



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩 士 學 位 論 文

국유재산 위탁개발 활성화를 위한
자금조달방안에 관한 연구



漢城大學校 不動產大學院

不動產投資金融專攻

俞 暎 在

碩士學位論文
指導教授 李龍萬

국유재산 위탁개발 활성화를 위한
자금조달방안에 관한 연구

A Study on Financing for Consignment Development of
Government-Owned Real Estate



HANSUNG
UNIVERSITY

2008年 12月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產投資金融專攻

俞 暎 在

碩士學位論文
指導教授 李龍萬

국유재산 위탁개발 활성화를 위한
자금조달방안에 관한 연구

A Study on Financing for Consignment Development of
Government-Owned Real Estate



HANSUNG
UNIVERSITY

위 論文을 不動產學 碩士學位論文으로 提出함

2008年 12月 日

漢城大學校 不動產大學院

不動產投資金融專攻

俞 暎 在

兪 暎 在 의 不 動 産 學 碩 士 學 位 論 文 을 認 准 함

2008年 12月 日



HANSUNG
UNIVERSITY

審 查 委 員 長 (印)

審 查 委 員 (印)

審 查 委 員 (印)

- 목 차 -

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 방법 및 범위	3
제2장 국유재산에 대한 고찰	7
제1절 국유재산의 개념 및 성격	7
1. 국유재산의 개념	7
2. 국유재산의 구분 및 종류	8
3. 국유재산의 법률적 성격과 체계	11
4. 국유재산의 기능	12
제2절 국유재산의 관리현황	14
1. 국유재산의 현황	14
2. 국유재산의 관리 계획 및 체계	18
제3장 국유재산 개발제도의 고찰	26
제1절 국유재산 개발의 이론적 근거	26
1. 국유재산 개발의 의의와 필요성	26
2. 국유재산 개발의 법적 근거	29
제2절 현행법에 의한 국유재산 개발의 종류	30
1. 신탁개발	30
2. 위탁개발	32
3. 현물출자에 의한 개발	34
4. 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 개발	36
5. 개발방식의 비교와 장단점	38

제3절 국유재산 위탁개발 사례	41
1. 민관복합 개발	41
2. 공공복합청사 개발	44
3. 소규모 근린시설 개발	46
4. 상가주택 및 다세대주택 개발	49
5. 미활용·유휴 국유재산 개발	50
6. 위탁개발 사례로 본 시사점	52
 제4장 위탁개발을 위한 효율적 자금조달 방안	54
제1절 차입을 통한 자금조달	54
1. 현행 위탁개발 자금조달 방식	54
2. 위탁개발 자금조달 방식의 문제점	55
3. 차입을 통한 자금조달 개선안	57
제2절 출자를 통한 자금조달	61
1. 출자를 통한 자금조달 사업구조	61
2. 출자방식의 문제점	63
3. 출자를 통한 자금조달의 사업구조 개선방안	65
 제5장 결 론	68
 참고문헌	71
 ABSTRACT	73

- 표 목차 -

<표 2-1> 국유재산 분류 체계의 변경	10
<표 2-2> 국유재산의 기능	14
<표 2-3> 연도별 국유재산 증감현황	14
<표 2-4> 국유재산 구분별 증감현황	15
<표 2-5> 국유재산 종류별 증감현황	16
<표 2-6> 국유지 현황	17
<표 2-7> 잡종재산 위임·위탁기준 재산	24
<표 2-8> 이용현황에 따른 잡종재산 분류	27
<표 3-1> BTO 및 BTL 비교	37
<표 3-2> 국유지 개발방식의 비교	39
<표 3-3> 민간투자방식과 위탁개발 비교	40
<표 3-4> 남대문 세무소 개발타당성 검토결과	43
<표 3-5> 남대문 세무소 개발효과	44
<표 3-6> 대전시 월평동 공공복합청사 개발 전·후 비교	45
<표 3-7> 가산동 근린시설 개발 전·후 비교	46
<표 3-8> 수진동 근린시설 개발 전·후 비교	47
<표 3-9> 정왕동 근린시설 개발 전·후 비교	48
<표 3-10> 상가주택 및 다세대주택 개발 개요	49
<표 3-11> 미활용·유휴부동산 개요	50
<표 4-1> 토지매각대 및 매입비 현황	57
<표 4-2> 국유지 위탁개발 재정기여 효과	57
<표 4-3> 국유지 위탁개발 추진현황	58
<표 4-4> SPC방식 사업구조 구분	63

- 그림 목차 -

<그림 1-1> 연구흐름도	6
<그림 2-1> 국유재산 현재액 추이	15
<그림 2-2> 관리계획 수립절차	19
<그림 2-3> 행정·보존재산 위임체계도	25
<그림 2-4> 국유잡종재산 관리체계도	25
<그림 3-1> 국유지 신탁개발 절차도	31
<그림 3-2> 국유지 위탁개발 절차도	33
<그림 3-3> 현물출자에 의한 국유지개발 절차도	35
<그림 3-4> BTO 및 BTL 추진구조	37
<그림 4-1> 매월 원금균등분할상환 계획표	60



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

부동산학은 부동산의 가치증진과 관련된 의사결정과정을 연구하기 위하여 부동산에 대해 법적·경제적·기술적 측면에서 접근을 시도하는 종합응용 사회과학¹⁾이다. 따라서 부동산현상의 정확한 인식을 기하고, 바람직한 부동산활동을 전개해 가기 위해 부동산의 기술적, 경제적, 법률적 제측면을 기초로 연구하는 것은 부동산학의 일반적이고 기본적인 정의로 생각되고 있다.

특히 인구에 비해 국토의 면적이 협소한 우리나라는 토지의 효율적인 활용이 필요하고 이에 경제주체인 개인과 기업은 부동산의 최우효이용을 통해 자신의 이익을 최대한 도모하고 있다. 정부 또한 국가가 관리하는 토지를 효율적으로 관리할 필요성을 느끼고 이에 국유지 전수조사를 통해 토지의 이용 현황에 대한 조사 및 개발사업을 지속적으로 진행하고 있는 상황이다.

국유지의 올바른 정책 수립을 통해 국민의 사경제활동을 위한 사회간접 자본시설, 재해방지시설, 쾌적한 공원 등의 생활환경 제공, 장래의 행정수요 등을 위한 토지은행의 역할, 매각 또는 대부를 통한 국가재정 수입 기여 등의 역할을 할 필요성이 증대되고 있다. 하지만 국유지의 실제 활용은 효과적으로 되고 있다고 말하기에는 부족한 점이 아직 많다.

이와 같이 활용이 부족한 이유로는 행정목적의 재산이 아닌 잡종재산의 경우, 다수가 소규모 면적이고 활용도가 낮은 토지 및 건물로 적극적인 활용이 쉽지 않기 때문이다.

현재 우리나라의 토지 현황과 보유하고 있는 국유지의 현황을 살펴보면, 2008년 1월 1일 현재 남북한을 합한 육지 면적은 약 22만 3천 170km²이며, 군사분계선을 경계로 한 남쪽의 면적은 전체 면적의 약45%에 해당하는

1) 조주현, 『부동산학원론』, 서울 : 건국대학교 출판부, 2007.9, p.3

100,032km²(지적 미복구 지역 312.37km² 포함)에 이르며,²⁾ 이중 국유지는 2007년말 현재 16,316km²로 국토면적의 16.4%를 차지하고 있다. 장부가액으로 국유지는 전체 국유재산 275조 7,525억원의 38.7%인 106조,7863억원에 이르고 있다.³⁾

전체 우리나라 국토면적의 16.4%에 해당되는 국유재산 가운데 제대로 활용되지 않는 유헴토지가 전국적으로 산재되어 있다. 정부는 이용이 가능한 국유지를 위탁기관인 자산관리공사나 한국토지공사를 통해 위탁개발하고 있으나, 개발사례가 2005년도부터 현재까지 9건에 지나지 않는다.

국유지개발은 공공목적과 수익성을 모두 달성해야 하는 어려움이 있어 민간주체인 개인과 기업의 개발사업보다 신중하게 진행되고 있는 편이다. 특히 국유잡종재산 개발사업은 민간주체의 사업처럼 필요에 의해 인접토지를 매수하여 진행되는 것이 아니라 기존에 보유한 토지만을 가지고 개발하여야 하는 경우가 많아 개발사업에서 제약이 많은 것이 특징이라고 할 수 있다.

특히 소재한 지역이 도심내 주거지에 위치하고 시설이 노후화된 국유재산의 경우, 과다한 철거비용이나 리모델링 비용으로 인해 사용자를 구하지 못한 상태로 방치되는 사례가 많다. 이런 점에서 국유지개발의 활성화는 미관상 문제와 주민들의 민원해소 차원에서라도 반드시 필요하다고 판단된다.

현재까지 우리나라 국유재산의 정책을 살펴보면, 해방이후부터 1976년까지는 조세징수보다 재정수입 충당과 경제개발계획을 지원하기 위한 재원조달을 위해 국유지 매각·처분정책을 기조로 하였다. 이후 1976년 12월 31일 국유재산법을 전면 개정하고 국유재산관리계획제도를 도입하여 1977년부터 1993년까지는 국유재산을 가능한한 매각을 제한하고 보존하는 유지·보존정책을 실시하였다.

1994년부터 현재까지 기존의 소극적인 보존과 관리에서 확대·활용정책으로 전환하며 국유재산관리특별회계를 도입하였다. 목적은 관리대상 국유

2) 국토해양부, 「국토의 계획 및 이용에 관한 보고서」, 2008.8, p.26

3) 기획재정부, 「2007 회계연도 국유재산 증감 및 현재액 총계산서 개요」, 2008.4, p.1

지 중 소규모 토지는 줄이고, 대규모 양질의 토지를 확보하여 관리의 효율성 제고 및 국유재산의 근본 기능인 공공재, 토지은행, 재정보전 기능 등의 충실한 이행을 도모하기 위해 일반회계와 구분하여 국유재산 취득재원을 확보하려 하였다. 그러나, 사실상 도입의 취지를 살리지 못하고 2006년 12월 폐지되어 현재 국유재산에서 발생하는 매각대금, 변상금, 대부료는 일반회계로 귀속되고 있다.

국가는 효율적인 부동산 개발 및 활용도 제고를 위해 2004년말 국유재산법을 개정하여 국유재산 위탁개발제도를 도입하고 국유재산 위탁관리기관인 한국자산관리공사와 한국토지공사를 통해 국유지를 개발할 수 있는 법적근거를 마련하여 국유지 개발을 현재까지 추진하고 있다.⁴⁾

그러나, 국유지 위탁개발은 개발전까지는 위탁기관이, 개발후에는 국가가 개발과 관련한 위험을 부담하도록 되어 있어 위탁기관인 한국자산관리공사나 한국토지공사는 시범적으로 사업성이 확실한 상업시설 위주의 안전한 개발이나 임대수익이 확실한 개발사업에만 위탁개발을 실시하여 도입이후 4년이 지난 지금까지 개발 사례가 단 9건에 불과하다.

따라서 도심내 주거지에 위치하였으나 대부 및 매각이 이루어지지 않는 부동산의 활성화를 위해 현재의 사업구조와 자금조달 방법을 검토하여 개선방안을 찾는 연구가 반드시 필요하다.

본 연구의 분석대상은 미활용되는 유헴국유부동산이며 논문의 목적은 국유재산 위탁개발 활성화를 위한 재원을 어떻게 조달하는 것이 효율적인 방법인가를 모색하는데 있다.

제2절 연구의 방법과 범위

국유부동산은 그 용도에 따라 행정재산, 보존재산과 잡종재산으로 구분된다. 이중 국가 또는 정부기업이 직간접적으로 사용하는 행정재산과 법령의 규정 또는 기타 필요에 따라 국가가 보존하는 보존재산을 제외하고, 그 경제적 가치에 의거하여 수익목적에 사용함으로써 사실상 행정목적에 필

4) 국유재산법 제45조의5 [수탁재산의 임대]

요한 재산이 아니며 특정의 행정목적에 사용되지 않는 재산인 잡종재산을 중심으로 연구하고자 한다.⁵⁾

본 논문은 전술한 바와 같이 국유재산의 활성화를 위해 국유재산에 대한 일반적인 사항을 먼저 조사하였다. 제2장의 제1절에서 국유재산에 대한 고찰의 통해 광의의 국유재산과 협의의 국유재산의 개념, 구분 및 종류, 법적성격과 법률체계를 통해 국민의 재산인 국유재산의 기능을 4가지로 구분하여 정리하였다. 이러한 국유재산의 기본적인 사항을 통해 국유재산의 특징을 설명하였다.

제2절에서는 국유재산의 현황을 2008년도 기획재정부에서 발표한 “2007년 회계연도 국유재산 증감 및 현재액 총계산서”를 통해 연도별, 구분별, 종류별로 설명하고 본 논문에서 대상으로 하고 있는 국유지의 현황을 구체적으로 설명하였다. 또한 정부수립이후 국유재산 관리정책의 변화과정과 관리체계를 정리하였다.

제3장 제1절에서는 국유재산 개발의 의의 및 법적근거를 확인하고 현재 국유지의 이용현황을 통해 국유지 개발의 필요성을 제시한다. 제2절에서는 국유재산 개발방식의 종류인 신탁개발, 위탁개발, 현물출자를 통한 개발 및 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 개발을 구분하여 설명한다. 또한 각각의 개발방식에 대한 법률적 근거 및 사업구조에 대해 설명하고 개발방식의 차이점과 장점 및 단점을 설명한다. 특히 본 논문의 주제인 위탁개발과 기타 다른 국유재산 개발방식의 차이를 설명하여 왜 현재의 국유지 개발사업에서 위탁개발이 다른 개발방식에 비하여 비교적 사업성이 우위에 있는지 설명하고자 한다. 제3절에서는 현재까지의 국유재산 위탁개발 사례를 개발형태로 구분하여 검토하였고 마지막으로 개발 검토를 하였으나 사업타당성이 없어 개발에서 제외된 유허부동산 사례를 통해 국유지 위탁개발의 어려움과 문제점을 열거하였다.

제4장에서는 국유재산 위탁개발 활성화를 위해 효율적인 자금조달 방안을 제시하는 장으로 제1절에서 현행 위탁개발 자금조달방식과 문제점을

5) 2008. 12월 현재 국유재산법 전면개정 정부입법안에 따르면, 행정재산과 보존재산은 행정재산으로 잡종재산은 일반재산으로 명칭이 변경되나, 본 논문에서는 현재 국유재산법에 따라 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 구분하여 기술하였다.

확인 후 개선방안을 제시하고, 제2절에서는 현행 위탁개발 사업구조와 문제점을 확인 후 개선방안을 제시한다.

기존의 논문에서 국유재산과 관련하여 효율적 관리를 위한 제도개선에 대해 연구한 사례가 적지 않다. 국유재산의 활용도 제고를 위해 도시계획과 국유재산관리계획의 연계의 필요성과 국유재산 효율적 개발의 필요성을 제시한 연구와 자금조달에 있어서 다양한 자금조달방안의 연구사례가 있다. 그러나 이러한 연구사례는 대부분 사회간접자본시설 추진을 위한 프로젝트 파이낸싱에서 다루어지고 있다.

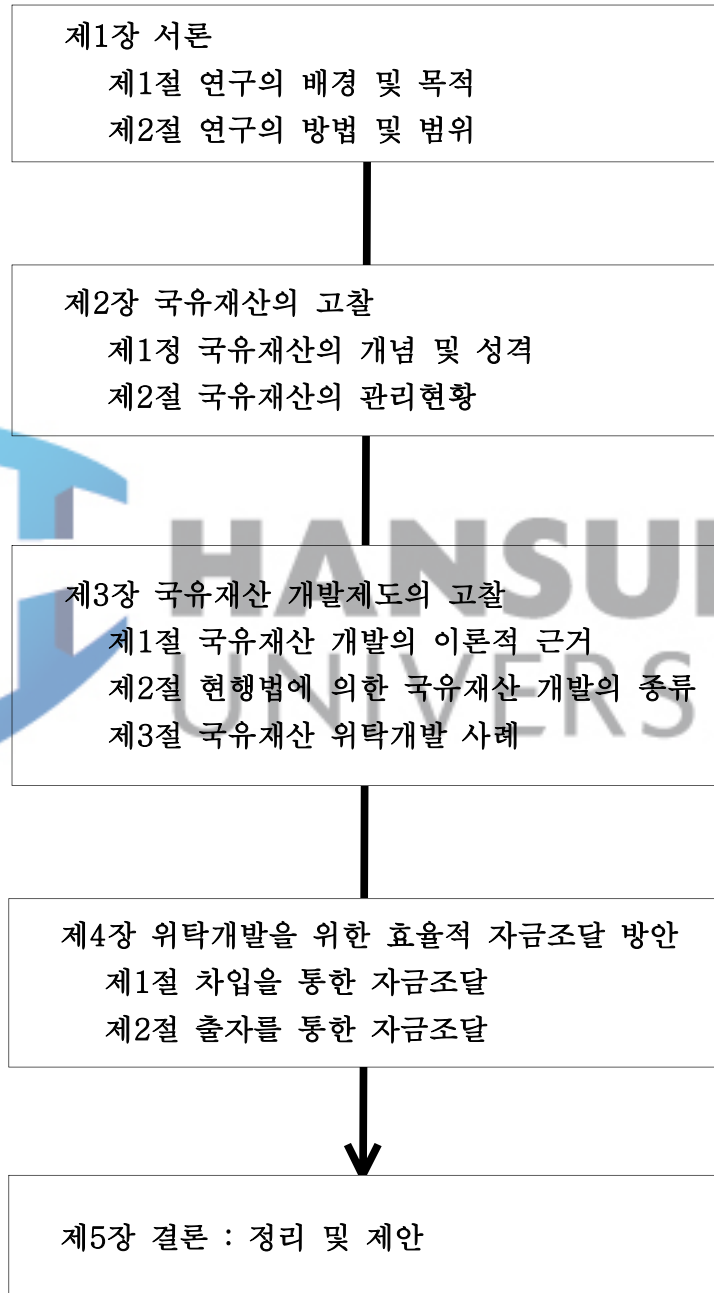
이러한 프로젝트 파이낸싱은 민간투자자인 사업시행자가 사업시행시 위험을 낮추고 다양한 민간투자자, 재무적투자자의 투자를 유도하여 민간투자사업의 투자자 다변화 및 투자재원 다양화를 통해 실질적 의미의 프로젝트 파이낸싱을 도모하는데 대부분 연구의 초점이 맞추어져 있었다.

국유지 위탁개발이 가능한 기관이 한국자산관리공사와 한국토지공사만 해당되어 위탁개발에 관한 기존의 연구가 많지 않으나, 자금조달의 경우 프로젝트 파이낸싱의 도입 필요성과 자금제조달을 통한 저리의 자금조달 필요성 등이 기존 논문에서 제기되었다.

국유재산 위탁개발에 대해 그간의 연구를 정리하고 그 장·단점을 확인하여 비교하였다. 자금조달방안과 관련하여 기존 논문에서는 외부 금융기관이나 투자자로부터 자금을 조달하는 방법의 개선을 연구하였지만, 본 연구에서는 국유재산에서 발생하는 매각대금이나 변상금, 대부료에서 자금을 차입하는 방안과 커버드 본드 형태의 자산교체와 후순위 인수를 통해 출자를 활성화의 필요성을 제시하고자 한다.

정리하면, 본 연구를 위해 먼저 국유재산과 관련한 법령 및 개념, 현황, 정부정책의 변화, 국유재산 관리시스템을 검토하고, 기존 국유재산 개발제도의 개념과 사업추진 방식과 개발사례의 검토와 자금조달 수단 방법을 기술한 후, 현행 위탁개발방식의 문제점을 확인하고 국유재산 위탁개발 활성화를 위한 자금조달 방안을 제시한다. 본 연구의 진행 단계를 <그림 1-1>과 같이 정리하였다.

