

# 지방 재정

LOCAL FINANCE ASSOCIATION MAGAZINE

2019 vol.43

2019년 지방재정 전망



# 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

지방재정 선진화  
지원을 위한  
조직역량 확대

상생과  
협력기반의  
옥외광고진흥 선도

열린 경영혁신  
지원체계 강화

- ❶ 회원 니즈를 반영한  
공제사업 혁신 가속화
- ❷ 자산운용 전문성  
제고로  
수익 창출 극대화
- ❸ 전사적 역량 결집으로  
신사업 발굴 본격화

- ❶ 지방재정 정책연구  
및 조사·분석  
기능 강화
- ❷ 회원에 대한  
재정업무 지원  
서비스 다양화

- ❶ 4차 산업혁명 기반의  
옥외광고 산업  
육성 추진
- ❷ 국민 참여형 고품격  
옥외광고 문화  
확산 지원

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

## 핵심가치

핵심가치

Core value

고객중시

Consumer Focus

책임

Responsibility

신뢰

Trust

열정

Passion

전문성

Professionalism

상호부조의 방식으로 지방자치단체의  
공유재산관리 및 재해복구지원을 위하여 1964년 설립된

# 한국지방재정공제회

## LOFA HISTORY

한국지방재정공제회 연혁

1960

1980

1990

**1964. 06**

「민법」 제32조의 규정에 의거  
사단법인 설립발기

**1964. 09**

사단법인  
지방공유건물재해복구공제회  
설립등기

**1983. 01**

공공청사정비사업 신설

**1988. 06**

한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경

**1989. 06**

공공시설 및 재산조성사업 추가

**1992. 01**

목적사업추가 및 상임이사제 등 실시

**1993. 05**

재정자문위원회 설치 및  
국제협력업무 신설

**1994. 01**

지방관공선 공제사업 신설

**1998. 02**

지방자치단체배상공제사업 신설

2000

2010

**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. 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. 01**

행정중합배상 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

전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비 사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업, 지방회계통계사업 및 회원지원사업 등을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.

## 주요사업

# MAJOR BUSINESS

공유재산  
(건물·시설물·관공선)의  
재해복구를 위한  
공제사업



영조물의 하자 또는  
업무수행 과실로 인한  
손해배상공제사업



지방자치단체의  
공공청사정비, 지역개발사업  
등을 위한 융자사업



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 재원 마련 등을 위한  
옥외광고사업



**사업조직**

# BUSINESS ORGANIZATION

본부	부서	업무	전화번호
경영 혁신본부	기획 조정부	회사 전사 안내	02-3274-0114
		지방재정 정책지원, '지방재정'지 관련 문의	02-3274-2045
		경영공시, 제규정 관련 문의	02-3274-2043
본부	부서	업무	전화번호
공제 사업본부	재해공제부	건물 시설물 재해복구 사업 전반 관련 문의	02-3274-2015
		시민안전공제, 단체상해공제 관련 사업 문의	02-3274-2013
	배상공제부	영조율, 업무 행정배상 관련 사업 전반 문의	02-3274-2023
		영조율 배상공제 관련 사고접수 등 문의	02-3274-2025
	안전관리부	지방재정용자사업, 지방재정지원 사업 문의	02-3274-2051
		안전관리 컨설팅, BCMS컨설팅 사업 문의	02-3274-2052
	지방재산부	공유재산 수탁 등 지방재산 사업 전반 문의 공유재산 업무정보방, 법령집/편람 관련 문의	02-3274-2432 02-3274-2434
본부	부서	업무	전화번호
지방회계 통계센터	연구기획부	지방회계제도 개선방안 및 정책대안 연구 관련 문의	02-3274-2322
		재무분석 컨설팅 사업(원가, 재무지표) 관련 문의	02-3274-2321
		찾아가는 지방재정 세미나, 연구 관련 문의	02-3274-2323
	통계관리부	지방재정통계 산출 · 분석 및 DB 관련 문의	02-3274-2315
	지방교육부	결산검사 교육, 집합/특별 회계교육 문의	02-3274-2332
		지방회계통계센터 교육장, 현장교육 문의	02-3274-2333
	계약지원부	지방계약e정보방, 계약컨설팅 관련 문의	02-3274-2342
	계약연구부	지방계약제도 연구, 법령집/편람 관련 문의	02-3274-2352
본부		업무	전화번호
옥외 광고센터	옥외광고센터 관련 종합 문의		02-3274-2813
	기금조성용 옥외광고사업 문의		02-3274-2846
	경관개선 사업 관련 문의		02-3274-2851
시·도지부	소속	E-mail	전화번호
서울	자산관리과	seoul@lofa.or.kr	02-2133-3298
부산	회계재산담당관실	pusan@lofa.or.kr	051-888-2271
대구	회계과	daegu@lofa.or.kr	053-803-3095
인천	재산관리담당관실	inchon@lofa.or.kr	032-440-2704
광주	회계과	kwangju@lofa.or.kr	062-613-3136
대전	토지정책과	daejeon@lofa.or.kr	042-270-6493
울산	회계과	ulsan@lofa.or.kr	052-229-6372
세종	예산담당관	less9862@lofa.or.kr	042-270-6493
경기	재산관리과	gyeonggi@lofa.or.kr	031-8008-4180
강원	회계과	gangwon@lofa.or.kr	033-249-2339
충북	회계과	chungbuk@lofa.or.kr	043-220-2836
충남	세무회계과	chungnam@lofa.or.kr	041-635-3645
전북	회계과	chonbuk@lofa.or.kr	063-280-2334
전남	회계과	chonnam@lofa.or.kr	061-286-3481
경북	회계과	kyongbuk@lofa.or.kr	054-880-8543
경남	회계과	kyongnam@lofa.or.kr	055-211-3857
제주	회계과	jeju@lofa.or.kr	064-710-6918

# 지방 재정

2019 vol.43



## CONTENTS

2019

### Special theme , 새(東) 새로운 지방재정

2019년 지방재정 전망

#### 08 재정정책과

2019 지방재정 및 예산운용 방향  
이방무

#### 20 재정협력과

2019 지방재정제도 운용방향  
이창규

#### 32 교부세과

2019 지방교부세 제도의 운용방향  
정종훈

#### 46 회계제도과

2019 지방회계·계약 및  
공유재산제도 운용방향  
김종범

#### 62 요약노트



### 하(西)

오늘의 지방재정  
움직이는 사람들

#### 68 공제회가 간다

전라남도 강진군 관광과

#### 74 성공 인포

숫자로 보는 성공 프로젝트

#### 76 함께 뛰는 지부

울산지부



통권\_제43호(2019년 제1호) 격월간  
발행인\_김동현(한국지방재정공제회 이사장)  
발행일\_2019년 4월 12일  
발행처\_한국지방재정공제회  
홈페이지\_www.lofa.or.kr  
전자책 서비스 홈페이지\_ebook.lofa.or.kr  
편집인\_박병열(한국지방재정공제회 경영혁신본부장)  
편집위원\_  
곽채기(동국대학교 교수)  
김종범(행정안전부 회계제도과장)  
손희준(청주대학교 교수)  
신현준(서울특별시 재정균형발전담당관)  
유태현(남서울대학교 교수)  
이방무(행정안전부 재정정책과장)  
이삼주(한국지방행정연구원 LIMAC 소장)  
이원희(한경대학교 교수)  
이창규(행정안전부 재정협력과장)  
정종훈(행정안전부 교부세과장)  
주민수(한양대학교 교수)  
편집부장\_이종원(한국지방재정공제회 기획조정부장)  
편집간사\_지성현(한국지방재정공제회 기획조정부)

\* '새하마노'는 동서남북의 순우리말로 동풍을 뜻하는 우리말 샷바람(새로운), 서풍을 뜻하는 하느바람(지다, 있다), 남풍을 뜻하는 마파람(앞), 북풍을 뜻하는 놓바람/높바람(두)의 첫 글자를 조합해 만든 단어입니다. 우리말에 담긴 의미처럼 2019 지방재정에 대한민국 동서남북, 방방곡곡을 활기차게 할 새 바람을, 튼튼한 지방재정으로 지방분권의 시대를 활짝 열수 있도록 할 다양한 콘텐츠와 정보를 담아 더욱 중요해진 지방재정의 역할을 살펴보겠습니다.

<지방재정>지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 한국지방재정공제회와 공식 견해와 다를 수 있습니다.



## CONTENTS

2019

### 마(南)

내일의 지방재정  
더 나은 공제회 이야기

**82 글로벌 현장 리포트① 독일**  
독일 지방자치단체에 대한  
재정통제 시스템

**92 글로벌 현장 리포트② 일본**  
일본 지방공공단체의  
간접금융을 통한 자금조달

**104 2019 알아두면 좋은 지방재정**  
지방계약법 조문별 해설(2)

**130 지방재정 대내외 이슈**  
행안부, '올해 희망근로사업 통해  
만여 명 일자리 창출한다' 외

**136 열린 재정 알리미**  
빅데이터로 찾아보는 2019 재정이슈

**140 지방재정 Q&A**  
지방재정 질의회신 사례



### 노(北)

또 다른 지방재정  
일상 속 공제회 이야기

**148 요즘 우리는**  
2019 트렌드 HOT 키워드

**152 스마트 라이프**  
칼퇴를 부르는 기적의 애플리케이션

**154 쉽게 읽는 경제 이야기**  
장바구니 속 경제 심리학

**156 골목길 가이드**  
부산 보수동 책방골목

**159 LOFA TOON**  
지방계약지원사업 소개

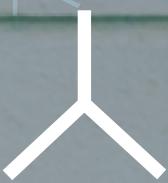
**162 LOFA 뉴스**

**164 독자퀴즈**





東



샛바람

동쪽의 우리말 '새'는 동풍의 순우리말 샛바람에서 가져온 말입니다. 떠오르는 태양이 있는 방향을 나타내는 말이기에 새로움을 의미하기도 합니다. 새로움이 시작되는 곳으로부터 불어오는 샛바람처럼, '새' 섹션에서는 지방재정에 새로운 바람을 불어넣을 다양한 이야기를 살펴봅니다. 특히, 이번 호에서는 2019 지방재정의 전방에 대해 다채롭게 살펴봅니다.



글. 이병무  
(행정안전부 재정정책과장)



지방재정은 질적·양적 성장을 거듭하여 2019년 현재, 연간 231조 원에 달하는 예산을 243개 지방자치단체별 특색에 맞게 운용하고 있다. 그동안 정부는 지방재정이 건전하고 투명하게 또한 자율적으로 운영되도록 다양한 제도들을 도입·운영해 왔고, 자치단체와 협의하여 실정에 맞게 보완되도록 노력하고 있다.

본지에서는 2019년 지방재정 및 예산 운용방향에 대해 알아보고 지방재정 자율성과 책임성을 강화하기 위한 제도 운영방향에 대해서도 살펴본다.

## I. 머리말

2019년 자치단체는 새로운 도약을 준비하고 있다. 기존 중앙정부 중심의 체계로는 저출산·고령화, 저성장·양극화, 인구 감소에 따른 지방소멸 등 각종 사회적 문제를 해결하는 데 한계가 있다는 인식하에, 국정운영 시스템을 근본적으로 개혁하여 '연방제 수준의 지방분권'을 실현하려 한다. 지방재정에 있어서는 실질적 지방재정 확충, 재정균형장치 마련 등 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 국정과제로 추진하고 있다. 정부는 재정분권을 통해 열악한 지방의 재정여건을 개선하고, 243개 자치단체의 재원이 골고루 분배되어 지방이 주민을 위해 맞춤형 행정을 할 수 있는 여건을 마련하려고 한다.

이러한 시대적 흐름 속에서 지방재정은 확충된 재원으로 지역사회와 개성과 창의성에 기반한 맞춤형 정책 등을 추진하는 등 자율적인 재정운영을 위한 역량을 강화해야 한다. 또한, 지출된 재원이 낭비되지 않도록 스스로 엄격하고 투명하게 관리해 나가는 한편, 재정위기에 대응할 수 있도록 건전성을 확보하는 노력이 요구된다.

이하에서는 2019년도 지방자치단체 통합재정 및 예산현황과 지방재정의 자율성과 책임성 강화를 위한 재정관리제도 운영방향을 살펴보고자 한다.

## II. 2019년 지방자치단체 통합재정 및 예산 현황

### 1. 2019년도 통합재정 현황

통합재정 규모는 예산(일반회계+특별회계)과 기금을 합한 재정규모에서 이월금, 보전거래 등 내부거래를 제외한 순계 개념으로 파악하는 것으로, 당해 회계연도의 정확한 재정규모를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이에, 지난 2013년부터 지방자치단체의 통합재정 규모를 관리하고 있다. 통합재정은 국제적으로 통용되고 있는 기준으로 국가 재정은 오래전부터 통합재정 기준으로 발표되어 왔다.

올해 지방자치단체의 통합재정 수입규모는 208조 4,437억 원으로 전년대비 17조 6,062억 원(9.2%) 증가하였고, 통합재정지출은 230조 7,448억 원으로 전년대비 21조 4,058억 원(10.2%) 증가하였다. 통합재정수지는 22조 3,051억 원의 적자가 예상되며, 순세계잉여금을 수입에 포함한 재정수지도 2조 2,865억 원 적자로 전망된다.

<표 1> 통합재정수지

(단위: 억 원, %)

구분	2018년		2019년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수지(I)	△185,055	△299,718	△223,051	△37,996	76,667
통합재정수입주1)	1,908,375	2,091,491	2,084,437	176,062	△7,054
통합재정지출주2)	2,093,430	2,391,209	2,307,488	214,058	△83,720
순세계잉여금	179,114	315,318	200,186	21,072	△115,132
통합재정수지(II)	△5,940	15,600	△22,865	△16,925	△38,466

통합재정을 회계별로 살펴보면, 통합재정수입에서는 일반회계가 184조 4,375억 원으로 전체의 88.5%를 차지하고, 다음으로 특별회계 10.4%, 기금 1.1% 순이다. 통합재정지출에서는 일반회계가 179조 4,210억 원으로 77.7%를, 특별회계와 기금이 각각 20.4%, 1.9%를 차지한다.

자치단체 유형별로 보면 특별시, 광역시와 도는 수입이 지출보다 많은 반면 기초단체가 없는 특별자치시(세종)와 특별자치도(제주) 및 시·군·자치구는 지출이 수입보다 많은 것으로 나타난다. 이는 시도비보조금, 조정교부금 등 광역-기초 자치단체 간의 재원 이전 때문이다.

수입과 지출을 항목별로 살펴보면 2019년 수입의 경우 지방세(39.9%), 보조금(26.4%), 지방교부세(20.8%), 세외수입(11.3%) 순으로 비중이 높고, 지출은 사회복지(28.7%), 인력운영비(13.0%), 환경보호(9.7%) 순으로 나타난다. 특히 사회복지 분야 지출은 총 66조 1,191억 원으로 전년대비 9조 881억 원(15.9%)으로 크게 증가하였다. 이렇듯 사회복지 분야, 인력운영비 등 경직성이 높은 항목의 비중이 크기 때문에, 전반적인 지방재정의 지출 경직도가 높은 실정이다.

&lt;표 2&gt; 회계별 통합재정 현황

(단위 : 억 원)

구분	2018년		2019년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,908,375	2,091,491	2,084,437	176,062	△7,054
일반회계	1,680,237	1,846,136	1,844,375	164,138	△1,762
특별회계	208,422	2,091,491	217,741	9,319	△7,241
기금	19,717	224,983	22,321	2,605	1,949
통합재정지출	2,093,430	20,372	2,307,488	214,058	△83,720
일반회계	1,626,392	2,391,209	1,794,210	167,819	△65,976
특별회계	426,507	487,130	471,498	44,991	△15,632
기금	40,531	43,892	41,779	1,248	△2,113

&lt;표 3&gt; 자치단체 유형별 통합재정 현황

(단위 : 억 원)

구분	2018년		2019년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,908,375	2,091,491	2,084,437	176,062	△7,054
특별시	254,056	272,294	282,941	28,885	10,646
광역시	344,667	357,418	375,759	31,092	18,342
특별자치시	11,018	11,626	11,513	495	△113
도	603,442	647,012	663,987	60,546	16,975
특별자치도	43,974	45,783	47,580	3,606	1,798
시	394,741	460,356	424,061	29,319	△36,295
군	177,194	210,426	191,769	14,576	△18,657
자치구	79,284	86,577	86,827	7,543	250
통합재정지출	2,093,430	2,391,209	2,307,488	214,058	△83,720
특별시	172,636	188,267	196,400	23,763	8,133
광역시	208,939	229,965	227,711	18,773	△2,254
특별자치시	14,256	15,662	14,695	439	△966
도	236,690	262,255	249,591	12,901	△12,664
특별자치도	46,956	49,166	50,723	3,767	1,557
시	746,917	875,531	822,351	75,434	△53,180
군	330,991	393,662	358,702	27,711	△34,960
자치구	336,045	376,700	387,314	51,270	10,614

한편 통합재정수입 대비 자체수입의 비중인 통합재정자립도는 53.4%로, 2017년 54.2% 대비 0.8%p 감소한 것으로 나타났다. 이는 지방세(지방교육세 제외), 세외수입(재산매각수입 제외) 등 자체수입의 증가보다 지방교부세, 보조금 등 이전수입의 증가가 상대적으로 크기 때문이다.

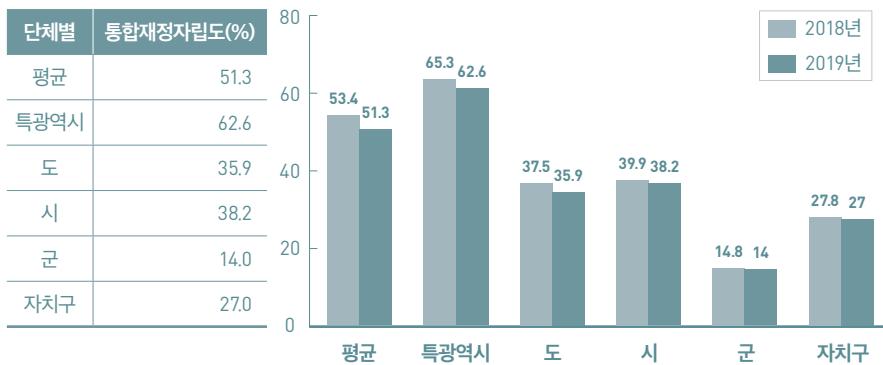
&lt;표 4&gt; 분야별 통합재정 현황

(단위 : 억 원)

구분	2018년		2019년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,908,375	2,091,491	2,084,437	176,062	△7,054
지방세	779,140	810,292	830,387	51,247	20,095
세외수입	236,297	268,791	235,416	△881	△33,375
지방교부세	378,721	478,986	432,954	54,234	△46,031
보조금	480,368	498,955	549,963	69,596	51,008
융자회수등 <sup>1)</sup>	33,850	34,466	35,715	1,866	1,249
통합재정지출	2,093,430	2,391,209	2,307,488	214,058	△83,720
일반공공행정	116,422	130,670	112,035	△4,388	△18,635
공공질서및안전	35,687	45,104	37,843	2,156	△7,261
교육	129,338	143,795	134,461	5,123	△9,335
문화및관광	101,836	124,521	108,920	7,084	△15,601
환경보호	204,659	237,365	223,908	19,249	△13,457
사회복지	570,310	593,448	661,191	90,882	67,744
보건	35,866	37,979	37,608	1,742	△370
농림해양수산	133,845	159,578	143,477	9,633	△16,100
산업·중소기업	53,974	66,265	59,300	5,326	△6,965
수송및교통	174,179	226,410	181,007	6,828	△45,403
국토및지역개발	141,717	191,902	165,501	23,784	△26,400
과학기술	4,612	5,120	5,579	967	458
예비비	50,710	95,180	55,744	5,033	△39,437
인력운영비	279,421	281,937	298,946	19,525	17,009
기본경비등	60,854	51,934	81,967	21,113	30,033

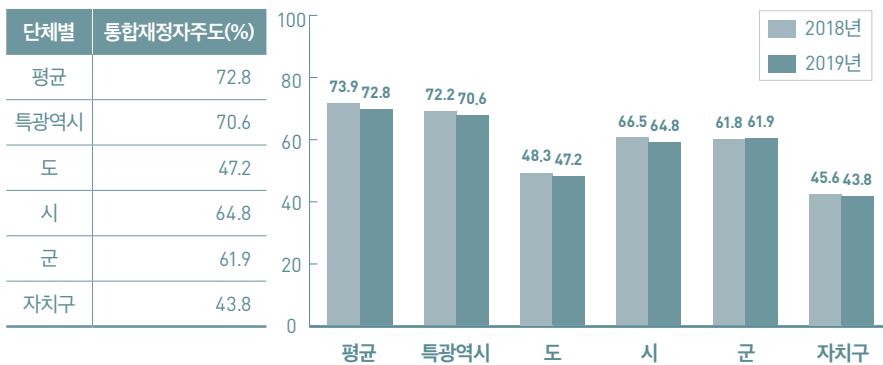
1) 융자회수등 : 융자회수 + 공사공단 전입금 + 교육비특별회계 전입금

&lt;표 5&gt; 지방자치단체 유형별 통합재정자립도 현황



통합재정수입 대비 자주재원 비중인 통합재정자주도 역시 2018년 73.9%에서 1.1%p 감소한 72.8%로 나타났다. 자주재원은 자체수입과 지방교부세, 조정교부금으로 구성된다.

&lt;표 6&gt; 지방자치단체 유형별 통합재정자주도 현황



## 2. 2019년도 지방예산 개요

2019년도 당초예산 순계 규모는 잠정 231조 152억 원으로 2018년도 당초예산 210조 6,784억 원에 비해 20조 3,368억 원(9.7%) 증가한 규모이다. 이는 2017년(4.6%)과 2018년(9.1%)의 전년대비 증가율 보다 높은 수치이다.

자체수입의 비중이 2018년도 대비 3.8% 증가하였으며, 이전수입은 전년대비 14.4% 증가하였다.

&lt;표 7&gt; 예산규모 변동 추이

구분	2016년	2017년	전년 대비	2018년	전년 대비	2019년	전년 대비	(단위 : 억 원, %)
당초예산(A)	1,845,825	1,931,532	4.6	2,106,784	9.1	2,310,152	9.7	
최종예산(B)	2,147,816	2,279,676	6.1	2,431,210	6.6	-	-	
((B-A)/A)	16.4	18	-	15.4	-	-	-	

<표 8> 연도별·세입재원별 순계예산 규모<sup>2)</sup>

(단위 : 억 원, %)

구분	2014년	2015년	전년 대비	2016년	전년 대비	2017년	전년 대비	2018년	전년 대비	2019년	전년 대비
자체수입	750,895	797,012	6.1	866,726	8.7	935,253	7.9	1,006,057	7.6	1,044,604	3.8
	803,003	898,123	11.8	951,213	5.9	1,008,350	6	1,060,003	5.1	-	-
지방세	544,751	594,523	9.1	648,401	9.1	711,891	9.8	779,140	9.4	818,267	5
	581,842	649,029	11.5	689,207	6.2	750,239	8.9	799,525	6.6	-	-
세외수입	206,145	202,489	-1.8	218,326	7.8	223,362	2.3	226,917	1.6	226,337	-0.3
	221,162	249,095	12.6	262,006	5.2	258,111	-1.5	260,477	0.9	-	-
이전수입	692,590	733,766	5.9	749,718	2.2	778,057	3.8	858,760	10.4	982,652	14.4
	744,664	783,169	5.2	824,187	5.2	901,666	9.4	977,629	8.4	-	-
지방교부세	15,849	315,849	-	319,527	1.2	337,384	5.6	378,699	12.2	432,954	14.3
	352,272	342,200	-2.9	373,103	9	433,792	16.3	478,986	10.4	-	-
보조금	376,584	417,917	11	430,191	2.9	440,673	2.4	480,061	8.9	549,698	14.5
	392,392	440,969	12.4	451,085	2.3	467,874	3.7	498,643	6.6	-	-
보전수입등 및내부거래	143,580	153,605	7	191,615	24.7	195,465	2	222,062	13.6	245,608	10.6
	211,966	262,957	24.1	331,843	26.2	345,484	4.1	372,948	7.9	-	-
지방채	48,727	48,207	-1.1	37,766	-21.7	22,757	-39.7	19,905	-12.5	37,287	87.3
	49,120	55,515	13	40,573	-26.9	24,176	-40.4	20,631	-14.7	-	-
계	1,635,793	1,732,590	5.9	1,845,825	6.5	1,931,532	4.6	2,106,784	9.1	2,310,152	9.7
	1,808,754	1,999,764	10.6	2,147,816	7.4	2,279,676	6.1	2,431,210	6.6	-	-

2) 상단은 당초예산, 하단은 최종예산

지역별로는(순계기준) 경기도가 46조 9,700억 원으로 전체 예산 대비 20.3%로 가장 많이 차지하고 있고 서울특별시 예산이 36조 4,276억 원(15.8%)으로 그 다음이다. 인천광역시의 11조 5,398억 원을 합친 수도권의 예산 규모는 94조 9,374억 원으로 전체 예산의 41.1%를 차지하고 있다.

