수시 | 24-01

배유진
이승욱
정민기
이수암

국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안 연구

Improving the Preliminary Feasibility Studies for Commissioning Development Projects on Government Estate

KRIHS 국토연구원

수시 24-01

국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안 연구

Improving the Preliminary Feasibility Studies for Commissioning Development Projects on Government Estate

배유진, 이승욱, 정민기, 이수암

KRIHS 국토연구원

■ 저자

배유진, 이승욱, 정민기, 이승욱

■ 연구진

배유진 국토연구원 부연구위원(연구책임)
이승욱 국토연구원 국·공유지연구센터장
정민기 국토연구원 부연구위원
이수암 국토연구원 전문연구원

■ 연구심의위원

박세훈 국토연구원 도시연구본부장
김중은 국토연구원 연구위원
서민호 국토연구원 연구위원
정동호 국토연구원 부연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 2018년 이후, 공공기관이 국유재산을 위탁받아 대규모 토지조성 사업을 수행할 수 있게 되면서, 이러한 사업들이 공공기관 예비타당성조사(이하 공타)의 대상이 되는 비율이 증가

2 현행 평가체계에서 국유지 위탁개발사업의 주요 문제점은 ① 분양중심의 계획으로 공공성 및 차별성 부족, ② 공타 대상사업 분류기준의 비합리성, ③ 평가제도 간 연계성과 실효성 부족으로 정리

3 국유지 위탁개발사업에서 실제 공타 수행 사례를 통해 ① 기 보유 국유지의 용지비 반영, ② 면제 또는 저수익 사업의 분석범위, ③ 신규 수요 추정 방법, ④ 임대료를 통한 편익 추정의 쟁점을 도출하고 전문가 자문을 통해 연구진의 종합적 검토의견을 제시

본 연구보고서의 정책제안

1 국가를 대행하는 국유지 위탁개발사업 공타에서도 재정사업 예타에 준하여 국유지를 총사업비에서 제외(1안)하거나 국가 재정지원금액에는 포함하지 않는다는 규정을 명문화(2안)

2 위탁수수료 중 운영 단계에서 지급하는 관리보수는 공타 대상 기준을 판별하는 총사업비에서 제외하되, 개발보수와 분양보수는 판매관리비 등과 중복계상되지 않도록 기준 정비

3 민간에 용지를 매각하지 않고 장기 대부하거나 공공이 직접 사용하는 경우, 수익성 분석을 생략하고, 현행 공공청사 등 경제성 분석 면제대상 범위를 확장

4 사업계획에 중대한 변경이 있을 경우 적정성 재검토를 실시할 수 있도록 근거를 마련하고, 장기적으로는 현재 한국개발연구원이 단독 수행하는 공타에 국토연구원도 국유재산 위탁개발사업의 수행기관으로 추가하여 전문성을 강화

5 공공기관이 국가를 대신해 기 보유 국유지를 활용한 정책사업을 추진하는 국유지 위탁개발사업의 특수성을 고려한 예비타당성조사 세부 평가지침을 마련

차 례
CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ····· iii

제1장 연구개요

1. 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구 범위 및 방법 ····· 5
3. 선행연구와의 차별성 ····· 9
4. 연구의 기대효과 ····· 10

제2장 국유지 위탁개발사업 평가 관련 현황 조사

1. 국유지 위탁개발사업 현황 ····· 13
2. 국유지 위탁개발사업 평가제도 현황 ····· 22
3. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 현황 ····· 28

제3장 국유지 위탁개발사업 평가 관련 문제점 분석

1. 평가 관련 문제점 분석의 틀 ····· 53
2. 국유지 위탁개발사업 평가체계의 문제점 ····· 55
3. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 평가방법의 문제점 ····· 64

제4장 법제도 개선방안

1. 법제도 개선방안의 기조 ····· 81
2. 예비타당성조사 대상기준 명확화 ····· 82
3. 국유지 보유에 대해 수익성 분석 생략 등 인센티브 강화 ····· 88
4. 적정성 검토 내실화 및 예타평가기관 복수 지정 ····· 90
5. 국유지 위탁개발사업에 적합한 지침 개발 ····· 92

제5장 결론

1. 결론 및 정책제언 ····· 97
2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 100

참고문헌 ····· 101
SUMMARY ····· 107

CHAPTER 1

연구개요

1. 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구 범위 및 방법 ····· 5
3. 선행연구와의 차별성 ····· 9
4. 연구의 기대효과 ····· 10

01 연구개요

1. 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 2018년 국유지 위탁개발사업 제도도입 이후 기존 공공청사 등 건축물 규모를 넘어서는 도심 내 저이용·미활용 국유지의 개발사업을 정책적으로 추진 중

- 정부는 2015년부터 국유재산 정책방향을 소극적 유지·보전에서 적극적 개발·활용으로 전환하고 노후 청사 현대화를 넘어 토지개발까지 범위·규모를 확대
- 특히, 2018년 유휴·노후 국유재산을 이전 또는 복합개발하여 토지이용을 고도화하고 주변 쇠퇴지역 개발·정비사업까지 연계하는 국유지 위탁개발사업을 정책적으로 추진 중
- 2020년 2차로 선정한 국유지 위탁개발사업은 도심 내 수요대비 부족한 창업공간, 스마트 공장, 신혼희망주택 등 공공성이 높은 정책사업들과 연계하여 사업구상을 발표

표 1-1 | 국유지 위탁개발사업의 개발방향

구 분	면적(천㎡)	이용현황	개발방향
① 서울 대방동 군부지	135	항공안전단 등	군부대 재배치, 서울도심 공동주택 공급
② 고양 옛 삼송초 부지	28	폐교 후 미활용	혁신산업, 청년창업을 위한 복합공간
③ 수원 옛 서울대 농대부지	120	도시농장	물류센터, 연구시설 등 부지조성
④ 울산 덕하역 폐선부지	37	신 덕하역 이전	역세권 신혼희망주택, 기업공간 조성
4개 사업지	320		

출처: 기획재정부 보도자료, 2020.8.18., 「제22차 국유재산정책심의위원회」 개최, p.11.

□ 국유지 위탁개발사업은 일반적 도시개발사업보다 공공성 및 정책적 타당성이 높음에도 현재 예비타당성조사에서는 이러한 특성을 충분히 반영하지 못하여 정책사업 추진이 지연

- 해당 사업은 사람들이 선호하는 도심 내(입지)에서 산업구조 전환을 위한 첨단산업 생태계 조성 및 저렴한 임대주택(기능)을 확충하기 위해 공공기관이 선 투입한 개발 비용을 위탁기간(30년 내외) 관리운영 수입으로 회수(주체)하여 공공성이 높은 구조

- 그러나, 현행 대규모 개발사업에 대한 예비타당성조사에서는 일반적인 도시개발 사업과 같이 보수적인 수요인정 및 편익항목 설정으로 예산편성을 위한 조사 단계에서 허들로 작동하여 정책사업 추진이 지연되는 문제[1] 발생

□ 현행 국유지 위탁개발사업 예비타당성 조사체계는 추진 주제, 사업규모에 따라 다른 평가제도와도 연계성이 낮아 피평가자로서는 전문기관의 평가결과를 그대로 수용하기보다는 다른 제도와의 형평성 문제를 제기

- 서울도시공사 등 지역 개발공사가 공유지를 활용하여 유사한 사업을 추진하는 경우 지방공기업법에 따른 타당성 검토를 받게 되나 전문기관 간에 분석 방법론을 다르게 적용하여 평가의 일관성이 떨어지는 사례가 발생 (정동호, 2024: 6)

- 국유지 위탁개발사업에서도 적정성 검토[2](소규모, 국토연구원)과 예비타당성조사(대규모, KDI)로 평가 체계가 이원화되면서 동일한 수익성 항목을 평가하는 방법이 달라 평가결과의 일관성 및 효율적 운영에 제약

- 이에 따라 예비타당성조사 결과가 낮게 나오면 조사기준에 이의를 제기하면서 유리한 조사기준 적용을 요구하는 등 공공기관 간에 갈등요인 발생

1) 22년 예비타당성 신청한 국유지 위탁개발사업 3건(① 용산 제1공영주차장 복합개발(재신청 후 통과), ② 송파ICT 위탁개발, ③ 수원 舊서울대 농대부지 개발) 모두 예타 도중 철회

2) 제12조(적정성 검토) 총괄청 또는 중앙관서의 장은 제11조에 따라 제출된 타당성 조사에 대한 적정성 검토를 직접 또는 전문기관에 의뢰하여 수행한다. 다만, 「국가재정법」제38조 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」제40조제3항에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업은 제외한다. (국유재산 위탁개발사업 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제659호, 6월 21일 일부개정)

2) 연구 목적

□ 본 연구는 국유지 위탁개발사업의 정책목표에 부합하는 예비타당성 평가체계 및 평가항목 등 개선방안을 마련

- 전문기관별로 대규모 토지개발사업에 적용하고 있는 평가기준을 비교 분석하고 사업규모별로 분산된 평가체계 간의 연계성 및 일관성을 높이기 위한 개선방안을 모색

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

□ 본 연구는 2018년 국유지 위탁개발사업 제도화 이후 공공기관 예비타당성조사가 수행되고 있거나 예정인 국유지(토지조성형) 위탁개발사업으로 연구 범위를 한정

- 2004년 국유재산법의 개정을 통해 캠코, LH(수탁자)가 노후화된 국유재산을 위탁개발하는 제도를 도입한 이후 나라키움 저동빌딩을 비롯한 37건의 건축 위탁개발사업이 추진 중

- 2018년 해당 조항의 추가 개정으로 국유재산 위탁개발사업은 크게 토지조성(국유지형)과 기존 건축물 신축·개량(건축형)으로 구분되며, 단일 건축사업으로는 예비타당성조사 대상[3]이 되기는 어려운 상황

- 제도개편 이전 건축 위탁개발사업으로 추진하였으나 예비타당성조사를 수행한바 있는 송파 ICT, 용산 국유지(공영주차장) 위탁개발사업의 경우 사업계획상 용도지역 및 도시계획시설 변경(폐지)이 필요하므로 건축보다는 토지조성 위탁개발에 가깝다고 판단하여 사례조사 대상에 포함

3) 총사업비 2,000억원 이상이고 국가의 재정지원금과 공공기관 부담금액의 합이 1,000억원 이상 (공공기관운영법 시행령 제25조의3(예비타당성조사)의 제1항)

□ 내용적 범위로는 국유지 위탁개발사업 관련 제도 현황 및 문제점 분석, 예비타당성조사 관련 주요 이슈 도출, 평가체계 및 항목 등 예비타당성조사 개선방안 마련 등을 주요 내용으로 함

- 국유지 위탁개발사업과 공공기관 예비타당성조사로 구분하여 특성 및 추진현황을 파악하고 제도상의 문제점을 도출
- 실제 공공기관 예비타당성조사를 수행 중인 국유지 위탁개발사업들을 중심으로 경제성 및 재무성 분석의 주요 쟁점을 제시
- 예비타당성조사를 다수 수행한 전문가 의견을 바탕으로 연계성 및 일관성을 제고하는 평가체계 및 국유지 위탁개발사업의 특수성을 고려한 평가항목(방식)을 제안

2) 연구 방법

(1) 관련 법률, 수행지침 분석

□ 국가재정법, 공공기관운영법, 예비타당성조사 수행지침 등 관련 제도를 조사하여 최초 목적대로 공공기관 신규투자의 합리성과 효율성을 제고하고 있는지 분석

- 특히, KDI 공공투자관리센터, 한국조세재정연구원, 지방공기업평가원, 지방재정공제회 등 전문기관별로 타당성조사를 수행한 보고서를 바탕으로 평가방식 및 기준에 어떠한 차이가 있는지 비교 분석

(2) 조사 사례 분석

□ 국유지 위탁개발사업 중 예비타당성조사를 받았거나 현재 수행 중인 사업들을 중심으로 수요조사, 편익항목 선정, 용지비 산출 등 사업시행자 관점에서 문제를 제기하고 있는 주요 쟁점을 발굴 · 제시

• 사업별 담당자 면담을 통해 예비타당성조사 단계에서 평가자와 피평가자 간에 어떠한 이슈들이 있는지 파악하고 이에 대한 전문가들의 의견을 수렴하여 개선방안을 모색

(3) 전문가 자문 및 원고청탁

□ 넓은 연구범위에 비해 짧은 연구기간을 고려하여 국유지 위탁개발과 공공기관 예비타당성조사로 구분하여 경험 및 지식이 풍부한 전문가 자문단을 구성 · 활용

• 국유지 위탁개발사업을 담당하였던 실무자와 공공기관 예비타당성조사를 경험하였던 전문가와 면담을 통해 주요 쟁점에 대한 의견 및 개선방안을 중심으로 자문

• 세부 편익항목의 도출 및 산출방식에 대해서는 실제 공공기관 예비타당성조사에 참여한 경험이 풍부한 전문가들에게 질문서 형식으로 의견을 수렴

표 1-2 | 분야별 전문가 자문단

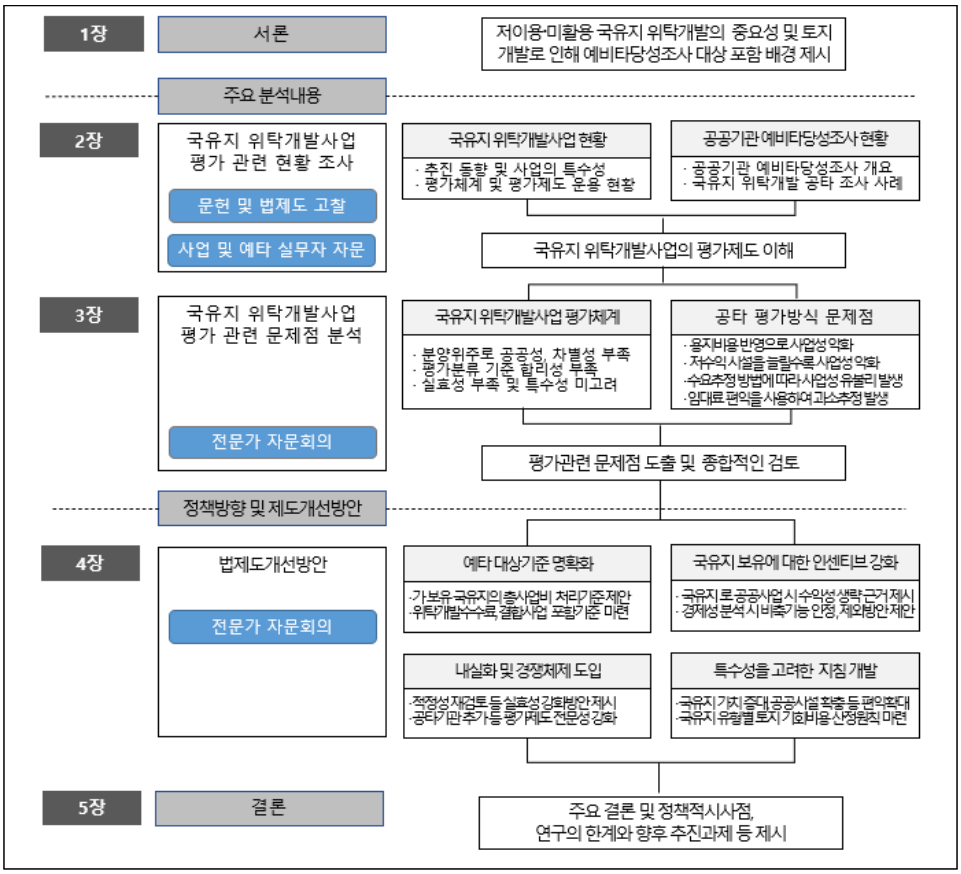
분야	담당자	소속	직급	주요 자문내용
국유지 위탁개발	심지수	부산대학교	교수	국유지 위탁개발사업 적정성 검토 개선방안
	김상봉	고려대학교	교수	국유지 위탁개발사업 공공성 강화방안
	임 산	한국토지주택공사	팀장	국유지 위탁개발사업의 추진현황 및 특성
	조성범	한국자산관리공사	과장	송파 ICT 위탁개발사업 예비타당성의 주요 쟁점
	황치일	한국토지주택공사	차장	대전교정시설 위탁개발사업 예비타당성의 주요 쟁점
예비타당성 조사	홍성필	삼보기술단 민간투자사업연구소	소장	기 보유 국유지 기회비용 산정방식
	김재영	한국지방재정공제회	부장	국공유지 총사업비 포함기준 개선방안
	변태근	유진도시건축연구소	소장	복합개발사업의 편익산정 개선방안
	한 균	비콘힐엔지니어링	대표	복합개발사업의 편익산정 개선방안
	최명섭	광운대학교	연구원	국유지 위탁개발사업 평가체계 개선방안

출처: 연구진 작성.

□ 2장에서는 평가 관련 제도의 현황을 정리하고 3장에서 평가체계 및 공타 평가방식에 대한 문제점과 연구진의 종합적인 검토의견을 정리한 후 4장에서 종합적 개선방안을 제안

- 2장에서는 국유지 위탁개발사업의 사업추진 과정에서 평가제도가 어떻게 운영되고 있는지 소개하고 실제 공공기관 예비타당성조사 수행사례를 정리
- 3장에서는 평가제도를 운영하면서 평가자와 피평가자가 제기하고 있는 문제점을 도출하고 공공기관 예비타당성조사에 대해 사업시행자가 인식하는 문제점에 대한 연구진의 검토의견을 함께 정리

그림 1-1 | 연구 흐름도



자료: 연구진 작성.

3. 선행연구와의 차별성

□ 기존 연구에서는 국유지 위탁개발을 위한 단계별 추진방안, 적정성 검토기준 등 시범사업 추진을 위한 기반을 마련하였으나 이후 사업의 규모가 커지면서 기존 예비타당성 조사와의 연계성 부족 문제가 발생

표 1-3 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 국유지 토지개발 모델 정립 및 단계별 계획수립 연구 • 연구자: 조판기 외(2018) • 연구목적: 정부 경제정책방향에 부합하는 국유지 토지개발 모델을 확립하고 연도별 개발 목표치 등 단계별 토지개발계획을 수립	• 문헌조사 • 통계분석 및 GIS 기반 공간분석 • 해외 국유지 토지개발 사례조사 • 전문가 자문 등	• 국외 국유지 토지개발 사례조사 • 국유지 토지개발 사업모델 개발 • 단계별 토지개발 계획수립 • 시범사업 지구 분석
	2	• 과제명: 국유지 위탁개발사업 적정성 평가 지원 연구 • 연구자: 이승욱·조판기(2019) • 연구목적: 시범사업으로 제출된 11개 사업계획서의 적정성을 평가하고 사회적 가치 제고를 위한 개선과제를 도출	• 문헌고찰 • 사례조사 • 자문위원회 구성 및 운영 • 업무협의회	• 사업계획서 적정성 평가 • 사회적 가치 제고를 위한 핵심과제 • 부문별 개선과제
	3	• 과제명: 공공투자사업 타당성조사 전문기관 네트워크 구축방안 • 연구자: 정동호(2024) • 연구목적: 일관된 평가방법론 적용체계를 구축하기 위한 협의체 등 네트워크 구축방안 제시	• 법제도 분석 • 해외사례 연구	• 전문기관별 평가체계 비교 • 협조체계 구축의 필요성 • 해외 평가체계의 시사점 • 전문기관 간 네트워크 구상 방안 제안
본 연구		• 연구목적: 국유지 위탁개발사업의 정책목표에 부합하는 예비타당성 평가체계 및 평가항목 등을 마련	• 법제도 및 지침 분석 • 사례분석 • 전문가 자문 • 원고청탁	• 관련 제도 현황 및 문제점 • 예비타당성의 주요 쟁점 • 평가체계 및 방식의 개선방안

자료: 연구진 작성.

□ 본 연구는 실제 예비타당성조사 수행한 사례를 바탕으로 쟁점을 도출하고 다른 전문기관들의 기준들과 비교하여 국유지 위탁개발사업에 적합한 평가체계 및 예비타당성조사 평가기준을 마련하는 데 목적이 있음

4. 연구의 기대효과

□ 학술적 기대효과

- 국유지 위탁개발사업의 추진 배경 및 현황을 입체적으로 정리하여 제도에 대한 이해를 높이고 개발 이후 관리 · 운영 단계까지 공공의 역할을 제고하기 위한 논의의 기반을 마련
- 기 보유한 국유지의 기회비용 산정과 무수익 시설의 편익산정을 중심으로 현행 예비타당성조사에서 쟁점이 되는 문제에 대한 종합적 검토의견을 정리

□ 정책적 기대효과

- 토지를 매입하지 않고 기 보유한 국유지를 활용하는 위탁개발사업의 특수성을 고려한 평가기준을 마련하여 정책사업 추진 지연 문제를 해소
- 중앙정부의 사업계획 승인, 개발법령에 따른 인허가로 구분되는 국유지 위탁개발사업의 추진과정에서 전문기관의 실질적 평가 역할을 제고

CHAPTER 2

국유지 위탁개발사업 평가 관련 현황 조사

1. 국유지 위탁개발사업 현황 ····· 13
2. 국유지 위탁개발사업 평가제도 현황 ····· 22
3. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 현황 ····· 28

02 국유지 위탁개발사업 평가 관련 현황 조사

1. 국유지 위탁개발사업 현황

1) 국유지 위탁개발사업의 추진 동향

□ 국유지 관리정책이 유지·보전에서 확대·활용으로 전환되면서 민간까지 사업주체를 확대하였으나 현재까지는 정책목표에 따라 공공시행자인 캠코, LH에 한정하여 사업권을 위탁하는 위탁개발사업 형태로 주로 추진

- 국가가 공공목적을 위해 보유한 국유재산의 관리는 해방 이후 최근까지 소극적인 유지 · 보존 방식에 치우쳐 있어 활용가치의 제고 필요성이 꾸준히 제기
- 1994년부터 국유재산법에 다양한 개발 제도(기금개발, 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발) 방식을 도입하였으나 처분 가능한 일반재산에 한정 (서수정, 2014: 6)
- 국유재산의 취득, 개발 등을 위해 2012년 설치한 국유재산관리기금에서 저리 융자가 가능한 기금개발의 경우 정부 합동청사, 공무원 임대주택 공급을 위주로 추진
- 캠코, LH 등 위탁자가 자체 자금을 조달하여 수행하는 위탁개발의 용도는 복합시설(공공청사 및 복합용도)과 공공주택으로 양분 (심지수 외, 2021: 42)
- 2011년 민간참여개발 방식을 도입하고 국가가 기금으로 지원할 수 있도록 허용하였으나 보안시설 등 개발대상지 제약 및 토지비 부담이 높아 현재까지 민간참여 국유지 개발 실적은 전무

표 2-1 | 국유지 개발사업 유형 및 현황

구분		기금개발	위탁개발	신탁개발	민간참여개발
관련규정		법 제57조	법 제59조	법 제58조	법 제59조의2
개발방식		국유재산관리기금의 재원으로 개발 (건축, 대수선, 리모델링 등)	일반재산의 관리·처분 사무의 위탁받은 자는 위탁받은 일반재산을 개발	부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁하여 개발	총괄청이 공모를 통해 선정한 민간사업자와 공동으로 출자하여 SPC 및 AMC 설립 후 개발
개발주체		총괄청(기획재정부)	중앙관서의 장	부동산 신탁업자	국유지개발목적회사
사업관리주체		한국자산관리공사	한국자산관리공사, 한국토지주택공사	총괄청	총괄청
개발시설		통합시설(청·관사)	민관복합청사 등	민관복합청사 등	수익형 복합시설
재원조달		국유재산관리기금	한국자산관리공사, 한국토지주택공사	신탁회사	SPC가 외부에서 차입
재산소유권		국가	임대형 위탁(국가) 분양형 위탁(분양권자)	신탁기간동안 신탁자 (신탁해지 후 국가귀속)	국유지를 SPC에 매각 사업계획 등에 따라 완공 시 일부 시설 국가 귀속
수익귀속		임대수익 국가귀속	임대수익 국가귀속	신탁회사 (국가 잔여수익 취득)	투자지분에 따른 배당 및 처분수익 국가 귀속
사례	건물	13건	37건	1건 (대전 문화동)	없음
	토지	없음	15건	없음	없음
	합계	13건	52건	1건	없음

출처: 서수정, 2014, 국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책 방안, p.4 ; 심지수 외, 2021, 도시 내 국유지 개발 활성화를 위한 제도개선방안, p.3을 참고하여 연구진 정리.

□ 기획재정부에서는 2018년 법 개정을 통해 기존 건축물 개보수를 통한 위탁개발사업을 넘어 토지용도 변경, 주변부지 개발과 연계한 토지조성사업까지 개발사업 범위를 확대

- 다양한 방식의 국유지 개발을 추진하기 위해 개발범위를 토지개발로 확대하는 「국유재산법」 개정안을 공포·시행('18. 3. 13) 중
- 국가가 소유하는 국유지 개발사업은 수익성뿐만 아니라 공공에 이바지하는 부분과 정책목적의 달성이 중요
- 이에 따라 개발을 허용한 1994년 이후 40여 년간 ① 재정관리의 건전성, ② 공공의 편익성, ③ 지역발전의 기여도, ④ 국가 행정목적의 필요성을 고려하여 사업을 추진하도록 규정 (심지수 외, 2021: 33)

- 토지조성 위탁개발의 경우 도시개발법 시행령 제2조에 따라 주거, 상업지역 등 도시지역은 1만 제곱미터 이상이어야 도시개발구역으로 지정이 가능하고, 그 이하의 경우 국토계획법에 따른 개발행위허가를 통해 사업을 추진

- 기존 위탁개발의 경우에도 부지면적이 1만 제곱미터를 초과하는 경우가 일부 있었으나 대부분 기존의 노후 건축물을 철거하고 용도지역 등 도시계획 변경 없이 건축허가만으로 사업을 추진하여 사업구조 및 절차가 단순

- 반면, 일정 규모 이상의 토지개발사업의 경우 심의, 승인 절차로 사업기간이 길고 도로, 공원 등 기반시설의 설치부담이 높으나 낙후된 주변지역까지 포함하여 통합적 개발·정비를 통해 지역발전의 기여 등 공공성이 높은 편

표 2-2 | 국유지 위탁개발사업 확대

기존 :국유재산법 [법률 제15286호, 2017. 12. 26., 일부개정]	변경: 국유재산법 [법률 제15425호, 2018. 3. 13., 일부개정]
제57조(개발) ① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발(「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등을 말한다. 이하 같다)하거나 제58조 · 제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부 · 분양할 수 있다.	제57조(개발) ① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발하거나 제58조 · 제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부 · 분양할 수 있다.
② 제1항에 따라 일반재산을 개발하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.	② 제1항의 개발이란 다음 각 호의 행위를 말한다.
1. 재정수입의 증대 등 재정관리의 건전성	1. 「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등의 행위
2. 공공시설의 확보 등 공공의 편익성	2. 「공공주택 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률에 따라 **토지를 조성하는 행위**
〈신 설〉	③ 제2항제2호에 따른 개발은 제59조에 따라 **위탁 개발하는 경우에 한정**한다.
〈신 설〉	④ 제1항에 따라 일반재산을 개발하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 재정수입의 증대 등 재정관리의 건전성 2. 공공시설의 확보 등 공공의 편익성 3. 주변환경의 개선 등 지역발전의 기여도 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 사항 외에 국가 행정목적 달성을 위한 필요성

출처: 국유재산법, 2017, 법률 제15286호, 12월 26일 일부개정 및 2018, 법률15425호, 3월 13일 일부개정.

□ 2018년 법 개정 이후 현재까지 총 19개 사업지가 선정되었으며 교정시설 등의 이전 후 개발가능한 대규모 유휴부지가 소진되면서 최근에는 소규모 단독형 중심으로 캠코가 위탁사업을 확대 중

- '19. 1월 기재부는 즉시 실행 가능성, 민원 여부, 부지이용현황, 지자체 협조도, 개발 파급효과 등을 종합 고려하여 11개 선도사업지를 선정한 이후 4차례 추가 선정하여 현재 19개 사업지를 선정
- 초기에는 교정시설 등의 종전부지를 활용한 이전형 사업이 대부분이었으나 더 이상 대규모 종전부지를 찾기 어려운 최근에는 10만㎡ 미만의 소규모 단독형 사업이 증가하는 추세

그림 2-1 | 국유지 위탁개발사업 유형

출처: 한국토지주택공사 홈페이지, 국유지개발사업.