<그림 1-1> 연구흐름도



제2장 국유재산에 대한 고찰

제1절 국유재산의 개념 및 성격

1. 국유재산의 개념

국유재산은 크게 광의의 국유재산과 협의의 국유재산으로 구분할 수 있다. 광의의 국유재산은 국가의 국가목적을 수행하기 위해 필요로 하여 소유하고 있는 일체의 재산으로 실질적인 의미의 국유재산이고, 협의의 국유재산은 국유재산법 제3조에서 7가지로 구분하여 정의하고 있는 다음과 같은 재산을 말한다.⁶⁾

- ① 부동산과 그 중물
- ② 선박·부표·부잔교·부선거 및 항공기와 그들의 중물
- ③ 정부기업⁷⁾ 또는 정부시설에서 사용하는 중요한 기계와 기구⁸⁾
- ④ 지상권·지역권·광업권·기타 이에 준하는 권리
- ⑤ 주식(신주인수권을 표시하는 증서를 포함한다), 출자로 인한 권리, 사채권, 특별법에 의하여 설립된 법인이 발행하는 채권, 국채증권, 지방채증권, 투자신탁 또는 개발신탁의 수익증권과 외국 또는 외국법인이 발행한 증권으로서 이에 준하는 것
- ⑥ 특허권·저작권·상표권·실용신안권 기타 이에 준하는 권리
- ⑦ 부동산 신탁의 수익권

따라서 협의의 국유재산이란 실정법인 국유재산법의 적용을 받는 재산을 말하며, 국가의 부담⁹⁾이나 기부채납¹⁰⁾ 또는 관련 법령¹¹⁾이나 조약에 따라 국가가 소

6) 전계법령 제3조 [국유재산의 범위]

7) 정부기업(기업예산회계법 제2조)이란 우편사업, 우체국예금사업, 양곡관리사업, 조달사업을 말한다.

8) 기계와 기구(시행령 제1조 제1항)은 기관차, 전차, 객차, 화차, 자동차 등 궤도차량을 말한다.

8) 국가의 부담으로 된 국유재산이라 함은 재산을 일정한 대가를 지불하고 (유상계약)하고 취득한 재산을 의미하고, 이는 매매나 교환 등의 형태에 의하여 이루어지는 것이 일반적이다.

10) 기부채납으로 국유로 된 국유재산이라 함은 민간 또는 민간단체가 자신의 소유재산을 무상으로 국가에 증여의 의사표시와 국가가 그 신청에 의하여 승낙함으로써 성립된 기부의 계약에 의하여 무상으로 확보된 재산을 말한다.

유하고 있는 재산이다. 협의의 국유재산을 형식적 의미의 국유재산이라고도 한다. 여기에서는 협의의 국유재산을 ‘국유재산’으로 정의한다.

2. 국유재산의 구분 및 종류

국유재산은 용도에 따라 행정재산·보존재산·잡종재산 3가지로 구분된다.¹²⁾

1) 행정재산

행정재산은 사용목적에 따라 공용재산, 공공용재산, 기업용재산 3가지로 구분한다. 공용재산은 국가가 직접 그 사무용, 사업용 또는 공무원의 주거용으로 5년 이내에 사용하거나 사용하기로 결정한 재산으로, 사무용으로는 행정청사, 관사, 등대, 교도소, 연병장을 그 예로 들 수 있고 사업용으로는 국립학교, 국립박물관 등을 예로 들 수 있다.

공공용재산으로는 국가가 직접 공공용으로 1년 이내에 사용하거나 사용하기로 결정한 재산으로 도로, 하천, 제방, 유지, 항만 등을 예로 들 수 있다. 국가는 공공용재산의 관리를 지방자치단체에 위임할 수 있다. 관리주체가 국가인 경우에는 관리비용을 지방자치단체가 부담하더라도 공공용재산이 된다. 공공용으로 사용하기로 결정한 주체가 국가 이외의 자인 경우에는 해당 재산은 공공용재산이 아니라 잡종재산으로 분류된다.

기업용 재산으로는 정부기업¹³⁾이 직접 그 사무용·사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 1년 이내에 사용하기로 결정한 재산을 말하며, 통신, 양곡, 조달과 관련 있는 재산이 이에 해당된다.

행정재산은 법규에 의한 공용지정이 있어야 비로소 행정재산이 된다.¹⁴⁾

11) 법령에 의하여 국유로 된 재산이란 민법, 토지수용법 등의 법령에 의하여 국유로 된 재산을 말한다.

12) 전계법령 제4조 [국유재산의 구분과 종류]

13) 광의의 공기업 중 정부부처의 형태를 지닌 것으로 기업예산회계법의 적용을 받는 기업을 말한다.

14) 하천이 통상 자연적 상태에 의하여 공물로서의 성질을 가진다고 하더라도, 그 종적 구간과 횡적

또한 공용폐지가 되지 아니하는 한, 사법상 거래의 대상이 될 수 없으며 시효취득의 대상이 되지 않기 때문에 관재당국이 이를 모르고 행정재산을 매각하였더라도 그 매매는 당연 무효이다.¹⁵⁾

2) 보존재산

보존재산은 법률의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보유하는 재산으로 향후 5년 이내에 사용하기로 결정하였거나 국가가 보존할 필요가 있다고 인정하여 총괄청인 기획재정부가 보존하기로 결정한 재산을 말한다. 문화재보호법에 의하여 문화관광부장관이 관리·보호하는 국보, 중요문화재, 기념물, 사적지 등도 보존재산에 포함된다.

3) 잡종재산¹⁶⁾

잡종재산은 행정재산과 보존재산 이외의 모든 국유재산¹⁷⁾을 말한다. 잡종재산은 그 경제적 가치에 의거하여 수익목적에 사용함으로써 간접적으로 행정적인 목적에 공헌하는 재산으로 국가의 재정수입원이 되는 국유재산을 말한다.

잡종재산은 원칙적으로는 국유재산으로서 국가의 사물이며 일반사물에 있어서와 마찬가지로 사법의 적용을 받는다. 따라서 국유재산 중 공용재산은 민법 제245조의 규정에 불구하고 시효취득의 대상이 되지 아니하나, 잡종재산의 경우는 시효취득의 대상이 될 수 있다.¹⁸⁾ 이는 궁극적으로 국가

구역에 관하여 행정행위나 법규에 의거한 공용지정이 이루어져야 비로소 국가가 공공성의 목적과 기능을 수행하기 위하여 필요한 행정재산이 된다.(대법원1999.5.25.선고 98다62046 판결)

15) 대법원1996.5.28 선고95다52383판결

16) 잡종재산은 행정재산 및 보존재산 이외의 모든 국유재산을 총칭하는 것이지만, 이를 ‘잡종’으로 표현하여 행정재산이나 보존재산에 비해 중요성 내지 가치가 떨어지는 재산이라는 부정적 인식을 유발하는 것은 재고될 필요가 있으며, 현재 행정재산 및 보존재산은 적용되는 법령에 있어서 차이가 없기 때문에 보존재산을 공용재산, 공공용재산, 기업용재산과 함께 행정재산의 하나로 분류하는 것으로 국유재산법 전면개정안에 예고되어 있다.

17) 전계법령 제4조 제4항

18) 원래 잡종재산이었던 것이 행정재산으로 된 경우 잡종재산일 당시에 취득시효가 완성되었다고

가 보존 또는 사용 필요성이 없는 재산의 경우 개인과 기업 등 사경제의 일반 사물과 동일하게 판단한다는 의미이다. 그러나 잡종재산도 행정주체인 국가의 소유에 속하고 간접적으로는 행정목적 달성에 사용하느 재산이므로 그 한도내에서 사법의 특칙(국유재산법, 도시계획법, 산림법)이 적용되며 국립공원으로 지정·고시된 국유토지는 시효취득의 대상이 되지 않고 있다.¹⁹⁾

향후 이러한 용도에 따른 분류는 2008년 12월 기획재정부가 국회에 제출한 국유재산법 전면개정 입법예고안이 원안대로 통과될 경우 행정재산과 일반재산으로 2가지로 변경되어 분류된다. 정리하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 국유재산 분류 체계의 변경

현 행	개 정 안	비 고
☐ 행정재산	☐ 행정재산	
○ 공용재산	○ 공용재산	
○ 공공용재산	○ 공공용재산	
○ 기업용재산	○ 기업용재산	
<신 설>	○ 보존용재산	○ 종래 보존재산을 편입
☐ 보존재산	<삭 제>	○ 명칭을 변경하여 행정재산으로 통합
☐ 잡종재산	☐ 일반재산	○ 명칭변경

하더라도 행정재산으로 된 이상 이를 원인으로 하는 소유권이전등기를 청구할 수 없다.(대법원 1997.11.14. 선고96다10782판결)

- 19) 국립공원으로 지정·고시된 국유토지는 실사 이를 사인이 점유·사용중이라고 하더라도 국유재산법 제4조제2항제2호, “국가가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산”으로 서 행정재산인 공공용 재산으로 된다고 보아야 하고, 공원사업에 직접 필요한 공원구역내의 물건에 한하여 행정재산에 해당된다고 할 수 없으므로, 국유토지가 국립공원으로 지정·고시된 이후에는 시효취득의 대상이 되지 아니한다.(대법원1996.7.30. 선고 95다21280판결)

3. 국유재산의 법률적 성격과 체계

1) 법적 성격

국유재산 중 행정재산은 국가의 행정 목적에만 공용되는 공법적 특성을 갖고 있다. 이러한 특징으로는 처분의 제한, 강제 집행의 제한²⁰⁾, 취득시효의 적용배제, 수용의 제한²¹⁾ 등이 있다. 이에 반하여 잡종재산은 국가의 수익재산으로서 그 성질상 국가의 사유재산에 불과하므로 원칙적으로 사법의 적용을 받는다. 그러나 행정재산에 있어서도 그 사용 목적에 장애가 없는 한도내에서는 사용 또는 수익을 허가할 수 있으며, 잡종재산에 있어서도 공익적인 성격으로 인해 일반 사유재산과는 달리 관리 및 처분에 관한 많은 제한이 있고 국유재산법 제12조의 관리계획에 의거 예산 및 집행하고 있다.

2) 법률 체계

광의의 국유재산법에서는 예산회계법, 물품관리법 등을 포함하나 협의의 국유재산법은 국유재산법 제3조에 명시된 재산의 관리 및 처분에 관하여 규율하는 법을 말한다.²²⁾ 또한 국유재산법의 궁극적인 목적은 국유재산을 보호하고 그 취득·유지·보존·및 운용·관리와 처분에 적정을 기함에 있다.²³⁾

국유재산의 관리와 처분에 관하여는 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 국유재산법이 정하는 바에 의한다”라고 규정하고 있다.

20) 민사집행법에 강제집행은 허용되지 않으며, 국가에 대한 강제집행은 국고금의 압류에 의한다.

21) 행정재산인 상태로는 수용의 목적으로 할 수 없으며, 수용하기 위해서는 용도폐지가 선행되어야 한다.

22) 김영욱, 「국공유지 관리 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위논문, 2006. p.13

23) 기획재정부, 「국유재산 업무편람」, 국유재산의 성격, 2008.2, p.8

- 일반법 : 국유재산의 관리와 처분에 관한 기본법
- 공 법 : 국유재산의 관리와 처분을 규율하는 법률로서 공법상 단속규정
- 훈령법 : 국가내부의 사무절차를 규율하는 훈령법
- 회계법 : 국가 재정관리에 관한 법률

이것은 도로, 하천, 철도용지, 산림 등에 대하여 확일적으로 국유재산법을 적용하기보다는 각 특별법에서 세부적으로 규정함이 더욱 적절하여 효율을 기할 수 있다는 취지에서 제정된 것으로 특수성에 따라 특별법을 적용할 것이나 기본적·일반적 사항에 대해서는 기본법인 국유재산법을 적용하여야 하는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

4. 국유재산의 기능

국유재산은 국민생활과 밀접한 관계를 갖고 여러 가지 기능과 역할로 국민경제에 크게 영향을 미치고 있으며, 종류에 따라 중점적인 기능에 차이가 있다. 행정재산은 주로 공공재로서의 기능이 주요 역할이라 할 수 있고, 잡종재산은 국가재정보전기능이 주요역할이라 할 수 있다. 이러한 기능을 크게 4가지로 분류할 수 있다.

1) 공공재기능

국유재산은 국민경제에서 개인과 기업이 투자할 수 없는 도로, 하천, 항만, 등 사경제활동지원을 위한 사회간접자본시설과 조림 및 댐 건설 등을 통한 홍수, 가뭄방지의 재해방지 기능을 수행하고 있다.

국유재산 중 토지는 대부분 임야, 도로, 하천 등으로 국유지는 공공의 토지이용 및 개발과 관련된 공간계획의 실현 수단으로서의 정책적인 기능을 수행하고 있다. 이러한 정책적인 기능이 소멸하는 경우 용도폐지의 행정절차를 통해 행정재산에서 잡종재산으로 변경하여 수익 및 매각 활동을 통해 및 재정을 보전하고 있다.

2) 재해방지 및 환경재기능

우리나라는 3면이 바다로 둘러싸인 나라이고 국토의 약70%가 임야로 구성되어 있는 바와 같이, 국유재산 중 적지 않은 토지가 임야 및 강, 바

다와 인접하고 있어 조림과 댐건설 등을 통한 홍수·한발 등 재해방지가 필요하고 국립공원·도시공원 등을 녹지공간으로 조성하여 국민의 쾌적한 생활환경과 휴식공간을 제공하는 환경재의 기능을 제공하고 있다.

3) 토지비축기능

국유재산은 장래의 행정수요를 고려하여 비축함으로써 토지은행의 역할을 하고 있다. 개인이나 기업의 경우 경제적인 효율성과 수익을 추구하는 것이 타당하고 이에 최대한 토지의 최유효이용을 실현하고 있다. 그러나, 국가는 국토의 계획 및 이용의 장기적인 청사진을 그리며 당장의 이익을 위해 토지의 매각이나 개발보다는 토지 비축을 통해 미래 활용가능한 토지를 비축하는 기능을 수행하는 것이 필요하다.

특히 국유지 비축은 사회간접자본시설을 설치하는 경우 용지매수에 따른 막대한 예산과 시간을 절감하여 주며, 공공사업 시행시 국유지를 공급함으로써 사업수행을 원활하게 함은 물론 이로 인해 발생하는 개발이익의 사유화를 방지하는데 크게 기여한다.

4) 국가재정보전기능

국유재산은 사용, 수익허가, 대부 및 매각을 통해 국가재정 수입에 기여하고 있다. 특히 집중재산은 행정재산이나 보존재산과는 달리 국가의 사물로서 매각·대부·신탁·교환·양여 등을 통해 직접적으로 국가의 재정 수입에 충당하고 있다.

우리나라의 경우에 해방이후 경제개방에 소요되는 재정을 확보하기 위해 1960년대까지 국유재산의 적극적인 매각이 이루어 졌다. 이후 경제 성장과 함께 국가의 주요 수입원을 조세로 충당이 가능해지면서 국유재산 매각이 재정수입원으로서의 비중은 상대적으로 감소하였으나, 최근에는 대부료, 변상금, 개발이익 등과 같은 국유재산의 적극적인 활용에 의한 재정 수익 증대가 강조되고 있는 추세이다.²⁴⁾

위의 4가지 기능을 정리하면 아래 <표 2-2>과 같다.

<표 2-2> 국유재산의 기능

구분	내 용
공공재기능	사경제활동을 위한 사회간접자본 시설 제공 (도로, 하천, 항만 등)
재해방지 및 환경재 기능	조림 및 댐 건설 등을 통한 홍수, 가뭄 방지 및 국립공원, 도시공원 등을 조성하여 국민의 쾌적한 생활환경 제공
토지비축기능	장래의 행정수요를 고려하여 비축함으로써 토지은행의 역할
국가재정 보전기능	사용·수익허가, 대부 및 매각을 통한 국가재정 수입 기여

제2절 국유재산의 관리현황

1. 국유재산의 현황²⁵⁾

2007년도말 기준으로 국유재산 현재액은 275조 7,525억원으로 2006년말 (207조 805억원)에 비하여 5조 6,720억원 증가하여 2.1%의 증가율을 보였다.

<표 2-3> 연도별 국유재산 증감현황

(단위 : 억원, %)

연 도	2003	2004	2005	2006	2007
증감액(억원)	68,563	152,525	467,498	57,012	56,720
(증감율,%)	(3.5)	(7.5)	(21.5)	(2.2)	(2.1)

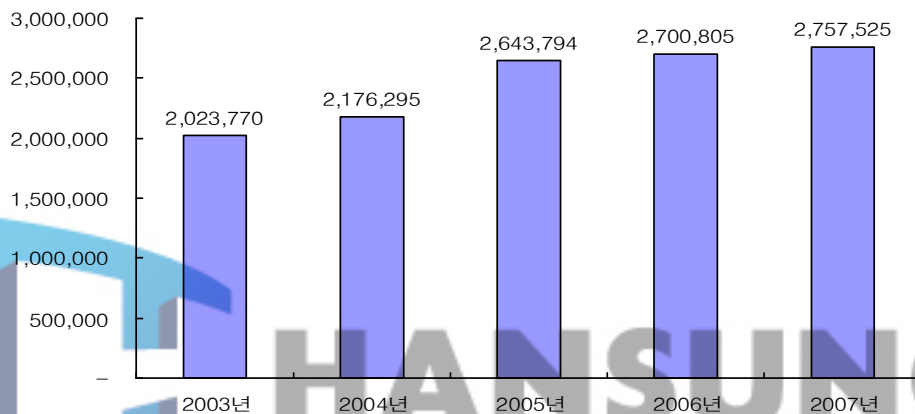
24) 조성각, 「국유재산의 활용도 제고 방안에 관한 연구」, 한국외국어대학교 경영대학원 석사학위 논문, 2007, p.17

25) 기획재정부, 전계자료, 2008.4, p.1

국유재산의 현재액은 최근 5년간 연평균 8.0% 증가하고 있다. 2005년도에 증가폭이 상대적으로 컸던 것은 매 5년마다 실시하는 가격개정으로 대장가액이 13.1% 증가한 것에 기인한다. 최근 5년간 국유재산 현재액 추이는 <그림 2-1>와 같다.

<그림 2-1> 국유재산 현재액 추이

(단위:억원)



한편, 국유재산 구분별 재산평가액 기준 증감 현황을 살펴보면, 2007년 말 구분별 증감현황은 국유재산 중 행정재산은 건물, 공작물, 토지의 증가 등으로 39,618억원 증가하였고, 보존재산은 토지의 증가 등으로 1,126억원 증가하였으며, 잡종재산은 유가증권의 증가 등으로 15,975억원 증가하였다.

<표 2-4> 국유재산 구분별 증감현황

(단위 : 억원)

구 분	'06년도말	'07년도말	증 감 액
행 정 재 산	1,399,417	1,439,035	39,618
보 존 재 산	52,563	53,689	1,126
잡 종 재 산	1,248,826	1,264,801	15,975
계	2,700,805	2,757,525	56,720

국유재산의 종류별 재산평가액 증감현황을 살펴보면, 건물은 2조 7,676억원, 유가증권은 1조 6,260억원, 공작물은 7,104억원 등이 증가하였다. 증가 내용을 볼 때, 건물은 군부대 시설, 학교시설, 노동관서 신축 등으로 증가하였고, 유가증권은 자본전입, 공사 등에 대한 출자 등으로 인해 증가하였으며, 공작물은 항만, 어항시설 신설 등으로 인해 증가하였다.

<표 2-5> 국유재산 종류별 증감현황

(단위 : 억원, %)

구 분	06년말(구성비)	07년말(구성비)	증감액(증감율)
토 지	1,065,739 (39.5)	1,067,863 (38.7)	2,124 (0.2)
(면 적)	(16,166km ²)	(16,316km ²)	(150km ²)
건 물	290,160 (10.7)	317,836 (11.5)	27,676 (9.5)
공 작 물	205,108 (7.6)	212,212 (7.7)	7,104 (3.5)
입 목 축	52,367 (1.9)	53,600 (1.9)	1,232 (2.4)
선박·항공기	10,534 (0.4)	11,900 (0.4)	1,366 (13.0)
기계기구	2,399 (0.1)	2,409 (0.1)	11 (0.4)
유가증권	1,068,466 (39.6)	1,084,726 (39.3)	16,260 (1.5)
무체재산	6,033 (0.2)	6,979 (0.3)	946 (15.7)
계	2,700,805 (100.0)	2,757,525 (100.0)	56,720 (2.1)

한편, 2006.12.31자로 국유재산관리특별회계가 폐지됨에 따라 2006년말 기준으로 동 회계내 재산 71조 6,970억원(유가증권 45조 8,228억원, 토지 21조 165억원 등)이 2007.1.1자로 일반회계로 이관되었다. 이것은 향후 국유지 매각을 통한 수익을 통해 장래의 행정수요나 공공목적을 달성하기 위한 재원의 마련이 더욱 어렵게 되었음을 의미하며, 향후 추가적인 재원 확보 방안이 요구된다고 할 수 있다.

