

세계로
응미하는 **대도약!**
전남 행복시대

「공유재산 관리 및 활용실태」
2023년 특정감사 결과보고



전라남도

JeollaNamdo

[감사관실]

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상 일반 현황	4
III. 감사 결과	7
1. 감사결과 총괄	7
2. 지적사항 요약	10
① 총괄 및 제도분야	10
② 숨은재산 발굴분야	22
③ 유휴재산 활용분야	32
④ 주민불편 해소분야	44
IV. 처분 요구	54
1. 처분요구사항 일람표	54
2. 처분요구서	55
V. 기타 사항	127
(참고) 표·그림 차례	128

I. 감사실시 개요

1 | 감사배경 및 목적

□ 최근 인구 감소와 지방재정 악화 등의 사유로 道 및 시·군 소유 공유재산의 효율적 관리 및 활용의 필요성이 증가되는 추세

- 인구감소, 재정악화 등으로 폐교, 주민센터 등 공공시설 통·폐합과 유희화 진행
- 사회적 여건변화에 따라 돌봄, 건강센터 등 새로운 유형의 공공서비스 수요 증가 및 디지털 기술발달에 따른 공간 수요 변화

□ 이에 정부는 '23. 1월 유희·저활용 국유재산을 발굴, 활용성 없는 일반재산을 매각하고 관리방식을 다양화하는 등 국·공유재산의 수익성 증대 방안을 모색

- 기획재정부는 농지나 자투리 국유지 등 불필요한 자산 5년간 16조원 이상 매각
- 즉시 매각이 곤란하거나 단독 활용이 어려운 대규모 유희지, 국·공유 혼재지, 비도시지역 국유지 대상 민간기업의 적극적 참여를 통해 수익성 증대 계획

□ 또한 정부는 지방성장동력 부재에 따른 지방 소멸 위기, 주민불편해소 등을 위해 개발제한구역에 대한 제도개선 방안을 지속적으로 검토

- 제2회 중앙지방협력회의(22. 10월) : 개발제한구역 해제가능총량 관리방안 개선 등 건의
- 국토부 업무보고 브리핑(23. 1월) : 자치단체 GB 해제 권한 30만㎡ → 100만㎡ 확대
- 중앙일보(23. 11. 29.) : 대통령, 개발제한구역 획기적 개편안 지시



제2회 중앙지방협력회의(22. 10.)



국토부 업무보고 브리핑(23. 1.)



중앙일보(23. 11. 29.)

□ 우리 道 역시 매년 공유재산 관리 실태조사를 실시하고, 공유재산심의회를 운영함으로써 공유재산의 체계적 관리와 재정 효율화 제고에 매진

- 조사대상 : 공유재산(행정·일반재산) ■ 조사주체 : 각 재산관리관
- 추진내용 : 공유재산 등기·지적 현황, 주위 환경 및 이용현황, 보존·관리 등

□ 그러나 이러한 노력에도 공유재산 관리의 전문성 부족, 형식적 실태조사, 적극적 활용 의지 부족 등으로 공유재산 관리와 활용에 한계 노출

[방치된 740兆...자치단체 재산관리 '구멍']

- 누락·이중기재 등 엉터리 관리 17개 광역시·도 유형자산
- 재무제표 상 476兆, 시·도별 대장엔 304兆 불과, 자치단체 재산관리 '구멍'
 - 전국 243개 지방자치단체가 소유한 재산의 관리에 구멍이 뚫렸다. 각 자치단체는 회계장부와 공유재산 대장을 사실상 '이중장부'로 관리하고 있다. 주무부처인 행정안전부가 집계한 통계들도 제각각이다.
 - 이 같은 공유재산 관리의 총체적 부실이 예산 낭비와 정책 비효율을 양산할 뿐 아니라 각종 토착 비리를 키우고 있다는 지적이 나온다. (한국경제 2019.12.10.)

17개 광역시·도의 공유재산 이중 장부 현황 (단위 : 조 원)

■ 재무제표상 유형자산 ■ 공유재산 및 물품 ■ 자산대비 불일치 비율

지역	재무제표상 유형자산	공유재산 및 물품	자산대비 불일치 비율	지역	재무제표상 유형자산	공유재산 및 물품	자산대비 불일치 비율
경상북도	24.7	2.9	88.1%	서울시	133.2	102.4	23.1%
전라남도	21.3	4.8	77.2%	세종시	5.5	4.4	20.3%
경상남도	20.4	5.5	68.2%	제주도	23.9	20.1	16.1%
충청남도	13.5	4.7	65.6%	대전시	19.6	16.6	15.2%
울산시	13.9	6.5	52.5%	경기도	29.0	26.7	8.0%
대구시	29.0	13.0	52.4%	강원도	13.2	12.3	6.8%
부산시	43.9	21.4	51.3%	충청북도	8.9	8.5	4.6%
광주시	18.0	9.5	47.1%	전라북도	13.5	13.0	4.1%
인천시	44.6	30.4	31.9%	총계	476.1	304.5	36.0%

재무제표상 유형자산
일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 (건설중인 자산 포함, 무형 자산 제외)

공유재산 및 물품
대장에 기재된 토지, 건물, 공작물, 차량 등 재산 및 물품, 재무제표상 유형자산에 해당하는 항목

자산 대비 불일치 비율
(재무제표상 유형자산-공유재산 및 물품) / 재무제표상 유형자산

2018년 전국 공유재산 유형별 현황 (단위 : 조 원, %)

토지	건물	공작물(시설)	기타
414.5 (56%)	98.9 (13.4%)	164.6 (22.2%)	42.1 (8.4%)

➔ 따라서 ① 공유재산 관리실태 전반 ② 공유재산 관련 주민불편 민원·위법 사항 ③ 공유재산의 활용실태 등을 점검하여 개선대안을 제시함으로써 체계적인 공유재산 관리와 지방재정 효율화에 기여

2 | 감사범위 및 대상

- (감사범위) 감사일 현재 취득·관리중인 공유재산 관련 업무 전반
- (감사대상) 道 및 22개 시·군 공유재산 관리부서

3 | 감사전략 및 기간

- (사전준비) 총 2회 '시·군 관계자 회의'('23. 6. 27. / '23. 7. 12.)를 통해 시·군 실무자와 감사 목적 및 방향을 공유, 실무 중심의 개선방안 도출과 감사 저항 해소 지향
- (감사전략) 공유재산 관리와 활용실태를 체계적으로 조사하기 위해
① 총괄 및 제도분야, ② 숨은재산 발굴분야, ③ 유희재산 활용분야, ④ 주민불편 해소분야 등 4개 분야로 나눠 감사 실시
- (감사기간) '23. 6. 19. 최초 예비조사 계획 수립 후 예비조사 10일 ('23. 7. 3.~8. 23.)과 실지감사 14일('23. 10. 10.~12. 6.) 등 총 24일

4 | 감사결과 처리

- 감사결과 위법·부당사항과 관련하여 감사대상기관의 업무처리 경위, 향후 처리대책 등에 대해 확인서 및 관련 부서 의견을 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견 교환
- 이후 감사대상기관에서 제출한 의견서 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부검토 과정을 거쳐 '23. 12. 28. 처분심의회 의결로 감사 결과 최종 확정

Ⅱ. 감사대상 일반 현황

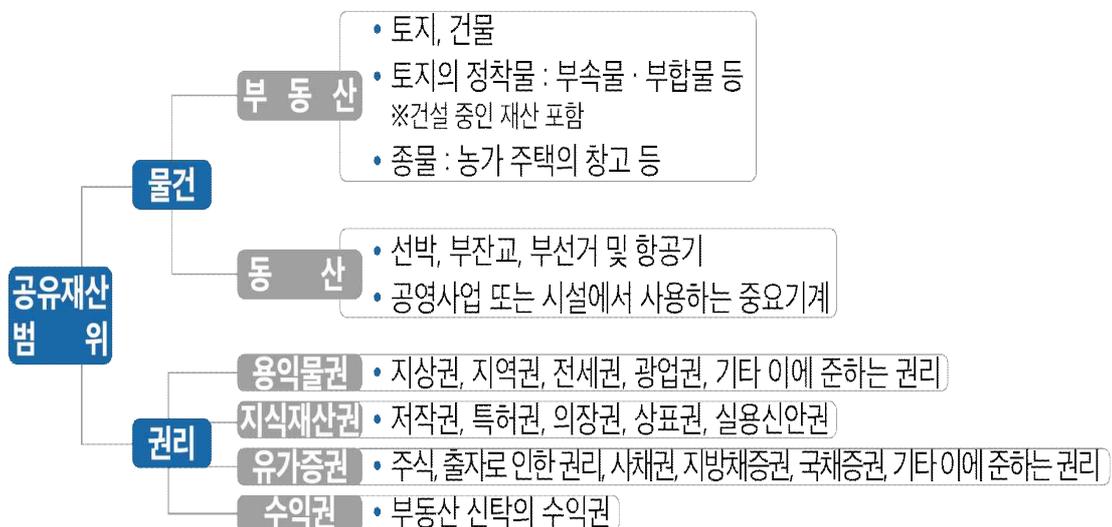
1 공유재산 개요

- (공유재산 정의) 지방자치단체의 부담이나 기부채납 또는 관련 법령·조례의 규정에 따라 자치단체 소유로 된 재산
- 공유재산은 그 주된 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하며, 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 분류

[그림 1] 공유재산 종류 및 정의

구분	정의	종류	
행정재산	공용재산	지자체가 사무용·사업용, 공무원 거주용으로 사용 중인 재산	청사, 도서관, 관사 등
	공공용재산	지자체가 공공용으로 사용 중인 재산	도로, 제방, 하천 등
	기업용재산	지자체가 경영하는 기업용, 직원의 거주용으로 사용 중인 재산	상수도 등
	보존용재산	법령·조례 및 필요에 의해 보존하고 있는 재산	보존림 등
일반재산	행정재산으로 사용하지 않고 있거나 계획이 없는 모든 공유재산	나대지, 임야, 상가 등	

- 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다)이 일반법의 지위를 지니며, 종류별로 개별법이 있을 경우 개별법이 우선 적용
- (공유재산 범위) 「공유재산법」 제4조에 공유재산의 범위를 규정



2 전남도 및 22개 시·군 공유재산 현황

- (총 공유재산 현황) '23. 6월말 현재 전남도 8조 4,323억원, 22개 시·군 45조 9,537억원 등 총 54조 3,860억원의 공유재산 보유
- (도 공유재산) 행정재산 7조 308억원(83.4%), 일반재산 1,334억원(1.6%), 건설중인자산 1조 2,681억원(15%) 등 도 공유재산 대장가는 총 8조 4,323억원
- (시·군 공유재산) 행정재산 36조 8,928억원(80.3%), 일반재산 1조 1,030억원(2.4%), 건설중인자산 7조 9,579억원(17.3%) 등 공유재산 대장가는 총 45조 9,537억원

[표 1] 전라남도 총 공유재산 현황('23. 6월말 기준) (단위 : 억원)

구 분		합 계	행정재산	일반재산	건설중인 자산
주 체	재산종류				
합 계 (비율)		543,860 (100%)	439,236 (80.7%)	12,364 (2.3%)	92,260 (17.0%)
전남도	소 계	84,323 (100%)	70,308 (83.4%)	1,334 (1.6%)	12,681 (15.0%)
	토 지	15,902	14,734	1,168	-
	건 물	11,035	10,870	165	-
	기타(공작물등)	57,386	44,704	1	12,681
22개 시·군	소 계	459,537 (100%)	368,928 (80.3%)	11,030 (2.4%)	79,579 (17.3%)
	토 지	195,779	188,817	6,962	-
	건 물	59,837	58,829	1,008	-
	기타(공작물등)	203,921	121,282	3,060	79,579

- (종류별 현황) 토지 21조 1,682억원(38.9%), 건물 7조 872억원(13.1%), 공작물 등 기타 16조 9,046억원(31.0%), 건설중인 자산 9조 2,260억원(17%)

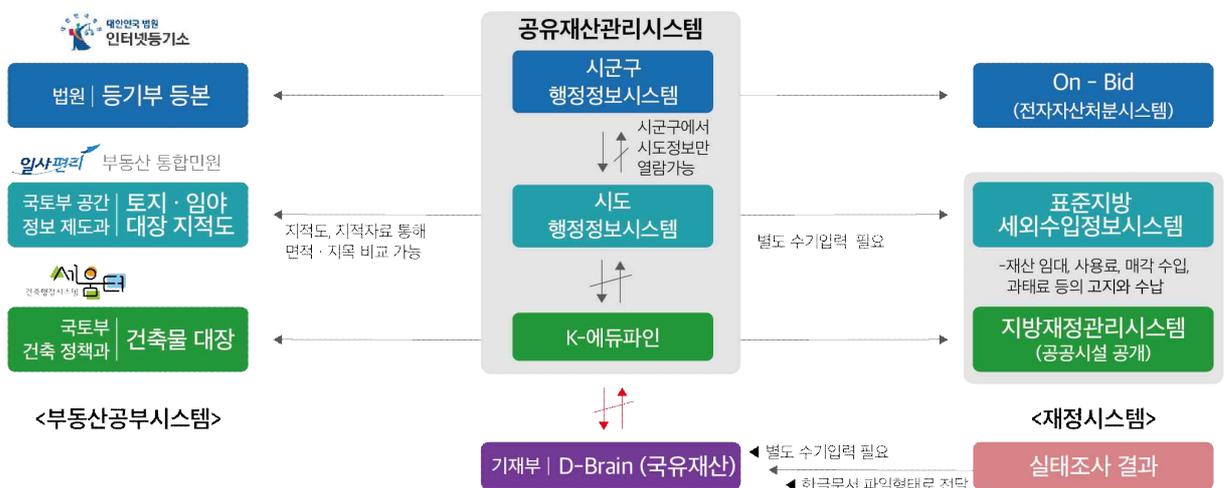
[표 2] 전라남도 총 공유재산 종류별 현황('23. 6월말 기준) (단위:건,천㎡,억원,%)

구 분	세부내역	건수	면적	대장가	비율
합 계		108,841,652	1,050,561,665	543,860	100.0
부동산	소계	831,442	1,044,332,211	282,554	52.0
	토지	816,580	1,007,036,407	211,682	38.9
	건물	14,862	37,295,804	70,872	13.1
기타	입목죽,공작물,무체재산 등	107,893,818	5,374,028	169,046	31.0
건설중인 자산		16,392	855,426	92,260	17.0

3 공유재산 관리 체계

- (관리 주체) 「전라남도 공유재산 관리 조례」(이하 “조례”) 제2조에 따라 공유재산의 관리를 총괄하는 공무원(총괄재산관리관)과 재산의 용도에 따라 재산의 관리를 책임지는 공무원(재산관리관)을 지정
 - 「전라남도 공유재산 관리 조례 시행규칙」(이하 “조례 시행규칙”) 제2조에 따라 총괄재산관리관은 공유재산을 총괄하는 담당 국장, 제3조에 재산관리관은 용도에 따라 행정재산은 업무주관부서장, 일반재산은 회계과장으로 임명
 - * (시·군) 자체 조례에 따라 총괄재산관리관, 재산관리관 등 지정·운영 중
- (실태조사 체계) 「공유재산법」 제44조에 따라 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지중
 - (조사대상) 행정재산 및 일반재산 등 공유재산 일체
 - (조사방식) 현장 직접 조사, 드론 및 항공사진을 통한 영상조사, 전문기관 용역·위탁을 통한 조사를 병행하여 추진
- (공유재산 관리시스템) 「공유재산법」 제44조에 대장에 도면 및 증명서류를 첨부하고, 대장은 전산자료*로 대신할 수 있다고 규정
 - * (전남도) 시도행정시스템, (시·군) 새을행정시스템 내 ‘공유재산관리시스템’ 운용 중
 - 현행 공유재산관리시스템은 부동산종합공부시스템을 단순 조회만 가능하고 소유주·면적·기준가액 등 중요자료는 연계되어 있지 않고, 세외수입시스템 등 재정관리시스템과도 연계되지 않고 있는 실정

[그림 2] 공유재산관리시스템과 타시스템 연계 현황도



Ⅲ. 감사 결과

1. 감사결과 총괄

1 | 감사결과 총괄

○ 감사결과 총 18건의 위법·부당 및 제도개선 사항을 지적

(단위 : 건/ 백만원)

합계	시 정			주의	권고	통보
	소계	재정상 처분	재정상 처분외			
18	3 (821,274)	1 (부과 383)	2 (정비 820,891)	1	3	11

2 | 분야별 주요 감사결과

분 야	주요 감사결과
총괄 및 제도분야	<ul style="list-style-type: none"> ① 공유재산 전담조직 및 관리시스템 운영의 전반적 부실 ② 예산지원 부족으로 형식적 실태조사 초래 ③ 비전문가 위촉 등 공유재산심의회 위원 구성 부실
숨은재산 발굴분야	<ul style="list-style-type: none"> ① 시·군유지 관리 부실로 누락자산 다수 발생 ② 국·공유재산(토지,건물)에 대한 변상금 부과 부적정 ③ 지식재산권 등 무형자산 관리업무 방치
유휴재산 활용분야	<ul style="list-style-type: none"> ① 국·공유재산 상호 교환을 통한 예산절감 노력 부족 ② 유휴재산(건물,토지)의 적극적 활용방안 모색 소홀
주민불편 해소분야	<ul style="list-style-type: none"> ① 개발제한구역 해제를 위한 대체지 발굴 필요 ② 개발제한구역 내 불법행위 관리 및 단속업무 처리 소홀 ③ 상수원보호구역 지정 및 관리업무 추진 부적정

3 | 감사결과 요약

○ 감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같음

1. (실태조사 부실) 형식적 실태조사로 '23. 10월말 현재 22개 시·군에서 관리중인 공유재산관리시스템과 부동산종합공부시스템 상 불일치한 등록 공유재산은 총 111,696건(약 16%)으로 확인

공유재산 관리시스템 등록현황	부동산종합공 부시스템 등록현황	불일치 유형		
		합 계	부동산종합공부 등기, 공유재산 미등록	부동산종합공부 미등기, 공유재산 등록
700,202	691,015	111,696	51,888	59,808

2. (숨은재산 발굴) '23. 10월말 현재 부동산종합공부시스템에 시·군 명의로 등기되어 있으나 공유재산관리시스템에 미등록되어 누락된 총 31,164건 (8,208억 9,153만원)의 공유재산 발굴

• 개별공시지가로 산정 / 보상금·실거래가 반영시 3배(2조 4,624억원) ~ 5배(4조 1,040억원) 추정

미등록 필지(A)	합병·분할 필지(B) <조사제외>	누락필지 (C=A-B)	누락필지(C)의 재산가액(만원)
51,888	20,724	31,164	82,089,153

3. (지식재산권 방치) '23. 8월말 현재 특허청(KIPRIS) 지식재산 등록현황 확인 결과, ① 공유재산관리시스템 미등록자산 1,636건, ② 등록료 미납으로 소멸된 특허권 122건, ③ 불인정 특허를 잘못 관리중인 오등록자산 181건 등 총 1,939건의 지식재산권 방치 사실 확인

KIPRIS 등록현황 (A)	정상 관리 (B=A-①-②)	부적정 유형			
		소계	공유재산관리시스템 미등록 ①	재산권 소멸 ②	공유재산관리시스템 오등록 ③
2,773	1,015 (36.6%)	1,939	1,636	122	181

4. (변상금 미부과) 골프장·리조트업체, 무허가 건축물 등이 무단점유한 국·공유지 165건* 확인, 변상금 3억 8,343만원(5년치) 부과 대상 발굴

* 골프장·리조트·레미콘·야구장 76건, 2억 5,535만원 / 건축물 89건, 1억 2,808만원

합 계		국·공유지 무단점유 미부과 현황			건축물 변상금 미부과 현황		
필지(건)	변상금(원)	필지(건)	면적(m ²)	변상금(원)	필지(건)	면적(m ²)	변상금(원)
165	383,433,200	76	30,569	255,353,180	89	258,449	128,080,020

5. (국·공유재산 상호교환) 「국유재산법 시행령」의 불합리한 조항 확인

- ① 「공유재산법」에 국가기관이 자치단체 공유재산 점유시 항상 대부료 면제, 그러나 「국유재산법 시행령」에 자치단체가 국가재산 점유시 1년만 면제
→ '13년부터 현재까지 5개 시·군에서 국가재산 점유 대가로 총 3억원의 대부료 납부 중
- ② 「국유재산법」상 국가와 자치단체 간 재산교환시 상호협의로 개별공시지가 또는 감정평가액 중 선택 가능하나, 자치단체에 불리한 감정평가액 위주로 교환
→ 불필요한 감정평가비 및 추가예산* 과다 소요

* (○○군) '22. 10월 군유지와 국유지(○○부)를 교환하면서 개별공시지가 대신 감정평가액으로 교환함으로써 66억 6,763만원 추가 지급하는 결과 초래

6. (GB 대체지 발굴) 현 해제가능량 0.0km² → 향후 해제필요량* 00.0km², 부족한 00.0km²를 선제적으로 확보하기 위해 국가하천 등 대체지** 지정 방안 제시

* (○○○○과) ○○ '○○○○○ 산업단지' 등 00개 개발수요사업 발굴, 국토부와 협의 중

** ○○○ 등 ○○○○(3.2km²), ○○○ ○○공원(25.7km²) 등

○ 이와 관련하여 다음과 같이 개선방안을 제시함

- 1. (조직·시스템 개선) 道 ○○과와 22개 시·군은 시·군 전담조직(인력) 확충, 업무담당자 직무역량 의무교육, 부동산종합공부(등기)·공간지리·세외수입 등 관계시스템 중요자료 자동연동으로 누락자산 방지 방안 마련 필요
- 2. (공유재산관리기금 신설) 道 ○○과와 20개 시·군은 실태조사 인력 고용, 장기적 자산확충 등 체계적이고 효율적인 공유재산 관리를 위해 공유재산 관리기금 신설 방안 마련 필요(○○·○○군 우수사례 제시)
- 3. (실태조사 시정) 22개 시·군은 부동산종합공부시스템과의 불일치 111,696건, 부적정 관리중인 지식재산권 1,939건, 국·공유지 무단점유 등에 대한 정확한 실태조사 후 자산등록 및 변상금(3억 8,343만원) 부과 등 시정 필요
- 4. (국유재산법 개정) 道 ○○과는 국가↔자치단체 점유시 상호주의에 따라 면제, 국·공유재산 교환 시 자치단체 재정부담 경감을 위해 개별공시지가 우선 적용하도록 중앙부처에 관계 법령 개정 건의 필요
- 5. (유휴재산 활용기준) 폐교·유휴건물, 유휴토지를 활용·저활용·미활용 3단계로 분류하고 도심과 농촌별 맞춤형 '지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안' 제시
* (예시) ○○시 의대부지 - 축제 임시 주차장 또는 유채꽃밭 생태공원 활용 등

2. 지적사항 요약

1 총괄 및 제도분야

실 태

- 전남도 및 22개 시·군은 '23. 6월말 현재 행정재산 43조 9,236억원, 일반재산 1조 2,364억원, 건설중인 자산 9조 2,260억원 등 총 54조 3,860억원의 공유재산을 관리

[표 3] 전라남도 총 공유재산 현황('23. 6월말 기준)

(단위 : 억원)

구 분	합계	행정재산	일반재산	건설중인 자산
합 계 (비율)	543,860 (100%)	439,236 (80.7%)	12,364 (2.3%)	92,260 (17.0%)
전남도	84,323	70,308	1,334	12,681
시·군	459,537	368,928	11,030	79,579

- 「조례」 제2조에 따라 공유재산 관리를 총괄하는 총괄재산관리관*, 재산의 용도에 따라 관리를 책임지는 재산관리관**으로 지정·운영

* 총괄하는 담당 국장(자치행정국장) ** 행정재산 : 업무주관부서장 / 일반재산 : 회계과장

- 전남도는 1개팀(재산관리팀) 4명이 전담 / 22개 시·군 평균 2.5명이 전담

- 「공유재산법」 제44조에 공유재산은 등기·등록 등 권리 보전 조치 후 전산 자료*에 도면 및 증명서류를 첨부하여 관리토록 규정

* (전남도) 시도행정시스템, (시·군) 새올행정시스템 내 '공유재산관리시스템' 운용 중

- 한편 부동산에 대한 등기·등록 업무는 대법원 관할 사무고, 국토교통부의 '부동산종합공부시스템'에만 등기자료가 연계되어 운용되고 있는 실정

- 道는 '22회계년도에 총 16억 3,478만원을 22개 시·군에 교부하는 등 매년 도유재산 수익금(임대료·사용료 등) 일부*를 시·군에 공유재산 처분·관리에 관한 경비 목적으로 교부

* 사용료·변상금 50%, 매각금 20~30%, 관리위탁 20%, 신탁·개발 20~50%

- 그러나 ○○군과 ○○군만 교부금을 교부 목적에 맞게 별도 회계관리하고, 나머지 ○○시 등 20개 시·군은 일반회계에 세입처리하여 관리

□ 「공유재산법」 제44조 제2항에 따라 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지

○ 이번 감사 시 22개 시·군 공유재산(토지) 관리현황을 확인한 결과, 부동산종합공부시스템과 공유재산관리시스템의 등록자산 불일치 사례가 111,696건 발견

- (불일치 유형 ①) 부동산종합공부시스템에는 시·군 명의로 등기되어 있으나 공유재산관리시스템에 미등록되어 관리하지 않고 있는 자산 총 51,888건

- (불일치 유형 ②) 공유재산관리시스템에는 등록·관리 중이나 부동산종합공부시스템에 시·군 명의로 미등기되어 있는 자산 총 59,808건

[표 4] 공유재산관리시스템과 부동산종합공부시스템 상 불일치 현황('23. 10월말 기준)

(단위 : 건)

시군명	공유재산 관리시스템 등록현황	부동산종합 공부시스템 등기현황	토지 불일치 유형		
			합 계	부동산종합공부 등기, 공유재산 미등록 <불일치 유형 ①>	부동산종합공부 미등기, 공유재산 등록 <불일치 유형 ②>
합 계	700,202	691,015	111,696	51,888	59,808
○○시	13,062	11,869	1,915	361	1,554
○○시	32,863	31,789	3,808	1,357	2,451
○○시	33,562	34,851	4,584	2,937	1,647
○○시	35,897	34,249	10,697	4,557	6,140
○○시	26,060	25,061	7,201	3,101	4,100
○○군	26,351	26,376	1,206	766	440
○○군	21,523	21,746	944	584	360
○○군	24,175	13,720	10,728	953	9,775
○○군	64,205	64,609	10,820	5,612	5,208
○○군	41,474	41,760	1,101	694	407
○○군	25,563	25,617	2,799	883	1,916
○○군	26,432	26,140	2,162	943	1,219
○○군	22,221	22,715	3,232	1,865	1,367
○○군	42,631	41,839	3,915	1,563	2,352
○○군	25,123	25,200	2,327	1,202	1,125
○○군	38,011	36,827	2,498	661	1,837
○○군	29,404	30,573	4,810	2,991	1,819
○○군	35,299	35,350	3,032	1,542	1,490
○○군	32,443	33,885	3,575	2,509	1,066
○○군	36,423	39,153	5,391	4,061	1,330
○○군	18,540	18,921	7,899	4,292	3,607
○○군	48,940	48,765	17,052	8,454	8,598

감사 결과

① 공유재산 전담조직 및 관리시스템 운영의 전반적 부실

- 전남도 및 22개 시·군은 총 108,841,652건, 54조 3,860억원의 행정재산 및 일반재산 등 공유재산을 관리하기 위해 재산관리관을 지정·운영 중
- 현행 공유재산 관리시스템 전반에 대해 감사한 결과, ① 전담조직 부족, ② 담당자 전문성 부족, ③ 부족한 예산지원, ④ 공유재산관리시스템 미연계 등이 공유재산 부실 관리의 주요 원인으로 파악

1. 공유재산 전담조직과 인력의 부족

- 「공유재산법」 제14조 및 「조례 시행규칙」 제2조 등에 총괄재산관리관은 담당 국장(도 자치행정국장), 행정재산 재산관리관은 각 업무주관부서장, 일반재산 재산관리관은 회계과장으로 규정
- 한편 전남도(○○과)는 '23. 10월말 현재 1개팀(재산관리팀) 4명이 공유재산 관리업무를 총괄하고, 22개 시·군은 평균 2.5명으로 전담부서를 구성·운영

[표 5] 전라남도 공유재산 담당부서 인력현황('23. 10월말 기준)

구분	담당인력	구분	담당인력	구분	담당인력	구분	담당인력
전남도	4명	광양시	3명	화순군	2명	함평군	2명
시군 평균	2.5명	담양군	3명	장흥군	2명	영광군	2명
목포시	4명	곡성군	2명	강진군	2명	장성군	3명
여수시	4명	구례군	2명	해남군	2.5명	완도군	3명
순천시	3명	고흥군	3명	영암군	2.5명	진도군	2명
나주시	3명	보성군	2명	무안군	3명	신안군	1명

※ 공무원 0.5명, 겸직 0.5명으로 반영

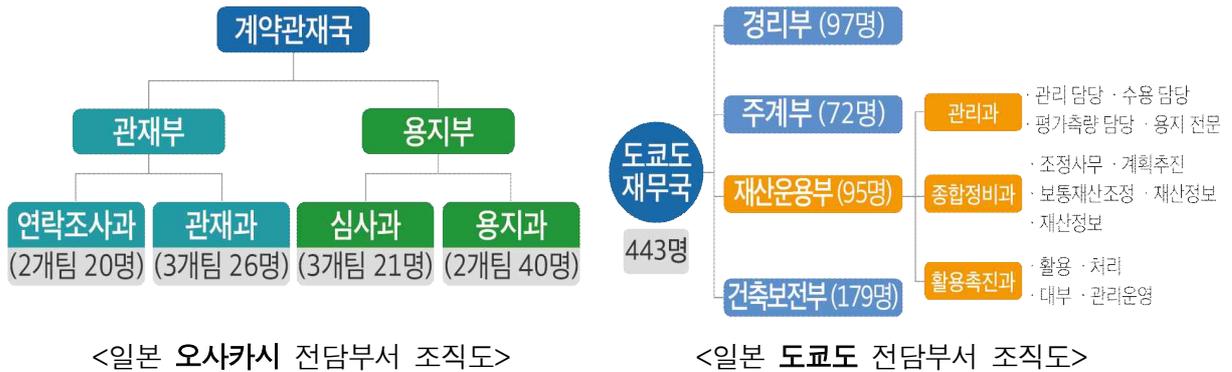
- 그런데 우리나라와 유사한 일본(오사카시)의 경우, 공유재산의 취득(용지부*)과 취득재산의 관리(관재부**)를 계약관재국 산하 2개부, 4개과, 107명 전담 부서로 편제, 총 8조 3,445억엔(한화 75조 9,499억원)재산을 운용

* 용지부 : 취득재산의 적정성을 심사하는 심사과(3개팀), 수용업무 전담 용지과(2개팀)

** 관재부 : 행정재산을 총괄관리하는 연락조사과(2개팀), 보통재산 대부하는 관재과(3개팀)

- 또한 도쿄도는 「도쿄도 공유재산 규칙」에 따라 재무국 재산운용부 산하에 종합정비과, 관리과, 활용촉진과 등 3개과 95명으로 운영

[그림 3] 일본 오사카시·도쿄도 공유재산 전담부서 현황('22년말 기준)



- 그런데 전남도 전담부서(道 재산관리팀)는 전체 공유재산 대장가액 대비 1인당 약 26,731,536건, 2조 1,123억원, 22개 시·군은 약 32,420건, 8,206억원의 공유재산을 관리하고 있는 실정

[표 6] 전남도 및 타 시·도 공유재산 담당자 현황('22. 12월말 기준)

시도명	전담조직	'22년말 공유재산 총액	재산건수	1인당 담당	
				담당 금액	담당 건수
전남도	1개팀 4명	84,493억원	106,926,144	21,123억원	26,731,536
22개 시군	1개팀 2.5명(평균)	459,537억원	1,815,508	8,206억원	32,420
서울특별시	1개과 23명	1,351,625억원	14,836,102	58,766억원	645,047
경기도	2개팀 12명	309,584억원	414,486,218	25,798억원	34,540,518
부산광역시	1개팀 12명	322,302억원	10,707,138	26,858억원	892,261
광주광역시	1개팀 7명	143,095억원	22,602,271	20,442억원	3,228,895
일본 오사카시	4개과 107명	83,445억엔	-	780억엔	-
일본 도쿄도	3개과 95명	226,064억엔	-	2,379억엔	-

