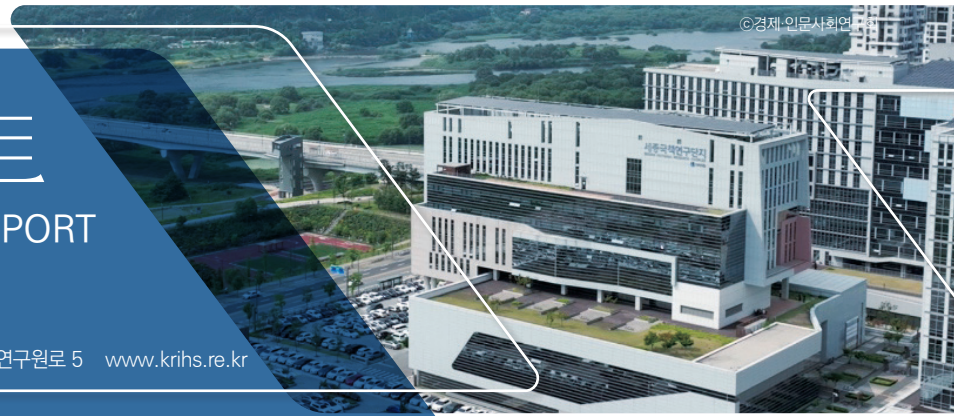


국토이슈리포트

KRIHS ISSUE REPORT

No. 86 2024. 5. 2.

발행처 국토연구원 발행인 심교언 주소 세종특별자치시 국책연구원로 5 www.krihs.re.kr



국유지정책의 쟁점과 과제

김명수 연구부원장

최근 정부는 국유지 정책기조를 단순 보유에서 적극 활용으로 변경하고 많은 제도 개선을 추진하고 있음

- 그간 단일 필지에서 건축 위주의 활용에서 벗어나 2018년 토지위탁개발제도를 도입하고 16곳의 시범사업을 추진하는 등의 성과도 있었음
- 그러나 국유지 활용을 확대하고자 하는 정책에도 불구하고 종합적인 활용계획이 없는 상태에서 가시적인 성과를 내는 데는 다른 계획 및 정책과의 연계, 필지 또는 소규모의 단편적인 활용, 경직되고 획일화된 사업 추진방식 등의 한계가 있음
- 앞으로의 국유지정책은 소극적 활용에서 적극적 활용으로, 점적 활용에서 면적 활용으로, 단기적 활용계획에서 장기적·광역적 활용으로 변화해야 하며, 국유지 활용을 통한 재정 수입의 증대도 필요하지만, 국유지는 미래세대도 공유해야 할 자산인 국유지의 총량을 유지한다는 정책방향을 일관되게 지속할 필요

국유지는 공적 자산이므로 국민 모두에게 혜택이 돌아가야 한다는 점을 핵심가치로 삼아야 함

- 구체적으로 국유지는 경제활력 회복을 지원하고 공동체의 사회적 요구를 수용하는 정책기조를 유지하며, 국가 또는 지역 차원의 새로운 성장동력을 지원하여 일자리를 창출하고, 지역사회에 필요한 기능과 시설을 공급함과 더불어 국가균형발전에도 기여하는 방향으로 활용되어야 함
- 특히, 지역사회에 필요한 복지시설, 보육시설, 문화시설, 여가공간 확대 등 공동체를 위한 공간의 조성에 국유지를 적극적으로 활용할 필요가 있고, 이를 통해 국민의 삶의 질을 높이고 전국이 골고루 잘 사는 국가균형발전에도 기여할 수 있을 것임
- 예를 들면, 저출산 문제의 해결을 위한 보육시설, 전국 어디서나 문화와 복지혜택을 누리는 문화·복지시설, 국민의 여가활동을 위한 공원 또는 도시숲이나 정원으로 적극 활용해야 함
- 국유지는 경제적 측면, 문화적 측면, 정치·사회적 측면을 고려하여 다양한 도입기능을 선정할 수 있음

국유지에 도입 가능한 기능

경제적 측면	문화적 측면	정치·사회적 측면
<ul style="list-style-type: none"> • 상업 업무 복합시설 • 산업단지, 물류단지 • 혁신클러스터 • 창업공간 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화복합단지 • 공공임대주택 • 청년, 신혼부부 주택 • 공공녹지, 식물원 	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티시설 • 광장(사회적 접촉) • 육아, 노인, 의료시설 • 도서관, 주차장 등

자료: 김명수 2017b.

