

# 국유재산의 통합적 관리 및 민간참여 확대를 위한 해외사례연구: 영국 국유재산관리의 변화과정 분석을 중심으로\*

## Centralized Managements of Government Property and Active Private Sector Participation: A Case Study in the UK's Transitional Systems

김고은 Kim Go-Eun\*\*, 정민기 Jeong Minki\*\*\*

### Abstract

This research aims to draw up effective management strategies to address the South Korean government's problematic inefficiency in a binary system for managing government properties and to promote private sector participation, thereby exploring the political-economic change in the UK's management systems of government properties. With a new weave of Keynesian fiscal policy in the 1950s and 1960s, the UK government launched a national drive in which the Property Services Agency (PSA) managed, maintained and furnished the fragmented government properties located across the UK. The Thatcher government had privatized public services and split up the PSA, but the Government Property Agency (GPA), newly organized by the Cabinet Office in 2018, has taken back responsibility for centralized management, which was derived from its constitutional reforms that had been carried out since the privatization period. Thus, this non-departmental agency has strengthened centralized management by imposing not only controls over internal powers, but also external cooperation with the government departments backing private sector participation. At the same time, the GPA's Government Hubs Programme has played a key role in linking government properties scattered across the UK and enhancing cooperation among the departments. By improving South Korea's centralized management system that can be performed by an administrative body with inter-departmental governance and commercial expertise, this research suggests not only the fundamental need for centralized management which is facilitated by a specialized agency, but also communication and cooperation with the departments for carrying out government hub projects.

Keywords: Government Property, Centralized Management, Private Sector Participation, UK System of Government Property, Paradigm Shift, Executive Agency for Government Property Management

\* 본 논문은 '김고은, 김민정, 정민기, 2021. 영국의 국유재산 관리체계 변화과정 패러다임 전환과 국유재산관리기구 산업의 변천. 세종: 국토연구원'을 수정 보완하여 작성되었음.

\*\* 국토연구원 부연구위원(제1저자) | Assistant Research Fellow, Urban Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements | Primary Author | gon320@krihs.re.kr

\*\*\* 세필드대학교 박사과정 졸업(교신저자) | Corresponding Author | mkjeong082@gmail.com

## I. 서론

우리나라의 국유재산관리는 「국유재산법」에 따라 총괄청인 기획재정부가 총괄 담당하도록 되어 있다. 그러나 국유재산의 대부분을 차지하는 행정재산을 중심으로 실질적인 권한은 각 중앙관서의 장에게 위임되어 일관된 기준에 따른 통합적 관리에 한계가 따른다. 이러한 이원적 구조로 인한 중앙관서 간 협업 부족, 부처 이기주의 등으로 국유재산관리 전반에 대한 비효율이 발생할 수 있으며(김상봉 2021), 그로 인한 손실은 결국 국유재산의 실제 주인인 국민 전체에게 돌아가게 된다. 이에 따라 국유재산을 더욱 효율적으로 관리하기 위한 체계적 방식으로서 통합적 관리체계에 대한 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다(김상봉 2021; 김명수, 조만석 2017; 김명수, 양진홍, 정문섭, 조판기 외 2016).

이와 함께 최근 국유재산관리의 주요 이슈 중 또 다른 하나는 국유재산관리의 민간참여 확대이다. 한국의 국유재산관리에서 민간참여 방식의 필요성은 과거 유지·관리 중심에서 1994년 이후 활용·개발 중심으로 관리방식이 변화하며 지속적으로 제기되어 왔다(지대식, 김승중, 엄근용 2008; 남창우 2010; 이승욱 2021). 국가 주도의 일반적 활용·개발이 아닌 민간이 주체로 참여하여 자본을 투입하고 창의적 아이디어를 도입하도록 제도개선이 추진되었다(기획재정부 2021b). 국유재산관리 총괄청인 기획재정부는 그간 건축위탁개발(2004년), 민간참여개발(2011년), 토지위탁개발(2018년)을 제도화해왔다. 2022년 1월에는 민간참여 개발 활성화를 위한 제도개선 방안을 제시하며(기획재정부 2022), 국유재산관리에서 민간참여 방식에 관한 의지를 보여왔다. 2022년 5월에 수립된 윤석열 정부에서도 국정과제 주요 키워드로 ‘민간 이니셔티브’를 제안하였으며, 정부예산 외 민간투자를 활성화하

며, 국유재산 개발·활용을 확대하고 재정투자 여력을 보완하겠다고 발표하였다(제20대 대통령직인수위원회 2022). 민간의 효과적 활용을 위한 국유재산 매각도 논의되고 있다(관계부처 합동 2022). 그러나 국유재산 민간참여의 핵심 정책인 민간참여개발의 경우, 2011년 제도 도입 이후 아직까지 관련 실적이 미진하여, 국유재산관리·활용에 민간참여 확대에 관한 논의가 계속되고 있다.

이러한 배경하에 본 연구에서는 영국의 국유재산 관리체계 변화과정을 분석하여 우리나라 국유재산의 통합적 관리 및 민간참여 방안을 모색하고자 한다. 영국은 1972년 일찍이 재산관리청(Property Services Agency, PSA)을 설립하며 국유재산의 통합적 관리를 고민하고, 재산관리청의 해체와 민영화를 경험한 후, 국유재산관리기구(Government Property Agency, GPA)를 통한 재통합의 과정을 겪고 있으며 민간참여를 기반으로 협력을 유지하고 있다. 본 연구는 우리나라보다 먼저 국유재산의 통합적 관리 및 민간참여 과정에서 시행착오를 경험한 영국의 사례를 통하여, 국유재산관리체계의 통합화와 민간참여 방식, 그에 따른 이점과 한계를 파악하고 우리나라의 실정에 맞는 국유재산의 효율적 관리·활용 방안을 도출하는 것을 목표로 한다.

연구의 범위를 설정하기 위하여, 적용대상이 되는 우리나라의 국유재산이란 「국유재산법」 제2조 제1항에 따라 국가의 소유로 된 재산을 의미한다. 기획재정부(2021a)의 『국유재산관리운영총보고서』에서는 국유재산을 토지, 건물, 공작물, 입목죽, 선박·항공기, 기계기구, 유가증권, 무체재산 8종으로 구분하여 매년 결산하고 있다.

본 연구의 직접적인 대상이 되는 영국의 국유재산은 주로 government asset, government property, government estate로 표기된다. 영국은 왕정국가로서

왕실재산이 존재하나 국유재산을 법적으로 명확히 구분하고 있지 않으며, 정부 소유의 재산과 함께 임차, 점유하고 있는 재산도 국유재산으로 정의하고 있다(김상봉 2021).

본 연구에서 국유재산은 분석의 대상이 되는 영국의 국유재산 개념을 대상으로 하며, 우리나라 국유재산관리 및 도시계획 정책에 시사점을 제공하기 위하여 영국 중앙정부가 소유하고 있는 토지 및 건물에 따른 국유부동산에 중점을 두고, 임차한 부동산을 포함하여 전체 재산에서의 비중을 살펴본다.

특히 본 연구에서는 국유재산관리라는 대상을 정치경제학적 패러다임 변화라는 틀로서 분석하고자 한다. 역사적으로 볼 때 새로운 정치경제학적 패러다임의 궁극적 목표는 세계대전, 경제 대공황 등 위기 상황에서 국가가 국민의 삶을 안정시키는 것이었다. 케인스주의와 대처주의를 기반으로 국가재정 및 국유재산을 활용한 정책과 사업들이 추진되어왔으며, 국가는 정책 효과가 민간시장으로 확대될 수 있도록 민간 기업에도 정부 정책에 동참을 유도해왔다. 영국 국무조정실과 국유재산관리기구의 보고서에서는 국유재산이 정부가 지향하는 정책 어젠다를 지원하고 실천해야 한다고 서술하고 있다(Cabinet Office 2018; Cabinet Office 2019; Cabinet Office 2020; GPA 2021). 이처럼 국유재산은 정부의 정치경제적 가치 실천의 핵심매체이기 때문에, 정치경제학적 패러다임의 분석을 통하여 국유재산관리방식을 바라볼 때, 국유재산관리의 주요 이해관계자인 국가기관들과 민간기업들의 참여 방식의 변화를 개별적 접근이 아닌 근본적 차원에서 이해할 수 있다.

영국은 정치경제학적으로 총 3번의 패러다임 전환이 있었고 이는 국유재산관리방식에 큰 변화를 가져왔다. 첫 번째는 케인스주의(Keynesianism)로 제2차 세계대전 이후 정부가 철도, 에너지, 의료, 공공주택

등 주요 공공인프라 및 서비스를 직접 소유하여 대규모의 재정지출을 통해 관리 및 운영하던 시기였다. 두 번째는 1980년대 산업쇠퇴와 함께 생산량이 떨어지면서 발생한 비효율성 문제를 해결하기 위해 나타난 대처주의(Thatcherism)로 공기업을 매각하고 공공서비스를 민영화함으로써 정부의 개입을 최소화하고 시장 주도의 경쟁력 및 생산성을 유도하였다. 마지막으로 최근에 나타난 신경제간섭주의(new interventionism)는 그동안 시장이 자율적으로 해결하지 못했던 문제점들을 정부의 개입을 통해 해결하려는 정책이다. 현대 자본주의의 문제를 개혁하고, 민간기업의 혁신역량을 지원하는 등 국가의 적극적 개입 필요성이 다시금 강조되고 있다(Dalio 2021; Mazzucato 2018; Mazzucato 2022). 최근 영국 정부는 신경제간섭주의를 통해 통제와 촉진을 동시에 추구하는 하이브리드형 전략을 추구하고 있다.

