

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 12. 11.
No. 944



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

박소영 연구위원
문새하 전문연구위원
장세린 연구위원

인구 감소와 재정 악화에 대응한 공유재산 계획제도 개선방안

주요 내용

- 인구가 감소하고 지방재정이 악화되는 가운데 유희시설의 증가, 시설 노후화, 비용 증대 등 공유재산을 둘러싼 다양한 과제를 해결하기 위해서는 개별 재산의 관리·처분을 넘어 공유재산 전체에 대한 전략 모색 필요
- 2021년 「공유재산 및 물품 관리법」 개정으로 ‘중기공유재산관리계획’ 제도가 도입되었으나, 회계 중심의 형식적 계획에 머무르고 있음
 - 공유재산 관리·활용의 기본원칙과 방향보다는 구체적 수량과 금액 중심의 접근
- 해외 선진국에서는 공유재산의 전체 상황을 파악하고, 장기적 관점에서 관리원칙과 재산의 재배치, 통·폐합, 장수명화 등의 방안을 제시하는 전략계획을 수립하여 재정부담 경감 도모

정책방안

- ① 저성장시대에 대응하여 공유재산을 효율적으로 관리·활용하기 위해서는 회계관점의 재정계획에서 종합적 자산 관리를 위한 전략계획으로 전환 필요
 - 취득·처분과 함께 수입의 관리, 비용의 통제, 활용 활성화를 종합하여 전체 공유재산의 포트폴리오 차원에서 최적이용 도모
- ② (투 트랙 계획제도) 재산총괄관이 10년 이상을 목표(5년 단위 재정비)로 수립하는 전략계획과 실국별로 매년 예산과 연계하여 수립하는 운영계획 도입
 - 공유재산 전략계획은 여건 분석과 기초 조사를 바탕으로 중장기 목표와 원칙, 자산 관점의 전략 제시
 - 공유재산 운영계획은 전년도 실적과 당해 연도 운영 전망을 바탕으로 차년도 계획 수립
- ③ (국·공유재산의 통합적 접근) 해당 행정구역 내 국가, 광역·기초자치단체, 교육청 등 국·공유재산에 대한 전체 상황을 파악하고, 해당 지자체 재산에 대한 전략 수립
- ④ (공유재산 관리·활용 강화) 노후재산의 성능 개선을 통한 장수명화, 유희재산 등 관리·활용 강화

01. 저성장시대의 공유재산 여건 변화

최근 인구 감소, 지방재정 악화, 지방분권 강화 등에 따라 지자체의 공유재산을 둘러싸고 유희화, 미·저이용시설 증대, 공공시설과 인프라 노후화, 신규 공급의 어려움, 국·공유 혼재재산 갈등 등 다양한 문제와 이슈가 복합적으로 발생

인구 감소에 따라 공유재산의 유희화 또는 미·저이용 증가

최근 본격화되고 있는 인구 감소에 따라 학교, 주민센터, 소방서, 보건소 등 대표적인 공공시설들이 유희화 또는 미·저이용되어 통·폐합, 이전·재배치, 활용 촉진 등 적극적 정책 추진 필요성 증대

- 2023년 전국 폐교현황: 3,922곳(이 중 2,587곳은 매각, 1,335곳은 보유 중이며, 보유하고 있는 폐교의 대장가격은 2조 602억 원에 달함)¹⁾

재정 악화에 따라 노후 시설 관리 소홀 및 신규 공급 어려움

1980~1990년대 조성된 도시의 주요 공공시설과 인프라의 노후화가 본격화됨에 따라 유지·관리, 성능 개선 수요가 증가하고 있으나 재정 악화에 따른 관리 소홀로 안전과 미래부담 증가 우려

- 20년 이상 경과된 노후 사·도 소유 건물 비율: 76%(2023년 세움터 자료로 정리)
- 기반시설 유지·관리비용 추정결과 2016년부터 향후 10년간 약 53.4조 원 예상(국토교통부 2020)
- 노후·협소 등으로 인한 신규 청사수요와 함께 돌봄, 건강센터, 공공임대산업시설 등 신규 공급수요도 증가하고 있지만 자원 조달이 어려워 적시 공급이 어려움

그림 1 (좌) 국·공유 건물의 노후도, (우) 국·공유 혼재재산 유형



자료: (좌) 세움터 자료를 바탕으로 저자 작성; (우) 서울특별시 2022a, 138; 149; 171.

