

공유재산 관리체계의 개선방안

A Study on the Improvement Plan of Local Collective Goods
Management System

2015. 12.

연구진

이삼주 (선임연구위원)

김성주 (수석연구원)

공유재산 관리체계의 개선방안

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-414-2

서 문



공유재산은 지방자치단체의 재산으로, 공공의 이익을 위해 사용하는 한편 경제적 수익수단으로 활용하는 이중적인 특성을 갖고 있다. 이러한 공유재산의 특성에 근거하여 최근 적극적인 활용정책의 기초 하에서 위탁개발 및 신탁개발 등 다양한 관리방법을 모색하고 있다. 공유재산의 관리를 환경변화에 대응하여 적극적으로 추진하기 위해서는 이와 관련된 제도 및 운영방식이 뒷받침되어야 한다. 공유재산과 법·제도적으로 많은 변화가 있었지만 개선되어야 할 부분들에 대하여 학계 및 실무계를 중심으로 논쟁이 있어 왔다. 특히 행정재산은 증가하고 있는데 반해 일반재산이 지속적으로 감소하고 있다는 점은 행정재산에 대한 관리위탁의 중요성과 일반재산의 가치 증대 필요성이 그 중심에 있음을 보여준다. 본 연구는 공유재산을 중심으로 법·제도적인 측면과 관리·운영적 측면으로 구분하고 최근의 환경변화에 따른 효율적인 방안을 모색하였다.

본 연구는 공유재산이 지방자치단체의 자치사무이기에 지방의 재량에 따라야 한다는 시각에서 벗어나 차별화, 표준화, 효율화의 관점에서 개선방안을 모색하였다. 이 중 차별화는 공유재산을 관리함에 있어 지역의 특성이 반영될 수 있어야 하며 또 지방자치단체의 자율적 의사결정 가능성이 확대되어야 한다는 인식으로, 재산관리와 관련하여 지방의회의 역할확대를 제시하고 있다. 둘째, 표준화는 공유재산 관리가 지방자치단체의 자율적 사무라는 인식에서 재산관리의 자율성을 부여하였으나, 그 과정에서 전국적, 획일적 형식이 필요한 부분까지도 자치단체의 자율적 의사에 일임함으로써 전국적 상황을 파악하는데 한계로 작용하고 있다는 인식을 출발점으로 한다. 이러한 인식을 바탕으로 공유재산관리와 관련하여 필요한 최소한의 범위 내에서 표준화할 수 있는 방안을 모색하였다. 셋째, 효율화는 지방자치단체에서 자율적으로 판단할 수 있는 범위를 구체화하여 지방에서 판단할 때 보다 명확한 기준을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다는 인식을 기초로 하며, 특히 행정재산은 관

리위탁을 그리고 일반재산의 위탁관리방식 중 처분보다는 개발을 중심으로 대안을 모색하였다.

국내 공유재산에 대한 연구가 활성화되지 않은 상황에서 본 연구가 학계 및 실무계에 정책적으로 또 학문적으로 공헌할 수 있기를 기대하며, 성심껏 연구를 수행한 연구진에게 감사를 드린다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하 혜 수**

요 약



공유재산은 지방자치단체가 행정주체로서 공공성 및 공익성을 위해 관리하는 한편 수익재로서 경제적 수익성을 도모하는데 활용하는 이중적인 특징을 보유하고 있다. 이러한 공유재산의 관리정책은 초기의 유지·보전을 위한 재산관리나 임시적 필요에 따른 처분을 하는 소극적 관리·운영에서 지방재정 확충을 위한 적극적인 재산관리로 패러다임을 전환하여 발전해 왔으며, 최근에는 관리영역의 범위가 확대되고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 공유재산과 물품은 하나의 법령에 규정되어 있어 법률상 동일한 관리방법을 준용함에 따라 재산관리의 비효율이 발생하고 있다. 다시 말해 공유재산과 물품은 그 성격과 관리방법 등이 상이해서 차별적으로 관리되어야 하지만 하나의 법규에 규정되어 있어 전문적이고 체계적인 관리에 장애가 되고 있다.

지방자치단체에서는 공유재산 취득부서와 제출부서가 달라서 상임위원회가 상이하고 소관 상임위원회에서 심의하지 않는 등 의회 심의과정에 문제가 발생하고 있다. 또한 현재의 공유재산관리계획은 공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외에 지방의 자산으로서 그 가치향상을 위한 내용들은 담아내지 못하고 있는 문제도 발견된다.

공유재산과 관련된 재정적 측면에서, 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 당해 연도에 지출하게 되면 공유재산의 감소는 발생하지만 재산매각대금의 용처를 확인할 수 없는 상태가 된다. 이러한 상황에서 대부분의 지방자치단체에는 공유재산을 담당하는 전문부서가 설치되어 있지 않으며, 1~2인의 재산관리담당을 두어 운영하고 있어 방대한 재산을 관리하는데 한계가 나타나고 있다. 이로 인해 재산의 실태조사가 어렵고 더군다나 광역자치단체의 경우 기초자치단체장에게 위임하여 그 재산을 관리·처분하도록 하고 있어 기초자치단체에서는 해당 소관 재산의 관리도 어려운 상황에서 광역자치단체 재산까지 관리하는 것은 현실적으로 한계가 있다.

이러한 인식을 바탕으로 차별화, 표준화, 효율화의 관점에서 개선방안을 모색하였다. 이 중 차별화는 공유재산을 관리함에 있어 지역의 특성이 반영될 수 있어야 하며 또 지방자치단체의 자율적 의사결정 가능성이 확대되어야 한다는 인식으로, 재산관리와 관련하여 지방의회의 역할을 확대할 수 있는 방안을 의미한다. 둘째, 표준화는 공유재산 관리가 지방자치단체의 자율적 사무라는 인식에서 재산관리의 자율성을 부여하였으나, 그 과정에서 전국적, 획일적 형식이 필요한 부분까지도 자치단체의 자율적 의사에 일임함으로써 전국적 상황을 파악하는데 한계로 작용하고 있다는 인식을 출발점으로 한다. 이러한 인식을 바탕으로 공유재산관리와 관련하여 필요한 최소한의 범위 내에서 표준화할 수 있는 방안을 모색하였다. 셋째, 효율화는 지방자치단체에서 자율적으로 판단할 수 있는 범위를 구체화하여 지방에서 판단할 때 명확한 기준을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다는 인식을 기초로 하며, 특히 행정재산은 관리위탁을 그리고 일반재산의 위탁관리방식 중 처분보다는 개발을 중심으로 대안을 모색하였다.

공유재산을 효율적으로 관리하기 위해서는 먼저 인력의 부족을 보완할 필요가 있는 바, 이를 위해 데이터베이스 구축이 선결될 필요가 있다. 지방자치단체에서 공유재산을 관리하는 부서는 재무회계부서와 각 사업부서로 분리되어 있어 통합자료 산출이 현실적으로 어려운 구조로 되어 있다. 여기에 담당공무원의 시간적, 물리적 한계로 인해 정확한 실태조사 역시 용이하지 않은 것이 현실이다. 이러한 상황에서 효율적인 공유재산 관리를 위해서는 데이터베이스 구축이 우선적으로 추진될 필요가 있다.

두 번째로 공유재산 관련 법규를 전문성(재산의 특성에 따른 관리), 일관성(국유재산과 통일성 유지) 그리고 자율성(조례와의 유기적 관계 유지) 등을 유지할 수 있도록 개정하는 것이 필요하다. 전문성 측면에서는 공유재산관리법을 공유재산법과 물품관리법으로 분리할 필요가 있다. 일관성 측면에서는 국유재산법과 공유재산법상의 재산범위의 일관성을 유지할 필요가 있다. 자율성 측면에서는 공유재산관리 기능이 지방자치단체의 재량행위에 속한다는 점을 고려하여 가능한 조례에 권한을

위임할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 공유재산관리계획과 관련해서는 단년도 계획 중심, 계획내용의 표준화 미비, 중앙과 연계고리 단절 등의 문제에 대한 개선책 마련이 필요하다. 먼저 단년도 계획중심과 관련된 문제에 대해, 현재 공유재산관리계획은 단년도 계획만을 작성하고 있다. 그러나 재정계획 및 투자계획과 연계될 필요가 있다는 점에서 중기지방재정계획과 연계할 수 있도록 중장기계획을 작성토록 할 필요가 있다. 둘째, 공유재산관리계획의 대상을 전국적, 통일적으로 규정할 필요가 있다. 셋째, 중앙과의 연계고리 단절과 관련된 문제와 관련하여, 지방자치단체의 장은 공유재산을 계획성 있게 관리하기 위하여 매년 중기공유재산관리계획을 수립하고, 지방자치단체의 장은 매년 수립된 공유재산관리계획을 행정자치부장관에게 제출한 다음, 행정자치부 장관은 매년 지방자치단체 중기공유재산관리계획을 수립할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

관리·운영적 측면에서는 우선적으로 공유재산관리조직을 신설하는 것이 필요하나 현실적으로 단기간에 공유재산관리조직을 신설하는 것에 한계가 있다는 점을 감안하여, 인력증대를 모색할 필요가 있다. 또 공유재산관리 담당자의 전문성 제고를 위해서는 잦은 인사이동의 최소화와 함께, 업무의 유형별 매뉴얼 작성이 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 담당공무원의 전문성을 보완하기 위해서는 일반재산의 위탁관리에 참여할 수 있는 기관을 개방하고, 그 선택은 지방자치단체에 맡겨두는 것이 바람직하다.

공유재산심의위원회는 민간위원 수를 확대하고 위원장은 민간위원중에서 선출토록 하며, 동 위원회를 타 위원회가 대행하지 않도록 하여 공유재산에 관한 자문 및 심의 기능 뿐만 아니라 사전적 통제기능까지 수행하도록 할 필요가 있다. 이 경우 공유재산심의회의 기능도 국유재산과 같이 명시를 하는 것이 바람직하다. 마지막으로 공유재산은 지방자치단체의 재산으로 현재시점에서 활용을 극대화하는 것도 필요하지만 지속적인 감소에는 대응할 필요성이 있다. 이러한 인식을 전제로 할 때, 공유재산과 관련된 재원을 별도의 계정으로 관리할 필요가 있다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
3. 연구의 진행과정	7
제2장 공유재산의 이론적 배경	9
제1절 공유재산의 개념 및 범위	11
1. 공유재산 의의 및 기능	11
2. 공유재산의 범위	14
제2절 공유재산의 관리방식	18
제3절 공유재산의 위탁관리	21
1. 행정재산의 관리위탁	21
2. 일반재산의 위탁관리	24
3. 일반재산의 위탁개발	26
제3장 공유재산의 현황 및 문제점	31
제1절 공유재산의 현황	33
1. 관리방식의 변천과정	33
2. 관리·운영 현황	37

제2절 공유재산 관리제도의 문제점	47
1. 법·제도적 문제	47
2. 관리·운영적 문제	51
제4장 공유재산 관리의 효율화 방안	57
제1절 기본방향	59
제2절 법·제도의 개선방안	62
1. 데이터 베이스 구축	62
2. 공유재산 관리 법령 체계 정비	67
3. 공유재산관리계획제도 개선	74
제3절 관리·운영의 개선방안	75
1. 공유재산 관리조직의 확대 및 전문성 제고	75
2. 일반재산 위탁관리의 다양화	76
3. 공유재산심의위원회의 운영 개선	77
4. 공유재산 관련재원 관리를 위한 기금 신설	81
제5장 요약 및 정책건의	87
【참고문헌】	91

표 목차



〈표 2-1〉 공유재산에 대한 기능분류	13
〈표 2-2〉 공유재산과 국유재산 관련법의 재산 범위 비교	17
〈표 2-3〉 관리위탁과 위탁관리의 비교	19
〈표 2-4〉 공유재산의 관리 유형	20
〈표 2-5〉 관리위탁의 목적 및 대상	22
〈표 2-6〉 위탁개발 수수료의 유형 및 기준	29
〈표 3-1〉 서울시의 일반재산 위탁관리를 통한 수입액	34
〈표 3-2〉 지방자치단체 소유 지식재산권 보유 현황('14. 1 현재)	36
〈표 3-3〉 공유재산 관리의 변화	37
〈표 3-4〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 비중 추이(면적기준)	38
〈표 3-5〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 비중 추이(가액기준)	39
〈표 3-6〉 세외수입 및 재산매각수입의 연도별 추이	41
〈표 3-7〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 증감 추이(가액기준)	42
〈표 3-8〉 공유재산 현황	44
〈표 3-9〉 연도별 공유지 현황	45
〈표 3-10〉 시·도 자치단체 소유 일반재산 현황('14. 1 현재)	46
〈표 4-1〉 공유재산의 취득시 입력 사항	65
〈표 4-2〉 공유재산의 처분시 입력 사항	66
〈표 4-3〉 현행 공유재산 및 물품관리법의 규정 중 총칙에 해당하는 부분	69
〈표 4-4〉 현행 공유재산 및 물품관리법의 규정 중 보칙에 해당하는 부분	70
〈표 4-5〉 공유재산법과 국유재산법의 재산관련 조항 비교	72
〈표 4-6〉 공유재산법과 물품관리법의 물품관련 조항 비교	73
〈표 4-7〉 공유재산 관련재원의 관리를 위한 기금 신설의 필요성	82
〈표 4-8〉 기금과 특별회계의 특징 비교	83
〈표 4-9〉 기금의 장점	84

그림 목차



〈그림 2-1〉 공유재산의 범위	13
〈그림 3-1〉 공유재산의 연도별 추이(가액기준)	40
〈그림 3-2〉 세외수입 및 재산매각수입의 연도별 추이	41
〈그림 3-3〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 증감 추이(가액기준)	43
〈그림 4-1〉 공유재산의 용도별 증감 추이(면적 기준)	60
〈그림 4-2〉 대안모색 과정	62

제1장 서론

제1절 연구의 목적
제2절 연구의 범위 및 방법



제1장 서론



제1절 연구의 목적



최근 공유재산은 지방재정의 확보 그리고 지역개발 촉매로서 지역경제 활성화를 위한 효율적 활용의 필요성이 증대되고 있다. 공유재산은 넓은 의미로는 지방자치단체가 소유하는 현금 이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 지칭하지만, 좁은 의미로는 공유재산 및 물품관리법 제4조에 규정된 부동산과 동산의 일부 및 권리로 한정하고 있다. 이러한 공유재산은 2013년 말 기준 526조원이며, 이 중 토지가 324조원으로 전체의 65.2%를 차지하고 있다. 공유재산은 지방자치단체가 행정주체로서 공공성 및 공익성을 위해 관리하는 한편 수익재로서 경제적 수익성을 도모하는데 활용하는 특징을 보유하고 있는데, 최근 공유재산은 적극적인 재원조달 수단으로 활용되고 있다. 다시 말해 공유재산은 공공의 이익을 위해 사용하는 한편 경제적 수익수단으로 활용하는 이중적인 특성이 있기 때문에 종래에는 국공유재산에 대하여 보수적인 관리와 운영을 하였으나 오늘날에는 출자 등을 위시한 효율적 운용의 필요성을 갖게 되고, 단순한 보유재산으로서 관리와 처분의 규제뿐만 아니라 활용을 촉진하는 추세에 있다.

이에 따라 공유재산의 관리도 최근의 환경변화에 대응하여, 소극적인 재산의 관리 또는 임시적인 필요에 따라 처분하는 방식에서 탈피하여 적극적으로 관리 및 이용하는 추세에 있다는 부분을 고려하여 재산활용의 경제성과 효율성을 극대화하는 방향으로 관리방식을 개선할 필요가 있다. 다시 말해 공유재산의 경제적 효용가치가 증대되는 수단으로 활용할 수 있도록 다양한 정책들을 수용할 필요가 있다.

현행 공유재산법에서는 행정재산의 관리위탁, 일반재산의 위탁관리 그리고 신탁

개발과 위탁개발 방식을 도입하는 등 다양한 활용방식을 허용하고 있다. 그러나 이러한 다양한 관리방식의 개념은 도입하였으나 실제 활용과 관련한 과정을 포괄하지 못하고 있는 실정이다. 다시 말해 현재 공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외에 지방의 자산으로서 그 가치향상을 위한 내용들은 담아내지 못하고 있다. 그 결과 민간의 참여 등과 같은 적극적인 공유재산의 활용을 포괄하는데 미흡한 상태에 있음을 부정하기 어렵다. 공유재산의 경우도 “공유재산 ‘유지·보존’ 위주의 소극적 관리에서 탈피하여 ‘개발·활용’ 중점의 적극적 운용으로 재산의 효용성을 증대하여야 한다”는 기본방향 하에서¹⁾, 1999년 신탁개발제도가 도입(지방재정법)되었으나 실적이 미미하여 2008년 공유재산 및 물품관리법 개정을 통해 신탁개발방식을 다양화하고 위탁개발제도를 새롭게 도입하였으나 법률의 변경에 따른 조례의 정비 등이 연결되는데 미흡한 상태에 있다.

또 공유재산, 특히 일반재산의 지속적인 축소 현상에 대해서도 정책변화가 요구되고 있는 상황이다. 활용이 강조되고 있는 시기에 단순히 이를 매각 및 처분에 의존하기 보다는 가치의 증진에 중심을 둔 개발방식의 모색은 현시점에서 중요한 정책방향이라고 할 수 있다. 국유재산의 경우는 1994년에 단순한 보존·유지 정책에서 벗어나 활용 및 총량 보존 위주로 전환함에 따라 국유지개발신탁제도를 제도화하고 국유재산관리특별회계를 신설하여 운영하고 있어, 공유재산관리정책과 대조가 되고 있다.

이외에도 공유재산의 관리주체는 지방자치단체로써 지방의 고유업무로 분류되고 있다. 지방자치단체에서는 공유재산심의위원회를 두고 재산관리계획의 수립 등과 같은 중요한 의사결정을 하고 있으나, 심의대상이 명확하지 않고, 심의과정에 지방의회의 역할이 배제되어 단체장의 자의적 판단에 의존하는 경향이 나타나고 있다. 여기에 공유재산 관리와 관련된 인력 및 역량부족으로 공유재산은 답습적인 현상 유지적 관리와 부족재원 확보를 위한 매각 등 관리에 있어서 많은 문제점이 나타나

1) 행정안전부, 지방자치단체 공유재산 운영기준, 2014. 12.

고 있다. 그 결과 공유재산의 관리가 효율적으로 이루어지지 않고 있으며, 지방의 고유업무라는 점에서 중앙정부의 관여 폭도 매우 제한되어 있는 실정이다.

이러한 현행 공유재산의 관리실태와 연계할 때, 공유재산의 용도별 특징에 따른 관리방식을 모색할 필요가 있으며, 특히 일반재산에 대해서는 가치의 증진을 도모할 수 있도록 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 공유재산의 적극적 활용과 수입증대를 위해 현행 신탁개발, 위탁개발 방식에 지자체와 민간사업자 공동개발 방식의 민간 참여개발제도 등을 포함하는 것이 필요하다. 그리고 지방자치단체에서도 공유재산의 관리를 보다 효율적으로 할 수 있는 방안의 모색도 필요한 실정이다. 이와 함께 현행법에서 포괄적으로 규정하고 있는 공유재산의 범위를 보다 구체화하는 작업이 선행될 필요가 있다.

그러므로 본 연구는 공유재산의 최근 관리추세를 분석하여, 공유재산의 범위를 구체화하고 이를 보다 효율적 관리할 수 있는 다양한 방법을 탐색하여 지방자치단체에 적합한 관리방법을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 크게 현황분석, 기본방향 설정, 대안의 도출 등 3가지로 구분된다. 이 중 현황분석은 법·제도적 측면과 관리·운영적 측면으로 구분하고, 전자는 공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법)에서 규정하고 있는 공유재산의 용도별 분류에 따른 관리방식을 중심으로 분석한다. 관리·운영적 측면은 공유재산의 재산별 차별화된 관리방식 즉 관리위탁, 위탁관리, 위탁개발이 실제 운영되는 사례를 분석하고 최

근의 공유재산 관리방식의 변화와 이를 운용하는 지방자치단체내에서의 운용체계를 분석한다. 기본방향은 현황분석을 통해 발굴된 쟁점과 쟁점별 당위성의 탐색을 통해 연구의 출발점을 모색하며, 이 과정에서 공유재산의 보존과 적극 활용간 그리고 지방재정 조달수단으로서의 활용과 재산의 효율적 운용이라는 상반된 인식에 대하여 본 연구의 방향을 명확히 한다.

