

# 국토정책 Brief

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

김고은 부연구위원  
이승욱 국·공유지연구센터장  
이수암 전문연구원

2025. 1. 13.  
No. 997



발행처 국토연구원  
발행인 심교언  
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지  
않고 만든 생분해성 펄프  
용지를 사용하였습니다.

## 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선방안

### 주요 내용

- 1 국유재산 기부 대 양여 사업은 「국유재산법」에 따라 행정재산의 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 재산을 양여하는 사업으로 국방 군사시설 이전을 위한 수단으로 주로 활용되어 왔음  
- 2018~2023년까지 9개 사업 모두에서 국방부가 사업주관기관이었으며, 사업시행자는 지자체가 7건, LH가 2건을 수행함
- 2 국가시설 이전 수요의 대형화·다각화 추세 속에서 국유재산을 총괄관리할 수 있도록 기부 대 양여 사업 관리를 위한 총괄청의 역할 강화가 필요한 시점임
- 3 국방부와 지자체 사이에 사업계획이 이미 확정된 합의각서안을 제출하기 전에 국유재산 관리 차원의 협의 절차가 부족하며, 타당성 검토와 심의는 단일한 대안만을 대상으로 실시됨
- 4 전문연구기관의 타당성 검토는 기부·양여재산의 등가성에 따른 정량평가를 중심으로 하여, 정성적 가치평가가 부재하며, 실질적인 사업의 효과성과 타당성 검증에 한계를 보임

### 정책방안

- 1 기부 대 양여 사업 관리의 기본방향으로서 국유재산 총괄청을 중심으로 하는 기부 대 양여 사업 관리·감독 기능의 강화를 제안함  
- 국유재산 및 기부 대 양여 사업에 전문성을 지닌 총괄청과 전문기관의 협의·자문 등 역할 증대  
- 기부 대 양여 사업 관련 주체들 간에 상호 협의를 위한 예비 협의, 전문가 자문 등의 단계 마련  
- 예비타당성 조사에서 활용되는 AHP 방식의 도입 등 사업관리·평가 방식 및 평가기준의 체계적 정비로 사업의 일관성 및 실효성 확보
- 2 법정계획인 「국유재산종합계획」의 정책방향 및 정책과제에 기부 대 양여 사업의 개선과제 반영, 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 개정안, 기부 대 양여 심의위원회 운영 방안, 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안)」 등을 제시함

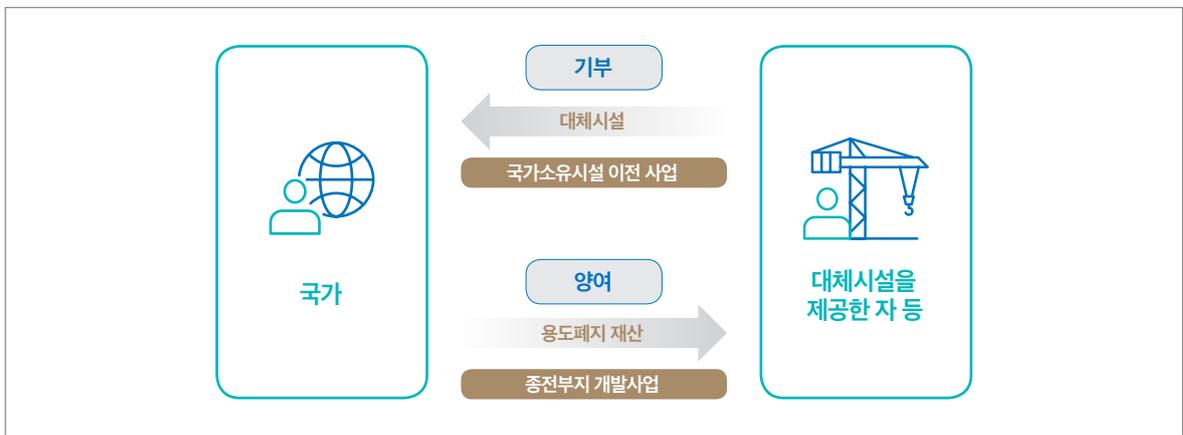
# 01. 기부 대 양여 사업관리체계의 개념 및 변화

## 기부 대 양여 사업관리체계의 개념

기부 대 양여 사업은 「국유재산법」에 따라 국가에 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 재산을 양여하는 사업

