

전북 행정자산 관리 효율성 증대방안 연구

최종보고서 | 2022년 12월



전라북도의회

연구진

이창원(책임연구원)

강기일(연구원)

류수영(연구원)

제 출 문

전라북도의장 귀하

본 보고서를 「전북 행정자산 관리 효율성 증대 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 12월

우석대학교 산학협력단

본 보고서에 수록된 내용은 연구의 결과물이므로 전라북도의회의 공식적 입장과 다를 수 있습니다.

본 보고서의 무단 전재·복제 및 배포를 금합니다.

〈제목 차례〉

1. 연구 개요	2
1.1. 연구 배경 및 목적	2
1.2. 연구대상과 연구내용	3
1.2.1. 연구대상	3
1.2.2. 연구범위 및 내용	3
1.3. 연구방법 및 연구추진단계	4
1.3.1. 연구방법	4
1.3.2. 연구추진단계	5
2. 공유재산 개요와 전라북도 공유재산 및 재정현황	8
2.1. 공유재산의 개념 및 범위	8
2.1.1. 공유재산 정의 및 기능	8
2.1.2. 공유재산 유형	11
2.2. 공유재산의 관리 방식	13
2.2.1. 공유재산관리 의미 및 종류	13
2.2.2. 공유재산관리 필요성 및 특성	13
2.2.3. 공유재산관리 변천 과정	15
2.2.4. 공유재산관리체계와 주요 업무	16
2.2.5. 공유재산관리 원칙 및 방법	17
2.3. 공유재산의 해외사례 및 시사점	19

2.3.1. 미국	20
2.3.2. 스코틀랜드	20
2.3.3. 일본	21
3. 전라북도 공유재산 현황	24
3.1. 전라북도 공유재산 현황	24
3.1.1. 관내 공유재산 총괄 현황	24
3.2. 전라북도 재정 현황	29
3.2.1. 재정 및 채무 규모	29
4. 공유재산 관리체계 및 문제점 도출	34
4.1. 전라북도 공유재산 관리체계	34
4.1.1. 공유재산 법규	34
4.1.2. 공유재산 관리체계와 조직	37
4.1.3. 공유재산 관리계획	39
4.2. 전라북도 공유재산 운영방식별 실적	41
4.2.1. 전라북도의 공유재산 운영실적	41
4.3. 행정재산 관리체계의 문제점	43
4.3.1. 법·제도적 문제	43
4.3.2. 관리운영적 문제	44
5. 공유재산 관리 개선방안	50

5.1. 설문조사를 통한 공유재산 개선방안 도출	50
5.1.1. 설문 분석 방법 및 설문 항목 도출	50
5.1.2. 설문조사 결과	54
5.2. 전라북도 행정재산 관리운영의 개선방안	56
5.2.1. 공유재산 관리조직 확대·전문성 제고, 통합적 관리체계 구축	56
5.2.2. 공유재산 정밀 실태조사 및 스마트 관리체계 마련 필요	60
5.2.3. 전라북도 공유재산의 관리 운영 방법 개선 필요	63
5.2.4. 공유재산 관리 분석지표 도입 통합 효율적 관리 필요	67
5.2.5. 공유재산 관련 자원 관리 위한 기금 신설 필요	68
5.2.6. 기타 공유재산 활용 확대 방안 모색 필요	69
6. 연구요약 및 정책 건의	74
6.1. 연구요약	74
6.2. 정책 건의	76
참고문헌	78

〈표 차례〉

[표 2-1] 공유재산의 범위	8
[표 2-2] 국공유 자산 관련 법과 계획	9
[표 2-3] 공유재산 기능	10
[표 2-4] 공유재산 관리 유형	13
[표 2-5] 공유재산 필요성	14
[표 2-6] 공유재산 관리 세 가지 측면	14
[표 2-7] 공유재산 관리 변화	15
[표 2-8] 공유재산 위탁범위와 대상	18
[표 2-9] 공유재산 신탁유형과 내용	18
[표 3-1] 연도·용도별 전라북도 공유재산 증감현황	24
[표 3-2] 용도별 전라북도 공유재산 세부내역	25
[표 3-3] 지목별 전라북도 공유재산 현황	26
[표 3-4] 종류별 전라북도 공유재산 현황	26
[표 3-5] 연도·종류별 전라북도 공유재산 증감현황	27
[표 3-6] 용도별·종류별 전라북도 공유재산 현황(2021기준)	27
[표 3-7] 전라북도 총세입	29
[표 3-8] 전라북도 세입·연도별 현황(일반회계 기준)	29
[표 3-9] 연도별 전라북도 총세입	30
[표 3-10] 연도별 전라북도 통합부채 현황	30
[표 3-11] 전라북도 재정자립도	31
[표 3-12] 연도별 전라북도 재정자립도	31
[표 3-13] 2020년 회계연도 차입 및 상환실적	32

[표 3-14] 연도별 지방채 발행 및 상환 계획	32
[표 4-1] 현행 전라북도 공유재산 관리업무 관련 법류	34
[표 4-2] 위임사항	36
[표 4-3] 현행 전라북도 공유재산 관리계획 반영 대상 재산	39
[표 4-4] 최근 전라북도 공유재산 용도별 운영실적 현황	41
[표 5-1] 전라북도 공유재산 관리 조사 설문 문항 도출을 위한 선행 연구	51
[표 5-2] 전라북도 공유재산 효율적 관리를 위한 중요도 영역 평가	54
[표 5-3] 지방자치단체 공유재산 관리업무 담당부서 현황	56
[표 5-4] 전라북도 행정재산의 일반재산화를 위한 정밀실태조사 기본 절차	61
[표 5-5] 직접관리방식과 위탁신탁에 의한 관리방식의 장단점 비교	63
[표 5-6] 공유재산 관리 분석 지표 사례	68
[표 5-7] 공유재산 관련 재원의 관리를 위한 기금 신설의 필요성	69

〈그림 차례〉

[그림 1-1] 연구추진 흐름도	5
[그림 2-1] 공유재산 범위	9
[그림 2-2] 공유재산 유형	12
[그림 2-3] 미국 공유재산 생애주기적 관리체계	19
[그림 2-4] 미국 공유재산관리를 위한 데이터 관리 절차 및 내용	20
[그림 2-5] 일본 공유재산의 집약화, 복합화 및 교환을 통한 최적 이용 방안	21
[그림 2-6] 일본 도쿄도 공유재산의 집약화, 복합화 및 교환을 통한 최적 이용 조직 체계	22
[그림 3-1] 타 지자체와의 재정자립도 비교	31
[그림 4-1] 공유재산관리 개념 변화	47
[그림 5-1] AHP 분석 계층구조	50
[그림 5-2] 설문조사 결과	55
[그림 5-3] 공유재산 관리 담당자 전문성 확보를 위한 교육프로그램 사례	58
[그림 5-4] 공유재산 통합적 관리체계 사례(강현수, 국토연구원, 2022)	59
[그림 5-5] 행정재산의 분류 및 일반재산화 가능 재산의 선별 절차 요약	61
[그림 5-6] 고양시 공유재산 관리 통합정보시스템 목표 및 전략 사례	62
[그림 5-7] 전문기관 설립논거 검토요소	64

1. 연구 개요



제1장 연구의 개요

제1절 연구배경 및 목적

1.1. 연구 배경 및 목적

- 지방자치단체 공유재산 효율적 활용에 대한 필요성 증대
 - 지방자치단체의 재정자립도가 갈수록 악화됨에 따라 지방재정의 확보 및 지역 경제 활성화를 위한 지역개발 촉매제로서 공유재산에 대한 관심이 높아지고 있음
 - 특히 기존 공익성을 강조한 공공부문 참여뿐만 아니라 최근에는 민간참여를 독려하는 관점에서의 공유재산의 활용성에 대한 요구가 증가하고 있는 상황임
 - 이 관점에서 정부의 공유재산 관리도 기존 소극적인 활용 관점에서 적극적 활용 관점으로 변화되고 있는 상황임
- 전라북도의 경우 낮은 재정자립도를 보완할수 있는 방안으로 공유재산 활용에 대한 관리와 적극적 활용 정책이 필요한 상황임¹⁾
 - 전라북도 재정자립도는 24%로 타 지자체에 비해 현저히 낮은 수준임
 - 정부 공유재산 관리 및 활용에 대한 관점 변화에 맞춰 전라북도도 기 보유하고 있는 공유재산의 체계적 관리와 필요시 효과적으로 활용할 수 있는 방안 마련이 필요한 상황이나, 이에 대한 준비는 부족한 상황임
 - 이에 기존 낮은 재정 자립도를 보완하고 변화되는 중앙정부 정책에 대응할 수 있는 공유재산 관리 및 효과적 활용에 대한 인식 변화가 필요한 상황임
- 본 연구는 전라북도의 구축된 DB를 활용하여 지목별, 용도별, 규모별, 위치별 실태조사를 통해 전라북도 공유재산 현황 및 관리상황, 문제점 등을 분석하고 이를 기반으로 효율적인 공유재산 활용방안을 도출하고자 함

1) 류장권·윤형석·이춘원(2018), 서울시 공유재산 관리체계와 재정자립도 향상을 위한 방안, 부동산법학 제22권 제3호, 125~153.

제2절 연구대상과 연구내용

1. 연구대상

- 첫째, 전라북도가 보유하고 있는 공유재산을 연구대상으로 하고 있음
 - 본 연구목적을 달성하기 위해 전라북도 보유 공유재산 중 “행정재산”에 초점을 맞춰 연구를 진행할 예정임
 - 즉, 전라북도의 세외 수입 증가를 통한 재정자립도 향상 목적을 달성하기 위해 세외 수입 증가를 높일 수 있는 가장 효율적인 부분인 부동산 부분에 대한 실태조사를 중심으로 연구를 추진할 예정임
- 둘째, 공유재산 관련 법률체계 내의 활용방안 등을 검토하고, 전라북도 최근 활용 방식과 비교·대조함으로써 전라북도의 특색있는 활용방식을 도출하고자 함
 - 지방자치단체 공유재산 관리와 관련된 법과 제도, 조례 등도 종합적으로 검토
 - 즉, 「공유재산 및 물품관리법」 및 동법「시행령」, 「전라북도 공유재산관리조례」 및 동 조례 「시행규칙」 등과 함께 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 동법「시행령」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법행령」, 「하천법」 등의 공유재산과 직·간접적으로 연관성이 있는 관련 법률 등을 검토함

2. 연구범위 및 내용

- 공간적 범위 : 전라북도 전역을 대상으로 설정
- 시간적 범위 : 연구 시점 1년 이내로 설정
- 내용적 범위 : 현황분석, 기본방향 설정, 대안의 도출 등 3가지로 구분 추진
- 연구내용

- 전라북도청 공유재산의 14개 시군별(위치별) 공유재산 통계와 현황
- 전라북도청 공유재산의 14개 시군의 지목별(임야,잡종지,전,답,도로 등) 통계와 현황
- 전라북도청 공유재산의 14개 시군의 규모별 통계와 현황
- 전라북도청 공유재산의 14개 시군의 용도별 통계와 현황
- 기타 공유재산 관련 통계와 현황(14개 시군의 공유재산은 제외)

제3절 연구방법 및 연구추진단계

1. 연구방법

1.1. 문헌조사

- 우선 기존 유사 선행연구들을 중심으로 공유재산 정의, 연구 동향 및 공유재산으로부터의 세외수입 증대에 기여 할 수 있는 시사점을 획득하기 위해 행정·경영·회계·재정 및 조세 등의 다양한 분야 등에 대한 문헌조사 실시
- 또한, 기존 공유재산 관련 법·조례·시행규칙 등에 대한 문헌조사도 병행하여 추진

1.2. 기존 자료를 활용한 통계 및 문헌조사

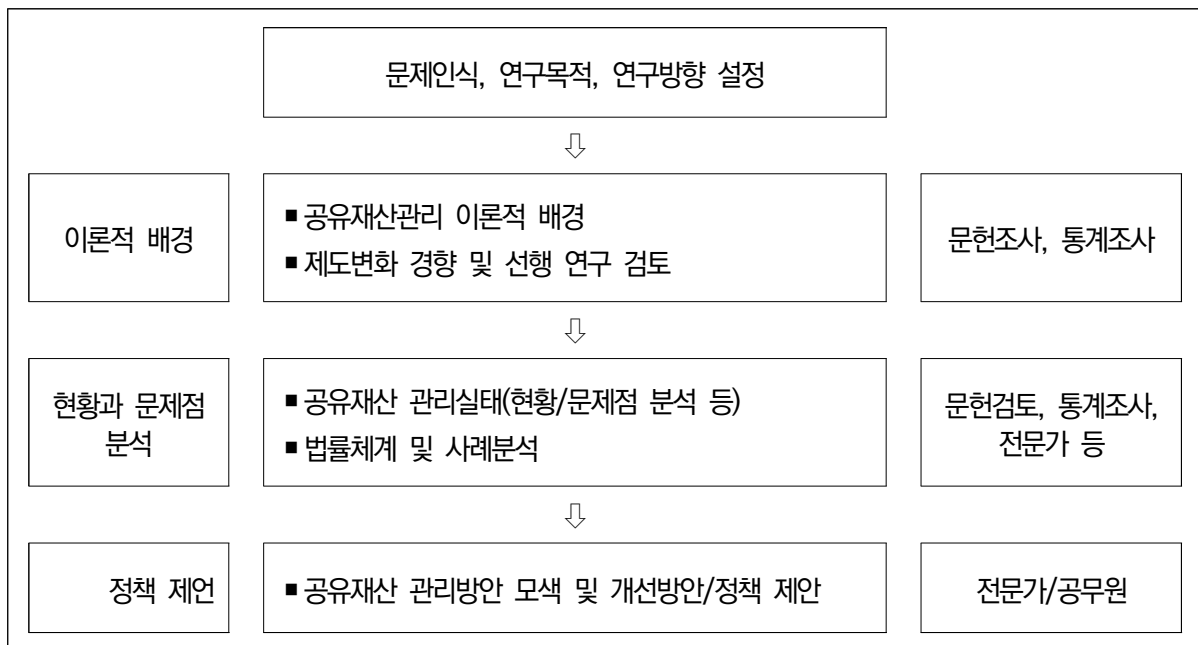
- 공유재산에 대한 법률체계, 관련체계, 사례 등을 인터넷, 보고서, 각종 도서 등을 이용하여 획득·활용하였음
- 특히, 전라북도 공유재산 내용 및 활용 실태를 분석하기 위해 전라북도 내부자료를 획득하여 분석을 진행함

1.3. 현장 및 자문조사

- 공유재산 관리 실무담당자와의 면담, 공유재산 관련 전문가 및 행정·경영·회계·재정 전문가들의 자문을 받아 본 연구를 시행함

2. 연구추진단계

- 본 연구 목적 달성을 위한 연구추진단계는 <그림 1-1>과 같음
- 첫째, 공유재산 관련 연구동향 및 정부 정책 등 분석
- 둘째, 연구방향 설정 이후 공유재산 관리실태와 문제점 분석을 진행함
- 셋째, 행정재산에 대한 법률체계, 사례분석 등을 분석함
- 넷째, 공유재산 관리방안 모색 및 공무원, 전문가 의견 등을 통한 개선방안과 정책을 제안함



<그림 1-1> 연구추진 흐름도

2. 공유재산 개요와 전라북도 공유재산 및 재정현황



제2장 공유재산 개요와 전라북도 공유재산 및 재정현황

제1절 공유재산의 개념 및 범위

1. 공유재산 정의 및 기능

1.1. 공유재산 정의범위 및 관련 근거

■ 광의의 공유재산과 협의의 공유재산 개념이 존재하고 있음

- 광의 개념 : 지방자치단체가 소유하고 있는 모든 재산으로 현금 이외 지방자치단체 소유 재산적 가치를 지닌 물건 및 권리를 의미함(박우서·고석찬·박경원, 1996)
- 중의 개념 : 일정한 목적하에 결합된 경제적 가치의 총체(박우서·고석찬·박경원, 1996)
- 협의 개념 : 공유재산 및 물품관리법 제 4조 규정에 한정됨. 즉 토지, 건물, 공작물, 입목죽, 선박, 항공기, 기계·기구, 유가증권, 무체재산, 용역물건 등으로 한정됨(이삼주·김성주, 2015)

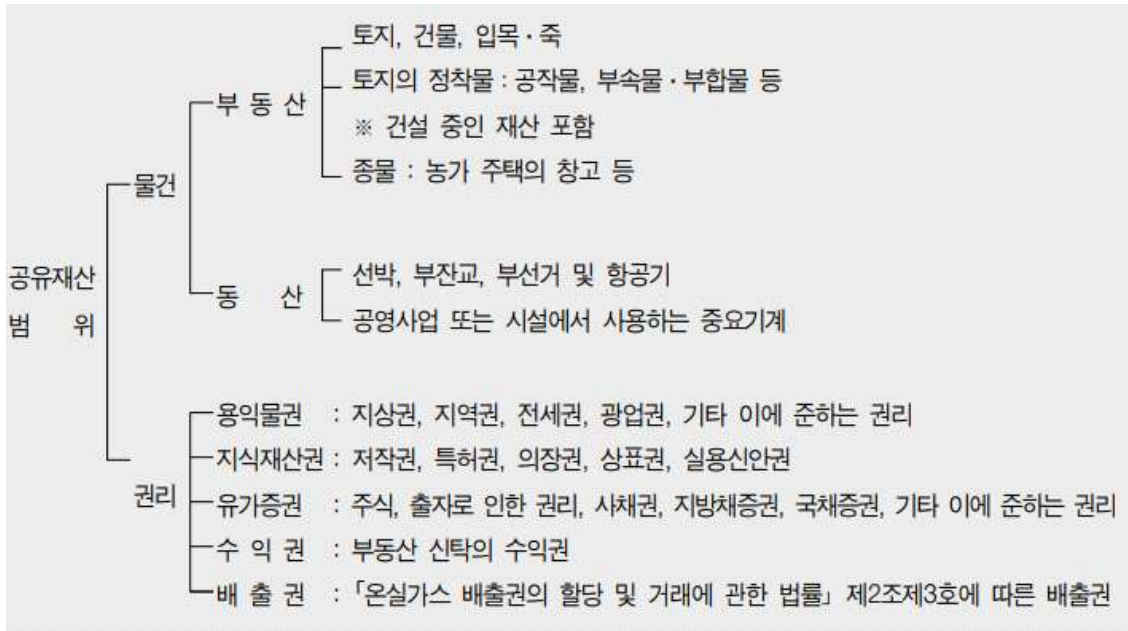
〈표 2-1〉 공유재산의 범위

구분	핵심가치	인식기준	특징
광의	규범적 가치	소유	- 재산의 범위에 관계없이 보유하고 있는 모든 재산
중의	경제적 가치	활용	- 경제적 활용가치가 있는 재산
협의	재산적 가치	관리	- 10만원 이상, 내구연수 1년 이상의 재산 중 공유재산법에 열거된 재산

자료원 : 이삼주·김성주(2015), 공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

■ 국내 공유재산의 범위는 협의의 개념을 받아들이고 있음

- 공유재산 및 물품관리법 제 4조 규정에 근거하여, 국내 공유재산 범위는 물건과 권리로 구분하고 물건은 부동산과 동산으로 권리는 용역물건, 무체재산권, 유가증권, 수익권으로 구분함(행정안전부, 2022)



〈그림 2-1〉 공유재산 범위

■ 공유재산 관련 제도의 경우 국유지와 공유지로 구분됨

- 국유지 : 국유재산법, 국유재산특례제한법에서 규정
- 공유지 : 공유재산 및 물품관리법에서 재산의 관리, 활용과 개발에 관한 사항을 규정

〈표 2-2〉 국공유 자산 관련 법과 계획

부처	관련법	계획	내용	심의
기재부	국유재산법	국유재산 종합계획	- 중장기 정책방향 - 국유재산 관리처분 총괄계획 - 국유재산 처분 기준 - 국유재산특례 종합계획 등	국무회의 심의, 대통령승인, 국유재산정책 심의 위원회 심의
	국유재산 특례제한법	국유재산 특례 종합계획	- 국유재산 특례의 기본운영방향 - 국유재산특례의 유형별 운용실적 및 전망 - 다음연도 사용허가, 대부, 양여할 국유재산 종류와 규모 및 산출 근거 등	
행안부	공유재산 및 물품관리법	공유재산 관리계획	- 재산의 취득, 처분과 관련하여 일정 이상의 규모 또는 가격의 경우에 사업의 목적거, 용도, 기간, 예산, 규모, 기준가격, 계약방법 등	지방의회 의결 공유재산심의회 자문