&lt;표 9&gt; 시·도별(기초 포함) 예산 규모

(단위 : 억 원)

시·도별	순계	총계 (A+B)	일반회계 (A)	특별회계(B)	
				기타	공기업
특별시계	364,276	514,973	392,397	122,575	104,108
서울특별시	364,276	514,973	392,397	122,575	104,108
광역시계	479,042	662,192	550,038	112,154	75,929
부산광역시	125,431	174,354	143,195	31,159	23,610
대구광역시	89,920	124,926	103,358	21,568	14,101
인천광역시	115,398	157,812	125,481	32,331	20,313
광주광역시	53,284	74,040	64,055	9,985	7,188
대전광역시	50,436	71,562	61,914	9,648	6,567
울산광역시	44,573	59,497	52,034	7,463	4,150
특별자치시계	14,686	15,516	11,550	3,966	2,017
세종특별자치시	14,686	15,516	11,550	3,966	2,017
특별자치도계	51,170	52,851	44,936	7,916	3,976
제주특별자치도	51,170	52,851	44,936	7,916	3,976
도계	1,400,978	1,885,037	1,616,958	268,079	158,664
경기도	469,700	623,617	504,069	119,548	63,378
강원도	111,464	146,418	129,676	16,742	9,566
충청북도	87,312	118,966	104,605	14,361	8,806
충청남도	122,257	166,175	145,784	20,391	11,072
전라북도	118,914	163,336	148,249	15,087	9,373
전라남도	145,414	195,963	174,257	21,706	16,140
경상북도	175,756	240,479	209,774	30,705	20,617
경상남도	170,160	230,084	200,545	29,539	19,712
합계	2,310,152	3,130,570	2,615,879	514,690	344,694

### III. 2019년 지방재정 자율성과 책임성 강화를 위한 제도 운영방향

#### 1. 예산편성운영기준 개선

정부의 '연방제 수준에 준하는 강력한 지방분권' 실현을 위하여 2019년부터 지방자치단체의 예산편성, 재정투자심사, 지방채 발행 등 재정운용 전반에 대한 자율성이 크게 확대된다. 그동안 지방재정은 건전성과 책임성에 중점을 두고 정책을 추진해 왔다. 이러한 성과의 일례로 지방채무는 2013년 28.6조 원에서 2016년 말 기준 26.4조 원으로 지속 감소하였고, 채무가 없는 단체도 2013년 57개에서 2016년 말에는 90개 자치단체로 크게 증가하였다.

앞으로는 이러한 지방재정의 건전성, 책임성의 기조는 유지하되, 자치분권에 맞게 자율성 확대에 보다 비중을 두고 정책을 추진할 계획이다.

먼저, 예산편성과 관련하여서 그간 지방자치단체의 건의사항을 반영하여 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(행안부 훈령)을 대폭 개정하였다.

첫째, 의회경비 중 의원역량개발비에 민간교육기관 위탁교육비를 편성할 수 있는 "의원역량개발비(민간위탁)" 통계목을 신설하였다. 다만, 과도한 역량개발비 편성을 방지하기 위해 "의원역량개발비(민간위탁)"를 지방의회 관련 경비 총액 한도 내에서 관리도록 하였다.

둘째, 업무추진비 중 기관운영업무추진비에 소방서장 및 119안전센터장에 대한 편성근거를 명시하였고, 직책급업무수행경비는 국가와 형평성 유지를 위해 자치단체장, 부단체장 및 3급 이상 실·국장에 대하여 50% 범위 내에서 조정할 수 있도록 하였다. 또한, 부서운영업무추진비 편성 기준을 과에 소속된 팀·계 등이 지역이 다른 사무실에서 근무하는 경우 부서운영의 효율성을 위해 분할 편성할 수 있도록 허용하였으며, 특정업무경비 산정방식에 따른 추가편성분이 5백만 원 미만일 경우 5백만 원까지 추가편성 가능토록 개선하였다.

셋째, 지방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 사회성과보상 사업 수행자에게 보상을 지급할 수 있는 통계목을 신설하였고, 청원경찰 관련 자치단체 예산편성의 애로사항 해소를 위해 공무원여비규정에 따라 국외여비 편성근거를 명시하였다.

이 외에도 자치구 및 시·군 조정교부금 산정의 효율성을 위해 일반 및 특별조정교부금으로 과목 분리 운영하였다. 향후에도 지방재정의 자율성 확대와 책임성을 강화하는 방향으로 개선해 나갈 계획이다.

## 2. 지방재정 투자심사 개편

지가상승으로 인한 보상비 증가 등으로 중앙 투자심사 대상 사업이 증가<sup>3)</sup>하는 점 등을 고려하여 대상 사업 기준을 완화하였다.

중앙투자심사 대상 사업 범위를 시도의 경우 기존 200억 원 이상 사업에서 300억 원 이상 사업으로, 시군구는 기존 100억 원 이상에서 200억 원 이상으로 조정하여, 자치단체의 심사 기능을 강화하였다.

구분	개편 전	개편 후
중앙심사	(시도) 200억 원 이상	300억 원 이상
	(시군구) 100억 원 이상	200억 원 이상

또한, 총사업비의 80% 이상을 국비로 지원하는 사업 및 실질적인 사업비 전액은 국비나 자치단체 공유재산 또는 용역비만 국비로 부담하는 경우 투자심사 대상에서 제외된다.

더불어 타당성 조사의 중복해소를 통해 자치단체 주요 사업의 효율적인 추진을 지원할 계획이다. 현재 지방자치단체와 지방공기업이 동일한 사업을 추진할 경우 「지방재정법」에 따른 타당성 조사와 「지방공기업법」에 따른 타당성 조사를 각각 실시하였으나, 앞으로는 「지방재정법」에 의한 타당성 조사를 받으면 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사는 면제된다.

개편 전	개편 후
지방재정법에 따른 '타당성 조사'	지방재정법에 의한 '타당성 조사'로 일원화
지방공기업법에 따른 '타당성 검토'	

3) (13년) 287건 → (14년) 482건 → (15년) 447건 → (16년) 533건 → (17년) 592건으로 '13년 대비 '17년 현재 2.06배 증가

동시에 국가공기업(LH, KAMCO)이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라, KDI 예비타당성조사를 받은 경우에는 「지방재정법」에 따른 타당성 조사를 면제하였다.

또한, 국가 정책에 의한 지역전략산업, 도시재생 사업 등 지역경제 활성화 사업은 「사업계획 적정성 검토」 방식으로 타당성 조사를 간소화하여 신속한 사업추진 여건을 마련한다.

### 3. 지방채무 관리제도 개편

그간 행정안전부는 자치단체별 지방채 발행 한도액을 설정하고, 한도액 내에서 자치단체장은 지방채를 발행할 수 있었다. 이러한 지방채 발행 한도제를 통해 지방채무는 '16년 26.4조 원으로 전년대비 1.3조 원 감소하는 등 건전하고 계획성 있게 채무관리가 이루어져 왔다.

최근 채무제로 자치단체가 늘어나는 등 채무 감축을 위한 자치단체 자구노력 강화와 재정운용의 자율성 요구 등을 감안하여 채무관리 구조를 전반적으로 개선할 계획이다.

먼저, 지방채 발행 한도액 설정권한을 행정안전부장관에서 자치단체장으로 변경하여, 지방채무 관리를 행정안전부가 아닌 자치단체가 스스로 하도록 하고 제도 운영의 자율성을 부여한다.

자치단체장은 매년 전전년도 예산액의 10% 범위에서 한 해의 채무 한도액을 스스로 결정하고, 지방의회 의결을 통해 지방채를 발행할 수 있게 된다. 또한, 한도액을 초과한 사업의 경우, 지금까지는 행정안전부장관의 승인이 필요하였으나, 이제는 협의를 통해 사업을 추진한다.

다만, 과도한 지방채 발행을 방지하고, 지방채를 통한 예산낭비사례 발생을 예방하기 위해 지방재정위기관리제도와 연계하여 책임성 제고 방안도 함께 마련할 계획이다. 예산대비 채무비율 25% 이상 자치단체의 지방채 발행 한도액은 행정안전부장관이 별도 설정하고, 한도액 초과 발행 시 승인할 계획이며, 예산대비 채무비율 40% 이상 자치단체의 경우, 재정건전화계획에 의한 지방채 발행으로 지방채 자율발행을 제한한다.

이러한 제도 개편안은 자치단체 의견수렴 및 「지방재정법」개정 등을 거쳐, 적용될 계획이다.

#### 4. 지방재정운용의 책임성 확보

행정안전부는 지방재정 운용의 자율성 확대와 함께 사후적으로 책임성을 담보하는 방안들도 병행하여 마련할 계획이다.

재정집행현장지원단 운영을 통해 언론 및 지방의회의 지적, 민원 등 발생 시 자치단체 재정운용 상황에 대해 지원할 수 있도록 하고, 지방재정위기관리 모니터링의 월별 실시(기존 분기별 실시) 및 예산편성, 투자심사, 채무 관련 상황에 대한 모니터링도 추가로 검토한다.

투자심사와 관련하여 자치단체별 부진 사업은 홈페이지 및 '지방재정365'를 통해 진행 상황 등을 공개하도록 할 계획이며, 채무관리 차원에서 매년 자치단체별 채무관리 계획을 수립하도록 하고, 자치단체 홈페이지 및 '지방재정365'에 이를 공개하여 자치단체 스스로 체계적 채무관리가 가능하도록 유도할 예정이다.

예산과정에 대한 주민의 직접 참여를 통해 재정의 민주성과 투명성을 제고할 수 있도록 주민참여예산제도를 활성화할 계획이다. 주민참여예산제도를 모범적으로 운영하는 자치단체에 대해서는 포상과 인센티브를 부여하고, 특히 주민참여예산제도가 실효성 있게 운영될 수 있도록 그간의 성과, 우수사례 홍보 및 주민교육을 강화하여 자치단체 관심을 제고하고 생활 SOC 사업, 읍면동 자치계획형 사업 등과 연계하여 제도가 내실 있게 운영되도록 할 계획이다.

한편, 지방예산이 제대로 쓰이고 있는지 주민들이 직접 참여하여 예산낭비를 막고 감시하기 위해 「내 세금 국민감시단」을 출범한 이후로 현재까지 2기 「예산바로쓰기 국민감시단」을 구성·운영 중이며, 올해부터는 기존 행안부 예산바로쓰기 국민감시단 구성 외에 각 시·도별 예산바로쓰기 감시단까지 본격적인 활동으로 예산낭비 신고가 더욱 증가하여 재정 건전성 제고에 기여할 것으로 예상된다. 또한 올해 말에 제2기 예산바로쓰기 국민감시단 임기가 만료됨에 따라 하반기에 제3기 예산바로쓰기 국민감시단 국민 공모(전문가단체의 추천 포함)를 통해 모집하여 연말에 출범식을 가질 계획이다.

#### IV. 맺음말

지방자치가 실시된 지 20여 년의 시간이 흘렀다. 시간이 흐른 만큼 자치단체들은 다양한 경험을 축적해왔고, 주민들과 함께 성장해왔다. 재정분권에 대한 일부 우려가 있으나 이러한 경험과 주민들과의 밀접한 관계를 바탕으로 주민과 지역의 특성에 맞는 정책 추진을 통해 지역 경쟁력을 강화하고, 나아가 국가 경쟁력을 높일 수 있을 것이라고 생각한다. 행정안전부는 이러한 흐름에 맞추어 앞으로도 자치단체와 협조하고, 요구를 반영하여 지방재정의 자율성과 책임성을 높이기 위해 재정제도들을 잘 다듬어 나가겠다. 2019년은 강력한 재정분권이 실현되어 진정한 지방자치를 위한 전환점이 되길 기대한다.



글 이창규  
(행정안전부 재정협력과장)

# 2019 지방재정제도 운용방향



## 1. 제도 개선 및 운용의 전반적인 방향

2019년 지방재정의 가장 큰 목표는 지역경제의 활력을 제고하고 지역주민이 경제 활성화를 체감할 수 있는 제도와 환경을 조성하며 이를 위한 지방자치단체의 각종 시책과 사업이 제대로 성과를 내도록 지원하는 방향으로 지방재정 제도를 개선하고 운영하는 것이라 할 수 있다.

이런 차원에서 자치단체와 관련된 중요한 재정제도 및 시스템들이 자치단체의 역량을 강화하고 지역주민과 지역경제를 위해 더 많은 활동을 하도록 하는 데 있어서 결핍들이 되는 부분은 없는지, 자치단체에서 불편을 느끼는 부분은 어디인지 파악하여 이를 해결하는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

이 글에서는 여러 지방재정제도 및 시스템 중에서도 올해 획기적으로 탈바꿈되는 재정분석제도와 지방재정관리시스템(e호조시스템)의 개선방안과 그 효과 등에 대해 제시하고자 한다.

## 2. 재정분석제도의 전면 개편

지난해에는 지방재정법 및 시행령을 개정하여 그동안 분리 운영되어 온 재정분석 제도와 지방재정위기관리제도를 연계·일원화하였고, 이에 따라 올해부터는 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 자치단체 및 재정위험 수준 점검 결과 일정 기준을 초과하는 자치단체는 각각 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정 진단을 받고 재정전환계획을 수립·이행하게 된다.

올해에는 재정분석제도를 운영함에 있어서 재정분석 지표, 분석 시기, 분석 방식 등 전반적인 사항을 보다 자치단체 재정운용에 실질적인 도움이 되는 방향으로, 지방재정의 책임성·건전성이 강화되는 방향으로 개선을 하고자 한다.

### ① 재정분석 지표의 개선

현재의 재정분석 지표체계는 건전성 분야 7개 지표, 재정 효율성 분야 12개 지표, 재정 책임성 분야 3개 지표 등 총 22개 지표로 구성되어 있다.<sup>1)</sup> 일부 지표는 기존 지방재정 관리시스템에 입력되어 있는 자료를 활용하는 반면, 일부 지표는 별도의 자료를 제출받거나 작성해야 하며, 보다 정확한 분석 및 확인을 위하여 현장에 나가는 경우도 있다.

하지만, 보다 의미 있는 재정분석제도가 되기 위해서는 재정분석 지표 자체가 자치 단체 재정을 보다 정확하게 분석할 수 있고 분석을 통하여 자치단체에 도움이 될 수 있어야 하며 자치단체 공무원들에게 부담이 되지 않는 것들로 구성되어야 할 것이다.

또한, 현재의 재정분석 지표가 재정운영의 건전성(수지·채무관리), 효율성(세입·세출) 분야 위주로 구성되어 있어, 지역 내 경제 활성화, 고용창출 등 지역 전반에 미치는 지방재정의 역할 및 성과에 대한 분석이 미흡한 실정이다.

이러한 문제들을 개선할 수 있는 방향으로 지표를 개선하기 위하여 올해 2월부터 행정안전부, 지방행정연구원 관계자, 관련 전문가, 지방자치단체 공무원들 등으로 재정 분석 지표 개선 T/F를 구성하여 운영하고 있으며, 다양한 의견들을 종합하여 최종 3월 말까지는 지표 개선안을 마련할 계획으로 있다.

1) <자료 1> 참조

&lt;자료 1&gt; 2018년도 재정분석 지표

1차분류	2차분류	재정분석지표	비중(안)	비고
재정건전성 50% (500점)	수지관리 (19%)	통합재정수지비율	12%	
		경상수지비율	7%	
	채무관리 (21%)	관리채무비율	14%	
		환급자산대비부채비율	5%	
		통합유동부채비율	2%	
	공기업관리 (10%)	공기업부채비율	5%	
		총자본대비영업이익률	5%	
	세입효율 (30%)	지방세수입비율(증감률)	4%	
		경상세외수입비율(증감률)	3%	
		지방세징수율(제고율)	6%	
		지방세체납액관리비율(증감률)	8%	
		세외수입체납액관리비율(증감률)	6%	
		탄력세율적용노력도	3%	
재정효율성 50% (500점)	세출효율 (20%)	지방보조금비율(증감률)	6%	
		출자출연전출금비율(증감률)	3%	
		지방의회경비 절감률	3%	
		업무추진비 절감률	3%	
		행사축제경비비율(비율증감률)	3%	
		민간위탁금비율증감률	2%	
	※ 출자출연전출금, 민간위탁금 관련 일자리창출 가점 반영('19FY)			
	페널티 (감점)	재정법령위반(6개)		
		재난관리기금전출금 확보	-5점	
		지역상생발전기금 확보	-5점	
		지방재정법 위반	위반 건수 당 -2점	
		보조금관리에 관한 법률 위반	위반 건수 당 -2점	
		지방계약법 위반	위반 건수 당 -2점	
		지방회계법 위반	위반 건수 당 -2점	
		재정분석대응도	-5점	
재정 책임성	인센티브 (가점)	재정공시노력도*	+10점(-2점)	변경 '19FY
		* 수정공시 요청 불이행(-2점)		

## ② 재정분석 순기 조정

현행 지방재정법 및 그 시행령의 관련 규정에 의하면, 지방자치단체의 장은 예산, 결산, 출자, 통합부채, 우발부채, 그 밖의 재정상황에 관한 재정보고서를 행정안전부장관에게 제출하고(법 제54조), 행정안전부장관은 동 재정보고서 내용을 분석한 후 분석 결과의 중요사항을 국회 소관 상임위원회 및 국무회의에 보고하도록 규정하고 있다.

행정안전부에서는 매년 6월 말까지 각 자치단체에 재정분석을 중점적으로 실시할 지표를 송부하고 12월 말까지 재정분석을 완료하는 일정으로 진행되어 왔으며, 각 자치단체는 e호조시스템을 통하여 재정보고서를 작성·제출을 하고 행정안전부에서는 한국지방행정연구원, 관계전문가 협동으로 자치단체 재정상황을 서면 또는 현장방문으로 분석하며, 필요한 경우 자치단체 재정분석 담당공무원의 합동작업을 거치기도 한다.

#### <자료 2> 지방재정제도 운영일정 개선방안

구분	1분기(1~3월)	2분기(4~6월)	3분기(7~9월)	4분기(10~12월)
지방	결산분석(3월)  	예산편성(6~10월)  	예산편성(6~10월)  	의회제출·의결(11·12월)  
현행		재정분석 지표(6월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산편성지침(7월)</li> <li>중기재정계획(8월)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교부세(12월)</li> <li>재정분석(12월)</li> </ul>
제도 개선	재정분석지표(3월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정전략회의(6월)</li> <li>예산편성지침(6월)</li> <li>중기재정계획(6월)</li> </ul> ▶ 자치단체 예산편성 前 편성방향 제시 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>교부세(9월)</li> <li>재정분석(9월)</li> </ul> ▶ 정확한 세입·재정여건 진단기반 예산편성	

그러나, 현재의 재정분석 체계는 현 연도에 전년도 자치단체의 결산 결과에 기반한 재정보고서를 분석하는 것이며, 재정분석을 종료하여 분석 결과를 공표하는 시점이 연말이어서 이미 자치단체에서는 다음 연도 예산편성이 종료된 이후가 된다. 따라서 3개년에 걸쳐있는 제도 운영으로 자치단체에서는 재정분석 결과를 바로 예산에 반영하기 어려우며, 실질적으로 자치단체에 도움이 되는 재정분석 보고서를 제공하기 어려운 측면이 있다.

이에 올해부터 재정분석 순기를 조정하여 매년 6월 말까지 자치단체에 통보하던 재정분석 지표를 3월 말까지 완료하고, 연말에 종료하던 재정분석을 자치단체가 예산을 편성하기 이전인 9월 말까지 종결함으로써 자치단체에서 재정분석 보고서를 충분히 반영하여 다음 연도 예산을 편성할 수 있도록 할 계획이다.

또한, 재정분석 이외에 자치단체 재정운영에 큰 기준이 되는 예산편성지침, 중기 재정계획 등도 시기를 당겨서 자치단체에 제공하고 다음 연도 예산편성 규모에 영향을 끼치는 교부세 규모 등도 미리 통보하여, 자치단체 입장에서는 보다 정확한 예산편성 기준 하에서 정확한 재정여건 분석을 통해 예산을 잘 편성할 수 있도록 일정을 개선할 계획이다.<sup>2)</sup>

2) <자료 2>

### ③ 재정분석 유사단체 분류기준 개편

현재 우리나라의 총 243개 지방자치단체는 인구규모, 경제적 여건, 재정상황 등이 각기 다르며 다양한 여건 속에서 특색 있는 행정서비스를 제공하기 위해 노력하고 있다. 특히 226개 기초자치단체(시·군·구)의 경우에는 같은 구청이라도 특별시 소속인지 광역시 소속인지에 따라 재정여건 등이 큰 차이를 보이고 있으며, 인구 규모도 100만이 넘는 자치단체가 있는 반면, 인구 3만이 못 되는 자치단체가 있는 등 동일한 잣대로 평가하기에는 무리가 있다.

또한, 지방재정분석을 통하여 지방재정 건전성 및 효율성을 제고하고자 재정분석 결과 우수 자치단체에게는 포상 및 교부세 등의 인센티브를 과감하게 제공하고 있는데 재정이 우수한 자치단체는 지속적으로 좋은 재정분석 결과를 보이고 그 반대인 자치단체는 인센티브를 받기 어려운 구조적인 측면이 발생하는 것이 사실이다.

이러한 이유로 2009년부터 지방재정분석에 있어서 특히 기초자치단체는 인구 규모, 재정여건 등 일정한 기준을 통하여 시 단위 자치단체 4종류, 군 단위 자치단체 4종류, 특별시 소속 자치구 2종류, 광역시 소속 자치구 2종류 등 총 12개 기준으로 분류함으로써, 보다 여건이 비슷한 자치단체끼리 경쟁하고 비교할 수 있는 기본 틀을 마련하였다.<sup>3)</sup>

다만, 현행 분류 기준이 인구 규모(19%), 5년 평균 인구 증감률(5%), 3년 평균 재정력 지수(시·군, 19%) 또는 재정 자립도(자치구, 19%), 세출 결산 규모(19%), 지방세 규모(19%), 예산 규모(19%) 등으로 구성되어 있는데, 인구 규모의 경우 단순한 숫자의 크고 작음이 아닌 저출산·고령화시대에 맞춰 보다 자세하게 인구 분포 및 구성을 기준으로 삼아야 할 필요가 있고, 세출 결산 규모, 예산 규모, 지방세 규모 등은 서로 비슷하고 유사한 것들을 구분하여 기준으로 삼아서 중복의 문제가 발생하고 있다.

따라서, 보다 상세하게 분류해야 할 사항은 상세 기준을 추가하고 중복이 발생하는 부분을 통합함으로써 유사하고 비슷한 자치단체끼리 분류되어 재정분석을 할 수 있도록 하는 개선 작업을 신속히 추진할 예정이다. 그리고 재정분석 분류표를 단순히 재정분석만이 아닌 교부세 산정, 다른 지방재정 인센티브 제공 등 지방재정 전반의 기준으로 확대 적용할 계획이다.

---

3) <자료 3>

## &lt;자료 3&gt; 기초자치단체 재정분석 유사단체 분류

유형		자치단체명				
시	시-(가) 15개 단체	경기 수원시	경기 성남시	경기 고양시	경기 용인시	경기 부천시
		경기 안산시	경기 안양시	경기 남양주시	경기 화성시	충북 청주시
		충남 천안시	전북 전주시	경북 포항시	경남 창원시	경남 김해시
	시-(나) 20개 단체	경기 평택시	경기 의정부시	경기 시흥시	경기 파주시	경기 광명시
		경기 김포시	경기 광주시	경기 하남시	강원 춘천시	강원 원주시
		충북 충주시	충남 아산시	전북 군산시	전북 익산시	전남 여수시
		전남 순천시	경북 경주시	경북 구미시	경북 경산시	경남 진주시
	시-(다) 20개 단체	경기 군포시	경기 이천시	경기 양주시	경기 오산시	경기 안성시
		경기 포천시	경기 의왕시	강원 강릉시	충북 제천시	충남 서산시
		충남 당진시	전남 목포시	전남 나주시	전남 광양시	경북 김천시
		경북 안동시	경북 문경시	경남 사천시	경남 거제시	경남 양산시
	시-(라) 20개 단체	경기 구리시	경기 여주시	경기 동두천시	경기 과천시	강원 동해시
		강원 태백시	강원 속초시	강원 삼척시	충남 공주시	충남 보령시
		충남 논산시	충남 계룡시	전북 정읍시	전북 남원시	전북 김제시
		경북 영주시	경북 영천시	경북 상주시	경남 통영시	경남 밀양시
군	군-(가) 21개 단체	부산 기장군	대구 달성군	울산 울주군	경기 양평군	경기 가평군
		강원 홍천군	충북 음성군	충북 진천군	충남 부여군	충남 홍성군
		충남 예산군	충남 태안군	전북 완주군	전북 고창군	전남 고흥군
		전남 화순군	전남 해남군	경북 칠곡군	경북 울진군	경남 함안군
		경남 창녕군				
	군-(나) 21개 단체	인천 강화군	경기 연천군	강원 평창군	강원 정선군	충북 옥천군
		충남 금산군	충남 서천군	전북 부안군	전남 영암군	전남 무안군
		전남 영광군	전남 완도군	전남 신안군	경북 의성군	경북 성주군
		경북 예천군	경남 고성군	경남 하동군	경남 함양군	경남 거창군
		경남 합천군				
	군-(다) 20개 단체	인천 옹진군	강원 횡성군	강원 영월군	강원 철원군	강원 인제군
		충북 보은군	충북괴산군	충북 영동군	충남 청양군	전남 담양군
		전남 보성군	전남 장흥군	전남 강진군	전남 함평군	전남 장성군
		경북 영덕군	경북 청도군	경남 의령군	경남 남해군	경남 산청군
	군-(라) 20개 단체	강원 화천군	강원 양구군	강원 고성군	강원 양양군	충북 증평군
		충북 단양군	전북 진안군	전북 무주군	전북 장수군	전북 임실군
		전북 순창군	전남 고성군	전남 구례군	전남 진도군	경북 군위군
		경북 청송군	경북 영양군	경북 고령군	경북 봉화군	경북 울릉군

유형		자치단체명					
자 치 구	서 울	구-(가) 13개 단체	서울 성북구	서울 노원구	서울 은평구	서울 마포구	서울 양천구
			서울 강서구	서울 구로구	서울 영등포구	서울 관악구	서울 서초구
			서울 강남구	서울 송파구	서울 강동구		
	서 울 外	구-(나) 12개 단체	서울 종로구	서울 중구	서울 용산구	서울 성동구	서울 광진구
			서울 동대문구	서울 중랑구	서울 강북구	서울 도봉구	서울 서대문구
			서울 금천구	서울 동작구			
	서 울 外	구-(가) 22개 단체	부산 진구	부산 해운대구	부산 사하구	부산 강서구	대구 동구
			대구 북구	대구 수성구	대구 달서구	인천 중구	인천 남구
			인천 연수구	인천 남동구	인천 부평구	인천 계양구	인천 서구
			광주 서구	광주 북구	광주 광산구	대전 서구	대전 유성구
			울산 남구	울산 북구			
	서 울 외	구-(나) 22개 단체	부산 중구	부산 서구	부산 동구	부산 영도구	부산 동래구
			부산 남구	부산 북구	부산 금정구	부산 연제구	부산 수영구
			부산 사상구	대구 중구	대구 서구	대구 남구	인천 동구
			광주 동구	광주 남구	대전 동구	대전 중구	대전 대덕구
			울산 중구	울산 동구			

분류 기준

인구 규모(19%), 5년 평균 인구 증감률(5%), 3년 평균 재정력 지수(시·군, 19%) 또는  
재정 자립도(자치구, 19%), 세출 결산 규모(19%), 지방세 규모(19%), 예산 규모(19%)

#### ④ 재정컨설팅 기능의 강화

현행의 지방재정분석 제도는 자치단체의 전년도 결산 자료를 기본 자료로 분석하고 있으며, 주로 통계 위주의 분석 관리를 하고 있다. 또한 자치단체 재정여건 개선에 활용되어야 할 분석 결과가 각 자치단체에서는 교부세를 통하여 부여되는 인센티브에만 관심을 갖는 등 당초 제도의 취지를 잘 살리지 못하는 경우가 발생하기도 한다.

