

국유재산 관리 및 활용 현황과 시사점

안중기

2022. 12.

국유재산 관리 및 활용 현황과 시사점

안중기 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.fis.kr)를 통해 보실 수 있습니다.
한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.
제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운영에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8200 ✉ analysis@kpfis.or.kr

1 연구배경

- **향후 정부지출의 지속적인 증가가 예상되고 있지만, 이를 뒷받침할 재정수입 기반은 그다지 탄탄하지 않음**
 - 잠재성장률이 점차 하락하고 있기 때문에 경제성장에 바탕을 둔 재정수입 기반은 앞으로 더욱 약화될 전망
 - 국민적 공감대 형성이 부족하기 때문에 증세를 통한 재원조달은 쉽지 않은 상황이고, 최근 국채 발행이 크게 늘어나면서 새롭게 국채를 발행할 여력도 점차 줄어들음
- **이에 증세와 국채 발행을 보완하는 재원조달 수단으로 국유재산이 부상하고 있음**
 - 국가의 재정상태를 정확히 파악하기 위해서는 부채뿐만 아니라 자산 측면도 균형 있게 살펴볼 필요가 있는데, 지금까지 정부의 주된 관심은 부채관리에 머물러 있었음
 - 국유재산은 총자산의 약 절반 정도를 차지할 만큼 상당한 규모임에도 불구하고, 정부는 그동안 국유재산을 적절히 활용하지 못했음
 - 정부가 국유재산을 적절히 활용한다면, 국유재산은 향후 증세와 국채 발행을 보완하는 재원조달 수단의 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대됨
- **본 연구는 ‘국유재산 관리 강화 → 활용 확대 → 재정수입 증대’의 선순환 관계 형성이 필요함을 전제로, 우리나라의 국유재산 관리 및 활용 현황과 정부가 국유재산을 통해 확보하는 재정수입 현황 전반에 대해서 고찰하고 시사점을 도출함**

2 국유재산 관리

□ 정부는 2018년 국유재산 총조사를 실시해 유휴 국유지를 파악했고, 이를 바탕으로 용도폐지를 활발히 진행했음

- 2018년 국유재산 총조사 결과, 용도폐지 검토 대상의 유휴지 10.5만 필지가 발견되었으며, 이는 전체 행정재산(토지 501만 필지)의 약 7.5%에 해당했음
- 국유재산 총조사는 비교적 정확한 정보를 제공하지만, 시간과 비용 문제로 인해 매년 실시할 수 없기 때문에 적시성 있는 정보를 제공하는 데 한계가 있음
- 국유재산에 대한 용도폐지 건수는 추세적으로 증가하는 모습을 보였으며, 특히 정부는 2018년 국유재산 총조사 결과를 토대로 유휴 행정재산에 대한 적극적인 용도폐지를 진행했음
- 하지만 용도폐지 금액은 건수와 달리 우상향하는 추세를 나타내지 않았음

□ 정부의 국유재산 재평가 활동이 전반적으로 꾸준히 증가했음

- 정부는 5년마다 국유재산에 대한 전면적인 재평가를 실시해왔는데, 이때 다른 회계연도보다 재평가 증액 혹은 감액이 크게 발생했음
- 전면적인 재평가를 실시하지 않았던 연도들만 별도로 분석한 결과, 재평가 증액 혹은 감액 규모는 시간이 지남에 따라 점차 증가했음

□ 각 중앙관서는 국유재산 관리과정에서 지속적으로 오류(감사원 지적사항과 전기오류수정손익)를 범했음

- 국유재산에 대한 전면적인 재평가를 실시했던 연도에 오류(감사원 지적사항)가 많이 발생했는데, 실제로 해당 연도의 오류는 대부분 재평가 과정에서 발생했음
- 전면적인 재평가 실시 연도를 제외하고 분석하면, 오류(감사원 지적사항)는 늘어나거나 줄어드는 추세를 보이지 않았음
- 과소계상 오류와 과대계상 오류를 구분해 살펴볼 때, 과소계상 오류가 전체 오류의 대부분을 차지했음
- 중앙관서가 범하는 오류 중의 일부는 감사원의 회계검사 과정에서 발견되지 않고, 결산 완료 이후에 발견되어 전기오류수정손익으로 인식되는데, 분석 결과 정

부가 범한 전체 전기오류수정손익의 상당 부분이 국유재산과 관련된 것으로 나타났다음

3 국유재산 활용

□ 국유재산 대여보다는 매각과 관련된 활동이 주로 일어났음

- 2021년 국유재산 매각 규모는 3조 6,565억 원, 대여 규모는 7,094억 원이었으며, 매각의 대부분은 토지와 건물, 재고자산(양곡, 원자재 등)으로부터 발생했음
- 다만 국유재산 매각과 대여 규모는 증가하거나 감소하는 경향을 나타내지 않았음
- 특정 연도를 제외하고, 매각 규모와 대여 규모는 거의 일정한 수준에서 증가 혹은 감소하는 모습을 보였음

□ 국유재산 개발은 2019년부터 위탁개발과 기금개발 위주로 진행되었음

- 정부는 2004년 위탁개발제도, 2011년 기금개발제도와 민간참여개발제도를 도입했으나, 본격적인 국유재산 개발은 2019년부터 추진되기 시작했음
- 국유재산 개발은 주로 위탁개발과 기금개발 방식 위주로 진행되었으며, 정부가 민간과의 협력을 확대하기 위해 도입한 민간참여개발의 실적은 전혀 없었음

4 국유재산 관련 재정수입

□ 정부 총수입에서 국유재산 관련 재정수입이 차지하는 비중은 미미했음

- 2021년 국유재산 관련 재정수입은 4.4조 원이었으며, 이는 정부 총수입의 0.8% 비중을 차지했음
- 2021년 기준 국유재산 매각대는 약 3.7조 원이었고, 이는 국유재산 관련 재정수입 중 82.7%에 해당했음

□ **국유재산특례제한법이 제정된 이후에도 특례조항의 폐지보다는 신설과 관련된 활동이 활발히 이루어졌음**

- 국회는 국유재산특례에 따른 재정수입 감소를 전반적으로 관리하기 위해 2011년에 국유재산특례제한법을 제정했음
- 그러나 국유재산 특례조항은 2011년 195개에서 2021년 216개로 오히려 늘어났음

□ **국유재산특례지출은 특정한 형태나 추세를 나타내지 않았으며 변동성이 컸고, 특례지출 규모를 추정하는 과정에서 세심한 분석이 부족했음**

- 특례지출 중 사용료 감면 규모는 상대적으로 큰 변동 없이 비교적 규칙적으로 발생했으나, 양여 규모는 연도별로 큰 편차를 보였음
- 국유재산특례지출예산서는 특례지출 실적치뿐만 아니라 전망치와 계획치 정보를 포함하는데, 일반적인 예상과 달리 일부 연도에서 실적치와 전망치의 차이(절대값)가 실적치와 계획치의 차이(절대값)보다 크게 나타났음

5 시사점

□ **본 연구는 국유재산의 관리, 활용, 재정수입 현황을 순차적으로 검토했으며, 분석 결과, 일부 부분은 점차 나아지고 있었지만 보완이 필요한 부분도 여럿 발견되었음**

□ **보완이 필요한 부분을 개선하기 위해 다음과 같은 사항들을 고려해 볼 필요가 있음**

- 첫째, 정부는 5년마다 실시하고 있는 국유재산 총조사를 보완하기 위해 디지털예산회계시스템에 있는 국유재산 정보를 활용한 데이터 분석을 강화할 필요가 있음
- 둘째, 결산이나 재평가 담당자에 대한 교육을 강화하고 회계시스템과 제도를 정비해 국유재산 관리과정에서 발생하는 오류를 줄여야 함
- 셋째, 국유재산 대여를 활성화하기 위해서, 정부는 민간부문에 적절한 유인책(예: 대여기간이나 대여료 산정방식 유연화)을 제공할 필요가 있음
- 넷째, 국유재산 개발과정에서 민간의 참여를 확대하기 위해서, 개발 가능한 국유

재산의 범위를 확대하는 등 전반적인 제도 개선이 요구됨

- 다섯째, 정부는 국유재산을 재정수입 수단으로 어떻게 활용할지 장기적인 목표(예: 총수입 대비 국유재산 관련 재정수입 비중 설정)를 세우고 접근할 필요가 있음
 - 여섯째, 정부와 국회는 국유재산특례지출에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있으며, 존속기한 도래 특례조항의 폐지 활성화 등 관리 강화 방안을 모색해야 함
- 다만, 정부는 국유재산을 관리 혹은 활용하는 과정에서 재정수입의 확보뿐만 아니라 다른 중요한 공익도 함께 고려해야 함을 항상 염두에 둘 필요가 있음

C/O/N/T/E/N/T/S

●●● 요약

●●● I 서론

- 1. 연구배경 1
- 2. 연구방법 및 내용 6

●●● II 국유재산의 개념 및 의의

- 1. 개념 및 의의 8
- 2. 용도별 분류: 행정재산과 일반재산 11

●●● III 국유재산 관리 및 활용 현황

- 1. 국유재산 관리 및 활용 개요 15
- 2. 국유재산 관리 16
 - 가. 유휴 국유재산 17
 - 나. 용도폐지 19
 - 다. 재평가 23
 - 라. 회계오류 27
- 3. 국유재산 활용 34
 - 가. 매각과 대여 34
 - 나. 개발 35

•••
IV

국유재산 관련
재정수입

1. 재정수입 현황 42

2. 국유재산특례지출 44

가. 2011년 국유재산특례제한법 제정 44

나. 국유재산특례 신설 및 폐지 46

다. 국유재산특례지출예산제도 운용 49

라. 2022년 국유재산특례제한법 개정 56

•••
V

결론

1. 요약 59

2. 시사점 61

•••

참고문헌



I

서론



1 연구배경

정부지출 증대에 대한 요구가 점차 강화되고 있다. 이런 가운데 재정의 지속가능성 확보를 위해 많은 나라들이 지출 증대에 상응해 재정수입을 늘릴 방안을 함께 모색하고 있다. 정부는 공공서비스를 제공하는 과정에서 단기적으로 재정수입보다 더 많은 지출을 할 수 있다. 하지만 비록 국가라 하더라도 이러한 상태를 장기간 유지하는 것은 불가능하다. 장기간 과도한 지출을 일삼는 국가는 국민과 이웃 국가들로부터 신뢰를 잃게 되고, 이는 국가경쟁력의 하락을 초래할 수 있다. 전세계 어떤 국가도 이러한 위험으로부터 자유롭지 못하다.¹⁾ 우리나라도 예외일 수 없을 것이다.

그동안 우리나라는 재정건전성 혹은 지속가능성 측면에서 다른 국가들에 비해서 모범국으로 평가받아왔다. 실제로 우리나라 정부의 건전한 재정상태는 IMF 구제금융, 글로벌 금융위기 등 위기를 극복하는 데 있어서 핵심적인 역할을 담당했다. 하지만 최근 들어 우리나라 또한 정부지출이 수입에 비해 가파르게 증가하면서, 그리고 이러한 추세가 앞으로 더욱 가중될 것으로 예상되면서 재정의 지속가능성에 대한 우려가 점차 심화되고 있다.

우선 사회가 다원화, 민주화됨에 따라 이제껏 간과되었던 다양한 행정수요가 새롭게 발생하고 있다. 게다가 우리나라는 세계적으로 유례가 없을 정도로 빠르게 고령화 사회에 진입하고 있다. 2000년 65세 이상의 고령인구는 340만 명으로 전체 인구의

1) 인플레이션에 대한 우려가 심화되면서 2022년 들어 미국을 비롯한 전 세계 통화당국이 기준금리를 올리며 긴축 정책을 강화하고 있다. 영국 중앙은행도 기준금리를 가파르게 올리며 물가상승에 대응하고 있다. 이런 와중에 지난 9월 새로 부임한 트러스 영국 총리는 대규모 감세안을 발표했다. 그러나 발표된 내용에 지출 구조조정 등 재원을 마련할 방안은 포함되어 있지 않았다. 감세안이 시행되면 조세를 통한 재원조달이 어려워질 것이고, 영국 정부가 향후 대규모 국채를 발행할 것이 예상되었다. 이는 영국의 재정건전성 악화에 대한 심각한 우려를 초래했다. 그 결과 금융시장에서 파운드화는 폭락했고, 국채금리는 폭등했다. 금융불안이 지속되자 영국 정부는 결국 감세안을 철회했으며, 트러스 총리는 취임 후 2개월도 다 채우지 못하고 총리직을 내려놓게 되었다. 재정건전성 이슈는 후진국만이 직면할 수 있는 문제가 아니다. 선진국도 이와 관련된 문제로부터 자유로울 수 없음을 최근의 영국 사례는 여실히 보여준다.

7.2% 비중을 차지했으나, 2020년에 고령인구는 813만 명, 총인구 대비 비중은 15.7%로 20년 전에 비해 각각 두 배 이상 증가했다. 앞으로 약 20년 후인 2040년 고령인구와 그 비중은 다시 한번 현재보다 두 배 이상 증가해 각각 1,722만 명, 33.9%를 기록할 것으로 예상된다. 이로 인해 복지지출은 매우 빠르게 증가할 전망이다.

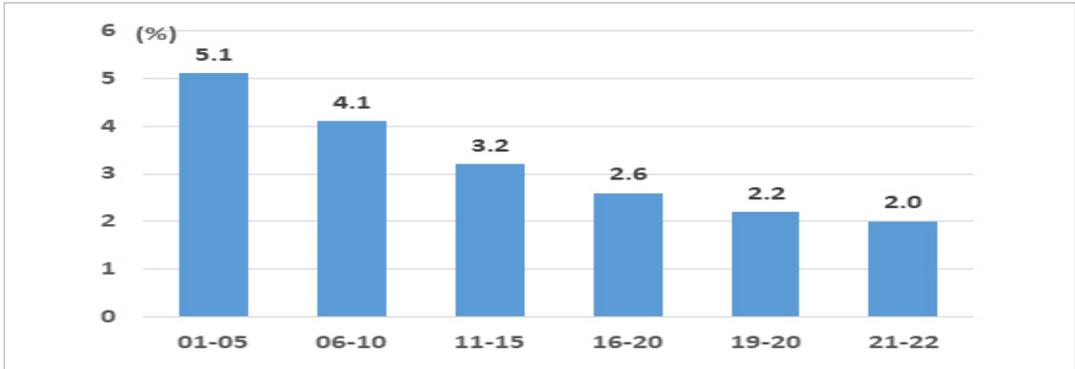
〈그림 1-1〉 고령인구 현황 및 전망



주: 고령인구는 65세 이상 인구를 의미함
 자료: 통계청

그러나 재정지출 증가를 뒷받침할 재정수입 기반은 그다지 탄탄하지 않다. 재정수입은 경제성장률과 밀접한 관계를 맺고 있는데, 우리나라의 잠재성장률은 점차 하락하고 있다. 2000년대 초반 5%를 상회하던 잠재성장률은 2021~2022년 약 2.0% 수준으로 크게 하락했다(한국은행, 2019, 2021). 고령인구의 증가, 즉 생산가능인구의 감소 등으로 인해 향후에도 잠재성장률 하락 추세는 계속될 전망이다. 그 결과, 경제성장률에 바탕을 둔 재정수입 기반은 앞으로 더욱 약화될 가능성이 높다.

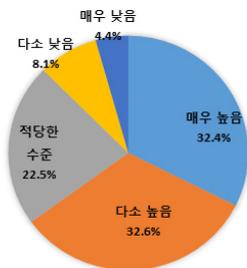
〈그림 1-2〉 우리나라의 잠재성장률 추이



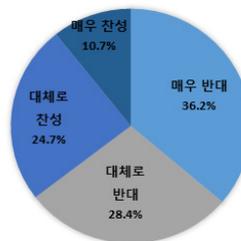
자료: 한국은행(2019, 2021)

경제성장이 뒷받침되지 않은 상태에서 재정수입을 늘릴 수 있는 방법은 일반적으로 두 가지이다. 첫째, 정부는 증세를 통해 재정수입을 늘릴 수 있다. 우리나라의 조세부담률은 OECD 평균을 하회하기 때문에²⁾ 증세를 위한 여력이 충분하다고 볼 여지가 있다. 하지만 증세를 바라보는 국민의 시선은 그리 우호적이지 않다. 최근 실시된 설문조사 결과에 따르면, 우리나라 국민 중 65.0%는 현재의 조세부담이 과중하다고 느끼고 있다. 그리고 국민 중 64.6%가 증세에 반대한다(한국경제연구원, 2021). 이처럼 증세에 대한 사회적 공감대 형성이 부족한 상황에서 정부는 선불리 국민에게 추가적인 조세부담을 지우기 어려울 것이다.

〈그림 1-3〉 소득 대비 체감 조세부담



〈그림 1-4〉 증세에 대한 입장



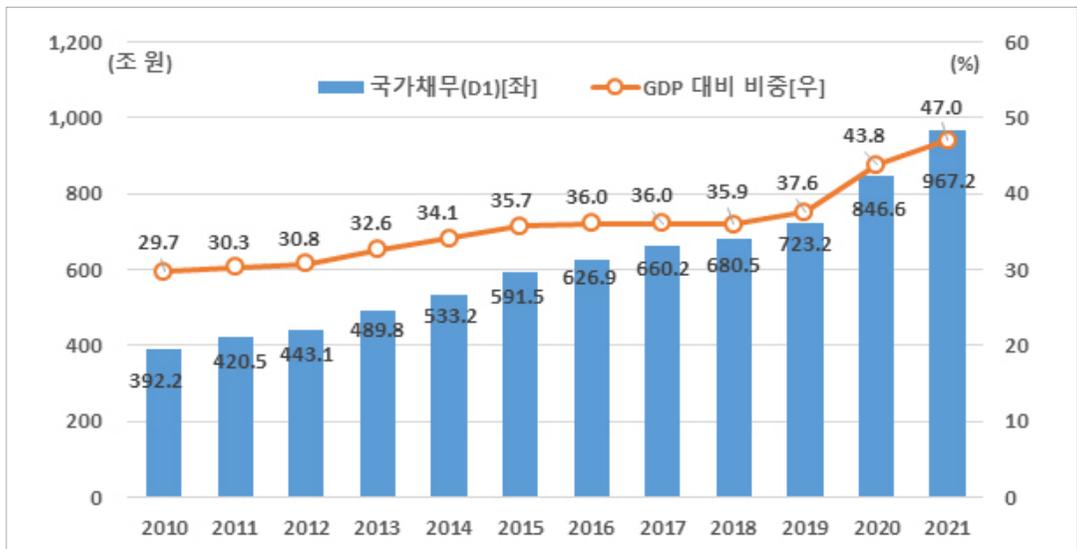
주: 한국경제연구원이 모노리서치에 의뢰하여 전국 만 18세 이상 남녀 1,026명을 대상으로 조세부담 국민 인식을 조사한 결과

자료: 한국경제연구원(2021)

2) 우리나라의 조세부담률은 20.0%(2020년 기준)인 반면, OECD 평균은 24.5%(2019년 기준)이다(기획재정부, 2022a).

둘째, 정부는 국채를 발행해 재정수입을 마련할 수 있다. 하지만 전반적인 경제 여건을 고려할 때 국채 발행 역시 녹록치 않은 상황이다. 지난 수년 동안 코로나19의 확산으로 신규 국채 발행이 급증하면서 국가채무(D1)가 가파르게 증가했다. 좀 더 구체적으로 2019년 723.1조 원이었던 국가채무는 2021년 967.1조 원으로 연평균 15.6%씩 빠르게 증가했다. 그리고 동 기간 GDP 대비 국가채무 비중도 37.6%에서 47.0%로 약 10%p 정도 상승했다. 국채는 언젠가는 갚아야 할 나랏빚이다. 재정 여력이 충분하지 않으면 정부는 미래의 어느 시점에 증세를 통해 채무를 상환하려 시도할 가능성이 있다. 즉 현재의 국채발행은 미래세대의 세금 부담이 될 수 있다. 지금 늘어나는 채무가 현재세대뿐만 아니라 미래세대에게도 영향을 미칠 수 있음을 고려할 때, 정부는 신규 국채 발행에 신중을 기할 수밖에 없을 것이다.

〈그림 1-5〉 우리나라의 국가채무(D1) 현황



자료: 열린재정

이처럼 경제성장률의 점진적인 하락이 예상되고, 증세와 국채 발행을 통한 재정수입 확보가 여의치 않은 상황에서 국가가 소유하고 있는 자산, 즉 국유재산이 새로운 대안으로 부상하고 있다. 정부지출과 관련된 논의에서 많은 이들이 간과하고 있는 사실이 있다. 많은 경우, 정부가 지출을 하면 정부는 그에 대한 대가로 반대급부를 얻는다. 가령 정부가 빚을 내서 지출을 늘리려고 한다고 하자. 이때 정부가 그것을 인건비 등 경상

적 지출에 사용하면, 반대급부가 존재하지 않을 수 있다. 하지만 정부가 부채를 사회간접자본 구축 등 자본적 지출에 사용하면, 부채에 대한 대가로 자산을 획득하게 된다. 실제로 대부분의 부채 증가는 자산 증가와 함께 발생한다. 그러므로 한 국가의 재정상태를 정확히 파악하기 위해서는 부채뿐만 아니라 자산 측면도 균형 있게 살펴볼 필요가 있다. 그럼에도 지금까지 정부의 주된 관심은 부채관리에 머물러 있었다. 본 연구는 그동안 별로 주목받지 못했던 국가자산 측면에 초점을 맞추고 논의를 진행한다.

재무제표상 우리나라의 총자산은 2021년 기준으로 2,866.1조 원이다. 그리고 이 중에서 국유재산은 1,337.1조 원에 이르며, 전체 자산의 약 절반(46.7%) 정도를 차지한다. 이처럼 국유재산 규모가 상당함에도 불구하고 정부는 지금까지 국유재산을 적절히 활용하지 못했다. 이에 정부는 국유재산에 대한 관리를 강화하고, 이를 개발 및 활용해 자원조달을 다변화하려고 한다. 얼마 전에는 유휴·저활용 국유재산에 대한 매각, 개발 및 활용 계획을 발표하기도 했다. 정부가 국유재산을 적절히 활용한다면, 국유재산은 향후 증세와 국채 발행을 보완하는 자원조달 수단의 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

〈그림 1-6〉 총자산과 국유재산

자산 2,866.1조 원	부채 2,195.3조 원
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> 국유재산 1,337.1조 원 </div>	순자산 670.7조 원

주: 총자산은 2021회계연도 국가결산보고서 재정상태표의 자산합계, 국유재산은 2021회계연도 국유재산관리운용총보고서의 국유재산 현재액을 의미함

자료: 열린재정

2 연구방법 및 내용

국유재산이 재원조달 수단으로 지금보다 많은 역할을 수행하기 위해서는 이의 활용이 제대로 이루어져야 한다. 그리고 국유재산 활용이 활성화되기 위해서는 이에 대한 체계적인 관리가 선행되어야 한다. 다시 말해 국유재산에 대한 체계적인 관리가 활용 확대로 이어지고, 정부는 이를 통해 원하는 수준의 재정수입을 확보할 수 있다. 국유재산과 관련해 정부가 생각하는 가장 이상적인 모습은 아마도 이와 같이 ‘국유재산 관리 강화 → 활용 확대 → 재정수입 증대’의 선순환 관계 형성일 것이다. 본 연구는 이러한 관계 형성이 필요함을 전제로 하고, 우리나라의 국유재산 관리 및 활용과 정부가 국유재산을 통해 확보하는 재정수입 현황 전반에 대해서 고찰한다. 그리고 앞의 분석을 바탕으로 향후 국유재산의 역할을 강화하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 먼저 국유재산 관리 현황을 분석한다. 피터 드러커(P. Drucker)는 ‘측정되지 않으면 제대로 관리되지 않음’을 강조한 바 있다. 본 연구는 그의 주장을 받아들여, 국유재산의 관리 현황을 인식과 측정 측면에서 살펴본다. 첫째, 유휴 국유재산의 실태를 파악한다. 현재 행정목적으로 활용되고 있는 국유재산은 매각, 개발 등 활용의 대상이 될 수 없다. 유휴상태 국유재산만이 활용의 대상이 될 수 있다. 2018년 실시된 국유재산 총조사 결과를 중심으로 국유재산의 유휴 현황을 살펴본다. 둘째, 행정재산을 일반재산으로 용도폐지한 현황을 검토한다. 유휴 행정재산을 적절히 활용하려면, 우선 이를 일반재산으로 전환해야 한다. 이에 각 연도 국유재산관리운영총보고서에 나와 있는 통계 자료를 바탕으로 행정재산의 용도폐지 현황을 살펴본다. 셋째, 국유재산 가치의 재평가 현황을 알아본다. 국유재산의 가치는 계속해서 변화한다. 국유재산의 매각과 대여는 매각 혹은 대여시점의 가치에 기반해 이루어진다. 정부는 국유재산 활용을 활성화하기 위해, 국유재산 가치와 관련된 정보를 최신화해 보유하고 있어야 한다. 넷째, 정부가 국유재산 관리과정에서 범하고 있는 오류 현황을 살펴본다. 각 부처가 국유재산 관리과정에서 범하는 오류는 보통 감사원의 결산검사과정에서 발견된다. 하지만 일부 오류는 회계검사과정에서 발견되지 않고, 해당 회계연도에 대한 결산이 완료된 이후에 발견된다. 이는 국가재무제표상 전기오류수정이익 혹은 손실로 인식된다. 본 연구는 국유재산 관리과정에서 발생하고 있는 이러한 두 종류의 오류 현황

을 분석한다.