- 지침 제2조 제1호에서는 기부 대 양여 사업을 사업주관기관에 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 재산을 양여하여 국가 소유 시설을 이전하는 사업으로 정의함
- 주요 주체는 국유재산 총괄청인 기재부, 사업주관기관, 협의대상자, 사업시행자, 전문연구기관 등으로 구성되고, 특히 사업주관기관은 중앙행정기관으로서 사업을 추진하는 주관 부처이며, 협의대상자는 국가 소유 시설 이전을 제안하고 합의각서를 체결할 수 있는 자, 사업시행자는 사업주관기관으로부터 지정받은 자임
- 사업조건은 재산가액의 증가성, 대체시설의 기능 대체성을 중심으로 하며, 기부재산이 양여재산과 같거나 많아야 사업이 성립하고, 기부채납과 대체시설 협의의 기준 및 심의회 안건은 대체시설의 기능 대체성과 비용을 중심으로 구성되어 있음

그림 1 기부 대 양여 사업 개념도



## 기부 대 양여 사업관리체계의 변화

2008년 제정된 국방부 훈령에 따른 사업관리체계는 국방부 중심의 사업시행 관리

- 국유재산 총괄청의 사업관리 이전에 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여재산 사업 훈령」이 2008년 제정되었으며, 대체시설의 기부채납에 따른 양여사업의 시행 기준과 절차를 제시해왔음
- 훈령 제정 초기에는 국방부에서도 군부대 이전사업이 「국방·군사시설이전 특별회계법」에 의한 특별회계를 활용한 재정사업으로 추진되는 것을 원칙으로 하고 특수한 경우 기부 대 양여 사업으로 추진하였으나, 시간이 지나며 해당 항목이 삭제됨

국방부의 기부 대 양여 사업관리는 주체 및 시행절차 측면에서 매우 자세하게 세분화

- 국방부의 기부 대 양여 사업관리에 관한 주요 주체들은 사업시행에 관하여 협의대상자, 사업시행자 외에도 협의주관기관, 재산관리관, 분임재산관리관, 협의검토기관, 시설사용부대, 이전사업지원관, 대체시설품질관리관이라는 여러 주체들로 세분화되어 있음
- 현행 국방부 훈령에서는 기부 대 양여 사업을 위한 절차를 9개 계획단계, 12개 실시단계로 세부적으로 규정하고 있으나, 그중 국유재산 총괄청의 지침에 따라 규정되는 단계는 합의각서안 승인단계를 위한 기획재정부 심의만이 해당됨

국유재산 총괄청인 기획재정부는 2017년 지침 제정 이후, 국유재산 총괄관리 관점의 사업관리 추진

- 기존에 국방부 훈령으로 관리되어 오던 기부 대 양여 사업이 국유재산 총괄청 차원에서 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」으로 관리되게 된 배경에는 “공공시설 재배치 사업관리 강화” 정책이 있었음
- 2017년 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제정 당시, 공공시설을 도심에서 주변지역으로 재배치할 경우 기존시설과 대체시설을 맞바꾸기 위한 방식으로 기부 대 양여 사업이 추진이 되어 왔음
- 공공시설의 재배치에 따라 도심 내 노후시설을 적극 활용하고 외곽으로 이전하여, 도심 내 기피시설 등의 민원을 해소하고, 지역개발 활성화 및 지역균형발전을 지원하는 목적에서 기부 대 양여 사업관리 지침이 제정·운영되었음(기획재정부 2015, 18; 기획재정부 2016, 20; 기획재정부 2018, 23)

