

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-23호 | 2022년 9월 28일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

## 고삐 풀린 국유재산 처분, 법 개정으로 엄격히 관리해야

여 차 민 연구위원(행정학 박사)

박 동 옥 연구위원(도시사회공학 박사)

### 《 요 약 》

#### ■ 윤석열 정부, 국유재산 매각확대 발표

- 현 정부는 대기업·자산가에게 감세정책을 펴지만, 재정건전성 강화를 강조하며 국유재산은 향후 5년 간 16조원 이상 매각을 계획하는 모순적인 정책을 추진
- 특히 국유재산은 지난 20년 간 활용을 강조한 정책 기조를 단순한 매각 확대로 변경하여, 향후 공익성과 개발 여력이 현격히 축소될 것으로 예상되어 매우 염려되는 상황

#### ■ 국유재산 매각확대의 문제점들

- 한 예로 한국석유공사 신사옥 매각은 단기적인 재정부담 완화를 위해 멸절된 내집 팔고 셋방살이를 자처했다는 평을 받으며 큰 손해를 본 것은 물론이고 민간 업체에 이익을 몰아준 의혹까지 받았다는 점에서, 정부의 단편적인 매각확대 방침은 재고해야 함
- 해외 선진국 사례로 영국과 일본은 단순 매각 확대가 이후 공공의 손실로 되돌아오는 결과를 겪은 후 매각불허 방침을 만드는 등 공익성을 더욱 높여 관리 강화하는 추세임

#### ■ 바람직한 국유재산 활용을 위한 정책제언

- 국회가 국유재산종합계획을 예산안 의결 전 심의·의결 할 수 있도록, 국유재산법 개정
- 특히 일반재산 부문은 매각제한 대상에 엄격한 관리와 수익계약 특례조항 수정 필요
- 국민 누구나 국유재산의 권리를 누릴 수 있도록, 공공성 강화한 국유재산 개발에 집중

▶ 키워드: 국유재산, 운용, 매각, 공익성

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 1. 윤석열 정부, 국유재산 매각확대 발표

### ○ 윤석열 정부는 재정부담 완화를 명분으로 국유재산 매각확대 기조를 세움

- 비상경제장관회의에서 향후 5년간 총 16조원 이상 국유재산 매각을 발표<sup>1)</sup>
  - 연평균 3.2조원 규모로 지난 5년 연평균 2조원 내외 매각 규모의 1.5배 수준

#### <부문별 매각확대 내용>

- (일반재산) 국가 보유 필요성 낮은 재산 적극 매각
  - ※이중 상업 및 임대주택용으로 사용 중 재산도 9건(감정가 약 2천억원)이 포함
- (행정재산) 총조사 통해 부처별 유휴·저활용 재산 적극 발굴하여, 용도폐지·매각 추진
- (제도개선) 국유재산 매각 활성화 위해 제도개선 병행

- 국유재산의 개발은 즉시 매각 곤란하거나 단독활용 어려운 경우라며 차 순위로 밀림
  - 대규모 유휴부지의 경우, 민간참여 개발 포함하여 다양한 방식으로 개발 후 매각 추진
- 9월13일 재정준칙 도입방안 발표 등 재정건전성 강화를 강조하나, 국민 재산인 국유재산 매각은 늘리며 대기업·자산가에게 감세정책을 펴는 모순적인 행태를 보이고 있음<sup>2)</sup>

### ○ 국유재산 개요

- (현황) 2021년 결산 기준 국유재산 중 토지·건물 면적은 25,450km<sup>2</sup>, 규모는 701조원
  - 행정재산의 면적 24,635km<sup>2</sup> 규모 660조원, 일반재산의 면적 814km<sup>2</sup> 규모 41조원
- (부문) 국유재산은 행정재산과 일반재산으로 구성
  - 행정재산은 청·관사·도로·하천 등 공용·공공으로 사용하는 국유재산으로 매각 등 처분 불가
  - 일반재산은 행정재산이 아닌 재산으로 매각 등 처분 가능
- (매각관련) 지난 5년 간 국유재산 매각으로 약 10.2조원 세외수입 발생
  - 기재부 소관 일반회계에서 매년 1조원 내외 규모 매각(국유재산관리기금 수입)
  - 각 부처가 관리하는 국유재산은 연 평균 1조원 내외 매각(각 회계기금 수입)