자료원 : 박중훈(2017), 경기도 공유재산의 효율적 관리방안

■ **공유재산 관련 법적 근거 : 헌법, 지방자치법, 공유재산 및 물품관리법, 공유재산법 등에 기초**

- 헌법(제117조 제1항) : 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리
- 지방자치법(제142조 제1항 및 제3항) : 재산은 지방자치단체가 소유하는 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말함
- 공유재산 및 물품관리법과 공유재산 및 물품관리법 시행령 : 공유재산의 범위와 종류, 운영 방식과 원칙 등 공유재산과 관련한 전반적인 관리 업무처리, 행정절차 등 규정
- 공유재산법에 의한 공유재산 : 공유재산은 지방자치단체가 소유하고 있거나 건설 중인 일체의 재산으로 지방자치단체 소유 재산임

1.2. 공유재산 기능

■ **지방자치단체 공유재산 기능은 다양하게 정의되고 있음**

- 김종갑(2015) : 공유재산은 행정의 물적 수단으로서 공공성·공익성을 실현을 위한 공공재로서의 기능 및 사경제의 주체로서 경제적 수익성을 도모하는데 수익재로서의 역할
- 윤준선·유병역(2006) : 공간 계획적 기능, 토지 정책적 기능, 재정 정책적 기능
- 이준우·김세진(2009) : 공공재적 기능, 재해방지 및 환경재적 기능, 비축기능, 재정 보전적 기능
- 조계근(2012) : 환경재로서의 기능

〈표 2-3〉 공유재산 기능

연구자	인식기준	기능분류
김종갑(2015)	관리적 특성	- 공공성, 공익성 : 공공재의 기능 - 사경제의 주체 : 경제적 수익성 기능
윤준선·유병역(2006)	활용 특성	- 공간 계획적 기능, 토지 정책적 기능, 재정 정책적 기능
이준우·김세진(2009)	재산의 특성	- 공공재적 기능, 재해방지 및 환경재적 기능, 비축기능, 재정보전적 기능
조계근(2012)	공공적 특성	- 환경적 기능

자료원 : 이삼주·김성주(2015), 공유재산 관리체계의 개선방안

- 이삼주김성주(2015) : 공유재산 기능 차이가 발생하는 것은 공유재산의 특징을 인식하는 차이에서 비롯됨
 - 공유재산 관리적 특성, 활용의 특성, 재산의 특성, 공공적 특성 등 연구자들의 공유재산을 바라보는 관점의 차이에서 공유재산의 기능의 차이가 발생한다고 볼 수 있음
 - 현행 공유재산법은 공유재산의 관리적 측면을 부각하고 있음. 따라서 공공재산의 공공성과 수익성 기능이 강조되고 있는 상황임
 - 따라서, 국공유재산의 보수적인 관리와 운영에서 출장 등을 위시한 효율적 운용의 필요성이 증대되고 있는 상황임

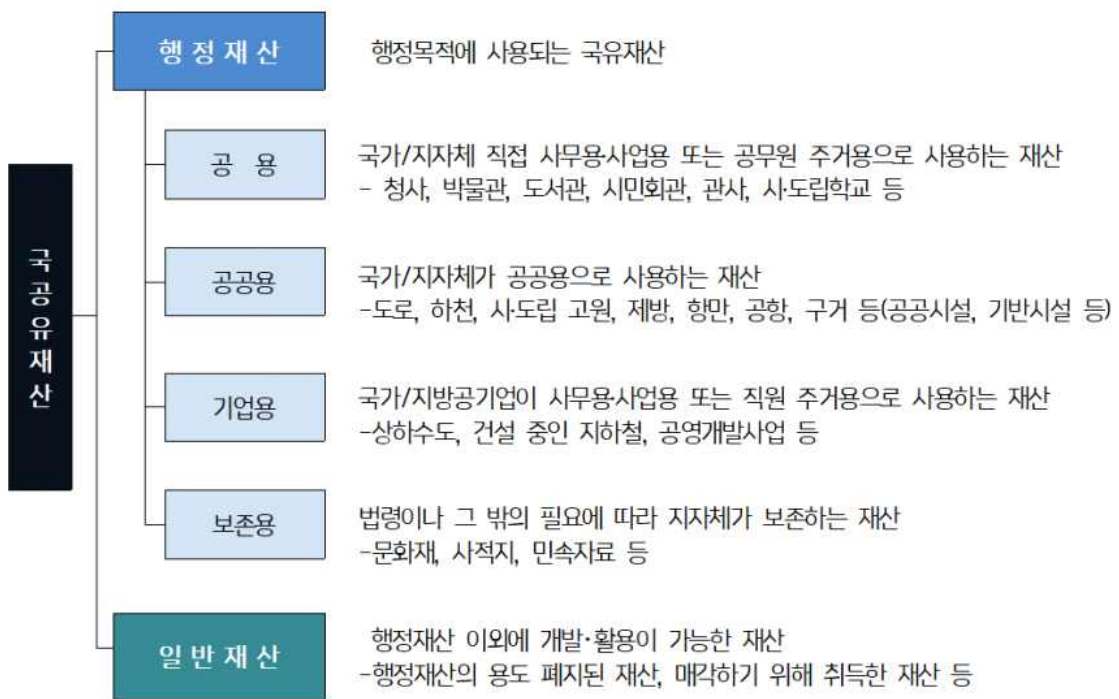
2. 공유재산의 유형

2.1. 공유재산의 유형²⁾

- 공유재산은 사용 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분됨
 - 행정자산(공유재산 및 물품관리법 제19조) : 지방자치단체가 고유의 사무를 수행하기 위한 행정 목적으로 보유하는 재산으로 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못함
 - 일반재산(공유재산 및 물품관리법 제28조) : 행정재산을 제외한 나머지 재산을 의미하며, 지방자치단체의 행정 목적 수행에 직접 사용되는 재산이 아니기 때문에 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있음
- 행정자산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 구분됨
 - 공용재산 : 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

2) 공유재산업무편람, 행정안전부(2022), 박충훈·조경훈·이채영(2018), 경기도 공유재산의 효율적 관리방안 연구

- 공공용재산 : 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- 기업용재산 : 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- 보존용재산 : 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산



〈그림 2-2〉 공유재산 유형

제2절 공유재산의 관리 방식

1. 공유재산관리 의미 및 종류

- **곽태열(2013) : 공유재산 관리는 취득, 운용, 유지 보존을 위한 모든 행위.**
- **유형화 기준에 따라 관리 방식 구분, 3가지 기준을 사용함(이삼주김성주, 2015)**
 - 3가지 유형 기준 : 관리주체 기준 유형, 관리방식 기준 유형, 재산 상태 유지 여부 유형

〈표 2-4〉 공유재산 관리 유형

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

자료원 : 행정안전부(2022), 공유재산 업무편람 수정 작성

2. 공유재산관리 필요성 및 특성

- **공유재산관리 필요성에 대한 관점은 다양하게 존재하고 있음(조계근, 2012)**
 - 일반적으로 공유재산관리 필요성은 4가지 관점에서 접근이 되고 있음. 도시 관리 차원, 부동산 관리 차원, 부동산 대형화, 권익 보전 필요성에 의해 공유재산관리 필요성이 강조되고 있는 상황임

- 특히 민법 제245조 제1항의 소유권 취득 인정에 대한 대응 차원에서의 공유지 무단 점유 변상금 부과와 같은 적극적 관리의 필요성이 증대되고 있는 상황임

〈표 2-5〉 공유재산 필요성

구분	주요내용
도시 관리 차원	- 공공적 측면에서 쾌적하고 안전한 도시공간을 조성, 유지
부동산 관리 차원	- 사회문화 및 생활양식 변화에 따른 세분화되고 전문화된 부동산 관리 필요
부동산 대형화	- 건축물의 대형화에 따라 안전시설 및 각종 부대시설 증가와 효율적인 건물이용이 필요
권익 보전 필요성	- 취득시효 완성을 원인으로 한 소유권 이전 등기소송 대비

■ 공유재산관리는 3가지 관점에서의 특성을 보이고 있음

- 3가지 관점 : 경제적 측면, 법률적 측면, 기술적 측면

〈표 2-6〉 공유재산 관리 세 가지 측면

구분	경제적 관리	법률적 관리	기술적 관리
개 념	- 공유재산으로부터 수익이 합리적이고 적절하게 달성될 수 있도록 수익은 극대화, 유지관리비용은 최소화	- 법률적·행정적·제도적 측면에서 대상 공유재산에 대한 최대한의 권익을 확보	- 대상 공유대상에 대한 물리적·기능적 하자 유무를 판단하여 필요한 조치를 취하는 것
사 례	- 임대수익률, 임대료 수준, 영업경비비율 산출, 시장평균치와 비교	- 도시계획, 건축적 차원에서 법률요건 준수 소유권 보호	- 안전관리, 설비관리, 위생관리, 보안관리

자료원 : 조계근(2012), 강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안

3. 공유재산관리 변천 과정

■ 공유재산관리는 2005년 제정 이후 다양한 재산 관련 제도 변화에 따라 매년 개정 이 이루어지고 있으며, 크게 4번의 변화를 거치고 있음

- 2005년, 2008년, 2010년, 2015년 가장 큰 변화가 발생함³⁾
- 2005년 : 지방재정법의 일부로 존치되어 있던 공유재산법이 별도의 법으로 확립됨
- 2008년 : 공유재산관리 효율성에 중점을 둔 개정이 이루어짐. 공유재산 분류체계 개선 및 다양한 공유지 개발방식 도입과 행정재산의 일부 사권 설정 허용
- 2010년 : 공유재산 활용 장애 부분 개선에 따른 공유재산의 실용적 활용
- 2015년 : 지식재산의 공유재산 포함에 따른 후속 조치 및 공유재산심의위원회 구성 표준화 규정 개정

〈표 2-7〉 공유재산 관리 변화

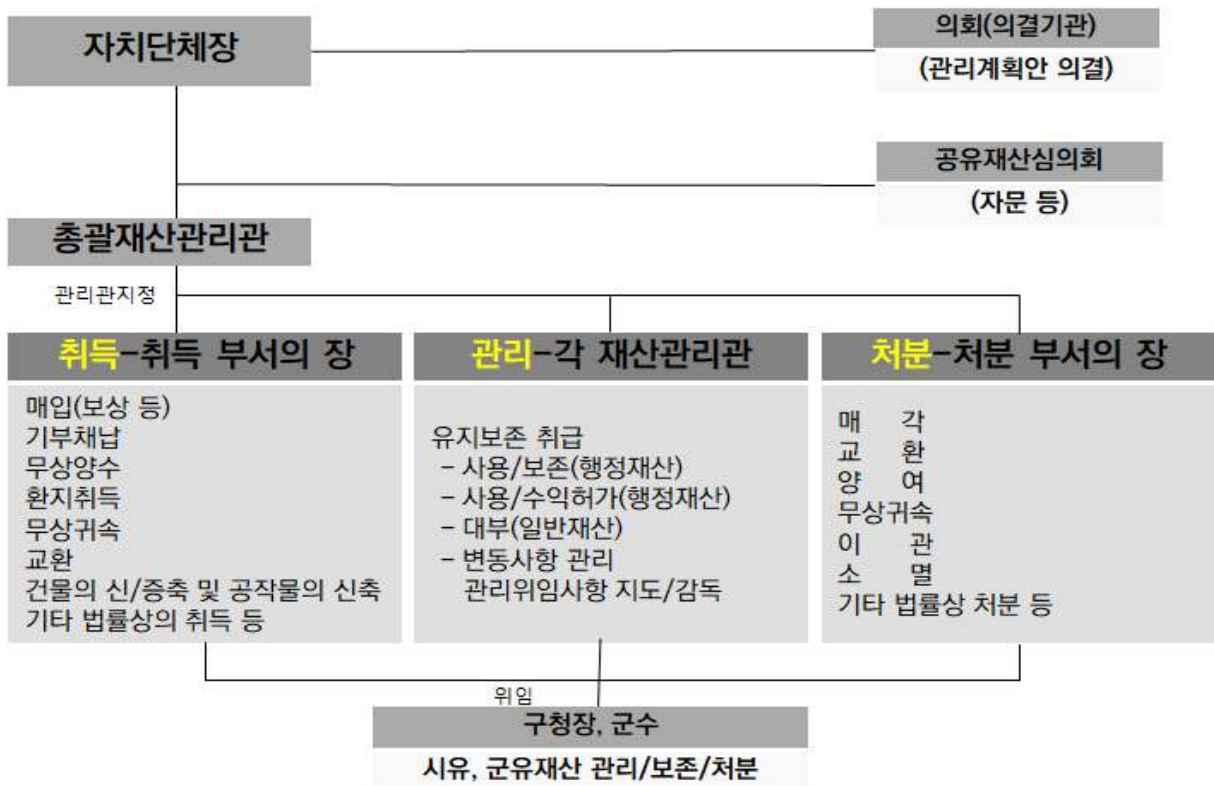
시기	관련법	핵심내용
1963년	지방재정법	- 매각 확대
1999년	지방재정법	- 일반재산에 대한 신탁관리제도
2004년	지방재정법	- 민간위탁 확대
2005년	공유재산법	- 공유재산의 고유영역 확립
2006년	공유재산법	- 행정재산의 관리위탁
2008년	공유재산법	- 일반재산의 위탁관리(수탁가능기관 : 한국자산관리공사, 지방공사 등)
2010년	공유재산법	- 공유재산 및 물품의 기본원칙 설정, 공유재산의 가격결정 방법 개선
2015년	공유재산법	- 공유재산 범위 확대(디자인권, 지식재산권)

자료원 : 이삼주·김성주(2015), 이삼주·이성찬(2018)

3) 이삼주·김성찬(2017), 공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

4. 공유재산관리체계와 주요 업무

- 공유재산관리·처분 : 지방자치단체장 소관으로, 지방자치단체장 허가없이 사용하거나 수익하지 못함⁴⁾. 그러나 매년 공유재산 취득과 처분에 관한 계획과 공유재산 계획 변경에 대해 지방자치단체 의회 의결 사항임⁵⁾
 - 지방자치단체장 공유재산 관리·처분할 수 있으며, 소속 공무원에게 위임함. 도지사는 시장·군수·구청장에게 위임하여 관리·처분함. 지방자치단체장 위임을 받은 공무원을 재산관리관⁶⁾이라 함(조계근, 2012)
 - 또한 재산 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리관을 지정하여 공유재산 관리업무를 위임함



4) 공유재산 및 물품 관리법 제6조
 5) 공유재산 및 물품 관리법 제10조
 6) 공유재산 및 물품 관리법 제14조

5. 공유재산 관리 원칙 및 방법

5.1. 공유재산 관리 원칙

- (국내) 공유재산 및 물품관리법 제3조의 2: 공유재산 및 물품 관리·처분의 기본 원칙에 4가지를 제시하고 있음
 - 해당 지방자치단체 전체의 이익에 부합해야만 함
 - 취득과 처분의 적절한 균형을 이루어야 함
 - 공공가치와 활용가치를 고려해야만 함
 - 투명하고 효율적인 절차에 따라 관리되어야 함
- (해외) 영국 재무성 자산관리 전략(asset management strategies)(허익구, 2010)
 - 공유재산은 공공서비스 제공을 위해 적절하게 유지되고 활용되어야 함
 - 공공서비스 전달을 위해서 활용되지 않는 공유재산은 처분함
 - 현재 공유재산의 평가에 기초하여 향후 공유재산에 대한 투자를 결정 함
 - 민간부문은 공유재산 관리의 효율성을 제고하여야 함

5.2. 공유재산 관리 방법

- 공유재산 관리운영 방법은 5가지 방법이 있으며 간략히 소개하면 다음과 같음⁷⁾
 - 공유재산 대부 : 지방자치단체가 자체 소유에 속하는 공유재산을 당해 지방자치단체 이외 자에게 사법상의 임차 계약에 의하여 사용·수익하게 하는 것

- 대부기간 : 토지정착물(5년), 다른 공유재산(1년 이내). 단 조례에 의해 외국인 투자기업 필요 토지정착물 50년까지 대부 가능하나 법 제31조 및 시행령 제30조 해당시 20년까지 대부할 수 있음

7) 세부 내용은 행정안전부(2022), 공유재산 업무편람 필요

- **공유재산 매각** : 공유재산 매각은 수의계약 매각사유에 의해, 유상·무상 불문 재산 소유권 처분하기 위해 공유재산을 양여·멸실·교환 등에 의해, 활용 가치가 없거나 산재한 공유재산을 집단화하기 위한 경우에 의함
- **공유재산 위탁** : 지방자치단체의 장은 공유재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 특별법에 따라 설립된 법인으로서 법령이 정하는 자에게 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있음

〈표 2-8〉 공유재산 위탁범위와 대상

구분	주요내용
일반재산 위탁에 한정	- 행정재산 이외의 모든 일반재산에 대하여 위탁관리가 가능
전체 또는 일부 위탁	- 위탁관리는 일반재산의 관리·처분에 관한 전반적인 행정 사무를 위탁 계약을 통해 관리하고 회계연도별로 수익과 비용을 정산
신규 취득 및 매각을 위한 용도폐지 재산 위탁	- 신규로 취득한 일반재산이나 매각할 필요성이 있어 행정재산을 용도폐지한 경우 위탁하여 관리·처분
용도 폐지된 행정재산의 위탁	- 행정재산으로 분류되어 있으나 사실상 행정 목적으로 사용되지 아니하는 경우 용도폐지 후 일반재산으로 위탁관리
재위탁의 금지	- 수탁기관은 위탁받은 재산 관리에 필요한 청소, 시설공사, 경비 또는 실태조사 등 단순사무 용역을 제외하고 관리·처분에 관한 행정사무 전체를 제3자에게 다시 위탁할 수 없음

- **공유재산 신탁** : 신탁설정자(이하 위탁자)와 신탁을 인수하는 자(이하 “수탁자”라 한다)와 특별한 신임관계에 의하여 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 기타 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자(이하 수익자라 한다)의 이익을 위하여 또는 특정 목적을 위하여 재산권을 권리, 처분하게 하는 법률 관계⁸⁾

〈표 2-9〉 공유재산 신탁유형과 내용

구분	기간	주요내용
분양형 신탁	- 분양 종료시까지, 5년 이내	- 신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁
임대형 신탁	- 30년 이내	- 신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 일정 기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁
혼합형 신탁		- 신탁받은 일반재산을 개발한 후 그 재산의 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁

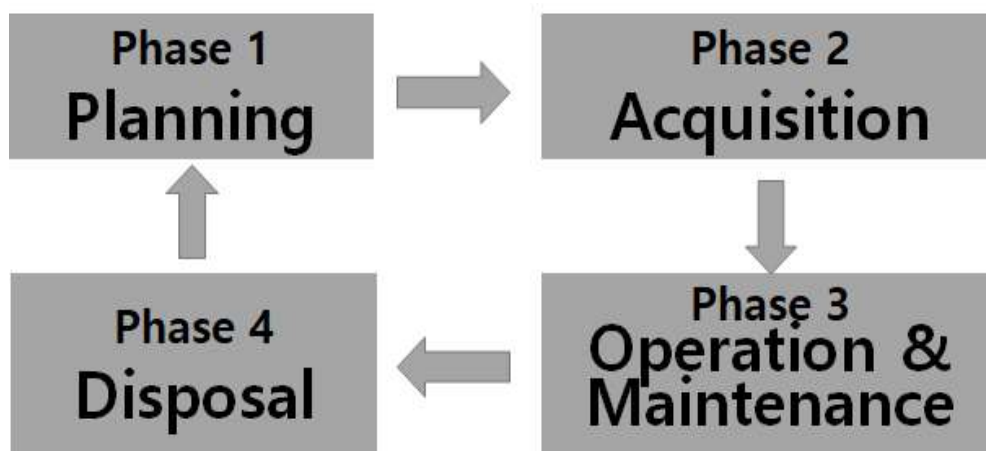
8) 신탁법 제1조

제3절 공유재산의 해외사례 및 시사점

1. 미국

■ 미국은 공유재산 관리를 위해 생애 주기적 공유재산 관리체계 마련 시행

- 미국 공유재산 관리는 계획, 획득·획득 유지관리 그리고 처분의 과정을 종합적으로 관리하는 생애 주기적 체계로 운영 중
- 즉, 1990년대 이후 신공공관리 등장으로 공유재산 관리에 관심이 제기된 이후 2004년 연방재산관리청(Federal Real Property Council) 설치 및 연방정부 공유재산 관리개혁을 집행하고 있음



자료원 : 이원화·권혁준(2019), 공유재산관리의 새로운 방향을 위한 전문 위탁기관의 역할 설계 방안

〈그림 2-3〉 미국 공유재산 생애주기적 관리체계

- 미국은 공유재산 관리 위해 기초자료 수집 방안 및 관리에 대한 고민이 우선이며, 이를 통한 산출 데이터를 통해 생애 주기적으로 관리함
 - 현재 재산에 대한 기초 자료 수집, 데이터 저장 및 가공하는 방안 도출을 최우선으로 시행함

- 또한 이러한 데이터를 수집정보 및 가공하여 의사결정의 기초자료를 생산하고 이를 통해 생애주기적 의사결정을 시도하고 있음
- 이러한 관점은 공유재산 관리를 위해서는 데이터 관리가 우선되어야 한다는 관점에서 시작되었으며(Cristina Garmendia and Kapur, 2013), 공유 재산관리를 위해서 규칙 제정, 적절한 담당 조직 설계, 관리에 따른 유인체계 설계, 매각의 과정에서 시장 상황을 파악할 것 등을 제시하고 있음(이원화·권혁준, 2019)

규칙	조직
<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 개발지원 - 행정적 절차 	<ul style="list-style-type: none"> - 능력 - 비전/문화/조정력 - 관리기반
관리 인센티브	시장개입
<ul style="list-style-type: none"> - 내부 유인 - 책임성 확보 위한 규칙 	<ul style="list-style-type: none"> - 절차/수요 - 이해관계자 개입 - 유인

자료원 : Cristina Garmendia and Kapur(2013). Enhancing Government Property; Managing with data and technology, Harvard University.

