



수시 | 17-30

국유지의 효율적 활용을 위한 도시·지역계획 부문의 대응전략과 과제

A Study on the Effective Use of the National Land in Urban and Regional Planning

양진홍

수시 17-30

국유지의 효율적 활용을 위한 도시·지역계획 부문의 대응전략과 과제

A Study on the Effective Use of the National Land in Urban and Regional Planning

양진홍

■ 연구진

양진홍 국토연구원 연구위원

■ 연구자문

황희연 충북대학교 명예교수

박헌주 KAIST 객원교수

최성연 중앙대학교 도시계획부동산학과 교수

이동우 한일국토정책비교연구소장

박인성 한성대학교 부동산대학원 교수

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 정부는 '17. 8. 24 「제4차 경제관계장관회의」에서 새정부의 국유재산 정책 방향을 국유재산이 국민의 기본수요 충족, 포용·혁신 성장 지원 등 사회적 가치와 공익에 기여하는 새로운 관리 패러다임을 확립하고, 국유재산법 개정을 통해 국유지 개발의 범위를 토지개발까지 확대(기존에 건축에서 건축 + 토지개발)하고, 대규모 유휴 국유지를 개발하여 조성 토지 중 일부를 4차 산업 확충, 일자리 창출 공간 등 공익 기반시설 확충에 활용하고자 함. (개발가능한 대규모 토지(1만㎡ 이상)는 일반재산(총 828km²)의 18.4% 수준('16년)인 약 152km²로 추정)
- 2 본 연구에서는 국유재산을 활용하여 ①새 정부의 경제정책방향에 부합하는 포용·혁신 성장 지원(사회적 경제조직 지원 강화, 4차 산업 등 신산업 성장 지원), ②국민의 기본수요 충족 지원(주거안정(공공임대), 일·가정양립(국공립어린이집), 사회복지시설 확충)을 제도적으로 지원하고, ③국유재산 관리를 도시 및 지역계획과 연계하는 기초연구로서 「국유지 활용계획」의 정착 방안, 집행력 제고에 필요한 제도개선 사항을 검토하고
- 3 이 연구결과를 토대로 노후 공공청사의 복합개발, 대규모 유휴 국유지의 개발을 통한 국가 신성장 동력의 확충 및 지역 활성화 전략연구를 추진, '국방개혁2030'과 연계하여 정부정책을 선도적으로 지원하고자 함
- 4 국유지의 체계적 활용을 위해서 활용계획의 제도화 방안을 제안하고 있음
 - 국유지 활용계획의 필요성을 제시하고, 기존 개별법에 의한 국유지 활용계획의 현황과 그 한계를 지적하였음
 - 활용계획의 수립 주체를 기획재정부로 하고 활용계획의 포함할 내용과 절차, 계획수립 및 협의과정을 제시함
- 5 국유지 활용계획과 도시·지역계획의 연계성 강화와 관련 제안사항

- 활용계획의 법적 제도화, 4년 단위의 상시적인 조사·분석·제안체계 확립, 도시·군기본 및 관리계획과 연계, 계획의 범위를 국유지와 주변지역 포함할 수 있도록 하였고,
 - 지역단위 활용계획 수립 및 지자체와 일괄협의 방식, 일정규모 이하의 토지에 대해 지자체에 사업 자율권 부여, 지자체의 국유지 활용 제안에 대한 협상 전담기구의 설치 등을 제시하고 있음
- 6 국유지 활용계획의 적용 사례에서는 경부선 직선화 및 구포역세권 도시재생뉴딜사업 제안, 교정시설을 통합 이전하는 의왕 범무타운 조성사업, 박달동 탄약고의 지하화 및 현대화하는 서안양 친환경 융합테크노밸리 조성사업을 제시하고 있음
 - 7 활용계획의 분야별 적용에서는 생산형 융합복지단지의 조성 등으로 ‘저출산 고령화 및 지역쇠퇴에 대응’, 공원·녹지, 휴양림 조성 등 ‘기후변화 대응 및 쾌적한 생활환경 조성’, 미래 성장동력으로서 의료복합클러스터 조성 등의 ‘의료관광 활성화’, 통일경제특구 조성(산업, 물류, 관광휴양 등 지역특성에 따라 조성) 등 ‘접경지역 통일기반 조성’에 활용 제안

본 연구보고서의 정책제안

- 1 국유지 활용계획의 도입(안) : ‘국유재산법 제9조의 2 신설’ 입법 지원
 - 국유지의 체계적 활용과 예측 가능한 계획 수립 및 개발을 지원하기 위해 국유재산법 개정을 통해 ‘국유지 활용계획’의 제도 도입
 - 국유지 활용계획과 도시·지역계획의 연계성 강화 방안 마련
- 2 국유재산활용전략센터의 설치(안) : 국유재산법 제9조의 3 신설
 - 국유재산법 제9조 및 제9조의2의 국유재산종합계획 및 국유지 활용계획의 수립·변경, 제26조의 국유재산정책심의위원회의 심의를 효율적으로 지원하기 위해 총괄청에 국유재산활용전략센터를 설치·운영하고자 함



- 국유지 활용을 위한 플랫폼 기능과 지자체 등 국유지 활용을 제안하는 기관과 소관 부처와의 중간조정기관의 역할, 그리고 국유지 개발사업을 추진·관리하는 역할을 수행
- 3 일반재산 개발의 범위에 건축행위뿐만 아니라 토지의 형질 변경, 토지 분할 등의 토지 조성행위를 추가함 : 국유재산법 제57조 제2항 신설
- 4 자립형 생산·융합복지단지 조성(안) : 「자립형 생산·융합복지단지 등의 조성 및 운영에 관한 법률」 제정(안)
 - 지역의 쇠퇴, 저출산 고령화에 대응하기 위해 거점지역별 자립형 생산·융합복지단지 도입
 - 정책환경의 변화, 기능의 쇠퇴, 노후화 등 여러 요인으로 발생하는 유휴 국공유지를 활용한 공원·녹지 확충, 여가·휴양시설 공급, 농림어업 부문의 6차산업화 지원기능 수행

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
--------------------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
3. 선행연구검토 및 차별성	7
4. 연구의 기대효과	8

제2장 국유지 활용의 현황 및 특성

1. 국유재산의 개념과 범위	13
2. 국유지 관리현황	14
3. 국유지의 활용 현황 및 문제점	24
4. 국유지 활용사례와 정책적 시사점	31

제3장 국유지 활용을 위한 공공부문 협력

1. 국유지 활용의 갈등요인과 유형	39
2. 국유지 활용을 위한 공공부문 협력 방안	43
3. 국유지 활용을 위한 정부간 협력 사례(미국)	44

제4장 국유지 활용계획제도의 도입 방안

- 1. 국유지 활용계획의 제도적 필요성 49
- 2. 국유지 활용계획제도의 도입 방안 53
- 3. 국유지 활용계획과 도시·지역계획의 연계성 강화 방안 56
- 4. 국유재산 활용계획의 분야별 적용사례 58

제5장 국유지 활용계획의 추진기반 구축 방안

- 1. 국유지 활용 제도 정비 75
- 2. 국유지활용전략센터 도입 76
- 3. 국유지활용전략센터의 기획 기능 강화 77

제6장 요약 및 결론

- 1. 연구의 주요결과 81
- 2. 연구의 한계 및 향후 과제 85

- 참고문헌 87
- SUMMARY 90
- 부록 94



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 | 5
- 3. 선행연구검토 및 차별성 | 7
- 4. 연구의 기대효과 | 8

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 국유재산 정책방향의 변화; 사회적 가치와 공익에 기여

- 정부는 '17. 8. 24 「제4차 경제관계장관회의」에서 새정부의 국유재산 정책 방향을 국유재산이 국민의 기본수요 충족, 포용·혁신 성장 지원 등 사회적 가치와 공익에 기여하는 새로운 관리 패러다임을 확립하고,
- 국유재산법 개정을 통해 국유지 개발의 범위를 토지개발까지 확대(건축 → 건축 + 토지개발)하고, 대규모 유휴 국유지*를 개발하여 조성 토지 중 일부를 4차 산업 확충, 일자리 창출공간 등 공익 기반시설 확충에 활용하고자 함.
 - 개발가능한 대규모 토지(1만㎡ 이상)는 일반재산(총 828km²)의 18.4% 수준('16년)인 약 152km²)
 - (예) 교정시설, 군시설, 항만시설, 원예시험장, 대규모 청사 이전부지 등
 - 대규모 국유지의 경우 현행 제도상 건물 신축 또는 매각만 가능
 - 국회에 상정될 국유재산법 일부 개정(안)에는 「국유지 활용계획」 수립을 통해 체계적인 국유지 개발을 추진하도록 함

1) 「제4차 경제관계장관회의」('17. 8. 24), 「사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)」 p5 : 대규모 국유지에 토지개발 방식 도입(건축 → 건축 + 토지개발)

2) 연구 필요성

□ 「국유지 활용계획」 제도의 도입 ; 포용·혁신성장 지원, 국민의 기본수요 충족 지원

- 문재인정부의 100대과제 중 국토·도시부문의 핵심내용에는 일자리 창출, 4차 산업혁명, 포용적 복지국가(저출산 고령화), 문화국가, 국가균형발전, 도시재생뉴딜, 복지 농산어촌 조성 등이 있음
- 국정과제의 원활한 수행을 위해서는 혁신공간의 확보가 필수적, 그 가운데 도처에 산재해 있는 국공유지의 활용이 중요한 선결과제임
- 도시 및 지역재생사업 등에서 국공유지의 체계적 활용이 제도적 미비로 활성화 되지 못하고 있었으며, 특히, 필지 단위의 계획 및 개발이 가지는 한계를 극복하고 단지 또는 지역단위의 계획이나 지자체 단위의 활용계획 수립 및 이용·정비·이전·통합 개발방식이 필요함
- 최근 국유재산법에 국유지와 주변지역(사유지)을 포함하여 지역계획을 수립하는 「국유지 활용계획」 제도가 도입될 예정임(임시국회 상정)
- ‘국유지 활용계획’이 정착될 경우 지역계획 수립 방식에도 큰 변화가 예상되며, 도시·지역재생사업 또한 크게 활성화 할 수 있음
- 그 동안 도시 및 지역계획에서 ‘국유지 활용계획’이 빠져 있어서 국유재산 중 30년 이상 된 노후 건축물이 전체의 36%를 차지하고, 대규모 국유지가 산재해 있는 상황에서도 이를 제도적으로 활용하거나 수용하지 못함
- 도심지역 노후 공공청사 복합개발을 통해 ‘공공청사+공익용 건축’(공공임대주택, 국공립유치원, 노인복지시설 등) 방식의 도입, 대규모 국유지를 활용한 4차 산업 등 신성장 동력의 확충은 새 정부의 경제정책 방향에 부합하고, 「국유지 활용계획」을 통한 제도적 접근은 도시 및 지역계획에 있어서 예측가능성과 계획수립의 완결성 제고, 도시·지역재생사업과 지역혁신의 핵심 연결고리를 매듭하는 장치로서 기능하게 될 것이므로 그 정착방안에 대한 기초연구와 제도 활용을 위한 선제적 대응이 필요

3) 연구 목적

□ 「국유지 활용계획」의 제도적 정착 방안, 국유지를 활용한 지역 활성화 전략 마련

- 이 연구는 국유재산을 활용하여 ①새 정부의 경제정책방향에 부합하는 **포용·혁신 성장 지원**(사회적 경제조직 지원 강화, 4차 산업 등 신산업 성장 지원), ②**국민의 기본수요 충족 지원**(주거안정(공공임대), 일·가정양립(국공립어린이집), 사회복지시설)을 제도적으로 지원하고, 국유재산 관리를 도시 및 지역계획과 연계하는 기초연구로서 「국유지 활용계획」의 정착 방안, 집행력 제고에 필요한 제도개선 사항을 검토

- 지자체에서도 주기적이고 상시적으로 지역내 국유지 조사 및 활용계획 제안(4년 주기)

- 일단의 토지가 일정규모(500㎡) 이하의 일반재산에 대해 지자체에 활용권한 부여

- 종전의 필지중심의 계획 및 개발에서 지구 또는 지자체 단위의 계획수립을 통해 도시 기본계획 및 도시관리계획과 정합성 제고

- 이 연구결과를 토대로 노후 공공청사의 복합개발, 대규모 유휴 국유지의 개발을 통한 국가 신성장 동력의 확충 및 지역 활성화 전략연구를 추진, ‘국방개혁2030’과 연계하여 정부정책을 선도적으로 지원하고자 함

- 교정시설, 군사시설, 항만시설, 원예시험장, 대규모 청사 이전부지 등 체계적 활용

- * 그간 국유지 개발은 공공청사 건설 또는 ‘공공청사+수익시설’ 방식으로만 한정

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

- 공간적 범위

- 전국을 공간적 대상으로 하되 국유지 활용계획 수립의 예시로서 정책제안 대상은 수도권권과 지방의 기초지자체를 분석단위로 함

- 내용적 범위

- 국유재산 가운데 건축연한이 30년 이상 된 노후 건축물, 토지와 그 정착물(행정재산, 일반재산 포함)을 주 대상으로 분석

2) 연구의 방법

- (문헌검토) ‘국유지 활용계획’ 도입 등 국유재산법의 주요 개정내용 검토
 - 국유지 활용계획의 도입과 도시·군기본계획과의 관계 검토 등 국유재산법과 국토계획법의 연계성 검토
- (연구자문회의 및 워크숍) 연구의 효율적 추진을 위해 국유지 개발 관련 연구원, 공사 등과 연구자문회의 및 워크숍 개최
 - 산업연구원, LH, 캠프 등과 자문위원회 구성
- (공간분석) 사례지역 국공유지의 공간분포, 대규모 국공유지를 활용한 도시·지역재생 추진 사례분석
- (면담 및 의견수렴) 국유재산 담당자 면담, 관련 전문가의 의견수렴
- (국유지 포럼 활용) 기재부, 국방부, 국토부, 법무부 등 주요 국유지 담당 부서간 국유지 활용 포럼 운영, 활성화 전략 검토
- (융복합연구) 「국유지 활용계획」 제도의 안착을 위한 원내 국토·지역, 도시재생, 토지부문의 부서간 자문·검토, 연구참여 등 융·복합연구 수행
- (원고의뢰) ‘국유지 활용을 위한 정부간 협력방안’ 전문가 원고의뢰

- 국유지 활용계획의 추진·집행력 제고를 위한 공공부문간 협력 및 제도개선 방안

3. 선행연구검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안 연구자(년도): 남창우(2010) 연구목적: 국유지를 토지부족문제, 사회 수요 충족의 대안으로 효율적인 토지이용을 유도하는 관리제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 국유지 관련 법령 비교분석 계획체계 및 관리운용 체계 비교 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 한·일 국유지 행정정책 한·일 국유지 관련법 검토 한·일 국유지 관리·운용체계 검토 제도개선 사항
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 국유지개발 활성화 방안 연구 연구자(년도): 서수정의(2014) 연구목적: 국유지 개발의 사업방식 다각화로 수익성과 공익성이 조화를 이루는 국유지 개발 활성화 방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 국유지 개발 및 관리 주체 면담조사 국유지 개발 추진사례 성과분석 외국 사례 분석 전문가의 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 국유지 개발 현황 및 실태 외국의 국유지 개발사례 및 관리 조직 국유지 개발방식 개선 국유지 개발 활성화를 위한 제도 개선 사항
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공익적 목적의 국유지 유효활용 촉진을 위한 관리제도 개선방안 연구자(년도): 전준우외(2015) 연구목적: 한국과 일본의 국유지 관련 정책변화와 성과비교를 통해 국유지의 유효활용 촉진을 위한 정책 방향 제도개선 사항 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 한·일 국유재산 제도 비교 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 국유지 관리실태와 문제점 외국의 국유재산 관리체계 및 시사점 국유재산의 효율적 관리방안
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구 연구자(년도):김명수외(2016) 연구목적: 사회경제여건 변화에 따라 국유지의 활용정책 방향 설정, 활용 전략 수립, 제도개선 사항 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 관련기관과의 협동연구 관련 전문가 및 공무원 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 국유지 관리 및 활용 실태 국유지 활용 전략 및 계획 국유지 개발 활성화를 위한 제도 개선 사항 재원조달 및 사업추진방식
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 「국유지 활용계획」의 도입에 따라 기존의 필지단위 개발에서 단지 또는 지역, 지자체 단위의 계획 수립 및 이용·개발·정비를 통해 새정부 정책방향에 부합하는 포용·혁신 성장 지원, 국민의 기본수요 충족 지원 방안을 제시 * 기재부, 국방부, 국토부 등 국유재산 관련 주요 부처 담당자, 전문가로 구성된 ‘국유지 포럼’ 운영, 활성화 전략 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 관련 이론 및 법제도 검토 국유재산 담당자 면담, 관련 전문가의 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 국유지 관리 및 개발 실태 「국유지 활용계획」의 개념 및 주요 내용 정립 「국유지 활용계획」의 주요내용과 과제 「국유지 활용계획」의 수립과 절차 「국유지 활용」의 추진·집행력 강화 	

자료 : 저자 작성

2) 본 연구의 차별성

□ 선행연구와의 차별성 : 필지단위 계획 및 개발⇒ 단지 및 지역단위 개발방식으로 전환, 국유재산관리계획을 도시 및 지역계획과 연계

- 선행연구들은 기존 국유지 관리의 효율성 제고와 개발방식에 초점을 두고 개발 주체를 중심으로 개발의 활성화에 영향을 미치는 제도개선을 제시하고 있음
- 기존의 필지단위 개발, 건축물 중심의 개발, 상업적 개발 중심의 기부대양여방식이 가지는 한계 등에 대해서 별다른 대안을 제시하지 못하고 있는 실정
- 본 연구는 국유지 개발방식을 **현행 필지 중심에서 단지 및 지역단위로 전환**하고, 「**국유지 활용계획**」을 기반으로 국유재산관리계획과 도시 및 지역계획의 연계를 통해 도시 및 지역재생사업의 원활한 추진과 **지역내 국유재산의 계획적 관리 및 예측가능성을 높이고, 도시 및 지역계획의 완결성과 정책대응력을 제고**하는 기초연구로서 추진하고자 함

4. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

□ 정책실효성 제고 : 도시·지역재생 활성화, 지역혁신공간 확보를 안정적·체계적으로 추진

- 인구감소, 고령화, 지역쇠퇴, 시간의 경과, 정책환경 변화 등 여러 요인으로 각 부문에서 지속적으로 발생하는 유휴국유지를 체계적으로 관리·활용하는 제도적 장치 마련
 - 연구수행 과정에서 ‘국유지 활용계획’ 및 국유지 활용 전담조직 제도 도입 입법 지원
- 국유재산 담당자(중앙부처, 지자체)의 심층인터뷰 및 전문가 자문회의, 설문조사 등을 통해 최근의 국유재산 활용 관련 사회적 이슈와 제도의 문제점을 분석

하고, 정책과제를 도출함으로써 향후 국가차원의 신성장동력 확충, 국민의 기본 수요 충족 지원, 지역차원에서 지역주민 삶의 질 증진과 지역경쟁력 제고에 대한 기대수요를 동시에 충족할 수 있도록 제도적 절차 마련과 정책수요에 대응

- 국가 및 지역사회의 수요를 반영하여 「국유지 활용계획」을 수립·운용함으로써 도시·지역재생 활성화, 지역혁신공간 확보를 안정적·체계적으로 추진할 수 있으며, 정책의 실효성 제고에 기여
 - 기존에는 국방·군사시설, 법무시설 등의 경우 시·군 지자체에서 중앙부처를 대상으로 한 협상력의 비대칭 등으로 관할지역 내 시설·토지의 계획적 관리가 곤란

2) 경제적·사회적 기대효과

□ 국유재산 관리계획과 도시 및 지역계획의 연계, 개발 및 계획수립 방식의 전환

- 도시·군기본계획 및 관리계획에서 명시적으로 다룰 수 없었던 노후 공공청사, 국방·군사시설, 법무시설 등에 대해서도 「국유지 활용계획」의 제도적 반영을 통해 이전·통합·정비·활용, 재개발 등을 지역계획에 반영하여 계획적 관리 및 예측 가능성을 높일 수 있으며, 국유재산관리계획과 국토계획의 연계를 통해 도시 및 지역계획의 정합성과 완결성 제고에 기여
 - 주기적이고 상시적인 국유지 활용계획 수립 및 제안, 일정규모(500㎡) 이하의 일반재산에 대한 지자체에 활용권한 위임
- 국유재산의 개발 및 계획수립 방식을 현행 필지단위에서 단지 및 지역단위 또는 지자체 단위로 전환하고, 필요한 경우 국유지와 그 주변지역을 포함하여 계획을 수립할 수 있도록 하여 국유지 활용의 효율성 제고



CHAPTER 2

국유지 활용의
현황 및 특성

1. 국유재산의 개념과 범위 | 13
2. 국유지 관리현황 | 14
3. 국유지의 활용 현황 및 문제점 | 24
4. 국유지 활용사례와 정책적 시사점 | 31

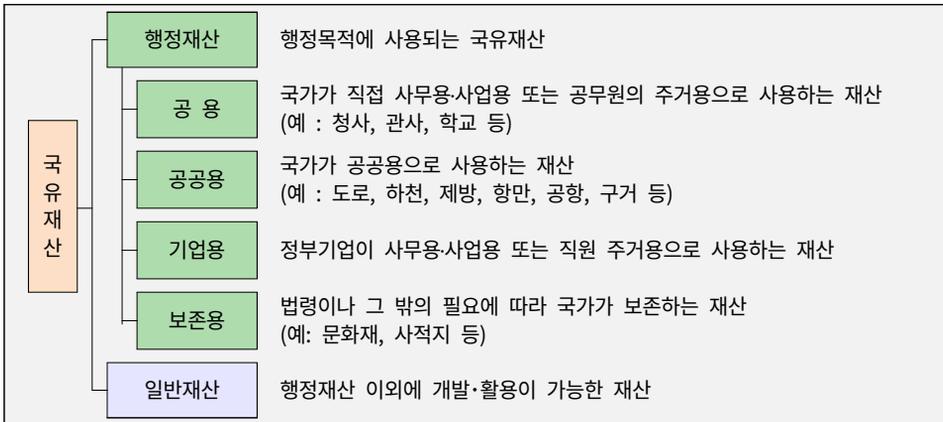
국유지 활용의 현황 및 특성

1. 국유재산의 개념과 범위

1) 국유재산의 정의

- 국유재산법에서 정하고 있는 ‘국유재산’의 개념은 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 재산을 말함¹⁾
- 국유재산 중 부동산은 ‘토지와 그 정착물’을 말하며, 국유지는 국유재산인 부동산 중에 토지를 말함
- 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 아래와 같이 구분.

