





| SRI-기본-2022-08 |

# 수원시 공유재산의 효율적 관리체계 구축에 관한 연구

A Study on the Efficient Management System of Public Property in Suwon City

황소하

연구진

연구책임자 황소하 (수원시정연구원 연구위원)

© 2022 수원시정연구원

**발행인** 김선희

**발행처** 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

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

**인쇄** 2022년 11월 30일

**발행** 2022년 11월 30일

**ISBN** 979-11-6819-101-3

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.  
황소하. 2022. 「수원시 공유재산의 효율적 관리체계 구축에 관한 연구」.

---

비매품

## 주요내용 및 정책제안



### ■ 주요내용

- 수원시의 효율적인 공유재산 관리체계 구축을 위해 수원시 공유재산 관리체계의 운영 실태를 분석하고, 효율적인 공유재산 관리가 이루어질 수 있는 구체적인 개선방안을 모색
  - 공유재산 및 공유재산 관리, 공유재산 관리제도 등에 관한 이론적 논의를 실시하고 전국 공유재산 관리현황 및 선행연구에 대한 검토를 실시
  - 수원시 및 동종 자치단체의 공유재산 현황을 검토하고, 공유재산 관리체계를 공유재산 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리체계로 세분화 하여 분석
  - 논의된 분석 결과를 바탕으로 수원시 공유재산 관리체계의 문제점을 진단하고 관리 체계별로 구체적 개선방안을 제시

### ■ 정책제안

- 공유재산 관리 전담조직의 기능강화
  - 재산관리과의 총괄관리기능 강화
  - 적극적 자산관리 중심으로 공유재산 전담조직 기능전환
  - 장기적 조직 및 인력 확충, 전담조직의 위상 강화를 위한 지방자치단체장의 관심과 지원
- 공유재산 관리인력의 전문성 확보
  - 공유재산 관리 전담인력 전문교육 실시, 전문기관 파견, 외부기관과의 네트워크 구축
  - 재산관리 부서 공유재산 관리업무 담당자 교육 강화
  - 인사이동 최소화, 공유재산 업무 전문관 지정확대, 전문직 공무원 선발 고려
  - 업무 유형별 상세 매뉴얼 배포, Q&A채널 운영, 공유재산 전문기관 기능 활용
  - 업무 담당자의 수당 및 인센티브 강화, 우수사례 발굴 및 전파, 포상
- 공유재산관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영의 실효성 확보
  - 종합적 관리계획으로서 공유재산관리계획의 내용 구체화
  - 공유재산관리계획 수립대상 사업계획 확정 전 공유재산심의회의 사전자문 의무화

- 공유재산심의회 규모 확대 및 전문분야의 다양성 확보를 통해 심의회 자문기능 제고
- 공유재산심의회의 심의 및 자문 대상 확대, 심의절차 내실화

#### ■ 수익성 제고를 위한 적극적 공유재산 관리 강화

- 공유재산 가치상승 노력을 통한 적극적 매각관리, 보존부적합 행정재산의 용도폐지를 통한 매각추진
- 가치 있는 공유재산의 취득을 위해 매입 및 기부채납 등에 대한 적극적 관리 실시
- 수익을 지속적으로 확보할 수 있는 사용허가·대부 활성화
- 사용료·대부료 현실화, 사용료·대부료의 감면·면제 사례 재검토, 유료화 가능한 행정 재산 발굴, 실태조사 사후조치로서 사용허가·대부계약 적극 추진
- 위탁제도를 활용한 공유재산 개발 및 관리 활성화 검토

#### ■ 공유재산 실태조사 및 사후조치 강화

- 전담조직의 인력과 예산 확충을 통한 실태조사 범위 확대 및 현장 확인 강화
- 실태조사 대상 선정기준 및 조사방법 명확화
- 공부자료와 공유재산시스템 현황 불일치 재산에 대한 일제정비 범위의 단계적 확대
- 실태조사 및 일제정비 후 사후조치에 대한 총괄재산관리관의 관리권한 확대, 절차의 공식화·의무화
- 실태조사 외, 공유재산 관리 현황 및 변경사항에 대한 주기적 조사·점검 실시
- 총괄재산관리관의 정보수집 권한 및 재산관리관의 자료협조 의무 제도화

#### ■ 공유재산 데이터베이스의 구축 및 공유재산관리시스템 개선 건의

- 수원시 공유재산에 대한 의사결정 지원을 위한 자체 통계정보 생성·제공·활용
- 시도지사협의회, 시장군수구청장협의회 등 외부 네트워크를 통해 공유재산관리시스템 개선을 정부에 강력히 건의

# 국문요약



## ■ 서론

### ○ 연구의 배경

- 지속적인 경제여건 악화, 사회 환경의 변화에 따라 지방재정의 확보와 지역경제 활성화를 위한 공유재산의 효율적 활용 및 공유재산에 대한 종합적·체계적 관리의 필요성이 증대 됨
- 이와 같은 환경변화에 대응하여 지방자치단체의 공유재산 관리방식이 과거의 유지·보존에서 벗어나 효율적 활용·수익창출 중심의 적극적 관리로 전환되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기됨
- 각 지방자치단체에서 공유재산은 재산관리 부서 간 분절성, 재산관리 인력의 전문성 미흡, 인력부족으로 인한 업무량 과중, 공유재산 정보시스템의 미비 등으로 여전히 효율적으로 관리되지 못하고 있음
- 수원시 역시 환경변화에 대응하여 재산관리 전담부서 확충을 통해 종합적 재산관리체계를 구축하고 공유재산 관리를 강화하고 있으나 취득부서별 재산관리 체계 및 전담인력 및 예산 부족으로 공유재산에 대한 종합적 실태파악 및 효율적 운영이 어려운 실정임
- 수원시를 비롯한 지방자치단체의 공유재산 관리체계의 문제점을 진단하고 적극적, 효율적 공유재산 관리체계를 구축하기 위한 방안을 모색하는 것은 매우 시급한 문제이나 최근 까지 공유재산의 적극적 활용 및 관리에 관한 이론적, 실무적 관심은 매우 미흡함

### ○ 연구의 목적

- 본 연구는 수원시의 효율적인 공유재산 관리체계 구축을 위해 수원시 공유재산 관리체계를 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리 체계로 구분하여 그 현황을 파악하고 문제점을 검토를 통해 구체적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함

## ■ 수원시 공유재산 관리체계 실태분석

### ○ 수원시 공유재산 현황

- 수원시 공유재산의 규모는 2021년 결산 기준 약 11조 4천억원 수준이며 최근 5년간 전국

평균 공유재산 증가율(5.9%)에 비해 낮은 3.4% 증가세를 보임

- 공유재산 유형별로는 타 지방자치단체와 유사하게 행정재산이 전체 공유재산의 대부분(98.3%)을 차지하며 지속적으로 증가하고 있으며, 일반재산의 경우 전체의 1.7%로 2019년 대폭 증가한 후 현재까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있음
- 공유재산 종류별로는 토지가 전체의 77.8%로 대부분을 차지하고 있으며, 다음으로 건물이 16.2%의 비중을 나타냄
- 수원시의 공유재산 규모를 지방재정분석제도의 지방자치단체 유형 중 수원시가 포함된 시-I 유형에 속한 15개 동종 지방자치단체와 비교함
  - 수원시 총 공유재산 규모는 전체 16개 자치단체 중 5위 수준이었으며 가장 규모가 큰 자치단체는 고양시, 가장 작은 자치단체는 남양주시로 나타남
  - 유형별·종류별로 수원시 공유재산 규모를 비교해보면 유형별로는 행정재산이 6위, 일반재산이 8위로 상대적으로 일반재산의 규모 순위가 낮았으며, 종류별로는 토지가 4위, 건물이 3위, 기타가 16위로 나타나 상대적으로 건물의 규모 순위가 높게 나타남
- 경기도 내 유사자치단체(성남, 고양, 용인, 화성)와 비교를 실시한 결과 총 5개 자치단체 중 수원시의 행정재산의 규모가 가장 작고, 일반재산의 순위는 4위 수준을 나타냄
  - 종류별로는 토지의 경우 수원시는 4위의 규모를 보이고 있으며, 건물의 경우는 성남시에 이어 수원시가 2위를 차지해 면적이 작고 인구가 많은 대도시의 특성을 나타냄
  - 자치단체 면적 및 예산 대비 공유재산 비중을 살펴보면 동종 지방자치단체 중 면적 대비 비중은 21.8%로 상대적으로 높은 수준이었으나 예산대비 비중은 311.9%로 상대적으로 낮은 수준을 보임
- 수원시 총 세외수입은 2020년 약 317억원, 2021년 약 165억원이며, 수원시 전체 세외수입에서 차지하는 비중은 2020년 약 12.8%, 2021년 6.6%로 그 비중이 대폭 감소하였으며 이는 매각수입이 크게 감소한 데 기인함
- 전체적으로 수원시는 면적이 작아 면적대비 공유재산 비중이 크지만 예산규모 대비 공유재산 비중은 낮은 편이고, 지가가 상대적으로 높은 도심지역으로 건물자산의 비중이 높으며, 유사자치단체에 비해 공유재산 규모가 작게 나타남

## ○ 수원시 공유재산 관리체계 현황

### ■ 수원시 공유재산 관리조직

- 경제정책국장을 총괄재산관리관으로 하여 공유재산의 구분에 따라 2022년 기준, 총 153명의 재산관리관이 지정되어 공유재산을 관리 중임

- 분석결과 공유재산 관리부서별로 개별 재산관리관이 담당하고 있는 공유재산의 규모에 큰 편차가 나타나고 있음
  - 금액기준 공유재산 규모는 안전교통국이 전체의 거의 대부분을 차지하고, 다음으로 공원녹지사업소, 권선구의 공유재산 규모가 크게 나타남
  - 최근 3년간 공유재산 취득규모는 금액기준으로 문화체육교육국이 가장 크고 다음으로 안전교통국, 공원녹지사업소 순임
- 수원시 공유재산 관리 전담조직은 재산관리과 내 재산정책팀 및 재산관리팀이며 과장을 제외하고 총 8명이 공유재산 관리업무를 수행중임
  - 재산정책팀은 총원 5명으로 일반재산의 매각 및 대부, 변상금 부과, 공유재산심의회 운영, 중기공유재산관리계획 및 공유재산관리계획 수립 등을 담당함
  - 재산관리팀은 총원 3명으로 2022년 1월 24일 재산관리 강화를 위해 신설되었으며, 행정재산의 관리 및 조정, 일제조사 및 실태조사, 직원교육 및 공유재산시스템 운영 등을 담당함
- 타 자치단체 공유재산 관리전담 조직을 함께 살펴본 결과 자치단체별로 다양한 조직 구성과 업무분장 현황을 보임
  - 먼저 서울시는 재산관리과가 총 4팀 21명으로 구성되어 전담조직 규모가 매우 크고, 팀별로 업무를 세분화하여 업무를 분장하고 있으며 재산관리과와 별도로 공공자산 담당관을 두어 공공자산의 적극적 운용 및 활용 등의 업무를 담당하도록 하고 있음
  - 경기도의 공유재산 관리 전담조직은 큰 공유재산 규모에 비해 비교적 작은 조직 규모로 자산관리과 내 2팀 14명으로 구성되어 있음
  - 인천시의 경우는 공공시설혁신담당관 내 3팀 18명이 공유재산 업무를 담당하고 있으며, 공공시설혁신팀이 공공시설 이용활성화에 관한 업무를 수행하도록 업무를 분장함
  - 고양시와 용인시의 경우 수원시와 유사하게 2팀으로 구성되어 있으나 과장 제외, 총 인원이 9명으로 수원시 보다 인력규모가 컸으며 특히 용인시의 경우 재산관리팀 외 시유재산발굴팀을 두어 누락된 시유재산 발굴 및 정리 등을 담당하도록 함

#### ■ 수원시 공유재산 관련 계획 및 심의 체계

- 수원시 중기공유재산관리계획은 2022년부터 수립될 예정임
- 공유재산관리계획의 수립을 통해 중요 공유재산에 대한 취득·처분을 관리하고 있음
- 수원시 공유재산관리계획 수립은 공유재산 업무편람에 제시된 일반적인 절차를 따르고 있으나, 시의회에서 공유재산관리계획이 부결이 되는 일을 방지하고자 공유재산심의회 전에 의회 상임위원회 사전설명회를 개최하는 절차상 특이점이 나타남

- 공유재산심의회는 총 9명으로 공무원 4명 외 감정평가사 3명, 세무사 2명으로 구성되어 있어 위원들의 전문분야의 다양성이 다소 부족한 문제점이 드러남
- 연간 약 6~9회의 심의회에서 약 37~58건의 안건을 심의하고 있으나 원안가결이 대부분으로 공유재산에 대한 자문기구로서 기능이 다소 미약함
- 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의 역시 거의 모든 안건이 의결되고 있어 공유재산 심의 체계의 실효성을 재검토 해 볼 필요가 있는 것으로 나타남

#### ■ 수원시 공유재산 운영체계

- 매각의 경우 연도별로 면적, 금액에 차이가 크며 수의계약이 대부분을 차지함
  - 수원시 공유재산 매각 금액은 2019년 급격히 증가한 이후 감소하는 추세이며, 매각 건수는 2019년 급격히 증가한 후, 2020년까지 증가하다가 2021년 감소함
  - 수원시 공유재산 매각수입은 재개발 및 도시계획사업에 의한 비중이 전체의 90.3%로 재개발 및 도시계획사업 추진의 연도별 변화로 인해 매년 매각수입 변동 큼
  - 현재 수의계약이 전체 매각계약의 97%를 차지함
- 사용허가에 있어서는 재산담당관별로 유·무상 사용허가 건수에 편차가 크고 무상사용허가의 경우도 상당한 것으로 나타남
  - 부서별 유상 사용허가 현황을 살펴보면 사용료 기준으로 관광과가 약 21.7억 원으로 가장 컸으며 다음으로 대중교통과, 생명산업과, 농수산물도매시장관리과 등 순임
  - 수원시 행정재산의 무상 사용허가 현황을 살펴보면 건수에 있어서 체육진흥과가 18건으로 가장 많았으며, 다음으로 노인복지과가 12건, 영통구 행정지원과가 6건으로 높게 나타남
  - 재산담당관별로 유·무상 사용허가 건수에 편차가 크게 나타나 사용허가에 관한 관리 업무량에 차이가 클 것으로 예측됨
  - 사용허가에 대한 현황에 대한 관리가 담당부서별로 이루어져 부서의 협조 없이 정확한 현황 파악이 어려운 문제점이 제기됨
- 대부계약의 경우 유상 대부 건수나 금액의 연도별 편차가 크고 관공서에 대한 장기 무상 대부가 특징으로 나타남
  - 유상 대부 건수 및 금액이 2019년 이후 지속적으로 감소하고 있으며 이는 코로나 등에 의한 경기침체로 사무실 및 상가 대부 등이 감소한 것이 큰 요인임
  - 유상 대부계약 현황을 용도별로 살펴보면 건수로는 경작용이 가장 많고, 대부금액으로는 사무실 및 상가 대부 규모가 가장 큰 것으로 나타남

- 지목별 유상 대부계약은 면적 기준으로는 답이 가장 많고, 금액으로는 대와 건물이 대부규모가 가장 큼
- 수원시 무상대부 현황을 살펴보면 연간 17, 18건 수준으로, 관공서(경찰서, 소방서 등) 및 주차장 용도로 법률에 근거해 매년 일정한 용도와 규모로 추진됨
- 일반재산의 연도별 대부료 징수규모는 2019년 2.7억원, 2020년 1.9억원, 2021년 2.0억원 수준임
- 수원시 일반재산 변상금 부과 현황을 살펴보면 연도별로 그 건수와 금액의 편차가 매우 크게 나타남
- 일반재산 무단점유 적발 사유는 기타를 제외하고 주거용도, 경작용도 사용 순임
- 2021년 기준, 행정재산에 대한 변상금 부과현황은 전체 약 5.9억 원 규모를 나타냄
- 행정재산 무단점유 적발사유는 기타를 제외하고 경작용도, 주거용도 사용 순임

#### ■ 공유재산 정보관리체계

- 2022년 현재, 공유재산에 대한 정보관리를 위해 기존에 재산관리관별로 진행되었던 실태조사를 재산관리과가 일괄·확대 실시 중이며, 신규사업으로서 시소유 누락재산 일제정비가 실시 중임
- 실태조사와 일제정비 모두 인력 및 예산의 제약으로 조사범위를 정하여 실시 중이며 향후 단계적으로 확대해나갈 계획임
- 지적부서가 토지이동 신청 결과 통보시 신청부서(각 재산관리관) 외 총괄재산관리관 통보 의무화함으로써 공유재산 모니터링 체계를 강화함
- 공유재산시스템은 현재 시도 및 시군구 행정정보시스템인 내 하나의 항목으로 운영되고 있으나 공유재산 업무 지원시스템으로서 기능이 매우 미흡함
- e호조, 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종 부동산 공부시스템, 공간정보 등과 연동이 원활하지 않아 수기 정보입력, 정보 간 불일치 및 자료누락 등 공유재산 관리에 어려움이 나타남
- 담당부서에서는 공유재산 대장 등을 엑셀프로그램으로 관리하고 있어 공유재산에 관한 의사결정을 위한 정보 산출, 공유재산 이력관리 등이 어려움

#### ■ 수원시 공유재산 관리체계의 문제점 및 개선방안

- 수원시 공유재산 관리체계의 문제점

## ■ 공유재산 관리조직

- 전담조직의 총괄관리기능 미흡의 문제점이 나타남
  - 강화된 조직체계에도 불구하고 공유재산 전담조직으로서 공유재산의 활용 및 관리 대한 전담부서의 총괄 검토 및 종합적 전략 수립에 대한 총괄관리 권한과 기능이 여전히 미흡함
- 재산관리 담당인력의 업무과중 및 전문성 부족의 문제가 제기됨
  - 재산관리팀의 신설로 관리가 매우 미흡했던 행정재산에 대한 본격적 관리가 실시되고 기존에 누적된 공유재산 정보의 오류, 미등록 등으로 인해 업무부담이 상당함
  - 고난이도의 업무로서 공유재산 업무 기피현상이 나타나고, 인사이동이 잦아 업무 전문성 및 연속성을 확보할 수 없음
  - 전문성이 높은 업무임에도 불구하고 담당자에 대한 전문교육 및 지원체계가 마련되지 않음
- 전담조직의 적극적 공유재산 관리기능이 미흡한 것으로 나타남.
  - 공유재산 활용 기획 및 계획 수립, 유휴재산 발굴 및 이용 활성화 방안 마련, 공공자산 활용 기획 등 적극적 공유재산과 관련한 기능을 확인하기 어려움

## ■ 공유재산 관련 계획 및 심의체계

- 공유재산관리계획의 형식적 수립의 문제점이 나타남
  - 공유재산관리계획의 공유재산 운영에 대한 총괄적 사전계획으로서 기능이 미흡함
  - 단위사업에 대한 예산집행의 타당성을 중심으로 형식적으로 수립되고 그 내용도 구체적이지 않은 경우가 대부분임
- 공유재산심의회의 자문기능 미흡의 문제가 제기됨
  - 수원시 공유재산심의회 위촉직 민간위원은 감정평가사 3명, 세무사 2명으로 구성되어 전문분야에 있어 다양성이 다소 부족한 것으로 나타남
- 공유재산심의의 형식화도 중요한 문제점으로 나타남
  - 수원시 공유재산심의회 심의 및 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의 결과를 살펴보면 상정된 안건의 대부분이 원안가결 되어 공유재산과 관련한 심의의 실효성에 문제가 제기됨

## ■ 공유재산 운영체계

- 수익계약 위주의 매각방식을 문제로 들 수 있음
  - 수원시 일반재산에 대한 매각방식은 96.7%가 수익계약에 의한 것으로 공유재산 매각을 통한 수익창출 극대화, 수익계약 대상선정의 적정성 확보 등을 위해 수익계약에 대한

관리가 철저해야 함

- 매각수익 증대를 위한 적극적 관리 미흡의 문제가 나타남
  - 인력과 예산의 부족으로 수원시는 대규모 개발 사업에 따른 매각 관리에 중점을 두고 있으며 기타 매각 필요시 매각 수익을 극대화하기 위한 적극적 관리에는 다소 미흡함
- 사용허가 및 대부계약에 대한 적극적 관리도 미흡함
  - 총괄관리부서가 관리하는 일반재산에 비해 행정재산의 경우 재산관리부서의 협조 없이는 사용·수익 허가에 대한 실태조차도 정확히 파악하기 어려워 사용료수입 제고 등을 위한 적극적 관리를 기대하기 힘든 실정임
  - 대부계약의 경우에도 유휴재산 상세분석 등을 통한 적극적 활용 방안이 모색될 필요가 있으나 대부료 수입 증대를 위한 적극적 관리가 이루어지고 있지 않음
  - 무상 사용허가 및 무상 대부 규모가 상당한 것으로 나타나고 있으며, 특히 사용허가의 경우 사용료의 감면이 많이 나타나고 있어 사용료·대부료 면제 및 감면에 대한 대상 여부를 면밀히 재검토하여 사용허가 및 대부의 적정성을 제고하는 것이 필요함
- 공유재산 관리방식의 다양성 부족의 문제가 제기됨
  - 제도적으로 공유재산에 대한 관리방법으로 위탁관리와 위탁개발 등이 허용되고 있으나 수원시에서는 외부 전문기관을 통한 위탁관리와 위탁개발을 공유재산 관리에 활용하고 있지 않음

#### ■ 공유재산 정보관리체계

- 실태조사 인력 및 예산제약의 문제가 나타남
  - 인력 및 예산제약 등으로 실태조사 규모가 한정되고 현장 확인이 불가능한 실정임
  - 실태조사 대상 선정 기준 및 실태조사 방법 등이 매년 상이함
- 실태조사 후 사후조치 미흡도 문제점으로 나타남
  - 실태조사 이후 공유재산시스템 반영, 변상금 부과, 사용허가·대부 및 매각추진 등 사후 조치에 대한 총괄부서의 관리가 미흡함
  - 재산관리부서에서 담당자 1명이 타 업무와 함께 공유재산에 대한 관리를 수행하고 있어 신속하고 적절한 후속조치가 이루어지기 어려움
- 재산관리관의 공유재산시스템 현행화가 미흡한 문제점이 나타남
  - 재산관리관별 공유재산 관리·변동사항에 대한 실시간 확인 및 시스템 반영 절차가 제대로 작동하지 못함
  - 현재는 재산관리 담당부서에서 공유재산 관리에 관한 자료를 제공하지 않을 경우, 정확한 정보의 확인이 불가하고 제공 정보에 대한 검증이 불가함

- 공유재산 정보시스템의 비효율성에 대한 문제가 제기됨
- 공유재산시스템과 연계된 정보시스템으로 e호조, 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종 부동산 공부시스템이 존재하지만 시스템 간 연계가 제대로 이루어지지 않아 공유재산시스템이 매우 비효율적으로 운영됨

## ○ 수원시 공유재산 관리체계의 개선방안

### ■ 첫째, 공유재산 관리 전담조직의 기능강화가 필요함

- 수원시 공유재산 관리 전담조직으로서 재산관리과의 총괄관리 기능이 강화될 필요가 있음
  - 각 재산관리 부서가 공유재산 증감 및 변동사항에 대해 의무적으로 총괄재산관리관에 통보하고 공유재산관리시스템에 해당사항을 즉시 반영하도록 하는 공식적 절차와 절차 미준수시 제재방안이 마련되어야 함
  - 재산관리관을 종합적으로 관리하고자 하는 총괄재산관리관의 강력한 의지와 권한, 지방 자치단체장의 전폭적인 관심과 지원이 필요함
  - 그 외, 실·국 단위 공유재산 관련 협의기구의 마련 및 '연간 공유재산 운용계획' 수립(박소영 외, 2021), 실·국 단위로 행정재산을 주기적으로 모니터링하고 관리하도록 전담관리자를 지정하여 총괄재산관리관에게 보고하도록 하는 방안(박소영 외, 2021), 수원시 공유재산 관리조례의 개정을 통해 총괄재산관리관과 재산관리관의 역할과 기능을 구체화하는 방안 등 고려될 수 있음
- 공유재산 전담조직의 기능을 자산관리에 초점을 두도록 전환해야 함
  - 공유재산의 기본적 관리에 대한 지원은 공유재산정보시스템 및 외부 전문기관 등을 활용하고 공유재산 관리 전담조직은 공유재산의 적극적 운용, 개발과 관련한 정책 수립 기능에 초점을 맞출 필요가 있음
  - 장기적으로 정원확보를 통해 공유재산의 적극적 관리와 관련한 인력 및 조직의 확충이 필요함

### ■ 둘째 공유재산 관리인력의 전문성 확보가 필요함

- 인사이동의 최소화, 전문관의 추가 지정, 전문직(전문계약직) 공무원의 선발, 공유재산 관리 전담인력에 대한 전문교육 실시 및 공유재산 관리 전문기관 파견, 외부기관과의 네트워크 구축, 재산관리부서 업무 담당자의 전문성 강화, 한국지방재정공제회의 지원 기능 활용방안 모색이 필요함
- 공유재산 담당 공무원들의 자발적 전문성 제고를 위해 업무담당자의 수당 및 기타

인센티브를 강화하고, 공유재산 관리 우수사례를 발굴 및 전파하며 우수 공무원에게 포상하는 방안도 강구해야 함

■ 셋째, 공유재산관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영의 실효성 확보가 요구됨

- 공유재산 운용을 위한 정책방향, 재산 간 관리 운용의 정합성, 자산가치 향상 등 자산 최적화를 검토할 수 있도록 공유재산관리계획의 내용을 구체화하도록 해야 함
- 공유재산심의회 규모를 확대하고 다양한 분야의 전문가가 포함될 수 있도록 하여 공유재산심의회 자문기능을 강화할 필요가 있음
- 공유재산에 관한 중요한 의사결정은 공유재산심의회에서 심의 또는 자문할 수 있도록 공유재산 심의 및 자문대상을 확대해야 함

■ 넷째, 수익성 제고를 위해 적극적 공유재산 관리를 강화해야 함

- 매각의 경우, 매각 시 용도변경, 지목변경, 합필, 토지정형화 등의 적극적 조치를 통해 토지 가치를 상승시키는 전략이 요구되며, 보존부적합 판정을 받은 행정재산에 대해서는 용도폐지 후 매각하여 세외수입을 창출하는 것이 필요함
- 미래의 행정수요 및 수익창출을 위해 매입 및 기부채납 등을 통한 공유재산 확보에도 적극적 관리가 요구됨
- 사용허가·대부의 경우에도 주변 임대수익과의 체계적 비교를 바탕으로 용도변경, 지목 변경 등을 통해 자산가치를 상승시키는 것이 요구되며, 산정방식의 적정성 검토를 통해 사용료·대부료를 현실화 하고, 사용료·대부료의 감면·면제 사례에 대한 재검토 등을 통해 부적정한 감면·면제를 방지할 필요가 있음
- 공유재산 관리가 소극적 관리에서 적극적 관리로 변화됨에 따라 장기적으로 위탁제도를 활용한 효율적 개발 및 관리가 고려되어야 함

■ 다섯째, 실태조사 및 사후조치가 강화될 필요가 있음

- 실태조사에 대한 전담조직의 인력과 예산을 확충하고 실태조사의 효과성과 일관성을 확보하기 위해 실태조사 대상 선정 기준 및 조사방법을 명확히 하며 실태조사 범위를 단계적으로 확대해야 함
- 실태조사 후에는 신속히 공유재산관리시스템에 반영하고 변상금 부과 및 무단점유자와의 매각·사용허가·대부계약 체결 등의 사후조치를 적극적으로 실시하도록 해야 함
- 실태조사와 함께 공유재산 현황과 변경사항에 대해 매년 주기적으로 조사, 점검하는

절차를 마련하고, 추가적 재산 수요, 유휴공간 현황, 사용허가 및 대부 등 재산운용 현황 등에 대한 자료를 제출하도록 하여 공유재산 정보를 현행화 하는 노력이 필요함

■ **여섯째, 공유재산 데이터베이스의 구축 및 공유재산관리시스템 개선 건의가 필요함**

- 현재의 공유재산관리시스템의 한계를 극복하고 공유재산에 대한 의사결정을 지원하기 위해 수원시 자체적으로 공유재산에 관한 통계기준을 마련하고 통계정보를 생성하여 제공·활용하는 노력이 필요함
- 공유재산관리시스템의 개선은 기초자치단체인 수원시 차원에서 개별적으로 추진하기 어려운 과제이므로 시도지사협의회, 시장군수구청장협의회 등 외부 네트워크를 통해 공유재산관리시스템의 개선을 정부에 강력히 건의하고, 해당 네트워크를 바탕으로 지방자치단체장의 공유재산에 대한 관심을 제고하는 대외적 노력이 필요함

---

## 차례

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	4
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구범위 .....	5
2. 연구방법 .....	5
 <b>제2장 공유재산 관리에 관한 이론적 논의</b> .....	 <b>7</b>
제1절 공유재산 관리의 이해 .....	9
1. 공유재산의 이해 .....	9
2. 공유재산의 관리 및 활용 .....	12
3. 공유재산 관리의 변화 .....	15
제2절 공유재산 관리현황 .....	17
1. 공유재산 일반현황 .....	17
2. 시·도별 공유재산 현황 .....	22
3. 공유재산 지방세외수입 현황 .....	24
제3절 선행연구와 분석틀 .....	27
1. 공유재산 관리체계 개선방안 연구 .....	27
2. 공유재산 관리 효율화를 위한 세부연구 .....	28
3. 공유재산에 관한 기타 연구 .....	30
4. 선행연구의 주요특징과 분석틀 .....	33
 <b>제3장 수원시 공유재산 관리체계 실태분석</b> .....	 <b>35</b>
제1절 수원시 공유재산 현황 .....	37
1. 수원시 공유재산 기본현황 .....	37
2. 수원시 공유재산의 동종 자치단체와의 비교 .....	42
3. 수원시 공유재산 세외수입 현황 .....	50

제2절 수원시 공유재산 관리체계 현황	52
1. 공유재산 관리조직	52
2. 공유재산 관련 계획 및 심의체계	64
3. 공유재산 운영체계	68
4. 공유재산 정보관리체계	79
<b>제4장 수원시 공유재산 관리체계의 문제점 및 개선방안</b>	<b>83</b>
제1절 수원시 공유재산 관리체계의 문제점	85
1. 공유재산 관리조직	85
2. 공유재산 관련 계획 및 심의체계	89
3. 공유재산 운영체계	91
4. 공유재산 정보관리체계	94
제2절 수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위한 개선방안	97
1. 공유재산 관리 전담조직의 기능 강화	97
2. 공유재산 관리인력의 전문성 확보	98
3. 공유재산관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영의 실효성 확보	100
4. 수익성 제고를 위한 적극적 공유재산 관리 강화	100
5. 실태조사 및 사후조치 강화	102
6. 공유재산 데이터베이스의 구축 및 공유재산시스템 개선 건의	103
<b>제5장 결론</b>	<b>105</b>
제1절 연구의 요약 및 정책제언	107
1. 연구요약	107
2. 정책제언	112
제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향	115
<b>참고문헌</b>	<b>117</b>

---

## 표 차례

---

〈표 2-1〉 공유재산의 범위 .....	10
〈표 2-2〉 공유재산의 용도에 따른 유형 .....	11
〈표 2-3〉 공유재산 관리제도의 변화 .....	15
〈표 2-4〉 연도별 공유재산 규모 및 세출예산 대비 비율 .....	17
〈표 2-5〉 공유재산 소유 주체별 현황(2018년) .....	18
〈표 2-6〉 공유재산 용도별 현황(2018년) .....	18
〈표 2-7〉 용도별, 종류별 공유재산 현황(2018년) .....	19
〈표 2-8〉 공유재산 종류별 세부 현황(2021년) .....	20
〈표 2-9〉 공유재산 부동산(토지, 건물) 용도 및 종류별 세부 현황(2021년) .....	20
〈표 2-10〉 공유재산 부동산(토지, 건물) 유형별 규모 변화 .....	21
〈표 2-11〉 시·도별 공유재산 규모 .....	22
〈표 2-12〉 공유재산 매각·임대수입 현황(2018-2020년) .....	25
〈표 2-13〉 주요 선행연구 요약 .....	31
〈표 3-1〉 수원시 공유재산 연도별 규모 변화 .....	37
〈표 3-2〉 수원시 공유재산 용도별 세부 현황(2021년 결산기준) .....	38
〈표 3-3〉 수원시 공유재산 용도별 규모 변화 .....	38
〈표 3-4〉 수원시 공유재산 종류별 세부 현황(2021년 결산) .....	39
〈표 3-5〉 수원시 공유재산 종류별 규모 변화 .....	40
〈표 3-6〉 수원시 공유재산 부동산(토지, 건물) 용도별, 종류별 현황 .....	41
〈표 3-7〉 수원시 공유재산 토지이용 현황 .....	42
〈표 3-8〉 재정분석제도의 시·I 유형 .....	42
〈표 3-9〉 수원시 동종 자치단체 면적 및 예산 .....	43
〈표 3-10〉 동종 자치단체 공유재산 용도별 현황 비교(2020년 결산) .....	44
〈표 3-11〉 동종 자치단체 공유재산 종류별 현황 비교(2020년 결산) .....	45
〈표 3-12〉 수원시 동종 자치단체 공유재산 용도별 보유 순위(금액기준) .....	46
〈표 3-13〉 수원시 동종 자치단체 공유재산 종류별 보유 순위(금액기준) .....	47
〈표 3-14〉 수원시 동종 자치단체 면적 대비 공유재산 면적 비중 .....	49

〈표 3-15〉 수원시 동종 자치단체 예산 대비 공유재산 금액 비중	50
〈표 3-16〉 수원시 공유재산 세외수입 실적	51
〈표 3-17〉 수원시 세외수입 중 공유재산 수입 비중	51
〈표 3-18〉 수원시 공유재산 유형에 따른 재산관리관 기준	52
〈표 3-19〉 수원시 조직별 재산관리관 현황	53
〈표 3-20〉 수원시 조직별 공유재산 보유·관리 현황	54
〈표 3-21〉 수원시 조직별 행정재산 취득 현황(2019-2021년 합계)	56
〈표 3-22〉 수원시 재산관리과 재산관리 주요업무	57
〈표 3-23〉 서울시 재산관리과 주요업무	58
〈표 3-24〉 서울시 공공자산담당관 주요업무	59
〈표 3-25〉 경기도 자산관리과 주요업무	60
〈표 3-26〉 인천시 공공시설혁신담당관 주요업무	61
〈표 3-27〉 고양시 재산관리과 주요업무	62
〈표 3-28〉 용인시 재산관리과 주요업무	63
〈표 3-29〉 시·군·자치구 공유재산관리계획 수립대상 중요재산의 범위	64
〈표 3-30〉 공유재산관리계획 수립시기	65
〈표 3-31〉 수원시 공유재산심의회 민간위원 요건	66
〈표 3-32〉 수원시 공유재산심의위원회 구성	66
〈표 3-33〉 수원시 공유재산심의회 개최 및 공유재산관리계획 시의회 상정 현황	67
〈표 3-34〉 수원시 공유재산심의회 심의결과	68
〈표 3-35〉 수원시 공유재산 연도별 매각 현황	69
〈표 3-36〉 수원시 공유재산 매각 사유별 현황	70
〈표 3-37〉 수원시 공유재산 매각방식	71
〈표 3-38〉 수원시 행정재산 유상 사용허가 현황(사용료 기준 TOP 15)	72
〈표 3-39〉 수원시 행정재산 무상 사용허가 현황	73
〈표 3-40〉 수원시 유상 대부계약 현황	74
〈표 3-41〉 수원시 유상 대부계약 용도별 현황	74
〈표 3-42〉 수원시 일반재산 지목별 대부계약 현황	74
〈표 3-43〉 수원시 무상 대부계약 현황	75
〈표 3-44〉 수원시 무상 대부계약 용도별 현황	75
〈표 3-45〉 수원시 일반재산 대부료 및 변상금 징수 실적	76

〈표 3-46〉 유희(미대부) 재산 및 대부 가능 지역 현황 .....	76
〈표 3-47〉 수원시 일반재산 변상금 부과 현황 .....	77
〈표 3-48〉 수원시 일반재산 무단점유 적발 사유 .....	78
〈표 3-49〉 수원시 행정재산 변상금 부과 현황 .....	78
〈표 3-50〉 수원시 행정재산 무단점유 적발 사유 .....	78
〈표 4-1〉 공유재산 관리업무 관련 법령 예시 .....	86

---

## 그림 차례

---

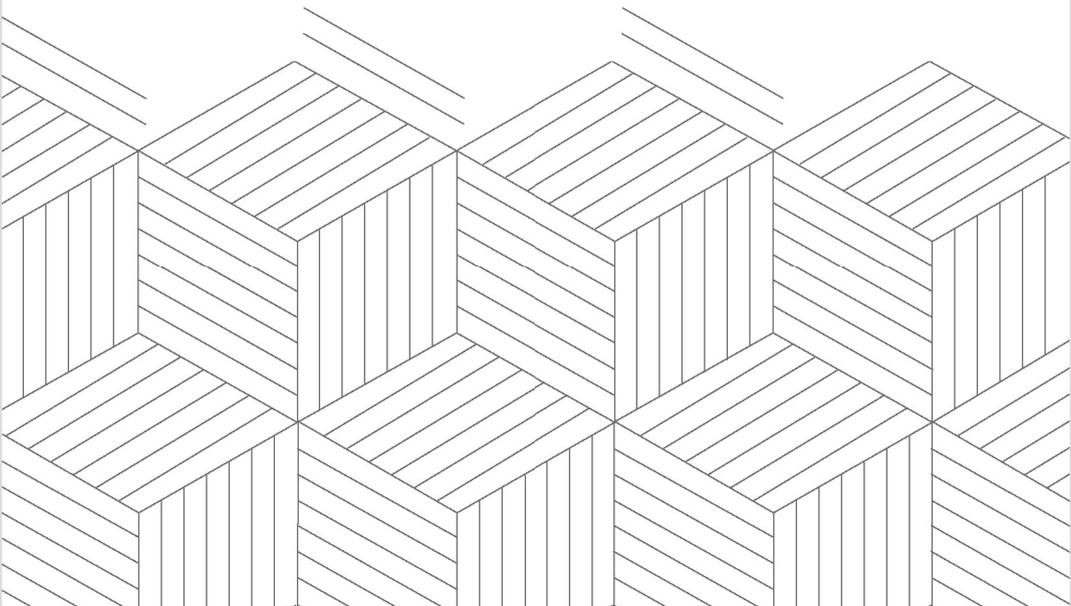
〈그림 1-1〉 연구 흐름도 .....	6
〈그림 2-1〉 공유재산 관련 정책 및 제도 변화 .....	16
〈그림 2-2〉 연도별 공유재산 규모 .....	17
〈그림 2-3〉 종류별 공유재산 규모(2018) .....	19
〈그림 2-4〉 공유재산 부동산(토지, 건물) 유형별 규모 변화 .....	21
〈그림 2-5〉 시·도별 공유재산 전체 규모(2018): 금액기준 .....	23
〈그림 2-6〉 시·도별 행정재산 규모(2018): 금액기준 .....	24
〈그림 2-7〉 시·도별 일반재산 규모(2018): 금액기준 .....	24
〈그림 2-8〉 경상적 세외수입 구성 현황 .....	25
〈그림 2-9〉 임시적 세외수입 구성 현황 .....	26
〈그림 2-10〉 연구의 분석틀 .....	34
〈그림 3-1〉 수원시 공유재산 연도별 규모(금액) 변화 .....	37
〈그림 3-2〉 수원시 공유재산 용도별 규모(금액) 변화 .....	39
〈그림 3-3〉 수원시 공유재산 종류별 규모(금액) 변화 .....	41
〈그림 3-4〉 경기도 내 유사자치단체 공유재산 용도별 비교(금액) .....	48
〈그림 3-5〉 경기도 내 유사자치단체 공유재산 종류별 비교(금액) .....	48
〈그림 3-6〉 수원시 경제정책국 재산관리과 조직도 .....	57
〈그림 3-7〉 서울시 재무국 재산관리과 조직도 .....	58
〈그림 3-8〉 서울시 재정기획관 공공자산담당관 조직도 .....	59
〈그림 3-9〉 경기도 자치행정국 자산관리과 조직도 .....	60
〈그림 3-10〉 인천시 재정기획관 공공시설혁신담당관 조직도 .....	61
〈그림 3-11〉 고양시 자치행정국 재산관리과 조직도 .....	62
〈그림 3-12〉 용인시 재정국 재산관리과 조직도 .....	63
〈그림 3-13〉 수원시 공유재산관리계획 수립절차 .....	65
〈그림 3-14〉 수원시 공유재산심의회 일반안건 심의절차 .....	67
〈그림 3-15〉 공유재산 매각 절차 .....	69
〈그림 3-16〉 수원시 공유재산 연도별 매각 현황 .....	70

〈그림 3-17〉 수원시 공유재산 사용허가(대부계약) 절차 .....	72
〈그림 3-18〉 변상금 부과 절차 .....	77
〈그림 3-19〉 2022 수원시 공유재산 실태조사 절차 .....	79
〈그림 3-20〉 2022 수원시 시소유 누락재산 일제정비 절차 .....	80
〈그림 3-21〉 공유재산 현행화 관리를 위한 상시 모니터링 절차 .....	80
〈그림 3-22〉 공유재산 정보시스템 관리 절차(공유재산 취득) .....	81



# 제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적  
제2절 연구의 범위 및 방법





# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구배경

지속적인 경제여건 악화, 사회복지 수요의 증대 등에 따라 지방재정의 확보와 지역경제 활성화를 위한 공유재산의 효율적 활용의 필요성이 증대되고 있다. 이와 함께 고령화 및 인구 감소 등으로 인한 공공시설 이용수요 변화, 공공시설 노후화에 따른 유지관리 비용증대 등의 문제들이 나타나면서 공유재산에 대한 각 지방자치단체의 종합적이고 체계적인 관리가 요구되고 있다. 이러한 환경변화에 대응하여 지방자치단체의 공유재산 관리방식이 과거의 유지·보존에서 벗어나 효율적 활용·수익창출 중심의 적극적 관리로 전환되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.

