

## 제주특별자치도의 공유재산 효율적 관리방안 연구

강경민\* 황경수\*\* 김상명\*\*\*

### 국문 요약

공유재산은 행정의 물적 수단으로서 공공성과 공익성을 실현하는 공공재로서의 기능을 수행할 뿐만 아니라 사경제의 주체가 되어 경제적으로 수익성을 도모하는 수익재로서의 기능도 수행한다고 할 수 있다. 지방자치단체의 공유재산에 대한 효율적인 관리는 수익사업이나 세외수입의 증대로 이어져 재원을 확보하고 재정운영의 효율성을 제고하는 데 매우 큰 의의를 지니고 있다. 본 연구는 공유재산의 중요성을 인식하고 제주특별자치도의 경우 공유재산관리에 어떠한 문제점을 노정하고 있고 그 문제를 해결하기 위해서는 어떠한 노력을 해야 하는지를 찾아보고자 하는 데에 목적이 있다.

연구를 수행함에 있어 선행연구와 신문자료 및 공유재산관리현황을 토대로 하여 문제점을 찾아내고 외국의 사례와 비교 등을 통하여 효율적인 관리방안을 모색하였다. 이를 통하여 파악한 문제점은 관리방법 측면에서 소극적 관리방식과 비합리적 관리, 운영방법 측면에서 형식적 공유재산 관리 계획, 실태조사의 미흡, 심도있는 공유재산 의결 부족, 운용의 비적절성, 인적 요인으로서 지방자치단체의 장의 인식 결여와 주민의식의 문제 등을 제시하였다.

본 논문에서 공유재산의 효율적인 관리에 대한 방안으로서 제시한 것은

---

\* 제주대학교 일반대학원 행정학과 박사과정

\*\* 제주대학교 법정대학 행정학과 교수, 제주대학교 사회과학연구소 연구원

\*\*\* 제주산업정보대학 부동산법무과 교수

첫째, 관리방식 측면에서 적극적 관리방법의 도입과 합리적 성과주의, 둘째, 운영방식 측면에서 합리적 공유재산관리계획 수립과 지방의회 의결, 종합적 정보시스템, 토지비축제도, 신탁개발제도 등을 제시하였고, 셋째, 인적 측면에서 전담부서의 전문화와 지방자치단체의 구성원 모두의 의식 개혁 등을 제시하였다.

**주제어 : 공유재산, 지방재정, 재정확충, 성과주의 관리제도의 도입, 토지 비축신탁제도.**

## I. 서론

지방자치가 실시된 이후 지역경제의 활성화를 위하여 공유재산의 적극적인 활용이 무엇보다도 중요한 이슈로 부상하고 있다. 이는 공유재산의 개발 및 활성화를 통하여 지역개발을 선도할 수 있을 뿐만 아니라 도심지 및 유흥지의 개발을 통한 인근지역의 경제를 활성화 시킬 수 있기 때문이다

1975년에 공유재산에 대한 관리계획제도가 도입이 되었으며 1999년에 잡종재산에 대한 신탁제도가 도입이 되었고, 일반재산의 위탁개발제도가 「공유재산및물품관리법」 개정으로 2008년에 도입되었다.

공유재산은 행정의 물적 수단으로서 공공성과 공익성을 실현하는 공공재로서의 기능을 수행할 뿐만 아니라 사경제의 주체가 되어 경제적으로 수익성을 도모하는 수익재로서의 기능도 수행한다고 할 수 있다. 지방자치단체의 공유재산에 대한 효율적인 관리는 수익사업이나 세외수입의 증대로 이어져 재원을 확보하고 재정운영의 효율성을 제고하는 데 매우 큰 의의를 지니고 있음에 비추어 볼 때 새로운 여건의 변화에 능동적으로 대처하고 효과적인 재산관리를

위한 방안으로서 공유재산 활용은 매우 중요하다. 따라서 수동적이고 방어적인 차원의 권리보존을 넘어 자산의 효율성을 극대화하고 수익성을 제고할 수 있도록 하는 적극적인 관리체계를 지향하여야 하며, 부동산 위주의 좁은 의미의 '재산'이 아닌 전체 유·무체 재산을 포함한 거시적인 의미의 '자산'관리라는 확장된 관점에서 공유재산관리를 수행하는 것이 필요하다.

본문에서는 제주특별자치도의 공유재산을 파악하고 공유재산의 관리에 문제점을 파악하고 이에 대한 해결방안을 모색하고자 한다. 공유재산관리는 공공의 목적을 위해서 뿐만 아니라 재원의 효율적 활용이라는 측면에서 파악되어야 할 것이며 이에 대한 활성화 방안의 모색은 향후 지방재정의 효율성을 증대시킬 수 있는 방안 연구에도 도움이 될 것이라는 취지에서 연구에 임하게 되었다.

본 연구를 수행함에 있어서 시간적 범위는 2008년 10월부터 2010년 10월까지 2년 동안이며 이 기간 동안의 공유재산의 관리상황을 연구하였다. 이는 공유재산관리조례가 2008년 12월 개정하였고 무엇보다도 자료의 취합에 한계가 있기 때문이다. 아울러 공간적 범위로 는 제주도에 한정하며 취득, 처분, 임대, 재산상황의 변동, 의회의 의결, 무단점유에 대한 변상금 부과 등 여섯 가지로 한정하였다.

연구방법으로는 공유재산에 대한 문헌연구, 제주도 공유재산 관리 현황을 주로 하였고 인터넷 등 정보매체와 신문자료와 비교사례로서 외국의 공유재산관리제도를 참고하였다.

## Ⅱ. 이론적 논의 및 분석의 틀

### 1. 공유재산의 의의와 유형

국가가 소유하고 있는 재산을 국유재산이라고 한다면 지방자치단체가 소유하고 있는 재산을 공유재산이라고 할 수 있으나 실정법에서는 “공유재산”이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納) 또는 법령에 따라 지방자치단체의 소유로 된 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 재산(공유재산 및 물품 관리법, 제2조 제1호)이라고 규정하고 있다.

또한 「공유재산 및 물품관리법」 제4조 제1항에서는 공유재산의 범위를 구체적으로 정하고 있다. 즉 공유재산의 대상은 1) 부동산과 그 종물(從物), 2) 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물, 3) 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구<sup>1)</sup> 4) 지상권·지역권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리, 5) 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권과 그 밖에 이에 준하는 권리, 6) 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 7) 부동산신탁의 수익권, 8) 위의 1) 및 2)의 재산으로 건설 중인 재산을 대상으로 하고 있으며 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다.

행정재산은 1) 공용재산: 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산, 2) 공공용재산: 지방자치단체가 직접 공공

---

1) 이에 대하여는 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제2조에서 기계와 기구의 범위를 1. 기관차·전차·객차(客車)·화차(貨車)·기동차(汽動車) 등의 궤도차량 2. 그 밖에 지방자치단체의 장이 행정안전부장관의 승인을 받아 정하는 기계와 기구로 정하고 있다.

용으로 사용하거나 사용하지기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산, 3) 기업용재산: 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하지기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산으로 나누며 보존용 재산은 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산(공유재산 및 물품관리법 제5조)으로 구분하고 있다. 행정재산과 일반재산의 구분과 종류를 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정재산과 일반재산 구분과 종류

구분		종류
공유 재산	행정 재산	공용재산 청사, 관사, 박물관, 학교, 도서관, 공무원아파트 등
		공공용재산 도로, 하천, 항만, 주차장, 공원, 제방, 지하도, 광장 등
		기업용재산 병원, 상하수도, 도시철도 등
		보존용재산 문화재, 사적지, 명승지 등
	일반재산	행정재산 외의 모든 공유재산(필요에 따라 대부 및 매각이 가능한 재산)

자료: 법제처(2010.3)

## 2. 공유재산관리제도의 변천

공유재산 관리에 대한 정책기조는 시대적 상황, 제도 및 법령의 개정 등 다양한 요인에 의하여 변천되어 왔다. 정책적 측면에서 이를 크게 4기로 구분하여 설명하고자 한다. 국토연구원(2004)은 용역 보고서 「국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구」에서 3기로 분

류하고 있으나, 최근의 법령개정(공유재산 관리 및 물품관리법. 2010. 8. 5)으로 신탁개발에 관한 제도의 도입으로 향후 관리제도의 변동이 불가피하기 때문이다.

### 1) 매각·처분 위주 정책기(1945~1976년)

이시기는 재정적 요인으로 인하여 국가가 보유하고 있는 부동산을 매각·처분하여 필요한 재정수입 부족에 충당하는 시기였다. 특히 5.16이후 경제개발5개년 계획의 추진과 새마을 운동 등 재정수요에 부응하기 위한 방안으로서 공유재산을 매각·처분하였고 이로 인하여 공유부동산이 많이 감소하였다.

### 2) 유지·보존 정책기(1977~1993년)

매각·처분위주의 정책으로 공유지가 감소함으로 인하여 공유재산관리계획제도<sup>2)</sup>가 1977년에 공유재산법을 전면 개정으로 도입되었다. 공유지 매각을 가능한 제한하고 보존을 우선하는 정책적 기조를 유지하였지만 각종 개발을 위한 특례매각으로 국공유지는 계속 감소되었다.

### 3) 활용 촉진 정책기(1994~2005년)

1994년에 공유재산법의 개정으로 공유재산특별회계<sup>3)</sup>가 신설되어

- 
- 2) 공유재산법 제12조 (관리계획)에서 관리청은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 소관에 속하는 예산과 사업의 예정에 따라 매년 공유재산의 관리와 처분에 관한 계획을 수립하여 총괄청에 보고하도록 하고, 같은 법 제15조 (총괄청의 권한) 에서 총괄청은 공유재산의 관리와 처분의 적정을 기하기 위하여 관리청에 대하여 그 소관에 속하는 공유재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료의 제출을 요구할 수 있으며 소속공무원으로 하여금 그 관리상황을 감사하게 하거나 기타 필요한 조치를 할 수 있도록 하여 공유재산의 매각·처분보다는 유지에 목적을 두고 있다.