이에 기존의 재정분석 제도와는 별도로 자치단체의 현재 재정운영에 실질적으로 도움을 줄 수 있도록 특정 자치단체 재정의 일부 분야, 항목을 집중 분석하여 개선방안을 도출한다든지, 복지 사업 등 특정 사업의 부담 과다여부 및 지원 대책을 마련한다든지 여러 방법으로 재정컨설팅을 실시하는 것을 계획하고 있다.

### 3. 차세대 지방재정관리시스템 구축

지방재정관리시스템(e호조 시스템)은 지방자치단체 공무원들이 예산·회계 관리를 위해 지출, 결산 등 12개 분야 74개 업무에 대해 이용 중인 시스템으로, 행정안전부에서는 지방자치단체 재정 건전성 및 투명성을 강화하기 위해 3년(2005년~2007년)에 걸쳐 표준화된 시스템을 개발하여 2008년 전국에 본격적으로 보급하였다.

현재 243개 전 자치단체에서 33만 명의 지방공무원이 1일 평균 5만 여 건의 지출 업무를 처리하여 매일 약 1조 원의 예산을 집행하고 있는 등 모든 지방자치단체에서 사용하는 표준 정보시스템인 동시에 지방재정의 핵심 관리 수단으로 자리매김하고 있다.

그러나, 개발·보급된 지 10년이 넘어가면서 현재 시스템으로는 그동안의 법 제도 개정 사항을 반영하기 어렵고, 현재의 재정운용 및 기술 환경의 변화 등에 탄력적으로 대응할 수 없다는 한계가 있다.

따라서 현 지방재정관리시스템을 전면 개편하여 차세대시스템으로의 전환이 필요한 상황이다. 전환의 필요성을 자세히 알아보자면, 첫째, 지방재정 업무혁신 및 패러다임 전환이 필요한 상황이다. 현 시스템은 세입·세출·채무·금융 등 지방재정과 관련된 각 업무 간의 정보가 단절되어 반복 입력이 많은 반면 정보 활용이 어렵고, 세입 시스템과의 연계 미비로 재원별 집행·정산의 신속성 확보가 불가능하며 지방재정의 책임자들이 각종 정책 및 사업 관련 의사결정을 함에 있어서 다양한 정보 제공을 할 수 없다.

둘째, 현재 시스템은 Active-X, 비표준 IT 기술로 개발된 관계로 유지 보수에 어려움이 있고 자치단체에 분산 설치되어 타 시스템과의 연계가 곤란함에 따라 정보의 공유가 제대로 이루어지지 못하고 인프라 운영의 어려움을 겪고 있다. 또한, 지방보조금 관리 등 많은 재정업무 처리에 있어서 전자결재 대신 수기로 처리하거나 종이문서로 자료를 보관하는 사례가 적지 않게 발생하고 있다.

셋째, 재정정보 분석의 적시성을 확보하고 범 국가 재정관리체계를 구축할 필요성이 증가하고 있다. 지방관련 재정통계 산출을 위한 합동 작업에 시간이 과다 소요되며 (15건 통계 1,306종, 건당 약 330명, 연간 약 80일 소요), 전년도 결산으로 재정통계 및 분석에 한계가 있다. 특히 국가재정의 d-Brain시스템, e나라도움(국고보조금 관리시스템) 등과 같은 관련 시스템과의 연계가 불가능하여 국가 전체적인 재정관리가 어려운 상황이다.

차세대 시스템으로의 개편이 필요한 또 하나의 중요한 이유로는 현 정부에서 중점 추진 중인 지방분권과 관련하여, 지방재정 자립을 위한 재정분권 및 주민참여 예산제 등이 국정과제로 추진됨에 따라, 지방재원이 보다 효율적으로 관리될 수 있도록 관리체계를 혁신해야 할 필요성이 대두되었다.

이와 함께 지난해 1월 국무회의에서 보조금 부정수급 근절에 대한 총리 지시 이후에, 11월에는 대통령께서도 지방보조금 부정수급 등 국민 일상의 부패 개혁이 필요하다는 말씀에 따라 수기 관리 중인 지방보조금의 전자화가 필요한 상황이다. 이 외에도 재정특위 및 국정감사 등에서 지방재정 혁신에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있다.

이를 해결하기 위해 행정안전부에서는 2014년 ISP 및 2018년 ISMP를 수행하여 17개의 시스템 개선과제를 도출하였고, 이를 토대로 차세대 지방재정관리시스템을 구축하여 지방재정 건전성과 투명성을 강화하고자 한다. 차세대 지방재정관리시스템은 지방재정 업무 혁신, 데이터 기반의 의사 결정 지원, 주민맞춤형 정보 공개 및 서비스, 최신 정보 기술 기반의 스마트시스템 구축이라는 4개 추진 전략을 바탕으로 4차 산업 혁명 시대에 맞는 스마트한 지방재정을 구현할 계획이다.<sup>4)</sup>

이를 위한 구체적인 방안으로 첫째, 지방재정업무 혁신을 위해 세부사업 하위에 속성관리를 도입하여 사업을 체계적으로 구조화하고, 단절된 내·외부 간 업무 연계를 강화할 계획이다. 또한, 지방보조금 관리를 전자화하여 부정수급 방지 및 보조사업자 자격을 사전 검증할 계획이다. 참고로 지방보조금 관리에 관한 제도적 근거가 될 “지방보조금 관리에 관한 법률” 제정안이 현재 국회에 제출되어 있는 상황이다.

둘째, 데이터 기반의 의사결정 지원을 위해 재정정보의 전자적 연계 및 통합으로 신속·정확한 정책정보를 생성하고, 이를 통해 지방재무에 대한 예측을 구현할 계획이다. 따라서 차세대 시스템이 구축이 완료되면 자치단체 장은 수시로 해당 자치단체의 재정상황 및 향후 확충될 세입 규모 등을 체크할 수 있고 이에 근거한 정확한 의사결정을 내릴 수 있게 될 것이다.

셋째, 주민 맞춤형 정보공개 및 서비스를 위해 재정운용 범위를 확대하여 수요자 맞춤형 재정 사업 정보를 제공하고, 주민들의 지방재정운용 참여 요구를 수용할 수 있도록 주민참여 플랫폼을 구축할 계획이다. 즉 주민들이 원하는 사업을 주민들이 스스로 결정할 수 있도록 하므로 현재 지방자치단체에서 운영하고 있는 주민참여예산제도 등이 보다 내실 있게 운영될 수 있을 것이다.

#### <자료 4> 차세대 지방재정관리시스템 구축 내용

지방재정 업무 혁신	데이터 기반의 의사결정 지원						
<ul style="list-style-type: none"> <li>업무 간 정보 연계로 종합적 재정관리체계 구현</li> <li>사업 예산 및 속성 관리 구체화로 재정혁신 기반 마련</li> <li>세입·금융 연계로 재원별 정산, 자금 운용 효율화</li> <li>지방보조금 운영 전반 전자화 및 중복 부정수급 예방</li> <li>전자결재 전면 도입 및 전자적 정보관리 기반 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시간 재정 상황 분석 정보 제공으로 적시성 확보 및 자치단체 자체 재정관리 지원</li> <li>기용 재원, 재정 추이 등 의사결정 및 위기관리 지원</li> <li>범 국가 재정 통계 및 국제 통계 작성 지원</li> </ul>						
<p style="text-align: center;"><b>세입연계</b></p> <p>재정계획 → 예산 → 지출 → 결산</p> <p>전자결재</p> <p>지방보조금 관리 신설</p>	<p>현재 우리시의 기용재원은?</p> <p>〈의사결정자〉</p> <p>현재 우리시의 재정현황입니다.</p> <p>〈인공지능(AI)〉</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>기용재원</th> <th>재정추이</th> <th>성과정보</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>수입 : 0000억 원</li> <li>지출 : 0000억 원</li> <li>기용재원 : 00억 원!</li> </ul> </td> <td> <p>수입 (Red line) · 지출 (Blue line)</p> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>000개 사업(😊)</li> <li>00개 사업(😢)</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	기용재원	재정추이	성과정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>수입 : 0000억 원</li> <li>지출 : 0000억 원</li> <li>기용재원 : 00억 원!</li> </ul>	<p>수입 (Red line) · 지출 (Blue line)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>000개 사업(😊)</li> <li>00개 사업(😢)</li> </ul>
기용재원	재정추이	성과정보					
<ul style="list-style-type: none"> <li>수입 : 0000억 원</li> <li>지출 : 0000억 원</li> <li>기용재원 : 00억 원!</li> </ul>	<p>수입 (Red line) · 지출 (Blue line)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>000개 사업(😊)</li> <li>00개 사업(😢)</li> </ul>					
<p style="text-align: center;"><b>주민맞춤형 정보 공개 및 서비스</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>주민생활에 밀접한 개별 예산 사업 정보 맞춤형 검색</li> <li>주민참여를 지원하는 온라인 투표 플랫폼 구현</li> <li>신청에서 지급까지 사용자 중심의 보조금 포털 구축</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>최신 정보 기술 기반의 스마트시스템 구축</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>클라우드 기반 정보자원 통합관리로 운영 효율성 제고, 보안성·안정성 확보(데이터자주권 보호)</li> <li>지방재정 연계 하브 구축, 신기술 적용 범위 확대</li> </ul>						

넷째, 최신 기술 기반의 스마트시스템 구축을 목표로 정보 자원의 효율적 관리를 위해 중앙 집중형 클라우드로 구축하고, 빅데이터를 이용한 비정형 데이터 분석 등 신기술 기반의 업무지원과 강화된 보안체계를 서비스할 계획이다. 현재 각 자치단체별로 개별 서버를 구비하여 자료를 관리하고 있으나, 이를 통합해서 운영할 경우 관리의 효율성 및 관련 예산의 감축 등이 가능할 것이다.

이 밖에도 향후 차세대 지방재정관리시스템이 구축되면 지방재정의 건전성과 투명성을 확보하고, 표준 서비스 제공으로 지역 간 정보 격차를 해소할 수 있다. 또한 종이 없는 행정이 구현되며, 행정효율성 향상 및 민원서비스 수준이 제고될 것으로 보이고, 정보 자원의 효율적 운영과 보안성·상호운용성이 향상될 것으로 기대된다.

특히 현재 수기 관리 중인 지방보조금에 대해 전자화를 추진하여 중복·부정수급자를 사전에 차단하고 보조금 수급·집행내역을 주민들에게 실시간으로 투명하게 공개하여 주민에 의한 자율적 감시·통제 기능이 보다 강화되는 효과가 있으며, 지방보조금 시스템 구축 시, e나라도움과 정보공유 및 연계 활용체계를 구축함에 따라 보조금 관리 시너지효과가 증대될 것으로 예상된다.

#### 차세대 지방보조금통합관리시스템 주요 기능

- (내부) 보조금 관리 업무 효율화, (외부) 민간인용 지방보조금 포털사이트 구축
- 부정수급 근절을 위해 자치단체별 보조사업자·수급자 정보 공유, 정보 공시 확대
- 수급자격 사전 검증, 실거래 증빙 확인 후 자금 이체 등 구현(금융기관·국세청 등 연계)

행정안전부에서는 차세대 지방재정관리시스템을 차질 없이 구축하기 위해 올해 사업 추진 전 단계인 예비타당성 조사를 완료하고, 2020년부터 구축 예산을 확보한 후, 3년간 차세대 시스템을 구축하여 2023년부터 서비스를 개시할 계획이다.

2019년	예비타당성 조사 분석	
2020년	1단계 분석/설계/개발환경 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방예산 외 5개 부문 분석/설계</li> <li>• 예산·재무결산 및 통합 재정통계, 재무통계분석 등 결산 부문 분석</li> </ul>
2021년	2단계 구현/시험 및 장비 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자금관리 및 수입관리 등 자금운영 외 3개 부문 구현</li> <li>• 지방예산 및 지방보조금 부문 구현/테스트</li> <li>• 결산 부문 설계/구현</li> </ul>
2021년	3단계 예산, 보조금 오픈 및 테스트, 이관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방예산 및 지방보조금 부문 오픈 및 운영</li> <li>• 자금운영 외 4개 부문 테스트 및 데이터 이관</li> </ul>
2023년	개통	

# 2019 지방재정제도 운용방향





글 정종훈  
(행정안전부 교부세과장)



## I. 머리말

지방교부세는 자치단체가 주민들에게 행정서비스를 제공함에 있어, 부족하고 편재된 지방세원으로 인한 재정상의 어려움을 해결해주고, 자치단체 간 재정력 격차도 완화해주는 기능을 하고 있다. 내국세의 일정률을 법률로 정함으로써(법정률) 지방의 고유재원으로서의 성격을 갖고 있는 지방교부세는 특히 최근 지역균형발전과 사회적 가치 충족과 관련한 국민의 요구가 급증함에 따라, 자치단체별로 소요되는 재원의 공급처 이자 지방재정 형평화를 위한 마지막 보루(堡壘)로서 그 중요성이 더욱 커지고 있다.

2019년 지방교부세 총규모는 52조 4,618억 원으로, 최근 경기 회복세 지속에 따른 내국세 증가에 힘입어 2018년 45조 9,805억 원보다 6조 이상 증가하였다. 여기서는 국가와 자치단체 간 재정조정제도의 근간이라 할 수 있는 지방교부세 제도의 2019년도 운용 현황과 방향에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 2019년 지방교부세 현황

지방교부세는 내국세의 19.24%로 산정되는 정률분(定率分) 교부세, 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세, 담배에 붙는 개별소비세액의 35%를 재원으로 하는 소방안전교부세로 나뉘는데, 각각의 규모를 보면, 정률분 교부세 49조 749억 원, 부동산교부세 2조 8,494억 원, 소방안전교부세 5,375억 원이다. 이중 정률분 교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세로 나뉘는데, 가장 중요한 지방재정 보전(補墳)기능을 수행하는 보통교부세는 47조 6,026억 원이고, 특별교부세는 1조 4,723억 원이다.

### <2019년도 지방교부세 예산규모>

(당초예산 기준, 단위 : 억 원)

구분	'18예산	'19예산	증감	증감률
정률분 (19.24%)	계	437,831	490,749	52,918
	보통교부세(97%)	424,696	476,026	51,330
	특별교부세( 3%)	13,135	14,723	1,588
부동산교부세	17,801	28,494	10,693	60.1
소방안전교부세	4,173	5,375	1,202	28.8
총계	459,805	524,618	64,813	14.1

다만, 2019년도 소방안전교부세는 소방직의 국가직화 시점('19.7.1. 예정)과 연계하여 담배에 붙는 개별소비세액 증가분 15%p(20%→35%)의 절반만 예산에 반영되었다.

※ 보통교부세와 특별교부세 비율 변화  
(~'04년) 90.9:9.1, ('05년~'13년)  
96:4, ('14년~) 97:3

### 1. 보통교부세

#### 가. 보통교부세 제도 개요

보통교부세는 주민에 대한 기본적인 행정서비스 제공에 필요한 재원이 부족한 자치단체에게 교부되어 자치단체 상호 간의 재정력 격차를 완화해 주는 기능을 한다. 즉, 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 부족분을 기준으로 산정·교부하는 일반재원으로서, 지방교부세 전체의 90.7%를 차지한다. 여기서 일반재원이란, 자치단체가 어떤 재원을 용도의 제약 없이 재량껏 사용할 수 있다는 의미이다.

기준재정수요는 기초수요, 보정수요, 자체노력의 세 부분으로 구성되는데, 기초수요는 4개 분야(일반행정, 문화환경, 사회복지, 지역경제)의 16개 측정항목별 측정단위(인구수, 공무원 수, 행정구역 면적 등)에 각각 단위비용과 보정계수를 곱하여 합산함으로써 산정된다. 보정수요도 법정수요, 낙후지역 등 지역균형수요 그리고 사회복지균형수요 등 세 부분으로 구성되어 있으며, 자체노력은 인건비나 업무추진비, 행사·축제성경비 등 경상경비 절감 등에 대한 자구노력을 수요액으로 환산하는 항목이다.

기준재정수입액은 지방세 중 보통세 수입액의 80%로 산정하는 기초수입, 지방세 외의 경상세외수입, 일반조정교부금, 부동산교부세 등과 그 정산분의 80%로 산정하는 보정수입, 그리고 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소 등 세입 확충과 관련한 자체 노력 세 부분으로 구성된다.

이렇게 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 재정부족액이라고 하는데, 전국 보통교부세 교부단체의 재정부족액을 모두 합한 금액을 분모로, 제주특별자치도에 우선 교부될 3% 및 불교부단체에 교부될 분권교부세 보전분을 공제한 보통교부세 총액을 분자로 하여 조정률을 구한 후, 이를 자치단체별 재정부족액에 곱하면 보통교부세액이 산정되게 된다.

#### <보통교부세 산정절차 개요>

기준재정수요액	-	기준재정수입액	=	재정부족액	÷	보통교부세
기초수요 보정수요 자체노력		기초수입 보정수입 자체노력		조정률 : $\frac{\text{교부세총액(제주도 3%, 분권교부세분제외)}}{\text{재정 부족액 총액(불교부단체 제외)}}$		

이러한 산정과정에서 비중은 작지만, 자치단체의 적극적 재정운용을 위한 유인기제로서의 자체노력 항목의 역할이 중요하다. 특히 2018년 「지방교부세법」 시행규칙 개정을 통해 신설된 예산집행 노력도 항목은, 자치단체의 불용액이 과다하게 발생한 경우 당초 보통교부세 산정 시 반영되었던 해당 수요의 일부분을 차감하는 것('수입 정산'만 있던 기존 체계에 새로 '수요 정산' 개념을 도입)으로서, 재정부족액 보전이라는 보통교부세 제도의 취지를 좀 더 살릴 수 있을 것으로 보인다.

#### <보통교부세 자체노력 반영항목>

세출 효율화(9종)	세입 확충(7종)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인건비 건전운영</li> <li>• 지방의회경비 절감</li> <li>• 업무추진비 절감</li> <li>• 행사·축제성 경비 절감</li> <li>• 지방보조금 절감</li> <li>• 지방청사 관리·운영</li> <li>• 민간위탁금 절감</li> <li>• 일자리 창출</li> <li>• 예산집행 노력도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세징수율 제고</li> <li>• 지방세체납액 축소</li> <li>• 경상세외수입 확충</li> <li>• 세외수입체납액 축소</li> <li>• 탄력세율 적용</li> <li>• 지방세감면액 축소</li> <li>• 적극적 세원 발굴 및 관리</li> </ul>

## 나. 2019년 보통교부세 제도개선 내용

그동안 보통교부세 제도는 산정과정이 보다 객관화·합리화·형평화·단순화될 수 있도록 하는 데 중점을 두고 제도 전반에 걸쳐 개선과 보완을 지속적으로 추진해 왔다. 특히, 2019년에는 사회적 가치 실현을 위해 고용위기지역 지원, 폐기물 재활용 및 수질관리 등 환경보전, 낙후지역·인구감소지역 지원 등의 수요를 확대·반영하였으며, 자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 자체노력 분야를 일부 개선하였다.

### 〈기준재정수요 분야〉

#### ① 고용위기지역 수요 신설

최근 조선·자동차산업 경기의 침체로 인해 고용위기지역 또는 산업위기대응특별 지역으로 지정된 자치단체의 경우, 급격한 세수 감소, 부동산 경기 침체 및 지역경제 불황 등에 대한 별도의 재정지원이 필요하다는 점을 감안하여 고용감소지역 수요를 신설하였다.

#### ② 재활용 및 수질관리 관련 수요 확대

최근 발생한 ‘재활용 대란’ 이후 환경 분야에 대한 국민적 관심이 높아지고 있는 점을 반영하여, 기존 보통교부세 산정에 반영되었던 매립·소각 처리량 외에 재활용 처리량을 폐기물 처리 항목에 새로 포함시켰으며, 특히 분뇨·하수 등 수질정화 처리량을 환경보호 분야에 신설하였다.

#### ③ 낙후 인구감소지역 발전을 위한 보정수요 강화

성장축진지역, 접경지역 등 대표적인 낙후지역이자 인구감소지역의 발전을 위하여 기존 보정수요의 기중치를 10%p 확대(10%→20%)함으로써, 해당 자치단체의 발전이 실질적으로 추진될 수 있도록 하였다.

#### ④ 규제지역 면적 과다 단체 가중 수요 반영

자치단체의 전체 행정구역 면적에 비해 개발제한구역, 군사시설보호구역, 문화재 보호구역 등의 규제지역 면적이 과다한 경우, 해당 지역으로서 감수해야 할 기회비용이 적지 않을 뿐 아니라 발전사업 추진에도 상당한 애로가 있다는 점을 감안하여 해당 면적비율 구간에 따라 기존의 산정 수요량에 10~50%가 가중되도록 개선하였다.

### 〈 자체노력 분야 〉

#### ① 예산집행 노력도 신설

서두에서 기술한 바와 같이, 자치단체의 재정 집행률 저조 및 잉여금의 과도한 증가는 재원의 비효율적 사용뿐만 아니라 보통교부세 기준재정수요의 과다 산정이라는 문제를 발생시키기 때문에, 이를 해소하기 위해 동종 자치단체별 중위(中位)단체의 불용률보다 높은 자치단체에는 해당 수요를 감(減)정산하는 개념의 항목을 신설하였다. 여기서 중위단체란 자치단체를 순위대로 나열했을 경우 가장 중간에 위치하는 단체를 말한다.

#### ② 지방세 및 세외수입 체납액 축소 인센티브 신설

기존의 지방세·세외수입 체납액 축소와 관련된 세입확충 자체노력 항목이 ‘해당’ 자치단체의 과거 체납 누계액만을 기준으로 산정함으로써 당해 연도의 체납 축소 노력 을 평가받기 곤란하다는 의견을 수용하여, 동종 자치단체별 상위 50% 단체의 평균징수율을 초과하는 자치단체에 대한 인센티브를 부여하는 ‘상대’평가를 신설, 적극적 체납징수 노력을 독려키로 하였다.

### 다. 2019년 보통교부세 산정결과 개요

먼저, 보통교부세 불교부단체를 포함한 기준재정수요액은 126조 2,443억 원으로 전년 대비 15.4% 증가했고, 기준재정수입액은 76조 9,743억 원으로 13.3% 증가했다.

#### <2019년도 기준재정수요액과 수입액>

(단위 : 억 원)

구분	기준재정수요액				기준재정수입액			
	‘18년	‘19년	증감	%	‘18년	‘19년	증감	%
특별시	(128,706)	(144,634)	(15,928)	(12.4)	(138,815)	(165,686)	(26,871)	(19.4)
광역시	189,783	213,248	23,465	12.4	142,586	153,985	11,399	8.0
세종시	6,538	8,592	2,054	31.4	6,031	8,008	1,977	32.8
도	(207,381)	(237,981)	(30,600)	(14.8)	(156,256)	(169,573)	(13,317)	(8.5)
	141,872	160,597	18,725	13.2	78,151	84,565	6,414	8.2
시	(358,381)	(423,874)	(65,493)	(18.3)	(193,989)	(223,540)	(29,551)	(15.2)
	321,672	383,849	62,177	19.3	148,004	174,606	26,602	18.0
군	203,306	234,114	30,808	15.2	41,746	48,951	7,205	17.3
계	(1,094,095)	(1,262,443)	(168,348)	(15.4)	(679,424)	(769,743)	(90,319)	(13.3)
	863,171	1,000,399	137,228	15.9	416,518	470,114	53,596	12.9

※() 내서는 보통교부세 불교부단체 수치를 합산한 금액임

자치단체 유형별로 기준재정수요액 분포를 보면, 시가 가장 큰 33.6%(423,874 억/1,262,443억)를 차지하고, 그다음으로 도, 군, 광역시, 특별시 순으로 나타난다. 기준재정수입액에서도 시가 가장 큰 29.0%(223,549억/769,743억)를 차지하고 있으나, 그다음으로 도, 광역시, 특별시, 군순으로 나타나는데, 특히 군의 기준재정수요와 기준재정수입 간 불균형(18.5% 대 6.4%)은 열악한 재정상황을 잘 보여준다고 할 수 있다.