표 2-1 | 국유재산의 구분



출처 : 「제4차 경제관계장관회의」(17. 8. 24)자료, p5에서 인용

1) 국유재산법에서는 국유재산에 대한 정의(제2조), 국유재산의 범위(제5조), 국유재산의 구분과 종류(제6조)를 규정하고 있음.

2) 국유재산의 범위와 기능

- 국유재산법에서 정하고 있는 국유재산의 종류와 범위는 다음과 같음²⁾
 - ① 부동산과 그 종물(從物)
 - ② 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물
 - ③ 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것
 - ④ 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
 - ⑤ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권
 - ⑥ 다음의 권리 및 지식재산도 포함
 - 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권
 - 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리(저작권)
 - 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권
 - 앞서의 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권(「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외)

2. 국유지 관리현황

1) 국유지 관리정책의 변화

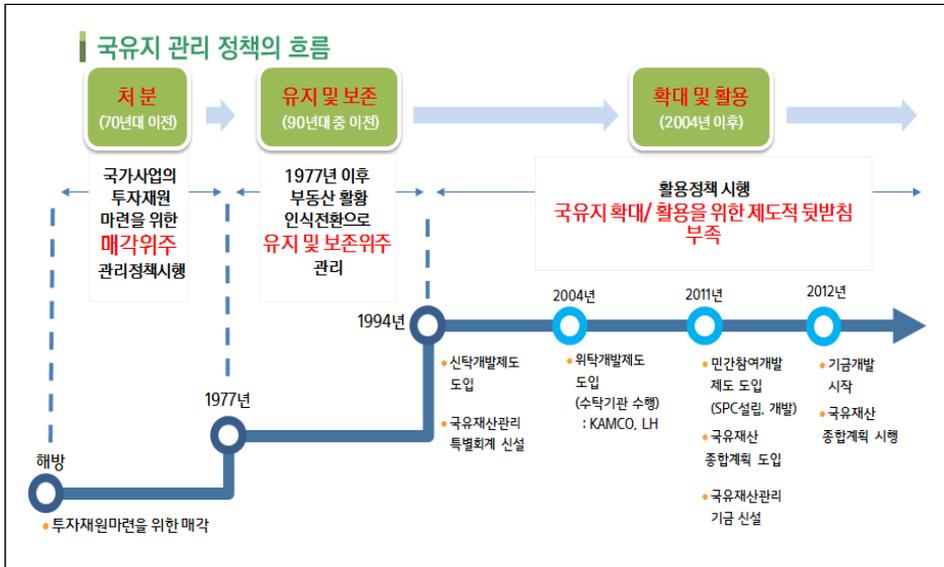
- 국유지 관리정책은 크게 해방이후 1970년대 중반까지 처분위주의 관리정책을 추진하여 조세 징수보다 국유지 매각에 역점을 두어 국가의 필요재원을 조달하

2) 국유재산의 종류와 범위는 국유재산법 제5조제1항에서 규정

였으며, 1990년대 중반까지 유지 및 보존중심, 그리고 2000년 초반 이후 확대 및 활용정책으로 시대적 여건변화를 수용하여 점진적으로 변화하고 있음³⁾

- 특히, 국유지 활용을 위해 2004년 위탁개발제도, 2011년 민간참여개발방식, 국유재산종합계획의 도입은 국유지 활용을 위한 제도적 기반을 갖추는데 큰 진전을 보이고 있으나 내용적으로는 여전히 소극적 개발을 벗어나지 못하고 있는 실정임
- 최근 들어 우리경제를 둘러싼 국내외 환경이 급격히 변화하면서 국유재산 관리정책에도 혁신을 필요로 하는 요인들이 산재해 있음. 대외적 요인으로는 세계화의 급진전, 정보화와 신기술의 발전, 아시아권 경제의 급부상 등이 진행되고 있으며, 대내적 요인으로는 저출산고령화, 성장잠재력 저하와 저성장의 지속, 양극화 심화, 국가채무 및 가계 부채 급증 등의 국가재정 여건 또한 달라지고 있음(재정경제부. 2008. pp14~15)

그림 2-1 | 국유지 관리정책의 흐름



출처 : 김명수외, 2016. 국유지 관리 실태 및 활용전략 연구. p15 등을 참조하여 작성

3) 재정경제부. 2008. 중장기 국유재산관리 종합계획 수립을 위한 연구. pp9~11 참조

표 2-2 | 국유재산관리 정책의 변화

구분/기조	주요 내용	문제점 및 한계
'45~'76 처분위주 자원조달	<p>조세 징수보다 국유지 매각에 역점을 두어 국가의 필요자원 조달</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부수입 초기 대부분의 재정수입을 원조자금에 의존해 왔기 때문에 국유재산을 매각하여 재정수입 부족에 충당 - 5.16 이후에는 경제개발계획에 따른 자원조달을 위해 국유재산 매각을 확대 	<p>건국 및 경제개발 초기의 관리부재 상태</p>
'77~'93 유지보존 위주	<p>급속한 경제발전으로 조세로써 재정충당이 가능해짐에 따라 재산관리정책의 기조를 유지·보존으로 전환</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1977년부터 국유재산관리계획을 도입·시행하여 국유지 매각을 가능한 한 제한하고 보존에 치중(이와 함께 잡종재산의 관리업무를 국세청에서 지자체로 이관) - 1985년부터 1996년까지 두 차례에 걸쳐 국유재산실태조사 및 권리보전조치를 추진 	<p>소극적 관리정책은 한정된 국토자원의 효율적 이용과 국민의 다양한 행정서비스 요구 충족에 한계</p>
'94~ 현재	<p>중전의 소극적 유지·관리에서 확대·활용위주의 적극적 관리로 전환</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1994년에 장래 행정수요에 필요한 대체 토지 확보를 위한 국유재산관리특별회계의 신설과 국유지활용을 통한 재정수입증대 및 국민편익증진을 도모하기 위한 국유지개발신탁제도 도입 - 1999년 말과 2004년 말에 각각 법 개정을 통하여 불필요한 각종 규제를 완화해 국민편익을 증진하고 국유지 활용기반을 확대하기 위한 제반시책을 추진 - 그 후 현재까지 국유재산관리의 효율화와 국유재산의 부가가치 증대를 도모하기 위하여 다음과 같은 내용의 “국유재산 관리혁신”을 지속적으로 추진 중 <ul style="list-style-type: none"> •국유재산에 대한 전수실태조사 및 DB 구축 추진 ; 잡종재산(2005~2006), 행정·보존재산(2006~2008) •매각·임대대상 국유재산종합정보를 국민에게 공개(Onbid 시스템 보완)하고, 국유재산정보를 부처 상호간 공유할 수 있도록 재정정보시스템(NAFIS) 개선 •민간전문기관(한국토지공사, 한국자산관리공사)에 위탁관리를 확대하고 위탁기관 평가시스템을 도입하여 상호 경쟁체제 마련 •소규모 보존부적합 재산의 매각이 원활히 이뤄질 수 있도록 국유재산매각절차 간소화(2006. 8. 시행령 개정) •적극적인 임대·개발로 국유재산의 활용도를 높일 수 있도록 제도 개선(2007. 8. 법 개정안 입법심의 중 - 국유재산종합계획 도입, 국유재산관리기금 신설, 민간참여개발방식 도입(2011) 	<p>과거의 구조적 문제가 온존하고 중전의 개선조치가 개혁대상이 되는 등 답보상태를 보임(특히 활용도 제고를 위해 도입된 제도들의 실질적 이용실적 미흡)</p> <p>잡종재산에 비해 행정재산에 대한 관리개혁이 부족.</p> <p>재산관리개혁의 시발점은 정보시스템의 구축 및 활용(총괄권에 기반한 전수실태조사 및 DB구축)</p> <p>국유재산 활용을 위한 시스템 구축</p>

출처 : 재정경제부. 2008. 중장기 국유재산관리 종합계획 수립을 위한 연구. p16에서 인용·재작성

2) 국유지 관리 현황

□ 총괄

- 국유지 전체 면적은 2015년 말 현재 24,718km²로 국토 면적의 약 24.7%를 차지하고 있으며, 이 가운데 행정재산 면적이 23,875km²로 96.6%를 차지하고 있으며, 개발 등 활용이 가능한 일반재산 면적은 843km²로 약 3.4% 수준임

표 2-3 | 국유지 현황(2015)

구분	면적(km ²)	(구성비)	면적 구성비(%)
행정재산	23,875	96.6	국토의 약 23.9
일반재산	843	3.4	국토의 약 0.8
국유지 합계	24,718	100.0	국토의 약 24.7

출처 : 기획재정부, 2016년도 국유재산종합계획, p2

- 참고로 공유지는 2015년말 현재 8,699.8km²로 국토 면적의 약 9.0%를 차지하고 있는데, 이 가운데 행정재산 면적이 7,134km²로 약 82%, 일반재산 면적은 1,566 km²로 약 18%를 차지하고 있음.

표 2-4 | 공유지 현황(2015)

구분	면적(km ²)	(구성비)	면적 구성비(%)
행정재산	7,134	82.0	국토의 약 7.0
일반재산	1,566	18.0	국토의 약 2.0
공유지 합계	8,699.8	100.0	국토의 약 9.0

출처 : 행정자치부, 2016. 행정자치통계연보, p252

□ 지역별 국유지 현황

- 국유지는 2015년 현재 약 550만 필지에 24,718km²에 달함. 지역별로는 강원도, 경북, 경기도 순으로 많이 분포하고 있으며 강원도가 전체 면적의 36%, 경북이 16.7%를 차지

표 2-5 | 지역별 국유지 현황

구분				
	면적(k㎡)	비율(%)	필지수	비율(%)
강원도	8,903.10	36.0	516,717	9.4
경상북도	4,122.27	16.7	868,600	15.7
경기도	2,118.67	8.6	743,960	13.5
전라남도	1,985.09	8.0	796,676	14.4
전라북도	1,786.51	7.2	600,119	10.9
경상남도	1,653.44	6.7	623,789	11.3
충청북도	1,629.97	6.6	341,177	6.2
충청남도	1,196.67	4.8	484,420	8.8
기타	1,322.41	5.3	541,442	9.8
제주특별자치도	304.30	1.2	41,390	0.8
부산광역시	181.75	0.7	101,319	1.8
울산광역시	146.20	0.6	71,995	1.3
인천광역시	137.66	0.6	62,345	1.1
서울특별시	134.86	0.5	66,299	1.2
대전광역시	131.61	0.5	43,271	0.8
대구광역시	124.81	0.5	75,563	1.4
광주광역시	82.20	0.3	50,525	0.9
세종특별자치시	78.46	0.3	28,586	0.5
해외소재	0.57	0.002	149	0.003
합 계	24,718.14	100.0	5,516,900	100.0

출처 : 김명수의. 2016. 앞의 책. p18

□ 부처별 국유지 현황

- 국유지 가운데 부처별 소유현황을 보면, 산림청이 59.6%, 국토교통부 21.9%, 농림축산식품부가 8.6%, 국방부 5.4%의 순으로 보유하고 있음
- 부처별 일반재산

표 2-6 | 부처별 국유지 현황

소관부처				
	면적(k㎡)	비율(%)	필지수	비율(%)
산림청	14,737.37	59.6	102,991	1.9
국토교통부	5,423.78	21.9	3,376,495	61.2
농림축산식품부	2,130.64	8.6	1,114,240	20.2
국방부	1,347.01	5.4	215,649	3.9
기획재정부	458.56	1.9	625,992	11.3
교육부	329.65	1.3	9,651	0.2
기타	291.13	1.2	71,882	1.3
합 계	24,718.14	100.0	5,516,900	100.0

출처 : 김명수의. 2016. 앞의 책. p23 수정 재작성

□ 지목별 국유지 현황

- 국유지의 지목별 현황을 보면 임야가 약 65.8%, 수자원지 약 20.9%, 기반용지 약 7.7%로 대부분 활용에 제약이 있는 지목으로 구성.
- 임야는 산림청, 수자원지와 기반용지는 국토교통부가 65% 이상 보유
- 활용이 용이한 잡종지, 전, 답, 대지 등은 약 5% 정도에 불과하여, 향후 국유지 활용 제고를 위해서는 임야의 활용전략 마련이 필요할 것으로 보임

표 2-7 | 지목별 국유지 현황

지 목				
	면적(k㎡)	비율(%)	필지수	비율(%)
임야	16,263.33	65.8	323,191	5.9
수자원지	5,164.37	20.9	1,728,057	31.3
기반용지	1,894.20	7.7	2,228,644	40.4
잡종지	498.34	2.0	127,706	2.3
전	349.10	1.4	402,197	7.3
답	328.60	1.3	439,297	8.0
대지	100.93	0.4	220,189	4.0
공익용지	56.35	0.2	29,309	0.5
기타	62.92	0.3	18,310	0.3
총 계	24,718.14	100.0	5,516,900	100.0

출처 : 김명수외. 2016. 앞의 책. p26

- 1) 수자원지 : 하천, 유지, 구거, 광천지, 수도용지, 양어장, 염전, 제방
 - 2) 기반용지 : 도로, 철도용지
 - 3) 공익용지 : 학교용지, 체육용지, 공원, 유원지, 사적지, 묘지
 - 4) 기타 : 과수원, 공장용지, 창고용지, 주유소용지, 주차장, 지적도(無)
- 지목별·부처별 소유 현황을 보면, 임야는 산림청과 국방부가 많이 소유하고 있고, 수자원용지와 기반용지는 국토부와 농림부가 압도적으로 많으며, 활용 가능성이 높은 잡종지, 전·답·대지는 국토부, 국방부, 기재부가 많이 보유하고 있음

표 2-8 | 부처별·지목별 국유지 현황

중앙관서 지목	산림청	국토부	농림부	국방부	기획 재정부	교육부	기타 부처	합 계 (km ²)
임야	14,715.42	208.50	14.24	798.34	133.59	298.31	94.94	16,263.34
수자원지	1.24	3,450.79	1,650.61	11.34	43.04	0.59	6.75	5,164.36
기반용지	5.63	1,398.01	445.30	11.43	23.93	0.50	9.40	1,894.20
잡종지	0.22	30.67	4.30	383.12	22.42	0.53	57.07	498.33
전	7.57	131.93	2.63	58.08	121.05	1.79	26.05	349.10
답	1.02	180.96	8.54	41.78	77.13	1.01	18.16	328.60
대지	1.06	10.05	1.46	26.43	20.28	1.41	40.24	100.93
공익용지	0.57	3.62	0.88	8.20	9.80	24.72	8.56	56.35
기타	4.63	9.26	2.67	8.29	7.31	0.79	29.96	62.91
총계	14,737.36	5,423.79	2,130.63	1,347.01	458.55	329.65	291.13	24,718.12

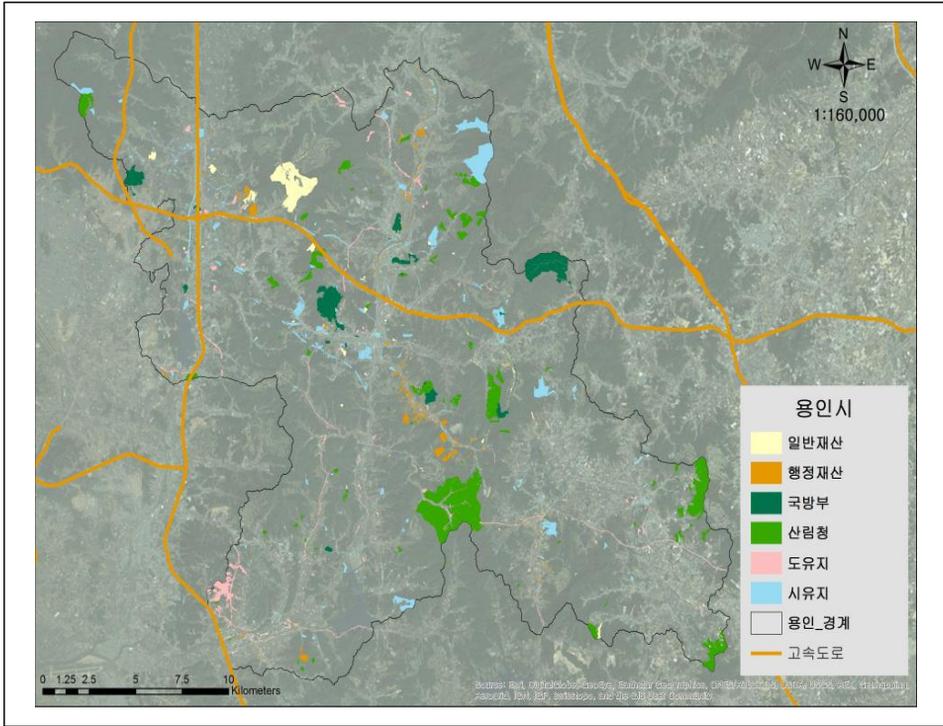
출처 : 김명수의, 2016. 앞의 책. p299~306에서 제작성

3) 국유지의 분포 및 내용적 특성

□ 국유지의 분포 특성

- 용인시의 경우 총면적 591.5km², 관내 국공유지(98.6km²)는 지목이 학교, 공원, 도로, 하천, 구거, 철도용지를 제외하면 47.81km²이며, 국공유지는 시 전역에 분포하고 있으며, 이 가운데 국유지가 62.1% 차지, 활용이 용이한 일반재산은 9.8%인 4.67km²임
- 부처별로는 산림청, 국방부 부지가 대부분이며, 용인시 북쪽 중앙에 군항공대가 입지해 있음
- 국공유지 가운데 필지규모가 3000m² 이상의 부지는 25.42km²로 관내 전체 활용 가능 국공유지의 53.2% 이며, 3000m² 이하의 소규모 필지가 약 46.8%를 차지