국유지의 현황을 살펴보면, 2008년 1월 1일 현재 남북한을 합한 육지 면적은 약 22만 3천 170km²이며, 군사분계선을 경계로 한 남쪽의 면적은 전체 면적의 약 45%에 해당하는 100,032km²(지적 미복구 지역 312.37km² 포함)에 이른다.²⁶⁾ 이중 국유지는 2007년말 현재 16,316km²로 국토면적의 16.4%를 차지하고 있으며, 금액으로는 전체 국유재산 275조 7,525억원의 38.7%인 106조,7863억원에 이르고 있다.

<표 2-6> 국유지 현황²⁷⁾

(2007.12.31, 단위 : km²)

연 도 별	행정재산	보존재산	잡종재산	계
2001	12,627 (11,954)	785 (773)	2,147 (1,730)	15,559 (14,457)
2002	12,854 (12,201)	796 (783)	1,966 (1,551)	15,616 (14,535)
2003	13,078 (12,424)	823 (809)	1,809 (1,400)	15,710 (14,633)
2004	13,259 (12,578)	870 (854)	1,713 (1,296)	15,842 (14,728)
2005	13,496 (12,810)	927 (912)	1,580 (1,172)	16,003 (14,894)
2006	13,722 (13,016)	1,015 (1,001)	1,428 (1,016)	16,166 (15,033)
2007	13,886 (13,151)	1,099 (1,084)	1,331 (920)	16,316 (15,155)

26) 국토해양부, 전계자료, p.26

27) ()는 임야면적이고, 도로, 하천등 공공용재산은 제외한다.

국가가 관리하고 있는 국유지의 규모는 매년 조금씩 증가하고 있다. 국유지는 2001년 15,559km²에서 2007년에는 16,316km²로 증가하였다.

2. 국유재산의 관리 계획 및 체계

1) 국유재산의 관리계획²⁸⁾

국유재산관리계획은 1회계연도에 있어 국유재산의 관리·처분의 예정준칙으로 현금 회계에서 있어서의 예산과 같은 개념이다. 국유재산의 통일적이고 효율적인 관리·처분을 위해 1977년부터 운영하고 있다.²⁹⁾

국유재산법 제12조와 동법시행령 제7조에 의하면 총괄청은 각 관리청이 다음 연도의 그 소속기관에 속하는 예산과 사업의 예정에 따라 매년 말까지 작성·제출한 국유재산의 취득, 관리 및 처분에 관한 계획을 종합 조정하여 국유재산관리계획을 수립하는데 이렇게 수립된 관리계획은 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 당해연도 2월말까지 관리청에 통보하여야 한다.

각 관리청 및 시·도는 국유재산관리계획에 따라 국유재산을 관리·처분해야 하며(법 제12조, 계획 제2조), 특별법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등)에 의해 국유재산을 매각하는 경우에도 법률에 별도의 규정이 없는 한 국유재산관리계획에 계상해야 한다.

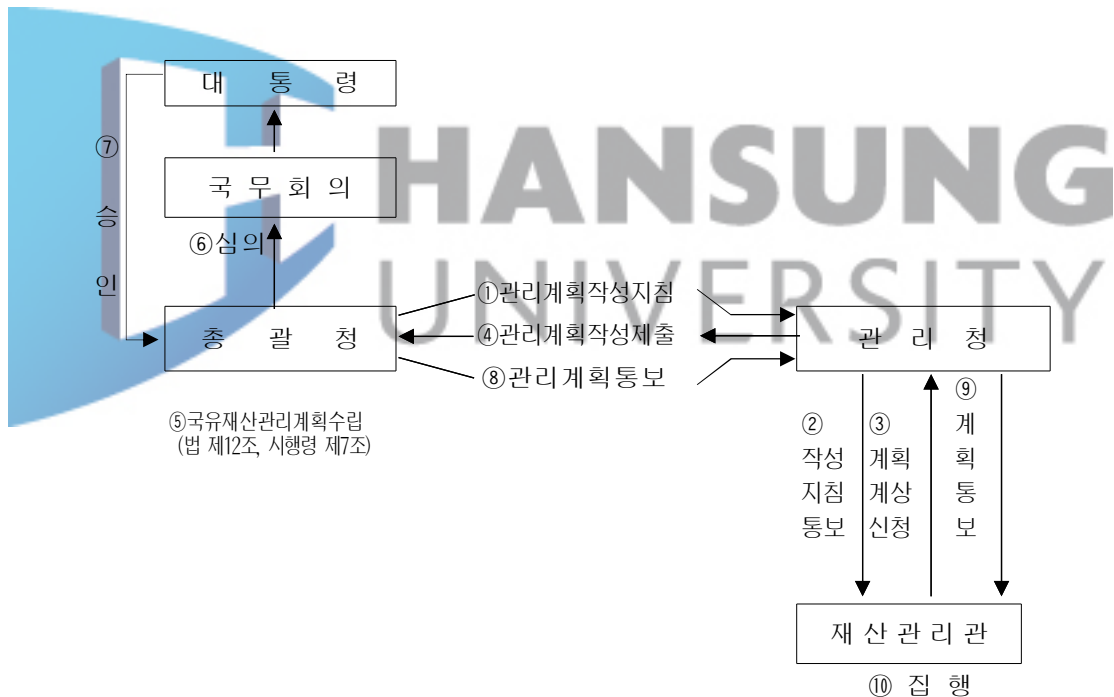
관리계획은 기본계획, 일괄변경계획, 수시계획 3가지로 구분할 수 있다. 기본계획은 국유재산 관리·처분 재산명세의 변경권한이 총괄청 이상인 대상재산을 당해연도 12월 31일까지 총괄청에 송부하여 다음연도 국유재산관리계획에 계상하는 것으로 변경 권한이 국무회의로서 각 관리청에 다음

28) 기획재정부, 전제자료, 2008.2, p.27

29) 국유재산법 제12조 규정에 의하여 매년 수립되는 국유재산관리계획은 국유재산의 매입이나 매각, 사용·수익허가 등 관리·처분업무 담당자의 업무 처리시 기준이 되는 내부규정으로서 그 법적 근거나 형식상 문서관리규정 제7조제6호 규정의 '일반문서'에 해당된다.(국유재산과-705, 2006.2.15)

연도 2월말까지 통보한다. 일괄변경계획은 기본계획에 반영된 재산외 추가로 반영해야 하는 재산을 당해연도 7월 31일까지 총괄청인 기획재정부에 송부하여 계상하는 것으로 변경권한이 국무회의로서 당해연도 9월말까지 통보한다. 수시계획은 기본 및 일괄변경 계획 외에 시급히 관리계획에 반영하여 처리해야 할 재산 중 변경권한이 총괄청에 해당되는 재산을 계상한다. 이러한 국유재산관리계획의 절차는 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 관리계획 수립절차



2) 국유재산관리정책의 변천³⁰⁾

우리나라는 일제의 침략과 광복, 6·25전쟁을 겪는 과정에서 등기부등본·토지대장 등 재산관련공부가 멸실되는 등의 사유로 인하여 많은 재산이 무단으로 점유되는 등 재산관리가 어려운 역사적 배경을 가지고 있다.

국유재산관리기관(특히 잡종재산)의 변동도 심하여 미군정청(해방당시), 관재청(1950년), 국세청(1966년), 지방자치단체(1977년)로 변동되는 과정에서 재산관리공부의 멸실과 기재사항의 누락, 무단점유의 방치 등 재산관리의 취약성이 노출되었으며, 재산관리정책에 대한 일관성의 미흡으로 많은 재산을 무차별 처분하는 등 문제점을 보여 왔다.

정부에서는 해방이후 여러번에 걸쳐서 "부동산등기에 관한 특별조치법"과 "국유재산특례매각제도" 등을 시행하여 재산관련공부의 정비와 무단점유상태의 해소를 위하여 노력하여 왔다. 그러나 아직까지도 국가로 등기되지 않은 재산과 무단 점유되고 있는 재산이 상당수 존재하고 있으며, 또한 1991년 국유잡종재산에 대한 헌법재판소의 시효취득 결정으로 국가를 상대로 한 소송제기가 빈발하는 등 재산관리상 큰 어려움을 겪고 있다. 그럼에도 불구하고 재산관리제도의 개선 및 규제완화 등을 통하여 국민편익을 증진하고 국유지 활용기반을 확대하기 위한 제반시책을 추진하고 있다.

(1) 처분정책(1945~1976)

1945년 해방이후부터 1976년까지는 많은 국유지가 처분되었던 기간으로 조세징수보다는 국유지의 매각에 역점을 두어 국가가 필요한 재원을 조달하였다. 정부수립 초기에는 재정수입의 대부분을 원조자금에 의존하여 왔기 때문에 국유재산을 매각하여 재정수입부족을 충당하였고, 5.16이후에는 경제개발계획에 따른 자원조달을 위하여 국유재산의 매각을 확대하였다.

30) 기획재정부, 전제자료, 2008.2, pp.22~24

(2) 유지·보존정책(1977~1996)

국유재산을 처분위주로 관리함으로 인하여 국유재산이 계속 감소하게 되는 문제점이 야기되었고, 경제도 급격히 발전하여 국가의 재정조달을 조세로 충당할 수 있게 되었다. 이에 따라 1976년 국유재산의 관리를 처분정책에서 유지·보존정책으로 전환하면서 관리제도의 변동과 아울러 관리기관도 국세청에서 지방자치단체로 변동되었으며, 1976.12.31. 국유재산법의 전면개정을 통해 1977년부터 "국유재산관리계획"을 도입하여 시행함으로써 국유지의 매각을 가능한 한 제한하고 보존에 힘써 왔다.

1991.5.13. 국유재산 중 잡종재산에 대하여 시효취득을 배제하는 것은 위헌이라는 헌법재판소의 결정에 따라 국유재산에 대한 권리보전조치 및 시효취득의 방지가 시급하게 된 바, 1985년부터 1991년까지 제1차 국유재산실태조사 및 권리보전조치를 추진하여 116만 필지에 달하는 국유지에 대하여 등기를 완료하였다.

그러나, 수작업에 의하여 대상재산을 선정하였으므로 누락된 재산이 상당히 많은 문제점이 발견되었다. 이에 지적전산자료의 활용이 가능해진 1992년부터 제2차 국유재산실태조사 및 권리보전조치를 추진하였으며, 1·2차 권리보전 조치시 누락된 재산이 상당수 있어 2004년부터 제3차 권리보전조치를 추진하여 2007년 말 거의 마무리단계에 있다.

(3) 확대·활용정책(1994~현재)

종래의 소극적인 관리에서 적극적인 국유지 관리로 전환하기 위하여 1994년에 "국유재산관리특별회계"를 신설하고 "국유지개발신탁제도"를 도입하게 되었다.

"국유지개발신탁제도"의 도입배경은 그동안 유휴지로 방치되어 도시미관을 저해하거나 일반인에게 무단 점유되어 있는 국유지를 활용함으로써 적극적인 국유지관리를 통해 재정수입의 증대 및 국민편익의 증진을 도모하기 위해 신설하게 되었으나, 제도적인 뒷받침이 부족하고 민간자본 유치를 통한

자금조달의 어려움과 국유잡종재산의 관리를 주로 지방자치단체에 위임함에 따라 개발 실적이 최근까지 전무한 유명무실한 제도로 운영되었다. 1994년 개발신탁제도의 도입이후 현재까지 개발신탁제도로 개발한 것은 2008년 2월 구(舊)부산지방조달청 청사부지 사례 1건만이 있다.

국유지개발신탁제도의 한계점을 극복하고자 정부에서는 2004년 국유재산법을 개정하여 위탁관리기관인 한국자산관리공사와 한국토지공사로 하여 위탁개발방식에 의한 국유지 개발을 할 수 있도록 법적근거를 신설하였다. 이는 지금까지 미흡한 국유재산에 건물을 신축, 개축하여 임대한 후 그 수익을 국가에 교부하는 제도이다. 현재 한국자산관리공사는 위탁개발을 통해 총 9건의 개발을 진행하였고 이중 8건을 준공하여 임대사업을 운영 중이다.

또한 2005년에는 “국유재산의 현물출자에 관한 법률”을 개정하여 국가는 국유재산을 현물출자하고 민간에서 금전 등을 출자하여 국유지를 개발이 가능하도록 하였으나, 개발사례가 현재까지 없는 상태이다.

3) 국유재산의 관리체계

(1) 관리기관

국유재산은 재산별 구분, 용도, 종류에 따라 관리·처분하고 있다. 관리기관은 총괄청과 관리청으로 구분된다. 국유재산법 제6조에 따르면 기획재정부장관(총괄청)은 국유재산에 관한 관리·사무를 총괄하고 각 중앙관서의 장³¹⁾(관리청)은 그 소관에 속하는 국유재산을 관리하도록 하고 있다.

즉, 행정재산은 각 중앙기관의 장이 관리청이 되며, 보존재산은 문화체육관광부장관이 관리청이 된다. 잡종재산은 총괄청인 기획재정부장관이 관리처분의 기관장이 되는 것이다. 총괄청인 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 총괄에 관한 사무의 일부를 관리청 또는 지방자치단체의 장에게 위임하거나 정부출자기업체 또는 특별법에 의하여 설립된 법인으로서는 대통령령이 정하는 자에게 위탁할 수 있다.³²⁾

31) 국가재정법 제14조의 규정에 의한 중앙관서의 장

(2) 총괄청과 관리청의 지위와 권한

국유재산의 총괄에 관한 사무는 기획재정부장관이 총괄청이 되며, 국유재산에 관한 제도의 정비, 관리, 처분의 통일과 조정 등의 업무를 하고 있다.

관리청은 각 중앙관서의 장으로서 그 소관에 속하는 국유재산의 관리·처분사무를 직접 담당하는 기관이다. 이와 같은 관리청은 소관재산을 그 구분과 종류에 따라 국유재산법령에 의해 적정하게 관리·처분하여야 할 권한과 의무가 있으며, 총괄청에 대하여 그 재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료 제출을 하고 총괄청이 요구하는 기타 필요 조치를 이행한다.³²⁾

총괄청은 관리청에 대하여 그 소관에 속하는 국유재산의 용도를 폐지 또는 변경할 것을 요구할 수 있으며 그 국유재산을 다른 관리청 또는 회계에 이관(관리환)하게 하거나 총괄청에 인계하게 할 수 있다. 이에 관리청은 이의가 있을 때에는 총괄청은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 처리한다.

(3) 국유재산의 관리체계

국유재산의 종류별 관리체계를 살펴보면 행정재산과 보존재산의 관리체계와 잡종재산의 관리체계는 서로 다르다고 할 수 있다. 행정재산과 보존재산은 이를 소관하는 각 관리청이 재산관리관과 분임재산관리관에게 위임하여 직접 관리한다. 다만 관리의 효율성과 편의를 도모하기 위해서 다른 관리청이나 지방자치단체의 장에게 그 관리를 위임할 수 있다. 행정적인 편의상 행정재산과 보존재산의 경우 규모가 상당할 경우 관리청이 직접 관리하는 경우가 많고 소규모 국유재산의 경우 지방자치단체가 위임받아 관리하고 있다.

잡종재산은 총괄청이 관리·처분할 수 있다. 다만, 국유재산법시행령이

32) 전계법령 제19조 [총괄사무의 위임 및 위탁]

33) 상계법령 제15조 [총괄청의 권한]

정하는 특별회계 또는 국가재정법 제7조에 의한 기금에 속한 재산, 관리
환, 교환 또는 양여의 목적으로 용도를 폐지한 재산, 공항, 항만 또는 공업
단지내의 재산으로서 그 시설운영에 필요한 재산, 국유재산법 제30조의 규
정에 의하여 용도폐지된 재산으로서 총괄청이 그 관리청으로 하여금 관리,
처분하게 하도록 지정한 재산 등은 예외적으로 관리청이 관리·처분한다.³⁴⁾

일반적으로 지방자치단체, 한국자산관리공사, 한국토지공사가 총괄청인
기획재정부로부터 수입받아 관리하는 국유재산을 <표 2-7>로 정리하였다.

<표 2-7> 잡종재산 위임·위탁기준 재산

수입·수탁기관	관리대상 재산의 기준
지방자치단체	농업진흥구역 내 농경지 상수원보호구역, 국립공원 구역 등 개발제한구역 내 위치한 재산 기타 관련법령상 사용 또는 개발이 부적합한 재산
한국자산관리공사	일단의 면적이 5,000㎡이하인 토지 건물과 그 부속 토지 매각을 위하여 용도 폐지한 재산 국세물납으로 인하여 취득한 재산
한국토지공사	일단의 면적이 5,000㎡를 초과하는 토지

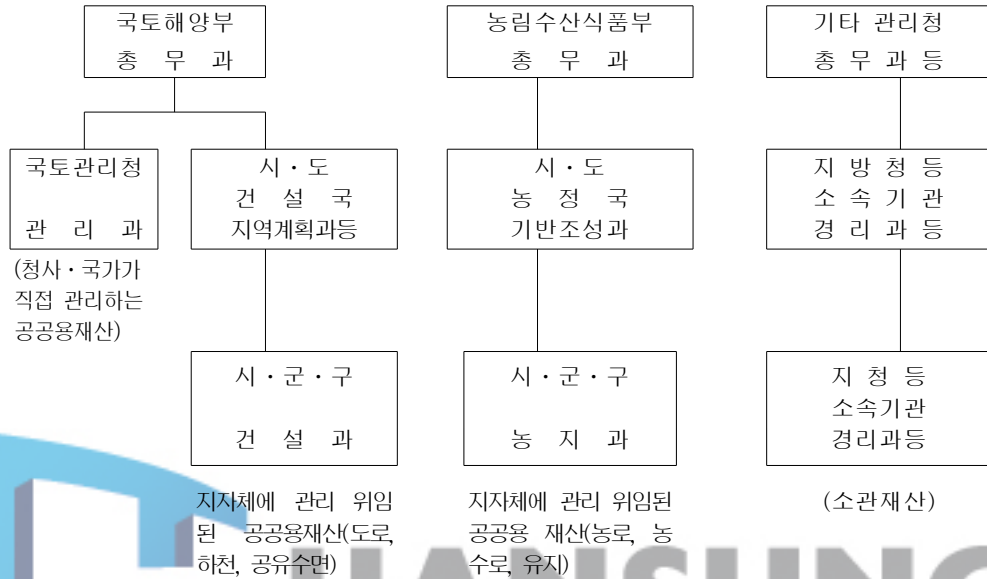
(4) 국유재산의 위임·위탁관리 ³⁵⁾

국유재산의 위탁관리는 그 목적에 따라 행정·보존재산은 용도에 따라
해당 업무를 수행하는 관리청이 관리한다. 잡종재산의 경우는 수입 및 수
탁기관의 전문성을 살리고 경쟁을 통한 적극적인 재산관리를 위하여 국유
잡종재산의 위임 및 위탁에 관한 세부사항을 정하였다. 위임 및 위탁체계
는 행정·보존재산은 <그림 2-3>, 국유잡종재산은 <그림 2-4>와 같다.

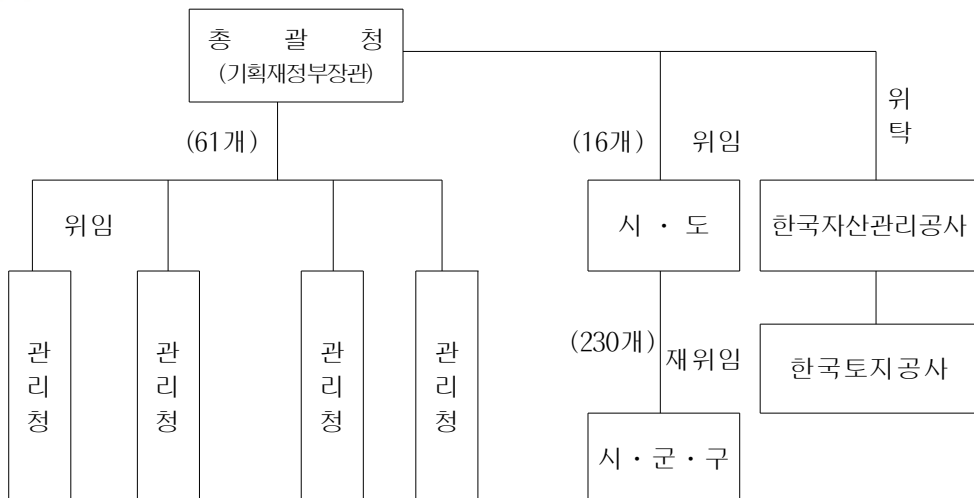
34) 전계법령 제32조 제1항 [용도폐지]

35) 기획재정부, 전계자료, 2008.2, pp.14~17

<그림 2-3 > 행정·보존재산의 위임체계도



<그림 2-4> 국유잡종재산 관리체계도



제3장 국유재산 개발제도의 고찰

제1절 국유재산 개발의 이론적 근거

1. 국유재산 개발의 의의와 필요성

부동산개발이란 인간에게 생활, 작업 및 쇼핑·레저 공간을 제공함은 목적으로 토지를 개량하는 활동을 말한다.³⁶⁾ 이에선 건축에 의한 개량, 조성에 의한 개량 두가지가 있는데 건축에 의한 개량은 토지위에 건물이나 다리와 같은 건조물을 세움으로써 토지의 유용성을 증가시키는 것이고 조성에 의한 개량은 정지작업, 도로공사, 배수공사, 수도의 설치 등과 같이 토지 자체를 개량하는 것이다.

