

2021  
10. 18

KRIHS POLICY BRIEF  
No. 837

발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 국유지 관리제도와 관리기구, 독일 사례와 시사점



### 주요내용

- 1 국유지는 정부의 재정수단으로서 중요하며 어떻게 관리하는가에 따라 국가 재원의 관리효율성을 높이고, 정책목적을 달성하는 데 매우 중요한 역할을 함
- 2 국유지 관리에 앞서가는 독일의 경우 연방재산 중 토지와 건물에 해당하는 재산의 관리와 처분을 담당하는 공사(연방부동산업무공사, BlmA)를 설립하여 국유지와 관련된 업무를 한 곳으로 통합하고 해당 기관을 통해 전문적인 재산관리를 실현함
- 3 독일 연방부동산업무공사는 연방정부의 재산을 매입·관리·처분하는 업무를 주요 지역에 설치된 지역사무소와 분업해서 담당하여 전문성을 높이고, 지역의 행정수요에 적극적으로 대응함
- 4 특히 독일의 국유지 관리시스템에는 국유지를 어떻게 개발하는 것이 좋은가, 어떤 기능을 도입하는 것이 좋은가 등에 대한 의사결정을 내릴 수 있는 의사결정 모델이 탑재되어 국유지 관련 업무 담당자들의 의사결정에 도움을 줌

### 정책적 시사점

- 1 국유지 관리기구를 신설하고 단기적으로는 일반재산의 관리 및 처분의 업무를 하며 장기적으로는 행정재산에 대한 관리 및 처분 업무를 통해 국유지 업무의 전문성을 높이고 효율성을 달성할 필요가 있음
- 2 국유지 관리시스템 개편을 통해 민간에 국유지 관련 정보를 순차적으로 개방하여 민간에서 국유지를 활용할 수 있는 정보의 제공이 필요함
- 3 국유지 관리시스템 내 국유지를 활용할 수 있는 의사결정 모델을 탑재하여 국유지 활용과 관련한 업무 담당자들의 의사결정을 지원할 필요가 있음

심지수 부연구위원  
문새하 연구원  
안영진 전남대학교 지리학과 교수

## 1

## 독일 국유지 개념과 현황

**(정의)** 독일은 국유재산을 구분하는 특정한 법적 개념은 존재하지 않으나, 연방정부가 소유한 국유재산은 연방재산으로 지칭하며, 이용 목적에 따라 행정재산과 재정재산으로 구분(Waldhoff 2018, 85-87)

- (행정재산) 행정 목적에 직접적으로 이용되는 재산으로 공용재산과 공공용재산이 있으며, 공용재산은 청사·공무원 숙소·교도소 등과 같이 행정 목적으로 현재 사용되고 있는 재산, 공공용재산은 도로·하천·항만·도서관·극장 등으로 국유재산대장에 등재된 재산을 뜻함
- (재정재산) 국내의 일반재산과 유사하며 행정재산 이외의 재산을 의미하고 연방정부에 의해 영리 경제적 목적에 사용되는 재산을 뜻함(Hauschild 2017)

**(현황)** 독일의 국유재산에서 토지와 부동산을 포함한 국유 부동산 면적은 독일 전체 국토면적의 약 7.8%를 차지(Suhr 2017, 191-192)

- 독일의 전체 국유 부동산 면적은 2019년 기준 2만 7,888km<sup>2</sup>(행정재산 2만 7,704km<sup>2</sup>, 재정재산은 184km<sup>2</sup>)이며, 이는 독일 전체 국토면적인 35만 7,580km<sup>2</sup>(2019년 12월 31일 기준)의 약 7.8% 수준

표 1 독일 국유재산 면적

국유재산 구분	2010년	2015년	2019년
행정재산	4만 9,529km <sup>2</sup>	5만 807km <sup>2</sup>	2만 7,704km <sup>2</sup>
재정재산	27km <sup>2</sup>	38km <sup>2</sup>	184km <sup>2</sup>
합계	4만 9,555km <sup>2</sup>	5만 845km <sup>2</sup>	2만 7,888km <sup>2</sup>

출처: Bundesministerium der Finanzen. <https://www.bundesfinanzministerium.de/> (2021년 5월 21일 검색).

