국유재산 매각 효율성과 정책과제[1)]

연구위원 오지윤

1. 문제제기

■ 최근 정부 재정기조와 국유재산 매각에 대한 관심이 증대되고 있으나, 국유재산 운용성과에 대한 경제적 분석은 전무한 수준

- GDP 대비 국가채무 비율이 2019년 37.6%에서 2021년 46.9%까지 상승함에 따라 재정건전화에 대한 요구가 높아지는 가운데, 최근 국유부동산 매각을 확대하는 방침으로 국유재산에 대한 관심이 증가
  - 국유재산 중 국유지는 신규매입, 국세물납 등으로 2017~21년 중 연평균 83㎢가 추가되었고, 일반재산 중 일반회계 국유지는 동 기간 중 연평균 약 5㎢가 매각되는 것으로 추산됨.
- 국유재산은 정부의 '소득과 지출(flow)'이 장기적으로 누적된 '자산(stock)'이며, 매각·임대 등을 통해 운영수입을 발생시키고 있으나, 경제학적으로 국유재산 운영에 대하여 정량적으로 살펴본 연구는 드묾.
  - 국유재산 연구는 관리기조를 둘러싼 법제적·행정적 접근이거나 타 국가 사례 등이 대부분이며, 국유재산 운영에 대한 정량적 평가는 찾아보기 어려움.

■ 본고에서는 국유지가 민간 거래가격 대비 적정한 수준에서 매각되는지 정량적으로 비교·분석하고, 정책적 시사점을 제시하고자 함.

- 2007년부터 2018년 중 정부의 일반재산 국유지 매각가격을 민간의 유사 토지가격과 비교하여 매각의 효율성을 정량적으로 분석
  - 국유지 매각 자료와 국토교통부의 토지매각 실거래 자료를 이용하여 국유지의 단위면적당 거래가격이 민간 대비 적정한지에 대하여 추정

1) 본 연구는 『경제학연구』의 「정부의 국유지 매각 효율성 분석」 ,(오지윤, 2022)에 실린 내용을 근간으로 재작성됨.

2. 정부 재정과 국유재산 운용 기조

■ 국가재산 관리정책의 패러다임은 사회경제적 수요와 재정 여건에 밀접하게 연관되어 있음.

● 우리나라는 70~80년대에 정부 주도의 경제운용으로 만성적 재정부족을 겪으며 국공유지를 매각하여 왔으나, 90년대부터 재정 여건이 나아지면서 지속적으로 순취득 기조를 유지

- GDP 대비 통합관리재정수지는 70년대 -2.72%, 80년대 -1.49%였으며, 90년대 들어서는 -0.89%로 축소되고 2000년 이후부터는 흑자 재정으로 전환됨.

- 1980년대*까지는 일반정부가 토지를 법인 및 가계에 순매도하였으나, 1990년대**부터는 일반정부 소득 중 약 2.70%를 토지 순취득에 사용함.

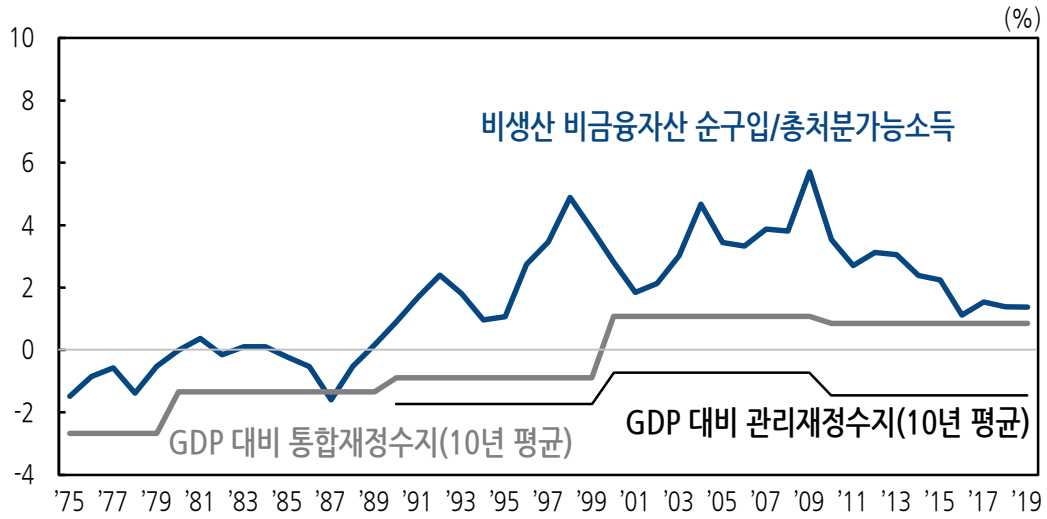
  * 1975~88년까지 일반정부(중앙정부, 지방정부, 사회보장기금)는 평균적으로 정부소득(GNDI)의 0.52%에 해당하는 토지(비생산 비금융자산)를 법인 및 가계에 매각