- 기존부터 단지개발 및 공공주택 사업을 수행한 LH가 15곳의 수탁자로 지정되어 있으며 캠코는 최근 선정된 소규모 개발사업을 중심으로 토지조성형 위탁개발사업을 확대 중

표 2-3 | 국유지 위탁개발사업 추진현황

선정시기	사업지	개발 유형	개발 방식	면적 (만㎡)	추정 사업비 (억 원)
'19.1월 선도 사업지	① 의정부교정시설	이전형	공공주택지구	51.5	5,653
	② 남양주 군부지	이전형	도시개발사업	35.3	6,892
	③ 부산원예시험장	이전형	공공주택지구	17.3	1,581
	④ 원주권 군부지	이전형	도시개발사업	119.7	8,307
	⑤ 광주교정시설	이전형	도시개발사업	8.9	1,365
	⑥ 전주지법 · 지검	이전형	도시개발사업	2.8	426
	⑦ 대전교정시설	이전형	도시개발사업	42.8	14,337
	⑧ 대구교정시설	이전형	도시개발사업	10.4	932
	⑨ 원주교정시설	이전형	도시개발사업	11.9	1,242
	⑩ 창원교정시설	이전형	공공주택지구	13.9	1,158
	⑪ 천안 국립축산과학원	이전형	도시개발사업	418.2	7,261
'20.8월 추가 사업지	⑫ 서울 대방동 군부지	통합형	공공주택지구	13.5	6,165
	⑬ 고양 舊 삼송초	단독형	도시개발사업	2.5	650
	⑭ 수원 舊서울대 농대 (캠코)	이전형	도시개발사업	11.9	1,432
	⑮ 울산 덕하역 폐선부지	단독형	공공주택지구	4.2	409
'21.12월 추가 사업지	⑯ 광명 舊 근로청소년 복지관 부지 (캠코)	단독형	도시개발사업	6.2	3,192
'23.1월 추가 사업지	⑰ 김포 구래동 국유지 (캠코)	단독형	지구단위계획	5.5	1,397
	⑱ 김포 마산동 국유지 (캠코)	단독형	지구단위계획	2.9	703
'23.12월 추가 사업지	⑲ 신갈 하갈동 군부지	단독형	미정	7.3	1,095
총계	사업지 : 19개	공공주택사업: 5개 도시개발사업: 11개 지구단위계획사업: 2개 개발구상 미정: 1개		786.7	64,197

출처: 기획재정부 내부 자료.

2) 국유지 위탁개발사업의 구조 및 특수성

□ 국유지 위탁개발은 LH, 캠코가 국가로부터 위탁받은 개발, 관리 및 처분 사무를 자체의 명의로 수행하고 개발이익은 국가에 귀속 후 위탁보수로 자체 조달한 사업비를 회수

- 국유재산의 위탁개발은 일반재산의 관리 및 처분에 관한 사무를 위탁받은 자가 이를 개발하는 것으로, 국유재산법 시행령에서는 한국자산관리공사(캠코)와 한국토지주택공사(LH)를 위탁기관으로 명시 (심지수 외, 2021: 38)

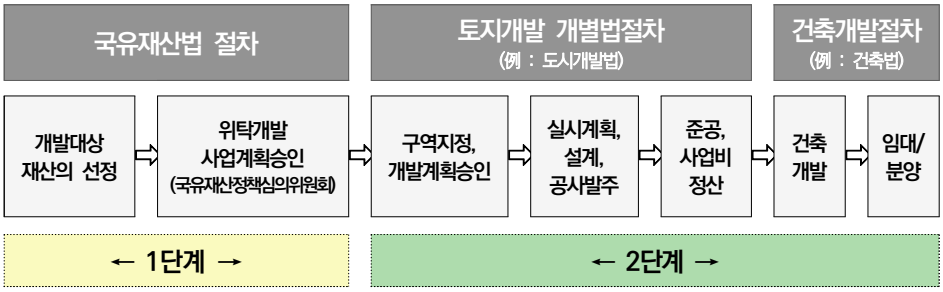
표 2-4 | 국유지 위탁기관 규정

국유재산법 시행령 [대통령령 제34086호, 2024. 1. 2., 일부개정]
제38조(관리 · 처분기관) ⑤ 총괄청 또는 중앙관서의 장은 법 제42조제1항 또는 제3항에 따라 다음 각 호의 사무를 **한국자산관리공사** 또는 「한국토지주택공사법」에 따른 **한국토지주택공사에 위탁**한다. 1. 법 제59조에 따라 **개발하려는 일반재산의 관리 · 처분**에 관한 사무 2. 제1호에 따른 일반재산으로서 이미 처분된 총괄청 또는 중앙관서의 장 소관 일반재산의 처분과 관련된 소송업무

출처: 국유재산법 시행령, 2024, 대통령령 제34086호, 1월 2일 일부개정.

- 국유재산법에 따른 절차(위탁개발 사업계획 승인)와 토지조성을 위한 개별법(도시개발법, 공공주택특별법 등)에 따른 절차(구역지정, 개발·실시계획 등) 2단계로 구성

그림 2-2 | 위탁개발사업 추진절차



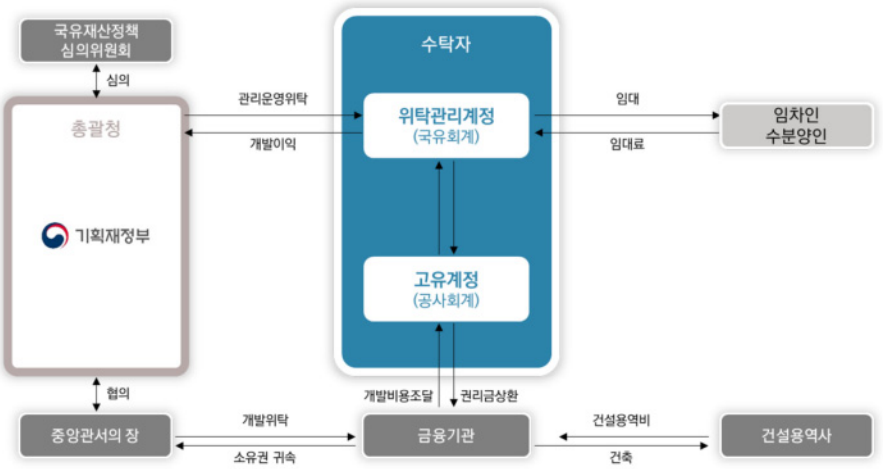
출처: 한국토지주택공사 내부 자료.

- 위탁기간은 크게 개발기간과 관리처분기간으로 구분되며 통상 30년 내외지만 조기 회수가 가능한 분양용지가 많을수록 위탁기간이 단축

• 국유재산법 시행령 제64조에 따라 개발한 자산의 소유권은 국가가 보유하며, 매년 말 기준으로 정산한 수익(개발이익)은 총괄청이나 중앙관서의 장에 귀속

• LH, 캠코 등 수탁자는 사업시행에 필요한 자금조달 및 개발, 매각, 관리 등 모든 제반 업무를 수행하는 대신 위탁보수(수수료)를 수취

그림 2-3 | 국유지 위탁개발사업 구조



출처: 심지수 외, 2021, 도시 내 국유지 개발 활성화를 위한 제도개선방안, p.39.

• 국유재산 위탁개발사업 회계처리지침에 따라 위탁보수는 ① 개발보수(개발원금의 일정비율), ② 관리보수(임대, 분양 및 관리처분의 대가), ③ 성과보수(위탁기간 단축 등의 대가)로 구분

그림 2-4 | 국유지 위탁개발사업 위탁보수의 종류 및 구조

위탁업무	개 발 (건축/토지)	관리처분	
		관 리	처 분
		개발재산 임대운영, 재산관리	개발재산의 분양
위탁보수	개발보수	관리보수	
		임대보수	분양보수

출처: 한국토지주택공사 내부 자료.

• 개발보수는 총사업비의 3% 수준에서 위탁기관 1년 차에 지급하며, 개발 후 관리운영에 따른 수수료는 재산가액의 0.5%에서 매년 지급

• 성과보수는 사업계획서에 제시한 것보다 사업이 성공적으로 추진하여 제시한 위탁기간보다 단축하면 인센티브로 지급하나 현재까지 지급한 실적은 전무

표 2-5 | 캠코 국유지 위탁개발사업 수수료 기준

구 분	산정방법		지급시기
개발 수수료	50억원 이하	총 사업비 × 5%	위탁관리기간 운영 1년차
	50억원 초과	(50억원 × 5%) + (총 사업비 − 50억원) × 3%	
관리 수수료	공공시설	재산가액[1] × 0.5% 이내	매사업년도 (상 · 하반기)
	수익시설	재산가액[1] × 0.5%	
분양 수수료	총 분양수입 × 2.0% 내외		분양 후 6개월 이내
1) 재산가액 = 토지가액 + 건물취득원가 = (토지면적×공시지가*) + (총건축원가+개발수수료)			

출처: 한국자산관리공사, 2017.12., 위탁개발사업 사무편람. p.7.

• 토지위탁개발을 주로 수행하는 LH의 경우 한국토지주택공사법에 따라 수수료율을 책정하고 있으며, 성과수수료는 사업계획 시행 시 협의하여 결정

표 2-6 | LH 국유지 위탁개발사업 수수료 기준

구 분	산정방법
개발 수수료	개발원금[1]의 7~9% 이내
관리 수수료	사용·임대료 또는 유지관리비의 10% 이내
분양 수수료	분양금액의 1~1.7% 이내
성과수수료	위탁개발사업계획에서 정한 추정 수익을 초과한 수익금액의 50% 이내

주: 개발원금이란 위탁개발자산의 개발을 위하여 수탁자가 지출하는 개발비용과 금융비용을 포함한 건설총액으로 개발보수 산정기준 금액을 말한다. (국유재산 위탁개발사업 회계처리지침-용어의 정의, 2020)
출처: 한국토지주택공사 내부 자료.

• 총괄청 또는 중앙관서의 장이 수탁자에게 지급하는 위탁보수는 개발비용(공사비, 설계비, 감리비, 부대비 등)과 금융비용을 합한 개발원금과 적정 관리·처분기간을 고려하여 결정

□ 국유재산 위탁개발사업 운용지침에 따라 캠코, LH 등 수탁자가 대상사업지를 제안하고 대상 자산으로 승인 이후에는 인허가권자인 지자체와 협의하여 사업계획을 수립

- 위탁개발사업은 총괄청 또는 중앙관서의 장 등이 수탁자에게 개발 가능성에 대한 검토를 요청하거나, 수탁자인 캠코가 전체 국유재산 중 위탁개발이 필요한 사업에 대해 자체적으로 검토 후 총괄청 또는 중앙관서의 장 등에 제안

- 캠코는 법령에 근거하여 매년 행정재산 및 일반재산에 대한 검토를 통해 개발 가능 재산을 발굴하며, LH는 자체 국유지분석 시스템 등을 통해 개발 가능한 국유지를 발굴하여 사업대상지를 발굴

표 2-7 | 국유지 위탁개발사업 대상지 발굴 근거

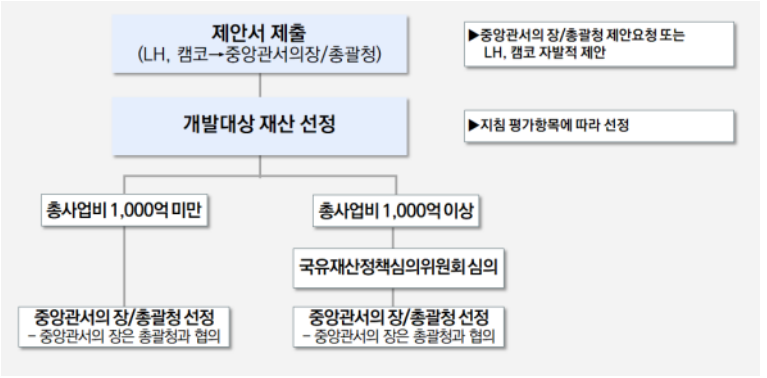
행정재산 사업발굴	일반재산 사업발굴
국유재산법 제40조(용도폐지) ① 중앙관서의 장은 행정재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지체 없이 그 용도를 폐지하여야 한다. 3. 제57조에 따라 개발하기 위하여 필요한 경우	**국유재산법 제42조(관리 · 처분 사무의 위임 · 위탁)** ① 총괄청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 일반재산의 관리 · 처분에 관한 사무의 일부를 총괄청 소속 공무원, 중앙관서의 장 또는 그 소속 공무원, 지방자치단체의 장 또는 그 소속 공무원에게 위임하거나 정부출자기업체, 금융기관, 투자매매업자 · 투자중개업자 또는 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다.
국유재산관리기금 운용지침 제13조(사전절차의 준수) ① 사업청은 신규사업이 [별표2] "신규사업의 복합 청 · 관사 개발가능성 사전협의 대상 범위" 조건(대지면적 1,000㎡ 이상, 준주거 및 상업지역)에 모두 해당하는 경우 수탁기관과 법 제57조제1항에 따른 복합 청 · 관사 개발가능성 여부를 취득계획안 제출 이전에 협의하여야 한다.	**국유재산법 시행령 제16조(총괄사무의 위임 및 위탁)** ② 총괄청은 법 제25조에 따라 다음 각 호의 사무를 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사(이하 "한국자산관리공사"라 한다)에 위탁한다. 이 경우 위탁비용 등 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다 1. 법 제21조제1항 및 제2항에 따른 총괄사무를 지원하기 위한 국유재산 현황의 전수조사 사무로서 항공조사 사무 및 그에 부수하는 사무

출처: 국유재산법, 2021, 법률 제18661호, 12월 28일 타법개정. / 국유재산법 시행령, 2024, 대통령령 제34086호, 1월 2일 일부개정. / 국유재산관리기금 운용지침, 2022, 기획재정부지침 제371호, 12월 31일 전부개정.

- 국유재산 위탁개발사업 운용지침 제6조에 따라 재정관리의 건전성, 공공의 편익성, 지역발전 기여도, 정책방향 부합성, 개발가능 여부, 협의 여건 등을 고려하여 개발대상 재산을 선정

• 수탁자가 제안한 개발사업의 총사업비가 1천억 이상인 대형사업의 경우 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발대상 재산을 선정(승인)하고 수탁자인 LH와 캠코에 선정결과를 통보

그림 2-5 | 국유지 위탁개발사업 개발자산 선정체계



출처: 한국토지주택공사 내부자료.

• 개발대상 재산에 대해 도입기능 등 사업계획을 수립하며 기재부(토지매각방식 지양), 법무부 또는 국방부(이전시설 확충), 지자체(기반시설 확충) 등 이해관계자의 견해 차이를 조율하면서 개발계획을 수립

• 이러한 절차로 일반 토지조성사업과 다른 점은 국방부나 기재부의 승인이 필요하여 계획 승인 시간이 더 소요되며 세부적 사안을 위탁자가 구체적으로 계획하기 곤란

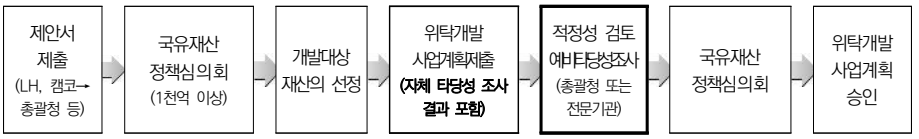
2. 국유지 위탁개발사업 평가제도 현황

1) 국유지 위탁개발사업의 평가체계

□ 수탁자가 제출한 사업계획서(타당성 조사 포함)에 대해 전문기관이 적정성 검토 또는 공공기관 예비타당성조사를 통해 객관적으로 검증한 후 사업계획을 승인

• 선정된 수탁자(LH, 캠코)는 개발계획에 근거하여 추정 수익, 비용, 적정 위탁기간, 보수 등을 포함한 사업계획서를 제출하며, 이때 사업계획에 대한 자체 타당성 조사결과도 함께 제출

그림 2-6 | 위탁개발사업 승인절차



출처: 국유재산 위탁개발사업 운용지침을 참조하여 연구진 작성.

• 공공기관 운영법에 따라 총사업비 2,000억원 이상이고 국가재정·공공기관 부담분이 1,000억원 이상인 신규 투자사업은 공공기관 예비타당성조사 대상이며, 면제사업은 필요시 사업계획의 적정성(비용 측면) 검토[4]만 수행

표 2-8 | 공공기관 예비타당성조사 관련 규정

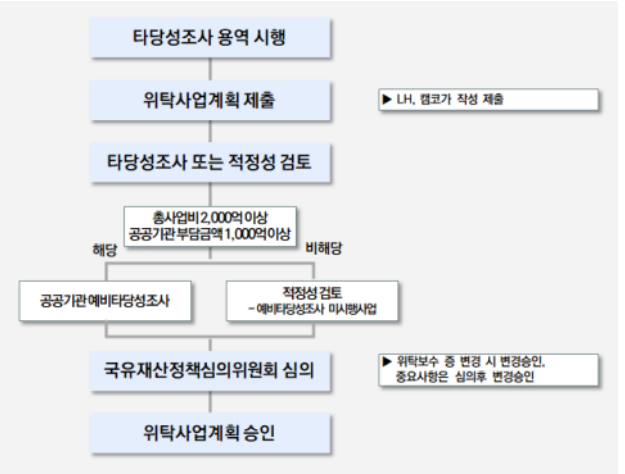
공공기관운영법
제40조(예산의 편성) ③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다. 〈신설 2016. 3. 22.〉
공공기관운영법 시행령
제25조의3(예비타당성조사) ① 공기업 · 준정부기관의 장(이하 이 조 및 제25조의4에서 "기관장"이라 한다)은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하려는 경우 법 제40조제3항 본문에 따라 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 신청해야 한다. 1. 총사업비가 2,000억원 이상일 것 2. 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 1,000억원 이상일 것

출처: 공공기관운영법, 2022, 법률 제18795호, 2월 3일 일부개정 및 동법 시행령, 2022, 대통령령 제33078호, 12월 20일 일부개정.

• 국유재산 위탁개발사업 운용지침에 따라 KDI의 예비타당성 평가를 거치는 대규모 사업을 제외하고 전문기관(국토연구원)은 수탁자의 자체 타당성조사에 대한 적정성 검토를 수행하도록 평가체계가 이원화

4) 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침 제8조(사업계획 적정성 검토), 2024, 기획재정부 훈령 제682호, 1월 2일 일부개정

그림 2-7 | 국유지 위탁개발사업 사업계획 평가체계



출처: 한국토지주택공사 내부자료.

- 적정성 검토 기준은 위탁개발사업 운영지침을 준용하여 공공성, 수익성, 정책성을 바탕으로 정성적 평가를 시행

표 2-9 | 위탁개발사업계획 적정성 검토 규정

국유재산 위탁개발사업 운용지침
제11조(타당성 조사) ② 제1항의 타당성 조사는 다음 각 호의 기준을 중심으로 수행한다. 1. 공공성 : 공공시설의 확보 등 공공의 편익성 확보, 주변환경의 개선 등 지역발전의 기여도 등 2. 수익성 : 재정수입의 증대 등 3. 정책성 : 사업의 준비 정도(재원조달방안, 임대 · 분양계획의 구체성 및 실현가능성), 개발가능성(사업 지역이 개발이 가능한 지역인지 혹은 개발이 가능한 용도로의 변경이 가능한지 여부 등), 해당 지방자치단체와의 협의 상황, 국가 행정목적 달성을 위한 필요성 등
제12조(적정성 검토) 총괄청 또는 중앙관서의 장은 제11조에 따라 제출된 타당성 조사에 대한 적정성 검토를 직접 또는 전문기관에 의뢰하여 수행한다. 다만, 「국가재정법」제38조 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」제40조제3항에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업은 제외한다.

출처: 국유재산 위탁개발사업 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제659호, 6월 21일 일부개정.

- 적정성 검토 전문기관인 국토연구원은 항목별 평가기준을 구체화하여 내부 검토기준을 마련하고 외부 전문가(4~5인)들로 평가위원회를 구성하고 있으나 평가기준, 방법, 기간 등에 대한 세부 지침은 부재

표 2-10 | 위탁개발사업계획 적정성 검토 기준

분류	평가항목	중점 검토사항
공공성	사업의 공공성	- 토지이용계획 등 개발 기본구상의 적정성
	공공의 편익성 확보	- 비용/편익분석(B/C)
	지역발전 기여도	- 지역경제 파급효과/낙후도
수익성	재정수입의 증대	- 수요 추정의 적정성
		- 투자비 산정의 적정성
		- 회수비 추정의 적정성
		- 수익 추정 및 재정수입 적정성 여부
정책성	국가 행정목적 달성을 위한 필요성	- 상위계획 및 정부 정책과의 부합성 * 관련부처 계획 반영여부, 부처 협의현황 * 공공주택·도시재생·스마트시티 등 정부 정책사업 반영여부
	해당 지자체 협의상황	- 지자체의 사업추진 협조 의지 * 문서협의 및 MOU 체결여부 등
	사업의 준비정도	- 사업계획의 적정성 - 사업의 구체성
	개발가능성	- 개발 적합 여부 * 공법상 규제, 환경평가 제도 등에 의한 규제지역 등 개발 부적합 여부 - 재원조달방안 등

출처: 이승욱·조판기, 2019, 국유지 위탁개발사업 적정성 평가 지원 연구, p.18.

• 2018년부터 수탁자는 위탁기간 종료 후 6개월 이내에 사후 평가를 시행하고 그 보고서를 총괄청에 제출하도록 규정하였으나, 토지조성형 위탁개발사업은 완료된 사례가 아직 없는 상황

표 2-11 | 국유지 위탁개발사업 사후평가 방법

위탁개발사업 사무편람
- 「건설공사 사후평가 시행지침」에 따라 대상공사에 대하여 사후평가 실시
- 대상공사 : 총공사비 500억원 이상 공사
- 평가시기 : 준공 이후 3년 이내 실시
- 평가주체 : 수탁자(발주처) 및 외부전문기관
- 사후평가서 제출 및 결과입력 : 수탁자(발주처)는 국토부 지침에 따라 사후평가서를 다음연도 2월말까지 국토부장관에게 제출, 건설공사 사후평가시스템에 입력

출처: 한국자산관리공사, 2017.12., 위탁개발사업 사무편람. p.75.

2) 국유지 위탁개발사업 평가 현황

□ 사업계획을 제출한 16개 사업 중 소규모 사업 및 예타 면제 대상인 공공주택사업을 제외하고 4건이 현재 공공기관 예비타당성조사를 진행하고 있거나 향후 신청할 예정

- 공공주택특별법에 따른 공공주택지구 사업의 경우 시세보다 저렴하게 공급하여 주거안정 효과 등 공공성이 높은 공공주택 비율이 높아[5] 舊보금자리 주택사업부터 국무회의를 거친 후 예타면제 사업으로 분류

- 국무회의에서는 통상 개별사업이 아닌 수도권 30만 호 공동주택 공급 등으로 의결하기 때문에 해당 사업이 면제사업인지는 판단이 필요하나, 공공주택특별법으로 시행하고 있는 3기 신도시도 대부분 예타 면제로 추진

- 총괄청인 기획재정부에서는 예비타당성 면제사업인 공공임대주택이 상당수 포함(국가재정지원 300억원 이상)된 도시개발사업도 승인받은 공공주택 공급계획에 포함되어 있었다고 보고 예비타당성 면제사업으로 판단

- 2023년 개정된 예비타당성조사 운용지침에서 대상사업 중 일부 면제사업이 포함되면 토지이용계획 비중 상 주 사업 내용을 감안하여 판단하도록 개정됨에 따라 일정 규모 이상 공공임대주택이 포함되더라도 주 사업이 아니면 예비타당성조사를 받는 것으로 변경

표 2-12 | 공공기관 예비타당성 면제기준 개정 (2023)

공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
제5조(대상사업의 단위) 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등에 비추어 여러 유형의 사업이 상호 연계되어 하나의 사업으로 추진되는 경우에는 원칙적으로 이를 단일 사업으로 간주한다. (주1) 토목, 건축 및 기타 부대사업이 동일한 목적으로 상호 연계되어 추진되는 경우에는 이를 단일 사업으로 본다 **(주2) 대상사업 중 일부 면제사업이 포함되어 있는 경우에는 토지이용계획상 비중 등을 기준으로 주(主)사업 내용을 감안하여 대상사업 여부를 판단하여야 한다. 단, 공공주택지구 조성사업은 재정사업 예비타당성조사 대상여부 판단을 따른다. 〈2023.1.17. 신설〉:**

출처: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제629호, 1월 17일 일부개정.

5) 공공주택지구는 전체 주택호수의 50% 이상을 공공주택으로 확보하여야 하며, 이중 공공임대주택은 35% 이상, 공공분양주택은 25% 이하로 확보 (이용삼·김호철, 2021: 6)

- 이에 따라 주거용지 중 공공주택(청년, 신혼희망)을 30% 이상 배치한 원주권 군부지의 경우 국토연구원의 적정성 검토를 받았으나 공공기관 예비타당성 조사 대상으로 재분류되어 향후 예티타당성조사를 의뢰 예정

- 반면, 공공기관 예비타당성조사를 받고 있었던 수원 舊 서울대 농대부지의 경우 2022년 대상사업 기준이 총사업비 2,000억, 국가·공공기관 예산 1,000억원 이상으로 상향되면서 공타 철회 후 적정성 검토 대상으로 재분류

표 2-13 | 사업계획 평가 추진상황 (2024.8. 기준)

선정시기	사업지	평가방법	평가결과	현재 추진상황
'19.1월 선도 사업지	① 의정부교정시설	적정성 검토	조건부 통과	공공주택지구계획 승인 (2024.7.2.)
	② 남양주 군부지	적정성 검토	조건부 통과	개발계획 수립 중
	③ 부산원예시험장	적정성 검토	조건부 통과	공공주택지구조성 착공 (2022.10.)
	④ 원주권 군부지	적정성 검토 → 공타	통과하였으나 공타로 변경	위탁개발 변경사업계획 수립중 (예타대상 사업으로 변경)
	⑤ 광주교정시설	적정성 검토	조건부 통과	위탁개발 사업계획 승인 (2019.12.11.)
	⑥ 전주지법 · 지검	적정성 검토	재심 후 조건부 통과	도시개발구역 지정 (2023.12.29.)
	⑦ 대전교정시설	공공기관 예비타당성조사	타당성 부족으로 조사기간 연장	예비타당성조사 최종보고 (2023.8.)
	⑧ 대구교정시설	적정성 검토	-	위탁개발 사업계획 수립중 (적정성 검토 시기 미정)
	⑨ 원주교정시설	적정성 검토	조건부 통과	위탁개발 사업계획 수립중 (승인시점 미정)
	⑩ 창원교정시설	공타→ 적정성 검토	사업방식 변경으로 적정성 검토 예정	위탁개발 사업계획 수립중 (승인시점 미정)
	⑪ 천안 국립축산과학원	공공기관 예비타당성조사	-	위탁개발 사업계획 수립중 (예타신청 시기 미정)
'20.8월 추가 사업지	⑫ 서울 대방동 군부지	적정성 검토	재심 후 조건부 통과	공공주택지구계획 승인 (2023.9.)
	⑬ 고양 舊 삼송초	적정성 검토	-	위탁개발 사업계획 수립중 (적정성 검토 시기 미정)
	⑭ 수원 舊서울대 농대 (캠코)	공타 → 적정성 검토	공타 철회 후 적정성 검토 예정	위탁개발 사업계획 제출 (예타면제 대상 재분류)
	⑮ 울산 덕하역 폐선부지	적정성 검토	조건부 통과	위탁개발 사업계획 승인 (2022.8.19.)
'21.12월 추가	⑯ 광명 舊 근로청소년 복지관 부지 (캠코)	적정성 검토	통과	위탁개발 사업계획 승인 (2024.8.14.)
총계	사업지 : 16개	공타 대상: 3건 (진행 1, 예정 2) 적정성 대상: 13건 (완료 9, 예정 4)		

주: 음영으로 표시된 사업이 공공기관 예비타당성조사 대상사업.
출처: 총괄청 및 수탁자 실무자를 대상으로 한 질의응답을 바탕으로 연구진 정리.

3. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 현황

1) 공공기관 예비타당성조사 제도 개요

□ 공공기관의 무분별한 사업 방지, 재무건전성 관리강화를 위해 도입된 예비타당성조사는 2011년 예산편성지침에 근거하여 시행되다 2016년 공공기관운영법을 개정하면서 법적, 제도적 시행근거를 강화

- 2008년 세계 금융위기 이후 공공기관의 고유목적 외에 투자 증가와 이로 인한 재무건전성 문제가 주요 사회문제로 대두[6]되면서 공공기관의 대규모 투자사업에 대해서도 제3의 전문기관에 의한 사전 타당성조사제도 도입 및 감독체계 강화 필요성이 제기 (안홍기 외, 2018: 67)

- 2010년 이전 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에서는 총사업비가 500억원 이상인 사업에만 공공기관 스스로 선정한 외부 전문기관이 예비타당성조사를 수행하였으나 객관성과 신뢰성을 담보하기 어렵다는 문제 제기

- 기획재정부는 재정전략회의(2010. 5. 9.)를 통해 '공공기관 사업타당성 검토 강화 방안' 을 발표 (한국개발연구원, 2018: 9)

- 이에 따라 2011년도 예산편성을 위한 지침에서는 스스로 선정한 전문기관이 아닌 기획재정부가 지정하는 공신력 있는 전문기관(한국개발연구원 공공투자관리센터, 이하 KDI 공투센터)에서 수행하도록 하고, 면제대상 사업범위를 축소·명확화

- 2016년에는 공공기관운영법을 개정하면서 제40조(예산의 편성) 제3항을 신설하여 공공기관의 신규 투자사업 및 지분출자에 대한 예산을 편성하기 위해서는 예비타당성조사를 실시해야 하는 것을 명시

6) 공공기관의 자산 증가 대비 부채 증가 심화('07년 말 부채 249.3조원 → '11년 말 부채 463.5조원(+214.2조원) (한성민, 2024, 공공기관 예비타당성조사 이해, p.5)

• 2022년 공공기관 운영법을 개정하면서 일정 비율 이상 총사업비가 증가할 경우 타당성 재조사를 거치도록 규정하고 공공기관 예비타당성 기준금액을 총사업비 2,000억원 이상으로 상향

표 2-14 | 공공기관 예비타당성조사 주요 연혁

항 목	2008년도	2011년도	2016년도	2022년도
예비타당성 수행기관	• 총사업비 500억원 이상일 경우 외부전문기관 타당성 조사 실시	• 총사업비 500억원 이상일 경우 기획재정부 장관이 지정하는 외부전문기관에 의뢰 · 수행	• 총사업비 1,000억원 이상일 경우 기획재정부 장관이 지정하는 외부전문기관에 의뢰 · 수행	• 총사업비 2,000억원 이상일 경우 기획재정부 장관이 지정하는 외부전문기관에 의뢰 · 수행
면제 대상	• 국가정책사업(또는 국고 지원사업) • 불필요한 예산낭비와 사업 지연 등이 객관적으로 예상되는 사업	• 국가재정법상 예비타당성 조사 실시 사업 • 재해예방·복구지원·시설 안정성 확보 등 긴급 사업 • 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정한 사업	• 국가재정법상 예비타당성조사 실시 사업 • 재해예방·복구지원·시설 안정성 확보 등 긴급 사업 • 법률 또는 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등으로 기획재정부 장관이 정하는 사업	• 국가재정법상 예비타당성조사 실시 사업 • 재해예방·복구지원·시설 안정성 확보 등 긴급 사업 • 법률 또는 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등으로 기획재정부 장관이 정하는 사업
예비타당성 대상	• 신규 투자사업·자본출자 예산사업 – 단, 해외투자사업은 제외	• 신규 투자사업·자본출자 예산사업, 해외투자사업	• 신규 투자사업·자본출자 예산사업	• 신규 투자사업·자본출자 예산사업
예비타당성 수행시기	–	• 2011년도 총사업비 500억원 이상 사업에 대해서는 우선 예산을 반영하고, 예비타당성 조사 결과에 따라 이사회 의결을 거쳐 변경	–	–
타당성 재조사	–	–	–	• 예비타당성조사를 거친 사업 중 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 사업단계별로 이전 단계보다 30% 이상 증가한 사업

출처: 2008년도 공기업·준정부기관 예산지침, 2007, 재정경제부지침, 11월 16일 제정 / 2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침, 2011, 재정경제부지침. 11월 15일 제정) / 공공기관운영법, 2016, 법률 제14076호, 3월 22일 개정 / 공공기관운영법 시행령, 2020, 대통령령 제31169호, 11월 24일 개정) / 공공기관운영법 시행령, 2022, 대통령령 제32232호, 12월 21일 개정.

□ 공공기관 예비타당성조사는 대상사업의 선정, 예비타당성조사 의뢰서 제출, 예비타당성조사 수행, 예산편성에 결과 반영의 절차를 체계적으로 규정·운영

- 수행 공공기관은 해당 사업의 예산을 최초로 편성하기 직전 연도 1월말, 5월말, 9월말까지 사업계획서 및 주무기관 의견서를 포함하여 기획재정부 장관 및 예비타당성조사 수행기관에 조사를 신청 (한성민, 2024: 15)

- 사업계획(안)에는 사업의 필요성 및 목적, 추진경위, 사업규모, 총사업비, 재원조달방식, 사업기대효과 등 조사수행에 필요한 내용을 상세하게 포함 (한국개발연구원, 2024.5: 2)

- 기획재정부 및 전문기관은 공공기관 예타 운용지침 제6조에 따라 면제사업 해당 여부를 검토 후 예비타당성조사 자문회의를 거쳐[7] 예비타당성조사의 실시 여부를 결정한 후 그 결과를 해당 기관장에게 통보

- 공공기관 예타 운용지침 제11조에 따라 조사대상 사업으로 결과를 통보받은 기관장은 원칙적으로 30일 이내에 조사수행 전문기관인 KDI 공공투자관리센터에 조사를 의뢰

- 전문기관인 공공투자관리센터는 사업별로 민간 전문가, 연구기관 등 관련분야 전문가 또는 전문기관들이 참여하는 조사팀을 구성하고, 현장확인, 내부 점검회의 3~5차례, 기재부 보고회의 2차례, AHP 종합평가 등을 수행

- 사업계획의 중간변경이 없는 경우 예비타당성조사 수행기간은 해외사업 4개월, 국내사업 5개월, 해외 자원개발·탐사사업과 국내 산업단지 조성사업은 7개월을 원칙 (한국개발연구원 공공투자관리센터, 공공기관사업)

- 예비타당성조사 보고서를 통보받은 기관장은 공공기관 예타 운용지침 제26조에 따라 결과를 반영하여 예산을 편성하도록 하여 조사결과의 구속력을 명시

7) 예비타당성조사를 재신청하는 경우 예비타당성조사 수행기관(KDI 공공투자관리센터) 및 기획재정부 장관과의 협의를 거쳐 자문회의를 생략 가능 (한국개발연구원, 2024.5: 2)

그림 2-8 | 공공기관 예비타당성조사 추진 절차

사업추진 절차	관련 기관	주요 내용
사업발굴 및 사업계획 수립	공공기관	• 시설규모, 사업기간, 총사업비 추정 등 사업계획(안) 마련
▽		
예비타당성조사 신청	공공기관 → 기재부	• 사업계획서 제출(年 3회) (대상: 총사업비 2,000억원 이상 & 재정 및 공공기관 부담분의 합이 1,000억원 이상)
▽		
대상사업 검토	기재부	• 공공기관 예타 운용지침에서 정한 면제사유 해당여부 등 검토
▽		
실시 및 면제대상 통보	기재부 → 공공기관	• 대상사업 선정 통보
▽		
예비타당성조사 의뢰	공공기관 → 기재부, 주무부처, KDI	• 사업의뢰서 제출 (예타 실시를 통보받은 날로부터 원칙적으로 30일 이내)
▽		
예비타당성조사 수행	KDI	• 연구진 선정 (외부전문가 포함) • 내부 자문회의 3~5회 개최 • 중간 및 최종점검 회의 개최 (기획재정부 주관, PM보고, 주무부처·공공기관 등 참여) • AHP 실시
▽		
조사 결과 통보	KDI → 기재부, 공공기관	• 결과 통보 • 최종보고서 제출
▽		
예산 편성	공공기관	• 해당사업의 예타 결과를 반영하여 예산 편성

출처: 이정권, 2024.8, 공기업·준정부기관 투자사업 예비타당성조사 개요, p.3.

□ 공공기관 사업의 예비타당성조사는 코로나19 기간 연간 40건까지 증가하였으나 윤석열 정부의 재정건전성 강화 기조와 2022년 조사대상 사업의 기준금액을 상향함에 따라 최근 20건 내외로 조사건수 감소

- 공공기관 사업 예비타당성조사는 공공기관운영법에 따라 대규모 신규 투자사업에 대한 타당성을 종합적으로 평가하여 사업의 효율성 제고 및 공공기관의 재무건전성 확보에 기여하는 것을 목적 (한국개발연구원, 2021b: 1)

- 코로나 19기간 불가피한 재정확대 및 인플레이션 우려로 인해 2022년 출범한 윤석열 정부는 재정건전성 기조와 함께 공공기관의 고유목적 사업 외에 신규 사업 투자를 제한

- 이와 함께 2022년 공공기관 총사업비 증가 추세에 따라 상대적으로 규모가 작은 사업에 대해서는 사업추진의 신속성과 자율성을 확보하기 위해 예비타당성 조사 대상 기준금액을 총사업비 1,000억원에서 2,000억원으로 상향

표 2-15 | 공공기관 예비타당성조사 대상 기준금액 변경 (2022)

기존: 공공기관운영법 시행령	변경: 공공기관운영법 시행령
제25조의3(예비타당성조사) ① 공기업 · 준정부기관의 장(이하 이 조 및 제25조의4에서 "기관장"이라 한다)은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하려는 경우 법 제40조제3항 본문에 따라 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 신청해야 한다.	〈좌 동〉
1. 총사업비가 **1,000억원** 이상일 것	1. 총사업비가 **2,000억원** 이상일 것
2. 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 **500억원** 이상일 것	2. 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 **1,000억원** 이상일 것

출처: 공공기관운영법, 2022, 대통령령 제32832호, 8월 2일 일부개정 및 2022, 대통령령 제33078호, 12월 20일 일부개정.

- 정책기조 및 법령 개정의 영향 등으로 2022년 KDI 공공투자관리센터가 수행의뢰 받는 공공기관 예비타당성조사는 코로나 19이전 수준인 연간 20건 내외로 감소한 것으로 조사

표 2-16 | 공공기관 예비타당성 수행실적 추이('23년도 12월 말 기준)

(단위: 건, 조원)

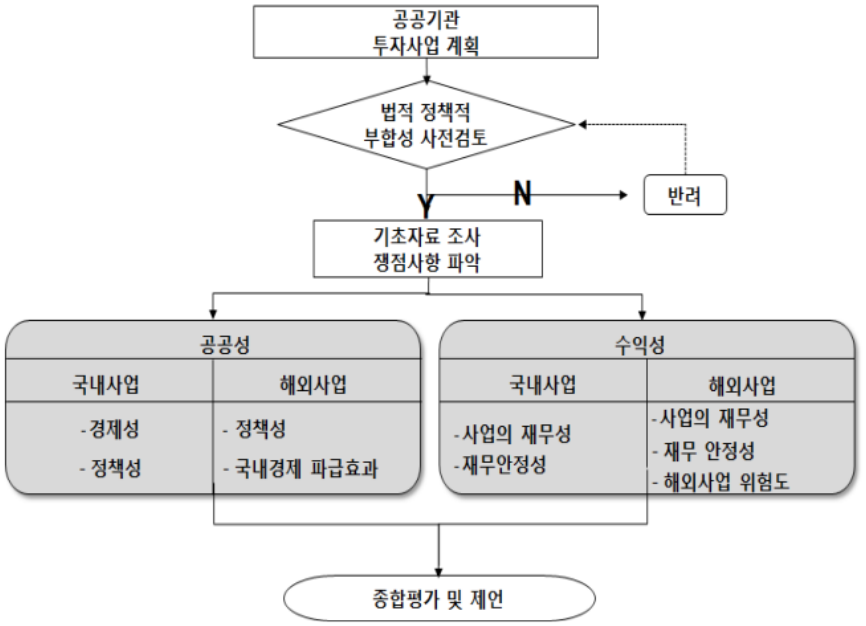
구분	예타 대상		조사 완료						조사 수행 중	
			타당성 확보		타당성 미확보		사업포기(철회)주)			
	사업수	총사업비	사업수	총사업비	사업수	총사업비	사업수	총사업비	사업수	총사업비
합계	317	397.48	185	193.66	54	52.30	63	110.88	15	40.64
'11~16년	115	86.03	64	46.36	27	26.67	24	13.00	-	-
'17년	28	17.96	14	9.04	7	4.16	7	4.76	-	-
'18년	33	102.87	17	35.27	3	0.47	13	67.14	-	-
'19년	35	27.59	24	19.56	7	6.87	4	1.17	-	-
'20년	30	34.17	20	29.49	6	2.41	4	2.26	-	-
'21년	40	50.63	29	26.62	4	11.73	7	12.29	-	-
'22년	14	26.87	11	22.56	-	-	3	4.39	-	-
'23년	22	51.28	6	4.77	-	-	1	5.87	15	40.64

주: 타당성 미확보 예상, 신청기관의 사정변경 등으로 예비타당성조사 도중 철회
출처: 한성민, 2024, 공공기관 예비타당성조사 이해 p.19.

□ 공공기관 예비타당성조사는 우선 사업계획이 법적·정책적 부합성을 갖추고 있는지를 사전 검토한 후, 「공공성」(70%)과 「수익성」(30%)의 두 가지 기준을 중심으로 하여 평가하는 구조 (한국개발연구원, 2021a: 15)

- 공공기관 예비타당성조사는 먼저 제시한 사업계획이 법적 · 정책적 부합성을 갖추고 있는지에 관한 사전 검토를 수행
- 공공기관 예비타당성조사는 공공성 평가 중심의 재정사업과 수익성을 중시하는 민간투자사업 평가를 병행하여 검토하기 위해 「공공성」과 「수익성」을 중심으로 평가체계를 구성 (한국개발연구원, 2021a: 7)

그림 2-9 | 공공기관 사업 예비타당성조사 평가 체계



자료: 기획재정부, 2013, 2013년도 공기업·준정부기관 사업예비타당성조사 세부시행계획 (안홍기 외, 2018,「KTX 광주송정역 융복합 지역개발사업」공공기관 예비타당성조사, p.76에서 재인용)

- 「공공성」 평가에서는 편익/비용분석을 통한 경제적 타당성(경제성)과 정책적 타당성(정책성)을 평가
- 경제적 타당성은 해당 사업에서 발생하는 사회적 비용과 편익을 국민경제적 관점에서 분석하여 제시하는 '비용-편익(B/C) 비율'로 평가 (한국개발연구원, 2021a: 15)
- 정책적 타당성은 '기관의 설립목적과의 합치성', '정책일관성 및 추진의지', '환경성 및 안전성 검토', '사회적 기여도', '주민생활여건 향상', '일자리 창출효과(고용유발효과, 고용의 질 개선효과)', '지역균형발전(지역낙후도, 지역경제파급효과)'로 구성되며 수도권 사업은 지역균형발전 분석을 제외 (한국개발연구원, 2021a: 15)

- 「수익성」 평가에서는 '개별사업의 재무성'을 위주로 하되 공공기관의 재무 안정성에 미치는 영향을 추가로 평가 (한국개발연구원, 2021a: 15)
- 재무적 타당성은 대상사업의 사업계획에 대한 수익성을 판단하는 것으로 투자비 대비 운영 수입의 현금흐름을 수익성지수법(Profitability Index Method: PI)을 활용하여 분석 (한국개발연구원, 2021a: 15)
- 재무안전성 평가는 공공기관의 재무상태, 투자비 재원조달 가능성, 운영기간 중 추가 재원조달 위험(재원조달 가능성 및 사업 추진 시 사업수행기관의 재무적 안정성에 미치는 영향 등)을 평가 (한국개발연구원, 2021a: 15)

표 2-17 | 공공기관 사업 예비타당성조사 평가 항목

구 분		평가항목	
공공성	경제성	비용-편익(B/C) 분석	
	정책성	사업추진여건	정부 정책과의 합치성
			사업 추진 의지 및 사업 계획의 구체성
		사업시행효과	생활여건 영향
			환경성 및 안전성
			일자리 효과
			특수평가(선택)
		지역균형발전	지역낙후도
			지역경제파급효과
수익성	재무성	수익성지수(PI)	
	재무 안정성	공공기관의 재무상태	
		투자비 재원조달 가능성	자기자본 조달가능성
			타인자본 조달가능성
			국고・지방비 등 재정지원 적정성
		운영기간 중 추가재원조달위험	추가재원조달 필요성 및 조달가능성

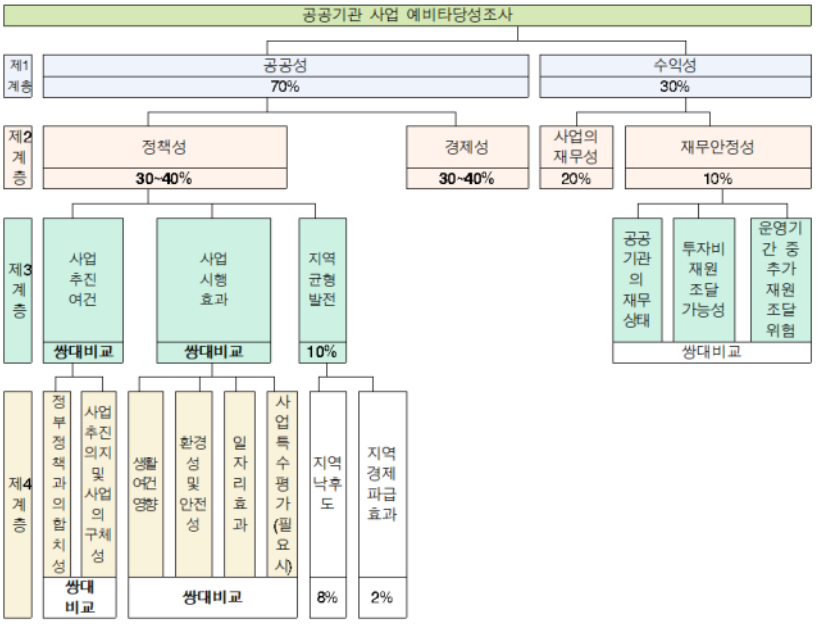
출처: 이정권, 2024.8, 공기업·준정부기관 투자사업 예비타당성조사 개요, p.3.

- 공공성과 수익성을 평가한 후 해당 사업의 타당성을 종합적으로 평가(AHP 분석)하며, 필요한 경우 사업추진상의 위험요인 및 기타 정책적 고려사항 등을 정책제언으로 제시 (한국개발연구원, 2021a: 15)

- 공공기관 예비타당성조사는 공공성과 수익성을 1계층으로 하고 경제성, 정책성, 재무성, 재무안정성을 2계층으로 하는 평가체계를 구성하고, 국내사업의 경우 특별한 사유가 없는 한 공공성 70% 및 수익성 30%를 적용 (한국개발연구원, 2021a: 5)

- 조사에 참여한 연구진, 정책전문가, 외부 자문위원이 항목별 중요도와 점수를 부여하면 계층화 분석법(AHP)을 통해 종합점수(0~1)가 산출되며, 일반적으로 AHP 종합점수가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미 (한국개발연구원, 2021a: 5)

그림 2-10 | 공공기관 사업 예비타당성조사 종합점수 예시 (국내사업, 비수도권 경우)



출처: 이정권, 2024.8, 공기업·준정부기관 투자사업 예비타당성조사 개요, p.8.

□ 사회전체 관점에서 분석하는 경제적 타당성(경제성)에서는 이전비용, 이전수요를 제외한 신규 투자, 부가가치를 계산하는 반면, 사업시행자 관점에서 바라보는 재무적 타당성(재무성)에서는 실제 사업의 추진 가능성을 위해 필요한 비용과 이를 통한 수입을 계산

- 경제적 타당성은 사업시행자가 아닌 사회전체적 관점에서 비용과 편익을 산출하므로 가치 추정 시 시장에서 거래되는 시장가격(market price)에 기회비용을 고려한 잠재가격(shadow price)을 활용

- 새로운 부가가치(편익)가 창출되지 않고 경제주체 간에 주고받는 이전지출이나 기존 공간에서 동일한 기능이 단순히 이전하는 수요는 제외한 후 수혜(소비)자가 느끼는 효용(만족감)을 계산

- 기 보유한 국공유지를 무상으로 사용하더라도 경제적 타당성에서는 기회비용으로 잠재가격을 반영하고 조성토지의 민간 매각(분양), 직접 사용(임대) 등 누가 비용을 부담하는가에 관계없이 상부건축물의 공사비, 운영비를 모두 포함

- 경제성 분석의 비용에서는 세금을 제외한 총사업비에 상부시설물 건축 비용, 건설 이후 운영비가 추가되며 본사업과 상호연계된 결합사업도 경제성 분석을 위한 비용에 포함

- 개발사업의 편익은 토지조성 이후 실제 상부건축물의 기능에서 발생하므로 경제성 분석은 개발단지 건설비 외에 생애주기비용(Life Cycle Cost: LCC)을 모두 포함하여 추정

- 사업계획에서 제시한 용도지역별 용적률을 기준으로 지상부 연면적을 산정한 후 유사 사례를 통해 지하 연면적을 추가하는 방식으로 상부시설물에 대한 규모를 추정

- 반면, 재무적 타당성은 사업시행자(협의) 또는 국가(광의)가 사업으로 실제 부담하는 비용과 수입을 계산하므로 무상으로 사용하는 국유지 및 매각 후 상부개발비용 등은 비용에서 빠지나 부가가치세 등 세금은 포함

- 다만, 사업시행자가 직접 건설·운영하는 공공임대주택 등이 포함되면 비용에 반영하여야 하며 기부대양여 사업과 같이 개발사업을 위해서는 이전사업이 전제되어야 하는 경우나 연관된 보조사업도 재무성 분석에 포함

표 2-18 | 경제성 및 재무성 분석의 차이

구 분	경제성 분석	재무성 분석
목 표	사회적 순현재가치의 측정	사업주체의 순현재가치의 측정
분석의 주체	국민경제 또는 국가경제	사업주체(사업시행자) 또는 투자주체
소득과 손실의 포함규칙	사회적 편익 – 사회적 비용	현금유입 – 현금유출
양(+)의 변수	시설 이용자의 경제적 편익	사업주체의 수익
음(–)의 변수	당해 시설의 건설과 운영에 필요한 초기투자비 및 유지관리비	당해 시설의 건설과 운영에 필요한 초기투자비 및 유지관리비 및 법인(소득)세
소득과 손실의 가치평가	이상적 시장조건에서 계산되는 경쟁적 잠재가격으로 평가	현재의 재화 및 서비스시장에서 거래되는 시장가격으로 평가
할인과정	국채이자율, 사적투자수익률, 사회적 시간선호율 등을 고려하여 이론적으로 도출	투자자본(자기자본과 타인자본)을 이용한 가중평균 자본조달비용
분배적 공평성	정치적으로 결정된 가중치나 제약이 폭 넓게 사용됨	고려하지 않음

자료: 고춘수, 2013, SOC 개발사업의 타당성조사 분석 및 사례, 유신기술회보_기타, p.299.

- 통상 공공기관의 재무성 분석에서는 사업시행주체(공공기관)의 입장의 PI(협의)와 국가재정(기획재정부) 입장에서 분석한 PI(광의)를 함께 분석하나, 국유지 위탁개발사업은 국가 관점의 분석만 수행

표 2-19 | 수익성 분석의 예외 규정

공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침
6) 수익성 분석의 예외 **(중간 생략)** 국・공유지 위탁개발사업 등과 같이 정부가 공공기관에 위탁하여 개발하는 사업의 경우, 수탁받은 공공기관은 업무관리수수료 또는 수탁보수 등의 수익을 목적으로 사업을 추진하게 된다. 해당 사업 추진에 따른 제반 위험부담 주체가 여전히 위탁자이며, 예비타당성조사를 의뢰한 공공기관이 별도의 재무위험 등 사업 추진에 따른 중대한 위험을 부담하지 않는다면 수익성 분석 시 공공기관을 사업주체로 보기는 어려울 것이다. 이러한 사업형에 대해서는 단순히 조사를 의뢰하는 공공기관을 평가대상으로 설정하기보다는 실질적인 사업주체인 위탁자 관점에서 광의의 수익성만을 평가하는 것이 적절할 것이다.

출처: 한국개발연구원, 2021, 공기업・준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정・보완 연구(제3판), pp.269~270.

2) 공공기관 예비타당성조사 수행 사례

□ 국유지 위탁개발사업 중 공공기관 예비타당성조사를 완료한 창원교정시설(2014), 용산 제1공영주차장(2022)과 조사를 수행하였던 대전교정시설(진행 중), 송파ICT(진행 중), 수원 전 서울대 농대부지(공타면제로 철회)를 수행 사례[8]로 조사

- 창원교정시설 이전·개발사업은 2014년 예비타당성조사를 종합점수 0.501로 통과하였으나 사업시행자인 LH의 재정악화, 사업비 부담을 두고 창원시·법무부 갈등, 이전대상지 토지소유주 등의 반발로 지연 (경남신문, 2021.11.14.)

- 용산 국유지(제1공영주차장) 복합개발 사업은 2020년 예비타당성조사를 의뢰하였으나 중간보고(2021.3.)에서 B/C 비율이 0.5 미만으로 나타나 철회 후 사업계획을 변경·재신청하여 종합점수 0.512로 통과

- 대전교정시설은 2022년 예비타당성조사를 신청하였으나 최종보고(2023.8) 당시 과도한 교도소 이전비용 등에 비해 사업성이 낮은 것으로 나와 사업성을 높일 수 있는 방안을 고민 중 (경향신문, 2024.4.22.)

- 송파ICT 보안 클러스터 개발사업은 2019년 최초 신청 이후 낮은 사업성으로 2020년 철회하였고 사업계획을 보완하여 2023년 재신청하여 중간보고(2023.12) 등 KDI 공공기관 예비타당성조사 절차 이행 중

- 수원 구 서울대 농대부지 개발사업은 2022년 공공기관 예비타당성조사 기준 금액이 총사업비 2,000억원 이상으로 상향되면서 철회 이후 공타 비대상 사업으로 재분류

- 공공기관 예비타당성조사를 받았던 5개 사업 중 통과한 2개 사업은 종합점수 기준 0.5를 간신히 상회하였고 나머지 3개 사업도 경제성, 재무성을 충분히 인정받지 못하여 중간에 예비타당성조사를 철회하였거나 조사기간을 연장

8) 용산 국유지(제1공영주차장)는 도시재생혁신지구 특별계획구역 일부로 개발을 추진하고 있으며, 송파 ICT 클러스터는 사전협상형 지구단위계획으로 용도지역 종상향을 검토하고 있어 토지조성형 국유지 위탁개발사업 목록에는 없지만 사례조사 대상으로 추가

표 2-20 | 국유재산 위탁개발사업 공타 수행 현황

구 분	창원교정시설	용산 공영주차장	대전교정시설	송파 ICT	수원 구 서울대
수탁기관	LH	LH	LH	캠코	캠코
위탁개발 유형	토지조성 (공공주택지구)	건축위탁 (도시재생혁신지구)	토지조성 (도시개발사업)	건축위탁 (지구단위계획)	토지조성 (도시개발사업)
부지면적	139천㎡	7,350㎡	428,403㎡	50,154㎡	119,635㎡
총사업비	2,511억원 (국유지 727억)	4,168억원 (국유지 1,345억)	2조 8,990억원 (국유지 5,774억)	5,674억원 (국유지 6,089억)	1,462억원 (국유지 790억)
사업기간	2014~2023 (신축 4/기존 5)	2022~2055 (건설 4/운영 30)	2023~2032 (이전 5/기존 4)	2023~2058 (건설 5/운영 33)	2022~2029
공타 신청시기	2014.1.	2020.7. 2021.9. 재의뢰	2022.9.	2019.9. 2023.7. 재의뢰	2021.3.
공타 결과	종합점수 0.501로 공타 통과	종합점수 0.512로 공타 통과	최종보고(23.8) 후 기간 연장	중간보고(23.12) 후 기간 연장	2022년 철회 후 비대상으로 재분류

주: 사업면적과 총사업비는 사업계획서 기준
출처: 사업별 예비타당성조사 보고서를 바탕으로 연구진 정리.