가장 먼저 제2장에서는 국유재산관리체계 변화의 배경이 되는 국내외 정치경제학적 패러다임의 전환을 정리하여 연구의 틀을 정립한다. 제3장에서 제5장은 영국의 정부 문서를 중심으로 문헌고찰을 통해 사례를 분석한다. 구체적으로, 제3장에서는 케인스주의에 따른 큰 정부 시기에 최초로 통합적 국유재산관리를 전담하는 기구가 설립되기까지의 과정과 그 특성을 다룬다. 제4장에서는 대처주의에 따른 작은 정부 시기에 등장한 공공서비스 민영화와 국유재산관리 전담 기구의 해체를 정리한다. 제5장에서는 최근 국제정세의 혼란 속에서 패러다임의 변화와 국유재산 통합적 관리를 위한 전담기구의 재설립 과정 및 주요 업무를 다룬다. 마지막으로, 제6장에서는 영국의 사례를 종합하여 우리나라 국유재산관리에 대한 정책적 시사점을 제시하며 연구를 마무리한다.

## II. 정치경제학적 패러다임의 전환

### 1. 한국의 정치경제 및 국유재산관리의 변화

본격적인 분석에 앞서 연구의 배경이 되는 한국의 정치경제 전반에서 국가의 역할과 국유재산관리의 패러다임이 어떻게 변화해왔는지 선행연구를 중심으로 살펴보고자 한다.

지금까지 한국에서 국가의 역할은 발전국가론(Development State Theory)으로 설명될 수 있다. 발전국가론은 서구의 Amsden(1989) 등 정치경제학자들에 의하여 정의된 개념이자, 한국뿐만 아니라 동아시아의 후발 산업국가가 공유해온 가치로서 '학습을 통한 급속한 산업화 과정에서 정부의 역할이 강조되어 왔다.

Amsden(1989)은 영국에서 일어난 최초의 산업화는 발명(invention)에 기반하고, 19세기 추격 국가인 독일과 미국의 산업화는 혁신(innovation)이 이끌었으며, 20세기 후반의 후발 국가들은 학습(learning)을 통해 산업화를 이루었다고 주장하였다. 18세기 서구의 산업화가 기술 학습 이후에 자체적인 혁신으로 이어졌던 것과 달리 한국의 산업화는 국가주도의 기술이전으로 이를 수 있다고 주장한다. 하지만 한국이 기술 학습만으로 산업화를 유지하였다고 보기는 어렵다. Amsden의 1989년 연구 이후에 삼성전자를 필두로 반도체, IT, 스마트폰, 문화산업 등 세계적 수준의 기술 혁신으로 이어졌기 때문이다.

Amsden(1989)는 19세기 유럽 산업화와 20세기 후발 산업화(한국, 일본, 대만, 브라질 등) 사이에서 상대적 속도 차이가 발생하는 이유를 정부의 개입에서 찾고 있다. 한국은 개항 이후 백년의 시간이 있었지만 1960년대부터 본격적인 경제성장이 발생한 이유를 정부의 간섭주의(interventionism)에 있다고 주장하였

다. 한국 정부의 적극적인 개입 및 보조금 지원을 통해 재벌 중심의 산업군을 다양화하고, 저렴하지만 잘 훈련된 노동력을 충분히 공급할 수 있었으며, 엔지니어를 통해 해외로부터의 기술이전을 실현시킬 수 있었다(Amsden 1989).

일제 강점기를 겪으며 국가통치부문이 과대해졌고 이에 필적할만한 세력이 존재하지 않았던(양재진 2005; 허철행 2013) 한국에서 특히 1970년대에 국가가 주도하는 산업단지 건설 등 개발국가를 통한 공간 전략이 활발히 이루어졌다(손정원 2006). 그러나 1990년대 이후, 발전국가 전략은 신자유주의라는 국제적 환경 변화에 적응하지 못하고 1997년 경제위기를 일으킨 주범으로 여겨지기도 하였다(허철행 2013). 그럼에도 불구하고 학계에서는 '발전 이후 발전주의론'(양재진 2005), '포스트 발전국가론'(박상영 2012) 개념 등 현대적 의미를 계속 재조명해왔다. 최근에는 코로나19 등 국가적 위기대응 과정에서 정부와 시민 간 합의를 통한 '민주적 발전국가'(김석동 2022)로 진화되는 등 한국에서는 국가발전을 견인하는 정부의 역할이 여전히 강조되고 있다.

한편, 한국의 국유재산관리는 해방 이후 적산농지 불하, 한국전쟁 이후 토지개혁 및 소유권 정리로 시작되었으며(김상봉 2021), 산업화 시기보다 이른 1950년대부터 국유재산에 관한 법률 제정이 이루어지기 시작하였다. 한국의 국유재산은 일제 강점기, 광복, 미군정, 한국전쟁에 따른 역사적 급변기를 거치며, 공부가 멸실·누락되고 무단점유가 방치되거나 관리기관이 변동되는 등 재산관리에 많은 어려움이 따랐다(기획재정부 2010). 1950년 법률 신규 제정 이유에서 밝혔듯이 국유재산 보호 및 취득유자·보존·운용·처분의 적정성을 기하기 위해서는 법률 제정이 필수적이었다.

국유재산관리의 이원적 구조는 1950년 「국유재

산법(법률 제122호)의 제정에서부터 시작되었다. 제3조에서 국유재산은 재무부장관이 총괄한다고 정하고 있으나, 행정재산은 제4조를 통해 각 부처장이 관리하며, 보통재산은 제5조에서 재무부장관이 관리·처분하도록 하였다. 한국전쟁 직후인 1956년, 종전 법률을 폐지하고 새로 제정된 「국유재산법(법률 제405호)」에서는 총괄청과 관리청의 개념을 구분하여 이원적 구조를 정립하였다. 그로부터 60여년이 흐른 2011년 3월에는 중앙관서별 칸막이식 관리를 총괄청 통합관리로 전환하기 위하여, 「국유재산법(법률 제10485호)」이 일부 개정되며 관리청 개념이 폐지되고, 중앙관서의 장으로 개념이 변경되었다. 그러나 국유재산관리의 실질적 권한은 여전히 과거의 틀을 유지하며 이원적으로 관리되고 있다(김상봉 2021).

국유재산에서 민간참여 방식은 현행 「국유재산법(법률 제18661호)」 기준, 제59조의2를 근거로 하는 민간참여개발 제도를 중심으로 연구되어왔다. 주로 국가 공공청사에 대한 복합개발을 위한 민관협력 사업모델을 논의하는 과정에서 연구가 진행되어왔으며(서수정 2014; 염철호, 서수정, 여혜진 2018), 최근에는 국유재산개발방식에 민간참여를 활성화하기 위한 제도개선 연구가 수행되었다(기획재정부 2021b). 특히 기획재정부(2021b) 연구에서는 민관협력형 거버넌스 구축, 총괄청의 컨트롤 역할 명확화 등을 제시한 바 있다. 이는 공기업 민영화 방식처럼 국유재산의 관리를 완전히 민간에게 위임하기보다 사업의 기획, 사업자 선정, 국유지개발 목적회사 설립, 사업 시행의 각 단계에서 총괄청의 역할을 명확히 한다는 점에서 민간참여와 공공개입을 접목시키고자 하는 시도로 볼 수 있다.

## 2. 국제 정치경제 및 국유재산관리의 변화

국내의 패러다임 변화와 함께, 국제 사회에서 국가 인식의 변화과정에 대해서도 고찰이 필요하다. 이는 국유재산관리에 관해 기본이 되는 시대적 배경으로서 정책연구의 토대가 되어야 한다.

첫째, 케인스주의(Keynesianism)에서는 국가와 정부의 역할을 강조하였다. 1930년대 경제 대공황의 해결책으로 여겨졌던 케인스주의는 국가가 적극적으로 개입하여 대규모의 재정지출과 복지정책, 국유화된 기간산업을 활용하여 소비를 활성화하고 경제를 부흥시켰다. 정치경제학 이론 차원의 논의로 시작된 케인스주의는 미국 프랭클린 루스벨트 대통령의 뉴딜정책과 함께 영국 클레멘트 애틀리의 노동당 정부(1945~1951)에 큰 영향을 끼쳤다. 정부의 간섭과 계획(state intervention and planning)에 대한 공감으로 여야 간의 전후합의(post-war consensus)에는 '요람에서 무덤까지'로 대표되는 국가보험, 의료서비스 등 복지정책의 도입, 대공황 시기에 경험한 대량실업을 피하기 위한 완전고용 보장, 고용주와 노동조합간의 공생 등이 담겼다(Hugh 2015). 당시에 은행, 석탄, 철도, 통신 등 주요한 기간산업이 국유화되었다(Christophers 2018; Marr 2017).

둘째, 신자유주의(neoliberalism)하에서는 정부의 개입이 최소화되었다. 케인스주의 등장 이후, 호황기를 보내고 있던 세계 경제는 1970년대 경제위기를 계기로 국가의 기능 및 역할의 재편을 경험하게 되었다. 1980년대에는 복지국가 달성을 위하여 비대해져왔던 공공분야의 비효율을 줄이고, 국가기능을 최소화하고 정부지출을 줄여 효율성을 높이고자 하였다. 영국 마거릿 대처 총리의 대처주의(Thatcherism)는 미국 로널드 레이건 대통령의 레이거노믹스와 함께 신자유주의로의 흐름을 주도하였다(BBC 2019; Christophers

2018; Harvey 2005). 대차주의는 세계화와 탈산업화가 진행되는 가운데 경쟁력이 낮아져가던 국가 소유의 재산을 민간시장에 풀어 경제개혁을 추진하여 민간투자를 유도했다. 이 시기에는 공기업 매각 해체에 따른 공공서비스 민영화가 대대적으로 이루어졌다. 민간기업에 대한 규제는 점차 완화되었으며, 시장에서 결정이 이루어질 수 있도록 정부 개입이 축소되었다.