그럼에도 불구하고 각 지방자치단체에서 공유재산은 재산관리부서 간 분절성, 재산관리 인력 부족 및 업무 전문성 미흡, 공유재산 정보시스템의 미비 등의 이유로 여전히 효율적으로 관리되지 못하고 있는 실정이다. 때문에 각 지방자치단체에서는 공유재산 실태파악 조차 제대로 이루어지지 않고 있으며 공유재산의 최적 활용을 위한 적극적 노력을 기울이기 보다는 현상 유지적 재산관리에 급급한 상황이며 공유재산의 이용활성화 및 효율적 관리를 통한 수익창출에 어려움을 겪고 있다.

수원시 역시 이와 같은 문제인식 하에 재산관리 전담부서 확충을 통해 종합적 재산관리 체계를 구축하고, 그간 미흡하였던 실태조사를 강화하는 등의 노력을 기울여왔으나 취득부서별 공유재산 관리, 전담부서의 인력 및 예산 부족 등으로 수원시 공유재산에 관한 종합적 실태 파악 및 효율적 운영이 여전히 어려운 실정이다. 이러한 맥락에서 수원시를 비롯한 지방자치단체의 공유재산 관리체계의 문제점을 진단하고 적극적, 효율적 공유재산 관리체계를 구축하기 위한 방안을 모색하는 것은 매우 시급한 문제라고 할 수 있다.

이처럼 경제악화 및 사회여건 변화에 대응하기 위한 활용잠재력이 큰 지방자치단체의 자원으로 공유재산 활용의 중요성과 의의에도 불구하고, 최근까지 공유재산의 적극적 활용에 관한 이론적, 실무적 관심은 매우 미비하였다. 공유재산 관리 효율화에 대한 연구 및 제도

도입이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 비교적 최근의 일로 공유재산 관리 실태를 분석하고 효율적 재산관리를 위한 구체적 방안을 모색하기 위한 연구들은 활발하게 진행되지 못하였다. 특히 국가 및 광역자치단체 단위의 공유재산 관리체계에 대한 연구는 일부 진행되었으나 직접 공유재산을 조사·관리하고 있는 수원시와 같은 기초자치단체의 공유재산 관리체계에 관한 연구는 거의 실시되지 않아 이와 관련한 다양한 연구가 요구되고 있다.

## 2. 연구목적

본 연구는 수원시를 중심으로 공유재산 관리체계의 운영 실태를 분석하고 효율적인 공유재산 관리가 이루어질 수 있는 구체적인 개선방안을 모색하고자 한다. 이러한 연구목적을 위해 본 연구는 가장 먼저 공유재산 관리에 대한 이론적 논의를 실시하고, 수원시 공유재산에 대한 현황을 검토한다. 또한 수원시 공유재산 관리체계를 공유재산 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리체계로 구분하여 각각에 대한 실태를 분석하고, 공유재산 관리체계별 문제점을 구체적으로 제시한다. 마지막으로 도출된 연구결과를 바탕으로 수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위한 개선방안을 도출하도록 한다.

본 연구는 기존의 선행연구들이 전체 지방자치단체 또는 광역자치단체의 공유재산 및 공유재산 관리체계에 초점을 두고 있는 데 반해, 기초자치단체 공유재산 관리체계의 문제점과 개선방안에 대한 검토를 바탕으로 하고 있다는 점에서 차별성을 갖는다. 또한 기존의 연구가 공유재산의 전반적 실태 및 제도 개선방안들에 초점을 두고 있는 반면, 본 연구는 공유재산 관리체계를 보다 세분화하여 분석하고 각 관리체계별 개선방안을 제시하고자 했다. 특히 수원시의 공유재산 및 공유재산 관리 실태에 대한 구체적 분석을 바탕으로 수원시 현실에 맞는 개선방안을 도출하고자 한다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 수원시 공유재산 관리체계를 주 연구대상으로 한다. 공유재산 관리체계 분석의 시간적 범위는 기본적으로 2022년을 기준으로 하고 있으나, 전국 및 수원시 공유재산 관리 현황의 검토를 위해 확보 가능한 범위의 최신 자료를 활용하였다.

연구의 주 공간적 범위는 수원시이나, 공유재산 일반현황에 대한 검토를 위해 전체 지방자치단체로 공간적 범위를 확대하였다. 또한 공유재산 관리체계의 동종 지방자치단체 간 비교를 위해 지방재정분석제도에서 활용되는 지방자치단체 유형구분 중 시-I형에 해당하는 16개 자치단체를 분석범위에 포함하였다.

연구의 내용적 범위는 크게 공유재산 관리에 관한 이론적 논의, 수원시 공유재산 관리체계 실태분석, 수원시 공유재산 관리체계의 문제점과 개선방안으로 구성된다. 먼저 공유재산 관리에 관한 이론적 논의에서는 공유재산 및 공유재산 관리의 개념과 특성, 공유재산 관리제도와 패러다임 변화 등에 관한 이론적 검토를 실시하고, 전국 공유재산 현황 분석 및 선행연구검토를 실시한다. 수원시 공유재산 관리체계 실태분석에서는 수원시 및 동종 자치단체의 공유재산의 현황을 검토하고, 공유재산 관리체계를 공유재산 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리체계로 구분하여 세부내용을 분석한다. 다음으로 논의된 분석 결과를 바탕으로 수원시 공유재산 관리체계의 문제점을 진단하고 구체적 개선방안을 제시하도록 한다.

### 2. 연구방법

본 연구를 위해 먼저 공유재산 관리와 관련된 이론 및 법제도, 선행연구에 대한 문헌검토를 실시하였으며, 전국 및 수원시 공유재산과 공유재산 관리체계 현황분석을 위해 관련 문헌 및 통계자료 분석을 실시하였다. 또한 수원시 공유재산 관리체계에 대한 보다 자세한 실태 파악을 위해 수원시 재산관리과 공유재산 업무 담당자에 대한 인터뷰를 진행하였으며, 수원시 공유재산 관리체계의 문제점 진단과 개선방안 도출을 위해 전문가 자문을 실시하였다. 그 외 지방자치단체 공유재산 및 공유재산 관리체계 현황을 파악하기 위해 지방재정 통계포털, 지방자치단체 홈페이지 자료 등을 활용·분석하였다.

이와 같은 연구범위와 방법을 바탕으로 수원시 공유재산의 효율적 관리체계 구축을 위한 본 연구의 순서는 다음 <그림 1-1>과 같다.

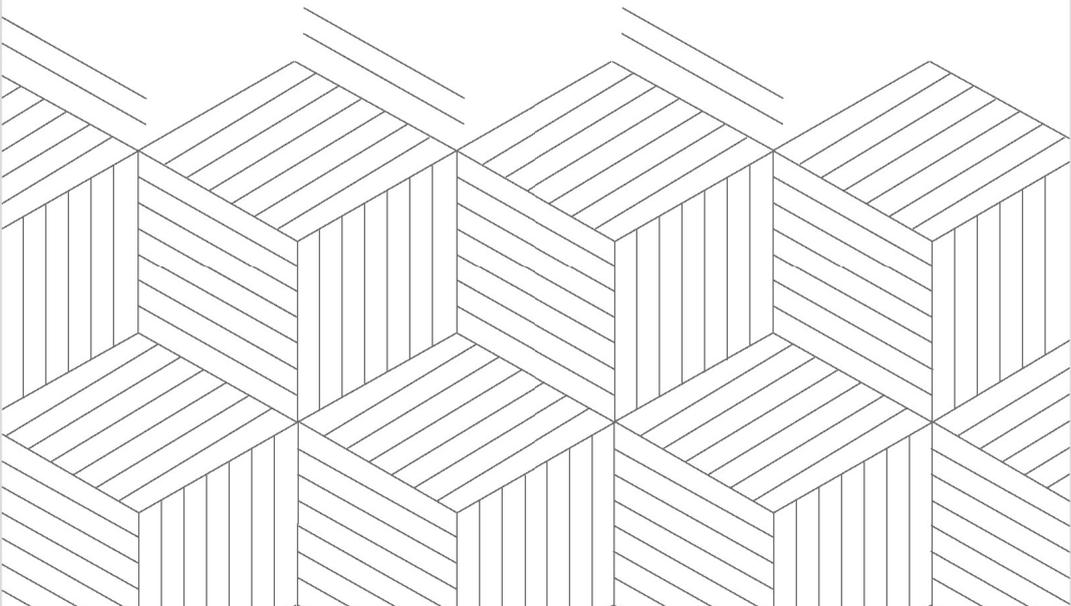
〈그림 1-1〉 연구 흐름도

목차		주요내용	연구방법
1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구의 배경 및 목적</li> <li>- 연구의 범위 및 방법</li> </ul>	문헌분석
2장	공유재산 관리에 관한 이론적 논의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유재산 관리의 이해</li> <li>- 공유재산의 관리현황</li> <li>- 선행연구 및 분석틀</li> </ul>	문헌분석
3장	수원시 공유재산 관리체계 실태분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수원시 공유재산 현황</li> <li>- 수원시 공유재산 관리체계 현황</li> </ul>	문헌분석 통계분석 전문가 자문 실무자 인터뷰
4장	수원시 공유재산 관리체계의 문제점과 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수원시 공유재산 관리체계의 문제점</li> <li>- 수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위한 개선방안</li> </ul>	문헌분석 통계분석 전문가 자문 실무자 인터뷰
5장	결론	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구의 요약 및 정책제언</li> <li>- 연구의 한계 및 향후 연구방향</li> </ul>	문헌분석 통계분석 전문가 자문

# 제2장

## 공유재산 관리에 관한 이론적 논의

- 제1절 공유재산 관리의 이해
- 제2절 공유재산 관리현황
- 제3절 선행연구와 분석틀





## 제2장 공유재산 관리에 관한 이론적 논의

### 제1절 공유재산 관리의 이해

#### 1. 공유재산의 이해

##### 1) 공유재산의 개념과 범위

공유재산의 법적 근거는 「헌법」과 「지방자치법」에 기초하고 있으며<sup>1)</sup> 구체적으로는 「공유재산 및 물품관리법」과 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에서 공유재산의 정의, 범위 및 종류, 기타 운영방식과 원칙 등 공유재산에 대한 전반적인 관리업무 처리와 행정절차 등을 규정하고 있다(박충훈 외, 2018).

공유재산의 개념은 접근시각에 따라 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분할 수 있다. 광의의 개념으로서 공유재산은 지방자치단체가 소유하고 있는 재화의 집합이며 일정한 목적 하에 결합된 경제적 가치의 총체로 정의할 수 있다(박우서 외, 1996). 이러한 측면에서 지방자치단체가 소유하는 현금 이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 포함한다. 반면에 협의의 공유재산은 「공유재산 및 물품관리법」 제2조제1항에 따라 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항에 규정된 부동산과 동산의 일부 및 권리로 정의된다(류춘호, 2010).

공유재산의 범위는 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항에 구체적으로 규정되어 있으며 그 구체적인 내용으로 ①부동산과 그 종물(從物), ②선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물, ③공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, ④지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리, ⑤특허권, 실용신안권, 디자인권, 상표권, 저작권, 품종보호권 등의 지식재산권, ⑥주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, ⑦부동산신탁의 수익권, ⑧동 조항의 제1호 및

1) 「헌법」 제117조 1항은 지방자치단체는 주민 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하도록 명시하고 있으며, 「지방자치법」 제159조 1항은 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산(현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다)을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있도록 명시하고 있다.

제2호의 재산으로 건설 중인 재산, ⑨「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출권 등을 규정하고 있다. 제시된 공유재산의 범위를 유형화 하면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 공유재산의 범위

구분		내용	
공유 재산	물건	부동산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지 및 건물, 입목 축</li> <li>• 토지의 정착물: 부속물, 부합물 등(건설 중인 재산 포함)</li> <li>• 종물: 농가 주택의 창고 등</li> </ul>
		동산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물</li> <li>• 공영사업 또는 시설에서 사용하는 중요기계</li> </ul>
	권리	용익물건	• 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리
		지식재산권	• 저작권, 특허권, 의장권, 상표권, 실용신안권, 품종보호권
		유가증권	• 주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 지방채증권, 국채증권, 기타 이에 준하는 권리
		수익권	• 부동산 신탁의 수익권
		배출권	• 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출권

자료: 행정안전부 (2022b). 「공유재산업무편람」에서 재구성

## 2) 공유재산의 특성과 기능

공유재산은 그 활용이나 상황에 따라 사적 재화의 성격을 갖기도 하지만, 요금제, 공유자원, 공공재적 성격을 갖고 있다는 점에서 복합적 특성을 보인다(정현영·노시평, 2003; 허익구, 2010). 먼저, 민간의 사적재산과 비교할 때, 공유재산은 공공목적에 위한 행정의 물적 수단으로 공공성과 공익성을 실현하는 일종의 공공재의 기능과 경제적 수익성을 도모하는 수익재의 기능을 동시에 가지고 있다(김종갑, 2015). 따라서 공유재산을 관리할 때, 임대 및 매각을 통해서 수익을 올리는 것(경제적 기능) 뿐만 아니라 지역주민에게 공유재산의 혜택이 골고루 돌아가도록 분배(공공재적 기능) 하는 측면도 고려되어야 한다(이삼주·김성찬, 2017). 특히 공유재산의 공공재적 특성에 따라 공유재산은 법원의 판결에 따라 취득하는 경우 외에는 사권설정 및 처분을 제한하고 있으며, 「공유재산 및 물품 관리법」 제6조제1항에 따라 동법 또는 다른 법률에서 정하는 절차와 방법에 따르지 아니하고는 공유재산을 사용하거나 수익하지 못하도록 하고 있다.

다른 관점에서 공유재산의 기능은 공유재산의 활용방식에 따라 공유재산의 보호 및 공익적 활용을 위한 공간 계획적 기능, 토지 가격의 안정화를 위한 토지 정책적 기능, 지방자치단체 수입으로 활용하는 재정 정책적 기능으로 구분할 수 있다(윤준선·유병익, 2006). 또한 이준우·

김세진(2009)은 공유재산의 기능을 공유재산의 유형을 중심으로 공공재적 기능, 재해방지 및 환경재적 기능, 비축기능, 재정보전적 기능으로 구분하여 공유재산의 유형별로 주요기능을 설명하고 있다.

### 3) 공유재산의 유형

공유재산은 물질적 성격에 의한 기준뿐만 아니라 용도에 따라서도 분류할 수 있으며, 이는 공유재산의 관리와 활용측면에서 중요한 의미를 가진다(최근호 외, 2021). 「공유재산 및 물품관리법」 제5조는 공유재산은 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다. 먼저 행정재산은 지방자치단체가 고유의 사무를 수행하기 위한 행정목적으로 보유하는 재산으로 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제나 출자의 대상이 되지 않으며 사권을 설정할 수 없다(「공유재산 및 물품관리법」 제19조). 한편, 일반재산은 행정재산을 제외한 나머지 재산을 의미하며, 지방자치단체의 행정목적 수행에 직접 사용되는 재산이 아니므로 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있고, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제할 수 있다(「공유재산 및 물품관리법」 제28조).

〈표 2-2〉 공유재산의 용도에 따른 유형

종류		내용	예시
행정재산	공용재산	• 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용목적으로 건설 중인 재산	• 청사, 시·도립학교, 박물관, 도서관, 시민회관, 관사 등
	공공용재산	• 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	• 도로, 제방, 하천, 시·도립 공원, 구거, 유수지 등 (공공시설, 기반시설 등)
	기업용재산	• 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산	• 상·하수도, 건설 중인 지하철, 공영개발 사업부지 등
	보존용재산	• 법령, 조례, 규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산	• 문화재, 보존림, 민속자료 등
일반재산		• 행정목적으로 사용하지 않거나 사용할 계획이 없는 행정재산 이외의 모든 재산	• 행정재산의 용도폐지 된 재산, 매각하기 위해 취득한 재산 등

자료: 행정안전부(2022b). 「공유재산업무편람」에서 재구성

세부적으로 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 구분한다. 공용재산은 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이며, 공공용재산은 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설된 또는 건설 중인 재산이다. 기업용재산은 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설된 또는 건설 중인 재산이다. 보존용재산은 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의해 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산이다.

일반재산은 행정목적으로 사용하지 않거나 사용할 계획이 없는 행정재산 이외의 모든 재산을 의미한다. 따라서 공유재산 중 행정재산은 공공서비스 공급용으로 사용이 제한됐지만, 일반재산은 행정재산과는 달리 비교적 자유롭게 활용할 수 있다(최근호 외, 2021).

## 2. 공유재산의 관리 및 활용

### 1) 공유재산 관리의 개념과 유형

공유재산 관리는 「공유재산 및 물품관리법」 제2조에 따라 공유재산 및 물품의 취득·운용·유지·보존을 위한 모든 행위로 정의할 수 있다. 이와 같은 공유재산 관리는 경제·행정·기술적 측면의 관리를 모두 포괄하는 개념으로 볼 수 있다(정현영·노시평, 2003; 고경훈, 2015). 먼저 경제적 관리는 현재 재산가치의 하락을 방지하고 보존하는 행위로서 재산 운용에 의한 순수익을 산출하는 행위를 의미한다. 행정적 관리는 재산상 수익보호를 위하여 행정 및 법적 보장을 위한 관리 행위를 의미하고, 기술적 관리는 재산의 유지 및 보존을 위해 물리적·기능적 조치를 취하는 행위이다.

이러한 공유재산 관리의 유형은 관리주체, 관리방식, 소유권 유지 여부에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 먼저 관리주체를 기준으로 하는 유형에는 크게 자신이 직접 관리하는 직접관리, 외부에 위탁하여 간접적으로 관리하는 위탁관리, 직접관리와 위탁관리를 병행하는 혼합관리 유형으로 구분할 수 있다(곽태열·김영표, 1996). 직접관리는 건물이나 부동산 및 기타시설물 등을 자신이 직접관리 하는 방식으로, 경비가 절감되고, 하자발생을 미연에 방지할 수 있는 장점이 있지만 복잡한 재산인 경우에는 전문성 등의 요인에 의해 비효율성이 발생할 수 있는 개연성이 있다. 위탁관리방식은 관리를 타인에게 위임하는 행위로서 위임관리, 외주관리, 간접관리라고도 불리며, 재산관리 전문가 또는 기술자가 관리하기 때문에 복합적 재산의

경우 관리의 효율성을 높일 수 있고, 관리업무의 매너리즘을 방지 할 수 있지만, 관리비가 과다 지출 될 수 있는 단점이 있다. 혼합관리란 일부측면은 소유자가 직접 관리하고 전문적·기술적 측면은 제3자에게 위탁하는 방식이다. 이러한 관리방식은 관리업무의 지도력을 확보하고 전문성 및 기술력을 보완하여 수익성 및 효율성을 제고하지만 책임소재가 불분명할 수 있다는 문제가 야기될 수 있다(이삼주·김성주, 2015).

다음으로 관리방식을 기준으로 구분하는 유형은 위탁(위탁관리, 관리위탁)과 개발(신택개발, 위탁개발)로 분류할 수 있다. 위탁은 지방자치단체 외의 자에게 공유재산 관리·처분 사무의 전부 또는 일부를 수행하게 한다는 점에서 내용적으로 민간위탁<sup>2)</sup>을 의미한다(이삼주·김성주, 2015). 따라서 「공유재산 및 물품관리법」 상의 관리위탁이란 공유재산 중 행정재산을 관련단체 또는 법인에게 위탁하여 당해 지방자치단체가 직접 관리·운영하는 것과 같은 효과를 얻기 위한 목적으로 수탁자가 위탁자를 대신하여 재산을 관리·운영하는 업무형태라고 할 수 있다(행정안전부, 2022b). 현행 공유재산법에서는 행정재산과 일반재산의 민간위탁을 나누어 관리하도록 하고 있으며, 이 때 행정재산의 민간위탁을 관리위탁, 일반재산의 민간위탁을 위탁관리라는 용어로 구분하여 사용하고 있다. 여기서 ‘관리위탁’은 공유재산에 대한 ‘관리’ 업무만을 위탁하는 것인데 반해 ‘위탁관리’는 ‘관리’와 ‘처분’ 업무를 위탁할 수 있도록 하고 있다는 데 양자의 차이가 있다(이삼주·김성주, 2015).

반면에 개발은 재산의 가치를 증진시키는 관리방식을 의미하는데, 현행법에서는 신택개발과 위탁개발제도로 구분하고 있다. 이 중 위탁개발제도는 수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발을 하고, 발생하는 수익은 해당 지방자치단체에 귀속되며 개발비용 상환 등을 위한 수수료를 수취하는 관리방식을 의미한다. 위탁개발의 대상은 위탁관리가 가능한 일반재산으로 한정되며 위탁개발을 통해 개발된 시설물도 일반재산으로 위탁관리 할 수 있도록 하고 있다. 다만 특정한 사유가 있을 경우 행정재산을 일반재산으로 용도폐지 후 수탁기관에 개발을 위탁할 수 있도록 하고 있다(행정안전부, 2022b).

마지막으로 공유재산의 소유권 유지 여부를 기준으로, 관리와 처분으로 구분될 수 있다(이삼주·김성주, 2015). 현행 「공유재산 및 물품관리법」에 따르면(제2조제4호 및 제6호), ‘관리’는 공유재산 및 물품의 취득·운용, 유지·보존을 위한 모든 행위로 정의할 수 있다. 반면, ‘처분’은 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여, 신택, 현물출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 의미한다.

2) 민간위탁이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것이다(이삼주·김성주, 2015).

## 2) 공유재산 관리의 필요성과 원칙

앞서 살펴본 바와 같이 공유재산은 지방자치단체에 귀속된 재산으로서 공공복리 증진을 위해서 활용된다는 측면에서 공공재적 성격을 갖고 있으며 수익을 창출하여 지방자치단체의 재정수입을 증대시킨다는 측면에서 수익재의 성격을 가지고 있다. 이와 같이 다양한 공유재산의 특징에 따라 유휴재산의 활용, 무단점유 문제의 해결, 수익성 창출 방안 모색 등 지방자치단체가 공유재산을 어떻게 관리할 것인가에 관련된 문제가 중요한 문제로 대두되기 시작하였다(박충훈 외, 2018).

먼저 공유재산이 갖는 공공재적 특성으로 인해 무임승차, 외부효과, 토지시장의 불완전 경쟁 등의 폐해가 발생한다는 측면에서 이를 방지하고 공익을 추구하기 위해 공유재산 관리가 추진될 필요가 있다(전영길 외, 2017). 또한 공유재산은 수익창출을 통해 지방자치단체의 재정수입을 증대시킬 수 있고, 주민에게 공공서비스를 제공하며 향후 행정환경 변화에 적절히 대응할 수 있는 자산이라는 측면에서(전영길 외, 2017) 공유재산의 체계적, 적극적인 관리가 요구된다고 하겠다. 따라서 공유재산을 단기적 시각으로 관리할 경우, 공유재산을 처분하여 재정수입을 증대시킬 수 있으나 장기적으로는 행정환경의 변화에 따라 지방정부의 재정부담을 가중시킬 우려가 있다(최근호 외, 2021).

이처럼 지방자치단체는 행정주체로서 공공성 및 공익성을 위해 기본적으로 법률에 근거하여 공유재산을 관리·활용 하면서도 사경제의 주체가 되어 수익재로서 공유재산의 경제적 수익성을 확보해야 한다(김종갑, 2015; 류장권, 2018). 이에 따라 「공유재산 및 물품 관리법」 제3조의2에서는 공유재산 및 물품·관리·처분의 기본원칙으로 ①해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것, ②취득과 처분이 균형을 이룰 것, ③공공가치와 활용가치를 고려할 것, ④투명하고 효율적인 절차를 따를 것을 제시하고 있다.

지방정부의 공유재산 관리 목표는 시기에 따라 그 초점이 변화하였는데, 초기에는 시장가치의 평가에 따라 최소비용으로 공공재와 서비스를 제공하기 위해 지방정부 소유의 부동산을 적정수준에서 공급하는 것에 초점을 두었다(Fernholz & Fernholz, 2006; 2007; 최근호 외, 2021에서 재인용). 그러나 최근에는 공유재산 관리를 통해 경제개발지원, 사회개발 촉진 및 정부수입원을 창출하는 것이 논의되고 있다(Kaganova & Nayyar-Stone, 2000; 최근호 외, 2021에서 재인용). 즉 최근의 공유재산 관리는 지방정부가 소유하고 임대하는 공유재산의 가치를 극대화하는 동시에 유지관리에 수반되는 비용을 최소화하는 데 중점을 두고 있다고 할 수 있다(최근호 외, 2021)

### 3. 공유재산 관리의 변화

#### 1) 공유재산 관리제도의 변화

우리나라 공유재산 관리는 「지방재정법」에 근거하여 이루어지다가, 2005년 지방재정법의 일부로 존치되어 있던 공유재산법이 별도의 법인 「공유재산 및 물품 관리법(이하 공유재산법)」으로 독립되면서 본격화 되었다고 할 수 있다. 이 시기는 지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산 행정수요 대응과 공유재산 및 물품의 건전하고 효율적인 관리에 대한 필요성을 바탕으로 공유재산 및 물품관리의 고유영역을 확립한 시기라고 할 수 있다. 2008년에는 공유재산 관리의 효율성 확보에 초점을 두고 공유재산법 개정이 이루어졌다. 특히 공유재산 분류체계가 개선되었으며 신탁개발, 일반재산의 위탁 및 위탁개발 등 다양한 공유지 개발방식의 도입과 동시에 행정재산에 대해서도 일부 사권의 설정을 허용하였다(이삼주·김성찬, 2017). 2010년에는 동법 개정을 통해 공유재산 및 물품 관리·처분에 대한 기본원칙(법 제3조의2)이 도입되었으며, 공유재산 관련 용어의 정의(법 제2조)도 신설되었다. 이 외에도 행정재산의 양여·교환 기준이 정비되었으며, 재산의 용도와 사용기간을 지정한 일반재산의 매각에 대한 조항이 신설되었고 공유재산의 가격 개정방법 등이 개선되었다. 2015년에는 공유재산법 개정을 통해 지식재산이 공유재산의 범위에 포함되었고, 공유재산심의회의 구성을 표준화하도록 규정 개정이 이루어졌으며 행정재산의 관리위탁에 따른 계약방법에 대한 조항도 신설되었다. 2021년에는 2019년에 수립된 공유재산 종합운영계획(안)을 바탕으로 공유재산법이 대폭 개정되었는데 해당 법 개정을 통해 ‘중기 공유재산관리계획’, ‘공유재산관리기금’, ‘공유재산정책협의회’, ‘위탁개발사업 결과 공개’ 등의 주요제도가 도입되었다. 2021년 10월에는 국유재산법체제와 같이 공유재산에 대한 개별법의 각종 특례들을 체계적으로 관리하기 위하여 「공유재산특례제한법안」을 정부입법으로 제안하여 논의 중에 있다(박소영 외, 2021).

〈표 2-3〉 공유재산 관리제도의 변화

시기	관련법	주요 내용
1963년	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유재산 매각확대</li> </ul>
1998년	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유재산 활용확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유지신탁제도, 대물변제 허용, 투자/벤처기업 유치</li> <li>- 도시재개발 사업구역 내 공유재산 대부·매각에 대한 특례 허용</li> </ul> </li> </ul>
1999년	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반재산에 대한 신탁관리제도 도입</li> </ul>
2004년	지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간위탁 확대</li> </ul>
2005년	공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>「공유재산 및 물품관리법」 제정</li> </ul>
2006년	공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정재산의 관리위탁 도입</li> </ul>
2008년	공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반재산의 위탁관리 도입</li> <li>위탁개발 제도 도입</li> </ul>

시기	관련법	주요 내용
2010년	공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙 설정</li> <li>공유재산의 가격결정 방법 개선</li> </ul>
2015년	공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유재산의 범위 확대: 디자인권, 지식재산권</li> <li>공유재산심의회 구성 표준화</li> </ul>
2021년	공유재산 및 물품관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>중기공유재산관리계획 수립, 공유재산관리기금 등 설치근거 마련</li> <li>공유재산 범위 확대: 배출권</li> </ul>

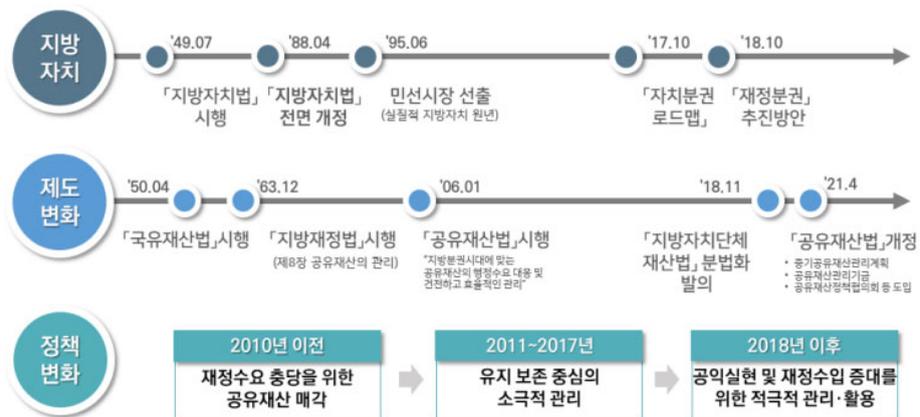
자료: 이삼주·김성찬(2017)에서 재구성

## 2) 공유재산 관리 패러다임의 변화

앞서 공유재산 관리제도의 변화에서 살펴본 바와 같이 우리나라 공유재산의 관리·처분과 관련된 정책은 단순 매각·처분, 유지·보존 위주에서 적극적 활용 및 개발로 패러다임이 이동하고 있음을 알 수 있다(박충훈 외, 2018).

이와 같은 패러다임 변화와 관련하여 곽태열(2013)은 우리나라 공유재산 관리제도를 ‘매각·처분위주 정책기’(1945~1976년), ‘유지·보존 정책기’(1977~1993), ‘활용촉진 정책기’(1994~2005), 개발 정책기(2006~현재)로 구분하여 설명하고 있다. 또한 행정안전부(2019)는 2010년 이전을 재정수요 충당을 위한 공유재산 매각 중심 정책기로, 2011년에서 2017년을 유지·보존 중심의 소극적 관리기로, 2018년 이후를 공익실현 및 재정수입 증대를 위한 방안 모색기로 분류하고 있다. 각각 시기 분류의 구체적 내용은 다르게 나타나지만 단순 매각, 유지·보존 중심의 소극적 공유재산 관리에서 적극적 관리 및 효율적 활용 중심으로 공유재산 관리 정책의 초점이 변화하였다는 것을 공통적으로 확인할 수 있다.

〈그림 2-1〉 공유재산 관련 정책 및 제도 변화



자료: 박소영 외(2021)

## 제2절 공유재산 관리현황

### 1. 공유재산 일반현황

#### 1) 연도별 공유재산 규모

전국 지방자치단체의 공유재산의 규모는 2021년 최종예산 기준, 876조원이며, 2014년부터 연평균 6.7%로 꾸준히 증가하고 있다. 공유재산의 규모는 세출예산 규모 대비 평균 약 2.95 배에 달하여 지방자치단체의 재정자원으로서 높은 가치와 풍부한 활용 잠재력을 보이고 있다. 규모의 증가에 있어서는 2014년부터 2021년간 공유재산의 연평균 증가율(6.7%)이 세출 예산의 연평균 증가율(8.9%) 보다 낮게 나타나고 있다.

〈표 2-4〉 연도별 공유재산 규모 및 세출예산 대비 비율

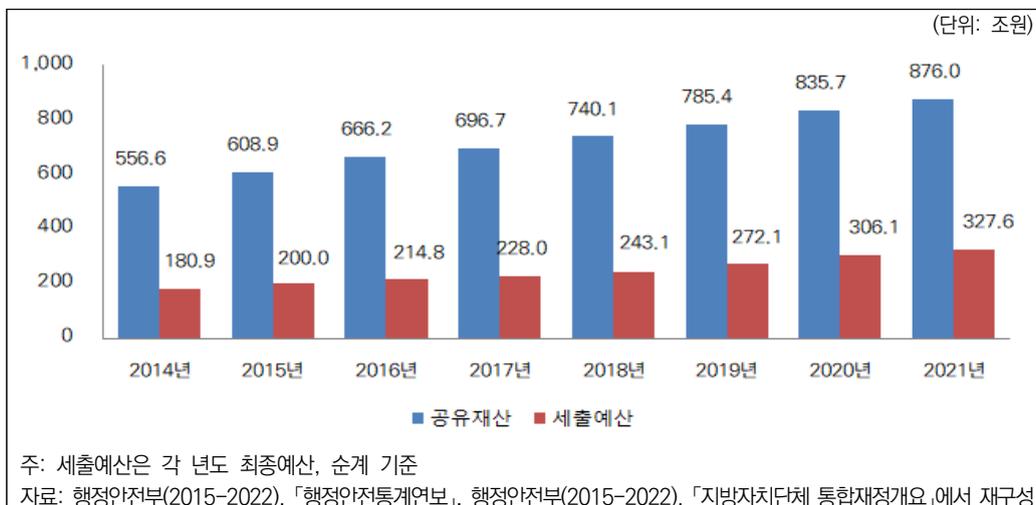
(단위: 조원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	연평균 증감율
공유재산 재산가액	556.6	608.9	666.2	696.7	740.1	785.4	835.7	876.0	6.7%
세출예산	180.9	200.0	214.8	228.0	243.1	272.1	306.1	327.6	8.9%
세출예산대비 비율	307.7	304.5	310.1	305.6	304.4	288.6	273.0	267.4	평균 295.2%

주: 세출예산은 각 년도 최종예산, 순계 기준

자료: 행정안전부(2015-2022). 「행정안전통계연보」, 행정안전부(2015-2022). 「지방자치단체 통합재정개요」에서 재구성

〈그림 2-2〉 연도별 공유재산 규모



## 2) 공유재산 주체별·용도별·종류별 현황<sup>3)</sup>

먼저 공유재산에 대한 소유 주체별 현황을 살펴보면 2018년 기준, 전체 공유재산 재산가액 740.1조원 중 시·도유재산이 319.9조원(43.2%), 시·군·구유 재산이 420.2조원(56.8%)으로 시·군·구유 재산 규모가 시·도유 재산 규모보다 큰 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 공유재산 소유 주체별 현황(2018년)

(단위: 조원, %)

구분	시·도유재산	시·군·구유 재산	합계
재산가액 (비중)	319.9 (43.2)	420.2 (56.8)	740.1 (100.0)

자료: 행정안전부 내부자료, 라휘문(2020)에서 재인용

공유재산 용도별 현황을 살펴보면 2018년 기준, 행정재산이 684.0조원(92.4%), 일반재산이 56.1조원(7.6%)으로 행정재산이 전체 공유재산의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 공유재산 용도별 현황(2018년)

(단위: 조원, %)

구분	행정재산	일반재산	합계
재산가액 (비중)	684.0 (92.4)	56.1 (7.6)	740.1 (100.0)

자료: 행정안전부 내부자료, 라휘문(2020)에서 재인용

보다 자세한 공유재산의 용도별, 종류별 현황은 다음 〈표 2-7〉과 같다. 먼저 전체 공유재산의 종류별 현황을 살펴보면 토지가 414,505십억원(56.0%)으로 가장 큰 규모를 보이고 있으며 다음으로 공작물 164,604십억원(22.2%), 건물 98,904십억원(13.4%) 순을 보이고 있다.

행정재산과 일반재산의 용도별 현황을 각각 살펴보면 행정재산 중 토지가 397,102십억원(58.0%)으로 가장 규모가 컸고, 다음으로 공작물 162,928십억원(23.8%), 건물 94,248십억원(13.8%) 순으로 나타났다. 일반재산의 경우는 행정재산과 다소 다르게 유가증권이 32,196십억원(57.4%)으로 전체 일반재산의 과반을 차지하고 있으며, 다음으로 토지 17,403십억원(31.0%), 건물 4,656십억원(8.3%) 순을 보이고 있다.

3) 연도별 공유재산 규모현황 통계와 공유재산의 소유 주체별, 용도별, 종류별 현황 통계의 기준 년도가 다른 것은 공유재산에 대한 세부 통계가 연도별로 제공되고 있지 않아 세부 내용에 따라 확보할 수 있는 통계의 기준년도에 차이가 있기 때문이다.

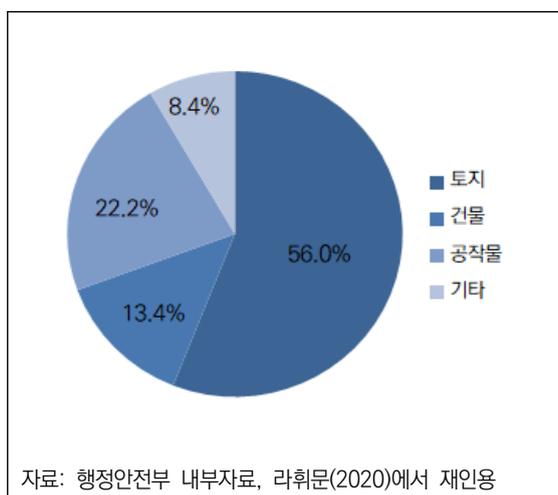
〈표 2-7〉 용도별, 종류별 공유재산 현황(2018년)

(단위: 십억원, %)

구분	합계		행정재산		일반재산	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
합계	740,175	100.0	684,077	100.0	56,098	100.0
토지	414,505	56.0	397,102	58.0	17,403	31.0
건물	98,904	13.4	94,248	13.8	4,656	8.3
유가증권(주식·출자)	56,592	7.6	24,396	3.6	32,196	57.4
공작물	164,604	22.2	162,928	23.8	1,676	3.0
입목죽	2,945	0.4	2,847	0.4	98	0.2
선박·항공기	517	0.1	496	0.1	21	0.0
기계·기구	1,100	0.1	1,085	0.2	15	0.0
무체재산	1,008	0.1	975	0.1	33	0.1

자료: 행정안전부 내부자료, 박충훈(2019)에서 재인용

〈그림 2-3〉 종류별 공유재산 규모(2018)



확보 가능한 최근 통계자료를 통해 전체 공유재산 현황을 보다 자세히 살펴보면, 2021년 기준 전체 공유재산의 규모는 876,020십억원 규모로 나타나고 있다. 종류별로는 토지가 474,624십억원(총 5,149,141필지, 9,235,367천m<sup>2</sup>)으로 가장 큰 규모를 보이고 있으며, 다음으로 공작물(총 75,141,937점, 213,047십억원), 건물(총 158,110동, 178,484천m<sup>2</sup>, 119,772십억원) 순으로 나타났다.

〈표 2-8〉 공유재산 종류별 세부 현황(2021년)

(단위: 천m<sup>2</sup>, 십억원)

구분	건수	면적	금액
합계			876,020
토지	5,149,141필지	9,235,367	474,624
건물	158,110동	178,484	119,772
공작물	75,141,937점	-	213,047
입목죽	141,470,529주	-	3,130
선박	784척	-	393
항공기	29대	-	292
기계·기구	28,567점	-	1,281
유가증권(주식·출자)	2,462,232,296주	-	62,361
무체재산	9,969,796건	-	434
용익물권	5,061건	-	607
회원권	2,219건	-	79

주: 2021년 12월 31일 기준

자료: 행정안전부(2022). 「2022 행정안전통계연보」

전체의 공유재산 중 금액기준 67.9%(약 595조원)를 차지하는 부동산(토지와 건물)을 중심으로 공유재산의 용도별 현황을 살펴보면 다음 〈표 2-9〉과 같다. 먼저 전체 토지 규모 475조원(9,235km<sup>2</sup>)에서 행정재산이 차지하는 규모는 454조원(7,869km<sup>2</sup>)으로 전체의 대부분인 95.6%를 차지하고 있었으며, 일반재산의 경우 21조원(1,366km<sup>2</sup>)으로 4.4% 비중을 보였다. 건물의 경우, 전체 규모 120조원(178km<sup>2</sup>) 중 행정재산은 114조원(169km<sup>2</sup>)으로 역시 전체의 대부분(95.0%)을 차지하고 있었으며, 일반재산은 6조원(9km<sup>2</sup>)으로 5.0% 수준을 나타냈다.

