

국토정책 Brief

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

2024. 5. 27.
No. 967



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

김고은 부연구위원
이승욱 국·공유지연구센터장
박진백 부연구위원
이종소 부연구위원
이수암 전문연구원

미래 국토여건 변화에 대응한 국유재산 토지비축 정책방향

주요 내용

- ① 기존에 행정청사 공급을 목적으로 비축되어 오던 기능을 보완하여, 미래 국토여건 변화에 대비해 적기/적소/적가에 공공주택, 혁신성장, 탄소저감 등 공익목적의 토지를 공급하고 중·장기 토지수요에 대응할 수 있는 수단으로서 국유재산 토지비축제도 개선 필요
- ② 국유재산 매각대금을 주요 수입원으로 하는 국유재산관리기금 활용 사업 중 국유지 신규 매입·비축 성격을 지니는 비축토지 매입사업 예산은 2020년 기준 565억 원으로 전체의 3.5% 비중에 불과
- ③ 국유재산 토지비축은 2014년 이후 보유량이 다소 늘어나고 있는 것으로 나타나고 있는데 신규 매입·지정의 증가 때문이 아니라 기존에 비축된 토지의 활용성이 떨어져 사용량이 줄어든 점이 비축분 증가의 주요 원인으로 작용
- ④ 지금까지 비축된 260건이 대부분 사용 완료되었거나 예약 중이며, 개발계획 없이 비축물량으로 보유하고 있는 경우는 39건(면적비율 13.1%)에 불과하여 중장기 비축토지가 부족한 실정
- ⑤ 비축제도에 걸맞은 장기적 관점이 부족하여 수요와 공급의 미스매치가 발생하였으며, 비축 후 사용이 완료된 필지 중 토지시장 가격변동에 효과적으로 대응해 온 경우는 15.6%에 불과

정책방안

- ① (역할 및 기능 재정립) 국유재산 총괄청인 기획재정부 중심의 토지비축 시스템(매입·관리·사용) 구축을 위한 전문성을 강화하고 공익적 비축으로 범위 확대
- 축소·이전 예정 군사시설 등을 비롯해 용도폐지가 필요한 유휴 국·공유지의 비축을 적극 추진
- ② (중장기 계획체계 마련) 5년 단위의 중장기 전략을 수립하고, 국유지 매각대금 대비 토지비축 예산 비중 확대(전문가 설문조사 결과, 현 7% 수준에서 8-30% 이상으로 상향 요구)
- ③ (수요를 반영한 기준·절차 설정) 국내뿐만 아니라 해외 재외공관 등 통합청사를 위한 비축, 용도·위계 맞춤형 비축을 위한 기준을 설정하고, 매입과 예약 절차를 통합하여 간소화
- ④ (매입·사용 방식 다양화) 토지 외에도 건물의 비축을 확대하고 민간 등에 건물을 사전 임대하여 활용하다가 공공청사 수요가 발생하면 빠르게 공공청사로 전환하는 방식, 5년 단위 점점 강화로 부처의 당초 목적을 위한 조기 활용 및 임시 활용(체육시설 등)을 촉진하는 방식을 지원하기 위해 임시 사용규정 마련