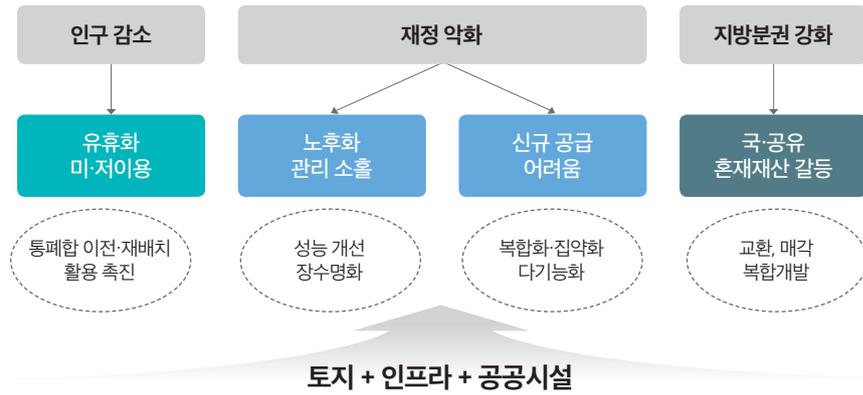
지방분권의 진전으로 국·공유재산에 관한 갈등 심화

과거 우리나라는 국가와 지자체가 단일체였기 때문에 재산의 구분이 불명확하였으나, 지방자치와 분권이 진전됨에 따라 국가와 지자체 간 재산관계가 정리되는 과정에서 갈등 심화로 활용도 저하

- 국가와 지자체 간, 광역지자체와 기초지자체 간 위임(분임)방식으로 재산을 관리하고 있어, 소유와 사용주체를 정확히 파악하기 곤란
- 토지와 건물의 소유권이 다르거나, 두 개의 다른 주체가 소유한 토지에 한 개의 건물이 조성되거나, 소규모로 필지가 나누어져 있는 등 재산관계가 혼재되어 적기 활용이 어려움

1) 지방교육재정알리미. <https://eduinfo.go.kr/portal/theme/abolSchStatusPage.do> (2023년 10월 28일 검색).

그림 2 공유재산 여건 변화와 주요 이슈



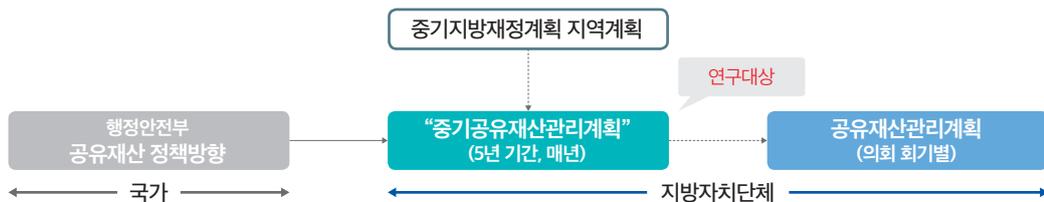
02. 공유재산 관리계획체계와 운영실태

‘중기공유재산관리계획’과 ‘공유재산관리계획’

「공유재산 및 물품 관리법(이하 공유재산법)」에 따른 공유재산계획에는 ‘중기공유재산관리계획’과 ‘공유재산 관리계획’이 있음

- ‘중기공유재산관리계획’은 장기적·체계적 공유재산의 관리와 개발을 위하여 2021년 「공유재산법」 개정을 통하여 최초 도입
- 행정안전부에서는 지자체에서 계획을 수립할 수 있도록 매년 ‘공유재산 정책방향’과 ‘중기공유재산관리계획 및 공유재산관리계획 작성기준’을 수립하여 지자체에 통보

그림 3 공유재산 계획체계



전국 260개 지자체 등이 매년 의무적으로 계획 수립

「공유재산법」 제10조에 따라 17개 시도 광역행정, 226개 시·군·구 기초행정, 17개 지방교육청이 매년 중기공유 재산관리계획 수립

- 토지를 기준으로 전 국토의 약 8.4%(2023년 기준)가 중기공유재산관리계획의 수립대상으로 파악

표 1 공유재산 토지현황

구분	국유지	공유지			법인	개인	기타	합계	
		시·도유지	군유지	소계					
합계	km ²	25,571	2,883	5,543	8,426	7,498	50,184	8,765	100,444
	%	25.5	2.9	5.5	8.4	7.5	50.0	8.7	100.0

자료: 국토교통부 통계누리, 2023년 지적통계연보를 바탕으로 저자 작성.

