결정되어 통제하기 어려운 항목은 제외하고 설계물량 중심의 총사업비로 관리

- 기부재산 감정평가 시 재조달원가는 물가변동, 금융비용이 반영된 총투자비 개념이나, 민간투자 사업에서도 중간 관리는 총사업비로만 하고 있어 일관성을 위해 이를 준용
- 물가, 이자율 등은 사업시행자가 제어하기 어려운 외부적 요인이며 실제 사업시행자의 투입비용을 수시로 확인하는 행정비용도 상당하기 때문에 물량 중심으로 관리대상을 명확히 한정

양여재산 외 매각재산이 있거나 차액 지원조항이 있는 사업은 관리대상으로 분류하고 이에 대해서는 총사업비가 현저히 증가하거나 사업이 장기 지연되면 타당성 재조사를 도입하여 관리 강화

- 기부재산을 초과하는 매각재산이 있거나 법률상 별도의 지원규정이 있는 경우<sup>2)</sup>에는 사업시행자가 기부재산 총사업비를 자체적으로 통제·관리할 유인이 부족
- 이러한 사업은 관리대상 사업으로 분류하고 총사업비가 20% 이상 현저히 증가하거나 승인 이후 4년 이상 미착공으로 사업추진이 지연되면 타당성 재검토를 받는 등 관리 강화를 제안

표 4 기부 및 양여재산 가액 평가방식

구분	관리대상 사업	비관리대상 사업
10% 미만 증가	자율조정, 총괄청 보고(현행)	자율조정, 총괄청 보고(현행)
10~20% 미만 증가	총괄청 협의 후 승인(현행)	총괄청 협의 후 승인(현행)
20% 이상 증가	타당성 재검토 후 승인(신설)	총괄청 협의 후 승인(현행)
4년 이상 미착공	타당성 재검토 후 승인(신설)	총괄청 협의 후 승인(신설)

## 기부재산 관련 규정의 명확화

기부재산으로 인정하는 범위는 기존 기능의 대체성이 있는 범위이나 법률상 지원사업이 있거나 설계 기준이 상향·신설된 경우에 위원회의 심의를 거쳐 인정

- 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」, 도시계획시설규칙 등 해당 법령에서 시설에 관한 규정이 있으며 양여부지에 있는 기존 시설의 기능을 대체하는 범위에서 원칙적으로 인정
- 국방군사시설 기준, 사법시설 기준, 공항·비행장시설 및 이착륙장 설치 기준 등 재정사업과 동일하게 적용되는 소관·예규상 기존 시설 대비 설계 기준이 개선되는 경우에는 인정
- 기타 다른 법률에 따라 이전 시 주민지원사업을 명시(공간적 범위, 피해대상이 명확한 경우에 한정)하거나 안전, 편의 등을 위해 인근 지역에 설치하는 관사, 위험물 창고 등은 심의를 통해 기부재산으로 인정 가능

기부재산 가액에는 총사업비에 금융비용을 포함하되 지자체와 민간이 협약한 전체 금융비용을 보전해 주지는 않고 국채금리(최소)와 회사채 지표금리(최대) 사이에서 반영금리를 결정

- 현재 최종 기부재산 감정평가 시 재조달원가에는 금융비용(건설이자)을 포함하기 때문에 일관성을 위해 최초 기부재산 가액에서도 금융비용을 포함한 총투자비로 산출 필요
- 다만 지자체와 민간사업자 공모 및 협약을 통해 확정된 금리를 정부가 전부 보전해 준다면 지자체 입장에서 이자율을 낮출 유인이 사라지고 사업기간을 타이트하게 관리할 필요성도 감소

2) 「광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법」 제6조(이전사업의 방식 등) ③ 국가는 「국유재산법」 제55조 및 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」 제9조에도 불구하고 이전사업과 지원사업의 추진과정에서 사업비가 용도 폐지된 재산의 가액을 초과하게 된 때에는 예산의 범위 내에서 해당 중앙관서의 장의 요구에 의해 사업시행자에게 지원할 수 있으며, 구체적인 지원 범위, 규모, 절차 및 방식 등은 대통령령으로 정한다.