〈표 2-9〉 공유재산 부동산(토지, 건물) 용도 및 종류별 세부 현황(2021년)

(단위: km<sup>2</sup>, 조원, %)

구분	계		토지		건물	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액
계	9,413 (100.0)	595 (100.0)	9,235 (100.0)	475 (100.0)	178 (100.0)	120 (100.0)
행정재산	8,038 (85.4)	568 (95.5)	7,869 (85.2)	454 (95.6)	169 (94.9)	114 (95.0)
일반재산	1,375 (14.6)	27 (4.5)	1,366 (14.8)	21 (4.4)	9 (5.1)	6 (5.0)

주1: 2021년 12월 31일 기준

주2: 괄호 안은 비중

자료: 정창기(2022)

### 3) 공유재산 부동산(토지, 건물) 연도별 현황

토지와 건물 중심으로 공유재산 연도별 규모 변화 추이를 살펴보면 다음 <표 2-10>과 같다. 금액을 기준으로 할 때 토지의 경우 5년 평균 42.7% 증가율 보이고 있으며, 건물의 경우 81.4% 증가율을 보이고 있어 건물 규모의 증가폭이 상대적으로 매우 큰 것을 알 수 있다.

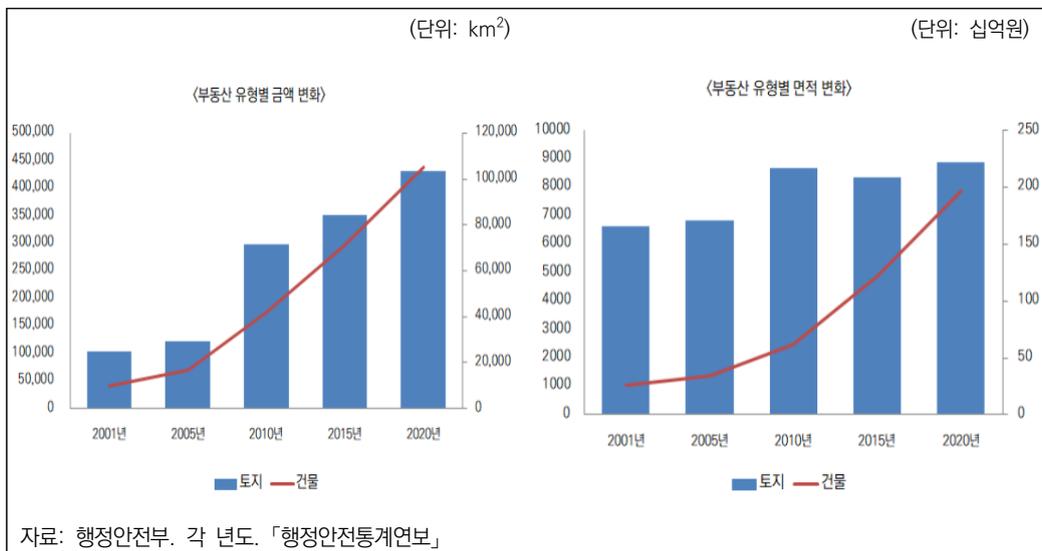
면적 기준으로는 토지의 5년 평균 증가율은 7.5%, 건물의 경우 65.9%로 최근 5년간 건물 면적 증가 양상이 뚜렷이 나타나고 있다. 특히 연도별로 토지 면적의 경우는 공유재산법이 제정된 2006년 전후를 제외하고 큰 변화가 없으나, 건물의 면적은 급격히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 토지 및 건물의 가액은 모두 연도별로 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있다(박소영 외, 2021).

<표 2-10> 공유재산 부동산(토지, 건물) 유형별 규모 변화

구분	5년 평균 증가율	2001년	2005년	2010년	2015년	2020년	
토지	건수(필지)	17.8%	2,576,425	3,310,427	4,236,530	4,553,860	4,957,376
	면적(km <sup>2</sup> )	7.5%	6,648	6,845	8,689	8,328	8,881
	금액(십억원)	42.7%	104,124	122,912	297,441	350,734	432,062
건물	건수(동)	25.5%	61,177	66,740	119,893	134,382	151,625
	면적(km <sup>2</sup> )	65.9%	26	34	62	122	197
	금액(십억원)	81.4%	9,718	16,903	41,709	71,218	105,191

자료: 박소영 외(2021)에서 재구성

<그림 2-4> 공유재산 부동산(토지, 건물) 유형별 규모 변화



## 2. 시·도별 공유재산 현황<sup>4)</sup>

시·도별 공유재산 규모를 살펴보면 시·도별로 공유재산 규모의 편차가 매우 크게 나타나고 있으며, 행정재산 및 일반재산의 구성도 자치단체별로 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 특히 서울과 경기의 공유재산 규모가 타 자치단체에 비해 월등히 크게 나타났으며, 행정재산 및 일반재산별로 재산규모 순위에 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다.

먼저 금액 기준(2018년)으로 전체 공유재산 규모는 서울이 163.7조원으로 가장 크고, 다음으로 경기(154.0조원), 인천(45.8조원), 강원(44.1조원), 경남(42.5조원) 등의 순으로 나타났다. 면적으로 측정 가능한 공유재산 규모는 경북이 1,625천m<sup>2</sup>로 가장 넓었으며, 다음 강원(1,329천m<sup>2</sup>), 충북(1,044천m<sup>2</sup>), 전남(933천m<sup>2</sup>), 경기(883천m<sup>2</sup>) 등의 순으로 나타났다.

전체 공유재산 중 행정재산의 규모는 전체 공유재산 규모 순위와 다른 양상을 나타냈다. 금액기준으로 경기도가 149.8조원으로 가장 규모가 큰 것으로 나타났으며, 다음으로 서울(132.8조원), 강원(42.9조원), 경남(41.5조원), 부산(36.3조원) 등의 순으로 나타났다. 면적기준으로 공유재산 규모는 강원도가 1,244천m<sup>2</sup>로 가장 넓었으며, 다음으로 경북(1,020천m<sup>2</sup>), 경기(855천m<sup>2</sup>), 전남(831천m<sup>2</sup>), 경남(771천m<sup>2</sup>) 등의 순으로 나타났다.

일반재산의 규모는 금액 기준으로 서울이 30.9조원으로 가장 크고, 다음으로 인천(10.4조원), 경기(4.2조원), 경북(1.9조원), 강원(1.3조원) 등의 순으로 나타났다. 면적 기준으로는 경북이 605천m<sup>2</sup>로 가장 넓었으며, 다음으로 충북(318천m<sup>2</sup>), 전남(102천m<sup>2</sup>), 강원(85천m<sup>2</sup>), 경남(75천m<sup>2</sup>) 등의 순을 보였다. 이와 같이 일반재산 규모 순위는 전체 공유재산 및 행정재산 규모 순위와 또 다른 양상을 나타내고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-11〉 시·도별 공유재산 규모

(단위: 천m<sup>2</sup>, 십억원)

구분	공유재산			행정재산			일반재산		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
합계	2,532,504	8,603	740,175	1,571,509	7,214	684,077	960,995	1,389	56,098
서울	32,047	163	163,689	11,583	156	132,826	20,464	7	30,863
부산	9,840	118	37,160	9,277	115	36,313	563	3	847
대구	81,256	107	26,794	81,252	106	26,599	4	1	195
인천	838,374	124	45,780	25,407	110	35,396	812,967	14	10,384

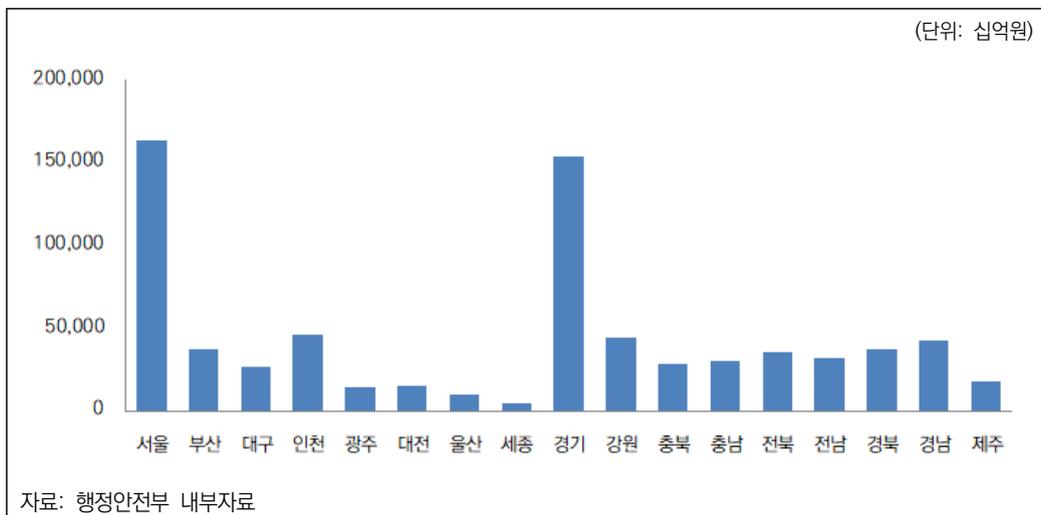
4) 시·도별 공유재산 규모를 유형별로 확인할 수 있는 통계로서 공표된 가장 최근 자료인 2018년 행정안전부 내부자료를 활용하였다.

(단위: 천m<sup>2</sup>, 십억원)

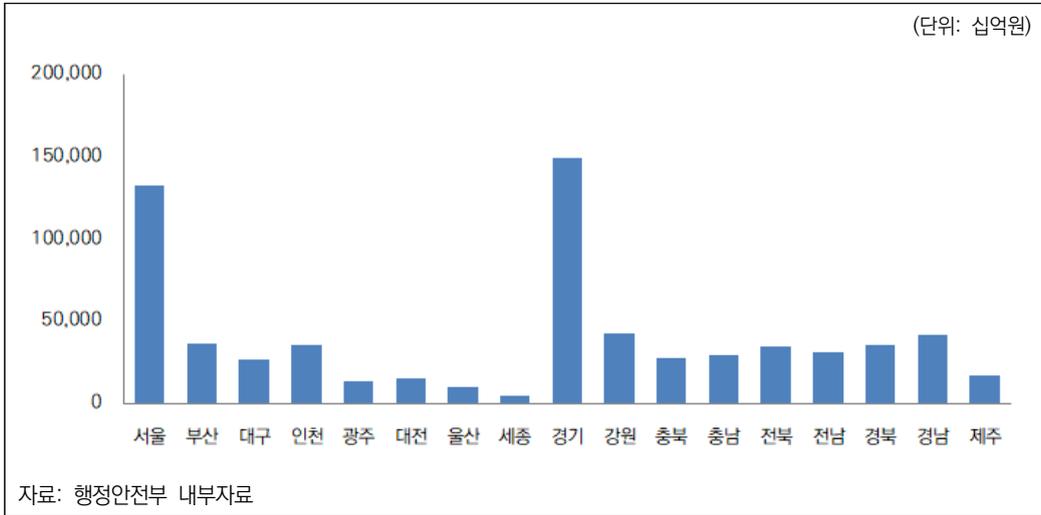
구분	공유재산			행정재산			일반재산		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
광주	22,951	69	14,058	21,275	68	13,851	1,676	1	207
대전	540,845	52	15,664	540,843	52	15,572	2	0	92
울산	136	71	10,214	131	68	9,741	5	3	473
세종	537	21	4,276	537	21	4,262	0	0	14
경기	504,619	883	154,009	466,075	855	149,785	38,544	28	4,224
강원	139,938	1,329	44,145	129,081	1,244	42,883	10,857	85	1,262
충북	14,814	1,044	28,971	14,664	726	27,941	150	318	1,030
충남	62,594	465	30,271	62,054	417	29,058	540	48	1,213
전북	34,479	601	35,482	34,237	558	34,657	242	43	825
전남	123,503	933	32,018	121,411	831	31,217	2,092	102	801
경북	61,475	1,625	37,626	43,547	1,020	35,682	17,928	605	1,944
경남	11,799	846	42,502	9,843	771	41,549	1,956	75	953
제주	53,297	152	17,516	292	96	16,745	53,005	56	771

자료: 행정안전부 내부자료, 박충훈(2019)에서 재인용

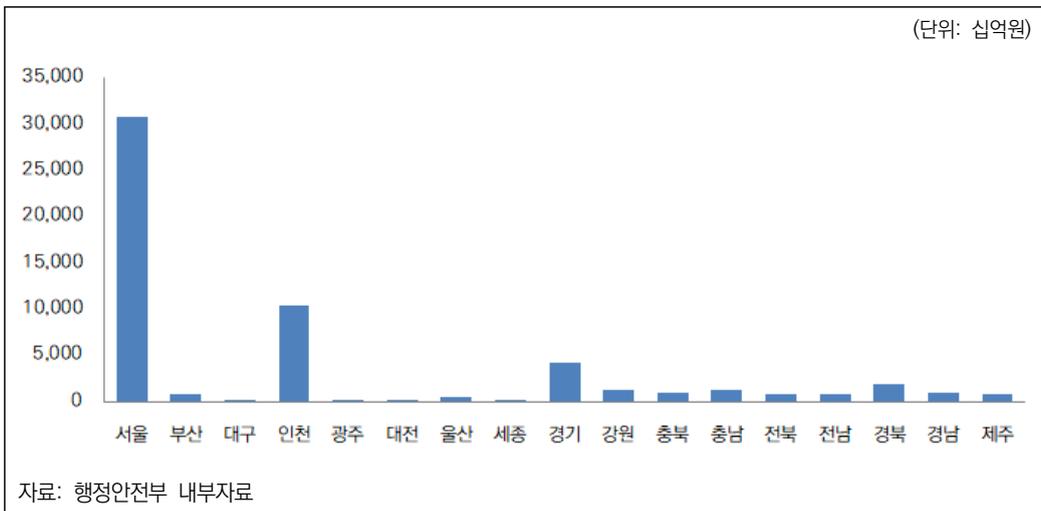
〈그림 2-5〉 시·도별 공유재산 전체 규모(2018): 금액기준



〈그림 2-6〉 시·도별 행정재산 규모(2018): 금액기준



〈그림 2-7〉 시·도별 일반재산 규모(2018): 금액기준



### 3. 공유재산 지방세외수입 현황

공유재산의 매각과 임대를 통한 수입은 중요한 세외수입원으로서 지방재정을 보전하는 기능을 수행한다. 먼저 전국 공유재산 매각·임대 현황을 살펴보면, 공유재산 매각·임대를 통한 재정수입 규모는 3년 평균 약 3.1조원 수준으로 공유재산 임대·매각수입이 지방재정보전을 통한 지방재정 건전성 제고에 상당한 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다.

구체적으로 매각수입은 3년 평균 약 2.2조원, 임대수입은 약 0.9조원으로 매각수입이 임대수입 규모의 약 2.3배 수준으로 나타났다.

〈표 2-12〉 공유재산 매각·임대수입 현황(2018~2020년)

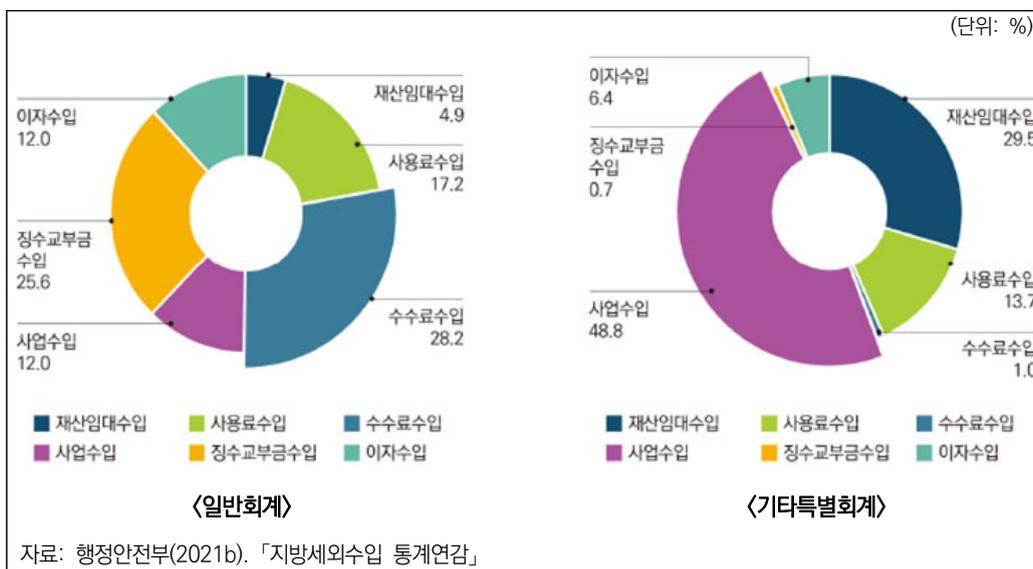
(단위: 억원)

구분	계	3년 평균	2018	2019	2020
계	93,571	31,190	33,585	39,829	20,157
매각수입	65,543	21,848	25,580	29,353	10,610
임대수입	28,028	9,343	8,005	10,476	9,547

자료: 정창기(2022)

다음으로 경상적 세외수입 내에서 공유재산 임대수입이 차지하는 비중을 살펴보면, 일반회계에서 차지하는 비중이 4.9%, 기타특별회계에서 차지하는 비중이 29.5%로 기타특별회계에서 차지하는 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

〈그림 2-8〉 경상적 세외수입 구성현황



임시적 세외수입 내에서 공유재산 매각수입이 차지하는 비중을 살펴보면, 일반회계에서 차지하는 비중이 16.8%, 기타특별회계에서 차지하는 비중이 5.1%로 경상적 세외수입과는 달리 일반회계에서 차지하는 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.



### 제3절 선행연구와 분석틀

지방자치단체의 공유재산 관리에 관한 연구는 공유재산에 대한 학문적, 제도적 관심 부족 등으로 매우 미진하였으나 최근 학계와 지방자치단체의 공유재산에 대한 관심이 높아지면서 공유재산 관리에 관한 연구가 점차 증가하고 있는 추세이다. 특히 그 동안 공유재산에 대한 연구는 국유재산 관리와 함께 논의되거나 광역자치단체 공유재산 관리 중심으로 진행되어 왔으며, 기초지방자치단체의 공유재산 관리에 대한 연구는 매우 미흡하여 이에 관한 다양한 연구가 요구되고 있다. 지금까지 진행되어온 공유재산 관리에 관한 연구는 크게 공유재산 관리 체계 개선방안에 관한 연구, 공유재산 관리 효율화를 위한 세부연구, 기타 연구로 나누어서 살펴볼 수 있다.

#### 1. 공유재산 관리체계 개선방안 연구

먼저 공유재산 관리체계 개선방안에 관한 연구들은 공유재산의 현황 및 관리 실태를 분석한 결과를 바탕으로 공유재산 관리체계 전반에 걸친 효율화 방안들을 구체적으로 제시하고 있다. 광태열(2013)은 경상남도를 중심으로 공유재산의 현황 및 문제점을 파악한 후, 이를 보다 체계적, 효율적으로 관리하여 지방재정 세입 증대에 기여할 수 있는 정책적 개선방안을 제시 하였다. 구체적으로 공유재산 관리 개선방안을 단기적 과제와 중·장기적 과제로 나누어 제시하고 있는데 단기적 과제로 공유재산심의위원회 기능 강화, 공유재산 실태조사, 공유재산 담당부서 기능 강화, 「공유재산 및 물품관리법」 정비를 제시하였으며, 중·장기적 과제로는 도민 및 지방자치단체의 공유재산에 대한 인식 제고, 공유재산 종합정보시스템 구축, 공유재산 관리기금 신설을 제안하였다.

이삼주·김성주(2015)는 공유재산의 최근 관리추세를 분석하여 공유재산의 범위를 구체화하고 차별화, 표준화, 효율화의 관점에서 공유재산 관리 개선방안을 모색하였다. 해당 연구는 효율적인 공유재산 관리를 위한 개선방안으로 데이터베이스 구축, 관련 법규의 개정, 공유재산 관리조직 신설 및 인력증대, 담당자의 전문성 제고, 위탁관리 참여기관 확대, 공유재산심의위원회 규모 및 기능 확대, 공유재산 재원의 별도계정 관리 등을 제안하였다.

고경훈(2015)은 공유재산 관리의 비효율적 보존방식에서 벗어나 처분중심에서 경영 중심으로 정책적 전환을 추구하기 위한 방안을 모색하였다. 이를 위해 지방자치단체 담당 공무원에 대한 설문조사를 실시하였으며, 설문 조사결과 등을 바탕으로 공유재산 관리조직의 문제점을 도출하고 공유재산 관리정책의 제도적 개선방안으로서 위탁관리의 강화와 민간 위탁의 투명성 및 합리성 제고를 위한 제도적 장치의 마련을 강조하였다.

전영길 외(2017)는 경기도를 중심으로 행정재산의 관리현황 및 관리체계의 문제점을 파악하고, 보존부적합 행정재산의 일반재산화 가능성 등을 분석하여, 이용 효율성 증대를 위한 행정재산 관리 방안을 선결과제, 세외수입 증대방안, 비용 절감적 관리개선 방안으로 구분하여 제시하였다

박충훈 외(2018) 역시 경기도를 대상으로 공유재산의 관리 실태를 분석하고 효율적인 재산 관리가 이루어질 수 있는 구체적 대안을 모색하였다. 해당 연구에서 수익성 제고를 위한 대안으로는 관리·처분 과정에 대한 담당 공무원의 적극적 재산관리 노력, 공유재산 가치 증진을 위한 도 의회의 적극적 지원, 대체취득을 통한 자산유지 노력 등이 제시되었으며 전문성 제고방안으로는 관리인력의 업무숙련도 제고를 위한 제도적 장치, 외부 전문기관의 도움을 받는 위탁관리 및 위탁개발 등을 강조하였다.

남창욱·강황목(2019)은 경상북도 지역의 공유재산의 실태와 이를 담당하고 있는 지방 공무원에 대한 인식 조사를 통해 현재 우리나라 공유재산의 법적, 제도적 흠결과 공유재산의 효율적 관리를 위한 세부적인 개선방안을 도출하였다. 연구결과 공유재산에 대한 적극적·수익적 관리, 공유재산 관리 전문기관의 지정 및 운영, 공유재산 관리인력의 양적 확충 및 전문성 제고, 공유재산 관리조직 편제의 탄력적 조정 등이 공유재산의 효율적 관리방안으로 제시되었다.

조임곤(2019)은 기존연구에 대한 고찰과 우리나라 국유재산 및 공유재산의 현황검토를 통해 공유재산 관리의 책임성과 투명성을 강화할 수 있는 제도적 방안을 제시하고 공유재산 대장관리의 전국적 통일의 필요성을 강조하였다. 공유재산 관리제도 개선방안으로는 철저한 실태조사, 데이터베이스 구축, 법령상의 정비, 사용료에 대한 관심제고 등이 구체적으로 제시되었다.

박소영 외(2021)는 공유재산 관리·운영의 규범과 원칙을 정립하고, 최적이용의 관점에서 공유재산 정책 및 추진체계 현황과 문제점을 진단하여, 국내외 사례분석 결과를 바탕으로 공유재산 정책의 방향과 통합적 관리체계 구축방안을 도출하고자 하였다. 연구결과 총괄 및 조정을 위한 거버넌스 체계의 정비, 자산관리 종합계획으로의 전환, 자산관리 전문 시스템 도입을 기본방향으로 한 구체적인 조직·계획·정보체계 개선방안이 제안되었다.

## 2. 공유재산 관리 효율화를 위한 세부연구

공유재산 관리체계 전반에 대한 개선방안 연구와 더불어 공유재산 관리 효율화를 위한 세부 대안에 대한 연구들도 최근 들어 활발히 진행되고 있다. 먼저 이삼주·김성찬(2017)은 위탁 개발이 공유재산에 대한 매우 유용한 개발방식이라는 것을 전제로, 이를 보다 효율적으로 추진

하기 위해 나타나는 제반 문제에 대한 개선방안을 도출하였다. 해당 연구는 공유재산 위탁 개발의 효율성 제고를 위한 구체적인 개선방안으로 먼저 사업구조 측면에서 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하여 공동으로 책임지는 개발방식으로 변경할 것을 제안하였다. 사업범위 측면에서는 위탁개발의 사업범위를 일반재산에 대하여 건축, 대수선, 리모델링 및 토지개발로 개정할 것을 제안하였으며, 사업방법 측면에서는 지방자치단체와 수탁기관이 위험을 분담할 수 있도록 수탁기관 선정방식을 개선할 것을 강조하였다.

남창우(2018) 역시, 공유재산 위탁개발의 필요성과 한계를 살피고, 유용한 개발 방식으로서 위탁개발 효율화 방안을 제시하고자 하였다. 위탁개발 효율화를 위한 방안으로는 위탁개발에 대한 진입장벽 완화와 경쟁체제 도입, 활용 가능지 중심의 공유지 현황분석, 전문인력의 확보와 조직확대를 구체적으로 제안하였다.

이창로(2018)는 공유재산 재산가액 평정방식 및 임대료 산정방식에 초점을 맞추어 연구 동향과 정책 변천과정을 검토하고 공유재산 평정방식 및 임대료 산출방식의 개선방향을 제시하였다. 구체적인 개선방안으로 공유재산 처분 시 매각 대금 현실화를 위해 과세 데이터를 적극적으로 활용할 것을 제안하였으며, 적정 임대료 산출을 위해 현행 임대료 산정방식을 개선하고 중장기적으로는 임대료 산정방식을 임대사례비교법으로 전환할 것을 제안하였다.

박정수·최원산(2019)은 공유재산의 활용가치를 향상시키기 위한 효율적인 공유재산 관리 시스템 구축의 필요성을 강조하면서 공간정보와 행정정보를 연계한 공유재산통합정보시스템 구축의 목표와 구체적 대안을 제시하였다.

박충훈(2020)은 법령을 통해 도입되었으나 실제로 잘 활용되지 못하고 있는 공유재산 위탁 관리의 필요성을 강조하고 그 현황과 문제점을 분석하여 위탁관리를 활성화 할 수 있는 방안을 도출하였다. 구체적으로 수탁기관의 참여유도, 공유재산 관리 종합정보시스템 구축, 한국지방재정공제회 기능 강화 등이 공유재산 위탁관리 활성화 방안으로 제시되었다.

라휘문(2020)은 공유재산 관리방식이 단순 매각에서 사용허가 및 대부하는 방식 중심으로 방향을 전환할 경우, 사용자·대부료 산정방식의 다양화가 요구되며 이 때 어떠한 대안이 고려될 수 있는지를 논의하였다. 연구결과 제시된 대안은 다음과 같다. 첫째, 고정임대료 방식을 원칙으로 하되, 경기 변동 등에 따른 임대사업자의 손실 발생 시 임대료를 조정할 수 있도록 하는 방안, 둘째, 관리위탁 중 일부 시설을 전대한 경우에 한해 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안, 셋째, 「공유재산 및 물품관리법」 제20조제5항 단서조항에 따라 변경된 원상을 복구하지 않아도 되는 사용자·수익 허가에 대하여 고정임대료 방식과 함께 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안, 넷째, 고정임대료 방식과 수입 배분방식을 혼용하여 사용할 수 있도록 하는 방안, 다섯째, 첫째 연도부터 고정임대료 방식과 수입 배분방식을 혼용

하여 적용하는 방안이 제시되었다.

여효성·이효(2020)는 지방자치단체 공유재산 관리 및 활용에 관한 종합적 분석들의 필요성을 인식하고 공유재산 관리 책임성 강화, 정책변화에 대한 선제적 대응, 지방재정 건실화, 지역주민 활용 극대화를 위한 공유재산 분석제도 도입방안에 대해 논의하였다. 구체적으로 공유재산 분석제도 도입방향을 설정하고 분석지표 체계를 구성하여 지방자치단체에 시범 적용해 본 결과를 바탕으로 제도도입을 위한 개선방안을 제안하였다.

이희재(2021)는 공유재산 위탁관리제도 운영의 현황과 필요성을 검토하고 수수료 산정을 중심으로 관련 이슈들을 도출하여 위탁관리 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다. 공유재산 위탁관리 활성화를 위한 방안으로는 공유재산 위탁관리에 대한 필요성 인식 및 저변확대, 위탁관리에 대한 합리적 수수료 체계 구성, 위탁관리 책임 및 권한 명확화가 제시되었다.

### 3. 공유재산에 관한 기타 연구

공유재산에 관리에 관한 기타 연구로는 해외 공유재산 관리에 관한 사례연구, 공유재산 관련 법적 검토 및 개선방안 연구, 공유재산 관리 및 활용요인에 관한 연구들이 있다.

먼저 해외 공유재산 관리에 관한 사례연구로 이정희(2019)는 미국의 연방정부와 주 및 지방정부가 1990년대 이래로 도입하고 있는 전략적 공유재산 관리의 개념을 검토하고, 주정부와 지방정부의 공유재산 관리의 구체적 내용을 살펴보았다. 이창균(2020)은 일본 지방자치단체의 국공유재산 관리에 대해 논의하였는데, 특히 자치단체 공공시설 관리 효율화에 초점을 두고 일본 자치단체에 대한 공공시설관리 개혁의 내용과 이에 대한 지방자치단체의 대응 전략을 검토하였다. 또한 김상용(2022)은 호주 빅토리아주의 지방정부 자산관리 규정과 자산관리 감사 보고서에 대한 검토를 바탕으로 빅토리아주의 공유재산 운용현황을 파악하고 그 내용을 바탕으로 공유재산 관리에 대한 시사점을 제시하였다.

다음으로 공유재산 관련 법적 검토 및 개선방안에 관한 연구로 손연우(2018)는 「물품관리법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「국유재산법」에 대한 검토를 중심으로 국가 재산의 관리 체계화에 대해 논의하였다. 장호진(2022)은 「공유재산 및 물품관리법」의 일반 법리를 살펴보고, 지방공공기관 명의를 의한 행정재산에 대한 사용·수익과 관련한 판례를 통하여 그 법적 성질과 그에 따른 변상금 부과처분 문제를 검토하였다. 이 외에도 공유재산에 관한 구체적 법리에 대한 검토와 법·제도적 개선방안에 대한 연구가 다수 진행되었다.

공유재산 관리 및 활용요인에 관한 국내연구는 공유재산 관리에 관한 규범적 논의 및 제도 개선 방안에 대한 논의에 비해 매우 미진하였는데 대표적인 연구로 최근호·엄태호(2021)는 공유재산 활용요인으로서 ①용도별 공유재산의 특성, ②모니터링 압력, ③리더의 위험감수

성향과 기업가 정신, ④재정적 요인을 도출하고 각 요인이 공유재산의 매각과 임대에 미치는 영향을 검증하고 분석결과를 바탕으로 공유재산 관리제도에 대한 정책적 함의를 도출하였다.

〈표 2-13〉 주요 선행연구 요약

구분	연구자	주요내용
공유재산 관리체계 개선방안 연구	곽태열(2013)	경상남도를 대상으로 공유재산 관리의 실태를 점검하고 공유재산 관리의 효율성 제고를 위한 단기적, 중·장기적 과제를 제시
	이삼주·김성주(2015)	공유재산의 최근 관리추세를 분석하여 공유재산의 범위를 구체화 하고 차별화, 표준화, 효율화의 관점에서 공유재산 관리 개선방안을 모색
	고경훈(2015)	공유재산 관리의 비효율적 보존방식에서 벗어나 처분중심에서 경영 중심으로 정책적 전환을 추구하는 방안을 모색
	전영길 외(2017)	경기도를 중심으로 행정재산 관리체계의 문제점을 파악하고, 행정재산 이용효율성 증대를 위한 선결과제, 세외수입 증대 방안, 비용 절감적 관리 개선방안 등을 제안
	박충훈 외(2018)	경기도를 대상으로 공유재산의 관리실태를 분석하고 수익성과 전문성 제고의 측면에서 효율적인 재산관리가 이루어질 수 있는 구체적 대안을 모색
	남창우·강황목(2019)	경북사례를 중심으로 공유재산 담당 지방공무원 인식조사를 통해 공유재산의 법적, 제도적 흠결과 효율적 관리를 위한 세부적인 개선방안을 도출
	조임곤(2019)	국유재산 및 공유재산의 현황을 살피고, 공유재산 관리의 책임성 및 투명성 강화방안으로 철저한 실태조사와 데이터베이스 구축, 법령 정비, 사용료에 대한 관심 제고 등을 제시
	박소영 외(2021)	국유재산 및 공유재산의 현황을 살피고, 총괄 및 조정을 위한 거버넌스 체계의 정비, 자산관리 종합계획으로의 전환, 자산관리 전문 시스템 도입을 기본방향으로 조직·계획·정보체계 개선방안을 제안
공유재산 관리 효율화를 위한 세부연구	이삼주·김성찬(2017)	위탁개발이 공유재산에 대한 매우 유용한 개발방식이라는 것을 전제로, 이를 보다 효율적으로 추진하기 위해 나타나는 제반문제에 대한 개선방안을 도출
	남창우(2018)	공유재산 위탁개발의 필요성과 한계를 살피고, 유용한 개발 방식으로서 위탁개발 효율화 방안을 제시
	이창로(2018)	공유재산 자산가액 평정방식 및 임대료 산정방식에 대한 연구 동향과 정책 변천 과정을 검토하고 공유재산 평정방식 및 임대료 산출방식의 개선 방향을 제시

구분	연구자	주요내용	
공유재산 관리 효율화를 위한 세부연구	박정수·최원산(2019)	효율적인 공유재산관리시스템 구축의 필요성을 강조하고 공간정보와 행정정보를 연계한 공유재산통합정보시스템 구축의 목표와 구체적 대안을 제시	
	박충훈(2020)	실제로 잘 활용되지 못하고 있는 공유재산 위탁관리의 필요성을 강조하고 그 현황과 문제점을 분석하여 위탁관리 활성화 방안을 도출	
	라휘문(2020)	공유재산 관리방식이 단순 매각에서 사용허가 및 대부하는 방식으로 방향 전환 시 사용자·대부료 산정방식의 다양화가 필요함을 제시하고 이 때 어떠한 대안이 고려될 수 있는지를 논의	
	여효성·이효(2020)	지방자치단체 공유재산 관리 및 활용에 관한 종합적 분석들의 필요성을 인식하고 공유재산 분석제도 도입방안에 대해 논의	
	이희재(2021)	공유재산 위탁관리제도 운영의 현황과 필요성을 검토하고 수수료 산정을 중심으로 관련 이슈들을 도출하여 위탁관리 활성화를 위한 개선방안을 제시	
기타	해외사례 연구	이정희(2019)	미국의 연방정부와 주 및 지방정부가 도입하고 있는 전략적 공유재산 관리 개념을 검토하고, 주정부와 지방정부의 공유재산 관리의 구체적 내용을 살펴봄
		이창균(2020)	일본 지방자치단체 공공시설 관리 효율화에 초점을 두고 일본 자치단체 공공시설관리 개혁의 내용과 이에 대한 지방자치단체의 대응 전략을 검토
		김상용(2022)	빅토리아주의 지방정부 자산관리 규정과 자산관리 감사보고서에 대한 검토를 바탕으로 빅토리아주의 공유재산 운용현황을 파악하고 시사점을 제시
	법적 검토 및 개선방안 에 관한 연구	손연우(2018)	「물품관리법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「국유재산법」의 검토를 중심으로 국가 재산의 관리 체계화에 대해 논의
		장호진(2022)	「공유재산 및 물품관리법」의 일반법리를 살펴보고 지방공공기관 명익에 의한 행정재산에 대한 사용·수익과 관련한 판례를 통하여 그 법적 성질과 그에 따른 변상금 부과처분 문제를 검토
	공유재산 관리 및 활용요인	최근호·엄태호(2021)	선행연구를 통해 도출된 공유재산 활용요인이 공유재산의 매각과 임대에 미치는 영향을 검증하고 공유재산 관리제도에 대한 정책적 함의를 도출

#### 4. 선행연구의 주요특징과 분석틀

검토한 바와 같이 공유재산 관리에 관한 연구들은 2005년 이후, 「공유재산 및 물품관리법」의 제·개정과 ‘공유재산 종합운영계획’ 등이 추진되면서 비교적 최근에 활발히 진행되고 있는 것을 알 수 있다.

초기의 연구들은 주로 공유재산 관리의 중요성 및 공유재산 관리체계의 전반적 개선방향에 초점을 두어 진행되었으나, 공유재산 관리에 대한 관심이 점차 증대되면서 최근에는 위탁 개발 및 위탁관리, 사용료 및 대부료 산정방식, 통합 정보관리시스템 구축, 유휴 공유재산 활용 등 공유재산 관리의 세부사항에 대한 구체적 논의가 증가하고 있다. 그러나 이와 같은 논의는 대부분 중앙정부 및 광역자치단체를 중심으로 추진되었고, 기초지방자치단체의 공유재산 관리실태와 개선방안에 대한 관심은 매우 부족했다. 또한 지방자치단체의 정책환경과 공유재산의 특성을 반영한 구체적인 개선방안에 대한 논의 역시 매우 미흡했다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 그 동안 연구가 미진했던 기초자치단체를 대상으로 공유재산 관리실태를 분석하고, 개별 기초자치단체의 공유재산 환경과 특성을 고려한 구체적인 공유재산의 관리체계 효율화 방안을 도출한다는 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다고 할 수 있다.

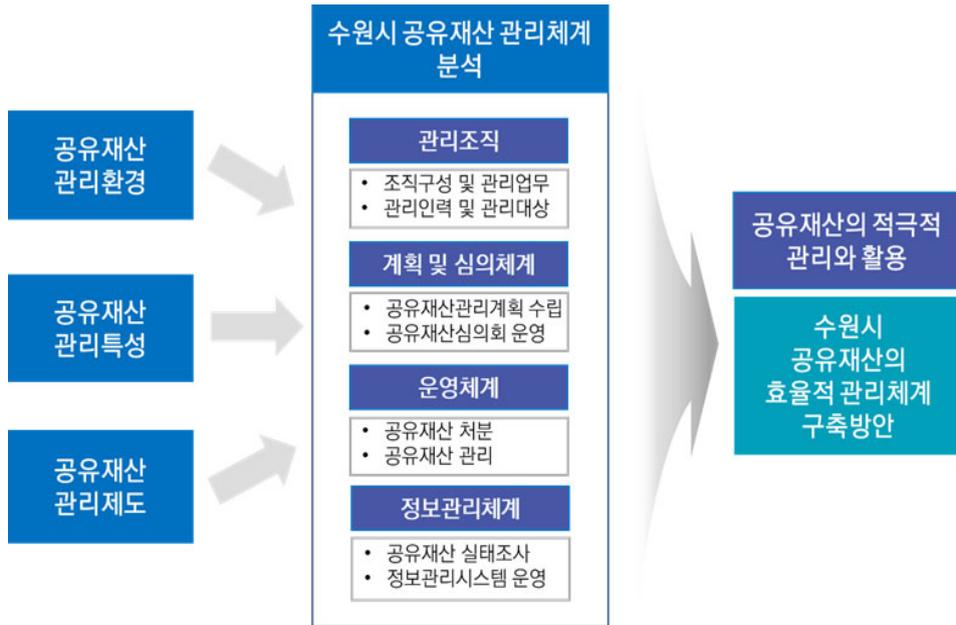
또한 선행연구들은 공유재산 관리의 방식이 기존의 유지·보존 중심에서 효율적 활용을 통한 적극적 수익창출 방식으로 전환될 필요성에 대한 공통적 인식을 바탕으로 공유재산 활용의 경제성과 효율성을 제고하기 위한 다양한 전략들을 제시하고 있다. 즉 소극적, 단편적 재산 관리에서 적극적, 종합적 자산관리의 관점으로 공유재산 관리 패러다임을 전환하기 위한 구체적 대안을 모색한다는 점에서 논의의 방향성을 같이하고 있다. 해당 연구들의 내용을 종합해 보면, 공유재산 관리 효율화의 주요요인으로 조직과 인력의 전문성 제고, 공유재산 관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영의 내실화, 공유재산 처분 및 관리과정에서의 적극적 재산관리 노력, 통합 정보관리체계 구축 등이 논의되고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 이와 같은 선행연구를 바탕으로 기초자치단체인 수원시를 대상으로 수원시 공유재산을 둘러싼 정책 환경과 공유재산 현황을 검토하고 공유재산 관리체계의 운영 실태를 분석하여, 수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위한 구체적 개선방안을 모색해 보도록 한다. 선행연구 검토에 따라 공유재산 관리를 위한 제반 조건으로서 공유재산 관리환경의 변화, 공유재산 관리의 특성, 공유재산 관리제도 등을 검토하고, 기존 연구에서 제시된 공유재산 관리 효율화의 주요요인을 바탕으로 공유재산 관리체계를 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리체계로 구분하여 분석한다.

