

기획연구
2009-06

충남 공유재산의 효율적 관리방안

- 일반재산관리를 중심으로 -

이재우 · 신동호



CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

www.cdi.re.kr

기획연구
2009-06

충남 공유재산의 효율적
관리방안 - 일반재산관리를 중심으로 -

2009·12

충남발전연구원

ISBN : 978-89-6124-115-1 03350



기획연구 2009-06

충남 공유재산의 효율적 관리방안

- 일반재산관리를 중심으로 -

이재우 · 신동호

발 간 사

정부는 지자체의 공유재산 관리효율성 제고 및 활용성 증대를 도모하기 위하여 관련 법 개정을 통하여 제도개선을 도모하고 있으나 충청남도의 경우 공유재산에 대한 자료가 미흡하여 효율적인 관리에 어려움을 겪고 있는 실정입니다.

그 이유는 무엇보다도 도내 공유재산에 대한 주기적인 기초실태조사가 현실적으로 이루어지지 못하고 있으며, 물건별 자료의 관리를 위한 전산관리체계가 매우 취약하기 때문입니다. 또한 공유재산관리업무는 전문성을 요구함에도 불구하고 전담인력이 소수이며, 이 또한 잦은 부서이동으로 인해 공유재산관리의 효율적 추진과 집행에 많은 문제를 안고 있습니다.

이와 같은 공유재산관리상의 문제점을 개선하기 위해서는 공유재산관리에 대한 종합적이고 체계적인 정비가 요구되는 데 우선 공유재산에 대한 실질적 실태조사실시가 선행되어야 하며 지자체 보유 일반재산의 활용가치에 대한 분석이 병행되어야함은 물론입니다.

이러한 관점에서 본 연구의 결과물이 충청남도의 효율적인 공유재산관리체계를 구축하고 나아가 활용성을 제고하는 데 도움이 되었으면 합니다. 끝으로 연구를 수행한 이재우 교수와 본원 신동호 박사의 노고를 치하하며, 연구의 수행과정에서 유익한 심의와 자문에 응해주신 전문가 여러분에게도 감사의 말씀을 드립니다.

2009년 12월 31일

충남발전연구원장 김용웅

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

지방자치단체 공유재산의 효율적 관리와 활용 필요성에 따라 지속적인 개선노력이 이루어지고 있음에도 불구하고 복잡다기하며 광범위한 공유재산관리업무특성은 관리효율화를 위한 체계적 검토와 개선을 필요로 하고 있다. 실제로 지방자치단체 공유재산에 대한 무단점유가 빈번히 발생하고 있으며, 변상금 부과, 체납처분, 행정대집행 등 불법사항의 사후관리 과정에서 점유자와의 갈등문제가 빈번하나 관리자료의 미흡 등으로 업무수행에 어려움이 증대되고 있다. 나아가 공유재산에 대한 적극적 활용도 매우 저조하여 일반재산의 재산가액 대비 대부 수입은 매우 미미하고, 이마저도 기존 점유자에 대한 사후계약과 같은 소극적 활용이 주를 이루고 있는 실정이다. 정부는 지자체의 공유재산 관리효율성 제고 및 활용성 증대를 도모하기 위하여 관련 법 개정을 통하여 제도개선을 도모하고 있으나 충청남도의 경우 공유재산현황 및 관리체계에 대한 검토가 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 공유재산관리체계와 최근의 주요 제도여건 변화를 분석하고, 활용성이 큰 일반재산을 중심으로 충청남도 공유재산현황과 관리체계상의 문제점을 파악하여, 충청남도 공유재산 관리 효율화 방안을 제시하는 것을 기본 목적으로 한다.

2. 주요 연구내용

충청남도의 전체 공유재산은 2006년 기준 145km²의 면적에 69,221필지 규모로 시도 기준으로 일곱 번째로 많은 규모이며, 총가액 규모는 약 1조5천7백억원에 이르고 있다. 또한 잡종재산(현 일반재산) 15km²의 면적에 8,258필지 규모로 시도 기준으로 다섯 번째로 큰 규모이다. 그러나 충남도 도유 일반재산에 대한 실태분석결과 활용도가 낮은 ‘답’, ‘전’, ‘임야’ 등이 대다수를 차지하고 있다. 이에 따라 ‘답’, ‘전’ 을 중심으로 전체 일반재산의 약 18.5%만이 대부되고 있어 일반재산 활용을 통한 재정수입 기여는 미미하다.

관련 법과 조례를 통한 제도여건과 실무 공무원 면담조사결과 산재한 공유재산에 대한 주기적인 기초실태조사가 현실적으로 이루어지지 못하고 있으며, 물건별 자료가 소재지 파악 가능한 도면과 연계되거나 측량과 연계되어 관리될 수 있는 전산관리체계가 매우 취약한 것으로 나타나고 있다. 또한 취득, 사용, 보존, 매각 등은 매우 복잡다기하고 전문성을 요구하는 업무에도 불구하고 전담인력이 소수이며 잦은 부서이동과 전문직무교육 미흡, 대민업무 중복과 주민면식 등에 의한 공유재산관리의 효율적 추진과 집행에 많은 문제를 안고 있다. 뿐만 아니라 공유재산심의회, 지자체 의회의 심의, 의결 등에도 다양한 업무 외 비효율 요인이 발생하고 있어 공유재산관리 효율성 제고를 위한 종합적이고 체계적인 정비와 요구되고 있다.

이와 같은 공유재산관리 문제점 개선 위해서는 직접적 활용이나 대부 등에 의한 수익발생 가능성이 낮은 토지에 대하여 적극적이고 과감한 매각을 유도하는 것이 필요하며, 지자체 보유 일반재산의 활용가치 분석이 병행되어야 한다. 전담조직과 인력이 부족한 충남도 현실을 감안하여 제도여건이 마련된 위탁방식 등을 활용한 실질적 실태조사실시가 선행되어야 하며, 속성자료 중심의 공유재산정보를 항공사진, 도시계획, 지적임야도 등과 연계하는 효율적인 공유재산정보관리체계를 구축해야한다. 또한 보유재산의 적극적 활용을 위해서는 동일 용도시 일률적으로 적용되는 경직된 대부요율 체계를 수익성과 시장임대료 수준을 감안해 탄력적으로 적용될 수 있는 개선이 이루어져야하며, 공익적 용도의 활용이나 수익성 확보가 예상되는 일반재산에 대해서는 위탁개발, 또는 신탁개발 방식 등 최근 법률개정을 통해 도입 가능한 관리방식 접목을 통하여 적극적인 활용방안이 모색되어야 한다. 더불어 공유재산업무특성분석을 통하여 위탁관리를 통한 효율성 개선이 도모되어야 할 것이며, 전문교육, 사이버교육 실시 등 지자체 담당인력과 조직의 전문성 강화가 병행되어야 한다.

3. 결론 및 정책 제언

충남을 비롯한 지자체 공유재산관리는 효율적 관리와 활용 필요성에도 불구하고 인력과 조직, 인프라 등에서 단기간 개선하기 어려운 여건을 가지고 있다. 이에 따라 최근 법 개정을 통해 새롭게 도입된 위탁관리방식의 적절한 활용이 효율적이다. 위탁방식의 경우 인력조직의 탄력적 운용과 전문성 보장이 가능하므로, 공유재산현황에 대한 세부 실태를 파악하고 업무특성을 분석하여 위탁방식의 적절한 활용이 모색되어야 한다. 이에 충남 지방자치단체 공유재산 위탁관리 수요를 수용할 수 있도록 관련 기관과의 제도적 행정적 업무연계가 필요하며, 충남도의 경우 충청남도 개발공사와 같은 지방공기업의 공유재산위탁관리 강화를 위하여 필요시

충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례, 충청남도개발공사 정관 등의 개정이 이루어져야 할 것이다. 아울러 공유재산심의회 실질기능보완, 대부료 효율체계 개선, 위탁·신탁관리를 위한 수탁기관선정 등 세부적 보완을 위해 실무적인 검토와 추가연구를 통한 관련 조례 개정이 이루어져야 할 것이다. 더불어 중장기적인 관리효율 개선을 위한 공유재산관리 정보인프라의 개선이 필요하다.

차 례

제1장 서 론	1
1. 연구배경 및 목적	1
1) 연구배경	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구방법과 범위 및 선행연구와의 차별성	3
1) 연구방법과 절차	3
2) 선행연구와의 차별성	4
제2장 공유재산 관리제도 고찰	7
1. 공유재산의 개념 및 정의	7
1) 공유재산의 범위	7
2) 공유재산의 구분과 종류	8
3) 공유재산의 특성	10
2. 재산관리의 개념	11
1) 부동산관리의 개념	11
2) 부동산관리의 필요성	12
3) 부동산관리의 특성	13
3. 일반재산관리의 정책기조의 변천	14
1) 매각·처분위주의 관리(1945년~1976년)	14
2) 유지·보존 위주의 관리(1977년~1993년)	14
3) 활용 및 총량보전 위주의 관리(1994년~1999년)	14
4) 활용도 제고 및 효율적 관리(2000년 이후)	15
4. 공유재산 관리체계	16
1) 공유재산 관리 관련 법규	16
2) 공유재산 관리체계와 업무	18
3) 공유재산 실태조사	19

5. 일반재산의 관리운영 방법	19
1) 공유재산관리계획 수립	19
2) 관리 및 처분의 일반적 기준	22
3) 공유재산의 사용 : 대부	23
4) 공유재산의 사용 : 무단사용 방지	27
5) 공유재산의 매각	30
6) 신탁	34
7) 위탁관리	37
8) 위탁개발	41
제3장 충청남도 공유재산 관리현황	45
1. 충청남도 공유재산 관리체계 현황	45
1) 공유재산 관리 조례	45
2) 공유재산심의회	45
3) 공유재산 사무분장	46
2. 공유재산 현황	48
1) 타 시도 대비 충남도 공유재산 규모	48
2) 충청남도 공유재산 현황	49
3) 충남도 도유 일반재산 특성 : 1991년 이후 취득분	51
제4장 공유재산관리의 문제점	56
1. 일반재산 활용 저조	56
1) 낮은 활용가치와 저조한 대부 실적	56
2) 대부료 산정방식의 경직성	58
2. 공유재산 실태조사 미흡 및 취약한 관리인프라	62
1) 부정확한 공부자료와 소극적 실태조사	62
2) 지적측량과 연계된 실태조사 어려움	62
3) 공유재산관리 중심의 전산화 미흡	65
3. 업무특성과 연계된 인적요인	66
1) 복잡다기한 업무	66
2) 취약한 전담조직 규모	67
3) 전문적 직무교육의 부재	68
4) 주민면식 등에 의한 대민업무 어려움	69

4. 의사결정기구와 관련한 문제점.....	71
1) 공유재산심의회의 실질 기능 미흡.....	71
2) 업무 외 요인에 의한 의사결정 지연.....	73
제5장 공유재산관리 효율화 방안.....	75
1. 활용도 낮은 재산 매각촉진.....	75
2. 공유재산관리 기본 인프라 정비와 구축.....	75
1) 실질적 실태조사체계 확립.....	75
2) 효율적인 공유재산관리 정보시스템 운용.....	77
3. 토지 대부료 산정방식 개선.....	78
4. 위탁·신탁을 활용을 통한 공유재산 관리 효율화.....	79
1) 위탁·신탁 활용을 위한 기본방향 설정.....	79
2) 공유재산관리 수탁기관 전문화.....	81
3) 업무특성을 고려한 위탁·신탁방식 검토와 활용.....	83
5. 인력 및 조직 전문성 강화.....	88
1) 전문인력 및 전담인력의 확보.....	88
2) 공유재산관리 전문교육연수 확대.....	88
3) 사이버(cyber) 교육연수 개발.....	89
4) 교육수요에 기반한 실무교육 프로그램 개발.....	91
제6장 결론.....	93
1. 연구요약 및 정책적 제언.....	93
2. 연구의 한계 및 향후 과제.....	95
참고문헌.....	97
부록.....	99

표 차 례

<표 1-1> 주요 선행연구와 본연구의 차별성 요약.....	6
<표 2-1> 부동산관리의 세 가지 측면.....	13
<표 2-2> 공유재산관리업무 관계 법규.....	16
<표 2-3> 공유재산 관리계획에 포함하여야 할 공유재산 취득처분 사항.....	20
<표 2-4> 일반재산의 유형별 대부요율.....	25
<표 2-5> 공유재산 가격평가기준.....	26
<표 2-6> 수익계약으로 매각할 수 있는 경우.....	30
<표 2-7> 일반재산의 신탁유형과 내용.....	36
<표 2-8> 일반재산 위탁범위와 대상.....	38
<표 3-1> 충청남도 공유재산심의회 심의대상업무.....	46
<표 3-2> 충청남도 공유재산 관리체계.....	47
<표 3-3> 시도별 공유재산 규모.....	49
<표 3-4> 충청남도 및 충청남도 시군 공유재산 총괄현황.....	50
<표 3-5> 충청남도 및 충청남도 자치단체 공유재산 현황.....	50
<표 3-6> 충남 잡종재산의 지목별 현황.....	51
<표 3-7> 충남도 일반재산 지목별 분포현황.....	52
<표 3-8> 충남 일반재산 중 대부토지 지목별 현황.....	53
<표 3-9> 충남 일반재산 중 대부되지 않은 토지 지목별 현황.....	54
<표 3-10> 충남 일반재산 중 대부되지 않은 토지 지목별 현황.....	54
<표 4-1> 충청남도 도유 일반재산의 소재지별 대부현황(2009.4월 기준).....	56
<표 4-2> 연도별 표준지 공시지가 변동률 추이.....	58
<표 4-3> 충청남도 지역별 연도별 지가변동률 추이.....	59
<표 4-4> 아산시 용도지역별 개별공시지가 분포현황.....	61
<표 4-5> 당진군 용도지역별 개별공시지가 분포현황.....	61
<표 4-6> 관리기관별 주요 실무자의 재산관리 경력분포.....	67
<표 4-7> 관리기관별 재산관리 상근인원.....	68
<표 4-8> 충청남도 지방공무원 교육원 국공유재산관리과정 교육편성내역(2009년 기준).....	69
<표 4-9> 공유재산심의회 심의결과 사례(서울시).....	72
<표 5-1> 토지의 용도 및 이용제약에 따른 순임료비율.....	79

<표 5-2> 직접관리방식과 위탁·신탁에 의한 관리방식의 장단점 비교	80
<표 5-3> 한국자산관리공사의 국유지 위탁개발사례	84
<표 5-4> 신탁개발과 위탁개발 비교	87
<표 5-5> 지방행정연수원 지방공무원 사이버교육센터 2009년 교육과정	90
<표 5-6> 공유재산 실무교육 프로그램(예시)	92

그림 차례

<그림 1-1> 연구방법과 절차.....	4
<그림 2-1> 공유재산의 범위.....	8
<그림 2-2> 공유재산의 구분과 종류.....	10
<그림 2-3> 공유재산 관리체계.....	18
<그림 2-4> 공유재산관리계획 수립 절차.....	21
<그림 2-5> 공유재산의 대부절차.....	23
<그림 2-6> 각종 도형정보를 이용한 점유실태 확인.....	29
<그림 2-7> 일반재산의 매각절차.....	33
<그림 2-8> 일반재산의 신탁개념.....	35
<그림 2-9> 공유지신탁의 업무절차.....	37
<그림 2-10> 공유재산 위탁개발의 주요내용과 절차.....	43
<그림 3-1> 충남도 일반재산 지목별 분포현황.....	53
<그림 3-2> 대부되지 않은 1만㎡이상 일반재산 지목별 분포현황.....	55
<그림 4-1> 각종 도형정보를 이용한 점유현황 분석.....	63
<그림 5-1> 공유재산관리 정보체계 개념도.....	77
<그림 5-2> 충남개발공사 업무조직구조.....	83
<그림 5-3> 지방공무원 사이버교육 목표.....	89

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

과거 유지·보존 중심으로 이루어져 왔던 중앙정부의 공유재산 관련 정책은 지역경제 활성화를 위한 공유재산의 적극적 활용 필요성에 따라 최근 들어 적극적 관리와 활용 중심으로 전환되고 있다. 그러나 정책변화와 공유재산활용에 대한 지방자치단체의 필요성에도 불구하고 아직까지 제반여건의 어려움 등으로 공유재산의 효율적 관리와 활용은 미흡한 실정이다. 감사원의 실태조사에 따르면 국공유재산 무단점유는 '02년 기준 연간 4만여건에 이르는 등 지방자치단체의 공유재산에 대한 무단점유가 빈번히 발생하고 있으며, 관리기관이 파악하지 못하는 무단점유 건수도 상당수 발생하고 있는 것으로 추정된다. 더구나 무단점유에 대한 변상금 부과, 체납처분, 행정대집행 등 불법사항의 사후관리 과정에서 점유자와의 갈등문제가 빈번하나 관리자료의 미흡 등으로 업무수행에 어려움이 증대되고 있다. 나아가 공유재산에 대한 적극적 활용도 매우 저조하여 일반재산(중전 잡종재산)의 재산가액 대비 대부 수입은 매우 미미하며, 이마저도 기존 점유자에 대한 사후계약과 같은 소극적 활용이 주를 이루고 있는 실정이다.

다행히 최근 공유재산 및 물품관리법령 개정으로 공유재산의 효율적 관리와 활용을 위한 제도여건이 개선되고 있다. 이미 일반재산 활용 활성화를 위해 1999년 신탁개발 제도가 도입된 바 있으며, 2009년 4월부터는 신탁종류가 분양·임대·혼합형으로 세분화되고 신탁기간도 5~30년으로 조정된 바 있다. 또한 일반재산에 대한 사무를 위탁할 수 있으며, 수탁기관이 위탁재산을 개발할 수 있는 위탁 관리·개발제도가 도입되는 등 공유재산의 적극적 관리와 활용을 위한 제도여건이 개선되고 있다.

이에 따라 일선 지방자치단체에서는 공유재산관리와 관련한 제도여건의 변화에 따른 공유

재산 관리효율화와 활용 극대화를 모색할 필요가 있으며, 필요시 관련 조례의 개정 등 변화되는 제도의 구체적인 활용을 위한 자치단체 운용여건마련이 요구된다. 뿐만 아니라 공유재산관리 실제여건을 고려한 심화연구를 통하여 지방자치단체의 공유재산 효율적 관리를 위하여 보다 적극적인 제도개선을 중앙정부에 요구하는 것이 필요할 수 있다. 이와 같은 측면에서 공유재산관리에 대한 전반적인 검토와 문제의 진단 등이 미흡하였던 충청남도의 경우 역시 충청남도 도유재산과 각 시군의 공유재산 효율적 관리를 위한 연구와 분석이 필요한 시점이다.

2) 연구의 목적

지방자치단체의 공유재산관리 효율화를 연구배경으로 하는 본 연구의 목적은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 공유재산관리를 위한 제도여건을 파악한다. 구체적으로 『공유재산 및 물품관리법』 및 동법 시행령, 충청남도 공유재산관리조례 및 시행규칙 등 공유재산관리 관련법령과 자치법규 등을 검토·분석하여 공유재산관리체계에 대한 이해를 도모한다. 특히, 최근의 법 개정을 통하여 도입된 제도를 정리·제시한다.

둘째, 지방자치단체의 공유재산관리현황과 문제의 진단을 위하여 충청남도를 중심으로 공유재산과 공유재산관리체계 현황을 파악한다.

셋째, 현행 제도와 지방자치단체의 여건에서 공유재산관리가 지니고 있는 문제점과 한계점 등을 유형화하고 세분하여 정리·제시한다. 구체적으로 현행 공유재산 관리제도가 지니고 있는 법, 제도적 차원의 문제점과 한계, 인력과 조직구조 차원의 문제, 공유재산관리와 관련한 기초인프라의 문제 등을 파악한다.

넷째, 지방자치단체 공유재산관리의 효율화와 활용잠재력이 높은 일반재산 활용을 활성화하기 위한 다양한 개선대안을 제시한다.

2. 연구방법과 범위 및 선행연구와의 차별성

1) 연구방법과 절차

연구목적 달성과 연구의 효율적 수행을 위해 본 연구는 제도고찰, 문헌연구, 2차 자료분석, 사례연구, 신문기사탐색 및 면접조사 등의 방법을 통하여 연구를 진행한다.

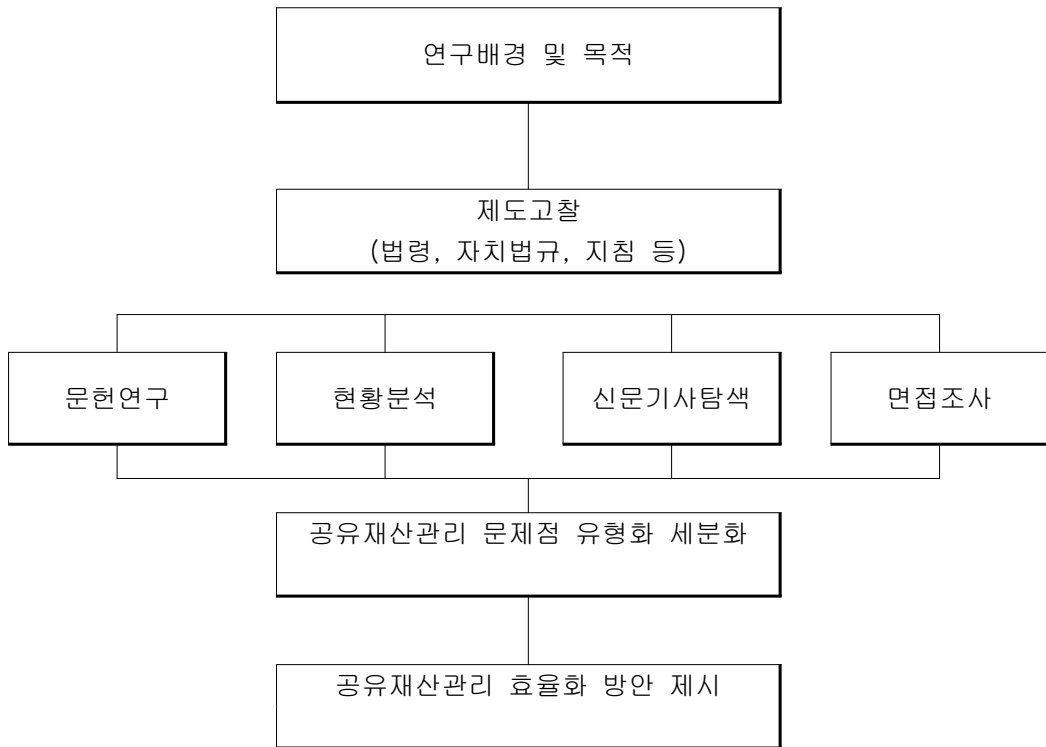
첫째, 제도고찰을 통하여 공유재산의 개념과 유형구분하고, 부동산의 관점에서 재산관리가 지니는 의의와 특성들을 고찰한다. 또한 공유재산관리와 관련한 제도법령, 자치법규와 지침들을 검토하여 공유재산 관리체계, 공유재산의 취득·대부·매각·신탁·위탁 등 공유재산 관리방법 등의 내용을 정리한다. 특히 최근 제도개선과정에서 도입된 공유재산 신탁개발, 위탁관리·개발제도의 도입배경, 목적, 방법 등을 구체적으로 고찰한다.

둘째, 문헌연구를 통하여 그동안 공유재산관리분야에서 다루어져 왔던 연구내용을 검토정리하고 지방자치단체 공유재산관리와 관련하여 제기되었던 문제점과 이슈들을 확인한다.

셋째, 지방자치단체 공유재산통계, 충청남도 공유재산 관리대장 자료를 사례로 공유재산의 규모와 유형, 분포, 대부실태 등에 대한 기초현황과 통계분석을 실시하여 공유재산 현황을 분석한다.

넷째, 공유재산관리상의 문제점, 이슈 등을 도출하기 위한 방법의 하나로 공유재산과 관련한 신문기사 검색을 통해 공유재산 취득, 대부, 매각 등 관리방법 및 관리체계상의 문제들을 파악한다. 이를 위해 한국언론재단 뉴스검색 사이트 KINDS(<http://www.kinds.or.kr/>)를 이용하여 종합일간지와 경제일간지, 지역신문, 인터넷신문 등에 대한 기사DB에 대하여 기사통합검색을 실시하고 유형별 사례 기사를 추출한다.

다섯째, 지방자치단체 공유재산 관리 실무담당 공무원, 신탁회사, 한국자산관리공사 등 관련분야 담당자와 심층면담을 실시하여 공유재산 관리와 활용상의 실태와 문제점, 제도개선 또는 활용방안 도출을 위한 다양한 의견을 수렴한다. 지방자치단체 공유재산관리 담당공무원은 충청남도과 도내 시군을 대상으로 하여 각 지방자치단체 홈페이지를 통해 관련부서와 담당자를 사전조사하고, 전화면접을 통하여 해당 지방자치단체의 관련부서 및 담당공무원을 추가조사하는 방식으로 진행한다. 아울러 신탁회사와 한국자산관리공사 관련부서 담당자에 대해서는 공유재산의 신탁과 위탁관련 사항에 대해서 면접조사를 실시한다.



<그림 1-1> 연구방법과 절차

2) 선행연구와의 차별성

최근까지 국공유재산 관리상의 문제점 개선을 위한 많은 선행연구가 이루어져왔으나, 지금까지 이들 연구의 대부분은 제도에 대한 구체적이고 구조적인 이해와 접근보다는 제도적 소개와 부분적인 문제의식에 초점을 두어 왔으며, 효율적 관리를 위한 정책적 대안이나 실무적인 활용 가능한 세부 방법론에 대한 검토는 미흡한 채 원론적 수준에서의 개선방안 제시가 주를 이루고 있다. 더불어, 연구대상과 범위에 있어서 충청남도를 대상으로 한 연구는 드물며, 세부적으로 공유재산 관리를 위한 정보시스템, 관리조직 등의 문제를 다루고 있어 실태방식이나 위탁관리·개발 등 신규 도입되고 있는 제도운영방식에 의한 효율적 관리나 세부 활용방안을 모색하고자 하는 본 연구와 차별화된다.

주요 선행연구들을 살펴보면 최근 연구로 정보시스템상의 개선을 통하여 효율성을 제고하고자 한 송근필(2007)의 연구가 있다. 송근필(2007)은 국공유재산 관리와 관련해 기존의 국가 재정정보시스템(NAFIS)의 문제인식으로부터 출발하여 지적공부관리 시스템(PLMAS)을 이용한 국공유재산 관리 효율화 방안을 연구하였다. 연구를 통하여 국공유지에 대한 도면관리와 통계 및 분석기능, 타 시스템과의 연계가 가능한 정보관리시스템을 개발하고, 이를 통한 주제별 관리, 대부현황 관리, 자료처리 방안 등을 제시하였다.

윤준선 외(2006)는 국공유잡종재산의 관리문제 개선을 위해 관리조직체계 등에 초점을 두고 연구를 진행하였는데, 서울 성북구내 국공유잡종재산의 관리를 중심으로 사례연구를 진행하였다. 연구결과 국공유 잡종재산의 정비와 재산관리의 전문화·전산화, 관리업무 담당자의 전문성 강화 등 효율적 활용을 위한 기본방향과 선행과제를 제시하였다. 장희순(2003)은 국공유 토지의 관리실태 파악에 보다 초점을 두고 춘천시를 사례로 관리 합리화 방안을 모색하였다. 연구과정에서 국공유지 실태조사 서식을 마련하고 현장조사와 주민탐문 조사 등을 통하여 국공유지 관리상의 문제와 실태를 폭넓게 제시하였으며, 이를 바탕으로 관리조직의 전문성 제고, 국공유토지 활용 다각화 등의 필요성을 제기하였다.

이들의 연구와 더불어 다수의 연구들이 국공유재산 관리의 문제와 관리합리화 방안을 논의하고 있으나 구체적인 대안모색, 적극적 활용을 위한 세부 추진방안, 관련 제도상의 문제점 등에 대한 심층연구가 뒷받침되지 않은 채 원칙적 수준에서 제기되고 왔다. 예를 들어 많은 연구들이 지방자치단체 공유재산관리 조직과 담당자의 전문성 제고라는 원론적 수준의 개선 방향을 제시하는데 그치고 있으며 전문성 강화를 위한 구체적 대안이나 실행방안을 제공하지 못하였다.

이러한 이유로 공유재산에 대한 불법점유에 대한 변상금 부과, 체납처분, 행정대집행 등 관리상의 문제에 대한 실질적 해결방안, 미활용 공유재산에 대한 적극적 활용을 위한 신탁방식의 활용 등을 위한 구체화된 분석과 사례연구 등이 부재한 실정이다. 더욱이 2009년 4월부터 일반재산 신탁유형이 분양형, 임대형, 혼합형으로 세분화된 것은 물론 기간연장이 이루어지고, 위탁 관리·개발이 가능한 제도도입이 이루어지는 등 공유재산 관리와 활용상의 제도여건에 많은 변화가 진행되고 있다. 따라서 본 연구는 충청남도를 대상으로 공유재산관리에 대한 기존의 문제와 함께 새로운 제도여건을 다각적으로 검토하고, 구체화된 관리효율화 방안을 마련하기 위한 연구라는 점에서 선행연구들과 명확한 차별성을 지닌다.

<표 1-1> 주요 선행연구와 본연구의 차별성 요약

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구범위와 방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 〈지적공부관리시스템을 이용한 효율적인 국공유부동산 관리방안(송근필 2007)〉 - 국공유재산 관리체계 문제 개선 - 지적공부관리시스템 이용한 관리방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 이론과 제도 고찰 - 국공유재산 관리시스템 사례연구 - 국공유재산 관리시스템 개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 국공유재산 관리체계 - 국가재정정보시스템 운영현황 분석 - 외국의 국유재산 정보 시스템 - 지적공부관리시스템 (PLAMS) 개발과 이를 이용한 관리방안 제시
	2	<ul style="list-style-type: none"> 〈국공유잡종재산의 효율적 활용을 위한 관리제도 개선 방안에 관한 연구(윤준선 외 2006)〉 - 국공유잡종재산현황 - 관리조직 문제점분석 - 효율적 관리 기본방향제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 이론과 제도 고찰 - 현황통계자료 분석 - 서울 성북구 국공유잡종재산을 대상 	<ul style="list-style-type: none"> - 국공유재산 유형구분 - 국공유재산 관리현황분석 - 향후 관리개선을 위한 선행과제 제시
	3	<ul style="list-style-type: none"> 〈국공유토지 관리의 합리화 방안(장희순 2003)〉 - 국공유지 관리상 문제점 파악 - 관리실태 사례조사 - 개선 대안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 사례지역(춘천시) 실태 조사 - 조사결과 기초통계분석 - 지역주민 탐문조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 국공유지 실태조사 서식 작성 - 관리조직 인력 및 전문성 부족 등 문제점 정리 - 이용방식 다각화 등 합리화 기본 방향 제시
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> - 최근의 신탁방식 세분화, 위탁 관리, 개발제도 적용을 감안한 효율화 방안 검토 - 전국단위 일반조사가 아닌 충청남도를 주된 분석대상으로 구체화함 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 공유재산 관리제도 일반사항 외에 신규 도입제도에 대한 구체적인 이해를 돕기 위한 제도 구성과 내용 검토 - 국공유재산 활용에 대한 기존 사례연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 충청남도 공유재산 관리현황과 문제점 분석 - 공유재산 관리활용 우수 사례연구 - 위탁관리를 통한 공유재산관리 문제 해결방안 - 위탁 및 신탁개발을 통한 공유재산 활용 극대화방안

제2장 공유재산 관리제도 고찰

1. 공유재산의 개념 및 정의

1) 공유재산의 범위

일반적으로 국가의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조약에 의하여 국가의 소유로 된 재산을 국유재산이라 하며, 지방자치단체의 소유에 속하는 재산을 공유재산이라 한다. 광의의 공유재산은 지방자치단체가 일정한 행정목적 수행하기 위하여 필요로 하는 재산으로써 자치단체 스스로 소유하고 있는 모든 재산을 의미하며,¹⁾ 협의의 공유재산은 관련 법에 의해 규정된 구체적인 대상을 의미하는 것이라 할 수 있는데, 공유재산의 취득·유지·보존 및 운용과 관련한 사항을 총괄하고 있는 공유재산 및 물품 관리법에 따르면 "공유재산"이란 지방자치단체의 소유로 된 다음 각 호의 재산을 말한다.²⁾

- 부동산과 그 종물
- 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물
- 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구³⁾
- 지상권·지역권·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
- 부동산과 그 종물, 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물로 건설 중인 재산

1) 남창우(1998), 공유재산의 효율적 관리방안 연구, 강원개발연구원, p.7.

2) 공유재산 및 물품관리법 제4조.