## 2. 국유재산 매각 확대에 관한 여러 문제들

### ① (계획) 매각하면 손해 볼 것이 뻔한 국유재산을 줄속으로 매각 진행<sup>3)</sup>

- 이번 매각확대 방안에서 추진 중인 국유재산 항목 중 일부는 아래 <표>처럼 국유지 개발 후 상업용으로 활용 중인 ‘알짜배기’ 국유재산임

1) 관계부처합동(2022.8.8.) 유휴·저활용 국유재산 매각·활용 활성화 방안을 일부 정리

2) “낡은 MB노믹스 재탕...윤석열 정부, 재벌·부자 감세 시동”(한겨레, 2022.6.17.) 등 윤석열 정부의 여러 정책에 관한 언론의 비판 기사가 적지 않음

3) 이동주 의원실에서 2022년 8월 자산관리공사에서 전달받은 자료 일부 인용

- 2022년 국유재산 처분기준에 따르면 처분형 재산이 아닌 경우는 매각제한 대상이므로, 대상 기준에 맞지 않음<sup>4)</sup>
  - 1970년대까지 국가경제성장을 위해 국유지를 매각하였으나 1980년대부터 매각을 제한하고 보존에 중점을 두었는데 이는 매각된 양질의 국유지가 국고손실로 이어질 수 있다는 우려 때문이었음(서순탁, 2021)
- 지난 10년 간 사례를 보더라도 한국자산관리공사가 일반재산 매각 건은 단 한 번뿐인데, 입지와 건물 활용도면에서 당장 매각하는 것보다 보유하면서 얻는 미래가치가 훨씬 큰 국유재산도 매각하겠다는 것은 국유재산 매각 의도에 의심을 줌

<표 1> 매각대상재산 현황

연번	사업명	주소	토지면적 (㎡)	연면적 (㎡)
1	정왕동 상가	경기 시흥시 정왕동 1853-2	540	639
2	수진동 상가	경기 성남시 수정구 수진동 16	370	754
3	논현 A주택	서울시 강남구 논현동 18-1	334	1,080
4	논현 B주택	서울시 강남구 논현동 56-7	229	648
5	정릉동주택	서울시 성북구 정릉동 772-17	552	660
6	대치동주택	서울시 강남구 대치동 900-59	297	559
7	삼성동 A빌딩	서울시 강남구 삼성동 154-1	1,254	4,246
8	삼성동 B빌딩	서울시 강남구 삼성동 155-3	608	1,651
9	신사동 빌딩	서울시 강남구 신사동 563-37	1,113	4,298
합계			5,297	14,535

## ② (과거) 이미 큰 손실의 결과를 낳은 국유재산 매각의 건, 한국석유공사 신사옥 매각<sup>5)</sup>

- 한국석유공사는 박근혜정부 시기 재무구조 개선의 명목 하에 신사옥 매각을 결정, 임대조 건부 방식으로 완공 2년 된 신사옥을 2018년 2200억 원에 매각하였음

### <한국석유공사 신사옥 매각 과정>

- 2013년 11월 현오석 당시 경제부총리 “공공기관 파티는 끝났다” 고, 20개 공사 사장 참석한 자리에서 석유공사 등 공공기관장 질책
- 2013년 12월 31일 공공기관 부채감축계획 운용 지침 발표
- 2016년 2월 2일 김정래 석유공사사장의 취임 이후, 2016년 4월 이사회에 사옥 유동화 추진 보고 및 사옥 매각 뒤 임차(sale and leaseback) 방식으로 결정
- 2016년 8월 1차 입찰 (지원 없음), 10월 2차 입찰 (지원 없음), 국가계약법에 따라 수의계약 전환 코람코 최종 선정
- 2017년 1월 18일 석유공사 노동조합 “재무구조 개선 효과 없음” 이사회 공문 발송
- 2017년 1월 25일 석유공사 사옥매각 결정, 이례적으로 표결 추진( 사측 경영이사 중심으로 찬성 7대, 사외이사 중심으로 반대 기권 6) 및 최종 매각 결정

