국유재산관리제도의 개선방안에 관한 연구 (국유지를 중심으로)

이귀택* · 민규식**

A Study about the Improvement of State-Owned Properties Management - With a Focus on State-Owned Land -

Kwi-Taek Lee* · Guy-Sik Min**

요 약

2010년도 말 현재 국유지의 면적은 24,086㎢로 전체 국토면적인 100,033㎢의 24%를 차지하고 있다. 그동안 국유재산 관리정책은 국유재산법이 제정된 이래 다양하게 변화해 왔지만 여전히 문제점들이 나타나고 있다. 또한 최근인 2011년 4월 1일에 국유재산법이 전면 개정·시행되어 어느 정도 문제점이 해소되고 있지만 여전히 국유재산은 효율적, 경제적으로 관리·운용되지 못하고 있을 뿐만 아니라 국가의 공공목적과 국민의 복지향상을 위해서도 합리적으로 사용되지 못하고 있어 아직도 개선되어야 할 여지가 남아 있는 실정이다.

ABSTRACT

As of 2010, the state owns 24,086㎢ of land, which accounts for 24% of the nations total land area of 24,086㎢. In the meantime, the state-owned national property management policies enacted laws changed since the variety has been showing up but still a problem. Also recently, on April 1, 2011 amendment, the state-owned property law enforcement in the front and relieve the problem somewhat, but still state-owned estates efficiently and economically as well as management and operation of the state not be public purpose and welfare of the people in order for there not being used as a reasonable choice still remains to be improved is Free.

키워드

State-owned properties, Managements and operations of state-owned properties, State-owned land, State-owned properties law
국유재산, 국유재산관리제도, 국유지, 국유재산법

Ⅰ. 서 론

우리나라의 국유재산 관리정책은 여러차례 변화를 거듭해 왔다. 해방이후 1976년까지는 국유지의 매각에 중점을 두어 국가가 필요한 재원을 조달하였고, 1976년부터 1993년 사이에는 그동안의 처분정책에서 유지·보존정책으로 전환할 수 있게 되었다. 이후 1994년부터는 현상유지 관리정책에서 벗어나 국가적·사회적 수요에 효과적으로 대비하기 위한 확대·활용 위주의 적극적 관리정책으로 변화되어 왔다.

이후에도 국유재산 관리정책은 여러 변화와 진전을 보여 왔고, 최근에는 국유재산법이 전면 개정되어 시

* 전주대학교 부동산학과 박사과정(casaviva@hanmail.net)
** 교신저자 : 전주대학교 부동산학과 교수(gsmin@jj.ac.kr)
접수일자 : 2011. 08 25 심사(수정)일자 : 2011. 09. 24 게재확정일자 : 2011. 10. 12

행(2011.4.1)되고 있으나 여전히 국유재산은 효율적, 경제적으로 관리·운용되지 못하고 있을 뿐만 아니라 국가의 공공목적과 국민의 복지향상을 위해서도 합리적으로 사용되지 못하고 있는 실정이며, 국유지의 관리에 있어서도 어떻게 이용하여야 할지에 대한 뚜렷한 목표를 갖고 있지 못한 상태에 있는 것이 사실이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라 국유재산관리의 현황을 알아보며, 외국의 국유재산관리제도에 대해 분석하여 새로운 여건변화에 적극적·능동적으로 대응해 나가기 위한 효율적인 국유재산관리제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 국유재산관리제도의 현황

2.1 국유재산의 개념 및 구분

넓은 의미의 국유재산은 국가가 소유하는 부동산·동산·현금·기타 권리 등을 포괄하나, 좁은 의미의 국유재산은 국유재산법의 적용대상이 되는 국가재산으로 한정한다. 국유재산법 제2조에 의하면 국유재산이란 "국가의 부담, 기부채납[1]이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 재산"을 말한다.

표 1. 국유재산의 범위
Table 1. Range of state-owned property

1. 부동산과 그 종물
2. 선박, 부표[2] 부잔교[3] 부선거[4] 및 항공기와 그들의 종물
3. 정부기업[5]이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구[6] 중 대통령령으로 정하는 것
4. 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
5. 증권
6. 특허권, 저작권, 상표권, 디자인권, 실용신안권, 그 밖에 이에 준하는 권리

국유재산법 제6조는 국유재산을 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하고, 행정재산은 다시 공용재산·공공용재산·기업용재산·보존용재산으로 구분하고 있으며 행정재산 이외의 모든 국유재산은 일반재산이라 한다.

