

공유재산 위탁개발 제도의 활성화 방안

공유재산의 개념 및 최근 변화 양상

○ 공유재산은 지방자치단체가 보유하고 있는 모든 재산(광의의 개념) 혹은 「공유재산 및 물품 관리법(이하: 공유재산법)」에서 규정하고 있는 재산(협의의 개념)으로 규정

- 공유재산은 공익성을 실현하는 공공재적 기능과 경제적 수익성을 도모하는 수익재의 기능을 동시에 보유
- 공유재산은 지방자치단체가 소유한 재산이라는 점에서 국가 소유의 국유재산, 민간이 보유하는 사적재산과 차별화

〈지방자치단체의 공유재산 유형〉

구분	내용	
행정재산	공공재산	지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사무용을 목적으로 건설중인 재산
	공공용재산	지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
	기업용재산	지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산
	보존용재산	법령·조례·규칙에 따라 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산
일반재산	행정재산 이외의 재산	

○ 역사적으로 공유재산에 대한 인식변화로 인해 위탁개발 활성화

- 1960년대 지방재정법: 매각 혹은 보존 정책 위주
- 1990년대 이후 공유재산의 관리가 유지보존에서 적극적 개발·활용으로 변화
- 2005년 「공유재산법」이 제정되고 공유재산의 효율적 관리를 위해 2009년 공유재산 위탁개발 제도 도입

○ 위탁개발은 수탁기관이 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 승인을 받아 개발하고 발생하는 수익을 지방자치단체에 귀속시키는 방식을 의미(「공유재산법」제43조의3)

- 위탁기관(지방자치단체): 시설물 등이 준공됨과 동시에 공유재산의 소유권과 개발로 인한 모든 수입을 수취하고 대신 수탁자에게 약정된 원금, 이자, 그리고 수수료 지급
- 수탁기관: 자신이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 조성한 후에 시설물의 준공과 동시에 소유권을 위탁자에게 이전하는 대신 이후 개발·분양·관리업무에 따른 대가와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 수취
- 수탁기관은 선량한 관리자의 의무만 부담(「공유재산법」제43조의2)

〈위탁개발의 개념에서 도출되는 특징〉

구분	규정상 기준	특징	사업과정에서 나타나는 특징
사업주체	위수탁기관간의 계약에 의한 개발	대행방식	위탁기관의 일방적 의사결정에 따른 수탁기관의 사업 추진
개발대상	건축, 대수선, 리모델링	공유지 개발	토지정비 등 건축이 아니면 개발 불가
개발방식	분양형, 임대형, 혼합형	개발과 관리가 혼재	한기관이 개발과 관리를 모두 추진
재원조달	개발비용과 수수료	매년 지급 수수료 사전 확정	실질적으로는 위탁기관이 조달

공유재산 위탁개발의 문제점

○ 위탁개발의 법·제도적 개념과 실제 사업 진행과의 괴리 존재

- 공유재산의 위탁개발에서 수탁자는 지방자치단체를 대행하여 사업을 수행
- 대행은 사전적 의미로 “대신해주는 기관이 재량을 발휘할 여지가 전혀 없이 이행”하는 것이기 때문에 수탁기관은 수익귀속 및 위험부담의 책임과 무관
- 하지만 실제적으로는 사업제안을 통해 사업 구상에서부터 수탁기관의 판단 개입
- 수탁기관의 전문성으로 인해 수탁기관의 영향력 발휘

○ 사업이 진행되면서 발생하는 위·수탁기관 간 위험에 대한 분담 체계가 불명확

- 사업제안서와 확정된 사업계획서의 차이와 미래의 변동에 대한 명확한 책임소재 부재
- 사업제안서와 사업계획서의 차이 부분, 미래 예측의 오차범위를 초과할 경우에 대한 책임, 각 사업과정별 위험 발생 요인 및 대처 방안 필요

○ 수탁기관의 책임 범위에 상응하지 않는 수수료 체계로 인해 지방자치단체가 일방적인 위험 부담

- 수탁기관이 투입한 개발비용(사업비) 및 개발·분양·임대·재산관리업무 수행에 대한 대가로 정해진 수수료를 지급받기 때문에 수탁기관의 입장에서는 기간 및 성과 여부에 대한 고려 불필요
- 수탁기관에게 모든 비용 및 성과에 대응한 수수료를 지급하도록 하고 있으나 성과가 저조할 경우 이에 대응할만한 패널티 부재
- 반면, 초과수익 발생 시 초과수익의 50%이내에서 개발상환 후 위탁기간 종료 시까지 매 사업년도에 지급

