

공유재산관리제도의 효율적인 운용방안

정성호(한국조세재정연구원)

I. 서론

지방자치단체의 공유재산 관리상 많은 문제가 제기되고 있는 가운데 공공재적 수단은 물론 경제적 이익수단으로 활용될 수 있는 공유재산관리의 중요성이 부각되고 있다. 이는 지방정부가 다양한 시민의 요구를 충족은 물론 공공가치 구현 측면에서 효율적인 공유재산관리의 필요성이 부각된다.

지방재정 건전성강화차원에서 공유재산의 체계적인 관리를 통한 세수확보는 중요한 과제 중 하나이기도 하다. 지방자치단체의 공유재산은 지방재정 운영에 있어 아주 중요한 물적 기반이다. 따라서 효율적인 공유재산관리에 기초한 지방세수 확대는 매우 중요한 아젠다로서 공유재산의 최우효이용(Highest and best use)관점에서 접근할 필요가 있다.

한마디로 토지를 사용함에 있어 최대 순수익을 얻으면서 이용하자는 내용이다. 최우효이용의 개념을 충족하려면 먼저 공유재산에 대한 실태조사, 데이터베이스화, 매각, 교환, 양여, 또는 대부 등의 관리 방법을 적용할 수 있어야 한다.

그럼에도 불구하고 지방자치단체의 공유재산의 체계적인 관리가 되지 않고 있다. 한마디로 실태조사는 물론 Data Base가 구축되지 않은 상황인데, 이는 대부분의 지방자치단체가 열악한 조직 환경과 인력의 전문성의 부족에서 비롯되었다고 할 수 있다. 지방자치단체가 공유재산을 체계적으로 관리해야 할 유인이 크지 않은 것도 한계이다.

지방자치단체는 공유재산관리계획을 수립하고 있지만 사업별 공유재산 취득과 처분시 의회에 제출하기 위한 행위중 하나이다. 다시 말해 공유재산 관리계획 수립기준은 공유재산의 전반적 관리를 요구하는 것이 아니기 때문에 기본적인 사항마저 제시해주지 않는다. 계획수립이 공유재산을 체계적으로 관리를 위한 목적은 아닌듯하다.

또한 결산서에 공유재산 금액이 나타나지 않는 것도 공유재산 관리가 잘 되지 않은 이유 중 하나인데, 공유재산자료가 정책결정자료로 활용되지 않기 때문이다. 다만 복식부기 회계기준

에 맞추어 공유재산자료를 산출하는 있는 정도이다.¹⁾

따라서 본 연구는 지방재정 건전성 강화와 연관하여 공유재산의 효율적 관리를 통한 세수확충 등 다양한 정책대안을 모색하고자 한다. 이를 위해 공유재산 관리상의 한계를 논의하고 대안차원에서 협력적 거버넌스체계 구축, 전담관리조직/전문성 강화, GIS를 활용한 실태조사/DB화, 시스템 간 상호연계를 통한 정책결정자료 활용, 법령 개정 등에 관해 논의한다.

II. 이론적 논의

1. 제도의 변천

1963.11.11 제정된 ‘지방재정법’에 규정하던 공유재산제도는 초기에는 부족한 조세수입을 충당하고 경제개발계획에 따른 재원조달 목적으로 운영되었기 때문에 매각 위주의 정책이 활용되었다. 이러한 매각 위주의 정책은 지방자치단체의 공유재산을 감소시키는 원인이 되었다. 국가경제가 점차 발전하여 조세수입으로 재정조달이 가능해지게 됨에 따라 공유재산관리 계획제도가 도입되었고, 기존의 매각 위주의 정책에서 유지·보존정책으로 수정되었다.

그 이후, 1990년대에 들어 공유재산 보존 및 활용을 통한 수익창출이 중요하다는 인식하에 공유재산의 신탁개발 및 대물변제(in-kind) 제도의 도입, 도시재개발 사업구역 내 공유재산의 대부·매각에 대한 특례 허용 등 정책적 변화가 있었다,

이러한 과정을 거치면서 「지방재정법」에 규정하던 공유재산제도는 2005년 ‘공유재산 및 물품 관리법’으로 분리·제정되었다.