표 2. 국유재산의 구분과 종류
Table 2. Classification and types of state-owned property

용도구분		내 용	종 류
행정재산	공용재산	국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 5년 이내 사용하기로 결정한 재산	청사, 관사, 국립학교, 군사시설 용지
	공공용재산	국가가 직접 공공용으로 사용하거나 5년 이내 사용하기로 결정한 재산	도로, 제방, 하천, 항만, 공항, 구거
	기업용재산	정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 5년 이내 사용하기로 결정한 재산	우편사업, 조달사업, 양곡관리 사업
	보존용재산	법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산	문화재, 사적지, 요존국유림
일반재산		행정재산 외의 모든 국유재산	

2.2 국유지의 현황

2010년도 말 현재 국유지의 면적은 24,086㎢로 전체 국토면적(100,033㎢)의 24%에 이른다. 이는 경기도의 2.3배, 서울의 40배에 해당하는 면적이다.

표 3. 소유주별 토지 현황
Table 3. Land ownership by type of owners

구분		2010년(㎢)	비율(%)
민유지		53,357.1	53.3
국유지		**24,086.5**	**24.1**
공유지	도유지	2,631.2	2.6
	군유지	4,970.9	5.0
법인		6,287.3	6.3
비법인		8,282.8	8.3
기타		417.3	0.4
계		**100,033**	100

자료 : 국토해양부 보도자료(2011.5.25) 재편집

1) 기부채납이란 국가 외의 자가 재산의 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것을 말한다.
2) 수면에 띄운 부체(浮體)로 된 항로표지를 말한다.
3) 선박의 계류를 위해 물 위에 띄워 만든 구조물을 말한다.
4) 부양식 독을 말한다.
5) 기업형태로 운영하는 우편사업·우체국예금사업·양곡관리사업·조달사업을 말한다.
6) 기관차·전차·객차·화차·기동차 등 궤도차량을 말한다.

2.3 국유재산의 가치

2.3.1 공공재

국유지의 대부분은 임야이고, 기타 도로, 사적지 및 대·전·답 등이 있다. 이러한 국유지의 소유권은 국가에 있지만 주민의 공공재산적 의미가 강하다는 특성을 가진다. 물론 용도폐지재산, 기부채납 부동산 중에는 공공재산적 의미가 미약한 것도 있겠지만 많은 국유지가 공공재산으로서 공공 공간의 역할을 하고 있다.

2.3.2 재정수입원

국가가 소유권을 행사하여 대부, 사용허가, 매각을 할 수 있는 국가재산으로서의 국유지는 국가재정을 강화한다는 측면에서 적절히 관리되고 처분되어야 한다. 그러나 국가는 기업과 달라서 이윤을 추구하는 것이 그 궁극적 목적은 아니기 때문에 취득과 매각, 대부, 양여, 교환 등을 통하여 국유지 이용을 건전한 방향으로 이끌어야 한다는 책무가 있다. 국가재정을 건전하게 운용하는 것이 중요하기 때문에 적절한 양의 국유지는 항상 보유할 필요가 있다.

2.3.3 공적 보류지 및 비축자원

국유지의 상당부분은 미래의 개발을 위하여 유보된 보류지로서의 가치를 가지고 있다. 자본주의 사회에 있어 경제인으로서의 국민은 경제적 효율성을 추구하면서 그들의 재산을 최대한 활용하고자 한다. 따라서 미래의 필요를 고려하여 개발을 유보하기보다는 현재의 경제적 이익을 추구하며 쉽게 개발하기 마련이다. 그러나 지속가능한 개발을 위해서는 미래세대의 이익을 항상 고려하여야 한다. 환경친화적 지역개발을 위하여 토지수요를 예측하고 공급하는 토지은행과 보류지로서의 역할을 국유지는 하여야 한다.

2.3.4 환경재

국유재산의 대부분을 차지하는 임야는 홍수예방, 갈수완화 및 산림토양에 의한 수질정화 등으로 기상이변으로 인해 파괴될 수 있는 피해들을 예방·경감하는 기능을 수행한다. 또한 산림은 자연적인 댐의 역할을 수행하며 국립공원은 자연환경보호와 국민휴양 및 정서생활 향상에 기여하고 있다.

2.4 국유재산관리정책의 변천

표 4. 국유재산 관리정책의 변천
Table 4. Evolution of state-owned properties management policy

정책	시기	관리기관	주요제도
매각 / 처분	1945 ~ 1976	관재청 재무부 국세청	- 정부수립초기 부족 재정수입 보충 및 경제개발 소요 재원 확보
유지 / 보존	1977 ~ 1993	재무부 지자체 (위임)	- 관리기관 변경(지방국세청 →지자체, 1977) - 국유재산관리계획 도입(1977)
확대 / 활용	1994 ~ 현재	기획재정부 지자체 한국자산관리공사	- 국유재산관리특별회계 신설(1994) - 국유지 신탁개발제도 도입(1994) - 전문기관 위탁관리 개시(1977)

2.4.1 매각·처분 위주의 관리(1945~1976년)

해방이후부터 1976년까지는 국가의 재정수입 충당을 목적으로 일반재산의 매각 및 처분에 치중되던 시기였다. 특히 1960년대 이후는 경제개발계획의 추진에 필요한 재원조달을 위하여 국유재산의 매각을 확대하였다.