4) 2022년도 국유재산 처분기준 제4조는 “총괄청 소관 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 한국자산관리공사가 일반재산의 활용도 제고를 위하여 개발형, 활용형, 보존형, 처분형 등으로 유형화한 재산 중 처분형 재산이 아닌 경우” 매각을 제한할 수 있다고 규정하였고, 위탁개발한 재산은 임대수입이 발생하는 재산이므로 매각과 소유에 따른 경제적 이익을 면밀히 따져보아 하며 성급한 매각결정은 결과적으로 국고손실을 초래할 수 있음

5) 국회 정책토론회 “국유재산의 바람직한 운용방안 모색”(2022.9.7.)의 자료 일부 인용

- 하지만 이는 재무구조 개선책이 아니라, 15년 간 585억 손실을 만든 잘못된 결정이라는 점을 감사원에게 지적당함
  - 신사옥 보유세( 63억)와 공사채 상환 시 이자비용 절감액( 798억)을 더한 금액이 861억원에 불과한데 5년간 임대료는 1446억( 1~5년에 연 85억, 6~10년에 연 96억, 11~15년에 연 108억)
- 한국석유공사 공사채 이자율이 당시 2.69%인 상황에서 평균 임대료율 4.87%로 신사옥을 매각한다는 것은 말이 안 되는 결정이었음을 알 수 있으며, 정부 기조의 중요성을 알림
  - 울산 사옥을 매각해도 법적으로 울산 내 계속 있어야 하는 상황에서, 울산 내 공기업 중 가장 큰 건물인 신사옥 외에는 재임주할 건물 자체가 없었다는 점도 매각 판단 결정에 의구심을 삼

### ③ (부문) 국유재산 중 일반재산 매각 확대 시, 공익목적 개발정책의 여력 감소는 당연

- 국유재산 개발 활성화를 위해서 개발대상 재산의 확대가 필요하나, 윤석열 정부 계획대로 국유재산 매각 시 공익목적의 개발정책 여력이 축소될 수밖에 없음
- 국유재산 중 일반재산인 국유지는 공익사업을 추진하는 데 적합하고 접근성이 뛰어나 도시 내 매우 중요한 잠재자원으로 평가받으며(이승욱, 2021), 우리나라는 토지가격이 높기 때문에 공공주택 공급에 공공이 비축한 토지를 적극 활용하는 것이 중요(김태경, 2013)
- 공익 목적의 개발과 매각이 가능한 대상은 일반재산 국유지에 한정되는 바, 일반재산 국유지를 매각하게 되면 공익목적 개발이 가능한 토지가 줄어들 수밖에 없게 됨
  - 감사원(2019)도 2013년~2017년 5년 간 일반재산 보유면적이 879km<sup>2</sup>→804km<sup>2</sup>로 감소하고 있어 매각규모의 적정성에 대한 점검의 필요성을 제기

### ④ (기조) 정부의 운용기조에 역행하는, 국유재산의 매각 확대<sup>6)</sup>

- 주요 국유재산인 국유지 관련정책은 시대별로 <그림>과 같이 변화하였고, 현재 국유지의 적극적 활용이 중요한 상황에서 과거 패러다임인 매각 위주 정책은 시대 흐름에 역행
  - (70년대 이전) 국가재원조달 목적의 처분 → (90년대) 유지·보존 → (현재) 적극 개발·활용

<그림 1> 국유지 관리 정책의 변화



6) 도시 내 국유지 개발 활성화를 위한 제도개선방안(2021)에서, 글과 그림 일부 인용

- 2022년 8월 기획재정부가 발표한 11번째 국유재산종합계획은 지금까지 운용되었던 국유재산 정책기조와 크게 다르며, 이미 2011년 정부는 국유재산법을 개정하여 기존 유지 및 보존 위주의 소극적 관리에서 적극적인 개발 및 활용으로 국유지 관리 패러다임을 전환
  - 문재인 정부는 재정수입확보 중심 개발 활용에서, 공익 실현 및 사회적 가치 제고까지 고려하여 개발 및 활용으로 확장, 수익성과 공공성의 조화를 중요한 정책 목표로 함