그림 2-2 | 용인시 국·공유지 분포도



출처 : 김명수의. 2016. 앞의 책. p172에서 인용

표 2-9 | 용인시 활용가능 국공유지 현황

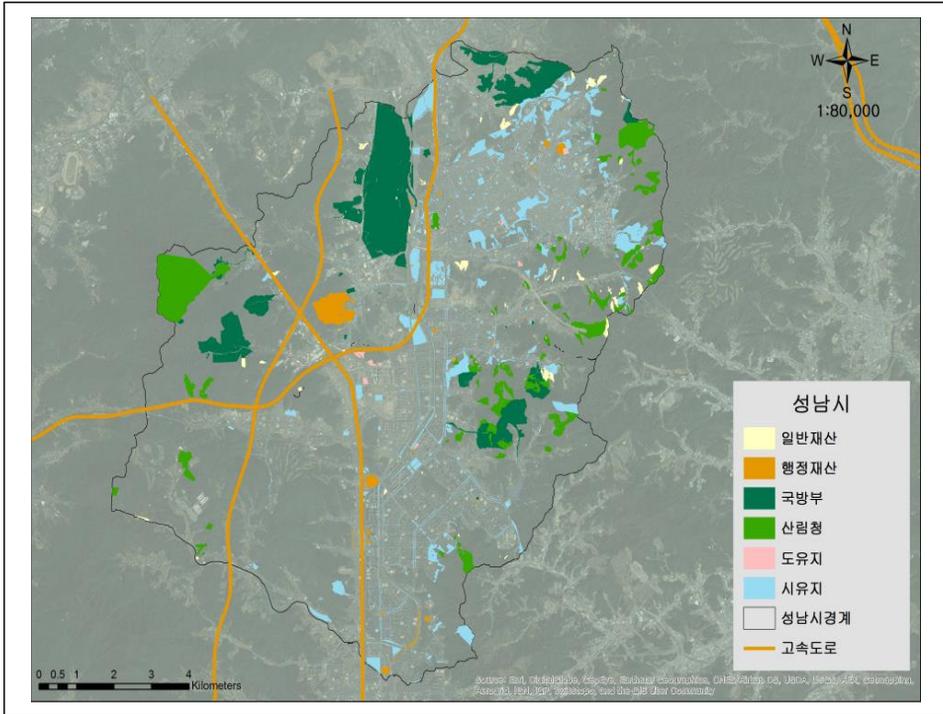
구분	일반재산	행정재산				도유지	시유지	총계	
		국방부	산림청	기타부처	소계				
A	면적(k㎡)	4.67	6.27	16.04	2.69	25.00	5.83	12.31	47.81
	비율(%)	9.8	13.1	33.6	5.6	52.3	12.2	25.7	100.0
B	면적(k㎡)	3.88	6.15	1.99	1.69	9.83	2.87	8.83	25.42
	비율(%)	15.3	24.2	7.8	6.7	38.7	11.3	34.8	100.0

출처 : 김명수의. 2016. 앞의 책. p172, 174에서 인용·재작성

* A 유형: 국공유지(일정 지목 제외), B 유형: 국공유지(3000㎡ 이상)

- 성남시의 경우, 총면적 141.8k㎡, 관내 국공유지(52.3k㎡) 가운데 지목이 학교, 공원, 도로, 하천, 구거, 철도용지를 제외하면 15.48k㎡ 수준

그림 2-3 | 성남시 국·공유지 분포도



출처 : 김명수외. 2016. 앞의 책. p140에서 인용

- 성남시에서 국공유지는 시 전역에 분포하고 있으나 도시 전체 면적에서 차지하는 비중이 높으며, 특히, 사유지의 면적 비중(28.1%)이 높고, 국유지(행정재산)는 67.6% 차지, 활용이 용이한 일반재산은 3.5%인 0.76㎢.
- 국공유지 가운데 필지규모가 3000㎡ 이상의 부지는 11.91㎢로 관내 전체 활용 가능 국공유지의 54.7% 이며, 3000㎡ 이하의 소규모 필지가 약 45.3%를 차지

표 2-10 | 성남시 활용가능 국공유지 현황

구분	일반재산	행정재산				도유지	시유지	총계	
		국방부	산림청	기타부처	소계				
A	면적(k㎡)	0.76	8.49	5.26	0.97	14.72	0.18	6.11	21.77
	비율(%)	3.5	39.0	24.2	4.5	67.6	0.8	28.1	100.0
B	면적(k㎡)	0.62	0.97	5.23	0.02	6.23	0.11	4.95	11.91
	비율(%)	5.2	8.1	43.9	0.2	52.3	0.9	41.6	100.0

출처 : 김명수외. 2016. 앞의 책. p140, 142에서 인용·수정 재작성

* A 유형: 활용가능 국공유지(일정 지목 제외), B 유형: 국공유지(3000㎡ 이상)

□ 국유지의 규모별 분포 특성

- 일반재산의 토지 면적별 분포 현황을 분석한 자료에 따르면 토지 면적 500㎡ 미만의 소규모 필지가 전체의 약 72%를 차지(기획재정부. 2014b. p57)⁴⁾
- 필지별 규모가 500㎡ 미만인 일반재산의 분포는 특·광역시에서 더 두드러지게 나타나는데 일반재산 필지 수의 89%를 차지하는 것으로 나타남
 - 필지별 면적도 의미가 있지만 연접한 일단의 토지 규모가 더 중요하므로 필지별 면적 규모 분석에는 많은 한계가 있음,

표 2-11 | 토지 면적별 일반재산

(단위 : ㎡, 필지수, %)

구분	100㎡ 미만	100~300	300~500	500~1000	1000~3000	3000~5000	5000~10000	10000 이상	필지수 합계
전국	241,866	134,973	65,310	77,437	72,220	12,846	7,554	4,179	616,385
	39.24	21.90	10.60	12.56	11.72	2.08	1.23	0.68	100.0

출처 : 기획재정부. 2014b. 국유지개발 활성화 방안 연구. p57에서 인용

4) 이 보고서(p56)에서 2013년 9월 기준, 일반재산은 616,385필지, 일반재산 면적은 468,931,785㎡로 나타나 있으나, 김명수외(2016. p21)에는 2015년 말 현재, 일반재산은 661,412필지, 일반재산 면적은 843.11k㎡로 나타나 면적에 큰 차이가 있음. 당시 국유재산DB 상에 구축된 자료에 제한사항이 있었던 것으로 보임

□ 노후건축물(행정재산) 지속 증가

- 준공 후 30년 이상 된 건축물 행정재산은 8,789동에 약 3.6조원 규모이며, 평균 지상층수 2.2층, 평균 연면적은 이하인 880㎡. 시간경과에 따라 노후건축물의 동수는 계속 증가

표 2-12 | 30년 이상 된 행정재산(건축물) 현황

구분	건축물 동수	건축물 총연면적(㎡)	건축물 대장가액(백만원)
전국	8,789	7,735,951.7	3,566,407

출처 : 기획재정부, 2014b. 앞의 책, P61에서 인용

3. 국유지의 활용 현황 및 문제점

1) 국유지 활용방식

- 국유지의 개발은 주로 일반재산을 대상으로 기금개발, 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발 방식으로 구분

표 2-13 | 국유지 개발방식

구분	기금개발	위탁개발	신탁개발	민간참여개발
관련규정	국유재산법 제57조	국유재산법 제59조	국유재산법 제58조	국유재산법 제59조의2
개발방식	총괄청이 기금으로 개발	위탁기관이 위탁 받은 일반재산을 개발	부동산신탁사에 신탁하여 개발	총괄청 공모를 통해 선정된 민간사업자와 공동으로 개발
개발주체	총괄청 (기획재정부)	중앙부처	부동산 신탁업자	국유지개발 목적회사
개발시설	통합청사 및 관사	민관복합청사, 업무시설 등	민관복합청사 및 업무시설 등	수익형 복합시설
자원조달	국유재산관리기금	한국자산관리공사 자원	신탁회사 자원	SPC의 차입자원
소유권	국가	임대형 : 국가 분양형 : 분양권자	신탁회사	SPC 지분에 따라 일부 시설 국가귀속
수익귀속	국가	국가(임대수익)	신탁회사	투자지분에 따른 배당
추진건수	1건 완료 4건 추진 중	12건 완료 14건 추진 중	2건 추진 중	-

출처 : 김명수외, 2016. 앞의 책, p35에서 인용

2) 국유지(일반재산) 활용 근거

- 국유지의 활용은 국유재산법과 국방·군사시설 사업에 관한 법률에 근거

<국유지의 활용 I >(국유재산법)

- 국유지는 일반재산, 행정재산으로 구분되어 관리되고 있음
- 국유지의 개발은 위탁개발, 신탁개발, 민간개발, 기부와 양여로 구분됨
- 주로 위탁개발 및 기부/양여 방식 위주로 활용되고 있으며, 신탁개발, 민간개발은 실적이 미미함
 - ※ 개발의 대상은 일반재산에 한정되며, 행정재산은 용도폐기 후 개발될 수 있음
 - 용도폐기된 행정재산은 일반재산으로 변경되어 기획재정부로 일괄 이양됨

<국유지의 활용 II >(국방·군사시설 사업에 관한 법)

- 해당법률에 의하여 기부대양여방식으로 개발되는 경우 행정재산인 상태에서도 개발추진 가능
- 군사시설의 경우 기부대양여방식의 개발이 활발히 추진되고 있음
- 법무시설 및 학교시설 등 행정재산의 이전 및 개발에서도 기부대양여방식을 원용하여 이전사업 추진 중
 - ※ 주로 지자체와 민간사업자의 제안에 의해 이전 및 개발사업이 추진되고 있음

3) 기타 유휴재산 활용

- 국유지의 활용은 일반재산 외에도 특수사업 목적에 따라 개별 법률에 근거하여 다양하게 추진되고 있음

표 2-14 | 유휴재산 현황 및 활용 동향

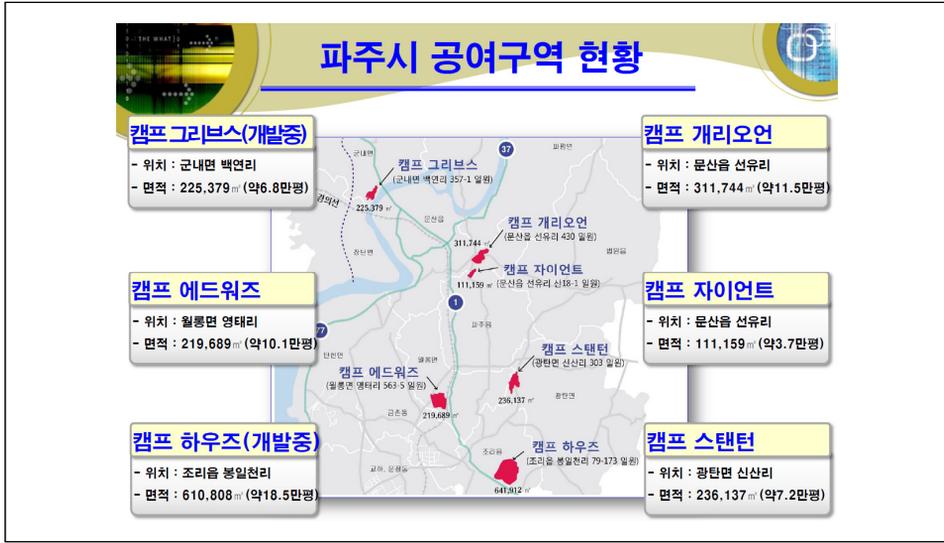
시설 유형	발생 현황	활용 동향
폐교 (폐교활용법)	(’16년 기준) 3,678개; 매각(2,328개, 63%) 매각, 대부(714개, 19%)	대부 폐교재산은 교육용 시설, 소득증대시설로 주로 활용
철도 유휴부지	(’13년말 기준)631.6km, 1,260만㎡ (’18 예정) 820.9km, 1,750만㎡	전체 철도 폐선부지의 약 24%만 활용 중 (레일바이크, 자전거도로, 태양광, 공원 등)
도청 종전부지 (도청이전법)	경남도청(’83 부산→창원) 경북도청(’16 대구→안동 도청신도시) 전남도청(’05 광주→목포 남약신도시) 전북도청(’05 전주→서부 신시가지) 충남도청(’12 대전→홍성 내포신도시)	경남도청 : 동아대 박물관 활용 전남도청 : 아시아 문화의 전당 조성완료 전북도청 : 감영복원사업 추진예정 경북도청 : 활용방안 계획 수행 중 충남도청 : 활용방안 계획 수행 중
공공기관 종전부동산 (혁신도시법)	(’15년 12월 기준) 120개 기관 이전 이 중 95개 부지 매각 완료	다양한 활용되며, 현 상태 매각도 다수 (예: 의료복합단지·주거/자족시설 활용, 주택 단지개발 등)
미군부지 반환공여구역 (미군공여구역법)	(2010년 기준) 25개 반환	부산 캠프 하야리아 1개만 사업완료(공원)
군공항 종전부지 (군공항이전법)	수원, 대구, 광주가 군 공항 이전 건의	이 중 수원시는 타당성 검토에서 적정평가
유휴 군부대 (국방시설 사업법)	국방개혁 기본계획에 따라 2026년까지 약 260개 주둔지 감축 계획 2013년 전면실태조사 결과, 3천 988만㎡ 규모 (여의도 14배)의 용지가 사용계획 없는 유휴 지로서 분류	경기도 13개 지자체에서 도심입지 군부대 33 곳 외곽이전 요청(부천시 현재 협의 중)(기부대 양여 방식) 1997년 이래 34개 사업완료, 2014 년 기준 64개 사업 추진, 15개 사업 검토 중

출처 : 박소영 외. 2016. 도시 내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. P25

- (폐교재산) 폐교재산은 학생 수 감소, 학교 통폐합에 따라 전국 3,678개소 발생 (2016. 5)
 - 매각 2,328개소(63.8%), 대부 714개소(19%), 자체활용 219개소(6%)
 - 농어촌지역이 많은 전남, 경북, 경남, 강원, 전북, 충남, 충북, 경기 순임
- (철도 유휴부지) 철도 유휴부지는 연장 820.8km에 면적 1750만㎡이고, 폐선부지의 약 24%(약 3백만㎡)(20개소)가 레일바이크(8개소), 자전거 도로(6개소), 태양광(4개소) 등으로 활용되고 있음
- (주한미군 반환공여지) 주한미군 반환공여지 면적은 240㎢로, 이 중 180㎢가 반환되거나 예정임

- 대상지역 80개소 중 54개소 반환, 26개소가 반환 예정. 국방부가 용산기지를 제외한 반환기지를 매각하여 평택기지 이전비용을 마련해야하는 재원은 8조 8600억원임

그림 2-9 | 미군 공여구역 현황



출처 : 국방부. 반환기지 활용 투자설명회 자료(2017. 6. 8)

※ 미군공여지 개발사업은 반환된 54개소 중 개발이 완료된 곳은 부산 하야리아 시민공원 1개소이고, 용산기지는 국가가 부지 일부를 매각하여 전역 국가공원을 조성하며, 나머지는 개발이 지지부진하여 초기 단계임

- 국방부가 평택 이전기지 재원 마련을 위해 매각가격을 지나치게 높게 책정, 민간투자 유치 실패, 막대한 지자체 부담이 가장 큰 요인으로 작용

- (노후·유휴 향만) 노후·유휴 향만은 2016년 10월 현재 (향만 재개발 대상지) 무역향 11개소, 연안향 2개소를 포함하여 13개향 18개소임

4) 국유지 활용의 문제점

□ 소규모 건축물 단위 개발로 인한 문제

- 국유지의 개발은 현행 국유재산법에서 건축물로 제한되어 있어 소규모 건축물 단위로 추진

- 국유재산법 개정(안)에서는 토지개발을 추가하여 진행

- 현행 국유지 활용은 일반재산을 대상으로 한 소규모 '위탁개발' 위주로 추진
- 국유재산법상 개발을 건축으로 한정하고 있어 소규모 건축물 단위로 추진
- 위탁개발의 경우 대전 복합청사와 세종국책연구단지를 제외하면 평균 개발면적 883㎡로 소규모 개발

[국유지 위탁개발 사례]

지역	위치	개발내용	토지면적(㎡)
서울시	중구 저동	민관복합사설	4,287
	금천구 가산동	판매사설	285
	강남구 논현동	상가주택	334
	강남구 논현동	상가주택	299
	강남구 대치동	다세대주택	297
	성북구 정릉동	다세대주택	552
	강남구 삼성동	근린생활사설	1,254
경기도	강남구 삼성동	근린생활사설	608
	성남시 수전동	근린생활사설	370
대전시	시흥시 정왕동	근린생활사설	540
	대전시 월평동	복합청사	19,835
세종시	4-1생활권	근린생활사설	71,657

□ 상업적 개발 중심의 문제

- 군사시설 이전사업 과정에서는 과도한 상업적 개발, 평가방식 및 시점, 과도한 기부채납 요구, 사업리스크 분담구조 등의 문제 지적

- 지자체 및 민간사업자에 의해서 공익적 개발보다 상업적 개발을 중심으로 개발진행
- 협약 당사자간 개발이익 배분에 관한 문제가 발생(평가의 방식 및 시점에 따른)
- 지자체의 과도한 기부채납 요구, 해당부처의 과도한 대체시설 요구 등 사업비 낭비의 문제 발생
- 개발이익은 국고환수, 개발손실은 사업시행자 부담의 방식으로 사업시행자에 사업리스크 전가 문제 발생



□ 유휴 국유지의 지속적 발생에 따른 제도적 대응기반 미흡

- 우리 사회가 고도 성장기를 지나 저성장의 성숙사회로 진입하였고, 저출산 고령화가 진행됨에 따라 국유지 활용에도 새로운 변화가 일어나고 있음. 행정재산(건축물)은 시간이 경과함에 따라 노후되고, 기능이전, 시설재배치 등의 정책 환경변화, 인구감소에 따른 시설 축소 및 통폐합 등 여러 가지 사유로 유휴 국유지는 지속적으로 발생하고 있으므로 이에 대한 대응책 마련이 시급한 상태임
- (교정시설) 교도소, 구치소, 소년원 등 전국에 산재되어 있는 노후 교정시설을 교외지역에 통합·이전 후 종전부지+주변지역 재생·개발하는 수요발생
 - * 총 61개소(교도소 39개, 구치소 12개, 소년원 10개)
- (국방·군사시설) 「국방개혁 2030」에 따라 군부대 30% 가 감축되는 유휴부지와 수원·대구·광주공항 이전부지 중 일부를 4차산업 부지로 확보할 필요
 - * 군부대 유휴부지 400km², 수원공항 6.3km², 대구공항 6.4km², 광주공항 6.1km²
- (항만시설) 노후항만 및 준설토투기장 등의 개발방안 마련
 - * 13개항만, 6개 준설토투기장(제2차 항만재개발 기본계획의 재개발구역, 2016년)
- (폐교) 저출산 고령화의 영향으로 농어촌 지역에서 학생수 감소, 학교 통폐합으로 지속적으로 폐교 발생

표 2-15 | 유휴 국유지 현황(교정, 군사시설부지 등)

사업명(지구)	면적(천평)	예상 투자규모 (금액 : 조원)
합 계	5,293	민간투자 121.7
서울남부권 교정시설	257	민간투자 9
안양박달테크노밸리	1,080	민간투자 37
대전교도소	126	민간투자 3
부산 조달청부지	20	민간투자 0.7
정부과천청사 유휴지	27	민간투자 1
대구공항	1,948	민간투자 28
광주공항	1,835	민간투자 43

