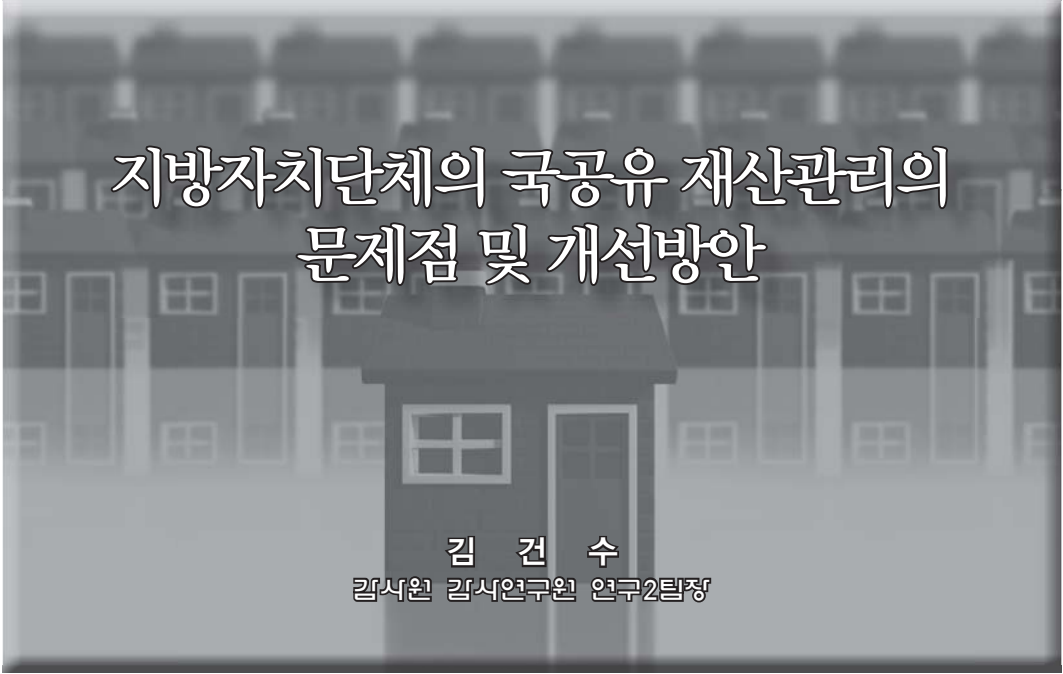




지방자치단체의 국공유 재산관리의 문제점 및 개선방안

김 건 수

김서원 김서연구원 연구2팀장

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

현행 조정교부

2003년, 2005년, 2008년 등 3차례의 국유재산관리실태에 대한 감사에서 국유재산에 대한 권리보전 조치 부진, 무단점유토지 과다, 유희 저이용 국유재산 규모 방대, 관리환 업무처리 부적정, 처분업무 부적정 등이 지적되었다. 최근 감사원 감사는 국유재산의 개발활용방안에 중점을 두고 있어 지방자치단체의 공유재산관리 분야는 관리실태 점검이 이루어지지 않았다¹⁾.

1) 행정자치부의 합동감사에서 공유재산감사는 광역자치단체의 경우 2년~3년 단위로 점검이 이루어지고 있다.



국유재산에 관한 사무를 총괄하는 기획재정부는 「2009년 예산편성지침」을 통해 기업경영관점에서 국유재산 관리·운용 효율화 추진 과제를 포함하는 등 국공유재산의 효율적 관리가 강조되고 있다.

국유지와 공유지를 합하면 전국토의 23%²⁾를 차지하고 있는데, 현행 국유재산의 관리는 1976년에 제정된 「국유재산법」, 공유재산의 관리는 2005년 8월에 제정된 「공유재산 및 물품관리법」을 기본틀로 하고 있다. 이들 국공유부동산의 관리는 매년 국유재산관리계획, 공유재산관리계획을 수립하여 집행되고 있는데, 그 계획은 단년도의 취득, 처분 계획 수준에 머무르고 있다.

국공유지는 공공재 그리고 재정수입원 등의 기능을 수행하고 있으므로 국공유지의 체계적이고 효율적 관리는 공공목적의 달성과 함께 재정면에서도 중요한 과제이다. 현재 국공유재산에 대한 면적과 금액 등 규모는 결산자료를 통해서 파악되고 있다³⁾. 그러나 결산자료는 국공유 재산관리계획 수립 등에 참고하기에는 충분하지 못하며 국공유 재산에 대한 여러 가지 특성들에 대해서는 실태조사를 통해 파악되고 있다. 현행 국공유재산 실태조사는 법률에 의해 매년 실시되고 있으나 실질적인 실태조사가 이루어지지 못하고 있다⁴⁾.

또한 현행 국공유 재산은 직접관리, 지방자치단체에 위임 또는 민간기관에 위탁 그리고 공공기관에 대한 출자 등의 형태로 관리되고 있는데, 잡종재산의 대부분은 지방자치단체에게 위임되고 있어 지방자치단체가 국공유재산관리에 중요한 역할을 수행하고 있다. 그러나 지방자치단체의 국공유 재산관리는 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 의견들이 많이 지적되고 있다.

본 연구의 목적은 지방자치단체가 국공유재산 관리를 하는데 있어서 문제점의 원인을 파악하고 개선방향을 제시하는 것이다. 차후 감사 시 감사분야와 내용 선정을 위한 참고자료로 활용할 수 있도록 실태 파악에 중점을 두었으며 실무자 면담 및 설문조사 등을 통해 파악된 애로사항 및 건의 사항들을

2) 국가소유 국유지가 16%(16,316km²), 지방자치단체(광역 및 기초) 소유 공유지가 7%(6,953km²)임(15쪽의 표 참고)

3) 도로, 하천, 항만, 공유수면과 국방부 선박·항공기 등과 기타 협의된 재산 등 공공용재산(행정재산)은 가격개정, 증감 및 현재액 보고, 멸실보고 등 대상에서 제외되고 있어 자료이해에 유의해야 한다. 한편 공유재산의 경우에는 「지방자치단체 공유재산통계집」이 매년 발간되고 있다.

4) 국유재산의 경우에는 한국자산관리공사와 한국토지공사에 의뢰하여 2005~2006년 기간중 잡종재산에 대한 전수실태조사가 완료되었고, 2006~2007년 기간중에는 행정보존재산에 대한 전수실태조사가 계획되었으나 2008년 현재 아직 완결되지 못하고 있다. 공유재산의 경우 서울시는 2004~2006년 기간중 2차에 걸쳐 감정평가법인들에 용역의뢰하여 전수조사를 실시하였다.

종합적으로 분석하였다.

2. 연구범위 및 내용

「국유재산법」 제3조에 의하면 “국유재산”은 국가의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조약의 규정에 의하여 국유로 된 재산 등⁵⁾이며, 「공유재산및물품관리법」 제4조에 의하면 “공유재산”은 지방자치단체의 소유로 된 재산 등⁶⁾을 말한다. 연구범위는 국공유재산중 토지만을 대상으로 하되 주로 잡종재산 관리의 문제점을 중심으로 논의하였다. 따라서 이하에서 국공유재산이라 함은 토지부분에 한정되어 사용되었다.

연구내용은 다음과 같다.

- 국공유 재산관련 선행연구 및 관리현황
 - 국공유재산 관리의 역사적 배경
 - 선행연구 및 감사결과
 - 국공유 재산 관리현황
- 국·공유 재산 관리실태와 개선방향에 관한 조사분석
 - 설문조사 개요
 - 문제점 및 원인
 - 개선방향

3. 연구방법

5) 부동산과 그 종물, 선박·부표·부잔교(浮棧橋)·부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물, 정부기업 또는 정부시설에서 사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·광업권 기타 이에 준하는 권리, 주식·출자로 인한 권리·사채권·특별법에 의하여 설립된 법인이 발행한 채권·국채증권·지방채증권·투자신탁 또는 개발신탁의 수익증권과 외국 또는 외국 법인이 발행한 증권으로서 이에 준하는 것, 특허권·저작권·상표권·실용신안권 기타 이에 준하는 권리, 부동산신탁의 수익권 등을 모두 포함한다.

6) 부동산과 그 종물, 선박·부잔교·부선거 및 항공기와 그 종물, 공영사업 또는 시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·광업권 그 밖에 이에 준하는 권리, 저작권·특허권·의장권·상표권·실용신안권 그 밖에 이에 준하는 권리, 주식·출자로 인한 권리 및 사채권·지방채증권·국채증권 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권 등을 포함한다.



연구목적을 위해 중앙의 기획담당 공무원 및 지방자치단체의 실무담당 공무원들과의 면접질의를 통해 우선 실태를 파악하였고, 2단계로 설문조사를 통해 문제점과 원인 그리고 개선사항들을 조사하여 분석하였다. 그러므로 연구에서는 주로 설문조사결과를 활용하였다.

그리고 현재의 국공유재산 관리실태에 대한 이해를 위해서 감사원 감사 결과 및 행정안전부 합동감사 결과 등 관련 감사사례와 연구사례 등을 검토하였다.

현황과약을 위한 데이터들은 「국유재산결산자료」 및 「공유재산통계집」, 기획재정부 디지털예산회계시스템(dBrain)의 실태조사결과, 그리고 행정안전부 행정정보 시스템유지운영센터의 전산자료 일부에 의존하여 조사하였다. 국유재산 실태조사결과는 디지털예산회계시스템 내에 데이터베이스화되고 있으나 공유재산의 경우 실태조사표 양식에서 조사된 항목의 데이터는 아직 전산화 입력작업이 이루어지지 않고 있고 다만 결과보고 양식 데이터만 집계 가능하기 때문에 공유재산에 대한 현황과약은 관련공무원 면담과 설문조사결과에 의존하였다.

II. 국공유재산 관련 선행 연구 및 관리현황

1. 국공유재산 관리의 역사적 배경⁷⁾

국공유재산 관리는 경제발전 단계별 필요에 따라 관리정책의 중점이 변화되어 왔다. 그 변화의 각 단계는 다음과 같이 3단계로 구분되고 있다. 정부수립 초기에는 국공유재산은 세입의 수단으로 활용하면서 처분위주 관리시기였다. 1970년대 후반부터는 재정여건이 좋아지면서 처분위주 정책에서 유지·보존 위주 정책으로 전환하였고, 1994년이후에는 국유재산 확대·활용 촉진 정책을 추진하고 있다. 그 역사적 배경은 다음과 같다⁸⁾.

먼저, 1단계는 혼란기하에서의 재원조달을 위한 처분위주 정책시기였다. 우리나라는 일제의 침략과 광복, 6·25 전쟁을 겪는 과정에서 등기부 등본·토지대장·지적도 등 재산관련 공부가 멸실되고 일

7) 재정경제부 정책백서 - 국유재산 관리 혁신(재정경제부 국고국, 2007.12)

8) 공유재산 관리정책의 변천도 국유재산과 그 흐름을 같이하기 때문에, 여기서는 국유재산에 대해서만 소개한다.

본인·일본법인 명의 재산이 발생하게 되었으며, 사회적 혼란으로 인하여 많은 국유재산이 무단으로 점유되는 등 국유재산관리가 어려운 역사적 배경을 가지고 있다. 정부는 해방이후 여러차례 부동산등기에 관한 특별조치법과 국유재산 특례매각제도 등을 시행하여 재산관련 공부의 정비와 무단점유상태의 해소를 위하여 노력해 왔으나 현재까지도 국가로 등기되지 않은 재산과 무단점유되고 있는 재산이 일부 존재하고 있다. 또한 국유재산관리기관도 미군정청(1945년), 관재청(1950년), 국세청(1966년), 지방자치단체(1977년)로 변동되는 과정에서 재산관리공부의 멸실, 공부기재사항의 누락, 무단점유방치 등 국유재산관리의 문제점이 발생하였고, 정부는 정부수립초기 국가가 필요한 자원조달 수단으로 조세징수보다는 국유지의 매각에 역점을 두어 많은 국유지가 처분된 기간으로 특히 1945~1976 기간은 “처분 위주 정책” 기간으로 평가되고 있다.

2단계는 「국유재산관리계획」제도의 도입(1977)으로 시작되었다. 국유재산을 처분위주로 관리하면서 국유재산이 계속 감소하는 문제점이 발생하게 되는 한편 국가경제도 급속히 발전하여 국가의 재정조달을 조세로 충당하게 되었다. 이에 따라 1976년말 「국유재산법」이 전면개정되어 1977년부터 「국유재산관리계획」제도를 도입하면서 국유재산의 관리를 처분위주 정책에서 “유지·보존 위주 정책”(1977~1993)으로 전환하였고, 국유재산 관리기관도 국세청에서 지방자치단체로 변동되었다. 지가 상승으로 토지에 대한 관심이 높아지면서 1991년 5월 13일 잡종재산에 대한 헌법재판소의 시효취득결정으로 국가를 상대로 한 소송제기가 빈발하는 등 국유재산 관리에 어려움을 겪었다. 그러므로 국유재산에 대한 권리보전조치 및 시효취득의 방지가 시급하게 됨에 따라 추진중이던 권리보전조치를 확대하여 1985년부터 2007년까지 4차례에 걸쳐 총 1,016천 필지 2,264km²에 대해 권리보전 조치를 완료했거나 진행중이고, 1,568천 필지 7,973km²에 대하여는 지적오류 정정을 진행중이다.

〈표 1〉 권리보전조치 현황

기간	내용	실적
1985~1991년	제1차 국유재산 권리보전조치	354천필지 757km ² 국유화
1992~1996년	제2차 국유재산 권리보전조치	455천필지 1,064km ² 국유화
1997~2003년	제2차 추가조치	66천필지 105km ² 국유화
2004~2007년	제3차 국유재산 권리보전조치	147천필지 338km ² 국유화 추진 지적 오류재산 1,568천 필지 7,973km ² 정정 추진
	합계	권리보전 1,022천 필지 2,264km ² 지적오류 1,568천 필지 7,973km ²



3단계는 국유재산관리특별회계가 신설되면서 확대·활용 촉진정책(1994~)을 추진하는 시기이다. 과거의 소극적인 국유재산관리에서 적극적인 국유재산정책으로 전환하여 국유재산 확대·활용 촉진 정책을 추진하고 있다. 1994년에 국유재산관리특별회계를 신설하고 국유지 신탁개발제도를 도입하였으며 2004년에는 「국유재산법」을 개정하여 위탁개발제도도 도입하였다.

국유재산관리특별회계 신설의 취지는 종전의 국유재산 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 일반경상경비로 소비자금화되었던 것을 지양하고 국유재산매각대금으로 대체토지를 확보하여 장래의 행정수요에 필요한 토지 등을 원활히 공급하고자 하는 것이었으나, 국가재정통합이라는 측면에서 국유재산관리특별회계를 폐지하여 일반회계로 통합운영한다는 정부혁신위의 특별회계·기금정비방안에 따라 2006년 12월 폐지되었다. 이에 따라 잡종재산 매각대금을 재원으로 비축토지를 매입하여 장래 행정수요에 대비하려는 당초 목적은 사실상 어려울 뿐만 아니라 비축토지 매입예산이 별도로 편성되지 않는 한 점차 국유지 감소를 초래할 우려가 있다.

2. 선행 연구 및 감사결과

가. 선행 연구

그동안 국유잡종재산의 시효취득에 대한 법률적인 연구들은 몇몇 보이지만 국공유재산 관리분야에 대한 연구는 그리 많지 않은 편이다.

