



국유재산특례의 총괄관리 강화방안에 관한 연구*

A Study on Enhancement to the Overall Management of the Special Cases of State Property

박건도**
Gunndo Park

■ Abstract ■

Although the system for the regulation of special cases of state property("Special Cases") has been in effect since 2011 to limit the lax management of Special Cases, and the reckless formulation of provisions for Special Cases, reduction in national fiscal revenue due to the operation of Special Cases has been increasing, and amounts to around USD 835 million. This shows it is difficult for the Ministry of Economy and Finance ("MOEF") to control overall Special Cases under the current system. In this regard, this study examines ways to strengthen MOEF's function to promote the rational operation of Special Cases. First, the operational method of the Comprehensive Plan for Special Cases should be changed from the current system of gathering plans from central government agencies to the system of approving property statements. Second, the reduction or exemption of usage fees or the transfer of state property that occur under the State Property Act should also be controlled by the system of Special Cases. Third, it is necessary to strengthen institutional foundation to ensure efficient inspection and evaluation of Special Cases. Lastly, legal grounds for the priority of the Act on Special Cases of State Property over other acts should be prepared.

Keywords: Reduction or exemption of usage fees, Transfer, Special cases of state property, Expenditure budget of state property

* 본 논문은 저자의 개인적인 견해이며, 한국자산관리공사의 공식적인 견해와 무관함을 밝힌다.

** 한국자산관리공사 팀장 | Team Head, Korea Asset Management Corporation | kdpark@kamco.or.kr |

1. 서론

도개선 방안을 모색해 보고자 한다.

1. 연구의 배경 및 목적

국유재산 사용료·대부료의 감면 및 양여 등의 방만한 운용과 그 근거가 되는 법률 규정의 남설을 최소화하기 위하여 「국유재산특례제한법」이 제정·시행된 지 8년이 지났다. 그동안 기획재정부¹⁾는 국유재산 총괄청으로서 국유재산특례규정에 대한 존속기간 설정, 양여 시 사전협의 의무화 등의 제도개선사항을 법제화하였고, 국유재산특례¹⁾의 계획적 운용을 유도하고, 운용실태 점검 및 사후조치를 강화하는 등 국유재산특례의 합리적 운용을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고, 국유재산특례를 정한 법률 규정은 2011년 195개에서 2018년 말 현재 207개로 증가²⁾하였고, 국유재산특례의 운용에 따른 재정수입 감소 규모는 2019년 1조 1,793억 원, 2020년 9,688억 원에 달할 것으로 예상되는 등 여전히 높은 수준을 보이고 있다(기획재정부, 2019, 2020년도 국유재산특례지출예산서). 이에 본 연구에서는 국유재산특례의 합리적 운용과 국유재산의 효율적 활용을 제고할 수 있도록 국유재산특례에 대한 총괄관리 강화를 중심으로 한 제

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 ‘협회의 국유재산’ 즉, 「국유재산법」 제5조제1항에 해당하는 재산만을 대상으로 하고, 연구방법은 연구논문, 단행본, 연구보고서 등을 참고하였으며, 자료는 기획재정부, 한국자산관리공사의 자료 등을 활용하였다.

3. 선행연구

김세진(2010)은 「국유재산특례제한법」 제정 안 마련에 있어서의 이론적 기초를 연구하였으며, 김종면·임소영(2013)은 국유재산특례지출예산서의 작성 방법 및 그 편제안의 실무적 틀과 이론적 기초를 제시하였다. 손현(2016)은 「국유재산특례제한법」 시행 이후 국유재산특례제한제도 운영 과정에서 나타난 문제점과 그에 대한 개선방안을 국유재산특례 신설단계, 운용단계, 사후관리단계로 구분하여 다루었다. 우선 신설단계에서는 존속기간이 설정되지 않은 국유재산특례 규정에 대한 존속기간 설정 방안으로 「국유재산특례제한법」 별표에서 각 규정마다 존속기간을

1) 국유재산특례의 의미는 「국유재산특례제한법」 각 조항에 따라 달리 사용되고 있는데, 사용료·대부료를 감면하거나 양여하는 경우를 의미하기도 하고 근거가 되는 법률 규정 자체를 의미하기도 하는 바, 이하에서는 해석상 혼란을 방지하기 위하여 사용료 감면 등의 근거가 되는 법률 조항은 ‘국유재산특례규정’으로 구분하여 칭한다.

2) 국유재산특례규정 현황(개)

구분	2011년	2013년	2014년	2016년	2017년	2019년
법률	169	171	169	174	175	176
규정	195	198	197	204	206	207

자료 : 기획재정부, 2020년도 국유재산특례지출예산서(2019) 재가공.