※ 공유재산건수 편차는 道 소관 유가증권 106,785,649건이 반영된 결과

- 이와 같이 전남도와 산하 22개 시·군은 공유재산 관련 전담조직과 인력 부족으로 인해 방대한 공유재산을 부실하게 관리하는 결과 초래

2. 공유재산 관리 담당 공무원의 전문성 확보 노력 부족

- 「공유재산법」 제14조에 자치단체장은 소관 공유재산의 관리·처분을 소속 공무원(재산관리관)에게 위임할 수 있고, 같은 법 제94조에 재산관리관은 회계관계공무원을 임명할 수 있다고 규정
- 또한 「지방공무원법」 제74조에 모든 공무원은 담당 직무와 관련된 학식·기술 및 응용 능력을 배양하기 위해 법령에서 정하는 바에 따라 훈련을 받아야 하고, 자치단체장은 계속적으로 훈련시킬 책임을 진다고 규정
- 그리고 「공유재산법」 제96조에 공무원이 은닉재산 발굴, 변상금, 효율적 대부·사용 등으로 수입 증대나 절약한 경우 예산성과금 지급할 수 있으며, 공유재산 유지·관리 업무에 필요한 관재활동비를 지급할 수 있다고 규정
- 한편 22개 시·군 누락자산에 대한 발생원인을 분석한 결과, 취득 단계에서 자산등록 누락, 실태조사 과정에서 합병·분할 정보 미반영, 지식재산권 미등록 등 담당 공무원의 전문성 부족으로 인한 사례가 다수 확인
 - 그런데 전남도(○○과)는 공유재산 총괄담당관으로서 道 및 22개 시·군 소속 공유재산 담당자의 직무역량 강화를 위해 전문교육 과정을 운영하지 않고, 업무 프로세스 확립, 매뉴얼 제작 등의 노력도 소홀
 - 또한 공유재산을 총괄하고 유지·관리하거나 일반재산 대부민원 사무 등을 담당하는 공무원에게 업무 추진에 필요한 관재활동비 지원도 부재

※ 직장 내 고충상담원 의무교육 운영사례

「양성평등기본법」 제31조 등에 따라 직장 내 성희롱 예방·조사 업무를 담당하는 고충상담원으로 지정되면 6개월 이내 3일 의무교육을 이수해야 하며, 미이수 시 부진기관 지정 등 기관에 불이익 처분 부과

3. 공유재산 취득·관리에 소요되는 예산지원 부족

- 「공유재산법」 제18조의2에 자치단체장은 공유재산의 원활한 수급과 개발을 통한 공유재산의 효용을 높이기 위해 출연금, 대부료·사용료, 매각금 등을 재원으로 하는 ‘공유재산관리기금’을 설치할 수 있다고 규정
- 또한 「조례」 제11조에 도지사가 공유재산을 매각할 시에는 매각대금을 매각 재산에 상응하는 새로운 재산 조성비에 충당하도록 노력해야 한다고 규정
- 아울러 「공유재산법」 제14조에 시장·군수는 도지사로부터 귀속 받은 ‘사용료·대부료·변상금·매각대금·수입금’을 공유재산을 적정하게 관리하는 필요한 비용에 충당하도록 규정

[표 7] 道→시·군 도유재산 사용료 등 경비 배분 현황('22년도 기준) (단위:백만원)

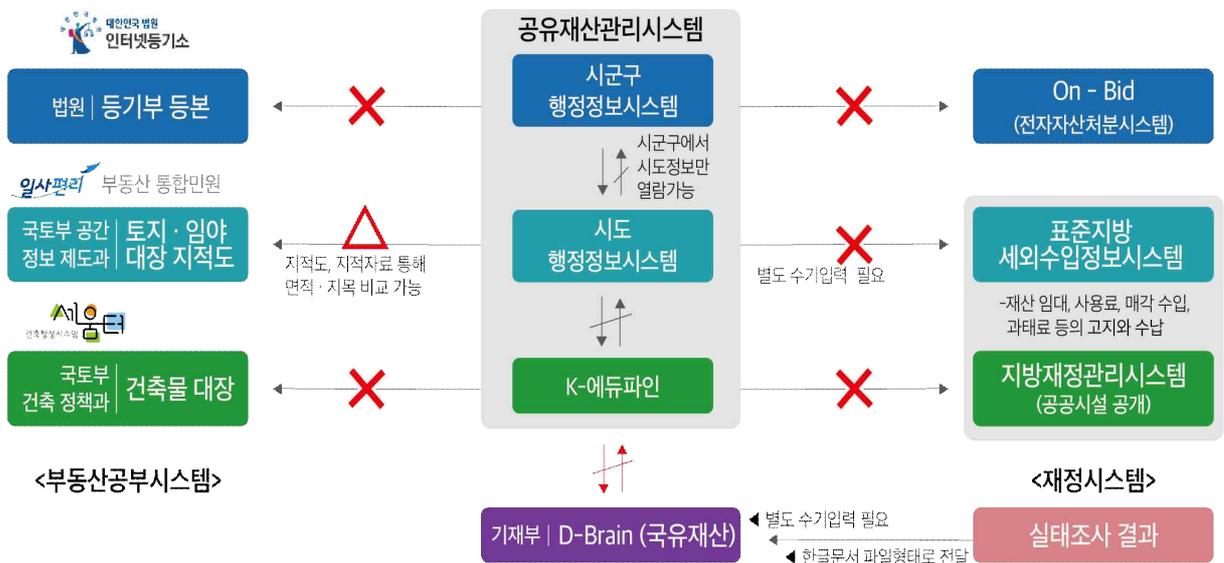
구분	배분액	구분	배분액	구분	배분액	구분	배분액
합계	1,635	광양시	121	화순군	86	함평군	96
목포시	0.01	담양군	106	장흥군	51	영광군	19
여수시	155	곡성군	52	강진군	39	장성군	139
순천시	213	구례군	18	해남군	204	완도군	4
나주시	114	고흥군	27	영암군	35	진도군	8
		보성군	53	무안군	37	신안군	50

- 한편, ○○군은 공유재산 임대 및 처분 수익금 등으로 노후화된 청사 건축과 공(공)용 재산의 취득 등을 위해 2013. 10. 2. ‘○○군 공유재산 관리 특별회계’(25억원)를 설치·운영 중
- 또한 ○○군은 각종 공공사업(투자유치, 택지개발 등) 부지매입 용도로 군비 출연금과 공유재산 수입금·대부료 등을 재원으로 ‘27년까지 500억원을 목표로 ‘○○군 공유재산관리기금’을 설치 추진 중(’23. 8월 조례 제정)
 - 그런데 전남도(○○과)와 20개 시·군(○○시 등)은 공유재산의 효율적 관리와 새로운 재산 조성비 등을 위한 공유재산관리기금을 구축하지 않은 채, 매각금 등의 수입을 세외수입으로 일반회계에 세입 처리 중
- 그로 인하여 단기적으로는 실태조사 등 공유재산의 효율적 관리비용의 재원을 충분히 확보하지 못하고 있고, 장기적으로는 계획적인 기반시설 확충과 공공사업 유치 등의 어려움 초래

4. 타 시스템 미연계로 누락자산 다수 발생

- 「공유재산법」 제44조에 공유재산의 대장에 도면 및 증명서류를 첨부하도록 하고, 대장은 전산자료*로 대신할 수 있다고 규정
 - * (전남도) 시도행정시스템, (시·군) 새을행정시스템 내 '공유재산관리시스템' 운용 중
- 또한 현행 공유재산 등록절차는 1) 지방재정관리시스템을 통한 예산지출일 경우 분개 및 자산등록을 통한 자동연계, 2) 무상취득의 경우 공유재산 관리대장에 직접 입력하는 이원화된 방식으로 운용
- 그리고 「공유재산법」 제45조에 공유재산의 사무를 취급하는 공무원은 필요한 경우 등기소나 관계기관에 무료로 필요한 서류의 열람·복사를 요구할 수 있다고 규정
- 한편, 「공간정보관리법」 제2조에 따라 토지의 표시, 소유자에 관한 사항, 등기·등록 등 부동산에 관한 종합정보를 전자적으로 관리하는 '부동산 종합공부시스템'을 운용 중
 - 그런데 현행 공유재산관리시스템은 토지의 표시와 소유자 변동사항 등 중요정보가 기록된 '부동산종합공부시스템'을 단순 조회만 가능하고, 면적, 기준가액 등 중요자료와 미연계로 누락자산이 다수 발생

[그림 4] 공유재산관리시스템과 타 시스템 연계 현황



※ '공유재산의 통합적 관리체계 구축방안'(국토연구원) 자료 발취

- 또한 현행 관리시스템은 단순 텍스트 위주로 공유재산을 기록·관리함으로써 지리·공간 기반 중심의 부동산 관리에 한계 노출

[그림 5] 공유재산관리시스템 실제화면 구성 및 공간정보시스템 화면



- 나아가 지방재정프로그램 미연계 대상사업(국비보조, 상하수도특별회계, 대단위 위탁 보상사업)과 예산지출을 수반하지 않는 민간 기부채납의 경우 업무 프로세스 및 매뉴얼이 미비하여 직접 입력이 곤란한 실정

○ 이와 같이 단순·텍스트 위주의 시스템 구성과 등기·공간·지리, 세외수입 등 관련 시스템과의 자료 미연동으로 누락자산이 다수 발생하는 결과 초래

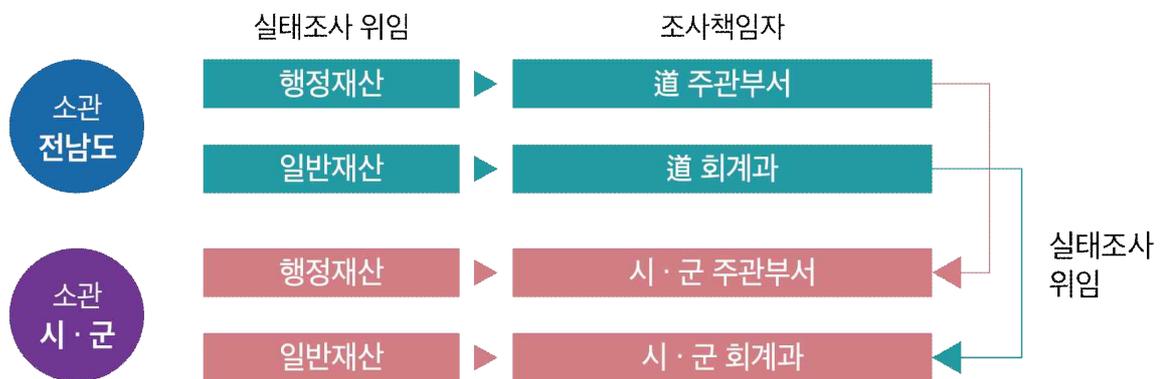
☞ 전남도(○○과)와 22개 시·군에 다음과 같은 방안을 마련하도록 **“통보”**

- (1.과 관련하여) 22개 시·군에 공유재산을 총괄하는 담당자와 일반재산 대부업무 담당자를 분리하는 전담 조직을 구성하고, 도 ○○과에 총액 인건비 외 증원 요청 등 인력확충을 관계 중앙부처에 건의하는 방안
- (2.와 관련하여) 도(○○과)에 공유재산 담당자를 대상으로 직무역량 의무 교육을 실시하고, 업무 프로세스 구축 및 매뉴얼을 제작·배부하며, 업무 및 역량강화를 위한 관재활동비 지원 등 지속적인 역량강화 방안
- (3.과 관련하여) 도(○○과) 및 20개 시·군에 공유재산의 효율적 관리를 위해 공유재산관리기금을 신설하고, 도 ○○과는 실태조사를 위한 경비 등을 반영하여 별도 예산을 시·군에 배분하는 방안
- (4.와 관련하여) 도(○○과)에 공유재산관리시스템에 부동산종합공부시스템과 공간정보시스템의 등기·공간·지리 정보가 연계될 수 있도록 관계 중앙부처(행안부, 국토부 등)에 시스템 개선을 요구하는 방안

② 예산지원 부족으로 형식적 실태조사 초래

- 전남도 및 22개 시·군은 「공유재산법」 제44조에 따라 매년 1회 이상 소관 공유재산의 등기 및 지적 현황 등에 대해 실태조사 실시
 - 「공유재산법」 제44조 등에 재산관리관은 매년 공유재산의 실태를 조사해 재산관리 및 변동에 관한 사항*을 기록·유지하고, 증감보고서와 현재액 보고서를 작성하여 지방의회에 보고하며 공개해야 한다고 규정
 - * 등기 및 지적 현황, 주위 환경, 이용 현황, 그 밖에 보존·관리에 필요한 사항
 - 또한 같은 법 시행령 제49조에 실태조사 결과, 장부상 지목과 현재의 상태가 다른 경우 공유재산 실태조사표를 첨부하여 변경한다고 규정
 - 「공유재산법」 제14조에 도지사는 시장·군수에게 위임하여 재산을 관리·처분하게 할 수 있고, 해당 사무를 위임하는 경우 경비를 보전하게 하기 위해 대통령령으로 정하는 금액*을 시·군에 귀속시켜야 한다고 규정
 - * 사용료·변상금 50%, 매각금 20~30%, 관리위탁 20%, 신탁·개발 20~50%
 - 또한 「전라남도 사무위임 조례」 제2조에 ‘도유 일반재산 보존관리 및 실태조사’ 사무는 시장·군수에게 위임할 수 있고, 「지방재정법」 제28조에 따라 그 사무 집행에 드는 경비를 부담하여야 한다고 규정
- 그런데 전남도(○○과 등)는 22개 시·군에 별도의 실태조사 경비지원 없이 도유재산 소재지 시·군에 도유재산에 대한 실태조사 사무 전체를 일괄 위임하고 있는 실정

[그림 6] 공유재산 실태조사 체계



- 이와 같이 예산지원 부족으로 형식적인 공유재산 실태조사가 이루어진 결과, ○○시 등 22개 시·군에서 '23. 10월말 현재 공유재산관리시스템과 부동산 종합공부시스템 등기자료 상 총 111,696건의 공유재산 불일치* 발생

* 부동산종합공부에 시·군 명의로 등기되어 있으나 공유재산관리시스템에 미등록 : 51,888건
공유재산관리시스템에 등록되어 있으나 시·군 명의로 미등기된 자산 : 59,808건

※ 개별공시지가 조사인력 채용 사례

- 전남도(○○○○과)는 「부동산공시법」 제10조 등에 따라 개별토지 가격의 객관적이고 합리적 산정을 위해 매년 개별공시지가 조사업무를 추진하고, 정확한 조사를 위해 공무원(기간제)을 채용하는데 소요되는 예산지원
- 조사대상 5,369,434건 / 채용인원 총 45명 / 1명당 인건비 연평균 38백만원

☞ 전남도(○○과)에 체계적인 실태조사 추진을 위해 공무원 채용 등에 소요되는 비용 등을 산출하여 도유재산에 대한 실태조사 위임 시 조사비용의 일정 비율을 도비로 지원하는 방안을 강구하도록 **“통보”**

③ 비전문가 위촉 등 공유재산심의회 위원 구성 부실

□ 전남도 및 22개 시·군은 「공유재산법」 제16조에 따라 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 자문하기 위해 공유재산심의회를 구성·운영 중

○ 「공유재산법」 제16조에 공유재산의 중기계획, 행정재산 용도변경 등 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 자문하기 위해 공유재산심의회를 두며, 민간위원은 정수의 과반수가 되어야 한다고 규정

○ 그리고 「공유재산법 시행령」 제10조의3에 따라 공유재산심의회 구성에 관하여 각 호에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려하여 위촉

1. 변호사, 공인회계사, 세무사, 감정평가사 또는 법무사 자격을 취득한 후 해당 분야에 3년 이상 활동한 경력이 있는 사람
2. 국유·공유재산의 관리 또는 회계업무 근무 경력이 있는 공무원
3. 그 밖에 지방재정, 부동산, 건축 또는 도시계획에 관한 학식과 전문지식이 풍부한 사람으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정한 자격요건을 갖춘 사람

- 그런데 ○○시 등 4개 시·군은 민간위원 중 자격요건에 부합하지 않은 타 분야 교수, ○○○○봉사회장 등 비전문가를 위촉, 전문성 하락 우려 초래

- 또한 ○○시 등 6개 시·군은 정무직공무원인 지방의회의원을 임의로 민간인으로 분류하여 공정한 심의를 위한 상위규정 취지를 위반

- 그리고 조례에 단순히 의회의장이 추천하는 지방의원(1~2명) 등으로 규정되어 있고, 자격검증 절차없이 추천으로만 위촉하고 있는 실정

[표 8] 시·군 심의위원 부적정 위촉 현황('23. 10월말 기준)

시군명	위촉 현원	부적정 위촉	
		비전문가 위촉	지방의원 위촉
합계		4개 시·군	6개 시·군
○○시	15명	1명(국제상학 교수)	2명
○○군	12명	1명(○○○○봉사회장)	-
○○군	11명	1명(○○○봉사회장)	-
○○군	11명	-	1명
○○군	13명	-	2명
○○군	15명	-	1명
○○군	11명	-	2명
○○군	10명	-	1명
○○군	8명	2명(○○○○○지회장, 자치회장)	-

- 그 결과 공유재산 관련 비전문가 등이 공유재산심의회 심의위원으로 다수 구성, 전문성과 공정성을 확보하지 못하는 결과 초래

☞ ○○시 등 9개 시·군에 기위촉된 민간위원에 대한 자격 검증 후 관계 법령에서 규정하고 있는 해당 분야 전문가 등으로 (재)구성하는 방안을 마련하도록 **“권고”**

☞ 전남도(○○과)에 전문성과 객관성이 확인된 도내 공유재산심의회 예비위원 명단을 작성·관리하여 시·군에서 심의위원 구성 시 활용할 수 있는 방안을 마련하도록 **“통보”**

2

숨은재산 발굴분야

실 태

- (시·군유지 관리) ○○시 등 22개 시·군은 부동산종합공부시스템을 통해 부동산 정보를 종합적으로 관리하고, 공유재산관리시스템을 통해 소관 공유재산을 관리
- ○○시 등 22개 시·군 지적부서는 '23. 10월말 현재 총 691,015건의 시·군유지를 부동산종합공부시스템에 등록·관리하고
- ○○시 등 22개 시·군 재산관리부서는 총 700,202건의 시·군유지를 공유재산관리시스템에 등록하고 재산관리관이 관리 중

[표 9] 부동산종합공부시스템과 공유재산관리시스템 운용 현황('23. 10월말 기준)

구분	관계 법령	관리 주체	시·군 관리 부서	시·군유지 등록 현황(건)
부동산종합공부 시스템	「공간정보관리법」	지적소관청	지적부서	691,015
공유재산관리 시스템	「공유재산법」	지방자치단체 재산관리관	재산관리부서	700,202

- (무단점유 등 관리) ○○시 등 22개 시·군은 「국유재산법」 및 「공유재산법」에 따라 소관 재산의 사용·수익허가에 따른 사용·대부료를 징수하고, 공유재산 무단점유자에 대해서는 변상금을 부과·징수
- 행정재산을 사용·대부 허가 시 매년 사용료·대부료를 징수하고, 무단점유의 경우 공유재산 대부료의 120/100에 해당하는 금액을 징수

▶ 사용료 = 점용면적 × 공시지가 × 사용료율(0.05) × 점용일수 ÷ 365

▶ 대부료 = 점용면적 × 공시지가 × 대부료율(0.05) × 점용일수 ÷ 365

▶ 변상금 = {점용면적 × 공시지가 × 사용·대부료율 × 점용일수 ÷ 365} × 120/100

※ 「지방재정법」 제82조 제1항 : 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리는 시효에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 제외하고 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성 (변상금 부과 소멸시효 5년)

□ (지식재산 관리) ○○시 등 22개 시·군은 「공유재산법」에 따라 특허·실용신안, 디자인, 상표의 지식재산을 공유재산으로 관리

○ '23. 8월말 현재 특허청의 특허정보검색서비스 (KIPRIS)를 확인한 결과, ○○시 80건 등 22개 시·군이 총 2,773건의 특허·실용신안권 등 지식재산권을 등록하고, 각 시·군 사업부서에서 이를 관리

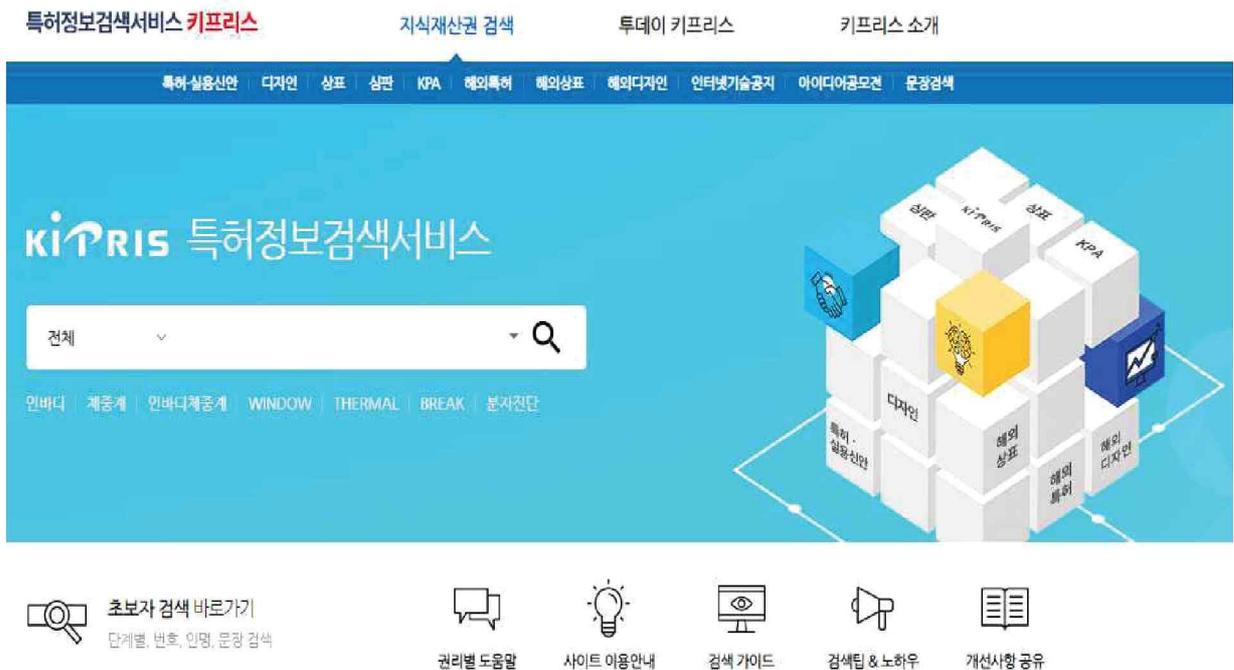
[표10] 시·군 KIPRIS 등록 현황

구분	KIPRIS 등록현황(건)
합 계	2,773
특허·실용신안	303
디자인권	365
상표권	2,105

- 또한 「특허법」 제79조 등에 따라 특허 및 디자인권은 존속기간 20년, 실용신안과 상표권은 존속기간 10년(연장 가능) 동안 매년 등록료를 납입
 - 특허청은 매년 등록료 고지서를 발송하고 해당 자치단체에서 미납 기간이 1년이 넘는 경우 특허권 등이 자동 소멸됨

[그림 7] 특허정보검색서비스(KIPRIS) 누리집

<http://www.kipris.or.kr>



감사 결과

① 시·군유지 관리 부실로 누락자산 다수 발생

- 「공유재산법」 제44조에 따라 시장·군수는 소관 공유재산에 대해 권리보전 등 필요한 조치를 하고 공유재산 대장(공유재산관리시스템)을 통해 관리
- 「공간정보관리법」 제76조의2 등에 지적소관청은 부동산의 효율적 이용과 정보의 종합적 관리·운영을 위하여 '부동산종합공부시스템'을 운용하고, 토지의 표시와 소유자에 관한 사항 등을 등록하도록 규정
- 따라서 ○○시 등 22개 시·군은 부동산종합공부시스템에 등록된 소관 시·군유지와 공유재산관리시스템상 등록내역이 서로 일치하게 관리해야 함
 - 그런데 '23. 10월말 현재 시·군유지 관리부실로 부동산종합공부시스템에 22개 시·군 명의로 등록되어 있으나 공유재산관리시스템에는 미등록된 자산이 총 51,888건으로 확인됨

[표 11] 부동산종합공부시스템과 공유재산관리시스템상 공유재산 불일치 현황('23. 10월말 기준)
(단위 : 건)

공유재산관리 시스템 등록현황	부동산종합공부 시스템 등록현황	불일치 유형		
		합 계	부동산종합공부 등기, 공유재산 미등록	부동산종합공부 미등기, 공유재산 등록
700,202	691,015	111,696	51,888	59,808

- 그 결과 총 51,888건에 대한 재산관리관이 부재하는 등 실질적 관리가 되지 않고, 토지이동사유가 합병·분할인 20,724건을 제외*한 31,164건은 회계연도 결산에서 제외되는 등 총 8,208억 9,153만원의 자산 누락 발생

[표 12] 시·군 공유재산관리시스템 누락자산 현황('23. 10월말 기준)
(단위 : 건, 천원)

미등록자산(A)	합병·분할(B) <조사제외>	누락자산 (C=A-B)	누락자산(C)의 재산가액
51,888	20,724	31,164	820,891,538

- 재산가액 = 개별공시지가(원) × 면적(m²)으로 산정한 추정치
- 통상 실거래가는 개별공시지가의 3배 ~ 5배이고, 기 지급한 보상금 등을 반영할 경우 누락자산에 대한 실거래가는 2조 4,624억원 ~ 4조 1,040억원으로 추정

* 합병·분할 20,724건(1,588억원 상당)은 공유재산관리시스템에 변경 전 지번이 등록되어 있고 단순히 변경정보 미정비 등의 관리부실로 추정되어 누락자산 조사총액에서는 제외

[표 13] 시·군 공유재산관리시스템 누락자산 세부내역('23. 10월말 기준)

(단위 : 건, 천원)

시·군	부동산종합공부 시스템 등록 현황	공유재산관리시스템 등록 확인 결과					
		미등록 (A)	미등록자산 재산가액(A')	합병·분할 (B)	합병, 분할 재산가액(B')	누락자산 (C=A-B)	누락자산 재산가액 (C'=A'-B')
계	691,015	51,888	979,790,385	20,724	158,898,847	31,164	820,891,538
○○시	11,869	361	24,213,509	207	10,312,501	154	13,901,008
○○시	31,789	1,357	44,345,445	777	11,711,908	580	32,633,536
○○시	34,851	2,937	69,015,033	1,540	20,708,211	1,397	48,306,822
○○시	34,249	4,557	393,266,336	1,388	9,773,577	3,169	383,492,759
○○시	25,061	3,101	137,213,254	1,153	21,835,677	1,948	115,377,576
○○군	26,376	766	16,190,315	452	8,922,640	314	7,267,675
○○군	21,746	584	3,546,162	327	1,728,649	257	1,817,513
○○군	13,720	953	12,131,529	433	3,808,039	520	8,323,490
○○군	64,609	5,612	24,869,514	1,171	6,593,603	4,441	18,275,911
○○군	41,760	694	6,954,032	591	6,199,242	103	754,790
○○군	25,617	883	17,216,147	525	8,352,103	358	8,864,044
○○군	26,140	943	1,750,567	233	497,706	710	1,252,861
○○군	22,715	1,865	24,829,050	886	5,631,473	979	19,197,577
○○군	41,839	1,563	10,453,059	821	3,642,159	742	6,810,900
○○군	25,200	1,202	18,422,460	562	6,309,005	640	12,113,455
○○군	36,827	661	42,926,413	373	3,489,151	288	39,437,262
○○군	30,573	2,991	44,428,770	1,508	6,568,931	1,483	37,859,839
○○군	35,350	1,542	8,281,961	705	858,865	837	7,423,096
○○군	33,885	2,509	28,344,164	1,384	8,302,791	1,125	20,041,373
○○군	39,153	4,061	6,773,097	880	1,818,749	3,181	4,954,349
○○군	18,921	4,292	19,843,616	1,928	6,444,596	2,364	13,399,020
○○군	48,765	8,454	24,775,952	2,880	5,389,271	5,574	19,386,682

※ ○○군 공유재산 자체정비 추진현황

- ○○군은 감사기간 중인 '23. 6월부터 '23. 12월까지 기간제 근로자 3명(소요예산 48백만원)을 고용, 부동산종합공부시스템에 등록된 공유지 중 공유재산관리시스템에 누락된 공유지 2,656건을 입력하는 등 불일치 공유재산 총 7,463건을 정비 중

- 특히 누락자산 31,164건, 8,208억 9,153만원 중 지목이 도로인 경우가 17,656건으로 56.66%를 차지, 3,632억 4,075만원 상당의 자산 누락 확인

[표 14] 지목별 공유재산관리시스템 누락 시·군유지 현황('23. 10월말 기준)
(단위 : 건, %, 천원)

지목	필지	필지 대비 비율	재산가액	재산가액 대비 비율
계	31,164	100	820,891,538	100
도로	17,656	56.66	363,240,750	44.25
공원	583	1.87	193,907,533	23.62
대	1,871	6	90,879,333	11.07
답	2,864	9.2	44,263,526	5.39
주차장	134	0.43	23,655,775	2.88
잡종지	507	1.63	21,108,203	2.57
전	2,187	7.02	19,476,014	2.37
임야	1,625	5.21	14,858,421	1.81
공장용지	26	0.08	12,113,207	1.48
체육용지	122	0.39	9,785,638	1.19
구거	1,463	4.69	6,779,707	0.83
제방	156	0.5	5,369,666	0.65
유지	288	0.92	3,015,242	0.37
수도용지	243	0.78	1,918,601	0.23
묘지	105	0.34	1,752,227	0.21
학교용지	36	0.12	1,637,232	0.2
하천	820	2.63	1,460,880	0.18
기타(9)*	478	1.53	5,669,583	0.7

* 기타 : 사적지, 철도용지, 유원지, 창고용지, 염전, 목장용지, 과수원, 양어장, 종교용지

☞ ○○시 등 22개 시·군은 공유재산관리시스템에 미등록된 51,888건에 대해 취득 경로 등을 파악 후 입력하고, 부동산종합공부시스템에 미등록된 59,808건에 대해 실태조사를 하는 등 누락된 공유재산을 정비하도록 **“시정요구”**

☞ ○○시 등 22개 시·군은 아래와 같은 방안을 마련하도록 **“통보”**

- ○○군 사례처럼 공유재산 관리 전담인력을 확보하는 등 시·군 상황에 따라 공유재산을 정비하고 향후 지속적으로 관리하는 방안
- 사업부서는 재산 정보를 상세히 입력하고, 경리부서는 분개 시 입력정보 확인을 철저히 하는 등 공유재산 관리업무 프로세스를 구축하는 방안
- 지적부서에서 소관 시·군 명의로 거래신고 수리 시 참고사항란에 부서명, 전화번호 등 정보를 입력하여 향후 누락된 토지가 발생하는 경우 재산 관리관이 바로 확인할 수 있도록 하는 방안
- 지적부서가 부동산종합공부시스템을 통해 시·군유지 토지이동사항에 대해 재산관리부서에 수시로 통보하여 누락자산이 발생하지 않도록 관리하는 방안

② 국·공유재산(토지, 건물)에 대한 변상금 부과 부적정

□ 「공유재산법」 제32조 등에 공유재산의 사용·대부 시 매년 사용·대부료*를 부과하고, 무단으로 점유한 자에 대하여 변상금을 부과하도록 규정

* 대부료=점용면적×공시지가×대부료율(50/1000)×점용일수÷365

- 같은 법 제81조에 시장·군수는 사용·수익허가나 대부계약 없이 공유재산 등의 무단점유자에 대하여 대부료의 100분의 120에 해당하는 변상금(최대 5년)을 부과하도록 규정
- 또한 「국유재산법」 제28조 및 제72조에 중앙관서의 장은 지방자치단체의 장이나 그 소속 공무원에게 행정재산의 관리사무 일부를 위임하고, 무단점유자에 대하여 변상금을 부과하도록 규정

1. 국·공유지를 무단점용한 골프장, 리조트업체 등에 대한 변상금 미부과

○ '22년말 기준 우리 道 관내에 민간개발 골프장 41개소, 관광숙박업(호텔, 콘도) 328개소, 레미콘 118개소* 등이 운영 중

* 전라남도 골프장, 관광숙박업, 한국레미콘공업협회 등록 현황

○ 이와 관련 공간정보시스템 등을 통해 관내 골프장 41개소, 리조트 328개소, 레미콘 118개소, 야구장 1개소를 샘플링 확인한 결과, ○○○○cc 등 25개소에서 총 76건 30,569㎡의 국·공유지에 대한 무단점유 사실을 확인

