

# 국토정책 Brief

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

2025. 1. 6.  
No. 996



발행처 국토연구원  
발행인 심교언  
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지  
않고 만든 생분해성 펄프  
용지를 사용하였습니다.

배유진 부연구위원  
이승욱 국·공유지연구센터장  
정민기 부연구위원  
이수암 전문연구원

## 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안

### 주요 내용

- 1 국유지 위탁개발사업은 국가가 공공기관(LH, 캠코)에 국유지와 주변 부지 개발을 맡겨 부족한 공공시설 확충, 주변 환경 개선, 개발이익 환수 측면에서 공공성을 강조하는 개발사업
- 2 국유지 위탁개발사업(18건, 평균 추정사업비 3,505억 원)의 규모가 커지고 예비타당성 면제요건이 엄격해지면서 예비타당성조사 대상사업이 증가하고 있으나, 사업의 특수성을 고려한 평가체계 및 세부 지침은 부족한 상황
- 3 토지보상비가 불필요한 국유지 및 국가가 공공기관에 지급하는 위탁보수를 총사업비에 포함하는 기준이 명확하지 않아 조사 대상 누락 및 사업 지연이 우려
- 4 예비타당성조사 시 국유지의 기회비용을 과대하게 반영하거나 장기간 토지임대부사업 또는 비수익 국가시설에도 수익성 분석을 엄격하게 적용하여 조사 중간에 철회하는 사업 발생
- 5 정부가 저활용·미이용 국유지를 활용하여 공공성이 높은 개발계획을 수립하고 개발이익도 대부분 공공에 귀속되는 등 사업특성에 적합한 예비타당성조사 기준을 마련할 필요

### 정책방안

- 1 예비타당성조사 대상을 판단하는 총사업비(2,000억 원 이상) 및 국가 재정지원 금액(1,000억 원 이상)에서 이미 보유한 국유지나 운영단계의 관리보수는 제외하여 조사대상을 줄이는 방향으로 기준을 명확히 정비
- 2 개발한 국유지를 민간에 매각하지 않고 국가가 공공목적으로 직접 사용하거나 장기 임대하는 경우 수익성 분석을 생략하거나 공공청사, 교정시설 등과 동일하게 경제성 분석을 면제하여 예비타당성조사 기간을 단축하고 국유지 위탁개발사업을 적기에 추진
- 3 국유지 정책 및 개발사업에 대한 이해도가 높은 전문기관을 예비타당성조사 수행기관으로 추가하고, 복수의 전문기관 간 세부 평가기준(지침)에 대한 공동연구를 통해 평가체계 내실화 및 평가방식의 전문성을 제고