**(관련 법)** 독일은 초기 국유재산을 관리하는 별도의 법률이 존재하지 않았으며, ‘기본법’(GG)과 ‘민법’(BGB), ‘연방예산법’(BHO) 등에 따라 연방 국유재산의 관리가 이루어져 옴

- 독일은 통일조약의 공공자산 및 부채에 관한 조항에서 국유재산의 처리방식을 구분했으며 여기에서 독일 국유지에 대한 법적 분류를 살펴볼 수 있음(유해웅 외 1991)
- 독일은 1990년 동서독의 통일 과정에서 구동독이 소유한 국유재산은 ‘재산귀속법’\*에 따라 행정재산에 관한 소유가 ‘기본법’의 권한 배분 원칙에 따라 해당 행정기관에 귀속
  - \* 독일 통일협정에 규정된 재산의 물질적 귀속을 토지등기부에 공식적으로 등재하는 작업은 ‘재산귀속법’(Vermögenszuordnungsgesetz)에 따라 이뤄졌는데, 이 법은 원래 ‘투자장애제거법’의 일부로 1991년 3월 29일 발표됐으며, 1년 뒤인 1992년 7월 14일 제2차 ‘재산법’ 개정법률을 통해 변경됨
- 행정 목적으로 직접 사용되지 않은 일반재산은 ‘통일협정’ 제22조에 따라 연방정부와 신연방(구동독) 주정부가 각각 절반씩 보유하도록 하여(유도진 외 1998), 연방정부 소유의 국유지는 통일 후에도 크게 증가하지 않았음

독일은 개별 법령에 따라 국유재산을 관리하는 체계를 오랫동안 유지해 왔으며, 1950~2004년까지 독일 연방의 국유재산 관리는 연방재정 관리의 일부로 국유재산을 관리

- 독일제국의 국유재산 관리는 존재하지 않았으며, 개별 소관 행정부처에서 통상적인 관리를 수행해옴

**(관리방식)** 독일 국유재산 관리의 출발은 제2차 세계대전 직후에 영국 점령지 내에서 몰수된 독일 군용지의 신탁 관리를 고등재정청에 위임한 시기로 거슬러 올라감

- 고등재정청을 통한 국유재산 관리는 1950년 9월 6일 발효된 ‘재정관리법’을 통해 새로운 법적 토대를 갖게 되었으며, 이에 따라 고등재정청은 법률 및 사무 감독을 수행하게 된 연방재무부(BMF)의 지시를 받게 됨
- 1961년 5월 16일에 발효된 ‘제국재산법’(Reichsvermogens-Gesetz)에 의해 과거의 모든 제국재산 및 국유재산은 최종적으로 독일 연방정부로 이관

독일 정부는 1990년 통일 이전까지 국유 토지 및 부동산을 보존하는 정책을 고수했으나, 통일과 동시에 동독지역의 국유 부동산 증가와 통일비용으로 인한 경제난으로 1990년대 이후 국유 부동산에 대한 대대적인 매각 정책으로 전환함(김민호 외 2011)

- 독일 통일 후 부족한 통일비용을 충당하기 위하여 외국 주둔군이 철수 후 방치되고 있는 유휴 부동산의 활용을 위한 매각 처분을 꾸준히 추진함(조성각 2007)
- 일반 재정재산에 대해서는 매각을 원칙으로 하고, 처분할 수 없는 토지에만 임대제도를 활용했으며 이때, 임대는 민법 내 임대내 해당하며, 통상적으로 장기 임대가 아니라 대부분 5년 이내의 단기 임대임

2004년 12월 9일에 발효된 '부동산 업무를 위한 연방 공사에 관한 법률'(Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: BImAG)은 연방재산관리사무소, 연방관리사무소, 고등재정청 등과 함께 50여 년간 존속해온 연방 재정관리의 전환점이 됨