□ (창원 교정시설) 사업시행자의 재정상황, 보상지연 등으로 사업이 지연되면서 당초 계획이 일부 변경되었으나 기존 계획으로는 사업추진의 타당성을 확보

- 1970년대 건설된 창원 교정시설은 도시화로 인해 주거지와 인접하여 민원이 지속해서 민원이 발생하고 노후화되어 2000년대 초반부터 이전사업을 추진
- 기존 시가지 내 노후화된 교정시설을 이전하고 기존 교정시설 부지에 직주근접형 공동주택을 건설(33%)하여 주거안정을 도모하며 공공시설(법조타운)을 조성(23.8%)하여 그동안 소외받았던 교정시설 인근 낙후지역을 체계적으로 개발
- 교정시설 신축사업에 비해 기존부지 개발계획은 법조타운 입주의향서 수령 외에는 구체적인 입주업종 등에 대한 구체적 계획이 미수립
- 필수 공공시설인 교정시설 이전사업은 재정사업에 준하여 비용측면에서 사업계획의 적정성만을 검토하고, 기존부지 도시개발사업에 대하여 중점적으로 사업의 타당성을 검토

표 2-21 | 창원 교정시설 기존부지 개발계획(안)

구 분				면적(㎡)	비율(%)	비고
합계				138,560	100.0	
유상 공급 면적	소계			107,876	77.8	
	공동 주택 용지	소계		45,409	32.8	2개 블록
		자체사용 토지	60㎡이하(임대)	11,165	8.1	1개 블록
			60㎡이하(분양)	9,541	6.9	
		일반매각토지 60~85㎡(분양)		24,703	17.8	1개 블록
	단독주택용지		소계	7,925	5.7	25개 필지
			이주자택지	7,405	5.3	
			실수요자택지	520	0.4	
	법조타운			32,992	23.8	창원지방법원 마산지원, 창원지방검찰청 마산지청
	영리성지원시설용지			10,911	7.9	
	기타시설용지		소계	10,637	7.7	
			공공청사	6,557	4.7	창원보호관찰소 마산지소
			주차장	1,538	1.1	1개소
			주유소	1,247	0.9	1개소
			종교시설	1,295	0.9	1개소
무상 공급 면적	소계			30,686	22.2	
	공원			4,510	3.3	
	녹지			9,250	6.7	
	도로			16,926	12.2	

출처: 한국개발연구원, 2014.12., 창원교정시설 이전·개발사업 예비타당성조사 보고서, p.6.

- 국유지 위탁개발사업 구조가 아니었던 2014년 당시 재무성은 시행자인 한국토지주택공사의 관점에서만 비용지출과 분양·임대수입[9]을 비교하였고, 이전사업비와 기존부지의 평가차액[10](창원시 정산금액)은 미고려

- 편익과 비용을 5.5% 할인한 경제성(B/C) 값은 0.93으로 도출되었고 사업시행자의 수익성 분석은 0.86으로 나타났으나(한국개발연구원, 2014.12: 318), 이는 창원시, 법무부, 정부의 재정지원을 미반영한 수치

9) 국민임대주택의 임대기간(30년)을 고려하여 재무성 분석 기간을 30년으로 설정
10) 사업시행자가 신축 교정시설 건설에 투입한 사업비를 기존 교정시설 부지로 대물변제받고 실제 투입된 사업비와 부지가액의 차액이 발생하면 창원시로부터 현금으로 보전받는 형태로 추진

• 교정시설 이전사업이 올해 착공 예정으로 기존부지 개발사업은 향후 5년 이후에나 추진될 것으로 보여 변동 가능성은 있으나 기존 사업계획으로는 추진의 타당성을 확보

표 2-22 | 창원 교정시설 이전개발사업 공타 결과

(단위: 백만원)

구 분		사업계획서	예비타당성조사	
사업위치		창원시 마산회원구		
사업규모		• 신축 교정시설 사업: 229천㎡ (신축부지 210천㎡, 진입도로 19천㎡) • 기존부지 개발사업: 139천㎡ (기존부지 119천㎡, 추가부지 21천㎡)		
총사업비		기존부지 개발사업(공공성)	기존부지 개발사업	
			공공성	수익성
	A. 직접공사비	59,059	59,998	52,529
	A-1. 건축공사비	47,159	45,405	38,894
	A-2. 부지조성비	11,900	14,593	13,635
	B. 용지보상비	65,948	74,978	70,807
	C. 시설부대경비	1,744	3,571	3,264
	D. 예비비	5,240	13,855	12,660
	합계	131,991	152,402	139,260
경제성 (B/C)		N/A	0.93	-
수익성 (PI)		N/A (NPV 488백만원)	-	0.86
종합점수 (AHP)		N/A	0.501	

출처: 한국개발연구원, 2014.12., 창원교정시설 이전·개발사업 예비타당성조사 보고서, p.318.

□ (용산 공영주차장) 철회 후 재신청한 예비타당성조사 결과 종합점수 0.512로 사업시행 타당성을 확보하여 2022년 위탁개발 사업계획을 승인하였고 2024년 착공 예정

• 용산전자상가 일원 쇠퇴지역 내 도시재생 촉진을 위해 공공주도로 국공유지를 활용하여 산업·상업·주거·행정 등이 복합된 혁신적 지역거점을 조성하고자 2019년 도시재생혁신지구로 지정[11)]

11) 국토교통부, 2019.12.27., 용산 도시재생혁신지구 국가시범지구 지정 및 지형도면 등, 국토교통부고시 제2019-831호

• 용산도시재생혁신지구는 LH가 국유지 위탁개발사업으로 시행하는 제1공영주차장 부지와 SH가 시유지를 위탁개발하는 자동차 정류장 부지로 구분

표 2-23 | 용산 도시재생혁신지구 현황

구분	제1공영주차장	자동차정류장	비고
소재지	용산구 한강로3가 23-1 일부	용산구 한강로3가 40-1051	
면적	7,350.00㎡	3,791.00㎡	(도로 2,822㎡)
지역지구 등	일반상업지역, 지구단위계획구역 유수지	일반상업지역, 지구단위계획구역 자동차정류장	용도폐지
기타	국유지 (한국토지주택공사 시행)	시유지 (SH 시행)	

출처: 한국토지주택공사 전자조달, 2022.12., 용산 도시재생혁신지구 사업운영 및 설계공모관리 용역 과업내용서, p.2.

• 국유지인 공영주차장에는 용산공원에 편입된 舊방위사업청 부지 내의 기존 국방부 시설을 이전하고 신혼희망타운, 행복주택, 오피스텔 등과 복합개발 사업을 추진하여 신산업 복합문화 교류공간으로서 시너지 효과를 창출

• 개발계획(안)에 따르면 도입시설은 크게 공공업무시설(국방관련 4개 기관 이전청사[12]), 민간업무시설(업무시설, 오피스텔), 주거시설(신혼희망타운), 상업시설(판매시설), 지원시설(생활형 SOC, 체험[13])로 구분

표 2-24 | 용산 국유지(제1공영주차장) 개발계획(안)

구 분	내 용				개발구상도(안)
소재지	용산구 한강로3가 23-1일원				
부지면적	7,350㎡ (379억원)				
연면적	87,376㎡ (지하5층, 지상41층)				
시설구성	구분		면적(㎡)	비율(%)	
	공공청사	국방부	14,297㎡	16%	
		용산세무서	9,245㎡	11%	
	판매시설		9,011㎡	10%	
	오피스		12,509㎡	14%	
	공공분양주택		39,081㎡	45%	
	지원시설		3,230㎡	4%	
	소계		87,376㎡	100%	

출처: 한국토지주택공사 내부자료.

• 경제성 분석을 위해 총사업비와 운영비 등을 추정하고, 청사시설 공급편익, 건물 임대료 편익을 측정한 결과 B/C비율은 0.73으로 경제적 타당성은 미확보

• 다만, 정책적 특수평가 항목으로 4개 국방부 시설의 이전공간 마련으로 舊방위사업청 부지가 용산공원에 편입되어 용산공원 조성의 원활한 추진이 가능하고 PI(광의)는 1.00으로 나타나 사업시행 종합점수(AHP)가 0.512로 타당성 확보 (한국개발연구원, 2022c: 423)

• 2022년 8월 제24차 국유재산정책심의회에서 위탁개발 사업계획(안)을 심의 의결하였고 설계를 거쳐 2024년 착공, 2029년 완공을 목표로 추진 중 (기획재정부 보도자료, 2022.8.19.)

12) 국방대 서울캠퍼스, 국군복지단, 방위사업교육원, 방산기술센터
13) 청년창업사관학교와 신산업체험관도 함께 건립하여 청년창업과 신산업 육성 정책을 지원

표 2-25 | 용산 국유지(제1공영주차장) 복합개발사업 공타 결과

(단위: 백만원)

구 분		사업계획서	예비타당성조사[1]	
사업위치		서울특별시 용산구		
사업규모		· 부지면적: 7,350㎡, 연면적: 86,798.43㎡(지하 5층, 지상 40층)		
총사업비		기존부지 개발사업(공공성)	기존부지 개발사업	
			공공성	재무성[2]
	A. 직접공사비	세부내역은 미공개		
	B. 용지보상비			
	C. 시설부대경비			
	D. 예비비			
	합계			
경제성 (B/C)		1.68	0.73	-
수익성 (PI)		1.11	-	1.00
종합점수 (AHP)		-	0.512	

주: 1) 가격기준연도는 2020년 말임
2) 본 사업은 국유지 위탁개발사업으로 광의의 재무성 분석만 수행함

출처: 한국개발연구원, 2022.2., 용산 도시재생혁신지구 국가시범지구 국유지(제1공영주차장) 복합개발사업 예비타당성 조사 보고서, p.423.

□ (대전 교정시설) 현 대전교도소를 신축·이전한 후 이전적지와 주변부지를 함께 개발하는 사업으로 최종보고에서 수요 대비 예정된 개발사업이 많아 사업성이 낮은 것으로 분석되어 조사기간 연장을 신청하였고 사업성을 높일 수 있는 방안 모색 중

- 본 사업은 ① 대전교도소 이전·신축 사업, ② 이전적지(LH 위탁부지) 개발사업, ③ 이전적지 주변 부지 개발사업(대전도시공사 시행)으로 구분

- 1983년 도시 외곽이었던 현 부지로 이전한 대전교도소는 대전시 도시확장에 따른 주민 민원발생과 교정시설의 노후화·과밀화 문제가 발생하여 이전을 추진

- 대전시는 도안 1, 2, 3단계로 구성된 서남부 지역 신개발지 개발을 추진하면서 도안 3단계 내에 있는 비선호 공공시설인 대전교도소를 이전한 후 이전적지 통합개발을 모색하였으나 미추진 (중도일보, 2017. 2. 8.)

- 2018년 국유재산법 개정으로 LH가 자체자금을 투입하여 교정시설을 신축하고 종전부지의 개발이익으로 선 투입된 사업비를 정산하는 것이 가능해졌고, 대전 교정시설 개발사업을 11개 선도 사업지구 중 하나로 선정

- 이전사업과 종전부지 개발의 수익성을 맞춰 주기 위해 대전시는 비수익성 기반시설, 임대주택 용지를 주변 부지 개발에서 공급하고 광역교통 비용도 부담하는 것으로 협의

- 대전교도소 이전·신축으로 수용자 인권개선과 교정행정의 효율성이 증대되고, 도심지 내 위치한 비선호 공공시설을 이전함으로써 주변지역과 연계한 계획적 개발을 통해 대전시 지역성장거점을 조성할 수 있음을 사업효과로 제시

표 2-26 | 대전 교정시설 개발계획 개요(안)

<table>
<tr><th rowspan="2">구 분</th><th colspan="6">대전교정시설 이전·신축 및 국유지 위탁개발사업</th></tr>
<tr><th colspan="2">교정시설 이전·신축 사업</th><th colspan="2">국유지 위탁개발사업</th><th colspan="2">주변부지 개발사업</th></tr>
<tr><td>위 치</td><td colspan="2">00구 00동
00번지 일원</td><td colspan="2">00구 00동
00번지 일원</td><td colspan="2">00구 00동
00번지 일원</td></tr>
<tr><td>면 적</td><td colspan="2" rowspan="2">531천㎡(160천평)</td><td colspan="2">428천㎡(130천평)</td><td colspan="2" rowspan="2">785천㎡(237천평)</td></tr>
<tr><td colspan="2">국유지 324천㎡(98천평)</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td colspan="2">’23.10 ~ ’28.05</td><td colspan="2">지구지정 ~ ’32.08</td><td colspan="2">지구지정 ~ ’32.05</td></tr>
<tr><td rowspan="2">방 식</td><td colspan="4">위탁개발사업(국유재산법)</td><td colspan="2">-</td></tr>
<tr><td colspan="4">위탁보수(보상, 개발, 관리)</td><td colspan="2">-</td></tr>
<tr><td>사업유형</td><td colspan="2">도시계획시설사업</td><td colspan="2">도시개발사업</td><td colspan="2">도시개발사업</td></tr>
<tr><td rowspan="6">사업비</td><td colspan="2">5,962억원</td><td colspan="2">8,375억원</td><td colspan="2">14,653억원</td></tr>
<tr><td>용지비</td><td>828억원</td><td>용지비</td><td>6,215억원</td><td>용지비</td><td>9,370억원</td></tr>
<tr><td>건축비</td><td>4,592억원</td><td>조성비</td><td>914억원</td><td>조성비</td><td>2,024억원</td></tr>
<tr><td>예비비</td><td>542억원</td><td>간접비</td><td>566억원</td><td>간접비</td><td>840억원</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>예비비</td><td>680억원</td><td>예비비</td><td>1,023억원</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td>장기공공
임대주택</td><td>1,396억원</td></tr>
</table>

출처: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2022.10., 2023년 제2차 공공기관 사업 예비타당성조사 대상사업 사업계획서 [잠정]. p.3

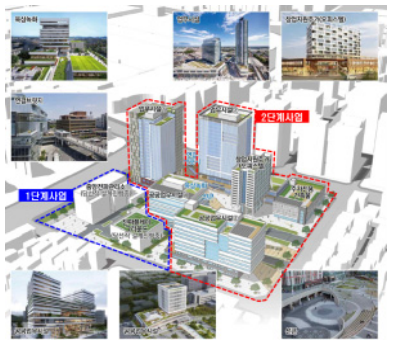
□ (송파 ICT 클러스터) 정보화 편익을 보완하여 다시 공공기관 예비타당성조사를 신청하여 중간보고 등 KDI 평가절차 이행 중

- 중앙전파관리소 노후화로 전파교란 대응 등 정보 보안업무 수행이 곤란하고 통신탑 등 보안시설 이격으로 부지 활용도가 저하
- 2008년 감사원이 도심 내 대규모 부지의 저활용 문제를 지적하였고 국유지의 최적 활용 방안 마련을 권고[14)]
- 2019년 최초 예비타당성조사를 신청하였으나 토지가치를 비용으로 포함할 경우 경제성 및 재무성이 0.6 미만으로 조사되어 2020년 철회
- 부지는 공공부분(중앙전파관리소 증축, 한국인터넷진흥원 등 유관 공공기관 이전)과 민간부분(민간상업업무시설)으로 구분하여 사업계획 재수립
- 중앙전파관리소 증축은 공공청사로서 예비타당성조사가 면제가 가능하여 기금 개발 방식(1단계 사업)으로 우선 추진
- 서울시·송파구와 지구단위계획 변경[15)]을 위해 사전협상하면서 인접 상권과의 상충 가능성을 최소화하는 상권 조성 및 공공기여 계획을 수립
- ICT보안 관련 공공기관 및 유관기업 등을 집적하는 클러스터 시설을 개발하고 관련 산업에 특화된 창업지원, 주거 복합시설을 제공하는 계획(2단계 사업)으로 예비타당성조사를 재신청

14) 중앙전파관리소 대지면적은 5만 2,075㎡로 도심지임에도 제2종 일반주거지역 법정 용적률 200% 중 9.62%만을 활용

15) 대상부지는 제2종 일반주거지역으로 클러스터 개발을 위해서는 용도지역 종상향이 필요

표 2-27 | 송파ICT 보안 클러스터(2차) 위탁개발 개발계획(안)

<table>
<tr><th>구 분</th><th colspan="3">2단계 사업내용</th><th>개발구상도(안)</th></tr>
<tr><td>연면적</td><td colspan="3">169,889㎡</td><td rowspan="8"> 
</td></tr>
<tr><td>규모</td><td colspan="3">지하4층, 지상18층</td></tr>
<tr><td>총사업비</td><td colspan="3">13,642억원</td></tr>
<tr><td rowspan="6">시설
구성</td><td>구분</td><td>연면적</td><td>기타</td></tr>
<tr><td>공공업무</td><td>48,054㎡</td><td>과기부</td></tr>
<tr><td>업무판매 등</td><td>114,189㎡</td><td>기재부</td></tr>
<tr><td>주차건축물</td><td>7,646㎡</td><td>공공기여</td></tr>
<tr><td>계</td><td>169,889㎡</td><td></td></tr>
</table>

출처: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2023.6., 2023년 제2차 공공기관 사업 예비타당성조사 대상사업 사업계획서 [잠정], p.6.

- 한국인터넷진흥원 등 공공기관의 신규 조직 설립 및 투자로 발생할 정보화 편익을 보완하여 2023년 예비타당성조사를 재신청하였고, 중간보고(2023. 12) 등 KDI 공공기관 예비타당성조사 절차 이행 중

- 기존 개발사업 부문 외에 ICT 공공기관의 정보화 사업이 추가·결합하여 기술성 분석, 정보화 편익 인정 등이 쟁점이 발생

□ (수원 구 농대부지) 종전부지를 활용하여 신산업 육성을 위한 개발사업을 추진하면서 공타를 수행하였으나 2022년 조사대상 금액이 상향되면서 철회 후 사업계획을 재수립 중

- 2003년 서울대 농대가 관악 캠퍼스로 이전하면서 현 부지의 활용방안에 대한 논의가 시작

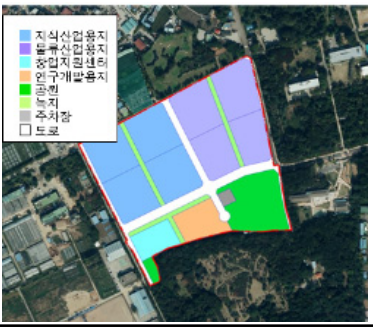
- 이전 당시에는 사업대상지 인근(서수원)의 개발여건이 열악하여 개발 잠재력이 높게 평가받지 못하였으나, 최근 고색지구·수원3일반 산업단지·탑동도시개발사업 등이 주변에서 개발되면서 종전부지의 가치가 재평가

- 국유지 토지개발을 통해 코로나 19로 위축된 경제활력을 제고하고자 대규모 유휴 국유지(1만㎡) 위탁개발 대상 사업지 중 하나로 선정 (기획재정부 보도자료, 2020. 8. 18.)

- 지자체에 단순 배부 중인 유휴 일반재산을 활용하여 포스트 코로나 시대 대응 비대면 산업 육성을 대비한 스마트 물류·융복합단지를 조성하는 사업계획을 수립하여 2021년 예비타당성조사를 신청

- 사업대상지와 연접하여 수원시가 도시개발사업으로 시행할 예정인 OO도시개발사업(335, 620㎡)과 시너지 효과를 기대 (한국개발연구원 공공투자관리센터, 2021. 6: 78)

표 2-28 | 수원 구 농대부지 위탁개발 개발계획(안)

	용도	면적(천㎡)	비율	토지이용계획(안)
토지 이용 구상 (안)	지식산업	36	30.4%	
	물류시설	33	27.8%	
	창업지원	5	4.5%	
	연구개발	7	5.7%	
	공공시설	38	31.6%	
	계	119	100%	

출처: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2021.6., 2021년 제2차 공공기관 사업 예비타당성조사 대상사업[잠정] 사업계획서, p.75.

CHAPTER 3

국유지 위탁개발사업 평가 관련 문제점 분석

1. 평가 관련 문제점 분석의 틀 ····· 53
2. 국유지 위탁개발사업 평가체계의 문제점 ····· 55
3. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 평가방법의 문제점 ····· 64

03 국유지 위탁개발사업 평가 관련 문제점 분석

1. 평가 관련 문제점 분석의 틀

□ 실제 적정성 검토를 수행한 전문기관의 입장에서 느끼는 현행 평가체계의 일반적 문제점과 예비타당성조사를 경험한 사업시행자가 느끼는 평가방식의 문제점을 구분하여 분석하되 상대방의 다른 견해도 최대한 반영하여 일방적인 문제제기가 되지 않도록 노력

- 평가체계와 관련해서는 소규모 국유지 위탁개발사업 적정성 검토 업무에 참여했던 국토연구원 내외부 전문가들의 의견을 바탕으로 문제점을 도출
  - 적정성 검토에 참여했던 대부분의 전문가들이 수익성 중심의 평가체계 하에서 수탁자가 분양위주 계획을 수립하여 국유지 위탁개발사업의 공공성 및 차별성이 부각되지 않는 것을 핵심적 문제로 인식
  - 예비타당성조사 대상의 기준이 되는 총사업비에는 국유지 가치를 포함하나 국가재정지원금액에서 제외하는 현재 운용방식에 대해 일부 의문을 제기하였으며 명확한 기준을 정립할 필요가 있음을 제시
  - 적정성 검토의 경우 결과에 반영해야 하는 구속력이 낮고 중대한 변경 시 재평가 등의 사후절차가 없어 실효성이 낮은 반면 공공기관 예비타당성조사는 국유지 위탁개발사업의 특수성 및 추진배경에 대한 고려 없이 기존 평가방식을 경직적으로 적용하고 있어 양 평가방식의 종합적 개선이 필요하다는 의견도 제시
- 예비타당성조사 평가방식과 관련해서는 실제 예비타당성조사를 경험하였던 사업시행자가 인식·제기하는 평가방식의 문제점을 도출하였고 예비타당성조사를 수행하였던 자문단(평가자)에게 질의서 형식으로 이에 대한 의견을 취합하여 제3자 관점에서 연구진이 검토의견을 종합적으로 정리

- 낮은 사업성 분석결과로 예비타당성조사를 철회하였던 경험이 있는 사업시행자는 기 보유하여 무상사용할 수 있는 국유지를 기회비용으로 반영해야 하는 평가구조를 이해하기 어려운 상태에서, 보안시설 등으로 토지이용이 매우 제약됨에도 제약이 없는 일반토지와 동일하게 기회비용을 높게 평가하는 방식에 문제를 제기
- 공공성을 강화하라는 정책목적에 따라 저수익성 공공시설을 늘릴수록 경제성 및 재무성이 낮아진다고 인식하고 있으며, 국가가 지급하는 수수료로 투자비를 회수하는 위탁기간이 30년이 넘는 사업에도 30년 기준 재무성을 적용하는 등의 불합리성이 있어 사업성이 나오기 어려운 시설은 분석대상에서 제외(면제)하는 것을 요청
- 공급시점에서 주거, 상업, 업무 등 주요 수익시설이 충분한 수요가 있는 지 분석한 결과가 자체 타당성조사 결과와 큰 차이가 있어 수요권역의 설정, 원단위 등 추정 방법에 대해 사업성에 유리한 쪽으로 적용해 줄 것을 요구
- 토지개발사업의 경제적 편익을 유사 사례의 임대료만으로 산정하고 있어 임대료가 발생하지 않는 공공적 성격의 시설을 늘릴수록 타당성이 낮아지고 재무적 수입과 결과치도 거의 동일하여 추정방법의 개선을 요구

그림 3-1 | 평가 관련 문제점 분석의 틀

출처: 연구진 작성.

2. 국유지 위탁개발사업 평가체계의 문제점

1) 분양 위주 관리·처분계획으로 공공성 및 차별성 부족

□ 사업비 조기 회수를 위해 일반 도시개발사업과 유사하게 대부분 토지가 민간에 매각(분양)방식으로 처분되고 있으나 현재의 평가체계에서는 공공성 확보 및 국유지 장기 보유에 따른 유인책이 부족

- 국유지 개발 후 관리처분 방식은 크게 민간매각(분양), 민간임대(대부), 공공위탁, 공공(직접)사용으로 구분
- 국유지 위탁개발사업은 수탁자가 선투자한 사업비를 회수해야 하는 만큼 수익성도 어느 정도 보장되어야 하나 기 보유한 국유지 활용으로 토지비가 절감되고 공공기관이 수행하는 만큼 수익성과 공공성의 조화가 필요
- LH, 캠코와 같은 사업시행자로서는 조성원가 이상으로 민간 시행자에게 매각하는 것이 수익성을 높이고 위험성을 최소화하는 방안이고 토지의 장기보유 위험부담에 따른 지가상승의 기대이익은 토지소유주인 국가에 귀속되므로 민간매각(분양) 방식을 선호하는 것이 합리적
- 이에 따라 초기에는 국가가 필수적으로 유지해야 하는 공공청사나 일부 생활형 SOC 시설을 제외하고 대부분 주거, 상업, 업무용지로 계획하고 국공유지를 민간에 매각하는 관리처분 계획을 수립
- 반면 도시계획 변경 및 사업 인허가권을 보유한 지자체에서는 수탁자와 협의 과정에서 파급효과가 해당 지역에서만 발생하여 지자체 재정으로 건설·공급해야 할 공원, 도서관 등을 중심으로 사업계획을 수립할 것을 요구
- 토지개발 후 분양수입 등으로 투자비를 조기 회수하면서도 인허가권자의 기반시설 확충 요구를 반영하다 보니 국유지 위탁개발사업의 공공성 및 차별성(혁신성)이 부족하다는 적정성 검토 평가의견이 다수 발견

표 3-1 | 공공성 관련 적정성 검토 의견

구분	적정성 검토 일시	주요 평가 의견
OO 공공주택지구 국유지 위탁개발사업	2019.3.18.(월)	· 대규모 국유 유휴부지 개발은 공익성과 공공성 등 사회적 책임 의식을 갖고 개발해야 하나 현재 개발계획은 공공성 미흡 · 본 개발계획은 민간개발 형태와 동일하게 수익극대화를 지향하고 있고, 국유지 개발임에도 불구하고 공공적인 요소가 미부각
OOO 공공주택지구 국유지 위탁개발사업	2019.8.13.(화)	· 지역현안, 일자리 창출 등에 대한 보다 심도있는 고민이 아쉬움 · 과거 개발사업 형태를 따라가는 것이 아니라 미래 산업거점 등 좀 더 미래 지향적인 개발과 국익을 고려하는 사업으로 전환 · GB 해제 사업임에도 일반 개발사업과 동일하며, 토지 매각이 아닌 국유지 보유방안을 마련할 필요
OOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2019.10.29.(화)	· 구도심 상가와 상생을 위해 상업용지 최소화와 장방형인 부지형태를 고려한 상업용지 분산배치 등 적정성 검토 필요 · 용도지역 상향에 따른 공공기여 고려가 필요하고, 주거단지 개발로 인한 주변 기반시설 부담완화 방안이 필요
OOOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2019.12.5.(목)	· 기존의 도시지역과 연계하여 문화시설을 확보하였으며, 도시지원시설 및 복합시설용지 등 부족한 산업시설을 확보 · 공동주택용지의 비율이 적은 편이고 임대료 수준이 시세보다 저렴하여 소기업, 창업기업 입주에 도움이 될 것으로 예상
OOOOOOO 공공주택지구 국유지 위탁개발사업	2020.4.24.(금)	· 지역 현안사업(문화밸리)과의 연계를 통해 국유재산의 활용도를 제고하였다는 의의가 있으며, 박물관 등 문화시설 도입과 도시지원시설과 행복주택을 연계한 복합개발로 공공성을 확보
OOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2020.8.26.(금)	· 기존 구도심과 3기 신도시 중간에 위치하여 개발계획의 정합성을 고려할 필요가 있으며 기반시설을 공동으로 분담 필요 · 국유지 외 대규모 토지소유자의 경우 환지방식으로 과도한 개발이익을 향유하지 않도록 공공기여방안 필요
OOOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2020.8.26.(금)	· 원주시의 자족기능 강화, 일자리 창출을 위한 업무시설, 의료복합용지 등을 확보하여 공공성을 확보 · 혁신성장용지와 의료복합용지 등에 대한 구체적 수요조사와 향후 운영방안 마련이 필요
OOO OOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2021.2.16.(화)	· 노후 군시설의 개선과 부족한 주택공급으로 공공성을 확보하였으나 지자체와 주민의 편의성을 좀 더 고려할 필요 · 군시설 중 교회, 체육시설, 공원 등을 개발하여 시민이 이용가능한 시설로 전환 필요
OOOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2021.12.1.(수)	· 공공임대주택, 공공지원시설 용도를 통해 지역적 차원의 공공성 확보에 기여한 것으로 평가 · 로파크와 전면부 시설의 유기적 연계 필요하며, 국유지의 매각을 최대한 자제할 필요
OOOOO 국유지 토지위탁 도시개발사업	2024.7.26.(금)	· 최근 청년창업 및 주거지원 사업, 공공업무시설 등에 대한 다양한 사례를 분석하여 본 대상지 계획의 차별성·구체성이 필요 · 기존 체육시설 철거 후 이용주민의 불편함이 없도록 평면적 토지이용구상을 입체적으로 유도할 필요

출처: 국토연구원 내부자료, 사업별 적정성 검토 결과 중 공공성 평가 중심으로 발췌.