3) 기관차·전차·객차·화차·기동차 등의 궤도차량이나 그 밖에 지방자치단체의 장이 행정안전부장관의 승인을 받아 정하는 기계와 기구(공유재산 및 물품관리법 시행령 제2조).

공 유 재 산	물 건	부 동 산	토 지
			토지의 정착물, 입목죽 등
		동 산	선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물
	권 리	용익물권	지상권, 지역권, 광업권, 기타 이에 준하는 권리
		무체재산권	저작권, 특허권, 의장권, 상표권, 실용신안권, 기타 이에 준하는 권리
		유가증권	주식, 사채권, 지방채증권, 국채증권, 기타 이에 준하는 권리

<그림 2-1> 공유재산의 범위

2) 공유재산의 구분과 종류

공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다. 행정재산은 다시 공용재산, 공공용재산, 기업용재산으로 세분된다.

행정재산 중 공용재산은 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산을 말한다.⁴⁾ 사무용은 청사, 관사 등으로 사용되는 경우를 말하며, 사업용은 학교, 병원, 도서관, 박물관 등 어느 정도 사업적 성격을 지니고 있으나 기업이라고 구분할 수 없는 것을 말한다. 따라서 지방자치단체의 기업으로 하고 있는 상수도사업본부, 공영개발단 등이 행하는 사업은 기업용재산으로 분류되며 여기에서의 사업에 포함되지는 않는다. 또한 박물관, 도서관 등은 공중의 이용에 공여되는 점에서 도로, 공원 등과 같이 공공용재산과 유사하나 도로, 공원 등이 직접 일반 공중의 사용에 공여되는 재산인데 반하여 이들 재산은 직접적으로 지방자치단체의 사무 또는 사업을 수행하기 위하여 필요한 재산이라는 점에서 공용재산으로 취급되고 있다.⁵⁾

공공용재산은 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이다.⁶⁾ 좀 더 구체적으로 공공용재산은 일반 공중의 자유로운 목적에 제공되는 재산으로 도로, 제방, 구거, 유지, 하천 등이 포함될 수 있다.

4) 공유재산 및 물품관리법 제5조제2항제1호.

5) 남창우(1998), p.10 참조.

6) 공유재산 및 물품관리법 제5조제2항제2호.

공공용재산은 현재 지방자치단체가 직접 공공용에 사용하는 재산은 물론이고 장래에 공공용으로 사용하기로 결정한 재산 모두를 말한다. 여기에는 공공용재산을 용도폐지하여 바로 일반재산에 편집시키지 않고 동일 목적이나 타 목적의 공공용에 사용하도록 보유하거나, 현재의 보존용재산이나 잡종재산을 장래에 공공용으로 사용하기 위하여 종류를 변경하는 경우, 공공용에 사용할 목적으로 필요한 재산을 매수, 교환, 수용, 기부채납 등의 방법으로 취득한 재산을 포함한다.

기업용재산은 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산을 말한다. 여기서 지방자치단체의 기업이라고 함은 지방자치단체의 사업 중, 사업 그 자체의 성질이 민간기업과 유사한 기업으로서 일용 완전한 기업회계원칙에 입각하여 운영되고 있는 사업을 말한다. 이와 같이 기업용 재산이라고 하는 특별한 종류를 두게 된 것은 이들 기업에 공여되는 재산이 그 기업에 종사하는 직원의 숙사를 포함하여 기업회계적으로 처리할 필요가 있고, 다른 공유재산과 다르게 취급하여야 하기 때문이다.⁷⁾

보존용재산은 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산을 말한다.⁸⁾ 2008년 12월 법 개정 이전에는 행정재산과 별도로 보존재산으로 구분하였으나 법 개정과 함께 행정재산으로 통합되었다. 보존용재산에는 사적지, 보물, 명승지, 천연기념물 등 문화재보호법에 의하여 관리하는 재산 모두가 포함되며, 현실적으로 행정목적에 제공되고 있는 것이라기 보다는 공공목적을 위하여 그 재산 자체의 보존을 주안으로 하는 재산이다.⁹⁾

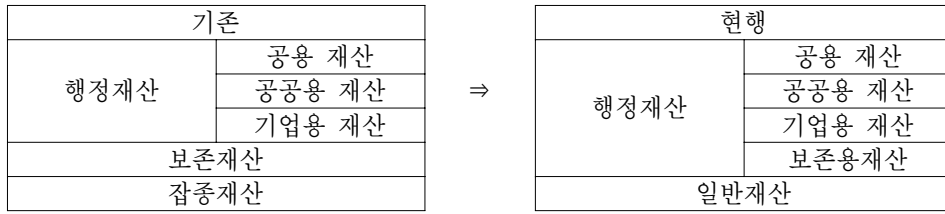
일반재산이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다. 이 역시 2008년 12월 법 개정을 통하여 이전의 잡종재산을 명칭 변경한 것이다. 기존의 '잡종재산' 명칭이 공유재산에 대한 폄하되고 부정적인 이미지를 내포하고 있다는 지적과 함께 '주인없는 땅'이라는 의식을 조장하는 측면이 있어 명칭을 변경하였다.¹⁰⁾

7) 남창우(1998), p.11.

8) 공유재산 및 물품관리법 제5조제2항제3호.

9) 남창우(1998), p.11.

10) 행정안전부(2009), 「공유재산 및 물품관리법·령」 개정 관련 교육자료, p.3.



<그림 2-2> 공유재산의 구분과 종류

3) 공유재산의 특성

공유부동산은 국유부동산과 함께 국가재정 및 국민생활에 걸쳐 매우 다양한 기능을 지닌다. 즉 공유부동산은 재산의 성격상 크게 재정수입원, 공유(共有) 공공재, 공적보류(保留)·비축자원, 환경재 등 네 가지 기능¹¹⁾이 있다.

첫째, 공유 부동산은 전통적으로 재정수입원으로서의 기능을 지닌다. 지방자치단체가 소유권을 가지고 있는 부동산은 사용수익허가·대부 및 매각 등을 통해 재정적 수입 획득이 가능하다. 그러므로 공유 부동산은 재정 강화의 측면에서 적절하게 관리·처분되어야 한다. 그러나 지방정부는 기업과 같이 이윤추구만을 목적으로 부동산을 관리·처분할 수 없다. 공유부동산의 취득·매각·임대·교환·잉여·신탁 등을 통해서 부동산 이용을 건전한 방향으로 유도해야 하는 사회적 책무가 있다.

둘째, 주민이 공유하는 공공재로서의 기능이다. 국유지와 함께 공유지의 대부분이 임야, 도로, 하천, 항만 등으로 그 소유권이 정부 또는 지방정부에 있지만 국민 또는 주민들이 이용하는 재산이라는 의미가 더 강하다. 공유부동산은 이와 같이 공유, 공공재적 성격 때문에 무단점유·사용, 쓰레기 불법매립 등의 재산관리상 어려움이 수반되므로 유지·보존업무에 대한 배려가 필요하다.

셋째, 공적보류지로서 비축자원이 되는 기능이다. 국·공유지의 상당부분은 미래의 이용·개발을 위하여 현재 개발이 유보된 비축자원으로서의 성격을 지니고 있다. 부동산을 보유한 개인이나 기업은 장래의 사회적 필요를 감안해 개발을 유보하기보다는 현재의 경제적 이익 추구를 위해 쉽게 이를 개발하게 된다. 국토의 계획적인 관리와 토지이용의 공공성을 강화하기 위해서 국·공유지의 비축기능을 강화해야 한다. 따라서 당장의 재정수입 확보 목적으로

11) 박헌주 외(1999), “공공부문 보유부동산 활용도 제고방안 연구”, 국토개발연구원, p. 22. 노완용(2004), 공유지신탁제도 활성화방안, 건국대 석사논문에서 재인용.

국·공유지의 무분별한 매각이나 불요불급한 개발은 지양해야 한다.

넷째, 최근 강조되고 있는 환경재로서의 기능이다. 환경위기의 시대에 접어들면서 국·공유지는 환경재로서 매우 중요한 가치를 지닌다. 과거에는 공기·물·토양 등의 환경제가 생산·소비활동에 무상으로 무한정 제공되는 재화로 간주되어 왔으나 이제는 깨끗한 물, 공기, 토양과 쾌적한 환경이 더 이상 무료가 아닌 유상재가 되었다. 따라서 환경적으로 민감한 지역의 국·공유지는 환경자원으로서 더욱 잘 보전되도록 노력하여야 한다.

2. 재산관리의 개념

1) 부동산관리의 개념

공유재산, 그중에서도 본 연구의 주된 대상이 되는 일반재산은 토지와 건물 등 부동산을 대상으로 한다. 전통적으로 노동, 자본, 경영과 함께 토지는 생산요소로 간주되어 왔으며, 부동산은 일반적으로 타재화에 비해 경제가치가 크기 때문에 자산으로서의 성격이 매우 강하다. 자산으로서의 부동산은 부동산소유자 자신이 부동산을 사용·수익할 수 있음을 의미하며, 민간분야뿐만 아니라 공공분야에서도 동일하게 기능한다. 이에 따라 부동산에 대한 관리의 중요성이 더욱 강조되고 있는 실정이다.

부동산에 대한 전문적인 관리는 부동산소유자의 목적에 부응할 수 있도록 대상부동산을 관리·운영·유지하는 것을 의미한다.¹²⁾ 따라서 부동산소유자에 따라, 그리고 소유자의 목적변화에 따라 부동산 ‘관리’의 범위와 내용이 변화하는 것이 일반적이다. 공유재산과 대비되는 사유 부동산의 경우에 있어서 이러한 특징은 보다 명확히 드러나고 있는데, 기존 민간 부동산의 소유·투자 주체가 개인 중심에서 은행이나 보험사, 연금, 기금, 공제회 등 기관과 간접투자기구로 다변화됨에 따라 부동산관리의 범위와 영역도 보다 확대되고 있는 실정이다. 소유주체의 인식이 부동산에 대한 직접적 소유·이용에서 운영수익에 대한 투자로 변화되면서 단순한 시설관리에서 부동산의 경영관리 측면으로 확대되고 있는 것이 부동산관리분야의 최근 동향이라 할 수 있는데, 이러한 경향은 공공분야에서의 민간 효율성의 적극적 도입이 보편화 되고 지방자치화의 진전에 따라 공유재산에 있어서도 확산되고 있는 추세이다.

12) IREM(2001), Principles of Real Estate Management, Institute of Real Estate Management, p.1.

2) 부동산관리의 필요성

토지와 건물에 대한 관리 필요성은 여러 가지 측면에서 제기될 수 있다. 먼저 첫 번째로 도시관리 차원에서 살펴보면 현대사회에서 산업이 발달하고 인구가 증가하면서 사회·경제·정치·문화 등 다양한 활동의 중심이 되는 도시발달이 진행됨에 따라 다양한 도시활동이 이루어질 수 있는 공간(space)과 시설이 증가하고 있다. 공공적 측면에서 부동산관리는 쾌적하고 안전한 도시공간을 조성하고 유지·관리하기 위한 목적을 지니고 있으며, 이는 구체적으로 토지, 주택 등 도시 내 각종 부동산이 환경, 교통, 오물처리, 방화, 보건 등 다양한 측면에서 최소한의 요건을 갖출 수 있도록 제도적으로 관리되어야 할 필요성을 가져온다.

두 번째는 부동산 유형의 세분화에 따른 부동산관리 필요성이다. 현대사회가 다변화되고 고도화되면서 토지이용의 양태가 단순한 농경과 거주에서 벗어나 상업과 생산, 레저, 문화복지 등으로 세분화되고 있다. 사회문화와 생활양식 변화에 따른 다양한 유형의 부동산 등장은 전문적 수요와 이용특성에 따라 부동산에 대한 관리 역시 세분화되고 전문적으로 이루어져야 함을 의미한다.

세 번째로는 부동산의 대형화 요인을 들 수 있다. 도시화의 진전과 가용토지의 한정에 따라 현대도시는 집약적인 공간사용의 필요성이 강조되고 있다. 무질서한 도시확대 방지와 교통혼잡 등으로 인해 중심지의 고밀 이용이 요구되고 있으며, 더불어 건축기술과 공법의 발전에 따라 건축물이 대형화·고층화 되고 있다. 부동산관리측면에서 이러한 경향은 건축물의 대형화에 따라 안전시설을 비롯한 각종 부대시설이 증가되고, 효율적인 건물이용이 필요하게 되면서 전문적인 부동산관리 필요성을 부각시키고 있다.

네 번째로는 권익 보전의 필요성이다. 우리나라 민법에서는 일정요건이 충족되는 경우 취득시효를 인정하고 있다. 취득시효란 일정한 기간 동안 어떤 사실상의 점유상태가 계속된 경우 권리취득의 효과를 부여하려는 제도로 민법에서는 “20년간 소유의 의사로 평온, 공연하게 부동산을 점유하는 자는 등기함으로써 그 소유권을 취득한다”고 규정하여 점유로 인한 부동산 소유권의 취득을 인정하고 있다.¹³⁾ 특히 1976년 12월 31일 국유재산법의 전면개정으로 국유재산 업무가 국세청에서 지방자치단체로 이관되고 국유재산의 무단점유에 의한 사유화 방지를 위하여 국유재산법 제5조 제2항에 시효취득 금지 조항이 마련되었으나, 1991년 5월 13일 동법

13) 민법 제245조 제1항.

시효취득 배제규정이 헌법에 위배되어 일부 위헌이라는 헌법재판소의 결정으로 인하여 사법 적용을 받는 국가소유 잡종재산도 시효취득의 대상이 되었다. 이와 같은 이유로 미흡한 행정 여건 등에 따라 국공유재산에 대한 관리가 적극적으로 수행되지 못하였으나, 시효취득 완성을 원인으로 한 소유권이전등기소송에 대비하기 위해서는 국공유지 무단점유에 대한 변상금 부과와 같은 적극적인 관리가 필요하다.

3) 부동산관리의 특성

부동산관리는 경제적 측면과 법률적 측면, 기술적 측면 등 복합적 성격을 지니고 있다. 경제적 측면에서의 관리는 부동산으로부터의 수익이 합리적이고 적절하게 달성될 수 있도록 관리하는 것을 의미한다. 이는 부동산의 사용과 수익은 극대화하고 유지관리비용은 최소화하는 것으로 구체화될 수 있다. 법률적 측면에서의 관리는 법률적·행정적·제도적 측면에서 대상부동산에 대한 최대한의 권익을 확보하는 노력을 의미한다. 공공의 관점에서 도시환경의 안정성과 쾌적성을 유지하기 위한 각종 건축, 토지이용상의 법규에 부합하는 것은 물론 기본적인 권익의 보전행위가 이에 해당한다. 기술적 측면에서의 관리는 대상부동산에 대한 물리적·기능적 하자 유무를 판단하여 필요한 조치를 취하는 것을 의미한다.

결과적으로 세 가지 측면에서 부동산에 대한 체계적이며 종합적인 관리를 위해서 전문적인 인력과 방법에 의한 별도의 부동산활동으로 필요로 한다.

<표 2-1> 부동산관리의 세 가지 측면

구분	경제적 관리	법률적 관리	기술적 관리
개념	부동산으로부터의 수익이 합리적이고 적절하게 달성될 수 있도록 수익은 극대화하고 유지관리비용은 최소화	법률적·행정적·제도적 측면에서 대상부동산에 대한 최대한의 권익을 확보	대상부동산에 대한 물리적·기능적 하자 유무를 판단하여 필요한 조치를 취하는 것
사례	임대수익률, 임대료수준, 영업경비비율 산출 시장평균치와 비교	도시계획·건축적 차원에서의 법률요건 준수 소유권 보호	안전관리, 설비관리 위생관리, 보안관리

3. 일반재산관리의 정책기조의 변천¹⁴⁾

1) 매각·처분위주의 관리(1945년~1976년)

대한민국 정부수립 이후 1976년까지는 대부분의 국유재산, 특히 일반재산(기존 잡종재산)의 재정 정책적 기능이 우선적으로 강조되었던 시기로서, 국가의 재정수입 충당을 목적으로 일반재산의 매각 및 처분에 치중되던 시기였다. 이 당시는 국가운영을 위한 재정의 대부분을 해외 원조자금에 의존하였고, 이러한 재정부족분을 보충하기 위한 재원으로써, 특히 1960년대 이후는 경제개발계획의 추진에 필요한 재원확보를 위해 대대적으로 재산을 매각하였다.

2) 유지·보존 위주의 관리(1977년~1993년)

국유재산법의 전면개정(1973. 12. 31)을 통해 ‘국유재산관리계획제도’를 도입함으로써 매각·처분 위주의 정책방향이 유지와 보존 중심의 정책으로 전환되었다. 이에 따라 국유재산을 ‘국세청’에서 ‘지방자치단체’로 변경하여 위임관리하고, 재산 감소에 따른 부작용을 방지하기 위한 국유잡종재산의 처분억제정책으로 전환하였다. 이러한 이유는 그동안 국유재산이 관리 처분위주의 정책으로 인해 계속 감소되었고, 또한 국가경제가 성장함에 따라 이제는 필요재정을 어느 정도 조세수입으로 충당할 수 있게 되었기 때문이다. 또한 이 시기에는 1985년부터 1991년까지 ‘제1차 국유재산 실태조사 및 권리보전조치’를 추진하여 116만 필지에 달하는 국유지에 대해 등기를 완료하였다. 더욱이 1991년 5월 13일 국유재산 중 잡종재산에 대하여 시효취득을 배제하는 것은 위헌이라는 헌법재판소의 결정에 따라 국유재산에 대한 권리보전조치 및 시효취득의 방지가 시급하게 되었다.

3) 활용 및 총량보전 위주의 관리(1994년~1999년)

1977년 이후의 보존·유지 정책은 매각·처분 정책에 비하여 진일보한 관리정책으로 평가

14) 재정경제부(2000), 「국유부동산의 효율적 관리를 위한 제도개선」, p.9, 성업공사(1996), 「국유지관리 개선방안 연구 : 국유잡종재산을 중심으로」 pp.25~27.

할 수 있으나, 여전히 국유재산에 대한 소극적·방어적 관리의 개념을 벗어나지 못하였다. 이에 국유재산을 단순히 보존·유지하는 차원을 넘어 이를 보다 적극적으로 활용하고 그 총량규모를 보전하기 위해 1994년에 국유재산관리특별회계를 신설하고 국유지개발신탁제도를 제도화하게 되었다.

‘국유재산관리특별회계’ 신설의 취지는 종전 국유지 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 일반경상경비로 소비자금화 되던 것을 지양하고 국유지매각대금으로 대체 토지를 확보하여 장래의 행정수요에 필요한 토지를 원활히 공급하고자 하는 것이다.

‘국유지개발신탁제도’의 도입배경은 그동안 유휴지로 방치되어 도시미관을 저해하거나 일반인에게 무단 점유되어 있는 국유지를 활용함으로써 적극적인 국유지관리를 통해 재정수입의 증대 및 국민편익의 증진을 도모하기 위한 것이다. 그러나 지방자치단체에서는 정부의 정책과 달리 공유재산관리특별회계, 공유지 개발신탁제도, 공유재산관리 전담기구 등이 조례(條例)화 되어 있지 않은 상태였다.

4) 활용도 제고 및 효율적 관리(2000년 이후)

정부는 급변하는 경제 환경에 탄력적으로 대처하고, 국유재산의 주인인 국민이 보다 쉽게 국유재산을 이용할 수 있도록 관계부처 공무원, 학계, 민간 연구기관 등 부동산 정책의 전문가들로 Task Force를 구성하여 국유부동산 관련 제도에 관한 전반적인 연구검토를 거쳤다. 이 결과 국유부동산 활용도 제고를 위한 임대제도의 개선과 보존가치가 적은 국유부동산의 원활한 처분 도모, 민자유치와 민간경영기법을 활용한 관리효율화를 위한 신탁제도 활성화 방안의 일환으로 분양형신탁제도¹⁵⁾를 새로이 도입하였고, 국민의 복지증진을 위한 국유부동산의 활용도 제고를 위해 지방자치단체가 직영하는 양로원, 고아원 등의 지역주민을 위한 비영리공공사업에 대해 국유부동산을 무상 제공할 수 있도록 하였다. 또한 관리체계 개선을 위해 지방자치단체에서 관리하고 있는 국유 잡종재산에 대한 대부료 및 변상금의 귀속비율을 상향조정하고 신탁수입에 대한 귀속금 지급을 신설하였으며, 담당공무원의 적극적 업무행태를 유도하기 위한 인센티브 제도의 일환으로 포상제도를 도입하는 등 국유부동산의 효율적 관리를 위한 적극적인 정책방안이 모색되었다.

15) 분양형 신탁은 신탁회사가 국유지상에 건물을 건축한 후 이를 분양하여 발생하는 수익을 국가에 교부하는 신탁을 말한다.

4. 공유재산 관리체계

1) 공유재산 관리 관련 법규

공유재산관리업무는 지방자치단체의 재정에 관한 사항, 재산의 취득·사용·수익·처분·개발 등 재산관리의 일반적 업무사항, 재산유형과 활용주체 유형별 특수성 등에 의해 다양한 관련 법률이 관계되고 있다. 공유재산과 관련 업무를 포괄하는 일반법은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 통일적인 법률을 제정함으로써 문란한 재정질서를 바로잡아 지방자치의 건전한 발전을 기하기 위해 1963년 11월 11일 「지방재정법」이 제정되었으며, 공유재산의 관리부분은 제56조(공유재산의 범위, 구분 및 종류)와 제57조(공유재산의 보호에 대한 사항) 등 2개조로 구성되었다. 이후 1970년 8월 「지방재정법시행령」 개정, 1975년 12월 「지방재정법」의 개정, 1976년 11월 내무부훈령으로 「공유재산관리규정」(전문 55개 조항)을 제정하였다. 1983년 2월 20일에는 「공유재산매각특례에 대한 조례」를 제정·공포하였다.

그러나 2004년 당시 공유재산 규모가 총 156조449억원 수준에 이르는 방대한 규모이나 공유재산관리를 위한 별도의 법률없이 「지방재정법」에 포함되어 운영됨으로써 관리에 어려움이 많고, 이후 지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산의 행정수요에 대응하고 공유재산의 건전하고 효율적인 관리를 위하여 2005년 8월 4일 「지방재정법」을 전면 보수하고, 「공유재산 및 물품관리법」으로 새로 제정·공포하여 2006년 1월 1일부터 시행하게 되었다.¹⁶⁾

한편, 공유재산 관리업무는 공유재산 및 물품관리법을 기본법으로 하여 민법, 부동산 관련 법률, 지방행정 관련 법률, 도시개발 관련 법률 등이 연계되어 있다. 이와 관련한 주요 법률, 시행령, 조례 등은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 공유재산관리업무 관계 법규

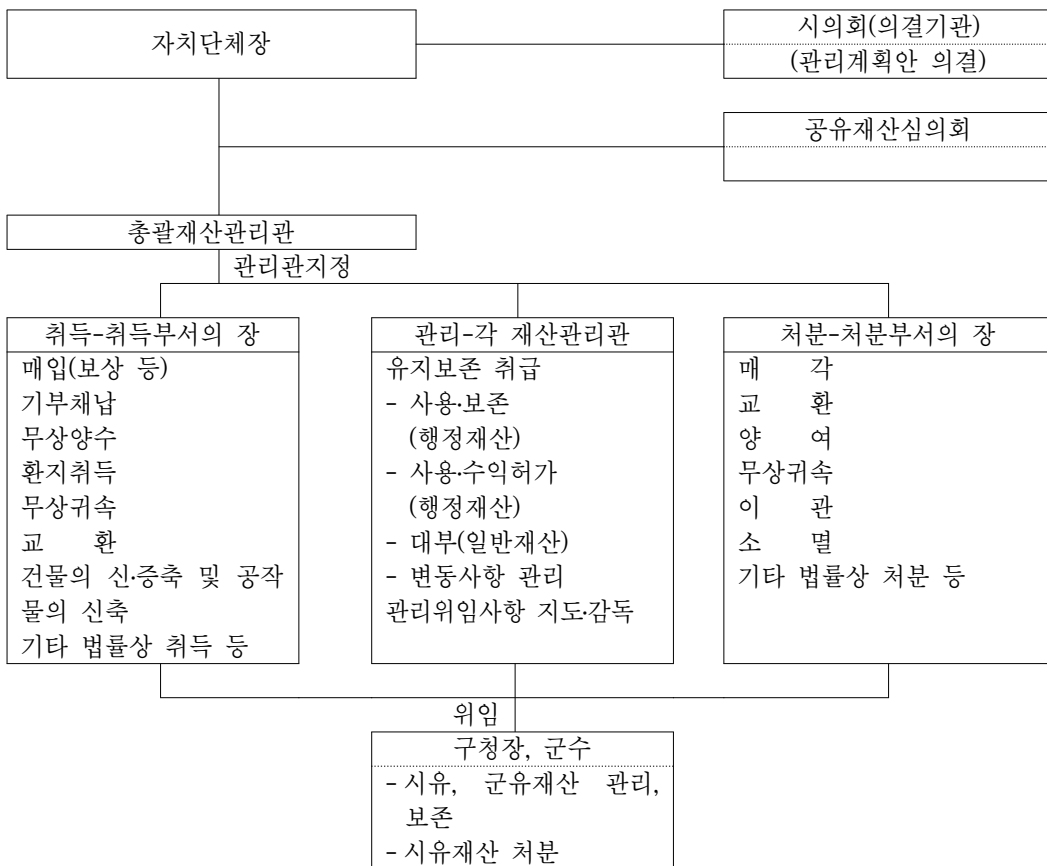
구분	명칭
법률	공유재산 및 물품 관리법
	국유재산법
	민법
	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률
	건축법
	지방교육자치에 관한 법률
	공공기관의 운영에 관한 법률

16) 국가기록원 나라기록포털 공유재산규정 정보 참조.

구분	명칭
	지방공기업법
	행정대집행법
	회계관계직원 등의 책임에 관한 법률
	지방재정법
	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
	지방자치법
	지방세법
	부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률
	지적법
	부동산등기법
	국공유부동산의 등기촉탁에 관한 법률
	공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	도시개발법
	도로법
	도시 및 주거환경정비법
	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법
	정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률
	과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률
	특정연구기관 육성법
	산업기술혁신 촉진법
	중소기업창업 지원법
	벤처기업 육성에 관한 특별조치법
	산업입지 및 개발에 관한 법률
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
	국민기초생활 보장법
	관광진흥법
	농어촌주택개량 촉진법
	농어촌정비법
	외국인투자촉진법
	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법
시행령	공유재산 및 물품 관리법 시행령
	지방자치법 시행령
	화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률 시행령
	국유재산법 시행령
	수도권정비계획법 시행령
	지방세법 시행령
조례	충청남도 공유재산 관리 조례
	충청남도 공유재산 관리 조례 시행규칙
	충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례
	충청남도도정조정위원회 조례
규칙 규정	지방자치단체 공유재산 관리·처분 기준
	충청남도 재무회계규칙
	공무원 직무발명의 처분·관리 및 보상 등에 관한 규정

2) 공유재산 관리체계와 업무

공유재산에 대한 관리와 처분 등은 지방자치단체장의 소관이며, 기본적으로 누구든지 공유 재산을 지방자치단체장의 허가없이 사용하거나 수익하지 못한다.¹⁷⁾ 반면, 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 "공유재산 관리계획")을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 하며, 공유재산 관리계획을 변경할 때에도 또한 같다.¹⁸⁾ 따라서 지방의회는 공유재산 관리에 있어 중요한 심의의결기관의 역할을 수행한다. 아울러 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의 장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 둔다.



<그림 2-3> 공유재산 관리체계

17) 공유재산 및 물품 관리법 제6조.

18) 공유재산 및 물품 관리법 제10조.

한편, 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리·처분하되, 소속 공무원에게 위임하여 공유재산을 관리·처분하게 할 수 있고, 특별시장·광역시장 또는 도지사는 시장·군수 또는 구청장에게 위임하여 그 재산을 관리·처분하게 할 수 있다. 이처럼 공유재산관리에 있어 지방자치단체장의 위임을 받은 공무원을 "재산관리관"이라 한다.¹⁹⁾ 실질적으로 지방자치단체장 총괄재산관리자(이하 "총괄재산관리관")를 지정하고 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리관을 지정하여 공유재산 관리업무를 위임하고 있다.

3) 공유재산 실태조사

지방자치단체의 장과 각 관서의 장은 앞서 제시된 바와 같이 행정재산과 일반재산 및 각 세부 구분과 종류에 따라 소관 공유재산의 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 하고, 공유재산의 대장에 도면 및 이에 관련되는 증명서류를 첨부하여 갖추어 놓아야 한다. 또 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하여야 하고, 지방자치단체의 장에게 그 결과를 보고하도록 하고 있다.

이와 관련하여 공유재산 및 물품 관리법에서는 지방자치단체의 효율적인 공유재산 관리를 위하여 지방자치단체의 장이 필요한 경우 조사대상 재산의 범위, 조사기간, 조사내용 및 조사비용 등을 정하여 전문기관에 의뢰하여 공유재산의 관리실태를 조사하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

5. 일반재산의 관리운영 방법

1) 공유재산관리계획 수립

(1) 공유재산관리계획 내용

지방자치단체 공유재산의 취득이나 처분 등은 일반적으로 공유재산관리계획에 의해 이루어진다. 공유재산 관리계획에 포함하여야 할 사항은 <표 2-3>에 해당하는 중요 재산의 취득²⁰⁾

19) 공유재산 및 물품 관리법 제14조.

20) 매입, 기부채납, 무상 양수, 환지(換地), 무상 귀속, 교환, 건물의 신축·증축 및 공작물의 설치, 출자 및 그 밖의 취득을

및 처분²¹⁾에 관한 사항이다.²²⁾ 다만, 사용·수익허가 및 대부 등은 공유재산의 사용에 관한 사항으로 취득·처분에 해당되지 않기 때문에 관리계획 수립대상이 아니다.

<표 2-3> 공유재산 관리계획에 포함하여야 할 공유재산 취득처분 사항

구분	취득	처분
1건당 기준가격	- 시·도 20억원 이상 - 시·군·자치구 10억원 이상	- 시·도 10억원 이상 - 서울특별시·경기도 20억원 이상
토지 1건당 면적기준	- 시·도 6천㎡ 이상 - 시·군·자치구 1천㎡	- 시·도 5천㎡ 이상 - 시·군·구 2천㎡

토지에 대해서는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 개별공시지가로 하고, 건물과 그 밖의 재산에 대해서는 「지방세법」에 따른 시가표준액으로 함

아울러 공유재산 및 물품 관리법 시행령 규정에 따라 아래의 열거사항은 취득·처분이라 하더라도 공유재산관리계획에 포함하지 아니한다.

- 가. 「공유재산 및 물품 관리법」이 아닌 다른 법률에 따른 무상 귀속
- 나. 「도시개발법」에 따른 환지
- 다. 법원의 판결에 따른 소유권 등의 취득 또는 상실
- 라. 「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
- 마. 「도시 및 주거환경정비법」 제68조에 따른 무상양여
- 바. 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 제14조에 따른 중소기업자에 대한 공장용지 매각
- 사. 지방의회의 의결을 받은 재산의 취득·처분
- 아. 다른 법률에 따라 지방의회의 의결 또는 동의를 받은 재산의 취득·처분
- 자. 「지방세법」에 따른 물납(物納)
- 차 다른 법률에 따라 관리계획의 적용이 배제된 재산의 취득·처분

말한다.

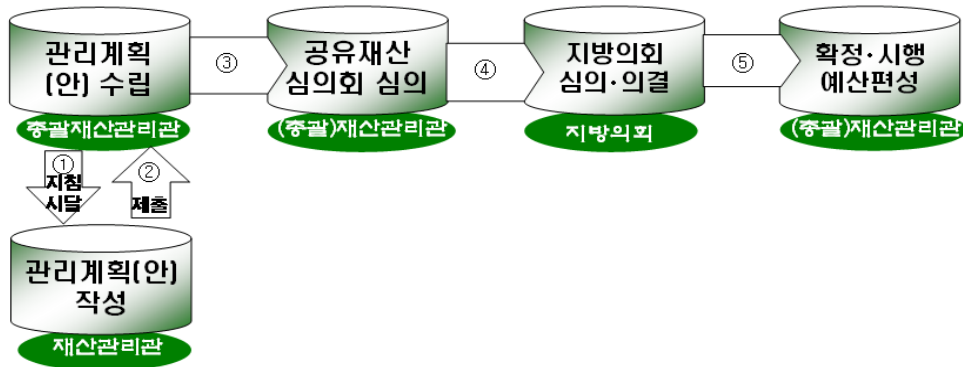
21) 매각, 양여, 교환, 무상 귀속, 건물의 멸실, 출자 및 그 밖의 처분을 말한다.

22) 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제7조.