공유재산 및 물품관리법 제2조와 제4조에 의하면 ‘공유재산’이란, 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조 1항 각호의 재산을 말한다. 제4조 1항은 부동산과 그 종물(從物), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물, 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리, 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권과 그 밖에 이에 준하는 권리, 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권 등이다. 부동산과 그 종물 및 선박, 부잔교, 부선교 및 항공기와 그 종물의 재산으로 건설 중인 재산으로 정의한다.

1) 공유재산은 취득원가에 근거하여 자료를 산출하고 있을 뿐이다.

안전행정부에서는 ‘공유재산’을 토지, 건물, 공작물, 입목죽, 선박, 항공기, 기계기구, 유가증권, 무체재산(발명, 고안, 저작 따위의 정신적, 지능적 창작물로서 무형의 이익을 내용으로 하는 재산), 용익물권(제한물권, 지상권, 지역권, 전세권 등 다른 사람의 부동산을 사용하여 이익을 얻을 수 있는 권리)으로 정의하고 있다. 또한 매년 안전행정통계연보에 공유재산을 토지, 건물, 공작물, 입목죽, 선박, 항공기, 기계기구, 유가증권, 무체재산, 용익물권 등으로 구분하여 건수와 금액 현황을 공시하고 있다(안전행정부, 2014).

공유재산 및 물품관리법 제5조에 의하면 ‘공유재산’은 용도에 따라 ‘행정재산’과 ‘일반재산’으로 구분하고 있다. ‘행정재산’은 ‘공용재산’, ‘공공용재산’, ‘기업용재산’, ‘보존용 재산’으로 분류하고 그이외의 재산은 ‘일반재산’으로 분류된다. 행정재산 중 ‘공용재산’은 “지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산,” ‘공공용재산’은 “지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산,” ‘기업용재산’은 “지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산,” ‘보존용재산’은 “법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산,”이다. 행정재산 중 ‘일반재산’이란 “행정재산 외의 모든 공유재산”을 말한다.

안전행 정부는 매년 지방자치단체 공유재산 관리계획 수립기준을 발표하고 있다. 공유재산의 취득·처분으로 중요재산에 해당하는 경우 공유재산 관리계획을 수립하여야 한다. 특히, 취득과 처분시 중요재산은 10억 원 또는 20억 원 이상의 기준이 적용되고, 면적기준이 적용되는 경우도 있다. 공유재산의 관리계획 수립 변경은 취득·처분의 목적 등이 변경된 경우, 당초 지방의회 의결을 받은 관리계획 중 해당 토지 또는 시설물의 면적이 30퍼센트를 초과하여 증감된 경우, 기준가격이 30퍼센트를 초과하여 증감된 경우 등이다.

이렇듯 공유재산의 취득과 처분시 지방의회에 제출 또는 의결을 하고 있으나 효율적인 공유재산관리에 도움이 되지 않는다. 공유재산의 전반을 관리하는 계획이 아니기 때문이다. 과거 지방자치단체는 공유재산 외에 국유재산을 관리하고 있었다. 그러나 2013년 6월 30일부터는 한국자산관리공사가 국유 일반재산을 위탁받아 관리·처분하게 되었기 때문에 현재는 국유재산관리는 하지 않고 있다. 더불어 현재 광역 지방자치단체의 일반재산을 시·군에 위임하여 관리하고 있으며 위임과 관련하여 일부 보조금을 지급하고 있으나 그 규모는 그리 크지 않다.

2. 선행연구의 검토

대부분의 연구가 공유재산에 대한 실태 파악 부실과 공유재산 관리 소홀을 다루고 있다(황중환·문영기, 2008; 조임곤·배인명 1997). 이창균(2001)은 일본 동경도 재무국이 재산의 체계적인 실태조사를 통해 자산을 평가하고, 이에 근거하여 유효활용 종합계획을 수립하고 있다는 점을 강조하고 있다. 특히, 공유재산의 취득·관리 및 처분 담당 직원의 전문성 제고하고 공유재산 전담체제 구축하고 있다는 점이 유의미하다고 본다.

공유재산의 관리를 강조한 연구로, 오희환·김기풍(1989)은 공유재산 관리방식의 전환을 통해 효율화를 모색하고, 공유지 확대를 위한 토지선행 취득제도를 검토한 바 있다. 특히 임대가 되지 않고 방치되고 있는 잡종재산이 많다는 점과 공유재산관리특별회계 설치를 제안하였다.