부동산 개발을 외관에 따른 분류로 나누는 경우 유형적 개발, 무형적 개발, 복합적 개발로 분류할 수 있다. 유형적 개발은 직접적으로 토지의 물리적 변형을 초래하는 행위로서 건축사업, 토목사업, 공공사업 등이 이에 속한다.

무형적 개발은 토지의 물리적 변형을 초래하지는 않으나, 이용 상태에 대한 변형을 초래하는 행위로서 용도지역·지구의 지정 또는 변경, 농지 전용 등이 이에 해당된다. 복합적 개발은 토지의 유형·무형의 개발행위가 동시에 이루어지는 경우로서, 토지형질변경사업, 도시재개발사업, 공업단지조성사업, 도시개발사업 등이 이에 속한다. 유형적 개발은 협의의 개발로 볼 수 있고 무형적 개발과 합쳐 광의의 개발로 볼 수 있다.³⁷⁾

부동산 개발의 주체를 기준으로 3가지로 구분할 수 있는데, 국가, 지방자치단체, 공사가 개발의 주체가 되는 공적(공공부문)주체와 개인이나 조합, 기업이 주체가 되는 사적(민간부문) 주체, 정부와 민간의 공동개발사업인 제3부문(제3섹터, 복합주체)으로 구별할 수 있다.

국유지 부동산 개발은 일반적인 부동산 개발과 동일하나 국유지의 특성

36) 강원철 외 5인, 『부동산학개론』, 서울 : 부동산114, 2007.8, p.450

37) 조성각, 전개논문, p.46

상 공공재의 기능, 재정수입원의 기능, 환경문제 등을 더욱 중요시하고 있다. 현재까지 국유지의 개발은 대부분 도로, 항만 등과 같은 공공성이 높은 경우와 행정청사, 공공시설 등이 주로 개발되었으나, 향후 공공성과 수익성을 동시에 충족하는 어려움을 해결하여야 한다.

총괄청인 기획재정부는 1994년부터 기존의 유지·보존정책에서 확대·활용정책으로 기조를 변경하여 국유재산관리계획을 매년 2월말까지 수립하여 매각, 양여 등의 기준을 관리청에 시달하고 있다.

그러나, 국유지를 관리하는 관리청인 지방자치단체 및 위탁기관은 적극적인 매각보다는 국유재산의 활용가능성을 먼저 최우선적으로 검토하고 있는 경향이 있다. 그리고 면적의 제한, 도시계획 등의 제약, 매수신청자와 인접필지 소유자에 대한 매각 동의 요구 등으로 인해 매각이 되지 않아 유헴재산으로 사용되는 국유지가 국유잡종재산의 전체면적 중 36.6%에 해당된다. 따라서 2005년부터 2006년에 실시한 국유재산 재산실태조사 결과는 향후 국유재산 개발의 필요성의 중요한 근거로 볼 수 있다. 재산실태조사에 따른 분류는 <표 2-8>로 정리하였다.

<표 2-8>이용현황에 따른 잡종재산 분류(2005~2006년 재산실태조사)³⁸⁾

구 분	필 지 수		면 적(천㎡)	
	수 량	비율(%)	수 량	비율(%)
- 이용중인 재산	380,374	55.5	834,133	53.8
· 공용·공공용	209,911	30.6	412,574	26.6
· 유·무상대부	170,463	24.9	421,559	27.2
- 무단점유	153,593	22.4	148,835	9.6
- 유헴재산	151,896	22.1	566,801	36.6
합 계	685,863	100	1,549,768	100

38) 기획재정부, 「국유재산법 전면개정안 기획재정위원회 제출자료」, 2008.12, p.20

위의 표에서와 같이 유희재산으로 관리되고 있는 재산은 향후 재정수입의 증대 등 재정관리의 건전성, 공공시설의 확보 등 공공의 편익성, 주변환경의 개선 등 지역발전의 기여도 및 국가 행정목적 달성을 위한 필요성 등을 종합적으로 검토하여 유희재산 해소를 점진적으로 추진하여야 할 것으로 생각된다.

특히 국유지 개발이 필요한 이유로 3가지 정도로 정리하면, 첫째, 국유지의 낮은 활용도 문제이다. 일반적으로 국유지는 개발이 되지 않은 공지가 많거나 건물이 건축 후 오래되어 상대적으로 크게 낮다.

둘째, 도심 곳곳에 유희·저활용 국유지로 인해 토지 이용의 단절이 초래되고 있으며, 도심지내에 소재한 국유지의 경우 주변 환경과의 부조화로 지역발전에도 해가 되고 있다.

셋째, 민원발생이 빈번하다는 점이다. 유희·저활용 국유지가 매각 또는 대부의 방식으로 처리되지 않고 방치되는 경우가 많아 쓰레기 적치나 붕괴 등의 위험에 노출되는 경우가 적지 않아 잦은 민원이 발생하고 있다는 점이다.

유희재산의 해소하는 방법에는 매각하는 방법이 있겠으나 신축, 증축, 개축, 리모델링 등을 통한 개발사업이 필요하고 이에 사업을 진행하는 경우 국유지개발 자금조달은 가장 중요한 사업진행 요소의 하나이다. 현재까지 개발사례를 보면 위탁개발의 경우 수익성 및 주변환경의 개선 등 주목할 만한 소기의 성과를 거두었다고 판단되나 향후 용도폐지되는 행정 재산을 제외하면 수익성이 담보될만한 우량한 토지를 찾기 힘든 상황으로 개발 사업이 지속될지는 지켜봐야할 상황이다.

따라서, 향후 개발 사업은 공익적인 측면에서 접근하여야 하는 개발 사업이 중심에 서게 될 것으로 예상된다. 이러한 경우 수익성이 낮은 경우가 다수일 것으로 예측되는 바, 낮은 조달금리를 통해 사업타당성을 높이는 연구가 반드시 필요하다.

2. 국유재산 개발의 법적 근거

우리나라 국유지 관리정책의 변화와 같이 해방이후 1976년까지는 부족한 세수 충당을 위해 적극적으로 매각정책을 추진하였다. 매수를 요청하는 국민이나 국유지 위지상에 건물이 점유된 것에 대해 면적만을 확인하여 분필이나 전체적인 인접 토지를 검토하지 않고 매각하는 적극적인 매각정책을 실시하였다. 1977년부터 국부감소 방지를 위해 매각에서 유지·보존 정책으로 변경된 이후 1994년부터 국유지의 활용도 제고를 위해 확대·활용정책을 적극적으로 추진하게 되었다.

1994년도에 국유재산법 제45조의 제2항을 신설하여 국유지 신탁개발제도가 도입하였다. 국유지 개발시 분양형과 임대형으로 개발이 가능하였으나 부동산 신탁회사의 특성상 5년 이상의 사업에 대한 개발 위험, 당시 고금리 자금조달을 통한 수익 실현 가능성 문제 등 구체적인 제도적 뒷받침이 되지 않아 개발실적이 전무하였다.

이에 정부는 2004년 12월 31일 국유재산법을 개정으로 국유지 위탁개발의 근거를 신설하여 국유지 위탁개발 근거를 마련하였다. 국유지 신탁개발과 위탁개발은 그 근거법과 참여자등에 있어서 차이가 있는데 위탁개발은 국가주도이고 신탁개발은 신탁회사가 개발사업을 주도한다는 점이 다르다.

국유지 신탁개발은 국유재산법 제45조의2 신탁 규정이 근거이고 위탁개발은 국유재산법 제45조의5 수탁재산의 임대 규정³⁹⁾에 근거하고 있다. 위탁기관인 한국토지공사와 한국자산관리공사⁴⁰⁾는 해당 국유재산법과 공

39) 전계법령 제45조의5(수탁재산의 임대)

- ① 제32조 제3항의 규정에 의하여 관리, 처분에 관한 사무를 위탁받은 자는 총괄청의 승인을 얻어 위탁받은 토지위에 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 일정한 기간 동안 임대하여 수익을 국가에 교부할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 위탁기간은 30년 이내로 하되, 이를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 30년을 초과할 수 없다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 임대로 발생한 수익의 국가귀속 방법, 위탁받은 자의 보수 그 밖의 필요한 사항은 대통령에 의한다.

40) 한국자산관리공사법 제26조(업무)

- ① 공사는 다음 각호의 업무를 수행한다.
 1. ~7호 (기재생략)

사법에 근거하여 위탁개발을 추진하고 있다.

제2절 현행법에 의한 국유재산 개발의 종류

국유재산의 개발을 진행할 수 있는 개발의 종류는 위에서 열거한 국유재산법의 신탁개발 및 위탁개발 외에도 “국유재산의 현물출자에 관한 법률” 시행령에 근거한 국유지 현물출자 방식과 “사회기반시설에 대한 민간투자법”⁴¹⁾에 근거한 국공유지 개발방법이 있다. 그러나 사회간접시설(SOC)에 대한 민간투자법에 의한 개발은 제한되어 있으며, 44개 사회기반시설로 지정된 투자대상을 대상으로 하는 점과 국유재산의 활용도만을 높이기 위한 개발방식이 아닌 사유지를 포함하여 도로, 항만, 교육, 복지시설 등 대규모 사업개발이라는 특징을 가지고 있다.

1. 신탁개발

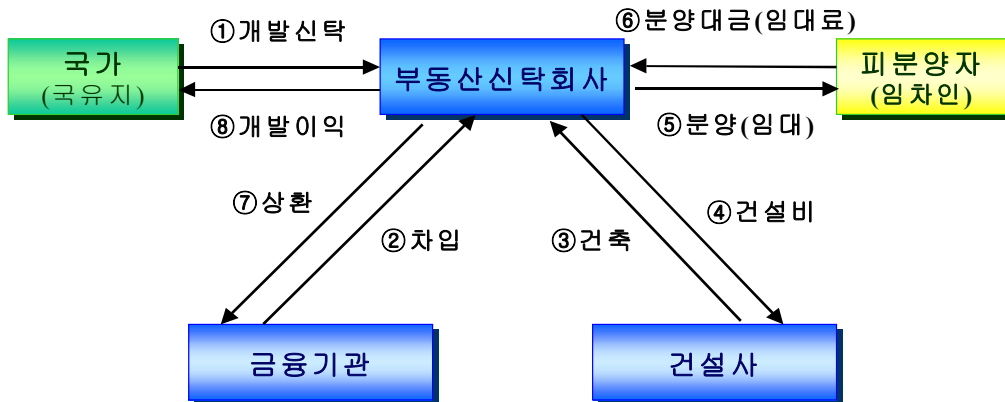
1994년 유지·보존정책에서 활용·확대 정책으로 국유재산의 관리 목표가 변경되면서 신설된 제도로 신탁개발의 위탁자인 국가는 국유지를 제공하고 수탁자인인 부동산신탁회사는 자금을 조달하여 개발한 후 임대 또는 분양의 사업을 진행하는 구조이다. 수탁자인 부동산신탁회사는 수익금 중에서 관리비용 등을 공제한 후 얻은 수익금에서 신탁수수료를 공제하고 위탁자인 국가에 그 남은 수익금을 배당하도록 되어 있다. 국유지 신탁개발의 절차를 정리하면 <그림 3-1>과 같다.

8. 법령에 의하여 국가기관 등으로부터 수입받은 재산의 관리·처분, 채권의 보전·추심 및 당해재산의 가치 보전·증대를 위한 관련 재산의 매입과 개발

9. ~ (이하 기재생략)

41) “사회간접자본시설에관한민간자본유치촉진법, 1994년”으로 제정 후 현재의 법령으로 개정하였다.

<그림 3-1> 국유지 신탁개발 절차도



신탁개발은 국가입장에서는 장점과 단점을 동시에 가지고 있는 제도이다. 장점으로는 첫째, 국유지 개발사업이 용이하다는 것이다. 국가는 신탁개발을 결정하고 사업시행자를 선정하면 사업시행자인 신탁회사가 개발과 관련한 자금의 조달, 사업의 구조, 시공, 준공, 분양, 임대까지 전과정을 부동산신탁회사가 진행을 하기 때문에 국가는 별다른 인력과 노력이 없이 사업이 가능하다는 점이다.

둘째, 국가의 비용부담이 없이 개발이 가능하다는 것이다. 신탁계약이후 국가는 국유지를 제공하는 것 외에는 별다른 재정의 지출이 없다. 부동산 신탁회사에서 개발자금을 조달하기 때문에 국가는 개발 완료 후 부동산 관리의 제비용과 신탁회사의 신탁보수를 제외한 수익을 가질 수 있다.

단점으로는 첫째, 개발에 있어서 최우선적으로 고려되어야 하는 수익성 측면에서 신탁제도는 문제를 안고 있다. 위의 <그림 3-1> 신탁개발 절차도에서 보면 사업주체인 수탁자인 부동산신탁회사가 금융기관에서 조달하는 개발자금의 조달금리가 사업대상마다 틀리지만 일반적으로 금융기관으로부터 조달하는 금리는 상당히 높은 수준으로 차입금과 이자, 관리비용 및 신탁수수료를 공제한 후 국가에 배당을 줄 수 있는 수익을 낼만한 수익구조를 만들어내기가 용이하지 않다. 민간기업인 부동산투자신탁회사의 입장에서는 분양형은 5년 이내, 임대형은 30년 이내의 기간이 소요되는 사

업을 추진하기에는 어려움이 있다. 또한 임대형과 분양형의 신탁개발이 분리되어 더욱 수익성을 맞추기가 어려운 점으로 향후 혼합하여 진행할 수 있도록 하는 제도의 개선이 필요하다.⁴²⁾

둘째, 신탁개발을 통해 만족할만한 수익성을 창출할만한 국유지가 있어야만 하는데 신탁개발을 할 만한 토지가 거의 없다는데 문제가 있다. 대부분의 국유잡종재산은 소규모 면적에 해당되거나 일정면적이상의 토지는 위치적으로 열악한 지역에 소재하여 활용도가 낮아 개발사례가 전문한 것으로 판단된다.

셋째, 위탁자인 국가의 위험회피 성향을 문제로 들 수 있다. 신탁사업이 실패할 경우 그에 따른 책임문제가 야기될 가능성 때문에 우량자산의 위탁을 꺼린다는 점이다. 담당자들의 이해 부족과 향후 책임 문제, 담당자의 비전문성으로 인해 신탁개발이 위축되고 있다고 판단된다.

최근 2008년 2월 구(舊)부산지방조달청 청사부지를 개발하는 분양형 토지신탁이 진행되어 국유지 분양형신탁개발의 최초 사례가 되고 있으며, 관청(부산지방조달청), 상업, 주택시설이 함께하는 분양형 복합개발이라는 점에서 향후 신탁개발의 성과를 지켜볼 필요가 있다고 하겠다.⁴³⁾

2. 위탁개발제도

정부는 국유지 신탁개발사업이 그 실효를 얻지 못하자 2004.12.31. 국유재산법 개정을 통하여 위탁기관인 한국자산관리공사와 한국토지공사를 통하여 위탁개발을 할 수 있는 법적인 근거를 마련하였다.

국민의 재산인 국유재산의 개발원칙에 있어서 명시화된 규정은 없지만 기본적으로 국유지 개발에 있어서 3가지의 원칙으로 위탁개발이 추진되고 있다. 첫째, 공공성과 수익성의 조화를 목표로 하고 둘째, 주변환경과 조화된 최적의 공간을 제공하며 셋째, 국유지의 최유효이용을 추구하고 달성하

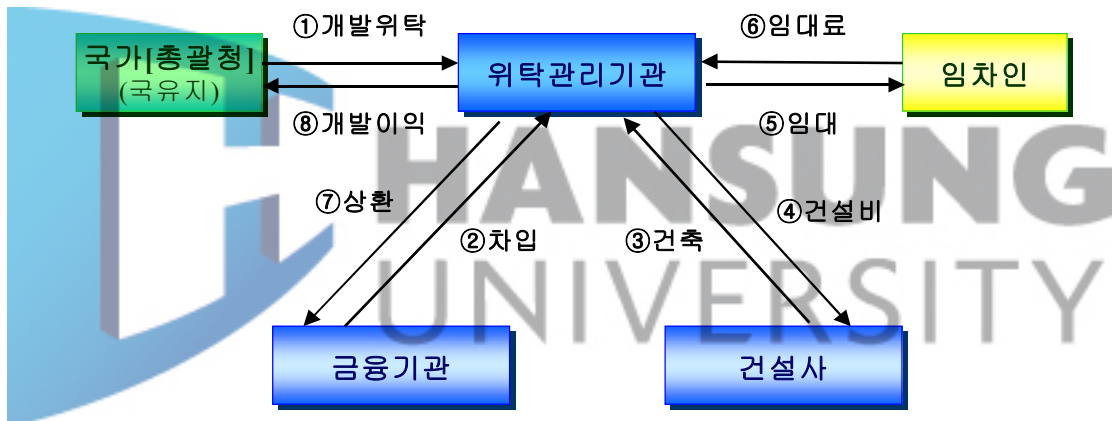
42) 기획재정부의 국유재산법 전면개정 입법예고 정부안(2008.11.12)에 따르면 신탁개발과 위탁개발에서 혼합형을 허용하는 것으로 개정안이 국회에 제출되었다.

43) 총45층의 분양형 관,상,주 복합개발(지하4층~지상45층)로, 5층~45층(아파트), 1층~4층(업무 및 근생시설), 지하1층~4층(주차장)으로 개발 예정이다.

는 것이 위탁개발의 원칙이라고 할 수 있다.

위탁개발제도는 국유재산을 위탁기관이 총괄청인 기획재정부의 승인을 얻어 위탁받은 토지에 위탁기관은 자체 자금이나 공사채 등을 발행하여 자금을 조달한다. 그리고 건물 등의 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 국가에 귀속한다. 이후 국가는 30년 이내의 일정기간 동안 위탁관리기관에 관리운업을 위탁하고 위탁관리기관은 위탁기간동안 국가를 대리하여 임대사업을 수행하고 임대수입 및 개발에 따른 모든 수입은 국가에 귀속된다. 이에 따른 절차는 <그림 3-2>과 같다.

<그림3-2> 국유지 위탁개발 절차도



위탁개발은 장점은 첫째, 공공법인인 위탁관리기관이 공채를 발행하여 자금조달을 조달하거나 높은 신용도를 이용하여 CD금리에 가산금리를 추가한 한도대출을 통해 상대적으로 낮게 자금 조달이 가능하다는 점이다.

둘째, 일반적으로 짧게는 3년에서 길게는 10년 내에 목표수익을 달성해야 하는 신탁개발의 특성과는 달리 공공법인의 특성상 30년이라는 장기간에 걸쳐 사업의 개발비용과 일정 수수료를 수취하는 구조로 사업이 진행되었기에 현재까지 상대적으로 많은 개발사례가 있었다고 판단된다.

단점으로는 위탁개발방식에 의한 개발을 위해서는 최대 30년인 위탁기

간 내에 투자비용을 회수할 수 있어야 하는데 이러한 임대료 수입을 달성하기 위해서는 상당한 임대료 수준이 요구된다는 점이다. 이 때문에 현재 위탁개발사업의 대상지가 수도권에 집중되어 있다.

3. 현물출자에 의한 개발

정부는 지난 2005년 “국유재산의 현물출자에 관한 법률 및 시행령”을 개정하여 국유지개발전문회사의 설립을 통해 국유지개발을 가능하도록 하고 있다.