종전 국유지 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 일반경상경비로 소비자금융 하던 것을 지양하고 국유지 매각대금으로 대체 토지를 확보하여 장래의 행정수요에 필요한 토지를 원활히 공급하고자 하는 것이었다(안중욱, 2006: 40-41). 또한 국유지개발신탁 제도가 신설되었다.<sup>4)</sup>

#### 4) 개발 정책기(2006~현재)

지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산 및 물품의 행정수요에 대응하고, 공유재산 및 물품의 건전하고 효율적인 관리를 위하여 2005년 8월 4일 「공유재산 및 물품관리법」이 제정되었다. 2008년 12월 「공유재산 및 물품관리법」을 개정하여 잡종재산을 일반재산으로 명칭을 바꾸고, 일반재산을 신탁할 수 있는 근거<sup>5)</sup>를 마련하여 위탁개발제도<sup>6)</sup>를 도입하였다. 이렇게 함으로서 공유재산의 효율적 관리 측면에서 행정재산외의 모든 공유재산에 대하여 위탁관리가 가능하게 되었다.

- 
- 3) 제18조(출자재산의 관리) 총괄청은 주식·지분·출자증권 기타 출자로 인하여 국가에 귀속되는 재산을 취득하여 관리한다. 다만, 대통령령이 정하는 특별회계 또는 예산회계법 제7조의 규정에 의한 기금의 부담으로 취득한 것은 관리청이 이를 관리한다.
  - 4) 제21조의2(국유재산관리의 위탁) ① 관리청은 행정재산 또는 보존재산의 관리를 위하여 필요한 경우에는 국가기관외의 자에게 당해 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있다. 제45조의2(신탁) ① 잡종재산(토지와 그 정착물에 한한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 부동산신탁을 취급하는 신탁회사에 신탁할 수 있다.
  - 5) 제42조(일반재산의 신탁) ① 일반재산(토지와 그 정착물로 한정한다.)은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있다.
  - 6) 제43조의2(일반재산의 위탁관리) ① 지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있다.

### 3. 공유재산의 이용 및 관리계획

공유재산을 이용하는 방법에는 지방자치단체로부터 공유재산(행정재산, 일반재산)을 매수·교환·양여 등의 방법으로 이전받거나, 행정재산의 사용·수익 허가를 받아 사용·수익 하는 방법, 일반재산의 대부계약을 체결하여 사용·수익하는 방법 등이 있다. 종류로는 지방자치단체 외의 자가 공유재산의 처분, 행정재산의 사용·수익 허가, 일반재산의 대부계약 등의 방법이 있으며, 공유재산을 이용하는 방법이란 지방자치단체의 공유재산을 사용·수익하는 것을 말한다.

“공유재산의 처분”이란 매각, 교환, 양여, 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것이며, “행정재산의 사용·수익 허가”란 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허가하는 것을 말한다. “일반재산의 대부계약”이란 일반재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 말하며, 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다(공유재산 및 물품관리법, 제2조 제7항, 제8항 및 동법 제28조 1항).

이렇게 공유재산을 관리하기 위하여 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 공유재산관리계획을 세워 지방의회의 의결을 받아야 하며 관리계획을 변경할 때에도 지방의회의 의결을 받아야 한다. 관리계획에 포함하여야 할 사항은 중요재산의 취득 및 처분에 관한 것으로 지방자치단체의 장은 사업의 계획이 있는 경우 본 사업의 예산을 편성하기 전에 관리계획을 수립하여야 한다.(공유재산 및 물품관리법, 제10조) 취득 및 처



분에 관한 사항이란 동법 시행령 제7조에서 취득은 매입, 기부채납, 무상양수, 환지(換地), 무상귀속, 교환, 건물의 신축·증축 및 공작물의 설치, 출자 및 그 밖의 취득을 말하며 처분은 매각, 양여, 교환, 무상귀속, 건물의 멸실, 출자 및 그 밖의 처분을 말한다.

#### 4. 공유재산 관리에 대한 선행연구

남창우(2001: 135-157)는 공유재산 관리의 문제점으로 지방자치단체가 공유재산의 미래가치에 대한 인식이나 경영적 마인드의 부족 속에 일반경상경비의 조달 등을 위하여 무계획적인 매각이 이루어지는 등 제반관리에 있어서 비효율성을 지적하고 있고 이에 대한 방안으로서 운영 및 조직체계의 개선과 관리제도 및 법제의 개선을 제시하고 있다. 정현영·노시평(2003: 270-291)은 공유재산의 관리실태를 일반재산을 중심으로 매각 및 취득, 대부, 관리체제로 나누어 분석하고 효율적 관리를 위한 방안을 관리제도, 관리운용 측면에서 제시하고 있다. 안종욱(2006: 71-91, 205-210)은 공유재산 관리 문제를 인적, 제도·정책적, 경제적 문제로 나누어 제시하고 있으며, 대안으로서 공익성 증진을 위한 체계적 토지비축 확대시스템 구축, 과소 점유토지의 적극적 매각, 위탁관리 활성화, 실질적 실태조사, 전문교육의 활성화와 민간전문가의 영입 등을 제시하고 있다. 장지현(2009: 62-63, 70-72)은 공유재산관리의 문제점으로 소극적인 유지·보전정책, 무단점유 및 사용으로 인한 공공재로서의 역할 미흡, 관리체계의 분산으로 실태파악 미흡, 유휴 또는 과대 호화관사의 문제를 제기하고 있으며, 이에 대한 개선방안으로 위탁시범사업 등 위탁관리 활성화, 매각재산범위 완화, 공유재산 종합정보시스템 구축 및

정보공개, 자치단체장 관사 등의 개방 및 활용을 제시하고 있다. 장교식(2010: 297-315)은 공유재산 관리운영상의 문제점으로 공유재산의 활용도가 미흡하고 공공재로서의 역할이 부족할 뿐만 아니라 공유재산 관리조직상의 고도의 전문성의 부족 등을 들고 있으며, 효율적 활용방안으로 공유재산 개발 및 이용활성화를 위하여 개발대상 공유재산의 확대와 유희토지 및 건물 등의 임대확대, 일반재산의 신탁위탁개발을 통한 활성화를 제시하고 있다. 또한 공유재산의 적극적인 발굴 및 확대를 위하여 무주·오류 부동산 등록의 개선, 공유잡종재산의 정비, 공공용 토지의 합필 및 지목변경 추진, 자치단체의 청사 및 관사 등의 개발 및 활용, 공유재산 시스템의 정비로 종합정보시스템 구축 및 정보공개, 담당부서 조직보강 등을 제시하고 있다. 허익구(2010: 319-346)는 공유재산관리의 문제점으로 지방자치단체가 운영중인 지방세 감면제도의 문제점과 인식부재 및 관심 미흡, 공유재산 관리의지의 부족과 전담공무원의 부족으로 인한 비체계적 관리, 장기발전과의 연계성 미흡을 들고 있으며, 효율적 운영방안으로 법·제도적 차원의 개선으로 공유재산의 가치창출을 위한 신탁제도의 도입, 공유재산에 관한 평가지표의 반영, 법령개정에 따른 즉각적인 제도적 변동이 수반되어야 하고, 공유재산에 대한 인식의 전환과 공유재산에 대한 단체장 및 지방의회의 관심, 시민의 윤리의식을 강조하고 있다. 또한 공유재산 관리를 위한 행정의 개혁으로 전문가의 양성, 통계의 적절성, 정확한 관리실태 조사 및 D/B구축과 네트워크화를 제시하고 있다.

선행연구를 분석 하여 보면 <표 2>와 같아 나타낼 수 있다.

<표 2> 선행연구 요약

구분	문제점	해결방안
남창우 (2001)	인식부족, 비효율적 관리	운영 및 조직체계의 개선, 관리제도 및 법제의 개선
정현영 · 노시평 (2003)	일반재산의 매각 및 취득, 대부, 관리체계의 문제	관리제도의 개선, 관리운영 개선
안중욱 (2006)	인적, 제도·정책적, 경제적 문제	토지비축확대시스템 구축, 위탁관리 활성화, 실질적 실태조사, 전문성 강화
장지현 (2009)	소극적 유지보전정책, 무단점유 및 사용실태 파악 미흡	위탁관리 활성화, 매각재산 범위완화, 종합정보시스템 구축
장교식 (2010)	관리운영상 문제, 관리조직 문제	임대확대, 위탁개발 활성화, 공유재산 정비, 종합정보시스템 구축, 담당부서 조직보강
허익구 (2010)	지방세 감면제도의 문제, 인식부재 및 관심부족, 비체계적 관리	법·제도적 차원의 개선, 인식의 전환, 정확한 관리실태와 D/B구축

선행연구는 공유재산의 문제점에 있어서 비효율적관리, 소극적 유지보전 정책, 비체계적 관리 등 관리방식 측면과 관리체계, 제도·정책적 문제, 실태파악, 관리운영등 운영방식 측면, 인식부족 등 인적 요소로 크게 나눌 수 있다. 해결방안 역시 관리제도, 법·제도적 차원의 개선 등 관리방식의 개선과 운영 및 조직체계의 개선, 토지비축시스템 구축, 위탁개발 활성화, 종합정보시스템 구축 등 운영방법의 개선, 전문성 강화, 자치단체 구성원의 인식 전환 등 인적 요소로 나눌 수 있다.

따라서 본 연구를 수행함에 있어서 선행연구의 종합적 분석을 통하여 도출한 문제점과 해결방안을 관리방식, 운영방식, 전담부서의

전문화와 인식전환으로 나누어 분석의 틀을 구성하는데 참고하였다.