공유재산의 개발을 강조하는 연구로, 김보현·남창우(1998)는 잡종재산의 합리적 관리를 위해 토지의 집단지화, 비축지 확대, 종합적·과학적 관리방식의 도모, 적극적 관리 및 이용방식의 전환, 지속가능한 개발 추구를 제안하였다.

공유재산의 관리와 개발을 강조한 연구로, 강경민·김상명·황경수(2011)는 공유재산 관리에 대한 관심부족과 전문성의 부족으로 공유재산 관리의 한계를 지적하고 있다. 대안으로 일반재산의 위탁개발을 통한 수익성 증대를 강조하고 있다.

공유재산의 효율적 관리차원에서 법령 준수를 강조한 연구로, 류춘호(2010)는 지방자치단체가 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 관리계획을 수립하여 지방의회의 의결을 받도록 되어 있지만, 실제로 잘 이행하지 않는다고 주장한다. 이에 따른 대안으로 공유재산관리 원칙 준수, 공유재산의 적극적 활용, 공유재산관리 법령 등의 개선, 공공재산 개발 및 기부채납시 공공성 확보, 공공재산 관리에 대한 정책협력 구축 등을 제안하였다.

공유재산의 대부요율 개선을 강조한 연구로, 고승희·박광배(2010)는 공유재산 대부료 산정체계가 지역여건이나 부동산 시장상황을 충분히 반영할 수 없고, 경직적으로 운영되고 있다고 주장한다. 또한 재산가액만을 기준(재산가액의 1~5% 이상)으로 대부료를 산정하고 있어 지가가 높은 지역은 과중한 대부료 부담이 발생할 수 있다고 본다. 대안으로 시행령에서 규정하고 있는 최저한도를 적용하지 말고, 효율적용의 기준이 되는 재산평정가격만을 규정하고, 나머지는 조례에 근거하여 지방자치단체가 규정할 것을 제안하였다.

Ⅲ. 공유재산 현황 및 관리상의 한계 논의

1. 공유재산 현황

2012년 1월 현재 공유재산은 448조 9,506억 원이다. 이 중 행정재산은 410조 217억 원이고, 광역자치단체의 공유재산은 194조 3,013억 원, 기초자치단체의 공유재산은 254조 6,493억 원이다 (김영철 2013). 2014년 전국의 공유재산현황은 다음의 <표 1>과 같다.²⁾ 금액 현황으로 보면 토지가 324조 693억 원으로 전체 공유재산 금액의 72%를 차지하고 있고, 건물이 12%인 53조 1,742억 원을 차지하고 있다.

<표 1> 공유재산 현황 (2012~2014년)

종류	건수	면적	금액(억 원)
계			4,489,506
토지 (필지, 천m ²)	435,189	8,586,539	3,240,693
건물 (동, 천m ²)	125,219	86,852	531,742
공작물 (점)	79,909,460		336,528
입목죽 (주)	118,647,323		20,087
선박 (척)	483		1,806
항공기 (대)	25		1,293
기계기구 (점)	16,810		5,522
유가증권 (주)	994,595,577		340,790
무체재산 (건)	15,580,919		5,060
용익물건 (건)	5,018	1,659,925	5,985

자료: 안전행정부 (2012; 2013; 2014). 안전행정통계연보

주: 안전행정통계연보 현황자료에 2012년, 2013년 2014년의 현황이 동일함

2000년 이후 공유재산의 증가 추세가 커지고 있다. <표 2>에서 설명하고 있는 것과 같이 2000년 123조 3,232 억 원이던 것이 2014년 448조 9,506억 원으로 연평균 12.5% 증가하고 있다. 종류별로는 용익물건이 64.5%, 무체재산이 22.4%, 공작물이 20.8%, 유가증권이 20.3% 증가하였고, 입목죽, 건물, 토지 순으로 증가율이 높다.

2) 2012년부터 2014년까지 공유재산 현황자료가 동일하다. 따라서 시의적절하고 신뢰성있는 정보 산출이 필요할 것이다.