01 국유지정책의 쟁점

국유지는 공적 자산이므로 국민 모두에게 혜택이 돌아가야 한다는 점을 핵심 가치로 삼아야 하고, 현세대와 미래세대가 공유해야 한다는 관점에서 보았을 때 현재 국유지정책은 많은 과제를 안고 있음

- 국유지 관리를 총괄하는 기관은 기획재정부이며, 기획재정부 국고국의 국유재산심의관이 국유지 정책과 관리를 담당하고 있지만 기구와 인력이 부족하여 총괄 조정기능을 제대로 수행하고 있지 못함
 - 국유재산심의관 아래 국유재산정책과, 국유재산조정과, 국유재산협력과를 두고 있지만, 방대한 국유지 (2만 5,239km², 약 580만 필지) 관리와 적극적인 활용 등 정책현안을 대응하기에는 인력(현재 26명)과 기구가 부족한 상황
 - 영국의 경우, 2018년에 국유재산관리기구(Government Property Agency: GPA)를 설립하고 소유권과 통제권을 가지고 통합적 관리를 주도하고 있음(김고은, 정민기 2022)
 - 행정재산을 포함한 전체 국유지의 관리, 미활용과 저활용 국유지의 용도폐지를 통한 적극적인 활용, 국유지에 대한 특례사용의 제한 등을 위해서는 총괄청으로서의 권한을 적극 행사하고, 이를 지원하기 위한 조직과 인력의 확충이 필요
- 적극적인 활용을 위한 지방자치단체와의 협력체계 구축
 - 국유지는 대부분 지방자치단체의 도시계획에 의해 용도와 개발밀도가 정해져 있기 때문에 국유지의 적극적인 활용을 위해서는 도시계획 변경을 수반해야 할 경우가 많음
 - 또한 국유지가 소재한 지역주민에게 필요한 서비스와 편익을 제공하기 위해서는 지자체와 주민이 요구하는 개발방향과 기능을 파악하는 것도 중요함
 - 국유지 활용을 위해 필요한 도시계획과 해당 지역 거주민의 수요를 파악하는 등 지자체와의 협력을 통한 국유지 활용방안 모색이 매우 중요
 - 이를 위해서는 지자체별로 국유지 활용계획 수립을 법제화하고, 활용계획에서 장기적·전략적 관점에서 국유지 활용의 방향과 부지별 용도를 결정하고, 필요한 도시계획 변경사항을 포함하는 법정계획을 수립하는 것이 중요함
- 교환을 통한 국공유지 개발 및 활용 활성화
 - 정부는 국유지를 단순히 보유하기도 하고, 정책방향에 따라 매각, 임대, 교환하기도 하며, 최근에는 적극적으로 개발 등을 통해 활용하기도 함
 - 국유지와 공유지가 인접한 토지의 경우 공동 개발을 통해 토지이용의 효율성을 높이고 개발수익도 극대화하는 방향으로 활용할 수 있음
 - 특히, 지방자치단체와 상호점유하고 있는 국·공유지의 경우 교환제도를 통해 재산가치를 높이는 행위를 원활하게 진행할 수 있으며, 이러한 경우가 많음

