

지방재정

Local Finance Association Magazine

2018 제5호 Vol.41

조화로운 지방재정발전을 이어가는
지방재정 정책 전문지

再 _ 재정의 재:정의
공유재산의 효율적 관리방안

正 _ 재정에 의한
광주광역시 동구 보건소
No 치매! Yes 동구! 사례

探 _ 재정을 위한
재정분석 결과를 활용한 지방자치단체
지방채 현황 분석 및 정책 제언

口 _ 지방재정을 말하다
지방재정 Q&A



통권

제41호(2018년 제5호) 격월간

발행인

김동현(한국지방재정공제회 이사장)

발행일

2018년 11월 26일

발행처

한국지방재정공제회

홈페이지 www.lofa.or.kr

전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr

기획·디자인·제작

(주)대통기획

편집인

박병열(한국지방재정공제회 상임이사)

편집위원

곽채기(동국대 행정대학원장)

김종범(행정안전부 회계제도과장)

김성기(행정안전부 재정정책과장)

박재용(행정안전부 재정협력과장)

손희준(청주대 행정학과 교수)

송경주(행정안전부 교부세과장)

유태현(남서울대 세무학과 교수)

윤재삼(서울특별시 기획조정실 재정관리관)

이삼주(한국지방행정연구원 LIMAC소장)

이원희(한경대 행정학과 교수)

주만수(한양대 경제학과 교수)

11명(편집위원은 가, 나, 다 순임)

편집부장

이종원(한국지방재정공제회 기획조정부장)

편집간사

지성현(한국지방재정공제회 기획조정부)

<지방재정>지에 실린 원고 내용은

필자 개인의 의견으로 한국지방재정공제회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



CONTENTS



004 LOFA C&A 2022 Vision

특별기획 재정(財政)의 재(再):정의(定義) 공유재산의 효율적 관리방안

- 010 **기획특집 ①** 공유재산의 관리실태와 개선방안 | 박충훈
- 018 **기획특집 ②** 「공유재산 및 물품관리법」 분법 필요성 및 주요 내용 | 오영곤
- 026 **기획특집 ③** 공유재산의 위탁개발 효율성 제고 방안 | 남창우



재정에 의한 공제회와 함께하는 회원 이야기

- 038 **재정 현장 스케치** 광주광역시 동구 보건소 건강정책과
- 046 **인포**
- 048 **재정포커스** 지방계약법 조문별 해설(2)
- 070 **5분 발언대** 예산바로쓰기 국민감시단 워크숍
- 074 **지방재정 대내외 이슈** 행안부, 「지방자치단체 신용카드 종이 영수증 없앤다」 외



재정을 위한 재정 연구

- 082 **연간기획** 재정분석 결과를 활용한 지방자치단체 지방채 현황 분석 및 정책 제언 | 윤태섭
- 102 **함께 뛰는 지부** 전남지부
- 106 **글로벌 현장 리포트** 일본의 '2018 기본 방침'과 향후의 지방재정 | 김우영
- 116 **우리시대 청백리** 최금현 박팽년 선생



지방재정 한국지방재정공제회가 말한다

- 120 **우리 동네 숨은 고수** 김치 명인 1호 김옥심
- 124 **여기 VS 저기** 순천만 갈대축제 vs 장성백양 단풍축제
- 128 **지방재정 Q&A** 지방재정 질의회신 사례
- 130 **LOFA 뉴스**
- 132 **독자퀴즈**

상호부조의 방식으로 지방자치단체의
공유재산관리 및 재해복구지원을 위하여 1964년 설립된

한국지방재정공제회

LOFA history

한국지방재정공제회 연혁

1960

1964. 06

「민법」 제32조의 규정에 의거
사단법인 설립발기

1964. 09

사단법인
지방공유건물재해복구공제회
설립등기

1980

1983. 01

공공청사정비사업 신설

1988. 06

한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경

1989. 06

공공시설 및 재산조성사업 추가

1990

1992. 01

목적사업추가 및 상임이사제 등 실시

1993. 05

재정자문위원회 설치 및
국제협력업무 신설

1994. 01

지방관공선 공제사업 신설

1998. 02

지방자치단체배상공제사업 신설

1960

major business

주요사업

공유재산(건물·시설물·관공선)의
**재해복구를 위한
공제사업**

영조물의 하자 또는
업무수행 과실로 인한
손해배상공제사업

지방자치단체의
공공청사정비, 지역개발사업
등을 위한 **융자사업**

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호 지원하는 재해복구사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계 통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.

2000

2002. 10

사업명 변경 및 경영공시 명시

2003. 05「한국지방재정공제회법」 제정
(법률 제6872호)**2008. 01**

옥외광고사업 추가

2008. 05

옥외광고센터 개소

2009. 12

공공청사정비공제사업 범위 확대

2010

2010. 05

지역상생발전기금조합 설립

2011. 03

간판문화 선진화 공동협력 협약 체결

2012. 04

전략체계 및 핵심가치 선포식 개최

2012. 09

창립 제48주년 기념식 및 CI 선포식 개최

2013. 01행정종합배상 공제사업 및
지역개발지원 공제사업 추가**2014. 01**

지방관공선건조비 사업 추가

2014. 09

창립 50주년 기념식 및 기념 세미나 개최

2015. 12

옥외광고 관련 통계작성지정기관 선정

2016. 02

지방회계통계센터 개소



한국지방재정공제회
LOCAL FINANCE ASSOCIATION

지방재정 발전을 위한
재정 컨설팅, 정책·데이터 연구,
정책 콘텐츠 지원사업

지방재정 관련 통계분석
검증 및 회계 제도연구를 위한
지방회계통계사업

국제행사 및 지방자치단체
광고물 정비 자원 마련 등을 위한
옥외광고사업

business organization

한국지방재정공제회 사업조직

공제 사업본부	업무	전화번호
	지방재정지원사업 운영, 국제협력 업무, 지방재정 융자	02-3274-2052
	지방재정발전 자문기구 운영, 정책 연구 지원, 공모전 운영	02-3274-2053
	재정협력사업 운영, 국제학술협력-네트워크, 도서발간	02-3274-2054
	단체상해, 공제사업 교육 및 지부관리, 정책대응	02-3274-2011
	재해복구, 공유재산, 위험관리 컨설팅, 성과관리	02-3274-2012
	재해복구, 네트워크 구축, 위원회 운영, 사업 DB 관리	02-3274-2013
	지방관공선, 사업DB관리, VOC, 회원포탈 관리	02-3274-2014
	건설공사공제 등록·결산, 공제계수 조정	02-3274-2021
	영조물·업무·행정종합공제 업무, BCMS컨설팅	02-3274-2023
	영조물공제 등록 및 사고관리, VOC관리, 배상 컨설팅	02-3274-2024

시·도지부	시·도지부	소속	전화번호
	서울	자산관리과	02-2133-3298
	부산	회계재산담당관실	051-888-2271
	대구	회계과	053-803-3095
	인천	재산관리담당관실	032-440-2679
	광주	회계과	062-613-3136
	대전	토지정보과	042-270-6493
	울산	회계과	052-229-6372
	세종	세정과	042-270-6493
	경기	회계과	031-8008-4180
	강원	회계과	033-249-2339
	충북	회계과	042-220-2836
	충남	세무회계과	041-635-3645
	전북	회계과	063-280-2334
	전남	회계과	061-286-3481
	경북	회계과	054-880-8543
	경남	회계과	055-211-7898
	제주	세정담당관실	064-710-6918

옥외 광고센터	업무	전화번호
	사인프로티어, 홈페이지, 웹진	02-3274-2812
	옥외광고 온·오프라인 교육 운영	02-3274-2825
	정책제안 연구, 옥외광고 통계 구축	02-3274-2822
	해외통신원 운영, 해외 정책정보 생산	02-3274-2823
	불법광고물 감축 캠페인 및 공모사업, 전수조사	02-3274-2832
	사회적기업 발굴 및 육성지원, 불법광고물 감축 캠페인	02-3274-2835
	광고사업 운영, 간담회, 정책 홍보	02-3274-2841
	좋은간판나눔프로젝트, 디자인 컨설팅	02-3274-2855
	옥외광고물 디자인 개발 및 연구	02-3274-2852
	우수지역 현장학습, 우수간판, DB 구축 및 운영	02-3274-2853

지방 회계통계 센터	업무	전화번호
	예·결산 연계방안 마련, 자산·부채통계 산출관리	02-3274-2311
	지방자치단체 결산제도 및 지방재정통계 정책 지원	02-3274-2312
	지방재정통계 활용 및 개선 사례조사	02-3274-2313
	지방회계제도 개선방안 및 유용성 강화방안 연구	02-3274-2322
	지방회계 교육, 현장지원단, 국외단기연수 운영	02-3274-2332

LOFA C&A 2022 vision

LOFA C&A 전략경영 체계도

MISSION 지방재정발전 지원으로 지방자치단체의 성공적 지역경영을 뒷받침한다

VISION 회원과 함께 성장·발전하는 지방재정 및 옥외광고 전문기관

경영방침

지속 가능한
미래성장기반
구축

+

고객 동행의
경영시스템
확립

+

사회적 가치
창출 경영의
내재화

4대 전략목표

주력사업 고도화
및 미래
성장동력 발굴

- 1 회원 니즈를 반영한
공제사업 혁신 가속화
- 2 자산운용 전문성
제고로
수익 창출 극대화
- 3 전사적 역량 결집으로
신사업 발굴 본격화

지방재정 선진화
지원을 위한
조직역량 확대

- 1 지방재정 정책연구
및 조사·분석
기능 강화
- 2 회원에 대한
재정업무 지원
서비스 다양화

상생과
협력기반의
옥외광고진흥 선도

- 1 4차 산업혁명 기반의
옥외광고 산업
육성 추진
- 2 국민 참여형 고품격
옥외광고 문화
확산 지원

열린 경영혁신
지원체계 강화

- 1 조직성과 극대화를
위한 최적의
업무환경 조성
(소통·신뢰·혁신)
- 2 공동체 발전과
공공의 이익에
기여하는 다양한
사업 발굴 추진

핵심가치

핵심가치
Core value

고객중시
Consumer Focus

책임
Responsibility

신뢰
Trust

열정
Passion

전문성
Professionalism



재차, 거듭 (재)

공유재산을 효율적으로
관리할 방안에 대해 고찰한다.



재정[財政]의 재[再]정의[定義]

재정에 대해서 정의한다.

각 지방자치단체가 소유한 재산을 의미하는 공유재산의 규모는 2017년 말 기준으로 약 697조 원, 2013년 이후 연평균 7.2%의 증가추세를 나타내고 있으며 5년 전과 대비하여 무려 32%가 증가했다, 공유재산의 면적으로만 봤을 때 전국 국토면적의 8.6%를 차지하는 거대한 자산이다. 이러한 공유재산을 적절하게 활용한다면, 지방자치단체의 성장에 큰 도움이 될 것이다.

이번 호에서는 경기연구원 공존사회연구실 박충훈 실장의 ‘공유재산 관리실태와 개선방안’, 행정안전부 회계제도과 오영곤 팀장의 ‘공유재산 및 물품관리법」분법 필요성 및 주요 내용’, 경북대학교 남창우 교수의 ‘공유재산의 위탁개발 효율성 제고 방안’을 통해 공유재산을 효율적으로 관리할 방안에 대해 심층 탐구하는 시간을 가졌다.



글 박충훈
경기연구원 공존사회연구실장

공유재산의 관리실태와 개선방안

1. 들어가며

일반적으로 공유재산은 지방자치단체가 소유하고 있는 재산을 의미하며 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분이 가능하다. 광의의 개념으로서 공유재산은 지방자치단체가 소유하는 재화로 일정 목적하에 결합된 경제적 가치의 총합으로 정의할 수 있으며(박우서 외, 1996:49), 협의의 개념으로서 공유재산은 「공유재산 및 물품관리법」 제4조에 의해 규정된 범위로 정의된다(이삼주·김성주, 2015:245).

<그림 1> 공유재산의 범위

공유재산 범위	물건	부동산	토지, 건물
			토지의 정착물 : 부속물·부합물 등
		동산	중물: 농가 주택의 창고 등
			선박, 부잔교, 부선거 및 항공기
	권리	용역물권	공영사업 또는 시설에서 사용하는 중요 기계
			지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 기타 이에 준하는 권리
		지식재산권	저작권, 특허권, 의장권, 상표권, 실용신안권
		유가증권	주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 지방채증권, 국채증권, 기타 이에 준하는 권리
		수익권	부동산 신탁의 수익권

자료 『공유재산 업무편람』 행정안전부(2016)

공유재산의 총 규모는 2017년 말 기준 697조 원이며, 이 중 토지가 401조 원으로 57.59%, 건물이 92조 원으로 13.22%를 차지하고 있어, 토지와 건물이 전체 공유재산의 73.7%를 점유하고 있다. 토지와 건물 이외에 비중이 높은 것은 공작물(20.46%), 유가증권(7.95%) 순이다.

<표 1> 공유재산 재산유형별 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2017년			
수량(건)		면적(m)	가격(원)	비율(%)	
합 계		2,508,227,584	9,031,844,532	696,751,625,765,250	100.00
부동산	토지	4,784,451	8,855,384,661	401,290,530,630,336	57.59
	건물	145,015	167,140,077	92,087,422,325,576	13.22
	입목축	119,741,618	0	2,845,178,616,192	0.41
동산	공작물	72,678,756	0	142,587,837,324,980	20.46
	기계기구	28,067	0	1,116,912,110,408	0.16
	선박	717	0	276,541,830,920	0.04
	항공기	25	0	160,669,889,806	0.02
권리	무체재산	81,812	0	456,999,443,676	0.07
	유가증권	2,310,760,654	0	55,370,441,887,104	7.95
	용익물권	4,348	9,116,801	487,864,159,931	0.07
	회원권	2,121	202,994	71,227,546,321	0.01

자료 행정안전부 내부자료

공유재산의 내용을 구분하여 살펴보면, 전체 공유재산 중 행정재산은 641조 원으로 92.03%를 차지하고 있으며, 일반재산은 55조 원으로 7.97%를 차지하고 있다. 전체 공유재산 중 광역자치단체 재산은 307조 원으로 44.09%를 차지하고 있으며, 기초자치단체 재산은 389조 원으로 55.91%를 차지하고 있다.

<표 2> 공유재산 소유 및 성질별 현황(2017)

(단위: 억 원, %)

구분	합계		행정재산		일반재산	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
합계	6,967,516	100.00	6,412,271	92.03	555,246	7.97
광역자치단체 재산	3,071,669	44.09	2,628,300	37.72	443,370	6.36
기초자치단체 재산	3,895,847	55.91	3,783,971	54.31	111,876	1.61

자료 행정안전부 내부자료

자치단체별 재산보유 현황은 서울시와 경기도의 공유재산 규모가 100조 원을 상회하며, 그 외 대부분의 광역시와 도는 10~50조 원 규모의 공유재산을 보유하고 있다. 자치단체별 재산보유 현황의 특징으로는 재산의 가치 측면에서는 수도권 지역과 광역시가 높으나, 관리대상의 건수와 범위 측면에서는 비수도권과 도 지역이 많다는 것이다.

<표 3> 자치단체별 공유재산 현황(2017)

(단위: 건,㎡, 억 원)

구분	건수(만 건)	면적(만㎡)	가격(억 원)	비율
합계	250,823	903,184	69,675,162,577	100.00
서울	2,717	16,996	15,958,193,957	22.90
부산	976	11,202	3,553,269,585	5.10
대구	8,123	10,460	2,509,114,297	3.60
인천	83,785	12,169	5,047,540,605	7.24
광주	2,177	6,806	1,382,343,266	1.98
대전	54,079	5,161	1,513,736,214	2.17
울산	13	6,902	937,544,474	1.35
경기	49,043	93,772	13,792,392,949	19.80
강원	14,368	122,497	4,072,481,239	5.84
충북	1,482	100,932	2,103,949,847	3.02
충남	6,015	45,788	2,826,406,422	4.06
전북	3,030	57,940	3,309,339,502	4.75
전남	12,329	89,436	3,117,871,020	4.47
경북	6,142	225,025	3,539,551,629	5.08
경남	1,162	81,023	3,921,314,755	5.63
제주	5,329	15,055	1,673,644,647	2.40
세종	54	2,019	416,468,169	0.60

자료 행정안전부 내부자료

2. 공유재산의 관리실태

자치단체에서 처리하는 공유재산관리의 대표적인 업무는 공유재산관리계획 수립, 공유재산심의회 개최, 공유재산 실태조사, 무단점유(변상금) 현황관리, 공유재산 관리 시스템 운영 및 관리, 공유재산의 매입·매각, 무상귀속, 손실보상, 사용·수익허가 및 대부, 용도 폐지, 공유재산의 관리위탁·위탁관리·위탁개발, 공유재산 증감 및 현재액 보고 등 다양한 업무를 수행하고 있다.

공유재산 관리 업무 중에서 가장 기초가 되고 인력이 가장 많이 필요한 업무는 실태조사 업무이다. 실태조사는 매년 초에 지방자치단체별로 총괄재산관리관 및 각 재산관리관이 실태조사 계획을 수립하고 추진하고 있지만 정작 중요한 현장 확인은 인력 부족 및 업무 과다로 시행하지 못하고 있는 경우가 많다. 최근 드론을 이용한 현장 확인 등 다양한 방법을 활용하여 인력 부족의 문제를 해결하려는 시도가 있지만, 근본적인 문제인 공유재산 관리인력의 부족 문제를 해결하기 어렵다고 보여진다. 자치단체의 재산관리를 담당하는 기구와 인력은 매우 취약하여, 재산관리 담당 인력은 1~2명 규모에 불과하다(고경훈, 2015:16). 감사연구원(2009:28)에 따르면 국공유 재산의 관리에 있어 자치단체당 17,036필지를 관리하고 있으며, 이중 일반재산의 경우 자치단체당 평균 1,127필지를 관리하고 있는데, 1~2명의 관리인력으로 산재되어 있는 공유재산의 현황 파악조차 버거운 것이 현실이라 할 것이다. 따라서, 현재의 공유재산 관리인력으로는 실태조사와 관리, 처분업무 이외의 공유재산 신규개발 등 공유재산의 가치를 증대시키기 위한 효율적 관리운영을 기대하기 어렵다.

공유재산의 사용·수익허가 및 대부, 매각 등 공유재산을 활용한 재산관리 측면에서는 담당 공무원의 전문성이 부족하여 소극적으로 관리가 이루어지고 있다. 공유재산의 종류는 토지, 건물 등의 부동산과 선박, 항공기, 공작물 등 동산, 유가증권, 용역물권, 무체재산권, 수익권 등의 권리 등을 포함하고 있어 매우 다양하며, 사회발전에 따라 귀속대상이 다양해지는 경향을 보이고 있다. 이러한 다양한 공유재산의 특성과 가치, 활용방안 등에 대해 재산관리를 담당하는 공무원이 전문적인 지식을 보유하는 것은 현실적으로 어려움이 따를 수밖에 없다. 특히 공유재산 중 가장 비중이 큰 부동산의 기본적인 관리를 위해서는 등기업무, 등기부상의 소유권변동이나 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무의 수행 등에 대한 전문지식이 필요하며, 재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규 제한의 검토, 부동산·금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등이 요구되고 있다(김종갑, 2015:177~178). 그러나, 우리나라와 같이 순환보직을 원칙으로 하는 공무원 인사제도의 특성상 공유재산 관리를 담당하는 공무원의 재직기간은 3년 이내이며, 직위분류제에서와같이 동일한 직군 내에서 인사교류가 이루어지지 않고 있는 상황에서 공유재산 관리를 담당하는 공무원의 전문성을 기대하기 어려운 것이 현실이다.

한편, 공유재산 관리업무는 그동안 잦은 감사와 민원 등으로 기피 업무로 인식되어 왔으며(김종갑, 2015:178), 공유재산의 가치 창출에 대한 사회적 수요가 높지 않아 현행 유지 차원에서의 소극적 업무수행이 주류를 이루어왔다. 대부 또는 매각 시점에서 재산 가치를 증대시키기 위한 추가적 조치가 필요한 경우가 발생하는데, 현행 업무수행 환경하에서는 이러한 추가적 조치를 이행하여야 할 유인구조가 마련되어 있지 않다. 예를 들어 부동산의 대부 또는 매각 시점에서 대상지의 형상 정형화, 진입로 확보, 주변 지역과 비교를 통한 대상지의 지목변경 등 필요한 조치를 취할 경우 공유재산의 가치는

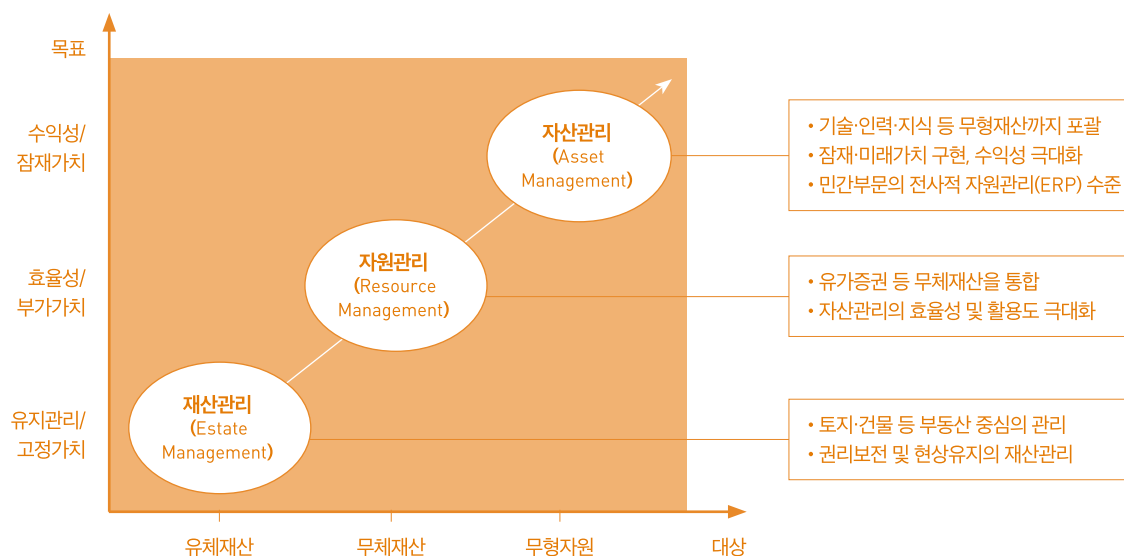
크게 증가하게 된다. 그럼에도 불구하고, 담당 공무원의 사명감에만 의존하여 이러한 적극적인 재산 가치 증진 노력을 기울이라고 하는 것은 한계가 있다.

또한, 정부 영역에서 발생하는 인력 부족과 전문성 제약 문제를 해결하고 공유재산의 가치증진을 목적으로 도입된 위탁개발 제도는 도입 취지와는 달리 크게 활성화되지 못하고 있다. 서울특별시의 종로구 및 중구 민관복합청사, 성동구 사근동 공공복합청사, 동대문구청 다사랑 행복센터, 광주광역시의 남구 종합청사 리모델링 등 일부 자치단체에서 위탁개발을 추진한 사례가 있으나, 개발에 따른 안정적인 임대수익 확보 등의 이유로 위탁개발 추진이 용이하지는 않은 실정이다. 한편으로는 위탁개발을 담당하는 전문기관이 다변화되어 있지 않은 것도 위탁개발 활성화의 걸림돌이라 할 수 있다. 공유재산의 위탁관리가 가능한 수탁 기관으로 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등이 지정되어 있으나, 한국자산관리공사만이 실제 수탁업무를 수행하고 있을 뿐이다.

3. 공유재산 관리방식의 개선 방향

공유재산의 관리방식을 개선하기 위해서는 재산관리의 개념을 적극적 관리로 전환할 필요가 있다. 최근 경제여건 및 사회여건의 급격한 변화에 따라 재산보다는 자산에 대한 관심이 증가하고 있다. 기존의 재산관리는 주로 고정자산에 대한 권리 유지와 가치 보전에 초점을 두어 토지 및 건물 등의 재산관리에 편중된 반면, 최근에는 부동산 중심의 재산관리 개념에서 확장하여 기술·인력·지식 등 무형재산까지를 포괄하는 자산관리 개념으로 발전하고 있다. 이에 따라 재산관리의 목표 역시 유지보전에서 수익 창출로 가치가 변화되고 있는데, 그동안 보존 및 유지중심으로 운영되어 오던 일반재산의 관리방식은 신탁개발제도(1999년)와 위탁개발제도(2008년)가 도입됨에 따라 유휴자산의 부가가치 창출 및 저활용되는 재산의 활용도 제고를 통한 자치단체의 재정증대, 수탁 기관의 전문적인 지식과 인력, 기술과 노하우를 활용한 재산관리의 효율성 제고, 그리고 수탁 기관 간의 경쟁을 통하여 비용 절감 등을 기할 수 있게 되었다(이삼주·김성주, 2015:263). 이러한 변화추세에 따라 부동산 중심의 공유재산관리 개념이 확장되어, 공유재산의 대상이 세분화·전문화됨에 따라 관리인력의 전문성 강화가 필요하다. 특히 물건보다는 권리에 해당하는 공유재산의 경우 최근 그 중요성이 강조되고 있다. 특허권, 상표권, 저작권 등 지식재산권의 중요성이 부상하고 있으며, 주식 등 유가증권의 활용에 대한 사회적 관심이 증대되고 있는 것이 대표적인 사례이다. 이처럼 확장되어 가는 공유재산의 관리방식에 대응하기 위해서는 기존의 업무 지식으로는 적극적 관리를 기대하기 어려우므로 해당 분야의 전문가를 채용하는 등 인력운영 방식을 개선할 필요가 있다.

<그림 2> 재산관리의 개념 변화



자료 임호철(2004:48), 남창우(2010:275)에서 인용

다음으로는 공유재산 관리업무의 숙련도 제고를 위해 전담부서와 전담인력의 확충이 필요하다. 공유재산 관리업무에 대한 업무의 집중, 책임소재의 명확화, 신속한 업무처리, 업무의 일관성과 지속성 및 효과성 증대 등을 위해서는 재산관리 전문인력의 양성이 필요한데, 순환 근무를 원칙으로 하는 현재의 공무원 인사제도 상으로는 담당 인력의 전문성 확보가 어려우며, 부동산 권리분석, 지적측량, 회계, 감정평가 등의 전문분야에 대한 지식 습득이 용이하지 않은 것이 현실이다. 기존의 관리조직하에서는 재산관리의 기초자료인 실태조사 자체가 원활하게 추진되지 못하고 있다. 이로 인해 무단점유 상태 확인, 불법 명의 전용 실태, 토지 경계 변경 여부 확인, 토지지형 변화 유무 등의 업무가 원활하게 이루어지지 않고 있어, 공유재산 관리가 부실화될 가능성이 커지게 된다. 따라서, 공무원 확충이 현실적으로 용이하지 않다면 이를 대체할 수 있는 전문인력의 확보방안을 고민할 필요가 있다.

한편, 공유재산의 운용방식에 있어서는 매각 중심에서 사용 허가/대부 중심으로 자산관리 방식을 강화하여야 한다. 기존의 재산관리방식이 단순 매각 중심으로 이루어진 데 반해, 향후에는 매각 시에도 필요한 조치를 통하여 적정가격에 매각이 이루어지도록 하는 적극적인 매각관리가 필요하다. 공유재산의 적정가치를 고려하지 않고 현 상태에서 단순매각 추진이 이루어진 이유 중 하나는 관리업무 과다에 따른 소극적 관리에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 공유재산의 가치를 증진시킨 이후 매각추진을 하는 등 효율적이고 적극적인 관리가 이루어지기 위해서는 관리업무 부담을 경감시킬 수 있는

여건 마련이 필요하다. 또한, 장기적으로는 재산 가치 감소를 가져오는 매각방식보다는 자산을 보유한 상태에서 수익을 지속적으로 확보할 수 있는 사용 허가/대부 중심으로 업무가 전환될 필요가 있다. 사용 허가/대부 시에도 적정 임대 요율 적용을 통한 수익확보를 위해서는 주변 임대수익과의 체계적 비교 및 재산 가치 평가를 적용할 수 있는 업무환경 조성이 필요하다.

마지막으로, 사용·수익허가 및 대부 또는 매각 이외의 공유재산 개발업무는 위탁 관리방식을 활용할 필요가 있다. 최근 우리나라의 지방재정은 부동산 경기침체와 세외 수입 감소, 복지지출 등 재정지출요인 증대에 따라 재정여건이 열악해지고 있어 재정확충을 위한 다각적인 노력을 기울여야 하는 상황이므로, 공유재산관리에 있어서도 일반 재산의 경우에는 위탁개발을 통한 적극적인 공유재산의 활용 및 수익 창출로 패러다임을 전환할 필요가 있다. 일반재산의 재산 가치 증대를 위한 개발사업은 사업 초기 상당한 규모의 개발자금이 소요되는 경우가 많으며, 자치단체에서 직접 수행할 경우 재정부담 요인이 발생하게 된다. 자치단체 직접개발방식 대신 위탁개발방식을 활용할 경우 수탁자가 자금 조달을 담당함으로써 자치단체는 개발자금 조달에 따른 자금부담을 회피할 수 있으며, 수탁 기관의 전문성과 기술력을 통하여 사업추진 과정에서의 리스크를 회피할 수 있게 된다.

4. 맺으며

공유재산의 관리업무는 자치단체의 기본업무 중 하나임에도 불구하고, 그 중요성이 상대적으로 강조되지 않아 왔던 분야이다. 그럼에도 불구하고, 적절한 재산관리를 통한 효율적 운영이 요구되는 최근의 사회요구를 반영하기 위해서는 공유재산 관리의 방향을 근본적으로 다시 검토해 볼 시기가 되었다. 그동안 공유재산 관련 연구에서 공통적으로 지적되어 왔으며, 재산관리 현장에서 지속적으로 제기되는 인력 부족의 문제와 전문성 확보의 문제는 현행 공무원 중심의 관리체계를 유지하는 이상 완전히 해소하기는 어려운 것이 현실이다. 재산의 관리 주체를 민간에 위임할 수는 없는 상황에서 전문성을 갖춘 공무원을 충분히 충원하기 어렵기 때문이다.

그렇다면, 행정이 반드시 간여해야 할 영역과 민간이 참여할 수 있는 영역을 구분하여 조화롭게 운영할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 행정이 반드시 간여하여야 하는 영역에 대해서는 필요한 최소한의 인력을 보완하면서, 전문성이 필요한 영역에 대해서는 민간을 적극적으로 활용하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 이 과정에서 이미 제도화되어 있는 위탁개발과 같은 방식을 보다 활성화할 수 있는 대안도 같이 모색될 필요가 있다.



<참고문헌>

감사연구원(2009). 2009년 연차보고서.

고경훈. (2015). 공유재산관리 정책집행에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 26(1): 1-26.

김종갑. (2015). 공유재산 제도변화의 성과와 제도적 개선방안. 한국지방재정학회 2015 춘계학술대회 발표논문집, pp.165-183.

남창우. (2010). 국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안. 도시행정학보, 23(4): 269-297.

박우서·고석찬·박경원. (1996). 국유잡종재산의 관리 및 운용 개선방안에 관한 연구. 대한국토도시계획학회, 국토계획, 31(5):47-63.

이삼주·김성주. (2015). 공유재산 관리체계의 개선방안. 국가정책연구, 29(4): 243-269.

행정안전부. (2016). 「공유재산 업무편람」.



글 김영곤
행정안전부 회계제도과

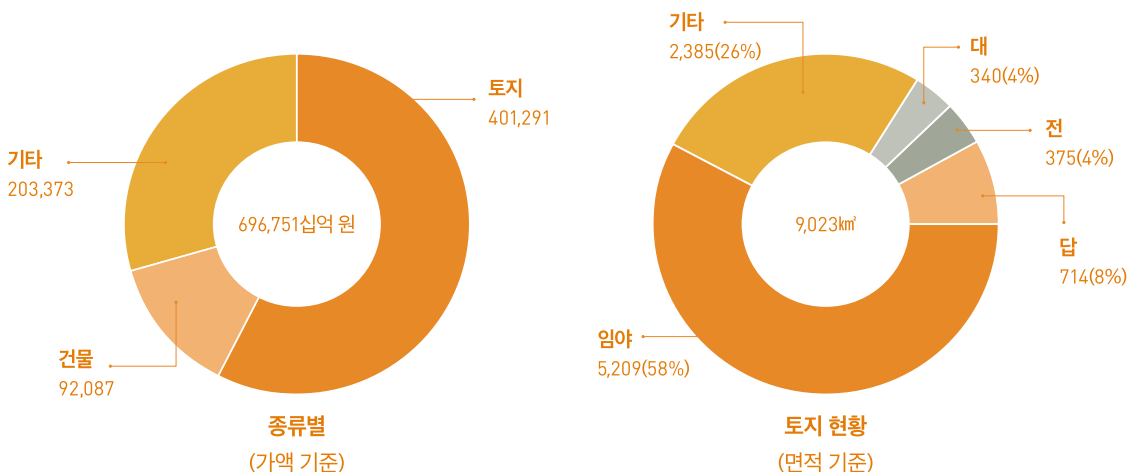
「공유재산 및 물품관리법」 분법 필요성 및 주요 내용

1. 들어가며

공유재산은 지방자치단체 소유 재산으로 주민의 공공복리 증진 등 행정 목적 달성을 위해 필요한 공공재로서의 성격과 경제적 이익을 창출하여 지방재정에 기여하기 위한 수단으로 활용되는 성격을 동시에 갖고 있다. 그간 지방자치단체에서는 공유재산 관리에 있어 유지, 보전에 중점을 둔 보수적인 관점에서 운영하여 왔으나 지방자치제 실시 이후 공유재산의 경제적 가치에 대한 관심 증가로 대부, 매각, 개발 등 적극적인 활용으로 지방재정 수입 증대를 도모하는 추세로 진행되고 있는 상황이다.

한편, 공유재산은 매년 증가하여 2013년 이후 공유재산은 연평균 7.2% 지속 증가 추세에 있으며, 2017년 말 현재 696조 7,520억 원으로 5년 전에 비해 무려 32%가 증가하였다. 이에 따라 우리나라 전 국토면적의 8.6%를 차지하는 공유재산의 활용이 향후 지방자치단체의 미래 성장을 위한 중요한 포석이 될 것으로 판단한다.

< 공유재산 종류별 및 토지 현황 >



이와 같은 공유재산 규모가 지속적으로 증대됨에 따라 공공성과 공익성은 물론, 다양한 행정환경 변화에 대응하여 공유재산과 물품이 경제적 효용 가치가 증대되는 수단으로 활용될 수 있도록 다양한 정책들을 수용할 필요가 있다.

그럼에도 현재 공유재산과 물품은 하나의 법령에 규정되어 있어 법상 동일한 관리 방법을 준용함에 따라 재산관리의 비효율이 발생하고 있다. 현행법은 그 성격이 관리방법 등이 상이한 공유재산과 물품을 하나의 법률로 규정함에 따라 공유재산과 물품을 전 문적이고 체계적으로 관리하는데 커다란 장애 요인으로 작용하고 있어 국가와 같이 공유재산과 물품을 개별적으로 규율하여야 한다는 의견이 수없이 제기되고 있다.

특히, 지방자치제도가 성숙되어 가는 시점에서 공유재산과 물품의 귀속대상이 다양해짐에 따라 명확한 귀속기준과 전문적인 관리체계 및 관리방법의 필요성이 더욱 고조되고 있지만 현재의 통합법은 이를 충분히 반영하고 있지 못하고 있다. 근본적으로는 공유재산 및 물품 관리에 있어 국가와의 통일성을 유지하면서 지방의 특수성을 고려한 체계적인 관리가 필요하다.

이에 우리 부에서는 현행 「공유재산 및 물품관리법」을 「지방자치단체법」과 「지방자치단체 물품법」으로 분리하였으며, 현재는 인재근 의원이 2018년 11월 2일 입법 발의한 상태다. 금번 분법안의 주요 개정내용을 살펴보면, 첫째, 「지방자치단체 재산법」은 지방재산 관리에 대한 지방자치단체의 권한을 강화하였다. 장래 행정수요에 대비한 재산확보와 국민편의 제공 등 효용 가치를 높이기 위한 개발 등이 가능하도록 지방자치단체별 ‘지방재산 관리기금’을 설치하고, 지방자치단체 간 재산권 분쟁 조정, 재산을 활용한 일자리 창출 등 주요정책 방향 등의 결정을 위한 각계 전문가와 지방자치단체 공무원으로 구성된 ‘지방재산정책협의회’를 설치하도록 개정안을 마련하였다.

둘째, 지방재산의 효율적 관리, 운영 등을 지원하기 위하여 행정안전부 장관이 지방재산전문기관을 지정할 수 있도록 근거 규정을 마련, 재산관리 운영의 전문화, 체계화를 구축하고자 했다. 위탁개발 완료 후 사업 결과에 대한 공개제도 마련과 지방자치단체 재산의 주요 변동과 관련된 내용 등은 기존 시행령에서 법률로 규정하므로 법률의 체계성을 도모하도록 하였다. 「지방자치단체 물품법」은 매각, 양여 근거 명확화, 재물조사 관련 규정, 보완 등에 대하여 개선안을 마련하였다.

2. 지방자치단체 재산법

1) 지방자치권 강화

① 재산의 주체와 객체를 명확화하기 위한 법령 개정

현행 법령이 「공유재산 및 물품관리법」으로 개정되었다. 여기에서 공유에 대한 사

전적 개념을 살펴보면 국가나 지방자치단체의 소유, 또는 두 사람 이상이 한 물건을 공동으로 소유한다는 의미이다. 이에 법명을 「지방자치단체 재산법」과 「지방자치단체 물품법」으로 변경 개선하여 재산의 주체 및 객체를 보다 명확히 하였고, 약칭은 부르기 쉽도록 「지방재산법」과 「지방물품법」으로 규정하였다.