국가는 국유재산(토지와 그 정착물에 한한다)을 현물출자하고 정부 외의 자가 금전 그 밖의 재산을 출자하는 구조이다. 출자된 토지에 건물 그 밖의 시설을 축조, 개보한 후 그 토지와 그 밖의 시설물을 임대·운영하거나 분양하여 발생하는 수익을 정부 및 정부 외의 자에게 그 투자 비율에 따라 배당하는 방법이다.⁴⁴⁾

현물출자에 의한 국유지개발은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 하나의 국유지개발전문회사가 다수의 개발사업을 동시에 수행하는 방법이다. 이 경우 국유지개발전문회사는 실체가 있는 회사로 개발회사가 개발사업 및 관리·운영을 직접 수행하게 된다. 이 방식의 장점은 국유지개발전문회사가 자체조직을 갖추어 개발사업 및 관리·운영을 업무를 수행함으로써 민간 방식에 의한 전문화된 국유지 개발이 가능하고 분산투자를 통한 위험감소 효과를 기대할 수 있다는 점이다.

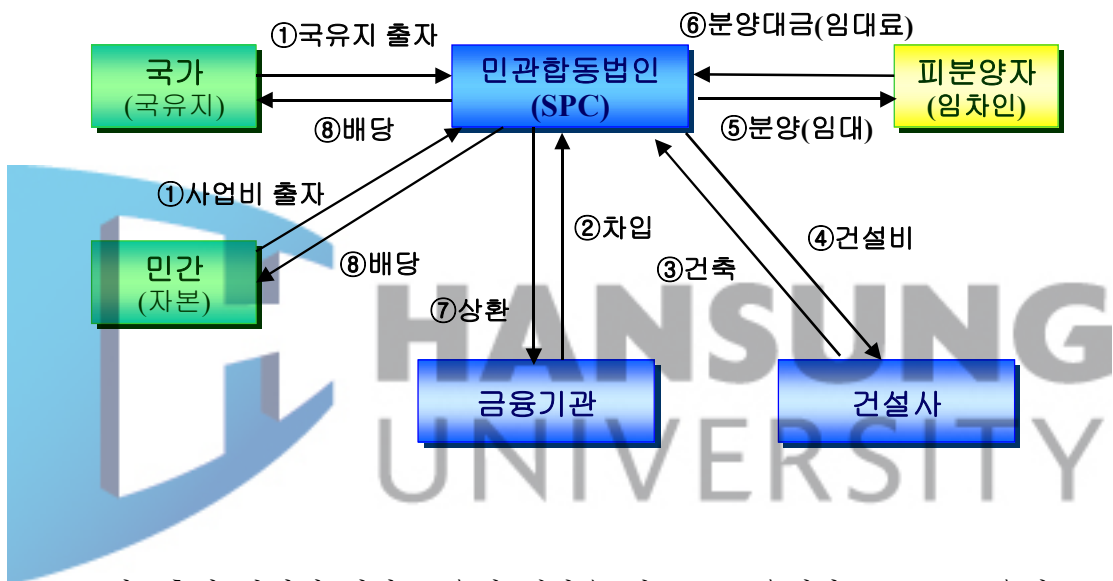
둘째는 사업별로 국유지개발전문회사를 설립하는 것으로 1사업 1법인의 형태로서 국유지전문개발회사는 실체가 없는 SPC를 설립한다. 그리고 자산관리업무는 별도 법인을 설립하여 손익을 확실히 구분·운영하는 방법이다. 이 경우 사업별 손실 전가가 불가능하며 개별 사업에 직접 투자하는 효과가 있다는 것이 특징이다.

위의 방법 2가지 모두 국가는 사업대상지(국유지)를 현물출자하고 위탁관리기관이나 민간은 현금으로 자본금을 출자하며 민간 참여자는 개발사

44) 국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조 제1항 제57호

업 제안공모를 통해 선정한다는 점에서 동일하다. 자본금 이외의 필요자금
은 금융기관 차입 또는 사채발행을 통해 개발전문회사 명의로 조달하는
형태이나 1법인 1사업방식은 프로젝트금융 형태, 1법인 다수사업방식은 기
업금융의 형태를 띠게 된다. 현물출자에 의한 국유지개발 추진하는 절차는
<그림 3-3>를 통해 확인할 수 있다.

<그림 3-3> 현물출자에 의한 국유지개발 절차도



현물출자 방식에 의한 국유지 개발은 대규모 국유지나 소규모 국유지를
일괄적으로 개발할 때 민간의 자본과 사업 아이디어를 활용할 수 있는 제
도이다. 그러나 사업대상 국유지 선정의 어려움으로 추진 실적이 없는 실
정이다. 향후 현물출자방식에 의한 국유지개발은 활용 필요성이 높다고 생
각된다.

4. 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 개발

정부는 사회간접자본시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회간접자본시설의 확충 및 운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지하기 위하여 1994년부터 “사회간접자본시설⁴⁵⁾에 관한 민간자본유치촉진법”을 제정한 이후 “사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’)”으로 개정하여 시행하고 있다.⁴⁶⁾

사업추진 방식으로는 첫째, 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되고 사업시행자에게 일정기간의 시설관리·운영권을 인정하는 방식(BTO)⁴⁷⁾, 둘째, 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리·운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식(BTL)⁴⁸⁾, 셋째, 사회기반시설의 준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되었을 경우에는 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식(BOT)⁴⁹⁾, 넷째, 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식(BOO)⁵⁰⁾이 있다.

이중에서 민간투자방식으로 많이 사용하는 방식은 BTO와 BTL방식으로 양자의 근본적인 차이는 당해 사업의 수익성이 충분히 담보되어 당해 사업의 수익으로 사업비와 민간투자자의 수익을 충당할 수 있는가의 여부이다. 두 가지 방식의 차이와 추진구조는 <표 3-1>과 <그림 3-4>로 정리하였다.⁵¹⁾

45) 사회간접시설이라 함은 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서 민간투자법에서는 도로, 철도, 항만, 학교, 관사 등 44개 시설을 열거하고 있다.

46) 사회기반시설에 대한 민간투자법 제1조

47) Build-Transfer-Operate

48) Build-Transfer-Lease

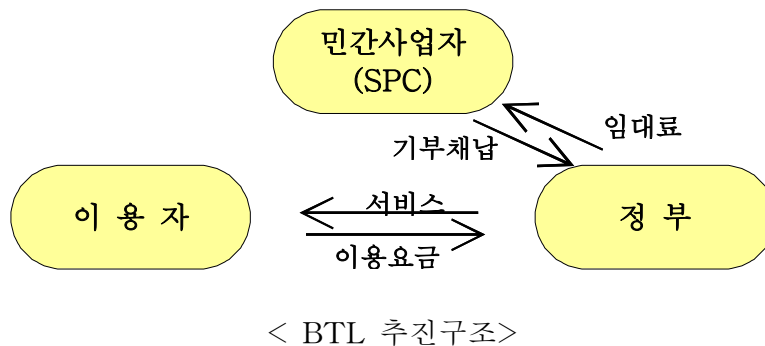
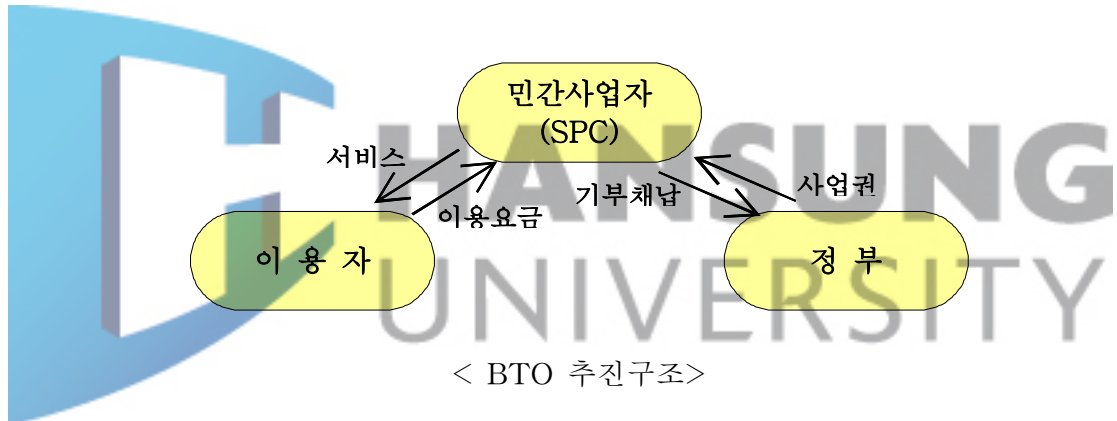
49) Build-Own-Transfer

50) Build-Own-Operator

<표 3-1> BTO 및 BTL 비교

구분	BTO (Build-Transfer-Operate)	BTL (Build-Transfer-Lease)
사업성격	최종수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설	최종수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설
투자비 회수	최종사용자의 사용료	정부의 시설임대료
사업리스크	민간이 수요위험 부담	민간의 수요위험 배제

<그림 3-4> BTO 및 BTL 추진구조



51) 기획예산처, BTL사업 홈페이지 참조

5. 개발방식의 비교와 장단점

1) 현행법상의 국유지개발방식 비교

국유지 개발방식은 서로 다른 근거에 의거 개발이 가능하도록 규정되어 있다. 위탁개발과 신탁개발은 “국유재산법”, 현물출자와 관련된 개발근거는 “국유재산의 현물출자에 관한 법률”시행령에 법적 근거가 명시되어 있다.

개발방식에 따라 소유주체에 차이가 있다. 위탁개발은 국가가 토지에 대한 소유권을 가지나 신탁개발은 신탁사가 소유권을 가지며 현물출자의 경우 SPC, 또는 국유지개발전문회사가 소유권을 가지는 특징이 있다. 이에 따라 자금조달의 주체와 조달금리의 차이가 발생하게 되는 바, 이것이 국유지개발방식의 사실상 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다.

위탁개발의 경우 한국자산관리공사와 한국토지공사로 위탁기관이 명시화되어 있어 공기업의 대외신용도로 저리의 국유지 개발자금을 조달할 수 있으나, 신탁개발과 현물출자에 의한 개발은 시장에서 요구하는 조달금리가 위탁개발에 비해 상대적으로 높게 조달하게 되어 국유지 개발 가능성은 더욱 낮게 되는 것이 현실이다.

이러한 결과에 따라 현재까지 개발실적은 2008. 11월말 현재 기준으로 위탁개발 9건, 신탁개발 1건, 현물출자에 의한 국유지개발은 단 한건도 없는 결과로 나타나고 있다. 이러한 국유지개발방식의 비교를 <표 3-2>로 정리하였다.

<표 3-2> 국유지 개발방식 비교⁵²⁾

구 분	위탁개발	신탁개발	현물출자 [민관합동법인(SPC)]
근거법	국유재산법 제45조의5	국유재산법 제45조의2	국유재산의 현물출자에 관한법률시행령 제2조제1항제57호
재산운용	임대	임대·분양	임대·분양
소유주체	국가	신탁회사	SPC 또는 국유지개발전문회사
위험부담	· 개발전:위탁기관 · 개발후:국가	· 개발전:국가 · 개발후:국가	· 개발전:지분율에 따라 · 개발후:지분율에 따라
개발대가	위탁보수	신탁보수	투자지분에 따라 배당
국가수익	위탁보수 외 제반수익	신탁보수 외 제반수익	투자지분에 따라 배당
자금조달	위탁기관	신탁회사	SPC 또는 국유지개발전문회사
조달금리 ⁵³⁾	5~6%	9~10%	민간투자자의 요구수익률 에 따라 상이 (통상PF 금 리수준 7~8%)
참여자	KAMCO, KLC(토지공사)	부동산신탁회사 6개사	민간투자자(제한없음)
사업기간	30년 이내 (30년 이내 연장 가능)	· 분양형:5년 이내 · 임대형:30년 이내	기간 제한 없음
장점	저리의 조달 금리로 수익성 증대 가능	추진이 용이	순수 민간 참여로 효율적 개발 가능
단점	· 위탁기관 부채비율 비율 상승 · 개발대상의 제한 (임대형만 가능)	개발에 따른 제반 위험을 국가가 부담 하여 개발의 남용 우려	사업성이 양호한 국유지만 개발 가능하여 개발대상의 한계
특징	개발 전 과정을 국 가가 주도하고 위 탁기관은 대리인 (자금조달의 도관제) 역할	신탁계약 체결 후 토지소유권이 신탁 회사로 이전되고 제반사항을 신탁 회사가 주도	민간의 다양한 아이디어 반영이 가능하고 대규모, 단기분양사업에 적합
개발실적	9건(KAMCO)	1건(조달청)	없음

52) 조성각, 전계논문, p.72

53) 실제 조달금리는 해당 사업건마다 상이

2) 민간투자법과 위탁개발과의 비교

사회간접자본시설(SOC)사회기반시설에 대한 민간투자법상의 여러 가지 민간투자방식과 국유재산법상의 국유지 위탁개발방식은 모두 민간자본을 활용한 부동산개발이라는 공통점이 있다. 그러나 양자는 근거법과 목적, 대상재산, 추진방식에 있어서 차이점이 있다. 이에 대하여 민간투자법상과 위탁개발방식의 차이점에 대하여 비교 정리하면 아래 <표 3-3>와 같다

<표 3-3> 민간투자법상과 위탁개발 비교⁵⁴⁾

구 분	민간투자법상		위탁개발
	BTO	BTL	
근거법	사회기반시설에 대한 민간투자법		국유재산법제45조의5
개발목적	사회간접자본시설의 공급 활성화		국유지 활용도 제고
개발주체	순수민간(공공부문 제외)		위탁기관 (KAMCO, KLC)
대상토지	국공유지 및 사유지 포함		수임받은 국유재산
사업대상	44개 사회기반시설로 지정된 투자 대상 중 선정(공공청사 불가)		제한없음
사업대상 성격	도로, 항만 등 사용료 수입으로 투자비 회수가 가능한 시설	교육, 복지시설 등 사용료 수입으로 투자비 회수가 어려운 시설	청사, 일반 수익용 부동산 등 사용료 수입으로 투자비 회수 가능 시설
사업기간	10~30년(내용연수 등을 감안하여 적정기간 설정)		30년 이내 (30년 이내 연장 가능)
개발 승인권자	주무관청		총괄청(기획재정부)
소유권이전	주무관청		총괄청(기획재정부)
자금조달	민간(사업시행자) ※자기자본비율 10~25% 이상		위탁기관
개발비회수	이용자의 사용료	국가가 지급하는 임차료	위탁개발수수료
사업위험	민간이 수요위험 부담(손실액 일부 사후 보전)	민간의 수요위험 배제 (정부가 목표 수익을 사전 보장)	· 개발전:위탁기관 · 개발후:국가
특징	정부가 일정한 수익률 보장 (민간사업자:수익성↑, 리스크→)		최소한의 기본보수 지급 (위탁기관:수익성→, 리스크→)

54) 조성각, 전계논문, p.70

민간투자법에 의한 민간투자방식은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 국민의 편익에 공여하는 사회기반시설을 원활히 공급하기 위한 것이 목적이다. 이에 반해 위탁개발방식은 국유지의 활용도를 높이고 그 가치를 제고함이 주된 목적이라는 점에서 근본적인 차이가 있다. 또한 민간투자법에 의한 개발은 법에서 정하고 있는 44개 사회기반시설에 한정하고 있으나 위탁개발은 그 제한이 없으며, 사업주체에 있어 민간투자법은 순수 민간이 개발주체이고 위탁개발은 총괄청이 지정한 위탁관리기관만이 가능하다.

제3절 국유재산 위탁개발 사례

국유재산 개발사례는 현재까지 위탁개발과 신탁개발을 통해 총10건이 진행되고 있다. 이 중에서 개발하는 부동산의 사용용도에 따라 분류하여 위탁개발을 통한 국유지의 변화에 대해 개발 효과 등을 조사·연구 검토한 바를 기술한다. 그리고 개발을 위해 개발가능성을 검토를 하였으나 수익성이 낮아 미활용되고 있는 부동산의 사례를 검토하여 제4장에서 자금조달을 통해 활용을 할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

1. 민관복합 개발

1) 개발전 국유지 현황

국유재산의 개발에 있어 민관복합개발은 서울 중구 저동 소재의 남대문세무서 부지 개발이 대표적인 사례이다. 남대문세무서 부지는 서울시 중구 저동1가 1-2외 1필지에 소재하고 있으며 1926년 준공된 건물로 서울 도심내에 노후화를 대표하는 건물로 주변과 조화를 이루지 못하고 있는 상태였다.

일반상업지역으로 법정 용적율이 600%로 되어 있었으나 57%로 저활용되고 있었던 대표적인 국유재산이었다. 남대문 세무서의 부지는 서울 도심

의 핵심업무지구라고는 할 수 없으나, 인근지역에 대형오피스 건물과 백화점 및 병원, 상권 등이 잘 발달되어 있는 지역에 소재하고 있다.

2) 개발방향 및 개발타당성 검토⁵⁵⁾

개발타당성 검토시 민간에 의해 국유지 개발을 한다는 전제조건으로 신탁개발(생보부동산신탁) 및 위탁개발(한국자산관리공사), 민간합동개발(한국토지공사)이 모두 검토하여 한국자산관리공사의 위탁개발안이 선정되었다.

2004년 국유재산법 개정에 따라 국유지 위탁개발이 가능하게 된 이후 위탁개발을 위한 시범사업 중의 하나로서 입지여건 등이 서울에 소재하고 있고 중심상업지구보다는 못하지만 일반상업지구로서 충분한 가능성이 있어 국유지 개발 방향을 주변 환경과의 조화와 개발로 인한 수익성 확보에 중점을 두고 개발에 착수하였게 되었고 위탁관리기간의 자체 조달로 개발사업을 진행하기 때문에 국유재산법이 정한 30년 이내에 개발비용을 상환하고 위탁기간 종료 후 국가의 재정에 기여할 수 있도록 공공성과 수익성을 모두 추구하였다.

기존의 국유지는 지상3층, 지하1층으로 사용되고 있었으나 최초 계획시 개발을 통해 지하층은 근린시설, 지상층은 공공기관인 남대문세무서가 무상으로 입주하고 잔여면적에 대해서는 오피스로 일반에게 임대하는 민관 복합건물로 개발하였다.

민관합동법인에 의한 개발결과의 수익(분양형 351억원, 임대형 2,346억원)이 상대적으로 높은 이유는, 세무청사를 지상 3~5층에 배치하고 민간의 공사비 출자로 차입이자 등이 없기 때문이며, 이 경우 국가의 수입은 국가가 출자한 토지의 지분에 따라 결정되기 때문이다.

55) 감사원, 기획재정부 공편, 「국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구」, 2004.12, p.150

<표 3-4> 남대문세무서 개발타당성 검토결과⁵⁶⁾

구 분		신탁 방식		위탁방식		민관합동법인 방식	
		분양형	임대형	분양형	임대형	분양형	임대형
개발 전	면 적	대지면적: 4,284㎡(공원면적 1,050㎡ 포함) 연면적(청사 활용면적): 2,492㎡(지하 1층, 지상 3층)					
	재산가액	267억 원(공시지가 기준)					
	건축연도	본관: 1926년, 기타 부속건물: 1958년					
	활 용 도	건폐율: 32%(법정 60%), 용적률: 50%(법정 600%)					
개발 후	개발컨셉	업무시설 주거시설	업무시설 주거시설	업무시설 주거시설	업무시설 근생시설	업무시설 근생시설	업무시설 근생시설
	규 모	지하 5층 지상20층	지하 5층 지상20층	지하 4층 지상15층	지하 3층 지상15층	지하 3층 지상15층	지하 3층 지상15층
	청사활용	1~3층 (6,418㎡)	1~3층 (6,418㎡)	1~3층 (5,134㎡)	3~5층 (3,897㎡)	3~5층 (4,933㎡)	3~5층 (4,933㎡)
	분양 및 임대수익	234억 원	866억 원	204억 원	1,744억 원	351억 원	2,346억 원
	신 청 사 가 액	273억 원	691억 원	267억 원	616억 원	194억 원	617억 원

3) 개발 후 효과⁵⁷⁾

노후화되고 저활용되고 있는 국유재산을 개발함으로써 기대되는 효과를 크게 4가지로 첫째, 국유지 위탁개발을 통해 국유재산이 개발전 271억원에서 742억원으로 2.8배 증가하였다. 둘째, 개발전에는 행정기관이 전용으로 사용하여 임대수익이 전무하였으나 개발후 개발 후 개발비용 상환 후 민간 임대를 통해 연간 30억원의 임차료 수익을 창출하는 효과가 기대되고 있다. 셋째, 정부의 예산지원없이 청사를 확보하여 기존의 남대문세무서가

56) 임대수익은 30년 기준이며, 부동산신탁개발은 10년차까지 모든 보증금수입 등을 공사비 상환에 사용함에 따라 11년차부터 운영수익이 발생하고, 위탁기관 직접개발 등은 보증금(600만 원/평)의 90%를 전월세 환원을 15%를 적용한 월세로 전환·운용하면서 30년에 걸쳐 공사비를 상환하는 것을 전제로 하여 분석한 것이다.