국유재산 총괄청은 지침 제정으로 기부 대 양여 사업관리를 위한 평가 및 심의 절차와 주체 등을 도입

- 국유재산 총괄청의 지침은 사업추진 절차, 기부·양여재산의 평가방법 등의 규정을 통하여 국유재산의 적절한 보호와 효율적인 관리·처분에 기여하고자 함(「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제1조)
- 국유재산 총괄청은 기부 대 양여 사업관리를 위하여 심의위원회와 전문연구기관이라는 주체를 도입하였으며, 사업주관기관이 제출한 사업계획 및 합의각서안에 대한 심의와 사업타당성 검토를 수행하도록 함

표 1 기부 대 양여 사업 관련 정책 흐름

| 구분               | 정책                  | 내용   |
|------------------|---------------------|--|
| 2016년도 국유재산 종합계획 | 공공시설 재배치 사업관리 강화    | • (현황) 공공시설을 도심에서 주변지역으로 재배치할 경우, 기존시설과 대체시설을 맞바꾸는 기부 대 양여 사업 추진                                   |
|                  |                     | • (문제점) 도심 내 노후화된 군사시설의 개발수요가 많은 반면, 국유재산 저평가, 개발기준 및 절차에 대한 조정기능 미약, 주민민원 등 개발에 따른 다양한 문제 발생      |
|                  |                     | • (개선방안) 대체시설과 기존시설의 적정 평가기준 마련, 투명한 사업추진 절차 마련, 관련 기관 간 긴밀한 협의체널 가동 등 제도 개선으로 공공시설 재배치의 성공적 모델 구축 |
| 2017년도 국유재산 종합계획 | 기부 대 양여 제도 개선 후속 조치 | • (추진 배경) 기부 대 양여 방식 추진이 본격화되면서 사업 투명성 미흡, 기부·양여재산 가치평가 방식의 불합리성 등 조정                              |
|                  |                     | • (주요 내용) 제도운용의 투명성 제고, 동시에 예산과 유사한 수준의 재정통제 실시, 총괄청 협의 의무화  |
| 2019년도 국유재산 종합계획 | 지자체 등의 지역개발 활성화 지원  | • (추진 배경) 도심에 위치한 대규모 국가시설을 이전하는 기부 대 양여 사업의 추진을 통한 지역경제 활성화 요구 증대                                 |
|                  |                     | • (주요 내용) 도심 내 노후시설의 적극 활용과 외곽으로 이전 등을 통한 지역경제 활성화 및 지역 균형발전 지원                                    |

자료: 기획재정부 2015, 18; 기획재정부 2016, 20; 기획재정부 2018, 23 등을 참조하여 연구진 작성.

## 02. 기부 대 양여 사업관리 실태분석과 문제점

### 기부 대 양여 사업의 현황 분석

지침 제정 이후인 2018년에서 2023년까지, 9개의 기부 대 양여 사업에 관한 정량 분석 실시

- 사업주관기관은 국방부가 9건 전체에 해당하며, 협의대상자이자 사업시행자는 지자체가 7건으로 가장 많고, LH에서도 2건을 협의·시행함
- 재산가액은 사업평가의 주요 지표로서, 2018년 검토 사업들이 기부재산을 기준으로 약 600~2,500억 원 수준의 중소규모 수준이었다면, 2022~2023년에 1조 원, 11조 원 사업의 등장으로 점차 대형화되고 있는 추세임
- 기부와 양여에 따른 재산의 입지는 ① 국유지가 외곽으로 이전한 유형, ② 여러 곳의 국유지를 통합·축소한 유형, ③ 국유지가 여러 지역으로 분산 이전한 유형으로 앞의 두 유형의 중간적 성격을 지니는 유형으로 구성됨
- 기부 대 양여 사업에 따른 종전부지 개발사업에서 추진된 공공시설 등은 주로 공원, 녹지, 도로이며 일부 사업에서 첨단 산업·업무 차원의 업무용지, 산업단지 등의 토지이용계획이 포함되었으나 구체화되지 않음