한편 보통교부세 조정률은 0.864로 전년의 0.915보다 0.041 축소되었는데, 이는 2019년 기준재정수요액 증가율이 기준재정수입액 증가율보다 크게 증가함에 따른 것이다.

$$2019\text{년도 조정률} = \frac{\text{보통교부세 } 458,329\text{억 원(제주3% 등 제외*)}}{\text{재정부족액 총액 } 530,285\text{억 원}} = 0.864$$

\* 제주도 3% 정률분(14,281억), 분권교부세 보전분(3,416억)

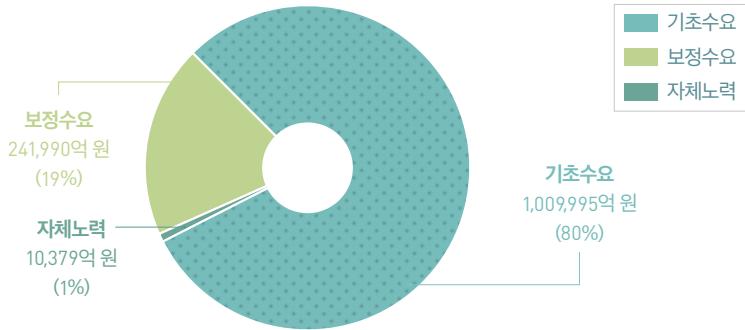
#### <연도별 조정률(재정부족액 충족률)>



기준재정수요액을 항목별로 보면, 기초수요가 100조 9,995억 원으로 80.0%를 차지하고 있으며, 전년도 88조 787억 원에 비해 14.7% 증가했고, 보정수요는 24조 1,990 억 원으로 19.2%를 차지하며 전년도 21조 577억 원에 비해 14.9% 증가하였다. 한편 자체노력은 1조 379억 원으로 0.82%를 차지하며 전년도 2,498억 원 대비 315.5%나 증가했는데, 이는 자치단체가 건전한 재정운영을 한 결과 인센티브가 전년(6,670억 원) 대비 4,759억 원(71.4%↑) 급증한데 기인한다.

보정수요는 지역균형수요 9조 9,521억 원, 사회복지균형수요 7조 5,214억 원, 조정교부금 5조 8,037억 원 등으로 구성되어 있다. 자체노력은 인센티브 1조 1,429 억 원과 폐널티 1,050억 원으로 구성되어 있는데, 인센티브는 지방보조금 절감 항목(8,929억 원), 폐널티는 행사축제성 경비 절감 항목(586억 원)에서 주로 발생한 것으로 나타났다.

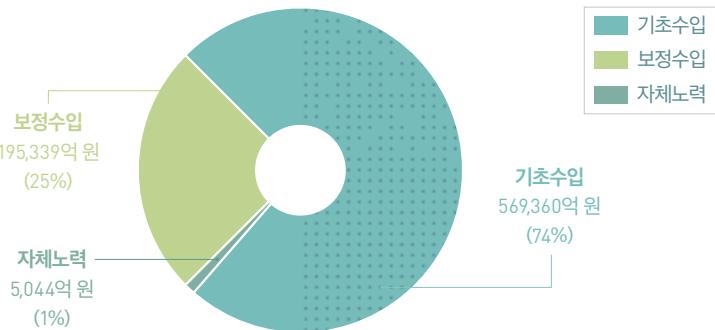
### <2019년도 보통교부세 기준재정수요액 구성>



기준재정수입액은 기초수입이 56조 9,360억 원으로 74.0%를 차지하며 전년도 48조 8,223억 원 대비 16.6% 증가하였고, 보정수입은 19조 5,339억 원으로 25.4%를 차지하고 있으며 전년도 18조 133억 원 대비 8.4% 증가하였다. 한편, 자체노력은 5,044억 원으로 0.7%를 차지하며 전년도 1조 1,068억 원 대비 54.4% 감소하였으나, 인센티브와 폐널티의 절댓값 합계(2조 6,899억 원)는 전년도(2조 7,111억 원)와 규모가 비슷하다.

보정수입은 지방세 정산분 6조 8107억 원, 조정교부금 5조 848억 원, 경상세외수입 3조 3,357억 원, 부동산교부세 2조 2,385억 원 등으로 구성되어 있다. 자체노력은 인센티브 1조 927억 원과 폐널티 1조 5,972억 원으로 구성되어 있는데, 인센티브는 경상세외수입 확충(4,558억 원)과 지방세징수율 제고(4,904억 원)에서, 폐널티는 지방세 체납액 축소(1조 1,710억 원)와 세외수입 체납액 축소(3,051억 원)에서 주로 발생한 것으로 나타났다.

### <2019년도 보통교부세 기준재정수입액 구성>



수요·수입 자체노력의 2019년 총규모(절댓값)는 3조 9,379억 원으로, 수요 자체노력 1조 2,497억 원(인센티브 1조 1,429억 원+폐널티 1,050억 원), 수입 자체노력 2조

6,899억 원(인센티브 1조 927억 원+페널티 1조 5,972억 원)으로 구성되며, 인센티브는 2조 2,356억 원, 페널티는 1조 7,022억 원이다. 자체노력 총규모는 전년 대비 1,426억 원(3.8%) 감소하였으며 인센티브는 증가하고 페널티는 감소하는 바람직한 방향으로 변화되었다.

#### <보통교부세 자체노력 규모 비교>

(단위 : 억 원, %)

반영항목		'18년	'19년	증감	증감률
계 (수요+수입)	인센티브	14,691	22,356	7,665	52.2
	페널티	23,262	17,022	- 6,239	- 26.8
수요자체 노력	인센티브	6,670	11,429	4,759	71.4
	페널티	4,172	1,050	- 3,122	- 74.8
수입자체 노력	인센티브	8,021	10,927	2,906	36.2
	페널티	19,090	15,972	- 3,117	- 16.3
합계(규모)		37,953	39,379	1,426	3.8

2019년도 보통교부세 규모는 47조 2,610억 원(분권교부세 보전분 3,416억 원 제외)으로, 자치구를 제외한 174개 자치단체 중 재정부족액이 발생한 168개 자치단체가 교부대상이다. 자치구는 특별·광역시 본청에 합산하여 산정되기 때문이다. 분권교부세 보전분은 보통교부세가 교부되지 않는 불교부단체(6개, 서울, 경기, 수원, 성남, 용인, 화성)에, 2014년까지 운용되었던 분권교부세의 일정 뜻을 기준으로 교부되는 재원을 말하며, 2019년도에는 총 3,416억 원(서울 1,492억 원, 경기 1,641억 원 등)이 교부된다.

#### <2019년도 보통교부세 산정결과 자치단체 유형별 분포>

(단위 : 억 원, %)

구분	'18년 산정액	'19년 산정액	증감액	증감률	비고 (최고/최저)
소계(167)	408,892	458,329	49,437	12.1	
특별시(0)	-	-	-	-	
광역시(6)	43,207	51,224	8,017	18.6	부산 10,746/울산 3,958
세종시(1)	464	505	41	8.8	-
도(7)	58,333	65,719	7,386	12.7	경북 11,833/경남 6,930
시(71)	158,986	180,895	21,909	13.8	안동 5,306/하남 146
군(82)	147,902	159,986	12,084	8.2	해남 3,552/기장 665
제주도(1)	12,741	14,281	1,540	12.1	
합계(168)	421,633	472,610	50,977	12.1	

자치단체 유형별 교부액의 비중을 보면, 기준재정수요와 기준재정수입 간 차이인 재정부족액이 가장 큰 시가 18조 895억 원으로 가장 큰 비중(38.3%)을 차지하고 있으

며, 군은 15조 9,986억 원으로 33.9%, 도가 6조 5,719억 원 13.9%로 그다음을 차지하고 있다. 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 보통교부세 총액의 3%를 먼저 교부받는다.

## 2. 특별교부세

특별교부세는 보통교부세 산정 시 반영할 수 없었던 자치단체별 개별적 사정에 따라 발생하는 수요 또는 보통교부세 산정 이후의 지방재정 여건 변동으로 인한 예기치 못한 수요에 충당하는 재원으로서, 보통교부세 산정과정에서 발생하는 획일성과 일회성을 보완하여 지방교부세 제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 장치라고 할 수 있다.

2019년도 재원규모는 총 1조 4,722억 원으로 전년 대비 1,587억 원이 증가되었는데, 지역현안수요 5,889억 원(특별교부세 재원의 40%), 국가지방협력수요 1,472억 원(10%), 재난관리수요 7,361억 원(50%) 등 세 가지 영역으로 구분 사용된다.

당초 특별교부세의 3개 수요는 모두 행정안전부가 통합 운용해 왔으나, 2014년 조직개편으로 분리 신설된 국민안전처에서 재난관리수요를 관장하도록 하고 나머지 2개 수요만 행정안전부(구 행정자치부)에서 관장하도록 변경('15년~'17년 7월) 되었는데, 2017년 국민안전처가 다시 행정안전부로 통합된 후에도 그 운영은 국민안전처의 후신인 행정안전부 재난안전관리본부에서 맡고 있다. 다만 특별교부세 전체적인 효율성 제고를 위해 지역현안수요와 재난관리수요를 연계하여 운용하고 있다.

### <2019년도 특별교부세 예산 및 지원분야>

(단위 : 억 원)

수요별	비율	'18년	'19년	증감	지원분야
지역 현안	40%	5,254	5,889	635	<b>자치단체 지역현안사업</b> - 도로, 복지관 등 지방공공시설
국가 지방 협력	10%	1,313	1,472	159	<b>국가적 장려사업 및 지역 역점시책 등</b> - 지역경제 활성화, 주민생활 안정, 지방행정 기능 강화 등 - 행정·재정 우수 자치단체 재정지원 등
재난 관리	50%	6,568	7,361	794	<b>재난복구 및 예방사업</b> - 응급복구, 항구복구, 재난 및 안전관리사업
<b>총계</b>		13,135	14,722	1,587	

### 3. 부동산교부세

부동산교부세는 서민 주거안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산세제 개혁방안으로 2005년 12월 도입된 종합부동산세를 재원으로 하여 자치단체에 배분된다. 2009년까지는 부동산세제 개편에 따른 세수감소분(시·도는 취·등록세, 시·군·구는 재산세)을 우선 보전한 후, 나머지를 시·군·구(제주특별자치도 포함)에 배분하였는데, 2010년 지방소비세가 시·도세로 도입되면서부터는 그 전액을 시·군·구(세종특별자치시는 '12년부터 포함)에 교부하도록 변경되었다.

비록 부동산교부세의 재원은 국세이지만, 세원 자체가 지방세(주택, 토지 등)를 근원으로 하기 때문에 자치단체 고유재원이라고 할 수 있으며, 국가가 그 사용목적을 제한하거나 조건을 붙이지 못하는 일반재원이다. 배분기준은 재정여건 50%, 사회복지수요 35%, 지역교육수요 10%, 부동산보유세 규모 5%를 적용하는데, 제주특별자치도는 「지방교부세법」에 따라 부동산교부세 총액의 1.8%를 먼저 교부한다.

#### <최근 10년간 부동산교부세 재원규모>

(단위 : 억 원)

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
교부액	10,221	10,620	11,214	11,630	11,391	14,104	14,457	15,328	17,801	28,494

부동산교부세는 2009년에 헌법재판소의 종합부동산세 세대별 합산 과세방식에 대한 '일부위헌' 판결, 1주택 장기보유에 대한 과세에 대한 '헌법불합치' 판결의 영향으로 그 규모가 2조 원가량 감소함에 따라, 국가가 자치단체의 재정충격 완화를 위해 목적예비비 1조 8,600억 원을 보전해 주었다. 2010년부터는 이러한 지원이 없어져 그 규모가 1조 원 대로 대폭 감소되었으나 점차적으로 재원규모가 성장하고 있으며, 특히 2018년 주택시장 안정화대책 등의 시행으로 종합부동산세가 대폭 인상됨에 따라 2019년도 예산에는 전년 대비 1조 693억 원 증가한 2조 8,494억 원이 반영되었다.

### 4. 소방안전교부세

소방안전교부세는 당초, 지방재정 여건 악화에 따라 주민의 생명과 재산보호에 직결되는 소방과 주민 안전관리 재원 확보의 어려움, 특히 119 소방장비 노후화 및 화재진압여건 악화 등 소방서비스의 원활한 수행의 곤란이라는 문제를 해결하고자, 담배 가격 인상에 맞추어 지방세의 목적세인 '소방안전세' 도입을 위한 「지방세기본법」 및 「지

방세법」개정을 추진하였으나, 법안 검토과정에서, 국세인 개별소비세의 20%를 그 재원으로 하는 소방안전「교부세」로 변경되었다(14.12월 「지방교부세법」개정).

2015년부터 운용된 소방안전교부세 역시 2014년 조직개편으로 인해 분리 신설된 국민안전처에서 관장(15년~'17년 7월)해 왔으며, 2017년 국민안전처가 다시 행정안전부로 통합되면서 국민안전처의 후신인 행정안전부 재난안전관리본부에서 운영을 맡고 있다.

2019년도 예산은 5,375억 원으로 전년 대비 1,202억 원 증가하였는데, 이는 소방직의 국가직화와 관련하여 그 인건비 충당을 위해 담배에 붙는 개별소비세율을 당초 20%에서 35%로 인상한 것이 주요인이다. 다만, 2019년도 예산에는 소방직의 국가직화 시점(7.1. 예정)을 감안하여 개별소비세율 인상분 15%p의 절반만 반영되었다.

소방안전교부세의 배분기준은 자치단체의 소방 및 안전시설 현황, 소방 및 안전시설 투자 소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등을 감안하여 운용하고 있다(「소방안전교부세 교부기준 등에 관한 규칙」). 한편, 2017년 12월에는, 자치단체의 소방시설·장비의 보강을 위해 당초 2017년까지 소방안전교부세의 75% 이상을 소방분야에 사용토록 하였던 특례규정을 2020년까지 3년간 연장하도록 「지방교부세법」시행령 부칙을 개정하였다.

#### <소방안전교부세 재원규모>

(단위 : 억 원)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
교부액	3,141	4,147	4,588	4,173	5,375

#### 5. 지방교부세 감액(減額)제도

지방교부세 감액제도는 교부세를 받는 자치단체가 법령을 위반하여 예산을 지출하거나 수입징수를 태만히 한 경우에 교부세를 감액하는 재정적 페널티를 부과함으로써 지방재정 운영의 건전성과 책임성을 확보하기 위한 제도로, 2004년도분 보통교부세 부터 반영되고 있다(01.12월 「지방교부세법」시행령 개정).

최근 자치단체의 재정규모가 크게 증가하는 추세에 있고 이에 상응하여 각 자치단체에서는 한정된 재원을 투명하고 효율적으로 사용하기 위해 노력하고 있으나, 일부에서는 여전히 관계 법령에서 정한 절차를 준수하지 않고 예산을 집행하거나 세입 등의 징수를 태만히 하여 재정손실을 초래하는 사례가 확인되고 있다.

이러한 법령 위반 과다 경비지출이나 수입 징수태만 등의 행위가 감사원 감사, 정부합동감사 등에서 확인되면, 이에 대하여 해당 자치단체가 소명할 수 있는 기회를 주어 법령 위반사항 및 사실관계 등을 재차 확인하고, 관계부처 의견수렴을 거쳐 민간위원회으로 구성된 「지방교부세위원회」 내 감액분과위원회의 심의를 거쳐 감액 여부 및 금액을 결정하게 된다.

이후 지방교부세 감액 결정 내용은 '지방재정365'를 통하여 국민들에게 공개되며, 감액된 재원의 일부는 건전하게 재정을 운영한 우수 자치단체들에게 인센티브로 지원되고, 나머지는 감액되지 않은 다른 자치단체들에게 보통교부세 산정비율에 따라 보전 재원으로 배분된다.

2014년 이후 자치단체의 법령위반 지출 등으로 인한 감액 심의건수가 크게 늘어나면서 감액금액도 증가해 왔으나, 2017년부터는 감액 반영금액 및 심의건수가 크게 감소하고 있다. 이는 행정안전부가 지난해부터 교부세 감액제도에 대한 이해도 제고를 위해 자치단체 공무원을 대상으로 권역별 설명회를 개최하거나, 주요 사례들을 모아 감액사례집을 발간하는 등 교부세 감액제도가 건전하고 효율적인 지방재정 운영을 위해 기여할 수 있도록 자치단체와의 협력을 강화해 오고 있는 결과로 보여진다.

#### <최근 5년간 지방교부세 감액 심의 현황>

(단위: 건, 억 원)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
심의건수	1,411	1,503	1,623	1,612	1,122
감액반영금액	303	382	489	308	259

### III. 맷음말

문재인 정부는 지방자치 발전을 위해 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'이라는 국정과제를 추진하고 있다. 이는 자치분권의 성공 여부가 재정분권의 뒷받침 없이는 가능하지 않다는 것을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 재정분권 1단계('19년~'20년)에서는, 지방소비세율을 현재의 부가가치세의 11%에서 2019년에는 15%로, 2020년에는 21%로 인상하고, 소방안전교부세율은 현재 담배에 붙는 개별소비세의 20%에서 2019년에는 35%로, 2020년에는 45%로 인상하며, 국세:지방세 비율을 2022년까지 7:3으로 한다는 등 일련의 성과를 보이고 있다('18. 10. 30. '재정분권 추진방안 합의문' 발표).

또한, 재정분권 2단계('21년~'22년)에서 분권세 도입에 따른 지방재정조정제도의 개편이나 중앙정부 기능의 추가 이양 외에도 국세의 지방세 이관, 지방교부세 법정률 인상 등 추가적인 지방세수 확충방안 등도 같이 논의될 예정이므로, 이에 따른 중앙-지방 간 재정적 관계에 맞추어 지방교부세 제도의 역할도 달라져야 할 것이다.

합의문 발표 전후 지방소비세 배분을 둘러싸고 시·도별 갈등이 빚어졌던 바와 같이, 지방세만 확충하는 경우에는 지역균형발전을 위한 일정한 수준의 분배 장치를 마련한다고 하더라도 재원의 특성상 불가피하게 지역 간 재정격차를 확대시킬 것이 거의 분명하기 때문에, 균형재원으로서의 지방교부세 기능은 더욱 강조될 것으로 보인다.

이 외에도 지방교부세 특히 보통교부세는 또 다른 숙제를 보다 적극적으로 해결해야 할 시점이라고 하겠다. 즉, 그간 제도 운용 과정에서 제기되었던 내·외부의 지적, 즉 자치단체 참여의 부족, 지방재정 확충 및 자율성 확대에 따른 자치단체의 자구노력 강화, 복잡한 산정항목 개선을 통한 예측 가능성 제고, 자치단체의 예·결산 연계 산정의 필요성 등에 대한 대응방안을 조속히 마련해야 하는 것이다.

따라서, 행정안전부는 「지방교부세위원회」 외부위원 수를 당초 13명에서 19명(지방 4대 협의체 추천 전문가 추가 및 관계부처 실장급 위촉)으로 늘리고, 의견수렴의 창구도 현재보다 다양화하기로 하였다. 또 보통교부세 교부결정통지 시기를 매년 12월 말에서 자치단체 예산편성 시기(10월 초순)까지로 당겨 자치단체 예산편성 및 집행에 도움이 되도록 하였다. 특히, '지방교부세 정보화시스템'을 2019년내로 구축하여 교부세 산정 및 집행관리상의 인력과 시간 소모를 줄이는 한편 산정의 단순화와 객관성은 물론 분석도구로서의 유용성을 제고하기로 하는 등 보통교부세의 기능을 정상적으로 발휘하기 위한 노력을 추진하고 있다.



# 2019

## 지방교부세 제도의 운용방향



글. 김종범  
(행정안전부 회계제도과장)



## I. 머리말

정부는 지난해 10월 지방의 자율성과 책임성을 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 재정분권 추진방안을 확정 및 발표하였으며, 아울러 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 국정과제로 설정하였다. 재정분권의 기본원칙으로는 ‘지역의 자율성과 책임성을 높일 수 있도록 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하고, 재정격차가 심화되지 않고 균형발전을 촉진할 수 있도록 지역 간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 하는 한편, 재정분권의 성과가 조속히 실현되도록 지역의 자율성 강화와 균형발전을 위한 근본적인 제도개편을 추진한다’는 것이다.

이로 인해 지방자치단체의 권한이 국가에서 지방으로 대폭 이양되어 자율성 확대 등에 따른 책임성이 강조되고 있는 시점에 있다. 따라서 지방회계·계약 및 공유재산제도에 있어서도 지방재정집행 절차의 투명성 및 효율성 확보 등을 위해 주민이 알기 쉽도록 결산보고서 및 체계 개편, 전자결재, 전자서고 등의 지방회계 운영시스템의 효율적 개선, 지방자치단체의 특성에 맞게 지방자치단체 재무회계 규칙(훈령)을 전면 개편하는 한편, 지역경기 활성화 등을 위해 최근 5년간 지방재정 신속집행 최대 수준의 목표율 58.5%를 설정하여 추진한다. 지방계약의 경우는 공공구매조달의 혁신제품 초기시장 진입의 마중물 역할을 통해 혁신성장을 지원하고, 경쟁력이 열악한 중소기업 및 지역 업체의 보호·육성을 통해 상생 발전을 극대화하며, 부정행위자의 제재 강화 등을 통해 공정경쟁을 확보하는 방향으로 제도를 개선할 계획이다.

또한, 공유재산제도에 있어서도 지방자치단체 소유 재산과 물품의 체계화·전문화 된 관리를 위한 분법 추진, 사회적 취약계층을 대상으로 공휴일 등에 공용차량 무상 대부 등의 공유경제 체제를 도입, 공유재산관리 시스템 개선 및 대국민 서비스 강화, 공유재산 활용가치 증대를 위한 위탁관리 시범사업 등을 추진할 계획이다.

## II. 2019년도 지방회계·계약 및 공유재산제도 운용방향

### 1. 지방회계 및 결산제도 개선추진

#### 가. 주민이 알기 쉽도록 결산보고서 및 체계 개편

지방자치단체의 예산과정은 예산편성 및 심의·확정, 예산집행, 결산으로 3년의 과정을 거친다. 지방자치단체 결산은 예산과정의 마지막 절차로서 1회계연도 내에 실질적으로 돈이 들어오고 나가는 수입과 지출상황을 기록하여 종합적으로 정리·확정하는 단계로서 매우 중요한 과정이다. 그러나, 지방자치단체의 결산서는 이해하기 어려운 회계용어와 구성체계가 복잡하여 결산서와 첨부서류(24종)가 수천 페이지<sup>1)</sup>나 되는 등 지나치게 많은 정보를 제공함으로써, 오히려 결산서 활용도가 떨어지는 결과를 초래하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 2019년도에는 주민이 알기 쉬운 결산보고서를 전 자치단체가 작성하도록 의무화하고, 유사 중복된 정보를 통합하는 등 결산서 체계도 개편해 나갈 계획이다.

우선, 해당 지방자치단체만의 결산정보를 단순하게 담아냈던 '결산서 개요편'을 주민이 알기 쉽게 핵심정보 위주로 작성한 '결산요약보고서'로 대체한다. '결산요약보고서'는 자산, 부채, 순세계잉여금 등 주민의 관심 항목에 대한 연도별 추이와 유사 지방자치단체 간 비교가 가능한 그래프나 도표를 활용하여 주민의 눈높이에 맞춰 작성한 총괄 설명서이다. 지난해에 광역 자치단체는 주민이 알기 쉬운 결산보고서를 의무적으로 작성하고, 기초 자치단체는 선택적으로 작성하도록 하여 27개 자치단체가 시범 작성을 하였고, 이 중 10개의 자치단체를 우수단체로 선정<sup>2)</sup>하여 행정안전부 장관 표창과 인증패를 수여한바 있다.

1) 광역자치단체 : 평균 2~3천 페이지, 기초단체 : 평균 1~2천 페이지

2) 광역 자치단체는 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 경기도, 충청남도이며, 기초 자치단체는 경기 용인시, 경기 부천시, 경기 화성시, 충북 청주시, 경북 김천시가 선정되었다.

