

김고은  
이승욱  
이수암



# 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안

Study on Improving  
a Management System for  
Endowment and Concession  
Projects in State Property



KRIHS 국토연구원

수시 24-11

# 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안

Study on Improving a Management System  
for Endowment and Concession Projects in State Property

김고은, 이승욱, 이수암



## **■ 저자**

김고은, 이승욱, 이수암

## **■ 연구진**

김고은 국토연구원 부연구위원(연구책임)

이승욱 국토연구원 국·공유지연구센터장

이수암 국토연구원 전문연구원

## **■ 연구심의위원**

박세훈 국토연구원 도시연구본부장

김승종 국토연구원 토지정책연구센터장

정소양 국토연구원 연구위원

배유진 국토연구원 부연구위원

# 주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



## 본 연구보고서의 주요 내용

- ① 국유재산 기부 대 양여 사업은 「국유재산법」에 따라 행정재산의 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 재산을 양여하는 사업으로 국방 군사시설 이전을 위한 수단으로 주로 활용되어 왔음
- ② 국가시설 이전 수요의 대형화·다각화 추세 속에서 국유재산을 총괄관리하는 차원에서 기부 대 양여 사업 관리를 위한 총괄청의 역할 강화가 필요한 시점임
- ③ 그동안 기부 대 양여는 사업시행 주체인 국방부와 지자체를 중심으로 사업이 추진되어 오며, 기부 대 양여 사업의 관리체계에서 사업을 총괄관리하는 주체의 역할이 부족했음
- ④ 국방부와 지자체 사이에 사업계획이 이미 확정된 합의각서안을 제출하기 전에 국유재산 차원의 협의 절차가 부족하며, 타당성 검토와 심의는 단일한 대안을 대상으로 실시됨
- ⑤ 전문연구기관의 타당성 검토는 기부·양여재산의 등가성에 따른 정량평가 중심으로 하여 정성적 가치평가가 부재하며, 실질적인 사업의 효과성과 타당성 검증에 한계를 보임

## 본 연구보고서의 정책제안

- ① 기부 대 양여 사업 관리의 기본방향으로서 국유재산 총괄청 중심의 기부 대 양여 사업 관리·감독 기능의 강화를 제안함
- ② 국유재산 및 기부 대 양여 사업에 전문성을 지닌 총괄청과 전문가의 역할을 증대하고, 기부 대 양여 사업 관련 주체들간에 상호 협의 절차 및 단계를 마련하며, 사업관리·평가 방식 및 평가기준의 체계적 정비로 일관성 및 실효성을 확보하는 방안을 제시함
- ③ 법정계획인 「국유재산종합계획」 정책방향 및 정책과제, 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 개정안, 기부 대 양여 심의위원회 운영 방안, 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안)」 등을 마련함

---

# 차례

CONTENTS

---

주요 내용 및 정책제안 .....	iii
--------------------	-----

---

## 제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 .....	3
2. 연구의 범위 및 방법 .....	7
3. 선행연구와의 차별성 .....	11
4. 연구의 기대효과 .....	13

---

## 제2장 기부 대 양여 사업 관리체계의 주요 내용

1. 기부 대 양여 사업 관리체계의 개념 .....	17
2. 기부 대 양여 사업 관리체계의 변화 .....	20

---

## 제3장 기부 대 양여 사업 관리 실태분석과 문제점

1. 기부 대 양여 사업 관리 실태분석 .....	29
2. 기부 대 양여 사업 관리의 문제점 .....	41

---

제4장 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안

1. 기부 대 양여 사업 관리의 기본 방향 .....	47
2. 기부 대 양여 사업 관리체계 제도 개선 방안 .....	51

---

제5장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언 .....	61
2. 연구의 한계와 향후 과제 .....	62

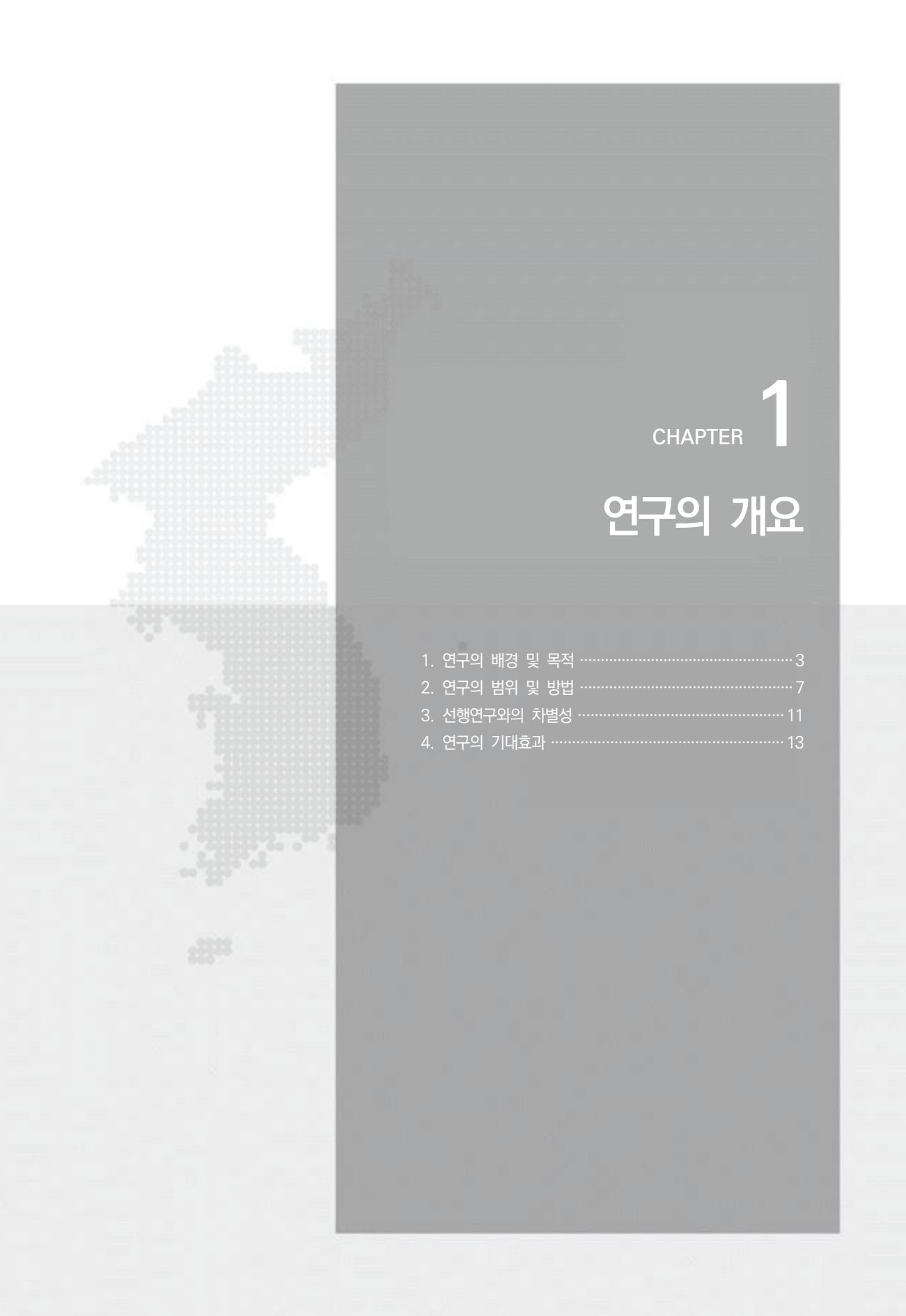
참고문헌 .....

63

SUMMARY .....

67





# CHAPTER 1

## 연구의 개요

- |                      |    |
|----------------------|----|
| 1. 연구의 배경 및 목적 ..... | 3  |
| 2. 연구의 범위 및 방법 ..... | 7  |
| 3. 선행연구와의 차별성 .....  | 11 |
| 4. 연구의 기대효과 .....    | 13 |



---

# 01 연구의 개요

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구 배경

- ‘기부 대 양여 사업’<sup>1)</sup>은 국방 군사시설 등의 이전을 위한 수단으로 주로 활용
  - 기부 대 양여는 「국유재산법」에 따라 대체시설<sup>2)</sup>을 기부하는 자에게 국유재산을 양여할 수 있도록 한 제도로, 지금까지 주로 군사시설 등의 이전을 위한 사업방식으로 활용됨
  - 2008~2013년까지 국방부 기부 대 양여사업은 국방부 군사시설 이전 사업 중 자체 예산에 의한 재정사업보다 더 많이 추진되었을 정도로 국방 군사시설 이전에 적극 활용됨
    - 2008~2013년까지 국방부 군사시설 이전 사업 중 재정사업은 총 46건, 총사업비 3조 1,228억원이 사용되었음(최은호, 2016: 2(감사원, 2014: 5)에서 재인용)
    - 같은 기간 기부 대 양여사업은 93건, 총사업비 2조 2,699억원으로 재정사업보다 기부 대 양여사업의 추진 횟수가 더 많음(최은호, 2016: 2(감사원, 2014: 5)에서 재인용)

---

1) 하나의 사업방식을 두고 국방부에서는 “기부 대 양여사업”, 국유재산 총괄청인 기획재정부는 “기부 대 양여 사업”으로 띄어쓰기 표기에 차이를 두고 있음. 이처럼 국방부는 대체시설의 기부에 따른 양여사업의 추진 관점에서 기부 대 양여를 바라본다면, 기획재정부는 기부재산과 양여재산의 등가성 하에 사업관리 지침을 운영하고 있음.

이 연구에서는 국유재산 총괄청의 관점을 중심으로 “기부 대 양여 사업”으로 표기를 원칙으로 삼되, 일부 국방부 관점의 특성 분석에서는 “기부 대 양여사업”으로 표기함

2) 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제2조 제5호 대체시설이란 기존 행정재산의 용도를 대체할 목적으로 사업시행자가 국가에 기부하는 토지, 건물 등을 말함

---

□ 국가가 소유하고 있는 도심지의 기피 시설 이전 및 종전부지 활용과 관련하여 기부 대 양여 사업으로 추진하고자 하는 수요 지속

- 기부 대 양여 사업은 지자체 등이 국가시설의 대체 시설을 건립하여 국가에 기부하면, 국가가 종전의 부지·시설을 지자체 등에게 양여하는 방식임
- 사업시행 주체인 국방부와 지자체 등의 입장에서는 국유재산의 기부와 양여에 따라 별도의 정부예산 투입 없이 국가 소유 시설의 이전 사업이 추진될 수 있어 사업수요가 지속적으로 증가해 왔음
- 공간적으로는 계속되는 도시화로 인해 기존에 도시 외곽에 위치하던 군사시설·교정시설 등 기피시설의 입지가 도심지로 편입되면서 해당 시설을 이전하고 부지를 새롭게 활용하고자 하는 요구가 발생해왔음(이기필, 2021: 29)

□ 기부 대 양여 사업은 2017년 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제정을 통해 국가시설의 이전이라는 목표 추진

- 2017년 이전, 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령」에 따라 추진되어, 사업 내부 주체인 국방부가 사업을 직접 관리하는 구조로 진행되어 왔음
- 2017년 국유재산 총괄청인 기획재정부를 중심으로 하는 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」이 제정됨
  - 지침 제정 당시 주요 목표는 기부 대 양여를 통한 국가시설의 이전 재배치로 도심지에 위치하고 있던 노후시설 부지의 적극 활용과 지역 개발 활성화를 추진하였음(기획재정부, 2015: 18; 기획재정부, 2016: 20; 기획재정부, 2018a: 23)
  - 기부 대 양여는 국가 소유의 기피시설을 외곽으로 이전함으로써 국토 공간의 효율적 이용과 함께 도심지의 기능 회복을 추진함
- 국가시설의 이전을 위한 기부 대 양여는 국가의 토지인 국유지를 활용하는 행위인 만큼 국가정책목표에 부합하여야 하며, 일반 택지개발과 차별되는 공간적·계획적·주체적 연계가 이루어질 필요가 있음(조판기 외, 2019: 115–116)

---

## □ 지역 차원에서 기부 대 양여 사업은 국유재산의 재배치에 따라 지역발전 촉진 및 공공성 제고의 수단으로 역할 가능

- 기부 대 양여 사업은 도입 초기부터 지역경제 활성화, 지역 균형발전, 주민 민원 대응 차원에서 검토되어 왔음(기획재정부 2015: 18; 기획재정부 2018a: 23)
- 최근 국유재산 정책은 경제 활성화 및 지역발전 촉진<sup>3)</sup>을 추구하고 있으며, 국민이 체감할 수 있는 지역발전 전략으로서 공공성 강화<sup>4)</sup>가 필요한 실정임
  - 공적 자산인 국유재산이 경제활력 회복 및 혁신성장을 위한 새로운 일자리를 만들고, 전국이 골고루 잘 사는 국가균형발전에 기여하거나, 저출산 문제 해결을 위해 공공임대주택 등에 활용될 필요가 있기 때문임(김명수, 2024: 1)

## □ 국가시설 이전 수요의 대형화·다각화 추세 속에서 국유재산의 총괄관리 차원에서 기부 대 양여 사업 관리를 위한 총괄청의 역할 강화가 필요한 시점

- 2017년 국유재산 총괄청인 기획재정부<sup>5)</sup> 지침 제정 이후, 개별 사업시행이 아닌 전체 국유재산 총괄관리 관점에서 기부 대 양여 사업에 대한 관리가 시작됨
- 최근 도시 내 개발사업을 위한 가용지가 점차 고갈되면서, 지자체별로 다양한 기관시설을 중심으로 기부 대 양여 사업에 대한 검토가 이루어지고 있음
- 지금까지 사업관리는 기부재산과 양여재산의 등가성 중심의 사업 평가·심의에만 초점을 맞추어 왔으나, 새로운 사업 수요의 변화 추세에 발맞추어 국유재산 총괄청 차원에서 기부 대 양여 사업 관리체계에 대한 종합적 정비가 필요함

---

3) 기획재정부(2024) 2025년도 국유재산종합계획안의 중장기 국유재산 정책방향 정책목표로서 '국유재산의 적극적 활용을 통한 민간주도 경제 활성화 및 지역발전 촉진' 참조

4) “공공성(公共性)은 공(公)적인 차원에서 함께(共) 관여하는 것, 즉 국가나 사회 구성원에게 두루 관계되는 것을 의미함”(백선혜, 2023: 94-95), 이 연구에서는 기부·양여재산 및 주변지역에서 다양한 계층에 대한 고려로 정의함

5) 국유재산 총괄청은 「국유재산법」 제8조에 따라 국유재산에 관한 사무를 총괄하고 관리·처분하는 주체로서, 행정 재산에 대한 중앙관서별 칸막이식 관리로 인한 비효율 문제 해결을 위해 전체 국유재산의 효율적 활용을 도모하는 주체임(「국유재산법(법률 제10485호, 2011.03.30. 일부개정)」 개정이유)

## 2) 연구 목적

### □ 첫째, 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선을 위한 정책방향 설정

- 「국유재산법」과 법정계획인 「국유재산종합계획」에서 추구하고 있는 정책적 목표를 실현할 수 있는 수단으로서 기부 대 양여 사업 관리체계를 정의하고,
- 기부 대 양여 사업 관리 실태를 심층 분석하여, 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계가 개선되어야 할 기본방향을 정립하고자 함

### □ 둘째, 국유재산 기부 대 양여 사업 관리에 관한 제도개선 방안 제시

- 이 연구의 분석 결과를 기반으로 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계에서 실제 작동가능한 제도개선 방안을 마련하고자 하며,
- 국유재산 관계기관 및 기부 대 양여 사업 관련 주체들이 실제로 적용 가능한 계획·지침, 위원회 운영방안, 매뉴얼 등의 제도개선 방안을 제시하고자 함
  - 「국유재산법」에 따른 법정계획 「국유재산종합계획」의 정책방향 및 정책과제
  - 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 개정안
  - 국유재산정책심의위원회의 기부 대 양여 분과위원회<sup>6)</sup> 운영 방안
  - 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안)」 등을 제안함

---

6) 「국유재산법」 제26조, 「국유재산법시행령」 제18조에 따른 국유재산정책심의위원회의 분과위원회로서 기부 대 양여 분과위원회는 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제6조에 따른 기부 대 양여 심의위원회는 동명의 위원회로서 이 연구에서는 문맥에 따라 두 가지 표현을 혼용하여 사용함

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

#### □ 공간적 범위

- 국유재산 기부 대 양여 사업을 통해 교환되는 기부재산과 양여재산, 양측 모두를 연구의 주요한 공간적 범위로 설정함
- 첫째, 기부재산은 용도폐지되는 국유 행정재산의 대체시설로서 국가에 기부되는 재산을 말하며 토지와 건물 등이 포함됨
  - 기부 대 양여 사업 과정에서 기존에 이미 국유지였던 토지가 대체시설(군 부대 등)의 이전 사업에 따라 대체시설이 고밀 조성되는 사례와 함께,
  - 기부 대 양여 사업을 통해 대체시설 부지가 국유지로 신규 매입되는 사례를 통해 새롭게 취득되는 재산의 특성을 파악함
- 둘째, 양여재산은 기부 대 양여 사업에 따라 기존에 국유재산이었으나 용도폐지되어 국가가 양여하여 종전부지 개발사업이 수행되는 토지와 건물을 말하며, 개발·활용을 통하여 소유권이 변화되는 재산을 의미함

#### □ 시간적 범위

- 2017년 4월 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」이 제정된 이후 현재까지 기부 대 양여 사업 관리체계를 중점적으로 분석하여 현행 제도의 주요 이슈에 따른 제도개선 방안을 도출하고자 함
- 2017년 4월 지침 제정 이전, 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령」을 중심으로 사업이 관리되어 왔던 시기부터 실태와 문제점을 함께 분석하여 기부 대 양여 사업 관리의 근본적이고 구조적인 이슈를 파악하고자 함

## 2) 연구 방법

### □ 문헌조사

- 문헌조사를 통해 국유재산 및 기부 대 양여 사업과 관련된 법령·지침·법률안·법정계획·감사결과 보고서 등의 심층분석, 유관 제도의 사업 관리체계 조사
- 문헌조사에 따라 국유재산 기부 대 양여 사업의 의미에 대한 고찰, 사업 관리 현황 및 사례 분석에 따른 문제점 도출, 유관 제도로부터 시사점 도출

### □ 데이터 분석/사례 조사

- 기부 대 양여 사업과 관련하여 주체별 역할, 재산가액, 입지, 면적, 토지이용 계획, 추진경과 등 현황 데이터 및 사례를 심층 분석하여 문제점 도출

### □ 전문가 자문/관계자 심층 인터뷰

- 학계·연구계 전문가 자문, 중앙/지방 담당 공무원, 관련 사업 담당자 등 인터뷰를 통해 현황 및 이슈를 파악하고 제도개선 방안을 위한 의견수렴

표 1-1 | 연구 방법

연구 단계	방법	내용
개념 정의	문헌연구	• (법제도) 관련 법령·지침, 사업추진 절차·주체·구조 검토
	전문가 자문	• (자문) 법제도 현황 및 기부 대 양여 사업의 의의 등 자문
실태 및 문제점	문헌연구	• (자료분석) 정부문서, 정책보고서, 논문, 언론보도 자료 분석
	데이터 분석	• (현황/사례 분석) 실제 사업 사례에 대한 데이터 심층 분석
	관계자 인터뷰	• (중앙/지방 등) 관계자 인터뷰를 통해 사업 현황 파악
유관 제도 조사 및 제도개선 방안	문헌연구	• (법제도) 국·공유재산 대상 개발사업 사업 관리체계 비교 분석
	전문가 자문	• (전문가) 기부 대 양여 사업 제도개선에 대한 학계·연구계 전문가, 공무원, 이해관계자 등의 의견수렴

출처: 연구진 작성.