- 국유재산을 소유 · 관리하는 총괄청으로서는 전체 국유지 중 대부분이 공원, 도로 등으로 지자체에 무상귀속되거나 민간 건설사에 매각되어 국유지 총량이 감소하고 위탁개발사업의 공공성이 약해지는 것에 부담

- 가능하면 민간에 매각하지 않고 장기 대부하거나 정책적 필요가 높은 청년창업, 주거, 노인 복지주택 등으로 저렴하게 공급하고자 하나 현재의 평가체계는 토지의 기회비용을 감안한 최유효 이용 및 수익성 평가에 비중이 높은 상황

2) 예비타당성조사 대상사업 분류기준의 합리성 부족

□ 공공기관 예비타당성조사와 재정사업 예비타당성조사에서 기 보유 국유지를 총사업비에 포함하는 기준이 다르고 국가 재정지원금액 기준이 일부 불명확하여 소규모 적정성과 대규모 예비타당성조사 평가를 분류하는 체계에 혼란

- 공공기관 운영법 시행령 제25조의3에서는 공기업·준정부기관이 총사업비 2,000억원 이상이고 국가 재정지원·공공기관 부담금액의 합계가 1,000억원 이상인 사업을 공공기관 예비타당성 대상으로 명시

- 하위 지침인 공공기관 예비타당성조사 운용지침에서는 수수료 수입목적의 위탁개발사업도 예비타당성조사 대상사업으로 명시하고 예타대상 기준이 되는 총사업비에 기 보유한 토지자원의 가치를 포함하도록 규정

표 3-2 | 공공기관 예비타당성 대상사업 기준

공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
제3조(예비타당성조사 대상사업) 예비타당성조사는 공공기관 사업 중 총사업비가 2,000억원 이상이고 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 1,000억원 이상인 신규(사업추진을 위한 관련 예산이 투입되기 이전 상태) 투자사업 및 자본출자에 대하여 실시한다. (주1) 사업기획 · 구상단계에서 수행하는 사전용역비만 투입된 사업의 경우 신규 사업에 해당한다. (주2) 공공기관의 장(이하 "기관장"이라 한다.)은 공운법 및 시행령에 따른 예비타당성조사 대상사업의 경우, 예비타당성조사가 완료되기 전까지는 사업추진을 확정하여서는 아니된다. (주3) 예비타당성조사 대상이 되는 '투자'라 함은 기관 기능수행과 관련한 건설(구축) 또는 운영 등을 위해 금전, 현물 등을 부담하여 유 · 무형의 자산을 보유 또는 수익하고자 하는 행위를 말하며 **수수료 수입 목적의 위탁개발사업 등을 포함**한다.

공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
제4조(총사업비의 정의) ② 제1항의 규정에 의한 총사업비에는 국가 재정지원금액, 지방자치단체 부담금액, 공공기관 부담금액 및 민간 부담금액 등을 포함한다. (주1) 총사업비 중 국가 재정 또는 공공기관이 지원하는 융자금액은 그 상환주체가 공공기관인 경우를 제외하고는 '국가 재정지원금액과 공공기관 부담금액' 산정시 포함하지 않는다. (주2) **기 보유한 토지 등 자원은 그 가액을 총사업비에 포함**하며, 시설 등의 운영기간 동안 소요되는 운영비는 총사업비에서 제외한다. (주3) 차입금 상환보증, 주주대여금, 지분인수 옵션계약금 등 공공기관의 실질적인 부담에 해당하는 경우 이를 공공기관 부담금액에 포함한다.

출처: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제629호, 1월 17일 일부개정.

- 반면, 재정사업 예비타당성 운용지침에서는 지방자치단체가 부담하는 부지 관련 비용으로 한정하여 총사업비에 기 보유한 국유지의 가치는 제외하여 산출

표 3-3 | 재정사업 예비타당성 대상사업 기준

예비타당성조사 운용지침
제16조(총사업비의 정의) ② 제1항의 규정에 의한 총사업비에는 융자사업비(국가 재정지원 규모 산정 시에는 제외), **지방자치단체가 부담하는 부지 관련 비용**도 포함되며 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분 등을 포함한다.

출처: 예비타당성조사 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제677호, 12월 27일 일부개정.

- 총사업비 관리지침에서도 재정사업에서는 지자체의 부담분만 포함하고 기 보유한 국유지를 무상사용할 경우 총사업비에서 제외하나, 공공기관이 정부를 대행하여 위탁개발을 수행할 때는 국유지를 총사업비에 포함하도록 명시

표 3-4 | 재정사업 및 공공기관 총사업비 관리대상 기준

총사업비 관리지침 (중앙정부 재정사업)	공기업·준정부기관 총사업비관리지침 (국유지 위탁개발사업 등)
제2조(정의 및 범위) ③ 제2항의 지자체의 부담분에는 **지자체가 부담하는 부지 관련 비용**(해당 부지가 공유지분인 경우 당해 사업에 포함되는 지분에 대한 가액으로 한다)을 포함하고, 지자체가 부담하는 부지 관련 비용은 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 하며, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 같은	제2조(정의 및 범위) ③ 제2항의 국가 또는 지자체 등의 부담금액에는 **기존 국유지를 활용하거나 지자체가 부담하는 부지 관련 비용**(해당 부지가 공유지분인 경우 해당 사업에 포함되는 지분에 대한 가액으로 한다)을 포함하고, 공운법 제40조 제3항 및 동법 시행령 제25조의3에 따른 예비타당성조사(이하 "예비타당성조사"라 한다.)를 거치지 않은 경우에 기존 국유지 또는 지자

총사업비 관리지침 (중앙정부 재정사업)	공기업·준정부기관 총사업비관리지침 (국유지 위탁개발사업 등)
법 제8조에 따른 공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액으로 한다. 다만, 관련법령 또는 계약에 따라 개별공시지가 또는 공시지가 보다 낮은 가격에 의하도록 한 경우에는 그 가격으로 한다.	체가 부담하는 부지 관련 비용은 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 하며, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제8조에 따른 공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액으로 한다. 〈이하 생략〉

출처: 총사업비 관리지침, 2023, 기획재정부훈령 제668호, 9월 20일 일부개정 및 공기업·준정부기관 총사업비관리지침, 2023, 기획재정부훈령 제628호, 1월 17일 일부개정.

- 예타지침 및 총사업비 관리지침에 따라 재정사업은 국가가 기 보유한 국유지를 제외하여 총사업비를 산출하고 있으나 국가가 소유하며 공공기관에 위탁하는 개발사업에서는 총사업비에 포함하고 있어 기준을 달리 적용할 합리성은 부족

- 또한 수탁자는 향후 개발사업 원가(조성원가)에 반영할 수 있는 금융비용, 위탁수수료 등을 모두 포함하여 총사업비를 산출(제출)하고 있어 예비타당성 지침에서 대상사업 기준으로 정의[16]하는 총사업비와 불일치 발생

표 3-5 | 각 단계별 총사업비 항목 구분도

구분	위탁개발 사업계획	예비타당성조사 지침	개발사업 원가산정
공사비	포함	공사비	재료비, 노무비, 경비 등
조사비	포함	시설부대경비	영향평가, 타당성 등
설계비	포함		설계비, 측량비 등
부대비	포함		일반관리비, 판매비 등
제세공과금	포함		세금, 부담금 등
위탁수수료	포함	개발단계만 반영 가능	위탁수수료
보상비	포함	보상비	보상, 이주대책 등
기타 비용	포함	제외, 일부 예비비	건설이자, 금융비용 등
국유지의 평가액	포함	재정예타: 미포함 공공예타: 포함	미포함

출처: 연구진 작성.

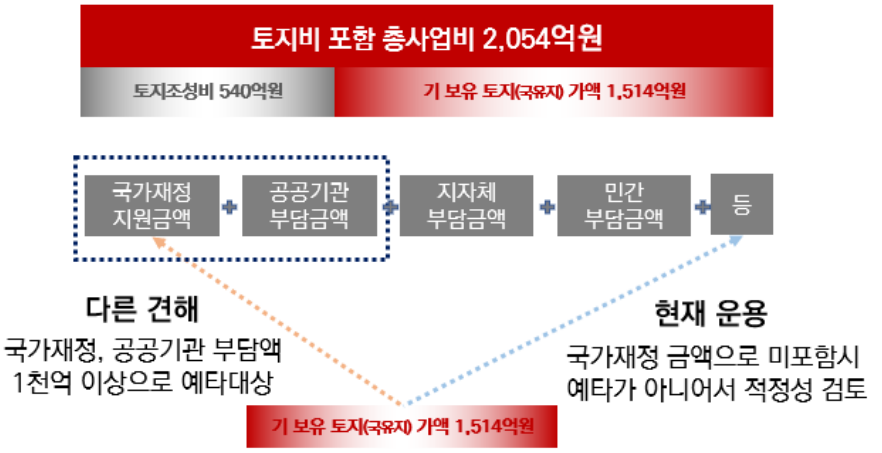
16) 예비타당성조사 운용지침 제16조에서는 사업추진에 소요되는 모든 비용을 국가, 지자체, 공공기관, 민간 등 누가 부담하는지에 관계없이 모두 포함한다고 정의하나 총사업비 관리지침에 따라 이자, 금융비용, 운영설비비, 영업준비금 등 구분이 모호한 비용은 제외 (한국개발연구원, 2018: 72)

• 또한, 국유지의 가치를 총사업비에는 포함하고 있지만 국가 재정지원 금액에서는 제외하여 공타 비대상 사업으로 판단[17]하고 있으나 이에 대한 명확한 근거 규정은 없는 상황

– 예를 들어 아래 그림과 같이 토지비 포함 총사업비가 2,054억원인 경우 총사업비 2,000억원 기준을 충족하지만 국가재정 지원금액에서는 제외하면서 공공기관 예비타당성 조사대상이 아닌 것으로 현재 운용

– 이에 대해서 일부 전문가들은 기 보유 국유지 가치를 '국가재정 지원금액'이 아닌 '등'으로 분류하는 것은 근거가 없고 부적합하다는 다른 견해를 제시

그림 3-2 | 기 보유 국유지의 분류기준 불명확 예시



출처: 연구진 작성.

• 명확한 근거 규정없이 기 보유 국유지 가액을 국가재정 지원금액에서 제외하여 소규모 적정성 검토를 수행하다 다시 공공기관 예비타당성조사 대상으로 재분류되면 정책사업이 지연되거나 사업비용이 증가할 우려

17) 용지비를 포함한 총사업비는 2,000억원을 넘으나 용지비를 제외한 국가 재정지원금액 및 공공기관 부담금액은 1,000억 미만으로 공타 비대상으로 분류

3) 국유지 위탁개발사업 평가제도의 실효성 및 전문성 미흡

□ 국유지 위탁개발사업의 경우 적정성 검토(소규모, 국토연구원)과 예비타당성 조사(대규모, KDI)로 평가체계가 이원화되어 전문기관별 평가기준이 상이하고 적정성 검토 이후 관리체계도 부재하여 예비타당성조사에 비해 실효성이 낮은 상황

- 사업계획을 제출한 국유지 위탁개발사업 총 16건 중에서 공공기관 예비타당성 대상인 4개 사업을 제외한 사업들은 수탁기관의 자체 타당성 조사 결과를 전문기관인 국토연구원(국공유지연구센터)에서 적정성 검토를 수행

- 적정성 검토의 경우 최근 사업대상지 선정 및 평가건수가 감소하면서 관련 업무에 특화된 전문인력 확충 및 세부 평가지침 개발 없이 사업비용 산출, 개발수요 추정 등 경제성 및 수익성 평가의 많은 부분을 외부 전문가에 의존

- 토지개발의 인·허가권자는 개발법령에 따라 다를 수 있으나 기본적으로 지자체여서 협의가 중요한데, 지자체와 협의가 지난할 경우 사업이 지연되거나 평가한 사업계획이 큰 폭으로 변경될 가능성이 높은 편

- 이에 따라 공공기관 예비타당성조사를 받은 대규모 사업의 경우에는 총사업비 관리대상 사업으로 분류[18]하여 예산 편성 이후에도 과도한 변경이 발생하면 재조사를 받도록 규정

표 3-6 | 예비타당성조사 재조사 관련 규정

총사업비관리지침	공기업 · 준정부기관 총사업비관리지침
제49조(타당성재조사의 요건) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제50조제2항 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성재조사를 시행하여야 한다. 1. 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업 2. 예비타당성조사를 거치지 아니하고 예산 또는 기금운영계획에 반영되어 추진 중인 사업	**제31조(타당성재조사의 대상사업)** ① 공공기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성재조사를 시행하여야 한다. 1. 공공기관 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업 2. 예비타당성조사를 거치지 아니하고 집행 중인 사업 3. 최초 총사업비 대비 30% 이상 증가한 사업 4. 수요예측지가 30% 이상 감소한 사업

18) 「공기업·준정부기관 총사업비관리지침」에 따라 공공기관이 편성한 대규모 사업에 대해서는 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리

총사업비관리지침	공기업 · 준정부기관 총사업비관리지침
3. 확정된 총사업비 대비 10~20% 이상 증가한 사업 4. 최초의 수요예측치 대비 30% 이상 감소한 사업 5. 예산낭비 사례로 접수된 중복투자사업 6. 감사원 결과 또는 국회에서 재조사를 요청한 사업 7. 기타 타당성재조사가 필요하다고 인정하는 사업	5. 감사결과 감사원이 요청하는 사업 6. 그 밖에 예산낭비 소지가 있는 등 재조사가 필요한 사업

출처: 총사업비관리지침, 2023, 기획재정부훈령 제668호, 9월 20일 일부개정 / 공기업 · 준정부기관 총사업비관리지침, 2023, 기획재정부훈령 제628호, 1월 17일 타법개정.

- 재정사업 총사업비관리지침은 예비타당성조사 대상보다는 넓게 총사업비 관리대상을 규정하고 있으나 공공기관 총사업비관리지침은 예비타당성조사 또는 타당성재조사를 거친 사업으로만 한정하여 총사업비 관리대상을 규정

표 3-7 | 총사업비관리 대상사업 관련 규정

총사업비관리지침	공기업 · 준정부기관 총사업비관리지침
제3조(관리대상 사업) ① 이 지침의 적용을 받는 총사업비 관리대상 사업(이하 '관리대상 사업'이라 한다)은 국가가 직접 시행하는 사업, 국가가 위탁하는 사업, 국가의 예산이나 기금의 보조 · 지원을 받아 지자체 · 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 · 준정부기관 · 기타 공공기관(이하 '공공기관'이라 한다) 또는 민간이 시행하는 사업 중 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서, 다음 각 호의 사업으로 한다. 1. 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원규모가 300억 원 이상인 토목사업 및 정보화사업 2. 총사업비가 200억 원 이상인 건축사업(전기 · 기계 · 설비 등 부대공사비 포함) 3. 총사업비가 200억 원 이상인 연구시설 및 연구단지 조성, 선박 · 항공기 건조사업 등 연구기반구축 R&D사업(기술개발비, 시설 건설 이후 운영비 등 제외)	**제3조(관리대상 사업)** ① 이 지침의 적용을 받는 총사업비 관리대상 사업(이하 "관리대상 사업"이라 한다.)은 공운법 제40조에 의거하여 공공기관의 장이 편성한 사업으로서, 다음 각 호의 사업으로 한다. 1. 예비타당성조사를 거친 사업(공운법 제40조 제3항 각호에 해당하는 면제사업 포함) 2. 제31조에 따라 타당성재조사를 거친 사업

출처: 총사업비관리지침, 2023, 기획재정부훈령 제668호, 9월 20일 일부개정 / 공기업 · 준정부기관 총사업비관리지침, 2023, 기획재정부훈령 제628호, 1월 17일 타법개정.

- 예비타당성조사 대상의 경우 총사업비 관리지침에 따라 예산편성 이후에도 일정 규모 이상의 중대한 변경에 대한 재조사를 시행하나, 적정성 검토는 중대한 계획변경에 따른 적정성 재평가 등 사후관리 제도가 없어 실효성이 낮은 상황

• 1999년 중앙정부 재정사업에 대한 예비타당성조사가 도입된 이후 중앙 공공기관, 지방정부, 지방공기업의 재원까지 예비타당성조사 범위를 확대하였고, 수요 증가와 사업유형에 대한 전문성 강화 방침에 따라 조사 수행 전문기관은 지속해서 증가 (정동호, 2024: 1~3)

표 3-8 | 재원별 타당성조사 수행 현황

사업추진 주체	중앙정부	중앙 공공기관	지방정부	지방공기업
제도 명칭	예타	공타	타당성조사	타당성검토
도입시기	1999년	2011년	2014년	2015년
법적 근거	국가재정법 제38조	공공기관운영법 제40조	지방재정법 제37조의2	지방공기업법 제65조의3
조사대상	총사업비 500억 & 국가부담분 300억 이상	총사업비 2,000억 & 국가 및 공공기관 부담분 1,000억 이상	총사업비 500억 이상	총사업비 시도: 500억, 시군구: 300억 이상
관리주체 및 기관지정	기획재정부	기획재정부	행정안전부	행정안전부
의뢰주체 및 비용부담	기획재정부	공공기관	지방자치단체	지방공기업
타당성조사 수행 전문기관	한국개발연구원, 한국조세재정연구원	한국개발연구원, 한국지질자원연구원 (자원개발사업 한정)	한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회	지방공기업평가원, 한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회
평가항목	경제성, 정책성, 지역균형발전	경제성, 정책성, 재무성, 재무안정성	경제성, 재무성, 정책성	경제성, 재무성, 정책성

출처: 정동호, 2024, 공공투자사업 타당성조사 전문기관 네트워크 구축방안, p.2를 일부 수정.

• 중앙정부 재정사업의 경우 조사기관이 KDI와 조세연구원으로 이원화되면서 조사의 전문성과 신속성을 개선하였고 다양한 분야에서 발생하는 예타사업 조사 새로운 분석틀을 적용할 예정 (뉴스핌, 2019. 4. 3.)

• 국가 및 지방 재정사업[19]과 달리 공공기관 예비타당성조사 수행 전문기관은 한국개발연구원(공공투자관리센터) 단독으로 수행하고 있어 조사기간 장기화[20]로 인한 정책사업 적기추진 장애 문제 발생

19) 국가 재정사업: KDI(기존), 한국조세재정연구원('19.4. 추가지정) / 지방 재정사업: 한국지방행정연구원(기존), 한국지방재정공제회('21.6. 추가지정)

20) 평균 10.5개월이 소요됐던 공공기관 예비타당성 기간을 4~5개월로 단축하는 개선대책을 발표(2020.4)하였으나 비표준화된 신규 공공사업 증가 및 평가인력 부족 등으로 체감되는 평가기간 단축효과는 미미

3. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 평가방법의 문제점

1) 사업시행자가 제기하는 문제점 정리

□ 공타를 경험한 사업시행자(위탁자, 수탁자) 측에서는 용지비 반영, 분석대상 사업 설정, 신규 수요 인정, 편익 범위 등에서 국유지를 활용한 위탁개발사업의 특수성 반영을 요구

- 기 보유한 국유지는 무상사용 하더라도 다른 목적으로 사용할 수 있는 본질적 가치만큼을 기회비용으로 반영하고 있으나, 국유지 위탁개발사업의 성격(공공성 및 계속보유)에 따라 경제성 및 재무성 분석 시 토지비용 제외를 요구
  - 특히, 토지매각(분양) 없이 보안시설, 연계시설 등으로 인해 국유지를 해당 기능으로만 보유·사용할 수밖에 없는 조건에도 불구하고 타 용도 활용할 수 있는 일반토지와 동일하게 기회비용을 높게 평가하는 등 산정기준도 개선을 요구
- 개발 후 공간에 대한 사용료(임대료)를 지불하지 않는 무수익 사업 중에서는 공공청사, 교육시설 등 예타면제 대상사업도 있으나 문화시설, 공공임대주택 등 비면제 사업 등도 혼재되어 있어 타당성 분석대상 사업의 범위를 구분 요청
  - 특히, 이전형 사업의 경우 통상 면제사업인 공공청사 이전사업은 경제성 분석 시에는 제외(편익비 1:1 가정)하나 재무성(광의)에서는 포함하여 국유지 용지비용까지 포함하면 재무성이 나오기 어려워[21] 수익성 면제를 지속 요청
- 수익시설의 수요와 관련하여 사업의 구상단계에서 구체적인 상부 활용계획(입주업종 등)을 수립하더라도 실제 개발 후 분양시점에서 변동가능성이 매우 높은 상황에서 수요 추정방법을 두고 전문기관과 피평가기관 간에 이견 발생
- 토지개발사업의 경제적 편익을 수익시설 용지의 유사 사례 임대료(지불의사액)만으로 산정하여 과소하고 재무성 분석의 수입액 과 차별성이 없어 주거 안정 효과, 공공시설 확충 등 다양한 편익을 포함할 것을 요구

21) 국유지 매입비용은 고려하지 않은 상황에서 이전사업의 비용을 회수할 수 있을 수준으로 종전부지 개발계획을 수립하고 일부에서는 수수료를 받을 수 있는 관리처분 기간을 30년 이상 장기로 설정하고 있는 상황

2) 용지비(토지보상비) 포함 문제에 대한 연구진의 검토의견

□ (기회비용 반영) 사업주체가 기 보유한 국유지를 무상으로 사용하더라도 기회비용 관점에서 사업성 분석 시 비용으로 포함하는 것이 불합리하다는 의견에 대해서는 원칙적으로 비용으로 포함하되 재건축 등 토지비 제외, 수익성 분석 면제 사항 구체화 필요

- 무상귀속[22]이 가능한 국공유지와 기 보유한 국유지의 경우 실제 사업에서 현금흐름이 발생하지 않으나 경제성 분석 시에는 토지의 기회비용 관점에서 초기 비용으로 반영
  - 정부가 공공사업의 추진 여부를 판단하는 시점에서 토지는 무한히 이용할 수 있지는 않아서 어느 사업에 한정하여 토지를 사용하면 다른 활동을 위해서는 사용하지 못한다는 것을 전제하기 때문에 그에 대한 기회비용을 반영 (한국개발연구원, 2021: 200)
- 재무성도 기 보유지를 활용한 해당 사업으로 인해 다른 목적의 사업은 할 수 없고 분양가격에는 토지비도 포함되므로 기 보유지도 용지보상비로 반영
  - 단, 사업시행자(위탁자, 수탁자)가 아닌 자(타 중앙행정기관, 지자체)가 소유한 토지 중 무상취득(귀속)이 가능한 경우 재무성(협의)에서는 제외하는 것이 일반적

표 3-9 | 용지보상비 비용 반영 구조

구 분		공공기관 예산편성	총사업비 (대상규모)	경제성	재무성 (협의)	재무성 (광의)
용지보상비	무상취득	불포함	포함[1](일부 제외)	포함[2]	불포함	포함
	유상취득	포함	포함	포함	포함	포함
	기 보유	불포함	포함[1]	포함	포함	포함

주: 1) 대상규모 판단을 위한 총사업비 산출 시 무상취득, 기 보유 토지가격은 공시지가 사용 (보상배율 미적용)
2) 하천환경정비사업과 같이 기존 시설이 그대로 유지·개선되는 경우는 기회비용에서 제외
출처: 전문가 자문을 바탕으로 연구진 정리.

- 이에 대해 기 보유한 국유지를 활용한 사업과 신규로 토지를 매수하는 사업을 똑같게 평가하는 것은 합리성이 부족하며, 매각 및 타 용도 활용이 불가능하다

22) 지목이 도, 제, 천, 구인 필지 중 국공유지인 경우 국토계획법 제65조에 따라 무상으로 귀속

고 전제하면 사업을 미시행 할 경우와 시행할 경우 국유지 활용이 무차별하므로 타당성 평가 시 토지비를 별도의 기회비용으로 반영하는 것은 부적절하다는 의견을 제시

- 수도권의 경우 면적 당 토지가격이 매우 높아서 최유효 활용이 아니라 국가가 공공적 성격의 저렴한 임대주택, 임대산단 등을 높일수록 경제성과 재무성에 매우 불리

• 사회 전체 관점에서 투입되는 비용과 창출되는 편익을 비교하는 경제성 분석의 원칙에 따라 어떤 주체가 비용을 부담하는지에 상관없이 해당 편익을 위해 투입한 모든 비용을 고려하는 것이 필요

• 전문기관은 해당 토지가 자체 보유하고 있던 기 보유지이던 무상취득이 가능한 국공유지이던 유상취득 해야 하는 사유지이건 사회전체적 기회비용(용지보상비)은 동일한 것이 타당하며 해당 부지를 매각 및 타 용도 사용이 불가능하다는 것은 특수한 경우로만 인정하는 입장

- 예타 지침에서도 국공유지 등 기존부지를 이용하는 경우 감정평가 가격 등 시장가치를 반영하는 것이 원칙이나, 특정 기간 내에 매각할 수 없거나 일부 용도로 제한될 때는 입지 및 도시계획 현황을 고려한 시장가격이 적정한 기회비용이 아닐 수 있다고 명시 (한국개발연구원, 2021b: 202~203)

- 예를 들어, 노후 우체국(공공청사)을 재건축하면서 민간 업무시설과 복합개발하는 경우 다른 곳으로 우체국을 이전할 수 없음을 전제로 미시행 대안은 우체국 단독건물, 시행 대안은 복합건물로 비교하면 용지비용은 동일하여 기회비용에서 상쇄 가능

표 3-10 | 재건축 등 토지의 기회비용 제외관련 규정

예바타당성조사 수행을 위한 세부지침
다른 경우로 재건축, 리모델링 사업과 같이 기존 부지에서 기존과 같은 목적의 사업을 추진하기로 정해진 경우에는 사업 이후에도 토지 활용성이 높아진 상태로 같은 목적, 같은 용도로 사용될 것이기 때문에 토지의 기회비용을 고려하지 않을 수 있다.[79] 이때 표현상으로는 토지의 기회비용을 반영하지 않는다고 설명하였으나, 실제로는 미시행안과 시행안 각각에서 토지의 기회비용이 같아(변동이 없어) 토지의 기회비용에 대한 고려 없이 사업 시행에 따른 비용의 증가와 편익의 증가를 분석하는 것이다. 그러나 만일 기존 부지에서 리모델링이나 재건축이 정해진 것이 아니고, 해당 시설을 유지하는 것이 타당한지에 대한 원천적인 결정을 해야 한다면 토지의 기회비용을 반영하는 것이 필요하다.