- 카. 다른 법률에 따라 해당 지방자치단체의 취득·처분이 의무화된 재산의 취득·처분
- 타. 다른 법률에 따라 인가·허가 또는 사업승인 시 조건에 의하여 주된 사업대상물에 딸린 공공시설로 취득하거나 수의계약으로 매각하기 위하여 미리 재산관리관과 협의한 재산의 취득·처분
- 파. 이미 보유 중인 부동산의 종물(從物) 또는 공작물의 대체 설치

(2) 공유재산관리계획 수립절차

공유재산관리계획은 지방자치단체 공유재산의 취득이나 처분 등에 대한 중요한 사항들을 다루고 있으며, 이는 예산수립과 집행과도 밀접하게 관련된 사항이다. 이에 따라 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산 관리계획을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이는 공유재산 관리계획을 변경할 때에도 마찬가지이다.²³⁾ 공유재산관리계획의 구체적인 수립절차를 살펴보면 먼저 총괄재산관리관이 재산관리관에게 공유재산관리계획(안) 수립을 위한 지침을 시달하여 관리계획(안)이 작성되고 나면 공유재산심의회의 심의가 이루어진다. 이어 해당 지방의회에 수립된 공유재산관리계획(안)에 대한 심의와 의결을 받는다. 지방의회에 의해 공유재산관리계획이 확정되면 계획내용에 따라 예산편성과 시행이 이루어지게 된다.



자료 : 행정안전부(2009).

<그림 2-4> 공유재산관리계획 수립 절차

23) 공유재산 및 물품 관리법 제10조.

다만, 공유재산과 관련하여 당해 사업이 긴급하다고 판단되어 당해년도 추가경정예산에 계상하고자 하는 경우에는 관리계획 의결안과 예산안을 함께 상정한 다음 관리계획 의결안을 먼저 심의·의결하고 그 결과에 따라 예산안을 처리할 수 있다.

2) 관리 및 처분의 일반적 기준

지방자치단체의 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁할 수 있으며 필요한 경우에는 사권을 설정할 수 있다.²⁴⁾ 또한 일반재산은 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다. 현재 공유재산 및 물품 관리법 시행령에 따르면 대물변제는 다음의 경우에 가능하다.

- ㉠ 지방자치단체의 장이 직접 공영개발이나 경영수익사업을 시행하고 그 결과 조성된 일반재산으로 그 사업 시행에 든 용지대(用地代)와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우
- ㉡ 지방자치단체의 장이 청사 등 공용재산을 이전하여 설치하고 그 결과 용도가 폐지되는 기존의 공용재산인 일반재산으로 그 이전 설치에 든 용지대와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우
- ㉢ 지방자치단체의 장이 도로·공원 등 공공용재산을 이전하여 설치하고 그 결과 용도가 폐지되는 기존의 공공용재산인 일반재산으로 그 이전 설치에 든 용지대와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우
- ㉣ 지방자치단체의 장이 기업용재산을 이전하여 설치하고 그 결과 용도가 폐지되는 기존의 기업용재산인 일반재산으로 그 이전 설치에 든 용지대와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우

또한 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 그 뜻을 공고하여 경쟁입찰에 부쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있다.

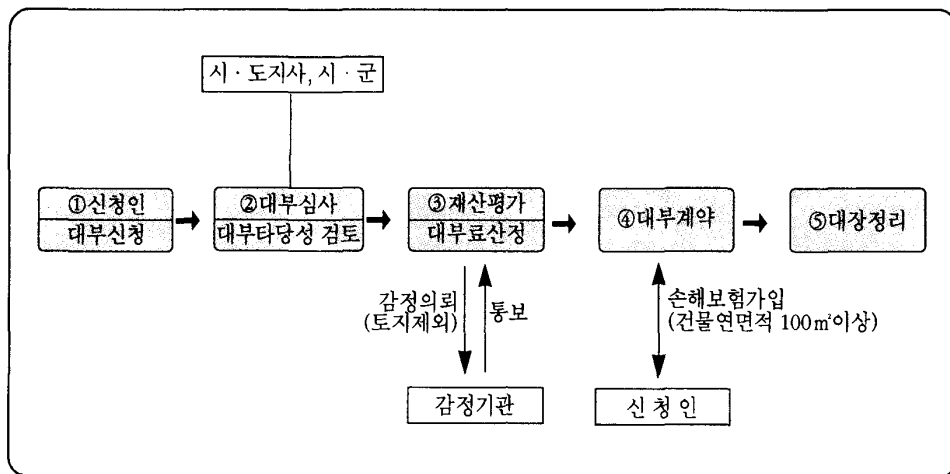
24) 사권을 설정하는 경우는 일반적인 것이 아니며 1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 시행하기 위하여 공중 또는 지하에 지상권(地上權)을 설정하는 경우, 2. 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업이 사회간접자본시설을 설치하고 이를 그 지방자치단체가 매입하는 조건으로 투자협약을 체결한 후 그 이행을 담보하기 위하여 저당권을 설정하는 경우로 한정되어 있다(공유재산 및 물품 관리법 시행령 제23조).

3) 공유재산의 사용 : 대부

대부는 지방자치단체가 그 소유에 속하는 일반재산을 당해 지방자치단체 이외의 자에게 사업상의 임차계약에 의거하여 사용·수익하게 하는 것을 말한다.

(1) 대부기간

일반재산의 대부는 원칙적으로 토지와 그 정착물은 5년, 그밖의 다른 일반재산은 1년을 초과할 수 없다. 다만, 지역경제의 활성화를 위하여 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자 기업에 필요한 토지와 그 정착물을 대부하는 경우에는 50년까지 대부할 수 있고, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 20년까지 대부할 수 있다.²⁵⁾



자료 : 남창우(1996).

<그림 2-5> 공유재산의 대부절차

- ㉠ 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 토지와 그 정착물을 대부하는 경우
- ㉡ 「수도권정비계획법 시행령」 규정에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 대부하는 경우

25) 공유재산 및 물품 관리법 제31조, 동법 시행령 제30조.

- ㉔ 지방자치단체의 장이 지역경제를 활성화하기 위하여 정하는 기준에 적합한 제조업체로서 해당 지역에 거주하는 상시 종업원의 수가 30명 이상이거나 원자재의 30퍼센트 이상을 해당 지역에서 조달하려는 기업의 공장 또는 연구시설을 유치하기 위하여 대부하는 경우
- ㉕ 정부출연연구기관등 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술 연구소를 유치하기 위하여 대부하는 경우
- ㉖ 국제경기장·국제회의장·국제전시장 등 규모가 큰 복합공공시설로서 그 용도가 일부 폐지된 경우에 그 용도 폐지된 부분을 대부하는 경우

또한, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종전의 대부기간을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 원칙적인 대부기간(토지와 그 정착물은 5년, 그 밖의 다른 일반재산은 1년)을 초과할 수 없다.

- ㉑ 대부받은 자가 천재지변이나 그 밖의 재난으로 피해를 입은 경우
- ㉒ 대부받은 자가 해당 지방자치단체의 귀책사유로 그 재산의 이용에 제한을 받은 경우
- ㉓ 대부기간(토지와 그 정착물은 5년, 그 밖의 다른 일반재산은 1년)이 끝난 일반재산에 대하여 법령이 정한 것에 따른 수의계약으로 대부를 할 수 있는 경우

이밖에도 지방자치단체의 장은 위의 어느 하나에 해당하지 아니하더라도 법령으로 정하는 생산·연구시설²⁶⁾의 경우에는 1회로 한정하여 대부기간을 갱신할 수 있다. 2008년 12월 법 개정에 의해 도입된 생산·연구시설의 대부계약 갱신 허용은 중소기업의 생산·연구시설에 대한 안정적 설비투자를 유도하기 위함이다. 이 역시 갱신기간은 토지와 그 정착물은 5년, 그 밖의 다른 일반재산은 1년을 초과할 수 없다.

(2) 대부료

일반재산을 대부하는 경우 대부료는 법령으로 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 대부료를 징수하도록 하고 있으며, 대부료 요율은 시가를 반영한 해당 재산평정가격의 연 1/1000 이

26) 1. 통계청장이 고시한 한국표준산업분류표에 따른 제조업, 건설업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 원료재생 및 환경 복원업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업용으로 설치되고 사용되는 생산시설, 2. 과학·기술·산업 등에 관한 조사·연구·시험 등을 위하여 설치되고 사용되는 연구시설, 이상 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제30조제2항.

상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정한다. 현재 충청남도의 경우 별도의 규정으로 정하지 않은 일반재산의 대부료 요율은 50/1000 이상, 도시계획에 저촉되어 대부목적으로의 활용에 지장이 있는 재산 등은 40/1000 이상, 공용·공공용으로의 사용을 위한 경우 등은 25/1000 이상, 농경지를 실경작자에게 경작의 목적으로 사용하도록 하는 경우 등은 10/1000 이상 등으로 구분하여 적용하고 있다.

연간 대부료 = 대부면적 × 재산평정가격 × 대부료의 요율

<표 2-4> 일반재산의 유형별 대부요율

요율 구분	공유재산 유형
50/1000 이상	별도로 규정하고 있는 경우를 제외한 일반재산
40/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획에 저촉되어 대부목적으로의 활용에 지장이 있는 재산 - 청사의 구내재산으로서 공익상 필요하거나 공무원의 후생복지를 목적으로 하는 재산
25/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 공용·공공용으로의 사용을 위한 경우 - 취락구조개선 사업을 위한 대부인 경우 - 주거용으로 대부하는 경우.(다만, 국민기초생활보장법 규정에 의한 수급자의 경우에는 당해 재산평정가격의 1,000분의 10이상으로 할 수 있음) - 양어장을 실제 어업에 종사하는 자가 어업경영의 목적으로 사용하거나 임야를 마을회·비영리법인 등이 임업부산물의 생산을 목적으로 사용하는 경우
10/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 농경지를 실경작자에게 경작의 목적으로 사용하도록 하는 경우 - 관련법 규정에 의하여 외국인투자기업이 사업목적상 필요하여 공유재산을 사용하는 경우 - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 규정에 의하여 벤처 기업전용단지, 벤처기업집적 시설의 개발 또는 설치에 필요한 공유재산을 벤처기업전용단지의 개발사업시행자 또는 벤처기업 집적시설의 설치자가 대부하는 경우 - 지방자치단체가 벤처기업 창업지원을 위하여 설치한 공유재산을 벤처기업 창업자 또는 지원관련 개인·단체·법인·기관에서 사용하는 경우 - 「수도권정비계획법 시행령」 규정상 인구집중유발시설이 지방에 이전하는 때 - 서울·인천·경기지역이 아닌 지역으로서 종업원 50명 이상을 고용하거나 원자재의 50% 이상을 당해 지역내에서 조달하는 일정규모의 공장을 신축하는 때

<표 2-5> 공유재산 가격평가기준

유형구분	가격평가 기준
토지	- 개별공시지가 - 개별공시지가가 없는 경우에는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제11조 등에 따라 동일용도로 사용하는 연접토지의 공시지가를 적용
토지 이외의 재산 또는 집합 건물의 구분소유권	- 첫째 연도 : 감정평가금액 - 둘째 연도 이후 : 건물의 경과연수별 잔존가치율 적용

대부료 산정시 적용하는 재산평정가격은 재산의 가격 결정은 대부기간 동안 연도마다 하며, 토지의 경우는 개별공시지가를 사용하여 산출하고, 토지 외의 재산이나 집합건물의 구분소유권의 경우 감정평가금액 이상의 금액을 적용하는 첫째 연도와 이 금액에 건물의 경과연수별 잔존가치율을 적용하여 산출하는 둘째 연도 이후로 구분된다. 아울러 경쟁입찰로 대부하는 경우 첫째 연도의 대부료는 최고입찰가로 결정하고, 둘째 연도 이후 기간의 대부료는 별도 계산식에 따라 산정한다.²⁷⁾

한편, 대부료는 그 전액을 대부 전에 미리 한꺼번에 내는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 대부료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 법령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기예금 금리수준을 고려하여 법령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.²⁸⁾

(3) 대부료의 면제와 감면

지방자치단체가 일반재산의 대부계약을 체결할 때 법령이 정하는 일정요건에 해당하는 경우 대부료의 면제나 감면이 가능하다. 대부료의 면제가 이루어지는 경우는 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우나 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우에 해당한다. 또 대부료 감면의 경우 외국인투자기업에 대부하는 경우

27) <표 2-5>에 따라 산출한 해당 연도의 재산 가액 × 입찰로 결정된 첫째 연도의 대부료 ÷ 입찰 당시의 재산 가액

28) 현행 공유재산 및 물품 관리법 시행령에서는 연간 대부료가 50만원을 초과하는 경우와 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업의 경우에는 연 6%의 이자를 붙여 연 4회의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대부료를 분할납부하게 할 수 있도록 규정하고 있으며(공유재산 및 물품 관리법 시행령 제32조제1항), 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업의 경우에는 최초로 준공된 건물 등의 준공일부터 60일 이내에 연 6%의 이자를 붙여 대부료를 납부하게 할 수 있다(공유재산 및 물품 관리법 시행령 제32조제2항).

등 지방자치단체의 조례로 정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 대부료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. 아울러 지방자치단체의 장은 일반재산을 대부받은 자가 천재지변이나 그 밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구 완료기간의 대부료와 그 이자를 일할 계산하여 감경할 수 있다.

(4) 대부계약의 해지

지방자치단체의 장은 법이 규정한 요건에 해당이 되면 대부계약을 해지하거나 해제할 수 있다. 이러한 경우는 대부한 일반재산을 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요하게 된 경우, 또는 대부받은 자가 대부받은 일반재산의 관리를 게을리 하였거나 그 대부 목적에 위배되게 사용한 경우, 대부받은 일반재산을 전대하거나, 대부받은 일반재산의 원상을 지방자치단체의 장의 동의 없이 변경한 경우, 거짓 진술, 거짓 증명서류의 제출, 그 밖의 부정한 방법으로 그 계약을 체결한 사실이 발견된 경우, 그리고 납부기한까지 대부료를 내지 아니한 경우이다.

지방자치단체의 장은 대부계약을 해지하거나 해제하면 지체 없이 그 권리의 회복에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요하게 되어 이루어지는 계약의 해지 또는 해제가 그 상대방에게 손실을 발생하게 하였을 때에는 그 재산을 사용할 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.

한편, 지방자치단체의 장은 일반재산을 대부받은 자가 대부료를 기한까지 내지 아니하면 지방세 채납처분의 예에 따라 징수한다.

4) 공유재산의 사용 : 무단사용 방지

(1) 무단점유 대상

공유재산관리의 중요한 업무 중 하나는 현실적으로 공유재산에 대한 무단점유와 사용을 방지하는 것이다. 공유재산의 무단점유는 대부받은 일반재산을 당초의 용도와 달리 사용하거나 임의적인 변경을 한 경우도 포함되며, 대부기간이 끝난 후 다시 대부를 받지 아니하고 공유재산을 계속 점유하는 것 역시 무단점유에 해당한다. 무단점유의 구체적인 유형들은 다

음과 같다.²⁹⁾

- ㉠ 임의로 건물을 신·증축한 경우
- ㉡ 임의로 부지 및 건물의 형태 등 구조를 변경한 경우
- ㉢ 사용·수익허가, 대부면적 보다 실제 사용면적이 많은 경우
- ㉣ 사용·수익허가, 대부한 목적·용도와 달리 사용한 경우
- ㉤ 사용·수익허가, 대부재산의 전부 또는 일부를 전대한 경우
- ㉥ 기타 법령에 위반하여 사용행위가 있는 경우 등

(2) 무단점유 현황조사

공유지에 대한 무단점유 예방 등을 위해 지방자치단체에서는 매년 점유현황 실태조사를 실시한다.

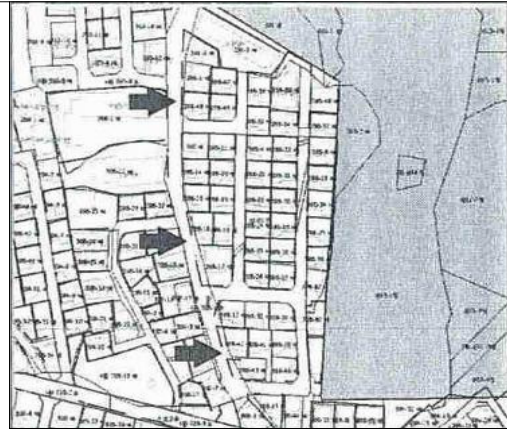
지방자치단체에 실무여건 등에 따라 차이가 있을 수 있으나 항공사진과 토지관리정보체계 전산도면, 도시계획현황도면 등 각종 도형정보를 기초로 점유현황 실태를 파악한 후 현지 확인조사를 실시한다. 그리고 인접 토지와 경계가 명확한지 또는 경계 침해가 있는지의 여부를 현장에서 판단하여 점유의 가능성이 있을 것으로 판단되는 토지를 선별하고 그에 따른 점유현황측량을 지적측량수행기관에게 의뢰하는 방식을 취한다.³⁰⁾

29) 행정안전부(2009), 지방자치단체 공유재산 관리·처분기준.

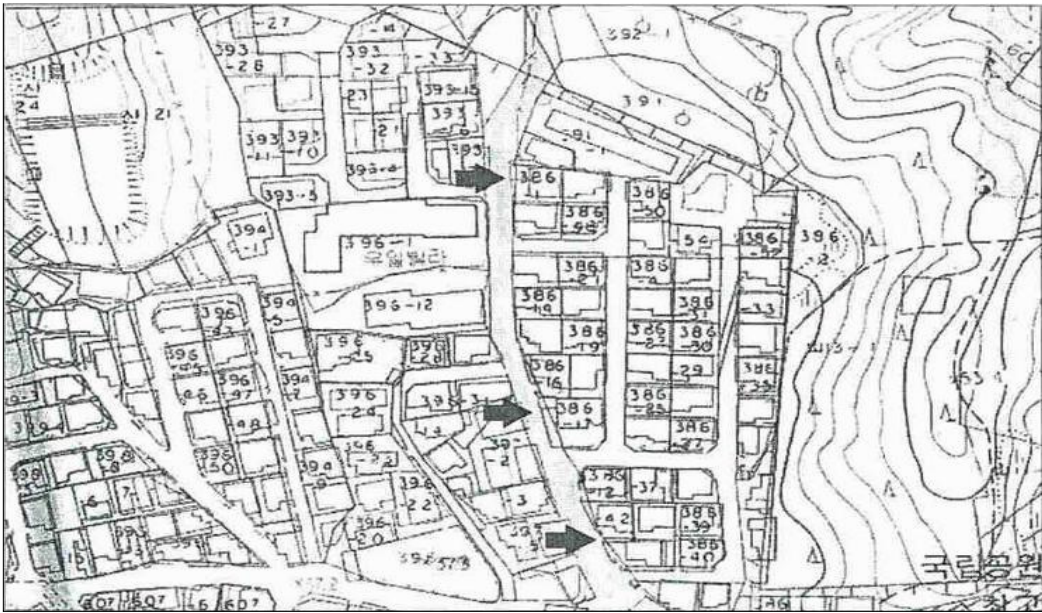
30) 방종식(2006), 지적현황측량에 의한 국공유지의 관리실태 분석, p.24.



a. 항공사진 정보



b. LMIS 정보



c. 도시계획 현황도면

자료출처 : 방종식(2006), 지적현황측량에 의한 국공유지의 관리실태 분석, p.25.

<그림 2-6> 각종 도형정보를 이용한 점유실태 확인

(3) 변상금의 징수

무단점유에 대하여 원상복구토록 조치하여야 하며, 공유재산 및 물품 관리법에서는 공유재산의 대부를 받지 아니하고 공유재산을 점유하거나 사용수익한 자에게 변상금을 징수하도록 하고 있다. 변상금은 그 재산을 무단으로 점유하거나 무단으로 사용·수익한 기간에 대하여

회계연도별로 사용료 또는 대부료 합계액의 100분의 120에 해당하는 금액으로 한다. 다만, 변상금이 50만원을 초과하는 경우에는 연 6%의 이자를 붙여 3년 이내의 기간으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 분할납부하게 할 수 있다. 또한 변상금을 기한까지 내지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 연체료를 징수할 수 있으며, 변상금 및 연체료를 기한까지 내지 아니하면 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

반면, 특수한 상황에 의한 점유인 경우에는 변상금을 징수하지 않는데, 여기에는 등기부나 그 밖의 공부상의 명의인을 정당한 소유자로 믿고 상당한 대가를 지급하고 권리를 취득한 자의 재산이 취득 후에 공유재산으로 판명되어 지방자치단체에 귀속된 경우나 국가나 지방자치단체가 재해대책 등 불가피한 사유로 일정 기간 공유재산을 점유하게 하거나 사용·수익하게 한 경우가 해당된다.

5) 공유재산의 매각

(1) 매각요건

일반재산 매각의 경우는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 다른 법률 또는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제38조 각호의 수의계약 매각사유에 해당하는 경우, 둘째는 유상·무상을 불문하고 재산의 소유권을 처분하기 위하여 공유재산을 양여·멸실·교환 등을 하는 경우, 세 번째는 기타 규모·형상 등으로 보아 활용할 가치가 없거나 산재한 일반재산을 집산화하기 위하여 재산의 매각이 불가피하다고 지방자치단체의 장이 결정하는 경우이다.

<표 2-6> 수의계약으로 매각할 수 있는 경우

1. 국가나 다른 지방자치단체가 공용 또는 공공용으로 사용하려는 경우
2. 제29조제4항제3호에 따른 대부계약의 조건에 따라 대부재산을 대부받은 자에게 매각하는 경우
3. 예정가격이 1건당 3천만원 이하인 재산을 매각하는 경우
4. 「건축법」 제57조제1항에 따른 최소 분할면적에 못 미치는 건물이 없는 토지의 인접 토지소유자가 1인인 경우 그 토지를 그 인접토지 소유자에게 매각하는 경우
5. 지방자치단체가 건립한 아파트·연립주택·공영주택 및 그 부지를 국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 또는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자에게 매각하는 경우
6. 「관광진흥법」에 따른 개발사업의 시행으로 조성된 재산을 입주계획에 따라 정해진 지구에 입주하는 실수요자에게 매각하는 경우
7. 「농어촌주택개량 촉진법」에 따른 농어촌주거환경개선사업과 「농어촌정비법」에 따른 농어촌생활환경

- 경정비사업을 지원 또는 권장하기 위하여 주택 또는 공공이용시설 부지로 사용하게 될 재산을 마을주민에게 매각하는 경우 및 주민 공동이용시설을 설치하기 위하여 주민단체에 매각하는 경우
8. 외교상 또는 국방상의 이유로 재산의 매각을 비밀리에 할 필요가 있는 경우
 9. 천재지변이나 그 밖의 재해가 발생하여 재해복구 또는 구호의 목적으로 재산을 처분하는 경우
 10. 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 해당 시설을 이전하는 자에게 재산을 매각하는 경우
 11. 주식의 매각을 투자매매업자·투자중개업자에게 위탁하는 경우
 12. 지방자치단체가 취급하던 업무를 해당 지방자치단체 외의 자에게 포괄하여 이관하면서 이관되는 업무에 제공되고 있던 재산을 이관받는 자에게 매각하는 경우
 13. 지방자치단체가 유아교육 또는 아동복지사업을 지원하기 위하여 유아교육 또는 아동복지사업을 하는 사회복지법인 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 적용받는 어린이육영단체에 재산을 매각하는 경우
 14. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관에 그 목적사업에 필요한 재산을 매각하는 경우
 - 가. 「지방공기업법」에 따라 설립된 법인
 - 나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 기관 중 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정한 기관
 - 다. 「공무원연금법」에 따라 설립된 공무원연금관리공단
 - 라. 「대한지방행정공제회법」에 따라 설립된 대한지방행정공제회
 - 마. 「방송법」에 따른 한국방송공사
 - 바. 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사
 15. 다른 법률에 따라 해당 재산을 양여하거나 무상으로 대부할 수 있는 자에게 그 재산을 매각하는 경우
 16. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제97조에 따라 용도가 정해진 토지를 그 정해진 목적에 사용하도록 해당 도시계획사업시행자에게 매각하는 경우
 17. 국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 집단복지공장이 직접 사용할 업무용 토지를 매각하는 경우
 18. 「농어촌 정비법」 제68조에 따른 농어촌 관광휴양단지로 조성된 재산을 농어민에게 매각하는 경우
 19. 「농어촌 정비법」 제88조제1항에 따른 농공단지사업을 시행하는 자에게 해당 사업에 사용할 토지를 매각하는 경우
 20. 재공고 입찰에 붙였으나 입찰자 또는 낙찰자가 없는 경우
 21. 「도서·벽지 교육진흥법」에 따른 도서·벽지에 있는 학교를 폐지하는 경우 그 학교재산을 학교법인, 사회복지법인, 공익법인이나 그 밖의 비영리법인에 청소년교육과 지역주민의 복리증진사업을 위하여 매각하는 경우
 22. 제21호에 따른 도서·벽지 외의 읍·면 지역에 있는 학교를 폐지하고 그 학교재산을 학교법인에 매각하는 경우
 23. 재산의 위치·형태·용도 등으로 보아 경쟁입찰에 붙이기 곤란하거나 계약의 목적 또는 성질상 수의계약으로 하는 것이 불가피한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우
 24. 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조제6호에 따른 시장정비사업을 위하여 사업시행자, 점유자 또는 사용자에게 사업 시행에 필요한 재산을 매각하는 경우
 25. 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업에 대하여 필요한 재산을 매각하는 경우
 26. 「장사 등에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 봉안시설의 설치를 위하여 재산을 매각하는 경우
 27. 동일인 소유의 사유지에 둘러싸여 고립된 토지를 그 사유지의 소유자에게 매각하는 경우
 28. 지방자치단체의 장이 지역경제의 활성화를 위하여 정하는 기준에 적합한 제조업체로서 해당 지역에 거주하는 상시 종업원의 수가 30명 이상이거나 원자재의 30퍼센트 이상을 해당 지역에서 조달하려는 기업의 공장 또는 연구시설을 유치하기 위하여 매각하는 경우
 29. 「주택법」에 따른 주택건설사업에 편입되는 토지를 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 매각하는 경우

(2) 매각절차

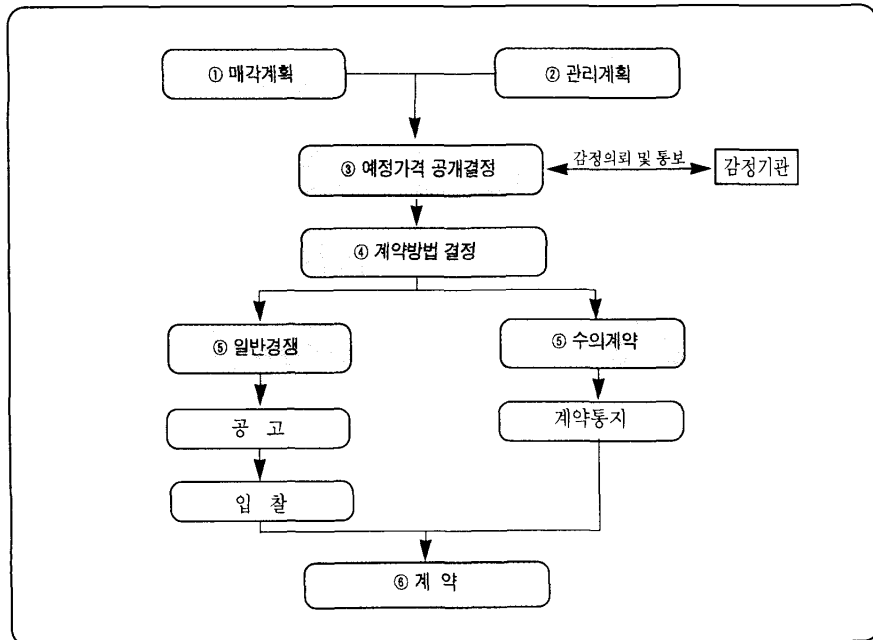
일반재산을 매각하기 위해서는 먼저 대상 재산에 대한 매각계획을 수립하여 공유재산심의회에 상정, 심의를 거친 뒤 지방자치단체장의 매각방침이 결정되면 공유재산관리계획에 매각계획을 반영한다. 공유재산관리계획에 대하여 지방의회의 의결이 이루어지고 나면 해당 일반 재산에 대한 예정가격을 결정하며, 이와 함께 경쟁입찰이나 수의계약 등 계약방법에 따라 매각이 이루어지게 된다.

일반재산을 매각하는 경우 해당 재산의 예정가격은 지방자치단체의 장이 시가로 결정하고 공개하여야 한다. 이 경우 시가는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 둘 이상의 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평균한 금액 이상으로 하며 감정평가나 분할측량에 든 비용을 포함할 수 있다.³¹⁾

매각시 계약방법은 공고를 통한 경쟁입찰을 원칙으로 하되, 법령으로 정하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있다.³²⁾ 현재 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제37조에서는 해당 재산에 인접한 토지의 소유자를 지명하여 경쟁에 붙일 필요가 있는 경우와 재산의 용도에 따라 매수자의 범위를 지정하여 경쟁에 붙일 필요가 있는 경우에 대하여 지명경쟁입찰로 매각할 수 있도록 규정하고 있으며, 수의계약이 가능한 경우는 앞서 <표 2-6>과 같다.

31) 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제27조.

32) 공유재산 및 물품 관리법 제29조.



자료 : 남창우(1996).

<그림 2-7> 일반재산의 매각절차

(3) 매각대금 납부

일반재산의 매각대금은 그 전액을 한꺼번에 내야 하나 매각대금을 한꺼번에 전액(全額) 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 연 4% 이상 6% 이하의 이자를 붙여 10년 이내의 기간에 걸쳐 분할납부하게 할 수 있다.

아울러 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 연 3% 이상 6% 이하의 이자를 붙여 20년 이내의 기간에 걸쳐 분할납부하게 할 수 있다.

- ㉠ 지방자치단체가 영세주민을 위하여 건립한 아파트·연립주택·공영주택 및 그 부지를 매각하는 경우
- ㉡ 전원 개발 또는 다목적댐의 건설과 관계되는 재산을 매각하는 경우
- ㉢ 천재지변이나 그 밖의 재해로 인하여 특히 필요하다고 인정되는 경우
- ㉣ 수도권정비계획법 시행령 에 따른 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 매각하는 경우

- ㉔ 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업에 대하여 필요한 재산을 매각하는 경우³³⁾
- ㉕ 지방자치단체의 장이 지역경제의 활성화를 위하여 정하는 기준에 적합한 제조업체로서 해당 지역에 거주하는 상시 종업원의 수가 30명 이상이거나 원자재의 30% 이상을 해당 지역에서 조달하려는 기업의 공장 또는 연구시설을 유치하기 위하여 매각하는 경우

6) 신탁

(1) 개념과 배경

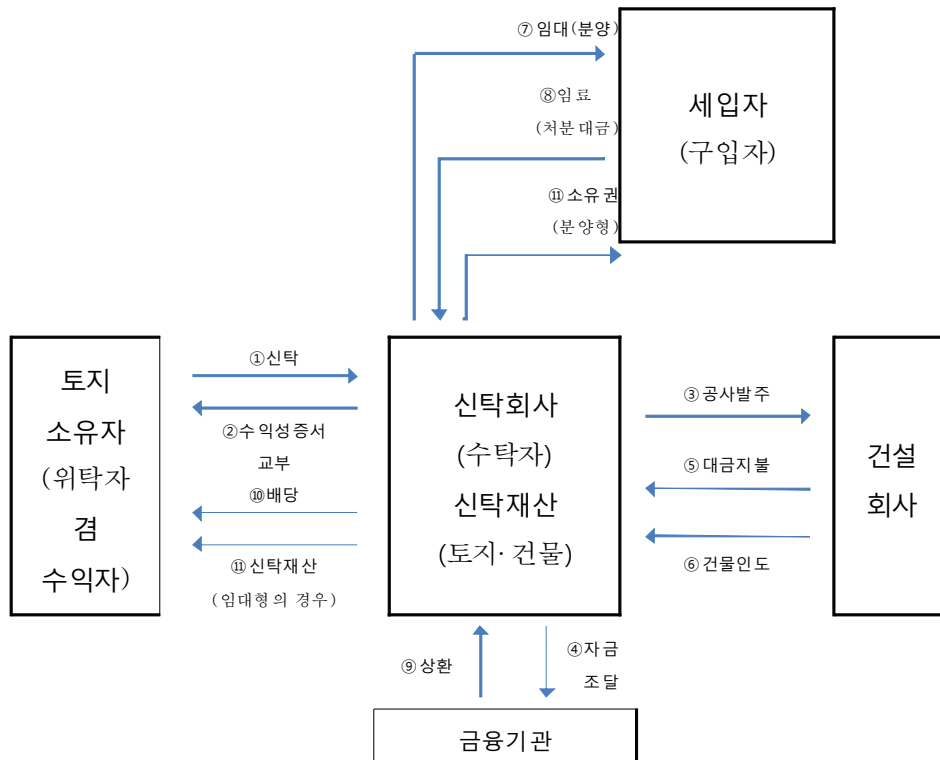
신탁이라 함은 신탁설정자(이하 위탁자라 한다)와 신탁을 인수하는 자(이하 "수탁자"라 한다)와 특별한 신탁관계에 기하여 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 기타의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자(이하 수익자라 한다)의 이익을 위하여 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산권을 관리, 처분하게 하는 법률관계를 말한다.³⁴⁾ 공유재산에 대한 신탁은 1994년 이후 국·공유재산관리정책의 기조가 그동안의 유지·보존 및 처분보다는 적극적으로 운용·활용하는 방향으로 바뀌어 왔으며, 이에 따라 1994년 국유재산에 대하여, 공유재산의 경우 1999년 신탁제도가 도입되었다.