## 기부 대 양여 사업의 사례 분석

2010년대부터 최근에 이르기까지, 단계별 주요 이슈를 포함하는 주요 사례들을 정성적으로 분석

- 사업완료 사례인 위례신도시 기부 대 양여 사업 사례는 위례신도시 주택공급 대책사업을 지원하는 대규모 군 시설 이전사업으로 국방부의 사업시행이 중심이 되었으며, 사업추진 이후에 시설대체성이 부족한 사립학교인 한민고등학교 기숙사 건설 등 부적정한 기부 대 양여 사업추진으로 감사원의 지적을 받음
- 승인완료 사례인 대구 군공항 기부 대 양여 사업 사례는 지자체와 국방부 주도의 사업계획에 따라 적극 추진되었으며, 총괄청의 사업승인 이후 사업성 부족을 이유로 재정지원 및 양여재산 가치평가방식 변경을 요구함
- 추진 중인 사례인 ○○시 기부 대 양여 사업 사례는 군시설 재배치와 지역 활성화가 동시에 추진된 사례이며, 노후 군시설을 대신해 현대화·첨단화된 군시설을 조성하고 남은 부지에 지역발전을 위한 개발사업이 추진됨
- 추진 장기화 사례인 동대문 경찰기동본부 기부 대 양여 사업 사례는 서울시 동대문 패션혁신 허브 조성을 위한 경찰청과 서울특별시 사이에 기부 대 양여 사업이 추진되었으며, 기획재정부 등의 지원에도 불구하고 대체부지 마련 등 이해관계자 간 이견으로 사업추진이 지연됨

## 기부 대 양여 사업관리의 문제점

**첫째, 기부 대 양여 사업 총괄관리 주체의 역할 부족**

- 대부분의 사업에서 사업시행 주체인 국방부와 지자체 중심으로 사업이 추진되어 왔으며, 국유재산 총괄청, 심의위원회, 전문연구기관의 평가·조정기능이 절차적으로 한정되어 총괄적인 사업관리 기능이 미흡함
- 국유재산 총괄청은 합의각서안 제출 이후에 최종 심의와 승인만을 담당해왔고, 전문연구기관은 타당성 검토를 중심으로 역할을 수행해왔음
- 사업주관기관이 이전적합성 및 사업타당성 검토 등을 거쳐 마련한 사업계획안을 총괄청에게 제출한 이후, 총괄청이 전문연구기관에 타당성 검토를 의뢰할 수 있기 때문에 사업관리와 평가·조정을 위한 기능이 제한적임

**둘째, 합의각서안 제출 이전에 협의 절차 부재**

- 국방부와 지자체에서 사업계획을 확정하기 이전에 국유재산 총괄관리 차원에서 협의단계가 부재하며, 실제 사업추진 적정성 및 가능성을 체크하고 사업추진 여건을 검토할 수 있는 기회가 부족함
- 이미 구체적으로 작성된 사업계획안에 대한 타당성 검토는 단일한 대안만을 중심으로 형식적 요건 부합 여부, 대체시설 타당성, 기부·양여재산 가치평가의 적정성 등을 중심으로 평가되어 왔음
- 기부 대 양여 심의위원회에 따른 심의단계는 단순히 찬성 또는 반대로 의결하고 있어, 관련 주체들과 상호 협의를 위한 대안 설정이 부재함

**셋째, 기존의 정량평가 중심 타당성 검토의 실효성 부족**

- 정량평가 중심의 타당성 검토 방식은 경제성 측면에서 실시되었는데, 실질적인 사업의 효과성과 타당성을 검증하기보다 기부재산과 양여재산의 경제적 가치 간 등가성 평가를 중심으로 하였음
- 타당성 검토 과정에서 기부재산과 양여재산을 구성하는 토지, 건물 등의 주요한 속성으로서 입지, 면적, 토지이용계획 등에 대한 국가시설 이전 재배치 취지 및 국가 차원의 정책목표와 정합성 판단이 부족함
- 현행 제도상 2017년 사업관리 지침 제정 추진 초기에 제시되었던 '공공시설 재배치 사업'의 목표 달성이 미진함
  - 기존 부지 안에서 토지구모를 줄여 이를 재원삼아 대체시설을 건설하여 도심지 내에 기피시설이 여전히 존재하는 등 지역발전을 위한 공공시설 이전 효과가 축소되는 한계를 보임
- 기존에 국유지였던 부지에 정부의 승인을 득하여 조성되는 개발사업임에도 토지이용계획상 국가 차원의 정책목표 추진이 부진함