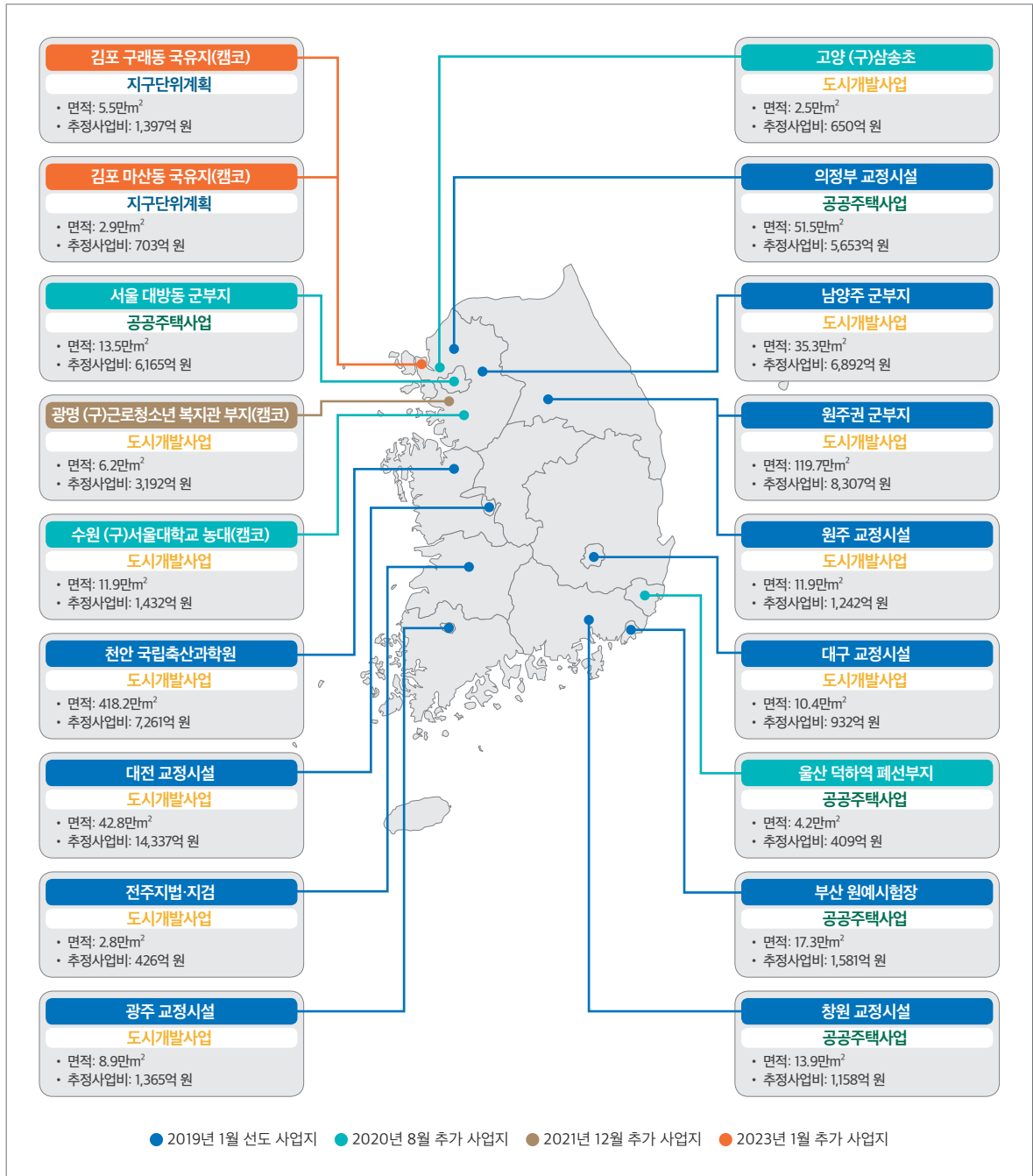
# 01. 국유재산 토지위탁개발사업 현황

## 국유지 위탁개발사업의 개념 및 현황

2018년 국유재산 위탁개발사업을 기존 건축물에서 토지 개발로 확대하여 공공주택, 산업·업무 시설, 공공시설 등을 확충하고 주변지역 환경 개선, 우발적 개발이익 환수 등 공공성을 강화

- LH, 캠코 등 전문인력과 자본력을 보유한 공공기관(수탁자)이 자체 자금을 조달하여 유휴·저활용 국유재산을 개발하는 위탁개발사업은 2006년 나라키움 저동빌딩(옛 남대문세무서)을 시작으로 37건 시행됨
- 2018년 「국유재산법」 개정을 통해 기존 건축물 위탁개발을 넘어 토지용도 변경, 주변 부지 개발과 연계한 대규모 토지조성사업까지 개발범위를 확대하였고 이후 사업대상지를 지속해서 발굴·추가