<표 2> 공유재산 금액 및 건수 증가추세 (2000~2009; 2012~2014년)

(단위금액: 억원)

종 류	2000	2004	2004	2009	2012~2014	증가율(%)
합계	1,233,232	1,560,449	2,463,214	3,813,059	4,489,506	12.5
토지	1,041,238	1,229,120	2,052,926	2,974,408	3,240,693	10.9
토지 (필지)	2,576,425	3,310,427	3,619,054	4236530	4,385,189	5.0
건물	97,178	169,030	240,980	417,087	531,742	16.7
건물 (동)	61,177	66,740	105,754	119893	125,219	6.7
공작물	42,026	51,456	59,226	111,444	336,528	20.8
공작물 (천점)	53,922	67,352	179,769	115,412	79,909	3.6
입목죽	2,747	3,330	6,117	855	20,087	19.8
입목죽 (백만주)	230	827	1,343	28	119	-5.8
선박	948	1,237	1,294	1,639	1,806	6.0
선박 (척)	301	318	347	408	483	4.4
항공기	455	659	830	1,140	1,293	10.0
항공기 (대)	16	19	21	23	25	4.1
기계기구	3,277	4,571	2,089	2,943	5,522	4.9
기계기구 (점)	88,000	81,728	88,190	15301	16,810	-14.0
유가증권	44,791	100,336	98,885	300,076	340,790	20.3
유가증권 (천주)	133,620	263,109	369,871	1,110,857	994,596	20.0
무체재산	547	539	608	1,363	5,060	22.4
무체재산 (건)	24,756	18,955	19,864	15,529	15,581	-4.1
용역물건	25	171	259	2,504	5,985	64.5
용역물건 (건)	116	450	1,185	3,652	5,018	40.8

자료: 안전행정부 (각 년도). 안전행정통계연보

주1: 상단 금액, 하단 건수를 표시함.

주2: 안전행정통계연보 현황자료에 2012년~2014년 수치가 동일함

Y시의 공유재산의 금액은 공작물, 토지, 건물, 입목죽, 기계기구, 무체재산, 유가증권, 회원권 순이다. <표 3>에 설명하고 있듯이 대부분의 지방자치단체가 공유재산의 증감이 나타나기 때문에 안전행정통계연보의 공유재산 현황자료 변화가 있어야 한다. 하지만 최근 3년간 동일한 현황자료가 공시되고 있어 정보의 신뢰성에 문제를 제기할 수 있다.

〈표 3〉 Y시 공유재산 현황 (2013년 결산기준)

(단위 금액: 백만원)

종류	FY2012		증가		감소		FY2013	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	1,196,660	2,221,385	27,973	97,287	286	7,971	1,224,347	2,310,701
토지	23,625	346,911	951	24,839	229	5,616	24,347	366,134
건물	680	195,645	35	6,275	26	2,306	689	199,614
공작물	142,409	1,555,069	2,961	63,980	3	8	145,357	1,619,041
입목죽	913,398	93,449	19,981	1,826	22	37	933,357	95,238
기계기구	587	20,962	9	45	2	1	594	21,006
유가증권	115,660	58	4,000	20	0	0	119,660	78
무체재산	300	9,261	46	302	4	3	342	9,560
회원권	1	30	0	0	0	0	1	30

자료: Y시 2014년 재정공시 자료

Y시의 일반재산을 결정지가와 면적을 기초로 산출해 보면 3,221억 원으로 집계되고 있고, 이를 다시 추정지가에 기초하여 산출해 보면 4,929억으로 집계되고 있다. 그러나 이에 따른 일반재산 임대료는 약 5억 원에 불과하다(Y 자치단체 실무자와 인터뷰 결과). 이렇듯 낮은 임대료 수입은 일부 하천부지 근처에 자투리 토지 등이 있어 임대료 수입으로 활용되지 못하는 등의 이유도 있겠지만 일정부분은 불법 점유된 토지 등이 많다는 점이다. 이는 일반재산의 최우효이용 관점에서 볼 때 체계적인 관리가 미흡하다는 평가가 가능하다. 한마디로 세외수입으로 활용 가능한 재산이 있음에도 이를 활용하지 못하고 있는 것이나 마찬가지다.

〈표 4〉 Y시 일반재산(용도 13~81) 결정지가 금액 및 추정금액 (2014년 1월 결산기준)

(단위 금액: 백만원)

용도 지역	2014년 결정지가*면적 총금액	2014년 현재 추정금액	비고(용도지역)
합 계	322,140	492,980	
제1종일반주거지역	61,843	91,979	13
제2종일반주거지역	38,100	56,979	14
제3종일반주거지역	199	298	15
준주거지역	5,012	3,923	16
일반상업지역	30,072	45,036	22
일반공업지역	3,627	5,409	32
생산녹지지역	3,789	5,683	42
자연녹지지역	16,690	40,121	43
보전관리지역	43,661	65,084	62
생산관리지역	23,940	35,886	63
계획관리지역	48,410	72,472	64
농림지역	45,956	68,843	71
자연환경보전지역	842	1,263	81

자료: Y시 2014년 용도지역별 개별공시지가 산정자료

2014년 추정금액에 기초해볼 때, 제1종 일반주거지역이 약 920억 원, 제2종 일반주거지역이 약 570억 원, 일반상업지역 약 450억 원, 준주거지역 약 39억 원, 제3종 일반주거지역 약 3억 원 등으로 세외수입확충을 위한 근거재산이 많다는 것을 알 수 있다.