즉, 독일은 통일이라는 역사적 사건으로 인해 국유지 관리정책이 보존에서 매각으로 크게 변화했으며, 이후 매각이라는 정책 기조를 유지하고 있음

표 2 독일의 국유재산 관련 주요 제도 개편 사항

연도	주요 개정내용
1940년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1945년 9월 '고등재정청'(Oberfinanzpräsident)이 영국 점령지 내 몰수된 독일제국 군용지의 신탁 관리(관보 제58호 및 63호)</li> <li>• 1946년 3월 군정 훈령으로 재산관리 범위가 전체 제국재산 및 국유재산으로 확대</li> <li>• 1948년 재산관리 업무는 '제국재산 및 국유재산관리소'(Verwaltungsstelle für Reichs- und Staatsvermögen: RuS-Stelle)가 담당</li> <li>• 1949년 '기본법'(GG)의 발효로 모든 제국재산 및 국유재산은 독일 연방정부로 이관</li> </ul>
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1950년 9월 '재정관리법'(Gesetz über die Finanzverwaltung)의 발효로 '고등재정청'(Oberfinanzdirektion: OFD) 설치</li> <li>• 1952년 5월 '연방재산 및 건축사무처'(Bundesvermögens- und Bauabteilungen)가 '고등재정청' 산하 국유지 관리기관으로 설치</li> </ul>
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1961년 5월 '제국재산법'(Reichsvermögens-Gesetz)에 의해 과거의 모든 제국재산 및 국유재산은 최종적으로 독일 연방 정부로 이관</li> </ul>
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004년 12월 '부동산 업무를 위한 연방공사에 관한 법률'(Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: BImAG)로 '연방부동산업무공사'(BImA)가 연방 국유지 관리 활용</li> </ul>

출처: Academic. Bundesvermögensverwaltung. <https://de-academic.com/dic.nsf/dewiki/212074> (2021년 4월 29일 검색)을 참조하여 저자 작성.

## 2

## 독일 국유지 관리기구

### 2005년 이전, 연방재무부(BMF)가 국유재산을 관리

- 2005년 이전까지 청사 등 행정재산은 연방의 각 부처가 자체 관리하고, 재정재산은 연방재무부가 관리함
- 재정재산은 3단계 행정체계로 관리되어 왔는데 연방재무부와 고등재무국, 일선 행정기관으로서 세무서, 세관, 연방재산 및 연방산림 관리사무소가 국유재산 관리업무를 처리함
- 2000년대에 들어서서 독일 연방정부가 '현대적 국가 - 현대적 행정'(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)이라는 국가 행정개혁 정책 프로그램을 추진함에 따라, 국유지 업무관리 조직에도 큰 변화가 나타남(Bundesministerium des Innern 2002)
- 종전 국유지 관리정책을 총괄하던 연방 재무부(BMF) 내 제6국(Abteilung VI 국유재산국)을 폐지하고, 총괄 업무를 연방재무부 제8국 내 1개 과로 축소

- 국유지 관리조직을 통합하기 위해 독일 8개 광역 고등재무국의 연방 재산관리과, 37개 연방재산관리사무소, 36개의 연방산림관리사무소를 해체하고 그 업무를 연방부동산업무공사(BImA)로 이관

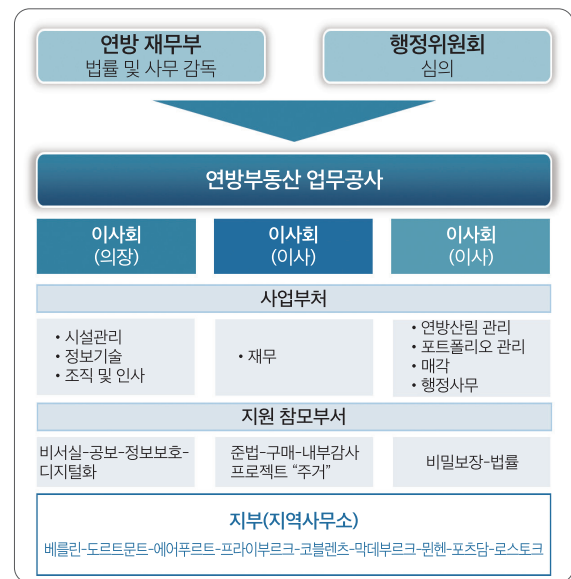
독일 연방부동산업무공사(BImA)는 2004년 12월 9일에 발효된 ‘부동산 업무를 위한 연방공사에 관한 법률’(BImAG)에 따라 설치