출처 : 한국토지주택공사(LH). 2017. 국유지 개발 활성화(유휴 국유지 현황). 내부검토 자료

□ 국유지의 사회적 수요 대응 미흡

- (도시·지역재생) 저성장 기조의 지속, 중소도시 및 지방의 인구감소 등으로 기존 시가지 중심의 도시재생 추진. 도시 및 지역재생에서 경제기반형의 경우 항만, 공항, 철도, 일반국도 등 도시계획시설의 개발 및 정비와 관련하여 국공유지 활용이 필요하나 협의에 많은 시간 소요와 어려움 발생
- (행정시설 복합화) 노후·저활용 행정시설을 재건축·리모델링을 통해 고도화하여 공공시설과 주거 및 일자리 등 다양한 용도와 융복합화 추진
 - 법원·검찰청 : 의정부 지방법원·검찰청(6천평), 천안 법원·검찰청(4천평), 춘천 법원·검찰청(7천평), 전주 지방법원·검찰청(8천평), 대구 법원·검찰청(14천평)
- (장기공공임대) 무주택 서민, 청년, 신혼부부 등의 주택난 해소와 일자리 창출을 위해 기존 도심 내 이전 행정시설 부지를 일자리와 연계하고 다양한 수요자를 감안한 맞춤형 장기공공임대주택 공간으로 활용
- (공원·산림복지) 도시내 공원·녹지 확보를 통한 쾌적한 생활환경 조성과 여가·휴양시설 확충은 도시의 경쟁력 제고에도 필수적 요소. 도시근교에 많은 산림자원이 있음에도 토지확보 및 재정문제로 공원 및 산림복지단지 조성에 한계
- (영유아·노인복지시설) 맞벌이 가정의 보편화, 저출산 고령화 대응책으로 영유아 보육시설 및 노인복지시설의 확충이 시급한 과제.
- (도시첨단산업·4차산업 성장동력 공간 확보) 자동차, 철강, 조선 등 전통 산업중심에서 첨단정보통신, 인공지능, 바이오, 의료, 제약 등 첨단지식산업 중심으로 산업중심이 전환됨에 따라 도시내 첨단산업 입지 확보 및 쾌적하고 편리한 생활환경 조성이 중요한 과제로 대두

4. 국유지 활용사례와 정책적 시사점

1) 경기남부법무타운 조성 사업

① 각 부처단위 개발 및 규모의 영세성 문제

- 지금까지의 국유지 개발은 각 부처별 또는 개별, 연속필지별 개발을 주로 시행하고 있어 규모가 작아 지역경제 및 광역경제 활성화에 큰 도움이 되지 못하나 다부처 합동 또는 이격필지 합동개발 방식의 추진에 각 부처가 소극적임
- 도심지내 일반재산의 경우 상당수가 소규모 필지로 구성되어있어 개별 개발이 불가능하나 이를 환지 등의 방식으로 중·대규모로 개발하는 방식의 부재로 인해 많은 국유재산이 미 이용되고 있음

② 국유지 개발 관련 통합조직의 부재

- 여러 부처 및 지자체가 관련된 대규모 사업의 경우 관련기관 간 협의 및 업무 공조가 필수적임에도 이를 통합하여 관리, 조정할 수 있는 통합조직의 부재로 인한 사업지연이 발생하며 이로 인해 사업비 증가발생
- 사전계획단계에서부터 협약, 인허가, 사업추진, 사후관리를 할 수 있는 조직의 부재로 각 단계에서 발생하는 기관간 공조미흡, 발생비용 처리 등의 문제에 제대로 대응하지 못함

③ 대규모 복합사업에 대한 매뉴얼 부재

- 여러 부처 및 지자체가 관련된 대규모 사업에 대한 매뉴얼의 부재로 사전 협상 단계부터 발생하는 문제에 제대로 대응하지 못함
- 특히, 관련기관 및 당사자 관리, 개발계획의 유출, 과도한 기부채납요구에 대한 제약이 없어 주민민원, 사업대상지의 지가상승, 사업비 증가에 적절히 대응하지 못함

④ 갈등관리 조직 및 시스템의 부재

- 군부대, 교정시설 등 기피시설의 이전 및 재건축에 대한 각 지자체간, 동일지자체 내 지역간 갈등관리 조직의 부재로 사회적비용 및 사업비 증가에 효율적으로 대처하지 못함

⑤ 사전조율 후 계획수립의 문제점

- 개발계획 수립이 지자체, 중앙관서 간 사전협의단계 이전에 완료되어야 함에도 불구하고 지자체, 중앙관서 간 사전협의단계를 거친 후, 개발계획을 수립함으로써 사업추진 및 관련기관 간 협의에 어려움이 있음
- 또한 개발계획의 사전 수립주체가 명확하지 않아 각 기관별 개발계획 사전 계획 수립에 어려움이 큼

2) 군사시설 기부대양여 사업⁵⁾

① 민간사업자, 주민의 참여의 문제

- 기부대양여사업에서 민간자본을 투자하는 민간사업자는 법적지위가 확보되어 있지 않아 사업시행자와 민간사업자간 갈등이 발생하였을 때, 법적, 합리적 문제해결점을 도출하기 어려워 민간사업자의 참여가 제한됨
- 민간사업자의 사업포기 시 사업에 수반되는 모든 비용이 고스란히 지방자치단체로 전가되는 문제점을 가지고 있음
- 사업의 특성상 주무부처(시설사용자), 지방자치단체, 민간사업자 주도로 사업이 진행됨에 따라 주민의 사업참여에 대한 폭이 매우 좁고 이로인한 행정불신 등의 갈등이 유발됨

5) 이문규외. 2012. 기부대양여 사업의 개선방안에 관한 연구. pp241-244 참조

② 설계변경에 따른 사업비 증가의 재정부담 장치미비

- 기부대양여사업의 경우 사업비가 개발이익을 초과할 경우 민간사업자가 이를 부담하게 되어 있으나 이는 대체시설의 건축도중 시설이용자 측의 설계변경요구로 발생하는 과도한 사업비증가에 따른 초과비용에 대해 민간사업자가 부담하게 되어 있어 민간사업자의 사업포기를 가져오는 갈등요인으로 작용함
- 따라서 기부대양여사업 등의 통합관리 도입, 개별주체별 사업추진에서 국유지 개발사업 창구 일원화 추진, 사업 유형별 표준화된 매뉴얼 작성(사업 제기, 협의, 사업추진, 정산에 이르기까지 전과정의 합리적 관리)

③ 공공시설물의 성격에 따른 지역갈등

- 기부대 양여사업의 공공시설물의 이전이라는 사업의 특성상 공공시설물의 성격이 선호시설인가 비선호시설인가에 따라 지방자치단체-지역주민, 지역주민-지역주민의 지역갈등발생 가능성이 높으며 이를 해결할 지원정책이 없는 실정임
- 도시내 산재해 있는 교정시설 통합부지 이전 및 지원단지 조성, 예비군훈련장 및 군부대 이전 동시 추진; 비선호시설에 대한 지원책 마련

3) 일반재산 등의 국유지 개발사업⁶⁾

① 사업여건 변화 및 사업지연에 따른 사업성 악화

- 사업에 관계된 사업주체간의 이해충돌 혹은 주변지역 주민의 반발에 따른 사회적 갈등으로 사업이 장기화 될 가능성이 높으며, 이로인해 발생하는 금융비용의 증가와 사업비 증가로 인해 사업성악화의 가능성이 높음

② 일반재산으로 국한된 개발가능 토지의 한계

- ‘국유재산법’ 상 개발대상지는 일반재산에 국한되어 있으나 수년간 지속된 매각 활성화에 따라 활용가치가 높은 토지의 지속적인 감소

6) 기획재정부. 2014b. 국유지 개발 활성화 방안연구. p51 참조

- 매각이 필요한 노후 행정재산은 재건축 필요성에도 불구하고 일반재산으로 전환하지 않으면 개발이 불가능
- 행정재산을 개발하려면 일반재산으로 전환한 이후에 개발이 가능하지만 일반재산으로 전환한 이후에는 중앙관서의 장이 개발권한을 가질 수 없어 소유권 이전에 대해 중앙관서 장들이 소극적
- 따라서, 복합개발의 대상을 행정재산까지 확대하도록 제도개선, 개발 후에도 행정 본래의 목적으로 사용할 경우 당초의 지분율만큼 중앙관서에 권한 이양, 복합개발 대상으로 선정단계부터 부처 등 해당 주체간 협의

③ 도시계획시설 지정으로 일반재산 개발의 한계

- 개발이 가능한 일반재산의 경우 도시계획시설로 지정되어 있는 필지가 많으며 용도 또한 ‘공공청사’로 명시되어 있는 사례가 많은 적극적인 개발이 곤란함
- 도시계획법상 ‘공공청사’는 순수 행정시설로만 해석되어 관사 및 민관복합개발을 위한 수익시설 도입이 어려우며, 도시계획시설을 해제한 후 개발할 경우 지방자치단체가 시설해제조건으로 과도한 기부채납 요구함
- 용도변경에 따른 과도한 개발부담금 요구, 지자체와의 갈등문제를 해소하기 위해 지역단위 국유지 활용계획수립 및 지자체와 일괄협의

④ 개발 관련 기능 분산에 따른 의사결정 지연

- 국유개발 및 일반재산관리는 한국자산관리공사가 수행하며, 일반재산에 대한 도시관리계획 협의 및 비축토지 취득은 조달청, 공용재산취득사업에 관련 청사 수급관리계획은 안전행정부로 다원화 되어 있어 개발잠재력이 높은 토지수급에 따른 통합적인 계획수립에 한계가 있음
- ‘국유재산법’상 일반재산은 한정되어 있는 개발제도로 인해 개발 가능한 행정재산에 대해서는 일반재산으로 전환한 이후 개발이 가능하므로 개발 초기 의사결정 과정의 장기화로 인한 사업비 증가가 필연적으로 발생

-
- 관리전환방식으로 신속한 의사결정, 행정재산 상태에서 민간 등과의 복합개발이 가능하도록 제도개선

⑤ 수익시설 유치에 따른 민간과 갈등발생 및 부동산 경기 퇴조

- 국유지 개발을 통한 민간수익시설 유치 과정에서 지역 상권침해 등에 따른 민원 발생으로 수익시설을 적극적으로 도입하기 어려우며, 이는 국유지 개발의 수익성 확보를 어렵게 하는 요인으로 작용
- 부동산 경기침체로 개발수요 자체가 감소하고 있어 임대 및 분양 가능한 수익시설 도입에 한계가 발생하고 있음

3

CHAPTER

국유지 활용을 위한 공공부문 협력

1. 국유지 활용의 갈등요인과 유형 | 39

2. 국유지 활용을 위한 공공부문 협력 방안 | 43

3. 국유지 활용을 위한 정부간 협력 사례(미국) | 44

국유지 활용을 위한 공공부문 협력

1. 국유지 활용의 갈등요인과 유형

- 공공갈등이란 “서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 갈등관리 기제에 의해 다루어지는 갈등”으로 정의¹⁾
- “공공갈등의 특징을 이슈에 따라 환경, 이념, 노동, 지역, 계층으로 구분, 공공갈등의 발생은 반복적 발생과 새롭게 발생으로 점점 늘어나는 경향이고, 유형별로는 계층갈등과 환경갈등이 다른 갈등에 비해 발생이 증가”
 - 빈부격차가 심해지면서 계층간 대립 경향이 증가
 - 환경에 대한 걱정과 관심이 높아지면서 갈등 증가

표 3-1 | 님비 및 핼피 현상별 갈등유형

님비/핼피			유형		갈등유형				
			빈도	%	환경	이념	노동	지역	계층
님비 핼피	님비 현상	빈도	60	2	1	77	6	0	
		%	41%	1%	1%	53%	4%	0%	
	핼피 현상	빈도	0	0	1	30	1	1	
		%	0%	0%	3%	91%	3%	3%	
	혼합	빈도	4	0	0	15	18	0	
		%	11%	0%	0%	41%	49%	0%	

Chi-Square=91.198(p<.001)

출처 : 국회예산정책처, 2014. 앞의 책. p45에서 인용

1) 국회예산정책처, 2014. 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사. p23에서 재인용.

- 님비 및 핼피의 특성과 관련하여 님비현상이 발생하는 갈등유형은 지역, 환경갈등이 137건으로 95%를 차지, 핼피현상의 경우 지역갈등이 30건으로 91%를 차지하는 것으로 나타남²⁾
- “지방자치가 본격화 되면서 선호 또는 비선호시설에 대한 유치 및 반대에 갈등이 증가. 특히, 지역개발의 경우 환경에도 연관성을 갖고 있어 혼합적 형태의 갈등도 환경, 지역갈등에서 대부분 발생하는 것으로 조사됨”
- “지역갈등의 최근 구조는 시설이나 개발처럼 유형의 형태가 아니라 정책이나 명칭과 같은 무형의 형태로 발생하는 갈등도 늘어나고 있어 지역갈등이 발생할 수 있는 환경적 요소들이 증가하는 양상을 보이고 있음”(국회예산정책처. 2014. 44)
- 유희 국유재산 활용과 관련하여 주요갈등은 유희재산의 관리처분, 도시계획 변경, 계획의 내용, 관할권과 관련하여 발생하는 것으로 파악하고 있음(박소영외. 2016. 35-36)
- 유희 국유재산 활용에 있어서 사례에서 드러난 갈등의 유형은 계획내용과 관련된 갈등이 가장 빈번하게 나타나는 것으로 분석되고 있음
 - 유희부지의 이용을 둘러싼 갈등은 주로 내용적 측면에서 계획내용과 관리처분에 집중될 수밖에 없는 구조임

2) 님비와 핼피의 개념과 내용

구분	님비 (NIMBY) (Not In My Back Yard)	핼피 (PIMFY) (Please in my front yard)
개념	공공 목적의 혐오 시설이나 위해 시설의 설치를 반대하는 지역 주민들의 행동을 나타내는 말로 쓰레기 소각장이나 매립장, 원자력 발전소나 핵 처리 시설 같은 환경 시설 및 위해 가능 시설물이 '우리 동네에 들어서서는 안 된다.'는 지역이기주의	산업 단지, 위락 시설, 대학교나 종합병원, 올림픽이나 월드컵 개최 장소 등 지역의 복지 증진 및 재정 수입 증가가 예상되는 개발이나 시설의 입지 등을 자신이 살고 있는 지역에 유치하려는 지역 이기주의 현상을 말함.
주도계층	지역주민 일반(특히 소외계층)	지역 상공인 등
기본주장	생활권, 환경권 보장(개발비용의 부담 기피)	수익권의 확보(개발이익의 수혜)
요구내용	혐오시설 입지 기피, 보상 요구	선호시설 유치 요구
대응태도	소극적 반발(피해구제 요구형)	자발적 적극적 요구(편익시설 유치 요구형)

출처 : 네이버 지식백과. 재정리 (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId>) (2017. 11. 접속)

표 3-2 | 갈등유형과 협력방식

구분	사례명	소유주체 활용주체	갈등 유형				공공부문 주체간 협력 방식
			관리처분	도시계획	계획내용	관할권	
기능 소멸형	경의선 폐선부지	철도공단 지자체	○	△			당사자간 협상과 자율조정
	춘천 캠프페이지	국방부 지자체	△		◎		당사자간 조정중 (협상정체)
	부산 중앙중	시교육청 민간단체			△		당사자간 협상과 자율조정
기능 이전형	인천 내항*	항만공사 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정중 (협상정체)
	대전 충남도청*	기재부 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정중 (협상정체)
	광주 군공항	국방부 지자체	◎		○		당사자간 조정중 (협상정체)
	부천오정동 군부대	국방부 지자체	◎		○		당사자간 조정중 (협상정체)
	원주여고	교육청 지자체	◎		○		당사자간 조정중 (협상정체)
	서울 광진 우정사업 정보센터	캠코 미정		◎	○	○	당사자간 조정중 (협상정체)
	서울 산업연	캠코 문광부		○	○		당사자간 협상과 자율조정
장기미 사용형	서대구* 화물터미널	코레일 지자체	○		○	○	제3자 개입에 의한 조정시도중

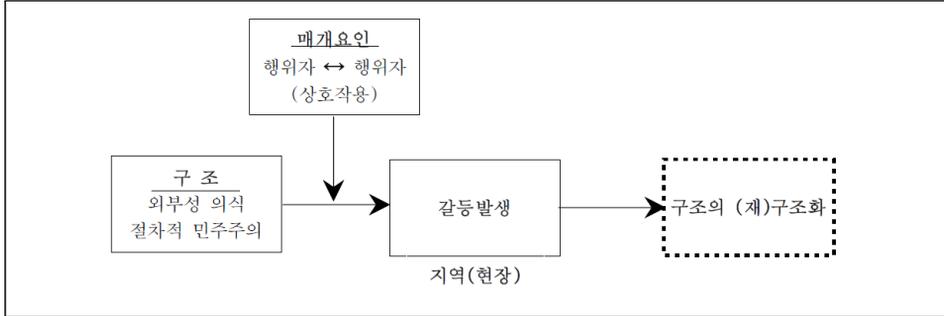
◎매우심각, ○심각, △보통 // * 도시경계기반형 도시재생 사례

출처 : 박소영외. 2016. 앞의 책. P165에서 인용

- 그러나 국유지 활용 등의 공공갈등은 입지갈등이 주류를 이루고 있으며, 시설의 종류에 따라 차이를 보이고 있지만 외부성, 참여방식 등의 절차적 미비, 행위와 행위자의 상호작용, 지역조건(현장의 공간·정치·사회·경제의 구조적 특성)과 행위가 결합하여 발생하게 됨
- “공공시설의 입지갈등은 구조 속에서 발현되기는 하지만, 지역조건에 따라 행위자간의 상호작용이 매개되어야함. 지역조건이 강조되는 이유는 갈등이 발생하는 현장인 지역의 역사와 공간, 지방정치, 지역사회구조, 지역경제, 지방문화 등

지역의 제반조건이 지역마다 다르므로 갈등이 발생할 수도 있고 발생하지 않을 수도 있음. 한편, 매개요인에 의해 합의 또는 정책의 변경을 가져올 수도 있고, 오히려 갈등이 장기화·증폭될 수도 있음”³⁾

그림 3-1 | 갈등구조, 매개요인, 그리고 지역의 관계



출처 : 김명환. 2011. 앞의 논문. p86에서 인용

- 님비 및 핍비별 종결 양상을 살펴보면, 님비의 경우 행정집행으로 종결된 양상이 40건 27%로 가장 많고, 핍비의 경우 행정집행이 15건 45%, 자진철회 5건 15%, 협상 4건 12%로 나타남

표 3-3 | 님비 및 핍비별 최종갈등 종결 양상

최종종결			최종갈등종결양상									
			협상	중재	행정 집행	주민 투표	법원 판결	진입	자진 철회	소멸	입법	진행 중
님비/핍비	님비현상	빈도	18	4	40	4	14	1	17	22	5	21
		%	12%	3%	27%	3%	10%	1%	12%	15%	3%	14%
	핍비현상	빈도	4	0	15	0	2	0	5	2	0	5
		%	12%	0%	45%	0%	6%	0%	15%	6%	0%	15%
	혼합	빈도	3	0	12	2	0	3	7	2	4	4
		%	8%	0%	32%	5%	0%	8%	19%	5%	11%	11%

Chi-Square=30.842(p<.05)

출처 : 국회예산정책처. 2014. 앞의 책. p48에서 인용

3) 김명환. 2011. 공공시설 입지갈등의 구조와 행위 분석. 한국지방자치학회보. 23(2). p85.

2. 국유지 활용을 위한 공공부문 협력 방안

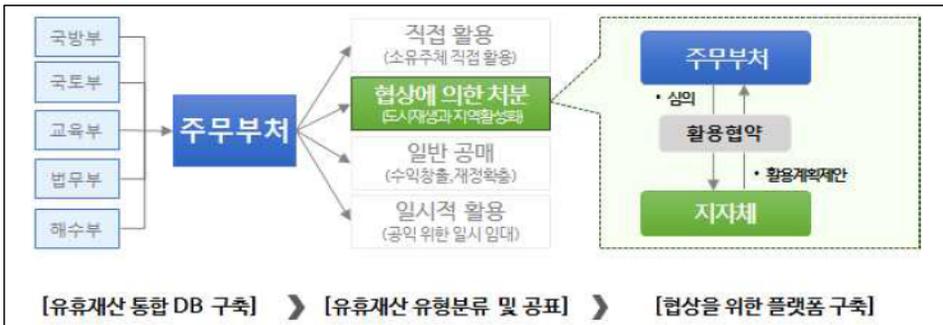
- 정부는 각 소관 부처별로 다양한 목적 및 형태의 국유지를 보유하고 있으며, 저출산 고령화, 정책환경의 변화, 시간의 흐름에 따라 유향 국유재산이 지속적으로 발생하게 되므로 공공부문간 협력을 통해 선제적 대응이 요구됨.
- 국가와 지역의 이익에 부합할 수 있도록 유향 부동산 및 행정재산의 복합적·체계적 활용과 이해관계자의 갈등예방, 공공부문의 협력을 유도하기 위해서는 첫째, 비전 및 가치의 공유와 관련하여, 부처 단위를 아우르는 총괄청에서 비전과 정책방향을 포함하는 활용계획의 수립.