설정할 것과 의원입법으로 국유재산특례규정을 신설하는 경우, 평가자료를 함께 제출하도록 하여 무분별한 신설을 제한하여야 할 필요가 있다고 하였다. 다음으로 운용단계에서는 국유재산특례 운용에 관한 전문적이고 심도 있는 검토를 위해 국유재산정책심의위원회³⁾에 (가칭)국유재산특례 분과위원회를 신설·운영할 필요가 있다고 하였다. 마지막으로 사후관리단계에서는 국유재산특례 점검·평가의 내실화를 위하여 점검·평가 전담 기관 설치 및 예산지원 등 법적 근거를 마련하여야 한다고 하였다. 하지만 동 연구에서는 국유재산특례의 방만한 운용을 제한할 수 있는 유효성 있는 제도 개선방안에 대한 논의는 부족하였다는 아쉬움이 있다. 본 연구에서는 이런 관점에서 국유재산특례 운용 전반에 대한 총괄청의 실질적인 통제가 가능하도록 총괄관리 강화 방안을 제시하였다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다고 하겠다.

II. 국유재산특례제도의 주요 내용

1. 국유재산특례의 개념

국유재산특례란 「국유재산특례제한법」 별표의 법률에 따라 국가 이외의 자에게 국유재산의

사용료·대부료⁴⁾ 등을 감면하거나, 국유재산을 양여하는 경우 등을 말한다(「국유재산특례제한법」 제2조). 따라서 「국유재산법」에 따라 사용료를 감면하거나 양여하는 경우는 국유재산특례에 해당하지 않는다.

국유재산특례는 국유재산의 사용료를 감면하거나 무상으로 소유권을 양도함으로써 국가 재정 수입의 감소를 초래하는 사실상의 재정지출에 해당한다는 점에서 조세특례⁵⁾와 유사한 성질을 가지고 있다. 다만, 조세특례의 경우, 그 수혜 대상이 주로 일반국민과 민간부문 법인 중 특정조건에 부합되는 경우가 주를 이루나(김종면·임소영, 2013) 국유재산특례는 주로 공공법인을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

2. 국유재산특례종합계획의 수립

국유재산특례종합계획이란 각 중앙관서의 사용료 감면, 양여 등에 관한 운용계획을 기획재정부 장관이 종합 조정하여 수립하는 국유재산특례 운용에 관한 연간 총괄계획을 말한다(기획재정부, 2019, 2020년도 국유재산종합계획). 국유재산특례의 무계획적이고 방만한 운용을 제한하고, 계획적인 운용을 유도하기 위하여 도입된 제도이다(김세진, 2010). 국유재산특례종합계획은 국유재산특례의 기본 운영 방향, 지난연도 실적, 당

3) 국유재산의 관리·처분에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 기획재정부에 설치된 심의기구로, 부동산분과위원회, 증권분과위원회, 기부 대 양여 분과위원회 등의 분과위원회를 두고 있다(「국유재산법」 제26조).

4) 행정재산의 사용·수익에 대한 대가는 '사용료'로, 일반재산의 사용·수익에 대한 대가는 '대부료'로 구분되나 이하에서는 편의상 '사용료'로 통칭한다.

5) 조세특례란 일정한 요건에 해당하는 경우의 특례세율 적용, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 준비금의 손금산입 등의 조세감면과 특정 목적을 위한 익금산입, 손금불산입 등의 중과세를 말한다(「조세특례제한법」 제2조).

해 연도 전망 및 다음 연도 계획으로 구성된다. 그 수립절차를 보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 우선 각 중앙관서는 기획재정부의 작성지침에 따라 소관 국유재산에 대한 운용계획을 수립하여 기획재정부에 제출(6월)하고, 기획재정부는 각 중앙관서가 제출한 운용계획을 취합 및 종합 조정하여 국유재산특례종합계획을 수립(8월)하게 된다. 이렇게 수립된 국유재산특례종합계획은 「국유재산법」 제9조에 따른 국유재산종합계획⁶⁾에 포함하여 국무회의 심의 및 대통령 승인을 받아 확정하고 국회에 제출(9월)된다(「국유재산특례제한법」 제8조).

3. 국유재산특례지출예산제도

국유재산특례지출예산제도는 국유재산 사용료 감면 또는 양여로 인하여 발생하는 국가의 재정수입 감소분을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서로 작성하여 정부 예산안에 첨부하여 국회에 제출하는 제도를 말한다(「국유재산특례제한법」 제10조 및 「국가재정법」 제34조).⁷⁾ 이러한 국유재산특례지출예산제도는 국가의 재정배분 의사결정 과정에서의 재정의 범주를 기존의 일반예산, 조세지출예산에 이어 국유재산특례지출예산으로 확장함으로써 재정의 효율성을 제고하는데 그 의의가 있다고 하겠다(기획재정부, 2019, 2020년도 국유재산특례지출예산서).