〈그림 2-4〉 미국 공유재산관리를 위한 데이터 관리 절차 및 내용

2. 스코틀랜드

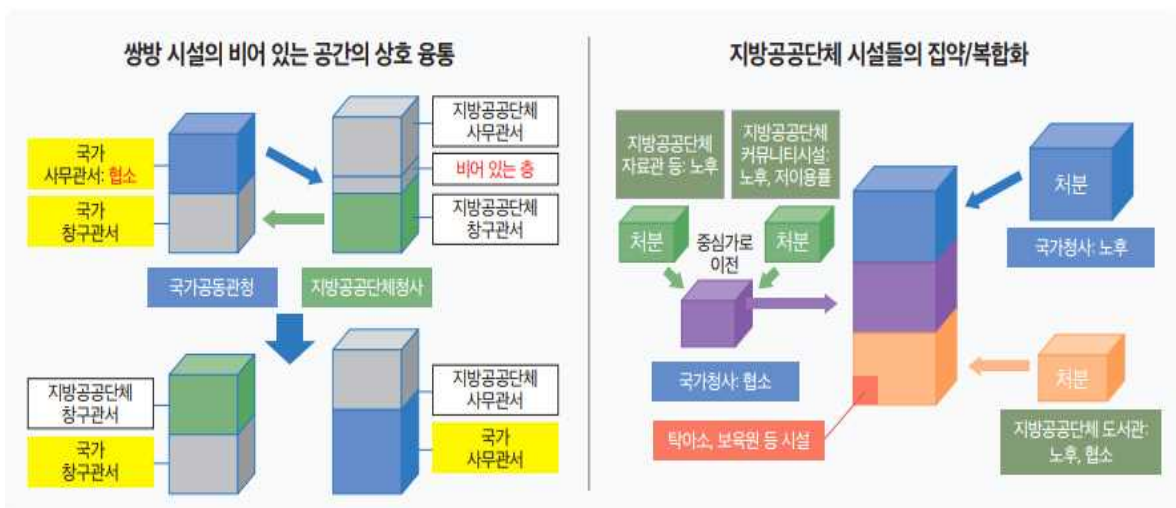
- 스코틀랜드는 공유재산 관리를 위해 큰들에서 미국의 관점에서 접근하고 있으며, 최근 전자 공유재산 관리 플랫폼을 도입 운영 중
 - 스코틀랜드는 재산 보유가 최소로 유지되어야 하며, 공개시장에서 가능한 최상의 가격을 얻으며, 잉여 자산이 확인되면 다능한 빨리 매각한다는 최소 관리 지침을 마련하고 운영 중
 - 이러한 공유재산 관리를 위해 전자자산정보 맵핑시스템을 도입 운영하고 있음

- 전자자산정보맵핑시스템(PIMS : electronic Property Information Mapping system) : 공유재산을 전자화하여 체계적으로 관리하며, 시민이 쉽게 공유재산을 확인할 수 있도록 개방함. 또한 공유재산 관련 모든 정보를 통합 관리하는 플랫폼 기능을 수행하여 관련 기관들을 연계하는 기능까지 확대 수행 중

2. 일본

■ (국가 차원) 공유재산 관련한 별도의 법은 없으나 국가차원의 다양한 정책 추진 중

- 일본 공유재산 제도는 “지방자치법” 제238조, 제238조의 2~7에 이르는 7개 조항에 근거함. 지자체의 경우 별도로 규칙과 조례를 제정하여 운영
- 일본 총무성은 ‘공공시설 등 종합관리계획’, 재무성은 ‘국가와 지자체가 연계한 국공유재산의 최적이용’, 국토교통성은 ‘공적 부동산 PRE 전략’을 추진



자료원 : 박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선 김성제 외(2016), 도시 내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 안양: 국토연구원.

〈그림 2-5〉 일본 공유재산의 집약화, 복합화 및 교환을 통한 최적 이용 방안

■ (지자체 차원) 도쿄도의 경우 “도쿄도 공유재산 규칙” 에 따라 95명의 “재산운용부”가 운영 중임

- 「도쿄도 공유재산 규칙」에서는 총칙에서 종합조정 필요성을 강조하고, 개별 조항에서 총괄 주임과 관리 주임의 설치와 임무를 명확히 설정
- 도쿄도 재무국 재산운용부는 종합정비과, 관리과, 활용촉진과 등 3개의 과 95명으로 구성되며, 특히 종합정비과에서 계획 및 조정사무를 수행하고, 별도로 활용촉진과를 두어 적극적 활용 도모
- 도쿄도는 재산 측면에서 재정구조 개혁을 위하여 2000년 11월 ‘재산 이용·활용 계획’ 수립 : ‘보유재산 이용·활용 추진회의’를 통하여 공기업국을 포함하여 회계를 초월한 통합적인 재산 이용 및 활용 추진



자료원 : 강현수(2021), 공유재산의 최적이용을 위한 통합적 관리체계 개선방안, 국토연구원
 <그림 2-6> 일본 도쿄도 공유재산의 집약화, 복합화 및 교환을 통한 최적 이용 조직 체계

3. 전라북도 공유재산 현황



제3장 전라북도 공유재산 현황

제1절 전라북도 공유재산 현황

1. 관내 공유재산 총괄 현황

1.1. 용도별 현황

- 전라북도 용도별 공유재산 총괄 현황 결과, 2021년 말 기준 전라북도가 보유하고 있는 전체 공유재산 평가총액은 13,322,795백만원으로 2020년 말 13,282,039백만원에 비해 40,756백만원 증가함
 - 토지는 91,864필지 148,686천㎡이었으며 총 평가액은 603,234백만원이고, 건물은 514동 545,385㎡이었고, 총 평가액은 646,337백만원이었음
 - 행정재산은 13,286,404백만원이었으며, 토지는 86,551필지 141,849천㎡이었으며 총 평가액은 567,501백만원이고, 건물은 507동 541,572㎡이었고, 총 평가액은 645,679백만원이었음
 - 일반재산은 36,391백만원이었으며, 토지는 5,313필지 6,837천㎡이었으며 총 평가액은 35,733백만원이고, 건물은 7동 3,813㎡이었고, 총 평가액은 658백만원이었음

〈표 3-1〉 연도·용도별 전라북도 공유재산 증감현황

(단위 : 백만원)

		2019년말 현재액	2020년말 현재액	2021년말 현재액	비고
합 계		13,169,455	13,282,039	13,322,795	
행 재 정 산	소계	13,144,694	13,245,510	13,286,404	
	공용재산	847,022	865,984	891,072	
	공공용재산	12,140,722	12,219,976	12,232,032	
	기업용재산	141,218	143,818	147,568	
	보존용재산	15,732	15,732	15,732	
일 반 재 산		24,761	36,529	36,391	

〈표 3-2〉 용도별 전라북도 공유재산 세부내역

(단위 : 백만원)

		재산가액	재산내역
합 계		27,748,450건	149,235천㎡ 13,322,795백만원
행정 재산	소계	27,743,130건 142,394천㎡ 13,286,404백만원	
	공용재산	9,946건 69,164천㎡ 891,072백만원	- 본청 및 사업소 등 토지 : 1,230필지 68,625천㎡ 192,198백만원 - 본청 및 사업소 등 건물 : 473동 536천㎡ 635,320백만원 - 기타 공작물, 전세권 등 : 8,243건 3천㎡ 63,554백만원
	공공용 재산	88,345건 73,211천㎡ 12,232,032백만원	- 건물(국립공원 옥외화장실 등) : 30동 5천㎡ 10,064백만원 - 도로·하천·임야 등 부지 : 85,308필지 73,206천㎡ 359,866백만원 - 도로·하천시설(공작물) : 1,074건 11,821,883백만원 - 임도 및 사방댐 : 91건 23,036백만원 - 인공어초 : 1,807건 16,112백만원 - 관광안내표지판 등 : 35건 1,071백만원
	기업용 재산	27,644,822주 147,568백만원	- 유가증권 : 전북개발공사, 군산컨테이너터미널, 이노폴리스 공공기술기반펀드, 소부장모태펀드 등
	보존용 재산	17건 19천㎡ 15,732백만원	- 건물(객사) : 4동 539㎡ 295백만원 - 토지 : 13필지 18,226㎡ 15,437백만원 (객사, 전라감영지, 미륵사지유물전시관 등)
일 반 재 산		5,320건 6,841천㎡ 36,391백만원	- 용도폐지 건물(총무시설 등) : 7동 4천㎡ 658백만원 - 용도폐지 토지 및 폐천부지 : 5,313필지 6,837천㎡ 35,733백만원

1.2. 지목별·종류별 현황

- 전라북도 지목별 현황 결과, 2021년 말 평가액 기준 대지가 156,590백만원 (2,838필지/1,545천㎡)으로 가장 높았으며, 답 154,202백만원(19,337필지/9,239천㎡), 임야 61,929백만원(7,913필지/108,455천㎡) 순이었음

〈표 3-3〉 지목별 전라북도 공유재산 현황

(단위 : 백만원)

	수량	금액	비고
합 계	91,864필지 148,686천㎡	603,234	
대지	2,838필지 1,545천㎡	156,590	
전	8,737필지 3,609천㎡	54,758	
답	19,337필지 9,239천㎡	154,202	
임야	7,913필지 108,455천㎡	61,929	
기타	53,039필지 25,838천㎡	175,755	

- 전라북도 종류별 현황 결과, 2021년 말 평가액 기준, 공작물 11,905,640백만원 (3,420건), 건물 646,337백만원(514동 545,385천㎡), 토지 603,234백만원(91,864 필지 148,686천㎡) 순이었음

〈표 3-4〉 종류별 전라북도 공유재산 현황

(단위 : 백만원)

	수량	금액	비고
합 계	27,748,450건 149,235천㎡	13,322,795	
토지	91,864필지 148,686천㎡	603,234	
건물	514동 545,385㎡	646,337	
입목죽	7,600본	1,607	
공작물	3,420건	11,905,640	
선박	4척	10,988	
항공기	1대	1,802	
무체재산	158건	414	
유가증권	27,644,822주	147,568	
용익물건(전세권)	26건 2,855㎡	4,407	
회원권	41구좌 184㎡	798	

- 전라북도 종류별 공유재산 평가액은 지속적으로 증가하고 있으나, 토지 및 건물에 대한 공시가액 증가에 따른 상황임

〈표 3-5〉 연도·종류별 전라북도 공유재산 증감현황

(단위 : 백만원)

	2019년말 현재액		2020년말 현재액		2021년말 현재액	
	수량	금액	수량	금액	수량	금액
합 계	27,751,162	13,169,455	27,748,613	13,282,039	27,748,450	13,322,795
토지	91,745	552,964	92,079	581,376	91,864	603,234
건물	508	592,726	512	631,318	514	646,337
선박	6	11,160	5	11,013	4	10,988
항공기	1	1,802	1	1,802	1	1,802
유가증권	27,644,811	141,668	27,644,815	143,818	27,644,822	147,568
기타	14,091	11,869,135	11,201	11,912,712	11,245	11,912,866

〈표 3-6〉 용도별·종류별 전라북도 공유재산 현황(2021기준)

(단위 : 토지 천㎡, 건물 ㎡, 백만원)

		계		행정재산		일반재산	
		수량	금액	수량	금액	수량	금액
총	계	27,745,450건 149,235천㎡	13,322,795	27,743,130건 142,394천㎡	13,286,404	5,320건 6,841천㎡	36,391
토 지	계	91,864필지 148,686	603,234	86,551필지 141,849	567,501	5,313필지 6,837	35,733
	대지	2,838필지 1,545	156,590	2,557필지 1,473	140,667	281필지 72	15,923
	전	8,737필지 3,609	54,758	7,971필지 3,343	52,645	766필지 275	2,113
	답	19,337필지 9,239	154,202	18,627필지 8,731	150,939	710필지 508	3,263
	임야	7,913필지 108,455	61,929	6,018필지 103,274	59,449	1,895필지 5,181	2,480
	기타	53,039필지 25,838	175,755	51,378필지 25,037	163,801	1,661필지 801	11,954

건 물	계	514동 545,385	646,337	507동 541,572	645,679	7동 3,813	658
	사무소	263동 415,850	522,881	261동 412,411	522,272	2동 3,439	609
	주택	30동 24,286	19,807	29동 24,133	19,797	1동 153	10
	기타	221동 105,249	103,649	217동 105,028	103,610	4동 221	39
	입목죽	7,600본	1,607	7,600본	1,607		
	공작물	3,420건	11,905,640	3,420건	11,905,640		
	선박	4척	10,988	4척	10,988		
	항공기	1대	1,802	1대	1,802		
	무체재산	158건	414	158건	414		
	유가증권	27,644,822주	147,568	27,644,822주	147,568		
	용익물건 (전세권)	26건 2,855	4,407	26건 2,855	4,407		
	회원권	41구좌 184	798	41구좌 184	798		

※ **유가증권** : 전북개발공사 19,475,631주, 전북개발공사(농촌임대주택사업) 8,000,000주, 군산항 6부두(GCT)출자 168,000주, 이노폴리스 공공기술펀드 878주, 연구개발특구 일자리 창출펀드 306주, 전북에스제이퍼스트무버벤처펀드 3주, 소부장모태펀드 2주, 호남권 엔젤투자펀드 1주, 전북 피애플창업벤처펀드 1주

제2절 전라북도 재정 현황

1. 재정 및 채무 규모

1.1. 재정·채무 규모

- 전라북도 2022년 기준 총 세입예산⁹⁾은 9,100,518백만원으로 전년 대비 3,280억 원 증가하였으며, 지방소비세율 인상(2.7%p) 등에 따른 지방세 수입 증가(증 2,583억원), 지방교부세 규모 등이 증가함¹⁰⁾

- 2022년 일반회계 기준 세입예산은 7,440,809백만원으로 보조금, 지방세, 지방교부세 순

〈표 3-7〉 전라북도 총세입

(단위 : 백만원)

세입예산 총계	일반회계	공기업	특별회계	기타	특별회계기	금
9,100,518	7,440,809	-		995,400		664,310

자료원 : 전라북도 내부자료(2022)

〈표 3-8〉 전라북도 세입·연도별 현황(일반회계 기준)

(단위 : 백만원)

세입재원	2019		2020		2021		2022	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	5,629,041	100	6,187,848	100	7,131,470	100	7,440,809	100
지방세	1,057,401	18.8	1,626,457	26.3	1,600,602	22.4	1,858,918	25.0
세외수입	42,614	0.8	48,227	0.8	46,219	0.7	54,924	0.7
지방교부세	982,442	17.5	1,001,200	16.2	1,017,510	14.3	1,146,220	15.4
조정교부금 등	-	-	-	-	-	-	-	-
보조금	3,298,158	58.6	3,291,911	53.2	4,157,158	58.3	4,143,066	55.7
지방채	-	-	-	-	-	-	-	-
보전수입 등 및 내부거래	248,426	4.4	220,054	3.6	309,981	4.3	237,681	3.2

자료원 : 전라북도 내부자료(2022)

9) 세입예산 : 1년동안 들어올 모든 수입을 예상하여 편성하는 것

10) 지방소비세 : ('21년) 8,442억원 → ('22년) 1조 621억원(증 2,179억원, 25.8% ↑), 지방교부세 : ('21년) 1조 175억원 → ('22년) 1조 1,462억원(증 1,287억원, 12.6% ↑)

〈표 3-9〉 연도별 전라북도 총세입

(단위 : 백만원)

2018	2019	2020	2021	2022
6,407,876	7,053,029	7,826,159	8,772,483	9,100,518

자료원 : 전라북도 내부자료(2022)

■ 전라북도 통합부채는 지방자치단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연기관의 부채를 통합하여 산정한 부채임

- 통합부채 : 유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채로 구성
- 유동부채 : 단기차입금, 유동성장기차입부채, 기타유동부채 등
- 장기차입부채 : 장기차입금, 지방채증권
- 기타비유동부채 : 퇴직급여충당부채, 장기예수보증금 및 미지급금 등
- 2021년 결산기준 전라북도 통합부채는 1,251백만원 감소하여 1,267,121백만원으로 확정되었으며, 우발부채는 해당사항 없는 상황임

〈표 3-10〉 연도별 전라북도 통합부채 현황

(단위 : 백만원)

구분	2019년	2020년	증감
통합자산	15,779,214	15,872,967	93,753
통합부채	1,268,372	1,267,121	△1,251
유동부채	307,616	372,076	64,460
장기차입부채	639,664	634,958	△4,706
기타비유동부채	321,092	260,087	△61,005

자료원 : 전라북도 내부자료(2021)

1.2. 재정자립도

- 재정자립도¹¹⁾는 지방자치단체 재정건전성을 가늠할 수 있는 지표로, 지방정부의 재정 자립 수준을 측정. 이 지표가 높다는 것은 지방자치단체의 재정 획득 능력이 높다는 것을 의미함
- 전북 재정자립도는 2022년 기준 24%. 타 지역 37.5% 대비 낮은 수준임

〈표 3-11〉 전라북도 재정자립도

(단위 : 백만원, %)

재정자립도 (B/A)	세입 합계 (A=B+C+D+E)	자체세입 (B)	이전재원 (C)	지방채 (D)	보전수입 등 및 내부거래(E)
24.00	7,272,278	1,745,311	5,289,286	-	237,681
(27.27)	(7,272,278)	(1,982,992)	(5,289,286)	(-)	(-)

자료원 : 전라북도 내부자료(2022)

〈표 3-12〉 연도별 전라북도 재정자립도

(단위 : %)

2018	2019	2020	2021	2022
18.07	17.01	25.08	21.28	24.00
(23.57)	(21.57)	(28.74)	(23.86)	(27.27)

자료원 : 전라북도 내부자료(2022)



〈그림 3-1〉 타 지자체와의 재정자립도 비교

11) 재정자립도 = [(지방세+세외수입)/자치단체예산규모]×100. 지방세=보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입, 세외수입 = 경상적 세외수입+세외수입

2. 지방채 발행 현황

- 전라북도 지방채 현황을 살펴보기 위해 행정안전부 “2021년도 지방채발행계획 수립기준”에 따른 향후 5년 채무액을 기준으로 분석함
- 2020년 기준 183,128백만원 발행, 상환은 159,404백만원, 잔액 659,098백만원 임. 채무 증감 원인은 일부 비영업용 자동차의 신규 및 이전등록 시 지역개발채권 판매 한시적 면제 종료로 기금 채권 발행액 증가임
- 2020년 지역개발채권 한시 면제로 인해 향후 지역개발기금 조성 위한 발행액 증가 할 것으로 보임

〈표 3-13〉 2020년 회계연도 차입 및 상환실적

(단위 : 백만원)

회계	'18년말 잔액	'19년 잔액			'20년 잔액		
		발행	상환	잔액	발행	상환	잔액
계	699,514	78,859	142,999	635,374	183,128	159,404	659,098
일반	-						
기타특별	-						
기금	699,514	78,859	142,999	635,374	183,128	159,404	659,098

자료원 : 전라북도 내부자료(2021)

〈표 3-14〉 연도별 지방채 발행 및 상환 계획

(단위 : 백만원)

구분		계	2021	2022	2023	2024	2025
발행 계획액	계	882,891	171,360	173,930	176,539	179,187	181,875
	일반회계	-					
	기타특별	-					
	기금	882,891	171,360	173,930	176,539	179,187	181,875
상환 예정액	계	631,330	168,843	140,401	89,807	78,859	153,420
	일반회계	-					
	기타특별	-					
	기금	631,330	168,843	140,401	89,807	78,859	153,420

자료원 : 전라북도 내부자료(2021)