- 연방재무부 장관의 관할에 속하던 독일 연방 소유의 전체 토지, 토지와 동일시할 수 있는 권리 및 제한물권을 양도받았으며, 이를 위한 등기청구권을 인정받음(임형택 외 2016)
- 2006~2010년까지 독일 연방정부의 모든 국내 부동산 관련 업무 역시 순차적으로 연방부동산업무공사(BImA)로 귀속

연방부동산업무공사는 업무추진을 위한 의사결정 기구로써 이사회를 구성하는데, 이사회는 연방 재무부가 추천하고 대통령이 임명하는 3인으로 구성(Bundesministerium des Innern 2002)

- 이사회는 이사 중 1인이 이사장으로서 시설관리, 조직 및 인력, 정보기술 등을 담당하며, 다른 이사 2명은 이사회 구성원으로서 그중 1인은 재정 업무를 담당, 다른 1인은 연방산림, 포트폴리오관리, 매각, 행정업무를 담당함
- 연방부동산업무공사는 감독기구로서 10명 이내의 각계 전문가들로 구성된 행정위원회의 심의를 받아 운영하며, 공사는 연방재무부의 법률 및 업무 감사의 관리 감독을 받게 되어 있음
- 매년 결산은 원칙에 따라 작성되고 독립적인 공인회계기관의 인증을 받고, 독일 연방감사원 감사를 받고 있음

그림 1 독일 연방부동산업무공사의 조직구성



출처: BImA <https://www.bundesimmobilien.de/> (2021년 5월 13일 검색).

연방부동산업무공사는 독일 연방정부로부터 위임된 부동산 관리 업무를 수행하며, 연방 기관들이 행정업무를 수행하기 위해 사용하는 이른바 업무용 부동산 재산을 관리(취득, 양도, 수익의 징수)하고 유지 보수 업무를 수행(Hauschild 2017)

- 연방정부의 행정업무용 토지 및 공간(부동산)에 대한 수요를 맞추기 위해 차입금을 조달하고 신축, 매입, 임대 또는 공사 파트너십 모델(Öffentlich-Private Partnerschaftsmodelle: ÖPP)을 활용
- 수익성의 기준인 상업상의 원칙(kaufmännische Grundsätzen)에 따라 매각 업무, 연방소유 토지 및 부동산을 유상 양도하는 임무를 수행하거나 공사 소유 주택 및 토지를 임대하거나 대여하는 업무를 수행함
- 산림 경영과 연방 부동산 재산의 자연보호 지원을 포함한 산림 서비스를 수행하는 것과 아울러 연방정부 소유의 산림, 공지, 연방 시설물의 산림 및 자연을 관리

독일 지방정부의 높은 국유지 소유 비율로 인해 국유지의 관리 또는 활용에 있어 효율성이 크게 떨어짐에 따라, 최근 들어 일부 연방주들은 주 산하에 토지건설공사 등의 기구를 설치하고, 적극적으로 토지 및 부동산을 관리 및 활용하고 있음(Schmid 2007)

- 대표적인 주정부 소유 토지 및 부동산의 관리위탁 사례로는 라인란트-팔츠주 부동산건설공사, 술츠스비흐-홀스타인주 투자은행, 노르트라인-베스트팔렌주 건설부동산공사 등이 있음(Ronellenpitch, 김명룡 2001)

## 3

## 독일의 국유지 관리위탁 사례 및 관리시스템

## 독일의 국유지 관리위탁 사례

## ① 라인란트-팔츠주(Rheinland-Pfalz)의 부동산건설공사

독일 중서부에 있는 마인츠(Maniz)가 주도인 라인란트-팔츠주에서는 '주예산법' 제26조에 따라 부동산건설공사를 설립하여 이로 하여금 주 소유 토지 및 부동산을 관리하도록 함