<표 1> 국유재산특례종합계획 수립 절차

구분	절차	비고
작성지침	■ 작성지침 시달(4월)	총괄청 ↓ 각 부처
부처별 계획	■ 특례운용계획 제출(6월)	각 부처 ↓ 총괄청
수립	■ 특례종합계획 수립(8월)	총괄청 ↓ 국무회의
국회 제출 부처 통보	■ 특례종합계획 국회 제출 및 부처 통보(9월)	총괄청 ↓ 국회/부처
집행	■ 특례종합계획에 따라 특례 운용(다음 연도)	각 부처
실적 보고	■ 특례운용실적보고서 총괄청 제출 ■ 국유재산관리운용 총보고서 국회 제출	각 부처 ↓ 총괄청 ↓ 국회

자료 : 한국자산관리공사, 2019, 국유재산 실무, 재가공.

4. 국유재산특례의 점검·평가

기획재정부장관은 국유재산특례의 효율적인

6) 국유재산의 관리·처분에 관한 연간 종합계획으로 중장기 정책방향, 관리·처분 총괄계획, 처분 기준, 국유재산특례종합계획 등으로 구성된다(「국유재산법」 제9조).

7) 국유재산특례지출예산서와 관련된 조문은 「국유재산특례제한법」 제정안에는 반영되어 있지 않았으며, 국회 법안 심사 과정에서 조세지출예산제도의 예에 비추어 국유재산특례지출예산제도를 도입할 필요가 있다는 주장에 따라 법안에 반영되었다.

관리와 운용을 위하여 국유재산특례의 운용 현황을 점검하고, 국유재산특례규정에 대한 평가를 지속적으로 실시하여야 한다. 국유재산특례의 운용이 적정하지 않거나 존치 필요성이 없다고 인정되는 국유재산특례규정에 대하여는 폐지 등 제도개선을 소관 중앙관서의 장에게 요청할 수 있다(「국유재산특례제한법」 제7조). 하지만, 기획재정부 장관이 점검·평가 결과, 존치 필요성이 없다고 인정되는 국유재산특례규정에 대하여 폐지 등을 소관 중앙관서의 장에게 요청하여도 소관 중앙관서에서 이에 협조하지 않을 경우, 이를 강제할 방법이 없다는 한계가 있다.

5. 국유재산특례규정의 존속기간 설정

국유재산특례규정을 신설하는 경우, 해당 법률에 그 규정의 존속기간을 명시하여야 하며, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다(「국유재산특례제한법」 제5조의2). 한 번 신설된 국유재산특례규정은 존치 필요성이 없음에도 불구하고, 폐지되지 않고 지속적으로 존속하게 되므로 존속기간을 두어 무기한 존치를 방지할 수 있도록 한 것이다. 하지만 존속기간 설정의무를 규정한 조항은 2014년 12월 30일 「국유재산특례제한법」 개정 시 신설되었기 때문에 개정 법률 시행일 이후 신설되는 국유재산특례규정에만 적용되고, 「국유재산특례제한법」 별표에 이미 반영되어 있던 국유재산특례규정에는 적용되지 않는다는 한계가 있다.

III. 외국의 국유재산특례제한제도

일본은 국유재산에 관한 일반법인 「국유재산법」 이외에 「국유재산특별조치법」이라는 별도의 법률을 제정하여 운용하고 있다. 동 법률은 보통재산⁸⁾을 공공의 이익증진, 민생의 안정 및 산업의 진흥 등에 유효적절하게 이용할 수 있도록 하기 위하여 그 관리와 처분에 관한 특례를 규정함을 목적으로 하고 있는데, 특히 보통재산을 무상대부 또는 감액 대부하거나 양여할 수 있는 경우를 상세히 규정하고 있다. 「국유재산특별조치법」은 단일법에서 국유재산의 사용료 감면 및 양여의 근거를 규정하는 방식을 취하고 있는데, 이와 같은 규율 방식은 국유재산의 사용료 감면 및 양여 규정의 신설·폐지가 용이하고, 이들 규정에 대한 통합적이고 체계적인 관리가 가능하다는 장점이 있다. 이에 반해 우리나라의 경우, 175개에 달하는 개별 법률에서 국유재산특례규정을 정하고 있고, 「국유재산특례제한법」은 이러한 규정들을 별표에서 인용하는 방식을 취함으로써 국유재산특례규정에 대한 총괄적인 직접적인 통합관리가 어려운 상황이다. 일본의 「국유재산특별조치법」 사례와 같이 각 개별 법률에 산재되어 있는 국유재산특례규정을 「국유재산특례제한법」에 통합하는 방식으로 국유재산특례규정 체계를 개편하는 방안도 장기과제로서 검토할 필요가 있을 것이다.