계획의 성격과 내용

지방의회 의결을 받는 법령사무로 강행성과 구속력이 있는 공유재산관리계획과 달리, 중기공유재산관리계획은 공유재산심의회의 심의를 거쳐 예산안과 함께 지방의회에 제출하는 권고성 성격

- 중기공유재산관리계획의 내용은 중장기 정책방향, 취득·처분 기준, 관리·처분 총괄계획, 특례 종합계획, 개발 및 출자, 징수금의 징수 및 관리로 구성

표 2 공유재산 계획유형 비교

구분	중기공유재산관리계획	공유재산 관리계획
정의	• 공유재산의 효율적 체계적 관리·처분 등을 위해 5회계연도 이상의 기간에 대하여 지방자치단체의 장이 매년 수립하는 중장기적 총괄계획	• 지방자치단체가 공유재산의 취득과 처분을 결정하기 전에 지방의회의 의결을 받는 것
성격	• 중장기 운용계획 • 권고성	• 당해 연도 실행계획 • 지방의회 사전 의결을 받는 법령사무로 강행성과 구속력이 있음
법적근거	• 「공유재산법」 제10조(2021년 4월 20일 신설)	• 「공유재산법」 제10조의2(2005년 8월 4일 제정)
수립주기	• 매년 1회	• 매년 여러 번(정기분 1회+수시분)
절차	• 공유재산심의회의 심의 • 예산안과 함께 지방의회에 제출	• 공유재산심의회의 심의/지방의회의 의결을 받아 확정 • 회계연도 50일/40일 전까지 지방의회 제출
시간범위	• 5년 • 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상 기간	• 1년(정기분) • 수시분은 변동에 따라 반영
내용범위 (대상)	• 취득·처분·교환 • 취득 또는 처분은 중요재산을 대상으로 함 • 사용허가·대부 • 개발(신택·위탁)·출자	• 소유권의 변동이 있는 경우 적용 • 취득 또는 처분하는 중요재산을 대상으로 함 • 취득: 시도 20억 원, 시군구 10억 원 이상 • 처분: 서울·경기 20억 원, 그 외 시도 시군구 10억 원
주요 내용	• 공유재산의 중장기적인 정책방향 • 공유재산 취득 기준 • 공유재산 처분의 기준에 관한 사항 • 공유재산 관리·처분의 총괄계획 • 공유재산의 사용료 감면 등 특례 종합계획에 관한 사항 • 일반재산의 개발 및 출자 • 공유재산의 관리·처분에 따른 수입금의 징수 및 관리	• 사업목적 및 용도/사업기간 • 소요예산/사업규모 • 기준가격 명세/계약방법

자료: 「공유재산법」 「공유재산법 시행령」을 참조하여 재작성.

중기공유재산관리계획 수립실태

(계획의 내용) 공유재산 정책방향과 관리·처분 기준은 형식적으로 제시되고 있으며, 향후 5년간의 취득, 처분, 사용허가, 대부, 특례사항 등의 리스트를 중심으로 계획 수립

- 대부분의 지자체에서 도시여건, 재산의 현황과 이슈에 대한 분석 없이 정책방향과 과제를 나열하고 있으며, 지자체 여건과 이슈 맞춤형 관리·처분 기준을 마련하기보다, 국가에서 제시한 기본방향을 반복
- 구체적 수량과 금액으로 제시되는 관리·처분 총괄계획은 토지, 건물 등 부동산의 관리·처분 특성상 5년간의 장기 전망이 어려워 개별 재산관리관이 제공하는 자료에 의존할 수밖에 없어, 자료가 부실하거나 중기지방재정계획 세부 사업계획서의 내역서 수준에 머물고 있는 상황