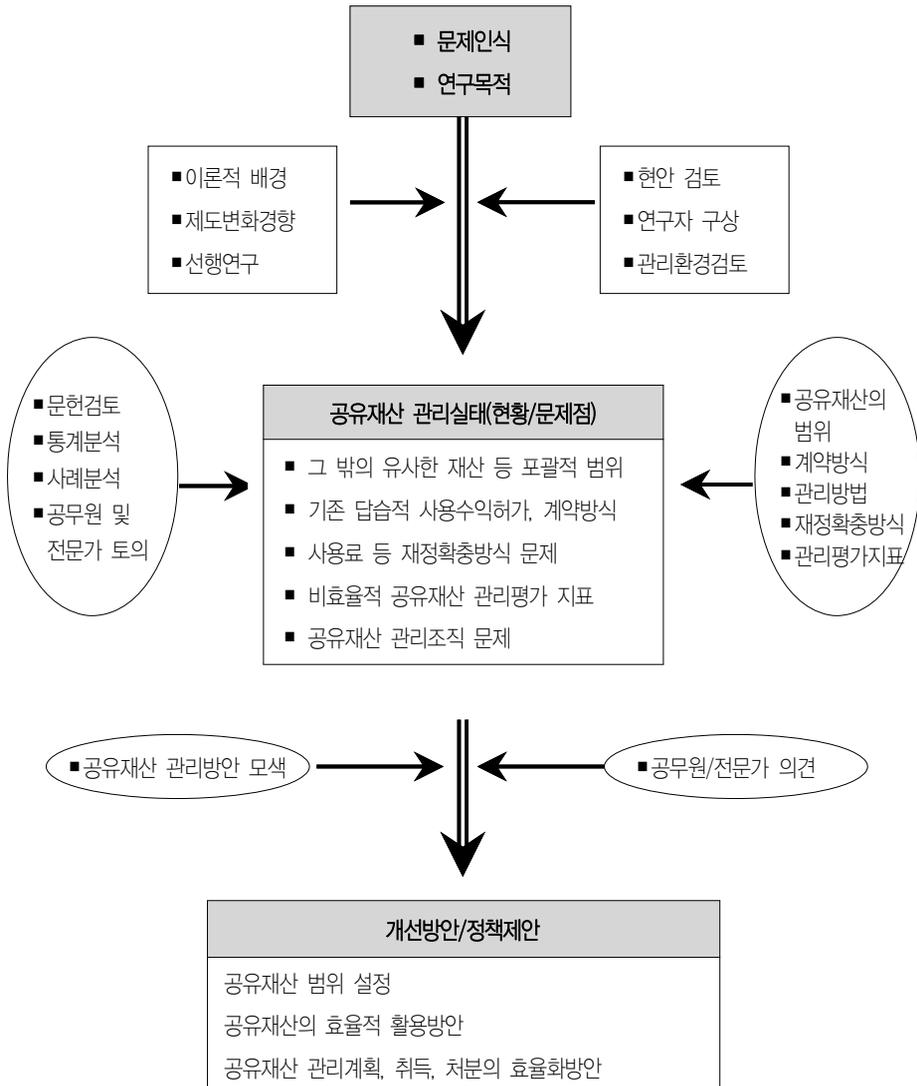
분석대상의 범위는 첫째, 공유재산중 행정재산과 일반재산중 부동산과 그 종물을 대상으로 하며, 관리방식은 직접관리, 민간위탁, 공단위탁 등 국유재산 및 민간기업에서 활용하고 있는 방식과 현행 공유재산법에서 규정하고 있는 관리위탁, 위탁관리, 위탁개발을 모두 포함하여 분석한다.

2. 연구의 방법

주요연구 방법으로는 공유재산, 국유재산 등을 대상으로 최근의 추세에 대하여 분석한다. 이 과정에서 공유재산 운영방식과 국유재산 운영방식간의 차별화 원인을 탐색하며, 국유재산의 운영방식이 공유재산에도 적용 가능한지를 분석한다. 다만 현재 공유재산의 민간위탁과 관련된 공식적 통계가 발표되지 않고 있기 때문에 별도의 조사표를 활용하여 민간위탁 현황을 분석한다.

대안의 도출은 공유재산의 효율적 관리방안을 모색하는데 중점을 두고 다음과 같이 진행한다. 첫째, 공유재산의 범위 구체화. 둘째, 지방행정 환경 변화에 따른 공유재산의 적극적 활용 방안 모색. 셋째, 공유재산의 위탁시 위탁기관의 효율적 선정방안 모색. 넷째, 지방자치단체의 공유재산 관리계획, 취득, 처분방식의 효율화 방안 등을 모색한다.

3. 연구의 진행과정



제 2 장

공유재산의 이론적 배경

제1절 공유재산의 개념 및 범위

제2절 공유재산의 관리방식

제3절 공유재산의 위탁관리



제2장 공유재산의 이론적 배경



제1절 공유재산의 개념 및 범위



1. 공유재산 의의 및 기능

가. 공유재산의 의의

공유재산의 개념은 접근시각에 따라 광의의 공유재산과 협의의 개념으로 구분할 수 있다. 넓은 의미에서의 공유재산은 “재산”이라는 의미와 “지방자치단체의 소유”라는 의미가 결합된 것으로, 지방자치단체가 소유하고 있는 재화의 집합이며 일정한 목적 하에 결합된 경제적 가치의 총체(박우서·고석찬·박경원, 1996)로 정의될 수 있다. 이러한 의미로 지방자치단체가 소유하는 현금 이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 지칭한다. 반면에 협의의 의미로는 공유재산 및 물품관리법 제4조에 규정된 부동산과 동산의 일부 및 권리로 한정된다. 좁은 의미에서의 공유재산은 토지, 건물, 공작물, 입목죽, 선박, 항공기, 기계기구, 유가증권, 무체재산, 용익물건 등으로 한정된다. 여기에서 무체재산이란 발명, 고안, 저작 등 정신적, 지능적 창작물로써 무형의 이익을 내용으로 하는 재산이며, 용익물건은 제한물건, 지상권, 지역권, 전세권 등 다른 사람의 부동산을 사용하여 이익을 얻을 수 있는 권리를 의미한다. 따라서 공유재산에 대해 총체적, 법적 의미의 재산개념과 열거주의에 의한 개념이 양립하는 가운데 현행법규에서는 후자를 공유재산의 의미로 사용하고 있다. 현행법에서는 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 것중 법에 열거한 것을 공유재산으로 분류하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제2조). 이와 유사한 개념으로 지방자치단체 회계기준상의 자산에 대한 개

념정의가 존재하는데, 자산은 회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유하거나 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원으로 정의하고 있다²⁾. 여기서 공공서비스 잠재력은 미래의 현금흐름을 창출할 수 있는 능력을 의미하며, 서비스잠재력은 미래 공공서비스를 제공할 수 있는 능력을 의미한다. 이 정의에 의할 경우 미래의 경제적 효익이 없는 자원도 주민들이 직접적으로 향유할 수 있는 공공재는 편익을 제공하므로 자산으로 분류된다. 재산과 자산은 정의 및 포괄범위 측면에서 근본적인 차이가 있지만, 총체적 개념으로 분류된다는 점에서 광의의 개념정의와 유사한 것으로 판단된다.

따라서 현행법규에서 공유재산으로 분류되는 자원과 발생주의에서 분류되는 자원의 차이로 인해, 공유재산 통계로 발표되는 자원과 복식부기 결산재무제표에서 발표되는 자원간에 차이가 발생하고 있다. 양자간에 차이가 발생하는 주요원인은 공유재산은 관리측면에 중점을 두고 있는데 반해, 자산은 보유를 중심으로 포괄하고 있기 때문으로 풀이된다. 이와 관련하여 현행법에서는 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모함을 목적으로 한다는 부분을 천명하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제1조). 그러나 복식부기 측면에서의 자산도 미래의 경제적 효익이 있거나 주민에게 서비스를 제공할 수 있는 잠재력이 있는 자원이라는 점에서 향후 공유재산의 범위에 포함시켜 관리할 필요가 있다. 이러한 점은 공유재산의 포괄범위가 개정될 필요가 있음을 시사하고 있다.

나. 공유재산의 기능

공유재산의 기능 즉 지방자치단체에서 공유재산을 보유하는 이유는 다양한 시각에서 접근이 가능하다. 김종갑(2015)은 공유재산은 행정의 물적 수단으로서 공공성·공익성을 실현하는 공공재로서의 기능과 한편으로는 사경제의 주체로서 경제적 수

2) 지방자치단체회계기준 제11조.

익성을 도모하는데 수익재로서의 역할에 의의가 있다고 하며, 윤준선·유병역(2006)은 공간 계획적 기능, 토지 정책적 기능, 재정 정책적 기능으로 구분하고 있다. 반면에 이준우(2009)는 공공재적 기능, 재해방지 및 환경재적 기능, 비축기능, 재정보전적 기능으로 구분하고 있다.

〈표 2-1〉 공유재산에 대한 기능분류

연구자	인식기준	기능 분류
김종갑(2015)	관리적 특성	공공성, 공익성: 공공재의 기능 사경제의 주체: 경제적 수익성 기능
윤준선·유병역(2006)	활용특성	공간 계획적 기능, 토지 정책적 기능 재정 정책적 기능
이준우(2009)	재산의 특성	공공재적 기능, 재해방지 및 환경재적 기능 비축기능, 재정보전적 기능

이러한 기능구분의 차이는 공유재산의 특징을 인식하는 차이에서 비롯된 것으로, 공유재산의 관리적 특성, 활용의 특성, 재산의 특성에 따라 차별화하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해 김종갑은 공유재산을 어떻게 관리할 지를 중심으로 주민을 위한 서비스를 위한 관리(공공재적 기능)와 임대 및 매각관리(경제적 수익성) 등으로 구분하고 있다. 반면 윤준선·유병역은 공유재산을 어떻게 활용할 지를 중심으로 구분하고 있는데, 공간 계획적 기능은 보전이 필요한 재산을 사적 용도의 압력으로부터 보호하는 기능을 가지며, 민간이 사적으로 이용하고자하는 재산을 국가 및 지방자치 단체가 공익에 부합하는 방향으로 유도할 수 있는 기능을 의미한다. 토지 정책적 기능은 토지의 소유권과 이용권의 분리를 통해 토지의 사적 소유 및 이용에서 파생되는 문제점들을 완화하는 기능과 지가 안정기에 토지를 매입하여 지가 급등기에 토지를 처분하는 방식으로 토지가격의 급등을 방지하는 탄력적 조정기능을 말하고, 재정 정책적 기능은 공유재산의 매각과 임대, 신탁 등에 의한 활용수입으로 활용하는 것을 의미한다. 마지막으로 이준우는 재산의 유형을 기준으로 분류하고 있

는데, 일례로 이 기준에 의할 경우 공공재적 기능에는 도로, 하천, 철도, 재해방지 및 환경재적 기능에는 하천, 국·공유림 등의 재산이 포함된다.

결과적으로 공유재산이 보유하고 있는 기능은 관리적 측면, 활용 측면, 재산 유형에 따라 다양하게 나타날 수 있는 특성이 있다. 다만 현행 공유재산법에서는 공유재산의 관리적 측면을 부각시키고 있다는 점에서 공공재산의 공공성과 수익성이 핵심 기능으로 판단된다. 다시 말해 공유재산은 공공의 이익을 위해 사용하는 한편 경제적 수익수단으로 활용하는 이중적인 특성이 있다. 이러한 이유로 종래에는 국공유 재산에 대하여 보수적인 관리와 운영을 하였으나 오늘날에는 출자 등을 위시한 효율적 운용의 필요성을 중시하게 되었다. 그 결과 단순한 보유재산으로서 관리와 처분의 규제뿐만 아니라 활용을 촉진하는 추세에 있다. 이에 따라 최근 공유재산의 관리정책은 소극적인 재산의 관리 또는 임시적인 필요에 따라 처분하는 방식에서 탈피하여 적극적으로 관리 및 운용하고 있으며, 재산활용의 경제성과 효율성을 극대화하는 방향으로 전환되어 가고 있다.

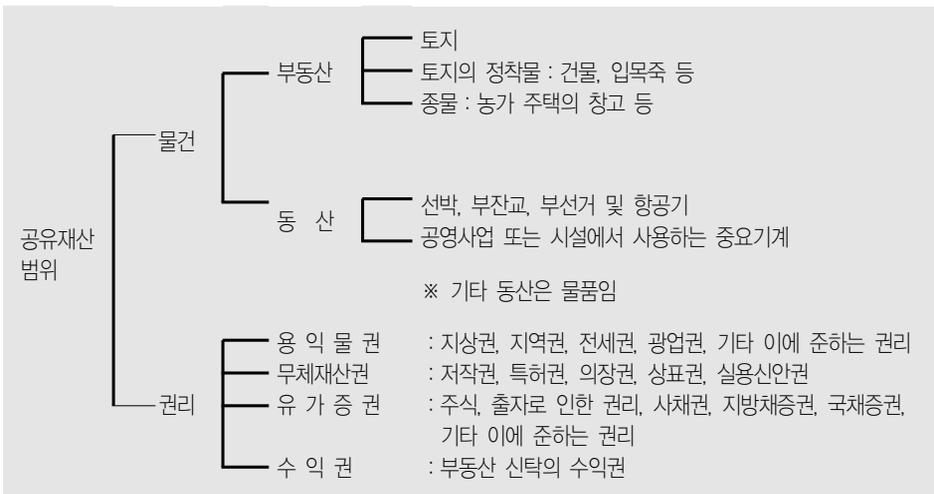
2. 공유재산의 범위

공유재산의 종류는 크게 용도별로 구분하는지 아니면 개별 재산을 의미하는지에 따라 관리방식 등이 차별화되고 있다. 먼저 공유재산은 용도별로 크게 행정재산과 일반재산으로 구분되며, 행정재산은 다시 공용재산, 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산 등으로 나뉘어 진다. 이 중 공용재산은 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산을 의미하며, 공공용재산은 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이다. 기업용 재산은 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이며, 보존용 재산은 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있

거나 보존하기로 결정한 재산을 의미한다. 반면에 일반재산에는 행정재산 외의 모든 공유재산이 포함된다.

한편 공유재산은 개별재산으로도 구분하고 있는데, 현행 공유재산법(제4조 제1항)에서는 공유재산의 범위를 부동산과 그 종물(從物), 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물, 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·광업권 및 그 밖에 이에 준하는 권리, 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권 및 그 밖에 이에 준하는 권리, 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권 및 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권, 제1호 및 제2호의 재산으로 건설 중인 재산 등으로 규정하고 있다.

〈그림 2-1〉 공유재산의 범위



공유재산법 제4조에 규정된 지방자치단체 재산 전체가 아닌 부동산, 동산의 일부, 권리 등 일부 재산에 한정되어 있다. 이로 인해 실질적으로는 지방자치단체의 재산

임에도 공유재산의 범위에 제외되어 있어, 유·무체 재산을 포함한 거시적, 총체적인 관점에서의 재산관리가 곤란한 현상이 발생하기도 한다. 공유재산의 범위와 관련하여 나타나는 또 다른 쟁점은 국유재산법상의 재산범위와 차이가 발생하고 있다는 점이다(이삼주·김성주, 2013). 두 법은 국·공유 재산의 범위를 부동산, 선박, 항공기 등과 그 종물, 특허법, 저작권 등의 권리, 정부 및 공영 기업이 사용하는 시설 등으로 정하고 있으며 그 내용 또한 대체적으로 동일하지만 다음과 같은 부분에서 차이가 발생하고 있다. 첫째, 국유재산법의 경우, 이 외에도 품종보호권과 법 제5조제1항 국유재산의 범위 각 목 외 지식재산기본법 제3조에 따른 지식재산권(단, 저작권법에 미등록된 권리 제외), 품종보호권 등이 포함되어 있다. 둘째, 정부·공영사업이나 정부·공영시설에서 사용되는 기계와 가구의 범위는 시행령으로 정하도록 하고 있는데, 국유재산법의 경우, 공영과 달리 정부기업 및 시설에서 사용하는 기계와 가구는 해당 기업이나 시설 폐지된 후에도 국유재산으로 한다는 내용(국유재산법 제4조제2항)을 함께 명시하고 있다. 셋째, 공유재산의 경우 건설 중인 재산을 포함하여 현 시점에서 미완성된 재산도 포함시킬 수 있는 여지를 남겨두었으나 국유재산법은 규정되어 있지 않다. 국유재산과 공유재산은 소유주체가 차별화되어 있지만 개념이 유사하고 모두 공공의 재산임에도 양자의 재산범위가 다르고 이로 인해 관리의 대상도 달라질 수 있다는 점에서 향후 조정이 필요한 부분임에는 분명하다. 이러한 관점에서 양 법규를 비교해 볼 때, 재산의 범위측면에서 국유재산이 상대적으로 포괄범위가 넓다는 점과 공유재산의 경우 2007. 1. 1부터 실시중인 지방자치단체 복식부기 제도와 연계하여 ‘건설 중인 재산’을 공유재산에 포함한 것이 특징으로 판단된다. 따라서 향후 공유재산의 경우도 가능한 한 많은 재산을 포함하여 재산관리에서 제외되는 부분을 축소하고, 국유재산법상의 재산과 일관성을 유지하는 것이 필요하다.

〈표 2-2〉 공유재산과 국유재산 관련법의 재산 범위 비교

공유재산 및 물품관리법	국유재산법
<ol style="list-style-type: none"> 1. 부동산과 그 종물(從物) 2. 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물 3. 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구 4. 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리 5. 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권과 그 밖에 이에 준하는 권리 6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권 7. 부동산신탁의 수익권 8. 제1호 및 제2호의 재산으로 건설 중인 재산 <ol style="list-style-type: none"> ② 제1항제3호의 기계와 기구의 범위는 대통령령으로 정한다. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부동산과 그 종물(從物) 2. 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물 3. 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것 4. 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리 5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권 6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리 <ol style="list-style-type: none"> 가. 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권 나. 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리 다. 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권 라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권. 다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외한다. ② 제1항제3호의 기계와 기구로서 해당 기업이나 시설의 폐지와 함께 포괄적으로 용도폐지된 것은 해당 기업이나 시설이 폐지된 후에도 국유재산으로 한다.

제2절 공유재산의 관리방식

공유재산의 관리는 취득, 운용, 유지, 보존을 위한 모든 행위를 의미한다(곽태열, 2013). 이러한 재산관리의 유형은 유형화하는 기준에 따라 다양하게 구분될 수 있으며, 일반적으로 활용되는 유형화의 기준으로는 관리주체를 기준으로 하는 유형, 관리방식을 기준으로 하는 유형, 재산의 상태유지 여부를 기준으로 하는 유형 등이 있다. 먼저 관리주체를 기준으로 하는 유형에는 크게 자신이 직접 관리하는 직접관리, 타인에게 위탁하여 간접적으로 관리하는 위탁관리, 자가관리와 위탁관리를 병행하는 혼합관리유형으로 구분된다(곽태열·김영표, 1996). 직접관리는 건물이나 부동산 및 기타시설물 등을 자기가 직접관리하는 방식으로, 경비가 절감되고, 하자발생을 미연에 방지할 수 있는 장점이 있지만 복잡한 재산인 경우에는 전문성 등의 요인에 의해 비효율성이 발생할 수 있는 개연성이 있다. 위탁관리방식은 관리를 타인에게 위임하는 행위로서 위임관리, 외주관리, 간접관리라고도 불리며, 재산관리의 전문가 또는 기술자가 관리하기 때문에 복합적 재산의 경우 관리의 효율성을 높일 수 있고, 관리업무의 매너리즘을 방지 할 수 있지만, 관리비가 과다 지출 될 수 있는 단점이 있다. 혼합관리란 일부측면은 소유자가 전문적·기술적 측면은 제3자에게 위탁하는 방식으로, 90년대 이후 활용되고 있는 자치단체의 3섹터가 그 예이다. 이러한 관리방식은 관리업무의 지도력을 확보하고 전문성 및 기술력을 보완하여 수익성 및 효율성을 제고하지만 책임소재가 불분명할 수 있다는 문제가 야기될 수 있다. 두 번째로 관리방식을 기준으로 하는 유형은 위탁과 개발로 구분된다. 위탁은 지방자치단체 외의 자에게 공유재산 관리·처분 사무의 전부 또는 일부를 수행하게 한다는 점에서 실질은 민간위탁을 의미한다. 민간위탁이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것이다. 따라서, 공유재산 및 물품관리법상

의 관리위탁이란 공유재산 중 행정재산을 관련단체 또는 법인에게 위탁하여 당해 지방자치단체가 직접 관리운영하는 것과 같은 효과를 얻기 위한 목적으로 수탁자가 위탁자를 대신하여 재산을 관리운영하는 업무형태라고 할 수 있다(행정자치부, 지방자치단체 공유재산 운영기준). 현행 공유재산법에서는 행정재산과 일반재산의 민간위탁을 나누어 관리하도록 하고 있으며, 이 때 행정재산의 민간위탁을 관리위탁, 일반재산은 위탁관리라는 용어로 구분사용하고 있으나 양자를 구분하는데 따르는 명확한 이유를 찾기는 어렵다. 다만 양자간의 위탁방법 및 절차가 차별화되어 있어 이를 구분하기 위한 것으로 판단된다. 다시 말해 ‘관리위탁’은 공유재산에 대한 ‘관리’업무만을 위탁하는 것임에 비해 ‘위탁관리’는 ‘관리’와 ‘처분’ 업무를 위탁할 수 있도록 하고 있다.

〈표 2-3〉 관리위탁과 위탁관리의 비교

관리위탁	구분	위탁관리
행정재산	대상 재산	일반재산
관리	대상 업무	관리 및 처분
제한없음 (특수한 기술이 요구될 경우 그 기술을 갖춘 자)	수탁 자격	KAMCO, LH공사, 지방공사
법 제27조	관련근거	법 제43조의2

출처: 행정자치부, 지방자치단체 공유재산 운영기준, 2014.