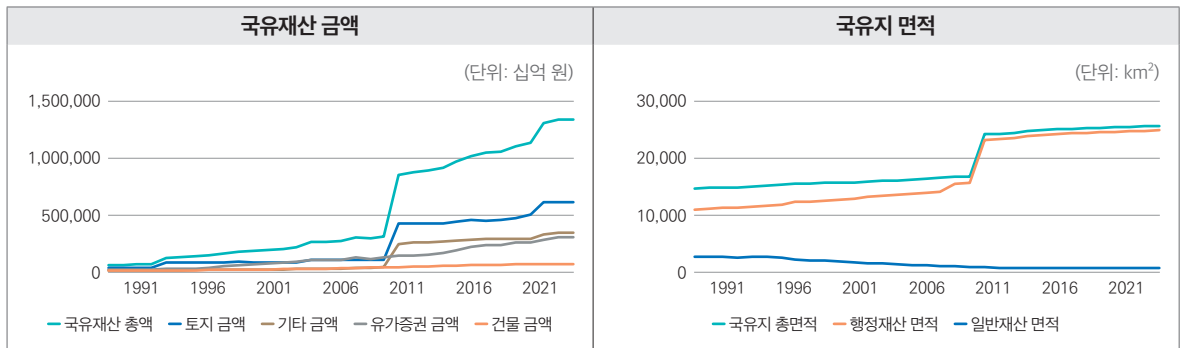
01. 국유재산 토지비축의 정의와 필요성

연구의 배경: 국유재산의 매각·활용 정책기조와 미래 국가 토지수요 대응 필요성

2022년 이후 국유재산관리정책은 매각·활용 중심으로 전환되었으나, 사회·경제적 가치 실현을 위한 수요 증가

- 윤석열 정부의 국유재산관리정책에서 매각과 활용이 중요해지면서, 국유부동산의 규모는 그간의 가파른 성장세를 멈추고 유형별로 성장이 다소 정체되는 현상을 보이고 있음
- 국유재산 총액 중 절반에 가깝게 가장 많은 비중을 차지하고 있는 토지는 2022년 이후 성장세가 다소 줄어들었으며, 일반재산 토지는 1990년대 이후 전반적으로 감소추세이고, 국유건물의 연면적 또한 행정재산을 중심으로 2017년 이후 감소하는 경향을 보이고 있음
- 최근 기획재정부 국유재산종합계획의 정책목표는 공익 실현, 포용 성장, 민간주도 경제 선순환 등을 중심으로 국가 정책목표 달성을 위한 측면에 초점을 맞추고 있음

그림 1 국유재산 금액 및 국유지 면적 변화 추이(1991~2023년)



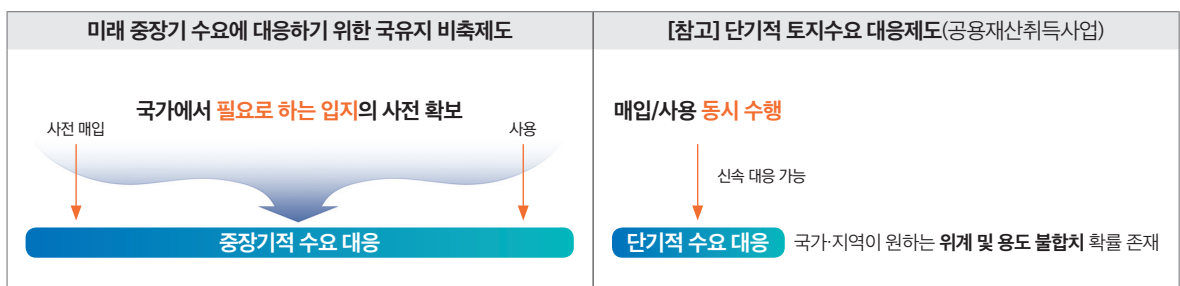
주: 2011년 국유재산가격평가 업무처리지침(2011년 8월 24일)이 제정되면서 행정재산에 공공용재산(도로, 하천, 항만 등)을 포함함에 따라 급증.
 자료: 열린재정 재정정보공개시스템, 국유재산통계(<https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index>, 2023년 7월 17일 검색)를 활용하여 연구진 작성.

국유재산 토지비축제도의 개념: 국가가 필요로 하는 입지의 토지를 사전에 비축하여 중장기 토지수요에 대응

국유재산 토지비축제도는 기획재정부가 총괄 관리하는 국유재산에 관한 중장기 토지수요 대응 수단으로서 의미

- 토지비축은 “공공부문이 장래의 공익적 수요에 대비하여 대량의 토지를 미리 선점하는 행위”를 의미하며 (서순탁, 정회근 2016, 4), 토지의 사전매입뿐만 아니라 관리, 사용까지 일련의 과정을 포함하는 개념임
- 기획재정부는 국유재산관리 총괄청으로서 중앙부처의 재산을 통합적으로 비축하고 사용승인하는 관리체계를 통해 국유재산 전반의 효율적 활용을 이끌어낼 수 있는 주체임
- 국유재산 토지비축제도는 국가 중앙부처의 중장기 수요에 통합 대응할 수 있는 수단으로서 국가가 필요로 하는 입지의 토지를 사전 확보하고 적기/적소/적가에 공급할 수 있어, 단기 수요 대응제도인 공공재산취득사업과 차별화 필요
- 다만, 현행 국유재산 토지비축제도는 행정청사 공급이 중심이어서 미래의 다양한 여건 변화에 대응하기 어려움

