

2022
10.17

KRIHS POLICY BRIEF
No. 887

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

공유재산의 최적이용을 위한 통합적 관리체계 개선방안



주요 내용

- 1 한국은 최근 지방재정이 악화되는 가운데 인구감소, 수요변화 등 복합적 여건변화에 따라 공유재산의 최적이용 필요성 증가
 - 인구감소, 재정악화 등에 따라 학교, 주민센터 등 주요 공공시설의 통폐합 진행
 - 사회적 여건변화에 따라 돌봄, 건강센터 등 새로운 유형의 공공시설 수요 증가 및 디지털 기술발달에 따라 공간수요 변화
 - 1970~1980년대 공급되기 시작한 공공시설 및 기반시설 노후화 및 탄소중립 필요성 증대
- 2 급격한 여건변화에도 불구하고, 공유재산에 대한 정책과 제도는 여전히 소극적 유지·보전 중심으로 단편적이고 분절적인 관리 및 운영
 - 공적 재산 간 이해관계를 종합하고 조정하기 위한 거버넌스체계와 계획체계 부재
 - 등기, 토지·지적·건축물 대장, 세외수입 정보 등이 연계된 공유재산 전문 정보시스템 부재
- 3 해외 도시 및 민간부문에서는 보유재산을 효율적으로 활용하기 위하여 전문적 조직과 시스템을 구축하고, 포트폴리오 관점에서 통합적으로 보유재산 관리전략 수립

정책제안

- 1 (기본방향) 다양한 여건변화에 대응한 최적의 공유재산 이용을 위해서는 통합적 관리체계 구축 필요
- 2 (총괄 및 조정을 위한 거버넌스체계 정비) 재산 범주 또는 회계를 초월한 지자체 전체 차원의 공유재산 관련 의사결정을 위한 재산총괄관의 역할 강화 및 지자체, 교육청, 국가 등 공공기관 간의 협의 및 조정을 위한 광역 범정부 행정협의회 운영
- 3 (자산관리 종합계획으로 전환) 관리·처분 대상의 단순나열에서 Public-ROA (Return on Assets) 평가와 조정을 통한 전체 재산의 종합적 자산관리(Asset Management) 전략으로 중기 공유재산 관리계획의 성격과 내용 전환
- 4 (자산관리 전문시스템 도입) 주요 부동산 공부(公簿)와 공유재산 대장의 현황과 변경을 실시간으로 자동 연계하여 관리행정을 효율화하고, 재산의 관리처분에 관련한 주요 의사결정을 체계적으로 지원하는 중앙정부 차원의 자산관리 전문시스템 구축 및 지원

박소영 연구위원
문새하 연구원



1

공유재산의 최적이용(Higher and Better Use)

최유효이용을 추구하는 민간부동산과 달리, 공유재산은 사회적 가치를 고려한 최적이용 추구

공공부동산은 일반적인 부동산과는 달리 국가 전체 또는 해당 지방자치단체 전체의 이익 관점에서 활용가치와 공공의 가치를 함께 추구해야 하는 점에서 차별화

- 민간의 부동산은 물리적으로 가능하고, 공·사법상 합법적이며, 재무적으로 타당한 범위 내에서 최대의 생산성을 도모하는 최유효이용(Highest and Best Use)을 추구하지만, 공공의 부동산은 최대 생산성이 아니라 토지의 사회적 가치를 고려해야 하는 점에서 최적이용(Higher and Better Use) 추구

그럼에도 불구하고 지자체가 소유한 공유재산도 일반적인 시장 재화와 달리 공급이 한정된 재화라는 특성을 고려할 필요

- 따라서 공유재산의 최적이용을 위해서는 지자체 전체 이익의 관점에서 사회적 가치를 추구하되, 물리적 가능성, 제도적 합법성 범위 내에서 균형 있는 재무적 타당성을 고려해야 할 필요