출처: 한국개발연구원, 2021b, 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구, p.203.

• 수익성 분석의 경우에도 현금주의가 아닌 발생주의 원칙에 따라 해당 건물의 분양가격은 토지비와 공사비를 합산하므로 자체 보유 토지를 사용하더라도 포함하되 특수한 경우 무수익 사업으로 수익성 분석을 생략하라는 입장

– 2021년 개정된 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성 운용지침」에 따라 공공청사의 신·증축, 국제적인 환경규제 준수를 위한 사업 또는 국가·지자체가 위탁한 국·공유지 위탁개발사업 등 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토의 필요성이 낮은 사업은 수익성 등의 분석을 생략 가능 (한국개발연구원, 2021a: 269)

표 3-11 | 수익성 분석의 생략 규정

공기업·준정부기관 사업 예비타당성 운용지침
제20조(예비타당성조사 분석 원칙) ② 제1항에도 불구하고 공공청사의 신 · 증축, 국제적인 환경규제 준수를 위한 사업 또는 국가 · 지자체가 위탁한 국 · 공유지 개발사업 등 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토 필요성이 낮은 사업은 수익성 등의 분석을 생략할 수 있다. (주) 예비타당성조사 신청사업 중 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토 필요성이 낮은 사업 해당여부, 해당 사업별로 분석을 생략하거나 우대 또는 감점할 평가항목 선정 등은 제10조에 따라 예비타당성조사 실시사업을 선정하는 단계에서 이루어져야 한다.

출처: 공기업 · 준정부기관 사업 예비타당성 운용지침, 2021, 기획재정부훈령 제560호, 7월 28일 일부개정.

• 국가 정책적 목적에 부응하기 위해 공공기관 등에 저렴하게 임대하여 관리위탁기간이 30년 이상인 사업에 대해서도 수익성 생략을 허용하지 않아 생략사업 판단기준은 구체화 필요

– 송파ICT 보안클러스터(2단계)의 경우 캠코가 개발비용을 조달하여 선투입하고 준공 후 공공업무시설(임대료 30% 할인[23]), 업무판매시설 등 임대료로 사업비 회수하는 구조로 캠코가 투입한 사업비 회수까지 36년 소요 예상 (한국개발연구원 공공투자관리센터, 2023. 6: 15)

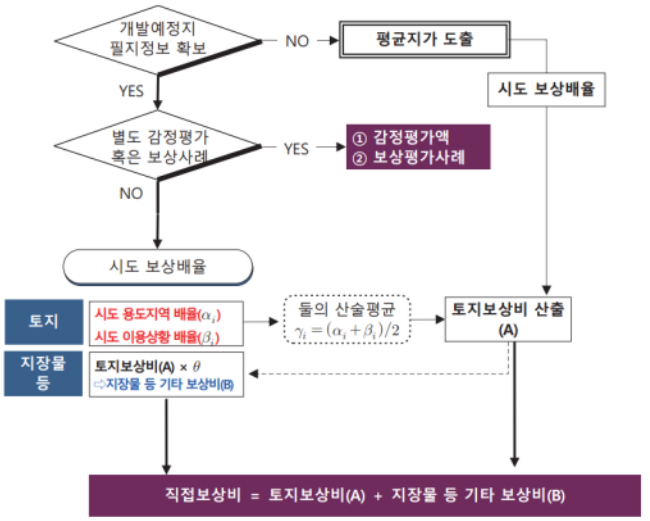
– 해당 사업은 국가보안 및 ICT보안산업 거점을 조성하여, 노후 국유재산 활용도 제고 및 청년 일자리 창출에 기여하는 사업으로 공공성이 있고 30년 동안에 재무성을 확보하기 어려워 수익성 분석을 생략 요청하였으나 미수용

23) 공공업무시설은 사이버공격 대응, 보안지원 등 수익성 목적기관이 아닌 공공기능 수행기관이 사용하여 기재부 예산으로 임대료를 납부하는 등 이용상황을 고려하여 임대료 할인 제공

□ (용지비 산정) 기 보유한 국유지를 용지비로 반영하더라도 기회비용 원칙에 따라 사업을 시행하지 않았을 때 토지가치로 산정하고 여러 가지 사용제약도 반영하여 비용이 과대 계상되지 않도록 용지비 산정 필요

• 예비타당성 조사 일반지침에 따라 토지가치는 먼저 감정평가, 주변 보상사례 활용, 보상배율(용도지역, 이용상황) 방식의 순서로 적용하지만, 상당수가 보상배율을 활용(한국개발연구원, 2023: 89)

그림 3-3 | 단계별 보상비 추정 절차



출처: 한국개발연구원, 2023, 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제4판), p.89.

• 사업을 시행하지 않는다면 용도지역 변경이 필요하지 않으므로 토지의 기회비용은 미시행할 때의 종전기준으로 하는 것이 원칙[24]이나, 송파 ICT 등 일부에서는 종상향 후 토지가격을 용지비로 적용 검토 중

– 해당 사업이 없더라도 개발압력이 이미 높은 지역이고 용도지역 변경(종상향)이 없으면 해당 편익이 발생할 수 없으므로 변경기준 토지가치가 맞다는 주장도 있으나 시행안의 타당성을 미시행 대안과 비교·검토하는 관점에서는 종전가치가 타당

24) 한국개발연구원, 2021b, 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구, p.203.

• 거래(처분)가 불가능하거나 여러 가지 사용제약이 있는 국유지에 대해서는 해당 특수상황을 충분히 반영하여 기회비용을 산정하여야 하나 전문기관에서는 매우 보수적으로 판단

– 예를 들어, 공항시설 보호구역, 국가중요·보안시설 인접지역 등 해당 부지 및 인접 부지 활용이 실질적으로 제한되더라도 시설의 축소·이전 등으로 타 용도 사용 여건은 충분히 변할 수도 있으므로 연구수행자에 따라 처분불능성을 다르게 판단

• 총사업비 중에서 용지비 비중이 높은 수도권의 경우 초기 기회비용을 크게 잡을수록 30년 후 잔존가치를 음(–)의 비용으로 계상하더라도 사업성 악화에 미치는 영향이 크기 때문에 국유지의 실질적인 기회비용으로 산정 필요

– 캠코, LH 등은 단순한 위탁대행기관으로서 개발 후 어떠한 소유권도 보유하지 않음에 따라 무상사용하는 용지비의 경우 실제 현금 흐름이 전혀 발생하지 않으며 이를 통해 총사업비를 절감하고자 하는 공공사업임을 고려할 필요

3) 분석대상의 설정 문제에 대한 연구진의 검토의견

□ (예타면제시설 이전사업) 교정시설, 공공청사 등이 이전한 기존부지를 위탁방식으로 개발할 경우 재정사업 면제대상인 이전사업은 경제성 분석을 미시행하나 재무성 분석에서는 결합사업으로 포함하고 있어 종전부지의 토지비용은 제외하는 것이 필요

• 대전교정시설 공타 최종보고서에 의하면 예타 면제사업인 교정시설 이전·신축사업은 경제성에서는 제외하고 재무성 분석에서는 포함하나 회색지대 존재

– 재정사업에 대한 예비타당성 운용지침(기획재정부)에 따라 공공청사, 교정시설, 교육시설 신·증축 사업 등은 필수 공공시설로서 예비타당성조사 면제대상으로 분류

– 중앙행정기관의 산하기관, 공공기관이 늘어나면서 어느 범위까지 민간시설 임대가 불가능하고 해당 입지에 청사 신축이 필수적인 면제시설로 볼 것인지 불명확한 회색지대(grey area)가 존재하여 연구진마다 경제성 미시행 범위가 달라질 수 있는 상황

표 3-12 | 예비타당성조사 면제사업 규정

예비타당성조사 운용지침
제20조(면제사업) 「국가재정법」 제38조 제2항에 따라 다음 각 호에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다. (이하 '예타면제'라 한다) 1. 공공청사, 교정시설, 초 · 중등 교육시설의 신 · 증축사업 : 공공청사는 국가가 헌법, 정부조직법 및 기타 법률에 의한 중앙행정기관(그 소속기관 포함)의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물 · 부대시설과 그 대지, 특별법에 따라 국가재정을 지원받는 지방자치단체의 청사, 「도시 · 군계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제95조 제1항 제5호 및 제6호에서 정한 편의시설 및 부대시설도 포함한다(교정시설, 초 · 중등 교육시설의 신 · 증축 사업도 준용하며, 편의시설 등을 포함한 **복합청사의 경우 사무용 및 주차장 등 순수 청사시설이 전체시설의 50% 이상이어야 한다**). 다만, 정부청사관리규정 별표에 따른 청사의 수급 및 관리대상에서 제외되는 시설은 원칙적으로 예비타당성조사 면제대상에서 제외하되, **시설의 성격, 목적 등을 종합적으로 감안하여 예비타당성조사에서 제외하는 공공청사에 해당하는지 여부를 결정**한다. 2. 문화재 복원사업. 다만, 문화재 복원 외 주변 정비사업이 전체 총사업비의 50% 이상인 사업은 면제대상에서 제외한다. 3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업. 다만, 수익자부담원칙에 의해 사용료가 부과되는 군인복지기금 사업은 면제대상에서 제외한다. 4. 남북교류협력추진협의회의 의결을 거친 남북교류협력사업 또는 다른 국가 및 국제기구와 맺은 협약 · 조약 중 대통령의 재가 또는 국회의 동의를 받은 협약 · 조약에 따라 추진하는 사업 5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 6. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건 · 식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 : 시설 안전성 확보를 위한 사업은 안전점검 · 정밀안전진단 등을 통해 시설물 및 시설물 운영 상 안전문제가 확인되어 시급한 조치가 필요한 사업으로 하고, 식품안전 문제로 추진이 필요한 사업은「식품안전기본법」제15조에 따른 긴급대응방안에 포함된 사업으로 한다. 7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업 8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업 : 법령에 따라 설치 또는 추진이 의무화되어있고, 사업내용이 구체적으로 수립된 경우에 한하여 재정사업평가 위원회를 거쳐 예타 면제 9. 출연 · 보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 10. 지역균형발전, 긴급한 경제 · 사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성 조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당사업과 관련한 경제 · 사회 여건이 변동하였거나, 예비 타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 가. 사업규모 · 사업비 등의 세부 산출근거가 있고, 재원조달 · 운영계획, 정책효과 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

출처: 예비타당성조사 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제677호, 12월 27일 일부개정.

- 이에 따라 교정시설 이전사업은 재정사업에 준하여 예타면제 사업에 적용하는 사업계획의 적정성(간이 예타)만을 검토하고, 기존 종전부지 개발사업에 대하여만 중점적으로 사업의 타당성을 검토

– 기 운영 중인 행정기관을 시설 효율성 등의 증가 없이 단순히 이전하는 경우 ‘신규’ 투자사업이 아닌 ‘이전’ 투자사업의 성격을 갖기 때문에 신규 청사 건립사업과 같이 고유목적의 정책사업은 편익을 발생시키지 못하는 상황을 고려

– 이에 따라 정부가 정책적으로 결정한 공공청사 신설 및 이전 투자는 그 투입비용에 해당하는 만큼 사회적 편익을 발생시킨다는 가정[25]하에 평가를 수행

– 청사의 경우 투입비용에 해당하는 만큼의 사회적 편익을 발생시킨다는 가정(편익비 1:1)을 하므로, 해당 기관의 청사 입주의 필수 여부 즉 기존부지 활용 또는 다른 민간시설을 임차할 수 없는지와 비용측면의 사업계획 적정성[26]만 검토

• 경제성은 기존부지 개발사업만 분석하는 것과 달리 재무성은 결합사업인 이전·신축사업이 전제되어야 개발할 수 있으므로 포함하는 것이 타당하며, 대신 미시행 대안은 해당 부지에 교정시설 증개축으로 보고 국유지 토지비용은 제외 필요

– 국유지(이전적지) 개발이익으로 교정시설 신축비용을 충당하는 사업구조로서 국유지의 비용반영이 없을 때만 수익성 충족이 가능한 구조이므로 종전부지를 용지비에서 제외하던가, 창원 교정시설 공타(2014)와 같이 교정시설 신축비용을 제외 요구

– 이전·신축사업의 손실을 국가 또는 지자체가 보존하지 않고 기존부지 개발사업의 개발이익으로 온전히 이전시설의 신축사업 비용을 회수한다는 사업구조상 광의의 재무성 분석에서 이전사업 비용을 제외하는 것은 곤란

– 신축 교정시설 건축 이후에 기존 교정시설 부지를 개발할 수 있으므로 운영수입의 큰 부분을 차지하는 분양수입은 상대적으로 늦게 발생하게 되고 사업 지연 시에는 할인율이 더 크게 적용되어 수익성에 더 큰 악영향을 줄 수 있는 구조를 고려

– 이에 따라 종전부지(국유지) 토지비용을 제외하던가 최소한 신축 교정시설 건축이 끝나서 종전부지를 실제 활용할 수 있는 시점으로 토지비용 반영시점을 늦춰주어 할인율로 토지 기회비용을 경감해주는 방안도 고려할 필요

25) 이는 시설규모만 적당하다면 공공청사 등에서는 매몰비용이 발생하지 않는다는 것을 가정
26) 규모의 적정성 검토 및 총사업비 산정까지만 수행

□ (비수익 사업) 공공임대주택, 공공업무시설, 문화시설 등 공공성이 높은 저수익 사업의 비중으로 보았을 때 공공성이 현저하게 높은 경우 재정사업에 준하여 경제성 분석만 시행하고 재무성 분석은 수익시설 용지로만 시행하는 방안도 필요한 것으로 판단

- 사업목적을 달성하기 위한 개발계획을 제시하면 해당 상태를 기준으로 경제성 분석을 시행하며, 부지조성 이후에 자체적으로 개발·운영하던지 민간 운영자에게 공급하던지 관계없이 비용(상부시설비, 운영비 포함)과 편익을 추정

- 사업시행자는임대료 수입이 없어 편익을 측정하기 어려운 경우에는 최소한 투입비용만큼 이라도 편익을 인정해 주는 것도 요구하고 있으나 매몰비용이 있을 수도 있어 측정이 불가능한 경우에만 적용하는 것이 합리적으로 판단

  – 예비타당성조사 대상이 아닌 공공청사가 포함되면 편익비를 1로 가정하고 경제성 분석을 수행하지 않거나, 하나의 건물에 공공청사와 업무시설이 함께 복합개발할 때도 공공부문의 비용(건축비, 토지지분)을 일부 차감 가능

- 기회비용(용지비)이 높은 지역에서 임대주택, 공공업무시설, 기반시설 등을 건설하는 계획을 수립할 경우 낮은 임대료로는 편익이 발생하기 어려우나 이용대상(수요계층)이 분명하고 계획이 구체적일 경우 보완이 가능

  – 무상으로 공간을 사용하는 공공업무시설이라도 본 사업을 수행하지 않으면 다른 공간을 임대해야 할 때에는 임대료 절감 편익으로 계상 가능

  – 문화시설, 공원과 같이 사용료를 지불하지 않더라도 공공성이 있는 시설에 대해서는 설문조사를 통한 지불의사액(WTP)을 편익으로 산출할 수 있으므로 국민이 기꺼이 세금을 부담할 수준으로 운영계획을 제시하는 것이 더 중요

- 공공성이 높은 공공임대주택, 문화시설이 경제적 타당성이 꼭 낮다고 볼 수는 없으나 시설 특성상 운영수입은 높이기가 어려워 재무성에서는 다소 불리한 여건임을 고려하여 수익시설에 대해서만 재무성을 검토

  – 수입과 지출의 관점에서만 보는 재무성 분석의 원칙상 무상사용시설에 대해서는 기회비용 측면에서 민간업무시설의 임대료(사용료)를 반영하는 것은 곤란하며, 실제 공공성을 위해 저렴하게 임대료를 책정하였다면 수입을 조정할 방법은 부재

– 일본 도시재생 우수 사례인 아자부다이힐스에서 경제적 가치가 높은 중심부를 정원화한 것과 같이 사업의 재무성은 낮아질 수 있지만 단지 명소화로 도시경쟁력 향상 효과는 커질 수 있으므로 종합적인 고려 필요

– 하나의 건물에 무수익 공공시설과 수익시설이 복합된다면 무수익 시설과 수익시설을 구분하고 수익시설 비율만큼만 임대료 편익 및 재무적 수입으로 처리하고 이에 매칭되는 비용(연면적 비율 등)으로만 재무성을 평가할 필요

4) 수요추정 관련 문제에 대한 연구진의 검토의견

□ (이전 수요) 해당 개발사업으로 초과공급이 발생하는 것으로 분석되는 경우 경제성 분석에서는 신규 수요 비율에 대해서만 편익을 인정하고 있어 수요추정 방법론을 두고 이견이 일부 있으나 대상이 특정되지 않는 경우 일반적인 추정방법 적용이 타당

• 수익시설의 경우 대체시설이 존재하는 시설투자 사업이므로 해당 시설에 대한 투자와 수요가 '신규 투자와 신규 수요(사회적 편익 발생)' 인지 아니면 '이전 투자와 이전 수요(사회적 편익 미발생)' 인지 구분하는 것이 중요

• 기존 업체가 이전 입주할 경우 사회적으로는 새로운 효용·부가가치를 창출하지 못하므로 준공 시점에 예측한 공간수요 대비 초과 공급계획이 발생하면 해당 면적을 제외하고 편익을 산출

– 재무성 분석에서는 초과공급이 있더라도 입지 등에 비추어 할인분양, 분양 시점, 임대료 조정 등을 통해 조정이 가능하나 경제성 분석에서는 예측된 수요보다 과잉 공급되는 경우 초과분은 이전수요로 보고 제외

– 다만, 해당 편익이 발생하는 수준까지만 상부 건축물 비용, 운영비용을 반영하여 편익에 상응하는 비용으로 조정하여 경제성 분석을 시행하는 것도 가능

• 입주대상 업종 및 기관이 명확하지 않으면 입주수요 또는 신규 투자 조사 대상 선정 자체가 불가능하므로 여러 가지 가정과 전망 방법을 활용하게 되며 KDI에서는 타당성 분석 결과의 일관성을 위해 일반지침을 적용

• 경제적 타당성을 위한 주택수요는 이전수요(분양률)가 아닌 공급계획 대비 초과수요를 산출하기 위해 주로 가구원, 소득, 멸실을 감안한 맨큐-웨일 모형을 활용하며 수요 권역에 대해서도 통상 75% 누적 전입 기준으로 권역을 설정

표 3-13 | 대전 교정시설 주택수요 추정

구 분	예타지침	KDI 공타 사례	LH 사전타당성 사례
기준	M-W 모형, Hamilton-Perry 모형, 코호트 생잔법, 설문법 등	M-W 모형	M-W 모형
수요권역		• 11개 지역 - 대전(5개구), 세종, 청주, 천안, 공주, 논산, 계룡	• 5개 지역 - 대전(5개구), 세종
쟁점 및 의견	• (쟁점) 청주 '15-'18년, 천안 '14~'15년 기간에 평년 대비 2-3배의 건축허가량 → '22-'23년 주택공급량 과다 추정 (초과공급 상태) • (의견) 실제 이주수요가 적은 청주, 천안은 수요권역에서 제외하고 재산정 요청		

출처: 기획재정부 내부 보고자료.

• 상업수요는 1인당 소비지출액을 통해 해당 상권의 구매력으로 추정하였으나 예비타당성조사 시 전국단 위 통계자료를 사용하여 유리한 수치를 두고 이견이 있으나 전문가 자문 결과 경제성 결과를 좌지우지할 요소는 아닌 것으로 판단

표 3-14 | 대전 교정시설 상업수요 추정

구 분	예타지침	KDI 공타사례	LH 사전타당성 사례
기준	신도시 상업·업무용지율, 용도별 기능에 의한 면적, 비교유추법, 상권구매력법, 종사자1인당 면적 법 등	상권구매력법	상권구매력법
수요권역		• '90~'21 전국 소비지출액을 회귀분석하여 산정 (연간 34,243천원/호)	• 최근 3년간 전국도시 근로자 평균소비지출액 (연간 56,800천원/호)
쟁점 및 의견	• (쟁점) 소비지출액 산정을 위한 통계자료 선택에 따라 수요추정 결과 변동 → KDI-LH 추정 단가 간 22,557천원/호 차이 • (의견) 대상지의 특성과 유사한 도시지역 통계자료를 사용하여 수요추정 요청		

출처: 기획재정부 내부 보고자료.

• 해당 사업을 시행하는 것이 타당한지 개별 사업별 검토도 중요하지만 한정된 예산을 사업별로 배분하기 위해서는 공통된 기준을 적용하는 것도 필요하므로 구체적 대상이나 특수성이 없다면 일반 예타지침의 방법을 적용

– 수요층이 명확히 특정(타겟)되지 않으면 개발사업에서 주거와 수익시설의 수요추정 방법론은 어느 정도 표준화되어 있고 방법론에 따라 결과 값에 큰 차이도 발생하지 않으므로 전문기관의 일반적인 방법을 수용하는 것이 합리적

5) 임대료 편익 관련 문제에 대한 연구진의 검토의견

□ (임대료 편익) 입주업종, 도입기능이 불명확한 경우 유사한 시설의 임대료로 편익을 산정하고 있어 입지평가를 통해 기반시설 등 조건이 유사한 사례를 선정하고 파급효과가 해당 지역을 벗어나는 공공시설은 편익산정을 위해 구체적인 계획을 제시 필요

• 택지 및 도시개발사업에서 대표적인 편익은 토지이용계획에 따라 유발되는 효과로서 주택공급에 따른 편익, 영리성 지원시설 및 업무시설 입지에 따른 편익, 공공시설 및 녹지 등에 따른 환경 편익으로 구분

– 다만, 개발사업의 범위가 다양한 만큼 토지이용계획에 따라 산업단지, 연구개발 등과 같은 세부적 계획이 수립될 경우에는 추가적인 편익 항목을 추정

– 수익시설(주거, 상업, 업무 등)을 위해 창출한 새로운 공간의 가치를 어떻게 측정할 것인가가 편익추정에서 주요한 쟁점

• 주택공급편익은 주거서비스에 대한 사용자의 지불의사라는 측면에서 주택가격 또는 임대료를 사용하여 추정

– 주택공급편익은 입주자들의 편의를 증가시킬 뿐 아니라, 연쇄적으로 주택 여과 과정(housing filtering process)을 통해 열위에 있는 주택 거주자의 이주로 확산

– 주택가격 안정화 편익은 현재 상태가 초과수요 상태가 아니라면 오히려 가격하락을 증폭할 수 있으며 초과공급(미분양)에 따른 사회적 손실(자원낭비, 공급자의 도산 및 일자리 감소)이 발생할 수도 있어 장기적인 편익으로 불인정

– 역세권 개발로 인한 직주근접 편익은 원래 직주근접한 사람도 이주할 수 있고 주택의 가격에 이미 반영되어 있어 중복 가능성이 존재

– 또한, 주택가격이 상승이 국민자산의 증대로 본다면 긍정적인 편익으로 인정될 수 있어 가격하락 자체를 편익으로 인정하는 것도 모순 발생

– 주거시설의 편익은 주택가격 안정화편익, 주택공급편익, 직주근접 편익 등으로 구분이 가능하나 거주자가 부담하는 주거비용(주택가격, 임대료)만 인정하는 추세

• 업무시설(오피스), 산업단지 공급은 새로운 경제활동에서 창출되는 부가가치 창출 등이 중요한 편익으로 간주(한국개발연구원, 2016: 232)하지만, 임대료 기반으로 편익을 산정

– 다만 부가가치 창출 편익을 계산하기 위해서는 공간을 사용하는 업종별로 구체적인 계획이 제시되어야 하는데 구상단계에서 사업계획은 부지조성 및 상부시설 건축으로 한정되어 대부분 임대료에 공실률 등을 적용하여 편익을 산정

– 이는 입주업체가 구매를 통해 얻을 수 있는 편익의 지불의사액(WTP)을 반영한다고 볼 수 있는 임대료를 사용한 편익 추정방법

• 유사사례 임대료를 경제적 편익으로 사용하는 것에 대해 재무성과 중복된다는 의견과 편익의 과소 추정의 문제 제기는 있지만 세부적인 수혜자 및 운영계획이 없는 경우 보수적으로 임대료 사용이 불가피한 상황

– 업무시설 등 영리성 수익시설의 편익을 추정하는 방법론은 임대료를 통한 편익 추정과 부가가치를 통한 편익 추정이 대표적

표 3-15 | 수익시설 편익 추정 방법론 비교

임대료를 통한 편익 추정	부가가치를 통한 편익 추정
• 수익시설로 조성된 부지가 분양되어 상업 및 업무시설이 도입되면 사회적 편익이 발생 • 점유자들이 입지가 가지는 모든 이점에 대해 지불하는 임대료에 모든 효용이 포함 • 해당 시설 면적에서 최소한 임대료의 수준만큼 효용이 발생한다고 가정	• 수익시설의 조성으로 입주하는 기업 혹은 업체의 업종별 산출물의 부가가치를 별도로 추정 • 업종별 전용면적당 매출액과 전용면적을 통해 편익을 추정하는 방식 • 사업계획에 도입 업종에 대한 구체적인 계획이 수립될 경우에 적용 가능

출처: 자문결과를 바탕으로 연구진 정리.