02 기획재정부의 총괄기능 강화

■ 정책조정기능 강화

- 총괄적인 기획재정부에서 국유지 활용을 위한 법령의 개선 및 정책 수립, 국유지 전체에 대한 운용과 관리 강화, 일반재산 및 행정재산의 개발 확대, 중장기적인 국유지 수급계획 수립 등 총괄 조정기능을 확대하는 것이 바람직
- 선진국에 진입한 대한민국의 위상에 맞게 국유지 비축을 통한 토지은행 제도의 도입도 검토할 수 있으며, 이는 국민의 삶의 질을 높이기 위한 다양한 용도의 토지를 공급하고 토지시장의 안정화를 위해 필요한 과제임
- 국가균형발전을 위해 지방도시 및 비도시지역의 농촌형 국유지 활용모델 개발도 추진해야 함

■ 기획기능 강화를 위한 전담조직 신설

- 국유지를 소극적인 유지·보존 정책에서 적극적인 활용정책으로 전환하는 것은 매우 의미있는 변화이며, 국유지의 활용을 통해 지역의 성장동력 확보, 문화·복지·교육·여가 시설의 확충, 도시 발전에의 기여 등 긍정적인 효과를 거둘 수 있음
- 국유지 활용을 위해서는 국유지 활용계획 수립, 사업기획, 조사 및 평가 등을 수행하는 기구가 필요하며, 현재는 이러한 기능을 수행하는 조직이 없기 때문에 장기적이고 종합적인 국유지 활용이 어려운 실정
- 전담조직을 법정 조직화하여 활용과정상 발생하는 현안 이슈에 신속하고 효과적으로 대응하는 것이 필요하며, 전담조직에는 ① 조사·평가팀, ② 활용기획팀, ③ 활용계획평가·조정팀, ④ 정책·제도연구팀을 두고, 국·공유재산 활용의 기획 단계부터 개발 및 유지·관리까지 국·공유지 전 생애(Life Cycle)를 효율적으로 관리하는 '기획·조정·연구' 중심의 기구로 발전시키는 것이 필요함

■ 일반재산의 관리에서 벗어나 행정재산에 대한 관리기능 강화

- 행정재산의 용도폐지 권한을 적극 행사하고, 행정재산 상태에서의 활용도 적극적으로 이루어지도록 조정기능을 강화해야 함
- 기금과 특별회계 소유의 국유지 관리도 소홀히 할 수 없으며 기금과 특별회계 소유 국유지를 포함하여 국유지 전반에 대한 정확한 실태 파악과 더불어 이들이 공간적으로 어떻게 분포하고 있는지를 파악하고 활용가능성을 평가하는 작업이 수행되어야 함
- 국·공유지 전반에 대한 정확한 공간 DB가 구축될 때 효율적인 활용계획 수립과 사업 추진이 가능할 것이므로 전용 DB 구축이 필요함

■ 저이용·미이용 행정재산의 용도폐지를 통한 활용

- 현재 제도적으로 활용이 가능한 일반재산 국유지는 전체 국유지의 약 3%인 853km²이며, 활용이 어려운 소규모 필지, 산림 등을 제외하면 사업성이 담보되는 부지가 많지 않음
- 따라서 중장기적으로 활용 가능한 행정재산을 발굴하여 국유지 활용을 활성화하는 것이 중요함
- 활용 가능한 행정재산은 행정용도 이외의 목적으로 사용되는 국유지, 저이용·미이용 국유지이며, 시설 이전으로 발생한 종전부지 등은 행정재산 관리부처와 협의 후 행정재산 용도폐지 후 활용 가능
- 행정재산의 용도폐지 과정에서 관련 부처와 사전협의제도를 운용하여 부처와의 갈등을 사전에 예방하고, 부처에서 필요한 시설이 있는 경우 개발계획에 소요면적을 반영하여 개발 후 부처에서 활용할 수 있도록 하는 장치도 필요함