<공유재산법 분법안 개선안>

현행	분 야	개선안
공유재산 및 물품관리법	공유재산	⇒ 지방자치단체 재산법
	물품	⇒ 지방자치단체 물품법

② 지방재산 매각대금을 재원으로 하는 지방재산기금 신설

공유재산법의 경우 장래 행정수요가 예상되는 공유재산을 매입하기 위해 공유재산관리기금을 두며 한국자산관리공사에서 운영, 관리하고 있으나, 지방자치재산은 이와 유사한 기금이 현재 없다. 이에 공유재산 매각대금이 일반회계와 세외수입으로 편입되어 당해 연도에 지출하게 되면 공유재산의 감소는 발생하면서도 재산매각대금의 용처를 확인할 수 없게 되는 상황이다. 이런 지방재정 현실을 고려할 때, 장래 수요에 사전 대비하기 위한 공유재산의 확보가 요원한 상태이므로 지방재산의 원활한 수급과 개발 등을 통한 지방재산의 효용을 높이기 위하여 지방재산관리기금 안을 마련했다. 다만, 지방자치단체의 재정을 감안하여 임의규정으로 신설하게 되었다.

<기금의 재원 및 용도>

재원	용도
☐ 지방자치단체의 출연금 또는 출연재산 ☐ 다른 회계 또는 기금으로부터 전입금 ☐ 개발에 따른 관리처분 수입금 ☐ 기금의 관리, 운용에 따른 수입금 등	☐ 지방재산의 취득에 필요한 비용의 지출 ☐ 위임, 위탁에 필요한 귀속금 등의 지출 ☐ 개발에 필요한 비용의 지출 ☐ 기금의 관리, 운용에 따른 비용 지출 등

③ 국가와 지방자치단체 간 무상사용 형평성 제고 방안 마련

공유재산법 및 공유재산법의 사용료 감면 제한 규정이 상이한 상황으로 이를 개선할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 현재 국가는 공유지를 무상으로 사용할 수 있는 반면, 지방자치단체는 매수를 전제로 공유지를 1년간만 무상사용이 가능하다. 이로 인해 지방자치단체 공유지 내 국가기관 등이 유지되면 지속적인 갱신을 통한 공유재산의 무상사용으로 지방자치단체 소유 재산권이 제한되는 반면, 지방자치단체는 공유재산에 대하여 1년간 무상사용 후 유상으로 전환해야 하는 등 국가와 지방자치단체간 재

산관리 불평등 작용이 지속되고 있으며, 지방자치법 제122조에도 불구하고 국가기관 유치 등에 있어 공유재산의 무상사용에 대한 지속적 요구가 유지되고 있다. 이에 금번 개정안에 국가는 매수를 전제로 5년간만 무상사용 후 유상으로 사용하도록 개정안을 마련하여 국가와 지방자치단체간의 불형평성을 개선할 수 있도록 하였다.

④ 지방재산의 중요 정책방향 등 심의를 위한 지방재산정책협의회 설치

국유재산의 경우 주요정책 방향과 법령 및 제도의 개폐에 관한 중요 사항을 심의 하기 위하여 국유재산정책심의위원회를 설치 운영 중에 있으나, 공유재산에 대해서는 중앙정부 수준에서 정책 방향을 유도할 심의기구가 없다. 이에 지방자치단체 재산권 분쟁 조정, 일자리 창출 등 주요정책 추진 방향 결정, 효율적인 재산관리 기준 마련 등에 대한 객관적인 의사결정 기구 부재로 중장기적 시점에서 보다 계획적으로 공유재산을 관리, 운영하기 위하여 전문가, 민간단체 등으로 구성된 지방재산정책협의회를 구성하여 지방재산과 관련된 주요정책 방향, 법령, 제도개선 등에 대한 협의, 조정을 추진하고 자 지방재산정책협의회를 설치하도록 근거를 마련하였다.

2) 재산관리 운영의 전문화 및 체계화

① 중기지방재산관리계획 수립을 통한 체계적 재산관리

현행 공유재산법에서는 지방의회에서 예산을 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획을 세워 지방의회 의결을 받도록 하고 있다. 지방자치단체 중요 재산의 취득처분임에도 단기(1년) 계획으로 지방의회 의결을 받아 처리함에 따라 체계적인 재산관리에 한계가 있어, 중장기 계획 수립을 통해 지방재산의 체계화 및 효율화 도모 필요에 따라 지방자치단체는 중기지방재산계획을 수립하여 이를 행정안전부 장관에게 제출토록 함으로써 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 개선하고자 하였다.

② 지방재산을 전담으로 관리하는 전문기관 지정 근거 마련

국가의 경우 현재 일반재산에 대하여 한국자산관리공사가 전담하여 관리, 운영 중 이나 지방의 경우 지방자치단체에서 최소의 인력으로 직접 실태조사, 변상금 부과업무, 소송업무, 방문상담 및 전환 민원대응 등 다양한 업무를 수행하고 있는 상황이다. 공유 재산의 종류·활용용도 등은 다양해지고 있는 반면, 지방자치단체별 재산관리를 담당하는 기구와 인력은 매우 취약한 실정이다. 현재의 공유재산 관리 인력으로는 공유재산의 실태조사와 관리 처분 업무의 수행조차도 힘든 상황으로 공유재산의 개발과 활용 등은 거의 대부분의 지방자치단체가 어려운 상황이다. 이에 지방재산법상 지방재산전문기

관 지정 근거를 마련, 공유재산 관리기능, 개발기능, 증권관리 기능은 물론 공유재산 결산서 통계 작성, 제도의 국내외 연구조사, 담당 공무원의 교육 상담 지원 등의 종합업무를 담당하게 하여 공유재산을 효율적으로 관리할 수 있도록 함은 물론 청년 일자리 창출효과를 제고할 수 있도록 하고자 한다.

③ 위탁개발 완료 후 사업 결과에 대한 공개제도 근거 마련

현재는 위탁개발 완료 후 사업에 대한 결과를 공개하지 않으므로 위탁개발에 대한 사후 평가제도가 없는 상황에서 개발 결과에 대한 정보공유가 부재한 상황이다. 이에 일반재산의 위탁사업에는 과정 및 결과에 대한 정보 부족 등으로 리스크에 대한 소극적 대응, 성과제고를 위한 적극적 노력 등이 부족하며, 20년 전후 장기간 개발·운영 등에 따라 성과평가가 어려운 점 등을 고려하여 우선 사업 결과에 대한 공개 근거를 마련할 필요가 있다. 이에 일반재산의 위탁개발 시 위탁개발이 완료된 때에는 그 결과를 외부에 공개토록 법령에 근거를 마련하였다.

④ 일반재산의 수탁 기관에 대한 변상금 징수 권한 마련

지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있으나, 지방자치단체장에 한해서만 변상금과 연체료의 부과·징수의 주체로 규정되어 있어 수탁 기관이 직접 부과·징수 불가하였다. 이에 지방자치단체의 위탁재산을 관리하는 수탁 기관에게도 변상금 징수 권한을 명시하여 위탁관리 업무의 효율성 저하 및 행정력 낭비 소지 등을 없애고자 하였다. 또한, 국유재산법과 동일하게 변상금 요율을 상향 조정하되, 사안에 따라 차등 적용토록 하고자 개선안을 마련하였는데, 이는 공유재산에 대한 무단점유에 대한 대국민 인식 제고와 무단점유지를 서서히 줄이고 보다 많은 국민들에게 공유재산 활용 혜택을 줄 수 있도록 제도를 개선하였다.

⑤ 소액 사용, 대부료의 일시 통합 부과 징수 권한 마련

공유재산법상 소액 사용, 대부료의 부과·징수 방법에 대해 별도 규정이 없어 예산과 행정력 낭비 및 국유재산과의 형평성 문제가 제기되었다. 예를 들면 통신주 설치 등에 있어 토지의 공시지가가 낮고 사용 면적이 적을 경우 대부료 부과액 대비 고지서 송달(우편, 등기) 비용이 더 많이 발생함에 따라 소액의 사용, 대부료에 대하여 일시 통합 징수 근거를 마련하였다.

3) 법률유보 원칙에 따른 개정 등

지방재산의 용도변경, 폐지 내용을 현 시행령에서 법률로 규정하며 지방재산 위임 관리에 따른 귀속금 관련 규정을 명확화하고자 하였다. 기타 파리기후변화협약에 따라 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률로 각 지방자치단체별로 할당되는 온실가스 배출권을 매입·할당받아 사용할 수 있게 되는 시점에서 재산의 인식기준을 충족하기에, 공유재산 범위 내 규정함이 타당하여 온실가스 배출권을 공유재산에 포함하였다. 또한, 복식부기 도입 시 공유재산으로 규정된 건설 중인 재산은 자산으로 인식되기에 금번 공유재산 대상에서 제외토록 하였다.

3. 지방자치단체 물품법

1) 매각·양여 근거 명확화

불용품에 대한 매각방법과 양여는 재산권의 변동을 가져오는 중대한 사항이므로 시행령에서 법률로 규정할 필요가 있어 금번 분법 시 개정토록 개선안을 마련하였다. 매각의 경우 매각방법(일반입찰)은 행정의 자의적 남용을 방지하기 위하여 입법인 법률에서 규정함이 법률유보 원칙에 부합하며, 양여사유의 구체성과 명확성을 확보하고 재산권 남용권을 사전에 방지하므로 지방자치단체 재산권 보호 강화를 위해 법률로 규정을 마련하였다. 또한, 경제적 가치 중심에서 공유경제의 실현을 위해 물품을 보다 많은 이들이 활용할 수 있기 위해 금번 시행령에서 물품 제도 개선을 추진한바, 향후에도 지속적으로 공유경제 구현을 위한 법령 개정을 추진할 계획이다.

2) 재물조사 관련 규정 보완 등

변상 책임이 없는 경우라도 감사원에 보고하는 것은 타 법률과의 불형평 및 지방자치단체 담당자의 부담으로 작용한 바, 물품이 훼손되거나 망실된 경우에는 회계 관계 직원 등의 책임에 관한 법률에 따라 조치하도록 개정하였으며, 기타 물품 관리의 목적 조항 신설, 교환 규정 개정, 용어 정리 등을 마련하였다.

4. 나가며

살펴본 바와 같이 공유재산 및 물품관리법 분법안은 지방자치권 강화, 재산관리 운영의 전문화 및 체계화는 물론, 지방재산과 물품의 효율적 관리, 운영에 기여하는 것에 주안점을 두고 있다. 최근 지방분권이 큰 화두로 떠오르고 있는 만큼, 공유재산은 자치분권과 균형발전의 핵심 수단으로 급부상하고 있다. 700조 원에 달하는 공유재산과 지방재정의 구조를 어떻게 설계하느냐에 따라 우리 지방자치의 미래 모습이 결정된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

지방자치제도가 성숙되어 하는 시대에 발맞추어 지방재산과 물품의 개별적 법령 마련은 반드시 필요하며, 분법안 마련을 기점으로 지방자치단체의 실정에 맞는 새로운 제도를 단계적으로 도입하고 전문체계를 구축해 지방재정 확충은 물론, 공유경제 구현과 일자리 창출효과에도 기여할 것으로 기대한다.

<참고> 공유재산법과 분법안 대비 체계 비교 ● 공유재산법, 지방자치단체 재산법(전부개정) 비교

공유재산법		지방자치단체 재산법	
장(章)	절(節)	장(章)	절(節)
제1장 총칙	목적, 정의, 공유재산관리·처분의 기본원칙, 다른 법률과의 관계, 공유재산종합계획, 기부채납, 관리전환, 영구시설물의 축조 금지 등	제1장 총칙	목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 관리·처분의 기본원칙, 지방재산관리공무원의 주의의무 등
제2장 총괄청	총괄청의 감사, 총괄청의 용도 폐지 요구 등, 용도 폐지된 재산의 처리, 공유재산정책심의위원회	제2장 지방재산 통칙	범위, 구분과 종류, 기부채납, 지방재산심의회, 중기지방재산관리계획, 용도변경·폐지, 영구시설물 축조 금지, 지방재산관리기금, 지방재산정책협의회 등
제2장의 2 공유재산관리기금	설치, 조성, 용도, 관리·운용 등		
제3장 행정재산	처분의 제한, 관리위탁, 사용허가, 사용료, 원상회복, 용도 폐지 등	제3장 행정재산	처분 등의 제한, 사용허가, 사용료, 감면, 관리위탁 등
제4장 일반재산	제1절 통칙 제2절 대부 제3절 매각 제4절 교환 제5절 양여 제6절 개발 제7절 현물출자 제8절 정부배당	제4장 일반재산	제1절 통칙 제2절 대부 제3절 매각 제4절 교환 제5절 양여 제6절 개발 등
제4장의 2 지식재산	사용허가, 사용료, 감면, 귀속 등	제5장 지식재산 관리 특례	사용허가, 사용료, 감면, 귀속 등
제5장 대장과 보고	실태조사, 가격평가, 공유재산관리운영보고서 등	제6장 지방재산 대장과 보고	실태조사, 관계공부열람, 가격평가, 지방재산의 현황 작성 등
제6장 보칙	변상금·연체료 징수, 불법시설물 철거, 정보공개, 은닉재산 신고 등	제7장 보칙	변상금·연체료 징수, 원상복구명령, 은닉재산 신고, 운영상황 공개, 지방재산전문기관 등
제7장 벌칙	벌칙	제8장 벌칙	벌칙

● 물품관리법, 지방자치단체 물품법(제정) 비교

국유재산법		지방자치단체 물품법	
장(章)	절(節)	장(章)	절(節)
제1장 총칙	목적, 정의, 군수품 특례 등	제1장 총칙	목적, 정의, 다른 법률과의 관계 등
제2장 물품의 분류 및 표준화	분류, 표준화	제2장 물품 통칙	분류, 표준화, 물품관리관, 물품출납공무원, 물품운영관 등
제3장 물품의 관리기관	총괄기관, 관리기관, 물품관리관, 물품출납공무원, 물품운영관 등	제3장 물품의 관리	제1절 통칙 제2절 취득 제3절 보관 제4절 사용 제5절 처분
제4장 물품관리	제1절 통칙 제2절 취득 제3절 보관 제4절 사용 제5절 처분 제6절 자연감모와 물품의 관급		
제4장 보칙		제4장 보칙	





글 남창우
경북대학교 교수

공유재산의 위탁개발 효율성 제고 방안

I. 서론

최근 경기침체에 따른 지역경제 활성화, 복지 수요 증가, 특히 도시재생사업 등의 정책적 선도사업들이 적극 추진되면서 공유재산의 효율적 활용에 대한 관심이 재차 강조되고 있다. 아울러 공유재산이 공공성·수익성은 물론 수익재로서 경제적 수익성을 도모하는 특징을 보유하고 있음에도 적극적 수익 창출 노력이 부재했다는 자성도 하고 있다.

공유재산의 관리·활용에 있어 유지·보존의 공유재산 정책 방향을 활용·수익창출로 전환하는 정책을 추진하여 왔으나, 지방재정의 여건과 담당자의 인식 부족 등으로 그 실적이 미흡하였다. 이에 공유재산을 개발·활용하여 지방재정을 확충하고 지역경제를 활성화시키고자 1999년 일반재산에 대한 신탁 개발 제도를 도입하였고, 2008년에는 한국자산관리공사, 지방공사 등에 일반재산을 위탁하여 개발할 수 있는 제도를 도입하였다. 이러한 제도개선으로 지방자치단체는 지역 실정을 반영한 차별화된 공유재산 활용을 발굴·추진 중에 있으며, 대구시민회관 리노베이션, 광주 남구청사 리모델링, 동대문구 글로벌타워 신축과 같은 사례로 나타나고 있다(김종갑, 2015: 171).

하지만 김성찬(2017: 142)에 의하면 현재의 공유재산 위탁개발 방식은 단순히 지방자치단체 사업을 대행하는 인식이 강하며 수탁기관의 입장에서는 수수료만을 수취하면 된다는 소극적인 행태를 보이고 있다. 더불어, 공유재산 위탁개발에서 다음과 같은 문제점들이 드러나고 있는 실정이다. 첫째, 불공정한 경쟁체제로 인해 민간부문의 전문성 활용이 미흡하다. 둘째, 대행방식으로 인해 지방자치단체가 일방적으로 위험을 부담하는 구조로 설계되어 있다. 이로 인해 수탁기관에서는 환경변화에 대한 문제 해결보다는 재정투입비용의 증가나 사업 기간의 연장 등 위탁기관의 부담증대를 요구하고는 경향이 발현되고 있다. 셋째, 공유재산 위탁개발의 성과에 따른 보상이 적절하게 이루어지지 않는 등 사업추진 결과에 대한 평가 및 환류 장치가 미흡하다고 지적되고 있다(김성찬, 2017: 142).

이러한 맥락에서 공유재산 위탁개발의 필요성과 한계를 살펴보고, 유용한 개발방식으로서의 위탁개발 효율화 방안을 제시하고자 한다.

II. 위탁개발의 필요성과 특징

1. 관리방식의 변화

공유재산의 관리에 ‘공유재산 및 물품관리법’에 근거하고 있는데, 이 법이 제정된 것이 비교적 최근인 2005년이며, 그 이전까지는 지방재정법(1963년 제정)의 일부 관련 규정과 국유재산법 등의 관련 규정에 의해 관리되어 왔다. 이것은 ‘국유재산법’이 1950년에 제정되었던 것과 매우 비교되는 일이다. 즉, 공유재산은 국유재산 관리에 대부분 부가되어 운영되어 왔다. 따라서 그동안 공유재산의 관리와 개발도 국유재산과 같은 방식으로 이루어져 왔다. 당초 공유재산은 1963년에 제정된 지방재정법에서 대통령령으로 재산의 범위를 정하여 운영하여 왔다. 이 시기에는 부족한 재정수입 충당과 경제개발계획에 따른 자원 조달을 위해 공유지의 매각을 확대 추진해 왔다.

관련 법을 기준으로 판단할 때, 공유재산의 관리정책은 초기의 유지·보전을 위한 재산관리나 임시적 필요에 따른 처분을 하는 소극적 관리·운영에서 지방재정 확충을 위한 적극적인 재산관리로 패러다임을 전환하여 발전해 왔으며, 최근에는 관리 범위가 확대되고 있다(이삼주·김성주, 2015: 81).

2000년 이후의 공유재산 관리정책의 변화는 감사원의 감사 흐름을 통해서도 확인할 수 있다. 감사원의 국·공유지 관리실태에 대해 그동안 실시된 몇 가지 감사사항을 살펴보면(이승원·윤석준, 2014: 28), 2005년도에 실시되었던 ‘국·공유재산 관리실태’ 감사는 그 목적이 국·공유재산의 효율적인 관리와 적극적인 개발, 활용을 유도하기 위하여 국유재산 관리 법령·제도를 총괄하는 당시의 재정경제부를 비롯한 중앙관서, 지방자치단체를 대상으로 현장 확인 등의 심층 감사를 실시하는 데 있었다. 2008년도의 ‘유휴행정재산 관리 및 활용실태’ 감사는 우수한 개발여건을 갖춘 행정재산을 발굴하여 행정재산 개발모델을 제시·확산하고 유휴행정재산을 총괄청으로 이관하여 종합적이고 효율적인 국유재산 관리를 유도함으로써 국유재산 관리의 패러다임을 전환하고자 하는 목적하에 실시되었다. 2010년도에 있었던 ‘금융권 부실자산 및 정부위탁자산 인수관리 실태’ 감사는 한국자산관리공사의 주요 목적사업인 ‘정부위탁자산관리 실태’를 점검하여 제도상의 불합리, 업무수행 과정의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시함으로써 국유재산 등 정부위탁자산 관리의 효율성을 제고하고자 하는 것이었다.

즉 지난 10년 동안 감사원의 국·공유지 관리와 관련된 감사를 살펴보면 초기에는 국·공유지가 가지고 있는 관리, 법령, 제도상의 문제점을 살펴보고, 이후에는 유희형 정재산의 효율적인 관리를 도모하는 데 중점을 두다가 최근 감사에서는 한국자산관리공사에 대해 정부위탁자산인 일반재산 관리의 효율성을 점검하는 형태로 감사가 진행된 것을 알 수 있다(이승원·윤석준, 2014: 29).

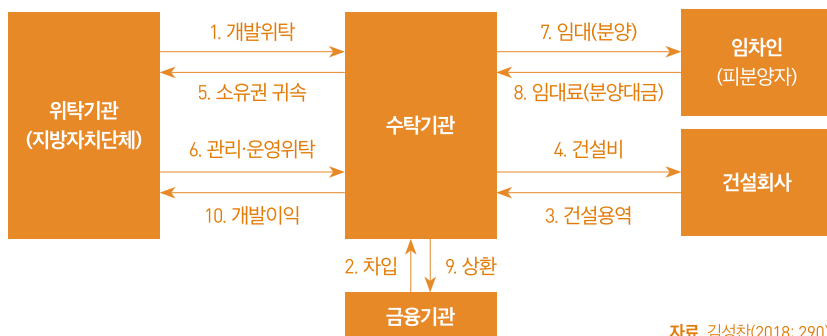
2. 위탁개발의 필요성과 특징

위탁개발은 수탁기관이 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 승인을 받아서 개발하고 발생하는 수익을 지방자치단체에 지불하는 방식을 의미한다(공유재산법 제43조의 3). 위탁개발의 최근 추세를 살펴보면(이삼주·김성찬, 2018: 46-49), 특히 행정안전부의 정책 방향이 매각, 유지·보존 등에서 개발가능의 기조로 변화되고 있다. 개발은 재산의 가치를 증진시키는 관리방식을 의미한다고 할 수 있으며, 위탁개발이 대표적인 방식이다. 공유재산의 활용성을 제고하고 가치를 증대시키는 과정에서 행정안전부의 정책 방향이 매우 중요함은 물론이다. 즉, 공유재산법 제94조의 2(공유재산 및 물품 운영 기준)를 근거로 공유재산의 관리·처분에 관한 세부사항을 정하여 공유재산을 보다 효율적으로 관리할 수 있도록 하였다. 행정안전부에서는 동법을 바탕으로 '지방자치단체 공유재산 운영기준'을 통해서 기본적인 공유재산의 운영의 큰 틀을 제시하고 있는 바(행정안전부, 2016), '지방자치단체 공유재산 운영기준'의 제3조에 따르면 공유재산의 관리·처분 시 고려할 사항들을 제시하였는데 특히 유지·보존 위주의 소극적 관리에서 탈피하여 개발·활용 등 적극적인 운용으로 재산의 효율성을 증대하도록 기준을 제시하고 있다. 이런 효율성 증대를 바탕으로 궁극적으로 주민복지 수요에 계획적으로 대비하고 지역경제를 활성화하기 위해서 공유재산을 적극적으로 활용하도록 하고 있다. 이에 대응하여, 지방자치단체도 공유재산 운영기준에서 제시한 바와 같이 그들의 재산의 효율성을 증대시키기 위해서 적극적으로 개발·활용할 수 있는 관리방안을 모색하고 있다(이삼주·김성찬, 2018: 46-49).

이러한 위탁개발 제도는 제도의 도입 역사는 짧지만 최근 지방자치단체에서 도입하는 사례가 늘고 있는데 크게 세 가지 이유에 기인한다(김성찬, 2018: 289-290). 첫째, 재정부담의 세대별 형평이 가능하다. 일반적으로 위탁개발의 기간은 분양형이 5년 이내, 임대형은 30년 이내로 장기적 사업 추진과정으로 진행된다. 따라서 지방자치단체는 수탁기관에 수수료를 분할 지불하는 방식으로 사업이 추진되기 때문에 초기에 재정 부담이 줄어들게 되고 미래세대도 대가 지불에 참여하게 됨으로써 세대 간 형평성이 제고된다. 둘째는 공유재산 활용의 다양성을 들 수 있다. 위탁개발은 지방자치단체의 공유재에 수탁기관의 예산으로 시설하는 방식을 취하고 있다. <그림 1>에서와 같이 시

설이 완성될 때까지는 건축에 소요되는 예산을 지방자치단체가 부담하지 않고 시설물을 구축할 수 있게 된다. 따라서 당장 큰 예산이 소요되지 않기 때문에 재정 부담을 줄이면서 공유재산을 다양하게 활용할 수 있게 된다.

<그림 1> 한국의 공유재산 위탁개발 사업구조



자료 김성찬(2018: 290)

마지막으로 민간의 전문성을 적극 활용할 수 있다는 점이다. 위탁개발은 매우 다양한 사업모델과 주민의 요구를 수용해야 한다는 점에서 전문성이 요구되는 개발방식이므로 사업의 다양성 및 전문성이 수반되어야 하는 사업의 특성을 고려할 때 외부전문기관의 지원이 요구된다. 공유재산 위탁개발은 전문성을 가진 외부의 전문기관(한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 그리고 주택사업 및 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사)의 전문성을 빌어 계획을 세움으로써 주민의 다양한 요구를 수용할 수 있다(김성찬, 2018: 290).

위탁개발의 정의를 현행법의 규정을 기준으로 할 때, 위탁개발은 사업 주체, 개발 대상 공유재산, 개발방식, 재원 조달 방식 등에서 다음과 같은 4가지 특징이 발견된다(이삼주·김성찬, 2018: 25-26). 먼저, 사업 주체 부분에서, 위탁개발은 위탁기관(지방자치단체)과 수탁기관이 사업 주체이며, 양 기관은 계약을 통해 사업을 추진하고 있다. 이 과정에서 사업추진과 관련된 결정은 지방자치단체가 하고, 결정된 범위 내에서 수탁기관이 사업을 수행하는 방식 즉 대행방식으로 위탁개발이 추진된다. 둘째, 개발대상 공유재산과 관련하여, 위탁개발은 공유재산 중 공유지에 시설을 구축하는 개발만이 추진되고 있다. 현행 공유재산법에서는 위탁개발의 영역으로 건축법 제2조에 따른 건축, 대수선, 리모델링 등을 규정하고 있다(제43조의 3). 따라서 위탁개발의 사업영역은 건축물만을 대상으로 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러므로 토지 정비 등 건축물이 제외된 사업은 위탁개발 사업에서 배제되며, 그 까닭에 현재까지의 위탁개발은 공유지에 건축물을 구축하는 사업에 국한되어 추진되고 있다. 셋째, 개발방식 측면에서 위탁개발은 개발과 관리가 혼합되어 있는 방식이다. 다시 말해, 현행 위탁개발 관련 기준에서는 공유재산 위탁개발 방식으로 분양형 개발, 임대형 개발 그리고 혼합형 개발로 구분하고 있다. 결과적으로 위탁개발은 먼저 개발을 하고 이후 분양 및 임대 등이 완료될 때까지

관리하는, 개발과 관리가 혼합된 방식이다. 넷째, 재원 조달 측면에서 위탁개발에 소요되는 비용은 수탁기관이 금융기관 등으로부터 조달한 재원으로 충당하며, 위·수탁기관 간에는 수수료로 연계되고 있다. 이중 수탁기관이 금융기관 등으로부터 조달하는 개발 비용에 대해서는 위탁기관이 매년 원금과 이자를 지급하도록 하고 있다. 한편, 수수료 부분은 위탁개발에서만 나타나는 매우 독특한 재원 조달 방식으로, 일반적으로 공공사업은 수익률로 구성되는 것과 차별화된 방식이라고 할 수 있다. 수수료의 경우에는 직접 사업비로만 구성되며, 사전에 수수료율이 정해지기 때문에 수탁기관 입장에서는 위험부담이 전혀 없는 재원 조달 방식인 것으로 판단된다.

한편, 우리나라 공유재산 위탁개발과 영국, 미국, 그리고 일본 등 해외의 유사한 사례들을 비교해 보면 차이가 있다(이삼주·김성찬, 2018: 110-111). 우선, 영국이나 미국의 경우에는 위탁기관이 일방적으로 개발에 관한 의사결정을 하는 것이 아니고 사업의 참여자(위탁기관인 지방자치단체와 수탁기관인 채권자, 지분투자자 등) 간의 계약에 의해 위험을 분담하고 이에 따르는 보상을 취하는 방식이다. 따라서 공유재산 개발에서 나타나는 책임 소재의 문제를 계약을 바탕으로 분명하게 분담하게 되며 수탁기관이라 할지라도 수익에 비례하여 사업의 위험을 분담하게 된다. 반면 일본의 경우에는 국가나 지방자치단체의 주도하에 사업이 진행되는 측면에서는 우리나라 위탁개발과 유사성을 띠지만 대상 토지의 성격에 따라서 위탁방식뿐만 아니라 일반경쟁입찰이나 수익계약 방식 등 다양한 개발방식으로 민간의 전문성을 활용한다는 차이점이 있다. 그리고 재원 조달의 측면에서는 우리나라 공유재산 위탁개발과 해외의 개발사례 사이에 상당한 차이를 보이고 있다. 공유재산 위탁개발의 경우 수탁기관의 책임하에 자금을 조달하지만 위탁기관이 사전에 확정된 수수료(개발수수료 중에서 개발비용)를 지급함으로써 실질적으로 개발비용을 부담한다. 하지만 영국이나 미국의 경우에는 민간사업자의 사업 참여 방식에 따라서 약정된 이자만 수취하거나(채권자) 혹은 사업의 성과에 따라서 이익의 일부를 공유(지분투자자)하기도 한다. 그러므로 민간 수탁기관이 다양한 방법으로 사업에 참여할 수 있다는 점이 우리나라 공유재산 위탁개발과 비교하여 나타나는 가장 큰 차이점 중 하나이다.

Ⅲ. 공유재산 위탁개발의 한계

1. 수탁기관의 선정 제한

위탁개발 및 위탁관리에 참여할 수 있는 수탁기관은 현재 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등 3개 기관으로 한정되어 있다. 이때 지방공사는 주택사업과 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사로 제한된다. 그리고 해당지역 지방공사가

없는 지방자치단체는 한국자산관리공사와 한국토지주택공사 중에서 선정하도록 하고 있다. 하지만 이렇게 수탁기관의 자격을 제한하는 경우는 다른 개발·관리 방식에서는 찾아볼 수 없는 것이다. 예를 들어, 행정재산의 관리위탁 시에도 “해당 재산을 관리하기 위한 특별한 기술과 능력을 갖춘 자”로 포괄적으로만 제한하고 있고(공유재산법 시행령 제19조 제1항), 민간투자사업의 경우에도 수탁기관에 대한 제한을 따로 두고 있지 않다. 이는 공유재산을 개발하는 데 있어서 민간의 전문성을 활용하는데 장애 요인으로 작용할 뿐 아니라, 공정한 시장경쟁 체제를 저해하는 요인이 될 수 있다(김성찬, 2107: 155).

특히, 지방공사의 참여를 허용하고 있지만, 국내 현실상 실질적으로 위탁개발 사업에 참여가 가능한 기관은 SH공사, 경기도시공사 등 몇 개만이 가능한 상황이다. 그것도 그나마 부채비율(2015년 12월 기준, SH공사 254.5%, 인천도시공사 252.6%, 경기도시공사 254.4%)이 높아 위탁개발사업에 참여할 수 있는 투자 여력을 갖춘 지방공사가 사실상 거의 없는 실정이다.

2. 수요자·공급자 논리의 부재

공유재산 관리체계 하에서의 지방자치단체는 공유재산의 독점공급자이자 시혜자의 역할을 수행하고 있다. 그에 따라 공유재산과 관련된 거래는 민간부문에서 행해지는 일반 재화의 거래에서처럼 수요자와 공급자 간의 수평적 관계가 아닌 불완전경쟁체제 하에서의 독점적 관계에서 자원이 배분되는 방식을 취하고 있다. 필요하면 거래하는 것일 뿐, 남는다고 하사하는 수직적 배급개념에서는 효율성, 생산성, 효용극대화 등의 시장원리의 장점이 개입될 여지가 적다(경기도 의회, 2015: 92).

3. 전문인력의 미흡

행정재산은 각 개별법에 따라 여러 부서에서 나누어 관리되고, 일반재산은 지방자치단체에 따라 차이는 있으나 대부분 1개 팀이나 1~2인의 재산담당 직원이 관리하고 있다. 더구나 관리대상과 방식이 더욱 고도화되고 있는 상황에서 적은 인력과 평균 재직기간이 1년 미만인 직원들이 전문성을 갖고 공유재산을 관리하는 것은 현실적으로 큰 한계가 있다.

4. 경쟁체제의 부재와 그로 인한 비효율성

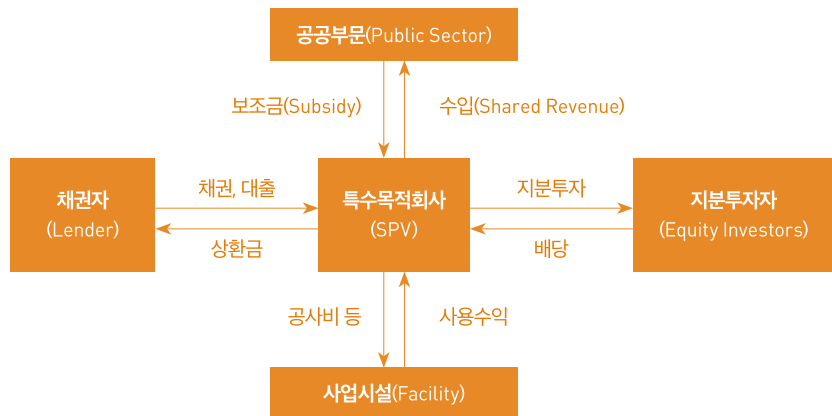
시장구조를 분석하는 이론 중 하나인 경합시장론에서는 충족하기 어려운 비현실적인 완전경쟁시장의 조건들(가격순응, 동질의 재화, 진입장벽의 부재, 완전정보 등)을

모두 충족시키지 않더라도 '진입장벽'을 완화하면 완전경쟁시장에서의 경제성과와 큰 차이가 없다고 주장하고 있다. 즉, 경제성과의 관건은 경쟁체제가 아니라 진입장벽의 존재 여부라는 것이다(경기도 의회, 2015: 96).

하지만 현행 공유재산 관리체계에서는 이러한 경쟁 효과를 기대하기가 곤란한 상태이다. 신탁 관리에 입찰할 수 있는 신청업자는 11개사이며, 위탁관리 및 위탁개발 방식에 참여 가능한 업체는 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH), 지방공사로 한정되어 있다. 즉, 지정된 참여업체만이 시장진입이 가능한, 사실상 제도적으로 진입장벽이 구축된 과점체제라고 볼 수 있다. 일반적으로 과점체제에서 우려되는 폐해란 참여업체 간 담합 또는 '카르텔(cartel)'의 형성으로 인해 독점시장에서의 비효율성이 발생했을 때를 의미한다. 따라서 신규업체가 진입할 수 있는 여건이 조성되지 않는 한 현행 공유재산 관리체계에서는 경쟁을 통한 비용 절감, 수익성 증대 등의 운영의 효율성을 기대하기에는 다소 곤란한 측면이 있다고 예견할 수 있다(경기도 의회, 2015: 96-97).

<그림 2>는 공유재산 개발에서 공공부문과 민간부문이 각각의 역할을 담당하고 있는 기본적인 민관협력 방식을 보여주고 있다(이삼주·김성찬, 2018: 102). 여기에서 특히 공동의 비영리-공익활동에 대해서 서로 협력하고 위험에 대한 책임도 공동으로 부담한다는 점을 주지해야 한다.

<그림 2> 미국의 국·공유재산 개발방식(민관협력 구조도)



III. 공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

1. 기본방향

공유재산의 관리는 다음과 같은 방향 하에서 개선될 필요가 있다(이삼주·김성주,

2015: 91). 첫째, 차별화이다. 공유재산을 관리함에 있어 지역의 특성이 반영될 수 있어야 하며 또한 지방자치단체의 자율적 의사결정 가능성이 확대되어야 한다는 인식으로서 재산관리와 관련하여 지방의회의 역할을 확대할 필요가 있다. 둘째, 표준화이다. 공유재산 관리가 지방자치단체의 자율적 사무라는 인식에서 재산관리의 자율성을 부여하였으나 그 과정에서 전국적, 획일적 형식이 필요한 부분까지도 지방자치단체의 자율적 의사에 일임함으로써 전국적 상황을 파악하는 데 한계로 작용하고 있다. 그러므로 공유재산관리와 관련하여 필요한 최소한의 범위 내에서 표준화할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 셋째, 효율화이다. 지방자치단체에서 자율적으로 판단할 수 있는 범위를 구체화하여 지방에서 판단할 때 보다 명확한 기준을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 일반재산의 경우 처분보다는 개발을 중심으로 활성화하는 것이 필요하다.

2. 진입장벽의 완화와 경쟁체제의 도입

공유재산 운영체제에서 경쟁 개념을 도입하기에 적합한 분야는 위탁관리·위탁개발방식이라 할 수 있다(경기도 의회, 2015). 그런데 기존의 위탁관리·위탁개발방식은 사실상 경쟁이 제한되어 있기 때문에 입찰할 기업이 많지 않다는 현실을 감안할 때 경쟁체제가 구성될 환경은 제대로 조성되어 있지 않다. 또한 일단 특정 업체와의 위탁업무가 체결되면 수탁자는 공공서비스를 계약 기간 동안 독점적으로 공급할 수 있으므로 계약체결 당시의 '성실히 양질의 서비스'를 공급할 의무를 게을리할 가능성이 크다. 즉, 본인-대리인 문제가 발생할 수 있을 것이다. 이러한 문제를 근본적으로 해소하려면 경쟁과 반복적인 계약체결이 중요하다. 경쟁을 심화시키려면 무엇보다도 다수의 기업이 시장에 진입할 수 있도록 진입장벽을 완화해야 할 것이다(경기도 의회, 2015: 120). 공유재산의 위탁개발 및 위탁관리에 참여할 수 있는 수탁기관이 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등으로 법령에서는 지방공사도 허용하고 있지만, 실제적으로는 참여가 곤란한 상황에 있어, 일부 기관만이 참여하게 되는 독점적 체계가 유지되고 있다.

실제로, 그동안 국내 위탁개발 참여 가능 기관인 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사의 국·공유재산 위탁개발 실적을 보면, 모두 한국자산관리공사가 추진하고 있는 것으로 나타났다(김성찬, 2107: 152).