2.4.2 유지·보존 위주의 관리(1977~1993년)

국유재산법의 전면개정(1976. 12. 31)을 통해 '국유재산관리계획제도'를 도입함으로써 국유재산을 지방자치단체에 위임관리하고, 재산 감소에 따른 부작용을 방지하기 위한 국유일반재산의 처분억제정책으로 전환하였다.

2.4.3 활용 및 총량보전 위주의 관리(1994년~현재)

국유재산을 단순히 보존·유지하는 차원을 넘어 이를 보다 적극적으로 활용하고 그 총량규모를 보전하기 위해 1994년 국유지개발신탁제도를 제도화하여 국유재산관리특별회계를 신설하였고, 1999년 말과 2004년 말에는 각각 법 개정을 통하여 불필요한 각종 규제를 완화해 국민편익을 증진하고 국유지 활용기반을 확대하기 위한 제반시책을 추진하였다.

또한 최근(2011.4)에 들어서는 규제·유지 위주의 소극적 관리정책에서 시장친화적인 적극적 관리정책의 변화를 시도하기도 하였다.

III. 각국의 국유재산관리제도

3.1 미국

3.1.1 국유재산 현황

미연방정부 소유 국유재산은 연방자산(federal property)으로 지칭되며, 동산(personal property)과 부동산(real property)을 포함하는 개념이다. 연방소유 부동산(federal real property)은 연방토지(federal land)와 연방청사(federal building)로 나뉜다. 연방토지 중 내무부 토지관리국이 관리하는 토지를 공공용지(public land)라 하며, 공유지(public domain)라는 개념과 혼용하여 사용되기도 한다.

3.1.2 국유재산 관리기관

미국은 연방정부용 부동산과 그렇지 않은 재산을 나누어 각각 다른 기관에서 관리하고 있다. 연방정부용 부동산은 연방재산 및 행정서비스법(Federal Property and Administrative Act of 1949)에 따라 미연방조달청(General Services Administration, 줄여서 GSA)에서 총괄관리를 하고 있다. 하지만 연방재산 및 행정서비스법은 그 규율대상에서 공유지, 국유림, 국립공원용지 등을 제외하고 있다. 그렇게 제외된 토지, 즉 연방토지 중 특별한 행정목적의 용도로 사용되지 않는 국유지는 내무부 산하 토지관리국이 직접 관리한다. 한편, 연방정부 소유 부동산은 개별법에 따라 각 부처 산하 관리청에서 직접 관리하고 처분한다.

3.1.3 국유재산 관리정책

미국의 연방정부 소유 토지에 관한 정책은 시대의 요구에 따라 변화를 거듭해 왔으나, 보존(conservation)과 자원의 적절한 활용(use)이라는 기본적인 정책기조는 변함없이 유지되고 있다.

3.1.4 국유재산 관리운영

청사부지 등 행정용 토지를 제외한 연방토지는 보존을 주된 정책으로 삼지만, 자원의 매각이나 리스 등을 통해 적극적으로 수익을 도모하는 사례도 많다. 연방청사 및 부지 등 행정재산의 활용은, 미연방조달청의 청사관리국이 연방정부용 청사를 건설 또는 민간에게 임차해 각 부처에 청사를 대부하고 대부료를 징수한다.

토지이용에 공적 관심이 증가하면서 공공의 비축토지는 선매제도와 공용수용방식을 통해서 적극 확보하는데, 주로 환경보전을 위해 토지를 취득, 비축한다.

3.2 영국

3.2.1 국유재산 현황

영국에는 특별히 왕실재산이 존재할 뿐, 그 외 국유재산을 구분하는 실정법상 기준은 없다. 하지만 실무적으로는 일반재산(Civil Estates)과 군용재산(Military Estates)및 의료시설(Health-care Estates)로 대별해 볼 수 있다. 국유재산의 현황은 국토면적이 241,752km^{2}이고, 이 중에서 국유지가 차지하는 면적은 13,000km^{2}로 국토의 5.4%를 차지한다.

3.2.2 국유재산 관리기관

영국 재무부가 영국의 국유재산관리체계에서 전반적인 국유재산관리정책을 수립하고, 필요시 정책추진에 필요한 지침을 각 부처의 회계담당관에게 서신의 형태(Dear Accounting Officer. DAO)로 시달하는 등 총괄기관으로서의 역할을 수행한다.

3.2.3 국유재산 관리정책

국유재산의 효율적 활용을 위한 추진전략을 발표하고 재산관리의 전문성 확보와 재산관리 기준에 대한 전략지침을 통하여 국유재산의 매각 및 보유재산의 활용도 제고를 위하여 노력하고 있다.