마지막으로 최근 신경재간섭주의(new interventionism)는 지금까지 국제 정치경제를 주도해왔던 흐름을 바꾸어 가고 있다. 2000년대 이후 빠르게 급변하는 국제정세 속에서 정부 역할은 다시 강조되기 시작하였다. 2008년 '서브프라임 모기지 사태'로 인한 세계 경제 위기는 국가의 재개입을 불러일으켰다. 미국 오바마 정부는 대형 금융회사들에 대한 규제와 감독을 강화하고 금융 소비자를 보호하기 위한 금융규제개혁법(Dodd-Frank Act)을 제정했다(The Economist 2022). 미국과 영국 등에서는 주요 은행과 투자기업들의 붕괴를 막기 위하여 은행이 국유화되었다(Dicken 2014). 경제학과 정치학계에서는 2008년 금융위기 이후 케인스 정치경제학을 재조명하며, 국가가 새로운 혁신을 주도해나가야 한다는 주장도 제기되고 있다(Mazzucato 2018; 백종국 2010). 전봉경(2021)은 영국의 브렉시트 국민투표, 코로나19 팬데믹 등 대외환경의 불확실성이 신자유주의적 시장경제 종말과 중앙정부의 적극적 정책개입을 야기했다고 보았다.

정부의 개입 규모는 다시 증가하였으나, 개입 방식은 여전히 민간시장의 투자와 동력을 활용하기 위한 신자유주의 정책 방향으로 추진되고 있다(Meadway 2021). 쇠퇴단계에 처한 현대 자본주의의 개혁을 위하여 과도한 부채, 활력을 잃어가는 생산성, 유권자의 양극화를 방지할 수 있도록 신경재간섭주의에 따른 국가 개입 필요성이 제기되었다(Dalio 2021). 경제주간지 이코노미스트는 2022년 1월 스페셜 리포트에서 1990년

대 이후로 소련의 붕괴와 함께 무너졌던 정부의 개입 모델이 '새로운 경제간섭주의(new interventionism)'로 돌아왔음을 알렸다(The Economist 2022). 코로나19 팬데믹과 우크라이나 전쟁으로 인한 에너지 및 식량 위기에 따라 정부는 개입을 늘려 물가 안정을 시도하고 있다. 미국 바이든 정부도 인플레이션 감축법안을 추진하여 민간기업의 생산시설을 미국 안으로 끌어들이고 있다. 정부가 직접 기업을 소유하여 통제했던 전통적인 간섭주의와 다르게 최근에는 필요한 분야의 특정 산업(예: 반도체, 배터리)을 정부가 집중 지원하거나, 타기업에 대한 광범위한 공격을 통한 독점행위를 막는 등 이전의 주요 관리 수단이었던 산업정책, 독점금지법, 규제, 세금에서 벗어나 새롭게 정부의 개입이 이루어지고 있다(The Economist 2022). 영국의 보리스 존슨 총리는 정부의 개입과 정부재정 지출 확대를 통해 지역불균형 해소를 위한 부흥계획(levelling-up plan) 등의 공공사업을 추진하고 있다(Partington 2022). Mazzucato는 혁신역량을 잃어가는 민간기업을 지원하기 위하여 국가가 벤처자본국가(venture-capitalist state)의 역할을 통해 특출난 아이디어를 지원하고 확실한 성과기준을 제시해야 한다는 주장을 통해 국가의 개입 필요성을 지지한다(Mazzucato 2018; Mazzucato 2022).

그러나 국유재산관리 측면에서 해외 주요 선진 국가들의 통합적 관리 및 민간참여 방안을 연구해온 선행연구에서는 장기간을 바라보는 역사적 흐름을 찾아 보기 어렵다. 관련 선행연구(김상봉 2021; 심지수, 문새하 2021; 박소영, 이왕건, 임상연, 박정은 외 2016; 윤정란, 이은엽, 장인석, 김홍주 외 2016; 남창우 2010 등)는 우리나라 국유재산관리 체계 개선을 위하여 일본, 미국, 독일, 프랑스, 영국 등 주요 선진국 사례를 비교하고 있다. 선행연구들은 주로 기준이 되는 단기간의 법률, 정책방향, 관리기관, 세부 프로그램 등을 정리하고 있다.

선행연구들에서 제시된 각국의 국유재산관리 체계의 특성을 간단히 살펴보면, 일본은 통합적 관리 측면을 살펴보기에는 총괄청의 권한이 약하며, 미국은 연방정부 토지관리의 성격이 보존을 중심으로 하여 활용·개발을 목표로 관리를 추구하는 한국의 통합적 국유재산관리에 시사점을 주기에 적합하지 않다. 유럽 국가가 한국의 최근 목표에 가장 근접한 형태의 관리를 추구하고 있으며, 특히 영국은 통합적 관리와 민간 참여 확대에 관한 오랜 논의를 통해 한국에 시사하는 바가 가장 큰 관리체계를 지닌다.

먼저 일본은 민관협력 측면에서는 PFI(Private Finance Initiative), 정기차지권 제도를 활용해 협력이 활발히 이루어지고 있다(기획재정부 2021b). 그러나 통합적 관리 측면에서 총괄기관인 재무성이 부처에 배분·감독하기보다 각 부처가 처음부터 행정재산의 처분을 관리하여 한국보다 총괄청의 권한이 약한 편이다(김상봉 2021).

미국은 연방조달청인 GSA(General Service Administration)가 총괄기관으로서 연방정부 자산 매각 권한을 가지며 각 부처에 청사를 대부하고 대부료를 징수한다(지대식, 김승중, 엄근용 2008; 심지수, 문새하 2021). 그러나 연방정부 토지 중 대부분은 농림부 산림청(FS), 재무부 소속 토지관리국(BLM: 지하광물자원 관리), 어류 또는 야생동물 서비스(FWS), 국립공원 관리국(NPS)에서 관리되어 토지, 자원, 동·식물 보존 및 관리 목적을 지닌다(심지수, 문새하 2021).

독일, 프랑스, 영국 등 유럽국가의 경우, 국유재산관리를 총괄하는 재산관리기구가 설치되어 통합적 관리체계를 운영하거나 각 부처에 공공청사 사용 임대료를 징수하는 등 비교적 강한 권한을 보유하고 있다. 독일은 2005년 연방재산청(BLMA)을 설치하여 국유

재산관리체계를 단일화하였으며(지대식, 김승중, 엄근용 2008), 지방정부나 공기업 등에 공간을 유상으로 임대해왔다(심지수, 문새하 2021). 프랑스는 총괄기관으로서 Le Domaine을 거쳐 Service France Domaine이 국유재산을 관리해왔으며, 2006년부터 국가 건물의 소유권이 Service France Domaine으로 이전되어, 행정공물의 사용료 결정 및 대금 회수를 담당하였다(지대식, 김승중, 엄근용 2008; 김상봉 2021).<sup>1)</sup> 유럽국가 중에서도 영국은 재산관리청(PSA)의 설립부터 민영화 시기를 거쳐 다시 국유재산관리기구(GPA)가 설립되기까지의 일련의 과정을 경험해왔다. 영국 국유재산관리조직은 중앙정부 소속의 조직이지만 직접 사업을 시행하는 기관이라기보다 민간기업을 통합적으로 관리하며 효율성, 유연성, 전문성을 가진다. 또한 PFI(Private Finance Initiative), PPP(Public Private Partnership), PF2(Private Finance Two)등의 다양한 방식을 적용하며 민관협력방식을 적극적으로 추진해왔다(기획재정부 2021b). 따라서 영국의 사례는 국유재산관리의 통합화와 민간참여를 고민하는 한국에 시사점을 제공하기에 적합하다고 판단된다.

그러나 지금까지 선행연구들은 여러 국가의 사례를 특정 시기, 특정한 기관을 중심으로 분석해왔는데, 각 기관은 서로 다른 시대적 배경과 독특한 특성을 지니고 설립·운영되었기 때문에 역사적 흐름을 바탕으로 기술될 필요가 있다. 본 연구에서는 영국의 국유재산관리체계를 장기적 관점에서 분석하여, 한국의 국유재산관리체계 발전방향을 제시함과 동시에, 역사적 배경을 상세하게 기술하여 해외제도의 도입에 신중함을 기하고자 한다. 특히 민영화 직후를 중심으로 연구했던 선행연구들에 비하여, 2018년에 설립되어 선행연구들에서 미처 다루지 못하였던 국유재산관리

1) 임대 결정권한은 재산 소관청에 부여되어 있음(김상봉 2021).

기구(GPA)가 등장하기까지 국유재산관리체계의 변화과정을 짚어보며, 성공과 실패를 통해 정립된 영국의 관리체계의 특성을 고찰하고자 한다.

따라서 영국이 겪어온 역사적 변화의 과정을 심층 분석하기 위하여 문헌고찰을 연구의 방법론으로 삼았으며, 특히 National Audit Office, Cabinet Office, PSA, GPA 등의 기구에서 발행한 정부 공식문서를 중점적으로 활용하여 객관성과 일관성을 확보하고자 하였다.

### III. 큰 정부와 국유재산관리 통합화 시도

#### 1. 기간산업의 국유화에 따른 국유지 증가

케인스주의에 따른 큰 정부 정책을 펼쳐갔던 1940년대 영국의 노동당 정부는 정부의 역할과 복지를 강조하며 기간산업을 점차 국유화해갔다(Christophers 2018; Marr 2017). 산업의 국유화는 국유지의 상당한 양적 팽창을 불러일으켰는데, 국가 차원에서는 공공 서비스를 실제로 운영하기 위해 해당 기능을 담당하는 토지가 갖추어져야 했기 때문이다.