2

공유재산의 이해와 현황

부동산 관점에서 공유재산은 243개 시·도 및 시·군·구, 17개 지방교육청이 소유한 토지와 건물을 지칭

공유재산은 물건(부동산, 동산)과 권리(용익물권, 지식재산권, 유가증권, 수익권) 등을 모두 포함

- 본 브리프에서는 토지와 건물 등 부동산만으로 공유재산의 범위를 좁혀서 검토 및 작성

「공유재산법」은 시·도, 시·군·구뿐만 아니라 지방교육청(교육자치법으로 분리)이 소유한 재산까지 적용

- 공유재산의 범위는 243개 시·도 및 시·군·구, 17개 지방 교육청이 소유한 토지와 건물

지자체별로 평균 약 2.3조 원 규모의 공유재산 토지와 건물 보유

243개 지자체의 평균 토지 및 건물 현황 분석

- 지자체별로 평균 토지 2.1만 개, 36km², 1.9조 원, 건물 641개, 0.7km²(연면적), 0.4조 원 보유

8개 광역시의 경우, 전체 지자체 평균의 10배에 달하는 약 22조 원 규모의 토지와 건물 재산 보유

- 광역시 다음으로는 광역도, 구, 시, 군 순으로 높은 금액의 토지와 건물 재산 보유

표 1 지자체 위계별 평균 재산규모

구분		광역도(9개)	광역시(8개)	시(75개)	군(82개)	구(69개)	평균
토지 평균	개수	101,934	30,576	23,550	23,620	3,310	20,961
	면적(m ²)	238,408,732	65,920,793	1,803,676	41,462,078	37,108,262	36,956,826
	금액(억 원)	27,932	188,819	9,999	3,753	24,183	18,820
건물 평균	개수	1,002	6,725	560	483	165	641
	연면적(m ²)	942,522	3,177,509	181,846	596,470	1,070,632	722,873
	금액(억 원)	11,280	34,334	1,874	2,363	6,020	4,736

자료: 행정안전부 2021을 바탕으로 저자 작성.

[공유재산 토지] 전 국토면적의 약 8.3%를 차지하며, 국유지 면적의 1/3 수준

지방자치단체는 약 506만 필지, 약 8,896km²를 보유하고 있으며, 이들의 재산가치는 약 450.7조 원 규모(2021년 행정안전 통계연보 기준)

- 지방자치단체가 보유한 토지는 전 국토면적의 약 8.3%를 차지하며, 세부적으로 임야가 62.7%로 가장 많고, 도로가 14.7%이며, 학교용지 2.2%, 대지 1.7% 수준(2021년 지적통계연보 기준)

[공유재산 건물] 공유재산 건물 및 시설은 국유재산 건물과 비교하여 노후도가 심각

공유재산 건물은 국유재산 건물과 비교하여 건수(동)는 약 16만 건으로 유사하나, 면적과 금액이 약 1.5배 높음

- 지자체가 소유한 토지면적은 「공유재산법」이 제정된 2006년 전후를 제외하면 큰 변화가 없으나, 건물의 면적은 지속적으로 큰 폭 증가

20년 이상 노후도는 국가가 41%인 반면, 시도는 72%, 시군구는 62%로 상대적으로 지자체의 노후도가 심각

- 지자체가 소유하고 있는 교통시설, 상·하수도 등 기반시설은 노후화에 따라 2019년 5조 원이던 관리 및 성능개선 비용이 2050년 20조 원으로 4배 가까이 급증할 전망(관계부처 합동 2021)