이러한 독점적 시장구조를 개선하기 위해서는 민간기업의 참여도 허용해야 한다. 다만 갑자기 민간기업의 참여를 허용할 경우 시장의 혼란이 야기될 수 있다는 점에서 점진적 개방이 필요할 것으로 생각된다. 특히 위탁개발방식의 장점이 공유재산의 소유권을 확보하고 있는 상태이므로 미래의 공유재산에 대한 행정수요를 비축, 대비할 수 있고 민간기업의 기획력, 자금력, 경영자원을 활용함으로써 지방자치단체의 비용부담 없이 안정적인 개발이익을 획득할 수 있다. 또한 위탁개발방식은 민간업자가 수행하

로 당연히 '개발대상'에 대한 각종 정보도 수탁업자에 의해 주도적으로 생산된다. 따라서 수익성 확보를 위해서라도 수탁업자는 홍보, 공고 등의 여러 방식으로 정보를 전파시켜 수요자-공급자 간의 정보의 비대칭성이 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 정보의 비대칭성에 의한 시장실패를 어느 정도 보완할 수 있을 것으로 판단된다(경기도 의회, 2015: 132).

3. 활용 가능지 중심의 공유지 현황분석

공유재산의 위탁개발을 효율화하기 위해서는 특히 공유지의 도시적 용지로 활용 가능한 토지 현황 파악이 있어야 한다. 그러나 현재의 지방자치단체 공유재산 현황은 토지, 건물, 공작물, 기타, 기계·기구, 입목·죽 등으로 구분하여 나타내고 있다. 이러한 공유지를 대, 공장용지, 창고용지, 주차장 등 도시적 용지로 구분하여 파악할 필요가 있다.

4. 전문인력의 확보와 조직확대

공유재산의 원활한 관리를 위해서는 등기업무, 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무 등을 수행해야 한다. 또한 부동산시장 분석, 도시계획 관련 각종 법규의 검토, 부동산 금융, 공간계획, 감정평가 등에 대한 능력까지 필요하게 된다. 그러나 공유재산 담당 부서는 빈번한 민원과 감사 등으로 기피부서가 되고 있고, 잦은 인사이동으로 전문적 인력을 양성할 수도 없는 실정이다. 더욱이 최근에는 개발업무에 대한 부담까지 더 해지고 있다. 그럼에도 불구하고 공유재산에 대한 전문성을 갖춘 인력의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 따라서 문제의 개선을 통해 전문인력의 확보와 담당 부서의 확대가 불가피하다고 하겠다.

IV. 결론

공유재산은 상대적 비중 측면에서 행정재산은 지속적으로 증가되는 반면 일반재산의 비중은 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 이것은 지방재정 충당을 위해 일반재산을 지속적으로 매각해 왔기 때문이다. 그러나 공유재산 관리는 이제 단순한 보존·유지 정책에서 벗어나 활용 및 총량 보전 위주로 전환되고 있다. 소극적이고 임시적 관리 정책이 아니라 적극적으로 자산을 관리하고 운용하여 경제성과 효율성을 극대화하는 방향으로 전환되고 있는 것이다. 향후에는 공유재산의 위탁개발을 통한 지역경제 활성화와 부족 재원 확충 도모가 중장기적 관점에서 지방재정에 더 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

<표 2> 국·공유지 중 도시적 용지로 활용 가능한 토지 비율

지역	총면적(km ²) (A)	국·공유지		활용 가능지*	
		면적(km ²) (B)	구성비(%) (B/A)	면적(km ²) (C)	구성비(%) (C/B)
서울	605	282.6	46.7	15.8	5.6
부산	770	267.1	34.7	10.9	4.1
대구	884	220.9	25.0	6.3	2.8
인천	1,049	255.5	24.4	9.8	3.8
대전	539	141.5	26.2	5.1	3.6
광주	501	186.3	37.2	6.3	3.4
울산	1,061	217.1	20.5	4.0	1.9
세종	465	99.1	21.3	2.2	2.2
경기	10,175	3,033.9	29.8	40.9	1.3
강원	16,826	10,081.4	59.9	23.7	0.2
충남	8,214	2,649.4	32.3	15.4	0.6
충북	7,407	1,613.5	21.8	21.9	1.4
전남	12,313	2,319.9	18.8	24.6	1.1
전북	8,067	2,742.4	34.0	30.7	1.1
경남	10,539	5,572.5	52.9	27.7	0.5
경북	19,031	2,469.7	13.0	24.6	1.0
제주	1,849	537.4	29.1	4.6	0.9
계	100,295	32,591.0	32.5	274.4	0.8

주) 활용 가능지는 국·공유지 중
지목이 대, 공장용지, 창고용지, 주차장
등 도시적 용지로 활용 가능한 토지.

자료: 마강래(2017: 18).

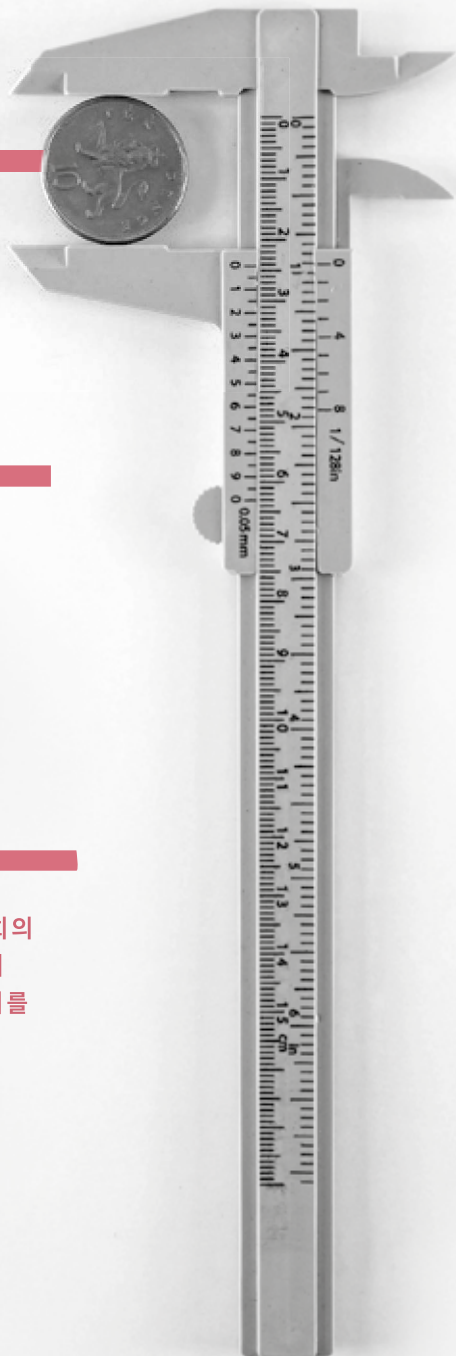
<참고문헌>

- 감사원 (2008), 「유휴행정재산 관리 및 활용실태」, 감사원 감사결과보고서.
- 감사원 (2010), 「금융권 부실자산 및 정부위탁자산 인수관리 실태」, 감사원 감사결과보고서.
- 경기도 의회 (2015), 「경기도 내 공유재산운영의 효율성 증대방안- 민간경영기법의 확대논의를 중심으로-」, 연구진: 전영길 외.
- 고경훈·남창우 외 (2009), 「공유재산 위탁관리·개발 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 김성찬 (2018), 「공유재산 개발 활성화 방안」, 「2018년 지방재정발전 세미나 발표논문집」, pp.287~301.
- 김성찬 (2017), 「공유재산 위탁개발의 활성화 방안에 관한 연구」, 「한국지방재정논집」 22(2), pp.141~166.
- 김종갑 (2015), 「공유재산 제도변화의 성과와 제도적 개선방안」, 「2015 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, pp.165~183.
- 남창우 (2001), 「지방정부 공유재산 관리의 효율화 방안- 공유지를 중심으로-」, 「도시행정학보」 14(1).
- 남창우 (2010), 「국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안」, 「도시행정학보」 23(4), pp.269~297.
- 마강래 (2017), 국공유지를 활용한 신산업 육성의 필요성, 2017.10.27
- 이삼주 (2017), 「공유재산 전문관리기관으로써의 지방재정공제회」, 「2017 춘계학술대회 및 서대문구 찾아가는 세미나 발표논문집」, pp.55~75.
- 이삼주·김성주 (2015), 「공유재산 관리체계의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 이삼주·김성찬 (2018), 「공유재산 위탁개발의 효율성 제고방안」, 한국지방행정연구원.
- 이승원·윤석준 (2014), 「GIS를 이용한 국·공유지 관리실태 점검기법 연구」, 감사원 감사연구원 연구보고서, pp.1~125.



바를, 정월 (정)

한국지방재정공제회의
다양한 활동을 통해
재정의 진정한 의미를
이해하다.



재정의 역할에 대해 정호[正道]를 이야기한다.

치매로 인한 사회적 비용이 늘고 있다. 현재 우리나라의 허리를
맡고 있는 장년층이 완전한 노년층으로 접어드는 2050년에는 치매로
인한 사회적 비용이 43조 2천억 원으로 예상되며, 이는 GDP의 약 1.5%를
차지하는 큰 수치다. 우리 곁에 만연한 치매 문제를 이제 더 이상 외면할
수 없게 되었다. 광주광역시 동구청은 주요 현안으로 떠오른 치매 문제에
대처하기 위해 민·관·학 협업을 실시, 한정된 인력으로 대처하고자 했다.
주민이 생활하는 '찾아가는 검진'을 실시하여 검진 대상자를 대폭 늘리는
한편, 치매 검진은 물론이고 노년층이 겪는 다양한 검진을 함께 실시,
검진 만족도와 효과성을 동시에 높이는 눈부신 성과를 일궈냈다.

지난 10월 30일, 경주에서는 예산바로쓰기 국민감시단 워크숍이
개최됐다. 2017년 12월 출범한 예산바로쓰기 국민감시단은 일상생활에서
발생하는 예산 낭비 사례를 신고해 지방자치단체가 주민을 위한
예산을 함부로 사용하지 않도록 감시하는 역할을 한다. 이날 행사에서는
국민감시단 150여 명과 행정안전부 장관 등 여러 관계자가 참석,
예산 낭비 근절을 위해 지혜를 모았다.

글 지성현

한국지방재정공제회 기획조정팀

보완 조수빈 대통기획 기획실

사진 장태규 마주 스튜디오

열린 혁신·주민만족·일자리창출 「No 치매! Yes 동구!」

2017년도 지방재정개혁 우수사례 행정안전부 장관상 수상

광주광역시 동구 보건소 건강정책과



치매로 인한 사회적 비용이 2013년 기준 11조 7,000억 원(GDP의 약 1.0%)이고 2050년에는 43조 2,000억 원(GDP의 약 1.5%)까지 증가할 것으로 예측된다는 연구가 있듯, 고령화 사회로 가는 한국의 지방자치단체에서 치매 문제는 더 이상 재정과 유리된 문제가 아닐 것이다. 광주광역시 동구는 노인 인구가 20.3%로 현안 과제인 치매검진 요구에 보건소 인력만으로 대처할 수 없었다. 이러한 상황을 서비스 제공방법 개선과 민·관·학 협업을 통해 주민이 생활하는 공간으로 '찾아가는 검진'을 실시, 검진 대상자를 확대했다. 서비스를 다양화하는 한편, 질 높은 검진서비스로 치매검진을, 등록률과 주민만족도를 향상시키는 No 치매, Yes 동구 프로젝트를 실행해, 잠재적으로 고령화 시대에 접어든 지방자치단체의 재정환경에서 더 이상 남의 이야기라고 할 수 없는 치매 문제를 슬기롭게 풀어간 우수사례이다. 창의적이고 혁신적인 아이디어로 무장하며 열정 가득한 광주 동구의 놀라운 이야기를 들어보기로 한다.



더 이상 멀리 있는 문제가 아닌 정신건강정책

보건소를 오랜만에 찾았던 것 같다. 단지 아르바이트를 하면서 보건증을 끊을 때, 그리고 일부 검진을 받을 때만 찾았던 낯선 보건소에 재정혁신 우수사례를 취재하러 갔을 때의 낯설은 광주 동구 보건소 건강정책과 담당자들을 만난 순간 바로 깨져버렸다.

“광주 동구는 노인 인구가 2016년 12월 기준 20.3%로, 전국 13.5%, 광주시 11.7%에 비해 높습니다. 초고령 사회로 진입하면서 치매가 재정 현안 과제가 될 수밖에 없는 상황입니다. 치매에 대한 대책 마련이 절실하나 현재 인력·조직·예산으로 늘어나는 수요에 대처하기 역부족인 현실입니다. 이에, 재정 효율화를 위한 협업 거버넌스를 구축하는 것은 많은 지방 보건소의 당면 과제일 것입니다.”

광주 동구 보건소 김종원 과장은 더 이상 재정과 건강정책은 멀리 있는 문제가 아니라는 점을 강조했다.

<표 1> 치매로 인한 사회적 비용 추이

(단위: 조 원)

		2013년	2020년	2030년	2040년	2050년
실질 GDP(A)		1,134.9	1,471.3	1,938.6	2,384.7	2,787.8
치매의 사회적 비용	실질 비용(B)	11.7	15.2	23.1	34.2	43.2
	GDP 대비 비율(B/A)	1.0%	1.0%	1.2%	1.4%	1.5%

자료 보건복지부(2011), 「치매노인실태조사」 및 국회예산정책처(2014), 「2013~2060년 장기 재정전망 및 분석」에 의한 추정을 기초로 국회예산정책처 산정

실제로 치매에 의한 사회적 비용은 갈수록 늘어나 이제는 경제적 비용을 걱정하는 단계에 이르고 있다. 특히 지자체 재정 중 큰 부분이 복지재정이라는 측면에서, 이 부분은 중장기적으로 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다.

“치매는 조기발견 및 예방강화가 가장 중요합니다. 국가치매관리체계 정책추진을 위해 분석한 결과 조기발견 및 예방강화가 가장 우선적으로 추진되어야 한다고 조사되었으며, 그다음으로 맞춤형 치료·보호 강화, 인프라 확충, 가족지원 및 사회적 소통 확대 순서로 나왔습니다. 그만큼 조기발견 예방 강화를 위해서는 다양한 인프라가 필요한 상황인데, 사실 지자체 보건소 역량이 그 수준을 충족시키기에는 한계가 있습니다.”

박우현 계장의 설명이다. 인은에 주무관은 또 하나의 문제로 조기발견과 예방을 위한 치매검진을 및 확진율이 낮은 편이라는 점을 꼽았다. 치매 사업에서 가장 중요한 치매 조기검진이 현재는 보건소에 방문하는 주민을 대상으로 검진이 시행되고 있어 한계가 있다. 보건소를 통해 치매 선별검사를 받은 수에 비해 치매로 진단을 받은 노인의 비율이 낮아 2차, 3차 검진으로 연결관리가 안 되고 있다는 점을 설명했다.

(편집자 주: 건강보험공단의 자료에 의하면, 2013년 총 159만 3,598명의 수검자 중 치매확진자는 2.31%인 3만 6,748명으로 조사되었다.)

No 치매 Yes 동구 프로젝트의 대장정을 시작하다.

김종원 과장은 치매 사업추진을 위한 인력·예산이 부족한 점도 하나의 원인으로 꼽았다. 치매관리사업을 적극적으로 실시해야 함에도 불구하고, 현재 보건소에는 치매 사례관리사 1명이 치매업무를 담당하고 있어 치매관리사업을 수행하는 데 한계가 있다는 점이다. 일례로, 현재 서울지역의 센터 전담인력을 늘리기 위해서는 총 118명의 인력이 추가로 필요하다. 이를 전문인력으로 확충할 경우 연간 약 46억 원 재정이 추가로 필요한 것으로 추계돼, 센터가 운영되는 지역이나 센터가 없는 지역 모두 인력충원이 현재 현실이라고 보충설명을 거듭었다.

“지역에 만연한 치매검진에 대한 편견과 무관심이 사실상 제일 큰 문제죠. 어르신들이 치매에 대한 두려움과 회피하고 싶은 마음에 치매검진에 대한 편견이 심합니다. 또한, 60세 이상 어르신들이 1년에 한 번 받아야 하는 치매검진의 필요성과 중요성에 대해 인지하지 못하고 있습니다.”

작년에 이 사업을 담당했던 김혜란 계장이 말을 이어간다.

“한정된 인력, 예산과 자원으로 사업효과를 극대화할 수 있는 서비스 제공방법 개선이 절실히 요구됐습니다. 이에 기존 보건소 방문 위주의 치매검진방법에서 지역에 직접 찾아가는 검진으로 새로운 접근을 시도했고, 2017년 3월부터 13개 동 일정 장소에서 60세 이상 어르신을 대상으로 ‘No 치매! Yes 동구! 프로젝트’, 찾아가는 치매전수조사를 실시하게 되었습니다.”



(왼쪽부터) 박미선 주무관, 김미옥 주무관, 김종원 과장, 인은예 주무관, 김혜란 계장, 박우현 계장, 최수진 치매상담사

광주 동구 보건소에서는 현재 보건소 인력의 어려움을 극복하고 치매 자체에 무관심한 지역 주민들의 니즈를 높이기 위한 방안으로 치매검진뿐만이 아닌 어르신들에 문제가 발생하는 다양한 검진을 연계해 민·관·학 협력으로 전국최초 치매검진 거버넌스(민·관·학 네트워크)를 구축했다. 어르신들에게 다양한 검진 제공하고 부족한 인력 보충하며, 예산 절감은 물론이고 주민 만족도를 높이는 4마리 토끼를 잡는 대담한 시도를 하게 된다.

<표2> 민·관·학 협력 내용

기관명	연계내용
광주전남권역심뇌혈관센터	심방세동·심전도검진
광주동구정신건강증진센터	우울검진, 정신과전문의 상담
조선대학교 치과병원, 치과대학 봉사단	구강검진·상담
조선대학교 보완대체의학과	아로마 마사지, 대체의학상담
전대병원, 광주시립정신병원, 조선대 간호대학, 전남대학교 의과대학, 광주여자대학교, 동강대학교, 기독간호대학교	치매검진단 지원
동구 자원봉사센터	검진 시 안내

“치매검진 분위기를 조성하고 사업의 효율적 추진을 위해 사업대상자 어르신들과 지역에서 함께 생활하는 치매검진 홍보단을 13개 동별로 10명씩 130명을 위촉했습니다. 직접 쓴 손편지를 전달하고 치매검진 당일에는 검진에 참여하게 하는 역할을 부여했습니다. 지역 내에서 치매에 대한 올바른 이해도를 높이고 치매검진율과 지역적 관심을 높이는 것에 주력했습니다.”

박우현 계장이 웃으면서 설명했다. 광주시 동구에서는 홍보를 극대화하기 위해 지역주민을 대상으로 치매검진 홍보단을 발족했다. 적극적인 홍보단 운영, 동구 홍보 앱 활용, 동별 맞춤형 현수막을 제작하는 등 우편료와 같은 공공요금을 절감하면서 홍보 효과도 극대화하는 노력을 기울였다.

작년에 이 사업을 담당했던 김혜란 계장은 사후관리도 강해졌다고 자랑스럽게 설명했다.

“치매검진 후 검진이상자를 연계기관과 지속 관리하는 맞춤형 행정을 추진했고, 치매검진 이상자 63명 중 55명에게 2차 검진을 받게 했습니다. 이 중 8명에게 3차 검진을 받게 하여 이상자에 대한 지속적인 관리를 실시했습니다. 아울러, 병원과 협업해 3차 검진을 MRI 검진(편집자 주: 전국 최초로, 병원이 검진비의 40%를 지원했다)을 연계하여 추진하였습니다.”



(왼쪽부터) 박우현 계장, 김종원 과장, 김미옥 주무관, 박미선 주무관, 김혜란 계장



(왼쪽부터) 김혜란 계장, 인은예 주무관



“동별 순회검진과 지역주민으로 구성된 치매검진 홍보단 활동으로 참여하는 검진분위기를 조성하는 것이 큰 성과로 이어졌어요. 우리 구 보건소와 관계부처의 적극적인 노력으로 민·관·학 협력을 통한 협력 검진시스템을 구축한 것은 물론, 지역 내 치매에 대한 인식개선을 위해 치매극복 선도 대학 1개소, 치매극복 선도 기관 2개소, 치매극복 선도 학교 1개소를 가입시켰으며 치매 어르신과 가족이 배려받을 수 있는 환경조성을 위해 치매 파트너를 2,011명을 모집하는 등 치매로 함께 행복한 동구를 위해 노력하고자 하는 지역적 공감대가 형성되었습니다. 보건소 저희과 직원들이 자랑스러워요.”



김종원 과장

No 치매! Yes 동구! 프로젝트의 대성공

No 치매! Yes 동구! 프로젝트는 놀라운 성과로 나타났다. 총 3,007명이 검진을 완료했으며, 전년 대비 치매검진을 44%, 치매인지 저하자 발견율이 41% 향상됐고, 2차 정밀검진연계율도 142% 향상됐다. 신규검진자 또한 1,211명에 이르렀다.

“치매관리사업으로 치매발생을 예방하고 악화를 지연시키는 것 자체가 경제적 비용을 절감, 사회적 편익이 발생합니다. 치매 환자 1인당 연간 경제적 비용 자료를 보면 총 18,513,965원이라는 보건복지부 실태조사 자료가 있습니다. 치매조기검진으로 인해 치매발병율을 낮추고 조기발견으로 인해 약물치료가 초기부터 제공되면 치매로 인한 사회경제적 비용이 절감되는 것입니다.”

올해 사업을 계속 이어가고 있는 박미선 주무관의 설명이다. 박미선 주무관은 또한, 조기검진에 의한 1인당 연간 사회적 편익은 1,217만 원이고, 약물치료수행 시 사회적 편익은 896만 원 수준이라고 보충 설명을 이어갔다.

김종원 과장은 동구 전체의 성과라면서, 가장 큰 노력으로 지역 사회의 관심을 끌기 위한 치열한 홍보와 협업의 중요성을 연신 강조했다.

“동별 순회검진과 지역주민으로 구성된 치매검진 홍보단 활동으로 참여하는 검진 분위기를 조성하는 것이 큰 성과로 이어졌어요. 우리 구 보건소와 관계부처의 적극적인 노력으로 민·관·학 협력을 통한 협력 검진시스템을 구축한 것은 물론, 지역 내 치매에 대한 인식개선을 위해 치매극복 선도 대학 1개소, 치매극복 선도 기관 2개소, 치매극복 선도 학교 1개소를 가입시켰으며 치매 어르신과 가족이 배려받을 수 있는 환경조성을 위해 치매 파트너를 2,011명을 모집하는 등 치매로 함께 행복한 동구를 위해 노력하고자 하는 지역적 공감대가 형성되었습니다. 보건소 저희와 직원들이 자랑스러워요.”

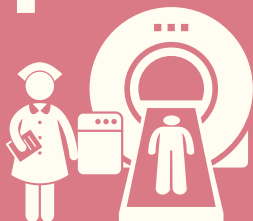
보건소에서만 실시하던 치매검진을 주민에게 직접 찾아가 검진을 추진함으로써 치매검진 기회를 확대 제공하고 지역자원과 연계한 통합검진(우울검진, 심방세동검진, 구강검진 등)은 치매검진에 대한 관심도를 높였다. 또한, 검진 우수 동에 대한 표창 정책으로 지역 참여도를 높이게 되었다. 1명의 사례관리사로 추진하던 치매업무를 민·관·학 협력체계를 구축하고 지역자원을 적극 활용, 1회 검진 시 70명 이상, 총 832명의 인력이 투입됐다. 지역자원을 활용하여 늘어나는 치매검진수요를 적극적으로 해결하다니 참으로 협업을 통한 효율적 재정운영이라는 생각이 들었다.

저출산·고령화로 지방소멸을 이야기하는 시대에서, 더 이상 치매와 건강정책은 재정과 전혀 관계없는 별세계의 이야기가 아니게 되었다. 이런 시대에 협업을 통한 효율적 건강정책을 통해서 지역의 열악한 환경을 희망으로 바꾸는 광주 동구 보건소의 노력이 더욱 아름답게 느껴졌다.

광주광역시 동구청 ‘No 치매! Yes 동구!’ 프로젝트

No 치매! Yes 동구! 프로젝트로 인한 경제적 효과 총 **371** 억 원

1,294 만 원

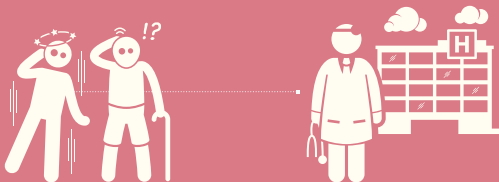


치매검진 대상자가 일반 병원 등에서 치매검진을 한 경우 광주광역시 동구 전체로 따져봤을 때, 1,294만 원의 경제적 효과가 있는 것으로 나타났다. 이는 신규검진자 1,211명, 선별검사 비용 10,683원을 토대로 추산한 금액이다.

보건복지부 실태조사 자료에 따르면, 치매 조기검진 시 얻을 수 있는 1인당 사회적 편익은 1,217만 원으로 나타났다. 이에 따라 광주광역시 동구 보건소가 치매 조기검진자 3,007명을 조기검진함으로 인해 얻은 사회적 편익은 365억 원으로 추산된다.

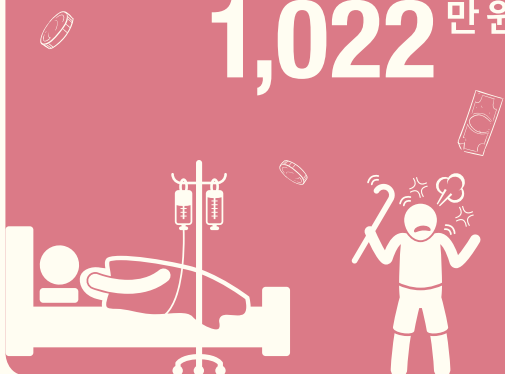
365 억 원

동구 보건소



광주광역시 동구 보건소의 발 빠른 대처로 치매를 조기에 발견한 치매환자 8명이 빠른 약물치료로 인해 절감한 비용은 1인당 약 6,378만 원가량이다. 이를 광주광역시 동구 전체로 따져보면, 5억 1천여 만 원의 비용을 절감한 것이다.

1,022 만 원



보건복지부는 치매 조기검진 실시로 발견된 초기 치매환자에게 약물치료를 수행해 병세를 지연시킴으로 인해 얻는 1인당 사회적 편익이 약 896만 원이라고 발표했다. 이를 광주광역시 동구 보건소에서 치매확진을 받은 8명에 대입하면, 7,168만 원의 사회적 편익을 거둔 것으로 나타났다.

7,168 만 원



최근 출산을 꺼리는 ‘딩크족’이 늘어남에 따라, 경제활동인구와 유소년은 점점 줄어들고, 노년층이 늘어나는 고령화, 고령화로 인해 치매환자가 속출하는 사회적 변화는 시대의 흐름이라고 할 수 있다. 광주광역시 동구청은 이러한 흐름에 발맞춰 민·관·학 협업을 통해 인력과 자원의 한계를 타파하고 치매검진율, 등록률, 주민만족도를 대폭 높이는 눈부신 성과를 이루어냈다.

No 치매! Yes 동구! 프로젝트로 인한 비용 절감액 총 **1억 6,071** 만 원

1명의 치매사례관리사가 관리함으로 인해 벌어진 업무 과중을 해소하고자 광주광역시 동구 보건소는 민·관·학 협력을 실시한다. 이로 인해 전문인력 60명, 비전문인력 10명을 활용할 수 있게 됐으며, 이로 인해 절감된 인건비 (12회 기준, 전문인력은 치매사례관리사 1인 단가 적용, 비전문인력은 최저임금 적용)는 5,080만 원에 달한다.

5,080 만 원



광주광역시 동구 보건소는 No 치매! Yes 동구! 프로젝트를 성공으로 이끌기 위해 지역주민을 대상으로 치매검진 홍보단을 발족했다. 치매검진 홍보단은 60대 이상 노년층에게 치매검진의 필요성을 강조하고 검진을 독려하기 위해 직접 쓴 편지를 손수 배달, 805만 원의 우편료를 절감하는 성과를 이루었다.

805 만 원



민·관·학 협력 이후 광주광역시 동구 보건소는 치매뿐만 아니라 노년층을 위한 다양한 검진을 실시했으며 이로 인한 검진비 절감액은 1억 186만 원에 달한다. 여기에는 전대병원비 40% 지원해 절감된 MRI 검진비 300만 원, 심방세동 검진비, 심전도 검진비, 우울검진비와 상담비 3,613만 원이 포함된다.

지방계약법 조문별 해설(2)

지난 호에서는 지방계약법 제8조까지 조문별로 지방계약법령의 입법 취지와 그 의미를 알아보았다 이번 호에서는 지방계약법 제9조부터 살펴보기로 하겠다.

법_ 제9조(계약의 방법)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.
- ② 제1항 본문에 따라 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공 능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다.
- ③ 제1항 단서에 따른 지명기준 및 지명절차, 수의계약의 대상 범위 및 수의 계약상대자의 선정 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 단서에 따라 수의계약을 체결한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 수의계약 내용을 공개하여야 한다.

본 조항은 계약상대자의 선정방법에 관하여 포괄적으로 원칙을 정하고 있는 규정이라고 볼 수 있다. 즉 모든 계약은 일반입찰을 원칙으로 하되 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에만 지명경쟁입찰이나 수의계약을 할 수 있다고 예외적으로 규정하고 있으며 따라서 지명경쟁입찰이나 수의계약의 대상이라고 하더라도 일반입찰을 하는 것은 전혀 문제가 없다고 볼 수 있다. 제2항은 일반입찰을 하는 경우 입찰참가 자격의 제한에 관하여 설명하고 있는데 입찰을 하는 경우 입찰참가자격을 사전심사(일명 PQ심사

라고 함)하여 통과된 자들만 입찰에 응하게 하거나 아니면 시도 관할 지역 소재 업체만 참여하게 하거나 일정한 실적이나 기술을 보유하고 있는 업체만 입찰에 참여하도록 할 수 있다는 의미이다. 구체적인 내용은 관련된 시행령을 설명하면서 살펴보기로 하자.

제3항은 일정 요건을 갖춘 계약의 경우 업체들을 일정 기준에 의하여 지명을 하고 지명된 업체들을 대상으로 입찰에 관하여 설명하고 있다. 본 조항의 경우에도 시행령에서 구체적으로 설명해 보기로 하자. 제3항은 이러한 지명입찰이나 수의계약에 관하여 구체적인 절차나 기준 등은 대통령령으로 위임하고 있는 규정이다. 제4항의 규정은 수의계약의 투명성을 담보하기 위하여 일정 금액 이상의 수의계약을 체결한 경우에는 그 내용을 해당 기관의 홈페이지에 공개하도록 규정하고 있는 내용이다.

법__ 제11조(예정 가격의 작성)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정 가격을 작성하여야 한다. 다만, 다른 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 예정 가격을 작성하지 아니하거나 생략할 수 있다. <개정 2013.8.6>

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 본문에 따른 예정 가격을 작성할 때에는 계약수량·이행기간·수급상황·계약조건 등 모든 여건을 고려하여 적정하게 결정하여야 한다. <신설 2013.8.6>

③ 제1항 본문에 따른 예정 가격의 작성 시기, 결정방법, 기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2013.8.6>

[전문개정 2009.2.6]

영__ 제8조(예정 가격의 작성 및 비치)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰이나 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정 가격을 작성하고 다음 각호의 구분에 따라 이를 갖추어 두거나 입력하여야 하며 예정 가격이 누설되지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 공유재산의 매각 등 관련 법령에서 따로 정하는 경우는 그러하지 아니하다. <개정 2011.9.15>

1. 서면에 의한 입찰이나 수의계약의 경우: 작성된 예정 가격을 밀봉하여
미리 개찰장소 또는 가격협상장소 등에 갖추어둘 것

2. 지정정보처리장치를 통한 입찰이나 수의계약의 경우: 작성된 예정 가격을
지정정보처리장치에 입력할 것

② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 계약은 예정 가격을 작성하지 아니할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 예정 가격을 작성하지 아니한다.

<개정 2016.1.15>

1. 제25조 제1항 제3호·제5호에 따른 수의계약
(제30조 제2항 본문에 따라 지정정보처리장치를 이용하여 견적서를 제출하게 하는 경우는 제외한다.)

2. 제43조 또는 제44조에 따른 협상에 의한 계약

3. 제81조 또는 제82조에 따른 개산계약

4. 제95조 제1항 제5호에 따른 일괄입찰

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제82조에 따른 개산계약을 입찰할 때 예정 가격을 작성하려는 경우에는 표준설계도 등을 기초로 하여 계산한 예정 가격(이하 '개산예정 가격'이라 한다)을 작성하고 제1항 각호의 구분에 따라 이를 갖추어두거나 입력하여야 하며 개산예정 가격이 누설되지 아니하도록 하여야 한다. <개정 2011.9.15>

입찰이나 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성하여 갖추 두는 가액으로서 지방계약법 시행령 제9조의 규정에 의하여 작성된 가격을 “예정 가격”이라 한다. 계약에 있어서 예정 가격의 작성은 매우 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 작성된 예정 가격은 입찰이나 수의계약을 하기 전에 누설되어서는 아니 되며 다만 재산의 매각이나 임대 등 공유재산 및 물품관리법령에 따라 계약을 하는 경우에만 사전에 공개하며 전자입찰을 하여 적격심사를 하거나 2인 이상 전자전적에 의한 수의 계약을 하는 경우에는 예정 가격 결정 이전 단계인 기초금액을 입찰공고를 통하여 공개하며 입찰 후에는 복수예비가격과 예정 가격을 모두 공개하여 입찰의 투명성을 기하도록 하고 있다. 예정 가격을 작성하는 절차를 규정한 행정안전부 예규(입찰 및 계약집행 기준)를 살펴보면 다음과 같다.

가. 예정 가격의 작성

계약담당자는 예정 가격을 작성함에 있어 아래 절차를 거쳐서 작성한다.

1) 작성 절차

- ① 추정가격 작성 → ② 설계가격 또는 조사가격 작성 → ③ 기초금액 작성 →
④ (복수예비가격 작성) → ⑤ 예정 가격조서 작성 → ⑥ 예정 가격 결정

2) 설계가격 또는 조사가격

기술 또는 설계 담당 공무원(원가계산 용역기관 포함) 등이 설계서에 따라 거래실례가격, 원가계산에 따른 가격 등으로 작성하거나 직접 조사하여 작성할 수 있다.

나. 적격심사에 의한 입찰의 예정 가격 작성의 구체적인 결정절차

제1절 기초금액 작성

1. 기초금액

지방자치단체장 또는 그 위임을 받은 계약담당자는 기술 또는 설계담당자(원가계산용역기관·업체 등 포함) 등이 거래실례가격·원가계산가격 및 견적가격 등에 의하여 조사한 가격이나 설계가격에 대하여 적정 여부를 검토한 기초금액을 작성해야 한다.

2. 기초금액의 확정

가) 재료비·노무비·경비 등의 물량 또는 가격이 해당 비목의 계상 기준에 비하여 과다, 과소 계상되어 있는 경우 이를 가감조정한 후 부가가치세액 등을 합산한다.

1) 계약심사부서의 계약심사담당자는 “제3장 계약심사 운영요령”의 원가심사를 통하여 가격의 과다·과소를 검토하여 기초금액을 확정한다.

나) 기초금액이 가감 조정된 경우에는 예정 가격조서 상에 그 조정내용 및 사유를 명시해야 한다.

3. 기초금액의 공개

작성된 기초금액을 입찰서 제출 마감일부터 5일 전까지 지정정보처리장치 또는 그 지방자치단체가 설치·운영하는 인터넷 홈페이지에 공개해야 한다.

제2절 복수예비가격의 산정

1. 복수예비가격의 작성

계약담당자는 기초금액에 $\pm 3\%$ 상당 금액의 범위 내에서 서로 다른 15개의 가격(이하 “복수예비가격”이라 한다)을 작성하되, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 $0\% \sim +3\%$ 범위 안에서 7개, $0\% \sim 3\%$ 범위 내에서 8개의 복수예비가격을 작성해야 한다. 이 때 복수예비가격간의 폭은 최대한 확대한다.

2. 복수예비가격에 의한 예정 가격의 결정과 공개

가) 계약담당자는 입찰을 실시한 후 참가자 중에서 4인(우편입찰 등으로 인하여 개찰장소에 출석한 입찰자가 없는 때에는 입찰사무에 관계없는 자 2인)을 선정하여 복수예비가격 중에서 4개를 추첨토록 한 후 이들의 산술평균가격을 예정 가격으로 확정한다.

나) 추첨은 공정성과 투명성이 확보될 수 있는 방법으로 실시해야 한다. 예정 가격 작성을 위하여 추첨된 4개의 예비가격과 이외의 예비가격은 개찰장소에서 입찰참가자들이 확인할 수 있어야 하며, 계약담당자는 입찰 종료 후 복수예비가격 15개, 추첨된 복수예비가격 4개와 예정 가격을 입찰참가자에게 공개해야 한다.

다) 영 제30조에 의한 2인 이상 전자견적에 따른 수의계약이거나, 영 제42조 제2항에 따라 적격심사로 낙찰자를 결정하는 경우에는 지정정보처리장치를 관리하는 자가 정한 기준·절차에 따라 복수예비가격을 추첨하여 예정 가격을 정한다.

3. 예정 가격의 원단위 절상

계약담당자는 복수예비가격 4개를 평균한 금액을 산출한 결과 1원 미만이 있을 때에는 단가입찰의 경우를 제외하고는 이를 절상해야 한다.

영 제8조 제2항을 보면 예정 가격 작성을 생략하는 경우를 규정하고 있다 먼저 추정가격이 2천만 원 이하로서 1인 견적에 의한 수의계약을 체결하는 경우에는 예정 가격 작성을 생략하고 계약을 체결할 수 있으며 국가나 지방자치단체와의 계약을 체결하는 경우 사후정산을 조건으로 예정 가격 작성을 생략하고 또 계약서 작성도 생략하여 계약을 체결할 수 있다. 한편, 협상에 의한 계약이나 개산계약의 경우에도 예정 가격 작성을 생략할 수 있으며 일괄입찰의 경우에는 예정 가격 작성을 의무적으로 해서는 아니 되도록 하고 있다. 이는 일괄입찰의 경우 입찰참가자들이 실시 설계서를 작성하여 입찰에 참가하기 때문에 예정 가격 작성을 할 수 없기 때문이다.