Christophers(2018)는 세계대전 종료 후, 영국 정부가 소유한 토지가 점차 늘어났고, 이는 1970년대까지 계속되는 경향을 보였음을 제시했다. 대표적으로 석탄공사(National Coal Board)는 광산 보유량을 점점 확장시키며 1970년대 말에는 10만 헥타르 이상의 토지를 소유하였다. 이는 현재 6.1만 헥타르인 서울특별시의 면적과 비교할 때 약 1.6배에 달하는 매우 큰 면적이었다. 영국철도공사(British Rail)가 소유한 토지도 현재의 서울특별시 규모에 필적하는 약 7만 헥타르에 달하였는데, 이는 주로 철도노선과 철도역사에 해당하였다. 국가의료서비스(NHS), 수자원공사(Water Authorities), 전력공사(Electricity Board), 가스공사(British Gas) 등의 공기업들도 업무를 위한 국유지를 계속 확보해갔다(Christophers 2018).

중앙정부 및 공기업뿐만 아니라, 지방정부의 경우에도 저마다 상당한 규모의 토지를 보유하고 있었는데, 이는 공공임대주택(social housing)을 확보하기 위한 목적에서 기인한 것이었다. 1970년대 말, 영국의 전체 가구수 중 32%에 달하는 규모가 공공임대주택으로 공급되었다. 지방정부가 소유하고 있는 토지는 맨체스터 65%, 브라이튼 60%, 노팅엄 55%, 뉴캐슬 51% 등으로 해당 도시 면적의 절반이 넘도록 지방정부가 많은 토지를 소유하고 있는 지역마저 나타났다(Christophers 2018).

#### 2. 국유재산관리 전담기구의 첫 등장

케인스주의 정책으로 인하여 정부에서 관리해야 하는 토지 및 건물은 점점 늘어갔다. 거대해진 국유재산을 보다 체계적으로 관리하기 위해서는 국유재산을 전담하여 관리하는 기구의 필요성이 높아졌다.

그 배경으로, 14세기부터 왕실재산을 감독관리하던 Office of Works는 세계대전을 겪으며 전시에 사용 가능한 자산을 빠르게 건설, 조달, 전환, 유지보수하기 위한 조직인 건설부(Ministry of Works)로 바뀌었다. 이는 다시 전후 복구 및 부흥 과정에서 1962년 공공건설사업부(Ministry of Public Buildings and Works)로 변경되었다. 공공건설사업부의 업무는 영국 국내외 전시에 활용되었던 국유자산의 관리였으나, 1963년 육해공 3군에서 개별 관리하던 국방시설의 조달기능까지 흡수하며 처음으로 통합화 시도가 이루어지게 되었다. 이때 관리재산의 범위 증가로 더욱 체계적인 관리방식이 필요하게 되었다(Coram and Burnes 2001; National Audit Office(NAO) 1990; NAO 1996).

1970년에서 1971년까지 영국 정부는 정부부서별로 이루어지고 있던 국유재산관리 및 조직에 대한 개선방안 보고서를 민간에 의뢰했으며, 슈퍼마켓 체인 Sainsbury에서 부동산 관리 및 개발사업을 담당했던

티모시 세인즈버리(Timothy A. D. Sainsbury)가 국유 부동산의 효율적 활용을 위한 전담기구 설립을 제안했다(NAO 1988).

환경부(Department of Environment)는 1970년에 최초로 설립되었으며, 건설, 감독, 관리, 유지보수 업무를 통합적으로 담당하는 별도의 기구의 필요성이 강조되었다. 1972년에는 영국에서 처음으로 국유재산 관리를 전담으로 하는 재산관리청(Property Services Agency, PSA)이 환경부 산하에 설립되었다(Coram and Burnes 2001; NAO 2012). 재산관리청은 영국의 국유 재산에 대한 건설과 관리를 통합적으로 수행하는 기구로서, 방대한 국유재산을 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 하여 정부의 부담을 줄이고자 하였다(NAO 1990, NAO 1996).

### 3. 국유재산관리 전담기구의 역할

당시의 환경부(Department of Environment)란 다양한 건조환경(built environment)의 관리를 담당하는 중앙 정부 기관으로, 1970년 환경부에서는 여러 부서로 흩어져 있던 주택, 도시계획, 교통, 지방정부 등 건조환경에 대한 주요 국유재산 분야를 흡수하고 통합하였다. 이후 조직된 재산관리청에서는 그러한 기능을 이어받아 국방이나 의료(NHS)를 제외한 정부부서들의 거의 모든 국유재산까지 확장하여, 국유재산을 통합적으로 소유·관리하게 되었다. 그 과정에서 3군의 공공서비스는 국방부 조달 집행기관(MOD Procurement Executive)의 설립으로 분리되었다.

재산관리청은 국유재산의 소유권, 통제권, 운영권을 가지는 임대인으로서 역할하며, 임차인인 정부부서들과 체계적인 계약관계를 맺고 운영하였다. 재산관리청의 국유재산은 크게 3가지 카테고리로 분류되어 관리되었다. 청사(office)는 재산관리청이 관리하는 국유

재산의 64%로 720만㎡, 저장시설(storage)은 16%로 180만㎡, 법정 등 특수시설(specialised accommodation)은 20%로 230만㎡를 차지하고 있었다. 총 청사 면적의 2/3가 두 곳 이상의 정부부서에서 공동으로 사용되고 있어 이미 여러 부서 간 청사의 통합사용에 대한 문화가 성립되어 있었다.

## IV. 작은 정부와 관리 전담기구의 해체

### 1. 재산관리청의 변화와 민영화 후 분리매각

1980년대가 되면서 대처주의를 기반으로 작은 정부를 지향하는 보수당 정부의 정책은 공공서비스를 민영화하여 비대해졌던 정부의 규모를 줄이고 침체된 경기를 회복하는 것에 집중하였다(BBC 2019; Christophers 2018; Marr 2017). 각종 정부규제를 철폐하고 민간의 참여를 증진시켜 수익성을 높이도록 하는 과정에서 국유재산의 관리체계 역시 변화를 맞이하였다. 그동안 국유재산관리의 중심에 위치해왔던 재산관리청 역시 민간시장에 맞게 개편되고 효율성이 개선되며 민영화의 과정을 거쳐, 결국 해체의 수순을 밟게 되었던 것이다(Coram and Burnes 2001; NAO 1990; NAO 1996).

재산관리청의 해체를 불러일으킨 중대 사건으로는 재산관리청 내부의 비리사건을 들 수 있다. 당시에 재산관리청의 지역사무실들이 민간기업과의 비리관계에 연루되면서 최고 경영자(chief executive)로 있었던 몬타규 알프레드(Montague Alfred)마저 자리에서 물러남으로써 조직의 대대적인 변화가 요구되었다(NAO 1988). 이를 계기로 공개입찰 방식이 도입되었으며 조직과 시스템에 대한 개선이 이루어졌다. 이후 재산관리청에 집중되어 있던 조달·계약 권한의 일부가 각 정부부서로 다시 위임되었다(Coram and Burnes

2001; NAO 1990; NAO 1996).

1977년 전성기에 재산관리청의 인력은 5만 명이 넘었으나, 1988~89년의 회계를 기록한 감사원 보고서(NAO 1990)에 의하면 3,900명의 비산업계 직원(non-industrial staff)과 7,500명의 산업계 직원(industrial staff)을 고용했으며, 이는 1977년에 비해 1/5로 축소된 규모였다. 1988~89년의 예산도 총 8.5억 파운드 중 내부 인건비로는 9천만 파운드만을 사용했을 뿐이며, 7.6억 파운드는 외부 민간업체에 지급되었다.

이후 재산관리청은 다음과 같은 단계적 절차를 통하여 해체의 과정을 겪었다. 가장 먼저 컨설팅 기업인 딜로이트에 의뢰하여 새로운 회계·경영정보 시스템을 개발하고, 수익성이 없는 공공기능을 제외하며 민간 섹터를 강화하였다(Coram and Burnes 2001). 또한 15만 파운드 이상 공공의 건설 프로젝트의 경우, 정부부서별로 민간기업에 직접 의뢰할 수 있도록 허용하여 민간참여뿐만 아니라 각 정부부서가 개별적으로 재산을 관리하도록 하였다(Coram and Burnes 2001). 사실상 국유재산관리 권한을 개별 정부부서에 다시 이전함으로써 재산관리청 이전의 체계로 돌아갔다. 최종적으로 1993년에 재산관리청은 건설, 관리, 2) 해외 외교 및 군사시설 관리의 기능으로 구분되어 매각되었다(Coram and Burnes 2001).

## 2. 민간참여 기반의 민간자금지도 사업의 시작

국유재산관리 전담기구였던 재산관리청이 분리된 이후, 민간으로의 매각 및 인수를 거치며 해체되던 시기에 영국 정부의 국유재산 역시 점차 민영화되며 정부부담 감축을 추진하였다. 이전까지는 국가에서 필수

적으로 공급하고 관리하여야 하는 인프라로 여겨져 왔던 대표적 시설인 도로, 학교, 병원, 교도소, 소방서, 경찰서, 국방 분야 등에 대하여 민간의 참여를 유도하는 민간자금지도 사업(Private Finance Initiative, PFI)<sup>3)</sup>이 시작되었다(BBC 2019; Christophers 2018; Marr 2017; NAO 2003; NAO 2012; NAO 2020).

존 메이저 보수당 정부는 1992년 민간자금지도 사업을 도입하고 민간의 노하우를 적극 활용하여 공공서비스가 공급되도록 하였다. 1997년 구성된 토니 블레어 노동당 정부에서도 낙후 인프라와 공공서비스의 개혁(public service reform)을 위하여 민간자금지도 사업을 활용하였다.