3 공유재산 관리체계 운영실태

본 브리프는 취득, 관리, 처분 등 공유재산에 관한 중요한 의사를 결정하는 일련의 제도적 기반을 공유재산 관리체계라 일컫고 이들을 중심으로 분석

- 공유재산 관리체계는 크게 조직체계, 계획체계, 정보체계로 구분할 수 있으며, 세부 내용은 아래 표와 같음

표 2 공유재산 관리체계 개요

구분		공유재산	국유재산
조직체계		총괄관(회계과 등)	총괄청(기획재정부 국고국 정책과, 조정과)
		재산관리관(각 소관 실·과)	재산관리관(중앙관서)
		공유재산 심의회	국유재산 정책심의위원회
		공유재산 정책협의회(신규)	-
계획체계		중기 공유재산 관리계획(신규, 의회 제출)	국유재산 종합계획(국무회의 심의, 국회 제출)
		공유재산 관리계획(의회 의결)	-
		전년도 및 해당 회계연도 간 증감보고서 현재액 보고서 작성 및 지방의회 보고	국유재산 관리운영 보고서(중앙관서→총괄청) 국유재산 관리운영 총보고서, 감사원 감사보고서(총괄청→국회 제출)
정보체계	실태조사	공유재산 대장 / 실태조사(매년) 관리상황 보고 및 관리위탁 현황 공개	국유재산 대장 / 실태조사(매년)
	정보시스템	시도행정정보시스템, 시군구(서울)행정시스템 K-에듀파인(한국교육학술정보원)	d-Brain 국방정보시스템(국방부)

자료: 「국유재산법」, 「공유재산법」을 바탕으로 저자 작성.

(조직) 총괄 및 조정을 위한 거버넌스 부재

- (과단위 분산적 재산관리) 공유재산을 관리하는 조직체계가 지나치게 세분화되어 관리의 효율성 및 전문성 저하
 - 공유재산의 약 95%는 행정재산으로 개별 과단위로 관리하며, 이마저도 위임, 위탁하여 실태조차 파악 곤란
 - 충남은 50개의 재산 및 분임재산관(실·과), 15개 시·군 위임재산관으로 나누어 공유재산 관리
- (총괄재산관의 위상과 역할 미약) 팀 수준으로 총괄재산관을 운영하여, 총괄 및 조정 주체로서의 기능 수행 한계
 - 과단위 운영: (자산관리과) 서울, 경기도, (재산관리과) 인천, 수원, 고양, 남양주, (기타) 부천 재산활용과
 - 팀단위 운영: 과단위로 운영하는 7개 지자체를 제외한 대부분의 지자체가 회계과 재산관리팀으로 운영
- (보수적이고 불투명한 의사결정) 공유재산 관리과정의 빈번한 민원, 소송, 감사, 징계 등으로 위험회피 또는 지대추구를 위한 보수적이고 불투명한 의사결정이 지속되고 있으며, 공유재산 심의회는 사업결정 후 요식적으로 심의

그림 1 분산적 재산관리



자료: 대전광역시 2021, 내부자료

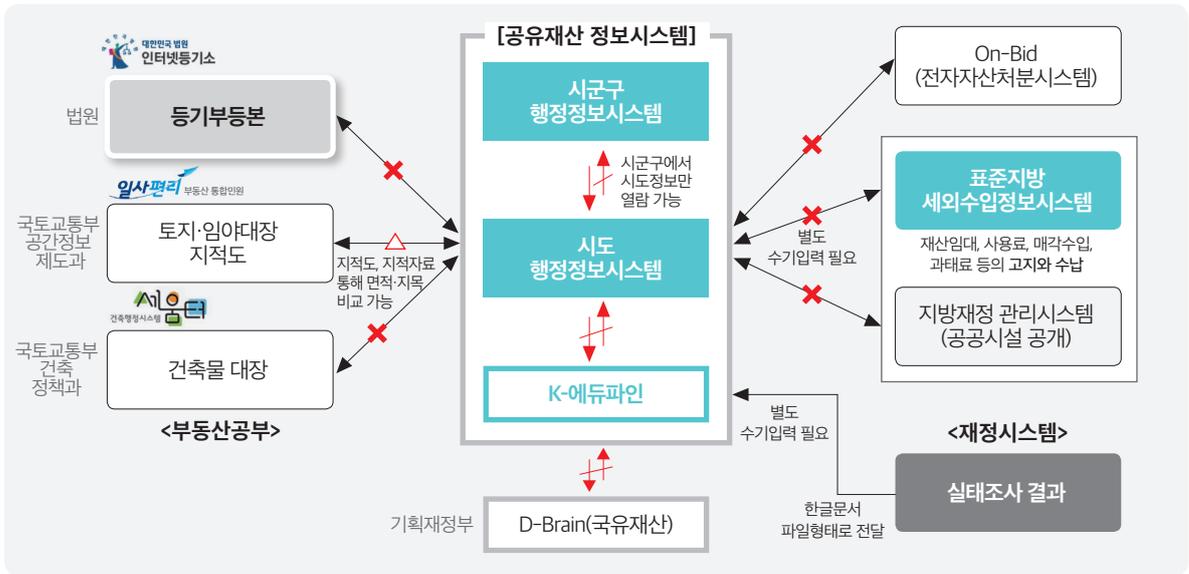
(계획) 개별적 취득과 처분 중심으로, 포트폴리오 관점의 자산관리 전략 부재