둘째, 계획과정에 있어서, 활용계획의 수립과정을 통해 부처간 협의, 지자체, 시민(단체) 참여 및 의견수렴, 정책제안 처리 등의 절차적 투명성과 합리성을 확보.

셋째, 계획내용 및 결과의 공유와 관련하여, 지역조건을 반영하여 새로운 가치를 창출하고 양질의 정책대안을 마련하는 계획내용의 충실성, 그리고 공공성과 수익성의 조화를 이루는 관리처분의 균형성과 포괄성을 확보하는 것이 필요.

넷째, 추진기능의 강화와 관련하여, 전담 추진기구를 설치하여 지자체 등이 활용방안을 제안하거나 다부처 관련 협의사항의 경우에도 단일화된 창구에서 절차에 따라 협의를 신속하게 진행할 수 있도록 함

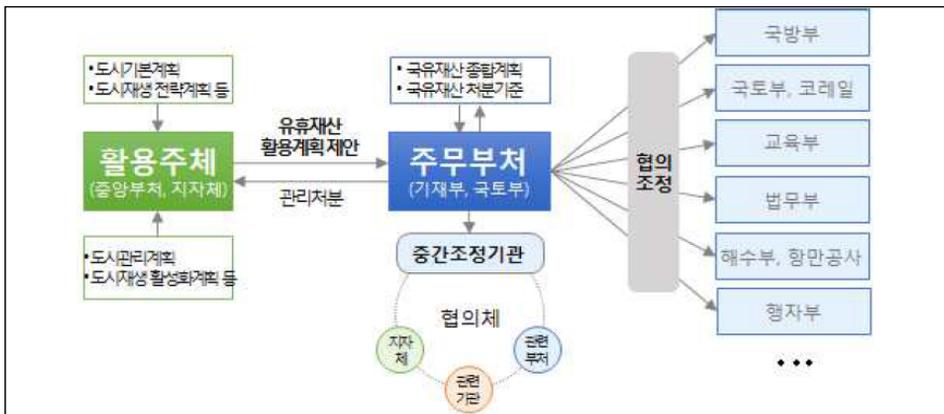
그림 3-2 | 협상을 위한 플랫폼 구축



출처 : 박소영외. 2016. 앞의 책 P169에서 인용

- 추진체계의 정비와 관련하여 박소영외(2016. 175)는 ①유휴 국공유재산의 관리 및 활용을 위한 법률 제정, ②매년 유휴재산을 일괄 조사하고 유형을 분류하여 공개하는 절차 마련, 지자체 등의 활용주체가 도시기본계획, 도시재생계획 등을 반영하여 활용계획을 제안하면, 관련 주체들 간에 협의체를 구성하고, 협의-조정, 관리처분하고 이를 반영하여 도시관리계획을 변경하는 일련의 의사결정체계 마련, 그리고 공공주체들 간의 갈등을 조정할 수 있는 중간조정기관의 역할이 반드시 제도화 되어야함을 제안하고 있음

그림 3-3 | 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계



출처 : 박소영외, 2016. 앞의 책. P176에서 인용

3. 국유지 활용을 위한 정부간 협력 사례(미국)⁴⁾

- 미국 정부구조의 연방주의 성격상 행정기관의 권한이 분권화되고 다기화된 틀 속에서 발전되어 왔으므로, 제반 업무에 있어서 정부간의 협력은 필수적임.
- 특히 도시화 및 교외도시화 등으로 인한 광역도시권의 공간구조의 변화에

4) 최성연 교수(중양대학교 도시계획부동산학과)의 '광역도시 문제 해소를 위한 미국의 정부간 협력 사례조사 연구(2017. 12)' 내부원고에서 발췌한 것임

다른 효율적인 공공서비스의 제공은 특히 카운티 및 시정부에게는 중요한 과제가 되고 있음.

- 광역도시권 차원의 제반 문제 (예, 교통, 대기의 질, 경제개발, 주택, 물공급, 공공녹지 등) 는 여러 정부기관들 (연방정부, 주정부, 카운티 및 시정부 등) 의 긴밀한 협력체계를 통하여 의논하고 해결방안을 모색해 나가도록 하고 있음.

정부간 협력의 진행 방법

- 이해관계자들과 자발적인 도시간 협력의 논의
- 협력사안의 규명 및 필요 자원의 확인
- 주민들의 의견 수렴
- 대안분석 및 최적안 도출
- 관련 지방정부/관련기관의 의사결정, 주민투표를 거침.
- 특별구 또는 정부협의회의 설립을 통하여 집행

한국에서의 정부간 협력 프로젝트 시행을 위한 시사점

- 중요정책 결정의 맥락이 중앙집권적이며 결정과정이 하향적인 경향.
- 최근 중요정책 결정의 과정에 대한 투명성, 민주성을 강조하면서 상향적, 협력적 계획과정의 요소가 매우 중요해짐.
- 협력을 요하는 과제들의 계획, 시행에 있어서 필요한 의견 교환, 대안 분석, 최종대안을 결정하는 계획기관의 부재.
- 국유지의 현재토지이용의 변경에 대한 현재 논의는 그 규모와 지역사회에 미치는 사회, 경제적 영향을 고려할 때, 경제, 교통, 환경, 온실가스 등을 통합적으로 고려하는 종합적인 광역계획접근방식을 취하는 것이 바람직.

- 총괄청, 관리청, 국토부, 해당 지자체 책임자등의 시설이전에 관한 합의. 협약안을 작성하고 이전에 관한 계획.조정.시행을 주관할 정부간협의기구 (Council of Governments)를 설립한다. 기구의 운영과 재원의 마련을 위한 특별법 통과.
- 정부간협의기구에서 개발방식을 포함한 중요 필요사항을 논의.결정. 개발방식이 위탁개발방식일 경우에는 국유지의 개발, 매각, 임대/관리를 위한 위탁/관리기관의 선정 (예. 토지구획공사, 민간개발 콘소시엄) 및 협약각서 작성.
- 정부간협의기구내에 계획개발추진을 담당하는 계획분과위원회, 교통분과위원회, 환경분과위원회 등 전문계획논의기구를 설치 및 운영.
- 주민자문위원회를 설치하여 사업지역 인근 주민들의 의견수렴. 사업을 위한 제반 인센티브를 고려. 해당지자체를 위시하여 관련기관 및 주민들을 위한 홍보기능 필요.
- 정부간협의기구는 계획/개발관련 전문가 자문팀의 고용. 48

- 정부간협의기구의 결정에 따라 해당 지자체에서 이전부지/적지의 장래 개발계획 (예, 토지재생계획, 비즈니스계획, 도시설계계획 등)의 수립. 주민의견 수렴, 대안분석, 최적안 도출. 환경/교통영향평가. 도시기본계획을 위시하여 관련계획 및 상위계획과의 정합성분석. 주변지역과 연계한 개발 고려.
- 개발제한구역관리계획변경, 도시계획시설 결정, 지형도면 승인, 농지전용 승인 등 모든 절차를 추진하여 도시계획변경.
- 이전적지에 대해서는 도시개발사업으로 추진. 이전부지에 대해서는 도시계획시설사업 또는 국방.군사시설사업으로 추진
- 열람공고. 토지보상. 공사착공. 공사준공.
- 청산과정을 통하여 개발이익을 총괄청으로 귀속시킴으로써 정부간협의기구의 임무 완료. 정부간협의기구는 폐지됨.



4

CHAPTER

국유지 활용계획제도의 도입 방안

1. 국유지 활용계획의 제도적 필요성 | 49
2. 국유지 활용계획제도의 도입 방안 | 53
3. 국유지 활용계획과 도시·지역계획의
연계성 강화 방안 | 56
4. 국유재산 활용계획의 분야별 적용사례 | 58

국유지 활용계획제도의 도입 방안

1. 국유지 활용계획의 제도적 필요성

1) 국유지 활용계획 제도의 도입 배경

- 국유재산 관리정책 패러다임이 소극적 개발에서 적극적 개발로 전환
- 2014. 9 ~ 2016. 5 : 법무타운 조성 등 노후 교정시설을 통합 이전하는 대규모 국유지 활용에 기재부(국고국) 주도적 참여
 - 국고국장, 제1·2차관, 장관 보고, 경제수석 보고, 참여7개 기관장 보고
 - 2016. 1 : 기재부 2차관 주재 ‘국유지 활용’ 자문회의 개최(2회)
- 2017. 5~7 : 「서안양 친환경 융합테크노밸리(박달 테크노밸리)」 조성사업 기획(안), 대통령 지역공약사업으로 선정, 안양시 제2부흥 전략 추진
 - 부지 134만평; 탄약대대, 예비군훈련장, 공병단, 방공포대, 물류시설
 - ‘국유지 활용 전략’ 정책세미나 개최(이종걸 국회의원; 2017. 7. 11)
- 2017. 8 기재부장관 : 국유지의 계획적 활용을 통해 도시 및 지역재생, 신성장동력의 확보, 장기임대주택, 영유아 보육시설 등 복합적 개발 추진 발표(군사시설 이전, 교도소, 가축시험장, 양묘장 등 대규모 국유지 활용)
- 2017년 국유재산종합계획(안)에서 국유지 개발 활성화를 위해 ‘국유지 개발을 위한 마스터플랜 수립’을 명시

2) 국유지 활용계획 제도의 필요성

- 소규모 건축물 개발에서 대규모 토지개발을 포함하는 개발환경 변화
- 지역내 다부처 소관의 국유지 활용에서 개발기간이 5년 이상 장기간 소요되므로 사업의 안정적·체계적 추진이 필요
 - 의왕 등 법무타운 조성사업(8개 기관 참여)
- 대규모 국유지 활용사업 추진시 중앙부처, 지자체, 지역주민을 포함한 다수 이해당사자의 갈등관리, 자원조달, 도시계획 변경 등 종합적인 대응 전략 마련 필요
 - 서안양 친환경 융합 테크노밸리(박달 테크노밸리) 조성사업
 - 구포역세권 개발 및 경부선 선형변경과 헬스케어클러스터 조성사업
- 시간경과나 정책여건 변화에 따라 노후건축물 현대화, 시설재배치 등의 여러 가지 요인으로 대규모 유휴부지 발생에 따른 상시적 조사·분석, 계획수립 필요
- 국방개혁 2030에 따른 부대 재배치 및 시설 현대화 사업의 추진
 - 가용 병력자원 감소 및 시설 현대화를 위한 국방계획 2030 추진중
 - 군부대 재배치 및 감축(2026년 까지 283개 부대 위치조정 및 감축)
 - 부대 위치조정 및 감축에 따른 국방부 소관 행정재산(국유지)의 지역별 활용전략 필요
- 공공시설의 재생 사업 추진 ; 도심지 노후시설 재배치 및 재개발
 - 도심지 외곽에 위치하던 기피시설(교도소, 군부대 등)의 도심지 편입에 따른 이전 및 재생수요 발생 증가
 - 60~70년대 건축된 노후 공공시설(학교, 법원, 세무서 등)의 재배치 및 재개발 수요 지속 발생

그림 4-1 | 대규모 유휴 국유재산의 발생과 활용(국방·교정)



출처 : (좌)국방부, 군사시설 이전사업 효율화 방안. 국유지 포럼 발표자료(2015. 4.), (우)양진홍외. 2015. 의왕시 법무타운 조성 및 도시개발 추진구상(안)에서 인용

- 법령이나 제도가 국공유지의 공공성 강화나 효율적 활용을 보장해 주는 것은 아니지만 국유재산법은 국유재산에 관한 기본적인 사항을 정하고 있을 뿐 아니라 국유재산의 관리와 처분에 관하여는 모법(母法)의 지위를 확보하고 있으므로 앞서 언급된 여건변화와 도시재생, 저성장 기조의 지속, 4차산업혁명을 유도하는 혁신공간 확보 등 정책환경을 고려하여 국유재산법에 국유지 활용계획제도를 도입하는 것은 지금까지의 소극적 활용에서 나아가 적극적 활용을 위한 토대를 마련한다는 점에서 중요성을 가짐

3) 기존 국유지 활용계획의 한계

① 국유재산종합계획

- 국유재산법에 근거
- 중장기정책방향, 국유재산관리처분 총괄, 국유재산 처분기준, 국유재산특례 종합계획 등
 - 매년 작성, 국유재산심의회 심의
- 국유지 활용에 대한 내용을 포함하고 있으나 특정지역을 대상으로 국유지 활용을 위한 공간계획을 수립하지 않는 점에서 차이가 있음

② 폐교활용법, 미군 공여구역법, 철도 유희부지 활용 지침, 항만법, 군공항이전법 등 개별법에서의 국유지 활용계획

- 개별법에 근거하여 각 부처별로 국유재산 활용계획을 수립하여 추진
- 각 부처별로 발생하는 유희 국유재산 등 특수목적의 국유지 활용을 위해 개별법의 절차에 따라 종전부지의 활용 또는 개발계획을 수립토록하고 있음
- 그러나, 지역 내에는 다수 부처 소관의 국유지가 혼재되어 있어 도시재생 및 지역 활성화를 위한 부처간 융합사업이나 지역단위 계획수립을 통한 국유지 활용에 한계

표 4-1 | 개별법에 따른 국유재산 활용 관련 제도 현황

	관련법령	소관부처 제정	제정 배경	정책 대상	
				종전부지	이전부지
기능 소멸형	폐교활용법	교육부 (1999년)	학생수 감소 및 학교 통폐합에 따른 폐교 증가	○	
	미군 공여구역법	행자부 (2006년)	2002년 한·미간 연합토지관리계획에 따른 미군기지 통폐합	○	
	철도 유희부지 활용지침	국토부 (2015년)	철도시설 개량, 운송수단 다양화 등에 따라 폐선부지 다수 발생	○	
기능 이전형	항만법	해수부 (1967년)	(항만재개발사업) 노후하거나 유희상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인개발과 지속가능한 이용	○	○
	혁신도시법	국토부 (2007년)	수도권 과밀문제 해소 및 국가균형발전 도모	○	○
	도청이전법	국토부 (2008년)	도청과 관할구역 불일치로 주민불편	○	○
	군공항 이전법	국방부 (1991년)	도심 팽창에 따라 도시 중심에 자리하고 있는 군용항공기지 소음으로 인한 주민 생활권 침해, 소음피해 배상액으로 인한 재정부담	○	○
기타	국방시설 사업법	국방부 (1991년)	국방·군사시설사업을 효율적으로 시행		○

출처 : 박소영외, 2016. 앞의 책. p51에서 인용

2. 국유지 활용계획제도의 도입 방안

1) 국유지 활용계획의 성격과 계획수립 주체

- 국유지 활용계획은 국유재산법 제9조의 2(신설)에 근거 마련
- 국유지 활용계획은 국유지 활용에 대한 전략과 개발방향을 제시하는 전략계획의 성격을 가짐
- 국유지 활용계획의 수립 주체는 기본적으로 소관법률을 담당하는 부처의 장이 수립(국유재산법에서는 기획재정부장관)
 - 국유지를 활용하는 주체가 직접 계획을 수립하고, 사업을 추진하는 것이 일부 사업에서는 허용되고 있으나 일의적으로 정할 수는 없으며, 사업의 성격, 내용, 규모 등을 고려하여 계획수립에 참여를 허용하는 것이 바람직
- 계획수립 범위·방법 : 필지 단위에서 나아가 지역·지구 단위 계획 수립, 또는 지자체, 필요시 광역 단위 계획 수립도 가능하도록 사업내용에 따라 다양한 계획수립 범위 허용
 - 장소가 서로 다른 지역의 국유지 활용하는 결합개발방식도 필요
 - 국유지+공유지+주변 사유지를 포함하는 복합개발
- 활용대상 범위의 확대

<p>▶ 소극적 활용 → 적극적 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> · 활용대상 : 일반재산 → 일반재산 & 행정재산 · 활용범위 : 개별 국유지 → 국유지 + 주변 사유지 (규모화를 통한 공익성 및 사업성 제고) 	<p>▶ 필지별 활용 → 공간단위 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> · 필지 단위 활용 → (지역+단지) 단위 활용 · 국유지와 주변지역 복합개발 국유지 + 공유지 + 사유지 활용 ⇒ 복합개발방식 도입 ※ 토지이용의 효율성 제고, 수익성 증대, 도시쇠퇴 방지 등 효과
<p>▶ 단기적 활용 → 장기·광역적 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> · 현안·현재 수요 해결 위주 → 장기·광역적 관점의 접근 및 활용 전략 마련 · 장기·광역적 도시발전 관점에서 지자체 단위 활용계획 수립 후 단계별 이전 및 단지 개발을 통해 활용 효과 제고 	

2) 국유지 활용계획의 주요내용과 수립 절차

□ 국유지 활용계획의 주요내용

- ① 국유지 활용을 위한 기초조사(현황조사, 관련계획 및 사업 등)
- ② 관련정책 검토 및 핵심이슈의 도출
- ③ 비전 및 목표, 추진전략
- ④ 도입기능의 설정
- ⑤ 토지이용계획 등 기본구상(안)
- ⑥ 도시관리계획 변경(안)
- ⑦ 기부채납, 무상귀속, 양여, 장기사용 등에 관한 사항
- ⑧ 사업추진방식
- ⑨ 자원조달에 관한사항

그림 4-2 | 국유지 활용계획의 수립절차



출처 : 김명수외. 2016. 앞의 책. P81에서 인용

3) 국유지 활용계획의 실천방안

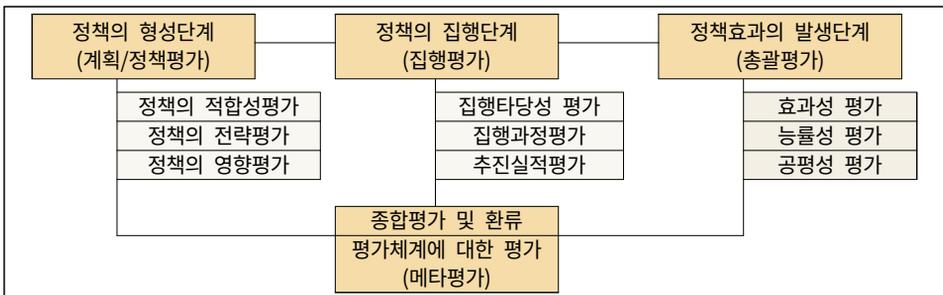
□ 국유지 활용계획의 수립과 협의과정

- 국유지 활용 수요조사 및 제안요청서 접수
 - 지자체, 중앙부처·청, 연구기관, 공사, 민간 등 제안
- 「국유지 활용 기본구상(안)」 초안 작성
 - 핵심이슈, 비전과 목표, 도입기능, 토지이용계획, 추진전략, 사업추진방식 등 검토
- 「국유지 활용 기본구상(안)」 의견수렴 및 정책협의
 - 중앙부처·청, 지자체, 지역주민 ⇒ 설명회 개최, 의견반영 수정
- 「국유지 활용 기본계획(안)」 초안 마련, 평가의뢰(평가센터)
 - 사업성, 공익성, 지역발전기여도, 갈등관리 방안 등 종합적 평가 수행
- 「국유지 활용 기본계획(안)」 마련, 평가의견 반영
 - 도시기본계획 및 관리계획 변경(안) 작성, 국유재산심의회 심의
- 「국유지 활용 기본계획」 확정; 기획재정부장관

□ 국유지 활용계획의 평가 및 모니터링

- 정책의 추진 단계별 전문연구기관에서 평가·모니터링 시행

그림 4-3 | 국유지 활용계획/정책의 단계별 평가내용



출처 : 양지형·윤혜철·양진홍, 2002. 국토계획 평가체계 구축방안 연구. p15에서 인용

3. 국유지 활용계획과 도시·지역계획의 연계성 강화 방안

- (법적 제도화) 국유지 개발의 공익성 확보와 안정적·체계적 활용을 위한 국유지 활용계획 제도의 도입이 필요하며, 이를 위해 국유재산법에 법적 근거조항 신설(제9조의 2), 절차의 투명성과 예측가능성 제고
- (상시적인 조사·분석·제안체계 확립) 관할구역 내 국유지에 대한 정기적인(3~4년) 현황조사·분석을 통해 지자체에서 활용정책 제안
- (도시·군기본계획 및 관리계획 연계) 국유재산법에 근거한 「국유지 활용계획」 수립 시, 도시·군기본계획 및 관리계획에 반영 절차 마련
 - 해당 지자체에서 활용계획 제안 및 계획안 제출, 계획과정 참여, 협의
- (계획범위 : 국유지와 주변지역 포함) 행정목적상 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지자체와 협의(지자체 요청 등)를 통해 국유지 밖의 토지를 포함하여 국유지 활용계획을 수립할 수 있도록 함
- (지역단위 일괄협의 방식) 국유지 활용을 위해서는 도시계획변경이 필요하고, 용도변경 과정에서 지자체가 기부채납을 요구하기 때문에 국유지 활용계획에 기부채납, 무상귀속, 장기사용 등의 내용을 포함하고 일괄 협의를 통해 상호 행정협의 기간 및 비용 최소화
- (지자체 자율권 부여) 일단의 토지면적이 일정 규모이하(도시지역 500㎡ 미만, 비도시지역 3000㎡ 미만)의 국유지에 대해 지자체에서 지역·지구(지자체) 단위의 국유지활용계획 수립·사업시행 자율권 부여
- (협상전담기구 설치) 국유지 활용계획을 수립하고 지자체와의 협상 전담기관으로 (가칭)국유지활용전략센터 설치·활용
 - * 기획재정부 국고국의 국유지 관련 정책지원, 국유재산정책심의위원회 상정안건의 작성, 사업의 기획·평가 업무에 대한 전문성을 갖춘 기구 필요

- (개발의 범위 및 방식) 국유지의 개발 및 이용 활성화를 위해 일반재산 개발의 범위를 토지조성까지 확대하고, 국유지의 개발방식을 한정하지 않고 토지의 위치, 특성 등을 고려하여 정할 수 있도록 함으로써 토지를 다양한 정책목적에 맞도록 효율적으로 조성할 수 있을 뿐 아니라 국유지의 활용도를 제고할 수 있도록 함¹⁾

- 최근 국유재산법 일부개정(2017. 11)을 통해 일반재산 개발의 범위를 토지조성 행위까지 확대하고 있으나 위탁개발 방식에 한정하고 있음.