## 5. 외국의 사례분석과 시사점 도출<sup>7)</sup>

### 1) 프랑스

프랑스의 국유재산은 국유재산국(Service France Domaine)에서 총괄하고 있다. 프랑스 정부는 국가현대화 정책의 일환으로 국유재산 관리의 현대화 및 효율화를 추진하고 있으며, 이에 따라 Service France Domaine의 역할과 기능도 확대되고 있는 추세이다. Service France Domaine은 1,300여명의 규모로 운영되고 있으며, 프랑스의 모든 정부부처 지출관(trésorier-payeur général)에 지부를 두고 있다. 지방에는 파리지역 2개와 기타 전국에 107개의 지부가 있다.

Service France Domaine은 국유부동산과 지방자치단체 부동산의 관리에 대한 총괄 감독 및 자문하며 정부부처(교육부 제외)들의 재산획득을 담당(집단매입시스템)하고 국유재산운영에 따른 모든 수입을 회수하며 재산의 양도에 대하여 일반적이고 배타적인 권한을 행사한다. 특히 일정금액 이상의 부동산거래와 취득시 정부기관은 물론 주민 2,000명이상의 지자체, 지자체 조합, 공기업 등은 반드시 Service France Domaine 자문을 거치도록 하고 있다.

프랑스는 2003년부터 국유재산관리의 현대화 작업을 추진하여 왔는데 그 이전에는 정부기관은 불필요하거나 사용하지 않는 국유재산을 거의 매각하지 않아 운영비용에 비해 매각 규모는 수천만 유

---

7) 외국의 사례는 감사원·재정경제부에서 국토연구원에 의뢰하여 실시한 용역(2004: 102-103)과 공감코리아([www.korea.kr](http://www.korea.kr)) 인터넷 자원, 안종욱(2006: 101-103)을 인용 및 참고하였음을 밝혀둔다.

로에 불과하였고 국유재산등록부(TGPE)가 갱신되지 않아 정부건물의 등록이 누락되는 경우도 발생하였다.

2003년 이후 재정적자를 타개하고 국가 지출을 감축하기 위해 국유재산 매각목표를 설정기로 결정하였으며 2004년에는 공물해제 없이는 매각할 수 없는 국유 사무용 건물의 공물 해제를 추진하여 건물을 매각하거나 최초로 자산평가를 민간 회계컨설팅 업체에 위탁한 바 있다. 2005년에는 해외에 있는 국유재산까지 이를 확대하였다. 2004년 17천만 유로의 부동산에 대한 가치평가를 수행하였고 2005년에는 4배에 육박하는 2005년에는 63천만 유로 상당의 가치 평가가 이루어졌다.

## 2) 일본

도쿄도청의 재산활용종합계획(2003~2006년)은 도쿄도민의 새로운 욕구에 응할 수 있는 시책의 추진과 이를 위한 재원확보를 목표로 하는 도청개혁실행계획과 재정재건추진계획을 재산활용의 측면에서 뒷받침하여 재정구조개혁을 추진하여 나가기 위해 마련한 것이다.

이 계획은 도청조직 내 국의 벽을 초월한 자신의 유효활용과 이제까지의 틀에서 벗어난 활용수단의 검토라는 관점에 입각하여, 전체 조직의 관점에서 재산의 유효활용을 도모하는 재산평가(Assessment)활용의 신속·다양화, 행정재산의 유효활용 확대 등을 기조로 하고 있다.

동 계획은 계획추진을 위한 새로운 체계로서 다음 3가지 측면의 구축을 근간으로 하고 있다. 첫째, 민간 노하우의 도입이다. 즉, 근래의 부동산시장 동향을 근거로 하여 쓸데없는 토지건물의 매각대부를 추진해 나가기 위하여 지금까지 공무원이 해오던 매각대부 물건 입찰 등의 준비사무에 대하여 보다 계약체결률을 높이기 위한

방안의 장구를 포함해서 이들 업무를 민간에 위탁한다는 것이다.

둘째, 정보시스템의 적극적인 활용이다. 현재 서류문서 베이스로 되어 있는 공유재산대장을 전자화하여 전체 조직이 이용할 수 있는 재산대장 데이터베이스로서 편집하고, TAIMS(도쿄도청 내의 네트워크시스템)에서 재산정보의 검색열람을 자유롭게 행할 수 있도록 하며, 아울러 대장의 항목에 대해서도 재검토하고 용도지역·용적률·교통접근성 등의 항목도 추가하여 보다 재산활용을 추진하기 용이한 형태로 개선한다는 것이다.

셋째, 유효활용을 위한 권한의 하부 위양이다. 재산평가에 의해 전체 조직의 재산활용을 도모하는 한편, 당면 이용예정인 없는 사업 예정지 등과 같이 각 국에서 유효하게 활용하여야 할 재산에 대해서는 각 국의 자주적 판단에 의해 유효하게 활용할 수 있는 체제구축이 필요하다. 즉, 형식적·반복적인 안전에 대해서는 조속히 재무 국에 대한 협의절차를 재검토하여 사무 간소화를 도모함과 동시에, 재산의 대부 등에 관한 권한에 대해서는 각 국의 자주적으로 판단하여 활용해야 할 재산을 명확히 하여 이들 재산에 대한 활용 권한을 각 국에 위양해 나간다는 것이다.

### 3) 미국

미국의 공유재산의 관리체계는 우리나라와 달리 국유재산을 법적으로 구분하고 있지 않고 있다. 다만 국유재산은 재산관리의 일반규정을 명시한 연방정부재산관리규정에 의해 관리되고 있으며, 각 부처는 관리지침을 제정하여 개별적으로 관할 재산을 관리한다. 한편 대부분의 관리청은 국유부동산을 관리함에 있어 연방토지정책 및 관리법에 의해 포괄적으로 규율된다.

미국은 연방정부 소유 부동산을 개별법에 따라 각 부처 산하의

관리청에서 관리하고 있다. 하지만 실질적으로 농림성 산하의 산림청과 내무성 산하의 토지관리국, 어류야생보호국, 국립공원관리국이 전체 연방정부 소유부동산의 대부분인 약 96%를 관리하고 있다. 특히 연방정부 소유의 토지 가운데 특별한 행정목적에 이용되지 않는 토지는 토지관리국에서 관리하고 있으며, 연방정부소유 부동산의 약 41%에 달하고 있다. 이는 관리청 중에서는 가장 많은 부동산을 관리하고 있는 것이다. 주로 환경보전을 위해 토지를 적극적으로 취득 및 비축하고 있는데 이밖에도 야생동식물, 광물자원, 휴양지 등의 관리도 함께 담당하고 있으며, 주정부나 지방정부, 타 연방기관 등에 매각할 수 있다. 주정부나 지방정부 또는 비영리법인에 의해 임대해 줄 수 있다. 이 경우 반드시 목적은 공익우선이다.

공유재산의 범위 및 종류를 보면 미국은 공유재산을 “이용할 수 있는 재산”, “여분재산”, “잉여재산”으로 구분하여 관리하고 있다. “이용할 수 있는 재산”의 경우 내무성내 다른 부서로 관리이관 시키도록 하고 있고, “여분재산”의 경우는 다른 연방부처로 관리이관 하도록 하고 있다. 또한 “잉여재산”의 경우 연방정부의 규정에 의거하여 시장가격으로 처분토록 하고 있다.

미국은 토지면적이 방대한 국가로서 연방제의 정부형태를 갖고 있는 나라이다. 미국은 일찍이 주민정착과 방한 토지관리의 행정부담에서 벗어나기 위해 정부 소유 토지를 거의 무상으로 사유화하는 정책을 취해왔다. 즉, 1781년부터 1990년의 200년간 미국 전국토의 50%에 가까운 공유지를 처분한 바 있는데, 이중 28.8%는 주정부에 국립교육기관, 철도, 운하, 하천, 기타의 용도로 무상 이전하였다.

공유재산의 관리에 있어서 토지의 매입은 연방구매예산이 제한되어 있는 이유로 토지획득방식으로 교환이 선호되고 있다. 토지소유자와의 합의에 의해 동일 화폐가치의 부동산을 국유부동산과 교환

하고 있다. 교환을 통해 토지를 구역별로 통합할 경우 자원관리의 효율성과 비용절감의 효과가 발생한다. 대부분의 국유부동산은 미개발된 토지이므로 매각에는 소극적이다. 매각방식에는 공매에서의 경쟁입찰, 환경친화적 개발이 검증된 당사자와의 수의계약, 인접토지 소유자에게 우선권을 주는 변형된 경쟁입찰 등의 방식이 있으며, 사항별 근거에 따라 결정된다.

#### 4) 시사점

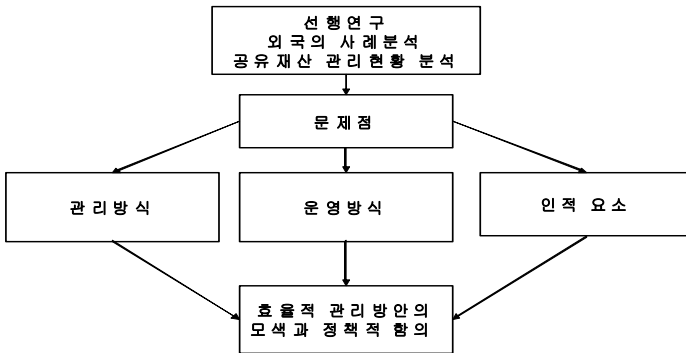
우리나라의 「공유재산 및 물품관리법」 상에는 매각방법에 대하여 구체적으로 정하고 있지 않으나 수의계약 등 여러 방법으로 매각을 하고 있다. 프랑스의 국유재산 관리제도에서 보듯이 매각시에는 자산재평가를 실시하여 헐값으로 매각하는 사례가 발생하지 않도록 하며 매각에 따른 불필요한 오해가 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 이는 미국의 예에서도 마찬가지로서 매각시 시장가격으로 처분하도록 하고 있다. 또한 국유재산과 공유재산이 혼재하여 있고 재정적 부담이 있는 제주특별자치도로서는 국유재산과 공유재산의 교환방식을 통하여 자원관리의 효율성을 높일 수 있는 방안도 마련 되어져야 할 것이다.