4. 전라북도 공유재산 관리 체계 및 문제점 도출



제4장 공유재산 관리체계 및 문제점 도출

제1절 전라북도 공유재산 관리체계

1. 공유재산 법규

- 전라북도 공유재산 관리는 “공유재산 및 물품관리법”에 기반함
- 전라북도 공유재산 관리업무는 여러 분야의 다양한 법률이 연계되어 있음
 - 관리 업무 뿐만 아니라 재산 유형과 활용 주체, 유형별 특수성 등이 원인이 됨
 - (법률) 공유재산 및 물품관리법, 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방공기업법, 부동산등기법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 연계
 - (시행령) 공유재산 및 물품관리법 시행령, 지방교육자치에 관한 법률 시행령 등 연계되거나 각 사항에 따라 다양한 시행령을 따르고 있음¹²⁾
 - (조례) 전라북도 공유재산 관리조례, 전라북도 공유재산 관리조례 시행규칙 등이 연계되어 있으며, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제6조의2 및 공유재산 및 물품관리법 시행령 제13조, 제26조, 제78조에 따른 정보처리장치의 지정에 관한 고시 등을 준용 중임

〈표 4-1〉 현행 전라북도 공유재산 관리업무 관련 법류

구분	관련 법령
법률	- 공유재산 및 물품관리법 - 국유재산법·민법 - 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 - 지방교육자치에 관한 법률 - 건축법

12) 도로·하천 등 특별한 관리가 필요한 공유재산은 “도로법”, “하천법” 등을 따름. 또한 공유재산 계약, 금전채권 채무 소멸시효, 부정당업자의 입찰참가자격 제한 등은 지방재정법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등을 준용하는 경우 등

	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관의 운영에 관한 법률 - 지방공기업법 - 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률 - 행정대집행법 - 지방재정법 - 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 - 지방자치법 - 지방세법 - 부동산 가격공시 및 감정원가에 관한 법률 - 지적법 - 국공유부동산의 등기촉탁에 관한 법률 - 부동산 등기법 - 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 - 도시개발법 - 도시 및 주거환경정비법 - 도로법 - 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 - 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 · 과학기술분야 정부출연기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 - 특정연구기관 육성법 - 중소기업창업 지원법 - 산업기술혁신 촉진법 - 산업입지 및 개발에 관한 법률 - 산업직접활성화 및 공장설립에 관한 법률 - 국민기초생활보장법 - 농어촌주택개량 촉진법 - 농어촌정비법 - 벤처기업육성에 관한 특별조치법·관광진흥법
시행령	<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산 및 물품관리법 시행령 - 지방자치법시행령 - 외국인투자촉진법 - 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 - 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률시행령 - 국유재산법 시행령 - 수도권 정비계획법 시행령 - 지방세법 시행령
조례	<ul style="list-style-type: none"> - 전라북도 공유재산 관리조례
규칙규정	<ul style="list-style-type: none"> - 전라북도 공유재산 관리조례 시행규칙

	<ul style="list-style-type: none"> - 전라북도 회계관리 규칙 - 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제6조의2 및 공유재산 및 물품관리법 시행령 제13조, 제26조, 제78조에 따른 정보처리장치의 지정에 관한 고시
--	---

■ 공유재산 위임사항

〈표 4-2〉 위임사항

구분	“공유재산 및 물품 관리 법”에서 “조례”로 위임한 사항	“공유재산 및 물품관리법 시행령”에서 “조례”로 위임한 사항
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산심의회 (제16조) - 대부료의 면제 또는 감면(제34조) - 공유재산 물품운영 상황의 공개 등(제92조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 영구시설물의 축조금지(제9조 제4호) - 처분 등의 제한(제11조 제2호) - 사용료, 대부료(제14조, 제31조, 제32조) - 사용료의 조정, 대부료의 조정(제16조, 제34조) - 일반재산의 사권 설정(제23조) - 일반재산의 대부계약 등(제29조) - 대부기간(제30조) - 대부료의 면제 또는 감면(제35조) - 수의계약에 의할 수 있는 경우(제38조) - 소유권의 이전(제39조) - 소유권의 이전(제41조) - 일반재산의 매각에 관한 특례(제42조) - 일반재산 매각시 중개수수료(제43조) - 교환차금 납부(제45조) - 일반재산의신탁(제48조) - 공유재산의 대장 관리 등(제49조) - 변상금(제81조) - 은닉된 공유재산의 신고에 대한 보상(제84조) - 조례의 제정·운영(제96조)

자료원 : 전영길·이무영 등(2017), 경기도 행정재산 관리체계의 문제점과 이용 효율성 증대 방안 수정

2. 공유재산 관리체계와 관리조직

2.1. 공유재산 관리 조직 체계

- 공유재산 관리를 위해서는 “공유재산 및 물품관리법” 제14조 공유재산의 관리와 사무의 위임에 근거하여 조직 체계가 마련됨
 - 전라북도 관내 공유재산 관리 책임 : 전라북도지사
 - 공유재산 및 물품관리법에 따라 재산 소재지 시장·군수에게 공유재산 관리에 관한 사무 일부를 위임할 수 있음
 - 전라북도지사는 재산관리를 총괄하는 “총괄재산관리관”, 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리 책임공무원 “재산관리관” 지정·위임¹³⁾ 중임

2.2. 전라북도 공유재산 관리조직

- 전라북도 본청 공유재산 관리조직은 2022년 10월말 기준 19명으로 조사되고 있음
 - 총괄재산관리관 : 자치행정국장
 - 업무 부서 : 15개과(회계과, 행정지원과, 기업유치추진단, 농업정책과, 소방행정과, 산림자원개발과, 작물식품과, 수산연구과, 남부지소, 지역정책과, 수산물안전센터, 농식품인력개발원, 어린이창의체험관, 종자사업소, 수산연구과)
- 전라북도는 재산관리팀장이 공유재산 관리업무를 총괄하고 있으며, 대부분의 공유재산 관리업무 담당자들의 경우 근무년한이 적은 것을 알 수 있었음
 - 전라북도 공유재산 관리업무 담당 현황의 경우 타 광역지자체 현황과 동일함을 볼 수 있으며, 이는 공유재산 관리업무를 특성상 회피 업무로서 인식되고 있는 이유라고 할 수 있음
 - 이런 상황에서 공유재산을 효율적으로 운영하여 재산으로서의 공유재산을 고려하는 것

13) 전라북도 공유재산 관리조례 시행규칙 제2조 공유재산사무의 총괄재산관리관 및 재산관리관 지정

은 실질적으로 어려움이 있을 것으로 판단됨

- 이를 회피하기 위해서는 공유재산이 재산으로서의 역할을 수행할 수 있다는 인식 전환이 필요하며, 이를 위한 담당 조직을 신설하거나 전문 인력을 양성하거나 또는 공유재산 관리 업무에 대한 위탁을 추진할 필요가 있을 것으로 판단됨(전영길·이무영 등, 2017)
- 또한, 기초지자체 등과의 협력 네트워크 조성 및 교류를 통한 지속적 정보 업데이트가 필요함

2.3. 전라북도 공유재산 심의회

■ 전라북도 공유재산심의위원회는 총11명(당연직 3명, 위촉직 8명)으로 구성됨

- 법적근거 : 공유재산 및 물품관리법 제16조, 공유재산 및 물품관리법 시행령 제10조의 3, 전라북도 공유재산 관리조례 제4조
- 구성 : 위원장 1명(행정부지사), 부위원장 1명(자치행정국장), 위원 1명(농생명축산식품국장), 위원 8명(변호사, 세무사, 법무사, 교수, 전라북도 도의회 행정자치위원, 전북개발공사 사장, 감정평가사 등)
- 임기 : 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되, 한차례 연임이 가능. 보궐위원은 전임위원 잔여 임기로 함¹⁴⁾
- 주요업무 :
 - **심의사항**(공유재산의 취득·처분에 관한 사항, 행정재산으로서 그 목적 외에 사용하고 있는 재산의 용도변경 또는 용도폐지에 관한 사항, 일반재산의 용도변경, 그 밖의 공유재산에 관하여 재산관리관이 중요하다고 인정하는 사항, 제22조의2에 따른 행정재산의 관리위탁기간의 갱신에 관한 사항)
 - **심의생략사항**(「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제7조 제3항의 규정에 해당하는 재산의 취득·처분, 「건축법」 제57조 제1항의 규정에 의한 최소 분할면적에 미달하는 토지, 기준가격 3천만원 이하의 재산 취득·처분)

14) 전라북도 공유재산 관리조례 제4조 공유재산심의위원회 구성 및 운영

3. 공유재산 관리계획

3.1. 공유재산 관리 계획 수립대상

- 공유재산관리계획 : 전라북도가 공유재산의 취득과 처분을 결정하기 전 전라북도 의회 의결을 받는 것을 의미¹⁵⁾
 - 반영사항 : 사업목적 및 용도, 사업 기간, 소요 예산, 사업 규모, 기준가격의 명시, 계약 방법 등¹⁶⁾
- 공유재산관리계획은 공유재산 취득처분에 관하여 지방의회로부터 사전의결을 받아야 하는 법령 사무이기 때문에 강행력과 구속력이 있음¹⁷⁾(전영길·이무영 등, 2017)
- 공유재산 관리계획 수립대상 : 토지와 건물로 구분함
 - 토지 : 취득은 6,000㎡ 이상(시·도), 1,000㎡ 이상(시·군·구), 처분에도 5,000㎡ 이상(시·도), 2,000㎡ 이상(시·군·구)으로 그 규모에 제한을 두고 있음
 - 건물 : 취득은 기준가격으로 20억원 이상(시·도)과 10억원 이상(시·군·구)으로, 처분은 20억원 이상(서울시·경기도)과 10억원 이상(그 외 시·도와 시·군·구)으로 가격의 차이를 유지하고 있음

〈표 4-3〉 현행 전라북도 공유재산 관리계획 반영 대상 재산

구분	단위	취득	처분(매각·철거 등)
토지	건	- 6,000㎡ 이상(시·도), 1,000㎡ 이상(시·군·구)	- 5,000㎡ 이상(시·도), 2,000㎡ 이상(시·군·구)
건물 등	건	- 기준가격 20억원 이상(시·도), 10억원 이상(시·군·구)	- 기준가격 20억원 이상 (서울시· 경기도), 10억원 이상(그 외 시·도와 시·군·구)

자료원 : 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조(공유재산의 관리계획) 제1항

15) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 공유재산의 관리계획

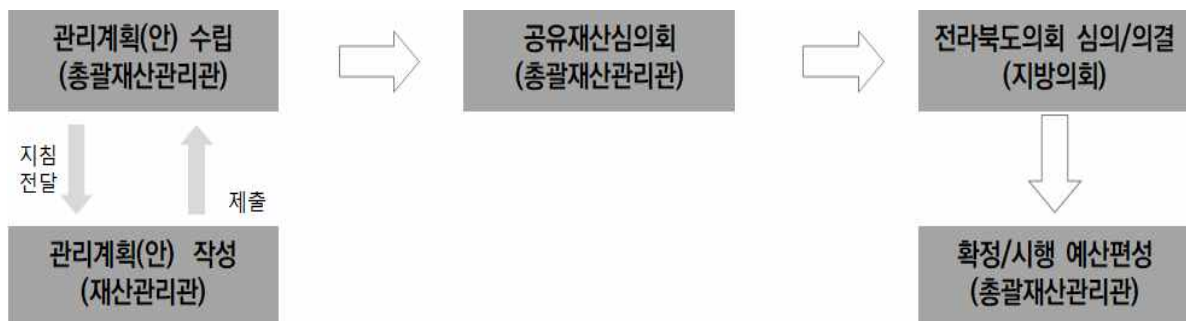
16) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 공유재산의 관리계획 제2항

17) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 공유재산의 관리계획 제1항

※ 1건¹⁸⁾ : 같은 취득·처분 방법으로 동시에 회계절차를 이행하는 경우, 토지와 건물 및 그 부대 시설을 하나의 사업계획에 따라 다년도에 걸쳐 취득·처분하는 경우, 매수 상대방이나 매각 상대방이 같은 사람인 경우, 건물과 그 부지인 토지를 함께 취득·처분하는 경우, 해당 재산에 인접하거나 부대시설로 되어 있어 해당 재산과 불가분의 관계에 있는 재산을 함께 취득·처분하는 경우, 분필(分筆)되어 있거나 분산 되어 있는 재산이라도 같은 목적으로 관리·운영되고 있는 재산을 함께 취득·처분하는 경우, 그 밖에 사회 통념상 또는 해당 재산의 구체적 여건에 따라 1건으로 하여 취득 또는 처분 승인을 받을 필요가 있다고 인정되는 경우에 해당되는 것

3.2. 공유재산 관리계획 수립시기

■ 공유재산관리계획 수립절차와 시기는 다음과 같음



* 전라북도지사는 관리계획을 회계연도 시작 50일 전까지 전라북도의회에 제출해야만 함

■ 제외 대상 : 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조(공유재산의 관리계획) 제3항

- 「공유재산 및 물품관리법 시행령」이 아닌 다른 법률에 따른 무상 귀속, 「도시개발법」에 따른 환지, 법원의 판결에 따른 소유권 등의 취득 또는 상실, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 취득(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조 제6호 가목, 나목, 마목의 기반시설을 설치·정비 또는 개량하는 경우만 해당)·처분, 「도시 및 주거환경정비법」제68조에 따른 무상양여, 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」제14조에 따른 중소기업자에 대한 공장용지 매각, 지방의회의 의결을 받은 재산의 취득·처분, 다른 법률에 따라 지방의회의 의결 또는 동의를 받은 재산의 취득·처분, 「지방세법」에 따른 물납, 다른 법률에 따라 관리계획의 적용이 배제된 재산의 취득·처분 등

18) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제7조 공유재산의 관리계획 제6항

제2절 전라북도 공유재산 운영방식별 실적

1. 전라북도의 공유재산 운영실적

1.1. 운영방식별 실적

■ 전라북도 공유재산 용도별 운영방식 실적 기반 분석 결과, 행정재산과 일반재산 운영 실적은 미미함

- 행정재산 : 일반재산에 비해 미미한 수준임
- 일반재산 : 매각, 대부에만 집중되나 관련 실적은 미미한 상황이며, 기타 실적 또한 거의 전무한 상황임

〈표 4-4〉 최근 전라북도 공유재산 용도별 운영실적 현황

대상	방식		실적
행정 재산	관리	사용수익 허가	- 토지 1,499,944㎡ / 건물 64,012㎡ - 사용료 부과액 : 873,080,000/년
		관리위탁	- 10개부서, 19개 수탁기관 - 719,091㎡(희망센터보육실, 교육장, 요양병원, 국민체육센터, 사무실, 인공암벽장 등)
	처분	교환	- 해당사항없음
일반 재산	관리	대부	- 250,696㎡에 대해 149,424,000원
		신탁관리	- 해당사항없음
		위탁관리	- 해당사항없음
		위탁개발	- 해당사항없음
	처분	매각(최근 3년)	- 56,769.5㎡ : 3,738,290,000원
		교환	- 해당사항없음
		양여	- 해당사항없음
무단점유 변상금(최근 5년)			- 5,097.1㎡에 대해 3,134,440원

자료원 : 전라북도 내부자료(2022)

■ 전라북도 공유재산 용도별 운영방식에 대한 총평은 다음과 같음

- 전라북도 행정재산에 대한 사용·수익 금액의 경우 8억내외/년으로 매우 적은 것을 볼 수 있으며, 이 또한 금융기관이 25%를 차지하고 있으며, 구내식당, 고객휴게소, 카페 등이 10%, 기타 나머지는 개인이나 야영장 등이 차지하고 있어, 수익 원천이 제한적이었음
- 또한, 대부분 수입 규모는 일반재산 규모에 비해 높지 않음. ①공유재산 중 수익성 목적의 활용이 제한된 행정재산의 비중이 절대적으로 크고, 수익증대에 기여할 수 있는 일반재산의 비중이 매우 적어서 대부 자체의 크기가 작기 때문 ②대부된 일반재산의 대부분이 시장가치가 비교적 낮은 임야, 전, 답 등으로 활용 가치가 높지 않기 때문임
- 교환 및 양여의 경우 한 건도 없는 것은 다른 지방정부 또는 민간인 간 용도와 재산가치가 유사한 재산이 많지 않기 때문인 것으로 판단됨
- 마지막으로 공유재산의 세외 수익이 기대되는 위신탁관리, 위탁관리 실적이 없는 것은 개발성과 미흡시 발생하는 전라북도의 위험부담에 대한 회피, 사업 불확실성(공실을 발생 등)에 대한 우려 및 전문인력 부족 등이 원인이 될 것으로 판단됨

5.2. 공유재산 실태조사와 행정조치 및 변상금 부과현황

■ 전라북도 공유재산은 공유재산 및 물품관리법 제44조와 전라북도 공유재산 관리조례 제8조 실태조사 등에 근거하여 1회/년 시행중에 있음

- 전라북도 공유재산 관리조례 제8조에 의해 재산관리관은 공유재산에 대하여 매년 1회 이상 공유재산 실태조사를 실시하여 대부 재산 관리 운영에 만전을 기하고 있음
- 조사내용은 공유재산의 관리상태, 사용·대부료 수납여부, 전대 또는 권리처분 여부, 허가 또는 계약의 목적대로 사용하고 있는지의 여부, 원상 변경 여부, 무허가건물 등 영구시설물 설치 여부, 기타 필요한 사항 등임
- 공유재산 실태 조사에 의해 최근 5년간 무단 점유 적발 건수는 총 26건으로 변상금 부과액은 3,134,440원이며 원상복구 및 대부계약, 수납 등이 이루어짐

제3절 행정재산 관리체계의 문제점

1. 법제도적 문제

1.1. 재산 종류에 따른 전문적 관리체계 미흡

- 현 공유재산 관리는 “공유재산 및 물품관리법”에 의해 규정되어 있음. 이로 인해 다양한 형태와 성격의 공유재산 및 물품 등의 특성을 반영하지 못하고 관리운영되고 있는 상황임
 - 중앙정부는 1963년 물품관리법 제정을 통해 기존 1950년 제정된 국유재산법을 분리하여 운영하고 있음
 - 전라북도는 2005년 지방재정법 분법을 기준으로 특성을 반영하지 못한 상태에서 공유재산을 관리·운영함으로써, 각 세부 규정은 복잡한 반면 전문적이고 체계적 관리는 이루어지지 않고 있는 상황임
- 또한 지방재정법에서 공유재산 분법이후 사회 여건에 따른 빈번한 개정으로 인한 법적 통일성 및 일관적 체계 규정이 이루어지지 않고 있어 법 적용시 비현실적이거나 부적합한 사례가 발생하고 있는 상황임
 - 이삼주·김성주(2015) : 건축물 및 시설물 등 부동산 및 동산에 대해 공유재산으로 관리해야하는지? 물품으로 관리해야하는지? 등의 명확한 구분 기준이 없는 상황임
 - 향후 지방자치단체에 귀속되는 공유재산과 물품이 다양화되고 세분화됨에 따라 명확한 귀속 기준과 전문적 관리체계 및 관리 방법에 대한 명확한 법적 기준이 마련되어야 할 것으로 판단됨

1.2. 공유재산 감소에 대한 대응 미흡

- 전라북도의 경우 공유재산 특히 토지와 건물에 대한 매각이 매년 발생하고 있는 상황임. 매각 이후 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되고 있음

- 이삼주·김성주(2015)는 공유재산 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 당해연도에 지출하게 되면 공유재산의 감소는 발생하지만 재산 매각대금의 용처를 확인할 수 없는 상태가 된다고 보고 있음

■ **이에 공유재산 매각 재원의 별도 회계로 설정하고 관리할 필요성이 증대됨**

- 공유재산 매각 재원의 별도 회계 설정은 재산매각 수입의 용처 확인을 통해 미래 사회적 변화에 따른 공유재산의 활용 효율성을 높일 필요가 있을 것으로 판단됨

■ **또한 공유재산에 대한 무단 점유 처벌 조항이 일원화되지 않고 있어 공유재산 감소에 대한 대응에 한계성을 보임**

- 전라북도의 공유재산 무단 점유가 매년 발생하고 있으나, 처벌 기준이 현저히 낮아 공유재산 감소 문제를 발생시킴
- 즉 현재 법률상 행정재산은 무단으로 사용하거나 수익하는 경우 처벌 규정이 명확히 되어 있으나, 일반재산은 무단 점유에 대해서 5년간 변상금만 부과되어 있어 공유재산에 대한 무단 점유를 방조하고 있는 상황임
- 이에 행정재산과 일반재산에 대한 무단 점유 처벌 조항을 일원화시킬 필요가 있을 것임