3.2.4 국유재산 관리운영

매각과 처분은 각 부처에서 잉여가 된 부동산을 영국 조달청이 다른 부처가 필요로 하는가에 대하여 확인을 실시한 연후에 타 부처가 필요로 하지 않는 것은 각 부처에서 입찰에 의해 처분한다. 또한 민간사용은 정부보유 부동산을 대부할 수 없다는 규정은 없으며, 일반적으로 여유 공간이 없으나 각 부처 판단으로 민간에게 대부 가능하다.

3.3 일본

3.3.1 국유재산 현황

국유재산은 행정재산과 보통재산으로 대별된다. 행정재산은 국가의 사무 사업용에 직접 제공하는 것으로, 공적 용도에 사용되고 있기 때문에 자유롭게 처분될 수 없는 재산이며, 이에는 공용재산, 공공용재산, 황실용재산, 기업용재산(국유임야)이 있다. 보통재산은 행정재산 이외의 것으로, 매각대상 재산과 특정 행정목적에 직접 사용되지 않는 재산으로 나뉘는데, 후자는 매각처분이 가능하다.

2005년 말 현재 일본의 국유지(87,000km^2)는 국토면적 대비 23%이며, 지방공공단체 소유의 공유지(8%)와 도로·하천 등(15%)을 포함한 전체 국공유지(176,000km^2)의 비율은 46%에 달하고 있다.

3.3.2 국유재산 관리기관

먼저 행정재산의 관리는 각 부처가 담당하는 것이 원칙이다. 다음으로 보통재산의 관리는 일반회계의 경우 일본 재무성(MOF)이, 특별회계의 경우 각 부처가 각각 담당한다.

3.3.3 국유재산 관리정책

효율적 관리 및 활용도 제고, 정책제고를 위하여 국유지의 유지·보존이나 확대보다는 기존 국유지의 관리효율성이나 국유지의 고도이용을 통한 활용확대에 집중하고 있다.

3.3.4 국유재산 관리운영

매각과 처분에 있어서는 각 부처의 불용 행정재산은 용도폐지 후 보통재산으로서 일본 재무성에 인계되어 처분되며, 민간사용은 행정재산은 대부할 수 없다는 규정이 있다.

또한 국유재산의 개발과 활용을 위해 일본은 1999년 7월에 효율적 경영관리(Private Finance Initiative, PFI)추진법이 성립되어 활용되고 있는바, 2001년 1월에 실무상의 지침이 되는 가이드라인이 마련되는 등 제도가 뿌리를 내리고 있다.

한편 비축토지에 관해서는 국토교통성, 각 현의 토지개발공사가 담당하고 있다.

3.4 프랑스

3.4.1 국유재산 현황

프랑스는 국유재산을 법적으로 구분하고 있지는 않다. 하지만 이론적으로는 행정공물과 행정사물로 구분해 볼 수 있다. 여기서 행정공물(le domaine public)은 국유재산 중에서 그 성질 또는 용도에 비추어 사유물이 될 수 없는 재산 또는 특별한 정비를 행한 것(국도, 하천, 해안선, 군사기지 등)을 말하며, 행정사물(le domaine prive)은 행정공물 이외의 재산을 말하는데, 이는 다시 사적재산 중 각 부처에 할당된 것인 할당 행정사물과 특별한 목적이 없는 비할당 행정사물로 나뉜다. 한편, 2005년 기준 국유재산의 현황은 프랑스의 도로·하천·해안·영해 등을 제외한 국유지 면적(22,064km^2)이 전국토의 4.5%에 불과하며, 국유지 중 국유림(18,000km^2)이 약 70%라고 한다.

3.4.2 국유재산 관리기관

국유재산의 매각·처분·임대 등에 대하여 총괄적인 관리·감시·통제역할을 하는 기능은 경제재정산업부(Ministere de I'Economie, des financeset de I'industrie, MINEFI) 산하 공공회계청 소속의 service France Domaine이 담당하고 있다.

3.4.3 국유재산 관리정책

프랑스는 2003년 이후 재정적자를 타개하고 국가지출을 감축하기 위해 국유재산 매각목표를 설정키로 결정했다. 또 2004년에는 공물해제 없이는 매각할 수 없는 국유 사무용 건물의 공물 해제를 추진하여 건물을 매각하거나, 최초로 자산평가를 민간 회계컨설팅 업체에 위탁한 바 있다.

3.4.4 국유재산 관리운영

매각과 처분은 불용이 된 행정공물·할당 행정사물은 경제재정산업부에 의해 비할당 행정사물로 구분 변경되어 처분한다. 또한 민간사용은 "행정공물은 양도 불가능하고, 시효에 걸리지 않는다."고 규정하고 있다. 그러나 "누구나 행정공물을 허가증 없이 점유할 수 없다."고 규정하여 각 부처는 민간인에 대해 점유허가가 가능하다.