민간자금지도 사업은 공공분야가 관리 감독 기능을 하고, 민간기업이 해당 인프라 설치자금 투자, 건설, 운영 등을 담당한다. 공공분야의 경우, 가장 중심이 되는 주체는 해당 공공서비스의 소관 기관인 정부부서(authority)와 민간분야 참여의 중심주체인 특수목적회사(Special Purpose Vehicle, SPV)이며, 소관 부서와 특수목적회사가 직접 계약하고 사업을 진행한다. 상부 기관에 해당하는 재무부(HM Treasury)와 인프라사업 관리청(the Infrastructure and Projects Authority)은 상대적으로 정책 결정 및 전략 수립 등 지원 업무를 담당한다(NAO 2020; 함정림, 김홍수 2004).

## 3. 민간자금지도 사업의 장단점

민간자금지도 사업은 민간이 투자하는 개념의 사업으로 정부의 예산을 활용하지 않고도 재원을 마련할 수 있다. 민간이 설계와 건설을 담당하고, 운영과 유지보수를 시행한다. 그렇기 때문에 정부의 부채가 크고 공

2) 이후 자산관리청 공공자산관리(PSA Building Management) 분야는 다시 한 번 5개의 민간기업에 분리매각됨.

3) PFI는 일반적으로 SOC시설 확충 등에 민간자본을 투자 활용하는 기법으로서 '민간투자사업'으로 번역되나, 본 연구에서는 국유재산관리 에 민간자금이 주도하여 운영하는 사업이라는 관점에서 '민간자금지도 사업'으로 번역함.

공서비스를 제공할 여력이 부족한 상황일지라도 그와 별개로 민간자금주도 사업이 충분한 공공서비스를 공급할 수 있을 것으로 기대되었고, 민간에서 국유재산을 대상으로 하는 사업을 지원함에 따라 경제성이 크게 향상될 것으로 여겨졌다. 민간기업은 수익사업이 적기에 실행될 수 있도록 공기(工期)를 단축하고자 하는 경향이 높았으며, 결과물의 품질 또한 수익에 상당한 영향을 미치기 때문에 비용 절감, 공사 기간 단축, 건설 품질 개선에 대한 기대감이 매우 높았다(함정림, 김홍수 2004; NAO 2003). 이로 인하여 공공서비스의 수익성이 개선되고, 민간기업이 국유재산을 보유하고 있는 동안 품질 높은 관리가 이루어지며, 계약이 끝난 이후에도 양호한 상태로 정부 반환이 이루어질 것으로 예상하였다. 실제로 제도 도입 초기에 감사원(NAO 2003)은 민간자금주도 사업이 성공적으로 수행되고 있는 것으로 평가하였다.

그럼에도 불구하고 시간이 지남에 따라 민간자금주도 사업의 수익률은 예상보다 낮은 것으로 드러났으며, 계약종료 이후 국유재산의 상태가 저하되었다. 민간자금주도 사업으로 인한 손실이 발생한 것으로 판단되기도 하였다. 이는 민간에서 사업을 낙찰받기 위하여 입찰가격을 낮출 수밖에 없었으며, 공공서비스 자체에 대한 경쟁력을 증대시키기 위한 노력보다는 사업비용 절감에 대한 노력이 더 크게 작용하였기 때문이다(NAO 2020; The Economist 2018).

## V. 패러다임의 재편과 국유재산의 통합적 관리 재개

### 1. 민간자금주도 사업의 종료 발표

영국 국유재산관리에서 큰 정부 정책으로 인한 비효율을 줄이기 위해 시작되었던 민간참여 정책들은 결

국 또 다른 비효율로 이어졌다. 이러한 배경에서 영국 정부는 민간의 참여에만 의지하기보다 다시 정부가 직접 주도하는 통합적 국유재산관리를 통해 효율화를 추진하게 된다.

가장 먼저, 영국 정부는 비효율적 방식으로 여겨지던 민간자금주도 사업의 종료를 선언하게 된다. 영국 정부는 2018년 10월 공식 발표를 통하여 민간자금주도 사업 형식을 통한 신규사업을 더 이상 추가로 실시하지 않기로 결정한다(NAO 2020).

영국 전역에서 진행 중이었던 민간자금주도 사업은 700개 이상으로, 328개 정부기관이 각 사업을 직접 관리하고 있었다. 정부부서 간 칸막이 행정으로 인한 문제, 청사의 공실 문제 등이 제기되었으며, 중복되는 인프라를 공동 사용해야 할 필요성이 제시되었다(NAO 2020). 진행 중인 사업들은 최종적으로 계약이 끝날 때까지 민간에 비용을 지불하며 운영될 예정이지만, 정작 기존의 민간자금주도 사업에서 담당하고 있었던 국유재산관리의 기능을 대체할 통합적 정책은 부족한 상태였다. 민간자금주도 사업 종료 이후, 국유재산을 인계받게 될 정부기관들에는 관련 인력이 충분히 갖추어지지 못하였으며, 부서마다 자신의 조직만을 위한 개별적 전략 및 운영방안 모색에 전념하였기 때문이다(NAO 2020).

## 2. 국유재산관리기구의 설립을 통한 권한 강화

영국 정부는 재산관리청의 민영화 이후, 축소되고 분산된 국유재산의 운영비용을 줄이고 효율적으로 사용될 수 있도록 통합적인 관리체계가 필요하다고 여겼다. 이러한 배경에서 2018년에는 국무조정실(Cabinet Office) 하부에 민간전문가 참여와 부동산 컨설팅 기능이 강화된 국유재산관리기구(Government Property Agency, GPA)를 설립하기에 이른다. 국유재산관리기

구는 국무조정실과 재무부(Treasury)의 주도로 통합관리의 권한을 집중시켜 조직되었으며, 민영화 이전의 국유재산관리청(PSA) 수준의 국유재산 소유권 및 통제권을 획득한 조직이다. 국유재산관리기구는 2030년 목표의 비전으로 중앙정부의 국유재산을 고효율 저비용으로 유연하게 사용할 수 있도록 하고, 각 부서들이 부동산 관련 위험(risk)에서 벗어나 핵심업무에 집중할 수 있도록 하며, 스마트 워킹과 같은 첨단 IT 서비스를 통해 최고 수준의 정부청사를 제공하는 등의 목표를 제시하였다(Cabinet Office 2019).

이처럼 1990년대 재산관리청의 해체 후 2018년 국유재산관리기구가 설립되기 이전까지의 과도기에는 통합관리 기능이 부재한 상황에서 민간자금지도의 공공사업들을 관리하기 위하여 일반재산자문청(PACE), 조달청(OGC), 국유재산팀(GPU) 등의 조직들을 거처왔다. 일반재산자문청(PACE)은 민영화 직후에 국유재산에 관한 부서 간 중재 조정, 고객서비스, 자문 등의 역할을 담당하는 지원센터로 기능하였다. 일반재산자문청은 2000년 조달청(OGC)으로 편입되었으며, 조달청 역시 각 부서의 자율적인 국유재산관리를 지원하기 위한 자문기관으로 주로 역할하였다(윤정란, 이은엽, 장인석, 김홍주 외 2016; 김상봉 2021). 그 후, 국유재산관리기구(GPA)의 전신이라고 할 수 있는 국유재산팀(GPU)이 2010년에 설립되었으며, 국유부동산의 중앙관리에 따른 효율화를 추진하였다(박소영, 이왕진, 임상연, 박정은 외 2016). 국유재산팀에서는 국유재산의 소유권과 관리를 중앙집권화하고자 시도하였으나, 부서들의 반대로 진척이 되지 못하였다(NAO 2017). 그에 비하여 국유재산관리기구(GPA)는 이관된 일반 정부 자산(the general purpose central government estate)들에 대하여 소유권 및 통제권을 획득했으며, 여러 부서들이 공동으로 이용하여 국유재산의 효율을 높이고 비용을 줄일 수 있도록 통합 운영

및 관리가 가능해졌다.

다만, 기존의 재산관리청(PSA)이 지역 사무실과 민간업체 사이에서 비리사건에 취약했던 것에 비해, 국유재산관리기구(GPA)는 상당한 권한이 집중된 기관인 만큼 여러 견제 장치를 갖추고 있다. 의회의 모니터링 및 예산검토와 함께, 필요한 경우 감사원(NAO)이 조사요청을 할 수 있다. 국유재산기능지원국(Government Property Function)은 영국 전역의 중앙정부 부서에서 정부 부동산 관련 업무를 담당하는 5,000명 이상의 전문가 네트워크를 관리함으로써 국유재산관리기구의 정책을 지원한다.

실무차원에서도 상위기관인 국유재산관리위원회(Office of Government Property, OGP)가 국무조정실(Cabinet Office)과 국유재산관리기구(GPA) 사이에서 행정적 지원을 담당하고, 국유재산관리기구(GPA)는 전문성을 갖춘 집행기구(executive agency)로서 실무적 서비스 및 사업을 중심으로 기능을 분리하여 운영하고 있다. 국유재산관리위원회와 국유재산관리기구는 영국 총리 및 내각을 지원하는 국무조정실(Cabinet Office)의 소속으로 우리나라의 대통령 직속기관과 유사한 위치 및 권한을 갖기 때문에, 총리 및 내각의 핵심 정책방향을 직접적으로 반영하여 정부부서 및 관련기관 간에 이해관계가 상충될 수 있는 국유지의 통합관리를 목표로 업무를 수행한다.

국유재산관리기구는 국유재산에 대한 소유권 및 통제권을 가지며 각 정부부서를 일종의 고객, 즉 임차인으로 판단하고, 시장가격에 맞게 임대료와 관리비를 지불받고 통합적 관리를 실시하고 있다. 그럼에도 정부부서들은 이러한 방식을 자연스럽게 받아들일 수 있었는데, 1970년대부터 재산관리청(PSA)과 같은 통합적 관리체계에 이미 익숙해져 있었으며, 1990년대 공공서비스 민영화와 민간자금지도 사업(PFI)을 거치며 정부 소유 부동산이 크게 줄어든 만큼<sup>4)</sup> 임대료를

지불하거나 민간에 아웃소싱하는 문화가 조직 내부에 자리 잡혀 있었기 때문이다. 따라서 정부부서별로 별도의 국유재산관리팀을 조직하기보다 전문성을 갖춘 국유재산관리기구에서 통합적 관리를 하는 것이 기능과 비용 면에서 유리하다는 공감대가 형성되어 있었다.