현재 일반재산의 신탁은 토지와 그 정착물로 한정하여 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있다.³⁵⁾ 아울러 신탁을 할 때에는 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모하고자 하는 목적에 위반되는 무상대부나 교환, 또는 양여의 효과를 달성하기 위한 목적으로 신탁하거나 해당 지방자치단체 외의 자를 신탁의 수익자로 하는 신탁은 허용되지 않는다.

33) 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업에 대하여 필요한 재산을 매각하는 경우는 분할납부기간에 적용되는 이자는 연 4퍼센트를 초과할 수 없으며, 그 외국인투자기업에 대한 투자사업계획이 승인되기 전에 매각하는 경우에는 투자사업계획이 승인된 날을 기준으로 하여 이자를 납부하게 할 수 있다.

34) 신탁법 제1조.

35) 공유재산 및 물품 관리법 제42조.



자료 : 정희남 · 최수,(1996), 토지신탁활성화방안 연구, p. 63.

<그림 2-8> 일반재산의 신탁개념

(2) 일반재산 신탁의 종류와 기간

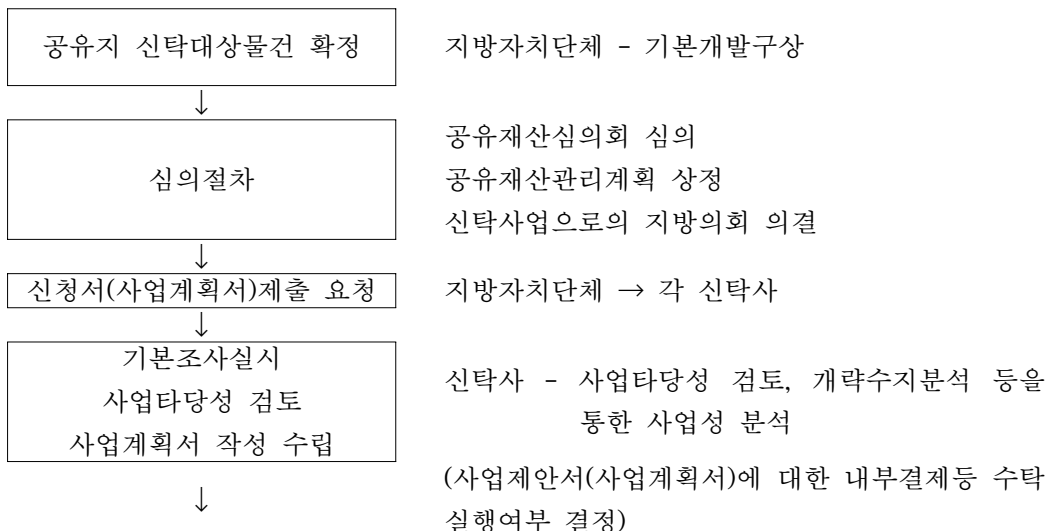
공유재산의 신탁 종류는 크게 분양형 신탁, 임대형 신탁, 혼합형 신탁 세 가지로 구분된다. 기존에는 분양형 신탁과 임대형 신탁의 두 가지 방식으로 운영되었으나 지방자치단체의 공유 재산 신탁 활용도를 높이기 위해 2008년 법 개정시 혼합형 신탁방식도 가능하도록 도입되었다. 또한 신탁기간 역시 20년 이내로 한정하던 것을 임대형과 혼합형 신탁의 경우 30년까지로 개정하였다.

<표 2-7> 일반재산의 신탁유형과 내용

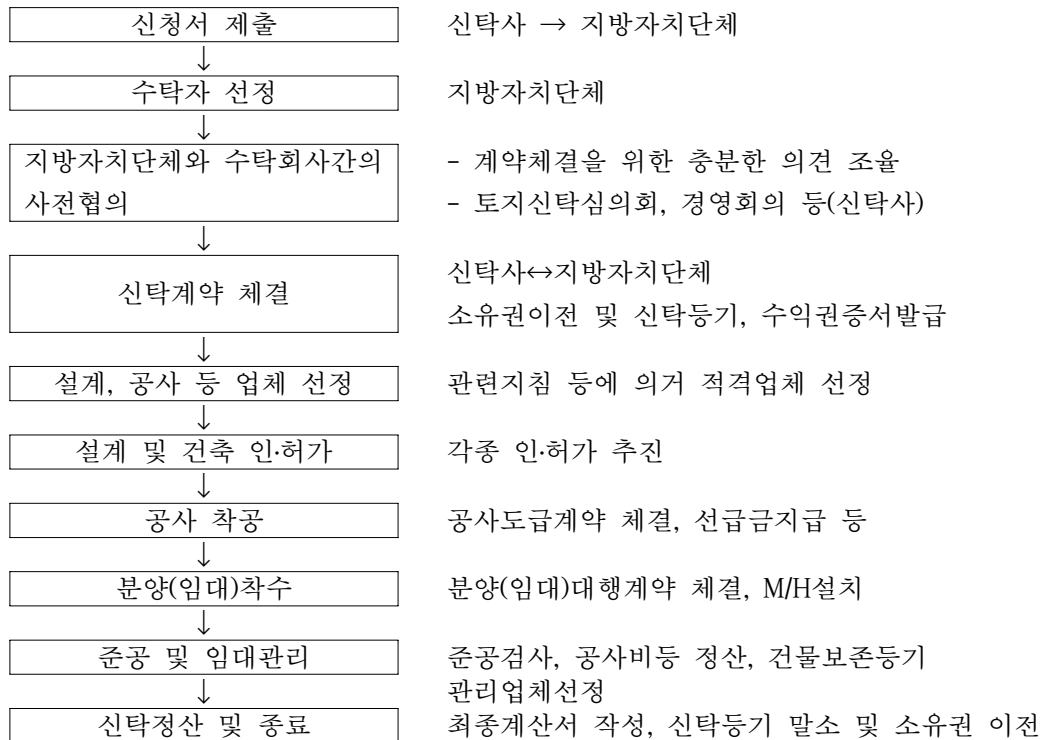
일반재산 신탁유형	기간	내용
분양형 신탁	분양 종료 시까지로 하되, 5년 이내	신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁
임대형 신탁	30년 이내	신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁
혼합형 신탁		신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산의 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁

(3) 신탁회사 및 신탁절차

신탁개발은 금융위원회로부터 인가받은 부동산신탁회사만이 사업을 추진할 수 있으며, 계약체결 후 토지소유권이 신탁회사로 이전되어 모든 과정을 신탁회사가 주도적으로 처리하게 된다. 2008년말 현재 부동산신탁회사는 한국토지신탁, KB부동산신탁, 대한토지신탁, 생보부동산신탁, 한국자산신탁, 다올부동산신탁, 코람코자산신탁, 아시아자산신탁, 국제자산신탁 등 9개 회사가 있다. 신탁개발은 비교적 규모가 큰 개발사업으로 예산과 인력을 투자하지 않고 유휴 일반재산을 개발하고 지방재정 수입을 확충할 수 있는 장점이 있다.³⁶⁾



36) 행정안전부(2009.3) 공유재산 및 물품관리법·령 개정 관련 교육자료.



자료 : 행정자치부(1999), 「공유재산신탁전략」.

<그림 2-9> 공유지신탁의 업무절차

한편, 지방자치단체가 일반재산을 신탁하는 경우 신탁업자의 선정은 수의계약으로 할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체의 장은 둘 이상의 부동산 신탁업자로부터 사업계획서를 제출받아 그 적정성을 평가하여야 한다.

7) 위탁관리

(1) 일반재산 위탁관리 제도 근거

일반재산에 대한 위탁관리 방식은 2009년 4월부터 새롭게 시행된 제도로 공유재산 개발이 미흡한 기존의 문제를 개선하여 공유재산 활용을 활성화하기 위한 방안의 하나로 도입되었다. 이에 따라 지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 특별법에 따라 설립된 법인으로서 법령이 정하는 자에게 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 여기에는 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사

의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사, 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사로서 같은 주택사업 및 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사가 해당된다.

(2) 위탁관리의 범위와 위탁대상

위탁관리는 「공유재산 및 물품관리법」 제28조에서 정하는 일반재산의 관리·처분 업무 전반에 관한 행정사무를 위탁하는 방식으로 특수 시설물을 대상으로 하는 행정재산의 관리위탁과는 달리, 일반재산의 관리·처분 업무 전반에 관한 행정사무(대부, 변상금 부과, 매각, 채납 처분 등)를 수탁기관의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것이다.³⁷⁾

<표 2-8> 일반재산 위탁범위와 대상

일반재산 위탁대상 구분	주요 내용
일반재산의 위탁에 한정	행정재산 이외의 모든 공유재산에 대하여 위탁관리가 가능
전체 또는 일부 위탁	위탁관리는 일반재산의 관리·처분에 관한 전반적인 행정사무를 위탁계약을 통해 관리하고 회계연도별로 수익과 비용을 정산하는 방식 일반재산 전체를 위탁할 수 있으며, 필요에 따라 일반재산의 일부를 위탁하여 관리 가능
신규취득 및 매각을 위한 용도 폐지 재산의 위탁	신규로 취득한 일반재산이나 매각할 필요성이 있어 행정재산을 용도폐지한 경우 위탁하여 관리·처분
용도폐지된 행정재산의 위탁	행정재산으로 분류되어 있으나 사실상 행정목적으로 사용되지 아니하는 경우 용도폐지 후 일반재산으로 위탁관리
재위탁의 금지	수탁기관은 위탁받은 재산의 관리에 필요한 청소, 시설공사, 경비 또는 실태조사 등 단순 사무의 용역을 제외하고는 관리·처분에 관한 행정사무 전체를 제3자에게 다시 위탁할 수 없음

법 개정을 통해 도입된 공유재산의 위탁관리방식은 행정재산 이외의 모든 공유재산에 대하여 위탁관리가 가능하며, 일반재산 전체 또는 일부 위탁도 가능하다. 구체적으로 위탁관리는 일반재산의 관리·처분에 관한 전반적인 행정사무를 위탁계약을 통해 관리하고 회계연도별로

37) 행정재산의 관리위탁은 특수 시설물(병원, 청소년 수련관 등 대부분 특별한 기술·장비 및 능력을 요하는 시설물)을 그 용도에 맞게 운영을 위탁하는 방식이다.

수익과 비용을 정산하는 방식으로 일반재산 전체를 위탁할 수 있으며, 필요에 따라 일반재산의 일부를 위탁하여 관리하는 것이 가능하다. 또한 신규로 취득한 일반재산이나 매각할 필요성이 있어 행정재산을 용도폐지한 경우 위탁하여 관리·처분할 수 있으며, 행정재산으로 분류되어 있으나 사실상 행정목적으로 사용되지 아니하는 경우 용도폐지 후 일반재산으로 위탁 관리할 수 있다.

그러나 위탁관리와 관련하여 수탁기관의 재위탁을 금지하고 있다. 이에 따라 수탁기관은 위탁받은 재산의 관리에 필요한 청소, 시설공사, 경비 또는 실태조사 등 단순 사무의 용역을 제외하고는 관리·처분에 관한 행정사무 전체를 제3자에게 다시 위탁할 수 없다.³⁸⁾

(3) 위탁관리기간

공유재산에 대한 위탁기간은 5년 이내로 하되 5년의 범위 내에서 1회 갱신할 수 있으며, 2회 이상 갱신의 필요성이 있는 경우에는 갱신할 때마다 지방자치단체 조례로 정하는 바에 따라 수탁자의 관리능력 등을 평가한 후 그 기간을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 5년을 초과할 수 없다.

(4) 위탁계약과 해지

지방자치단체의 장은 일반재산을 위탁하여 관리할 때에는 위탁의 목적, 위탁 수수료, 위탁기간, 그 밖에 위탁업무의 수행에 필요한 사항을 포함한 위탁계약을 위탁을 받을 자와 체결하여야 한다. 이에 따라 위탁을 받은 수탁기관은 위탁재산을 관리할 때 선량한 관리자로서 주의의무를 다하여야 하며, 지방자치단체의 승인 없이 위탁재산을 위탁 목적 외의 용도로 사용하는 행위, 위탁재산의 원상을 변경하는 행위를 할 수 없다.

한편, 지방자치단체의 장은 공용·공공용으로 필요할 때나 수탁기관이 법을 위반하였을 경우 위탁재산의 전부 또는 일부에 대하여 위탁을 해지할 수 있다.

(5) 수탁기관 선정방법³⁹⁾

지방자치단체가 일반재산을 위탁관리하기 위하여 공유재산 수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하고 있다. 공개모집에 응하고자 하는 자는 수탁기관 신청서와 사

38) 행정안전부(2009), 지방자치단체 공유재산 관리·처분기준.

39) 지방자치단체 공유재산 관리·처분기준 참조

업계획서를 위탁기관에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체는 수탁기관의 선정에 공정성과 객관성을 도모하기 위하여 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 해당분야의 전문가로 구성된 「수탁기관 선정심사위원회」의 심사를 거쳐 선정한다. 하지만 수탁의사를 표명하는 자가 1인밖에 없을 경우에는 「수탁기관 선정심사위원회」의 심사를 거쳐 수의계약의 방법으로 수탁기관을 선정할 수 있도록 하고 있다.

수탁기관을 선정할 때에는 수탁신청기관의 관련분야에 대한 전문성 등을 종합적으로 판단하여 선정해야한다. 여기에는 기술·지식능력, 유사업무수행실적, 위탁관리능력, 위탁개발능력 등이 고려된다. 기술·지식능력 분야는 공유재산의 일반적인 관리·처분기준 등에 대한 이해 여부, 당해 위탁사업에 대한 이해정도, 각종 업무처리기준의 확보 등이 수탁기관 선정의 주된 평가기준이 된다. 유사업무 수행실적은 공유재산관리에 대한 수탁기관의 경험과 전문성에 대한 간접적인 판단기초로 기존의 국가 또는 지방자치단체 국·공유재산 관련 유사용역 실적 등이나 국·공유재산 관련 위탁개발 실적을 말한다. 실제 수탁기관의 공유재산에 대한 위탁관리능력은 수탁기관 선정 고려요소에 있어 가장 큰 비중을 차지할 수 있는데, 이는 수탁기관내 상설조직 및 인력배치 계획, 투입인력의 재산관리 전문성, 실태조사에 대한 이해정도, 일반재산 최유효 활용방안 제시, 전산시스템 구축 및 활용과 지방행정정보시스템 연계 등에 대한 능력 등이 포함된다. 이밖에도 위탁개발이 이루어지는 경우는 개발계획과 자금조달능력 등에 대한 검토가 필요하다.⁴⁰⁾

(6) 위탁수수료

위탁기관은 일반재산의 관리·처분에 관한 사무에 드는 경비를 보전하게 하기 위하여 재산관련 지출 경비를 지원할 수 있는데, 위탁기관은 수탁재산의 성공보수 성격으로 다음에 해당하는 금액의 범위내에서 수탁기관과 협의하여 위탁수수료를 지급한다.

- ㉠ 매각대금의 1,000분의 17이상 1,000분의 20이하
- ㉡ 대부료 수납액의 1,000분의 100이상 1,000분의 200이하
- ㉢ 변상금 수납액의 1,000분의 100이상 1,000분의 200이하
- ㉣ 예금이자 등 기타 위탁재산으로부터 발생한 제수입의 1,000분의 100이상 1,000분의 200이하
- ㉤ 유지 관리 비용의 1,000분의 100이상 1,000분의 200이하

40) 행정안전부(2009), 지방자치단체 공유재산 관리·처분기준 별지 제2-2호 서식 참조.

8) 위탁개발

(1) 공유재산 위탁개발의 개요

위탁에 의한 공유재산 개발 역시 법 개정에 의해 신규 도입된 제도로 2009년 4월부터 시행되었다. 위탁개발은 지방자치단체로부터 공유재산의 위탁관리를 맡은 수탁기관이 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 건축, 대수선, 리모델링 등을 하는 것을 말한다. 위탁개발 대상이 되는 공유재산은 일반재산의 경우 수탁기관이 관리·처분 업무를 위탁받은 일반재산 중 개발이 필요하다고 판단되는 재산에 대하여 지방자치단체와 협의하여 위탁개발 사업 대상 재산이 가능하다. 또한 행정재산의 경우도 다음과 같은 사유가 있을 경우 행정재산을 일반재산으로 용도폐지 후 수탁기관에 개발을 위탁할 수 있도록 하고 있으며, 아울러 지방자치단체는 위탁개발된 재산의 일부를 행정재산으로 사용할 수 있다.⁴¹⁾

- ㉠ 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

(2) 위탁개발의 유형

공유재산에 대한 새로운 관리방식으로 신규 도입된 위탁개발은 분양형 개발, 임대형 개발, 혼합형 개발 3가지 방식이 있다. 분양형 개발은 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발방식이며, 임대형 개발은 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발방식이고, 혼합형 개발은 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산 중 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발방식이다. 기본적으로 앞서 살펴본 신탁방식의 유형과 같다.

41) 행정안전부(2009.8).

(3) 위탁개발의 사업구조와 위탁기간

위탁개발의 기본적인 사업구조는 기본적으로 수탁기관이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 방식이다. 아울러 지방자치단체는 일정기간 동안 수탁기관에 관리·운영을 위탁하고 수탁기관은 위탁기간 동안 지방자치단체를 대리하여 임대 또는 분양사업을 수행한다(사업의 주체는 지방자치단체). 임대·분양수입 등 개발에 따른 모든 수입은 지방자치단체에 귀속되며, 수탁기관은 개발·분양·관리업무에 따른 대가와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 받는 구조이다.

위탁개발의 종류에 따른 위탁기간은 분양형 개발은 분양 종료 시까지로 하되 5년 이내, 임대형 개발은 30년 이내, 혼합형 개발의 경우 분양형 개발부분은 분양 종료 시까지로 하되 5년 이내로 하고, 임대형 개발부분은 30년 이내로 가능하다. 따라서 위탁기간은 이와 같은 기준에 기초하여 위탁개발 범위에서 시설물 축조와 관련된 개발비용 등 위탁수수료의 회수시점을 감안하여 산정한다.⁴²⁾

(4) 수익의 귀속과 위탁수수료

위탁개발된 재산은 준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속되며, 수탁기관은 위탁받은 일반재산의 관리상황과 각종 수입현황 등을 매년도 말일을 기준으로 작성하여 위탁기관인 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 그러나 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체가 되며, 다만 위험발생과 관련하여 수탁기관이 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않는 등 귀책사유가 있는 경우 발생위험은 수탁기관이 부담하게 된다. 아울러 수탁기관이 개발한 재산의 분양 및 임대 방법과 수탁기관의 보수, 그 밖에 필요한 사항은 현재 지방자치단체의 장이 공유재산심의회의 심의를 거쳐 따로 정하도록 규정하고 있다.⁴³⁾

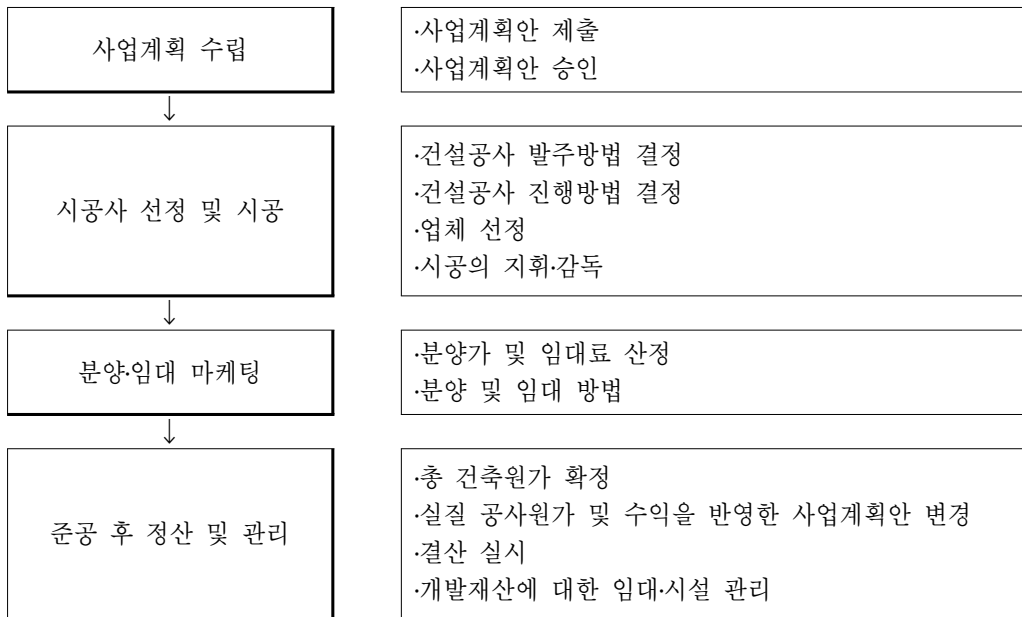
한편, 위탁개발 위탁 수수료는 위탁개발사업에 따른 사업비 및 개발·분양·임대·재산관리업무 수행에 대한 대가로서, 당해 개발사업의 수입의 범위내에서 수탁기관에 지급하며 요율 수준은 개별 사업별 규모나 특성, 경기상황 등을 고려하여 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 결정한다.

42) 또한 위탁기간은 갱신할 수 있으며, 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 앞서의 위탁기간을 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

43) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제48조의4, 행정안전부(2009.8) 참조.

(5) 사업추진 절차

공유재산 위탁개발을 위한 기본적인 절차는 먼저 첫 번째로, 수탁기관에 의한 사업계획수립과 승인과정이다. 수탁기관은 개발대상 부동산의 현황, 개발가능성 검토내용, 공유재산의 개발방향 및 사업추진구조, 사업수지분석, 개발 후 운영계획 등을 포함한 사업계획안을 작성하여 지방자치단체에 제출하게 된다. 이에 따라 지방자치단체는 사업계획안을 종합적으로 고려하여 개발의 필요성과 사업계획안의 타당성이 인정될 경우 사업계획안을 승인한다. 이때 사업계획안을 승인하고자 할 경우 개발한 재산의 분양 및 임대방법, 수탁기관의 보수, 그 밖에 필요한 사항에 대해서는 공유재산심의회의 심의를 거친다.



<그림 2-10> 공유재산 위탁개발의 주요내용과 절차

두 번째는 시공사 선정 및 시공단계이다. 먼저 개발계획에 따른 시설 공사의 규모 및 난이도, 공사비 대비 품질수준, 시공기간, 발주자의 관리상 효율성 등을 고려하여 발주 방법을 선택하고 사업의 규모나 특성, 시간적인 제약 등을 고려하여 설계·계약·시공을 순차적으로 진행하거나, 동시에 병행하는 방법 등 건설공사 진행방법을 결정한다. 이후 시공업체의 선정단계로 설계·시공 관련 업체 선정은 투명성 확보 및 효율적인 업무 처리를 위하여 조달청에 의뢰하거나, 국가종합전자조달시스템인 나라장터(G2B)를 이용하여 수탁기관이 자체적으로

선정할 수 있다. 이때 수탁기관은 감리 및 시공자와 품질, 원가, 일정, 안전, 환경을 지도·감독하고 기성고에 따른 공사대금 지급, 준공검수 및 준공금 지급, 하자보수지시 등 시공의 지휘와 감독을 총괄하여 수행한다.

세 번째는 분양·임대 마케팅이다. 개발사업의 분양과 임대에서 핵심적 사안인 분양가, 임대보증금 및 임대료, 관리비 등은 주변 시세 및 공신력 있는 기관의 조사자료 등을 참고하여 산정하되 공실의 최소화 및 장기적인 임대수익 제고를 위해 탄력성을 부여할 수 있다. 아울러 분양 및 임대 방법은 분양의 경우 공유재산 및 물품관리법, 건축물의 분양에 관한 법률, 주택법 등 관계 법령에 따라 분양·매각하며, 공개경쟁입찰에 의한 임차인(매수인) 선정시에는 정부 지정 정보처리장치인 OnBid (www.onbid.co.kr) 등을 활용한다.

끝으로 준공 후 정산 및 관리단계에서는 수탁기관은 건물 준공(사용승인)에 따른 소유권 보존등기 완료 이후 제반 증빙자료를 첨부하여 지방자치단체에 총 건축원가를 보고하고, 이를 통하여 총 건축원가를 확정하게 된다. 수탁기관은 확정된 공사원가와 실현된 수익을 반영하여 사업수지 및 예상손익을 재분석한 사업계획서 변경안을 제출하고 지방자치단체는 이를 승인하는 과정을 거친다. 아울러 수탁기관은 정산기간 단위로 개발사업 관련 지자체별 및 물건별 대차대조표, 손익계산서 등 필요 서류를 작성하여 결산을 실시하고 잔여 수익을 지방자치단체에 교부한다. 한편, 수탁기관은 위탁기간 중 운영효율성의 제고, 비용절감 등을 위해 분양업무, 임차인 모집 및 시설관리(건물관리, 청소, 보안, 주차관리용역 등) 업무의 일부 또는 전체를 아웃소싱할 수 있다.

제3장 충청남도 공유재산 관리현황

1. 충청남도 공유재산 관리체계 현황

1) 공유재산 관리 조례

충청남도의 경우 도유재산의 보존과 관리를 계획적이고 체계적 관리를 위하여 “충청남도 공유재산 관리 조례”와 “충청남도 공유재산 관리 조례 시행규칙”을 별도로 제정하고 있다. 충청남도 공유재산의 관리책임은 도지사에게 있으며, 총괄재산관리관을 지정하고 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리 책임공무원(이하 “재산관리관”)을 지정하고 있다. 한편으로 도지사는 필요하다고 인정될 때에는 공유재산 및 물품관리법에 의하여 재산소재지 시장·군수에게 도유재산관리처분에 관한 사무의 일부를 위임하고 있다. 다만, 충청남도 공유재산 관리 조례에서는 공유재산관리 처분사무를 위임받은 자가 공유재산을 매각하거나 무상사용하는 경우에는 총괄재산관리관의 승인을 받도록 하고 있다.

2) 공유재산심의회

공유재산 및 물품 관리법에서는 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 두도록 하고 있다. 현재 충청남도의 경우 공유재산심의회를 별도로 구성하지 않고 충청남도도정조정위원회에서 대행하고 있다.⁴⁴⁾ 공유재산심의회는 공유재산의 취득·처분에 관한 사항, 행정재산으로서 그 목적 외에 사용하고 있는 재산의 용도변경 또는 용도폐지에 관한 사항, 그 밖에 공유재산에 관하여 재산관리관이 중요하다고 인정하는 사항 등을 심의한다. 그러나 토지면적이 매우 협소하거나 재산가액이 미미한 재산의 취득·처분에 관한 사항이나 다른 법률에 의해 이루어지는 취득·처분, 환지, 양여 등에 대한 사항은 공유재산심의회 심의대상이 아니다.

44) 충청남도 공유재산 관리 조례 제4조.

<표 3-1> 충청남도 공유재산심의회 심의대상업무

공유재산심의회의 업무	공유재산심의회 심의 생략 가능업무
<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산의 취득·처분에 관한 사항 - 행정재산으로서 그 목적 외에 사용하고 있는 재산의 용도변경 또는 용도폐지에 관한 사항 - 그 밖에 공유재산에 관하여 재산관리관이 중요하다고 인정하는 사항 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「공유재산 및 물품관리법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제7조제2항의 규정에 해당하는 재산의 취득·처분⁴⁵⁾ 2. 건축법 제57조의 규정에 의한 최소 분할 면적에 미달하는 토지 3. 대장가액 3천만원이하(특별시·광역시 지역은 5천만원 이하) 재산 취득·처분 4. 다음의 행정재산에 대한 용도변경 또는 용도폐지 <ul style="list-style-type: none"> - 특별시·광역시 지역에 소재하고 있는 330제곱미터 이하 토지 또는 대장가액 5천만원 이하의 재산 - 일반시의 동지역에 소재하고 있는 660제곱미터 이하의 토지 또는 대장가액 3천만원 이하의 재산 - 군지역(광역시의 군 지역포함)에 소재하고 있는 990제곱미터 이하의 토지 또는 대장가액 3천만원 이하의 재산

3) 공유재산 사무분장

충청남도의 경우 공유재산은 도유재산에 관한 사무를 분장 받은 담당국장(이하 “총괄재산관리관”)이 이를 총괄하며, 조례에 따라 다음의 구분에 의하여 지정된 재산관리관이 이를 관리한다.

총괄재산관리관은 재산의 성질에 따라 재산의 종류를 분류하고, 재산관리관 및 분임재산관

45) 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 수익계약으로 매각하기 위하여 미리 재산관리관과 협의한 재산의 취득·처분, 13. 이미 보유 중인 부동산의 증물(從物) 또는 공작물의 대체 설치

리관을 지정한다. 총괄재산관리관은 도유재산의 관리와 처분의 적정을 기하기 위하여 재산관리관에 대하여 그 소관에 속하는 도유재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료제출을 요구할 수 있으며, 소속공무원으로 하여금 그 관리상황을 조사하게 하거나 기타 필요한 조치를 할 수 있다. 또한, 재산관리관에 대하여 그 소관에 속하는 도유재산의 용도를 폐지 또는 변경할 것을 명할 수 있으며, 그 도유재산을 다른 재산관리관으로 변경지정 또는 회계를 이관하게 하거나 총괄재산관리관에게 인계하게 할 수 있다. 이밖에도 총괄재산관리관은 행정재산 및 보존재산의 용도를 폐지함으로써 잡종재산에 편입되는 도유재산을 재산관리관에게 인계하여 재산관리관이 직접 재분류 및 관리하게 할 수 있다.

<표 3-2> 충청남도 공유재산 관리체계

공유재산 구분	총괄재산관리관 및 재산관리관
① 본청에서 사용하는 행정재산 및 보존재산 ② 본청 및 원·교·서·대학·소·장 이외의 행정기관이 사용하는 행정재산 및 보존재산 ③ 잡종재산 중 특정재원의 조성을 목적으로 관리하는 재산 및 용도폐지 또는 공공용지의 취득 후 잔여지 중에서 업무주관과장이 필요하다고 인정하는 재산	업무주관과장
④ 「충청남도 행정기구 설치 조례」상의 소속행정기관(이하 “원·교·서·대학·소·장”)에서 사용하는 행정재산 및 보존재산	원·교·서·대학·소·장의 장(다만, 지도·감독은 본청의 업무 주관과장)
⑤ 충청남도의회에서 사용하는 행정재산 및 보존재산	도의회 총무담당관
⑥ 공유임야(지장물 포함)	임야 주관과장
⑦ ① ~ ⑥ 외의 재산 및 잡종재산	세무회계과장
⑧ 안면도에 소재하는 잡종재산	휴양림관리사무소장

자료 : 충청남도 공유재산 관리 조례 시행규칙

도유재산의 재산관리관은 그 관리재산의 유지보존 및 취급에 대하여 책임을 진다. 재산관리관은 도지사의 승인을 얻어 관계공무원 중에서 분임재산관리관을 지정할 수 있다. 재산관리관은 소관재산을 충청남도의 명의로 등기등록하고, 기타 권리보전에 필요한 조치를 취하여야 한다. 한편, 재산관리관은 소관재산이 실체와 등기부, 지적공부 및 공유재산관리대장상의 기재사항이 다르지 아니하도록 그 실태를 조사하여 정리하여야 한다. 뿐만 아니라 소관재산의 현황을 정확하게 파악하여야 하며, 무단 점유되거나 훼손되지 아니하도록 관리해야 할 책임을 지니고 있다.