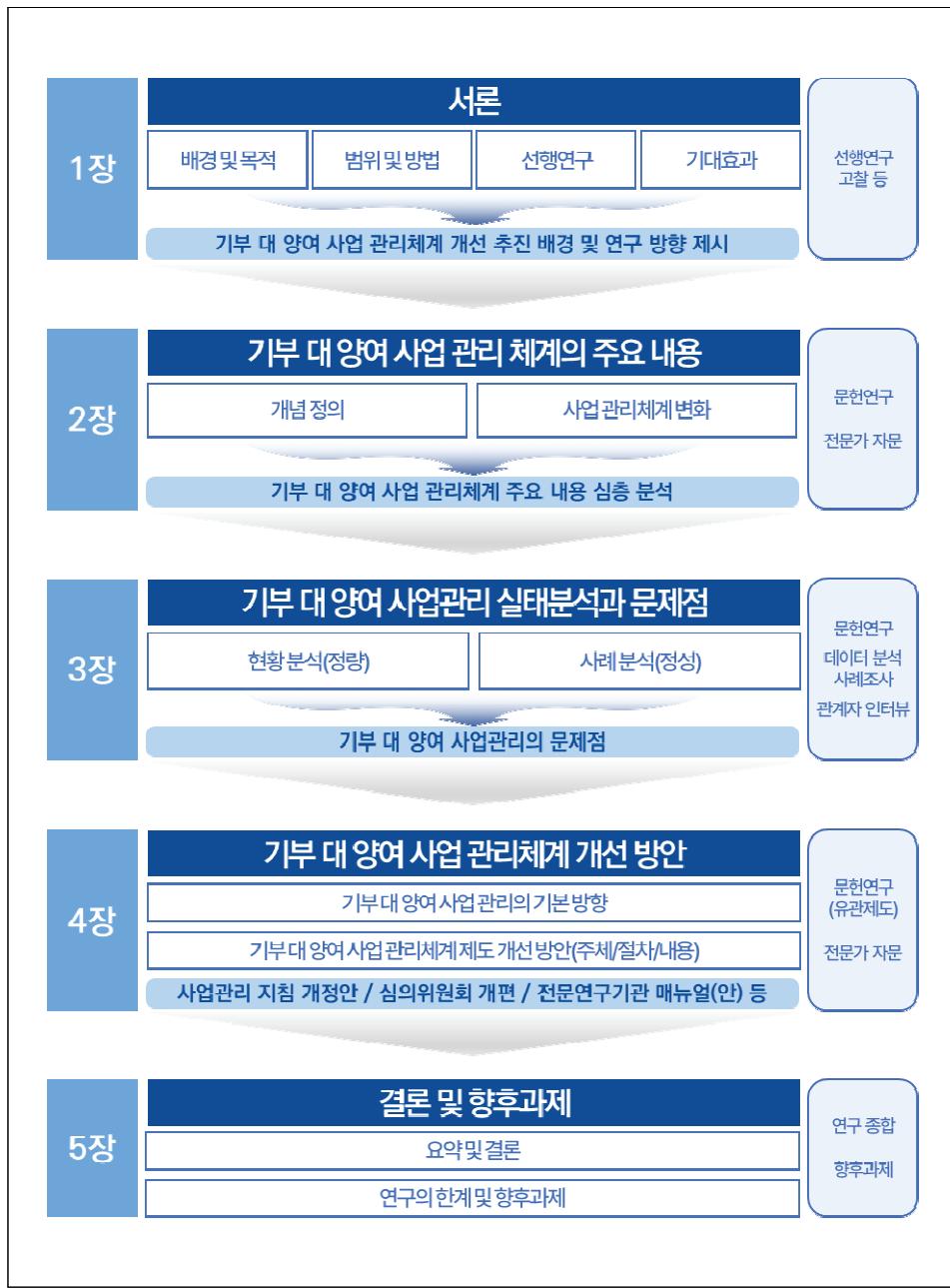
- 2024년 4월에서 9월까지 16회의 업무협의회, 전문가 자문 및 심층 면접을 실시하여, 기부 대 양여 사업의 현황·이슈, 사업 관리체계 개선을 위한 발전방향 및 제도 개선 방안 등 논의
  - 국유재산 총괄청인 기획재정부 정책연구협의/업무협의(4회), 도시계획·국유재산 분야 학계 전문가 자문(3회), 연구계 전문가 자문(4회), 정부·지자체 담당자 인터뷰(5회)

**표 1-2 | 기부 대 양여 사업 관련 업무협의회 및 자문회의 개최 목록**

구분	회의명	날짜	주요 참석자
기재부 협의	기획재정부-국토연구원 정책연구협의회	2024.04.18	기재부 국유재산심의관, 국유재산정책과장 등
	기부 대 양여 사업 연구 업무협의회	2024.05.09	국유재산정책과장 등
	기획재정부 국유재산종합계획 업무협의회	2024.06.24	기재부 국유재산심의관, 국유재산정책과장 등
	기부 대 양여 사업 연구 업무협의회	2024.07.09	국유재산정책과장 등
학계 자문	도시계획 분야 공공성 제고 방안 자문	2024.05.23	도시계획 전문가
	국유재산 기부 대 양여 사업 주요 이슈 자문	2024.06.04	국유재산 전문가
	행정학 분야 공공성의 의미와 특성 자문	2024.06.11	행정학 전문가
연구계 자문	기부 대 양여 사업 AHP 도입 방안 및 사업 관리체계 개선방안 자문	2024.08.06	KDI 공공투자센터 전문가
		2024.08.14	KDI 공공투자센터 전문가
		2024.08.28	한국지방행정연구원 지방투자사업 관리센터 전문가
		2024.09.02	서울연구원 서울공공투자 관리센터 전문가
정부·지자체 담당자 인터뷰	기부 대 양여 사업 전문가 인터뷰	2024.07.04	국유재산 전문가
	기부 대 양여 사업 관련 실무자 인터뷰(지자체 등)	2024.07.02	대전시 담당자
		2024.07.02	안양시 담당자
		2024.07.10	대구시 담당자
		2024.09.04	서울시 담당자

출처: 연구진 작성.

그림 1-1 | 연구의 흐름



출처: 연구진 작성.

### 3. 선행연구와의 차별성

#### 1) 선행연구 현황

##### □ 기부 대 양여 사업 추진 사례분석을 통한 사업 시행 관점에서 제도개선 방안 연구

- 윤정란 외(2017)는 전주시, 창원시, 위례신도시 사례 분석을 통해, 사업기획·결정 단계에서 이해관계 사전협의 절차·주체 부재, 사업추진 단계에서 사업시행자에게 재무적 위험부담 전가 문제, 사업성과 단계에서 사업기간 장기 소요 및 잦은 계획 변경 문제와 제도개선 방안을 도출함
- 최은호(2016)는 용산 미군기지 이전사업 중 기부 대 양여 사업 추진 사례를 중심으로 관련 법적 측면, 조직적 측면, 관리적 측면의 사례 분석을 수행하고, 제도개선 방안을 제시함
- 지준만, 김형주(2015)는 도심에 소재한 이전적지의 활용을 위하여 이전적지 활용 사례 총 131건을 종전부지 유형별로 분석함에 따라 활용 현황과 공공기여 비율 등을 비교 분석하고 활용 촉진 방안을 제시함
- 이문규(2013)는 인천대 송도캠퍼스 이전 및 도화구역 도시개발사업, 구로구 영등포 교정시설 이전 및 이적지 개발사업 사례 비교를 통해 제도개선 방안 및 개발사업자의 역할 등을 제안함

##### □ 국유재산 기부 대 양여 사업 타당성 평가 제도개선을 위한 유사 평가제도 비교 연구

- 기획재정부(2019)에서는 기부 대 양여 사업의 타당성 평가 방법을 유사제도와 비교 검토하여 기부 대 양여 사업의 효율적 사업 추진과 공익성 제고를 위하여 타당성 검토 제도개선 방안을 도출하였으며, 타당성 분석 방법론의 표준화 및 지침 개선 방안에 중점을 두고 있음

표 1-3 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 <ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 기부 대 양여 사업 타당성 분석 평가방법 연구(기획재정부, 2019)</li> <li>연구목적: 기부 대 양여 타당성 분석 방법론의 표준화 및 자침 개선 방안 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌연구</li> <li>전문가 의견수렴</li> <li>사례조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부 대 양여 사업 유사제도 비교 검토</li> <li>기부 대 양여 사업 타당성 검토 방법의 문제점 진단 및 개선방안</li> <li>군 공항 이전에 관한 기부 대 양여 사업 타당성 분석 방법 도입 검토</li> </ul>
	2 <ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 사례분석을 통한 국유지 기부 대 양여 사업의 개선방안 연구(윤정란 외, 2017)</li> <li>연구목적: 기부 대 양여 사업 사례에 대한 비교 분석을 통해 국유지 개발사업의 한계와 문제점 도출 및 개선방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌연구</li> <li>전문가 의견수렴</li> <li>사례조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부 대 양여 제도 및 선행연구 고찰</li> <li>기부 대 양여 사업 추진단계별 실태 분석</li> <li>기부 대 양여 사업 개선과제 도출               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이해관계 협의·조정 전담조직 설립</li> <li>- 국유지 평가기준의 합리적 설정</li> <li>- 사업목적에 부합하는 도시개발 추진</li> </ul> </li> </ul>
	3 <ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 기부 대 양여 사업 법제 개선 방안 (최은호, 2016)</li> <li>연구목적: 용산 미군기지 이전사업 종 기부 대 양여 사업 추진 사례를 중심으로 관련 법·제도개선방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌연구</li> <li>사례조사</li> <li>FGI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부 대 양여 사업 개념 및 문제점</li> <li>용산 미군기지 이전사업 현황</li> <li>용산 미군기지 이전 기부 대 양여 사업 추진사례 분석</li> <li>제도개선 방안 제시</li> </ul>
	4 <ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 이전적지의 유형별 활용사례 및 활용 촉진방안 연구(지준만, 김형주, 2015)</li> <li>연구목적: 도심에 소재한 이전적지의 활용을 위하여, 종전부지의 유형별 활용사례를 분석하여 활용촉진 방안을 제시함에 목적을 둠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌연구</li> <li>현장조사</li> <li>사례조사</li> <li>전문가 의견수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전적지와 공공기여의 이론적 고찰</li> <li>유형별 활용현황과 공공기여 사례</li> <li>대규모 미개발지 공공기여 사례 및 활용촉진방안</li> </ul>
	5 <ul style="list-style-type: none"> <li>과제명: 도시개발기법으로서 기부 대 양여 사업의 특성과 추진주체의 역할에 관한 연구(이문규, 2013)</li> <li>연구목적: 기부 대 양여 사업 사례를 통해 사업 추진주체의 역할에 따른 문제점 파악을 통해 제도개선 방안 및 사업참여자의 역할 정립 방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문헌연구</li> <li>사례연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선행연구 고찰</li> <li>기부 대 양여 사업의 현황</li> <li>기부 대 양여 사업 추진주체의 역할</li> <li>기부 대 양여 사업의 특징</li> <li>개발사업자의 역할과 과제</li> </ul>
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>선행연구는 기부 대 양여 사업시행과 관련된 제도개선방안 도출 중심</li> <li>기획재정부(2019)에서는 기부 대 양여 사업 타당성 평가 제도개선 방안을 연구한 바 있음</li> <li>본 연구는 국유자산 총괄관리 관점에서 기부 대 양여 사업 관리체계의 종합적 정비 방안을 제시함에 차별성을 가짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법제도 검토</li> <li>데이터 분석</li> <li>사례 조사</li> <li>연구협의회 개최 (기재부, 지자체, 전문가 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기부 대 양여 사업 관리체계 정의</li> <li>기부 대 양여 사업 관리 실태/문제점</li> <li>기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안 제시</li> </ul>

자료: 연구진 작성.

---

## 2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

- 이 연구는 기부 대 양여 사업의 시행 관점과 특정 단계(타당성 평가)를 중심으로 하는 선행연구들과 달리 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계에 대한 종합적 정비 방안을 제시함에 차별성을 지님
- 중앙부처, 지자체, 민간 등 기부 대 양여 사업을 직접 시행하는 주체가 아닌 총괄관리하는 주체로서 국유재산 총괄청의 관점에서 기부 대 양여 사업 관리의 구조적·내용적 개선 방안 제시에 목적을 둠

## 4. 연구의 기대효과

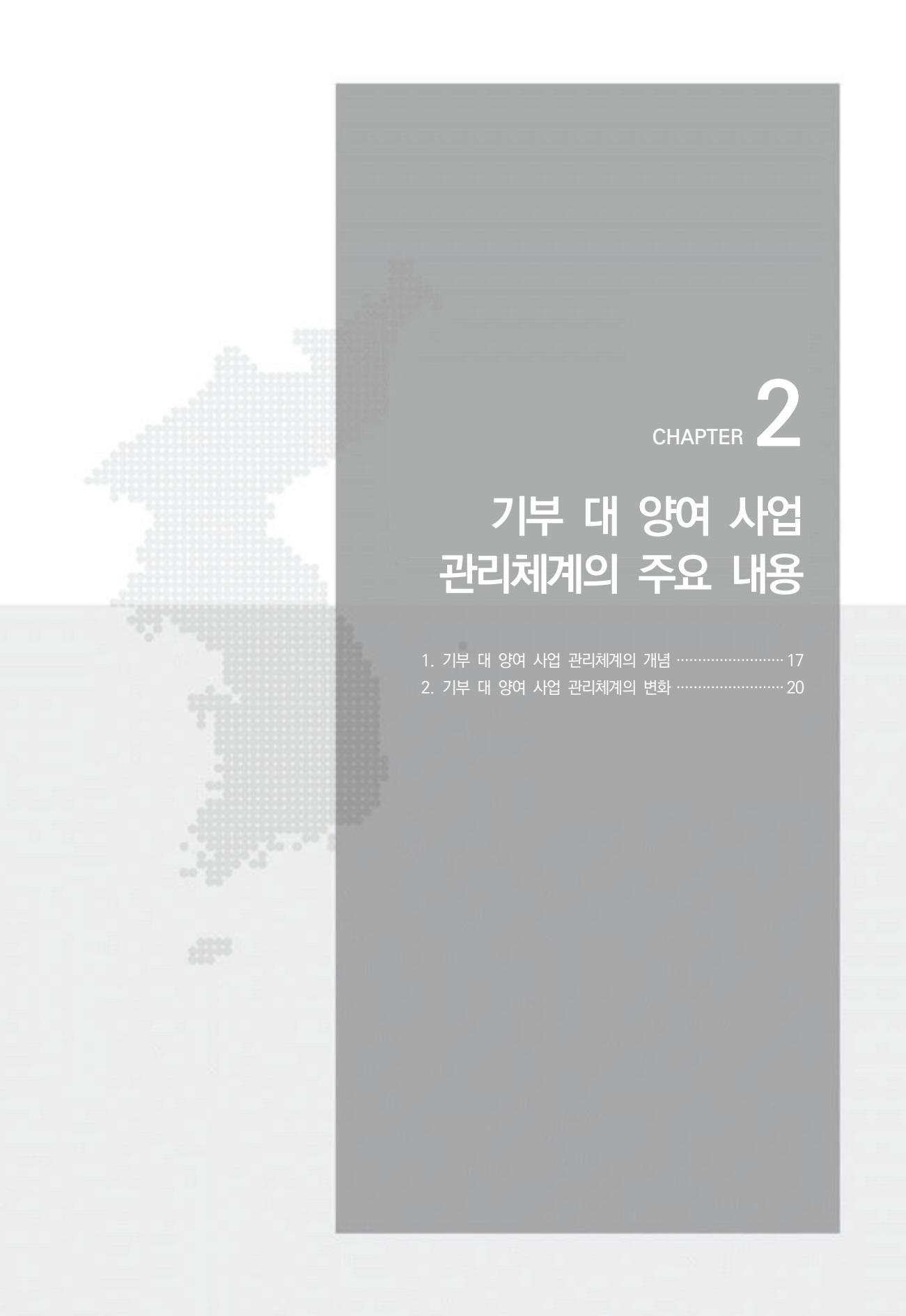
### □ 학술적 기대효과

- 국·공유재산 관리 정책 분야는 학술적 차원의 연구가 매우 부족하고, 기부 대 양여 사업은 사업시행자 관점에서 제도 개선을 촉구하는 연구가 주를 이루어 왔으나, 이 연구는 국유재산의 총괄관리 관점에서 수행하여 연구 주제의 다양성을 확보하고자 함
- 국유재산의 취득과 처분이라는 주요 행위가 동시에 발생하는 기부 대 양여 사업의 특성을 분석하여 향후 학술 연구를 위한 기본 토대를 구축함에 의미를 지님