그림 1 국유지 위탁개발사업 추진현황



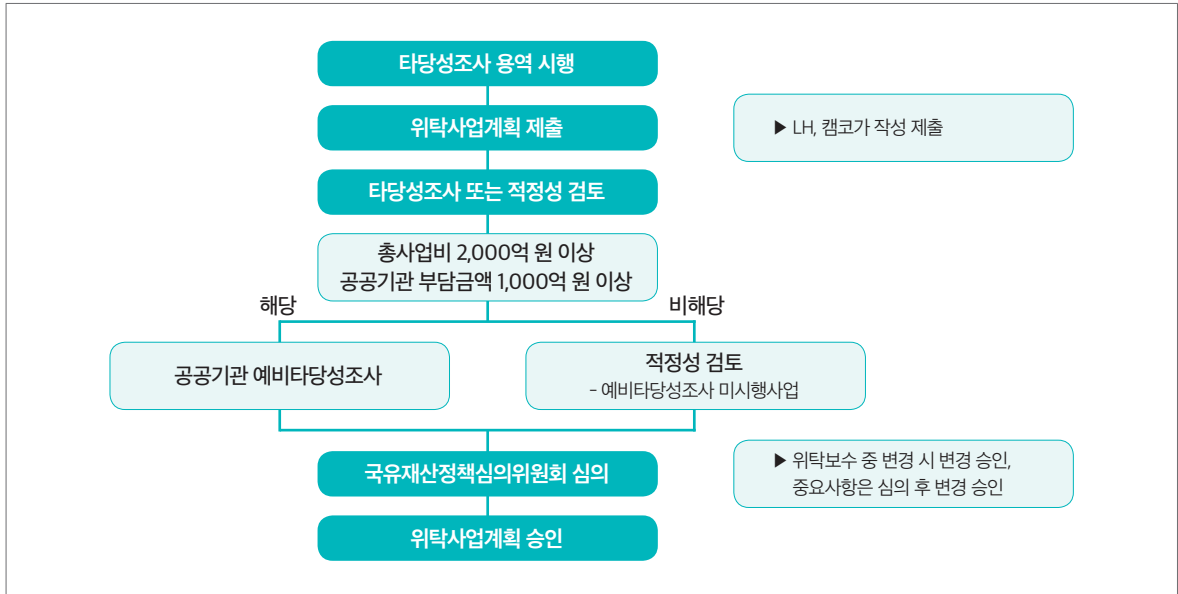
자료: 기획재정부 내부자료를 바탕으로 작성.

## 국유지 위탁개발사업의 예비타당성조사 대상 확대

수탁자(LH, 캠코)가 제출한 사업계획서에 대한 전문기관의 평가체계는 총사업비 규모에 따라 소규모 적정성 검토(국토연구원)와 대규모 공공기관 예비타당성조사(한국개발연구원)로 구분

- ‘국유재산 위탁개발사업 운용지침’에 따라 공공기관 예비타당성조사를 수행하지 않는 사업에 대해서는 전문기관이 자체 타당성조사에 대한 적정성 검토를 수행하도록 절차를 규정
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법)에 따라 총사업비 2,000억 원 이상이고 국가재정·공공기관 부담분이 1,000억 원 이상인 신규 투자사업은 자체 예산편성 전에 공공기관 예비타당성조사를 수행하도록 평가체계를 이원화

그림 2 국유지 위탁개발사업의 사업계획 평가체계



자료: 한국토지주택공사 내부자료.

사업규모 증가와 예비타당성조사 면제대상 축소로 인해 국유지 위탁개발사업이 예비타당성조사를 받는 사례가 증가하고 있으나, 사업의 특수성을 고려하지 않은 예비타당성조사로 사업추진이 지연되는 문제가 발생

- 기존 노후건축물을 재건축 후 복합활용하는 사업에서 종전부지, 주변부지, 이전부지를 통합개발하는 국유지 위탁개발사업으로 범위가 확대되면서 총사업비가 수조 원대까지 증가
- 기존에는 총사업비가 많더라도 공공임대주택이 일부 포함되어 있으면 면제사업으로 분류하였으나, 2023년 지침 개정 이후 전체 토지에서 공공임대주택 용지의 비중으로 주 사업을 판단하여 면제사업 범위를 축소
- 이미 보유한 국유지를 활용하여 사람들이 선호하는 도심 내(입지)에서 산업구조 전환을 위한 첨단산업공간 조성 및 저렴한 임대주택(기능)을 확충하기 위해 공공기관이 선투입한 비용을 30년 내외의 위탁기간 동안 발생하는 임대 수입 등으로 회수(주체)하는 높은 공공성을 띤 방식
- 그러나, 현행 공공기관 예비타당성조사에서는 일반적인 도시개발과 같이 기보유한 국유지의 기회비용 반영, 보수적인 수요 인정 및 편익항목 설정으로 타당성이 낮게 나와 정책사업 추진이 지연되는 문제<sup>1)</sup> 발생

1) 2022년 예비타당성조사를 신청한 국유지 위탁개발사업 3건(용산 제1공영주차장 복합개발(재신청 후 통과), 송파 ICT 위탁개발, 수원 (구)서울대학교 농대 부지 개발) 모두 예비타당성조사 도중 철회.