(계획의 범위) 해당 지자체 공유재산 중심의 계획 수립으로 공유재산의 최적 이용을 위한 의사결정에 제약

- 지자체의 행정구역 범위 내에는 시청·소방서 등(광역 공유재산), 공원·주차장 등(기초 공유재산), 학교 등(지방 교육청 공유재산), 경찰서·세무서·선거관리위원회 등(국유재산)이 함께 분포하거나, 상호 점유 또는 혼재하고 있지만 재산 분포의 공간적 특수성과 상호 관계를 고려하지 못하는 문제 발생

(계획의 절차) 미래 목표를 달성하기 위한 조사 분석, 대안 작성 없이 행정안전부가 통보한 작성기준에 따라 개별 재산관리관이 작성한 내용을 단순히 취합하는 수준으로 계획을 수립

- 공유재산을 둘러싼 복잡한 문제를 해결하기 위한 지자체 내부 부서와 지자체, 교육청, 국가 등의 협의 조정과정 부재

회계중심의 형식적 계획으로 복합적 문제 해결에 한계

공유재산의 장기적·체계적 관리와 개발을 위하여 중기공유재산관리계획제도가 도입되었지만, 회계중심의 형식적 계획으로 인구 감소, 재정 악화에 대응한 공유재산 문제 해결에는 한계

- 현재의 공유재산계획제도를 통하여 공공시설의 유희화, 인프라 노후화, 신규 공급 대응, 국·공유 혼재재산 갈등 해소 등 공유재산을 둘러싼 주요 이슈를 체계적으로 해소하기 어려움
- 인구 감소, 지방재정 악화, 지방분권 강화 등에 대응하여 공유재산을 효율적·체계적으로 관리·운영하기 위해서는 공유재산 계획체계를 재정립하고, 제도 개선방안 마련 필요

그림 4 중기공유재산관리계획 제도특성과 수립실태



03. 일본의 인구감소시대에 대응한 '공공시설 등의 종합관리계획'

일본 총무성 '공공시설 등의 종합관리계획 책정지침'

지자체가 인구감소시대에 공공시설 등의 노후화에 대응하도록 하기 위하여 2014년 일본 총무성에서 '공공시설 등의 종합관리계획 책정지침' 발표

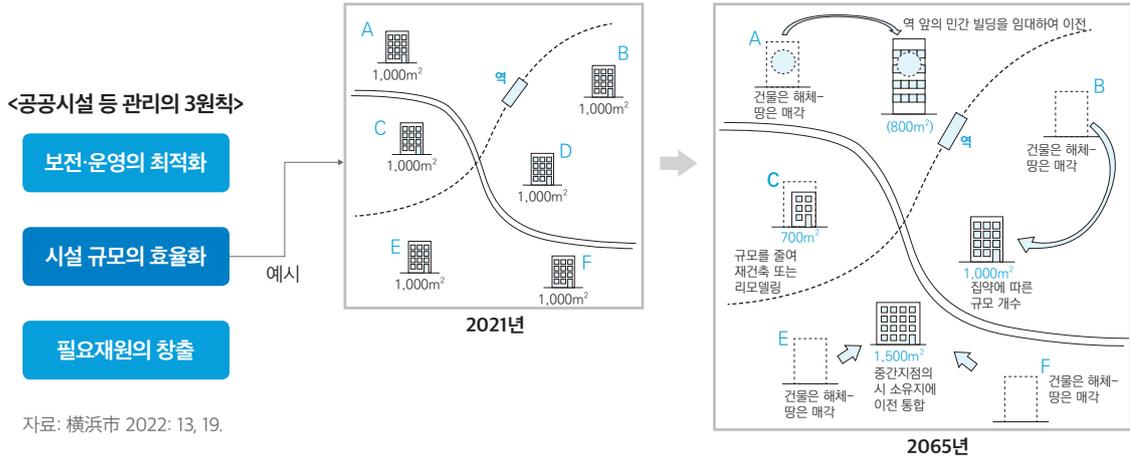
- 본 지침은 공공시설 등의 전체적인 상황을 파악하고 장기적 관점에서 성능 개선, 통·폐합, 장수명화 등을 계획적으로 실시하여 재정부담을 경감하고, 공공시설 등의 최적 배치 실현을 목적으로 함
- 2017년을 기준으로 전체 지자체의 약 99.4%에 해당하는 1,777개 지자체에서 계획 수립을 완료하였으며, 현재는 2018년 개정방침에 따라 개정을 추진 중