  ** 동 비중은 1989년부터 양으로 전환되어 현재까지 순취득 기조가 유지되고 있으며, 1990년대는 평균 2.98%, 2000년대는 3.47%로 확대되었다가 2010년대에는 2.25%로 낮아짐.

● 주요국에서도 해당 국가의 경제적 여건에 따라 국유재산 관리의 기조적 전환이 발생

- 영국은 GDP 대비 정부부채(2007년 50%→2017년 117%)가 빠르게 증가하면서 시장원리에 충실한 국유재산 관리체제를 수립하였고, 독일은 통일에 따른 토지 관리 및 처분의 필요성에 의하여 시장원리에 의한 관리체계로 전환된 바 있음.

일반정부 토지취득과 정부 재정기조



자료: e-나라지표; 한국은행.

3. 국유지 운영 현황

■ 국유지 면적은 전체적으로 순증가하고 있으나, 국유지 구성은 행정목적의 변화에 따라 바뀌고 있음.

- 국유지는 국유재산에서 47%로 가장 큰 비중을 차지(2021년 기준)하며, 2014년부터 2021년까지 연평균 83㎢씩 순증가하는 기조를 유지함.
- 이처럼 국유지의 면적은 지속적으로 증가하고 있으나, 국유지의 구성은 행정목적의 변화에 따라 끊임없이 변화하고 있음.
  - 국유지는 새로운 행정목적이 발생하면 매입 등으로 증가하고, 행정목적이 사라지면 행정재산으로써의 용도가 폐지되어 일반재산으로 전환되었다가 신규 행정목적 발생 시 교환되거나 또는 행정 필요성이 낮은 경우에는 민간에 매각됨.
  - 「국유재산총운용보고서」에 의하면 중앙부처는 2017~21년 중 신규 수요에 따라 국유지를 연평균 1,108㎢ 증가시켰고, 행정목적이 소멸된 국유지에 대해서는 처분 등으로 연평균 1,025㎢ 감소시켜 옴.

■ 국유지의 효율적 구성(resource reallocation)을 위해서는 행정목적으로 사용되지 않고 향후에도 활용 가능성이 낮은 국유지를 적절하게 매각하는 과정이 필요함.

- 국유지 매각은 행정목적으로 사용되고 있는 행정재산에 대해서는 허용되지 않으며, 행정목적으로 사용되고 있지 않은 일반재산에 한하여 허용됨.
- 일반재산 국유지는 행정목적으로 사용되지 않아 일반재산으로 넘어오거나 국세물납 등으로 증가하기 때문에 행정재산으로 교환되거나 매각을 통한 감소도 필요
  - 2017~21년 중 일반재산 국유지(일반회계)는 행정재산에서 용도폐지된 7,900억원, 국세물납으로 유입된 400억원, 비축토지 구매로 사용된 290억원 등의 증가 요인이 존재
- 특히 향후 행정목적으로 이용될 가능성이 낮은 국유지에 대해서는 매각을 통하여 민간 이용을 촉진시킬 필요

국유지 매각 수입은 일반재산 운용 수입의 대부분을 구성

- 최근 5년간 일반재산(일반회계)에 속하는 국유부동산의 매각 수입은 연평균 1.1조원임.