## 양여재산 관련 규정의 명확화

현황평가 원칙에 따라 감정평가 시 향후 토지 사용을 위해 필요한 토지조성비용이 일부 감안되며, 기반시설 비용은 사업시행자가 별도로 부담한다는 기부 대 양여 사업의 특수성을 명확히 안내하도록 개선

- 양여재산 중 종전부지(토지)의 감정평가는 인근 지역 대지화된 비교지의 공시지가를 기준으로 하되 필지형상, 도로접합 등 현황 여건을 반영하여 평가(「감정평가에 관한 규칙」 제6조(현황 기준 원칙))
- 획지정리 및 주변 도로 등 기반시설이 조성된 표준지(대지)와 군사시설로 미성숙한 토지의 가치는 개별요인 비교 시 상당부분 감액되거나 조성비용과 매칭하여 평가는 불가
- 기부 대 양여 사업에 이해도가 낮은 감정평가사가 택지개발사업에서 조성토지 분양과 동일하게 평가할 수 있어 양여재산은 토지정리, 기반시설 공사 등이 되지 않는 상태에서 받는다는 것을 평가위탁 시 안내 필요

양여재산 평가 시 도시·군관리계획의 변경은 지구단위계획(획지, 밀도, 용도 등)이 아닌 용도지역 변경으로 한정

- 현실적으로 개발계획단계에서 실시계획 수준의 지구단위계획 내용을 반영하기는 어렵고 많은 개발이익을 국가가 환수하면 민간의 사업참여 의향을 낮출 우려 발생

표 5 기부 대 양여 사업제도 개선방안 종합

구분	관련 규정
총사업비 중간 관리 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물가, 금융비용을 포함한 총투자비와 관리대상 총사업비를 명확히 구분하고, 관리대상은 총사업비(불변가격)로 한정</li> <li>• 양여재산 외 매각재산이 있거나 특별법상 차액지원 조항이 있는 경우 관리대상 사업으로 분류하고, 현저한 변경, 지연 발생 시 타당성 재검토 신설</li> </ul>
기능대체성 기준 구체화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부재산 가액으로 인정 가능한 대체성 인정 기준을 별표로 마련</li> </ul>
금융비용 인정 기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기부재산 가액으로 국가가 지원하는 금융비용을 국고채 금리(하한), 민간투자 사업 기준금리(상한)에서 정책적으로 결정</li> </ul>
양여재산 차감 기준 구체화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양여재산 감정평가 시 현황평가 원칙에 따라 반영되는 철거비, 토지조성비는 이중차감하지 않도록 명시하고, 다만, 양여재산은 미조성 상태로 이전된다는 것을 분명히 안내</li> </ul>
계획변경 반영 수준 한정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시·군관리계획 중에서 획지계획, 밀도계획 등 현실적으로 적용이 곤란한 항목은 제외하고 용도지역 변경으로만 한정</li> </ul>

자료: 배유진 외. 2025. 64에서 일부 발췌.

**참고문헌** 강한구. 2024. 기부대양여 제도의 유용성과 운용 효율화 방안. 강원포럼 세미나 발표자료.  
 김고은, 이승욱, 이수암. 2025. 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선방안. 국토정책 Brief 997호. 세종: 국토연구원.

- 배유진 국토연구원 도시연구본부 국·공유지연구센터장(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)
- 이승욱 안양대학교 도시정보공학과 교수(sylee@anyang.ac.kr)
- 김고은 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(gon320@krihs.re.kr, 044-960-0245)
- 이수암 국토연구원 도시연구본부 전문연구위원(salee23@krihs.re.kr, 044-960-0652)

※ 이 브리프는 "배유진, 이승욱, 김고은, 이수암. 2025. 국유재산 기부 대 양여사업 합리화 방안 연구. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약 정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