- 라인란트-팔츠주의 부동산건설공사(Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung: LBB)는 주 산하의 기업체이지만, 법률적으로는 주 정부로부터 독립된 별도의 조직(Ronellenpitch, 김명룡 2001)
- 이 공사는 주 정부 소유의 국유 부동산을 관리·매각·운영하고 국유 부동산을 신규로 취득하며 주 정부 및 공공단체를 위한 건축과 기타 사업에 필요한 기술적·재정적·행정적 업무를 지원하고 공사에 귀속된 국유 부동산 관련 권리의 보전 등을 담당(정주미 2004)

## ② 쉘레스비히-홀슈타인주(Schleswig-Holstein)의 투자은행

독일 북부에 있는 쉘레스비히-홀슈타인주에서는 1998년 주 예산법을 통하여 재무 및 에너지 장관이 주 소유 부동산을 위탁할 수 있는 권한을 갖게 됨(한용태 2005)

- 라인란트-팔츠주에서의 발전들은 주 정부 소유 부동산을 투자은행에 시장가격으로 위탁한 후 시장가격으로 책임대하는 시스템으로 다른 연방 주들의 부동산 관리의 개혁에 동기를 부여했지만, 사권과 비교해볼 때 국유지 관리에는 명백한 단점을 지니고 있었음
- 투자은행(Investitionsbank Schleswig-Holstein: IB SH)은 쉘레스비히-홀슈타인 주은행(Landesbank)에 의하여 지원되는 공법상의 법인격이 있는 기업으로 유휴 행정재산의 임대 등을 담당함

## 독일의 국유지 관리시스템

독일 연방부동산업무공사는 'BALIMA'(Basis- und Liegenschafts-Informationen und MAnagementsystem) 시스템을 2006년에 구축하고 회계관리·통제·지불·자료관리 등 국유재산 관리업무를 전산화함(BImA 2021)

- BALIMA 시스템을 통해 모든 영역과 수준에 대해 현대적이고 실무 지향적이며 포괄적으로 적용 가능한 시스템을 구축
  - 이는 연방재무부가 시스템에서 이전에 수행한 작업인 HKR 및 임대, 상업 회계 및 제어를 제공하는 모든 데이터 중앙시스템에 기록되고 처리되어 사용할 수 있게 됨
- 점차 이전의 격리된 IT 솔루션을 대체하고, 연방부동산업무공사의 자산을 목록화, 각 자산을 별도의 수익 센터로 평가하여 공사의 경제활동의 투명성을 점진적으로 확립

BALIMA 시스템은 모든 기존 비즈니스 프로세스의 최적화와 필요한 새로운 비즈니스 프로세스의 설정과 결합된 연방기관을 위한 통합된 비즈니스 프로세스 모델의 생성이 포함(Kayser 2015, 201-219)

- 연방부동산업무공사의 기본 비즈니스 프로세스 중 하나인 '부동산 수명주기'인 평가, 관리, 매각 등에 이르기까지 운영비용을 산정하고 정산
- 전문 부서의 주도로 새로운 비즈니스 프로세스가 설계되거나 테스트를 통해 최적화된 기존 프로세스가 결과에 따라 시스템에 구현되고 연방기관의 모든 위치에서 약 3,100명의 사용자가 이용 가능함

## 4

## 종합 및 시사점

**(연방부동산청)** 행정목적의 달성을 위해 국유지를 관리하고 지역사회에 제공해야 하는 편의시설 등을 제공하기 위해 국유지를 활용

- 연방부동산업무공사는 연방정부 부동산의 매입·관리·처분 등의 업무를 담당하고, 주요 지역의 경우 지역사무소가 지역 내 부동산 업무를 관할하는 시스템을 갖춘

**(국유지 관리조직)** 별도의 관리청을 신설하여 단기적으로는 일반재산에 대한 업무를 관할하고, 장기적으로는 행정재산으로 확대하여 국유지 관리 및 처분 업무에 대한 일관성 및 효율성을 달성할 필요

- 연방부동산업무공사는 연방정부 부동산의 매입·관리·처분 등의 업무를 담당하고, 주요 지역의 경우 지역사무소가 지역 내 부동산 업무를 관할하는 시스템을 갖춘