반면에 개발은 재산의 가치를 증진시키는 관리방식을 의미하며, 현행법에서는 신탁개발과 위탁개발제도로 구분하고 있다. 이 중 위탁개발제도는 수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발을 하고 발생하는 수익은 해당 지방자치단체에 귀속되며 개발비용 상환 등을 위한 수수료를 수취하는 관리방식을 의미한다. 현행법을 기준으로 할 때, 위탁개발 대상은 위탁관리가 가능한 일반재산으로 한정되며 위탁개발을 통해 개발된 시설물도 일반재산으로

위탁관리할 수 있도록 하고 있다. 다만 행정재산의 경우는 다음과 같은 사유가 있을 시 일반재산으로 용도폐지 후 수탁기관에 개발을 위탁할 수 있도록 하고 있다. 첫째, 건물의 노후화, 사용면적 협소 및 타 용도로의 사용 등을 위해 개발이 필요한 경우. 둘째, 행정재산의 개발(신축, 증축, 개축, 재축 등)이 필요하나 당해 지방자치단체의 재정 여건 등을 감안하여 위탁개발이 필요한 경우. 셋째, 기타 행정재산이 사실상 행정 목적으로 사용되지 않게 되는 경우. 뿐만 아니라 위탁개발을 통해 개발된 시설물을 공용·공공용으로 활용할 수 있으며 공용·공공용시설과 수익시설이 복합된 건물 등으로 개발이 가능하도록 열어두고 있다.

마지막으로 공유재산의 상태유지 여부를 기준으로, 관리와 처분으로 구분될 수 있다. 현행 공유재산법에 따르면(법 제2조제4호 및 제6호), 관리는 공유재산 및 물품의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위로 정의하고 있다. 반면에 처분은 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여(讓與), 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 의미한다. 따라서 상태유지 여부에 대한 기준은 소유권을 유지한 채 관리하는 것인지에 따른 유형화라고 할 수 있다.

〈표 2-4〉 공유재산의 관리 유형

구분기준	방식	정 의
관리주체	직접관리	소유자에 의한 직접관리
	위탁관리	관리전문가 또는 기술자를 통한 위탁관리
	혼합관리	일부는 소유자가 전문적·기술적 측면은 제3자에게 위탁하는 방식
관리방식	위탁	관리와 처분 중심
	개발	가치증진
상태유지 여부	관리	소유권 보존
	처분	소유권 이전

제3절 공유재산의 위탁관리³⁾

1. 행정재산의 관리위탁

가. 개념 및 대상

관리위탁이란 관련단체 또는 법인에게 위탁하여 관리하는 관리방식으로, 주로 행정재산을 외부에 위탁할 때 사용하는 개념을 의미한다. 행정재산 이외의 사무를 위탁할 때에는 공권력에 의한 강제성이 수반되는 권력적 사무 또는 재량적인 가치판단을 요하는 사무 등은 관리위탁 대상에서 제외된다. 이와 관련하여 현행 지방자치법에서는 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”(지방자치법 제104조제3항)고 규정하고 있다. 이에 해당하는 예로는 지방자치단체에서 설립한 복지회관을 위탁하는 것이 있다. 행정재산의 관리위탁은 유지관리의 효율성, 수익성, 전문성 등을 목적으로 수행된다. 유지관리의 효율성 측면에서는 민간이 운영하면 운영이 활성화되는 경우와 관리가 효율적으로 이루어지는 경우, 수익성 측면에서는 특별한 기술을 요하지 않고 수익을 창출하는 성격의 재산, 그리고 전문성 측면에서는 시설관리 기능 등 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 경우에 관리위탁이 이루어지고 있다.

3) 본 절에서는 위탁관리, 관리위탁, 위탁개발을 위탁관리로 총칭하며, 행정자치부, 지방자치단체 공유재산 운영 기준과 한국자산관리공사, 공유재산의 위탁관리 및 개발, 2011 등의 내용을 중심으로 발췌 정리함

〈표 2-5〉 관리위탁의 목적 및 대상

목적	사례	대상
효율성	운영 활성화 관리효율화	- 문화예술회관, 체육시설 - 복지회관, 도서관, 박물관, 청소년수련시설
수익성	수익을 창출하는 성격의 재산	- 주차장
전문성	시설관리 기능	- 환경기초시설·청사관리

나. 수탁기관

행정재산을 수탁할 수 있는 기관은 해당 재산의 관리를 위하여 특별한 기술과 능력을 갖추고 있어야 하고, 관리위탁기간은 5년 이내로 하되, 한 번만 갱신할 수 있으며 이 경우 갱신기간은 5년 이내로 하고 있다. 다만 관리위탁기간을 두 번 이상 갱신할 필요가 있을 때에는 갱신할 때마다 조례로 정하는 바에 따라 수탁자의 관리 능력 등을 평가한 후 그 기간을 갱신할 수 있으며 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 5년을 초과할 수 없도록 하고 있다. 특히, 기존 관리수탁자에게 계속하여 수탁을 맡길 경우에는 그 관리수탁자 자격 여부, 그간 수탁재산 관리 또는 경영성과 평가 등을 평가하도록 하고 있는데, 이 경우에는 직접 관리운영하는 것 보다 민간이 운영하는 것이 예산절감, 인력감축, 공공성 확보 등 더 효과적인 지 여부 등을 평가하도록 하고 있다(공유재산 및 물품관리법 시행령 제19조제3항). 또 위탁기간이 만료되어 갱신하는 경우 그 위탁재산이 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용·공공용으로 사용 또는 사용할 계획이 있거나 관리수탁자의 자격미달 등의 사유가 있는 경우 제한 할 수 있도록 하고 있으며(공유재산 및 물품관리법 시행령 제19조제4항), 무상사용을 조건으로 기부한 자에게 무상사용허가(관리위탁 성격의 재산을 말한다)를 하는 경우에는 무상사용 허가 받은 기간을 관리위탁 기간으로 하고, 무상사용허가(관리위탁 성격의 재산을 말한다) 기간이 만료된 후 갱신을 하고자 하는 경우에는 다른 재산과 동일하게 규제를 받도록 하고 있다.

수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 하고 있으나, 개별법률 등에 수의계약에 대하여 규정하고 있으면 그 법률을 적용할 수 있도록 하고 있다. 또한, 계약, 시효소멸 등에 대하여 지방재정법 및 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 준용하도록 규정하고 있어, 계약방법에 관한 사항을 법령의 위임 없이 자치단체 조례로 수탁기관 또는 우선순위를 정하지 못하게 하고 있다.

다. 위탁비용

위탁기관은 위탁재산의 관리업무를 수행함에 있어서 발생하는 모든 수입과 지출을 명확히 구분·관리를 하도록 하고 있다. 특히 행정재산을 관리위탁하기 위해서는 관리위탁 계획수립을 하여야 하며, 계획을 수립 시에는 관리방법, 수입·지출비용을 산출하여 위탁료와 보조내용, 수입이 증대된 경우 수탁기관이 납부금액, 납부방법 등을 계약 전에 미리 정하고 계약체결 시 반영하도록 하고 있다. 이 경우 수입항목은 수탁재산의 사용허가에 따른 사용료, 입장료, 이용료, 기타 예상 수입액 등이며, 지출항목은 수탁재산의 수리 또는 보수한 경우 그 수리 또는 보수한 비용, 관리비 등 수탁업무에 소요되는 직·간접 비용 등이 포함된다. 수리에 소요되는 비용과 관련하여, 수탁재산의 원형이 변경되는 대규모 수리나 보수는 위탁기관이 직접 처리할 수 있는 반면, 관리·운영에 필요한 시설개선은 수탁기관의 부담으로 하도록 하고 있다.

(※ 확인: 대규모 수리 및 보수와 관리·운영에 필요한 시설개선의 구분 가능성)

위탁료와 관련해서는 관리위탁을 받은 자(수탁자)에게 관리에 드는 경비를 지원할 수 있으며, 수탁재산 관리·운영으로 수입보다 지출이 많은 경우 지원하도록 하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제27조제5항). 한편 수탁기관은 미리 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아 이용료를 징수하여 이를 관리에 드는 경비에 충당하거나, 그 행정재산의 효율적 관리 등으로 인하여 이용료 수입이 증대된 경우 그 증대된 수입의 전부 또는 일부를 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있도록 하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제27조제4항).

2. 일반재산의 위탁관리

가. 대상 및 기준

위탁관리는 일반재산에 한정되어 관리하는 방법으로, 일반재산의 관리·처분에 관한 전반적인 행정사무를 위탁계약을 통해 관리하고 회계연도별로 수익과 비용을 정산하는 방식을 의미한다. 위탁관리는 위임에 따른 문제로 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 공유재산 관리를 위임받고 있지만 자체 보유 공유재산 관리에도 인력이 부족한 형편상 위임 관리가 형식적으로 이루어지고 있는 측면이 있으며, 또한 관리업무가 각 기초자치단체별로 분산되어 있어 업무처리의 신속성 및 효율성을 저해하고 있다(고경훈, 2009). 뿐만 아니라 기초자치단체의 전문인력 부족으로 업무처리의 한계가 있고, 적극적인 수익창출을 위한 노력이 부족하여 자치단체 재정확보에 기여하지 못하고 있는 실정이다. 이외에 공유재산의 관리운영에 있어서 실태조사 및 기초통계 자료 확보도 이루어지지 않아 미대부, 무단점유 등의 행위에 대한 적극적인 대응이 이루어지지 않고 있는 등의 이유로 위탁관리 방식의 활용성이 제기되고 있다(고경훈, 2009).

이 경우 위탁대상은 사무 전체뿐만 아니라 필요에 따라 일반재산의 일부를 위탁하여 관리하는 것도 가능하다. 행정재산은 관리위탁만이 가능하기 때문에 위탁관리를 위해서는 용도폐지 후 일반재산으로 전환한 후에 위탁하여야 한다. 그러나 이 경우 행정재산이 행정목적으로 사용되지 아니하는 경우 그리고 공용·공공용 시설 건립을 목적으로 취득한 재산을 시설건립사업 착수 전까지 위탁관리 하고자 하는 경우 용도폐지 후 일반재산으로 위탁관리할 수 있다. 또 위탁관리 중인 재산을 행정목적으로 활용하고자 하는 경우에는 위탁관리를 종료하고 행정재산으로 용도전환하여야 한다.

행정재산의 경우 제3자에게 재위탁을 할 수 있는데 반해, 일반재산의 위탁은 위탁받은 재산의 관리에 필요한 청소, 시설공사, 경비 또는 실태조사 등 단순 사무의

용역을 제외하고는 관리·처분에 관한 행정사무 전체를 제3자에게 다시 위탁할 수 없도록 하고 있다.

나. 수탁기관

일반재산의 위탁관리를 수탁할 수 있는 수탁기관은 법령에 의해 제한하고 있는 바, 현행 규정상 일반재산의 수탁기관으로는 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등으로 한정하고 있다(시행령 제48조의2 제1항). 지방공사가 없는 지자체의 경우는 관할 시도 지방공사 등에 위탁이 가능하도록 열어두고 있다.

수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 하며, 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 수탁기관 선정 심사위원회의 심사를 거쳐 선정하도록 하고 있다. 다만 수탁의사를 표명하는 자가 1인밖에 없을 경우에는 수탁기관 선정 심사위원회의 심사를 거쳐 수의계약의 방법으로 수탁기관을 선정할 수 있도록 하여 지역의 실정을 반영하고 있다.

수탁기관이 선정되면 위탁내용, 위탁기간, 예산지원액, 수탁자의 의무, 계약내용을 위반했을 경우 의무이행 등 필요한 사항을 포함하여 계약을 체결하고 그 내용을 해당 지방자치단체 홈페이지 및 게시판에 게시하도록 하고 있다.

다. 위탁비용

수탁기관은 위탁재산의 관리·처분업무를 수행함에 있어서 발생하는 모든 수입과 지출을 명확히 구분·관리하도록 하고 있으며, 이 경우 수입항목에서 위탁재산의 매각대금·대부료·변상금, 수입과 관련하여 발생한 연체료·예금이자 등의 채수입, 기타 위탁재산으로부터 발생한 채수입 등으로 구분하여야 한다. 반면에 지출항목은 위탁재산의 관리·처분과 관련된 수탁기관의 인건비, 출장여비·전산업무비·소모품비·통신비·사무실 임차료 등 위탁관리 업무에 소요되는 직·간접 경비, 감정평가비·용역

비·측량비·공매 공고료·온비드이용 수수료·수리비 등 일체의 재산 경비, 위탁 수수료 등이 포함된다. 그리고 위탁재산의 원형이 변경되는 대규모 수리나 보수는 위탁기관의 승인을 얻어 시행하며, 이에 따른 제비용은 위탁기관에 납입하는 금액에서 지급하도록 하고 있다. 재산관련 지출 경비중 수탁기관의 인건비·경비는 위탁재산의 수량 및 특성 등을 감안하여 수탁기관과 협의를 거쳐 매년 결정하며, 위탁재산의 관리·처분과 관련된 지출 경비가 수입의 범위를 초과하는 경우에는 그 차액을 수탁기관에 지원하도록 하고 있다.

위탁기관은 일반재산의 관리·처분 사무에 관한 경비를 보전하게 하기 위하여 재산관련 지출 경비를 지원할 수 있으며, 수탁재산의 성공보수 성격으로 다음 각호에 해당하는 금액의 범위내에서 수탁기관과 협의하여 위탁수수료를 지급할 수 있도록 하고 있다. 매각대금의 1,000분의 17 이상 1,000분의 20 이하, 대부료 수납액의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하, 변상금 징수액의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하, 예금이자 등 기타 위탁재산으로부터 발생한 제수입의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하, 유지 관리 비용의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하이다.

3. 일반재산의 위탁개발

가. 개념

위탁개발제도는 공유재산에 유형의 물리적 변경을 가하여 공유재산의 기능을 제고하는 일련의 활동(고경훈, 2009)이며, 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발하는 것을 의미한다. 이로 인해 발생하는 수익이 해당 지방자치단체에 귀속되는 관리방식을 의미한다. 이 경우 위탁개발 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체이며, 수탁기관은 지방자치단체를 대신하여 사업을 수행하는 것에 대한 수수료만을 수취하고 별도의 사용수익권이 부여되지 않는다. 결과적으로 위탁개발이란 수탁기관이 지방자치단체의 승인을 얻어 위탁받은 공유재

산에 개발비용을 부담하여 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 개발방식을 의미한다. 위탁개발시 지방자치단체는 사업의 주체로서 일정기간 동안 수탁기관에 관리운영을 위탁하고 수탁기관은 위탁기간 동안 지방자치단체를 대리하여 임대 및 분양사업을 수행하게 된다. 그리고 임대 및 분양수입 등 개발에 따른 모든 수입은 지방자치단체에 귀속되며 수탁기관은 개발·관리 등에 따른 보수와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 받게 된다. 이와 같은 위탁개발은 공유재산에 대한 적극적 관리의 일환으로 볼 수 있다 (고경훈, 2009).

나. 대상

이러한 위탁개발은 위탁관리가 가능한 일반재산으로 한정되며 위탁개발을 통해 개발된 시설물도 일반재산으로 위탁관리 대상이 된다. 위탁개발 대상은 건물의 노후화, 사용면적 협소 및 타 용도로의 사용 등을 위해 개발이 필요한 경우, 행정재산의 개발(신축, 증축, 개축, 재축 등)이 필요하나 당해 지방자치단체의 재정 여건 등을 감안하여 위탁개발이 필요한 경우, 기타 행정재산이 사실상 행정 목적으로 사용되지 않게 되는 경우 등으로 구분된다. 또 위탁개발을 통해 개발된 시설물을 공용·공공용으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

위탁개발 사업 중 공유지 위탁개발 사업은 지방자치단체가 수탁기관에 공유지 개발 및 개발재산의 분양 및 임대·관리업무를 위탁하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁받아 대행하는 ‘위·수탁계약’ 사업구조로 진행되며, 수탁기관이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속하도록 하고 있다. 이 경우 임대·분양수입 등 위탁개발에 따른 모든 수입은 지방자치단체에 귀속되며, 수탁기관은 개발·분양·관리업무에 따른 대가와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 받게 된다.

다. 위탁기간 및 수수료

위탁기간은 분양형은 5년 이내, 임대형은 30년 이내로 규정하고 있으나 시설물의 축조와 관련된 개발비용(건축기간 동안의 이자 및 준공 후 원금상환 완료시까지의 기간이자 포함) 등 위탁수수료의 회수시점을 감안하여 산정할 수 있도록 융통성을 부여하고 있다. 이 경우 이자비용 절감을 위해 임대보증금을 개발원리금 상환 재원으로 선환용한 경우, 이를 재적립할 수 있는 기간을 포함할 수 있다. 다만 수탁기관의 책임없는 사유로 실제수익이 예상수익에 미치지 못하여 개발사업계획서에서 정한 위탁기간 내에 개발원리금 상환이 어려운 경우 위탁기간 연장이 가능하며, 지방자치단체의 필요, 천재지변, 부동산경기의 악화 및 금리의 급격한 상승 등 불가피한 사유 발생시 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 잔여 개발원리금 상환 후 사업을 종료할 수 있도록 하고 있다.

수수료는 위탁개발 사업에 따라 수탁기관이 투입한 개발비용(사업비) 및 개발·분양·임대·재산관리업무 수행에 대한 대가로, 당해 개발사업의 수입 범위 내에서 수탁기관에 지급하도록 하고 있다. 원칙적으로 수수료는 민간의 개발·관리수수료보다 낮은 수준에서 사업별 규모나 특성, 경기상황 등을 고려하여 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 결정하도록 하고 있다. 수수료의 종류는 사업의 유형에 따라 개발수수료, 분양수수료, 관리수수료, 성과수수료 등으로 차별화되어 있다. 이 중 개발수수료는 개발업무 수행에 따른 대가인 개발보수와 수탁기관이 조달한 개발비용의 원리금 상환액으로 구성되어 있으며, 분양수수료는 분양계획 및 광고·홍보 계획 수립, 분양대행사 선정 및 지휘·감독 등 분양업무 수행에 대한 대가로서 분양가액의 일정비율을 분양기간 종료 후에 지급하도록 하고 있다. 관리수수료는 개발 후 임대마케팅, 임대차관리, 시설의 유지·관리 등 임대·시설관리 업무와 금융조달·상환 등 자금관리 업무에 대한 대가로서 총재산가액의 일정비율을 위탁기간 중 매년 지급하며, 성과수수료는 최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기간 내에 개발비용을 상환하고 초과 수익 발생시 잔여 위탁기간 동안 초과 수익의 일정 비율을 매년 지급하도록 하고 있다.

〈표 2-6〉 위탁개발 수수료의 유형 및 기준

구 분		내 용	수수료 기준	지급 시기
개발 수수료	개발 보수	개발업무 수행에 따른 대가 (물건발굴, 사업성검토, 개발 계획수립, 시공지휘·감독)	총건축원가의 4~5%	준공 후 1차년도 중
	개발 비용	수탁기관이 투입한 개발비용	개발 원리금	매사업년도
분양 수수료		개발 후 분양업무에 따른 대가 (분양계획, 광고·홍보 계획 수립, 분양 대행사 선정 및 지휘·감독)	분양가액의 2~3%	분양기간 종료 후 즉시
관리 수수료		개발 후 임대·시설관리 및 자금관리에 따른 대가 (임대마케팅, 임대차관리, 시설 유지·관 리, 금융조달·상환)	총재산가액의 0.5~1%	매사업년도 (매월 또는 분기별)
성과 수수료		최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기 간내에 개발원리금을 상환하고 초과수 익 발생시	초과수익의 50% 이내	개발비용 상환 후 위탁기간 종료시까지 매사업년도

제3장 공유재산의 현황 및 문제점

제1절 공유재산의 현황

제2절 공유재산 관리제도의 문제점



제3장 공유재산의 현황 및 문제점



제1절 공유재산의 현황

1. 관리방식의 변천과정

공유재산 제도는 행정환경의 변화에 대응하여 보존에서 적극적 활용으로 그리고 활용의 다양성 등으로 변화되어 왔다. 공유재산 관리제도의 변화과정을 정책적 측면을 중심으로 시기별로 살펴보면, 매각 및 처분 위주 정책기(1945-1976), 유지 및 보존 정책기(1977-1993), 활용 촉진 정책기(1994-2005), 개발정책기(2006-현재) 등으로 구분할 수 있다(조계근, 2012).

당초 공유재산은 1963년에 제정된 지방재정법에서 대통령령으로 재산의 범위를 정하여 운영하여 왔다. 이 시기에는 부족한 재정수입 충당과 경제개발계획에 따른 재원조달을 위해 공유지의 매각을 확대 추진해 왔다. 이러한 공유재산은 처분위주의 관리체계에서 공유재산이 계속 감소하는 문제를 야기하였고 급격한 경제발전에도 따라 점차 조세수입으로 재정조달이 가능해져 공유재산 관리를 처분정책에서 유지·보존정책으로 전환하였다.

‘91년 지방의회 구성과 ‘95년 지방자치단체장의 선출 등 민선지방자치가 실시된 이후 지역주민들의 지출수요 증대에 대응하기 위해 지방자치단체에서는 적극적으로 재원확보 방안을 강구하게 되었다. 이와 맞물려 공유재산에 대해서는 국민의 경제활동 제약과 관련된 사전적 규제를 완화해야 한다는 사회적 요구가 부각되었다. 이에 따라 1998년에 공유재산의 활용기능을 확대하여 공유지신탁제도와 대물변제의 허용 및 도시재개발 사업구역내 공유재산의 대부·매각에 대한 특례 허용 및 외국인

투자기업과 벤처기업 유치, 수도권기업의 지방이전 또는 자치단체에서 공장을 유치 시에 공유지 대부, 매각에 관한 특례적용 등 정책적 변화가 나타났다. 그동안 공유재산의 관리·활용에 있어 「유지·보존」의 공유재산 정책방향을 「활용·수익창출」로 전환하는 정책을 추진하여 왔으나, 지방재정의 여건 미성숙으로 그 실적이 미흡하였다. 이에 공유재산을 개발·활용하여 지방재정을 확충하고 지역경제를 활성화시키고자 1999년 일반재산에 대한 신탁개발 제도를 도입하였고, 2008년에는 한국자산관리공사, 지방공사 등에 일반재산을 위탁하여 개발할 수 있는 제도를 도입하였다.