한편, 일본 이외의 다른 주요 선진국의 경우 예외적인 경우를 제외하고는 국유재산의 임대는 기

8) 우리나라 「국유재산법」 제6조제2항의 일반재산에 해당한다.

본적으로 시장가격에 기반하여 유상사용원칙에 따라 이루어진다. 미국의 경우, 재무부(Department of the Treasury) 산하 조달청(General Services Administration, GSA)은 재산을 임대할 경우 시장평가(market appraisal)에 기초하여 임대료를 책정하고 있다(GSA Public Buildings Service, 2012). 호주 재무부(Department of Finance)는 각 중앙부처가 청사를 이용하고자 하는 경우 시장가격(commercial basis)으로 제공하며, 각 부처는 매년 청사 구입·임대 예산을 확보하여 시장에서 또는 다른 부처로부터 취득·임차하고 있다. 프랑스의 경우, 청사를 이용하고자 하는 경우 국유재산 관리청인 국유재산국(Service France Domaine)에 사용료를 지불하고 있다(최순영·조임곤, 2013).

IV. 국유재산특례 운용 실적 및 현황 분석

1. 국유재산특례 운용 규모

2018년 말 현재 국유재산특례가 운용되고 있는 국유재산의 총 면적은 284km²이며, 장부가액으로는 14.6조 원에 이른다(기획재정부, 2019, 2020년도 국유재산종합계획). 이를 전체 국유재산과 비교해 보면 면적 기준으로는 국유재산 전체 면적(25,062km²)의 1.2%를, 가액 기준으로는 국유재산 총 재산가액(1,081.8조원)의 1.7%를 차지한다.

연도별 국유재산특례지출 총규모는 <표 2>에서 보는 바와 같이 2019년 1조 1,793억 원, 2020

년 9,688억 원에 달할 것으로 예상되고 있다. 사용료 감면의 경우, 매년마다 지속적으로 증가 추세에 있으며, 2019년 6,948억 원, 2020년에는 7,785억 원까지 증가할 전망이다. 양여의 경우에는 연도별로 큰 편차를 보이는데, 2016~2018년에는 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경 개선사업 지원 등을 위해 소규모의 재산이 양여되었으나, 2019년의 경우 세종특별자치시 등에 4,845억 원, 2020년은 과학기술정보통신부 산하 기초과학연구원 등에 1,903억 원 규모의 국유재산이 양여될 예정이다.

<표 2> 국유재산특례지출 현황

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
사용료 감면	4,688	5,346	5,515	6,948	7,785
양여	1	1	14	4,845	1,903
합계	4,689	5,347	5,529	11,793	9,688

주: 2019년 및 2020년 수치는 추정치임.

자료: 기획재정부 국유재산특례지출예산서(2018-2020) 재가공.

2. 중앙관서별 운용 실적 및 현황

2018년 말 현재 중앙관서별 국유재산특례 운용실적을 보면 해양수산부, 교육부, 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 국토교통부 및 보건복지부 등 6개 중앙관서가 전체 국유재산특례지출의 82%를 차지하고 있다. 해양수산부가 24%로 가장 크고, 다음으로 산업통상자원부 20%, 교육부 18%, 과학기술정보통신부 10% 순이다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 상위 6개 중앙관서의 연도별 국유재산특례지출 비율도 2018년과

크게 다르지 않다. 2017년 79%, 2016년 81%, 2015년 81%를 각각 차지하였다. 국유재산특례지출로 인한 정부의 재정 수입 감소는 이들 6개 중앙관서가 관리하는 국유재산에서 대부분 발생하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 중앙관서별 국유재산특례지출 현황

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
해양수산부	1,422	1,277	1,341	2,432	3,267
교육부	825	884	989	1,197	1,213
산업통상부	516	1,100	1,084	1,165	1,224
과학기술부	250	219	527	515	2,321
국토교통부	332	311	339	339	335
보건복지부	433	413	222	243	243
기 타	911	1,144	1,027	5,902	1,085
합 계	4,689	5,347	5,529	11,793	9,688

주 : 2019년 및 2020년 수치는 추정치임.

자료 : 기획재정부 국유재산특례지출예산서(2018~2020) 재가공.