#### ⑤ (해외) 세계적인 정책 기조에도 역행하는, 국유재산의 매각 확대

- 영국은 국유재산에 민간 참여를 도입한 후 여러 부작용이 생겨, 2020년부터 현재까지 민간참여 개발을 불허하는 상황
  - 민간에 매각한 초기에는 큰 이익을 거두지만, 그 이후에는 수익성에 치중한 민간의 운용비 감축으로 공공서비스 품질이 결국 저하되었기 때문
- 일본은 매각을 포함한 6가지 방식을 통해 국공유지를 활용 중이며 이 중 매각의 경우 민간사업자가 지자체 등 제시한 조건에 따라서만 개발
  - 국유지개발사업 완료 이후 사후평가를 통해 득실을 파악하고, 이를 차후 개발 사업에 반영하여 선순환구조 구축

### 3. 바람직한 국유재산 활용을 위한 정책제언

#### ○ 국유재산종합계획을 국회에서 심의·의결하도록 국유재산법 개정 추진

- 대한민국 국회는 국무회의 심의사항인 예산안·결산·국유재산종합계획 중, 국유재산처분 계획에 대해서 심의·의결하지 않음
  - 국유재산법 제9조는 정부가 국유재산종합계획을 회계연도개시 120일 전에 국회 제출만 규정
- 헌법 제89조는 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획 및 국가의 부담이 될 계약 및 기타재정에 관한 중요사항에 대해 국무회의 심의를 거치도록 규정, 이는 국유재산처분 계획이 예산안·결산 등과 함께 국무회의 심의를 거쳐야 하는 중요한 사항임을 의미
- 국유재산과 유사한 성격의 공유재산은 지방자치단체장이 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획을 작성하여 지방의회 의결을 거치도록 공유재산 및 물품관리법에서 규정하는 것과 같이, 국회가 국유재산에 대해 반드시 심의·의결할 수 있어야 함
  - 공유재산 및 물품관리법 제10조의2는 지방자치단체장이 지방의회 예산 의결 전 다음 회계연도의 공유재산 취득과 처분에 관한 계획을 수립, 지방의회 의결을 받아 확정하도록 규정

#### ○ 일반재산 매각제한 대상 관련 엄격한 관리, 매각 수익계약 중 특례조항 일괄개정 추진

- 일반재산의 매각대상과 제한대상은 법률 제48조, 시행령 제52조제1항, 기획재정부 지침인 국유재산 처분기준 제4조 등에서 정하고 있음

<표 2> 매각제한 규정 관계법령

국유재산법	국유재산법 시행령	국유재산 처분기준(기재부 지침)
제48조(매각) ① 일반 재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 매각할 수 있다. 1. 중앙관서의 장이 행 정목적으로 사용하기 위하여 그 재산에 대하 여 제8조제4항에 따른 행정재산의 사용 승인 이나 관리전환을 신청 한 경우 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 그 처분이 제한되는 경우 3. 장래 행정목적의 필 요성 등을 고려하여 제 9조제4항제3호의 처분 기준에서 정한 처분제 한 대상에 해당한 경우 4. 제1호부터 제3호까 지의 규정에 따른 경우 외에 대통령령으로 정 하는 바에 따라 국가가 관리할 필요가 있다고 총괄청이나 중앙관서의 장이 지정하는 경우	제 5 2 조 ( 매 각 ) ① 법 제48조제 1항제4호에 따 라 국가가 관리 할 필요가 있다 고 총괄청이나 중앙관서의 장 이 지정하는 재 산은 다음 각 호의 어느 하나 에 해당하는 재 산으로 한다. 1. 법 제57조에 따른 개발이 필 요한 재산 2. 장래의 행정 수요에 대비하 기 위하여 비축 할 필요가 있는 재산 3. 사실상 또는 소송상 분쟁이 진행 중이거나 예상되는 등의 사유로 매각을 제한할 필요가 있는 재산	제4조(매각의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경 우에는 매각을 제한할 수 있다. 1. 중앙관서의 장이 행정목적으로 사용하기 위하여 그 재산에 대하여 법 제8조제4항에 따른 행정재산의 사용 승인이나 관리 전환을 신청한 경우 2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 다른 법률에 따라 그 처분이 제한되는 경우 3. 법 제57조에 따른 개발이 필요한 경우 4. 장래의 행정수요에 대비하기 위해 비축할 필요가 있는 경우 5. 사실상 또는 소송상 분쟁이 진행 중이거나 예상되는 등의 사유로 매각을 제한할 필요가 있는 경우 6. 상수원관리지역(상수원보호구역과 수변구역 및 상수원수질보 전을 위한 특별대책지역을 말한다)이나 금강·낙동강·영산강· 한강수계 관리기금으로 토지를 매수할 수 있는 지역의 국유지 로서 상수원의 수질개선·오염방지 및 자연환경 훼손 방지를 위 하여 필요한 경우 7. 소유자 없는 부동산에 대하여 공고를 거쳐 취득한 후 10년 이 지나지 아니한 경우 8. 당해 국유재산의 매각으로 남겨지는 잔여 국유재산의 효용 이 감소되는 경우 9. 장래 행정목적의 활용가능성과 보존·관리의 필요성 등을 고 려하여 총괄청 또는 국유재산정책심의위원회 부동산분과위원회 가 매각제한 재산으로 결정한 경우 10. 법 제3조제2호에 따른 국유재산의 취득과 처분의 균형을 위하여 처분의 제한이 필요하다고 총괄청이 인정하는 경우 11. 총괄청 소관 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임· 위탁받은 자(이하 ‘한국자산관리공사’라 한다)가 일반재산의 활 용도 제고를 위하여 개발형, 활용형, 보존형, 처분형 등으로 유 형화한 재산 중 처분형 재산이 아닌 경우