일본의 도쿄도청의 도유재산 활용종합계획에 의하면 동 계획을 추진하기 위하여 과감한 민간노하우의 도입은 시사하는 바가 크다. 지금까지 공무원이 해온 매각, 대부 등을 민간에 위탁하여 관리의 효율성을 높이는 것은 공유재산 전반에 대한 재산활용의 용이성을 가져올 수 있을 것이다.



## 6. 분석의 틀

제주특별자치도 공유재산의 효율적 관리방안을 모색함에 있어서 본 연구의 분석의 틀은 선행연구와 외국의 사례를 통하여 관리방식, 운영방식, 전담부서의 전문화와 인식전환으로 나누어 각각의 문제점과 해결방안을 모색하고자 한다. 관리방식에 있어서 문제점은 소극적 관리방식과 비합리적 관리, 운영방식에 있어서 공유재산 관리계획의 형식성과 실태조사의 미흡, 심도있는 공유재산 의결 부족과 공유재산 운용의 부적절성, 인적 요소로서 지방자치단체장의 인식 결여와 주민의식의 문제 등 문제점을 도출하고, 각 요인별 문제점에 대한 해결방안을 모색하여 나감으로서 제주특별자치도 공유재산의 효율적인 관리방안을 모색하여 나가하고자 한다.



[그림 1] 분석의 틀

### Ⅲ. 제주특별자치도 공유재산 관리현황 분석

#### 1. 공유재산 변동현황 분석

공유재산 변동현황을 분석하기 위하여 1994년부터 2009년까지의 「도정백서」를 참고하여 항목별로 시계열적으로 살펴보았다. 제주특별자치도의 공유재산은 1994년 2,351억원에서 2009년말 3조8,720억원으로 16배 이상 증가된 것으로 나타나고 있다.

<표 3> 공유재산 변동현황 (단위: km<sup>2</sup>, 백만원)

연도별	합계	토지		건물		기타
		면적	가액	면적	가액	
1994	235,099	127,726	135,718	312	94,304	5,077
1996	124,822	3,872	78,518	158	43,131	3,173
1998	165,871	3,948	87,191	175	57,015	21,665
2000*	1,058,100	105,474	807,392	458	209,927	40,781
2002	1,333,453	107,673	834,584	599	385,047	113,822
2004	1,548,984	105,523	902,845	714	506,673	278,932
2006	3,056,042	116,516	2,257,068	879	651,702	147,272
2008	3,542,549	123,660	2,589,142	972	799,603	153,804
2009	3,871,993	124,853	2,834,836	1,037	877,830	159,327

자료 : 제주특별자치도(1994~2009년)의 자료를 참고하였음.

도유지(제주시 건입동 소재 구 해양경찰서 부지와 국방부 소유인 서귀포시 색달동 소재 국유재산을 교환함(도유재산 959m<sup>2</sup>, 국유재산 451,073m<sup>2</sup>).

공유재산의 구성은 2009년말 기준 토지가 전체의 73.2%인 2조 8,348억원을 차지하고 있으며 건물은 8,778억원으로 22.7%, 기타 4.1%로 구성되어 있다. 공유재산 증가액은 2005년말 1조8,172억원에서 2006년 3조560억원으로 1조2,388억원이 증가되었다. 이는 2006년 한해 동안 1조5,722억원을 취득하고 3334억원을 매각한 결과로서 토

지비축제도<sup>8)</sup> 2006년 4월 토지특별회계 설치·운영 조례를 제정과 관련이 있다고 생각된다.

## 2. 공유재산 의결현황 분석

제주도의 공유재산관리계획 의회제출은 2008년부터 2010년까지 50건이 제출되었고 그 중 의결된 것은 44건 부결된 것은 6건으로 나타나고 있다. 공유재산관리계획은 도지사가 다음 연도 예산편성 전까지 지방의회에 제출하여 의결을 얻도록 하고 있다.

<표 4> 공유재산 관리계획 의결현황

의회	건수	의결여부	
		의결	부결
2008년	17	16	1
2009년	12	12	-
2010년	21	16	5
계	50	44	6

자료 : 제주특별자치도의회(2010), 제주특별자치도 내부자료.

2008년 부결된 심의안건은 ‘이어도컨트릭럽 개발사업 편입부지 매각건’이며 2010년 부결된 심의안건은 ‘제주용암해수산업화 단지조성부지 현물출자’ ‘제주지식산업진흥원 구청사 기부채납’, ‘오분자기

8) 투자자들이 관광개발사업을 추진하는 과정에서 가장 큰 걸림돌로 지적돼 온 부지확보 문제를 원만히 해결하기 위해 국내에서는 처음으로 ‘제주특별자치도법’에 도입되었다.

대량종묘생산 연구시설 사업 ‘행원리마을회 소유토지와 공유재산간 교환’ ‘옛 주정공장, 민간인수용소 부지매입’의 5건으로 이중 ‘제주용암해수산업화 단지조성부지 현물출자’를 제외하고는 2010년 9월7일 제274회 제주특별자치도의회 행정자치위원회의 ‘2010년도 공유재산 관리계획안’에 의하여 통과되었고 ‘제주용암해수산업화 단지조성부지 현물출자’는 민선 5기로 넘겨져 심사가 보류되어 있는 점을 감안한다면 3년동안 부결된 것은 1건에 불과하다. 따라서 제주특별자치도의회는 제주도가 제출한 안건에 대하여 다양한 논의를 하고 있으나 결과적으로는 거의 대부분이 의결되는 경향을 보이고 있다고 할 수 있다.

### 3. 공유재산 취득현황 분석

공유재산 취득현황을 보면 최근 3년사이에 2,152억원의 공유재산을 취득하였고 그 중 기부채납으로 인한 취득은 420억원으로 나타나고 있다.

<표 5> 공유재산취득 현황 (단위: m<sup>2</sup>, 천원)

구분	건수 (필지,동)	지목	면적(m <sup>2</sup> )	금액(백만원,%)		비고
기부채납	17	건물 외	29,339.53	41,972	19.5	도립미술관 BTL 사업 외
유가증권	1	유가증권	175,000주	875	0.4	연합복권 주식출자
개발사업	26	임야 외	61,354.8	1,818	0.8	용암해수산업 외
청사매입· 증축	4	대지 외	7,441	4,315	2.0	청사증축 외

연구센터 관련	3	전 외	45,833	2,036	0.9	친환경농업첨 단연구센터 외
시설증축	22	임야 외	19,465.96	56,019	26.0	보육시설 확충 외
주민편의시 설	121	임야 외	208,351.65	63,592	29.5	체육시설 외
공원조성	93	임야 외	213,050.04	14,190	6.6	신산공원 조성 외
주차장시설	39	전 외	55,104.19	13,386	6.2	공영주차장 부지 외
문화재관련	28	임야 외	93,431.9	11,730	5.4	문화재보호사 업 외
비축용토지	24	임야 외	129,584	1,496	0.7	공유지내 사유지 비축토지
세계자연 유산	25	전 외	87,840	3,807	1.8	세계자연유산 부지매입 외
합계				215,236	100	

자료 : 제주특별자치도 자치행정국(2010) 내부자료를 참고하여 12개 항목으로  
구분지어 재구성함.

공유재산의 취득요인을 보면, 주로 주민의 편의시설과 시설증축에 55%가 집중되고 있으며, 공원조성이나 주차장시설, 문화재 관련 공유재산취득의 순으로 나타나고 있다. 따라서 공유재산의 취득경향을 보면 주민생활의 편리성에 우선한다는 것을 알 수 있다.

#### 4. 공유재산 처분현황 분석

공유재산의 처분은 2009년~2010년 사이에 총 119건 약 47억원을 기록하고 있다.

<표 6> 공유재산처분 현황 (단위: m<sup>2</sup>, 천원)

구분	건수	지목	면적(m <sup>2</sup> )	금액(백만,%)		비고
소규모 및 미활용 토지	77	대지 외	55,910.3	1,221	35.0	미활용 소규모토지
개발사업 부지	7	임야 외	6,016	130	3.7	개발사업부지 외
공유수면매립지	8	대	2,680.5	781	22.4	하모공유수면매립부지 외
어촌계 및 마을회관	7	임야 외	5,087.8	206	5.9	어촌체험관 조성부지 외
연구소 부지	2	임야	29,853	209	6.0	KAIST모바일하버예정지
멸실 및 용도변경, 기타	18	건물 외	4,122.71	943	27.0	건물멸실, 환매요청 등
합계	119			3,490	100	

자료 : 제주특별자치도 자치행정국(2010) 내부자료 참고하여 6개 부분으로 나누어서 재구성함.

공유재산의 매각은 주로 미활용 소규모토지에 35.0%, 건물멸실이나 환매요청 등 27.0%,공유수면 매립지 22.4% 순으로 매각이 이루어지고 있다. 공유재산의 취득에 비하여 처분이 적은 것은 제주도가 추진하고 있는 토지비축제도와 공유재산집단지화 기반구축과 관련이 있으며, 미활용 소규모토지 등이 매각건수 및 매각금액이 높은 것은 제주특별자치도의 공유재산 정책이 보존과 활용으로서 활용측면에서 미활용되는 소규모토지에 대한 매각이 집중된 영향으로 생각된다.

## 5. 공유재산 임대현황 분석

제주특별자치도의 공유재산의 임대는 단체와 개인에게 유·무상으로 임대하고 있으며 그 현황을 보면 <표 7>과 같다.