영_ 제10조(예정 가격의 결정기준)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각호의 가격을 기준으로 하여 예정 가격을 결정하여야 한다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2015.8.19, 2017.7.26>

1. 적정한 거래가 형성된 경우에는 행정안전부령으로 정하는 거래실례가격
(법령에 따라 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격 범위에서의 거래실례가격)
2. 신규개발품, 특수규격품 등을 사용한 특수한 물품·공사·용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격.
이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품·공사·용역 등을 구성하는 재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤으로 계산한다.
3. 공사의 경우 이미 수행한 공사의 종류별 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 관계 중앙행정기관의 장이 인정한 가격

척_ 제5조(거래실례가격 및 표준시장단가에 따른 예정 가격의 결정)

① 영 제10조 제1항 제1호에 따른 거래실례가격을 기준으로 예정 가격을 결정할 때에는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 가격에 따르되, 해당 거래실례가격에 제6조 제1항 제4호 및 제5호에 따른 일반관리비 및 이윤을 따로 가산해서는 아니 된다.

1. 조달청장이 조사하여 통보한 가격
2. 기획재정부 장관이 정하는 기준에 적합한 전문가격조사기관으로서 기획재정부 장관에게 등록한 기관이 조사하여 공표한 가격
3. 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 2 이상의 사업자에 대하여 해당 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격

② 영 제10조 제1항 제3호에 따른 표준시장단가를 기준으로 예정 가격을 결정할 때에는 이미 수행한 공사의 종류별 계약단가, 입찰단가 및 시공단가 등을 토대로 시장 상황과 시공 상황을 고려하여 산정하되, 표준시장단가의 금액 적용 기준 및 그 밖의 필요한 사항은 행정안전부 장관이 정한다.

<개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2015.8.19, 2017.7.26>

[전문개정 2010.11.5] [제목개정 2015.8.19]

칙_ 제6조(원가계산에 의한 예정 가격의 결정)

① 공사·제조·구매(수입 물품의 구매는 제외한다) 및 용역의 경우 영 제10조 제1항 제2호에 따른 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정 가격을 결정할 때에는 그 예정 가격에 다음 각호의 비목을 포함시켜야 한다.

〈개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26〉

1. 재료비 계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 규격별 재료량에
그 단위당 가격을 곱한 금액
2. 노무비 계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 공종별(工種別) 노무량에
그 노임단가를 곱한 금액
3. 경비 계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 비목별 경비의 합계액
4. 일반관리 재료비, 노무비 및 경비의 합계액에 제8조 제1항(제10호는 제외한다)에
따른 일반관리비율을 곱한 금액
5. 이윤 노무비, 경비(행정안전부 장관이 정하는 비목은 제외한다) 및 일반관리비의
합계액에 제8조 제2항(제3호는 제외한다)에 따른 이윤율을 곱한 금액

② 수입 물품을 구매하는 경우 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정 가격을 결정할 때에는 그 예정 가격에 다음 각호의 비목을 포함시켜야 한다.

1. 수입 물품의 외화표시원가
2. 통관료
3. 보세창고료
4. 하역료
5. 국내운반비
6. 신용장개설 수수료
7. 일반관리비 제1호부터 제6호까지의 합계액에 제8조 제1항 제10호에 따른 일반관리
비율을 곱한 금액
8. 이윤 제2호부터 제7호까지의 합계액에 제8조 제2항 제3호에 따른 이윤율을
곱한 금액

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 또는 제2항에 따라 예정 가격을 결정할 때에는 예정 가격조서에 제1항 각호 또는 제2항 각호의 사항을 명백히 하여야 한다.

④ 재료비, 노무비 및 경비의 비목은 행정안전부 장관이 따로 정한다.

〈개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26〉

[전문개정 2010.11.5]

칙_ 제7조(원가계산 시 단위당 가격의 기준)

① 제6조 제1항에 따른 원가계산을 할 때 단위당 가격은 다음 각호의 어느 하나의 가격을 말하며, 그 적용 순서는 다음 각호의 순서에 따른다.

<개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26>

1. 거래실례가격 또는 「통계법」 제15조에 따른 통계작성지정기관이 조사하여 공표한 가격. 다만, 행정안전부 장관이 단위당 가격을 별도로 정한 경우 또는 지방자치단체의 장이 별도로 행정안전부 장관과 협의하여 단위당 가격을 조사·공표한 경우에는 해당 가격을 말한다.
2. 제10조 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 따른 가격

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 제1호에 따른 가격을 적용할 때 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 노임단가에 그 노임단가의 100분의 15 이하에 해당하는 금액을 가산할 수 있다.

1. 「국가기술자격법」 제10조에 따른 국가기술자격 검정에 합격한 사람으로서 기능계 기술자격을 취득한 사람을 특별히 사용하려는 경우
2. 도서 지역(제주특별자치도를 포함한다)에서 이루어지는 공사의 경우

[전문개정 2010.11.5]

영 제10조의 경우에는 예정 가격의 결정기준에 관한 조문이다. 살펴보면 먼저 계약목적물의 거래실례가격이 존재하면 거래실례가격을 기준으로 예정 가격을 결정하며 이 경우 일반관리비와 이윤은 이미 거래실례가격 속에 포함되어 있으므로 따로 계산을 해서는 안 된다는 규정이다.

거래실례가격을 기준으로 예정 가격을 산정하는 경우는 통상 물품의 구매나 제조구매가 이에 해당되는 경우라고 보면 된다. 제2호는 공사나 용역의 경우로서 거래실례가격이 전체적으로 존재하지 않기 때문에 원가계산에 의한 방식으로 예정 가격을 결정하는 규정이며 이 경우는 재료비, 노무비, 경비, 일반 관리비, 이윤으로 구분하여 산정한다.

제3호는 표준시장 단가(중전의 실적공사비)에 관한 설명으로 이미 수행한 공사비를 기준으로 하여 예정 가격을 산정하는 방식으로 현재는 추정가격 100억 원 이상의 경우에만 적용하도록 하고 있다. 한편 규칙 제6조는 원가계산에 의한 가격을 결정하는 경우 재료비, 노무비, 경비, 일반 관리비, 이윤 등 세부 비목에 대하여 설명하고 있으며 규칙 제7조는 원가계산을 하는 경우 가격적용 순서를 규정하고 있다. 특히 가격의 적용순서는 거래실례가격이 존재함에도 더 높은 견적가격으로 원가계산이 이루어져서 예산이 낭비되는 사례들이 있을 수 있으므로 주의해야 한다.

예정 가격의 결정기준과 관련하여 행정안전부 예규 입찰 및 계약집행기준의 예정 가격 작성요령의 주요한 내용과 유권해석 사례를 보면 다음과 같다.

유권 해석 사례

Q. 영 제10조 제3항 및 「지방자치단체 원가계산 및 예정 가격 작성요령」 4-3-8 제2호에 따르면, 계약담당자는 비영리법인과 계약을 체결할 경우 비영리법인의 목적사업에 대하여는 이윤을 제외하고 계약을 체결해야 한다고 규정하고 있는바, 이와 관련하여 지방자치단체가 「산림조합법」 제14조에 따라 설립된 산림조합과 산사태 등의 수해복구공사에 관한 계약을 체결함에 있어 이윤을 포함할 수 있는지 (법제처 07-0348, 2007.11.2)

A. 산림조합이 수행하는 산사태 등의 수해복구공사는 산림조합의 목적사업 수행에 부가적으로 행하여지는 영리사업으로서 이윤을 포함할 수 없는 비영리법인의 목적상에 해당하지 아니하므로, 지방자치단체가 「산림조합법」 제14조에 따라 설립된 산림조합과 산사태 등의 수해복구공사에 관한 계약을 체결함에 있어 이윤을 포함할 수 있음.

행안부 예규 예정 가격 작성요령

다. 원가계산에 의한 예정 가격(규칙 제6조 내지 제9조)

1) 공사·제조·구매(수입 물품의 구매 제외) 및 용역의 경우 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정 가격을 결정할 때에는 아래 비목을 포함시켜야 한다.

① 재료비: 계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 규격별 재료량에 그 단위당 가격을 곱한 금액

② 노무비: 계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 공종별 노무량에 그 노임단가를 곱한 금액

③ 경비: 계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 비목별 경비의 합계액

④ 일반관리비: 재료비·노무비 및 경비의 합계액에 규칙 제8조 제1항(제10호는 제외한다)에 따른 일반관리비율을 곱한 금액

⑤ 이윤: 노무비, 경비(행정안전부 장관이 정하는 비목은 제외) 및 일반관리비의

⑤ 합계액에 규칙 제8조 제2항(제3호 제외)에 따른 이윤율을 곱한 금액

2) 수입 물품을 구매하는 경우 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정 가격을 결정할 때에는 그 예정 가격에 아래 비목을 포함시켜야 한다.

① 수입 물품의 외화표시원가

② 통관료

③ 보세창고료

④ 하역료

⑤ 국내운반비

⑥ 신용장개설수수료

⑦ 일반관리비: ① 내지 ⑥의 합계액에 100분의 8을 곱한 금액

⑧ 이윤: ② 내지 ⑦의 합계액에 100분의 10을 곱한 금액

유권 해석 사례

Q. 사급자재, 골재대 제 경비(일반관리비, 이윤) 반영 여부(H074876, 2007.7.9)

A. 계약담당자가 원가계산에 의한 가격으로 예정 가격을 결정함에 있어서는 규칙 제6조 및 지방자치단체 원가계산 및 예정 가격 작성요령 3-3-3의 규정에 의하여 예정 가격에 재료비, 노무비, 경비, 일반 관리비, 이윤을 포함시켜야 하며, 사급자재 등도 원가요소이므로 재료비에 합산하여 일반 관리비 등 승율비용에 반영되도록 해야 하는바, 원가계산시 사급자재를 별도 계산한 경우에는 사급자재를 재료비에 포함(합산)하여 일반 관리비, 이윤, 제 경비 등 승율비용에 반영되도록 하고, 설계변경을 함에 있어서도 사급자재 등이 재료비에 반영되지 아니한 경우에는 사급자재 등을 재료비에 포함하여 일반관리비 등 승율비용에 반영되도록 해야 할 것임.

Q. 국민연금, 건강보험 상용근로자 정산 시 원가계산서 작성(H081263, 2007.9.3)

A. 지방자치단체가 체결하는 공사계약에 있어서 국민연금 및 건강보험료는 입찰유의서 및 계약조건에 의하여 실제 납부한 금액으로 사후정산하게 되는바, 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등 승율비용은 재료비, 노무비, 경비(보험료 등 포함)에 법령에서 정하는 비율 또는 그 범위 내에서 계약상대자가 일정 비율을 곱하여 산정하며, 국민연금, 건강보험료가 감액되는 경우에는 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등도 그 비율만큼 감액되므로 보험료 감액분과 일반관리비 등의 감액분을 합산하여 계약금액에서 차감해야 할 것임.

Q. 원가계산 시 기준단가 적용 관련(회계제도과-169, 2015.6.4)

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규 제20호) 제2장 제5절 제5관에 단순 용역에 대한 인건비의 기준단가는 “중소기업중앙회가 발표하는 제조 부문 직종별 평균 조사노임 중 보통 인부 노임으로”한다고 규정하고 있으나, 단순 용역 노임 계산을 보통인부 노임보다 높게 원가계산 할 수 있는지 여부

A. 지방자치단체에서 시행하는 입찰 및 계약에 있어 예정 가격을 작성하는 경우는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 함) 제11조 제2항의 규정에 의거 계약담당자는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 등을 고려하여 적정하게 예정 가격을 결정하여야 하여야 하며,

- 원가계산에 의한 예정 가격의 결정은 지방계약법 시행령 제10조 제1항 제2호의 규정에 의거 계약의 목적이 되는 공사 등을 구성하는 재료비, 노무비, 경비 등을 계산하여야 하고,

- 원가계산 시 단위당 가격은 지방계약법 시행규칙 제7조 제1항의 규정에 의거 행정안전부 장관이 별도로 정한 경우 또는 행정안전부 장관과 협의한 단위당 가격 등이 있는 경우를 제외하고는 통계작성지정기관이 조사하여 공표한 가격을 기준으로 작성하여야 함.

따라서, 질의 사항의 경우가 지방계약법 시행규칙 제7조 제1항에서 정한 단위당 규정에 해당되지 않는 경우에는 원가계산에 의한 예정 가격 작성 시 지방자치단체의 장이 지방계약법령에서 정한 단위당 가격과 다르게 노임단가를 적용할 수 없는 것임.

Q. 다년간 계약에서 보험료 사후정산 규정 적용(재정관리과-380, 2013.2.7)

2009년도 분사공고에서 5년간 계약조건으로 체결된 용역계약에 대하여 공고내용에 명시되지 아니한 보험료 사후정산 등에 대하여 2012년 4월 2일 이후 시행토록 한 규정을 적용할 수 있는지 여부

A. 지방계약법령에 따른 계약의 경우라면 행정안전부 예규 제437호 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 「입찰 및 계약 집행기준」 제8절에 따라 보험료 사후정산은 2012년 4월 2일 이후 입찰공고(수의계약은 계약체결일 기준)부터 적용토록 규정하고 있는바, 귀 질의의 계약이 단년도 계약인 경우라면 2013년 계약분에 대하여는 동 예규에 따라 보험료 사후정산의 규정을 적용하여야 할 것임. 다만, 구체적인 사항은 계약의 목적·성질·특성 및 계약내용 등을 종합적으로 고려하여 발주기관에서 판단·결정하여야 할 것임.

4) 행정안전부 예규 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제 1 장 제 8절에 따라 보험료는 기성대가와 준공대가 지급 시에 사후정산하여야 하며, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제89조에 따라 사후원가검토조건부계약을 체결한 경우에는 계약의 이행이 완료된 후에 하여야 함.

Q. 국민건강보험료 등 4대 보험료 사후정산 관련(회계제도와-2743, 2015.9.24)

공공기관의 4대 보험료 사후정산 관련 불공정행위 고발

A. 행정안전부 예규 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 「입찰 및 계약 집행기준」 제8절 보험료 사후정산 등에 따르면 계약담당자는 국민건강보험료 등의 사후정산과 관련하여 다음 각호(국민건강보험료 등은 건설산업기본법 등 관련 법령에서 정한 바에 따라 정산하게 된다는 사항, 예정 가격에 반영된 국민건강보험료 등의 금액, 국민건강보험료 등의 금액을 입찰 금액에 조정 없이 반영해야 한다. 다만, 지방계약법 시행규칙 제23조의 2 각 호에 따른 단순노무용역의 경우에는 예정 가격의 보험료에 낙찰률을 곱한 금액을 기준으로 반영할 수 있다는 사항, 기성대가와 준공대가 지급 시 이 절에서 정한 바에 따라 정산을 하게 된다는 사항 등)의 내용을 입찰공고 등에 명시하여 입찰에 참가하려는 자가 미리 열람할 수 있게 해야 한다고 규정하고 있음. 따라서, 민원을 제기하신 보험료의 정산은 입찰공고에 명시된 내용대로 예정 가격에 반영된 금액을 조정 없이 반영하여 정산하여야 할 것이며, 단순노무용역의 경우에는 예정 가격의 보험료에 낙찰률을 곱한 금액을 기준으로 반영하여 정산할 수 있는바, 구체적인 사항은 계약 내용 및 입찰공고문 등을 확인하여 계약당사자가 판단할 사항임.

예정 가격에는 「부가가치세법」에 따른 부가가치세, 「개별소비세법」에 따른 개별소비세, 「교육세법」에 따른 교육세, 「관세법」에 따른 관세, 「농어촌특별세법」에 따른 농어촌특별세를 포함시켜야 한다. 따라서, 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정 가격을 결정하는 경우에는 그 예정 가격은 세액을 합하여 계산한다. 이 경우 원가계산의 비목별 원재료의 단위당 가격은 위 세액을 뺀 공급가액으로 하며 부가가치세는 해당 계약목적물의 공급가액에 부가가치세율을 곱하여 산출한다. 한편, 「부가가치세법」 제12조 제1항 또는 「조세특례제한법」 제106조 제1항에 따라 부가가치세가 면제되는 재화 또는 용역을 공급하는 자와 계약을 체결할 때에는 해당 계약대상자가 부담할 비목별 원재료의 부가가치세 매입세액 해당액을 합산한다.

법 제9조의 2(구매규격 사전공개)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰에 부치는 경우에는 입찰 공고 전에 물품과 용역의 구매규격을 관련 업체에 사전공개하고 이를 열람하도록 하여 구매규격에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 긴급 수요물자·비밀물자 또는 추정가격이 5천만 원 미만인 물품·용역 등 대통령령으로 정하는 물품이나 용역을 입찰에 부치는 경우에는 사전공개를 생략할 수 있다.

② 제1항에 따른 구매규격 사전공개 방법·내용·시기, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본 조 신설 2016.5.29]

영 제32조의 2(구매규격 사전공개)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 법 제9조의 2 제1항 본문에 따라 구매규격을 사전공개하는 경우 지정정보처리장치를 통하여 5일간 공개한다. 다만, 긴급한 경우에는 3일간 공개한다.

② 법 제9조의 2 제1항 단서에서 “긴급 수요물자·비밀물자 또는 추정가격이 5천만 원 미만인 물품·용역 등 대통령령으로 정하는 물품이나 용역”이란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 물품이나 용역을 말한다.

1. 긴급한 수요로 구매하는 물품 또는 용역
2. 구매를 비밀로 하여야 하는 물품 또는 용역
3. 추정가격이 5천만 원 미만인 물품 또는 용역
4. 해당 연도에 1회 이상 구매규격 사전공개를 실시한 물품 또는 용역
5. 제25조에 따른 수의계약에 의하여 구매할 수 있는 물품 또는 용역
6. 음식물(재료 또는 가공품인 경우를 포함한다) 또는 농·축·수산물

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 관련 업체가 구매규격 사전공개와 관련하여 법 제9조의 2 제1항에 따라 의견을 제출하는 경우, 그 의견을 받은 날부터 14일 이내에 그 내용을 검토하여 필요한 조치를 하고 지체 없이 그 결과를 의견을 제출한 자에게 통지하여야 한다. 다만, 제출된 의견이 제108조 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 계약에 관한 것이면 법 제32조에 따른 계약심의회위원회의 심의를 거쳐 의견을 제출받은 날부터 50일 이내에 통지하여야 한다.

[본 조 신설 2016.11.29]

동 조항은 지방자치단체에서 물품을 구매하려는 경우 특정 규격으로 규격서를 만드는 경우 특정제조 회사들이 입찰 및 낙찰에 유리하게 작용하는 것을 미연에 방지하기 위하여 입찰을 하기 전에 미리 공개를 하고 이의가 있는 경우, 신청을 받아서 이를 정정하게 하는 기회를 부여함으로써 입찰의 불공정을 사전에 예방하기 위한 제도라고 할 수 있다. 만일에 이의를 제기한 경우에는 계약 담당 공무원은 이를 검토하여 결과를 통지하며, 계약 분쟁 조정이 되는 추정가격 1억 5천만 원 이상 건은 당해 지방자치단체 계약심의 위원회의 심의를 거쳐서 심의 결과를 통지하도록 하고 있다.

영__ 제13조(입찰의 참가자격)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각호의 요건을 갖춘 자만을 입찰에 참가하게 하여야 한다.

<개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26>

1. 다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요건을

갖추어야 할 경우에는 해당 허가·인가·면허 등을 받았거나 등록·신고 등을 하였거나

해당 자격요건에 적합할 것

2. 보안측정 등의 조사가 필요한 경우에는 관계 기관으로부터 적합판정을 받을 것

3. 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 요건에 적합할 것

② 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합이 물품의 제조 및 구매에 관한 입찰에 참가하는 경우로서 제1항 제1호에 따른 요건을 갖춘 조합원으로 하여금 해당 물품을 제조하거나 구매하게 하는 경우에는 제1항 제1호를 적용하지 아니한다.

[전문개정 2010.7.26]

칙__ 제14조(입찰 참가자격 요건의 증명)

① 영 제13조 제1항 제3호에서 “행정안전부령으로 정하는 요건”이란 「소득세법」 제168조, 「법인세법」 제111조 또는 「부가가치세법」 제5조에 따라 해당 사업에 관한 사업자등록증을 발급받거나 고유번호를 부여받은 경우를 말한다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26>

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰에 참가하려는 자에게 제1항에 따른 요건은 사업자등록증 또는 고유번호를 확인하는 서류의 사본에 의하여 증명하게 하고, 영 제13조 제1항 제1호 및 제2호에 따른 요건은 관계 기관(법령에 따라 설립된 관련 협회 등 단체를 포함한다)에서 발행한 문서의 사본에 의하여 증명하게 하여야 한다.

③ 제15조에 따라 입찰 참가자격을 등록한 자는 등록된 종목 또는 품목에 한정하여 발급 받은 입찰 참가자격 등록증에 따라 제2항에 따른 자격을 증명할 수 있다.

동 조항은 계약의 가장 기본이 된다고 볼 수 있는 입찰이나 자격에 관한 규정이라고 볼 수 있으며 포괄적으로 다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우에는 해당 허가·인가·면허 등을 받았거나 등록·신고 등을 하였거나 해당 자격요건에 적합할 것으로 규정하고 있다. 예를 들면 도로개설 공사의 경우 다른 법령에 해당하는 건설산업기본법 상 도로개설 공사를 하는 경우 종합 면허에 해당하는 토목 또는 토목건축공사업 자격이 요구된다. 따라서 입찰공고 시에 입찰참가자격을 토목 또는 토목건축공사업 면허를 갖춘 자를 입찰에 참여하도록 해야 한다. 이처럼 계약목적물 및 발주내용에 따라서 개별법령에서 요구하는 자격을 갖추어야만 입찰참여 및 계약이 가능해지게 된다. 보안측정이 필요한 경우에는 계약을 이행하는데 보안이 요구되는 경우 보안측정이 필요하다는 의미이며 영 제13조 제1항 제3호의 경우에는 입찰 및 계약상대자는 기본적으로 사업자 등록을 해야 하거나 납세번호부여를 받아야만 입찰참여나 계약이 가능하다는 의미를 규정하고 있다.

입찰참가 자격에 관련된 유권해석을 살펴보자.

유권해석 사례

Q. 유지보수용역 입찰 시, 특정 자격증으로 입찰참가자격 제한 가능 여부 (재정관리과-30, 2013.3.27)

1) 지방자치단체가 용역 유지보수 입찰을 지정정보처리장치들 통해 진행하면서 장비 제조사가 발행하는 자격증으로 입찰참가자격을 제한할 수 있는지 여부

2) 지방자치단체와 용역계약을 체결한 후 용역 기간(60일) 중 발주처의 요구로 특정 날짜를 정하여 과업수행 일부를 완료하겠으며 만약 미완료 시 계약을 해지해도 좋다는 문구의 내용으로 계약 포기각서도 없이 계약을 해지할 수 있는지 여부

A. 지방자치단체가 실시하는 입찰에 있어서 계약담당자는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제17조에 따라 같은 법 시행령, 시행규칙 및 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 같은 법 시행령 제13조에 따른 입찰참가자격 외의 요건을 정하여 입찰참가를 제한해서는 아니 되며, 특수한 기술, 공법 등이 필요하지 않음에도 무차별적으로 제한하거나 해당 계약이행에 불필요한 등록, 면허, 자격요건 등으로 입찰참가를 제한하는 사례 등은 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 제1절 “7”에 따라 입찰 및 계약 시 금지하고 있는 사항임.

Q. 입찰 참가자격 요건 관련(재정관리과-2970, 2014.8.11)

「○○시 상수도 급수 조례」에서 “급수공사 대행업자는 상하수도 설비공사업 면허보유자 등으로 미리 시장으로부터 대행업 허가를 받은 자로 한다”고 규정하고 있는 경우, ○○시장에게 급수공사 대행업을 지정받은 자로 입찰참가자격을 제한할 수 있는지, 아니면 상하수도 설비공사업 면허보유자로 제한할 수 있는지 여부

A. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조 제1항에서는 입찰 참가자격으로 “다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우에는 해당 허가·인가·면허 등을 받았거나 등록·신고 등을 하였거나 해당 자격요건에 적합할 것”으로 규정하고 있으며, 아울러, 제20조 제1항에서는 입찰참가자격을 동일실적, 기술보유상황, 시공능력, 지역, 설비, 유자격자 명부, 물품납품능력, 중소기업자, 재무상태로 제한할 수 있다고 규정하고 있음. 질의와 관련하여, 「건설산업기본법」 제8조 제1항에 따른 전문건설업자 중 상하수도 설비공사 면허보유자를 입찰 참가자격이 있는 자로 정하는 것이 지방계약법령의 취지에 부합될 것으로 판단됨.

Q. 입찰참가자격 요건(다른 법령에 따른 자격요건)(회계제도과-2043, 2015.8.27)

지방자치단체에서 전기분야 설계용역 입찰 공고 시 「전력기술관리법」 제11조 및 제14조, 같은 법 시행령 제27조에 따라 ‘종합설계업’ 또는 ‘전문설계업’ 등록업체로 입찰참가자격을 제한하고 있으나, 「건축법」 제2조에 따른 ‘건축전기설비기술자’를 보유하고 「기술사법」 제6조에 따른 ‘건축전기설비’의 기술사사무소 개설 신고를 한 업체도 입찰 참가자격이 있는지 여부

A. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조에 따라 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우에는 해당 허가·인가·면허 등을 받았거나 등록·신고 등을 하였거나 해당 자격요건에 적합하며 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 요건에 적합한 자만을 입찰에 참가하게 하여야 하는바, 전기분야 설계용역 입찰 시 입찰참가자격을 판단은 해당 용역 내용에 관하여 관련 법령에서 정하는 업종, 업무 범위 및 업무 내용 등의 자격요건에 따라 결정하여야 할 것임.

따라서 해당 입찰의 입찰참가자격 유·무는 발주기관이 계약의 목적·성질·규모 및 내용 등에 비추어 「전력기술관리법」, 「건축법」 및 「기술사법」 등 관련 법령을 종합적으로 검토하여 판단할 사항임.

영_ 제14조(입찰 참가자격 사전심사)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 참가자격을 미리 심사하여 입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있다. 다만, 제42조의 3에 따라 낙찰자를 결정하는 공사계약의 경우에는 입찰 참가자격을 미리 심사하여야 한다. <개정 2016.1.15>

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 입찰 참가자격을 심사하는 경우에는 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 계약이행의 성실도 및 사회적 신인도 등 계약수행능력을 평가하는 데에 필요한 요소들을 종합적으로 고려하여 행정안전부 장관이 정한 기준으로 심사하거나 그 기준의 범위에서 입찰 참가자격을 심사기준을 정할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부 장관이 정한 기준의 범위를 벗어나 달리 정하려는 경우에는 행정안전부 장관과 미리 협의하여 달리 심사기준을 정할 수 있다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19>

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 전에 입찰에 참가하려는 자가 열람할 수 있도록 다음 각호의 서류를 갖춰 두어야 하며, 입찰에 참가하려는 자가 요구하는 경우에는 이를 내주어야 한다. 이 경우 지정정보처리장치에 이를 게재함으로써 열람 및 교부를 갈음할 수 있다.

<개정 2011.9.15>

1. 입찰 참가자격 사전심사기준

2. 입찰 참가자격 사전심사에 필요한 증명서류의 작성요령 및 제출방법

3. 그 밖에 입찰 참가자격 사전심사에 필요한 사항

④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제2항에도 불구하고 용역 등에 대하여 관계 법령에서 사업수행능력 평가 절차 등을 규정하고 있는 경우에는 그 절차 등에 따라 입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정한다.

⑤ 제1항에 따른 입찰 참가자격 사전심사에 관한 구체적인 절차는 행정안전부 장관이 정한다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19>

[전문개정 2010.7.26]

제14조의 규정은 입찰참가자격을 사전 심사에 관한 규정이다. 다시 말해서 입찰에 참가하려는 자들을 미리 심사하여 일정 점수 이상인 경우에만 입찰에 참가를 시켜 입찰자들의 능력을 사전에 검증하여 유효한 경쟁이 이루어지도록 하고 계약목적물에 대한

품질을 높이는 것이 궁극적인 목적이 있다고 볼 수 있다.

이를 PQ(pre-qualification)심사라는 용어로 사용하고 있다. 공사의 경우에는 영 제42조의 3에 의한 종합평가 낙찰제의 경우에는 의무적으로 PQ심사를 하도록 규정하고 있으나 그 외의 공사는 PQ심사를 선택적으로 하도록 하고 있다. 행정안전부에서 공사의 종합평가 낙찰자 결정기준(행안부 예규)을 운영하여 그 기준 안에서 입찰참가자격 사전심사 기준을 운영하고 있다.

설계나 감리 등 기술용역의 경우에는 영 제4항에서 규정한 대로 건설기술 진흥법 등에서 입찰참가자격 사전심사에 관한 사항을 따로 규정하고 있으며 추정가격 2억 1천만 원 이상은 PQ심사에 관한 세부기준을 정하여 입찰하기 전에 사전 심사를 하고 있으며 동 심사점수를 낙찰자 결정기준인 적격심사의 사업수행능력 점수에 반영하고 있다.

영_ 제15조(공사의 입찰)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사를 입찰에 부치려는 경우에는 설계서, 공종별(工種別) 목적물 물량내역서(이하 “물량내역서”라 한다), 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 입찰에 관한 서류(이하 “입찰에 관한 서류”라 한다)를 작성하여 갖추 두어야 하며, 입찰공고일부터 입찰 등록 마감일까지 입찰에 참가하려는 자에게 이를 열람하게 하고 교부하여야 한다. 이 경우 지정정보처리장치에 이를 게재함으로써 열람 또는 교부를 갈음할 수 있다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2016.9.13>

② 삭제 <2016.9.13>

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사를 입찰에 부치려는 경우에는 입찰서 제출 마감일 전에 미리 현장 설명을 하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 현장 설명을 할 필요가 없다고 인정될 때에는 그러하지 아니하다.

④ 제3항에 따른 현장 설명은 공사의 규모에 따라 해당 입찰서 제출 마감일의 전날부터 기산(起算)하여 다음 각호의 구분에 따른 기간 전에 실시하여야 한다. 다만, 제35조 제4항에 따른 경우에는 그 기간을 단축할 수 있다.

1. 추정가격이 10억 원 미만인 경우 7일

2. 추정가격이 10억 원 이상 50억 원 미만인 경우 15일

⑤ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 추정가격이 300억 원 이상인 공사입찰 시 제3항과 제4항에 따라 현장 설명을 하는 경우에는 현장 설명에 참가한 자만을 입찰에 참가하게 하여야 한다.

⑥ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사입찰 시 입찰자로 하여금 입찰서에 입찰총액을 적게 하되, 물량내역서에 단가를 적은 입찰금액 산출내역서(이하 “산출내역서”라 한다)를 입찰서에 첨부하게 하여야 한다. 다만, 추정가격이 100억 원 미만인 공사 또는 제19조 제1항에 따라 재입찰에 부치는 공사의 경우에는 낙찰자가 착공신고서를 제출할 때 산출내역서를 제출하도록 하여야 한다.

〈개정 2016.9.13〉

⑦ 제6항에 따른 산출내역서는 다음 각호의 구분에 따른 방법에 따라 작성하도록 하여야 한다. 〈개정 2011.9.15, 2016.1.15〉

1. 물량내역서가 열람·교부된 공사

㉔ 추정가격이 300억 원 미만인 공사: 교부된 물량내역서에 단가만을 적는다.

㉕ 추정가격이 300억 원 이상인 공사: 교부된 물량내역서에 단가를 적되, 발주기관이 수정을 허용한 부분은 수정하여 작성할 수 있다.

2. 물량내역서가 열람·교부되지 않은 공사: 입찰참가자가 물량내역서를 직접 작성하고 여기에 단가를 적는다.

⑧ 장기계속공사(「지방재정법」 제42조에 따른 계속비에 의한 공사를 포함한다)의 경우에는 총공사를 대상으로 하여 입찰하게 하여야 한다.

⑨ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제79조 제1항 제2호에 따른 단가계약 체결을 위한 입찰을 실시하는 경우에는 총액으로 입찰을 실시하되, 계약체결 시 총액에 대한 단가 산출내역서를 제출하게 하여야 한다.

[전문개정 2010.7.26]

동 조문은 지방자치단체가 공사입찰을 하는 경우에 관하여 규정하고 있다. 공사의 입찰을 부치는 경우에는 공종별 목적물 물량내역서를 입찰공고문에 첨부하도록 규정하고 있는데 이는 공사의 입찰에서 입찰자들의 예측 가능성을 담보하고 시공 품질을 확보하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 제3항과 제4항은 현장 설명에 관한 내용으로서 통상 공사입찰의 경우 현장 설명을 생략하고 있으나 공사의 난이도가 있거나 현장을 설명할 필요가 있는 경우 현장 설명을 해야 한다. 제5항의 규정은 추정가격이 300억 원 이상인 공사는 현장 설명을 하는 경우 현장 설명에 참가하지 않은 업체는 입찰참가 자격을 주지 않도록 하는 규정인데 이는 현장 설명을 통하여 시공 품질을 확보하고 현장 여건을 충분히 이해하도록 하여서 입찰이 왜곡되는 일이 없도록 하기 위한 것으로 볼

수 있다. 제6항의 규정은 내역입찰에 관하여 설명하고 있는 것이다. 추정가격이 100억 원 이상인 공사는 입찰을 하는 경우 가격입찰과 함께 발주기관에서 교부한 물량내역서에 재료비, 노무비, 일반 관리비, 이윤, 부가가치세 등 입찰금액에 맞추어 가격을 기재하여 입찰서와 동시에 제출하도록 하고 있는데 이를 내역입찰이라고 한다. 만일에 내역서의 총액과 입찰금액이 서로 다른 경우에는 그 입찰자는 입찰을 무효로 하도록 하고 있다. 내역입찰을 하는 이유는 금액이 큰 공사의 경우에는 공사 품목별로 적정하게 비용을 사용하도록 하고 업체의 건전능력을 높이기 위한 취지로 볼 수 있다.

제7항 제1호의 규정은 내역입찰에 관한 구체적인 설명을 하는 조문으로 볼 수 있다. 즉 추정가격 300억 원 미만은 발주자가 제시한 물량내역서에 금액을 기재하도록 하고 있으며 300억 원 이상 공사는 발주자가 제시한 물량내역서의 일부 수정을 허용하는 경우 입찰자가 물량내역을 일부 수정하여 제출하는 방식(수정내역 입찰이라고 함)을 설명하고 있는 것이다.

제7항 제2호의 규정은 순수내역 입찰을 규정하고 있는 것인데 이는 발주자가 물량내역서를 교부하지 않은 상태에서 입찰자가 물량내역서를 작성하고 금액을 기재하여 제출하는 방식을 말한다. 그러나 지방자치단체에서 이 방식이 적용된 사례는 아직까지 없다.

제8항의 규정은 계약의 기간이 2년 이상인 장기계속계약이나 계속비 계약의 경우로서 매년 연차별로 계약을 하는 경우라도 입찰은 총액을 기준으로 한다는 내용이다.

제9항은 시설물의 보수나 복구공사의 경우 단가계약을 할 수 있도록 규정하고 있는데 이 경우에도 입찰은 예정된 물량을 기준으로 예정 가격을 산정하여 총액으로 입찰하되 단가는 계약 체결 시 산출내역을 제출하게 하여 공사의 이행상황에 따라 단가를 기준으로 정산을 하도록 하는 내용의 조문으로 이해하면 된다.

영__ 제16조(물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품의 제조·구매 및 용역 등을 입찰에 부치려는 경우에는 입찰에 관한 서류를 작성하여 갖추 두어야 하며, 입찰공고 시 지정정보처리장치에 이를 게재할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 해당 입찰에 참가하려는 자가 요구하는 경우 입찰에 관한 서류를 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 추정가격이 고시금액 이상인 물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰인 경우에는 입찰에 참가하려는 자가 요구하는 경우 이를 교부하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약의 특성상 물품과 용역을 통합 발주하는 것이 효율적이라고 판단되는 경우에는 물품과 용역을 한꺼번에 입찰에 부칠 수 있다.

④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제3항에 따라 물품과 용역을 한꺼번에 입찰에 부치는 경우에는 제42조 제1항과 제43조에 따른 낙찰자 결정방법 중에서 계약목적물의 특성에 적합하다고 판단되는 방법을 선택하여 입찰공고 시 이를 명시하여야 한다.

⑤ 물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰은 행정안전부령으로 정하는 서식에 따른 입찰서로 하여야 하며, 입찰금액은 총액에 대하여 실시하는 입찰의 경우에는 총액을 표시하고, 단가에 대하여 실시하는 입찰의 경우에는 단가를 표시하여야 한다. <개정 2013.3.23, 2014.11.19, 2017.7.26>

⑥ 장기계속계약(『지방재정법』 제42조에 따른 계속비에 의한 제조 등을 포함한 다)의 경우에는 총 제조물량 등을 대상으로 하여 입찰하게 하여야 한다.

[전문개정 2010.7.26]

동 조항은 용역 및 물품의 입찰에 관한 규정이다. 제1항은 입찰에 관한 서류를 지정정보처리장치(나라장터 등)에 게재하여 입찰에 관한 정보를 입찰자들에게 알려주어야 한다. 제2항은 제1항의 연장선상의 조문으로서 일반적으로 지정정보처리장치에 입찰에 관한 서류를 게재하면 되며 특히 고시금액(추정가격3억 2천만 원) 이상인 경우에는 의무적으로 교부하도록 하고 있으나 지정정보처리에 게재를 함으로써 이를 갈음할 수 있다. 제3항의 규정은 물품과 용역을 한꺼번에 통합 발주할 수 있는 규정이다. 예를 들면 전산프로그램 개발은 용역발주에 해당되고 전산 하드웨어 구매는 물품구입에 해당되는데 이를 분리하는 것보다 통합 발주하는 것이 효율적인 경우에는 물품과 용역을 통합하여 발주할 수 있으며 제4항의 규정은 통합 발주하는 경우에는 낙찰자 결정방식을 적격심사 방식과 협상에 의한 방식 중 특성에 적합하다고 판단되는 방식을 선택하여 낙찰자 결정방식을 정하고 있는 규정이다.