- (의회의결 절차로서 공유재산 관리계획) 개별 재산의 취득과 처분을 단순히 취합한 수준으로 현재는 체계적 계획으로서의 의미보다 의회의결 절차로서 의미를 더 강조
- (중기 공유재산 관리계획의 모호성) 2021년 제도개선을 통해 중기 공유재산 관리계획이 도입되었으나, 구체적인 계획지침이 나오지 않은 상태로 성격과 내용이 다소 모호

(정보) 체계적 정책의사결정 지원보다는 불법성 여부 확인 수준으로 정체

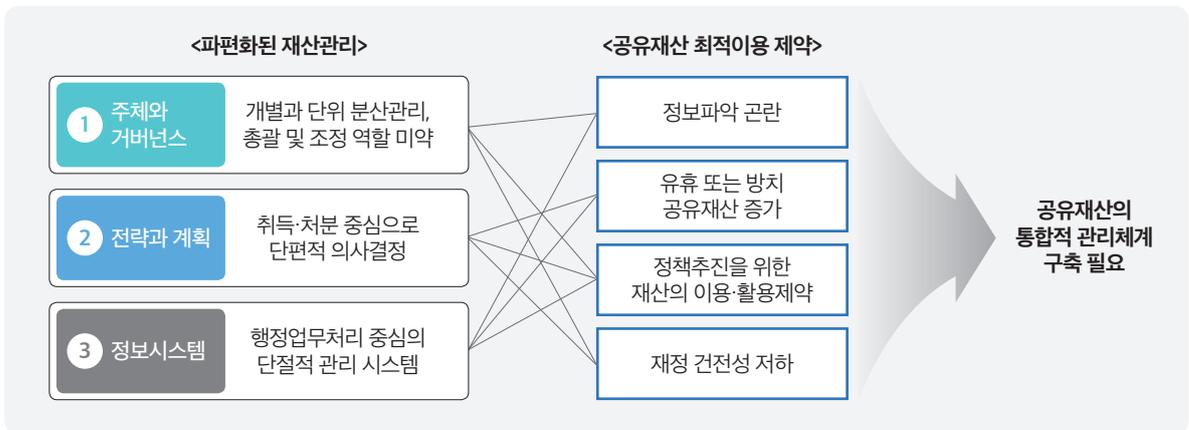
- (재산관리관별 별도 실태조사) 개별적 실태조사로 체계적이고 일관성 있는 실태조사가 어렵고, 부서별 전담인력 부족과 잦은 인사이동으로 전문성 결여
- (전문적 재산관리 지원 역할 한계) 현재의 시스템은 텍스트 기반의 행정지원 시스템으로 부동산 공부, 표준지방세외 수입정보시스템 등 재산에 관련된 주요 시스템과 단절되어 있으며, 동일 행정구역 내 타 지자체, 교육청, 국가 재산에 대한 확인 불가

그림 2 시스템 간 단절과 폐쇄적 운영



(종합) 파편화된 관리체계로 공유재산 최적이용 제약

- 공유재산 관리체계가 상호 유기적으로 연계되지 못하고 파편화되어, 도시 전체 이익 관점의 종합적 재산관리 한계 및 정보파악 곤란, 유희 또는 방치재산 증가, 재정 건전성 저하 등 공유재산 최적이용에 제약