### <그림 1> 주민이 알기 쉬운 결산보고서

#### □ 결산서개요편(개편 전)\_ 최근 3년간 부채 현황

(단위 : 백만 원, %)

구분	2015		2016		2017	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
유동부채 <sup>a)</sup>	35,366	14.35	52,827	19.12	40,515	19.43
장기차입부채 <sup>b)</sup>	156,001	63.31	104,228	37.73	86,407	41.44
기타유동부채 <sup>c)</sup>	55,053	22.34	119,220	43.15	81,604	39.13
계	246,421	100	276,275	100	208,527	100

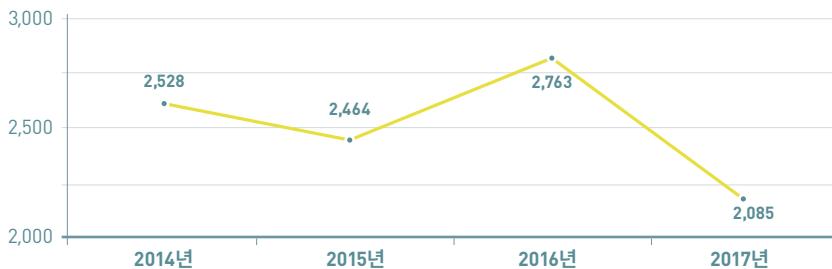
a) 단기차입금, 유동성장기차입금, 유동성지방채증권 등

b) 장기차입금, 지방채증권 등

c) 토지급여충당부채, 기타비유동부채 등

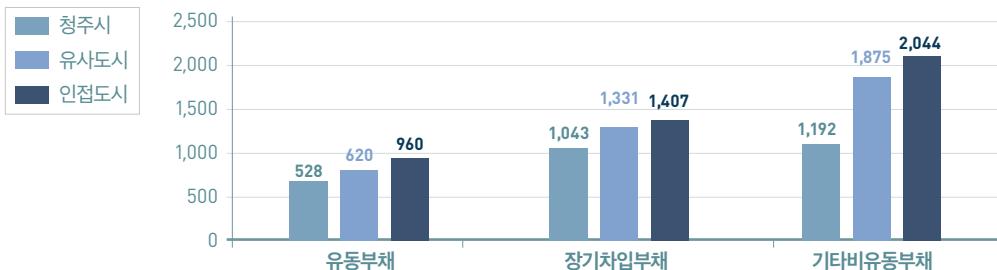
#### □ 결산요약보고서(개편 후)\_ ①최근 4년간 부채 추이

(단위 : 억 원)



#### □ 결산요약보고서(개편 후)\_ ②부채(유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채)

(단위 : 억 원)



해외 사례를 보면, 미국의 주민용 연간재무보고서(PAFR)가 있으며, 대표적인 도시의 보고서는 노스캐롤라이나주(Financial Highlights, 우수보고서 선정 18회)와 플랭클린카운티(Annual Financial Report, 우수보고서 선정 20회)가 있다.

#### 미국 주민용 연간재무보고서(PAFR, Popular Annual Financial Report)

- 주민용연간재무보고서(PAFR)는 감사를 받지 않고 지방정부가 자율적, 독창적으로 작성하며, 결산서 중 핵심정보를 어려운 회계용어 대신 쉬운 용어, 그림, 도표 등을 활용한 10~20페이지 정도의 단체로운 보고서를 작성·공개함
- 매년 정부회계담당공무원연합(GFOA)에서 주민용 연간재무보고서 중 우수보고서를 선정하여 증서를 부여하고 연합회 홈페이지에 우수 지방자치단체의 사례로서 공개함

다음으로, 정책목표에 대한 성과가 예산을 통해 제대로 관리되고 있는지 주민이 쉽게 확인할 수 있도록 결산서 체계를 개편한다. 그간, 결산서의 구성항목으로서 부서별 세출조사와 성과보고서가 분리 배치되어 주민 등 정보이용자 입장에서 성과지표의 설정의 적정성은 물론, 예산 집행 상황과 성과 달성을 연계성을 고려하기 어려웠다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 세출결산의 사업별 조사와 성과보고서 요약자료를 함께 편제하여 주민이 예산 성과의 달성을 파악하는 데 용이하게 한다.

마지막으로, 결산서의 복잡한 구성과 유사·중복된 정보를 통합하여 분량을 30%<sup>3)</sup> 까지 감축하고 결산서 첨부서류도 24종에서 22종으로 감축한다. 사업별 예산제도의 취지에 맞게 결산서 체계를 세부사업까지 구분되도록 하고 인건비, 일반운영비 등 품목별 항목을 삭제하는 한편, 결산서 첨부서류인 세출예산 집행잔액 현황을 세출결산서의 사업별 조사와 통합하여 결산정보를 알기 쉽게 재구성하고 분량을 대폭 줄이는 등 결산서 체계를 개편할 계획이다.

지방자치단체의 결산서 체계개편의 핵심은 회계정보에 대하여 지역주민, 지방의회 등 다양한 이용자가 쉽게 접근하고 이해하도록 하는 데 있다. 2020년까지 결산서 체계개편이 마무리되면 지방분권 시대에 결산서가 자율통제 수단으로서 제 기능을 발휘하여 지방재정의 투명성과 책임성이 한층 강화될 것으로 기대한다.

#### 나. 전자결재, 전자서고 도입 등 지방회계운영시스템의 효율적 개선

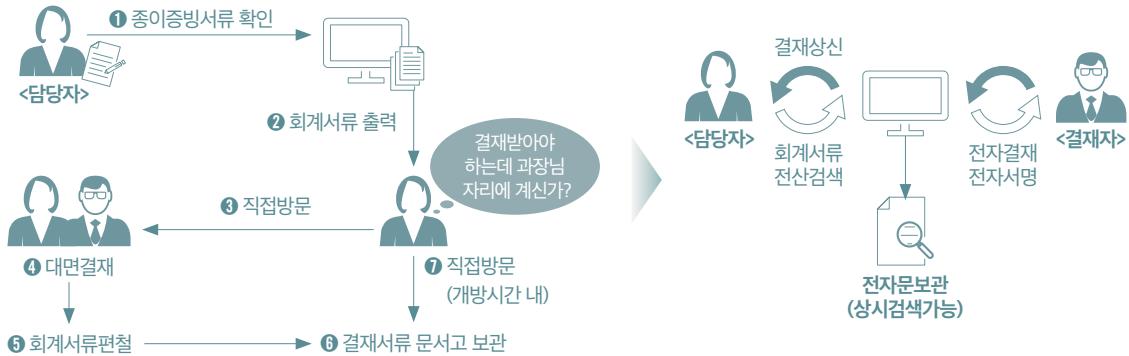
지방자치단체의 회계처리 및 결산은 지난 2008년도 지방재정관리시스템(이하 ‘e-호조’라 한다)이 개발되면서 예산편성 및 배정관리, 지출관리, 결산, 통계관리 등 재정운영에 대한 투명성과 효율성이 향상되었다. 그러나 2008년도 이후 10년이 흐른 지금까지도 회계서류에 인장을 날인하고 증빙서류를 종이로 보관하는 한편, 전자결재와 대면결재를 중복으로 수행하는 등 재정관리에 있어 제도적·시스템적으로 낙후되어 있는 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2019년도에는 ‘지방회계운영시스템의 효율적 개선 방안’을 마련하여 시행할 계획이다.

우선, e-호조 전자결재시스템, 전자서명제, 전자문서를 보관하는 전자서고 등을 올해 8월까지 개발하여 광역자치단체 시범운영을 거쳐 2020년에 전면 시행할 계획이다. 이 시스템이 개발되면 회계서류에 인장을 날인을 받거나 대면결재를 받는 불편함과 종이문서가 상당 부분 사라지게 되며, 전자서고에서의 자료검색이 훨씬 편리해져 공무원들의 업무처리 시간과 비용이 절감<sup>4)</sup>될 뿐만 아니라, 회계처리에 대한 책임성과 투명성이 강화된다.

3) 대전광역시 결산서(FY2017) 기준 약 700페이지 축소(△35%)

4) 연간 회계처리건수 13,868천 건, 공무원 인건비 및 종이비용 절감

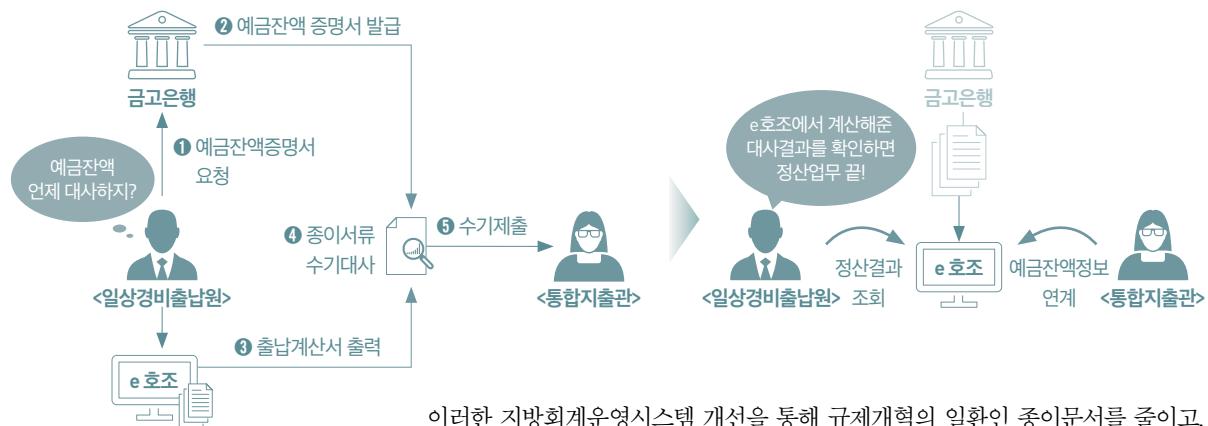
&lt;그림 2&gt; 지방회계운영시스템 개선(전과 후 비교)



참고로, 지난해 11월에 지방자치단체가 신용카드를 사용할 때 소상공인 등이 발행해 주는 종이영수증 보관 제도를 폐지하였다. 이는 음식점·문구점 등 소상공인도 신용카드 사용정보를 카드사와 연계시켜 전자영수증이 지출서류에 자동으로 첨부하게 됨으로써, 종이영수증을 발급하는 불편함이 줄어들게 되었다.

다음으로, 일반운영비, 여비 등 일상경비의 교부·정산방식을 전산화하여 업무 효율성을 높이고, 부서별로 분산되어 있는 자금을 통합 관리하여 이자수입이 증대될 수 있도록 금융기관과 협의를 통해 올해 8월까지 시스템을 개선할 계획이다.

&lt;그림 3&gt; 일상경비 교부 및 정산 절차(전과 후 비교)



이러한 지방회계운영시스템 개선을 통해 규제개혁의 일환인 종이문서를 줄이고, 공무원의 일하는 시간을 단축시키는 등 많은 사회적 비용이 절감될 것으로 기대하면서, 지방회계운영시스템의 전자화는 업무효율성을 높일 뿐만 아니라, 부정한 회계처리를 사전에 예방하는 효과도 있어 재정운영의 투명성을 더욱 높일 수 있을 것으로 본다.

## 다. 「지방자치단체 재무회계규칙」(행정안전부 훈령) 전면 개편

지방자치단체 재무회계규칙은 「지방회계법시행령」 제64조 제2항에서 위임된 규칙(행정안전부 훈령)으로, 지방자치단체의 예산, 회계, 자금관리, 결산 등 지방재정의 전반적인 사항을 다양하게 규정하고 있는 중요한 행정규칙이다. 그러나, 지방재정의 규모와 제도가 점차 확대되고 전산화가 진행되면서 현실에 맞는 제도개선이 요구되고 있다.

첫째, 161개의 방대한 조문과 수많은 서식으로 구성되어 있고 다른 규정과 유사 중복내용이 포함되어 있다. 또한, 개별 기준에 근거를 정하여 운영하는 제도들이 생겨나면서 시대적 변화의 흐름에 뒤처지는 현상이 발생하고 있다.

둘째, 개별 자치단체의 규칙이 행정안전부 훈령과 비슷하게 표준안 형태로 정하고 있어 지방의 자율성을 제약하고 있는 실정이다. 또한, 행정안전부 훈령이 발령되면 즉시 시행되어야 하는데, 개별 자치단체가 규칙을 개정해야만 비로소 시행되는 등 비효율적으로 제도가 운영되고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 2019년도에는 지방자치단체 재무회계규칙의 틀, 서식, 제도 운영방식 등을 전면적으로 개편할 계획이다.

우선, 지방자치단체의 자율성을 강화할 계획이다. 지방자치단체가 결정할 수 있는 규정은 지방의 특성을 반영할 수 있도록 위임 또는 이양을 하여 자율성을 강화해 나갈 계획이다. 예를 들면, 「지방자치단체 재무회계규칙」 제21조의 예산집행품의 전결기준은 자치단체별 예산규모, 인구수, 공무원 수 및 조직구성이 다른데도 시·도, 시·군·자치구로 획일적으로 구분되어 있어 비효율적으로 운영되고 있다. 이러한 규정들을 찾아서 지방에 이양하여 자율적으로 결정할 수 있도록 할 계획이다.

다음으로 지방재정여건 변화에 신축적으로 대응하는 것이다. 행정안전부의 훈령은 전국적 공통사항만을 존치시켜 규정을 축소하고, 그 외에는 지방으로 위임 또는 이양하여 개별 자치단체가 필요 시 자체적으로 규칙을 개정하여 시행할 수 있도록 개선해 나갈 계획이다.

마지막으로 유사 및 중복적인 조문을 통합하거나 삭제하고 별표로 알기 쉽게 정리하고, 불필요한 서식 및 서류를 축소하여 이해하기 쉽게 구성할 계획이다.

&lt;그림 4&gt; 지방자치단체 재무회계규칙 개편안

지방자치단체 재무회계규칙					현행	개선
행정부 훈령 (161개 조문)		지자체 규칙 (161개 조문)		표준안형태		
훈령	지방이양	삭제	규칙	삭제	지방이양, 유사·증복삭제	

## 2. 지방재정 신속집행 추진

신속집행은 상저하고(上低下高)의 경기흐름에 대응하여 상반기 침체된 지역경기를 지방재정 신속집행을 통해 민간 경기의 불확실성을 줄여 민간투자 및 소비를 진작시키고, 또한 연말 집중 재정집행 등의 비효율성 및 효과성을 향상시키기 위해 지난해에 이어서, 올해 상반기에는 최근 5년간<sup>\*</sup> 지방재정 신속집행 최대 수준의 목표율 58.5% 설정하고 목표 달성을 위해 특단의 대책을 강구, 강력히 추진할 계획이다.

\* ('14) 55.50% → ('15) 56.50% → ('16) 58.00% → ('17) 56.50% → ('18) 57.0% → ('19) 58.5%

상반기 지방재정 신속집행 대상액은 지난해 179조 원보다 14.5% 늘어난 205조 원 규모로서 상반기 목표율 58.5%인 119조 원을 집행할 계획이고, 지역경제의 과급효과 큰 일자리 창출 관련 사업은 대상액 16조 원 대비 목표율 66.0%인 10.5조 원을 집행할 계획이며, 또한 국고보조SOC사업은 대상액 3.8조 원 대비 목표율 55%인 2.1조 원을 집행 목표로 설정하고, 일자리 확충 및 사회기반시설 등에 대한 지역경제 활력 제고를 위해 총력 추진할 계획이다.

&lt;2019년 상반기 신속집행 대상액('19.2.25 현재, 총계기준)&gt;

구분	계	일반회계	특별회계	기금	공기업
집행대상액	204.9조	160.6	23.7	1.5	19.1

특히, 지방재정 신속집행에 대해 자치단체의 업무 부담을 경감하고 효율적인 추진을 위하여 상반기 실적평가 지표를 개선하여 재정집행 평가비중을 95%→50%, 일자리 사업 평가비중 3%→45%, 국고보조SOC사업 평가비중을 2%→5%로, 연간 평가 횟수를 3회(1분기, 상반기, 하반기) → 2회(상반기, 하반기)로, 우수 자치단체 평가 재정 인센티브를 70억 원 → 50억 원으로 축소하였다.

지방재정 신속집행 중점 추진사항으로는 먼저, 1분기 내에 추경을 최대한 앞당겨 확장적 재정 지출을 위해 지방소비세 인상분, 교부세 증가분 미편성액 등 약 10조 원+α 을 활용, 일자리 및 생활 SOC사업 등에 조기 투입될 수 있도록 하며, 광역자치단체 50 억 원(기초 30억 원) 이상 사업의 집행 관리를 위해 지방재정관리시스템(e호조)을 개선하는 한편, 사업별 추진상황 점검 및 부진단체·부진사업에 대해 「현장점검 특별반」을 운영하여 맞춤형 집행 관리를 강화한다.

또한, 긴급입찰 시 소요기간의 최대한 단축 공고, 선금 계약금액의 70% 이내 지급, 적격심사 기간 단축 등 「지방재정 신속집행 추진 지침」 및 「적극행정 면책제도(감사원)」를 적극 활용하고, 각종 회의체 등을 활용한 집행 독려, 중앙 및 지방 「지방재정신속집행지원단」을 통해 추진상 문제점 및 애로사항 파악 및 지원하는 한편, 우수 자치단체에 대해서는 기관장 표창 및 재정 인센티브(특교세)도 지원할 방침이다.

### 3. 지방계약제도

#### 가. 혁신성장의 제도적 기반 마련 및 동력 제공을 통한 혁신제품 공공구매 확대

혁신성장은 민간이 주도해야 하는 것이지만 정부와 지방자치단체가 공공부문에서 혁신제품의 초기 판로를 열어주는 기반을 마련해 주어야만 동력을 받아 혁신제품 구매가 활성화될 것이므로 이를 위해서 지방계약법령을 개선할 계획이다.

지난해 상용화된 혁신제품 구매확대를 위해서 친환경 액상 제설제, 스프링을 이용한 육각 낙석방지망 기술제품 등 방재신기술 제품을 수의계약으로 집행 가능하도록 지방계약법 시행령을 개정한바 있다.

금년에는 상용 혁신제품 구매확대를 위해 창업기업 및 벤처기업을 대상으로 제한 경쟁입찰이 가능토록 하고, 시제품 구매확대를 위해서는 시제품에 대한 시범구매제도 도입 및 시제품의 현장검증 등을 통해 합격한 제품을 수의계약이 가능하도록 할 계획이며, 시장에 없는 물품에 대해서는 경쟁적 대화방식을 도입하는 등 혁신제품의 판로를 지원할 것이다.

## 나. 수의계약 등의 투명성 강화로 대국민 신뢰도 제고

「지방계약법」은 지방자치단체가 계약업무를 원활하게 수행할 수 있도록 필요한 사항을 규정한 법률로써 2005.8.4. 모법인 「지방재정법」의 목적 중에 지방재정의 건전하고 투명하게 운용도록 하는 기조를 바탕으로 제정하였다.

그동안 계약의 투명한 집행을 위해 계약과정 공개, 전자입찰 및 계약, 지방자치단체장 또는 지방의회 의원의 계약체결 제한 등을 도입하여 운영하고 있으나, 각종 감사에서 투명성을 훼손하는 부적정 행위, 특히, 수의계약 부적정 사례가 지적되는 등 대국민의 신뢰도가 저하되고 있어 투명성 제고를 위한 제도개선이 필요한 실정이다.

지방계약은 일반경쟁 입찰이 원칙이나 예외적으로 계약의 목적·성질·규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 수의계약이 가능하며, 「특수임무유공자법」 등 개별법령 등에 따라 특정사업자와 수의계약이 가능한 30여 개 항목을 운영하고 있으나, 수의계약이 가능토록 지정되면 지원의 목적달성을 여부 등과 관계없이 지속적으로 수의계약 자격을 유지하고 있어 자격의 적정여부를 주기적으로 확인·관리할 필요성이 대두되고 있다.

이에 따라 수의계약이 가능토록 규정한 전체 조항을 대상으로 3년 또는 5년 주기로 적정한 자격이 있는지를 심사하여 부적격으로 판단될 경우에 수의계약 사유에서 제외하는 수의계약 심사제를 도입할 계획이다.

또한, 「지방계약법」에서는 지방자치단체의 장 또는 지방의원의 배우자 등이 사업자인 경우 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 수의계약을 체결할 수 없도록 하고, 수의계약 체결할 수 없는자의 여부를 확인하기 위하여 관계 행정기관(지방의회 포함) 등에 자료 제출이나 사실 조회를 요구토록 하고 있으나, 구체적으로 확인할 자료가 명시되지 않아 자격이 없는 자임에도 불구하고 수의계약을 체결하는 사례가 발생되고 있어 가족관계를 증명할 자료, 법인등기부등본, 사업자등록증, 주주명부 등 확인할 자료를 구체적으로 명시하여 계약의 투명성을 높일 계획이다.

## 다. 분쟁조정위원회의 활성화 및 자료의 통합관리 등으로 지방계약의 효율성 강화

계약당사자 간 발생하는 분쟁해결을 위해 분쟁조정위원회를 설치하여 운영하고 있으나, 그 대상이 국제입찰, 입찰 참가자격, 입찰공고, 낙찰자결정, 설계변경, 지체상금 및 계약기간 연장으로 한정하고 있고, 금액을 종합공사 30억 원, 전문공사 및 기타공사 3억 원, 물품·용역 1.5억 원 이상으로 제한하고 있어 분쟁조정위원회의 활성화에 한계

가 있다는 연구용역 결과와 자치단체 및 관련 업계 등에서 대상 확대 등 활성화 요구가 있어 분쟁조정의 대상에 부당특약 등을 포함하고 금액을 확대할 계획이다.

또한, 자치단체가 낙찰자를 결정하기 위해서는 거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 표준시장단가, 감정가격, 견적가격 등의 방법으로 예정가격을 결정하여야 하고, 예정가격의 기초자료는 해당 사업 관련법령의 소관부처에서 발표한 대가기준 또는 전문가격조사기관이 조사·공표한 가격을 활용하고 있으나, 30여 개의 발표 자료가 개별적으로 산재되어 있고 발표 시기 등도 각각 달리하고 있어 업무 추진 시 행정력이 낭비되고 효율적인 업무추진도 저해되고 있는 실정으로, 업무의 효율성을 제고하고 예정가격 산정의 편의성 확보를 위해 소관 법령별로 개별관리하고 있는 원가산정 대가기준을 전수 조사하여 지방재정365시스템에 탑재하고 지속적으로 통합 관리할 계획이다.

#### 라. 지방전자조달시스템 도입 등으로 지방계약 민원해소 기반 구축

행정안전부장관이 자치단체가 입찰 및 계약 사무를 전자적인 방법으로 처리할 수 있도록 정보처리장비를 지정·고시(g2b(조달청), eat(농수산물유통공사), s2b(교직원공제회), onbid(캠코), re(한국환경공단))하여 운영하고 있으나, 자치단체에서 일반적으로 활용하는 국가종합전자조달 시스템은 국가기관인 조달청의 운영·관리로 지방계약과 연계성이 부족하여 통계관리 및 활용이 어렵고, 수의계약 등 일부계약은 해당 시스템에서 지원되지 않아 자치단체별 운영으로 자치단체뿐만 아니라 입찰참여자도 집행 및 참여에 비효율적인 측면도 있으며, 시스템 이용에 따른 수수료 과다로 자치단체의 재정적 부담이 발생하고 있는 실정으로, 지방계약을 대상으로 별도의 전자조달시스템 도입을 위한 타당성 분석을 실시하고 시스템 운영의 안전성 및 전문성 등을 고려하여 연도별·단계적으로 시스템을 구축하는 방안을 검토할 계획이다.

또한, 빈도가 많고 복잡한 지방계약법령 문의에 대응하기 위해 계약민원센터를 운영하고 있으나, 지속적 민원 증가('10년 대비 73.6% 증가 : '10년 21,442건 → '17년 37,223건, 1일 150건)로 적기 답변 등 양질의 서비스 제공의 한계가 있어 근본적인 민원해소 방안 마련이 필요한 실정으로, 4차 산업혁명시대 기술 발전에 따라 향후 가능할 인공지능(AI)형 자동응답 시스템 마련을 위한 주요 계약용어 해설집 발간 등 초기단계 시스템 및 데이터베이스를 구축할 계획이다.

## 마. 지역제한 금액 및 과징금 부과요율 현실화

지역 중소업체의 보호육성 및 지역경제 활성화를 위하여 일정금액 미만의 사업은 광역 시·도로 지역을 제한하여 해당 지역 업체만 입찰 참여가 가능하도록 운영하고 있으나,

구분		금액
공사	종합	100억 원
	전문	7억 원
	혁신도시	10억 원
	기타	5억 원
용역	건설기술용역	기재부장관 고시금액(2억 원)
	안전점검용역	1.5억 원
물품	기타용역 및 물품(국제입찰 대상기관)	행안부장관 고시금액(3.1억 원) 다만 서울·부산·인천의 군·구 5억 원
	기타용역 및 물품(국제입찰 대상기관)	5억 원

2010년 개정 이후 현실화한 사항이 없고 자치단체 및 관련 협회·업계 등에서 지역제한 금액의 확대를 지속적 요구하고 있으며, 국가사업도 지역제한 입찰 대상금액을 확대(전문공사 7억 원 → 10억 원)한바 있어, 그동안의 물가변동 및 지역별 업체 현황 등 고려하여 지역제한 대상금액을 확대할 계획이다.

또한, 부정당업자의 입찰참가자격 제한 사유 중 책임이 경미한 경우 등은 제재를 갈음하여 과징금 부과가 가능토록 규정하여 운영하고 있으나,

사유	부과요율
(계약금액의 10% 내) 천재지변, 경제악화, 재발 위험성 낮은 경우 등	0.5%(계약서 조건 위반)~10%(부실시공 상당한 자) 사유별 차등 부과
(계약금액의 30% 내) 해당 업체를 부정당 제재할 경우에 입찰자가 2인 미만으로 예상되는 경우	1.5%(계약서 조건 위반)~30%(부실시공 상당한 자) 사유별 차등 부과

부정당업자 제재의 기간은 사유별로 1월부터 2년간으로 제재 업체는 해당기간 동안 공공기관 입찰에 참여할 수 없어 사실상 해당 업의 유지가 곤란한 경우가 많으나, 과징금부과심의위원회에서 '승인 없이 하도급한 자'(1억 원 공사의 경우 : 제재기간 5~7개월, 과징금 3백만 원(3%))에 대한 인용의 경우 대부분 1천만 원 미만 과징금에 해당하여 부정당업자 제재에 따른 불이익과 과징금 부과금액 간 형평성 유지가 필요한 실정으로, 제재 사유별 부과금액 등을 분석하여 과징금 부과요율을 현실화할 계획이다.