제5항의 규정은 단가 입찰에 관한 사항이다. 총액입찰은 총액으로 투찰하도록 해야 하지만 단가입찰의 경우에는 단가로 입찰금액을 제시해야 한다. 이는 공사의 단가입찰 시 총액으로 입찰하고 단가는 산출내역서를 제출하도록 하는 방식과는 다른 방식이다. 제6항은 장기계속계약이나 계속비 계약의 경우에는 전체물량을 대상으로 입찰하도록 하는 규정으로 공사와 동일하다.



영_ 제19조(재입찰 및 재공고입찰)

- ① 입찰이 성립하지 아니하거나 낙찰자가 없는 경우에는 같은 장소에서 재입찰에 부칠 수 있다. 이 경우 재입찰은 새로운 입찰로 보지 아니하며, 입찰자 또는 입찰 횟수의 제한을 받지 아니한다.
- ② 제1항에 따라 재입찰에 부칠 수 있는 경우 또는 낙찰자가 계약을 체결하지 아니하는 경우에는 재공고입찰에 부칠 수 있다.
- ③ 제1항이나 제2항에 따른 재입찰 또는 재공고입찰 시에는 기한을 제외하고는 최초 입찰에 부칠 때에 정한 가격과 그 밖의 조건을 변경할 수 없다.

[전문개정 2010.7.26]

동 조항은 재입찰 및 재공고입찰에 관한 사항이다. 재입찰은 입찰이 성립되지 않거나 낙찰자가 없는 경우 현장에서 횟수에 제한 없이 계속하여 입찰하는 방식을 말하며 재공고입찰은 입찰이 성립되지 않거나 낙찰자가 없거나 낙찰자가 계약을 하지 않는 경우 처음 입찰 공고한 내용을 그대로 다시 공고하여 입찰하는 방식을 말한다. 재입찰보다는 재공고입찰 방식을 일반적으로 많이 사용하고 있으며 재공고입찰 후에도 낙찰자가 없는 경우 공고한 그 조건으로 수의계약을 할 수도 있다. 하지만 처음 공고 때 낙찰자가 없거나 계약을 체결하지 않았다고 의무적으로 재공고입찰을 하는 것은 아니며 필요한 경우에는 조건을 변경하여 재공고입찰을 거치지 않고 새로운 입찰공고를 할 수도 있다.



예산 낭비 싫어요! 알뜰 예산 좋아요!

예산바로쓰기 국민감시단 워크숍

“대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 우리나라 헌법 제1조를 들어본 적이 있을 것이다. 이는 단순히 참정권에만 국한된 이야기는 아니다. 법과 제도, 그리고 권력에 대한 견제와 감시 역시 국민의 역할임을 역설하는 말이다. 결국, 살아있는 민주주의란 행동하고 참여하는 국민이 만들어가는 것이다. ‘예산바로쓰기 국민감시단’은 자치단체의 효율적 예산집행과 예산 낭비 방지를 위해 모인 깨어있는 국민의 모임이다.



‘알뜰한 지방 살림 꾸리기’ 위한 모두의 다짐

예산바로쓰기 국민감시단은 2017년 12월 출범했다. 재정·예산 관련 변호사, 세무사, 회계사 등 전문가와 시민단체, 주민참여예산위원 등으로 꾸려졌으며 현재 245명이 전국에서 활동 중이다. 예산바로쓰기 국민감시단은 일상생활에서 발생하는 예산 낭비 사례를 신고하고, 지자체의 재정운영 투명성과 방만한 집행을 감시하는 임무를 수행하며, 건전한 지방재정을 위한 정보를 공유하고 협력한다.

한국지방재정공제회는 지난 10월 30일, 천년고도 경주에서 행정안전부와 공동으로 알뜰한 지방 살림과 주민참여 활성화를 위한 ‘예산바로쓰기 국민감시단 워크숍’을 개최했다. 이번 행사에는 김부겸 행정안전부 장관, 최재원 국민감시단 대표, 고규창 재정실장, 박찬우 전임 대표와 예산바로쓰기 국민감시단 150여 명이 참석한 가운데 지역별 예산감시 우수사례를 공유하는 시간을 가졌다. 이어 주민참여예산제를 활용한 재정감시 활성화 방안 및 예산 낭비 감사 사례에 관한 특강과 제도개선방안 등에 대한 논의가 이어졌다.

특히, 본격적인 행사에 앞서 김부겸 행정안전부 장관과 감시단원들은 “예산 낭비 싫어요, 알뜰 예산 좋아요”라는 구호를 함께 외치며 알뜰한 지방 살림 꾸리기를 다짐했다.

김부겸 행정안전부 장관은 인사말을 통해 “예산 낭비 근절을 위한 다각적인 노력에도 최근 어린이집 부정수급 등 예산 낭비가 여전히 발생하고 있어 근본적 개선을 위한 노력이 필요하다”라면서 “지방분권 시대에 건전한 지방재정 지킴이로서 예산 낭비 방지를 위해 더욱 힘써 주기 바란다”고 당부했다.

이어 최재원 감시단 대표는 “국민의 피와 땀으로 만들어진 예산이 바로 쓰이고, 창조적으로 쓰이고, 귀하게 쓰이기를 바란다”라며 “예산이 쓰여야 할 곳에 쓰일 수 있도록 감시하고, 미래 우리 아이들에게 더 좋은 세상을 만들 수 있도록 지혜를 모으겠다”라고 답했다.





“우리는 이렇게 했다” 주민참여 성과 공유

이어 정광근 지방예산낭비신고센터장은 지방재정의 주요 이슈를 설명하고, 주민참여 감시 운영의 성과에 대해 발표했다. 그에 따르면, 지난 9월까지 예산 낭비 사례 신고 건수는 총 1,292건으로 일반 국민(1,093건, 25억 원)과 비교하면 국민감시단(199건)의 신고 건수는 적지만 낭비 절감액은 1,076억 원으로 월등히 높게 나타났다. 이는 전문성을 갖춘 주민참여예산위원이 다수 포함되어 있으며, 예산집행 현장인 주민 접점에서 직접 보고, 듣고, 체험하기 때문이라고 평가했다.

정 센터장은 “지방분권이 강화됨에 따라 지방재정의 알뜰하고 건전한 운영이 더욱 중요해졌다”며 “예산 낭비 신고 우수자에 대한 인센티브를 부여하는 등 주민참여를 확대해 나갈 것”을 강조했다.

다음으로는 자치단체의 효율적 예산집행과 예산낭비 방지를 위해 운영 중인 예산바로쓰기 국민감시단의 우수사례를 공유하는 자리가 마련됐다.

먼저, 서울특별시시는 ‘온 예산’ 활동을 통해 전체 예산에 대해 시민의견서를 제출하고, 참여예산사업에 대한 모니터링, 예산 낭비 신고 심사 등의 활동을 수행하고 있다고 밝혔다. 최인욱 서울시 시민협력실 팀장은 “온’은 전체를 뜻하는 순우리말로, 서울시는 참여예산제 시행 초기부터 전체 예산에 시민 참여가 이루어지고 있으며, 2017년부터는 온 예산 전담분과를 설치하는 등 활동을 대폭 강화하였다”고 말했다.

한편, 대구광역시에서는 주민참여예산 공감포럼 운영, 청소년 참여예산제 운영 등 시민들이 더욱 쉽게 참여할 수 있도록 역량 강화에 힘쓰고 있는 것이 독특했다. 조기찬 대구시 주민참여예산 위원회 부위원장은 “아는 만큼 보이고, 문제를 알아야 참여 의욕도 높아진다”며 “예산에 대한 시민 교육을 확대해 나가겠다”고 했다.

강원도는 예산 낭비 신고 건수가 작년 7건에서 올해 17건으로 올랐고, 도민감시단의 제안 사업도 2건 실행되고 있는 것으로 나타났다. 강성우 강원도 예산과 팀장은 예산 낭비 신고 사례집을 발간해 공유할 계획이라고 해 호응을 얻었다.

서울시 은평구는 지역별 구정평가위원회 동 참여예산위원으로 구성된 ‘모니터링단’을 조직해 현장 확인이 필요한 사업 위주로 현장 방문을 통하여 사업계획, 추진절차, 예산의 적정성, 관리상태 등을 확인하는 활동을 하고 있다고 밝혔다. 서울시 은평구 김정호 참여예산위원장은 “지역 주민이 예산의 편성, 집행, 평가 과정에 직접 참여하여 예산의 투명성과 효율성을 높이고, 재정민주주의를 실현해 나가는 것이 주민참여예산제의 목표”라고 다시 한번 강조했다.

마지막으로 울산시 북구의 경우, 참여예산 연구회, 찾아가는 마을 토론회 등을 통하여 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하고 있으며, 체계적이고 전문적인 예산 교육을 위하여 전문기관에 위탁하여 예산학교를 운영하는 점이 주목을 받았다.

마지막으로 단국대 성시경 교수의 주민참여예산제와 예산감시에 대한 강의와 감사원 이완영 감사관의 예산 낭비 감사사례 등에 대한 발표가 이어졌다.

깨어있는 국민의 힘이 지방재정의 미래를 견인한다

주민참여예산제는 지방자치단체 예산편성에 주민이 직접 참여할 수 있도록 한 제도이다. 시민 참여를 확대함으로써 재정운영의 투명성과 공정성을 높이고, 예산에 대한 시민 통제를 통해 책임성을 고취하기 한 것이다.

주민참여예산제의 성공 사례는 브라질 남부에 있는 도시 '포르투알레그리'에서 찾아볼 수 있다. 포르투알레그리에서 1989년부터 2003년까지 이 제도를 시행하며 많은 변화를 끌어냈다. 지방정부 예산의 투명성을 높이고, 부패를 줄였다. 가부장적 상하 관계가 만연하던 라틴아메리카에서 이 제도를 시행한 뒤 권위주의가 약해졌으며, 이에 따른 부정부패가 감소했다. 저소득층과 여성, 노동자, 청년 등이 이 제도에 활발하게 참여함으로써 시민사회가 성장하는 계기가 되기도 했다. 이에 따라 행정의 현대화와 효율성이 뒤따랐으며, 지역공동체에 주민이 요구한 사회제도와 기반 시설이 들어섰다.

‘더 나은 미래’란 결코 그냥, 저절로 오지 않는다. 국민이 주권 의식을 가지고 참여할 때 비로소 한 발짝 다가설 수 있다. 국민감시단의 역할이 더욱 강조되는 이유가 바로 여기 있다.



Issue 1

지방재정 대내외 이슈

국내·외 지방재정 동향



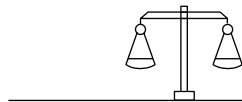
우리나라 경제 지표

구분	금리(국고채3년)(%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수	원/달러환율(W)
2018. 10	2.01	2,307.33(9월)	105.420	1,132.78
2018. 09	1.95	2,283.80(8월)	105.600	1,120.19
2018. 07	2.10	2,284.25	104.370	1,123.05
2018. 04	2.22	2,458.22	104.300	1,068.05
2018. 02	2.28	2,439.10	104.260	1,080.70
2017. 12	2.10	2,467.73	103.04	1,085.95
2017. 09	1.79	2,371.84	103.59	1,132.93
2016	1.44	1,987.00	100.97	1,160.41
2015	1.79	2,011.85	100.00	1,131.52

자료 한국은행 경제통계시스템, 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균) 자료 수집 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2018. 11. 12 기준

Issue 2

국내·외 지방재정 동향

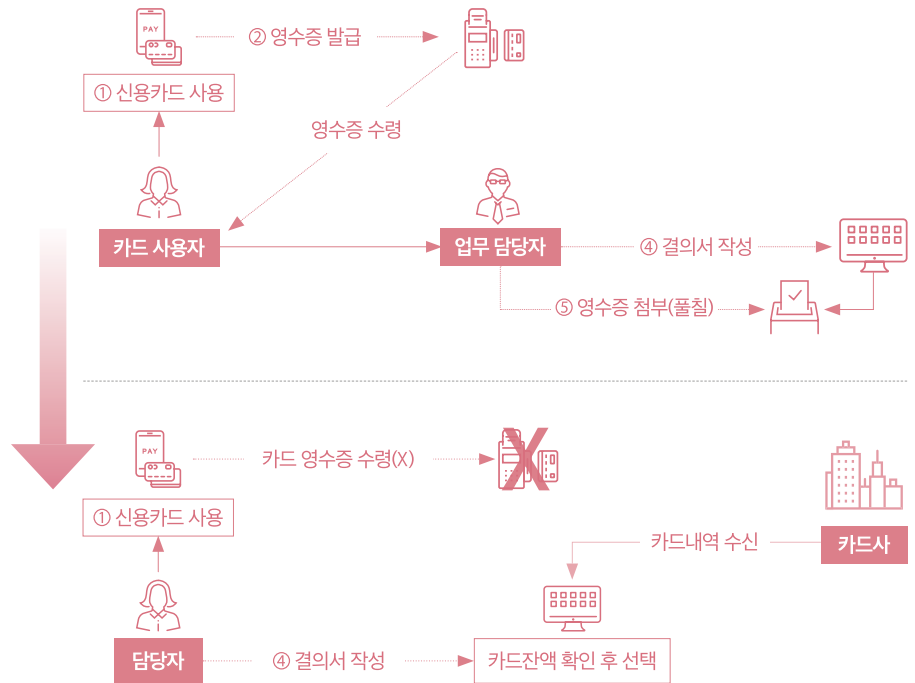
국내
정책 이슈

지방자치단체 신용카드 종이 영수증 없앤다

회계증빙서류 전자화로 연 800억 원 절감 효과

자료 행정안전부(2018), '지방자치단체 신용카드 종이 영수증 없앤다' 보도자료(10.24)

행정안전부는 불필요한 종이 문서를 줄이고, 공무원들의 일하는 시간을 단축시켜 사회적 비용을 절감하는 등 지방회계운영시스템 전반에 스마트한 업무혁신을 추진한다. 그동안 신용카드 영수증 등 회계증빙서류를 종이로 보관하는 비효율적 방식으로 운영되어 왔고, 아직까지 대면 결제와 지출서류에 인장을 날인하도록 하여 재정운영의 투명성 문제도 제기되어 왔다. 11월 1일부터 자치단체는 신용카드 결제 시 사용처에서 발급해주는 종이 영수증을 보관하지 않아도 된다. 앞으로 음식점·문구점 등 소상공인도 신용카드 사용정보가 카드사와 연계되어 전자영수증이 지출서류에 자동으로 첨부됨으로써, 종이 영수증을 발급하는 불편함이 줄어들게 된다.



또한, 전자서명제, 전자문서를 보관하는 전자서고 등이 2020년에 전면 시행되면 자원과 시간이 절약될 것으로 예상된다. 회계서류에 인장을 날인하거나 대면 결제를 받아야 하는 불편함과 종이 문서가 상당 부분 사라지게 되며, 전자서고에서의 자료검색이 훨씬 편리해져 공무원들의 업무처리 시간과 비용이 단축될 뿐 아니라, 회계처리에 대한 책임성과 투명성이 강화된다. 이로 인해 연간 회계처리건수 13,868건, 공무원 인건비 및 종이 비용 연간 850억 원이 절감될 것으로 예상된다.

아울러, 일반운영비·여비 등 일상경비의 교부·정산방식을 전산화해 업무 효율성을 높이고, 부서별로 분산되어 있는 자금을 통합 관리해 이자 수입이 증대될 수 있도록 금융기관과 협의를 통해 2019년 8월까지 시스템을 개선할 계획이다.

이를 위해 불필요한 회계서류 간소화 등을 반영한 「자치단체 재무회계규칙(행정안전부 훈령)」을 일제 정비하고, 한국지역정보개발원에서는 지방재정관리시스템(e호조)을 개발할 계획이다. 또한, 행정안전부는 10월 25일부터 26일까지 전국 지방자치단체 회계·결산담당자 워크숍을 강원도 평창군에서 열어 혁신대책 관련 설명회와 토론을 진행한다.

Issue 3

국내·외 지방재정 동향

국내 지방재정 이슈



경기도 김포시, 중고생 수학여행비 지원

출처 경기도민일보 2018. 10. 23

경기도 김포시는 지난 10월 23일, 관내 중·고교 학생들의 숙박형 체험학습비를 지원할 계획이라고 밝혔다. 매년 학교별 1개 학년에 연 1회, 학생 1인당 30만 원 이내로 지원한다. 대상은 김포시 관내 총 35개교 7,200여 명이며 매년 20억여 원의 예산이 소요될 것으로 추산된다. 관내 중·고교에서 여행 계획을 세워 김포시에 신청하면 김포시는 숙박·식사·차량·체험·보험 등 제반 비용을 지원할 예정이다. 현재 교육청에서 수학여행비를 일부 지원하고 있으나, 기존 지원사업은 저소득층에 한정되어 있으며 금액도 충분하지 않아 수학여행을 가기 위해서는 추가로 비용을 부담해야 하는 어려움이 있다. 이번 지원으로 인해 학부모의 부담을 경감하고, 청소년들에게 양질의 체험학습 기회를 제공할 것으로 기대된다.

경상남도 밀양시, 화재예방 전기시설 설치 지원 조례 제정

출처 경남일보 2018. 10. 25



경상남도 밀양시는 '화재예방 전기시설 설치 지원' 등을 포함한 3건의 조례를 심의 의결, 전국 최초로 화재예방 전기시설 설치 지원에 관한 조례를 제정했다. 이에 따라 화재 발생 위험이 있거나 많은 사람이 이용하는 시설을 지정, 시 예산으로

전기안전진단을 통한 원인을 분석하고 부적합한 부분이 확인되면 관리 주체에게 개선 명령을 할 수 있게 됐다. 또한, 과도한 시설 개선비가 발생하면 대출에 대한 이자차액 보전금을 지원하는 등의 조치로 시민들의 안전한 생활을 위해 독려할 계획이다. 또한, 밀양시는 사용승인일이 20년 지난 노후 건축물 중 부적합한 단독주택에 한해 주택 소유자가 시설 개선을 신청할 경우 시설 개선비의 50%를 지원한다.

서울시 도봉구, 양질 일자리 제공을 위한 '일자리기금' 조성

출처 뉴스토마토 2018. 10. 21

서울시 도봉구는 청년부터 노년까지 양질의 일자리를 맞춤형으로 제공할 수 있는 기틀을 마련하기 위해 '도봉구 일자리기금 설치 및 운용 조례'를 공포할 예정이다. 이로 인해 도봉구 소재 청년층부터 노년층까지 양질의 일자리를 맞춤형으로 제공할 수 있게 됐다. 도봉구는 조례에 따라 5년간 50억 원의 일자리기금을 조성하여 일자리 창출·확대·고용 촉진을 위한 시책 및 정책개발·연구지원, 일자리 확대를 위한 유관기관 간 협업, 직업지도 프로그램 개발 및 운영, 채용정보제공 및 채용박람회 개최, 공공일자리사업 운영 등에 사용한다.

인천시, 주·정차 금지구역 야간 주차 허용

출처 아시아뉴스통신 2018. 10. 14



인천시는 급속한 자동차의 증가로 주차난 해소를 위해 주·정차 금지구역 중 교통흐름과 관계없는 야간(21:00~익일 07:00) 및 주말·공휴일(24시간) 주차를 허용한다. 인천시는 그간 주차장 조성에 힘써왔으나, 면당 사업비가 8,000만 원가량 소요되는 데다가 부지 구입 등의 어려움이 있어 사업 진행에 어려움을 겪

었다. 그러나 이번 조치로 인해 인천시는 주차허용 신청지역에 5,670대를 주차할 수 있어 4,536억 원의 예산 절감 효과를 얻는 한편, 시민들이 안전하고 편리하게 주차할 편의를 제공하게 되었다. 향후 인천시 관내 군·구에서 도로교통법 시행규칙 제8조에 의해 안전표시 설치 후 시행할 계획이다.

세종시, 전기자전거 보조금 지원 및 공공전기자전거 도입

출처 세종포스트 2018. 10. 11



세종시는 지난 10월 11일, 전기자전거 보조금 지원 및 공공전기자전거 도입안이 포함된 자전거 친화 도시 추진 방안을 발표했다. 이로 인해 세종시는 자전거 수단 부담률 목표 20% 진입이 기대된다고 밝혔다. 지원 및 도입 시기는 내년 하반기로 예상되며, 현재 세부 기종, 대여 및 충전 방식, 운영방안, 관련 조례안 마련 등 세부내용을 마련 중에 있다. 보조금 지원 대상은 1년 이상 세종시에 주소를 둔 만 19세 이상 성인 300명이며 대상 지원액은 최대 30만 원 선, 공공전기자전거는 총 200대를 신규 도입할 예정이다. 또한, 지역 수리점과 협력하여 권역별 자전거 수리센터를 지정·운영할 예정이며, 자전거와 보행을 통해 버스를 갈아탈 경우 버스요금을 할인 또는 적립해주는 보행·자전거 마일리지 제도 또한 내년에 본격적으로 시행할 계획이다.

경기도, 2019년 개발제한구역 주민지원사업 40개 사업에 351억 원 지원

출처 머니투데이 2018. 10. 02

세종시는 지난 10월 11일, 전기자전거 보조금 지원 및 공공전기자전거 도입안이 포함된 자전거 친화 도시 추진 방안을 발표했다. 이로 인해 세종시는 자전거 수단 부담률 목표 20% 진입이 기대된다고 밝혔다. 지원 및 도입 시기는 내년 하반기로 예상되며, 현재 세부 기종, 대여 및 충전 방식, 운영방안, 관련 조례안 마련 등 세부내용을 마련 중에 있다. 보조금 지원 대상은 1년 이상 세종시에 주소를 둔 만 19세 이상 성인 300명이며 대상 지원액은 최대 30만 원 선, 공공전기자전거는 총 200대를 신규 도입할 예정이다. 또한, 지역 수리점과 협력하여 권역별 자전거 수리센터를 지정·운영할 예정이며, 자전거와 보행을 통해 버스를 갈아탈 경우 버스요금을 할인 또는 적립해주는 보행·자전거 마일리지 제도 또한 내년에 본격적으로 시행할 계획이다.

Issue 4

국내·외 지방재정 동향

글로벌 지방재정 현황



China



중국

중국 인사부, 31개 성(省)의 최저 임금 기준 발표

출처 2018.10.11, 중국 신문망



지난 10월 10일 중국 인력자원·사회보장부가 9월 기준 전국 31개 성(省)의 최저 임금 기준을 공개했다. 최저 임금 기준은 전일제 근로자에게 적용되는 월간 최저 임금 기준과 비(非)전일제 근로자에게 적용되는 시간당 최저 임금으로 구분된다. 월간 최저 임금 기준이 높은 지역은 상하이(2,420위안), 광둥(2,100위안), 베이징(2,120위안), 텐진(2,050위안), 장쑤(2,020위안), 저장(2,010위안) 등이며, 월간 최저 임금 기준이 낮은 지역은 하이난(1,430위안), 충칭(1,500위안), 칭하이(1,500위안) 등으로 나타났다. 시간당 최저 임금 기준이 높은 지역은 베이징(24위안), 상하이(21위안), 텐진(20.8위안), 광둥(20.3위안) 등이며, 시간당 최저 임금 기준이 낮은 지역은 하이난(12.6위안), 충칭(15위안), 후난(15위안), 윈난(15위안) 등이었다. 한편, 지역별로 하위 행정구역에 대해 한 가지 최저 임금 기준을 설정하여 일괄 적용하는 경우도 있고, 2~5가지 단계의 최저 임금 기준을 설정하여 각 행정 구역에 대해 차등 적용하는 지역도 존재하는 것으로 확인됐다. 그 예로 상하이의 경우 월간 최저 임금 기준이 2,420위안으로 한 단계뿐이나, 하이난의 경우에는 1,430위안(1단계), 1,330위안(2단계), 1,280위안(3단계) 등 세 단계로 구분되는 점을 들 수 있다. 또한, 최저 임금 기준 중 5험1금(五險一金)** 포함 여부는 지역별로 다른 바, 베이징, 상하이의 경우 근로자 개인이 납부해야 하는 각종 사회보험료와 주택공적금은 최저 임금 기준에 포함되어 있지 않다. 이밖에 「최저 임금 규정」에 따르면 근로자의 임금이 최저 임금 기준보다 낮을 경우 인사부에 고발하거나 각 지역의 노동 분쟁 중재 기관에 중재를 신청할 수 있다.

* **최저 임금 기준** 「최저 임금 규정」에 의거하여 2004년 3월 1일부터 시행되고 있는 최저 임금 기준은 각 성, 자치구, 직할시 인민정부의 노동 보장 관련 부처가 노조, 기업 연합회, 기업이 협회 등과 함께 설정한다.

이는 근로자의 기본적인 생활권을 보장하기 위한 강제 규정으로, 지역별 생활비, 평균 임금, 경제 발전 수준 등의 변화에 따라 2~3년마다 최소 한 차례 조정하도록 의무화되어 있다.

** **5험1금(五險一金)** 중국의 현행 사회보험제도를 뜻하며 양로보험(養老保險: 국민연금과 유사), 의료보험(醫療保險), 실업보험(失業保險), 공상보험(工傷保險: 산재보험과 유사), 생육보험(生育保險: 출산 보조금 및 의료 혜택 제공), 주택공적금(住房公積金: 주택기금과 유사)으로 구성되어 있다.

United States of America



미국

미국 캘리포니아주, 7억 7천만 달러 규모 미청구 휴면 자산 청구 독려

출처 미주 한국일보(2018. 10. 10)



캘리포니아 주 정부가 주인을 찾지 못해 일반 예산으로 분류해 보관하고 있는 미청구 재산(unclaimed property)이 총 7억 7,000만 달러에 달하는 것으로 나타났다. 이에 주 회계감사국(State Controller Office)은 해당자들에게 잠자는 돈을 찾아갈 것을 당부하고 나섰다. 주 재무국에 따르면 미청구 재산은 개인이나 법인이 은행 계좌, 저작권

료, 대여금고(Safety Box), 주식 배당금, 뮤추얼 펀드, 양도성예금증서(CD), 세금환급액, 유산, 보험 등을 보유하고 있는 것을 잊어버린 채 법정 기한 내(3년) 휴면 상태로 방치한 모든 금융자산을 의미한다. 단 부동산이나 미사용 상품권은 포함되지 않는다. 미청구 재산은 오래전 신규계좌를 연 뒤 계좌를 닫지 않고 수년간 방치하거나 보험에 가입한 후 이를 기억하지 못하는 경우 등이며, 캘리포니아에 거주하는 한인들도 개인의 미청구 재산 여부를 아예 모르고 있는 것으로 전해졌다. 미청구 휴면 자산은 최대 3년이 지나면 대부분 주 정부에 귀속되기 때문에 주의가 필요하다. 미청구 재산을 확인하기 위해서는 주 회계감사국 웹사이트(sco.ca.gov/upd_msg.html)에 접속해 왼쪽 메뉴의 'Unclaimed Property Search'(미청구 재산 검색)를 클릭한 뒤 자신의 성과 이름을 입력하면 된다. 간단한 개인정보를 넣고 검색을 클릭하면 곧바로 주 정부 귀속됐거나 법인이 보관 중인 미청구 재산을 확인할 수 있다. 해당 웹사이트는 한국어로도 번역돼 제공되기 때문에 연장자들도 쉽게 이용할 수 있다. 주 정부에 귀속된 미청구 재산일 경우 온라인을 통해 제출하거나 우편의 경우 미청구 재산 청구양식(대여금고는 별도 양식 사용)을 작성한 후 인쇄해 본인 서명을 한 후 청구양식의 안내에 따라 요구되는 소유자 증명 관련 서류(소셜 시큐리티 카드·운전면허)들과 함께 우편(Unclaimed Property Division P.O. Box 942850 Sacramento, CA 94250-5873)으로 접수하면 된다. 청구 금액이 1,000달러 이상이면 청구인의 서명은 반드시 공증을 받아야 한다.

양질의 재정을 위한 깊이 있는 탐구를 통해
건강하고 건전한 재정마련에 힘쓰다.

탐

찾다, 깊이 연구하다 (탐)



재정[財政]에 관한 탐구[探究]

건강하고, 건전한 재정에 대해 연구한다.

<지방재정>지 제5호 연간기획에서는 한국지방행정연구원

윤태섭 연구위원의 '재정분석 결과를 활용한 지방자치단체 지방채

현황 분석 및 정책 제언'을 소개한다. 윤태섭 연구위원은 보고서를

통해 지방자치단체 채무 규모의 추이를 살펴봤다. 또한, 이러한 분석을

토대로 중앙정부가 지방채 발행과 관련된 정책과 규제를 수정하여

일자리 창출 등 지역경제를 활성화하기 위해 적극적으로 독려해야 하며,

지속적인 채무 규모 추이 분석이 필요하다는 결론을 이끌어 냈다.

글로벌 현장 리포트에서는 제3호에서 2018년도 '일본의 지방채 계획에

대한 개요'를 소개했던 한국지방재정공제회 해외정책조사원 김우영

조사원이 '일본의 '2018 기본 방침'과 향후의 지방재정'에 대해 말한다.

김우영 조사원은 이번 보고서를 통해 2018 기본 방침 중에서

지방재정에 관련된 사항을 중심으로 내용을 정리하고 해석했다.



글 윤태섭
한국지방행정연구원

재정분석 결과를 활용한 지방자치단체 지방채 현황 분석 및 정책 제언

I. 들어가며

지방자치단체 역시 국가와 마찬가지로 채권을 발행하고 차입금을 유치함으로써 채무를 지게 된다. 일반적으로 지방자치단체의 채무발행 행위는 국가와 달리 경상예산의 적자를 충당하는 적자재정의 수단으로의 활용이 허용되지 아니한다(임성일 외, 2012). 지방자치단체의 지방채무는 자본투자사업의 재원조달수단으로만 허용된다(임성일 외, 2012). 이는 지방자치단체의 경우 국가와 달리 통화발행이 불가하고 거시경제와 재정을 조절할 수 있는 권한 및 역량이 부족하기 때문이다(임성일 외, 2012).

지방자치단체의 채무는 주로 지방채를 발행함으로써 발생한다. 중장기적 관점에서 우리나라 지방자치단체의 지방채 발행 수준은 국가경제나 재정규모에 비해 상대적으로 비중이 크지 아니하다(서정섭, 2007; 임성일 외, 2012). 이는 지방채 잔액 규모가 국가 GDP 및 지방재정 전체 규모 대비 각각 3%, 5% 내외의 수준을 유지하고 있는 것을 보면 알 수 있다.

지방자치단체의 지방채 발행을 비롯한 채무활동은 지방세제도, 지방재정조정제도와 더불어 지방재정제도를 이루는 주요 수단이다(임성일, 2007). 그러나 우리나라의 경우 중앙·지방 간 재정관계가 지방재정조정제도 중심으로 운영되어 온 관계로 지방자치단체의 채무활동은 극히 제한적으로 활용되어 왔다(서정섭, 2007; 라휘문, 2007). 이

는 우리나라의 지방채 제도가 개별사업에 대한 승인제도를 오랫동안 견지해 왔기 때문이다(라휘문, 2007). 개별사업에 대한 지방채 승인제도가 2006년부터 총액한도제로 변경되어 지방자치단체의 기채발행권의 자율성이 확대되는 등의 변화가 있었지만 전반적으로 지방채 시장이 활성화되지는 못하고 있다.

여기에 태백시의 태백관광공사의 오투 리조트 사업에 대한 채무보증 결과로 채무를 인수하여 생긴 재정위기와 인천시, 부산시의 예산대비채무비율의 주의 수준 초과 등 지방자치단체의 재정건전성에 대한 우려와 함께 채무 없는 건전한 재정운영을 권장하는 시책 등과 맞물려 지방자치단체의 기채발행 행위는 더욱 움츠러 들게 되었다.

이러한 결과로 최근 들어 많은 지방자치단체에서 채무 제로를 선언하며 지방채무 없는 지방자치단체가 많아지는 등 지방재정의 건전성이 상당히 개선되었다. 하지만 지나치게 채무 없는 건전재정 운영을 강조하다 보니 지역에 필요한 적절한 자본투자 사업이 이루어지지 않는 등의 문제도 발생하고 있다. 지방자치단체의 채무활동은 기본적으로 건전재정 운영에서는 벗어나는 것이지만 재정의 건전성 범위 내에서 기채의 규모와 조건을 적절히 활용한다면 지역투자를 통한 지역경제 활성화를 이끄는 수단이 될 수 있다(라휘문, 2007). 특히 최근 들어 다수의 지방자치단체들이 채무 활동을 기피하는 경향을 보이고 있어 이에 대한 심층적인 분석 및 검토가 필요한 상황이다.

이에 본 고에서는 지방자치단체 재정분석 지표와 자료를 활용하여 지방자치단체 채무 관련 자료를 분석·파악하여 지방자치단체 채무 현황에 대한 분석 결과를 제시하고 이를 통해 시사점을 도출해 보고자 한다. 지방자치단체 재정분석은 지방자치단체의 채무 현황을 분석·파악하기 위하여 채무 관련 지표를 운영하고 있는데, 관리채무비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 우발채무비율이 그것이다.

II. 지방채무와 지방자치단체 재정분석

1. 지방자치단체 지방채무

지방재정법 제11조에 의하면 우리나라 지방자치단체의 장은 자금 조달이 필요할 때 지방채를 발행할 수 있다고 규정하고 있으며(지방재정법 제11조), 지방재정법 시행령 제7조는 지방채를 지방채증권과 차입금으로 구분하여 규정하고 있다(지방재정법 시행령 제7조). 이를 근거로 하여 일반적으로 지방자치단체의 채무는 지방채를 말하며 여기에는 지방채증권과 차입금이 포함된다.

이밖에 지방자치단체의 지방채에 채무부담행위와 보증채무부담행위 금액을 더하면 지방자치단체 채무가 되며, 지방자치단체 채무에 임대형 민간투자사업 지급잔액(BTL 지급잔액)을 더하면 “관리채무”가 된다. 관리채무는 지방재정법 및 시행령이 정하는 실정법상 용어는 아니다.

<그림 1> 지방자치단체 채무 범위



※ 출처 저자 작성

지방 채무 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 지방채증권과 차입금이다. 지방채증권은 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며 외국에서 발행하는 경우를 포함한다. 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며 외국정부 및 국제기구로부터 차관을 도입하는 경우를 포함한다.

채무부담행위는 지방자치단체가 금전 급부를 내용으로 하여 채무를 부담하는 행위이다. 보증채무는 채무자가 이행을 하지 않을 때 그 이행의 책임을 지는 종적인 채무를 말하며 주된 채무가 존재하지 않을 때에는 보증 채무는 성립하지 않는다. 지방자치단체의 보증 채무는 지방공기업의 채무를 지방자치단체가 지급을 보증하였다가 실제 지급의무가 생길 경우 발생한다.

BTL 지급액은 민간사업자가 민간자본에 의해 사회기반시설을 건설한 후 약정 기간 동안 국가 또는 지방자치단체가 민간사업자로부터 시설의 관리운영권을 임대하여, 약정된 임대료 수입으로 투자비를 회수하는 방식의 사업을 말한다. BTL 방식의 사업에서는 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권은 국가 또는 지방자치단체에 귀속되나, 사업시행자에게 시설 관리운영권(사용권)을 인정하여 그 시설 관리 운영권을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 다시 임차하여 사용하는 방식이다.

2. 지방자치단체 재정분석

우리나라의 지방자치단체 재정분석 제도는 지방자치단체의 건전하고 효율적인 재정 관리를 목적으로 하는 제도로써 1994년에 도입되었으며 실질적으로 1998년부터 시행되었다. 지방자치단체 재정분석 제도는 지방자치단체의 재정상태 등을 분석하기 위하여 종합분석의 관점에서 수입뿐만 아니라 지출, 채무부담 측면까지 고려하고 있으며, 이를 통해 지방자치단체의 건전성, 효율성, 책임성 등을 종합적으로 분석하고 있다.

2018년 지방자치단체 재정분석은 재정분권, 재정책임성 강화, 사회적 가치 실현 등 지방재정 환경 변화에 대응을 위한 분석을 기본방향으로 하고 있다. 이를 위해 경기 활성화, 일자리창출 등 지출확대로 인한 수지불균형, 지방채무 확대 등으로 인한 지방자치단체의 재정부담 정도를 객관적으로 측정하여 재정건전성 관리 강화를 유도하고 있다. 또한 정부중점시책, 투명성, 정확성, 책임성 등 지표보완을 통해 지방자치단체의 사회적 가치 실현을 위한 책임성 있는 재정운영을 유도하고자 하고 있다. 다음은 2018년 지방자치단체 재정분석의 분석지표이다.

분야	측정관점	세부지표(22개)
재정건전성 (7개)	재정수지	통합재정수지비율, 경상수지비율
	채무(부채)관리	관리채무비율, 현금자산대비 부채비율, 통합유동부채비율
	공기업 관점	공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률
재정효율성 (12개)	세입관리	지방세수입비율(증감률), 경상세외수입비율(증감률), 지방세징수율(제고율), 지방세체납액관리비율(증감률), 세외수입체납액관리비율(증감률), 탄력세율 적용노력도
	세출관리	지방보조금비율(증감률), 출자출연전출금비율(증감률), 지방의회경비 절감률, 업무추진비 절감률, 행사축제경비비율(비율증감률), 민간위탁금비율증감률
재정책임성 (3개)	준법성	재정법령준수
	투명성	재정공시 노력도
	대응성	재정분석 대응도
※ 참고지표		지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 장래세대부담비율, 세입예산대비우발채무총액비율, 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 의무지출비율(증감률) 정책사업투자비비율, 행정운영경비비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률) 자본시설유지관리비비율(증감률), 고정순자산비율(증감률), 실질수지비율, 인건비집행률, 일자리사업지출비율, 주민참여예산지출비율

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

3. 지방재정분석에서의 지방자치단체 채무

지방자치단체 재정분석에서 지방 채무 수준에 대한 분석은 재정건전성 분야의 관리채무비율과 참고지표의 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 우발채무비율을 통해 이루어진다.