03 지방자치단체와의 협력체계 구축

■ 국유지 활용과정에 지자체의 적극적 참여 보장

- 개발행위에는 다양한 도시계획적 과정과 인허가가 필수적인데, 이러한 권한의 대부분은 지자체에 이양되어 있기 때문에 국유지의 적극적인 활용을 위해서는 지자체의 역할이 중요함
- 지자체의 협조와 승인이 없는 사업은 추진이 어렵고, 더불어 지자체별로 어떠한 도시기능과 시설이 필요한지는 시민과의 접촉면이 가장 넓은 해당 지자체가 가장 잘 파악하고 있는 점도 고려해야 함
 - 예를 들면, 어떤 국유지의 경우 특정 도시계획 용도지역으로 지정되어 있거나, 도시계획시설로 지정되어 있지만 활용하고자 하는 용도와 시설에 맞지 않을 경우 도시계획 변경이 필요하고, 이러한 상황에서 지자체의 도시계획 변경과정이 원활히 추진되지 않을 경우 사업 자체가 무산되거나 사업 지연으로 사업성이 떨어지는 경우가 발생할 수 있음
- 국유지 활용계획을 수립할 때 시민과 지자체의 의견을 적극 수렴하여, 원하는 기능과 시설을 국유지 활용계획 수립 시 적극 반영하는 것이 필요할 것임
- 지자체가 소유하고 있는 공유지와 국유지를 교환하거나, 인접한 국유지와 공유지를 공동으로 개발하는 등 다양한 협력 모델이 가능할 것이고, 이를 통해 중앙정부와 지자체가 상생할 수 있는 방안을 마련할 수 있음

■ 국유지 활용계획 수립의 제도화

- 지방자치단체 단위로 국유지 활용계획을 수립하는 목적은 지자체의 도시기본계획 등 다른 계획과의 정합성을 유지하고자 하는 데 있으며, 이를 통해 보다 장기적이고 종합적인 관점에서 국유지 보전과 활용방안을 마련할 수 있음(김명수 2022)
- 국유지 활용과정에서 도시계획적 제약사항으로 인해 부딪히는 문제가 많기 때문에 지자체 단위로 전체 국유지의 장기적 활용방향을 정하고, 도시계획적 문제도 일괄적으로 해결하기 위한 수단으로 국유지 활용계획이 필요함
- 지자체와의 협의를 통해 지자체에 필요한 부분을 반영하는 동시에 국유지 활용을 위한 제약요인을 해소하는 협상과정이 필요할 것이며, 이를 통해 필지별 활용보다는 인접한 주변지역과의 연계를 통해 토지이용의 합리성을 높이는 것도 가능할 것임
- 더불어 지역주민에게 필요한 기능과 시설을 제공하여 지역주민의 삶의 질을 개선하며, 나아가 지역의 발전에 도움을 줄 수 있음
- 도시계획 변경과 이때 수반되는 공공기여의 수준 등을 놓고 개별 사업단위로 추진할 경우 발생하는 갈등과 사업 지연으로 인한 비용을 최소화하는 장점도 있음
- 「국유재산법」에 활용계획 근거조항 마련 후, 국유지 활용계획 내용을 지자체 도시기본계획, 도시관리계획에 반영할 수 있도록 지자체 단위의 구체적인 국유지 활용계획 수립을 제도화할 필요(김명수 2017a)

〈표 1〉 「국유재산법」 개정(안)

현 행	개정(안)
-	제23조1(국유재산의 활용) ① 총괄청은 국유재산을 활용할 때 공공성을 우선하고 장기적인 관점에서 활용계획을 수립하여야 한다(신설). ② 총괄청은 국유재산 활용계획을 수립하고자 할 때 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장, 민간 토지소유자와 협의하고 국유재산의 활용계획을 수립·결정할 수 있다(신설). ③ 제1항과 2항에 따른 활용계획의 내용과 수립절차는 대통령령으로 정한다.

〈그림 1〉 용도폐지 기준 및 개발계획 수립내용



자료: 김명수 2017a.