2. 관리·운영적 문제

2.1. 편제 분권화 및 관리 인원 부족으로 인한 전문성 결여

- **현 공유재산 관리 관련 문제의 핵심은 최고 실무기관인 행정안전부 역할은 단순 관리 지침 마련과 전파에 한정되고 지방자치단체에게 관리 전반을 위임한 것에서 발생함**
- **이는 인력과 재정의 부족을 호소하는 지방자치단체에게 부담을 안겨주고 있는 상황임**
- **전라북도 또한 공유재산 관리 상근인원은 소수에 불과하며, 이에 따른 편제 또한 소 규모로 편제되어있는 상황임. 이는 공유재산 관리 업무만 처리해도 업무량이 많다는 것을 의미함**
- 전라북도 본청의 경우 공유재산 관련 담당자들이 회계과를 중심으로 여러 과에 걸쳐져

있으며, 대부분 공유재산 업무가 주가 아닌 부수 업무로 받아 들여지고 있는 상황임

- 즉 기존 회계업무, 계약업무를 중심으로 단순 공유재산의 관리업무가 부가된 형태로 과다한 업무량으로 인해 공유 재산을 활용하고 수익을 발생할 업무까지 생각할 수 없는 구조임
- 또한 잦은 인사이동과 순환보직으로 인해 방대한 양의 공유재산 업무 관련 전문지식 습득 및 효율적 운영을 기대하는 것은 무리라고 할 수 있음
- 이와같은 연유로 인해 전라북도 공유재산의 효율적 운영을 통한 기존 재산 가치 극대화 및 신규 세원의 발굴 등의 수익성 확대는 기대할 수 없을 것으로 판단됨

■ 형식적 실태조사 및 공부자료의 낮은 신뢰도

- 전라북도 공유재산의 규모 방대성과 넓은 산재로 인해 광대한 전라북도 공유재산 전체를 대상으로 하여 실태조사를 통해 각각의 위치·면적 및 운영상태의 적합성 여부 등을 정확히 파악·관리한다는 것은 현실적으로 불가능
- 이는 전라북도 본청에 공유재산 소규모 인력과 예산에서 기인한다고 볼 수 있음. 또한 기존 실태조사 수행을 외부 업체에게 의존함으로써 직접수행하는 경우에 비해 신뢰도에 대한 담보를 할 수 없는 경우가 많음
- 이러한 경우는 타 지자체의 현실과 유사하다고 볼 수 있으며, 상당부분의 실태조사는 관행적으로 민원 등 문제가 제기되거나 특별한 목적이 발생될 경우에만 공유재산의 현장 실사를 하는 정도일 뿐 관리의 대부분은 전산으로 통계현황을 파악하는 수준임(한국지방행정연구원, 2015)
- 최근 타 지자체의 경우 기존 실태조사 답습에 따른 공부자료의 낮은 신뢰도를 향상시키기 위해 드론을 활용한 스마트 공유재산 시스템을 개발 운영하고 있으나, 이를 위한 비용의 문제가 발생하고 있음

■ 전라북도 공유재산 담당업무의 취약한 전담조직 및 분권화된 시스템

- 전라북도 공유재산 담당업무는 회계과를 중심으로 15개과 19명의 담당자를 통해 이루어지고 있음
- 즉, 전라북도 회계과가 중심이 되어 총괄적으로 관리하고 있으나, 세부적으로는 행정재산 위주로 공유재산 고유의 특성에 맞게 분리되어 관리하고 있다는 것을 의미함

- 이로인해 공유재산의 효율적 이용을 통한 세원 발굴에 있어 제한성을 두고 있음. 이는 행정재산의 운영과 관련하여 의사결정의 어려움과 시기의 지연, 책임주체의 명확성 등의 행정절차상의 혼선으로 인한 관리 부실이 발생할 수 있다는 것을 의미함
- 또한 각 부서 공유재산 담당자들의 잦은 인사이동과 순환보직에 따른 전문성 부족과 업무 소홀 등이 발생할 여지가 높을 수 있다는 것에 대한 다수 의견이 존재함(이삼주¹⁹⁾, 2017; 이승원·윤석준²⁰⁾, 2014)
- 이를 종합한 결과 전라북도의 현재 공유재산 담당업무 형태로 보면, 공유재산을 효율적으로 활용하여 세원 증대를 도모하는 것은 불가능하다고 볼 수 있음

■ 전문성 향상을 위한 직무교육의 부재

- 공유재산 담당업무의 복잡한 특성과 지방자치단체 잦은 보직이동, 열악한 조직규모 등을 감안할 때, 공유재산 관리분야 담당인력의 장기근무를 통한 실무지식 축적, 관련 전문자격 취득, 노하우의 매뉴얼화 등 단기적인 업무전문성 향상을 도모하기가 거의 불가능함
- 또한 이를 보완할 수 있는 직무교육은 미흡하며, 직무교육이 존재한다고 할 지라도 직무교육의 내용이 기초적이며, 담당자가 시간을 할애하여 이러한 교육을 이수하는 것은 어려움이 존재함

2.2. 변화하는 공유재산관리 패러다임 변화에 대한 낮은 적응력

■ 전라북도는 최근 공유재산 관리 패러다임 변화에 적응하지 못하고 있는 상황임

- 공유재산 관리에 대한 패러다임은 2004년 문제 제기를 시작으로 지속적으로 변화되고 있는 상황임. 즉 공공성 및 수익적 기능을 포함하여 보존 중심에서 활용 중심으로 변화되고 있는 상황임²¹⁾
- 최근에는 공유재산 및 물품관리법을 기반으로 보다 적극적인 활용 방식을 도입하여 일반재산에 대한 위탁개발(제43조의 3) 및 신탁개발(제42조) 등 다양한 관리방안을 모색

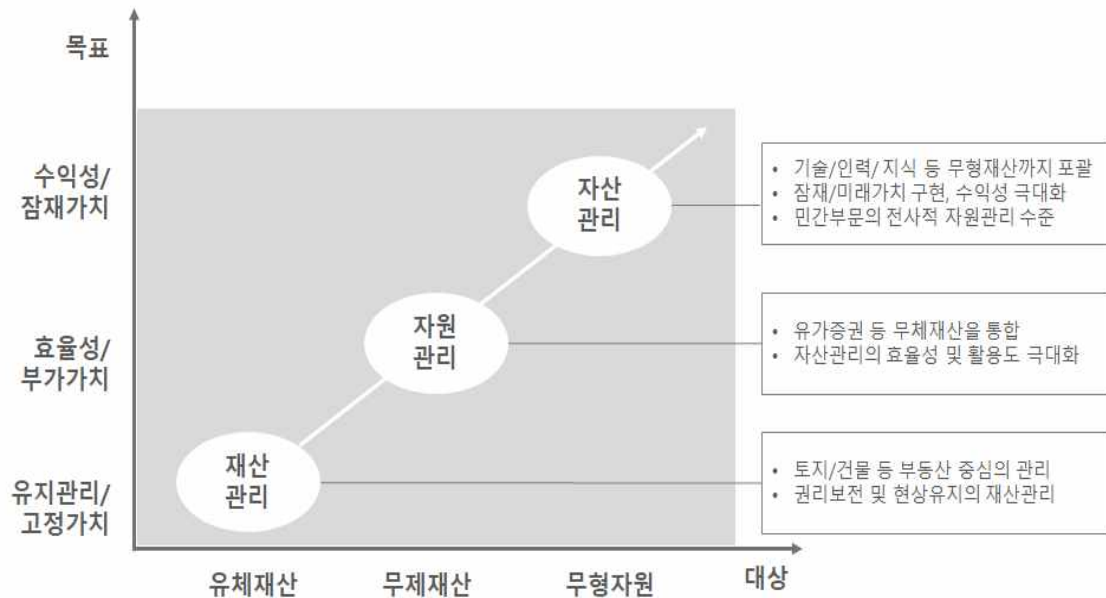
19) 이삼주(2017), 「공유재산 전문관리기관으로써의 지방재정공제회」, 『2017년 춘계학술대회』, 한국지방재정학회, p.55

20) 이승원·윤석준(2014), GIS를 활용한 국·공유지 관리실태 점검기법 연구, 감사원 감사연구원, P.26

21) 임호철(2004), 남창우(2010), 박충훈(2018)

하고 있음(이삼주 외, 2015)

- 그러나, 전라북도의 경우 공유재산관리에 대해서는 현재까지 보수적인 관점에서 접근하고 있는 상황임



〈그림 4-1〉 공유재산관리 개념 변화

2.3. 공유재산심의회의 실질 기능 미흡 문제

- 전라북도공유재산심의위원회 구성은 전라북도부지사를 위원장으로 하고, 관련 국장을 당연직으로 구성하고, 민간위원들을 위촉직으로 구성하고 있음
- 이는 타 지자체와 비슷한 형태를 보이고 있으나, 공유재산의 취득 및 처분에 관한 사항, 공유재산 관련 중요한 심의에 있어 많은 문제점을 보이고 있으며, 오랫동안 지적사항으로 대두되었던 내용임
- 즉 곽태열(2013)는 공유재산심의위원회 위원의 경우 공유재산심의위원회의 역할에 맞춘 전문성이 필요한 자리인데 관련 공무원이 당연직으로 참여하는 것은 공유재산 심의위원회 역할에 한계를 두는 것이라고 주장하고 있음

- 또한, 전라북도 재산임에도 불구하고 공유재산법 시행령 제7조 제3항에 규정된 재산은 공유재산심의를 받지 않는 문제점이 발생함. 이에 대한 보완 대책이 필요한 상황임
- 마지막으로, 공유재산심의위원회는 전라북도 공유재산을 심의·자문하는 유일한 기구임에도 불구하고 단순 용도변경에 대한 심의만을 하는 역할의 한계성을 보이고 있음

2.4. 각종 규제로 인한 세원 발굴의 제약

- 전라북도 공유재산의 효율적 관리를 통한 세원 발굴을 위해서는 법률 및 각종 규제의 현실적 문제 존재
 - 전라북도 공유재산이 분포되어 있는 지역은 광범위하며, 각 지역별로 개발제한구역과 관련된 법률, 국유지 이용과 관련된 법률, 상수원 또는 수질관리와 관련된 수도법 및 하천법과 하천정비법, 국립공원관리법, 자연공원법, 국방·국 방시설이전 특별회계법 등의 많은 법률에 제한을 받고 있는 상황임
 - 이로 인해 동일 공유재산임에도 불구하고 공유재산이 다양한 개별 법률의 적용이 가능하다는 점에서 서로 다른 법률적 해석이 가능하며, 여러 규제의 중복성 문제가 발생할 여지가 높음
 - 예를들어, 전라북도의 하천은 「공유재산 및 물품관리법」, 「하천법」과 「야생동물 보호 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률」등 각종 관련법에 중복되어 적용이 되어, 관리 및 운영과 관련해서 혼선이 초래될 가능성이 높음
 - 이러한 사례에서 볼 수 있듯이 현행 법률 체계상 유휴 행정재산을 용도폐지 후 일반재산으로 전환하려면 ‘사실상 행정 목적으로 사용되지 않게 된 경우’가 아니면 용도폐지가 곤란하며²²⁾, 그에 따라 관리 담당조직은 제한된 일반재산을 대부, 매각의 제한된 그리고 익숙한 방식으로만 운영할 수밖에 없으므로 행정재산으로부터는 즉각적이고 획기적인 세외수입의 증대를 기대하기는 곤란한 실정임

22) 「공유재산 및 물품관리법」제19조(처분 등의 제한), 「공유재산 및 물품관리법 시행령」제11조 (처분 등의 제한)

5. 공유재산 관리 개선방안



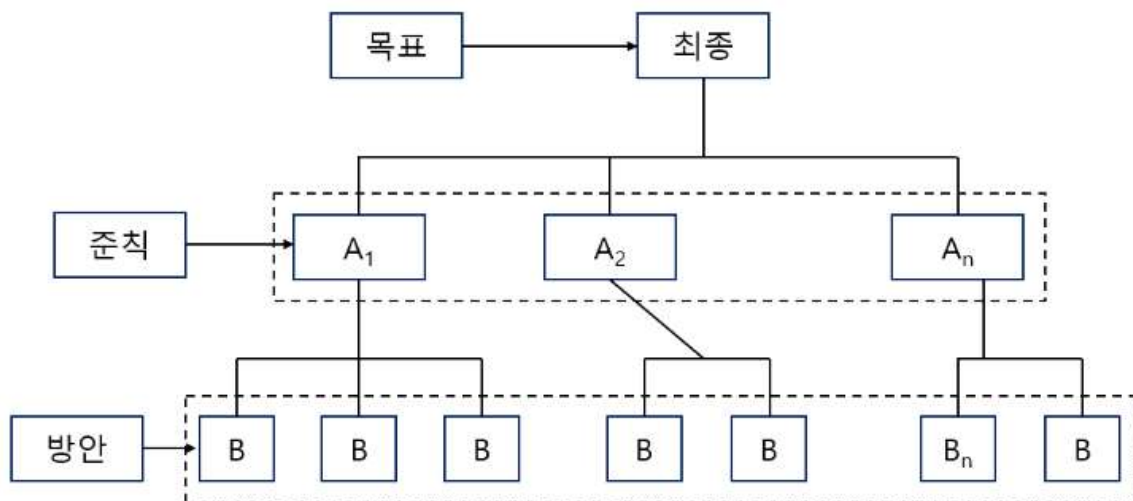
제5장 공유재산 관리 개선방안

제1절 설문조사를 통한 공유재산 개선방안 도출

1. 설문 분석 방법 및 설문 항목 도출

1.1. AHP 분석 개요

- 전라북도 공유재산의 효율적 관리 개선방안을 도출하기 위해 최초 기존 문헌 및 전라북도 공유재산 관리 실태를 기반으로 AHP 분석을 실시함
 - AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석은 평가기준이 다수이며 상호 배반적 대안들의 체계적인 평가를 지원하는 의사결정 지원기법의 하나로서 정성적 요소를 포함하는 다기준 의사결정에 널리 사용됨
 - AHP 분석의 주요 특징은 문제를 구성하는 다양한 평가 요소들을 주요 요소와 세부 요소로 나누어 계층화하고, 계층별 요소들에 대해 쌍대 비교(pairwise comparison)를 통해 요소별 가중치를 도출하며, 평가 요소 간 중요 및 대안 간 선호도를 비율적으로 측정하여 정량화된 결과를 제공하며, 가중치 도출과정의 의사결정의 일관성을 검증하는데 있음



〈그림 5-1〉 AHP 분석 계층구조

1.2. 설문 항목 도출

■ 전라북도 공유재산 특히 행정재산의 효율적 관리를 위한 설문 분석을 위한 항목은 공유재산 관련 선행 연구들을 중심으로 AHP 분석에 맞게 설정하였음

- AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 위해 공유재산 관리에 대한 전문가들에게 자문을 받아 설문 문항을 설계하였으며, 우선 기존 공유재산 관리에 관한 선행 연구들을 조사한 후, 이를 기반으로 설문 문항 자문을 받았음

■ 전라북도 공유재산의 효율적 관리를 위한 선행 연구는 다음과 같음

〈표 5-1〉 전라북도 공유재산 관리 조사 설문 문항 도출을 위한 선행 연구

연구자	연도	주요내용
김성찬	2018	- 공유재산은 유지보전의 관점에서만 접근해서 제대로 관리 되지 못함. 신탁, 위탁, 개발 및 대부, 양여 등 다양한 개발 방법이 필요함
고경훈	2015	- 공유재산 개발관리하기 위해서는 법제도적 뒷받침이 무엇보다 중요함
조임권	2014	- 공유재산 효율적 관리를 위해서는 종합적·과학적 관리 방식의 도모, 적극적 관리 및 이용방식으로의 전환, 지속 가능한 개발 필요
허익구	2010	- 공유재산 관리에 신탁제도와 평가제도의 도입, 공유재산에 대한 자산관리 개념의 제고와 지자체와 지방의회의 관리 계획 및 의결기능의 강화, 시민의 공유재산이 공공재라는 윤리 의식의 제고, 지방공무원의 공유재산의 중요성 관련 교육 훈련프로그램의 개발, 장기적 도시계획 수립과의 연계성 강화, 공유재산에 대한 정확한 정책통계 조사와 관리, 지방정부·지역 주민·시민단체의 정책네트워크 형성에 의한 관리·운영 필요
정성호	2014	- 공유재산은 최우효이용 관점에서 체계적 관리가 필요. 공유 재산의 체계적 관리를 위한 대안으로 위탁관리와 위탁 개발 활성화를 제안 - 대안으로 공유재산 관리의 지배구조(거버넌스)를 재설계할 필요가 있고, 지리정보시스템을 활용한 실태조사 후 이에 근거하여 데이터베이스 구축이 필요

김종갑	2015	- 공유재산 관련 법령의 개정에도 불구하고 공유재산과 물품은 현재 하나의 법령에 규정되어 있어 법상 동일한 관리 방법을 준용함에 따라 재산관리의 비 효율이 발생하고 있음을 지적하면서 그 대안으로 공유재산을 단순한 보존·유지 정책에서 벗어나 활용 및 총량 보전 위주로 전환, 기부채납, 계약방법 등 복잡한 규정을 간소화하고 민간 참여개발 제도를 도입하는 등 새로운 제도를 검토, 관련부서의 전문화 등 제시
차상휘	2017	- 현행 공유재산 관리 법률체계가 국유재산과 달리 단일 법령 체계의 구조로써 비효율을 초래하고 있으므로, 공유재산법(가칭)과 지방물품관리법(가칭)으로 분법(分法)을 그 대안으로 제시
김학수 서충원	2018	- 공유재산의 대표적 개발방식 중 민관협력 개발사업의 새로운 모델인 '확정 지분형 공유재산 개발' 방식을 제안
이삼주 김성주	2017	- 재산의 종류에 따른 전문적 관리가 되고 있지 못함. 종합적 관리계획이 없고 공유재산 취득부서와 제출부서가 달라서 의회의 심의과정에서 문제가 발생하여 계획서 작성이 누락되는가 하면 예산과 불일치하는 사례가 발생 - 공유재산 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 당해 연도에 지출하게 되면 재산매각대금의 용처를 확인 할 수 없는 상태 - 관리 인력이 대부분 1개 팀이나 1~2인이어서 방대한 재산을 관리하는데 한계 있으며, 공유재산 심의가 전문적으로 되고 있지 못하고 중장기적 공유재산 관리가 미흡
라휘문 외	2018	- 공유재산 관리 기구의 확대 및 신설, 전문기관의 적극 운용, 인력의 전문성 제고를 위한 전문직위의 지정 등 필요
조임권	2018	- 공유재산 관련 법령 및 정책변화 방향 전파 및 공유재산 담당 공무원의 업무 연찬 기회 제공과 공유재산의 효율적 관리와 재정확충 등의 우수사례에 대한 공유 필요
전영길· 이무영	2015	- 시장 경제원리의 지향이 제도개선의 기본방향이 되어야 하며, 구체적으로 위탁관리 및 위탁개발 방식에서 진입 장벽을 완화하여 경쟁체제를 도입 필요 - 공유재산의 전면 실태 조사를 실시하여 활용도나 경제성이 낮은 일반재산은 매각 또는 집단화하여 그 가치를 높여 다시 매각하는 방식도 필요하고, 'man power'의 확보가 제도 운영의 결정적인 요건

이삼주 외	2017	- 공유재산 위탁개발의 활용을 촉진하고 효율성을 제고하기 위해 공유재산 위탁개발의 수탁기관의 제한을 점진적으로 줄여나가는 동시에 지방채 한도 조정과 같은 현실적인 대안으로 지방공사 등의 수탁기관이 자격을 획득하여 경쟁할 수 있는 토대 마련 필요
남창우	2018	- 독점적 수탁 구조, 즉 진입장벽을 완화하여 경쟁체제를 도입하고, 활용가능지 중심의 공유지 현황 분석을 통해 위탁개발의 효율성을 제고하고, 더 나아가 공유재산을 관리하는 전문 인력의 확보와 조직의 확대 필요
강황묵 남창우	2019	- 공유재산은 과거 보전, 현상 유지의 자산 관리적 측면에서 공공성 및 수익적 기능을 수행하는 중요재산으로 재산 관리의 개념의 변화 중. 이에 공유재산의 효율성 제고를 통한 수익성 확보라는 관리 방향 변화기초에 맞는 제도적 기틀이 마련 필요 - 또한 관련 법령에 따라 부과되는 공유재산 사용료 및 대부료 징수와 관련하여 수익성 제고 차원에서 사용허가 또는 대부의 경우 감정평가 등을 통해 주변 지역과 재산가치의 차를 축소하거나, 임대요율 또는 대부요율의 조정을 통해 재산가치의 증대를 기대할 수 있을 것으로 판단된다(박충훈외, 2018) - 정부가 직접 공유재산을 관리하는 직접관리에서 대안적 관리로의 전환의 의미에서 전문기관의 지정, 운영을 제언 - 공유재산 관리 인력 보충 및 전문화 필요. 또한, 공유재산 담당공무원 전문성 확보를 위해 교육 선행 및 공유재산 관리직을 전문직위로 지정하여 장기근속에 따른 인센티브 확대 필요 - 공유재산 규모의 과소에 따라 담당단위의 규모의 탄력성을 허용하는 것이 바람직(라휘문외, 2018). 다만, 공유재산을 담당 하는 과나 팀 내에 청사관리(지원), 설비관리, 공용차 및 물품 관리 등 무관한 업무가 혼재될 경우 공유재산의 전문성과 장기적 차원에서의 효율성 제고를 위해서는 이를 장기적으로 분리하고 공유재산관리에 집중