그림 2 국유재산 토지비축제도의 개념 및 특징



미래 국토여건 변화와 국유재산 토지비축제도의 대응 필요성

국가는 국유재산 토지비축제도를 통해 미래의 국토여건 변화에 대응하여 공공주택, 혁신성장, 탄소저감 등 공익 목적에 부합하는 입지의 토지를 사전 비축할 수 있음

- 우리나라는 인구감소·저출산, 4차 산업혁명과 산업의 재편, 기후변화에 따른 재난재해 발생이라는 주요한 미래 국토여건 변화를 경험하고 있으며, 이와 같은 메가트렌드 변화에는 국가 차원의 대응이 필수적
- 국유재산은 국가가 소유한 재산이자 국민 모두가 소유하는 재산으로서 단순히 행정청사로서의 기능을 넘어 미래 국토여건 변화에 대한 정부의 의지를 표현할 수 있는 수단임
- 최근 기획재정부는 국유재산을 활용하여 청년창업허브, 창업·주거 결합형 공공주택 공급을 추진하거나 2050 탄소중립을 지원하는 등 국유재산을 통해 국가 정책과 지역발전을 뒷받침하는 계획을 수립함(기획재정부 2023)

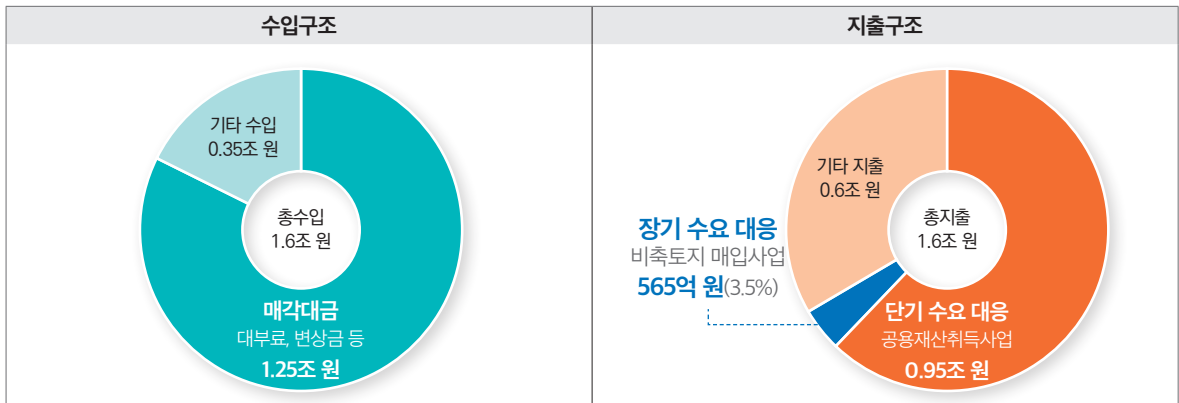
02. 국유재산 토지비축 현황 분석 및 문제점

국유재산 토지비축에 대한 관심 부족으로 국유지비축 부족 및 활용도 저하

(제도 현황) 국유재산 매각대금을 주요 수입원으로 하는 국유재산관리기금 활용 사업 중 비축토지 매입사업은 국유지의 신규 매입·비축 성격을 지니나 예산 비중이 매우 낮음