<표 7> 공유재산임대현황 (단위: m<sup>2</sup>, 천원)

관리 청	구분	건수		면적		임대가액		비고
		단체	개인	단체	개인	단체	개인	
제주 도청	유상	18	14	1,310	12,246	89,153	509,752	
	무상	30	-	43,731	-	-	-	
제주 시청	유상	59	9	14,627	1,076	141,119	134,951	
	무상	12	-	2,853	-	-	-	
서귀 포시 청	유상	35	13	19,746	2,101	288,790	38,000	
	무상	31	-	9,074	-	-	-	
계	유상	112	36	35,683	15,423	519,062	682,703	
	무상	73	-	55,658	-	-	-	
	계	185	36	91,341	15,423	519,062	682,703	

자료 : 제주특별자치도 자치행정국(2010) 내부자료를 참고하여 재구성함.

공유재산의 임대는 전체 221건 중 단체에 185건, 개인에게 36건이 임대되고 있으며, 임대가액 기준으로 볼 때 전체임대수입 12억원 중 개인 6.8억, 단체 5.2억에 머무르고 있는 실정이다. 특히 185개의 단체 중에서 73개의 단체가 무상으로 사용(39.5%)하고 있으며, 전체 단체 임대면적 91,341m<sup>2</sup>중 55,658m<sup>2</sup>로 약61%를 무상으로 사용하고 있다. 특히 제주의료원과 서귀포의료원의 무상사용(32,446m<sup>2</sup>)으로 단체임대면적의 35.5%를 차지하고 있다.

## 6. 공유재산 무단점유 변상금 부과현황

공유재산의 보호에 대하여 「공유재산 및 물품관리법」 제6조9)에서 규정하고 있으며 이에 대한 위반사항에 대한 벌칙은 같은 법 제99조10)에서 정하고 있다. 또한 지방자치단체의 장은 사용·수익하거나 대부계약 없이 공유재산 또는 물품을 사용·수익하거나 점유한 자에 대하여 변상금을 부과하도록 하고 있는데, 제주특별자치도의 공유재산에 대한 무단점유 변상금 부과현황을 보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 국공유재산 무단점유 변상금 부과현황 (단위: m<sup>2</sup>, 천원)

구분	지목	필지수	면적	변상금 부과액	비고
제주시	대	10	715	5,394	
	목장용지	4	9,617	1,288	
	유지	2	431	406	
	임야	72	69,447	18,068	
	잡종지	5	137	2,378	
	전	5	11,917	611	
서귀포시	과수원	4	3,219	916	
	대	5	24	2,667	
	목장용지	1	30,000	2,167	
	묘지	2	450	379	
	임야	33	13,171	2,384	
	전	2	1,026	1,288	
합계		145	140,154	37,946	

자료 : 제주특별자치도 자치행정국(2010) 내부자료 참고하여 재구성함.

- 9) 제6조(공유재산의 보호) ① 누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 절차와 방법에 따르지 아니하고는 공유재산을 사용하거나 수익하지 못한다.  
 ② 행정재산은 민법제245조에도 불구하고 시효취득(時效取得)의 대상이 되지 아니한다.
- 10) 제99조(벌칙)제6조제1항을 위반하여 행정재산을 사용하거나 수익한 자는 2년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.



무단점유하고 있는 공유재산은 총 145필지 140,154㎡로서 42,480평에 달하고 있다. 변상금은 약 3,800만원으로 평당 893원의 변상금을 부과한 것으로 나타나고 있다. 지목으로 보면 임야가 82,618㎡으로 전체면적의 58.9%를 차지하고 있고 총변상금부과내역중 20,452천원으로 53.9%를 차지하고 있으며 전체 필지수 대비 105필지로 72.4%를 점유하고 있다. 지역별로 보면 제주시가 98필지로 67.6%를 차지하고 있다.

## IV. 공유재산 관리 문제점

### 1. 관리방식의 문제

#### 1) 소극적 관리

공유재산의 관리방식은 시대적 상황에 따라 지속적으로 변하여 오고 있으나 제주도의 공유재산 관리방식은 소극적인 관리방식을 답습하고 있다.

1990년대 초부터 관리방식은 유지보존정책 즉 활용가치가 없는 재산을 제외한 공유재산은 매각을 최소화하고 보존을 원칙으로 하는 관리방식<sup>11)</sup>을 쓰고 있으며, 국가 또는 지방자치가 직접 공용·공공용으로 사용이 불가피한 재산을 다른 방법으로 취득이 곤란한 경우에는 행정목적 수행을 위한 최소한의 범위내에서 국·공유재산 상호간의 교환을 하고 있다.

<표 3> 공유재산 변동현황에서 보듯이 공유재산은 1994년 2,350억

---

11) 제주도(1993: 240-241), 제주도(1994: 241-242), 제주도(1995: 167), 제주도(1997: 191), 제주도(1999: 161), 제주도(2001: 182), 제주도(2005: 394), 제주도(2007: 219), 제주도(2009: 298)를 참조함.

원에서 2009년말 3조8,720억원, 약 16배가 늘어났음에도 불구하고 <표 5> 공유재산 취득현황에서 보듯이 주로 취득은 주민편의시설이나 시설을 증축하기 위해 이루어지고 있으며 <표 6> 공유재산 처분 현황에서 보듯이 처분은 미활용 소규모 토지 등의 매각에 집중되어 있어 관리방식의 변경이 불가피하다고 할 수 있다.

## 2) 비합리적 관리

공유재산관리는 합리적으로 관리하여야 함에도 불구하고 비합리적으로 관리되고 있다.

<표 7> 공유재산임대현황을 보면 제주도청에서 48개 업체에 임대를 주고 있는데 그 중 유상은 18건에 불과하며 무상으로 30개 업체에 무상으로 임대를 주고 있다. 임대면적에 있어서도 45,041㎡중 유상은 1,310㎡인 반면 무상임대는 43,731㎡에 이르고 있다. 또한 임대가액에 있어서 단체는 1,310㎡에 89,153천원, 개인은 2,672㎡에 502,643천원을 임대수입으로 하고 있다. 주요 무상임대업체는 제주 테크노파크, 제주의료원, 서귀포의료원 등 다양한 단체들이다. 물론 자치조례로서 각종 지역현안을 추진하기 위하여 공유재산의 무상임대를 주고 있지만 다시 검토하여야 할 것이다.

<표 8> 공유재산 무단점유 변상금 부과현황을 보면 현재 무단점유는 145필지에 140,184㎡가 무단점유되고 있는 것으로 파악하고 있다. 무단점유하고 있는 지목을 보면 대지, 목장용지, 유지, 임야, 잡종지, 전, 과수원, 묘지 등 다양하게 나타나고 있다. 공유재산의 관리는 매우 엄격하게 다루어져야 하며 특히 공유재산에 대한 무단점유는 더욱 더 엄격하게 다루어져야 함에도 불구하고 변상금 부과내역을 보면 ㎡당 271원에 불과한 실정이다.

## 2. 운영방식의 문제

### 1) 공유재산 관리계획이 형식성에 그침

공유재산의 취득과 처분에 관한 계획은 도지사가 다음 연도 예산 편성전까지 지방의회의 의결을 얻도록 하고 있으며 관리계획을 변경할 때도 지방의회의 의결을 받도록 하고 있다. 제주특별자치도의 공유재산 관리계획은 이런 규정(「제주특별자치도 공유재산 관리조례」 제10조)에도 불구하고 예산편성 이후에 공유재산 관리계획을 제주도의회에 제출하는 경우(제민일보, 2007.7.28.)가 발생하고 있으며 대표적인 예로 불교의식 전수회관은 총사업비 16억원 중 2006년 5억원, 2007년도 6억5,000만원을 편성하면서 공유재산 관리계획을 승인받지 않았고, 중요무형문화재 작품 전시관도 2006년 예산에 사업비 15억 8,800만원을 편성하면서 공유재산 관리계획에 따른 도의회의 의결을 얻지 않았다. 또한 오분자기 대량종묘 생산 연구시설 사업, 함덕해수욕장 종합관리동 신축사업, 서귀포시 자치경찰대 청사 신축사업도 마찬가지다. 또한 꽃자왈이 포함된 공유재산을 매각입찰을 공고했다가 매각을 취소하는 경우(제민일보, 2007.12.11.)도 있다.

공유재산관리계획의 근시안적인 사례(한라일보, 2009.12.22.)를 보면 한라산국립공원 성판악 관리사무소 및 탐방안내소 신축의 건과 공영주차장 조성사업 부지매입건에 있어서 성판악관리사무소는 계약서조차 없는 무기한 임대차 문제가 되었으며, 공영주차장 조성부지 매입건은 특정지역이 아닌 제주도 전체적인 공영주차장 확보계획 수립이 선결되어야 함을 문제로 심사가 보류되기도 하였다.

공유재산의 효율화를 위하여 실질적 공유재산관리계획을 수립하여야 함에도 불구하고 형식적인 공유재산관리계획이 문제가 되고 있다.

## 2) 실태조사의 미흡

지방자치단체의 장은 소관 공유재산의 등기·등록이나 그 밖에 권리보전에 필요한 조치를 하여야 하며 재산관리관은 매년 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하여야 하고 지방자치단체의 장에게 보고하도록 하고 있다.

<표 8> 국공유재산 무단점유 변상금 부과현황을 보면 2010년 변상금 부과는 총 145필지에 37,946천원 부과한 것으로 나타나고 있다. 하지만 이는 2010년에 부과한 것으로서 연도별로 부과대상 필지를 살펴보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 연도별 무단점유 필지수

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	계
필지수	28	34	8	19	43	13	145
필지수누계	28	62	70	89	132	145	
비율(%)	19.3	42.8	48.3	61.4	91.0	100.0	

자료 : 제주특별자치도 자치행정국(2010) 내부자료 참고하여 재구성함.