57) 한국자산관리공사 부동산사업부, 「국가자산의 효율적 관리를 위한 회계실무자 워크샷」 자료, 2007.11, p.18

입주하게 되어 연간 23억원의 임차료 절감효과가 있다. 마지막으로 건물 노후화된 건물을 인근지역과 조화되는 첨단빌딩으로 개발함으로써 도심지 미관개선과 지역경제 활성화에도 기여할 것으로 기대된다. 위의 4가지를 <표 3-5>로 정리하였다.

<표 3-5> 남대문세무서 개발 효과

개발 요인	개발 효과
예산지원없이 청사 건립	세무서 무상 입주(남대문세무서) 연간 약 23억원의 임차료 절감
국유재산 장부가액의 증가	271억원 => 742억원 (2.7배 증가)
임대 수익의 창출	개발비용 상환 후 연간 30억원의 임대수익 창출
지역경제 활성화 기여	도심지 미관 개선 및 근린시설 및 오피스 공급에 따른 지역경제 활성화

2. 공공복합청사 개발⁵⁸⁾

1) 개발전 국유지 현황 및 개발 방향

비축토지를 이용한 공공복합청사개발로 3개의 정부기관(통계교육원, 보훈청, 선거관리위원회)의 행정청사를 개발하는 건으로 1개 부처 단독개발에 비하여 공공복합청사로 개발하여 예산절감이 이루어지는 국유지 개발 사례이다.

대전광역시 서구 월평동 282-1번지에 소재한 장기 미활용 비축토지 6,000평에 예산사업으로 통계청 단독청사를 건축할 예정이었으나 이중

58) 한국자산관리공사 부동산사업부, 전제자료, 2007.11, pp.20~21

4,000평에 대해 3개부처 9개기관의 공공복합청사로 변경하여 위탁개발한건이다. 본건은 해당 국유지 전체를 일괄로 개발하는 것은 아니고 개발의 단계를 2단계로 정하여 1단계 사업으로 2006년 11월 17일에 기공하여 정부청사(통계교육원 등)으로 개발중이고 향후 2단계사업은 지역경제여건이 성숙하게 되면 기타시설로 개발 예정이다.

2) 개발 후 기대효과

장기간 미활용되는 비축토지의 개발을 통해 기대되는 효과는 3가지로서, 첫째, 국유재산 가치의 증가로서 토지의 현재 장부가액이 416억원에서 개발 종료 후 건물의 장부가액이 1,234억원으로 증대될 것으로 예상된다. 둘째 정부 재정부담 경감의 효과로 기존에는 행정청사를 건축시 예산을 확보하여 건축비를 충당하는 것에 비해 건설비용을 30년간 상환하기 때문에 재정부담 감소가 예상된다. 셋째, 장기간 미활용되고 있는 국유재산의 효율성을 제고시켰다는 점으로 나대지로 미활용되고 있는 토지를 개발함으로써 지역화성화에 기여하고 2개 기관 이상의 행정기관의 입주에 따른 시너지 효과가 있을 것으로 기대된다.

본건 국유지 개발 전후의 비교는 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6 > 대전시 월평동 공공복합청사 개발 전·후 비교

개발 전	구분	개발 후
-	규모	15F & 8F (2개동)
나대지	용도	정부청사(통계교육원 등)
-	건축연면적	39,833.99m ²
(법정 80%)	건폐율	31.05%
(법정 1,300%)	용적율	157.36%
416억원	장부가	1,234억원

3. 소규모 근린시설 개발⁵⁹⁾

1) 서울시 금천구 가산동 140-28번지 현황 및 개발 사례

2004년도말 위탁기관(한국자산관리공사)에 의한 직접개발방식으로 선정된 시범사업 개발지 중 하나로, 금천구 가산동 패션타운내에 소재하고 있음에도 건물의 노후화와 무단점유로 인해 토지 이용의 단절을 초래하고 있는 대표적인 사례였다.

개발 효과 측면에서 보면 면적이 상대적으로 적고 노후화되어 저활용되는 국유재산의 대표적인 개발 사례로 볼 수 있다. 국유재산의 리모델링 증축개발을 통해 국유잡종재산의 재정수입의 극대화와 민원의 해결 및 도심지 미관개선 및 지역활성화에 기여하였다.

개발을 통해 토지면적 285.5㎡, 건축연면적 93.3㎡으로 저이용되고 있는 국유재산을 리모델링을 통해 용적율을 높이며 내외관을 소규모상업시설로 개발하여 연간임대수익 기준으로 연간 13백만원에서 160백만원으로 12배가 상승한 대표적인 성공사례이다. 본건 국유지의 개발 전·후의 <표 3-7>로 정리하였다.

<표 3-7> 가산동 근린시설 개발 전·후 비교

개발 전	구분	개발 후
1F	규모	1F
상업시설	용도	상업시설
93.3㎡	건축연면적	166.39㎡
32%(법정60%)	건폐율	58%(법정60%)
32%(법정800%)	용적율	58.2%(법정800%)
13백만원	연간임대수익	160백만원(12배 상승)
10억원	장부가	12억원

59) 한국자산관리공사 부동산사업부, 전계자료, 2007.11, pp.22~24

2) 경기도 성남시 수진동 16번지 현황 및 개발 사례

성남시 수진동 대로변 일반상업지역에 소재한 국유지로서 2007년 7월 준공한 국유지 개발사업이다. 본건 건물은 노후화로 인해 주변의 건물과 부조화되어 있는 국유지 활용도를 높인 경우로서 개발전에는 전체 대지 면적 370.6㎡에 단층 건물로 사용되어 법정건폐율 80%대비 49.64%, 법적용적율 800%대비 49.64%만 사용되고 있었다. 위탁개발을 통해 건축비 8억원을 투입하여 건폐율 70.64%와 용적율 195.96%로 활용도를 높였다. 본건물 신축을 통해 국유재산의 장부가는 24억원에서 건축비만큼 상승되었고 연간임대수익은 80백만원에서 194백만원으로 2.4배 상승하였다. 본건 국유지의 개발 전후를 비교한 사항을 <표 3-8>로 정하였다.

<표 3-8> 수진동 근린시설 개발 전·후 비교

개발 전	구분	개발 후
1F	규모	3F
상업시설	용도	상업시설
183.97㎡	건축연면적	726.24㎡
49.64%(법정80%)	건폐율	70.64%(법정80%)
49.64%(법정800%)	용적율	195.96%(법정800%)
80백만원	연간임대수익	194백만원(2.4배 상승)
24억원	장부가	32억원

3) 경기도 시흥시 정왕동 1853-2번지 현황 및 개발 사례

시흥시 정왕동 대로변 일반상업지역에 소재한 국유지로서 2007년 7월 준공한 국유지 개발건이다. 본건은 나대지로 활용되고 있는 국유지를 주변상가와 조화되도록 개발한 사례로 개발전에는 건물이 없이 대부중하였으나 위탁개발사업을 통해 전체 대지 면적 540.2㎡에 건축비 8억원을 투입하여 2층 규모의 사업용 건물을 신축하여 법정건폐율 60%대비 59.5%, 법적용적율 250%대비 118.32%로 활용도를 높였다. 본 건물 신축을 통해 국유재산의 장부가는 8억원에서 15억원으로 상승되었고 연간임대수익은 17백만원에서 72백만원으로 4배 상승하였다. 본건 국유지의 개발 전후를 비교한 사항을 <표 3-9>로 정하였다.

<표 3-9> 정왕동 근린시설 개발 전·후 비교

개발 전	구분	개발 후
-	규모	2F
나대지	용도	상업시설
	건축연면적	639.16㎡
(법정60%)	건폐율	59.5%(법정60%)
(법정250%)	용적율	118.32%(법정250%)
17백만원	연간임대수익	72백만원(4배 상승)
8억원	장부가	15억원

위 소규모 상업시설 개발사례를 정리하면, 모두 도로변에 소재하고 건물노후화 또는 주변환경과 조화를 이루지 못하는 국유지를 선정하여 위탁개발을 통해 토지의 이용을 높여 주변환경과의 조화와 임대수익 증대라는 두가지 목적을 모두 달성한 국유지 개발사례라고 할 수 있다.

4. 상가주택 및 다세대주택 개발⁶⁰⁾

국유재산의 상가주택 개발 사례는 총 4건으로 서울시 강남구 논현동 18-1 외 3건을 진행하였다. 사업구조는 서울시 강남구 논현동 2필지, 대치동 1필지, 성북구 1필지 4개의 사업장을 1개의 개발사업으로 하여 최종공사 완료 후 전체사업비를 확정하고 기획재정부와 협의하여 개발·관리 보수를 수취하는 사업구조이다.

개발 전·후의 국유지 현황을 보면, 논현동 18-1번지는 단층근린시설 음식점으로 이용중이었던 것을 6층 상가주택으로 신축하였고 논현동 56-7번지는 주차장으로 이용되던 것을 5층 상가주택으로 신축, 대치동 900-59번지와 정릉동 77-217번지는 단독주택에서 5층 다세대주택과 4층 다세대주택으로 신축하였다.

이번 상가 및 다세대주택의 위탁개발에서 특이한 점은 상가주택 및 다세대주택으로 신축, 기존의 개발용도의 다양화를 시도했다. 또한 개별사업으로 진행하기에는 작은 규모의 개발사업을 집단화(Pooling)하여 단일사업으로 추진함으로써 국유지 개발의 활성화를 도모했다는 점이다. 상가주택 및 다세대주택으로 개발한 국유재산을 정리한 바, <표 3-10>와 같다.

<표 3-10> 상가주택 및 다세대주택 개발 개요

구분	강남구 논현동 18-1	강남구 논현동 56-7	강남구 대치동 900-59	성북구 정릉동 772-17
대지면적	334.1m ²	299.6m ²	297.4m ²	552m ²
연면적	1,081m ²	648m ²	559m ²	660m ²
개발컨셉	상가주택	상가주택	다세대주택	다세대주택
주용도 (세대수)	근생(2) 다세대(10)	근생(1) 다세대(7)	다세대(9)	다세대(9)
규모	6F/B1	5F	5F	4F
준공년월	2008.06	2008.06	2008.11	2008.05
사업비	12억원	7억원	9억원	10억원

60) 한국자산관리공사 부동산사업부, 전계자료, 2007.11, p.25

5. 미활용·유휴 국유재산 개발⁶¹⁾

1) 일반 현황

위의 개발시행 사례 외에 본장에서는 위탁개발을 하기위해 검토하였으나 개발타당성이 낮아 미활용·유휴재산으로 있는 부동산미본건은 전술한 위탁개발 사례와 같은 국유잡종재산으로 부산광역시 소재하고 있는 미활용·유휴부동산으로 1998.11.03. 국세물납으로 국유재산으로 편입된 재산이다. 국유재산관리계획의 매각기준에는 해당되지 않는 부동산이어서 대부를 통해 재정수입을 도모하였으나 현재까지 대부가 단 한번도 되지 않은 재산이다. 본건을 검토하는 이유는 건물의 노후화와 인근지역의 쇠퇴기로 인해 활용이 되지 않고 있는 재산의 개발 한계 및 비교를 하기위해 기술하고자 한다.

<표 3-11> 미활용·유휴 부동산 개요

소재지	부산광역시 서구 동대신동 1가 17-1외 5필지			
대지	면적	1,697.00㎡ (513.3평)		
	공시지가	714,000원/㎡ (2008. 1. 1 기준)		
	공시지가합계	1,148,683,000원		
건물	연면적	1,700.63㎡(514.4평)		
	건물가액	70,262,550원		
	건축년도	1959년 (이후 일부 증축)		
토지이용계획	용도지역지구	제2종일반주거지역		
도시계획시설	-			
공간 활용률	법정건폐율	60%	법정용적률	200%
입지 / 교통	다세대 위주의 주거지역 / 대중교통 양호			
주요시설	동일교회, 대청공원, 해광고등학교			
도로현황	소로(6M)에 접함			
현 이용상태	국세물납이후 공가상태로 노후화정도 심각			

61) 한국자산관리공사 부동산사업부, 「국유부동산 개발가능성 검토」 참조, 2007.9

2) 부동산 입지 분석

지역적 입지분석을 하면 부산광역시 15개구와 1개군으로 구성되어 있으며 서구는 부산시의 서남부에 위치하고 도심반경 1.0~5.5km내에 있으며 전형적인 배산 임해 지역으로 북쪽에 구봉산, 엄광산, 구덕산이 형성되고 서쪽에 시약산, 아미산, 천마산 남쪽이 장군산과 진정산으로 연결되어 산지를 형성하고, 동쪽으로는 중구와 동구, 영도구가 북쪽으로는 부산진구와 경계를 이루고 북서쪽으로는 사상구, 서쪽으로는 사하구와 접하고 있다.

2005년 12월 31일 현재 본 국유재산 소재지 관할 서구의 인구는 140,319명으로 부산시 전체 인구 3,657,840명의 3.9%에 해당된다. 1975년 23만 명이던 인구 매년 감소 추세 지역특성상 산복도로가 많아 주거불량 노후지역이 많으나 향후 10년 47개 지구 재개발·주거환경개선사업이 완료되면 쾌적한 주거환경으로 변모할 전망이나 부동산경기의 침체로 단기간에 진행되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

본 건물은 과거 비닐공장 및 주택으로 이용되다가 국세물납으로 인수된 재산으로 현재는 사용되지 않고 방치되어 있고 전면은 소로(6m도로)에 접하고 있다. 인근지역은 전형적인 주거지역으로 과거 단독주택 위주였으나 최근 대부분 다세대주택이 건축되는 지역으로 다수의 주택이 경사도가 심한 언덕 위에 위치하고 있다. 또한 도로가 확보되지 않아 차량통행이 어렵고, 주차공간이 매우 협소한 편이나, 본 건물은 비교적 평지에 위치하고 전면에 일방통행인 소로와 접하고 있어, 주차공간의 확보가 쉽지 않다.

동대신동역이 도보 10여분 거리에 위치하고, 버스 편도 어느 정도 있어 대중교통은 양호한 편이나 접면도로가 일방통행인 소로이고, 접근도로가 한쪽 밖에 없어 간선도로에서 승용차를 이용한 접근은 용이치 않은 것으로 확인되었다.

지역특성상 주변지역의 발전이 더디고 오랜 기간 저소득층의 밀집지역을 형성하고 있어 주택 매매시세나 임대시세가 매우 낮게 형성되어 있다. 본건과 소로 맞은편의 동일교회 및 대로변 일대가 주택재개발이 진행되고 있어 환경개선 가능성은 높으나 현재 사업진행 속도는 더딘 편이다. 오히려

려 재개발예정지보다 본건 국유재산 건물의 노후화가 더 심해 주변환경을 저해하고 있다고도 할 수 있다..

3) 위탁개발 가능성 검토

먼저 물리적, 법률적인 가능성을 검토하면, 본건은 도로를 1면으로 면한 다각형의 형상이고 완만한 경사의 평지로 건축행위예의 물리적 장애요인은 없고 토지이용계획상 제2종 일반주거지역이고, 기타 개발에 따른 공법상 제한은 없는 것으로 조사되었다.

경제적인 타당성을 검토를 위해 현재 인근지역의 부동산 시세를 파악한 바, 인근지역은 저소득층, 무허가주택 밀집지역으로 거래가 공인중개사를 통하기보다 직거래형태로 이루어지고 있다. 따라서 적절한 거래시세를 파악하기 어렵고 인근주민에 대한 탐문조사를 통해서 다세대주택의 평당 시세가 300만원에 미치지 못하고, 임대시세 역시 평당 1만원 이하인 것으로 확인할 수 있었다.

결론적으로 위탁개발 가능성을 종합적으로 검토한 결과, 국유재산법에 의한 임대형 위탁개발 사업이 가능하기 위해서는 월임대료가 월 이자비용을 상회하고 30년 이내에 총건축원가 상환이 가능해야 하나 본건의 경우 주변 임대시세가 형성되어 있지 않아 임대형 위탁개발의 사업성 판단은 어렵고 통상 국유지 위탁개발 사업성의 한계점인 평당 임대료가 35,000원을 상회한다고 보기는 어려워 임대형 위탁개발은 어려울 것으로 판단된다.

2008년 국유재산법 전면 개정으로 도입 예정인 분양형 개발을 고려해 보더라도 평당 분양가가 통상의 건축원가(약 370만원대)에도 미치지 못할 것으로 판단되어 분양형 위탁개발가능성 역시 없는 것으로 조사되었다.

6. 위탁개발 사례로 본 시사점

1994년 신탁개발을 통해 국유지 개발을 시도하였으나, 사업성과를 거두지 못하자 2004년 국유재산법을 개정하여 위탁개발의 근거를 만들어 현재

까지 운용하고 있다. 전술한 위탁개발 사례를 통하여 살펴보면 임대형 위탁개발 사업이기 때문에 지금 현재 시점에서는 모두 30년간의 위탁기간동안을 통해 충분한 수익이 예상되고 있어 사실상 성공한 것으로 예상되고 있다는 점이다.

위탁개발을 통해 많은 국유재산이 개발된다면 국가 재정수입에도 도움이 될 수 있는데 개발 사례가 많지 않은 것은 무엇인가 확인할 필요성이 있다. 이미 개발되거나 개발중인 위탁개발사업건과 비교하여 부산광역시 서구 동대신동1가 소재 미활용·유휴 부동산 사례의 차이는 수익성이 담보될 수 있는 가로 사실상 개발의 가능성 유무가 결정된다는 것이다.

현실적으로 개발가능성을 검토하는데 있어 수익성을 최우선의 기준으로 접근하는 경우 현재 미활용되는 국유재산의 개발가능성은 극히 낮아지게 된다. 따라서, 전술한 위탁개발 사례에 국유지 위탁개발사업은 대전시 월평동 공공복합청사와 같이 사실상 입주자가 예정되어 있는 경우가 아닌 경우 향후 수도권과 같이 임대료를 통해 개발자금이 회수 가능한 지역에 위탁개발사업이 한정될 것이다.

위탁자인 국가는 국유잡종재산을 통해 재정수입을 높이고자 하는 것이 주목적이지만 수익성이 국유재산 활용도 제고의 1차적인 기준이 된다면 개발가능성이 있는 부동산은 전체 국유잡종부동산에서 많지 않을 것이고 상업용도 외에는 사실상 개발가능성이 없을 것으로 예상된다.

한국자산관리공사가 2004년도 이후 현재까지 18만여 필지를 관리하면서도 개발사업이 완료된 것을 포함하여 단 9건으로 위탁개발이 저조한 이유가 바로 수익가능성을 기초로 개발가능성 및 타당성을 검토하고 있기 때문이라고 판단된다.

따라서 향후 위탁개발의 개발방향이 공공성, 환경성 및 재정보전기능의 포함한다면 위탁개발 또한 신탁개발의 경우처럼 추가사업이 축소될 가능성이 있는 바, 효율적이고 실질적인 자금조달방안이 필요하다.

제4장 위탁개발을 위한 효율적 자금조달 방안

본 논문에서는 국유지개발방법인 신탁개발, 위탁개발, 국유재산의 현물출자에 의한 개발의 3가지 방안중에 위탁개발시 현재 국유지 개발에서 자금을 동원하는데 소요되는 조달금리 현황을 정리하고 향후 국유재산 개발에 있어 조달하는 자금의 원천을 현재 외부차입의 형태가 아닌 내부자금을 활용하는 방안과 사업구조의 다양화를 통한 위탁개발 활성화를 제안하고자 한다.

제1절 차입을 통한 자금조달

1. 현행 위탁개발 자금조달 방식

신탁개발, 위탁개발은 신탁사나 위탁기관이 금융기관으로부터 본인의 신용으로 차입을 하여 사업을 시행하고 있다. 신탁개발시 시행사는 사업성을 검토하고 그 이후 자금조달을 하는데 국가로 제공받은 담보토지에 건축비를 추정하여 사업성을 검토한 이후 자금을 조달한다. 이러한 자금조달에서 단기차입을 신탁사나 위탁기관 모두 회계상으로 신탁계정 및 위탁계정으로 구분하고 있다. 그러나 사실상 자금조달이 한도대출 형식으로 조달됨에 따라 위험에 노출되고 있고 대규모사업 또는 다수의 사업을 진행하는 경우 부채과다 문제를 해결할 수 없는 상황이다. 위탁기관의 신용도로 한도대출을 차입하는 경우 다수의 사업을 진행하는 경우 향후 개발사업의 일부가 부실화되는 경우 진행하는 다른 사업에도 영향을 미치게 된다는 것이다.