(특징 1) 개별 재산보다는 전체 자산의 유형별 관리·활용 기본원칙과 방향 강조

'공공시설 등의 종합관리계획 책정지침'의 내용은 크게 공공시설 등의 현황과 미래전망, 공공시설 등의 종합적·계획적 관리에 관한 기본방향, 시설유형별 관리에 관한 기본방침 등으로 구성

- 개별 재산의 구체적인 관리·처분내용보다는 학교 등 공공시설, 도로 등 인프라와 같은 재산유형별로 관리·처분의 기본원칙과 방향 강조

그림 5 일본 요코하마 공공시설 등의 관리원칙과 시설규모의 효율화 예시



(특징 2) 데이터에 기반한 계획 수립과 평가·피드백 강조

계획 수립 시 지자체의 인구와 재정동향, 서비스 수요 등 여건을 진단하고, 공공시설 등의 건설연도, 이용상황, 내진화 상황, 유지·관리·갱신 등 대처상황에 대한 이력 등을 점검·진단하여 정책방향 설정

- 연상 면적, 총비용 감소 또는 평준화를 위한 수치목표 설정 등 목표를 정량화하고, 진척상황에 대한 평가와 평가결과에 근거하여 계획의 개정 유도

(특징 3) 광범위한 공유재산 거버넌스 권장

재산의 최적 이용을 위해 해당 단체뿐만 아니라, 인접하는 시구정촌을 포함하는 광역적 관점에서 계획을 검토할 수 있도록 시구정촌 간의 광역 제휴 권장

- 인구 감소나 고령화가 급격하게 진행되고 있는 과소지역에서는 합병을 고려하여 종합관리계획을 수립하고, 종합관리계획에 근거하여 합병에 따른 공공시설 등을 적정 관리할 것을 권장
- 지역 개발을 실현하는 과정이라는 차원에서 의회나 주민과의 정보 공유 강조

PPP(Public Private Partnership) / PFI(Private Finance Initiative) 등 민간 협력 고려

표 3 일본 총무성 공공시설 등 종합관리계획 책정지침 내용

구분	내용
공공시설 등의 현황 및 향후 전망	<ol style="list-style-type: none"> 1 노후화의 상황이나 이용 상황을 비롯한 공공시설 등의 상황 2 인구 및 연령별 인구에 대한 향후 전망 3 공공시설 등의 유지 관리·갱신 등에 관한 중장기적인 경비의 전망과 이러한 비용에 총당 가능한 지방채·기금 등 재원의 전망 등
공공시설 등의 종합적·계획적 관리를 위한 기본방침	<ol style="list-style-type: none"> 1 계획기간: 적어도 10년 이상의 계획기간 설정 2 기관 전체 차원의 추진체제 구축과 정보의 관리·공유방안 3 현상이나 과제에 관한 기본 인식(수요를 고려하여 수량 적정규모 검토) 4 현상과 과제에 근거한 관리 기본방향 5 종합관리계획의 진척상황 등에 대하여 평가와 평가결과에 근거한 계획 개정 (Plan-Do-Check-Act: PDCA)
시설 유형별 관리에 관리방침	<p>인프라(도로 등), 공공시설(학교 등) 등 시설유형의 특성에 따라 관리방침 설정</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 현상이나 과제에 관한 기본인식(수요를 고려하여 적절한 수량 검토) 2 현상과 과제에 근거한 관리 기본방향

자료: 総務省 2018.

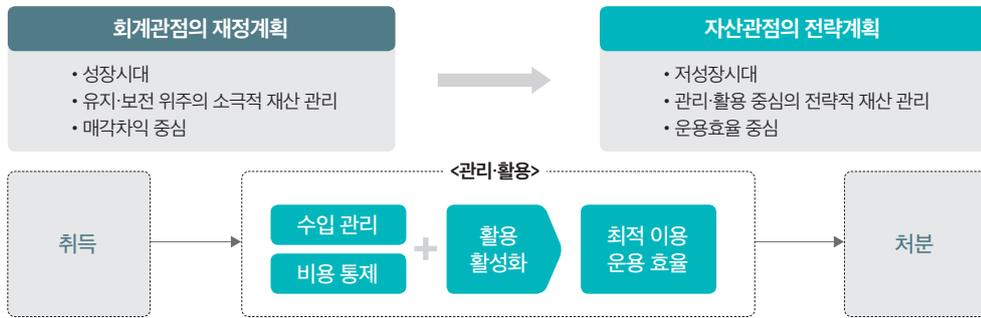
04. 공유재산 계획제도 개선방안

회계관점의 재정계획에서 자산관점의 전략계획으로 전환

저성장시대에 대응하여 공유재산 계획은 취득과 처분을 중심으로 하는 회계관점의 재정계획에서 관리와 활용을 중심으로 하는 종합적 자산관리 관점의 전략계획으로 전환 필요