### 바. 대형공사(턴키·대안입찰) 낙찰자 결정기준 제정

추정가격 300억 원 이상의 대형공사를 지방자치단체 및 지방공공기관이 발주하는 경우는 많지 않지만 발주 규모를 고려하면 지역경제에 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 이에 따라 행정안전부는 지방자치단체가 발주하는 대형공사에 적용하는 종합 평가 낙찰자 결정기준을 제·개정하여 지역 중견업체의 참여기회를 높여 지역경제 활성화에 기여하여 왔다. 하지만, 그동안 동 금액의 공사를 설계부터 업체가 수행하여 평가하는 일괄·대안 입찰의 경우에는 국가계약법의 기준을 준용하여 운영하여 왔고, 이러한 낙찰자 결정방식을 적용하는 경우에는 지역 중견업체보다는 대형업체 위주의 낙찰이 이루어져 왔다.

이를 해결하기 위해, 지방계약의 특성을 반영하는 대형공사(턴키·대안입찰) 낙찰자 결정기준을 제정하여 우수한 지역업체의 대형공사 참여기회를 확대시켜 나갈 예정이다. 동 제도개선은 중견업체의 성장과 지역경제의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

### 자. 품질 등에 의한 낙찰자 결정기준 제정

지방에서 발주하는 물품의 제조 또는 구매 계약은 대개 적격심사의 방식으로 이루어지나, 가격에 따라 품질의 질이 현격하게 달라지는 경우에는 가격 외에 품질과 규격 등 비가격적인 요소까지 종합적으로 고려하여 가장 경제성을 갖췄다고 판단되는 입찰자를 낙찰자로 선정하도록 규정하고 있다.

지금까지는 동 사안에 대하여도 조달청의 기준을 준용하여 운용하여 왔던바, 자치 단체 및 교육청 등이 발주하는 다양한 물품에 대한 평가가 부족한 측면이 있었다. 특히, 발주기관이 계약을 진행하되 개인이 비용을 부담하는 형태의 물품(관복, 학교 교복 등) 발주에서 입찰질서가 훼손되는 사례들이 나타나는 등 지방계약에서의 독자적 기준의 필요성이 대두되었다.

이에 대응하여 자치단체가 발주하는 다양한 물품 중 해당 기준을 적용할 대상품목을 전수조사하고 평가방법을 마련할 예정이다. 이 기준이 마련된다면 수요자의 다양한 욕구를 충족시키고 입찰질서를 정립해 나갈 것으로 기대된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방계약분야는 지속적으로 추진해 온 투명성과 공정성 확보를 위한 과제를 확고히 함과 동시에 지방자치단체의 다양한 요구와 지역의 특수성을 적절히 반영하는 등 앞으로도 제도개선 노력을 경주할 계획이다.

## 4. 공유재산 관리제도

### 가. 지방자치단체 소유 재산과 물품의 체계화·전문화 관리를 위한 분법 추진

공유재산과 물품은 현재 「공유재산 및 물품관리법」이란 하나의 법령에 규정되어 있다. 공유재산과 물품은 그 성격과 관리방법 등이 상이해서 차별 관리되어야 함에도 불구하고 동일법에 규정되어 동일한 관리방식을 준용함에 따라 재산관리의 비효율 등이 발생하고 있다.

중앙정부는 이미 오래전부터 국유재산법(1950년 4월 제정)과 물품관리법(1963년)으로 각각 분리하여 운영해 오고 있다. 반면 지방의 경우 2005년에야 지방재정법으로부터 분법되었고, 분법 이후에도 같은 법에 의해 운영되고 있다. 이로 인해 규정은 복잡한 반면 전문적이고 체계적인 관리에 장애가 되고 있음을 부정하지 못하고 있는 실정이다.

특히, 지방자치제도가 성숙되어가는 시점에서 공유재산과 물품의 대상이 다양해지고 복잡해짐에 따라 명확한 기준과 전문적인 관리체계 및 관리방법의 필요성이 더욱 고조되고 있지만, 현재의 통합법은 이를 반영하지 못하고 있다. 지방자치단체의 실정에 따라 점차 새로운 제도를 도입하고 전문체계를 구축해 나가야 하는데, 공유재산의 경우는 기부채납, 계약방법 등 복잡한 규정을 간소화하는 등 새로운 제도를 검토하고 개선을 위한 적극적인 노력이 필요한 상황이다. 이에 우리 부에서는 이러한 근본적인 문제점을 개선하고자 2017년부터 분법안에 대한 연구용역 추진, 자치단체 및 각계 전문가 토론회, TF 합동작업 실시 등을 통해 단일법 체계인 공유재산과 물품을 각각 「지방자치단체 재산법」과 「지방자치단체 물품법」으로 분리하여 분법안을 마련한바 있다.

또한, 인재근 의원실에서도 분법안에 대한 필요성을 인식, 2018년 11월 2일 의원발의를 한 상황으로 2019년 현재 국회에서 이에 대하여 검토·논의 중에 있다. 향후 분법안이 조속히 통과될 수 있도록 우리 부에서도 적극 추진함은 물론, 분법안 통과에 따른 후속조치로 하위법령 개정안에 대해서도 마련해 나갈 계획이다.

### 나. 물품의 공유경제 체제 구현

현재 물품의 무상대부는 천재지변 등 재난·재해를 입은 지역 주민과, 국가, 지방자치단체 등 직접 공익사업에 사용하는 경우에만 가능하였다. 이에 차량과 물품의 무상대부 등 국민의 공유자원에 대한 이용권 보장이 필요한바, 사회적 취약계층을 대상으로

공휴일 등에 공용차량을 무상으로 대부할 수 있도록 개선할 예정이다. 자치단체가 보유한 정수범위의 공용차량 중 사무에 지장을 주지 않는 범위 내인 공휴일 등에 차량을 지원하도록 관련 규정을 개선하며, 공용차량 외 지방자치단체 보유 물품까지 확대 추진할 계획이다. 다만, 지방자치 분권시대에 맞추어 자율적으로 운영 추진하되, 공용차량 대상과 지원대상 등 세부범위는 지방자치단체 조례로 규정하도록 할 예정이다.

#### **다. 공유재산관리 시스템 개선 및 대국민 서비스 강화**

현재 공유재산 시스템은 대장관리 중심의 노후화된 시스템으로 다양한 기능 확장 등에 한계가 있다. 시스템 간(세외수입 ↔ 새울시스템) 관리체계 상이함으로 연계가 어렵고, 재산가격 현행화에 장시간 소요되는 등의 문제점이 발생하고 있음에도 노후화된 시스템으로 인해 기능 확장 및 개선에 어려움이 있다.

또한, 공간정보(GIS) 및 행정정보 연계를 통한 공유재산의 활용가치 제고가 필요한바, 향후 공유재산의 미래가치 창출을 위한 공유재산시스템 구축을 위해 수요자 중심의 유연한 공유재산 관리 및 개방 기반을 마련하고, 사용자 중심의 공유재산관리시스템으로 구현하기 위해 중장기 방향으로 개선할 계획이다.

우선 시스템 간 정보연계와 공유재산 현황 DB 대국민 공개, 생활밀착형 공유재산 DB구축 등을 연내 추진할 계획이며, 중장기 추진방향으로 GIS(공간정보) 활용 및 행정정보 연계 시스템을 구축할 예정이다. 항공사진과 지적도, 3D지도 등의 공간정보와 토지대장, 건축물대장, 국토계획 등의 행정정보가 융합된 서비스 제공과 공유재산 취득·처분·운용 등 통계분석 시스템 구축과 통합공개 포털 구축, 모바일 서비스 제공 등 수요자 중심의 개방기반 등을 중장기과제로 마련할 계획이다.

또한, 공유재산의 자산가치 재평가 기준마련을 올해부터 추진할 예정이다. 현재의 공유재산은 대장가격으로 산출되고 있어 시가가 제대로 반영되지 못하고 있는바, 자산의 재평가가 필요성이 제기되고 있어 자산의 정확한 경제적 가치평가를 통해 체계적 관리, 재정계획 수립 마련이 되도록 추진할 예정이다. 올해 연구용역을 통한 재평가 기준 마련 후 필요시 관련규정 개선과 시스템 구축 및 반영할 예정이다.

#### **라. 공유재산 활용가치 증대를 위한 위탁관리 시범사업 추진 활성화**

지방자치단체 현재액을 결산기준으로 볼 때 2017년 696조 원에 달하고 있음에도 불구하고 공유재산 관리 인력규모는 2018년 현재 1,046명으로 기관별 소수의 인력이

업무를 담당하고 있는 실정이다. 그나마 공유재산 관리업무를 담당하고 있는 공무원 역시 해당 업무를 수행하기 위한 재직기간이 짧게는 6개월 미만, 길게는 1년 내지 2년 미만의 수준을 보이고 있는바, 공유재산 전문성 확보는 물론 공유재산의 관리운영에 있어서도 실태조사 및 기초통계 자료 확보가 미흡하고, 미대부와 무단점유 등의 행위에 대한 적극적 대응이 전반적으로 이루어지지 않고 있는 게 현실이다.

이에 공유재산에 대한 외부전문기관 위탁관리를 통해 효율적인 관리를 통한 지방재정 수입의 확충은 물론, 임대 또는 개발수익 등을 기대할 수 있는 바, 금년부터 공제회를 통한 공유재산 위탁관리 시범사업을 추진할 계획이다. 2018년 공유재산 수탁기관으로 지정된 한국지방재정공제회의 금번 위탁관리 시범사업을 통해 미활용재산 발굴, 무단점유 실태조사 강화 등 재산관리의 효율적 체계적 관리방안을 강화하는 계기가 되기를 기대한다.

#### **마. 기타, 공유재산의 제도 정비를 통한 전문화·체계화 구축 등**

국회 인재근 의원이 발의한 「공유재산 및 물품관리법」 분법안에 대한 후속 조치로써 시행령 제·개정 마련에 철저를 기하고, 지방자치단체 공유재산 조례를 일제 정비할 계획이다. 분법이 국회를 통과하면 「지방재산법 시행령」 전면개정 및 「지방재산법 시행 규칙」을 제정하며, 현행 「지방자치단체 공유재산 운영기준」을 규칙으로 상향 개정하고, 「지방물품법 시행령」 제정 및 「지방물품법 시행규칙」을 제정할 계획이다.

아울러, 지방자치단체에서 공유재산법령에 따라 제정한 조례의 경우 법령에서 위임한 사항으로 조례를 제정해야 함에도 상위법에 근거가 없는 사용료 감면 등의 부적정 사례가 있어서 이에 대하여 지방자치단체 공유재산 일제 전수조사를 실시하여 표준 조례안을 마련 통보할 계획이며, 공유재산 등을 활용한 친환경 에너지 정책의 일환으로 전기차 충전소 건립과 태양광 에너지 시설 등에 있어서도 적극 제도적 지원방안 등을 적극 추진할 계획이다.

또한, 기타 공유재산 담당자들의 업무역량 강화를 위해 한국지방재정공제회와 협력하여 공유재산 실무과정 교육 강화, 공제회 홈페이지 내 업무정보망 활용 강화, 공유재산관리 자문단 등을 구성·운영할 계획이다.

### III. 맷음말

그동안 지방회계·계약제도는 「지방회계법」 및 「지방계약법」을 중심으로 지방자치단체 예산집행 절차의 투명성 및 공정성, 효율성 등의 제고에 중점을 두고 제도개선이 이루어졌다. 특히, 재정집행의 절차상 투명성 확보를 위하여 모든 회계 및 계약과정을 주민들에게 공개하도록 하고, 민간단체 등에서 지방비 보조금을 받은 경비 집행 시 「지방계약법」을 적용하도록 하여 민간단체 등에서 집행하는 경비에 대해서도 투명성을 확보하도록 개선하는 한편, 지방재정에 대한 책임성 및 주민에 의한 자율통제 기능을 강화하기 위하여 이해하기 어려운 회계용어, 복잡한 결산서 구성·체계 등의 내용을 쉽고 유용하게 개선·보완하였다.

또한, 공유재산제도의 경우 공유경제 구현의 일환으로 미취업 청년 창업공간 지원과 사회적 기업 등을 활성화하기 위해 지방자치단체가 보유한 공유재산을 적극 활용 및 지원할 수 있도록 하였고, 공유재산 제도의 체계화·전문화를 위해 「공유재산 및 물품관리법」의 분법 추진과 함께 공유재산을 활용한 전기차충전소 인프라 구축 등을 중점적으로 제도를 개선하여 왔다.

앞으로는 지방자치시대에 자치단체가 주민 복리를 위해 자율적으로 재정확충 노력을 기울이고, 확충된 재원으로 균등한 배분을 함에 있어서 공정하고, 투명한 절차에 따라 예산을 집행하도록 제도개선을 하는 것도 중요하지만, 지방분권시대에 중앙사무가 지방사무로 대폭 이양되고, 재정에 대한 권한이 확대될수록 지방자치단체의 자율성 확대의 목소리도 높아질 것이다. 이에 대비하여 지방분권이라는 시대의 흐름에 맞게 자치단체의 자율권 확대 및 자치 역량 강화와 더불어 자치단체와 국가의 양쪽 측면에서 균형을 찾을 수 있도록 적절한 통제·관리기능을 강화하는 형태의 제도개선도 지속적으로 고민해야 할 것이다.



**Special theme** 기획특집

# 2019 지방재정 정책을 전망하다

요약노트는 각 전문가 제언의 핵심 내용을 그대로 발췌한 페이지입니다.

빠른 시간 안에 필요한 내용을 살펴보고 원활한 지방재정 운영에 도움이 되기를 바랍니다.

## 1 행정안전부 이방무 재정정책과장

지방재정은 질적·양적 성장을 거듭하여 2019년 현재, 연간 231조 원에 달하는 예산을 243개 지방자치단체별 특색에 맞게 운용하고 있다. 그동안 정부는 지방재정이 건전하고 투명하게 또한 자율적으로 운영되도록 다양한 제도들을 도입·운영해 왔고, 자치단체와 협의하여 실정에 맞게 보완되도록 노력하고 있다.

(중략) 이하에서는 2019년도 지방자치단체 통합재정 및 예산현황과 지방재정의 자율성과 책임성 강화를 위한 재정관리제도 운영방향을 살펴보고자 한다.

(중략) 올해 지방자치단체의 통합재정 수입규모는 208조 4,437억 원으로 전년대비 17조 6,062억 원(9.2%) 증가하였고, 통합재정지출은 230조 7,448억 원으로 전년대비 21조 4,058억 원(10.2%) 증가하였다. 통합재정수지는 22조 3,051억 원의 적자가 예상되며, 순세계잉여금을 수입에 포함한 재정수지도 2조 2,865억 원 적자로 전망된다.

(중략) 2019년도 당초예산 순계 규모는 잠정 231조 152억 원으로 2018년도 당초예산 210조 6,784억 원에 비해 20조 3,368억 원(9.7%) 증가한 규모이다. 이는 2017년(4.6%)과 2018년(9.1%)의 전년대비 증가율 보다 높은 수치이다.

(중략) 앞으로는 이러한 지방재정의 건전성, 책임성의 기조는 유지하되, 자치분권에 맞게 자율성

확대에 보다 비중을 두고 정책을 추진할 계획이다. 먼저, 예산편성과 관련하여서 그간 지방자치단체의 건의사항을 반영하여 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(행안부 훈령)을 대폭 개정하였다. (중략) 지가상승으로 인한 보상비 증가 등으로 중앙 투자심사 대상 사업이 증가하는 점 등을 고려하여 대상 사업 기준을 완화하였다. (중략) 더불어 타당성 조사의 중복해소를 통해 자치단체 주요 투자 사업의 효율적인 추진을 지원할 계획이다. (중략) 채무감축을 위한 자치단체 자구노력 강화와 재정운용의 자율성 요구 등을 감안하여 채무관리 구조를 전반적으로 개선할 계획이다. (중략) 지방재정 운용의 자율성 확대와 함께 사후적으로 책임성을 담보하는 방안들도 병행하여 마련할 계획이다. (중략) 행정안전부는 이러한 흐름에 맞추어 앞으로도 자치단체와 협조하고, 요구를 반영하여 지방재정의 자율성과 책임성을 높이기 위해 재정제도들을 잘 다듬어 나가겠다. 2019년은 강력한 재정분권이 실현되어 진정한 지방자치를 위한 전환점이 되길 기대한다.

## 2. 행정안전부 이창규 재정협력과장

2019년 지방재정의 가장 큰 목표는 지역경제의 활력을 제고하고 지역주민이 경제 활성화를 체감할 수 있는 제도와 환경을 조성하며 이를 위한 지방자치단체의 각종 시책과 사업이 제대로 성과를 내도록 지원하는 방향으로 지방재정 제도를 개선하고 운영하는 것이라 할 수 있다.

(중략) 이 글에서는 여러 지방재정제도 및 시스템 중에서도 올해 획기적으로 탈바꿈되는 재정분석 제도와 지방재정관리시스템(e호조시스템)의 개선방안과 그 효과 등에 대해 제시하고자 한다.

(중략) 지난해에는 지방재정법 및 시행령을 개정하여 그동안 분리 운영되어 온 재정분석제도와 지방재정위기관리제도를 연계·일원화하였고, 이에 따라 올해부터는 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 자치단체 및 재정위험 수준 점검 결과 일정 기준을 초과하는 자치단체는 각각 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정 진단을 받고 재정건전화계획을 수립·이행하게 된다. 올해에는 재정분석제도를 운영함에 있어서 재정분석지표, 분석 시기, 분석 방식 등 전반적인 사항을 보다 자치단체 재정운용에 실질적인 도움이 되는 방향으로, 지방재정의 책임성·건전성이 강화되는 방향으로 개선을 하고자 한다.

(중략) 지방재정관리시스템(e호조 시스템)은 지방자치단체 공무원들이 예산·회계 관리를 위해



지출, 결산 등 12개 분야 74개 업무에 대해 이용 중인 시스템으로 (중략) 개발·보급된지 10년이 넘어가면서 현재 시스템으로는 그동안의 법 제도 개정 사항을 반영하기 어렵고, 현재의 재정운용 및 기술 환경의 변화 등에 탄력적으로 대응할 수 없다는 한계가 있다.

(중략) 이를 해결하기 위해 행정안전부에서는 2014년 ISP 및 2018년 ISMP를 수행하여 17개의 시스템 개선과제를 도출하였고, 이를 토대로 차세대 지방재정관리시스템을 구축하여 지방재정 건전성과 투명성을 강화하고자 한다. 차세대 지방재정관리시스템은 지방재정 업무혁신, 데이터 기반의 의사 결정 지원, 주민맞춤형 정보 제공 및 서비스, 최신 정보 기술 기반의 스마트시스템 구축이라는 4개 추진 전략을 바탕으로 4차 산업혁명 시대에 맞는 스마트한 지방재정을 구현할 계획이다.

(중략) 행정안전부에서는 차세대 지방재정관리시스템을 차질 없이 구축하기 위해 올해 사업추진 전 단계인 예비타당성 조사를 완료하고, 2020년부터 구축 예산을 확보한 후, 3년간 차세대 시스템을 구축하여 2023년부터 서비스를 개시할 계획이다.

### 3.

#### 행정안전부 정종훈 교부세과장

2019년 지방교부세 총규모는 52조 4,618억 원으로, 최근 경기 회복세 지속에 따른 내국세 증가에 힘입어 2018년 45조 9,805억 원보다 6조 이상 증가하였다.

(중략) 지방교부세는 내국세의 19.24%로 산정되는 정률분(定率分) 교부세, 종합부동산세 전액을

재원으로 하는 부동산교부세, 담배에 붙는 개별소비세액의 35%를 재원으로 하는 소방안전교부세

(중략) 이중 정률분 교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세로 나뉘는데, 가장 중요한 지방재정 보전(補填)기능을 수행하는 보통교부세는 47조 6,026억 원이고, 특별교부세는 1조 4,723억 원이다.

(중략) 보통교부세는 주민에 대한 기본적인 행정서비스 제공에 필요한 재원이 부족한 자치단체에게 교부되어 자치단체 상호 간의 재정력 격차를 완화해 주는 기능을 한다.

(중략) 특별교부세는 보통교부세 산정 시 반영할 수 없었던 자치단체별 개별적 사정에 따라 발생하는 수요 또는 보통교부세 산정 이후의 지방재정 여건 변동으로 인한 예기치 못한 수요에 충당하는 재원 (중략) 부동산교부세는 서민 주거안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산세제 개혁방안으로 2005년 12월 도입된 종합부동산세를 재원으로 하여 자치단체에 배분된다.

(중략) 소방안전교부세는 (중략) 119 소방장비 노후화 및 화재 진압여건 악화 등 소방서비스의 원활



한 수행의 곤란이라는 문제를 해결하고자 (중략) 국세인 개별소비세의 20%를 그 재원으로 하는 소방안전‘교부세’로 변경 (중략) 지방교부세 감액제도는 교부세를 받는 자치단체가 법령을 위반하여 예산을 지출하거나 수입징수를 태만히 한 경우에 교부세를 감액하는 재정적 페널티를 부과함으로써 지방재정 운영의 건전성과 책임성을 확보하기 위한 제도 (중략) 2017년부터는 감액 반영금액 및 심의건수가 크게 감소하고 있다.

## 4.

### 행정안전부 김종범 회계제도과장

정부는 지난해 10월 지방의 자율성과 책임성을 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 재정분권 추진방안을 확정 및 발표하였으며, 아울러 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권을 국정과제로 설정하였다.

(중략) 이로 인해 지방자치단체의 권한이 국가에서 지방으로 대폭 이양되어 자율성 확대 등에 따른 책임성이 강조되고 있는 시점에 있다. 따라서 지방회계·계약 및 공유재산제도에 있어서도 지방재정 집행 절차의 투명성 및 효율성 확보 등을 위해 주민이 알기 쉽도록 결산보고서 및 체계 개편, 전자 결재, 전자서고 등의 지방회계 운영시스템의 효율적 개선, 지방자치단체의 특성에 맞게 지방자치단체 재무회계 규칙(훈령)을 전면 개편하는 한편, 지역경기 활력제고 등을 위해 최근 5년간 지방재정 신속집행 최대 수준의 목표율 58.5%를 설정하여 추진한다.

지방계약의 경우는 공공구매조달의 혁신제품 초기시장 진입의 마중물 역할을 통해 혁신성장을 지원하고, 경쟁력이 열악한 중소기업 및 지역 입체의 보호·육성을 통해 상생 발전을 극대화하며, 부정 행위자의 제재 강화 등을 통해 공정경쟁을 확보하는 방향으로 제도를 개선할 계획이다.

또한, 공유재산제도에 있어서도 지방자치단체 소유 재산과 물품의 체계화·전문화된 관리를 위한 분법 추진, 사회적 취약계층을 대상으로 공휴일 등에 공용차량 무상대여 등의 공유경제 체제를 도입, 공유재산관리 시스템 개선 및 대국민 서비스 강화, 공유재산 활용가치 증대를 위한 위탁관리 시범 사업 등을 추진할 계획이다.

(중략) 이에 대비하여 지방분권이라는 시대의 흐름에 맞게 자치단체의 자율권 확대 및 자치 역량 강화와 더불어 자치단체와 국가의 양쪽 측면에서 균형을 찾을 수 있도록 적절한 통제·관리기능을 강화하는 형태의 제도개선도 지속적으로 고민해야 할 것이다.





하늬바람 옛사람들은 맑은 날 서쪽에서 불어오는 하늬바람이라고 불렀습니다. 서쪽에 '하'라는 순우리말 이름이 붙여진 이유입니다. 오늘의 태양은 지금 이 순간에도 서쪽을 향해 쉼 없이 움직이고 있습니다. '하' 섹션에서는 태양처럼 묵묵하고 부지런하게 구슬땀을 흘리며 지방재정 활성화를 위해 노력하고 있는 사람들을 만나 그들의 이야기를 들어봅니다.



▶

## 공체회가 간다

글\_지성현(한국지방재정공체회 기획조정부),

김미나(한국지방재정학회 사무국장)

사진\_최병준(마주스튜디오)



# 적극적 발상 전환으로 흑자 행정 실현

2018년도 지방재정 효율화 우수사례 대통령상 수상  
전라남도 강진군 관광과



(왼쪽부터) 섬개발팀 이명식 팀장, 오광록 주무관,  
노현희 실무원 (맞은편) 관광개발팀 서영권 주무관, 이재형 주무관, 홍양식 팀장

지방재정 우수사례 대회를 하면 단골손님처럼 자주 등장하는 이름이 있다. 전라남도 강진군이다. 거의 매년 지방재정 우수사례에 다양한 재정혁신 사례를 발표하는 강진군은 2018년에도 어김없이 역량을 발휘했다. 이번엔 관광 관련이다. 대한민국의 많은 자치단체가 관광 상품을 위해서 전망대를 운영 중이나 사실상 거의 적자 경영을 하고 있다. 하지만, 강진군은 가우도 청자타워를 세워서 임대료로만 연 1억 원의 수익을 벌어들이는 흑자 행정을 실천하고 있다. 대통령상을 받은 일 잘하는 강진군의 사례를 들여다보자.



### ‘한국을 대표하는 관광지 100선’에 선정된 강진 가우도 짚트랙

강진군 관광과는 활기차 보였다. 관광과 허경자 과장은 첫말을 이번 지방재정 우수 사례 대통령상을 받게 하고, 강진의 대표적인 관광상품으로 떠오른 가우도 자랑으로 시작했다.

“가우도라고 들어보셨나요? 자동차가 다니지 않는 보도교인 출렁다리가 섬 양쪽으로 연결되어 오직 걸어서만 들어갈 수 있는 무공해 섬입니다. 가우도는 생김새가 소의 명에처럼 생겼다 해서 붙여진 이름이라고 합니다. 탐방로를 따라 섬을 한 바퀴 돌면 강진만을 끼고 병풍처럼 펼쳐진 멋진 경관을 감상하실 수 있습니다. 또한 강진만의 비경을 사방으로 조망할 수 있는 강진 청자타워, 해상을 나는 짚트랙, 바다를 가르는 제트보트, 추억을 담아 가는 낚시공원 등 다양한 레저 체험을 즐길 수 있는 섬입니다.”

