



제 439회 국회 (정 기 회)
제5차 재정경제기획위원회

국유재산법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방자치단체의 공용·공공용 시설 등 설치·운영을 위한
국·공유재산 교환〉

■ 이광재의원 대표발의 (의안번호 제2220102호)

2026. 9.

재정경제기획위원회

전문위원 유인규

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 지방자치단체의 공용·공공용 시설 등 설치·운영을 위한 국·공유재산 교환(안 제54조제1항제5호 신설)	2
IV . 입법의 재정영향	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이광재의원 등 14인

나. 발 의 일 : 2026. 7. 22.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 중앙관서의 장등이 소관 국유재산을 관리·처분하도록 하고 있으며, 일정한 법적 요건을 충족할 때 일반재산인 국유재산을 공유재산 등과 교환할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 지방자치단체가 지역 주민을 위한 공공시설이나 지역 핵심 기반시설 확충을 위해 국유재산과 공유재산을 교환하려 해도, 현행 교환 요건이 주로 국가 행정 목적이나 처분이 곤란한 경우 등 국가의 필요 위주로 엄격하게 제한되어 있어 지방자치단체가 지역 현안 사업에 필요한 부지를 적기에 확보하는 데 어려움을 겪고 있음.

이에 지방자치단체가 공용·공공용 시설, 주민복지시설 또는 지역전략산업·첨단산업 기반시설을 설치·운영하기 위하여 필요한 경우 국유재산과 그 지방자치단체가 소유한 공유재산을 교환할 수 있는 명시적 근거를 신설함으로써, 지방자치단체의 원활한 부지 확보를 돕고 지역 현안 사업의 적기 추진을 도모하려는 것임(안 제54조제1항제5호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방자치단체의 공용·공공용 시설 등 설치·운영을 위한 국·공유재산 교환

(안 제54조제1항제5호 신설)

현행	개정안
○ 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반 재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산과 공유 또는 사유재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산을 교환할 수 있음 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	○ 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반 재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산과 공유 또는 사유재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산을 교환할 수 있음 (안 제54조 제1항 제5호 신설) 1. ~ 4. (현행과 같음) <u>5. 지방자치단체가 공용·공공용 시설, 주민복지 시설 또는 지역전략산업·첨단산업 기반시설을 설치·운영하기 위하여 필요한 국유재산을 그 지방자치단체가 소유한 공유재산과 교환하는 것으로서 국유재산의 개발 또는 활용도 제고 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 경우</u>

「국유재산법」은 국유재산을 국가가 직접 행정적 목적으로 사용하는 행정재산과 그 외의 국유재산인 일반재산으로 구분하고 있음¹⁾.

1) 제6조(국유재산의 구분과 종류) ① 국유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.

② 행정재산의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 공용재산: 국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
2. 공공용재산: 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
3. 기업용재산: 정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산
4. 보존용재산: 법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산

③ “일반재산”이란 행정재산 외의 모든 국유재산을 말한다.

행정재산의 경우 원칙적으로 처분이 금지되나, 공유(公有) 또는 사유 재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우에만 교환을 허용하고 있음²⁾.

반면 일반재산의 경우 ① 국가가 직접 행정재산으로 사용하기 위해 필요한 경우, ② 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효용성을 높이기 위해 필요한 경우, ③ 일반재산의 가치와 이용도를 높이기 위해 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우, ④ 상호 점유를 하고 있고 해당 재산 소유자가 사유토지만으로는 진입·출입이 곤란한 경우 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 교환을 요청한 경우에 일반재산과 공유·사유재산의 교환을 허용하고 있음³⁾.

개정안은 지방자치단체가 공용·공공용 시설, 주민복지시설 또는 지역전략산업·첨단산업 기반시설을 설치·운영하기 위하여 필요한 경우로서 국유재산의 개발 또는 활용도 제고 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 경우에 일반재산을 지방자치단체가 소유한 공유재산과 교환할 수 있도록

2) 제27조(처분의 제한) ① 행정재산은 처분하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 교환하거나 양여할 수 있다.

1. 공유(公有) 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우
2. 대통령령으로 정하는 행정재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하려는 지방자치단체에 양여하는 경우

3) 제54조(교환) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산과 공유 또는 사유재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산을 교환할 수 있다.