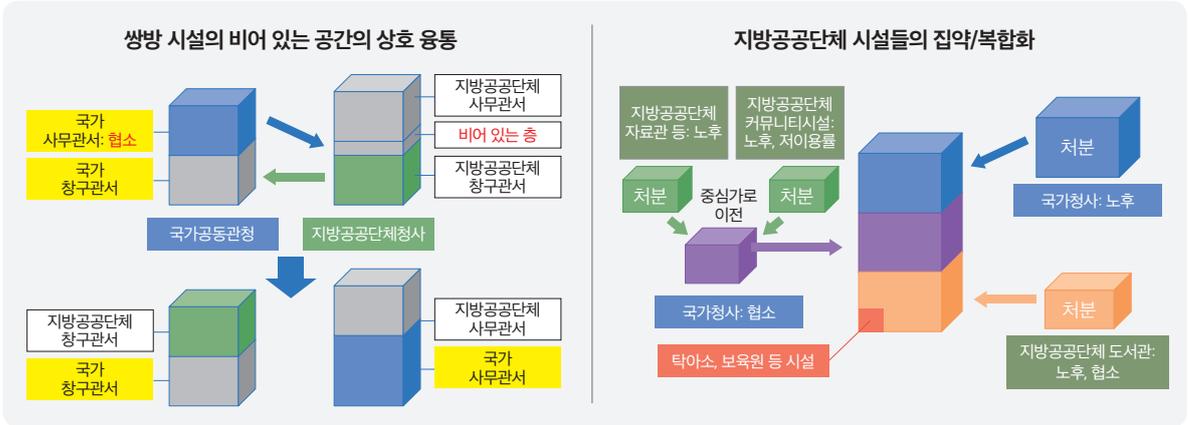


4 국내외 재산관리 사례

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

- 공유재산 제도는 「지방자치법」 제238조, 제238조의2~7에 이르는 7개 조항에 근거하며, 상세한 내용은 지자체별 규칙과 조례에 따라 운영
- 일본 총무성은 ‘공공시설 등 종합관리계획’, 재무성은 ‘국가와 지자체가 연계한 국공유재산의 최적이용’, 국토교통성은 ‘공적부동산 PRE전략’을 추진

그림 3 시설의 집약화, 복합화 및 교환을 통한 일본의 국공유지 최적이용



자료: 박소영 외 2016, 133.

(일본 지자체 차원) 도쿄도는 「도쿄도 공유재산 규칙」을 근거로, 95명의 ‘재산운용부’가 전문적으로 재산관리

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

그림 4 도쿄도 재무국 재산운용부 조직 구성



자료: 東京都財務局(도쿄도 재무국) 홈페이지를 바탕으로 저자 작성.

(민간 조직) 전체 그룹사 차원에서 부동산을 보다 체계적으로 관리하기 위하여 전문조직 구성

- 400여 개에 달하는 전체 자산의 체계적 관리기준 및 최초 사용목적에 소진한 공간의 사후 관리체계 부재로 공간을 방만하게 사용하였으며, 각 담당자가 수기로 자산을 기록하는 등 관리방식의 비효율성 지속
 - 컨설팅을 통하여 적극적 개발과 매각을 포함한 전문적 자산관리 및 운용으로 자산관리 방향 전환
- KT그룹 내 부동산의 기획·운영 담당 팀 이외에, 부동산을 전문으로 관리하기 위하여 2010년 KT-Estate 설립
 - KT와 KT-Estate의 자산을 대상으로 개발, 마케팅, Value-add 등 재산 운영, 임대차 대행, 매각 등 업무 수행
 - 상품 구조화 및 자금모집을 위한 KT AMC, 임대주택 관리를 위한 KT Living 등으로 분화