<표 9>에 의하면 2010년 변상금부과는 2005년도부터 무단점유하고 있는 필지가 19.3%에 달하며 2006년 이전부터 무단점유하고 있는 필지에 42.8%, 2007년 이전부터 무단점유하고 있는 필지에 48.3%로서 이는 매년 공유재산에 대하여 실태파악에 대한 조사가 미흡하였다는 것을 나타내 주고 있다.

## 3) 심도있는 공유재산 의결 부족

공유재산의 취득과 처분은 실질적으로 지방정부의 재정적 수입을 갖는 경우도 있지만, 공유재산의 취득, 즉 전물의 신축으로 인해서

장래에 발생할 경직성 경비의 지불을 의미하기 때문에 신중한 의결이 요구된다고 판단된다(허익구, 2010: 333).

<표 10> 공유재산 심의결과(2008~2010년)

총 건수	의결현황		부결현황		비고
	건수	비율	건수	비율	
50	44	88%	6	12%	

주 : ‘제주지식산업진흥원 구청사 기부채납’, ‘오분자기대량중요생산 연구시설 사업’ ‘행원리마을회 소유토지와 공유재산간 교환’ ‘옛 주정공장, 민간인수 용소 부지매입’의 건은 2010년 9월7일 제274회 제주특별자치도의회 행정 자치위원회의 ‘2010년도 공유재산관리계획안’에 의하여 통과되었지만 부결되었다가 다시 통과된 사안이므로 부결건수에 포함함.

자료 : 제주특별자치도의회(2010) 내부자료.

2008년부터 2010년간 총 46건을 제주특별자치도의회에서 심의한 결과 실질적으로 부결된 것은 6건<sup>12)</sup>으로 대부분 가결되었음을 나타내 주고 있다. 이는 공유재산관리계획에 대한 실태조사의 필요성(한라일보, 2008.2.29.)을 제기하며 공유재산에 대한 철저한 관리를 주문하고 있는 제주특별자치도의회 자체의 심의의결기능에 있어서 문제점을 갖고 있다고 하겠다.

#### 4) 공유재산 운용의 비적절성

공유재산을 관리하는 공무원은 공유재산에 관한 법령을 준수하도

12) 엄밀한 의미에서 부결된 것은 2008년 ‘이어도컨트리클럽 개발사업 편입부지 매각’ 1건이며 2010년 부결된 ‘제주용암해수산업화 단지조성 부지 현물출자’ 건은 심사보류된 사항으로 우근민도정으로 넘겨진 것이라고 할 수 있을 것이다.

록 하고 선량한 관리자로서 사무에 종사하도록 하고 있으며(「공유 재산 및 물품관리법」 제3조, 제3조) 지방자치단체가 공유재산을 관리하고 처분하는 경우에는 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 하고, 취득과 처분이 균형을 이루도록 하며, 공공가치와 활용가치를 고려하고, 투명하고 효율적인 절차를 따르도록 하고 있다(「공유 재산 및 물품관리법」 제3조, 제3조의 2).

<표 5> 공유재산 취득현황을 보면 주민편의시설(29.5%), 시설증축(26.0%), 공원조성(60.6%) 등 주로 주민편의시설 등에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이에 반하여 개발사업(0.8%), 비축용토지(0.7%) 등은 1%도 안되고 있다. <표 5>처럼 공유재산의 취득에 있어서 장래 활용가치를 가름하는 비축용 토지 등은 등한시 되고 있다고 볼 수 있다. <표 6> 공유재산 처분현황을 보면 처분은 주로 미활용 소규모토지와 건물멸실, 환매요청 등에 소규모로 이루어 지고 있으며 개발사업부지 역시 소규모로 이루어지고 있다.

<표 11> 취득과 처분 비교 (단위: 필지, m<sup>2</sup>, 백만원)

구 분	취득(A)			처분(B)			차이(A-B)		
	필지수	면적	금액	필지수	면적	금액	필지수	면적	금액
	408	960,222	215,236	119	103,670	3,490	284	856,552	211,746

자료: <표 5>, <표 6> 참조

### 3. 인적 측면

#### 1) 지방자치단체장의 관심 부족

행정안전부장관은 지방자치단체의 공유재산 및 물품관리와 관련

된 법령과 관리기준 등의 사항을 관장하며 공유재산 및 물품 운영에 관한 기준 및 공유재산 관리계획의 기준을 수립하고, 지방자치단체는 행정안전부장관이 정하는 공유재산 및 물품의 운영기준에 따라 공유재산 및 물품을 효율적으로 관리·처분하여야 한다. 또한 지방의회는 지방자치단체의 중요재산의 취득·처분에 대한 의결권과 공유재산관리계획의 수립 및 변경에 대한 동의권, 행정재산의 사용료 면제에 관한 동의권 등을 가진다.

특히 여기서 주목하여야 할 것은 지방자치단체장의 관심이 중요하다. 자치단체의 장의 지방자치단체의 운영방향을 결정하는 주요한 변수가 되기 때문이다. 공유재산은 보존과 활용이라는 측면에서 양자를 혼합하여 최상의 운영방향을 도출하여야 하기 때문이다. 그러기 때문에 관리방식 및 최우효 활용적 측면에서의 지방자치단체의 장의 관심부족은 매우 중요한 문제가 된다.

## 2) 주민의식의 결여

공유재산에 대한 무단점유는 엄격히 금지하고 있으며 특히 시효 취득의 대상도 되지 않는다. 또한 임대에 있어서도 사용료를 납부기간까지 내지 않을 경우에는 수용·수익허가를 취소하도록 규정하고 있다(「공유재산 및 물품관리법」 제25조).

임대료 체납액은 제주특별자치도 출범 이후 12억9706만원에 달하며 이 가운데 납부능력이 있음에도 납부하지 않는 고질적 체납액이 11억3677만원으로 전체 체납액의 87.6%를 차지하고 있다(제주의소리, 2010.11.18.). 또한 <표 7> 공유재산 무단점유 변상금 부과현황에서 보듯이 공유재산에 대한 주민들의 무단점유에 대한 인식의 부족은 무엇보다 큰 문제이다.

공유재산에 대한 관리는 공무원의 몫이지만 공유재산으로 인한

효용을 받는 것은 시민이다. 즉 시민에 의한 무단점유는 자신의 효용을 스스로 떨어뜨리는 결과를 초래하고 공익적 가치를 떨어뜨릴 수 있을 뿐만 아니라 지방재정의 재원을 악화시킨다.

## V. 효율적 공유재산 관리 방안

### 1. 관리방식 개선

#### 1) 적극적 관리로 전환

관리의 효율화를 이루어 나가기 위해서는 온정주의를 탈피하고 법에 근거하여야 한다. 공유재산관리제도의 변천과정에서 볼 때 현재의 관리경향은 활용촉진 및 개발의 시기라고 할 수 있다. 활용촉진 및 개발 시기의 핵심은 관리의 효율화와 신탁제도의 도입이라고 할 수 있다. 제주특별자치도에서는 법적 근거없이 무상임대한 재산은 임대료를 징수하고, 법적 근거가 있는 경우에는 일몰법<sup>13)</sup>을 적용하여 무상임대 등 지속여부를 재검토하고 임대료의 적정화를 위한 노력 등 전향적인 관리태도가 필요하다.

신탁제도의 도입을 위해서는 개발대상 공유재산의 확대가 필요하다. 현재 제주특별자치도의 일반재산은 전체 공유재산 3조8,720억원 중 14.0%인 5,340억원으로 그 중 토지가 3,920억원을 차지하고 있다. 행정재산을 일반재산으로 변경하기 위해서는 행정재산의 용도를 폐지하여야 하는데(「공유재산 및 물품관리법」 제11조) 이는 공유재산심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있는 바 신탁개발을 촉진하기

---

13) 일몰법이란 특정의 행정기관이나 사업이 일정기간 추진되지 아니하고 지나게 되면 지동적으로 폐지되게 하는 제도를 말하며 만일 이 기간 후에도 사업을 계속할 필요가 있으면 재검토를 하여 존속하는 것이다(황경수, 2008: 279).



위하여 과감한 용도폐지 등의 필요하다.

일본의 도쿄도청의 도유재산활용종합계획상의 민간노하우의 도입을 통하여 관리방식의 효율성을 높이는 방안도 강구되어야 한다.

## 2) 합리적인 성과보상

비합리적인 공유재산관리를 개선하기 위해서는 성과주의에 입각한 공정한 평가와 보상이 필요하다.

「공유재산 및 물품관리법」 시행령 제93조에서 공유재산 관리 예산성과금을 규정하고 있다. 즉 은닉된 공유재산을 발굴한 경우, 사용료 또는 대부료 수입을 증대시킨 경우, 체납액(연체료를 포함한다.)을 징수한 경우, 변상금을 부과하여 징수한 경우, 매각대금 수입을 증대시킨 경우, 사업비를 절약한 경우에는 예산의 일정부분을 성과금으로 지급할 수 있게 하고 있으며, 제주특별자치도의 공유재산 관리조례(「제주특별자치도 공유재산 관리 조례」 제60조)에서도 보상금을 지급할 수 있도록 하고 있다.

법적인 틀이 마련되어 있으므로 담당 공무원들에 대한 인사고과 시 성과를 측정하도록 하여 기존의 보존위주의 정책에서 성과 위주의 관리정책으로 전환을 모색하여야 할 것이며, 일반인에 대하여도 은닉된 공유재산의 발굴에 대한 규정은 폭넓게 적용하여야 할 것이다.

## 2. 운영방식의 개선

### 1) 합리적 공유재산 관리계획 수립과 지방의회의 의결

지방자치단체는 연례적인 공유재산의 취득, 처분건수와 내용만 담긴 공유재산 관리계획을 제시하기 보다는 공유재산의 가치를 증대

시킬 수 있는 장기적인 도시발전계획과 비전을 포함한 공유재산관리계획의 수립에 힘써야 한다(허익구, 2010: 341).