근본적으로 공유재산관리공무원과 지적관리 공무원의 협업의 미비, 실태조사 등 다양한 원인에서 야기된 결과이다. 단지 지방자치단체에서 지번에 따른 공유재산 엑셀목록만 가지고 있을 뿐 해당 토지가 어디에 위치해 있는지? 불법 점유가 되고 있는지 조차도 파악하지 못하고 있다. 심지어는 지적과에서 개별공시지가 산정지침에서 구분하고 있는 용도지역을 정확히 인지하지도 못하고 있는 실정이다.

IV. 공유재산 관리상의 한계 논의

1. 공유재산 관리의 거버넌스 구조

안전행정부의 공유재산 관리부서는 공기업과이다. 이미 설명한 바와 같이 안전행정부에서 공시하고 있는 공유재산의 현황이 2012년부터 2014년까지 동일한 수치이다. 이는 한마디로 시의적절한 통계자료를 생성하지 않고 있다는 반증이기도 하다. 또한 재무회계 관리부서인 재정관리과와 협업체계가 미흡하다. 더불어 세외수입확충 차원에서 최근 조직된 지방세입정보과와도 협업체계가 구축되어야 할 것이나 그렇지 못한 듯하다.

지방정부 단위는 재무회계팀과 재산관리팀이 유기적으로 연계되어 있지 못하다. 특히 공유재산을 관리하고 있는 재산관리팀마저 분산되어 운영되고 있어 효율적인 재산관리가 제한된다. 다시 말해 공유재산을 토지 하천 등 종류별로 관리하고 있어 통합자료 산출이 어려운 구조이다. 다만 재무회계팀에서 요구하는 수준에서 공유재산 자료를 맞추고 있는 수준이다. 이렇듯 부서 간 또는 부서 내 협업체계를 구축하지 못하고 있다는 점이 가장 큰 문제라 할 수 있다.

2. 공유재산 전담관리조직 / 담당공무원의 전문성

효율적 공유재산 관리를 위한 전담조직이 필요하다고 본다. 공유재산의 경우와 같이 외부기관에 위탁관리를 고려할 필요가 있다. 현재 지방자치단체들은 현실적으로 문제가 되는 공유재산만 현장실사를 하는 정도이기 때문에 체계적인 관리는 요원한 실정이다. 공유재산을 효율적

으로 관리할 만큼 인력이 충분하지도 않고, 전문성도 갖추지 못하고 있다고 할 수 있다. 예를 들어 K도의 공유재산 관리의 경우 재산관리팀은 7명이고, Y시의 경우 공유재산 담당공무원이 1명으로 사실상 관리가 제한된다.

3. 실태조사

지방자치단체는 지번 및 필지 등에 근거하여 공유재산담당과와 지적과에서 공유재산 현황을 관리하고 있다. 다만 등기부에는 등록되어 있는 재산을 자료로만 갖고 있다고 할 수 있다. 다만 등기부에만 등록되어 있을 뿐 공유재산관리를 위한 Data Base는 아닌 듯하다. 따라서 수만 필지에 달하는 공유재산을 파악하기란 사실상 불가능하다. 다만 문제가 되는 재산에만 현장 실사를 할 뿐이다. 이는 담당공무원의 시간적·물리적 한계에서 비롯되기 때문에 불법점유는 물론 공유재산이 어디에 위치하고 있는지도조차도 파악하기 힘든 실정이다.

4. 공유재산 관리를 위한 시스템 간 연계

공유재산관리를 위해 광역자치단체는 행정정보시스템을 활용하고 있고, 기초자치단체는 새올 시스템을 활용하고 있다. e-호조 시스템에서의 자산관리는 취득원가에 근거하고 있어 공유재산의 추정금액을 산출하지 못한다. 이 두 시스템 간에는 공유재산 금액의 차이가 발생할 수밖에 없다. 한마디로 공유재산의 추정가치를 정확히 파악할 수 없다고 할 수 있다. 따라서 시스템의 일부기능은 연계하고 이를 정책결정에 활용할 수 있도록 별도 서류로 공유재산현황을 보고할 필요성이 제기된다.