또한 국무조정실, 국유재산관리위원회, 국유재산관리기구에서는 강화된 권한을 일방적으로 휘두르기보다 고객인 정부부서의 입장을 대변할 수 있도록 다양한 내부 위원회(운영위원회, 고객관리 위원회, 회계감사 및 위험관리 소위원회, 예산지출 소위원회)를 구성하여 의견을 교환하고 의사를 결정하는 운영체계를 마련하였다(Cabinet Office 2019). 국무조정실의 부실장(Permanent Secretary)은 중앙정부에서 파견된 예산회계 책임자로서 의회로부터 국유재산관리기구의 예산을 집행하는 책임을 맡으며, 중앙정부 부서들의 전략적 목표와 우선순위를 통합적으로 고려하여 국유재산관리기구에 적절한 예산을 제안하고, 최고경영자가 합리적인 의사결정을 내릴 수 있도록 고문역할을 수행한다(Cabinet Office 2019). 국유재산관리위원회의 국유재산기능지원국장(Head of Government Property Function)을 겸직하고 있는 국무조정실 국유재산담당관(Director General of Government Property)은 국무조정실과 국유재산관리기구 사이에서 발생하는 통합관리 전략에 대한 의견 차이를 줄일 수 있도록 핵심 연결고리의 역할을 수행한다. 특히 국유재산관리기구가 효과적으로 사업들을 진행하고 업무들을 개선할 수 있도록 필요한 권한들을 지원한다(Cabinet Office 2019).

국유재산관리기구와 정부부서 사이에는 점유동의서(Terms of Occupation Agreement)를 작성하여 임대

인과 임차인으로서 관계를 설정하는데<sup>4)</sup>, 국유재산관리기구에 고객관리자문위원회(Customer Board)가 설치되어 정부부서와의 계약, 문제처리, 성능결과 등의 내용을 전략적으로 관리한다(Cabinet Office 2019).

### 3. 국유재산관리기구의 주요 업무

국유재산관리기구는 공공자산관리의 효율을 높이는 대신 물리적 공간을 축소시켜, 나머지 자산을 매각하거나 개발하여 수익을 발생시키고 정부지출을 줄이고자 하는 목적에서 운영되고 있다. 국유재산관리기구는 부동산의 소유권(freehold)과 임차권(leasehold)을 인계받은 국유지에 관하여 임대를 원하는 정부부서들과 부동산 계약에 대한 협상을 진행하면서 1.5억 파운드(약 2,300억원) 수준의 비용을 절감하기도 하였다(Government Property Agency 2021). 국유재산관리기구는 초반에 약 80여 개의 국유재산의 관리로 시작되어 2020년 기준 약 1천 개 이상의 국유재산을 관리하며 업무의 범위를 확장하고 있다(Government Property Agency 2021). 국유재산관리기구의 출범 당시에는 효율적인 자산관리와 매각을 통해 향후 10년간 14~24억 파운드(약 2.2~3.8조 원)의 경제적 이득을 예상하였다(Government Property Agency 2021).

국유재산관리기구의 특성을 가장 대표하는 사업으로서 통합정부청사 개발사업(Government Hubs Programme)은 영국 전역에 산재되어 있던 여러 공공기관의 사무실을 하나의 지역거점으로 모으고, 잉여공간을 민간에 판매하는 등 시장에서 가치에 맞는 수익을 창출하도록 노력해 왔다. 특히 지가와 유지보수

4) 재산관리청(PSA)의 민영화 직전인 1988년 국유재산의 54%가 정부 소유, 46%가 임차한 재산이었던 것에 비하면(NAO 1988), 2020년 국유재산은 39%가 소유, 11%가 민간자금지주도(PFI) 사업, 50%가 임대로, 정부 소유의 부동산이 크게 감소함(Cabinet Office 2020).

5) 정부부서 간 국유재산 임대차 거래는 금지되어, 국유재산관리기구와 점유조건각서(Memorandum of Terms of Occupation)를 통해서만 임대가 가능하기 때문임(HM Government 2021).

비가 높은 런던 도심의 오래된 청사에서 이전함으로써 비용을 대폭 줄일 수 있었다. 2020년을 기준으로 영국 전체에 17개의 통합정부청사가 개발되었거나 건설되고 있으며, 최종적으로 18~22개의 통합정부청사가 균형적으로 배치될 계획이다(Cabinet Office 2018). 국제청(HMRC)의 경우에는 기존에 130개에 이르던 사무실을 전국 13개 통합정부청사로 이동시키며, 효율적인 근무환경과 향상된 공공서비스를 제공시키고자 하였다. 런던 카나리 워프(Canary Wharf, London), 벨파스트 어스킨하우스(Erskine House, Belfast), 카디프 중앙광장(Central Square, Cardiff), 에든버러 뉴웨이벌리(New Waverly, Edinburgh) 등에서는 런던 도심에 위치한 낮은 청사에서 높은 관리비용을 지불해야 했던 기존 입지를 대신하여, 통합된 신규 청사를 통해 사용밀도를 높이고 비용 절감과 업무환경 개선을 동시에 달성하고자 하였다(Cabinet Office 2018).

이처럼 국유재산관리기구의 통합정부청사 사업의 경우에는 여러 정부부서를 한 건물에 입주시켜 칸막이 행정을 없애고 연계협력을 유도하고 있으며, 그 과정에서 국유재산의 관리를 전담하고 있는 기구가 소유권, 통제권 등 총괄적인 권한을 가지고, 국유재산의 통합적 관리를 주도하고 있다. 또한 민간자금주도(PFI) 모델을 완전히 포기하기보다 민간기업과의 파트너십 형태로 전환하여, 민간참여와 투자효과를 유지하며 민간 전문가들과 상업적 전략을 마련함과 동시에 공익적 목적도 강화하는 체계를 형성하고 있다.

## VI. 결론 및 정책적 시사점

영국에서 재산관리청(PSA)의 설립과 해체·민영화, 그리고 국유재산관리기구(GPA)의 설립에 이르기까지 국유재산관리체계가 변화해온 일련의 과정은 케인스주의, 대처주의를 거쳐 최근의 신경재간섭주의(new

interventionism)까지 패러다임 변화에 상당한 영향을 받아왔다. 그 과정에서 국유재산관리 전담기구 등에 따른 총괄적 기능은 전반적으로 확대되었다가 민영화를 계기로 축소된 후, 최근 들어 재확대되는 경향을 보여왔다. 민간의 참여는 민영화 시기에 시작되어 최근의 정부 재개입의 과정에서도 민간협력방식을 통해 이어지고 있다.

본 연구에서는 한국의 국유재산에 대한 통합적 관리 및 민간참여 방안을 마련하기 위하여 영국의 변화 과정을 심층 분석하였다. 한국과 영국의 정치경제 패러다임에 대한 차이점을 감안하여 신중한 정책 도입이 이루어질 수 있도록 영국의 역사적 배경을 충분히 분석하여 제시하고자 하였다.

이와 같은 영국의 국유재산관리체계 변화과정이 한국 국유재산의 통합적 관리 및 민간참여 확대에 대하여 시사하는 바를 종합하면, 다음과 같은 세 가지 측면으로 정리할 수 있다.

첫째, 최근 영국 정부는 국유재산에 관한 전담기구의 권한을 재확대하고 있는 추세이다. 케인스주의에 따른 재정정책 하에서는 공공서비스 및 국유지 확대 정책이 시행되어왔으며, 국유재산관리에서도 전담기구의 강력한 권한을 유지해왔다. 그러나 대처주의에 따른 보수당 정부 시기에는 공공서비스 민영화 및 국유지 매각 등으로 국유재산관리를 위한 조직의 권한이 점차 줄어들었고, 자문 등 지원 업무에 한정되었다. 최근 다시 조직된 국유재산 전담기구인 국유재산관리기구(GPA)는 국유재산에 대한 소유권 및 통제권을 이관받으며 보다 효율적인 관리를 추진하고 있으며, 각 부서들이 부동산에 관한 위험을 직접 감당하기보다 본연의 업무에 충실할 수 있도록 지원하고 있다. 다만 최근 국유재산관리기구는 권한의 확대 속에서도 민간기업과의 파트너십을 함께 유지하며 기존 재산관리청의 통합적 관리 기능과 민간자금주도 사업에서

보여준 민간시장 가치에 맞는 효율성 및 생산성 강화라는 장점을 함께 취하는 모습을 보이고 있다.

둘째, 영국의 국유재산관리는 총괄 기능을 하는 전담기구를 운영하되, 내부적으로는 위원회 운영을 통한 견제 장치를 마련하고, 외부적으로는 의회 및 정부 부서들과의 지원체계를 마련하여 협력적인 관계를 유지하고 있다. 최초의 정부 주도의 전담기구의 설립과 해체, 그 이후 재조직의 과정을 거친 끝에 영국 정부의 최종적인 선택은 정부 주도의 전담기구를 중심으로 하지만, 국유재산관리위원회(OGP)와 국유재산관리기구(GPA)를 구분하고, 각종 감사 정책지원 기능을 통해 집중된 권한을 균형적으로 운영하는 방식이었다. 이러한 방식을 통해 영국 정부는 초기 재산관리청(PSA) 비리사건의 재발을 방지하되, 민영화 시기 민간자금지도 사업을 각 부서가 통제권을 민간에 넘긴 채 간접적으로 관리함에 따른 비전문성, 품질저하 등의 문제를 해결하고 효율성을 높일 수 있었다. 또한 강화된 권한을 일방적으로 휘두르기보다 정부부서들을 고객으로 판단하고 이들이 추구하는 궁극적 목표에 맞는 정책수단 및 전문 서비스를 제공함으로써 서로 간의 갈등을 최소화하고 호혜적 관계 및 상호 협력을 이끌어내고 있다.