- 그런데 ○○시 등 16개 시·군은 골프장, 리조트업체 등이 무단점유 중인 국·공유지 76건 30,569㎡에 대해 변상금(5년분) 2억 5,535만원 미부과

[표 15] 골프장, 리조트, 레미콘 등의 국·공유지 무단점유 현황('23. 10월말 기준)
(단위 : 건, ㎡, 원)

구분	상호명	합 계			국유지		공유지	
		필지	면적	변상금	필지	면적	필지	면적
계	25개소	76	30,569	255,353,180	52	19,916	24	10,653
골프장	○○○○cc 등 8개소	33	11,465	95,618,360	24	9,812	9	1,653
리조트	○○○○리조트 등 5개소	18	7,895	101,240,530	10	1,485	8	6,410
레미콘	(○)○○레미콘 등 11개소	23	7,825	36,026,220	16	5,235	7	2,590
야구장	○○ ○○○○파크	2	3,384	22,468,070	2	3,384	-	-

2. 공유지를 무단점유한 건축주에 대한 변상금 미부과

- 이번 감사기간 중 22개 시·군 공유재산에 대한 무단점유 실태를 확인한 결과, 재산세가 부과된 공유지 위에 개인이나 법인이 소유한 건축물이 있는 1,759건* 중 무단점유에 따른 변상금 미부과 의심사례 792건 확인

* 가설건축물 있는 토지, 무상사용 허가 등 대부 계획 없는 사례 등은 제외

- 그런데 ○○시 등 15개 시·군은 공유지 위에 무단으로 점유중인 건축물 89건*에 대해 변상금(5년분) 1억 2,808만원을 미부과

* 대표 사례 : ○○시 지역농협 창고, ○○군 수산물 직거래 장터시설 등에서 무단점유 확인

[표 16] 공유지 무단점유 건축물 변상금 미부과 현황('23. 10월말 기준)

(단위 : 건, m², 원)

시·군	필지	면적	변상금	시·군	필지	면적	변상금
계	89	258,449	128,080,020	○○군	2	9,363	3,048,450
○○시	2	258	6,605,820	○○군	3	1,191	1,969,570
○○시	9	163,457	22,915,320	○○군	11	21,220	8,594,320
○○시	16	10,869	49,782,570	○○군	4	8,174	464,720
○○시	5	7,334	3,922,860	○○군	3	1,405	9,494,490
○○군	3	1,930	278,210	○○군	8	8,861	3,710,120
○○군	1	939	776,960	○○군	3	616	3,536,910
○○군	13	16,569	11,308,530	○○군	6	6,263	1,671,170

- 이와 같이 총 165건, 289,018m²의 국·공유지 무단점유에 대한 3억 8,343만원 상당의 변상금과 사용·대부료 부과가 누락되어 지방재정 건전성 저해

[표 17] 국·공유재산 무단점유 변상금 미부과 현황('23. 10월말 기준)

(단위 : 건, m², 원)

합 계		국·공유지 무단점유 미부과 현황			건축물 변상금 미부과 현황		
필지	변상금	필지	면적	변상금	필지	면적	변상금
165	383,433,200	76	30,569	255,353,180	89	258,449	128,080,020

☞ ○○시 등 22개 시·군에 국·공유재산(토지, 건물)을 무단점유한 165건의 대상에 대하여 변상금 3억 8,343만 원을 부과하도록 "시정요구"

☞ ○○시 등 22개 시·군에 국·공유재산에 대한 무단점유 업체나 건축주 등에 대한 실태를 파악한 후 변상금 부과 및 원상복구 등 행정처분을 하도록 "권고"

③ 지식재산권 등 무형자산 관리업무 방치

- ○○시 등 22개 시·군은 지역주민의 소득향상을 위해 지역특산물 등을 이용한 연구·개발 사업추진 후 특허, 디자인 및 상표의 지식재산 창출·활용
- 「특허법」 제79조 등에 특허 및 디자인권은 존속기간 20년, 실용신안과 상표권은 10년이며, 매년 등록료를 납입하고 1년 이상 미납 시 권한 소멸

1. 지식재산 등록 및 관리업무의 총체적 부실

- 「공유재산법」 제4조 등에 따라 시·군은 매년 특허·실용신안, 디자인, 상표의 지식재산을 포함하여 공유재산 실태조사를 실시한 후 공유재산 관리시스템에 등록하여 관리하도록 규정
- 그런데 감사기간 중 확인 결과, ○○시 등 20개 시·군은 공유재산 실태조사 시 지식재산권에 대한 조사 미실시, 조사를 실시한 2개 군(○○, ○○)도 공유재산관리시스템에 등록하지 않는 등 전반적으로 관리실태가 부실한 실정

[표 18] 22개 시·군 지식재산권 등록 및 관리 현황('23. 8월말 기준) (단위 : 건)

구분	KIPRIS 등록현황 (A)	정상 관리현황 (B=A-①-②)	비정상 관리 유형			
			소계	지식재산 미등록 <유형 ①>	재산권 소멸 <유형 ②>	지식재산 오등록 <유형 ③>
합 계	2,773	1,015(36.6%)	1,939	1,636	122	181
특허·실용신안권	303	114(37.6%)	217	138	51	28
디자인권	365	143(39.2%)	231	169	53	9
상표권	2,105	758(36.0%)	1,491	1,329	18	144

- (비정상 유형 ①) 특허청에 등록된 특허·실용신안권 등 지식재산권 1,636건이 22개 시·군 공유재산관리시스템에 미등록되어 지식재산권을 누락 관리
- (비정상 유형 ②) ○○군* 등 16개 시·군은 특허청에 등록한 122건의 지식재산권 등록료 등을 1년 이상 미납으로 지식재산권 소멸 초래
- * 道 무형문화재 '○○주 제조방법'을 '--년 특허출원·등록하고도 '--년부터 미납, 특허권 소멸
- (비정상 유형 ③) ○○시 등 10개 시·군은 거절, 소멸 등 특허청이 인정하지 않은 특허 등 181건을 공유재산관리시스템에 지식재산권인 것처럼 잘못 등록 관리

- 그로 인하여 지식재산권이 회계연도 결산 시 누락됨으로써 지식재산에 대한 결산이 부실하게 되는 결과 초래

2. 지식재산의 적극적 활용방안 모색 소홀

- 「공유재산법」 제3조의2에 공유재산의 관리·처분 시 전체의 이익에 맞춰 공공의 가치와 활용의 가치를 고려하도록 규정
- 이에 전남도는 「전라남도 지식재산 진흥에 관한 조례」 개정('20.11.26.), ○○테크노파크를 ○○지식센터로 지정하여 지식재산에 대한 활용방안 강구 중

- ① ○○지식센터는 ○○○○기술원이 지역특산물인 무화과*를 활용하여 등록된 특허**를 도내 기업에 연계하여 천연화장품 등 상품화에 성공, '23년 매출액 350억원 전망(전년대비 150억원 향상)

* 우리 道는 전국 재배면적의 96.5%를 차지하는 무화과 주산지

** 무화과잎 추출물을 유효성분으로 포함하는 항산화 및 미백용 화장품 조성물

- ② ○○군 농업기술센터는 딸기육묘판 특허를 '15년 지역업체 등에 기술이전, '15년부터 '23년까지 기술이전료 총 4,050만원의 세입은 물론 농가소득 증대 및 지역경제 발전에 기여

[그림 8] 딸기육묘판 개발 전·후(○○군 특허)



- ③ ○○도는 ○○테크노파크를 ○○지식재산센터로 지정, 출원 전 기술 조사, 특허청 심사 대응, 특허등록 및 연차등록료 납입, 장기보유 특허 유지 검토 등 지식재산권을 체계적으로 관리(연 지원액 1억 8,000만원)

※ '22년 38건의 기술이전 계약 성공, 세외수입 41백만원

- ④ 일본 구마모토현은 '10년 구마몬(くまモン)이라는 지역 캐릭터에 세계관을 부여하고 게임, 애니메이션, 유튜브 채널 운영 등 지역 홍보활동 및 캐릭터 무상 사용*을 통해 연간 1,700억 엔(한화 1조 5,800억원) 매출액 창출

* 무상사용 조건으로 구마모토현에서 생산하는 원료 등을 사용하도록 함

[그림 9] 일본 구마모토현 상표(지역캐릭터) 활용 현황



- 그런데 ○○시 등 22개 시·군은 이미 개발한 지식재산에 대한 관리 부실로 지역업체 등 활용이 불가, 특히 18개 시·군은 관련 조례조차 미제정
- 이와 같이 지식재산 활용에 대한 적극적인 활용방안 모색 소홀로 고유한 지역 특산물 개발 및 지역 경제 발전의 기회를 상실하는 결과 초래

☞ ○○시 등 22개 시·군에 대하여 아래와 같은 방안을 마련하도록 **“통보”**

- ① 지식재산 현황을 전수조사하여 공유재산관리시스템에 등록·관리하고, ② 매년 공유재산 실태조사 시 지식재산 분야를 포함하며, ③ 업무담당자를 대상으로 지식재산권 관리 교육을 실시하고, ④ 지식재산관리 총괄부서를 지정하여 출원·등록·관리를 일원화하는 방안
- 개발·등록된 특허·실용신안, 디자인, 상표 등이 기업 등에 기술이전되어 상품화되고 매출액 향상으로 이어짐으로써 지방재정을 확충하는 방안 강구

☞ ○○시 등 18개 시·군에 지식재산의 체계적 관리를 위해 조례 제정 **“권고”**

3 유휴재산 활용분야

실 태

- (국·공유지 현황) '23. 6월말 현재 道 내 국유재산은 총 840,024필지, 2,109,000천㎡(재정분석통계), 道·시·군 소유 공유재산은 총 831,442필지, 1,044,332천㎡로 추정
- (국·공유재산 상호점유) '23. 6월말 현재 국가와 자치단체 간 국·공유재산 (토지, 건물) 상호점유 현황을 보면, ○○시 등 7개 시·군이 국유재산 26건, 58,003㎡ 점유, ○○청 등 5개 국가기관이 공유재산 41건, 23,507㎡를 점유

[표 19] 국·공유재산 상호점유 현황('23. 6월말 기준)

(단위 : 건, ㎡)

자치단체가 국유재산 점유			국가가 공유재산 점유		
시·군	점유건	면적	국가기관	점유건	면적
합계	26	58,003	합계	41	23,507
○○시	5	51,747	○○청	26	10,245
○○시	9	2,518	○○○○공단	4	252
○○시	3	1,310	○○○○본부	4	3,905
○○시	1	1,140	○○서	6	9,088
○○시	1	61	○○부	1	17
○○군	3	270			
○○군	4	957			

- (대부료 납부 불합리) 국가가 공유재산 점유시 항상 대부료를 감면받고 있는 반면, 자치단체가 국유재산 점유시 감면기간을 1년만 인정함에 따라 ○○시 등 5개 시·군은 '13년~'23. 11월까지 총 3억 1,914만원의 대부료* 납부
 - * ○○시 298만원, ○○시 2억 226만원, ○○시 698만원, ○○군 99만원, ○○군 1억 593만원
- (국·공유지 교환기준 불합리) 「공유재산법 시행령」 제44조 및 「국유재산법 시행령」 제54조에 국가와 자치단체간 재산을 교환하려는 경우, 상호 협의 하여 개별공시지가 또는 감정평가액을 기준으로 교환할 수 있다고 규정

- (유휴재산 관리) '23. 10월말 현재 우리 道 18개 시·군은 매입 폐교 27건, 미활용 공공청사 시설 등 유휴건물 40건 등 총 67건의 건물과 일단지 10,000㎡ 이상 대규모 토지 54개 필지 1,477,007㎡(446,794평)를 공유재산으로 관리

[표 20] 유휴재산(건물, 토지) 관리 현황('23. 10월말 기준) (단위 : 건, ㎡)

시군명	건물			토지	
	합계	폐교	유휴건물	필지	면적
계	67	27	40	54	1,477,007
○○시	1	-	1	3	239,564
○○시	2	-	2	13	418,251
○○시	3	1	2	2	33,842
○○시	9	4	5	3	36,903
○○시	9	1	8	10	188,534
○○군	2	-	2	-	-
○○군	3	3	-	-	-
○○군	3	2	1	-	-
○○군	7	4	3	-	-
○○군	10	1	9	1	33,307
○○군	5	1	4	1	11,289
○○군	1	1	-	-	-
○○군	1	1	-	3	47,812
○○군	2	1	1	-	-
○○군	1	1	-	-	-
○○군	2	2	-	11	246,851
○○군	6	4	2	1	15,680
○○군	-	-	-	6	204,974

- (폐교·유휴건물) 67건의 건물 중 정부 각종 공모사업을 통해 주민복지시설, 귀농귀촌지원시설, 문화예술시설 등으로 22건의 건물이 활용, 15건 건물은 활용계획에 따라 준비중, 30건은 활용계획 없이 사실상 방치 상태

[표 21] 폐교·유휴건물 활용 정도에 따른 분류 현황('23. 10월말 기준) (단위 : 건)

구분	합계	활용	저활용	미활용
계	67	22	15	30
폐 교	27	14	4	9
유휴건물	40	8	11	21

- (유휴토지) 54개 필지 1,477,007㎡ 중 23개 필지 555,221㎡는 공원, 저류시설, 부지임대 등으로 활용, 12개 필지 529,048㎡는 야구장, 양묘장 등 일부만 사용하는 저활용, 19개 필지 392,738㎡는 미활용 상태

[표 22] 유휴토지 활용 정도에 따른 분류 현황('23. 10월말 기준) (단위 : 건, ㎡)

구분	활용	저활용	미활용
계	23건 / 555,221㎡	12건 / 529,048㎡	19건 / 392,738㎡
주요 사례	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 ○○○○공원, • ○○시 저류시설 • ○○군 ○○○○센터 	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 ○○동 ○○부지 • ○○시 ○○○○○부지 내 양묘장 및 공원조성 	<ul style="list-style-type: none"> • ○○시 배후단지부지 • ○○군 ○○천 생태하천 • ○○군 ○○테마촌 부지

감사 결과

① 국·공유재산 상호 교환을 통한 예산절감 노력 부족

1. 자치단체의 국유재산 사용료 지급기준 불합리

□ '23. 6월말 국·공유재산(토지, 건물)의 상호 점유 현황을 살펴보면, ○○시 등 7개 시·군*이 국유재산 26건 58,003㎡를 점유, ○○청 등 5개 국가기관이 공유재산 41건, 23,507㎡를 점유

* ○○시 5건(51,747㎡), ○○시 9건(2,518㎡), ○○시 3건(1,310㎡), ○○시 1건(1,140㎡), ○○시 1건(61㎡), ○○군 3건(270㎡), ○○군 4건(957㎡)

- 「공유재산법」 제34조 등에 국가 등이 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우 사용·대부료를 감면하도록 규정
 - 또한 「국유재산법」 제34조에 중앙관서의 장은 자치단체가 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우 그 사용료를 면제할 수 있다고 규정
 - 그런데 「국유재산법 시행령」 제32조에 자치단체가 사용료 면제를 받으려면 사전에 재산의 취득 계획을 중앙관서의 장에게 제출하여야 하며, 그 사용허가 기간은 1년을 초과하지 못한다고 규정
 - 그 결과 ○○청 등 국가에서 공용·공공용으로 점유한 공유재산은 사용·대부료를 항상 감면받고 있는데도, ○○시 등 5개 시·군이 점유중인 국유재산은 1년만 사용료를 감면받고 이후에는 감면받을 수 없어 총 3억 1,914만원*의 대부료를 납부
- * '13년 ~ '23년까지 납부액 : ○○시 298만원, ○○시 2억 226만원, ○○시 698만원, ○○군 99만원, ○○군 1억 593만원 / ○○·○○시 대부료 없음
- 그런데 전남도(○○과)는 자치단체가 국유재산을 점유하는 경우 사용료 면제를 1년을 초과해서는 안된다는 「국유재산법 시행령」의 불합리한 조항을 개정하기 위한 노력 소홀

2. 국·공유재산 교환을 통한 예산절감 노력 부족

□ 「공유재산법」 제39조에 자치단체장은 토지, 건물 등의 공유재산을 국·공유재산과 교환할 수 있고, 「국유재산법」 제54조에 국가가 활용하기 위해 필요한 경우 국유재산을 공유·사유재산과 교환할 수 있다고 규정

○ ○○시 등 11개 시·군은 '13년부터 '23년까지 총 15회에 걸쳐 국·공유재산을 교환함으로써 토지매입비 약 123억 2,853만원*의 예산을 절감

* 교환 시 매도 대상(시·군유지) 가격 평정액(개별공시지가, 감정평가액)

※ 국·공유재산 교환 우수사례

- ○○군은 '23년 ○○산 ○○ ○○의숲(도유지)과 ○○생태숲(군유지)을 교환하여 53억 1,870만원 예산 절감
- ○○군은 '23년 ○○산단 내 주차장 조성 예정지(도유지)와 ○○소방서 부지(군유지)를 교환하여 16억 2,792만원 예산 절감

[표 23] 국·공유재산 상호 교환 현황('13년 ~ '23. 10월말 기준)

(단위 : m², 천원)

시·군	교환 횟수	시·군유지		국·공유지		가격평정 방법
		면적	가격 평정액	면적	가격 평정액	
계	15	3,298,484	12,328,533	4,533,895	21,027,954	
○○시	1	2,966	704,834	2,261	704,267	공시지가1
○○시	2	935	160,305	377	195,679	감정평가2
○○시	2	13,047	1,240,845	5,663	1,285,271	공시지가, 감정평가
○○군	1	2,502	137,569	6,226	138,446	공시지가1
○○군	1	3,245,005	5,318,706	4,459,476	5,318,699	감정평가3
○○군	1	4,876	-	1,376	-	협약
○○군	1	2,504	995,726	1,560	995,727	감정평가1
○○군	3	16,554	1,216,663	11,734	2,198,526	감정평가3
○○군	1	3,306	1,627,924	13,841	2,240,713	감정평가3
○○군	1	2,016	227,360	1,838	227,350	공시지가1
○○군	1	4,773	698,601	29,543	7,723,276	감정평가3

- 그런데 ○○시 등 11개 시·군은 국·공유재산 교환 제도를 적극 활용하지 못해 1,971필지를 1,304억 6,183만원에 유상 매입함으로써 예산 절감의 기회 상실

[표 24] 국·공유재산 유상 매입 현황('13년 ~ '23. 10월말 기준) (단위 : 건, 천원)

시·군	유상 매입 현황			시·군	유상 매입 현황		
	사업	필지	매입액		사업	필지	매입액
합 계	189	1,971	130,461,837	○○군	17	36	2,084,455
○○시	18	297	29,435,959	○○군	9	134	12,846,914
○○시	16	406	21,002,248	○○군	33	137	618,036
○○군	4	14	472,006	○○군	5	12	2,564,080
○○군	9	38	653,801	○○군	7	39	272,667
○○군	39	453	39,573,212	○○군	32	405	20,938,453

□ 「공유재산법 시행령」 제44조 및 「국유재산법 시행령」 제54조에 국가와 자치단체간 재산을 교환하려는 경우, 중앙관서의 장과 자치단체가 협의하여 개별공시지가 또는 감정평가액을 기준으로 교환할 수 있다고 규정

- 한편, ○○시 등 7개 시·군은 10건의 국·공유재산을 교환하면서 개별공시지가 대신 감정평가액을 기준으로 실시, 4,217만원의 감정평가수수료 추가 지급

[표 25] 감정평가에 의한 국·공유재산 교환 실시 현황('15년~'23년 기준) (단위 : 천원)

시·군	교환 기관	교환 시기	사업목적	시·군유지 가격평정액(A)	국·공유지 가격평정액(B)	시·군 지급액(B-A)	감정평가 수수료
계			7개 시·군 / 10개 사업	10,479,864	19,167,836	8,687,977	42,177
○○시	○○청	2015년	구)○○○○파출소 교환	127,153	162,679	35,526	1,094
	○○청	2022년	○○파출소↔○○주차장	33,152	33,152	-	271
○○시	○○청	2017년	○○면 농촌 활성화사업	461,939	495,064	33,125	1,582
○○군	○○○위	2019년	○○○○○관리원↔○○위	995,726	995,727	▽1	4,440
○○군	○○○청	2020년	스포츠시설 ↔○○○○고	1,000,925	1,986,265	985,340	4,339
	○○도	2020년	○○○○○원 신축	7,001	4,224	▽2,777	866
	○○도	2022년	○○군↔○○본부 교환	208,737	208,037	▽700	799
○○군	○○도	2023년	군유림↔도유림 교환	5,318,706	5,318,699	-	12,159
○○군	○○도	2022년	○○○○ 주차장↔○○소방서	1,627,924	2,240,713	612,789	7,763
○○군	○○부	2022년	○○군↔○○○○○○○공원	698,601	7,723,276	7,024,675	8,864

* 전남도↔시·군 교환사례 : ○○·○○·○○군 등 4건 / 감정평가액 2,158만원 지급

- 특히 ○○군은 '22. 10월 ○○○학교(군유지)와 ○○해수욕장 주차장 부지(○○부)를 교환하면서 개별공시지가 대신 감정평가액으로 교환함으로써 66억 6,763만원을 더 지급하는 결과 초래

[표 26] ○○군 교환 부지 산정방법에 따른 금액 비교

(단위 : 천원)

산정방법	시·군유지 가격평정액(A)	국·공유지 가격평정액(B)	시·군 지급액(B-A)
감정평가액	698,601	7,723,276	7,024,675
개별공시지가	179,158	536,201	357,043
차액	519,443	7,187,075	6,667,632

- 이와 같이 국·공유재산 교환 시 교환기준 가격을 감정평가액으로 하는 경우 감정평가비용 및 불필요한 추가 예산이 소요되는데도 전남도(○○과)는 개별공시지가를 우선 적용하도록 관계 법령 개정 건의 노력을 하지 않고 있고,
 - 도와 시·군 간 공유재산의 교환 시 개별공시지가를 우선 적용하는 내용의 지침도 제정하지 않고 있는 실정

☞ 전남도(○○과)와 ○○시 등 11개 시·군에 대하여 아래와 같은 방안을 마련하도록 “통보”

- 전남도(○○과)는 자치단체와 국가 간 국·공유재산 상호점유시 상호주의에 반하여 자치단체만 사용료가 부과되는 불합리한 점이 해소되도록 「국유재산법 시행령」의 자치단체의 국유재산 점유 시 사용료 감면 허가기간 1년 규정을 개정하는 방안을 마련
- 전남도(○○과)는 공공목적의 국·공유재산의 교환 시 재정부담이 가중되는 감정평가 방식보다는 개별공시지가 등을 우선 적용할 수 있게 관계 법령을 개정하도록 건의하는 방안을 마련
- ○○시 등 11개 시·군은 국·도유재산 매입이 필요한 경우 국·공유재산 교환 제도를 적극 활용하여 예산을 절약할 수 있는 방안을 마련

② 유희재산(건물,토지)의 적극적 활용방안 모색 소홀

- 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제3조에 지방자치단체의 장은 공유재산의 소극적 관리에서 탈피하여 개발·활용의 적극적 운용으로 재산의 효용성을 증대하고, 지역경제 활성화 수단으로 기능을 강화하도록 규정
- 따라서 시·군이 보유하고 있는 폐교·유희건물, 유희토지의 공공성과 활용가능성을 제고하기 위해서 매입 이후 활용 내역 및 현재 건물, 부지의 상태 등에 대한 정확한 진단이 필요
- 이를 위해 폐교·유희건물, 유희토지의 관리현황 및 활용 정도에 따라 활용, 저활용, 미활용의 3단계 분류 체계*를 마련, '23. 8월 ~ 11월 감사기간 동안 22개 시·군, 해외, 중앙부처, 타 시·도의 우수사례를 조사

[표 27] 폐교, 유희건물·토지 활용 정도에 따른 분류 기준

구분	활용	저활용	미활용
정의	지역 특성과 수요에 부합하여 활용	새로운 활용방안이 필요하거나 활용계획을 준비중인 경우	방치된 경우, 활용계획이 없는 경우, 철거가 필요한 경우
사례	건물		
	토지		

※ 「유희 부동산 관리를 위한 미국 토지은행 사례 연구의 “유형별 부동산의 정의와 특징” 차용(국토연구원, 2023년)

1. 폐교·유희건물의 활용방안 모색 미흡

- 도내 폐교·유희건물에 대한 실태조사 확인 결과, ○○시 등 17개 시·군의 폐교(27건), 유희건물(40건)은 총 67건으로, 재산의 활용 정도에 따라 활용 22건, 저활용 15건, 미활용 30건으로 파악

[표 28] 폐교, 유희건물 활용 정도에 따른 분류 현황('23. 10월말 기준)

구분	합계	활용	저활용	미활용
계	67	22	15	30
폐 교	27	14	4	9
유희건물	40	8	11	21

- 도내 폐교·유허건물에 대한 활용 우수사례를 조사한 결과, 복합문화공간, 관광자원화 등을 통해 지역주민의 소득창출 사례 다수확인

※ 도내 활용 우수사례

- ○○군은 '19년 문체부 공모사업을 통해 폐산업시설 (양조장) 등을 박물관, 전시장, 북카페, 교육체험시설 등 복합문화공간(○○문화예술촌)으로 탈바꿈하여 지역 주민에 문화향유 기회를 제공하고 관광자원화 모색
- ○○군은 '17년 구)○○분교(폐교)를 매입하여 펜션 및 카페, 주민편의시설 등의 ○○면 주민활성화센터 (총사업비 60억원) 사업을 추진, 지역 주민(농업회사법인)이 직접 운영, 소득 창출 모델 구축



- 또한 타 시·도, 해외 우수사례를 조사한 결과, 공공임대주택 등 주거단지 조성, 지역농산물 가공공장 운영을 통한 지역특화 산업화지원 등 지역 특성과 수요에 맞게 폐교 및 유허 청사시설을 적극 활용한 사례 확인

※ 국내·외 활용 우수사례

- 경북 ○○군은 청년 창업 지원을 위해 옛 여관을 리모델링하여 청년 주거공간에 필요한 신규주거단지 (게스트하우스) 조성사업('20~'23년) 추진
- ○○○○관리공사는 서울 도심에 위치한 구)○○○구·○○구 ○○○○위원회를 철거하고 신청사와 공공 임대주택 등으로 개발('23년 준공), 청년 주거안정 도모
- 일본 ○○현 ○○○는 폐교를 '6차산업화 지원센터'로 개조('18년)하고, 현지 민간 사업자가 지역 농산물을 가공하는 식품공장으로 운영



- 그런데 ○○시 (구)○○○초교, ○○군 (구)○○○초교 등 9개 시·군의 폐교·유허건물 30건*은 활용에 대한 자치단체장의 의지와 공무원들의 관심 부족, 공모사업 탈락 등으로 활용계획이 부재한 상태로 방치

* 미활용 현황: ○○ 1, ○○ 1, ○○ 1, ○○ 8, ○○ 5, ○○ 2, ○○ 7, ○○ 2, ○○ 3

○ 따라서 국내·외 유휴재산 활용 사례와 도내 실태조사 결과를 토대로 폐교·유휴건물은 위치와 주변 여건, 활용 가능성 등을 종합적으로 고려하여 지역에 실질적인 도움이 되는 활용방안(가이드라인) 마련 필요

- (도시화 지역) 소상공인 스타트업, 로컬 청년 창업 지원시설, 유치기업 기숙사, 게스트하우스 등 숙박시설 등으로 활용
- (농어촌 지역) 지역 아동·노인센터 등 복합복지시설, 체류형 귀농·귀촌학교 및 정착 지원센터, 스마트팜 교육시설, 농어촌 관광문화 체험시설 등으로 활용

[표 29] 유휴재산의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안

구분	도시화 지역(시단위)		농어촌 지역(군단위)			철거필요
	특성 및 수요	청년, 창업	주거, 숙박	주민복지 증진	귀농어·귀촌	
활용 방안	소상공인 스타트업, 청년 로컬 창업 및 지원시설	기업 직원용 기숙사, 게스트하우스 등 숙박시설	지역아동센터 주간보호시설 복합복지시설	체류형 귀농귀촌학교 및 정착 지원센터	농어촌 관광문화 체험시설	공모사업 신청, 철거 후 부지 활용
주요 사례	폐교를 지역농산물 가공식품 공장으로 운영	게스트하우스 등 신규 주거단지 조성	폐교를 장애인 직업재활시설 등 주민복지증진 시설로 활용	폐교를 귀농귀촌인 지원센터로 운영	폐교를 농촌체험 휴양마을로 운영	노후청사를 공공임대주택으로 개발, 청년 주거안정 도모
	(일본 ○○현 ○○시)	(경북 ○○군)	(○○군)	(○○군)	(○○군)	(○○)

2. 유휴토지 활용방안 강구 노력 소홀

□ 이번 감사 시 대규모 토지(10,000㎡ 이상)의 활용실태를 조사한 결과, ○○시 등 11개 시·군은 총 54개 필지 1,477,007㎡(446,794평)면적을 유휴토지로 관리중

[표 30] 시·군별 10,000㎡ 이상 대규모 토지 활용현황('23. 11월말 기준)

(단위 : 건, ㎡)

구분	합계		활용		저활용		미활용	
	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
계	54	1,476,707	23	555,220	12	529,048	19	392,738
○○시	3	239,564	1	30,646	1	196,793	1	12,125
○○시	13	418,251	7	153,700	4	231,414	2	33,136
○○시	2	33,842	1	21,238	-	-	1	12,604
○○시	3	36,903	1	12,670	2	24,233	-	-
○○시	10	188,534	-	-	1	13,032	9	175,502
○○군	1	33,307	-	-	-	-	1	33,307
○○군	1	11,289	-	-	1	11,289	-	-
○○군	3	47,812	3	47,812	-	-	-	-
○○군	11	246,851	3	68,500	3	52,287	5	126,064
○○군	1	15,680	1	15,680	-	-	-	-
○○군	6	204,674	6	204,974	-	-	-	-

- ① (적극 활용 사례) 폐철도 부지에 공원, 자전거도로 등을 조성한 ○○시 양지바름공원, 저류장 위에 도서관, 체육시설 등을 건립하여 부지 활용도를 높인 ○○시 저류시설 및 어울림센터 등이 대표적 적극 활용 사례로 확인



- ② (저활용 사례) ○○시 ○○○ ○○부지, ○○시 ○○읍 하수처리장부지 등으로 토지를 본래 목적과 다르게 임시적으로 사용하거나 일부만 사용



- ③ (미활용 사례) ○○시 ○○동 배후단지 2필지는 조성 후 현재까지 방치, ○○군 ○○천 생태하천은 '16년 27억원의 사업비를 들여 조성한 후 테크 등 시설이 파손된 채로 방치



□ 국내·외 유희재산 활용 사례와 도내 실태조사 결과를 토대로 유희토지는 해당 재산의 위치와 주변 여건 및 수요, 활용 가능성 등을 종합적으로 고려하여 지역에 실질적인 도움이 되는 활용방안 마련 필요

① (저활용인 경우) 활용계획 없이 일부만 활용하거나 활용계획은 있으나 즉시 활용하지 않은 경우 임시주차장, 꽃밭 조성 등 원상복구가 신속·용이한 임시 편의시설로 우선 활용 필요

[그림 8] 대규모 유희토지 임시 활용 우수사례



② (미활용인 경우) 시·군 누리집 ‘공유재산공개란’에 게시하여 수요자가 알 수 있도록 사전홍보*함으로써 활용·매매·거래 촉진 필요

* 공개중 : ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○

비공개 : ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○

○ 아울러, 유희재산을 활용해 자치단체 자체사업 추진시 국내·외 유희재산 우수활용 사례에 기반한 ‘맞춤형 활용 권고 기준안’에 따라 활용 필요

- (도심 지역) 아파트 밀집지역 공용주차장, 쾌적한 도심환경 조성을 위한 생태공원 및 어린이 생태학습장, 고가도로 밑 생활체육시설 등
- (농어촌지역) 관광안내소, 부족한 숙박시설 대안용 1인용 캡슐호텔 및 캠핑장, 농어촌 고령인구를 위한 체력단련시설(국민체육센터) 설치 등