**(국유지 정보시스템)** 정확한 정보를 민간에 제공하고 담당자들의 의사결정을 돕기 위한 의사결정 모델을 구축할 필요

- 국유지에 관한 정보 제공은 민간분야에서 국유지를 활용할 수 있는 다양한 기회를 제공할 수 있음
  - \* 독일은 민간에 국유재산에 대한 정보를 공개하여 민간의 의사결정 등에 도움을 제공
- 국유지에 대한 관리 및 처분 업무를 담당하는 국유지 담당자들로 하여금 국유지 정보 시스템에 의사결정을 할 수 있는 다양한 모델을 제공하여 의사결정 등에 도움을 제공할 필요가 있음
  - \* 독일은 의사결정 모델을 구축하고 국유재산 담당자들로 하여금 해당 시스템을 통해 의사결정할 수 있도록 도움

## 참고문헌

- 김민호·김해룡·신봉기·송동수. 2011. 국유재산의 효율적 관리·활용 방안. 서울: 한국토지공법학회.
- 유도진·장일순·이영준·신성수. 1998. 독일통일후 구동독지역 국유재산의 사유화 실태 연구. 한국사회학, 32(겨울호): 847-876.
- 유해웅·정우형. 1991. 통독후 독일국유재산 관리제도의 변화 연구, 국토연구원, pp.93-94.
- 임형택·이길재·이두신·이소연·이종민·박민지, 소홍수·양성철·홍성언·이현준. 2016. 지적재조사 사업을 위한 국공유지 프레임 마련 연구. 전북: 한국국토정보공사 공간정보연구원.
- 정주미. 2004. 국유지의 효율적 활용을 위한 관리제도의 개선방안에 관한 연구. 석사학위논문, 한남대학교 행정정책대학원.
- 조성각. 2007. 국유재산의 활용도 제고 방안에 관한 연구: 국유지 위탁개발을 중심으로. 석사학위논문, 한국외국어대학교 경영대학원.
- 한용태. 2005. 국유지관리제도의 개선방안 연구. 석사학위논문, 경원대학교 행정대학원.
- Academic. Bundesvermögensverwaltung. <https://de-academic.com/dic.nsf/dewiki/212074> (2021년 4월 29일 검색).
- BlmA. <https://www.bundesimmobilien.de/> (2021년 5월 13일 검색).
- Bundesministerium der Finanzen. <https://www.bundesfinanzministerium.de/> (2021년 5월 21일 검색).
- Bundesministerium des Innern. 2002. Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuchs und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts, Berlin.
- Hauschild, A. M. 2017. "Immobilienvermögen", in Depenheuer, O. und Kahl, B.(eds), Staatseigentum - Legitimation und Grenzen, Springer, Berlin/Heidelberg.
- Kayser, H. 2015. "Konzeption und Einführung eines Personalmanagementsystems auf Basis SAP HCM (Zeitraum 2011 bis 2014)", in Zeitner, R. & Pekinghaus, M.(eds), IT-Management Real Estate. Lösungen für digitale Kernkompetenzen, Berlin/Heidelberg: Springer Vieweg.
- Ronellenitsch, M. 김명룡. 2001. 독일의 국유재산관리에서의 新부동산모델의 조건과 한계. 토지공법연구 제12집: 185-194.
- Schmid, N. 2007. Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, Berlin: Duncker & Humblot GmbH.
- Suhr, W. 2017. "Grund und Boden", in Depenheuer, O. und Kahl, B.(eds), Staatseigentum. Legitimation und Grenzen, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Waldhoff, C. 2018. "Systematik des Staatseigentumsrechts," in Depenheuer, O. und Kahl, B.(eds.), 2017, Staatseigentum. Legitimation und Grenzen, Berlin/Heidelberg: Springer.

※ 이 브리프는 '심지수·문새하. 2021. 국유지 관리와 활용사례 국제비교 연구. 세종: 국토연구원의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

- **심지수** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원  
(jsoosim@krihs.re.kr, 044-960-0329)
- **문새하** 국토연구원 도시연구본부 연구원  
(whitemoon@krihs.re.kr, 044-960-0266)

- **안영진** 전남대학교 지리학과 교수  
(yjahn@chonnam.ac.kr, 062-530-2686)