허경자 과장의 말처럼 강진군의 가우도는 이제 더 이상 강진군민만 찾는 랜드마크가 아니라 남부 지역을 대표하는 관광 랜드마크로 진화하고 있다. 작은 섬 가우도는 청자타워·짚트랙 개장 이후 2017~2018년, 2019~2020년 ‘한국을 대표하는 관광지 100선’에 선정됐다. 가우도를 찾는 많은 관광객은 강진 경제에 큰 활력을 불어넣고 있는데, 앞으로 연간 100만 명의 관광객 유치를 목표로 하고 있을 만큼 성장을 거듭하는 중이다. 특히 가우도 섬 정상에 위치한 높이 25m의 강진 청자타워 전망대와 가우도 짚트랙은 2016년 개장 이후 이용객 누계 10만 명, 매출액 20억 원을 훌쩍 넘어서며 많은 호응을 얻고 있다.

## <가우도 개요>

### 일반 현황

- 섬 이름 유래: 섬의 생김새가 소(牛)의 명예(駕)를 닮아 가우도라 함
- 면적: 320,745m<sup>2</sup>/약 97천 평(임야 65%, 농지 30%, 기타 5%)  
 ► 국 · 공유지 94,794m<sup>2</sup>(29.6%), 사유지 225,951m<sup>2</sup>(70.4%)/187필지
- 가구 및 인구: 14가구/32명/주민등록상 55명(남 27, 여 28)
- 지형: 해안선 2.5km/표고 84m  
 ► 육지와 거리: 대구 하저발 438m, 도암 망호발 716m
- 특산품: 황가오리, 꼬막, 바지락, 굴, 낙지, 둠 등
- 숙박 시설: 5개소  
 ► 한옥펜션 ⇒ 주민 운영(밀물펜션, 가우도펜션, 노을민박, 바닷가펜션)

### 주요 시설 현황

- 출렁다리: 2개소 저두구간 438m, 망호구간 716m
- 생태탐방로 함께해(海)길: 2.4km(흙길, 데크길) ↗ 무장애 로드
- 해상복합 유료 낚시 공원: 1,682m<sup>2</sup>(510평)/40여 명 수용
- 마을식당(황가오리빵): 지상 2층 180m<sup>2</sup>(60평)/100여 명 수용
- 가우나루카페: 지상 1층 97.9m<sup>2</sup>(30평)

### 관광객 현황

- 2015년: 432,000명, 2016년: 730,000명, 2017년: 890,000명

### 청자타워/짚트랙 현황

- 개요: 청자타워/짚트랙(높이 25m/짚트랙 4라인 973m)

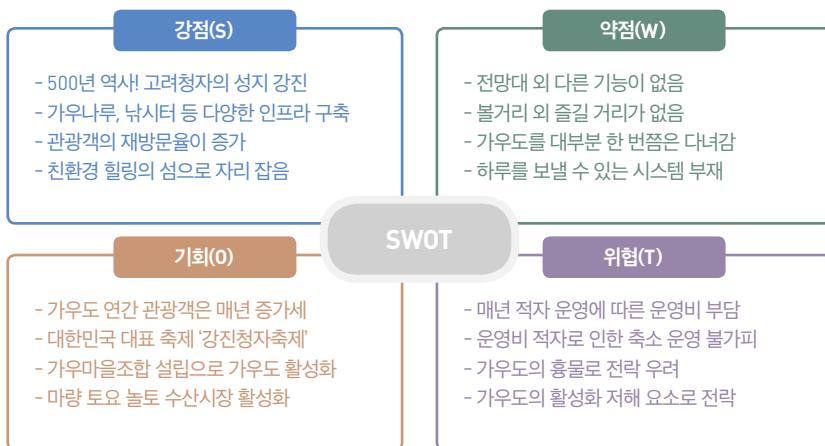
“사실 많은 지방자치단체가 지역의 관광 상품화를 고민하고, 전망대를 건립하고 운영하고 있지만, 대부분은 적자를 면치 못하는 것이 사실이에요. 많은 언론에서 이를 보도하고 비판하기도 했었지요. 특정 자치단체에선 전망대가 홍물이 되기도 하고, 세금 먹는 하마로 변하기도 한 게 사실이에요.” 강진군은 다른 자치단체와는 다른 전략이 있었다는 것일까? 그 과정이 더욱 궁금해졌다.



## SWOT 분석으로 철저하게 준비해 강진군의 명물을 만들어 내다.

“사실 우리 강진군도 그대로 그냥 전망대를 운영했다면 적자가 됐을지도 몰라요. 하지만 저희는 시설 운영을 위한 치밀한 사전 준비로 꼭 흑자 행정을 내보자고 머리를 맞대어 철저하게 분석을 했습니다.” 허경자 과장은 환경 분석과 사업성 분석으로 꼼꼼히 메모한 SWOT 분석 관련 자료를 보여주며 설계 과정을 설명한다.

### <강진군의 SWOT 분석>



“도내 전립된 전망대들이 대부분 운영 적자에 시달리고 있어 청자타워 준공 후 운영 방안에 대한 검토를 미리 시행하였습니다. 관광객 유입과 수입 창출 효과를 처음부터 고려하는 방향으로 설계 과정을 반영했어요. 또한 사전 운영 계획을 철저히 수립하고 전국 각지로 벤치마킹을 다니면서 여타 다른 지자체 사례처럼 적자를 면치 못할 전망대 대신 짚트랙을 설치하는 것으로 방향으로 바꿨습니다.”

오광록 주무관은 짚트랙을 설치하는 과정에서 다양한 지자체를 방문한 경험이 주효했다고 설명한다. 잘 운영되고 있는 자치단체 짚트랙을 확인하고, 수익성 있는 방향으로 이를 설치하기로 결정한 것이다.

“가우도 짚트랙은 다른 자치단체들의 짚트랙과 차별화되는 장점을 보유하고 있습니다. 가우도에서는 한국의 대표적인 보물인 청자를 형상화한 청자타워 위에서 시원하고 아름답기로 유명한 남해 바다의 풍광을 보면서 하강할 수 있습니다. 이에 ‘짚트랙을 설치하면 반드시 성공할 수 있겠다.’는 확신이 들었습니다. 이후 여러 가지 안전 검토를 확인한 후 설계도면을 변경하기로 결정했습니다.”

### <청자타워와 짚트랙 설치 개요>

#### 추진 실적

- 2013. 04 청자타워 ‘협상에 의한 계약’으로 시공사 선정 및 실시 설계
- 2014. 02 청자타워 개장 후 연중 이용률 제고 방안으로 보고
- 2014. 03 높이차(88m)를 이용한 공중하강 체험시설(짚트랙) 설치 추진
- 2014. 04~08 전국의 모든 유사 시설 벤치마킹으로 장단점 분석

짚라인 문경  
경상북도 문경시  
불정 자연휴양림

짚라인 제주  
제주도 제주시  
다희연

짚와이어  
경기도 가평군  
남이섬

짚트랙  
충남 보령시  
대천해수욕장

- 2014. 12 공중하강 체험시설 설치 공법 심의 ⇒ 짚트랙 확정
- 2015. 10 청자타워 설계 변경(짚트랙 설치) 및 실시 설계 완료
- 2016. 09 공중하강 체험시설 위탁운영자 모집 및 선정

장진군의 분석은 주효했다. 2016년 정식 개장 이후로 1년 만에 누계 이용자 7만 명, 매출액 7억 원이라는 매출을 달성하기에 이른 것이다. 예산 낭비가 될지 모른다는 걱정에서 강진군 관광을 앞서서 견인하는 흐자상품으로 등극하는 순간이었다.

“저희는 앞으로 20년간 120억 원의 예산 절감 효과를 기대하고 있습니다. 100억 원 절감 효과(연간 약 5억 원 × 20년 = 100억 원)에, 전망대에 짚트랙을 설치하여 철골 타워 건립비 20억 원 절감까지 고려한 계산입니다. 직영으로 운영하지 않고 민간위탁을 통해서 상생 협력을 하는 것도 아주 자랑스러운 일입니다. 지역 경제 활성화에 기여하고 있는 우리 관광과 직원들의 노고가 고맙고 항상 자상스럽습니다.” 관광과 허경자 과장은 부서원들을 대견스럽게 바라보며 설명을 이어간다.

#### 지역 경제 활성화를 위한 창의적인 운영 전략으로 흐자 행정을 실현하다.

장진군은 여기에 멈추지 않고, 흐자 행정을 위해서 다양한 창의적인 운영 전략으로 가우도를 대한민국 대표적인 관광 명소로 만들겠다는 꿈을 가지고 있다. 하지만 그 과정이 쉬운 것만은 아닐 것이다. 청자타워 건립 과정과 짚트랙 설치 과정에서 어려움은 없었을까?

“사실 가우도는 아주 작은 섬이에요. 그래서 청자타워 같은 큰 전망대의 설치로 자연경관 저해가 우려되는 것도 사실이었지요. 그리고 사실 관광객이 늘어나면 지역 주민 입장에서 쓰레기가 증가하는 등 갑작스러운 환경 변화가 발생하기 마련이라 이를 반대하는 주민들이 많았던 것도 사실입니다.”

관광과 오광록 주무관은 이를 극복하기 위해서, 세 가지 전략을 제시하여 주민들을 설득시켰다고 설명했다. 우선, 가우도 마을 기업을 조직해 협동조합 설립을 유도하고, 마을 기업에 가우도 내 마을 식당, 낚시터, 카페 등 총괄 관리 운영을 맡겼다. 또, 가우도 주민이 직접 이를 운영하게 함으로써 일자리 및 수익 창출을 보장하고 지역 경기를 활성화하기 위해 노력했다(실제로 주민 10명이 근무 중이고, 연간 수익은 약 5억 원을 기대 할 만큼 지역 경기 활성화에 힘을 하고 있다. - 저자 주).

허경자 과장은 미소 떤 얼굴로 또 다른 비결을 덧붙인다. “짚트랙 비용이 2만 5천 원입니다. 한 번 이용 시 ‘강진사랑상품권’ 오천 원을 환급해 가우도 협동조합에서 운영하는 마을 식당과 카페 등에서 사용할 수 있게 하고 있습니다. 반대로 협동조합에서 운영하는 마을식당, 낚시터, 카페에서 1만 원 이상 소비 시 짚트랙 할인 쿠폰을 제공하고 있습니다. 사방으로 확 트인 강진만의 갯벌 내음은 방문객들의 마음을 치유하는 힐링의 공간이 될 것입니다. 강진에 오시면 꼭 가우도를 방문해 주세요.”

관광과의 직원들은 “가우도에 오면 후회하지 않을 것”이라며 입을 모아 홍보했다.

지역을 사랑하고 지역 관광 상품을 대한민국 국가대표 관광지로 만들기 위해서 오늘도 열심히 뛰고 있을 강진군 공무원들을 생각해보니, 앞으로의 가우도의 발전이 더욱 더 기대됐다.

#### <강진군의 지방재정 효율화 사례 Point 요약>

##### 철저한 준비 과정을 거쳐 사업 계획 확정 및 우수 기술 확보

- ⇒ 전국 유일의 해상 연륙형 형태로 바다라는 악재가 있는 현장
  - ① 전국의 유사 사례(양구, 가평, 제천, 태안, 부산 등) 벤치마킹
  - ② 담당 공무원 및 업체 사장들과 면담으로 성공 가능성 확인
  - ③ 기존 전망대를 활용해 공사비를 절약하고 수익 창출 기대
  - ④ 공중하강 체험시설 도입을 위한 기준 설계 변경 추진
  - ⑤ 최적의 공법 설정을 위한 공법 심의위원회 개최로 최종 선정

##### 위탁운영 조건에 일정 수익금 일부를 지자체와 배분키로 협정

- 최소한의 임대료 1억 원을 기준으로 강진군에 납입
- 매출액에서 제반 비용을 제외한 순 수입액의 50%를 강진군과 배분

##### 청자타워 운영을 지역 경제와 연결해 지역 주민들과 상생

- 시설 이용료 2만 5천 원 지급 시 ‘강진사랑상품권’ 5천 원 환급
- 가우도 협동조합 운영 시설(마을 식당, 낚시 공원, 카페 등)에서 1만 원 이상 소비할 경우 짚트랙 할인권을 지급하여 서로 상생하는 기반 마련
- 가우도 및 강진 지역에서 소비를 촉진하여 지역 경제 활성화에 기대

# 떠오르는 해양 레저의 메카, 가우도

전라남도 강진군의 '가고 싶은 섬' 만들기 프로젝트  
적극적인 아이디어와 치밀한 사전 준비로 '돈 버는' 흑자 행정 실현

관광객 누계 **290** 만 명, 연간 매출액 **10** 억 원 달성

가우도의 관광객 현황은 2015년 432,000명, 2016년 730,000명, 2017년 890,000명, 2018년 850,000명으로 청자타워 운영 이후 꾸준히 증가세를 기록하고 있다. 이에 연 10억 원에 달하는 청자타워 운영 매출뿐만 아니라 마을협동조합 운영시설 매출 또한 동반 상승하며 지역 경제에 활력을 불어넣고 있다.



가우도, '한국을 대표하는 관광지 **100** 선'에 **4** 년 연속 선정

'한국을 대표하는 관광지 100선'은 문화체육관광부와 한국관광공사가 2년에 한 번씩 지역의 대표 관광지 100곳을 선정해 홍보하는 사업이다. 생김새가 '소의 명예처럼 생겼다' 하여 이름 붙여진 가우도는 2017~2018년, 2019~2020년 '한국을 대표하는 관광지 100 선'으로 4년 연속 선정되며 전라남도 강진 관광의 견인차 구실을 톡톡히 하고 있다.



**973m**  
청자타워에서

**25m** 의  
짜릿한 활강을!

가우도에 건립된 청자타워는 총 6층으로 높이 25m의 철골 구조물이다. 강진군은 이를 활용해 해상 연륙형 공중하강 체험시설을 만들고 973m의 짚트랙 라인 4개를 운영하고 있다. 짚트랙은 가우도 산 정상과 대구면 착륙장의 88m 표고 차를 활용해 8도 경사를 무동력으로 하강하며 소요 시간은 1분 내외다.

조용하던 섬마을이 왁자지껄해졌다. 전라남도 강진군이 추진한 '가고 싶은 섬' 만들기 프로젝트 덕분이다. 강진군은 어려운 군 재정을 타개하고 지역 경제를 활성화하기 위해 가우도 섬 정상에 청자타워를 세우고 이를 활용해 전국 최장 길이의 해상 연륙형 공중하강 체험시설인 짚트랙을 운영하고 있다. 이로써 강진군은 연간 10억 원 이상의 수익 모델을 창출, 2018년 지방재정개혁 우수사례 발표대회에서 대통령상을 받았다.

**시설 이용료 25,000 원 지급 시 '강진사랑상품권' 5,000 원 환급**

강진군은 청자타워 운영을 지역 경제와 연결해 지역 주민들과 상생하고 있다. 가우도 내 마을협동조합 운영시설에서 1만 원 이상 소비 시 2만 5천 원인 짚트랙을 1만 원에 탑승할 수 있도록 탑승권을 제공하면서 둘 간의 상생과 지역 경제 활성화를 동시에 도모한 것. 여기에 짚트랙 요금 중 5천 원을 '강진사랑상품권'으로 반환함으로써 강진 내 소비까지 촉진하고 있다.



**청자타워 기대수명 20년 대입 시 총 120 억 원의 예산 절감 효과**

강진군은 이번 사업을 준비하며 타 지자체 전망대 운영 현황을 반면교사로 삼아 치밀한 사전 준비에 몰두했다. 그리고 그 결과 짚트랙 출발지를 청자타워로 대체하는 아이디어로 철골 타워 건립비 20억 원을 절감하는 쾌거를 이뤄냈다. 또 공중하강 체험 시설을 민간에 위탁해 운영함으로써 매년 1억 원의 임대료를 받아 연간 5억 원의 예산 절감 효과를 누리는 한편, 매출액에서 제반 비용을 제외한 순 수익액의 50%를 추가 이익금으로 배당받고 있다. 흑자 행정의 모범 사례로 손꼽히는 이번 성과는 청자타워가 효용 가치를 갖는 기대수명 20년에 대입했을 때 총 120억 원에 달할 전망이다.

+

함께 뛰는 지부

글·장미(자유기고가)

사진\_유승현(마주스튜디오)

친절함과 전문성으로 한 발 더 가까이

# ‘울산지부’

김성모 사무국장

경상남도 북동부 해안에 위치한 울산광역시는 부산과 대구 다음으로 손꼽히는 영남 지역 제3의 도시로, ‘대한민국 산업의 수도’라 불리는 곳이다. 따스한 봄볕이 내리쬐는 오후, 울산지부를 책임지고 있는 김성모 사무국장을 만나 지난해 ‘2018년도 베스트 지부’로 선정되는 쾌거를 이루기까지 그간의 노력과 앞으로의 포부를 들어본다.





## Q

김성모 사무국장님 안녕하세요? <지방재정> 독자분들께 인사 부탁드립니다.

**김성모 사무국장** 안녕하세요. 독자 여러분! 한국지방재정공제회 울산광역시 지부를 담당하고 있는 김성모 사무국장입니다. 원래 건축 관련 분야에서 3년 6개월 정도 일을 하다 지난 2013년 12월부터 공제회에 몸담게 됐습니다. 그리고 보니 공제 업무로는 5년 6개월, 공유 건물 관련 업무로는 거의 9년이라는 시간이 흘렀네요. 어느덧 지부에서 중간 연차가 된 만큼, 요즘은 어떻게 하면 선·후배 간 다리 역할을 잘 수행해나갈 수 있을지에 대해 고민하고 있습니다.

## Q

울산지부에서는 무슨 일을 하고 있나요? ‘2018년도 베스트 지부’로 선정된 비결을 꼽는다면?

**김성모 사무국장** 다른 지부와 마찬가지로 울산지부도 각종 공제사업에 대한 회원 가입 독려를 주 업무로 하며 공제 사업과 관련해 파생되는 울산시의 제반 업무를 수행하고 있습니다. 또 재해 현장을 확인하고 공제금 산정 및 신청을 하거나 재해 복구 및 청사 정비 추진 사항을 지도·관리하기도 합니다. 그동안 회원들께 전문적이고 특화된 양질의 서비스를 제공하고자 건축 관련 분야에 있던 경험을 바탕으로 건축기사·건설안전기사·폐기물처리기사 같은 관련 자격증은 물론, 재물손해사정사·투자자산운영사·재경관리사·정보처리기사 등 금융·회계 관련 자격증 취득에 힘써왔습니다. 그 덕분인지 업무 처리와 전문성에 대한 회원들의 만족도와 호응이 상당한 편입니다. 진심을 다한 노력 그리고 회원 여러분의 성원 덕분에 ‘2018년도 베스트 지부’로 선정되는 영광을 누리게 됐다고 생각합니다. 계속해서 ‘어떤 상황에서도 친절하게! 언제나 밝은 미소를 잊지 말자!’는 신념을 지켜나가며 민원 해결에 최선을 다할 것을 약속드립니다.



(왼쪽부터) 회계과 육정민 주무관, 회계과 홍보르미 주무관, 회계과 박정순 사무관,  
한국지방재정공제회 김성모 사무국장, 회계과 성동욱 주무관, 회계과 강정옥 주무관

## Q

**울산지부에 근무하면서 가장 힘들었던 때는 언제이고 어떤 노력을 통해 극복하셨나요?**

**김성모 사무국장** 처음 이곳으로 발령을 받았을 때 따로 공제회 직원이 없었어요. 저 역시도 처음 접한 업무인지라, 각 지자체 담당자들을 이해시키기는 커녕 질문에 답변조차 하지 못하는 상황이 다반사였죠. 그래서 업무를 마친 뒤 따로 시간을 내 공부에 몰두했습니다. 앞서 말씀드렸던 자격증이 바로 그 결실이죠. 이 분야에 있어 공제회 내 가장 많은 자격증의 소유자로 알려진 후부터는 관련 지식을 바탕으로 매년 상·하반기마다 울산지부에서 ‘공제 업무 회원 연찬회’ 개최와 교육을 직접 담당하고 있습니다. 때때로 지자체 담당자를 찾아가 1:1 교육을 시행하기도 하고요. 지금은 각 지자체에서 저의 전문성을 깊이 신뢰해주시는 덕분에 이 업무에 큰 보람을 느끼고 있습니다.

## Q

**울산지부에 근무하면서 가장 기억에 남는 업무 성과는 무엇인가요?**

**김성모 사무국장** 울산지부는 지역적 인프라가 미흡한 관계로 사업 실적이 저조한 편에 속했습니다. 이를 극복하고자 5년 반 동안 이 부서 저 부서를 뛰어다니며 신규 사업의 당위성과 각 지자체 예산에 맞춘 설계 등을 제안하며 홍보 활동에 집중했습니다. 그 결과, 올해 드디어 울산시 최초로 ‘행정종합배상공제사업’ 가입과 ‘시민안전공제사업’이라는 쾌거를 이뤄냈습니다. 그동안의 노력이 결실을 거둔 것 같아 매우 기쁘고 뿌듯합니다. 혹시 아직 행정종합배상공제와 시민안전공제사업에 가입하지 않은 지자체가 있다면 꼭 저에게 연락 주셔서 관련 사항에 대한 안내를 받으셨으면 합니다.

## Q

**‘2018년도 베스트 지부’ 선정 쾌거에 이어, 올해 꼭 이루고 싶은 목표가 있다면?**



**김성모 사무국장** 개인적으로는 우리 회의 주요 사업과 관련한 전문가로 성장해나가기 위한 노력을 계속할 생각입니다. 올해 우리 회가 안전진단기관으로 지정될 예정입니다. 그리고 안전진단기관 지정을 위한 필수 요건 중 하나가 바로 기술 인력을 확보하는 것이죠. 저 역시 이를 대비해 건축 관련 고급 기술자 자격을 바탕으로 올해 초, 관련 교육을 수료했습니다. 차후 안전진단기관으로 확정되면 방재 분야 쪽을 더 공부해볼 생각입니다. 업무적으로는 역시나 신규 사업 유치를 하는 것이 목표입니다. 최근 몇 개 구에서 시민안전공제사업에 적극적인 관심을 보이고 있습니다. 지속적인 홍보와 조례 지정 협조를 통해 울산 시민의 안전을 책임지는 시민안전공제사업을 활성화할 수 있도록 노력하겠습니다.



어떤 상황에서도 친절하게

언제나 밝은 미소를

잃지 말자는

신념을 지켜나가며

민원 해결에

최선을 다할 것을

약속드립니다



마파람

남풍의 순우리말은 마파람입니다. 마파람이 어원이 되어 남쪽의 순우리  
말은 '마라고' 부릅니다. 남쪽이라는 말은 우리말에서 보통 앞을 의미하  
기 때문에 마파람은 앞으로 부는 바람이라는 의미를 지닙니다. 이에 매  
호 더 나은 지방재정의 미래를 위해 앞으로 나아가는 내일의 지방재정  
이야기를 '마' 섹션을 통해 살펴봅니다.

마

내일의  
지방재정





글. 김동균

(재정회계글로벌리포터)

# 독일 지방자치단체에 대한 재정통제 시스템



## I. 들어가며

1995년 민선 지방자치가 실시된 후, 약 20년 이상의 기간 동안 지방의 권한은 꾸준히 확대되어 왔고, 자치역량이 강화되는 등 지방자치수준은 꾸준히 향상되어 왔다. 하지만 일부 지방자치단체를 중심으로 재정여건을 고려하지 않은 무리한 사업추진 등 의 비효율적 예산운영과 인사분야 등의 비리 문제도 계속하여 발생하고 있는 실정이다.

현재 한국의 지방자치단체에 대한 감사는 중앙수준에서 국회의 국정감사, 중앙부처의 감사, 상급 지방자치단체의 감사 및 감사원 감사가, 지방수준에서는 지방자치단체 자체감사기구 및 지방의회의 행정사무감사와 조사가 시행되고 있다. 하지만 이러한 다양한 감사기구에도 불구하고 과다하고 중복적인 감사로 인한 감사의 부담증가, 자체감사기구의 독립성 및 전문성 부족으로 인한 실효성의 미흡, 지방의회의 제한된 감사역량으로 효과적이지 못한 감사 등의 문제점이 지속적으로 제기되고 있다.

그동안 현법재판소는 ‘서울특별시와 정부 간의 권한쟁의<sup>1)</sup>’ 사건을 통해 중앙행정기관의 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사의 대상과 범위가 한정적이고, ‘강남구청 등과 감사원 간의 권리행쟁의<sup>2)</sup>’ 사건에서는 감사원이 지방자치단체의 자치사무에 대한 합목적적 감사권한도 가지고 있다는 판시를 하여, 지방자치단체에 대한 중앙행정기관과 감사원의 감사권의 대상과 그 범위에 대한 기준을 마련하였으며, 입법적으로는 「공공감사에 관한 법률」<sup>3)</sup>을 제정하여, 자치권의 실현의 문제와 감사원의 감사권의 문제를 조화시키려 노력하였지만, 문제는 여전히 남아 있는 실정이다. 따라서 자치권의 실질적 보장의 측면에서는 감사체계의 개혁이 요구된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이하에서는 독일의 연방과 각 주, 지방자치단체의 감사시스템에 대해 살펴보고, 도출되는 시사점에 대해 검토한다.