2. 공유재산 현황

1) 타 시도 대비 충청남도 공유재산 규모

2006년 기준 공유재산의 규모를 지방자치단체별로 살펴보면, 면적을 기준으로 하는 경우 경기도가 364km², 94,211필지로 가장 크며, 다음으로 강원도(314km², 28,042필지), 충청북도(250km², 49,397) 순이다. 충청남도의 경우 공유재산은 145km²의 면적에 69,221필지 규모로 시도 기준으로 일곱 번째로 많은 규모를 보이고 있다. 총가액을 기준으로 하는 경우 면적기준으로 아홉 번째였던 서울특별시의 공유재산 규모가 가장 큰 것으로 나타나고 있으며 전체적으로 서울특별시를 포함하여 광역시의 공유재산 규모가 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 충청남도의 경우 총가액 기준으로 약 1조5천7백억원 규모이다.

한편, 잡종재산(현행 일반재산)의 경우 면적을 기준으로 하는 경우 전라남도가 57km², 6,552필지로 가장 크며, 경상남도(51km², 3,647필지), 경상북도(46km², 2,570필지) 순이다. 충청남도의 경우 15km²의 면적에 8,258필지 규모로 시도 기준으로 다섯 번째로 많은 규모를 보이고 있어 전체 16개 시·도 중 잡종재산의 총면적규모가 상대적으로 큰 것을 확인할 수 있다. 총가액을 기준으로 하는 경우는 공유재산 전체의 경우와 마찬가지로 서울특별시와 광역시, 경기도 등이 상대적으로 규모가 큰 것으로 나타나고 있으며 충청남도의 경우 잡종재산 총가액 규모는 2,155억에 이르고 있다.

<표 3-3> 시도별 공유재산 규모

(단위 : km², 억원)

공유재산 전체						잡종재산					
순위	토지면적 기준			총가액 기준		순위	토지면적 기준			총가액 기준	
	단체명	필지	면적	단체명	가격		단체명	필지	면적	단체명	가격
1	경기도	94,211	364	서울특별시	834,839	1	전라남도	6,552	57	서울특별시	92,675
2	강원도	28,042	314	부산광역시	135,680	2	경상남도	3,647	51	부산광역시	9,196
3	충청북도	49,397	250	대구광역시	80,338	3	경상북도	2,570	46	대전광역시	5,294
4	경상남도	83,073	210	대전광역시	63,840	4	전라북도	8,721	21	울산광역시	3,501
5	경상북도	64,087	183	경기도	59,620	5	충청남도	8,285	15	경기도	2,856
6	전라남도	80,879	147	인천광역시	57,394	6	강원도	4,902	13	인천광역시	2,793
7	충청남도	69,221	145	광주광역시	52,205	7	충청북도	7,075	8.7	충청남도	2,155
8	전라북도	83,119	144	울산광역시	21,389	8	울산광역시	5,045	4.5	경상남도	1,862
9	서울특별시	65,284	105	충청남도	15,783	9	경기도	2,669	2.9	광주광역시	1,629
10	인천광역시	18,738	92	경상남도	14,355	10	부산광역시	6,069	2.3	대구광역시	1,468
11	대구광역시	35,166	64	강원도	10,617	11	인천광역시	2,069	1.9	제주도	1,305
12	부산광역시	35,272	55	전라북도	8,022	12	서울특별시	2,808	1.4	충청북도	1,084
13	광주광역시	32,039	54	충청북도	7,906	13	대구광역시	1,436	0.9	전라남도	1,008
14	울산광역시	23,139	35	전라남도	7,777	14	광주광역시	800	0.7	강원도	948
15	대전광역시	13,021	27	제주도	7,335	15	대전광역시	356	0.1	경상북도	736
16	제주도	3,544	14	경상북도	5,945	16	제주도	0	0	전라북도	545

자료 : 행정자치부(2007), 2006년 지방자치단체 공유재산통계집.

2) 충청남도 공유재산 현황

충청남도와 충청남도 시군의 공유재산(종전 분류기준) 현황을 살펴보면 다음과 같다. 전체 토지면적은 375.4km², 건물면적은 1,753.9km² 규모이다. 토지면적을 기준으로 행정재산은 약 189.9km²로 전체의 50.6%를 차지하며, 보존재산이 26.2%, 잡종재산은 면적기준으로 87km², 전체 공유재산의 23.2%를 차지하고 있다. 그러나 건물면적을 기준할 경우 행정재산은 전체의 97.7%를 차지하여 절대적인 비중을 보이고 있으며, 보존재산이 7.4km²로 0.4%, 잡종재산은 32.3km²로 공유재산 전체 건물면적의 1.8%를 차지하고 있다.

<표 3-4> 충청남도 및 충청남도 시군 공유재산 총괄현황

(2006. 12. 31.기준)

구 분	토지		건물	
	면적(천㎡)	구성비(%)	면적(천㎡)	구성비(%)
행정재산	189,919	50.6	1,714,176	97.7
보존재산	98,233	26.2	7,474	0.4
잡종재산	87,274	23.2	32,335	1.8
합 계	375,426	100.0	1,753,985	100.0

자료 : 행정자치부(2007), 2006년 지방자치단체 공유재산통계집, p.39, p.48, p.57.

자치단체별 현황을 살펴보면 충남도의 경우 전체 도유재산은 토지면적 기준으로 145.0km²이며 잡종재산은 15.2km² 규모이다. 이는 또한 금액을 기준으로 할 때 충남도 전체 공유재산 토지 가액은 약 1조 5,783억원 규모이며, 잡종재산의 경우 약 2,156억원 수준이다.

참고로 충청남도 시군 현황을 살펴보면 면적규모를 기준으로 금산군이 27,867천㎡로 공유 재산 규모가 가장 크며, 공주시, 천안시 등의 순으로 나타났다. 그러나 금액을 기준으로 하는 경우 천안시가 가장 높은 약 1조 2,403억원으로 충청남도 내 다른 시군에 비하여 두 배 이상의 절대적인 규모를 보였다. 반면 잡종재산을 기준으로 살펴보면 금산군이 약 22.1km²로 가장 크며, 다음으로 논산시 약 9.6km², 예산군 약 8.8km² 등의 규모를 보이고 있다.

<표 3-5> 충청남도 및 충청남도 자치단체 공유재산 현황

구분		전체		잡종재산	
자치단체		토지면적(천㎡)	금액 (천원)	토지면적(천㎡)	금액 (천원)
총괄	계	375,426	7,499,637,414	87,274	690,841,635
	충남도	145,039	1,578,284,762	15,199	215,567,433
	소계	230,387	5,921,352,652	72,075	475,274,202
	천안	21,063	1,240,280,554	4,955	25,688,092
	공주	22,075	269,954,996	1,007	28,382,284
	보령	17,928	573,792,215	4,017	63,361,277
	아산	17,654	572,914,713	714	44,057,960
	서산	15,505	581,784,010	1,658	22,964,596
	논산	16,993	279,926,217	9,591	137,052,494
	계룡	2,029	267,896,864	8	411,312
	금산	27,867	191,474,470	22,102	13,218,388
	연기	6,407	263,322,526	116	3,536,728
	부여	10,204	231,548,828	356	8,380,541

구분 자치단체		전체		잡종재산	
		토지면적(천㎡)	금액 (천원)	토지면적(천㎡)	금액 (천원)
	서천	13,248	204,754,304	8,550	20,522,647
	청양	8,267	107,057,634	1,699	4,694,818
	홍성	11,558	160,818,623	5,474	22,412,511
	예산	15,737	146,796,244	8,799	12,168,676
	태안	12,275	306,100,024	1,950	51,939,468
	당진	11,577	522,930,430	1,079	16,326,099

자료 : 행정자치부(2007), 2006년 지방자치단체 공유재산통계집, p.30, p.65.

<표 3-6> 충남 잡종재산의 지목별 현황

(기준 : 2006. 12. 31.)

구분	필지수	비중(%)	면적(천㎡)	비중(%)	가격(십억원)	비중(%)
대	2,735	12.11	897	1.03	146.86	21.50
전	9,500	42.08	9,013	10.33	158.27	23.17
답	4,732	20.96	7,323	8.39	97.71	14.31
임야	3,302	14.62	65,609	75.18	186.39	27.29
기타	2,309	10.23	4,432	5.08	93.73	13.72
계	22,578	100.00	87,274	100.00	682.96	100.00

자료 : 행정자치부(2007), 2006년 지방자치단체 공유재산통계집, p.288.

잡종재산의 지목별 현황을 살펴보면 면적을 기준으로 전체의 약 75%에 이르는 대부분이 임야이며, 전과 답이 각각 10%, 8% 가량을 차지하고 있다. 대의 경우 불과 1%에 불과하여 잡종재산의 상당규모가 상대적 활용가치가 크지 않은 임야상태임을 확인할 수 있다.

3) 충남도 도유 일반재산 특성 : 1991년 이후 취득분

공유재산 중 활용 필요성이 요구되는 일반재산의 일반적 현황과 특성을 파악하기 위해 충청남도 도유재산을 대상으로 기초적인 현황분석을 실시하였다. 1991년 이후 취득 보유 중인 일반재산은 3,953건이다(2009년 4월 기준).

토지를 기준으로 개별필지별 일반재산 현황을 살펴보면 필지수에 있어서 ‘답’ 이 전체의 57.1%로 가장 많은 비중을 보이고 있으며, 다음으로 ‘전’ 이 20.8%, ‘대’ 9.1%, ‘임야’ 3.8% 등을 나타냈다. 토지의 활용성이 상대적으로 높은 대지보다는 농지와 임야 형태의 토지

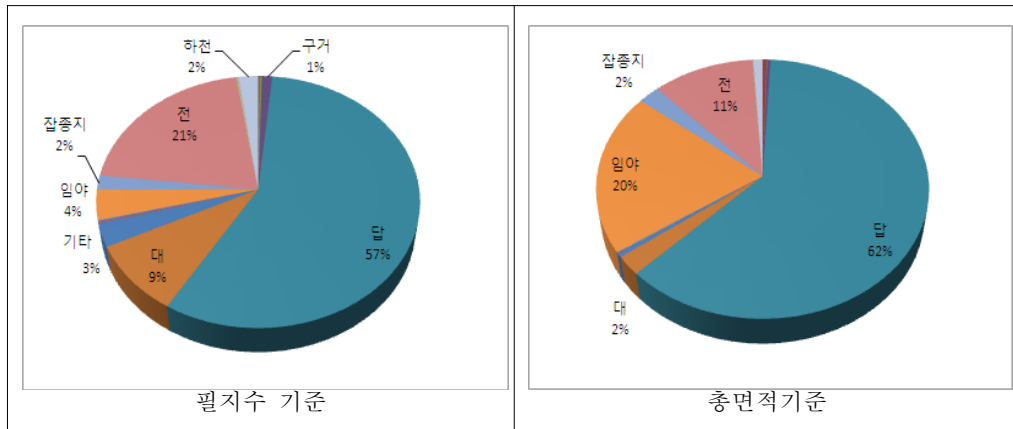
가 대다수를 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 면적을 기준으로 살펴보면 활용도 낮은 토지의 면적비중이 보다 크게 나타나는데, 전체 일반재산 토지면적의 61.7%가 ‘답’이며, ‘임야’의 면적도 전체의 20.1%를 차지하고 있으며, ‘전’이 10.9%를 보이고 있다. 반면 ‘대’의 경우 2.4%에 불과하며, 그밖에 공장용지, 잡종지, 주차장, 창고용지 등의 면적비중이 극히 미미한 수준임을 확인할 수 있다.

총재산가액을 기준으로 할 경우 ‘답’, ‘전’, ‘임야’, ‘대’의 순서로 높은 비중을 보이고 있다. 주요 지목별로 차지하는 비중의 순서에서는 큰 차이를 보이지 않으나 토지활용가치가 높은 ‘대’, ‘잡종지’ 등이 재산가액 기준 보다 높은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-7> 충청남도 일반재산 지목별 분포현황

구분	필지수(건, %)		면적합계(㎡, %)		총재산가액(천원, %)	
공원	2	0.1	4,056	0.1	66	0.1
공장용지	4	0.1	19,128	0.3	137	0.1
과수원	10	0.3	3,451	0.1	131	0.1
구거	45	1.1	22,013	0.4	680	0.7
답	2257	57.1	3,499,888	61.7	45,865	44.7
대	360	9.1	134,623	2.4	12,411	12.1
도로	117	3.0	27,505	0.5	1,226	1.2
목장용지	4	0.1	2,933	0.1	240	0.2
묘지	1	0.0	377	0.0	8	0.0
미등록	8	0.2	1,745	0.0	334	0.3
유지	4	0.1	5,713	0.1	161	0.2
임야	152	3.8	1,142,028	20.1	14,171	13.8
잡종지	73	1.8	131,796	2.3	4,692	4.6
전	822	20.8	617,315	10.9	21	20.9
제방	6	0.2	2,805	0.0	76	0.1
주차장	2	0.1	1,953	0.0	272	0.3
창고용지	1	0.0	117	0.0	3	0.0
철도용지	1	0.0	1,634	0.0	26	0.0
하천	83	2.1	44,125	0.8	599	0.6
학교용지	1	0.0	10,510	0.2	-	0.0
합계	3,953	100.0	5,673,715	100.0	102,512	100.0

자료 : 충청남도 내부자료(2009. 4월 기준 91년 이후 취득재산).



<그림 3-1> 충남도 일반재산 지목별 분포현황

한편, 일반재산의 대부현황을 살펴보면 필지수를 기준으로 전체 일반재산의 약 18.5%, 면적 규모를 기준으로 약 36.2%가 대부된 것으로 나타난다(2009년 4월 기준). 대부된 일반재산의 특성을 살펴보면 절대다수의 경우가 ‘답’ 과 ‘전’ 임을 확인할 수 있다. 지목기준으로 일반 재산의 대부분을 차지하는 답과 전의 대부가 전체의 대부분을 차지하고 있음을 확인할 수 있는 반면, 예외적으로 면적기준 일반재산의 비중이 높은 ‘임야’ 의 경우 대부된 사례가 없음을 알 수 있다.

<표 3-8> 충남 일반재산 중 대부토지 지목별 현황

구분	필지수(건)	면적합(m ²)
공장용지	1 (0.1)	29 (0.0)
구거	8 (1.1)	4,197 (0.2)
답	605 (82.9)	1,974,903 (96.1)
대	21 (2.9)	11,078 (0.5)
잡종지	6 (0.8)	3,319 (0.2)
전	84 (11.5)	60,179 (2.9)
하천	4 (0.5)	999 (0.0)
미등록	1 (0.1)	47 (0.0)
합계	730 (100.0)	2,054,751(100.0)

자료 : 충청남도 내부자료(2009. 4월 기준 91년 이후 취득재산).

<표 3-9> 충남 일반재산 중 대부되지 않은 토지 지목별 현황

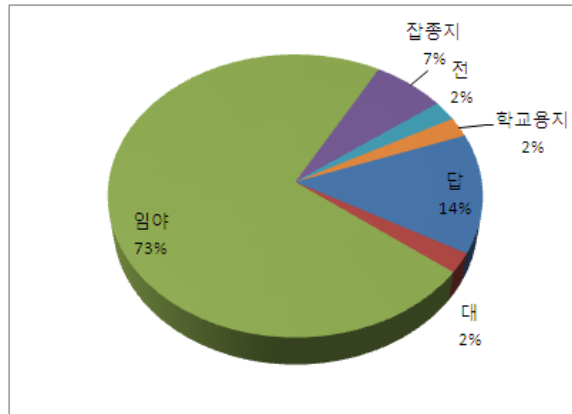
구분	필지수(건)	면적합(㎡)
공원	2 (0.1)	4,056 (0.1)
공장용지	3 (0.1)	19,099 (0.5)
과수원	10 (0.3)	3,451 (0.1)
구거	37 (1.1)	17,816 (0.5)
답	1652 (51.3)	1,524,985 (42.1)
대	339 (10.5)	123,545 (3.4)
도로	117 (3.6)	27,505 (0.8)
목장용지	4 (0.1)	2,933 (0.1)
묘지	1 (0.0)	377 (0.0)
미등록	7 (0.2)	1,698 (0.0)
유지	4 (0.1)	5,713 (0.2)
임야	152 (4.7)	1,142,028 (31.6)
잡종지	67 (2.1)	128,477 (3.6)
전	738 (22.9)	557,136 (15.4)
제방	6 (0.2)	2,805 (0.1)
주차장	2 (0.1)	1,953 (0.1)
창고용지	1 (0.0)	117 (0.0)
철도용지	1 (0.0)	1,634 (0.0)
하천	79 (2.5)	43,126 (1.2)
학교용지	1 (0.0)	10,510 (0.3)
합계	3223 (100.0)	3,618,963 (100.0)

자료 : 충청남도 내부자료(2009. 4월 기준 91년 이후 취득재산).

일반재산 중 대부되지 않은 3223건의 토지면적 규모를 살펴보면, 전체 평균면적규모는 약 1122.9㎡ 규모이며, 최대의 경우 임야로서 약 97,268㎡ 규모이다. 백분위수의 경우 하위 25%에서 약 133㎡ 규모를 나타내며, 50%의 경우 377㎡이다. 결과적으로 대부되지 않은 토지의 절반이 377㎡에 이르지 못하는 소규모임을 알 수 있다. 반면, 토지면적 1만㎡ 이상으로 대규모인 일반재산은 총 44건으로 나타나고 있으나, 이들 대부분은 ‘임야’ (70.5%)와 ‘답’ (15.9%) 등으로 토지의 활용성이 매우 낮은 상황이다.

<표 3-10> 충남 일반재산 중 대부되지 않은 토지 지목별 현황

percentile	1%	25%	50%	75%	99%
토지면적	7㎡	133㎡	377㎡	982㎡	1,1967㎡



<그림 3-2> 대부되지 않은 1만㎡ 이상 일반재산 지목별 분포현황

제4장 공유재산관리의 문제점

1. 일반재산 활용 저조

1) 낮은 활용가치와 저조한 대부 실적

지방자치단체의 공유재산관리에서 나타나는 문제 중 하나는 적극적인 활용을 통한 재정수입 기여가 크지 않다는 점이다. 충청남도 도유재산의 경우 역시 2009년 4월 현재 일반재산 전체 3,953건 중 대부된 토지는 730건으로 전체의 18.5%에 불과한 실정이다. 이 가운데 시지역 소재 일반재산의 대부비율은 30.3%로 군지역 소재 일반재산의 대부비율 11.6%에 비하여 상대적으로 높다.

<표 4-1> 충청남도 도유 일반재산의 소재지별 대부현황(2009.4월 기준)

소재지역	필지기준(건, %)			면적기준(m ² , %)		
	전체필지	대부필지	비율	전체면적	대부면적	비율
전체	3,953	730	18.5	5,674,132	2,054,751	36.2
대전광역시	6	1	16.7	627	47.0	7.5
계룡시	1		0.0	12		0.0
공주시	330	4	1.2	218,652	1,886.4	0.9
논산시	161	91	56.5	100,531	64,865.5	64.5
보령시	86		0.0	38,430		0.0
서산시	137		0.0	81,580		0.0
아산시	629	345	54.8	1,475,377	1,154,699.5	78.3
천안시	111	1	0.9	96,295	2,962.0	3.1
시지역 소계	1,461	442	30.3	2,011,504	1,224,460	60.9
금산군	301	122	40.5	190,671	114,488.1	60.0
당진군	133	91	68.4	855,260	647,067.5	75.7
부여군	549	5	0.9	1,142,543	2,664.0	0.2

소재지역	필지기준(건, %)			면적기준(m ² , %)		
	전체필지	대부필지	비율	전체면적	대부면적	비율
서천군	43		0.0	60,314		0.0
연기군	328		0.0	210,985		0.0
예산군	540	14	2.6	331,676	5,479.0	1.7
청양군	160		0.0	87,006		0.0
태안군	368	29	7.9	743,298	45,685.5	6.1
홍성군	70	27	38.6	40,876	14,906.7	36.5
군지역 소계	2,492	288	11.6	3,662,628	830,291	22.7

자료 : 충청남도 내부자료.

면적기준으로 살펴보면 충청남도 도유 일반재산 전체 약 567만m² 중 대부된 토지는 전체의 36.2% 수준이다. 이중 시지역에 소재한 일반재산의 경우 전체 약 201만m² 중 대부비율은 60.9%에 이르고 있어 상대적으로 대부를 통한 활용도가 높게 나타난다. 반면 군지역의 경우 전체 366만m² 중 22.7%인 83만m²에 불과하다. 이는 앞서 현황에서 분석된 바와 같이 공유재산 중 활용이 가능한 일반재산의 대부분이 임야나 전, 답으로 구성되어 있으며, 면적규모도 크지 않아 활용가치가 낮기 때문이다.

종합해보면 전체 일반재산의 활용과 대부가 저조한 가운데 군지역에 비해서는 시지역 소재 일반재산의 대부된 비율이 높으며, 그중에서도 상대적으로 면적규모가 큰 일반재산의 대부가 활발함을 알 수 있다. 따라서 공유재산의 취득과 관리, 매각 등에 있어 자치단체의 직접적 활용 외에 향후 비축과 활용 등을 감안한 종합적인 활용계획과 처분 등이 필요할 것으로 판단된다.

[철원]철원군 수십억원대 군유재산 방치[강원일보] 2006-11-15 887자

-유곡분교 건물·직탕관광단지부지 등 곳곳 산재 -군의회 “군 재정수익증대 위한 활용 대책 시급” 【철원】 철원군 재산중 활용되지 못한 채 방치되는 건물과 부지가 많아 대책마련이 시급하다.

철원군의회에 따르면 근북면 유곡리 유곡분교(통일정책연구소)건물을 비롯, (구)유통공사 주유소, (구)보건소 및 (구)자등보건의소건물, 직탕관광단지부지 등 수십억원대의 군유재산이 곳곳에 방치돼 주변미관을 해치는 것은 물론 공유재산 관리에 허점으로 지적되고 있다. 유곡분교건물의 경우 지난 2001년 국가정보원 부설연구소인 통일정책연구소로부터 매수요청을 받아 철원군이 1억1,700여만원을 들여 취득했으나 5년째 방치되고 있다. 또 4억5,000만원

대의 (구)보건소건물은 일부 사회단체가 무상임대해 사용하고 있으나 일부 사무실이 비어있는데다 건물이 낡고 훼손이 심해 보수·보강을 통한 활용대책이 요구되고 있다. 이밖에도 (구)유통공사주유소는 지난 2005년 민간인에게 공개매각됐으나 계약이 취소돼 현재 방치된 채 부당이득금반환청구소송이 진행중이며 (구)서면보건지소는 신 보건지소 신축으로 비어있는 형편이다.

이양수군의원은 “활용가능성이 많은 군유건물을 오랜기간 사용하지 않고 방치하는 것은 우리군으로써 큰 손실”이라며 “군유재산의 효율적 관리는 물론 군재정수익증대를 위해서도 서둘러 활용대책을 마련해야 한다”고 요구했다. ... **중략**

이정국기자

2) 대부료 산정방식의 경직성

현재 일반재산의 대부료 산정방식은 공시지가에 용도별로 정해진 대부요율을 곱하여 매년 납부하도록 하고 있다. 그런데 공유지 대부를 통해 농업활동을 영위하는 경우 토지로부터의 수확은 생산성 향상의 한계 등으로 변화가 미미한 반면 공시지가의 경우 자산가격의 상승, 주변지역 개발영향요인 등에 의해 영향받아 상승하는 것이 일반적이다. 이렇다보니 대부요율의 불변에도 불구하고 대부료 산정의 기초가 되는 재산평정가격의 상승으로 공유지를 활용하는 주민들의 부담이 증가하게 된다. 실제로 2005년부터 2008년까지 각 연도별 표준지의 전년대비 증감율을 살펴보면 2005년부터 2007년까지 3년간 모두 전년대비 10% 이상의 공시지가 상승이 이루어졌으며, 2008년 역시 10%수준에 이르고 있다. 또한 2002년 이후 충청남도 지역별 연간 지가변동을 추이를 살펴보면 토지가격의 지속적인 상승이 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이는 현행 대부료 산정방식이 공유지를 대부받아 활용하는 주민의 토지활용가치와 수익성과 연계되지 못하고 상호 괴리되어 주민의 불만을 가져올 수 있는 문제점을 내포하고 있다.

<표 4-2> 연도별 표준지 공시지가 변동률 추이

구분	2005년	2006년	2007년	2008년
변동률(%)	15.09	17.81	12.40	9.63

자료 : 국토해양부 보도자료(2009.2.26)

<표 4-3> 충청남도 지역별 연도별 지가변동률 추이

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
충청남도	2.5	4.8	11.7	8.3	5.5	2.0	-0.1
천안시	4.9	8.3	17.8	7.3	2.9	2.2	-0.1
공주시	2.1	6.6	9.2	17.7	9.5	1.1	-1.6
보령시	4.0	2.4	6.4	6.1	5.5	1.3	-1.7
아산시	4.8	8.7	17.6	9.8	5.7	2.1	0.2
서산시	1.0	2.4	8.9	4.3	4.0	1.9	-0.2
논산시	0.7	4.7	4.1	7.6	1.4	0.3	-1.1
계룡시		2.1	7.4	7.6	3.2	0.1	-2.4
금산군	0.4	1.8	5.5	7.6	3.2	0.6	-1.5
연기군	2.4	11.6	23.3	27.7	10.4	0.9	-3.8
부여군	0.4	0.8	4.3	3.8	2.1	1.0	-0.8
서천군	0.2	0.4	1.6	5.3	1.4	1.5	-0.8
청양군	0.1	0.8	8.8	5.9	7.3	2.4	-1.2
홍성군	1.1	1.7	9.7	4.3	16.8	3.8	1.5
예산군	0.2	0.7	9.7	3.6	17.1	3.5	0.6
태안군	3.4	1.5	8.1	5.9	5.3	3.3	-1.8
당진군	1.3	2.3	11.0	5.9	4.9	3.3	5.6

자료 : 국토해양부 온나라부동산정보(<http://www.onnara.go.kr/>)

도유지 임대 주민 “대부료 너무해”

[대전일보] 2007-03-29 12면 915자

[태안]충남도유지를 임대해 생계를 이어가고 있는 태안군 안면도 주민들이 갑자기 오른 대부료를 감당 못해 삶의 터전에서 내몰릴 위기에 처했다. 안면도 지역 주민들에 따르면 충남도휴양림사업소가 최근 도유지 임대 소유자들에게 3월 30일까지 납부하도록 발송한 대부료가 지난해보다 200-500%까지 인상됐다.

경작 목적으로 농지를 임대해 소규모 농사를 짓던 주민들은 갑자기 오른 대부료를 감당 할 길이 없어 경작을 포기하고 대부계약을 해지하는 주민들이 속출하고 있다. 더욱이 지난해까지 감면 대상이던 기초생활수급자들도 올해부터는 대부료 납부대상에 포함돼 어려움을 겪고 있으며 3월말까지 대부료를 납부하지 않을 경우 연체료까지 납부해야 한다.

주민 김모씨(63·안면읍 창기리)는 “대부받은 땅에서 고추 등 고가 작물을 심어 수확을 해도 올해 부과된 대부료를 내기에는 턱없이 부족한 실정이라서 대부계약을 포기했다”며 “앞으로 대부계약을 포기하는 주민들이 더욱 늘어날 것으로 보인다”고 말했다.

특히 주거목적으로 대부를 받은 승언리, 방포항 일대 주민 A씨는 지난해 49만1850원에서 올해는 284만4190원, B씨는 지난해102만3060원에서 올해 478만2960원으로 크게 인상됐다.

휴양림 사업소 관계자는 “행자부의 지침에 따라 부과된 대부료 산정 방식이기 때문에 주민

들의 어려움을 알지만 특별한 대안이 없는 실정"이라며 "안면도 지역의 공시지가가 매년 큰 폭으로 상승하다보니 어쩔 수 없는 상황"이라고 말했다.

한편 태안군 안면도의 전체 토지 가운데 40% 이상이 충남도유지로 주민들은 일정기간 이상 대부료를 납부하고 있는 생계형 임대지와 주거지에 대한 매각을 요구하고 있어 민원 해결의 유일한 돌파구인 매각 결정에 대해 충남도의 용단이 절실한 실정이다.<정명영 기자>

도 소유농지 대부료 천차만별

[강원도민일보] 2004-11-16 1247자

도 소유농지 대부료 천차만별 농가소득 감안 않고 공시지가로 산정 '불합리' 지적 2004년 11월 16일 (화) 도유지를 빌려 농사를 짓는 농민들이 납부하는 대부료가 공시지가에 의해 일률적으로 산정되면서 지역별 편차가 큰 것으로 나타났다. 대부료가 많고 적음에 따라 농지에서 얻는 농민들의 소득에 차이가 없는 만큼 공시지가에 따른 일률적인 대부료 산정은 불합리하다는 지적이다.

도유재산 농경지 대부는 지난 10월 30일 현재 18개 시·군에 156만5730㎡(47만4400여평)으로 대부료는 5736만원에 달하고 있다. 시·군별 대부면적은 철원군이 55만6908㎡로 가장 넓으며 태백시 44만6410㎡, 춘천 11만5038㎡, 인제군 8만862㎡순이나 대부료는 춘천시 1586만원, 인제군 1307만원, 철원군 1060만원 순으로 나타났다. 특히 대부면적이 가장 넓은 철원군은 춘천시에 비해 44만1870㎡나 많은 면적을 대부했으나 대부료는 춘천시보다 526만원이 적었다. 이는 대부료 산정을 대부 토지의 공시지가에 의해 일률적으로 정하고 있어 공시지가가 높은 춘천시의 평당 대부료가 높은 반면 공시지가가 낮은 철원군은 대부면적에 비해 대부료는 낮게 산정됐다.

백선열(춘천) 도의원은 "공시지가에 따른 일률적인 대부료 산정은 불합리한 면이 있다"며 "지역적 특수성을 고려해 대부료를 산정하고 어려운 농민들을 위해 대부료를 분할 납부할 수 있도록 조례를 개정하는 등 개선을 추진하고 있다"고 밝혔다.

뿐만 아니라 공시지가에 연계한 대부료 산정은 동일시점에서도 지역간, 필지간 대부료 부담 수준의 편차를 가져온다. 토지가 지니고 있는 개별적 요인의 차이에 따라 현실적으로 동일한 용도지역, 심지어 인근지역이라 하더라도 토지가격 수준의 편차가 존재한다. 충청남도 지방자치단체 중 시 지역과 군 지역의 개별공시지가 분포에 대한 사례분석결과 동일한 자치단체 행정구역내 동일한 용도지역 내에서도 개별공시지가 수준의 편차가 매우 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 아산시의 경우 행정구역내 농림지역에서 개별공시지가의 최소수준은 396원/㎡이나 최대수준은 58만원/㎡에 이르고 있어 단순히 가격수준만의 비교시 산술적으로 매우 상당한 대부료 차이를 가져올 수 있다.

물론 이와 같은 가격은 각 개별토지의 입지와 접근성, 장래 기대가치 등이 반영된 결과라 할 수 있으나 현실적으로 동일한 농업생산 활동을 위해 대부된 공유지의 대부료 차이가 크게 달라지는 경우 대부료 부담을 해야 하는 주민의 입장에서 수용하기 어렵고 반복적인 민원이 발생될 수 있다는 점에서 개선이 필요하다. 따라서 개별공시지가 수준에 연계한 대부료 산정 방식이나 영업용 대지의 경우 공시지가의 5%, 주택용 대지는 2.5%, 농지는 1%로 일률 적용되는 용도별 대부요율을 탄력적으로 조정할 수 있는 개선이 필요하다.