한편 토지비축과 관리기능을 담당하기 위해 공적기

관을 설립운영하고 있다. 대표적인 것은 파리지방권토지기구(AFTRP, 1963년 설립), 세스지방토지공사(EPBS, 1967년 설립), 로레스도시권토지공사(EPML, 1973년 설립)가 있다.

3.5 독일

3.5.1 국유재산 현황

독일은 우리나라와는 달리 민법(BGB)·기본법(GG) 및 연방예산규칙에 따라 국유재산을 관리·운용하고 있으며, 국유재산은 그 이용목적에 따라 행정재산과 재정재산으로 구분된다. 여기서 말하는 행정재산은 직접으로 행정기능에 제공되는 부동산으로, 공용재산과 공공용재산으로 나뉜다. 그리고 재정재산은 행정재산 이외의 부동산을 말한다. 한편 2005년 기준으로 국토면적에서 차지하는 국유지(약8,211km²)의 비중은 2.3%인데, 행정재산(5,211km²) 63%, 재정재산(3,000km²) 37%로 구성되어 있다고 한다.

3.5.2 국유재산 관리기관

분산된 국유재산관리체계의 전면개편을 추진하여 2005년 1월 1일부로 연방재산청(Bundesanstalt fur Immobilienayfgacen, BImA)을 설립하여 국유재산관리체계를 단일화하였다.

3.5.3 국유재산 관리정책

1990년대 이후 국유부동산에 대한 대대적 매각정책으로 전환하였다. 이에 일반재정재산에 대하여는 매각처분을 원칙으로 하고 매각이 곤란한 토지에 한하여 일시적 임대제도를 활용하였다.

3.5.4 국유재산 관리운영

매각과 처분은 재산목적물이 공적 임무의 수행에 더 이상 필요하지 않는 경우에는 매각이 허용된다. 또

표 5. 각국의 국유재산 관리조직 및 운영방식 비교

Table 5. Foreign state-owned properties management organization and comparison of the operating methods

구 분	총괄청		기타 관리청	관리위탁	운영방식
	중앙조직	지방조직			
대한민국	기획재정부 (국유재산과)	없음	행정재산에 대한 소관 중앙부처	자산관리공사	중앙관서 직접관리와 지자체 위임
미국	- 각 부처에서 개별법에 따라 관리 - 내무성 관할 토지관리국(BLM, bureau of land management) : 국유지의 41% 관할, 전국에 200여 개의 지점, 사무소 운영(근무인원 1만여 명) - 산림청, 국립공원관리국, 어류야생동물보호국에서 국유재산 관리			뉴욕, 뉴저지주항만관리국(항만, 공항, 도로 등 운영)	내무성 산하기관인 토지관리국 등 외청이 국유재산 직접관리
영국	재무성 소속 별도 법인인 국유재산자문단	없음	행정재산에 대한 소관 중앙부처 및 소속 지방청	각 부처별로 일반재산을 민간컨설팅업체에 위탁가능	중앙부처가 소속지방청을 통하여 직접관리(원칙)
일본	대장성(이재국 내 4개과)	지국 10개, 사무소 40개 및 출장소	행정재산에 대한 소관 중앙부처	국유재산 관리센터 (미이용보통재산)	총괄청이 직접 관리
프랑스	재무성 국유재산관리청	파리 2개 지부, 전국 107개 지부 운영	일부재산은 지방정부에 관리위임	국립산림공사	총괄청 직접관리와 지자체 위임
독일	연방재무부 연방재산관리국(3개부, 각 4개과)	연방재산 관리청 (전국 37개소)	행정재산에 대한 소관 중앙부처	관리위탁 도입검토 (지방 3개주 시행)	총괄청이 직접 관리

한 민간사용은 기본적으로 행정목적에 제공되지 않는 재산은 매각이 원칙이지만, 대부하는 것도 가능하다.

3.6 각국 국유재산관리제도의 분석

3.6.1 국유재산 현황

각 나라의 역사적 배경, 통치체계, 행정체제 등에 따라 나름의 특징을 띠면서 다양한 형태를 보이고 있다. 사례국가별 유사한 점으로는 과거 국가재정의 확보 차원에서 국유지의 처분위주의 정책을 추진하였으나 국가경제가 성장기를 거치면서 처분 및 활용의 정책을 추진하고 있었다.

3.6.2 국유재산 관리기관

대부분의 국가들은 국유재산 관리체계에 있어서 행정목적에 사용되는 재산과 그렇지 않은 재산을 구별하여 관리하는 체계를 취하고 있는데, 일반적으로 행정목적 이외의 국유재산은 중앙의 국유재산관리 담당부서에서 총괄하고 있는 체계를 취하고 있다.