위탁개발기관인 한국자산관리공사의 경우는 부동산개발비용을 추정한 후 위탁기관 자신의 신용도로 한도대출로 위탁개발비용을 조달하고 있다. 개발자금에 해당하는 한도대출을 개설하여 운용하고 있으며 금융기관에서 조달하는 금리는 CD금리에 가산금리를 더한 변동금리이고 대출약정기간

은 3년 만기로 운용중이다. 개발사업진행에 따라 수시로 자금을 인출하여 사용한다. 국유지개발이 완료된 이후 자금운용의 방향은 한국자산관리공사채를 발행하여 한도대출을 상환하는 방안도 검토중이다.

향후 공사채권의 발행을 통해 한도대출을 상환하는 경우 고정금리로서 자금을 조달하게 되는 장점이 있으나, 현재 한국자산관리공사의 1년 초과 3년 이하 공사채 발행금리가 2008.10.31 기준으로 7.01%로 결코 신용대출인 한도대출을 통한 자금조달금리보다 더 나은 방안이라고 할 수 없는 상황이다. 향후 경기 불황에 따라 저금리기조가 유지될 경우 한도대출 연장을 통한 자금조달이 더 나을 수도 있다고 예상되는 부분이다.

따라서 향후 지속적인 국유지 위탁개발사업을 하기위해 현행 국유지개발에서 소요되는 개발자금 조달금리인 CD금리에 가산금리를 더한 자금조달보다 더 효율적인 자금조달방안이 요구된다는 점이다.

2. 위탁개발 자금조달 방식의 문제점

현행 법률로서 국유잡종재산을 개발하는 방법은 3가지가 있음을 전술하였다. 먼저 신탁개발은 관리청인 조달청이 구(舊)부산조달청부지를 활용하여 개발을 시도하였으나, 현재까지 경기침체로 인해 2008. 2월 건물철거만 한 후 지금 현재까지 개발이 진행되지 않고 있고, 현물출자에 의한 국유지개발은 2005년도 법률이 제정된 이후 단 한건도 진행되지 않고 법률이 폐기될 예정이다.⁶²⁾

정부의 국유지개발사업 중 한국자산관리공사를 통한 위탁개발이 그나마 9건의 사업으로 진행될 수 있었던 가장 큰 요인은 공공기관이라는 특성에 따라 개발자금을 신탁개발과 현물출자에 의한 자금조달보다 저리의 자금조달이 가능했기 때문으로 판단된다.

따라서, 향후 공공성이 강조되는 국유지 개발사업에서 저리의 자금조달수단을 검토한 바, 매년 국유재산 매각대금으로 세입되는 자금을 활용하는

62) 이번 정기국회에서 현물출자와 관련하여 국유재산법 내에 관련근거를 정비하여 근거 및 체계, 기준에 대해 입법예고중이다.

것이 합리적이고 타당하다.

국유재산 토지 매각대금은 2007년도 기준으로 6,129억원으로 2006년도 12월 “국유재산관리특별회계”가 폐지된 이후 경상경비로 지출되고 있어 비축토지 매입을 위한 자원 외에는 국유재산 활용과는 무관하게 사용되고 있다.

정부는 장래 행정목적에 활용 가능한 국유지 규모가 계속 감소할 것으로 예상하고 토지매입비를 매각대금의 1/2까지 확대하겠다고 2007년도 5월에 “국유지 관리제도 혁신방안”을 발표하기도 했으나 동년도 기준으로 국유지매각대금 6,129억원 대비 9.7%인 593.6억원만이 비축토지 재원으로 사용되었다. 이러한 매각대금대비 매입의 불균형이 지속되는 경우 향후 행정목적 또는 공공목적의 토지가 필요할 때 별도의 엄청난 예산이 소요될 것으로 예상된다. 또한 토지매각대금과 관련하여 비축토지 확보에만 연관되는 것으로 구분하는 것은 문제라고 생각된다.

<표 4-1>의 자료를 보면, 국유지의 매각이 지속적으로 매각되고 있으나, 매입은 오히려 감소 추세에 있는 것을 확인할 수 있다. 이에 정부는 장래 행정수요 등에 필요한 국유지의 비축기능을 강화하고자 하나 실제로는 예산에 반영하지 않고 있었다. 국유재산의 토지비축 기능과 공공재적 기능 등 국유재산의 기능에도 불구하고, 2006년 12월 ‘국유재산관리회계’ 폐지에 따라 매각대금이 현재는 경상경비로 사용되고 있어 토지비축 역할에는 크게 노력을 하지 않은 것으로 보인다.

국가는 국유재산을 관리하며 보존이나 활용이 필요하지 않은 토지를 매년 지속적으로 매각하고 있다. 이러한 토지매각대금은 전국의 토지가 상승에 따라 지속적으로 증가하는 추세에 있는 것으로 증가하고 있는 것을 <표 4-1>를 통해 확인할 수 있다.

<표 4-1> 토지매각대 및 매입비 현황⁶³⁾

(단위: 억 원)

연 도	토지매각대	토지매입비	비 율
2003년	2,803	189.8	6.8%
2004년	2,932	175.9	6.0%
2005년	3,432	184.4	5.4%
2006년	2,954	591.0	20.0%
2007년	6,129	593.6	9.7%
2008(예산)	4,356	593.4	13.6%
2009(예산안)	5,317	489.8	9.2%

자료 : 기획재정부 국고국

3. 차입을 통한 자금조달 개선안

국유지개발은 국유재산의 토지의 최유효이용을 도모하여 국가재산의 장부가액을 증대시키고 재정보전 등의 이윤을 창출하는 사업이다. 한국자산관리공사의 국유지 위탁개발 사례 9건을 통한 재정기여 현황을 정리하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 국유지 위탁개발 재정기여 효과⁶⁴⁾

구 분	개발전	개발후	비 고
재산가액 기준	775억원	2,307억원	3배 증가
연간 임대수익	2.3억원	63.5억원	28배 증가
평균 용적률	41.7%	209%	5배 증가

63) 기획재정부, 「2008년 12월 국회에 제출한 국유재산법 전면개정안 정부안」 참조, 2008.11.12, p.11

64) 한국자산관리공사 부동산사업부, 「국유지 위탁개발 추진현황」, 2008.12, p.5

한국자산관리공사에서 위탁개발한 9건의 사업비는 모두 1,307억원으로 2건은 대규모 개발사업이고 잔여 7건은 소규모 국유지 활용사업이다.

<표 4-3> 국유지 위탁개발 추진현황⁶⁵⁾

(단위: 억원)

소재지	개발방향	사업비	준공일
서울 남대문세무서 3층 건물	민관복합건물	433	2008.07
서울 가산동 단층구옥	판매시설	2	2005.12
대전 월평동 비축토지	공공복합청사	818	2010.03 (예정)
경기 성남시 수진동 상가	근생시설	8	2007.07
경기 시흥시 정왕동 나대지	근생시설	8	2007.07
서울 논현동 단층 상가	상가주택	12	2008.06
서울 논현동 단층 가건물	상가주택	7	2008.06
서울 대치동 단층주택	다세대주택	9	2008.11
서울 정릉동 2층주택	다세대주택	10	2008.05
소계 : 9건		1,307	

위탁기관인 한국자산관리공사는 금융기관으로부터 한도대출을 이용하여 CD금리에 가산금리를 추가하여 조달하고 있는 상황이다. 따라서 위탁기관인 한국자산관리공사는 이러한 조달금리를 사용하고도 충분히 이익이 확보될 수 있는 사업만을 진행할 수 밖에 없는 현실이다. 신탁개발과 현물출자에 의한 국유지 개발사업이 활발하게 진행되지 않고 있는 것은 사업타당성 검토에서 개발비용을 상쇄할만한 수익이 발생하지 않고 있기 때문이다.

위의 <표 4-2> 위탁개발 재정기여 효과를 살펴보면, 정부는 재정지원

65) 한국자산관리공사 부동산사업부, 전제자료, 2008.12, p.4

없이 위탁개발을 통해 국부의 증가와 국민을 위한 주택공급, 행정수요에 필요한 청사 등 여러가지 개발효과를 얻게된 것을 확인할 수 있다.

그러나, 위탁개발사업이 위탁기관의 신용도로 개발자금을 현재 조달하고 있어 향후 개발사업의 규모와 사업건수가 많아지는 경우 부채비율의 상승을 동반한다. 따라서 위탁개발의 활성화를 위해 저리의 자금조달이 필요하다.

따라서, 현재 국유지 매각이후 일반회계로 전입되어 경상경비로 소비되는 국유재산 토지매각대금을 위탁개발 사업비로 전용하거나 차입할 수 있도록 하는 방안을 제시한다.

일반적으로 위탁개발하는 사업기간은 통상 몇 개월에서 3년 이내이나 개발비를 회수하는 기간이 분양형의 경우 5~10년, 임대형의 최장30년까지 장기로 자금회수를 하게 되어 있어 위탁기관은 지속적인 개발사업을 하는 경우 재무제표상의 일시적인 부채증가가 아닌 누적적으로 부채가 증가하는 문제가 발생한다.

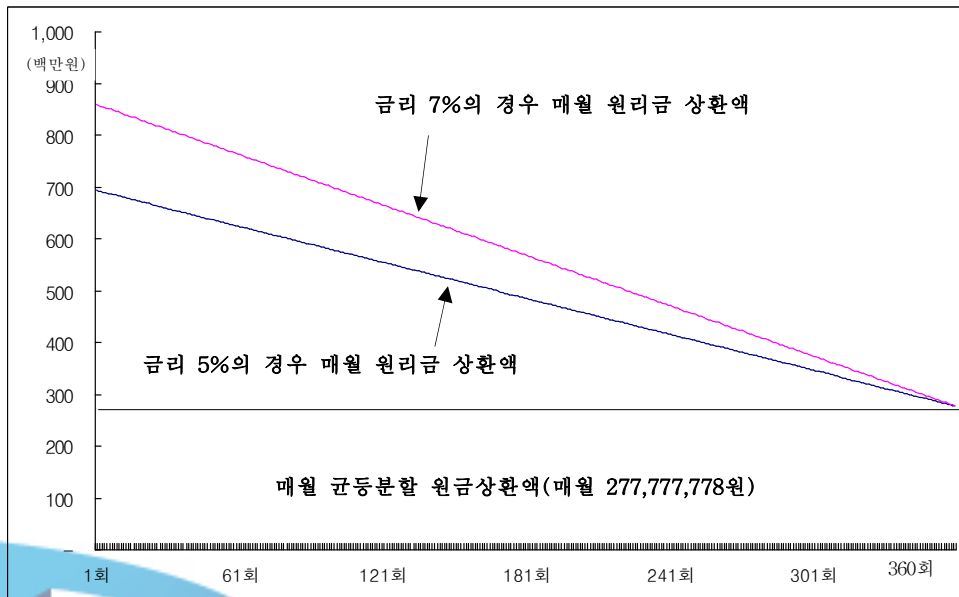
따라서 개발사업의 주체가 장기적이고 안정적인 자금을 대여하여 사용할 수 있는 기존의 자금조달수단 외에 토지매각대금 활용하는 방안이 필요하다고 판단된다. 현재 한국자산관리공사의 국유재산 매각대금은 CD금리로 운용되어 매년 회계연도가 지난 후, 국고로 편입시키고 있다.

국유지 매각대금을 국유지 개발사업에 CD금리나 또는 정책금리로 전용 또는 대여하는 경우 자금조달 문제의 해소와 낮은 자금조달에 따른 공공의 목적을 위한 다양한 개발사업 타당성은 높아질 것으로 예상된다.

시중에서 위탁개발 자금을 조달할 수 있는 금리가 7%이고 위탁개발을 위해 국유지 매각대금에서 위탁개발 사업비로 전용 또는 대여할 수 있는 금리가 5%라고 가정한다. 위탁개발비로 1,000억원을 조달하여 최장 30년(360개월)동안 원금균등분할상환하는 경우, 30년간 상환하는 총원리금은 7%의 경우 204,708백만원이고 5%인 경우 174,791백만원으로 29,916백만원의 차이만큼의 투자여력이 생기는 것을 확인할 수 있다.

아래의 <그림 4-1>은 상환기간 30년동안 매월 7%와 5%의 이자와 매월 원금(277,777,778원)을 상환하는 경우의 차이를 나타낸 표이다.

<그림 4-1> 매월 원금균등분할상환 계획표⁶⁶⁾



최초 1회차 상환액은 7%의 경우 원금과 이자를 합하여 859,490,741원이
고 5%의 경우 693,287,037원으로 이자율의 차이로 인해 166,203,704원의
상환금액 차이가 있다. 30년동안 정상적으로 상환하면 이자 상환 총액은
매월 원금상환으로 이자금액은 개발원금 잔액에 비례하여 이자 상환금액
이 줄어든다. 현재가치를 고려하지 않은 총액으로 7%와 5% 자금조달금리
의 차액을 비교하는 경우 29,916백만원에 해당된다.

또한 지속적으로 개발사업이 진행되어 개발원금 잔액이 1,000억원을 유
지한다면 금리차이로 인해 매월 실제 이자 상환액 차이는 166,203,704원이
발생하는 것이다. 이것을 위탁관리기간인 30년(360월)로 누적적으로 계산
한다면 59,833백만원이다.

따라서 국유지개발시 국유재산매각대금에서 전용 또는 대여를 통해 낮
은 금리로 자금조달하는 경우 해당액만큼 사업타당성과 다른 국유지 개발
여력이 확대될 것으로 예상된다.

66) 개발자금 1,000억원을 투입하여 이자율 5%와 7%으로 30년간(360개월) 원금균등분할상환시의 원
금과 이자의 합계 상환액이며 원금은 해당기간동안 매월 동일하게 상환(월277,777,778원)한다고
가정한다.

국유지 매각대금의 국유지 위탁개발자금으로의 전용 또는 대여하는 법적근거의 신설은 위탁개발기관 입장에서는 수익성이 낮으나 공공성이 높은 사업의 개발타당성을 높이고 재무제표상의 부채는 계상되어 있더라도 근원적인 위탁기관 부채과다 문제를 해결하는데 도움이 될 것으로 판단된다. 정부입장에서는 토지매각대금의 일반회계에서 경상경비로 지출되는 것을 방지할 수 있으며 대여기간에 따른 원금과 이자의 수입이 기간별로 현금흐름이 예측 가능하도록 확인할 수 있어 토지비축 등의 계획을 수립하는 계획에도 보탬이 될 것으로 예상된다.

정리하면, 국유지개발은 국유재산의 토지의 최유효이용을 도모하여 국가재산의 장부가액을 증대시키고 재정보전 등의 이윤을 창출하는 사업이다. 국유재산을 관리하며 매각대금, 대부료, 변상금의 징수한 수익의 일부나 전부를 일반회계로 세입처리하지 않고 국유재산의 재산가치를 높이는 개발자금으로 활용할 수 있도록 하는 정책적, 법률적인 근거 신설이 필요하다고 제안한다.

제2절 출자를 통한 자금조달

1. 출자를 통한 자금조달 사업구조

현행 진행된 국유잡종재산과 관련한 개발사업은 신탁과 위탁개발 사례만 있는 것은 전술한 바와 같다. 이러한 사업구조는 신탁 및 위탁방식은 민간의 사업주체가 국가로부터 포괄적으로 국유지개발을 위임 혹은 위탁받아 시행하는 방식이다.

국유재산법에 근거한 신탁방식은 국유재산법의 제45조의2 신탁 규정에 근거하여 이루어지는 개발방식으로 1994년 처음 도입하였으나 현재까지 개발실적이 단 1건에 머물고 있다. 위탁개발은 국유재산법 제45조의5에 의해 정부가 위탁기관에 국유지의 개발을 위임하는 방식인데 신탁방식의 변형이라고 볼 수 있다. 사업주체인 수탁자의 성격이 공공기관⁶⁷⁾이라는 점이

67) 처분·관리는 지방자치단체, 한국자산관리공사 및 한국토지공사가 관리하고 국유지 위탁개발이

신탁방식과 크게 다른 점으로 자체 자금조달시 신탁회사보다 유리한 면이 있다.

전술한 저리의 정책자금 조달이 안되는 경우 위탁기관은 향후 사업비를 장기간에 걸쳐 상환하는 구조이므로 지속적인 위탁개발사업을 진행하는 경우 부채비율 증가뿐만 아니라 금리변동리스크 등의 위탁기관이 통제하기 어려운 상황에 처할 수 있다고 예상된다.

따라서 이러한 가능성을 낮추는 방안으로 SPC 또는 국유지개발전문회사의 설립을 통하는 부외금융(Off-Balance)이 필요할 것으로 예상된다. 현재 국유재산 개발과 관련하여 현물출자에 의한 국유지개발사업의 경우 SPC 또는 국유지개발전문회사를 통해 사업을 할 수 있는 구조로 되어 있고 이러한 방법은 향후 위탁개발이 지속적으로 진행되는 경우 크게 활용될 것으로 보인다.

SPC 또는 국유지개발전문회사를 이용한 사업구조는 특수목적기구인 SPC가 개발과 관련한 주체가 되는 방식으로 SPC가 다수 개발사업 또는 하나의 개발사업의 주체가 되고 다수의 투자자들이 출자를 하는 방법이다.

국유잡종재산의 개발에서는 현재까지 선례가 없지만 국공립학교, 기숙사 등 공공서비스의 공급을 위한 사회기반시설 민자사업으로서 국유지에 행해지는 사업에서는 많이 이용되고 있다. 임대형 민자사업(Build-Transfer-Lease:BTL방식), 수익형 민자사업(Build-Transfer-Operate:BTO방식)이 SPC구조를 가지고 사업을 진행한다. 이 경우 민간사업자는 건설사, 운영사, 재무적 투자자 등으로 컨소시엄을 구성하여 SPC를 설립하고, SPC가 사업주체로 참여하는데 경쟁입찰 방식에 의해 정부가 고시한 사업을 수주한다.

또 다른 개발방식으로 민관합동형 PF(Project Financing)을 들 수 있다. 이는 공공부문⁶⁸⁾이 보유토지를 현물출자하고 민간의 자본과 아이디어를 경쟁입찰방식으로 공모하여 시행하는 방식이다. 이러한 방식은 철도청의 민자역사 개발사업, 토지공사의 역세권 복합개발사업 등에 시범적으로 활

가능한 기관은 한국자산관리공사와 한국토지공사가 지정되어 있다.

68) 토지공사, 주택공사, SH공사 등의 중앙 및 지방 공기업이 이에 속한다.

용되고 있으나, 국유잡종재산에는 적용이 되지 않는 방식이었다. 그러나 2005.9월 정부나 지자체가 국유지를 민관합동법인에 현물출자할 수 있도록 한 국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조(2005.9.30 개정)에 의거 새로운 국유지개발 방식으로 많은 관심을 받았으나, 개발사례없이 해당 법률이 폐지될 예정으로 향후 국유재산법 근거규정으로 새로이 명문화 될 예정이다. 현행 제도상 가능한 민관협력 국유지 개발방식을 유형화하여 도표로 정리하면 <표 4-4>과 같다.

<표 4-4> SPC방식 사업구조 구분

구분	SPC방식	
사업구조	BTL방식	현물출자(민관합동법인방식)
근거법	민간투자법 제4조 및 제19조	국유재산의 현물출자에 관한 법률 시행령 제2조 ①항 57
소유권	국가	국가(공공부문)는 국유지 출자지분 소유
사업주체	SPC	SPC, 국유지개발전문회사
사업자구성	민간 컨소시엄	공공부문 (국가, 지자체, 공사,공단 등) + 민간부문

2. 출자방식의 문제점

현행 위탁개발방식은 한국자산관리공사가 국유지 개발사업비에 소요되는 설계비, 공사비 등 비용을 먼저 투입하여 건축을 완료한 이후 최대 30년의 기간내에서 임대수익(또는 분양수익)에서 원금과 이자를 상환받는 구조이다.

기존의 위탁개발방식의 문제점은 위탁기관이 단기적으로는 개발공사 기

간 및 공사 완료 후 최대 30년의 장기간인 원리금상환기간동안에 이자비용 지출과 대규모 자금의 유동성 제한 문제, 위탁기관의 부채비율증가, 금리변동리스크 등 위탁기관의 관리 및 통제가 어려운 점이 있다.