- 국·공유지 활용계획 내용(「국유재산법 시행령」에 반영할 사항)(김명수 2017a)
 - 기초조사(현황조사, 관련 계획 및 사업 등)
 - 해당 지자체의 핵심 이슈 도출
 - 비전 및 목표, 추진전략
 - 도입기능의 설정(공공기능 + 수익성 관련 기능)
 - 기본구상(안)
 - 도시관리계획 변경(안)
 - 기부채납, 무상귀속, 무상양여, 장기 사용에 관한 사항
 - 사업추진방식

04 국·공유지 교환 및 활용방안

- 중앙정부와 지방정부 간 상호 교환을 통해 활용도 제고의 필요성 증가
 - 특히, 지방자치단체와 상호점유하고 있는 국·공유지의 경우 교환을 통해 재산가치를 높이는 행위를 원활하게 진행할 수 있음
 - 소유권이 없는 상태에서는 사소한 행위라도 소유권자의 동의와 기관 간의 협이가 필요하고 이러한 과정에서 행정비용이 발생하고 시간이 지체되는 등 문제가 발생함
 - 따라서, 적극적인 활용을 위해서는 상호 교환을 통해 불필요한 행정비용과 업무처리 시간의 지체로 인한 사업 지연을 막을 수 있음

- 특히, 현재 중앙정부와 지자체가 상호점유하고 있는 토지의 경우 교환이 시급하며, 이를 통해 이용과정에서의 많은 불편을 해소할 수 있음
- 「국유재산법」상 교환이 가능한 사유로는 행정재산으로 사용, 관리의 효율성, 가치와 이용도를 높이는 목적, 상호점유 등으로 규정
 - 공유재산(公有財産)과 교환하는 경우, 새로운 관사를 취득하기 위하여 노후화된 기존 관사와 교환하는 경우는 재산의 성격이 유사하지 않아도 교환이 가능하도록 규정하고 있으므로 지자체 재산과의 교환은 상대적으로 용이한 것으로 판단

「국유재산법」 및 시행령상의 교환관련 규정

1. 국유재산법

제54조(교환) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산과 공유 또는 사유재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산을 교환할 수 있다. <개정 2012. 12. 18., 2016. 3. 2.>

1. 국가가 직접 행정재산으로 사용하기 위하여 필요한 경우
2. 소규모 일반재산을 한곳에 모아 관리함으로써 재산의 효율성을 높이기 위하여 필요한 경우
3. 일반재산의 가치와 이용도를 높이기 위하여 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우
4. 상호점유를 하고 있고 해당 재산 소유자가 사유토지만으로는 진입·출입이 곤란한 경우 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 인하여 점유 중인 일반재산과 교환을 요청한 경우
 - ② 제1항에 따라 교환하는 재산의 종류와 가격 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제한할 수 있다.
 - ③ 제1항에 따라 교환할 때 쌍방의 가격이 같지 아니하면 그 차액을 금전으로 대신 납부하여야 한다. <개정 2020. 6. 9.>
 - ④ 중앙관서의 장 등은 일반재산을 교환하려면 그 내용을 감사원에 보고하여야 한다. <개정 2011. 3. 30.>

2. 국유재산법 시행령

제57조(교환) ① 법 제54조 제1항에 따라 교환하는 재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 서로 유사한 재산이어야 한다. <개정 2011. 4. 1.>