정부는 국유재산을 매각, 대여하거나 이를 개발할 수 있다. 먼저 정부가 매년 매각하는 국유재산 규모와 국유재산 대여로부터 확보하는 대여료 현황을 파악한다. 이어서 국유재산 개발 현황을 분석한다. 정부는 기금개발, 위탁개발 등의 방법으로 국유재산을 개발할 수 있다. 국유재산에 대한 전반적인 개발 현황과 개발 유형별 실적 건수, 실적 금액 등을 살펴본다.

정부는 국유재산에 대한 관리와 활용을 통해 재정수입을 얻을 수 있다. 하지만 국유재산이 재정수입원만으로 활용되는 것은 아니다. 정부는 공익 목적으로 국유재산에 대한 사용료 감면 등 국유재산특례지출을 운용한다. 이는 공익적 차원에서 필요한 제도일 수 있지만, 재정수입 감소를 초래해 재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 본고에서는 정부가 국유재산으로부터 확보하는 재정수입 규모뿐만 아니라 국유재산 특례로 인해 발생하는 재정수입 감소 현황에 대해서 함께 고찰한다.

II

국유재산의 개념 및 의의

1 개념 및 의의

국유재산은 국가가 소유하고 있는 재산을 의미한다. 일반적으로 국가는 본인이 직접 비용을 부담하거나, 타인으로부터 기부채납을 받거나, 법령 또는 조약에 근거해 국유 재산을 소유하게 된다.³⁾ 여기서 국가란 중앙관서를 말하며, 지방자치단체는 국가의 범주에 포함되지 않는다. 지방자치단체가 소유하고 있는 것은 국유재산과 구분해 공유재산이라고 부른다. 2021년 기준, 국유재산 규모는 1,337.1조 원인 반면 공유재산 규모는 876.0조 원이다. 전자의 규모가 후자의 규모를 상회하지만, 후자의 규모 역시 상당한 수준이다. 또한 공유재산과 국유재산은 소유 혹은 관리의 주체가 상이하지만, 둘 다 공공의 목적을 위해 사용된다는 점에서 같다. 즉 국유재산과 공유재산은 본질적으로 동일하다고 볼 수 있다. 본 연구는 국유재산만을 분석 대상으로 삼지만, 여기에서 논의되는 내용은 공유재산에도 상당 부분 적용할 수 있을 것이다.

〈표 II-1〉 국유재산과 공유재산 규모 비교

(단위 : 억 원, %)

	국유재산		공유재산	
토 지 (면 적)	6,301,025 (25,355km ²)	(47.1)	4,746,240 (9,235km ²)	(54.2)
건 물	709,113	(5.3)	1,197,720	(13.7)
공 작 물	3,289,682	(24.6)	2,130,470	(24.3)
입 목 족	75,270	(0.6)	31,300	(0.4)
선박·항공기	36,418	(0.3)	6,850	(0.1)
기계기구	12,346	(0.1)	12,810	(0.1)
유가증권	2,928,568	(21.9)	623,610	(7.1)
무체재산	18,689	(0.1)	11,200	(0.1)
계	13,371,112	(100.0)	8,760,200	(100.0)

주: 1) 공유재산의 무체재산에는 용익물권과 회원권이 포함되어 있음

2) 2021회계연도 기준, 괄호 안의 값은 비중을 의미함

자료: 열린재정[2021회계연도 국유재산관리운용총보고서], 행정안전부(2022)

3) 국유재산법 제2조 제1호.

국유재산은 여러 가지 기능과 역할을 담당한다. 첫째, 공공재의 기능을 담당한다. 도로·항만·철도 등의 국유재산은 국민들의 경제활동을 원활하게 하기 위해 필요한 사회간접자본에 속한다.⁴⁾ 그리고 댐은 자연재해 방지, 국립공원은 녹지공간으로써 국민들에게 쾌적한 생활환경을 제공한다. 시장실패로 인해 민간부문은 국민들에게 이런 공공서비스를 제공하는 역할을 제대로 수행할 수 없다. 둘째, 국유재산은 장래 행정목적에 사용하기 위한 비축자원의 역할을 한다. 가령 이용가능한 국유지가 충분하면 정부는 사회간접자본을 구축할 때 토지매수와 관련된 지출을 줄일 수 있다. 셋째, 국유재산은 사용허가, 대부 및 매각을 통해 재정수입원의 역할을 담당한다. 이는 민간 경제 활성화에도 도움을 줄 수 있다. 국가가 유휴 국유지를 단순 보유하고 있는 경우, 새로운 가치를 창출할 수 없다. 하지만 민간부문에게 기회를 부여하면, 그들은 이를 활용해 부가가치를 창출할 수 있다.⁵⁾ 이처럼 국유재산은 다양한 기능 혹은 역할을 수행하는데, 본 연구는 이 중에서 재정수입원으로서 국유재산의 가능성에 초점을 맞추고 논의를 진행한다.

정부가 보유한 국유재산은 지속적으로 늘어나고 있다. 2011년 874.3조 원이었던 국유재산의 가치는 2021년 1,337.1조 원으로 연평균 4.3%씩 증가했다. 하지만 같은 기간 동안 국유재산 이외의 자산 규모는 더욱 빠르게 증가했다. 그 결과, 국유재산이 총자산에서 차지하는 비중은 57.4%에서 46.7%로 하락했다. 국유재산이 전체 자산에서 차지하는 비중이 감소하고 있지만, 여전히 국가가 보유한 총자산의 절반 가량이 국유재산에 속한다. 이러한 국유재산의 위상을 고려할 때, 정부는 국가자산을 관리하는 과정에서 국유재산을 중심에 두고 관리 및 활용 계획을 마련할 필요가 있다.

〈표 11-2〉 총자산과 국유재산 현황

(단위: 조 원, %)

회계연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총자산 (A)	1,523.2	1,580.5	1,666.4	1,756.8	1,856.2	1,966.8	2,062.5	2,126.6	2,299.4	2,487.1	2,866.1
국유재산 (B)	874.3	892.2	912.1	938.5	990.2	1,044.4	1,075.8	1,081.8	1,125.0	1,157.5	1,337.1
비중 (B/A)	57.4	56.5	54.7	53.4	53.3	53.1	52.2	50.9	48.9	46.5	46.7

주: 총자산은 각 연도 국가결산보고서 재정상태표의 자산합계, 국유재산은 각 연도 국유재산관리운용총보고서의 회계연도말 국유재산 현재액을 의미함

자료: 열린재정

4) <https://namu.wiki/w/사회간접자본> 참조.

5) 국유재산의 기능과 역할은 기획재정부(2010)와 e나라재산(<https://www.k-pis.go.kr>)의 국유재산 소개를 참조해서 작성했다.

국유재산은 토지, 건물, 공작물, 유가증권 등 국가가 소유한 일체의 재산을 포함한다.⁶⁾ 전체 국유재산 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 토지이다. 2021년 기준 국가가 보유한 토지 규모는 630.1조 원이며, 이는 전체 국유재산의 47.1%를 차지한다. 토지에 이어 공작물(328.9조 원, 24.6%), 유가증권(292.8조 원, 21.9%), 건물(70.9조 원, 5.3%)이 각각 순서대로 큰 비중을 차지한다. 앞서 서술했듯이 지난 10년간(2011~2021년) 국유재산은 연평균 4.3%씩 증가했다. 그런데 2020~2021년에는 이를 크게 상회하는 15.5%의 증가율을 기록했다. 이는 국유재산에서 차지하는 비중이 높은 토지와 공작물이 크게 늘어났기 때문이다. 게다가 기계기구, 선박·항공기, 무체재산도 비록 국유재산에서 차지하는 비중은 미미하지만, 전년도에 비해 2021년에 크게 증가했다.

〈표 II-3〉 국유재산 종류별 현황

(단위 : 억 원, %)

	2020년(A)	2021년(B)	증감(B-A)	
			금액	증감률
토 지	5,196,070 (44.9)	6,301,025 (47.1)	1,104,955	(21.3)
(면 적)	(25,239km ²)	(25,355km ²)	(116km ²)	
건 물	745,151 (6.4)	709,113 (5.3)	△36,037	(△4.8)
공 작 물	2,866,156 (24.8)	3,289,682 (24.6)	423,526	(14.8)
입 목 축	77,662 (0.7)	75,270 (0.6)	△2,392	(△3.1)
선박·항공기	28,197 (0.2)	36,418 (0.3)	8,221	(29.2)
기계기구	8,760 (0.1)	12,346 (0.1)	3,586	(40.9)
유가증권	2,638,361 (22.8)	2,928,568 (21.9)	290,207	(11.0)
무체재산	14,357 (0.1)	18,689 (0.1)	4,332	(30.2)
계	11,574,714 (100.0)	13,371,112 (100.0)	1,796,398	(15.5)

자료: 열린재정[2021 회계연도 국유재산관리운용총보고서]

6) 국유재산관리운용총보고서는 모든 국유재산을 토지, 건물, 공작물, 기계기구, 입목축, 선박·항공기, 유가증권, 무체재산으로 구분(8종)하여 작성한다.

2 용도별 분류: 행정재산과 일반재산

일반적으로 국유재산은 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분된다.⁷⁾ 행정재산은 행정목적으로 사용되는 국유재산이다. 이는 국가가 직접 사무용, 사업용 또는 주거용으로 사용하는 청사·관사 등 공용재산, 도로·하천·공원 등 공공의 목적으로 사용되는 공공용재산, 정부기업이 직접 사무용, 사업용 또는 직원의 주거용으로 사용하는 기업용재산, 그리고 문화재 등 보존용재산으로 구성된다.⁸⁾ 한편 일반재산은 행정재산 이외의 모든 국유재산을 말한다.⁹⁾ 국유재산의 상당수는 행정재산으로 분류된다. 2021년 기준으로 국유재산의 74.8%(1,000.4조 원)가 행정재산이며, 25.2%(336.6조 원)가 일반재산이다. 행정재산의 대부분은 토지, 공작물, 건물이다. 반면 일반재산의 대부분은 유가증권이다. 국가가 보유한 모든 유가증권은 일반재산으로 분류된다. 토지와 건물 중 일반재산에 해당하는 것은 각각 39.2조 원, 2.1조 원으로, 국가가 보유한 전체 토지와 건물의 6.2%, 3.1% 정도에 불과하다. 나머지는 전부 행정재산에 속한다.

〈표 II-4〉 재산 종류별 행정재산과 일반재산 규모 비교

(단위: 억 원, %)

	행정재산		일반재산		종류별 일반재산 비중
	금액(A)	비중(A/C)	금액(B)	비중(B/C)	[B/(A+B)]
토 지	5,908,079	(59.1)	392,946	(11.7)	(6.2)
건 물	687,331	(6.9)	21,783	(0.6)	(3.1)
공 작 물	3,287,943	(32.9)	1,739	(0.1)	(0.1)
입 목 죽	54,699	(0.5)	20,571	(0.6)	(27.3)
선박·항공기	36,302	(0.4)	116	(0.0)	(0.3)
기계기구	12,189	(0.1)	158	(0.0)	(1.3)
유가증권	-	(0.0)	2,928,568	(87.0)	(100.0)
무체재산	18,329	(0.2)	360	(0.0)	(1.9)
계(C)	10,004,871	(100.0)	3,366,241	(100.0)	(25.2)

주: 2021회계연도 기준

자료: 열린재정[2021회계연도 국유재산관리운용총보고서]

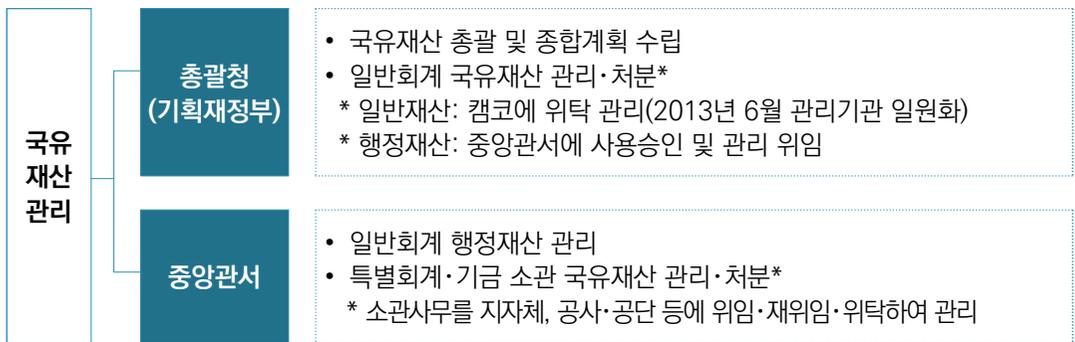
7) 국유재산법 제6조 제1항.

8) 국유재산법 제6조 제2항 제1호~제4호.

9) 국유재산법 제6조 제3항.

행정재산과 일반재산은 관리와 활용 측면에서 상이한 특성을 갖는다. 우선 행정재산과 일반재산의 관리체계를 살펴보자. 기획재정부는 국유재산에 관한 사무를 총괄하고, 일반회계에 속한 국유재산의 관리 및 처분권한을 갖는다.¹⁰⁾ 하지만 대부분의 경우, 기획재정부는 이러한 권한을 직접 행사하지 않는다. 기획재정부는 한국자산관리공사(캠코)에 일반회계에 속한 일반재산을 위탁해 관리한다.¹¹⁾ 그리고 기획재정부는 일반회계에 속한 행정재산을 사용승인한 후, 이것의 관리를 중앙관서에 위임한다.¹²⁾ 일반회계에 속한 국유재산과 달리 특별회계와 기금에 속한 국유재산(행정재산과 일반재산)의 관리 및 처분권한은 중앙관서가 보유하고 있다.¹³⁾ 다만 기획재정부와 마찬가지로 중앙관서 또한 이러한 권한을 지방자치단체, 공사·공단 등에 위임·위탁할 수 있다.

〈그림 II-1〉 국유재산 관리체계 (1)



자료: 기획재정부(2018)

〈그림 II-2〉 국유재산 관리체계 (2)

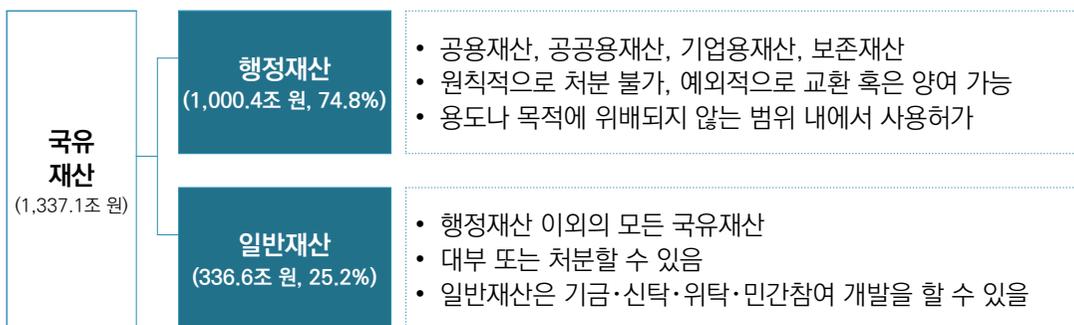


자료: 국유재산법[감사원(2019)에서 재인용]

10) 국유재산법 제8조 제1항
11) 국유재산법 제42조 제1항.
12) 국유재산법 제8조 제6항.
13) 국유재산법 제8조 제3항.

한편 행정재산은 원칙적으로 매각 등 처분이 불가능하며, 예외적으로 교환¹⁴⁾ 혹은 양여¹⁵⁾가 가능하다.¹⁶⁾ 그리고 정부는 행정재산의 용도나 목적에 위배되지 않는 범위 내에서 사용허가¹⁷⁾를 할 수 있다.¹⁸⁾ 그러나 행정재산의 개발은 허용되지 않는다. 반면 일반재산은 처분 또는 대부계약¹⁹⁾이 비교적 자유롭다.²⁰⁾²¹⁾ 게다가 일반재산은 기금·신탁·위탁·민간참여의 방식으로 개발할 수 있다.²²⁾ 행정재산은 개발이 허용되지 않으므로, 만약 정부가 행정재산을 개발하고자 한다면, 정부는 먼저 행정재산을 용도폐지해 일반재산으로 전환해야 한다.

〈그림 II-3〉 행정재산과 일반재산 비교



본 연구는 유가증권을 제외한 국유재산 전반에 대해서 다루지만, 주로 토지와 건물 위주로 분석을 진행한다. 2021년 기준 국유재산 1,337.1조 원 중 토지와 건물은 701.0조 원이었다. 이 중에서 행정재산은 약 660조 원, 일반재산은 약 41조 원이었다

14) 교환은 행정목적 수행에 필요한 재산을 확보하기 위해 국유재산을 국가 이외의 자가 보유한 재산과 상호교환하는 사법상의 계약을 의미한다(국회예산정책처, 2022a).
 15) 양여는 국가가 대가를 받거나 또는 받지 아니하고 국가 이외의 자에게 국유재산의 소유권을 이전하는 사법상의 계약을 의미한다(국회예산정책처, 2022a).
 16) 국유재산법 제27조 제1항.
 17) 사용허가란 행정재산을 국가 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 말한다(국유재산법 제2조 제7호).
 18) 국유재산법 제30조 제1항.
 19) 대부계약이란 일반재산을 국가 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 말한다(국유재산법 제2조 제8호).
 20) 국유재산법 제41조 제1항.
 21) 일반재산 또한 예외적으로 매각과 대부가 제한된다. 예를 들어 일반재산의 매각은 행정재산 사용승인이나 관리 전환을 신청한 경우, 다른 법률에 따라 처분이 제한되는 경우, 국유재산종합계획 처분기준에서 정한 처분제한 대상에 해당하는 경우, 또는 기타 국가가 관리할 필요가 있다고 판단되는 경우에 제한된다(국유재산법 제48조 제1항 제1호~제4호).
 22) 국유재산법 제57조 제1항.

(관계부처 합동, 2022).²³⁾ 우선 행정재산에 속한 토지와 건물 중 유희상태인 것을 파악하고, 이 중 얼마가 일반재산으로 전환되었는지를 살펴본다. 한편 토지와 건물 등 국유재산의 가치는 지속적으로 변한다. 정부는 주기적으로 혹은 특정 사유가 발생하면²⁴⁾ 국유재산의 재평가를 실시하고 있는데, 이의 현황을 분석한다. 또한 각 중앙관서는 재평가 등을 행하는 과정에서 오류를 범할 수 있다. 보고는 감사원의 결산과정에서 지적되는 국유재산 관련 과대 혹은 과소계상 오류와, 결산 이후 각 부처가 발견해 수정하는 전기오류수정손실과 이익의 현황을 검토한다. 주로 일반재산에 속한 토지와 건물 등이 매각, 대여 혹은 개발의 대상이다.²⁵⁾ 정부가 토지와 건물 등을 매각하거나 대여해 얻은 재정수입 규모를 알아보고, 위탁개발, 기금개발 등을 실시한 현황을 구체적으로 살펴본다. 한편 정부는 토지나 건물 등을 매각, 대여해 재정수입을 얻기도 하지만, 공익적 차원에서 이를 무상으로 이전하거나 사용료를 감면해줄 수 있다. 흔히 국유재산특례지출이라 불리는 이와 같은 제도는 재정수입 감소를 초래해 재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 본 연구는 이에 대해서도 함께 검토한다.

23) 행정재산은 각 소관 부처에서 개별적으로 관리한다. 일반재산 약 41조 원 중에서 일반회계 재산은 38조 원이었다. 이 중에서 약 34조 원은 기획재정부, 나머지 4조 원은 산림청 등 타부처에서 관리 중이다. 일반회계 재산인 38조 원을 제외한 약 3조 원은 특별회계 혹은 기금에 속했다. 이는 각 부처에서 개별적으로 관리한다(관계부처 합동, 2022).

24) 정부는 국유재산에 대한 전면적인 재평가를 5년마다 실시하고 있다. 일괄적인 재평가가 실시되지 않는 회계연도에도 공정가액과 장부가액의 차이가 중요하게 발생하면 재평가를 실시할 수 있다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 다룬다.

25) 행정재산은 매각과 개발이 제한된다. 다만 행정재산은 사용허가의 대상이 될 수 있으며, 이를 통해 사용료를 징수할 수 있다.

III

국유재산 관리 및 활용 현황

1 국유재산 관리 및 활용 개요

광복 이후 지금까지 우리나라의 국유재산 관리 및 활용 정책은 크게 세 단계를 거치며 발전해왔다.²⁶⁾ 첫째, 정부는 1945년부터 1976년까지 처분 위주의 국유재산 관리 정책을 펼쳤다. 당시 정부는 조세를 통해 충분한 재정수입을 확보할 수 없었기 때문에 전후 복구와 경제개발을 추진하기 위한 재원조달의 수단으로 국유재산 매각을 적극적으로 활용했다.

둘째, 1977년 이후 정부의 관리 및 활용 정책 방향은 처분에서 유지 및 보존으로 변했다. 처분 중심의 정책이 30년 이상 지속되면서 국유재산이 줄어드는 문제가 발생했다. 한편 우리나라 경제가 가파르게 성장하면서 조세를 통해 재정수입을 충분히 확보할 수 있게 되었다. 이에 정부는 그 이전과는 달리 국유재산의 처분을 제한하는 유지·보존 정책을 펼칠 수 있었다. 국유재산과 관련된 소극적인 정책은 1993년까지 지속되었다.

셋째, 1994년 이후 정부는 국유재산 관련 정책의 방향을 소극적 관리에서 적극적 관리로 전환했다. 미래의 행정수요에 대비하기 위해 국유재산을 유지 및 보존하는 동시에, 그동안 제대로 활용되지 않고 방치되어온 유휴지 등을 개발하고 매각해 민간부문을 활성화하고 재정수입을 확충하는 것을 정책방향으로 삼았다. 그 결과 국유재산 활용을 확대하기 위한 다수의 정책들이 도입되었다. 먼저 1994년 국유재산관리특별회계²⁷⁾가 신설되고 신탁개발제도가 도입되었다. 그리고 정부는 2004년에 위탁개발제도를 도입해 별도의 국가 예산을 투입하지 않고 국유지를 개발할 수 있는 토대를 마련했다. 2011년에는 국유재산법이 전면개정되었다. 이때 국유재산을 효율적으로 관리

26) 이하에서 서술하는 국유재산 관리 및 활용 정책의 변천 과정은 기획재정부(2010), 이영주 외(2019)를 참조하여 작성했다.

27) 국유재산관리특별회계는 2006년 12월 31일에 폐지되었다.

하기 위한 국유재산관리기금이 신설되었고, 국유재산 개발과정에서 민간자본을 적극적으로 활용하기 위한 민간참여개발제도가 도입되었다.²⁸⁾

이런 정책 기조는 지금까지 계속되고 있으며, 특히 최근 들어 재정의 지속가능성에 대한 관심이 고조되면서 국유재산을 활용해 민간투자를 활성화하고 재정수입을 확보하려는 움직임이 더욱 활발해지고 있다. 새 정부의 국정과제 ⑤는 ‘민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보’이다. 여기에는 재원조달 다변화가 포함되어 있다. 정부는 국유재산 활용 확대 등을 통해 재정투자 여력을 보완하고, 국가 정책을 뒷받침할 계획이다(대한민국 정부, 2022a). 이를 위해 정부는 유휴·저활용 국유재산 총 ‘16조 원+ α ’ 규모의 매각 계획, 즉시 매각이 곤란하거나 단독 활용이 어려운 대규모 유휴지에 대한 적극적인 개발 및 활용 계획을 발표했다(관계부처 합동, 2022). 구체적인 방안도 마련되고 있다. 얼마 전 정부는 ‘2023년도 국유재산종합계획’을 발표했다. 여기에는 국유재산 관리체계를 개선하고, 유휴·저활용 국유재산을 매각하고, 다양한 방식을 활용해 이를 개발하기 위한 다수의 세부과제들이 포함되어 있다(기획재정부, 2022b).