### □ 정책적 기대효과

- 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안을 통하여 국유재산 총괄관리 차원의 관리체계 혁신으로 국유재산 가치를 증대하고 지역발전을 촉진하고자 함
- 국유재산종합계획, 기부 대 양여 사업관리 지침, 기부 대 양여 심의위원회 운영, 전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안) 등에 관한 제도개선 방안을 통하여 기부 대 양여 사업 관리의 발전적 개선에 기여하고자 함





# CHAPTER 2

## 기부 대 양여 사업 관리체계의 주요 내용

1. 기부 대 양여 사업 관리체계의 개념 ..... 17
2. 기부 대 양여 사업 관리체계의 변화 ..... 20



## 02 기부 대 양여 사업 관리체계의 주요 내용

### 1. 기부 대 양여 사업 관리체계의 개념

#### □ 기부 대 양여 사업의 정의

- 기부 대 양여 사업은 기획재정부의 「국유재산법」에 근거한 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」에 따라 정의됨
- 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제2조 제1호에서는 기부 대 양여 사업을 사업주관기관에 대체시설을 기부한 자에게 용도폐지된 재산을 양여하여 국가 소유 시설을 이전하는 사업으로 정의함

그림 2-1 | 기부 대 양여 사업 개념도

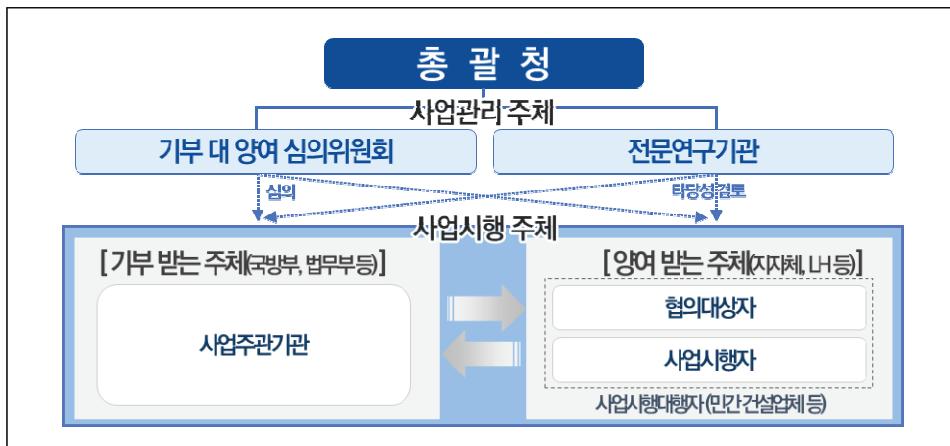


출처: 연구진 작성.

□ 주요 주체는 총괄청, 사업주관기관, 협의대상자, 사업시행자, 전문연구기관으로 구성

- 국유재산 총괄청인 기재부는 기부 대 양여 심의위원회를 운영함
  - 총괄청은 국유재산정책심의회에 기부 대 양여 심의위원회를 두어 정책수립, 사업계획7) 및 합의각서안의 적격성 여부, 합의각서안의 중대한 변경 등을 심의함
- 사업주관기관은 중앙행정기관으로서 사업을 추진하는 주관 부처임
  - 주로 국방부 등의 중앙부처가 사업주관기관에 해당함
- 협의대상자는 국가 소유 시설 이전을 제안하고 합의각서를 체결할 수 있는 자임
  - 사업주관기관 장이 지정한 자이며, 지자체, 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관 등임
- 사업시행자는 사업주관기관으로부터 사업을 시행하도록 지정받은 자임
  - 사업시행자는 주로 지자체로 협의대상자와 동일한 경우가 대부분이며, 실질적으로 민간 건설업체 등이 사업시행 대행자로서 건설사업 등을 대행하고 있음

그림 2-2 | 기부 대 양여 사업 관련 주요 주체 관계도



출처: 연구진 작성.

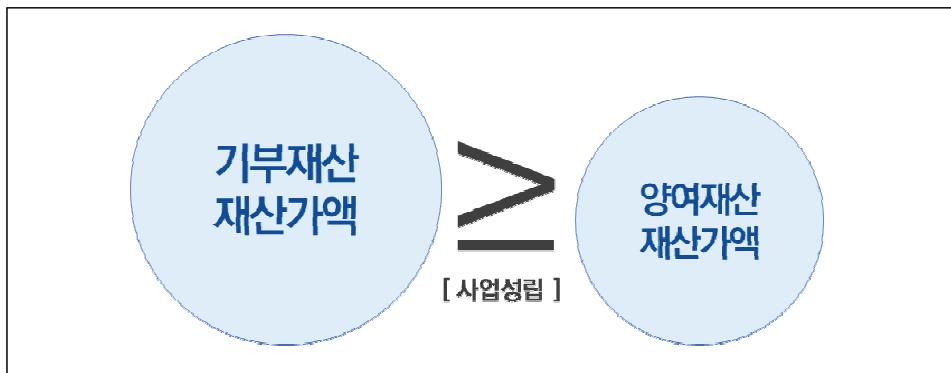
7) 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제5조에 따른 일정 금액 규모 이상의 사업(기부재산 또는 양여재산 예상가액이 500억원 이상인 사업)은 총괄청에 사업계획안이 제출되어야 함

- 전문연구기관은 공공기관으로서 전문성을 갖춘 기관이며 사업 타당성 검토를 수행함
  - 총괄청은 전문연구기관에 사업계획의 타당성 검토를 의뢰할 수 있음

□ 사업 조건은 재산가액의 등가성, 대체시설의 기능 대체성 등 중심

- 첫째, 기부재산이 양여재산과 같거나 많아야 사업이 성립하며( $\text{기부재산} \geq \text{양여재산}$ ), 이는 재산가액 등가성 평가의 조건으로 작용함
  - 현행 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제4조 제2항에 따라 최초 합의각서 체결 시점에 기부재산이 양여재산과 같거나 많아야 함
  - 대체시설이 완공된 후 양여재산이 기부재산을 초과할 경우에 사업주관기관에 차액을 납부하여 세입조치하도록 하고 있음
- 둘째, 기부재산과 양여재산에 따라 사업을 관리하는 기준은 대체시설의 기능 대체성과 비용 중심으로 구성되어 있음
  - 기부채납의 기준에 대해 대체시설의 규모를 협의함에 있어서는 소관 법령 또는 시설 기준 부합 여부, 기존 시설 기능의 대체성 등을 고려하여야 함(지침 제11조)
  - 기부 대 양여 심의위원회의 주요 안건은 기부재산 및 양여재산의 명세 및 재산가액, 재산가액 평가시기, 조건, 방법, 기간, 절차 등을 중심으로 구성됨(지침 제9조)

그림 2-3 | 기부 대 양여 사업 사업대상 관계도



출처: 연구진 작성.

## 2. 기부 대 양여 사업 관리체계<sup>8)</sup>의 변화

### 1) 국방부 훈령에 따른 사업 관리체계 : 사업 시행 중심(2008년~현재)

#### □ 국방부 훈령은 대체시설 기부채납에 따른 양여사업의 시행 기준·절차 제시

- 국유재산 총괄청의 사업 관리 이전에 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여 사업 훈령」이 2008년 제정되었으며, 대체시설의 기부채납에 따른 양여사업 시행에 필요한 사항을 규정하여 업무 효율성·일관성을 제고하고자 함
- 2008년 최초의 훈령은 제1장 총칙, 제2장 기부 대 양여사업 선정기준, 제3장 기본계획 수립, 제4장 합의각서 작성 등, 제5장 사업실시, 제6장 재산처리로 구성되었으며, 최근까지도 큰 틀이 대체로 유지되고 있음
- 2024년 기준, 국방부의 기부 대 양여 사업 관리에 관한 주요 주체들은 사업시행에 관하여 세분화되어 있음<sup>9)</sup>

#### [ 국방부 기부 대 양여 사업 관리 주요 주체 ]

「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령」 제2조

1. “협의대상자”란 군사시설 이전을 건의하고 합의각서를 체결할 수 있는 자
2. “사업시행자”란 국방부장관으로부터 사업시행자 지정을 받은 자 (중략)
6. “협의주관기관”이란 협의대상자와 대체시설의 규모를 협의하고, 이전사업을 관리하는 국방시설본부 등
7. “재산관리관”이란 국방부장관이 지정한 자로서 합의각서 체결의 주체
8. “분임재산관리관”이란 해당지역 재산을 관리하는 국방시설본부 소속 지역시설단장
9. “협의검토기관”이란 국방·군사시설 이전과 관련하여 시설사용부대의 의견을 검토 및 조정·통제하는 각 군 본부 및 해병대사령부 등(필요시, 합동참모본부를 지정)
10. “시설사용부대”란 국방·군사시설 이전과 관련하여 시설기본요구조건을 제시하는 부대
11. “이전사업지원관”이란 협의주관기관과의 업무연락, 시설사용부대의 요구사항 협조, 문제점 파악, 그 밖에 필요한 업무를 수행하기 위하여 시설사용부대장이 임명한 자
12. “대체시설품질관리관”이란 사업시행자의 대체시설 공사진행기간 동안 협의주관기관이 대체시설의 품질향상 및 확보를 위해 임명한 자

8) 이 연구에서 사업 관리체계란 사업시행 주체들을 관리·감독하는 시스템으로서 주체, 절차, 방식 등으로 정의함

9) 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제2965호, 2024.08.23. 일부개정)」 제2조

## □ 훈령 제정 초기, 기부 대 양여 사업 또는 재정사업<sup>10)</sup> 여부를 결정하는 사업 선정기준 제시

- 2008~2010년까지, 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령」 제4조에서는 재정사업을 원칙으로 하였음
- 당시 군부대 이전 사업은 「국방·군사시설이전 특별회계법」에 의한 특별회계로 추진을 원칙으로 하였으며<sup>11)</sup>, 다음의 경우에 기부 대 양여 사업으로 추진함
  - 군 부대의 통합 또는 재배치, 시설의 노후화 등으로 국방·군사시설의 이전이 불가 피하나 세입 부족 등으로 특별회계에 의한 추진이 곤란한 경우
  - 국방·군사시설이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이후 토지 보상법)」 제4조의 규정에 의한 공익사업지구에 편입되어 이전의 필요성이 인정되는 경우(현행 훈령 제7조<sup>12)</sup> 공공목적 사업, 국책 개발사업)
  - 국가 및 지방자치단체가 지역개발 및 민원·갈등의 해소를 위하여 기부 대 양여 방식으로 국방·군사시설의 이전을 제안한 경우(현행 훈령 제7조 지역 개발사업)

## □ 사업시행의 절차는 계획단계 및 실시단계까지 세부 절차 운영

- 현행 국방부 훈령에서는 기부 대 양여 사업을 위한 절차를 9개 계획단계, 12개 실시단계로 세부적으로 규정하고 있음<sup>13)</sup>
- 그 중 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」에 따라 규정되는 단계는 합의각서안 승인 단계를 위한 기획재정부 심의만이 해당됨

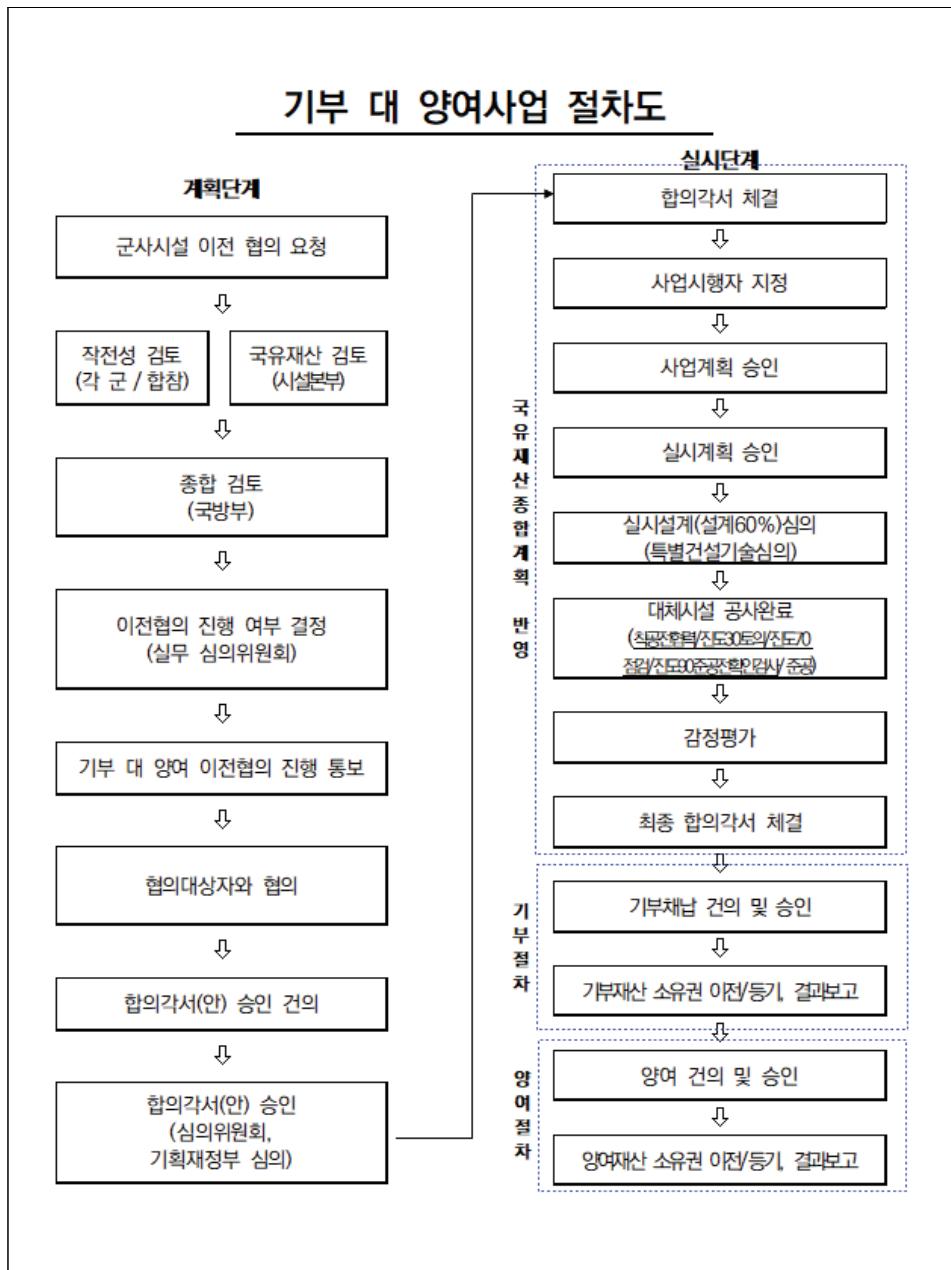
10) 국가시설을 이전하는 사업의 다른 하나의 사업 대안으로서 재정사업은 해당 중앙부처의 예산사업으로 시설을 설치하거나 이전·변경하는 경우를 일컬음

11) 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제890호, 2008.05.27. 제정)」 제4조 및 제정이 유, 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제1262호, 2010.07.29. 일부개정)」 제4조, 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제1385호, 2012.01.26. 일부개정)」 제4조, 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제1991호, 2016.12.26. 일부개정)」 제4조

12) 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제2965호, 2024.08.23. 일부개정)」 제7조 제1항

13) 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제2965호, 2024.08.23. 일부개정)」 별표 2

그림 2-4 | 국방부 훈령에 따른 기부 대 양여사업 절차도



출처: 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령(국방부훈령 제29065호, 2024.08.23. 일부개정)」 별표 2

## 2) 국유재산 총괄청 지침에 따른 사업 관리체계 : 사업 관리 중심(2017년~현재)

### □ 총괄청 지침은 공공시설 재배치 사업 관리 강화 및 지역경제 활성화 전략 차원에서 추진

- 기존에 국방부 훈령으로 관리되어 오던 기부 대 양여 사업을 국유재산 총괄청 차원에서 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」으로 관리하게 된 배경에는 “공공시설 재배치 사업 관리 강화” 정책이 있었음
- 기부 대 양여 사업은 2017년 사업관리 지침 제정 추진 당시, 공공시설을 도심에서 주변지역으로 재배치할 경우에 기존시설과 대체시설을 맞바꾸기 위한 방식으로써 추진되어 왔음
- 도심 내 노후화된 공공시설의 재배치에 따라 도심 내 노후 시설을 적극 활용하고 외곽으로 이전하며, 도심 내 기피시설 등에 대한 민원을 해소하고, 지역개발 활성화 및 지역균형발전을 지원하는 목적에서 계획되었음(기획재정부, 2015: 18; 기획재정부, 2016: 20; 기획재정부, 2018a: 23)