[표 31] 유희토지의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안

구분	도심지역				농어촌지역		
	주차장	생태공원	고가도로아래 체육 및 꽃길	저류시설	관광안내시설	캡슐호텔	체력단련시설
활용 방안							
주요 사례	아파트 단지 밀집 주변 주차장 조성	폐선부지에 숲, 공연장 체육시설 산책로 조성	고가도로아래 상록수, 분수, 체육시설 등 조성	도심 빗물 침투 위해 저류시설, 체육시설 설치	관광안내소 설치, 족욕 체험장, 팔각정 등 설치	농촌 관광객, 농활 연계한 1인 숙박시설 설치	섬지역 주민 체력단련을 위한 국민 체육센터 건립
	(경기)		(서울)		(충남)	(일본)	

※ 참고자료 : 공익적 목적을 위한 유희토지 활용방안 연구(한국입법정책학회, 2014)

- ☞ ○○시 등 10개 시·군에 대하여 미활용 폐교와 유희건물, 저활용 및 미활용 유희토지에 대해 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안 등을 참고하여 활용 방안을 마련하도록 **“통보”**
- (폐교 및 유희건물) ‘유희건물 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안’에 따라 시단위와 군단위별 지역 특성 및 수요를 파악하여 활용방안 마련
 - (유희토지) ‘유희토지 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안’에 따라 도심 지역과 농어촌지역의 특성을 반영한 토지 활용방안 마련

4 주민불편 해소분야

실 태

- (GB 현황) 광주 근교 道내 4개 시·군(○○, ○○, ○○, ○○) 268.11km²을 광주권 개발제한구역으로 지정·관리 중(최초 지정 1973년)
 - ○○ 40.5%^{108.5km²} > ○○ 29.5%^{79.0km²} > ○○ 15.3%^{39.42km²} > ○○ 14.7%^{41.19km²} 순
 - ※ 전체 511.78km²(100%) : ○○도 268.11km²(52.4%), ○○시 243.67km²(47.6%)
 - 「개발제한구역법」 제3조 등에 따르면 개발제한구역 해제에 관한 도시·군관리계획을 입안하는 경우 중앙(지방)도시계획위원회의 심의를 거쳐 국토부장관이 결정, 면적 1km²(100만m²) 미만인 경우엔 도지사가 결정하도록 규정
 - 또한 「국토계획법」 제11조 등에 따르면 개발제한구역 해제가능총량이 반영된 대도시권 광역도시계획*은 국토부 승인받아 수립**하도록 규정
 - * 인접한 둘 이상의 관할구역에 대한 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 도시계획
 - ** 전남도는 광주시 공동으로 '2020년 광주권 광역도시계획' 수립('20. 1월)
 - 그리고 「도시·군관리계획 변경안 수립지침」 제3장 등에 따르면 공공주택사업, 산업단지, 지역특화발전사업 등 공영개발 방식의 도시용지공급 또는 집단취락지구 등 주민불편해소 사업에 한하여 일부 해제 가능
- (정부 동향) 최근 정부는 지방성장동력 부재에 따른 지방 소멸 위기, 주민불편해소 등을 위해 개발제한구역 제도개편 검토 중
 - 지역현안 추진에 필요한 가용지 부족, 적기에 토지확보 어려움으로 지역발전을 저해하고 있어 자치단체는 전면해제 등 제도개선 요구
 - 거주민의 재산권 제한, 생활불편, 타지역 개발 대비 상대적 박탈감 등으로 주민불편 민원이 지속적으로 제기되고 있는 실정

- 제2회 중앙지방협력회의('22. 10월) : 개발제한구역 해제가능총량 관리방안 개선 등 건의
- 국토부 업무보고 브리핑('23. 1월) : 자치단체 GB 해제 권한 30만m² → 100만m² 확대
- 중앙일보('23. 11. 29.) : 대통령, 개발제한구역 획기적 개편안 지시

□ (道 현황) '2020년 광주권 광역도시계획' 해제가능총량(00.00km²) 내에서 도시용지공급 또는 주민불편해소 유형으로 00.0km² 해제, 잔여 0.00km²

○ 도시용지공급 ○○ ○○산업단지, ○○○○마을 등 3개소 0.00km²

○ 주민불편해소 ○○○○지구 000지구 00.00km²



○ 한편 전남도(○○○○과)는 개발제한구역 해제 등을 위해 '23. 1월부터 해제총량 확대, 해제권한 지방이양, 행정절차 개선 등 다양한 개발제한구역 규제개선을 국회, 중앙정부에 건의·협의 중

※ 주요 추진현황

- 【지역연계】 영·호남 시·도지사 협력과제('23. 1.), 전남-경남 합동 대정부 정책건의('23. 5.)
- 【중앙부처】 국토부 제도개선 건의('23. 2~3.), 중앙지방정책협의회('23. 3.), 행안부 자치분권('23. 5.)
- 【국 회】 규제개선 도지사 건의문 발송('23. 7.), 총선공약 발굴과제 제출('23. 9.)
- 【자체계획】 개발제한구역 추가 해제계획 수립 등 총 4건(도지사 결재)

감사 결과

① 개발제한구역 해제를 위한 대체지 발굴 필요

- 전남도는 '2020년 광주권 광역도시계획'에 해제가능총량 00.00km²를 설정, '06. 12월 ○○ ○○산업단지 등에 00.0km²을 해제하여 0.00km²가 잔존
 - ○○군과 ○○군은 각 총면적의 23.8%와 15.2%가 개발제한구역으로 묶여 있어 지역현안 추진 등에 필요한 적정 가용지 확보에 어려움이 있고, 부지확보가 선행되어야 하는 중앙부처 공모사업에도 진입장벽으로 작용
 - 지역주민 등을 대상으로 개발제한구역 제도 설문조사 결과*, 해제하여 도시개발 등에 활용이 필요하다는 의견이 절대다수(91%)**로 확인
 - * 조사기간 : '23. 11. 1. ~ 11. 15.(15일간) / 조사참여 : 950명(지역주민 등)
 - ** 해제하여 활용 91%(공공목적으로 제한적 48, 적극적 해제 43), 보존 9%
 - 따라서 개발제한구역이 지역성장에 걸림돌이 되지 않도록 지역발전 및 주민불편 해소를 위한 다양한 사업 발굴 필요
 - 한편 전남도(○○○○과)는 ○○○○○ 산업단지 등 00개 사업 00.00km²를 발굴하여 '2040년 광역도시계획'에 해제가능총량 반영을 국토부와 협의 중이나, 미반영될 경우 해제가능총량 잔여량 0.00km² 대비 00.0km²가 부족한 상황

[표 32] 개발제한구역 조정을 위한 전라남도 개발수요 현황('23. 4월말 기준)

구분	개발방향 (지역별 특화전략)	사업추진 (개발제한구역 해제)	지역특성
계		개 사업, km ²	
▣▣▣▣	에너지 기반산업 육성	개 사업, km ² (에너지밸리 산업단지 등)	▣▣▣▣▣▣ 산단 등과 연계한 개발 수요 많음
▣▣▣▣	고품격 주거단지 조성	▣▣개 사업▣▣km ² ▣▣지구 주거단지 등)	▣▣ 인접 출퇴근 용이로 주거단지 조성 수요 많음
▣▣▣▣	바이오·생물의약 기반확충	▣▣개 사업▣▣km ² ▣▣ 산업단지 등)	▣▣, ▣▣ 의약연구원, ▣▣ 병원 등 의약관련 시설 집적
▣▣▣▣	첨단 산업·유통단지 조성	▣▣개 사업▣▣km ² ▣▣ 산업단지 등)	광주연구개발특구에 지정에 따른 개발(▣▣지구 등)

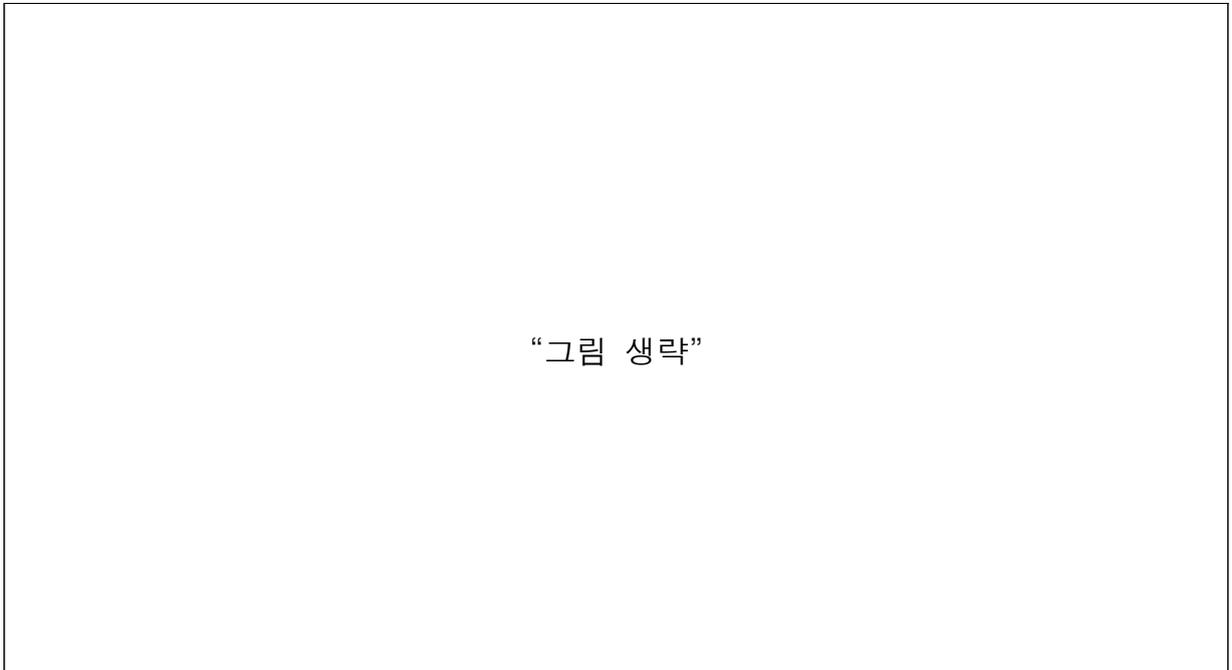
□ 「광역도시계획수립지침」 제3장 제5절 등에 따르면 개발제한구역을 신규 지정하면, 그 면적만큼을 이미 해제된 면적과 상계하여 잔여 해제가능 총량을 재산정할 수 있다고 규정

○ 한편, ○○○○시는 '23. 3월 개발제한구역 해제가능총량 부족을 해결 하기 위해 개발제한구역 대체지를 찾는 용역*을 추진 중

* ○○○○시 녹지축 관리 및 도시관리계획 변경용역('23. 3월~'24. 2월, 87백만원)

○ 이번 감사기간 중에 개발제한구역의 공간적 연속성을 갖는 ○○○(○○○○), ○○○(○○○○) 등 2개소가 개발제한구역 대체지로 적정한 것으로 확인

[그림 9] 광주권 개발제한구역(GB) 대체지(안)



○ 따라서 전남도(○○○○과)는 해제가능총량 확보를 위해 '2040년 광주권 광역 도시계획' 수립과 병행하여 적극적으로 개발제한구역 대체지 발굴 노력이 필요

- 그런데도 선제적으로 해제가능총량을 확보할 수 있는 대체지 발굴 방안에 대해서는 검토하지 않고 있는 실정

☞ 전남도(○○○○과)에 개발제한구역 해제와 관련하여 ○○○○시 사례를 참고하여 해제가능총량 확보를 위한 대체지 발굴 방안도 병행하여 강구 하도록 “통보”

② 개발제한구역 관리 업무 부적정

□ 전남도(○○○○과)는 '19년부터 '23년까지 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시의 자연환경 보전 등 개발제한구역의 지정목적이 달성되도록 관리 중

1. 항공사진 촬영·판독 등 업무 처리 부적정

- 「개발제한구역내 불법행위의 예방과 단속에 관한 규정」 제7조 제1항에 도지사는 개발제한구역의 불법행위를 단속하기 위해 매년 1회 이상 항공사진을 촬영하여 그 성과에 의해 단속하여야 한다고 규정
- 또한 같은 규정 제7조 제2항에 항공사진을 촬영한 기관은 전년도에 촬영한 항공사진과 대비하여 변형된 사항을 일련번호를 부여한 약식현황도에 표시·작성하여 항공사진 및 현황도 각 2부를 시장·군수에게 송부하도록 규정
- 그리고 같은 규정 제7조 제3항에 항공사진 등을 송부받은 시장·군수는 변형된 부분을 현지조사 후 불법 여부를 기재한 조사일람표를 작성하여 이를 표시한 약식현황도 1부와 함께 도지사에게 보고하도록 규정
 - 그런데 전남도(○○○○과)는 '19년부터 '23년까지 매년 1회 이상 항공사진을 촬영하여 관할 시·군에서 단속업무를 수행하도록 관리하여야 하는데도 항공사진 촬영 등을 하지 않고 있는 실정
- 그로 인하여 ○○시 등 4개 시·군은 단속할 명확한 자료가 없어 체계적인 단속 업무가 이루어지지 않은 결과를 초래

2. 개발제한구역 단속공무원 직무교육 등 업무 소홀

- 「개발제한구역내 불법행위 단속에 관한 규정」 제7조 등에 도지사는 개발제한구역 안에서 불법행위를 예방할 수 있도록 단속공무원에 대한 직무교육에 힘써야 하고 소요되는 예산 확보에 최선을 다하도록 규정
- 이와 관련 ○○도는 '19년부터 '23년까지 단속공무원을 대상으로 관련 정보교류와 체계적이고 효율적인 구역관리에 대한 직무교육 실시를 위해 매년 1,000만원의 예산을 편성하여 '개발제한구역 담당공무원 워크숍'을 시행

- 그런데 전남도(○○○○과)는 '19년부터 '23년까지 개발제한구역 담당 공무원에 대한 직무교육을 실시하지 않고, 관련 예산도 확보하지 않는 등 업무 처리 소홀

- 그 결과 단속공무원의 업무미숙 및 전문지식 부족으로 단속업무 수행 능력 저하 초래

3. 개발제한구역의 효율적 관리를 위해 드론을 활용하는 방안 확보 미흡

- 「개발제한구역법」 제2조 등에 자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다고 규정

■ 이와 관련 ○○도는 '19년부터 불법행위에 대한 초기 단속 강화를 통해 조기·신속 적발하여 원상복구하고 재발생률을 줄이기 위한 선제적 대응으로 연간 3회 드론 촬영·판독 후 시·군에 전달하는 등 불법행위 단속업무를 효율적으로 추진



[표 33] ○○도 개발제한구역 드론촬영 및 판독 계획('23년 기준)

구분	1차(영농시작 전)	2차(휴가철 시작전)	3차(휴가철 종료 후)
촬영 및 판독	2023. 3월	2023. 6월 ~ 7월	2023. 10월 ~ 11월

- 그런데 전남도(○○○○과)는 개발제한구역에 대한 관리업무를 수행하면서 개발제한구역 내 불법행위에 대해 드론 등을 활용하여 단속하지 아니하는 등 보다 효율적으로 개발제한구역을 관리하지 못하고 있는 실정

- ☞ 전남도(○○○○과)에 개발제한구역의 불법행위 단속을 위한 항공사진 촬영 및 변형된 사항을 확인하여 현황도 등을 작성·통보하여 관할 시장·군수가 현지조사 후 보고할 수 있도록 **“시정요구”**
- ☞ 전남도(○○○○과)에 개발제한구역 단속공무원의 직무교육 시행 및 관련 예산 확보 방안과 드론을 활용하여 개발제한구역을 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 마련하도록 **“통보”**

③ 개발제한구역 불법행위 단속업무 처리 소홀

- ○○시 등 4개 시·군은 '73년부터 '23년까지 개발제한구역 내 불법행위의 사전 예방과 원상회복 등 불법행위 단속에 관한 업무를 수행 중

1. 불법행위 단속 업무 처리 부적정

- 「개발제한구역법」 제12조 등에 개발제한구역에서는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경을 하려는 자는 시장·군수의 허가를 받도록 규정
- 또한 「개발제한구역내 불법행위 단속에 관한 규정」 제13조 등에 시장·군수는 불법행위에 대하여 자진 시정하도록 하고, 미이행 시 이행강제금을 부과하며, 관계기관에 고발하도록 규정
- 아울러, 시정명령·이행강제금 부과·고발 등의 조치에도 불구하고 불법행위에 대하여 원상복구를 아니하는 경우는 행정대집행을 실시하도록 함
 - 그런데 ○○시, ○○군, ○○군, ○○군(○○과 등 4개과)은 '05년부터 '23년까지 농막, 창고 등 252건, 40,723m²*의 불법행위가 확인되었는데도 시정조치 및 이행강제금 부과 등을 하지 않고 방치

* (○○) 물건적치, 계사 등 88건, 15,445m² / (○○) 육묘장, 창고 등 54건, 7,251m²
(○○) 농막, 창고 등 44건, 1,556m² / (○○) 관리사, 창고 등 66건, 16,471m²

2. 드론을 활용한 개발제한구역의 효율적인 관리 노력 미흡

- 「개발제한구역법」 제2조 등에 자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다고 규정
- 한편 ○○○과 ○○○은 '21. 6월부터 '23년까지 임야 등 광범위한 면적을 제한된 인원으로 도보·차량을 이용한 순찰의 한계를 극복하고 효율적으로 단속업무를 수행하기 위해 무인 드론을 활용하여 적극적으로 관리
 - 그런데 ○○○와 ○○○(○○과 등 2개과)은 '21. 6월부터 '23년까지 개발제한구역에 대한 단속업무를 수행하면서 도보 및 차량만을 이용하는 등 비효율적으로 단속업무 수행

3. 불법행위 단속 공무원 배치 부적정

- 「개발제한구역법」 제13조의4 등에 시장·군수는 개발제한구역의 관리, 개발제한구역 내 불법행위의 예방 및 단속에 관한 업무를 담당하는 지방공무원 및 해당 자치단체에 소속된 청원경찰을 배치하여야 한다고 규정
- 또한 같은 법 시행령 제24조의3 등에 시장·군수는 관할 개발제한구역의 관리, 불법행위의 예방 및 단속 업무를 담당하는 지방공무원 또는 청원경찰을 개발제한구역 면적 10km²당 1명을 배치하도록 함
- 그런데 ○○시, ○○군, ○○군, ○○군(○○과 등 4개과)은 '19년부터 '23년까지 개발제한구역 단속 등 업무를 담당하는 공무원을 적게는 1명, 많게는 9명을 부족하게 배치하여 “1.”과 같은 불법행위 발생 초래

[표 34] 시·군별 불법행위 단속 공무원 배치 현황('19년~'23년 기준) (단위 : km², 명)

시군	개발제한구역 지정면적	담당공무원 배치 현황		
		배치 기준	인원 배치	결원
합계	287.11	31	12	19
○○	42.9	5	4	1
○○	115.18	12	3	9
○○	41.7	5	3	2
○○	87.33	9	2	7

- ☞ ○○시, ○○군, ○○군, ○○군에 대하여 아래와 같은 방안을 마련하도록 **“통보”**
- (공통) 불법행위에 대한 원상복구 방안 등을 검토하고, 조치계획을 수립·시행하는 방안 강구
 - (공통) 개발제한구역의 관리, 불법행위의 예방 및 단속 업무를 담당하는 공무원 등을 현행 규정에 맞게 면적 10km² 당 1명씩 배치 계획을 수립·시행하는 방안 강구
 - (○○·○○) 개발제한구역을 효율적으로 관리할 수 있도록 무인 드론을 적극 활용하는 방안을 마련

4 상수원보호구역 지정 및 관리업무 추진 부적정

□ 전남도는 '22년 기준 16개 시·군 60개소 183.8km²를 상수원보호구역으로 지정·관리

[표 35] 시·군별 상수원보호구역 현황('22년말 기준)

구분	계	광역			여수	순천	담양	곡성	구례	고흥	보성	강진	해남	영암	함평	영광	장성	완도	진도	신안
		주암댐	장흥댐	평림댐																
지정년월		'93.9.	'05.4.	'07.9.	'85.5.	'87.3.	'95.10.	'91.12.	'80.3.	'89.11.	'87.11.	'86.6.	'80.1.	'86.10.	'89.6.	'86.12.	'97.6.	'87.1.	'90.8.	'87.4.
개소수	60	1	1	1	1	2	1	1	2	9	2	4	4	5	2	5	1	10	4	4
면적(km ²)	183.8	65	23	1	1	6	2	2	17	13	2	48	53	15.9	25	15.2	0.2	15.8	5.8	16
취수능력 (m ³ /일)	1815.4	1,180	350	30	1	79	5	1	10	22	3.6	10.8	18.6	14	40	18.9	5	21.5	2.5	2.5
수도 사업자		수자원공사				시장·군수														

1. 상수원보호구역 지정 취소 및 조정 소홀

- 「수도법」 제7조 등에 환경부장관은 상수원보호구역 취수원의 특성 및 지형여건 등을 고려하여 변경할 수 있도록 규정
- 한편 '18. 6월 한국정책평가연구원의 논문에 부산광역시 회동수원지를 대상으로 지리공간정보(GIS)를 활용한 유역 및 수계망의 공간적 분석을 통해 실질적인 상수원보호구역 적용이 가능함을 제시
 - 그런데 ○○군, ○○군은 유역 및 수계망이 고려되지 않은 채 상수원보호 필요성이 없는 토지*를 상수원보호구역으로 지정한 채로 운영 중
 - * ○○군 17필지 7,260km², ○○군 50필지 259km²
 - 또한 ○○군은 ○○·○○상수원보호구역과 연계된 정수장 취수장이 유희시설*인데도 해지를 위한 검토를 미 실시
 - * 장기간 유희(○○ '08년, ○○ '16년)로 사실상 재가동을 하려면 재설치가 필요한 실정
- 그로 인하여 상수원보호 필요성이 없는 토지가 지정되어 사유재산에 대한 불필요한 행위제한이 가해지고 예산이 낭비되는 결과 초래

2. 상수원보호구역 행위허가 부적정

- 「수도법」 제7조 등에 상수원보호구역에서는 상수원 보전을 위해 상수원 오염행위를 금지하고, 행위허가*는 허가나 신고를 받도록 규정
 - * 건축물, 공작물 신·증·개·재축, 토지의 굴착·성토 등 형질변경, 나무의 입목 등

- 또한 「상수원관리규칙」 제20조에 관리청은 보호구역을 매일 순찰하고, 위반행위를 발견하면 고발하거나 원상회복 등 필요한 조치를 하도록 규정
 - 그런데 ○○시 등 4개 시·군(○○, ○○, ○○)은 '08년부터 '23년까지 행위자가 행위허가 없이 상수원보호구역 내에 건축물 신축, 형질변경 등 79건*의 위법행위가 이루어지고 있는데도 아무런 조치 없이 방치
 - * ○○ 27건, ○○ 12건, ○○ 8건, ○○ 32건

3. 상수원보호구역 순찰용 드론 활용 미흡

- ○○군 등 3개군(○○, ○○)은 '20년부터 '21년까지 광역상수원보호구역*의 효율적인 순찰을 위해 무인비행기(드론)을 구매**
 - * 2개 이상 자치단체에 공급되는 상수원보호구역으로 전남 道 보호구역 전체면적의 48%(89km²), 차지
 - ** ○○군 '20. 5. 4., 495만원 / ○○군 '21. 6. 15., 258만원 / ○○군 '22. 12. 28., 617만원
- 「항공안전법」 제125조에 무인비행장치(250g 이상 2kg 이하)를 운행하려면 한국교통안전공단 등이 정한 자격기준 및 시험 절차*를 이수하도록 규정
 - * 공단 온라인배움터 교육 6시간, 필기시험 70점 이상
 - 그런데 ○○군 등 3개군(○○, ○○)은 '19년부터 '21년까지 드론 구매 전 순찰 요원(2명/군) 교육을 미이수, 구매 후 짧게는 3개월, 길게는 1년이 지난 후 교육을 이수하였으며, 감사일 현재까지 드론을 활용한 순찰도 미실시하고 있는 실정

- ☞ ○○군 등 6개 군에 대하여 아래와 같은 방안을 마련하도록 **“통보”**
 - ○○군 등 3개 군에 지리공간정보를 활용하여 유역 및 수계망을 고려한 공간적 분석을 통해 상수원보호구역 해지·조정 할 수 있는 방안
 - ○○군 등 3개 군에 광역상수원 순찰의 효율성을 높이기 위해 구입한 드론을 순찰에 활용할 수 있는 방안
- ☞ ○○시 등 4개 시·군에 대하여 불법행위에 대한 원상복구 방안 등을 검토하고, 앞으로 상수원보호구역 내 순찰을 철저히 하여 위반행위가 발생하지 않도록 **“주의요구”**

IV. 처분 요구

1. 처분요구사항 일람표

(단위 : 건/ 백만원)

합계	시 정			주의	권고	통보
	소계	재정상 처분	재정상 처분외			
18	3 (821,274)	1 (부과 383)	2 (정비 820,891)	1	3	11

(단위 : 건/ 백만원)

연번	지적사항	행정상 처분									
		합계 (A+B +C+D)	시 정						주의 (B)	권고 (C)	통보 (D)
			계 (A =a+b)	재정상 처분(천원)				재정상 처분외 시정 (b)			
				소계		부과	기타				
건 (a)	금액										
	12건	18	3	1	383	383		2 (820,891)	1	3	11
1	공유재산 전담조직 및 관리시스템 운영의 전반적 부실	1									1
2	예산지원 부족으로 형식적 실태조사 초래	1									1
3	비전문가 위촉 등 공유재산심의회 위원 구성 부실	2								1	1
4	시·군유지 관리 부실로 누락자산 다수 발생	2	1					1 (820,891)			1
5	국·공유재산(토지, 건물)에 대한 변상금 부과 부적정	2	1	1	383	383				1	
6	지식재산권 등 무형자산 관리업무 방치	2								1	1
7	국·공유재산 상호 교환을 통한 예산절감 노력 부족	1									1
8	유휴재산(건물, 토지)의 적극적 활용 방안 모색 소홀	1									1
9	개발제한구역 해제를 위한 대체지 발굴 필요	1									1
10	개발제한구역 관리 업무 부적정	2	1					1			1
11	개발제한구역 불법행위 단속업무 처리 소홀	1									1
12	상수원보호구역 지정 및 관리업무 추진 부적정	2							1		1

2. 처분요구서

목 차

- ① 공유재산 전담조직 및 관리시스템 운영의 전반적 부실(통보)
- ② 예산지원 부족으로 형식적 실태조사 초래(통보)
- ③ 비전문가 위촉 등 공유재산심의회 위원 구성 부실(권고, 통보)
- ④ 시·군유지 관리 부실로 누락자산 다수 발생(시정, 통보)
- ⑤ 국·공유재산(토지, 건물)에 대한 변상금 부과 부적정(시정, 권고)
- ⑥ 지식재산권 등 무형자산 관리업무 방치(권고, 통보)
- ⑦ 국·공유재산 상호 교환을 통한 예산절감 노력 부족(통보)
- ⑧ 유희재산(건물, 토지)의 적극적 활용방안 모색 소홀(통보)
- ⑨ 개발제한구역 해제를 위한 대체지 발굴 필요(통보)
- ⑩ 개발제한구역 내 관리 업무 부적정(시정, 통보)
- ⑪ 개발제한구역 내 불법행위 단속업무 처리 소홀(통보)
- ⑫ 상수원보호구역 지정 및 관리업무 추진 부적정(주의, 통보)

전라남도 통보

제 목 공유재산 전담조직 및 관리시스템 운영의 전반적 부실

관계기관(부서) 전라남도(○○과) 및 ○○시 등 22개 시·군(○○관리부서)

내 용

1. 업무개요

전라남도와 22개 시·군은 2023. 9. 1. 기준 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다)과 「전라남도 공유재산 관리 조례」 등에 따라 [표 1]과 같이 총 108,841,652건, 54조 3,860억원의 행정재산 및 일반재산 등 공유재산을 관리하고 있고, 이 중 전라남도 소관 공유재산은 총 106,930,297건, 205,911천㎡로 대장가는 8조 4,323억원이며, 22개 시·군 총 공유재산은 1,815,508건, 844,649천㎡로 대장가는 45조 9,537억원이다.

[표 1] 전라남도 총 공유재산 현황(2023. 9. 1. 기준)

(단위 : 억원)

구 분		합 계	행정재산	일반재산	건설중인 자산
주 체	재산종류				
합 계 (비율)		543,860(100%)	439,236(80.7%)	12,364(2.3%)	92,260(17.0%)
전남도	소 계	84,323(100%)	70,308(83.4%)	1,334(1.6%)	12,681(15.0%)
	토 지	15,902	14,734	1,168	-
	건 물	11,035	10,870	165	-
	기타(공작물등)	57,386	44,704	1	12,681
22개 시·군	소 계	459,537(100%)	368,928(80.3%)	11,030(2.4%)	79,579(17.3%)
	토 지	195,779	188,817	6,962	-
	건 물	59,837	58,829	1,008	-
	기타(공작물등)	203,921	121,282	3,060	79,579

자료 : 전라남도 및 22개 시·군 제출자료 재구성

한편 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 ○○시 등 22개 시·군의 소관 공유재산에 대한 관리실태를 확인해 본 결과, [별표] “공유재산관리시스템과 부동산종합공부시스템 상 공유재산(토지) 불일치 명세”와 같이 공유재산관리시스템에 등록·관리중인 공유재산 토지 현황과 부동산종합공부시스템¹⁾ 상 소관 지방자치단체 명의로 토지 등록 현황자료가 총 111,696건²⁾이 불일치하고 있었다.

그런데도 매년 실시하는 실태조사에서 이상없음으로 조사·보고하는 등 형식적으로 공유재산에 대한 실태조사가 이루어지고 있었고, 감사일 현재까지 불일치 사항을 정정하지 않고 방치하고 있는 등 공유재산 관리가 전반적으로 부실하게 이루어지고 있었다.

이번 감사를 통해 확인한 결과, ① 전담조직의 부족, ② 담당자의 전문성 부족, ③ 부족한 예산지원, ④ 공유재산관리시스템의 미연계 등이 공유재산 부실 관리의 주요 원인으로 확인되었다.

2. 공유재산 전담조직과 인력의 부족

가. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제14조에 따르면 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리·처분하되, 소속 공무원(재산관리관 등)에게 위임하여 공유재산을 관리·처분할 수 있도록 되어 있다.

또한 「전라남도 공유재산 관리 조례」 제2조, 「전라남도 공유재산 관리 조례 시행규칙」 제2조에 따르면 총괄재산관리관은 전라남도의 공유재산을 총괄하는 담당 국장이 되고, 도유재산의 관리와 적정한 처분을 위하여 재산관리관에게 그 소관 재산에 대한 관리 상황의 보고 또는 자료 제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 그 관리 상황을 조사하게 하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있도록 되어 있다.

1) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」, 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙, 「지적측량 시행규칙」과 「국가공간정보센터 운영세부규정」 등에 따라 지방자치단체가 지적공부 및 부동산종합공부의 관리업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 설치된 정보시스템

2) 부동산종합공부시스템에는 시·군 명의로 등기되어 있으나 공유재산관리시스템 상에는 미등록되어 시·군에서 관리하지 않고 있는 자산이 총 51,888건, 공유재산관리시스템상에는 등록·관리 중이나 부동산종합공부시스템상 시·군 명의로 미등기되어 있는 자산 총 59,808건 등 총 111,696건 불일치

이에 따라 전라남도는 총괄재산관리관인 자치행정국장 산하 ○○과에 재산 관리 1개팀이 공유재산 관리업무를 총괄하고, 22개 시·군도 [표 2]와 같이 전담 부서를 구성하여 공유재산을 관리·처분하는 업무를 수행하고 있다.