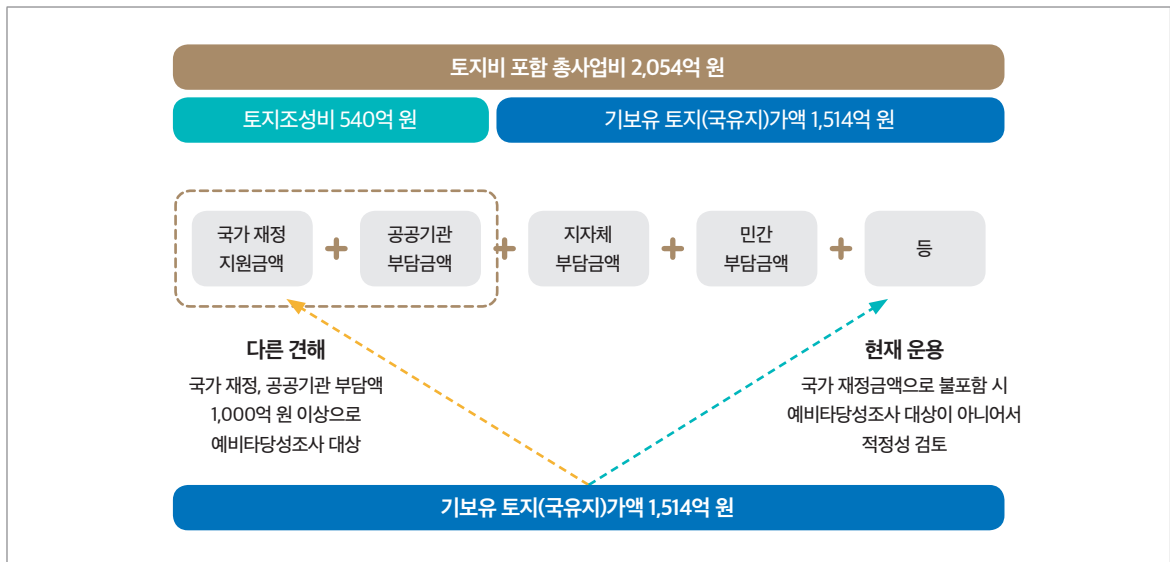
## 02. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사의 문제점

### 예비타당성조사 대상사업 분류기준의 불명확

공공기관과 국가 재정사업에서 기보유 국유지를 총사업비에 포함하는 기준이 다르고 국가 재정지원금액에 포함해야 하는 규정이 불명확한 상태여서 추후 평가대상 재분류에 따른 사업 지연이 우려되는 상황

- 「공공기관운영법」에 따라 공기업·준정부기관의 사업 중 총사업비가 2,000억 원 이상이고 국가 재정지원·공공기관 부담금액의 합계가 1,000억 원 이상인 사업을 공공기관 예비타당성조사 대상으로 규정
- 공공기관 예비타당성조사 운용지침에서는 수수료 수입목적의 위탁개발사업도 예비타당성조사 대상사업으로 포함하고 분류기준이 되는 총사업비에 국유지를 포함하여 기보유한 토지자원의 가치도 포함하도록 명시
- 반면, 국가가 직접 수행하는 재정사업 예비타당성 운용지침에서는 지방자치단체가 부담하는 부지 관련 비용으로만 한정하여 재정사업 예비타당성조사 기준이 되는 총사업비에서 기보유한 국유지의 가치는 제외
- 현재 <그림 3>과 같이 총사업비에 기보유한 국유지 가액을 포함하여 2,000억 원 이상이나 국가 재정지원금액 1,000억 원 이상은 아닌 것으로 해석하여 예비타당성조사 비대상으로 분류하고 있으나 명확한 근거는 부재

그림 3 예비타당성조사 대상사업 분류기준의 불명확



### 기보유 국유지의 용지비를 실제 가치보다 과대 반영

사업시행자가 용지매입비를 지출하지 않더라도 기보유 국유지의 가치를 기회비용 측면에서 반영하고 있으나 보안시설, 보호구역 등 사용상 제약이 있는 국유지 가치를 과대 반영하면 사업성이 낮아지는 문제가 발생