표 2-1 | 기부 대 양여 사업 관련 정책 추진 경과

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

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

---

## □ 지침의 목적 및 구성은 사업 관리를 위한 평가 및 심의에 관한 기본 형식 중심

- 국유재산 총괄청의 사업 관리 관점에서 작성된 이 지침은 2017년 제정 이래로 사업추진 절차, 기부·양여재산의 평가방법 등을 규정함으로써 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리·처분에 기여하고자 함(지침 제1조)
- 2017년 지침의 구성은 제1장 총칙, 제2장 기부 대 양여 심의위원회, 제3장 기부 및 양여 기준 등으로 구성되었음
  - 2018년과 2023년, 두 차례 개정에도 지침의 목적·구성은 동일하게 유지되고 있음<sup>14)</sup>

## □ 사업 관리를 위해 총괄청은 기부 대 양여 심의위원회, 전문연구기관 등의 주체 도입

- 국유재산 총괄청은 기부 대 양여 사업 관리를 위하여 2017년 지침 제정시, 전문연구기관과 기부 대 양여 심의위원회라는 주체를 도입하였음
- 기부 대 양여 심의위원회는 사업계획 및 합의각서안의 심의를 담당함
  - 기부 대 양여 심의위원회는 국유재산정책심의회 분야별 분과위원회(3개) 중 기부 대 양여 분과위원회에 해당하며, 관련 정책 수립, 사업계획 및 합의각서안의 적격성 여부 등에 대한 심의를 담당함
- 전문연구기관은 사업주관기관이 제출한 사업계획안에 대한 사업타당성 검토를 수행하도록 함
  - 전문연구기관은 타당성 검토 과정에서 관계 전문가 자문·용역 등을 활용할 수 있으며, 사업주관기관의 의견을 청취할 수 있음(지침 제5조 제3항)
  - 전문연구기관은 해당 사업이 기부 대 양여 사업의 법적 요건에 부합하는지 여부, 재정사업으로 추진하는 것보다 기부 대 양여 사업으로 추진하는 것이 바람직한지 여부 등을 판단하는 분석을 실시하여야 함(지침 제5조의2 제1항)

---

14) 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침기획재정부훈령 제389호(2018.09.06. 일부개정)」, 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침기획재정부훈령 제338호(2017.04.20. 제정)」

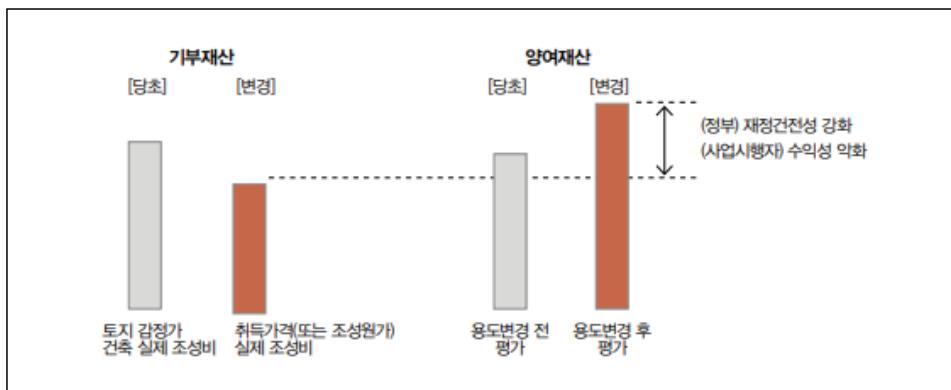
## □ 지침 제정 초기, 기부 대 양여 사업 또는 재정사업 여부 결정에 관한 원칙 제시

- 2017년 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 제정 이유에서는 국가시설의 이전에서 재정사업 추진이 원칙임을 밝히고 있음
- 현행 법령·지침에서는 사업 대상을 다소 광범위하게 규정하고 있음<sup>15)</sup>
  - 「토지보상법」 제20조에 따라 사업인정을 받은 공익사업지구에 편입되는 행정재산, 군사시설 이전 등 대규모 국책사업 수행을 위하여 용도폐지가 불가피한 행정재산

## □ 2017년 사업 평가기준을 변경하였으며, 기부·양여 재산가액 평가 중심

- 2017년 국유재산 총괄령에서 사업관리 지침을 제정하며, 평가기준을 변경하여 그간 저평가되었던 국유재산 평가체계 개선으로 재정건전성을 강화하고자 함
  - 기부재산은 기존에 토지를 시가방식(기부시점 지가상승분이 반영된 감정평가액)으로 평가하였으나, 지침 제정 이후에 실제 취득가액으로 조정함(이기필, 2021: 29)
  - 양여재산은 기존에 도시관리계획 변경 이전 가격으로 저평가되었으나, 지침 제정 이후에 도시관리계획 변경 이후 가격으로 개발이익을 반영함(이기필, 2021: 29)

그림 2-5 | 2017년 지침 제정 이후 변경된 평가 기준(재산가액)



출처: 이기필 2021: 30

15) 「국유재산법 시행령」 제58조 제3항





# CHAPTER 3

## 기부 대 양여 사업 관리 실태분석과 문제점

1. 기부 대 양여 사업 관리 실태 분석 ..... 29
2. 기부 대 양여 사업 관리의 문제점 ..... 41



# **03 기부 대 양여 사업 관리 실태분석과 문제점**

## **1. 기부 대 양여 사업 관리 실태분석**

### **1) 분석 개요**

#### **□ 현황 분석 및 사례 분석을 통한 문제점 도출**

- 첫째, 현황 분석은 2017년 지침 제정 이후 국유재산 총괄관리 관점에서 기부 대 양여 사업 관리 주이를 단일한 기준으로 정량 분석할 수 있는 데이터를 활용함
  - 분석 대상은 2018~2023년 합의각서가 체결된 9개 사업을 중심으로 하며, 분석 시점은 전문연구기관의 타당성 검토 이후 수정된 합의각서안을 기준으로 함<sup>16)</sup>
  - 분석 내용은 사업별 참여 주체와 주체별 역할, 기부재산과 양여재산의 재산가액, 입지, 면적, 토지이용계획 구성 분석을 중심으로 함
- 둘째, 사례 분석은 2010년대부터 최근에 이르기까지, 단계별 주요 사례를 대상으로 정성적 분석을 실시함
  - 분석은 기부 대 양여 담당자 심층 인터뷰에서 이슈화된 사업을 대상으로 하였으며, 사업완료 사례, 총괄청 승인 완료 사례, 추진 중 사례, 장기화 사례로 구성함
  - 분석 내용은 추진 배경 및 과정, 체계 및 특성, 주요 이슈로 구성하였으며, 분석자료는 정부 문서, 감사원 보고서, 관련 법률 개정안, 언론기사, 담당자 심층면담 등을 활용함

---

16) 기획재정부, 2018b; 기획재정부, 2018c; 기획재정부, 2022a; 기획재정부, 2022b; 기획재정부, 2023a; 기획재정부, 2023b를 참고함

## 2) 현황 분석

### □ 사업별 참여 주체 및 주체별 역할 분석

- 사업주관기관은 사업추진을 주관하며 협의대상자·사업시행자를 지정할 수 있으며, 2018~2023년에 추진된 9개 사업 모두 국방부가 주관함
  - 국방부는 국방개혁 2.0에 따른 국방개혁계획(국방운영체계 혁신, 군구조 개편, 병 영문화 개선) 실현을 위한 부대 개편·이전을 추진함(기획재정부, 2023a: 2)
  - 1970년대에 건설되었던 부대시설 노후화에도 불구하고 시설 유지에 필요한 예산 투자가 불가하여(기획재정부, 2018b: 2)로 기부 대 양여 방식으로 추진 요구가 높음
- 협의대상자는 시설 이전을 제안하고 합의각서를 체결하며, 협의대상자이자 사업시행자는 지자체가 7건으로 가장 많고 LH에서도 2건을 협의·시행함
  - LH 사업은 신도시 개발로 양여부지가 택지개발사업지구로 편입된 사업이며, 지자체 사업은 급격한 도시화에 따른 도시팽창 압력에 대응하기 위한 도시개발사업, 산업단지 조성 사업 등을 포함함<sup>17)</sup>
  - 지자체에서는 주거지 내에 입지한 군 부대로 인하여 발생하는 도시공간 단절, 주민 이동 불편, 재산권 침해, 소음 피해 등에 대한 민원 해소를 촉구하고 있음

표 3-1 | 사업별 추진 주체

순번	사업지	검토시기	사업주관기관	협의대상자	사업시행자
1	평택	2018	국방부	LH	LH
2	조치원	2018	국방부	세종특별자치시	세종특별자치시
3	부천	2018	국방부	부천시	부천시
4	영천	2018	국방부	영천시	영천시
5	파주	2018	국방부	LH	LH
6	안양	2022	국방부	안양시	안양시
7	인천	2022	국방부	인천광역시	인천광역시
8	울산	2023	국방부	울산시	울산시
9	대구	2023	국방부	대구광역시	대구광역시

출처: 기획재정부, 2018b; 기획재정부, 2018c; 기획재정부, 2022a; 기획재정부, 2022b; 기획재정부, 2023a; 기획재정부, 2023b를 활용하여 연구진 작성.

17) 지자체는 도시계획 권한(용적률 상향 등)을 가진 주체로서 토지가치를 극대화할 수 있어 사업의 동력을 제공함

- 사업시행 대행자로 민간 건설업체, SPC 등이 재원조달·사업시행 등을 대행함
  - 지자체에서 재원조달이 어려운 경우, 민간 건설업체 등을 사업시행 대행자로 유치해 재원조달 가능성을 높임(기획재정부, 2018b: 32–33)
- 총괄청은 합의각서안을 승인하는 절차와 기부 대 양여 심의위원회 운영에 참여함
- 전문연구기관은 총괄청의 지정으로 타당성 검토 절차에 참여함

## □ 재산가액 분석

- 재산가액은 사업 평가의 주요 지표로서 토지·건물·시설물을 모두 포함함
  - 2018년에 검토된 사업들이 기부재산을 기준으로 약 600억원~2500억원 수준의 중·소규모 수준이었다면,
  - 2022~2023년에는 1조원, 11조원 규모 사업이 등장한 바, 기부 대 양여 사업이 점차 대형화되고 있는 추세임
- 기부재산이 양여재산 보다 많거나 같은 경우, 사업이 즉시 성립함(기부  $\geq$  양여)
  - 이는 기부재산의 필요 범위 안에서 양여재산의 개발 수준을 결정하는 결과를 가져오며, 해당 토지가 가지고 있는 개발잠재력을 충분히 발휘하지 못할 우려가 있음
  - 타당성 검토 결과, 조정된 사업별 재산가액을 기준으로 할 때 기부재산이 양여재산 보다 높아 사업이 성립한 경우는 5건에 해당함
- 기부재산을 초과하는 양여재산이 발생하는 경우 다음처럼 추진됨(기부 < 양여)
  - 초과 양여재산 발생시, 양여추진 재산을 분할<sup>18)</sup>하거나 현금으로 초과분을 납부 추진
  - 타당성 검토의 양여재산 가치 재산정에 따라 초과 양여재산이 발생한 사례는 2건, 양여재산의 초과분을 분할하여 일부 매각하여 사업을 수행한 사례가 1건 존재함

18) 초과분의 양여추진 재산을 분할하는 경우 등 국유지를 매각하여 활용함에 따라 전체 개발사업 과정에서 국유지 보유분의 총량 감소 우려

표 3-2 | 사업별 재산가액 비교(타당성 검토 결과 기준, 억원)

순번	검토시기	기부재산(A)	양여재산(B)	차액(A-B)	비고
1	2018	1,568.8	1,421.9	146.8	-
2	2018	2,488.7	2,128.6	360.1	-
3	2018	2,158.3	2,157.3	1.0	초과분을 분할하여 국유지 매각
4	2018	599.3	검토 불가	검토 불가	검토 불가
5	2018	819.5	780.8	38.7	-
6	2022	10,348.6	11,368.7	-1,020.0	초과 양여재산 발생
7	2022	5,811.2	6,142.0	-330.8	초과 양여재산 발생
8	2023	1,264.3	1,264.1	0.2	-
9	2023	115,192.0	115,192.0	0	-

출처: 기획재정부, 2018b; 기획재정부, 2018c; 기획재정부, 2022a; 기획재정부, 2022b; 기획재정부, 2023a; 기획재정부, 2023b를 활용하여 연구진 작성.

## □ 입지 비교 분석

- 기부재산(대체시설 이전 지역)과 양여재산(종전부지 개발지역)의 입지를 비교 분석하였으며, 결과적으로 3가지 유형으로 구분됨
- 첫째, 국유지의 외곽 이전 유형은 4곳의 사업이 해당함
  - 4곳의 사업이 부대가 외곽지역으로 이전함에 따라 기존의 도심 종전부지를 개발하는 사업으로 수행되어 왔으며, 결과적으로 국유지는 외곽으로 이동함
- 둘째, 국유지의 통합 축소 유형은 3곳의 사업에 해당됨
  - 3곳은 여러 곳에 분산되어 있었던 시설을 한곳으로 집중시키거나 부지 규모를 줄여 부지 내 재건축 등을 통해 시설을 고밀화함
- 셋째, 국유지의 분산 이전 유형은 2곳의 사업이 관련됨
  - 나머지 2곳에 해당하는 사업은 기존 지역에 모여 있던 군 부대 시설을 여러 지역으로 분산하여 이전하는 사업의 성격을 지니며, 앞의 두 유형의 중간적 성격을 가짐

## □ 면적 비교 분석

- 기부재산 중 신규 매입 총면적과 양여재산 중 국유재산 총면적을 비교 분석하였으며, 결과적으로 2가지로 구분하여 볼 수 있음
- 대체시설 부대 조성을 위해 신규 매입되는 국유지가 더 많은 경우( $\text{기부} \geq \text{양여}$ )
  - 전체 9건의 사업 중 4개 사업이 국유지 신규 매입이 더 많은 경우에 해당하며, 그중 3건이 외곽 이전 유형으로 대부분의 신규 매입은 외곽지역에 위치함
- 양여되어 국가 외의 주체에게 이전되는 국유지가 더 많은 경우( $\text{기부} < \text{양여}$ )
  - 전체 9건 중 4개 사업에 해당하고, 도심에 위치한 종전부지를 양여한 금액을 활용하여 기존 군 부대 시설을 통합·집약화하는 경향을 보이며, 대부분 신규 토지매입이 없어 당초 목표로 했던 국가시설의 이전 재배치 추진 측면에서 한계를 보임
  - 대부분의 사업에서 공동주택 등을 포함함에 따라 양여된 종전부지는 최종적으로 개인들에게 분양되어 사유재산화 되는 경향을 지님

표 3-3 | 사업별 총면적 비교(타당성 검토 결과 기준)

순번	입지특성	기부재산 중 신규 매입 총면적(A)	양여재산 중 국유재산 총면적(B)	면적 차 (A-B)	단위: m <sup>2</sup>	
					비고	
1	외곽 이전	103,151.0	109,926.4	-6,775.4		
2	외곽 이전	382,491.4	374,841.0	7,650.4		
3	분산 이전	토지매입 없음	163,437.0	-163,437.0	초과 국유지인 157,412m <sup>2</sup> 는 매각	
4	통합 축소	312,250.0	검토 불가	검토 불가	자료 미비	
5	분산 이전	104,380.0	88,787.0	15,593.0		
6	통합 축소	토지매입 없음	1,756,474.0	-1,756,474.0		
7	통합 축소	토지매입 없음	1,135,437.0	-1,135,437.0		
8	외곽 이전	174,171.0	82,195.0	91,976.0		
9	외곽 이전	16,340,127.0	6,705,147.4	9,634,979.6	기부재산에 소음완충구역 포함	

출처: 기획재정부, 2018b; 기획재정부, 2018c; 기획재정부, 2022a; 기획재정부, 2022b; 기획재정부, 2023a; 기획재정부, 2023b를 활용하여 연구진 작성.