1. 국가가 직접 행정재산으로 사용하기 위하여 필요한 경우
2. 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효용성을 높이기 위하여 필요한 경우
3. 일반재산의 가치와 이용도를 높이기 위하여 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우
4. 상호 점유를 하고 있고 해당 재산 소유자가 사유토지만으로는 진입·출입이 곤란한 경우 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 인하여 점유 중인 일반재산과 교환을 요청한 경우

일반재산의 교환 허용사유를 추가하려는 것으로, 국·공유재산의 교환을 통해 지방자치단체의 지역 현안 사업에 대한 원활한 부지확보와 적기 추진을 도모하려는 것임.

현재 지방자치단체의 필요에 의한 국·공유재산 교환의 경우 「공유재산 및 물품 관리법(이하 “공유재산법”)」에 근거를 두고 있음. 동법은 ① 해당 지방자치단체가 직접 공용·공공용재산으로 사용하거나 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효율성을 높이는 데 필요한 경우, ② 해당 지방자치단체에서 일반재산의 가치와 효용도를 높이는 데 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우, ③ 국가 또는 다른 지방자치단체가 직접 공용·공공용재산으로 사용하거나 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효율성을 높이는 데 필요하여 교환을 요청한 경우, ④ 지역경제 활성화 또는 지역 주민의 복리 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 지방의회가 동의한 경우에 지방자치단체의 장이 공유재산인 일반재산을 국유재산, 다른 지방자치단체의 공유재산 또는 사유재산과 교환할 수 있도록 하고 있음⁴⁾.

4) 제39조(교환) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산인 토지, 건물, 그 밖의 토지의 정착물을 국유재산, 다른 지방자치단체의 공유재산 또는 사유재산과 교환할 수 있다. 다만, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이 적용되는 경우는 제외한다.

1. 해당 지방자치단체가 직접 공용·공공용재산으로 사용하거나 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효율성을 높이는 데 필요한 경우
2. 해당 지방자치단체에서 일반재산의 가치와 효용도를 높이는 데 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우
3. 국가 또는 다른 지방자치단체가 직접 공용·공공용재산으로 사용하거나 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효율성을 높이는 데 필요하여 교환을 요청한 경우
4. 지역경제 활성화 또는 지역 주민의 복리 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 지방의회가 동의한 경우

따라서 지방자치단체가 개정안에 따른 공용·공공용 시설, 주민복지 시설 또는 지역전략산업·첨단산업 기반시설을 설치하려는 경우 현행 「공유재산법」에 따라서도 국·공유재산의 교환이 가능할 것으로 보임. 다만 현행 「국유재산법」이 주로 정부가 국유재산으로서 관리할 필요성이 있는지를 기준으로 교환 여부를 판단하도록 하고 있다는 점을 고려할 때, 개정안과 같이 지방자치단체의 수요를 「국유재산법」에 국유재산 교환의 허용사유로 명시하는 경우 국·공유재산 교환에 있어 지방자치단체의 필요를 보다 적극적으로 고려하도록 하는 효과가 있을 것으로 보임.

재정경제부는 현재도 중앙·지방정부 간 상호 재산의 활용도를 높이기 위해 교환을 지속적으로 추진 중이므로 개정안에 동의한다는 입장임. 다만 교환의 요건을 대통령령으로 정하는 것에 대해서는 요건을 명확히 규율하는 데 한계가 있고, 요건을 대통령령에 위임하는 경우 교환을 제한적으로 허용하게 될 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

[2023~2025년 국·공유재산 교환 현황]

	2023	2024	2025	합계
건수	8	20	13	41
규모(억원)	91	2,646	314	3,051

자료: 재정경제부

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제54조(교환) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산과 공유 또는 사유재산인 토지·건물, 그 밖의 토지의 정착물, 동산을 교환할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	제54조(교환) ① ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>지방자치단체가 공용·공공용 시설, 주민복지시설 또는 지역전략산업·첨단산업 기반시설을 설치·운영하기 위하여 필요한 국유재산을 그 지방자치단체가 소유한 국유재산과 교환하는 것으로서 국유재산의 개발 또는 활용도 제고 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 경우</u>
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

IV. 입법의 재정영향

개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.⁵⁾

문 의 처
02)6788-5160

5) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29)