지방자치단체 공유 잡종재산관리의 문제점과 합리적 개선방향(김보현·남창우, 한국지방자치학회보, 1998.12)에 관한 연구는 공유재산 전담부서가 취약하고, 공유재산 관련수입이 일반재원화되는 문제, 현황과약의 미흡과 매각위주 관리 및 무단점유재산처리 미흡, 재산규모의 영세, 유휴토지 방치, 대부활용방식의 문제, 신탁활용의 문제와 더불어 관리업무의 전문성과 경영마인드 부족을 지적하고 있다. 개선방안으로 토지의 집단지화 및 비축확대, 종합적·과학적 관리, 적극적 관리·이용방식으로서의 전환, 지속가능한 개발 등을 제안하였다.

지방정부 공유재산관리의 효율화 방안(유지를 중심으로)(남창우, 도시행정학보, 2001)연구는 강원도 지역을 중심으로 매각업무가 대부분 수의계약에 의존하고 있으며 매각대상필지규모가 영세하다는

점, 대부업무는 주로 농경지에 대한 대부비율이 높으나 대부수입비율은 일부에 그침으로써 농경지의 대부로 수입의 한계를 지적하였다. 그 외 사업후 장부정리가 안되어 현황파악이 제대로 안되는 문제, 무계획적인 매각 남발, 무단용도변경 등 실태파악 미흡사례, 재산관련 수입의 일반재원화 문제, 담당 인력의 전문성 부족문제 등을 지적하였다. 개선방안으로는 지역특성에 따른 차별적 관리, 담당공무원의 전문성 제고, 실태조사를 전제한 유희토지에 대한 관리강화, 외국인 투자유치에 활용, 대부계약시 수익계약 확대 및 대부로 인하, 특별회계 신설 등을 제안하였다.

현행 국유재산관리의 법적 문제(류지태, 2002)연구에서는 행정재산과 보존재산은 공익추구가 주 기능이고 잡종재산은 수익성 추구가 주 기능이기 때문에 현행 행정재산, 보존재산, 잡종재산 등 3가지로 분류하고 있는 국유재산의 유형분류를 개선할 여지가 있다고 제안하였다. 먼저, 행정재산과 보존재산을 통합하여 행정재산으로, 잡종재산은 일반재산으로 새롭게 명명하는 방안을 추천하였다. 그리고 잡종재산은 수익성 추구목표를 세워 적극적으로 활용 수익해야 한다고 주장하였다. 특히 잡종재산의 경우에는 재산적 가치에 더 큰 비중이 있는 재산이므로 대부 또는 매각의 절차나 내용면에서 수익적 가치가 제고될 수 있도록 운영방안을 강구해야 할 필요성이 있다.

지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구(정현영 · 노시평, 한국정책과학학회보, 2003.12)는 경기도 잡종재산을 중심으로 한 연구로서 지방정부의 재산관리는 인식부족 및 관리인력 부족으로 인해 현상유지적 관리에 머물고 있으며 특히 잡종재산의 경우에는 지방재원 부족으로 인한 매각으로 그 규모가 계속 감소하고 있다. 특히 잡종재산의 관리는 인원 부족으로 재산기록유지 업무만 처리될 뿐이고 토지대장 관리 및 현장조사가 부진하고 재산의 이용 및 처분 등 효율적 관리는 미흡한 실정이다. 개선방안으로는 공유재산관리 특별회계의 설치, 공유재산 신탁제도의 활성화, 취득 · 사용 및 보존 · 처분 관리 면에서 개선의 필요성을 제안하였다. 실태조사, 저이용 재산 활용, 공무원 전문화 및 전산화, 재원확보 목적의 처분억제를 주장하였다.

국 · 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구(이재인, 감사원, 2005)는 국공유재산의 관리체계와 관련 법령을 중심으로 한 연구로서 국공유재산의 관리의 초점에 대해 논의하였다. 국공유재산은 관리의 세 가지 측면 즉 경제적, 행정적, 기술적 측면이 있는데 행정 · 보존재산의 관리는 사권설정이 배제되거나 처분의 대상이 되지 않기 때문에 주로 행정적, 기술적 측면의 관리를 의미하고, 잡종재산의 경우에는 처분의 대상이며 수익재산으로 활용될 수 있기 때문에 경제적, 행정적, 기술적인 세 측면에서의



종합적인 관리가 필요하다고 주장하였다. 이러한 배경에서 국유재산 분류 명칭의 부적절성과 국유재산관리조직이 분산되어 종합적이고 체계적인 관리 미흡, 인력의 잦은 전직으로 전문성 부족 문제를 지적하였다. 따라서 관리청과 지방자치단체에 분산시켜 관리하는 분산형 위임관리에서 직접관리 방식이나 전문기관에 의한 위탁관리방식의 검토를 제안하였다. 이를 위해 국유재산관리 전담조직의 신설 등도 검토해야 한다고 주장하였다. 또한 기초자료의 부족과 전산화의 미흡을 지적하면서 효율적인 실태조사 계획 수립과 관련자료의 확충, 효율적인 정보관리체계 구축 등 제도적, 법령 개선측면의 개선방안을 제시하였다.

공유재산관리관련 법령의 정비방안에 관한 연구(이재인, 감사원, 2006)는 2006년부터 「공유재산 및 물품관리법」이 제정·시행되면서 기존 지방재정법과의 비교분석을 통해 공유재산및물품관리법의 정비방안을 제시하였다.

국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구(2004.12, 국토연구원)는 국유재산에 대한 감사과정에서 감사기준 설정을 위하여 재정경제부와 감사원이 공동으로 발주한 종합적인 보고서이다. 연구범위에 있어서는 국공유부동산 중에서 특별히 국유지를 중심으로 연구범위를 설정하고 있다. 우선 국공유 부동산 관리의 기본방향으로는 국토정책과의 연계, 매입처분 및 집단화, 비축토지의 효율적 이용관리, 관리체계 및 정책의 정비개선 등의 방향을 설정하고, 3가지 중점분야에 대하여 개선방안을 도출하였다.

첫째, 관리운영기반 구축분야(관리계획 운영개선 및 정보체계 효율화)에서는 관리처분기준의 간소화와 효율화 및 감독업무의 강화, 재산실태조사와 활용가능성에 의한 전산화 및 등급화, 총괄계획에 의한 재산활용도 및 계획연계기능의 제고 등을 제시하였다. 이를 위한 중단기 과제로서 관리·처분기준의 법규화와 관리계획 처리기간·절차의 단축 및 잡종재산에 대한 전면 실태조사가 제시되었고, 장기 과제로 총괄계획 수립을 통한 기존 관리계획의 수립절차 개편(총괄청 수립, 심의위원회 설치)과 국토이용계획체계와의 연계 및 행정재산 등에 대한 전면 실태조사가 제시되었다. 장단기에 걸쳐 계속 추진되어야 할 과제로는 재산관리업무에 대한 사후감독의 강화와 활용도에 따른 재산분류 및 관리계획 수립기준 작성, 그리고 총괄청의 조직·인력의 확충이 함께 제시되었다.

둘째, 관리처분방법 개선분야(매각비축기능 강화 및 활용도 제고)에서는 불용재산 매각촉진 및 비축

토지 매입 집단화, 교환 관리환 양여의 합리화, 대부제도 개선, 신탁 및 개발 등의 활용을 위한 제도개선 등을 제시하였다. 중단기 과제로서 불용재산 매각촉진 및 대부 활성화와 교환 관리환 양여의 합리화 및 보증금예치제 등 대부제도 개선이 제시되었고, 장기 과제로 비축토지 매입 · 집단화, 대부료 산정체계 현실화와 장기임대 등의 도입, 민관합동 개발 등 민자유치 활성화가 제시되었다. 장단기에 계속 추진되어야 할 과제로는 국유재산특별회계의 활용강화와 부동산신탁개발 및 위탁기관 직접개발의 활성화, 저이용 재산의 유형별 활용 · 관리모델 개발 등이 함께 제시되었다.

셋째, 관리조직정비 개편분야(국공유재산 관리조직 효율화)에서는 지자체 공무원의 전문성 · 업무능력 향상방안, 관리기관의 관리능력 비교 · 평가 체계 확립, 전문분야에 대한 외부위탁 확대, 국유잡종재산 관리조직의 개선방안 등을 제시하였다. 중단기 과제로서 지자체 공무원의 전문성 · 업무능력 향상방안과 잡종재산 관리에 대한 외부위탁 확대 등이 제시되었고, 장기 과제로는 전산프로그램의 보완 및 도면 전산화와 국유재산관리청 검토 등이 제시되었다. 향후 계속 추진되어야 할 과제로는 수익성 · 전문성이 요구되는 분야에 대한 적극적인 외부위탁 확대와 관리기관의 관리능력 비교 · 평가 체계 확립 및 위탁관리 전문기관의 특화 · 발전 유도 등이 제시되었다.

나. 감사결과

지난 3차례의 감사원 감사에서는 국공유재산 관리의 패러다임을 보존 · 유지에서 개발 · 활용으로 전환하면서 유휴 저이용 국유재산 규모가 방대하며 권리보전조치 부진, 무단점유토지 과다 등 관리부실 등을 문제점으로 파악하였다. 그 주요원인으로 국유재산 관리에 대한 총괄조정기능 미흡, 관리역량이 부족한 자치단체 위임관리에 의존, 재산현황 실태조사 부실, 국유재산 개발 · 활용 촉진을 위한 제도적 장치 미비 등을 지적한 바 있다. 2008년도 감사에서는 주로 행정재산의 저활용 사례들에 대한 지적이 있었다.

2003년도 감사원 감사는 손실방지 및 활용도 제고 방향에서 「국유재산 관리 및 처분실태」에 대한 감사를 실시하였다. 국유재산관리의 4개 분야(권리보전, 취득, 관리, 처분)에 대한 문제점을 지적하였다. 구체적으로 국유재산 권리보전조치 추진 문제, 소유권이전 등 권리보전조치 업무 지도감독 문제, 관리환 업무처리 문제 · 국유재산 무단점유행위에 대한 실태조사 부실 · 항만시설사용료 미징수 문제 · 공유지분 재산관리 관련지침 미비, 처분업무 추진의 문제 등을 포괄적으로 제기하였다.



2005년도 「국·공유재산 관리실태」에 대한 감사원 감사는 국·공유재산 관리의 패러다임을 보존·유지에서 개발·활용으로 전환하는 계기가 되었다. 현재의 국유재산 관리 실상은 유희·저이용 국유재산(행정, 잡종) 규모가 방대하고 권리보전조치 부진·무단점유토지 과다 등 관리부실 상태로 인식하고, 이와 같은 관리 부실의 주요원인으로 총괄조정기능 미흡(단년도 위주의 소극적 「유지·보존」에 중점, 각 관리청 및 지방자치단체의 국유재산 관리 부실), 관리역량이 부족한 자치단체 위임관리에 의존, 재산현황에 대한 실태조사 및 정보공개시스템 미구축 등 재산현황 파악부실, 국유재산 개발·활용 촉진을 위한 제도적 장치 미비 등 4가지로 파악하였다.

그리고 국유재산 유형별로 5가지 개발·활용모델 도출하여 제시하기도 하였다. 재산유형을 ①저이용 행정재산, ②활용가능 잡종재산, ③처분대상 잡종재산, ④비축용 잡종재산, ⑤무단점유 잡종재산 등으로 분류하고 각각 민관복합건물, 합동청사 등으로 개발, 상업용 또는 주거용 건물로 개발, 불필요 재산 매각·필요토지 매입 집산화, 장래 행정목적에 사용대비·유지관리 철저, 부동산 전문관리기관에 집중위탁관리 등의 관리방향을 제시하였다. 특히 잡종재산의 관리중심을 현행 지방자치단체 위임에서 한국자산관리공사 등 부동산전문관리기관으로 전환하고 위탁범위도 단계적으로 확대하도록 하였다.

2008년도 감사원은 「유희 행정재산 관리 및 활용실태」에 대한 감사에서 저활용 행정재산 발굴, 용도폐지 및 관리환 대상 행정재산 보유여부를 파악한 결과 4건의 저활용 행정재산 사례를 발굴하고, 제도개선 등 분야에서는 위탁개발 규정 불합리(관리청 개발 근거 마련 등), 유희 행정재산 관리 부적정(관리환 미이행 등), 국가기관 간 국유재산(토지) 무단점유 방치(관리환 미이행 등) 문제를 지적하였다.

한편 2003년부터 2007년 기간중 행정자치부의 지방자치단체별로 실시한 합동감사에서는 매각 13건, 운영관리(용도전환 등) 12건, 사업추진 12건, 대부료·변상금 등 11건, 미등기·기부채납·권리보존 8건, 위탁관리 8건, 매입 5건, 출자 1건 등을 지적하였다.

3. 관리현황

가. 국공유재산의 분류

국유 및 공유 재산이란 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산으로서 취득·유지·보존·운용 등의

관리와 처분에 대하여는 각각 「국유재산법」, 「공유재산및물품관리법」에 의해 규정되고 있다. 따라서 국공유 재산의 관리 및 처분에 관한 사항은 이들 법률에 의해 이루어진다.

국공유재산은 각각 「국유재산법」제4조와 「공유재산 및 물품관리법」제5조에 따라 그 용도에 따라 행정재산 · 보존재산과 잡종재산으로 구분되며, 다시 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산으로 구분되고 있다.

〈표 2〉 국공유재산의 분류

종류	국유재산	공유재산
행정 재산	공용재산 국가가 직접 그 사무용 · 사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산	지방자치단체가 직접 사무용 · 사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산 (청사, 관사, 학교, 도서관, 공무원아파트)
	공공용 재산 국가가 직접 그 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(도로, 제방, 하천, 구거, 유지, 항만)	지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산(도로, 공원, 하천, 제방, 구거, 공유수면, 항만 등)
	기업용 재산 정부기업(통신, 양곡, 조달) ⁹⁾ 이 직접 그 사무용 · 사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산	지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산(병원, 상 · 하수도, 지하철 등)
보존재산	법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산(보존임야, 문화재)	법령 또는 조례나 규칙의 규정에 의하거나 그밖에 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하거나 보존하기로 결정한 재산 (문화재, 사적지 등)
잡종재산	행정재산 및 보존재산 이외의 모든 국유재산	행정재산 및 보존재산 외의 모든 공유재산 (주로 수익재산으로 활용, 출자재산이나 준공공재산 등)

나. 국공유재산¹⁰⁾ 현황

우리나라 국공유 재산은 면적기준으로 전국토의 23.3%를 차지하고 있다. 국공유재산중에서는 행정

9) 기업용 재산중 과거 철도청 관리 행정재산은 2005년 철도공사가 설립되면서 특별회계가 폐지됨. 구 철도청 보유재산중 용도폐지된 재산은 잡종재산으로 재경부에 이관되었고, 철도 등은 건설교통부로 이관되어 시설관리공단에 의해 위탁관리되고 있으며, 역사 등은 재경부로 이관되어 현물출자(순계기준 약 8조원)되었다.

10) 이하 국공유재산은 주로 토지만을 대상으로 하기 때문에 국공유지를 의미한다.



재산이 77%, 잡종재산이 16%, 보존재산이 7%를 차지하고 있다. 기초자치단체의 경우에는 행정재산과 잡종재산의 비중이 47%, 보존재산이 6%를 차지하고 있어 잡종재산의 비중이 국유재산이나 광역자치단체에 비해 현저히 큰 규모이다.