  * '17년 1.1조원 → '18년 1.0조원 → '19년 0.9조원 → '20년 1.3조원 → '21년 1.2조원

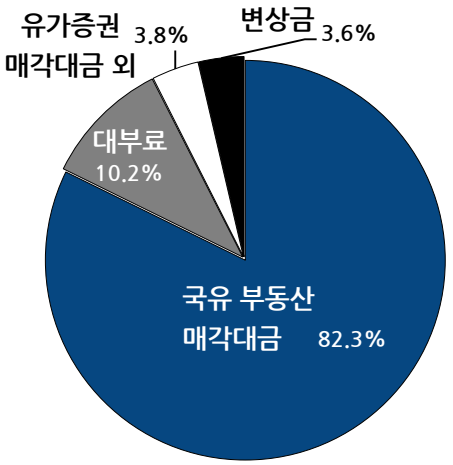
- 행정목적으로 이용되지 않고 있는 일반재산(일반회계) 운용 수입은 국유부동산 매각대금, 유가증권 매각대금, 대부료, 변상금 등으로 구성되며, 국유부동산 매각대금은 운용수입의 80% 이상을 차지함.

  - 2021년 일반재산 중 일반회계 영업수익은 1.46조원이며, 이 중에서 국유부동산 매각대금이 1.2조원으로 82.3%를 차지함.

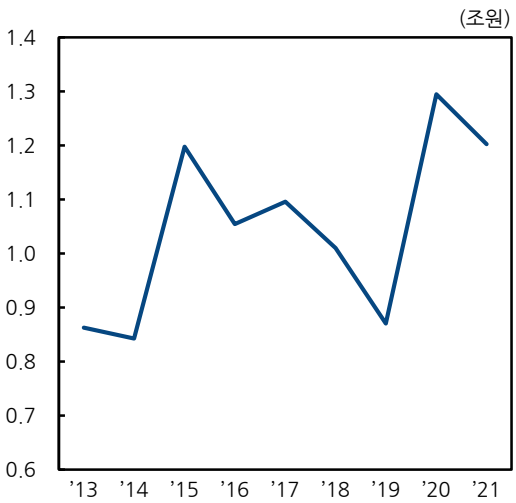
- 국유부동산 매각대금은 위탁관리자인 한국자산관리공사의 운용 비용을 제한 후, 국유재산관리기금으로 납입되어 공공기관의 청사 매입 등을 위하여 사용됨.

  - 일반재산은 2013년부터 한국자산관리공사가 위탁관리하고 있으며, 일반재산 운용 수입은 한국자산관리공사의 인건비, 재산관리비, 위탁관리료 등을 제한 후 국고로 환입됨.

일반재산 수입



국유부동산 매각 추이



자료: 한국자산관리공사; 기획재정부, 「국유재산관리운용총보고서」

4. 국유지 매각의 효율성

본고에서는 국유지 매각가격의 적정성을 민간 매각가격과 비교하여 정량적으로 분석 (부록 가 참고)

- 토지는 위치 및 용도에 따라 내재가치가 다르고 동일한 필지라도 거래시점에 따라 가격 변동성이 크기 때문에, 거래가격의 적정성 여부를 평가하기 어려움.
- 본고에서는 2007년부터 2018년 중 일반재산 국유지 매각 자료와 국토부의 실거래가 토지 매각 자료 등 방대한 자료를 이용하여 분석의 한계를 극복하고자 함.
  - 국유지 매각 전수자료(약 19만건)와 국토부 실거래가 토지 매각 자료(약 730만건)를 이용하여 토지의 이질적 특성, 거래시점 등을 면밀하게 통제함.
- 토지의 위치적 특성을 매각 토지가 속한 지역 단위에서 통제하거나 매각된 토지와 동일한 토지가 민간에서 거래된 자료를 이용(반복매매)하여 분석하고, 연월별 시간 더미를 통하여 지가 변동에 의한 움직임도 통제함.
  - 토지가 속한 주소지를 시군구(PNU5), 읍면동(PNU8), 리·필지(PNU11) 수준에서 고정효과로 통제하거나, 정부 매각 토지가 11년의 분석기간 중 민간에서 재매각된 반복매매 표본을 이용하여 분석
  - 토지의 지목, 용도지역, 연월별 시간 더미를 고정효과로 포함하고, 면적에 따른 단위가격 하락을 통제하기 위하여 거래면적도 포함함.

국유지는 민간 거래 시의 예상 가격보다 단위면적당 약 18% 낮은 가격에 거래되는 것으로 분석됨.