1. 공유재산(公有財産)과 교환하는 경우
2. 새로운 관사를 취득하기 위하여 노후화된 기존 관사와 교환하는 경우
 - ② 제1항에서 서로 유사한 재산의 교환은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다. <개정 2011. 4. 1., 2013. 4. 5.>
 1. 토지를 토지와 교환하는 경우
 2. 건물을 건물과 교환하는 경우
 3. 양쪽 또는 어느 한쪽의 재산에 건물(공작물을 포함한다)이 있는 토지인 경우에 주된 재산(그 재산의 가액이 전체 재산가액의 2분의 1 이상인 재산을 말한다)이 서로 일치하는 경우
 4. 동산(動産)을 동산과 교환하는 경우
 - ③ 중앙관서의 장 등은 일반재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 교환해서는 아니 된다. 다만, 제3호 또는 제4호에 해당하는 일반재산이 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2011. 4. 1., 2011. 12. 28., 2017. 3. 2.>
 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 그 밖의 법률에 따라 그 처분이 제한되는 경우
 2. 장래에 도로·항만·공항 등 공공용 시설로 활용할 수 있는 재산으로서 보존·관리할 필요가 있는 경우
 3. 교환으로 취득하는 재산에 대한 구체적인 사용계획 없이 교환하려는 경우
 4. 한쪽 재산의 가격이 다른 쪽 재산가격의 4분의 3(법 제54조 제1항 제2호에 따른 교환인 경우에는 2분의 1을 말한다) 미만인 경우. 다만, 교환 대상 재산이 공유재산인 경우는 제외한다.
 5. 교환한 후 남은 국유재산의 효용이 뚜렷하게 감소되는 경우
 6. 교환 상대방에게 건물을 신축하게 하고 그 건물을 교환으로 취득하려는 경우
 7. 그 밖에 법 제9조 제4항 제3호에 따른 처분기준에서 정한 교환제한대상에 해당하는 경우
 - ④ 법 제54조 제1항 제4호에서 “해당 재산 소유자가 사유토지만으로는 진입·출입이 곤란한 경우 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유를 말한다. <신설 2017. 3. 2.>
 1. 사유재산 소유자가 사유토지만으로는 진입·출입이 곤란한 경우
 2. 국가의 점유로 인하여 해당 사유재산의 효용이 현저하게 감소된 경우
 3. 2016년 3월 2일 전부터 사유재산 소유자가 소유한 건물로 점유·사용되고 있는 일반재산인 토지로서 해당 토지의 향후 행정재산으로서의 활용가능성이 현저하게 낮은 경우
 - ⑤ 중앙관서의 장 등은 일반재산을 교환하려는 경우에는 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 교환목적, 교환대상자, 교환재산의 가격 및 교환자금의 결제방법 등을 명백히 하여야 한다. <개정 2011. 4. 1., 2017. 3. 2.>
 - ⑥ 공유재산과 교환하려는 경우에는 제42조 제1항에도 불구하고 중앙관서의 장 등과 지방자치단체가 협의하여 개별 공시지가로 산출된 금액이나 하나 이상의 감정평가법인 등의 평가액을 기준으로 하여 교환할 수 있다. <개정 2011. 4. 1., 2016. 6. 30., 2017. 3. 2., 2022. 1. 21.>
 - ⑦ 중앙관서의 장 등은 동산과 동산을 교환하려는 경우에는 미리 총괄청과 협의하여야 한다. <신설 2013. 4. 5., 2017. 3. 2.>
 - ⑧ 법 제42조 제1항에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 자는 해당 일반재산을 교환하려는 경우에는 미리 총괄청의 승인을 받아야 한다. <신설 2011. 4. 1., 2013. 4. 5., 2017. 3. 2.>