〈표 3〉면적기준 국공유재산 규모

(단위: 천㎡)

	국공유지합계	국유지	광역단체지	기초단체지	전국토면적 대비 국공유지비율
합계	23,269,438(100%)	16,315,951(100%)	2,204,876(100%)	4,748,611(100%)	23.3%
행정재산	17,835,856(77%)	13,885,869(85%)	1,740,761(79%)	2,209,226(47%)	17.9%
보존재산	1,639,694(7%)	1,098,762(7%)	234,609(11%)	306,323(6%)	1.6%
잡종재산	3,793,889(16%)	1,331,321(8%)	229,506(10%)	2,233,062(47%)	3.8%

주: 국유지의 경우 2007년, 공유지는 2006년 결산기준
전국토면적 99,678㎢
자료: 국유재산결산자료(기획재정부)
지방자치단체 공유재산통계집(행정안전부)

금액기준으로 국공유재산 규모는 국유재산 107조원, 공유재산 205조원 등 합계 312조원에 이른다. 면적기준으로는 광역자치단체 비중이 9%에 불과하지만 금액기준으로는 36%에 이르고 있다.

〈표 4〉금액기준 국공유재산 규모

(단위: 억원)

	국공유지합계	국유지	광역단체지	기초단체지
합계	3,118,786(100%)	1,067,863(100%)	1,117,520(100%)	933,403(100%)
행정재산	2,774,865(89%)	865,680(81%)	1,055,161(91%)	854,024(91%)
보존재산	84,077(3%)	48,614(5%)	26,305(2%)	9,158(1%)
잡종재산	259,844(8%)	153,569(14%)	36,055(7%)	70,221(8%)

주: 국유지의 경우 2007년, 공유지는 2006년 결산기준
자료: 국유재산결산자료(기획재정부)
지방자치단체 공유재산통계집(행정안전부)

국공유재산 규모를 재산관리 업무량과 관련성이 높은 필지기준으로 보면 기초자치단체지가 284만 필지, 국유지 114만 필지, 광역자치단체지 91만 필지 등 총 489만 필지에 이른다.

국유지는 행정재산의 비중이 낮고(37%) 잡종재산의 비중이 높으며(61%) 공유지의 경우에는 반대로 잡종재산의 비중이 낮고(8%) 행정재산의 비중이 90%를 넘는다. 면적기준으로는 국유지의 비중이 70%

에 이르지만 필지수를 기준으로 보면 기초자치단체의 비중이 58%를 차지해서 기초자치단체 공유지의 경우 소규모 필지가 많이 나타나고 있다¹¹⁾.

〈표 5〉필지기준 국공유재산 규모

(단위: 필지)

	국공유지합계	국유지	광역단체지	기초단체지
합계	4,894,017(100%)	1,142,144(100%)	914,025(100%)	2,837,848(100%)
행정재산	3,809,239(77%)	417,037(37%)	832,255(91%)	2,559,947(90%)
보존재산	50,449(1%)	26,555(2%)	5,186(1%)	18,708(1%)
잡종재산	1,034,329(21%)	698,552(61%)	76,584(8%)	259,193(9%)

주: 국유지의 경우 2007년, 공유지는 2006년 결산기준
결산대상이 아닌 공공용지는 제외
자료: 국유재산결산자료(기획재정부)
지방자치단체 공유재산통계집(행정안전부)

이와 같이 국공유재산은 총 5백만 필지에 육박하는 많은 필지이지만 필지당 규모는 영세하다. 국공유재산의 필지당 규모는 면적기준으로 평균 4.8천㎡(1,438평)로 영세한 규모인 경우가 많다. 잡종재산의 경우는 더욱 작아서 필지당 평균 3.7천㎡(1,110평)에 불과하다. 국유지 잡종재산의 경우 필지당 평균 1.9천㎡(577평)이며 광역자치단체지 잡종재산의 경우 3천㎡(907평), 기초자치단체지 잡종재산은 8.6천㎡(2,606평)이다.

〈표 6〉국공유지의 필지당 면적 규모

(단위: 천㎡)

	국공유지합계	국유지	광역단체지	기초단체지
합계	4.8	14.3	2.4	1.7
행정재산	4.7	33.3	2.1	0.9
보존재산	32.5	41.4	45.2	16.4
잡종재산	3.7	1.9	3.0	8.6

금액기준으로 보면 국공유지의 경우 필지당 평균 64백만원이고 잡종재산의 경우 평균 25백만원이다. 국유 잡종재산은 22백만원, 광역자치단체 잡종재산은 47백만원, 기초자치단체 잡종재산은 27백만

11) 필지기준, 면적기준 전체 재산에 대하여 국유, 광역 공유, 기초 공유재산 비중을 비교하였다.



원이다.

〈표 7〉국공유지의 필지당 금액 규모

(단위: 백만원)

	국공유지합계	국유지	광역단체지	기초단체지
합계	64	93	122	33
행정재산	73	208	127	33
보존재산	167	183	507	49
잡종재산	25	22	47	27

다. 국공유재산 관리체계

국공유재산의 관리체계에 있어서는 대부분 그 관리방법이 동일하지만 그 소유주체와 근거법이 서로 다르기 때문에 약간의 차이를 보이고 있다.

① 국유재산

기획재정부장관은 총괄청으로서 국유재산에 관한 사무를 총괄하고 각 중앙관서의 장은 관리청으로서 그 소관 국유재산을 관리한다¹²⁾. 총괄청은 관리청의 소관 국유재산의 관리상황 보고를 받고 자료제출을 요구할 수 있으며 관리상황을 감사할 수 있다. 또한 관리청 소관 국유재산의 용도를 폐지 또는 변경을 요구할 수 있으며 그 국유재산을 다른 관리청 또는 회계에 이관하는 관리환을 하게 하거나 총괄청에 인계하게 할 수 있다.

총괄청은 총괄 사무의 일부를 관리청 또는 지방자치단체의 장에게 위임하거나 정부출자기업체 또는 특별법에 의한 법인에 위탁할 수 있다. 이에 따라 소관 관리청의 지정 사무와 용도 폐지한 행정재산 등의 총괄청으로의 인계·인수 등 관리사무를 해당 재산 소재지 관할 시도지사(특별시장·광역시장 포함)에게 위임하고 있다. 또한 총괄사무중 국유재산의 관리상황 감사, 관리실태·상황의 확인과 점검 등 국유재산 관리사무와 비축용 토지 취득사무는 조달청장에게 위임하고 있다.

12) 「국유재산법」 제6조(국유재산사무의 총괄과 관리)

관리청은 재산관리관으로 지정한 소속공무원이나 다른 관리청의 소속공무원 또는 지방자치단체의 장 또는 그 소속공무원에게 소관 행정재산과 보존재산의 관리사무를 위임할 수 있다.

관리청은 행정재산 또는 보존재산의 관리를 국가기관외의 자에게 위탁(관리위탁)할 수 있다. 수탁자는 승인을 얻어 사용·수익할 수 있다.

잡종재산은 총괄청이 관리·처분하되, 특별회계, 기금에 속하는 재산 등은 그 관리청이 관리·처분한다. 총괄청은 관리처분 업무를 총괄청, 관리청, 지방자치단체에 위임하거나 정부출자기업체 등에 위탁할 수 있다.

〈표 8〉「국유잡종재산의 위임·위탁기준」시행(05.8.16)

위임·위탁기관	대상재산의 기준
지방자치단체	농업진흥구역내 농경지 상수원보호구역, 국립공원구역 등 개발제한구역내 위치한 재산 기타 관련법상 사용 또는 개발이 부적합한 재산
한국자산관리공사	일단의 면적이 5,000㎡이하인 토지 건물과 그 부속토지 매각을 위하여 용도폐지한 재산 국세물납으로 인하여 취득한 재산
한국토지공사	일단의 면적이 5,000㎡를 초과하는 토지

* 총괄청이 재산의 효율적 관리를 위해 필요하다고 인정하는 경우 별도지정

또한 「국유재산의현물출자에관한법률」제3조에 의해 기획재정부장관은 국유재산(잡종재산)을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정부출자기업체에 현물출자할 수 있다.

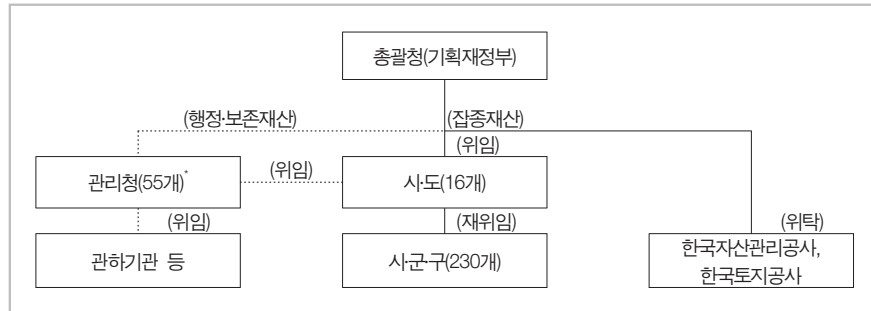
〈표 9〉국유재산 출자대상 정부출자기업체 범위

대한석탄공사, 한국관광공사, 대한주택공사, 대한광업진흥공사, 한국수자원공사, 한국산업은행, 한국도로공사, 한국농촌공사, 한국감정원, 한국방송공사, 대한무역투자진흥공사, 한국전력공사, 서울신문사, 중소기업은행, 한국조폐공사, 농수산물유통공사, 한국토지공사, 한국수출입은행, 한국석유공사, 한국가스공사, 인천국제공항공사, 한국교육방송공사, 한국공항공사, 항만공사, 한국철도공사, 한국자산관리공사, 기타 요건을 갖춘 「상법」상의 주식회사

근거 : 「국유재산의현물출자에관한법률」 시행령 제2조(정부출자기업체)

이상을 종합하여 도식화하면 다음 그림과 같다.

〈그림 1〉국유재산 관리체계



주 : 관리청은 국가재정법 제6조의 규정에 의한 중앙관서의 장임.
 집중재산이라고 하더라도 특별회계 또는 기금에 속하는 재산은 관리청이 관리·처분함(「국유재산법」 제32조 1항 1호).

이러한 관리구조에 따라 전체적으로 필지기준으로 국유재산의 39%만을 직접관리하고 41%는 위임, 20%는 위탁관리하고 있다. 행정재산의 경우 73%를 직접관리하고 나머지 27%는 위탁관리하고 있으나 집중재산의 경우에는 반대로 직접관리비중은 18%로 낮고 67%는 위임관리, 나머지 15%는 위탁관리하고 있다.

〈표 10〉국유재산의 관리형태

(단위: 필지, km², 억원)

구분	직접관리			위임			위탁		
	필지	면적	금액	필지	면적	금액	필지	면적	금액
전체 (100%)	450,776 (39%)	15,555 (95%)	861,153 (81%)	467,707 (41%)	557 (4%)	82,643 (8%)	223,661 (20%)	203 (1%)	124,067 (11%)
행정재산 (100%)	303,254 (73%)	13,620 (98%)	773,505 (89%)	500 (0%)	152 (1%)	5,469 (1%)	113,283 (27%)	114 (1%)	86,706 (10%)
보존재산 (100%)	18,289 (69%)	1,092 (99%)	47,647 (98%)	14 (0%)	0.5 (0%)	40 (0%)	8,252 (31%)	7 (1%)	927 (2%)
집중재산 (100%)	129,233 (18%)	844 (63%)	40,002 (26%)	467,193 (67%)	405 (31%)	77,133 (50%)	102,126 (15%)	83 (6%)	36,434 (24%)

자료 : 디지털예산회계시스템(2007년말 현재)

위임재산은 주로 재산의 소재지 광역자치단체에 위임하고 있는데 필지수 기준으로 경기도(14%)와 전라북도(10%)가 가장 많고, 면적기준으로는 제주특별자치도(32%)와 경기도(11%), 금액기준으로는

서울(28%)과 경기도(19%)가 위임규모가 큰 자치단체이다.

〈표 11〉국유재산의 시도별 위임 현황

(단위: 필지, 천㎡, 억원)

		필지	면적	금액
전국	전체	467,707	557,450	82,643
	행정재산	500	152,131	5,469
	보존재산	14	529	40
	잡종재산	467,193	404,791	77,133
서울특별시	전체	16,786	4,502	23,107
	행정재산	23	25	1,750
	잡종재산	16,763	4,477	21,357
부산광역시	전체	23,624	7,339	7,336
	행정재산	5	1	2
	잡종재산	23,619	7,338	7,334
대구광역시	전체	7,175	2,346	2,039
	행정재산	5	3	2
	잡종재산	7,170	2,343	2,037
인천광역시	전체	7,349	5,138	3,677
	행정재산	17	10	45
	잡종재산	7,332	5,128	3,632
광주광역시	전체	3,511	2,083	778
	행정재산	3	4	73
	잡종재산	3,508	2,079	705
대전광역시	전체	2,902	887	724
	행정재산	11	3	11
	잡종재산	2,891	884	714
울산광역시	전체	6,538	2,991	1,445
	행정재산	1	-	1
	잡종재산	6,537	2,991	1,444
경기도	전체	64,562	62,339	15,365
	행정재산	101	87	179
	잡종재산	64,461	62,252	15,185
강원도	전체	72,991	100,810	5,298
	행정재산	11	3	16
	잡종재산	72,980	100,807	5,282



		필지	면적	금액
충청북도	전체	18,077	16,769	1,767
	행정재산	8	6	5
	잡종재산	18,069	16,762	1,762
충청남도	전체	39,826	35,144	3,707
	행정재산	73	176	25
	잡종재산	39,753	34,968	3,682
전라북도	전체	46,051	29,585	2,899
	행정재산	30	26	19
	보존재산	1	5	-
	잡종재산	46,020	29,555	2,880
전라남도	전체	64,452	48,552	2,874
	행정재산	50	69	52
	잡종재산	64,402	48,483	2,822
경상북도	전체	35,670	22,408	3,531
	행정재산	29	84	22
	잡종재산	35,641	22,324	3,509
경상남도	전체	54,382	36,748	3,824
	행정재산	21	21	20
	잡종재산	54,361	36,728	3,804
제주특별자치도	전체	3,811	179,809	4,272
	행정재산	112	151,613	3,246
	보존재산	13	524	40
	잡종재산	3,686	27,672	985

* 토지기준 (공공용재산 제외)

자료 : 디지털예산회계기획단(2007년말 현재)

국유재산의 위탁현황을 필지수 기준으로 보면 행정재산이 51%, 보존재산이 4%, 잡종재산이 46%를 차지한다. 금액기준으로 보면 잡종재산이 98%로 대부분을 차지한다. 위탁기관별로 보면 행정·보존 재산의 경우 99%(금액기준 98%)가 한국철도시설공단에 위탁되었고 잡종재산의 경우에는 93%(금액기준 77%)가 한국자산관리공사에 위탁되었다.