2 국유재산 관리

측정되지 않으면 관리되지 않는다. 경영학의 구루(guru) 피터 드러커(P. Drucker)가 한 말이다. 이는 어떤 것이 제대로 관리되기 위해서는 그것에 대한 측정이 선행되어야 함을 의미한다. 이는 국유재산 관리에도 그대로 적용된다. 정부는 국유재산의 체계적인 관리를 위해서, 우선 국유재산의 상태와 가치를 정확히 알고 있어야 한다. 이를 바탕으로 정부는 국유재산을 적절히 활용할 수 있을 것이다. 아래에서는 정부의 국유재산 관리 현황을 측정과 관련된 이슈를 중심으로 검토한다.

28) 위탁·신탁·기금·민간참여개발에 대한 자세한 내용은 뒤에서 다룬다.

가. 유희 국유재산

국유재산이 제대로 활용되고 있는지를 파악하는 것은 이를 체계적으로 관리하기 위해 반드시 필요하다. 가령 행정목적으로 이용되고 있는 국유재산은 매각이나 개발의 대상이 되기 어렵다. 반면 현재 유희상태인 국유재산은 매각이나 개발의 대상이 될 가능성이 있다. 정부가 유희 국유지를 민간에 매각하면, 정부는 재정수입을 확보할 수 있다. 그리고 민간부문은 이를 활용해 새로운 부가가치를 창출할 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 국유재산 총조사 개요

	제1차 국유재산 총조사 ('18)	제2차 국유재산 총조사 ('22~'23)
조사대상	• 토지(총 199만 필지)	• 토지 및 건물(청사, 관사 등)
추진체계	• 기재부 총괄 • 캠프 위탁수행	• 국유재산 총조사 TF • 주요 부처 참여(국토, 교육, 국방, 농림, 해수, 환경, 산림청, 조달청, 우본 등)
조사방법	• 인력 조사(1,000명 투입) • 항공조사, 드론조사 등 실시	• 신규 드론, 증강현실(AR) 활용 등 새로운 조사방법 추가
조사결과	• 유희 행정재산 약 15만 필지 발굴 • 조사 완료 후 6.3만 필지 용도폐지	• 유희재산에 대한 즉시 용도폐지·매각 추진

자료: 관계부처 합동(2022)

정부는 유희 혹은 미활용 국유재산 파악의 중요성을 인지하고 있으며, 지난 2018년 3~12월 국유재산 총조사를 처음으로 실시했다. 행정재산에 속한 토지 약 501만 필지 중 미활용 가능성이 낮은 재산을 제외하고 약 199만 필지를 조사대상으로 삼았다. 조사 결과, 약 15.4만 필지가 유희재산으로 추정되었다. 이 중에서 토지이용 제한구역에 위치한 국유지와 공부가 불일치하는 국유지를 제외하니, 용도폐지 검토 대상 토지는 10.5만 필지였다. 이는 전체 행정재산(토지 501만 필지)의 약 7.5%에 해당했다. 그리고 용도폐지 검토 대상 토지 중 전부 유희, 전부 점유, 일부 점유인 것의 비중은 각각 27.6%, 65.3%, 7.1%였다. 제1차 국유재산 총조사 이후 후속조치가 활발히 진행되었다. 용도폐지 검토 대상 토지 중 약 6.3만 필지가 실제로 행정재산에서 일반재산으로 전환되었다.²⁹⁾

29) 용도폐지 현황은 '나. 용도폐지'에서 더욱 자세하게 살펴본다.

〈표 Ⅲ-2〉 2018년 국유재산 총조사 결과

(단위 : 필지)

	계	유휴 추정재산		
		전부 유휴	전부 점유	일부 점유
유휴 추정재산	153,904	44,331	99,058	10,515
(-) 토지이용 제한구역	46,177	14,908	28,357	2,912
(-) 공부 불일치	2,392	362	1,939	91
용도폐지 검토 대상	105,335	29,061	68,762	7,512

자료: 기획재정부(2019)

제1차 국유재산 총조사는 토지만을 조사대상으로 삼았다. 국유 건물의 전반적인 상태에 대한 정보는 조사 결과에 포함되어 있지 않다. 국유재산 관리가 체계적으로 이루어지기 위해서는 국가가 소유한 건물의 상태 정보도 필요하다. 2022~2023년 진행될 제2차 국유재산 총조사의 대상에는 토지뿐만 아니라 건물도 포함될 예정이다.

정부는 국유재산 총조사를 통해서 국유재산에 대한 정확한 정보를 얻을 수 있으며, 이러한 정보는 국유재산 관리 과정에서 유용하게 활용될 수 있다. 하지만 이를 실시하기 위해서는 많은 비용과 시간이 든다. 따라서 비록 국유재산 총조사에 비해서 정확성은 떨어지지만 보다 손쉽게 관련 정보를 얻을 수 있는 방법을 생각해 볼 필요가 있다.

이와 관련해 일반적으로 두 가지 방법이 거론된다. 첫째, 건물이 완공된 후 시간이 얼마나 지났는지를 기준으로 노후화 정도를 대략적으로 파악할 수 있다. 박소영 외(2021)는 국가나 지방자치단체가 소유하고 있는 공공(국유+공유)건물 183,925개의 노후화 정도를 사용승인 이후 경과 연수를 기준으로 분석했다. 분석 결과, 국유건물보다는 공유건물의 노후화가 전반적으로 더 많이 진행된 것으로 나타났다. 그렇지만 국유건물 중 일부 역시 노후화 위험에 노출되어 있었다. 국유건물 119,368개 중에서 사용승인 이후 10년이 채 지나지 않은 건물이 35.4%(42,274개)로 가장 큰 비중을 차지했다. 그리고 사용 승인연도를 기준으로 20년 이상 ~ 30년 미만, 30년 이상 ~ 40년 미만, 40년 이상된 국유건물은 21,797개, 10,485개, 16,951개였으며, 전체 국유건물 중 각각 18.3%, 8.8%, 14.2%의 비중을 차지했다.

〈표 Ⅲ-3〉 국유·공유 건물의 노후화 현황

(단위 : 개, %)

경과 연수	사용 승인연도	국유		공유(광역시·도)		공유(시·군·구)		합계	
		건물수	비중	건물수	비중	건물수	비중	건물수	비중
10년 미만	'11~'20년	42,274	(35.4)	1,072	(4.2)	3,952	(10.2)	47,298	(25.7)
10년 이상~ 20년 미만	'01~'10년	27,861	(23.3)	6,074	(23.6)	10,841	(28.0)	44,776	(24.3)
20년 이상~ 30년 미만	'91~'00년	21,797	(18.3)	8,870	(34.4)	11,057	(28.5)	41,724	(22.7)
30년 이상~ 40년 미만	'81~'90년	10,485	(8.8)	3,785	(14.7)	5,248	(13.5)	19,518	(10.6)
40년 이상	'80년 이전	16,951	(14.2)	5,985	(23.2)	7,673	(19.8)	30,609	(16.6)
총계		119,368	(100.0)	25,786	(100.0)	38,771	(100.0)	183,925	(100.0)

주: 2021년 5월 기준

자료: 건축행정시스템 세움터(건축공간연구원 내부자료[박소영 외(2021)에서 재인용])

둘째, 건물에서 사용하고 있는 에너지 사용량을 기준으로 미활용 여부를 추측할 수 있다. 에너지 사용량이 일정수준을 하회한다면, 그 건물은 유휴상태일 가능성이 높다. 이승욱(2019)은 인구가 감소하는 등 도시 쇠퇴가 진행 중인 20개 지역을 선정해 공공 시설의 전기 사용량을 분석했다. 총 12,563개의 공공건물을 조사한 결과, 연간 에너지 사용량이 100kw 이하로 나타나 유휴가 의심되는 건물은 2,885개로 전체의 23.0%에 이르렀다.

나. 용도폐지

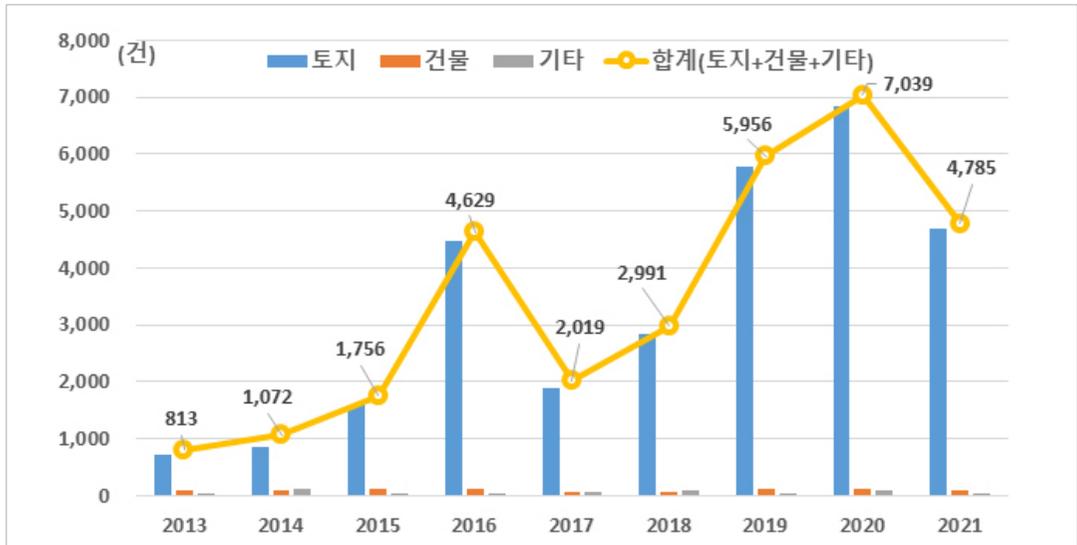
유휴 행정재산을 파악한 정부가 이를 활용하려면, 먼저 행정재산을 일반재산으로 전환하는 절차를 거쳐야 한다. 그동안 정부는 유휴 행정재산에 대한 용도폐지를 꾸준히 추진해왔다. 이제까지 정부가 실시한 행정재산의 용도폐지 현황은 다음과 같다.³⁰⁾

우선 2013~2021년 동안 진행된 용도폐지 건수를 살펴보면, 국유재산에 대한 용도폐지 건수는 추세적으로 증가하는 모습을 보였다. 2013년 813건에 머물렀던 용도폐

30) 국유재산법 제8조 제4항에 의거해 총괄청의 승인을 받은 행정재산이 동법 제8조의2 제3항에 따라 사용종료(사용승인의 철회)되어 총괄청에 인계되면, 인계된 재산은 용도폐지된 것으로 본다. 본고는 사용종료를 기준으로 국유재산의 용도폐지 현황을 살펴보았다. 그러나 용도폐지는 사용종료보다 광의의 개념이다. 실제 용도폐지는 이보다 많을 것이다.

지는 2021년 4,785건으로 크게 늘어났다. 행정재산 용도폐지의 대부분은 토지와 관련해 발생했다. 정부가 2021년 실시한 총 4,785건의 용도폐지 중에서 토지와 관련된 것이 4,692건으로 전체의 98.1%를 차지했다. 반면 건물과 기타 부문의 용도폐지는 각각 82건, 11건으로 전체 용도폐지의 1.7%, 0.2%에 불과했다.

〈그림 Ⅲ-1〉 국유재산 용도폐지 추이 (1): 건수



주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함
 자료: 열린재정[각 회계연도(2013~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함]

특히 정부는 2018년 실시한 국유재산 총조사 결과를 토대로 유휴 행정재산에 대한 적극적인 용도폐지를 진행했다. 구체적으로 국유재산 총조사가 끝난 직후인 2020년에 가장 많은 7,039건의 행정재산이 용도폐지되었다. 이를 중앙관서별로 살펴보면, 전체 용도폐지의 65.8%인 4,632건이 국토교통부에서 발생했다. 이어서 농림축산식품부(1,109건, 15.8%), 국방부(764건, 10.9%), 환경부(162건, 2.3%) 순으로 행정재산 용도폐지를 많이 실시했다. 2020년에 발생한 용도폐지도 여느 회계연도와 마찬가지로 대부분 토지 부문에서 발생했다.

〈표 III-4〉 2020회계연도 행정재산 용도폐지 현황 (1): 건수

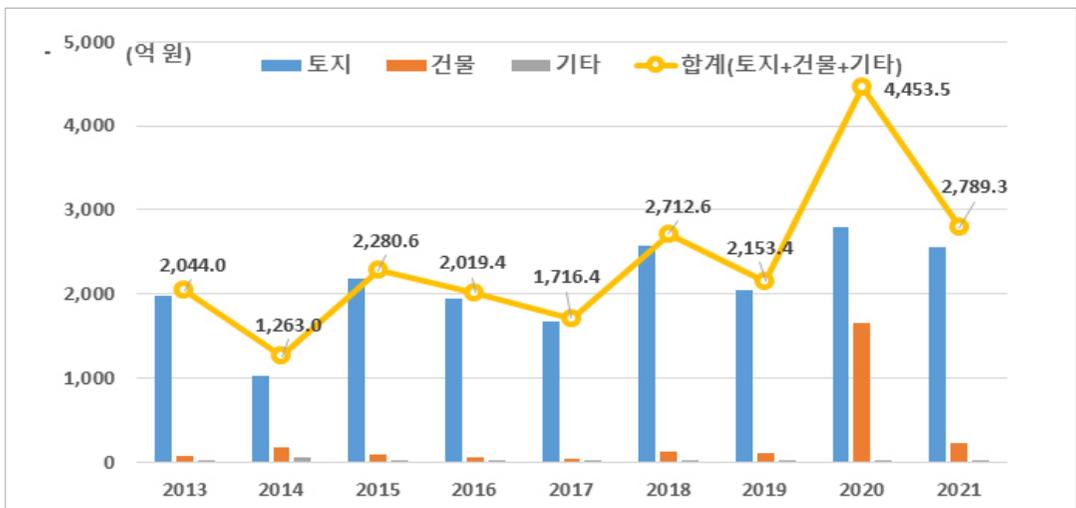
(단위: 건)

중앙관서	토지	건물	기타	합계
국토교통부	4,632	0	0	4,632
농림축산식품부	1,109	0	0	1,109
국방부	764	0	0	764
환경부	145	17	0	162
기타	192	94	86	372
합계	6,842	111	86	7,039

주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함
 자료: 열린재정[2020회계연도 국유재산관리운영총보고서]

행정재산의 용도폐지 금액은 건수와 달리 우상향하는 추세를 나타내지 않았다. 2013년의 행정재산 용도폐지 금액은 2,044.0억 원이었다. 2018년의 해당 금액은 2,712.6억 원으로 2013년에 비해 소폭 증가했다. 하지만 2021년의 용도폐지 금액은 2,789.3억 원으로 2018년과 큰 차이를 보이지 않았다. 2020년을 제외하고, 대부분의 용도폐지는 토지와 관련해서 발생했다. 이를테면 2021년 전체 용도폐지 금액(2,789.3억 원) 중 91.6%(2,555.2억 원)가 토지에서, 건물과 기타에서 각각 8.3%(231.3억 원), 0.1%(2.9억 원)가 발생했다.

〈그림 III-2〉 국유재산 용도폐지 추이 (2): 금액



주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함
 자료: 열린재정[각 회계연도(2013~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함]

용도폐지 금액도 용도폐지 건수와 마찬가지로 2013~2021년 중 2020년에 가장 큰 값을 나타냈다. 2020년의 행정재산 용도폐지 금액이 다른 회계연도에 비해 큰 값을 보인 것은 건물의 용도폐지가 크게 늘었기 때문이다. 2020년에 일어난 건물의 용도폐지 금액은 1,651.0억 원이었다. 2020년을 제외하고 분석기간 중 건물과 관련해 가장 많은 용도폐지가 발생한 회계연도는 2021년이었는데, 이때 발생한 금액이 231.3억 원 수준임을 고려할 때, 2020년에 건물 용도폐지 금액이 매우 컸음을 알 수 있다.

이는 대부분 행정안전부 소관 국유건물의 용도폐지 과정에서 발생했다. 2020년 행정안전부가 용도폐지한 건물은 1,526.0억 원 규모에 이르렀으며, 이는 전체 건물 용도폐지 금액의 92.4%를 차지했다. 당해연도에 토지와 관련해 발생한 용도폐지를 중앙관서별로 살펴보면, 모든 행정기관 중 국방부에서 가장 많은 약 999.3억 원의 토지를 용도폐지했다. 행정안전부가 용도폐지한 국유건물의 규모는 이를 크게 상회했다.

〈표 III-5〉 2020회계연도 행정재산 용도폐지 현황 (2): 금액

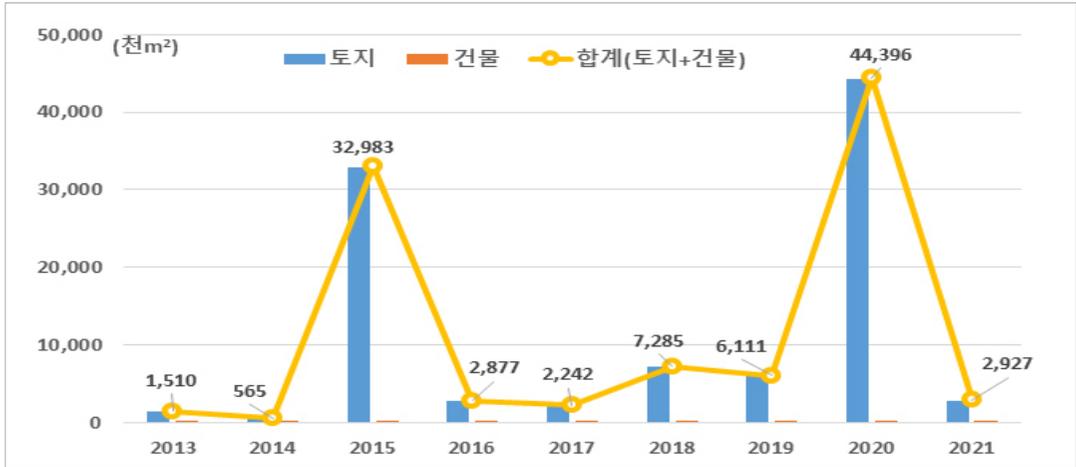
(단위: 백만 원)

중앙관서	토지	건물	기타	합계
행정안전부	74	152,604	0	152,679
국방부	99,931	0	0	99,931
국토교통부	68,763	0	0	68,763
법무부	37,242	2,523	128	39,893
농림축산식품부	29,927	0	0	29,927
경찰청	12,788	1,248	0	14,036
기타	31,309	8,724	87	40,120
합계	280,034	165,099	215	445,349

주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함
 자료: 열린재정[2020회계연도 국유재산관리운용총보고서]

용도폐지 면적은 용도폐지 건수, 금액과는 또 다른 양상을 보였다. 용도폐지 면적은 전반적으로 볼 때 특정한 형태나 추세를 보이지 않았다. 다만 용도폐지 건수 및 금액과 마찬가지로 용도폐지 면적의 대부분은 토지 부문에서 발생했다. 그리고 2020년에 가장 큰 값을 보였다. 이는 국방부가 41,667천m²의 토지를 용도폐지했기 때문인데, 이는 당해연도 전체 용도폐지 면적의 93.9%를 차지했다.

〈그림 Ⅲ-3〉 국유재산 용도폐지 추이 (3): 면적



주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함
 자료: 열린재정[각 회계연도(2013~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함]

〈표 Ⅲ-6〉 2020회계연도 행정재산 용도폐지 현황 (3): 면적

(단위: 천m²)

중앙관서	토지	건물	합계
국방부	41,667	0	41,667
국토교통부	1,282	0	1,282
농림축산식품부	1,063	0	1,063
기타	300	84	384
합계	44,312	84	44,396

주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함
 자료: 열린재정[2020회계연도 국유재산관리운영총보고서]

다. 재평가

정부가 국유재산을 최초로 인식해 이를 장부에 기재했다고 해서 측정이 모두 끝나는 것은 아니다. 국유재산의 가치는 계속해서 변하기 때문에, 국유재산을 적절히 활용하기 위해서는 국유재산의 가치를 항상 최신화해 관리할 필요가 있다. 정부는 국유재산을 취득한 이후 공정가액³¹⁾과 장부가액³²⁾의 차이가 중요하게 발생하거나 국유재산

31) 공정가액이란 합리적인 판단력과 거래의사가 있는 독립적인 당사자 간에 거래될 수 있는 교환가격을 말한다. 공정가액은 시장가격으로 하되, 시장가격이 없는 경우에는 동일 또는 유사 자산의 현금거래로부터 추정할 수 있는 실현가능가액이나 전문성 있는 평가인이 시장에 근거한 증거를 기초로 평가한 가액을 사용할 수 있다(일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단3).

32) 장부가액이란 취득원가에서 감가상각누계액 등을 차감한 후 인식되는 자산금액을 말한다(일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단3).

관리 총괄청이 일정주기를 정하여 재평가하기로 한 경우에 재평가를 실시한다.³³⁾ 재평가 기준일은 재평가 사유가 발생한 해당 보고기간 말로 한다.³⁴⁾ 이때 국유재산의 재평가 금액은 재평가 기준일의 공정가액으로 한다. 재평가 기준일 전후 1년 이내를 평가시점으로 하는 공정가액이 있는 경우 이를 재평가 기준일의 공정가액으로 적용할 수 있다. 다만, 해당 자산의 공정가액에 대한 합리적인 증거가 없는 경우에는 공신력 있는 기관의 공시가격 등 대체적인 평가방법을 사용하여 재평가 금액을 측정할 수 있다.³⁵⁾

그동안 정부가 실시한 국유재산 가치의 재평가 현황은 다음과 같다. 정부는 국유재산에 대한 전면적인 재평가를 주기적으로 실시하고 있다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 2011년, 2016년, 2021년의³⁶⁾ 국유재산 재평가 금액(증액 혹은 감액)이 다른 회계연도보다 더 컸다. 이는 정부가 정기적으로 실시한 국유재산 재평가 때문이었다. 정부는 2011회계연도부터 복식부기, 발생주의 회계방식을 도입했다. 이때 6년 만에 국유재산의 가치를 현실화하는 가격평가를 함께 실시했다(대한민국 정부, 2012). 그 결과는 결산에 반영되었고, 구체적으로 국유재산 재평가 증액 530.3조 원과 재평가 감액 22.2조 원이 발생했다. 2011년 국유재산 규모는 874.3조 원이었는데, 재평가 증액 규모는 전체 국유재산 가치의 60.7%에 이르렀다. 반면 재평가 감액 규모는 전체 국유재산의 2.5% 수준이었다.

정부는 2011년 이후 5년마다 국유재산에 대한 일괄적인 재평가를 실시해왔다(국회 예산정책처, 2022b). 2016년의 국유재산 재평가 증액은 89.4조 원, 재평가 감액은 75.8조 원으로, 2011년에 비해서 재평가 증액은 감소, 재평가 감액은 증가했다. 그리고 2016년말 국유재산 총규모 대비 재평가 증액과 감액의 비율은 각각 8.6%와 7.3%였다. 2021년의 재평가 증액과 감액은 2016년에 비해 증가했다. 재평가 증액은 245.1조 원으로 국유재산 총규모 대비 18.3%, 재평가 감액은 95.8조 원으로 국유재산의 7.2% 정도였다.

정기적인 재평가가 없었던 회계연도에 국유재산에 대한 가치평가가 전혀 이루어지지 않았던 것은 아니다. 이러한 회계연도에도 공정가액과 장부가액의 차이가 중요하

33) 일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단47.