- **교환을 통한 국·공유지 활용 극대화를 위해서는 합리적인 교환의 기준과 방식 마련 필요**
 - 국유지와 공유지의 교환 시 적용되는 원칙은 등가에 의한 교환방식을 적용하는 것이 가장 합리적이며, 등가의 교환방식을 적용할 경우 몇 가지 대안을 생각할 수 있음
 - 대안 1: 공시지가를 적용하는 방식(가장 신속하고 추가 행정비용 없이 진행할 수 있는 장점이 있으나, 필지의 상황을 정확하게 지가에 반영하지 못하는 단점도 있음)
 - 대안 2: 감정평가 가격을 적용하는 방식(3개의 감정평가법인이 평가하는 금액을 산술평균하여 적용하는 것으로 비용은 소요되지만, 현재 및 미래가치를 반영하여 교환할 수 있는 장점이 있음)
 - 교환 당사자 간의 협의를 통해 공시지가와 감정평가 금액 중 적용기준을 선택하는 것이 바람직
 - 공시지가를 적용해도 동일 재산가치에 의한 교환으로 판단될 경우 굳이 비용과 시간을 들여 감정평가를 진행할 필요는 없기 때문에 공시지가 적용도 가능
 - 다만, 해당 토지의 상황을 고려하여 현재 및 미래 가치를 고려한 평가가 필요한 경우 감정평가가 필요
- **교환은 등가에 의해 이루어지는 것이 원칙이지만, 재정이 열악한 지자체의 상황을 고려하여 할인율을 제한적으로 적용하는 것도 고려 가능**
 - 할인율의 적용은 특혜 시비가 없도록 최소한에 그치고, 공평하게 이루어지도록 하는 것이 필수적이며, 할인율의 적용은 지방자치단체별 재정자립도를 고려하는 것이 가장 합리적인 대안임
 - 예를 들면, 재정자립도 20% 이하는 30% 할인, 재정자립도 20% 초과 30% 이하는 20% 할인, 재정자립도 30% 초과 40% 이하는 10% 할인을 적용할 수 있음
- **교환 대상 토지의 용도지역 또는 도시계획시설 결정 여부 등에 따라 토지가격은 많은 차이가 있기 때문에 도시계획 변경 여부가 교환과정에서 쟁점이 될 수 있음**
 - 용도지역의 상향 또는 특정 도시계획시설로 제한된 토지의 해제 등 도시계획을 변경할 경우 토지의 가격은 매우 상승할 것이므로 도시계획 변경 후 교환하는 것이 중앙정부에 유리한 것이 일반적임
 - 다만, 도시계획 변경은 반드시 계획 변경에 수반되는 이득에 대한 공공기여를 요구하기 때문에 전략적 판단은 필요하지만, 일반적으로 계획이득을 100% 공공기여로 요구하지 않기 때문에 도시계획 변경 후 교환을 진행하는 것이 유리함
 - 또한, 도시계획의 변경은 1년 정도의 시간이 필요하기 때문에, 시급한 경우 변경 없이 교환하는 것도 고려 가능함

문화체육관광부-서울시 교환 사례: 이건희 기증관 건립

- (배경) '국가기증 이건희 소장품 활용위원회'에서 용산과 송현동 부지가 기증관 건립을 위해 최적이라는 의견을 제시하여 문화체육관광부는 서울시와 송현동 부지에 대해 무상대여 협의를 완료, 그러나 법제처 법령해석 결과(지자체가 무상대여한 공유지에 국가 영구시설물인 건축물을 축조하지 못한다)에 따라 지자체가 무상대여한 공유지에 국가 건축물 축조 불가능
- (성과) ▲서울시 내 국가가 소유한 부지 현황을 파악, 국토교통부, 기획재정부 등 관계기관과 적극 협의(사업취지 및 필요성, 추진계획 등 설명)하여 국유지와 공유지 교환 협의에 성공, ▲송현동 부지를 기증관 건립부지로 최종 결정하고, 문화체육관광부-서울시 업무협약 체결(국유지와 공유지 교환, 기증관 건립절차 협력 추진 등, '21.11.10.), ▲송현공원 부지 일부를 문화시설로 도시계획시설을 변경하여(건폐율 증가), 교환 대상 부지면적 절감(약 1,983억 원 예산 절감효과), ▲부지 교환 시 감정평가 대신 개별 공시지가 적용(감정평가비용 약 1억 원 절감) 및 행정절차 간소화(「국유재산법」 근거)
 - 송현동 부지 9,787㎡와 강남구(구)서울의료원 부지를 교환하는 방식으로 사업 추진예정

자료: 김명수 2017a.