1) 관리채무비율

관리채무비율은 세입결산액 대비 지방채무 현재액의 비율을 측정하는 지표로서, 지방자치단체 채무의 상대적 수준을 측정하는 지표이다. 관리채무비율이 낮을수록 지방자치단체의 재무구조가 건전하다고 판단한다.

산정공식은 세입결산액 대비 지방채무잔액의 비율이다. 지방채무잔액은 지방채증권액에 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행책임액과 BTL 지급잔액을 포함한다. 여기에서 BTL 지급잔액은 준공 후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간 사업자에게 지급의무가 생긴 총 금액 중 순지방비로 지급할 금액을 말한다.

분석지표	산식
관리채무비율	$\frac{\text{지방채무잔액(BTL 지급잔액 포함)}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$ ※ 지방채무잔액은 지방채 발행 총액한도제 산정 시 적용하는 지방채무잔액 적용 ※ 지방채무잔액 ⇒ 지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL 지급잔액 ⇒ 지방자치단체의 일반·특별회계·기금이 그 지방자치단체의 지역개발기금에서 차입·상환하는 금액은 제외 ⇒ 지방채무잔액은 원금기준으로 작성 ※ BTL 지급잔액 ⇒ 준공 후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

2) 지방채무잔액지수

지방채무잔액지수는 일반재원결산액 대비 지방채무 현재액의 비율을 측정하는 지표로서, 지방자치단체의 채무의 절대적 수준을 측정하는 지표이다. 지방채무잔액지수가 낮을수록 채무 구조가 건전하다고 판단한다.

산정공식은 일반재원결산액 대비 지방채무잔액의 비율이다. 관리채무비율과 달리 지방채무잔액지수 지표에서 지방채무의 범위에는 BTL 지급잔액이 포함되지 아니한다. 지방채무잔액지수는 지방자치단체 세입결산액 대신 일반재원결산액을 사용하는데, 이는 지방자치단체가 감당할 수 있는 지방채무의 절대적 수준을 파악하기 위함이다.

분석지표	산식
지방채무 잔액지수	$\frac{\text{지방채무잔액}}{\text{일반재원결산액}} \times 100(\%)$ ※ 지방채무잔액은 (구)지방채 발행 총액한도제 산정식에 따른 잔액임 ※ 일반재원: 결산서상 세입 결산부문의 실제 수납액 ⇒ 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금 ⇒ 세외수입은 경상세외수입과 임시세외수입을 모두 포함 ⇒ 지방교부세는 보통·특별·분권·부동산교부세 모두 포함 - 재정자주도 작성 시 분자에 해당하는 일반재원과 동일한 범위를 포괄 ※ 지방채무잔액: 채무결산보고서 작성기준의 지방채무 범위와 동일 ⇒ 지방채 증권+차입금 + 채무부담행위+보증채무이행책임액 ⇒ 시·도의 경우 지역개발채권 발행액도 지방채무의 범위에 포함 ⇒ 기금의 조성을 위한 지방채 발행액도 포함 ⇒ 지방채무잔액은 원금기준으로 작성

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

3) 지방채무상환비비율

지방채무상환비비율은 일반재원결산액 대비 과거 4년 및 미래 4년간 지방채무 상환액의 비율을 측정하는 지표다. 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래의 채무상환에 대한 압박이 가중될 가능성이 높다고 판단한다.

산정공식은 과거 4년, 미래 4년간 평균 일반재원결산액 대비 과거 4년, 미래 4년간 순지방비로 상환한 채무상환액의 평균액의 비율이다.

분석지표	산식
지방채무 상환비 비율	$\frac{\text{과거 4년+미래 4년간 평균 순지방비 채무상환액}}{\text{과거 4년+미래 4년간 평균 일반재원결산액}} \times 100(\%)$ 과거 4년: 2013, 2014, 2015, 2016년 미래 4년: 2017, 2018, 2019, 2020년 ※ 채무상환액 및 일반재원결산액은 (구)지방채 발행 총액한도제 산정식에 따른 값임 ※ 일반재원: 결산서상 세입 결산부문의 실제 수납액 ⇒ 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+자치구조정 교부금+시군조정교부금 ⇒ 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입을 모두 포함 ⇒ 지방교부세는 보통·특별·분권·부동산교부세를 모두 포함 - 재정자주도 작성 시 분자에 해당하는 일반재원과 동일한 범위를 포괄 ※ 순지방비 채무상환액은 조기상환액, 차환액, 국·도비 채무상환액 제외

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

4) 관리채무부담비율

관리채무부담비율은 경상일반재원 대비 지방채무 현재액의 비율을 측정하는 지표로서, 지방채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 그 비율이 낮을수록 채무구조가 건전하다고 판단한다.

산정공식은 일반재원결산액에서 임시세외수입 부분을 제외한 경상일반재원결산액 대비 BTL 지급잔액을 포함한 지방채무잔액의 비율이다.

분석지표	산식
관리채무 부담비율	$\frac{\text{지방채무잔액(BTL 지급액 포함)}}{\text{경상일반재원}} \times 100(\%)$ ※ 2016년 지방채 발행 총액한도 산정방식과 동일 ※ 경상일반재원 ⇒ 지방세(지방교육세 제외)+경상세외수입+지방교부세+자치구조정교부금+시군조정교부금 ⇒ 세외수입은 경상적 세외수입 ※ 지방채무잔액/BTL 지급액: 관리채무비율 참고

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

5) 관리채무상환비율

관리채무상환비율은 경상일반재원결산액 대비 미래 4년의 지방채무 상환액의 비율을 측정하는 지표이다. 관리채무상환비율은 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래채무상환액의 압박이 가중되는 것을 의미한다.

산정공식은 미래 4년 경상일반재원의 평균수입액 대비 미래 4년 순지방비로 상환할 평균 관리채무액의 비율이다.

분석지표	산식
관리채무 상환비율	$\frac{\text{미래 4년 순지방비로 상환할 평균 관리채무액}}{\text{미래 4년 경상일반재원의 평균 수입액}} \times 100(\%)$ ※ 미래 4년: 2017, 2018, 2019, 2020년 ※ 2016년 지방채 발행 총액한도 산정식과 동일 ※ 관리채무: 일반채무+BTL 지급액 총액 ※ 경상일반재원: 관리채무부담비율 참고 ※ 순지방비 채무상환액은 조기상환액, 차환액, 국·도비 채무상환액 제외 ※ 평균 관리채무상환액 및 평균 경상일반재원 수입액 계산식 ⇒ 미래 4년 상환할 평균채무액: 미래 4년 관리채무상환액 / 4년 * 기준일 현재 지방채무잔액을 기준으로 미래 4년 관리채무상환액 산정, 이자액은 과거 4년 평균 이자액을 미래 4년간 관리채무상환액에 합산 ⇒ 평균 경상일반재원 수입액: 미래 4년 경상일반재원 수입액 / 4년 ** 직전연도의 경상일반재원 규모에 과거 4년 경상일반재원 평균 증가율을 적용

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

6) 세입예산대비 우발채무총액비율

세입예산대비 우발채무총액비율은 해당연도의 세입예산 대비 채무지급보증 총액을 측정하는 지표로서, 비율이 낮을수록 향후 재정위험이 낮아 건전성이 높은 것으로 판단한다.

분석지표	산식
세입예산대비 우발채무총액비율	$\frac{\text{우발채무 총액}}{\text{세입예산(당초)}} \times 100(\%)$ ※ 보증범위 지방재정법상 지급보증 및 예산 외 부담 포함

※ 출처 2018년 지방자치단체 재정분석 편람

III. 지방자치단체 지방채무 분석 현황 분석

1. 지방재정분석 채무 관련 지표 분석

1) 관리채무비율

산식에서 보듯이 관리채무비율은 지방자치단체의 지방채무(지방채, 차입금, 채무 부담행위, 보증채무이행책임액)에 BTL 지급잔액을 포함한다.

아래 표와 그림에서 보듯이 전국 지방자치단체의 관리채무비율은 FY2013부터 FY2017까지 꾸준히 감소하고 있음을 알 수 있다. 자치단체유형별로 살펴보면에도 전 자치단체 유형에서 감소추이를 확인할 수 있다. 특히 특·광역시 유형의 관리채무비율 감소 정도가 상대적으로 크게 나타나고 있다는 것 또한 확인할 수 있다.

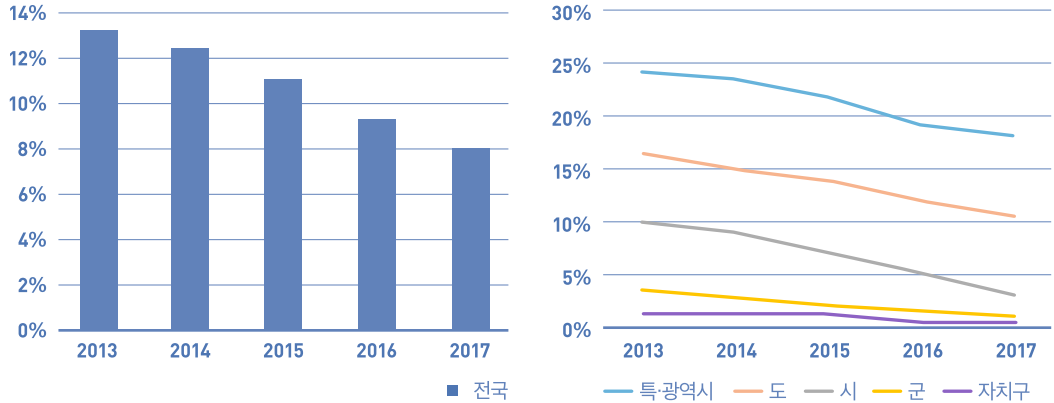
<표 1> 관리채무비율 추이

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	13.32%	12.59%	10.98%	9.33%	8.06%	-1.32%
특·광역시	24.26%	23.57%	21.28%	19.42%	17.88%	-1.60%
도	16.49%	15.20%	13.48%	11.58%	10.62%	-1.47%
시	9.89%	9.28%	7.20%	5.21%	3.51%	-1.60%
군	3.79%	3.20%	2.57%	2.03%	1.45%	-0.59%
자치구	1.18%	1.23%	0.90%	0.72%	0.52%	-0.17%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 2> 자치단체 유형별 관리채무비율

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)



2) 지방채무잔액지수

산식에서 보듯이 지방채무잔액지수의 채무 범위는 과거 지방채 발행 총액한도 산정에서 사용하였던 지방채무 잔액범위와 동일하다. 따라서 지방채무잔액지수 지표의 채무는 BTL 지급잔액을 포함하고 있지 않다. 지방채무잔액지수는 관리채무비율과 달리 세입결산액이 아닌 일반재원결산액을 사용한다. 일반재원결산액은 재정자주도 작성 시 분자에 해당하는 일반재원과 동일한 범위를 포함하는 것으로서 지방자치단체에서 실질적으로 운영하고 있는 재원이다.

아래 표와 그림에서 보듯이 지방채무잔액은 FY2014에 최고치를 보인 후 매년 감소추이를 보이는 것으로 나타났다. 특히 시 자치단체의 경우 타 유형의 자치단체에 비해 증감 폭이 상대적으로 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

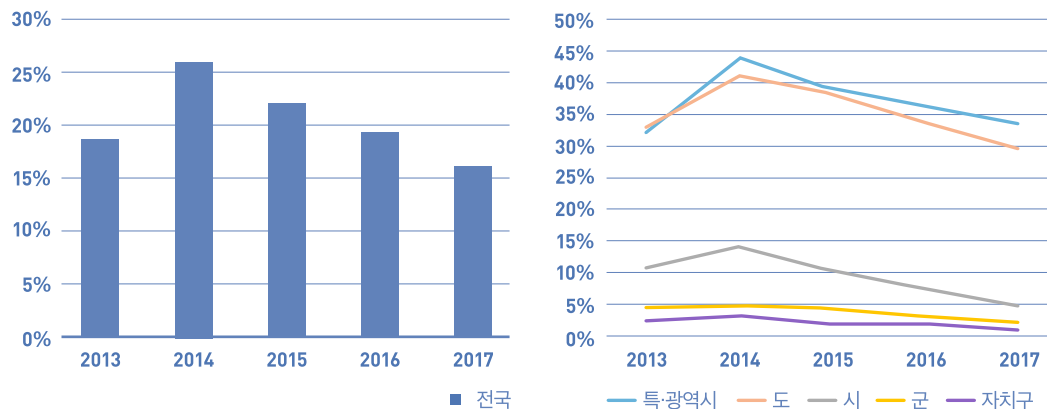
<표 2> 지방채무잔액지수 추이

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	19.05%	25.44%	22.48%	19.27%	16.45%	-0.65%
특·광역시	33.10%	45.12%	40.00%	36.96%	34.52%	0.36%
도	34.06%	42.47%	39.46%	34.82%	30.12%	-0.99%
시	10.45%	13.63%	10.23%	6.90%	4.08%	-1.59%
군	3.90%	4.44%	3.48%	2.59%	1.44%	-0.62%
자치구	1.72%	1.98%	1.54%	1.19%	0.76%	-0.24%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 3> 자치단체 유형별 지방채무잔액지수

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)



3) 지방채무상환비율

지방채무상환비율은 과거 4년 및 미래 4년 평균 일반재원결산액 대비 과거 4년 및 미래 4년간 평균 순지방비 채무상환액의 비율을 측정하는 지표로서 지방자치단체가 실질적으로 운영하는 일반재원에서 채무상환을 위해 사용하였거나 사용할 금액이 차지하는 비중을 측정한다. 지방채무상환비율이 높을 경우 일반재원에서 채무상환액이 차지하는 비중이 높아 자치단체의 일반운영 및 정책사업에 투입되어야 할 재원이 적다는 것을 의미한다.

아래 표와 그림에서 보듯이 지방채무상환비율의 전국 평균치는 FY2014년에 최고치를 기록한 후 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 그러나 특·광역시와 도의 경우 증가와 감소를 반복하면서 지난 5년 간 평균증감률이 정(+)의 값을 보이는 것으로 나타났다. 이는 광역자치단체의 경우 기초자치체인 시군구에 비해 상대적으로 채무 규모가 컸던 이유로 지속적으로 이에 대한 상환이 이루어지고 있기 때문인 것으로 분석된다.

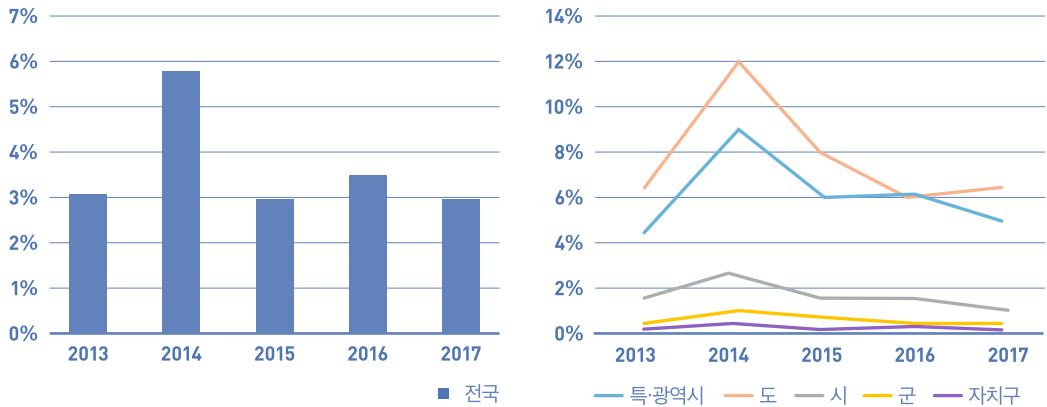
<표 3> 지방채무상환비율 추이

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	3.06%	5.77%	3.01%	3.42%	3.01%	-0.01%
특·광역시	4.67%	9.29%	6.07%	6.21%	4.94%	0.07%
도	6.34%	11.90%	7.97%	6.04%	6.56%	0.06%
시	1.58%	2.69%	1.69%	1.51%	1.13%	-0.11%
군	0.63%	1.00%	0.70%	0.59%	0.48%	-0.04%
자치구	0.28%	0.47%	0.29%	0.25%	0.21%	-0.02%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 4> 자치단체 유형별 지방채무상환비율

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)



4) 관리채무부담비율

관리채무부담비율은 지방자치단체의 경상일반재원결산액 대비 지방채무잔액의 비율을 측정하는 지표이다. 관리채무부담비율의 채무 범위는 관리채무비율과 마찬가지로 BTL 지급잔액을 포함한다. 경상일반재원결산액은 세외수입 중 임시세외수입을 제외한 지방세, 경상세외수입, 지방교부세, 조정교부금을 포함하는 것으로 채무 지표 중 가장 좁은 범위의 일반재원결산액을 사용하고 있다.

아래 표와 그림에서 보듯이 관리채무부담비율 역시 앞서 살펴보았던 관리채무비율과 마찬가지로 매년 꾸준히 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체의 추가적인 지방채 발행을 자제하고 발행한 지방채에 대한 꾸준한 상환이 있었기 때문인 것으로 분석된다. 특히 BTL을 포함하는 지방채무잔액지수에 비해 그 감소폭이 크게 나타나고 있는 것은 지방자치단체에서 BTL의 추가 시행을 자제하고 기존의 사업에 대해 이자율을 조정하는 등 노력을 하고 있기 때문인 것으로 파악된다.

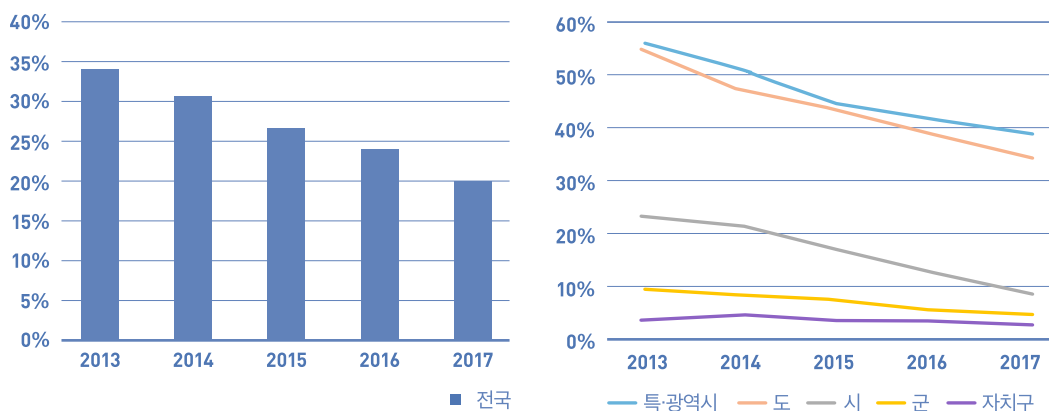
<표 4> 관리채무부담비율 추이

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	33.79%	30.71%	27.14%	23.44%	19.95%	-3.46%
특·광역시	56.75%	51.24%	45.19%	41.58%	38.81%	-4.49%
도	56.39%	47.73%	43.75%	38.71%	34.27%	-5.53%
시	22.47%	20.45%	16.17%	11.96%	7.97%	-3.63%
군	8.60%	7.38%	6.18%	4.86%	3.27%	-1.33%
자치구	3.22%	3.42%	2.50%	2.00%	1.48%	-0.44%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 5> 자치단체 유형별 관리채무부담비율

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)



5) 관리채무상환비율

관리채무상환비율은 미래 4년 경상일반재원의 평균수입액 대비 미래 4년 순지방비로 상환할 평균 관리채무액의 비율을 측정하는 지표이다. 지방채무상환비율과 달리 관리채무상환비율은 미래 4년에 대한 자료만을 사용하여 지방자치단체의 미래 채무상환으로 인한 재정적 부담 정도를 측정한다. 또한 가장 좁은 범위의 세입액인 경상일반재원결산액을 사용하고 있으며 채무의 범위는 가장 넓은 개념인 관리채무(BTL 지급잔액)를 사용하고 있어 실제 지방자치단체가 미래 부담해야 할 채무 규모의 정도를 보여주는 지표라 할 수 있다.

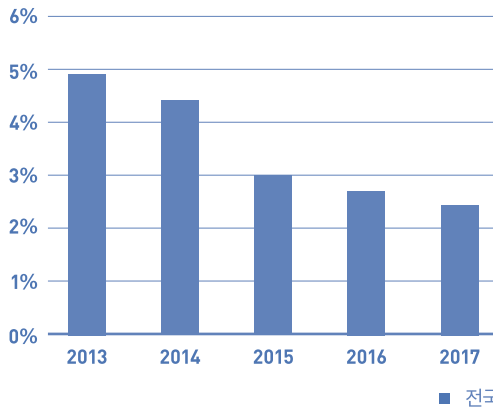
아래 표와 그림에서 보듯이 관리채무상환비율 역시 매년 감소하는 경향을 보이고 있다. 특히 특·광역시와 도와 같은 광역자치단체의 감소 추이 폭이 큰 것으로 나타났다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 광역자치단체의 관리채무규모가 기초자치단체에 비해 상대적으로 컸기 때문에 그에 대한 상환 노력 역시 크게 나타나고 있기 때문인 것으로 파악된다.

<표 5> 관리채무상환비율 추이

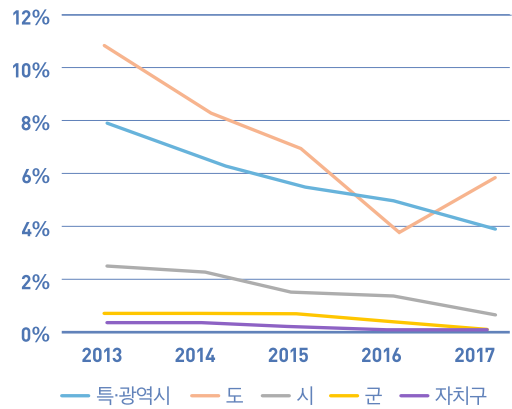
	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	4.93%	4.42%	3.04%	2.71%	2.48%	-0.61%
특·광역시	8.11%	6.84%	5.62%	4.97%	4.03%	-1.02%
도	10.81%	8.70%	6.95%	3.87%	5.96%	-1.21%
시	2.63%	2.32%	1.75%	1.44%	0.87%	-0.44%
군	0.94%	0.87%	0.79%	0.68%	0.32%	-0.16%
자치구	0.43%	0.46%	0.28%	0.20%	0.19%	-0.06%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 6> 자치단체 유형별 관리채무상환비율



※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)



6) 세입예산대비우발채무총액비율

세입예산대비우발채무총액비율은 아직까지 채무로 확정되지 아니하였지만 향후 지방자치단체의 채무로 전환될 가능성이 있는 우발채무의 비율을 측정하는 지표이다. 우발채무의 종류는 매우 다양하지만 재정분석에서는 지방자치단체가 지급을 보증한 지급보증행위액과 예산외의무부담행위를 우발채무에 포함하여 산정한다. 아래 표와 그림에서 보는 바와 같이 우발채무비율 역시 매년 감소하는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

<표 6> 세입예산대비우발채무총액비율 추이

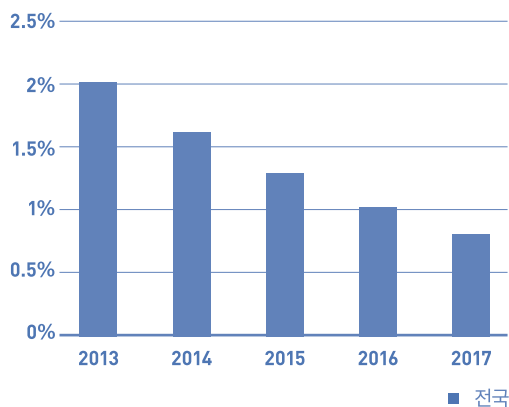
	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	2.00%	1.62%	1.28%	1.03%	0.82%	-0.30%
특·광역시	1.97%	2.09%	1.58%	1.44%	0.96%	-0.25%
도	0.02%	0.08%	0.08%	0.10%	0.10%	0.02%
시	4.33%	3.32%	2.72%	2.00%	1.62%	-0.68%
군	2.33%	1.36%	1.11%	0.87%	0.86%	-0.37%
자치구	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	-0.01%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

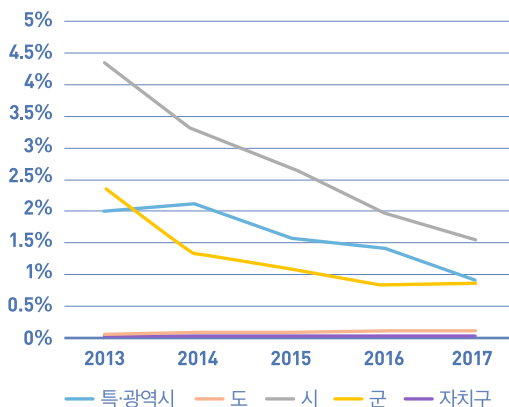
2. 항목별 채무 현황

앞서 살펴본 재정분석 채무 관련 지표의 산정공식이 보여주듯이 지방자치단체의 채무는 채무결산보고서에 수록되어 있는 지방채무 범위를 말한다. 지방채무 범위는 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행책임액을 포함한다. 관리채무 범위는 지

<그림 7> 자치단체 유형별 세입예산대비우발채무총액비율



※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)



<표 7> 지방채증권 및 차입금 추이

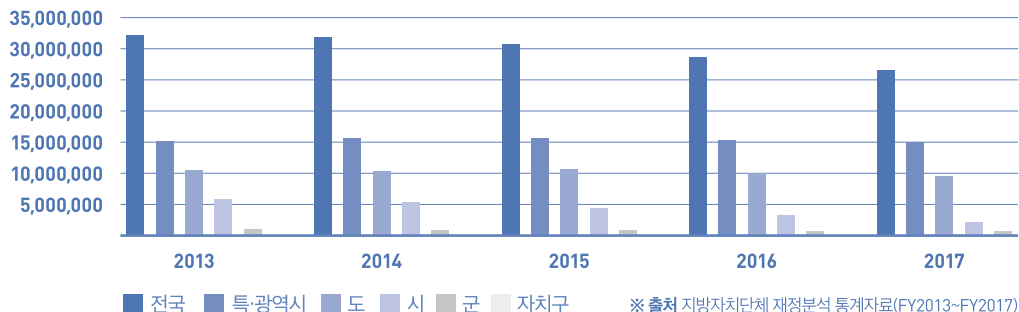
(단위: 백만 원)

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	32,694,916	31,837,669	30,861,910	28,646,460	26,660,063	-5.26%
특·광역시	15,248,107	15,524,555	15,341,038	15,059,528	4,916,019	-51.91%
도	10,551,141	10,243,573	10,476,838	9,786,615	9,295,437	-3.28%
시	5,608,891	5,063,372	4,223,607	3,124,856	2,013,163	-30.26%
군	1,033,177	776,617	625,819	507,975	319,649	-34.81%
자치구	253,600	229,551	194,608	167,486	115,794	-22.32%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 8> 지방채증권 및 차입금 추이

(단위: 백만 원)



※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

방채무 범위에 BTL 지급잔액을 포함한다. 우발채무총액에는 보증채무액, 예산외의무 부담행위액 등이 포함된다.

1) 지방채증권 및 차입금

지방채증권 및 차입금은 지방채무에서 가장 큰 비중을 차지하는 것으로, 일반적으로 지방자치단체의 지방채라 함은 지방채증권 및 차입금을 말한다. 아래 표는 지방자치단체 유형별·연도별 지방채증권 및 차입금 추이다.

아래 표 및 그림에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 지방채증권 및 차입금 규모는 매년 감소하고 있는 것으로 나타났다. 특히 특·광역시와 시의 지방채 및 차입금 감소추이가 큰 것으로 분석되었다. 반면에 도의 지방채증권 및 차입금의 경우 타 유형의 자치단체에 비해 상대적으로 감소율이 낮은 것으로 나타났다.

2) 채무부담행위 및 보증채무부담행위

채무부담행위는 지방자치단체가 금전 급부를 내용으로 하여 채무를 부담하는 행위이며 보증채무부담행위는 채무자가 이행을 하지 아니하였을 때 그 이행의 책임을 지는 종적인 채무를 말한다. 주된 채무가 존재하지 아니하면 보증 채무는 성립하지 않는다.

보통 지방자치단체의 보증 채무는 지방공기업의 채무를 지방자치단체가 지급을 보증하였다가 실제 지급의무가 생길 경우 발생한다. 아래 표와 그림에서 보듯이 지방자치단체의 채무부담행위 및 보증채무부담행위의 경우 모든 유형의 자치단체에서 발생하는 것이 아니며 발생 규모 역시 일정치 않음을 알 수 있다.

<표 8> 채무부담행위 규모 추이

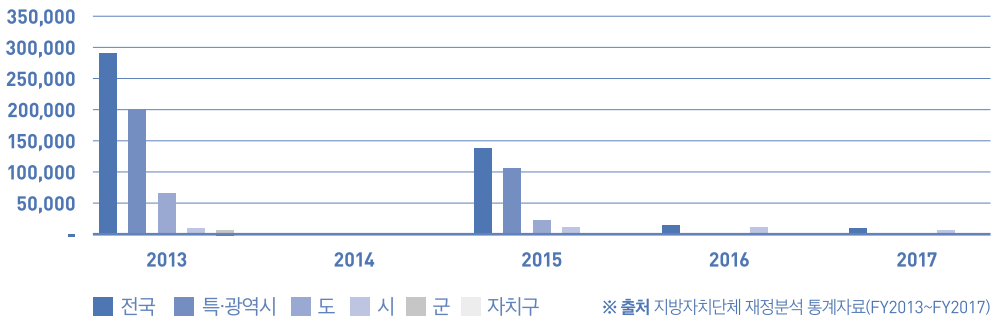
(단위: 백만 원)

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	292,602	-	135,347	10,799	5,760	-452.3%
특·광역시	200,569	-	105,600	-	-	-89.9%
도	64,000	-	20,000	-	-	-220.0%
시	20,435	-	9,747	9,479	5,210	-64.8%
군	7,598	-	-	1,320	550	-307.8%
자치구	-	-	-	-	-	0%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 9> 채무부담행위 규모 추이

(단위: 백만 원)



<표 9> 보증채무이행액 규모 추이

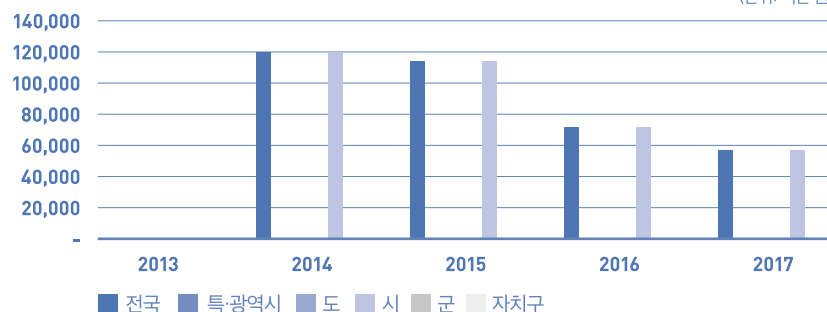
(단위: 백만 원)

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	-	120,700	114,700	72,700	57,700	-29.7%
특·광역시	-	-	-	-	-	-
도	-	-	-	-	-	-
시	-	120,700	114,700	72,700	57,700	-29.7%
군	-	-	-	-	-	-
자치구	-	-	-	-	-	-

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 10> 보증채무이행액 규모 추이

(단위: 백만 원)



※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

3) BTL 지급잔액

BTL 사업은 민간사업자가 민간자본으로 사회기반시설을 건설한 후 약정기간 동안 국가 또는 지방자치단체가 민간사업자로부터 시설의 관리운영권을 임대하여, 약정된 임대료 수입으로 투자비를 회수하는 방식의 사업을 말한다.

BTL의 지급잔액은 남아있는 약정기간 동안 지급해야 할 임대료의 합계를 말한다. 보통 BTL이 20~30년의 약정으로 계약이 이루어지고 있어 지급액이 지속적으로 발생하는 특징을 가지고 있다. 아래 표와 그림에서 보듯이 지방자치단체의 BTL 지급잔액 규모 추이를 보면 매년 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체에서 신규 사업을 억제하고 기존의 사업에 대해서도 약정기간 동안의 지급액에 대한 이자율을 조정하는 등 자치단체의 재정부담 완화를 위해 노력하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 10> BTL 지급잔액 규모 추이

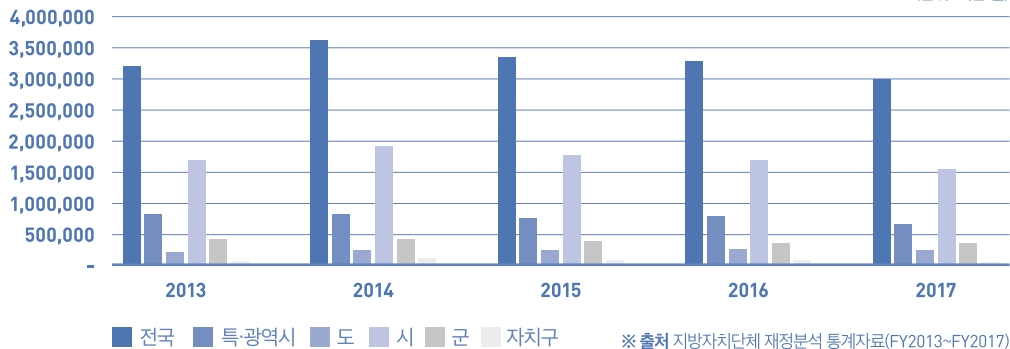
(단위: 백만 원)

	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017	평균 증감률
전국	3,218,857	3,600,323	3,320,290	3,268,009	2,958,232	-2.48%
특·광역시	817,418	837,470	779,565	814,300	682,782	-5.01%
도	236,560	264,284	255,287	273,547	250,668	1.13%
시	1,703,384	1,922,514	1,777,464	1,710,033	1,562,710	-2.53%
군	395,615	445,134	409,372	378,113	371,368	-1.92%
자치구	65,880	130,920	98,601	92,016	90,705	2.07%

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 11> BTL 지급잔액 규모 추이

(단위: 백만 원)



3. 채무상환 추이

아래 표 및 그림은 지방자치단체의 지방채 발행액, 상환액, 잔액 추이를 보여주고 있다. 앞서 살펴보았던 채무 규모 추이 분석에서 나타났듯이 지방자치단체의 지방채 잔액 규모는 매년 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 지방자치단체의 지방채 발행 억제와 함께 발행 지방채에 대한 상황이 적극적으로 이루어졌기 때문인 것으로 분석된다.

IV. 분석결과 요약 및 제언

본 고에서는 지방자치단체 재정분석에서 활용하고 있는 채무 관련 지표를 활용하여 지방자치단체의 채무 규모 추이에 대해 살펴보았다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방자치단체의 채무는 좁게는 지방채증권과 차입금을 포함하는 지방채와 여기에

<표 11> 지방자치단체 채무상환 추이

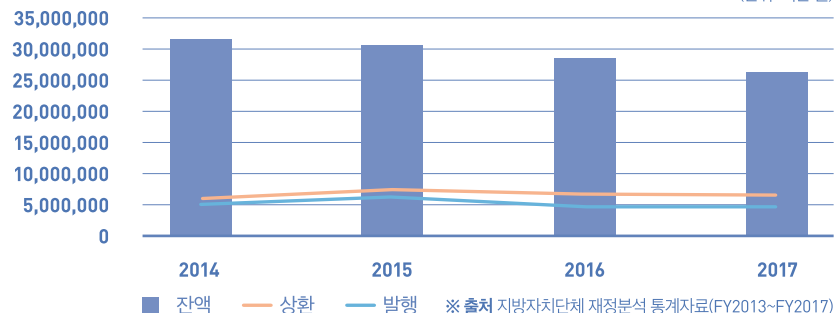
(단위: 백만 원)

	FY2014			FY2015		
	발행	상환	잔액	발행	상환	잔액
전국	5,262,804.34	6,328,864.177	31,663,836.76	6,419,617.992	7,225,697.62	30,857,757.94
광역	4,657,781.665	4,888,476.715	25,615,979.91	5,782,733.235	5,580,837.632	25,817,875.51
기초	592,517.515	1,440,387.462	6,047,857.659	636,884.757	1,644,859.988	5,039,882.428
	FY2016			FY2017		
	발행	상환	잔액	발행	상환	잔액
전국	4,685,632.699	6,896,930.927	28,646,459.71	4,389,068.334	6,375,465.496	26,660,062.55
광역	3,828,287.844	4,800,020.419	24,846,142.94	3,881,890.425	4,516,577.025	24,211,456.34
기초	857,344.8548	2,096,910.508	3,800,316.775	507,177.9088	1,858,888.47	2,448,606.213

※ 출처 지방자치단체 재정분석 통계자료(FY2013~FY2017)

<그림 12> 지방자치단체 채무상환 추이

(단위: 백만 원)



채무보증행위와 보증채무 이행책임액이 더해지는 지방채무, BTL 지급액이 포함되는 관리 채무로 구성된다.

지방자치단체 채무규모에 대한 분석결과, 좁은 범위의 지방채와 넓은 범위의 관리 채무 모두 매년 감소추이를 보이는 것으로 나타났다. 특히 지방자치단체 채무에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 지방채(지방채증권+차입금)의 감소가 두드러지게 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 이는 지방자치단체의 지방채 발행액, 상환액, 잔액 규모 추이에서도 보듯이 지방자치단체에서 지방채 발행을 억제하고 대신에 기존 지방채에 대한 상환이 적극적으로 이루어졌기 때문인 것으로 파악된다.

특히 FY2013년 이후 지방채 상환이 적극적으로 이루어졌음을 알 수 있는데, 이는 당시 지방자치단체를 둘러싼 재정환경이 채무관리를 포함한 재정건전성에 초점이 맞추어져 있었기 때문인 것으로 파악된다.

지방채 발행 및 상환을 비롯한 우리나라 지방자치단체의 지방채무 관리는 국가의 정책과 규제에 의해 큰 영향을 받으며 제도적, 구조적 요인에 의해 이자율 등 시장기제가 작동하지 않는 특성을 가지고 있다. 이는 한국고유의 특징적 상황이라 할 수 있다.