<표 4-4> 아산시 용도지역별 개별공시지가 분포현황

용도지역	필지수	평균	표준편차	최소값	최대값
1전	338	688,195	159,553	244,000	823,000
1주	507	707,432	228,938	151,000	1,200,000
2주	19,302	275,071	184,000	6,930	1,190,000
3주	575	597,581	217,024	192,000	1,300,000
준주	558	543,477	316,581	51,200	1,100,000
일상	5,165	616,587	585,589	26,800	3,860,000
일공	2,356	186,793	62,826	21,200	318,000
준공	275	248,974	28,073	77,300	375,000
보전	1,949	23,968	22,250	1,380	159,000
생산	2,784	83,060	64,667	5,920	430,000
자연	24,140	84,103	76,652	1,840	687,000
미정	10,957	161,385	123,867	5,510	900,000
관리	110,776	42,590	50,400	660	665,000
계관	98	18,625	7,340	5,490	24,100
농림	80,812	24,890	28,857	396	580,000
자보	2,383	23,823	17,859	1,650	121,000
전체	262,975	80,256	158,014	396	3,860,000

<표 4-5> 당진군 용도지역별 개별공시지가 분포현황

용도지역	필지수	평균	표준편차	최소값	최대값
2주	8929	344388.6	240520	18000	1440000
3주	8	681250	315705	300000	910000
준주	614	653889.1	410863.1	70900	2070000
일상	1436	860511.6	511668.6	43900	2480000
전공	29	52148.28	25546.63	33000	122000
일공	118	123823.7	37580.41	46200	160000
준공	155	261367.7	264135.8	15500	696000
생산	713	19844.54	11496.73	4950	102000

용도지역	필지수	평균	표준편차	최소값	최대값
자연	13642	71968.29	63391.8	2540	542000
미정	2115	59633.38	23243.56	18000	157000
관리	148508	34784.67	46885	1180	1010000
계관	109	25177.8	29397.04	9590	99400
농림	66001	12784.57	5434.648	858	131000
전체	242377	49133.05	119768.8	858	2480000

2. 공유재산 실태조사 미흡 및 취약한 관리인프라

1) 부정확한 공부자료와 소극적 실태조사

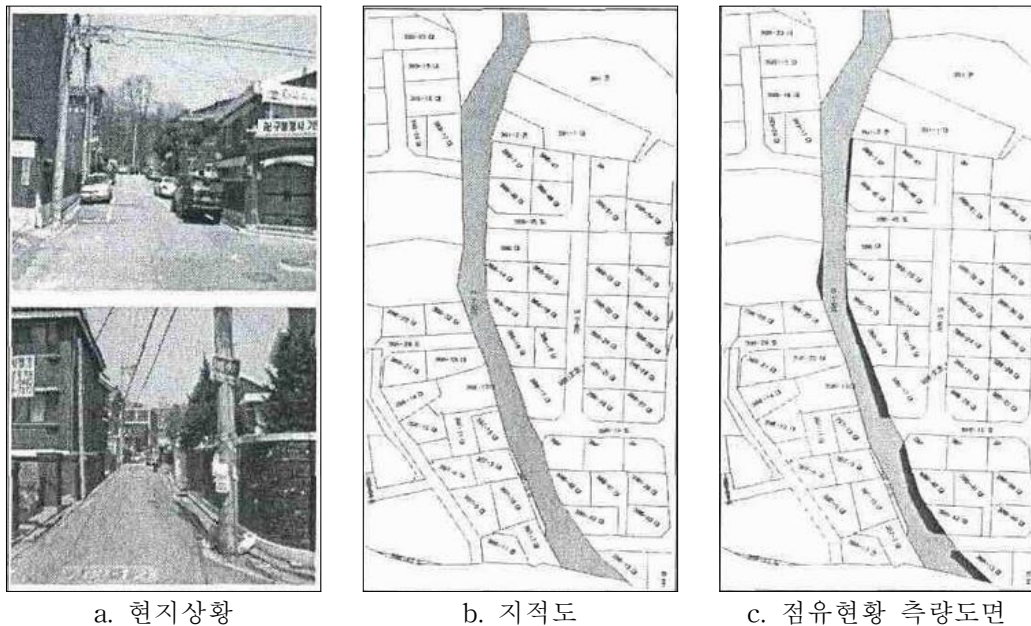
우리나라는 일제강점기에 이루어진 토지조사 이후 정부수립과 6·25전쟁 등 시대적 특수상황으로 인하여 무주지주와 국유지 은닉재산 등이 광범위하게 발생하였다. 이에 따라 관리대장에는 등재되어 있으나 토지의 위치, 경계 등이 미확인된 토지, 미등기 토지가 존재함은 물론 아직도 일본인 명의 재산이 국유지로 전환되지 않은 채 방치되어 뒤늦게 확인되는 경우도 비일비재한 실정이다. 미처 실태확인과 권리보전이 이루어지지 못한 국공유지에 대한 타인이 불법 명의 전용한 경우도 빈번히 발생하고 있으나 아직까지 국공유지의 기본현황과 변동 사항 파악이 미흡하다. 더욱이 현황에서 나타나는 바와 같이 각 지방자치단체에서는 공유재산관리 담당인력 및 예산의 부족, 복잡다기한 업무에 대한 관리인프라 취약, 전문적 관리능력 부족 등의 문제로 산재되어 있는 공유지에 대한 현장 확인은 물론이거니와 공유재산 변동사항의 체계적 관리조차 효율적이지 못하다. 특히 부정확하고 누락된 공부자료, 현황실태 도면정보 부재 등으로 공유지에 대한 실태조사도 소극적인 조사가 이루어지고 있는 문제를 안고 있다.

2) 지적측량과 연계된 실태조사 어려움

국·공유지관리 업무는 실태조사를 먼저 실시한 후에 그 결과에 따라서 측량을 실시하여 후속 업무를 집행하는 방식으로 진행되고 있다. 이러한 방식의 공유지관리는 실태조사를 정확하게 하지 못하면 무단점유 여부에 대한 세부측량이 이루어지지 않게 되는데, 문제는 일반적인 공유지 실태조사가 도형정보나 속성정보 확인 그리고 육안에 의존한 현지 조사로 이루어지

기 때문에 측량을 수반하지 않은 실태조사에는 정확한 현황파악에 한계가 있다는 것이다. 이는 결과적으로 무단점유 사례의 누락이나 미관리 토지가 발생할 수 있다는 것이다.⁴⁶⁾

국공유지 관리실태 문제점을 지적측량을 통하여 분석한 방중식(2006)의 하천용지 점유현황 측량 사례조사에 따르면 항공사진정보와 육안에 의존한 현지조사와 지적측량을 비교한 결과 단순 육안 조사로 파악하기 어려운 공유지 점유상황이 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 현장위로 상시 실시되는 지적측량업무와의 연계를 통하여 지적공부와 부합되지 않는 사례를 색출하여 지적정리를 유도하고, 일회성이 아닌 지속적인 관리로 국·공유지의 무단점유와 변동 상황에 대해서 수시로 파악 할 수 있는 전문적인 관리가 필요하다. 그렇게 하기 위해서는 국·공유지 관련부서와 지적측량수행기관 간에 업무가 유기적으로 이루어질 수 있도록 적절한 제도개선과 긴밀한 협조체계가 필요하며 무단점유의 철저한 확인이 가능할 수 있도록 지적측량수행기관에게 실태조사와 측량 업무에 대한 자율성이 확보되어야 할 것이다.⁴⁷⁾



자료 : 방중식(2006), p.26.

<그림 4-1> 각종 도형정보를 이용한 점유현황 분석

46) 방중식(2006), p.37.

47) 방중식(2006), p.37.

공유지, 먼저 쓰는 사람이 임자?

[전북도민일보] 2009-08-03 2025자

공유지, 먼저 쓰는 사람이 임자? 도유지·시군유지 무단점유 매년 속출... '인력부족' 원인 기사등록 : 2009-08-03 21:16:34

“공유재산은 먼저 쓰는 사람이 임자?”

도내 각 시군별로 산재해 있는 도유지와 시·군유지 등 공유재산을 무단으로 점유하는 사태가 잇따르고 있어 체계적인 관리 시스템 마련이 요구되고 있다.

특히 이 같은 공유재산 무단 점유 실태는 지역별 표본 조사에서 나타나고 있는 것으로 실제 전수 조사가 이뤄질 경우 도내 전반적인 공유재산 무단 점유 실상은 확인된 것보다 훨씬 심각할 것으로 지적되고 있다.

3일 전북도에 따르면 해마다 실시되는 공유재산 실태 조사를 통해 무단으로 점유된 도유지 또는 시·군유지를 찾아 변상금을 부과하고 있다. 최근 2년 동안 무단으로 점유된 도내 공유재산은 408필지(20만3천㎡·6만2천여평)로 나타났다. 도유지의 경우 7천㎡로 조사됐으며 시·군유지가 19만6천㎡로 확인됐다. 도와 시군은 해당 공유재산을 무단으로 점유한 사례에 대해 총 3천500여만원의 변상금을 부과했다.

이같은 공유재산 무단 점유는 주로 각종 도로 공사를 위해 매입한 땅 가운데 공사 완료 후 남게 되는 평균 400㎡(130여평)에 이르는 자투리 부지에서 발생하고 있다.

도로 주변 주민들이 도로 공사 후 남은 토지에 무단으로 경작 행위를 하는 경우가 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

하지만 확인된 공유재산 무단 점유는 도유지와 시·군유지의 극히 일부를 표본적으로 조사한 결과여서 도내 전역에 산재해 있는 도유지와 시·군유지에 대한 전수 조사가 이뤄진다면 공유재산 무단 점유 규모는 현재보다 훨씬 클 것으로 예상되고 있다.

전북도와 일선 시군이 매년 정기적으로 공유재산 실태조사 지도·점검에 나서고 있지만 인력이 태부족, 정확한 무단 점유 실태 조사 자체가 불가능한 상황이기 때문이다.

이와 관련 일각에서는 활용도가 떨어지는 공유재산에 대해서는 적절한 선에서 일반에 매각하는 것이 열악한 지방 재정을 개선시키고 나아가 불필요한 행정력 낭비를 막을수 있는 대안으로 제시되고 있다.

전북도 관계자는 “현재 도내 각 지역별로 산재해 있는 공유재산 가운데 얼마 만큼이 무단으로 점유되고 있는지를 정확하게 파악하는 것은 물리적으로 한계가 있다”며 “내년에 용역을 추진, 공유 재산에 대한 체계적인 관리 시스템 마련을 검토해 나갈 방침이다”고 말했다.

남형진기자 hjnam@

3) 공유재산관리 중심의 전산화 미흡

일선 지방자치단체 공유재산 실무담당자에 대한 감사원·재정경제부(2004) 조사에 따르면 기존 국공유재산관리프로그램에 대한 만족도가 높지 않고 문제점에 대한 개선 필요성을 느끼는 것으로 나타나고 있다.⁴⁸⁾ 이는 본 연구에서 실시한 충청남도 및 도내 시군의 공유재산관리 담당자에 대한 면접조사에서도 동일하게 표출되고 있다. 기존 국·공유재산관리 전산시스템으로 사용하였던 국가재정정보시스템(NAFIS)은 물론 2007년부터 시군구행정정보시스템으로 활용되고 있는 「새울행정시스템」 역시 마찬가지이다.⁴⁹⁾ 전화면접을 통해 파악한 일선 지방자치단체 담당자들의 주된 애로사항은 공유재산관리업무과정에서 분산된 정보활용을 위해, 또는 분산된 업무체제로 인하여 다수의 전산시스템을 활용해야하며, 정보의 대부분이 텍스트 형태의 속성정보로만 구성된다는 점이다. 그러나 공유재산관리의 업무특성상 지방재정과 관련한 정보에서부터 공유재산목록과 재산가액, 대부현황과 관리, 무단점유 관리 등 다양한 속성정보는 물론 토지위치와 변동사항, 지적정보의 활용을 위한 각종 도면정보의 연계가 필수적이다.

대덕구 공유재산 관리소홀 57건 적발...구의회 시정조치 촉구[충청투데이] 2009-03-20

대전시 대덕구청이 공유재산관리를 소홀히 해 온 것으로 드러났다.

대덕구의회 행정사무조사특별위원회(위원장 이한준)는 지난해 10월 22일부터 올해 1월 29일까지 구 소유 재산 2520건(토지 2413필지, 건물 107동)에 대한 실태조사를 벌인 결과 주요 시설물을 등기를 하지 않거나 형식적으로 관리해 왔다고 19일 밝혔다. 해당 특위는 20일 열리는 제160회 임시회 본회의에서 조사결과를 공개하고 집행부에 시정요구를 통보할 예정이다.

이번 조사 결과 대덕구청사, 동사무소, 도서관 등 36곳에 대해 소유권 보존등기 및 경정등기를 이행하지 않는 등 모두 57건이 적발됐다.

또 공원 내 각종 시설물과 동네체육 시설물, 민방위 급수시설물, 재래시장 아케이드 공사 시설물 등의 공부 등록 및 등기를 이행하지 않은 것으로 밝혀졌다. 김경환 기자

48) 감사원·재정경제부(2004), p.63.

49) 새울행정시스템은 “새롭고 올곧은 행정을 수행하는 시스템”이라는 뜻으로 명명된 시군구행정정보시스템으로 2007년부터 시군구행정업무통합시스템으로 확산보급되어 활용 중이다. 행정자치부(2007) 2007 행정자치백서, p.161.

이처럼 공유재산관리에 있어 텍스트화된 속성정보와 공간정보의 결합사용여건이 조성되지 못하는 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있겠으나 기본적으로는 공유재산관리업무가 갖는 광범위한 업무특성에 기인한 것으로 판단된다. 즉, 재정회계업무 효율화 차원에서 개발된 행정시스템과 토지건축정보화 측면에서 구축된 정보시스템이 각기 범용성을 확대하기 위한 기능개선이 이루어지고 있음에도 불구하고 고유의 업무특성에 초점을 두고 개발되어 있는 반면, 공유재산관리업무 특성상 복잡다기한 속성정보와 공간정보의 유기적 활용이 필요하기 때문이다.

3. 업무특성과 연계된 인적요인

1) 복잡다기한 업무

본 연구의 주된 대상이 되는 공유재산 중 일반재산은 토지와 건물로서 이에 대한 취득과 사용, 보존, 매각 등은 매우 복잡다기하고 실무적으로 매우 전문성을 요구하는 분야들이다. 앞서 공유재산과 관련된 법률들을 살펴본 것에서도 확인되는 바처럼, 공유재산 및 물품 관리법은 물론이거니와 토지와 건물 등 부동산에 대한 일반적 사항과 관련하여 민법, 건축법, 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 등에 대한 이해가 필요하다. 더욱이 토지와 건축물의 취득, 대부, 매각 등에 있어 담당공무원은 지방세법, 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 등 전문성을 요하는 분야를 다루어야 하고, 그 대상이 되는 토지와 건물의 특수성에 따라 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률, 행정대집행법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 도로법, 농어촌정비법 등 개별법에 대한 이해와 숙지가 필요하다. 뿐만 아니라 공유재산업무 성격상 지방자치단체라는 기관의 특성에 따라 지방자치법, 지방재정법, 지방공기업법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등이 관계되고 있다.

그러나 공유재산을 관리하는 지방자치단체 등의 공유재산관리 실무자의 경력에 대한 실태 조사결과를 살펴보면 이들이 다루어야 할 업무범위의 방대함과 업무내용의 복잡함에 비하여 재산관리분야의 경력이 매우 짧은 것으로 나타나고 있다. 감사원·재정경제부(2004)에 의하면 국공유재산 관리와 관련한 일선기관 실무자의 경력은 1년 미만이 전체의 22.6%, 1-2년이 41.7%, 2-3년이 14.3% 등으로 나타나 전체 실무자 중 재산관리분야 담당경력이 2년 이하인 경

우가 전체 담당자의 과반수를 훨씬 상회하는 64.3%를 차지하는 것으로 조사되었다. 반면, 재산관리 경력이 5년 이상인 경우는 전체 담당자 중 불과 3.6% 수준인 것으로 나타났다. 아울러 본 연구를 위해 충청남도 및 도내 시·군별 공유재산 담당자에 대한 사례조사결과 조사응답자의 절대다수가 공유재산관리분야에서 3년 미만의 경력을 보였으며, 군지역의 경우 업무담당기간은 1년 내외로 나타났다.

이와 같은 조사결과와 원인은 여러 가지 요인이 있겠으나 보직의 순환과 이동이 가능한 공공기관 인사여건에서 공유재산관리업무에 대한 비선호, 기피 현상이 존재하기 때문으로 판단할 수 있다. 앞서 살펴본 바처럼 재산관리업무 특성상 업무범위가 매우 광범위하고, 재산의 권리관계 분석, 세제문제, 도면의 해석, 기타 각종 소송업무 등 전문성을 요구하는 지식의 습득이 지속적으로 발생한다. 더구나 지방자치단체에 대한 재무나 회계상의 감사가 빈번하게 나타나기 때문에 공유재산관리업무는 현실적으로 기피부서가 될 수밖에 없는 여건이다.

<표 4-6> 관리기관별 주요 실무자의 재산관리 경력분포

(단위 : 명, %)

구분 \ 인원	1년 미만	1-2년	2-3년	3-5년	5년 이상	합계
광역지자체	1(10.0)	3(30.0)	2(20.0)	3(30.0)	1(10.0)	10(100.0)
시청·구청	7(21.8)	15(46.9)	5(15.6)	5(15.6)	-	32(100.0)
군 청	6(27.3)	12(54.5)	2(9.1)	1(9.1)	1(9.1)	22(100.0)
전문 기관	5(25.0)	5(25.0)	3(15.0)	6(30.0)	1(5.0)	20(100.0)
합 계	19(22.6)	35(41.7)	12(14.3)	15(17.9)	3(3.6)	84(100.0)

자료 : 감사원·재정경제부(2004), 국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구. p.59.

2) 취약한 전담조직 규모

공유재산관리업무의 성격상 재산취득과 매각 등에서 필요한 일반행정업무에 머무르는 것이 아니라 공유재산에 대한 보존과 관리를 위하여 광범위한 실태조사가 반복적으로 수반된다. 더욱이 공유재산에 대한 불법, 무단점유나 전용 등이 발생하는 경우 이에 대한 변상금부과, 민원 대응, 소송업무진행 등이 발생하는 등 일반행정업무와 달리 개별대응이 요구되는 업무가 상당 부분 존재한다. 뿐만 아니라 대규모 공유재산에 대한 적극적인 활용을 모색하기 위해서는 신

탁이나 위탁에 의한 개발 등 기획업무 역시 존재한다.

그러나 국공유재산관리와 관련한 각 기관의 조직규모는 매우 취약한 실정이다. 실태조사에 따르면 재산관리 상근인원규모는 1-2인 규모가 전체의 절반에 가까운 40.5%를 차지하고, 3-4인 규모가 34.5%를 차지하고 있다. 따라서 국공유재산의 관리업무를 담당하는 지자체 등 각 기관들 중 4인 이하의 전담조직에 의해 재산관리가 이루어지는 곳의 비중이 전체의 75%에 이르는 반면, 5인 이상의 조직규모로 재산관리가 이루어지는 경우는 약 20%를 약간 상회하는 수준에 불과하다. 따라서 보다 효율적인 공유재산 관리를 위해서는 지방자치단체의 공유재산 관리조직 취약성에 대한 개선이 필요하다.

<표 4-7> 관리기관별 재산관리 상근인원

(단위 : 명, %)

인원 구분	1-2인	3-4인	5-6인	7-8인	9인 이상	합계
광역지자체	1(10.0)	5(50.0)	1(10.0)	1(10.0)	2(20.0)	10(100.0)
시청·구청	10(31.3)	16(50.0)	5(15.6)	1(3.1)	-	32(100.0)
군 청	18(81.8)	4(18.2)	-	-	-	22(100.0)
전문 기관	5(25.0)	4(20.0)	5(25.0)	-	6(30.0)	20(100.0)
합 계	34(40.5)	29(34.5)	11(13.1)	2(2.4)	8(9.5)	84(100.0)

자료 : 감사원 · 재정경제부(2004), p.58.

3) 전문적 직무교육의 부재

공유재산 담당업무의 복잡다기한 특성과 지방자치단체 잦은 보직이동, 열악한 조직규모 등을 감안할 경우 공유재산관리분야 담당인력의 장기근무를 통한 실무지식 축적, 관련 전문자격 취득, 노하우의 매뉴얼화 등 단기적인 업무전문성 향상을 도모하기 어려운 현실여건이다. 이는 결과적으로 업무능률의 비효율로 연계되어 공유재산에 대한 효율적 관리를 어렵게 할 수 있다.

실제 충청남도 및 도내 시군의 공유재산 담당자조사결과 공유재산관리업무 담당이후 직무내용의 이해와 전문성 강화를 위한 교육이 매우 미흡한 것으로 나타났다. 대부분의 경우 공유재산관리와 관련한 1~2회의 교육을 받았으나 업무추진에 필요한 구체적인 법률지식, 민원해

소, 업무추진방안 등에 비하여 정책중심의 기본적인 교육에 머무르고 있다는 응답이 대부분이었다. 일례로 충청남도 지방공무원 교육원에 개설된 2009년 국·공유재산관리과정의 편성내용을 살펴보면 6급 이하 공무원의 직무역량교육이라고는 하나 전체 교육시간이 21시간에 불과하며, 직무교과는 6과목, 16시간에 소양교과 3과목, 4시간, 기타 1시간으로 구성되어 있다. 직무교과 내용 역시 정책방향, 교육과정소개 등을 제외할 경우 공유재산과 관련한 실질적이고 전문적인 교육은 매우 미흡한 실정임을 확인할 수 있다.

<표 4-8> 충청남도 지방공무원 교육원 국공유재산관리과정 교육편성내역(2009년 기준)

교육목표	국·공유재산의 효율적인 관리기법 습득 및 재산관리업무에 대한 직무능력 향상				
교육대상	6급 이하				
교육인원	1회 40명				
교육기간	3일간 비합숙				
구분	교 육 과 목	시간	강의	참여	기타
직 무 전 문 과 목	(소 계)	16	10	6	
	국·공유재산관리 정책방향	2	1	1	
	국유재산관리 실무	3	2	1	
	공유재산관리 실무	3	2	1	
	지적재산권 관리	3	2	1	
	감정평가의 이해	3	2	1	
	온비드 소개 및 국·공유재산 위탁관리와 처분사례	2	1	1	
소 양 교 육	(소 계)	4	2	2	
	생활속의 스트레칭	1		1	
	부패방지	1	1		
	건강비결과 웃음	2	1	1	
기타	(소 계)	1			1
	교육안내 및 친교의 시간	1			1
합계	21	12	8	1	

자료 : 충청남도 지방공무원 교육원(http://www.chungnam.net/cn_content/orga/educ/)

4) 주민면식 등에 의한 대민업무 어려움

일반적으로 공공부분 업무에 대한 보상체계는 민간기업의 보상체계에 비하여 미약하고 매우 제한적이다. 이러한 이유로 공공기관 종사자의 업무태도는 창의적인 업무발굴과 진취적인 업무추진보다는 매우 보수적이고 소극적으로 이루어진다. 공유재산관리분야 역시 이와 같은 보편적인 경향성을 벗어나기 어려운 것으로 여겨진다. 공유재산에 대한 적극적 개발과 활용을

통하여 재정수입을 극대화를 도모함에 있어서 현실적으로 담당자에게 주어지는 인센티브 체계는 매우 취약한 반면, 개별성과 특수성이 강한 공유재산 개발업무의 추진과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 법률적 문제와 민원문제는 매우 복잡하다. 이와 같은 현실에서 공유재산 담당자의 적극적인 소유주체의식을 도모하기란 기대하기 어려우며, 개발활용보다는 매각위주의 소극적 관리에 치우치게 되는 결과를 가져올 수밖에 없다.

성동구청, 400억 재개발 소송 누장항소[매일경제] 2009-07-21 664자

서울 성동구청이 재개발조합과 벌인 400억원대 소송에서 1심 패소한 뒤 기일 내 2심 재판을 신청하지 못해 패소가 확정된 것으로 나타났다.

21일 성동구에 따르면 4월 2일 옥수12구역 재개발조합이 제기한 '주택재개발정비사업 시행인가 처분 일부 취소' 소송 1심에서 구청이 지고서 2심 신청 기일이 이틀 지난 같은 달 24일해야 2심 재판을 신청했다. 이에 대해 법원은 "기일이 지난 2심 재판 신청을 받아들여야 천재지변 등 불가피한 사유가 있어야 한다"며 성동구청 측 2심 재판 신청을 거부했다. 해당 재개발조합은 2007년 10월 용적률을 높여 받는 대신 국공유지 매각대금 438억여 원을 구청에 넘겼으나 이듬해 10월 "용적률 상향 조정 대가로 국공유지 매각대금을 구청에 양도하는 것은 법적 근거가 없다"며 415억여 원을 돌려 달라는 소송을 서울행정법원에 내 승소했다.

성동구청 측은 "관내에 같은 사유로 진행 중인 재판 9건 모두 1심에서 패소했다"며 "지난 15일부로 개정된 행정안전부 공유재산관리지침에 따라 이번 재판이 아니더라도 돈을 모두 조합 측에 줘야 하는 상황이기 때문에 재산상 피해가 생긴 것은 아니다"고 덧붙였다.

아울러 시·군·구의 일선 현장에서 나타나는 공유재산상의 문제 중 하나는 재산관리 담당 지자체 공무원이 주민과의 면식 등으로 적극적인 재산관리업무수행이 어렵다는 점이다. 미사용 중인 일반재산에 대하여 무단 점유가 발생하거나 대부된 일반재산의 용도변경 등에 대한 적극적인 관리를 위해서는 변상금 부과 행정대집행 등이 필요하나 평소 면식이 있거나 지역 연고가 동일한 공무원과 주민간의 관계에서 법률에 근거한 엄격한 행정추진이 현실적으로 용이하지 않을 수 있다.

전주시, 행정기관 시설 사용료 징수 '온정적' 【전주=뉴스】 기사입력 2008-02-25

전북 전주시가 체육시설에 입주한 일부 시민·사회단체 등이 사무실 임대료와 시설 사용료를 제때 납부하지 않고 있어도 징수에 온정(溫情)적이어서 예산만 축낸다는 비판이 일고 있다. 이 가운데는 경찰청과 전직 시의원, 퇴직 공무원단체 등이 상당수 끼어 있어 관리 주체인 체육시설관리사업소가 눈치를 보고 있다는 지적이 일고 있다. 25일 전주시에 따르면 전북도로부터 무상 양여받은 종합경기장내 입주단체 45개에 대해 지난해 대부계약을 체결하고 임대료와 시설 사용료를 납부하도록 했다. 그러나 일부 체육·생체협·사회단체 등 일부 입주단체들이 1년이 넘도록 임대료 수천만원을 납부하지 않고 있는 실정이다. 시설관리사업소의 체육시설 유상사용단체 대부료 미납현황에 따르면, 지난해 말 현재 31개 상주단체 가운데 13개 단체가 3700여만원의 임대료와 시설사용료를 미납했다. 특히 한국예총 전주시사는 지난해까지 밀린 임대료 770여만 원은 물론 올해 재계약도 안돼 단 한 푼의 임대료도 납부하지 않은 상태다. 게다가 전주시가 법령이나 조례를 근거로 사용료 감면단체로 지정한 14개중 일부 단체는 감면대상이 아니라는 주장이 일고 있어 시가 힘있는 사회단체에 특혜를 준 것이 아니냐는 지적이다. 실제로 2000년 입주한 퇴직 공무원모임인 A단체는 시가 전주시체육시설관리운영조례 13조의 '기타 시장이 특별한 사유가 있다고 인정될 때'를 근거로 감면대상에 포함시켰지만 이는 유상 사용중인 여타 시민사회단체와 형평성이 어긋난다는 주장이다. 이 뿐만 아니라 전직 시의원 B씨는 자동차전용극장 부지 임대료 1561만원을 현재까지 납부하지 않고 있으며, 전북경찰청 또한 지난해 청장기 테니스대회를 개최하며 빌린 테니스장 사용료를 여태 납부하지 않고 있다.

… 중략

한편 체육시설사업소는 임대료와 시설사용료를 납부하지 않는 단체에 대해서는 이달 말까지 체육시설 이용제한 통보와 함께 체납 개인·단체 재산조회를 통해 체납액을 강력 징수할 계획이다.

박대성기자 pds@newsis.com

4. 의사결정기구와 관련한 문제점

1) 공유재산심의회의 실질 기능 미흡

현행 공유재산관리체계에서는 공유재산의 취득·처분에 관한 사항을 비롯하여 공유재산에 관하여 재산관리관이 중요하다고 인정하는 사항에 대하여 공유재산심의회의 심의를 받도록 하고 있다. 그러나 충청남도도정조정위원회에서 공유재산심의회를 대행하고 있는 충청남도를 비롯하여 대부분의 지방자치단체에서는 전문성에 기초한 공유재산심의회 구성이 이루어지지 못하고 있다.

충청남도 공유재산심의회를 대행하는 충청남도도정조정위원회는 위원장 1인 및 부위원장 1인과 당연직 위원 및 위촉위원으로 구성되는데, 위원회 설치의 기본목적이 도정의 기본적인 계획 및 시책과 법령 또는 기타 규정에 의한 지방위원 회의 기능에 관한 사항에 대하여 자문·심의, 연구, 조정하기 위한 것으로 전문성에 기초하여 공유재산의 취득, 대부, 매각 등을 다루어야 할 공유재산심의회 성격의 지니기에는 포괄적인 설치목적은 가지고 있다. 실제 위원회의 구성을 보면 위원장은 행정부지사가 되고 부위원장은 기획관리실장이 되며, 「충청남도 행정기구 설치 조례」에 규정된 부서의 각 국장 및 정책기획관이 당연직으로, 그밖에 각 분야별로 전문적인 기술과 경험이 풍부한 관계 유관기관의 임직원 및 학계와 그 밖의 인사 중에서 도지사가 위촉하는 자가 위촉위원이 되어 공유재산에 관한 전문 의사결정을 위한 심의기구 성격을 갖는데 근본적인 한계를 지닐 것으로 여겨진다.⁵⁰⁾ 실제로 서울시 공유재산심의회 심의 결과에 대한 안종욱(2006)의 분석결과를 보면 7년간 총 970건의 심의안건 처리 중에서 94.8%가 적정한 것으로 심의 의결되고 부적정하다고 심의의결된 것은 5.2%에 불과한 것으로 나타난 바 있다. 공유재산심의회 심의결과가 부적정한 것이 심의회 역할의 적극성을 보장하는 것은 아니나 중요 공유재산의 취득, 처분에 대한 공유재산심의회 운영이 다분히 형식적이고 관행적으로 이루어지고 있음을 짐작할 수 있는 분석결과로 여겨진다.

<표 4-9> 공유재산심의회 심의결과 사례(서울시)

(단위 : 년도, 건, %)

구분 \ 년도		계	비율	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
계	누계	970	100.0	172	287	170	80	94	117	50
	적정	920	94.8	167	274	170	68	93	103	45
	부적정	50	5.2	5	13	0	12	1	14	5
사유지 취 득	소계	52	100.0	3	-	2	4	8	20	15
	적정	48	92.3	3	-	2	4	8	19	12
	부적정	4	7.7	0	-	0	0	0	1	3
시유지 매 각	소계	627	100.0	31	222	141	53	70	76	34
	적정	608	97.0	29	222	141	49	70	65	32
	부적정	19	3.0	2	0	0	4	0	11	2

50) 충청남도도정조정위원회 조례 제1조 및 제2조.

구분 \ 년도		계	비율	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
시유지 교 환	소계	13	100.0	9	-	3	-	-	-	1
	적정	13	100.0	9	-	3	-	-	-	1
	부적정	0	0.0	0	-	0	-	-	-	0
용 도 지 폐 지	소계	148	100.0	52	36	19	17	12	12	-
	적정	131	88.5	52	28	19	9	11	12	-
	부적정	17	11.5	0	8	0	8	1	0	-
대 부 사용료	소계	84	100.0	62	22	-	-	-	-	-
	적정	79	94.0	59	20	-	-	-	-	-
	부적정	5	6.0	3	2	-	-	-	-	-
기 타 (회계간 이관등)	소계	46	100.0	15	7	5	6	4	9	-
	적정	41	89.1	15	4	5	6	4	7	-
	부적정	5	10.9	0	3	0	0	0	2	-

자료 : 안종욱(2006), 지방자치단체 공유재산관리의 영향요인에 관한 연구, p.74.

2) 업무 외 요인에 의한 의사결정 지연

공유재산관리에 대한 다양한 계획의 수립과 의사결정, 집행과정에서 공유재산관리 자체의 문제와는 별개로 지자체와 지자체 의회간의 대립 등으로 인하여 신속한 의사결정과 집행이 이루어지지 못하는 경우가 발생하며, 업무 외적인 요인에 의한 관리계획의 변경이 이루어지는 경우도 나타난다. 특히, 지자체 의회의 심의, 의결 과정에서 지자체에 대한 불신 등이 존재하는 경우 이를 해소하기 위한 많은 시간비용이 소요되고 있으며, 개발추진과정에서 소유권 이전 등이 수반되는 신탁개발방식의 경우 개발방식의 이해부족과 불신 등이 복합적으로 작용하여 최적의 관리방식 선택이 이루어지지 못하는 사례도 빈번하게 나타나고 있다.

순천시 순천 학숙 등 대형사업 차질 우려

[경향신문] 2008-07-08 984자

전남 순천시가 추진하려고 하는 순천학숙과 화물자동차 공영차고지, 역전시장 주차타워 건립 등 굵직한 현안사업들이 시의회의 제동으로 차질이 우려되고 있다.

8일 순천시와 순천시의회에 따르면 시는 읍·면에 거주하면서 시내권 고등학교에 다니는 학생들을 위한 기숙사인 '순천학숙' 건립과 화물차들의 무분별한 주차를 막기 위한 화물자동차 공영차고지 건립, 역전시장 인근 교통난을 해소하기 위한 주차타워 건립에 각각 필요한 토지와 건물 매입을 위해 '공유

재산관리계획변경안을 지난달 30일부터 열리는 제133회 정례회에 상정했다. 순천시는 또 여기에 필요한 제2회 추경예산도 이번 회기에 함께 상정했다. 이 때문에 시의회 행정자치위원회는 공유재산관리 계획변경안과 제2차 추경안을 동시에 제출한 것은 위법이라며 8일 현재까지 안건을 상정하지 않고 있다. 이번 회기는 오는 11일 까지다.