## □ 토지이용계획 구성 분석

- 기부 대 양여 사업 관리 차원에서 지역발전 및 공공성 추진 수준을 진단하기 위해서 종전부지 개발사업의 토지이용계획 구성을 살펴볼 필요가 있음
- 사업의 목적 및 주용도를 함께 조사하였으며, 양여재산 토지이용계획 중 공공 시설의 용도 및 면적 비중을 계산하여 비교함
  - 양여재산 토지이용계획 구성의 공공성을 살펴보기 위하여, 공공시설 등의 정의는 「국토계획법」 공공시설 등의 정의를 준용함<sup>19)</sup>
  - 토지이용계획상 공공시설 등의 비중을 살펴보는 것은 공공성 차원에서 종전부지 개발사업의 개략적인 구성의 성격을 진단하는 의미를 지님
- 분석 결과, 종전부지 개발사업에서 추진된 공공시설 등은 주로 공원, 녹지, 도로임
  - 공공시설 등의 용도는 주로 공원, 녹지, 광장, 도로, 주차장, 학교 등이며, 일부 사업은 공공주택(공공임대, 국민임대), 공공청사, 문화체육시설, 유보지 등을 포함함
  - 공공시설 등의 면적 비중은 21.8%~80.1%까지 다양하였음
    - ① GB 등 개발이 불가능한 녹지를 포함하고 있는 지역에서 녹지 비중이 높음
    - ② LH의 대규모 택지개발사업 등에 포함된 경우에 공공임대주택이 포함되어 있음
    - ③ 도시개발사업 임대의무비율<sup>20)</sup>을 따르는 경우에 공공임대주택이 포함되어 있음<sup>21)</sup>
  - 일부 사업에서 첨단 산업·업무 차원의 업무용지, 산업단지 등의 토지이용계획을 포함하고 있으나 성격이 구체화되지 않았으며, 일례로 산업단지 조성사업을 제안한 자자체 사업의 경우에는 자료 미비로 타당성 검토가 불가능하였음

19) (공공시설 등) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2에서 규정하는 공공시설 등으로서 공공주택, 공공청사, 학교, 도로, 주차장, 철도, 광장, 공원, 녹지 등

20) 2022년 6월 「도시개발업무지침」 일부개정으로 지정권자의 재량으로 임대주택계획이 크게 축소되는 문제가 없도록 지정권자의 임대주택 의무비율 조정범위를 축소하였으며(5퍼센트 포인트의 범위 내), 수도권·광역시 100만 세곱미터 이상 사업의 경우, 국민임대주택건설용지, 영구임대주택건설용지, 행복주택건설용지 및 통합공공임대주택용지를 합한 면적이 공동주택용지의 15퍼센트 이상이 되도록 계획하도록 함(지침 2-8-5-3)

21) 사업시행 단계에서 도시개발법 등 개별 법령으로 공공임대주택 등 공공성 차원의 최소 기준 지표가 운영되고 있음

표 3-4 | 토지이용계획 구성 특성(타당성 검토 결과 기준)

사업지	사업 목적 및 주용도	공공시설 등의 용도	전체 양여재산 면적	공공시설 등의 면적(비중)
평택	(LH) 평택 고덕 택지개발사업	공공주택(공공·국민임대), 광장, 녹지, 도로	109,926.4m <sup>2</sup>	60,049.6m <sup>2</sup> (54.6%)
	공동주택(일부 공공주택)			
조치원	행복도시건설 및 소음민원 해소	공원, 원종녹지, 도로	374,841.0m <sup>2</sup>	148,409m <sup>2</sup> (39.6%)
	물류시설, 차고지, 주거·상업			
부천	급속한 도시화 대응 도시개발사업	녹지, 주차장, 초등학교	163,437.0m <sup>2</sup>	35,574m <sup>2</sup> (21.8%)
	주택건설사업지구 공동주택			
영천	산업단지 조성사업지구 편입	자료 미비로 검토 불가	-	-
	일반 산업단지 산업용지 등			
파주	(LH) 파주 운정 택지개발사업	공원, 녹지, 도로, 주차장	88,787.0m <sup>2</sup>	40,600m <sup>2</sup> (45.8%)
	공동주택 및 단독주택 지구			
안양	박달 스마트밸리 도시개발사업	공공시설, 공원, 녹지, 도로, 주차장, 유보지	1,756,474.0m <sup>2</sup>	1,407,023.0m <sup>2</sup> (80.1%)
	첨단산업, 주거 ⇒ 기존 GB			
인천	부평 제3보급단 도시개발사업	공공시설, 공원, 녹지, 도로, 주차장, 학교	1,135,437.0m <sup>2</sup>	880,925.0m <sup>2</sup> (77.6%)
	공공주택, 산업 ⇒ GB 보존			
울산	울산 옥동 군부대 도시개발사업	공공임대주택, 공공시설, 공원, 녹지, 도로, 주차장	82,195.0m <sup>2</sup>	60,834m <sup>2</sup> (74.0%)
	공공주택 및 공공문화시설 등			
대구	대구 군 공항 종전부지개발사업	공공청사, 문화체육, 공원, 녹지, 광장, 도로, 학교	6,705,147.4m <sup>2</sup>	3,484,712.3m <sup>2</sup> (52.0%)
	관광·상업, 산업단지, 주거지역			

출처: 기획재정부, 2018b; 기획재정부, 2018c; 기획재정부, 2022a; 기획재정부, 2022b; 기획재정부, 2023a; 기획재정부, 2023b를 활용하여 연구진 작성.

### 3) 사례 분석

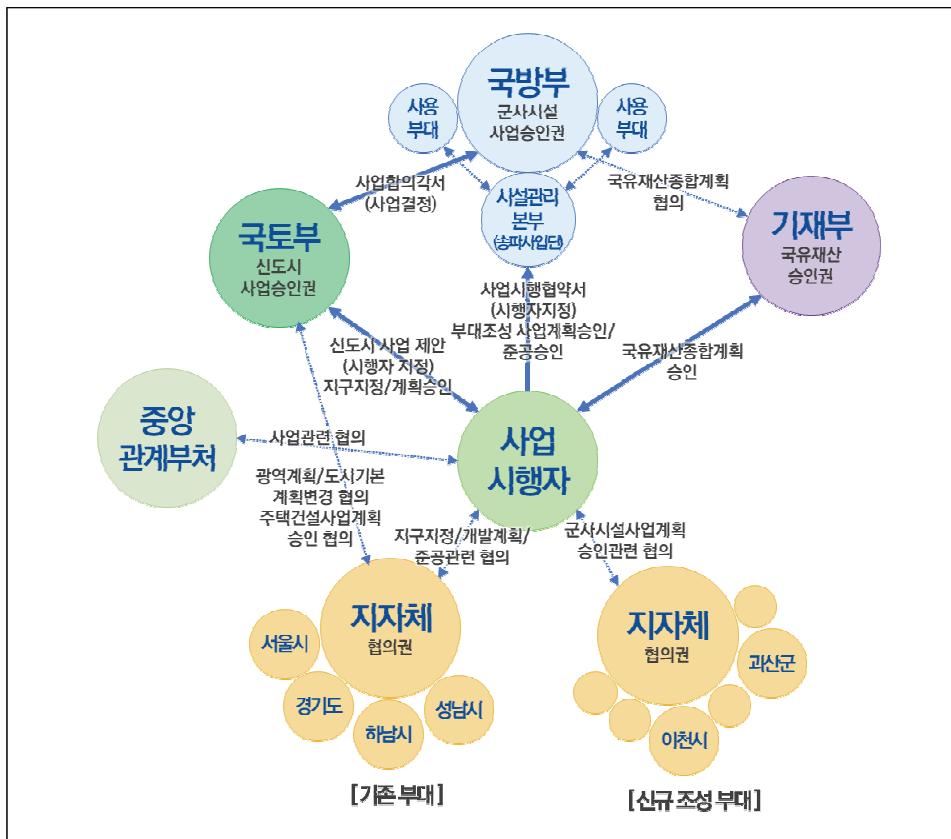
#### □ 사업완료 사례인 위례신도시 기부 대 양여 사업 사례<sup>22)</sup>

- 위례신도시 기부 대 양여 사업은 송파구, 성남시에 도심지로 편입된 지역을 대상으로 하는 대규모 군 시설 이전 사업이었으며, 당시 국책사업으로서 위례신도시 주택공급 대책이 추진되었음
  - 위례신도시(당시 송파거여지구)는 2005년 부동산 가격 폭등으로 인한 8.31 부동산 대책의 일환으로 발표되었고 ‘강남지역의 안정적인 주택수급을 위하여 국공유지를 택지지구로 개발’ 한다는 정책목표 하에 개발사업이 추진됨(재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회, 2005)
  - 송파구, 성남시 일대에 분포하고 있던 특수전사령부, 육군종합행정학교, 육군학생군사학교, 국군체육부대, 남성대골프장, 남성대 군인아파트 등 군 시설 및 군용 부지를 택지로 전환하는 계획이 수립되었으며 일대에 그린벨트 해제가 검토되었음
  - 당시 정부는 위례신도시의 부지가 대부분 국·공유지이기 때문에 토지보상 등의 문제가 없다고 판단하였으며, 개발사업에 따라 강남수요 대체효과를 볼 수 있는 최상의 지역이라고 판단하여, 군 당국자를 설득하고 8.31부동산 대책을 발표하게 됨(천종훈, 2010: 19)
- 위례신도시 기부 대 양여 사업의 구조는 국방부의 사업 시행을 중심으로 하였으며, 총괄청은 국유재산종합계획 승인을 담당하는 역할이었음
  - 위례신도시는 국방부가 신도시 지정을 위한 권한을 상당 부분 가지고 있었는데, 국토부와의 합의, 군사시설 이전을 위한 사업시행자 지정 권한, 부대 이전 및 신규부대 조성 관련 사업계획 승인, 실시설계 승인, 준공 승인 권한을 가지고 있었음(윤정란 외, 2017: 27)
  - 윤정란 외(2017: 29)는 당시 국유재산 총괄청인 기획재정부의 참여 수준을 부대 이전 완료 단계에서 국유재산종합계획 승인권 중심으로 기록하고 있으며, 다양한

22) 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회, 2005; 천종훈, 2010; 윤정란 외, 2017; 감사원, 2015; 국유재산 전문가 인터뷰(2024.07.04.)를 활용하여 연구진 작성.

사업 주체로서 총괄청을 비롯한 모든 주체들이 주도적 역할 수행을 할 수 있도록 명확한 역할 부여와 협의체 구성 등이 필요하다고 제시함

그림 3-1 | 위례신도시 기부 대 양여 사업시행 체계



출처: 윤정란 외, 2017: 27

- 사업 추진 이후, 부적정한 기부 대 양여사업 추진으로 감사원의 지적을 받음
  - 국방·군사시설이라고 볼 수 있는 사립학교인 한민고등학교 기숙사를 국방·군사시설 이전 사업에 포함시켜 기부 대 양여 방식으로 건설함에 따라 국회 감사 요구 및 감사원 감사를 받았음(감사원, 2015)
  - 그 무렵 국방부는 기부 대 양여사업 추진과 관련하여 감사원 감사에 따라 여러 차례 주의를 받은 바 있음

[ 국방부 군사시설 이전 및 군용지 관리실태 감사결과보고서(감사원, 2014) ]

- (1) 국유재산 양여업무 처리 불철저 : LH 택지개발사업지구에 편입된 군사시설의 양여를 합리적 이유 없이 장기간 승인하지 않아 정부시책 사업추진 일정에 차질을 가져왔음
- (2) 대체하기 어려운 군사시설 이전사업 추진 부적정 : 기부 대 양여사업이 예산행위를 수반하지 않음에 따라 대체성이 없는 필요 이상의 시설물 소요를 요구하는 경향이 있고, 사업시행자는 군사작전 및 시설에 대한 정보를 정확히 알 수 없어 대부분을 수용하였으며, 골프장, 뜻실장, 실내방음사격장, 체력단련장, 분리수거장, 군 아파트 놀이터, 도색 등을 별도로 요구해 사업시행자에게 부당하게 비용을 전가하였음
- (3) 정당한 권한이 없는 자가 기부 대 양여사업 합의각서 체결 : 육군 사단장이 진입도로 이전에 관하여 합의각서를 체결하여 사업을 추진하였으며, 대체성이 없는 휴게공간 설치, 아파트 도색, 잔디 식재, 벤치 설치 등 대체성이 없는 사업을 요구함

□ 승인 완료 사례인 대구 군 공항 기부 대 양여 사업 사례<sup>23)</sup>

- 도심 내 군 공항 이전 필요성이 증대되며, 군 공항 이전 관계 법령이 제정됨
  - 도시의 발전 및 팽창으로 기존 군 공항의 입지가 도시 외곽에서 중심으로 기능하게 되면서 전투기 소음 및 고도제한 등 군 공항으로 인한 주민생활권의 침해가 심화되었으며, 군 공항 이전에 대한 민원이 발생함
  - 2010년 11월 군 소음 피해보상에 관한 대법원 판결 이후 도심 내 군 공항은 매년 막 대한 소음피해 배상액 발생으로 국가재정에 부담을 주는 문제로 대두되었음
  - 이러한 배경에서 2013년 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」, 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법 시행령」이 제정됨
- 대구 군공항 기부 대 양여 사업의 구조는 지자체인 대구광역시와 국방부를 중심으로 추진 되었으며, 지자체와 국방부의 사업계획 확정 후 총괄청에 타당성 검토가 의뢰됨
  - 대구 군 공항 이전은 지자체인 대구시가 대구·경북의 미래 성장동력으로 삼아 적극 추진하고 있으며, 2016년 대구시에서 국방부로 이전건의서를 제출하였음
  - 지자체인 대구시는 국방부가 요구하는 구상안과 시설요구 조건을 참조하여 사업계

23) 기획재정부, 2023b; 국유재산 전문가 인터뷰(2024.07.04.)를 활용하여 연구진 작성.

획을 확정한 후 전문연구기관에 타당성 검토를 의뢰함

- 기부 대 양여 사업으로 군 공항 이전지인 군위군과 대구시가 행정 통합까지 실시하며 군공항 이전이 적극 추진되었으며, 2023년 국유재산정책심의위원회 기부 대 양여 심의위원회의 사업 승인을 완료함
- 총괄청의 사업 승인 이후에 사업성 부족으로 국회 등에서 재정지원 및 양여재산 가치평가 방식의 변경을 요구함
- 대구 군공항 기부 대 양여 사업은 2023년 국유재산정책심의위원회를 통해 사업 승인을 득하였으나, 2024년 제22대 국회에서 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법 일부개정법률안」이 입안되며, 사업성 부족을 이유로 추가 재정지원 및 양여재산 가치평가 방식 변경을 요구함

#### □ 추진 중 사례인 ○○시 기부 대 양여 사업 사례<sup>[24)</sup>

- 기부 대 양여 사업을 통하여 군 시설 재배치와 지역 활성화를 동시에 추진함
  - ○○시는 우수한 지리적·교통적 여건에도 불구하고 대규모 군 시설로 인해 장기간 개발이 정체되어 지역 내 가용 토지 부족하고 도시성장의 한계에 봉착하여 군 시설 첨단화·현대화를 위한 시설 재배치 및 지역 활성화를 추진함
  - 군 시설 재배치를 통해 가용부지를 확보하고 4차 산업 육성을 위한 친환경 첨단산업·주거·문화 복합단지를 조성하여, 지자체는 지역발전을 촉진하고 군은 노후화된 시설의 현대화·과학화로 국가와 지역의 상생발전 모델을 제시하고자 함
- ○○시 기부 대 양여 사업은 지자체와 국방부 중심의 계획으로, 노후 군 시설을 현대화·첨단화하고 남은 부지에 지역발전을 위한 개발사업을 추진함
  - 광역지자체장, 기초지자체장 등의 공약사업에 포함된 사업으로 국방부와 기초지자체 간 사전협의를 통해 합의각서안이 마련됨
  - (가)구역과 (나)구역에 나누어 위치해있는 군 시설을 (가)구역에 일종의 부지 내

24) 국유재산 전문가 인터뷰(2024.07.04.)를 활용하여 연구진 작성.

재건축 방식을 통해 현대화·입체화하여 조성함

- 나머지 (나)구역은 지자체에 양여되어 종전부지 개발사업을 추진함

#### □ 추진 장기화 사례인 동대문 경찰기동본부 기부 대 양여 사업 사례<sup>25)</sup>

- 서울시 동대문 패션혁신허브 조성을 위하여 경찰청과 서울특별시 간에 기부 대 양여 사업이 추진된 바 있음
  - 당시 서울시는 패션혁신허브 조성을 위해 동대문구에 위치한 노후화된 경찰청 기동 본부 부지가 동대문 패션타운과 연계할 수 있는 최적지라고 판단함
  - 서울시는 기부 대 양여 사업을 통하여 패션 의류산업의 국제 경쟁력 강화를 위한 혁신 거점을 육성하여 글로벌 패션 전문스쿨, 의류장인-디자이너 협력사업, 패션창업 등 패션산업 활성화 방안을 추진하였음
- 광역지자체와 중앙정부를 중심으로 기부 대 양여 사업이 추진되었으며, 기획재정부도 동대문 일대의 패션혁신 허브 조성 지원을 추진함
  - 서울시는 2014년 9월부터 기획재정부, 경찰청과 부지 교환을 협의하여 기부 대 양여 방식을 추진한 바 있음
  - 서울시와 SH공사는 △△구에 기동본부를 신축 후 경찰청에 기부하고 동대문의 기동본부의 기존 부지를 서울시가 양여받는 방식을 추진함
  - 2018년 정부도 부총리 겸 기획재정부 장관 주재 경제관계장관회의를 통해 동대문 일대를 패션혁신 허브로 조성할 수 있도록 지원하는 방안을 발표함
- 사업 추진 과정에서 이해관계자 간 이견으로 사업추진이 지연되고 장기화됨
  - 기부 대 양여 방식에 대해 대체부지 등 관련 주체들 간의 이견이 좁혀지지 않았음
  - 이전 대상지인 기초지자체는 교통정체, 소음, 먼지 등 주민 피해를 우려하였으며, 인근 교육시설과 장애인 시설에 대한 입지 타당성이 고려되지 않았다고 반발함

---

25) 국유재산 전문가 인터뷰(2024.07.04.)를 활용하여 연구진 작성.