자료원 : 강황묵남창우(2019), 공유재산의 관리실태와 효율적 개선방안, 2019년도 한국도시행정학회 하반기를 중심으로 저자 수정

2. 설문조사 결과

2.1. 설문조사 개요

- (설문기간) 2022. 11. 20. ~ 2022. 12. 16.
- (설문대상) 전라북도 공유재산 관리 공무원 및 전문가 : 19명
- (조사방법) AHP 분석에 구조화된 설문지에 의한 온라인 설문조사 진행
- (자료처리 및 분석) 설문 응답에 대해 설문지별 문항별 데이터 전산 입력 과정을 거쳐 AHP 분석 프로그램을 이용하여 처리 및 분석함
- (조사기관) 우석대학교 산학협력단

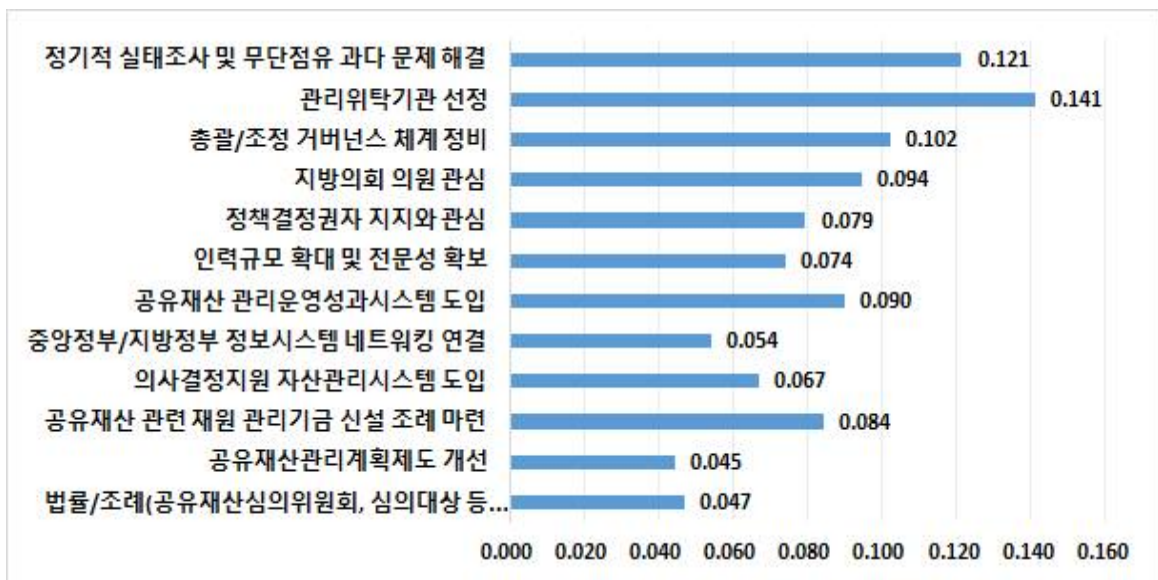
2.2. 설문조사 결과

- 평가영역 결과 : 전북 행정자산의 효율성 증대를 위한 중요도 요인 중 계층 2의 법·제도 개선, 정보시스템 마련 및 개선, 인적자산, 관리 및 운영 문제 개선 등의 4 가지 평가 영역에 대한 상대적 중요도 및 우선순위 측정 결과는 다음과 같음
 - AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석 결과 전라북도 행정자산을 효율적으로 관리하기 위해서는 공유재산 관리 및 운영 문제 개선이 제일 중요하게 나타났으며, 법·제도 개선, 인적자산, 정보시스템 마련·개선 순으로 나타났음
 - 즉, 전북 공유재산의 효율적 관리의 경우 행정자산 관리·운영 문제 개선이 정보시스템 마련·개선 보다 1.4배 높게 중요하게 인식하고 있다는 것임

〈표 5-2〉 전라북도 공유재산 효율적 관리를 위한 중요도 영역

	법·제도 개선	정보시스템 마련·개선	인적자산	공유재산 관리·운영 문제 개선
상대적중요도	0.263	0.213	0.221	0.303
우선순위	2	4	3	1

- **평가요소 결과 : 전북 행정자산의 효율성 증대를 위해 우선적으로 고려해야할 요인 결과는 <그림 5-2>와 같음**
- 전라북도 행정자산을 효율적으로 관리하기 위해서는 관리위탁기관 선정이 가장 중요하며, 정기적 실태조사 및 무단 점유 과다 문제 해결, 총괄·조정 거버넌스 체계 정비, 지방의회 의원 관심, 정책결정권자 지지와 관심, 인력규모 확대 및 전문성 확보, 공유재산 관리운영성과시스템 도입 등의 순으로 나타났음



〈그림 5-2〉 설문조사 결과

2.3. 설문조사 시사점

- 전라북도 행정자산을 효율적으로 관리하기 위해서는 공유재산 관리운영 문제를 개선하는 것이 가장 중요하며, 특히 관리위탁기관 선정을 고려해야만 할 것이며, 정기적 실태조사 및 무단점유 과다 문제를 우선적으로 해결해야 한다는 것을 알 수 있었음
- 또한 법·제도를 개선할 필요가 있는 것을 볼 수 있는데 공유재산 관리운영성과 시스템 도입이나 공유재산 관련 재원 관리기금 신설 조례 마련 등이 우선 해결해야 하는 것으로 나타나, 기존 연구들에서의 인적 자산 특히 전문성을 우선시 해야하는 결과와는 다른 모습을 보임

제2절 전라북도 행정재산 관리운영의 개선방안

1. 공유재산 관리조직 확대·전문성 제고, 통합적 관리체계 구축

1.1. 공유재산 관리조직 확대 및 전문성 제고 필요

- 현 전라북도 공유재산 관리는 1팀에서 전담하되, 15개과에 분산되어 있는 구조임. 이는 공유재산과 관련된 법률이 160여개에 달하고 사업추진 방식, 계약방법 등에 따라 집행하는 것이 서로 차별화되어야 하는 차원에서 업무 효율성 및 전문성을 담보하기에 어려운 구조임
- 이를 해소하기 위해 우선 고민해야할 방안이 공유재산관리조직의 신설이 필요함. 단 전라북도의 현실을 고려하여 단계적으로 추진하되, 공유재산 특히 행정재산의 일반재산화를 통한 세원 증대 트렌드에 맞춘 조직 구조를 갖는 것은 필요한 상황임
- (최종목표) 인력 보충과 더불어 분산된 공유재산 관리업무를 총괄하고 그 업무에만 집중할 수 있는 “공유재산 관리업무 전담부서” 신설 필요. 공유재산 관리업무 확대에 맞춰 점차 전담부서 신설이 확대되고 있는 상황임

〈표 5-3〉 지방자치단체 공유재산 관리업무 담당부서 현황

시/도 현황	담당부서명	비고
서울특별시	자산관리과	전담부서
대전광역시	토지정책과	전담부서
인천광역시	재산관리담당관실	전담부서
제주특별자치도	재산관리계 세정담당관실	전담팀
세종특별자치시	예산담당관실 재산관리담당	전담팀
부산광역시, 대구광역시 울산광역시, 강원도, 경기도 충청남·북도, 전라남·북도 경상남·북도	회계과 재산관리팀	부가업무+ 공유재산업무

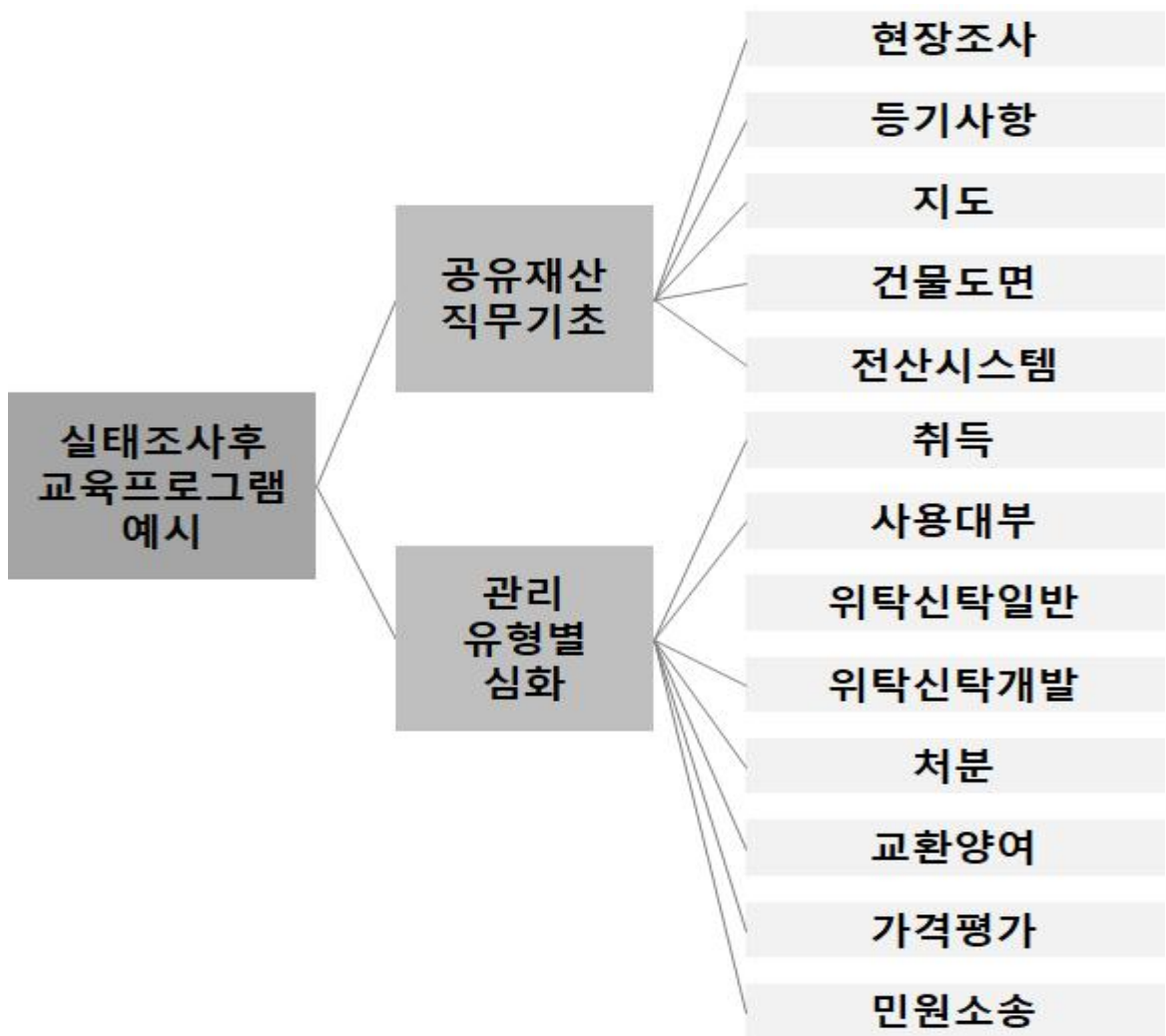
- 이를 통해 공유재산 관리업무에 대한 업무의 집중, 전문 인력의 양성, 책임소재의 명확화, 업무공백 및 업무지연의 방지, 신속한 업무처리, 업무의 일관성과 지속성 및 효과성 증대 등에 효과를 보일 것으로 판단됨
- 또한, 정밀한 공유재산 실태조사, 무단 점유 단속 강화와 기존의 대부, 수익·허가 방식 이외에 위탁개발·위탁관리방식 등의 법률에서 허용되는 가용한 방식의 도입이 보다 용이해져 공유재산 관리 범위를 확대시킬 수 있을 것으로 판단됨
- **(단계적 접근 목표)** 행정재산의 효율적 관리를 통한 세액 증대를 위해 개발업무를 전담할 수 있는 TF팀 및 인력 증대와 스마트한 정보체계 마련 필요. 이는 부동산 권리분석, 지적측량, 회계, 감정평가사 등의 분야의 전문가로 구성를 통해 단순 관리업무 보다는 개발업무에 초점을 맞춘 업무 배정이 필요할 것으로 판단되며, TF팀원들에 대해서는 가능한 범위 내에서 근무혜택 또는 특별운영자금의 지원 등이 필요할 것으로 판단됨

■ **공유재산 관리의 패러다임 변화에 맞춰 담당 조직 확대와 더불어 담당 인력의 전문화 필요**

- 공유재산 관리는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규제한의 검토, 부동산·금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등 다방면의 전문성이 필요한 상황임
- 따라서 공유재산 관리 업무 담당자의 전문성은 필요충분조건이라고 할 수 있으나, 현 전라북도의 상황은 녹록치 않은 상황임
- 이에 ① 공유재산관리 전문 교육연수 확대 ② 교육수요에 기반한 실무교육 프로그램 개발 ③ 온라인 및 모바일 교육연수 개발 등이 필요한 상황임
- ① 공유재산관리 전문 교육연수 확대는 지방공무원교육원을 통해 이루어지는 일회성 교육이 아닌 주기적이고 단계적인 교육이 이루어질 수 있도록 종합적·체계적인 교육프로그램 개발이 필요함. 이와 더불어 한 국자산관리공사, 부동산신탁회사 등과의 연계를 통하여 공유재산관리를 위한 전문 교육 프로그램의 위탁운영도 고려해볼 사항임(조계근, 2012)
- ② 교육수요에 기반한 실무교육 프로그램 개발은 공유재산 담당인력의 업무경력이나 직급 등에 따라 필요한 실무 지식을 습득할 수 있는 다양한 교육과정 마련을 위해 공유재산 관리 담당자들을 대상으로 한 실무 애로사항 조사 후 교육프로그램 개설이 필요함
- 예를 들어, 공유재산의 취득, 사용과 대부, 위탁이나 신탁, 개발 등 업무빈도가 높은 공

통 수요 등 기초과정부터 사례연구와 세부 교육이 요구되는 심화 과정에 이르는 다양한 교육과정 확대를 연차별 또는 경력별에 맞춰 사전 조사 후 개발할 필요가 있다는 것을 의미함

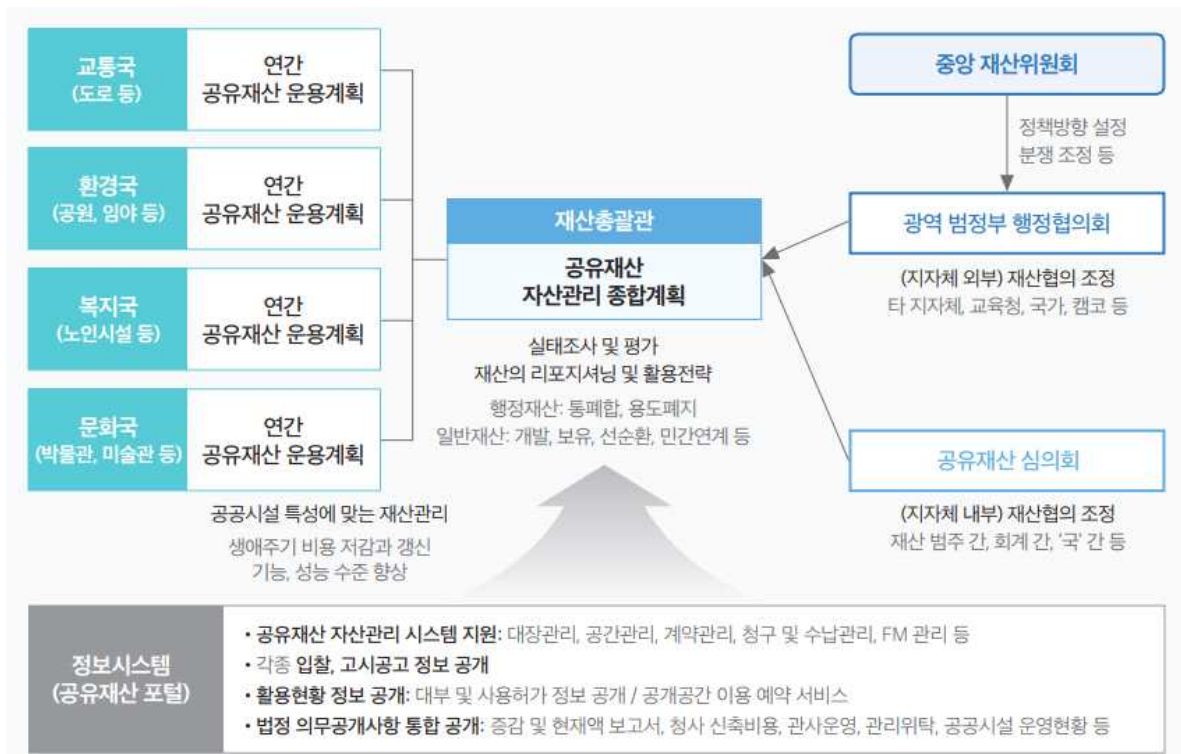
- ③ 온라인 및 모바일 교육연수 개발은 전라북도 공유재산 관리자들의 교육에 대한 실질적인 애로사항인 공간과 시간 할애 및 업무 과중을 감소시키고, 실질적인 교육의 효과성을 높일 수 있을 것으로 판단됨. 이는 현재 충청남도에서 진행되는 교육과정 등을 통해서도 확인 가능함



〈그림 5-3〉 공유재산 관리 담당자 전문성 확보를 위한 교육프로그램 사례

1.2. 공유재산 관리의 통합적(사군 연계 포함) 체계 마련

- 공유재산 관리의 패러다임이 기존 소극적 유지·관리에서 적극적 자산관리(Asset Management)로 전환됨에 따라 전문조직 및 인력의 전문화와 더불어 통합적 자산 관리체계 구축 필요함



〈그림 5-4〉 공유재산 통합적 관리체계 사례(강현수, 국토연구원, 2022)

- 즉, 지자체, 교육청, 정부부처, 캠프 등 공적 기관 간 정기적 협의 및 재산조정을 위한 지역별 '전북차원의 광역 범정부 행정협의회' 구성 및 운영, 전라북도 차원의 정책 방향 설정 및 분쟁 조정을 위한 전라북도 재산위원회 운영 등이 필요한 상황임
- 또한, 전라북도에서 추진 예정인 중장기 공유재산 관리 계획내에 기존 공유재산의 관리·처분 대상의 단순 나열이 아닌 평가와 조정을 통한 전체 재산의 종합적 자산 관리전략(Asset Management Strategy)으로 중기 공유재산 관리계획의 성격 전환이 필요한 상황임

- 그리고 행정재산 관리를 기존 과단위에서 국단위로 묶어 규모화하고, 서비스 개선 및 비용 절감을 위한 연간 운영계획(Annual Report)을 작성토록 하여 행정재산 관리의 전문화 유도 및 Public-ROA(Return on Assets, 총자산 이익률 평가, 광역 범정부 행정협의회, 공유재산 심의회의 자문 등을 바탕으로 통합 및 집약화, 민간역량 활용, 교환, 매각 등 전체 재산의 리포지셔닝 전략 수립 등도 필요함