3.6.3 국유재산 관리정책

국가에 따라 국유재산 관리정책의 목표에 차이가 있지만, 대개는 국가사무집행을 위한 소극적 개념의 국유재산 관리에 그치지 않고 토지이용의 효율성과 형평성 제고를 염두에 두고 적극적 시장개입과 보전정책을 강조하는 경향이 있다. 다만, 국유재산 관리정책 목표를 수행하기 위한 구체적인 정책은 각 나라의의 역사적 배경, 통치체계, 행정체제, 소유권과 개발권의 분리정도 등에 따라 나름대로의 특징을 지니면서 다양한 형태를 보인다.

3.6.4 국유재산 관리운영

대부분의 국가들은 우리나라와 마찬가지로 관리청들이 해당 국유재산에 대한 관리책임을 지고 있으나, 전략적인 국유재산관리 차원에서 정부 내의 거래조정(정부기관 간 매각, 임차 등) 등은 해당 국가의 조달담당 부처에서 핵심역할을 수행하고 있다. 그러나 구체적으로는 국가마다 국공유지의 비율 및 역할이 다르므로 국유지의 역할 내지 기능에 상당한 차이가 있으며, 행정목적 필요 토지의 취득이 제도적으로 용이한가에 따라 국공유지의 비축 내지 확대정책에 차이가 있다. 요컨대 국유지의 관리목적이 공공성 또는 공익적 활용에 주안점을 두는 경우라도 구체적으로 동일하지는 않다.

이상으로 분석한 내용을 정리하여 보면 표5와 같다.

3.7 각국 국유재산관리제도의 평가

주요 선진국의 국유재산관리체계는 나라마다 정책중점이 다르기 때문에 반드시 동일한 특징적 양상을 보이지는 않는다. 한편 관리정책 측면에서는 국유재산관리정책의 목표를 수행하기 위한 구체적인 정책은 각 나라의 역사적 배경, 통치체계, 행정체제, 소유권과 개발권의 분리정도 등에 따라 나름대로의 특징을 지니면서 다양한 형태를 보이고 있다. 다른 한편으로는 관리기관 측면에서는 어느 국가를 보더라도 국유재산에 있어서 순수 민간위탁을 시행하고 있는 국가는 확인할 수 없고 국가가 주도하는 체계를 취하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 각국의 국유재산관리체계는 자국 상황에 비춰 국유재산을 가장 효율적으로 활용하려 한다는 점에서는 공통된 정책방향에 있다. 이런 측면에서 볼 때, 우리나라의 국유재산 관리체계도 국내 상황이 어떠한지, 그에 따른 문제점의 개선방향이 무엇인지에 대해 검토한 후 정책방향을 제시해야 할 것이다. 문제점이 철저히 파악되었다면 선진국들이 그러했던 것처럼 우리도 그에 대응하여 적극적으로 우리나라 국유재산관리체계를 개편할 필요가 있다.

Ⅳ. 국유재산관리제도의 개선방안

국유재산관리제도 개선방안의 전제조건은 일반 사유지와 같이 단순히 재산가치의 향상만을 위한 관리이어서는 안되며, 개발과 보전을 양립시키기 위한 정치·경제·사회·문화적 측면에서의 지속가능한 개발임과 동시에 종합적이고 체계적인 관리이어야 한다.

따라서 국가 재산수입의 극대화 측면뿐만 아니라 자연과 환경을 보호하며 장기적 차원에서의 국가 발전을 지향한다는 전제조건 하에 국유재산관리제도를 개선해야 한다.

4.1 중·장기적인 활용계획의 수립

예전의 국유재산 관리계획은 국유재산의 소극적 유

지, 보존과 개별재산의 처분 중심으로 운영되어 많은 문제점을 야기하였다. 그러나 2011년 국유재산법 개정으로 국유재산종합계획제도를 도입하여 중장기적관점에서 부처별, 회계별, 종류별 연간 총괄운영계획중심으로 개편되었다. 하지만 개정된 종합계획도 장기적인 토지수급계획과는 거의 무관하게 집행되고 있는 실정이다. 따라서 국토발전계획과 연계된 중·장기적 토지수급기반계획으로서의 기능과 역할을 할 수 있어야 한다.

4.2 국유재산 인력의 확충 및 전담기관 설치

국유재산 업무 전반에 대하여 기획 및 총괄을 하고 있는 부서는 기획재정부의 국유재산과이며, 그 인원은 과장을 포함해 11명에 불과한 실정이다. 이같은 미약한 조직과 인력으로는 50개 관리청, 230여개 지방자치단체, 한국자산관리공사 등으로 분산되어 있는 국유재산 관리주체들을 통제하기도 어려울 뿐만 아니라 전체 국유재산을 효율적으로 관리한다는 것은 거의 불가능하며 형식적인 관리에 그치고 있는 실정이다.