한편, 선행연구들에서 나타난 공유재산 관리의 주요쟁점은 공유재산의 적극적 관리와 활용을 통한 수익성 강화라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 공유재산의 적극적 관리와 활용의 관점

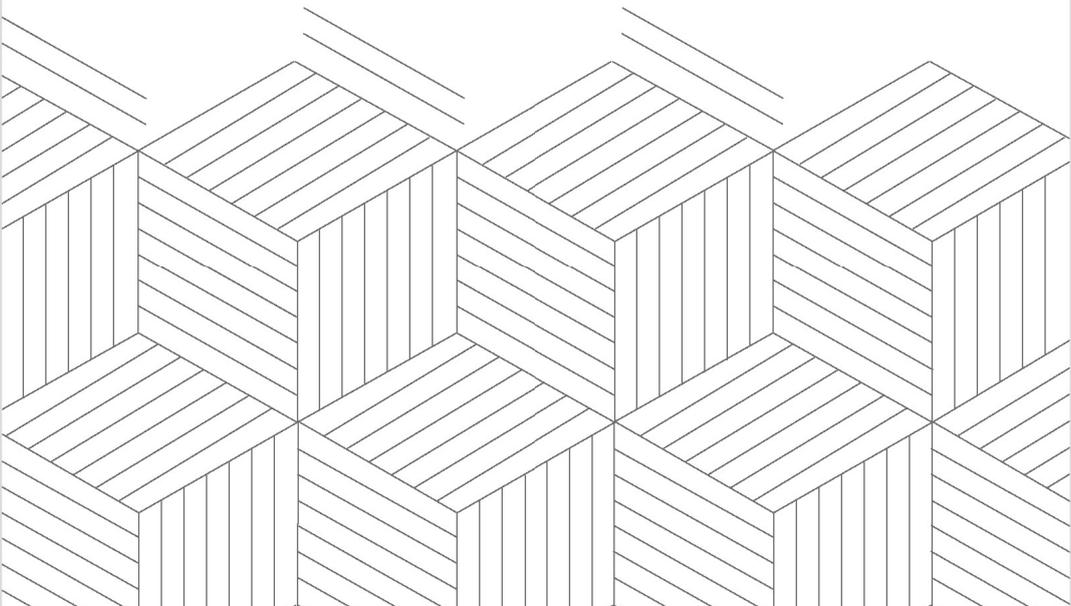
에서 현재 수원시 공유재산 관리체계를 검토·분석하고 보다 효율적인 공유재산 관리체계를 구축하기 위한 개선방안을 모색하도록 한다. 이와 같은 내용을 바탕으로 한 본 연구의 분석틀을 정리하면 다음 <그림 2-10>과 같다.

<그림 2-10> 연구의 분석틀



# 제3장 수원시 공유재산 관리체계 실태분석

제1절 수원시 공유재산 현황  
제2절 수원시 공유재산 관리체계 현황





## 제3장

## 수원시 공유재산 관리체계 실태분석

## 제1절 수원시 공유재산 현황

## 1. 수원시 공유재산 기본현황

## 1) 연도별 수원시 공유재산 규모

2021년 결산 기준, 수원시 공유재산의 규모는 약 11조 4천억원 수준이며, 면적은 25,507,008m<sup>2</sup>, 총 수량은 852,027개로 나타났다. 2017년부터 2021년까지 수원시 공유재산 규모 증가율은 금액기준으로 3.4%로 나타나, 동 기간 전국 공유재산 증가율 5.9%에 비해 낮은 증가폭을 보이고 있다.

〈표 3-1〉 수원시 공유재산 연도별 규모 변화

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

연도	수	면적	금액
2017	850,469	25,825,059	9,969,107
2018	851,518	26,867,429	10,159,287
2019	851,475	26,994,264	10,787,874
2020	852,414	26,350,096	11,035,767
2021	852,027	25,507,008	11,389,775

자료: 각 회계연도 수원시 공유재산증감 및 현재액보고서

〈그림 3-1〉 수원시 공유재산 연도별 규모(금액) 변화

(단위: 십억원)



자료: 각 회계연도 수원시 공유재산증감 및 현재액보고서

## 2) 수원시 공유재산 용도별 현황

2021년 결산기준, 수원시 공유재산의 규모를 용도별로 살펴보면, 전체 공유재산 약 11조 4천억원 중 행정재산이 약 11조 2천억원으로 98.3%를 차지하고 있으며, 일반재산이 약 2천억원으로 1.7%를 차지하고 있다. 행정재산 중에는 공공용재산이 약 9조 4천억원으로 전체의 83.7%를 차지하고 있으며, 다음으로 공용재산이 약 1조 7천억원으로 14.9%의 비중을 보였다. 기타 기업용재산 및 보존용재산의 비중은 각각 1.1%와 0.2%로 미미한 수준으로 나타났다.

〈표 3-2〉 수원시 공유재산 용도별 세부 현황(2021년 결산기준)

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

구분	수	면적	금액
합계	852,027	25,507,008	11,389,775
행정재산	소계	780,096	25,216,142
	공용재산	40,380	1,725,110
	공공용재산	735,971	22,673,887
	기업용재산	3,680	766,765
	보존용재산	65	50,380
일반재산	71,931	290,866	190,362

자료: 2021 회계연도 수원시 공유재산증감 및 현재액보고서

수원시 행정재산과 일반재산의 최근 5년 간 연도별 규모변화를 살펴보면, 다음 〈표 3-3〉과 같다. 먼저 행정재산의 규모변화를 금액을 기준으로 살펴보면 2017년부터 지속적으로 그 규모가 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 반면, 일반재산의 경우는 2017년부터 2018년까지는 완만한 증가를 보이다가 2019년 대폭 증가한 후, 현재까지 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

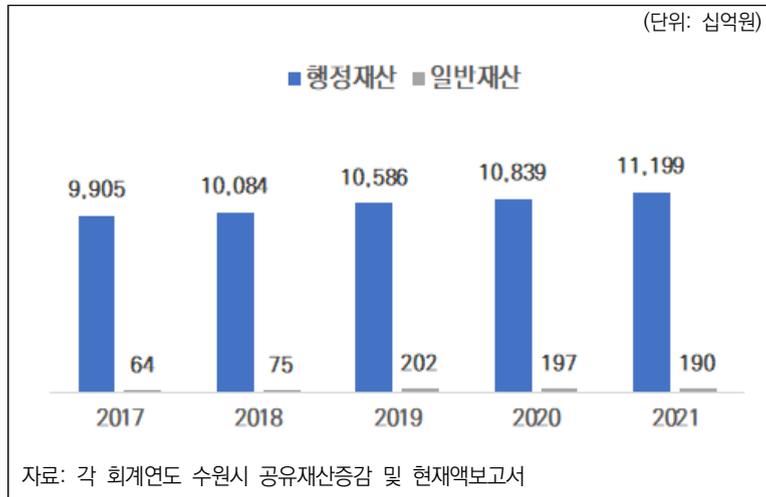
〈표 3-3〉 수원시 공유재산 용도별 규모 변화

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

구분	행정재산			일반재산		
	수	면적	금액	수	면적	금액
2017	778,705	25,718,762	9,905,486	71,764	106,298	63,622
2018	779,715	26,752,808	10,084,179	71,803	114,621	75,108
2019	779,490	26,610,295	10,585,744	71,985	383,969	202,130
2020	780,420	26,039,742	10,839,050	71,994	310,355	196,718
2021	780,096	25,216,142	11,199,414	71,931	290,866	190,362

자료: 각 회계연도 수원시 공유재산증감 및 현재액보고서

〈그림 3-2〉 수원시 공유재산 용도별 규모(금액) 변화



### 3) 수원시 공유재산 종류별 현황

다음으로 수원시 공유재산의 규모를 종류별로 살펴보면, 2021년 결산기준, 전체 공유재산액 중 토지가 약 8조 9천억원으로 전체의 대부분인 77.8%를 차지하고 있으며, 다음으로 건물이 약 1조 8천억원으로 16.2%의 비중을 보였다. 기타는 약 7천억원 수준으로 전체에서 매우 작은 비중(6.0%)을 차지하는 것으로 나타났다.

종류별 공유재산 규모를 금액을 기준으로 보다 세부적으로 살펴보면 토지 중에서는 기타를 제외하고 대가 약 1조 6천억원으로 가장 규모가 컸고, 다음으로 임야, 전, 답 순인 것으로 나타났다. 건물 중에는 기타를 제외하고 사무소의 규모가 약 5천억원으로 가장 크고, 기타 항목에서는 공작물의 규모가 약 6천 6백억원으로 전체의 대부분인 95.5%를 차지하고 있었다.

〈표 3-4〉 수원시 공유재산 종류별 세부 현황(2021년 결산)

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

구분	수	면적	금액	
합계	852,027	25,507,008	11,389,775	
토지	소계	23,021	24,002,114	8,857,172
	대	6,004	1,564,257	1,621,233
	전	2,559	1,346,120	516,058
	답	2,667	1,560,375	449,954
	임야	1,185	2,827,807	590,279
	기타	10,606	16,703,555	5,679,648

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

구분		수	면적	금액
건물	소계	758	1,496,252	1,843,896
	사무소	161	393,413	501,381
	주택	65	241,279	12,784
	기타	532	861,560	1,329,730
기타	소계	828,248	8,643	688,708
	입목죽	814,460		13,289
	공작물	13,615		657,568
	기계기구	54		5,065
	선박	5		805
	항공기			0
	무체재산	42		268
	유가증권	2		5,000
	용익물권	48	7,653	4,300
	회원권	22	990	2,412

자료: 2021 회계연도 수원시 공유재산증감 및 현재액보고서

최근 5년 간 수원시 공유재산의 종류별 규모변화를 살펴보면 다음 <표 3-5>와 같다. 토지, 건물, 기타 모두 금액을 기준으로 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 그 중 건물의 규모 증가율이 9.4%로 가장 컸으며, 다음으로 기타, 토지 순을 나타내고 있다.

면적을 기준으로 할 때 토지의 경우 2018년 이후 지속적인 감소를 보이고 있고, 건물의 경우는 지속적으로 증가하다 2021년 감소하였다.

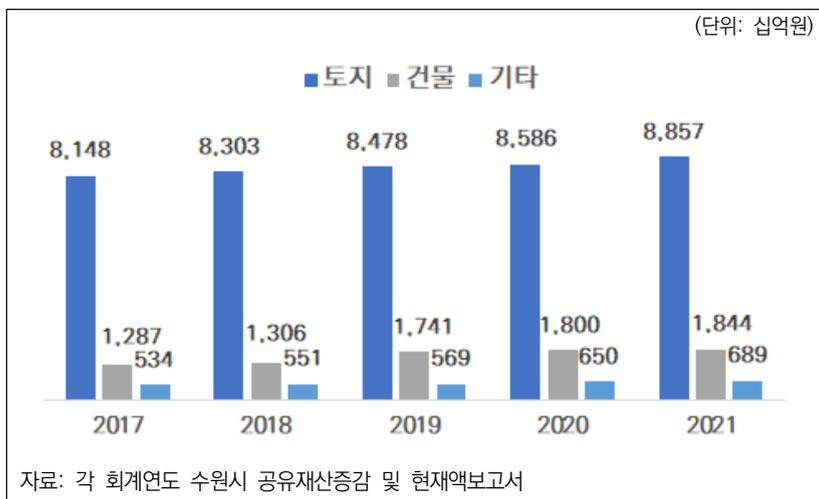
&lt;표 3-5&gt; 수원시 공유재산 종류별 규모 변화

(단위: 개, m<sup>2</sup>, %, 백만원)

구분	토지			건물			기타		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
2017	22,986	24,811,173	8,147,791	658	1,011,441	1,287,005	826,825	2,445	534,311
2018	23,141	25,846,736	8,302,858	670	1,017,293	1,305,880	827,707	3,400	550,549
2019	22,971	25,507,065	8,478,001	699	1,480,640	1,741,130	827,805	6,559	568,743
2020	23,172	24,821,079	8,585,587	717	1,520,812	1,800,354	828,525	8,205	649,827
2021	23,021	24,002,114	8,857,172	758	1,496,252	1,843,896	828,248	8,643	688,708
연평균 증가율	0.0	-0.8	2.1	3.6	10.3	9.4	0.0	37.1	6.6

자료: 각 회계연도 수원시 공유재산증감 및 현재액보고서

〈그림 3-3〉 수원시 공유재산 종류별 규모(금액) 변화



#### 4) 수원시 공유재산 부동산(토지, 건물) 용도별·종류별 현황

행정재산과 일반재산에서 기타 항목을 제외한 토지와 건물이 차지하는 규모를 살펴보면 다음 <표 3-6>과 같다. 금액기준으로 전체 행정재산 약 10조 5천억원 중, 토지가 약 8조 7천억원으로 전체의 82.6% 수준을 보이고 있으며 건물은 약 1조 8천억원으로 17.4%를 차지하고 있다.

일반재산은 전체 약 1천 8백억원 중 건물이 약 4억 4천만원에 불과해 토지가 거의 대부분을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 수원시 공유재산 부동산(토지, 건물) 용도별, 종류별 현황

(단위: 개, 천m<sup>2</sup>, 천만원)

구분	금액합계	토지			건물		
		필지 수	면적	금액	수	면적	금액
합계	1,069,265	23,020	24,002	885,725	756	1,494	183,540
행정재산	1,051,710	22,638	23,715	868,214	752	1,490	183,496
일반재산	17,555	382	287	17,511	4	4	44

주1: 2022년 1월 말 기준

주2: 자료 출처가 상이하어 &lt;표 3-4&gt; 및 &lt;표 3-5&gt;와 수치 차이가 다소 나타남

주3: 금액합계는 행정재산 및 일반재산 종류별 항목에서 기타를 제외한 금액임

자료: 수원시(2022a)

수원시 공유재산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 토지의 이용 현황을 용도별, 종류별로 살펴보면, 면적을 기준으로 행정재산인 토지 23,715천m<sup>2</sup> 중 기타를 제외하고 임야가 2,827천m<sup>2</sup>로 가장 넓었으며, 다음으로 답, 대, 전 순으로 나타났다. 다음으로 일반재산인 토지 287천m<sup>2</sup> 중 기타를 제외하고 전이 200천m<sup>2</sup>로 가장 넓었고, 다음으로 대지, 답, 임야 순으로 나타났다.

〈표 3-7〉 수원시 공유재산 토지이용 현황

(단위: 개, 천m<sup>2</sup>)

구분	합계		대지		전		답		임야		기타	
	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적
합계	23,020	24,002	6,006	1,565	2,559	1,346	2,667	1,560	1,185	2,828	10,603	16,703
행정 재산	22,638	23,715	5,755	1,494	2,509	1,146	2,625	1,550	1,176	2,827	10,573	16,698
일반 재산	382	287	251	71	50	200	42	10	9	1	30	5

자료: 수원시 내부자료

## 2. 수원시 공유재산의 동종 자치단체와의 비교

### 1) 동종 자치단체의 범위와 특성

수원시 공유재산 관리 현황을 보다 구체적으로 파악하기 위해 동종 자치단체와의 비교를 실시하였다. 수원시가 비교 대상으로 삼은 동종 자치단체는 지방재정분석제도에서 활용하고 있는 지방자치단체 유형구분 중 수원시가 포함된 시-I 유형에 속한 15개 지방자치단체로 선정하였다.

〈표 3-8〉 재정분석제도의 시-I 유형

유형(그룹)	자치단체명
시-I 유형(16개)	경기 수원시, 경기 성남시, 경기 고양시, 경기 용인시, 경기 부천시 경기 안산시, 경기 안양시, 경기 남양주시, 경기 화성시, 경기 평택시 충북 청주시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경북 포항시, 경남 창원시 경남 김해시

동종 자치단체 공유재산의 현황을 비교분석 하기에 앞서, 공유재산 규모와 연관이 있는 면적과 예산을 통해 각 지방자치단체의 특성을 살펴본 결과는 다음 <표 3-9>와 같다.

수원시는 분석대상인 16개 자치단체 중, 면적을 기준으로는 하위권인 14위를 차지하였으나 예산을 기준으로는 창원시 다음으로 2위를 차지하는 것으로 나타났다. 이처럼 수원시는 예산 규모에 비해 면적이 작아 공유재산의 취득, 관리 및 활용, 수익창출 등에 제약이 예상되어 보다 적극적인 공유재산 관리전략이 요구된다고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

<표 3-9> 수원시 동종 자치단체 면적 및 예산

(단위: km<sup>2</sup>, 백만원)

단체명	면적	2021년 최종예산
수원시	121	3,538,739
성남시	142	3,537,072
고양시	268	3,167,545
용인시	591	3,035,777
부천시	53	2,454,994
안산시	156	2,187,700
안양시	59	1,784,624
남양주시	458	2,286,332
화성시	699	3,099,447
평택시	458	2,339,714
청주시	941	3,033,278
천안시	636	2,346,751
전주시	206	2,326,123
포항시	1,129	2,470,337
창원시	748	4,007,878
김해시	463	1,985,638

자료: 각 자치단체 홈페이지

## 2) 수원시 및 동종 자치단체의 공유재산 보유현황

수원시 및 동종 자치단체의 공유재산 보유현황을 용도별, 종류별로 살펴본 결과는 다음 <표 3-10> 및 <표 3-11>과 같다.

5) 특히 전체 면적은 작으나 인구가 밀집해 있으며, 부동산 가격이 높은 대도시의 특징을 감안한 공유재산의 활용과 관리가 요구 된다고 할 수 있다.

〈표 3-10〉 동종 자치단체 공유재산 용도별 현황 비교(2020년 결산)

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

자치단체명	합계			행정재산			일반재산		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
수원시	852,414	26,350,096	11,035,767	780,420	26,039,742	10,839,050	71,994	310,355	196,718
성남시	27,216	31,574,892	16,298,077	26,156	31,328,968	16,021,541	1,060	245,924	276,536
고양시	23,249,104	27,452,644	18,572,329	23,244,494	27,061,629	18,118,571	4,610	391,015	453,758
용인시	26,854,423	30,027,071	11,024,770	26,852,102	29,536,966	11,000,242	2,321	490,105	24,529
부천시	2,625,842	16,625,123	8,859,401	2,614,429	15,969,954	8,684,270	11,413	655,169	175,131
안산시	3,843,203	23,752,779	5,015,700	3,829,492	23,035,551	4,689,868	13,711	717,228	325,832
안양시	8,220,874	10,471,177	8,230,892	8,220,432	10,339,745	8,061,223	442	131,432	169,669
남양주시	692,460	15,731,537	4,698,125	692,134	15,658,395	4,579,678	326	73,142	118,446
화성시	34,875,101	34,591,163	12,035,595	116,113	34,055,904	11,799,957	34,758,988	535,259	235,638
평택시	3,147,230	27,567,268	7,704,875	3,146,121	27,445,994	7,512,841	1,109	121,274	192,034
청주시	123,889	52,513,511	7,038,728	121,154	45,783,578	6,862,253	2,735	6,729,933	176,474
천안시	1,060,628	30,779,232	6,726,672	1,057,794	30,482,221	6,705,742	2,834	297,011	20,930
전주시	1,494,564	26,785,421	9,480,140	1,491,251	24,384,948	8,925,800	3,313	2,400,473	554,340
포항시	4,465,154	137,137,025	5,070,018	4,455,900	70,617,455	4,603,864	9,254	66,519,571	466,155
창원시	16,639,834	71,315,868	11,589,890	15,795,035	65,496,439	11,262,978	844,799	5,819,429	326,912
김해시	2,168,449	23,792,435	6,954,190	2,166,934	23,511,752	6,943,469	1,515	280,683	10,722

자료: 각 자치단체 2020 회계연도 공유재산증감 및 현재액보고서

〈표 3-11〉 동종 자치단체 공유재산 종류별 현황 비교(2020년 결산)

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

자치단체명	합계			토지			건물			기타		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
수원시	852,414	26,350,096	11,035,767	23,172	24,821,079	8,585,587	717	1,520,812	1,800,354	828,525	8,205	649,827
성남시	27,216	31,574,892	16,298,077	13,454	29,940,055	13,536,213	1,003	1,627,601	1,895,970	12,759	7,236	865,894
고양시	23,249,104	27,451,992	18,572,329	20,559	26,156,722	12,423,025	555	1,294,679	1,786,098	23,227,990	591	4,363,205
용인시	26,854,423	30,027,071	11,024,770	36,167	28,345,572	7,331,057	661	1,676,138	1,793,783	26,817,595	5,361	1,899,930
부천시	2,625,842	16,625,123	8,859,401	6,486	15,003,225	6,634,167	762	1,615,473	773,187	2,618,594	6,425	1,452,047
안산시	3,843,203	23,752,779	5,015,700	12,372	22,884,811	3,501,038	571	861,296	828,262	3,830,260	6,672	686,400
안양시	8,220,874	10,471,177	8,230,892	5,574	9,705,764	5,304,301	546	763,853	746,262	8,214,754	1,560	2,180,329
남양주시	692,460	15,731,537	4,698,125	17,387	15,338,719	3,280,384	343	391,891	525,803	674,730	928	891,937
화성시	34,875,101	34,591,163	12,035,595	42,435	33,008,199	9,538,200	409	1,573,876	1,320,018	34,832,257	9,088	1,177,376
평택시	3,147,230	27,567,268	7,704,875	45,354	27,176,553	5,160,599	429	376,450	778,593	3,101,447	14,266	1,765,684
청주시	123,889	52,513,511	7,038,728	38,490	51,488,588	4,678,753	1,133	1,018,932	1,119,047	84,266	5,992	1,240,927
천안시	1,060,628	30,779,232	6,726,672	29,460	29,640,085	3,939,611	904	1,138,408	1,039,344	1,030,264	739	1,747,718
전주시	1,494,562	26,785,421	9,480,140	31,977	26,045,125	3,471,891	634	733,750	715,348	1,461,951	6,546	5,292,901
포항시	4,465,154	137,137,025	5,070,018	37,171	104,211,425	3,098,336	889	32,922,374	661,622	4,427,094	3,227	1,310,060
창원시	16,639,834	71,315,868	11,589,890	46,896	69,575,153	7,255,859	1,740	1,737,368	2,114,664	16,591,198	3,347	2,219,368
김해시	2,168,449	23,792,436	6,954,190	23,336	23,196,787	1,682,007	668	588,517	1,121,483	2,144,445	7,131	4,150,700

자료: 각 자치단체 2020 회계연도 공유재산증감 및 현재액보고서

수원시 및 동종 자치단체의 용도별, 종류별 공유재산 규모 순위를 분석한 결과는 <표 3-12>와 <표 3-13>를 통해 살펴볼 수 있다. 먼저 <표 3-12>에서 수원시 및 동종 자치단체 공유재산의 용도별 현황을 살펴보면, 금액기준으로 가장 공유재산 규모가 큰 자치단체는 고양시(약 18.6조원)이며 다음으로 성남시(약 16.3조원), 화성시(약 12.0조원), 창원시(약 11.6조원), 수원시(약 11.0조원) 순을 보이고 있었다. 가장 작은 공유재산 규모를 보인 자치단체는 남양주시(약 4.7조원)인 것으로 나타났다. 수원시의 공유재산 규모는 가장 큰 규모를 보인 고양시의 약 0.59배 수준이며, 가장 작은 규모의 남양주시의 약 2.3배 수준을 보이고 있다. 이처럼 동종 자치단체 내에서도 공유재산 규모의 편차가 매우 크게 나타나고 있으며, 수원시의 경우 예산규모에 비해 공유재산의 규모가 상대적으로 작은 것을 확인할 수 있다.

수원시와 마찬가지로 타 자치단체의 경우도 행정재산이 공유재산의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 행정재산의 규모 역시 고양시가 가장 큰 규모를 보였으며, 다음으로 성남시, 화성시, 창원시, 용인시, 수원시 순으로 나타났다. 일반재산 규모의 경우, 전주시가 가장 큰 규모를 보이고 있으며, 다음으로 포항시, 고양시, 창원시, 안산시, 성남시, 화성시, 수원시 순을 보이고 있다. 수원시의 경우 행정재산에 비해 일반재산의 순위가 낮게 나타나고 있으며, 각 지자체별로 행정재산과 일반재산의 규모의 상대적 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 3-12> 수원시 동종 자치단체 공유재산 용도별 보유 순위(금액기준)

단체명	합계 순위	행정재산 순위	일반재산 순위
수원시	5	6	8
성남시	2	2	6
고양시	1	1	3
용인시	6	5	14
부천시	8	8	11
안산시	15	14	5
안양시	9	9	12
남양주시	16	16	13
화성시	3	3	7
평택시	10	10	9
청주시	11	12	10
천안시	13	13	15
전주시	7	7	1
포항시	14	15	2
창원시	4	4	4
김해시	12	11	16

자료: 각 자치단체 2020 회계연도 공유재산증감 및 현재액보고서

수원시 및 동종 자치단체 종류별 공유재산 규모 순위를 분석한 결과는 <표 3-13>과 같다. 토지의 경우 금액기준으로 가장 큰 규모를 보인 자치단체는 성남시(약 13.5조원)이며, 다음으로 고양시, 화성시, 수원시, 용인시 순으로 나타났다. 수원시는 가장 규모가 큰 성남시에 비해 토지의 면적은 약 0.8배 수준이나 필지수가 약 1.7배로 나타나고 있으며, 1m<sup>2</sup> 당 금액은 약 0.8배 수준으로 토지를 활용한 수익창출에 상대적으로 제약적 환경을 가지고 있는 것을 확인할 수 있다.<sup>6)</sup>

건물의 경우 금액기준으로 창원시(약 2.1조원)의 규모가 가장 컸으며, 다음으로 성남시, 수원시, 용인시, 고양시 순으로 나타났다. 수원시는 건물 금액 및 면적에 있어서 창원시의 약 0.9배 수준이나 건물 수는 약 0.4배 수준으로 매우 적은 것으로 나타났다. 공유재산 건물 면적 1m<sup>2</sup> 당 금액은 창원시와 유사한 수준을 보이고 있었다.<sup>7)</sup>

기타의 경우 전주시가 가장 큰 규모를 보이고 있고, 수원시가 16위로 가장 규모가 작은 것으로 나타났다.

<표 3-13> 수원시 동종 자치단체 공유재산 종류별 보유 순위(금액기준)

단체명	합계 순위	토지 순위	건물 순위	기타 순위
수원시	5	4	3	16
성남시	2	1	2	14
고양시	1	2	5	2
용인시	6	5	4	6
부천시	8	7	12	9
안산시	15	12	10	15
안양시	9	8	13	5
남양주시	16	14	16	13
화성시	3	3	6	12
평택시	10	9	11	7
청주시	11	10	8	11
천안시	13	11	9	8
전주시	7	13	14	1
포항시	14	15	15	10
창원시	4	6	1	4
김해시	12	16	7	3

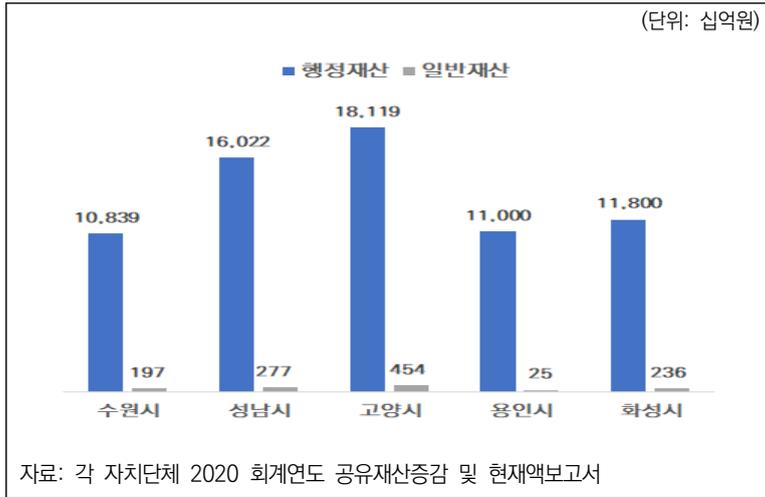
자료: 각 자치단체 2020 회계연도 공유재산증감 및 현재액보고서

6) 수원시(345,889원) 보다 공유재산 토지 1m<sup>2</sup>당 지가가 높은 자치단체는 안양시(546,510원), 고양시(474,946원), 성남시(452,110원), 부천시(442,183원)로 나타났다.

7) 수원시(1,183,811원) 보다 공유재산 건물 면적 1m<sup>2</sup>당 건물 재산가액이 높은 자치단체는 평택시(2,068,251원), 김해시(1,905,609원), 고양시(1,379,568원), 남양주시(1,341,707원) 창원시(1,217,165원)가 있다.

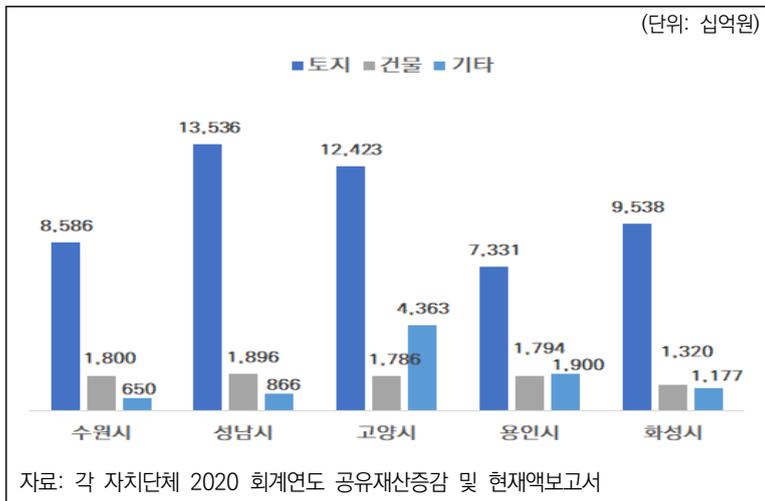
동종 자치단체 중 수원시와 유사한 사회경제적 환경에 놓여있는 경기도 내 유사자치단체 (성남, 고양, 용인, 화성)와 금액을 기준으로 용도별, 종류별 규모를 비교한 결과는 다음 <그림 3-4>, <그림 3-5>와 같다. 먼저 행정재산의 경우 고양시, 성남시, 화성시, 용인시, 수원시 순이며, 일반재산의 경우 고양시, 성남시, 화성시, 수원시, 용인시 순으로 나타났다.

<그림 3-4> 경기도 내 유사자치단체 공유재산 용도별 비교(금액)



종류별로는 토지의 경우, 성남시, 고양시, 화성시, 수원시, 용인시 순이며, 건물은 성남시, 수원시, 용인시, 고양시, 화성시 순을 보이고 있다.

<그림 3-5> 경기도 내 유사자치단체 공유재산 종류별 비교(금액)



다음으로 지방자치단체 환경에 따른 공유재산의 특성을 파악하기 위해 동종 자치단체 면적 대비 공유재산 면적<sup>8)</sup> 비중을 검토하였다. 수원시의 경우 전체 면적 대비 공유재산(토지 및 건물) 면적 비중은 21.8%로 부천시(31.4%)와 성남시(22.2%) 다음으로 3위를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 수원시 면적 대비 공유재산 토지 면적 비중은 20.5%로 역시 부천시(28.3%)와 성남시(21.1%) 다음 순위를 차지하고 있었으며 공유재산 건물 면적 비중은 1.3%로 부천시(3.0%), 포항시(2.9%) 다음으로 높게 나타났다.

이처럼 수원시는 자치단체 총 면적 대비 공유재산 면적 비중이 타 자치단체에 비해 비교적 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-14〉 수원시 동종 자치단체 면적 대비 공유재산 면적 비중

(단위: %)

단체명	전체 면적 대비 공유재산 토지+건물 면적	전체 면적 대비 공유재산 토지 면적	전체 면적 대비 공유재산 건물 면적
수원시	21.8	20.5	1.3
성남시	22.2	21.1	1.1
고양시	10.2	9.8	0.5
용인시	5.1	4.8	0.3
부천시	31.4	28.3	3.0
안산시	15.2	14.7	0.6
안양시	17.7	16.5	1.3
남양주시	3.4	3.3	0.1
화성시	4.9	4.7	0.2
평택시	6.0	5.9	0.1
청주시	5.6	5.5	0.1
천안시	4.8	4.7	0.2
전주시	13.0	12.6	0.4
포항시	12.1	9.2	2.9
창원시	9.5	9.3	0.2
김해시	5.1	5.0	0.1

자료: 각 자치단체 2020 회계연도 공유재산증감 및 현재액보고서 및 홈페이지를 바탕으로 저자 작성

동종 자치단체 예산 대비 공유재산 금액 비중을 검토한 결과 전체 예산 대비 공유재산(토지 및 건물) 금액 비중은 고양시가 약 586.3%로 가장 컸으며, 수원시는 약 311.9%로 전체 중

8) 여기서 공유재산 면적은 면적으로 산출 가능한 주요 공유재산인 토지와 건물의 면적으로 산출하였다.

10위 수준을 보이고 있다. 세부적으로 전체 예산 대비 공유재산 토지 금액 비중은 고양시가 약 392.2%로 가장 크게 나타났으며, 수원시는 약 242.6%로 전체의 6위 수준으로 나타났다. 건물의 경우 용인시가 약 59.1%로 예산 대비 비중이 가장 높았으며, 수원시는 약 50.9%로 역시 전체의 6위 수준을 보였다.

〈표 3-15〉 수원시 동종 자치단체 예산 대비 공유재산 금액 비중

(단위: %)

단체명	전체 예산 대비 공유재산 토지+건물 금액	전체 예산 대비 공유재산 토지 금액	전체 예산 대비 공유재산 건물 금액
수원시	311.9	242.6	50.9
성남시	460.8	382.7	53.6
고양시	586.3	392.2	56.4
용인시	363.2	241.5	59.1
부천시	360.9	270.2	31.5
안산시	229.3	160.0	37.9
안양시	461.2	297.2	41.8
남양주시	205.5	143.5	23.0
화성시	388.3	307.7	42.6
평택시	329.3	220.6	33.3
청주시	232.1	154.2	36.9
천안시	286.6	167.9	44.3
전주시	407.6	149.3	30.8
포항시	205.2	125.4	26.8
창원시	289.2	181.0	52.8
김해시	350.2	84.7	56.5

자료: 각 자치단체 2020 회계연도 공유재산증감 및 현재액보고서 및 결산서를 바탕으로 저자 작성

### 3. 수원시 공유재산 세외수입 현황

사용허가 및 대부료, 변상금, 매각대금을 합한 수원시 공유재산 총 세외수입은 2020년 약 317억원, 2021년 약 165억원으로 공유재산 수입이 2020년 대비 2021년 대폭 감소한 것으로 나타났다. 구체적으로 사용허가 및 대부료는 2021년 다소 증가 하였으나 전년도와 비슷한 수준으로 나타났고, 변상금의 경우 2021년 대폭 증가한 것으로 나타났다. 반면 매각대금은 2021년에 2020년의 약 35% 수준으로 감소한 것을 알 수 있다. 이러한 차이는 공유재산 담당자

인터뷰 결과 사용허가 및 대부는 매년 큰 변화 없이 유지되는 데 반해, 변상금의 경우 변상금 부과·징수 노력에 따라 크게 변동되며, 매각의 경우는 재개발 및 도시계획사업 수요에 영향을 크게 영향을 받기 때문인 것으로 나타났다.

〈표 3-16〉 수원시 공유재산 세외수입 실적

(단위: 개, 천원)

연도	합계		사용허가 및 대부료		변상금		매각대금	
	필지	금액	필지	금액	필지	금액	필지	금액
총계	2,054	48,256,835	1,523	13,209,081	109	874,519	422	34,173,235
2020년	950	31,710,100	689	6,305,040	33	139,916	228	25,265,144
2021년	1,104	16,546,735	834	6,904,041	76	734,603	194	8,908,091

자료: 수원시 내부자료

수원시 전체 세외수입 중 공유재산 수입의 비중을 살펴보면 다음 〈표 3-17〉과 같다. 수원시 총 세외수입은 2020년 248십억원에서 2021년 253십억원으로 증가하였으나 공유재산 수입은 감소하여 전체 세외수입 중 공유재산 수입 비중이 2020년 약 12.8%에서 2021년 약 6.6%로 크게 감소하였다. 사용허가 및 대부료는 전체 세외수입의 약 2.5~2.7%를 차지하고 있으며 변상금은 약 0.1~0.3% 수준을 나타내고 있다. 매각대금의 비중은 2020년 약 10.2%에서 2021년 약 3.5% 수준으로 크게 감소한 것으로 확인되었다.

〈표 3-17〉 수원시 세외수입 중 공유재산 수입 비중

(단위: 천원, %)

구분	세외수입	공유재산 수입 합계	사용허가 및 대부료	변상금	매각대금
2020	248,421,812	31,710,100	6,305,040	139,916	25,265,144
	100	12.8	2.5	0.1	10.2
2021	252,523,602	16,546,735	6,904,041	734,603	8,908,091
	100	6.6	2.7	0.3	3.5

주: 세외수입액은 일반 및 기타특별회계 최종예산 기준

자료: 수원시 예산서 및 수원시 내부자료 바탕으로 재구성

## 제2절 수원시 공유재산 관리체계 현황

### 1. 공유재산 관리조직

#### 1) 재산관리관의 지정 및 재산관리관별 공유재산 현황

「수원시 공유재산 관리 조례」 제2조에 따르면 시장은 총괄재산관리관을 지정하고 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리 책임공무원(재산관리관)을 지정할 수 있다. 수원시는 해당 조례 시행규칙 제2조에 따라 총괄재산관리관을 수원시 공유재산 사무분장을 받은 담당 국장(경제정책국장)으로 지정하고, 각 재산관리관을 공유재산의 구분에 따라 각각 지정하고 있다. 구체적인 재산관리관 기준은 아래 <표 3-18>과 같다.

<표 3-18> 수원시 공유재산 유형에 따른 재산관리관 기준

공유재산 구분		각 재산관리관
행정재산	1. 본청에서 사용하는 행정재산	업무 주관과장
	2. 「수원시 행정기구 및 정원조례」 상의 소속 행정기관 (이하 “청·소”)에서 사용하는 행정재산	청·소의 장
	3. 본청 및 청·소에서 사용하는 이외의 행정재산	업무 주관과장
일반재산	4. 일반재산 중 특정재원의 조성 목적 관리 중 재산 및 용도 폐지, 공공용지 취득 후 잔여지 중 필요하다고 인정하는 재산	업무 주관과장
행정재산	5. 수원시의회에서 사용하는 행정재산	수원시의회 사무국장
	6. 공유임야	임야 주관과장
일반재산	7. 제1호~제6호까지 외의 재산 및 일반재산	재산관리과장

주: 2021년 10월 31일 기준

자료: 수원시 내부자료

수원시 재산관리관 현황을 실·국·직속기관·구청별로 살펴보면 다음 <표 3-19>와 같다. 전체 29개 조직에 총 153명의 재산관리관이 지정되어 있으며 동을 포함한 4개 구청의 재산관리관 수가 가장 많다. 구청을 제외한 실·국·직속기관 중에는 경제정책국의 재산관리관 수가 7명으로 가장 많고, 기획조정실, 복지여성국, 환경국, 안전교통국, 도서관사업소가 동일하게 6명으로 다음으로 많은 것으로 나타났다.

공유재산 담당자 인터뷰 결과, 대체로 재산관리관이 지정된 부서 당 담당직원 1명이 다른 업무와 함께 공유재산 업무를 담당하고 있어 공유재산 관리 인력의 업무 부담이 과중하고 업무 전문성의 확보가 어려운 문제가 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

〈표 3-19〉 수원시 조직별 재산관리관 현황

(단위: 명)

연번	실·국	수	연번	실·국	수
1	언론담당관	1	16	농업기술센터	3
2	홍보기획관	1	17	화성사업소	2
3	기획조정실	6	18	도서관사업소	6
4	경제정책국	7	19	박물관사업소	2
5	복지여성국	6	20	수원시립미술관	2
6	문화체육교육국	4	21	대외협력사무소	1
7	도시디자인단	1	22	상수도사업소	3
8	도시정책실	4	23	공원녹지사업소	3
9	환경국	6	24	도로교통관리사업소	1
10	안전교통국	6	25	도시안전통합센터	1
11	도시개발국	3	26	장안구	18
12	장안구보건소	2	27	권선구	21
13	권선구보건소	1	28	팔달구	18
14	팔달구보건소	1	29	영통구	22
15	영통구보건소	1		합계	153

주1: 2022년 9월 30일 기준, 공유재산시스템 기준

주2: 각 구의 수치는 구의 소속 등 포함

주3: 공유재산시스템 상 조직 변동 사항이 반영되지 않은 자료는 미포함

자료: 수원시 공유재산시스템 자료를 바탕으로 재구성

실·국·직속기관·구청별로 공유재산 보유·관리 현황을 살펴보면 안전교통국의 공유재산 규모가 약 8조 4천억원으로 전체 공유재산의 대부분을 보유·관리하고 있으며, 이 중 약 8조 2천억원이 건설정책과 소관으로 나타났다. 그 다음으로 공원녹지사업소, 권선구, 영통구, 문화체육교육국, 환경국, 농업기술센터, 경제정책국 순으로 공유재산의 규모가 크게 나타났다. 이와 같이 재산관리관 당 보유·관리하고 있는 공유재산 규모의 편차가 매우 커, 공유재산 관리 인력에 제한이 있다는 점을 감안할 때, 각 부서별 공유재산 관리 담당자 간 업무부담 정도에 매우 큰 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.