- (기본방향과 원칙 마련) 비용과 수입을 관리하는 동시에 정책 수행을 위한 활용을 활성화하는 등 종합적 자산관리를 위한 기본방향과 원칙 마련
- (증거기반 계획 수립과 환류) 자료의 수집 분석을 바탕으로 목표를 정량화하고, 집행상황에 대한 단계별 평가와 평가결과에 근거하여 개정할 수 있는 환류체계 구축
- (통합적 거버넌스 체계 구축) 통·폐합, 이전·재배치, 복합화·집약화, 교환 등 지자체 전체 차원의 공유재산 최적 이용을 위해 지자체 내부 부서, 행정구역 내 국가, 교육청, 타 지자체 등 공적 주체와 협의·조정 강화

그림 6 공유재산 계획제도의 방향 전환



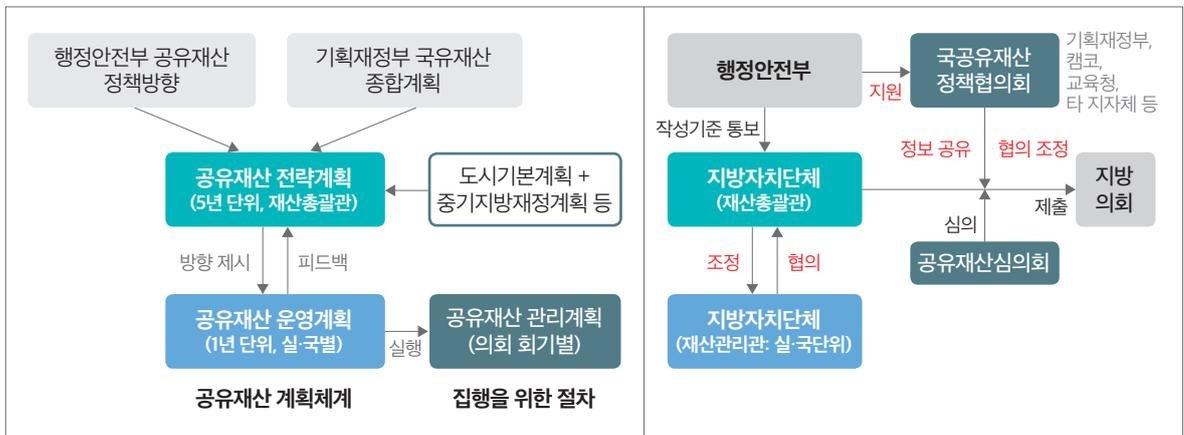
자료: 정용식 2017, 40을 바탕으로 저자 재작성.

공유재산 계획체계 재구축

‘공유재산 전략계획’과 ‘공유재산 운영계획’체계 도입

- (공유재산 전략계획) 재산총괄관이 10년 이상을 목표(5년 단위 재정비)로 도시기본계획과 함께 국가의 공유재산 및 공유재산 정책방향 등과 연계하여 지자체의 여건 분석과 기초조사를 바탕으로 중장기 방향과 원칙 제시
- (공유재산 운영계획) 중장기 공유재산 전략계획의 실행계획으로서, 실국단위로 매년 예산과 연계하여 전년도 실적, 당해 연도 전망, 차년도 계획을 담는 공유재산 운영계획 도입

그림 7 (좌) 공유재산 계획체계, (우) 공유재산 수립절차 개선방안



관리·활용 강화를 위한 계획내용 개선

도시여건 진단과 공유재산에 관한 현황 분석 의무화

- 현상이나 과제에 근거하여 계획을 수립할 수 있도록 지자체의 장기 인구추계와 재정상황, 유형별 재산실태와 경비 전망, 수요 추정 등 도시여건 진단과 현황 분석을 계획항목에 포함