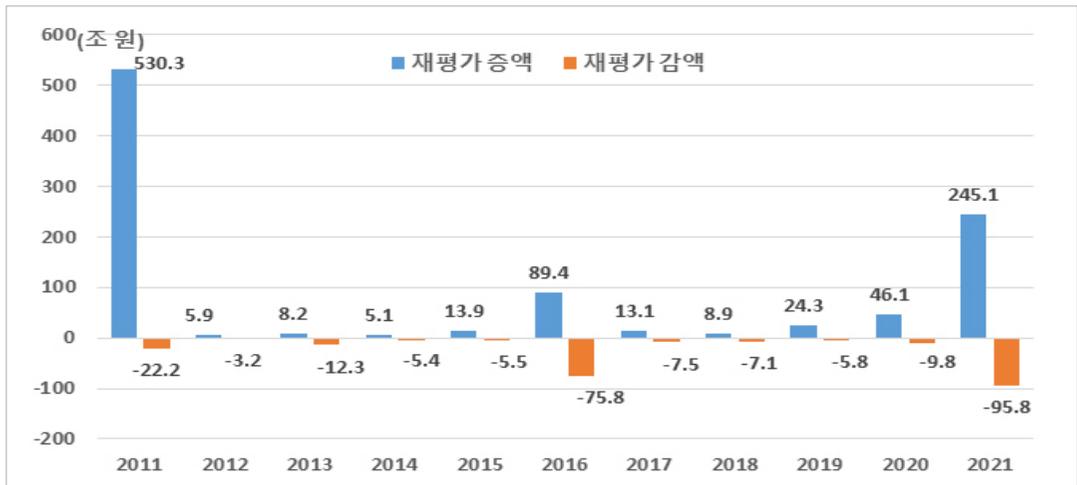
34) 일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단50.

35) 일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단52.

36) 정부는 2021년에 '2022년도 국유재산종합계획'에 따라 2020년 이전에 취득한 국유재산(토지, 건물, 임목죽, 기계기구, 공작물, 선박 및 항공기)을 대상으로 전면적인 재평가를 실시했다(감사원, 2022).

계 발생하면 국유재산에 대한 가치평가를 했다. 재평가 증액은 2012년 5.9조 원에서 2020년 46.1조 원으로 전반적으로 증가 추세를 보였다. 재평가 감액도 재평가 증액만큼 뚜렷하지는 않지만 전반적으로 증가했다. 재평가 감액은 2012년 3.2조 원, 2020년에는 9.8조 원이었다. 연도별 추이를 관찰할 때 나타나는 변동성을 제거하기 위해 추가적으로 기간별 평균값을 살펴보았다. 2012~2015년 사이의 평균 재평가 증액은 8.3조 원, 재평가 감액은 6.6조 원이었다. 한편 2017~2020년 사이의 평균 재평가 증액은 23.1조 원, 재평가 감액은 7.5조 원으로 각각 2012~2015년의 평균 재평가 증액 및 감액보다 증가했다. 전반적으로 볼 때, 정부의 국유재산 재평가 활동은 점차 활발하게 진행되었다고 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-4〉 국유재산 재평가 추이



자료: 열린재정(각 회계연도(2011~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함)

가장 최근에 진행된 바 있는 2021년 국유재산 재평가에 대해 좀 더 자세히 살펴보자. 유가증권을 제외하면, 국유재산은 크게 일반유형자산³⁷⁾과 사회기반시설³⁸⁾로 구

37) 일반유형자산이란 고유한 행정활동에 1년을 초과하여 사용할 목적으로 취득한 자산(사회기반시설은 제외한다)으로서, 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 집기·비품·차량운반구, 전비품, 기타 일반유형자산 및 건설중인 일반유형자산 등을 말한다. 일반유형자산은 재화의 생산, 용역의 제공 또는 자체 사용 등의 목적으로 보유하는 물리적 형태가 있는 자산이다(일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단3).

38) 사회기반시설이란 국가의 기반을 형성하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자산으로서, 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 하천, 상수도, 국가어항, 기타 사회기반시설 및 건설중인 사회기반시설 등을 말한다. 사회기반시설은 사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조에서 나열한 시설 및 그 부속 토지 중 국가회계실체가 소유(실질적으로 소유하는 경우를 포함한다) 또는 통제하고 있는 자산이다(일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단3).

분할 수 있다. 국유재산을 재평가하기 전 일반유형자산과 사회기반시설의 장부가액 합계는 886.4조 원이었다. 그러나 재평가를 진행한 이후 장부가액은 1,034.7조 원으로 148.3조 원 증가했다. 이는 다시 평가 증액 240.9조 원과 평가 감액 92.6조 원으로 나눌 수 있다. 일반유형자산과 사회기반시설의 평가증 240.9조 원 중 210.3조 원은 순자산변동표상 재평가이익으로 인식되었다. 잔여 금액은 재정운영표상 비배분수익으로 인식되었는데, 구체적으로 20.4조 원은 일반유형자산 재평가손실환입, 10.2조 원은 사회기반시설 재평가손실환입으로 인식되었다(대한민국 정부, 2022b). 한편 일반유형자산과 사회기반시설의 평가감은 92.6조 원 발생했다. 이 중에서 18.1조 원은 일반유형자산 재평가손실, 49.0조 원은 사회기반시설 재평가손실로 재정운영표상 비배분비용으로 인식되었다. 그리고 전기에 인식한 순자산변동표상 재평가이익 25.5조 원이 당기에 상계되었다(대한민국 정부, 2022b).

〈표 III-7〉 2021회계연도 일반유형자산과 사회기반시설 재평가

(단위 : 억 원)

자산종류	재평가 전 장부가액(A)	평가증(B)	평가감(C)	재평가 금액(A+B-C)
일반유형자산	4,635,965	1,156,907	295,552	5,497,320
토지	3,731,228	1,065,763	168,686	4,628,305
건물	703,697	43,196	110,043	636,850
건축물	97,316	20,363	2,619	115,059
기계장치	7,656	4,675	69	12,262
차량운반구 (선박·항공기)	21,367	10,941	959	31,349
기타일반유형자산 (입목)	74,701	11,970	13,176	73,495
사회기반시설	4,228,187	1,252,371	630,877	4,849,681
도로	2,581,534	560,152	471,794	2,669,892
철도	533,403	182,679	31,460	684,621
항만	217,807	29,699	13,927	233,579
댐	62,569	28,196	6,201	84,564
공항	56,526	9,942	1,470	64,998
하천	717,287	376,779	103,546	990,520
상수도	44,186	58,792	1,585	101,392
국가어항	14,877	6,133	893	20,116
합계	8,864,152	2,409,278	926,429	10,347,001

자료: 열린재정[2021회계연도 국가결산보고서]

다음으로 일반유형자산과 사회기반시설의 재평가 현황을 개별적으로 살펴보자. 먼저 일반유형자산의 경우, 재평가를 통해 장부가액이 463.6조 원에서 549.7조 원으로 86.1조 원 증가했다. 일반유형자산 평가 증액 115.7조 원의 대부분은 토지에서 발생했다. 토지에서 발생한 평가증은 106.6조 원이며, 이는 일반유형자산에서 발생한 전체 평가증의 92.1%를 차지했다. 이어서 건물(4.3조 원, 3.7%), 구축물(2.0조 원, 1.8%)에서 평가증이 많이 발생했다. 평가감도 대부분 토지(16.9조 원 57.1%)에서 발생했다. 그리고 토지 다음으로 건물에서 11.0조 원(37.2%)의 평가 감액이 발생했는데, 이는 건물에서 발생한 평가 증액을 상회하는 금액이었다. 그 결과, 건물의 장부가액은 재평가 이후 줄어들었다.

사회기반시설의 장부가액은 재평가 이전 422.8조 원에서 재평가 이후 485.0조 원으로 62.1조 원 증가했다. 사회기반시설 평가증의 대부분은 도로, 하천, 철도에서 발생했다. 우선 도로에서 발생한 평가증은 56.0조 원이었으며, 이는 사회기반시설 전체에서 발생한 평가 증액 중 44.7%에 해당했다. 또한 하천과 철도에서도 각각 37.7조 원(30.1%), 18.3조 원(14.6%)의 평가증이 발생했다. 평가감은 도로와 하천에서 많이 일어났다. 먼저 도로에서 47.2조 원의 평가 감액이 발생했는데, 이는 사회기반시설에서 발생한 평가감의 74.8%를 차지했다. 도로 다음으로 하천에서 평가감이 많이 일어났는데, 그 규모와 비중은 각각 10.4조 원, 16.4%였다.

라. 회계오류

국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작해 12월 31일에 종료한다. 한 회계연도가 끝나면 결산이 본격적으로 시작된다. 각 중앙관서의 장은 중앙관서의 결산보고서를 작성해 기획재정부장관에게 제출하고,³⁹⁾ 기획재정부장관은 각 중앙관서의 결산보고서를 통합해 국가결산보고서를 작성해 대통령의 승인을 받은 후, 이를 감사원에 제출한다.⁴⁰⁾ 감사원은 기획재정부가 제출한 국가결산보고서를 회계검사한다. 국가결산검사는 국가의 한 회계연도 재정활동에 대해서 결산서 계수의 정확성·적정성 등을 확인하는 작업을 의미한다(감사원, 2022). 여기에는 재무제표 부속서류 중 하나인 국유재

39) 국가재정법 제58조 제1항.

40) 국가재정법 제59조.

산관리운용총보고서에 대한 검사도 포함된다. 각 부처는 국유재산을 관리하는 과정에서 다양한 오류를 범할 수 있으며, 보통 이는 감사원의 국가결산검사과정에서 발견된다. 그동안 감사원이 지적한 국유재산 관련 과대계상 혹은 과소계상 오류 현황은 다음과 같다.

첫째, 국유재산 과대계상 혹은 과소계상 오류는 국유재산 재평가를 전면적으로 실시한 연도에 많이 발생했다. 앞서 서술했듯이, 정부는 2011년, 2016년, 2021년에 정기적인 국유재산 재평가를 실시했다. 국유재산 재평가란 장부가액을 재평가 당시 공정가격 수준으로 조정하는 것을 의미한다. 이 과정에서 회계처리 오류가 발생할 수 있으며, 재평가 대상 국유재산이 많으면 많을수록 오류가 늘어날 가능성이 높다. 실제로 2011년, 2016년, 2021년에 발생한 국유재산 관련 총오류(과소계상과 과대계상 오류의 합계)는 각각 5.6조 원, 6.6조 원, 29.1조 원이었다. 반면 정부가 정기적인 국유재산 재평가를 실시하지 않았던 연도에 발생한 총오류는 이보다 적었다.

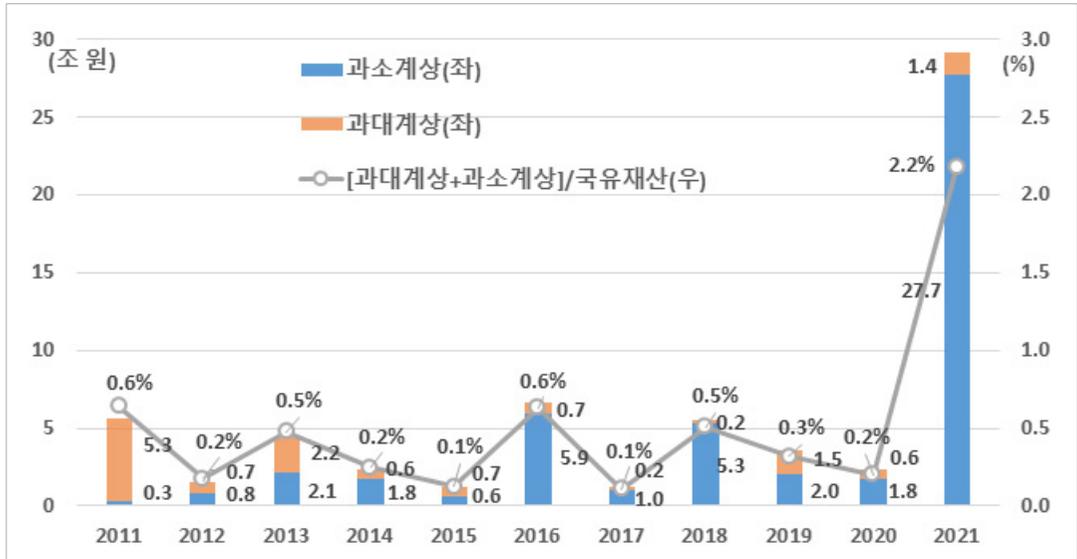
둘째, 일괄적인 국유재산 재평가를 실시했던 연도들 중에서 2021년에 유독 많은 오류가 발생했다. 2021년에 각 부처가 범한 과소 혹은 과대계상 오류의 합계액은 29.1조 원으로 당해연도 국유재산 총가치의 2.2%에 이르는 규모였다. 2021년을 제외할 때 가장 많은 오류가 발생한 해는 2016년이었다. 이때 발생한 총오류는 6.6조 원으로 당시 국유재산 총가치의 0.6% 수준이었다. 이처럼 다른 연도에 비해 2021년에 많은 오류가 발생한 것은 국토교통부가 대규모의 과소계상 오류를 범했기 때문이다. 이에 대해서는 아래에서 좀 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

셋째, 2011년, 2016년, 2021년을 제외하면, 국유재산 관련 오류는 늘어나거나 줄어드는 추세를 보이지 않았다. 가장 적은 총오류가 발생한 연도는 2017년으로 약 1.2조 원이 발생했으며, 이는 국유재산 총가치의 0.1% 수준이었다. 한편 2018년에 가장 많은 5.5조 원의 과대 혹은 과소계상 오류가 발생했다. 이는 전체 국유재산 금액의 0.5%에 해당했다. 나머지 연도들의 총오류는 이 사이에서 불규칙적으로 나타났다.

넷째, 과소계상 오류와 과대계상 오류를 구분해 살펴볼 때, 과소계상 오류가 전체 오류의 대부분을 차지했다. 2011~2021년 발생한 총오류 65.8조 원 중에서 과소계상 관련 오류가 51.7조 원으로 78.6%의 비중을 차지했다. 과대계상 오류는 전체 오류의 21.4%에 불과했다. 연도별로 살펴보아도, 과대계상 오류가 과소계상 오류보다 많이

발생한 연도는 2011년과 2013년뿐이었으며, 나머지 연도에는 과소계상 오류의 크기가 과대계상 오류의 크기를 상회했다. 2011년에는 국유재산 관련 총오류 중 98.3%, 2018년과 2021년에는 각각 96.9%, 95.3%가 과소계상 때문에 발생했다.

〈그림 Ⅲ-5〉 국유재산 관련 결산검사 지적사항(오류) 추이



자료: 감사원[각 회계연도(2011~2021) 국가결산검사보고의 통계를 활용함]

앞서 상술한 바와 같이, 2021년에 정부는 국유재산에 대한 전면적인 재평가를 실시했는데, 이때 예외적으로 많은 오류가 발생했다. 이를 과소계상과 과대계상 오류, 그리고 오류를 범한 중앙관서별로 구분해 살펴보자. 먼저 과소계상 오류의 발생 현황을 보면, 각 중앙관서의 국유재산 과소계상은 재평가 회계처리 오류, 재평가 누락, 국유재산 취득원가의 비용처리, 취득·건설완료 국유재산의 미등재 등으로 인해 발생했다. 이처럼 국유재산 관련 오류가 모두 재평가과정에서 발생한 것은 아니었다. 국유재산의 최초 인식이나 처분 과정에서도 오류가 나타났다. 하지만 대부분의 과소계상 오류는 재평가와 관련된 것이었다.

구체적으로 감사원(2022)은 중앙관서가 재평가 과정에서 범하는 과소계상 오류를 재평가 회계처리 오류, 재평가 누락에 따른 오류로 구분하는데, 이를 합산한 금액은 27.6조 원이었다. 이는 대부분 국토교통부의 재평가 회계처리 오류 때문이었다. 국토교통부는 교통시설특별회계에 속한 사회기반시설 구축물 중 감가상각을 하지 않는 고

속도로 포장물에 대하여 잘못된 방법을 적용해 재평가를 실시했다.⁴¹⁾ 이로 인해 구축물(사회기반시설)이 약 27.6조 원 과소계상되었다(감사원, 2022).⁴²⁾ 과소계상 오류가 대부분 재평가 때문에 발생했음을 보여준다.

국유재산 취득원가의 비용처리, 취득·건설완료 국유재산의 미등재는 국유재산을 처음으로 인식하는 과정에서 발생하는 오류이다. 2021회계연도에 이와 관련해 발생한 오류는 990.8억 원이었다. 국유재산 관련 오류는 처분 과정에서 발생할 수 있다. 실제로 기획재정부의 일반회계에서 물납증권 회계처리 오류 27.4억 원이 발생했다. 매각대금이 완납되지 않았고 매수자에게 인도되지 않은 물납증권은 금융자산 제거 요건을 충족하지 못한다. 그럼에도 이를 제거하는 회계처리를 하였기 때문에 과소계상이 나타났다(감사원, 2022).

〈표 III-8〉 국유재산 과소계상 오류

(단위 : 백만 원)

중앙관서	회계·기금	오류금액	비고
경찰청	일반회계	26,473	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과소계상
고용노동부	일반회계	2,051	• 재평가 누락으로 과소계상
교육부	일반회계	233	• 취득·건설완료 국유재산 미등재
국가보훈처	일반회계	245	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과소계상
국무조정실 및 국무총리비서실	일반회계	600	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과소계상
국도교통부	교통시설 특별회계	86,282	• 국유재산 취득원가의 비용처리
		27,575,304	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과소계상
기획재정부	일반회계	2,738	• 물납증권 회계처리 오류
법무부	일반회계	1,153	• 국유재산 취득원가의 비용처리
보건복지부	일반회계	1,693	• 재평가 누락으로 과소계상
산림청	일반회계	6,731	• 재평가 누락으로 과소계상
해양수산부	농어촌구조개선 특별회계	5,711	• 국유재산 취득원가의 비용처리
행정안전부	일반회계	5,701	• 취득·건설완료 국유재산 미등재
합계		27,714,915	

주: 감사원이 결산검사과정에서 지적한 국유재산 관련 부속서류 오류
 자료: 감사원(2022)

41) 감사원(2022)에 따르면, 고속도로 이외에 일반국도에서도 유사한 오류가 존재할 수 있으나, 시간 제약 등으로 결산검사 기간 내에 이를 모두 확인하지 못했다고 한다.

42) 사회기반시설 재평가손실(비배분비용)이 같은 금액만큼 과대계상되었다.

한편 2021회계연도의 국유재산 과대계상은 자산 취득가액 구분 오류, 재평가 회계처리 오류, 토지 등재 중복, 재평가 누락 등의 사유로 인해 발생했다. 과대계상 오류 또한 과소계상 오류와 마찬가지로 재평가 과정에서 주로 발생했다. 재평가 회계처리 오류와 재평가 누락 오류의 합계는 총 1조 3,625.6억 원이었으며, 이는 전체 과대계상 오류의 99.8%를 차지했다. 재평가 오류는 대부분 소방청과 문화체육관광부에서 범했다. 먼저 소방청은 국민안전교육연구단지 행정관리동, 후생관, 강의동의 시가표준액을 잘못 입력했다. 그 결과, 건물 9,042.0억 원이 과대계상되었다. 이는 전 중앙관서가 범한 과대계상 오류의 68.9%에 해당했다. 문화체육관광부는 국립세종도서관, 국립중앙박물관, 한국예술종합학교, 국립중앙도서관 건물 가격에 대한 시가표준액이 존재함에도 상각후대체원가를 활용해 재평가 회계처리를 실시했다(감사원, 2022).⁴³⁾ 이로 인해 건물의 가치가 2,142.8억 원 과대계상되었다. 이는 2021년에 발생한 국유재산 관련 과대계상 오류 중 15.7%를 차지했다.

이 외에도 2021회계연도에 중앙관서들은 국유재산을 최초로 인식하는 과정에서 16.8억 원,⁴⁴⁾ 처분 과정에서 1.9억 원,⁴⁵⁾ 비용인식 과정에서 2.5억 원⁴⁶⁾의 과대계상 오류를 범했다.

43) 국유재산을 최초 인식한 이후 재평가하는 금액은 원칙적으로 재평가 기준일의 공정가액으로 측정한다. 하지만 해당자산의 공정가액에 대한 합리적인 증거가 없으면 대체적인 평가방법을 사용해 측정할 수 있다(일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단52). 이를테면 건물에 대한 대체적 평가는 공시가격 또는 시가표준액을 사용한다. 그러나 공시가격 또는 시가표준액으로 평가하기 곤란한 경우 상각후대체원가를 재평가금액으로 사용한다(일반유형자산과 사회기반시설 회계처리지침 문단55). 즉 재평가를 할 때 시가표준액이 있는 경우, 이는 상각후대체원가에 우선한다.

44) 기획재정부의 자산 취득가액 구분 오류와 토지 등재 중복 오류의 합계.

45) 법무부는 임차보증금 회계처리 과정에서 1.9억 원의 과대계상 오류를 범했는데, 이는 계약관계가 종료된 전세권의 임차보증금 회수를 해당 자산의 감소가 아닌 수익으로 잘못 회계처리했기 때문이다(감사원, 2022).

46) 교육부는 준공 완료한 건물을 국유재산 대장에 등재할 때, 잔존가액과 취득가액을 동일한 금액으로 입력했다. 이에 따라 2021회계연도 감가상각비 2.5억 원이 과소계상되었고, 국유재산 장부가액이 동일 금액만큼 과대계상되었다(감사원, 2022).

〈표 III-9〉 국유재산 과대계상 오류

(단위 : 백만 원)

중앙관서	회계·기금	오류금액	비고
교육부	일반회계	254	• 감가상각비 계산 오류
국가보훈처	일반회계	3,499	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
기획재정부	일반회계	1,018	• 자산 취득가액 구분 오류
		4,427	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
		662	• 토지 등재 중복
농림축산식품부	일반회계	55,407	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
문화재청	문화재보호기금	7,925	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
문화체육관광부	일반회계	214,275	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
법무부	일반회계	190	• 임차보증금 회계처리 오류
		1,153	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
소방청	일반회계	940,204	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
해양수산부	교통시설 특별회계	33,091	• 재평가 누락으로 과대계상
	농어촌구조개선 특별회계	5,711	• 재평가 누락으로 과대계상
	일반회계	90,343	• 재평가 누락으로 과대계상
행정안전부	일반회계	5,701	• 재평가 누락으로 과대계상
환경부	환경개선 특별회계	825	• 재평가 회계처리 오류로 인한 과대계상
합계		1,364,686	

주: 감사원이 결산검사과정에서 지적한 국유재산 관련 부속서류 오류
 자료: 감사원(2022)

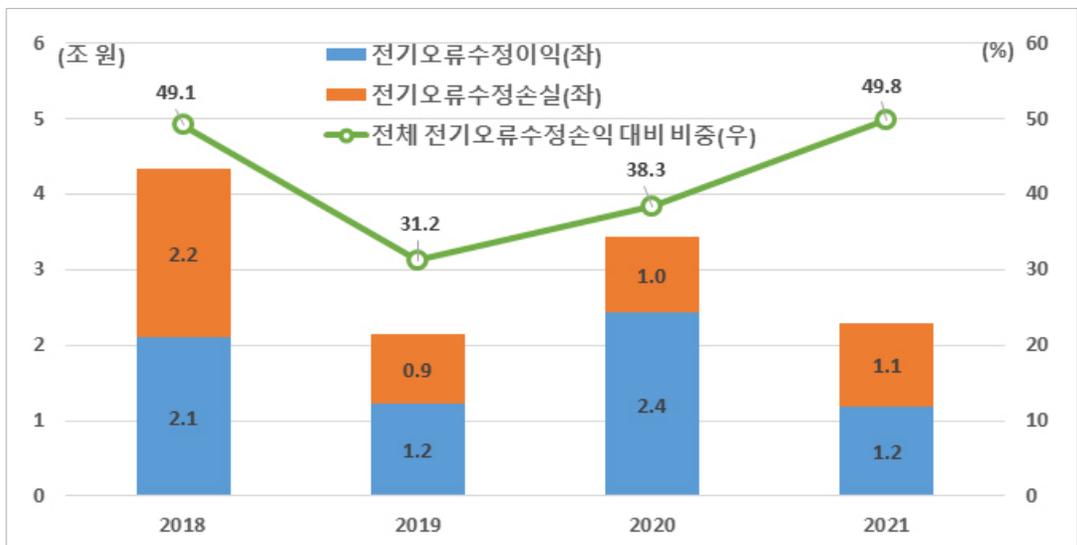
국유재산과 관련된 모든 오류가 감사원의 국가결산검사 과정에서 발견되는 것은 아니다. 일부 오류는 회계검사 과정에서 발견되지 않고, 해당 회계연도에 대한 결산이 완료된 이후에 발견된다. 이는 국가재무제표상 전기오류수정이익 혹은 손실로 인식된다. 전기오류수정이익이란 전 회계연도 또는 그 전 기간의 재무제표를 작성할 때 발생하였던 국가회계기준에 관한 규칙 등 관련 법령에서 정한 기준에 합당하지 아니한 회계처리를 당 회계연도에 발견하여 수정하는 것을 말한다. 자산의 증가, 부채의 감소 또는 순자산의 증가를 발생시키는 전기오류수정 사항은 전기오류수정이익이라 하며, 자산의 감소, 부채의 증가 또는 순자산의 감소를 발생시키는 전기오류수정 사항은 전기오류수정손실이라 한다.⁴⁷⁾

47) 회계정책·회계추정의 변경과 오류수정에 관한 지침 문단3.