[표 2] 전라남도 및 22개 시·군 담당인력 및 대장가액 관리 현황(최근 2년 평균)

(단위 : 명, 억원, 건수)

구 분	담당인력	대장가액	재산건수	1인당 담당	
				금액	건수
전남도	4	84,493	106,926,144	21,123	26,731,536
22개 시·군	2.5(평균)	45,953,757	1,815,508	820,603	32,420
목포시	4	2,154,803	21,338	538,701	5,335
여수시	4	3,903,803	48,139	975,951	12,035
순천시	3	6,407,889	50,472	2,135,963	16,824
나주시	3	8,614,469	48,714	2,871,490	16,238
광양시	3	4,361,456	34,060	1,453,819	11,353
담양군	3	845,123	33,183	281,708	11,061
곡성군	2	1,220,071	30,486	610,036	15,243
구례군	2	1,520,198	16,731	760,099	8,366
고흥군	3	1,825,212	88,758	608,404	29,586
보성군	2	1,685,008	45,647	842,504	22,824
화순군	2	1,504,851	38,990	752,426	19,495
장흥군	2	480,992	31,121	240,496	15,561
강진군	2	1,838,127	39,732	919,063	19,866
해남군	2.5	1,627,990	59,356	651,196	23,742
영암군	2.5	1,109,247	941,778	443,699	376,711
무안군	3	1,871,304	50,235	623,768	16,745
함평군	2	562,954	34,239	281,477	17,120
영광군	2	934,883	40,953	467,441	20,477
장성군	3	955,149	40,365	318,383	13,455
완도군	3	998,305	40,026	332,768	13,342
진도군	2	555,405	25,398	277,702	12,699
신안군	1	976,518	55,787	976,518	55,787

자료 : 전라남도 및 22개 시·군 제출자료 재구성

한편 우리나라와 유사한 일본 오사카시의 경우 [표 3]과 같이 계약관재국 산하에 전체 공유재산의 취득 관련 부동산의 적정 가격 평정, 보상금 심사, 이전 및 보상, 수용 업무 등을 담당하는 용지부(2개과)와 공유재산 조사와 관리, 처분에 관한 총괄업무, 보통재산의 관리·처분 등을 담당하는 관재부(2개과) 등 2개 부, 4개과, 107명으로 전담부서를 구성하여 [표 4]와 같이 총 8조 3,445억 엔³⁾ 상당의 공유재산을 관리하고 있다.

3) '23. 12. 6. 기준 한화 약 75조 9,499억원

[표 3] 일본 오사카시 공유재산 전담부서 현황(2023. 9월말 기준)

부서구분			담당인력	담당업무
국	부	과		
합계	2개부 4개과		10개팀 107명	
계약 관재국	관재부	연락조사과	2개팀 20명	공유재산의 조사·관리, 처분 관련 연락 조정, 대장관리 총괄, 보험업무, (행정)재산활용 등
		관재과	3개팀 26명	보통재산의 관리, 부동산의 전용 및 처분에 관한 사무, 임대지의 관리 및 매각
	용지부	심사과	3개팀 21명	부동산 적정 가격 및 임대료 평정, 보상금 심사 등 총괄
		용지과	2개팀 40명	부동산의 취득 및 지상물건 이전 및 보상, 토지 등 수용 업무 등

자료 : 일본 오사카시 제출자료 재구성

[표 4] 일본 오사카시 공유재산 관리 현황(2023년 9월말 기준)

(단위 : km², 백만엔)

구 분	합 계		토 지		건 물	
	면적	대장가액	면적	대장가액	면적	대장가액
합계	72.7	8,344,518	59.8	6,991,909	12.9	1,352,609
행정재산	63.4	7,015,222	51.5	5,796,244	11.9	1,218,978
보통재산	9.3	1,329,296	8.3	1,195,665	1.0	133,631

자료 : 일본 오사카시 제출자료 재구성

또한 일본 도쿄도는 [그림 1]과 같이 「도쿄도 공유재산 규칙」에 따라 재무국 산하 재산운용부에 종합정비과, 관리과, 활용촉진과 등 3개과 95명의 전담조직을 구성하여 공유재산 관리 업무를 처리하고 있다.

[그림 1] 일본 도쿄도 전담부서 조직 현황(2022. 12월말 기준)



따라서 전라남도 및 22개 시·군은 방대한 공유재산을 효율적으로 관리하기 위해 전문성을 갖춘 전담 조직과 인력을 바탕으로 하여 체계적으로 공유재산을 관리할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 전라남도 및 22개 시·군의 공유재산 전담조직 및 인력 현황을 확인한 결과, 전라남도(○○과)는 2022년말 현재 [표 5]와 같이 전체 8조 4,493억원 상당의 공유재산을 1개팀 4명이 전담하여 공유재산 대장가액 대비 1인당 약 2조 1,123억원 상당의 공유재산을 운용·관리중이고, 22개 시·군 역시 1인당 평균 약 32,420건 8,206억원 상당의 공유재산 업무를 처리하고 있는 것으로 나타났다.

[표 5] 전라남도 및 22개 시·군 평균 전담부서 담당 현황(2022년말 기준)

시도명	전담조직	'22년말 공유재산 총액	재산건수	1인당 담당	
				담당 금액	담당 건수
전남도	1개팀 4명	84,493억원	106,926,144	21,123억원	26,731,536
22개 시군	평균 1개팀 2.5명	459,537억원	1,815,508	8,206억원	32,420
서울시	1개과 23명	1,351,625억원	14,836,102	58,766억원	645,047
경기도	2개팀 12명	309,584억원	414,486,218	25,798억원	34,540,518
부산시	1개팀 12명	322,302억원	10,707,138	26,858억원	892,261
광주시	1개팀 7명	143,095억원	22,602,271	20,442억원	3,228,895
일본 오사카시	4개과 107명	83,445억엔	-	780억엔	-
일본 도쿄도	3개과 95명	226,064억엔	-	2,379억엔	-

자료 : 지방자치단체 홈페이지 공개자료 재구성

3. 공유재산 관리 담당 공무원의 전문성 확보 노력 부족

가. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제14조에 따르면 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리·처분하되, 소속 공무원(재산관리관)에게 위임하여 공유재산을 관리·처분하게 할 수 있고, 제94조에 따르면 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원은 필요하다고 인정하면 회계관계공무원 사무의 전부를 대리하거나 그 일부를 분장하는 공무원을 임명할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방공무원법」 제74조에 따르면 모든 공무원과 시보공무원이 될 사람은 담당 직무와 관련된 학식·기술 및 응용 능력을 배양하기 위하여 법령에서 정하는 바에 따라 훈련을 받아야 하고, 지방자치단체의 장은 일상 업무를 통하여 계속적으로 부하직원을 훈련시킬 책임을 진다고 되어 있다.

그리고 「공유재산법」 제96조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 공유재산 및 물품 관리에 관한 사무를 위임받거나 그 사무의 일부를 분장하고 있는 공무원이 은닉된 공유재산의 발굴, 변상금의 징수, 공유재산 또는 물품의 효율적인 대부·사용·신탁·매각 등으로 예산상의 수입을 증대시키거나 지출을 절약하는 데에 기여한 경우에는 「지방재정법」 제48조에 따라 예산성과금을 지급할 수 있고, 제2항에 지방자치단체의 장은 공유재산을 담당하는 공무원에게 예산의 범위에서 공유재산을 총괄하고 유지·관리하기 위한 업무에 필요한 활동비인 관재활동비를 지급할 수 있다고 되어 있다.

아울러 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 우리 도 산하 22개 시·군 대상으로 확인된 공유재산관리시스템 등록자료 불일치 111,696건과 관련하여 그 발생 원인을 분석해 본 결과, ① 공유재산의 취득 단계에서 재정프로그램에서의 자산등록 누락과 매년 실시하는 실태조사 과정에서 합병·분할 등의 필지변동 사유를 반영하지 못한 점, ② 재산관리 대상인 지식재산권에 대한 무지로 관리시스템에 등록하지 않는 점 등 공유재산 담당 공무원의 전문성 부족이 주요한 원인으로 확인되었다.

따라서 전라남도(○○과)는 산하 22개 시·군 공유재산 담당자를 대상으로 주기적으로 공유재산 등록·관리·유지 업무의 전문성 확보를 위해 직무역량 의무교육을 실시하고, 공유재산관리시스템의 업무 프로세스 구축과 함께 시스템 운용에 필요한 매뉴얼 등을 제작·배부하는 등 전라남도 및 22개 시·군 공유재산 업무 담당자의 전문성을 확보하기 위한 노력을 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 전라남도(○○과)는 전라남도 및 22개 시·군 소속 공유재산 담당자를 대상으로 직무역량 강화를 위한 전문교육 과정을 운영하지 않고 있고, 공유

재산 입력 관련 업무 프로세스와 매뉴얼 등의 보조자료 역시 부실하여 일선 시·군 재산관리관이 공유재산 관련 사무를 처리하는데 있어 전문성을 확보하기 위한 여건이 부족한 실정이다.

또한 공유재산을 총괄하고 유지·관리하거나 일반재산에 대한 대부 민원 사무 등을 전담하는 공무원에게 직무역량 강화를 위한 교육비, 현지 출장에 따른 출장 여비 등 별도의 관재활동비도 지원하지 않고 있다.

이와 같이 과도한 업무량과 복잡한 업무 프로세스, 입력·관리 매뉴얼 부재, 직무역량 강화 의무교육 부재 등으로 인하여 공유재산 등록부터 관리, 처분 등 전 과정에서 공유재산이 부실하게 관리되고 있다.

한편 업무의 전문성 향상을 위해 「양성평등기본법」 제31조 등에 따르면 직장 내 성희롱 예방 등의 업무를 담당하는 성희롱 고충담당자는 업무 담당자로 지정되면 6개월 이내에 3일의 의무교육을 이수해야 하고, 이를 미이수할 경우 부진기관 등으로 지정되고 이 기관에 대해 특별교육을 실시하는 등 담당자에 대한 의무교육을 반드시 하도록 되어 있다.

4. 공유재산 취득·관리에 소요되는 예산지원 부족

가. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제18조의2 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 공유재산의 원활한 수급과 개발 등을 통한 공유재산의 효용을 높이기 위하여 공유재산관리기금을 설치할 수 있도록 되어 있다.

또한 같은 법 같은 조 제3항에 따르면 공유재산관리기금은 공유재산의 취득에 필요한 비용의 지출, 일반재산의 관리·처분·개발에 필요한 비용의 지출, 일반재산 중 부동산의 관리·처분에 관한 사무의 위임·위탁에 필요한 귀속금 또는 위탁료 등의 지출, 전출금 등으로 사용토록 되어 있다.

그리고 「전라남도 공유재산 관리 조례」 제11조에 따르면 도지사는 공유재산을 매각하였을 때에는 그 매각대금을 매각재산에 상응하는 새로운 재산 조성비에 충당하도록 노력하여야 한다고 되어 있다.

나아가 「공유재산법」 제14조 제3항에 따르면 도지사가 시장·군수에게 공유재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임하여 집행하게 하는 경우에는 그 사무에 드는 경비를 보전하게 하기 위하여 대통령령으로 정하는 금액을 해당 시·군에 귀속시켜야 한다고 되어 있고, 전라남도는 이에 따라 [표 6]과 같이 사용료·수입금·변상금 등에 대해 일정비율에 따라 22개 시·군에 예산을 배분하고 있다.

[표 6] 2022 회계연도 시·군 공유재산 경비(임대료·수입금·사용료 등) 배분 현황

(단위 : 원)

구 분	배분액	구 분	배분액	구 분	배분액	구 분	배분액
합계	1,634,785,090	광양시	120,829,150	화순군	86,791,830	함평군	96,473,450
		담양군	106,854,250	장흥군	50,904,350	영광군	19,522,020
목포시	14,600	곡성군	52,793,700	강진군	39,323,190	장성군	139,042,370
여수시	154,881,490	구례군	18,573,440	해남군	204,261,460	완도군	4,522,450
순천시	212,977,630	고흥군	27,276,380	영암군	35,098,930	진도군	8,426,050
나주시	114,108,890	보성군	53,773,410	무안군	37,594,060	신안군	50,741,990

자료 : 전라남도 회계과 등 제출자료 재구성

한편 ○○군은 소관 공유재산의 임대 및 처분 등의 수익금을 재원으로 하여 노후화된 청사 건축과 공(공)용 재산의 취득 등을 위해 2013. 10. 2. ‘○○군 공유재산 관리 특별회계’를 설치, 2023. 12. 6. 감사일 현재 25억원 상당의 특별회계를 운용중에 있다.

또한 ○○군은 투자유치 대비, 귀농어·귀촌택지개발, 토석 채취장 등 각종 공공사업을 위한 부지 매입을 목적으로 군비 출연금과 일반재산 매각 수입금, 대부료와 변상금 등을 재원으로 2027년까지 500억원을 목표로 ‘○○군 공유재산 관리기금’을 설치하기 위해 2023. 8. 4. 「○○군 공유재산 관리기금 설치 및 운용에 관한 조례」를 제정하고 기금을 조성중에 있다.

따라서 전라남도와 ○○시 등 20개 시·군⁴⁾은 공유재산의 매각대금, 사용료, 대부료, 변상금, 수입금 등과 공유재산의 관리·처분 사무를 대행함에 따른 경비 보전 예산 등을 재원으로 매각재산에 상응하는 새로운 재산 조성비, 소관 및 위임 공유재산의 실태조사에 필요한 경비, 기타 공유재산의 효용가치를 상승시킬

4) ○○시, ○○시, ○○시, ○○시, ○○시, ○○군, ○○군

수 있는 지출 등으로 활용될 수 있도록 공유재산관리기금 등을 조성하는 노력을 할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 전라남도(○○과)와 ○○시 등 20개 시·군은 공유재산의 효율적인 관리와 새로운 재산 조성비, 실태조사를 위한 경비 등을 위한 공유재산관리 목적의 기금을 구축하지 않고 매각료·사용료 등의 수입 전체를 세외수입으로 일반 회계에 세입처리하고 있다.

그로 인하여 단기적으로는 실태조사 등 공유재산을 효율적으로 관리하기 위한 비용의 재원을 충분히 확보하지 못하고 있고, 장기적으로는 계획적인 기반시설 확충과 공공사업 유치 등에 적절히 대처하지 못하고 있는 실정이다.

5. 타 시스템 미연계로 누락자산 다수 발생

가. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제44조에 따르면 지방자치단체의 장은 공유재산의 구분과 종류에 따라 소관 공유재산의 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 하고, 공유재산의 대장에 도면 및 이에 관련되는 증명서류를 첨부하여 갖추어 놓아야 하며, 이 경우 공유재산의 대장은 전산자료로 대신할 수 있다고 되어 있다.

또한 이를 바탕으로 전라남도는 시도행정시스템 내에, 22개 시·군은 새올행정시스템 내에 공유재산관리시스템을 운용중이며, 현행 공유재산 등록은 ① 지방재정관리시스템을 통한 예산지출일 경우 분개 및 자산등록을 통해 자동연계 등록 방식, ② 기부채납 등 무상취득의 경우 공유재산관리대장에 직접 입력하는 방식 등 이원화된 방식으로 운용중에 있다.

그리고 「공유재산법」 제45조에 따르면 공유재산의 사무를 취급하는 공무원 은 체납처분을 포함하여 공유재산을 관리하기 위하여 필요한 경우에는 등기소나 그 밖의 관계 행정기관의 장에게 무료로 필요한 서류의 열람·복사를 요구하거나 그 등본, 초본 또는 등기사항증명서의 발급을 청구할 수 있다고 되어 있다.

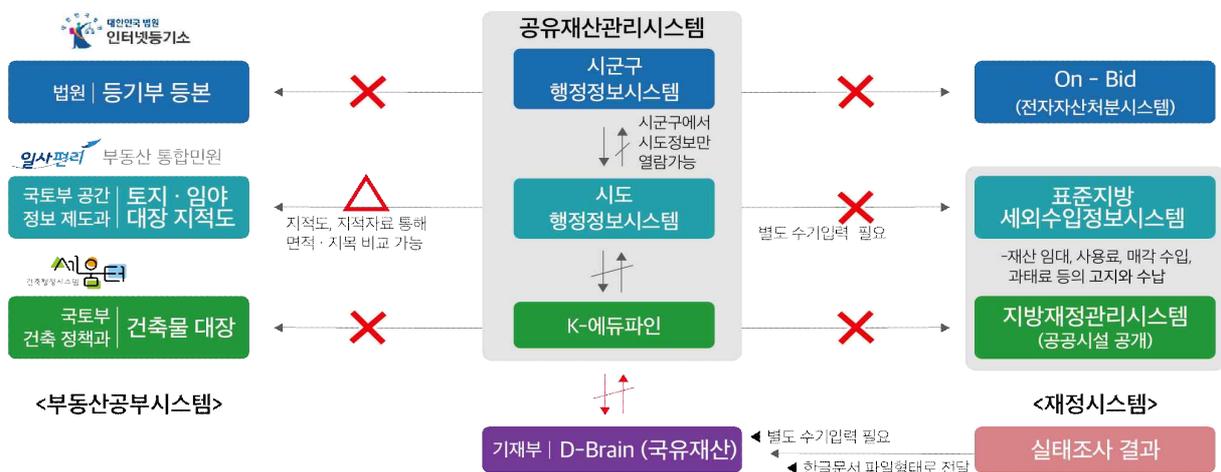
한편, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조에 따르면 토지의 표시와 소유자에 관한 사항, 건축물의 표시와 소유자에 관한 사항, 토지의 이용 및 규제에 관한 사항, 부동산의 가격에 관한 사항 등 부동산에 관한 종합정보를 ‘부동산종합공부’에 기록·저장하여 이를 바탕으로 부동산종합공부시스템을 운영하고 있다.

따라서 전라남도(○○과)는 「공유재산법」 제45조에 따라 공유재산의 원활한 관리를 위해 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 단순 조회만 가능한 부동산종합공부시스템의 토지 정보가 자동으로 연계되고, 표준지방세외수입정보시스템과 온-비드 등의 기타 재정시스템의 재정자료 역시 자동 연계될 수 있도록 공유재산관리시스템을 주관하는 행정안전부에 필요한 정보의 열람·연계 등의 개선을 요구할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 현행 공유재산관리시스템은 토지의 표시와 소유자 변동사항 등 중요한 정보가 기록된 부동산종합공부시스템의 정보에 대해 개별 필지별로 단순 조회만 가능하고, [그림 2]와 같이 면적, 기준가액, 등기·등록 변동사항, 지적 변동 등 타 시스템의 중요 변동자료와 공유재산관리시스템과는 자동으로 연계되어 지원되지 않는 실정이다.

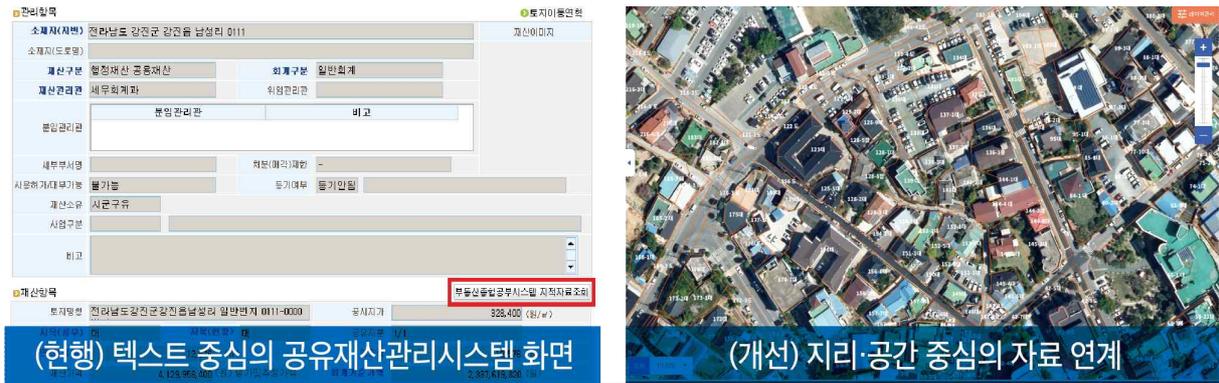
[그림 2] 공유재산관리시스템과 타시스템 연계 현황



※ ‘공유재산의 통합적 관리체계 구축방안(국토연구원) 자료 발췌

또한 현행 공유재산관리시스템은 [그림 3]과 같이 항공사진과 지적도 등의 정보도 연계되지 않고 단순히 텍스트 위주로 구성되어, 지리·공간 기반의 부동산 정보가 많은 공유재산 관리에 효율적이지 못한 한계를 보이고 있다.

[그림 3] 공유재산관리시스템 실제화면 구성 및 공간정보시스템 화면



그리고 기획재정부에서 운용 중인 D-Brain과 표준지방 세외수입정보시스템 등과의 자료가 연계되지 않고 있고, 중앙부처 예산지출을 통한 공유재산 취득과 민간 기부채납 등 예산지출을 수반하지 않는 사례, 전자자산처분시스템(On-Bid)을 통한 자산매각 등에 대해서도 자료가 연계되지 않아 별도 수기 입력을 해야 하는 등 공유재산 취득·관리·처분에 있어 비효율을 초래하고 있다.

관계기관 의견 전라남도(○○과)와 ○○시 등 22개 시·군(재산관리부서)은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항

1. 전라남도지사는

- ① 공유재산 전담인력에 대한 총액인건비 외 증원 요청 등 인력확충 방안을 관계 부처에 건의하는 방안을 강구하고,
- ② 22개 시·군 공유재산 담당자를 대상으로 직무역량 의무교육을 실시하고 공유재산 등록 및 관리업무 관련 프로세스 구축과 시스템 사용 매뉴얼을 제작·배부하며,

업무 추진에 필요한 교육비 등 관재활동비를 지원하는 방안을 강구하고,

- ③ 공유재산의 효율적 관리를 위해 공유재산관리기금을 신설할 것과 실태조사를 위한 경비 등을 반영하여 22개 시·군에 추가 예산을 배분하는 방안을 강구하며,
- ④ 공유재산관리시스템에 부동산종합공부시스템과 공간정보시스템의 등기·공간·지리 정보 등이 연동될 수 있도록 관계 중앙부처에 시스템 개선을 요구하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2. ○○시 등 22개 시장·군수는 공유재산을 전담·총괄하는 담당자 1명과 일반 재산 대부 관련 담당자 1명 등으로 분리하는 공유재산 관리 전담조직을 구성하는 방안을 강구하고,

3. ○○시 등 20개 시장·군수는 공유재산의 효율적 관리와 체계적인 자산 확충 등을 위해 공유재산관리기금을 신설·운영하는 방안을 검토하시기 바랍니다.
(통보)

“별표 1 생략”

전라남도 통보

제 목 예산지원 부족으로 형식적 실태조사 초래

관계기관(부서) 전라남도(○○과)

내 용

1. 업무개요

전라남도 및 22개 시·군 재산관리관은 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다) 제44조와 「공유재산법 시행령」 제49조에 따라 1년에 한 번 이상 소관 공유재산의 등기 및 지적 현황 등에 대한 실태조사를 실시하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제44조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 공유재산의 구분과 종류에 따라 소관 공유재산의 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 하고, 공유재산의 대장에 도면 및 이에 관련되는 증명서류를 첨부하여 갖추어 놓아야 하며, 대장은 전산자료¹⁾로 대신할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 제44조 제2항에 따르면 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하여야 하고, 제47조 등에 전년도 및 해당 회계연도 간 증감보고서와 매년 12월 31일 현재를 기준으로 개정된 가격에 따른 현재액보고서를 작성하여 해당 지방의회에 보고하여야 하며, 공유재산의 증감 및 현황을 작성하면 증감의 원인별·명세별로 전년도와 비교하여 심사·분석하고 조례에 따라 회계연도마다 1회 이상 주민에게 공개하여야 한다고 되어 있다.

1) 전라남도는 ‘시도행정시스템’, 22개 시·군은 ‘새울행정시스템’ 내 ‘공유재산관리시스템’을 운영, 전체 공유재산 대장 및 도면, 증명서류를 전산화하여 관리중

그리고 「공유재산법 시행령」 제49조 제3항에 따르면 재산관리관은 그 소관 공유재산의 실태를 조사하려는 경우에는 공유재산의 이용 실태 등을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 기준인 「지방자치단체 공유재산 운영기준」²⁾에 따라 실태조사 대상 공유재산을 선정하고 해당 공유재산에 대해 1년에 한 번 이상 공유재산의 등기 및 지적 현황, 주위 환경, 이용 현황, 그 밖에 공유재산의 보존·관리 등에 필요한 사항 등에 대해 실태조사를 하여야 한다고 되어 있다.

아울러 「공유재산법 시행령」 제49조 제2항에 공유재산의 실태조사 결과 장부상의 지목과 현재의 이용 상태가 서로 다른 경우에는 공유재산 실태조사표를 첨부하여 지목변경을 신청할 수 있다고 규정되어 있다.

또한 「공유재산법」 제14조에 따르면 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리·처분하되, 도지사는 시장·군수에게 위임하여 그 재산을 관리·처분하게 할 수 있으며, 위임하여 집행하게 하는 경우 그 사무에 드는 경비를 보전하게 하기 위해 대통령령으로 정하는 금액을 해당 시·군에 귀속시켜야 한다고 되어 있다.

그리고 「공유재산법 시행령」 제10조에 따르면 「공유재산법」 제14조 제3항에서 ‘대통령령으로 정하는 금액’이란 [표 1]과 같이 5가지 형태로 규정하고 있으며, 시장·군수는 귀속받은 사용료·대부료·변상금 등을 공유재산을 적정하게 관리하는데 필요한 비용에 충당하도록 노력하여야 한다고 되어 있다.

[표 1] 「공유재산법 시행령」 제10조(사용료 등의 귀속) 규정 현황

각호	구 분	금 액
1	사용허가 또는 대부의 경우	100분의 50
2	변상금 징수의 경우	100분의 50
3	매각의 경우	100분의 20이상 100분의 30 이하
4	관리위탁의 경우	100분의 20
5	가. 분양형 신탁, 위탁재산 분양형 개발 나. 임대형 신탁, 임대형 개발 다. 혼합형 신탁, 혼합형 개발 라. 위탁관리(매각 제외)	100분의 20 100분의 50 분양 100분의 20 임대 100분의 50 100분의 20

2) 무단점유재산 1년, 타인의 건물로 점유된 공유지 1년, 유휴재산 1년, 유상대부재산 1년, 무상대부재산 2년, 도서지역 2년, 직접 사용 중인 행정재산 3년, 대규모 임야 3년, 그 밖에 지방자치단체의장이 지정하는 재산 1년

또한 「전라남도 사무위임 조례」 제2조 [별표 4]에 따르면 ‘도유일반재산 보존관리 및 실태조사’ 사무는 「공유재산법」 제14조와 제44조 등에 따라 시장·군수에게 위임할 수 있다고 규정하고 있으며, 「지방재정법」 제28조에 도지사가 시장·군수에게 그 사무를 집행하게 할 때에는 그 사무 집행에 드는 경비를 부담하여야 한다고 되어 있다.

한편, 전라남도(○○과 등 각 재산관리관)는 「공유재산법」 제14조에 따라 사무위임에 따른 공유재산임대료, 도로사용료, 하천사용료, 공유재산매각 귀속 수입금, 변상금 등의 경비를 일정 비율에 따라 [표 2]와 같이 22개 시·군에 공유재산 처분·관리에 관한 경비 일부를 보존하고 있다.

[표 2] 도유재산 관련 2022회계연도 시·군 경비 배분 현황

(단위 : 원)

시군명	합계	임대료	매각수입금	도로점용료	하천사용료	기타수입
합 계	1,634,785,094	111,175,750	672,811,770	142,197,190	1,913,740,310	43,033,284
목포시	14,600	14,600	-	-	-	-
여수시	154,881,490	2,157,740	5,665,500	6,052,020	62,705,410	1,808,950
순천시	212,977,630	17,633,310	102,270,000	728,970	15,938,810	2,559,120
나주시	114,108,890	6,161,560	63,546,000	9,358,040	8,889,090	1,403,850
광양시	120,829,150	645,160	13,839,520	24,196,620	1,801,484,781	13,891,300
담양군	106,854,254	9,515,390	65,210,840	7,014,420	2,020,640	782,444
곡성군	52,793,700	4,285,150	11,137,500	7,576,920	5,113,180	2,487,170
구례군	18,573,440	4,474,980	3,550,500	1,934,250	1,625,880	283,990
고흥군	27,276,380	353,310	-	7,938,030	979,330	-1,660,840
보성군	53,773,410	1,428,640	-	13,827,150	2,493,920	11,062,380
화순군	86,791,830	9,949,050	19,031,000	14,333,040	1,253,560	3,136,540
장흥군	50,904,350	2,717,970	23,086,370	-	-	-
강진군	39,323,190	3,585,450	29,606,700	319,690	4,514,060	1,207,770
해남군	204,261,460	9,866,120	148,000,000	12,321,460	422,440	203,560
영암군	35,098,930	17,758,890	-	2,586,540	4,232,050	899,010
무안군	37,594,060	2,081,440	-	11,019,570	-	2,051,820
함평군	96,473,450	1,376,290	83,590,230	3,319,340	198,950	-
영광군	19,522,020	1,218,520	-	5,359,750	57,500	-
장성군	139,042,370	10,800,550	104,277,610	-	1,182,810	261,750
완도군	4,522,450	126,420	-	-	5,320	-
진도군	8,426,050	756,710	-	838,080	602,580	1,091,980
신안군	50,741,990	4,268,500	-	13,473,300	-	1,562,490

자료 : 전라남도 ○○과 제출자료 재구성

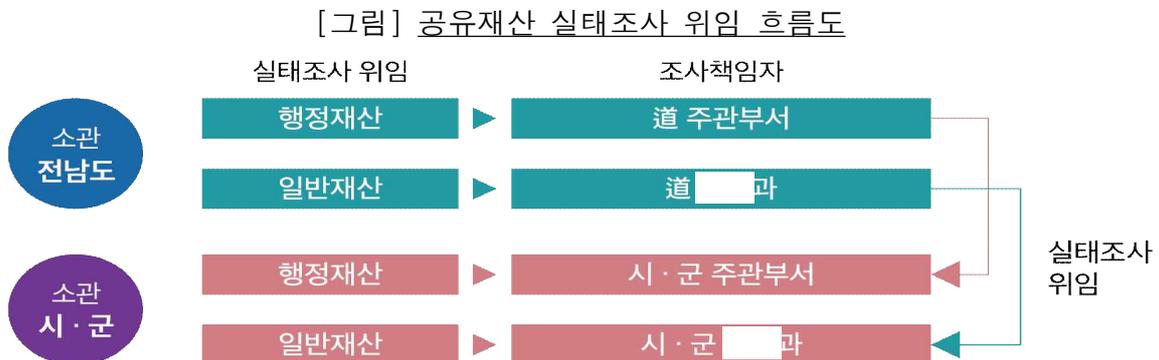
아울러 전라남도 소관 일반재산을 전담하는 ○○과는 ‘2023년도 공유재산 실태조사 결과 제출’ 공문³⁾ 등을 통해 매년 22개 시·군에 도유재산 중 일반재산에 대한 실태조사를 의뢰하고 있으며, 행정재산을 전담하는 각 재산관리부서는 유사한 공문 등을 통해 매년 22개 시·군에 위치한 소관 행정재산에 대한 실태조사를 의뢰하고 있다.

따라서 ○○시 등 22개 시·군 재산관리관은 「공유재산법」 제44조와 「공유재산법 시행령」 제49조, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제25조 등에 따라 소관 공유재산의 종류에 따라 공유재산의 등기 및 지적 현황, 주위 환경, 이용 현황, 그 밖에 공유재산의 보존·관리 등에 필요한 사항 등에 대해 매년 1회 이상 실태조사를 의무적으로 실시하고 그 결과 및 증감보고서, 현재액보고서 등을 작성하여 지방의회에 보고하고 결과를 바탕으로 심사·분석하여야 한다.

또한 전라남도(○○과)는 소관 공유재산에 대한 실태조사를 추진할 경우 직접 수행하거나 시·군에 공유재산 실태조사 사무를 위임할 수 있으며, 시·군에 실태조사를 위임할 경우 그에 대한 소요 경비를 부담하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

한편 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 22개 시·군의 공유재산에 대한 실태조사를 확인한 결과, 전라남도(○○과 등 각 재산관리관)는 「공유재산법」 제14조에 따라 소관 공유재산의 종류에 따라 일반재산(○○과 소관)과 행정재산(각 재산관리부서)에 대한 실태조사를 [그림]과 같이 공유재산의 소재지 시·군에 실태조사 사무 전체를 위임하고 있었다.



3) 전라남도 ○○과-00000(2023. 00. 00.)호

그런데 전라남도에서 별도의 조사 비용을 산정하지 않고 조사경비에 대한 부담도 하지 않고 있어서, ○○시 등 22개 시·군은 별도의 실태조사 전문인력 채용 등 충분한 예산지원 없이 소관 공유재산과 소재지 도유재산 전체에 대한 실태조사 업무를 추진하고 있는 실정이다.

그로 인하여 ○○시 등 22개 시·군은 2023. 10월말 현재 [별표] “공유재산관리시스템과 부동산종합공부시스템상 공유재산(토지) 불일치 명세”와 같이 공유재산관리시스템에 등록·관리중인 공유재산 토지 현황과 부동산종합공부시스템⁴⁾상 소관 지방자치단체 명의의 토지 등록 현황자료가 총 111,696건⁵⁾이나 불일치하게 관리되는 결과를 초래하였다.