05 국·공유지정책의 향후 과제

- 모든 국유지에 대한 종합적인 정보 구축 및 관리체계 마련
 - 현재 총괄청(기획재정부)은 주로 일반재산을 한국자산관리공사에 위탁하여 관리하고 있으며, 나머지 행정재산은 중앙관서의 장이 관리하고 있고, 특히 특별회계기금별로 보유한 국유지의 경우 총괄청이 관리하고 있으나 미흡한 상황임
 - 일반재산과 행정재산, 특별회계기금 등 관리주체와 보유과정의 특성을 떠나 모든 국유지에 대해 종합적인 현황 파악과 이를 바탕으로 한 효율적인 국유지 관리 및 활용을 위한 총괄청의 조정기능을 발휘할 필요가 있음
- 국유지 사용 특례에 대한 합리적인 제어장치 마련
 - 국유지는 유상 사용이 원칙이고, 개별 법에서 국유지에 대한 과도한 특례의 신설이 효율적이고 장기적인 국유지 활용을 저해하고 있으므로 합리적인 제어장치 마련 필요
 - 특례가 포함된 법률 170개(2011년) → 182개(2022년), 국유재산특례지출 7,408.6억 원(2014년) → 1조 2,629.2억 원(2020년)으로 증가(안중기 2022)
 - 개별 법에서 특례조항 신설 시 특례의 필요성에 대한 심사를 강화하고, 「국유재산특례제한법」 별표상의 특례사항에 대한 철저한 관리가 필요하며, 특례에 대한 실효성 있는 일몰제 운용을 위해 특례의 존속기간을 명시하도록 하는 것이 중요함
- 장기적으로 모든 국유재산에 대한 사용비용 징수
 - 현재 행정재산의 경우 중앙관서의 장(각 중앙부처)이 관리하는 형태로 운영 중이지만, 해외사례 등을 고려할 때, 총괄청이 전제 국유재산을 관리하고 사용기관이 임대하여 임대료를 지불하는 형태로 운영하는 것이 이용과 관리의 효율성을 높일 수 있음
 - 사용료 또는 임대료를 징수할 경우 국유지 또는 건축물의 운영 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 미활용 또는 저활용 국유지와 건축물을 개발하거나 다른 용도로 활용할 수 있는 방안이 보다 용이해질 수 있음
 - 독일, 프랑스, 영국 등 유럽국가의 경우 국유재산 관리를 총괄하는 재산관리기구를 설치하여 통합적 관리체계를 운영하거나 각 부처에 공공청사 사용 임대료를 징수(김고은, 정민기 2022)
 - 영국 국유재산관리기구(GPA)는 정부부서들과 부동산계약을 통해 2021년 2,300억 원의 비용을 절감하고 효율적 자산관리와 매각을 통해 향후 10년간 2.2조~3.8조 원 이득 예상

참고문헌

- 김고은, 정민기. 2022. 국유재산의 통합적 관리 및 민간참여 확대를 위한 해외사례 연구: 영국 국유재산 관리의 변화과정 분석을 중심으로. 국토연구 114권: 91-109.
- 김명수. 2017a. 도시활력 증진을 위한 국·공유지 체계적 활용 방안. 세종: 국토연구원.
- _____. 2017b. 새 정부의 국유지 활용정책 방향. 국유지정책 워크숍, 10월 13일. 캠프연수원.
- _____. 2018. 국유지 활용의 공공성 제고방안. 국토정책Brief 669호. 세종: 국토연구원.
- _____. 2022. 국유지를 적극 활용하여 국민의 삶의 질을 높이자. 나라재정 67호: 10-13.
- 김명수, 양진홍, 정문섭, 조판기, 김승중, 이승욱, 배효정, 권용수, 강우석. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 문화체육관광부. 2021. 적극행정으로 (가칭) 이견희 기증관 건립 위한 국유지와 공유지 교환 이끌어내다. 12월 29일, 보도자료.
- 손현, 이준호, 김지훈, 장은혜. 2020. 국유재산특례제한법 개정방안 연구. 세종: 기획재정부.
- 안중기. 2022. 국유재산특례제한법 제정 배경과 국유재산 특례 및 특례지출 예산제도 운용현황. 나라재정 11월호: 4-13.
- 오지윤, 조덕상, 이우진, 한정민. 2019. 국유재산 관리체계 효율화 방안 연구. 기획재정부, 한국개발연구원.
- 임형택, 박경돈, 이정희, 김홍중, 김진, 이재순, 박정희. 2014. 행정재산의 효율적 활용을 위한 상시관리체계 구축방안 연구용역. 기획재정부, 공간정보연구원.

김명수 국토연구원 연구부원장 (mskim@krihs.re.kr, 044-960-0150)

※ 이 원고는 연구자 개인의 의견이며, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.