- 민간참여 등을 통한 개발 시 발생할 수 있는 특혜 시비 및 개발방식 확대에 따른 국유지 본래의 공익적 기능 훼손 우려 등에 대해서는 '국유지 활용계획'이나 국유재산정책심의위원회의 심의과정을 통해 해소될 수 있으며, 필요시에 위탁개발방식을 채택할 수 있음²⁾

1) 제57조(개발) ① 일반재산은 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발(「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등을 말한다)하거나 제58조·제59조 및 제59조의2에 따라 개발하여 대부·분양할 수 있다.

「건축법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. "건축"이란 건축물을 신축·증축·개축·재축(再築)하거나 건축물을 이전하는 것을 말한다.

9. "대수선"이란 건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

10. "리모델링"이란 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 일부 증축하는 행위를 말한다.

2) 「국유재산법」 제58조(신탁 개발) ① 일반재산은 대통령령으로 정하는 바에 따라 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁하여 개발할 수 있다.

제59조(위탁 개발) ① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자는 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있다.

제59조의2(민간참여 개발) ① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다.

1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산

2. 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산

4. 국유재산 활용계획의 분야별 적용사례

1) 도심지 대규모 국유지 활용 사례(교정, 국방, 철도)³⁾

□ 「의왕 법무타운」 등 조성사업

- 안양, 의왕 소재 교정시설, 국방시설 등 5개 시설 통합 이전·재배치

- 총부지 130만평; 교정시설, 군사시설

- 안양교도소 주변 6개 재개발조합 활동 중

그림 4-4 | 노후시설 재배치 및 기능이전, 복합개발



출처 : 양진홍외. 2015. 앞의 책. p7에서 인용

- 도심지에 산재해 있는 노후시설 재배치, 기능이전, 종전부지 복합개발⇒ 도시재생 사업 추진(도심재생 및 지역 활성화)

- 도심지에 위치한 기피시설(교도소 등)의 이전·재생수요 증가 ⇒통합이전 및 신규 지원 단지 조성(갈등해소)

- 노후 공공청사(학교, 법원, 세무서 등), 고속/시외버스터미널 등 도시계획시설의 재배치·신규개발 수요발생 ⇒ (공원+공공복합청사+유소년·노인복지시설+장기임대주택) 통합조성; 토지이용 효율성 제고

3) 도심내 국유지는 경제기반형 도시재생사업과 연계하여 추진할 수 있음. 정소양·이왕건. 2016. 경제기반형 도시재생 사업화 모델 개발, pp91~113참조.

2) 부산지역 철도시설 재배치 전략 : 철도시설 지하화, 부산역과 부산항 연계개발

□ 「구포역세권 개발 및 경부선 선형 변경과 헬스케어클러스터」 조성사업

- 경부선 선형변경, 구포 전통시장 및 철도역세권 도시재생, 가야 조차장(KTX), 범천 차량기지(일반) 경제기반형 도시재생(헬스케어클러스터)
- 경부선 철도 직선화(구포~범일역 구간) 연장 : 16km → 9km(△7km) - 터널 깊이 40m(구포역~범일역 구간 약 9km 지하화)

그림 4-5 | 경부선 직선화 및 구포역세권 개발



출처 : 양진홍, 2017b, '구포역세권 도시재생뉴딜사업' 정책제안 자료, p5

• 직선화 후 도시개발구상(안)

- 구포·사상역세권 도시재생뉴딜, 가야역 일원 첨단전략산업육성(약 31.5만평), 범천차량기지 헬스케어클러스터 조성(약 7.5만평)
- 구포-범일역 구간 녹지개발 및 주거환경개선

<구포역세권 도시재생뉴딜사업(안)>

- ① **도심형 첨단업무 및 상업기능 유치로 청년 일자리 창출**
 - 구포역세권개발(구포역+구포전통시장)
 - 사상역세권개발, 철길주변 도시재생사업 추진
- ② **구포역 3·1광장을 조성, 새로운 지역브랜드 창출**
 - 연장 1,000m, 폭 90m내외, 총면적 50만㎡(15만평)
 - ※ 광화문광장의 2배(연장 : 500m, 폭 : 30m 내외)
- ③ **가야 테크노밸리 조성** : 부산 신도심기능의 확충으로 지역경제 활성화 및 균형발전 도모/ 사업70만㎡(21만평), 주변지역 도시재생 연계
 - 범천차량기지와 연계, 헬스케어 등 테크노밸리 조성
- ④ **범천 의료관광복합단지 조성** : 세계적인 관광의료서비스 산업 유치로 일자리 창출 및 도심 활성화/ 사업20만㎡(6만평)
- ⑤ **테마형 걷고 싶은 거리 조성** : 새로운 랜드마크 창출 및 주민
 - 구포역~사상역~가야역 약 14km, 폐선철도 활용
 - 휴식공간 조성(Transit Park, Energy Park, 레일바이크 등 활용)
- ⑥ **낙동강과 백양산 연결녹지사업 및 연계 도시재생사업 추진**
 - 구포전통시장 주변지역(약15만평) 도시재생사업 추진

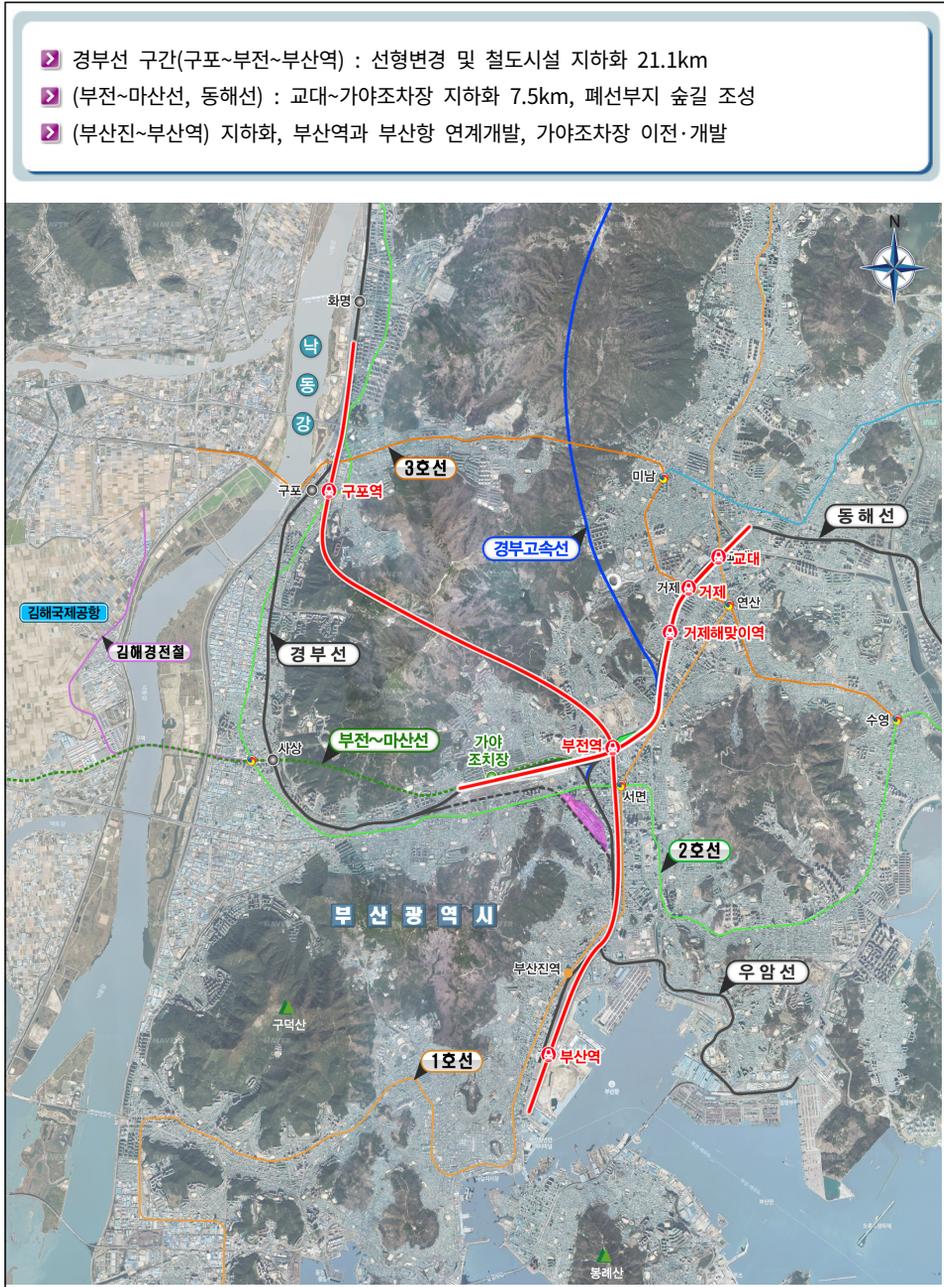
□ 「부산지역 철도시설 재배치 전략」

- 「구포역세권 개발 및 경부선 선형 변경과 헬스케어클러스터」 조성사업에서 나아가 부산지역의 철도구조를 재편하고 부산역과 북항재개발을 연계

<부산지역 철도시설 재배치 전략: 전제조건>

- ▶ 경부선 구간(구포~부전~부산역) : 도심구간 철도시설 지하화, 교통체계 개선
 - 교대~가야조차장 지하화(부전~마산선, 동해선), 기존 경부선 구간 등 지상 숲길 활용
- ▶ 경부선 일반열차→부전역 시·종착, 고속철도 → 부산역 시·종착
 - 차량기지 이전(가야조차장, 범천차량기지, 부산역 조차시설) → 부산 신항 등 이전
- ▶ 장기적으로 우암선 운행 변경·폐쇄⇒주변지역 2단계 정비 검토
- ▶ 부산진~부산역 지하화 및 부산항과 연계개발(지상구간 15.3만평 국제업무지구 개발)
 - 구포정거장, 부전정거장, 부산정거장 ⇒지하터널 정거장으로 전환
- ※ 기존의 부산 철도시설 재배치 사업(2007.1 제안)에서 추진된 ①부산역·부전역 기능분담·재배치, ②부산진CY 이전, ③범천차량기지 이전, ④(사상~범일)경부선 가야선과 통합이설은 본 계획에서 모두 확대 반영

그림 4-6 | 경부선 및 (부전~마산선, 동해선) 지하화 종합 위치도



출처 : 양진홍. 2017C. '부산지역 철도시설 재배치 전략' 정책제안 자료(2017. 12). p3

3) 탄약고 지하화 및 기능이전 :「서안양 친환경 융합테크노밸리(박달 테크노밸리)」 조성사업

□ 추진경과

- 501탄약대대는 1953년 6.25 전쟁 후 미군에서 인수하여 약65년 간 운영
- 최근 20년 동안 지역주민들이 탄약고 이전 민원을 제기하였으나 이전 대상지를 찾지 못해 갈등 지속
- 국토연구원(2015. 10.24), 탄약저장시설 현대화 및 지하화 정책 제안
 - 제501탄약대대 시설 현대화 및 지역 활성화를 위한 도시정비 방향(안)
 - ‘국방개혁 2030’의 추진취지에 따른 ‘국방시설 현대화’ 및 ‘지역과의 상생발전’의 일환으로 탄약고 지하화 추진, 국방부에 취지 설명
- 대통령 지역공약사업으로 제안·선정(’17. 5)
 - 안양시 제2부흥 전략, 용역착수(’17.10.16)
 - 부지 134만평; 탄약대대, 예비군훈련장, 공병단, 방공포대, 물류시설
- 4차산업 입지공간 확보 : 국방개혁과 연계한 지역활성화-부처간 협업강화

□ 추진방식 및 내용

- 국방개혁 2030에 따른 부대 재배치 및 현대화 사업의 추진 지원(대규모 국유지 활용, 4차산업 공간 확보)
 - 시설 현대화 및 군부대 재배치 및 감축(2026년 까지 283개 부대 조정 및 감축 : 400km², 3개 군공항 18.8km²)
- 국방부 소관 일부 행정재산의 통합 활용을 통한 신성장동력 창출, 지역갈등관리
 - 국방부의 단위 부대별 기부대양여사업 추진으로는 지역단위 도시재생 곤란 ⇒ 지속가능한 토지이용, 산업별 적정규모 복합기능 확보; 복합지원기능(주거, 교육, 문화, 첨단 산업, 복지 등) 가능

• 추진방식 : 다중기부대양여방식 도입⁴⁾

⇒ 지역(도시) 단위의 계획 수립 및 각종 규제사항 조정·지원 필요, 선(先)계획 후(後)이전·개발

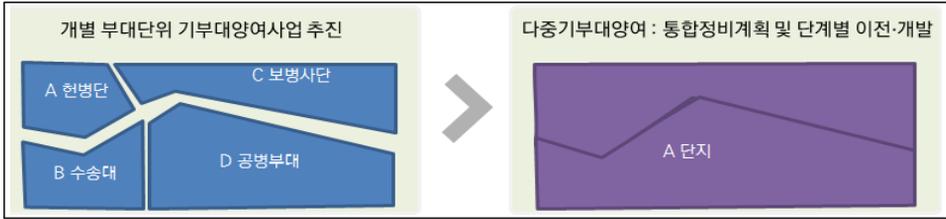
그림 4-7 | 박달 테크노밸리 조성 부지 주변 현황



출처 : 양인홍, 2017a. 지역혁신과 일자리 창출을 위한 국유지 활용전략과 정책방향. 국회 정책세미나 발표자료(2017. 7. 11), p16에서 인용

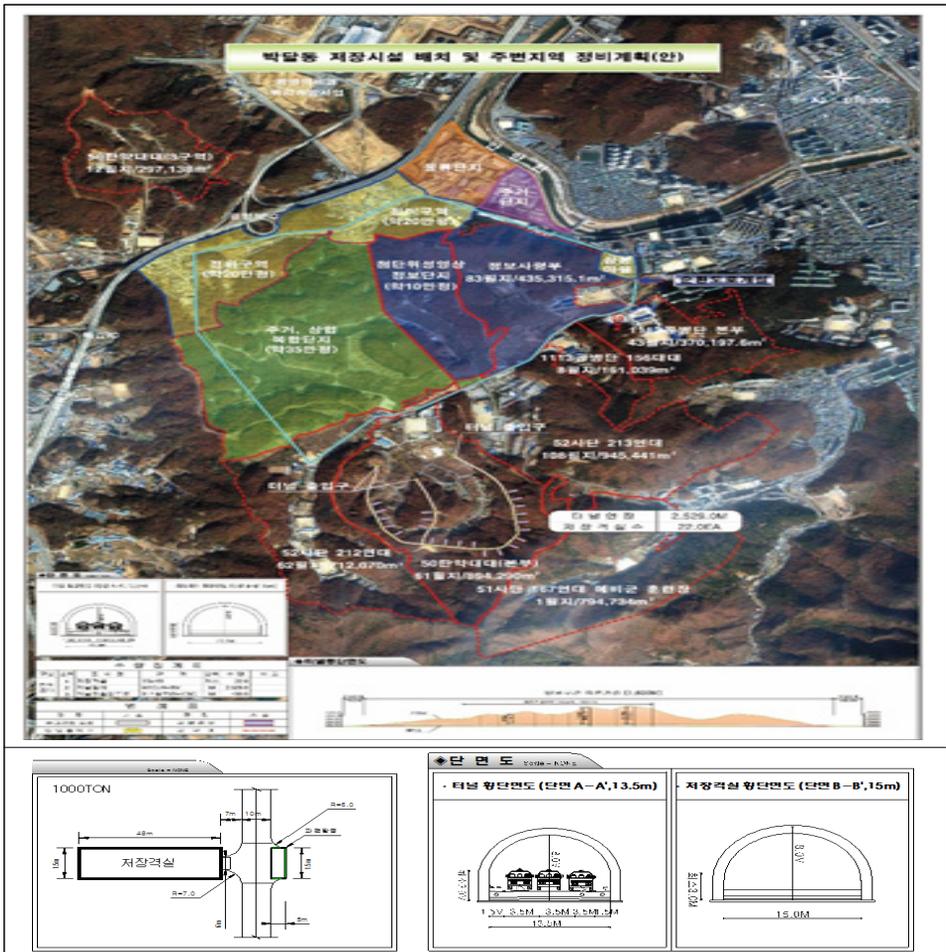
4) 참여주체의 다양성(다부처·지자체·시민단체, 연구·기획기능), 정책·사업내용의 복합성, 다수의 개별 부대가 포함된 지역·지구단위 계획, 신도시급의 대규모 국유지 활용

그림 4-8 | 다중기부대양여방식의 도입 및 통합사업 추진



출처 : 양진홍. 2017a. 앞의 발표자료. p15에서 인용

그림 4-9 | 탄약저장시설 지하화(박달 테크노밸리)



출처 : 양진홍. 2015. 앞의 발표자료(부속자료). pp4-6에서 인용

4) 국유지 활용계획의 분야별 적용 방향

□ 저출산 고령화·지역쇠퇴·다지역 거주방식에 대응

- 고속 교통·정보통신의 발달과 소득수준의 증가, 주5일근무제 등으로 도농간 교류가 늘어나면서 복수의 생활거점에서 생활하는 추세가 늘고 있음
 - 선진국의 경우 소득수준이 높아지고 교통여건이 좋아지면서 다지역 거주방식 (multi-habitation)이 보편화 되고 있음
 - 향후 라이프 스타일의 변화 등으로 다지역 거주방식이 보편화 될 것에 대비하여 세제 개편 등 제도개선이 필요
- 또한, 전국에 분포되어 있는 국공유지와 산림휴양자원을 활용, 노인주거-의료-문화복지단지를 기반으로 생산단지를 결합하는 등 지속가능한 자립형 경제시스템의 구축이 필요함
 - 지역여건에 따라 휴양관광형, 6차산업생산형, 휴양생산융합형 복지단지 조성
- 농산어촌의 특화자원 활용, 귀농귀촌단지 통합 조성(10~30만평 규모) 부부가 국민연금으로 안전한 노후생활 가능, 생산활동 참여, 노인일자리 확충, 약용작물 재배 등 실버산업 기반 확충 : 230여 시·군에 단지 조성
 - 도시 은퇴자+ 농촌자원+귀농귀촌의 결합 ⇒ (도시 자본+은퇴 전문지식인+청장년 귀농귀촌인) ⇒ 농업생산성 제고, 새로운 농산품 생산 및 품질향상, 새로운 농촌문화 형성 ⇒ 저출산 및 청년실업 해소, 수출농업기반 구축