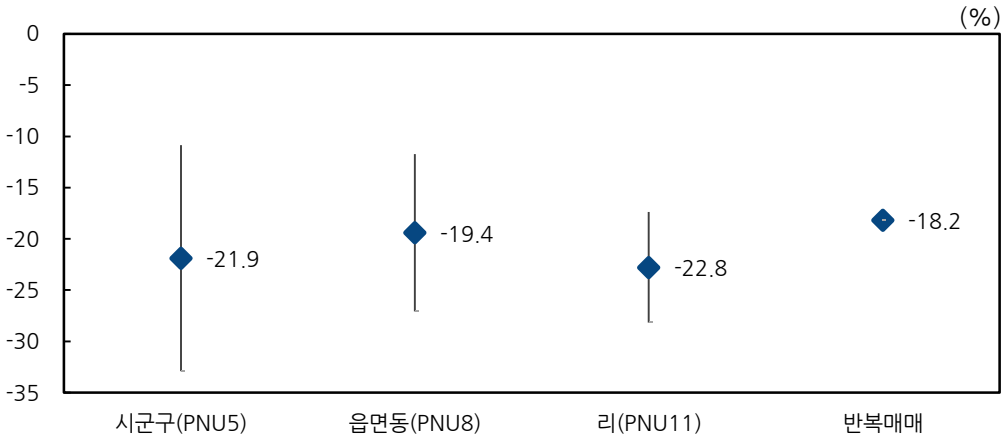
- 토지의 분석단위인 필지에 대해 위치적 범주를 좁혀가면서 분석한 결과, 국유지는 단위면적당 민간 거래가격 대비 약 18~23% 낮게 매각됨.
  - 필지가 속한 주소지의 세부 범위를 고정효과로 통제하거나 매각된 국유지와 동일 거래가 일어난 반복매매로만 표본을 한정한 결과, 로그 단위면적당 국유지는 민간 대비 약 18~23% 낮게 매각된 것으로 나타남.
  - 17개 시도별로 표본을 분리하여 분석해 보아도 대부분의 지역에서 민간 대비 통계적으로 유의하게 낮았음.

■ 국유지가 민간 대비 낮은 가격에 매도되는 것은 대부분이 경쟁계약이 아닌 수의계약에 의한 매각이기 때문인 것으로 나타남.

● 계약 형태를 구분하여 분석을 실시한 결과, 수의계약의 경우에는 민간 대비 거래가격이 유의하게 낮았으나, 경쟁계약의 경우에는 민간과의 가격차이가 나타나지 않았음.

- 수의계약 시에는 민간 대비 16.8~19.9% 낮은 가격에 매각하는 것으로 나타났으나, 경쟁계약을 할 경우에는 민간과 통계적으로 유의한 격차가 발생하지 않았음.

민간 대비 정부의 단위면적당 가격 차이



주: 단위는 로그값*100이며, 추정치의 상하값은 95% 신뢰구간으로 각 고정효과 수준에서 클러스터링한 표준오차를 기반으로 함.

■ 국유지 매각의 대부분이 수의계약으로 이루어지고 있는바, 수의계약 허용 규정에 대한 제도적 합리화 과정이 필요한 것으로 판단됨.

● 수의계약 비중은 2013년 75%에서 2018년 92%까지 높아졌으며, 국유부동산의 수의계약 비중은 2018년부터 2021년간 연평균 97%에 다다를 만큼 높은 수준임.

● 수의계약 비중이 높은 것은 「국유재산법」 시행령상 예외규정 적용대상이 많은 데 기인

- 「국유재산법」의 재산 매각은 경쟁계약이 기본 원칙이지만, 「국유재산법」 시행령에서 수의계약 사유를 인정하거나 개별법에 의하여 수의계약으로 매각이 진행됨.

- 경쟁입찰이 성립하기 어려운 상황이거나, 공공부문에 매각하는 경우, 또는 개별 법률 적용대상자 등이 수의계약 대상자가 됨.

- 수의계약 허용 기준을 고려하면 수의계약 적용대상에 대한 제도적 합리화 과정이 필요할 것으로 판단됨.