# 03. 기부 대 양여 사업관리체계 개선방안

## 기부 대 양여 사업관리의 기본방향

기본방향으로서 국유재산 총괄청 중심의 기부 대 양여 사업관리·감독 기능 강화 추진

- 국유재산 및 기부 대 양여 사업에 전문성을 지닌 사업관리 주체의 역할을 증대하여 기부 대 양여 사업의 실효성을 높이고, 과거의 사업시행 주체 중심 관리에서 벗어나 국유재산 총괄관리 차원의 전문성 확보
- 기부 대 양여 사업 관련 주체들 간에 단계별, 협력적 논의 절차를 마련하여, 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제정 취지에 따라 국가시설 이전 재배치를 통한 지역발전 및 공공성 제고 추진을 위하여 관련 주체들 간에 원칙과 방향을 공유하고 상호 협의 추진
- 사업관리·평가 방식의 체계적 정비로 일관성과 실효성을 확보하며, 정량평가와 함께 정성평가 방식을 통해 다수 전문가의 의견을 수렴할 수 있도록 사업관리 체계화를 위한 세부적인 지침 마련

그림 2 기부 대 양여 사업관리체계 개선방안



국유재산의 총괄관리 측면에서 단순 심의를 넘어서 협의·자문, 사업관리·평가로 총괄청 및 전문가의 역할 확대

- 국유재산 총괄청 중심의 심의위원회에서 기부 대 양여 사업관리에 관한 다양하고 전문적인 의견 교류
- 전문연구기관이 기존의 타당성 검토 중심에서 사업관리 및 평가 기능으로 역할을 확대할 수 있도록 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안)」 수립을 통해 체계적인 사업관리·평가 업무 수행

예비 협의단계를 신설하고, 타당성 검토 및 심의단계에서 다양한 주체들 간의 상호 협의 기능 강화

- 예비 협의단계로 사업계획 확정 전에 협의단계를 마련하여 기초 사항을 사전 검토하고 여러 주체들의 의견 청취
- 타당성 검토단계에서 기존의 정량평가 외에도 정성평가, 전문가 자문 등 종합평가를 실시하여 지역별·사업별 특성에 적합한 다수 대안을 제시하고, 심의위원회 개최 이전에 실무 차원의 사전점검과 주요 대안 이슈 논의
- 심의단계에서 가부 중심의 심의를 벗어나 관련 주체들과 상호 협의로 최종 대안을 도출해낼 수 있도록 개편

타당성 검토 개선을 위한 정성평가 방식으로서 AHP(Analytic Hierarchy Process) 계층화분석법 활용

- 기존의 정량평가 중심 타당성 검토 방식을 보완하여, 다수 전문가 설문에 따른 정성평가 중심의 AHP방식 추진
- 유관제도인 예비타당성 조사 등에서 일반적으로 활용하는 AHP방식을 기부 대 양여 사업 타당성 검토에 포함하며, 정책성 진단과 재무안전성 평가를 중심으로 기부 대 양여의 독특한 사업구조를 반영하는 구조 설정

그림 3 기부 대 양여 사업 타당성 분석 AHP 평가 구조(안)



**참고문헌** 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」, 2023. 기획재정부훈령 제642호(2023.06.13. 일부개정). 기획재정부. 2015. 2016년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.  
 \_\_\_\_\_. 2016. 2017년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.  
 \_\_\_\_\_. 2018. 2019년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.

- 김고은 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(gon320@krihs.re.kr, 044-960-0245)
- 이승욱 국토연구원 국·공유지연구센터장(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)
- 이수암 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(salee23@krihs.re.kr, 044-960-0652)

※ 이 브리프는 “김고은, 이승욱, 이수암. 2024. 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.  
 ※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.