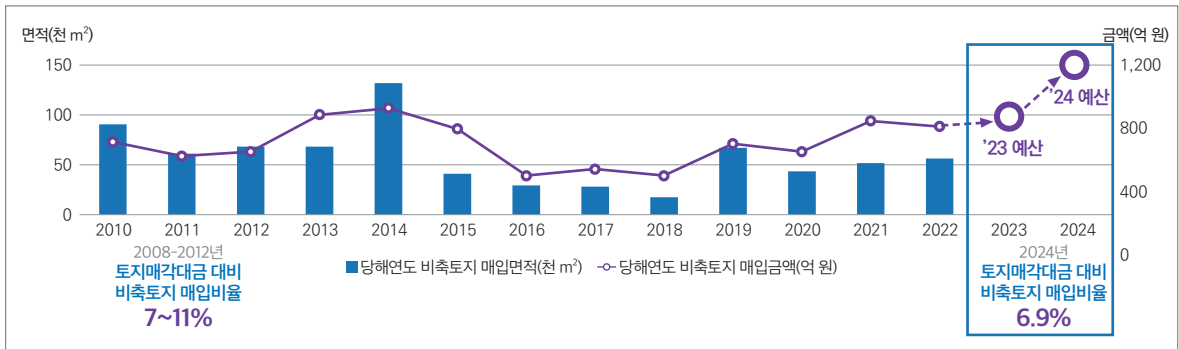
- 2020년 국유재산관리기금(1.6조 원) 중 국유지의 신규 매입·비축 성격의 비축토지 매입사업은 3.5%(565억 원), 시설 취득·청사 신축·토지 취득 등의 기능을 가진 공용재산취득사업 비중은 59.2%(0.95조 원) 수준

그림 3 국유재산관리기금 사업예산 비중



자료: 기획재정부 2021. 6; 9.

그림 4 연도별 국유재산 비축토지 매입규모 및 매각대금 대비 비축비율 변화 추이



자료: 한국자산관리공사 2023; 기획재정부 2013, 12; 기획재정부 2023, 9-10을 활용하여 연구진 작성.

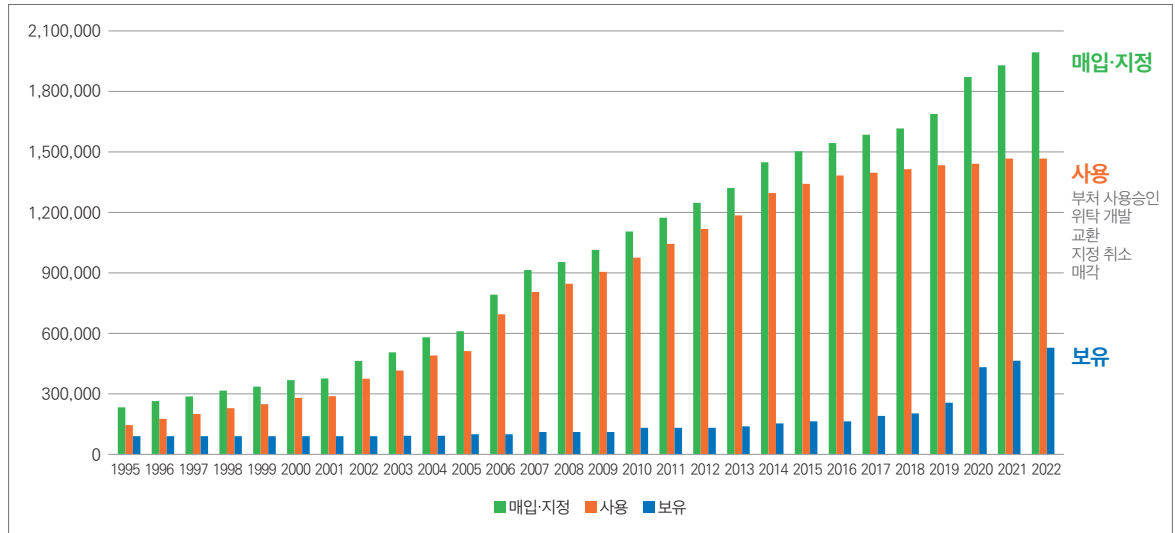
- 국유재산관리기금 중 2008~2012년 비축토지 매입은 토지매각대금 대비 7~11% 수준을 유지해 왔으나, 최근에는 예산 확대 추이에도 불구하고 토지매각대금 대비 비축 비중은 정체되어 있음(2024년 6.9%)

(단계별 현황) 이 연구에서는 1995~2023년까지 비축된 바 있는 260건에 대하여 분포 파악

- 지금까지 국유재산 비축토지로 매입·지정¹⁾된 260건 중 사용 완료 188건, 보유 72건으로 그중 사용예약이 되지 않았거나 개발계획이 없이 보유되는 단순비축분은 39건(면적비율 13.1%)에 그치고 있음
- 2014년 이전에 비축되었던 토지는 1년 이내에 바로 사용된 비중이 높아서 중장기 비축기능을 충분히 발휘하지 못해 왔음
- 최근에 매입·지정된 토지에서 비축토지의 보유규모(파란색)가 점차 증가하고 있으나, 이는 매입규모(녹색)의 증가로 인한 효과로 볼 수 없으며 중앙부처의 사용승인을 포함한 사용규모(주황색)가 감소한 데 따른 결과임(<그림 5> 참조)