2. 공유재산 정밀 실태조사 및 스마트 관리체계 마련 필요

2.1. 공유재산 정밀 실태조사 체계 확립 필요

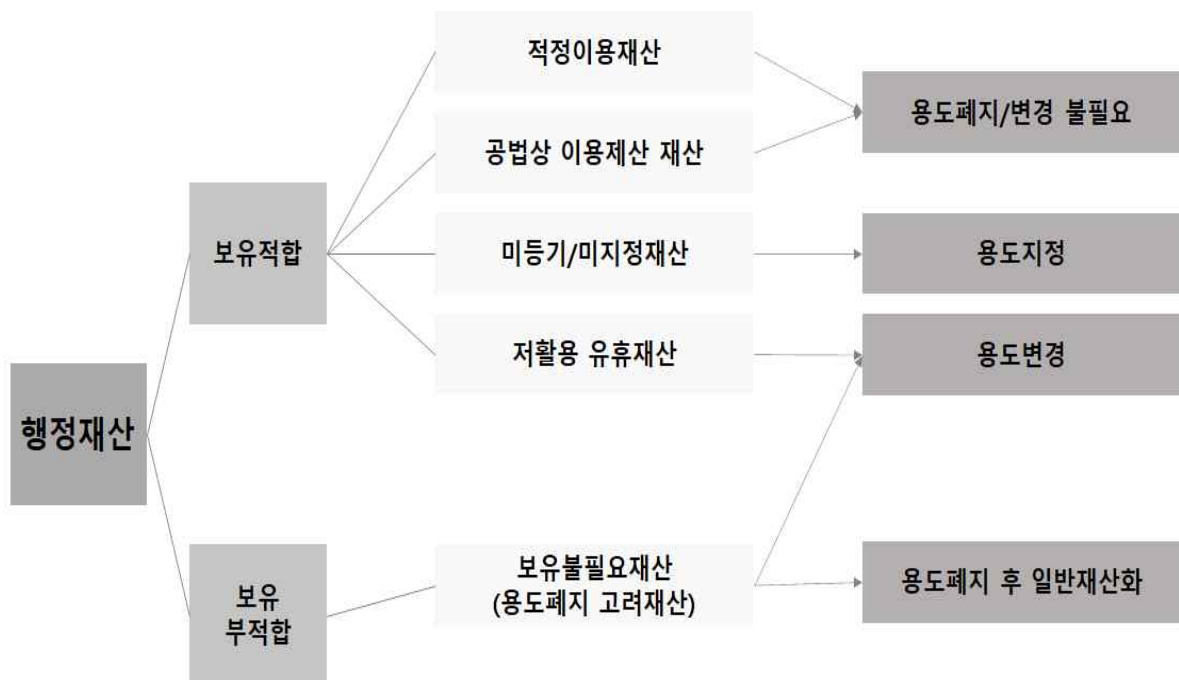
- 현재 전라북도 공유재산 특히 행정재산 관리를 위해 매년 진행되는 실태조사는 형식적이며, 기존 재산의 변동사항에 초점을 두는 소극적 방식임
 - 현 전라북도 공유재산관리는 공유재산의 보존과 현상유지 또는 규모 증감현황 파악 등 행정재산의 수익성 증대를 위한 조사가 아닌 가치 보존 가치에 정책 목표가 있다는 것을 의미함
 - 이는 행정재산의 효율적 관리를 통한 재정수입 증대의 목표하고는 불일치하며, 현 법률상에서 행정재산의 수익성을 확보하기 위해서는 행정재산을 일반재산화할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 우선 행정재산에 대한 정밀 실태조사가 이루어질 수 있는 체계 마련이 우선 시행되어야만 할 것임
- 공유재산 정밀 실태를 위해서는 전장에서 말한 조직개편과 인력 보충이 우선적이나 현실적으로 이루어질 수 없다면 위탁방식에 의한 공유재산 실태 실시방안 최우선적이라고 할 수 있음
 - 공유재산에 대한 범위가 광범위하고 인력부족에 따른 정밀실태조사가 이루어질 수 없다면, 실태조사 업무 자체를 전문 기관에 위탁방식으로 수행하는 것을 검토할 수 있음
 - 이는 제도개선을 통한 일반재산에 대한 위탁관리 방안이 다양화되고, 실태조사를 위한 기술 발전을 통한 정밀한 실태조사가 이루어지고 있는 시점에서 최선의 방안이 될 수 있을 것으로 판단됨

- 단, 정밀조사 실시의 위탁운영에도 불구하고 공유재산 특히 행정재산에 대한 분류 기준 적용과 각 재산 분류 및 선별 기본 절차에 맞게 진행될 수 있어야 하며, 장기적으로는 행정에서 자체적으로 해결할 수 있어야만 할 것임

○ 행정재산을 일반재산화하기 위한 정밀실태조사의 절차는 다음과 같음(전영길 외, 2017)

〈표 5-4〉 전라북도 행정재산의 일반재산화를 위한 정밀실태조사 기본 절차

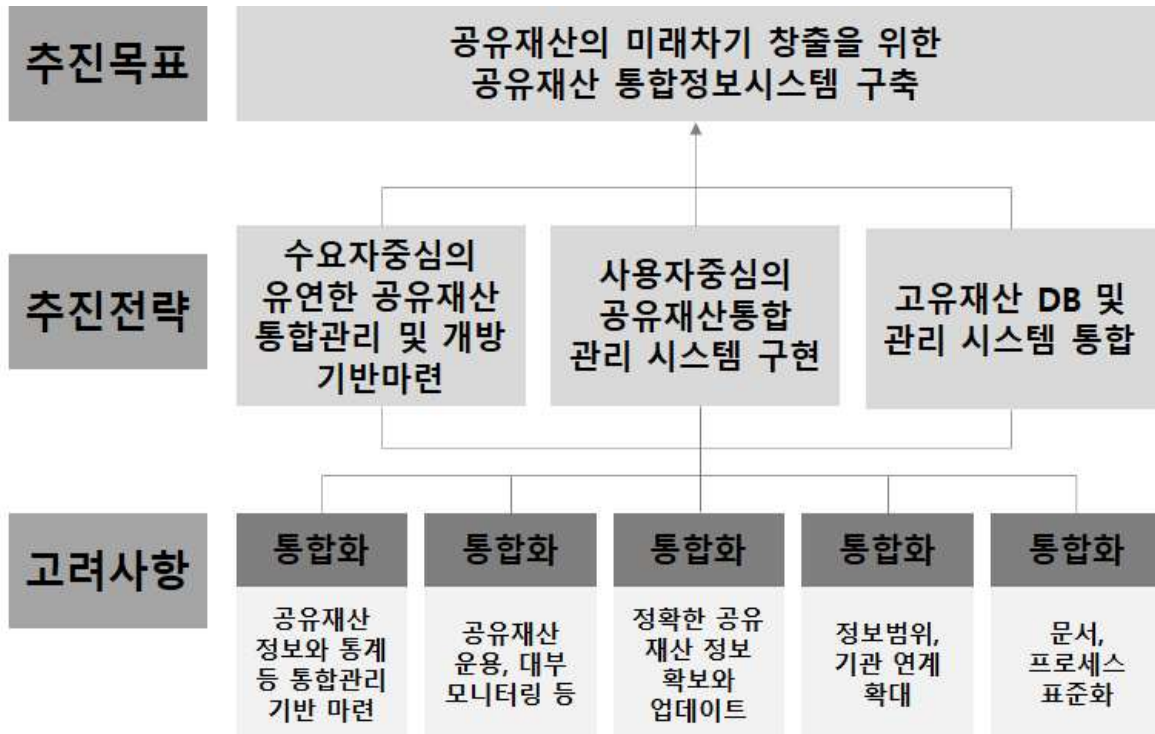
구분	주요내용
1단계	- 행정재산을 이용 가능 여부에 따라 '보유 적합'과 '보유 부적합'의 범주로 구분 - 보유 적합의 범주에는 적정 이용 재산과 공법상 이용 제한 재산, 저활용 유휴 재산, 미등기·미지정재산 등이 포함
2단계	- 보유 적합과 보유 부적합의 범주에 포함되는 개별 재산의 행정 목적의 달성 여부와 이용 적합성 여부 그리고 활용 가능성 여부를 기준으로 하여 각각의 재산을 심의 또는 재심의하여 해당 재산의 최종 용도 판정을 준비
3단계	- 각 재산에 대한 용도폐지 여부 또는 용도변경 여부와 함께 용도 지정 등을 최종적으로 결정



〈그림 5-5〉 행정재산의 분류 및 일반재산화 가능 재산의 선별 절차 요약

2.2. 공유재산 스마트 관리체계 마련

- 정밀한 실태조사 이유 공유재산 관리 업무 효율성 증대를 위해서는 다양한 속성정보와 GIS 기반 공간정보, 사용자 활용성 증대 등이 개선된 스마트한 관리 프로그램 개선이 필요함
 - 향후 공유재산에 대한 관리 방안이 다면화될수록 재정회계나 토지 건물 속성 정보, 가격, 대부관리 등의 자료는 매우 중요한 요인으로 작용할 것으로 판단됨
 - 따라서, 현행 공유재산의 복잡한 관리체계를 단일화시키고 각 관리체계 대상의 명확화, 투명성, 정확성, 확장성 등을 통해 공유재산의 관리뿐만 아니라 공유재산의 가치 제고를 위한 시스템 구축할 필요가 있음
 - 이러한 현상은 최근 다양한 지방자치단체에서도 시도되고 있는 상황으로 관련 사례 중 고양시의 사례는 다음과 같음



〈그림 5-6〉 고양시 공유재산 관리 통합정보시스템 목표 및 전략 사례

3. 전라북도 공유재산의 관리 운영 방법 개선 필요

3.1. 공유재산의 위탁관리 방법 다양화 추진

- 현 전라북도 공유재산 관리의 어려움을 해소하기 위해 전라북도가 추진하지 않고 있는 위탁수탁을 활용한 공유재산 관리 효율성을 고민할 수 있음
- 즉 관리조직, 관리인력, 전문화 문제를 해결하는 방안으로 아웃소싱 방안을 도입하는 것으로 중앙부처는 2009년 법 개정을 통하여 위탁관리개발방 식을 도입하여 외부 전문조직에 의한 공유재산관리 효율화를 도모하고 있음
- 이러한 공유재산의 위탁관리 다양화를 통해 지역 특성에 입각한 차별적 관리 이용이 가능해져 공유재산의 재산 가치와 세액 증대를 도모할 수 있을 것으로 판단됨

〈표 5-5〉 직접관리방식과 위탁수탁에 의한 관리방식의 장단점 비교

구분	장점	단점
직접 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 관리일원화에 의한 혼선 예방 - 의사결정 및 업무처리 신속 - 자체 관리조직 내 관리 인력의 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 방대화 및 유지비용 증가 - 전문적 관리기술 습득에 의한 관리 - 전문성 향상 기대하기 어려움 - 관리사무의 인일화를 초래하기 쉬움
위탁 수탁	<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 운용가능 	<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 - 부분 위탁관리의 경우 총괄적 관리 업무 연계의 비효율 가능성

자료원 : 조계근(2012), 강원도 공유재산의 효율적 관리 운영 대책

■ 이는 선행연구(남창우, 2018; 박중훈 외, 2018)의 결과를 통해서도 입증된 바 있음

- 최근 공유재산 관리를 다양화함으로써 재산 가치를 높인 사례는 정부의 나라 키운 저동 빌딩, 서울특별시 종로구 및 민관 복합청사, 성동구 사근동 공공 복합청사, 광주광역시 남구 종합청사 리모델링, 대구 시민회관 리모델링 등이 있음

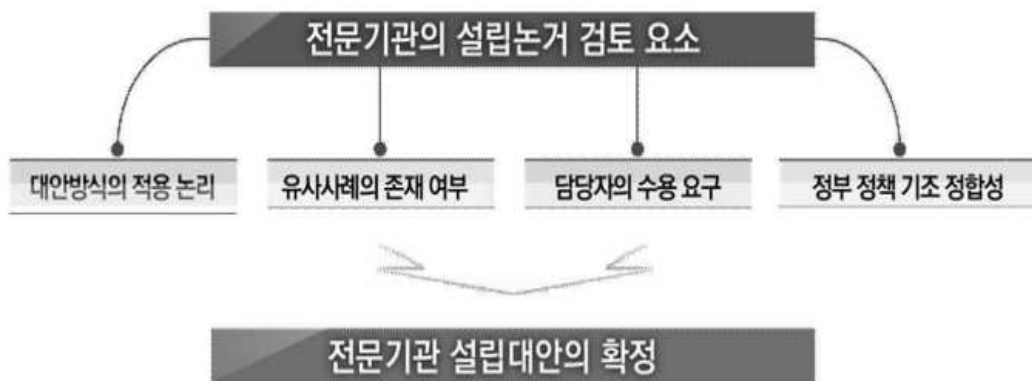
3.2. 공유재산 관리 전문기관의 지정 및 운영

■ 최근 공유재산관리를 위한 위탁관리 방법 다양화와 더불어 제시되고 있는 방안 중 하나는 공유재산 관리를 위한 전문기관의 설립이라고 할 수 있음

■ 즉, 전라북도가 직접 공유재산 관리의 시행이 아닌 공유재산을 전문적으로 관리할 수 있는 기관이 필요하다는 것임(라휘문 외²³), 2018)

■ 이를 위해 다음과 같은 검토 요소가 필요함

- 전문기관 설립을 위해서는 대안 방식의 적용 논리, 유사사례 존재 여부, 담당자의 수용 요구, 정부 정책 기조 적합성을 들 수 있음



자료원 : 라휘문 외(2018)에서 수정, 인용

〈그림 5-7〉 전문기관 설립논거 검토요소

23) 정부서비스 공급방식 선택에 있어 “공공성”과 “경제성” 두차원을 두고 공공성이 높고 경제성이 낮은 분야는 정부에서 직영, 공공성이 높고 경제성 또한 높은 분야는 공기업, 경제성은 높지만 공공성이 낮은 분야는 민간 위탁, 경제성과 공공성 모두 낮은 분야는 전문기관 활용이 효과적이라고 보고 있음

- 대안 방식 적용 : 공유재산은 공공성과 경제성이 낮아 전문기관 활용 필요
- 유사사례는 한국자산관리공사, SH공사(서울특별시 공유재산 관리) 존재하며 정부는 2019년 “지방자치단체 물품법안”을 통해 지방 재산전문기관의 지정을 뒷받침하고 있음
- 마지막으로 공유재산 관리 전문기관에 대한 공무원들의 인식조사 결과 전북 공무원의 찬성 비중이 높으며, 타 시도도 이와 비슷한 결과를 보이고 있음

3.3. 단순 매각에서 사용허가 및 대부 중심으로 자산관리 강화 필요

- 기존의 자산관리방식이 단순 매각 중심으로 이루어진데 반해, 향후에는 매각 시에도 필요한 조치를 통하여 적정가격에 매각이 이루어지도록 하는 적극적 매각관리가 필요함
 - 공유재산의 적정가치를 고려하지 않고 현 상태에서의 단순 매각 추진이 이루어진 이유 중 하나는 관리업무의 과다에 따른 소극적 관리에 기인한다고 볼 수 있음
 - 그러나 공유재산의 가치를 증진시킨 이후 매각추진을 하는 등 효율적이고 적극적인 관리가 이루어지기 위해서는 관리업무의 부담을 경감시킬 수 있는 여건 마련이 필요
- 또한, 장기적으로는 재산가치의 감소를 가져오는 매각방식보다는 자산을 보유한 상태에서 수익을 지속적으로 확보할 수 있는 사용허가/대부 중심으로 업무가 전환될 필요가 있음
 - 사용허가/대부 시에도 적정 임대료율 적용을 통한 수익확보를 위해서는 주변 임대 수익과의 체계적 비교 및 재산가치 평가를 적용할 수 있는 업무환경 조성이 필요

3.4. 활용도 낮은 재산 매각 추진

- 전라북도 공유재산 중 일반재산의 대부분은 면적이 협소하며, 상대적으로 면적이 큰 토지의 경우 대부분이 임야와 전, 답 등으로 구성되어 공공차원의 활용 가치가 낮음

- 이러한 공유재산은 행정과 인력이 과다하게 투입되고 관리비용이 상대적으로 높은 특성을 지니고 있으나 매각의 활용성은 낮은 수준임
- 따라서 일반재산의 지목, 필지 규모와 형상, 입지 및 주변여건 등을 종합적으로 분석하여 직접적 활용이나 대부 등에 의한 수익발생 가능성이 낮은 토지에 대해서는 적극적이고 과감한 매각 필요
- 또한 향후 새로운 공공청사 부지나 행정 목적 등에 의하여 기존 일반재산의 취득이 요구되는 경우 보유 및 집단화 유도가 필요한 토지와 현 단계에서의 직접 활용이 가능한 재산 등은 활용가치에 근거하여 계획적 관리도 필요함

3.5. 대부료 산정 방식 개선을 통한 수입 증대

- 일반재산 중 토지의 대부요율은 개별공시지가를 기준으로 동일유형에 대하여 동일한 대부요율을 적용하는 경직된 방식을 운용함으로써 토지이용에 따른 수익성과 주변 지역에 형성되는 시장임대료와 괴리되는 현상이 발생
- 현행 적산법에 기초한 방식의 탄력적 운용이 가능하도록 개선하는 방식으로 적용되는 재산평정가격 기준을 변경하는 방안과 요율을 세 분화하는 방안 검토 필요
- 즉, 지방에 소재하는 나대지 토지에 대한 임대료가 빈번하지 않아 대부 대상 토지 인근의 비교 사례 추출이나 수익의 예측이 원활하지 못하여 앞서 제시한 임대사례비교법이나 수익분석법등의 방식이 어려울 수 있음을 감안한 산정 방식이라고 할 수 있음
 - 재산 평정 가격 기준 변경 안 : 토지의 재산 평정 가격을 현재 토지 이외의 재산 또는 집합 건물의 구분소유권에 적용되는 방식과 같이 감정평가에 의해 산정하는 방안. 즉 감정평가 과정에서 대부 대상 일반재산이 위치한 인근 지역 또는 동일 수급권 내 토지의 임대사례나 대부한 토지로부터 발생하는 수익규모를 감안한 적정한 재산 평정 가격도 도출
 - 대부 요율의 차등화 방안 : 동일 용도라 하더라도 개별토지의 물리적 여건이나 접근성

등의 차이로 토지 이용상의 효용이 달라질 수 있으므로 이에 대한 고려사항이 대부분 산정 시 반영될 수 있도록 효율 세분화가 바람직함. 즉 공유재산 중 토지의 대부에 있어서 토지의 세부 용도와 이용제한 정도에 따라 효율 세분화를 통한 실제 이용 여건이 반영된 대부 효율 체계 마련이 필요함

3.6. 유희토지 활용과 무단 점유토지 관리 강화 및 차등적 인센티브제 도입

- 전라북도 공유재산 관리 효율성을 높이고 세원 조달을 극대화하기 위해서는 기존 유희토지의 활용방안 강구가 마련되어야 할 것임
 - 활용 가능한 토지의 경우는 필요시 도시계획 용도변경, 형질변경, 지목변경, 필지 합병 등을 통해 재산 가치의 향상 방안을 강구한 후 대부함으로써 적극적인 수익 재산화를 도모
 - 활용 불가능한 토지의 경우는 일반인에게 매각함으로써 효용가치를 높이고, 매각대금으로는 새로운 대체 토지를 매입하는 방안을 강구
- 또한, 무단 점유지는 실태조사를 거쳐 변상금을 철저히 부과한 후 토지 특성 및 점유 성격에 따라 매각, 대부계약 체결, 이용 제한 등으로 구분하여 조치할 뿐만 아니라 무단점유 해소 실적에 따라 관리기관에 지급되는 귀속금 및 위탁 수수료 등을 차등 지급할 필요가 있음

4. 공유재산 관리 분석지표 도입 통한 효율적 관리 필요

- 공유재산 관리의 패러다임 변화에 맞춘 정책 기조에 부합한 전라북도 공유관리 중 장기발전계획에서는 공유재산 관리의 효율적 활용을 위한 입체적인 분석·측정 지표 도입이 필요함
- 공유재산 관리 분석 제도를 통해 지방재정의 건실화와 지역주민 활용 극대화를 도모할 수 있을 것으로 판단됨

- 이를 위한 공유재산 관리 분석 지표의 선정기준 내지 기본요건은 종합성, 적절성, 측정가능성, 비교가능성 등을 통해 측정할 수 있을 것임²⁴⁾

〈표 5-6〉 공유재산 관리 분석 지표 사례

지표선정 원칙	의미
종합성	- 지표가 해당 정책의 목적과 목표를 전체 또는 대부분을 포괄함
적절성	- 지표를 통해 특정한 것이 유의미하고 중요해야 함
측정가능성	- 자료의 수집과 분석에 소요되는 비용이 낮고 자료 입수가 용이하게 이루어질 수 있어야 함
비교가능성	- 과거의 지표나 다른 조직이나 사업, 지역 등의 시각에서 객관적으로 비교 가능하고 통일성을 유지할 수 있어야 함
이해가능성	- 지표가 널리 인정되고 사용되기 위해서는 이해관계자의 공감을 얻을 수 있고 쉽게 이해될 수 있어야 함
신뢰성	- 사용목적에 정확히 충족시켜야 하며 상황이 변하더라도 유용성을 잃지 않아야 함
단순성	- 지표는 함축하고 있는 의미가 간명하고 정확하게 전달될 수 있어야 하고 지표가 제공하는 정보를 쉽게 이해할 수 있어야 함

5. 공유재산 관련 자원 관리 위한 기금 신설 필요

- 전라북도 공유재산 관련 자원의 안정적이고 효율적인 관리를 위해서는 기금 신설이 필요함
 - 공유재산은 지방자치단체의 재산으로 현재 시점에서 활용을 극대화하는 것도 필요하지만 지속적인 감소에는 대응할 필요성 있음