이와 관련하여, 서울시는 전국 최초로 2010년부터 무단점유되거나 사용되지 않는 일반재산을 민간에 관리위탁(한국자산관리공사)하기 시작하였다. 그 결과 2012년 말 현재 위탁관리하고 있는 재산은 1,265필지로 약 13배 증가하였고, 수입액은 1,787백만원으로 도입당시에 비해 약 255배 증가하는 효과가 나타났다.

〈표 3-1〉 서울시의 일반재산 위탁관리를 통한 수입액

(단위: 백만원)

'10년도	'11년도(99필지)	'12년 (1,265필지)				
		총 수입	신규대부	변상금	매각대금	수수료 등
7	1,225	1,787	32	27	1,718	9

자료: 서울시 내부자료

2004년에는 국무조정실에 『국·공유지의 효율적 관리를 위한 T/F팀』을 구성·운영하여 국·공유재산의 민간위탁 확대 등을 결정한 바 있으며, 2005년에는 지방재정법에 규정되어 있던 공유재산관련 규정을 중심으로 공유재산 및 물품 관리법으로 분리되어 제정되면서 그 체계를 갖추었다. 당시 감사원에서는 국·공유재산 관리실태(‘05.7)를 발표하고 국·공유재산의 다양한 개발방식을 권고하기도 하였는 바, 독자적인 공유재산 관련법의 제정은 이러한 권고를 수용하고 있다.

2006. 1. 1일부터 공유재산 및 물품 관리법이 총칙, 공유재산 통칙, 행정재산, 일반재산, 물품의 통칙, 물품의 관리, 보칙, 벌칙 등 총99조문으로 제정·시행하여 공유

재산의 중요성에 걸맞는 독자적 발전체계가 수립되었다. 독자적인 법체계 신설과 함께 공유재산의 관리, 처분 및 활용 등과 관련하여 다양한 제도개선이 이루어졌는데, 그 중 핵심적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이전에는 지방계약의 일반법인 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 따라 경쟁입찰을 하는 경우 2인 이상의 유효한 입찰이 성립되지 않는 경우에만 수의계약이 가능했었다. 그러나 이는 공유재산 임대·매각시 2회에 걸쳐 2인 이상의 유효한 입찰이 성립되지 않는 경우에만 수의계약이 가능하여 입찰의 효율성 저하될 뿐만 아니라 예정가격 체감으로 재정수입 감소가 불가피 하였다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 1인이 입찰하더라도 예정가격 이상으로 입찰하면 유효한 입찰로 인정하여 공유재산 임대·매각절차를 간소화하는 입찰방식을 도입하였고 그 반사이익으로 지방재정 수입도 증대될 수 있도록 하였다.

둘째, 이전에는 농경지의 경우 공시지가의 상승으로 농경지의 대부료(공시지가의 1%)가 동반 상승하여 농가부담 및 공유지의 활용도 저하 요인으로 작용하고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 농경지 임대시 대부료를 전년도 농업총수입의 20%를 상한으로 할 수 있도록 개선하였다.

셋째, 공공용 목적으로 사용될 공유지 매각요건을 완화하였다. 다시 말해 농촌지역은 마을회관·경로당 건립 등 공공용 목적의 공유지 매각요구가 많으나, 이에 대한 수의매각 기준이 없어 주민사업 지원이 곤란하였다. 이를 개선하고자 마을회 등이 마을회관, 경로당 등 주민공동시설 설치를 위해 공유지 매입을 희망할 경우 수의매각을 허용하였다.

넷째, 주택법상의 공유지 수의매각 요건을 완화하였다. 주택법에 의한 주택사업에 대하여 국민주택규모(전용면적 85㎡ 이하) 주택을 50% 이상 건축시 사업부지내 공유지의 40%까지 수의매각을 허용하고 있었다. 이를 50% 미만 건축하는 경우에도 국민주택 비율에 따라 공유지를 10~30%까지 수의매각 할 수 있도록 허용하였다.

다섯째, 공유재산 및 물품 관리법에는 행정재산 관리위탁 제도를 신설하고 수탁기관의 선정범위, 사용기간, 수탁기관이 이용자로부터 받은 수입의 처리 등을 규정

하여, 행정재산의 관리위탁 체계를 구축하였다. 당시의 사회적 요구는 행정의 고비용·저효율 시스템을 개선하기 위해 민간위탁을 추진하여 왔으나, 지방자치법에 따라 수탁기관을 선정하고 관리하는 방식을 공유재산법상 사용수익허가와 혼동하여 운영하는 등 관리·운영상 문제점이 관련부서를 중심으로 제기되어 왔었다. 이에 따라 행정재산의 관리위탁은 공유재산법의 제정으로 비로소 수탁기관 선정을 일반입찰 원칙으로 하고 예외로 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약을 할 수 있는 법적 근거를 마련할 수 있었다. 그밖에 수탁자로부터 받은 위탁료 산정기준 및 징수에 대한 근거를 마련하여 행정재산의 위탁관리로 인한 적극적 재산활용이 가능해 졌다.

이외에도 공유재산의 입찰절차 간소화, 농경지 대부분 현실화, 수의매각 요건 확대 등이 공유재산법 신설시 도입되었다.

2015년도에는 현행 공유재산제도가 부동산 위주로 되어 있어 특허권·저작권 등 지방자치단체의 지식재산을 효율적으로 관리하고 이용하는 데에 한계가 있다는 지적을 받아왔다. 실제로 2014년을 기준으로 할 때, 지방자치단체에서 보유하고 있는 지식재산권은 9,231억원으로 추정되고 있음에도 불구하고 이들이 공유재산의 범위에서 제외되어 있어 관리하는데 어려움이 상존해 있었다.

이에 지식재산의 이용을 활성화하기 위하여 공유재산의 범위에 저작권법에 따른 저작권, 디자인보호법에 따른 디자인권 등을 신설하고, 지식재산의 사용·수익허가 방법, 저작권 귀속 방법을 규정하는 등 지식재산권의 효율적 이용을 도모하기 위한 공유재산 및 물품 관리법 개정이 이루어졌다.

〈표 3-2〉 지방자치단체 소유 지식재산권 보유 현황('14. 1 현재)

(단위: 억원)

구분	합계	특허권	실용 신안권	디자인권	상표권	저작권	품종 보호권
총계	9,231	1,548	128	661	5,897	587	366
시·도	2,533	721	49	173	883	349	356
시·군·구	6,698	827	79	488	5,014	238	10

자료: 행정자치부 내부자료

결과적으로 법을 기준으로 판단할 때, 공유재산의 관리정책은 초기의 유지·보전을 위한 재산관리나 임시적 필요에 따른 처분을 하는 소극적 관리·운영에서 지방재정 확충을 위한 적극적인 재산관리로 패러다임을 전환하여 발전해 왔으며, 최근에는 관리영역의 범위가 확대되고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-3〉 공유재산 관리의 변화

시기	관련법	핵심내용
1963년	지방재정법	매각 확대
1977년	지방재정법	유지·보존
1998년	지방재정법	활용 확대 - 공유지신탁제도 - 대물변제의 허용 - 도시재개발 사업구역내 공유재산의 대부·매각에 대한 특례 허용 - 외국인 투자기업과 벤처기업 유치 - 수도권기업의 지방이전 또는 자치단체에서 공장을 유치시에 공유지 대부
1999년	지방재정법	일반재산에 대한 신탁관리제도
2004년	지방재정법	민간위탁 확대
2005년	공유재산 및 물품관리법	공유재산의 고유영역 확립
2006년	공유재산 및 물품관리법	행정재산의 관리위탁
2008년	공유재산 및 물품관리법	일반재산의 위탁관리 수탁가능기관: 한국자산관리공사, 지방공사 등
2015년	공유재산 및 물품관리법	범위 확대: 디자인권, 지식재산권

2. 관리·운영 현황

가. 재산의 용도별 현황

2014년 전체 공유재산의 면적은 8,449km²이며, 이 중 행정재산이 6,721km²로 79.5%이고 일반재산이 1,607km²로 19.0%를 차지하고 있다. 행정재산과 일반재산의 점유비중은

2000년 48.7%대 45.6%에서, 일반재산의 비중이 지속적으로 감소하여 2014년에는 19.0%까지 축소되었다. 2000년에 비해 공유재산의 전체 면적은 증대되었지만 일반재산의 비중이 감소하였다는 것은, 공유재산의 증대가 행정재산 중심으로 전개되어 왔음을 방증하는 것으로 볼 수 있다. 또 다른 측면에서는 공유재산의 용도가 점차 일반재산에서 행정재산으로 대체되는 현상이 발생하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-4〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 비중 추이(면적기준)

(단위: km², %)

면적	공유재산	행정재산	일반재산
2000	6,673(100.0)	3,253(48.7)	3,045(45.6)
2001	6,785(100.0)	3,387(49.9)	2,988(44.0)
2002	6,811(100.0)	3,436(50.4)	2,981(43.8)
2003	7,359(100.0)	3,995(54.3)	2,954(40.1)
2004	6,879(100.0)	3,556(51.7)	2,880(41.9)
2005	6,871(100.0)	3,640(53.0)	2,665(38.8)
2006	6,992(100.0)	3,958(56.6)	2,456(35.1)
2007	7,099(100.0)	4,718(66.5)	2,609(36.8)
2008	9,772(100.0)	7,254(74.2)	1,662(17.0)
2009	8,751(100.0)	6,970(79.6)	1,719(19.6)
2010	8,647(100.0)	6,668(77.1)	1,743(20.2)
2011	8,674(100.0)	6,496(74.9)	1,791(20.6)
2012	8,615(100.0)	6,720(78.0)	1,799(20.9)
2013	8,674(100.0)	6,905(79.6)	1,675(19.3)
2014	8,449(100.0)	6,721(79.5)	1,607(19.0)

주 1. 2009년 4월 27일 이전에는 공유재산이 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 분류되었으나 이후 보존재산이 행정재산에 편입되었고 잡종재산은 일반재산으로 명칭이 바뀜(이하 동일)

2. 2009년까지의 행정재산에는 보존재산이 제외됨(이하 동일)

3. 행정재산 및 일반재산에는 기타재산이 제외되어 있음(이하 동일)

자료: 공유재산통계집 각 연도

이러한 현상은 동일기간 동안의 공유재산 가액변화를 통해서도 확인할 수 있는데, 2000년 행정재산 대 일반재산은 71.4% 대 11.4%로 구성되어 있다. 그러나 2014년 현재 공유재산 총액은 약 556조 6,650억원으로 이 중 행정재산이 334조 3,160억원으로 60.1%를 차지하고 있으며, 일반재산은 16조 4,179억원으로 2.9%에 불과한 것으로 분석되고 있다. 따라서 행정재산과 일반재산 양 재산간에는 일반재산이 행정재산으로 이동하는 현상이 나타나고 있으며, 이는 행정재산의 관리방식인 관리위탁의 중요성을 점점 더 크게 부각시키는 요인으로 작용하고 있다. 반면 일반재산의 경우 처분보다는 개발의 필요성이 중시되는 이유이기도 하다.

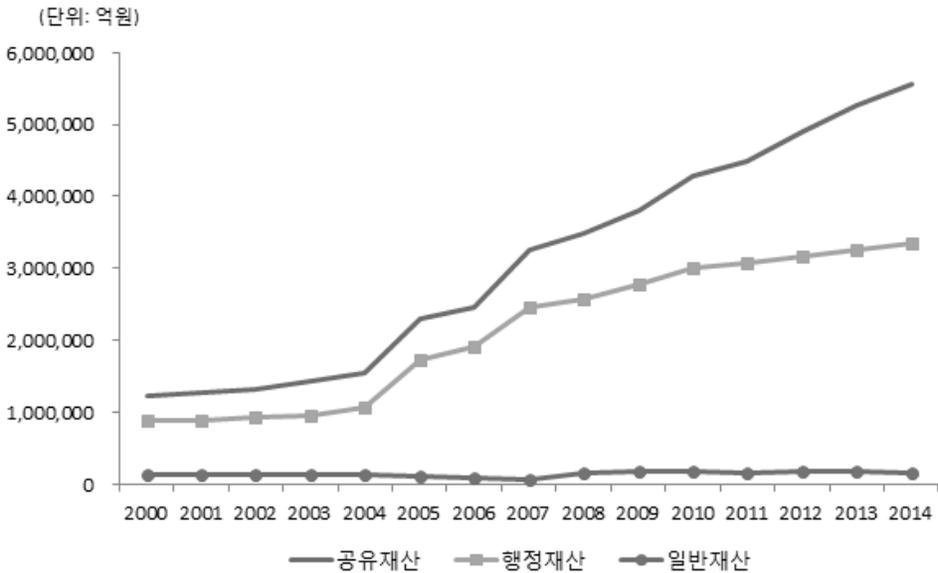
〈표 3-5〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 비중 추이(가액기준)

(단위: 억원, %)

연도	공유재산	행정재산	일반재산
2000	1,233,234	880,373(71.4)	141,145(11.4)
2001	1,278,094	890,808(69.7)	140,929(11.0)
2002	1,334,373	927,965(69.5)	137,769(10.3)
2003	1,427,075	969,538(67.9)	136,082(9.5)
2004	1,560,449	1,074,037(68.8)	131,263(8.4)
2005	2,293,298	1,729,233(75.4)	111,441(4.9)
2006	2,463,214	1,913,815(77.7)	103,655(4.2)
2007	3,264,384	2,470,703(75.7)	80,651(2.5)
2008	3,492,380	2,578,181(73.8)	158,551(4.5)
2009	3,813,066	2,783,586(73.0)	190,821(5.0)
2010	4,282,877	3,012,796(70.3)	175,495(4.1)
2011	4,489,506	3,071,089(68.4)	169,604(3.8)
2012	4,890,140	3,159,439(64.6)	183,546(3.8)
2013	5,261,709	3,250,115(61.8)	182,135(3.5)
2014	5,566,650	3,343,160(60.1)	164,179(2.9)

자료: 공유재산통계집 각 연도

〈그림 3-1〉 공유재산의 연도별 추이(가액기준)



행정재산과 일반재산의 비중변화를 통해 나타나고 있는 현상 중 일반재산의 비중이 감소하고 있는 이유는 일반재산이 행정재산으로 변화되는 것이 아니라 매각으로 인한 일반재산의 감소일 수도 있다. 따라서 공유재산의 용도간 변화인지 아니면 매각으로 인한 변화인지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 인식에서 동일기간 동안 공유재산 매각수입의 변화를 살펴보면, 2013년 재산매각수입은 1조 7,483억원으로 총 세입의 0.8%를 차지하고 있다. 이러한 점유비중은 2000년 재산매각수입의 비중인 0.7%에서 크게 변동되지 않았다. 연도간에도 2005년 1.2%로 약간 상승했을 뿐, 0.6%에서 0.7% 사이에서 유지되어 온 것으로 나타나고 있다. 재산매각은 일반재산에 대해서만 가능하고 매각수입이 차지하는 비중의 변화가 크지 않다는 것은, 일반재산의 감소가 매각으로 인해 나타나는 현상이 아니라는 것을 대변하고 있다.

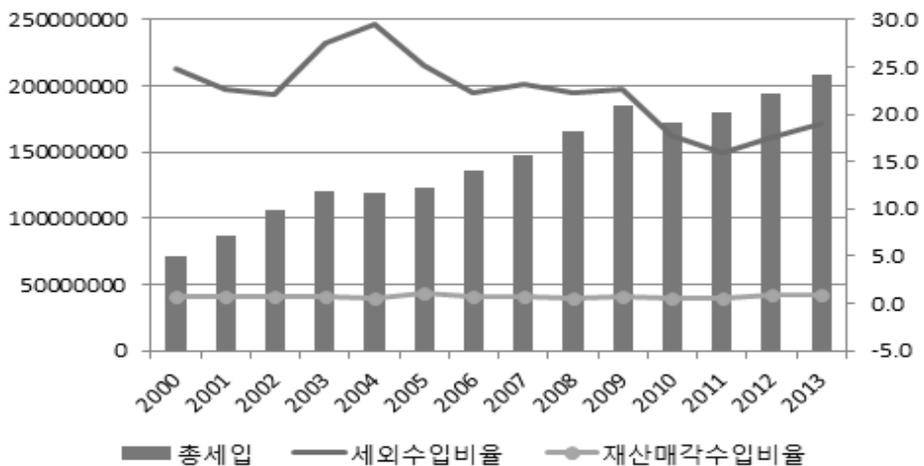
〈표 3-6〉 세외수입 및 재산매각수입의 연도별 추이

(단위: 백만원, %)

구분	총세입	세외수입	재산매각수입
2000	71,431,425(100.0)	17,692,237(24.8)	479,126(0.7)
2001	87,084,353(100.0)	19,638,900(22.6)	615,729(0.7)
2002	106,268,900(100.0)	23,419,482(22.0)	745,788(0.7)
2003	120,443,179(100.0)	33,248,488(27.6)	840,734(0.7)
2004	119,072,587(100.0)	35,150,153(29.5)	690,538(0.6)
2005	122,922,689(100.0)	30,884,090(25.1)	1,432,094(1.2)
2006	135,577,133(100.0)	30,199,116(22.3)	966,697(0.7)
2007	146,975,065(100.0)	34,076,213(23.2)	1,098,553(0.7)
2008	165,782,488(100.0)	37,030,400(22.3)	1,032,157(0.6)
2009	184,488,381(100.0)	41,870,770(22.7)	1,242,142(0.7)
2010	172,426,722(100.0)	30,632,314(17.8)	1,038,576(0.6)
2011	180,041,470(100.0)	28,840,914(16.0)	1,007,755(0.6)
2012	194,304,153(100.0)	34,224,859(17.6)	1,820,455(0.9)
2013	208,055,344(100.0)	39,627,298(19.0)	1,748,354(0.8)

자료: 행정자치부, 지방세외수입연감, 각 연도

〈그림 3-2〉 세외수입 및 재산매각수입의 연도별 추이



공유재산의 용도별 분류에 의한 행정재산과 일반재산간의 관계에서, 행정재산의 경우는 관리위탁이 그리고 일반재산의 경우는 개발이 중요한 관리방식이라는 점을 양 재산의 연도별 추이를 통해서도 확인할 수 있다. 다시 말해 2000년을 기준으로 할 때, 총 보유 공유재산의 가치는 2014년 126.6%로 증가하였다. 이 중 행정재산은 동일 기간 동안 206.6%가 증가한데 반해 일반재산은 오히려 52.8%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 2008년에 일반재산에 대해서도 위탁관리를 할 수 있도록 길을 열어 놓았고, 그로 인해 매각 및 개발이 활발히 진행되는 과정에서 일반재산이 행정재산으로 전환이 이루어졌기 때문으로 풀이된다. 따라서 전체 보유하고 있는 일반재산의 가치가 현저히 저하되어 있다는 점은 향후 일반재산의 관리방식이 매각 및 처분 보다는 개발에 치중할 필요성이 있음을 반증하고 있다.

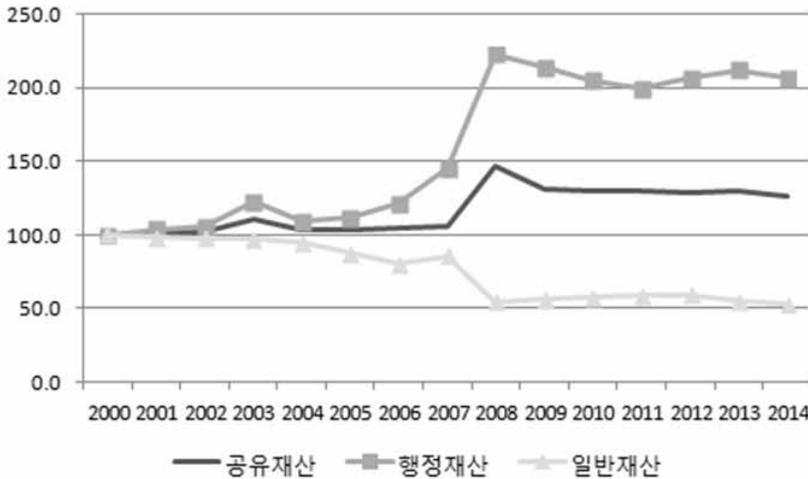
〈표 3-7〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 증감 추이(가액기준)

(단위: %)

연도	공유재산	행정재산	일반재산
2000	100.0	100.0	100.0
2001	101.7	104.1	98.1
2002	102.1	105.6	97.9
2003	110.3	122.8	97.0
2004	103.1	109.3	94.6
2005	103.0	111.9	87.5
2006	104.8	121.7	80.7
2007	106.4	145.1	85.7
2008	146.4	223.0	54.6
2009	131.1	214.3	56.5
2010	129.6	205.0	57.3
2011	130.0	199.7	58.8
2012	129.1	206.6	59.1
2013	130.0	212.3	55.0
2014	126.6	206.6	52.8

자료: 공유재산통계집 각 연도

〈그림 3-3〉 공유재산, 행정재산, 일반재산의 연도별 증감 추이(가액기준)



나. 공유재산의 종류별 현황

2013년 말 현재 공유재산은 금액기준 약 526조원이며, 이를 공유재산의 종류별로 살펴보면, 토지가 343조원으로 65.2%를 차지하고 있으며, 건물은 64조원으로 12.3% 그리고 공작물 등 기타 재산이 22.5%를 차지하고 있다. 결과적으로 보유하고 있는 공유재산의 대부분이 토지와 건물로 구성되어 있다. 그리고 이러한 토지와 건물은 대체로 청사, 도로·공원, 산업단지 등과 같은 공용·공공용 등 사업에 활용되고 있는 행정재산 중심으로 구성되어 있다.