또한 실·국·직속기관·구청별로 최근 3년간(2019~2021년) 공유재산 취득 규모를 살펴보면, 문화체육교육국이 약 2,961억원으로 가장 컸으며, 다음으로 안전교통국(2,410억원), 공원녹지사업소(1,341억원), 경제정책국(896억원) 순으로 취득 규모가 큰 것으로 나타났다. 특히 문화체육교육국의 경우 건물의 취득 규모가 크게 나타났으며, 안전교통국, 공원녹지사업소, 경제정책국 등은 토지 취득 규모가 크게 나타났다. 이와 같이 공유재산 취득 역시 각 부서별로 취득 규모와 종류에 편차가 크게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-20〉 수원시 조직별 공유재산 보유·관리 현황

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

구분	합계			토지			건물			기타	
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액	수	금액
안전교통국	19,711	12,989,889	8,424,687	16,513	12,904,212	8,131,282	30	85,679	25,788	3,168	267,617
공원녹지사업소	3,474	6,685,857	2,198,878	1,200	6,674,080	2,189,653	54	11,777	7,199	2,220	2,025
권선구	5,183	2,319,058	1,331,830	2,402	2,274,319	1,288,489	85	44,738	41,334	2,696	2,006
영통구	1,542	1,148,475	719,061	399	1,114,847	686,191	44	33,629	29,698	1,099	3,174
문화체육교육국	375	917,325	713,208	152	513,416	432,628	82	403,909	279,344	141	1,236
환경국	1,071	1,192,659	446,823	543	1,092,578	324,111	113	100,081	120,122	415	2,589
농업기술센터	78	254,963	426,257	19	155,833	363,068	8	99,130	62,939	51	248
경제정책국	636	234,425	419,939	324	164,941	346,434	14	69,484	67,602	298	5,903
장안구	1,869	498,878	368,598	533	409,176	267,433	65	89,706	98,507	1,271	2,656
도시개발국	532	969,804	333,621	461	746,882	323,053	32	222,922	10,229	39	341
복지여성국	325	238,502	309,523	75	108,468	168,427	62	130,034	139,130	188	1,968
화성사업소	2,245	219,175	222,820	1,224	200,655	211,016	50	18,520	11,205	971	599
박물관사업소	126	92,382	167,306	10	75,208	100,429	5	17,174	66,714	111	161
도서관사업소	144	152,426	160,850	8	38,106	37,048	28	114,321	123,720	108	81
팔달구	1,899	210,241	136,799	389	165,777	124,763	66	44,466	9,822	1,444	2,217
상수도사업소	255	542,139	121,623	147	537,846	104,388	7	4,293	6,803	101	10,433
수원시립미술관	7	18,445	52,493	2	7,210	21,128	3	11,235	31,364	2	0
도로교통관리사업소	645	85,897	40,783	499	78,171	36,111	4	7,726	4,550	142	122
권선구보건소	8	9,056	15,788	1	6,560	11,900	1	2,496	3,888	6	0

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

구분	합계			토지			건물			기타	
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액	수	금액
도시안전통합센터	1,442	4,542	15,473	0	0	0	1	4,542	9,614	1,441	5,860
징안구보건소	24	10,075	11,504	2	2,371	5,226	3	7,704	6,278	19	0
팔달구보건소	32	9,742	10,586	9	3,500	10,586	2	6,242	0	21	0
도시정책실	34	6,193	9,117	15	6,193	8,568	0	0	0	19	549
기획조정실	208	5,888	9,049	3	2,338	5,363	7	3,550	1,302	198	2,382
영통구보건소	5	11,247	7,810	2	5,500	7,810	1	5,747	0	2	0
언론담당관	12	0	786	0	0	0	0	0	0	12	786
도시디자인단	69	96	270	1	96	270	0	0	0	68	0
홍보기획관	23	0	246	0	0	0	0	0	0	23	246
대외협력사무소	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
미술관사업소	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0

주1: 2022년 9월 30일 기준, 공유재산시스템 기준

주2: 각 구의 수치는 구 소속 동 포함

주3: 공유재산시스템 상 조직 변동 사항이 반영되지 않은 자료는 미포함

자료: 수원시 공유재산시스템 자료 바탕 저자작성

〈표 3-21〉 수원시 조직별 행정재산 취득 현황(2019-2021년 합계)

(단위: 개, m<sup>2</sup>, 백만원)

재산관리부서	합계			토지			건물		
	건	면적	금액	건	면적	금액	건	면적	금액
문화체육교육국	24	212,089	296,129	10	1,241	3,329	14	210,847	292,800
안전교통국	348	354,287	241,010	341	339,228	213,348	7	15,059	27,662
공원녹지사업소	125	240,058	134,114	120	236,844	127,813	5	3,214	6,301
경제정책국	19	88,141	89,563	18	87,892	88,962	1	249	601
화성사업소	122	16,559	55,651	115	8,426	48,133	7	8,134	7,518
도로교통관리사업소	277	25,968	47,840	276	24,408	43,598	1	1,560	4,243
환경국	77	608,909,164	33,325	77	608,909,164	33,325	0	0	0
장안구	48	14,701	26,825	43	7,960	9,619	5	6,741	17,206
팔달구	19	7,568	26,323	11	978	8,363	8	6,590	17,960
도시개발국	79	224,797	24,957	58	4,515	12,862	21	220,281	12,095
도서관사업소	3	7,356	14,153	2	2,850	2,002	1	4,506	12,151
복지여성국	4	2,885	10,031	1	100	875	3	2,785	9,155
영통구	8	17,051	8,933	2	16,780	7,915	6	271	1,018
도시정책실	5	926	6,721	5	926	6,721	0	0	0
농업기술센터	6	3,201	4,204	5	2,446	2,447	1	755	1,757
권선구	11	11,072	3,402	4	10,249	1,522	7	823	1,881
박물관사업소	1	1,263	1,370	1	1,263	1,370	0	0	0
상수도사업소	1	59	52	1	59	52	0	0	0

주1: 2022년 9월 30일 기준, 공유재산시스템 기준

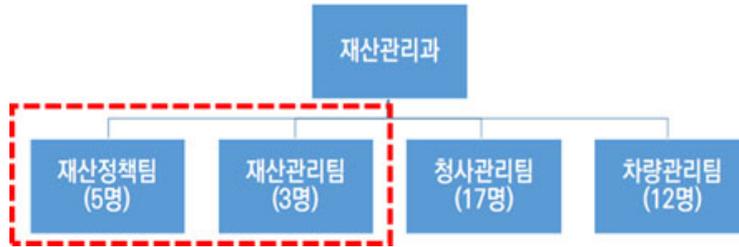
주2: 각 구 수치는 구 소속 등 포함

자료: 수원시 공유재산시스템 자료 바탕 저자작성

## 2) 수원시 공유재산 관리 전담조직 현황

수원시는 1개 팀 수준으로 공유재산을 관리하고 있는 대부분의 기초자치단체와 달리, 경제정책국 산하에 재산관리과를 두고 재산정책팀과 재산관리팀을 통해 공유재산 관리를 담당 하도록 하고 있다.<sup>9)</sup>

〈그림 3-6〉 수원시 경제정책국 재산관리과 조직도



자료: 수원시 홈페이지 조직도를 바탕으로 저자 작성

재산정책팀은 총원 5명으로 일반재산의 매각 및 대부, 변상금 부과, 공유재산심의회 운영, 중기공유재산관리계획 및 공유재산관리계획 수립 등을 담당하고 있다. 재산관리팀은 총원 3명으로 2022년 1월 24일, 재산관리 강화를 위해 신설되었으며 행정재산의 관리 및 조정, 일제조사 및 실태조사, 직원교육 및 공유재산시스템 운영 등을 담당하고 있다.

이처럼 수원시 공유재산 전담조직은 크게 일반재산 관리 및 공유재산 관련 계획·심의에 관한 업무와, 행정재산 관리 및 실태조사와 공유재산시스템 운영·관리에 관한 업무로 재산정책팀과 재산관리팀의 업무를 구분하고 있다. 특히 재산관리팀의 신설로 기존에 관리가 미흡했던 행정재산에 대한 관리가 본격적으로 추진되고 있다.

〈표 3-22〉 수원시 재산관리과 재산관리 주요업무

구분	인원(명)	주요업무
재산관리과장	1	재산관리과 업무총괄
재산정책팀	5	공유재산 매각, 공유재산 대부 및 변상금 부과, 부가가치세, 공유재산심의회 및 (중기)공유재산관리계획, 공유재산 관리 조례 등
재산관리팀	3	공유재산(행정) 관리 및 조정, 공유재산 일제정비, 공유재산 실태조사 추진 및 후속조치, 공유재산 관리 직원교육, 공유재산시스템 운영 및 관리, 공유재산 토지이동 현행화, 영조물 및 건물시설물재해복구 배상공제 등

주: 재산관리과 소속 팀 중 재산관리 전담 팀 외 생략

자료: 수원시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자작성

9) 수원시는 재산관리과 외 시민안전과 도로재산팀(총 3명)을 2022년 신설하여 도로 관련 공유재산 업무(국공유 도로 재산 무상귀속 협의, 공유재산 도로 실태조사, 국공유 도로 재산 용도폐지 승인, 국·공유재산 관련 협의 등)를 담당 하도록 하고 있다.

### 3) 타 자치단체 공유재산 관리전담 조직과의 비교

#### (1) 서울특별시

서울시는 재무국 산하에 재산관리과를 두고 공유재산 관리를 실시하고 있다. 재산관리과는 재산정책팀, 행정재산팀, 일반재산팀, 재산조사팀의 총 4팀, 21명으로 구성되어 있다.

〈그림 3-7〉 서울시 재무국 재산관리과 조직도



자료: 서울시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

가장 큰 규모의 공유재산을 보유하고 있는 서울시는 대체로 1~2개 팀을 보유한 타자치단체의 공유재산 전담조직과는 달리 공유재산 업무를 세분화 하여 4개의 팀을 운영 중이다.

〈표 3-23〉 서울시 재산관리과 주요업무

구분	인원(명)	주요업무
재산관리과장	1	재산관리과 업무 총괄
재산정책팀	6	국가점유 시유재산 교환, 국가점유 시유재산 해소 방안 마련, 주유시설 시유지 집산화 사업, 중기공유재산 5개년 관리계획 수립 및 지침 마련, 공유재산 관련 법규정비 및 제도개선, 공유재산 교환, 공유재산 손해보험 업무, 성과관리/평가/감사, 수탁기관선정심사위원회 업무 등
행정재산팀	5	공유재산심의회 대상사업 검토, 공유재산심의회 운영, 공유재산관리계획, 행정재산 활용 실태 관리, 행정재산 현황 관리 등
일반재산팀	5	시유재산 위탁관리, 자치구 실적평가 및 위임재산 일원화 추진, 매각승인 및 재산관리/위임재산 소송 지원/일반재산 재산관리관 변경 처리 등, 공개매각 계획수립 및 공고입찰, 재산관리과 대부로 총괄, 체납계획 관련 업무, 체비지 소송 및 소유권 이전 정리, 연부매각 및 e호조 채권총괄 등
재산조사팀	4	공유재산 정기 실태조사, 공유재산 총조사 및 정밀실태조사, 공유재산관리시스템 재산 보고자료 확인·반영, 공유재산 자치구 이관, 공유재산관리시스템 운영 및 개선, 공유재산 결산, 시유재산 정보 제공, 시유재산종합정보시스템 운영 및 개선 등

자료: 서울시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

특히 수원시와 달리 차량 및 청사관리 업무를 분리하여 재산관리과 전체가 재산관리 업무를 담당하고 있으며 재산정책, 일반재산, 행정재산, 재산조사 등의 업무가 팀별로 세분화, 전문화되어 있어 팀별 업무 전문성을 제고하고 재산관리에 공백이 발생하지 않도록 하고 있다.

한편 서울시의 경우, 공유재산과 관련한 또 하나의 전담조직으로 재정기획관 산하에 공공자산 담당관을 두고 있다. 공공자산담당관은 총 3팀(공공자산 정책팀, 공공자산 운용팀, 공공용지 활용팀), 14명으로 운영되고 있으며 서울시 공공자산의 효율적, 전략적 활용 방안 모색 및 관련 조사·분석, DB구축 업무를 담당하고 있다. 공공자산의 적극적 운용 및 활용을 위한 정책수립에 초점을 둔 조직으로서 자산관리의 관점에서 공유재산의 관리를 담당하고 있다.

〈그림 3-8〉 서울시 재정기획관 공공자산담당관 조직도



자료: 서울시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

〈표 3-24〉 서울시 공공자산담당관 주요업무

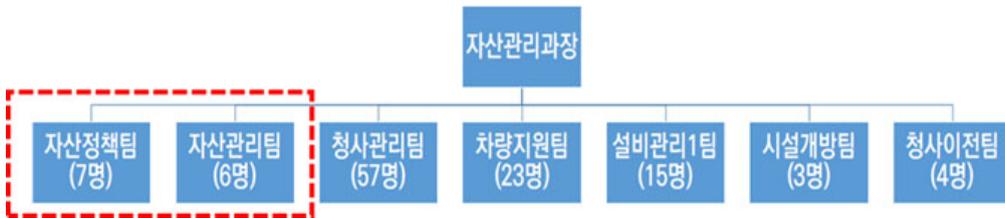
구분	인원(명)	주요업무
공공자산담당관	1	공공자산담당관 업무 총괄
공공자산정책팀	5	시(市) 공공자산 관리 체계 개선, 시(市) 공공자산 활용 기획·검토, 시(市) 공공자산 운용·개발 계획 수립, 위탁개발 제도 개선 및 활성화 방안 마련, 서울형 위탁개발 사업, 활용가능 공공자산 발굴 및 조사·분석 등
공공자산운용팀	4	기부채납 관련 정책수립, 기부채납 관련 자문회의 및 실무협의 운영, 대규모 부지 기부채납 공공시설 수요조사 및 공급, 기부채납 통합관리 세부운영기준 수립, UPIS 연계 기부채납 통합관리시스템 운영, 공공기여 재원의 광역적 활용을 위한 관리 및 운영계획 수립, 종합적 공공서비스 제공을 위한 공공기여 확대 방안 추진 등
공공용지활용팀	4	서울시 공공토지자원 효율적 운영방안 마련, 공공토지자원 효율적 활용을 위한 법·제도 개선, 공공토지자원의 최적 개발 모색을 위한 포럼 운영, 민관협력 신(新) 사업모델 발굴, 공공부지 혼재지역의 협력적 활용방안 수립, 공공토지자원 기획 컨설팅 제도 운영, 국가점유 및 노후·저활용 사유자산 활용체계 마련, 공공토지 활용시스템 운영 및 DB관리, 공유재산심의 사전적정성 검토 및 제도 개선, 국·공유지 및 민간점유 사유지 현황조사 및 DB구축 등

자료: 서울시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

## (2) 경기도

경기도는 자치행정국 산하 자산관리과 내에 자산관리 전담팀인 자산정책팀과 자산관리팀을 두고 총 14명의 인원으로 자산관리 업무를 수행하고 있다. 서울시 다음으로 큰 규모의 공유 재산을 보유하고 있다는 측면에서 서울시에 비해 상대적으로 조직 및 인력 규모가 작다고 할 수 있다.

〈그림 3-9〉 경기도 자치행정국 자산관리과 조직도



자료: 경기도 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

재산관리 전담조직의 업무분장을 살펴보면 자산정책팀은 공유재산에 관한 계획 및 심의, 공유재산 관리 시스템 운영·관리 등에 관한 업무를 담당하고 있으며, 자산관리팀은 일반재산 및 행정재산의 관리 등에 관한 업무 전반을 담당하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 경기도의 공유재산 전담조직이 자산정책팀과 자산관리팀으로 구성되어 있는 점은 수원시와 유사하나 일반재산 업무와 행정재산 업무로 크게 구분하여 팀별업무를 분장하고 있는 수원시와 업무분장에서 차이가 존재한다.

〈표 3-25〉 경기도 자산관리과 주요업무

구분	인원(명)	주요업무
자산관리과장	1	자산관리과 업무 총괄
자산정책팀	7	공유재산 관리 운영계획 수립, 공유재산심의회 및 공유재산관리계획, 공유재산 관리시스템 운영·관리, 공유재산 관리대장 전산자료 대사 및 정비 등
자산관리팀	6	공유재산 매각·교환, 무단점유 해소, 일반재산 및 행정재산 관리, 공유재산 처분 및 용도 폐지 등

주: 자산관리과 소속 팀 중 자산관리 전담 팀 외 생략

자료: 경기도 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

### (3) 인천광역시

인천시는 재정기획관 산하에 공공시설혁신담당관을 두고 공공시설혁신팀, 재산정책팀, 재산관리팀의 총 3팀, 18명의 인력을 바탕으로 공유재산을 관리하고 있다.

〈그림 3-10〉 인천시 재정기획관 공공시설혁신담당관 조직도



자료: 인천시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

인천시 공공시설혁신담당관의 업무분장을 살펴보면, 먼저 공공시설혁신팀은 공유재산에 관한 계획 및 심의와 공공시설 실태조사 및 이용활성화 추진에 관한 업무를 담당하고 있다. 재산정책팀은 주로 일반재산의 관리 및 처분 등에 관한 업무를 담당하고 있으며, 재산관리팀은 실태조사 및 행정재산의 관리, 공유재산 관리 시스템의 운영·관리를 담당하고 있다.

〈표 3-26〉 인천시 공공시설혁신담당관 주요업무

구분	인원(명)	주요업무
공공시설혁신담당관	1	공공시설혁신담당관 업무 총괄
공공시설혁신팀	6	중기공유재산관리계획 수립, 공유재산관리계획 수립, 공유재산심의회 운영, 공유재산정책협의회에 관한 사항, 공공시설 실태조사 및 재배치, 이용활성화 추진, 공공시설 이용활성화 연구용역, 도시계획시설 변경검토 및 사전협의, 저이용·노후 공공시설 활용방안 마련, 행정목적 활용 가용지 발굴 및 확보, 공공시설 기초조사 및 기능·용도별 재분류 등
재산정책팀	5	공유재산 정책, 공유재산 매각 관련 사업, 매각 관련 법령 및 조례 개정, 일반 공유재산 매각 업무, 군구 위임 공유재산 매각 검토 및 승인, 공유재산 기부채납 사전협의, 공유재산 교환/양여 등, 매각 가능 공유재산 발굴, 국·공유재산 협의에 관한 사항, 군·구 공유재산 관리·처분실적 평가, 공유재산 손실보상에 관한 업무, 매각대장 관리 등
재산관리팀	6	공유재산 실태조사, 미등재 공유재산 발굴/등록/활용, 공유재산 토지이동 관련 업무, 공유재산 용도변경, 공유재산 사용·수익허가 및 대부, 공유재산 관리위탁 및 위탁관리, 공유재산 관련 조례 개정, 공유재산 결산 및 이관, 지방재정공제회 관련 업무, 행정안전부 소관 국유재산에 관한 업무, 공유재산 현황/통계 관리 및 데이터 공개 등

주: 공공시설혁신담당과 소속 팀 중 재산관리 전담 팀 외 생략

자료: 인천시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자작성

이와 같이 인천시 재산정책팀과 재산관리팀의 구성 및 업무분장은 수원시와 유사하게 나타나고 있지만 공공시설혁신팀을 두어 공공시설 실태조사 및 이용활성화, 저이용·노후 공공시설 활용방안 마련, 행정목적 활용 가용지 발굴 및 확보 등에 관한 업무를 수행하도록 하고 있다는 점에서 수원시와 다른 특징을 보이고 있다.

#### (4) 고양시

고양시는 자치행정국 산하 재산관리과 내에 재산관리팀과 재산운영팀을 두고 총 10명의 인력으로 공유재산 관리를 추진 중이다.

〈그림 3-11〉 고양시 자치행정국 재산관리과 조직도



자료: 고양시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

재산관리팀은 공유재산관리계획 및 심의회 운영, 사용허가·대부 및 공유재산 부과징수 업무 지원 등을 담당하고 있으며 재산운영팀은 일반재산 매각, 행정재산 실태조사 및 관리, 실태조사 후속조치, 관리위탁 등을 담당하여 수원시와 조직형태는 유사하나 업무분장에서 다소 차이가 나타난다. 또한 고양시는 수원시와 유사하게 재산관리과와 별도로 도로교통정책실 도로정책과에 도로재산관리팀(총 3명)을 두고 도로와 관련한 공유재산 관리업무를 수행하도록 하고 있다.

〈표 3-27〉 고양시 재산관리과 주요업무

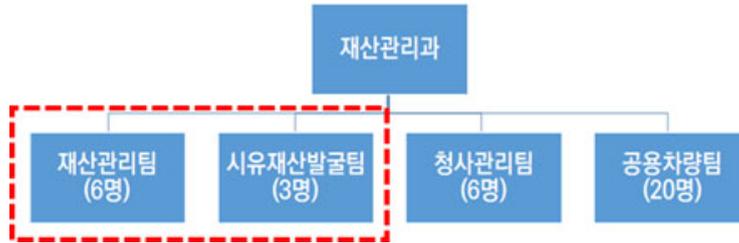
구분	인원(명)	주요업무
재산관리과장	1	재산관리과 업무 총괄
재산관리팀	5	공유재산관리계획, 공유재산심의회, 공유재산 자치법규 제개정, 시유지 사용허가/대부, 정기 실태조사, 공유재산 부과징수 업무지원 등
재산운영팀	4	국·공유재산 교환, 부처별 시 관내 소유 전수조사, 보유 행정재산 현황조사, 공유재산 매각, 공유재산실태조사 후속조치, 행정·일반재산 관리위탁 개발 등

주: 재산관리과 소속 팀 중 재산관리 전담 팀 외 생략  
 자료: 고양시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

## (5) 용인시

용인시는 재정국 산하 재산관리과 내에 재산관리팀과 시유재산발굴팀을 두어 총 10명의 인력으로 공유재산 관리 업무를 수행하고 있다.

〈그림 3-12〉 용인시 재정국 재산관리과 조직도



자료: 용인시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

팀별 업무분장을 살펴보면 타 자치단체와는 다르게 재산관리팀이 일반재산 및 행정재산 관리, 공유재산관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영, 실태조사 등 공유재산 업무의 대부분을 담당하도록 하고 있으며, 시유재산발굴팀에 대해서는 누락된 시유재산 발굴 및 정리 업무를 전담하도록 하고 있다.

또한 용인시 역시 재산관리과와는 별도로 도로교통정책실 건설정책과에 도로재산관리팀(총3명)을 두고 도로와 관련한 공유재산 관리업무를 수행하도록 하고 있다.

〈표 3-28〉 용인시 재산관리과 주요업무

구분	인원(명)	주요업무
재산관리과장	1	재산관리과 업무 총괄
재산관리팀	6	시유지 매각, 중기공유재산관리계획, 공유재산심의회, 공유재산관리계획, 도유지(일반재산) 관리, 시유지 대부 및 관리, 공유재산 실태조사, 공유재산 관리 등
시유재산발굴팀	3	누락된 시유재산 발굴 및 정리 등

주: 재산관리과 소속 팀 중 재산관리 전담 팀 외 생략  
 자료: 용인시 홈페이지 상 조직도를 기준으로 저자 작성

## 2. 공유재산 관련 계획 및 심의체계

### 1) 중기공유재산관리계획 수립

중기공유재산관리계획의 수립은 2021년 4월, 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조의 신설을 통해 2022년부터 지방자치단체에서 의무화되었다. 구체적으로 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조에서는 지방자치단체의 장은 공유재산을 계획적으로 관리·처분하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 공유재산의 관리·처분에 관한 계획(중기공유재산관리계획)을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하도록 하고 있다.

또한 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조는 중기공유재산관리계획에 포함되어야 할 사항을 규정하고 있는데, ①공유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 공유재산 정책방향, ②공유재산 관리·처분의 총괄계획, ③공유재산 처분의 기준에 관한 사항, ④공유재산의 사용료 감면 등 특례 종합계획에 관한 사항, ⑤그 밖에 대통령령으로 정하는 공유재산의 관리·처분에 관한 사항이 그것이다.

중기공유재산관리계획 수립의 기본방향은 공유재산과 관련한 정책 비전 및 우선순위 사업을 반영하고, 지역계획 및 중기지방재정계획과 연계하여 수립하며, 중요재산(시행령 제7조제1항)의 취득·처분은 중기공유재산관리계획에 반영 후 공유재산관리계획을 수립함을 원칙으로 하고 있다(행정안전부, 2022b).

### 2) 공유재산관리계획 수립

공유재산관리계획의 수립은 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조의2를 근거로 하고 있는데 해당 조항은 지방자치단체의 장이 지방의회에서 예산을 의결하기 전에 중기공유재산관리계획에 따라 매년 다음 회계연도의 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(공유재산관리계획)을 수립하여 그 지방의회의 의결을 받아 확정하여야 함을 명시하고 있다.

공유재산관리계획의 수립대상은 공유재산의 취득·처분 시 중요재산에 해당하는 경우로, 시행령 제7조제1항이 규정하고 있는 시·군·자치구 중요재산의 범위는 다음 <표 3-29>와 같다.

<표 3-29> 시·군·자치구 공유재산관리계획 수립대상 중요재산의 범위

구분	중요재산의 범위
금액기준	취득, 처분 모두 기준금액 10억원 이상 (기준금액: 토지-개별공시지가/표준공시지가, 건물-개별-공동주택가격/시가표준액)
면적기준	취득 1천m <sup>2</sup> , 처분 2천m <sup>2</sup> (토지만 해당)

또한 공유재산관리계획의 변경수립 대상은 당초 공유재산의 취득·처분에 대해 지방의회의 의결을 득한 사업의 목적이나 용도가 변경된 경우, 취득·처분하고자 하는 공유재산의 위치가 변경된 경우, 사업구역 확대 또는 축소로 토지 면적이 30% 초과 증감된 경우, 토지 또는 건물 등 시설물의 기준가격이 30%를 초과하여 증감된 경우이다.

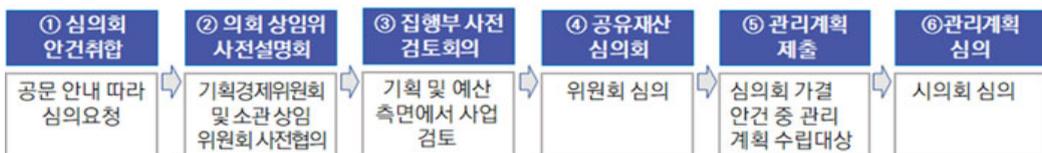
공유재산관리계획 수립시기는 공유재산을 취득·처분하기 위하여 지방의회의 예산 의결을 득하기 전으로 구체적으로 정기분의 경우 다음연도 예산 의결 전에, 수시분의 경우 당해 연도 예산 의결 전에 수립하도록 하고 있다. 또한 공유재산관리계획의 내용으로는 사업목적 및 용도, 사업기간, 소요예산, 사업규모, 기준가격 명세, 계약방법 등이 포함되어야 한다.

〈표 3-30〉 공유재산관리계획 수립시기

구분	정기분	수시분
적용	다음 연도 예산 의결 전	당해 연도 예산 의결 전
의회제출시기	회계연도 시작 40일 전까지	당해 연도 정기회 및 임시회 시

수원시 공유재산관리계획 수립절차는 다음 〈그림 3-13〉과 같다. 먼저 심의 안건을 취합하고 공유재산관리계획 수립안건에 대해 의회 기획경제위원회 및 소관 상임 위원회와 사전 협의절차를 갖는다. 다음으로는 기획 및 예산 측면에서 사업을 검토하는 집행부 사전 검토 회의를 거치는데 해당 검토회의는 기획조정실장 및 예산재정과장의 사전협의를 바탕으로 안건과 관련된 부서장을 중심으로 이루어진다. 이와 같이 사전협의 및 검토를 마친 안건들은 공유재산심의회의 심의를 거치고, 공유재산심의회 가결안건 중 관리계획 수립대상에 대해 공유 재산관리계획이 제출되면, 시의회 기획경제위원회에서 공유재산관리계획을 심의·의결하는 절차를 거친다.

〈그림 3-13〉 수원시 공유재산관리계획 수립절차



특히, 수원시의 경우, 의회 상임위원회 사전설명회 절차를 거치는 부분에서 일반적인 공유 재산관리계획 수립 절차와 차이를 보이고 있는데, 이는 시의회에서 공유재산관리계획이 부결 될 경우 사업추진에 문제가 발생할 수 있으므로 시의회와 상정안건에 대한 사전조율이 필요 하기 때문인 것으로 나타났다. 이와 같이 공유재산관리계획 수립안건에 대해 심의 전 사전

협약이 이루어지는 절차는 안전에 대한 의견교환을 통해 공유재산심의회 및 시의회 심의를 원활하게 한다는 점에서는 긍정적 측면이 있다. 그러나 계획적이고 예측 가능한 공유재산 관리를 위해 공유재산관리계획을 수립하고자 하는 당초 취지보다는 심의통과에 중점을 두고 있어 공유재산관리계획 수립 및 심의가 형식화 될 우려가 있으며, 공유재산관리계획의 의결 까지 너무 많은 시간이 소요되어 사업이 지연된다는 의견이 제기되고 있다.

### 3) 공유재산심의회의 운영

공유재산심의회는 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 자치단체장이 자문하기 위해 운영 되는 것으로서 공유재산심의회의 설치 및 운영에 관한 내용은 「수원시 공유재산 관리조례」 제4조에 규정되어 있다. 구체적으로 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함하여 7~15명 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있으며, 임기는 2년으로 1회 연임이 가능하다. 공무원인 위원은 본청 및 사업소의 4급 이상 공무원 중 임명하고 민간위원은 아래 <표 3-31>의 요건을 갖춘 사람 중 위촉하도록 하고 있다.

<표 3-31> 수원시 공유재산심의회 민간위원 요건

- 변호사, 공인회계사, 세무사, 감정평가사 또는 법무사 자격을 취득한 후 해당 분야에서 3년 이상 활동한 경력이 있는 사람
- 법학, 행정학, 회계학, 토목공학, 건축공학 등 관련분야의 조교수 이상으로 재직경력이 있는 사람
- 국유·공유재산의 관리 또는 지방재정·회계업무 담당 공무원으로 근무한 경력이 있는 사람
- 그 밖에 지방재정, 부동산, 건축 또는 도시계획에 관한 학식과 전문지식이 풍부한 사람

2022년 현재 운영 중인 수원시 공유재산심의회는 총 9명으로 공무원 4명, 감정평가사 3명, 세무사 2명으로 구성되어 있으며, 이 중 남성이 7명, 여성이 2명이다. 이와 같이 심의회의 위촉직 민간위원이 감정평가사와 세무사로만 구성되어 있어 공유재산 관리에 관한 자문기능 수행을 위한 심의회의 전문성 및 다양성이 다소 부족한 것으로 나타났다.

<표 3-32> 수원시 공유재산심의위원회 구성

구분	인원(명)	비고
전체	9	
직업	공무원	4 당연직 3명(위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 1명), 위촉직 1명
	감정평가사	3 위촉직
	세무사	2 위촉직
성별	남	7 당연직 4명, 위촉직 3명
	여	2 위촉직

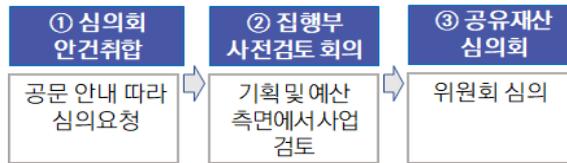
주: 2021년 10월 31일 기준

자료: 수원시 내부자료

수원시 공유재산 관리 조례 제5조에 따른 공유재산심의회 심의대상은 ①공유재산관리 계획의 수립 및 변경, ②공유재산의 취득·처분, ③회계 간 무상 재산이관, 사용료 또는 대부료의 감면, ④재난 발생으로 한시적으로 인화된 사용료·대부료 요율의 적용, ⑤행정재산 용도변경 또는 폐지, 일반재산을 행정재산으로 용도변경, ⑥시행령 제37조의2에 따른 일반재산의 처분 제한 ⑦행정재산 관리 위탁기간의 두 번 이상의 갱신, ⑧그 밖에 재산관리관이 중요하다고 인정하는 사항이다(수원시, 2022b)

앞서 살펴본 공유재산관리계획 수립대상 안건 외, 공유재산심의회 일반안건의 심의 절차는 다음 <그림 3-14>와 같다. 먼저 각 부서에서 심의회 안건이 취합되면 기획조정실장, 예산 재정과장이 참여하는 집행부 사전검토 회의를 통해 기획 및 예산 측면에서 상정 사업을 검토 하고 사전검토 회의에서 적정하다고 판단된 안건들에 대해 공유재산심의회 심의를 거친다. 이와 같이 공유재산심의회 일반안건의 경우 공유재산관리계획 수립대상 안건 심의절차와 달리 시의회 상임위원회 사전설명회, 공유재산관리계획 제출 및 심의 단계를 거치지 않는다.

<그림 3-14> 수원시 공유재산심의회 일반안건 심의절차



2017년부터 2021년 간 공유재산심의회 개최 및 공유재산관리계획 시의회 상정 현황을 살펴보면 먼저 공유재산심의회 개최횟수는 연간 약 6~9회 정도이며, 안건 수는 연간 약 37~58건으로 연도별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 공유재산관리계획 시의회 상정 횟수는 연간 약 4~7회 수준이며, 안건 수는 연간 약 8~32건으로 역시 연도별 편차가 크게 나타나고 있었다. 이와 같이 공유재산심의회 및 공유재산관리계획 안건 수에 연도별로 편차가 크게 나타나는 이유는 공유재산의 취득 및 처분이 요구되는 사업 추진 현황에 연도별로 차이가 나타나기 때문인 것으로 판단된다.

<표 3-33> 수원시 공유재산심의회 개최 및 공유재산관리계획 시의회 상정 현황

(단위: 건)

연도	공유재산심의회 개최		공유재산관리계획 시의회 상정	
	개최 횟수	안건 수	개최 횟수	안건 수
2017년	9	52	6	32
2018년	6	40	7	26

(단위: 건)

연도	공유재산심의회 개최		공유재산관리계획 시의회 상정	
	개최 횟수	안건 수	개최 횟수	안건 수
2019년	8	38	5	18
2020년	9	37	5	11
2021년	7	58	4	8

자료: 수원시 내부자료

다음으로 수원시 공유재산심의회 심의결과를 살펴보면 원안가결이 거의 대부분이며, 조건부 및 보류로 판정되는 경우는 매우 드물게 나타나고 있음을 알 수 있다. 공유재산관리계획 시의회 심의 상정안건 역시 거의 대부분 의결되고 있으며, 연간 1~3건 정도의 극소수의 안건에 대해 삭제가 의결되고 있다. 이는 공유재산관리계획에 대한 시의회 상임위 사전 설명회를 통해 대체로 통과 가능한 안건들이 심의에 상정되기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-34〉 수원시 공유재산심의회 심의결과

(단위: 건)

연도	공유재산심의회				공유재산관리계획 시의회 심의		
	계	원안가결	조건부	보류	계	의결	삭제
2017년	52	50	1	1	32	31	1
2018년	40	40	0	0	26	23	3
2019년	38	33	4	1	18	17	1
2020년	37	37	0	0	11	11	0
2021년	58	57	0	1	8	7	1

자료: 수원시 내부자료

### 3. 공유재산 운영체계

다음으로 수원시 공유재산 관리 및 처분에 관한 주요 내용을 검토하여 수원시 공유재산 운영체계 현황을 파악해 보도록 한다.

#### 1) 매각

매각계약은 지방자치단체의 장이 일반재산의 소유권을 상대방에게 이전하고, 상대방은 이에 대한 매각대금을 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 발생하는 사법상 계약이다. 행정 목적을 수행하지 않는 일반재산의 매각은 행정의 효율성과 세외수입 확보에 기여 할 수 있다.

공유재산 매각은 정책적 판단 또는 민원인의 매수신청서 제출을 통해 이루어지며 방대한 법령 검토와 종합적인 판단을 요구하기 때문에 고도의 전문적 업무로 분류된다. 따라서 현재 수원시 공유재산 매각 업무는 재산정책팀 내 전문관 1인이 담당하고 있다.

수원시 공유재산의 매각 절차를 살펴보면, 먼저 부서에서 매각계획이 수립되고 매수신청서가 제출되면 부서협의 및 현장 확인을 통해 매각 건에 대한 검토가 이루어진다. 이 과정을 통해 매각계약에 이상이 없음을 확인하고, 매각에 문제가 예상되는 물건에 대해서는 확약 등의 조치를 실시한다. 다음으로 검토가 완료된 안건은 공유재산심의회 심의를 거치고, 이 중 공유재산관리계획 수립대상사업의 경우는 공유재산관리계획 수립 및 시의회 승인 과정을 별도로 거친다. 심의회 심의 및 시의회 승인 과정을 마친 매각 대상에 대해서는 감정평가의 의뢰를 통해 가격을 결정<sup>10)</sup>하며, 국장결재를 통해 매각결정이 확정된다. 다음 입찰공고를 통해 매각 계약이 체결되고 매각대금이 납부되면 최종적으로 매수자에게 소유권이 이전된다.

〈그림 3-15〉 공유재산 매각 절차



다음으로 2017년부터 2021년까지 수원시 일반재산 매각 현황을 살펴보면 연도별로 건수 및 면적, 금액에 큰 차이가 나타나는 것을 알 수 있다. 2020년에 매각 건수가 가장 많았으며, 면적 및 금액이 가장 컸던 연도는 2019년 인 것으로 나타났다. 이는 매각 건당 매각 규모에 차이가 크기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-35〉 수원시 공유재산 연도별 매각 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>, 천원)

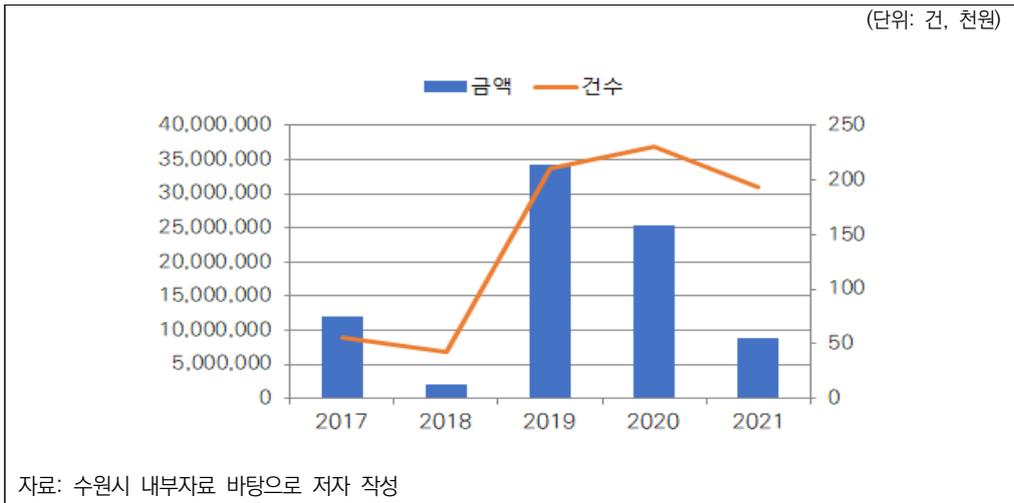
구분	건수	면적	금액
2017	56	6,059	11,946,668
2018	43	1,468	2,031,464
2019	211	26,847	34,283,975
2020	231	11,831	25,265,144
2021	194	4,422	8,908,091

자료: 각 년도 수원시정백서

10) 공유재산 매각금액 결정은 『공유재산 및 물품관리법 시행령』 제27조에 따라 2인 이상의 감정평가업자에게 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평균한 금액이상으로 하며, 감정평가나 분할측량에 든 비용을 포함하여 예정가격을 결정한다.

다음 <그림 3-16>에서 확인할 수 있는 바와 같이 수원시 공유재산 매각 금액은 2019년 급격히 증가한 이후 감소하는 추세이며, 매각 건수는 2019년 급격히 증가한 후, 2020년까지 증가하다가 2021년 감소한 것으로 나타났다.

<그림 3-16> 수원시 공유재산 연도별 매각 현황



공유재산 매각 사유별 현황을 살펴보면 수원시 공유재산 매각수입은 재개발 및 도시계획 사업에 의한 비중이 전체의 90.3%로 대부분을 차지하며 재개발 및 도시계획사업 추진의 연도별 변화로 인해 매년 매각수입 변동이 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 담당자 인터뷰 결과, 2020년 이후 재개발정비 및 도시계획사업의 수요 감소와 코로나 이후 경기침체로 인한 개인 매각 수요 감소로 매각수입이 줄어들고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-36> 수원시 공유재산 매각 사유별 현황

(단위: 천원, %)

구 분	합계	재개발정비사업	도시계획사업	보존부적합
2019년	34,283,975 (100)	15,628,574 (45.6)	16,515,626 (48.2)	2,139,775 (6.2)
2020년	25,265,144 (100)	11,469,735 (45.4)	10,395,037 (41.1)	3,400,372 (13.5)
2021년	8,908,091 (100)	6,825,110 (76.6)	952,940 (10.7)	1,130,041 (12.7)
소계	68,457,210 (100)	33,923,419 (49.6)	27,863,603 (40.7)	6,670,220 (9.7)

자료: 수원시 내부자료

수원시 공유재산 매각방식을 살펴보면 공유재산의 매각은 일반입찰이 원칙이나 현재 수원시 공유재산의 매각은 수의계약이 97%를 차지하고 있다. 이는 공유재산 담당자 인터뷰 결과 수의계약에 대한 예외규정이 다수 존재하고, 수의계약을 할 수 밖에 없는 지역 환경적 요인이 많기 때문인 것으로 나타났다.

〈표 3-37〉 수원시 공유재산 매각방식

(단위: 건)

구분	합계	수의계약	지명경쟁	공개입찰	일반입찰	교환
2019	167	161	2	3	-	1
2020	231	226	2	-	3	-
2021	127	121	-	-	3	3

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

## 2) 사용허가 및 대부계약

사용허가는 「공유재산 및 물품 관리법」 제5조제2항에 따른 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하는 것을 말한다. 대부계약은 동법 제5조제3항에 따른 일반재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약으로서 민법상 ‘임대차계약’과 유사한 의미를 지닌다. 이와 같이 사용허가와 대부계약은 공유재산의 관리 방식에 있어서는 동일하나 그 대상이 행정재산인지, 일반재산인지 여부에 따라 구분되는 개념이라고 할 수 있다.