24) 여효성이호(2020), 공유재산 관리·운영 분석제도 도입방안, 한국지방행정연구원

〈표 5-7〉 공유재산 관련 재원의 관리를 위한 기금 신설의 필요성

구분	사유
이력관리	- 수입 및 지출과 관련된 재원의 경로를 파악 가능
재산비축	- 감축되는 재산에 상응하는 재산의 보유
매각 최소화	- 자원 확충의 수단으로 활용하는데 통제

- 또한, 계정관리를 위해서는 단년도 특별회계방식이 아닌 다년도 예산관리 방식인 기금 설치를 통한 관리방안이 필요한 상황임
- 공유재산 관련 재원에 대한 별도 기금을 신설 할 경우 기금으로 편입되는 공유재산 매각재원을 최소화 할 필요 있음. 지방자치단체의 재산매각 수입 또는 토지매각 수입, 대부료, 변상금 그리고 일반회계 전입금, 기타자원(이월금, 이자수입) 도 포함해야 할 것임

6. 기타 공유재산 활용 확대 방안 모색 필요

6.1. 정부정책환경 변화에 따른 활용 방안 모색 필요

- 공유재산 활용 확대를 통한 신성장산업 지원
 - 신성장산업 추진을 위해 공유재산을 대체지로 활용 필요. 즉 유희부지 등에 대한 적극 활용을 통해 중앙정부 정책의 신산업육성에 대한 유치 지원
- 유희 공유재산 개발을 통한 혁신성장 지원
 - 공유재산 활용을 위해 정밀한 실태조사를 통해 토지 개발이 필요한 공유지 발굴 필요
 - 또한 개발 가능한 토지에 대해 관계부서와 협의를 거쳐 통합 청사, 벤처 및 창업기업 입주공간, 임대 거주 공간 등으로 활용 지원

■ 노후 청사 등의 재건축 통한 복합개발 유도

- 도심 노후 청사를 “공공청사 + 수익시설 + 임대주택”등으로 복합 개발하여 일자리 창출, 주거안정 등을 지원함

■ 기부대 양여사업 추진

- 전라북도내 양여가 가능한 고유지와 교환이 가능한 토지 등을 적극적으로 발굴하고 타당성을 검토하여 시행

6.2. 지식재산·용역물건 등의 활용방안 모색 필요

■ 운영범위 확대 또는 신설되는 지식재산권 운영을 통한 수익 확대 방안 모색 필요

- ‘지식재산의 사용·수익허가, 대부’을 받은 자는 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아 그 지식재산을 다른 사람에게 사용·수익할 수 있음. 또한 저작권 등에 대하여 사용·허가 등을 받은 자는 승인을 받은 경우, 해당 지식재산에 대해 저작물의 변형, 변경 또는 개작을 할 수 있도록 규정하고 있음²⁵⁾
- 이를 통해 전라북도가 소유하고 있는 각종 지식재산을 사용·수익허가, 대부, 매각 등의 방식으로 적법하게 운용할 수 있음. 이는 기존 전라북도의 소극적 공유재산 운영을 적극적 차원의 운영 전략을 통해 해결할 수 있는 문제임
- 따라서 전라북도에서 추진하는 각종 기술개발사업, 연구용역사업 등에서 지식재산, 용역물건 등의 무체재산에서 적합한 대상을 발굴·운영할 가능성은 충분하다고 판단됨

6.3. 행정재산의 합필 및 지목변경

■ 행정재산에 대한 정밀 실태조사 이후 소규모 토지의 합필 및 지목변경을 통한 가치 상승 필요

25) 「공유재산 및 물품관리법」제43조 5항(지식재산의 사용·수익허가 등), 제43 6항(지식재산의 사용허가 등의 방법), 제43조 7항(지식재산의 사용료 등), 제43조 8항(지식재산 사용료 또는 대부료의감면), 제43조 9항(지식재산의 사용허가 등 기간)

- 전라북도 행정재산의 경우 소규모 토지가 많은 상태임. 이는 면적은 적는데 필지수가 지나치게 많다 보니 그의 관리에 불필요한 행정력이 낭비되고 있는 상황이며, 재산으로서의 가치 또한 낮은 상태임
- 따라서 작은 면적 토지들에 대해 인근 토지와 용도별·기능별로 ‘합필’하거나, 용도가 다를 경우 유사 재산과 합필할 수 있도록 ‘지목을 변경’시키는 행정 절차를 거쳐 규모의 경제 실현을 통한 경제적 활용 가치를 높임으로써 행정재산의 가치 상승 도모 필요

6.4. 유휴 재산과 물품의 전환

■ 공유재산 및 물품관리법에 근거하여 기존 전라북도 유휴 재산을 물품과 전화시킴으로써 기존 전라북도 재산의 증대를 도모할 필요가 있음

- 공유재산 및 물품관리법 : 지방자치단체의 장은 공유재산과 물품을 효율적으로 관리하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 전환하여 관리하거나 처분할 수 있도록 규정
- 기존 공유재산 가치의 경우 건물과 토지에 집중되어 이루어지고 있으며, 물품에 관하여는 등한시 되고 있는 것이 사실임
- 그러나 현 전라북도의 재정 상황에서는 비용을 절감할 수 있는 방안 모색이 중요하며, 기존 사용 용도가 적거나 유지비용이 높은 부동산과 기타 공유재산에 대한 비용 절감 차원에서의 물품 교환을 고려해볼 필요가 있음
- 공유재산 및 물품관리법 시행령²⁶⁾ : 공유재산과 물품을 상호 전환하여 관리하거나 처분할 수 있는 대상을 구체적으로 명시하고 있음
- 주요대상은 행정재산인 중요한 기계·기구를 용도 폐지한 경우, 물품으로 취득하여 부동산에 고착한 경우, 토지 또는 건물에서 분리되어 동산이 된 경우 등임

26) 「공유재산 및 물품관리법 시행령」제92조(공유재산과 물품의 상호 전환)

6. 연구요약 및 정책 건의

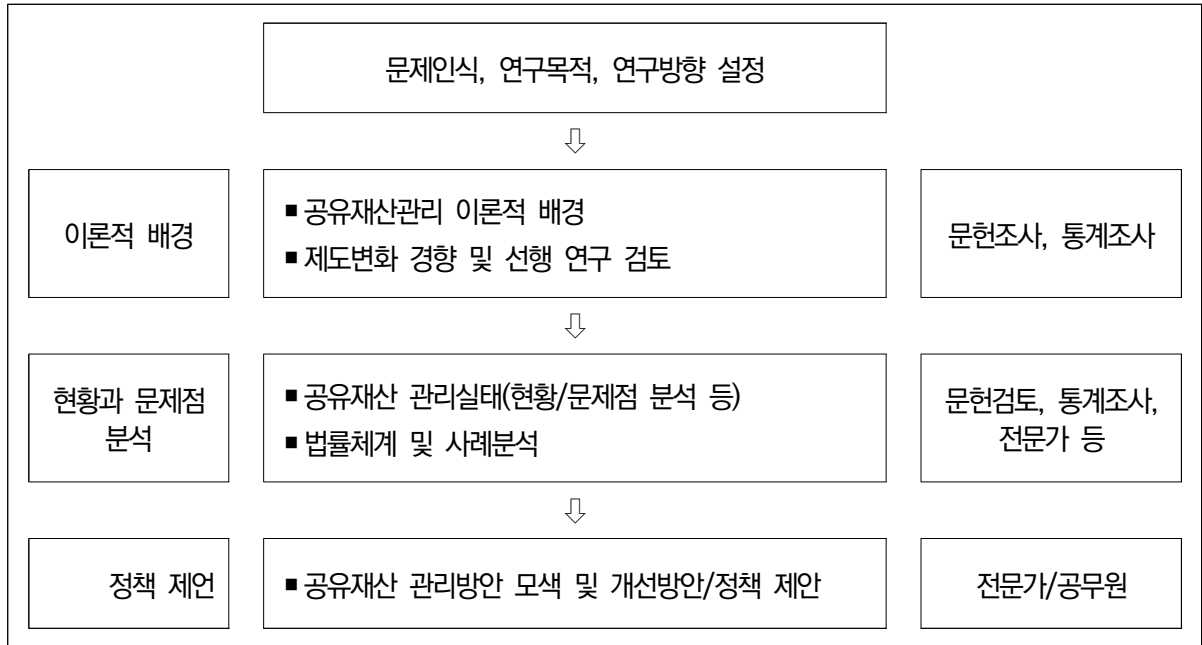


제6장 연구 요약 및 정책 건의

제1절 연구 요약

- 지방자치단체의 재정자립도가 갈수록 악화됨에 따라 지방재정의 확보 및 지역 경제 활성화를 위한 지역개발 촉매제로서 공유재산에 대한 관심도가 높아지고 있음
- 이에 기존 공익성을 강조한 공공부문 참여뿐만 아니라 최근에는 민간 참여를 독려하는 관점에서의 공유재산의 활용성에 대한 요구가 증가하고 있는 상황임
- 특히 정부의 공유재산 관리도 기존 소극적인 활용 관점에서 적극적 활용 관점으로 변화되고 있는 상황으로 전라북도의 경우 낮은 재정자립도를 보완할수 있는 방안으로 공유재산 활용에 대한 관리와 적극적 활용 정책이 필요함
- 본 연구는 전라북도의 구축된 DB를 활용하여 지목별, 용도별, 규모별, 위치별 실태 조사를 통해 전라북도 공유재산 현황 및 관리상황, 문제점 등을 분석하고 이를 기반으로 효율적인 공유재산 활용방안을 도출하였음
- 전라북도 용도별 공유재산 총괄 현황 결과, 2021년 말 기준 전라북도가 보유하고 있는 전체 공유재산 평가총액은 13,322,795백만원으로 2020년 말 13,282,039백만원에 비해 40,756백만원 증가하였음
- 전라북도 지목별 현황 결과, 2021년 말 평가액 기준 대지가 156,590백만원(2,838필지/1,545천㎡)으로 가장 높았으며, 답 154,202백만원(19,337필지/9,239천㎡), 임야 61,929백만원(7,913필지/108,455천㎡) 순이었음
- 또한 전라북도 종류별 현황 결과, 2021년 말 평가액 기준, 공작물 11,905,640백만원(3,420건), 건물 646,337백만원(514동 545,385천㎡), 토지 603,234백만원(91,864필지 148,686천㎡) 순이었음
- 전라북도 종류별 공유재산 평가액은 지속적으로 증가하고 있으나, 토지 및 건물에 대한 공시가액 증가에 따른 상황임

■ 연구추진 단계는 다음과 같음



■ 전라북도 공유재산 관리에 대한 문제점은 다음과 같았음

- 중앙정부는 재산 종류에 따른 전문적 관리체계 미흡
- 공유재산 감소에 대한 대응 미흡 : 공유재산 매각 재원의 별도 회계로 설정하고 관리 필요 및 전라북도의 공유재산 무단 점유가 매년 발생하고 있으나, 처벌 기준이 현저히 낮아 공유재산 감소 문제 발생
- 전라북도 공유재산 담당업무의 취약한 전담조직 및 분권화된 시스템 및 관리 인원 부족으로 인한 전문성 결여
- 형식적 실태조사 및 공부자료의 낮은 신뢰도와 전문성 향상을 위한 직무교육의 부재
- 변화하는 공유재산관리 패러다임 변화에 대한 낮은 적응력: 관리 차원에서 적극적 활용 차원으로 변화되고 있으나 이에 대한 대응 미흡
- 공유재산심의회의 실질 기능 미흡 문제
- 각종 규제에 의한 세원 발굴의 제약

제2절 정책 건의

■ 공유재산 관리조직 확대·전문성 제고, 통합적 관리체계 구축 필요

- 전라북도 공유재산 관리조직 확대 및 전문성 제고 필요 : 공유재산 관리조직의 신설 필요. 단 전라북도의 현실을 고려하여 단계적으로 추진하되, 공유재산 특히 행정재산의 일반 재산화를 통한 세원 증대 트렌드에 맞춘 조직 구조를 갖는 것은 필요한 상황. 단계적 접근시 행정재산의 효율적 관리를 통한 세액 증대를 위해 개발업무를 전담할 수 있는 TF팀 및 인력 증대와 스마트한 정보체계 마련 필요하며 단순 관리업무보다는 개발업무에 초점을 맞춘 업무 배정이 필요함
- 공유재산 관리의 패러다임 변화에 맞춰 담당 조직 확대와 더불어 담당 인력의 전문화 필요 : ① 공유재산관리 전문 교육연수 확대 ② 교육수요에 기반한 실무교육 프로그램 개발 ③ 온라인 및 모바일 교육연수 개발 등 필요
- 또한, 공유재산 관리의 패러다임이 기존 소극적 유지·관리에서 적극적 자산관리(Asset Management)로 전환됨에 따라 전문조직 및 인력의 전문화와 더불어통합적 자산관리 체계 구축 필요

■ 공유재산 정밀 실태조사 및 스마트 관리체계 마련 필요

- 공유재산 정밀 실태조사 체계 확립 필요 : 현재 전라북도 공유재산 특히 행정재산 관리를 위해 매년 진행되는 실태조사는 형식적이며, 기존 재산의 변동사항에 초점을 두는 소극적 방식임. 행정재산의 효율적 관리를 통한 재정수입 증대의 목표하고는 불일치하며, 현 법률상에서 행정재산의 수익성을 확보하기 위해서는 행정재산을 일반재산화할 필요에 따른 정밀 실태 조사가 필요한 상황임. 공유재산 정밀 실태를 위해서는 전장에서 말한 조직개편과 인력 보충이 우선적이나 현실적으로 이루어질 수 없다면 위탁방식에 의한 공유재산 실태 실시방안 최우선적이라고 할 수 있음
- 공유재산 스마트 관리체계 마련 필요 : 향후 공유재산에 대한 관리 방안이 다면화될수록 재정 회계나 토지 건물 속성정보, 가격, 대부관리 등의 자료는 매우 중요한 요인으로 작용할 것임. 따라서, 현행 공유재산의 복잡한 관리체계를 단일화시키고 각 관리체계 대상의 명확화, 투명성, 정확성, 확장성 등을 통해 공유재산의 관리뿐만 아니라 공유재산의 가치 제고를 위한 시스템 구축할 필요 있음

■ 전라북도 공유재산의 관리 운영 방법 개선 필요 있음

- 공유재산의 위탁관리 방법 다양화 추진 : 전라북도 공유재산 관리의 어려움을 해소하기 위해 전라북도가 추진하지 않고 있는 위탁수탁을 활용한 공유재산 관리 효율성 필요
- 공유재산 관리 전문기관의 지정 및 운영 : 최근 공유재산 관리를 위한 위탁관리 방법 다양화와 더불어 제시되고 있는 방안 중 하나는 공유재산 관리를 위한 전문기관의 설립 필요
- 단순 매각에서 사용허가 및 대부 중심으로 자산관리 강화 필요 : 장기적으로는 재산가치의 감소를 가져오는 매각방식보다는 자산을 보유한 상태에서 수익을 지속적으로 확보할 수 있는 사용 허가/대부 중심으로 업무가 전환될 필요 있음
- 활용도 낮은 재산 매각추진 및 대부료 산정 방식 개선을 통한 수입 증대
- 유희토지 활용과 무단 점유토지 관리 강화 및 차등적 인센티브제 도입

■ 공유재산 관리 분석지표 도입 및 공유재산 관련 자원 관리 위한 기금 신설 필요

- 공유재산 관리의 패러다임 변화에 맞춘 정책 기조에 부합한 전라북도 공유관리 중장기 발전계획에서는 공유재산 관리의 효율적 활용을 위한 입체적인 분석·측정 지표 도입 필요
- 공유재산은 지방자치단체의 재산으로 현재 시점에서 활용을 극대화하는 것도 필요하지만 지속적인 감소에는 대응할 필요성 있음. 이에 기금 신설이 필요하며, 기금을 통한 계정 관리를 위해서는 단년도 특별회계방식이 아닌 다년도 예산관리 방식인 기금 설치를 통한 관리방안이 필요한 상황임

■ 기타 공유재산 활용 확대 방안 모색 필요

- 정부 정책환경 변화에 따른 활용방안 모색 필요 : 공유재산 활용 확대를 통한 신성장산업 지원, 유희 공유재산 개발을 통한 혁신성장 지원, 노후 청사 등의 재건축 통한 복합개발 유도, 기부대 양여사업 추진
- 지식재산·용익물건 등의 활용방안 모색 필요 : 운영범위 확대 또는 신설되는 지식재산권 운영을 통한 수익 확대 방안 필요
- 행정재산의 합필 및 지목변경 : 행정재산에 대한 정밀 실태조사 이후 소규모 토지의 합필 및 지목변경을 통한 가치 상승 필요
- 유희 재산과 물품의 전환 : 공유재산 및 물품관리법에 근거하여 기존 전라북도 유희 재산을 물품과 전화시킴으로써 기존 전라북도 재산의 증대를 도모할 필요가 있음

참고문헌

- 강황목·남창우(2019), 공유재산의 관리실태와 효율적 개선방안, 2019년도 한국도시행정학회
- 곽태열(2013), 경상남도 공유재산의 효율적 관리방안, 정책포커스 12월호, 1-34.
- 고경훈(2015), 공유재산관리 정책집행에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 26(1): 1-26.
- 곽태열(2013). 경상남도 공유재산의 효율적 관리방안. 「정책포커스」. 1-34.
- 김종갑(2015), 공유재산 제도변화의 성과와 제도적 개선방안, 2016년 춘계학술대회 발표논문집, 한국지방재정학회
- 김종갑(2015), 공유재산 제도변화의 성과와 제도적 개선방안. 「한국지방재정학회 세미나자료 집」. 165-183.
- 김성찬(2018), 재정부권 확대에 따른 지방자치단체 재정 책임성 제고 방안, 한국지방행정연구원
- 김학수·서충원(2018), 공유재산 개발 활성화 방안에 관한 연구: 공유재산 개발사례를 중심으로. 「집합건물법학」. 27: 45-76.
- 남창우(2018), 공유재산의 위탁개발 효율성 제고 방안. 「지방재정」. 2018(5): 26-35.
- 라휘문 외(2018). 「공유재산의 운영 효율성 제고를 위한 관리조직 개선방안」. 한국지방재정공제회.
- 류장권·윤형석·이춘원(2018), 서울시 공유재산 관리체계와 재정자립도 향상을 위한 방안, 부동산법학 제22권 제3호, 125~153.
- 박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선 김성제 외(2016), 도시 내 국·공유 유휴 재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 안양: 국토연구원.
- 박우서·고석찬·박경원(1996), 국유잡종재산의 관리 및 운용 개선방안에 관한 연구, 대한국토도시계획학회, 국토계획, 31(5):47-63.
- 박중훈(2017), 경기도 공유재산의 효율적 관리방안, 경기연구원
- 박중훈·조경훈·이채영(2018), 경기도 공유재산의 효율적 관리방안 연구, 경기연구원
- 윤준선·유병억(2006), 국공유잡종재산의 효율적 활용을 위한 관리제도의 개선방안에 관한 연구-서울특별시 성북구 사례를 중심으로, 부동산학보, 27:18-36.
- 이삼주·김성주(2015), 공유재산 관리체계의 개선방안, 지방재정발전세미나 발표논문집, 한국지방재정학회
- 이삼주·김성주(2015), 공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안, 한국지방행정연구원
- 이삼주·김성찬(2017), 공유재산 위탁개발 공정성 제고 방안. 「2017년 한국정책분석평가학회 하

-
- 계학술대회 발표논문집]. 401-425.
- 이원화·권혁준(2019), 공유재산관리의 새로운 방향을 위한 전문 위탁 기관의 역할 설계 방안
- 이준우·김세진. (2009), 국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구. 기획재정부.
- 전영길·이무영(2015), 경기도내 공유재산 운영의 효율성 증대방안. 경기도의회.
- 전영길·이무영·김소은·김세민(2017), 경기도 행정재산 관리체계의 문제점과 이용 효율성 증대방안
수정, 경기도의회
- 정성호(2014), 지방자치단체 공유재산의 체계적 관리 대안. 「정부회계연구」. 12(2): 89-107.
- 정성호(2016), 공유재산 위탁(위탁관리) 및 위탁개발 활성화에 관한 제언. 「캠코리뷰」. 10: 46-79.
- 조계근(2012), 강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안, 강원발전연구원.
- 조임곤(2018), 강남구 공유재산 관리실태 분석 및 활용도 제고방안. 「2018 한국지방세학회 추계
학술대회 발표논문집」. 73-94.
- 차상희(2017), 효율적 지방재정 관리를 위한 공유재산 관리 관련 법률체계의 개선방안에 관한 연
구. 「법학연구」. 58(2): 31-52.
- 허익구(2010), 공유재산의 효율적 운영방안에 관한 연구: 진주시를 중심으로, 국제회계연구, 제29
집, 한국국제회계학회
- 행정안전부(2022), 공유재산업무편람
- Cristina Garmendia and Kapur(2013). Enhancing Government Property; Managing
with data and technology, Harvard University.