〈표 3-8〉 공유재산 현황

(단위: 억원)

구 분	2011		2012		2013	
	금액	비율(%)	금액	비율(%)	금액	비율(%)
합 계	4,489,506	100.0	4,890,140	100.0	5,261,709	100
토 지	3,240,693	72.2	3,342,984	72.2	3,432,251	65.2
건 물	531,742	11.8	598,216	11.8	648,857	12.3
공작물	336,528	7.5	542,245	7.5	655,259	12.4
입목죽	20,087	0.4	22,096	0.4	25,762	0.5
선박항공	3,099	0.1	3,269	0.1	3,455	0.1
기계기구	5,522	0.1	6,016	0.1	6,678	0.1
유가증권	340,790	7.6	364,195	7.6	481,067	9.1
무체재산	11,045	0.3	11,119	0.3	8,380	0.3

자료: 연도별 지방자치단체 공유재산 결산 자료 참고(내부자료)

자치단체가 보유하고 있는 토지는 연도별로 지속적인 증가가 이루어져 왔는데, 2000년을 기준으로 할 때, 필지수는 74.7% 증가하였으며, 면적은 29.1%가 늘어났다. 또 동일기간 동안 가액은 229.6%가 증가하여, 면적에 비해 토지의 가치증식분이 더 증가하였다.

〈표 3-9〉 연도별 공유지 현황

(단위: 천㎡, 백만원)

연 도 별	필 지 수	면 적	가 액
2000	2,576,425	6,647,892	104,123,832
2001	2,753,550	6,757,766	105,244,387
2002	2,923,385	6,781,758	108,817,011
2003	3,102,003	7,326,327	112,867,637
2004	3,310,427	6,845,437	122,911,960
2005	3,471,974	6,835,876	187,544,435
2006	3,619,054	6,954,456	205,292,651
2007	3,932,320	7,048,985	326,438,367
2008	4,083,682	9,713,823	280,118,451
2009	4,236,530	8,688,755	297,440,863
2010	4,318,978	8,178,702	314,665,301
2011	4,385,189	8,586,539	324,069,297
2012	4,442,384	8,517,662	334,298,415
2013	4,501,575	8,579,994	343,225,081

자료: 연도별 지방자치단체 공유재산 결산 자료 참고(행정자치부 내부자료)

매각 및 처분이 가능한 일반재산중 토지의 자치단체별 소유비율을 살펴보면, 서울, 인천, 경기 등 수도권 자치단체의 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 이 중 필지 수는 제주(12,042필지), 전남(10,655필지), 충남(8,693필지) 등이 많이 보유하고 있으며, 면적은 제주(5,776만㎡), 경북(4,584만㎡), 전남(4,302만㎡)의 순으로 나타나고 있다. 반면, 대장가액은 인천(49,760억원), 서울(13,076억원), 경기(11,044억원) 등으로 구성되어 있어 자치단체의 일반재산중 토지의 보유면적과 실제 보유가치는 지역별로 많은 차이가 발생하고 있다.

〈표 3-10〉 시·도 자치단체 소유 일반재산 현황('14. 1 현재)

(단위: 건, 만㎡, 억원)

구분	계			토 지			건 물		
	필지수	면적	대장가액	필지수	면적	대장가액	필지수	면적	대장가액
서울	48,069	446	24,013	2,507	131	13,076	45,562	315	10,937
제주	12,220	5,767	4,046	12,042	5,766	3,970	178	1	76
전남	10,729	4,305	2,160	10,655	4,302	2,014	74	3	146
충남	8,735	1,646	3,815	8,693	1,643	3,744	42	3	71
충북	6,347	747	1,324	6,300	745	1,217	47	2	107
전북	4,805	1,663	520	4,752	1,660	389	53	3	131
강원	4,387	742	1,914	4,333	741	1,882	54	1	32
부산	3,589	149	5,967	3,514	147	5,910	75	2	57
울산	3,526	364	3,110	3,520	363	3,108	6	1	2
경기	2,998	353	11,779	2,939	346	11,044	59	7	735
경북	2,719	4,586	623	2,688	4,584	538	31	2	85
인천	2,244	563	50,030	2,194	555	49,760	50	8	270
경남	1,480	96	723	1,472	93	534	8	3	189
대구	1,081	45	1,384	1,069	42	1,187	12	3	197
대전	962	47	1,225	948	46	1,206	14	1	19
광주	920	70	1,625	914	64	969	6	6	656
세종	523	48	121	519	47	120	4	1	1
계	115,334	21,637	114,379	69,059	21,275	100,668	46,275	362	13,711

자료: 연도별 지방자치단체 공유재산 결산 자료 참고(행정자치부 내부자료)

제2절 공유재산 관리제도의 문제점

1. 법·제도적 문제

가. 재산의 종류에 따른 전문적 관리체계 미흡

공유재산과 물품은 현재 하나의 법령에 규정되어 있어 법률상 동일한 관리방법을 준용함에 따라 재산관리의 비효율이 발생하고 있다. 다시 말해 공유재산과 물품은 그 성격과 관리방법 등이 상이해서 차별관리되어야 함에도 불구하고 동일 법에 규정됨에 따른 재산관리의 어려움이 나타나고 있는 상황이다.

이와 관련하여 국가는 이미 오래전부터 공유재산법(1950년 4월 제정)과 물품관리법(1963년 1월 제정)으로 각각 분리하여 운영해오고 있다. 반면 지방의 경우 2005년에야 지방재정법으로부터 분법되었고 분법 이후에도 같은 법에 의해 운영됨으로 인해 규정은 복잡한 반면 전문적이고 체계적인 관리는 되고 있지 않은 비효율이 발생되어 왔다.

뿐만 아니라 지방재정법으로부터 공유재산이 분법된 이후에도 법의 정비과정에서 모호한 규정내용들이 여러 차례에 걸쳐 추가됨에 따라 공유재산과 물품의 구분 규정, 처분이나 매각방법 등 재산별로 구체적인 관리규정, 관련법률과의 연관성에 대한 세부규정이 없는 상황이다. 더욱이 법 개정 8회⁴⁾, 시행령 개정 22회⁵⁾ 등 사회여건 변동에 따른 빈번한 개정으로 인해 일관된 체계를 더욱 유지하기 어려운 상황이다. 이에 따라 실무수행과정에서 비현실적이거나 부적합한 사례가 빈번하게 발견되고 있다. 예를 들어 건축물 및 시설물 등 부동산 및 동산에 대해 공유재산으로 관

4) 타법 4회 개정을 포함한 횟수임

5) 타법 15회 개정을 포함한 횟수임

리하여야 하는지 일반 물품으로 보아야 하는지 등 법률상 정확한 구분기준이 없는 상황이다. 특히 지방자치제도가 성숙되어가는 시점에서 공유재산과 물품의 귀속대상이 다양해짐에 따라 명확한 귀속기준과 전문적인 관리체계 및 관리방법의 필요성이 더욱 고조되고 있지만 현재의 통합법은 이를 반영하지 못하고 있다.

나. 공유재산관리계획의 역할 부적합

공유재산관리계획은 종합적 관리계획이 없고 공유재산 취득부서와 제출부서가 달라서 상임위원회가 상이하고 소관 상임위원회에서 심의하지 않는 등 의회 심의과정에 문제가 발생하고 있다. 또한 공유재산관리계획의 작성이 누락되는가 하면 예산안 제출시기와 상이하여 예산과 불일치하는 사례가 발생하고 있다. 뿐만 아니라 공유재산 관리에 있어서 행정재산과 일반재산에 대한 명확한 법적 구분이 없고, 복잡하고 중복되어 있는 공유재산 조례운영 등의 문제점이 있다. 현재의 공유재산관리계획은 공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외에 지방의 자산으로서 그 가치향상을 위한 내용들은 담아내지 못하고 있는 문제도 발견된다. 국유재산 관리정책의 경우 1994년에 단순한 보존·유지 정책에서 벗어나 활용 및 총량 보전 위주로 전환함에 따라 국유지개발신탁제도를 제도화하고 국유재산관리특별회계를 신설하여 운영하여 왔다(고경훈, 2009). 공유재산의 경우도 1999년 신탁개발제도가 도입(지방재정법)되었으나 실적이 미미하여 2008년 공유재산 및 물품관리법 개정을 통해 신탁개발방식을 다양화하고 위탁개발제도를 새롭게 도입하였으나 법률의 변경에 따른 조례의 정비 등이 연결되지 않고 있다.

2010년에 법률 제10006호에 따라 신설된 공유재산관리법에서는 공유재산의 관리와 처분에 대해서 명시하고 있는데, 첫째, 해당 지방자치단체 전체의 이익에 부합하고 둘째, 취득과 처분의 균형 셋째, 공공가치와 활용가치를 고려 넷째, 투명하고 효율적인 절차 이행을 제시하고 있다. 그러나 시행령에서 이상의 내용들을 구체화하지 못하고 있고 실제로 공유재산의 관리계획과 변경 등의 잦은 회수로 인해서 효율

적이고 합리적인 관점에서 관리되지 못하고 있다(류춘호, 2010). 따라서 지방의 자산가치를 높이고 계획적으로 관리하는 방향으로 공유재산법령의 개선이 요구되지만 이를 반영하지 못하고 있다. 따라서 공유재산의 활용과 수입증대를 위해 현행 신탁 개발, 위탁개발 방식에 지방자치단체와 민간사업자 공동개발 방식의 민간참여개발 제도 등을 포함하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 지방자치단체도 공유재산에 대한 지분을 소유하고 있기 때문에 지방자치단체의 공유재산가치 다양화 차원에서 유가증권 등의 가치산정에 대한 규정을 도입하여 실질적인 가치를 평가하기 위한 관리 법령 도입이 필요하다.

공유재산은 지방자치단체의 투자사업, 재정수입, 재정지출 등에 영향을 주는 주요한 요소이며, 공유재산의 관리는 지방재정 관리에서 중요한 부분이며, 지방의회가 중요한 책무성을 지니는 영역이다. 지방의회의 공유재산관리계획에 대한 의결권은 지방자치단체 재정관리의 투명성과 합리성을 제고하는데 중요한 통제 장치이기도 하다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체에서의 공유재산관리계획은 “예산을 지방의회에서 의결하기 전에” 제출토록 하고 있어 명확한 공유재산관리계획 제출 및 심의 일자를 구비하고 있지 못하다는 문제가 있다.

뿐만 아니라 공유재산의 관리계획은 당해연도 재산의 취득과 처분에 대한 종합계획의 성격을 갖고 있다. 그러므로 일단 수립된 공유재산관리계획은 지속성을 유지해야 하는 특성이 있다. 현행 규정에서는 “면적이나 기준가격이 30퍼센트를 초과하여 증감 경우의 취득·처분에 대해서는 변경계획을 수립”하도록 규정하고 있어, 연간 변경 횟수에 대한 규정을 구비하고 있지 않다. 그 결과 지방자치단체에서는 법의 테두리 내에서 공유재산관리계획을 변경하여도 이를 통제할 수 있는 수단이 없는 상황이다. 실제로 지방자치단체의 공유재산관리계획은 연간 여러 번의 변경이 이루어지고 있다는 점에서 지방자치단체 집행부의 공유재산 관리에 대하여 지방의회에서 면죄부를 주는 역할을 하고 있다.

다. 공유재산(토지) 감소에 따른 대응 미흡

공유재산 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 당해연도에 지출하게 되면 공유재산의 감소는 발생하지만 재산매각대금의 용처를 확인할 수 없는 상태가 된다. 뿐만 아니라 작금의 지방재정 현실을 고려할 때, 장래수요에 대비한 공유재산의 확보도 요원한 상황이라고 할 수 있다. 그러므로 공유재산 매각재원을 별도의 회계로 설정하여, 재산매각수입을 어떤 용도로 사용했는지 확인할 수 있도록 하며, 장래의 행정수요에 필요한 공유재산(토지)을 원활히 공급할 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 감사원에서는 지방자치단체의 비축노력이 부족하다는 점을 지적하고 이를 확대할 필요성을 제기한 바 있다(감사원, 유휴 행정재산관리 및 활용실태, 2008). 다만 기금을 신설할 경우, 공유재산 매각재원의 활용이 제약되고 재정운영의 융통성을 저해할 가능성이 있다는 점을 고려하여 기금으로 편입되는 공유재산 매각재원을 최소화할 필요가 있다.

라. 기타(미시적인 문제)

1) 지방공기업의 중요자산 취득 및 처분에 대한 심의과정 생략

지방공기업법 제40조는 지방공기업의 중요자산 취득 및 처분은 “예산에 계상”하여 지방의회의 의결을 얻도록 하고 있다. 그러나 지방공기업의 중요자산은 공유재산관리계획에 제외되고 있을 뿐만 아니라 일반적인 예산과 동시에 심의과정을 거치게 되어 재산에 대한 효율적인 심의를 하는데 한계로 작용할 수 있다. 최근 일부 지방자치단체에서 재정투자사업이 지방공기업의 특별회계로 추진되는 사례가 나타나고 있는 바, 현재 상황에서는 재산 만을 별도로 타당성을 점검하는 절차가 생략되어 있다. 이는 지방공기업 뿐만 아니라 지방자치단체 전체의 효율적 재정관리에도 영향을 줄 수 있다.

2) 기부채납 재산에 대한 심의과정 생략

기부채납은 공유재산의 취득원인 중에서 중요한 유형중의 하나이다. 공유재산의 취득과 처분에 대해서는 지방의회의 의결을 거치도록 하고 있으나, 기부채납의 경우는 (무상)취득임에도 의회의 승인을 받고 있지 않다. 기부채납에 대한 검증 절차가 마련되어 있지 않아 단체장의 승인만으로 결정되고 있는 상황이다. 기부채납의 이해관계 및 요구조건이 다양하다는 점에서 지방의회의 검증절차를 마련하는 것이 필요하다.

3) 일반재산 무단점유에 대한 처벌 조항 부재

공유재산의 무단점용은 직접적인 행정목적 달성에 장애를 주는 행위이다. 현재 행정재산은 무단으로 사용하거나 수익하는 경우 처벌규정이 명확히 되어 있으나 일반재산에 대해서는 처벌규정을 마련하고 있지 않은 상태이다. 그 결과 일반재산의 무단점유에 대해서는 5년간 변상금만 부과하고 있어 일반재산의 무단점유를 방조하는 현상이 나타나고 있다.

2. 관리·운영적 문제

가. 관리인력의 문제

공유재산의 관리측면에서 보면, 행정재산은 그 개별법률에 따라 여러 부서에서 관리하고, 지방자치단체의 규모에 따라 일반재산 관리조직의 규모에 차이가 있으나 대부분의 경우 1개 팀이나 1~2인의 재산관리담당을 두어 운영하고 있다. 그러나 이와 같은 전담조직으로는 방대한 재산을 관리하는데 한계를 나타내고 있다. 일반재산 또한 재산 보유량 대비 관리 인력이 절대적으로 부족함과 이로 인한 재산의 실

태조사가 어렵고 더군다나 광역자치단체의 경우 기초자치단체장에게 위임하여 그 재산을 관리·처분하도록 하고 있어 기초자치단체가 해당 소관 재산의 관리에도 어려운 상황에서 광역자치단체 재산까지 관리하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 이로 인해 공유재산의 관리에 소홀할 수 있으며 기초자치단체마다 관리기준이 상이하게 적용될 수 있다.

또한, 공유재산의 기본적인 관리를 위해서는 등기업무, 등기부상의 소유권변동이나 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무의 수행 등에 대한 전문지식이 필요하다.

재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규제한의 검토, 부동산·금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등이 요구되며 현실적으로 재산담당 직원들은 이러한 일들에 어려움을 호소하고 있으며, 그 업무를 함에 있어서도 잦은 감사와 민원 등으로 인해 기피업무로 인식되어 인사 이동이 빈번하므로 인력의 전문성을 제고하기 어려운 실정이다.

이렇게 재산업무 관리상 문제와 전문성이 부족한데는 재산관리 전 프로세스의 자동화 및 전산화를 통하여 부동산정보망, 입찰시스템 및 온라인감정 등 기능을 고도화하여야 하나 지방자치단체에서 사용하고 있는 시도행정정보시스템과 새울시스템은 단순 부과·수납업무 수행에 그치고 있는 실정으로 자치단체가 의사결정을 하는데 즉시 필요한 정보를 얻을 수 없는 것이 한 몫을 하고 있다고 볼 수 있다.

제도적인 측면에서 보면, 공유재산은 지방자치단체 소유재산으로서 그 관리와 운영 주체, 재산관리·운영을 통한 혜택은 지방자치단체와 그 지역 주민에게 돌아가는 것이고 실질적인 주민에게 혜택 부여는 공유재산 및 물품 관리법, 시행령 등 관련 법령에서 최소한의 근거를 마련하고 구체적인 실행은 지방자치단체 조례로 관리·운영되어야 할 것이다.

그러나 우리나라 공유재산과 관련된 법률이 160여 개에 달하고 사업추진 방식, 계약방법 등에 따라 집행하는 것이 서로 달라 담당공무원이 업무를 연찬하여 집행하기도 어렵고, 사안별로 법령에 연혁까지 추적하여 검토해야 하는 등 법령에서 해당 자치단체 조례로 위임하는 경우 보다는 중앙부처 또는 상급기관의 예규·고시 등

행정규칙이나 지침 등을 통해 손쉬운 집행방법을 선택함으로써 지방자치단체의 입법자치권 보장을 저해한다고 볼 수 있다.

나. 공유재산심의제도의 문제

공유재산심의위원회는 공유재산의 취득 및 처분에 관한 사항을 비롯하여 공유재산과 관련된 중요한 사항을 심의하도록 하고 있다. 그러므로 동 위원회의 위원은 전문성을 갖춘 인사로 구성될 필요가 있다. 그러나 대부분의 자치단체에서 운영되고 있는 위원회는 부단체장을 위원장으로 하고, 당해 자치단체의 공무원이 위원으로 참여하고 있다. 따라서 동 위원회는 공유재산에 관한 심의기구로서 일정부분 한계가 나타나고 있다(곽태열, 2013).

공유재산의 취득과 처분은 지방의회의 의결을 받아야 하지만 공유재산법 시행령 제7조 제2항에서 취득, 처분의 관리대상에서 제외되는 사항을 예시하고 있다. 공유재산의 관리계획에서 제외되는 대상은 공유재산심의위원회의 심의대상에서도 제외되어 있어, 시행령 제7조 제2항에 규정된 재산은 지방자치단체의 재산임에도 불구하고 공유재산심의위원회, 지방의회 등 어디에서도 관리하고 있지 않은 재산으로 전락하고 있다.

뿐만 아니라 공유재산심의위원회는 집행부에서 추진되는 유일한 공유재산 자문장치임에도 재산의 용도변경을 심의하는 수준에 그치고 있다. 기타 사항을 규정하지 않음으로써 자치단체의 특성 및 재산의 특성에 따른 자문이 가능하다는 장점이 있지만, 자치단체가 자문해야할 핵심기능은 통일적으로 규정할 필요가 있다.

시행령 제7조(공유재산의 관리계획) 제2항

제1항의 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 취득·처분은 관리계획에 포함하지 아니한다.

1. 「공유재산 및 물품 관리법」이 아닌 다른 법률에 따른 무상 귀속
2. 「도시개발법」에 따른 환지
3. 법원의 판결에 따른 소유권 등의 취득 또는 상실
4. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 취득(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호가목·나목 또는 마목의 기반시설을 설치·정비 또는 개량하는 경우만 해당한다)·처분
5. 「도시 및 주거환경정비법」 제68조에 따른 무상양여
6. 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 제14조에 따른 중소기업자에 대한 공장용지 매각
7. 지방의회의 의결을 받은 재산의 취득·처분
8. 다른 법률에 따라 지방의회의 의결 또는 동의를 받은 재산의 취득·처분
9. 「지방세법」에 따른 물납
10. 다른 법률에 따라 관리계획의 적용이 배제된 재산의 취득·처분
11. 다른 법률에 따라 해당 지방자치단체의 취득·처분이 의무화된 재산의 취득·처분
12. 다른 법률에 따라 인가·허가 또는 사업승인 시 조건에 의하여 주된 사업대상물에 딸린 공공시설로 취득하거나 수의계약으로 매각하기 위하여 미리 재산관리관과 협의한 재산의 취득·처분
13. 이미 보유 중인 부동산의 증물(從物) 또는 공작물의 대체 설치

다. 중장기 공유재산관리의 미흡

공유재산은 유지 및 관리뿐만 아니라 이를 매각 또는 활용하여 재정수입원으로 기능하고 있다는 점에서 자치단체의 재정계획 및 투자계획과 연계될 필요가 있다. 다시 말해 지방자치단체의 재정계획은 5년 정도의 중장기 계획을 수립토록 하고 있는 바(지방자치단체 재정중기계획), 재정중기계획과 공유재산관리계획을 연계할 필요가 있다. 공유재산관리계획을 중장기적 시각에서 운영할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 현행 공유재산관리계획은 “매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획”으로 작성하도록 규정하여 1년의 단기계획 만이 작성되고 있다. 따라서 이를 중기지방재정계획과 연계할 수 있도록 중장기계획을 작성토록 할 필요가 있다.