5. 법령상 한계

공유재산 및 물품관리법 시행령 제 48조의 2(일반재산의 수탁기관)에 근거하여 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사가 일반재산의 수탁기관으로 규정되어 있다. 국유 일반재산은 한국자산관리공사가 위탁관리하고 있지만 지방정부는 그러하지 못하다. 장기적 관점에서 외부전문기관에 위탁관리를 고려할 필요가 있다. 또한 공유재산을 활용한 세외수입 창출시 지방자치단체는 그에 상응하는 인센티브가 수반되지 않기 때문에 굳이 정확한 실태파악을 통한 세수확충의 유인이 없다고 할 수 있다.

V. 공유재산의 효율적 관리 대안

첫째, 협력적 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있을 것이다. 지방재정을 총괄하고 있는 안전행정부의 재정관리과와 공유재산을 관리하고 있는 공기업과의 협력적 거버넌스가 구축되어야 한다. 더 나아가 신설된 안전행정부의 지방세입정보과와 공기업과가 협력하여 세외수입을 확충하는 방안을 모색하여야 한다. 궁극적으로 제반 재정정책을 관장하는 재정정책과의 협업도 필요할 것으로 보인다.

지방정부차원에서는 재무회계(복식부기 담당자)와 재산관리(공유재산관리 담당자)의 유기적 협업이 필요할 것이다. 체계적인 연계를 위해 지적정보담당자와 유기적 협업이 가능해야 할 것이다.

둘째, 공유재산 전담관리조직을 신설할 필요가 있다. 장기적 관점에서 외부 위탁관리를 고려할 필요가 있다. 단기적 관점에서 공유재산을 효율적으로 관리할 수 있도록 부서 간 협업이 보장되어야 한다. 현재는 재산관리조직이 분절적으로 운영되고 있는 상황이기 때문에 해당 조직을 새롭게 개편할 필요가 있을 것이다. 만약 그것이 불가능하다면 관련부서의 협업을 명시적으로 규정할 필요가 있을 것이다.

셋째, 공유재산의 효율적 관리는 실태조사가 가장 우선되어야 한다. 그러나 대부분의 지방자치단체 담당공무원이 등기부에 기록된 공유재산자료만 확인할 뿐 민원 등 문제가 발생한 재산에 한해 현장에 가서 직접 확인하는 정도이다. 그렇기 때문에 기존방식의 실태조사는 물리적 한계에 직면하게 된다. 따라서 지리정보시스템을 활용하여 실태조사가 필요하다.³⁾ 이는 담당공무원의 물리적·시간적 한계를 보완할 수 있을 뿐만 아니라 불법 점유되고 있는 공유재산을 확인할 수 있는 등 여러 가지 이점이 있다. 또한 이에 근거하여 Data Base화를 하게 되면 세외수입 확충을 위한 기초자료로 활용이 가능할 것이다.

넷째, 공유재산관리시스템은 행정정보공개시스템(새울)이 활용된다. 다만 자산관리를 위해 e-호조와 행정정보공개시스템(새울시스템)의 일부 기능의 연계를 고려할 필요가 있다. 또한 공유재산관리에 있어 복식부기기준이 단식이 맞추는 제한된 범위 내에서 관리하고 있고, 사업별로 취득 및 처분 시에만 의회에 공유재산 관리계획을 제출하고 있는 실정이다. 따라서 결산서에 공유재산금액을 별도의 서류로 포함하여 정책결정자료로 활용할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 지방재정법 및 동법 시행령과 공유재산 및 물품관리법 및 동법 시행령을 개정할 필

3) GIS시스템을 활용할 경우 약 5M정도의 오차가 발생하고 있는데, 국가 전반의 지적정보를 수정할 필요가 있을 것이다.

요가 있다. 장기적 관점에서 외부 기관의 위탁관리가 가능하도록 해야 한다(강인재, 2014).⁴⁾ 또한 현행 법령에 규정되어 있는 바와 같이 사업별로 취득 및 처분되는 공유재산이 있을 때 지방의회에 제출하게 되어 있는데, 공유재산의 전반을 관리할 수 있는 계획을 수립하도록 하고, 결산서에 별도의 서류를 제출하도록 규정해야 할 것이다. 더불어 지방자치단체가 공유재산을 활용하여 세외수입 확충 시 인센티브를 적용할 필요가 있다.