– 분양가격과 연동되어 있는 임대료를 경제성 분석 시에도 편익으로 사용하여 재무성 수입과 중복적인 분석을 수행한다는 비판 존재

– 상업 및 업무시설의 편익을 임대료로 한정하는 경우 임대료는 상품 및 서비스 생산에 필요한 자본재 사용비용으로서 부가가치의 일부이므로 피용자보수(임금), 감가상각 등 여타 부가가치를 고려하지 못하여 과소추정의 문제 발생

• 공공시설의 경우 거주환경 개선 등 삶의 질을 개선하는 효과가 있으나 임대료와 중복계상되지 않도록 하는 것이 필요하며, 거주민 외 일반인도 사용하는 공공시설은 조성비(조성원가)와 편익이 동일하다고 가정하여 편익인정 필요

– 주요 개발사업에서 공급하는 공공시설 및 녹지공간 조성으로 인해 환경개선 등 삶의 질 개선효과는 개발사업으로 인한 간접편익으로 발생 (한국개발연구원, 2016: 232)

– 도로, 공원 등 공공시설의 경우 내부 이용자를 위한 편의시설로 임대료에 이미 반영되었다고 할 수 있으나 주차장, 문화시설 등은 편익의 수혜범위가 사업대상지에 한정되지 않아 편익의 공간범위를 엄밀하게 구분하기 어려운 상황

– 따라서 주택 또는 상업시설의 임대료를 적용할 경우 입지평가를 통하여 유사한 기반시설 접근성 등을 보유한 시설을 선정·참고할 필요

– 무상공급하는 기반시설의 경우 임대료에 반영된 것으로 평가되나 이용 범위가 임대인에 한정(독점적 사용)되지 않을 때는 일부 편익으로 반영 가능[27]

– 다만 주택공급과 연동하여 필수불가결하게 조성되는 공원·녹지의 편익은 이미 주택가격에 반영[28]되어 있어 중복 계상되는 경우를 배제할 필요

27) 예를 들어 광역시도 단계의 대규모 도시공원을 설치할 경우에는 추가적인 편익을 반영할 수 있음
28) 지대(Rent)에는 통근을 위한 교통비, 공공시설, 교육 등과 같은 입지 환경 요소 등이 포함

CHAPTER 4

법제도 개선방안

1. 법제도 개선방안의 기조 ····· 81
2. 예비타당성조사 대상기준 명확화 ····· 82
3. 국유지 보유에 대해 수익성 분석 생략 등 인센티브 강화 · 88
4. 적정성 검토 내실화 및 예타평가기관 복수 지정 ····· 90
5. 국유지 위탁개발사업에 적합한 지침 개발 ····· 92

04 법제도 개선방안

1. 법제도 개선방안의 기조

□ 현재 국유지 위탁개발사업의 평가체계를 개선하는 방향은 '정책사업의 적기 추진을 위해 평가기간은 단축하되 공공성과 수익성이 조화로운 사업추진을 유도하는 평가의 전문성을 강화'하는 것으로 설정

- 국유지 위탁개발사업은 국유재산법에 의한 사업계획 승인 이후에도 각 개발법령에 의한 인허가 절차를 거치는 2단계 사업구조를 갖고 있어 일반 토지개발사업보다 장기간이 소요
- 공공기관 예비타당성조사를 받은 국유지 위탁개발사업의 경우 중간에 조사를 철회하거나 조사기간을 연장하여 당초 사업계획 대비 2~3년 이상 정책사업이 지연되면서 여건 변화 등으로 추진 동력을 상실하는 문제가 발생
- 또한, 공공기관 예비타당성조사 기준이 되는 총사업비 등 기준이 불명확한 상황에서 사업시행자가 자의적으로 규정을 해석하여 면제대상으로 분류하였던 사업이 대상사업으로 변경되면 다시 승인절차를 받아야 할 사업들이 늘어날 것도 우려되는 상황
- 국유지 위탁개발사업 중 공공기관 예비타당성조사 대상을 분명하게 설정하는 것을 최우선 개선방안으로 설정하였고, 국유지 위탁개발사업의 공공성 강화를 위해 국유지로 계속 보유하면서 공공시설 등으로 활용하는 경우 수익성 분석을 면제하는 인센티브를 부여하는 것을 동시에 제안
- 이원화된 평가체계 하에서 적정성 검토의 내실화가 시급히 필요하며, 장기적으로는 토지개발사업과 국유지 정책에 전문성을 보유한 국토연구원을 공공기관 예비타당성조사에 참여하여 현재 단일 전문기관 체제를 보완 필요

• 또한, 국유지 위탁개발사업의 경우 기존 국유지의 여건 및 사업방식이 다양하여 토지의 기회비용을 어떻게 반영하고 복합사업의 편익을 적정하게 측정하는 평가지침의 개발이 지속적으로 추진되도록 제안

2. 예비타당성조사 대상기준 명확화

□ 국유지 위탁개발사업에 대해서는 (1안) 기 보유한 국유지의 가치를 총사업비에서 제외하거나 (2안) 총사업비에 포함하더라도 국가 재정지원금액에서 제외한다는 규정을 두어 공타 대상사업 기준이 되는 총사업비를 명확화

• 공공기관이 국가의 역할을 대신하여 위탁개발사업을 추진함에도 재정사업과 공공기관 사업에서 국유지 총사업비 포함 여부가 달라 합리성이 부족하여 국유지 위탁개발사업에 한정하여 재정사업과 같이 국유지를 총사업비에서 제외

– 재정사업에서는 지침 개정으로 국가가 기 보유한 국유지는 예타대상 사업을 판정하는 총사업비에서 제외하고 있으며, 이는 국가가 기 보유한 토지에 대해서는 재정지출에 대한 조정·관리가 크게 필요하지 않기 때문으로 판단

표 4-1 | 예비타당성 총사업비 기준 변경(2022)

기존: 예비당성조사 운용지침 ('22.12.20. 이전)	개정: 예비타당성조사 운용지침 ('22.12.20. 이후)
제16조(총사업비의 정의) ① 이 지침에서 총사업비라 함은 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 합한 금액을 말한다. 다만, 사업기간의 정함이 없이 계속 추진되는 사업의 경우에는 5년간의 사업비 합계를 기준으로 예비타당성조사 대상여부를 판단한다. ② 제1항의 규정에 의한 총사업비에는 융자사업비(국가 재정지원 규모 산정 시에는 제외), **기존 국유지를 활용하거나 지방자치단체가 부담하는 부지 관련 비용도 포함**되며 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분 등을 포함한다.	**제16조(총사업비의 정의)** ① 이 지침에서 총사업비라 함은 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 합한 금액을 말한다. 다만, 사업기간의 정함이 없이 계속 추진되는 사업의 경우에는 5년간의 사업비 합계를 기준으로 예비타당성조사 대상여부를 판단한다. ② 제1항의 규정에 의한 총사업비에는 융자사업비(국가 재정지원 규모 산정 시에는 제외), **지방자치단체가 부담하는 부지 관련 비용도 포함**되며 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분 등을 포함한다.

출처: 예비타당성조사 운용지침, 2022, 기획재정부훈령 제622호, 12월 20일 일부개정.

– 반면, 공공기관 예비타당성조사 운용지침에서는 국가와 지자체가 기 보유한 토지를 활용하는 경우 모두 개별공시지가로 총사업비에 산정하는 것을 유지

표 4-2 | 지침별 총사업비 항목기준

구 분		위탁개발사업 운용지침	예비타당성조사 운용지침		총사업비 관리지침	
			재정	공공기관	재정	공공기관
기 보유 국공유지	국가소유	포함	제외	포함	제외	포함
	지자체소유	포함	포함	포함	포함	포함

출처: 최신 지침을 바탕으로 연구진 정리.

– 수탁자인 LH, 캠코는 정부가 100% 출자한 비상장 회사[29]로 정부와 재정적으로 연결되어 있고 위탁개발사업의 구조가 선지출한 총사업비를 정부가 지급하는 위탁수수료로 회수하는 구조이므로 재정사업과 달리 적용하는 것은 합리성이 부족

– 이에 따라 국유지 위탁개발사업에 대해서는 국가가 기 보유한 국유지를 공시지가로 평가한 금액을 총사업비에서 제외함을 명시

표 4-3 | 기 보유한 국유지 총사업비 제외 규정(1안)

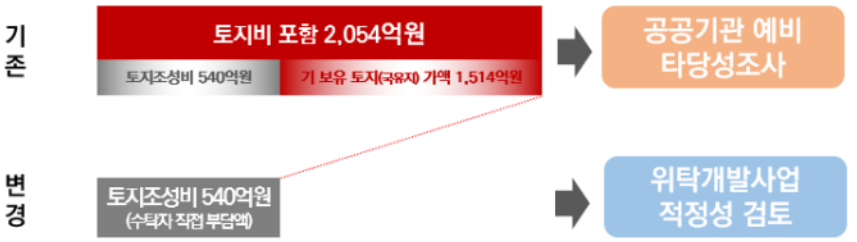
기존: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침	변경: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
제4조(총사업비의 정의) ② 제1항의 규정에 의한 총사업비에는 국가 재정지원금액, 지방자치단체 부담금액, 공공기관 부담금액 및 민간 부담금액 등을 포함한다. (주1) 총사업비 중 국가 재정 또는 공공기관이 지원하는 융자금액은 그 상환주체가 공공기관인 경우를 제외하고는 '국가 재정지원금액과 공공기관 부담금액' 산정 시 포함하지 않는다. (주2) 기 보유한 토지 등 자원은 그 가액을 총사업비에 포함하며, 시설 등의 운영기간 동안 소요되는 운영비는 총사업비에서 제외한다. (주3) 차입금 상환보증, 주주대여금, 지분인수 옵션계약금 등 공공기관의 실질적인 부담에 해당하는 경우 이를 공공기관 부담금액에 포함한다.	**제4조(총사업비의 정의)** ② 제1항의 규정에 의한 총사업비에는 국가 재정지원금액, 지방자치단체 부담금액, 공공기관 부담금액 및 민간 부담금액 등을 포함한다. (주1) 총사업비 중 국가 재정 또는 공공기관이 지원하는 융자금액은 그 상환주체가 공공기관인 경우를 제외하고는 '국가 재정지원금액과 공공기관 부담금액' 산정 시 포함하지 않는다. (주2) 기 보유한 토지 등 자원은 그 가액을 총사업비에 포함하며, 시설 등의 운영기간 동안 소요되는 운영비는 총사업비에서 제외한다. **단, 국유재산 위탁개발사업에서는 국가 소유부지와 관련된 비용을 제외한다.** (주3) 차입금 상환보증, 주주대여금, 지분인수 옵션계약금 등 공공기관의 실질적인 부담에 해당하는 경우 이를 공공기관 부담금액에 포함한다.

출처: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성 운용지침, 2024, 기획재정부훈령 제682호, 1월 2일 일부개정.

29) LH: 국토교통부 88.82%, 한국산업은행 9.33%, 한국수출입은행 1.85% / 캠코: 기획재정부 76.97%, 한국수출입은행 13.80%, 한국산업은행 4.34%, 기타 금융기관 4.9%

– 총사업비 중 토지비 비중이 높은 토지개발의 특성하에서 평가대상 기준이 되는 총사업비에 국유지 가액을 제외함으로써 실투입비 기준으로 공공기관 예비타당성조사 대상 분류

그림 4-1 | 기 보유한 국유지 총사업비 제외 효과



출처: 연구진 작성.

- 국유재산 위탁개발사업에만 특례를 적용하기는 어려울 경우 국유지의 가치를 총사업비에 포함하더라도 수탁자(LH, 캠코)에게 소유권을 넘겨주지는 않으므로 국가 재정지원금액 산정 시에는 제외한다는 규정을 명문화
  - 공공기관 예비타당성조사 대상사업은 총사업비 2,000억원 이상이면서 동시에 국가재정지원금액과 공공기관 투자금액의 합계가 1,000억원 이상인 사업으로 규정
  - 국유지 위탁개발사업에서 기 보유한 국유지를 수탁자에게 출자하지는 않기 때문에 국가 재정지원금액에서 제외[30]하고 있으며, 위탁수수료를 재정지원 금액에 포함
  - 다만, 총사업비는 국가 재정지원금액, 지방자치단체 부담금액, 공공기관 부담금액 및 민간 부담금액 등을 포함한다고만 규정하고 있어 기 보유한 국유지를 출자하지 않는다고 해서 등에 포함된다고 해석하는 것은 무리가 있다고 판단
  - 이에 따라, 출자하지 않는 기존 국유지를 사용할 경우 국가 재정지원금액에서는 제외한다는 명문화된 규정을 제안

30) 국가 재정지원 방식은 보조, 출연, 출자, 융자가 있으며, 국가가 채무 인수나 보증을 해주거나 세금을 감면해 주는 것도 일종의 재정지원에 포함 (정부입법지원센터, 법령입안심사기준-15. 보조·출자·출연·융자)

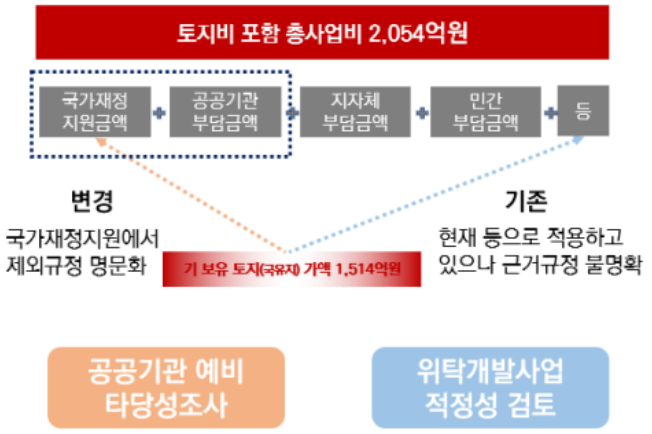
표 4-4 | 기 보유한 국유지 국가재정지원금액 제외 규정(2안)

기존: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침	변경: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
제4조(총사업비의 정의) ② 제1항의 규정에 의한 **총사업비에는 국가 재정지원금액, 지방자치단체 부담금액, 공공기관 부담금액 및 민간 부담금액 등**을 포함한다. (주1) 총사업비 중 국가 재정 또는 공공기관이 지원하는 융자금액은 그 상환주체가 공공기관인 경우를 제외하고는 '국가 재정지원금액과 공공기관 부담금액' 산정시 포함하지 않는다. (주2) 기 보유한 토지 등 자원은 그 가액을 총사업비에 포함하며, 시설 등의 운영기간 동안 소요되는 운영비는 총사업비에서 제외한다. (주3) 차입금 상환보증, 주주대여금, 지분인수 옵션계약금 등 공공기관의 실질적인 부담에 해당하는 경우 이를 공공기관 부담금액에 포함한다.	**제4조(총사업비의 정의)** ② 제1항의 규정에 의한 **총사업비에는 국가 재정지원금액, 지방자치단체 부담금액, 공공기관 부담금액 및 민간 부담금액 등**을 포함한다. (주1) 총사업비 중 국가 재정 또는 공공기관이 지원하는 융자금액은 그 상환주체가 공공기관인 경우를 제외하고는 '국가 재정지원금액과 공공기관 부담금액' 산정시 포함하지 않는다. (주2) 기 보유한 토지 등 자원은 그 가액을 총사업비에 포함하며, 시설 등의 운영기간 동안 소요되는 운영비는 총사업비에서 제외한다. **(주3) 기 보유한 국유지를 공공기관에게 출자하지 않고 공공기관이 국가를 대신하여 위탁개발하는 경우 '국가 재정지원금액' 산정 시 포함하지 않는다.** (주4) 차입금 상환보증, 주주대여금, 지분인수 옵션계약금 등 공공기관의 실질적인 부담에 해당하는 경우 이를 공공기관 부담금액에 포함한다.

출처: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성 운용지침, 2024, 기획재정부훈령 제682호, 1월 2일 일부개정.

- 현재 국유지 토지가액을 총사업비에 포함하더라도 국가재정지원금액에서 제외하여 예비타당성조사 면제대상을 분류하고 있으나 추후 공공기관 예비타당성조사로 재분류되지 않도록 제외규정을 명문화

그림 4-2 | 기 보유한 국유지 국유지재정지원금액 제외 효과

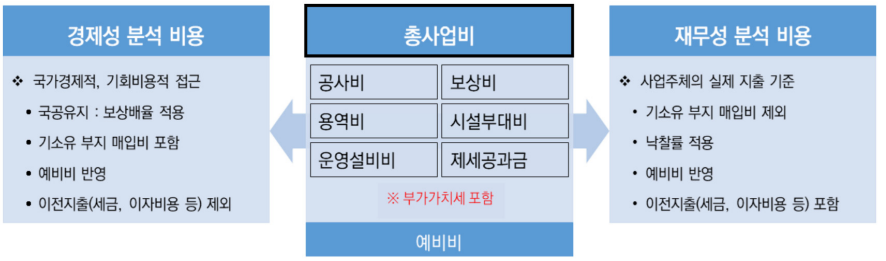


출처: 연구진 작성.

□ 국유지 위탁개발사업 수수료는 원칙적으로 개발수수료만 총사업비에 반영하되 중복되지 않도록 산정기준을 정비하고 재정적으로 결합한 사업에 대해서도 명확한 근거 규정 마련 필요

- 총사업비는 예비타당성조사 대상기준이 되므로 정부가 수탁자(LH, 캠코)에게 지급하는 위탁수수료에 대해서 총사업비 포함 여부에 대한 명확한 기준이 필요
  - 대상지 선정을 위한 국유재산 심의, 예비타당성 조사대상 등 법적 기준이 되는 총사업비에는 이자, 금융비용, 영업준비금 등 경제성 분석에서 제외하는 비용도 포함하나, 준공 이후 운영(관리·처분)단계에서의 비용은 제외하는 것이 원칙

그림 4-3 | 총사업비와 경제성 및 재무성 분석 비용의 비교



출처: 한국지방행정연구원, 2021, 지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구, p.67.

  - 수수료는 위탁자(국가) 입장에서는 비용이지만 수탁자에게는 수입으로 인식되기 때문에 세금, 금융비용 등과 같은 이전지출의 성격으로 해석 가능
  - 위탁수수료가 실제 부가가치를 창출하는 것에 대가인지 기타 경비 중 판매관리비와 같은 다른 항목과 중복 계상되어 있지는 않는지 판단이 필요

- 건축물 위탁개발사업의 경우 개발수수료는 총사업비에 포함하고 관리위탁수수료는 사용자가 지불하고자 하는 임대료 편익에 계상하고 있어 토지조성 위탁수수료도 이를 준용하여 기준을 마련할 필요
  - 용산 국유지(제1공영주차장) 공타 보고서(2022c)에 의하면 총사업비에는 위탁개발수수료 중 개발보수만을 반영하였고 개발 후 시설 및 자금관리 등에 따른 관리보수는 총사업비에서는 제외하되 경제성 분석을 위한 연간 운영비에 반영

– 반면, 국유재산 위탁개발사업 운용지침에서는 수수료를 모두 총사업비에 포함하여 정의하고 있고, 관리보수에 매각(처분)수수료와 관리위탁수수료를 함께 정의

– 개발사업 준공 이전에 분양하는 업무에 대한 처분보수를 구분하고 이는 총사업비에 포함하되 기타 경비에 중복되지 않도록 명확히 규정하는 것을 제안

표 4-5 | 위탁개발수수료 관련 개정(안)

기존: 국유재산 위탁개발사업 운용지침	변경: 국유재산 위탁개발사업 운용지침
제2조(정의) ① 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. "위탁보수"란 위탁자가 수탁자의 위탁개발사업의 수행에 대하여 지급하는 대가로서, 다음 각 목에 따라 구분한다. 가. 개발보수 : 사업계획 수립, 공사의 수행 등 국유재산 개발사무의 수행에 대한 대가 나. 관리보수 : 개발된 재산의 임대나 분양 등 관리 · 처분사무의 수행에 대한 대가 다. 성과보수 : 수탁자의 노력으로 개발원가 등의 회수기간이 단축되는 등 효율적인 사업 추진에 대한 대가	**제2조(정의)** ① 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. "위탁보수"란 위탁자가 수탁자의 위탁개발사업의 수행에 대하여 지급하는 대가로서, 다음 각 목에 따라 구분한다. 가. 개발보수 : 사업계획 수립, 공사의 수행 등 국유재산 개발사무의 수행에 대한 대가 **나. 처분보수 : 개발된 재산의 분양 등 관리 · 처분사무의 수행에 대한 대가** **다. 관리보수 : 개발된 재산의 임대 등 관리 · 처분사무의 수행에 대한 대가** 라. 성과보수 : 수탁자의 노력으로 개발원가 등의 회수기간이 단축되는 등 효율적인 사업 추진에 대한 대가
제10조(사업계획의 제출) ③ 제2항의 총사업비, 개발원가, 자금차입의 한도는 다음 각 호에 따라 산정한다. 다만, 별도의 기준을 적용할 필요가 있는 경우 사업계획에 이를 명시하여야 한다. 1. 총사업비 : 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 제세공과금 등 개발에 소요되는 비용을 말하며, 개발의 시행과 관련한 근거 법률에 비용의 산정과 관련한 규정이 있는 경우에는 이를 적용하여 산정한다. 2. 개발원가 : 수탁자가 개발기간 동안 투자한 비용을 말하며, 총사업비에서 개발보수를 제외한 금액으로 한다. 3. 자금차입의 한도 : 수탁자가 개발기간 중 지출하기 위하여 차입할 수 있는 금액의 한도로서, 개발원가를 한도로 한다.	**제10조(사업계획의 제출)** ③ 제2항의 총사업비, 개발원가, 자금차입의 한도는 다음 각 호에 따라 산정한다. 다만, 별도의 기준을 적용할 필요가 있는 경우 사업계획에 이를 명시하여야 한다. 1. 총사업비 : 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 제세공과금 등 개발에 소요되는 비용을 말하며, 개발의 시행과 관련한 근거 법률에 비용의 산정과 관련한 규정이 있는 경우에는 이를 적용하여 산정한다. **단, 개발 후 운영기간 동안 소요되는 관리보수는 총사업비에서 제외한다.** 2. 개발원가 : 수탁자가 개발기간 동안 투자한 비용을 말하며, 총사업비에서 개발보수를 제외한 금액으로 한다. 3. 자금차입의 한도 : 수탁자가 개발기간 중 지출하기 위하여 차입할 수 있는 금액의 한도로서, 개발원가를 한도로 한다.

출처: 국유재산 위탁개발사업 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제659호, 6월 21일 일부개정.

- 이전시설 신축비용과 수탁자가 직접 건설·운영하는 공공임대주택 등 재정적으로 결합한 사업은 총사업비에 어느 범위까지 포함해야 하는지에 대해서도 명확한 규정이 필요

3. 국유지 보유에 대해 수익성 분석 생략 등 인센티브 강화

□ 조성토지 중 민간에 매각하지 않고 국유지로 보유하면서 공공목적으로 활용하는 경우 수익성 분석을 생략하고 최소한 투입비용(토지비+공사비)만큼 편익이 발생하는 것으로 분석할 수 있는 기준 마련

- 과거 국유지 위탁개발사업은 수탁자의 사업비 회수 측면에서 수익성을 강조하다 보니 기존 단지개발사업과 차별성이 없고 국유지 처분(용지매각) 중심으로 운영되어 공공성도 약화
  - 국유지 위탁개발사업은 공공성과 수익성의 균형추구가 중요한 관건이나, 그동안 평가가 재무적 타당성에 치중되어 민간 개발사업과의 차별성 논란이 지적 (김상봉, 2013: 30)
  - 문재인 정부의 국유지 위탁개발사업이 주택가격 안정이라는 현안 대응을 위한 공동주택사업에 집중되며 조성토지를 민간 주택건설사업자에게 분양하였고 이에 따라 막대한 국유지 손실이 발생 (이승욱 외, 2021: 3)
  - 이에 따라 수탁자가 직접 관리 · 운영하기는 어려운 기능이라도 조성한 토지를 매각하지 않고 민간에 장기대부해주는 정책을 추진

그림 4-4 | 국유지 장기대부 방안

출처: 기획재정부 보도자료, 2021.8.12., 「2022년도 국유재산종합계획」 수립 등 제23차 국유재산정책심의위원회 개최, p.3.

• 재무성의 경우에는 위탁개발사업의 공공성 강화 및 정책지원을 위해서 저렴한 임대주택, 임대산단 등을 운영할 경우 해당 부분은 무수익 사업으로 보고 수익성에서 제외하는 것을 제안

– 도심 내 개발·정비사업의 경우 총사업비 중에서 토지비가 60~70%를 차지할 정도로 용지비 부담이 높은 상황에서 정부가 보유한 유휴 국유지를 활용하여 민간이 공급하기 어려운 공공시설을 확충하고 계속 보유를 통해 자산가치를 유지 가능

– 국유지 위탁개발사업은 기획재정부가 용지매각보다는 공공성 있는 기능 위주로 임차관리를 통해 국유지의 가치를 높이는 관리처분을 선호하고, 캠코, LH 등 공공사업 시행자는 민간과 달리 사업범위 및 재원조달에 제약이 있는 상황

– 다만 사용계획이 아직 정해지지 않은 상태에서 공공성이 높은 공공용지가 무엇인지 사회적 합의가 필요하고, 다른 용도로 전용될 가능성은 어떻게 막을 수 있는지 등에 대해서는 추가적인 고민이 필요

표 4-6 | 수익성 분석의 생략기준(안)

기존: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침	변경: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침
제20조(예비타당성조사 분석 원칙) ② 제1항에도 불구하고 공공청사의 신·증축, 국제적인 환경규제 준수를 위한 사업 또는 국가·지자체가 위탁한 국·공유지 개발사업 등 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토 필요성이 낮은 사업은 수익성 등의 분석을 생략할 수 있다. (주) 예비타당성조사 신청사업 중 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토 필요성이 낮은 사업 해당여부, 해당 사업별로 분석을 생략하거나 우대 또는 감점할 평가항목 선정 등은 제10조에 따라 예비타당성조사 실시사업을 선정하는 단계에서 이루어져야 한다.	**제20조(예비타당성조사 분석 원칙)** ② 제1항에도 불구하고 공공청사의 신·증축, 국제적인 환경규제 준수를 위한 사업 또는 국가·지자체가 위탁한 국·공유지 개발사업 등 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토 필요성이 낮은 사업은 수익성 등의 분석을 생략할 수 있다. (주1) 예비타당성조사 신청사업 중 공공성이 현저하게 높고 수익성 검토 필요성이 낮은 사업 해당여부, 해당 사업별로 분석을 생략하거나 우대 또는 감점할 평가항목 선정 등은 제10조에 따라 예비타당성조사 실시사업을 선정하는 단계에서 이루어져야 한다. **(주2) 국유지 위탁개발사업 중 국유지로 계속보유하면서 타당성조사 분석기간인 30년 이상으로 위탁기간을 설정하거나 민간에 국유지를 장기 대부하는 경우 수익성 분석을 생략한다.**

출처: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성 운용지침, 2024, 기획재정부훈령 제682호, 1월 2일 일부개정.

• 계획승인 권한을 보유한 국가가 토지와 건물에 대한 소유권을 보유할 경우 여건변화 또는 공적인 필요에 따라 유연하게 활용할 수 있으므로 최소한의

비축기능(편익)을 인정하여 경제성 분석에서 제외하는 것도 논의 필요

- 현재는 국가가 공공청사, 교정시설, 교육시설 등 예비타당성 면제시설로 활용하는 경우에만 편익비를 1:1로 가정하고 있으나, 산하기관, 공공기관이 늘어나면서 어느 범위까지 공공청사로 봐야 할지 불분명한 상황

- 재정낭비를 막기 위해 구체적인 활용계획을 갖고 사업추진의 타당성을 검증하는 것도 필요하나 구체적 활용계획이 미비 또는 변동 가능성이 높다는 이유로 유휴 국유재산이 방치되거나 민간에 무분별하게 매각되는 것도 문제

- 민간에 매각하여 사업비를 조기에 회수하고 시장경제에 따라 최유효 이용하는 것이 사업성에는 유리하나 국유지로 보유(비축)하면서 공공에 필요한 기능을 적시에 저렴하게 공급(시장안정 기능)할 수 없는 것은 기회비용으로 고려할 필요

- 공공임대주택, 문화시설 등 일부 수입이 발생하나 국가가 정책적으로 시장가격(임대료)보다 낮게 공급할 때도 국가가 토지소유권을 보유하며 공공수요에 대응할 수 있다는 점을 고려하여 경제성 면제대상 사업으로 포함할 필요

4. 적정성 검토 내실화 및 예타평가기관 복수 지정

□ 국유지 위탁개발사업의 평가체계가 대규모(공타), 소규모(적정성 검토)로 분리되어 있는 상황에서 적정성 검토는 실효성 부족, 공공기관 예비타당성조사는 국유지의 특수성 미고려로 정책사업 추진 지연이 발생하고 있어 평가기관의 전문성을 강화방안 제안

• 사업계획의 중대한 변경이 있다고 판단하는 경우 위원회 심의 전 전문기관의 적정성 재검토를 거치도록 근거규정 마련

- 국토연구원이 전문기관으로서 사업계획 승인을 위해 적정성 검토를 수행하고 있으나 이후 변경될 가능성이 높은 상황에서 최초 검토 이후에는 재검토할 규정이 부재하여 평가제도의 실효성이 낮은 상황

- 적정성 검토 수요에 대응하기 위해 내부 평가기준 마련 및 외부 평가위원 구성 등에 노력하고 있으나 실효성이 낮은 상황에서 추가적인 개선비용은 매몰될 우려

표 4-7 | 사업계획 적정성 재검토 도입(안)

기존: 국유재산 위탁개발사업 운용지침	개정: 국유재산 위탁개발사업 운용지침
제33조(사업계획의 변경) ② 수탁자는 사업계획의 내용 중 다음 각 호의 사항을 변경하고자 하는 경우 위탁자의 승인을 받아야 한다. 1. 위탁기간, 2. 위탁보수 3. 자금차입의 한도, 4. 시설물의 용도 5. 개발의 종류, 6. 토지이용계획 ③ 위탁자는 제2항에 따른 승인을 함에 있어서 중대한 사업내용의 변경이 있다고 판단하는 경우위원회의 심의를 거쳐야 한다.	제33조(사업계획의 변경) ② 수탁자는 사업계획의 내용 중 다음 각 호의 사항을 변경하고자 하는 경우 위탁자의 승인을 받아야 한다. 1. 위탁기간, 2. 위탁보수 3. 자금차입의 한도, 4. 시설물의 용도 5. 개발의 종류, 6. 토지이용계획 ③ 위탁자는 제2항에 따른 승인을 함에 있어서 중대한 사업내용의 변경이 있다고 판단하는 경우 **전문기관의 적정성 재검토를 거쳐** 위원회의 심의를 거쳐야 한다

출처: 국유재산 위탁개발사업 운용지침, 2023, 기획재정부훈령 제659호, 6월 21일 일부개정.