또 지방자치단체의 공유재산관리와 관련하여 국가에서 관여할 수 있는 통로가 마

련되어 있지 않다. 지방자치단체의 공유재산관리 기능이 지방자치단체의 고유기능이라는 측면에서 국가의 관여가 지방분권에 역행한다는 인식을 줄 수도 있으나, 무분별한 재산매각 등에 대해서는 국가도 일부 책임을 부담해야 한다는 측면에서 최소한의 범위에서 국가의 관여 여지를 남겨둘 필요가 있다. 이와 관련하여, 지방자치단체의 재정관리 측면에서 지방재정법 제33조에서는 지방자치단체가 중기지방재정계획을 수립하고 이를 행정자치부 장관에게 보고(또는 승인)토록 하고 있다. 또 공유재산관리계획의 대상이 되는 재산에 대한 규정은 있으나(시행령 제7조), 구체적으로 어떤 내용으로 관리계획을 작성해야 하는지에 대한 규정은 마련되어 있지 않다. 이러한 이유로 형식적인 측면에서 전국적, 통일적 관리계획의 작성이 어렵게 되는 문제가 나타날 수 있다.

제4장 공유재산 관리의 효율화 방안

제1절 기본방향

제2절 법·제도의 개선방안

제3절 관리·운영의 개선방안



제4장 공유재산 관리의 효율화 방안



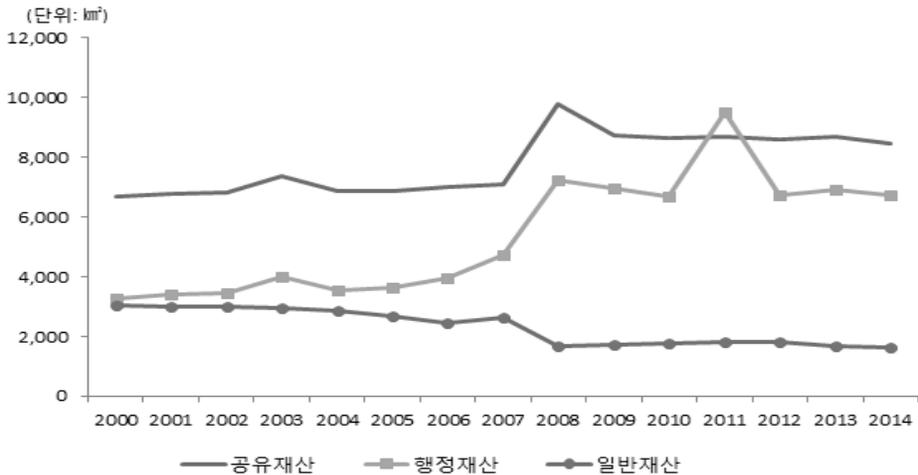
제1절 기본방향



공유재산은 지방자치단체의 중요재산으로 공공성 및 수익적 기능을 수행하는 특성으로 인해, 이에 대한 관리정책도 보존중심에서 활용중심으로 변화를 거듭하고 있다. 최근에는 보다 적극적인 활용정책 기조 하에서 일반재산에 대해서도 위탁개발 및 신탁개발 등 다양한 관리방법을 모색하고 있다. 그러나 공유재산과 관련하여 이해관계자가 다양하고 관리 및 운영 방법 역시 상황에 따라 차별화되어야 함에도 불구하고 변화하는 환경에 대응하기에는 미흡한 부분들이 나타나고 있다.

사실 공유재산은 보존, 활용이라는 이원화된 정책 하에서 차별화된 관리방식을 적용하기에는 한계가 있다. 다시 말해 공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분되고 있으며, 2000년 이후 행정재산은 증가하고 있는데 일반재산은 반대로 감소하는 현상이 나타나고 있다.

〈그림 4-1〉 공유재산의 용도별 증감 추이(면적 기준)



따라서 재산의 관리방식은 공유재산의 용도에 적합하게 적용되어야 함에도 보존과 활용이라는 이원화 된 정책방향은 재산의 특성을 배제한 정책방향으로 판단된다. 또한 재산의 용도별 분류를 기초로 각 재산의 특성에 적합한 관리방식별 대안을 모색하는데 초점을 둘 필요가 있다.

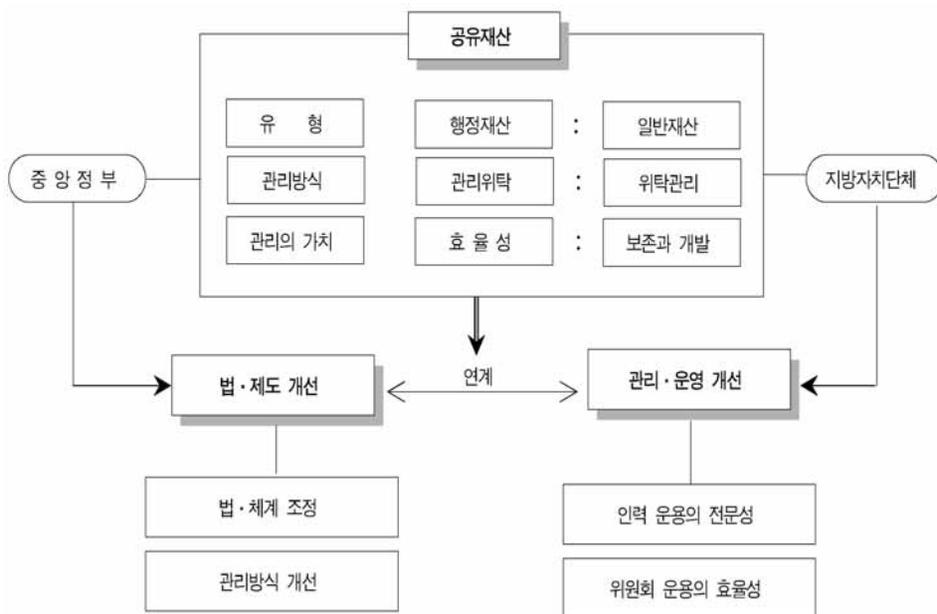
현행 공유재산법의 분류기준은 행정재산에 대해서는 관리위탁을 두고 일반재산에 대해서는 위탁관리 방식을 적용하고 있다. 이러한 두 가지 관리방식간의 중요 차이는 공유재산에 대한 ‘관리’업무만을 위탁하는 것(관리위탁)인지 아니면 ‘관리’와 ‘처분’업무까지를 위탁할 수 있는지(위탁관리)라고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 행정재산이 일반재산으로 점차 전환되고 있다는 점이다. 이는 행정재산에 대한 관리위탁의 중요성과 일반재산의 가치 증대 필요성을 시사하는 것이다. 그럼에도 일반재산에 대해서는 관리뿐만 아니라 처분이 가능도록 하여 관리보다는 매각 및 처분이 증가되는 현상이 나타나고 있다. 지방재정이 매우 열악하고 자주재원의 확충이 제약되어 있는 상태에서 지방자치단체는 다각도로 재원확충에 노력하고 있다. 공유재산의 매각수입 역시 지방재정에 일조를 하고 있다는 점에서 지방자치단체에

서는 매각이 가능한 일반재산을 대상으로 재원을 확충하려는 경향이 나타나고 있다. 그러나 공유재산은 미래의 행정자원으로서 보존성 또한 충분히 검토하여 양 측면이 조화를 이룰 수 있도록 할 필요가 있으며, 각 재산의 유형별 특성에 따른 관리 방식을 적용할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 자치사무로 분류되어 지방자치단체의 자율적 의사에 따라 관리 및 운영됨으로써 나타나는 문제를 해소하기 위해서는 일정부분 중앙정부의 표준화된 관리방식이 적용될 여지도 남겨 둘 필요가 있다.

이러한 인식을 바탕으로 차별화, 표준화, 효율화의 관점에서 개선방안을 모색하며, 이 중 차별화는 공유재산을 관리함에 있어 지역의 특성이 반영될 수 있어야 하며 또 지방자치단체의 자율적 의사결정 가능성이 확대되어야 한다는 인식으로, 재산관리와 관련하여 지방의회의 역할을 확대할 수 있는 방안을 모색한다. 둘째, 표준화는 공유재산 관리가 지방자치단체의 자율적 사무라는 인식에서 재산관리의 자율성을 부여하였으나, 그 과정에서 전국적, 획일적 형식이 필요한 부분까지도 자치단체의 자율적 의사에 일임함으로써 전국적 상황을 파악하는데 한계로 작용하고 있다는 인식을 출발점으로 한다. 이러한 인식을 바탕으로 공유재산관리와 관련하여 필요한 최소한의 범위 내에서 표준화할 수 있는 방안을 모색한다. 셋째, 효율화는 지방자치단체에서 자율적으로 판단할 수 있는 범위를 구체화하여 지방에서 판단할 때 보다 명확한 기준을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다는 인식을 기초로 하며, 특히 행정재산은 관리위탁을 그리고 일반재산의 위탁관리방식 중 처분보다는 개발을 중심으로 대안을 모색한다.

마지막으로 법·제도적인 부분과 관리·운영적인 측면으로 구분하여 대안을 모색한다. 이 중 법·제도적인 부분은 주로 중앙정부의 역할을 중심으로 하며, 관리·운영적 측면은 지방자치단체의 공유재산 관리방식을 기초로 구분한다.

〈그림 4-2〉 대안모색 과정



제2절 법·제도의 개선방안

1. 데이터 베이스 구축

가. 필요성 및 방향

지방자치단체에서 공유재산을 관리하는 부서는 재무회계부서와 각 사업부서로 분리되어 있어 통합자료 산출이 현실적으로 어려운 구조로 되어 있다. 여기에 담당 공무원의 시간적, 물리적 한계로 인해 정확한 실태조사 역시 용이하지 않은 것이 현

실이다. 이러한 상황에서는 무엇보다도 데이터 베이스 구축이 효율적인 공유재산 관리의 선결조건이다(조임곤, 2013). 현재에도 광역자치단체는 행정정보시스템, 기초자치단체는 새올시스템 등 정보시스템과 유사한 기제를 보유하고 있다.

그러나 동 시스템은 등기부에 등록되어 있는 지번별 필지를 중심으로 한 엑셀자료 수준에 머물러 있다(정성호, 2014). 부서간 유기적 협업이 곤란한 상태와 담당공무원의 현실적 어려움을 고려했을 때 현재의 자료는 보유하고 있는 공유재산의 상태는 보여줄 수 있어도 이력을 관리하는 데는 한계로 작용하고 있다.

다시 말해 재산관리의 전문성, 방대한 재산으로 인한 관리의 어려움 등을 고려했을 때에는 재산관리 전 프로세스의 자동화 및 전산화를 통하여 부동산정보망, 입찰시스템 및 온라인감정 등 기능을 고도화하여야 한다. 그러나 지방자치단체에서 사용하고 있는 시도행정정보시스템과 새올시스템은 단순 부과·수납업무 수행에 그치고 있는 실정이다. 이는 자치단체가 의사결정을 하는데 즉시 필요한 정보를 얻을 수 없어 재산관리의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다(김종갑, 2015).

중앙정부의 경우 2013년 2월까지 국유재산 업무 관리 시스템을 구축하여 무단 점유 등의 확인이 가능하게 되는 등 공유재산 필지에 대한 거의 모든 정보를 보유하고 있다. 지방의 경우도 보다 효율적인 공유재산의 관리를 위해서는 다양한 정보의 축적 및 제공이 필요하다. 따라서 공유재산 관리시스템에는 단순한 통계의 제시보다는 공유재산의 관리에 대한 정보가 데이터베이스에 포함되어야 한다.

예를 들면 공유재산의 취득과 처분에서 매입, 교환, 기타, 양여 등이 있을 수 있고, 계획 건수와 계획면적이 있고, 집행 건수와 집행면적이 있다는 통계 수치의 제시만으로 그치는 것이 아니라 계획과 집행에서 차이가 나는 것은 무엇이고, 그 이유는 무엇이며, 계획과 집행을 비교할 때, 집행률이 현저하게 낮아지고 있는 경우의 원인이 무엇인지에 대한 철저한 분석이 있어야 한다.

또한 단순한 공유재산 사용허가 대부현황보다는 연도별 대부요율 및 대부금액을 공개하여 얼마나 많은 수입 증대 노력을 하였는지를 알 수 있도록 하여야 할 것이다(조임곤, 2013).

나. 구축내용

1) 취득시

공유재산의 취득이란 공유재산의 양여, 교환, 관리전환 등 총 보유재산에 영향을 미치는 모든 과정을 포함한다. 공유재산을 DB로 관리하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 방향 하에서 추진할 필요가 있다. 첫째, 공유재산의 취득시에는 재산의 종류를 세분하여 입력하고 가능한 복식부기 제도와 일관성을 유지 가능하게 할 필요가 있다. 이를 위해 1차적으로 공유재산법의 구분을 활용하고 2차적으로 복식부기상의 자산분류를 확인할 수 있는 내용을 입력할 필요가 있다. 둘째, 공유재산의 취득사유를 명확히 하고 취득당시의 담당자를 확인 할 수 있도록 하여 이력관리를 가능하게 할 필요가 있다.

셋째, 현행 공부상의 분류기준도 취득시 입력이 필요한 바, 일례로 토지의 경우 현행 지목별로 구분하고 있는 전/답/과수원/목장용지/임야/광천지/염전/대/공장용지/학교용지/주차장/주유소용지/창고용지/도로/철도용지/제방/하천/구거/유지/양어장/수도용지/공원/체육용지/유원지/종교용지/사적지/묘지/잡종지 등을 구분할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈표 4-1〉 공유재산의 취득시 입력 사항

입력할 사항	내용
자산관리번호	자산관리를 위해 취득순서와 자산 구분에 따라 자동으로 부여되는 관리번호.
지출결의번호	지출처리 시 지출결의번호 입력
관리계획번호	중요자산의 취득인 경우 승인받은 관리계획번호
공유재산명	토지, 건물및부속설비, 입목, 구축물, 기계장치, 집기비품, 차량운반구, 건설중인자산
취득재산명(대분류)	토지, 건물및부속설비, 입목, 구축물, 기계장치, 집기비품, 차량운반구, 기타의 유형 자산, 건설중인자산으로 구분.
취득재산명(중분류)	취득자산명(대분류)별 속하는 자산구분.
취득재산명(세분류)	구체적인 자산의 명칭.
용도별분류	행정재산, 일반재산
주소 및 소재지	토지, 건물 및 부속설비는 위치의 주소를 입목, 구축물, 기계장치, 집기비품, 차량운반구는 소재지의 주소를 입력
총취득금액	자산의 취득금액
등록취득금액	일괄취득(2개 이상의 자산취득)시 각각 등록되는 자산의 개별 취득금액.
총취득수량(면적)	일괄취득 시 취득한 자산의 수량(면적)으로 총 취득 단위.
등록취득수량(면적)	일괄취득 시 고정자산관리시스템에 등록할 수량(면적)으로 등록 단위.
단위	m ² , 동, 개, 그루.
취득일자	자산의 취득이 완료된 날짜.
담당부서 (재산관리관, 담당공무원)	자산의 취득·관리 담당부서, 재산관리관, 담당공무원 등록. → 담당부서, 재산관리관, 담당공무원의 변동이 있을 경우 이력관리정보로서 관리
취득방법	유상취득, 기부채납, 누락재산의 발굴, 관리전환, 교환, 기초조사에의한 취득.
취득사유	취득사유에 대한 적요.

2) 처분시

처분시의 의미는 공유재산을 매각하는 것을 포함하여 공유재산의 변동시 이를 처리하는 절차를 의미한다. 따라서 처분의 의미에는 공유재산의 양여, 교환, 관리전환 등 총 보유재산에 영향을 미치는 모든 과정을 포함한다.

처분시의 시스템 구축과 관련하여 주의할 점은 다음과 같다. 첫째, 총 보유재산에 영향을 미치지 않는 과정 즉 관리부서의 변동, 재산의 위치변동 등은 회계적으로는 처분에 포함되지 않지만 공유재산을 관리하는 측면에서는 이에 대한 정보도 필요하다는 점에서, 시스템 내에서 이력관리가 될 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 이러한 관리과정은 복식부기시스템에서는 드러나지 않는다는 점에서 시스템을 연계할 때 장애로 작용될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 둘째, 감가상각과 관련된 정보가 필요하다. 다시 말해 현행 공유재산관리시스템에서는 재산에 대한 감가상각을 실시하고 있지 않으나, 복식부기에서는 이를 계산하고 있다는 점에서, 감가상각을 확인하고 계산될 수 있도록 하는 정보를 입력할 필요가 있다. 감가상각과 관련된 정보는 감가상각방법, 감가상각내용연수, 잔존가액, 등록 재산별 감가상각비, 등록 재산별 감가상각누계액 등이 있다.

〈표 4-2〉 공유재산의 처분시 입력 사항

입력할 사항	내용
징수결의서 번호	처분 시 징수결의서 번호
처분자산명	처분 자산명
처분방법	유상매각, 폐기처분, 지방자치단체외부로의 관리전환, 양여
처분사유	처분자산의 처분사유 기재
처분가액	유형자산처분 손익을 구하기 위한 처분가액
처분담당공무원	처분시 담당공무원 등록
처분 승인 재산관리관	처분시 승인한 재산관리관 등록
처분자산 취득가액	처분 대상 자산의 취득가액
처분자산 감가상각누계액	처분 대상 자산의 감가상각누계액

2. 공유재산 관리 법령 체계 정비⁶⁾

가. 필요성 및 방향

현행 공유재산관련 법규는 지방재정법에 포괄하여 규정하고 있다가 2005년 8월 4일 법률 제7665호 공유재산 및 물품관리법이 제정되어 2006년 1월부터 시행되고 있다. 신규로 제정된 법령에는 기존 지방재정법에 규정되어 있던 조문 외에도 새롭게 도입된 내용, 기존 시행령에 규정되어 있다가 법으로 조정된 내용들이 포함되어 많은 부분의 개선이 이루어 졌다. 그럼에도 불구하고 아직 그 내용이 실무수행과정에서 비현실적이거나 부적합한 사례가 발견되고 있다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 공유재산관련법규는 전문성(재산의 특성에 따른 관리), 일관성(국유재산과 통일성 유지) 그리고 자율성(조례와의 유기적 관계 유지) 등을 유지할 필요가 있다.

먼저 전문성 측면에서, 지방자치단체의 공유재산에 대해서는 공유재산 및 물품관리법에서 물품과 함께 규정하고 있다. 공유재산과 물품은 성격, 관리방법 등에서 차별화되어야 함에도 불구하고 하나의 법령에 규정되어 있어, 총론적으로는 동일한 관리방법을 따르도록 하고 있다. 이로 인해 효율적 재산관리의 어려움이 나타나고 있다. 이와 관련하여 국가는 이미 오래전부터 국유재산법(1950년 4월 제정)과 물품관리법(1963년 1월 제정)으로 각각 분리하여 운영해오고 있다. 공유재산의 경우도 공유재산법과 물품관리법으로 분리할 필요가 있으며, 이를 통해 재산관리의 전문성 제고 및 재산의 특성에 따른 관리방식 적용을 가능토록 하여 재산관리의 효율성을 제고할 필요가 있다. 공유재산을 분법할 때에는 재산과 물품관련 조항을 구분하고, 재산과 물품에 적합한 통칙 규정을 마련함과 동시에 준용규정도 정비하여 보다 전문화된 독립법으로의 면모를 갖출 필요가 있다.

둘째, 일관성 측면에서, 국유재산과 공유재산은 그 관리주체에서 차이가 있으나 이를 매입 등 활용하고자 하는 지역주민 또는 민간법인의 입장에서는 관리주체의

6) 법령정비 방안은 이삼주, 김성주, 공유재산 및 물품관리법의 분법화 방안, 2013에서 요약 발췌하였음

차이에 대한 의미가 크지 않을 수 있다. 따라서 국유재산법과 공유재산법간의 차이가 나타나고 있는 부분은 그 당위성에 대한 분석과 함께 필요한 부분은 일관성을 유지하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 양 법규를 비교해 볼 때, 재산의 범위는 국유재산이 상대적으로 포괄범위가 넓은 것으로 판단된다. 그러므로 국유재산법과 공유재산법상의 재산범위의 일관성을 유지하되, 지속적으로 재산의 범위가 확대된다는 점을 고려하여 기타재산을 공유재산의 범위에 포함하고, 구체적인 재산내역은 시행령에서 규정하도록 하는 것이 필요하다. 다만 건설중인 자산은 장래 행정목적으로 취득하기로 한 재산의 범위를 명확히 하는 것으로 제도적인 범위의 문제보다는 시스템으로 처리할 수 있을 것으로 판단된다는 점에서 재산의 범위에는 포함하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 자율성 측면에서, 공유재산법과 조례와의 관계는 공유재산관리 기능이 지방자치단체의 재량행위에 속한다는 점을 고려하여 가능한 조례에 권한을 위임할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이 경우 공유재산법은 최소한의 관리·운영, 처분의 원칙, 집행 근거 규정을 중심으로 법규화하는 것이 필요하다. 반면에 조례는 지역주민의 자율적 통제가 가능하도록 정비하되, 지방의회의 입법권, 의결권을 존중하는 방향으로 법령 체계를 정비하여 자치단체장 중심으로 운영되고 있는 공유재산 관리·운영, 처분 등을 지방의회 중심으로 전환할 수 있도록 할 필요가 있다.