그림 5 국유재산 비축토지 매입·지정/사용/보유규모 누적 추이(면적 기준)

(단위: m²)



주: 가로축은 비축토지의 매입·지정 연도로 해당 연도까지 비축된 토지(녹색)와 현재까지 사용된 결과(주황색), 결과적으로 보유하고 있는 물량(파란색)을 의미함.

자료: 한국자산관리공사 2023을 활용하여 연구진 작성.

(분포 현황) 사용규모 감소는 비축토지의 활용도가 떨어지는 문제에서 기인함

- 비축토지의 사용비율은 기존 도심이나 상·공업지역에서 높았으나 비축토지의 매입은 신개발지²⁾ 중 개발이 저조한 지역을 중심으로 이루어졌음
- 비축토지는 신개발지에 비축된 경우가 많으며, 이는 전체 260건 중 145건(55.8%)에 해당함
 - 신개발지 주변에 위치하여 신규 개발의 영향권에 놓인 경우는 전체 260건 중 169건(65.0%)으로 더 높음
- 매입·지정은 신개발지에서 더 많이 이루어졌으나(145건 > 115건), 실제 사용비율은 구도심 등 그 외 지역(75.7% > 69.7%)이 높게 나타났음

표 1 지역 특성에 따른 사용 승인비율 분석(건수 기준)

신개발지 여부		매입·지정 건수(건)	매입·지정 대비 사용비율(%)	용도지역 구분	매입·지정 건수(건)	매입·지정 대비 사용비율(%)
도시계획 고시 기준	신개발지	145	69.7	상·공업지역	101	83.2
	그 외 지역	115	75.7	그 외 지역	150	68.0
합계		260		합계	251	

주: 9건은 용도지역 파악 불가.

자료: 한국자산관리공사 2023을 활용하여 연구진 작성.

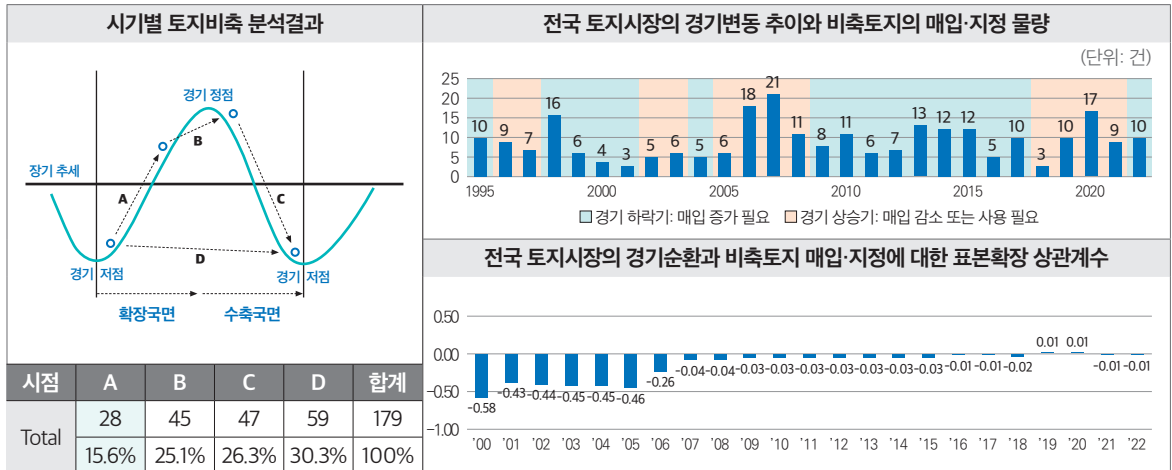
1) 비축토지의 지정이란 기관 간 교환으로 지정된 경우(6건), 용도폐지를 통해 인수된 경우(3건) 등을 의미함.