그림 4-10 | 생산형 융합복지모델 구축 및 활용



출처 : 양진홍외, 2017. 고령친화적 농어촌지역 발전방안 연구. p68에서 인용

□ 기후변화 대응 및 쾌적한 생활환경 조성

- 장기미집행 도시계획시설 규제일몰제 대응(2020년 6월) : 미집행 공원녹지 623 km², 약 54조원 소요,
 - 국유지, 공유지, 사유지간 환지 및 결합방식을 활용한 생활공원, 도시농업공원 조성 필요
 - 도시환경오염의 완화, 쾌적한 도시생활을 위한 다양한 주제공원 조성필요⇒도시공원화 전략
- 거점지역별 국가도시공원 조성, 둔산정책 실시(21세기형 둔전정책) : 국토의 63.8% 산지
 - 장기미집행도시계획시설과 연계한 국가도시공원 조성(환지 및 개발특례방식 활성화)
 - 도시숲가꾸기, 휴양림, 경제림 조성

그림 4-11 | 수변공간을 활용한 특색있는 지역만들기



출처 : 양진홍, 2014. 건강·의료·문화 복합클러스터를 활용한 지역경제 활성화 전략. 충남발전연구원 특강자료(2014. 11. 5). p14에서 인용

- 가축전염병 사후관리 : 전국 시·군 단위 환경생태공원(10~30만평 규모) 조성
 - 가축전염병은 사회적 재난 : 사후처리 또한 개별농가 부담에서 지역사회 공동부담 및 대응으로 전환 필요

그림 4-12 | 태안·축령산 휴양림·창덕궁 야경·구제역 매몰지



출처 : 양진홍. 2017a. 앞의 책. p63, 89에서 인용

□ 의료관광 활성화 : 의료복합클러스터 조성

- 지방 소재 국유지 중 공유지와 통합개발 또는 국유지와 주변 사유지를 활용하여 연안 및 도서개발, 휴양타운조성
 - 의료관광과 휴양, 지역특산물, 의료산업이 복합된 의료복합클러스터 조성
- 지역쇠퇴가 진행 중인 동서남해안 내륙거점지역의 국유지를 활용, 노인주거복지 기능과 연계한 의료복합클러스터 조성
 - 의료사각지대에 의료서비스 제공, 지역경제 활성화 기여, 지역일자리 창출
- 아시아 중심시대 관광수요, 의료관광수요 등에 선제적 대응 : 의료관광객 2012년 15만명 ⇒2025년 100만명 예상

그림 4-13 | 고령화 대응 의료휴양 등 복합타운 조성(1)



출처 : 양진홍외. 2017. 앞의 책. p38에서 인용

그림 4-14 | 고령화 대응 의료휴양 등 복합타운 조성(2) : 전통 성곽문화 활용



출처 : 이중호. 2011. 첨단기술이 담겨있는 수원화성. 한국과학창의재단 사이언스올(작가 김화현)에서 인용

□ 관광·휴양시설 확충 : 선형(線形)시설 활용⁵⁾

- 철도 유휴부지는 연장 820.8km에 면적 1750만㎡(2017년 말 현재)이고, 폐선부지의 약 24%(약 3백만㎡)(20개소)가 레일바이크(8개소), 자전거 도로(6개소), 태양광(4개소) 등으로 활용되고 있음

5) 중앙선 폐선부지 활용 내용은 한국철도시설공단의 ‘중앙선 폐선부지 활용’ 보도자료(’17. 11. 10) 내용을 요약한 것임

그림 4-15 | 중앙선 폐선예정부지 활용



출처 : 한국철도시설공단. 중앙선 폐선부지 활용 방안. 보도자료('17. 11.10)

- 중앙선은 선형개량과 노선변경 등으로 폐선에 따른 마스터플랜 수립
 - 대상구간 : 구간 245.2km, 9개 시·군 52개 역(驛), 면적 약 477만㎡
 - 구간별 폐선시기 및 노선 길이 : 원주~제천('19년, 57km), 제천~도담(2011년 개통), 도담~영천(2021년, 156km), 영천~신경주(2019년, 32km). * 향후 장항선(2020), 동해남부선(2018) 폐선 발생

- 각 테마 별로 트레킹 코스, 기차펜션, 역사·문화 탐방로 등 다양한 활용사업을 소개하여, 지자체나 민간사업자가 테마에 맞게 폐선 부지를 활용하도록 지역 맞춤형 가이드라인 제시
- 중앙선 폐선은 중부내륙 지역의 빼어난 경관과 풍부한 관광자원을 활용 ‘복합적 관광테마 공간’으로 조성하여 침체된 지역경제에 활력 제공
- 중앙선 폐선 부지 전체에 대한 주(主)테마는 ‘관광’이고, 3개 권역별 부(副)테마로 구분하여 추진 : ①레저&체험(원주~단양), ②휴식&관광(영주~군위), ③역사&문화(영천~경주)
- 선형개량, 고속화 추세에 따라 폐선 부지는 향후에도 계속하여 발생하게 될 것으로 선형시설에 대한 다양한 활용방안 마련 필요
- 도심을 관통하는 철도시설의 경우 지역간 소통 단절 등으로 지역발전 저해, 소음, 철도 주변지역의 낙후와 연결되므로 선형변경이나 지하화를 통한 도심활성화 방안 마련도 필요(서울역~금정 구간 등)

그림 4-16 | 생활권별 건강문화생태회랑의 활용

● 생활권별 건강문화생태회랑, 힐링 숲, 둔산정책 실시

- 잠자고 있는 장기 미집행 공원녹지를 쾌적한 생활권 공원으로 조성 : 생활권 단위
- 생활권 주변에서 안전하게 걷기·달리기·자전거·생활승마 공간 제공(생태회랑)
- 도시민의 휴식과 휴양을 위한 힐링 공간(도시숲) 조성, 도시농업공원

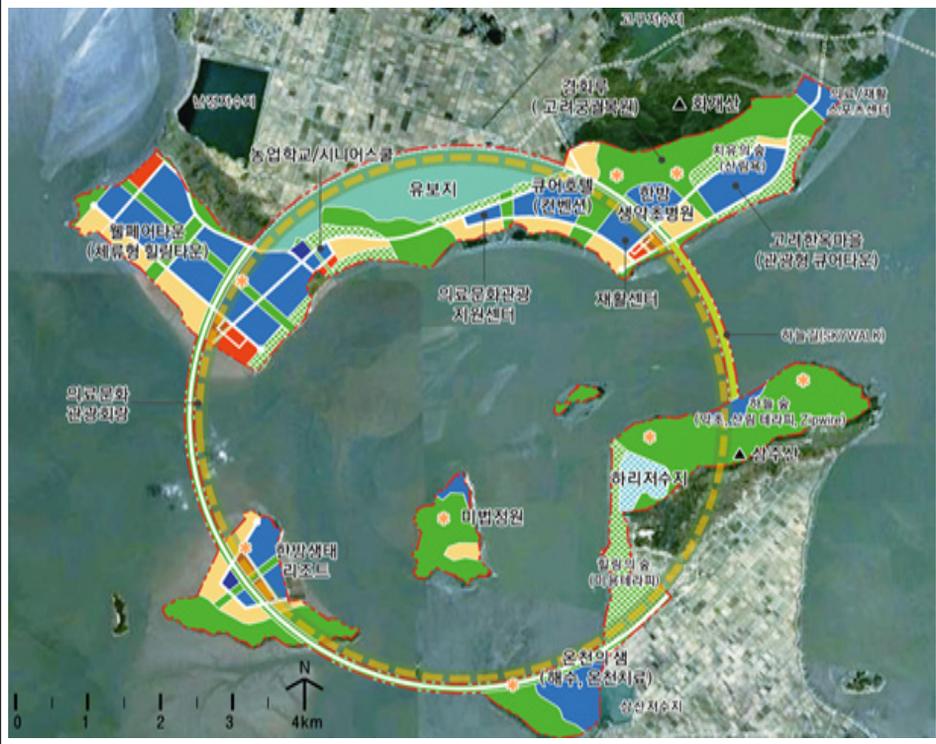
출처 : (좌)양진홍, 2007. 고령사회에 대응한 건강·문화생태회랑의 구축과 활용 구상. p2, (우)양진홍 외3인, 2012. 환지방식을 적용한 도시공원·녹지 확보전략 기초연구. p30에서 인용

□ 접경지역 통일기반 조성

- 통일경제특구 조성(산업, 물류, 관광휴양 등 지역특성에 따라 조성)
- 미군반환공여지, 군부대 이전적지 등 국유지를 활용한 통일시대 대비 기반조성 (탈북민 정착마을, 생산형 융합복지단지 조성 등)

그림 4-17 | 강화도원·남북 교류기반 구축

- 강화도원 : 북경 이화원(84만평)을 능가하는 의료·문화시설 배치, 면적 15백만평(단계적 조성), 고려궁궐 양식을 활용한 체류형 큐어하우스, 관광·치료형 한옥 숙박시설 등 주요시설을 단계별로 배치(석모도 복측)



출처 : 양진홍외. 2013. 강화군 도서발전을 위한 핵심 전략사업 기본구상. p191에서 인용

- 개성~해주와 연계하는 파주 및 강화, 금강산 관광특구와 연계한 고성 등 (접경지역 10개 시·군 주요 대상)

그림 4-18 | 강화도원과 남북 철도·도로 구상



출처 : 양진홍외, 2013. 앞의 책. p205에서 인용



CHAPTER 5

국유지 활용계획의
추진기반 구축 방안

- 1. 국유지 활용 제도 정비 | 75
- 2. 국유지활용전략센터 도입 | 76
- 3. 국유지활용전략센터의 기획 기능 강화 | 77

국유지 활용계획의 추진기반 구축 방안

1. 국유지 활용 제도 정비

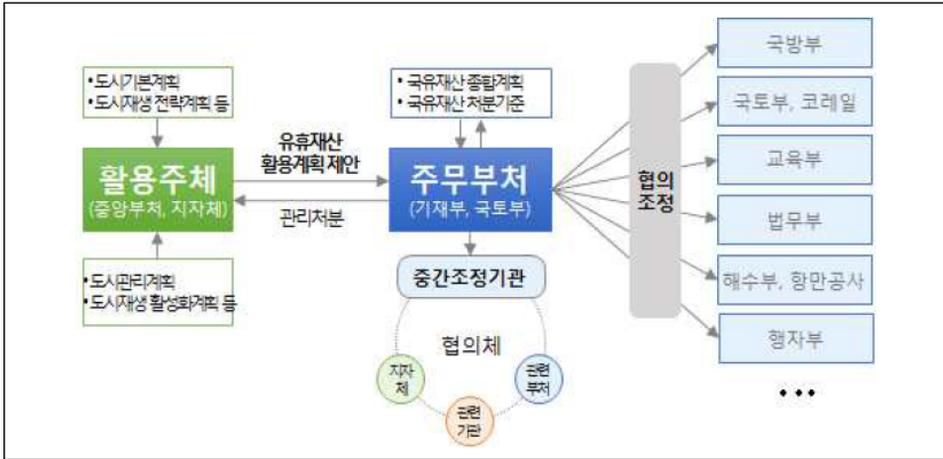
- 국유지 활용의 활성화를 위한 정책지원, 국유지 활용 기획 및 계획의 수립, 공익성 확보를 위한 타당성 평가 등을 위해 전문성을 갖춘 전담기관 설립 필요
- 국유지 활용의 실태분석에서 나타난 문제점으로 다부처 합동사업 추진 시 정책 조정기능 법적기반 미흡, 국유지 개발 관련 통합조직의 부재, 대규모 복합사업에 대한 매뉴얼 부재, 갈등관리 조직 및 시스템의 부재 등임
- 국유지활용 전담기구는 국유지 활용사업의 기획기능 강화, 공익성과 사업의 타당성 및 객관성 확보를 검증하는 기능에 중요성을 부여
- 국유지활용 전담기구는 사업의 추진력 확보를 위해 총괄청에 설치하되 전문성을 고려하여 국책연구기관에는 연구·지원센터를 설립하여 관련 예산과 전문인력 확보 방안 마련, 이를 위해 국유재산법에 법적 근거조항 신설 필요
 - 연구·지원센터의 조직과 구체적 사항 등은 시행령에 규정
 - * 기획재정부 국고국의 국유지 관련 정책지원, 국유재산정책심의위원회 심의 지원, 사업의 기획·평가 업무에 대한 전문성을 갖춘 기구 필요

2. 국유지활용전략센터 도입

1) 국유지활용전략센터의 기능

- 국유지 활용에서 나타난 문제점을 극복하고, 활용정책을 지원하기 위해 (가칭) 국유지활용전략센터를 설립
 - 설립근거 : 국유재산법 제9조의 3 신설(안)
- 국유지 활용센터는 국유지 활용을 위한 플랫폼(창구기능) 기능을 수행하며, 총괄청의 중간조정기관으로서 협의체를 운영하며, 기초조사 및 분석 등 정책수립 지원, 국유지 활용 사업기획, 국유지 활용계획 수립, 사업계획 타당성 평가, 갈등관리 및 사업홍보, 정책조정 등을 수행

그림 5-1 | 중간조정기관 및 협상의 플랫폼 기능



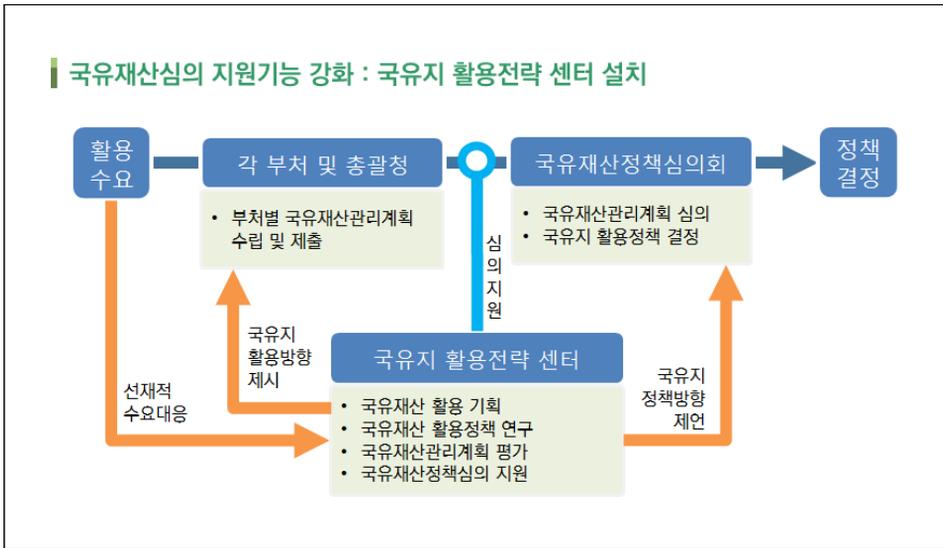
출처 : 박소영외, 2016. 앞의 책. P176

2) 국유지활용전략센터의 조직

- 국유지활용전략센터의 조직은 정책조정·지원팀, 기획·계획관리팀, 갈등관리·홍보팀, 정보관리·운영팀 등으로 구성

- 국유지활용연구지원센터는 국토·지역·도시계획에 대한 경험, 종전부지 활용에 대한 계획수립, 국유지 활용 조사·분석 및 공간정보 생산·관리, 타당성 평가 등에 대한 전문인력 등을 확보
- 연구지원센터의 조직은 조사·분석팀, 기획 및 활용계획팀, 계획평가관리팀 등으로 구성

그림 5-1 | 국유지활용전략센터 기능과 역할



출처 : 양진홍, 2017a. 앞의 발표자료. p27에서 인용

3. 국유지활용전략센터의 기획 기능 강화

- 정책적 여건변화 등 다양한 요인으로 발생하는 유향 국유재산의 효율적 활용은 물론
- 저성장 장기화, 저출산 고령화, 인구감소, 지역쇠퇴, 4차 산업혁명에 따른 신성장동력의 창조공간 확보를 위한 대규모 국유지의 활용은 일자리 창출과 경제활성화 등 사회·경제적 위기극복에 격발사업으로 작용

-
- 국유지의 적극적 활용 및 기획기능 제고를 위한 추진조직으로서 국유지활용전략센터의 제도적 도입은 국유지 활용정책에서 획기적 전환점을 마련하는 계기가 될 것

<국유지 활용 기획(예시)>

- 대규모 유휴 국유지의 개발을 통한 국가 신성장 동력의 확충 및 지역 활성화 전략 추진 및 노후 공공청사의 복합개발이 가능한 지역
- ‘국방개혁2030’과 연계하여 군사시설 이전 및 재배치, 미군 양여부지 등 정부정책을 선도적으로 지원할 수 있는 지역
- 교정시설, 항만시설, 원예시험장, 대규모 청사 이전 등 시설 재배치를 통해 토지의 체계적 활용이 가능한 지역
- 역세권개발, 전통시장 활성화, 철도 선형변경 등으로 유휴 철도시설 부지를 복합적으로 활용할 수 있는 지역
- 저출산 고령화, 지역의 쇠퇴·소멸의 위험이 큰 지역을 대상으로 ‘생산형 융합복지단지’의 조성 등 지역 활성화를 위한 국가·지역 차원의 전략적 관리지역



6

CHAPTER

요약 및 결론

1. 연구의 주요결과 | 81

2. 연구의 한계 및 향후 과제 | 85

요약 및 결론

1. 연구의 주요결과

1) 연구결과의 요약

- 정부는 '17. 8. 24 「제4차 경제관계장관회의」에서 새정부의 국유재산 정책 방향을 국유재산이 국민의 기본수요 충족, 포용·혁신 성장 지원 등 사회적 가치와 공익에 기여하는 새로운 관리 패러다임을 확립하고,
- 국유재산법 개정을 통해 국유지 개발의 범위를 토지개발까지 확대(기존에 건축에서 건축 + 토지개발)하고, 대규모 유휴 국유지를 개발하여 조성 토지 중 일부를 4차 산업 확충, 일자리 창출 공간 등 공익 기반시설 확충에 활용하고자 함.
 - 개발가능한 대규모 토지(1만㎡ 이상)는 일반재산(총 828km²)의 18.4% 수준('16년)에 이를 것으로 추정
- 본 연구의 목적은 국유재산을 활용하여 ①새 정부의 경제정책방향에 부합하는 포용·혁신 성장 지원(사회적 경제조직 지원 강화, 4차 산업 등 신산업 성장 지원), ②국민의 기본수요 충족 지원(주거안정(공공임대), 일·가정양립(국공립어린이집), 사회복지시설 확충)을 제도적으로 지원하고, 국유재산 관리를 도시 및 지역계획과 연계하는 기초연구로서 「국유지 활용계획」의 정착 방안, 집행력 제고에 필요한 제도개선 사항을 검토하고
- 이 연구결과를 토대로 노후 공공청사의 복합개발, 대규모 유휴 국유지의 개발을 통한 국가 신성장 동력의 확충 및 지역 활성화 전략연구를 추진, ‘국방개혁2030’과 연계하여 정부정책을 선도적으로 지원하고자 함

- 교정시설, 군시설, 항만시설, 원예시험장, 대규모 청사 이전부지 등 체계적 활용

* 그간 국유지 개발은 공공청사 건설 또는 '공공청사+수익시설' 방식으로만 한정

• 제1장에서는 국유지 활용에 대한 선행연구 및 최근의 연구동향을 살펴보고 최근의 연구에서 국유지 활용계획의 수립 및 제도화에 대한 필요성을 공감하는 연구를 소개하고 있으며, 본 연구의 차별성을 제시하고 있음

• 제2장에서는 국유지 관리정책이 60~70년대 처분위주에서 80~90년대 유지 및 보존중심으로, 90년대 중반이후 현재까지 국유지 활용을 위한 제도적 변화를 거듭하고 있음을 제시하고, 국유지 현황과 개발 가능한 일반재산의 규모를 제시