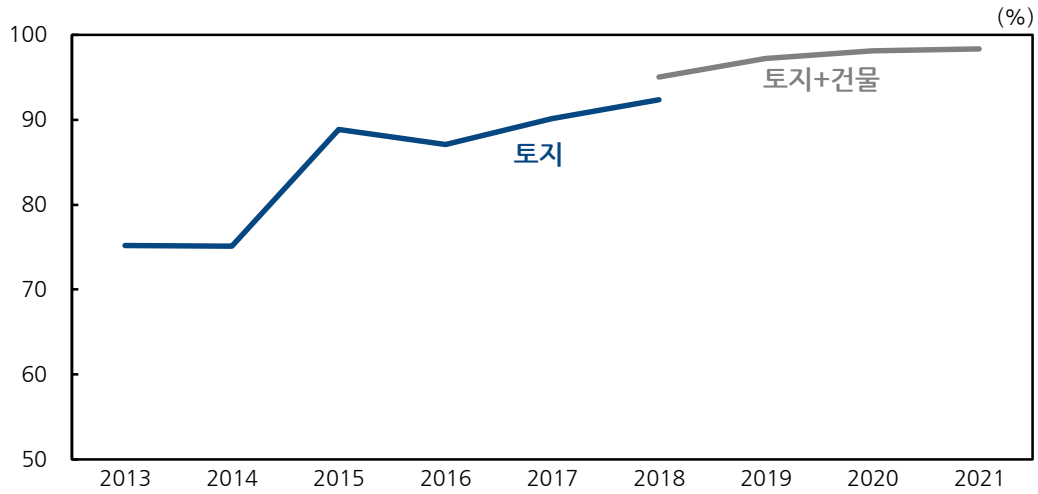
  - 감사원(2019)*에 의하면 수의계약 중 다수가 국유지 점유자 또는 인접지 소유자의 매도 청구에 의하여 이루어지고 있음.**

    * 감사원, 「국유재산 매각 등 처분제도 운용실태」, 2019. 3.

    ** 2017년 일반회계 국유재산의 수의계약 매각 사유별 비중은 국유지 점유자(21%), 농지 경작자(19%), 인접지 소유자(18%), 개별 법률(18%), 기타 사유(10%), 주택용지(8%), 지방자치단체(5%)로 구성됨.

  - 「국유재산법」 시행령 외에도 국유재산의 수의매각 허용 사유를 별도로 인정하고 있는 법률이 31개에 달하고 있어 수의계약 적용대상에 대한 합리화 과정이 필요한 것으로 판단됨.

국유지(국유부동산) 매각 중 수의계약 비중



주: 2013~18년까지는 국유지에 대한 수의계약 비중이며, 2019년부터 2021년까지는 토지와 건물을 합친 국유부동산의 수의계약 비중임.
자료: 한국자산관리공사.

5. 결론 및 시사점

국유지가 수의계약을 중심으로 민간 대비 낮은 가격에 매각되고 있으므로 수의매각의 예외규정에 대하여 합리적으로 검토할 필요

- 장래 행정목적으로 사용될 국유부동산을 보존·매입하고, 보유할 필요성이 낮은 유휴 국유지를 매각하여 국유재산의 포트폴리오를 최적화하는 것은 꾸준히 지속될 필요
  - 국유재산 효율화를 위하여 국세물납, 용도폐지 등으로 증가하고 있는 국유부동산 가운데 보유 필요성이 낮은 자산을 줄이고, 향후 행정목적에 사용될 자산을 신규 취득
- 국유재산 운영 수입의 대부분이 매각에 의존하고 있으나, 수의계약을 중심으로 민간 대비 약 18% 낮은 가격에 팔리고 있어 법적으로 매각의 예외규정을 합리화할 필요
  - 2007년부터 2018년 국유지 매각 자료를 분석한 결과, 국유지 단위면적당 가격은 민간 대비 약 18~23% 낮았으며, 국유지 단위면적당 매각가격이 민간 거래보다 낮은 것은 수의계약에서 두드러지는 현상이었음.
  - 2018~21년 중 국유부동산 매각의 97%가 수의계약으로 체결된바, 「국유재산법」에 명시된 지나치게 많은 매각 예외규정들에 대하여 제도적 재정립이 필요

향후 재정 여력 감소로 국유재산의 효율적 관리가 요구됨에 따라, 국유부동산에 대한 효율적 사용을 강화하고 중장기 관리체계에 대해서도 고민할 시점임.