- 기획재정부 지침인 국유재산 처분기준은 법률과 시행령의 내용을 포괄하며 추가로 매각제  
한 대상을 상세히 규정하고 있으나, 국유재산 처분기준 6호부터 11호까지 내용은 법률과  
시행령에서 규정된 사항이 아닌 지침에서 규정되어 구속력이 제한적임
  - 2022년 국유재산 처분기준을 보면 1호부터 5호까지는 국유재산법과 시행령의 내용을 포괄하  
고, 6호부터 11호까지는 추가로 매각제한 대상을 규정
- 따라서 국유재산종합계획은 국회가 의결하게 하여 매각제한 대상을 통제하고 실질적인 공  
개경쟁입찰이 이루어질 수 있도록, 국유재산법과 개별법에서 규정하는 수익계약 특례조항  
에 대한 일괄개정이 필요
  - 국유재산법 제48조제1항제3호에서 국유재산종합계획에 포함되는 국유재산처분 기준에서 정한

처분제한 대상에 해당되는 경우, 매각을 제한할 수 있다고 규정하고 있어 국유재산종합계획을 국회 의결사항으로 규정하게 되면 국회가 국유재산처분 기준을 통제할 수 있을 것임

○ 공공성을 강화한 국유재산 개발 추진을 위해, 재정부담 완화목적의 매각확대 지양

- 현 윤석열 정부는 단기적인 재정부담 완화를 위해 민간 일부에 혜택이 돌아가는 결과를 낳을 가능성이 높은 공유재산 매각확대를 기조로 삼음
- 국유재산 매각확대는 해외 사례와 같이 장기적으로 서비스 질 저하로 중요 공공재의 기능 약화로 귀결될 가능성이 높아 경계해야 함
- 최근 원희룡 국토부 장관이 여러 언론에서 반지하 거주민을 위한 대책으로 제시된 공공임대주택에 대해 비싼 땅값으로 도심에 짓지 못하고 공실이 많은 외곽에 지을 수밖에 없다는 논리로 반대 입장을 내었는데, <표 1>의 국유재산은 공공임대주택으로도 매우 적극적인 활용이 가능하다는 점에서 공공성을 강화한 국유재산 개발 추진을 강력히 요구함

참고문헌

감사원(2019). 국유재산 매각 등 처분제도 운용실태.

관계부처 합동(2022). 유희저활용 국유재산 매각·활용 활성화 방안.

김태경(2013). 지역경제 활성화의 촉매 국공유지 활용. 이슈&진단, No. 124. 경기개발연구원.

서순탁(2021). 사회적 가치제고를 위한 국유지정책 방향. 「국토」, vol.480: 2-4.

심지수 등(2021). 「도시 내 국유지 개발 활성화를 위한 제도개선방안」. 국토연구원.

오지윤(2022). 정부의 국유지 매각 효율성 분석. 「경제학연구」, 70(1): 89-111.

이승욱(2021). 국유재산종합계획을 통해 본 국유지정책 패러다임의 변화. 「국토」, vol.480: 6-12.