이러한 지방채무와 관련한 한국적 특이성은 지방채무 규모 결정 요인이 해외 주요국과 다르게 나타나고 있음으로 확인할 수 있다(임성일 외, 2012). 한국적 현상은 시장 이자율과 무관한 공공자금 주도형 지방채 시장이 형성되어 있으며, 소수 자치단체의 지방채 발행 과점 현상이 있으며, 보통교부세 등 이전재원의 영향이 강하게 나타난다는 특성을 가지고 있다.

이상을 종합하여 볼 때 우리나라 지방자치단체의 지방채무 규모가 FY2013년 이후 지속적으로 감소하고 있으며 지방채(지방채증권+차입금) 기준으로 채무 체로인 자치단체가 다수 나타나고 있는 것은 지방채 시장이자율 등 시장기제 및 경제적 상황 등에 의한 것이라기 보다는 국가의 정책과 규제에 의한 것이라고 할 수 있을 것이다. 더욱이 지방채무 규모의 감소 현상이 특정 유형의 자치단체에서 일어나는 것이 아닌 모든 유형에서 발생하고 있다는 점에서 국가의 정책과 규제의 산물이라 할 수 있을 것이다.

특히 2013년도 결산이 이루어졌던 2014년에 지방자치단체의 건전재정 운영을 유도하고자 재정위기사전경보제도, 긴급재정관리제도 등이 도입되었으며 지방자치단체 재정분석에서도 채무 관련 지표를 다수 운영하는 등 채무 관리에 많은 중점을 두었다. 이는 몇몇 자치단체에서 예산대비채무비율이 재정위기 주의 기준을 넘어서는 등 지방자치단체의 재정위기에 대한 경각심이 크게 나타나던 시기에 시행된 조치들이었다.

이러한 조치들의 결과로 지방자치단체의 채무 규모는 지속적으로 줄어들었으며, 지방채무 규모만으로 볼 때 우리나라 지방자치단체의 재정은 매우 건전하게 운영되고 있다고 할 수 있다. 그러나 최근 들어 지나친 지방채 발행 억제 및 상환으로 인해 적극적인 정책 사업이 이루어지고 있지 아니하며 특히 지방자치단체가 일자리 창출 등 지역 경제활성화를 위해 노력해야 한다는 주장이 적극적으로 제기되고 있다. 이에 국가에서도 지방자치단체의 지방채 발행과 관련한 정책과 규제를 수정하는 등 지방자치단체의 적극적 재정활동을 독려하고 있다. 이에 따라 최근까지 이어온 지방채무 규모 감소추이가 다시 증가로 돌아설 가능성이 매우 높다. 따라서 채무 규모 추이 분석이 지속적으로 필요할 것이다.



<참고문헌>

- 라휘문. (2007). 지방채 발행제도의 개선방향: 지방채의 기능 및 역할 제고를 위한 쟁점과 방향. 『지방재정』, 2007(5): 36-52.
- 라휘문·조기현. (2008). 지방채 발행 총액한도제의 효과분석 및 발전방향 모색. 『한국사회와 행정연구』, 19(3): 103-121.
- 서정섭. (2007). 지방채 발행제도의 개선방향: 우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점. 『지방재정』, 2007(5): 53-66.
- 이현우. (2010). 지방채제도의 현황과 개선 방향: 지방채제도의 한일 비교를 중심으로. 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 2010(1): 121-148.
- 임성일. (2007). 논란: 지방채 발행제도의 현실과 향후 과제. 『지방재정』, 2007(5): 21-35.
- 임성일·홍서빈. (2012). 우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석. 『한국지방재정논집』, 17(2): 83-106.
- 조기현. (2010). 지방재정 건전화를 위한 지방채무 관리제도의 발전방안. 『지방재정과 지방세』, 30: 61-88.
- 주기완. (2011). 지방자치 관련 법, 제도의 변화가 지방채 발행규모의 변화에 미친 영향 연구. 『한국정책학회보』, 20(3): 325-358.
- 주만수·임성일. (2004). 지방채 발행의 적정규모와 상환능력. 『한국지방재정논집』, 9(2): 31-50.
- 지방자치단체 재정분석 통계자료 FY2013~FY2017.
- 2018년 지방자치단체 재정분석 편람
- 지방재정법
- 지방재정법 시행령

오늘도 활기 넘치는 ‘전남지부’

전라남도 지부 김소현 사무국장



“이 자세는 어떠신가요?” 단체 사진을 찍기 위해 자세를 취해달라는 요청에 너나 할 것 없이 적극적으로 제안하는 이 사람들. 전남도청의 자타공인 분위기 넘버 원, 전남도청 회계과 재산관리팀이다. 함께 모여 사진을 찍는 일이 즐거운지, 재산관리팀 팀원들은 까르르 웃으며 걸 그룹 화보에나 나올 법한 자세들을 스스로없이 선보인다. 한국지방재정공제회 전남지부 김소현 사무국장은 이런 재산관리팀이기에 첫 회사생활도 씩씩하게 해낼 수 있었다고 말한다.



안녕하세요? <지방재정> 독자들에게 인사 부탁드립니다.

김소현 사무국장 안녕하세요, 저는 2016년 7월 입사해 전남도청 회계과 재산관리팀에서 2년째 업무를 수행하고 있는 김소현 사무국장입니다. 전라남도 회원들과의 소통하며 건물, 시설물 등에 대한 재해복구 및 손해 배상, 공공청사정비 공제사업 등의 업무를 주로 수행하고 있습니다. 우리 재산관리팀에는 업무를 총괄하고 계신 김영심 팀장님, 김소연 주무관님, 김은혜 주무관님, 송현미 주무관님과 오늘 아쉽게도 자리를 비우신 이서호 주무관님, 윤성식 주무관님까지 총 7명이 일하고 있습니다.

김소현 사무국장님이 소속된 전남도청 회계과 재산관리팀은 어떤 분위기인가요?

김영심 팀장 팀원 대부분이 여성이라 항상 화기애애합니다. 그중에서도 우리 김소현 사무국장은 20대에 걸맞은 긍정 에너지를 내뿜어 팀의 분위기를 한껏 고조시키는 역할을 합니다. 반면에 나이에 비해 성숙하고 진중한 성격도 가지고 있어, 맡은 업무를 푹 부러지게 잘하고 있죠. 긍정적이고 유쾌한 김소현 사무국장 덕분에 활력 넘치는 회사 생활을 하고 있습니다.

송현미 주무관 저희가 커피를 좋아하다 보니 아침에 출근하면 함께 커피를 내려 마시고, 점심식사 후에도 자연스럽게 도청 내 매점에서 커피를 사 마시고 있습니다. 저녁에는 야근하면서 또 커피 한 잔의 여유를 가지기도 하고요, 따로 노력하지 않아도 자연스럽게 자리를 갖고 업무 이야기나 소소한 일상 이야기를 나누며 팀워크를 다지고 있습니다.

김소현 사무국장님과 함께 진행했던 업무 중에서 가장 기억에 남는 일은 무엇인가요?

김은혜 주무관 2016년 태풍 차바가 왔을 때, 제주도에는 전남도청 소유 건물에 피해가 발생했었습니다. 피해 수습만 해도 정신없었던 시기에 인사이동으로 담당자가 두 번이나 바뀌어서 혼란했었죠. 그때마다 김소현 사무국장님이 특유의 차분한 모습으로 새로 온 담당자에게 일목요연하게 설명해주는 등 푹 부러지게 일을 처리해줘서 무사히 일을 마무리할 수 있었습니다. 자칫 흐지부지 끝날 수도 있었던 일인데 꼼꼼하게 챙기는 모습을 보며 책임감이 대단하다는 생각이 들었죠.

김소연 주무관 저는 공유재산 시스템 관리, 실태조사 업무를 수행하면서 김소현 사무국장과 함께 공제회 업무도 담당하고 있습니다. 김소현 사무국장과는 주로 전라남도 공유재산의 공제가입과 사고보상 등에 대해 논의하죠, 이름도 비슷한데, 붙어서 일하고 있다 보니 이런저런 에피소드가 있지요(웃음). 가장 기억에 남는 일을 꼽는다면, 지난해 전남지부 공제사업 연찬회를 함께 진행했던 일이 있겠네요. 연찬회 준비로 고생도 많이 했지만, 그만큼 뿌듯했던 순간이었습니다.

한국지방재정공제회 관련 업무를 처리하실 때 가장 중요하게 생각하는 사항은 무엇인가요?

김소연 주무관 가장 중요한 부분은 역시 신속한 처리입니다. 재해복구를 처리하는 것과 동일하게 보상의 범위 또한 중요하고요, 우리 전남지역이 태풍이 드나드는 길목에 있어 여름마다 긴장을 많이 하고 있는데, 피해가 발생할 때마다 김소현 사무국장과 많은 이야기를 나누며 신속하게 업무를 처리하려고 합니다.

김소현 사무국장 저는 신속성은 물론이고 정확성까지 갖춰야 한다고 생각합니다. 회원의 입장에서 피해가 발생했을 때, 보상 가능 여부와 피해 보상범위가 가장 중요한 부분 중 하나일 테니까요, 이를 위해서 가입을 진행할 때부터 회원과 자주 소통하며 꼼꼼하고 정확하게 언더라이팅하기 위해 노력하고 있습니다.

전남지부에서 업무를 하면서 어려운 점은 없나요?

김소현 사무국장 전남지역은 다도해라는 말이 있을 정도로 섬이 많죠, 올해 태풍 솔릭과 콩레이 등 강력한 태풍으로 인해 100여 건 이상의 피해가 잇달았는데, 워낙 섬이 많다 보니 배가 뜨지 않아 사고 조사가 여의치 않았습니다. 유선으로 충분히 안내하고 사전에 피해조사 공문을 보내는 등 신속하게 처리하려고는 했지만 마음에 걸리네요, 그리고 이 과정에서 광주지부 김성구 사무국장님께서 많이 도와주셨습니다. 이 자리를 빌려 감사하다는 말씀을 드리고 싶습니다.

한국지방재정공제회에 바라는 점이 있나요?

김영심 팀장 개인적으로 바라는 점이 있다면, 한국지방재정공제회 본부에 콜센터가 생겼으면 합니다. 각 지부에 사무국장들이 혼자 근무하다 보니, 출장이 잦아 부재 시 업무처리에 공백이 생기는 경우가 있더라고요. 타 기관에서는 본부에서 콜센터를 운영하고 있던데, 업무를 신속하게 효율적으로 처리할 수 있어 좋아 보였습니다. 한국지방재정공제회에서든 이 부분 한번 고려해주셨으면 좋겠습니다.

마지막으로 하고 싶은 말이 있나요?

김소현 사무국장 먼저, 제가 어려울 때마다 발 벗고 도와주시는 우리 재산관리팀 팀원분들께 감사하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 첫 회사생활이라 질문이 많은데도 귀찮은 내색 없이 잘 대해주셔서 외로움을 느낄 새도 없이 즐겁게 근무하고 있습니다. 그리고 전국 지역지부 사무국장님들께도 한 말씀 올리고 싶습니다. 오랜 시간 혼자 업무를 보시며 회원을 위해 소리 없이 땀 흘린 사무국장님들이 존경스럽습니다. 앞으로도 회원의 입장에서 회원과 지부의 동반성장을 위해 항상 힘써주셨으면 합니다.





(왼쪽부터) 김소연 주무관, 송현미 주무관, 김영심 팀장, 김소현 사무국장, 김은혜 주무관



가장 중요한 부분은 역시 신속한 처리입니다. 재해복구를 처리하는 것과 동일하게 보상의 범위 또한 중요하고요. 우리 전남지역이 태풍이 드나드는 길목에 있어 여름마다 긴장을 많이 하고 있는데, 피해가 발생할 때마다 김소현 사무국장과 많은 이야기를 나누며 신속하게 업무를 처리하려고 합니다.

일본의 '2018 기본 방침'과 향후의 지방재정

1. 들어가며

2018년 6월 15일 일본 내각부에서는 '경제 및 재정 운영과 개혁의 기본 방침 2018: 저출산 고령화 극복을 통한 지속적인 성장 경로의 실현(이하, '2018 기본 방침')'이 각의 결정되었음을 발표했다. 본 보고서에서는 '2018 기본 방침' 중에서도 지방재정에 관련된 사항을 중심으로 그 내용을 정리하고 해석해 보고자 한다.

2. 일본의 재정 상황과 재정 재건, 주요 정책의 추진

'2018 기본 방침'은 현재 일본의 재정 상황에 대해 다음과 같이 인식하고 있다.

재정 면에서 국가와 지방의 세입은 2014년 4월의 소비세율 인상(5%에서 8%)과 지속적인 경기 회복에 힘입어 증가한 한편, 세출은 2016년도부터 2018년도까지 집중 개혁 기간의 목표에 따른 예산 편성이 이루어져 왔다. 이에 따라 국가와 지방의 기초재정수지(이하, PB: Primary Balance)는 2012년도 -5.5%에서 2018년도 -2.9%로 적자 폭이 다소 축소될 전망이다. 그러나 경제 및 재정재생계획(이하, 재생 계획) 책정 당초의 전망과 비교하면 경제성장의 저하에 따른 세수 증가가 당초 예상보다 적었다는 점, 소비세율 인상(8%에서 10%)이 연기된 점, 보정예산의 영향으로 PB의 개선이 늦어진 점, '새로운 경제정책 패키지'에서 이른바 사람 만들기 실현에 필요한 안정적인 재원 확보를 위해 2019년 10월에 예정된 소비세율 인상분의 사용처를 재검토했다. 이러한 요인으로 인해 2020년도 PB의 흑자 전환 목표 달성은 어려워지게 되었다. 또한 채무 잔액 대비 GDP 비율은 2012년도 말 179.2%에서 2018년도 말 187.8%로 상승할 전망이다(1-2p).

여기에서는 GDP 대비 재정적자 수준이 2012년도의 5.5%에서 2018년도의 2.9%로 축소되었지만 2020년도의 흑자 전환 목표는 달성하기 어렵다는 것을 시사하고 있다. 그 이유로는 성장 둔화에 따라 세수의 증가가 크지 않다는 점, 소비세율 인상이 두 번이나 연기된 점, 보정예산을 통한 세출 증가의 영향, '새로운 경제정책 패키지'에 따른 세출 증가를 들고 있다.

2020년도에 기초재정수지를 흑자로 전환하는 목표는 2010년에 책정된 재정운영 전략으로 거슬러 올라간다. 2008년 리먼 쇼크 이후 세수의 감소와 그 후의 경제 대책의 영향으로 일본의 재정 상황은 2009년, 2010년경에 가장 악화되었다. 그래서 2010년도에 2011년도를 초년도로 10년 후 기초재정수지의 흑자 전환이라는 목표를 설정했으며, 2020년이 그 최종 기한이다. '2018 기본 방침'은 2020년도 기한을 2년 앞두고 목표의 달성이 어렵다는 점을 인식하고, 재정재건 목표를 재설정한다는 의미에서 매우 중요한 것으로 볼 수 있는데 그 방침에 따라 지방재정은 큰 영향을 받게 될 것으로 보인다. 여기에서 말하는 기초재정수지란, 공채 수입을 제외한 세입과 공채비를 제외한 세출의 수지를 의미한다. '세입=세출'을 가정하면, '공채비-공채 수입'으로 계산할 수 있다. 따라서 기초재정수지가 균형을 이룬 경우에는 공채 잔액은 금리에 해당하는 액수만큼 늘어나게 되는 한편 GDP는 성장한다. 이 경우 공채 잔액 대비 GDP 비율은 공채 금리와 명목 GDP 성장률 중 어느 쪽이 높은지에 따라 결정되는데, 금리를 기업의 평균 수익률의 가중 평균이라 가정하면 공채 금리는 명목 GDP 비율과 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 기초재정수지의 균형이란 공채 잔액 대비 GDP 비율이 일정하게 유지된다는 것을 의미한다. 그런데 앞의 인용문에서 이 비율은 2012년도 말에서 2016년도 말까지 4년간 상승하고 있는데, 실제로 2015년도부터 2016년도 말에 한해서는 기초재정수지가 적자 상태이면서 채무 잔액 대비 GDP 비율은 감소하고 있다. 그 이유는 경제성장이 계속되는 한편, 공채 금리가 매우 낮은 수준에 있기 때문이다. 현재의 금리 수준이 이대로 지속된다고 볼 수 없기 때문에 재정 재건은 이미 달성되었다고는 볼 수 없지만 재정 건전화는 이전보다 착실히 진행되고 있다. '2018 기본 방침'은 이와 같은 재정 상황에서 재정 재건 목표를 다음과 같이 재설정하고 있다.

‘경제 재생과 양립하는 새로운 재정 건전화 목표: 경제 재생 없이는 재정 건전화도 없다’는 기본 방침을 견지하고 경기가 둔화되지 않을 정도의 속도와 기동성을 갖춘 상태에서 재정 건전화를 착실히 실시한다. 저출산 및 고령화의 진전과 현역 세대의 감소 등 인구구조의 변동을 고려하면 ‘단카이 세대’가 75세에 접어들기 시작하기 전까지 사

회보장제도의 기반을 강화하고 모든 '단카이 세대'가 75세 이상이 되기 전까지 재정 건전화의 길을 확립할 필요가 있다. 이러한 관점에서 새로운 재정 건전화 목표로 경제 재생과 재정 건전화에 착실히 대처하여 2025년도 국가와 지방 모두에서 PB의 흑자 전환을 목표로 한다. 동시에 채무 잔액 대비 GDP 비율을 안정적으로 낮추기 위해 노력한다. 2025년도 PB의 흑자 전환을 위해서는 '단카이 세대'가 75세에 접어드는 2022년도 이전인 2019년도에서 2021년도를 사회보장개혁을 축으로 하는 '기반 강화 기간'으로 설정하여 경제성장률과 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 기초를 다지도록 한다. 이 기간 내에 편성된 예산에 대해서는 재정 건전화 목표에 맞추어 단계별로 매년 예산을 편성하고 사회보장관계비 등의 세출을 조정하도록 한다(8p).

위와 같이 '2018 기본 방침'은 기초적재정수지의 흑자 전환과 채무 잔액 대비 GDP 비율의 안정적인 축소라는 지금까지 내걸었던 목표를 견지하고 있지만 그 목표를 당초보다 5년 연장한 2025년도로 설정하고 있다. 더욱이 2019년도부터 2021년도까지의 3년간을 사회보장개혁을 축으로 하는 기반 강화 기간으로 설정하고 있다. 재정 상황은 예산 내 최대 항목인 사회보장관계비에 의해 좌우된다고 볼 수 있는데, 2021년도까지를 하나의 구간으로 설정한 것은 '단카이 세대'가 후기 고령자가 되기 시작하는 것이 2022년도이기 때문이다. 기반 강화 기간 내의 예산 편성에서는 재정 건전화 목표에 따라 매년 단계별로 예산을 편성하도록 설계한다는 점이 주목된다. 아베 내각이 추진하고 있는 중점적인 대책으로 '2018 기본 방침'에서 특필할 수 있는 것은 먼저 8~9p의 이른바 '사람 만들기 개혁'이다.

첫째, 무상 유아 교육의 가속화이다. 3세에서 5세까지의 모든 아이들의 유치원, 보육원, 인증 어린이집 비용의 무상화를 실시한다. 유치원, 보육원, 인증 어린이집 이외에도 보육이 필요하다고 인정된 어린이를 그 대상으로 포함한다. 0세에서 2세에 대해서는 대기 아동 해소를 위한 노력과 함께 주민세 비과세 세대를 대상으로 무상화를 추진한다.

위와 같은 내용으로 유아 교육의 무상화를 추진하는데, 이는 아베 수상이 소비세율을 10%로 인상했을 때 그 사용 명목으로 '사람 만들기 개혁'을 실시하는 '새로운 경제 정책 패키지(2017년 12월 8일에 각의 결정)'에 근거한 정책 방침을 구체화한 것이다. 유아 교육 무상화 이외에도 대기 아동 문제의 해소(보육사 처우 개선 포함), 대학 등 고등교육 무상화(주민세 비과세 세대의 자녀 대상), 사립고등학교 수업료 실질 무상화(1년 수입이 590만 엔 미만인 세대 대상), 순환 교육의 확충, 국립 및 사립대학 개혁, 100세 시대를 맞이하여 의욕 있는 고령자의 일자리 제공 등이 열거되어 있다. 각 지방자치단체가 이와 같은 정책 집행을 실질적으로 담당하는 주체가 된다는 의미에서 지방재정에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히, 유아 교육의 무상화에 대해서는 이미 단독 사업으로 '2018 기본 방침'을 받아 들여 국가 정책으로 전국적으로 정책이 추진되고 있는 가운데, 기존의 단독 사업과의 조정을 의식해야 할 필요가 있다. 다음으로 '생산성 혁

명'이나 '일하는 방식 개혁' 등의 항목이 열거되어 있으며 지방자치단체 관계 항목으로는 '지방창생'을 들 수 있다. '지방창생'의 추진은 36p부터 기술되어 있는데 그 요점은 다음과 같다.

아베노믹스의 추진을 통해 성과를 거두고 있는 경제의 선순환을 더욱 확대시키기 위해서는 경제성장의 과실을 도시에서 지방으로, 대기업에서 중소기업 및 소규모 사업자로 파급하는 것이 매우 중요하다. 지역경제의 중핵을 담당하는 중견, 중소기업, 소규모 사업자를 뒷받침하고 일자리를 창출하여 지방으로의 새로운 인구 유입의 흐름을 만들어 마을 만들기 와 지역의 활성화로 연결시켜 간다. 이렇게 해서 활성화된 지역을 네트워크로 연결함으로써 '도쿄 일극 집중 현상'을 시정하고 앞으로의 시대에 어울리는 국토의 균형 있는 발전을 꾀한다. 인구 감소를 극복하고 '지방창생'을 실현하기 위해서는 지방자치단체 내에서 정책을 검토할 뿐만 아니라 지방자치단체 간의 연대를 통해 광역적인 경제권을 염두에 둔 정책을 추진할 필요가 있다.

여기에는 '지방창생'의 구체적인 내용으로 지방자치단체가 보조 사업이나 단독 사업으로 마을, 사람, 일자리 창생 사업을 전개해 가는 것이 아니라 어디까지나 지방의 경제 활성화를 위한 정책이 중심이 되어 있다. 기술되어 있는 내용 중에서 지방자치단체의 관심이 높은 것으로는 이주 정책의 추진 등이 있다. 또한 지방분권 개혁, 광역 연대의 추진, 과소 지역 등 조건불리지역의 진흥도 이 항목 안에 포함되어 있다.

3. 소비세율 인상분의 용도 변경과 신경제, 재정 재생 계획의 책정

그리고 '2018 기본 방침'의 제3장에서 '경제 및 재정 개혁의 추진'의 내용은 지방재정과 관계가 매우 깊다고 할 수 있다.

3.1 소비세율 인상분의 용도 변경

사회보장의 충실과 재정 건전화의 균형을 맞추고 '사람 만들기 개혁'을 위한 안정적인 재원을 확보하기 위해 2019년 10월 1일에 예정된 소비세율 인상분의 용도를 변경했다. 구체적으로는 소비세율의 2% 인상을 통한 5조 엔 정도의 세수 중에서 종전에는 5분의 1을 사회보장 충실에 사용하고 나머지 5분의 4를 재정 건전화에 사용하도록 했으나 이를 변경하여 교육 부담의 경감 및 육아 세대 지원, 간호 인재의 확보 등과 재정 건전화에 각각 절반씩 충당한다. 이 중에서 간호 인재의 처우 개선에 대해 소비세율이 인상되는 2019년 10월 1일에 맞추어 실시하고 육아 교육의 무상화에 대해서도 이를 목표로 소비세율 인상을 통한 경제적인 악영향을 완화하도록 한다(49p).

지금까지 사회보장 및 세제 개혁 중에서 사회보장급부의 틀이 정해져 그중 국가와 지방의 재정 부담에 따라 지방 재원 확보가 추진되어 왔다. 소비세율 인상분의 용도가 변경되었다면 사회보장급부의 틀도 이에 따라 조정되어 국가와 지방 재원 배분에도 큰 영향을 미친다. 2019년 10월에 소비세율이 인상되면 이에 따른 영향이 사라질 때까지 일정 시간이 필요한데, 그 기간에 단계적으로 지방의 재정부담 증가에 따른 재원 조치가 추진되어야 한다는 점에 충분한 주의가 필요하다. '2018 기본 방침'에서 새롭게 제기된 신경제 및 재정 재생 계획에서는 재정 건전화 목표는 이미 언급한 바와 같이 2025년도에 국가 및 지방자치단체를 포함한 기초재정지수를 흑자로 전환시키고 채무 잔액 대비 GDP 비율의 안정적인 축소를 꾀하도록 하고 있다. 또한 중장기 시안으로는 2024년에는 기초재정지수의 흑자 전환 달성을 목표로 하고 있다. 이는 다음의 기술에 잘 나타나 있다.

2025년도의 PB 흑자 전환을 위해 사회보장개혁을 축으로 사회보장의 자연 증가를 억제하고 의료 및 간호 서비스 공급 체제의 적정화, 효율화, 생산성 향상과 급부와 부담의 적정화 등에 노력해야 한다. 2020년도와 2021년도는 75세에 들어서는 고령자의 비율이 둔화되지만 2022년부터는 '단카이 세대'가 75세에 들어서기 시작해 사회보장관계비의 급증이 예상된다. 2019년도부터 2021년도까지를 기반 강화 기간으로 설정하여 경제성장과 재정을 지속 가능하도록 기반을 다진다. 사회보장제도의 지속 가능성을 확보해야 경기를 뒷받침, 지속적인 경제성장의 실현이 이뤄진다는 점도 유의해야 한다(52p).

모든 개별 세출 항목에 대해 성역 없는 검토를 실시하고 경제 재생과 재정 건전화의 양립을 꾀한다. 재정 건전화 목표와 매년 예산 편성을 연결시키기 위해 기반 강화 기간 내에 편성되는 예산에 대해서는 다음의 항목에 따라 편성한다. 단, 사회보장은 고령화에 따른 증가분이 매년 다르다는 점을 고려하여 각 년도의 세출에 대해서는 유연하게 대응한다.

1) 사회보장관계비에 대해서는 재생 계획의 2020년도 실질적인 비용 증가를 고령화에 따른 증가분에 상당하는 정도로 정리하는 것을 기본 방침으로 한다. 경제 및 물가 동향 등을 고려하여 2019년도 이후 그 방침을 2021년도까지 계속한다. 2022년도 이후에는 '단카이 세대'가 75세가 되기 시작하여 사회보장관계비가 급증할 것을 대비하여 고령화 요인을 반영함과 동시에 인구 감소 요인, 경제 및 물가 동향, 사회보장을 둘러싼 상황 등을 종합적으로 감안하여 검토한다.

2) 일반 세출 중에서 비사회보장관계비에 대해서는 경제 및 물가 동향 등을 고려하면서 아베 내각의 지금까지의 세출 개혁을 계속한다.

3) 지방의 세출 수준에 대해서는 국가의 일반 세출에 대한 기조를 바탕으로 교부

단체를 시작, 지방의 안정적인 재정 운영에 필요한 일반 재원 총액에 대해 2018년도 지방재정계획의 수준을 밑돌지 않도록 실질적으로 동일한 수준을 확보한다. 또한 실제로 필요한 재정 수요 증가에 대응하기 위해 제도 개혁을 실시한다(52~53p).

위와 같이 2019년도부터 2021년도까지 3년간을 기반 강화 기간으로 설정하여 사회보장제도의 지속가능성 확보를 꾀하기 위한 개혁을 추진하도록 하고 있다. '새로운 경제정책 패키지'의 교육 부담 경감, 육아 세대 지원, 간호 인재 확보(지금까지의 사회보장개혁에는 포함되지 않은) 및 사회보장 4대 경비에 관한 공적 부담과는 별도로 현재 사회보장개혁이 목표로 하고 있는 것은 사회보장급부의 실질적인 증가를 고령화에 의한 증가분에 상당하는 부분으로 억제하는 것을 2021년도까지 계속하도록 하고 있다. 2022년도 이후에는 '단카이 세대'가 후기고령자가 되기 시작하는 관계로 사회보장관계비가 급증하는 것을 고려하여 대응하도록 하고 있다. 일반 세출 중에서 비사회보장관계비는 기존의 방침을 계속한다. 이처럼 사회보장경비 등에서 기존 방침을 계속해서 이어 나가는 것은 지방의 세출 수준에 있어서도 기존의 방침을 노정하여 일반 재원 총액을 실질적으로 같은 수준으로 확보하는 물이 계속될 것으로 보인다. 지방재정 계획의 작성을 보면 알 수 있듯이 세출의 많은 부분은 보조 사업이며 국가 예산의 영향을 직접적으로 받는 등 보조 사업과 단독 사업의 구분 없이 의무적인 성격이 강한 경비가 대부분이며 국가 예산이나 사회보장 등의 제도적 틀에 따라 지방 재원의 소요액은 직접적인 영향을 받는다. '2018 기본 방침'에 있어서 지방 재원의 틀은 이를 고려한 내용으로 볼 수 있다. '2018 기본 방침'은 지방 세출의 많은 부분이 법령에 따라 의무화된 경비 및 국가의 보조 사업이기 때문에 제도의 재검토 등 국가의 세출 개혁을 확실히 실행해 가는 것이 지방 세출 개혁에 있어서 불가결하며 지방공공단체의 비용 실태 등을 고려하여 각 부처가 연계하여 제도 개혁을 추진한다고 기재되어 있다(63p).

4. 지방 재원

'2018 기본 방침'의 제3장 4의 '주요 분야별 계획의 기본 방침과 중요 과제'에서는 사회보장을 시작으로 각 분야별 방침과 과제에 대해 서술하고 있다. 그중 세 번째 항목인 '지방재정 개혁 및 분야 횡단적 대처 등에서 지방 재원에 대해 다루고 있는데 다음과 같은 내용이 담겨 있다.

구체적으로는 저출산, 인구 감소가 지속되는 가운데 지방 세출에 대해서도 국가의 대처와 기초를 바탕으로 세출 개혁 등의 가속화 및 확대에 노력한다. 그러한 가운데 임시재정대책채 등의 발행액 축소와 채무 상환에 노력하여 국가 및 지방의 PB 흑자 전환

에 힘쓴다. 또한 세출 효율화 등을 꾀하는 지방공공단체를 지원함과 동시에 시각화를 추진함으로써 개혁 의욕을 높이고 효과 높은 선진 우수 사례의 횡단적 전개를 지원한다. 동시에 업무의 디지털화, 표준화, 광역화 등을 지원한다. 향후 사회보장관계비의 증가 압력의 확대, 지역 커뮤니티와 사회 네트워크, 복지, 교육, 사람 만들기 등에 관한 새로운 서비스 수요 증가, 지역 간의 세원 편재 등의 과제에 대처하고 지방공공단체가 보다 자립적이고 자유롭게 행재정을 운영할 수 있도록 지방행정재정의 지속 가능성 향상을 위해 노력한다. 인구 감소 및 고령화가 계속되는 가운데 지방의 안정적인 행정재정 운영을 확보하는 관점에서 지방교부세 제도를 비롯한 지방행정재정개혁을 추진한다(63p).

여기에서 임시재정대책채의 발행 축소와 잔액 축소, 시각화 추진 및 지방세의 지역 간 편재의 시정에 대해 언급되어 있는 점에 주목해야 할 필요가 있다. 즉 이들 세 가지 축으로 2021년도까지 지방 재원의 확보가 이루어질 방침이다. 한편 각론 중 '지속적인 지방행정재정 제도의 구축'에서는 지방 인프라의 유지 및 갱신을 착실히 진행하는 것, 공공서비스의 광역화 및 공동화 추진 등 지역 간 재정력 격차의 확대에 대해서는 세원 편재성이 작고 세수가 안정적인 지방세 체계를 구축한다. 지방법인과세에 있어서 세원의 편재를 시정하는 새로운 조치를 취한다(64p)고 명시한 것은 큰 의미를 갖는다. 계속해서 '지방교부세를 비롯한 지방 재원에 관한 제도 개혁'에서는 기본적으로 지금까지의 대처를 계속 및 심화시키는 것이 주된 내용으로 창구 업무의 위탁에 대해 지방독립 행정법인의 활용이나 표준위탁지방서 등의 확충 및 전국적 전개 등의 대처를 강화한다. 또한, 그 상황을 고려하여 2019년도에 탑-러너 방식의 도입을 검토하고 있다(64p). '공영기업 및 제3섹터 등의 경영 개혁'에서는 기본적으로 기존의 내용을 계승하고 있으나 다음과 같은 점이 주목된다.

하수도, 간이 수도에 대해서는 새로운 로드맵을 명확히 하고 인구 3만 명 미만인 지방공공단체의 공영기업회계 적용을 촉진한다. 수도 및 하수도에 대해서는 광역화, 공동화 추진을 포함하여 지속적 경영을 확보하는 방책 등을 검토하고 연내에 구체적인 방침을 책정한다(65p). 지방공영기업에 대해서는 빠른 개혁이 추진되고 있는데 인구 3만 명 미만의 시정촌의 하수도, 간이 수도에 대한 지방공영기업의 적용은 보다 앞당겨 추진하도록 하고 있으며 수도, 하수도 광역화 등도 중요 과제로 언급되고 있다. '시각화, 선진 및 우수 사례의 횡적 전개'에서도 지방 재원에 관한 개혁으로 여기에는 다음과 같이 기술되어 있다.

지방재정계획과 결산에 대해 보다 알기 쉽게 비교할 수 있도록 세출 항목과 결산과의 차액 및 대응관계에 대해 시각화한다. 또한 지방재정계획의 일반행정경비와 대응관계에 있는 지방단독사업에 대한 실태를 정량적인 데이터로 파악함과 동시에 법령과의 관계를 포함하여 시각화한다. 지방자치단체 기금의 목적, 증감의 이유, 향후 방침에 관해 통일된 양식으로 공표하고 쉽게 비교할 수 있도록 추진한다(65~66p).

5. 2021년도 예산 편성에 대해

제4장 '당면한 경제 재정 운영과 2019년도 예산 편성'에서는 지금까지 채용해 온 지속적인 경제성장의 실현을 추진하는 방침이 강하게 나타나 있다. 그중에서도 '2019년 10월 1일 소비세 인상을 확실히 실현할 수 있는 경제 환경을 정비하고 소비세율 인상을 통한 수요 변동의 평준화에 만전을 기한다'는 방침을 세워 8% 인상 당시와 같은 거시경제에 미치는 악영향을 제거하기 위해 대응하도록 하고 있다. 당면 예산 편성의 기본적인 방침으로 특히 주목해야 할 점은 다음과 같다. 지난 2014년 4월의 소비세율 인상 경험을 바탕으로 2019년 10월 1일로 예정된 소비세율 인상에 따른 수요 변동에 대해 기동적인 대응을 꾀하는 관점에서 세출 개혁의 대처를 계속한다는 방침과는 별도로 임시, 특별 조치를 2019년, 2020년도 당초 예산에 소비세율 인상에 대한 영향의 정도와 경제 상황 등을 고려하여 각 년도의 예산 편성 과정에서 검토한다(72p). 통례적으로는 재정 면에서의 경제 대책은 당초 예산이 아니라 보정 예산에서 이루어져 왔다. 과거에는 신년도에 들어 곧 보정 예산을 작성했던 것도 당초 예산은 다음 연도 예산의 기초가 되므로 당초 예산에서는 경제 대책을 포함하지 않았다. 그러나 2019년도, 2020년도 예산에서는 당초 예산에서 세출 개혁을 계속한다는 방침과는 별도로 경제 대책의 관점에서 임시, 특별조치를 강구하고 있다. 이는 지방재정에도 영향을 미치게 되므로 충분한 주의가 필요하며 각 지방자치단체의 정책 과제 해결에도 영향을 미칠 것으로 전망된다.

6. 임시재정대책의 축소

'2018 기본 방침'에서는 지방의 일반 재원 총액에 대해 2018년도 수준을 밑돌지 않게 하는 한편, 임시재정대책채 축소를 꾀하는 것이 국가 및 지방을 통한 기초적재정수지 흑자 전환에 공헌할 수 있으므로 바람직하다고 언급하고 있다. 이는 '2018 기본 방침'의 각의 결정에 앞서 정리된 재무대신 고문 기관인 '재정제도 등 심의회'의 주장에도 잘 나타나 있다. '재정제도 등 심의회'는 2018년 5월 23일에 '새로운 재정 건전화 계획' 등에 관한 건의(이하, 건의)에서 지방재정에 대해 재정 재건을 서두른다는 취지에서 엄격한 의견이 나타나 있다. '시산에 따르면 지방의 세출 총액은 계획이 결산을 지속적으로 1조 엔 정도 웃돌고 있다. 재원 확보의 적정 규모에 대해서는 보다 치밀한 조사가 요구되며 일반 재원 총액을 실질적으로 어떤 수준으로 유지할지에 대해서는 이러한 것을 고려하면서 검토해야 한다. 공영기업에 대해서는 불필요한 기준 외 조출금의 폐지와 조출금 기준의 수정, 사용료의 적정화 등을 추진해야 하며, 기금 잔고가 늘어나는 한편, 임

시재정채의 잔고도 증가하는 가운데 지방의 채무 잔고를 안정적으로 줄여나가야 한다'고 지적하고 있으며, 지방의 재원 확보에 대해 강하게 견제하고 있다. 또한 '건의'에서는 지방교부세 재원 부족에 따른 이른바 '절반 물'에 대해서도 다음과 같은 의문을 던지고 있다. 2018년도에 있어서 지방의 '절반 물' 대상 재원 부족액은 0.3조 엔인데 향후 지방세 수입 및 교부세법정율분 등이 증가하면 재원 부족이 해소되어 재원 잉여가 발생할 가능성이 있다. 이 재원 잉여분에 대해서는 국가와 지방의 재정 건전화 목표를 착실히 달성한다는 관점에서 지방의 세출 확대에 활용하는 것이 아니라 국가와 지방의 PB 개혁에 착실히 연결시켜 과거의 재원 부족기에 누적된 채무를 줄여야 할 필요가 있다. 지금까지 국가가 지방의 재원 부족에 대해 법정율분을 넘는 특례 가산이나 별도의 가산 형태로 부담해 온 경위나 국가의 어려운 재정 상황 등에 비추어 볼 때, 지방의 채무 삭감에 충실해야 하며 국가의 채무 삭감에도 기여해야 한다(34p).