(민간 정보) 개발과 운영의 전 과정을 통합적으로 관리할 수 있는 정보시스템 개발

- 개발, 운영, 시설관리, 예산, 업무결재 등 자산의 개발과 운영 전 과정을 통합적으로 관리
 - 자산과 회계의 통합, 현장과 관리조직의 연계, 실시간 조직별 공간사용 현황 파악 및 월간/연간 건물별 NOI(Net Operating Income, 순영업이익) 분석 등
- 조직, 비용, 수익을 일원화한 시스템을 통한 일하는 방식의 변화 및 NOI 분석 등 객관적인 정보제공을 통하여 자산의 관리처분과 관련한 중요한 의사결정 지원

5

공유재산 관리체계 개선방안**공유재산 정책방향을 소극적 유지·관리에서 적극적 자산관리(Asset Management)로 전환**

공공 시설 노후화에 효과적으로 대응하고, 행정 및 대국민 서비스를 위한 재정운용의 주요 정책수단으로서 공유재산을 최적이용하기 위하여 국가차원의 정책방향 설정과 통합적 자산관리체계 구축 필요

그림 5 공유재산 관리정책 방향



자료: 박소영 외 2016, 133.

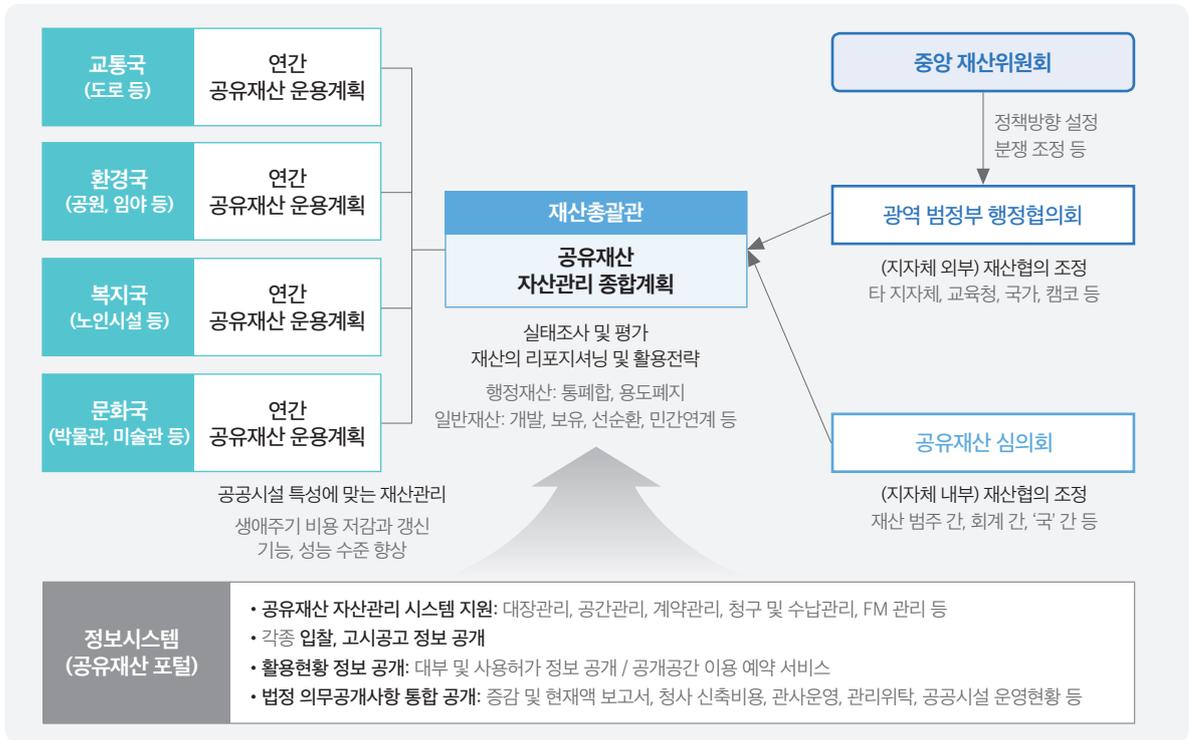
조직체계 개선방안

- (총괄 및 조정을 위한 거버넌스체계 정비) 재산 범주 또는 회계를 초월한 지자체 전체 차원의 공유재산에 관한 의사결정을 위한 총괄관의 역할 강화 및 지자체 내·외부적 협의 및 의견조율을 위한 공식적 협의채널 구축
- (지자체 내부) 지자체 재산총괄관리 별도부서 설치 의무화 및 전문인력 충원, 국단위 묶음형 행정재산 관리로 규모화 및 전문화 도모, 공유재산 심의회의 재산 간 조정지원 역할 강화
- (지자체 외부) 지자체, 교육청, 정부부처, 캠프 등 공적 기관 간 정기적 협의 및 재산조정을 위한 지역별 '광역 범정부 행정협의회' 구성 및 운영, 중앙차원의 정책방향 설정 및 분쟁 조정을 위한 범정부 중앙 재산위원회 운영

계획체계 개선방안

- (종합적 자산관리계획으로 전환) 관리·처분 대상의 단순나열에서 평가와 조정을 통한 전체 재산의 종합적 자산관리전략(Asset Management Strategy)으로 중기 공유재산 관리계획의 성격 전환
- (연간 공유재산 운용계획) 행정재산 관리를 과단위에서 국단위로 묶어 규모화하고, 서비스 개선 및 비용 절감을 위한 연간 운영계획(Annual Report)을 작성토록 하여 행정재산 관리의 전문화 유도