수원시는 사용허가 및 대부계약의 기본원칙을 통해 수원시 전체 이익에 맞도록 공공가치와 활용가치에 대해 고려할 것과 공유재산의 목적·용도에 장애가 있거나, 원상회복에 어려움이 있을 경우 사용허가(대부계약)가 불가함을 명시하고 있다. 또한 행정재산의 사용허가 및 대부계약은 일반입찰을 원칙으로 하고 있으나 「공유재산 및 물품관리법」 제20조 및 제29조 등에 근거하여 지명경쟁 및 수의계약이 가능하도록 하고 있다.

연간 사용료 및 대부료는 동법 제22조 및 제32조에 따라 재산가격에 사용료율(대부료율)을 곱한 가격으로 산출하고 있으며, 동법 제24조 및 제34조에 근거해 사용료 및 대부료를 감면할 수 있다. 사용기간은 그 허가를 받은 날부터 5년 이내, 기부채납의 경우 별도로 규정(동법 제21조) 하도록 하고 있으며, 대부 기간은 토지 및 그 정착물은 5년, 그 외 재산은 1년, 대부계약 기간 특례로는 20년(동법 제31조)을 규정하고 있다.

공유재산 사용허가 및 대부계약절차는 다음 〈그림 3-17〉과 같다.

〈그림 3-17〉 수원시 공유재산 사용허가(대부계약) 절차



먼저 수원시 행정재산에 대한 부서별 유상 사용허가 현황을 살펴보면 사용료 기준으로 관광과의 사용료 규모가 약 21.7억원으로 가장 컸으며 다음으로 대중교통과, 생명산업과, 농수산물도매시장관리과 등 순으로 나타났다. 건수 기준으로는 농수산물도매시장관리과가 320건으로 가장 많았으며, 다음으로 권선구 건설과, 영통구 건설과, 기업지원과 순을 보였다. 면적 기준으로는 행정지원과가 79,729m<sup>2</sup>로 가장 넓은 면적을 사용허가 하고 있었으며, 다음으로 대중교통과, 생명산업과, 권선구 건설과 순으로 나타났다.

〈표 3-38〉 수원시 행정재산 유상 사용허가 현황(사용료 기준 TOP 15)

(단위: 천원, 건, m<sup>2</sup>)

순위	담당 부서	사용료	건수	면적
1	관광과	2,168,788	21	7,219
2	대중교통과	947,188	5	69,188
3	생명산업과	937,590	3	52,003
4	농수산물도매시장관리과	506,554	320	7,279
5	장안구 건설과	484,175	31	1,432
6	청소자원과	459,635	6	2,870
7	권선구 건설과	179,381	115	12,281
8	체육진흥과	156,449	22	1,032
9	광고홍재도서관	150,423	15	562
10	공원관리과	97,259	10	423
11	문화예술과	97,156	4	619
12	영통구 건설과	81,164	37	3,084
13	도로관리과	80,907	4	1,131
14	선경도서관	54,606	14	392
15	기업지원과	50,197	35	6,172

주: 2021년 10월 기준

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

수원시 행정재산의 무상 사용허가 현황을 살펴보면 건수에 있어서 체육진흥과가 18건으로 가장 많았으며, 다음으로 노인복지과가 12건, 영통구 행정지원과가 6건으로 높게 나타났다. 면적기준으로는 노인복지과가 36,529m<sup>2</sup>로 가장 넓은 면적을 사용허가 하고 있었으며, 다음으로 환경정책과, 교육청소년과, 체육진흥과 순으로 나타났다.

〈표 3-39〉 수원시 행정재산 무상 사용허가 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>)

담당 부서	무상사용 총 현황		무상사용 중 위수탁 현황	
	건수	면적	건수	면적
지역경제과	2	1,806	-	-
복지협력과	1	999	-	-
노인복지과	12	36,529	-	-
보육아동과	1	80	-	-
관광과	1	130	1	130
교육청소년과	1	7,019	1	7,019
체육진흥과	18	4,079	-	-
환경정책과	3	8,387	-	-
기후대기과	1	3,331	1	3,331
대중교통과	4	451	-	-
도시개발과	4	108	-	-
장안구보건소 건강관리과	2	813	-	-
농수산물도매시장관리과	1	342	-	-
권선구 행정지원과	3	187	-	-
팔달구 행정지원과	1	42	-	-
팔달구 건설과	2	55	-	-
영통구 행정지원과	6	287	-	-

주: 2021년 10월 기준

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

수원시 사용허가 현황을 종합할 때, 부서별로 관리하고 있는 유·무상 사용허가 건수에 편차가 크게 나타나 부서 간 사용허가 관련 업무량 차이가 클 것으로 예상된다. 또한 사용허가 현황에 대한 관리가 담당 부서별로 이루어지고 재산관리과에서는 오직 담당부서의 통보에 의해서만 사용허가 전체 현황을 취합·관리할 수 있어, 정확한 현황 정보의 확인이 어려운 실정인 것으로 나타났다. 즉 현재, 행정재산의 사용허가에 대한 총괄 관리가 매우 부실한 상황으로 사용료 및 무상사용의 적정성에 대한 주기적 재검토, 사용허가 활성화를 통한 행정재산의 적극적인 활용노력 등이 요구된다고 할 수 있다.

다음으로 일반재산에 대한 대부계약 현황을 살펴보면, 먼저 유상 대부계약 건수 및 금액이 2019년 이후 지속적으로 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 담당자 인터뷰 결과, 코로나 등에 의한 경기침체로 사무실 및 상가 대부 등이 감소한 데 큰 영향이 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-40〉 수원시 유상 대부계약 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>, 천원)

연도	건수	면적	대부료
2019년	85	8,738	214,617
2020년	83	10,769	209,968
2021년	77	9,128	183,616

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자작성

유상 대부계약 현황을 용도별로 살펴보면 대부 건수로는 경작용이 가장 많고, 대부료에 있어서는 사무실 및 상가 대부가 가장 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-41〉 수원시 유상 대부계약 용도별 현황

(단위: 건, 천원)

구분	합계		경작용		사무실 및 상가		주거용		주차장		기타	
	건수	대부료	건수	대부료	건수	대부료	건수	대부료	건수	대부료	건수	대부료
2019년	85	214,617	29	922	18	128,518	26	34,026	1	875	11	50,276
2020년	83	209,968	31	868	5	87,218	26	42,436	12	53,260	9	26,186
2021년	77	183,616	28	778	3	75,509	26	44,557	11	53,968	9	8,804

주: 기타에는 공장, 공판장, 송전선 하지, 견본 주택부지, 야적 등이 포함됨

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

지목별 유상 대부계약 현황을 살펴보면 대부면적으로는 답이 가장 넓고, 대부료로는 대와 건물이 가장 규모가 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-42〉 수원시 일반재산 지목별 대부계약 현황

(단위: m<sup>2</sup>, 천원)

구분	2020		2021	
	면적	대부료	면적	대부료
합계	10,769	209,968	9,128	183,616
답	5,141	45,331	3,692	26,545

(단위: m<sup>2</sup>, 천원)

구분	2020		2021	
	면적	대부료	면적	대부료
전	929	6,065	932	6,665
대	2,427	69,389	2,361	72,846
임야	419	3,877	419	4,071
건물	291	82,410	162	70,449
잡종지	107	462	107	486
기타	1,454	2,434	1,454	2,555

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

다음으로 수원시 무상 대부계약 현황을 살펴보면 연간 17, 18건 수준으로, 관공서(경찰서, 소방서 등) 및 주차장 용도로 법률에 근거해 매년 일정한 용도와 규모로 추진되고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-43〉 수원시 무상 대부계약 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>)

연도	건수	면적
2019년	18	13,788
2020년	17	13,546
2021년	18	13,739

자료: 수원시 내부자료

〈표 3-44〉 수원시 무상 대부계약 용도별 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>)

구분	합계		경찰서		소방서		주차장		기타	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
2019년	18	13,788	6	6,607	5	3,412	3	2,876	4	894
2020년	17	13,546	6	6,607	5	3,412	3	2,876	3	652
2021년	18	13,739	6	6,607	5	3,412	4	3,069	4	652

주: 기타에는 우체국, 민주평화통일자문위원회 생활체육시설 운영, 예비군 중대 등이 포함됨

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

일반재산의 연도별 실제 대부료 징수규모는 2019년 2.7억원, 2020년 1.9억원, 2021년 2.0억원 수준으로 나타나고 있다.

〈표 3-45〉 수원시 일반재산 대부료 및 변상금 징수 실적

(단위: 건, 천원)

연도	총 계		대부료		변상금	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2019년	156	569,851	106	270,397	50	299,454
2020년	141	239,110	82	188,056	59	51,054
2021년	130	270,408	67	199,932	63	70,476

주1: 대부료는 2021년 코로나 경감 환급액이 발생하여 실제 세입과 다소 차이가 있음

주2: 미납 및 분납 등이 있어 부과금액과 당해연도 징수실적 간 차이가 발생함

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 저자 작성

수원시에서 파악하고 있는 유희(미대부) 재산 및 대부가능 지역 현황은 다음 〈표 3-46〉과 같다. 일반재산의 수익성 제고를 위해서는 이와 같은 미대부 재산에 대한 상세분석을 실시하고 이에 대한 적극적 활용방안을 모색할 필요가 있다.<sup>11)</sup>

〈표 3-46〉 유희(미대부) 재산 및 대부 가능 지역 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>)

지 역	유희(미대부) 재산		유희재산 중 대부 가능지역	
	건수	면적	건수	면적
합 계	130	52,803	26	3,788
장안구	22	3,850	1	54
권선구	79	45,468	16	2,867
팔달구	27	3,394	8	837
영통구	2	91	1	30

자료: 수원시 내부자료

11) 유희(미대부) 재산 중, 대부가 불가능한 사유로는 녹지, 인도, 공원, 화단, 통행로 및 도로, 무단점유, 매각진행 중, 학교용지, 주차장, 건물 사이 맹지, 공유지분 소유 등이 제시되고 있다.

### 3) 변상금 부과

변상금의 부과는 공유재산을 대부 또는 사용허가 등을 받지 아니하고 점유·사용하였을 경우 해당 재산의 사용료나 대부료의 100분의 120에 상당하는 금액을 부과하는 일종의 징벌적 행정처분으로 「공유재산 및 물품 관리법」 제81조 및 시행령 제81조 등을 근거로 하고 있다. 변상금 부과 대상자는 해당 지방자치단체 이외의 자, 사용허가나 대부계약 없이 공유재산을 사용하거나 점유한 자, 공유지를 본인의 토지로 알고 점유한 자, 분묘를 무단으로 설치한 자 등이다. 또한 변상금의 부과 시점은 공유재산을 무단으로 점유하거나 무단으로 사용·수익한 사실을 확인한 시점이다.

무단점유에 대한 변상금 부과 절차는 다음 <그림 3-18>과 같다. 무단점유는 실태조사와 직접적으로 연관되므로 인력 추가 투입을 통해 철저한 실태조사를 통한 무단점유 적발로 효율적인 재산관리와 세수확보를 추진해야 할 필요가 있다.

<그림 3-18> 변상금 부과 절차



수원시 일반재산 변상금 부과 현황을 살펴보면 연도별로 그 건수와 금액의 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 이는 변상금 부과가 무단 점유적발을 위한 적극적 행정의 결과로서 연도별로 정도의 차이가 발생하기 때문으로 판단된다.

<표 3-47> 수원시 일반재산 변상금 부과 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>, 천원)

구분	건수	점유 면적	변상금 부과금액
2019	43	21,706	352,473
2020	30	1,128	38,373
2021	28	2,781	145,777

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 재구성

일반재산 무단점유 적발 사유로는 주거용으로 사용하는 경우가 가장 많았으며, 다음으로 기타를 제외하고 경작용으로 사용하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-48〉 수원시 일반재산 무단점유 적발 사유

(단위: 건)

구분	합계	주거	경작	주차장	기타
2019	43	17	6	4	19
2020	30	13	7	1	9
2021	28	9	9	2	8

자료: 수원시 내부자료 바탕으로 재구성

2021년에 취합된 자료를 기준으로 행정재산에 대한 변상금 부과현황을 살펴보면 전체 약 5.9억원 규모를 나타냈으며 그 중 영통구 녹지공원과가 건수로는 2건에 불과하였으나 금액으로는 대부분인 약 5.4억원을 차지하고 있었다. 그 외에는 각 구청의 건설과에서 부과한 변상금 부과 실적인 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-49〉 수원시 행정재산 변상금 부과 현황

(단위: 건, m<sup>2</sup>, 천원)

재산관리관	건수	면적	변상금
장안구 건설과	2	56	2,369
권선구 건설과	31	4,316	12,318
팔달구 건설과	5	409	20,363
영통구 건설과	3	78	8,537
영통구 녹지공원과	2	4,072	543,606
합계	43	8,931	587,193

주1: 2021년 10월 31일 기준

주2: 건수는 소재지 기준으로 산출함

자료: 수원시 내부자료 바탕 저자 작성

행정재산 무단점유 적발 사유는 일반재산과 달리 경작용으로 사용하는 경우가 가장 많았으며 다음으로 기타를 제외하고 주거용으로 사용하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-50〉 수원시 행정재산 무단점유 적발 사유

(단위: 건)

구분	합계	주거	경작	주차장	기타
2021	43	5	25	1	12

주1: 2021년 10월 31일 기준

주2: 건수는 소재지 기준으로 산출함

자료: 수원시 내부자료 바탕 저자작성

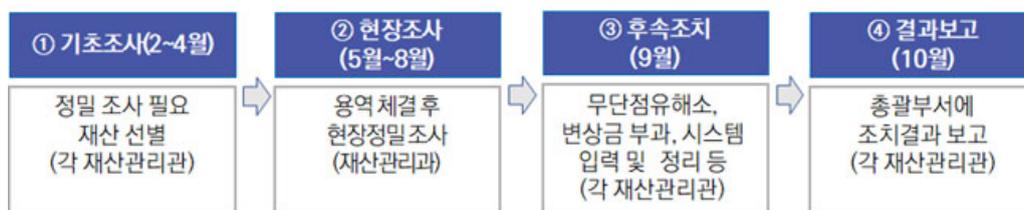
## 4. 공유재산 정보관리체계

### 1) 실태조사

실태조사는 「공유재산 및 물품관리법」 제44조제2항<sup>12)</sup>을 근거로 관리되지 않는 재산을 발굴하고 관리재산의 적법관리, 무단점유, 유희상태 여부와 대부재산의 불법사용 여부 및 용도폐지(변경)대상 여부 등을 확인하여 공유재산의 효율적인 관리를 도모하는 목적에서 추진되고 있다. 실태조사는 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 실태조사 대상 공유재산을 선정하고, 해당 공유재산에 대해 1년에 한 번 이상 실시되도록 하고 있으며 공유재산의 등기 및 지적 현황, 주위 환경, 이용현황, 그 밖에 공유재산 보존·관리 등에 필요한 사항을 대상으로 한다.

수원시 실태조사는 시행연도에 따라 그 규모와 범위가 다르게 나타나는데 2022년에는 종전에 재산관리과의 일반재산에 대해서만 재산관리과에서 실태조사를 수행하고 행정재산은 각 재산관리관이 수행하도록 했던 것과 달리, 실태조사 대상 일반재산 및 행정재산 전체에 대해 재산관리과에서 조사를 수행하도록 하고 있다.<sup>13)</sup> 조사대상이 되는 행정재산은 22,638 필지이며 일반재산은 382필지로 외부용역에 의해 추진되며 총 소요예산은 5천 6백만원이다. 2022 수원시 공유재산 실태조사의 추진절차는 다음 <그림 3-19>와 같다.

<그림 3-19> 2022 수원시 공유재산 실태조사 절차



### 2) 시소유 누락재산 일제정비

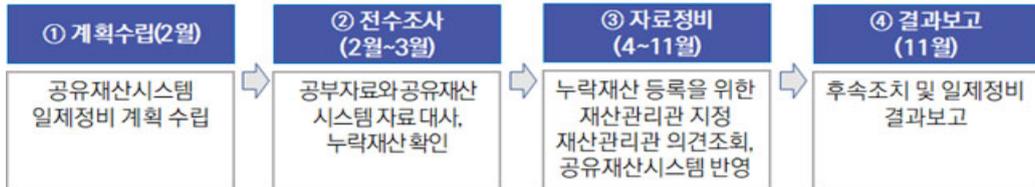
시소유 누락재산 일제정비는 공유재산시스템 정비로 정확한 자료 구축을 통해 효율적 재산 관리를 도모하기 위한 목적으로 추진되는 사업이다. 일제정비 대상은 공부자료와 공유재산 시스템 현황 불일치 재산으로, 2022년에는 2021년 공유재산 특정감사 결과 공유재산 누락 재산 4,509필지를 대상으로 하고 있으며, 연도별로 단계적 정비를 시행할 계획이다. 일제

12) 「공유재산 및 물품관리법」 제44조제2항은 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하여야 하고, 지방자치단체의 장에게 그 결과를 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

13) 도로 및 하천은 각 재산관리관이 수행하도록 하였다.

정비는 기간제 근로자 2인을 채용하여 재산관리과에서 추진 중이며 소요예산은 3천 9백만원이다. 2022 수원시 시소유 누락재산 일제정비 사업의 추진절차는 다음 <그림 3-20>과 같다.

<그림 3-20> 2022 수원시 시소유 누락재산 일제정비 절차



### 3) 공유재산 현행화 관리를 위한 상시 모니터링

그 외 공유재산 조사 및 정보관리를 위한 제도로써 수원시는 2022년 공유재산 현행화 관리를 위한 상시 모니터링 체계를 수립하였다. 상시 모니터링의 대상은 수원시 공유재산 전체 토지 23,020필지로 지적부서가 토지이동 신청 결과 통보시 신청부서(각 재산관리관) 외 총괄 재산관리관에 대한 통보를 의무화하는 것을 주요내용으로 한다.

이와 같은 조치는 토지이동 결과를 총괄재산관리관이 파악할 수 없어 공유재산시스템 반영 여부를 확인할 수 없었던 기존의 문제점을 개선하기 위한 것이라 할 수 있다. 이러한 절차의 개선을 통해 공유재산 토지 이동(분할, 합병 등)에 대한 시스템 반영여부를 총괄재산관리관에서 상시 모니터링 하여 각 재산관리관에게 변동사항을 현행화 할 것을 안내하도록 하고 있다. 이와 같은 상시 모니터링 체계로의 절차개선을 통해 정확하고 체계적인 공유재산의 관리가 가능할 것으로 기대하고 있다. 공유재산 현행화 관리를 위한 상시 모니터링 절차는 다음 <그림 3-21>과 같다.

<그림 3-21> 공유재산 현행화 관리를 위한 상시 모니터링 절차



#### 4) 정보시스템 관리

공유재산시스템은 현재 행정안전부에서 한국지역정보개발원을 통하여 운영하고 있는 시도 및 시군구 행정정보시스템 내 하나의 항목으로 운영되고 있다(박소영 외, 2021). 공유재산 정보시스템 관리 절차는 다음 <그림 3-22>와 같다.

<그림 3-22> 공유재산 정보시스템 관리 절차(공유재산 취득)



공유재산시스템과 연계된 정보시스템으로는 e호조, 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종 부동산 공부시스템이 존재하지만 시스템 간 연계가 원활하지 않은 것으로 나타났다. 특히 지적과 면적을 제외한 등기부 등본, 지적정보, 토지대장, 건축물 대장 등의 소유권 등 재산에 관한 중요한 정보를 공유재산시스템에 일일이 입력해야 하며(박소영 외, 2021)<sup>14)</sup> 오기 하거나 입력을 누락하더라도 오류를 확인할 수 없기 때문에 시스템이 매우 부정확하고 비효율적으로 운영되고 있다.

또한 공유재산시스템은 임대 및 사용료수입, 매각수입, 과태료 등을 관리하는 세외수입 시스템과 연계 되어 있지만 자동으로 연동되어 있지 않아, 지번, 금액, 산출내역, 공시지가, 시기 등을 수기로 입력하지 않으면 공유재산에 대한 세외수입에 대한 정보가 제대로 관리되지 않는 문제가 발생하고 있다.

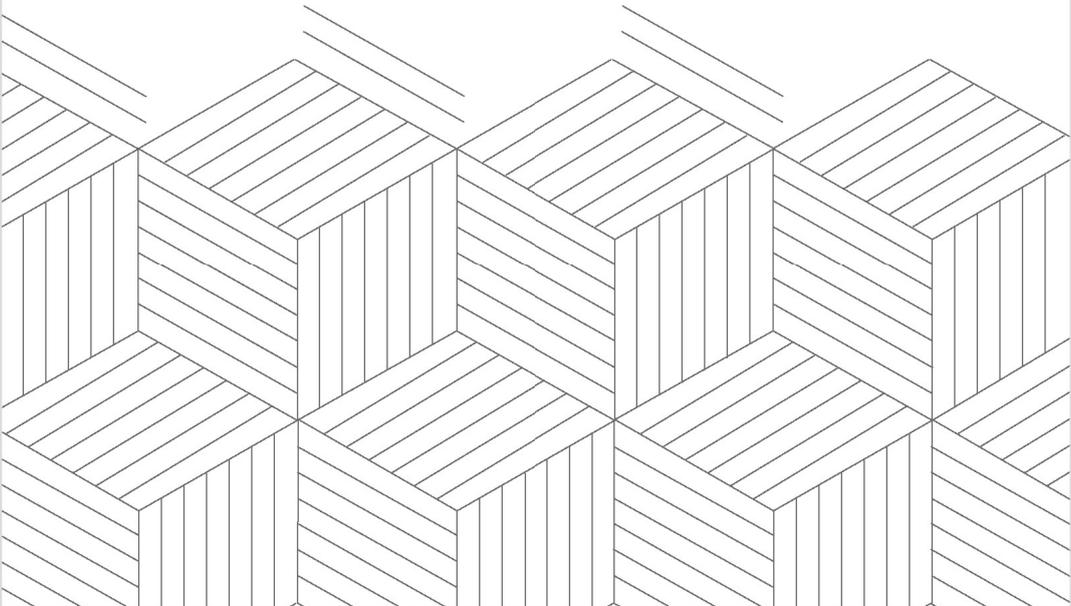
이와 같은 문제들로 인해 담당부서에서는 공유재산 대장 등을 엑셀프로그램으로 관리하고 있어 공유재산 정보를 공유재산과 관련한 의사결정 지원, 공유재산 이력관리 등에 활용하기 어렵고, 단순 부과 및 수납업무, 계약의 갱신 및 만료 시기 관리 등에만 활용하는 수준인 것으로 나타났다.

14) 재산관리과 담당자 인터뷰 결과 공유재산이 미등록되어 있거나 합필 및 필지 분할 등의 토지변동 사항이 실시간으로 공유재산시스템에 반영되지 않는 등의 문제로 공유재산 정보를 시스템에 일일이 수기 입력해야하며, 특히 무상귀속, 기부채납 등은 e호조에 등록이 안 되므로 취득 후 수기 등록하지 않으면 미등록 가능성이 높은 것으로 나타났다.



# 제4장 수원시 공유재산 관리체계의 문제점 및 개선방안

제1절 수원시 공유재산 관리체계의 문제점  
제2절 수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위한 개선방안





## 제4장

수원시 공유재산 관리체계의 문제점 및  
개선방안

## 제1절 수원시 공유재산 관리체계의 문제점

## 1. 공유재산 관리조직

## 1) 전담조직의 총괄관리기능 미흡

수원시는 기존에 회계과에서 담당하던 재산관리업무를 재산관리과를 신설하여 별도로 담당하도록 하였으며, 2022년에는 재산관리과 내 재산관리팀(3명)을 신설하여 공유재산 관리 전담조직을 확대하였다. 그러나 강화된 조직체계에도 불구하고 공유재산 전담조직으로서 재산관리과의 공유재산에 대한 총괄관리 권한과 기능이 여전히 미흡한 것으로 나타났다.

수원시 재산관리 전담조직은 각 재산관리관을 통해 공유재산 관리현황에 대한 정보를 취합하고, 각 재산관리관에게 공유재산 관리·변동사항을 시스템에 반영하도록 안내하고 있으나, 이를 강제하거나 제출된 정보의 오류에 대해 확인 할 방법이 없어 공유재산에 대한 총괄관리에 어려움을 겪고 있는 것으로 확인되었다.<sup>15)</sup> 이에 따라 2022년, 토지이동에 관한 상시모니터링 체계를 갖추도록 제도를 개선하였으나, 이전까지는 각 부서의 토지이동 결과에 대해 총괄재산관리관이 파악할 수 있는 절차가 전혀 없어 변동사항의 공유재산시스템 반영여부를 확인할 수 없었다.

또한 공유재산시스템에 등록된 정보에 대한 검토결과, 조직개편에 따른 재산관리관별 공유재산의 이관 등이 제대로 이루어지지 않은 것을 확인할 수 있었다. 이는 공유재산 관리 전담조직을 중심으로 재산관리관별 공유재산 관리현황에 대한 강도 높은 일괄조사를 실시하여 공유재산시스템을 현행화 하는 노력이 다소 부족했기 때문인 것으로 보인다. 재산관리 전담조직에 부여된 권한 부족과 조직상부의 관심의 부족 역시 전담조직이 총괄관리 조직으로서 위상을 확보하지 못하는 데 영향을 미친 것으로 보인다.

이처럼 공유재산 전담조직이 기본적인 실태파악도 하기 어려운 상황에서 공유재산의 취득 및 처분, 사용허가 및 대부, 변상금 부과 등의 공유재산 활용·관리 대한 총괄 검토 및

15) 수원시 공유재산 관리 담당자 인터뷰 결과를 바탕으로 하였다.

종합적 전략 수립을 기대하기는 매우 어려운 실정이라고 할 수 있다. 특히, 그 동안 행정재산에 대한 총괄관리가 매우 미흡하였는데, 사용허가 및 사용료 현황, 공공시설 이용·관리현황 등은 행정재산 활용에 매우 중요한 정보임에도 이에 대한 정확한 정보가 체계적으로 취합되지 못하고 있어 행정재산 이용활성화 등에 대한 적극적 관리가 이루어지지 못하고 있다. 이에 공유재산의 효율적, 적극적 관리를 위해 공유재산 전담조직의 총괄관리기능 제고는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

## 2) 공유재산 관리 담당인력의 업무과중 및 전문성 부족

수원시는 공유재산 관리 전담조직으로서 재산정책팀(5명)과 재산관리팀(3명)을 두고 있으나 해당 팀들이 담당하고 있는 공유재산 관리업무의 양이 매우 방대하여 담당인력의 업무과중과 업무의 공백이 나타나고 있다. 재산관리팀의 신설로 기존에 매우 미흡했던 행정재산에 대한 관리가 본격적으로 추진되고 있지만 기존에 수십 년간 누적된 공유재산 정보의 오류, 미등록 공유재산 등으로 인해 현재 현황 파악도 어려운 상황으로, 공유재산의 적극적 관리와 관련한 업무 등에는 관심을 갖지 못하고 있는 실정이다. 또한 고양시와 용인시의 전담인력이 각각 9명인 점을 고려하였을 때, 수원시 전담인력 규모가 다소 작은 것으로 나타났다.

특히 공유재산 업무는 업무량뿐만 아니라 업무 난이도 및 강도가 높은 것으로 나타나고 있는데, 잦은 감사, 민원, 소송 등이 빈번하고, 업무수행을 위해 파악해야 할 법률 등 전문지식(부동산 권리분석, 지적측량, 회계, 감정평가 등)이 매우 방대하여 기피업무로 인식되고 있다.

〈표 4-1〉 공유재산 관리업무 관련 법령 예시

구분	관련 법령	
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유재산 및 물품관리법</li> <li>• 국유재산법</li> <li>• 민법</li> <li>• 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률</li> <li>• 건축법</li> <li>• 지방교육자치에 관한 법률</li> <li>• 공공기관의 운영에 관한 법률</li> <li>• 지방공기업법</li> <li>• 행정대집행법</li> <li>• 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률</li> <li>• 재방재정법</li> <li>• 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률</li> <li>• 지방자치법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시개발법</li> <li>• 도로법</li> <li>• 도시 및 주거환경정비</li> <li>• 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법</li> <li>• 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률</li> <li>• 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영에 관한 법률</li> <li>• 특정연구기관 육성법</li> <li>• 산업기술혁신 촉진법</li> <li>• 중소기업창업 지원법</li> <li>• 벤처기업 육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 산업입지 및 개발에 관한 법률</li> <li>• 산업직접활성화 및 공장설립에 관한 법률</li> </ul>

구분	관련 법령
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세법</li> <li>• 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률</li> <li>• 지적법</li> <li>• 부동산등기법</li> <li>• 국공유부동산의 등기촉탁에 관한 법률</li> <li>• 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률</li> <li>• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률</li> <li>• 국민기초생활 보장법</li> <li>• 관광진흥법</li> <li>• 농어촌주택개량 촉진법</li> <li>• 농어촌정비법</li> </ul>
시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공유재산 및 물품관리법 시행령</li> <li>• 지방자치법시행령</li> <li>• 외국인투자촉진법</li> <li>• 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률시행령</li> <li>• 국유재산법 시행령</li> <li>• 수도권 정비계획법 시행령</li> <li>• 지방세법 시행령</li> </ul>

자료: 경기도의회(2015)에서 재구성

이와 같은 공유재산 업무의 성격과 함께 빈번한 인사이동으로 인해 모든 자치단체에서 공유재산 업무의 전문성과 연속성을 확보하는 것이 매우 중요한 문제로 대두되고 있다. 현재 수원시는 재산관리과 내 전문관 1명을 두고 매각업무를 담당하도록 하여 해당 업무의 전문성과 연속성을 확보하고자 하고 있으나, 그 외의 업무에 대한 전문성 및 연속성 확보 방안은 마련되지 못하고 있다.

특히 공유재산 관리 전담인력에 대한 전문교육 및 업무 지원체계가 마련되지 않아 고도의 전문성을 요하는 공유재산 업무 수행에 어려움이 발생하고 있다. 업무과중 및 전문성 확보의 문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 공유재산 관리 전담인력 역량강화를 위한 교육이 실시되어야 하지만 현재는 전 부서의 공유재산 관리 담당자를 대상으로 하는 연 1~2회의 집합교육 외에 전담인력을 대상으로 하는 전문교육 지원시스템은 마련되어 있지 못하다. 또한 업무 지원체제로서 지방자치단체 공유재산시스템의 고도화가 뒷받침되어야 하나 현재 공유재산 시스템은 관련 시스템 간 연계부족, 기술낙후 등으로 인해 업무의 비효율을 가중시키고 있다는 의견이 대부분이다.

한편, 재산관리과 전담인력 외에 부서별 공유재산 관리 담당자의 업무과중 및 낮은 전문성도 중요한 문제로 제기되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 재산관리관별 공유재산 규모에는 편차가 매우 크게 나타나고 있으나 규모와 상관없이 재산관리관 부서 당 1명이 다른 업무와 함께 공유재산 업무를 담당하고 있어 업무과중 문제와 전문성 부족의 문제가 심각하게 제기되고 있다. 특히 안전교통국, 공원녹지사업소 등은 관리 공유재산 규모가 매우 커 재산관리 담당자의 업무

부담이 상당할 것으로 예상된다.<sup>16)</sup> 또한 복지시설, 문화시설 등 건물형태의 재산을 담당하는 부서는 물리적 시설관리 보다 프로그램 운영에 전문성이 있고, 해당 부서별로 관리하는 재산의 수가 현저히 작아 재산관리의 전문성을 높이기 쉽지 않다(박소영 외, 2021). 또한 2022년부터 공유재산 담당공무원에 대한 역량 강화 교육이 실시되고 있는데 연 1~2회의 교육으로 해당 업무의 전문성 확보를 기대하기는 매우 어려운 상황이다. 현재 공유재산 세부 업무별로 구체적인 매뉴얼이 제공되고 있지 않은 것도 공유재산 관리 담당인력의 업무부담 및 전문성 부족을 가중시키는 요소라 할 수 있다.

### 3) 공유재산에 대한 적극적 관리기능 미흡

수원시는 공유재산 전담조직을 갖춘 자치단체<sup>17)</sup>로서 조직 강화에 따라 적극적 공유재산 관리 중심의 기능전환을 기대하고 있다. 그러나 실제 전담조직의 팀별 업무분장 상황 등을 살펴보면 이와 같은 적극적 공유재산 관리와 관련한 기능을 확인하기 어렵다.

현재 수원시 공유재산 전담조직은 재산정책팀과 재산관리팀으로 구분되어 재산정책팀은 일반재산의 관리 및 공유재산관리계획 수립 등 공유재산 정책수립을 담당하고 있으며, 재산관리팀은 행정재산의 관리 및 공유재산 실태조사 등을 주로 담당하고 있다.

서울시의 경우 재산관리과 내 4개 팀으로 공유재산 업무를 재산정책, 행정재산 관리, 일반재산관리, 재산조사로 세분화하여 분장하고 있다. 또한 공공자산담당관을 두어 공공자산 운용 및 활용 기획, 공공용지 현황 조사 및 효율적 활용방안 마련 등과 같은 적극적 자산관리 기능을 강화하고 있다. 인천시는 공공시설혁신팀을 공유재산 관리 전담조직에 두어 역시 공공시설 이용 활성화 및 행정목적 활용 가용지 발굴 등의 적극적 관리기능을 전담하도록 하고 있다. 또한 용인시는 시유재산발굴팀을 통해 누락된 시유재산에 대한 발굴 및 정리를 실시하고 있다.

반면 수원시는 재산관리과 공유재산 관리 전담팀의 업무분장이 대체로 일반재산에 대한 관리와 행정재산에 대한 관리로 크게 나누어져 있고 업무내용에 있어서도 공유재산 활용 기획 및 계획 수립, 유휴재산 발굴 및 이용 활성화 방안 마련, 공공자산 활용 기획 등의 업무 등 적극적 관리 기능이 두드러지게 나타나지 않고 있다. 이와 같은 조직구성은 재산관리과의 기존 1개 팀이 담당하던 공유재산 업무를 2개 팀으로 나눈 형태로 보여지며, 이는 기존에 과중했던 업무를 분담하는 측면에서는 긍정적이나 현재 공유재산 관리의 패러다임이 적극적 관리 및 자산관리 중심으로 전환되고 있다는 점에서는 다소 소극적인 조직기능 전환이라고 볼 수 있다. 그러나 적극적 관리로 조직기능을 당장 전환하기에는 여전히 관리 인력 및 예산이

16) 실제로 도로와 하천 등을 담당하는 부서의 업무부담이 매우 큰 것을 담당자 인터뷰 결과 확인할 수 있었다.

17) 기초자치단체 중 수원시와 같이 재산관리과 내 2팀 이상의 전담조직을 보유한 자치단체는 고양, 용인, 부천, 남양주 정도로 확인되고 있다.

과소하고 전담조직의 업무부담을 경감시킬 수 있는 정보시스템 및 외부 전문기관의 지원이 부족하여 이에 대한 근본적인 개선방안을 모색할 필요가 있다.

## 2. 공유재산 관련 계획 및 심의체계

### 1) 공유재산관리계획의 형식적 수립

공유재산관리계획의 가장 큰 문제점은 공유재산관리계획이 공유재산 운용에 대한 총괄적 사전계획으로서 기능하지 못하고 형식적으로 수립되고 있다는 점이다. 공유재산관리계획은 지방자치단체가 공유재산의 취득과 처분을 결정하기 전에 지방의회의 의결을 받아 하는 것으로, 공유재산의 운용을 위한 정책방향 설정, 재산 간 관리·운용의 정합성, 자산가치 향상 등 자산 최적화를 검토하는 데 초점을 두어야 한다(박소영 외, 2021).

그러나 실제 공유재산관리계획은 개별 재산의 취득과 처분을 단순히 취합한 관리계획으로 단위사업에 대한 예산집행의 타당성을 중심으로 형식적으로 수립되고 있으며 그 내용도 구체적이지 않은 경우가 대부분이다. 전체 자산의 관점에서 재산 간 관계를 고려하지 못하고, 회계 관점 및 해당부서만의 관점에서 개별 재산의 취득 또는 처분 여부를 판단하고 의사를 결정하여 종합적 관리계획으로의 기능이 매우 미흡하다(박소영 외, 2021). 이러한 관례에서 볼 때 2022년부터 수립되는 중기공유재산관리계획 역시, 타 계획들과 연계성 없이 역시 형식적이고 모호하게 수립될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

또한 현재 공유재산심의회에서 통과된 안건이 시의회의 공유재산관리계획 심의에서 부결되는 경우 문제가 될 수 있으므로 시의회 상임위원회를 대상으로 사전설명회를 갖고 시의회의 반응에 따라 공유재산관리계획 수립대상 안건의 상정여부를 결정하는 상황이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 과정은 시의회의 공유재산관리계획 심의를 원활하게 한다는 긍정적 측면이 있지만 계획적이고 예측 가능한 공유재산 관리를 위해 공유재산관리계획을 수립하고자 하는 당초 취지보다는 심의통과에 중점을 두고 운영되고 있다는 측면에서 공유재산관리계획 수립 및 심의를 형식화 할 우려가 있다. 또한 공유재산관리계획 의결을 위해서 시의회 상임위 사전설명회, 집행부 사전검토회의, 공유재산심의회, 공유재산관리계획 의회심의를 거치는 데 총 4개월 이상이 소요되어 공사지연이 야기되는 점도 문제로 제기되고 있다.

즉, 공유재산관리계획이 공유재산에 대한 총괄적 사전계획으로서 수원시 전체적인 관점에서 공유재산 운용의 정책방향을 수립하고 공유재산 관리·운용의 적정성을 검토하기보다는 미시적 관점에서 형식적으로 개별 안건의 타당성을 검토하고 개별안건의 통과여부에 초점을 두고 있어 공유재산관리계획 수립 및 심의의 목적에 부합하는 내용 및 절차의 개선이 요구된다고 하겠다.

## 2) 공유재산심의회의 자문기능 미흡

공유재산심의회는 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 자치단체장이 자문하기 위해 운영되는 기구이다. 이와 같은 목적을 고려하였을 때 수원시 공유재산심의회는 위촉직 민간위원의 전문분야에 있어 다양성이 다소 부족한 것으로 보인다. 현재 수원시 공유재산심의회 위촉직 민간위원은 감정평가사 3명, 세무사 2명으로 구성되어 있는데 이는 공유재산심의회의 기능의 초점을 공유재산의 가치판단에 둔 구성으로 판단된다.

공유재산심의회는 공유재산의 가치뿐만 아니라 미래가치나 처분의 당위성 등 다양한 측면을 검토·판단하는 기구이기 때문에 타지방자치단체의 경우 법률검토를 위한 변호사, 공인중개사, 회계사, 퇴직 공무원, 재정전문가 등 다양한 분야의 전문가들이 포함되어 있다. 이러한 측면에서 수원시 공유재산심의회는 다양한 분야에 대한 전문성 있는 자문을 수행하기에 위원구성상 한계를 가지고 있다.

또한 공유재산심의 과정에서도 자문의견의 제시보다는 안전에 대한 심의·의결에 초점을 두고 있어 공유재산에 관한 자문기구로서의 기능이 미흡한 것을 알 수 있다. 심의 중 제시되고 있는 의견들도 사업추진에 따른 민원발생 소지 등, 사업추진 과정에서 주의해야 할 사항 등에 대한 내용이 대부분으로 수원시 전체적 시각에서 공유재산 운용 정책방향의 설정, 재산 간 관리·운용의 정합성 검토, 자산 가치 향상 방안 모색 등 자산운용 최적화에 대한 자문 기능은 다소 부족한 것으로 나타났다.

## 3) 공유재산심의의 형식화

현재 수원시 공유재산심의회 심의 및 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의 결과를 살펴보면 상정된 안건들의 대부분이 원안가결 및 의결 되고 있는 것으로 나타났다. 공유재산심의회의 경우 2017년부터 2021년까지 5년간 심의된 안건 225건 중 조건부 및 보류된 안건은 단 8건으로 전체의 3.7%에 불과하였다. 원안가결율이 낮은 것이 반드시 심의회의 적극성을 보장하는 것은 아니나 심의회의 운영이 다분히 형식적이고 관행적으로 이루어지고 있음을 짐작하도록 하는 부분이다.

이와 같은 결과는 대부분의 심의안건이 개별부서에서 사전 협의나 자문 없이 국가 공모사업 등을 통해 매입 또는 신축하는 부지의 입지, 면적 등의 사업계획을 대부분 확정된 이후에 형식적으로 공유재산심의회에 제출되기 때문이다(박소영 외, 2021). 때문에 공유재산 심의가 전체 공유재산 상황 및 타 부서의 공유재산 사업 등을 통합적으로 고려하지 못하고 해당부서의 활용만을 고려하여 형식적으로 결정되는 경우가 빈번한 것으로 나타났다. 이는 궁극적으로

시 전체 차원의 관점에서 효율적인 자산운영을 저해하고 예산 비효율의 결과를 초래한다고 할 수 있다. 이와 같은 공유재산심의의 형식화의 문제는 공유재산심의회의 자문기능 미흡의 문제와도 연계되어 효율적 공유재산 관리를 위해 공유재산심의회의 실효성 제고가 매우 필요하다는 것을 보여준다.