3. 수혜자별 운용 실적 및 현황

국유재산특례의 수혜자는 크게 지방자치단체와 공공법인 등 공공부문과 영리법인, 비영리법인, 개인 등 민간부문으로 구분되며, 이러한 수혜자별 국유재산특례지출 현황을 살펴보면 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 영리법인이 전체의 10~20%를 차지하고, 지방자치단체와 비영리법인, 개인에 대한 국유재산특례지출 규모는 전체의 6~9% 수준에 불과하다. 이에 반해 공공법인에 대한 국유재산특례지출 규모는 연도별로 전체의 70~80%를 차지하는 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 수혜자별 국유재산특례지출 현황

(단위: 억 원)

구분		2016년		2017년		2018년	
			비중		비중		비중
공공 부문	지자체	97	2%	126	2%	90	1%
	공공법인	3,743	80%	3,699	69%	4,021	73%
민간 부문	영리법인	591	12%	1,167	22%	1,163	21%
	비영리법인	219	5%	306	6%	218	4%
	개인	38	1%	49	1%	37	1%
합계		4,689	100%	5,347	100%	5,529	100%

자료 : 기획재정부 국유재산특례지출예산서(2018~2020) 재가공.

국민에 대한 공적 서비스 제공을 위해 국유재산특례의 지원이 불가피한 일부 공공기관에 대하여는 국유재산특례의 지원 필요성을 인정할 수도 있을 것이다. 하지만 일부 공기업의 경우 독점적인 수익사업을 영위하고 있고, 이를 통해 안정적인 수익을 실현하고 있음을 감안할 때, 공공재인 국유재산의 합리적 활용과 한정된 자원의 효율적 배분 측면에서 이들 공기업에 대하여는 국유재산특례의 지원을 필요 최소한으로 운영하는 것이 보다 타당할 것으로 보인다. 일본의 경우, 공공단체가 국유재산을 영리목적으로 이용하거나, 이익을 취한 경우에는 무상대부를 하지 못하도록 규정하고 있음을 참고할 필요가 있다(일본 국유재산법 제22조제2항).

그런데 2018년 말 현재 국유재산특례지출 규모가 10억 원을 초과하는 공공기관들을 조사한 결과, 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 20개의 공공기관이 국유재산특례의 운용을 통해 3,676억 원 규모의 간접적인 재정 지원을 받고 있는 것으로 파악되었다. 특히, 항만공사의 경우에는 그 규모가 1,245억 원에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 공공기관별 국유재산특례지출 현황(2018년)
(단위: 억 원)

공공법인	금액	공공법인	금액
항만공사	1,245	한국해양수산연수원	88
국립대학교병원	498	국민체육진흥공단	77
서울대학교	278	국립암센터	73
한국공항공사	218	한국철도기술연구원	60
울산과학기술원	210	한국시설안전공단	48
대구경북과학기술원	204	한국문화재단	44
한국도농교통공단	161	한국국제협력단	39
국립중앙의료원	146	한국산업인력공단	29
기초과학연구원	128	국립대학교치과병원	17
	100	국립박물관문화재단	13

자료 : 기획재정부, 2019, 2020년 국유재산특례지출예산서 재가공.

항만공사, 한국공항공사 등은 독점적인 수익사업을 통해 매년 상당한 규모의 순이익을 실현하고 있는 바, 2018회계연도의 경우 부산항만공사 636억 원, 인천항만공사 171억 원, 한국공항공사 1,238억 원의 당기순이익을 각각 달성한 것으로 확인되었다(기획재정부, n.d., 공공기관 경영정보 공개시스템). 이러한 점에도 불구하고 이들 공기업에 대하여 1,463억 원 규모의 국유재산 사용료를 감면해 준 것은 국회의 통제 없는 사실상의 재정지출이라는 점, 다른 공공기관과의 형평성 문제를 초래한다는 점, 그리고 국유재산 유상사용원칙을 훼손한다는 점에서 개선이 필요해 보인다.

V. 국유재산특례 운영 관련 문제점 및 총괄 관리 강화 방안

1. 국유재산특례종합계획 운영방식 개선

앞에서 본 바와 같이 해양수산부, 교육부, 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 국토교통부 및 보건복지부 등 6개 중앙관서의 국유재산특례지출이 전체의 70~80%를 차지하고 있고, 일부 공공기관에 사용료 감면이 집중되는 등 여전히 국유재산특례의 운용에 있어 개선이 필요함을 확인할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여는 국유재산특례종합계획의 운영 방식을 기획재정부의 총괄관리기능을 강화하는 방향으로 개선하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 이를 위한 세부 방안으로서 ① 국유재산특례종합계획의 재산명세 승인방식 도입, ② 재산별 심사절차 도입, ③ 계획의 집행력 확보, 그리고 ④ 사후관리 강화 등 네 부분으로 나누어 검토해 볼 수 있다.