- (중기 공유재산 관리계획) 국별 연간 운영계획, 자체적 실태조사 및 Public-ROA(Return on Assets, 총자산 이익률 평가, 광역 범정부 행정협의회, 공유재산 심의회의 자문 등을 바탕으로 통합 및 집약화, 민간역량 활용, 교환, 매각 등 전체 재산의 리포지셔닝 전략 수립

그림 6 공유재산 통합적 관리체계



정보체계 개선방안

- (자산관리 전문시스템 도입) 주요 부동산 장부와 공유재산 대장의 현황과 변경을 실시간으로 자동 연계하여 관리행정의 효율화 및 재산의 관리처분에 관련한 주요 의사결정을 지원하는 자산관리 전문 시스템 구축 및 운영
- (공유재산 포털 구축 및 제공) 국가차원에서 공유재산의 통합적 자산관리를 위한 정보시스템을 구축하여 지자체에 보급하고, 내부적 재산관리뿐만 아니라 민간참여 및 대국민 서비스 증진을 위한 정보공개를 포함하여 공유재산 포털로 운영
- (실태조사) 전문성을 강화하기 위하여 개별 재산관리관별로 시행하던 실태조사를 총괄관으로 일원화하되, 총괄관에게는 정보수집 권한을, 재산관리관에게는 정보제공 협조와 연간 공유재산 운용계획 제출을 의무화하여 실효성 확보

참고문헌

건축공간연구원. 2021. 공공건축물 현황 5월 현황(건축행정시스템 세움터), 내부자료.
 대전광역시. 2021. 도시개발구역지정 제안을 위한 국공유지 사전 동의요청, 내부자료.
 박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선 김성제 외. 2016. 도시 내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 안양: 국토연구원.
 행정안전부. 2021. 공유재산 현황(시도 및 시군구 행정정보시스템) 7월 23일 기준, 내부자료.
 Appraisal Institute. 2006. 부동산 감정평가(코리아넷 총서 3). 서울: 부연사.
 東京都財務局. <https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/> (2022년 3월 31일 검색).

※ 이 브리프는 '박소영, 차미숙, 김승중, 최명식, 문세하. 2021. 공유재산의 통합적 관리체계 구축방안. 세종: 국토연구원' 보고서를 요약·정리한 것임.

• 박소영 국토연구원 도시연구본부 연구위원 (syпарк@krihs.re.kr, 044-960-0672) | • 문세하 국토연구원 도시연구본부 연구위원 (whitemoon@krihs.re.kr, 044-960-0266)