2) 신개발지란 신도시 등의 신규 개발지역으로, 도시계획고시 기준 신도시, 택지 개발, 도시 개발, 임대주택단지, 혁신도시, 부대 이전, 산업단지, 항만 배후부지 등 각종 개발에 따른 지구단위계획구역에 해당하는 지역.

국유재산 토지비축의 문제점

- ① 역할 측면의 장기적 관점 부족, ② 입지·시간 측면에서 수요·공급의 미스매치 발생, ③ 활용성 측면의 다양성 부족
- **(역할)** 비축에 대한 관심 부족으로 국유재산관리기금 중 예산 비중이 적고, 행정청사 공급에 집중되어 공익 목적으로 폭넓은 활용이 어려우며, 국가재정 측면에서 적절한 가격으로 비축·사용되지 못함
 - 비축의 적기/적소/적가 대응 필요성에도 불구하고 토지시장 변동에 대하여 효과적인 매입과 사용이 이루어진 경우(<그림 6>의 A와 같이 가격이 저렴할 때 매입해 가격 상승 및 수요가 높은 시기에 사용)는 15.6%에 불과
 - 국유재산 비축토지는 2007년 이후 경기상황에 맞춘 매입·지정이 이루어지지 않음(전국 토지시장의 경기순환과 비축토지 매입·지정에 대한 표본확장 상관계수는 0에 근접)
- **(입지·시간)** 지역별로 토지가 장기간 미활용되어 남아있는 사례가 존재하는데, 매입 평가 시 세부 유형별 토지수요에 관계 없이 단일한 평가기준을 부여함에 따른 입지 측면의 문제, 행정절차 자체의 장기 소모에 따른 시간 측면의 문제가 발생
- **(활용성)** 비축의 다양성이 부족하며, 토지매입 시에 협의 매수방식으로 인해 양질의 토지취득이 어렵고, 부동산 공급기관으로부터 개발이 저조한 지역 중심의 매입으로 접근성이 낮고 장기 미활용된 사례가 존재

그림 6 전국 토지시장 변동과 국유재산 토지비축 시기 분석



주: 필지별 공시지가 데이터가 존재하지 않는 경우는 제외하고 분석함.
 자료: 한국자산관리공사 2023; 토지이음, 토지이용계획결람(<https://www.eum.go.kr>, 2023년 8월 18일 검색)을 활용하여 연구진 작성.

03. 국유재산 토지비축 정책방향

역할 및 기능 재정립

- 국유재산 토지비축의 목적을 기존의 행정청사 공급 중심에서 공익목적 비축(공공주택, 혁신업무공간 등)까지 확대
- **(총괄청 중심 내실 강화)** 기존에 행정청사 비축을 위해 수행되어 온 '행정재산 공용목적 비축'은 매도기관(LH 및 지방도시공사 등) 중심의 개발이 저조한 지역 매입에서 벗어나, 양질의 비축이 될 수 있도록 국유재산 총괄청, 수요자로서 중앙부처, 전문가 중심의 거버넌스를 중심으로 통합적·전문적으로 관리되어야 함
- **(공익적 비축 도입)** '일반재산 공익목적 비축'을 새롭게 도입하여 사용목적을 확대할 필요가 있으며, 저출산 극복을 위한 양질의 저렴주택 공급, 기회발전특구 등 국책사업 연계 등을 위한 비축을 검토하여야 함
 - 특히 군사환경 변화에 따른 축소·이전 예정 국방 군사시설 등 국가 정책환경 변동에 따라 유희화된 국·공유재산의 용도폐지에 따른 비축토지 지정, 개발제한구역 등의 손실보상·유지관리, 계획적 관리 차원에서의 비축도 검토해 볼 필요가 있음

중장기 계획체계 마련

장기적 관점에 기반한 국유재산 토지비축의 종합적 목표와 전략 제시, 비축규모 확대를 위한 예산 증대

- **(중장기계획 기반 전략적 매입 추진)** 5년 단위 중장기 전략을 마련하고, 기존 국·공유재산 및 비축토지에 대한 현황조사를 기반으로 지역별·유형별 계획을 수립
- **(비축예산 확대)** 국유재산관리기금 중 중장기 토지수요 대응을 위한 비축예산 확대 필요
 - 전문가 설문조사 결과에서 국유재산 매각대금 대비 토지비축 예산규모가 현 수준(7%)보다 더 많은 8~11% 정도 필요하다는 의견(응답자 중 39.4%), 11~20% 정도 필요하다는 의견(응답자 중 30.3%), 기타 30% 이상 대폭 증가 필요 의견이 제기