먼저, 국유재산특례종합계획을 재산명세 승인 방식으로 변경할 필요가 있다. 현행 국유재산특례종합계획은 다음 연도 국유재산특례 운용에 관한 개괄적인 계획만을 담고 있고, 운용 대상 재산이나 적용 요율 등의 세부적인 내용은 각 중앙관서의 자율에 맡겨져 있는데, 향후에는 기획재정부와 이와 같은 세부적인 내역까지 반영된 재산명세를 작성하고, 이를 국유재산특례종합계획에 포함하여 대통령의 승인을 받도록 하는 것이다.

그리고, 국유재산특례종합계획을 국유재산종합계획과 분리하여 독립적으로 수립 및 대통령 승인 절차 등이 진행되도록 개선하여야 할 것이다.⁹⁾ 그렇지 않으면 확정된 국유재산특례종합계획의

9) 현재 국유재산특례종합계획은 국유재산종합계획의 구성항목이다(「국유재산법」 제9조제4항).

변경을 위해 국유재산에 관한 총괄 계획인 국유재산종합계획을 빈번히 변경해야 하는 행정상의 문제가 발생하기 때문이다.

둘째, 중앙관서의 방만한 국유재산특례 운용을 제한하기 위하여 각 중앙관서에서 제출한 운용계획에 대하여 기획재정부가 재산별 타당성 및 필요성에 대한 사전심사를 실시하고, 타당성 및 필요성이 인정된 재산에 한하여 재산명세에 포함하도록 하는 내용의 재산별 심사 제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 이러한 재산별 심사는 그 업무량이나 소요 기간을 고려할 때 한국자산관리공사, 조달청 등 실무전문가들로 구성된 ‘(가칭)국유재산특례 심사단’을 구성하여 수행하도록 하면 좋을 것이다.

셋째, 기획재정부가 국유재산특례종합계획을 대통령의 승인을 받아 최종 확정하고, 각 중앙관서에 통보하였음에도 불구하고, 각 중앙관서에서 국유재산특례종합계획에 따르지 않고 자의적으로 사용료를 감면하거나 양여를 할 가능성도 없지 않다. 따라서 각 중앙관서로 하여금 국유재산특례종합계획에 따라 사용료 감면 및 양여를 하도록 「국유재산특례제한법」에 강행 규정을 둘 필요가 있다. 다만 중요한 정부정책의 이행이나 긴급히 국유재산특례의 운용이 필요한 경우에는 해당 중앙관서의 요청에 따라 국유재산특례종합계획(재산의 명세)을 분기 또는 월 단위로 변경할 수 있는 근거도 마련하면 좋을 것이다.

마지막으로, 각 중앙관서가 국유재산특례종합계획에 따라 국유재산특례를 운용하였는지 여부에 대하여 매년 실태조사를 실시하는 등 사후 관리도 강화할 필요가 있다. 실태조사는 「국유재산

특례제한법 시행령」 제5조에 따라 조달청에 위임하여 실시하면 될 것이다.

2. 국유재산특례 범위의 재정립

국유재산 사용료 감면과 양여는 「국유재산특례제한법」 별표뿐만 아니라, 「국유재산법」에 따라서도 이루어진다. 「국유재산법」은 행정재산을 직접 행정목적으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하거나, 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 공공단체에 사용허가하는 경우 사용료를 면제할 수 있도록 하고 있고(「국유재산법」 제34조), 일반재산을 직접 행정목적으로 사용하려는 지방자치단체에 양여하거나, 국가가 보존·활용할 필요가 없고, 대부·매각·교환이 곤란한 재산은 양여할 수 있도록 하고 있다(「국유재산법」 제55조).

하지만 현재 국유재산특례종합계획 및 국유재산특례지출예산서는 「국유재산특례제한법」 별표에 따른 사용료 감면 및 양여만을 대상으로 하고 있고, 「국유재산법」에 따른 사용료 감면 및 양여는 제외하고 있어 국유재산특례 정책의 실효성을 제한하고 있다고 하겠다. 즉, 「국유재산특례제한법」에 따라 국유재산특례의 운용을 제한하더라도 「국유재산법」에 따른 사용료 감면 및 양여 규모가 훨씬 더 크다면 제도의 실효성이 감소할 것이기 때문이다. 실제 양여의 경우 <표 6>에서 보는 바와 같이 「국유재산법」에 따른 양여가 「국유재산특례제한법」 별표에 따른 양여보다 그 규모가 훨씬 더 크다는 사실을 알 수 있다.

사용료 감면의 경우, 관련 자료를 확인하기 어려워 정확한 수치를 파악할 수는 없지만, 양여의

〈표 6〉 국유재산 양여 규모

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년
총 양여(a)	28,957	5,397	821
특례 양여(b)	1	1	14
비율(b/a)	0%	0%	2%

자료 : 기획재정부 국유재산종합계획(2018-2020) 및 국유재산특례지출예산서(2018-2020) 재구성.