- 정부가 위탁개발사업을 위해 기보유한 토지(국유지)를 사용하면 다른 용도로는 사용하지 못하기 때문에 실제 현금흐름이 발생하지 않더라도 그에 대한 기회비용을 용지비에 반영
- 또한 개발사업 시행자의 편익 또는 수입인 분양가격에는 공사비, 부대비용 외에 토지비도 포함되므로 투입한 비용과 창출되는 편익을 비교하는 타당성 분석에서 기보유한 국유지의 가치도 용지비로 반영하는 것이 원칙
- 개발부지가 공항 등 국가기간시설의 보호구역으로 지정되어 다른 용도로의 활용이 제한되는 경우 단순 입지 여건을 고려한 시장가격이 적절한 기회비용이 아닐 수 있으나, 시설이전 등으로 제한조건은 언제든지 변경될 수 있어 이에 대한 판단기준은 명확하지 않은 상황
- 국유지 상부 기존 시설의 이전 불가능성과 특정용도 제한 요건으로 활용 제한 등을 판단하는 것이 조사자에 따라 자의적일 수 있는 상황에서 일부 타당성조사에서는 사업시행 이후 용도 상황을 전제로 국유지의 기회비용을 과대 계상하여 사업성이 낮아지는 문제도 존재

### 비수익 면제사업과 복합용도 개발 시 타당성조사 범위의 합리성 부족

예비타당성조사 면제대상인 공공청사를 복합개발하는 경우 타당성 면제대상의 범위가 협소하고 사업계획상 재무적 타당성을 확보하기 어려운 사업도 재무성(수익성) 분석을 시행하여 예비타당성조사 중간단계에서 철회하는 사업이 발생

- 공공기관 예비타당성조사는 공공성 평가 중심의 재정사업과 수익성을 중시하는 민간투자사업 평가를 병행하여 사회 전체적 관점의 경제성 분석과 사업시행자 관점의 재무성 분석을 모두 시행(한국개발연구원 2021)
- 예비타당성조사 운용지침에서 공공청사, 교정시설, 교육시설 등 비수익 국가시설의 신·증축 사업은 면제대상으로 분류하고 있으나 산하기관, 공공기관 등이 늘어나면서 면제시설 범위에 회색지대가 존재
- 면제대상인 교정시설 이전사업과 이전 후 종전부지 개발사업을 결합하여 시행할 경우, 이전사업은 경제성 분석을 하지 않으나 재무성 분석에서는 교정시설의 이전비용을 포함하여 일관성이 부족
- 최근에는 국유지 매각(분양)이 아닌 50년 이상 장기임대 방식을 도입하고 공공임대주택, 공공업무시설 등 공공성이 높은 사업의 비중을 높이면서 재무적 타당성을 충분히 확보하기 어려운 사업도 증가
- 국가 정책에 따라 조성토지를 공공기관 등에 저렴하게 임대하여 관리위탁기간이 30년 이상인 사업에 대해서도 재무성 분석을 생략하지 않아 수익시설의 비중을 높이지 않으면 예비타당성조사를 통과하지 못하는 역효과 발생

### 국유지 위탁개발사업 평가제도의 실효성 및 전문성 부족

소규모 적정성 검토는 변경이력 관리, 재검토 등 관리체계가 없어 실효성이 부족하고, 공공기관 예비타당성 조사는 사업특수성에 대한 이해가 부족하여 피평가자의 조사결과 수용도 저하

- 소규모 적정성 검토의 경우 예산 반영 및 대규모 변경에 따른 사후 관리 등에 구속력이 없는 상태에서 최근 평가건수가 감소하면서 관련 업무에 특화된 전문인력 확충 및 세부 평가지침 없이 경제성 및 수익성 평가의 많은 부분을 외부 전문가에 의존
- 최근 국유지 위탁개발사업은 도심 내 수요 대비 부족한 창업공간, 스마트 공장, 신혼희망주택, 실버주택 등 공공성이 높은 정책사업들과 연계하며 개발 이후 조성토지 분양(매각)보다는 장기 임대방식으로 전환하고 있으나, 현재 공공기관 예비타당성조사에서는 이러한 사업특성을 평가에 반영하거나 유도하지 못하는 상황

## 03. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안

### 예비타당성조사 분류기준이 되는 총사업비 항목을 명확히 규정

국유지 위탁개발사업에 대해서는 (1안) 재정사업과 같이 기보유한 국유지의 가치를 총사업비에서 제외하거나, (2안) 총사업비에 포함하더라도 국가 재정지원금액에서는 제외한다는 규정을 두고 개발 이후의 관리보수도 총사업비에서 제외