2018~2021회계연도, 즉 4년 동안 발생한 전기오류수정손익(전기오류수정이익과 전기오류수정손실의 절대값 합계)은 약 29.3조 원이었다. 이 중에서 국유재산과 관련된 것은 12.2조 원으로 전체의 41.7%에 이르렀다. 이를 연도별로 보면, 2018년에 국유재산과 관련해 4.3조 원의 전기오류수정손익이 발생했다. 이는 해당연도에 발생한 전기오류수정손익(8.8조 원)의 49.1%를 차지했다. 국유재산 때문에 발생한 2021년의 전기오류수정손익(2.3조 원)은 2018년에 비해 크게 감소했다. 하지만 전체 전기오류수정손익(4.6조 원)에서 국유재산 관련 전기오류수정손익이 차지하는 비중은 49.8%로 2018년에 비해 오히려 증가했다.

한편 전기오류수정이익의 크기가 전기오류수정손실의 크기를 상회했지만, 양자 간의 차이가 그리 크지는 않았다. 2018~2021년 동안 발생한 전기오류수정이익과 전기오류수정손실의 크기는 각각 6.9조 원, 5.3조 원이었다. 2020회계연도의 전기오류수정이익은 2.4조 원, 전기오류수정손실은 1.0조 원으로 둘 사이의 격차가 비교적 컸다. 하지만 2018년, 2019년, 2021년의 경우, 전기오류수정이익과 전기오류수정손실의 크기가 크게 다르지 않았다. 구체적으로 전자는 각각 2.1조 원, 1.2조 원, 1.2조 원, 후자는 각각 2.2조 원, 0.9조 원, 1.1조 원이었다.

〈그림 III-6〉 국유재산 관련 전기오류수정손익 추이



주: 국유재산 대장 이중 등재, 국유재산 대장 누락, 국유재산 대장 가액 오류를 의미함
 자료: 기획재정부[국회예산정책처(2021, 2022b)에서 재인용] 자료를 바탕으로 재작성

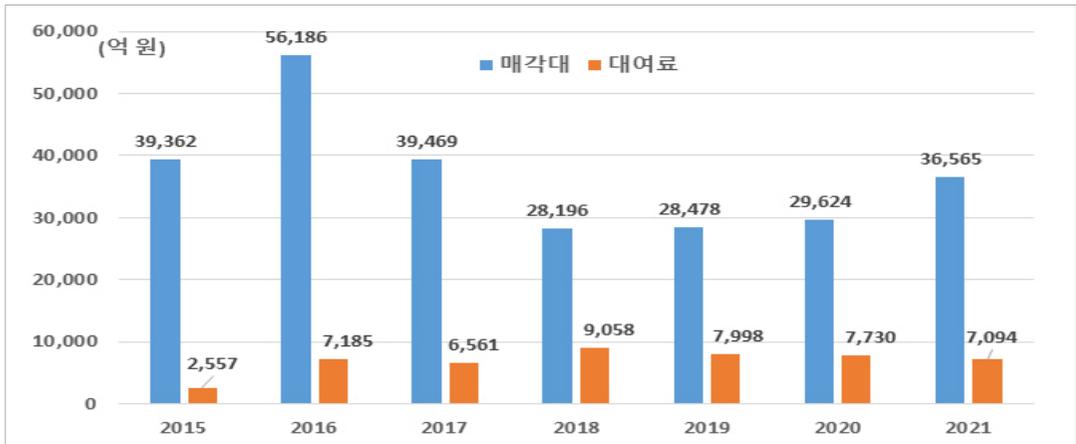
3 국유재산 활용

가. 매각과 대여

정부가 국유재산을 활용하는 대표적인 방법은 매각과 대여이다. 우선 국유재산 매각에 대해서 살펴보자. 행정재산은 원칙적으로 매각이 허용되지 않는다.⁴⁸⁾ 일반재산만이 매각 대상이 될 수 있다. 일반재산은 몇몇 예외적인 경우를 제외하고 원칙적으로 매각이 가능하다.⁴⁹⁾ 2015~2021년 국유재산(일반재산) 매각대 추이는 특정한 형태나 추세를 보이지 않았다. 2018년 이후 3년간 국유재산 매각대는 3조 원에 미치지 못했으나, 2021년 매각 규모는 약 3.7조 원으로 2017년 수준을 거의 회복했다.

정부는 행정재산을 사용허가하거나 일반재산을 대부할 수 있으며,⁵⁰⁾ 이를 통해 대여료를 얻는다.⁵¹⁾ 국유재산 대여료는 모든 연도에 걸쳐서 매각대보다 적었다. 그리고 2015년의 2,557억 원, 2018년의 9,058억 원을 제외하고 대략 7,000억 원대 수준을 유지했다. 정부가 2021년에 국유재산 대여로부터 얻은 수입은 7,094억 원이었다.

〈그림 III-7〉 국유재산 매각대와 대여료 추이



주: 1) 매각대: 토지·건물 등, 기타고정자산, 재고자산, 유동자산 매각수입 합계

2) 대여료: 토지, 건물, 기타 관유물 대여료(511, 512목)

자료: 디지털예산회계시스템

48) 국유재산법 제27조 제1항.

49) 국유재산법 제48조 제1항.

50) 국유재산법 제30조 제1항, 제41조 제1항.

51) 대여료는 행정재산 사용허가로부터 얻는 사용료와 일반재산 대부로부터 얻는 대부료의 합계를 의미한다(국회에 산정계획, 2022a).

한편 국유재산 매각대의 대부분은 토지와 건물, 재고자산(양곡, 원자재, 비축물자 등)으로부터 발생했다. 가령 2021년 국유재산 매각대 중 토지와 건물 매각대가 차지하는 비중은 49.6%, 재고자산 매각대가 차지하는 비중은 50.0%였다. 기타고정자산과 유동자산이 전체 국유재산 매각대에서 차지하는 비중은 미미했다.

〈표 Ⅲ-10〉 국유재산 매각대 세부 현황

(단위: 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
토지·건물 등	22,950 (58.3)	26,105 (46.5)	24,444 (61.9)	20,577 (73.0)	20,535 (72.1)	21,955 (74.1)	18,123 (49.6)
기타고정자산	3,094 (7.9)	160 (0.3)	218 (0.6)	106 (0.4)	578 (2.0)	220 (0.7)	174 (0.5)
재고자산	13,315 (33.8)	29,918 (53.2)	14,803 (37.5)	7,509 (26.6)	7,363 (25.9)	7,447 (25.1)	18,265 (50.0)
유동자산	3 (0.0)	3 (0.0)	4 (0.0)	4 (0.0)	2 (0.0)	3 (0.0)	4 (0.0)
합계	39,362 (100.0)	56,186 (100.0)	39,469 (100.0)	28,196 (100.0)	28,478 (100.0)	29,624 (100.0)	36,565 (100.0)

주: 1) 괄호 안의 값은 비중을 의미함

2) 토지·건물 등: 토지, 건물, 기계기구, 입목축, 기타 토지 및 무형자산 매각대(711, 712, 721, 722, 723목)

3) 기타고정자산: 기타 내용연수 1년 이상의 완성재(중축 포함) 매각수입(713목)

4) 재고자산: 양곡, 원자재, 비축물자 등 재고자산의 매각수입(732목)

5) 유동자산: 기타 내용연수 1년 이내의 불용품 등 유동자산 매각수입(732목)

자료: 디지털예산회계시스템

나. 개발

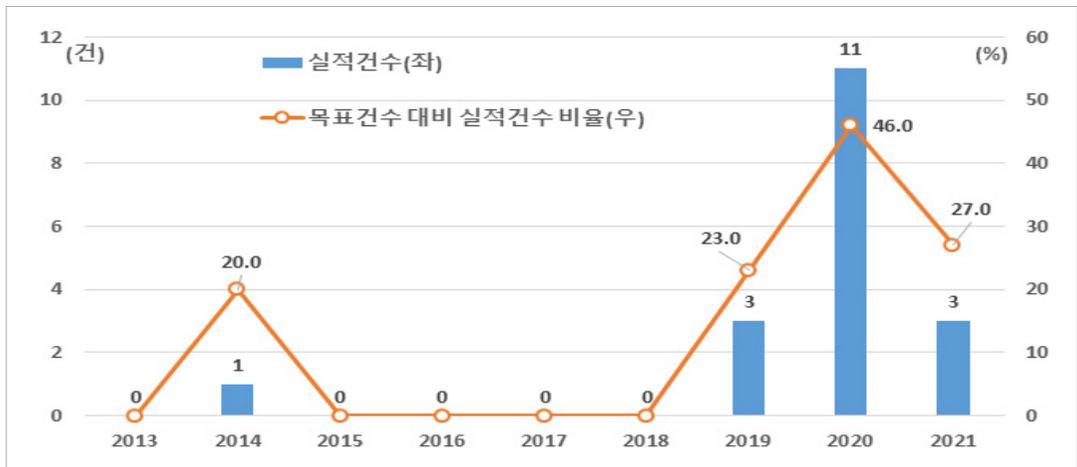
국유재산법상 개발이란 건축법상의 건축, 대수선, 리모델링 등의 행위 또는 도시개발법 등에 따라 토지를 조성하는 행위를 말한다.⁵²⁾ 정부는 국유재산 중 일반재산을 개발하여 이를 대부 혹은 분양할 수 있다.⁵³⁾ 일반재산과 달리 행정재산은 개발이 허용되지 않는다. 행정재산을 개발하려면, 정부는 먼저 행정재산을 용도폐지해 일반재산으로 전환해야 한다.

52) 국유재산법 제57조 제2항 제1호~제2호.

53) 국유재산법 제57조 제1항.

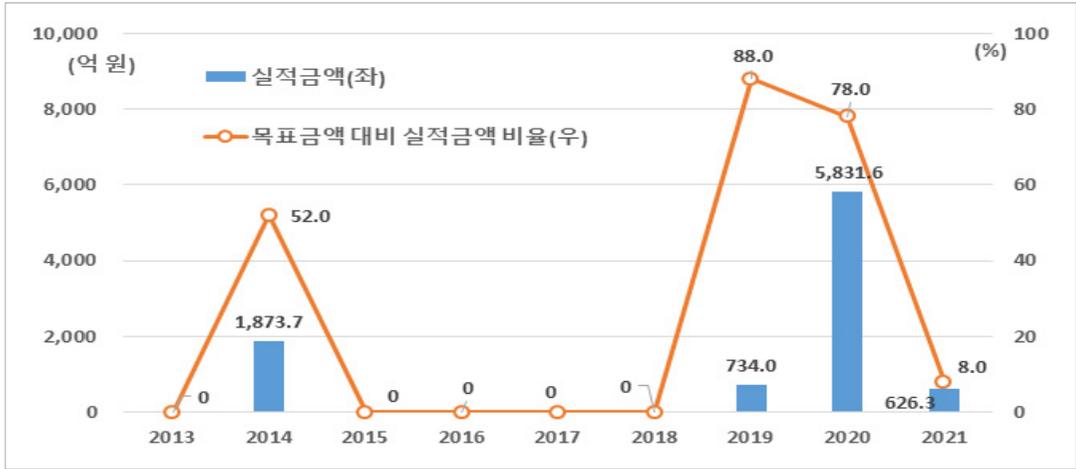
국유재산 개발 건수와 금액을 토대로 판단하건대 국유재산 개발은 2019년 이후 본격적으로 추진되기 시작했다. 정부는 매년 국유재산종합계획을 통해 다음 연도 개발 계획을 수립하며, 이때 개발 목표를 설정한다. 이를 실제 실적과 비교한 결과, 아래와 같이 목표와 실적의 괴리가 상당했으며, 목표 대비 실적 비율의 변동성이 매우 컸다. 가령 2015~2018년에 정부는 각각 6건[154.0억 원], 8건[2,153.2억 원], 10건[1,327.9억 원], 6건[707.4억 원]의 국유재산 개발 목표를 잡았으나, 그 기간 동안 실제 개발 실적은 전무했다. 2020년에는 실적 건수[금액]와 목표 대비 실적 건수[금액] 비율이 이전에 비해 크게 증가했다. 정부는 총 24건의 개발 계획을 설정했으며, 목표의 약 46.0%에 해당하는 11건의 실적을 달성했다. 금액을 기준으로 한 목표 대비 실적 비율은 건수 기준의 비율보다 더 높았다. 정부는 총 7,505.2억 원의 개발 목표를 잡았는데, 목표의 78.0%에 해당하는 5,831.6억 원을 실제로 달성했다. 하지만 2021년 들어 실적과 실적 비율은 다시 크게 줄어들었다. 2021년의 국유재산 개발 목표는 11건, 7,826.2억 원이었으나, 이 중에서 3건, 626.3억 원을 달성했고, 목표 대비 실적 비율은 각각 27.0%, 8.0%로 전년도에 비해 크게 하락했다. 이러한 분석 결과는 국유재산 종합계획을 세우는 과정에서 좀 더 세심한 분석과 주의가 필요함을 보여준다.

〈그림 Ⅲ-8〉 국유재산 개발 추이 (1): 건수



주: 위탁개발, 기금개발, 신탁개발, 민간참여개발 합계
 자료: 열린재정[각 연도(2013~2021) 국유재산관리운용총보고서의 통계를 활용함]

〈그림 Ⅲ-9〉 국유재산 개발 추이 (2): 금액



주: 위탁개발, 기금개발, 신탁개발, 민간참여개발 합계
 자료: 열린재정(각 연도(2013~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함)

국유재산법에 따르면 일반재산은 다음과 같은 네 가지 방법을 이용해 개발할 수 있다.⁵⁴⁾ 첫째, 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발할 수 있다(기금개발).⁵⁵⁾ 둘째, 부동산 신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁하여 개발할 수 있다(신탁개발).⁵⁶⁾ 셋째, 일반재산의 관리 및 처분에 관한 사무를 위탁받은 자에게 일반재산을 위탁하여 개발할 수 있다(위탁개발).⁵⁷⁾ 넷째, 총괄청은 5년 이상 활용되지 아니한 일반재산 혹은 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 일반재산을 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다(민간참여개발).⁵⁸⁾

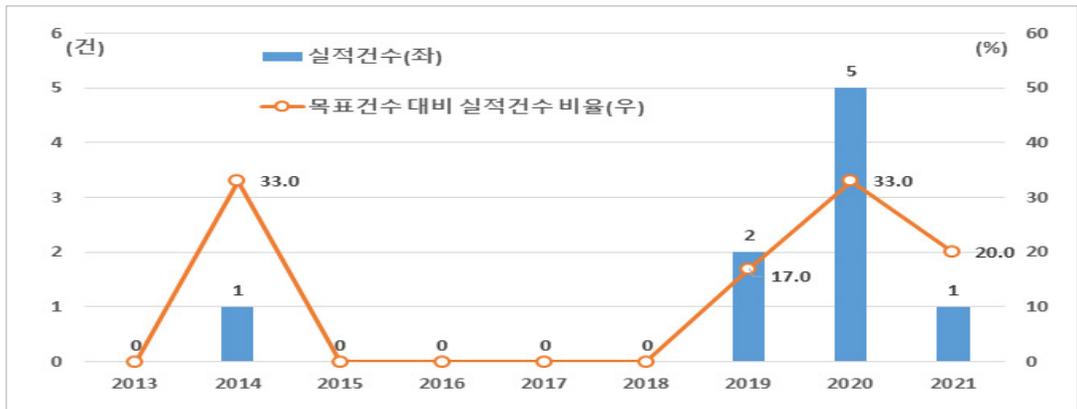
1994년에 신탁개발제도가 가장 먼저 도입되었다. 그러나 국유재산 신탁개발은 그동안 유명무실했다. 신탁개발의 경우, 신탁회사가 소유권을 보유하기 때문에 신탁회사 입장에서 위험이 크다(이방실, 2012). 그리고 시장에서 자금을 조달하는 금리도 상대적으로 높다(서수정, 2014). 그래서 신탁회사는 국유재산 개발에 선뜻 나서기 어렵다.

신탁개발이 갖는 문제를 해소하기 위해 정부는 2004년에 위탁개발제도를 도입했다(이방실, 2012). 위탁개발은 민간자금을 활용해 국유재산을 개발하고, 국가가 개발에

54) 국유재산법 제57조 제1항.
 55) 국유재산법 제57조 제1항.
 56) 국유재산법 제58조 제1항.
 57) 국유재산법 제59조 제1항.
 58) 국유재산법 제59조의2 제1항.

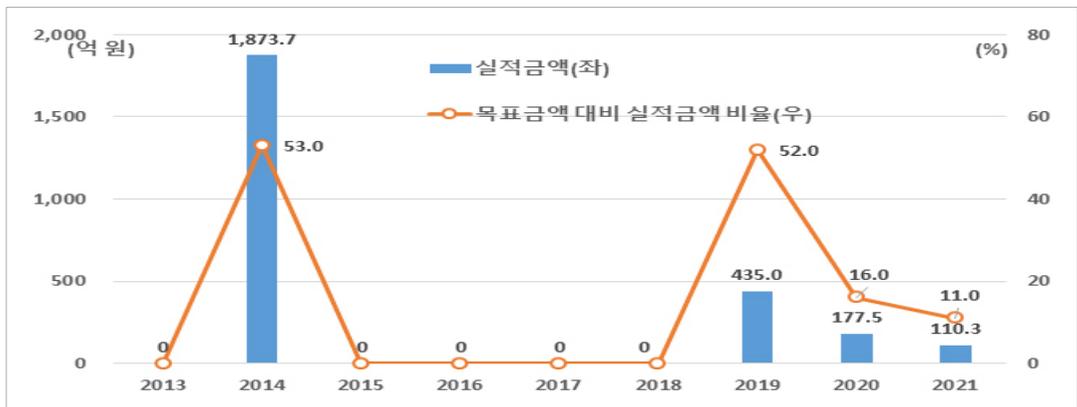
따른 수익의 일부를 갖는다는 점에서 신탁개발과 유사하다. 하지만 위탁개발의 경우, 개발된 시설의 소유권이 수탁기관으로 넘어가지 않는다. 국가가 개발된 자산의 소유권을 그대로 갖는다. 또한 수탁기관이 시장에서 자금을 조달하는 금리는 신탁기관의 조달금리보다 낮다(국회기획재정위원회, 2010). 수탁기관은 국가로부터 개발보수, 관리보수 등을 받으며, 나머지 수익은 전부 국가에 귀속된다. 전반적으로 볼 때 위탁개발과정에서 수탁기관이 직면하는 위험은 신탁개발과정에서 신탁기관이 직면하는 위험보다 낮다고 볼 수 있다(국회기획재정위원회, 2010; 이방실, 2012). 이처럼 신탁개발을 보완하기 위해 도입한 위탁개발은 미흡하나마 성과를 나타냈다. 2019~2021년 총 8건의 국유재산 위탁개발이 진행되었고, 총 개발금액은 722.8억 원이었다.

〈그림 Ⅲ-10〉 국유재산 위탁개발 추이 (1): 건수



자료: 열린재정(각 연도(2013~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함)

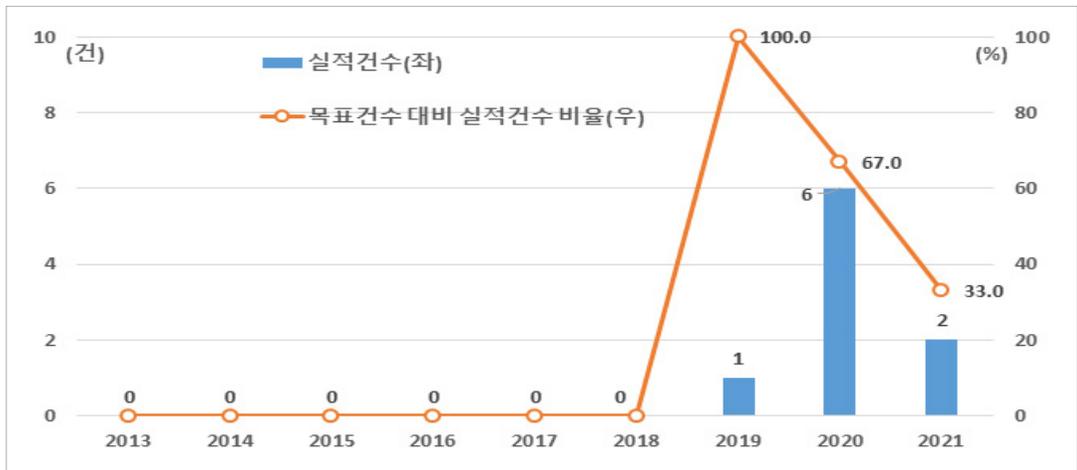
〈그림 Ⅲ-11〉 국유재산 위탁개발 추이 (2): 금액



자료: 열린재정(각 연도(2013~2021) 국유재산관리운영총보고서의 통계를 활용함)

2011년에 국유재산법이 개정되어 기금개발제도가 도입되었다. 정부는 국유재산의 원활한 수급과 개발 등을 통해 국유재산의 효용을 높이기 위하여 국유재산관리기금을 설치했다.⁵⁹⁾ 국유재산관리기금은 각 부처의 청사 등 공용재산 취득사업 통합관리, 장래 행정수요에 대비하기 위한 비축토지 매입사업, 또는 국유재산 개발사업을 추진하기 위한 목적으로 활용된다(한국자산관리공사, 2022). 정부가 국유재산관리기금을 개발사업에 활용할 때, 이는 주로 청사·관사 등 공공성이 높은 건물 혹은 시설의 개발에 사용된다.⁶⁰⁾ 기금개발제도는 2011년에 도입되었지만, 실적은 2019년 이후부터 나타나기 시작했다. 2019~2021년 사이에 진행된 국유재산 기금개발 건수는 총 9건이었고, 개발금액은 6,469.1억 원이었다.

〈그림 Ⅲ-12〉 국유재산 기금개발 추이 (1): 건수

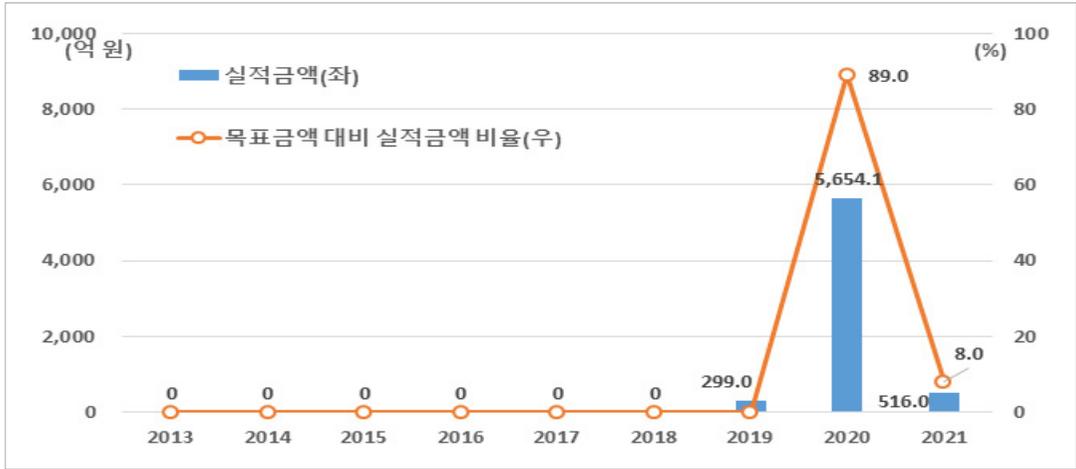


자료: 열린재정[각 연도(2013~2021) 국유재산관리운용총보고서의 통계를 활용함]

59) 국유재산법 제26조의2.

60) 한국자산관리공사 홈페이지(www.kamco.or.kr)의 국유재산 관리 개발을 참조함.

〈그림 III-13〉 국유재산 기금개발 추이 (2): 금액



자료: 열린재정[각 연도(2013~2021) 국유재산관리운용총보고서의 통계를 활용함]

민간참여개발제도도 2011년에 함께 도입되었다. 국유재산 개발과정에 민간이 참여할 수 있게 됨에 따라 기존 개발방식에 비해 효율적인 사업 추진이 가능할 것으로 예상되었다. 또한 민간자본의 참여 및 개발위험의 분산을 통해 대규모의 국유지 개발이 가능해지는 등 국유재산 개발이 전반적으로 활성화될 것으로 기대되었다(국회기획재정위원회, 2010). 하지만 정부의 기대와 달리 법령상의 제약 등으로 인해(이승욱, 2021) 성과는 기대에 미치지 못했다. 2021년까지 민간부문과 정부가 함께 진행한 국유재산 개발실적은 전혀 없었다.