〈표 12〉국유재산의 기관별 위탁 현황

(단위: 필지, 천㎡, 억원)

구 분		필지수	면적	금액
행정재산	한국철도시설공단	112,951	112,501	848
	국립공원관리공단	185	258	0
	대한석탄공사	56	305	5
	환경시설관리공사	37	369	2
	농수산물유통공사	28	383	11
	한국환경자원공사	18	133	1
	한국수자원공사	8	20	0.1
	소계	113,283(51%)	113,970(56%)	867(2%)
보존재산	한국철도시설공단	8,252	6,699	9
	소계	8,252(4%)	6,699(5%)	9(0.02%)
잡종재산	한국자산관리공사	94,670	50,324	28,230
	한국토지공사	4,936	31,418	7,395
	한국철도시설공단	2,359	763	798
	광양만권 경제자유구역 청	113	81	11
	한국수자원공사	31	45	0.3
	한국주택은행	15	0.7	0.2
	한국도로공사	2	9	0.1
	소계	102,126(46%)	82,641(41%)	36,434(98%)
총 계		223,661(100%)	203,309(100%)	37,311(100%)

자료 : 디지털예산회계기획단(2007년말 현재)

② 공유재산

지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리한다. 특별시장·광역시장 또는 도지시는 시장·군수 또는 구청장에게 위임하여 관리할 수 있다¹³⁾. 도지시는 재산관리를 총괄하는 “총괄재산관리관”과 재산의 용도에 따라 소관 재산을 관리하 “재산관리관”을 지정할 수 있다¹⁴⁾. 총괄재산관리관은 재산관리관의 소관 도유재산의 관리상황 보고를 받고 자료제출을 요구할 수 있으며, 관리상황을 조사하거나 필요한 조치를 할 수 있다¹⁵⁾. 또한 재산관리관 소관 도유재산의 용도를 폐지 또는 변경할 것을 명할 수 있

13) 「공유재산 및 물품관리법」 제14조(공유재산의 관리와 그 사무의 위임), 경기도의 경우 공유재산관리 조례 제3조(관리사무의 위임)

14) 경기도 조례의 경우 공유재산관리조례 제2조(관리책임)

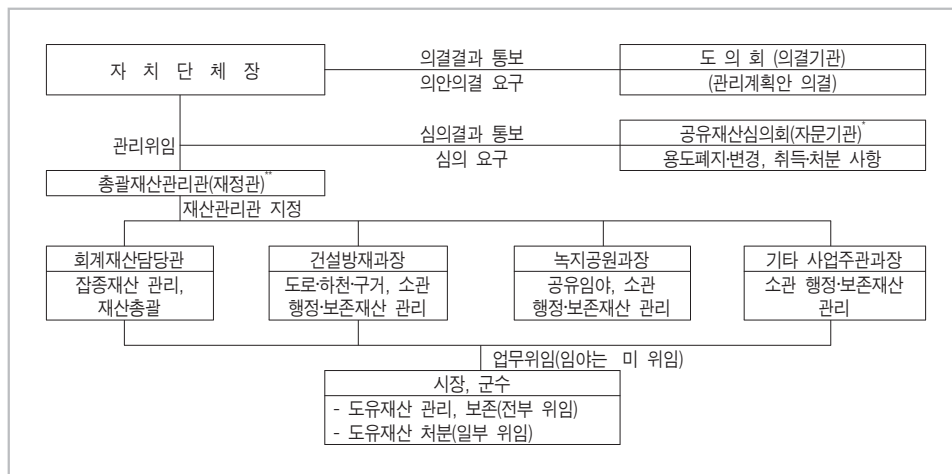
으며, 그 도유재산을 다른 재산관리관으로 변경지정 또는 회계를 이관하게 하거나 총괄재산관리관에
게 인계하게 할 수 있다.

행정재산과 보존재산은 지방자치단체 외의 자에게 관리를 위탁할 수 있다¹⁶⁾. 이 경우 수탁자는 위탁
자의 승인을 얻어 이용료를 징수할 수 있다.

잡종재산은 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다¹⁷⁾. 국유재산과
달리 공유재산을 위탁할 수 있는 근거는 없다.

이상을 종합하여 도식화하면 다음 그림과 같다.

〈그림 2〉공유재산 관리체계(경기도의 경우)



* 공유재산심의회 심의사항은 경기도 「공유재산관리 조례」 제4조에 의거 경기도 조례·규칙심의회에서 대행함

** 재산관리관 지정은 자치단체 공유재산관리 조례 시행규칙에서 규정하고 있음.

공유재산의 관리체계에 있어서도 국유재산과 달리 총괄재산관리관이 공유재산관리에 대한 총괄기
능을 가지고 있으나 실제 재산관리관과 총괄재산관리관간에 유기적인 관계는 이루어지지 않고 있어

15) 경기도 조례의 경우 공유재산관리조례 시행규칙 제3조(총괄재산관리관의 권한 및 재산총괄)

16) 「공유재산 및 물품관리법」 제27조(행정재산등의 관리위탁)

17) 「공유재산 및 물품관리법」 제28조(관리 및 처분)

재산의 규모 등을 체계적으로 파악하기 어려운 실정이다.

또한 일부 지자체는 기초자치단체가 읍면동에 위임하지 않고 있는데 반해 대구, 광주, 강원, 충남, 충북, 경북, 전북, 전남 등의 시군구 기초자치단체가 「공유재산 및 물품관리법」 제14조에 의해 읍면동장에 재위임하고 있다.

〈표 13〉공유재산 관리의 읍면동 위임 자치단체 현황

구 분	지방자치단체
읍면동에 위임하고 있는 시군구	대구, 광주, 강원, 충남, 충북, 경북, 전북, 전남
읍면동에 위임하지 않은 시군구	서울, 인천, 대전, 울산, 경기, 부산, 경남, 제주

자료 : 각 시군구 공유재산관리 조례

광역자치단체의 재산관리는 필지기준으로 직접관리 33%, 위임 67%, 위탁 0.1% 비율로 관리되고 있다. 잡종재산의 경우에도 대략 비슷한 비율을 나타내고 있다. 면적기준으로는 직접관리 70%, 위임 30%, 위탁 0.04% 비율로 직접관리 비중이 대부분을 차지하고 있다.

〈표 14〉광역자치단체 공유재산의 관리형태별 현황

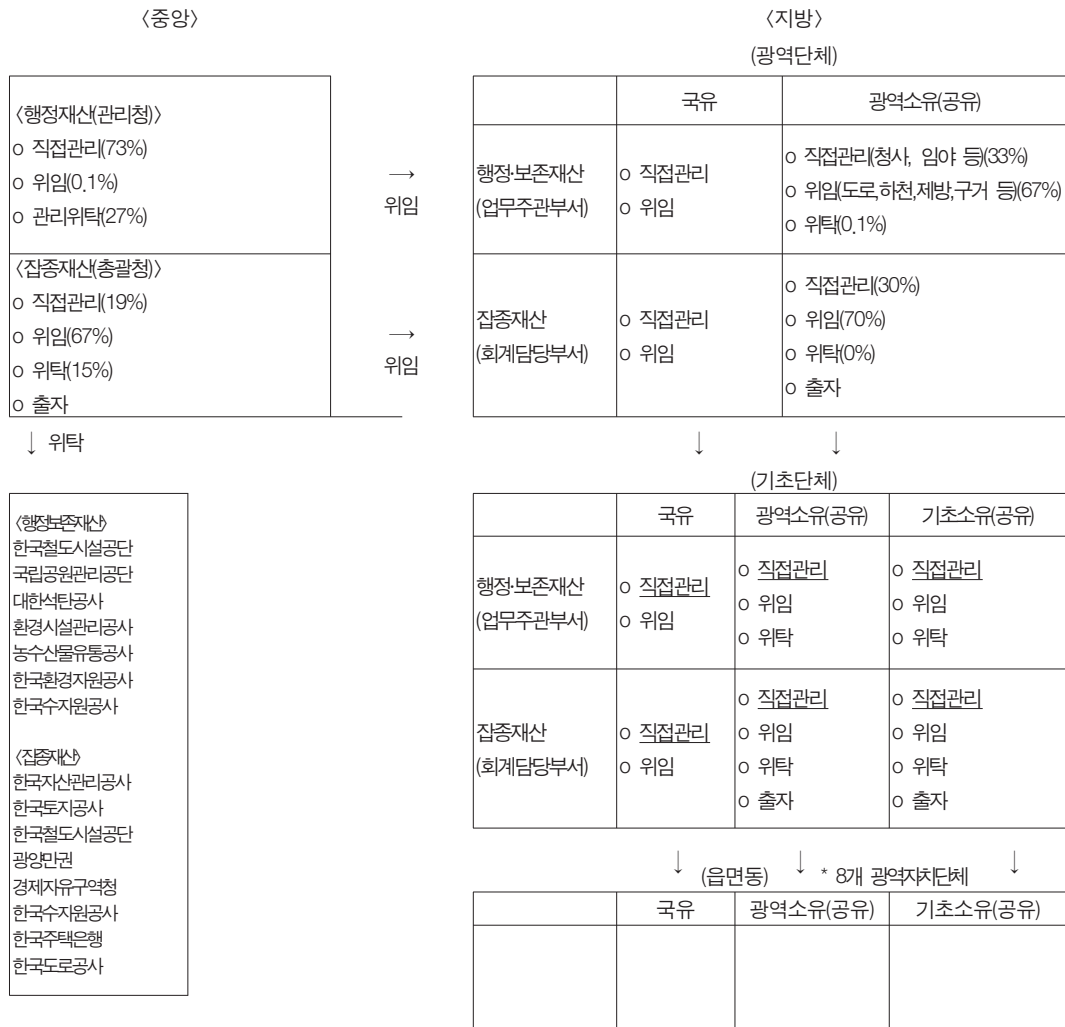
(단위: 천㎡, 억원)

구분	직접관리		위임		위탁	
	필지	면적	필지	면적	필지	면적
전체 (100%)	300,357 (33%)	1,604,159 (70%)	613,043 (67%)	673,176 (30%)	614 (0.1%)	864 (0%)
행정재산 (100%)	272,622 (33%)	1,252,332 (68%)	559,013 (67%)	576,545 (32%)	609 (0.1%)	854 (0%)
보존재산 (100%)	4,554 (88%)	207,460 (98%)	631 (12%)	4,255 (2%)	1 (0.0%)	0 (0%)
잡종재산 (100%)	23,181 (30%)	144,367 (61%)	53,399 (70%)	92,376(39%)	4 (0.0%)	10 (0%)

주 : 2008. 7.25기준
자료 : 행정안전부

이상에서 살펴본 국공유재산의 관리체계를 요약 정리하면 다음 그림과 같다.

〈표 15〉국공유 재산 관리체계



* 국유재산은 일반회계, 특별회계, 기금 등 소관재산으로 분류되며 특별회계와 기금소관 잡종재산은 관리청이 관리처분기관이 된다.

Ⅲ. 국·공유 재산관리 실태와 개선방안에 관한 조사 분석

1. 설문조사 개요

가. 개요

국공유 재산관리에 관한 객관적인 실태와 문제점 그리고 원인을 분석하기 위하여 실제로 국유재산 또는 공유재산 관리업무를 담당하고 있는 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사표본수는 광역자치단체 16개, 기초자치단체 230개 등 246개이다. 조사한 내용은 국공유재산관리 수준에 대한 총괄적 인식 수준, 규범적 기준, 분야별(총괄, 실태조사, 매각업무, 교환, 양여 등 행정기관 간 소유권 이전, 사용승인 및 대부) 문제점과 그 원인, 각 분야별 애로사항 및 개선할 사항 등이었다.

246명의 조사대상자중 총 106명이 응답하여 응답률은 43%이다. 유효하지 않은 조사표 2건을 제외하고 최종적으로 104건이 분석에 이용되었다¹⁸⁾.

응답자들의 지역별 분포를 보면 제주도를 제외한 전국에서 골고루 설문에 응답한 것으로 나타났다.

〈표 16〉응답자의 지역별 분포

합계	서울	인천	대전	광주	대구	울산	부산	경기	강원	충남	충북	전남	전북	경남	경북
104	10	8	4	2	5	3	2	18	7	9	2	8	8	7	11
100%	10%	8%	4%	2%	5%	3%	2%	17%	7%	9%	2%	8%	8%	7%	11%

또한 응답자들의 업무담당기간별 분포를 보면 1년이하가 53%로 가장 많은 비율을 차지하고 전체적으로 2년이하 비중은 88%로 대부분을 차지한다. 2년이상 응답자 비율은 총 13%였다.

〈표 17〉응답자의 업무담당기간별 분포

합계	1년이하	2년이하	3년이하	3년초과
104	55	36	6	7
100%	53%	35%	6%	7%

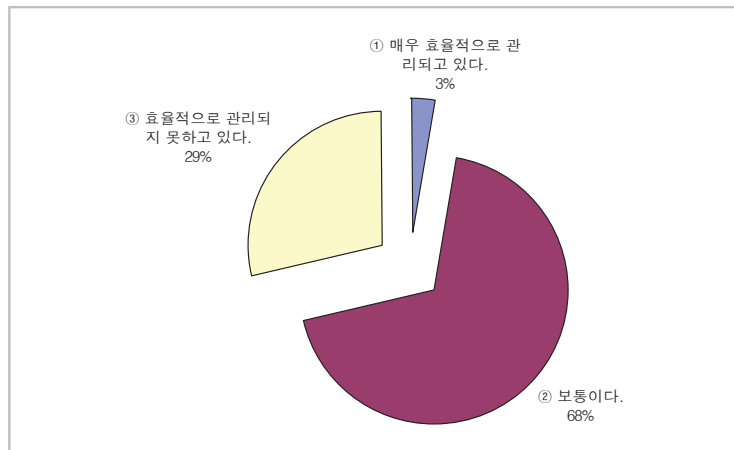
나. 국공유 재산관리의 문제점

국공유재산관리의 문제점을 객관적으로 파악해 보기 위해 두가지 질문을 했다. 하나는 현재의 재산

18) 조사는 2008.7.15(화)부터 21(월)까지 1주일동안 이메일 조사방법으로 실시(조사기관 : 행정DB센터)하였다.

관리가 효율적인지 아니라면 그 이유는 무엇인지였고, 다른 하나는 개선할 분야는 무엇인가에 대한 질문이다.

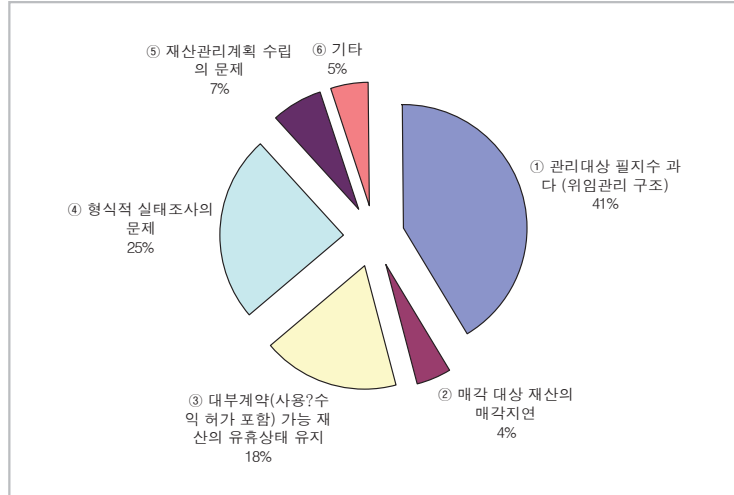
먼저 현재의 국공유 재산관리가 효율적인지에 대한 총론적인 질문에 대하여 ‘보통이다’ 68%, ‘효율적으로 관리되지 못하고 있다’ 29%, ‘매우 효율적으로 관리되고 있다’ 3% 등으로 답변하여 매우 효율적이라는 답변은 3%에 불과한 것으로 나타났다.



효율적이라고 답변한 응답자의 경우 ‘필지수가 많지않고’, ‘철저한 실태조사’, ‘담당자의 의지’ 등이 효율적인 이유로 제시되었다.