한편 전라남도 ○○○○과는 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조 등에 따라 개별토지 가격의 객관적이고 합리적인 산정을 위해 매년 개별공시지가 조사업무를 추진하고 있고, 정확한 조사를 위해 공무원 또는 기간제를 채용하는데 소요되는 예산⁶⁾을 지원하고 있다.

관계기관 의견 전라남도(○○과)는 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항 전라남도지사는 공유재산에 대한 내실있는 실태조사 추진을 위해 공무원 등 채용 예상 비용을 산출하고, 도유재산에 대한 실태조사를 22개 시·군에 위임 시 조사비용의 일정 비율을 도비로 지원하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

“별표 생략”

4) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」, 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙, 「지적측량 시행규칙」과 「국가공간정보센터 운영세부규정」 등에 따라 지방자치단체가 지적공부 및 부동산종합공부의 관리업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 설치된 정보시스템

5) 부동산종합공부시스템에는 시·군 명의로 등기되어 있으나 공유재산관리시스템 상에는 미등록되어 시·군에서 관리하지 않고 있는 자산이 총 51,888건, 공유재산관리시스템상에는 등록·관리 중이나 부동산종합공부시스템상 시·군 명의로 미등기되어 있는 자산 총 59,808건 등 총 111,696건 불일치

6) 조사대상 5,369,434건 / 채용인원 총 45명 / 1명당 인건비 연평균 38백만원

전라남도

권고·통보

제 목 비전문가 위촉 등 공유재산심의회 위원 구성 부실

관계기관(부서) 전라남도(○○과), ○○시(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○○○과), ○○군(○○○○과), ○○군(○○○○과), ○○군(○○○○과)

내 용

1. 업무 개요

전라남도 및 22개 시·군은 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 소관 공유재산을 적정하게 보호하고 효율적으로 관리·처분하기 위해 각각 공유재산심의회를 구성하여 운영하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「공유재산 및 물품 관리법」 제16조 제1항에 따르면 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의 장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 둔다고 되어 있다.

또한 같은 법 제16조 제2항에 따르면 공유재산심의회는 [표 1]과 같이 각 호의 사항을 심의한다고 되어 있다.

[표 1] 「공유재산법」 제16조 제2항(공유재산심의회)

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none">1. 제10조 및 제10조의2에 따라 중기공유재산관리계획 또는 공유재산관리계획을 수립하거나 변경하는 경우2. 제11조에 따라 행정재산의 용도를 변경하거나 폐지하려는 경우3. 제11조에 따라 일반재산을 행정재산으로 용도를 변경하려는 경우4. 제12조 단서에 따라 무상으로 회계 간의 재산 이관을 하는 경우5. 제24조 또는 제34조 및 그 밖에 다른 법률에 따라 사용료 또는 대부료를 감면하는 경우6. 그 밖에 공유재산의 관리·처분 등에 대하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 경우 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

그리고 같은 법 제16조 제3항에 따르면 공유재산심의회는 위원장은 해당 지방자치단체의 부단체장으로 하며, 부위원장은 해당 지방자치단체 소속 재산관리 담당 국장과 민간위원 각 1명으로 하고, 민간위원인 부위원장은 공유재산심의회에서 호선하도록 되어 있다.

또한 위원은 해당 지방자치단체 소속 공무원과 공유재산 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하고, 이 경우 민간위원의 정수는 전체 위원 정수의 과반수가 되어야 한다고 규정하며, 각 호에 따라 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 7명 이상 15명 이하의 위원으로 구성한다고 되어 있다.

아울러 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제10조의3 제1항에 따르면 공유재산심의회 민간위원은 [표 2]와 같이 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려하여 위촉한다고 되어 있다.

[표 2] 「공유재산법 시행령」 제10조의3(공유재산심의회 구성 및 운영) 제1항

<ol style="list-style-type: none"> 1. 변호사, 공인회계사, 세무사, 감정평가사 또는 법무사 자격을 취득한 후 해당 분야에서 3년 이상 활동한 경력이 있는 사람 2. 국·공유재산의 관리 또는 회계업무 담당 공무원으로 근무한 경력이 있는 사람 3. 그 밖에 지방재정, 부동산, 건축 또는 도시계획에 관한 학식과 전문지식이 풍부한 사람으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정한 자격요건을 갖춘 사람

따라서 전라남도 ○○시 등 22개 시·군은 공유재산심의회를 구성하여 민간위원을 위촉할 경우 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제10조의3에 제1항에 따라 지방재정, 부동산, 건축 또는 도시계획에 관한 학식과 전문지식이 풍부한 사람으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정한 자격요건을 갖춘 사람으로 위촉해야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 ○○시 등 4개 시·군(○○군, ○○군, ○○군)은 [표 3]과 같이 2018. 1. 7.부터 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 지역 내에서 전문가를 위촉하기 어렵다는 이유만으로 관계 법령을 위반하여 지방재정, 부동산, 건축 또는 도시계획에 관한 학식과 전문지식과 연관성이 부족한 ○○○○봉사회장, ○○○봉사회장 등을 민간위원으로 위촉하였다.

또한 ○○시 등 6개 시·군(○○군, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군)은 [표 3]과 같이 정무직 공무원인 지방의회의원을 임의로 민간인으로 분류하였고, 단순히 지방의회 의장이 추천하는 지방의원이라는 이유만으로 관련 자격에 대한 검증 절차 없이 추천만으로 위촉하였다.

[표 3] 공유재산심의회 민간위원 부적정 위촉 명세(2018. 1. 7. ~ 2023. 12. 6. 기준)

시군명	총원	부적정 위촉 명세	
		비전문가 위촉	지방의원 위촉
합계		4개 시·군	6개 시·군
○○시	15명	1명(국제상학 교수)	2명
○○군	12명	1명(○○○○봉사회장)	-
○○군	11명	1명(○○○봉사회장)	-
○○군	11명	-	1명
○○군	13명	-	2명
○○군	15명	-	1명
○○군	11명	-	2명
○○군	10명	-	1명
○○군	8명	2명(○○○○○지회장, 자치회장)	-

자료 : ○○시 등 제출자료 재구성

그로 인하여 공유재산심의회 심의위원의 전문성과 공정성을 확보하지 못한 채 공유재산의 관리·처분에 관하여 자문을 함으로써 행정의 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 전라남도(○○과)와 ○○시 등 9개 시·군(재산관리부서)은 감사 결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항

1. ○○시장, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수는 기위촉된 민간위원에 대한 자격 검증 후 관계 법령에서 규정하고 있는 해당 분야 전문가 등으로 (재)구성하는 방안을 마련하고,**(권고)**
2. 전라남도지사는 전문성과 객관성이 확인된 도내 공유재산심의회 예비위원 명단을 작성·관리하여 시·군에서 심의위원 구성 시 활용할 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

전라남도

시정요구·통보

제 목 시·군유지 관리 부실로 누락자산 다수 발생

관계기관(부서) ○○시 등 22개 시·군(○○관리부서)

내 용

1. 업무개요

○○시 등 22개 시·군은 [표 1]과 같이 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 “공간정보관리법”이라 한다)에 따라 부동산종합공부시스템을 통해 부동산 정보를 종합적으로 관리하고, 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다)에 따라 공유재산관리시스템을 통해 소관 공유재산을 관리하고 있다.

[표 1] 부동산종합공부시스템과 공유재산관리시스템 운영 현황(2023. 10월말 기준)

(단위: 건)

구분	관계 법령	관리 주체	시·군 관리 부서	시·군유지 등록 현황
부동산종합공부 시스템	「공간정보관리법」	지적소관청	지적부서	691,015
공유재산관리 시스템	「공유재산법」	지방자치단체 재산관리관	재산관리부서	700,202

자료 : 관계법령 및 ○○시 등 22개 시·군 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

「공간정보관리법」 제76조의2에 따르면 지적소관청은 부동산의 효율적 이용과 정보의 종합적 관리·운영을 위하여 부동산종합공부를 관리·운영하도록 되어 있고, 같은 법 제76조의3에 따르면 지적소관청은 부동산종합공부에 토지의 표시와 소유자에 관한 사항 등1)을 등록하도록 되어 있다.

또한 「공유재산법」 제44조에 따르면 지방자치단체의 장과 각 관서의 장은 소관 공유재산의 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 취하여 공유재산의 대장에 도면 및 이에 관련되는 증명서류를 첨부하여 갖추어 놓아야 하고, 공유재산의 대장은 전산자료로 대신할 수 있으며, 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하도록 되어 있다.

따라서 ○○시 등 22개 시·군은 부동산종합공부시스템에서 소관 시·군유지의 신규등록, 지적재조사, 토지개발사업, 합병, 분할 등 수시로 발생하는 토지이동사항을 공유재산관리시스템에 적기에 반영하여 관리할 필요가 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 ○○시 등 22개 시·군은 [별표 1] “시·군 공유재산관리시스템 누락자산 명세”와 같이 2023. 10월말 현재 부동산종합공부시스템에 등록된 소관 시·군유지의 공유재산관리시스템 등록 여부를 확인한 결과, 총 691,015건 중 51,888건의 자산이 미등록된 사실을 확인하였다.

이와 같이 미등록된 자산 51,888건에 대해서는 재산관리관이 부재하는 등 실질적인 관리가 이루어지지 않고, 토지이동사유가 합병·분할 등인 20,724건을 제외²⁾한 31,164건에 대해서는 회계연도 결산에서도 제외되는 등 총 820,891,538,413원³⁾의 공유재산이 누락되는 결과를 초래하였다.

특히 [별표 2] “지목별 공유재산관리시스템 누락 시·군유지 명세”와 같이 누락자산 31,164건, 820,891,538,413원 중 지목이 도로인 경우가 17,656건(56.66%)으로 가장 높은 비율을 차지하였고, 그에 따라 누락된 공유재산가액이 363,240,749,976원으로 확인되었다.

1) 「공간정보관리법」 제76조의3 : 제1호 토지의 표시와 소유자에 관한 사항 : 이 법에 따른 지적공부의 내용, 제2호 건축물의 표시와 소유자에 관한 사항(토지에 건축물이 있는 경우만 해당한다) : 「건축법」 제38조에 따른 건축물대장의 내용, 제3호 토지의 이용 및 규제에 관한 사항 : 「토지이용규제 기본법」 제10조에 따른 토지이용계획확인서의 내용, 제4호 부동산의 가격에 관한 사항 : 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 개별공시지가, 같은 법 제16조, 제17조 및 제18조에 따른 개별주택가격 및 공동주택가격 공시내용, 제5호 그 밖에 부동산의 효율적 이용과 부동산과 관련된 정보의 종합적 관리·운영을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

2) 합병, 분할된 20,724건(1,588억원 상당)은 공유재산관리시스템에 변경 전 지번이 등록된 것으로 추정하여 누락재산 조사총액에서는 제외

3) 재산가액 = 개별공시지가(또는 표준지공시지가)(원) × 면적(㎡) 으로 산정한 추정치

한편 ○○군은 [표 2]와 같이 감사기간 중인 2023년 6월부터 2023년 12월 현재까지 1인당 16,284천원, 총 48,852천원의 예산을 투입하여 공유재산 실태조사 전담 인력 기간제 근로자 3명을 고용하고, 부동산종합공부시스템에 등록된 소관 균유지 중 공유재산관리시스템에 누락된 균유지 2,656건을 확인하여 입력하는 등 불일치 총 7,463건의 공유재산을 선제적으로 정비하고 있다.

[표 2] ○○군 공유재산 정비 현황(2023. 6월 ~ 2023. 12월 기준)

(단위: 건)

구분	항목설명	정비대상	정비완료	비고
	계	7,463	3,246	
신규등록	부동산종합공부에 등록, 재산대장에 누락된 재산	3,106	2,656	
지번변경	재산대장에 존재하나, 지번이 변경된 재산	18	18	
단순말소	재산대장에 존재하나, 부동산종합공부에 미존재	514	514	
합병말소	재산대장에 존재하나, 합병 또는 미합병 재산	18	18	
용도폐지	등록 행정재산 중 행정목적으로 사용 않는 재산	692	-	추진중
무단점유	사인이 무단으로 사용·점유하고 있는 재산	153	40	추진중
재산관리관 변경	도로 등 재산관리관 변경이 필요한 재산	2,962	-	추진중

자료 : ○○군 제출자료 재구성

관계기관 의견 ○○시 등 22개 시·군은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항 ○○시장 등 22개 시장·군수는

1. 공유재산관리시스템에 미등록된 51,888건에 대해 취득경로 등을 파악한 후 입력하고, 부동산종합공부시스템에 미등록된 59,808건에 대해 실태조사 후 미등기 된 사유 등을 분석하여 공유재산을 신속히 정비하며,(시정)
2. ① ○○군 사례처럼 공유재산 관리 전담인력을 확보하는 등 시·군 상황에 따라 공유재산을 정비하고 향후 지속적으로 관리하는 방안을 마련하며,
 ② 각 사업부서는 재산 정보를 상세히 입력하고, 경리부서는 분개 시 입력정보에 대한 확인을 철저히 하는 등 업무 프로세스 구축 방안을 마련하며,
 ③ 지적부서는 소관 시·군 명의로 거래신고 수리 시 참고사항란에 부서명, 전

화번호 등 정보를 입력하여 향후 관리누락된 토지가 발생하는 경우 재산관리관을 바로 확인할 수 있도록 하는 방안과 부동산종합공부시스템에서 발생한 시·군유지 토지이동사항에 대해 재산관리부서에 수시로 통보하여 공유재산이 적정하게 관리되도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

“별표 1, 2 생략”

전라남도

시정요구·권고

제 목 국·공유재산(토지,건물)에 대한 변상금 부과 부적정

관계기관(부서) ○○시 등 22개 시·군(각 재산관리부서)

내 용

1. 업무개요

전라남도 및 22개 시·군 재산관리관은 「국유재산법」 제72조 및 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다) 제32조 등에 따라 공유재산의 사용·대부 시 매년 사용·대부료를 부과하고, 무단으로 점유한 자에 대하여 변상금을 부과하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「국유재산법」 제6조 및 제28조에 따르면 국유재산은 용도에 따라 공용재산·공공용재산·기업용재산·보존용재산은 행정재산⁴⁾으로, 행정재산 외의 모든 국유재산은 일반재산으로 구분하고, 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 행정재산의 관리에 관한 사무의 일부를 지방자치단체의 장이나 그 소속 공무원에게 위임하여 국유재산을 관리하게 할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 제72조 및 같은 법 시행령 제71조에 따르면 중앙관서의 장은 국유재산 또는 물품을 무단으로 점유하거나, 무단으로 사용·수익한 자에 대하여

4) 1. 공용재산: 사무용, 사업용 및 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
2. 공공용재산: 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
3. 기업용재산: 국가 또는 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
4. 보존용재산: 법령·조례·규칙이나 그 밖에 필요에 따라 국가 또는 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

사용료 또는 대부료⁵⁾ 합계액의 100분의 120에 해당하는 금액을 변상금⁶⁾으로 징수하도록 되어 있다.

한편 「공유재산법」 제5조 및 제14조에 따르면 공유재산은 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하고, 지방자치단체의 장은 재산관리관에게 사무를 위임하여 공유재산을 관리·처분하게 할 수 있도록 되어 있다.

또한 같은 법 제32조 및 같은 법 시행령 제31조에 따르면 대부계약을 체결하였을 때에는 시가를 반영한 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체 조례로 정하는 요율과 계산방법에 따라 매년 대부료를 징수하도록 되어 있다.

그리고 같은 법 제81조 및 같은 법 시행령 제81조에 따르면 지방자치단체의 장은 공유재산 또는 물품을 무단으로 점유하거나, 무단으로 사용·수익한 자에 대하여 사용료 또는 대부료 합계액의 100분의 120에 해당하는 금액을 변상금으로 징수하도록 되어 있다.

따라서 ○○시 등 22개 시·군은 국·공유재산의 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분하여 관리하고, 용도에 따라 재산관리관을 지정하여 재산을 효율적으로 운영하여야 하며, 국·공유재산 또는 물품을 무단으로 점용하는 자에게 변상금을 징수하는 등 관계 법령에서 정한 바에 따라 적법한 방법으로 국·공유재산을 관리하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

가. 국·공유지를 무단점용한 골프장, 리조트업체 등에 대한 변상금 미부과

이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 전라남도 내에서 민간이 운영중인 골프장 41개소, 리조트 328개소, 레미콘 공장 118개소, 야구장 8개소를 샘플링하여 전라남도 공간정보시스템 및 토지이음 등의 전산시스템을 활용하여 국·공유지 점유 실태를 확인한 결과, [표 1]과 같이 ○○○○cc 등 25개소에서 국·공유지 76필지 30,569㎡를 무단점유하고 있는 사실을 확인하였다.

5) 대부료: 점용면적*공시지가*대부료율(50/1000)*점용일수/365

6) 변상금은 최대 5년까지 부과

[표 1] 관내 골프장, 리조트, 레미콘 등의 국·공유지 무단점유 명세(2023. 10월말 기준)

(단위 : 건수, m²)

구분	상호명	필지	면적	국유지		공유지	
				필지	면적	필지	면적
계	25개소	76	30,569	52	19,916	24	10,653
골프장	○○○○cc 등 8개소	33	11,465	24	9,812	9	1,653
리조트	○○○○리조트 등 5개소	18	7,895	10	1,485	8	6,410
레미콘	(○)○○레미콘 등 11개소	23	7,825	16	5,235	7	2,590
야구장	○○ ○○○○파크	2	3,384	2	3,384	-	-

자료 : ○○시 등 16개 시·군 제출자료 재구성

그러나 ○○시 등 16개 시·군은 ○○○○cc 등 25개소에서 76필지 30,569m²를 무단점유하고 있는데도 아무런 행정처분 등을 하지 않고 있고, [표 2] 및 [별표 1] “관내 골프장 등의 국·공유지 무단점유에 대한 변상금 미징수 명세”와 같이 골프장, 리조트, 레미콘 업체 등 민간사업자의 국·공유지 무단점유에 대해 변상금 255,353,180원을 부과하지 않고 있었다.

[표 2] 골프장 등의 국·공유지 무단점유에 대한 시·군별 변상금 미징수 명세(2023. 10월말 기준)

(단위 : 건수, m², 원)

연번	시군명	무단점유 필지	무단점유 면적	미징수 변상금	비고
계	16개 시·군	76	30,569	255,353,180	
1	○○시	1	160	609,600	
2	○○시	2	1,468	777,210	
3	○○시	2	553	7,869,160	
4	○○시	3	895	8,066,010	
5	○○시	2	310	421,080	
6	○○군	1	430	3,342,960	
7	○○군	1	198	21,980	
8	○○군	10	2,592	9,763,880	
9	○○군	26	5,418	62,311,150	
10	○○군	4	953	6,736,700	
11	○○군	4	4,691	26,169,060	
12	○○군	2	1,071	7,630,290	
13	○○군	3	3,670	15,098,520	
14	○○군	1	1,684	12,532,100	
15	○○군	3	666	1,380,930	
16	○○군	11	5,810	92,622,550	

자료 : ○○시 등 16개 시·군 제출자료 재구성

나. 공유지를 무단점유한 건축주에 대한 변상금 미부과

한편 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 22개 시·군 공유재산을 대상으로 재산세가 부과된 공유지 위의 개인이나 법인 소유의 건축물 1,759건에 대해 지방세프로그램에서 부과되고 있는 재산세를 조회하고 세외수입프로그램, 건축물대장 등 전산시스템을 활용하여 공유지 점유를 조사한 결과, [표 3]과 같이 공유재산 89필지를 무단점유하고 있는 사실을 확인하였다.

[표 3] 시·군별 무단점유에 따른 변상금 대상 명세(2023. 10월말 기준)

(단위 : m², 원)

연번	시·군명	무단점유 필지	무단점유 면적	미부과 변상금액
계		89	258,449	128,080,020
1	○○시	2	258	6,605,820
2	○○시	9	163,457	22,915,320
3	○○시	16	10,869	49,782,570
4	○○시	5	7,334	3,922,860
5	○○군	3	1,930	278,210
6	○○군	1	939	776,960
7	○○군	13	16,569	11,308,530
8	○○군	2	9,363	3,048,450
9	○○군	3	1,191	1,969,570
10	○○군	11	21,220	8,594,320
11	○○군	4	8,174	464,720
12	○○군	3	1,405	9,494,490
13	○○군	8	8,861	3,710,120
14	○○군	3	616	3,536,910
15	○○군	6	6,263	1,671,170

자료 : ○○시 등 15개 시·군 제출자료 재구성

그러나 ○○시 등 15개 시·군은 개인 또는 법인이 공유재산 89필지 258,449 m²를 무단점유하고 있는데도 아무런 행정처분 등을 하지 않고 있고, [표 3] 및 [별표 2] “공유지 무단점유에 대한 변상금 미징수 명세”와 같이 무단점유에 따른 변상금 128,080,020원을 부과하지 않고 있었다.

관계기관 의견 ○○시 등 22개 시·군은 감사 결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항 ○○시장 등 22개 시장·군수는

1. 골프장, 리조트 업체 등이 무단으로 점유한 165건의 국·공유재산(토지, 건물)에 대하여 변상금 3억 8,343만원을 부과하고,(시정요구)
2. 국·공유재산에 대한 전수조사를 통해 무단점유 실태 파악 후 변상금 부과 및 원상복구 등 불법행위에 대한 적절한 행정처분을 강구하시기 바랍니다.(권고)

“별표 1, 2 생략”

전라남도

권고·통보

제 목 지식재산권 등 무형자산 관리업무 방치

관계기관(부서) ○○시 등 22개 시·군(지식재산권 관리부서)

내 용

1. 업무 개요

○○시 등 22개 시·군은 지역주민의 소득향상을 위해 지역특산물 등을 활용한 연구·개발 사업을 추진하여 특허·실용신안, 디자인 및 상표 등 지식재산권을 창출·활용하고자 특허청에 지식재산권을 취·등록하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다) 제4조 제5항 제5호 (가)목에 따르면 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권은 지식재산으로 공유재산에 포함되고, 같은 법 제44조와 같은법 시행령 제49조에 따라 지방자치단체장과 각 관서의 장은 소관 공유재산에 대해登記·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 하며, 재산관리관은 매년 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하여야 하고 그 대장을 관리하도록 되어 있다.

또한 「특허법」 제79조와 제88조 및 「실용신안법」 제16조와 제22조, 「디자인보호법」 제79조와 제91조, 「상표법」 제72조와 제83조에 따르면 특허 및 디자인권은 등록일로부터 20년의 존속기간을 갖고 매년 등록료를 납입해야 하고, 실용신안과 상표권은 등록일로부터 10년의 존속기간을 갖고 매년 등록료를 납입해야 하며, 등록료를 미납한 경우 추가납부기간의 만료일 또는 보전기간의 만료일 중

자인, 상표권의 지식재산에 대한 등록료 등을 1년 이상 미납하여 재산권이 소멸되는 등 개발사업비 및 취·등록료 등의 예산을 투자하여 취득한 지식재산을 부실하게 관리하여 공유재산으로서의 재산적 가치를 훼손하고, 매년 결산 시 재산현황이 부정확하게 작성되고 있었다.

그리고 ○○시, ○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○군 등 10개 시·군은 거절, 소멸 등 특허청이 인정하지 않은 특허·실용신안, 디자인, 상표권 181건을 공유재산관리시스템에 지식재산권인 것처럼 잘못 등록하여 관리하고 있었다.

나. 지식재산의 적극적 활용방안 모색 소홀

이번 감사와 관련하여 2023. 12. 5. ○○도청을 방문한 결과, ○○도는 ○○테크노파크를 ○○지식재산센터로 지정하고 ○○도에서 출원하고자 하는 특허 등에 대하여 출원 전 기술조사는 물론 특허청 심사 대응과 특허등록 및 연차등록료 납입, 장기보유 특허에 대한 유지 여부 검토 등 ○○도의 지식재산권 전반에 대하여 체계적으로 관리하도록 위임하고 연간 1억 8,000만원의 예산을 지원하고 있었다.

한편 전라남도는 「전라남도 지식재산 진흥에 관한 조례」를 2020. 11. 26. 개정하고 ○○테크노파크를 ○○지식센터로 지정하여 전라남도가 개발한 지식재산을 활용할 수 있는 기반을 마련하였고, 최근 ○○지식센터는 ○○○○기술원이 지역특산물인 무화과를 활용하여 등록한 무화과잎 추출물을 유효성분으로 포함하는 향산화 및 미백용 화장품 조성물 특허를 도내 기업과 연계시킴으로써, 천연화장품 등 상품화에 성공하여 2023년 매출액을 전년대비 150억원이 증가된 350억원으로 전망하고 있다.

또한 ○○군 농업기술센터는 딸기육묘판 특허를 2015년 지역업체 등에 기술이전하여 상품화하고 2015년부터 2023년 3분기까지 기술이전료로 총 4,050만원의 ○○군 세입 증액 효과를 거두었고, 해당 상품을 기반으로 딸기육묘농가를 육성하고 고품질 딸기육묘를 생산하여 농가소득 증대는 물론 지역경제 발전에도 기여하고 있다.

[사진 1] 딸기육묘판 개발 전·후(강진군 특허)



자료 : ○○군 제출자료 재구성

한편 일본 구마모토현은 2010년 구마몬(くまモン)이라는 지역 특성을 반영한 캐릭터를 개발하고 게임, 애니메이션, 유튜브 채널 운영 등 지역 홍보활동에 적극 활용하여 일본 전역에서 구마모토현을 대표하는 상징성 부여에 성공하였고, 해당 상표를 사용할 경우 구마모토현에서 생산하는 원료 등을 사용하게 하는 조건으로 무상 제공하여 연간 1,700억 엔(한화 1조 5,800억원)의 매출액을 창출하고 있다.

[사진 2] 일본 구마모토현 상표(지역캐릭터) 활용 현황(2023. 8월말 기준)



그런데 ○○시 등 18개 시·군¹⁾은 지식재산에 대한 개발 및 유지, 활용 등을 체계적으로 관리하기 위한 관련 조례조차 제정하지 않고 있는 실정이다.

이와 같이 ○○시 등 22개 시·군은 이미 개발한 지식재산에 대한 관리 부실로 지역업체 등에 지식자산을 활용할 기회를 제공하지 않고 있고, 나아가 취득한 지식재산의 적극적인 활용 방안을 모색하는데 소홀히 하고 있었다.

1) ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○, ○○

관계기관 의견 ○○시 등 22개 시·군은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항

1. ○○시장 등 22개 시장·군수는

- ① 지식재산 현황을 전수조사하여 공유재산관리시스템에 등록·관리하고,
- ② 매년 공유재산 실태조사 시 지식재산 분야를 포함하며,
- ③ 업무담당자 등을 대상으로 지식재산권 관리 교육을 실시하고,
- ④ 지식재산관리 총괄부서를 지정하여 출원·등록·관리를 일원화하는 방안을 마련하고 개발·등록된 특허·실용신안, 디자인, 상표 등이 기업 등으로 기술이전되어 상품화되고 매출액 향상으로 이어져 지방재정이 확충될 수 있는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

2. ○○시장 등 18개 시장·군수는 지식재산의 체계적 관리를 위하여 관련 조례를 제정하는 방안을 적극적으로 강구하시기 바랍니다.(권고)

“별표 생략”

전라남도 통보

제 목 국·공유재산 상호 교환을 통한 예산절감 노력 부족

관계기관(부서) 전라남도(○○과), ○○시(○○과), ○○시(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○○○과), ○○군(○○○○과), ○○군(○○○○과)

내 용

1. 업무개요

전라남도과와 ○○시 등 11개 시·군은 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 「공유재산 및 물품 관리법(이하 “공유재산법”이라 한다)」에 따라 공유재산 대부료에 관한 업무와 「국유재산법」에 따른 국유재산 사용료(대부료) 및 공유재산의 취득·교환·처분 등 공유재산 관리에 관한 업무를 추진하고 있다.

2. 지방자치단체의 국유재산 사용료 기준 적용 불합리

가. 업무개요

2023년 6월 현재 기획재정부에서 실시한 국·공유재산(토지, 건물)의 상호 점유 현황 조사 결과¹⁾에 따르면, [표 1]과 같이 ○○시 등 7개 시·군은 국유재산 총 26건, 58,002㎡를, ○○청 등 5개 국가기관은 공유재산 총 41건, 23,506㎡를 점유하고 있다.

1) 기획재정부 국유재산협력과-00(2023. 00. 00.) 및 전라남도 ○○과-00000(2023. 00. 00.)

[표 1] 국·공유재산 상호 점유 현황(2023. 6월말 기준)

(단위: 건, m²)

지방자치단체가 국유재산 점유			국가가 공유재산 점유		
지방자치단체	점유 건수	면적	국가	점유 건수	면적
계	26	58,003	계	41	23,507
○○시	5	51,747	○○청	26	10,245
○○시	9	2,518	○○○○공단	4	252
○○시	3	1,310	○○○○본부	4	3,905
○○시	1	1,140	○○서	6	9,088
○○시	1	61	○○부	1	17
○○군	3	270			
○○군	4	957			

자료 : ○○시 등 5개 시·군 제출자료 재구성

나. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제24조 및 제34조에 따르면 공유재산의 대부계약을 체결할 때 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우 사용료(대부료)를 면제할 수 있도록 되어 있다.

또한 「국유재산법」 제34조에 따르면 중앙관서의 장은 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용 허가하는 경우 등에 그 사용료를 면제할 수 있도록 되어 있고, 같은 법 제47조에 따르면 일반재산의 대부료 감면은 제34조를 준용하도록 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제32조 제5항 및 제6항에 따르면 지방자치단체는 사용료를 면제받으려면 그 재산의 취득계획을 중앙관서의 장에게 제출하여야 하고, 취득계획을 제출받은 중앙관서의 장이 사용료를 면제하려는 경우 그 사용허가 기간은 1년을 초과해서는 아니 된다고 되어 있다.

다. 감사결과 확인된 문제

한편 ○○청 등 국가기관에서 공용·공공용으로 점유한 시·군 소관 공유재산은 사용료 및 대부료를 항상 감면받고 있는데도, ○○시 등 5개 시·군은 2013년부터 2023년까지 [표 2]와 같이 국유재산의 사용 대가로 총 11건 319,143천원의

사용료(대부료)를 ○○○○부 등 3개 국가기관에 납부하고 있었다.

[표 2] 국유재산 점유 사용료(대부료) 납부 현황(2013년~2023년)

(단위: 천원)

시·군	용도	소유기관	계	2013~2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
계	11개소		319,143	46,106	15,671	41,693	48,267	52,525	59,245	55,636
○○	○○우수시설	○○○○공단	2,986			940	935		1,111	
○○	○○면사무소 직원숙소	○○○○부	1,647				372	406	442	427
	○○○○ 출장소	○○○○부	156,283			28,217	27,914	32,253	35,564	32,335
	○○대교 유원지	○○○○부	28,013				6,190	6,747	7,355	7,721
	○○대교 유원지	○○○○부	16,298	1,894	1,894	1,925	2,098	2,287	3,065	3,135
○○	○○캠핑장	○○○○부	309						220	89
	시민쉼터(정자)	○○○○부	6,678		4086	409		699	722	762
○○	○○보건진료 소	○○○○부	737			158	162	149	137	131
	○○○○가공 공장부지	○○○○부	258				58	62	66	72
○○	○○농업인 상담소	○○○○부	51						26	25
	한국○○○○○ ○연합회	○○○○부	105,883	44,212	9,691	10,044	10,538	9,922	10,537	10,939

자료 : ○○시 등 5개 시·군 제출자료 재구성

따라서 전라남도는 시·군에서 국유재산 점유 시 상호주의에 따라 사용료(대부료) 면제를 받을 수 있도록 중앙관서의 장이 국유재산 점유에 따른 사용료(대부료) 면제 시 그 사용허가 기간은 1년을 초과할 수 없도록 규정한 「국유재산법 시행령」의 개정을 건의할 필요가 있다.

그런데 전라남도(○○과)는 2023. 12. 6. 감사일 현재 지방자치단체의 국유재산 점유 시 사용료 감면을 위한 허가기간을 1년 이내로 제한하는 「국유재산법 시행령」의 불합리한 조항을 개정하기 위한 노력을 소홀히 하고 있다.