이에 정부는 민간참여개발제도를 개선하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 2023년도 국유재산종합계획에 따르면, 정부는 개발 가능한 국유재산의 범위를 일반회계 소속 일반재산뿐만 아니라 특별회계·기금 소속 일반재산으로 확대하고, 대부분 산정방식을 개선하는 등 국유재산법 개정을 추진 중이다(기획재정부, 2022b). 이와 같은 시장친화적인 내용이 민간참여개발제도에 새롭게 반영된다면, 향후 민간과 정부의 협력이 활성화될 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 III-11〉 민간참여개발 활성화를 위한 국유재산법 개정 추진 내용

	현행	개정안
개발 가능 국유재산의 범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> 총괄청(기재부) 소관 일반회계 일반재산*으로 대상 제한 * 5년 이상 미활용 일반재산 또는 국유심에서 심의한 일반재산 	<ul style="list-style-type: none"> 전체 일반재산(용도폐지 행정재산 포함)과 중앙관서 소관 특별회계·기금의 일반재산(총괄청 협의 후) 개발 허용
개발주체 및 출자제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> 개발주체인 국유지개발목적회사(SPC)의 형태를 한정(법인세법상 PFV)하고, 국가·지자체·공공기관의 출자 등을 제한 	<ul style="list-style-type: none"> SPC 형태 다양화(PFV, REITs, REF 등), 지자체·공공기관 출자 허용, 국가 출자한도 상향(30→50%) 및 현물출자 허용
대부기간 확대 및 대부료 산정 유연화	<ul style="list-style-type: none"> 경직적인 대부기간(최초 30년+갱신 1회 20년) 적용 및 획일화된 대부료 산정방식(재산가액×5%) 운용 	<ul style="list-style-type: none"> 대부기간을 최초 계약기간 및 갱신횟수와 관계없이 최장 50년으로 조정, 다양한 형태(매출액 연동 등)의 대부료 산정 허용
전담관리기관 지정 및 사업 추진절차 체계화	<ul style="list-style-type: none"> 민간참여개발 업무를 전담하는 관리기관(총괄청 대행)이 부재하고, 사업추진 절차상 민간의 창의성 발휘를 제한* * 민간참여개발 기본계획을 국가주도로 수립, 국유심 심의 절차 번잡 등 	<ul style="list-style-type: none"> 전담관리기관 지정(캠코, LH) 및 민간의 창의성을 유도*하되 민간의 사업추진 계획에 대한 타당성 검토 절차 신설 * 민간의견 수렴 후 개발대상자 선정, 세부 사업계획은 민간이 수립·제안

자료: 관계부처 합동(2022)

IV

국유재산 관련 재정수입

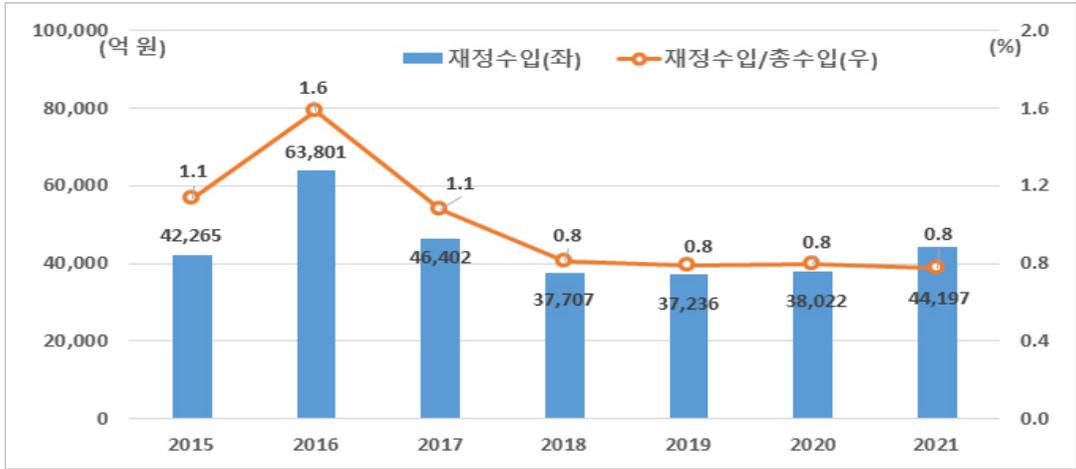
1 재정수입 현황

정부는 국유재산을 매각하거나 이를 대여(사용허가 또는 대부계약)해 재정수입을 얻는다. 그리고 정부는 사용허가나 대부계약 체결 없이 국유재산을 무단으로 이용 또는 점유하는 자에게 변상금⁶¹⁾을 부과할 수 있는데, 이러한 변상금 또한 국유재산 관련 재정수입에 포함된다. 이처럼 정부가 국유재산으로부터 얻는 재정수입은 크게 매각대, 대여료, 변상금으로 구성된다. 이를 합해 산출한 연도별 국유재산 관련 재정수입은 다음 그림과 같다.

2015년 이후 국유재산 관련 재정수입은 2016년에 약 6.4조 원을 기록한 것을 제외하고, 큰 변동성을 나타내지 않았다. 2018~2020년 사이 재정수입은 일시적으로 4조 원을 하회했지만, 2021년에 예년 수준을 회복했다. 정부는 2015년과 2017년에 각각 4.2조 원, 4.6조 원의 재정수입을 거두었고, 이는 2021년의 재정수입인 4.4조 원과 비슷했다. 총수입에서 국유재산 관련 수입이 차지하는 비중은 크게 2018년 전과 후로 나누어 살펴볼 수 있다. 국유재산 관련 수입의 비중은 2016년에 1.6%를, 2015년과 2017년에 1.1%를 나타냈으며, 2018년 이후에는 0.8%로 일정한 수준을 유지했다. 2020년 4조 원을 밑돌던 국유재산 관련 재정수입은 2021년에 이전 수준으로 회복했지만, 총수입에서 국유재산 관련 수입이 차지하는 비중은 변함이 없었다.

61) 변상금이란 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 사용·수익하거나 점유한 자(사용허가나 대부계약 기간이 끝난 후 다시 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 계속 사용·수익하거나 점유한 자를 포함한다. 이하 “무단 점유자”라 한다)에게 부과하는 금액을 말한다(국유재산법 제2조 제9호).

〈그림 IV-1〉 국유재산 관련 재정수입 추이



- 주: 1) 국유재산 관련 재정수입은 국유재산 매각대, 대여료, 변상금의 합계
- 2) 매각대: 토지·건물 등, 기타고정자산, 재고자산, 유동자산 매각수입
- 3) 변상금: 법령과 계약에 의거하여 국가에 수납한 변상금(571목)
- 4) 대여료: 토지, 건물, 기타 관유물 대여료(511, 512목)
- 5) 총수입은 추가경정예산 결산 기준

자료: 디지털예산회계시스템

국유재산 관련 재정수입은 대부분 매각대로부터 발생했다. 정부가 2015년에 국유재산 매각으로부터 얻은 수입은 약 3.9조 원이었으며, 이는 국유재산 관련 전체 재정수입의 93.1%를 차지했다. 이후 매각수입이 차지하는 비중은 점차 줄어들었고, 2018년에는 74.8%까지 하락했다. 하지만 매각수입의 규모와 비중은 다시 증가하기 시작했다. 2021년 기준 국유재산 매각대는 약 3.7조 원이었고, 이는 국유재산 관련 재정수입 중 82.7%에 해당했다. 대여료로부터 발생하는 수입은 매각대로부터 발생하는 재정수입과 반대로 움직이는 양상을 보였다. 2015년 2,557억 원에 머물렀던 대여료 수입은 2018년 9,058억 원으로 크게 늘어났다. 동 기간 대여료 수입이 차지하는 비중 또한 6.0%에서 24.0%로 크게 상승했다. 그렇지만 그 이후 대여료 수입과 비중은 지속적으로 감소했다. 2021년 기준 대여료 수입은 7,094억 원이었으며, 그 비중은 16.1%였다. 끝으로 변상금이 재정수입에서 차지하는 비중은 미미했다. 분석기간 중 가장 많은 변상금 수입이 발생한 연도는 2019년이었다. 이때 정부가 거두어들인 변상금 수입은 760억 원이었으며, 비중은 약 2.0%에 불과했다.

〈표 IV-1〉 국유재산 관련 재정수입 세부 현황

(단위: 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
매각대	39,362 (93.1)	56,186 (88.1)	39,469 (85.1)	28,196 (74.8)	28,478 (76.5)	29,624 (77.9)	36,565 (82.7)
대여료	2,557 (6.0)	7,185 (11.3)	6,561 (14.1)	9,058 (24.0)	7,998 (21.5)	7,730 (20.3)	7,094 (16.1)
변상금	346 (0.8)	430 (0.7)	372 (0.8)	453 (1.2)	760 (2.0)	668 (1.8)	538 (1.2)
합계	42,265 (100.0)	63,801 (100.0)	46,403 (100.0)	37,707 (100.0)	37,236 (100.0)	38,022 (100.0)	44,197 (100.0)

- 주: 1) 매각대는 토지, 건물, 기계기구, 임목축, 기타 토지 및 무형자산 매각대(711, 712, 721, 722, 723목), 기타 내용년수 1년 이상의 완성재(증축포함) 매각수입(713목), 양곡, 원자재, 비축물자 등 재고재산의 매각수입(731목), 기타 내용년수 1년 이내의 불용품 등 유동자산 매각 수입(732목)의 합계
 2) 변상금은 법령과 계약에 의거하여 국가에 수납한 변상금(571목)
 3) 대여료는 토지, 건물, 기타 관유물 대여료(511, 512목)
 4) 괄호 안의 값은 비중을 의미함

자료: 디지털예산회계시스템

2 국유재산특례지출⁶²⁾

가. 2011년 국유재산특례제한법 제정

1) 제정 배경

국유재산특례지출은 사용료 감면과 같은 국유재산특례 운용으로 인해 발생하는 재정수입의 감소분을 의미한다(대한민국 정부, 2022a). 국유재산특례는 조세감면과 마찬가지로 재정수입의 감소를 초래하기 때문에 사실상 지출이다(국회기획재정위원회, 2010). 이러한 성격을 지닌 국유재산특례는 재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있으므로 국회와 정부의 철저한 관리와 통제를 필요로 한다. 그럼에도 그동안 국유재산특례에 대한 국회, 정부, 그리고 국민의 관심은 미흡했다. 국유재산특례는 사실상 지출이지만 실제 지출과 달리 눈에 잘 보이지 않기 때문에 일반적인 재정지출에 비해

62) 이 부분은 안중기(2022)의 ‘국유재산특례제한법 제정 배경과 국유재산특례 및 특례지출예산제도 운용현황’에 기반해 작성했다.

사람들의 관심 밖에 머물러 있었다. 게다가 국유재산특례지출 규모는 조세지출이나 정부의 총수입에 비해 미미한 수준에 불과하므로 국가재정 전반을 관리하는 과정에서 간과되기 일쑤였다.

국유재산은 유상사용을 원칙으로 한다. 사용료 감면과 같은 국유재산특례는 이에 대한 중대한 예외로 국가재정의 건전성에 부정적인 영향을 미친다(국회기획재정위원회, 2010, 2011). 국유재산특례제한법이 제정되기 이전, 국유재산특례는 여러 법률에 개별적으로 규정되어 있었다. 그 결과 국유재산특례는 국가재정 전체의 관점에서 체계적으로 관리 및 통제되지 못했고, 다소 방만하게 운용되었다. 또한 특례 적용 과정에서 발생하는 수혜기관 간 형평성 문제는 정책의 일관성 훼손을 초래했다(국회기획재정위원회, 2010, 2011; 국회예산정책처, 2022). 이러한 문제를 해소하기 위해 2011년에 국유재산특례제한법이 제정되었다. 이 법은 국유재산특례와 그 제한에 관한 사항을 규정하여 국유재산의 적정한 관리를 도모하고 국가재정의 건전한 운영에 이바지함을 목적으로 한다.⁶³⁾ 국유재산특례제한법이 제정되고, 국유재산특례지출예산제도가 도입됨에 따라 국가 재정의 범주에 일반적인 예산뿐만 아니라 국유재산특례지출이 포함되었다. 이는 국가의 자원배분 의사결정 과정의 효율성을 제고할 것으로 예상되었다.

2) 주요 내용

국유재산특례제한법은 특례의 신설부터 변경, 폐지에 이르기까지 국유재산특례에 관한 거의 모든 내용을 담고 있다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국유재산특례의 정의와 범위를 명확히 하고,⁶⁴⁾ 국유재산특례는 이 법의 별표에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 임의적으로 정할 수 없음을 밝히고 있다.⁶⁵⁾ 둘째, 중앙관서는 법률을 제정하거나 개정하여 국유재산특례를 신설 또는 변경할 필요가 있는 경우, 이에 대한 타당성 심사를 받아야 한다.⁶⁶⁾ 셋째, 국유재산 총괄청, 즉 기획재정부는 국유재산특례의 효과성 및 타당성, 운용성과 등을 지속적으로 점검·평가해 존치의 필요성이 없거나 연장의 필요성이 인정되면, 각각 관련 조치를 취할 수 있다.⁶⁷⁾ 넷째, 각 중앙관서는 국유재산

63) 국유재산특례제한법 제1조.

64) 국유재산특례제한법 제2조 및 제3조.

65) 국유재산특례제한법 제4조.

66) 국유재산특례제한법 제6조.

67) 국유재산특례제한법 제7조.

특례에 관한 계획을 수립해 이를 기획재정부에 제출하고, 기획재정부는 이를 종합해 국유재산특례 종합계획을 수립한다. 그리고 각 중앙관서가 운용실적을 제출하면, 기획재정부는 이를 종합한 실적을 국유재산관리운영총보고서에 포함해 국회에 보고해야 한다.⁶⁸⁾ 다섯째, 기획재정부장관은 국유재산특례에 따른 재정지원 실적치와 추정치를 집계·분석한 국유재산특례지출예산서를 작성하여야 한다.⁶⁹⁾

나. 국유재산특례 신설 및 폐지

국유재산특례제한법상 국유재산특례란 국유재산의 사용료, 대부료, 그 밖의 사용 또는 수익에 대한 대가의 감면,⁷⁰⁾ 법 규정에 정해진 기간을 초과하는 국유재산의 장기 사용허가나 대부, 혹은 국유재산의 양여를 의미한다.⁷¹⁾ 국유재산은 유상사용을 원칙으로 하므로 이에 대한 예외인 국유재산특례는 법률을 기반으로 운용된다. 국유재산 사용료 감면, 장기사용허가, 양여 등 특례가 포함된 법률은 2011년 170개에서 2022년 182개로, 관련 조항은 동 기간 195개에서 216개로 늘어났다. 이는 2011년 이후 현재까지 26개 법률과 36개 조항이 신설되고, 14개 법률과 15개 조항이 폐지된 결과이다. 국유재산특례 관련 법률 혹은 조항의 신설과 폐지는 불규칙적으로 일어났다. 특례 관련 조항을 기준으로 보면, 특례조항은 2015년, 2020년, 2021년에 많이 신설되었다. 해당 연도에 새롭게 추가된 특례조항은 각각 7개, 12개, 9개였다. 한편 특례조항의 폐지는 2021년에 특히 많았다. 이때 총 11개의 특례조항이 폐지되었다. 2012~2020년 사이에 폐지된 특례조항이 총 4개였음을 감안할 때, 이는 이례적으로 큰 규모였다. 2021년에는 폐지뿐만 아니라 신설도 많이 발생했다. 다만 전자가 후자보다 더 많았기 때문에 전체적으로 2개의 특례조항이 줄어들었다. 전반적으로 볼 때, 국유재산특례제한법이 제정된 이후에도 특례조항의 폐지보다는 신설과 관련된 활동이 활발히 이루어졌다.

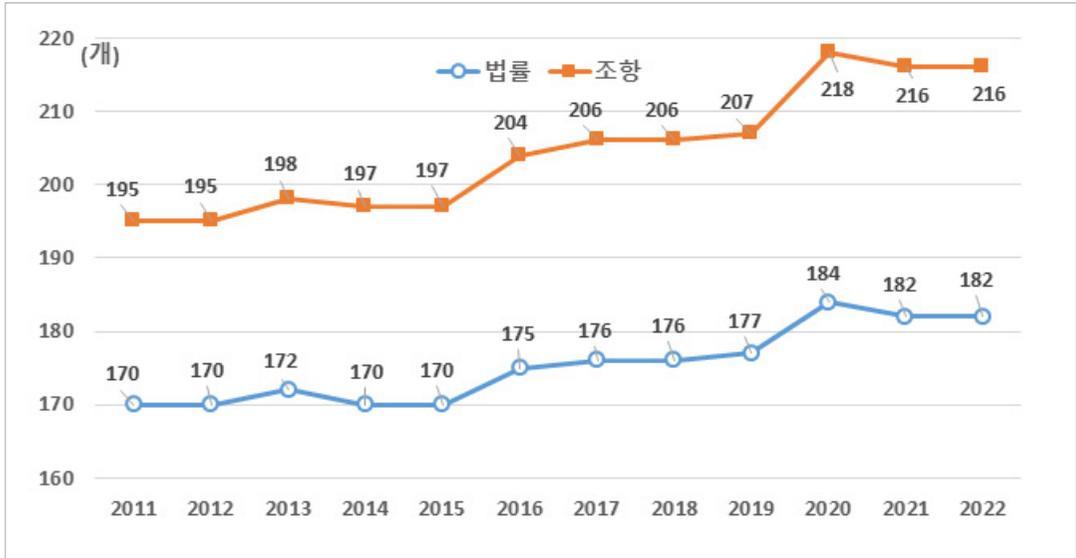
68) 국유재산특례제한법 제8조 및 제9조.

69) 국유재산특례제한법 제10조.

70) 국유재산특례지출예산서는 이를 '사용료 등 감면'으로 표현한다. 본 연구는 '사용료 등 감면'을 간단히 '사용료 감면'으로 약칭한다.

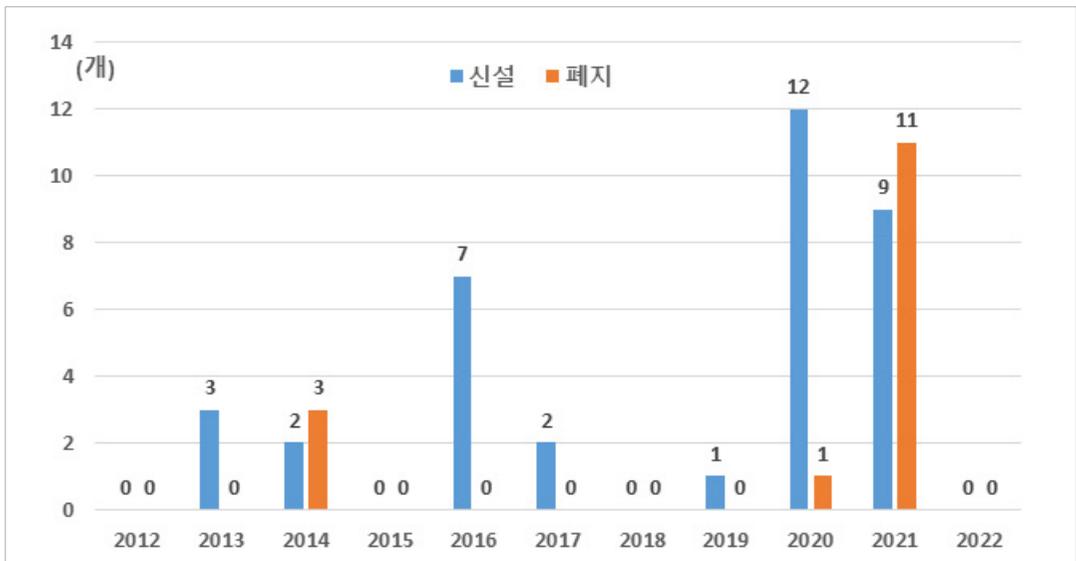
71) 국유재산특례제한법 제2조.

〈그림 IV-2〉 국유재산특례 규정(법률 혹은 조항) 현황



자료: 의안정보시스템[각 연도(2016~2023) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 활용함]

〈그림 IV-3〉 국유재산특례 조항 신설 및 폐지 현황



주: 국유재산특례 조항 기준

자료: 의안정보시스템[각 연도(2016~2023) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 활용함]

〈표 IV-2〉 국유재산특례 신설 세부 현황

연도	신설 특례규정	추가 사유
2013	소상공인법 부칙 제2조 양여	(구)소상공인지원센터가 소상공인진흥원에 흡수되어 기존 재산 양여(특례법을 추가)
	군공항이전법 제9조 양여	군공항 이전에 따른 이전주변지역 지자체 지원(특례법을 추가)
	행복도시법 제46조의2 양여	행정중심복합도시 건설을 위한 양여 (특례규정 신설)
2014	수산과학기술진흥법 제14조 사용료 감면 및 양여	수산과학기술보급기관 지원(특례법을 추가)
	공공주택법 제40조의3 및 제40조의4 사용료 감면 및 장기사용허가	행복주택사업 지원(특례규정 신설)
2016	군인복지기본법 제11조 사용료 감면	국방부 소유 어린이집 위탁운영기관 지원(특례법을 추가)
	농어촌리모델링법 제37조 양여	농어촌마을 주거환경 정비 사업 시행자 지원(특례법을 추가)
	평창동계올림픽법 제9조 사용료 감면	평창동계올림픽대회조직 위원회 지원(특례법을 추가)
	평창동계올림픽법 제28조 양여	평창동계올림픽 시설 설치를 위한 양여(특례법을 추가)
	방위사업법 제32조의2 사용료 감면 및 양여	국방기술품질원 지원(특례규정 신설)
	대한노인회지원법 제4조 사용료 감면	대한노인회 지원(특례법을 추가)
	이북5도법 제8조 사용료 감면	이북도민 관련 단체 지원 (특례법을 추가)
2017	도청이전법 제31조의2 제2항, 제3항 사용료 감면, 장기사용허가 및 양여	도청이전에 따른 자치단체 지원(특례법을 추가)
	새만금사업추진법 제14조 제5항 장기사용허가	새만금사업 지원(특례규정 신설)
2019	친환경자동차법 제11조의3 사용료 감면 및 장기사용허가	친환경차 충전시설 설치 사업자 지원(특례법을 추가)
2020	무형문화재 보전법 제47조 사용료 감면	무형문화재 전수교육 지원(특례규정 추가)
	영유아보육법 제39조의2 사용료 감면	국공립어린이집 등 지원(특례법을 추가)
	도시재생법 제30조, 제54조 사용료 감면, 장기사용허가	도시재생사업 지원(특례법을 추가)
	한국해양과학기술원법 제11조 사용료 감면	한국해양과학기술원 지원(특례법을 추가)
	해양경비법 제9조 양여	용도폐지함정 개도국 양여(특례법을 추가)
	국가균형발전법 제11조의2 사용료 감면	상생형일자리 참여 기관·법인 등 지원(특례법을 추가)
	기초생활보장법 제15조의6 사용료 감면	자활복지개발원 지원(특례규정 신설)
	산업입지법 제46조의8 사용료 감면, 장기사용허가	산단 개발사업 시행자 지원(특례규정 신설)
	소재부품장비산업법 제31조 사용료 감면	실증기반시설 수요기업 지원(특례법을 추가)
	소재부품장비산업법 제48조 사용료 감면	특화단지 입주기업 등 지원(특례법을 추가)
2021	철도사업법 제46조의2 장기사용허가	철도시설 점용허가 지원(특례법을 추가)
	해외진출기업복귀법 제13조의2, 제13조의3 사용료 감면, 장기사용허가	국내복귀기업 지원(특례법을 추가)
	항만개발법 제31조 장기사용허가	항만개발사업 지원(특례 별표 본문 → 별표 이관)
	산업위기대응법 제21조 사용료 감면	산업위기대응특별지역 지원(특례법을 추가)
	수도법 제77조의2 사용료 감면	수도부지에 대한 지자체 지원(특례법을 추가)
	철도산업발전기본법 제11조, 제31조 사용료 감면 및 양여	철도유휴부지에 대한 지자체 지원(특례법을 추가)
	국립소방병원법 제14조 사용료 감면	국립소방병원 지원(특례법을 추가)
	농외소득법 제14조 사용료 감면	농외소득활동사업 지원(특례법을 추가)
2021	순천만정원박람회법 제20조 사용료 감면	순천만국제정원박람회 지원(특례법을 추가)
	산업집적활성화법 제22조의8 사용료 감면	첨단투자지구 입주기업 지원(특례법을 추가)

자료: 의안정보시스템(2023년도 국유재산특례지출예산서)

〈표 IV-3〉 국유재산특례 폐지 세부 현황

연도	폐지 특례규정	삭제 사유
2014	문화예술진흥법 제37조 양여	특례 목적 달성
	한국컨테이너부두공단법 제19조 사용료 감면	법률 폐지
	여수세계박람회법 제9조, 제26조 사용료 감면 및 양여	특례 목적 달성
2020	부품소재기업육성법 제20조 양여	법률 폐지
2021	무역거대기반조성법 제12조 사용료 감면	특례 미운용 및 활용계획 없음
	지능형로봇개발법 제35조 사용료 감면	특례 미운용 및 활용계획 없음
	태권도법 제17조 사용료 감면	특례 목적 달성
	평창올림픽법 제9조 사용료 감면 및 양여	특례 목적 달성
	포물러원법 제7조 사용료 감면	특례 목적 달성
	국제대회지원법 제6조 사용료 감면 및 양여	특례 목적 달성
	경제자유구역법 제11조 수수료 감면	인허가관련 행정 수수료 규정 폐지
	국가통합교통체계효율화법 제52조 수수료 감면	인허가관련 행정 수수료 규정 폐지
	전통시장육성법 제40조 수수료 감면	인허가관련 행정 수수료 규정 폐지
	지역개발법 제24조 수수료 감면	인허가관련 행정 수수료 규정 폐지

자료: 의안정보시스템[2023년도 국유재산특례지출예산서]

다. 국유재산특례지출예산제도 운용

1) 국유재산특례지출 산출

정부가 국유재산의 사용료를 감면하거나 국가 외의 자에게 국유재산의 소유권을 무상으로 이전, 즉 양여하면 재정수입이 줄어들게 된다. 이때 발생하는 재정수입 감소분을 국유재산특례지출이라고 한다(대한민국 정부, 2022c). 특례지출의 크기는 사용료 감면 규모와 양여 규모를 합산해 구한다. 사용료 감면 규모는 통상 재산가액의 5%인 정상사용료에서⁷²⁾ 실제 부과되는 사용료(통상 0~2.5%)를 차감해 계산한다. 그리고 국가 외의 자에게 국유재산을 무상으로 이전한 경우에는 양여 시점의 장부가액을 기준으로 특례지출 규모를 산출한다(대한민국 정부, 2022c).