위에 열거한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 국유재산 위탁개발 사업은 향후 SPC방식의 출자구조로 정착될 것으로 예상된다. 국가와 위탁관리기관이 공동출자한 프로젝트회사(SPC)를 설립하여 자금을 조달하는 방안이 적합할 것으로 생각된다.

프로젝트회사를 설립하여 국유지 개발사업을 진행할 경우의 장점으로는 첫째, 프로젝트 파이낸싱은 프로젝트의 사업특성에 따라 구조와 조건이 달라지는 경향이 있기는 하나 일반적으로 프로젝트 추진 기업의 신용도 및 담보력에 기초하기보다는 프로젝트에서 창출되는 미래의 현금흐름을 기초로 부채를 상환하는 비소구금융이라는 점이다. 사업주와는 법적, 경제적으로 독립된 특수법인(SPC)을 설립하여 해당 별개의 사업으로 추진하기 때문에 해당 프로그램의 현금흐름을 사업주와 분리시켜준다는 것이다. 둘째, 프로젝트 파이낸싱은 사업주와는 별개의 특수법인(SPC)이 사업을 추진하게 되는 것이므로 해당 프로젝트의 현금흐름이 사업주의 대차대조표에 나타나지 않게 되는 부외금융(Off-Balance Sheet Finance)의 특징을 가진다. 이로 인해, 사업주의 재무상태나 신용도, 부채한도와 관계없이 자금을 조달할 수 있다.

단점으로는 첫째, 프로젝트회사(SPC)를 설립하여 자금을 조달하는 경우 일반적인 차입을 통한 자금조달보다 이해관계인이 많고 절차가 복잡해지는 경향이 있다. 둘째, 프로젝트 파이낸싱은 절차가 복잡하고 위험 부담을 가지므로 상대적으로 높은 금융 비용을 수반한다. 프로젝트 파이낸싱에 투자하는 대출기관이나 투자자는 프로젝트와 관련하여 발생 가능한 위험의 정도와 파급 효과를 면밀하게 분석할 수 있는 전문성도 보유하고 있어야 한다. 따라서 일반적인 기업대출보다는 높은 이자율과 수수료를 요구하는 경향이 있다.⁶⁹⁾

위와 같이 장단점을 검토한 바, 위탁개발사업이 지속적으로 진행되는 경

69) 한국신용정보, 「부동산개발사업 ABS」, 2006.3, pp.47~77

우 궁극적으로는 출자방식인 SPC방식을 이용하는 것이 합리적일 것으로 판단되지만 다수의 이해관계인과 높은 금융조달비용이 출자방식의 문제로 지적된다.

3. 출자를 통한 자금조달의 사업구조 개선방안

1) SPC사업구조의 정착

위탁개발과 같은 한도대출을 통한 개발자금은 위탁기관의 재정 신용상태에 근거하고, 향후 문제시 위탁기관이 대출금의 상환을 책임지고 있는 현재 구조는 신탁사나 위탁기관이 향후 더 많은 개발사업을 진행함에 따라 특정 사업의 부실로 인한 여타 사업의 부실화, 수탁기관의 재무구조 악화의 가능성이 있는 바, 향후 국유지개발사업구조는 향후 SPC방식의 사업구조를 모색하여야 할 것으로 예상된다. 사업성을 담보로 하는 PF(Project Financing)는 당해 사업의 현금흐름에 기초하고 이를 상환재원으로 하며 사업주에 대해서는 청구권이 없거나 제한적이다. 또한 사업주의 재무제표상 표시되지 않는 부외(off-balance sheet) 금융기법이다. 따라서 사업주는 SPC를 통해 사업을 함으로써 사업을 법적으로 경제적으로 완전히 모법인으로부터 분리·절연하여 시행할 수 있으며, 다수의 참여자간 위험을 분산시켜 사업을 수행할 수 있게 되는 장점이 있다. 또한 SPC를 프로젝트금융회사(PFV)등의 도관체(conduit)로 설립하면 조세감면 효과로 사업성이 더욱 제고될 수 있다.

또한, SPC구조로 사업을 진행하는 경우 개발단계의 투자자와 개발후 투자자간의 지분거래가 가능하여 투자자의 성향에 따라 위험의 분산이나 이동이 가능할 수 있어 다양한 재무적 투자자 수요를 창출할 수 있는 장점이 있는 바, 향후 SPC방식 사업구조의 도입에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

2) 후순위채권 채권 인수

일반적으로 재무적 투자자가 위탁기관처럼 장기간 투자하는 것은 쉽지 않다. SPC사업구조에서 지분거래를 통한 투자자의 변경이 가능하나 추가적으로 다양한 수요의 재무적 투자자의 욕구를 충족할 수 있는 제도로써 후순위채권의 발행기준을 마련하는 것이 필요하다. 단기간 투자하는 민간 투자자의 투자기간과 안정자산의 선호경향을 반영하여 공공성이 높은 사업이나 정책적인 위탁개발사업의 경우에는 국가지분의 후순위 지분 또는 채권 매입의 가능성을 열어 놓는 근거규정이 있는 경우 다양한 투자자의 모집이 가능하여 국유지 개발자금의 조달 기반이 넓어질 것으로 예상된다. 향후 SPC사업구조로 진행하는 경우 공공성이 강한 사업의 경우 일반공모를 통한 민간투자자, 국민연금, 기관투자자를 선순위로 유치하는 경우 정부는 후순위채권을 인수하여 활성화를 도모할 수 있는 법적근거가 요구된다.

3) Covered Bond 형태의 신용보강 도입

SPC사업구조는 당해 SPC가 운영하는 사업의 현금흐름에 기초하여 이를 상환재원으로 하며 상환되는 구조이다. 일반적으로 상환재원을 가지고 자산유동화를 통해 사업비를 회수하고 투자자에게 배분하고 있다. 이러한 구조로 인해 SPC의 자산 중 일부가 부실화되는 경우에 대비하여 투자자는 높은 이자비용과 수수료를 요구하는 것이다.

특히 장기간의 사업이 진행되는 경우 금리변동의 신용위험을 회피하기가 쉽지 않다. 이에 신용위험을 제거하기 보다는 신용도를 보강할 수 있는 커버드 본드의 형태의 자산 교체 방안 도입도 고려할 만하다.

본래 커버드 본드는 기본적으로 금융기관이 발행하는 회사채이다.⁷⁰⁾ 여기에 주요 특징이 추가되는데, 발행기관이 파산할 경우를 대비하여 “Cover Pool”이라고 부르는 분리된 담보가 구성된다는 점이다. 커버드 본

70) 이다니엘, 「해외 커버드 본드 현황과 시사점, 월간하나금융」, 2008.5, pp.28~37

드 투자자는 “이중상환청구권”을 가지게 되어, 일반 회사채 투자자와 같이 발행기관에 대한 청구권을 가질 뿐만 아니라 추가로 분리된 담보에 대한 우선적 청구권을 보장받게 된다. “Cover Pool”은 높은 건전성의 모기지 대출이나 공공부문 대출로 구성되어 있으며, 발행은행의 대차대조표에서 이전되지 않는다.

자산건전성을 유지하기 위해 “Cover Pool”은 정기적으로 감시와 시험을 받게 되며, 부실자산이 있는 경우 다른자산으로 대체된다. 은행들은 보유하고 있는 대출채권을 활용하여 자금조달하기 위해서 커버드본드를 발행하게 되며, 커버드 본드 발행 금액으로 은행은 추가대출을 창출하거나 사업확장에 활용할 수 있다.

커버드본드는 발행하는 발행기관의 입장에서는 높은 신용등급의 커버드본드를 이용하여 무담보 회사채보다 자금조달비용의 감소 기능이 있고 투자자는 추가 위험을 최소화하고 파산위험으로부터 보호받으면서 비교적 높은 이자율을 수취할 수 있다.

이와 같은 커버드 본드의 장점을 응용하여 하나의 사업 또는 다수의 사업을 운영하는 SPC인 명목상 또는 실체상의 회사가 위탁개발 현금흐름을 담보로 자산유동화증권(Asset Backed Securities : ABS)을 발행하여 자금조달할 수 있는 방안도 고려할 수 있다.

자금조달시 국유재산의 위탁개발을 통해 계속적으로 개발되는 국유재산에서 나오는 임대료 수취액을 기초자산으로 자산유동화를 통해 자산유동화증권을 발행하여 원리금 상환과 비용지출 및 개발자금을 확보한다. 이후 관리하는 기초자산에서 향후 부실자산이 발생하는 경우 신용등급이 낮아지는 것을 제거하기 위해 SPC의 자산 교체를 통해 부실화 가능성을 제거하여 낮은 금리로 자금을 조달할 수 있는 방안이 필요하다고 본다.

현행 자산유동화법에서는 진정한 매도(True Sale) 문제로 인해 허용이 안되지만 향후 신용도 보강차원에서 기초자산 변경을 통한 신용도를 높이는 방안인 Covered Bond 제도의 도입은 향후 검토의 과제라고 생각된다.

제5장 결론

본 연구의 목적은 국가가 보유하고 있는 국유잡종재산의 최유효이용이 되지 않는 토지 및 건물이 적지 않아 미활용 또는 방치되는 국유지를 개발·개선하는데 있어 효율적인 자금조달방안을 제시함으로써 국유재산 활용도 증대와 국가재정 수익 증대를 제고하는데 있다.

국유지는 국민모두의 재산으로 기본적으로 공공재 기능, 재해방지 및 환경재 기능, 토지비축 기능, 국가재정 보전 기능과 같은 4가지 기능 중에 하나이상을 가지고 있다. 이러한 기능 중 어떠한 것이 더 중요하다고 할 수 없기에 정부는 위탁관리기관과 지방자치단체, 각 관리청을 통해 국유재산의 전수조사를 실시하고 그 역할을 명확하게 구분하기 위한 작업을 지속적으로 실시하였다.

이러한 결과, 국유지 현황에 따라 분류된 미활용·유휴부동산 및 저활용되는 토지 중에 개발이 가능한 토지를 선정하여 국유지 개발을 진행하고 있으나, 2004년도 이후 위탁개발 사례로는 단 9건만이 추진되었다.

본 연구에서는 이전에 논문과 자료를 정리하고 검토하여 국유재산 개발의 필요성과 국유재산 개발의 현황을 기술하였다. 이에 따라 현행법 제도 아래에서는 신탁개발, 위탁개발, 현물출자방식에 의한 국유지개발이 가능하도록 되어 있으나, 국유재산의 기능 중에 국가재정 보전 기능에 초점을 맞춘 결과 신탁개발과 현물출자에 의한 국유지개발은 법과 제도만 있을 뿐 사실 유명무실하게 진행되고 있고 상대적으로 낮은 금리로 자금조달이 가능한 위탁개발 사례만이 있음을 확인하였다.

따라서, 본 연구에서는 국유재산 위탁개발의 활성화를 위해 현재까지의 개발 현황과 문제점을 조사하고 자금조달방안을 검토한 바, 다음과 같은 2가지 개선안을 제시하는 바이다.

첫째, 위탁개발의 자금조달에 있어 위탁기관이 차입하는 자금조달의 원천을 국유지 매각대금, 대부료, 변상금에서 조달해야 한다는 것이다. 국유지 위탁개발의 자금조달은 위탁기관인 한국자산관리공사(KAMCO)와 한국토지공사(KLC)의 공기업으로 가지는 자본시장에서의 높은 신용도로 낮은

조달금리가 적용되고 있지만 개발사업이 지속적으로 추가 진행되는 경우 해당기업의 부채 증가가 기하급수적으로 상승하는 문제점이 있다.

국유재산의 개발은 국가의 재산을 증대시키고 장부가액의 증대시키는 역할을 하고 있는 것이 명확하므로 국유재산을 매각대금, 대부료, 변상금으로 징수한 수익의 일부나 전부를 일반회계로 세입처리하지 않고 국유재산 개발 또는 개선하는 자금으로 활용할 수 있도록 하는 것이 타당하고 최소한 향후 지속적인 개발을 위해서도 낮은 금리로 전용 또는 대여하여 사용할 수 있도록 하여야 한다.

현재 기획재정부가 국회에 제출한 국유재산법 전면개정안 제10조에서 국유재산 수입을 비축토지의 취득재원으로 사용하도록 명시하고 있는 바, 국유지 위탁개발은 개발을 통해 국유재산의 가치를 상승시키는 결과이므로 국유토지매각대금 또는 비축토지 매입자금을 저리 또는 무상으로 개발 자금으로 사용할 수 있도록 하여야 하고 최소한 국가가 소유권을 가지는 임대형 위탁개발에 대해서는 인정되어야 한다.

둘째, 국유재산 위탁개발 활성화를 위한 후순위 출자구조나 부실자산 교체 등의 다양한 자금조달방안이 요구된다. 국유지 위탁개발에 투자된 자금은 최대 30년간의 장기간에 걸쳐 상환하고 있는 바, 현재 위탁기관에서 직접 관리하는 방법에서 향후 국유지 개발 및 관리 운영과 관련하여 사업별 또는 다수의 국유지사업을 운영하는 국유지개발전문회사 또는 특수목적회사(SPC : Special Purpose Company)와 같은 전문관리회사의 도입이 요구된다.

또한 투자와 운영이 분리되는 출자구조로 국유재산 위탁개발사업이 운영된다면 투자자는 해당사업의 운영성과에 따라 사업의 수익과 위험을 부담하게 된다. 위탁개발의 경우 국유재산 개발원금을 회수하는 기간이 대체로 장기간에 걸쳐 회수될 것으로 예상되는 바, 다양한 재무적 투자자의 투자 성향과 위험을 고려하여 향후 후순위 출자구조나 부실자산 교체 등의 다양한 방안 및 민간의 우수한 사업제안에 대해서는 국가지분의 후순위 인수를 수용하는 근거를 마련하는 경우 국유재산 위탁개발 활성화가 제고될 것으로 기대된다.

지금까지의 우리나라 국유지 위탁개발은 재정의 수입에 기초하여 현재 까지 개발이 진행되어 국유재산이 가지고 있는 여러 가지 기능 중 수익성 위주의 개발이었다고 판단된다. 국유재산은 재정수입을 통해 재정관리의 건전성, 주변환경 개선 등 지역발전의 기여, 공공의 편익을 증대와 같은 다양한 공익적 목표를 달성해야 하는 바, 향후 국유지 위탁개발의 원칙과 기준의 명확한 재정비가 필요하다.

마지막으로, 국유재산 개발과 활용도 제고를 위해 3가지가 전제되어야 한다고 생각된다. 첫째, 향후 국유재산이 가지고 있는 기능에 대한 정확한 인식. 둘째, 국유지 개발의 명확한 사업목적의 선정, 셋째, 정확한 현황조사를 통해 국유재산 기능별 활용이 가능한 국유지 선정 작업이 향후 요구되는 바이다.



참고문헌

1. 단행본

- 강원철 외 4인, 『부동산학개론』, 부동산114, 2004
- 김규진, 『ABS의 이해와 활용』, 새로운 제안, 1999
- 도종광 외 6인, 『What's, How to BTL』, 일간건설신문사, 2006
- 손재영 편, 『한국의 부동산 금융』, 건국대학교 출판부, 2008
- 송병록 외 4인, 『민간투자사업의 투자재원 다양화방안 연구』, 국토연구원, 2002
- 안정근, 『현대부동산학』, 법문사, 2004
- 이성근, 『부동산 금융론』, 부동산경제연구원, 2001
- 이용만, 서후석 외 4인, 『부동산펀드의 자산운용전략』, 부동산114, 2004
- 조주현, 『부동산학원론』, 건국대학교 출판부, 2007

2. 논문

- 김영옥, 「국공유지 관리 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위 논문, 2006
- 남 룡, 「국유재산의 효율적 활용방안에 관한 연구」, 경희대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2007
- 이창우, 「국유지의 개발과 보존」, 토지연구 제6권 제3호, 1995
- 전한준, 「민관협력에 의한 국유지 개발방안 연구」, 한성대학교 부동산대학원 석사학위 논문, 2006
- 조성각, 「국유재산의 활용도 제고 방안에 관한 연구」, 한국외국어대학교 경영대학원 석사학위 논문, 2007
- 한국토지공법학회, 「국유재산관리체계의 개편에 관한 연구」, 2004

한국토지공법학회, 「국유재산의 효율적 관리·활용방안」, 2001

3. 기타 자료

감사원, 기획재정부 공편, 「국·공유재산 관리체계의 효율화 연구 방안」, 2004.12

감사원, 「국·공유재산 관리실태」, 2005.7

국토해양부, 「2008년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, 2008.8

기획재정부, 「2007회계연도 국유재산 증감 및 현재액 총계산서 개요」, 2008.4

기획재정부, 「국유재산법령집」, 2005.10

기획재정부, 「국유재산법 업무편람」, 2008.2

기획재정부, 「국유재산법 전부개정법률안」, 2008.8

기획재정부위원회, 「국유재산법 전부개정법률안 검토보고」, 2008.12

이다니엘, 「해외 커머드 본드 현황과 시사점」, 월간하나금융, 2008.5

전용기, 「부동산 펀드의 구조와 리스크」, LG투자증권, 2007.8

한국신용정보, 「부동산개발 ABS」, 2006.3

한국자산관리공사 부동산사업부, 「2007년 국가자산의 효율적 관리를 위한 회계실무자 워크샷 자료」, 2007.11

한국자산관리공사 부동산사업부, 「국유부동산 개발가능성 검토」, 2007.9

한국자산관리공사 부동산사업부, 「국유지 위탁개발 추진현황」, 2008.12

한국자산관리공사 부동산사업부, 「민간사업자 제안방식과 위탁개발방식 비교검토」, 2007.6

ABSTRACT

A Study on Financing for Consignment Development of Government-Owned Real Estate

Yu, Young Jae

Real Estate Finance and Investment

Graduate School of Real Estate

Hansung University

The purpose of this study was to help to increase the utilization of national property and the profits of national finance by suggesting efficient financing plans in developing and improving government-owned real estate that's not used or neglected since there were many sites and buildings that were not put to the highest and best use among the government-owned miscellaneous property.

Government-owned real estate is part of the nation's property and performs one of the four functions, which include public goods, prevention of disasters and environment goods, land banking, and national finance. Since there is no telling which of the functions is more important, the government has conducted a complete survey of national property through consigned management authorities, local governments, and each management agency and engaged in ongoing works to define the roles clearly.

The government has also selected and developed land available for development among unused or idle real estate and underused land according to the categories of government-owned real estate. But there

have been only nine cases of consignment development since 2004.

In this study, the investigator sorted out and reviewed previous papers and data and examined a need for and current state of the development of government-owned real estate. Under the current law, government-owned real estate can be developed in trust development, consignment development, and investment in kind. A focus on preservation of national finance of the functions of national property, however, the development of government-owned real estate in trust development and investment in kind has existed only in name according to the concerned law and institution. Thus there were only the cases of consignment development whose financing was available in low interest.

After investigating the current state and problems of consignment development of government-owned real estate and reviewing financing methods for the sake of its vitalization, I came up with the two following suggestions:

First, consignees should find their financing sources for consignment development in sales of government-owned real estate, loans, and compensations. In raising funds for the consignment development of government-owned real estate, the Korea Asset Management Corp.(KAMCO) and the Korea Land Corp.(KLC), the consignees, have access to low interest thanks to their high credibility in the capital market as public enterprises. With a development project expanding consistently, however, they can be exposed to the exponential increase of debt.

Since it's apparent that the development of government-owned real estate is to increase the national property and its book value, it's rational to use a part or the whole of profits derived from the sales, loan and compensation of national property to develop or improve it

rather than processing it in general accounting for tax purposes. In addition, it should be available for diversion or loan with low interest for the sake of ongoing development in future.

And secondly, it's required to devise diverse ways of raising funds including subordinated financing and replacement of nonperforming assets in order to activate the consignment development of national property. It usually takes maximum 30 years to pay the money invested in the consignment development of government-owned real estate. Thus there is a need to introduce companies devoted to the development of government-owned real estate or special purpose companies (SPCs) to run projects or multiple businesses for government-owned real estate in relation to the development, management, and operation of government-owned real estate in future instead of the current direct management by the consignees.

Under the financing structure of a division between investment and operation in running a project of consignment development of national property, the investors can be exposed to risk according to the operational results of the concerned project. Considering that it's likely to take a long period of time to collect the capital invested in the development of national property, they need to take into account diverse financial investors and their tendencies and risks to devise various ways including subordinated financing structure and replacement of nonperforming assets and to find some grounds to accept subordinated acquisition of national shares for excellent private business proposals. In such cases, the consignment development of national property will further vitalized.