- 성장동력이 약화되는 가운데 사회복지에 대한 요구가 점진적으로 증가하고 고령화 사회로의 이행이 예고되어 있기 때문에 미래 재정 부담은 높아질 전망
- 국유부동산의 효율적 사용을 위하여 청사 등 국공유 부동산 사용에 대하여 시장원리를 도입하는 등의 전환도 고려할 시점임.
  - 국유재산총조사(2018)에 의하면 행정재산 중 유휴지 비중은 8%에 이르며, 국공유 부동산이 느슨하게 이용되는 정도까지 포함면 비효율적 사용량은 더 커질 수 있음.
  - 독일, 영국에서는 행정부처의 국유부동산 사용 시 임대료를 지불함으로써 기회비용을 파악할 수 있도록 관리체계를 변경한바, 국유부동산 사용을 최적화할 수 있도록 동기 부여 체계도 고민해 볼 시점임.
- 장기적으로는 고령화 등을 감안하여 수요예측을 실시하고, 중장기적 관리체계에 대해서도 숙고할 필요

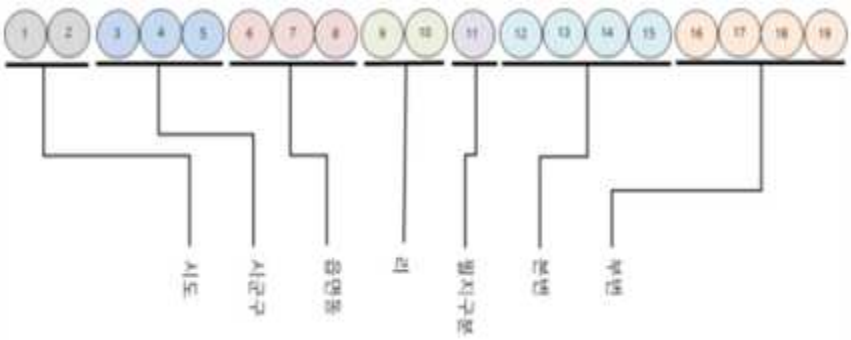
부 록

1. 분석 방법 및 결과

국유지 매각가격을 민간 매각가격과 비교하기 위하여 토지의 위치적 이질성, 토지의 속성, 시점별 지가 변동 등을 최대한 반영한 고정효과 회귀분석을 실시함.

- 토지의 위치는 '필지'라는 고유 정보로 식별되며, 이는 19-자릿수의 숫자로 표기됨.

PNU 체계



- 아래와 같은 고정효과 패널 분석을 실시함.

$$* \ \ln(p_{ijt}) = \alpha_j + \beta G_{ijt} + \delta_i + \lambda_t + \epsilon_{ijt}$$

  - p_{ijt}는 명목 거래가격이며 i는 토지 고유의 필지번호, j는 i가 속한 지역, t는 거래시점(월별)임.
  - δ_i는 토지 i의 면적, 지목, 용도지역이며 λ_t는 월별 시간 더미임.
  - G_{ijt}는 국유지 매각일 경우 1, 민간 거래인 경우는 0을 갖는 지시변수이며, β의 크기가 본 현안에서 관심을 갖는 추정치임.
  - 매각 효율성에 관심을 두고 있으므로 회귀분석에 매각금액으로 가중치 부여

회귀분석 결과는 아래와 같음.

- j의 범위를 시군구, 읍면동, 리까지 세분화하여 분석한 결과, 국유지는 유사한 토지가 민간에서 매각되었더라면 받을 수 있는 가격보다 약 19.4~22.8% 낮은 것으로 나타남. (부표 1)
- 반복매매($j = i$)로만 이루어진 표본에서도 국유지 매각가격은 민간 매각보다 약 18.2% 낮았음. (부표 2)

[표 1] 회귀분석 결과

	$\ln(P_{ijt})$		
	(1)	(2)	(3)
$G_{ijt}(\beta)$	-0.219 (0.0464)	-0.194 (0.0391)	-0.228 (0.0283)
fixed effect(j)	PNU5	PNU8	PNU11
Adj. R^2	0.812	0.854	0.887
Num. Obs	7,474,053	7,474,053	7,474,053

자료: 오지윤, 「정부의 국유지 매각 효율성 분석」, 『경제학연구』, 70(1), 2022, pp.89~111.

[표 2] 회귀분석 결과 (반복매매 표본)

	$\ln(P_{ijt})$
$G_{ijt}(\beta)$	-0.219 (0.0464)
fixed effect(j)	PNU5
Adj. R^2	0.812
Num. Obs	7,474,053

자료: 오지윤, 「정부의 국유지 매각 효율성 분석」, 『경제학연구』, 70(1), 2022, pp.89~111.