앞서 언급했듯이 국유재산특례는 사용료 감면, 양여뿐만 아니라 규정에서 정한 기간을 초과하는 장기사용허가를 포함한다. 이 중에서 장기사용허가는 기간에 대한 특례이므로 국유재산특례지출의 산정 대상에서 제외된다. 또한 사용료 감면이나 양여라고 해서 모두 국유재산특례지출의 대상에 포함되는 것은 아니다. 국유재산특례는 대가성

72) 국유재산법시행령 제29조 제1항.

이 없는 것을 전제로 한다(국회기획재정위원회, 2011). 따라서 지원을 받는 대상자가 국가에 대한 기부, 대체시설의 제공에 따른 대가로 사용료 감면이나 무상이전을 받는 경우, 이는 특례의 적용 범위에서 제외된다.⁷³⁾ 도로·하천·소하천·공유수면·항만 등은 중앙정부가 소유하는 국유재산의 형태뿐만 아니라 지방자치단체가 소유하는 공유재산의 형태로 관리되고 있다. 그러므로 도로·하천 등은 국유재산에 속하는지 공유재산에 속하는지 여부에 관계없이 동일한 방식으로 사용료 감면 대상을 규율할 필요가 있다(국회기획재정위원회, 2011, 2021). 그래서 현재 이와 관련된 사항은 국유재산 특례제한법이 아니라 도로법, 하천법 등 각 개별법률에서 규율한다.⁷⁴⁾

〈표 IV-4〉 국유재산특례지출에서 제외되는 범위

규정	제외 내역
국유재산법 제34조 제1항에 따른 감면	<ul style="list-style-type: none"> • 행정재산 목적의 기부재산에 대하여 기부자 등에게 사용허가한 경우 등
국유재산법 제47조 제1항에 따른 감면	<ul style="list-style-type: none"> • 일반재산을 직접 공공용으로 사용하려는 지자체에 사용허가하는 경우 등
국유재산법 제55조 제1항에 따른 양여	<ul style="list-style-type: none"> • 도로 등 대체시설을 제공하는 자에게 공익사업의 사업지구에 편입된 재산을 양여하는 경우 등
국유재산특례제한법이 적용되지 않는 법률(6개)에 따른 감면·양여 (국유재산특례제한법 제3조 제2호)	<ul style="list-style-type: none"> • 도로법에 따른 점용료 면제 등 * 도로공사 허가에 포함된 공공시설을 운영하는 경우 등
	<ul style="list-style-type: none"> • 하천법에 따른 점용료 감면 등 * 비영리사업 또는 공익사업으로 하천을 점유하는 경우 등
	<ul style="list-style-type: none"> • 소하천정비법에 따른 점용료 감면 등 * 공익사업으로 소하천공사 또는 소하천을 점유하는 경우 등
	<ul style="list-style-type: none"> • 공유수면 관리법에 따른 점용료 감면 등 * 오염물질 확산 방지를 위해 오탁방지막을 설치하는 경우 등
	<ul style="list-style-type: none"> • 어촌·어항법에 따른 사용료 등 감면 등 * 어촌계가 어항시설을 사용하는 경우 등
	<ul style="list-style-type: none"> • 항만법에 따른 사용료 등 감면 등 * 선박을 수리하기 위해 항만시설을 이용하는 경우 등

자료: 의안정보시스템[2023년도 국유재산특례지출예산서]

73) 국유재산특례제한법 제3조 제1호.

74) 국유재산특례제한법 제3조 제2호.

2) 국유재산특례지출 실적

국유재산특례지출예산제도는 국유재산특례제한법 제정으로 도입되었다. 이는 정부가 다음 연도 예산안을 국회에 제출할 때 국유재산특례지출예산서를 함께 제출하는 제도를 의미한다(대한민국 정부, 2022c). 국유재산특례지출예산서는 직전 연도의 특례지출 실적과 해당 연도 전망, 그리고 다음 연도 계획에 대한 정보를 제공한다.

먼저 국유재산특례지출 실적치를 기준으로 그동안의 추이를 살펴보자. 연도별 실적 추이는 특정한 형태나 추세를 나타내지 않았으며, 변동성이 매우 컸다. 구체적으로 2014년에 7,408.6억 원이었던 국유재산특례지출 실적 규모는 2015년에 약 53.0% 증가해 1조 1,333.3억 원을 기록했다. 그러나 다음 연도인 2016년의 실적치는 전년도에 비해 58.6%만큼 감소한 4,689.1억 원을 나타냈다. 이는 실적치가 집계된 이후 가장 작은 규모였다. 이후 실적 규모는 지속적으로 증가했다. 2020년의 실적은 집계 시작 이후 최대치에 해당하는 1조 2,629.2억 원이었다. 하지만 2021년의 실적은 8,728.1억 원 수준에 그쳤으며, 이는 전년 대비 약 30.9% 감소한 규모였다.

국유재산특례지출 실적은 크게 사용료 감면과 양여로 구분할 수 있다. 2014년 이후 2021년까지 발생한 특례지출 총규모는 약 6.6조 원이었다. 이 중에서 사용료 감면액이 4.8조 원, 무상이전에 따른 양여 금액이 1.8조 원이었으며, 이는 각각 전체 특례지출의 73.1%, 26.9%를 차지했다. 국유재산특례지출예산제도가 도입된 이래 특례지출은 사용료 감면 위주로 발생해왔다고 볼 수 있다. 하지만 연도별로 보면 반드시 그랬던 것은 아니다. 예를 들어 2016년과 2017년에 국유재산 양여로부터 발생한 특례지출액은 두 해 모두 약 1.0억 원에 불과했다. 반면 사용료 감면으로부터 발생한 특례지출액은 각각 4,688.0억 원과 5,346.1억 원이었다. 이는 해당 연도 특례지출의 거의 대부분이 사용료 감면으로부터 발생했음을 보여준다. 그런데 2020년에는 양여와 사용료 감면으로부터 거의 같은 규모의 특례지출이 발생했다. 이때 발생한 양여와 사용료 감면 규모는 각각 6,003.8억 원⁷⁵⁾과 6,625.4억 원이었다. 사용료 감면의 비중이 52.5%로 양여 규모의 비중인 47.5%를 상회했지만, 둘 사이의 격차는 그리 크지 않았다. 이처럼 양여 규모의 크기는 약 1.0억 원에서부터 6,625.4억 원에 이르기까지 연도별로 큰 편

75) 세종시 지방공공시설에서 3,920.6억 원, 기초과학연구원 본원 건물에서 1,858.1억 원, 주거환경개선지구와 관련해 225.2억 원의 양여가 발생했다(대한민국 정부, 2021).

차를 보였다. 그러나 사용료 감면으로부터의 특례지출 규모는 양여에 비해 상대적으로 큰 변동 없이 비교적 지속적, 규칙적으로 발생했다. 국유재산특례지출 실적 추이가 큰 변동성을 보인 것은 비교적 규칙적으로 발생한 사용료 감면 때문이 아니라 가끔 대 규모 값을 나타낸 양여 때문이었다.

〈표 IV-5〉 국유재산특례지출 실적 추이

(단위: 백만 원)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
사용료 감면	579,348 (78.2)	709,593 (62.6)	468,804 (100.0)	534,610 (100.0)	551,489 (99.8)	587,096 (56.9)	662,538 (52.5)	726,440 (83.2)
양여	161,508 (21.8)	423,733 (37.4)	102 (0.0)	98 (0.0)	1,368 (0.2)	444,106 (43.1)	600,383 (47.5)	146,373 (16.8)
합계	740,856 (100.0)	1,133,326 (100.0)	468,906 (100.0)	534,707 (100.0)	552,857 (100.0)	1,031,202 (100.0)	1,262,921 (100.0)	872,813 (100.0)

주: 1) 2011년에 국유재산특례제한법 제정 당시 부칙을 통해 국유재산특례지출예산서 규정(제10조)의 적용 유예기간을 둠. 정부는 2016회계연도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 제출하기 시작함
 2) 정부가 국회에 처음으로 제출한 2016년도 특례지출예산서에는 2014년도 특례지출 실적이 제시됨
 3) 괄호 안의 값은 국유재산특례지출 실적 대비 사용료 감면액 혹은 양여액의 비중을 나타냄
 자료: 의안정보시스템[각 연도(2016~2023) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 활용함]

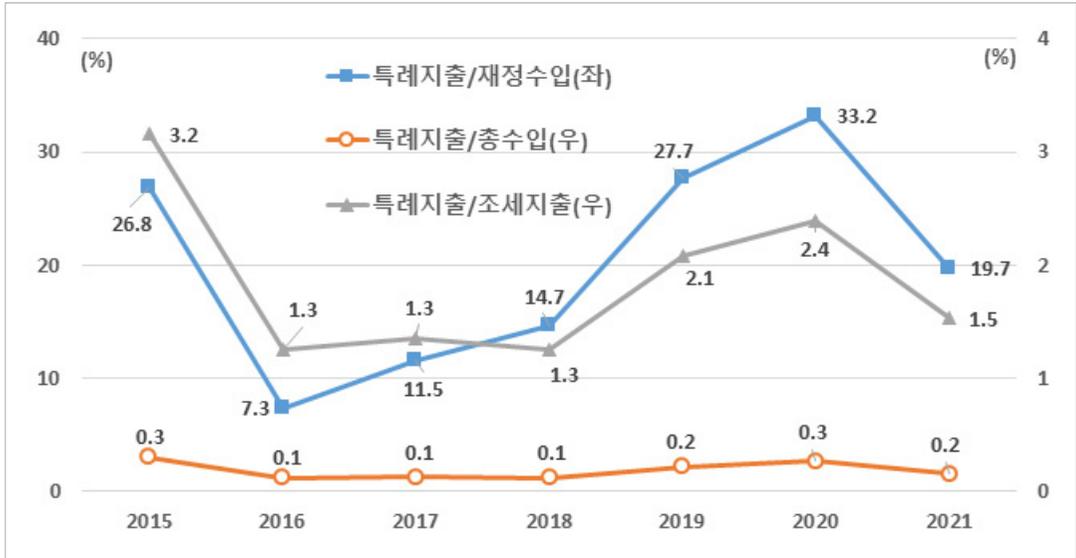
다음으로 국유재산특례지출 규모의 상대적 크기를 파악하기 위해서, 총수입, 조세지출, 국유재산 관련 재정수입 대비 국유재산특례지출 실적 규모의 비율을 살펴보자. 먼저 정부의 총수입 대비 국유재산특례지출 비율은 2014~2021년에 0.1~0.3%의 낮은 수준을 유지했다. 가령 2021년 정부의 총수입은 570.5조 원이었는데, 정부가 국유재산특례지출로 인해 포기한 재정수입은 1조 원에도 미치지 못하는 8,728.1억 원이었다. 그동안 국유재산특례지출에 대한 정부나 국회, 국민의 관심이 상대적으로 미흡했다. 이와 관련해 다양한 이유가 제시될 수 있겠지만, 특례지출 규모가 총수입과 비교해 미미한 수준에 불과한 것도 그중의 하나일 것이다.

조세지출은 조세특례에 의거해 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소를 의미한다(대한민국 정부, 2022d). 조세특례제도가 없을 경우 정부의 재정수입으로 귀속될 조세감면액은 국유재산특례제도가 없을 경우 재정수입으로 귀속될 사용료 감면액과 본질적으로 동일하다. 그래서 흔히 국유재산특례지출제도는 조

세지출제도와 비교된다. 2021년도의 조세지출 실적은 57.0조 원으로 이 금액 대비 국유재산특례지출 실적의 비율은 약 1.5%에 불과했다. 분석기간 중 조세지출 대비 국유재산특례지출의 비율이 가장 높았던 2015년에도 그 비율은 3.2%였다. 특례지출 규모가 총수입 규모에 비해 미미하기 때문에 국회나 정부, 국민의 관심이 부족하다고 설명한 바 있다. 조세지출에 비해 국유재산특례지출에 대한 관심이 부족한 이유도 같은 측면에서 설명할 수 있을 것이다.

국유재산특례지출 규모는 총수입이나 조세지출에 비해서 미미한 수준이다. 이는 부인할 수 없는 사실이다. 그렇지만 국유재산 관련 재정수입으로 비교 범위를 좁히면, 국유재산특례지출 규모가 상당한 수준임을 확인할 수 있다. 일반적으로 국유재산 관련 재정수입은 국유재산 매각대, 대여료, 그리고 변상금의 합계를 의미한다. 이 합계 금액 대비 특례지출 규모는 2020년 33.2%에 이르렀으며, 2021년에는 이보다 하락했지만 여전히 상당한 수준인 19.7%였다. 보통 국유재산 대여료와 변상금은 사용료 감면과 관련되고, 매각대는 무상이전인 양여와 관련된다. 2021년 국유재산 대여료와 변상금의 합계는 7,632억 원이었는데, 이 금액 대비 국유재산 사용료 감면액(7,264.4억 원) 비율은 약 95.2%였다. 정부는 2021년에 국유재산 대여료와 변상금으로 거둔 재정수입과 거의 동일한 금액을 특례지출로 활용한 셈이다. 한편 2021년 국유재산 매각대는 3조 6,565억 원이었고, 국유재산의 양여 금액(1,463.7억 원)은 매각대의 4.0% 수준이었다. 그런데 상술했듯이 양여 규모는 연도별로 큰 편차를 보였다. 양여가 많이 발생한 2020년을 기준으로 할 때, 국유재산 매각대(2조 9,624억 원) 대비 무상이전(6,003.8억 원)의 비율은 20.3%로 작지 않은 수준이었다. 이러한 분석 결과는 비교기준을 국유재산 관련 재정수입으로 한정하면, 국유재산특례지출 실적 규모가 결코 무시할 수 없는 수준임을 보여준다.

〈그림 IV-4〉 총수입, 조세지출, 국유재산 관련 재정수입과 국유재산특례지출 규모 비교



주: 1) 국유재산특례지출, 조세지출 실적기준

2) 총수입은 추가경정예산, 결산기준

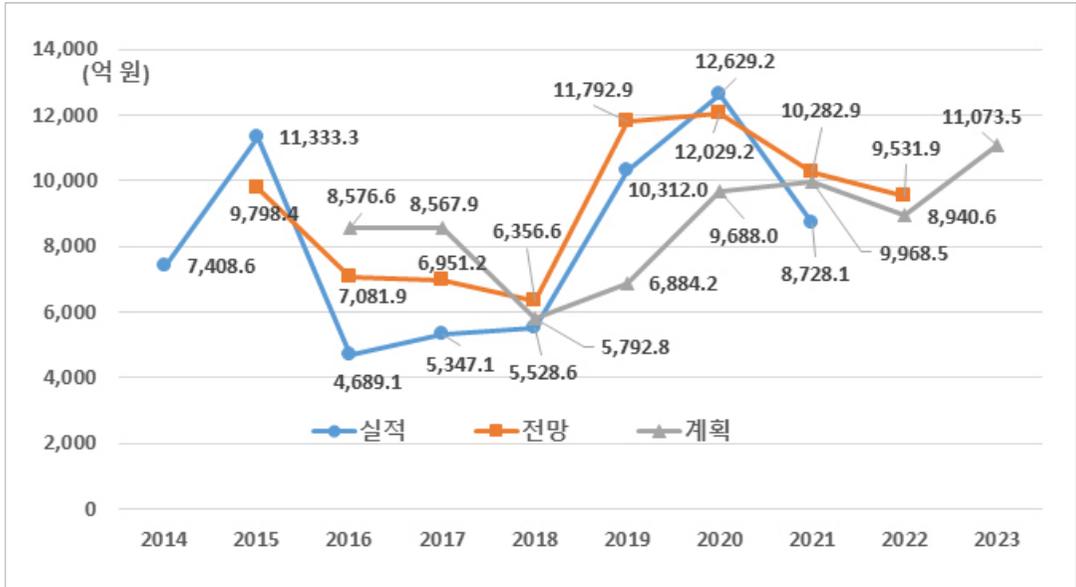
3) 재정수입은 국유재산 관련 수입으로 매각대, 대여료, 변상금의 합계를 의미함

자료: 의안정보시스템[각 연도(2016~2023) 국유재산특례지출예산서, 조세지출예산서에 발표된 통계를 활용함]

3) 실적과 계획(혹은 전망) 비교

정부는 국유재산을 체계적으로 관리하고 재정건전성을 제고하기 위해 매년 국유재산특례지출예산서를 국회에 제출한다. 정부가 t년도 9월 초에 국회에 제출하는 t+1년도 국유재산특례지출예산서에는 t-1년도 국유재산특례지출 실적과 t년도 전망, t+1년도 계획이 포함된다. 아래의 그림은 국유재산특례지출 실적 규모와 전망치, 계획치의 추이를 함께 보여준다. 보다시피 전망 추이 및 계획 추이는 실적 추이와 유사한 형태를 나타냈다. 즉 전년도에 비해 실적치가 증가(감소)하면, 전망치나 계획치도 전년도에 비해 증가(감소)하는 모습을 보였다. 다만 실적치의 변동성이 전망치나 계획치의 변동성보다 더 컸다.

〈그림 IV-5〉 국유재산특례지출 실적·전망·계획 현황



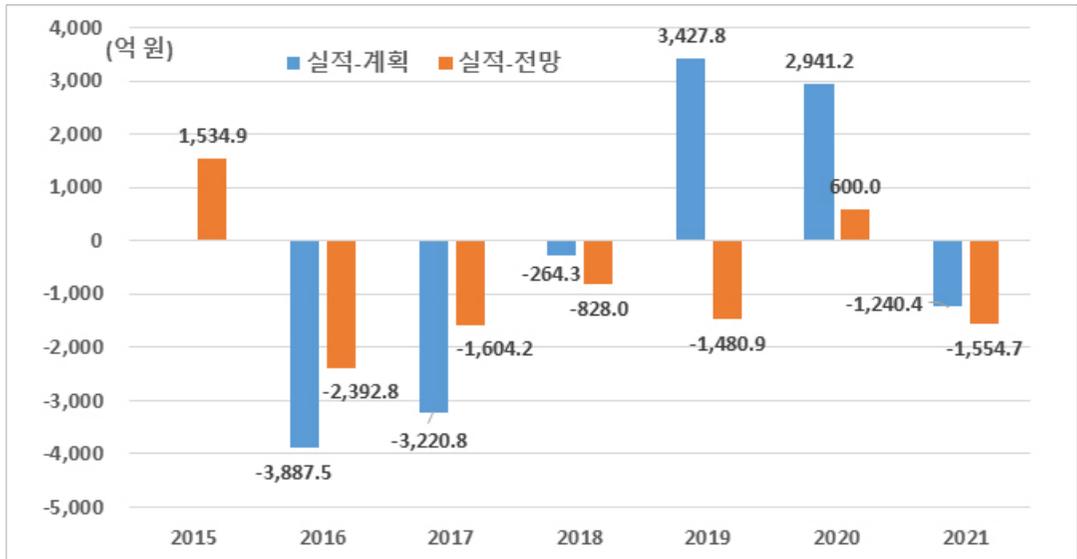
주: 1) 2011년에 국유재산특례제한법 제정 당시 부칙을 통해 국유재산특례지출예산서 규정(제10조)의 적용 유예기간을 둠. 정부는 2016회계연도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 제출하기 시작함
 2) 정부가 t년도 9월에 국회에 제출하는 t+1년도 국유재산특례지출예산서에는 t-1년도 국유재산특례지출 실적과 t년도 전망, t+1년도 계획이 포함되어 있음

자료: 의안정보시스템[각 연도(2016~2023) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 활용함]

한편 국유재산특례지출 실적치와 전망치, 실적치와 계획치를 비교하면, 국유재산특례지출의 추정 과정에서 발생하는 오차의 크기를 알 수 있다. 정부가 t년도 9월 초에 남은 기간을 고려해 추정한 t년도 특례지출 전망치와 t-1년도 9월 초에 추정한 t년도 특례지출 계획치가 있을 때, 실제 t년도 특례지출 실적치에 근접한 값은 전자일 가능성이 높다. t년도 9월 초에 추정한 t년도 전망치는 지난 8개월 간의 실적치와 남은 4개월 간의 추정치를 합산하면 되지만, t-1년도에 추정한 t년도의 계획치는 향후 1년 동안 발생할 특례지출을 전부 추정해야 되기 때문이다. 실제로 이러한 직관은 2017년까지 정확히 맞았다. 예를 들어 2017년도 실적치에서 계획치를 차감한 오차의 절대값은 3,220.8억 원이었지만, 실적치에서 전망치를 차감한 오차의 절대값은 1,604.2억 원이었다. 후자가 전자보다 더 작음을 알 수 있다. 그러나 2018년 이후 직관과 불일치하는 결과가 발생했다. 예컨대 2021년 실적치와 계획치의 차이(절대값)는 1,240.4억 원이었다. 그런데 실적치에서 전망치를 차감한 오차의 절대값은 이보다 큰 1,554.7억 원

이었다. 이는 정부가 국유재산특례지출 규모를 추정하는 과정에서 좀 더 많은 주의를 기울일 필요가 있음을 방증한다.

〈그림 IV-6〉 국유재산특례지출 실적-계획, 실적-전망 오차



주: 1) 2011년에 국유재산특례제한법 제정 당시 부칙을 통해 국유재산특례지출예산서 규정(제10조)의 적용 유예기간을 둬. 정부는 2016회계연도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 제출하기 시작함
 2) 정부가 t년도 9월에 국회에 제출하는 t+1년도 국유재산특례지출예산서에는 t-1년도 국유재산특례지출 실적과 t년도 전망, t+1년도 계획이 포함되어 있음
 3) 정부는 2016년도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 국회에 제출하기 시작했음. 따라서 2015년도 국유재산특례지출 계획은 존재하지 않으며, 2015년에는 실적-전망 오차만 존재함
 자료: 의안정보시스템[각 연도(2016~2023) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 활용함]

라. 2022년 국유재산특례제한법 개정

국유재산특례제한법은 국유재산특례제도의 효율성과 투명성을 제고하기 위해 2011년에 제정되었다. 그동안 국회와 정부는 제도를 우리 현실에 맞게 정착시키고 효과를 증진하기 위해 수차례에 걸쳐 법률을 개정하는 등 다양한 노력을 기울여왔다. 그럼에도 불구하고 과연 국유재산특례제한법이 제정 취지에 걸맞은 소기의 성과를 거두고 있는지에 대해서 많은 의문이 제기되었다. 국유재산특례에 대한 통제와 관리를 강화할 필요가 있다는 주장이 대두되었고, 국유재산특례제한법은 2022년 1월에 다시 한번 개정되었다. 개정된 법률은 7월부터 시행 중이다.