사례에 비추어 볼 때 「국유재산법」에 따른 사용료 감면이 「국유재산특례제한법」 별표에 따른 사용료 감면보다 그 규모가 적지는 않을 것으로 추정된다.

따라서 국유재산특례제한의 실효성을 제고하기 위하여는 「국유재산법」에 따른 사용료 감면 및 양여도 국유재산특례의 범위에 포함하여 총괄 관리할 필요가 있다고 하겠다. 이를 위하여 「국유재산법」에 규정된 사용료 감면 및 양여 조항을 「국유재산특례제한법」으로 이관하고 이들을 국유재산특례의 범주에 포함하는 방식의 법제적 개선이 필요할 것이다.

3. 국유재산특례규정에 대한 평가 강화

현행 「국유재산특례제한법」은 국유재산특례규정에 대한 평가와 관련하여 평가의 대상, 평가의 주기, 그리고 평가의 주체 등에 대하여 명시적인 규정을 두고 있지 않은 바, 국유재산특례규정에 대한 평가의 실효성 확보를 위하여는 관련 사항을 보다 더 구체화할 필요가 있다.

우선 평가의 대상과 평가의 주기는 상호 연계하여 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 평가의 주기를 1년 단위로 정할 경우, 평가의 대상을 국유재산특

례규정 전체로 하기보다는 1/2 또는 1/3씩 순환하여 평가하는 방법이 보다 합리적일 것이다. 만약 3년마다 평가를 실시할 경우에는 국유재산특례규정 전체를 대상으로 하는 것이 타당할 것이다. 유사 사례로 「부담금관리 기본법」에 따른 부담금의 경우 매 3년마다 전체 부담금을 대상으로 전수 평가를 실시하였으나, 2010년부터는 매년 전체 부담금 중 1/3을 대상으로 순환평가를 실시하고 있는 바, 이를 참고하여 국유재산특례규정에 대한 평가 대상과 주기를 정하면 좋을 것이다.

그리고 국유재산특례규정에 대한 평가업무의 내실화 및 전문성 확보를 위하여는 국유재산특례전문가로 구성된 평가단을 구성·운영하여 평가업무를 수행하게 하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 평가업무를 한국자산관리공사 또는 조달청 등 별도의 기관에 위임 또는 위탁하는 방안도 고려해 볼 수 있으나(손현, 2016), 한국자산관리공사의 경우 직접 국유재산을 관리·처분하는 자산관리기관이므로 평가업무의 객관성을 확보하기 어려울 수 있고, 조달청의 경우 국유재산특례 운용 실태조사 업무를 수행하고는 있지만, 평가 업무에 있어 전문성을 확보하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 별도의 기관에서 수행하게 하기 보다는 기획재정부가 직접 ‘(가칭) 국유재산특례 평가단’을 통해 평가를 실시하는 방안이 보다 합리적일 것이다. 유사사례로 「부담금관리 기본법」의 경우, 부담금의 운용실태 점검·평가 등의 업무를 수행하기 위하여 기획재정부에 법정 기구인 부담금운용평가단을 구성·운영하도록 하고 있다(「부담금관리 기본법」 제8조). 다만, ‘(가칭) 국유재산특례 평가단’은 그 성격상 법정 기구화할 필요는

없으며, 평가가 필요할 경우 기획재정부의 내부 지침에 따라 수시 구성·운영하면 될 것이다.

4. 「국유재산특례제한법」의 우선적용 근거 신설

국유재산특례제한제도의 정책 목표 달성을 위하여는 국유재산특례 운용에 관하여는 「국유재산특례제한법」이 다른 개별 법률보다 우선하여 일관성 있게 적용될 필요가 있다. 하지만 다른 법률에서 「국유재산특례제한법」의 적용을 배제하거나, 「국유재산특례제한법」과 배치되는 규정을 둘 경우 해당 법률 규정과 「국유재산특례제한법」사이의 적용 문제가 논란이 될 수 있다. 이러한 논란을 최소화하기 위하여는 국유재산특례 운용에 관한 사항에 대하여는 「국유재산특례제한법」이 다른 개별 법률에 우선하여 적용될 수 있도록 「국유재산특례제한법」에 ‘명문에 의한 우선 선언’을 조문화할 필요가 있다. 이를 반영한 「국유재산특례제한법」 개정안은 <표 7>과 같다.

<표 7> 「국유재산특례제한법」 개정안

현행	개정안
<신설>	제3조의2(다른 법률과의 관계) 국유재산특례에 관한 사항에 대하여는 다른 법률 규정에도 불구하고, 이 법을 우선하여 적용한다.