수요 반영 기준·절차 설정

미래 수요에 부합하는 매입이 이루어질 수 있도록 매입 기준을 재정립하고, 행정절차의 간소화 및 상시화 추진

- **(매입 기준 개편)** 현행 비축부동산 업무처리 기준에서 단일한 점수체계로 되어 있는 평가 기준을 지역별/용도별/위계별 특성에 따른 비축이 가능하도록 매입 기준의 구분 필요
 - (지역) 대도시, 중·소도시, 농산어촌의 비축을 위한 기준, 국내를 넘어 해외 재외공관 통합청사 구축을 위한 비축 기준 수립
 - (용도) 양질의 저렴한 공공주택 공급을 위한 비축 기준, 혁신업무 공간을 위한 비축 기준 구분
 - (위계) 거점형 시설 공급을 위한 비축 기준, 주민밀착형 시설 비축 기준으로 구체화
- **(절차 간소화 및 상시화)** 매입과 예약 절차를 통합하여 토지에 대한 가치평가와 예약 요청기관에 대한 평가가 동시에 신속하게 진행될 수 있도록 하며, 매년 2월 중앙관서 수요조사 대상에 해당되지 않는 국유재산 전문기관으로부터의 추천은 수시 매입으로 이어지도록 하여야 함

매입·사용 방식 다양화

국유재산을 매입하는 방식과 비축분을 사용하는 방식을 다양화하여 활용도 증진

- **(매입 방식·대상 다양화)** 이미 건설완료된 건물을 매입하는 방식을 확대하고, '비축청사'³⁾ 방식에 따라 양질의 건물을 사전에 확보한 후 임시로 임대하여 관리비용 등을 충당하다가 공공청사 수요가 발생하면 즉시 공공청사로 전환하는 방식을 비축사업에서도 추진
- **(비축토지 정기 점검/임시 사용 확대)** 5년 단위 점검 강화로 장기 미활용 비축토지의 조기 활용을 추진하며, 비축하여 관리 중인 시기에 임시 개방 확대로 관리비용을 충당할 수 있도록 상세한 임시 사용규정을 마련

3) 비축청사 방식이란 이미 국유재산이었던 유휴토지를 대상으로 수행되는 국유재산 위탁개발에서 사용되던 방식으로 나라키움 신사동 빌딩은 (구) 국세청 관사 부지를 개발하고 민간에 임대하여 관리·운영 중에 있으나 공공청사 수요가 발생하는 즉시 공공청사로 신속하게 전환하여 활용할 예정이다.

참고문헌

기획재정부. 2013. 2014년도 국유재산종합계획.
_____. 2021. 2020회계연도 국유재산관리기금 결산보고서.
_____. 2023. 2024년 국유재산관리기금계획(안).
서순탁, 정희근. 2016. 저성장시대 토지은행제도의 문제점과 개편방향. 토지공법연구 제75권: 1-14.
열린재정 재정정보공개시스템. 국유재산통계. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/index> (2023년 7월 17일 검색).
토지이음. 토지이용계획열람. <https://www.eum.go.kr> (2023년 8월 18일 검색).
한국자산관리공사. 2023. 비축부동산 총괄 명세. (2023년 6월 30일 기준 미출판자료).

- 김고은 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(gon320@krihs.re.kr, 044-960-0245)
- 이승욱 국토연구원 국·공유지연구센터장(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)
- 박진백 국토연구원 주택·부동산연구본부 부연구위원(makinoid@krihs.re.kr, 044-960-0312)
- 이종소 국토연구원 주택·부동산연구본부 부연구위원(jslee@krihs.re.kr, 044-960-0648)
- 이수암 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(salee23@krihs.re.kr, 044-960-0652)

※ 이 브리프는 "김고은, 이승욱, 심지수, 박진백, 이종소, 이수암, 김동우. 2023. 미래 수요에 대응한 국유재산 토지비축 연구. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약·정리한 것임.
※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.



KRIHS
국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114 팩스 044-211-4760 홈페이지 www.krihs.re.kr