3. 국·공유재산 교환가격 기준 적용 불합리

가. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제19조에 따르면 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위한 경우 교환할 수 있고, 같은

법 제29조에 따르면 지방자치단체의 장은 일반재산을 국가 또는 다른 지방자치단체가 직접 공용·공공용재산으로 사용하는데 필요하여 요청하는 경우에 국유재산 및 다른 지방자치단체의 공유재산과 교환할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제18조 제5항에 따르면 「공유재산법」 제19조 제1항 제2호에 따라 행정재산을 교환하는 경우 그 재산의 가격평가는 영 제27조 제1항에 따라 계산하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제27조 제1항에 따르면 일반재산을 교환하는 경우 해당 재산의 예정가격은 지방자치단체의 장이 시가로 결정하여 공개하도록 되어 있으며, 이 경우 시가는 2인 이상의 감정평가법인 등에게 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평균한 금액 이상으로 하도록 되어 있고, 같은 조 제3항에 따르면 국가나 다른 지방자치단체와 재산을 교환할 때에는 제1항에도 불구하고 감정평가를 생략하고 제31조 제2항 각 호²⁾의 방법으로 산출한 재산가격을 기준으로 하여 교환할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「국유재산법」 제54조에 따르면 국가가 직접 행정재산으로 사용하기 위하여 필요한 경우, 소규모 일반재산을 한 곳에 모아 관리함으로써 재산의 효용성을 높이기 위하여 필요한 경우 등에는 일반재산을 공유재산과 교환할 수 있고, 같은 법 시행령 제57조 제6항에 따르면 공유재산과 교환하려는 경우에는 제42조 제1항에도 불구하고 중앙관서의 장 등과 지방자치단체가 협의하여 개별공시지가로 산출된 금액이나 하나 이상의 감정평가법인 등의 평가액을 기준으로 하여 교환할 수 있다고 되어 있다.

따라서 전라남도도는 예산 절감을 위해 전라남도도와 시·군 간 공유재산의 교환 시 개별공시지가를 우선 적용하도록 지침을 제정하거나, 국가기관과 도 및 시·군 간 국·공유재산의 교환 시에도 개별공시지가로 우선 적용될 수 있도록 「국유재산법 시행령」 및 「공유재산법 시행령」의 개정을 관련 중앙부처에 건의할 필요가 있다.

2) 1. 토지 : 재산가격 결정 당시의 개별공시지가(「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 해당 토지의 개별공시지가를 말하며, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제8조에 따른 표준지 공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액을 말한다)
2. 단독주택 : 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제17조에 따라 공시된 해당 주택의 개별주택가격
3. 공동주택 : 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제18조에 따라 공시된 해당 주택의 공동주택가격
4. 그 외의 재산 : 「지방세법」 제4조 제2항에 따른 시가표준액

나아가 ○○시 등 11개 시·군은 국·공유재산의 유상 매입에 따른 토지매입비, 감정평가수수료 등을 절감할 수 있는 국·공유재산 교환 제도를 적극적으로 활용하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 전남도 및 22개 시·군의 국·공유지 교환 실태를 확인한 결과, ○○시 등 11개 시·군은 2013년부터 2023년까지 [별표] “국·공유재산 교환 실시 명세”와 같이 총 15회 국·공유재산 교환을 실시하면서, 교환가격 기준을 4개 시·군에서 5건은 개별공시지가로, 7개 시·군에서 10건은 [표 3]과 같이 감정평가방식(42,177천원 평가수수료 지급)을 적용하였다.

[표 3] 감정평가에 의한 국·공유재산 교환 실시 현황(2013년~2023. 10월말 기준)

(단위 : 천원)

시·군	사업명	교환기관	시·군유지 가격평정액(A)	국·공유지 가격평정액(B)	시·군 지급액(B-A)	감정평가 수수료
계	7개 시·군 10개 사업		10,479,864	19,167,836	8,694,933	42,177
○○시	구)○○○○파출소 교환	○○청	127,153	162,679	35,526	1,094
	○○파출소↔○○○○○○주차장	○○청	33,152	33,152	-	271
○○시	○○면 농업중심지 활성화 사업	○○청	461,939	495,064	33,125	1,582
○○군	○○○○○○관리원↔선거관리위원회	○○○○위	995,726	995,727	▽1	4,440
○○군	스포츠편의시설↔○○○○과학교	○○○○청	1,000,925	1,986,265	985,340	4,339
	○○○○○○원 신축을 위한 교환	○○도	7,001	4,224	▽2,777	866
	강진군↔전라남도 ○○본부 교환	○○도	208,737	208,037	▽700	799
○○군	공유재산 교환(군유림↔도유림)	○○도	5,318,706	5,318,699	-	12,159
○○군	○○○○ 주차장 부지↔○○소방서	○○도	1,627,924	2,240,713	612,789	7,763
○○군	○○군↔○○○○공원	○○부	698,601	7,723,276	7,024,675	8,864

자료 : ○○시 등 7개 시·군 제출자료 재구성

또한 ○○군은 2022년 10월 군유지(○○○학교)와 ○○부 소유의 ○○해수욕장 주차장 부지를 교환하면서 [표 4]와 같이 개별공시지가 대신 감정평가액으로 국·공유지를 교환함으로써 개별공시지가로 교환하였을 때(3억 5,704만원) 보다 66억 6,763만원을 더 지급하게 되는 결과가 초래되었다.

[표 4] ○○군 교환부지 산정방법에 따른 금액 비교(2022. 10월말 기준)

(단위 : 천원)

산정방법	시·군유지 가격평정액(A)	국·공유지 가격평정액(B)	시·군 지급액(B-A)
감정평가액	698,601	7,723,276	7,024,675
개별공시지가	179,158	536,201	357,043
차액	519,443	7,187,075	6,667,632

자료 : ○○군 제출자료 재구성

그런데 전라남도(○○과)는 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 추가로 지급되는 감정평가수수료 등을 절감하고 국·공유재산 교환 시 재정부담이 가중되므로 교환가격 기준은 감정평가액보다는 개별공시지가가 우선 적용되도록 관계 법령의 개정을 중앙부처에 적극적으로 건의하지 않고 있고, 도와 시·군 간 공유재산의 교환 시 개별공시지가가 우선 적용될 수 있도록 지침을 제정하지도 않고 있는 실정이다.

4. 국·공유재산 교환제도를 통한 예산절감 노력 부족

가. 관계법령 및 판단기준

「공유재산법」 제19조에 따르면 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위한 경우 교환할 수 있고, 같은 법 제29조에 따르면 지방자치단체의 장은 일반재산을 국가 또는 다른 지방자치단체가 직접 공용·공공용재산으로 사용하는데 필요하여 요청하는 경우에 국유재산 및 다른 지방자치단체의 공유재산과 교환할 수 있다고 되어 있다.

또한 ○○시 등 11개 시·군은 2013년부터 2023년까지 [표 5] 및 [별표] “국·공유재산 교환 실시 명세”와 같이 총 15회를 통해 국·공유재산을 교환함으로써 토지매입비로 지급될 수 있었던 약 12,328,533천원³⁾의 예산을 절감하는 효과를 거두었다.

3) 교환 시 매도 대상(시·군유지)의 가격 평정액(개별공시지가, 감정평가액)

[표 5] 국·공유재산 교환 실시 명세(2013년~2023. 10월말 기준)

(단위 : m², 천원)

시·군	교환 횟수	시·군유지		국·공유지		가격 평정방법
		면적	가격 평정액	면적	가격 평정액	
계	15	3,298,484	12,328,533	4,533,895	21,027,954	
○○시	1	2,966	704,834	2,261	704,267	공시지가1
○○시	2	935	160,305	377	195,679	감정평가2
○○시	2	13,047	1,240,845	5,663	1,285,271	공시1, 감정1
○○군	1	2,502	137,569	6,226	138,446	공시지가1
○○군	1	3,245,005	5,318,706	4,459,476	5,318,699	감정평가3
○○군	1	4,876	-	1,376	-	협약
○○군	1	2,504	995,726	1,560	995,727	감정평가1
○○군	3	16,554	1,216,663	11,734	2,198,526	감정평가3
○○군	1	3,306	1,627,924	13,841	2,240,713	감정평가3
○○군	1	2,016	227,360	1,838	227,350	공시지가1
○○군	1	4,773	698,601	29,543	7,723,276	감정평가3

자료 : ○○시 등 11개 시·군 제출자료 재구성

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 공유재산 특정감사 기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 동안 국·공유재산의 유상 매입·매도 현황을 조사한 결과, ○○시 등 11개 시·군은 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 [표 6]과 같이 총 1,971건의 국·공유재산을 130,461,837천원에 유상 매입하는 등 국·공유재산 교환제도를 적극적으로 활용하지 않고 있었다.

[표 6] 국·공유재산 유상 매입 명세(2013년~2023. 10월말 기준)

(단위 : 건, 천원)

시·군	유상 매입 현황			시·군	유상 매입 현황		
	사업	필지	매입액		사업	필지	매입액
합 계	189	1,971	130,461,837	○○군	17	36	2,084,455
○○시	18	297	29,435,959	○○군	9	134	12,846,914
○○시	16	406	21,002,248	○○군	33	137	618,036
○○군	4	14	472,006	○○군	5	12	2,564,080
○○군	9	38	653,801	○○군	7	39	272,667
○○군	39	453	39,573,212	○○군	32	405	20,938,453

자료 : ○○시 등 11개 시·군 제출자료 재구성

관계기관 의견 전라남도(○○과) 및 ○○시 등 11개 시·군은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항

1. 전라남도지사는

① 국가와 지방자치단체 간 국·공유재산 상호점유 시 상호주의에 반하여 지방자치단체만 사용료가 부과되는 불합리한 점이 해소되도록 「국유재산법 시행령」 제 32조의 국유재산 사용료 감면 허가기간 1년을 초과해서는 안된다는 조항을 개정하는 방안과

② 공공목적의 국·공유재산의 교환 시 재정부담이 가중되는 감정평가 방식보다는 개별공시지가 등을 우선 적용할 수 있게 「국유재산법 시행령」과 「공유재산법 시행령」을 개정하도록 건의하는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

2. ○○시장, ○○시장, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수, ○○군수는 국·도유재산의 매입이 필요한 경우 국·공유재산 교환 제도를 적극 활용하여 예산을 절감할 수 있는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

“별표 생략”

전라남도 통보

제 목 유희재산(건물,토지)의 적극적 활용방안 모색 소홀

관계기관(부서) ○○시(○○○○과, ○○○○○과), ○○시(○○○○과, ○○○○○과), ○○시(○○면, ○○○○○과), ○○시(○○과, ○○과, ○○○○○과), ○○시(○○과, ○○○○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과, ○○○○○소), ○○군(○○○○○○단), ○○군(○○○○과, ○○과), ○○군(○○○○과, ○○○○○과, ○○○○○과)

내 용

1. 업무개요

○○시 등 17개 시·군¹⁾은 2023. 11월 기준으로 매입 폐교 27건, 유희 공공 시설 등 유희건물 40건 등 총 67건의 건물을 공유재산으로 관리하고 있고, ○○시 등 11개 시·군²⁾은 일단지 10,000㎡ 이상 대규모 토지 54개 필지(1,477,007㎡)를 공유재산으로 관리³⁾하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「공유재산 및 물품 관리법」 제3조의2에 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 하고, 공공가치와 활용가치를 고려하도록 규정하고 있다.

또한 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제3조에 지방자치단체의 장은 공유재산의 유지·보존 위주의 소극적 관리에서 탈피하여 개발·활용 중점의 적극적

1) ○○시, ○○시, ○○시, ○○시, ○○시, ○○군, ○○군

2) ○○시, ○○시, ○○시, ○○시, ○○시, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군

3) 전라남도 감사관-0000(2023.0.00.)호 “공유재산 관리 및 운영 실태 특정감사 감사자료 추가 요구” 공문에 따른 22개 시·군 일단지 10,000㎡ 이상 대규모 토지 보유현황 조사 결과에 의함

운용으로 재산의 효용성을 증대하고, 지역경제 활성화를 위한 행정수단으로써 그 기능을 강화하도록 규정하고 있다.

따라서 각 시·군은 보유·관리하고 있는 유휴 공유재산을 적극적으로 개발·활용하여 재산의 효용성을 증대하고 지역경제 활성화를 위한 행정수단으로써 그 기능을 강화하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

가. 폐교·유휴건물의 활용방안 모색 미흡

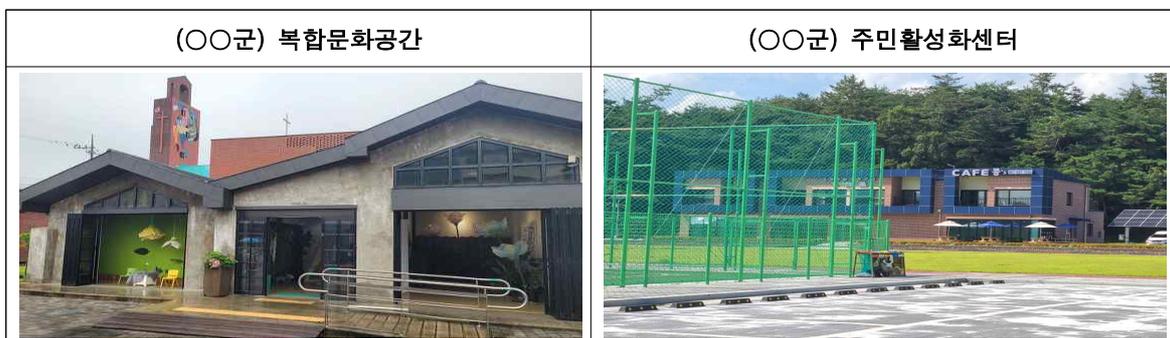
그런데 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 동안 도내 22개 시·군이 보유하고 있는 폐교 및 유휴건물의 활용실태를 [표 1]과 같은 분류 체계를 마련하여 실태 조사한 결과, [별표 1] “시·군별 폐교·유휴건물 활용 명세”와 같이 ○○시 등 17개 시·군에서 활용 22건, 저활용 15건, 미활용 30건이 확인되었다.

[표 1] 활용 정도에 따른 분류 기준⁴⁾

구분	활용	저활용	미활용
정의	지역 특성과 수요에 부합하여 활용	새로운 활용방안이 필요하거나 활용계획을 준비중인 경우	방치된 경우, 활용계획이 없는 경우, 철거가 필요한 경우

특히 ○○군의 경우 2019년 문체부 공모사업을 통해 폐산업시설(양조장) 등을 박물관, 전시장, 북카페, 교육체험시설 등 복합문화공간(○○문화예술촌)으로 탈바꿈시켜 지역 주민에게 문화 향유의 기회를 제공하고 관광 자원화하는 등 12개 시·군에서 22건의 폐교 또는 유휴건물을 적극적으로 활용하는 사례가 확인되었다.

[사진 1] 폐교 재산 우수 활용 현장



4) 「유휴 부동산 관리를 위한 미국 토지은행 사례 연구」의 “유형별 부동산의 정의와 특징”에서 차용(국토연구원, 2023년)

또한 이번 감사기간 중 타 시·도와 해외 우수사례도 조사하였는바, 경북 ○○군 등에서 공공임대주택 등 주거단지 조성, 지역농산물 가공공장 운영을 통한 지역 특화 산업화지원 등 지역 특성과 수요에 맞게 폐교 및 유휴 청사시설을 적극 활용한 사례⁵⁾가 다수 확인되었다.

반면, ○○ (구)○○○초교, ○○ (구)○○○초교 등 9개 시·군의 폐교·유휴 건물 30건⁶⁾은 [별표 1] “시·군별 폐교·유휴건물 활용 명세”와 같이 활용에 대한 지방자치단체장의 의지와 공무원들의 관심 부족, 공모 탈락 등으로 활용계획이 부재한 상태로 방치되어 있었다.

나. 유휴토지 활용방안 강구 노력 소홀

이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 동안 도내 11개 시·군이 보유하고 있는 일단지 10,000㎡ 이상 토지 54개 필지(1,477,007㎡)에 대해 [표 2]와 같이 활용 정도에 따라 3단계 분류 체계를 마련하여 실태 조사한 결과, [별표 2] “시·군별 일단지 10,000㎡ 이상 공유토지 활용 명세”와 같이 활용 23개 필지(555,221㎡), 저활용 12개 필지(529,048㎡), 미활용 19개 필지(392,738㎡)가 있는 것으로 확인되었다.

[표 2] 10,000㎡ 이상 대규모 공유토지의 활용 정도에 따른 분류 기준⁷⁾

구분	활용	저활용	미활용
정의	지역 특성과 수요에 부합하여 활용	새로운 활용방안이 필요하거나 활용계획을 준비중인 경우	방치된 경우, 활용계획이 없는 경우, 철거가 필요한 경우

이번 감사기간 중 공유재산인 유휴토지를 적극적으로 활용하고 있는 사례로 ○○시 ○○○○근린공원조성, ○○시 양지바름공원 조성 등 7개 필지, ○○시 ○○동 저류시설, ○○시 ○○동 실내게이트볼장, ○○군 대부토지 3개 필지, ○

5) 경북 ○○군은 청년 창업 지원을 위해 옛 여관을 리모델링하여 청년 주거공간에 필요한 신규주거단지(게스트하우스) 조성사업(20~23년) 추진, ○○○○○공사는 서울 도심에 위치한 구)○○○구·○○구 ○○○위원회를 철거하고 신청사와 공공임대주택 등으로 개발(23년 준공), 청년 주거안정 도모, 일본 ○○현 ○○시는 폐교를 ‘6차산업화 지원센터’로 개조(18년)하고, 현지 민간 사업자가 지역 농산물을 가공하는 식품공장으로 운영 등

6) 미활용 9개 시·군: ○○ 1, ○○ 1, ○○ 1, ○○ 8, ○○ 5, ○○ 2, ○○ 7, ○○ 2, ○○ 3

7) 「유휴 부동산 관리를 위한 미국 토지은행 사례 연구」의 “유형별 부동산의 정의와 특징”에서 차용(국토연구원, 2023년)

○군 ○○○○센터 등 3개 필지, ○○군 ○○○마을 캠핑장 조성, ○○군 스마트 양식 클러스터 테스트베드 구축 등 6개 필지 등 총 23개 필지(555,221㎡)로 확인되었다.

[사진 2] 대규모 유휴토지 적극 활용 사례



[사진 3] 대규모 유휴토지 저활용 사례



[사진 4] 대규모 유휴토지 미활용 사례



그런데 ○○시 등 6개 시·군의 경우 ○○시 ○○동 ○○부지, ○○시 ○○읍 하수처리장부지 등 4개 필지, ○○시 ○○면 ○○천 재해복구사업 부지 등 2개 필지, ○○시 ○동 학교예정부지, ○○군 ○○면 숙박시설부지, ○○군 ○○○○촌부지 등 3개 필지 등 총 12개 필지(529,048㎡)는 전체면적 중 일부만 사용하는 등 활용이 저조하여 추가 활용계획 및 사업추진이 필요한 저활용 상태인 것으로 확인되었다.

또한 ○○시 등 6개 시·군의 경우 ○○시 ○○동 ○○○○부지, ○○시 ○○동 학교부지 2개 필지, ○○시 ○○동 학교용지, ○○시 ○○동 배후단지부지 등 9개 필지, ○○군 ○○읍 ○○천 생태하천부지, ○○군 ○○○○촌 2단계 검토부지 등 5필지 등 총 19개 필지 392,738㎡로 2023년 12월 현재 공지(空地) 상태이거나 시설·공원 등 준공 이후 방치되는 등 미활용 상태로 적극적인 활용계획 수립 및 신규 사업추진이 필요한 미활용 사례인 것으로 확인되었다.

위와 같이 대규모 유휴토지가 저활용되거나 미활용됨에 따라 해당 공유재산의 효용성과 지역경제 활성화를 위한 행정수단으로써 그 기능을 발휘할 수 없게 되어 공공가치와 활용가치가 사장되고 있는데도 해당 시·군은 적극적 활용방안을 마련하지 않고 있는 실정이다.

4. 폐교, 유휴건물·토지 활용방안 제시

가. 폐교·유휴건물의 활용방안 제시

폐교·유휴건물을 관리하고 있는 시·군은 국내·외 유휴재산 활용 사례와 도내 실태조사 결과를 토대로 위치와 주변 여건 및 수요, 활용 가능성 등을 종합적으로 고려하여 지역에 실질적인 도움이 되는 활용방안을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 [표 3]과 같이 유휴재산의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안에 따라 도시화지역은 소상공인 스타트업, 로컬 청년 창업 지원시설, 유치기업 기숙사, 게스트하우스 등 숙박시설 등으로, 농어촌지역은 지역 아동·노인센터 등 복합복지시설, 체류형 귀농귀촌학교 및 정착 지원센터, 스마트팜 교육시설, 농어촌 관광문화 체험시설 등으로 활용계획을 마련하는 등 공유재산의 효용성을 최

대한 높여야 한다.

[표 3] 유희재산의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안

구분	도시화 지역(시단위)		농어촌 지역(군단위)			철거필요
	특성 및 수요	청년, 창업	주거, 숙박	주민복지 증진	귀농어·귀촌	
활용 방안	소상공인 스타트업, 청년 로컬 창업 및 지원시설	기업 직원용 기숙사, 게스트하우스 등 숙박시설	지역아동센터 주간보호시설 복합복지시설	체류형 귀농귀촌학교 및 정착 지원센터	농어촌 관광문화 체험시설	공모사업 신청, 철거 후 부지 활용
주요 사례	폐교를 지역농산물 가공식품 공장으로 운영	게스트하우스 등 신규 주거단지 조성	폐교를 장애인 직업재활시설 등 주민복지증진 시설로 활용	폐교를 귀농귀촌인 지원센터로 운영	폐교를 농촌체험 휴양마을로 운영	노후청사를 공공임대주택으로 개발, 청년 주거안정 도모
	(일본 ○○현 ○○시)	(경북 ○○군)	(○○군)	(○○군)	(○○군)	(○○)

나. 유희토지 활용방안 제시

우리 도 산하 시·군은 국내·외 유희재산 활용 사례와 도내 실태조사 결과를 토대로 유희토지는 해당 재산의 위치와 주변 여건 및 수요, 활용 가능성 등을 종합 고려하여 지역에 실질적인 도움이 되는 활용방안을 마련할 필요가 있다.

[사진 5] 대규모 유희토지 임시 활용 우수사례



유희토지에 대한 활용계획 없이 일부만 활용하거나 활용계획은 있으나 즉시 활용하지 않는 경우에는 임시주차장, 꽃밭 조성 등 원상복구가 신속·용이한 임시 편의시설로 우선 활용하고, 활용하지 않고 있는 경우에는 시·군 누리집 ‘공유

재산공개란'에 게시하여 수요자가 알 수 있도록 홍보하는 한편, [표 4]와 같이 국내·외 유희재산 우수 활용 사례에 기반한 맞춤형 활용 권고 기준안에 따라 활용계획을 마련할 필요가 있다.

[표 4] 유희토지의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안

구 분	도심지역				농어촌지역		
	주차장	생태공원	고가도로 아래 체육 및 꽃길	저류시설	관광안내 시설	캡슐호텔	체력단련 시설
활용 방안							
주요 사례	아파트 단 지 밀집 주 변 주차장 조성	폐 선부지에 숲, 공연장, 체육시설, 산 책로 조성	고가도로아 래 상록수, 분수, 체육시 설 등 조성	도심 빗물 칩 투 위해 저류 시설, 체육시 설 설치	관광안내소 설 치, 즉석체험 장, 팔각정 등 설치	농촌 관광 객, 농활 연 계한 1인 숙 박시설 설치	섬지역 주민 체력 단련을 위한 국민체 육센터 건립
	(경기 〇〇시)	(〇〇시)	(서울 〇〇동)	(〇〇시)	(충남 〇〇군)	(일본)	(〇〇군)

※ 참고자료 : 공익적목적을 위한 유희토지 활용방안 연구(한국입법정책학회, 2014)

관계기관 의견 〇〇시 등 10개 시·군은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항 〇〇시 등 10개 시장·군수는 미활용 폐교와 유희건물, 저활용 및 미활용 유희토지에 대해 ‘지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안’ 등을 참고하여 지역적 특성과 수요를 반영한 활용방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

“별표 1, 2 생략”

전라남도 통보

제 목 개발제한구역 해제를 위한 대체지 발굴 필요

관계기관(부서) 전라남도(○○○○과)

내 용

1. 업무개요

전라남도는 1973년 1월부터 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 광주권 개발제한구역 268.11km²에 대한 해제 등 재조정에 관한 업무를 추진하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조 및 제4조에 따르면 국토교통부장관은 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있고, 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획은 해당 도시지역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 입안하도록 하고 있으며 광역도시계획²⁾과 관련된 경우에는 도지사가 직접 입안할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 제29조 제1항 및 같은 법 시행령 제40조 제1항에 따르면 개발제한구역 해제 등 재조정하려는 면적이 100만m² 미만인 경우엔 시·도지사가 결정하도록 하고 있다.

그리고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제11조, 제12조 및 제16조, 「광역도시계획」 제3장 제5절에 따르면 시·도지사는 개발제한구역 해제가능총량이 반영된 광역도시계획을 국토교통부장관의 승인을 받아 수립하도록 되어 있다.

1) 1973년 1월 최초지정 287.11km², 해제 00km²(해제가능총량 내 00.0, 총량 외 0.0)

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 인접한 둘 이상의 관할구역에 대한 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 도시계획

아울러 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」(이하 “도시·군관리계획 변경안 수립지침”이라 한다) 제2장 2-1에 따르면 개발제한구역을 해제하고자 하는 때에는 광역도시계획에 반영된 해제가능총량(이하 “해제가능총량”이라 한다) 범위 내에서 도시·군관리계획 입안하여 해제할 수 있다.

또한 2020년 광주권 광역도시계획에서 [표 1]과 같이 해제가능총량을 반영하였고, 2023. 12. 6. 감사일 현재 [별표] “시·군별 개발제한구역 추진사업 명세”와 같이 00.0km²를 개발제한구역에서 해제하여 0.00km²가 해제가능총량 잔여량으로 남아 있다.

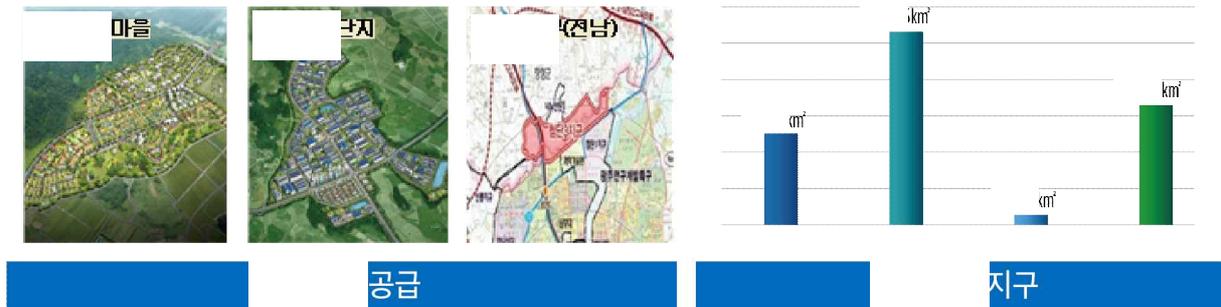
[표 1] 개발제한구역 해제가능총량 현황(2023. 11월말 기준)

(단위 : km²)

구분	계	도(총량관리)	○○시	○○군	○○군	○○군
해제가능총량(a)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
해제량(b)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
잔여량(a-b)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료 : ○○○○과 제출자료 재구성

[그림 1] 2020년 광주권 광역도시계획 해제 현황(2023. 10월말 기준)



그리고 2023. 12. 6. 감사일 현재 개발제한구역이 있는 ○○시 등 4개 시·군은 [표 2]와 같이 개발제한구역으로 묶여 있다.

[표 2] 시·군별 개발제한구역 지정 비율(2023. 11월말 기준)

(단위 : km²)

구분	○○시	○○군	○○군	○○군
개발제한구역 지정(a)	0.00	0.00	0.00	0.00
전체면적(b)	0.00	0.00	0.00	0.00
지정비율(a/b)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

자료 : ○○○○과 제출자료 재구성

아울러 지역주민, 관련기관 등을 대상으로 개발제한구역 제도 개선을 위한 설문조사³⁾ 결과 [표 3]과 같이 해제하여 도시용지 공급 등으로 활용하거나 공공의 목적 등에 제한적으로 활용이 필요하다는 의견이 도합 91%, 해제하지 않고 보존해야 한다는 의견이 9% 등으로 조사되었다.

[표 3] 개발제한구역 제도 설문조사 결과(2023. 11. 1. ~ 11. 15.)

답 변	응답자수(명)	비율(%)
계	653	100
1) 적극적으로 해제하여 활용	279	43
2) 공공의 목적 등에 제한적 활용	312	48
3) 해제하지 않고 보존	62	9

자료 : 자체 설문조사 결과 재구성

따라서 개발제한구역이 지역성장에 걸림돌이 되지 않도록 지역발전 및 주민 불편 해소를 위한 다양한 사업 발굴 노력이 필요하다.

한편 전라남도(○○○○과)는 [표 4]와 같이 ○○○○○ 산업단지 등 00개소 00.00km² 사업을 발굴하여 ‘2040년 광주권 광역도시계획’에 해제가능총량 반영을 국토교통부와 협의 중이나, 광역도시계획에 미반영될 경우 해제가능총량 잔여량 0.00km² 대비 00.0km²가 부족한 상황이다.

[표 4] 개발제한구역 조정을 위한 전라남도 개발수요 검토 현황(2023. 4월말 기준)

구분	개발방향 (지역별 특화전략)	사업추진 (개발제한구역 해제)	지역특성
계		00개 사업, 00.00km ²	
○○	에너지 기반산업 육성	0개 사업, 0.00km ² (○○○○○ 산업단지 등)	도시첨단·○○○○○ 산단 등과 연계한 개발 수요 많음
○○	고품격 주거단지 조성	0개 사업, 0.00km ² (○○○○○ 주거단지 등)	광주 인접 출퇴근 용이로 주거단지 조성 수요 많음
○○	바이오·생물의약 기반확충	0개 사업, 0.00km ² (○○○○○ 산업단지 등)	○○○, ○○○○○○연구원, ○○병원 등 의약관련 시설 집적
○○	첨단 산업·유통단지 조성	0개 사업, 0.00km ² (○○○ 산업단지 등)	광주연구개발특구에 지정에 따른 개발 (○○ 0·0·0지구 등)

자료 : 전라남도 ○○○○과 제출자료 재구성

3) 조사기간 : 2023. 11. 1. ~ 2023. 11. 15.(15일간), 조사참여 : 950명(○○·○○·○○·○○ 지역주민, ○○·○○대학교, ○○○○연구원, ○○○○○○연구원 등)

아울러 「광역도시계획수립지침」 제3장 제5절 3-5-2 (5) 및 「도시·군관리계획 변경안 수립지침」 제2장 2-5에 따르면 개발제한구역을 신규로 지정하는 경우에는 지정되는 면적만큼을 이미 해제된 면적과 상계하여 해제가능총량 범위 내에서 잔여 해제가능총량을 재산정할 수 있다고 되어 있다.

또한 ○○○○시에서는 수도권 개발제한구역⁴⁾ 해제가능총량 부족을 해결하기 위해 2023년 3월부터 개발제한구역 대체지를 검토하는 용역⁵⁾을 발주, 추진 중에 있다.

한편 감사기간 중에 개발제한구역의 공간적 연속성을 중점으로 검토한 결과, [그림 2]와 같이 ○○○, ○○○ 등 0개소가 사유지가 없는 국·공유지로서 개발제한구역 대체지로 검토해 볼 필요성이 있는 것으로 확인되었다.

[그림 2] 광주권 개발제한구역 대체지(안)

“그림 생략”

따라서 전라남도는 해제가능총량 확보를 위해 ‘2040년 광주권 광역도시계획’에 해제가능총량 반영 노력과 병행하여 개발제한구역 대체지 발굴 방안도 적극적으로 검토가 필요하다.

4) 개발제한구역 전체면적 1,365.2km²(○○○○시 150.1, ○○○○시 83.8, ○○도 1,131.3)

5) 용역명 : ○○○○시 ○○○ ○○ 및 도시관리계획 변경 용역 / 과업내용 : 개발제한구역 대체지정지 검토 등 / 용역비 : 87,728천원 / 용역기간 : 2023. 3. ~ 2024. 2. / 용역업체 : (주)○○○○○(○○○)

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 전라남도(○○○○과)는 ‘2040년 광주권 광역도시계획’에 해제가능총량 반영을 위해 다양한 노력을 다하고 있지만 ○○○○시 사례처럼 해제가능총량을 선제적으로 확보할 수 있는 대체지 발굴 방안은 병행하여 검토하지 않고 있는 실정이다.