〈표 5〉 대안 논의

구 분	대안
협력적 거버넌스구축→세외수입확충	중앙 재정관리과 vs. 공기업과 vs. 지방세입정보과; 재정정책과
	지방 재무회계팀(복식부기담당자) vs. 재산관리팀(공유재산담당자)
전담관리조직/전문성	외부 위탁관리 vs. 관련조직개편
실태조사	GIS를 활용한 실태조사후 Data Base화
시스템간 상호연계→정책결정자료	시스템간 연계(e-호조, 행정정보시스템(서울))/ 일부 기능변경
법령 개정	공유재산 및 물품관리법 및 동법 시행령 개정 - 위탁관리 - 공유재산관리계획(취득·처분→결산서 별도서류) 지방재정법 또는 동법 시행령 개정 - 공유재산 활용한 세외수입 확충시 인센티브

VI. 결론

본 연구는 공유재산의 효율적 관리를 위한 다양한 대안을 제시하였다.

첫째, 협력적 거버넌스 체계 구축을 통한 세외수입 확충이 필요하다. 이를 위해 중앙정부는 물론 지방정부차원에서 유기적 협업이 가능한 시스템을 구비해야 할 것이다.

둘째, 공유재산 전담관리조직의 신설을 고려하고 전문성을 강화해야 할 것이다. 이를 위해 외부 위탁관리를 고려할 필요가 있고, 부서 간(부서내 포함) 협업이 가능하도록 관련조직을 개편할 필요가 있으며, 최소한 관련부서의 협업을 명시적으로 규정할 필요가 있을 것이다.

셋째, 담당공무원이 모든 공유재산을 정확히 파악한다는 것은 현실적으로 제약이 있다. 따라서 GIS를 활용한 실태조사를 하고, 이를 Data Base화하여 세외수입 확충을 위한 기초자료로 활용할 필요가 있다.

4) 한국지방재정공제회의 위탁관리를 제안하였다.

넷째, 공유재산의 효율적 관리를 e-호조와 행정정보시스템(새울시스템)의 일부 연계를 고려하고, 결산서에 공유재산금액을 별도의 서류로 포함하여 정책결정자료로 활용할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 지방재정법 및 동법 시행령과 공유재산 및 물품관리법 및 동법 시행령을 개정할 필요가 있다.⁵⁾ 외부 기관의 위탁관리, 공유재산 전반을 관리할 수 있는 계획, 인센티브 등을 규정해야 할 것이다.

5) 법 제정을 추진중에 있는 지방회계법에 구체적인 내용을 추가할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 강경민·김상명·황경수. 2011. 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리방안. 「재정정책논집」 13(2): 149~176.
- 강인재. 2014. 공유재산관리의 민간위탁관리방안. 지방재정공제회 50주년 기념세미나.
- 고승희·박광배. 2010. 충청남도 지방재정의 효율화 방안-공유재산 대부요율 개선을 중심으로-. 「지방재정과 지방세」 30(0): 201~220
- 김보현·남창우. 1998. 지방자치단체 공유잡종재산관리의 문제점과 합리적 개선방향. 「한국지방자치학회보」 10(3): 147~164
- 김영철. 2013. 2013년 지방공기업 및 공유재산 정책방향. 「지방재정」 2013(2): 86~98
- 류춘호. 2010. 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」 2010(2): 1~29
- 안전행정부. 각년도. 「안전행정통계연보」.
- 오희환·김기풍. 1989. 「공유재산의 계획적 관리방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서
- 이창균. 2001. 외국(外國)의 지방재정제도(地方財政制度): 일본(日本) 자치단체 공유재산의 효율적 활용사례-동경도의 사례를 중심으로-. 「지방재정」. 2001(2): 151~167
- 조임근. 2013. 공유재산 관리방안. 지방재정세미나.
- 조임근·배인명. 1997. 「서울시 잡종재산관리의 효율화 방안」. 서울시정개발연구원.
- 황중환·문영기. 2008. 국유재산 이용실태의 특성 분석-서울시 소재 잡종재산을 중심으로. 「주거환경」 6(1): 35~51.