평가와 피드백을 위한 정량화된 목표 설정

- 수집·분석된 자료를 바탕으로 총 바닥면적, 총비용 등에 관한 수치목표 설정을 통해 목표를 정량화하고, 매년 수립하는 공유재산 운영계획의 내용을 통해 피드백하여 계획 조정

관리·활용에 관련된 항목과 계획내용 확대

- 신규 취득 또는 처분뿐만 아니라 기존 재산을 효율적으로 관리할 수 있도록 유지·관리·갱신 등 시설의 관리에 관한 사항과 위임, 위탁 등 재산의 관리·운영에 관련한 항목과 계획내용 확대

표 4 공유재산 계획의 방법과 내용

	공유재산 전략계획	공유재산 운영계획
수립주체	재산총괄관(재무국)	재산관리관(실·국)
수립주기	5년마다	매년
내용범위	10년 이상 중장기	전년도 실적 - 당해 연도 전망 - 차년도 계획
절차	재산총괄관이 수립하여 국공유재산 정책협의회를 거쳐 공유재산심의회 심의 후 의회 보고	실·국에서 수립하여 총괄재산관에게 제출 공유재산심의회 보고
역할	공유재산 운영관리를 위한 원칙과 방향 마련 의회 공유재산 관리계획 의결 시 판단의 근거 제공	전략계획의 실행계획 행정재산 관리주체별 체계적 관리의무 부여
주요 내용	1. 여건 진단 및 현황 분석 - 여건 진단(인구동향, 재정상황 등), 현황 분석, 비용 추산(신규수요 검토, 갱신비용 추계 등) 2. 과제 도출과 추진전략 - 원칙과 기본방향 - 재산특성별 추진전략: 노후재산, 흔재재산, 유류재산 등 - 재산유형별 추진전략: 공공시설, 인프라, 토지 3. 추진체계 - 공유재산 거버넌스, 자원조달, 평가와 환류방안	1. 개요: 실태 조사, 전년 실적-당해 전망, 수입/비용 분석 2. 취득 1) 신규 매입(입지, 규모, 용도, 시기) 2) 기부채납, 무상귀속 3. 처분: 용도 전환(행정재산 ⇄ 일반재산), 매각/교환 4. 운영관리 1) 운영: 직영 / 위임 / 위탁 / 대부·사용허가 2) 관리: 유지·관리·수선 / 개수 / 갱신 5. 개발·활용

관련 주체 간 협의·조정을 위한 계획수립 절차 개선

실·국별 계획 의무 부과 및 재산총괄관과의 협의·조정 절차 마련

- 행정재산을 관리하는 실·국별로 재산관리의무와 연간 운용계획 수립의무를 부과하고, 재산총괄관과 협의·조정하는 과정 마련

정부 간 정보 공유와 재산관계 협의·조정을 위한 국공유재산 정책협의회 개최

- 지자체 내 재산을 소유하고 있는 정부 간 정보 공유, 재산관계 정리, 교환, 통합개발 등을 논의하기 위하여 공유재산 계획을 결정하기 전 기초지자체, 광역지자체, 교육청, 기획재정부, 캠프 등을 포함하는 정책협의회 개최

참고문헌

국토교통부. 2020. 제1차 기반시설관리 기본계획(2020~2050).

서울특별시. 2022. 서울시 공공토지자원 활용 기본계획 수립.

정용식. 2017. 부동산 자산관리론(제3판). 서울: 부연사.

総務省. 2018. 公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針(공공시설 등 종합관리계획 책정지침). https://www.soumu.go.jp/main_content/000537860.pdf (2023년 11월 7일 검색).

横浜市. 2022. 横浜市公共施設等総合管理計画(요코하마시 공공시설 등 종합관리계획). https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/zaisei/fmsuishin/facility-management/minna/sogokanri.files/0008_20221226.pdf (2023년 11월 7일 검색).

※ 이 브리프는 “박소영, 김고은, 유재성, 문새하, 장세린. 2023. 공유재산의 효율적 관리·활용을 위한 중기공유재산관리계획 수립방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약 정리한 것임.

- 박소영 국토연구원 도시연구본부 연구위원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)
- 문새하 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(whitemoon@krihs.re.kr, 044-960-0266)
- 장세린 국토연구원 도시연구본부 연구원(serin9716@krihs.re.kr, 044-960-0260)