또한 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의 역시 5년간 심의된 안건 190건 중 삭제된 안건은 단 6건으로 전체의 3.2%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 공유재산관리계획 시의회 심의 전에 상임위원회 사전설명회를 통한 협의 절차를 거쳐, 의결 가능한 안건만 대체로 상정되기 때문에 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의가 형식화 된 것으로 볼 수 있다. 따라서 공유재산관리계획의 목적과 기능에 부합하도록 공유재산관리계획을 수립하고, 이에 대한 공유재산심의회 및 시의회 심의의 실효성을 제고할 수 있는 근본적인 제도적 개선방안이 마련될 필요가 있다.

### 3. 공유재산 운영체계

#### 1) 수의계약 위주의 매각방식

조사결과 수원시 일반재산에 대한 매각방식은 96.7%가 수의계약에 의한 것으로 나타났다. 각 지방자치단체에서 수의계약에 의한 매각의 경우 모두 관련 법적 근거에 의해 진행되지만 수의계약에 따른 매각금액 산정을 검토한 박충훈 외(2018)에 따르면 수의계약은 매각 예정 가격이 매각금액으로 결정되기 때문에 가격경쟁을 통해 매각금액이 결정되는 일반입찰보다 낮은 가격에 매각되고 있는 것으로 나타났다. 이는 실제 수의계약 매각금액에는 매수신청자의 사익(개발이익 등)이 미반영 되어있기 때문으로 공유재산 매각을 통한 수익창출 극대화를 위해 수의계약에 대한 관리가 철저해야 할 것으로 판단된다(박충훈 외, 2018). 또한 공유재산에 대한 감사 등에서 수의계약으로 매각이 불가능하거나 수의계약 대상자가 부적절한 경우에도 수의계약을 진행한 사례가 빈번히 지적된다는 점을 고려할 때, 수의계약 요건을 철저히 확인하여 수의계약 대상을 잘못 선정하지 않도록 주의가 필요하다(박소영 외, 2021). 수원시의 경우도 동일한 상황으로 법적 근거를 바탕으로 수의계약을 통한 매각을 추진하고 있으며, 실제 일반입찰이 제한되는 경우가 대부분으로 나타나고 있으나, 수의계약에 따른 많은 문제점들에 대한 인식을 바탕으로 수의계약 추진에 대한 보다 철저한 관리가 요구된다.

#### 2) 매각 수익 증대 및 매입을 위한 적극적 관리 미흡

앞서 살펴본 바와 같이 수원시 공유재산 매각수입의 90.3%는 재개발 및 도시계획사업에

의한 것이다. 공유재산 관리 인력과 예산의 부족으로 수원시는 대규모 개발 사업에 따른 매각 관리에 중점을 두고 있으며 기타 매각 필요시에 매각 수익을 극대화하기 위한 적극적 관리에는 다소 미흡한 편인 것으로 나타났다. 예컨대 보존부적합 행정재산에 대한 적극적 조사를 통해 용도를 폐지하고, 매각 등을 통해 세수를 확대하여야 하나 유희재산에 대한 조사 및 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다.<sup>18)</sup> 또한 매각 시에는 개발제한구역 및 농업진흥구역 해제, 지목 변경, 교환·매입을 통한 진입로 확보, 합필, 토지 정형화 등 재산 가치를 상승시킨 후 매각할 수 있는 방안들이 모색되어야 하나 이에 대한 노력이 다소 부족하고 이를 위한 관련부서 간 협조가 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다. 개발제한 구역 해제 및 지목변경 등은 다양한 부서가 연관된 매우 어려운 업무이지만 지적부서 등 관련부서와의 협조를 통해 장기적으로 공유재산을 통한 재정수입을 증대할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 담당 공무원과의 인터뷰 결과 수원시의 경우 성남시 등과 다르게 개발할 수 있는 유희부지가 많지 않고, 이미 개발에 따른 많은 토지 매각이 이루어졌으며, 경제악화로 매각 수요가 낮아 매각을 확대하기는 매우 어려운 상황인 것으로 나타나고 있다. 또한 토지의 경우는 2018년 이후 면적이 감소하고 있으며, 미래의 행정수요에 대비하는 비축재산으로서 공유재산 매각규모를 단순히 늘리는 것이 바람직한 방향은 아니므로 보존부적합 행정재산에 대한 면밀한 검토 및 매각 필요시 수익 증대를 위한 적극적인 매각관리가 더욱 요구된다고 하겠다.

한편 공유재산 매각업무 외에 공유재산 매입업무도 매우 중요하다고 할 수 있는데 매각된 공유재산 금액으로 향후 행정목적으로 사용하거나 토지가치가 상승할 것이라고 판단되는 토지를 적극적으로 대체취득하여 중장기적으로 탄력적인 공유재산 관리가 필요하다(박충훈 외, 2018). 이 경우 부지를 미리 매입하거나 토지이용계획에 어긋나게 공유재산을 취득하여 활용계획 없이 장기간 방치되는 경우가 없도록 사전에 면밀한 분석이 이루어져야한다. 그러나 인력 및 예산의 부족 등으로 매입 등의 업무를 적극적으로 수행하기 어려운 환경이라는 문제점이 존재한다.<sup>19)</sup>

### 3) 사용허가 및 대부계약에 대한 적극적 관리 미흡

수원시 행정재산 및 일반재산에 대한 사용허가 및 대부 현황을 살펴보면 사용료 및 대부로

18) 현재 도로·하천 부서에서 관리되고 토지 중 도로·하천구역 외 토지들은 사실상 행정목적으로 사용되지 않는 경우가 다수이며 이로 인해 도로·하천구역 외 토지 관리로 담당부서의 업무과중 현상이 발생하고 있다. 도로개설, 하천관리 등 해당부서 본연의 업무 우선추진으로 인해 사실상 도로·하천구역외 토지는 적절한 관리가 되고 있지 않아 현황 파악이 어려우며, 무단점유 등의 문제가 지속적으로 발생하고 있다(박충훈 외, 2018).

19) 매입과 함께 기부채납에 대한 적극적 관리도 이루어지지 않고 있어, 지역의 다양한 수요를 충족하고 효율성 있는 공공시설 건축물이나 건립부지로 기부채납이 이루어지기 보다는 대체로 도로 및 공원에 한정되어 있는 경우가 대부분이며, 유지·관리비가 많이 들거나 지방자치단체에 재정적 이익이 없는 기부채납이 받아들여지는 경우도 빈번하다.

수입 증대를 위한 적극적 노력이 다소 미흡하다는 것을 알 수 있다. 특히 총괄관리부서가 관리하는 일반재산에 비해 행정재산의 경우 재산관리부서의 협조 없이는 사용·수익 허가에 대한 실태조차도 정확히 파악하기 어려운 실정이다. 때문에 유료화가 가능한 행정재산을 적극적으로 발굴하여 사용료수입을 제고하거나, 지목부적합 공유재산의 지목변경을 통해 개별공시지가 상승에 따른 사용료 현실화를 추진하는 등의 적극적 관리를 기대하기는 어려운 상황이다.

일반재산에 대한 대부계약의 경우, 현재 매년 비슷한 대부 건수와 면적, 금액 수준을 유지하고 있으나 수원시 자체적으로 확인한 미대부 재산 중에 대부 가능지역도 26건(약 3,799m<sup>2</sup>) 정도로 나타나고 있다. 따라서 기존 대부계약의 내용, 미대부 재산 등에 대한 상세 분석을 통해 일반재산에 대한 적극적 활용방안이 모색될 필요가 있으나 관리인력 부족 및 일반재산의 환경적 여건으로 인하여 대부로 수입 증대를 위한 적극적 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다.<sup>20)</sup>

또한 행정재산의 무상 사용허가 및 일반재산의 무상 대부 규모가 상당한 것으로 확인되고 있다. 특히 사용허가의 경우 사용료의 감면이 많이 나타나고 있어 사용료·대부로 면제 및 감면에 대한 대상여부를 면밀히 재검토하여 사용허가 및 대부계약의 적정성을 제고하는 것이 필요하다. 또한 무상 대부의 경우 국유지나 도유지가 사유지로 전환되었으나 국가 및 도 관할 관공서가 여전히 점유하고 있는 경우가 많은데 이 기관들은 대체로 좋은 부지를 차지하고 있어 수원시 공유재산의 효율적 활용을 위해 상위기관과의 협의가 요구된다. 즉, 국가 및 도, 수원시가 함께 실태조사를 시행하고 그 결과를 바탕으로 재산 권리관계를 정리하고 적정 관리 및 최적 활용방안을 모색할 필요가 있다.

또, 매각과 마찬가지로 대부료와 사용료의 현실화를 위해 개발제한구역 및 농업진흥구역 해제, 지목변경, 교환·매입을 통한 진입로 확보, 합필, 토지 정형화 등을 통해 개별공시지가 등 토지 재산 가치를 제고할 필요가 있으며, 사용료·대부로 산정방식의 적정성 검토가 요구된다. 그러나 살펴본 바와 같이 이러한 과정은 지적부서 등 관련부서의 협조 등이 요청되는 매우 어려운 과정이며, 사용료 및 대부료를 인상하는 것에 대한 부담 등이 작용하여 이에 대한 적극적, 총괄적 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

#### 4) 공유재산 관리방식의 다양성 부족

현재 제도적으로 공유재산에 대한 위탁관리와 위탁개발 등이 허용되고 있으나 수원시에서는 외부 전문기관을 활용한 위탁관리와 위탁개발을 공유재산 관리에 활용하고 있지 않다.

20) 다만 공유재산 관리 담당 공무원 인터뷰에 따르면 현재 대부계약에 문제의 소지가 없고 활용할 만한 일반재산이 많지 않고 쓸 만 한 땅은 이미 대부가 되어 있어 대부계약의 확대가 쉽지 않은 상황임을 알 수 있었다. 또한 소규모 토지에 대한 대부계약이 경쟁입찰일 경우 대상자들이 입찰에 참여하지 않는 경우가 많아 대부분 수익계약으로 진행하고 있는 것으로 나타났다.

수원시 공유재산 관리 담당자에 대한 인터뷰에 따르면 위탁관리는 장점도 있으나 수반되는 다양한 문제점들이 있어 활용이 어려운 측면이 있는 것으로 나타났다. 예컨대 위탁관리가 외부 위탁기관에 대한 또 다른 관리업무 부담을 발생시키는 문제가 나타나며, 공유재산에 대한 조사자와 변상금 부과자가 분리되어 업무가 추진되다보니 수원시의 현실을 반영하지 않는 관리업무 집행으로 민원이 다수 발생하거나 책임소재 확인 및 도덕적 해이, 수익제고에 대한 소극적 자세 등과 관련한 문제들을 야기할 수 있다. 그러나 공유재산에 대한 관리 인력 및 시스템 미비로 공유재산에 대한 관리가 현재 소극적 관리에 그치고 있다는 점에서 볼 때, 업무부담을 줄이면서 업무효율성과 전문성을 높일 수 있는 외부 전문기관을 활용한 위탁 관리에 대한 검토가 반드시 이루어질 필요가 있다.

위탁개발의 활용사례는 지방자치단체 전체적으로 매우 드물지만 장기적 관점에서 수원시도 필요시 외부기관의 전문성을 활용한 위탁개발 방식을 통해 저활용·미활용 되고 있는 공유지를 최적 개발·활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 다만 수원시는 면적이 적고 개발이 이미 많이 진행되어 있어 위탁가능 개발 부지를 확보하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

## 4. 공유재산 정보관리체계

### 1) 실태조사 인력 및 예산제약

수원시 공유재산 실태조사는 법에 따라 매년 수행되고 있으나 인력 및 예산제약 등으로 실태조사 규모가 소규모의 주요필지 위주로 한정되고, 실태조사 대상 선정 기준 및 실태조사 방법 등이 매년 달라지는 문제점이 나타나고 있다. 이러한 문제점은 실태조사의 일관성 및 효과성 확보를 어렵게 하고 있으므로, 실태조사 대상 선정기준 및 조사방법 명확화와 실태조사 범위의 단계적 확대가 요구된다.<sup>21)</sup> 한편, 2022년 실시하고 있는 시누락재산 일제정비 역시 인력 및 예산제약으로 2021년 특정감사에서 지적된 일부 누락재산에 대해서만 실시하고 있는데 장기간 누적된 대규모 누락재산 및 불일치 재산을 종합적으로 확인·시정하는 데 현재의 관리인력 및 예산은 매우 부족하다고 할 수 있다.

특히 공유재산 실태조사 인력 및 예산제약으로 가장 중요한 현장 확인은 시행하기 어려운 것이 현실이며, 시행되더라도 측량 등의 정확한 실태조사 보다는 육안 및 드론을 통한 확인 등 조사자의 판단에 의존하여 실태조사가 이루어지는 경우가 대부분이다. 또한 도로, 하천, 구거 등 관리 재산의 규모가 큰 경우 실태조사의 범위에 모두 포함시키지 못하는 문제가

21) 2022년에는 실태조사 대상범위를 넓히고, 일반재산과 행정재산 모두 재산관리과에서 일괄 조사를 실시하고 있지만 기존까지는 각 재산관리 담당부서별로 실시하여 담당부서의 인적, 물적 역량에 따라 수행절차와 방법이 달라 실태조사의 일관성과 효과성을 확보하지 못하는 문제가 나타나고 있었다.

발생하고 있다(박소영 외, 2021). 현재 이와 같은 인력 및 예산계약으로 공유재산 무단점유 여부, 공부와의 불일치 여부 등 최소한의 불법성 확인 중심으로 조사가 이루어지고 있어 실태 조사의 정확성과 효과성을 담보하기 매우 어려운 상황이다.

## 2) 실태조사 사후조치 미흡

그 동안의 수원시 공유재산 실태조사 현황을 검토했을 때, 실태조사 이후 공유재산시스템 반영, 변상금 부과, 대부 및 매각계약 추진 등의 사후조치에 대한 관리가 미흡한 것을 알 수 있다. 실태조사에 따른 후속조치는 각 재산관리 부서에서 실시하고 있으나 대체로 각 부서의 담당자 1명이 타 업무와 함께 공유재산에 대한 관리를 수행하고 있어 담당자의 업무과중 등으로 신속하고 적절한 후속조치가 이루어지지 않고 있다. 일제정비의 경우도 누락재산 확인 후 해당 재산에 대한 재산관리관을 지정하여 공유재산시스템에 등록하도록 해야 하나, 담당 부서의 기피 및 근거자료 확인 등으로 재산관리관의 지정 및 시스템 반영 등이 지연되고 있는 것으로 나타났다.

사후조치 미흡의 문제는 큰 비용을 투입한 실태조사 및 일제정비의 실효성을 저하시킨다는 측면에서 개선이 시급하다. 특히 이와 같은 문제는 공유재산 관리 총괄부서의 권한 부족에 기인하는 바가 크므로 총괄부서의 권한 확대를 통해 실태조사 및 일제정비 후 그 결과에 따라 적극적 사후조치를 실시하도록 하고, 수행여부에 대해 총괄부서가 관리·감독 할 수 있도록 해야 한다.

## 3) 재산관리관의 공유재산시스템 현행화 미흡

재산관리관별 공유재산 관리·변동사항에 대한 실시간 확인 및 공유재산시스템 반영 절차가 제대로 작동하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 현재는 재산관리 담당부서에서 공유재산 관리에 관한 자료를 문서로 제공하지 않을 경우, 정확한 정보의 확인이 불가능하고 제공된 정보에 대한 검증이 불가능한 구조이다. 또한 실태조사를 통한 부분적 자료 수정 외에, 수원시 조직변동에 따른 재산 이관 미반영 사항에 대한 공유재산시스템 일제정비나 기존에 누락되었던 불일치, 미등록 자산에 대한 조사 및 공유재산시스템 반영이 제대로 추진되지 않고 있다.

특히 토지의 경우 매년 국토교통부에서 발표하는 공시지가 및 분필, 합필 등에 따라 재산 가치가 달라지고, 건물의 경우는 감가상각이 발생하여 재산가치가 매년 하락하는 등 공유재산의 가치는 지속적으로 변동된다. 따라서 이러한 변동 사항 및 공유재산 증감에 대한 내용이 공유재산관리시스템에 즉각 반영되어야 하는데 시 공유재산 전체를 관리대상으로 하다 보니 업무 양이 절대적으로 많아 공유재산에 대한 변동사항이 제대로 반영되고 있지 않고 있는 실정이다.

이처럼 각 재산관리관의 소관재산에 대한 공유재산시스템 현행화가 제대로 이루어지지 않을 경우 종합적 재산관리, 공유재산 이용 효율화를 위한 의사결정에 필요한 정확한 정보가 제공될 수 없다는 점에서 공유재산 정보관리 부실은 매우 심각한 문제라 할 수 있다.

#### 4) 공유재산 정보시스템의 비효율성

공유재산시스템과 연계된 정보시스템으로 e호조, 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종 부동산 공부시스템이 존재하지만 해당 시스템 간 연계가 제대로 이루어지지 않아 공유재산시스템이 매우 비효율적으로 운영되는 문제가 발생하고 있다. 특히 지적과 면적을 제외한 등기부 등본, 지적정보, 토지대장, 건축물 대장 등의 소유권 등 재산에 관한 중요한 정보를 공유재산 정보시스템에 일일이 입력해야 하며(박소영 외, 2021), 오기하거나 입력을 누락하더라도 오류를 확인할 수 없기 때문에 매우 비효율적으로 운영되고 있다. 또한 공유재산 정보시스템은 임대 및 사용료수입, 매각수입, 과태료 등을 관리하는 세외수입시스템과 연계되어 있으나 자동으로 연동되어 있지 않아, 지번, 금액, 산출내역, 공시지가, 시기 등을 수기로 입력하지 않으면 공유재산과 관련한 세외수입에 대한 정보가 제대로 관리되지 않는 문제가 발생하고 있다. 이와 같은 문제들로 담당부서에서는 공유재산 대장 등을 엑셀프로그램으로 관리하고 있어 공유재산시스템을 공유재산에 관한 의사결정을 위한 정보 산출, 공유재산 이력관리 등에 활용하지 못하고 단순 부과 및 수납 업무, 계약의 갱신 및 만료 시기 관리 등에만 활용하는 수준인 것으로 나타났다.

이처럼 수원시 내 공유재산들이 각기 다른 주체, 조례, 대장, 정보시스템을 기반으로 운영되고 있기 때문에, 수원시 내 모든 유형의 공유재산을 체계적으로 파악하기는 매우 어렵다. 공유재산 담당자 인터뷰에 따르면 이러한 문제들로 공유재산시스템 상 정보와 공유재산 부동산 등기, 지적·토지·건축물대장 등의 공부 자료가 일치하지 않거나 누락되어 있는 문제가 빈번히 발생하고 있으며, 이와 같은 불일치, 누락의 문제가 수십 년간 누적되어 오면서 정보시스템의 성능개선 없이 현재의 인력만으로는 공유재산 정보를 현행화하기 매우 어려운 상황인 것으로 나타났다. 또 행정안전부, 시도행정정보시스템, 시군구 행정정보시스템 간 공유재산에 정보연계가 원활하지 않아, 업무의 효율성이 저하되고, 공유재산 정보의 신뢰성 및 정확성이 결여되는 문제도 공유재산 정보시스템의 주요한 문제로 제기되고 있다.

이처럼 다양한 시스템적 문제가 발생하고 있으나, 22개의 행정업무를 지원하는 내부 행정망으로서 시도 및 시군구 행정정보시스템은 현재 과부하 상태이며 기반기술의 노후화로 공유재산 관리지원을 위한 공간기반 정보제공, 타 정보시스템과의 연계에 한계가 있는 것으로 나타나 공유재산 관리시스템의 독립·분리 구축의 논의가 지속적으로 진행되고 있다.

## 제2절 수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위한 개선방안

지속적인 지방재정 악화, 사회복지서비스 등 지방재정수요의 증가, 지방자치단체의 기반시설 및 공공시설 등의 노후화, 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화 등으로 공유재산 관리의 패러다임은 기존의 소극적 유지·보존 중심의 재산관리에서 수익창출을 통한 적극적 자산관리로의 전환을 맞고 있다. 수원시 역시 이와 같은 환경변화에 대응하여 공유재산 전담조직 및 인력을 확충하여 기존 공유재산 관리의 비효율을 제거하고 공유재산 이용을 활성화함으로써 지방재정 확충에 기여하고자 노력하고 있다. 그러나 이와 같은 변화의 노력에도 불구하고 수원시 공유재산 관리는 여전히 소극적 유지·보존 중심 관리에 머물러 있는 것으로 나타났다. 공유재산 관리가 각 재산관리 부서별로 분절적으로 이루어지고 있으며 인력과 예산부족으로 공유재산 관리 총괄부서에 의해 종합적 실태파악도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 때문에 공유재산에 대한 실효성 있는 종합적 자산관리계획들이 마련되지 못하고 있으며, 실제 공유재산의 처분과 관리에 있어 수익창출을 위한 적극적 전략들이 추진되지 못하고 있는 실정이다. 또한 공유재산관리 업무를 지원해야 하는 공유재산시스템은 세외수입 시스템 등 타 행정정보 시스템과의 연계부족, 기술 노후화, 시스템 과부하 등으로 공유재산 관리의 비효율을 오히려 가중시키고 있는 것으로 나타났다.

따라서 본 절에서는 효율적 활용·수익창출 중심의 적극적 공유재산 관리로의 전환을 기본 방향으로 수원시 공유재산 관리체계 효율화에 대한 구체적 개선방안을 제시해 보도록 한다.

### 1. 공유재산 관리 전담조직의 기능 강화

수원시 공유재산 관리체계 효율화를 위해서 무엇보다 공유재산 관리 전담조직의 기능이 강화될 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 공유재산 관리의 기초가 기존의 소극적 유지·보존 중심의 재산관리에서 적극적 자산관리로 전환되고 있고, 이러한 환경변화에 대응하기 위한 방안으로 수원시 공유재산 전담부서가 설치되었다는 점에서 공유재산 관리 전담조직의 종합적 자산관리 기능이 보다 강화될 필요가 있다.

먼저 수원시 공유재산 전담조직으로서 재산관리과의 총괄관리 기능이 강화될 필요가 있다. 현재 수원시 공유재산은 재산관리관별로 파편적으로 관리되고 있어 개별 재산관리관의 적극적 협조 없이는 공유재산에 대한 종합적 파악이 어려운 실정이다. 따라서 총괄재산관리관이 재산관리관별 재산사항 및 변동사항에 대해 정확한 정보를 파악할 수 있도록 시스템을 개선할 필요가 있다. 무엇보다 각 재산관리 부서가 공유재산 증감 및 기타 변동사항에 대해 의무적으로 총괄재산관리관에 통보하고 공유재산관리시스템에 해당사항을 즉각 반영하도록 하는

공식적 절차의 강화가 필요하며, 이때 절차 미준수시 제재방안도 함께 마련되어야 할 것이다. 또한 총괄재산관리관의 강력한 의지와 권한을 바탕으로 각 재산관리관별로 관리되고 있는 공유 재산을 종합적으로 관리하기 위한 적극적 노력이 요구되며 이러한 총괄재산관리관의 위상과 권한 확보에는 지방자치단체장의 강력한 관심과 지원이 바탕이 되어야 할 것이다. 파편적 재산 관리의 문제를 해결하기 위해서 실·국 단위 공유재산 관련 협의기구를 마련하거나 실·국 단위 ‘연간 공유재산 운용계획’을 수립하도록 하여 총괄재산관리관 주관 하에 종합적 운영 방안을 모색하는 방안도 검토해 볼 수 있다(박소영 외, 2021). 또한 실·국 단위로 행정재산을 주기적으로 모니터링하고 관리하도록 전담관리자를 지정하여 총괄재산관리관에게 보고하도록 하는 것도 고려해 볼 수 있다(박소영 외, 2021). 또한 근본적으로 수원시 공유재산 관리조례의 개정을 통해 총괄재산관리관과 재산관리관의 역할과 기능을 구체화하는 것도 필요하다.

다음으로 공유재산 전담조직의 기능을 적극적 자산관리에 초점을 두도록 전환할 필요가 있다. 현재 재산관리과 공유재산 관리 전담팀의 업무분장 현황을 살펴보면 재산관리팀이 신설 되면서 기존에 1개 팀이 담당하던 업무를 2개 팀으로 나누어, 일반재산을 중심으로 하는 재산 정책팀과 행정재산 중심의 재산관리팀으로 업무가 나뉘어져 있다. 이와 유사하게 조직을 구분한 타 지방자치단체들도 다수 존재하고 있으나 많은 자치단체에서 공유재산의 효율적, 적극적 활용 및 유류재산의 발굴 등에 초점을 맞춘 공유재산 전담조직들이 나타나고 있다. 현재 수원 시는 2개 팀의 인력으로 기본적인 공유재산 관리도 힘든 상황이나 장기적 관점에서 향후 이러한 기본적 공유재산 관리는 개선된 공유재산정보시스템 및 외부 전문기관 등을 활용하고 공유재산 관리 전담조직의 기능은 공유재산의 적극적 운용 및 개발과 관련한 정책 수립에 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 현재 수원시의 상황을 고려할 때 추가적인 조직 및 인력 확충이 어려울 수 있으나 장기적으로 정원확보를 통해 공유재산의 적극적 자산관리와 관련한 인력 및 조직의 확충을 고려해 보아야 할 것이다. 특히 공유재산의 활용 및 개발에 초점을 맞춘 팀의 신설을 통해 공유재산에 대한 보다 적극적 관리를 통해 수익창출이 가능하도록 전담조직의 기능을 전환할 필요가 있다. 이러한 측면에서 현재 재산정책팀 및 재산관리팀 간 업무분장의 적정성에 대해 재검토 해보는 것이 요구된다.

## 2. 공유재산 관리인력의 전문성 확보

공유재산의 적극적 관리를 위해서는 관리조직 및 인력규모의 변화뿐만 아니라 관리인력의 전문성이 확보되어야 한다. 순환보직을 원칙으로 하는 현재 공무원 인사제도 상으로는 다양한 법률 지식 외, 고도의 전문지식(부동산 권리분석, 지적측량, 회계, 감정평가 등)을 요하는 공유 재산 관리업무의 전문성을 확보할 수 없으며, 업무의 연속성도 유지하기 어렵다. 이와 같은

문제를 해결하기 위해 수원시는 전문관 1인을 재산관리과에 지정하고 매각업무 등을 담당 하도록 하고 있으나 기타 업무에 대해서는 전문성 확보를 위한 방안이 마련되지 않은 상황이다. 따라서 공유재산 업무에 대한 인사이동을 최소화 하고 전문관의 추가 지정이나 전문직(전문 계약직) 공무원의 선발을 통해 공유재산 전담인력의 전문성과 업무안정성을 확보하도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 공유재산 관리에서 전문적 지원을 요하는 부분으로 공유 재산과 관련한 소송 및 계약 등에 대한 법률적 지원이 제시되고 있는데 장기적으로 이 분야에 대한 전문 인력 및 전문 지원조직의 확충을 고려해 볼 수 있다.

또한 현재 재산관리과 공유재산 관리 전담인력에 대한 별도의 교육이 진행되고 있지 않고 있으므로 공유재산 관리 전문 교육과정을 마련하여 이수할 수 있도록 하는 것 역시 필요하다. 전문교육 이외에 공유재산 관리에 관한 전문성 확보를 위해 공유재산 관리 전문기관 파견이나 외부기관과의 네트워크를 구축하는 것도 고려해 볼 수 있다. 외부기관과의 네트워크에는 행정안전부, 경기도, 공유재산 전문가 및 전문기관, 공유재산학회, 시장군수구청장협의회, 타 자치단체 담당공무원 등이 포함될 수 있다.<sup>22)</sup>

공유재산 관리 전담인력 외에 각 재산관리 부서의 공유재산 업무 담당자의 전문성 강화도 매우 중요한 문제이다. 순환보직으로 제약이 있으나 부서별 공유재산 업무 담당자에 대한 주기적 집합교육, 사이버 교육, Q&A채널 운영, 업무의 유형별 상세 매뉴얼 배포 등을 통해 최대한 재산관리 역량을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>23)</sup> 또한 한국지방재정공제회의 공유재산 관련 지원 기능을 적극적으로 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 현재 한국지방재정 공제회는 공유재산에 대한 질의·답변 채널을 운영하고 있으며, 공유재산에 대한 지방자치단체 교육 및 컨설팅을 실시 중인데 이러한 기능을 활용하여 인사이동으로 인해 발생할 수 있는 전문성 부족의 문제를 해소할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

한편, 공유재산 담당공무원들의 자발적인 전문성 제고노력을 위해서 업무 담당자의 수당 및 기타 인센티브를 강화할 필요가 있다. 또한 공유재산 관리와 관련한 경진대회를 개최하여 우수사례를 발굴 및 전파하고 우수 공무원에게는 포상하는 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

또한 현재 부동산 중심의 공유재산 관리 개념이 확장되어, 공유재산의 대상이 세분화·전문화 됨에 따라 다양한 분야의 전문성이 요구되고 있는데 특히 특허권, 상표권, 저작권 등 지식 재산권의 중요성 및 주식 등 유가증권의 활용에 대한 사회적 관심 증대되고 있다. 그러나 해당 분야의 공유재산 관리는 기존의 업무지식으로는 적극적 관리를 기대하기 어려우므로 해당 분야의 전문가를 채용하는 등의 인력운영 방식을 고려해 볼 수 있다(박충훈 외, 2018).

22) 지방자치단체 공유재산 관련 교육과정 마련 및 공유재산 네트워크 구축 등은 시장군수구청장 협의회 등을 통해 논의해 볼 수 있을 것이다.

23) 전문가 자문 결과, 공유재산 관련 학습교류의 장으로 활용할 수 있는 인터넷 상의 가상공간(VPS: Virtual Policy Studio)을 마련하여 운영하는 방안도 제시되었다.

### 3. 공유재산관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영의 실효성 확보

공유재산의 적극적 관리 및 효율적 이용을 위해 먼저 형식적으로 수립되는 공유재산관리계획의 실효성을 제고할 필요가 있다. 현재 공유재산관리계획은 개별 재산의 취득과 처분을 단순히 취합한 관리계획으로 단위사업에 대한 예산집행의 타당성을 중심으로 형식적으로 수립되고 있으며 그 내용도 구체적이지 않은 경우가 대부분으로 종합적 관리계획으로의 기능이 미흡한 것으로 나타났다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 공유재산관리계획 수립을 통해 공유재산 운용을 위한 정책방향을 설정하고, 재산 간 관리 운용의 정합성 및 자산가치 향상 등 자산 최적화를 검토할 수 있도록 공유재산관리계획에 담겨야 할 내용을 보다 구체화 할 필요가 있다. 또한 현재 공유재산관리계획에 대한 심의절차가 안전의 시의회 의결 가능성에 초점이 맞추어져 있는데, 이보다는 공유재산관리계획 수립대상 사업이 수원시 전체 공유재산 정책방향에 부합하고 자산 활용을 최적화 할 수 있도록 사업계획을 최종적으로 확정하기 전에 공유재산심의회에 사전자문을 받도록 의무화 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

다음으로 공유재산심의회 운영의 실효성 확보를 위해 공유재산심의회의 자문기능을 강화하고 공유재산심의를 보다 철저히 수행할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 현재 9명인 공유재산심의회의 규모를 법률이 정한 한도(15명) 내에서 확대하여 다양한 분야의 전문가가 포함될 수 있도록 해야 한다. 현재 심의회의 위촉직 민간위원은 공무원, 세무사, 감정평가사로만 구성되어 있는데 변호사, 회계사, 퇴직 공무원, 기타 공유재산 관련 전문가 및 재정전문가 등이 다양하게 포함되어 공유재산 가치측정 뿐만 아니라 공유재산 정책수립 방향, 공유재산의 효율적 운영방안에 대한 다양한 의견을 제시할 수 있도록 해야 한다.

또한 위원회의 전문성 확보와 함께 공유재산심의회의 심의 및 자문대상을 확대할 필요가 있다. 먼저 공유재산 관리에 사각지대가 발생하지 않도록 관리계획에 포함되지 않더라도 공유재산에 관한 중요한 의사결정은 공유재산심의회에서 심의 또는 자문할 수 있도록 대상을 확대해야 한다(박소영 외, 2021). 특히 지자체 내 재산 범주 간 또는 회계 간 조정과 협의가 필요한 안전에 대해서는 반드시 공유재산심의회의 심의 또는 자문을 받도록 의무화 할 필요가 있다(박소영 외, 2021).

### 4. 수익성 제고를 위한 적극적 공유재산 관리 강화

공유재산 관리의 기초가 유지·보존 중심의 소극적 관리에서 적극적 자산관리로 변화되면서 공유재산의 수익성 제고의 필요성이 높아지고 있다. 먼저 매각에 대한 기존의 재산관리방식이 단순 매각 중심으로 이루어진 데 반해, 향후에는 매각 시 필요한 조치를 통하여 적정가격에

매각이 이루어지도록 하는 적극적 매각관리가 필요하다. 즉 용도변경, 지목변경, 합필, 토지정형화 등의 적극적 조치를 통해 매각 토지 가치를 상승시키는 전략이 필요하다는 것이다. 이와 같은 사전 조치는 매우 많은 절차를 필요로 하므로 다양한 관련부서들의 적극적 협력이 반드시 요구되며, 총괄재산관리관의 종합관리 기능이 바탕이 되어야 할 것이다. 또한 행정재산은 미래의 활용가치, 미래의 행정수요에 대비하는 비축자원으로서 가치보존이 원칙이므로 처분에 신중을 기할 필요가 있으나, 면밀한 검토를 통해 보존부적합 판정을 받은 행정재산에 대해서는 용도폐지 후 매각하여 세외수입을 창출하는 것이 필요하다.

한편 공유재산 매각뿐만 아니라 매입을 통한 공유재산 가치 및 수익창출에도 관심을 기울일 필요가 있다. 언급한 바와 같이 공유재산은 미래 행정수요를 위한 비축 자원이므로 매각수익금의 일부를 활용한 대체취득을 통하여 전체적인 자산규모를 유지하는 것이 바람직하다(박충훈 외, 2021). 이때 미래 활용 계획 및 토지가치 상승 가능성에 대한 면밀한 분석이 요구되며, 부지를 미리 매입하거나 토지이용계획에 어긋나게 취득하여 활용계획 없이 장기간 방치되는 경우가 없도록 철저한 사전검토가 필요할 것이다. 또한 공유재산을 취득하는 방안으로 기부채납에 대한 관리를 강화할 필요가 있다. 기존에 행정편의에 의해 공원이나 도로 중심으로 이루어지던 기부채납보다는 공익성 및 주민의 미래수요를 사전 검토·파악하여 이에 부합하는 시설, 부지 등을 민간으로부터 확보 할 수 있도록 기부채납에 대한 적극적인 관리가 요구된다.

다음으로 장기적 측면에서 재산가치의 감소를 가져오는 매각방식보다는 자산을 보유한 상태에서 수익을 지속적으로 확보할 수 있는 사용허가·대부를 활성화 하는 노력이 필요하다. 매각과 마찬가지로 사용허가·대부시에도 적정 임대료율 적용을 통한 수익확보를 위해서 주변 임대수익과의 체계적 비교를 통해서 재산가치 평가를 수행할 수 있도록 하며(박충훈 외, 2018), 용도변경, 지목변경, 합필, 토지정형화 등을 통해 재산가치를 상승시키는 노력이 필요하다. 또한 산정방식의 적정성 검토를 통해 사용료·대부료를 현실화 하고, 사용료·대부료의 감면·면제 사례에 대한 재검토 등을 통해 부적정한 감면·면제를 방지할 필요가 있다. 유료화가 가능한 행정재산을 적극적으로 발굴하는 노력도 사용료수입 증대에 기여할 수 있으며, 실태 조사의 사후조치로 무단점유자와 협의를 통해 사용허가 및 대부계약 등을 적극적으로 체결하는 노력도 사용료·대부료 수입을 증대하는 방안이 될 수 있다.

또한 최근 공유재산에 대한 지방자치단체 직접관리 방식의 한계에 대한 인식과 적극적 공유재산의 활용이 강조되면서 위탁제도를 활용한 공유재산 관리 및 개발의 필요성이 제기되고 있다. 현재 수원시는 공유재산 관리조직의 확대에도 불구하고 여전히 전문관리 인력의 부족이 나타나고 있어 장기적으로 공유재산 관리 효율성 확보, 공유재산 활용을 통한 재산 가치 증대, 행정력 낭비 방지 등을 위해 외부 전문기관을 통한 위탁제도 활용을 적극적으로

검토해 볼 필요가 있다. 특히 수원시의 경우는 토지면적은 작으나 지가가 상대적으로 높고, 개발 가능 부지를 확보하기 어려운 측면이 있으며, 도심지역으로 건물자산의 비중이 높아 행정목적이 끝난 공유재산의 활용도를 높이는 방향의 관리 작용<sup>24)</sup>이 필요하다. 또한 수원시 예산대비 공유재산 비중이 유사자치단체에 비해 낮아 활용 가능한 공유재산을 적극적으로 발굴하여 활용하는 노력이 요구된다. 그러나 현재 공유재산 전담조직은 인력의 제약으로 이와 같은 적극적 관리업무를 수행하기 어려운 측면이 있으므로 외부 전문기관을 통한 위탁제도를 활용하여 공유재산에 대한 적극적 관리 및 개발을 추진할 필요가 있다. 다만 전문기관 위탁제도의 적극적 활용을 위해서는 위탁관리 및 개발에 있어서의 책임소재 및 위험분담, 수수료 문제 등에 대한 제도적 개선이 선행되어야 할 것으로 보인다.

## 5. 실태조사 및 사후조치 강화

공유재산의 위임관리가 가능한 광역자치단체와는 달리 기초자치단체의 경우 구체적인 실태조사 및 일제정비를 통해 공부정보와 불일치하는 자산을 확인하고 무단점유, 용도 외 사용 등의 위법사례를 관리하는 것이 매우 중요하다. 특히 공유재산에 대한 위법사례를 지방자치단체가 방치하는 것은 공공복리를 추구하는 행정의 목적에 위배되며, 이러한 측면에서 공유재산에 대한 실태조사는 공유재산에 대한 적극적 관리를 통한 수익성 제고의 기반이 될 뿐만 아니라 위법행위 관리를 위한 사전단계로서 중요성을 갖는다.

현재 수원시 공유재산 전담 관리조직 강화로 실태조사의 범위가 확대되고 재산관리관 별로 수행되던 행정재산에 대한 조사를 재산관리과에서 일괄적으로 추진하여 실태조사의 실효성이 제고된 측면이 있다. 그러나 여전히 인력 및 예산의 제약으로 실태조사의 범위가 제한적이며 가장 중요한 현장 확인은 인력부족 및 업무과중으로 제대로 시행하지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 무단점유 및 용도 외 사용 적발, 활용 가능한 유휴재산 확인이 제대로 되지 않아 시유재산 관리가 부실화될 가능성이 존재한다. 따라서 공유재산 관리의 효율성 제고를 위해 실태조사에 대한 전담조직의 인력과 예산을 확충하여 총체적인 무단점유 상태, 불법 명의전용 실태, 토지 경계변경 여부, 토지지형 변화유무 등에 대한 상세한 파악이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 매년 실태조사 대상 선정 기준 및 실태조사 방법 등이 달라져 실태조사의 일관성 및 효과성 확보를 어렵게 하고 있으므로, 실태조사 범위의 단계적 확대와 더불어 실태조사 대상선정 기준 및 조사방법 명확화가 요구된다.

또한 공부자료와 공유재산시스템 현황 불일치 재산에 대한 일제정비도 현재 특정감사에서

24) 공공시설 이전부지나 노후된 저층 건물지 등을 대상으로 업무용 빌딩의 신축, 증축, 개축이나 리모델링을 통해 활용성을 제고하는 등의 관리가 필요하다(강황목·남창우, 2019).

지적된 일부 누락재산에 대해서만 실시하고 있는데 일제정비의 조사범위를 단계적으로 확대하여 공유재산에 대한 정확한 실태를 파악할 수 있도록 해야 한다.

무엇보다도 실태조사의 실효성을 제고하기 위해 실태조사 후에는 각 재산관리관이 그 결과를 신속히 공유재산시스템에 반영하고 변상금 부과 및 무단점유자와의 매각·사용허가·대부계약 체결 등의 사후조치를 실시하도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 일제정비의 경우도 누락재산에 대한 재산관리관 지정 및 공유재산시스템 반영 등이 신속히 이루어지도록 하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 실태조사 및 일제정비의 사후조치에 관한 총괄재산관리관의 관리권한을 확대하고 해당 절차를 업무체계에 공식화·의무화 할 필요가 있다.

실태조사와 함께 공유재산 현황과 변경사항에 대해 매년 주기적으로 조사, 점검하는 절차를 마련하고, 이때 추가적 재산 수요, 유휴공간 현황, 사용허가 및 대부 등 재산운용 현황 등에 대한 자료를 제출하도록 하여 공유재산 정보를 현행화 하는 노력이 필요하다. 이때 원활한 정보수집을 위해서 총괄재산관리관에게는 정보수집권한을, 재산관리관에게는 자료협조 의무를 제도화할 필요가 있다(박소영 외, 2021).