〈위탁개발 수수료의 유형〉

구분	내용	수수료 기준	지급 시기
개발 수수료	개발보수	개발업무 수행에 따른 대가 (물건발굴, 사업성검토, 개발 계획수립, 시공지휘·감독)	총건축원가의 4~5% 준공 후 1차년도 중
	개발비용	수탁기관이 투입한 개발비용	개발 원리금 매사업년도
분양수수료	개발 후 분양업무에 따른 대가 (분양계획, 광고·홍보 계획 수립, 분양대행사 선정 및 지휘·감독)	분양가액의 2~3%	분양기간 종료 후 즉시
관리수수료	개발 후 임대·시설관리 및 자금관리에 따른 대가(임대 마케팅, 임대차관리, 시설 유지·관리, 금융조달·상환)	총재산가액의 0.5~1%	매사업년도 (매월 또는 분기별)
성과수수료	최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기간내에 개발원리금을 상환하고 초과수익 발생시	초과수익의 50% 이내	개발비용 상환 후 위탁기간 종료시까지 매사업년도

○ 사업 절차상 수탁기관 모집 공고 이후 제안서 평가가 이루어지면 곧바로 사업자를 선정하기 때문에 수탁기관에 대한 숙의 과정 부족

- 이미 수탁기관 선정과 계약체결이 완료되었기 때문에 내부 절차 이행 과정 중 사업계획이 변경되어도 사업자 변경이 불가능
- 사업자 선정 이후 위탁기관인 지방자치단체의 의사가 반영되는데 많은 한계 존재

공유재산 위탁개발 제도의 활성화 방안

○ 공유재산 위탁개발에 대한 개념의 재정의 필요

- 현실과의 괴리를 줄이기 위해 단순한 대행방식에서 “지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하고 공동으로 책임지는 개발”로 개념의 전환 필요

○ 위·수탁자간 보다 명확한 위험 분담과 이에 상응하는 수익체계 구축이 시급

- 수탁기관의 책임을 포괄적으로 규정하기보다 사업계획서 등에 구체적으로 명시
- 이를 통해서 수탁기관이 가지는 정보의 비대칭성으로부터 지방자치단체의 부담 완화
- 또한 총건축원가 및 실적과 연동되는 개발보수 및 수수료의 현실화 필요

○ 공정한 공유재산 위탁개발의 토대 마련을 위해 수탁자의 사업 참여 제한을 해제하는 방향으로 개선 유도

- 현재 수탁기관이 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 그리고 지방공사로 한정(「공유재산법」제42조 및 동 시행령 제38조)
- 장기적 대안으로 관리위탁이나 민간투자사업처럼 수탁기관에 특별한 제한을 두지 않고 선정하는 방안 고려
- 하지만 사업 참여 확대에 기인한 부작용을 최소화하기 위하여 점진적 개방 유도

○ 사업계획과 수탁자의 자격에 대한 충분한 논의 후 수탁자를 선정할 수 있는 제도적 개선이 필요

- 내부절차과정에서 개진되는 의견을 충분히 사업에 반영하는데 용이
- 민간투자사업처럼 공유재산 위탁개발 제안서 평가 후에 수탁협상대상자를 우선 선정하고 내부절차를 완료한 후에 최종수탁자 선정과 사업계획을 승인할 수 있는 토대 마련

〈위탁개발 과정의 개선안〉

구분	현행	변경
1	대상지 선정 및 기본구상	대상지 선정 및 기본구상
2	건설기술관리법 타당성 조사	건설기술관리법 타당성 조사
3	기본계획 수립	기본계획 수립
4	수탁기관 모집 공고	협상대상자 모집 공고
5	수탁기관 선정 및 계약 체결	협상대상자 선정
6	지방재정법 타당성 조사	지방재정법 타당성 조사
7	중기재정계획 반영	지방재정 투자심사 등 내부절차 이행
8	지방재정 투자심사	수탁기관 선정
9	공유재산심의회 승인 등 내부과정 이행	실시협약 체결
10	사업계획 승인	사업계획 승인
11	착공	착공

▶ 참고자료 : 이삼주·김성찬(2017), 「공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안」(발간예정), 한국지방행정연구원

▶ 내용문의 : 김성찬(한국지방행정연구원 수석연구원, thesungchan@kriia.re.kr, 033-769-9876)

지난호 보기 : 우리동네 재난대피소 조성방안(이제연 수석연구원) [원문보기](#)

본 메일의 수신을 원하지 않을 경우 brief@kriia.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.