VI. 결론

국유재산특례제도의 시행에도 불구하고, 국유

재산특례의 운용에 따른 국가 재정수입 감소액은 매년 증가추세를 보이고 있고, 그 규모가 1조 원에 이르고 있다. 이는 국유재산특례의 시혜적인 특성으로 인해 각 중앙관서에서 국유재산특례의 합리적 운용보다는 정책 수행에 필요한 경우 국유재산을 그 주요 수단으로 활용하는데 더 관심을 두고 있기 때문인 것으로 보인다. 이러한 관점에서 국유재산 총괄청인 기획재정부의 총괄관리기능 강화는 매우 중요한 의미를 가진다. 각 중앙관서의 국유재산특례 운용에 대한 총괄관리를 강화함으로써 국유재산특례의 합리적 운용을 도모할 수 있기 때문이다. 이를 위해 다음과 같은 개선방안을 모색해 보았다.

첫째, 국유재산특례종합계획의 운영방식을 현행 취합방식에서 재산명세 승인 방식으로 변경하여 국유재산특례종합계획에 따라서만 국유재산특례를 운용하도록 하고, 둘째, 「국유재산법」에 따라서도 사용료 감면 및 양여가 발생하므로 이에 대하여도 국유재산특례로서 관리하여야 하며, 셋째, 국유재산특례에 대한 효율적인 점검·평가가 이루어지도록 제도적 기반을 강화할 필요가 있으며, 넷째, 국유재산특례의 운용에 관한 사항에 대하여는 「국유재산특례제한법」이 다른 개별 법률에 우선 적용되도록 우선 적용 근거를 마련하여야 할 것이다.

이와 같은 국유재산특례에 관한 총괄청의 총괄관리기능 강화방안의 법제화를 통한 제도적 기반 위에 기획재정부의 적극적인 정책 의지가 더해진다면 국유재산특례의 합리적 운용을 통한 국가재정의 건전한 운영에 이바지하고자 하는 국유재산특례제도의 정책목표 달성에 한 걸음 더 다가갈

수 있을 것으로 기대된다.

ORCID

박건도 <https://orcid.org/0000-0001-9070-8798>

참고문헌

1. 기획재정부, 2018-2020, 「국유재산특례지출예산서」, 세종: 대한민국 정부.
2. _____, 2018-2020, 「국유재산종합계획」, 세종: 대한민국 정부.
3. _____, n.d., “공공기관 경영정보 공개시스템,” Accessed September 4, 2019, <http://www.alio.go.kr>.
4. 김세진, 2010, 「국유재산특례제한법 제정안 연구」, 서울:한국법제연구원.
5. 김종면 · 임소영, 2013, 「국유재산특례지출예산제도 운용방안 연구」, 세종:한국조세재정연구원.
6. 손현, 2016, 「국유재산특례운용의 합리성 제고를

위한 제도 개선방안」, 『캠코리뷰: 금융과 국가자산』, 12: 1-35.

7. 최순영 · 조임곤, 2013, 「국유재산의 효율성 제고를 위한 활용 방안」, 서울:한국행정연구원.
8. 한국자산관리공사, 2019, 「국유재산 실무」, 부산: 한국자산관리공사.
9. GSA Public Buildings Service, 2012, “Fair Annual Rent – The Appraisal Process,” Washington DC, GSA.

논문접수일: 2019년 10월 2일

심사(수정)일: 2019년 11월 30일

게재확정일: 2020년 3월 20일

국문초록

국유재산특례의 방만한 운용과 특례규정의 남용을 제한하기 위하여 2011년부터 특례제한제도가 시행되고 있음에도 특례의 운용에 따른 국가 재정수입 감소액이 매년 증가하고 있으며 그 규모가 1조 원에 달하고 있다. 이는 현 제도만으로는 특례 운용에 대한 총괄청의 총괄관리에 어려움이 있음을 보여준다. 이에 본 연구는 특례의 합리적 운용을 도모할 수 있도록 총괄청의 총괄관리기능을 강화할 수 있는 방안을 연구하였다. 첫째, 특례종합계획의 운영방식을 현행 취합방식에서 재산명세 승인 방식으로 변경하여 특례종합계획에 따라서만 특례를 운용하도록 하고, 둘째, 「국유재산법」에 따른 사용료 감면 및 양여도 특례로서 관리가 필요하며, 셋째, 효율적인 특례의 점검·평가를 위해 제도적 기반을 강화할 필요가 있으며, 넷째, 특례의 운용에 관하여는 「국유재산특례제한법」이 다른 법률에 우선하도록 법적근거를 마련하여야 할 것이다.

주제어 : 국유재산, 사용료 감면, 양여, 국유재산특례, 국유재산특례지출예산