재정수지의 건전화분을 기초적재정수지의 대상 경비의 재원으로 활용하지 않고 국가와 지방의 채무 삭감에 사용한다는 것은 지방의 입장에도 볼 때 큰 이점이 없겠지만 앞서 언급한 '절반 물'을 통해 국가가 적자국채 발행을 통해 지방재정을 뒷받침하고 있는 부분을 줄여, 즉 임시재정대책채의 축소를 우선시해야 한다는 의견에 대해서는 지방의 관계자로부터 강한 반발이 예상된다.

<참고문헌>

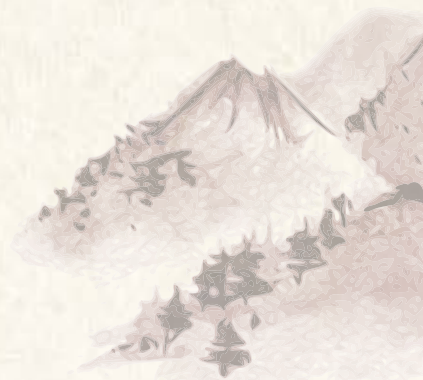
日本内閣府, 『經濟財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～』

日本財務省, 『新たな財政健全化計画等に関する建議』



사육신은 세조의 왕위 찬탈 이후, 단종을 향한 충절을 지키기 위해 스스로 자진하거나 죽임을 당했던 박팽년, 성삼문, 하위지, 이개, 유성원, 유응부 등 6명을 일컫는다. 이중 최금헌 박팽년은 단종 복위를 꾀하다 김질의 밀고로 발각돼 처형됐다. 이러한 행보로 인해 그를 비롯한 사육신은 충절의 대명사가 되었다.

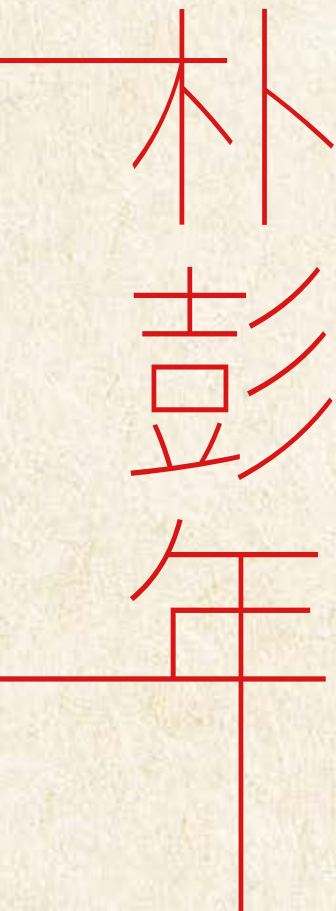
죽음으로 주군에게 의리를 지키다 최금헌 「醉琴軒」 박팽년 선생



최금헌 박팽년은 세종 시절 과거에 합격, 관직에의 첫발을 내디뎠다. 세종 16년에 알성문과 을과로 급제한 박팽년은 그의 첫 사회생활을 집현전에서 보내게 된다. 당시 신숙주, 정인지, 성삼문, 유성원, 이개 등 당대 조선에서 글 깨나 읽는다는 학자들이 즐비했다. 그러나, 다른 이들에게 한두 가지씩 아쉬운 점이 있었던 반면, 박팽년은 시, 경학, 문장, 필법 등 모든 재주를 두루 갖춘 것으로 유명했다. 당대 사람들은 이러한 박팽년을 두고 모든 재주를 갖추었다는 뜻으로 '집대성'이라고 불렀다고 한다.

박팽년은 세종, 문종, 단종 3대에 걸쳐 충성을 맹세한 것으로 알려졌다. 점점 깊어지는 자신의 병환과 대비하여 세를 불러 나가던 아우의 야심이 두려웠던 문종은 성삼문과 신숙주 그리고 박팽년을 불러 어린 아들을 부탁한다는 유고와 함께 어주를 하사했다. 어린 단종을 무릎에 앉히고 어탁(왕의 의자)에서 신하들을 기다리던 문종은 세 사람이 들어오자 자리에서 내려와 얼굴을 마주하며 아들의 안위를 간곡하게 부탁했다. 이후 세조가 단종을 쫓아내고 왕위에 오르자 성삼문과 박팽년은 단종의 복위를 꾀하는 등 목숨을 걸고 유고를 받들었으나, 신숙주는 그러지 않았다.

세조가 왕이 되고 얼마 되지 않아 세조는 박팽년을 충청도관찰사로 임명했다. 이때, 박팽년은 장계를 올리면서도 자신을 (세조의) 신하라고 칭하지 않고, 단지 충청도관찰사 박팽년이라고 칭했다. 자신의 진정한 주군인 단종 외의 왕을 인정하지 않겠다는 의지를 나타낸 것이다.





사육신 묘(死六臣 墓) 사진출처 위키백과

충청도관찰사 생활을 끝내고 한양으로 돌아온 박팽년은 본격적으로 단종의 복위를 위해 움직이기 시작했다. 성삼문, 하위지, 이개, 유성원, 유응부와 김질 등 자신과 뜻을 함께하는 사람들을 모아 모의를 했다. 허나, 계획에 차질이 생기자 밀어붙이지는 유응부를 설득해 후일을 기약하게 된다. 역사에 만약이란 없었으나, 이때 거사를 일으켰다면 박팽년의 삶이 달라졌을지도 모른다. 거사에 참여하기로 한 김질이 마음을 바꿔 박팽년 등이 역모를 모의하고 있다고 세조에게 고변했기 때문이다.

비록 역모를 꾀했으나, 그의 재주를 높이 산 세조가 그를 회유하고자 했다. 하지만 박팽년은 이를 거부하며 세조에게 왕이라 부르지 않고 '나으리'라고 한다. 전에는 나의 신하라고 해놓고 어찌 지금은 아니라고 하느냐는 세조에게 박팽년은 '한 번도 신하라고 칭한 적 없다'며 항변한다. 수차례의 설득에도 불구하고 끝까지 충절을 지킨 박팽년, 성삼문, 하위지, 이개, 유성원, 유응부는 마침내 처형되고야 말았다.

이후 남효온에 의해 사육신으로 일컬어지며 조선을 대표하는 충신으로 알려진 박팽년은 300년이 지난 숙종 대에 이르러 관작을 회복한다.

이후 영조 34년, 이조판서에 추증되고 '충정(忠正)'이라는 시호를 받았다. 충정. 대나무처럼 올곧았던 그의 삶을 단적으로 말해준다.

일상 곳곳에 자리한
지방재정의 모습을 통해
한국지방재정공제회의
미래를 말한다.

말하다, 입 밖에 내다 (구)



우리 결 일 상 속에 숨은 재정이야기

신기하고 놀라운 재정을 살펴본다.

어느덧 가을도 막바지에 다다랐다. 추운 겨울을 향한 대비가 필요한 때다. 우리 조상들은 유난히 춥고 혹독한 겨울을 이겨내기 위해서 가을이 되면 땀감을 구해 난방대책을 마련하고, 여름 내내 키워온 농산물을 소금에 절여 먹을 것을 보존하는 데 총력을 기울였다. 월동준비의 한 축을 담당하는 김치는 대략 3,000여 년 전부터 우리 민족의 삶과 밀접한 연관을 가지고 있었던 것으로 추정된다. 배추를 깨끗하게 씻고 다듬어 김칫소를 버무리는 김장은 가족이 총동원되는 큰일이었다. 그렇기에 우리는 명절 외에도 김장철이 되면 온 가족이 마주할 자리를 가질 수 있었다. 그러나 최근에는 김치를 사 먹는 집이 늘어나 예전처럼 김장하는 경우가 드물어졌다. 갈수록 빠르게 흘러가는 사회 속에서 약해져 가는 김장의 명맥을 이어가는 사람이 있다. 2009년 광주김치문화축제의 전국김치명인콘테스트에서 당당히 1위를 차지, 대통령상을 수상한 대한민국 김치 명인 1호 김옥심 명인이다. 김옥심 명인은 대한민국 김치 명인 1호로서 사명감을 가지고 최근 맛있는 김치를 넘어 약이 되는 김치를 개발하는 데 총력을 다하고 있다.

먹으면 약이 되는 김치, 드셔보세요

대한민국 김치 명인 1호 김옥심

갓 담근 김치를 쪽 찢어 하얀 김 올라오는 쌀밥 위에 올려 먹었을 때, 한국인에게는 김치가 최고라는 말이 절로 나온다. 그만큼 우리 민족은 오랜 기간 동안 김치와 세월을 함께해왔다. 어린 시절 가지고 다녔던 양은 도시락 한 구석에는 늘 김치가 자리해있었고, 세월이 흘러 도시락을 먹지 않게 된 지금에도 느끼한 음식에는 꼭 김치가 생각나니 말이다. 이제 김치는 단순한 반찬이 아닌 약으로 사용할 수 있단다. 그 주역에는 대한민국 김치 명인 1호 김옥심 명인이 있다.



“지난주 있었던 김치 축제에서 사람들의 호응이 좋아서 기분이 좋았지만 몸은 엄청 고단했죠. 일주일 내내 택배 물량을 소화하기 위해서 김장을 담그고 오늘에서야 시간이 조금 나네요. 그래도 최근 김치에 대한 관심이 스러지는 것 같아 아쉬웠는데, 이번 기회로 조금은 되살아난 것 같아서 뿌듯합니다.”

지난 10월 말, 광주김치타운 광장에서 나흘에 걸쳐 제25회 광주세계김치축제가 열렸다. 이날 축제의 메인은 누가 뭐래도 김옥심 명인. 지난 2009년 광주김치문화축제에서 펼쳐진 전국김치명인콘테스트에서 당당히 1위를 차지, 김치 명인으로 이름을 알린 그다. 올해 7월자로 대한민국 김치 명인 1호로 특허청에 상표 등록, 김옥심 명인 외에는 그 누구도 ‘김치 명인’이라는 칭호를 쓸 수 없다고. 그만큼 김치 업계에서 김옥심 명인은 독보적인 존재다.

대한민국에서 가장 김치를 잘 만드는 사람이라는 ‘김치 명인’ 칭호. 김치 명인 1호 김옥심 명인은 독자들에게 유명한 곳도 좋지만 인근 100km 이내에서 나고 자란 신선한 식재료를 사용할 것을 권한다. 아무리 좋은 재료라도 차에 실러 옮겨오는 동안 신선도를 보장할 수 없기 때문이다. 또한, 산지 환경도 중요하다고, 일례로, 황토에서 자란 무는 다른 곳에서 자란 무보다 더욱 단단하고 영양가도 높다. 맛이 좋은 것은 기본. 일반 가정집에서는 산지의 상황까지 체크하기 어렵지만, 재료에 대해 까다롭고 엄격한 철칙을 가진 김옥심 명인은 이조차 그냥 지나치지 않는다.







이는 국가공인 농산물품질관리사인 남편 이강호 씨의 도움 덕분이기도 하다. 이강호 씨는 전문적인 지식을 토대로 산지 상황까지 고려한 품질 좋은 재료를 엄선한 덕분에 소비자들에게 김옥심 명인의 '명품 김치'가 사랑받는다고 자신 있게 말했다.

처음부터 김옥심 명인이 김치의 달인이었던 것은 아니다. 젊었을 적에는 직장 생활을 하느라 요리에는 별 뜻이 없었다고 한다. 그러나 결혼 후에는 좋은 재료를 엄선하는 눈만큼이나 까다로웠던 남편의 입맛을 사로잡기 위해 신혼시절에는 친정어머니와 시어머니에게서 요리를 배웠다고. 남편이 유난히 김치를 좋아했던 덕에 김치에 많은 관심을 가지게 되었던 김옥심 명인은 요리를 배우고 또 배워 결국 1990년도에는 한식당을 차리게 이른다. 과거 요리에 서툴렀던 새댁이라고는 생각할 수 없는 깊고 구수한 손맛으로 유명세를 떨쳤던 김옥심 명인. 특히나 김치 맛으로 일대를 평정했다고. 이후 주변의 권유로 전국김치명인콘테스트에 출전해 대통령상을 거머쥔 이후, 식품영양학을 전공하고 푸드테라피스트 자격증을 따는 등 본격적으로 김치 사업에 뛰어 들었다.

“요즘 가장 큰 관심사는 ‘약선 김치’입니다. 말 그대로 약이 되는 김치죠. 요즘 아이들에게 아토피가 많은데, 요즘 범람하는 식품첨가물 때문이 아닐까 생각합니다. 제가 만드는 김치에는 설탕 같은 식품첨가물이 없습니다. 단맛을 내기 위해서 천연 재료를 이용하고 있지요. 설탕 없이도 맛있는 김치를 만들기 위해서 오전에는 판매를 위한 김치를 매일 100여 포기 담그고, 오후에는 연구소에서 건강한 김치를 만들기 위한 연구를 하고 있습니다.”

최근에는 아토피는 물론이고 당뇨를 예방하고 증상을 완화하는 김치를 개발, 특허 출원 준비 중에 있단다. 이렇듯, 김옥심 명인은 자연에서 얻어 온 건강한 재료로 김치를 만들고, 최대한 인공적인 요소는 배제한다. 설탕, MSG 등 식품첨가물을 사용하지 않는 것도 그런 의도에서다.

대한민국 김치 명인 1호라는 사명감으로 김옥심 명인은 오늘도 새벽부터 우직하게 단감과 호박 등을 잘게 자르고 달여 단맛을 추출한다. 배춧잎 사이로 김칫소를 바른 김치가 한 포기, 두 포기 쌓여간다. 새빨갳게 익어가는 김치에서 건강한 음식으로 건강한 사회를 만들고자 하는 김옥심 명인의 진심이 묻어 나오는 것만 같다.

“지난주 있었던 김치 축제에서 사람들의 호응이 좋아서 기분이 좋았지만 몸은 엄청 고단했죠. 일주일 내내 택배 물량을 소화하기 위해서 김장을 담그고 오늘에서야 시간이 조금 나네요. 그래도 최근 김치에 대한 관심이 스러지는 것 같아 아쉬웠는데, 이번 기회로 조금은 되살아난 것 같아서 뿌듯합니다.”





여기 vs 저기



사진제공 이범수(한국관광공사)

가을의 대표하는 아이템은 갈대인가, 단풍인가. 둘 다 보러 가면 좋겠지만, 대다수의 직장인은 거리도 멀고시간이 부족해 갈대와 단풍 모두 즐길 수는 없는 현실이다. 이번 호에서는 11월 진행되는 순천만 갈대 축제와 장성백양 단풍축제 두 축제를 살펴보고, 꼭 가야 할 장소를 정하자.

가을 정취를 느끼게 할 축제,
여기가 진리! 순천만 갈대 축제 vs 장성백양 단풍축제



사진제공 이범수(한국관광공사)

순천만에서 피어나는 금빛 향연, 순천만 갈대 축제

순천에 경사가 났다. 지난 10월 말경 아랍에미리트 두바이에서 열린 제13차 람사르 협약 당사국총회에서 '람사르 습지도시'로 인증을 받은 것. 순천만 습지를 포함, 7개국 18개 도시로 이번에 첫 출범한 '람사르 습지도시 인증제'에 순천은 생태계를 보전하기 위해 애쓰는 도시로서 그 이름을 당당하게 올렸다.

이러한 순천만에는 습지 외에도 전 국민의 발길을 붙잡는 또 다른 매력 포인트가 있으니, 바로 국내 최대 갈대 군락지다. 정확히 말하자면 순천만 습지 내에 갈대 군락지가 폭 안겨 있달까. 시원하게 불어오는 가을바람에 굽이치는 갈대의 황금빛 물결, 뽁뽁하게 심어진 갈대 사이를 비집고 흑두루미 한 무리가 한바탕 날갯짓하며 날아오르는 모습은 보는 이로 하여금 마치 자연으로 돌아온 것만 같은 기분 좋은 느낌을 선사한다.

겨울이 되면 5.4㎞(약 160만 평)에 이르는 광대한 갈대밭에 흑두루미, 재두루미, 노랑부리저어새, 검은머리물떼새 등 총 11종의 희귀 철새들이 찾고 있으며, 전 세계 습지 중에서도 희귀 조류가 가장 많은 곳이다. 그 외에도 140여 종의 새가 순천만에서 겨울을 나고 번식하는 그야말로 새들의 핫 플레이스.

순천시는 이러한 관광 자원을 활용, 매년 갈대 축제를 개최하고 있다. 1997년 제1회 순천만 갈대제를 시작으로 하여 올해로 20회를 맞이한 순천만 갈대 축제는 11월 2일부터 4일까지, 3일간 '갈대가 노래하는 평화! 순천만에서'라는 테마로 진행된다. 이번 축제는 갈대뿐만 아니라 순천만이 가진 다양한 요소를 총동원한 '아침 선상투어' 프로그램이 인상적이다. 이 프로그램은 갈대숲을 지나 안개가 낀 아침의 바다로 출항, 순천만의



매력을 아우를 수 있도록 마련됐다. 이와 더불어 갈대숲에서 진행되는 ‘가을 음악회’, ‘갈대 연인의 밤’ 등의 행사가 진행되는 등 볼거리 또한 풍성하게 준비했다. 한편, 아동들을 대상으로 백일장을 개최하고, ‘갈대 빗자루 만들기’, ‘갈대 엽서 만들기’ 등의 체험 프로그램을 제공하는 등 생태학습에 도움이 되는 프로그램을 마련하기도 했다. 이러한 노력 덕분에 순천만 갈대 축제는 세종대학교 관광산업연구소와 여행전문 리서치 기관 컨슈머인 사이트의 공동 조사에서 2017년 1년간 열린 전국 축제 중 종합만족도 3위를 차지하는 등 관광객이 안락하게 즐길 수 있는 축제라는 점이 증명되기도 했다.

최근 핑크 물리가 특유의 아련함으로 갈대류의 신흥 강자로 떠올랐다고는 하나, 클래식은 영원한 법. 아직 갈대의 아성을 넘어서기에는 역부족이다. 가을 감성을 제대로 느끼고 싶다면 아직 늦지 않았다. 가을의 끝자락을 잡고, 순천만으로 떠나자!

단풍이 물들면 어김없이 찾아온다, 장성백양 단풍축제

매년 10월 말, 11월 초가 되면 백암산 백양사 일원에서 장성백양단풍축제가 열린다. 백암산이라고 하면 다소 낯설지 모르나, 백암산은 타오르는 듯 붉은 가을 단풍이 우리나라 으뜸이라고 일컬어지는 내장산 국립공원에 속해있다.

영산강의 지류인 황룡강이 발원하는 곳으로, 맑고 깊은 계곡과 백암산 단풍, 백양사의 고즈넉한 돌담이 어우러져 무릉도원에 다다른 듯 아찔한 절경을 이룬다. 또한, 백암산에는 741m의 상왕봉을 필두로 기암괴석이 널려있다. 특히, ‘백학이 날개를 펴고 있는 모습’과 같다 하여 이름 붙여진 백학봉이 유명하다. 해발 630m에 위치한 거대한 바위봉인 백학봉에서는 붉게 물든 단풍으로 둘러싸인 백양사가 한눈에 내려다보여 이곳을 찾은 관광객들에게 인기 만점이다. 그렇기에 보통 백암산 등산코스에는 백학봉을 꼭 포함한다고 한다. 추천 등산코스는 백양사에서 시작해서 약사암을 거쳐 영천굴, 백학봉을 지

사진제공 이범수(한국관광공사)





사진제공 이범수(한국관광공사)

나쳐 최고봉인 상왕봉으로 가는 코스다. 상왕봉에서 하산할 때에는 운문암을 거쳐 백양 계곡을 따라 백양사로 내려오면 등산할 때와는 색다른 풍경을 마주할 수 있다. 백암산을 즐길 수 있는 다양한 코스가 있지만, 이 코스가 말로 백암산의 곳곳에 있는 풍광을 압축 하여 볼 수 있는 최고의 코스라고, 10km 남짓한 이 코스를 완주하려면 대략 5시간 정도 소요된다고 하니 하루를 온전히 비워두도록 하자.

장성백양 단풍축제는 매년 10월 말에서 11월 초, 단풍이 절정일 때를 골라 축제가 진행되는데, 올해는 첫 단풍이 10월 18일부터 물들기 시작해 11월 6일 절정을 이룰 것이라는 기상청의 발표에 따라 지난해보다 다소 늦어진 11월 2일부터 11일까지 열흘간 열린다. 올해 축제에서는 주무대 공연, 개막식 등 거창한 행사를 없애고 코스를 따라 다양한 장르의 음악공연을 소규모로 개최, 깊어지는 가을 정취를 관람객들이 느낄 수 있도록 실속을 채웠다. 또한, 천연비누 만들기, 전통 등 만들기, 꽃감 만들기 등 다양한 체험 코너를 통해 즐길 거리를 마련했으며, 백암산 일대의 모습을 담은 전시를 실시하기도 했다.

이곳의 단풍은 다른 곳의 단풍과는 달리 단풍잎이 작은 당단풍으로 이루어져 있다. 아기 손바닥 같다고 하여 아기단풍이라고 불리기도 한다. 또한, 색이 유난히 붉고 고운 것이 특징. 올가을 마지막 여행을 계획하고 있다면, 망설이지 마시라. 장성백양 단풍축제가 여러분을 기다리고 있다.



지방재정 질의회신 사례

Q1

각 시·도에서 현업 소방공무원의 급식을 위해 소요되는 예산
(주식대, 부식대 구입) 편성 가능 여부

A1

「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 급량비 중 주식대, 부식대, 주식 및 부식 취사에 필요한 연료대, 주·부식물 생산에 필요한 제 경비 등은 공무원에게 급여하는 경비로 편성하도록 규정하고 있음. 따라서, 급식비를 보전 또는 지원할 목적의 예산편성은 불가하나 주식대, 부식대, 주식 및 부식 취사에 필요한 연료대 등은 예산 편성이 가능할 것임.

Q2

「식품산업진흥법」 제12조의2 제5항의 “지원”의 범주에 「지방재정법」 제18조 제2항의 “출연”이 포함되는지 여부

A2

「지방재정법」 제18조 제2항에서 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조 제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 「식품산업진흥법」 제12조의2 제5항에서 정부 또는 지방자치단체는 지원센터의 설립 및 운영에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다고 규정하고 있음.

「지방재정법」 제17조에서 기부, 보조, 그 밖의 공금지출과 별도로 「지방재정법」 제18조에서 출자 또는 출연의 제한을 규정한 취지를 고려할 때, 지방재정법 제18조 제2항에서의 “법령에 근거가 있는 경우”란 관련 법령에 “출연”의 근거가 명시된 경우에 한정될 것임.

Q3

지방행정 동우회에 지자체 알리기와 관광홍보행사 사업에 대해
지방보조금심의위원회 심의를 거쳐 사업비로 편성된 예산의 지원이
가능한지 여부

A3

「지방자치단체 예산편성 운영기준」(별표13) 사업예산 운영기준에서 특별회계 예산은 설치 근거 법률 또는 조례로 정한 목적에 한하여 운영되어야 하고, 일반회계 예산과의 전·출입은 자치단체 자금운영 등 불가피한 경우에 한하여 허

용된다고 규정(수년간에 걸쳐 특정 특별회계로부터 계속적으로 전출하는 것은 허용되지 않음)하고 있음.

따라서, 특별회계에서 일반회계로 전출 가능한지 여부는 특별회계의 설치근거가 되는 법률 또는 조례에 전출을 제한하는 규정이 없다는 전제에서, 특별회계의 중장기적인 수입 지출 여건을 고려할 때 특별회계의 설치 근거 법률 또는 조례에서 정한 목적 달성을 저해할 우려가 없는지 여부, 지방자치단체의 재정 여건상 일반회계 전출이 반드시 필요한 지 여부 등을 종합적으로 고려하여 해당 자치단체에서 결정할 사항임.

Q4

지역개발기금 이익금 처리에 대하여 「지방공기업법」을 적용할 수 있는지 여부, 지역개발기금의 일반회계 전출이 「기금운용계획 수립기준」내부거래에 명시된 예외적인 경우가 “기금의 통합 및 폐지”만을 의미하는지 여부, 지역개발기금 이익금 일부를 일반회계에 전출할 수 있도록 조례로 정할 수 있는지 여부

A4

이익금 개념은 「지방공기업법」에 따라서 회계처리하는 지방직영기업의 경우 적용되나, 「지방자치단체 기금관리기본법」의 적용을 받는 지역개발기금에 대해 이익금 개념을 적용하는 것은 부적절함.

「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」 5. 기금수입 및 지출계획 작성기준에 기금에서 일반회계, 특별회계, 타 기금으로 자금 전출은 기금 통합·폐지와 같은 예외적인 경우만 해당함에 유의하라고 명시한 것은 세출 과목 설정 시 전출금이 아닌 지출을 전출금으로 설정하지 않도록 주의하라는 취지의 내용으로 기금에서 일반회계, 특별회계, 타 기금으로 자금을 전출하는 것을 일괄 금지하는 것은 아님. 다만, 기금은 기금의 설치 근거 법률 또는 조례에서 정한 목적 달성을 위하여 안정적으로 운용되어야 하므로 일반회계, 특별회계, 또는 타 기금 전출이 기금 목적 달성을 저해할 우려가 있는지에 대해 신중히 판단하여 정해야 할 사항임.

따라서, 기금에서 일반회계, 특별회계, 타 기금으로 자금 전출 여부와 기준, 사유 등에 관한 사항은 자치단체가 조례로 정할 수 있는 사항이나, 지역개발기금에서 이익금 개념은 존재하지 않으므로 이익금을 전출할 수 있도록 조례로 정할 수 있는지 여부는 질의 전제조건이 성립되지 않음.



LOFA News Letter

LOFA Newsletter 2018 vol.41

2018.10



1

예산바로쓰기 국민감시단 워크숍 개최

한국지방재정공제회는 10월 30일 경주 힐튼호텔에서 '제6회 지방자치의 날 기념식'에 맞춰 행정안전부와 함께 '알뜰한 지방 살림을 위한 주민참여 활성화'를 주제로 워크숍을 개최했다. 이날 행사에는 지난해 12월 출범한 예산바로쓰기 국민감시단, 주민참여예산위원, 지방자치단체, 감사원, 학계 등 다양한 분야의 전문가가 참석했다. 이들은 우수사례 발표, 주민참여예산제를 활용한 재정감시 활성화 방안, 예산 낭비 감사사례 특강, 제도개선방안 등을 논의했다. 한편, 예산바로쓰기 국민감시단은 245명의 재정·예산 관련 변호사, 세무사, 회계사 등 전문가와 시민단체, 주민참여예산위원 등으로 꾸려졌다.

2

남원시 찾아가는 지방재정 세미나 개최

한국지방재정공제회는 전라북도 남원시, 한국정부회계학회와 공동 주관하여 '찾아가는 지방재정 세미나'를 개최했다. 10월 5일 개최된 이번 세미나는 '남원시 건전재정 운영을 위한 미래설계'를 주제로 남원시의 재정 상황을 살펴보고 재정운영의 실마리를 찾기 위해 열렸다. 이날 세미나에서는 한국지방재정공제회 윤성일 박사 등 6인이 펼친 토론회, 우수사례 발표 등 다양한 프로그램이 마련됐다.



3

마포문화재단과 함께하는 찾아가는 작은 음악회 개최

한국지방재정공제회는 마포문화재단과 손잡고 지난 10월 29일 마포구 지방재정공제회관 로비에서 찾아가는 작은 음악회를 개최했다. 이번 음악회는 지난 10월 8일부터 경의선 숲길, 도화소 공원 등 마포구 전역에서 진행됐으며, 10월 29일 한국지방재정공제회 로비에서 대단원의 막을 내렸다. 이날 공연에서는 슈베르트의 현악 4중주 '죽음과 소녀' 1악장 등 다채로운 클래식 음악을 통해 임직원들의 문화생활을 장려했다.



4

신안군 찾아가는 공유재산 실무교육 실시

한국지방재정공제회는 지난 10월 22일과 23일 양일간 전남 신안군 읍·면 공유재산 담당자 20여 명을 대상으로 공유재산 실무교육을 실시했다. 신안군농업기술센터 전산교육장에서 진행된 찾아가는 공유재산 실무교육에서는 공유재산 전반에 대해 사례 중심으로 교육해 담당자들의 업무 이해도를 높였다. 또한, 한국지방재정공제회 소속 전문 강사가 답변하는 질의응답 시간을 통해 실무에 바로 적용할 수 있는 생생한 지식을 전달했다.

Reader's Quiz

독자퀴즈

격월간 <지방재정>은 독자 여러분의 의견을 소중하게 생각합니다. <지방재정> 가족 여러분과 함께 만들어 가는 전문지로서 언제나 독자 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 업무개선 의견, 자치단체 우수사례, 에세이 등 지방재정 발전에 도움이 되는 글을 보내주시면 채택된 원고는 <지방재정>에 반영하고, 이에 대한 소정의 원고료를 지급합니다. 더 나은 <지방재정>을 만드는 밑거름으로 사용하겠습니다.



보내실 곳



(우)04212 서울특별시 마포구 마포대로 136, 17층
(공덕동, 지방재정회관)

Tel. 02-3274-2054 Fax. 02-3274-2009

E-mail. mikky09@naver.com

위의 이메일로 정답을 보내주신 분들께 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

제4호 정답

일	반	의	무	공	채	만
적	찬	품	도	부	객	유
다	매	듭	포	소	타	화
과	부	재	축	우	당	데
메	고	간	광	감	성	되
기	내	지	방	보	조	금
북	홍	편	한	거	사	해

- 지방보조금** 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 추진하는 사업에 소요되는 경비의 일부를 지원하거나 광역자치단체가 관할 기초자치단체를 지원하는 재정상의 원조.
- 타당성조사** 자치단체가 대규모 투자사업을 추진하기 위해서 총 사업비 500억 원 이상인 투자심사 대상 신규사업을 대상으로 투자심사 전 타당성을 조사하는 제도.
- 일반의무공채** 채권을 발행하는 지방정부의 신용과 과세권을 바탕으로 발행되는 지방채이며 원리금 상환을 위한 재원은 재산세, 소비세, 또는 소득세를 기반으로 하는 것.
- 매듭** 예로부터 의복이나 가구는 물론, 주머니, 벽걸이, 바늘꽃이, 부채, 징이나 박과 같은 악기 등 의복이나 각종 생활도구의 장식으로 사용된 것.
- 과메기** 청어 또는 공치를 영하 10℃의 냉동상태로 보관해 두었다가 찬 바람이 불 때쯤 이를 꺼내 짚으로 엮어 3일에서 10일동안 바닷바람에 말려 만드는 것.

Quiz. 숨은 단어 찾기

힌트를 참고해 **5개의 숨은 단어**를 찾아주세요. 찾은 단어를 이메일로 보내주시면 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

채	세	공	포	출	복	행
무	익	유	덕	수	정	합
활	유	재	료	월	은	침
동	예	산	바	로	쓰	기
어	강	식	의	고	들	본
안	법	홍	다	사	해	방
순	천	만	습	지	참	침

Quiz hint★

- 힌트① 2018년 10월 말경 아랍에미리트 두바이에서 열린 제13차 람사르협약 당사국총회에서 '람사르 습지도시'로 인증을 받은 습지 (5글자)
- 힌트② 일상생활에서 발생하는 예산 낭비 사례를 신고하고, 지자체의 재정운영 투명성과 방만한 집행을 감시하는 임무를 수행하며, 건전한 지방재정을 위한 정보를 공유하고 협력하는 'OOOOOO' 국민감시단(6글자)
- 힌트③ 지방자치단체가 소유하는 재화로 일정 목적에 결합된 경제적 가치의 총합(4글자)
- 힌트④ 지방자치단체의 지방채 발행을 비롯한 OOOO은 지방세제도, 지방재정조정제도도 더불어 지방재정제도를 이루는 주요 수단이다(4글자)
- 힌트⑤ 2018년 6월 15일 일본 내각부에서 저출산, 고령화를 극복하고 경제 성장을 위해 각의 결정한 방침(4글자)

‘2018년 <지방재정>지 Best 논문상’ 선정 관련 투표 요청

항상 우리 <지방재정>지를 애독해주시는 독자 여러분들께 감사의 말씀 드립니다.

본 정책전문지는 지방재정 발전과 현업공무원들의 지식경영에 기여하고자 발간되는
격월간 정기간행물로, ‘지방재정발전 지원으로 지방자치단체들의 성공적 지역경영을 뒷받침한다’라는
한국지방재정공제회의 미션을 실현하는 회원지원사업의 일환으로서,
1982년부터 시작해 현재까지 전 지방자치단체 및 중앙 정부, 학계 등에 배부되고 있습니다.

<지방재정>지에 수록된 원고의 품질향상 및 정책반영 등 실무 활용도 제고를 위해
게재된 논문 중에서 ‘2018년 Best 논문상’을 선정·시상하고자 합니다.
뒷면의 내용을 참고하시어, 실무에 도움이 되었던 논문을
1개 이상 선택해주시기 바랍니다.

바쁘신 가운데 시간을 내어주시는 것에 감사드리며,
더욱 유익한 정보를 실을 수 있도록 노력하겠습니다.

| 투표방법 | 실무에 도움이 된 논문에 ○ 표시(3개 이내 복수 응답 가능)

| 마감기한 | 2018. 12. 7(금)

| 제출방법 | 메일 혹은 팩스, 공문 시행 가능

붙임 투표 요청서 1부(뒷면 참고)

한국지방재정공제회 기획조정부 지성현

Tel. 02)3274-2045 / Fax. 02)3274-2008 / E-mail. shchi@lofa.or.kr

| 논문 원본 확인 | <http://ebook.lofa.or.kr>



실무에 도움이 된 논문을 선택하시어 기입란에 ○ 표시해 주시기 바랍니다(3개 이내 복수 응답 가능).

구분	제목	집필자	투표
'17년 제6호	◆ 특집 주제 : 인구과소지역 확대의 영향과 실효적 대응		
	◆ 주요국 인구과소지역의 지방세제도 운영 사례	구균철	
	◆ 우리나라 지역별 인구 추이와 행정체계 정비 방향	권오철	
	◆ 인구과소지역 확대에 따른 지방재정세제 운용 방안	허등용	
'18년 제2호	◆ 특집 주제 : 재정분권에 따른 자치단체 자율성 및 책임성 강화 제고 방안		
	◆ 지방자치단체 자율성 및 책임성 강화를 위한 제도 개선방안	정재진	
	◆ 지방재정관리체계 패러다임 개선 필요 사전적 예방체계에서 사후적 관리 보완체계로의 변경	우명동	
'18년 제3호	◆ 특집 주제 : 재정분권 관련 제도 정비 방향		
	◆ 일본 삼위일체개혁에서의 세원이양의 효과와 이론적 근거	현지 일본인 교수 특집원고	
	◆ 일본 삼위일체개혁의 회고		
	◆ 삼위일체개혁은 지방의 자립		
'18년 제4호	◆ 특집 주제 : 지방보조금 제도의 운영현황과 발전 방향		
	◆ 지방보조금 관리체계의 발전 방향	한재명	
	◆ 지방보조금 평가체계의 발전 방향	라휘문	
'18년 제5호	◆ 특집 주제 : 공유재산의 효율적 관리 방안		
	◆ 공유재산의 관리실태와 개선방안	박충훈	
	◆ 「공유재산 및 물품관리법」 분법 필요성 및 주요 내용	오영근	
	◆ 공유재산의 위탁개발 효율성 제고 방안	남창우	
특별 기고 · 연간 기획	◆ 미국 지방정부 비만세 동향의 시사점	이원희	
	◆ 재정 건전화와 재정 효율화의 딜레마: 채무에 대한 새로운 이해와 접근	이원희	
	◆ 지방자치단체 채무 제로에 대한 이해	조임곤	
	◆ 미국의 지방채 시장과 신용평가	정창훈	
	◆ 선진국 지방정부 파산 및 재정위기의 교훈 및 제도적 시사점	이정희	
	◆ 재정분석 보고서를 활용한 지방자치단체 지방채 현황 분석 및 정책 제언	윤태섭	
	◆ 지방정부의 이월예산제도와 억제 전략	류춘호	
	◆ 지방회계법령 및 지방계약법령 해설	최두선	
성함	직급	소속	부서
연락처	주소		



한국지방재정공제회의 안전진단사업 소개

안전진단사업은 재해복구공제사업에 등록되어 있는 건물 또는 시설물 중 안전점검 및 정밀안전진단이 필요한 대상에 사업비를 지원해 드리는 사업입니다.



안전점검 및 정밀안전진단 사업대상 범위

범위		주요 내용
안전점검	정밀점검	• 면밀한 외관 조사와 간단한 측정·시험장비로 필요한 측정 및 시험 실시
	긴급점검	• 손상점검 재해나 사고에 의해 비롯된 구조적 손상 등에 대하여 긴급히 시행 • 특별점검 기초침하 또는 세굴과 같은 결함, 사용제한 중인 시설물의 사용 여부 등을 판단하기 위해 시행
정밀안전진단		• 안전점검 실시 결과 재해 및 재난 예방과 안정성 확보 등을 위해 필요하다고 인정하는 경우

관련 법령 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」

안전진단 사업비 지원 범위

- 회원의 안전점검 및 안전진단에 소요되는 실 지출액 지급
- 단, 대상 물건별 지원 한도는 선정위원회에서 정한 금액으로하고, 선정위원회 미개최 시에는 3천만 원을 한도로 함

안전진단사업 신청 및 지원

- **지원 신청** 사업 추진 후 지자체에서 관련 서류* 제출
- **사업비 지원** 지원신청 제출서류 검토 및 확인 후 지급
- **지급 기한** 지급신청 서류 접수 후 20일 이내
- **지급 제한** 사업추진이 지연, 당해년도에 미신청한 경우

* 한국지방재정공제회 지역지부에 문의

안전진단사업 운영 절차





빛고을 광주광역시. 광주광역시의 빛나는
발전을 위해서 광주광역시 공무원들은 자신들의 기량을
묵묵하게 갈고 닦고 있습니다.