## 2. 기부 대 양여 사업 관리의 문제점

### 1) 사업 총괄관리 주체의 역할 부족

#### □ 사업시행 주체인 국방부와 지자체 중심의 사업 추진

- 2017년 지침 제정 이후, 합의각서가 체결된 모든 사례에서 사업주관기관은 국방부이며 그중 상당수가 지자체를 협의대상자 및 사업시행자로 지정함
- 사업 시행 주체를 중심으로 사업이 추진되는 과정에서 국유재산 총괄청 및 심의위원회, 전문연구기관의 평가·조정 기능이 절차적으로 한정되어 국유재산 총괄청 관점의 사업 관리 기능이 미흡함

#### □ 총괄청은 합의각서안 제출 이후 최종 심의와 승인만을 담당

- 「국유재산법」 제26조, 「국유재산법시행령」 제18조 제1항 제3호에 따른 국유재산정책심의위원회 기부 대 양여 분과위원회는 「국유재산법」에 따른 양여에 관한 사항, 기부 대 양여의 결정 및 관리 업무 등을 심의함
- 현행 지침상 위원회의 개최 시기가 사업주관기관의 이전적합성 및 사업타당성 검토, 전문연구기관의 타당성 검토를 거친 합의각서안 제출 이후로 정해져 있으며, 위원회는 심의 단계에서 사업 여부를 최종 결정하는 역할만 담당함

#### □ 전문연구기관은 타당성 검토를 중심으로 역할 수행

- 전문연구기관의 역할은 현행 지침 제5조의2에 따라 사업주관기관이 제출한 사업계획안의 타당성 검토에 집중되어 있음
- 사업주관기관이 이전 적합성 및 사업타당성 검토 등을 거쳐 마련한 사업계획안을 총괄청에게 제출한 이후, 전문연구기관에 타당성 검토를 의뢰할 수 있기 때문에 사업관리와 평가·조정을 위한 기능이 제한적임

## 2) 합의각서안 제출 이전 협의 절차 부재

### □ 국방부-지자체의 사업계획 확정 이전 국유재산 협의 단계 부재

- 현행 지침에 따른 타당성 검토 단계는 주로 국방부와 지자체가 제시하는 합의 각서안에 제출된 사항을 확인하도록 하고 있음
- 사업시행자인 지자체 등에서 사업계획이 확정되기 전에 실제 사업추진 적정성·가능성을 체크하고 사업추진 여건을 검토할 수 있는 기회가 부족함

### □ 타당성 검토는 단일한 대안만을 대상으로 실시

- 현행 지침에 따라 사업시행 주체간 사업계획을 세부적으로 확정하고 합의각서 안을 마련한 상태에서 사업승인을 요청하는 사례가 대부분임
- 사업계획이 구체적으로 작성된 상황에서, 전문연구기관의 타당성 검토는 단일 대안을 대상으로 형식적 요건 부합 여부, 대체시설 타당성, 기부·양여재산 가치평가의 적절성 등을 중심으로 평가되어 왔음
- 따라서 기부재산과 양여재산을 구성하는 주요한 공간적 속성인 토지 및 건물 등에 관한 입지·면적·기능 및 용도, 사업 실효성 측면에서 사업추진 역량 등에 대한 검토는 다소 미비함

### □ 심의 단계는 단순히 찬성 또는 반대로 의결

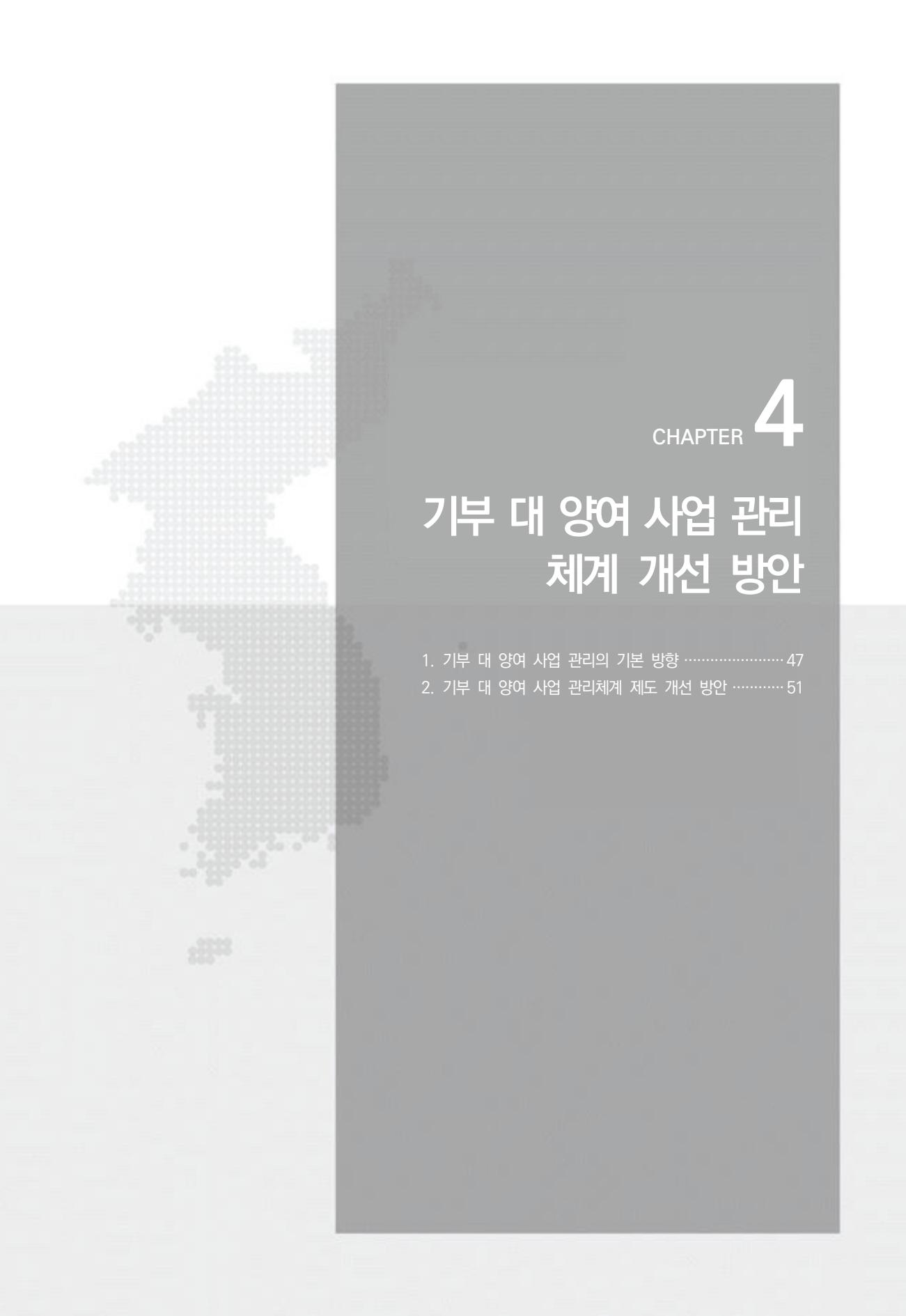
- 현재 총괄청의 기부 대 양여 심의위원회 운영은 사업 가/부 결정을 중심으로 하며, 기부 대 양여 사업 관리 측면에서 관련 주체들과 상호 협의를 위한 대안 설정이 부재함
- 총괄청의 사업 승인 이후에 추가적인 재원 요구 및 양여재산 등의 가치평가 방식 변경을 요청함에 따라 사업방식의 근간을 흔드는 요구가 이어지고 있음

### 3) 정량평가 중심 타당성 검토의 실효성 부족

#### □ 정량평가에 따른 기부·양여재산의 등가성 평가 중심이며 정성적 가치평가 부재

- 정량평가 중심의 타당성 검토 방식은 경제성 등을 중심으로 실시되어 실질적인 사업의 효과성과 타당성을 검증함에 있어서 한계를 보임
  - 지금까지의 기부 대 양여 사업 타당성 검토는 특히 기부재산과 양여재산에 대한 각각에 대한 정량적 사항을 검토한 후, 기부재산과 양여재산의 경제적 가치간 등가성을 확인하는 것에만 초점을 두어 왔음
  - 기부 대 양여 사업의 실질적인 효과성, 타당성에 대한 검증을 위한 타당성 검토에 대한 상세 지침이 미비함
- 타당성 검토 과정에서 기부재산과 양여재산을 구성하는 토지·건물 등의 주요한 속성으로서 입지, 면적, 토지이용계획 등에 대해 국가시설 이전 재배치 취지 및 국가 차원의 정책목표와의 정합성 판단이 부족함
  - 현행 제도상 2017년 사업관리 지침 제정 추진 시기에 제시되어 왔던 당초 취지인 “공공시설 재배치 사업”의 목표 달성을 미진함
  - 기존 부지 안에서 토지 규모를 줄여 이를 재원으로 대체시설을 건설하는 사례가 나타나며, 도심지 내에 기피시설이 여전히 존재하여 지역발전을 위한 이전 효과가 축소되는 한계를 보임
  - 국가시설 이전 재배치라는 원칙이 부재하며, 주로 행정구역 내부에서 대체부지 탐색이 이루어지며 대체부지 마련에 소극적으로 대응하는 경우가 많음
  - 기존에 국유지였던 부지에 정부의 승인을 득하여 조성되는 개발사업임에도 토지이용계획에 국가 차원의 정책목표가 부재함





# CHAPTER 4

## 기부 대 양여 사업 관리 체계 개선 방안

1. 기부 대 양여 사업 관리의 기본 방향 ..... 47
2. 기부 대 양여 사업 관리체계 제도 개선 방안 ..... 51



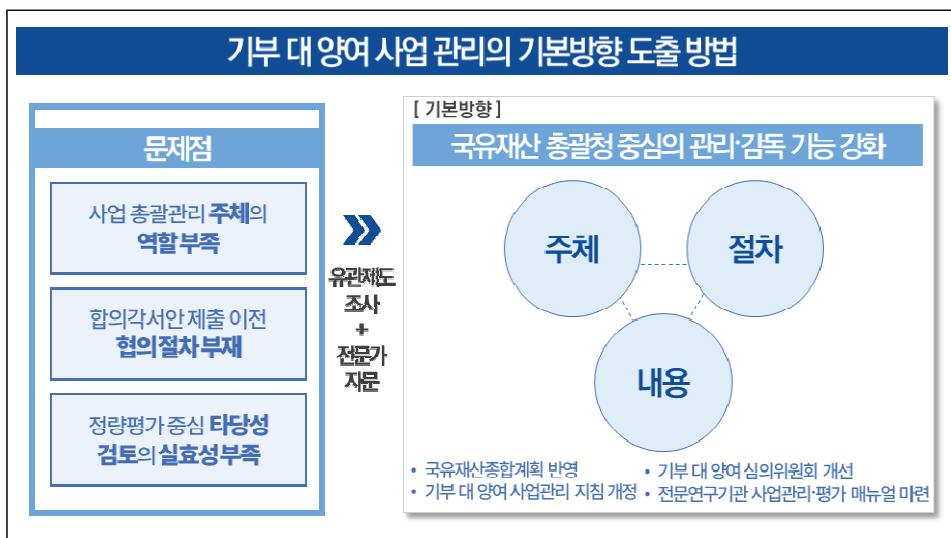
## 04 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안

## 1. 기부 대 양여 사업 관리의 기본 방향

## □ 기본방향 도출 방법

- 기부 대 양여 사업 관리체계 문제점을 개선하기 위하여 기부 대 양여 사업 관리의 기본방향을 설정하고 제도 개선방안으로 구체화하고자 함
  - 기부 대 양여 사업 관리의 문제점으로 제시된 주체, 절차, 내용 측면을 중심으로 기본방향을 설정하기 위하여 유관제도 조사와 전문가 자문을 실시함

그림 4-1 | 기부 대 양여 사업 관리 기본 방향 도출 방법



출처: 연구진 작성.

- 유관제도 조사를 통하여 기본방향의 설정 근거를 제시함
  - 기부 대 양여 사업은 사업시행자가 대부분 협의대상자와 일치하며, 현행 지침에서 협의대상자는 지자체, 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관, 지방공기업, 기타 이에 준하는 기관 중 사업주관기관 장이 지정한 자로 정하고 있음
  - 이 연구에서는 기부 대 양여 사업시행자 및 협의대상자와 유사한 지자체, 공공기관 등의 대규모 사업에 대해 타당성 조사를 수행하는 유관제도의 사례를 심층 분석하여 기본방향 및 제도 개선 방안의 근거로 활용하였음
  - 주요하게 활용한 유관제도 자료는 공공기관 사업 예비타당성 조사, 지방재정 투자사업 심사, 지방공공기관 설립 타당성 검토, 서울시 투자심사 경제성 분석에서 활용되는 법령, 규칙, 조례, 지침, 매뉴얼 등을 조사·분석하였음
  - 조사 항목으로는 주체, 절차, 내용 측면에서 수행기관, 법적 근거, 대상사업, 절차, 검토 항목 등을 중심으로 살펴보았음
  - 지자체 및 공공기관 등의 대규모 사업 타당성 조사 관련 제도와 함께 사업 대상 및 계획 성격이 유사한 국·공유재산 및 도시계획 분야의 유관제도 사례를 함께 활용함

**표 4-1 | 유관제도 조사 목록**

구분	공공기관 사업 예비타당성조사	지방재정 투자사업심사	지방공공기관 설립 타당성검토	서울시 투자심사 경제성 분석
수행 기관	한국개발연구원 공공투자관리센터	한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터	지방공기업평가원 투자분석센터	서울연구원 서울공공투자관리센터
법적 근거	「공공기관의 운영에 관한 법률」	「지방재정법」, 「지방재정투·융자사업심 사규칙」 등	「지방공기업법」 「지방공기업법」	「서울특별시 공공투자사업 관리에 관한 조례」
대상 사업	대규모 공공기관 사업에 대한 외부전문기관의 예비타당성 조사	대규모 지방재정투자사업에 대한 타당성 조사	지방자치단체가 지방공사, 지방공단 설립시, 전문기관의 타당성 검토	서울시 시행 공공투자사업에 대한 타당성 조사
검토 항목	<공공성> - 경제성(B/C) - 정책성  <수익성> - 사업의 재무성(PI) - 재무안전성	- 사업성격 - 사전절차 이행여부 - 중장기 계획과 연관성 - 주민 수혜도 및 필요성 - 사업의 시급성 - 사업 타당성 - 절차 및 정책적 고려사항	- 타당성 검토 개요 - 기본환경 분석 - 사업의 적정성 분석 - 단위사업별 분석 - 설립계획 적정성 검토 - 설립 타당성 검토 결과	- 타당성 검토 대상 여부 - 현장조사 - 사업의뢰서 검토 - 사업계획서 적정성 분석 - 경제성 분석 - 종합의견 - 타당성검토 의견서 제시

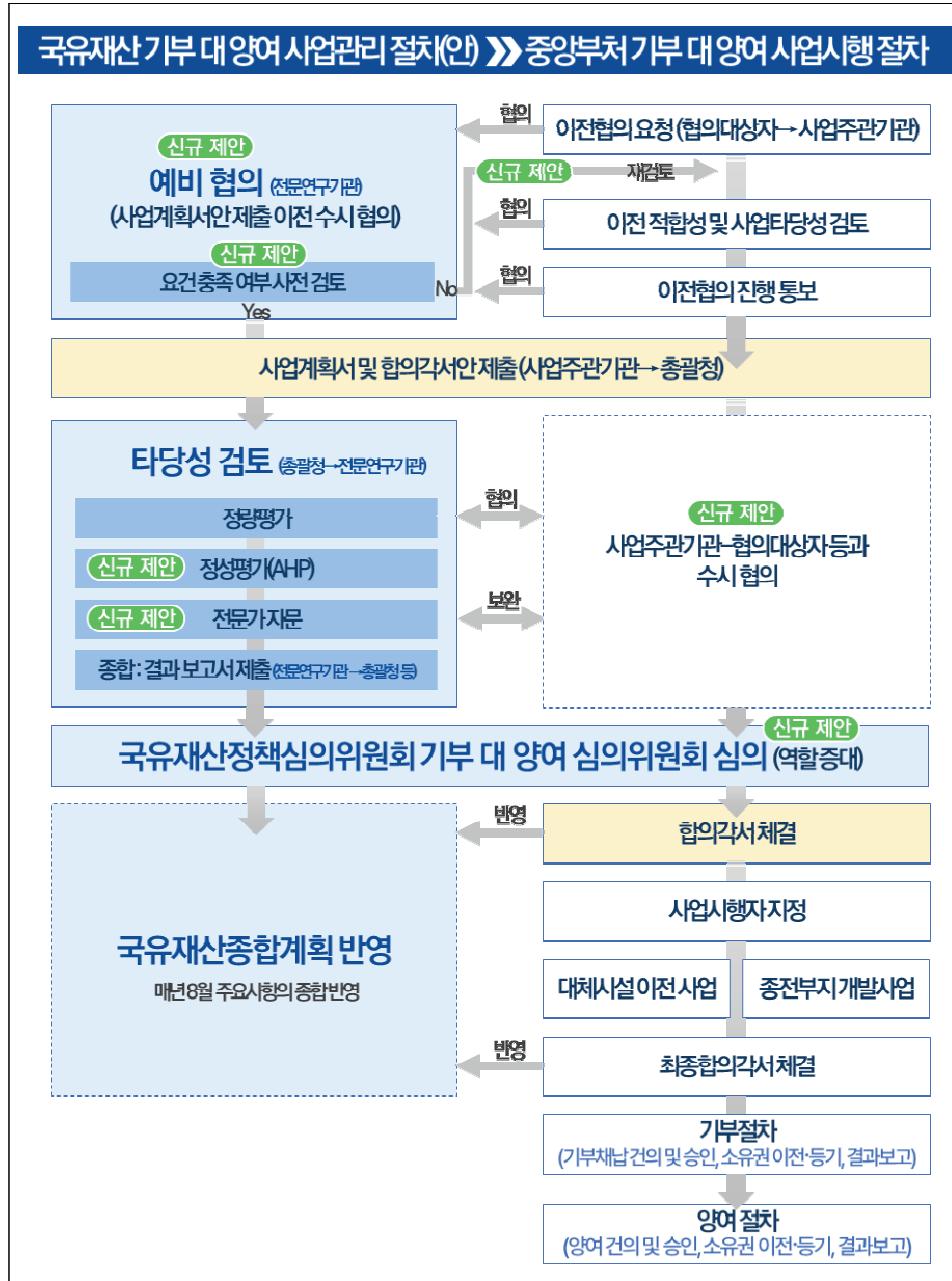
출처: 한국개발연구원, 2023; 행정안전부, 2022; 지방공기업평가원, 2021; 서울연구원, 2023을 참조하여 연구진 작성.