장기적인 관점에서 필요한 토지에 대한 수요나 토지자원에 대한 관리에 관한 사항을 제주특별자치도 장기발전계획에 반영하도록 하여야 한다. 지방자치단체의 장에 대한 선거 시 다양한 개발공약으로 일시적인 개발에 치중할 것이 아니라 장기적인 관점에서 종합적인 장기발전계획을 수립하고 그 틀에서 다양한 의견을 개진하여 최선의 안을 만들어 집행하는 것이 바람직할 것이다.

근시안적인 공유재산 관리계획에 대하여는 지방의회가 적절히 대응하여야 할 것이다. 공유재산의 의결과정에서 법적인 미비점이나 반영되지 않는 공유재산관리계획에 대하여는 지방의회가 의결과정에서 명확한 근거와 함께 장기적 관점에서 검토를 하여야 할 것이며, 불합리한 경우 과감히 의결을 거부하여야 할 것이다.

## 2) 종합적 정보시스템 구축

공유재산 활용을 위해서는 무엇보다도 공유재산에 대한 전산화를 통한 관리의 체계화와 효율화가 중요하다고 할 것이다(장교식, 2010: 312). 이를 위해서는 공유재산의 실태조사가 선행되어야 하며 공유재산의 실태조사에 대해서 「제주특별자치도 공유재산 관리조례」 제6조에서 규정하고 있다. 매년 1회 이상 공유재산실태를 조사<sup>14)</sup>하여 대부재산 관리 운영에 만전을 기하여야 한다. 재산관리관은 대장에 기록하여 재산매각 및 대부시에 특별히 유의하여 공유재산 관리

---

14) 제주의소리(2010.12.7.) 보도자료에 따르면, 2010년 제주시 공유재산 실태조사에서 17,000평의 무주공유재산을 찾아내어 지방정정확충에 기여하였다고 보도하였다. 즉 체계적이고 실질적인 공유재산관리 실태조사의 필요성이 제기되었다고 할 수 있겠다.

에 철저를 기하여야 한다. 또한 조사결과 시정을 요하는 사항이 있을 때에는 필요한 조치계획을 수립하여 즉각 시정하는 등 공유재산 관리에 만전을 기하도록 하고 있다.

종합정보시스템에 접근하기 위해서는 법적인 근거가 필요한데 「공유재산 및 물품관리법」 제91조2에 규정하고 있으며, 공유재산 및 물품의 취득, 처분 및 보유 규모, 사용·수익허가, 대부 또는 매각이 가능한 공유재산 및 물품 현황, 지방자치단체의 청사 운영 현황 등으로 규정하고 있다. 이를 토대로 일반 시민들이 정보접근을 통하여 유효 적절한 활용을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 제주특별자치도 공유재산관리 조례에 정보 공개 등 필요한 사항을 열람할 수 있는 근거를 마련하는 것이 중요하다. 아울러 매각에 대한 투명성을 확보하기 위하여 미국이나 프랑스의 사례를 도입하여 매각가액의 현실화 등의 조치를 취하는 것도 방안이 될 것이다.

### 3) 토지비축제도의 효율적 활용

토지비축이란 공공토지정책의 수행을 위하여 장래 토지이용에 활용하기 위한 공공의 토지매입을 의미한다. 토지비축정책이 성공적으로 운영될 경우 공공의 토지은행이 보다 질서정연한 도시성장을 가져오며 토지투기를 줄이고 정책당국에게 계획의 이익을 가져다 줄 수 있다(김주영, 2010: 70).

토지비축제도는 토지의 집단화를 통하여 관리비용을 절감<sup>15)</sup>할 수 있기 때문에 제주특별자치도의 장기발전계획과 상호 연계되어져야

---

15) 「제주특별자치도 공유재산 관리조례」 제7조에서 재산의 집단화를 규정하고 있는데 산재되어 있는 재산으로서 그 관리에 있어 비능률적인 재산은 특히 필요한 경우를 제외하고는 이를 처분하고 가능한 한 집단화함으로써 관리비용을 절감하도록 하고 있다.

한다. 제주특별자치도의 토지비축전략은 장래에 도시적 목적으로 활용할 토지의 집단화된 비축을 위해서 첫째, 비축대상 토지의 최소규모를 설정하고, 둘째, 비축대상 토지의 선정을 위한 기준을 정립하며, 셋째, 비축대상토지의 정확한 구획을 위한 경계설정기준이 마련 등의 선결조건이 필요하며, 토지비축을 위한 집단을 위해서는 하나의 사업지구로 개발할 수 있도록 집단화되어야 한다.

#### 4) 신탁개발제도의 과감한 도입

공유재산의 효율적 운영을 통한 지방재정 확충을 위하여 공유재산 관리혁신의 일환으로 「공유재산 및 물품관리법」을 개정하여 관리인력 및 전문성 부족 문제를 개선하기 위해 공유재산을 민간에 위탁하여 관리할 수 있는 근거를 마련하였고 또한 1999년에 도입된 공유지 신탁개발 제도의 활용실적이 미미하여 수탁기관을 통한 개발이 가능하도록 위탁개발 제도를 도입하였다. 위탁개발사례를 보면 <표 12>, <표 13>과 같다.

<표 12> 개발전·후 비교(구세무서 나라키움 저동빌딩)

구분	개발전	개발후
규모	3층, 지하1층	15층, 지하4층
용도	공공청사	공공청사, 오피스, 근린시설
건축연면적	2,495.8m <sup>2</sup>	26,937.8m <sup>2</sup>
용적율(법정600%)	57%	598.8%
연간임대수입	-	51억원
재산가치	267억원	928억원

자료 : 한국자산관리공사(2010: 14).

<표 13> 개발전·후 비교(서울 금천구 가산동 근린상업시설)

구 모	지상 1층	지상 1층(증축)
활 용	미활용	근린생활시설(의류판매시설)
연 면 적	28평	50평
용 적 륜	32%	58%(법정 800%)
건 폐 율	32%	58%(법정 60%)
임대료	13백만원	159백만원

자료 : 기획재정부(2005: 2).

구세무서 나라키움 저동빌딩은 기획재정부가 행정재산(개발을 위하여 잡종재산으로 전환함)인 구남대문세무서에 대하여 개발된 건물에 2개 세무서가 무상 입주하고 나머지는 임대하는 방식이며 위탁기관은 개발된 건물운영권을 30년간 활용하여 개발비를 회수하는 방식으로 개발되었고 서울 금천구 가산동 근린상업시설은 건물의 노후로 금천구 패션타운 내 주변경관을 해치고 있어 다수의 민원이 제기된 건물이었으며 최신 디자인의 판매용상가로 개발하여 민간에 임대하는 형식으로 개발하였다.

이러한 일반재산에 대한 위탁개발제도가 도입됨에 따라 재정부담을 최소화 하면서 개발을 통한 활용도를 제고할 수 있는 제도적 방안이 마련되었다면 이를 적극적으로 활용하려는 지방자치단체의 노력이 필요하다.

### 3. 인적 요소의 개선

#### 1) 전담부서의 전문화

공유재산관리부서의 독립된 전문조직화가 필요하다. 「제주특별자치도 공유재산 관리조례」 제2조에 의하면 도지시는 총괄재산관리자를 지정하고 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리 책임 공무원을 지정할 수 있도록 하고 있다. 또한 직제상으로는 자치행정국 세정과 재산관리팀에서 담당하고 있으며 각 행정시 별로 재산관리 담당을 두고 있다. 제주도의 공유재산의 규모가 3조8,720억원에 달하며 효율성을 높이기 위해서는 별도의 관리조직(국 또는 과의 신설)을 두고 도지사의 직속으로 하여 그 관리 및 활용에 만전을 기하여야 할 것으로 생각된다.

전담부서의 전문화를 이루어나가기 위해서는 조직의 전문화뿐만 아니라 정기적인 연수와 교육을 통한 자질향상과 정기세미나 및 우수활용사례를 공유할 수 있는 전국적 네트워킹이 필요하다.

## 2) 지방자치단체 구성원 모두의 의식 개혁

공유재산 관리가 제대로 정착하기 위해서는 지방자치단체의 장, 지방의회, 주민 모두의 의식개혁이 중요하다. 지방자치단체의 장은 공유재산의 효율적 관리 책임자로서 제주지역의 장기적 발전계획하에서 최적의 관리가 이루어지도록 하여야 하며, 선거공약에 치우쳐 단기적인 성과에 연연하여서는 안된다. 그리고 관계 공무원은 선량한 관리자로서 냉정하게 관리될 수 있도록 공유재산을 집행하여 나가야 한다.

지방의회는 공유재산관리계획의 철저한 심의 및 의결을 통하여 자신의 지역구에 집착하지 않고 제주특별자치도 전체의 공익적 가치를 반영할 수 있어야 하며, 최적의 안을 찾아낼 수 있도록 부단한 연구가 요청된다.

효율적인 공유재산 관리제도가 정착하기 위해서는 주민들의 의식

역시 변화하여야 한다. 자신의 이익을 위한 공유재산의 무단점유는 최악으로서 다루어져야 하며, 공유재산 전체의 효용을 떨어뜨리는 결과를 초래한다는 의식과 함께 지방의회나 지방자치단체의 공유재산 관리에 대한 감시자의 역할도 수행하여야 한다.

## VI. 결론 및 정책적 제언

제주특별자치도의 공유재산은 3조8,720억원에 달하고 있으며, 고정자산으로서 가장 직접적인 재정확충 수단임에도 불구하고 그 동안 효율적인 이용이 다소 미흡한 것이 사실이다. 본 연구를 수행함에 있어서 자료 수집의 한계로 인하여 제주특별자치도의 공유재산 전반에 걸친 심도있는 분석을 하지 못하였으나, 나름대로 제주도의 공유재산관리의 문제점을 도출하기 위하여 노력하였으며 효율적인 관리방안을 모색하여 보았다.