따라서 실질적으로 전체 국유재산을 효율적으로 관리하기 위해서는 프랑스의 경우처럼 총괄청 내에 국유재산관리청을 신설하거나, 미국·독일 등의 경우처럼 지방조직을 갖춘 국유재산국으로 확대·개편하여야 한다.

4.3 토지 비축 및 공급의 활성화

1994년에 국유재산특별회계를 신설하고 토지비축제도를 도입하였으나 국유지 매각대금의 대부분이 일반회계로 전입되고 있어 비축토지 매입의 재원마련이 현실적으로 어려운 실정이며, 또한 토지의 수요조사체계 및 중장기적 공급계획이 없는 등 효율적인 공급관리 기능이 미흡한 것이 현실이다.

따라서 경제적 가치가 낮고 활용도가 불가능한 소규모·불필요 국유지를 선정하여 적극적으로 매각을 추진하고 집단화해야 하며, 장래 필요한 토지 비축을 병행할 필요가 있다. 즉 소규모 국유지의 매각과 비축토지 매입으로 국유지의 대형화·집단화를 추진하여, 결국 국유지의 자산가치가 상승하고 국고수익이 증대하도록 노력하여야 한다.

4.4 일반재산의 정비

일반재산의 정비를 위해서는 우선, 은닉재산의 발굴 및 무단점유재산에 대한 색출작업이 지속적으로 이루어져야 한다. 둘째, 일반재산에 대한 실태가 구체적으로 조사되어야 한다. 즉 현재와 같이 주소, 지목, 면적, 현황, 용도지역, 등기상황 정도의 파악뿐만 아니라 향후의 활용대안을 염두에 둔 일반재산의 주변여건 즉 지가, 교통의 접근성, 접도조건 및 접도상황, 경사도, 주위환경 등은 물론 토지의 형상 등에 대해서까지 구체적인 실태가 추가적으로 파악·조사되어야 한다. 셋째, 이같은 실태조사가 끝나면 등기를 정리하여 권리보전조치를 강구함으로써 일반재산의 적극적 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

4.5 유휴행정재산의 관리 강화

유휴재산에 대한 전면적인 실태조사를 실시하고, 이 조사를 토대로 활용 가능한 토지와 활용 불가능한 토지로 구분한 후, 각각에 대한 활용방안을 강구하여야 한다.

우선, 활용 가능한 토지의 경우는 필요시 도시계획 용도변경, 형질변경, 지목변경, 필지합병 등을 통해 재산가치의 향상방안을 강구한 후 대부함으로써 적극적인 수익재산화를 도모하여야 한다.

또한 무단점유재산의 관리 강화를 위해 실태조사를 거쳐 변상금을 부과한 후 토지특성 및 점유의 성격에 따라 매각, 대부계약 체결, 이용제한 등으로 구분하여 조치하도록 하며, 지자체 등 위임·위탁 관리기관의 무단점유 해소에 따른 인센티브 제공을 위해 무단점유 해소 실적에 따라 관리기관에 지급되는 귀속금 및 위탁 수수료를 차등하여 지급해야 할 필요가 있다.

4.6 전수실태조사 및 종합정보시스템의 구축

해방이후 전수실태조사를 실시한 적이 없어 재산현황 파악이 어려운 실정이므로 총괄청 주관 하에 전문기관에 위탁하여 전수실태조사를 실시할 필요가 있다. 즉 토지상세정보, 무단점유 등의 구체적인 운용정보를 파악하여 국유재산 종합정보시스템의 기초자료 등으로 활용될 수 있도록 내실화하여야 한다.

또한 전수실태조사와 병행하여 국유지 관련 정보를 통일적·입체적으로 관리하는 국유재산 종합정보시스템을 구축하여 이를 통해 국유재산 관련 종합정보를 기초로 정책수립 등에 활용하고, 관리기관 간 정보공유를 통한 재산관리의 효율성을 제고하며, 국유지를 임차·매수하고자 하는 국민의 이용편의 증진 및 국

유재산 대부·매각의 활성화로 시장 친화적 활용도를 제고시킬 수 있다.

Ⅴ. 결 론

2010년도 말 현재 국유지의 면적은 24,086㎢로 전체 국토면적인 100,033㎢의 24%를 차지하고 있다. 그동안 국유재산 관리정책은 국유재산법이 제정된 이래 다양하게 변화해 왔지만 여전히 문제점들이 나타나고 있다. 또한 최근인 2011년 4월 1일에 국유재산법이 전면 개정·시행되어 어느 정도 문제점이 해소되고 있지만 여전히 국유재산은 효율적, 경제적으로 관리·운용되지 못하고 있을 뿐만 아니라 국가의 공공목적과 국민의 복지향상을 위해서도 합리적으로 사용되지 못하고 있어 아직도 개선되어야 할 여지가 남아 있는 실정이다.