나. 분법화 방안

1) 공유재산과 물품관련 규정의 분할

현행 공유재산 및 물품관리법의 규정은 공유재산과 물품에 대한 규정이 혼재되어 있으므로 한 개의 법률을 둘로 구분하는 과정에서 공유재산관련규정과 물품관련 규정을 발췌해야 한다. 관련규정을 발췌함에 있어 핵심고려 대상은 총칙(통칙)과 보칙에 규정된 조항들이다. 먼저 총칙은 통칙과 통합하는 과정에서 현재의 조항들을 각 개별법에 적합하도록 정리하는 과정이 필요하다.

〈표 4-3〉 현행 공유재산 및 물품관리법의 규정 중 총칙에 해당하는 부분

양 법규에 분할 규정이 필요한 내용	
공유재산관련	물품관리관련
제1조: 법의 목적	제1조: 법의 목적
제2조: 공유재산의 정의	제2조: 물품의 정의
제3조: 다른 법률과의 관계	제3조: 다른 법률과의 관계
제4조: 재산을 관리하는 공무원의 주의의무	제4조: 물품을 관리하는 공무원의 주의의무
제5조: 공유재산을 관리·처분할 경우 지켜야 할 원칙	제5조: 물품을 관리·처분할 경우 지켜야 할 원칙

이와 관련하여, 현행 공유재산법에서는 총칙과 통칙을 구분하고 있으나, 양 법규가 분법화될 경우, 물품에만 적용되는 통칙을 별도로 규정할 필요가 없을 것으로 판단된다. 따라서 공유법의 제1장 총칙과 제6장 통칙을 통합하여 “제1장 총칙”으로 규정하는 것이 바람직하다. 이 경우 물품의 분류, 표준화 등에 관한 규정을 별도로 신설할지 여부에 대해서는 현행 공유재산법에서도 물품의 분류가 이루어지고 있다는 점을 고려하여, 물품관리법의 분류기준중 군수품과 같이 지방에 존재하지 않는 자산을 제외하고 동 기준을 따르도록 하는 것이 법규를 보다 단순화하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

한편 보칙은 상당히 복잡하게 구성되어 있고 이 중 대부분은 공유재산에 관련된 조항인 바, 공유재산 관련 조항 보다는 물품관련 조항에 초점을 두고 그 필요성 여부를 판단하는 것이 필요하다. 다만 이 과정에서 고려해야 할 점은 물품과 관련있는 조항 또는 필요한 조항인지 여부를 판단하고, 국가의 물품관리법과의 통일성을 유지할 수 있도록 하는 것 등이다.

〈표 4-4〉 현행 공유재산 및 물품관리법의 규정 중 보칙에 해당하는 부분

장	내용	양 법규에 분할 규정이 필요한 내용	
		공유재산법	물품관리법
제8장	보칙	제80조: 연체료의 징수 제81조: 변상금의 징수 제82조: 과오납금 반환가산금 제83조: 원상복구 명령 등 제84조: 은닉된 공유재산의 신고에 대한 보상 제85조: 은닉된 공유재산의 자진 반환자에 대한 특례 제86조: 공유재산의 운영상황 공개 제87조: 공유재산관련 전산자료의 활용 등 제88조: 회계관계공무원의 임명 및 위임 제89조: 회계관계공무원의 대리외 분임 제90조: 공유재산 운영기준 제91조: 지방자치단체의 청사운영 제92조: 공유재산의 상호 전환 제93조: 공유재산을 관리하는 공무원에 대한 예산성과금 및 관계활동비의 지급 제94조: 지방재정법 등의 준용 제95조: 교육, 과학 및 체육 등에 관한 사항의 적용	제80조: 연체료의 징수 제81조: 변상금의 징수 제82조: 과오납금 반환가산금 제83조: 물품의 자연감모 제84조: 물품의 공급 제85조: 물품의 훼손 등의 처리 제86조: 물품이 아닌 동산의 관리 제87조: 물품관리에 관한 감사 제88조: 일부물품의 적용 배제 제89조: 물품의 운영상황 공개 제90조: 물품관련 전산자료의 활용 등 제91조: 회계관계공무원의 임명 및 위임 제92조: 회계관계공무원의 대리외 분임 제93조: 물품 운영기준 제94조: 물품의 상호 전환 제95조: 물품을 관리하는 공무원에 대한 예산성과금 및 관계활동비의 지급 제96조: 지방재정법 등의 준용 제95조: 교육, 과학 및 체육 등에 관한 사항의 적용

주: 보칙의 조항은 현행법을 기준으로 작성함

이러한 인식을 기초로 보칙중 공유재산과 물품이 혼재되어 규정된 조항을 살펴보면 다음과 같다. 연체료의 징수, 변상금의 징수, 과오납금 반환가산금, 물품의 자연감모, 물품의 공급, 물품의 훼손 등의 처리, 물품이 아닌 동산의 관리, 물품관리에 관한 감사, 일부물품의 적용 배제, 물품의 운영상황 공개, 물품관련 전산자료의 활용 등, 회계관계 공무원의 임명 및 위임, 회계관계 공무원의 대리외 분임, 물품 운영기준, 물품의 상호 전환, 물품을 관리하는 공무원에 대한 예산성과금 및 관계활동비의 지급, 지방재정법 등의 준용, 교육, 과학 및 체육 등에 관한 사항의 적용 등이 그

것이다.

이 중 물품과 관련이 없는 조항을 발취하는 것이 필요한 바, 변상금의 징수물, 품의 자연감모, 물품의 공급, 물품의 훼손 등의 처리, 물품이 아닌 동산의 관리, 물품 관리에 관한 감사, 일부물품의 적용 배제, 물품의 운영상황 공개, 물품관련 전산자료의 활용 등, 회계관계공무원의 임명 및 위임, 회계관계공무원의 대리외 분임, 물품 운영기준 물품의 상호 전환, 물품을 관리하는 공무원에 대한 예산, 성과금 및 관계활동비의 지급, 지방재정법 등의 준용 등은 물품에만 해당하는 조항이다. 따라서 이들 조항은 공유재산법에서 제외하고 물품관리법에서 적용하는 것이 필요하다.

2) 국유재산 및 물품관리법과의 통일성

재산을 관리함에 있어 일정부분은 국유재산 및 물품관리법과 통일성을 유지하는 것이 필요하다. 이를 위해 먼저 국유재산법과 공유재산법을 비교해 보면, 국가와 지방의 관련 법령내 체계가 차별화되어 있기 때문에 정확한 비교는 현실적으로 곤란하다. 다시 말해 재산관련 규정의 경우, 국유재산법은 총칙 등 6개 장으로 구분되어 있는데 반해 공유재산은 5개 장으로 구분되어 있다. 반면에 물품과 관련해서는 각각 6개 장과 4개 장으로 구분되어 있다. 따라서 비교 가능한 범위 내에서 양자를 비교해 보면, 첫째, 먼저 재산관련 조항에서는 회계관련 공무원의 임명 및 위임(제93조), 회계관련 공무원의 대리외 분임(제94조), 공유재산의 상호전환(제95조)만이 총칙에 규정되어 있다. 둘째, 물품관련조항에서도 역시 동일하게 회계관련 공무원의 임명 및 위임(제93조), 회계관련 공무원의 대리외 분임(제94조), 물품의 상호전환(제95조)만이 총칙에 규정되어 있다. 결과적으로 공유재산법의 보칙 조항중 총칙으로 이전될 필요가 있는 조항은 제93조, 제94조, 제95조 등으로 추정된다.

〈표 4-5〉 공유재산법과 국유재산법의 재산관련 조항 비교

공유재산 및 물품관리법	국유재산법		
	총칙	보칙	기타
80조 연체료의 징수	-	제73조(연체료 등의 징수)	-
81조 변상금의 징수	-	제72조(변상금의 징수)	-
82조 과오납금 반환가산금	-	제75조(과오납금 반환 가산금)	-
83조 원상복구 명령 등	-	-	제38조 원상회복
84조 은닉된 공유재산의 신고에 대한 보상	-	제77조(은닉재산 등의 신고)	-
85조 은닉된 공유재산의 자진반환자에 대한 특례	-	제78조(은닉재산의 자진반환자 등에 관한 특례)	-
92조 공유재산의 운영상황 공개	-	-	-
92조2 공유재산관련 전산자료의 활용 등	-	제76조(정보공개)	-
93조 회계관계공무원의 임명 및 위임	제24조(중앙관서의 장 지정)	-	26조의7(국유재산관리기금의 회계기관)
94조 회계관계공무원의 대리와 분임	제25조(총괄사무의 위임 및 위탁)	-	제27조의2(국유재산책임관의 임명 등) 제28조(관리사무의 위임) 제4장 일반재산 제42조(관리·처분 사무의 위임·위탁)
95조 공유재산의 상호전환	제16조 (국유재산의 관리전환)	-	-

〈표 4-6〉 공유재산법과 물품관리법의 물품관련 조항 비교

공유재산 및 물품관리법	물품관리법		
	총칙	보칙	기타
80조 연체료의 징수	-	-	제43조 (자연감모)
81조 변상금의 징수	-	-	제44조 (물품의 관급)
82조 과오납금 반환가산금	-	제46조 (망실·훼손된 물품의 처리)	-
83조 원상복구 명령 등	-	제47조 (준용규정)	-
84조 은닉된 공유재산의 신고에 대한 보상	-	제48조 (검사)	-
85조 은닉된 공유재산의 자진반환자에 대한 특례	-	제49조 (적용배제)	-
92조 공유재산의 운영상황 공개	제25조 (물품관리사무의 전산화)	-	-
92조2 공유재산관련 전자자료의 활용 등	제3장 물품의 관리기관 제9조 물품관리관 제10조 물품출납공무원 제11조 물품운용관 제12조 관리기관의 분임 및 대리 제13조 지방자치단체 장 등에 대한 위임	-	-
93조 회계관계공무원의 임명 및 위임	-	-	제12조 (관리기관의 분임 및 대리)
94조 회계관계공무원의 대리와 분임	제22조 (관리전환)	-	-
95조 공유재산의 상호전환	-	-	제47조 (준용규정)

3. 공유재산관리계획제도 개선

공유재산관리계획과 관련해서는 단년도 계획 중심, 계획내용의 표준화 미비, 중앙과 연계고리 단절 등의 문제에 대한 개선책 마련이 필요하다. 먼저 단년도 계획중심과 관련된 문제와 관련하여, 현재 공유재산관리계획은 단년도 계획만을 작성하고 있다. 그러나 재정계획 및 투자계획과 연계될 필요가 있다는 점에서 중기지방재정계획과 연계할 수 있도록 중장기계획을 작성토록 할 필요가 있다.

둘째, 계획내용의 표준화 미비와 관련하여, 현재 공유재산관리계획의 대상이 되는 재산에 대한 규정은 있으나(시행령 제7조), 구체적으로 어떤 내용으로 관리계획을 작성해야 하는지에 대한 규정은 마련되어 있지 않다. 이러한 이유로 형식적인 측면에서 전국적, 통일적 관리계획의 작성이 어렵게 되는 문제가 나타날 수 있다. 따라서 공유재산관리계획을 공유재산종합계획으로 변경하고 다음과 같은 내용을 계획에 포함하는 것이 필요하다. 1) 공유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 공유재산 정책방향, 2) 공유재산 관리·처분의 총괄 계획, 3) 공유재산 처분의 기준에 관한 사항, 4) 공유재산특례 종합계획에 관한 사항, 5) 공유재산의 관리·처분에 관한 중요한 사항 등(조임곤, 2013)이다.

셋째, 중앙과의 연계고리 단절과 관련된 문제와 관련하여, 지방자치단체의 공유재산관리와 관련하여 국가에서 관여할 수 있는 통로가 마련되어 있지 않다. 지방자치단체의 공유재산관리 기능이 지방자치단체의 고유기능이라는 측면에서 국가의 관여가 지방분권에 역행한다는 인식을 줄 수도 있으나, 무분별한 재산매각 등에 대해서는 국가도 일부 책임을 부담해야 한다는 측면에서 최소한의 범위에서 국가의 관여여지를 남겨둘 필요가 있다. 이와 관련하여, 지방자치단체의 재정관리 측면에서 지방재정법 제 33조에서는 지방자치단체가 중기지방재정계획을 수립하고 이를 행자부장관에게 보고(또는 승인)토록 하고 있다. 이를 위해 첫째, 지방자치단체의 장은 공유재산을 계획성 있게 관리하기 위하여 매년 중기공유재산관리계획을 수립하고, 둘째, 지방자치단체의 장은 매년 수립된 공유재산관리계획을 행정자치부장관에게

제출한 다음, 셋째, 행정자치부 장관은 매년 지방자치단체 중기공유재산관리계획을 수립할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

제3절 관리·운영의 개선방안



1. 공유재산 관리조직의 확대 및 전문성 제고

공유재산은 지방자치단체의 재산이다. 원론적으로 공유재산은 지방자치단체 소유 재산으로서 그 관리와 운영 주체, 재산관리·운영을 통한 혜택은 지방자치단체와 그 지역 주민에게 돌아간다. 그러므로 지방자치 본연의 기능을 수행하기 위해서는 재산관리가 무엇보다도 중요하다. 그러나 차이는 있지만 대부분의 지방자치단체가 1개팀이나 1~2인의 재산관리담당을 두어 운영하고 있다. 이로 인해 공유재산의 정확한 실사는 물론 방대한 재산을 효율적으로 관리하는데 한계가 나타나고 있다.

공유재산의 관리를 위해서는 등기업무, 등기부상의 소유권변동이나 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무의 수행 등에 대한 전문지식이 필요하다. 뿐만 아니라 재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규제한의 검토, 부동산·금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등이 요구된다. 그러나 잦은 감사와 민원 등으로 기피업무로 인식되고 있으며, 인사이동이 빈번하여 인력의 전문성을 제고하기 어려운 실정이다(김종갑, 2015). 게다가 공유재산과 관련된 법률이 160여개에 달하고 사업추진 방식, 계약방법 등에 따라 집행하는 것이 서로 차별화되어 있다. 따라서 공유재산 관련 공무원의 전문성 제고는 아무리 강조해도 지나치다고 할 수 없는 상태이다.

이러한 현실을 감안했을 때, 우선적으로 고려되어야 하는 대안은 공유재산관리조

직의 신설이다(정성호, 2014). 그러나 현실적으로 단기간에 공유재산관리조직을 신설하는 데에 한계가 있다는 점을 감안하여, 인력증대를 모색할 필요가 있다. 이 경우 공유재산의 관리·운영, 처분 등을 함에 있어 업무의 능률, 세수증대 등을 고려한 인력 책정이 되어야 할 것이다. 또 공유재산관리 담당자의 전문성 제고를 위해서는 낮은 인사이동의 최소화와 함께, 업무의 유형별 매뉴얼 작성이 이루어져야 한다.

2. 일반재산 위탁관리의 다양화

공유재산의 관리는 과거 소극적 관리·운영에서 적극적인 재산관리로 패러다임을 전환하여 발전해 왔다. 특히 그동안 보존 및 유지중심으로 운영되어 오던 일반재산의 관리방식은 신탁개발 제도와 위탁개발제도가 도입됨에 따라 그 영역도 크게 확장되었다. 특히 일반재산에 대한 적극적 개발방식은 유희자산의 부가가치 창출 및 저활용되는 재산의 활용도 제고를 통한 자치단체의 재정증대, 수탁기관의 전문적인 지식과 인력, 기술과 노하우를 활용한 재산관리의 효율성 제고 그리고 수탁기관간의 경쟁을 통하여 비용 절감 등이 부각될 수 있다는 점에서 향후 지속적으로 추진될 것으로 예견된다.

국유재산중 일반자산의 경우 2013년 6월부터 한국자산관리공사(캠코)에서 위탁관리 하고 있다. 동 관리방식은 공무원이 직접 자산관리를 함에 따라 나타날 수 있는 비효율을 완화하고 민간의 전문성을 활용하고자 도입하였다. 지방의 공유자산 역시 대부분을 지방자치단체가 관리하고 있어 나타나는 문제점을 완화하기 위하여 한국자산관리공사, 지방공사 등에 일반재산을 위탁하여 개발할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 서울시의 경우 SH공사에 위탁하여 자산을 관리하고 있다.

결과적으로 지방의 공유재산 역시 민간의 전문성을 활용해야 하는 시기가 도래하였다고 판단된다. 그러나 일반재산은 위탁관리 기관과 관련하여 다음과 같은 쟁점이 부각된다. 첫째, 위탁관리의 목적중의 하나가 “수탁기관간의 경쟁을 통한 비용 절감”이라면 굳이 수탁기관의 범위를 제한할 필요가 있는지 하는 점이다. 물론 무분

별한 위탁기관의 난립을 사전에 억제하는 것은 필요하지만, 위탁기관 선정과 관련된 평가과정이 마련되어 있음을 고려한다면 보다 적극적으로 참여를 유도할 필요성이 대두된다. 둘째, 위탁관리의 목적이 “자치단체의 재산관리 인력 부족 문제의 해결, 재산관리의 전문성 활용”이라고 한다면 이에 적합한 기관이 선정되어야 하지만, 지방자치단체의 일반공사가 이에 적합한 기관인지는 고민이 필요한 부분이다. 현재의 지방공사는 고유의 사업목적이 있고 그 사업목적이 재산관리에 있지 않을 경우, 지방자치단체에서 관리할 때 나타나는 문제가 그대로 재현될 여지가 있다. 셋째, 한국자산관리공사가 재산관리의 전문성을 갖고 있기는 하지만 지방자치단체의 공유재산을 위탁관리하기에는 규모의 경제 등 장애요인이 상존해 있으며, 국유재산을 관리하고 있음에도 공유재산까지 위탁관리할 경우 이를 효율적으로 처리하기에는 한계가 있을 수 있다. 동일한 맥락에서 한국자산관리공사가 기획재정부로부터 위탁받은 국유 일반재산을 부실하게 관리하는 것으로 나타나고 있다(조임곤, 2013). 따라서 공유재산을 위탁관리할 기관은 지방에 대한 이해, 재정에 대한 전문성, 재산관리의 전문성이 있는 기관이 관리하는 것이 필요하다는 점에서 현재의 수탁기관을 보다 확대하는 것이 필요하다. 결론적으로 일반재산의 위탁관리를 당초 목적에 따라 효율적으로 추진하기 위해서는 진입에 장애가 되는 부분을 최소화하여 보다 많은 기관이 참여할 수 있도록 개방하고, 그 선택은 지방자치단체에 맡겨두는 것이 바람직하다.

3. 공유재산심의위원회의 운영 개선

가. 위원회 인적구성 개선

공유재산심의위원회와 관련된 쟁점은 동 위원회의 구성, 심의대상, 자치단체간 일관성의 부족 등으로 요약될 수 있다. 이 중 위원회의 구성과 관련하여, 동 위원회는 공유재산과 관련된 중요한 사항을 심의하는 기능을 수행하고 있다는 점에서 전문성

을 갖춘 인사로 구성될 필요가 있지만 대부분이 당해 자치단체의 공무원으로 구성되어 있어 전문성이 취약한 문제가 있다.

위원회의 구성은 일반적으로 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 부단체장으로 구성하고 있다. 이 중 민간위원은 지방의회, 학계, 민간 전문가 등 공유재산 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 단체장이 위촉하는 7명 이내로 구성하며, 이 중 1명이 부위원장을 맡고 있다. 결과적으로 전체 15명중 민간위원은 절반에도 미치지 못하고 있으며, 그 중 지방의회에서도 참여를 하고 있다는 점에서 실제적으로 실무공무원 중심으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 일부 자치단체에서는 별도의 공유재산심의위원회를 구성하지 아니하고 다른 위원회에서 대행(일례로 도정조정위원회)하고 있는 상황이다. 이러한 문제로 인해 심의과정에서 나타나는 전문성의 문제와 함께 형식적이고 관행적인 결정이 이루어지고 있다.

공유재산심의위원회는 공유재산의 취득 및 처분에 관한 사항뿐만 아니라 중요한 사항을 심의 및 자문하는 기구로, 공유재산을 효율적으로 관리하기 위해서는 위원회의 역할이 대단히 중요하다. 따라서 현재의 위원회에서 나타나고 있는 문제를 개선하기 위하여, 첫째, 위원장을 민간위원 중에서 선출토록 하는 것이 필요하다. 지방자치단체의 위원회중 투융자심사위원의 경우 공유재산심의위원회와 동일하게 15명의 위원으로 구성하고 있지만 위원장은 민간위원중 선출하도록 하고 있다. 그 이유는 위원장의 역할이 중요한 상황에서 가능한 당해 자치단체로부터 독립성을 보장하기 위한 것인바, 공유재산심의위원회도 위원장은 민간위원중 선출하도록 할 필요가 있다. 둘째, 민간위원의 수를 현재의 7명에서 8명이상으로 확대하는 것이 필요하다. 지방의회의원을 제외하더라도 당해 자치단체 공무원이 전체 15명중 8명으로, 과반수 이상을 점유하고 있다는 것은 동 위원회의 심의 및 의결이 자치단체의 의사에 의해 결정될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 민간위원의 수를 확대하는 것이 필요하다. 셋째, 국내 현실상 모든 자치단체에서 민간위원을 공유재산에 대한 전문성을 지닌 인사를 위원으로 위촉하는 것은 어려움이 있을 수 있다. 따라서 공유재산에 대

한 전문가로 한정하기 보다는 각 자치단체가 보유하고 있는 공유재산의 특성에 따라 탄력적으로 운영하는 것이 필요할 것이다. 넷째, 공유재산심의위원회를 타 위원회가 대행하지 않도록 하여 공유재산에 관한 자문 및 심의 기능 뿐만 아니라 사전적 통제기능까지 수행하도록 할 필요가 있다.