윤병철 행자위 위원장은 "공유재산 및 물품관리법 10조에 따르면 공유재산을 취득할 때에는 예산편성 전(前) 지방의회 의결을 받도록 돼 있다"며 "따라서 계획변경안과 추경안을 동시에 의회에 제출한 것은 법을 위반한 것으로 판단하고 있다"고 말했다. 이에 대해 순천시는 지역경제 활성화 등 긴급한 사유가 있을 경우 계획변경안과 추경안을 동시에 의회에 상정할 수 있다며 의회가 시 행정에 발목을 잡고 있다고 반박하고 있다.

... 중략

이달초 제정된 인천경제구역 수익사업매각 조례안, 인천시 vs 시의회 법리논쟁

[서울신문] 2007-10-18 14면 총05면

중앙부처 지침이 우선인가, 지자체 조례가 우선인가.

17일 인천시와 인천시의회에 따르면 경제자유구역 개발과 관련, 시의회가 집행부를 견제하기 위한 조례를 만들자 양측과 중앙정부 간에 치열한 법리 논쟁이 전개되고 있다.

인천시의회는 지난달 18일 시의 반대에도 불구하고 '경영수익사업용지의 매각 등에 관한 조례' 등 경제자유구역에 관한 5건의 조례를 만장일치로 가결시켰다. 이에 시는 지난 8일 재의를 요청했으나 18일 열리는 시의회 임시회에서 재의결될 것이 확실시됨에 따라 대법원에 조례효력증지가처분신청 등을 제기할 방침이다. 시측이 민감하게 받아들이는 조례 내용은 15만㎡ 이상 또는 300억원 이상 개발사업에 대해 외국투자기업과 협약을 맺을 때나 100억원 이상 사업용지를 매각할 경우 의회 의결을 거쳐야 한다는 것.

시는 경제자유구역을 총괄하는 재정경제부가 내린 개발지침에는 외자유치 특성을 고려해 수익계약이나 용지 조성원가 이하 매각을 허용한다며 조례에 반발하고 있다. 개발지침은 경제자유구역법 시행령과 시행규칙을 근거로 한, 광의의 법령이기에 인천시의회가 만든 조례는 헌법-법률-시행령-시행규칙-조례-규칙으로 이어지는 법체계를 근본적으로 훼손하는 것이라고 주장한다. 시 관계자는 "시의회가 법 절차를 무시하고 상위법의 위임도 없이 경제자유구역 개발 효율성을 침해할 여지가 농후한 조례를 제정하려는 것은 심각한 월권행위"라고 비난했다. 인천 김학준기자 kimhj@seoul.co.kr

... 중략

제5장 공유재산관리 효율화 방안

1. 활용도 낮은 재산 매각촉진

충청남도 도유재산에 대한 사례조사에서 확인되는 바와 같이 공유재산 중 일반재산의 대부분은 면적이 협소하며, 상대적으로 면적이 큰 토지의 경우 거의 대부분이 임야와 전, 답 등 공공차원의 활용가치가 낮다. 반면 이러한 유형의 토지는 행정과 인력측면에서의 관리비용이 상대적으로 많이 소모되는 특성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 일반재산의 매각이 활용성에 기초해 탄력적으로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체 보유 일반재산의 지목, 필지 규모와 형상, 입지 및 주변여건 등을 종합적으로 분석하여 직접적 활용이나 대부 등에 의한 수익발생 가능성이 낮은 토지에 대하여 적극적이고 과감한 매각을 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 보유 중인 공유재산으로써 활용도가 낮은 재산의 매각기준을 완화하는 제도적 보완이 선행되어야 한다.

반대로 향후 새로운 공공청사 부지나 행정목적 등에 의하여 기존 일반재산의 취득이 요구되는 경우를 감안하여 보유 및 집산화 유도가 필요한 토지와 현 단계에서의 직접적 활용이 가능한 재산 등 활용가치에 근거한 일반재산의 계획적 관리가 필요하다.

2. 공유재산관리 기본 인프라 정비와 구축

1) 실질적 실태조사체계 확립

현재 대다수 지방자치단체의 공유재산 실태조사는 형식적이며 기존재산의 변동사항에 초점을 두는 소극적 조사방식으로 이루어지고 있다. 향후 공유재산에 대한 철저한 권리보전과 무단점유 신규발생을 억제하기 위해서는 주기적인 공유재산실태조사가 실질적으로 이루어질 수

있는 조사체계확립이 요구된다. 실제 지방자치단체 공유재산 담당인력이 1명~4명에 불과한 실정에서 이와 같은 조사체계확립방안은 단기적 방안과 중장기적 방안으로 구분하여 접근가능하다.

먼저 단기적 방안으로는 위탁방식에 의한 공유재산 실태조사 실시방안이다. 각 지방자치단체에서 현실적으로 실질적인 실태조사를 수행할 수 있는 인력여건과 지적측량 등의 전문성을 갖춘 인력보강이 단기적으로 해결되기는 어려우므로 실태조사업무 자체를 위탁방식에 의해 수행하는 것을 검토할 수 있다. 특히 제도개선을 통하여 일반재산에 대한 위탁관리가 다양화되었으므로 이에 대한 적극적 검토활용이 가능하다.

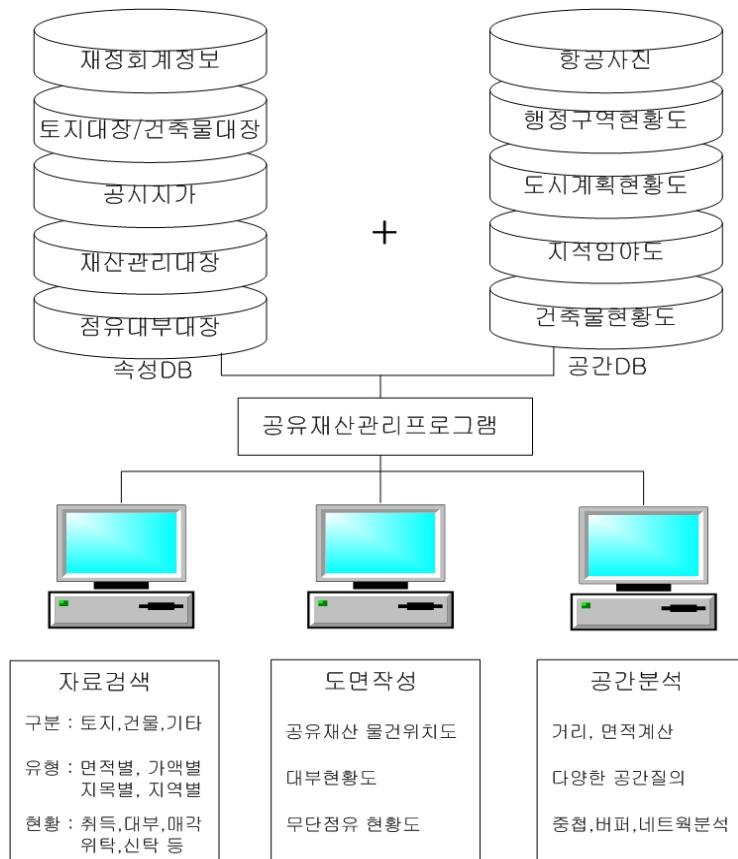
중장기적 방안으로는 실질적인 공유재산 실태조사가 가능하도록 조직구성과 인력을 정비하는 것이다. 이를 위해서는 앞서 지적된 담당인력의 전문성 개선과 함께 공유재산실태조사를 감안한 담당조직구성과 운영이 요구된다. 이를 위한 핵심적 사항은 세 가지로 압축될 수 있는데, 첫 번째는 주기적이고 실질적인 실태조사체계를 마련하는 것이며, 두 번째는 지적측량과 연계될 수 있는 실태조사체계가 필요하다는 점이며, 세 번째로 이와 같은 실태조사정보가 지속적으로 유지·갱신될 수 있어야 한다는 점이다.

현재 지방자치단체 차원에서 토지나 건물에 대한 주기적인 조사체계가 확립된 업무영역으로 부동산공시가격 제도가 있다. 부동산과 관련된 각종 조세와 부담금 산정의 기준이 되는 공시가격은 토지를 대상으로 하는 공시지가와 주택을 대상으로 하는 공시주택가격이 있으며, 매년 1월1일을 기준으로 하는 개별가격이 조사·산정된다. 공유지 대부시 재산평정가격으로도 사용되는 개별공시지가의 경우 국토해양부의 의뢰로 감정평가사가 조사평가한 표준지공시지가와 공시지가 산정대상 개별토지의 토지특성간의 비교를 통하여 산정된다. 따라서 매년 공시되는 개별공시지가의 산정에는 토지특성조사가 수반되는 주기성과 실태조사체계가 확립되어 있다. 지적측량과 관련해서는 현재 대다수의 토지건물에 대한 주기적인 측량체계가 확립되어 있지 않으며, 건물의 신규개발 건축시 지적측량이 수반된다. 따라서 현실적으로 모든 공유지에 대한 주기적이고 전면적인 지적측량체계 확립은 중장기적인 차원에서 마련되는 것이 현실적으로 타당할 것이다. 다만, 신규 건축시 이루어지는 지적측량 정보가 자치단체의 공적 시스템에 신고되어 데이터베이스로 관리되는 방식으로 중장기적인 실태정보 축적이 이루어져야 할 것이다.

2) 효율적인 공유재산관리 정보시스템 운용

공유재산관리업무의 효율화를 위해서 텍스트 형태의 다양한 속성정보와 각종 도면양식에 의한 공간정보를 연계할 수 있는 공유재산관리프로그램의 개선이 필요하다. 재정회계나 토지 건물속성에 대한 텍스트정보, 가격이나 대부관리 등의 방대한 자료는 물론 부동산관리에 있어 핵심적이라 할 수 있는 위치정보 및 지역정보의 결합을 통한 효율적 관리를 위하여 공유재산 관리 업무특성에 초점을 정보시스템 개발과 활용이 필요하다.

따라서 텍스트 속성정보 중심의 새울행정정보시스템이나 지자체의 국공유재산관리시스템 등 이미 개발과 활용이 이루어지고 있는 정보시스템의 DB연계, 응용프로그램 개발보급을 통하여 공간정보와 속성정보를 결합한 정보시스템 환경하에서 지자체 담당공무원 업무효율성 극대화를 도모해야한다.



<그림 5-1> 공유재산관리 정보체계 개념도

3. 토지 대부료 산정방식 개선

현행 일반재산 중 토지의 대부요율은 개별공시지가를 기준으로 동일유형에 대하여 동일한 대부요율을 적용하는 경직된 방식을 운용하고 있어 토지이용에 따른 수익성과 주변지역에 형성되는 시장임대료와 괴리되는 현상이 발생하고 있다. 따라서 대부료 산정방식을 개선하여 주변 토지임대료에 비하여 현저히 낮거나, 현저하게 과다한 대부료가 산정되는 경우가 발생하지 않도록 개선할 필요성이 있다.

이에 대한 개선은 현행 적산법에 기초한 방식의 탄력적 운용이 가능하도록 개선하는 방식으로 적용되는 재산평정가격 기준을 변경하는 방안과 요율을 세분화하는 방안이다. 이는 현실적으로 지방에 소재하는 나대지 토지에 대한 임대료가 빈번하지 않아 대부 대상 토지 인근의 비교사례 추출이나 수익의 예측이 원활하지 못하여 앞서 제시한 임대사례비교법이나 수익분석법 등의 방식이 어려울 수 있음을 감안한 것이다.

먼저 재산평정가격 기준 변경안은 토지의 재산평정가격을 현재 토지 이외의 재산 또는 집합건물의 구분소유권에 적용되는 방식과 같이 감정평가에 의해 산정하는 방안이다. 이 경우 감정평가 과정에서 대부 대상 일반재산이 위치한 인근지역 또는 동일 수급권내 토지의 임대사례나 대부한 토지로부터 발생하는 수익규모를 감안한 적절한 재산평정가격을 도출함으로써 불합리한 대부료 산정으로 인해 발생하는 형평성의 문제나 토지 미활용, 또는 과잉특혜 등의 문제를 줄일 수 있다. 특히, 공시되는 개별지가에도 불구하고 별도의 감정평가액 사용이 가져올 수 있는 또 다른 특혜시비 등을 차단할 수 있도록 감정평가금액에 대하여 부동산평가위원회나 공유재산심의위원회 등을 통하여 별도의 검토심의를 거치는 방안을 추가적으로 모색할 수 있다.

이와 함께 고려할 수 있는 것은 대부요율의 차등화 방안이다. 현재 대부요율은 상업용의 경우 50/1000, 주거용은 25/1000, 농업용은 10/1000 등 용도간 차등화되어 있는 반면, 동일 용도 내에서는 일률적인 요율이 적용되는 방식이다. 그러나 실제로 동일 용도라 하더라도 개별토지의 물리적 여건이나 접근성 등의 차이로 토지이용상의 효용이 달라질 수 있으므로 이에 대한 고려사항이 대부료 산정시 반영될 수 있도록 요율 세분화가 바람직하다. 감정평가시 적산법에 적용되는 기대이율 산정을 위해 실태조사를 실시한 이재우(2003)의 경우 <표 5-4>와 같이 토지의 세부용도와 이용제한 정도에 따라 차별화된 순임료비율을 산정하여 제시한 바 있다.

따라서 공유재산 중 토지의 대부에 있어서 토지의 세부용도와 이용계약 정도에 따라 요율 세분화를 통한 실제 이용여건이 반영된 대부요율 체계 마련이 필요하다. 이 경우 요율 세분화 방식은 토지이용 용도세분화에 따라 현재의 요율을 세분화하는 방식과 동일 용도내에 이용제한 사항 등에 따라 추가적으로 감액이 가능한 적용비율 등을 마련하는 방식을 고려할 수 있다.

<표 5-1> 토지의 용도 및 이용계약에 따른 순임료비율

용도		이용계약의 정도		
		최유효사용	임시건축물	나지
상업용	오피스, 판매시설 등	7~12%	3~6%	2~4%
	근린생활시설, 주상용	5~8%	2~5%	1~3%
주거용	공동주택, 다가구주택	4~8%	2~4%	2%이내
	단독주택	2~6%	1~3%	2%이내
공업용	공장용지	3~6%	1~3%	2%이내
농지	경작여건이 좋은 농지	2~4%	-	-
	도시근교 농지 경작여건 좋지 않은 농지	2%이내	-	-
임야	자연림	1%이내	-	-

자료 : 이재우(2003), 토지의 적산임료 평가, 「감정평가」 통권 제55호, p.58.

4. 위탁·신탁을 활용을 통한 공유재산 관리 효율화

1) 위탁·신탁 활용을 위한 기본방향 설정

지방자치단체 공유재산관리 비효율성 문제의 주요 원인이라 할 수 있는 관리조직과 관리인력의 전문화 문제를 해결하는 방안으로 아웃소싱에 의한 관리방식을 검토할 수 있다. 실제 공유재산 및 물품 관리법에서는 이미 오래 전부터 공유재산에 대한 신탁방식을 도입하였으며, 2009년 법 개정을 통하여 위탁관리·개발방식을 도입하여 외부 전문조직에 의한 공유재산관리 효율화를 도모하고 있다. 따라서 제도도입 취지를 살리고 기존 관리방식의 한계를 극복할 수 있는 대안으로서 위탁·신탁방식의 적절한 활용이 도모되기 위해서는 위탁·신탁방식 활용을 위한 기본원칙이 수립되어야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 위탁·신탁방식에 의한 공유재산관리가 가져올 수 있는 공유재산관리상의 효율성과 장점을 파악하고, 더불어 직접적인 관리방식과 달리 발생할 수 있는 문제요소들에 대한 검토를 통하여 활용원칙을 수립하는 것이

필요하다.

이와 같은 점에서 위탁·신탁방식은 지방자치단체의 직접적인 관리방식에 비하여 전문적 효율적 관리기법을 활용할 수 있으며, 전문기업이 지니는 인력조직운영 등에 있어 규모경제의 이익을 통하여 관리비용 절감을 가져올 수 있다. 또 위탁기관인 지방자치단체 공유재산관리자의 업무편의성을 증대할 수 있으며, 무엇보다도 관리조직과 인력을 탄력적으로 운용할 수 있다는 장점을 지닌다. 반면, 위탁자의 기밀·보안유지가 곤란하고 관리상 문제점에 대한 위탁자의 파악이 어려울 수 있으며, 관리 전문성과 노하우의 내부 축적 곤란하다는 단점이 존재한다. 아울러 수탁기관인 관리회사의 신뢰성 문제도 검토되어야 할 사항이다. 따라서 위탁·신탁방식이 가져올 수 있는 장단점에 대한 이해, 지방자치단체의 고유 관리업무 유형화, 고유업무 수행을 위한 적정 관리인력과 조직 규모, 위탁신탁시 소요 예산 등을 고려하여 업무유형별 활용기준 마련이 필요하다.

<표 5-2> 직접관리방식과 위탁·신탁에 의한 관리방식의 장단점 비교

구분	장점	단점
직접관리	<ul style="list-style-type: none"> - 관리일원화에 의한 혼선 예방 - 의사결정 및 업무처리 신속(수직적·수평적 업무연계) - 자체 관리조직 내 관리인력의 관리 기법 숙련됨 - 소유주체 기밀유지·보안에 안전 - 관리상의 문제 파악이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 관리의 전문성이 취약할 수 있음 - 관리조직의 탄력적 운용 곤란 - 관리조직 방대화와 유지비용 증가 - 전문적 관리기술 습득에 의한 관리 전문성 향상 기대하기 어려움 - 관리사무의 안일화를 초래하기 쉬움
위탁·신탁	<ul style="list-style-type: none"> - 전문인력에 의한 효율적 관리기법 도입 및 인력전문성 제고 - 전문기업이 지니는 규모경제 이익을 통한 관리비용 절감 - 전문적 계획관리를 통하여 시설 노후화를 최소화 - 위탁자의 업무편의성 증대 - 직접관리에 비하여 관리조직의 탄력적 운용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁자의 기밀·보안유지 곤란 - 관리상 문제점에 대한 위탁자의 파악이 어려울 수 있음 - 관리 전문성과 노하우의 내부 축적 곤란 - 관리자격자 또는 관리회사 신뢰성 문제 - 부분위탁관리의 경우 총괄적 관리 업무 연계의 비효율 가능성

2) 공유재산관리 수탁기관 전문화

2009년 공유재산 및 물품 관리법 개정으로 공유재산에 대한 위탁관리·처분에 대한 위탁이 가능하게 되었다. 현재 공유재산관리의 수탁기관은 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사가 해당된다. 그런데 한국자산관리공사나 한국토지주택공사의 경우 공유재산관리나 공공사업을 위한 토지취득·매각업무 등에 오랜 경험과 실적이 축적되어 있는 반면 지방공사의 경우 상대적으로 공유재산관리 수탁기관으로서의 전문성 강화가 필요할 것으로 판단된다.

현재 법령상 명시하고 있는 지방공기업은 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사로서 같은 주택사업 및 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사가 해당되며, 충청남도의 경우 충남개발공사가 해당될 수 있다. 지방자치단체 공유재산관리업무의 경우 지역의 인문적·지리적 여건과 도유, 또는 도내 시군유 재산에 대한 지역민의 애착, 지역경제 활성화를 위한 지역기업 선호 등 정성적 측면에서 지역 내 기업 활용 여론이 조성될 수 있다. 따라서 공유재산 위탁관리업무에 있어 법적 요건을 갖추고 있는 지방공기업의 공유재산관리업무 전문화를 유도할 필요성이 있다.

현재 충남개발공사의 사업내용은 기본적으로 「충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례」에서 규정하고 있는데, 이에 따르면 공사는 도민의 복리증진과 지역경제 활성화 촉진을 도모하고자 하는 목적을 달성하기 위하여 지방공기업법 관련 규정에서 정한 사업⁵¹⁾과 이사회에서 의결한 사업을 행한다.⁵²⁾ 아울러 동 조례에서는 공사의 구체적인 사업을 정관으로 정하도록 하고 있다. 충남개발공사 정관에 의한 공사의 사업범위를 살펴보면 택지개발사업이나 주택건설사업, 산업단지조성사업 등 개별법에 의한 도시개발사업 과정에서 주된 사업목적 수행에 요구되는 목적달성에 부수되는 업무 관리업무가 규정되거나 “지방자치단체로부터 위탁받은 사업” 등 포괄적으로 규정되어 있어 공유재산 그 자체의 관리와 활용을 구체화하지 않고 있다.

51) 지방공기업법 제2조제1항에 의한 사업으로 1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다), 2. 공업용수도사업, 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다), 4. 자동차운송사업, 5. 지방도로사업(유료도로사업에 한한다), 6. 하수도사업, 7. 주택사업, 8. 토지개발사업 등과 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업을 제외한다) 등이다(지방공기업법 제2조제2항).

52) 충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례 제22조.

- 택지개발 등을 위한 토지의 취득, 개발, 분양, 임대 및 관리사업
- 주택 및 일반건축물의 취득, 건설, 개발, 분양, 임대 및 관리사업
- 도시개발사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업 및 주거환경개선사업
- 산업단지·농공단지의 조성 및 관리사업
- 관광지·휴양지 및 관련시설의 조성·건설 및 운영·관리사업
- 공유수면 매립사업
- 지방도로사업(유료도로에 한함) 및 궤도사업(도시철도사업 포함)
- 유통·물류단지의 조성 및 관리사업
- 주차장 건설 및 운영사업
- 체육·문화시설의 건립과 관리사업 및 공원개발사업
- 폐기물매립장 및 폐기물처리사업
- 지방자치단체 홍보대행과 시설명명권 등 광고 및 홍보 관련사업
- 장묘관련사업
- 국가 또는 지자체로부터 위탁받은 사업
- 도민의 복리증진과 지역균형발전을 위하여 도지사가 요청하는 사업
- 기타 지방공기업법 제2조와 관련되는 공공성과 수익성이 있는 경영수익사업
- 위 업무에 관련된 부대사업

실제 충남개발공사의 조직구조를 살펴보면 경영기획본부, 개발사업본부, 신도시건설본부 등 크게 3개 본부로 구성되어 신도시개발 등 대단위 공영개발에 업무중심을 두고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 향후 공유재산관리업무 위탁과정에서 지방공기업의 적극적 활용연계를 도모할 수 있도록 「충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례」와 충청남도개발공사 정관상의 업무범위 구체화 및 도내 시군의 공유재산관리 수탁업무를 수행할 수 있는 신설과 운영검토가 필요하다.



<그림 5-2> 충남개발공사 업무조직구조

3) 업무특성을 고려한 위탁·신탁방식 검토와 활용

신규 시행되는 공유재산 위탁관리의 효율적 활용분야로 우선적으로 검토될 수 있는 업무로는 일반재산 무담점유에 대한 변상금 부과나 체납처분 업무 등이 우선적으로 고려될 수 있다. 무단 점용재산의 행정대집행 등 사무의 경우 자치단체 공무원이 주민과의 면식 등으로 업무를 수행하기 곤란한 경우가 많아 변상금 부과, 체납처분시 민원발생에 대한 업무부담이 가중되는 분야이다. 따라서 변상금 부과나 체납처분 등 지역연고 담당공무원의 직접적인 대민 기피업무에 대한 적극적인 위탁관리 활용이 필요하며, 이는 조직과 인력부재 등의 문제와 결부되어 비효율적 관리가 이루어졌던 공유재산관리의 문제 해소에 기여할 수 있을 것이다. 아울러 법령에 규정된 기관과의 공식적인 업무위탁방식 이외에도 가칭 ‘공유재산 지킴이’, 포상금제 등 민간인력의 참여·협력 프로그램 운영을 검토할 수 있다.

다음으로 외부조직에 의한 공유재산관리 효율화를 도모할 수 있는 분야는 공유재산의 적극 활용을 위한 개발업무라 할 수 있다. 개발방식에 의한 관리는 비교적 규모가 큰 유휴 공유재산에 대하여 신탁이나 위탁방식을 활용하여 개발을 추진함으로써 개발 이후 발생하는 수익

을 통해 지방자치단체의 재정수입을 확충할 수 있는 효과가 있다. 국유지의 경우 이미 국유재산법 제42조와 동법 시행령 제38조에 위탁개발 근거조항이 마련된 바 있으며, 한국자산관리공사를 통하여 9건의 국유지 위탁개발이 이루어진바 있다.

<표 5-3> 한국자산관리공사의 국유지 위탁개발사례

소재지	토지면적	개발방향	개발규모	승인	착공	준공
① 서울시 중구 저동1가 1-2외	4,287.8	민관복합	26,937.81 (지상15층,지하4층)	05.08	06.01	08.07
② 서울시 금천구 가산동 140-28	285.5	근린상가	166.39 (지상1층)	05.09	05.10	05.12
③ 대전시 서구 월평동 282-1	19,835	공공복합	41,358 (지상15층,지하1층)	05.12	07.09	09.09
④ 경기도 성남시 수정구 수진동 16	370.6	근린상가	726.24 (지상3층)	06.06	07.03	07.07
⑤ 경기도 시흥시 정왕동 1853-2	540.2	근린상가	639.16 (지상2층)	06.06	07.03	07.07
⑥ 서울시 강남구 논현동18-1	334.1	상가주택	1,080.52 (지상6층,지하1층)	07.02	07.10	08.06
⑦ 서울시 강남구 논현동56-7	299.6	상가주택	647.93 (지상5층)	07.02	07.10	08.06
⑧ 서울시 강남구 대치동 900-59	297.4	다세대주택	558.99 (지상5층)	07.02	08.05	08.11
⑨ 서울시 성북구 정릉동 772-17	552.0	다세대주택	659.79 (지상4층)	07.02	07.10	08.05
계	26,802.2	9건	72,774.83			



자료 : 한국자산관리공사 내부자료.

서울시 중구 저동 위탁개발사례의 경우 구 남대문세무서 부지에 대하여 국유지의 활용도를 제고하기 위하여 적극적인 국유지 개발 추진의 일환으로 국유지 위탁개발의 제1호 시범사업으로 선정되어 추진된 사업으로 2008년 「나라키움 저동빌딩」이 준공되었다.

「나라키움 저동빌딩」((舊)남대문세무서) 위탁개발사례 개요

- 2004년말 국유재산법을 개정하여 국유지 수탁관리기관(한국자산관리공사 등)을 통한 국유지 개발방식*을 도입
 - * 수탁관리기관이 국가로부터 관리를 위탁받은 국유지에 건물 등을 신축하여 임대한 후 그 수익을 국가에 교부하는 방식
- 2006년 1월 (舊)남대문세무서 위탁개발사업에 착공한 이래 총 개발비용 431억원을 투입하여 30개월여 만에 준공
 노후화된 지상 3층, 지하 1층의 (舊)남대문세무서 건물 및 부지를 지상 15층, 지하 4층의 첨단 민관복합빌딩으로 개발하여 일부(2층~6층)는 남대문세무서 및 서울지방국세청이 사용하고, 나머지는 대우일렉트로닉스, SK C&C 등이 입주
 이와 더불어 잔여부지(1,050㎡)를 도시공원으로 조성하여 지역상권 및 주변환경 개선에도 크게 일조
- 2007년 11월 임대 활성화 및 건물의 자산가치 증대를 도모하기 위하여 건물명칭을 공모한 결과 「나라키움 저동빌딩」 명칭을 선정

< 개발 전 · 후 비교 >

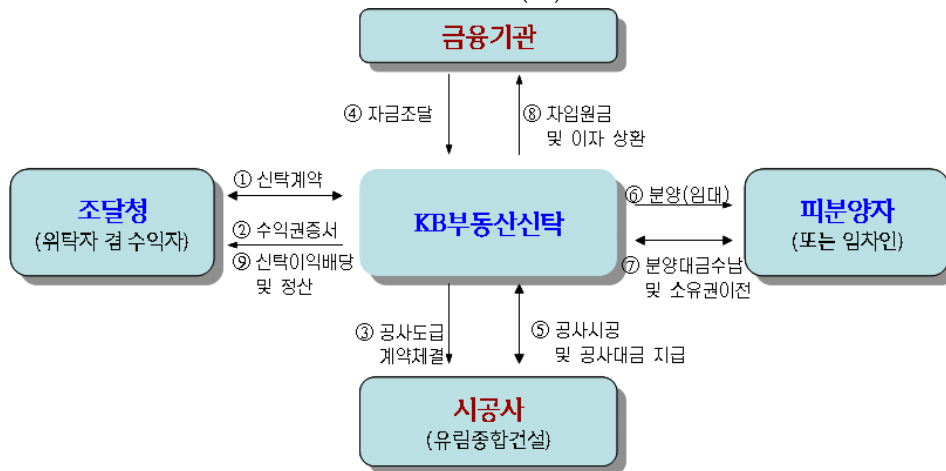
구 분	개발 전	개발 후
전 경		
건물규모	지상 3층, 지하 1층	지상 15층, 지하 4층
활 용	(舊)남대문 세무서 청사	첨단 민관복합빌딩 및 공원
용 적 륜	57%	599%(법정 600%)
건 폐 율	32%	50%(법정 60%)
재산가액	267억원	909억원(장부가액) 1,630억원(인근시세 기준)
임 대 료	-	연간 54억원(예상)

자료 : 기획재정부.

(舊) 조달청청사부지 신etak개발 추진사례 개요

- 대상부지는 부산지하철 1호선 초량역에 인접하고 중앙로와 경부선 철도사이에 위치한 상업지역으로서 1981년 신축되어 부산지역 조달청 청사로 사용된 지하1층~지상4층의 낡은 철근콘크리트 건물(연면적 약 6,034.34㎡)이 있음
- 현재 정부물품재활용센터로 사용 중이나 효율적으로 사용되지 못하고 있는 상황
- 토지의 효용과 가치를 증대하기 위한 목적으로 부동산신탁회사에 신탁 후 신탁회사가 토지의 기능 및 특성을 감안하여 위탁자의 기본방침에 따라 유효이용계획을 수립·개발한 후 수요자에게 분양(또는 임대)하여 그 발생하는 수익을 수익자(위탁자)에게 돌려주는 신탁방식으로 추진

< 사업구조(안) >



< 추진 사업지 현황 >

구 분	토지이용현황	입지여건
전 경		
소 재 지	부산광역시 동구 초량동 1161-1번지	
지역지구	일반상업지역 / 방화지구 / 최저고도(12M)지구	
토지면적	2,340.5㎡	

한편, 일반재산에 대한 적극적인 활용방안으로써 신탁방식에 의한 개발을 검토할 수 있다. 신탁개발은 위탁개발방식과는 달리 신탁계약 체결 후 토지소유권이 신탁회사로 이전되고 제반사항을 신탁회사가 주도한다는 점에서 위탁개발방식과 구분된다. 또한 신탁회사의 신용과 신탁재산을 담보로 하여 개발자금을 차입하는 방식으로 개발이 진행되며, 한국토지신탁 등 부동산신탁회사가 개발주체가 된다. 신탁개발방식의 경우 신탁재산을 담보로 신탁회사가 자금을 조달하는 등의 장점이 있으나 소유권이 신탁회사로 이전되어야 하기 때문에 실제 국공유재산의 개발방식에 있어 적극적 활용이 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 최근 부산 구 조달청 부지에 대하여 신탁방식의 개발을 검토추진 중에 있다.

<표 5-4> 신탁개발과 위탁개발 비교

구분	신탁개발	위탁개발
근거	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제6조 공유재산 및 물품관리법 제42조, 시행령 제48조	공유재산 및 물품관리법 제43조의2, 제43조의3
소유주체	신탁회사	자치단체
지자체 수익	신탁보수 외 제반수익	위탁보수 외 제반수익
자금조달	신탁회사가 조달 신탁재산을 담보로 차입가능	수익기관이 조달 위탁재산을 담보로 차입불가
세제지원	개발부담금 등	개발부담금 및 지방세(취득세, 등록세 등) 감면
개발자	부동산신탁회사(9개) -한국토지신탁, KB부동산신탁, 대한토지신탁, 생보부동산신탁, 한국자산신탁, 다올부동산신탁, 코람코자산신탁, 아시아자산신탁, 국제자산신탁	한국토지주택공사, 한국자산관리공사, 지자체 지방공사
특징	신탁계약 체결 후 토지소유권이 신탁회사로 이전되고 제반사항을 신탁회사가 주도	개발 전과정을 자치단체가 주도하고 수탁기관은 대리인 역할
장점	비교적 규모가 큰 개발사업에 유리 예산 및 행정력 절감	자금조달 유리 공공성과 적절한 조화 예산 등 절감
단점	자치단체의 통제 취약	개발 전과정을 직접통제

자료 : 행정안전부(2009.3) 참조.