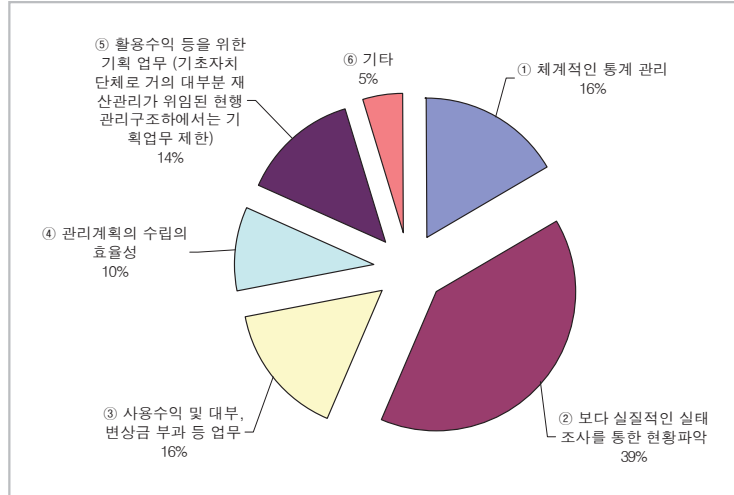
반면 비효율적이라고 답변한 이유들에 대한 질문에서는 ‘관리대상 필지수 과다(위임관리 구조)’ 41%, ‘형식적 실태조사의 문제’ 25%, ‘대부계약(사용·수익 허가 포함) 가능 재산의 유희상태 유지’ 18%, ‘재산관리계획 수립의 문제’ 7%, ‘기타’(인력문제, 경직적 규정¹⁹⁾ 등) 5%, ‘매각 대상 재산의 매각지연’ 4% 등의 순서로 응답하였다.

19) 김순태(2007)에서도 임대시 건축물축조금지, 임대료산출기준의 재산가액기준만을 적용하는 등 경직적 규정 때문에 국공유지의 집단화 및 효율적 이용을 저해하고 있다고 진단하였다.



매각 대상재산의 매각지연에 대한 응답률이 당초 예상했던 것보다 낮게 나왔는데, 이는 IV장에서 후술하는 국공유 재산관리의 규범기준에 대한 답변(관리비용 최소화 방안 마련이 가장 낮은 순위)과 일관성을 유지하고 있다고 보인다. 그 이유는 지방자치단체 몇몇 담당공무원들과의 면담과정에서 ‘있는 재산 어디 가는가’라는 다소 소극적인 재산관리 인식을 가지고 있기 때문이라고 생각된다. 매각 문제에 대하여는 뒤에서 상세히 설명한다.

다음으로 현재 국유 또는 공유 재산관리에 있어서 개선할 분야에 대한 질문에서는 ‘보다 실질적인 실태조사를 통한 현황 파악’ 40%, ‘체계적인 통계 관리’ 17%, ‘사용수익 및 대부, 변상금 부과 등 업무’ 16%, ‘활용수익 등을 위한 기획 업무 (기초자치단체로 거의 대부분 재산관리가 위임된 현행 관리 구조하에서는 기획업무 제한)’ 14%, ‘관리계획의 수립의 효율성’ 10% 비율로 응답하였다.



5%가 응답한 ‘기타’의 내용은 전산망 연계(지적, 토지정보) 및 전산현황자료 구축, 예산 및 인력확대, 관련부서간 협조, 규정적용의 어려움 해소, 지적공부·등기부 불일치자료 정비를 통한 권리보전, 국공유재산의 관리법규 적용 통일성 등이다.

두 가지 질문을 통해 응답비율이 높은 문제는 관리대상 필지수 과다(위임관리 구조), 형식적 실태조사 문제, 대부계약가능 재산의 유희상태, 체계적인 통계 관리 및 기획 업무 등으로 요약된다.

아래에서는 설문조사에서 파악된 내용과 실태조사결과 분석에서 나타난 매각대상 재산 과다 문제 등에 대하여 문제점과 원인 그리고 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 문제점에 대한 원인분석

가. 국유재산중 매각대상 재산 및 유희재산 비중 과다

① 현황

국유재산에 대한 전수실태조사 결과는 ‘현재 이용·관리실태’ 별, ‘향후 활용·관리방향’ 별로 디지털예산회계시스템에 데이터베이스 구축이 완료되어 현재 이용중인 재산과 무단점유 토지를 제외한

유흥재산 등의 비중을 파악할 수 있다²⁰⁾.

〈표 18〉잡종재산의 이용현황

구분	필 지 수		면 적(천㎡)	
	수 량	비율(%)	수 량	비율(%)
- 이용중인 재산	380,374	55.5	834,715	53.8
· 공용 · 공공용(국가)	209,855	30.6	410,195	26.3
· 유 · 무상대부(민간)	170,519	24.9	428,520	27.5
- 무단점유	153,593	22.4	149,840	9.6
- 유흥재산	151,896	22.1	571,141	36.6
합 계	685,863	100	1,559,696	100

주: 1. 개인소유, 분할 · 합병 등으로 대장 정리가 필요한 35천 필지를 제외됨

2. 행정재산의 경우에는 아직 실태조사가 마무리되지 않았음.

자료: 디지털예산회계기획단

국유 잡종재산 실태조사결과 유흥재산 비중은 22.1%를 차지하고 무단점유되고 있는 재산도 22.4%에 이르고 있어 국가나 민간에 의해 활용중인 재산은 55.5%에 불과하다. 국가가 사용 중인 재산의 대부분인 92.3%(194천필지)는 도로, 하천, 구거, 제방 등 공공용으로 이용되고 있으며, 민간 대부재산은 농경지 66%, 주택 17% 등으로 활용 중이다. 민간대부재산의 82.7%(141천 필지)는 행정목적으로의 활용가치가 없어 향후 매각해야 할 재산들이다.

한편 무단점유 재산의 대부분은 경작용, 주거용, 분묘 등으로 대부분이 사인(私人)에 의해 점유(필지 기준 93.6%)되고 있으나 지방자치단체(3.5%)²¹⁾나 국가(1.0%), 공공단체(0.6%)가 점유하고 있는 재산도 있다.

유흥재산중에서는 산간임야(66.2%), 맹지, DMZ내 토지(6.4%), 자투리땅 등 활용이 불가능한 재산이 75%(114천 필지)를 차지하고 있으나 나머지 25%정도는 활용이 가능한 재산²²⁾이다.

20) 전체 잡종재산 721천 필지를 조사한 결과 개인소유, 분할 · 합병 등으로 대장 정리가 필요한 35천 필지를 제외한 686천 필지에 대해 DB를 구축하였다. 실태조사결과 분류항목들은 붙임 참조

21) 지방자치단체에서 도심공원 및 습터, 주택가 임시공영주차장, 수도용지(정수장), 학교부지, 마을회관 등 공공용으로 무단점유하는 경우이다.

22) 기획재정부 실태조사결과보고 내부자료



국유 집중재산을 향후 활용방안별로 분류해보면 제일 비중이 큰 재산은 매각대상재산으로 필지수 기준으로 전체의 53%인 366천 필지에 이른다.

〈표 19〉국유 집중재산 향후 활용방안별 분류

향후 활용방안	필지수	면적(천㎡)	금액(백만원)
매각대상재산	366,037 (53%)	449,482 (29%)	6,921,909 (43%)
공공용재산	197,959 (29%)	125,601 (8%)	4,077,333 (25%)
처분제한재산	87,359 (13%)	543,217 (35%)	2,424,673 (15%)
국유림재산	14,616 (2%)	358,324 (23%)	443,042 (3%)
비축용재산	13,332 (2%)	56,266 (4%)	1,075,691 (7%)
공용재산	4,431 (1%)	22,704 (1%)	797,882 (5%)
신탁·개발대상재산	1,030	2,053	207,641
문화재재산	733	1,139	32,933
교환대상재산	198	651	5,471
관리환대상재산	60	27	2,346
양여대상재산	59	49	5,879
기업용재산	49	181	6,667
합계	685,863(100%)	1,559,696(100%)	16,001,467(100%)

자료: 디지털예산회계시스템

매각가능재산은 무단점유재산의 86.3%, 민간사용재산의 82.7%, 유희재산의 60.6%, 국가사용 재산의 0.3% 등으로 전체적으로 53.4%를 차지한다.

〈표 20〉현 이용형태별 향후 매각가능재산 비중

(2008.6월말 집중재산 기준)

구 분	필지 비중	면적 비중	금액 비중
공용·공공용 재산	0.3%	0.1%	0.6%
유·무상 대부재산	82.7%	33.3%	64.1%
무단점유 재산	86.3%	61.2%	78.0%
유희 재산	60.6%	37.6%	37.2%
합계	53.4%(366,037 필지)	28.8%(449,482 천㎡)	43.3%(6,921,909 백만원)

주: 1. 실태조사분류코드중 조사된 활용방안자료로부터 추출

2. 소분류기준에 의한 활용방안 불임 참조

자료: 디지털예산회계시스템

지방자치단체 국공유재산관리 담당자들에 대한 설문조사결과에서는 매각대상인 보존부적합재산 규모는 국·공유재산 각각 전체중 필지기준 평균 18% 정도로 실태조사결과와 비교해서 매우 낮게 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 결과는 담당공무원들의 재산관리에 대한 인식이 실태조사를 한 전문가들에 비해 보수적인 특징을 가지고 있기 때문인 것으로 이해된다. 설문조사결과 대부계약 대상 재산규모에 대해서는 국·공유 잡종재산 전체중 필지기준 평균 30% 정도로 조사되었다.

공유재산 실태조사결과를 보면 사용허가·대부계약 필지는 전국평균 전체의 3.6%에 불과하고 유휴상태 필지는 1.7%에 불과하다. 물론 행정·보존재산이 포함되기는 하였지만 실태조사결과가 너무 낮게 나타나고 있는 점이 특이하다²³⁾. 2007년도 공유재산 실태조사 대상은 총 3,783천 필지로 이중 직접관리(이용)하거나 사용허가·대부중인 ‘관리재산’은 약 98%로 대부분이나 무단점유 재산도 0.4%, 유휴상태에 있는 재산도 1.7%에 이르고 있다. ‘미관리재산’은 전체의 0.1%인 3,828 필지로서, 재산관리대장이 없는 경우(기타)가 3,734 필지로 대부분을 차지한다. 그밖에 등기미필 79필지, 시효취득 소송중 토지 15필지 등이 있다. 자치단체별로 보았을 때 서울시와 충남도는 각각 미관리재산 비중이 0.5%, 0.9%로서 미관리재산 비중이 평균치보다 높다. 이 두 지방자치단체는 실태조사를 위한 외부용역을 실시하였거나 자체적으로 전수 실태조사를 실시한 자치단체라는 공통점이 있다. 현재의 실태조사 여건 등에 비추어보면 미관리재산 비중이 평균치보다 높다고 해서 실제로 미관리재산이 적을 것인지는 의문이 있다.

〈표 21〉2007년도 지방자치단체별 실태조사결과 분석결과

구분	총 필지수	직접관리	사용허가· 대부계약	무단점유	유휴상태	미관리재산 (기타)
총계	3,782,584	94.3% (3,565,727)	3.6% (134,911)	0.4% (14,289)	1.7% (63,735)	0.1% (3,828)
서울	141,152	82.4%	8.4%	4.2%	4.5%	0.5%
부산	84,704	88.4%	2.7%	6.2%	2.7%	0.0%
대구	72,385	97.3%	1.9%	0.2%	0.7%	0.0%
인천	52,269	94.9%	2.2%	0.7%	2.2%	0.0%

23) 실질적인 실태조사가 이루어지지 않고 있고 위에서 지적한 바와 같이 담당공무원들의 보수적 성향을 반영한 결과라고 생각할 수도 있다.



구분	총 필지수	직접관리	사용허가· 대부계약	무단점유	유희상태	미관리재산 (기타)
광주	48,201	88.8%	6.4%	0.1%	4.7%	0.0%
대전	28,702	95.2%	4.7%	0.1%	0.0%	0.0%
울산	46,962	98.1%	1.8%	0.1%	0.0%	0.0%
경기도	388,235	96.8%	2.7%	0.1%	0.4%	0.0%
강원도	244,378	87.9%	6.5%	0.2%	5.4%	0.0%
충청북도	226,293	84.4%	12.1%	0.1%	3.4%	0.0%
충청남도	302,050	92.6%	4.6%	0.2%	1.8%	0.9%
전라북도	445,190	96.3%	2.1%	0.1%	1.6%	0.0%
전라남도	576,622	96.7%	1.9%	0.0%	1.3%	0.0%
경상북도	563,341	96.7%	2.7%	0.0%	0.5%	0.0%
경상남도	477,505	97.6%	1.6%	0.1%	0.7%	0.0%
제주도	84,595	94.7%	2.4%	0.1%	2.9%	0.0%

주: 미관리재산(기타)는 주로 재산관리대장이 없는 경우임

이는 실질적인 실태조사가 뒷받침되지 못해서 나타난 결과라고 추정되며 잡종재산에 대한 정확한 실태조사가 선행된다면 매각대상재산의 비중은 국유재산과 비슷한 수준이 될 것으로 예상된다.

② 원인

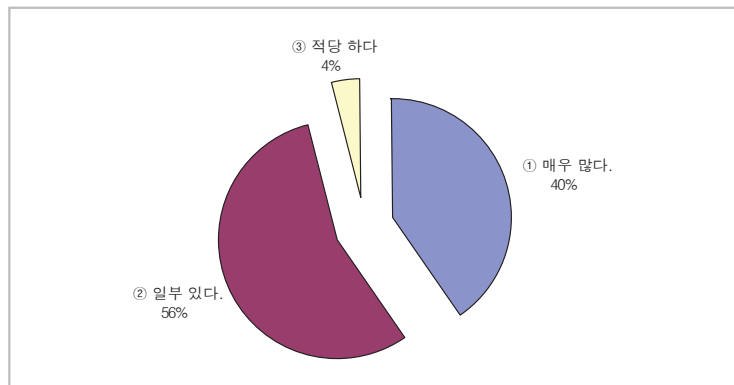
국유재산 및 공유재산 관리 지침에서는 매각을 위한 기준을 제시하고 있는데, 매각처분 대상은 1) 보존부적합재산 2) 법규에 의한 매각, 3) 공공목적의 매각, 4) 특별회계재산 등의 매각 등으로 구분하고 있다. 보존부적합 재산은 재산의 규모, 형상, 용도 등으로 보아 국가 또는 자치단체가 활용할 가치가 없는 경우로서 대체재산을 확보하고자 할 때 매각대상재산에 해당된다.

〈표 22〉보존부적합 매각대상 재산 범위

- 일정면적(또는 금액) 이하의 영세규모 토지
- 국가와 국가 이외의 자가 공유한 토지 또는 지방자치단체와 지방자치단체 이외의 자가 공유한 토지
- 일정 길이 이하의 폭을 가진 토지이거나 폐하천, 폐구거 중 인근 사유지와 합병이 불가피한 토지
- 특정시점 이전부터 사유건축물이 국공유지를 점유하고 있는 경우
- 당해 국유지만으로는 효용가치가 없으나 인근 사유지와 합필하면 토지의 효용성이 제고되는 경우
- 토지의 물리적 형상이 보존에 부적합한 국유지 등(총괄청 승인없이 매각가능)
- 지방자치단체가 행정재산으로 관리하던 재산으로서 당해 시설의 이전 또는 폐지 등으로 인하여 그 사용이 중지되고, 향후 이용이 곤란한 경우(청사, 관사, 문화·복지시설 등)

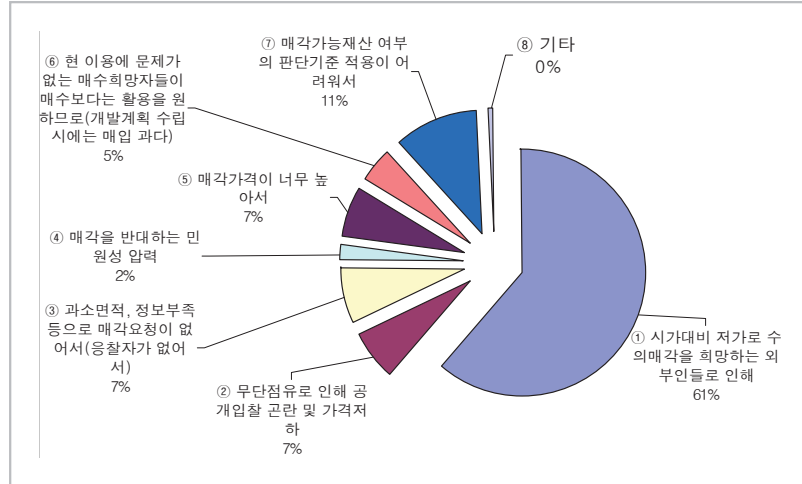
매각기준에 적합한 국공유지는 효과적으로 매각해서 관리비용도 줄이고 국공유지의 집적관리를 기하도록 해야 한다. 또한 사용수익 및 대부기준에 적합한 국공유지에 대하여는 적극적으로 수익목적으로 활용함으로써 재정수입에 기여하도록 해야 한다.