## □ 기본방향으로서 국유재산 총괄청 중심의 기부 대 양여 사업 관리·감독 기능 강화 추진

- 첫째, 국유재산 및 기부 대 양여 사업에 전문성을 지닌 사업관리 주체의 역할 증대
  - 기부 대 양여 사업의 실효성을 높이고 지역별·사업별·이해관계자 특성에 걸맞은 공공성 실현을 위해서 사업에 관한 전문성을 바탕으로 관리·조정 기능 증대
  - 국유재산 기부 대 양여 사업의 참여 주체 측면에서 과거의 사업시행 주체 중심 관리에서 벗어나 국유재산 총괄관리 차원의 전문성 확보
  - 국유재산 총괄청 및 심의위원회, 전문연구기관 등의 전문성을 갖춘 국유재산 관련 인적자원이 충분히 활용될 수 있도록 기부 대 양여 사업 관리체계 개선
- 둘째, 기부 대 양여 사업 관련 주체들간 단계별·협력적 논의 절차 마련
  - 국민 모두의 재산으로서 국유재산을 활용하는 기부 대 양여 사업에서 국유재산은 전체 국민의 재산임을 견지하고 기부재산과 양여재산의 사업계획 검토
  - 최근 기부 대 양여 사업의 대형화, 다각화 추세 속에 사업시행 주체인 지자체, 중앙부처, 공공기관 등의 혼란을 막고 안정적으로 사업이 추진되도록 사업관리 수행
  - 국유재산 기부 대 양여 사업 관리가 시작된 당초 취지에 따라 국가시설 이전 재배치를 통한 지역발전 및 공공성 제고가 추진될 수 있도록 기부 대 양여 사업 관련 주체들과 사업 승인 이전부터 원칙과 방향의 공유 및 협의 추진
- 세 번째, 사업관리·평가 방식의 체계적 정비로 일관성 및 실효성 확보
  - 기부 대 양여는 국유지의 취득과 처분에 해당하는 기부와 양여가 동시에 이루어지는 사업방식으로서 2개 사업을 연계하여 하나의 평가 수단으로 종합 판단
  - 정량평가 중심의 타당성 검토를 보완하여 정성평가 방식으로 다수 전문가의 의견을 수렴하여 국가 차원의 정책목표 추진 및 공공성<sup>26)</sup> 제고
  - 기부 대 양여 사업의 주체, 절차, 내용 등이 적정하게 추진될 수 있도록 관리·감독을 실시하며, 국유재산 기부 대 양여 사업 관리 체계화를 위한 세부적인 지침 마련

26) 2장의 “공공성” 개념 정의에 따라 기부재산과 양여재산 양측 모두에서 국가시설 이전 재배치 사업 과정에 해당재산과 주변지역에서 다양한 계층에 대한 고려를 의미함

그림 4-2 | 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안(주체/절차/내용)



출처: 연구진 작성.

## 2. 기부 대 양여 사업 관리체계 제도 개선 방안

### 1) 총괄청 및 전문가의 역할 증대

#### □ 국유재산의 총괄관리 측면에서 단순 심의를 넘어서 협의·자문 등 총괄청의 역할 확대

- 국유재산 총괄청 업무 담당자와 국유재산 등 관련 분야 전문가인 심의위원회들의 역량과 전문성을 충분히 활용
- 국유재산 총괄청을 중심으로 하는 심의위원회에서 기부 대 양여 사업 관리에 관한 다양한 의견을 교류할 수 있도록 협의 및 자문 등의 역할 수행

#### [ (참고) 유관제도 “위원회” 운영 방식 ]

- 참고로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 중앙 및 지방 도시계획 위원회의 역할은 관련 사항 심의 외에도 조사·연구, 자문 등으로 다양하게 구성

#### 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 중앙·지방 도시계획위원회

제106조(중앙도시계획위원회) 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 국토교통부에 중앙도시계획위원회를 둔다.

1. 광역도시계획·도시·군계획·토지거래계약허가구역 등 국토교통부장관의 권한에 속하는 사항의 심의
3. 도시·군계획에 관한 조사·연구

제113조(지방도시계획위원회) ① 다음 각 호의 심의를 하게 하거나 자문에 응하게 하기 위하여 시·도에 시·도도시계획위원회를 둔다.

#### □ 전문연구기관은 타당성 검토 중심에서 사업관리·평가 기능으로 역할 확대

- 전문연구기관이 총괄청을 지원하여 기부 대 양여 사업 관리 기능을 강화할 수 있도록 유관제도 검토를 통한 사업 관리체계 정비
- 전문연구기관인 국토연구원에서 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안)」 수립<sup>27)</sup>을 통해 체계적인 사업관리·평가 업무 수행

27) 이 연구의 일환으로 4차례 수행된 기획재정부-국토연구원 업무협의회('24.04.18, '24.05.09, '24.06.24, '24.07.09)를 통해 기부 대 양여 사업 개선 방안이 마련되었으며, 기획재정부에서 수립하는 법정계획인 「2025년도 국유재산종합계획안」에 “기부 대 양여 사업 타당성 검토 개선 방안, 전문연구기관이 실질적 사업의 효과성·

표 4-2 | 국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침 개정안 : 전문연구기관 역할 확대

현행	개선
제5조(기부 대 양여 협의 및 검토) ① 사업주관기관은 제4조에 해당하고, 기부재산 또는 양여재산 예상가액이 500억원 이상인 사업을 기부 대 양여 사업으로 추진하려는 경우, 이전 적합성 및 사업타당성 검토 등을 거쳐 마련한 사업계획안을 총괄청에 제출하여야 한다.	제5조(기부 대 양여 협의 및 검토) ① 사업주관기관은 ... 기부 대 양여 사업으로 추진하려는 경우, 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼」에 따른 예비 협의와 이전 적합성 및 사업타당성 검토 등을 거쳐 마련한 사업계획안을 총괄청에 제출하여야 한다.
제5조의2(타당성 분석) ① 제5조 제2항에 따라 사업 타당성 검토를 의뢰받은 전문연구기관은 해당 사업이 기부 대 양여 사업의 법적 요건에 부합하는지 여부 및 재정사업으로 추진하는 것보다 기부 대 양여 사업으로 추진하는 것이 바람직한지의 여부 등을 판단하는 분석을 실시하여야 한다.	제5조의2(타당성 분석) ① 제5조 제2항에 따라 사업 타당성 검토를 의뢰받은 전문연구기관은 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼」에 따라 해당 사업이 기부 대 양여 사업의 법적 요건에 부합하는지 여부 및 재정사업으로 추진하는 것보다 기부 대 양여 사업으로 추진하는 것이 바람직한지의 여부 등을 판단하는 분석을 실시하여야 한다.

자료: (현행) 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 2023, (개선) 연구진 작성

## 2) 상호 협의 절차 및 단계 다각화

### □ 예비 협의 단계를 통한 사업계획 확정 전 협의 단계 마련

- 기부 대 양여 사업의 추진 이전에 재정사업으로 추진이 원칙임을 명시하고, 기부 대 양여 사업으로 추진할 경우는 국가시설 이전 재배치 사업으로 추진되어야 할 필요성을 사전에 제시
- 기부·양여재산에 관한 사업대상지의 입지, 면적, 기능 및 용도, 사업추진 역량 등 기초 사항을 사전 검토하며, 다양한 관련 주체들의 의견 청취<sup>28)</sup>
- 기부재산 및 양여재산의 특성이 기존의 방식과 상이한 새로운 유형의 사업이거나 타당성 검토 사례가 적은 경우에도 평가를 위한 주요 사항을 사전에 제시

28) 타당성을 검증할 수 있도록 타당성 평가 기준 개선(지침 및 국토연 평가지침 개정)"으로 반영됨

28) 이 연구의 일환으로 4차례 수행된 기획재정부-국토연구원 업무협의회('24.04.18, '24.05.09, '24.06.24, '24.07.09)를 통해 기부 대 양여 사업 개선 방안이 마련되었으며, 기획재정부에서 수립하는 법정계획인 「2025년도 국유재산종합계획안」에 "기부 대 양여 사업 타당성 검토 개선 방안, 지자체 등이 사업계획 확정 전에도 자체적으로 전문연구기관에 사업 추진 적정성·기능성을 컨설팅받을 수 있도록 지침에 반영"으로 제시됨

#### [ (참고) 유관제도 “예비 협의” 운영 방식 ]

- 참고로 유관제도인 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」에서는 사전협의가 필요한 경우, 조사 수행기관과 미리 협의할 수 있도록 규정

#### 「공기업·준정부기관(이후 공공기관) 사업 예비타당성조사 운용지침」

제9조의2(예비 협의) 기관장은 새로운 유형의 사업이거나 예비타당성조사 사례가 적어 사전협의를 필요로 하는 경우 제9조에 따른 예비타당성조사 신청기한 2개월 이전에 예비타당성조사 수행기관과 미리 협의할 수 있다.

#### □ 타당성 검토 단계에서 ①정량평가, ②정성평가, ③전문가 자문에 따른 종합평가 실시

- 사업의 실질적 효과를 증진시킬 수 있도록 전문기관과 사업시행 주체로서 사업주관기관, 협의대상자로서 지자체와의 협의를 통한 대안 설정 방식 추진
- 기존의 단일 대안 제시 방식의 평가를 벗어나, 지역별·사업별 특성에 적합한 토지 및 건물의 입지, 면적, 기능 및 용도 등에서 다수 대안을 제시하도록 하며, 각 대안의 특징 및 장점 등 기술
- 전문연구기관에서는 기존의 정량평가 외에도 지역별·사업별·용도별 특성에 적합한 공공성 수준 등을 정성평가하며 유관제도의 타당성 조사에서 활용되는 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)에 따른 측정 방법 적용
- 전문가 자문을 적극 활용하여, 기부 대 양여 사업 내용에 대한 실무 차원의 사전 점검회의를 통해 국유재산정책심의위원회 개최 이전에 주요 대안 이슈 논의

#### [ (참고) 유관제도 “자문단” 활용 방식 ]

- 국유재산 위탁개발사업에서는 해당 분야 전문가들로 구성된 위탁개발사업자문단을 구성하고 운영하여 위원회 안건 상정 이전에 사전 점검 차원에서 전문적인 자문을 받고 있음

#### 「국유재산 위탁개발사업 운용지침」 자문단의 구성·자문

제8조(자문단의 구성) 총괄청은 위원회의 전문적인 심의를 위하여 기획부장관이 정하는 바에 따라 해당 분야의 전문가로 **위탁개발사업자문단**(이하 "자문단"이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.

제15조(자문단의 자문) 총괄청은 위원회의 전문적인 심의를 위하여 위원회에 안건을 상정하기에 앞서 제8조에 따른 자문단의 자문을 받을 수 있다.

## □ 심의 단계는 가/부 중심 심의에서 대안 협의로 상호 협의 강화

- 심의 단계에서 기부재산과 양여재산의 등가성 등을 중심으로 하는 단순 결정 보다 타당성 검토 과정에 도출된 다수 대안을 놓고 협의를 통한 심의 추진
- 심의위원회에서 사업시행 참여하는 주체로서 사업주관기관, 협의대상자들과 상호 협의<sup>\*</sup>하여 최종 대안을 도출할 수 있도록 개편<sup>29)</sup>

\* 현행 지침 제8조 제4항에 따라 필요시 전문연구기관, 사업추진관계자, 해당 분야 전문가 출석 가능

## 3) 타당성 검토 방식 및 평가기준 다양화

### □ 타당성 검토 개선을 위해 정성평가로서 AHP 계층화분석법 활용

- 국유재산 총괄관리 차원에서 타당성 검토 방식을 보완하여, 정성평가 중심의 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)<sup>30)</sup> 추진<sup>31)</sup>
  - 다음의 AHP 평가 구조 및 항목은 유관 제도로서 공공기관 예비타당성 조사 및 재정 예비타당성 조사<sup>32)</sup> 등에서 일반적으로 활용되는 항목을 참고함
  - AHP 평가 구조 및 항목은 관련 기관 담당자들의 자문을 통해 최종안을 도출함
- 첫째, 국가시설 이전 재배치 사업으로서 기부 대 양여 사업의 취지에 적정한 사업인지 여부를 판단하는 지표로서 정책성 진단

29) 이 연구의 일환으로 4차례 수행된 기획재정부-국토연구원 업무협의회('24.04.18, '24.05.09, '24.06.24, '24.07.09)를 통해 기부 대 양여 사업 개선 방안이 마련되었으며, 기획재정부에서 수립하는 법정계획인 「2025년도 국유재산종합계획안」에 "기부 대 양여 사업 타당성 검토 개선 방안, 기부 대 양여 분과위원회가 사업 가/부분만 아니라 협의대상자와 상호 협의를 통해 최종대안을 도출할 수 있도록 역할 강화"로 반영됨

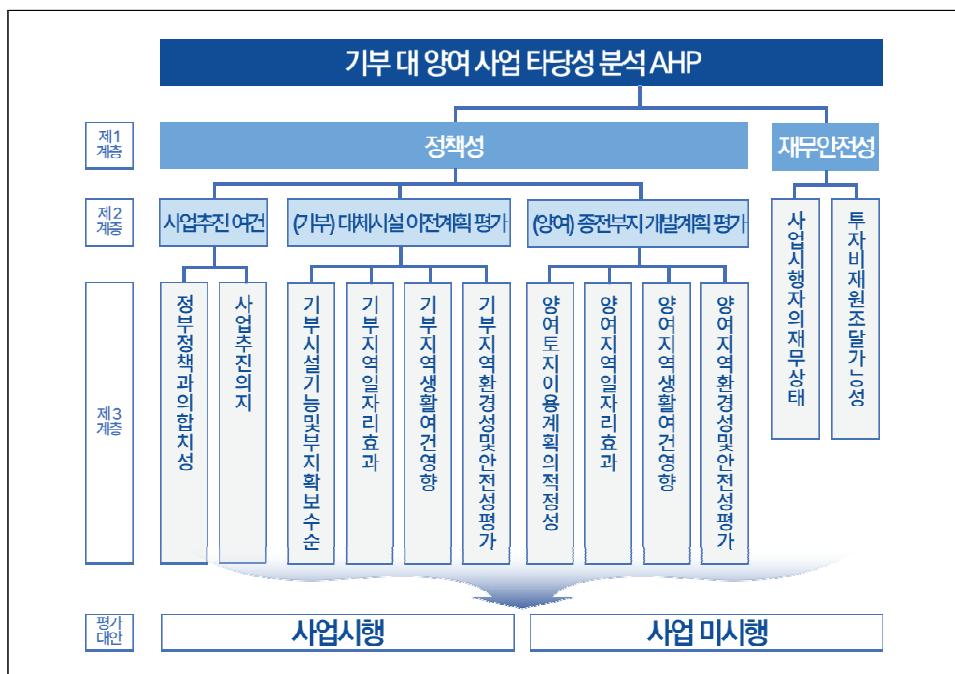
30) AHP 기법은 주관적 의사결정의 문제(인위적 조작을 피함)를 극복하고 의사결정에 참여하는 참여자들이 가지고 있는 대안의 우선순위를 체계적으로 결정할 수 있도록 도와주는 기법임

31) 이 연구의 일환으로 4차례 수행된 기획재정부-국토연구원 업무협의회('24.04.18, '24.05.09, '24.06.24, '24.07.09)를 통해 기부 대 양여 사업 개선 방안이 마련되었으며, 기획재정부에서 수립하는 법정계획인 「2025년도 국유재산종합계획안」에 "기부 대 양여 사업 타당성 검토 개선 방안, 경제성 외에도 합목적성, 타 기부 대 양여 사업에 미치는 효과 등을 종합적으로 평가하여 사업 추진 여부 검토"로 반영됨

32) 공공기관 사업 예비타당성 조사는 재정 예비타당성 조사의 분석과 유사한 체계를 가지고 있으나, 공공기관 사업 추진 시의 재무건전성 측면에 초점을 두고 있음

- 국가정책목표 달성 여부 측면에서 정책성은 사업추진 여건, 대체시설 이전계획 평가, 종전부지 개발계획 평가에 대한 항목으로 측정
- (사업추진 여건) 정부정책과 합치성, 사업추진 의지를 통해 국유재산 기부 대 양여 사업 관리 목표 하에서 국가정책목표 부합 여부와 함께 사업주관기관으로서 중앙부처, 협의대상자 및 사업시행자로서 지자체 등의 추진 의지를 판단
- (대체시설 이전계획 평가) 기부지역에 관하여 기부시설의 기능·부지 확보 수준 등을 평가하며, 대체시설 이전사업으로 인한 기부지역의 사업시행 효과 평가
- (종전부지 개발계획 평가) 양여지역의 종전부지 개발사업에서 토지이용계획의 적정성 및 공공성 확보 정도 평가, 양여지역의 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 및 안전성 평가 등을 통해 지역발전 효과 진단

그림 4-3 | 기부 대 양여 사업 타당성 분석 AHP 평가 구조(안)



출처: 연구진 작성.