나. 심의대상 개선

일부 공유재산의 경우 공유재산의 관리계획과 공유재산심의위원회의 심의대상에서도 제외되어 있어, 지방자치단체의 어디에서도 관리하고 있지 않은 재산으로 남아있다. 다시 말해 현행 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 제2항에 규정된 재산의 취득·처분은 관리계획에 포함하지 아니하는 것으로 하고 있다. 뿐만 아니라 동 재산들은 공유재산심의위원회 심의대상에도 제외되어 관리의 사각지대로 남아있다.

그러나 공유재산심의위원회는 단순히 재산의 취득 및 관리에 대한 심의만을 하는 것이 아니라 공유재산과 관련된 중요한 의사결정을 담당하고 있다. 여기서 중요한 의사결정에는 공유재산의 활용과 관련된 결정사항이 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 제2항에 속한 재산에 대해서 공유재산 관리계획과 공유재산심의위원회의 심의대상에서 제외되어 있는 것은 전체 재산을 관리하는데 비효율적이라고 아니할 수 없다. 특히 동 규정에 포함된 재산중에는 공유재산법이 아닌 다른 법률에 따른 무상 귀속재산, 이미 보유 중인 부동산의 종물(從物) 또는 공작물의 대체 설치 등도 포함되어 있는 바, 이들 재산에 대해서는 전문적인 활용 방법을 적용해야할 필요성이 있다. 따라서 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 제2항에 규정된 재산에 대해서는 관리계획에 포함되지 않더라도 공유재산심의위원회 심의 대상에는 포함시키는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 지방직영기업의 중요한 재산 취득 및 처분에 대해서는 현재의 “예산에 계상”하여 지방의회의 의결을 받도록 하고 있는 것을 공유재산관리계획에 포함하는 것이 필요하다. 이를 통해 현재와 같이 지방의회의 의결을 받음과 동시에 공유재산심의위원회에서 검토

가 이루어질 수 있도록 할 수 있는 장점이 있다. 뿐만 아니라 공유재산관리계획에 포함될 경우 지방의회에서 심의할 때, 재산 만을 대상으로 보다 효율적으로 심의할 수 있게 된다.

다. 핵심기능에 대한 일관성 유지방안

공유재산심의위원회의 심의대상에 대한 규정 부재로 인해 핵심기능에 대해서도 단계간에 차별화되어 있어, 자치단체간 일관성이 부족한 부분도 개선이 필요하다. 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의 장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 두고, 공유재산심의회 구성과 운영에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 하고 있다. 그러나 공유재산심의위원회는 집행부에서 추진되는 유일한 공유재산 자문장치임에도 재산의 용도변경을 심의하는 수준에 그치고 있는 것이 현실이다. 따라서 동 위원회가 자문해야 할 핵심기능은 통일적으로 규정할 필요가 있다. 이 경우 공유재산심의회 기능도 국유재산과 같이 명시하는 것이 바람직하다(조임곤, 2013). 국유재산법에 의하면 국유재산정책심의위원회의 심의 사항으로 1) 국유재산의 중요 정책방향에 관한 사항, 2) 국유재산과 관련한 법령 및 제도의 개폐에 관한 중요 사항, 3) 행정재산의 사용 승인 철회에 관한 사항, 4) 국유재산종합계획의 수립 및 변경에 관한 중요 사항, 5) 소관 중앙관서의 장의 지정 및 직권 용도폐지에 관한 사항, 6) 국유재산관리기금의 관리·운영에 관한 사항, 7) 일반재산의 개발에 관한 사항, 8) 현물출자에 관한 중요 사항, 9) 국유재산특례의 신설과 국유재산특례의 점검·평가에 관한 사항, 10) 그 밖에 국유재산의 관리·처분 업무와 관련하여 총괄성이 중요하다고 인정한 사항 등을 명시하고 있다. 다만 동 위원회의 심의대상을 구체적으로 열거할 경우 불필요한 행정업무의 증가가 예상될 수 있는 바, 심의대상 보다는 자문대상으로 하여 지방자치단체의 자율성을 제고할 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 공유재산 관련재원 관리를 위한 기금 신설

가. 필요성

공유재산은 지방자치단체의 재산으로 현재시점에서 활용을 극대화하는 것도 필요하지만 지속적인 감소에는 대응할 필요성이 있다. 이러한 인식을 전제로 할 때, 공유재산과 관련된 재원을 별도의 계정으로 관리할 필요성은 다음과 같다. 첫째, 공유재산의 이력관리 측면. 공유재산의 기능중 하나는 재정수입 확충에 있는데, 공유재산과 관련된 재원은 일반회계로 편입되어 동 재원이 어떻게 사용되었는지를 확인할 수 없는 상황에 있다. 그러나 동 재산과 관련된 재원을 별도의 계정으로 관리할 경우 수입 및 지출과 관련된 재원의 경로를 파악하게 된다는 점에서 현재 보유하고 있는 공유재산뿐만 아니라 매각되어 소멸된 재산에 대해서도 상황을 인지할 수 있는 수단으로 작용하게 된다. 둘째, 장래세대를 위한 재산비축. 지방자치단체의 재정력이 열악한 상황에 있어, 공유재산이 축소됨에도 불구하고 축소된 것에 상응하는 공유재산의 취득이 결코 용이하지 않은 것이 현실이다. 공유재산은 지방자치단체 장래의 재산이라는 점에서 현재 시점에서 축소되는 것을 그대로 방치하는 것은 미래세대에 대한 적절한 처사로 인식하기 어려운 것 또한 사실이다. 그러나 별도의 계정을 신설하고 동 계정의 지출대상을 공유재산 비축 등으로 한정할 경우, 감축되는 재산에 상응하는 재산의 보유로 이어질 수 있다는 점에서 별도계정의 필요에 대한 당위성이 존재한다. 셋째, 공유재산 감소 억제. 현재의 공유재산은 경제적 가치가 크지 않을 수 있으나, 장래 공유재산의 활용 및 가치가 증가할 수 있다는 점에서 공유재산의 감소를 최소화할 필요가 있다. 공유재산관련 재원을 별도의 계정으로 관리할 경우, 당장의 재원확충 수단으로 활용하기 어렵게 된다. 다시 말해 공유재산을 재원확충의 수단으로 활용하는데 통제적 기능을 수행하게 되고 이는 결국 공유재산의 축소를 억제하는 기능을 수행하게 된다.

결론적으로 공유재산의 감축(매각)은 보다 엄정하게 할 필요가 있으며, 가능한 때

각보다는 개발 등 가치의 증가가 가능하도록 관리할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 부득이 매각이 필요한 경우가 발생하게 된다. 이러한 상황에 대비하여 매각재원을 별도의 회계로 설정하여, 재산매각수입을 어떤 용도로 사용했는지 확인할 수 있도록 하며, 장래의 행정수요에 필요한 공유재산을 원활히 공급할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈표 4-7〉 공유재산 관련재원의 관리를 위한 기금 신설의 필요성

핵심내용	사유
이력관리	수입 및 지출과 관련된 재원의 경로를 파악 가능
재산비축	감축되는 재산에 상응하는 재산의 보유
매각 최소화	자원확충의 수단으로 활용하는데 통제

나. 방법

1) 계정관리

공유재산관련 재원을 별도의 계정으로 관리할 경우, 그 계정의 신설방식을 선정할 필요가 있다. 현재의 일반회계 방식에서 나타나고 있는 문제에 대한 대안을 모색한다는 점에서 우선적으로 고려될 수 있는 방법은 특별회계와 기금 방식으로 압축된다. 이와 관련하여, 국유재산의 경우는 기금방식을 채택하고 있는데 반해, 공유재산에 대해서는 특별회계 방식을 채택하는 것이 필요하다는 주장도 제기되고 있는 상황이다(곽태열, 2013, 21).

〈표 4-8〉 기금과 특별회계의 특징 비교

구 분	기 금	특별회계
1. 설치사유	○ 특정목적에 위해 특정자금을 운용	○ 특정사업 운영 ○ 특정자금 운용 ○ 특정세입으로 특정 세출 총당
2. 재원조달 및 운용형태	○ 출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 각종 기금 목적사업 수행	○ 공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙
3. 집행절차	○ 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장	○ 합법성에 입각하여 엄격히 통제 - 예산의 목적외 사용금지 등
4. 계정운영 기간	○ 중장기적 운영	○ 단년도 회계 원칙

기금과 특별회계는 특정목적에 위해 특정자금을 운용하기 위해 설치한다는 점에서 유사하다. 양자간의 가장 큰 차이는 특별회계는 단년도 예산관리 방식이지만 기금은 다년도 예산관리 방식이라는 점이다. 공유재산을 별도계정으로 관리하는 이유가 지속적으로 공유재산관련 재원을 별도로 관리하기 위해 설치하고자 한다는 점에서, 단년도 방식보다는 중장기적 관리가 가능한 기금으로 신설하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 이외에도 기금으로 관리할 때 나타나는 장점은 다음과 같다. 첫째, 특정재원의 관리에 적합. 즉 일반회계는 일반세입을 재원으로 하여 일반적인 정부 활동을 뒷받침한다. 반면 기금은 특정목적의 지출을 위한 재원을 마련하기 위해 특정재원을 가지는 경우가 많다. 우리나라 중앙정부 기금의 절반가량이 특정재원으로 부터의 수입을 기반으로 하고 있다. 둘째, 수입과 지출의 연계성. 즉 수입과 지출의 연계성은 정치경제학적으로 기금의 존재이유를 설명하는 중요한 논거 중의 하나이다. 일반예산의 경우 수입과 지출 간에 연계성이 없기 때문에 현재의 부담이 미래의 수혜로 이어질지 불확실하기 때문에 이해집단들은 미래를 위해 현재를 희생하려 하지 않는다. 기금은 여유자금을 따로 마련해 놓고, 그 지출용도를 명확히 규정해 둬으로써 예산에서와 같은 합의 도출의 어려움을 해결할 수 있다(전택승, 2003). 우리

나라 중앙정부의 기금도 특별회계에 비해서 수입과 지출의 연계성이 높는데 이는 특별회계의 경우 여유자금을 운영하지 않아 수입과 지출을 연계하기 어렵기 때문이다. 셋째, 여유자금의 관리에 적합. 즉 특별회계도 일반회계와 마찬가지로 매년 필요한 재원을 국회의 심의를 통해 배분받는다. 반면 기금은 사용하고 남은 재원을 여유자금으로 보유하여 이를 미래의 지출에 사용할 수 있다. 기금은 회계연도 독립의 원칙 때문에 발생하는 문제, 즉 예산으로 감당하기 어려운 불확실한 미래에 대비하는 기능을 한다. 이처럼 여유자금의 존재는 수입과 지출의 연계를 재정적으로 뒷받침하는 수단이다. 기금의 여유자금은 잉여자금으로서의 역할뿐만 아니라 미래에 그 자금의 용도가 특정화되는 기능을 담당한다(lock-in spending). 따라서 여유자금의 운영을 필요로 하는 사업은 기금으로 운영되는 것이 적절하다. 넷째, 장기적 목표에 적합. 즉 장기적인 정책목표를 달성하기 위해 안정적인 재원을 관리하는 것이 필요한 사업은 기금으로 지원하는 것이 적합하다. 반면 일반적인 재정사업이나, 단기적으로 목표를 달성할 수 있는 사업은 기금보다는 일반회계나 특별회계 등 예산으로 지원하는 것이 타당하다. 다섯째, 자율성 제고. 즉 특정의 정책목적에 담당한다는 측면에서는 기금과 특별회계 사이에 차이가 없지만 기금은 특별회계에 비하여 상대적으로 보다 많은 운영의 자율권을 보장받아 왔다. 기금으로 관리하고자 하는 중요한 이유 중의 하나는 계정운영의 자율성에서 비롯된다.

〈표 4-9〉 기금의 장점

핵심내용	사유
특정재원 관리	특정목적의 지출을 위한 재원을 마련하는데 적합
수입과 지출의 연계성 강화	기금존립의 논거
여유자금의 관리에 적합	회계연도 독립의 원칙에 예외
장기적 사업관리	장기적이고 안정적인 재원을 관리하는 것이 필요한 사업은 기금이 적합
자율성 제고	특별회계에 비하여 상대적으로 자율권 보장

2) 관리재원

공유재산과 관련된 재원을 별도관리하기 위해 기금을 신설할 경우, 공유재산 매각재원의 활용이 제약되고 재정운영의 융통성을 저해할 가능성이 있다는 점을 고려하여 기금으로 편입되는 공유재산 매각재원을 최소화 할 필요가 있다. 이 경우 공유재산과 관련된 전체 세입을 대상으로 하는 것이 필요한 바, 이에는 지방자치단체의 재산매각 수입 또는 토지매각 수입, 대부료, 변상금 그리고 일반회계 전입금 등이 포함될 필요가 있다. 일반회계로부터의 전입금을 포함하는 이유는 향후 공유재산 매입시 부족한 재원을 보전할 수 있는 대안을 마련하기 위함이다. 이외에 기타재원도 포함할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그 이유는 동 기금은 공유재산의 매입과 같은 장기적인 재정수요에 충당하기 위한 자금으로 활용하기 위하여 설치한다는 점에서 일정금액을 적립하여 운영하도록 할 필요가 있기 때문이다. 기타 재원으로 이월금과 이자수입이 예상된다. 그리고 세출은 토지매입에 한정하는 것이 필요하다.

참고로 국유재산의 경우 기금으로 설치하고 있으며, 재원은 1) 정부의 출연금 또는 출연재산, 2) 다른 회계 또는 다른 기금으로부터의 전입금, 3) 차입금, 4) 증권을 제외한 일반재산과 관련된 대부료, 변상금 등 재산관리에 따른 수입금, 매각, 교환 등 처분에 따른 수입금, 5) 개발에 따른 관리·처분 수입금, 6) 국유재산관리기금의 관리·운영에 따른 수입금 등으로 하고 있다. 반면 재원의 용도는 1) 국유재산의 취득에 필요한 비용의 지출, 2) 일반재산의 관리·처분에 필요한 비용의 지출, 3) 차입금의 원리금 상환, 4) 국유재산관리기금의 관리·운영에 필요한 위탁료 등의 지출, 5) 일반재산 중 부동산의 관리·처분에 관한 사무의 위임·위탁에 필요한 귀속금 또는 위탁료 등의 지출, 6) 개발에 필요한 비용의 지출, 7) 다른 회계 또는 다른 기금으로의 전출금, 8) 국유재산관리기금의 관리·운영에 필요한 비용의 지출 등이다.

제5장
요약 및 정책건의



제5장 요약 및 정책건의



지방자치제도 실시 이후 양질의 행정서비스를 제공할 수 있는 주요 수단인 예산의 확보를 위해 다양한 방법들이 강구되고 있는 가운데 지방자치단체의 주요 자산인 공유재산의 효율적 관리, 더 나아가 활용에 대해 관심을 가지게 되었다. 그러나 이를 추구할 수 있는 제도나 시스템, 더욱이 관련 연구도 많지 않는 등 관심과 지원이 적었다고 할 수 있다. 예를 들어 행정재산 민간위탁의 경우 실시만 할 뿐 위탁기관 선정 매뉴얼의 부재, 재위탁 평가기준 모호, 관리 미흡 등의 지적이 있어 왔다.

상황이 이렇다 보니 공유재산 관리에 있어서 다음과 같은 문제점들이 드러나고 있다. 첫째, 공유재산과 물품을 동일 법에서 규정하여 재산의 종류에 따른 전문적 관리가 되고 있지 않았다. 둘째, 종합적 관리계획이 없고 공유재산 취득부서와 제출부서가 달라서 의회 심의과정에서 문제가 발생하며 계획서 작성이 누락되는가 하면 예산과 불일치하는 사례가 발생하고 있다. 셋째, 공유재산 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 당해연도에 지출하게 되면 재산매각대금의 용처를 확인할 수 없는 상태이다. 넷째, 관리인력이 대부분 1개팀이나 1~2인이어서 방대한 재산을 관리하는데 한계를 나타내고 있다. 다섯째, 공유재산심의가 전문적으로 되고 있지 못하고 중장기적 공유재산관리가 미흡한 등 관리상의 문제점들이 나타나고 있다.

본 연구에서는 이상의 문제점들을 완화시키기 위해 다음의 대안들을 제시하였다. 우선 중앙정부의 국유재산 업무관리시스템과 같이 공유재산의 경우도 데이터베이스를 구축하여 전 프로세스의 자동화 및 전산화를 통한 부동산정보망, 입찰시스템 및 온라인감정 등 기능을 고도화하여 단순한 통계의 제시가 아닌 관리에 대한 정보가 포함되도록 해야 할 것이다. 둘째, 법령체계의 정비가 필요한데 공유재산법과 물품관리법으로 분리하여 재산의 종류에 따라 법조항을 전문화 할 필요가 있다. 셋째, 일반재산 위탁관리의 전문화, 다양화가 필요한데, 공유재산도 이제 전문적 활용이

필요함을 인지할 때 지방에 대한 이해, 재정에 대한 전문성, 재산관리의 전문성이 있는 기관으로 수탁기관을 지정 및 확대하는 것이 필요하다. 넷째, 중장기 공유재산 관리계획제도 및 공유재산종합계획의 도입이 필요한데, 이는 현재의 단년도 계획 중심, 표준화 미비, 중앙계획과 단절 등의 문제를 완화하기 위함이다. 다섯째, 공유재산 관리조직을 확대하고 전문성의 제고가 필요한데, 방대한 지자체 재산을 관리하고 지적도면의 해석이나 권리분석, 공간계획 능력 등 전문지식이 필요하기 때문이다. 이 외 공유재산심의위원회 운영의 개선과 공유재산 매각시 매각재원 별도기금을 신설, 중요자산 취득이나 처분시 심의를 강화하는 등의 개선 또한 필요하다.

지자체별로 실정에 따라 신세원 발굴, 관광자원 개발, 기업 유치, 지역특산품 개발 및 판매 등 재정확충을 위해 다양한 노력들을 해오고 있지만 이러한 노력들이 한계에 부딪치고 있는 가운데 지자체의 자산인 공유재산의 효율적 관리를 통한 예산절감은 예산을 확보할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있다. 따라서 향후에는 공유재산 관리에 대해 좀 더 많은 관심과 제도정비가 필요할 것이다.

【참고문헌】

- 강경민, 황경수, 김상명, 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적 관리방안, 재정정책논
집, 2011.
- 강경민, 황경수, 김상명, 제주특별자치도의 공유재산 효율적 관리방안, 제주도 연구, 2011.
- 고경훈, 공유재산 민간위탁 관리와 수수료체계의 개선방안, 지방계약연구, 2010.
- 고승희, 박광배, 충청남도 지방재정의 효율화 방안, 지방재정과 지방세, 2010.
- 김건수, 지방자치단체의 국공유재산 관리의 문제점 및 개선방안, 지방재정과 지방세, 2011.
- 김두형, 공유재산분할의 세법적 관건, 민사법연구, 2005.
- 노시평, 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 2003.
- 류춘호, 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미, 한국지방정부학회 학술발표 논문집,
2010.
- 배병욱, 주상현, 지방자치단체 국공유지 관리실태와 관리방안, 한국자치행정학보, 2012.
- 송정원, 서울특별시교육감 소관 공유재산 관리조례에 관한 연구, 지방자치법연구, 2006.
- 이창균, 외국의 지방재정제도, 지방재정, 2001.
- 임호철, 특집: 지방재정법 체계 혁신의 의미와 내용, 지방재정, 2005.

■ ■ Abstract

A Study on the Improvement Plan of Local Collective Goods Management System

Local collective goods means the property of local governments. Recently, local governments begins to pay attention to utilization plans to their collective goods. Basically, management systems regarding collective goods should be changed accordance with utilization plans. With this respect, this study is to seek effective collective goods management ways in the perspectives of legal institutions and administrative controls.

In doing so, this study focuses on the following aspects in the collective goods management. First, characteristics of each local government should be reflected. Second, decision-making right of local governments should be ensured. Third, the role of local council should be expanded. Fourth, management systems should be standardized. Fifth, autonomous scope of local government should be defined clearly.

With respect to above aspects, this study suggests following improvement plans to local collective goods management systems.

First, local governments should construct database regarding local collective goods in advance, and cover manpower shortage in collective goods management.

Second, the law regarding local collective goods should be amended with perspectives of specialty, consistency, and autonomous.

Third, collective goods management plans should be made in the view point of longer term.

Fourth, collective goods should be managed in a separate account. That is why local governments need to respond to consistent decrease of local collective goods in the future as well as maximize its practical use in present.