부존부적합 재산에 대한 매각의 어려움 여부에 대한 설문조사결과 어려움이 ‘매우 많다’라는 응답률이 40%, ‘일부 있다’는 응답비율이 56%로서 전체적으로 어려움이 있다는 응답률은 96%에 이르고 있다.



어려움의 원인에 대한 질문에서는 ‘매수자들이 시가대비 저가로 수의매각을 희망하기 때문’이라는 응답이 69%로서 압도적으로 높게 나타났다²⁴⁾. 다음으로는 ‘매각가능재산 여부의 판단기준 적용이 어려워’ 13%, ‘과소면적, 정보부족 등으로 매각요청이 없어서(응찰자가 없어서)’ 8%, ‘무단점유로 인해 공개입찰 곤란 및 가격저하’ 8%, ‘매각가격이 너무 높아서’ 8%, ‘현 이용에 문제가 없는 매수 희망자들이 매수보다는 활용을 원하므로(개발계획 수립시에는 매입 과다)’ 5%, ‘매각을 반대하는 민원성 압력’ 2%, ‘기타’ (수의 매각대상의 과도한 제한) 1% 등의 순서로 응답하였다.

24) 포항시 항구동 사례의 경우 바닷가 헛집촌 등의 장기 유상점유 도유지에 대하여 수의계약에 의한 매입요구를 집단적으로 제기하는 등 민원사례들이 많다.



보존부적합 재산의 경우 대부분 부정형의 활용도가 낮은 땅이나 감정평가를 기초로 한 매각가격 제한이 현실적이지 않은 것으로 파악되었다. 또한 보존부적합 재산의 매각시 실질적인 이해당사자나 점유자(주거 등)에게 매각하여야 하나 공개매각원칙 때문에 매각이 어려운 것으로 조사되었다. 매각가능재산 여부의 판단기준과 관련하여 국유재산관리계획을 조사한 결과에 의하면 매각기준 48개 조항 중 58%에 해당하는 24개 조항이 지적정보(대장, 도면), 등기, 건축물, 도시계획 등 다양한 유관정보의 활용이 필요하지만²⁵⁾ 현재 이런 자료를 일부사용자가 열람하는 수준에 그치고 있어 매각대상 재산의 선정을 위한 업무량이 매우 큰 상황이다.

한편 국공유재산은 용도 또는 목적에 장애가 되지 아니하는 범위안에서 경쟁입찰 및 수익계약의 방법에 의해 사용·수익 또는 대부하고 매년 사용료 또는 대부료를 징수한다고 규정하고 있다²⁶⁾.

국유재산의 대부료 및 사용료 수준의 계산²⁷⁾은 재산가액에 용도별 요율을 곱하여 계산한다. 재산가액은 토지의 경우 개별공시지가, 토지외의 재산 또는 집합건물의 경우에는 감정평가액, 요율은 경작용의 경우 10/1000 이상, 주거용의 경우 25/1000 이상, 기타의 경우 50/1000 이상으로 하되, 경작용의 경우에는 해당 시도의 농가별 단위면적당 농업 총수입의 1/5을 상한으로 할 수 있다.

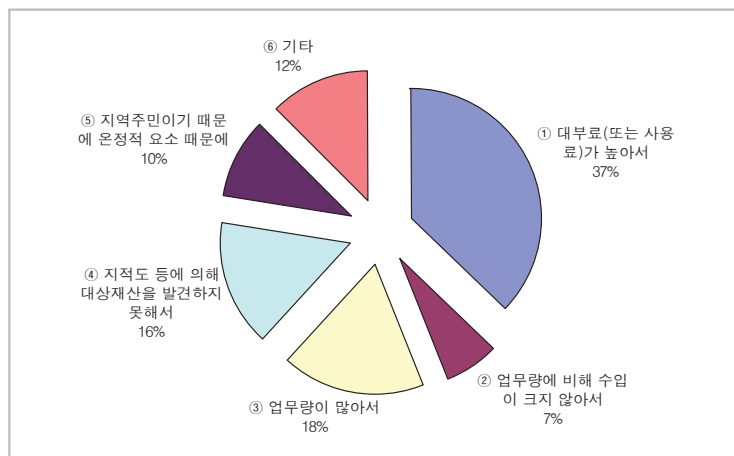
25) 디지털예산회계기획단 내부자료

26) 「국유재산 및 물품관리법」 제22조(사용료) 및 제32조(대부료)

27) 「국유재산법 시행령」 제26조(사용료율과 평가방법)

공유재산의 경우²⁸⁾ 재산가액의 10/1000을 하한으로 조례로 정한다. 경작용의 경우에는 해당 시도의 농가별 단위면적당 농업 총수입의 1/5을 상한으로 할 수 있다. 사용료가 10% 이상 증가한 경우 70% 범위내로 감액 조정할 수 있다. 경쟁입찰의 경우에는 최고입찰가로 하되, 다음 연도 이후에는 ‘당해 재산가액’ × ‘입찰에 의해 결정된 첫해의 대부료’/‘입찰당시의 재산가액’으로 계산한다.

임대관련 규정에도 불구하고 유휴재산중에서 활용가능한 재산이 1/4이나 되는데 이와 같이 임대비율이 낮은 이유에 대한 설문조사에서는 ‘임대료가 높아서’라는 응답이 제일 많았다. 좀 더 자세히 보면 사용·수익허가 및 대부계약 대상 재산에 대한 사용·수익허가 및 대부계약이 쉽지 않은 이유에 대한 질문에 대해서 ‘대부료(또는 사용료)가 높아서’ 37%, ‘업무량이 많아서’ 18%, ‘지적도 등에 의해 대상재산을 발견하지 못해서’ 16%, ‘기타’(채납(영세), 측량이 필요하나 실익이 없어서, 소규모 등 이유로 신청자 없어서, 소송우려 등) 12%, ‘지역주민이기 때문에 온정적 요소’ 10%, ‘업무량에 비해 수입이 크지 않아서’ 7% 등의 순서로 응답하였다.



대부료 수준이 높아서 실제로 개발중인 도시지역의 경우에는 공시지가 등이 크게 인상되면서 대부료에 대한 민원이 증가하였을 뿐만 아니라 대부율이 크게 떨어지거나 무단점유화하는 것으로 조사되었다. 신규 대부보다 기존 대부가 대부료가 저렴하기 때문에 불법전대가 발생하기도 한다.

28) 「공유재산 및 물품관리법」 제14조(사용료)와 제31조(대부요율과 대부재산의 평가)



다음으로는 업무량이 많아서라는 응답이었는데 실제로 담당공무원들의 대부업무는 대부희망자들로부터 신청이 있지 않는 한²⁹⁾ 대부업무를 진행하지 않는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

나. 공유재산 실태조사의 형식적 추진

① 현황

지방자치단체가 소유하고 있는 공유재산은 「공유재산및물품관리법」에 의해 매년 실태를 조사하여 실제와 등기부, 지적공부, 공유재산관리대장의 내용이 서로 다르지 않게 관리해야 한다. 조사내용은 다음과 같으며³⁰⁾ 위임된 재산의 경우에는 위임받은 기관이 조사를 해야 한다.

〈표 23〉공유재산실태조사 조사항목

- 전산화에 의거 색출된 미관리재산의 발굴 및 공부상 실태유무와 관리상태 확인
 - 지적공부³¹⁾를 기준 필지별로 전수조사하여 공유재산관리 대장과 대조, 미관리재산 색출
- 국가 및 지방자치단체에 귀속된 재산의 추적
 - 당초 국가·자치단체에 귀속된 재산이 불법 또는 착오에 의하여 이관되었는지 집중 조사
 - 국가재산의 경우 : 일본인 소유였던 적산토지, 미수복상태 토지 등
 - 공유재산의 경우 : 각종사업을 위하여 과거 자치단체가 취득한 재산등
- 공유재산의 은닉재산³²⁾ 색출 및 누락재산³³⁾ 발굴
- 공유재산의 무단점유, 유희상태 확인
 - 시효중단조치, 변상금 부과대상 파악
 - 유희재산의 고부가가치 재산으로 개발가능성 조사
- 대부재산의 적정사용과 불법사용 여부 확인
 - 목적외 사용, 전대, 불법시설물 설치, 형질변경 등
- 행정·보존재산이 사실상 용도폐지되어 잡종재산으로 전환한 실태
 - 지목상으로부터 도로·하천·구거 등 행정재산이고 실체는 잡종재산으로서 용도폐지가 필요한 재산내역을 파악
- 기타 공유재산 전반에 관한 현지 확인사항

29) 이러한 점은 매각업무도 마찬가지로 나타나고 있다. 민원부담으로 인해 응답률에서는 다소 낮게 나타났지만 실제에 있어서는 이 부분이 강조되어야 할 것이다.

30) 공유재산관리지침(행정안전부)에서는 「공유재산실태조사표」, 결과보고 양식 등 자세히 열거하고 있으며 각 지방자치단체는 공유재산관리 조례에서 실태조사사항을 규정하고 있다. 공유재산실태조사표와 결과보고 양식은 부록 참조

31) 지적공부란 국토의 전체를 필지 단위로 구획하여 토지의 소재, 지번, 지목, 면적, 경계 또는 좌표 등 지적에 관한 내용을 표시·등록하여 그 내용을 공적으로 증명하는 장부 (토지대장, 임야대장, 공유지연명부, 대지권등록부, 지적도, 임야도, 경계점좌표등록부, 전산정보 처리조직에 의한 파일 등 집합물)를 가리킨다.

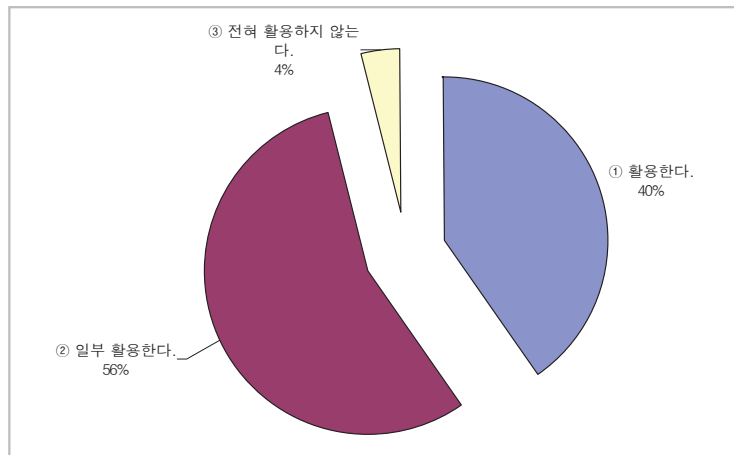
관련업무는 2008년 2월 정부조직개편으로 지적업무가 행정자치부에서 국토해양부로 이관되었으며 지방자치단체에는 시·도 및 시·군·구에 지적팀(지적과)이 있다.

32) 소유권을 확보할 수 있는데도 안한 것

33) 은닉재산이면서 관리대장이 없는 것

그런데 공유재산의 경우에는 국유재산과 달리 매년 실시하는 실태조사결과가 결과보고 양식에 따른 자료만 보고되고 그 이상의 상세한 실태에 대해서는 관리되지 않아 형식적 조사가 반복되고 있다³⁴⁾.

실태조사와 관련한 설문조사에서도 실태조사결과가 재산관리에 ‘활용된다’라는 응답은 38%인 반면 ‘일부 활용한다’와 ‘전혀 활용하지 않는다’로 응답한 비율이 각각 49%와 13%를 차지하고 있어 형식적 조사의 문제점을 나타내고 있다.



국유재산도 「국유재산법」에 의해 매년 실태조사를 하도록 규정³⁵⁾하고 있으나 형식적 조사와 관리 부실 문제가 국회 및 감사원 감사 등에서 지적됨에 따라 2004~2006기간중 국유 잡종재산에 대하여 총괄청이 그리고 2006~2008년 기간중 행정보존재산에 대하여 관리청이 외부기관에 의뢰하는 등의 방법으로 전수 실태조사를 실시한 바 있다. 다음은 전수실태조사에서 조사한 조사항목들이다.

〈표 24〉국유재산실태조사 조사항목

- 관리형태 (고유번호, 회계·기금명, 재산구분(행정재산, 보존재산, 잡종재산), 관리관, 관리구분(직접관리, 사용수익허가, 대부, 위탁관리), 위임기관)
- 취득구분(부서, 일자, 취득방법(유상/무상, 매입, 교환, 지방세 물납, 기부채납, 양여, 누락재산 발굴 등), 취득금액)

34) 공유재산의 경우에는 아직까지 실태조사결과에 대한 데이터베이스화가 이루어지지 않았으므로 조사표 조사항목을 전산 입력하여 활용하기 위한 인프라구축이 시급하다고 할 수 있다.

35) 「국유재산법 시행령」 제49조 제3항

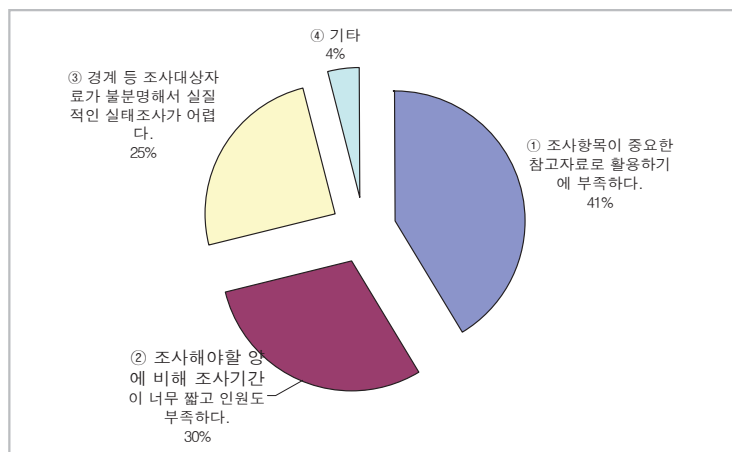


- 토지현황(향후 토지이용계획을 연계)
- 이용현황 (현황지목, 이용상황, 명칭(시설명), 일단의 필지수, 총 면적, 대표필지, 주 사용주체(직접, 국가, 공공단체, 사용·대부자), 건물구분, 구조/지붕, 공부상 용도(주거, 상업, 공장, 청사, 종교, 농축어업, 마을회관, 경노당 등), 제3자 건축물)
- 대부현황
- 무단점유
- 활용방안
- 특기사항
- 일단의 토지(필수)
- 대부/사용허가
- 무단점유/전대
- 이용계획 : 토지이용계획원 확인 입력
- 위치/지적도 : 현장 위치사진 또는 지적도를 첨부(필수)
- 점유/현황도 :
- 토지/건물사진 : 실태조사시 현장 사진 촬영 후 첨부(필수)

② 원인

실태조사결과와 활용도가 낮은 이유에 대한 설문조사결과 ‘조사항목이 중요한 참고자료로 활용하기에 부족하다’, ‘조사해야 할 양에 비해 조사기간이 너무 짧고 인원도 부족하다’ ‘경계 등 조사대상 자료가 불분명해서 실질적인 실태조사가 어렵다’ 등으로 응답한 비율이 각각 43%, 31%, 26%이고

기타 이유로 ‘각 부서별로 공유재산업무 전담직원이 없어 실제적인 조사를 못하고 공문처리에만 급급함’, ‘매년 반복적인 실사로 별 도움이 안됨- 필요시 지리정보 시스템등 전산 방법으로 확인 가능함’, ‘재산에 대한 인식 부족 및 업무미숙 등’의 의견을 제시하였다.