- 둘째, 사업의 실효성 제고를 위하여 사업시행 주체들에 관한 사업추진 역량 검토 측면에서 재무안전성 평가 실시
  - 사업시행자의 재정상태, 사업 투자비 재원조달 가능성으로 구성하여 사업추진 역량을 검토<sup>33)</sup>하며, 사업시행자로서 지자체 등과 민간의 사업시행 대행자(확정시)가 예산을 원활히 조달할 수 있는지 사업추진의 위험성을 판단하는 의미를 지님
  - 재무안정성 관련 세부 항목 질의에 관해서는 관련 지표를 다수 제시하고 전문가로 하여금 정성적으로 판단하도록 하는 것이 단일지표화하는 것보다 사업의 특성을 적절히 반영할 수 있음('24. 09. 02. 공공투자 전문가 자문)
  - 참고로 공공기관 예비타당성 조사의 경우, 확정된 민간 사업참여자에 관한 재무상태 및 투자비 재원조달 가능성을 평가하고 있음('24. 08. 14. 공공투자 전문가 자문)

---

33) 전체 구조에서 재무안전성을 별도의 항목으로 구성하되, 지자체가 주요한 사업주체이므로 재정 예비타당성 조사에서 주로 사용되는 항목으로서 재원조달 가능성(위험성) 측면에서 지자체 재정상태, 사업 투자비 재원조달 가능성 등을 평가함('24.08.14. 공공투자 전문가 자문)

## □ (참조) 계층화분석법(AHP)의 특성과 기부 대 양여 사업 타당성 평가 활용 방안

- 예비타당성 조사 등 유관 제도에서 활용하는 AHP 방식은 일반적으로 경제성 분석(B/C), 사업의 재무성(PI) 등의 정량적 지표와 함께 정성적 항목을 종합평가하는 방법론으로 활용되지만,
- 이 연구에서는 별도의 가치평가 과정을 통해 도출된 기부가액 및 양여가액 평가(정량지표)라는 특유의 평가구조를 AHP 방식 안에 포함시키기<sup>34)</sup> 보다 전문가 평가에 따른 정성평가를 중심으로 운영하는 방안 제시
- 계층화분석법(AHP)은 다수 전문가(총 10인)에 의한 의사결정 기법으로 평가 항목이 다수일 때, 상이한 척도를 가질 수 있는 개별 항목에 대한 각각의 선호를 체계적으로 평가할 수 있도록 지원하는 방법
- 평가 항목들을 계층별로 분류하고 전문가의 설문을 통해 평가요소별 쌍대 비교를 통해 상대적 중요도를 산정한 다음 최적 대안을 선정하는 방법 (AHP 평가 결과 0.5점 이상시, 타당성 有)
  - 분석 단계는 ①가중치 측정, ②대안간 평점 부여, ③종합점수 산정으로 구성
- 기부와 양여에 따른 2개 사업의 동시 진행에도 불구하고 하나의 AHP로 평가 (2개 사업의 연계성, 평가 및 판단결과 해석의 용이성 측면)
  - 2개의 사업이 별도의 AHP로 분석되는 대안도 고려되나, 사업시행자가 동일하며 전체 사업의 목적이 국가시설 이전 배치로 하나의 목적을 가지기 때문에 사업추진 여건 및 재무안전성은 하나의 연결된 사업으로 평가
  - 다만 기부와 양여, 2개 사업의 세부 사업 내용 및 지역적 사업시행 효과가 상이한 부분은 별도 항목으로 나누어 진단

34) AHP는 계층화된 평가항목과 다기준 평가에 의한 하나의 의사결정 기법으로, 평가의 목적에 따라 경제성과 재무성 분석을 반드시 포함할 필요는 없음('24.08.14. 공공투자 전문가 자문). 특히 기부재산가액, 양여재산가액간의 관계를 수식화하더라도 기존의 예비타당성 조사 등에서 활용하는 경제성 분석(예:  $B/C \geq 1$ 일 경우, 비용 대비 편익이 높음)등에 비하여 가치중립적인 특성을 지녀 종합평가를 위한 지표로 활용하기 어려움





# CHAPTER 5

## 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언 ..... 61
2. 연구의 한계와 향후 과제 ..... 62



## **05 결론 및 향후 과제**

### **1. 결론 및 정책제언**

□ 국유재산 기부 대 양여 사업은 국민의 재산인 국가 소유 시설을 이전 재배치하는 사업

- 국가의 재산이자 국민 모두의 재산으로서 국유재산을 활용하는 기부 대 양여 사업에서 국가정책목표에 부합하는 사업추진이 필요함
- 기부 대 양여 사업은 국가시설 이전 재배치를 통해 국가 토지이용을 고도화하고 합리성을 증진시킴으로써 국유재산 활용의 공공성을 제고할 수 있음
- 기부 대 양여 사업은 경제활성화 및 지역발전을 지원해 국가(국민)-지역-사업시행자-전문가가 모두 공감할 수 있는 사업으로 발돋움하여야 함

□ 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선을 위한 국유재산 관련 법제도 반영 필요

- 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」에 관련 규정을 반영하여 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계의 실제 작동을 통해 관리·감독 기능을 강화해야 함
- 국유재산 총괄청 차원에서 국유재산정책심의위원회 기부 대 양여 분과위원회의 실질적 운영을 위하여 심의위원회의 역할 및 기능 부여에 있어서 국유재산 관련 분야의 전문성을 높일 필요가 있음
- 「전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안)」을 수립하고 실제 타당성 평가 등에서 충분히 기능할 수 있도록 사전검토·피드백 절차가 필요함

## 2. 연구의 한계와 향후 과제

### □ 국유재산 총괄관리 관점 중심으로 추후 개별 부처 단위의 사업추진 방안 마련 필요

- 이 연구는 국유재산 총괄청의 관점에서 전체 국유재산 관리체계 개선에 관하여 기부 대 양여 사업의 현황을 분석하고 제도 개선 방안을 제시하였음
- 향후 연구에서는 기부 대 양여 방식의 사업주관기관인 개별 부처, 협의대상자 이자 사업시행자인 지자체 및 공공기관의 관점에서 사업시행 단계상 주요 이슈가 되는 문제점에 대한 심층 분석이 필요함
- 특히 기부 대 양여 사업의 대부분을 구성하는 국방부 관점에서 기부 대 양여 사업을 주로 시행하게 된 이유와 국방·군사시설이전 특별회계에 따른 재정사업 추진이 어려운 이유에 대한 추가 연구가 필요함

### □ 타당성 분석 방법론을 구체화하며, 특히 AHP의 실제 작동을 위한 사전검토 필요

- 유관제도에서 활용되는 AHP는 주로 정량평가와 정성평가를 하나의 값으로 종합하는 평가로서 의미를 지니지만, 이 연구에서는 전문가 의견청취를 위한 정성평가 방식으로서 활용에 집중하였음
- 기부와 양여, 2개의 사업이 동시에 수행되는 기부 대 양여 사업의 특성에도 불구하고 경제성, 재무성까지 포함하여 사업을 종합 검토할 수 있는 방법으로 정량평가, 정성 평가를 종합하는 방안에 대해서도 추가적인 연구가 필요함
- 군사시설 외에도 교정시설, 경찰기동본부, 철도지하화 관련 지상 철도선로 부지 등 다채로운 시설들에 대한 기부 대 양여 사업 수요가 제기되는 만큼 용도 별로 구체화된 지침 작성이 필요함
- 또한 양여재산 활용계획을 위한 국가 지침을 도입하여 양여재산을 최유효 활용할 수 있도록 가이드라인 마련하는 방안 등에 대한 심층적인 연구가 필요함

## 참고문헌

REFERENCE



### 【국내문헌】

- 김명수. 2024. 국유지정책의 쟁점과 과제. 국토이슈리포트 86호. 세종: 국토연구원.
- 백선혜. 2023. 공공성. 서울대 환경대학원, 서울연구원. 편. 2023. 도시계획 개념사전. 서울: 학고재.
- 윤정란, 김홍주, 여옥경. 2017. 사례분석을 통한 국유지 기부 대 양여 사업의 개선방안 연구. 국토지리학회지. 제51권 제1호. 23–32.
- 이기필. 2021. 기부대양여 사업 현황과 발전방향. 월간 국토 480호. 세종: 국토연구원.
- 이문규. 2013. 도시개발기법으로서 기부 대 양여 사업의 특성과 추진주체의 역할에 관한 연구. 전주: 전북대학교 박사학위 논문.
- 조판기, 강혜경, 이승욱, 박소영, 최명식. 2019. 사회적 가치와 공공성 강화를 위한 국토·도시분야 정책방향 연구. 세종: 국토연구원.
- 지준만, 김형주. 2015. 이전적지의 유형별 활용사례 및 활용 촉진방안 연구: 공공기여 및 용도변경을 중심으로. 도시행정학보. 제28집 제2호. 145–169.
- 천종훈. 2010. 위례신도시 개발 과정상의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 서울: 한양대학교 석사학위 논문.
- 최은호. 2016. 기부 대 양여 사업 법제 개선 방안: 용산미군기지 이전사업을 중심으로. 용인: 단국대학교 석사학위 논문.

### 【정부 간행물】

- 감사원. 2014. 감사결과보고서: 국방부 군사시설 이전 및 군용지 관리실태 감사결과 보고서. 서울: 감사원.
- \_\_\_\_\_. 2015. 감사결과보고서: 한민고등학교 설립 지원 실태. 서울: 감사원.

- 
- 기획재정부. 2015. 2016년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2016. 2017년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2018a. 2019년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2018b. 국유재산 기부 대 양여 사업타당성 검토. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2018c. 국유재산 기부 대 양여 사업타당성 검토(부천, 영천, 파주). 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2019. 기부 대 양여 사업 타당성 분석 평가방법 연구. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2022a. 국유재산 기부 대 양여 사업 타당성 검토. 안양 50탄약대대 지하화 이전사업. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2022b. 국유재산 기부 대 양여 사업 타당성 검토. 인천 제3보급단 및 507여단 등 이전사업. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2023a. 국유재산 기부 대 양여 사업 타당성 검토. 울산 제53보병사단 127여단 본부 이전사업. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2023b. 국유재산 기부 대 양여 사업 타당성 검토. 대구 군공항 이전사업. 세종: 기획재정부.
- \_\_\_\_\_. 2024. 2025년도 국유재산종합계획(안). 세종: 기획재정부.
- 행정안전부. 2022. 지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼. 세종: 행정안전부.

### 【법령, 지침, 법안】

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 2024. 법률 제19590호  
(2023. 08. 08. 타법개정)
- 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」 2024. 기획재정부훈령 제682호  
(2024. 01. 02. 일부개정)
- 「국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령」 2008. 국방부훈령 제890호  
(2008. 05. 27. 제정)
- \_\_\_\_\_ 2010. 국방부훈령 제1262호 (2010. 07. 29. 일부개정)

- 
- \_\_\_\_\_ 2012. 국방부훈령 제1385호(2012. 01. 26. 일부개정)
- \_\_\_\_\_ 2016. 국방부훈령 제1991호(2016. 12. 26. 일부개정)
- \_\_\_\_\_ 2024. 국방부훈령 제2965호(2024. 08. 23. 일부개정)
- 「국유재산법」 2011. 법률 제10485호(2011. 03. 30. 일부개정)
- \_\_\_\_\_ 2024. 법률 제19990호(2024. 01. 09. 타법개정)
- 「국유재산법 시행령」 2024. 대통령령 제34657호(2024. 07. 02. 타법개정)
- 「국유재산 기부 대 양여 사업관리 지침」 2017. 기획재정부훈령 제338호(2017. 04. 20. 제정)
- \_\_\_\_\_ 2018. 기획재정부훈령 제389호(2018. 09. 06. 일부개정)
- \_\_\_\_\_ 2023. 기획재정부훈령 제642호(2023. 06. 13. 일부개정)
- 「국유재산 위탁개발사업 운영지침」 2023. 기획재정부훈령 제659호(2023. 06. 21. 일부 개정)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 2024. 법률 제20234호(2024. 02. 06. 일부개정)
- 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」 2024. 법률 제20073호(2024. 01. 23. 타법개정)
- 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법 시행령」 2024. 대통령령 제34488호 (2024. 05. 07. 타법개정)
- 「도시개발업무지침」 2024. 국토교통부훈령 제1744호(2024. 05. 03. 일부개정)
- 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법 일부개정법률안」 2024. 의안번호 2200449. (2024. 06. 13. 제안)

## 【기타자료】

국유재산 전문가 인터뷰. 2024. 07. 04.

국토연구원. 2024. 전문연구기관 기부 대 양여 사업관리·평가 매뉴얼(안). 내부자료(미 출판 자료)

서울연구원. 2023. 서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인 연구(개정2판). 서울: 서울연구원.

---

공공투자 전문가 자문. 2024. 08. 14.

\_\_\_\_\_. 2024. 09. 02.

재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회. 2005. 서민주거 안정과 부동산  
투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안. 8월 31일. 보도자료.

지방공기업평가원. 2021. 지방공공기관 설립 타당성검토 매뉴얼. 서울: 지방공기업평가원

한국개발연구원. 2023. 2023년도 공공기관 사업 예비타당성조사 연구보고서: 공기업·  
준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제4판).

세종: 한국개발연구원.

---

# SUMMARY

---



## Study on Improving a Management System for Endowment and Concession Projects in State Property

Kim Go-Eun, Lee Syung Uk, Lee Soo Ahm

**Key words:** State Property, Endowment and Concession Projects,  
Management System Improvement

This study aims to suggest institutional improvement measures of the management system for endowment and concession projects related to state-owned property, in accordance with the 「State Property Act」. The endowment and concession project for state-owned property refers to a program in which administrative property owned by the state is granted to public entities that donate substitute facilities, with the concession granted for property that has been decommissioned from its original purpose. This project has primarily been used as a means to relocate military facilities for the Ministry of National Defense. From the perspective of the Ministry of National Defense and local governments as the project implementers, the exchange relationship between donation and concession of state-owned property allows the relocation of state-owned facilities to proceed without the need for additional government funding. As a result, the demand for the project has continued to increase. In addition, ongoing urbanization has led to the

---

integration of previously outlying military, correctional, and other undesirable facilities into urban areas. This has created an increasing demand to relocate these facilities and repurpose the land for new uses. Recently, as the demand for relocating national facilities has grown larger and more diversified, there has been an increasing demand for the Ministry of Economy and Finance, as the central authority overseeing state-owned property, to strengthen its role in managing the endowment and concession project.

The spatial scope of this study encompasses both the donated property and the granted property involved in the exchange through the endowment and concession project for state-owned property. In terms of temporal scope, this study focuses on the issues of the current management system for the endowment and concession project, following the establishment of the 「Guidelines for Managing the Endowment and Concession Project for State-Owned Property」 by the Ministry of Economy and Finance in 2017. Additionally, this study aims to identify fundamental issues through the examination of the existing project structure and cases conducted primarily by the Ministry of National Defense, based on the 「Guidelines for Concession Projects Following the Donation of Substitute Facilities」 since 2008. The research methods employed include a literature review on state-owned property and endowment and concession project, data analysis, case studies, expert consultations, and in-depth interviews with stakeholders.

To investigate the current state of the management of the endowment and concession project, 9 projects for which memorandums of understanding signed between 2018 and 2023 were quantitatively analyzed, and 4 major cases from the 2010s to the present were also examined. The projects have often been carried out between the Ministry of National Defense and local governments, with the value of the properties gradually increasing over time. As a result of

---

implementing the projects, the location of state-owned land has to be relocated to the outskirts or consolidated and reduced. In the development projects of granted land, which was previously state-owned, the main public facilities developed were primarily parks, green spaces, and roads. However, their role in achieving national policy objectives has been limited.

There are three main issues identified through the analysis of the current state. First, there was a lack of a central authority to oversee the management system for the endowment and concession project. Instead, the projects have been primarily driven by the Ministry of National Defense and local governments. Second, there was a lack of consultation at the state-owned property level between the Ministry of National Defense and local governments before the submission of the already finalized memorandum of understanding. Third, feasibility assessments by specialized research institutions primarily focused on quantitatively evaluating the equivalence between donated and granted properties. This approach revealed limitations in verifying the actual effectiveness of the projects.

This study, based on the investigation of similar systems and the results of interviews, proposes that the central authority increases state-owned property management and supervision to promote the development of the endowment and concession project. Specifically, the role of the central authority managing and experts with expertise in state-owned property and endowment concession project should be strengthened. Additionally, a procedure for mutual consultation among the various stakeholders involved in the endowment and concession project should be established. Finally, this study suggests a manual by specialized research institutions to establish criteria for systematically managing and evaluating the projects. Through this proposal, it is expected that the management system of the endowment and concession project will achieve consistency and effectiveness.

수시 24-11

## 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안

연 구 진 김고은, 이승욱, 이수암

발 행 인 심교언

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2024년 9월 20일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-974-3

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2024, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

김고은, 이승욱, 이수암. 2024. 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

- 제1장 연구의 개요
- 제2장 기부 대 양여 사업 관리체계의 주요 내용
- 제3장 기부 대 양여 사업 관리 실태분석과 문제점
- 제4장 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안
- 제5장 결론 및 향후 과제

---

## 국유재산 기부 대 양여 사업 관리체계 개선 방안

Study on Improving a Management  
System for Endowment and Concession  
Projects in State Property