셋째, 통합정부청사 개발사업 등을 통해 흩어져있던 국유재산을 모으며, 공간의 공동 사용을 통해 부서간 통합을 유도하고 있다. 초기의 국유재산관리가 규모 확장을 중심으로 이루어졌다면, 최근의 국유재산관리는 축소되고 파편화되었던 국유재산을 통합하는 방향으로 이루어지고 있다. 이 과정에서 130개의 사무실을 13개의 통합정부청사로 이동시킨 국세청(HMRC)의 사례와 같이 각 부서 내부의 조직개편 및 부서 간의 연계협력을 달성하고자 노력하였다.

이러한 영국 국유재산관리체계에서의 통합화 및 민간참여 방식을 우리나라의 국유재산관리정책에 적

용해보기 위해서는 다음과 같은 방향을 고려해볼 수 있다.

첫째, 총괄청이 주관하는 통합적 거버넌스 체계를 강화할 필요가 있다. 국유재산의 대부분을 차지하는 행정재산을 중심으로 각 부처가 국유재산의 상당 부분을 개별 관리하고 있는 현재 상황에서 국유재산관리의 효율성이 낮아질 수 있기 때문이다. 현재 사용되지 않는 행정재산의 경우, 적극적으로 활용될 수 있도록 총괄청과 각 부처, 그리고 민간 개발 전문가 사이 협력에 대한 논의가 필요하다. 영국의 국유재산관리기구에서는 국유재산에 대한 통합적 관리 권한을 확보하여 부서별 사업들의 중복 및 우선순위를 조정하여 효율성을 높이고 공실률은 줄이고 있는데, 이는 14세기 왕실재산 관리 이후 오랜 세월 동안 축적된 공공주도 관리 노하우를 바탕으로 대처정부 이후 민간기업의 관리 전략을 적극적으로 적용하면서 발생했던 시행착오들을 보완해온 끝에 형성된 거버넌스 체계이다. 우리나라에서도 총괄청이 책임감을 갖고 국유재산관리를 총괄하되, 각 부처와 의견을 충분히 교류할 수 있는 거버넌스 체계를 구축하여 공동의 문제해결 과정을 통한 신뢰관계를 만들어야 할 것이다.

둘째, 국유재산을 통합관리할 수 있는 전문기관을 양성할 필요가 있다. 영국의 국유재산 전담기구가 정부부서별로 흩어져있는 권한을 집중하여 통합관리를 실시하는 것처럼, 우리나라도 국유재산관리의 효율성을 높일 수 있도록 전문기관을 만들어야 할 필요가 있다. 총괄청을 비롯한 정부부처가 겪고 있는 현재의 비효율을 모니터링하고 함께 문제를 해결할 수 있도록 협력해나가야 할 것이다. 동시에 통합적 관리를 위한 권한이 과도해지지 않도록 적절한 견제가 이루어질 필요가 있다.

셋째, 통합청사 등의 사업을 적극 추진해나갈 필요가 있다. 지금까지 우리나라의 이원적 국유재산관리

체계하에서는 공공청사가 주로 저층의 단독청사를 중심으로 건립·운영되어 국유지 활용의 효율성이 낮았다(염철호, 서수정, 여혜진 2018). 최근 들어 도심 노후청사를 중심으로 여러 부처가 함께 공간을 활용하거나, 공공임대주택, 수익시설 등을 함께 복합하여 개발하는 공공청사 복합개발이 추진되고 있으나 각 부처의 참여 수준이 제한적이다. 영국에서는 재산관리청 시기부터 이미 청사 공간을 공동 사용해온 문화가 자리 잡고 있어, 통합정부청사를 상대적으로 쉽게 받아들일 수 있었다. 특히 전문기구(임대인)의 관리 아래에서 정부부서들(임차인)이 필요한 면적과 기간만큼만 임대하는 방식으로 유연하게 통합청사를 이용하여 초기 인프라 설치비용 및 공실 등의 위험부담을 줄일 수 있었다. 우리나라에서도 통합청사에 대한 부처의 참여를 높이기 위해서는 통합적 거버넌스를 통해 총괄청 및 각 부처 사이의 소통과 협력의 질차가 필요할 것이다.

현 정부는 작은 정부를 지향하며 공무원 조직 및 청사 공간의 효율성을 높이고자 하며, 국유재산 개발에서도 기존의 위탁·기금·신탁 개발 외에 민간참여개발을 활성화하고자 한다. 그러나 영국의 경험에서 볼 때, 국유재산 통제권을 전적으로 민간에 넘김으로써 민간의 참여가 품질 저하로 이어지지 않도록 통합관리 권한은 정부가 보유하는 것이 유리하다. 민간참여와 통합적 관리를 동시에 달성하고 있는 영국의 최신 사례를 참고하여, 민간을 지원하고 사업을 활성화되 충분한 품질을 확보하고, 부처의 공간 활용 수요에도 충분히 대응할 수 있도록 방안을 마련해나가야 할 것이다. 총괄청의 주관하에 관련 부처, 민간 전문가가 거버넌스를 구성하여, 국유재산 개발·활용을 위한 민간참여 방안을 논의하고 사업 기획에서부터 시행까지 함께 대응할 때, 민간의 아이디어를 효율적으로 반영하는 국유재산 정책을 추진할 수 있을 것이다.

다만, 영국의 국유재산 개념은 정부가 소유한 부동산과 임차한 부동산을 모두 포함하며, 정부부서 간에도 시장가격에 맞게 임대료를 지불하는 등, 우리나라와 제도적 차이가 존재한다. 우리나라의 국유재산 개념은 소유를 중심으로 하며, 부처별로 소관하고 있는 재산을 해당 부처에서 소유하고 있다는 인식이 강하기 때문에 국유재산관리 방식에서 차이가 발생할 수 있다. 이에 대한 해석에 유의할 필요가 있으며, 추후 연구에서는 한국과 영국의 사례비교 연구 등 국가별 국유재산 범위 및 제도적 차이에 주목할 필요가 있겠다.

#### 참고문헌 ●●●●

1. 관계부처 합동. 2022. 유휴·저활용 국유재산 매각·활용 활성화 방안. 세종: 관계부처 합동.  
Related Ministries Joint. 2022. *The Sale and Utilization Plan of Vacant or Underutilized State Property*. Sejong: Related Ministries Joint.
2. 기획재정부. 2010. 국유재산업무편람. 과찬: 기획재정부.  
Ministry of Economy and Finance. 2010. *State Property Work Manual*. Gwacheon: Ministry of Economy and Finance.
3. 기획재정부. 2021a. 2022년도 국유재산종합계획. 세종: 기획재정부.  
Ministry of Economy and Finance. 2021a. *2022 Comprehensive Plan for State Property*. Sejong: Ministry of Economy and Finance.
4. 기획재정부. 2021b. 국유재산개발방식의 민간참여 활성화를 위한 제도개선 방안 연구. 세종: 기획재정부.  
Ministry of Economy and Finance. 2021b. *A Study on Improving the System to Revitalize Private Participation in the State-Owned Property Development*. Sejong: Ministry of Economy and Finance.
5. 기획재정부. 2022. 민간·지자체 협업으로 국유지 개발 패러다임 전환: 광명시 소재 국유지 개발 업무협약식 및 간담회 개최. 1월 14일, 보도자료.  
Ministry of Economy and Finance. 2022. *Paradigm Shift to the Development of State Land through Collaboration between the Private Sector and Local Governments: Held a*