현실적으로 실태조사를 위한 현장조사는 실태조사표(붙임)에 따라 현황을 파악하고 그 결과는 보고 양식(붙임)에 따른 항목만 보고하기 때문에 실제로 실태조사는 보고항목 만이 조사될 가능성을 배제하기 어려운 상황이다. 따라서 그 정도의 실태조사라면 설문조사에서 응답한 바와 같이 재산관리에 참고자료로 활용하기에는 부족한 자료일 것으로 판단된다.

또한 실태조사 부담정도에 있어서도 큰 부담이 되고 있는 것으로 파악되고 있다. 자치단체의 실태조사 대상 필지를 정확하게 파악하기 어려우나 기초자치단체 집중재산 총 필지수 259,193 필지를 기초자치단체 230개로 나누면 자치단체별 평균 실태조사 대상필지는 집중재산만 1,127 필지로 계산되며, 평균 담당인원 3인으로 가정³⁶⁾하면 1인당 376 필지정도가 실태조사 기간동안에 조사해야 할 필지수가 된다. 그런데 실제로는 행정, 보존, 집중재산 모두가 실태조사 대상이고, 위임받은 국유재산, 광역자치단체 공유재산에 대하여도 실태조사를 해야하기 때문에 그 규모는 크게 증가한다. 국유 및 광역 공유재산의 위임비율을 고려해서 계산해 보면 기초자치단체당 평균 17,036필지이고, 3인으로 나누면 1인당 평균 5,679필지를 대상으로 하고 있는 셈이다.

기초자치단체인 제천시의 경우 국유 1,794필지, 도유 577필지, 시유 21,778필지 등 총 24,149필지가 대상이다.

〈표 25〉기초자치단체당 관리필지수

구분	국유지	광역단체지	기초단체지	국공유지합계	기초자치단체당 관리필지수
합계	468,544	611,842	2,837,848	3,918,234	17,036
행정재산	500	557,611	2,559,947	3,118,058	13,557
보존재산	13	622	18,708	19,344	84
집중재산	468,030	53,609	259,193	780,832	3,395

실제로 현장조사의 어려움도 많이 있는 것으로 조사되었다. 정확한 위치확인을 위한 장비(GPS 등) 및 전문성 부족으로 재산의 위치, 형상, 규모의 판별이 곤란한 경우가 많이 있으며 이로 인한 민원이 발

36) 충북 제천시의 경우 집중재산 전체에 대하여 국유담당, 도유담당, 시유담당직원 각 1명이 실태조사를 하면서 읍면동에게로 실태조사를 위임하여 실시하고 있다.

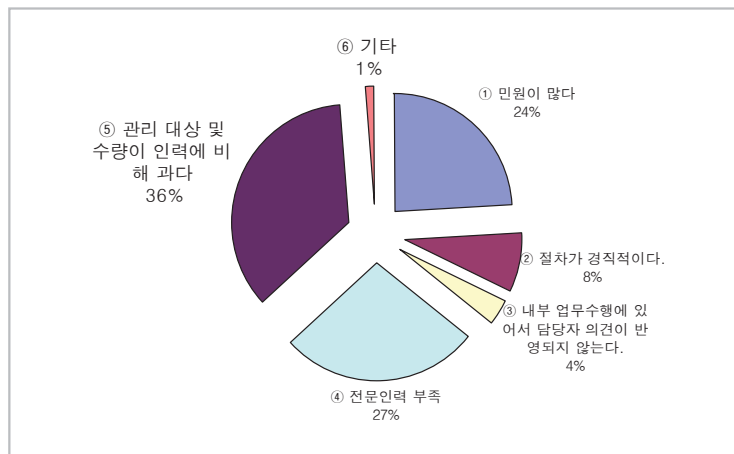
생하는 경우가 많다. 농지의 경우 불법사용을 확인하더라도 실제 경작자를 찾아내기가 어려운 현실이다. 실태조사 기간이 짧고 잦은 인사이동에 따른 조사의 노하우 축적도 어려운 현실이다.

각 부서(사업부서)의 국·공유재산 담당자 지정이 부정확하고 전수 실태조사가 미흡하여 결과보고를 위한 공문처리에만 급급한 실정이고, 사업후 지목 미변경 등으로 인한 현실지목과 공부지목이 상이한 경우도 빈번하게 발견된다.

다. 재산관리 업무량 과다

① 현황

현재 국공유재산관리에 있어서 가장 문제가 되고 있는 것은 무엇인가에 대한 설문에서 ‘관리 대상 및 수량이 인력에 비해 과다’ 하다는 응답이 36%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘전문인력 부족’이라는 응답도 27%로 인력 부족문제의 응답률이 63%에 이르고 있다.



현재의 국공유재산 관리는 사업부서와 재산관리부서가 나누어져 있어서 부서간 유기적인 협조가 이루어져야 한다. 사업을 위해 도로, 하천, 제방 등 공공용재산으로 취득하고 사업준공이 되면 지적관련 공부의 분할·합병 등 재산 변동사항을 공유재산관리대장을 작성하고, 재산관리부서인 총괄관리관에게 인계하도록 되어 있다. 그러나 담당공무원의 인식부족으로 인수인계가 미흡하여 누락되는 재

산이 많다. 게다가 근무기간이 짧아 잦은 인사로 인한 체계적인 재산관리 시스템 부족으로 재산관리가 소홀하고 민원도 발생하는 사례가 많은 실정이다.

② 원인

현행 국공유재산관리는 관련법에서 지방자치단체에 위임할 수 있도록 규정하고 있으며 이에 따라 기초자치단체에게 대부분의 재산관리가 위임되어 있다³⁷⁾.

이와 같은 위임된 구조에서 기초자치단체의 경우 잡종재산은 재무담당부서 한 계에서 국유담당, 공유담당(광역, 기초) 정도로 업무분장이 된 경우가 대부분으로 국공유 잡종재산 담당직원은 평균 2~3명 정도이다. 한편 행정·보존 재산의 경우에는 사업담당부서에서 재산의 관리차원이 아니라 도로 등 사업에 활용되고 있는 재산으로 인식되고 있으므로 체계적인 국공유재산관리가 어려운 현실이다³⁸⁾.

한편 전산화를 통한 정보화서비스 수준이 아직 만족할 수준에 이르지 못하고 있다. 현재 디지털에 산회계시스템(digitalbrain 약칭 dBrain)³⁹⁾은 행정정보공동이용센터를 통해 토지등기부등본, 건물등기부등본, 토지(임야)대장, 법인등기부등본 등이 연계되어 조회 서비스를 제공하고 있다. 국유재산업무는 dBrain에 의해 이루어지고 있는데 취득(매입, 교환 등), 운용(대부, 사용, 관리환 등), 처분(매각, 양여 등), 대장관리(실태조사), 권리보전, 마감(결산) 등이 가능하다. 반면 공유재산업무 정보화는 시·도 행정정보시스템, 시군구행정정보시스템(새울시스템), 지방재정관리시스템(e-호조)에 의해 이루어지고 있으나⁴⁰⁾ 공유재산의 취득과 매각업무만 가능하다.

따라서 재산관리 상황에 대한 통계작성 등의 요구에 대해 매우 취약하여 담당자들의 이에 대한 부담이 매우 큰 것으로 조사결과 나타나고 있다.

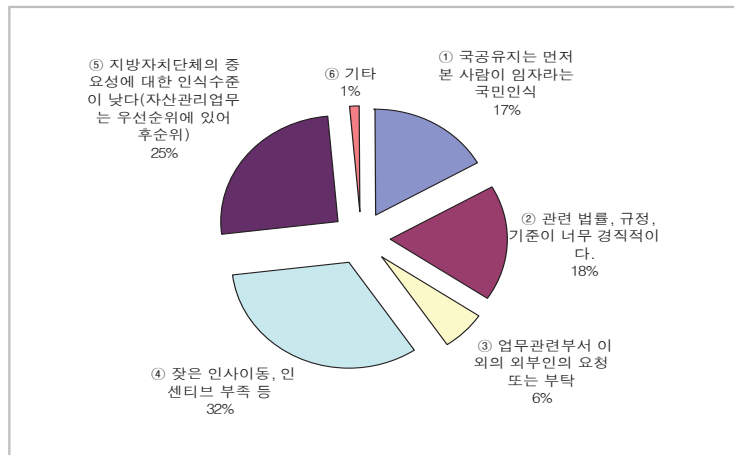
37) 제천시 기초자치단체 공유재산관리 조례 제3조(관리사무의 위임)에서는 읍면동에 관리사무를 위임할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 재위임의 근거가 명확한지에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다. 재위임의 근거로 「공유재산 및 물품관리법」 제14조를 들고 있지만 이는 광역자치단체가 기초자치단체에 대한 위임의 근거라고 보기 때문이다.

38) 2008.6.20 경제정책조정회의('08.6.20일 경제정책조정회의 개최(보도자료))에서는 지방자치단체에 위임된 행정·보존 재산과 잡종재산 전체에 대하여 조달청이 제대로 관리하고 있는지 현장점검하는 역할을 하게 되었다.

39) 국정원, 국방부, 방위산업청, 정통부 일부(우체국보험, 통신사업, 우편사업, 우체국예금특별회계, 우체국보험기금), 건교부 일부(주택기금) 등은 시스템의 연계기관에서 제외된다.

40) 시도/시군구 행정정보화 사업단

게다가 현재 국공유재산관리에 있어서 가장 문제가 되고 있는 것들에 대한 근본 원인에 대한 질문에는 응답자중 가장 많은 33%가 ‘찾은 인사이동, 인센티브 부족 등’을 이유로 들었는데 국공유재산 담당자들의 업무담당기간이 충분하지 않은 점이 재산관리를 더욱 어렵게 만들고 있다고 보여진다.

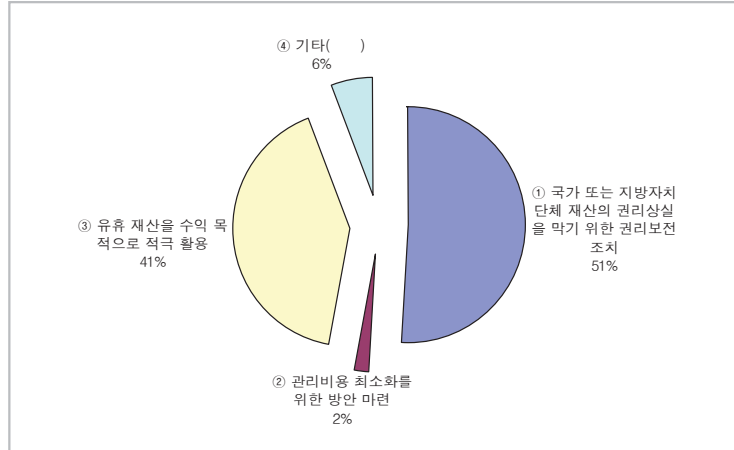


이번 설문조사에 응답했던 담당자들의 업무담당기간은 1년이하가 전체 응답자의 53%에 이를 정도로 찾은 인사이동으로 업무과약 소요기간에 비해 근무기간이 지나치게 짧은 것으로 나타나고 있다.

IV. 개선방안 및 감사시사점

이번 설문조사에서는 국공유재산관리에 있어서 중요한 것(규범기준)이 무엇이어야 하는지에 대한 질문에 대하여 ‘국가 또는 지방자치단체 재산의 권리상실을 막기 위한 권리보전 조치’ 51%, ‘유휴 재산을 수익 목적으로 적극 활용’ 41%, ‘기타’ 6%, ‘관리비용 최소화를 위한 방안 마련’ 2% 등의 순서로 응답하였다.

기타 의견으로는 ‘중장기적인 계획적인 관리’, ‘부당한 민원으로부터 소유·관리권의 보호’, ‘체계적인 전산화 및 통계관리’, ‘재산의 집산화 등을 통한 고부화가치화 및 행정목적 수행에 적합한 토지제공·활용 등’이 있었다.



이와 같이 권리보전 조치의 중요성을 크게 인식하고 있는 결과는 우리나라의 국공유재산관리의 역사적 특수성을 반영하고 있는 것으로 추정해볼 수 있다. 왜냐하면 2장에서도 언급한 바와 같이 국공유 재산이면서도 그 공부가 없어져서 국가가 그 소유권을 제대로 행사하기 어려웠던 상황이 상당기간 지속되어 왔던 역사적 배경 때문이다⁴¹⁾.

국공유 재산관리도 넓은 의미의 자산관리활동이지만 국공유재산은 민간부문 자산과 달리 원칙적으로 공공의 목적이 우선시 되는 경우가 있어 국공유 재산관리에 있어서는 궁극적으로 공공목적으로 활용해야 한다는 점을 고려하여야 한다. 그럼에도 불구하고 국공유 자산관리도 기업의 경우⁴²⁾와 마찬가지로 수입극대화, 지출극소화를 통해 수익극대화 관점은 크게 다르지 않아야 할 것이다.

국공유 재산관리에 있어서 관리비용 절감이나 활용수익이 가능한 재산의 사용·수익허가 및 대부율 제고도 중요한 목표가 되어야 한다는 의미에서 현재의 재산관리의 문제점들에 대한 개선할 방향을 설문조사에서 나타난 의견들을 분석하여 감사과제 선정 및 감사시 참고할 수 있도록 개선방안을 제시해 보고자 한다.

41) 권리보전이란 무주부동산, 일본인·일본법인명의 재산, 지적오류재산 등 국유화 대상재산을 “국”명의로 등기하고, 관리청 명칭을 “국(관리청)” 형식으로 첨기 등기하는 것이다. 또한 토지대장 소유자란을 등기부와 동일하게 정리하는 것이다. 권리보전조치는 지금까지 3차례에 걸쳐 추진해 왔으며 일본인 명의재산 99.2%, 무주부동산 95.7%에 대하여 완료되었다.

42) 기업의 경우에는 기업가치 극대화를 위해서 기업 부동산의 자산관리를 시설관리(facility management), 현재 상태의 부동산자산의 가치극대화를 위한 부동산관리(property management), 부동산의 포트폴리오를 운영하는 관점에서의 자산관리(asset management), 기업가적 부동산자산관리(entrepreneurial management) 등 여러 수준에서 이루어지고 있다(이상영)



1. 매각대상 및 유휴 재산의 효과적인 매각 및 활용⁴³⁾

매각과 관련된 구체적인 애로와 개선점을 조사하였는데 매각이 어려운 이유는 매각관련 규정이 너무 많고 복잡하여 매각가능 재산인지를 판단하기가 어렵고, 재산 상황에 비해 매각 가격이 너무 비싸거나 입찰방식의 매각을 할수 밖에 없기 때문이다.