- 장기적으로는 국유지 위탁개발사업 평가제도의 전문성 강화를 위해 토지개발사업과 국유지 정책을 지원하는 국토연구원을 조사업무 수행 전문기관 또는 공동 수행기관으로 추가하는 방안을 제안
  - 2011년 도입 이후 현재까지 공기업 준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침에 따라 KDI 공공투자관리센터가 유일한 수행 전문기관으로 지정되어 다양한 공공기관 정책사업에 신속하게 대응이 곤란
  - 전문기관 안에서는 정보가 공유되고 있으나 전문기관들 사이에는 필요에 따라 개별적·일회성으로만 연계가 이뤄지고 있어 조사의 전문성 제고를 위해서도 구조적 협조체계 구축이 필요

표 4-8 | 공공기관 예비타당성조사 수행기관 추가(안)

기존: 공공기관 예타 운용지침	개정: 공공기관 예타 운영지침(안)
제16조(예비타당성조사 수행기관) ① 한국개발연구원(공공투자관리센터)은 예비타당성조사 수행기관이 되며, 한국지질자원연구원은 자원개발 탐사사업에 대하여 공동수행기관이 될 수 있다. 다만, 기획재정부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.	**제16조(예비타당성조사 수행기관)** ① 한국개발연구원(공공투자관리센터), **(1안) 국토연구원(국공유지연구센터)은** 예비타당성조사 수행기관이 되며, 한국지질자원연구원은 자원개발 탐사사업, **(2안) 국토연구원은 국유재산 위탁개발사업**에 대하여 공동수행기관이 될 수 있다. 다만, 기획재정부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.

출처: 공기업·준정부기관 사업 예비타당성 운용지침, 2024, 기획재정부훈령 제682호, 1월 2일 일부개정.

5. 국유지 위탁개발사업에 적합한 지침 개발

□ 토지개발사업에 관한 일반지침의 원칙을 훼손하지 않는 범위에서 국유지 위탁개발사업에 적합한 평가기준을 세부지침으로 만들 필요

- 예비타당성조사의 기준은 1999년 도입 이후 그대로 유지되어 사회경제적 여건 변화를 제대로 반영하지 못하는 상황 (이세진·박인환, 2023: 1)
  - 화폐단위로 측정가능한 편익중심으로 경제적 분석이 이루어져 시장권 확대에 따른 효과, 인력 및 산업구조 개편 효과, 도시기능 고도화와 집적경제 효과 등의 편익은 계량화가 어렵다는 이유로 반영되지 못하고 있는 상황 (이세진·박인환, 2023: 4)
  - 특히, 예비타당성조사 제도가 주로 효율성 측면에만 초점을 두고 측정이 용이한 생산(투입)의 효과 측면만 고려하다 보니 경제성 분석의 편익 항목이 지나치게 제한적이고 경직적으로 평가 (이세진·박인환, 2023: 4)
- 국유지 위탁개발사업의 경우 사회적 편익의 관점에서 국유지의 가치 증대, 공공운영 시설의 확충, 외곽개발 및 확산 방지 등 더 많은 편익을 추정할 수 있는 방법론을 지속해서 개발 필요
  - 토지의 기회비용(용지비)이 높은 도심에서 임대료 편익만으로는 경제적 타당성을 확보하기 곤란하며, 정책효과를 실현하기 위한 관련 세부계획이 미미할 경우 경제성 부족의 문제가 발생
  - 개발부분 사업은 정형화되지 않은 다양한 토지이용계획이 수립되어 도입기능에 대한 편익 추정방법 및 분석범위의 수립이 필요 (한국개발연구원, 2016: 39)
  - 공공임대주택의 확충은 저소득·취약계층의 주거 안정성과 사회적 갈등 해소 등의 비계량적 요소가 포함되어 있으나 현재의 임대료를 이용한 편익 추정 방식으로는 계량화에 한계
  - 전체 주택호수의 50% 이상을 공공주택으로 공급하는 공공주택지구사업은 예비타당성 면제로 추진하고 있으나 도심 공공주택 복합사업 등 새로운 유형도 추가되어 어느 범위까지 예비타당성조사 면제대상으로 할 것인지 명확히 할 필요

• 재건축, 도심 내 공원조성, 오염토지 개발 등 다양한 국유지 개발방식에 적합한 토지의 기회비용 산출 방식에 대해 일반적인 원칙을 만들어 나갈 필요

  – 공공청사 등의 재건축사업은 시행안(복합개발)에서 미시행대안(기존 건물 증개축)을 빼면 국유지의 용지비용이 기회비용에서 제외되는 효과가 발생[31]하나 기존 청사시설이라도 수요충족[32]과 다른 지역으로의 이전불가 등 재건축사업이 미시행 대안이 되는 기준을 명확히 정비할 필요

  – 이미 개발압력이 높은 도심에서 기존부지의 용도를 전환하여 공원을 확충하는 경우 토지의 기회비용이 매우 크기 때문에 종전의 용도로 토지가치를 평가하는 것은 기존부지의 가치를 과대평가[33]하는 것으로 현실적인 가치평가 방식으로 개선할 필요

  – 군사시설 사용 등으로 오염된 토지의 경우 사업시행으로 정화되지 않는다면 기회비용(사용가치)이 없다고 판단할 여지도 있으며 이 경우는 토양오염 정화비용 자체를 토지비로 보는 것도 타당할 수 있어 추가 논의 필요

31) 한국개발연구원, 2021b, 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구, p.203.
32) 기존 시설만큼의 공급량도 적정 수요(예를 들어 법정 공급량)를 초과한다면 본 재건축 사업을 통한 시설공급의 사업미시행은 최소 규모 재건축이 아니라 철거로도 가정할 수 있음
33) 기존 부지의 과대평가는 사업성을 떨어뜨리고 개발가능성을 낮추는 요인이므로 용도전환 후의 가치로 전환하는 등 대안을 마련할 필요성을 일부 전문가들이 제기

CHAPTER 5

결론

1. 결론 및 정책제언 ····· 97
2. 연구의 한계와 향후 과제 ····· 100

05 결론

1. 결론 및 정책제언

□ 수탁자인 공공기관이 국유재산을 위탁받아 개발하는 사업은 2018년 이후 토지조성형 대규모 사업이 가능해지면서 공공기관 예비타당성조사 대상사업이 증가

- 국유지 위탁개발사업은 수탁자인 LH, 캠코가 개발업무를 자체 재원으로 수행하고 모든 소유권 및 개발이익을 국가에 귀속 후 위탁보수(수수료)로 사업비를 회수하는 구조

- 현재의 평가체계는 LH, 캠코가 기획재정부에 제출한 사업계획서를 총사업비 규모에 따라 국토연구원의 적정성 검토(소규모), 한국개발연구원의 공공기관 예비타당성조사(대규모)로 구분

- 현재까지 사업계획을 수립한 16개 국유지 위탁개발사업 중 공공기관 예비타당성조사 대상은 4개이나 면제대상 사업인 공공주택사업이 아니라 캠코가 일반 도시개발사업으로 추진하는 사례가 증가하고 있어 향후 대상사업이 증가할 것으로 전망

□ 국유지 위탁개발사업 평가체계의 주요 문제점은 ① 분양(토지매각) 위주 계획으로 사업의 공공성 및 차별성이 부족, ② 공타 대상사업 분류기준(총사업비)의 합리성 부족, ③ 평가제도 간 연계성 및 실효성 미흡으로 제시

- 수탁자가 사업비 조기회수가 가능한 민간매각(분양)을 선호하고 개발이익으로 이전비용을 조달해야 하는 이전형 사업이 많은 상황에서 현재의 평가체계는 수익성 평가 비중이 높아 타 개발사업과 차별성이 부족

- 재정사업 예타와 달리 공타 기준[34]이 되는 총사업비에는 기 보유한 국유지를 포함하도록 다르게 규정하고 있고 실무적으로는 국가 재정지원금액에서는 제외하고 있으나 명확한 근거 규정은 부재

- 국토연구원의 적정성 검토는 외부 평가위원에 의존하는 비중이 높고 사업계획 변경 시 재검토에 대한 규정이 없어 실효성이 낮은 상태에서 공타는 한국개발연구원이 단독으로 수행하여 정책사업 적기추진이 곤란

□ **국유재산 위탁개발사업 공타에 대해 사업시행자(피평가자)가 제기하는 문제점은 ① 기 보유 국유지의 용지비 반영, ② 면제 또는 저수익 사업의 분석범위, ③ 신규 수요 추정 방법, ④ 임대료를 통한 편익 추정으로 정리하고 이에 대한 연구진의 종합의견을 정리**

- 경제성 분석은 소유주체의 유무와 관계없이 기회비용 측면에서 용지비를 반영하나 재건축 등 다른 용도 사용이 불가능한 특수한 경우 제외할 수 있으며, 수익성 분석은 이를 생략할 수 있는 요건을 구체화할 필요

- 예타면제 대상이 되는 공공청사 이전·신축사업이 포함된 경우 해당 부분은 제외하고 경제성 분석은 가능하나 결합사업의 경우 수익성 분석 비용에는 포함하되 국유지 토지비용은 제외하거나 최소한 용지비 반영시점을 실제 활용(개발)할 수 있는 시점으로 이연

- 공공임대주택, 공공시설 등 비수익성 사업의 비중이 현저히 높을 경우 경제성은 확보할 수 있으나 재무성은 확보하기 어려울 수 있으므로 수익시설과 비수익시설을 구분하고 수익시설에 대해서만 재무성을 검토하는 것을 고려

- 입주대상 및 활용계획이 구체적이지 않으면 수익시설(주거, 상업, 업무)의 일반적인 수요 추정 방법을 적용하는 것이 일관성 측면에서 바람직하고 어느 방법을 선택하는 것이 타당성 결과를 결정하는 핵심적 요소는 아닌 상황

34) 총사업비 2,000억원 이상이고 국가의 재정지원금과 공공기관 부담금액의 합이 1,000억원 이상 (공공기관운영법 시행령 제25조의3(예비타당성조사)의 제1항)

• 수익시설의 개발로 인한 편익을 통상 입주자의 지불의사액으로 간주할 수 있는 임대료를 사용하나 공공시설 수준이 유사한 사례지역의 임대료를 사용하고 이용범위가 입주자를 넘어서는 시설은 별도로 편익을 산정하여 과소 추정 방지

□ 앞선 분석을 바탕으로 ① 평가제도 구분기준(총사업비)의 명확화, ② 국유지 보유에 대해 수익성 생략 등 인센티브 강화, ③ 적정성 검토 내실화 및 공공기관 예비타당성조사 기관 복수 지정, ④ 국유지 위탁개발사업의 특수성을 고려한 지침 개발 등 법제도 개선방안을 마련

• 국유지를 총사업비에서 제외하는 재정사업 예타와 달리 공타에서는 이를 포함하고 있으나 공공기관이 국가를 대신하여 사업을 수행하는 만큼 재정사업과 동일하게 국유지를 총사업비에서 제외(1안)하거나 국가 재정지원금액에서는 제외하는 규정을 명문화(2안)

• 위탁수수료 중 운영단계에서 지급하는 관리보수는 공타 대상 기준을 판정하는 총사업비에서 제외하고 개발보수, 분양보수 등에 대해서는 판매관리비 등 다른 비용항목과 중복되지 않도록 산정기준을 정비

• 민간에 용지를 매각하지 않고 장기대부하거나 공공이 직접사용하는 경우 수익성 분석을 생략가능함을 명시하고, 현행 공공청사 등 경제성 분석의 면제대상 범위를 확장하는 것을 제안

• 국토연구원의 적정성 검토는 내실화를 위해 사업계획의 중대한 변경이 있다고 판단될 시 적정성 재검토를 거칠 수 있도록 규정하고, 장기적으로 현재 한국개발연구원이 단독으로 수행하고 있는 공타에서 국토연구원도 국유재산 위탁개발사업에 한하여 수행기관이 될 수 있도록 제시

• 일반적인 토지조성사업과 달리 공공기관이 국가를 대행하여 기 보유 국유지를 활용한 정책사업을 추진한다는 특수성을 고려하여 세부 평가지침을 만들 필요성을 제안

2. 연구의 한계와 향후 과제

□ 국유지 위탁개발사업의 지침 연구

- 위탁사업계획 승인(1단계) 이후에는 일반 지역단위 사업부서에서 기존 사업과 동일하게 추진하거나 캠코, LH 사업시행자별로 기존 업무편람을 바탕으로 자체 업무매뉴얼을 보완하다 보니 사업의 특수성 유지 및 노하우 축적이 곤란
- 토지조성형 국유지 위탁개발사업은 사유지 매수, 도시계획 변경 및 공공기여 협상, 심의 및 인허가 등에서 건축형보다 사업이 복잡하고 난이도가 높음에도 기존의 단일 수수료율을 그대로 적용
- 위탁개발사업 유형은 크게 단독형, 통합형, 이전형으로 구분할 수 있으며 각 유형에 적합한 사업구조, 수수료, 평가방식 등 세부기준을 마련할 필요

□ 국가차원의 국유지 위탁개발사업 활용계획 수립

- 수탁자인 공공기관은 기관의 역할(공공주택 공급, 공공자산 가치 증대 등)을 중심으로 사업계획을 수립함에 따라 기존과 무차별하고 지역수요에 선제적으로 대응하지 못하는 사업계획을 수립
  - 혁신성장공간으로서 기능, 공간구상플랫폼, 장기적 운영 방안이 부재한 상태에서 재정수입 확보, 공공임대주택 중심으로만 국유지 위탁개발사업을 추진
  - 공공성 높은 기능을 직접 관리·운영하는 역할에는 소홀하다 보니 매각 위주의 처분이 이루어 졌고 공급자 중심의 개발계획이 양산되는 문제가 발생
- 국가가 토지주로서 개발가능 자산의 발굴 및 종합적 활용계획에 주도적으로 참여할 필요가 있으며 수탁 공공기관은 개발사업의 대리인으로서 충실히 기능할 수 있도록 국가의 기획능력(전문성)을 강화

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

고춘수. 2013. SOC 개발사업의 타당성조사 분석 및 사례. 유신기술회보_기타, 제20호. pp. 294-311.

기획재정부. 2013. 2013년도 공기업·준정부기관 사업예비타당성조사 세부시행계획. 세종: 기획재정부

김상봉. 2013. 소비자잉여분석법에 의한 국유지 위탁개발사업의 평가접근. 도시행정학보 제26집 제4호. pp. 1-32

서수정. 2014. 국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책 방안. 세종: 건축도시공간연구소

심지수·이승욱·김승종·박윤선. 2021. 도시 내 국유지 개발 활성화를 위한 제도개선방안. 세종: 국토연구원

안홍기·박천규·홍사흠·김경민 외. 2018. 「KTX광주송정역 융복합 지역개발사업」 공공기관 사업 예비타당성조사. 세종: 한국개발연구원·국토연구원

이세진·박인환. 2023. 예비타당성조사 대상사업 기준 조정의 쟁점과 과제. 이슈와 논점 제2104호. 서울: 국회입법조사처

이승욱·조판기. 2019. 국유지 위탁개발사업 적정성 평가 지원 연구. 세종: 국토연구원

이승욱·조판기·박정은·박소영·심지수·김민정. 2021. 토지 장기임대부 개발 제도개선 방안. 세종: 기획재정부

이용삼·김호철. 2021. 국유지를 활용한 공공주택 공급방안 연구. 도시행정학보 제34집 제1호. pp. 1-19

이정권. 2024. 8. 공기업·준정부기관 투자사업 예비타당성조사 개요. 국토연구원 전문연구모임 특강

정동호. 2024. 공공투자사업 타당성조사 전문기관 네트워크 구축방안. 국토이슈리포트 제85호. 세종: 국토연구원

조판기·이승욱·구지영 외. 2018. 국유지 토지개발 모델 정립 및 단계별 계획수립 연구. 세종: 기획재정부

한국개발연구원. 2014. 12. 창원교정시설 이전·개발사업 예비타당성조사 보고서. 세종: 한국개발연구원

_____. 2016. 개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구 -택지 및 도시 개발사업의 비용·수요·편익을 중심으로. 세종: 한국개발연구원

_____. 2018. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제2판). 세종: 한국개발연구원

_____. 2021a. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제3판). 세종: 한국개발연구원

_____. 2021b. 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구. 세종. 한국개발연구원

_____. 2022a. 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 정보화부문 연구. 세종: 한국개발연구원

_____. 2022b. 2021년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서. 세종: 한국개발연구원

_____. 2022c. 용산 도시재생혁신지구 국가시범지구 국유지(제1공영주차장) 복합개발사업 예비타당성조사 보고서. 세종: 한국개발연구원

_____. 2023. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제4판). 세종: 한국개발연구원

_____. 2024. 5. <2024년 제1차> 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 착수회의 자료. 세종: 한국개발연구원

한국자산관리공사. 2017. 12. 위탁개발사업 사무편람. 부산: 한국자산관리공사

_____. 2023. 5. 송파 ICT보안 클러스터 개발사업(2단계) 예비타당성조사 사전조사. 부산: 한국자산관리공사

한국지방행정연구원. 2021. 지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구. 원주: 한국지방행정연구원
한성민. 2024. 공공기관 예비타당성조사 이해. 2024 기획재정부 재정교육. 세종: 기획재정부

【법률/지침】

공공기관운영법. 2016. 법률 제14076호(2016. 3. 22., 일부개정)
_____. 2022. 법률 제18795호(2022. 2. 3., 일부개정)
공공기관운영법 시행령. 2020. 대통령령 제31169호(2020. 11. 24., 일부개정)
_____. 2022. 대통령령 제33078호(2022. 12. 20., 일부개정)
공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침. 2023. 기획재정부훈령 제629호(2023. 1. 17., 일부개정)
_____. 2024. 기획재정부훈령 제682호(2024. 1. 2., 일부개정)
공기업·준정부기관 총사업비관리지침. 2023. 기획재정부훈령 제628호(2023. 1. 17., 타법개정)
국유재산법. 2017. 법률 제15286호(2017. 12. 26., 일부개정)
_____. 2018. 법률 제15425호(2018. 3. 13., 일부개정)
_____. 2021. 법률 제18661호(2021. 12. 28., 타법개정)
국유재산법 시행령. 2024. 대통령령 제34086호(2024. 1. 2., 일부개정)
국유재산관리기금 운용지침. 2022. 기획개정부지침 제381호(2022. 12. 31., 전부개정)
국유재산 위탁개발사업 운용지침. 2023. 기획재정부훈령 제659호(2023. 6. 21., 일부개정)
국유재산 위탁개발사업 회계처리지침. 2020. 기획재정부예규 제528호(2020. 12. 24., 일부개정)
예비타당성조사 운용지침. 2021. 기획재정부훈령 제526호(2021. 1. 1., 일부개정)
_____. 2022. 기획재정부훈령 제622호(2022. 12. 20., 일부개정)

_____. 2023. 기획재정부훈령 제677호(2023.12.27., 일부개정)
총사업비관리지침. 2023. 기획재정부훈령 제668호(2023.9.20., 일부개정)
2008년도 공기업·준정부기관 예산지침. 2007. 기획재정부지침(2007.11.6., 제정)
2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침. 2010. 기획재정부지침(2010.11.15., 제정)

【 웹자료 】

경남신문. 2021.11.14. 창원교도소 이전 15일부터 보상업무 착수.
(https://m.knnews.co.kr/mView.php?idxno=1363361&gubun=)
[2024.17.15. 검색]
경향신문. 2024.4.22. 예타 암초 만난 '대전 교도소' 이전 쉽지 않네.
(https://www.khan.co.kr/local/Daejeon/article/202404220600131)
[2024.7.15. 검색]
국토교통부. 2019.12.27. 용산 도시재생혁신지구 국가시범지구 지정 및 지형도면 등.
국토교통부고시 제2019-831호.
(https://www.gwanbo.go.kr/user/search/searchDaily.do) [2024.8.9. 검색]
기획재정부 보도자료. 2020.8.18. 「제22차 국유재산정책심의위원회」 개최.
(https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000041933&menuNo=4010100) [2024.5.7. 검색]
_____. 2022.8.19. 최상대 2차관, 국유재산정책심의위원회 개최.
(https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000060712&menuNo=4010100) [2024.8.9. 검색]
기획재정부 보도자료. 2021.8.12. 「2022년도 국유재산종합계획」 수립 등 제23차
국유재산정책심의위원회 개최.
(https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSF

BBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000056253&menuNo=401010
0) [2024. 6. 3. 검색]
뉴스핌. 2019. 4. 3. [예타 개편] KDI·조세연 복수로 경제성평가…1년 내 조사 완료.
(https://www. newspim. com/news/view/20190403000232) [2024. 8. 14. 검색]
정부입법지원센터. 법령입안심사기준-15. 보조·출자·출연·융자.
(https://www. lawmaking. go. kr/lmKnlg/jdgStd/info? astSeq=2236&astClsCd=
CF0101) [2024. 8. 7. 검색]
중도일보. 2017. 2. 8. [19대 대선, 충청 미래의 발판] 4. 대전 교도소 이전.
(https://m. joongdo. co. kr/view. php? key=20170208000046305) [2024. 8. 12.
검색]
한국개발연구원 공공투자관리센터. 공공기관사업.
(https://pimac. kdi. re. kr/about/public. jsp) [2024. 6. 18. 검색]
_____. 2021. 6. 2021년 제2차 공공기관 사업 예비타당성조사
대상사업[잠정] 사업계획서.
(https://pimac. kdi. re. kr/cooperation/notice_view. jsp? seq_no=21971)
[2024. 5. 28. 검색]
_____. 2022. 10. 2022년 제3차 공공기관 사업
예비타당성조사 등 대상사업 사업계획서[잠정].
(https://pimac. kdi. re. kr/cooperation/notice_view. jsp? seq_no=22094&showLi
stSize=10&pageNo=4) [2024. 5. 28. 검색]
_____. 2023. 6. 2023년 제2차 공공기관 사업 예비타당성조사
대상사업 사업계획서[잠정].
(https://pimac. kdi. re. kr/cooperation/notice_view. jsp? seq_no=22163&showLis
tSize=10&pageNo=3) [2024. 5. 28. 검색]
한국토지주택공사 전자조달. 2022. 12. 용산 도시재생혁신지구 사업운영 및 설계공모관리
용역 과업내용서.

(https://ebid.lh.or.kr/ebid.et.tp.cmd.BidsrvcsDetailListCmd.dev) [2024.8.9. 검색]

한국토지주택공사 홈페이지. 국유지개발사업.
(https://www.lh.or.kr/menu.es?mid=a10403050000) [2024.5.18. 검색]

SUMMARY

Improving the Preliminary Feasibility Studies for Commissioning Development Projects on Government Estate

Yujin Bae, Syung Uk Lee, Minki Jeong, Sooahm Lee

Key words: Government Estate, Commissioning Project, Preliminary Feasibility Study

The purpose of this study is to develop an improved evaluation system and criteria tailored to commissioning development projects on Government estate. Commissioning development projects on Government estate are carried out by entrusted entities such as LH (Korea Land & Housing Corporation) and KAMCO (Korea Asset Management Corporation) with their own funds. All ownership and development profits are transferred to the government, and then the entities recover their project costs by receiving commissions on the projects. Programs commissioning LH and KAMCO to develop non-operational/surplus or single purpose state-owned properties were launched in 2004. Since 2018, the scope of these projects has expanded from developments of existing buildings to land development projects, leading to an increase in the number of preliminary feasibility studies on public sector projects.

Under the current evaluation system, project proposals submitted by LH and KAMCO to the Ministry of Economy and Finance have been categorized based on total project costs and assessed by specialized agencies. Specifically,

feasibility reviews for small-scale projects have been conducted by KRIHS (Korea Research Institute for Human Settlements), while preliminary feasibility studies on large-scale projects have been conducted by KDI (the Korea Development Institute). According to this, four out of the total 16 commissioning development projects on state-owned land are subject to preliminary feasibility studies, while the remaining projects are classified as a target of feasibility reviews carried out by KRIHS.

The key issues of the commissioning development projects on state-owned land are as follows: firstly, current profit-oriented evaluation system has led the entrusted entities to develop plans focusing on sales on properties (land disposal), lacking public interest and distinction in the projects; secondly, one of the key issues is that total project costs, which is a criteria for classification in preliminary feasibility studies, will be extended to cover existing state-owned land; and lastly, there is insufficient connectivity and effectiveness in its assessment system.

By examining cases of commissioning projects that had conducted preliminary feasibility studies on state-owned land, four key issues have been identified: The first issue is the inclusion of land compensation costs for existing state-owned land as part of the total project cost. From a holistic perspective on society, land costs are reflected through an economic analysis, which considers the opportunity cost of resources, regardless of who owns the land. In a financial analysis, the value of the existing land must be included as a cost because the project are not allowed to have other uses of land and the sale price includes land costs as well as construction costs. The second issue is the lack of clear criteria for determining the scope of projects exempt from economic analysis and for excluding profitability analysis for projects where profitability is unlikely. The standards for which projects can be exempt from

economic analysis and which projects may forego profitability assessments are not well-defined. The third issue concerns the validity of methods to estimate demand for profit-generating land including residential, commercial, and office sites. This involves assessing whether these methods accurately determine if there is excess demand for such land uses. The final issue is the possibility of underestimating benefits resulting from rental income, which reflects the willingness to pay of tenants, from the development of profit-generating facilities. This approach may lead to an undervaluation of the benefits associated with such developments.

From the preceding discussions, this study has developed proposals for improving the legal and institutional framework. First, it is essential to clarify the exclusion of existing state-owned land and management fees in the operational phase from the total project cost which serves as the criterion for evaluation system. Second, it is proposed to exclude profitability analysis and to expand the scope of exemptions for economic feasibility analysis (EFA) when state-owned land is either leased long-term to private entities or used directly by the public sector. Third, in order to enhance the effectiveness of feasibility assessments, it is proposed to establish regulations for re-evaluation in cases of significant changes to the project plan. Additionally, it is suggested to include KRIHS alongside KDI in conducting preliminary feasibility studies. Finally, it is suggested that evaluation guidelines considering the specificity of the fact that public bodies have implemented policy projects using state-owned land on behalf of the government.

수시 24-01

국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안 연구

저　　자 배유진, 이승욱, 정민기, 이수암
발 행 인 심교언
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
발　　행 2024년 8월 22일
주　　소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전　　화 044-960-0114
팩　　스 044-211-4760
가　　격 비매품

ISBN 979-11-5898-962-0
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
© 2024, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
배유진, 이승욱, 정민기, 이수암. 2024. 국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

제1장 연구개요
제2장 국유지 위탁개발사업 평가 관련 현황 조사
제3장 국유지 위탁개발사업 평가 관련 문제점 분석
제4장 법제도 개선방안
제5장 결론

국유지 위탁개발사업 예비타당성조사 개선방안 연구

Improving the Preliminary Feasibility Studies for Commissioning Development Projects on Government Estate

KRIHS 국토연구원
(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
Tel. (044) 960-0114 | Fax. (044) 211-4760

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

비매품
ISBN 979-11-5898-962-0