## 6. 공유재산 데이터베이스의 구축 및 공유재산시스템 개선 건의

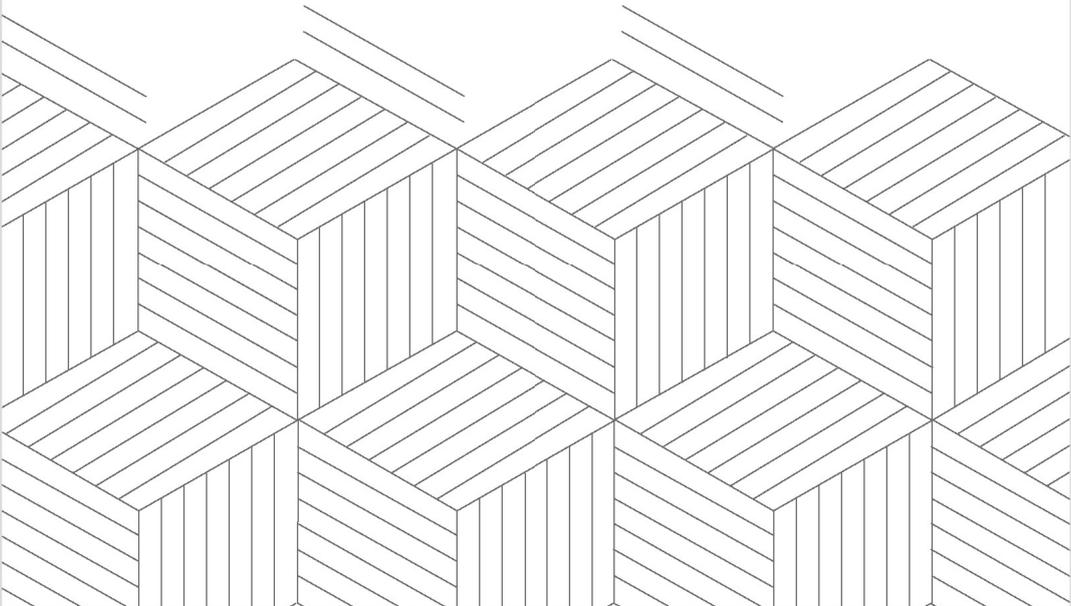
현재 공유재산시스템은 타 행정정보시스템과의 연계부족, 기술 노후화, 시스템 과부하 등으로 공유재산 관리의 비효율을 심화시키는 주요요인으로 지적되고 있다. 공유재산 관리에 대한 인력 및 예산 부족의 문제는 효율적 관리시스템의 구축을 통해 어느 정도 해결이 가능하며, 적극적 공유재산 관리를 위해서는 데이터 기반 의사결정이 수반되어야 한다는 점에서 공유재산 시스템의 개선은 매우 시급한 문제이다. 그러나 공유재산시스템은 현재 시도 및 시군구 행정정보시스템을 바탕으로 운영되고 있으며, 개별 지방자치단체의 공유재산 정보 관리뿐만 아니라 국가 및 타 자치단체와의 정보 공유가 시스템 효율성에 매우 중요한 요소라는 측면에서 기초 자치단체인 수원시 차원에서 개별적으로 공유재산시스템의 개선을 추진하기는 어려운 실정이라 할 수 있다.

이와 같이 전체 공유재산시스템 개선에 수원시가 기여할 수 있는 부분에는 한계가 있지만 수원시 자체적으로 공유재산에 관한 통계기준을 마련하고 통계정보를 생성하여 제공·활용하는 노력은 추진 가능할 것으로 판단된다. 현재 공유재산 데이터베이스가 제대로 구축되어 있지 않아 공유재산에 대한 합리적 의사결정을 지원할 수 있는 정보의 산출이 매우 어렵다는 측면에서 수원시 공유재산에 대한 데이터베이스를 체계적으로 구축하고 유의미한 통계정보를 산출하는 노력이 지속적으로 요구된다.

또한 타 지방자치단체와 협력하여 현재 운영되고 있는 공유재산시스템에 대한 개선을 시도  
지사협의회, 시장군수구청장협의회 등 외부 네트워크를 통해 정부에 강력히 건의하는 것이  
필요하다. 이때 새로운 공유재산관리시스템은 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종  
부동산 공부 시스템과 자동적으로 연동되며, 공간에 관한 종합적 정보를 제공하고 공유재산에  
대한 대 시민서비스를 제고할 수 있도록 건의되어야 한다.

# 제5장 결론

제1절 연구의 요약 및 정책제언  
제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향





## 제5장 결론

### 제1절 연구의 요약 및 정책제언

#### 1. 연구요약

최근 경제여건 악화 및 사회 환경의 변화에 따라 지방재정의 확보와 지역경제 활성화를 위한 공유재산의 효율적 활용 및 수익창출 중심의 적극적 관리의 필요성이 증대되고 있다. 수원시 역시 이와 같은 환경변화에 대응하여 재산관리 전담부서 확충을 통해 종합적 재산관리체계를 구축하고 공유재산 관리를 강화하고 있으나 취득부서별 분절적 재산관리 체계, 담당인력 및 예산 부족 등으로 종합적 실태파악과 공유재산의 효율적 운영이 여전히 어려운 실정이다. 이에 본 연구는 수원시의 효율적인 공유재산 관리체계 구축을 위해 공유재산 관리에 관한 이론적 검토를 바탕으로, 수원시 공유재산 관리체계를 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리 체계로 구분하여 그 현황을 파악하고 문제점 검토를 통해 구체적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다.

연구결과 먼저 수원시 공유재산의 규모는 2021년 결산 기준 약 11조 4천억원 수준이며 최근 5년간 전국 평균 공유재산 증가율(5.9%)에 비해 낮은 3.4%의 증가세를 보이고 있다. 공유재산 유형별로는 타 지방자치단체와 유사하게 행정재산이 전체 공유재산의 98.3%(약 11조 2천억원)로 대부분을 차지하고 있으며 매년 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다. 반면 일반재산의 경우 전체의 1.7%(약 2천억원)를 차지하고 있으며, 2019년 대폭 증가한 후 현재까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다. 공유재산 종류별로는 토지가 전체의 77.8%(약 8조 9천억원)로 대부분을 차지하고 있고, 건물이 16.2%(약 1조 8천억원)의 비중을 나타냈다.

다음으로 수원시의 공유재산 규모를 지방재정분석제도의 지방자치단체 유형구분 중 시-I 유형에 속한 동종 지방자치단체와 비교해 보았다. 금액 기준으로 수원시 총 공유재산 규모는 시-I 유형에 속한 전체 16개 자치단체 중 5위 수준이었으며 가장 규모가 큰 자치단체는 고양시, 가장 작은 자치단체는 남양주시로 나타났다. 수원시 공유재산 규모를 유형별로 비교해보면 행정재산이 전체의 6위, 일반재산이 8위로 상대적으로 일반재산의 규모 순위가 낮게 나타났으며, 종류별로는 토지가 4위, 건물이 3위, 기타가 16위로 나타나 상대적으로 건물 규모의 순위가

높게 나타났다. 경기도 내 유사자치단체(성남, 고양, 용인, 화성)와의 비교를 실시한 결과 총 5개 자치단체 중 금액 기준, 수원시 행정재산의 규모가 가장 작고, 일반재산의 순위는 4위 수준을 나타냈다. 또한 토지의 경우 수원시는 4위를 나타내고 있었으며, 건물의 경우는 성남 시에 이어 2위를 차지해 면적이 작고 인구가 많은 대도시의 특성을 나타내고 있었다. 자치단체 면적 및 예산 대비 공유재산 비중을 살펴보면 동종 지방자치단체 중 면적 대비 비중은 21.8%로 상대적으로 높은 수준이었으나, 예산대비 비중은 311.9%로 상대적으로 낮은 수준을 보였다.

수원시 총 세외수입은 2020년 약 317억원, 2021년 약 165억원이며, 공유재산 수입이 수원시 전체 세외수입에서 차지하는 비중은 2020년 약 12.8%, 2021년 6.6%로 그 비중이 대폭 감소하였으며 이는 매각수입이 크게 감소한 데 기인하는 것으로 나타났다. 전체적으로 수원시는 면적이 작아 동종자치단체와 비교할 때 면적 대비 공유재산 비중이 큰 편이나 예산 규모 대비 공유재산 비중은 낮은 수준으로 나타났다. 또한 지가가 상대적으로 높은 도심지역으로 건물자산의 비중이 크며, 경기도 내 유사자치단체와 비교할 때 공유재산 규모가 상대적으로 작은 특징을 보이고 있었다.

다음으로 수원시 공유재산 관리체계를 공유재산 관리조직, 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리체계로 구분하여 현황을 살펴보았다. 첫째, 수원시 공유재산 관리조직은 경제정책 국장을 총괄재산관리관으로 하여 공유재산 구분에 따라 2022년 기준, 총 153명의 재산관리관이 지정되어 공유재산을 관리 중이다. 분석결과 공유재산 관리부서별로 담당하고 있는 공유재산의 규모에 큰 편차가 나타나고 있었으며, 특히 안전교통국, 공원녹지사업소의 공유재산 관리 규모 및 취득규모가 크게 나타나 해당 조직의 재산관리 업무 부담이 상당할 것으로 판단되었다.

수원시 공유재산관리 전담조직은 재산관리과 내 재산정책과 및 재산관리팀이며 과장을 제외하고 총 8명이 공유재산 관리업무를 수행중이다. 재산정책팀은 총원 5명으로 일반재산의 매각 및 대부, 변상금 부과, 공유재산심의회 운영, 중기공유재산관리계획 및 공유재산관리계획 수립 등을 담당하고 있다. 재산관리팀은 총원 3명으로 2022년 1월 24일, 재산관리 강화를 위해 신설되었으며 행정재산의 관리 및 조정, 일제조사 및 실태조사, 직원교육 및 공유재산시스템 운영 등을 담당하고 있다.

타 자치단체 공유재산 관리 전담조직을 함께 살펴본 결과 먼저 서울시는 재산관리과가 총 4팀 21명으로 구성되어 전담조직 규모가 매우 크고, 공유재산 업무를 재산정책, 일반재산, 행정재산, 재산조사 업무 등으로 세분화 하여 팀별로 분장하고 있는 것으로 나타났다. 또한 재산관리과와 별도로 공공자산담당관을 두어 공공자산의 적극적 운용 및 활용 등의 업무를 담당하도록 하고 있다. 다음으로 경기도의 공유재산 관리 전담조직은 큰 공유재산 규모에 비해 비교적 작은 조직 규모로 자산관리과 내 2팀 14명으로 구성되어 서울시와 차이를 보이고 있었다. 인천시의 경우는 공공시설혁신담당관 내 3팀 18명이 공유재산 관리 업무를 전담하고

있으며, 특히 공공시설혁신팀으로 하여금 공공시설 이용활성화 등에 관한 업무를 수행하도록 업무를 분장하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로 고양시와 용인시의 경우 수원시와 유사하게 2팀으로 공유재산 전담조직을 구성하고 있으나 과장을 제외한 인원이 총 9명으로 수원시보다 인력규모가 컸으며 특히 용인시의 경우 재산관리팀 외 공유재산발굴팀을 두어 누락된 공유재산 발굴 및 정리 등을 담당하도록 하는 특징을 보이고 있었다.

둘째, 수원시 공유재산 관련 계획 및 심의 체계 현황을 살펴보면, 수원시 중기공유재산관리계획은 「공유재산 및 물품 관리법」의 개정에 의해 2022년부터 수립될 예정이며, 현재 공유재산관리계획의 수립을 통해 법령에 따라 중요 공유재산에 대한 취득 및 처분을 관리하고 있다. 수원시 공유재산관리계획 수립은 공유재산 업무편람에 제시된 일반적인 절차를 따르고 있으나, 시의회에서 공유재산관리계획이 부결이 되는 일을 방지하고자 공유재산심의회 전에 의회 상임위원회 사전설명회를 개최하는 절차상 특이점이 나타났다. 또한 공유재산심의회는 총 9명으로 공무원 4명 외 감정평가사 3명, 세무사 2명으로 구성되어 있어 위원들의 전문분야의 다양성이 다소 부족한 문제점이 드러났다. 또한 연간 약 6~9회의 심의회가 개최되어 약 37~58건의 안전을 심의하고 있으나 원안결이 대부분으로 공유재산에 대한 자문기구로서 기능이 다소 미약한 것을 확인할 수 있었다. 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의 역시 거의 모든 안전이 의결되고 있어 공유재산 심의 체계의 실효성을 재검토 해 볼 필요가 있는 것으로 나타났다.

셋째 수원시 공유재산 운영체계를 운영의 주요업무인 매각, 사용허가 및 대부계약, 변상금 부과로 나누어 살펴보았다. 먼저 매각의 경우 연도별로 면적 및 금액에 차이가 크게 나타나고 있는데 이는 매각수입의 대부분을 차지하고 있는 재개발 및 도시계획사업 추진의 연도별 변화로 인해 매각의 수입변동이 크게 나타나기 때문인 것으로 확인되었다. 또한 수원시 공유재산 매각방식을 살펴보면 매각은 일반입찰이 원칙이나 현재 수의계약이 전체 계약의 97%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 사용허가 및 대부계약을 살펴보면, 먼저 수원시 사용허가 현황을 종합할 때, 재산 담당관별로 유·무상 사용허가 건수에 편차가 크게 나타나 사용허가에 관한 관리 업무량에 차이가 클 것으로 예측되었다. 또한 사용허가에 대한 관리가 담당부서별로 이루어져 재산관리과에서는 담당부서의 통보에 의해서만 사용허가 전체 현황에 대한 취합·관리가 가능하며, 정확한 현황정보의 확인이 어려운 실정인 것으로 나타났다. 다음으로 대부계약은 유상 대부 건수 및 금액이 2019년 이후 지속적으로 감소하고 있으며 건수로는 경작용이, 금액기준으로는 사무실 및 상가 대부 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 무상대부의 경우는 대부분 관공서(경찰서, 소방서 등) 및 주차장 용도로 법률에 근거해 매년 일정한 용도와 규모로 추진되고 있는 것을 알 수 있다.

수원시 일반재산 변상금 부과 현황을 살펴보면 연도별로 그 건수와 금액의 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 일반재산 무단점유 적발 사유로는 주거용도로 사용하는 경우가 가장 많았고 다음으로 경작용도로 사용하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 행정재산에 대한 변상금 부과현황을 살펴보면 2021년 기준으로 전체 약 5.9억원 규모를 보이고 있으며 무단점유 적발 사유로는 일반재산과 달리 경작용도로 사용하는 경우가 가장 많았고 다음으로 주거용도로 사용하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

넷째, 공유재산 정보관리체계의 실태를 살펴보면 2022년 현재, 공유재산에 대한 정보관리를 위해 기존에 재산관리관별로 진행되었던 실태조사를 재산관리과가 일괄·확대 실시 중이며, 신규사업으로서 시소유 누락재산 일제정비를 추진 중이다. 실태조사와 일제정비 모두 인력 및 예산의 제약으로 조사범위를 정하여 실시 중이며 향후 단계적으로 확대해나갈 계획이다. 이와 함께 수원시는 지적부서가 토지이동 신청 결과 통보시 신청부서(각 재산관리관) 외 총괄 재산관리관에 대한 통보 의무화함으로써 공유재산에 대한 모니터링 체계를 강화하고 있다. 또한 공유재산 정보관리의 바탕이 되고 있는 공유재산시스템은 현재 시도 및 시군구 행정정보 시스템 내 하나의 항목으로 운영되고 있으나 e호조, 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종 부동산 공부시스템, 공간정보 등과 연동이 원활하지 않아 수기 정보입력, 정보 간 불일치 및 자료누락 등 공유재산 관리에 어려움이 나타나고 있는 것으로 확인되었다.

이와 같이 공유재산 관리 실태를 분석한 결과를 바탕으로 다음과 같은 수원시 공유재산 관리체계의 문제점을 도출하였다.

첫째 공유재산 관리조직의 문제점으로 공유재산 전담조직의 총괄관리기능 미흡의 문제가 나타났다. 수원시는 2022년에 재산관리과 내 재산관리팀(3명)을 신설하여 재산관리 전담 조직을 강화하였으나, 공유재산 전담조직으로서 수원시 공유재산에 대한 재산관리과의 총괄 검토 및 종합적 전략 수립 권한과 기능이 여전히 미흡한 것을 확인할 수 있었다. 다음으로 공유재산 관리 담당인력의 업무과중 및 전문성 부족의 문제가 제기되었다. 공유재산 관리업무가 매우 방대하고, 기존에 누적된 공유재산 정보의 오류 및 미등록 등이 상당하며, 특히 재산관리팀의 신설에 따라 행정재산에 대한 본격적 관리가 실시되면서 공유재산 전담인력의 업무부담이 매우 큰 것으로 나타났다. 때문에 인력부족으로 현재 실태조사 등의 현황 파악도 어려운 실정으로 공유재산의 적극적 관리에 관련된 업무 등에 공백이 발생하고 있었다. 또한 고난이도의 업무로서 공유재산 업무에 대한 기피현상이 나타나고, 인사이동이 잦아 전문성 및 업무 연속성을 확보하기 어려운 상황이며 이처럼 전문성이 높은 업무임에도 불구하고 담당자에 대한 전문교육 및 지원체계가 마련되지 않고 있는 문제점을 확인 할 수 있었다. 또한 공유재산에 대한 적극적 관리기능도 미흡한 것으로 나타났다. 수원시는 공유재산 전담조직을 갖춘 자치단체로서 조직 강화에 따라 적극적 공유재산 관리로의 기능전환을 기대하고 있으나 실제 공유재산 전담조직의

팀별 업무분장 등을 살펴보면 공유재산 활용 기획 및 계획 수립, 유휴재산 발굴 및 이용 활성화 방안 마련, 공공자산 활용 기획 등 적극적 공유재산과 관련한 기능을 확인하기 어려운 것으로 나타났다.

둘째, 공유재산 관련 계획 및 심의체계의 문제점으로는 먼저 공유재산관리계획의 형식적 수립의 문제를 들 수 있다. 즉 공유재산관리계획이 공유재산 운용에 대한 총괄적 사전계획으로서 기능하지 못하고 의회 의결에 중점을 두고 형식적으로 수립되고 있다는 것이다. 실제로 공유재산관리계획은 개별 재산의 취득과 처분을 단순히 취합한 관리계획으로 단위사업에 대한 예산집행의 타당성을 중심으로 형식적으로 수립되고 그 내용도 구체적이지 않은 경우가 대부분으로 나타났다. 공유재산 관련 계획 및 심의체계의 또 다른 문제점으로 공유재산심의회의 자문기능 미흡의 문제를 들 수 있다. 공유재산심의회는 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 자치단체장이 자문하기 위해 운영되는 기구이다. 이와 같은 목적을 고려하였을 때 수원시 공유재산심의회는 위촉직 민간위원의 전문분야에 있어 다양성이 다소 부족한 것으로 보여진다. 현재 수원시 공유재산심의회 위촉직 민간위원은 감정평가사 3명, 세무사 2명으로 구성되어 있는데 이는 공유재산심의회의 기능의 초점을 공유재산의 가치판단에만 초점 둔 구성으로 이에 대한 개선이 요구된다. 다음으로 공유재산심의의 형식화도 중요한 문제점으로 제기되고 있다. 현재 수원시 공유재산심의회 심의 및 공유재산관리계획에 대한 시의회 심의에서 상정된 안건의 대부분이 원안가결 되고 있는 것으로 나타났는데, 원안가결율이 낮은 것이 심의회의 적극성을 보장하는 것은 아니나 공유재산과 관련한 심의의 실효성에 대한 재검토의 필요성을 보여주는 부분이라 할 수 있다.

셋째, 공유재산 운영체계의 문제점으로는 먼저 수익계약 위주의 매각방식을 문제로 들 수 있다. 수원시 일반재산에 대한 매각방식은 96.7%가 수익계약에 의한 것으로 공유재산 매각을 통한 수익창출 극대화, 수익계약 대상선정의 적정성 확보 등을 위해 수익계약에 대한 관리가 철저해야 함을 확인할 수 있었다. 다음으로 매각수익 증대 및 매입을 위한 적극적 관리 미흡의 문제가 제기되었다. 현재 수원시는 인력과 예산의 부족으로 매각수입의 대부분(90.3%)을 차지하는 대규모 개발 사업에 따른 매각 관리에 중점을 두고 있으며 기타 매각 필요시 매각 수익을 극대화하기 위한 적극적 관리에는 관심을 기울이지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 미래의 행정수요에 대비하고 수익을 창출하기 위한 공유재산 매입 전략 수립 및 적극적 관리도 매우 미흡한 것을 확인할 수 있었다. 다음으로 사용허가 및 대부계약에 대한 적극적 관리가 미흡한 것도 주요 문제점으로 나타났다. 특히 총괄관리부서가 관리하는 일반재산에 비해 행정재산의 경우 재산관리부서의 협조 없이는 사용·수익 허가에 대한 실태조차도 정확히 파악하기 어려워 유료화 가능한 행정재산의 발굴 및 사용료수입 제고를 위한 적극적 관리를 기대하기 힘든

실정이다. 대부계약의 경우에도 유희재산 상세분석 등을 통해 다양한 활용 방안이 모색될 필요가 있으나 대부로 수입 증대를 위한 적극적 관리가 이루어지고 있지 않고 있다. 또한 무상 사용허가 및 무상 대부 규모가 상당한 것으로 나타나고 있으며, 특히 사용허가의 경우 사용료의 감면이 많이 나타나고 있어 이러한 사용료·대부로 면제 및 감면에 대한 대상여부를 면밀히 재검토하여 사용허가 및 대부의 적정성을 제고하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 다음으로 공유재산 관리방식의 다양성 부족의 문제이다. 현재 제도적으로 공유재산에 대한 관리 방법으로 위탁관리와 위탁개발 등이 허용되고 있으나 수원시는 외부 전문기관을 통한 위탁관리 및 개발을 공유재산 관리에 활용하지 않고 있어 향후 직접관리의 한계를 고려한 다양한 관리 방식에 대한 검토가 요구된다.

넷째, 공유재산 정보관리체계의 문제점으로 실태조사 인력 및 예산제약을 제기할 수 있다. 수원시 공유재산 실태조사는 법에 따라 매년 수행되고 있으나 인력 및 예산 제약 등으로 실태조사 규모가 한정되고 현장 확인이 불가하며 실태조사 대상 선정 기준 및 실태조사 방법 등이 매년 달라지는 문제점이 나타나고 있다. 또한 수원시 공유재산 실태조사 현황을 살펴보았을 때, 실태조사 이후 공유재산시스템 반영, 변상금 부과, 사용허가대부 및 매각추진 등 사후조치가 미흡한 것을 알 수 있었다. 실태조사에 따른 후속조치는 각 재산관리 부서에서 실시되고 있으나 각 부서의 담당자 1명이 타 업무와 함께 공유재산에 대한 관리를 수행하고 있어 신속한 후속조치가 이루어지지 않고 있으며, 이에 대한 총괄부서의 관리도 미흡한 것으로 나타났다. 다음으로 재산관리관의 공유재산시스템 현행화 미흡도 심각한 문제점으로 제기되었다. 즉 재산관리관별 공유재산 관리·변동사항에 대한 실시간 확인 및 시스템 반영 절차가 제대로 작동하지 못하는 문제가 발생하고 있는 것이다. 마지막으로 공유재산 정보시스템의 비효율성에 대한 문제가 나타났다. 공유재산시스템과 연계된 정보시스템으로 e호조, 세외수입정보시스템, 토지·건축·등기 등 각종 부동산 공부시스템이 존재하지만 시스템 간 연계가 제대로 이루어지지 않아 공유재산시스템이 매우 비효율적으로 운영되는 문제가 발생하고 있었다.

## 2. 정책제언

본 연구는 연구결과를 바탕으로 효율적 활용·수익창출 중심의 적극적 공유재산 관리로의 전환을 기본방향으로 하여, 수원시 공유재산 관리체계 효율화에 대한 구체적 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째 공유재산 관리 전담조직의 기능강화이다. 무엇보다 수원시 공유재산 전담조직으로서 재산관리과의 총괄관리 기능이 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 총괄재산관리관이 공유재산 관리현황을 종합적으로 파악할 수 있도록, 각 재산관리 부서가 공유재산 증감 및 변동사항에 대해 의무적으로 총괄재산관리관에 통보하고 공유재산관리시스템에 해당사항을 즉시 반영하도록 공식적 절차를 마련하는 것이 필요하다. 이와 함께 수원시 공유재산을

종합적으로 관리하고자 하는 총괄재산관리관의 강력한 의지와 권한, 지방자치단체장의 전폭적인 관심과 지원이 요구된다. 또한 실·국 단위 공유재산 관련 협의기구 마련 및 ‘연간 공유재산 운용계획’ 수립(박소영 외, 2021), 실·국 단위로 행정재산을 주기적으로 모니터링하고 관리하도록 전담관리자를 지정하여 총괄재산관리관에게 보고하도록 하는 방안(박소영 외, 2021), 수원시 공유재산 관리조례의 개정을 통해 총괄재산관리관과 재산관리관의 역할과 기능을 구체화하는 방안 등을 고려할 수 있다. 다음으로 공유재산 전담조직의 기능을 자산 관리에 초점을 두도록 전환할 필요가 있다. 이를 위해서 전담조직의 기능을 공유재산의 적극적 운용 및 개발과 관련한 정책 수립에 초점을 맞추고, 장기적으로는 정원확보를 통해 공유재산의 적극적 자산관리와 관련한 인력 및 조직의 확충을 고려해 봐야 한다.

둘째, 공유재산 관리인력의 전문성 확보가 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 공유재산 업무에 대한 인사이동을 최소화 하고 전문관의 추가 지정이나 전문직(전문계약직) 공무원의 선발 등을 고려할 수 있다. 또한 공유재산 관리 전담인력에 대한 전문교육 실시 및 공유재산 관리 전문기관 파견, 외부기관과의 네트워크 구축, 재산관리 부서 업무 담당자의 전문성 강화를 위한 교육 및 지원, 한국지방재정공제회의 지원 기능 활용, 업무담당자의 수당 및 인센티브 강화, 공유재산 관리 우수사례 발굴 및 전파, 우수 공무원 포상 등의 방안을 모색할 수 있다.

셋째, 공유재산관리계획 수립 및 공유재산심의회 운영의 실효성 확보가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 공유재산관리계획을 통해 공유재산 운용을 위한 정책방향, 재산 간 관리 운용의 정합성, 자산가치 향상 등 자산 최적화를 검토할 수 있도록 공유재산관리계획에 담겨야 할 내용을 보다 구체화 할 필요가 있다. 또한 현재 9명인 공유재산심의회를 규모를 법률이 정한 한도(15명) 내에서 확대하고 다양한 분야의 전문가가 포함될 수 있도록 구성함으로써 위원회의 자문기능을 제고해야 하며, 공유재산에 관한 중요한 의사결정은 공유재산심의회에서 심의 또는 자문할 수 있도록 공유재산 심의 및 자문대상을 확대해야 한다(박소영 외, 2021).

넷째, 수익성 제고를 위해 적극적 공유재산 관리를 강화해야 한다. 매각의 경우, 매각 시 용도변경, 지목변경, 합필, 토지정형화 등의 적극적 조치를 통해 토지 가치를 상승시키는 전략이 요구되며, 면밀한 검토를 통해 보존부적합 판정을 받은 행정재산에 대해서는 용도폐지 후 매각하여 세외수입을 창출하는 것이 필요하다. 또한 미래의 행정수요 및 수익창출을 위해 공유재산 확보에도 적극적 관리가 요구되므로 매각수익금의 일부는 적정 자산에 대한 대체 취득을 통하여 전체적인 자산규모를 유지하는 데 활용하도록 하며, 주민수요를 고려한 기부 채납 관리 등을 통해 효용성 있는 자산의 확보가 가능하도록 노력해야 할 것이다. 적극적 매각 관리 뿐만 아니라 지속적인 수익창출이 가능한 사용허가·대부계약을 활성화 하는 것 또한

필요하다. 이 경우에도 주변 임대수익과의 체계적 비교를 바탕으로 용도변경, 지목변경 등을 통해 재산가치를 상승시키는 노력이 요구되며, 산정방식의 적정성 검토를 통해 사용료·대부료를 현실화 하고 사용료·대부료의 감면·면제 사례에 대한 재검토 등을 통해 부적정한 감면·면제를 방지할 필요가 있다. 또한 유료화 가능한 행정재산을 적극적으로 발굴하고, 실태조사의 사후 조치로 무단점유자와 사용허가 및 대부계약을 체결하는 노력도 수반되어야 할 것이다. 한편 공유재산에 대한 지방자치단체 직접관리 방식의 한계에 대한 인식과 적극적인 공유재산의 활용 및 관리가 점차 강조됨에 따라 장기적으로 위탁제도 등을 통한 공유재산의 효율적 개발 및 관리 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

다섯째, 실태조사 및 사후조치 강화가 필요하다. 이를 위해 공유재산 관리의 효율성 제고를 위해 실태조사에 대한 전담조직의 인력과 예산을 확충하고 실태조사의 효과성과 일관성을 확보 하기 위해 실태조사 대상 선정 기준 및 조사방법을 명확히 하며 실태조사 범위를 단계적으로 확대해야 한다. 또한 실태조사의 실효성을 제고할 수 있도록 각 재산관리관이 조사결과를 신속히 공유재산관리시스템에 반영하고 변상금 부과 및 무단점유자와의 매각·사용허가·대부 계약 체결 등의 사후조치를 실시하도록 해야 한다. 실태조사와 함께 공유재산 현황과 변경 사항에 대해 매년 주기적으로 조사, 점검하는 절차를 마련하고, 이때 추가적 재산 수요, 유휴 공간 현황, 사용허가 및 대부 등 재산운용 현황 등에 대한 자료를 제출하도록 하여 공유재산 정보를 현행화 하는 노력이 필요하다.

마지막으로 공유재산 데이터베이스의 구축 및 중앙정부에 대한 강력한 공유재산관리시스템 개선 건의가 필요하다. 먼저 현재 공유재산관리시스템의 한계를 극복하고 공유재산에 대한 합리적 의사결정을 지원하기 위해서 수원시 자체적으로 공유재산에 관한 통계기준을 마련하고 유의미한 통계정보를 생성하여 제공 및 활용하는 노력이 필요하다. 또한 효율적인 공유재산의 관리를 위해 무엇보다 공유재산시스템의 근본적 개선이 요구된다고 할 수 있으나 이는 기초 자치단체인 수원시 차원에서 개별적으로 추진하기 어려운 과제이므로 시도지사협의회, 시장 군수구청장협의회 등 외부 네트워크를 통해 공유재산관리시스템의 개선을 정부에 강력히 건의 하고, 해당 네트워크를 바탕으로 연찬회 등을 통해 중앙정부 및 지방자치단체장의 공유재산에 대한 관심을 제고하는 대외적 노력이 필요하다.

## 제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 수원시를 중심으로 공유재산 관리체계의 운영 실태를 분석하고 효율적인 공유재산 관리체계 구축을 위한 구체적인 개선방안을 모색하였다. 본 연구는 기존의 선행연구가 지방자치단체 전반 및 광역자치단체의 공유재산 및 공유재산 관리체계에 초점을 두고 있는 데 반해, 기초자치단체 공유재산 관리체계의 문제점과 개선방안에 대한 검토를 바탕으로 하고 있다는 점에서 연구의 차별성이 있다. 또한 기존의 연구가 공유재산의 전반적 실태 및 제도 개선방안들에 초점을 두고 있는 반면, 본 연구는 공유재산 관리체계를 보다 세분화하여 분석하고 개선방안을 제시하고자 했으며, 특히 수원시의 공유재산 및 공유재산 관리 실태에 대한 구체적 분석을 바탕으로 수원시 현실에 맞는 개선방안을 도출하고자 한다는 점에서 연구의 의의가 있다.

그러나 연구과정에서 공유재산의 사용료 및 대부료 산정방식, 위탁관리 및 개발의 효율성 제고방안, 공유재산정보체계 구축방안, 공유재산 유형별 계약방법, 유희 공유재산 발굴 및 활용 등 공유재산 관리에 관한 다양한 쟁점에 대해서는 구체적 논의가 미흡한 한계가 있다. 또한 수원시 공유재산 관리조직, 관련 계획 및 심의체계, 운영체계, 정보관리체계 대한 분석에 있어서 수원시에서 주로 추진되고 있는 사항에 중점을 두어 논의함으로써 그 외에 공유재산 관리·운영 상 주요 내용을 모두 다루지 못한 측면이 있다. 예컨대 운영체계에 있어 매각, 사용허가 및 대부계약, 변상금 부과 외에도 운영상의 주요 사항들이 있으나 모두 분석에 포괄하지 못한 한계가 있다. 따라서 향후에는 수원시 공유재산의 관리체계 전반에 대한 논의를 넘어서 구체적인 공유재산 관리·운영 방법에 대한 다각도의 연구가 필요하며, 각 공유재산 관리체계 별로 제기되는 다양한 쟁점에 대해 보다 상세히 분석해 보는 것이 필요할 것이다.

또한 본 연구에서 공유재산 현황에 한해 동종 자치단체 간 비교분석을 실시하였으나 후속 연구에서는 공유재산 관리체계에 대해서 자치단체 간 비교분석을 실시하여 수원시 공유재산 관리의 특징과 관리체계 개선방안에 대한 함의를 도출할 필요가 있다. 이와 함께 수원시 공유재산의 특성과 수원시의 경제적·사회적 환경을 보다 면밀히 분석하여 수원시의 특성에 부합하고 수원시가 추진 가능한 구체적 공유재산 관리전략을 모색할 필요가 있을 것이다.



## | 참고문헌 |

- 고경훈. (2015). 공유재산관리 정책집행에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. pp. 1-26.
- 곽태열. (2013). 경상남도 공유재산의 효율적 관리방안. 「정책포커스」. 2013. pp. 1-34.
- 김상용. (2022). 글로벌 리포트: 호주지방자치단체의 공유재산 운용 현황과 공유재산 기금. 「지방재정」. 2022(2). pp. 112-115.
- 김종갑. (2015). 공유재산 제도변화의 성과와 제도적 개선방안. 「한국지방재정학회 2015 춘계학술대회 발표 논문집」. pp. 165-183.
- 남창우. (2018). 공유재산의 위탁개발 효율성 제고 방안. 「지방재정」. 2018(5). pp. 25-34.
- \_\_\_\_\_. 강황목. (2019). 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안: 경북사례를 중심으로. 「한국 공공관리학보」. 33(4). pp. 27-58.
- 라휘문. (2020). 공유재산 사용료·대부료의 다양한 산정방식. 「지방재정」. 2020(2). pp. 102-125.
- 류춘호. (2010). 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」. pp. 243-271.
- 박소영·차미숙·김승중·최명식·문새하. (2021). 「공유재산의 통합적 관리체계 구축방안」. 국토연구원.
- 박우서·고석찬·박경원(1996). 국유잡종재산의 관리 및 운용 개선방안에 관한 연구. 「국토계획」. 31(5). pp. 47-63
- 박정수·최원산. (2019). 효율적인 공유재산관리시스템 구축 방안. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」, 한국지방재정학회. pp. 957-968.
- 박충훈. (2019). 공유재산의 이용현황 및 최근 경향. 「지방재정」. 2019(5). pp. 62-69.
- \_\_\_\_\_. (2020). 공유재산의 위탁관리 활성화 방안. 「한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」. 한국지방재정학회. pp. 235-244.
- \_\_\_\_\_. 조경훈·이재영. (2018). 「경기도 공유재산의 효율적 관리방안 연구」. 경기연구원.
- 손연우. (2018). 국가 재산의 관리 체계화에 대한 연구. 「법과 정책연구」. 18(4). pp. 433-464.
- 수원시. (2022a). 2022년 공유재산 관리 운영 기본계획(안).
- \_\_\_\_\_. (2022b). 2022년 수원시 공유재산 관리 종합 운영 계획(안).
- 여효성·이효. (2020). 「공유재산 관리·운영 분석제도 도입」. 한국지방행정연구원.
- 윤준산·유병욱. (2006). 국공유잡종재산의 효율적 활용을 위한 관리제도의 개선방안에 관한 연구-서울 특별시 성북구 사례를 중심으로. 부동산학보. 27. pp. 18-36.
- 이삼주·김성주. (2015). 「공유재산 관리체계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_. 김성찬. (2017). 「공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이정희. (2019). 미국 지방자치단체의 공유재산관리. 「지방재정」. 2019(6). pp. 114-119.
- 이준우·김세진. (2009). 「국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구」. 기획재정부.

- 이창균. (2020). 일본 자치단체의 공공시설관리 개혁. 『지방재정』 2020(1). pp. 112-133.
- 이창로. (2018). 「지방세외수입 최근동향-공유재산 처분 및 임대료 중심으로-」 한국지방세연구원.
- 이희재. (2021). 공유재산 위탁관리개발 현황 및 발전방향. 「(한국지방정부학회 추계학술대회 및 찾아가는 부산진구 지방재정 세미나 발표논문집). 한국지방정부학회. pp. 181-189.
- 장호진. (2022). 지방공공기관 명의를 행정재산 사용·수익의 법적 성질. 『법학논총』. 34(3). pp. 267-293.
- 전영길·이무영·김소은·권세민. (2017). 「경기도 행정재산 관리체계의 문제점과 이용 효율성 증대방안」. 경기도 의회.
- 정창기. (2022). 공유재산특례제한법 제정 필요성 및 지방자치단체 특례관리 강화 방안. 『지방재정』. 2022(4). pp. 34-45.
- 정현영·노시평. (2003). 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구: 경기도 잡종재산을 중심으로. 『한국정책과학학회보』. 7(3). pp. 270-291.
- 조임곤. (2019). 공유재산 관리제도 개선. 「한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」. 한국지방재정학회. pp. 371-400.
- 최근호·엄태호. (2021). 한국 지방정부의 공유재산 활용요인에 관한 연구: 공유재산 매각과 임대를 중심으로. 한국행정학보. 55(4). pp. 361-393.
- 허익구. (2010). 공유재산의 효율적 운영방안에 관한 연구-진주시를 중심으로-. 『국제회계연구』. 29. pp. 319-346.
- 행정안전부. (2015). 「2015 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2016). 「2016 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2017). 「2017 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2018). 「2018 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2019a). 「2019 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2019b). 「공유경제 및 효율적 재산관리를 위한 공유재산 종합운영계획(안)」.
- \_\_\_\_\_. (2020). 「2020 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2021a). 「2021 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2021b). 「2021 지방세외수입 통계연감」.
- \_\_\_\_\_. (2022a). 「2022 행정안전통계연보」.
- \_\_\_\_\_. (2022b). 「2022 공유재산업무편람」.
- Fernholz, F., & Fernholz, R.M. (2006). 『Strategic Municipal Asset Management』. RTI International.
- \_\_\_\_\_, & Fernholz, R.M. (2007). 『A Toolkit for Municipal Asset Management』. RTI International.
- Kaganova, O. & Nayyar-Stone, R. (2000). Municipal Real Property Asset Management: an Overview of World Experience, Trends and Financial implications. 『Journal of Real Estate Portfolio Management』. 6(4). pp. 307-27.

# Abstract



## A Study on the Efficient Management System of Public Property in Suwon City

In recent years, the need for efficient use of public property to secure local finances and revitalize the local economy has increased due to changes in the social environment, such as worsening economic conditions and growing welfare demand. Suwon City has been trying to establish a comprehensive property management system by expanding the department in charge of property management. Still, the acquisition department manages the most public property in Suwon, making it difficult to grasp the comprehensive situation and operate efficiently due to the lack of workforce and budget. Therefore, this study aims to establish an efficient public property management system by grasping the current status of the public property management system in Suwon and to present specific improvement measures by reviewing the management organization, planning and deliberation system, operating system, and information management system.

As a result of the study, problems with the public property management organization in Suwon City were insufficient in the overall management function of the dedicated organization, the workload and expertise of the person in charge of property management, and the active management function of the dedicated organization. Problems with the public property-related plan and deliberation system were found to be the ineffective public property management plan, an insufficient advisory function of the public property council, and the formalization of public property deliberation. In addition, problems with the public property management system were the sale method focused on private contracts, insufficient active management for increased sales profits and purchases, insufficient active management of use permits and loan contracts, and lack of

diversity in public property management methods. Problems with the public property information management system include fact-finding personnel and budget constraints, insufficient follow-up measures, insufficient currentization of the public property system information by property managers, and inefficiency of the public property information system.

As a solution to these problems, this study proposed strengthening the functions of the public property management organization, securing the expertise of public property management personnel, establishing a effective public property management plan, and securing the effectiveness of the operation of the public property council, strengthening active public property management to enhance profitability, strengthening the public property investigation and follow-up measures, establishing a public property database, and improving the public property management system.

Keyword : Public Property, Public Property Management System, Public Property Council, Asset Management, Efficient Management System



| 저자 약력 |

황소하

행정학 박사

수원시정연구원 도시경영연구실 연구위원(현)

E-mail : hsoha@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「수원시 공공투자사업의 합리적 결정체계에 관한 연구」 (2021, 수원시정연구원)

「수원로컬푸드직매장 운영 활성화 방안 연구」 (2021, 수원시정연구원)

「수원시 친환경 아토피 특성화학교 효율적 운영을 위한 연구」 (2021, 수원시정연구원)

「수원시 주민주도사업의 현황과 지역별 성과분석」 (2020, 수원시정연구원)

「수원시 공공기관 임금체계 개선방안 연구」 (2020, 수원시정연구원)