이번 개정을 통해 새롭게 도입되거나 개선된 사항은 다음과 같다. 먼저 개정법률은

국유재산특례의 기본원칙을 명확히 규정한다.⁷⁶⁾ 정부는 국유재산특례를 신설 또는 변경하거나 운용할 때 기본원칙을 준수해야 한다. 첫째, 국유재산특례의 운용이 국가 전체의 이익에 부합해야 한다. 둘째, 국유재산특례는 예산지원, 현물출자나 그 밖의 다른 방법보다 특례 대상자에 대한 경제적 지원 방법으로서 적절해야 한다. 셋째, 특례의 목적, 적용대상 및 적용요건을 법률에 구체적이고 명확하게 정해야 한다. 넷째, 국유재산 특례는 목적 달성에 필요한 최소한의 기간 동안 운용되어야 한다.⁷⁷⁾ 이와 같은 기본원칙이 명시적으로 법률에 규정됨에 따라 앞으로 국유재산특례의 무분별한 운용이 억제 될 수 있을 것으로 기대된다(국회기획재정위원회, 2021a, 2021b).

또한 개정된 국유재산특례제한법에 따르면, 국유재산특례를 신설하는 경우에는 그 근거가 되는 법률 규정의 존속기한을 국유재산특례제한법 별표에 명시해야 한다.⁷⁸⁾ 그리고 국유재산특례의 근거가 되는 다른 법률의 규정은 이 법의 별표에 명시된 존속 기한까지 효력을 가진다.⁷⁹⁾ 설령 국유재산특례의 근거가 되는 법이 개정법률의 별표와 다르게 존속기한을 규정하고 있는 경우에도 이 법의 별표에 나온 존속기한이 우선적으로 적용된다.⁸⁰⁾ 개정 전 법률은 국유재산특례의 근거가 되는 법률 규정만을 별표에 명시했다. 국유재산특례의 존속기한은 국유재산특례제한법 별표가 아니라 특례의 근거가 되는 법률에 명시됐다. 이는 존속기한을 설정하고 규정하는 방식과 관련해 많은 혼란을 야기했다. 국유재산특례제한법 개정 이전, 별표에 명시된 특례의 근거 법률 중 실제로 존속기한을 설정하고 있는 것은 소수에 불과했다.⁸¹⁾ 정부와 국회는 이번 개정을 통해 특례의 존속기한을 별표에 명시하도록 함으로써 존속기한의 설정 누락을 방지하고 존속기한을 총괄적으로 규율해 운용의 필요성이 낮은 특례를 정비할 수 있는

76) 개정 전 국유재산특례제한법도 국유재산특례의 기본원칙에 포함된 것과 유사한 내용을 포함하고 있었다. (구)국유재산특례제한법 제6조 제3항 제1호~제4호는 국유재산특례의 목적이 공익에 부합할 것, 국유재산특례의 요건이 구체적이고 명확하게 규정되어 있을 것, 국유재산특례가 예산지원, 현물출자, 그 밖의 다른 방법보다 적절할 것, 국유재산특례의 존속기간이 그 목적에 비추어 적절할 것이라고 규정했다. 그러나 이는 단지 국유재산특례 신설 등의 타당성 심사과정에서 고려해야 하는 기준이었다. 현행 법률은 이러한 내용들을 국유재산특례의 기본원칙으로 규정해 특례의 타당성 심사과정뿐만 아니라 특례와 관련된 모든 의사결정과정에서 이를 고려해야 함을 명시한다.

77) 국유재산특례제한법 제5조 제1호~제4호.

78) 또한 개정법률은 '존속기간'이라는 용어를 '존속기한'으로 변경해 일정 기한이 도래하면 법률의 효력이 소멸함을 명확히 했다(국회기획재정위원회, 2021a).

79) 국유재산특례제한법 제5조의2.

80) 국유재산특례제한법 제4조 제3항.

81) 국회기획재정위원회(2021a)에 따르면, 2020년 기준 총 218개의 특례조항 중 그 근거가 되는 개별법률(부칙 포함)에 존속기한을 설정하고 있는 것은 14개에 불과했다.

기반을 마련했다(국회기획재정위원회, 2021a, 2021b). 향후 특례 존속기한에 대한 관리가 지금보다 체계적으로 이루어질 것으로 기대된다.

〈표 IV-6〉 국유재산특례제한법 별표 (일부)

연번	국유재산특례 근거 법률	특례유형	존속기한
1	2023 순천만국제정원박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법 제20조 제1항	사용료등의 감면	2024. 12. 31.
2	개성공업지구 지원에 관한 법률 제19조	사용료등의 감면 및 양여	2029. 12. 31.
3	결핵예방법 제24조	사용료등의 감면	2026. 12. 31.
4	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법 제13조	사용료등의 감면 및 장기 사용허가등	2029. 12. 31.
5	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제16조 및 제17조	사용료등의 감면 및 장기 사용허가등	2025. 12. 31.
...
211	항만공사법 제27조	사용료등의 감면	2026. 12. 31.
212	해양경찰장비 도입 및 관리에 관한 법률 제17조	양여	2029. 12. 31.
213	해양환경관리법 제105조	사용료등의 감면	2026. 12. 31.
214	해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률 제13조의2 및 제13조의3	장기 사용허가등 및 사용료등의 감면	2025. 12. 31.
215	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 제46조	사용료등의 감면	2026. 12. 31.
216	환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률 제11조의3	사용료등의 감면 및 장기 사용허가등	2029. 12. 31.

자료: 법제처 국가법령정보센터

1 요약

정부지출의 지속적인 증가가 예상되고 있지만, 이를 뒷받침할 재정수입 기반은 그리 탄탄하지 않다. 잠재성장률이 점차 하락하고 있기 때문에 경제성장에 바탕을 둔 재정수입 기반은 앞으로 더욱 약화될 것이다. 게다가 국민적 공감대 형성이 부족하기 때문에 증세를 통한 재원조달도 쉽지 않은 상황이고, 최근 국채 발행이 크게 늘어나면서 새롭게 국채를 발행할 여력도 점점 줄어들고 있다. 이에 최근 들어 증세와 국채 발행을 보완하는 재원조달 수단으로 국유재산이 부상하고 있다. 본 연구는 우리나라 총자산의 절반 정도를 차지하고 있으며, 재정수입원으로서의 가능성도 충분하지만, 그동안 별로 주목받지 못했던 국유재산이 실제로 어떻게 관리 및 활용되고 있는지, 그리고 정부가 국유재산을 활용해 얻고 있는 재정수입이 얼마인지를 살펴보았다.

국유재산 관리, 활용, 재정수입 측면에서 각각 분석 결과를 제시하면 다음과 같다. 먼저 국유재산 관리 측면에서, 첫째, 정부는 2018년 국유재산 총조사를 실시해 유휴 국유지를 파악했다. 용도폐지의 검토 대상이 되는 유휴지는 10.5만 필지로 전체 국유지(행정재산 501만 필지)의 약 7.5%에 해당했다. 정부는 이 결과를 바탕으로 약 6.3만 필지의 토지를 용도폐지할 수 있었다. 국유재산 총조사는 이처럼 국유재산 활용과 관련해 유용한 정보를 제공한다. 하지만 시간과 비용 문제로 매년 실시할 수 없기 때문에 정책결정자에게 적시성 있는 정보를 제공하는 데 한계가 있다. 둘째, 정부가 유휴 행정재산을 활용하려면, 먼저 이를 일반재산으로 전환할 필요가 있는데, 정부의 용도폐지 활동은 점차 활발해졌다. 용도폐지 건수는 증가 추세를 보였으며, 특히 2018년 국유재산 총조사 이후, 이전보다 용도폐지가 크게 늘어났다. 다만 용도폐지 금액은 용도폐지 건수처럼 뚜렷한 증가 추세를 나타내지 않았다. 셋째, 용도폐지 활동과 마찬가지로 국유재산 가치 재평가 활동도 점차 활발해졌다. 정부는 5년마다 국유재산에 대한 전면

적인 재평가를 실시해왔는데, 이때 다른 회계연도보다 재평가 증액 혹은 감액이 크게 발생했다. 전면적인 국유재산 재평가를 실시하지 않는 연도에도 공정가액과 장부가액의 차이가 중요하게 발생하면 정부는 국유재산에 대한 가치평가를 실시할 수 있다. 이런 연도들만 별도로 분석한 결과, 재평가 증액 혹은 감액 규모는 시간이 지남에 따라 점차 증가했다. 종합하면, 정부의 국유재산 재평가 활동이 전반적으로 꾸준히 증가했다고 볼 수 있다. 넷째, 각 중앙관서는 국유재산 관리과정에서 지속적으로 회계오류(감사원 지적사항과 전기오류수정손익)를 범했다. 특히 국유재산에 대한 전면적인 재평가를 실시했던 연도에 오류(감사원 지적사항)가 많이 발생했는데, 실제로 해당 연도의 오류는 대부분 재평가 과정에서 발생한 것으로 드러났다. 그리고 전면적인 재평가를 실시하지 않았던 연도에도 회계오류(감사원 지적사항)는 늘어나거나 줄어드는 추세를 보이지 않았고 지속적으로 발생했다. 한편 각 중앙관서가 범하는 오류 중의 일부는 감사원의 회계검사 과정에서 발견되지 않고, 해당 회계연도 결산이 완료된 이후에 발견되어 전기오류수정손익으로 인식된다. 분석 결과, 정부가 범한 전체 전기오류수정손익의 상당 부분이 국유재산과 관련된 것으로 나타났다.

다음으로 국유재산 활용 측면의 분석 결과를 요약하면, 첫째, 우리나라 정부의 국유재산 활용은 대여보다는 매각 활동 위주로 진행되었다. 그리고 특정 연도를 제외하고, 매각 규모와 대여 규모는 거의 일정한 수준에서 소폭 증가 혹은 감소하는 모습을 보였다. 둘째, 국유재산 개발은 2019년부터 본격적으로 추진되기 시작했으며, 주로 위탁개발과 기금개발 방식으로 진행되었다. 정부는 민간과의 협력을 확대하기 위해 2011년에 민간참여개발제도를 도입했으나, 2021년까지 이와 관련된 개발 실적은 없었다. 셋째, 국유재산 개발 목표와 실적의 괴리가 컸다. 실적이 목표에 많이 미치지 못했을 뿐만 아니라 변동성도 크게 나타났다. 정부는 매년 국유재산 종합계획을 세우는데, 이러한 결과는 이 과정에서 세심한 분석이 필요함을 방증한다.

끝으로 재정수입 측면에서, 첫째, 정부의 총수입에서 국유재산과 관련된 수입이 차지하는 비중은 미미했다. 국유재산으로부터의 재정수입은 2018~2020년 일시적으로 4조 원을 하회했지만, 2021년 4.4조 원으로 2017년 수준을 회복했으며, 총수입 대비 비중은 2018년 이후 0.8% 수준을 유지했다. 둘째, 국회는 국유재산특례에 따른 재정수입 감소를 전반적으로 관리하기 위해 2011년에 국유재산특례제한법을 제정했는

데, 법률이 제정된 이후에 특례 관련 조항은 오히려 늘어났다. 셋째, 국유재산특례지출 추이는 특정한 형태나 추세를 나타내지 않았다. 그리고 변동성이 컸다. 특례지출 중 사용료 감면 규모는 상대적으로 큰 변동 없이 비교적 규칙적으로 발생했으나, 양여 규모가 연도별로 큰 편차를 보였기 때문이다. 넷째, 국유재산 관련 재정수입 대비 국유재산 특례지출 비율은 작지 않은 수준이었다. 국유재산특례지출 규모는 총수입이나 조세지출에 비해 미미한 수준이었지만, 비교기준을 국유재산 관련 재정수입으로 한정하면, 결코 무시할 수 없는 수준이었다. 이를테면 2020년 국유재산 관련 재정수입 대비 국유재산특례지출의 비율은 33.2%였고, 2021년에는 19.7%였다. 다섯째, 국유재산특례지출예산서는 특례지출 실적치뿐만 아니라 전망치와 계획치 정보를 포함한다. 직관적으로 볼 때, 계획치보다 전망치의 추정이 용이하기 때문에 실적치와 전망치의 차이(절대값)보다는 실적치와 계획치의 차이(절대값)가 클 것으로 예상된다. 그러나 이러한 직관과 불일치하는 결과가 일부 발생했다. 이는 특례지출 규모를 추정하는 과정에서 지금보다 더 많은 주의를 기울일 필요가 있음을 보여준다.

2 시사점

본 연구는 ‘국유재산 관리 강화 → 활용 확대 → 재정수입 증대’의 선순환 관계 형성이 필요함을 전제로 국유재산의 관리, 활용, 재정수입 현황을 순차적으로 검토했다. 분석 결과, 일부 부분은 점차 나아지고 있었지만 보완이 필요한 부분도 여럿 발견되었다. 이를 개선하기 위해서 다음과 같은 사항들을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 정부는 정기적으로 실시하고 있는 국유재산 총조사를 보완할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 국유재산 총조사를 통해 얻는 정보는 정확하지만, 이를 실시하는 과정에서 많은 비용과 시간이 든다. 그래서 국유재산 총조사를 매년 시행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 하지만 급변하는 환경하에서 5년 주기로 생성되는 정보에 의존할 경우, 최적의 의사결정이 어려울 수 있다. 한국재정정보원은 디지털예산회계시스템이나 e나라재산을 통해 국유재산과 관련된 다양한 데이터를 생산하며, 여기에 포함된 데이터는 거의 매년 갱신된다. 이를 활용한 분석을 강화하면, 국유재산 총조사가 지닌 한계

를 어느 정도 보완할 수 있을 것이다. 정책결정자는 데이터 분석 결과가 제공하는 적시성 높은 정보를 활용해 합리적인 의사결정을 할 수 있을 것이다.

둘째, 결산이나 재평가 담당자에 대한 교육을 강화해 국유재산 관리과정에서 발생하는 오류를 줄여야 한다. 국유재산을 적절히 활용하기 위해서 정부는 국유재산의 가치를 최신화해 관리할 필요가 있다. 정부의 재평가 활동이 늘어나고 있는 것은 이런 면에서 바람직하다. 하지만 이 과정에서 회계오류가 지속적으로 발생했다. 이는 국가결산 보고서에 포함된 국유재산 관련 정보의 신뢰성을 훼손할 수 있다(이은경, 2020). 결산 담당자에 대한 교육을 강화하고, 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

셋째, 이제까지 정부의 국유재산 활용은 주로 매각에 초점이 맞추어져 있었는데, 국유재산 매각뿐만 아니라 대여를 활성화해야 하겠다. 국유재산 매각은 일회성 재정수입 수단이며, 비축자원의 기능 등 공공성의 약화를 초래할 수 있다. 반면 국유재산 대여는 이러한 우려를 어느 정도 불식시킬 수 있다. 국유재산을 민간에 대여하면 국가가 소유권을 보유하면서도 민간의 역량을 적절히 활용할 수 있다. 또한 대여를 통해 일정 기간 동안 지속적인 재정수입을 얻을 수 있다. 민간부문이 매각보다 대여에 관심을 기울일 수 있도록 적절한 유인책을 제공할 필요가 있다. 가령 정부가 국유재산 대여기간이나 대여료 산정방식을 좀 더 유연화한다면, 국유재산 대여는 지금보다 늘어날 수 있을 것이다.⁸²⁾

넷째, 국유재산 개발과정에서 민간참여개발을 활성화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 민간참여개발은 2011년에 도입되었지만, 지금까지 관련 실적이 전혀 없었다. 하지만 지금처럼 위탁개발과 기금개발 방식만으로 국유재산 개발을 활성화하는 것은 한계를 갖는다. 국유재산 개발을 활성화하려면 민간부문을 충분히 활용할 수 있어야 한다. 이를 위해 개발 가능한 국유재산의 범위를 확대하는 등 전반적인 제도 개선이 요구된다.

다섯째, 정부는 국유재산을 재정수입 수단으로 어떻게 활용할지 장기적인 목표를 세우고 접근할 필요가 있다. 국가 재정수입의 포트폴리오를 어떻게 구성할지, 여기서 국유재산 관련 재정수입은 얼마의 비중을 차지해야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 현재 국유재산 관련 재정수입은 정부 총수입의 0.8% 비중을 차지하고 있다. 이를 어느 수준까지 올리는 것이 적절한지를 정하고 이에 기반해 구체적인 관리 및 활용 방안을

82) 이는 바로 아래에서 논의하는 민간참여개발과도 긴밀히 관련된다.

마련해야 하겠다.

여섯째, 정부와 국회는 국유재산특례지출에 보다 많은 관심을 기울여야 하겠다. 국유재산특례지출 규모는 총수입이나 조세지출 규모에 비해서 미미하지만, 국유재산 관련 재정수입과 비교하면 결코 적지 않은 수준이다. 국유재산특례지출에 대한 관심 증대는 추정 규모의 정확성 제고 등 특례지출제도 전반에 대한 관리 강화로 이어질 수 있을 것이다.⁸³⁾ 국유재산특례제한법 제정 이후, 특례조항은 오히려 점점 늘어나는 추세를 보였다. 존속기한이 도래한 특례조항에 대한 폐지를 확대해야 한다. 정부는 최근 국유재산특례제한법을 개정해 특례의 존속기한을 동 법률 별표에 명확히 명시했다. 존속기한을 총괄적으로 규율할 수 있는 기반이 마련되었다(국회기획재정위원회, 2021a, 2021b)는 점에서 법률 개정의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

국유재산은 공공재, 비축자원, 재정수입 수단 등 다양한 기능과 역할을 수행한다. 그런데 이 중에서 하나의 역할을 강조하다 보면 다른 역할이 약화될 우려가 있다. 최근 들어 국유재산의 재정수입 역할이 강조되고 있지만, 이는 국유재산의 여러 기능 중 하나일 뿐이다. 가령 국유재산특례는 재정수입 감소를 초래하지만, 이는 다른 공익적 목적을 달성하기 위한 불가피한 선택일 수 있다. 불필요한 국유재산특례는 폐지되어야 하겠지만, 현실에서 어떤 국유재산특례가 필요한지 혹은 불필요한지를 판단하는 것은 생각보다 쉽지 않다. 정부는 국유재산을 관리 및 활용하는 과정에서 국가 전체의 이익에 부합하도록 할 것, 취득과 처분이 균형을 이룰 것, 공공가치와 활용가치를 고려할 것, 경제적 비용을 고려할 것, 투명하고 효율적인 절차를 따를 것 등의 기본원칙을 준수해야 한다.⁸⁴⁾ 정부는 재정수입의 확보뿐만 아니라 다른 중요한 공익도 함께 고려해야 함을 명심하고, 국유재산을 관리 혹은 활용하는 과정에서 국유재산법에 명시된 위와 같은 기본원칙을 항상 염두에 둘 필요가 있다.

83) 그리고 국유재산 대부분과 그것의 감면액을 연계해 함께 관리하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 국유재산특례지출은 조세지출과 비교된다. 조세지출과 재정지출의 연계 관리에 대해서는 이미 많은 논의가 진척되었다. 자세한 내용은 박명호·전병힐(2009), 정성호(2019)를 참고하기 바란다.

84) 국유재산법 제3조 제1호~제4호.

참고문헌

- 감사원. (2019). 감사보고서-국유재산 실태조사 및 권리보전 추진실태.
- 감사원. (2022). 2021회계연도 국가결산검사보고 I.
- 국회기획재정위원회. (2010). 국유재산법 일부개정법률안·국유재산특례제한법안·국가재정법 일부개정법률안[정부제출] 검토보고.
- 국회기획재정위원회. (2011). 국유재산특례제한법안 심사보고서.
- 국회기획재정위원회. (2021a). 국유재산특례제한법 일부개정법률안(정부제출[의안번호 제2105316호]) 검토보고. 제384회 국회(임시회) 제1차 기획재정위원회.
- 국회기획재정위원회. (2021b). 국유재산특례제한법 일부개정법률안 심사보고서.
- 국회예산정책처. (2021). 2020회계연도 결산 총괄 분석 I.
- 국회예산정책처. (2022a). 2022 대한민국 재정.
- 국회예산정책처(2022b). 2021회계연도 결산 총괄 분석 I.
- 관계부처 합동. (2022). 유희·저활용 국유재산 매각·활용 활성화 방안. 비상경제장관회의 22-3.
- 기획재정부. (2010). 국유재산 업무편람.
- 기획재정부. (2018). 혁신성장 지원, 사회적 가치 제고 위해 국유재산 활용·개발 확대 -제19차 국유재산정책심의위원회에서 '19년 국유재산 정책방향 발표. 보도자료(2018년 8월 20일).
- 기획재정부. (2019). 유희 국유지 적극 개발·활용하여 경제 활력 제고한다 - 국유재산정책심의위원회, 국유재산 총조사 후속조치 계획 등 논의. 보도자료(2019년 1월 22일).
- 기획재정부. (2022a). 월간 재정동향 2022년 9월호. Vol 104.
- 기획재정부. (2022b). 최상대 2차관, 국유재산정책심의위원회 개최-유희·저활용 국유재산 매각·활용 방안을 국유재산 종합계획에 반영, 용산유수지 위탁개발 사업계획 등 국유재산 개발계획 3건 승인. 보도자료(2022년 8월 19일).
- 대한민국 정부. (2012). 2011회계연도 국유재산관리운영총보고서.
- 대한민국 정부. (2020). 2019회계연도 국유재산관리운영총보고서.
- 대한민국 정부. (2021). 2022년도 국유재산특례지출예산서.

- 대한민국 정부. (2022a). 윤석열 정부 120대 국정과제.
- 대한민국 정부. (2022b). 2021회계연도 국가결산보고서.
- 대한민국 정부. (2022c). 2023년도 국유재산특례지출예산서.
- 대한민국 정부. (2022d). 2023년도 조세지출예산서.
- 박명호·전병힐. (2009). 조세지출과 세출예산의 연계방안 검토. 한국조세재정연구원 09-06.
- 박소영·차미숙·김승중·최명식·문새하. (2021). 공유재산의 통합적 관리체계 구축방안. 국토연구원. 기본 21-37.
- 서수정. (2014). 국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책방안. 건축도시공간연구소. auri brief No. 100.
- 안중기. (2022). 국유재산특례제한법 제정 배경과 국유재산특례 및 특례지출예산제도 운용현황. 한국재정정보원. 월간 나라재정, Vol. 71(2022년 11월호).
- 이방실. (2012). 허름한 무허가 건물촌이 황금상권으로... 방치된 국유지에서 '금맥'됐다. 동아비즈니스리뷰(DBR), 110호(2012년 8월호).
- 이승욱. (2021). 국유재산종합계획을 통해 본 국유지정책 패러다임의 변화. 국토연구원. 월간 국토, Vol. 480(2021년 10월호).
- 이영주·손재선·황명화·이승욱·정문섭. (2019). 국유재산 관리 혁신을 위한 의사결정 지원체계 구축 전략 연구. 국토연구원. 수시 19-22.
- 이은경. (2020). 국가재무제표의 신뢰성 제고를 위한 제언: 오류총액에 대한 현황분석을 중심으로. 예산정책연구, 9(3): 163-186.
- 정성호. (2019). dBrain을 활용한 재정지출과 조세지출 연계관리. 한국재정정보원. 재정정보분석 19-01.
- 한국경제연구원. (2021). 국민 10명 중 7명, 세금부담 버겁다! - 조세부담 국민 인식조사. 보도자료(4월 21일).
- 한국은행. (2019). 우리나라 잠재성장률 추정. 조사통계월보(2019년 8월호).
- 한국은행. (2021). 코로나 19를 감안한 우리경제의 잠재성장률 추정. BOK 이슈노트 제2021-22호.
- 한국자산관리공사. (2022). 2021회계연도 국유재산관리기금 결산보고서.
- 행정안전부. (2022). 2022 행정안전통계연보.

국유재산 관리 및 활용 현황과 시사점

발행연월 2022년 12월

발행인 박용주 한국재정정보원장

발행처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워

Tel. 02-6908-8200 | <https://www.fis.kr>

인쇄처 경성문화사 Tel. 02-786-2999



FIS 한국재정정보원