먼저 국유재산종합계획제도는 국토발전계획과 연계하여 중·장기적 토지수급기반계획으로서의 기능과 역할을 할 수 있어야 하며, 실질적이며 효율적인 국유재산관리를 위해 인력 확충 및 국유재산전담기관을 설치할 필요성이 있다.

또한 토지비축 및 공급의 활성화를 위해 소규모·불필요 국유지를 선정하여 적극적으로 매각을 추진하고 집단화, 토지 비축을 병행하여야 한다.

한편 일반재산의 정비를 위해서 무단점유재산의 색출 및 권리보전조치를 강구해야 하며, 유휴행정재산의 관리강화를 위해 전면적인 실태조사를 실시하고 활용방안을 강구하여야 한다.

끝으로 전수실태조사와 병행하여 국유지 관련 정보를 통일적·입체적으로 관리하는 국유재산 종합정보시스템을 구축하여 정책수립 등에 활용하고 관리기관간 정보공유를 통한 재산관리의 효율성을 제고하며, 국유재산 대부·매각의 활성화로 시장 친화적 활용도를 제고시킬 수 있는 방향으로 국유재산관리제도를 개선하여야 한다.

참고 문헌

[1] 신광식, “국방부와 지방자치단체가 상생하는 군부동산관리방안에 관한 연구”, 한국전자통신학회논문지, 6권, 4호, pp. 573-580, 2011.
[2] 남창우, “국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안”, 한국도시행정학보, 23집, 4호, pp. 269-297, 2010.
[3] 남은정, “국유재산관리제도의 현황 및 과제(국유지를 중심으로)”, 국회예산정책처, 사업평가현안분석, 29호, pp. 4-7, 2010.
[4] 김세진, “개정 국유재산법의 주요내용과 국유재산 관리제도의 개선방안”, 토지공법연구, 45집, pp. 49-73, 2009.
[5] 남정현, “국유재산의 효율적 관리에 관한 연구”, 부동산정책연구, 10집, 1호, pp. 19-38, 2009.
[6] 성연동, 이기환, “국유재산 관리실태와 문제점 개선방안에 관한 연구”, 한국지적학회지, 21권, 2호, pp. 53-66, 2005.
[7] 신동현, 이봉주, 고준환, “국유지 관리의 효율성 제고를 위한 전문기관 위탁관리에 관한 연구”, 지적, 40권, 1호, pp. 19-32, 2010.
[8] 한국법제연구원, “국유재산 관리체계 개선방안에 관한 연구”, 기획재정부 용역보고서, pp. 40, 2009.
[9] 기획재정부, “국유재산 제도개편 실무교육자료”, 기획재정부 국유재산과, pp. 5-8, 2011.
[10] 기획재정부, “국유재산 업무편람”, 기획재정부 국유재산과, pp. 7-24, 2010.
[11] 한국자산관리공사, “국유재산 관리실무”, 한국자산관리공사 실무지침서, pp. 5-17, 2010.
[12] 김경일, 이범관, 심우섭, “일본의 국유지 관리에 관한 연구”, 대한부동산학회지, pp. 183-200, 2010.
[13] 송근필, “한국의 국유지제도에 관한 연구”, 경일대학교 박사학위논문, pp. 12-15, 2009.
[14] 정범호, “국공유 부동산 관리체계 개선방안에 관한 연구(유관 공무원 및 전문가 인식조사를 중심으로)”, 경원대학교 박사학위논문, pp. 10-15, 2005.
[15] 조영순, “국·공유지 관리계획의 의사결정에 관한 연구”, 강남대학교 박사학위논문, pp. 1-20, 2009.

저자 소개

이귀택(Kwi-Taek Lee)

2005년 경희대학교 행정대학원 부동산학과 졸업(부동산학석사)
2008년 단국대학교 대학원 부동산학 박사과정 수료
2011년 전주대학교 대학원 부동산학 박사과정 재학
(현) 국방부 국유부동산담당 사무관
(현) 원광디지털대학교 부동산경영학과 강사
서울과학기술대학교 최고위건축개발 1년과정 수료
(전) 국민건강보험공단 근무
(전) 경기도 광주시청 근무
(전) 한국철도공사 근무
※ 관심분야 : 부동산투자/관리

민규식(Guy-Sik Min)

1981년 건국대학교 법학과 졸업(법학사)
1987년 건국대학교 행정대학원 부동산학과 졸업(행정학석사)
1994년 건국대학교 대학원 행정학과 졸업(행정학박사)
전주대학교 부동산학과 교수
전주시 도시계획위원회 위원
전주시 부동산평가위원회 위원
전주시 분양가상한제심사위원회 위원
전북개발공사 사외이사
※ 관심분야 : 부동산투자/관리