- 저출산 고령화, 정책환경의 변화 등에 따라 폐교, 미군 공여지, 폐선부지 등 유휴 국유 재산이 지속적으로 발생하고 있어 이에 대한 체계적 활용계획이 필요함을 상기 시키고

- 국유지 활용의 문제점으로 소규모 건축물 단위의 개발, 지나친 상업적 개발, 유휴 국유지의 지속적 발생에 대한 대처 미흡, 국유지의 사회적 수요에 대응이 미흡함을 지적하였음

- 국유지 활용 사례 및 정책적 시사점으로 경기남부법무타운 조성사업에서는 대규모 복합 개발에 대한 매뉴얼 부재, 추진조직의 부재, 계획수립 주체 미비, 갈등관리 미흡을 지적

• 제3장에서는 국유지 활용을 위한 공공부문의 협력 방안에 대해 갈등의 유형을 살펴보고, 협상을 위한 플랫폼 구축의 필요성을 제시하였음

• 제4장에서는 국유지의 체계적 활용을 위해서 활용계획의 제도화 방안을 검토하고 있음

- 국유지 활용계획의 필요성을 제시하고, 기존 개별법에 의한 국유지 활용계획의 현황과 그 한계를 지적하였음

- 활용계획의 수립 주체를 기획재정부로 하고 활용계획의 포함할 내용과 절차, 계획수립 및 협의과정을 제시함

- 국유지 개발 활성화를 위해 개발의 범위에 건축행위뿐만 아니라 토지의 형질 변경, 토지 분할 등의 토지조성 행위를 추가함(국유재산법 제57조 제2항 신설)

- 본 연구의 핵심내용인 국유지 활용계획과 도시·지역계획의 연계성 강화와 관련하여 활용계획의 법적 제도화, 4년 단위의 상시적인 조사·분석·제안체계 확립, 도시·군기본 및 관리계획과 연계, 계획의 범위를 국유지와 주변지역 포함할 수 있도록 하였고, 지역단위 활용계획 수립 및 지자체와 일괄협의 방식, 일정규모 이하의 토지에 대해 지자체에 사업 자율권 부여, 지자체의 국유지 활용 제안에 대한 협상 전담기구의 설치 등을 제시하고 있음

- 국유지 활용계획의 적용 사례에서는 경부선 직선화 및 구포역세권 도시재생뉴딜사업 제안, 교정시설을 통합 이전하는 의왕 법무타운 조성사업, 박달동 탄약고의 지하화 및 현대화하는 서안양 친환경 융합테크노밸리 조성사업을 제시하고 있음

- 활용계획의 분야별 적용에서는 생산형 융합복지단지의 조성 등으로 ‘저출산 고령화 및 지역쇠퇴에 대응’, 공원·녹지, 휴양림 조성 등 ‘기후변화 대응 및 쾌적한 생활환경 조성’, 미래 성장동력으로서 의료복합클러스터 조성 등의 ‘의료관광 활성화’, 통일경제특구 조성(산업, 물류, 관광휴양 등 지역특성에 따라 조성) 등 ‘접경지역 통일기반 조성’에 활용할 수 있음을 제안

- 제5장에서는 국유지 활용계획의 추진기반을 구축하는 방안으로 국유지활용전략센터를 총괄청에 설치하는 것을 검토하였음. 국유지활용전략센터의 기능은 국유지 활용을 위한 플랫폼 기능과 지자체 등 국유지 활용을 제안하는 기관과 소관 부처와의 중간조정기관의 역할, 그리고 국유지 개발사업을 추진·관리하는 역할을 수행

- 제6에서는 요약 및 결론으로 연구의 주요결과, 연구의 한계 및 향후과제를 담고 있음

2) 정책·제도 개선

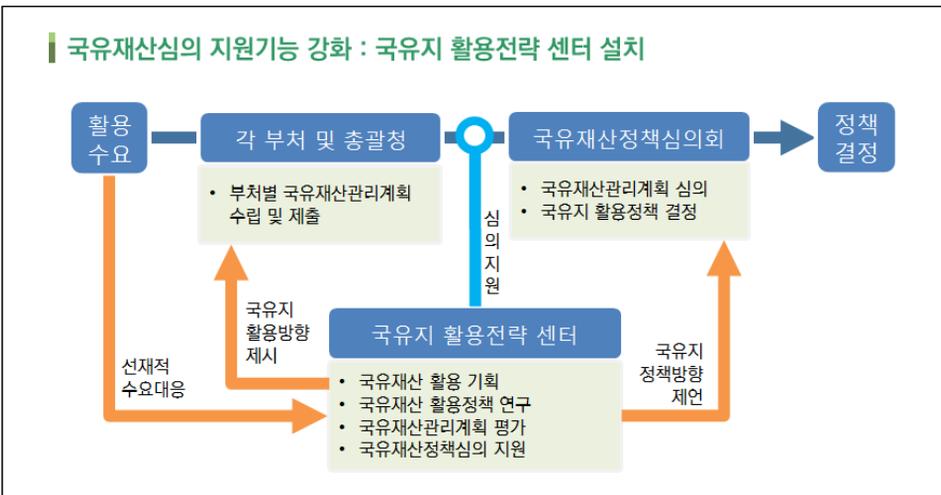
□ 국유지 활용계획의 도입: ‘국유재산법 제9조의 2 신설’ 입법 지원

- 국유지의 체계적 활용과 예측 가능한 계획 수립 및 개발을 지원하기 위해 국유재산법 개정을 통해 국유지 활용계획의 도입
- 국유지 활용계획과 도시·지역계획의 연계성 강화 방안 마련

□ 국유재산활용전략센터의 설치(안) : 국유재산법 제9조의 3 신설

- 국유재산법 제9조 및 제9조의2의 국유재산종합계획 및 국유지 활용계획의 수립·변경, 제26조의 국유재산정책심의위원회의 심의를 효율적으로 지원하기 위해 총괄청에 국유재산활용전략센터를 설치·운영하고자 함
- 국유지 활용을 위한 플랫폼 기능과 지자체 등 국유지 활용을 제안하는 기관과 소관 부처와의 중간조정기관의 역할, 그리고 국유지 개발사업을 추진·관리하는 역할을 수행

그림 6-1 | 국유지활용전략센터 기능과 역할



출처 : 양진홍외, 2017a. 앞의 발표자료. p27에서 인용

□ (토지조성 추가 : 국유재산법 제57조 제2항 신설)일반재산 개발의 범위에 건축행위 뿐만 아니라 토지의 형질 변경, 토지 분할 등의 토지조성 행위를 추가하고, 개발방식을 제한하지 않음

- 국유지의 공공성 강화를 위해 필요시 위탁개발로 제한할 수 있으나 다양한 정책 목적에 맞게 효율적으로 조성하고, 국유지의 활용도를 제고하기 위해서는 토지의 위치, 특성 등에 따라 다양한 개발방식을 허용하는 것이 필요함

□ **자립형 생산·융합복지단지 조성(안) : 「자립형 생산·융합복지단지 등의 조성 및 운영에 관한 법률」 제정(안)**

- 지역의 쇠퇴, 저출산 고령화에 대응하기 위해 거점지역별로 생산·융합복지단지 도입
- 정책환경의 변화, 기능의 쇠퇴, 노후화 등 여러 요인으로 발생하는 유휴 국공유지를 활용한 공원·녹지 확충, 여가·휴양시설 공급, 농림어업 부문의 6차산업화 지원기능 수행

2. 연구의 한계 및 향후 과제

- 국유지 활용에 대해 많은 연구자들이 정책여건 변화에 따라 유휴 국유지가 지속적으로 발생하고 있으며, 기존의 국유지 활용방식의 한계를 지적하고, 적극적인 국유지 활용을 제안하고 있으며, 그 체계적인 활용을 위해서는 ‘국유지 활용계획’의 법적 기반 마련이 필요함을 지적하고 있음
- 선행연구자들은 국유지의 활용은 쇠퇴하는 도시 및 지역의 도시재생사업뿐 아니라 4차산업혁명을 지원하는 혁신공간, 기후변화와 쾌적한 생활환경 조성, 통일준비 등 다양한 미래수요에 체계적으로 대응하는 것이 필요하고, 국유지 활용과정에서 발생하는 공공갈등의 완화 및 해소방안 마련 또한 주문하고 있음
- 국유지 활용계획의 수립, 협상창구 등 추진전담기구의 기능과 역할에 대해서도 많은 연구자들이 필요성을 지적하였고, 이를 반영하여 그 기능을 정립하고자 하였으나 초보적인 대안제시에 머물고 있음
- 국유지 활용과정에서 발생하는 지자체와 부처, 민간과 부처간의 갈등 등을 사전에 예방하고, 체계적이고 효율적인 갈등관리와 예측 가능한 국유지 활용을 위해 도시 및 지역계획 측면에서 연계성 강화 등의 여러 대안을 제시하였으나 이 또한 미흡한 부분이 많이 있음을 자인하지 않을 수 없음

-
- 향후 금번 연구에서 마련하지 못한 ‘국유지 활용계획 수립 지침’, ‘국유지활용전략센터 운영 지침’ 등의 세부운영 방안에 대해서 절차적 민주성과 합리성을 담는 절차적 규정과 효율적인 추진기반을 갖출 수 있도록 많은 연구자들의 관심과 참여가 계속되기를 기대함

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 국방부. 2015. 군사시설 이전사업 효율화 방안. 국유지 포럼 발표자료(2015. 4.)
_____. 2017. 반환기지 활용 투자설명회 자료(2017. 6. 8)
- 국회예산정책처. 2014. 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사.
- 재정경제부. 2008. 중장기 국유재산관리 종합계획 수립을 위한 연구. 국토연구원.
- 기획재정부. 2014a. 국유재산 실무.
_____. 2014b. 국유지 개발 활성화 방안 연구. 건축도시공간연구소.
_____. 2016. 군사시설보호구역제도 개선방안. 국토연구원.
- 김명수 외 8인. 2016. 국유지 관리실태 및 활용전략 연구. 세종 : 경제·인문사회연구회.
경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-21-01.
- 김명환. 2011. 공공시설 입지갈등의 구조와 행위 분석. 한국지방자치학회보. 23(2).
77-98.
- 남창우. 2010. 국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안. 도시행정학보. 23(4).
269-297.
- 박소영·이왕건·박정은·임상연정소양·정유선·김성제. 2016. 도시 내 국·공유 유희재
산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 안양 : 국토연구원.
- 서수정. 2014. 국유지 개발 활성화 방안 연구. 세종: 기획재정부. 국유재산조정과
(-43(2014. 1)
- 양지청·윤혜철·양진홍. 2002. 국토계획 평가체계 구축방안 연구. 안양 : 국토연구원.
- 양진홍. 2007. 고령사회에 대응한 건강·문화생태회랑의 구축과 활용 구상. 국토연구원
국토정책 Brief 제154호
- _____. 2014. 건강·의료·문화 복합클러스터를 활용한 지역경제 활성화 전략. 충남발

-
- 전연구원 특강자료(2014. 11. 5). p14
- 양진홍. 2015. 제50탄약대대 시설 현대화 및 지역 활성화를 위한 도시정비 방향(안). 이종걸 국회의원 주민간담회 발표자료(2015. 10. 24)
- _____. 2017a. 지역혁신과 일자리 창출을 위한 국유지 활용전략과 정책방향. 서울 : 국회. 문재인정부의 국유지 활용과 일자리 창출의 길 - 2017 정책제안 토론회 (2017. 7. 11). 이종걸 국회의원.
- _____. 2017b. '구포역세권 도시재생뉴딜사업' 정책제안 자료(2017. 8. 1). 지역발전위원회
- _____. 2017C. '부산지역 철도시설 재배치 전략' 정책제안 자료(2017. 12). 국회. 전재수 국회의원
- 양진홍·구형수·이정민·이희라. 2012. 환지방식을 적용한 도시공원·녹지 확보전략 기초연구. 안양 : 국토연구원.
- 양진홍 외 9인. 2013. 강화군 도서발전을 위한 핵심 전략사업 기본구상. 강화군
- 양진홍·견용수. 2015. 의왕시 범무타운 조성 및 도시개발 추진구상(안). 안양 : 국토연구원.
- 양진홍·권영섭·정문섭·견용수. 2017. 고령친화적 농어촌지역 발전방안 연구(생산형 융합복지모델을 중심으로). 서울 : 지역발전위원회.
- 이문규·유성필·황지욱. 2012. 기부대양여 사업의 개선방안에 관한 연구. 도시행정학보. 25(2). 227-249.
- 이종걸 국회의원. 2017. 문재인정부의 국유지 활용과 일자리 창출의 길 - 2017 정책제안 토론회(2017. 7. 11). 서울 : 국회.
- 이종호. 2011. 첨단기술이 담겨있는 수원화성. 한국과학창의재단 사이언스올(작가 김화현)
- 전준우·이명훈. 2015. 공익적 목적의 국유지 유효활용 촉진을 위한 관리제도 개선방안. 도시행정학보, 28(2). 381-408.
- 정소양·이왕건. 2016. 경제기반형 도시재생 사업화 모델 개발(도시재생 실증연구 총서 22). 안양 : 국토연구원.

최성연. 2017. 광역도시 문제 해소를 위한 미국의 정부간 협력 사례조사 연구. 내부
원고

한국토지주택공사(LH). 2017. 국유지 개발 활성화(유휴 국유지 현황). 내부검토 자료

【기타 자료】

네이버 지식백과. 님비와 핼피의 개념과 내용

(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId>) (2017. 11. 접속)

한국철도시설공단. 2017. 중앙선 폐선부지 활용 방안. 보도자료('17. 11. 10)

「국유재산법」 (법률 제14041호, 공포일 2016. 3. 2, 시행일 2016. 3. 2) : 제2조(정의), 제5조 제1항(국유재산의 범위), 제6조(국유재산의 구분과 종류)

「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 (법률 제13770호, 공포일 2016. 1. 19, 시행일 2016. 4. 20)

SUMMARY



A Study on the Effective Use of the National Land in Urban and Regional Planning

Yang - Jin Hong

Key words: National Land, National Land Use Plan

1) Research purpose

- Institutional settlement of “national land use plan” and establishment of regional activation strategy using state-owned land

This study was conducted to investigate the effects of state property on the following: ① Support for inclusion and innovation growth in line with the new government’s economic policy direction (strengthening social economic organization support, supporting the growth of new industries such as tertiary industry)

② Supporting the basic needs of the people (housing stabilization (public leasing), work / family compatibility (national daycare centers), social welfare facilities)

③ As a basic research linking state-owned property management with urban and regional planning, review the settlement plan of the “national land use plan” and the system improvement needed to improve the executive power

-
- Based on the results of this study, we will promote the development of national new growth engines and regional revitalization strategies through the combined development of old public buildings and the development of large-scale idle national land, and to support the government policy in connection with 'Defense Reform 2030'

2) Results of research

- It is proposed to institutionalize “national land use plan” for systematic utilization of national land.
 - Presented the necessity of national land use plan, pointed out the current status and limitations of national land use plan
 - Establishment of the utilization plan shall be made by the Ministry of Strategy and Finance, and the content and procedures to be included in the utilization plan, and the process of planning and consultation shall be proposed.
- Strengthening the link between the utilization plan of the national land and the city / regional plan and related proposals
 - The local government should also periodically and regularly propose plans for the investigation and utilization of national land in the region (4-year cycle)
 - Grant authority to local governments for general property with a certain size of land (500㎡ or less)
 - Improvement of consistency with city basic plan and city management plan through planning of district or local government in planning and development of former parcel center.
- In the case of application of the national land use plan, it proposes

straightening the Gyeongbu line, proposing a New Deal project for the urban regeneration of the Gupo station area, introducing the Uiwang Justice Town project to integrate the correction facilities, and undergrounding and modernizing the Park-Daldong Ammunition

- In the field-specific application of the utilization plan, it is necessary to respond to climate change and create a comfortable living environment by creating parks, green areas, recreational forests, and other medical complexes as future growth engines. And the creation of a unified economic zone (creation based on regional characteristics such as industrial, logistics, tourism and recreation).

3) Policy proposal

- Adoption of the plan for utilization of state-owned land: Legislative support for the establishment of Article 9-2 of the State-owned Property Act
 - Introduced a system for the utilization of state-owned land through the revision of the State-Owned Property Law in order to support the systematic utilization of the state-owned land and the establishment and development of predictable plans
 - Establishment of plans for strengthening the linkage between the utilization plan of state-owned land and the city / regional plan
- Establishment of Strategic Center for State-Owned Property Use: Establishment of Article 9-3 of the State-Owned Property Act
 - In order to efficiently establish and change the State-owned Property Comprehensive Plan and National Land Use Plan of Article 9 and Article 2 of the State-owned Property Law, and to effectively deliberate the State Property Policy Review Committee of Article 26, I want to install and operate

-
- The role of the platform coordinator between the agency and the ministry responsible for the utilization of national land, such as the municipalities, and the role of the platform for the utilization of the national land, and the promotion and management of the national land development project.
 - In addition to the construction activities, the addition of land creation activities such as property change of land and land division to the scope of general property development (establishment of the State Property Act Article 57 Clause 2)
 - Provision of self-sustaining production / convergence welfare complex (draft): Proposal (draft) of “Act on creation and operation of self-sustaining production / convergence welfare complexes”
 - Introduced stand-alone production / convergence welfare complex by region in order to cope with the decline of the region and aging population with low fertility
 - Provide parks and green spaces expansion, leisure and recreation facilities using idle national land that are caused by various factors such as changes in policy environment, decline in function, and aging, and support for sixth industrialization in agriculture and forestry sector

부 록

APPENDIX



국유재산법 일부 개정 법률(안)

제9조의2(국유지 활용계획) ① 총괄청은 국유지의 효율적 활용 및 행정목적 달성을 위하여 매년 중장기적인 국유지 활용계획을 수립하여야 한다.
② 총괄청은 제1항에 따라 국유지 활용계획을 수립하려는 경우에는 국유지 소재지 관할 지방자치단체의 장과 협의하고, 제26조에 따른 국유재산심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
③ 총괄청은 행정목적상 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국유지 밖의 토지를 포함하여 국유지 활용계획을 수립할 수 있다.
④ 총괄청은 제1항에 따라 수립된 국유지 활용계획이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획에 반영될 필요가 있는 경우, 해당 지방자치단체에 그 반영을 요구할 수 있다. 이 경우 해당 지방자치단체는 국유지 활용계획을 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획에 반영하여야 한다.
⑤ 국유지 활용계획의 변경에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.
⑥ 그 밖에 국유지 활용계획의 수립 및 변경에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조의3(국유재산활용전략센터의 설치) ① 제9조 및 제9조의2의 국유재산종합계획 및 국유지 활용계획의 수립·변경, 제26조의 국유재산정책심의위원회의 심의를 효율적으로 지원하기 위해 총괄청에 국유재산활용전략센터를 둔다.
② 국유재산활용전략센터의 조직 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제57조(개발)(제2항 ; 토지 조성행위 신설)

- ② 제1항에 따른 개발이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
1. 「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등 건축물 조성행위
 2. 토지의 형질 변경, 토지 분할 등 대통령령으로 정하는 토지 조성행위
- * 최근 개정안에서는 토지조성을 도입하였지만 위탁개발에 한정하고 있으며, 본조에서는 개발방식 및 개발자를 한정하지 않음. 국유지의 공공성 강화를 위해 필요시 위탁개발로 제한할 수 있으나 다양한 정책목적에 맞게 효율적으로 조성하고, 국유지의 활용도를 제고하기 위해서는 토지의 위치, 특성 등에 따라 다양한 개발방식을 허용하는 것이 필요함

• 본 연구에서 정책 제안한 ‘국유재산법 일부 개정 법률(안)’은 이종걸국회의원 대표발의로 국회(기획재정위원회)에 상정되었음(2017. 12. 28)

• [2011079] 국유재산법 일부개정법률안(이종걸의원 등 10인)

▶ 의안접수정보

의안번호	제안일자	제안자	문서	제안회기
2011079	2017-12-28	이종걸의원 등 10인 제안자 목록	의안원문	제20대 (2016-2020) 제355회

수시 17-30

국유지의 효율적 활용을 위한 도시·지역계획 부문의 대응전략과 과제

지 은 이 양진홍

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2017년 12월 28일

발 행 2017년 12월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

ISBN 979-11-5898-289-8

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171503

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.