공유재산의 개발에 있어서도 개발방식을 고려한 공유재산관리계획을 수립하고 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 제도적 절차를 고려할 때 소유권 이전을 수반하는 신탁방식보다는 자치단체의 소유권이 유지되는 가운데 개발 전 과정을 직접통제 가능한 위탁방식에 의한 개발이 보다 선호될 것으로 판단된다.

5. 인력 및 조직 전문성 강화

1) 전문인력 및 전담인력의 확보

실태조사를 통해 나타나고 있는 지방자치단체 공유재산관리 담당인력의 시급한 문제점 중 하나는 민원업무의 중복담당으로 인하여 공유재산관리의 효율적이고 적극적인 행정업무 수행에 필요한 가용시간이 물리적으로 충분하지 않다는 점이다. 일선 시군의 공유재산업무를 담당하는 재무, 세무, 회계 관련부서는 기본적으로 대민업무량이 많아 공유재산관리와 관련한 고유의 행정업무 수행이 쉽지 않으며, 이에 따라 전문지식의 습득과 축적에도 많은 제약과 시간이 소요된다. 따라서 공유재산관련 부서 내에서도 대민업무를 담당하는 기본인력과는 별도로 지자체 고유의 공유재산관리행정을 전담할 수 있는 전담인력의 확보가 요구된다. 이 경우 전담인력은 지적측량, 전산, 감정평가, 도시·건축·부동산관계법규 등의 관련자격과 전문지식을 갖춘 전문인력을 확보하는 것이 바람직하다.

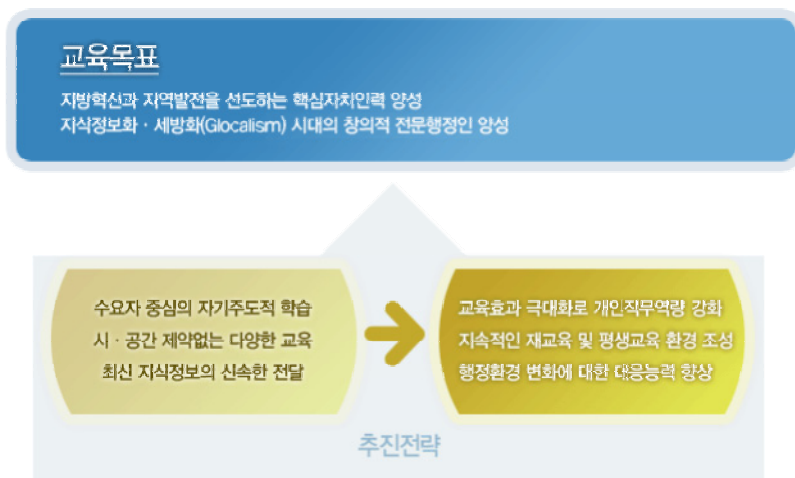
2) 공유재산관리 전문교육연수 확대

전담인력 및 전문인력 확보방안의 경우 행정조직의 개편, 확대를 수반하거나 이를 위하여 행정기구 및 정원 운영과 관련한 관련규정과 자치법규 등의 개정이 필요할 수 있다. 따라서 단기적이고 현실적인 개선방안으로 공유재산관리 담당인력의 교육연수 확대방안을 검토할 수 있다. 이 경우 현재 충청남도 지방공무원교육원을 통해 이루어지는 일회성 교육이 아닌 주기적이고 단계적인 교육이 이루어질 수 있도록 종합적·체계적인 교육프로그램 개발이 필요하다. 아울러 한국자산관리공사, 부동산신탁회사 등과의 연계를 통하여 공유재산관리를 위한 전문교육프로그램의 위탁운영을 고려할 수 있다.

3) 사이버(cyber) 교육연수 개발

공유재산 관리담당자의 전문성 제고를 위하여 교육의 내용과 시간, 방법적인 측면에서 탄력적으로 운용될 수 있는 사이버 교육연수과정을 개발 활용할 수 있다. 이는 off-line 연수교육이 지니고 있는 시간적 제약을 극복함은 물론, 지방자치단체 소속 공무원이 전문교육기관 교육이수를 위해 현실적으로 애로사항이 될 수 있는 공간적 제약 역시 극복할 수 있다는 점에서 매우 유용할 수 있다.

최근 사이버교육은 수요자 중심의 자기주도적 학습환경에서 최신의 지식정보를 신속하게 전달함으로써 개인적업무역량을 강화하고 행정환경 변화에 대한 지방자치단체 공무원의 대응능력 향상을 도모하기 위한 방안으로 활용되고 있다. 예를 들어 현재 지방행정연수원 지방공무원 사이버교육센터에서는 사무관리나 지방자치, 지방예산 등 보편적이고 공통된 행정분야의 교육과정 이외에도 지방세실무, 주민등록실무, 지방회계실무 등 전문적 실무지식이 요구되는 직무와 관련된 사이버교육강좌를 개설하여 운영하고 있다. 따라서 공유재산관리분야에 대한 사이버교육연수의 활용 역시 가능할 것으로 판단된다.



자료 : 지방행정연수원 지방공무원 사이버교육센터

<그림 5-3> 지방공무원 사이버교육 목표

<표 5-5> 지방행정연수원 지방공무원 사이버교육센터 2009년 교육과정

구분	과 정 명	인원	차시	학습기간	횟수	비고
계	50개 과정 174회 운영, 교육대상 84,000명					
행정공통 (6)	사무관리실무	600명	14차시	2주	5회	
	사이버홍보의 이해와 전략	600명	21차시	3주	2회	신설
	지방자치	600명	31차시	4주	2회	
	지방예산실무	600명	20차시	3주	5회	
	지방공무원제도	600명	15차시	3주	6회	
	도시행정론	600명	27차시	4주	5회	
전문직무 (14)	지방세실무	600명	32차시	4주	2회	
	주민등록실무	600명	23차시	3주	1회	신설
	지방회계실무	600명	20차시	3주	5회	
	복식부기	600명	21차시	3주	5회	
	민원행정업무개선실무	600명	19차시	3주	5회	
	지역경제정책론	600명	21차시	3주	5회	
	갈등분쟁관리전략	600명	21차시	3주	5회	
	공무원 노사관계	600명	16차시	3주	3회	
	기록물관리	600명	17차시	3주	2회	
	사례를 통해 배우는 지방규제개혁	600명	15차시	3주	6회	신설
	창의적 정책개발의 성공요건과 사례	600명	15차시	3주	6회	신설
	지방도시 공공디자인	600명	15차시	3주	6회	신설
	국제비즈니스	600명	13차시	4주	1회	신설
	양성평등정책비전	600명	5차시	2주	1회	신설
창의· 녹색성장 (4)	지구온난화와 기후변화 대응	600명	5차시	2주	8회	신설
	지속성장을 위한 에너지 · 자원 개발 전략	600명	10차시	2주	8회	신설
	녹색성장전략의 이해	600명	5차시	2주	8회	신설
	국정지표의 이해와 실천	600명	8차시	2주	7회	
일 반 법 (3)	행정법실무의 이해	600명	31차시	4주	2회	
	법제실무	600명	10차시	2주	1회	
	자치법규	600명	17차시	3주	5회	
외 국 어 (8)	초급영어회화 I	600명	30차시	4주	2회	
	초급영어회화 II	600명	30차시	4주	2회	
	중급영어회화 I	600명	30차시	4주	2회	
	중급영어회화 II	600명	30차시	4주	2회	
	중국어발음기초탄탄	600명	20차시	3주	2회	
	왕초보중국어회화	600명	40차시	6주	2회	
	초급일본어	600명	40차시	6주	2회	
	지역축제관광영어	600명	30차시	4주	2회	
정 보 화 (5)	실무예제로 배우는 엑셀	600명	18차시	3주	2회	
	실무예제로 배우는 포토샵	600명	17차시	3주	1회	
	한글2007	600명	10차시	2주	2회	신설

구분	과 정 명	인원	차시	학습기간	횟수	비고
	실무예제로 배우는 파워포인트	600명	15차시	3주	3회	신설
	개인정보보호	600명	20차시	3주	5회	
소양(6)	상상실현창의력실무	600명	21차시	3주	2회	
	도전기획전문가되기	600명	21차시	3주	2회	
	지방공무원에 맞는 멘토링	600명	15차시	3주	3회	신설
	고령화대비 공직퇴직전후 준비와 인생재설계	600명	15차시	3주	3회	신설
	미래예측	600명	20차시	3주	1회	신설
	역사에서 배우는 공직자의 길	600명	16차시	3주	4회	신설
사회복지· 윤리(4)	사회복지분야론	600명	24차시	3주	4회	신설
	사회복지실천기법	600명	12차시	3주	2회	신설
	사회복지정책의 전달체계	600명	14차시	3주	2회	신설
	사이버청렴교육	600명	15차시	3주	5회	신설

자료 : 지방행정연수원 지방공무원 사이버교육센터(<http://www.elearning.go.kr/newlogodi/index.jsp>)

4) 교육수요에 기반한 실무교육 프로그램 개발

공유재산관리의 문제점에서 지적한 바와 같이 지방자치단체 공유재산 담당인력에 대한 교육은 기본적인 수준에서 개설·운영되고 있어 담당인력의 전문성 개선 측면에서 미흡한 실정이다. 공유재산 담당인력의 업무경력이나 직급 등에 따라 필요한 실무지식을 습득할 수 있는 다양한 교육과정이 마련되어 있지 못하며, 교육내용 측면에서도 교육수요자의 요구지식이나 분야에 미치지 못하고 있다. 따라서 우선적으로 지방자치단체 공유재산 담당인력을 대상으로 공유재산 실무지식에 대한 교육수요 실태조사가 이루어져야 할 것이다. 이를 바탕으로 실무담당자의 업무경력, 교육이수단계 등에 따라 차별화되는 다양한 교육프로그램을 개발·운영하고, 교육이수자에 대한 성과만족도 조사를 통하여 실효성과 만족도를 제고할 수 있는 공유재산 실무교육 프로그램을 개발하여야 한다.

예를 들어 공유재산관리업무를 처음 담당하게 되는 경우 공유재산의 현장조사와 권리관계, 권리보전 등을 위하여 도면과 지도를 보는 방법, 등기부나 건물도면에 대한 이해, 현장조사의 확인사항과 유의점 등에 대한 기초적이고 실용적인 실무교육이 필요할 수 있다. 이어 공유재산에 대한 분야별 관리업무를 실무지식에 대하여 공유재산의 취득, 사용과 대부, 위탁이나 신탁, 또는 이를 활용한 개발 등 업무빈도가 높은 공통수요 및 기본과목에서부터 사례연구과 세부교육이 요구되는 심화과정에 이르는 다양한 교육과정 확대 및 구체화가 이루어져야 할 것이다.

<표 5-6> 공유재산 실무교육 프로그램(예시)

구분	분야	세부내용
공 유 재 산 직무기초	현장조사	대상지의 현지조사에서 경계확인, 무단점유 확인 등
	등기사항	등기사항에 관한 확인방법, 표제부, 권리부의 내용 이해
	지도	유형별 주제도 보는 방법, 지적측량도 보는 방법
	건물도면	건축확인 및 등기와의 차이, 건물소재지 지도, 건물도면, 각층평면도 읽는 방법
	전산시스템	물건현황 검색, 열람, 현장 사진관리, 대부자 인적정보, 대부기간 및 대부료 산정, 대부료, 점용료 수납·채납 관리, 토지건물 도면 조건검색, 도면에 대한 화면디스플레이, 화면 확대·축소, 이동, 영역확대, 주제도 작성(재산유형별, 지역별, 지목별, 점유상태별) 각종 통계정보 추출 및 분석, 통계요약보고서 작성 등
관 리 유 형 별	취득	계획적인 확보, 공공시설의 무상 귀속·양도, 사유재산의 기부채납, 누락재산의 발굴 및 권리보전 등
	사용대부	사용·대부료 부과, 사용·대부료 및 매각비용 등 징수, 선하지 등의 대부료 산정, 공유재산의 무단사용 방지, 미활용 행정재산의 용도 폐지 등
	위탁신탁 일반	위탁관리범위와 대상, 수탁기관 선정방법, 수탁기관, 위탁과 관련한 수탁기관 수입지출관리, 위탁수수료, 위탁정산방법 등
	위탁신탁개 발	위탁재산 개발사업구조, 개발자금조달과 회계처리, 사업계획안 검토, 시공사선정, 건설공사방법, 시공지휘감독, 분양임대마케팅, 준공 후 정산과 관리
	처분	공유재산 매각기준과 요건, 매각제한 기준, 공유재산 유형별 매각 처분 유의사항
	교환양여	교환양여의 기준, 금지 및 제한사항 등
	가격평가	감정평가의 원칙, 평가가격개념, 감정평가 3방식의 이해, 목적별 평가이해(매매, 보상, 담보 등), 물건별 평가 이해 공유재산 사용대부시 평가, 매각교환시 평가, 처분예정가격 산정 방법, 기타 유의사항
	민원소송	민원발생 유형과 사례 등

제6장 결론

1. 연구요약 및 정책적 제언

지방자치단체가 보유하고 있는 도유지 또는 시군유지 등 공유재산의 규모가 매우 큼에도 불구하고 지방자치단체의 행정인프라와 인력부족 등으로 인하여 공유재산의 관리가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 이와 같은 인식아래 본 연구에서는 공유재산 중 일반재산을 중심으로 관리효율성 개선을 위한 공유재산관리체계와 기초실태를 분석하고 개선방안을 모색하였으며 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 공유재산 중 일반재산의 활용이 미흡하며 활용가치가 낮아 적극적 매각을 통한 관리효율화가 이루어져야한다. 토지규모와 지목 등을 감안하는 경우, 활용가치가 낮은 일반재산에 대하여 적극적인 매각이 필요하다. 활용도 낮은 일반재산의 경우 현황파악, 무단점유와 변상금부과 등 각종 행정력이 소요되는 반면 대부분 직접적인 개발이 곤란하다. 따라서 활용성을 고려하여 불필요한 미활용 재산에 대해서는 적극적 매각이 이루어질 수 있도록 활용성에 기초한 공유재산 분류와 매각조건 완화를 내용으로 하는 제도개선이 선행되어야 할 것이다.

둘째, 공유재산관리체계에 있어서 의사결정기구의 실질적 기능보완이 필요하다. 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의 장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 두고 있으나 실질적으로 각 부서장으로 이루어진 기존의 타 위원회에 의해 대체되는 경우가 대부분으로, 공유재산관리를 고유분야로 자문할 수 있는 전문기구가 미흡하다. 이는 지방자치단체가 수립한 공유재산관리계획을 심의, 의결하는 지방의회 역시 동일한 여건이라 할 수 있다. 이에 따라 관리업무 외적 요인에 의한 의사결정 지연 등의 부작용이 발생하고 있다. 따라서 관련 위원회 조례의 개정을 통하여 공유재산관리업무의 실질적인 자문을 수행할 수 있는 전문가로 구성된 소위원회를 두거나 기존 위원회의 구성요건을 실질적 자문역할에 초점을 두어 개선해야 한다.

셋째, 지방자치단체 공유재산 현황을 실효적이고 지속적으로 관리할 수 있는 다양한 개선이 필요하다. 위탁관리방식이나 인력보강 등을 통하여 각 자치단체 공유재산실태를 면밀히 파악

하고, 이에 대한 지속적 유지관리가 가능한 지방자치단체 중심의 공유재산관리정보체계가 마련되어야 할 것이다. 이 경우 텍스트 중심의 속성과 도면중심의 공간자료가 유기적으로 결합 활용될 수 있으며, 일선 행정부서 업무담당자의 사용편의성 중심의 프로그램 운용체계가 보완, 또는 개발되어야 한다. 따라서 충청남도과 시군의 공유재산관리업무 실무자, 지적측량 관계기관, 전산프로그램 개발자 등으로 구성된 임시기구를 통하여 업무수행의 애로사항과 기능 수요파악을 실시하여 수요자 중심의 정보인프라 개선이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 단기적으로 보유 공유재산의 적극적 활용이 이루어질 수 있도록 대부료 산정체계의 개선이 이루어져야 한다. 토지의 재산평정가액을 수익성, 임대료 시세와 다소 괴리가 있을 수 있는 개별공시지가에만 연계하지 않고 주변 시세나 토지이용으로부터 발생하는 수익성을 고려할 수 있는 감정평가방식 적용, 토지용도의 세분화, 대부요율의 다양화 등이 필요하다. 따라서 공유재산 대부료 체계의 문제에 대한 보다 심도 있는 실태분석에 기초하여 관련 법령과 조례의 개선이 수반되어야 할 것이다.

다섯째, 신규 도입, 강화되고 있는 공유재산 위탁관리·개발의 적극적 활용이 이루어져야 할 것이다. 공유재산관리업무에 대한 업무특성 분석을 통하여 직접관리와 위탁관리부분을 구분하고, 조직과 인력의 탄력적 대응이 어려운 실태조사업무, 주민면식에 의한 공무집행이 어려운 변상금 부과 등의 업무, 전문성이 요구되는 사업기획과 자금조달, 개발관리업무 등에 적극적인 위탁관리방식의 활용이 필요하다. 이에 앞서 국유지 위탁관리 중심으로 업무를 수행한 한국자산관리공사 등의 기관이 지방자치단체 공유재산 위탁관리 수요를 수용할 수 있도록 제도적 행정적 업무연계가 필요하며, 아울러 충청남도 개발공사 등 관련 지방공기업의 공유재산 위탁관리 강화를 위하여 필요시 충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례, 충청남도개발공사 정관 등의 개정이 이루어져야 할 것이다. 아울러 지방자치단체가 일반재산 위탁관리를 하고자 할 때 조례에 따라 공정한 수탁기관 선정을 위한 「수탁기관 선정심사위원회」 등을 두도록 하고 있으나 이에 대한 별도 기준이 마련되지 않고 있다. 위탁관리 신규제도 도입에 따라 이를 반영할 수 있는 지방자치단체 공유재산관리조례의 개정이 이루어져야 할 것이다.

끝으로 지방자치단체 공유재산관리 담당인력과 조직의 업무전문성을 강화할 수 있는 개선방안이 필요하다. 다양한 실무지식을 요하는 복잡다기한 업무특성을 지니고 있음에도 불구하고 공유재산관리업무는 취약한 인력, 조직여건과 대민업무 병행 등으로 인하여 효율적인 업무추진이 어려운 특성을 보이고 있다. 더욱이 지방자치단체의 빈번한 보직변경으로 인하여 업무전문성을 확보할 수 있는 충분한 기간을 갖기 어려움은 물론 부서이동을 감안한 보직기피의

부작용도 존재하는 것으로 판단된다. 따라서 단기적으로는 취약한 인력·조직구조를 보완할 수 있는 위탁관리 방식 등의 적극적 활용이 필요하며, 전문직무교육의 강화가 요구된다. 직무교육의 경우 정책홍보와 이해 중심의 교육에서 실무지식의 전달과 사례연구에 초점을 둘 수 있는 신규 교육프로그램의 개발이 이루어져야 할 것이다. 아울러 이에 대한 구체적 실행을 위하여 충청남도 지방공무원 교육원, 지방행정연수원 등 관련 기관과 연계가 필요하며, 지방공무원 사이버교육센터를 활용한 사이버 직무교육 프로그램 개발을 도모할 필요성이 있다. 장기적으로는 지방자치단체의 공유재산담당부서의 인력강화가 이루어져야 할 것이다. 이는 민원업무와 구분되어 지적전산, 부동산관계실무 등을 담당할 수 있는 자격보유자에 대한 담당부서 직종의 신설 등 제도보완이 필요하다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

공유재산관리 현황과 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하고자 하는 본 연구는 공유재산 관련 제도와 조직기구, 사례검토 등 다양한 접근을 통하여 지금까지 다루어지지 못했던 충청남도 공유재산관리 분야의 문제를 다루었다는 점에서 의의를 지닌다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계와 보완필요성을 지니고 있다.

먼저, 충청남도 공유재산에 대한 보다 구체적인 실태파악과 문제점 파악이 이루어지지 못하였다. 이는 공유재산관리를 위한 정보인프라의 취약성에도 기인하는 바가 있으나 향후 공유재산 분포와 물리적 특성, 관리현황에 대한 분석이 개별물건 단위에서 이루어져 활용성에 기초한 공유재산의 분류와 구체적인 활용방안 모색이 시도되어야 할 것이다.

아울러 본 연구는 종합적인 접근방식을 통하여 공유재산관리 효율성 개선 문제를 다루었다는 점에서 토대연구의 성격을 지니고 있다. 이는 충청남도 공유재산관리와 관련한 기존의 검토와 연구가 충분하지 않았던데 기인하고 있다. 그러나 공유재산의 취득, 사용과 대부, 매각, 위탁과 신탁 등 관리방식에 따라 다양한 이슈와 문제들이 산재하고 있으며, 공유재산 정보관리체계와 조직기구, 법령과 조례 등 제도적으로도 해결해야 할 많은 문제들이 있다. 종합적인 토대연구를 통해 제시된 개선방향을 기초로 세부 이슈에 대해서 충청남도의 현황에 보다 부합하는 지역맞춤형 실질적 대안모색이 이루어져야 할 것이다.

이와 함께 일반재산의 관리 효율성 개선을 중심으로 하는 본 연구에서는 일반재산의 활용도 제고를 위한 검토가 충분히 이루어지지 못하였다. 향후에는 미활용 일반재산으로서 활용가치가 높은 것으로 판단되는 일반재산의 구체적 물건과 특정 사례에 대하여 공익적 활용과 지자체 재정수입 증대를 도모할 수 있는 세부 활용방안 연구 역시 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

문헌자료

- 감사원·재정경제부(2004), 국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구.
- 남창우(1998), 공유재산의 효율적 관리방안 연구, 강원개발연구원
- 노완웅(2004), 공유지신탁제도 활성화방안, 건국대 석사논문.
- 박현주 외(1999), “공공부문 보유부동산 활용도 제고방안 연구”, 국토개발연구원.
- 방종식(2006), 지적현황측량에 의한 국공유지의 관리실태 분석, 서울시립대 석사학위논문.
- 성업공사(1996), 「국유지관리 개선방안 연구 : 국유잡종재산을 중심으로」.
- 송근필(2007), 지적공부관리시스템을 이용한 효율적인 국공유부동산 관리방안, 한성대학교 석사학위논문.
- 안종욱(2006), 지방자치단체 공유재산관리의 영향요인에 관한 연구, 건국대학교 박사학위논문.
- 윤준선·유병익(2006) 국유잡종재산의 효율적 활용을 위한 관리제도의 개선방안에 관한 연구, 한국부동산학회, 부동산학보 제27집.
- 이재우(2003), 토지의 적산임료 평가, 「감정평가」 통권 제55호.
- 장희순(2003), 국공유토지 관리의 합리화 방안, 한국감정평가학회, 감정평가학 논집 제2호.
- 정희남·최수(1996), 토지신탁활성화방안 연구, 국토개발연구원.
- 재정경제부(2000), 「국유부동산의 효율적 관리를 위한 제도개선」.
- 행정안전부(2009), 「공유재산 및 물품관리법·령」 개정 관련 교육자료.
- 행정안전부(2009), 지방자치단체 공유재산 관리·처분기준.
- 행정자치부(1999), 「공유재산신탁전략」.
- 행정자치부(2007), 2006년 지방자치단체 공유재산통계집.
- 행정자치부(2007) 2007 행정자치백서.
- IREM(2001), Principles of Real Estate Management, Institute of Real Estate Management.

법령·자치법규 및 인터넷 자료

감정평가에 관한 규칙.

공유재산 및 물품 관리법 및 동법 시행령.

부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 및 동법 시행령.

충청남도개발공사 설립 및 운영에 관한 조례.

충청남도도정조정위원회 조례.

충청남도 공유재산 관리 조례.

충청남도 공유재산 관리 조례 시행규칙.

국토해양부 온나라부동산정보(<http://www.onnara.go.kr/>).

국가기록원 홈페이지, <http://www.archives.go.kr/>.

지방행정연수원 지방공무원 사이버교육센터(<http://www.elearning.go.kr/newlogodi/index.jsp>).

충청남도 지방공무원 교육원(http://www.chungnam.net/cn_content/orga/educ/)

한국언론재단 뉴스검색 사이트 KINDS(<http://www.kinds.or.kr/>).

<부 록1>

수탁기관 선정 심사기준 및 평가(안)

심사기준	평가항목	세부항목	배점	평 가					평점
				A	B	C	D	E	
① 기술·지식능력 평가 (20점)	공유재산의 이해	- 공유재산 관리·처분기준 이해 여부	7	7	6	5	4	3	
	당해 위탁사업 이해	- 위탁관리 필요성 및 기본취지 이해여부	5	5	4	3	2	1	
	업무처리 기준 확보	- 공유재산 업무처리 편람 구비 여부 - 내부 업무처리규정 구비 여부	4 4	4 4	3 3	2 2	1 1	0 0	
② 유사업무 수행실적 (20점)	재산 관리실적	- 국가 또는 지방자치단체의 국·공유 재산 관련 유사 용역 실적	10	10	7	5	3	0	
	위탁 개발실적	- 국가 또는 지방자치단체의 국·공유 재산 관련 위탁개발 실적	10	10	7	5	3	0	
③ 위탁관리 능력 (40점)	수행능력	- 투입인력의 재산관리 전문성 여부	5	5	4	3	2	1	
		- 상설조직 및 인력배치 계획 여부	4	4	3	2	1	0	
	실태조사 능력	- 실태조사 요령 및 분류기준 이해도	4	4	3	2	1	0	
		- 조사 과정에서 민원이 발생할 경우에 대비한 적절한 대응계획	4	4	3	2	1	0	
	일반재산 활용계획	- 일반재산의 최유효 활용방안 제시	7	7	6	5	4	3	
	전산시스템 구축	- 전산시스템 구축 및 활용가능 여부	4	4	3	2	1	0	
		- 지방행정정보시스템과 연계 구축방안	3	3	2	1.5	0.5	0	
- 온비드 시스템을 통한 정보공개 방안		3	3	2	1.5	0.5	0		
사업추진 계획	- 재산 인수 및 사업추진을 위한 계획의 실천방안	3	3	2	1.5	0.5	0		
	- 각종 보고서 제출 등 사후관리 방안	3	3	2	1.5	0.5	0		
④ 위탁개발 능력 (20점)	개발계획	- 개발 가능대상에 대한 개발모델 제시	7	7	6	5	4	3	
	자금조달 능력	- 자금조달계획의 적정성	3	3	2	1.5	0.5	0	
		- 금융비용 최소화 대책	4	4	3	2	1	0	
관리·운영 계획	- 개발재산 분양·임대 마케팅 계획	3	3	2	1.5	0.5	0		
	- 개발재산 시설관리 계획	3	3	2	1.5	0.5	0		
합 계			100						

세부 평가 기준표

① 기술·지식능력 평가

- 배 점 : 20점
- 평가방법 : 공통평가
- 평가항목 및 배점기준

분야	평가항목(제안개요)	평가	점수
공유재산의 이해	· 현행 공유재산법상 관리계획의 관리·처분 기준을 이해하고 있는가?	7	7
당해 위탁사업의 이해	· 공유재산 위탁관리 필요성 및 기본 취지를 이해하고 있는가?	5	5
업무처리 기준 확보	· 공유재산 관리·처분 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 「업무처리 편람」을 마련해 놓았는가?	4	8
	· 공유재산법령 및 조례 등을 감안하여 공유재산 관리·처분을 위한 「수탁기관 내부 업무처리 규정」을 마련해 놓았는가?	4	

② 유사업무 수행실적

- 배 점 : 20점
- 평가방법 : 개별평가
- 적용 대상
 - 제안서 제출일 현재 수행중이거나 수행 완료된 위탁업무 또는 용역
 - 국가 또는 지방자치단체의 국·공유재산 관련 위탁 또는 용역, 기타 일반 토지 관련 용역 및 이와 동등 이상의 용역 수행실적
 - 실태조사의 경우에는 단일 사업으로 1,000필지 이상

○ 평가항목 및 계산방법

분야	평가항목(제안개요)	평가	점수
재산관리 실적	<input type="checkbox"/> 수탁 관리 실적이 있는 경우 · 국·공유재산 수탁 관리 실적 : 10점 · 기타 토지 수탁 관리 실적 : 7점 <input type="checkbox"/> 수탁 관리·처분 실적이 없는 경우 · 국·공유 토지 실태조사 실적 : 5점 · 기타 토지 실태조사 실적 : 3점	10	10
위탁개발 실적	<input type="checkbox"/> 위탁개발 실적이 있는 경우 · 국·공유재산 위탁개발 실적 : 10점 · 기타 토지 위탁개발 실적 : 7점 <input type="checkbox"/> 위탁개발 실적이 없는 경우 · 토지 개발(신탁, PF 등) 실적 : 5점 · 기타 개발능력이 인정되는 사업 실적 : 3점	10	10

③ 위탁관리 능력

- 배 점 : 40점
- 평가방법 : 개별평가
- 평가항목 및 배점기준

분야	평가항목(제안개요)	평가	점수
수행능력	· 투입인력은 재산관리업무에 전문적인 지식과 기술을 확보하고 있는가? · 위탁재산을 효율적으로 관리할 수 있는 상설 조직과 인력을 충분히 보유하고 있으며, 인력 배치·활용 계획은 적절한가?	5 4	9
실태조사 능력	· 실태조사 요령과 분류체계도에 대해 이해하고 있는가? · 재산실태조사 및 관리업무 수행과정에서 민원이 발생할 경우를 대비한 적절한 대응 계획이 갖춰져 있는가?	4 4	8

분야	평가항목(제안개요)	평가	점수
일반재산 활용능력	· 위탁대상 일반재산에 대하여 부가가치를 극대화시킬 수 있는 최유효 활용 대안을 제시하고 있는가?	7	7
전산시스템 구축	· 재산관리 업무 수행에 필요한 전산시스템은 구비(확보계획은) 되어 있는가? · 재산관리 업무수행결과 발생한 DB를 「지방행정정보시스템」에 연계할 수 있는 방안은 갖춰졌는가? · 유휴재산 정보공개를 위한 온비드 시스템 활용계획은 적절하게 제시하고 있는가?	4 3 3	10
사업추진 계획	· 위탁재산의 인수 및 사업 추진을 위한 계획의 실천방안은 구체적으로 제시하고 있는가? · 공유재산법령 및 조례에서 정하고 있는 각종 보고서를 정확하게 제출할 계획이 있는가?	3 3	6

④ 위탁개발 능력

- 배 점 : 20점
- 평가방법 : 개별평가
- 평가항목 및 배점기준

분야	평가항목(제안개요)	평가	점수
개발계획	· 개발 가능대상의 최유효 활용이 가능한 적절한 개발 모델을 제시하고 있는가?	7	7
자금조달 능력	· 자금조달 및 운영 계획은 적절한가? · 금융비용 최소화 대책은 있는가?	3 4	7
관리·운영 계획	· 개발재산을 통한 수익 극대화를 위한 분양·임대 마케팅 계획은 적절한가? · 개발재산에 대한 효율적인 시설관리 계획이 있는가?	3 3	6

<부 록2>

나라키움 대전센터 개발사업 개요

① 개발개요

소재지	대전시 서구 월평동 282-1		
용도지역	중심상업지역		
연면적	41,358㎡	규모	15F & 9F & 8F (3개동)
구조	철근콘크리트	공사비용	768억원
입주기관	충청지방 통계청, 통계개발원, 통계교육원, 대전시 선관위, 유성구 선관위, 대덕구 선관위, 대전지방보훈청, 제대군인지원센터		
추진 경과	<ul style="list-style-type: none"> • 2005. 04. 01 : 시범개발사업 대상으로 선정 • 2005. 12. 05 : 사업계획서 승인 • 2006. 10. 30 : 실시설계적격자 선정 • 2006. 11. 16 : 기공식 • 2007. 09. 05 : 공사착공 • 2009. 08. 28 : 준공 		

② 개발전후 비교

개발 전	구 분	개발 후
-	구 모	지상15층, 지하1층
나대지	활 용	정부기관 입주 및 민간기관 사무용
-	건축연면적	41,358㎡
416억원('05.01기준 공시지가)	장부가액*	1,345억원 (토지가액(577억)+건축원가(768억원))



⇒



자료 : 기획재정부.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 목원대학교 금융보험부동산학과 이재우 교수

공동연구 · 충남발전연구원 공간계획연구부 신동호 책임연구원

연구보조원 · 목원대학교 금융보험부동산학과 백종우

기획연구 2009-06 · 충남 공유재산의 효율적 관리방안 -일반재산관리를 중심으로-

글쓴이 · 이재우, 신동호 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2009년 12월 31일 / 발행 · 2009년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1133(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1199

ISBN · 978-89-6124-115-1 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2009. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.