매각활성화를 위해서는 면적 및 가격의 제한 완화, 수의매각 요건 완화 등이 가능한지 검토해볼 필요가 있다. 예를 들면 매각가격 산정기준인 감정가이상 기준에 대한 적정 매각가격의 산정방법, 건물이 있는 경우 또는 인접토지 소유주에 대한 매각조건 완화 등에 대하여는 설문조사결과 필요성이 제기되고 있다. 국유재산과 공유재산의 매각가격 적용기준을 일치시키는 방안도 필요할 것으로 판단된다. 그러나 매수희망자들이 공유재산은 현 시가에 비해 싸게 살 수 있다는 의식으로 저가로 수의매입하려는 부당한 요구에 대한 적절한 대응대책도 필요하다. 예를 들면 국유재산 관리계획 기준에 소유권분쟁 소지가 있는 토지의 경우 매각불가, 무주부동산의 경우 10년 제한 기준을 추가하면 민원인과의 마찰이 감소될 수 있을 것이다.

매각이 어려운 가장 큰 이유는 매각관련 규정이 복잡하고 판단이 어려운 문제이다. 이점과 관련하여 현실적으로 담당공무원들의 업무량과 전문성 등을 고려할 때 실태조사로 파악된 매각대상 재산에 대한 매각은 쉽지 않은 일이다.

기획재정부는 매각대상재산 분류기준에 따른 매각재산 풀(pool)을 구상하고 있다⁴⁴⁾. 매각가능 잡종재산의 분류자동화체계⁴⁵⁾와 같은 의사결정지원체계를 활용하여 잡종재산 매각 Pool을 구축하여 활용한다면 과다한 업무량, 전문성 부족 여건, 특혜 및 부조리시비, 복잡성(구비서류, 현장확인) 등으로 적극적인 업무수행의 장애가 되고 있는 국공유재산 매각업무가 담당자에게 신속·정확한 의사결정정보

43) 지적정보의 다기준분석에 기초한 의사결정지원 시스템 모형구축(지방자치단체의 국공유지 관리를 중심으로), 박사학위논문(2007), 서울대, 김순태

44) 기획재정부 디지털예산회계기획단(2007)자료에 따르면 이를 위해 「국유재산 의사결정지원시스템」구축을 추진중에 있는데 올해에는 국토해양부에서 2008년부터 토지대장과 지적도면의 공유서비스 추진계획에 맞추어 1단계 구축을 완료하고 내년이후에는 타 유관정보(건축물, 도시계획정보 등)를 활용한 의사결정 지원시스템을 완성해 나가려는 계획을 추진 중이다.

45) 김순태(2007)에서 기술적인 모형 등이 구축되어 있다.

를 제공함으로써 업무의 효율성을 개선하는데 기여할 것으로 판단된다.

다음은 임대 관련 업무에 대한 구체적인 애로와 개선점들을 조사하였다. 조사결과 임대료가 비싸다는 민원이 제일 많으며 임대료 체납률이 높다는 점이 두드러진다. 국·공유재산을 점유하고 있는 주민들은 대부분 저소득층인데 도시지역은 공시지가가 높고 대부분 무허가 건축물로 대부료가 높게 책정되어 임대료 납부에 많은 어려움이 있어 고질체납자로 관리되는 경향이 있다. 또한 농업용의 경우에도 농업소득에 비하여 대부료가 높다는 민원이 많고 또한 장기임대를 할 수 없는 점이 불합리한 점으로 파악되고 있다.

반면 일부지역의 담당 공무원들은 대부료가 너무 싸다고 인식하고 있는 국공유재산도 있는 실정이다.

따라서 이러한 점과 부동산 시장의 변화 등을 고려하여 대부료 책정이 현실과 괴리되어 있는 대부료 산정방식을 재검토할 필요가 있다. 우선 토지용도별(경작용, 주거용, 기타용)로 대부료 수준이 불균형 현상이 있는지에 대해 검토해야 한다. 농지의 대부료는 비싸고 그 외 토지는 낮은 경우가 많아 농지 대부사용자들의 민원이 많은 실정이다⁴⁶⁾. 경작용과 주거용이 아닌 기타용으로 임대되는 재산에 대하여는 민간부문과 균형있는 임대료 수준을 유지하도록 해야 한다. 또한 지역에 따라 서로 다른 특징을 보이는 경향이 나타나고 있다. 서울의 경우에는 공시지가가 높아서 전반적인 대부료 수준이 높다는 민원이 많지만 경북지역은 대부료 수준이 낮은 것으로 인식되고 있다⁴⁷⁾. 마지막으로 국유재산과 공유재산의 대부료 수준이 차이가 있는지에 대하여 검토하여 그 차이를 최소화하여 민원의 소지를 없애야 한다.

국공유재산 임대료에 대한 고질적인 체납과 무단점유에 대해서는 체납자에 대한 금융정보 제공을 통한 압류 등을 쉽게 할 수 있는 방법이나 민사소송이 아닌 직접강제의 필요성도 있는 것으로 파악되었다.

46) 담당공무원들은 주거용의 경우 기초생활수급자 감면 및 면제와 전·답의 경우 기초생활수급자 우선 대부 및 대부료 감면과 경작용의 경우 대부료 산정기준으로 농업총소득을 적용하고 장기임대 제도를 시행하여 수목 등의 식재가 가능하고 건축물이 아닌 일반 포장 등의 시설물 신축이 가능하도록 개선할 필요성을 제기하고 있다.

47) 경기도 소재 9개 시지역의 경우 국공유지 대부료 수준을 인접 사유지 대부료와 비교해 본 결과는 국공유지가 인접 사유지보다 오히려 높은 곳이 14곳, 낮은 곳은 6곳인 것으로 조사되었다. 이러한 결과를 보면 대부료 수준은 지역별로 서로 사정이 다르게 나타나는 것으로 추정된다.



대부료 부과기준이 국유재산과 공유재산간 서로 상이하여 민원이 발생하는 사례들이 많이 있다. 예를들면 대부료의 요율을 국유재산은 주거용 건물이 있을 경우 1000분의 25이상으로 하고 있으나 공유재산은 건축법상 준공인가를 필한 건물만 1000분의 25이상으로 하고 무허가 건물은 1000분의 50이상으로 하고 있다.

실태조사가 실질적으로 이루어진다면 추가적인 대부계약 유도도 가능할 것으로 보인다. 추가적인 대부계약을 위해서는 측량이 필요한 경우가 많아 측량예산의 국고보조가 확대될 필요가 있다. 또한 일정한 이차사용은 사용료 없이 사용토록 하는 것도 관리부담을 줄일 수 있다는 측면에서 검토해 볼 수 있다.

또한 대부료 등에 대한 부가가치세 관련 업무에 대하여 임차인들의 민원요구가 많으나 이에 대한 준비가 미흡하다. 따라서 「국공유재산 임대업무 부가가치세 매뉴얼」을 작성하고 담당자 교육도 이루어져야 할 것으로 보인다.

2. 공유재산에 대한 실질적인 실태조사

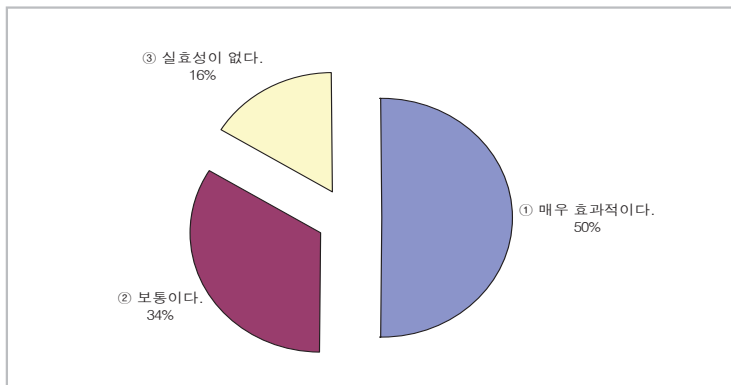
공유재산에 대한 실질적인 실태조사를 위해서는 현재의 업무부담을 고려하여 실태조사 주기를 조정하는 방법이나 국유재산과 같이 외부기관에 의뢰하는 방안 등을 검토해 볼 수 있다.

현재 매년 전필지를 실태조사 하고 있으나 2년 또는 3년에 1회로 조정하는 방안이 우선 가능하다. 그리고 실태조사의 생산성을 높이기 위해 GPS(현장조사시스템)등 첨단장비의 활용도 높여나가야 한다. 사실상 행정 또는 보존재산인 경우 변동사항이 없는 경우 실태조사의 필요성이 적다. 그러므로 행정 또는 보존재산인 경우에는 최초 취득부터 추적관리가 이루어질 수 있도록 하여 우선순위를 낮게하고 잡종재산부터 정밀 실태조사를 추진하는 방법 등을 고려한다.

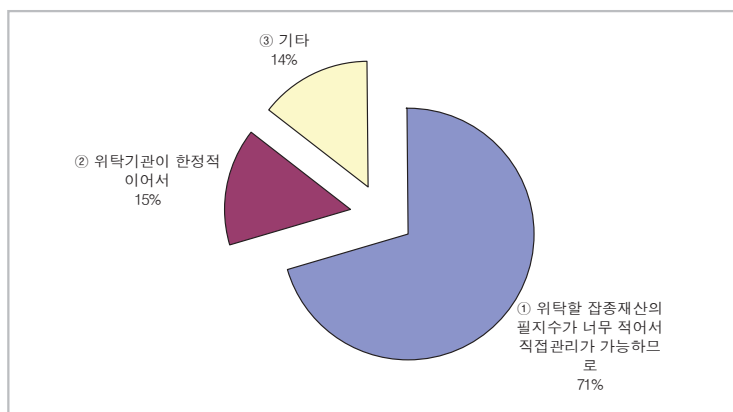
또다른 방안으로는 실태조사를 외부 전문기관에 위탁하여 전수조사를 실시하는 방안이다. 전수 정밀 실태조사를 통해 기본적인 데이터 베이스 구축이 필요하다.

2006년도 감사원 감사에서는 국유재산의 무단점유 재산에 대한 위탁모형을 제시한 바 있는데 공유

잡종재산의 경우에 현재 위탁근거가 없다. 지방자치단체 담당자들은 집적화와 수익창출에 기여하기 위하여 공유재산의 실태조사, 매각, 대부, 변상금 부과 등을 민간기관에 위탁하는 방안의 효과성에 대한 질문에 대하여 ‘매우 효과적이다’ 50%, ‘보통이다’ 34%, ‘실효성이 없다’ 16% 등으로 부정적이지 않은 응답이 전체의 84%를 차지하고 있다.



일부 효과적이지 않다고 응답한 이유는 ‘위탁할 잡종재산의 필지수가 너무 적어서 직접관리가 가능하므로’ 70%, ‘위탁기관이 한정적이어서’ 15%, ‘기타’ (‘수익에 비해 위탁관리 비용과다’, ‘대부분 잡종재산이 면적이 과소’, ‘처분까지 위탁하는 것은 무리’, ‘위탁기관이 수익에만 치우칠 경우 민원 발생 우려’ 등) 14% 등의 비율로 응답하였다.



따라서 전문기관에 위탁하는 경우에는 기초자치단체별 위탁보다는 광역자치단체별로 위탁하는 방



안이 현실적이며 위탁기관간 경쟁을 통해 관리비용과 민원 발생 등을 줄이는 방안도 고려하여야 한다.

2. 정보화 서비스 구축 등 종합적인 관리체계

현행 국공유 재산의 관리체계는 산만하고 복잡하여 효율적이지 못한 측면이 있다. 특히 관리주체가 분산되어 있어서 이들간의 연계성이 부족하다. 따라서 종합적인 관리체계를 구축하여 연계성을 높이는 것이 중요하다. 이를 위해서는 총괄기능을 보강하고 신속한 정보화의 필요성이 크다.

설문조사를 통해서 담당 공무원들의 재산관리 부담이 큰 것이 가장 큰 애로점으로 부각되었다. 현재 국유재산관련 정보시스템 연계는 현재까지 기획재정부의 dBrain내의 국유재산정보시스템과 과거 행정자치부의 지적전산 그리고 대법원의 등기전산의 연계는 완료되었으나 국토해양부의 토지관리정보와의 연계는 아직 이루어지지 않았다. 국유재산의 경우 향후 토지관리정보와의 연계가 이루어지고 실태조사 자료는 dBrain에 데이터베이스화되어 국유재산관리에 활용된다면 효율적인 관리가 가능하게 될 것이다. 그러나 공유재산의 경우에는 공유재산정보시스템 구축이 아직까지 이루어지지 않고 있어 공유재산정보화시스템 구축사업이 우선적으로 완성되어야 할 것이다.

또한 지방자치단체 재산관리인력의 전문성과 연속성 유지를 위한 방안도 긴요한 과제이다. 재산관리부서는 자산 매각, 소송 등 여러 가지 전문적이거나 관련지식이 필요한 경우가 많기 때문에 업무를 파악하는데 상당한 시일이 소요될 뿐 아니라 지속적인 교육도 필요하다. 그러므로 재산관리 업무기간을 일정기간 이상으로 의무화하고 교육기관에 국공유재산관리 교육과정을 신설하거나 확대하여 업무교육을 강화하는 것이 중요하다. 그리고 재산관리라는 업무의 특성상 외부청탁 민원이 많이 발생하고 있는데 이에 대한 전문적인 대응을 위한 방안으로서 재산관리인력의 전문성과 연속성을 확보하는 것이 기여할 수 있다. 그밖에 재산관리업무의 전문성을 높이기 위해서는 재산관리부서와 업무연관성이 높은 지적분야를 결합하여 재산관리체계를 구축하는 것도 필요할 것으로 보인다. ☺

< 참 고 문 헌 >

(논문)

김보현 · 남창우(1998), 「지방자치단체 공유잡종재산관리의 문제점과 합리적 개선방향」, 『한국지방자치학회보』 10(3).

남창우(2001), 「지방정부 공유재산관리의 효율화 방안(유지를 중심으로)」, 『도시행정학보』 14(1).

류지태(2001), 「현행 국유재산관리의 법적 문제」, 『고려법학』 36(고려대학교 법학연구원).

정헌영 · 노시평(2003), 「지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』 7(3).

지대식(2004), 「국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구」, 국토연구원.

이재인(2005), 「국 · 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구」, 『연구논문집』 .

이재인(2006), 「공유재산관리관련 법령의 정비방안에 관한 연구」, 『연구논문집』 .

김순태(2007), 「지적정보의 다기준분석에 기초한 의사결정지원시스템 모형구축 - 지방자치단체의 국공유지관리를 중심으로」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

(자료)

감사원(2003), 「국유재산 관리 및 처분실태」 감사결과 보도자료

감사원(2005), 「국 · 공유재산 관리실태」

감사원(2008), 「유휴 행정재산 관리 및 활용실태」 귀청보고

재정경제부(2005), 「국유지 관리제도 혁신방안(경제정책조정회의 안건)」

재정경제부(2007), 「국유지 관리제도 혁신방안」 추진현황 및 향후 계획」

재정경제부(2007), 『국유재산관리혁신(재정경제부 정책백서)』

기획재정부(디지털예산회계기획단) 내부자료(2007), 「국유재산 의사결정 지원 체계 구축」 추진계획(안)

재정경제부(2008), 『국유재산편람』

재정경제부(2008), 「2008년도 국유재산관리계획(안) 수립 - 보도자료」

행정자치부(2006), 『지방자치단체 공유재산통계집』

행정자치부(2007), 『2007년도 공유재산관리지침』

행정자치부(2007), 「2008년도 지방자치단체 공유재산관리계획 작성기준」



행정자치부(2008), 「공유재산감사결과(2003~2007)」 내부자료

서울시 내부자료(2008), 「공유재산의 효율적 관리방안」

충청남도 세정과 내부자료(2005), 「도유재산 전수조사 결과보고」

이상영(2004), 「기업부동산관리와 기업가치의 제고 I」(<http://sol.r114.co.kr/>)