- MOU and meeting in Gwangmyeong. January 14, Press release.
6. 김명수, 양잔홍, 정문섭, 조판기, 김승중, 이승욱, 배효정, 권용수, 강우석. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.  
Kim Myeong-su, Yang Jin-Hong, Jeong Mun-Sub, Jo Pan-ki, Kim Seung-Jong, Lee Seung-Wuk, Bae Hyo-Jeong, Gyeon Yong-Su and Kang Wu-Seok. 2016. *A Study on the National Lands Management and Utilization Strategies*. Sejong: National Research Council.
  7. 김명수, 조만석. 2017. 도시활력 증진을 위한 국공유지의 체계적 활용방안 연구. 세종: 국토연구원.  
Kim Myeong-su and Jo Manseok. 2017. *A Study on Public Land Utilization Policies for Enhancing Urban Vitality*. Sejong: Korea Research Institute Human Settlements.
  8. 김상봉. 2021. 우리나라 국유재산관리 정책의제실정에 관한 연구: 해외사례분석을 중심으로. 도시행정학보 34집, 2호: 119-152.  
Kim Sang Bong. 2021. A study on the agenda setting of national property management policy in Korea. *Journal of the Korean Urban Management Association* 34, no.2: 119-152.
  9. 김석동. 2022. 한국의 코로나19 위기대응에서 '민주적' 발전 국가의 역할: 국가역량의 제도적 진화와 거버넌스 평가. 국제정치논총 62권, 1호: 45-91.  
Kim Seokdong. 2022. The role of the 'Democratic' developmental state in South Korea's COVID-19 crisis response: Evaluation of institutional evolution of state capacities and governance. *The Korean Journal of International Relations* 62, no.1: 45-91.
  10. 남창우. 2010. 국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안. 도시행정학보 23집, 4호: 269-297.  
Nam Chang-Woo. 2010. Status of state-owned property management system and efficient improving alternatives. *Journal of the Korean Urban Management Association* 23, no.4: 269-297.
  11. 박상영. 2012. 한국 '포스트발전국가론'의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제. 현대정치연구 5권, 1호: 63-90.  
Park Sang-Young. 2012. Exploring Korea's emerging 'Post-Developmental' state: Research trends and agendas since the 1990s. *Journal of Contemporary Politics* 5, no.1: 63-90.
  12. 박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선, 김성제. 2016. 도시 내 국공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력 방안. 안양: 국토연구원.  
Park So-Young, Lee Wang-Geun, Lim Sang-Yeon, Park Jung-Eun, Jung So-Yang, Jung You-Sun and Kim Sung-Je. *Enhancing Public Sector Cooperation for Regeneration of Vacant or Underutilized Urban Public Property*. Anyang: Korea Research Institute Human Settlements.
  13. 백종국. 2010. 전후 국가발전전략의 전개와 케인스 정치경제학. 한국정치연구 19집, 3호: 267-284.  
Back Jong Gook. 2010. Post-war developmental strategies and political economy of J. M. Keynes. *The Institute for Political Studies* 19, no.3: 267-284.
  14. 서수정. 2014. 국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책 방안. Auri Brief, no.100: 1-16. 안양: 건축도시공간연구소.  
Seo Soojeong. 2014. Improving the system and policies for the national land development. *Auri Brief*, no.100: 1-16. Anyang: Architecture & Urban Research Institute.
  15. 손정원. 2006. 개발국가의 공간적 차원에 관한 연구: 1970년대 한국의 경험을 사례로. 공간과 사회, 25호: 41-79.  
Sonn Jun Woon. 2006. Reinterpreting the spatial dimensions of the developmental state: With a case study of South Korea, 1970's. *Space and Environment*, no.25: 41-79.
  16. 심지수, 문새하. 2021. 국유지 관리와 활용사례 국제비교 연구. 세종: 국토연구원.  
Sim Ji-Soo and Moon Saeha. 2021. *International comparative study for managing and developing national land*. Sejong: Korea Research Institute Human Settlements.
  17. 양재진. 2005. 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래. 한국행정학보 39권, 1호: 1-18.  
Yang Jae-jin. 2005. Developmentalism after development: The growth, crisis, and future of the Korean developmental state. *Korean Public Administration Review* 39, no.1: 1-18.
  18. 염철호, 서수정, 여혜진. 2018. 노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구. 세종: 건축도시공간연구소.  
Youn Chirho, Seo Soojeong and Yeo Haejin. *A Study on the Revitalization of Public-Private Partnership for the Mixed-use Development of Old Government Buildings*. Sejong: Architecture & Urban Research Institute.
  19. 윤정란, 이은엽, 장인석, 김홍주, 송경일, 홍한규, 유혜선, 최정현, 이원상. 2016. 국유지를 활용한 사업화 방안 연구. 대전: 토지주택연구원.

- Yun Jeong-Ran, Lee Eun-Yeob, Chang In-Seok, Kim Hong-Joo, Song Kyung-Il, Hong Han-gyu, Yu Hye-Seon, Choi Jeong-Hyun and Lee Won-Sang. 2016. *Business Model of LH in Utilization of State-Owned Land*. Daejeon: Land and Housing Institute.
20. 이승욱. 2021. 국유재산종합계획을 통해 본 국유지정책 패러다임의 변화. 월간 국토, 제480호. 세종: 국토연구원.  
Lee Syung Uk. 2021. Paradigm shift of state-owned land policy by comprehensive plan for state property. *KRIHS Monthly Magazine*, no.480. Sejong: Korea Research Institute Human Settlements.
21. 전봉경. 2021. 포스트 브렉시트 시대의 영국 지역발전정책에 대한 비판적 검토와 함의. 한국경제지리학회지 24권, 4호: 446-462.  
Jeon Bong-Kyung. 2021. A critical review of the UK's regional development policies in the Post-Brexit era and its implication. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 24, no.4: 446-462.
22. 제20대 대통령직인수위원회. 2022. 윤석열정부 110대 국정 과제.  
Presidential Transition Committees for the 20th President-elect. 2022. *Yoon Suk-Yeol Administration's 110 Key Policy Tasks*.
23. 지대식, 김승중, 엄근용. 2008. 중장기 국유재산관리 종합계획 수립을 위한 연구. 과천: 재정경제부, 세종: 국토연구원.  
Ji Dae Sik, Kim Seung-Jong and Eom Keun-Yong. 2008. *Improving Property Asset Management System of the Central Government Real Estate in Korea*. Gwacheon: Ministry of Finance and Economy, Sejong: Korea Research Institute Human Settlements.
24. 함정림, 김홍수. 2004. 영국 PFI 민자사업에서 교훈을. 국토정책 Brief, 59호. 안양: 국토연구원.  
Ham Jeong Lim and Kim Heung Su. 2004. Lessons learned from UK PFI private sector projects. *KRIHS Policy Brief*, no.59. Anyang: Korea Research Institute Human Settlements.
25. 허철행. 2013. 한국의 국가발전모델: 발전국가론을 중심으로. 동양문화연구 13집: 91-117.  
Heu Chul-Hang. 2013. Korean national development model: Focused on national development theory. *Youngsan Journal of East Asian Cultural Studies* 13: 91-117.
26. Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
27. BBC. 2019. *Thatcher: A Very British Revolution*. BBC Documentary.
28. Cabinet Office. 2018. *Government Estate Strategy*. London: Cabinet Office.
29. Cabinet Office. 2019. *Government Property Agency Framework Document*. London: Cabinet Office.
30. Cabinet Office. 2020. *State of the Estate in 2019-2020*. London: Cabinet Office.
31. Christophers, B. 2018. *The New Enclosure: The Appropriation of Public Land in Neoliberal Britain*. London: Verso.
32. Coram, R. and Burnes, B. 2001. Managing organisational change in the public sector: Lessons from the privatisation of the property service agency. *The International Journal of Public Sector Management* 14, no.2: 94-110.
33. Dalio, R. 2021. *Principles for Dealing with The Changing World Order: Why Nations Succeed and Fail*. London: Simon & Schuster.
34. Dicken, P. 2014. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 6th ed. London: Sage.
35. Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
36. HM Government. 2021. *Government Functional Standard G04: Property*. London: HM Government.
37. Hugh, J. M. A. 2015. *Oxford AQA History for A Level and AS: The Making of Modern Britain 1951-2007*. Glasgow: Oxford University Press.
38. Government Property Agency. 2021. *Government Property Agency Business Plan 2021 to 2022*. London: Government Property Agency. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/gpa-business-plan-202122>
39. Marr, A. 2017. *A History of Modern Britain*. London: Pan Books.
40. Mazzucato, M. 2018. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths*. London: Penguin Random House.
41. Mazzucato, M. 2022. *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Penguin Random House.
42. Meadway, J. 2021. How Boris Johnson has forged a new economic settlement. *The New Statesman* [online], December

23. Updated December 24. Available from: <https://www.newstatesman.com/politics/uk-politics/2021/12/how-boris-johnson-has-forged-a-new-economic-settlement>
43. National Audit Office. 1988. *Property Services Agency: Management of the Civil Estate*. London: National Audit Office.
44. National Audit Office. 1990. *Property Services Agency: Management Controls in District Works Offices*. London: HMSO.
45. National Audit Office. 1996. *PSA Services: The Transfer of PSA Building Management to the Private Sector*. London: HMSO.
46. National Audit Office. 2003. *PFI: Construction Performance*. London: National Audit Office.
47. National Audit Office. 2012. *Improving the Efficiency of Central Government Office Property*. London: National Audit Office.
48. National Audit Office. 2017. *Progress on the government estate strategy*. London: National Audit Office.
49. National Audit Office. 2020. *Managing PFI assets and services as contracts end*. London: National Audit Office.
50. Partington, R. 2022. Boris Johnson has left the UK economy in a parlous state. *The Guardian* [online], July 8. Available from: <https://www.theguardian.com/business/2022/jul/08/boris-johnson-has-left-the-uk-economy-in-a-parlous-state>

- 논문 접수일: 2022. 7. 21.
- 심사 시작일: 2022. 8. 3.
- 심사 완료일: 2022. 9. 16.

## 요약

주제어: 국유재산, 통합적 관리, 민간참여, 영국 국유재산관리체계, 패러다임 변화, 국유재산관리 전담기구

본 연구는 우리나라 국유재산의 이원적 관리체계에 따른 비효율을 개선하고 민간참여를 증대시키기 위해, 영국의 국유재산관리체계 변화과정을 통하여 효율적 관리방안을 도출함에 목적을 둔다.

영국에서는 1950~60년대 케인스주의에 따른 재정 정책에 의해 재산관리청(PSA)을 중심으로 정부가 주도하는 통합적 국유재산관리를 추진해왔다. 이후 대처 정부 시기에는 공공서비스 민영화에 따라 국유재산 전담기구가 해체되었으나, 2018년 설립된 국유재산관리기구(GPA)를 중심으로 통합되었으며 이는 민영화시기 이후 체질적 변화를 기반으로 한다.

이처럼 영국에서는 국유재산 전담기구를 중심으로 총괄 기능을 다시 강화해가고 있으며, 내부적으로는 견제를, 외부적으로는 민간참여를 기반으로 정부부서들과의 협력을 유지하고 있다. 또한 통합정부청사 개발사업을 통하여 파편화된 국유재산을 통합하며 부서 간 연계협력을 유도하고 있다.

본 연구에서는 총괄청 주관의 관련 부처 및 민간 전문가와의 거버넌스를 통한 통합적 관리체계의 강화와 함께, 전문기관을 통한 총괄 기능이 뒷받침되어야 할 필요성을 제시하며, 통합청사 개발사업의 적극 추진을 위한 소통과 협력을 제안한다.