이론적 논의에서 공유재산의 의의와 유형, 공유재산관리제도의 변천과정, 공유재산의 이용 및 관리계획을 살펴보았으며 공유재산 관리에 관한 선행연구를 통하여 관리방식 측면, 운영방식 측면, 인식 측면을 도출하였다. 이를 통하여 파악한 제주특별자치도의 공유재산관리제도의 문제점은 제주특별자치도의 공유재산의 관리 현황 분석과 선행연구, 언론 보도자료 등을 토대로 하여 관리방식의 문제점으로 소극적 관리방식과 바합리적 관리, 운영방식의 문제점으로 형식적 공유재산 관리계획, 실태조사의 미흡, 공유재산 심의 및 의결의 미흡, 운용의 비적절성, 인식적 문제점으로 지방자치단체의 장의 관

심부족과 주민의식의 문제 등으로 파악하여 해결방안을 모색하였다.

현황분석은 연도별 공유재산 변동현황과 공유재산 의결현황, 공유재산의 취득과 처분현황, 임대현황, 무단점유에 따른 변상금 부과현황을 파악하였다. 또한 해외의 사례분석을 통하여 프랑스 사례에서 재산재평가, 일본 도쿄도청의 공유재산활용종합계획의 사례에서 민간노하우의 도입과 정보시스템 및 유효활용을 위한 권한의 하부위양, 미국의 사례에서 공익우선의 매각과 매각 시 시장가격 처분정책 등의 시사점을 도출하였다. 이를 통하여 공유재산의 효율적 관리방안에 대한 결론 및 정책적 함의를 찾아보면 다음과 같다.

첫째, 소극적 관리방법을 탈피하기 위하여 적극적 관리방법의 도입과 합리적 성과주의 관리가 필요하다. 공유재산에 대한 관리방법은 시대적으로 다양하게 변하고 있으며, 활용과 개발을 수행하기 위하여 보존 위주의 정책이 아닌 신탁제도의 도입과 적절한 임대 등을 통한 관리의 효율성을 기할 수 있도록 일몰개념을 도입하는 방안이 필요하며, 담당 공무원에 대한 성과주의 제도를 도입하여 관리에 만전을 기할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 합리적인 정책이 수립 시행되어야 한다. 이를 위하여 합리적인 공유재산관리계획의 수립은 물론 관리계획에 대한 지방의회의 의결이 필요하며, 종합적 실태조사에 기인한 종합적 정보시스템화, 토지비축제도의 효과적 활용과 신탁제도의 과감한 도입이 필요하다. 공유재산에 대한 신탁제도는 도입초기이지만 사례에서 보았듯이 효과적 활용은 지방재정의 확충에 일조하게 될 것이다.

셋째, 전담조직의 전문화와 지방자치단체 구성원 모두의 인식전환이 필요하다. 전문적인 조직을 통하여 효율적인 공유재산 관리의 방안을 정립하여 나가야 하며, 공유재산에 대한 구성원 모두의 관심을 유도할 수 있도록 하여야 할 것이다.



본 연구를 수행함에 있어서 한계는 첫째 자료의 한계에 있다. 공유재산의 취득과 처분 및 지방의회의 의결에 대하여는 2008년도부터 2010년 10월까지의 자료에 의존하였다. 둘째 공유재산관리와 제주도의 재정과의 관계 등 전반적인 부분을 다루지 못하였으며, 공유재산 관리의 부분적인 측면만을 다룬 감이 있다.

따라서 향후의 연구는 공유재산관리에 있어서 매각 및 처분 등 전반적인 내용을 토대로 하여 분석하여야 할 것이며, 분석기법도 다양한 통계적 방법에 의하여야 할 것이다. 그리고 공유재산관리와 재정상황 등을 연계하여 상호 지표 간 상관관계 및 재정기여도 등 공유재산의 효율적인 관리에 대한 폭 넓은 연구가 이어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 감사연구원, 2009, 지방자치단체의 국·공유재산관리의 문제점 및 개선사항, 감사연구원.
- 감사원, 2005, 국·공유재산 관리실태, 감사원.
- 고동갑, 2007, 공유재산 및 물품관리, 감사교육원.
- 고승희·박광배, 2010, 충청남도 지방재정의 효율화 방안, 지방재정과 지방세, 제30권, 한국지방재정공제회, 201-220.
- 국토연구원, 2004, 국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구, 서울:감사원·재정경제부.
- 국회정무위원회, 2010, 2010년도 정책현안 모음집, 서울:국회정무위원회 수석전문위원실.
- 기획재정부, 2005, 서울가산동 소재 국유지 개발사업 완공.
- 김도수, 2008, 새정부의 국유재산 정책방향, 한국감정원.
- 김원국, 2000, 국·공유재산에 대한 지방세의 비과세와 재정보전 방안, 지방자치법연구, 창간호, 고려대학교 지방자치법학연구회, 113-121.
- 김주영, 2010, 국공유지 관리정책과의 연계를 통한 토지비축 활성화 방안, 강원발전연구원, 69-86.
- 남창우, 2001a, 외국의 국·공유재산 실태와 관리제도, 지방재정, 제1호, 한국지방재정공제회, 94-108.
- \_\_\_\_\_, 2001b, 지방정부 공유재산관리의 효율화 방안, 도시행정학보, 제14권, 한국도시행정학회, 135-157.
- 법제처, 2010, 알기 쉬운 공유재산, 법제처.
- 안종욱, 2006, 지방자치단체 공유재산 관리의 영향요인에 관한 연구, 건국대학교 대학원, 박사학위논문, 건국대학교.
- 이창균, 2001, 일본 자치단체 공유재산의 효율적 활용사례, 지방재정, 제2권, 한국지방재정공제회, 151-167.
- 임호철, 2004, 공유재산 관리체계 혁신을 위한 정보시스템 도입, 지역정보화, 제28권, 한국지역정보개발원, 46-50.
- \_\_\_\_\_, 2005, 공유재산 및 물품관리법제정의 의미와 내용, 지방재정, 제4권, 한국지방재정공제회, 38-42.
- 장교식, 2010, 지방자치단체의 공유재산에 대한 효율적 활용방안에 관한

- 연구, 토지공법연구, 제48집, 한국토지공법학회, 297-315.
- 장지현, 2009, 공유재산 위탁관리에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원, 석사학위논문, 건국대학교.
- 정현영·노시평, 2003, 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 제7권 제3호, 한국정책과학학회, 270-291.
- 제주특별자치도, 1994~2009, 도정백서, 제주특별자치도.
- 제주특별자치도 차치행정국, 2010, 주요업무보고 : 2010 행정감사 내부자료 조달청, 2010, 2009년 주요정책과제 추진현황 및 실적, 조달청.
- 한국자산관리공사, 2010, 공유재산의 효율적 운영을 위한 위탁관리 및 개발제도 소개.
- 행정안전부, 2010, 2009년도 지방자치단체 공유재산 통계집, 행정안전부.
- \_\_\_\_\_, 2009, 공유재산 및 물품관리법·령 개정 관련 교육자료, 행정안전부.
- 허익구, 2010, 공유재산의 효율적 운영방안에 관한 연구, 국제회계연구, 제29집, 한국국제회계학회, 319-346.
- 황경수, 2008, 행정학의 이해, 도서출판 가이드.
- 「공유재산 및 물품관리법」
- 제민일보, 2007.7.28. 절차 무시한 예산편성 안 돼.
- \_\_\_\_\_, 2007.12.11. 곳자왈 포함된 공유재산 매각 일부 취소.
- 제주의 소리, 2010.11.18. 공유재산 임대해 놓고 배째.
- \_\_\_\_\_, 2010.12.7. 보도자료.
- 한라일보, 2008.2.29. 공유재산관리 제대로 하나, 도의회 실태조사특위 구성 확인 나서.
- \_\_\_\_\_, 2009.12.22. 공유재산관리정책 덜미.

Abstract

## A Study on Efficient Management of Public Property in Jeju Special Self-Government Province

Kang, Kyeong-Min\*·Hwang, Kyung-Soo\*\*·Kim, Sang-Myeong\*\*\*

Public property is able to function of fulfill public goods to public interests and publicness by material means of public administration. It can be perform function of financial property for economic profitability to principal agent of private economy. Efficient management for public property of local government extends to increase revenue-making business and non-tax revenues. It enhances revenue procure and efficiency of finance manage. The present research aims important awareness of public property to exposure problems for public property management by Jeju special self-government province and finding how to effect for this problems resolving.

The present research examined efficient management measure through comparison foreign cases. It study problem finds to basis for precede study, newspaper, public property management date. The present research examined

---

\* Majoring in Public Administration, Ph.D. Courses at Graduate School of Jeju National University

\*\* Assistant Professor in Public Administration, Jeju National Univ. Jeju National University Institute for Social Science Research, Researcher

\*\*\* Professor in Department of Real Estate Law Practical, Jeju College of Technology

to suggest traditional management measure and paternalism from management method, formally public property management plays, insufficiency of fact finding survey, lack of serious thinking public property resolution, inadequacies of manage from operating method and awareness lack and problems of residents awareness of head of local government from human factors.

The present research aims to suggest measures for efficient management of public property. First, introduction of performance-based management systems and adoption of practical management method. Second, establishment of rational public property management plays, decide of local council, overall information system, land banking system, and development trust and so on. Third, specialization of division and all member awareness reformation of local government to awareness shift aspects.

Key Words : Public Property, Local Financial, Financial Expansion, Performance-based management system, Land Banking · Trust System.

논문투고일 2010. 12. 29.

심사완료일 2011. 1. 20.

게재확정일 2011. 2. 10.