- 2022년 이후 재정사업에 대해서는 국가가 기보유한 국유지를 총사업비에서 제외하고 있어, 국가를 대행하여 공공기관이 수행하는 국유지 위탁개발사업에서도 국유지 가치를 총사업비에서 제외
- 국유지 위탁개발사업에만 특례를 적용하기 곤란하면 국유지의 가치를 총사업비에 포함하더라도 수탁자에게 소유권을 넘겨주지는 않으므로 국가 재정지원 금액 산정 시에는 국유지 가치를 제외한다는 규정을 명문화
- 총사업비에는 개발사업 준공 이후 운영(관리·처분)단계에서의 비용은 제외하는 것이 원칙이므로 정부가 지급하는 위탁보수(수수료)에 대해서도 준공 이후의 관리보수는 분리하여 제외

## 국유지 보유에 대해 수익성 분석 생략 등 인센티브 강화

국유지를 활용하여 조성한 토지 중 민간에 매각(분양)하지 않고 국유지로 보유하면서 공공목적으로 활용하는 경우 수익성 분석을 생략하고 경제성 분석에서도 제외하는 등 인센티브를 부여하여 국유지 보유 및 공공성 강화를 유도

- 과거 국유지 위탁개발사업은 수탁자의 사업비 회수 측면에서 수익성을 강조하다 보니 기존 단지개발사업과 차별성이 없고 국유지 처분(용지매각) 중심으로 운영되어 공공성도 약화
- 수탁자 입장에서는 조성원가 이상으로 민간건설사에 토지를 매각하는 것이 수익성을 높이고 위험성을 최소화하는 방안이고, 토지의 장기 보유 위험부담에 따른 지가상승의 기대이익은 토지소유자인 국가에 귀속되므로 현재로서는 기존 민간매각(분양)방식으로 사업계획을 수립하는 것이 합리적
- 반면 정부로서는 민간매각 중심의 국유지 위탁개발사업으로 비축 물량이 감소하면 향후 정책적 필요가 높은 청년창업공간, 공공임대주택, 노인복지주택 등의 사회적 수요가 발생했을 때 대응이 곤란
- 국유지 위탁개발 후 민간에 장기 대부하거나 일정 토지를 저렴한 공공임대주택, 임대산업시설 등으로 직접 운영할 경우 해당 부분은 무수익사업으로 보고 수익성 분석을 생략하여 공공성 중심의 사업계획을 유도
- 계획승인 권한을 가진 국가가 토지와 건물에 대한 소유권을 유지하면 미래 여건 변화 또는 공적인 필요에 따라 유연하게 활용할 수 있으므로 최소한의 비축기능(편익)을 인정하여 경제성 분석을 완화하는 것도 고려

## 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 전문기관 추가 등 전문성 강화

개발사업 구조 및 국유지 관리 정책에 대한 전문성을 보유한 전문기관을 예비타당성조사 수행기관에 추가하고 국유지 위탁개발사업 특성에 적합한 평가기준을 별도의 세부지침으로 작성

- 국유지 위탁개발사업 평가체계가 대규모 타당성조사, 소규모 적정성 검토로 분리된 상황에서 대규모 변경 시 적정성 재검토 등 실효성 강화를 통해 전문기관으로서 국토연구원의 내부 역량을 강화
- 장기적으로는 국유지 위탁개발사업 평가제도의 전문성 강화를 위해 토지개발사업과 국유지 정책을 지원하는 국토연구원을 해당 사업에 한해 조사업무 수행 전문기관으로 추가하여 평가제도의 전문성 강화
- 전문기관 내에서는 정보가 공유되고 있으나 전문기관 간에는 필요에 따라 개별적·일회성으로만 연계가 이뤄지고 있어 조사의 전문성 제고를 위해서도 구조적 협조체계를 구축하고 공동연구 등이 필요
- 특히, 국유지 위탁개발사업의 경우 사회적 편익의 관점에서 국유지의 가치 증대, 공공운영시설의 확충, 외곽 개발 및 확산 방지 등 더 많은 편익을 정량적으로 추정할 수 있는 방법론을 지속해서 개발 필요
- 또한 재건축, 도심 내 공원 조성, 오염토지 개발 등 특수한 개발사업에서 기보유한 국유지의 기회비용을 합리적으로 산출하여 다양한 조건의 국유지에서 개발사업 추진이 가능하도록 평가기준을 정비해 나갈 필요

**참고문헌** 한국개발연구원. 2021. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제3판). 세종: 한국개발연구원. 한국토지주택공사 내부자료.

- 배유진 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)
- 이승욱 국토연구원 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)

※ 이 브리프는 “배유진, 이승욱, 정민기, 이수암. 2024. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약 정리한 것임.

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