관계기관 의견 전라남도(○○○○과)는 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항 전라남도지사는 개발제한구역 해제와 관련하여 ○○○○시 사례를 참고하여 광주권 개발제한구역 해제가능총량의 선제적 확보를 위해 대체지 발굴 방안도 병행하여 강구하시기 바랍니다.(통보)

“별표 생략”

전라남도

시정요구·통보

제 목 개발제한구역 내 관리 업무 부적정

관계기관(부서) 전라남도(○○○○과)

내 용

1. 업무개요

전라남도(○○○○과)는 2019년부터 2023년까지 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경 보전 등 개발제한구역의 지정목적이 달성되도록 개발제한구역 내에서 발생하는 불법행위의 사전 예방과 불법행위 단속에 관한 업무를 처리하고 있다.

2. 항공사진 촬영·판독 등 업무 처리 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역내 불법행위의 예방과 단속에 관한 규정」 제7조 제1항에 따르면 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 개발제한구역의 불법행위를 단속하기 위하여 매년 1회 이상 항공사진을 촬영하여 그 성과(약식현황도 및 조사일람표 등)에 의하여 단속하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 규정 제7조 제2항에 따르면 제1항에 따라 항공사진을 촬영한 기관은 전년도에 촬영한 항공사진과 대비하여 변형된 사항(건축물·공작물·임목벌채·토지의 형질변경 등)을 일련번호를 부여한 약식현황도에 표시·작성하여 항공사진 및 현황도 각 2부를 관계기관에 송부하여야 한다고 되어 있다.

그리고 같은 규정 제7조 제3항에 따르면 제2항에 따라 항공사진 등을 송부 받은 시장·군수·구청장은 변형된 사항이 표시된 부분을 현지 조사 후 불법여부

를 기재한 조사일람표를 작성하여 이를 표시한 약식현황도 1부와 함께 시·도지사에게 보고하여야 한다고 되어 있다.

따라서 전라남도(○)는 매년 1회 이상 항공사진을 촬영하여 전년도에 촬영한 항공사진과 대비하여 변형된 사항은 일련번호를 부여한 약식현황도에 표시·작성하여 항공사진 및 현황도 각 2부를 관할 시·군에 송부하여야 하고 항공사진 등을 송부받은 시·군은 변형된 사항이 표시된 부분을 현지 조사 후 불법 여부를 기재한 조사일람표를 작성하여 이를 표시한 약식현황도 1부와 함께 도지사에게 보고하도록 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 전라남도(○)는 2019년부터 2023년까지 매년 1회 이상 항공사진을 촬영하고 전년도에 촬영한 항공사진과 대비하여 변형된 사항을 관할 시·군에 송부하고 관할 시군은 변형된 사항을 현지조사 후 불법 여부를 도지사에게 보고하도록 관리하여야 하는데도 2018년¹⁾ 이후 항공사진 촬영 등 단속 업무를 하지 않고 관련 업무를 방치하였다.

그로 인하여 개발제한구역 내 불법시설 등에 대한 위반 전·후 변경된 사항을 확인할 수 있는 명확한 단속 자료가 없어 체계적인 단속 업무가 이루어지지 않은 결과를 초래하였다.

3. 개발제한구역 단속공무원 직무교육 등 업무 소홀

가. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역내 불법행위의 예방과 단속에 관한 규정」 제4조 제1항에 따르면 국토교통부장관과 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 개발제한구역 안에서 불법행위를 예방할 수 있도록 주민홍보 및 단속공무원에 대한 직무교육에 힘써야 하며, 이를 위해 소요되는 예산 및 인력의 확보에 최선을 다하여야 한다고 되어 있다.

이와 관련 ○도는 2019년부터 2023년까지 개발제한구역 단속공무원을 대

1) 2018년 GB 항공사진 판독결과 신규발생 시설 현장조사 요청, 전라남도 ○○○○과-0000(2019. 00. 00.)

상으로 관련 업무 정보교류와 체계적이고 효율적인 개발제한구역 관리에 대한 직무교육을 실시하기 위해 해마다 10,000천원의 예산을 편성하여 ‘개발제한구역 담당공무원 워크숍’을 시행하고 있다.

따라서 전라남도는 개발제한구역 안에서 불법행위를 예방할 수 있도록 단속 공무원에 대한 전문지식 향상 등을 위해 직무교육에 힘써야 하고 소요되는 예산 확보에 최선을 다하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 전라남도(○○○○과)는 2019년부터 2023년까지 개발제한구역 단속 공무원에 대한 전문지식 향상 등을 위한 직무교육을 단 한차례도 실시한 사실이 없고, 관련 예산 확보를 하지 않는 등 관련 업무를 소홀히 하였다.

그 결과 단속공무원에 대한 업무미숙 및 전문지식 미달로 원활한 단속업무 수행능력이 저하될 우려를 초래하였다.

4. 드론을 활용하여 개발제한구역을 효율적으로 관리하기 위한 방안 확보 미흡

가. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제2조 제1항에 따르면 국가와 지방자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다고 되어 있다.

이와 관련 ○○도는 2019년부터 2023년까지 [표]와 같이 불법행위에 대한 초기단속 강화를 통하여 조기에 신속하게 적발 및 원상복구하고 재발생률을 줄이기 위한 선제적 대응으로 연간 3회 드론을 활용한 촬영·판독 후 관할 시·군으로 전달하여 불법행위를 단속하도록 업무를 수행하고 있다.

[표] 개발제한구역 드론촬영 및 판독 현황

구분	1차(영농시작 전)	2차(휴가철 시작전)	3차(휴가철 종료 후)
촬영 및 판독	2023년 3월	2023년 6월 ~ 7월	2023년 10월 ~ 11월

자료 : ○○도 제출자료 재구성

따라서 전라남도는 개발제한구역에서의 불법행위 사전 예방과 조기 적발로 신속한 원상복구는 물론 재발생률을 줄이기 위해 정기적으로 드론을 활용한 촬영·판독을 통하여 불법행위를 단속할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 전라남도(○○○○과)는 2019년부터 2023년까지 개발제한구역에 대한 단속업무를 수행하면서 드론을 활용한 촬영 및 판독자료를 단속업무 수행에 활용하는 방안을 검토하지 않음으로써 개발제한구역을 효율적으로 관리하려는 노력이 부족하였다.

그로 인하여 개발제한구역의 불법행위에 대한 조기 적발 및 신속한 원상복구 등의 원활하고 능동적인 대응이 이루어지지 않을 우려를 초래하였다.

관계기관 의견 전라남도(○○○○과)는 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항 전라남도지사는

- ① 개발제한구역의 불법행위 단속을 위한 항공사진 촬영 및 변형된 사항을 확인하고 약식현황도에 표시·작성 후 항공사진 및 현황도 각 2부를 관할 시·군으로 통보하여 관할 시·군에서 변형된 부분을 현지조사 후 불법 여부를 기재한 조사일람표를 작성하여 보고할 수 있도록 하고,(시정)
- ② 개발제한구역 단속공무원의 직무교육 시행 및 관련 예산확보 방안과 드론을 활용하여 개발제한구역 내 불법행위를 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

전라남도 통보

제 목 개발제한구역 내 불법행위 단속업무 처리 소홀

관계기관(부서) ○○시(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○○
○○과)

내 용

1. 업무개요

○○시 등 4개 시·군¹⁾은 1973년부터 2023년까지 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경 보전 등 개발제한구역의 지정목적이 달성되도록 개발제한구역 내에서 발생하는 불법행위의 사전 예방과 원상회복 등 불법행위에 대한 단속업무를 수행하고 있다.

2. 불법행위 단속 업무 처리 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항에 따르면 개발제한구역에서는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제11호에 따른 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없다고 되어 있고, 다만 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경, 영농을 위한 경우 등 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경, 벌채 면적 및 수량(樹量), 그 밖에 대통령령으로 정하는 규모 이상이 죽목(竹木) 벌채, 모래·자갈·토석 등 대통령령으로 정하는 물건을 대통령령으로 정하는 기간까지 쌓아 놓는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 되어 있다.

1) ○○시(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○과), ○○군(○○○○과)

또한 같은 법 시행령 제13조 제1항에 따르면 법 제12조 제1항 제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1의 개발제한구역의 보전 및 관리에 도움이 될 수 있는 시설, 개발제한구역을 통과하는 선형시설과 필수시설, 국방·군사시설 및 교정시설, 개발제한구역 주민의 주거·생활편익 및 생업을 위한 시설²⁾ 등과 같다고 되어 있다.

그리고 「개발제한구역내 불법행위의 예방과 단속에 관한 규정」 제13조 제1항에 따르면 시장·군수는 적발된 불법행위에 대하여 현장조치가 이루어지지 않을 경우 철거 및 원상복구에 소요되는 이행기간을 정하여 위반행위자 스스로 자진 시정하도록 제30조 제1항에 따라 시정명령을 하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 규정 제14조 제1항에 따르면 시장·군수는 제13조 제1항에 따른 시정명령을 받은 자가 이행기간 내에 그 명령을 이행하지 아니한 때에는 법 제30조의2에 따른 시정명령 이행강제금을 부과한다고 되어 있다.

그리고 같은 규정 제15조 제1항에 따르면 시장·군수는 적발된 불법행위에 대하여 법 제30조 제1항에 따른 시정명령 기한 내에 지시한 내용이 이행되지 아니한 때에는 관계 법령이 정하는 바에 따라 위반행위자 등을 관계기관에 고발하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 규정 제16조 제1항에 따르면 시장·군수는 적발된 불법행위에 대하여 제13조부터 제15조까지에 따른 시정명령·이행강제금 부과·고발 등의 조치에도 불구하고 위반행위자가 불법행위에 대하여 원상복구를 이행하지 아니하는 경우에는 「행정대집행법」에 따른 행정대집행을 실시하여야 한다고 되어 있다.

따라서 ○○시 등 4개 시·군은 개발제한구역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수의 허가를 받아 그 행위를 하도록 하여야 하고, 허가받지 않은 불법행위에 대해서는 철거 및 원상복구하도록 시정명령을 하여야 하며, 이행기간 내에

2) 축사, 잠실, 저장창고, 양어장, 사육장, 작물 재배사, 퇴비사 및 발효퇴비장, 육묘장 및 종묘배양장, 온실, 창고, 담배 건조실, 임시 가설건축물, 지역특산물가공·판매장, 관리용 건축물, 농막, 주택, 근린생활시설, 미곡종합처리장·도정시설 등

그 명령을 이행하지 아니한 때에는 이행강제금을 부과하고 관계기관에 고발하여야 하며, 시정명령·강제이행금 부과·고발 등의 조치에도 불구하고 원상복구를 이행하지 아니하는 경우에는 「행정대집행법」에 따른 행정대집행을 실시하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사기간(2023. 10. 10.~12. 6.) 중 개발제한구역 내 불법시설에 대한 단속 실태를 조사한 결과, ○○시 등 4개 시·군은 1993년부터 2022년까지 [별표] “개발제한구역 내 불법행위 명세”와 같이 저온창고, 기사 등 총 252건, 40,723㎡의 불법행위가 이루어졌는데도 이를 알지 못하고 시정명령 등 아무런 조치없이 불법행위를 방치하고 있었다.

그 결과 지속적인 불법행위로 인하여 개발제한구역의 환경훼손과 행정에 대한 불신을 초래하였다.

3. 드론을 활용한 개발제한구역의 효율적인 관리 노력 미흡

가. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제2조 제1항에 따르면 국가와 지방자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다고 되어 있다.

이와 관련 ○○군과 ○○군에서는 2021년 6월부터 2023년까지 [표 1]과 같이 개발제한구역의 특성상 임야 등으로 이루어진 광범위한 면적을 제한된 인원으로 도보 및 차량을 이용한 순찰의 한계를 극복하고 효율적으로 개발제한구역 내 불법행위를 단속하기 위해 무인 드론을 적극 활용하고 있다.

[표 1] 개발제한구역 불법행위 단속 드론 활용 현황(2021. 6월 ~ 2023. 11월말 기준)

시군	드론 보유	운영시기	관리자	자격 유무
○○군	1대	2021년 6월 ~ 2023년 현재	청원경찰 ○○○	유
○○군	1대	2021년 6월 ~ 2023년 현재	청원경찰 ○○○	유

자료 : ○○군·○○군 제출자료 재구성

따라서 ○○시, ○○군도 제한된 인원으로 임야 등으로 이루어진 광범위한 개발제한구역 면적을 효율적으로 관리하기 위하여 무인 드론을 활용하여 관리할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 ○○시, ○○군은 2021년부터 2023년까지 개발제한구역에 대한 단속 업무를 수행하면서 무인 드론을 활용하지 않고 도보 및 차량을 이용하여 단속 업무를 수행하였다.

그 결과 임야 등으로 이루어진 개발제한구역의 특성상 불법행위에 대하여 신속한 적발 및 원상복구 등의 업무가 원활하게 이루어지지 않을 우려를 초래하였다.

4. 불법행위 단속 공무원 배치 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제2조 제1항에 따르면 국가와 지방자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 법 제13조의4 제1항에 따르면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발제한구역의 관리, 개발제한구역 내 불법행위의 예방 및 단속에 관한 업무를 담당하는 국가공무원, 지방공무원 및 해당 지방자치단체에 소속된 청원경찰을 배치하여야 한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제24조의3에 따르면 시장·군수·구청장은 관할 개발제한구역의 관리 및 관할 개발제한구역 내 불법행위의 예방 및 단속 업무를 담당하는 지방공무원 또는 해당 지방자치단체에 속한 청원경찰을 개발제한구역 면적 10km²당 1명을 배치하여야 한다고 되어 있다.

따라서 ○○시 등 4개 시·군은 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록

성실한 관리를 위해 관할 개발제한구역의 관리, 불법행위의 예방 및 단속 업무를 담당하는 공무원 또는 청원경찰을 개발제한구역 면적 10km²당 1명을 배치하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 ○○시 등 4개 시·군은 2019년부터 2023년까지 [표 2]와 같이 개발제한구역의 관리 및 불법행위 단속 업무 담당공무원을 적게는 1명, 많게는 9명을 부족하게 배치하는 등 관련 업무를 부적정하게 처리하였다.

[표 2] 개발제한구역 내 불법행위 단속 업무 담당공무원 배치 명세(2019년 ~ 2023. 11월말 기준)

(단위 : km², 명)

시군	개발제한구역 지정면적	담당공무원 배치 명세		
		배치 기준	인원 배치	결원
합계	287.11	31	12	19
○○	42.9	5	4	1
○○	115.18	12	3	9
○○	41.7	5	3	2
○○	87.33	9	2	7

자료 : ○○시 등 4개 시·군 제출자료 재구성

관계기관 의견 ○○시 등 4개 시·군은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항

1. ○○시장, ○○군수, ○○군수, ○○군수는

- ① 개발제한구역 내 불법행위에 대하여 원상복구 등의 조치계획을 수립·시행하는 방안을 마련하고,

② 개발제한구역의 관리, 불법행위의 예방 및 단속 업무를 담당하는 공무원 또는 청원경찰을 개발제한구역 면적 10km²당 1명씩 배치하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

2. ○○시장, ○○군수는 개발제한구역을 효율적으로 관리할 수 있도록 드론을 적극 활용하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

“별표 생략”

전라남도

주의요구·통보

제 목 상수원보호구역 지정 및 관리업무 추진 부적정

관계기관(부서) ○○시(○○○○과,○○○과), ○○군(○○○○○○소), ○○군(○○○○○○소), ○○군(○○○○과,○○○○○○소), ○○군(○○○○○○소), ○○군(○○○○소), ○○군(○○○○소), ○○군(○○○○○○소)

내 용

1. 업무개요

전라남도는 상수원 보전을 위해 [표 1]과 같이 2022년 기준 16개 시·군 60개소 183.8km²를 상수원보호구역으로 지정하고, 상수원 오염행위 금지 및 행위허가 등의 업무를 처리하고 있다.

[표 1] 시·군별 상수원보호구역 현황(2022년 기준)

구 분	계	광역시			여수	순천	담양	곡성	구례	고흥	보성	강진	해남	영암	함평	영광	장성	완도	진도	신안
		주요업	장흥	평택																
지정년월		'93.9.	'05.4.	'07.9.	'85.5.	'87.3.	'95.10	'91.12	'80.3.	'89.11.	'87.11.	'86.6.	'80.1.	'86.10.	'89.6.	'86.12	'97.6.	'87.1.	'90.8	'87.4.
개소수	60	1	1	1	1	2	1	1	2	9	2	4	4	5	2	5	1	10	4	4
면적(km ²)	183.8	65	23	1	1	6	2	2	1.7	13	2	4.8	5.3	15.9	2.5	15.2	0.2	15.8	5.8	1.6
취수능력(m ³ /일)	1815.4	1,180	350	30	1	79	5	1	10	22	3.6	10.8	18.6	14	40	18.9	5	21.5	2.5	2.5
수도사업자		수자원공사			시장·군수															

자료 : 여수시 등 16개 시·군 제출자료 재구성

2. 상수원보호구역 지정 취소 및 조정 소홀

가. 관계법령 및 판단기준

「수도법」 제7조 제1항에 따르면 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을

위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(이하 “상수원보호 구역”이라 한다)으로 지정하거나 변경할 수 있도록 되어 있다.

또한 같은 법 시행령 제11조 제1항에 따르면 환경부장관은 상수원보호구역을 지정하거나 변경하려는 경우에는 취수원의 특성 및 지형 여건과 수질오염 상황 등을 고려하도록 되어 있다.

그리고 「상수원관리규칙」 제5조에 따르면 시장·군수는 보호구역의 지정이 필요하면 지정신청서에 서류를 첨부하여 도지사에게 보호구역의 지정을 신청하도록 되어 있고, 같은 규칙 제9조에 따르면 보호구역의 변경에 관해서는 제5조부터 제8조까지 준용하도록 되어 있다.

따라서 ○○군, ○○군은 상수원보호구역의 취수원 특성 및 지형여건 등을 고려하고 상수원 확보와 수질보전 필요성이 상실된 지역에 대해서는 지정 변경(해제) 여부를 검토¹⁾하여야 한다.

또한, ○○군은 2008년과 2016년에 취수시설과 정수시설로 폐쇄된 ○○상수원보호구역과 ○○상수원보호구역에 대하여 광역상수도 보급으로 상수원 확보의 필요성이 상실되었으므로 해제 여부를 검토하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 ○○군(○○○○○○소), ○○군(○○○○○○소)은 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 [그림]과 같이 유역 및 수계망이 고려되지 않은 채 상수원보호구역이 포함되어 [별표 1] “유역면적이 고려되지 않은 채 지정된 상수원보호구역 명세”와 같이 상수원 보호의 필요성이 없는 약 67필지 7,519,423㎡이 상수원보호구역으로 지정된 채로 운영 중이다.

또한 ○○군(○○○○○○소)²⁾은 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 ○○상수원보호구역(340,000㎡)은 2008년, ○○상수원보호구역(21,000㎡)은 2016년 취수시설과 정수시설이 폐쇄되었고, 해당 지역은 광역상수도 보급으로 상수원 확보의 필

1) 한국정책평가연구원 연구논문(2018년 6월)에 따르면 부산광역시 회동수원지를 대상으로 지리정보시스템(GIS)를 활용하여 유역 및 수계망의 공간적 분석을 통해 실질적인 상수원보호구역 적용이 가능하다고 발표

2) ○○군 정기종합감사 시 감사 실시하였고, 결과보고서 결제가 2023. 00. 00. 완료된 사안으로 「전라남도 감사규칙」 제22조에 따라 ○○군 종합감사 결과보고서의 ‘상수원보호구역 지정 등 업무 처리 소홀’을 활용하여 반영

요성이 상실되었는데도 해제 여부를 미검토하고 있다.

그로 인하여 상수원 보호 필요성이 없는 7,880,423㎡가 지정되어 불필요하게 인근 주민들에게 행위허가 등 제한이 가해지는 결과를 초래하였다.

[그림] 유역이 고려되지 않은 채 포함된 상수원보구역 현황

○○군 상수원보호구역 유역 미고려	
○○상수원보호구역 위성영상	흰색 구역 : 상수원보호구역 빨간 구역 : 유역이 고려되지 않은 채 포함된 구역
	
○○상수원보호구역 위성영상	흰색 구역 : 상수원보호구역 빨간 구역 : 유역이 고려되지 않은 채 포함된 구역
	
○○군 상수원보호구역 유역 미고려	
○○상수원보호구역 위성영상	흰색 구역 : 상수원보호구역 빨간 구역 : 유역이 고려되지 않은 채 포함된 구역
	

3. 상수원보호구역 내 행위허가 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

「수도법」 제7조 제3항에 따르면 지정·공고된 상수원보호구역에서는 상수원을 오염시킬 수 있는 행위³⁾를 할 수 없고, 같은 조 제4항에 따르면 지정·공고된 상수원보호구역에서 건축물 신축 등 행위⁴⁾에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수의 허가를 받도록 되어 있다.

또한 「상수원관리규칙」 제20조 제1항에 따르면 관리청⁵⁾은 보호구역을 매일 1회 이상 순찰하고, 별지 제8호 서식의 순찰일지를 작성·보관하도록 되어 있고, 같은 조 제2항에 관리청은 보호구역에서 법 제7조 제3항과 제4항을 위반하는 행위를 발견하면 지체없이 고발하거나 원상회복 등에 필요한 조치를 하도록 되어 있다.

따라서 상수원보호구역에서 건축물 또는 토지형질변경 등에 해당하는 행위를 하려는 자가 관리청에 행위허가 신청서를 제출하고 허가를 득한 후 행위가 실시될 수 있도록 하여야 하고, 관리청은 상수원보호구역 내 행위허가가 위반 여부를 매일 순찰하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 ○○시(○○○○과, ○○○과), ○○군(○○○○○○소), ○○군(○○○○○○소), ○○군(○○○○○○소)은 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 상수원보호구역 행위허가 위반 여부를 매일 순찰하였는데도 [별표 2] “상수원보호구역

3) 상수원보호구역 내 금지 행위

1. 「물환경보전법」 제2조제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질, 「화학물질관리법」 제2조제7호에 따른 유해화학물질, 「농약관리법」 제2조제1호에 따른 농약, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물, 「하수도법」 제2조제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 또는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가축분뇨를 버리는 행위
2. 가축을 놓아기르는 행위, 수영·목욕·세탁·선박운항 또는 수면을 이용한 레저행위, 행락·야영 또는 야외 취사행위, 어패류를 잡거나 양식하는 행위, 자동차를 세차하는 행위, 하천구역에서 해당하는 지역에서 농작물을 경작하는 행위

4) 행위 허가를 받아야 하는 사항

1. 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축·이전·용도변경 또는 제거
 2. 입목 및 대나무의 재배 또는 벌채
 3. 토지의 굴착·성토, 그 밖에 토지의 형질변경
- 5) 「수도법」 제8조에 상수원보호구역이 같은 도의 관할구역에 속하는 둘 이상의 군에 걸쳐 있는 경우에는 해당 지방자치단체 군수가 협의하여 결정하는 군수가 관리하므로 해당 지방자치단체장이 관리권자임

내 행위허가 미허가 명세”와 같이 ○○시 ○○면 ○○리 000-0번지 등 79필지 (224,810m²)에서 2008년경부터 2023년경까지 입목, 건축물 신축 등이 상수원보호 구역 내 행위허가 대상인데도 행위허가 없이 완료될 때까지 아무런 조치 없이 방치하였다.

4. 상수원보호구역 순찰용 드론 활용 미흡

가. 관계법령 및 판단기준

「수도법」 제8조 제1항에 따르면 상수원보호구역은 해당 구역을 관할하는 군수가 관리하고, 같은 조 제2항에 상수원보호구역이 둘 이상의 군 관할 구역에 걸쳐거나 그 밖의 특별한 이유가 있으면 대통령령으로 정하는 도지사 또는 시장·군수가 관리하도록 되어 있다.

또한 「상수원관리규칙」 제20조 제1항에 따르면 관리청은 보호구역을 매일 1회 이상 순찰하고 순찰일지를 작성·보관하도록 되어 있고, 같은 조 제2항에 보호구역에서 법 제7조 제3항과 제4항을 위반하는 행위를 발견하면 지체없이 고발하거나 원상회복 등에 필요한 조치를 하도록 되어 있다.

그리고 「○○군 물품관리 조례」 제2조, 「○○군 물품관리 조례」 제2조 및 「○○군 물품관리 조례」 제2조에 따르면 군수는 모든 물품을 효율적으로 운영·관리하도록 되어 있다.

또한 「항공안전법」 제125조에 따르면 무인동력비행장치⁶⁾를 사용하여 비행하려는 사람은 한국교통안전공단 등이 정한 해당 초경량 비행장치별 자격기준 및 시험의 절차·방법에 따라 해당 초경량 비행장치의 조종을 위하여 발급하는 증명⁷⁾을 받도록 되어 있다.

한편 ○○군, ○○군, ○○군은 2020. 5. 4.부터 2022. 12. 28.까지 ○○호 및 ○○댐 광역상수원보호구역 불법행위 단속을 위해 상수원관리지역 순찰 및 업무관리를 위하여 「공유재산 및 물품관리법」 제57조에 의거 정수 물품 승인을 받아

6) 무인헬리콥터 중 연료의 중량을 포함한 최대이륙중량이 250g 이하는 제외

7) 무인비행기 4종(250g 이상 2kg 이하)은 한국교통안전공단 배움터에서 온라인 교육 6시간을 이수하고 필기시험 70점 이상이면 이수증 발급

[표 2]와 같이 무인비행장치(드론)를 구매하였다.

[표 2] 드론 구매 현황(○○군, ○○군, ○○군)

(단위 : 천원)

순번	지방 자치단체	구매일자	구매처	구매액	품명	순찰구역
합계	3개			13,699		
1	○○군	2020.05.04.	○○○○	4,950	드론, ○○/○○○○○○○ 4 pro+ v2.0(1,375g)	○○호 광역상수원보호구역
2	○○군	2021.06.15.	(○)○○○ ○○	2,580	○○ ○○○○○○ Pro(1,375g)	○○호 광역상수원보호구역
3	○○군	2022.12.28.	(주)○○드론	6,169	○○2 ○○○○○○ ○○○○○○○○○ (297g)	○○담 광역상수원보호구역

자료 : ○○군, ○○군, ○○군 제출자료 재구성

따라서 ○○군, ○○군, ○○군은 드론을 물품 구매 전 상수원보호구역 순찰 인력이 한국교통안전공단 무인동력비행장치 4종 교육을 이수하여 조종이 가능한 증명을 받은 후 상수원보호구역 불법행위 단속에 즉시 활용될 수 있도록 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 ○○군(○○○○과), ○○군(○○○○○소), ○○군(○○○○○소)은 상수원보호구역 순찰업무 담당자가 무인동력비행장치 4종(무인멀티콥터) 교육을 이수하고 구매 후 즉시 활용될 수 있어야 했는데도 [표 3]과 같이 담당자가 교육을 구매 후 적게는 4개월 길게는 1년 후 이수하여 드론을 구매하고도 단속에 즉시 활용할 수 없었고, 2023. 12. 6. 감사일 현재까지 단 한 차례도 순찰에 활용하지 않고 있는 등 관련 업무를 소홀히 처리하고 있다.

[표 3] 순찰 담당자 교육 이수 지연 현황(○○군, ○○군, ○○군)

순번	지방 자치단체	구매일자	담당자		교육일자	비고
			직종	성명		
1	○○군	2020.05.04.	공무직	○○○	2021.05.11.	
			공무직	○○○	2023.08.25.	후임자(2023. 1. 1.)
2	○○군	2021.06.15.	청원경찰	○○○, ○○○	2021.10.07.	
			청원경찰	○○○, ○○○	미이수	후임자
3	○○군	2022.12.28.	청원경찰	○○○	2023.06.23.	

자료 : ○○군, ○○군, ○○군 제출자료 재구성

관계기관 의견 ○○시, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군, ○○군, ○○
군은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않았다.

조치할 사항

1. ○○군수, ○○군수, ○○군수는 지리공간정보를 활용하여 유역 및 수계망을 고려한 공간적 분석을 통해 상수원 보호 필요성이 없는 지역을 상수원 보호구역에서 해지·조정 할 수 있는 방안을 마련하고,(통보)
2. ○○군수, ○○군수, ○○군수는 광역상수원보호구역 순찰의 효율성을 높이기 위해 구입한 드론을 순찰에 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 마련하며,(통보)
3. ○○시장, ○○군수, ○○군수, ○○군수는 행위허가 없이 완료된 불법행위에 대해 원상복구 할 수 있는 방안 마련을 검토하고, 상수원보호구역에서 금지행위 및 행위허가 위반행위가 발생하지 않도록 순찰업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

“별표 1, 2 생략”

V. 기타 사항

1. 감사대상기관의 건의사항 : 해당 없음

2. 비공개 정보에 관한 사항

- 특정감사 결과 공개로 인해 공개기관에 대한 행정 신뢰도 저하 및 열심히 일하는 분위기 저해 우려가 있는 사항에 대해서는 최소한의 범위 내에서 공개

3. 추가 감사가 필요한 사항 : 해당 없음

4. 향후 처리계획 및 특기사항 등

“생략”

[참고] 표 · 그림 차례

1. 표 차례

[표 1]	공유재산 종류 및 정의	5
[표 1]	전라남도 총 공유재산 현황	5
[표 2]	전라남도 총 공유재산 종류별 현황	5
[표 3]	전라남도 총 공유재산 현황	10
[표 4]	공유재산관리시스템과 부동산종합공부시스템상 불일치 현황	11
[표 5]	전라남도 공유재산 담당부서 인력현황	12
[표 6]	전남도 및 타 시·도 공유재산 담당자 현황	13
[표 7]	道→시군 도유재산 사용료 등 경비 배분 현황	15
[표 8]	시·군 심의위원 부적정 위촉 현황	20
[표 9]	부동산종합공부시스템과 공유재산관리시스템 운영 현황	22
[표 10]	시·군 KIPRIS 등록 현황	23
[표 11]	부동산종합공부시스템과 공유재산관리시스템상 공유재산 불일치 현황	24
[표 12]	시·군 공유재산관리시스템 누락자산 현황	24
[표 13]	시·군 공유재산관리시스템 누락자산 세부내역	25
[표 14]	지목별 공유재산관리시스템 누락 시·군유지 현황	26
[표 15]	골프장, 리조트, 레미콘 등의 국·공유지 무단점유 현황	27
[표 16]	공유지 무단점유 건축물 변상금 미부과 현황	28
[표 17]	국·공유재산 무단점유 변상금 미부과 현황	28
[표 18]	22개 시·군 지식재산권 등록 및 관리 현황	29
[표 19]	국·공유재산 상호점유 현황	32
[표 20]	유휴재산(건물, 토지) 관리 현황	33
[표 21]	폐교·유휴건물 활용 정도에 따른 분류 현황	33
[표 22]	유휴토지 활용 정도에 따른 분류 현황	33
[표 23]	국·공유재산 상호 교환 현황	35
[표 24]	국·공유재산 유상 매입 현황	36

[표 25]	감정평가에 의한 국·공유재산 교환 실시 현황	36
[표 26]	○○군 교환 부지 산정방법에 따른 금액 비교	37
[표 27]	폐교, 유휴건물·토지 활용 정도에 따른 분류 기준	38
[표 28]	폐교, 유휴건물 활용 정도에 따른 분류 현황	38
[표 29]	유휴재산의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안	40
[표 30]	시·군별 10,000㎡ 이상 대규모 토지 활용현황	40
[표 31]	유휴토지의 지역별 특성에 따른 활용 권고 기준안	43
[표 32]	개발제한구역 조정을 위한 전라남도 개발수요 현황	46
[표 33]	○○도 개발제한구역 드론촬영 및 판독 계획	49
[표 34]	시·군별 불법행위 단속 공무원 배치 현황	51
[표 35]	시·군별 상수원보호구역 현황	52

2. 그림 차례

[그림 1]	공유재산 종류 및 정의	4
[그림 2]	공유재산관리시스템과 타시스템 연계 현황도	6
[그림 3]	일본 오사카시·도쿄도 공유재산 전담부서 현황	13
[그림 4]	공유재산관리시스템과 타시스템 연계 현황	16
[그림 5]	공유재산관리시스템 실제화면 구성 및 공간정보시스템 화면	17
[그림 6]	공유재산 실태조사 체계	18
[그림 7]	특허정보검색서비스(KIPRIS) 누리집	23
[그림 8]	딸기육묘판 개발 전·후	30
[그림 9]	일본 구마모토현 상표(지역캐릭터) 활용 현황	31
[그림 10]	대규모 유휴토지 임시 활용 우수사례	42
[그림 11]	광주권 개발제한구역(GB) 대체지(안)	47