## II. 독일의 회계감사원의 체계

독일은 우리와 달리 16개의 주(Länder)들로 이루어진 연방제 국가이다. 연방제 하에서 각각의 주들은 각각의 고유사무영역에서 자치권을 보장받으며 자유로운 자치행정을 실현할 수 있다. 이것은 재정분야에서도 마찬가지이다. 예산의 편성에서부터 자치권은 활동이 되며, 예산의 집행에 있어서도 각 주와 지방자치단체는 이러한 자치권을 인정받아 예산을 고유의 사무로서 집행을 할 수가 있다. 뿐만 아니라 예산집행의 결산과 회계감사의 권한도 주의 고유 영역에 포함되며, 각 주의 회계감사원에서 예산에 대해 감사를 하고 있다.

독일은 사회복지국가를 근본적인 국가이념으로 정하고 있으며, 공공주체의 역할의 확장과 조직 및 관료체계로 인한 비용증대, 주민복리적 사무의 증가와 지역적 기반시설 확충 등의 요구로 인한 지방재정의 지출의 확대는 때때로 재정상황의 악화를 초래하기도 한다. 따라서 이에 대한 타개책의 일환으로 재정통제가 중요한 쟁점이 되었고, 그 결과 재정적 부담의 완화와 효율성 제고를 위한 예산제도의 개혁을 통해 예산과정에 대한 투명성을 높이고, 이미 지출된 부분에 대해서는 회계감사를 통해 사후적 통제를 통해 재정제도 전반에 대한 신뢰를 높이려는 노력을 기울이고 있다.

### 1. 연방 회계감사원(Bundesrechnungshof)

연방회계감사원은 「독일 기본법(Grundgesetz)」 제114조 제2항에<sup>4)</sup> 의해 설치·운영되고 있는 기관이다. 그러나 「기본법」에서는 대강적인 내용만을 규정하고 있으며, 조직·구성·권한 등 구체적인 내용은 연방 법률인 「연방회계감사원법(Gesetz über den Bundesrechnungshof)<sup>5)</sup>, BRHG)」과 「연방예산법」에 규정되어 있다.

#### (1) 「기본법」 제114조

「기본법」 제114조는 2개의 조항으로 구성되어 있다. 제1항에 따르면 연방재무부장관은 예산집행에 대한 결과인 결산을 정리하여 연방의회(Bundestag)와 연방참사원

1) 현재 2009. 5. 28. 2006현라6.

2) 현재 2008. 5. 29. 2005현라3.

3) 2010. 7. 1. 법률 제10163호.

4) 구성원이 사법적 독립성을 갖는 연방회계감사원은 결산, 예산집행 및 경제운영의 경제성과 합법성을 심사한다. 연방회계감사원은 연방정부 이외에 연방의회 및 연방참사원에 매년 직접 보고하여야 한다. 이밖에 연방회계감사원의 권한은 연방 법률로 정한다.

5) BGBl. I S. 160.

(Bundesrat)에 보고하고, 입법부가 이에 대한 심사를 하고 승인을 함으로써 면책이 결정된다. 제2항에 따라 연방회계감사원은 회계감사를 수행한다. 즉 예산집행 및 재정운용의 합규성과 경제성을 심사한다.

## (2) 「연방회계감사원법」

규정의 체계상 제1항에서 예산법의 기본구조와 관련하여 필수적으로 귀결되는 입법부의 심사를 규율하고, 제2항에서는 연방회계감사원에 대해 규정하고 있기 때문에 연방회계감사원이 연방의회와 참사원의 재정통제에 관한 부담의무를 줄여주는 보조기관적 성격을 가지고 있는 것으로 이해될 수도 있다.<sup>6)</sup> 하지만 연방회계감사원법에서 연방회계감사원의 지위에 대한 조항을 두고 있으며, 이에 따라 현재 연방회계감사원은 보조기관의 성격이 아닌 독립적인 기관으로서 연방의 재정에 대한 회계감사임무를 수행한다.

구체적으로 「연방회계감사원법」 제1조<sup>7)</sup>에서는 연방회계감사원의 지위에 대한 내용을 담고 있는데, 이에 따르면 연방회계감사원은 연방 최고의 행정기관이며, 독립적인 재정통제기관으로서 오직 법률에 의해서만 통제된다. 이는 기본법에 의해 입법부의 보조기관으로서의 성격을 가질 수 있는 연방회계감사원이 입법·행정·사법과는 별개로 완전한 독립적 성격을 가진 기관임을 천명하고 있는 조항이라 할 것이다.<sup>8)</sup>

## 2. 주회계감사원(Landesrechnungshöfe)<sup>9)</sup>

독일 연방공화국은 연방주의의 원리와 지방자치의 원리가 조화되어 행정이 운영되고 있다. 즉 연방과 주 사이에서는 연방주의원칙(Föderalismus)이 적용되고, 연방 또는 주와 그 자치단체(Gemeinde) 사이에선 지방자치의 원칙(Prinzip kommunaler Selbstverwaltung)이 적용되며, 국가와 주, 주와 지방자치단체 간의 역할분담을 통해 국가가 운영되고 있다.<sup>10)</sup>

각각의 주들은 자신의 고유한 헌법을 가지고 있다. 각 주의 헌법은 명시적으로 주의 회계감사원에 대해 규율하고 있으며, 구체적인 내용들은 주 법률인 각 주의 회계감사원법과 각 주의 예산법을 통해 규율되어 있다. 연방과 주는 별개의 범위를 갖춘 독자적인 행정주체이며, 헌법과 법률에 따라 양자의 사무와 권한이 배분되어 있다.

연방과 주의 관계가 상하관계가 아니듯 연방회계감사원과 주회계감사원도 서로로부터 독립적인 재정통제 기관으로서 그 독립성과 자율성이 보장되고 있다. 다시 말해 양자의 관계는 명령·복종관계가 아니다. 또한 「기본법」은 연방정부와 주정부의 예산의 자율성(Haushaltsautonomie) 및 서로로부터의 독립성을 보장하고 있는데, 이에 따라

연방과 주들은 각각 독립적으로 고유한 예산을 편성하고 의결하며, 예산을 집행하고, 재정통제에 관한 지침도 독립적으로 정하고 있다.

6) 홍중현, 독일 연방감사원의 법령, 운영실태 및 시사점 연구, 감사원 감사연구원, 2017, 12, 43면 이하.

7) Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen. Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben unterstützt der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung bei ihren Entscheidungen.

8) 회계감사원의 형태는 여러 가지가 있을 수 있다. 즉 의회 종속형, 행정부 종속형, 독립형 등이 그것이다. 각 국가에서는 현재 여러 형태로 감사원을 운영하고 있다. 독일의 경우는 독립적 기관으로 감사원을 두고 있으며, 우리나라의 감사원은 행정부의 하위기관으로 대통령의 통제를 받고 있다. 이미 2004년 전부터 우리나라는 감사원의 지위에 대한 논의가 있어 왔지만, 그동안의 한법개정이 없어 아직까지도 그 형태를 유지하고 있다.

9) 독일 16개 주의 주회계감사원

주 감사원	위치	주 감사원 인터넷 사이트
Rechnungshof Baden-Württemberg	Karlsruhe	<a href="http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/">http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/</a>
Bayerischer Oberster Rechnungshof	München	<a href="http://www.orh.bayern.de/">http://www.orh.bayern.de/</a>
Rechnungshof von Berlin	Berlin	<a href="http://www.berlin.de/rechnungshof/">http://www.berlin.de/rechnungshof/</a>
Landesrechnungshof Brandenburg	Potsdam	<a href="http://www.lrh-brandenburg.de/Startseite/662053.htm">http://www.lrh-brandenburg.de/Startseite/662053.htm</a>
Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen	Bremen	<a href="http://www.rechnungshof.bremen.de/">http://www.rechnungshof.bremen.de/</a>
Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg	Hamburg	<a href="http://www.hamburg.de/rechnungshof/">http://www.hamburg.de/rechnungshof/</a>
Hessischer Rechnungshof	Darmstadt	<a href="http://www.rechnungshof-hessen.de/">http://www.rechnungshof-hessen.de/</a>
Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin und Neubrandenburg	<a href="http://www.lrh-mv.de/">http://www.lrh-mv.de/</a>
Niedersächsischer Landesrechnungshof	Hildesheim	<a href="http://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/">http://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/</a>
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	<a href="http://www.lrh.nrw.de/">http://www.lrh.nrw.de/</a>
Rechnungshof Rheinland-Pfalz	Speyer	<a href="http://www.rechnungshof-rlp.de/Startseite/">http://www.rechnungshof-rlp.de/Startseite/</a>
Rechnungshof des Saarlandes	Saarbrücken	<a href="http://www.rechnungshof.saarland.de/">http://www.rechnungshof.saarland.de/</a>
Sächsischer Rechnungshof	Leipzig	<a href="http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/index.html">http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/index.html</a>
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt	Dessau	<a href="https://lrh.sachsen-anhalt.de/">https://lrh.sachsen-anhalt.de/</a>
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein	Kiel	<a href="http://www.landesrechnungshof-sh.de/">http://www.landesrechnungshof-sh.de/</a>
Thüringer Rechnungshof	Rudolstadt	<a href="http://www.thueringer-rechnungshof.de/">http://www.thueringer-rechnungshof.de/</a>

10) 「독일기본법(Grundgesetz)」 제20조 제1항: 독일연방공화국은 민주적이고 사회적 연방국가이다. 동법 제28조 제2항 기초지방자치단체에는 법률의 범위 내에서 지역 공동체의 모든 사안을 자기의 책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 기초지방자치단체의 연합도 법적 직무의 범위에서 법이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장은 재정적인 자기책임의 원칙도 포함한다. 이 원칙에는 기초지방자치단체에 세율결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세원이 속한다.

연방회계감사원과 주회계감사원의 사이에는 단지 관할의 차이만 있다 할 것이다. 즉, 원칙적으로 연방감사원은 주 감사원에 대한 업무상의 명령이나 지시를 할 수 없다. 하지만 연방회계감사원과 주회계감사원의 임무는 상당히 유사하다.

특히 감사의 범위, 원칙, 보고방법 등에 관한 규정은 각각의 예산법(연방예산법과 주예산법)에 규정되어 있는데, 그 내용이 크게 다르지 않다. 이는 연방과 주가 별도의 법인격을 가지는지 여부와 관계없이, 예산의 수립-심의와 의결-집행-결산의 순으로 이루어지는 예산과정이 동일하기 때문이다. 한편, 예산의 일정 부분은 연방과 주가 공동으로 수행해야 하는 사업에 대한 지출을 포함하고 있기 때문에 연방과 주의 회계감사원은 서로 협력하여 업무를 추진해야 하는 부분도 존재한다.<sup>11)</sup>

이는 「연방예산법(Bundesaushaltsordnung<sup>12)</sup>, BHO」 제93조 제1항<sup>13)</sup>에 규정되어 있는데, 주 감사원도 감사할 수 있는 사항은 두 기관이 함께 감사하도록 하고 있다.

### **III. 주와 지방자치단체에 대한 재정통제**

지방자치제도의 확립을 위한 지방분권의 핵심은 연방 내의 균형적 발전과 이를 가능하게 할 재정분권에 놓여있다. 특히 연방과 지방 사이에서 분산된 사무와 기능에 상응하는 재정확보에 초점을 두고 있는 재정분권은 재정의 효율성을 높일 수 있다. 독일에서는 현재까지 여러 단계에 걸쳐 자치재정권 확대를 위한 연방제의 개혁을 실행하였다. 2006년 제1차 연방개혁(Föderalismusreform I)에서는 연방과 주 사이의 권한 구속관계를 명확히 하였고, 2009년 제2차 연방개혁의 중심은 연방국가의 재정관계를 새롭게 구성하는 것이었다.

-실질적인 지방자치권의 보장을 위한 예산권보장의 측면에서, 예산 및 재정집행에 있어서의 독립성의 확보도 중요하지만, 예산과 그 집행에 대한 통제 또한 중요하다. 어디에 어떻게 사용할지에 대한 계획도 중요하지만 결과적으로 어떻게 사용했는지 또한 중요하기 때문이다. 이를 뒷받침 할 수 있는 것이 독립적이고 중립적인 지위에서 예산에 대해 감사를 수행할 수 있는 기관의 설치와 그 절차의 확립이다. 이를 위해 연방회계감사원은 연방에 대한 회계감사기능을 수행하고 있으며, 주차원에서는 주 헌법에 따른 주 회계감사원이 그러한 기능을 수행하고 있다. 그리고 지방자치단체의 재정에 대해서는 자체감사로서 자기관할하에 수행하는 지역적 감사(örtliche Prüfung)와 외부 독립기관에 의한 초지역적 감사(überörtliche Prüfung)로 구분되어 감사가 이루어지고 있다. 지역적 감사는 주로 지방의회나 지방회계감사청에 의해서 실시된다.

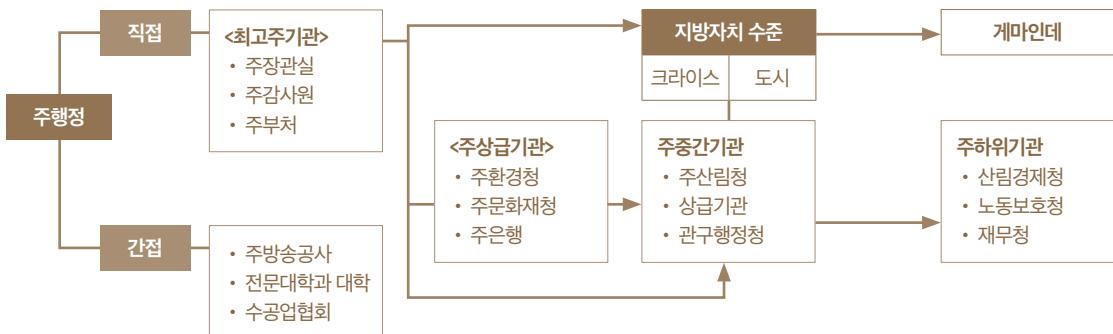
## 1. 주예산의 통제기관으로서 주회계감사원(Landesrechnungshöfe)<sup>14)</sup>

지방자체단체의 재정통제 방법에 대한 구체적 내용을 논의하기에 앞서 주 회계감사원에 대해 간략히 소개하고자 한다. 아래에서는 주 회계감사원들 중 튜링엔 주(Thüringen)의 회계감사원에 대해 살펴본다.

### (1) 설치 근거

튜링엔 주 회계감사원(Thüringer Rechnungshof)은 「튜링엔 주 헌법(Verfassung des Freistaats Thüringen)<sup>15)</sup>」 제103조<sup>16)</sup>에 근거를 두고 있다. 주회계감사원은 연방회계감사원과 마찬가지로 주의 최고기관이다.

<그림 1> 주 행정기관의 유형



위 그림과 같이 튜링엔 주 회계감사원은 주 재정에 대해 감사를 수행하는 주의 최고기관이다. 구체적인 지위와 구성·권한의 범위 등은 「튜링엔 주 회계감사원법(Gesetz über den Thüringer Rechnungshof<sup>17)</sup>, LRHG」에서 규정하고 있다. 튜링엔 주 회계감사원법은 총 17개의 조항으로 구성되어 있으며, 그 내용은 연방 회계감사원법과 유사하다.

11) 대학시설확충이나 공공임대주택지원 등과 같은 사업은 연방과 주가 공동으로 수행하는 사업 중 하나이다. 이와 같은 예산의 집행부분은 결산과 심사를 연방과 주의 회계감사원이 서로 독립적으로 수행하는 것은 비효율적일 것이다. 그렇기에 이러한 사업에 대한 심사는 협력하여 감사업무를 하고 있다.

12) BGBl. I S. 3122.

13) (1) Ist für die Prufung sowohl der Bundesrechnungshof als auch ein Landesrechnungshof zuständig, so soll gemeinsam geprüft werden. Soweit nicht Artikel 114 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes die Prufung durch den Bundesrechnungshof vorschreibt, kann der Bundesrechnungshof durch Vereinbarung Prufungsaufgaben auf die Landesrechnungshöfe übertragen. Der Bundesrechnungshof kann durch Vereinbarung auch Prufungsaufgaben von den Landesrechnungshöfen übernehmen.

14) 현재 독일의 주 회계감사원(Landesrechnungshofe)는 총 16개가 설치되어 운영 중에 있다. 본고에서는 튜링엔주의 주 회계감사원(Thüringer Rechnungshof)을 중심으로 기술하도록 하겠다.

15) GVBL. S. 625.

16) 주 회계감사원은 독립적이고 오직 법률에 의해서만 구속받는 주 최고행정기관이다.

17) GVBL. S. 282.

## **(2) 지위**

법 제1조에서는 회계감사원의 지위에 관한 내용을 담고 있는데, 연방회계감사원과 마찬가지로 튀링엔 주 회계감사원은 주 최고행정기관이며, 독립적 회계감사기관으로서 단지 법률에 의해서만 구속받는다는 내용을 담고 있다. 이러한 내용은 다른 주의 회계감사원법에서도 동일하게 규정되어 있으며, '독립적 최고 행정기관'이라는 문구에 주목할 필요가 있다. 이는 독립적인 기관으로서의 지위를 가지고, 회계감사의 기능을 수행할 수 있다는 것을 의미한다. 구조적으로 우리의 자치행정 시스템과 독일의 시스템은 동일하지 않기 때문에 독일의 제도가 우리의 설정에 부합하는지에 대해서는 논의가 필요하겠지만, 우리의 회계감사기관도 독립적인 업무수행이 가능하도록 제도적인 보완이 요구된다.

## **(3) 감사원의 조직**

주회계감사원법 제3조에서는 주회계감사원의 구성에 관하여 규정하고 있는데, 주회계감사원은 감사원장과 원장의 대리인으로서의 부원장, 그리고 3인의 감사위원으로 구성된다. 감사원의 감사위원은 위원회를 구성한다. 또한 필요한 경우 감사업무를 수행할 감사원 직원을 포함한다. 동법 제5조에서는 감사원장과 부원장, 감사위원 등의 선별과 임명과 관련된 내용을 담고 있으며, 제6조에서는 감사위원의 지위에 대해 규정하고 있다.

## **(4) 임무**

주회계감사원의 주된 임무는 주의 결산과 예산집행 및 경제 운용을 경제성과 합법적성에 근거하여 감사하는 것이다. 이와 함께 주회계감사원의 자문을 통해 손해발생을 최소화하거나 축소할 수 있기 때문에 자문도 점차 늘어나고 있다. 주회계감사원은 연간보고서와 건의서 등을 통해 주의회에 대하여 재정적 집행 작용에 있어 하자 있는 행위를 지적하기도 하고, 구체적인 개선방안도 제안하기도 한다. 또한 주회계감사원은 주의회 및 주정부와 이들의 임무를 수행하는 수행기관을 지원하기도 한다. 즉, 주 회계감사원의 임무는 단순히 예산의 감사에 한정되는 것이 아니라, 공공지출이 목적으로 적합하고 적절하게 사용되도록 감독하는데 있어서도 중요한 역할을 수행한다.

## **(5) 감사의 범위**

주 회계감사원은 「튀링엔 주 헌법」 제103조 제3항에 따라 주 전체의 예산과 경제영역 전체를 감독하며, 주정부외의 주체의 규제와 경제행정 및 주의 자산과 자원의 사용에 관련한 내용을 검토하고, 매년 감사의 결과를 주 의회와 정부에 보고한다. 또한 동조 제4항에 의거하여 주 회계감사원은 주 정부의 예산과 경제에 관련한 감사를 할 수 있는 권한을 위임받고 있다.

## 2. 지방재정의 통제

### (1) 지역적 감사

지방자치단체에 대한 통제의 유형은 다양하다. 우선 크게 행정 내외부로 분류할 수 있으며, 외부통제는 기관에 따라 사법통제, 의회통제, 회계감사원에 의한 통제로 나눌 수 있다. 내부통제는 행정의 능률성의 확보에 그 의의가 있으며, 외부통제는 행정의 적법성과 민주성의 확보라는 측면에서 그 목적이 있다.

지방자치단체에 대한 재정통제목적의 감사는 자치단체의 자체감사로서 자신의 관할 하에서 수행되는 지역적 감사(*örtliche Prüfung*)와 초지역적 감사(*überörtliche Prüfung*)로 구분되며, 전자의 경우 지방의회나 그로부터 임명된 감사위원회(Rechnungsprüfungsausschuss)에서 1차적으로 감사를 수행하며, 이러한 지역적 감사를 돋기 위해 지방회계감사청(Rechnungsprüfungsamt)이 설치되어 있다. 이와는 별개로 외부 기관에 의한 초지역적 감사는 각 주에 따라 다양하게 이루어지는데, 자치권 침해에 대한 문제로 보통 합법성에 대한 감사에만 초점을 두고 있다.

연방회계감사원이나 주회계감사원, 연방행정법원 또는 연방헌법재판소를 통한 외부적 통제도 가능하지만 일정한 한계가 존재한다. 따라서 지방자치단체는 주로 지방회계감사청(kommunales Rechnungsprüfungsamt)과 지방의회에 의하여 감사를 받는다. 전자의 경우 각 주의 「지방자치법(Gemeindeordnung)」에서 규정하고 있으며, 예를 들어 「튀링엔 주 지방자치법」 제81조는 지방회계감사청에 대하여 규정하고 있다. 지방회계감사청은 지방의회로부터의 확정에 앞서 연간결산과 총결산에 있어서 수익, 비용, 수입과 지출, 자산관리와 부채 관리 등이 법률과 규정들에 따라 처리되는지 여부와 개별 총액이 회계상 규정에 적합한 방식으로 정당화되고 증명되는지, 예산안이 적법하게 준수되는지 여부에 대한 심사를 한다.

### (2) 주회계감사원에 의한 통제

#### 1) 주회계감사원의 재정통제기능

전술한 바와 같이 각 주는 연방으로부터 독립된 재정자치권을 보장받으므로, 각 주는 별도의 회계감사원을 설치하여 운영하고 있다. 연방차원의 회계감사원에서도 각 주의 재정통제를 위해 회계감사를 할 수도 있고, 마찬가지로 주회계감사원도 지방자치단체의 재정통제를 위해 회계감사를 할 수도 있지만, 이는 지방자치권의 침해라는 측면에서 문제의 소지가 있으며, 경제적인 측면에서도 비효율적이기 때문에 아주 제한적인 경우에서만 허용되며, 대부분의 지방의 재정통제와 관련한 감사는 주의 회계감사원을 통해 수행되고 있다.

#### 2) 지방자치단체의 재정에 대한 통제

튀링엔 주 헌법의 경우 주회계감사원이 지방자치단체를 헌법필수적으로 감독할 수 있다

는 위임조항이 존재하지 않는다. 때문에 해석을 통해 지방자치단체는 주회계감사원의 회계감사로부터 자유롭다고 할 수 있다. 하지만 최근에 튀링엔 주에서는 주법령에 근거하여, 지방자치단체의 위탁을 통해 주회계감사원이 독립외부기관으로서 지방자치단체에 대해 초지역적 회계감사를 수행하고 있다.<sup>18)</sup> 이는 지방자치단체의 재정집행에 대한 지역적 감사의 경우 감사기관의 충분한 독립성이 보장되지 못하여 행정조직에 편입될 우려가 있으며, 주회계감사원이 보다 더 전문적인 감사활동을 할 수 있다는 근거에 기인한다.<sup>19)</sup>

#### **IV. 소결**

독일에서는 단계를 달리하는 여러 수준에서 지방자치단체의 재정에 대해 감사가 이루어지고 있다. 이는 우리나라와 비교할 경우, 형식적 측면에서만 보면 유사하다 할 수도 있으나, 실질적으로는 그렇지가 않다. 우리나라의 경우 여러 기관에서 동일한 내용에 대한 감사를 수행하여 중복되는 측면이 존재하지만, 독일은 각 기관별로 감사의 대상과 내용이 다르기 때문에 중복적 감사를 피할 수 있다. 또한 지방자치의 본질을 저해하거나 자치권의 침해가 있을 수 있는 부분에 대한 연방과 주 차원의 감사는 고려되지 않기 때문에, 감사를 통한 지방자치단체의 자치권의 침해 문제도 우리나라보다는 적다.

#### **IV. 나오며**

독일은 예산집행의 신뢰성확보를 위해 단계별 독립적 회계감사기관을 두고 있다. 연방의 예산에 대해서는 기본법에 근거한 연방회계감사원이 감사기능을 수행하고 있으며, 주의 예산에 대해서는 주 헌법에 근거한 주회계감사원이 그 기능을 수행하고 있다. 또한 지방자치단체의 재정에 대해서는 지방의회나 지방회계감사청 등이 감사임무를 수행하고 있다. 이러한 연방 및 주의 회계감사원을 통한 예산감사 및 지방자치단체의 재정에 대한 내·외부통제시스템은 예산과정과 재정운영에 대한 경제적 효율성과 합목적성의 감사를 목적으로 하고 있다. 특히 주회계감사원은 결산을 비롯한 감사의 결과를 의회와 정부에 제출할 뿐만 아니라, 재정작용에 대한 자문의견을 제공하는 등 예산과정에서 행정주체의 자주적 결정능력과 책임성을 제고하는 기능을 수행하고 있다. 각 회계감사원의 감사의 범위 등이 제한되어 있기 때문에, 지방자치단체에 대해서는 예외적인 경우가 아니고서는 내부적 통제가 우선하며, 이는 지방자치단체를 보호하고 육성하며 책임성을 강화하는데 기여한다.

우리나라에서 지방자치단체의 재정통제에 관한 쟁점으로는, 지방자치단체에 대한 재정통제의 실효성 문제와 지방자치단체에 대한 과도한 중복적 감사의 문제, 예산 집행에 따른 회계처리에 있어서 심사기준의 명확성이 확보되어 있지 않아 법적 책임성이 불분명하고, 집행주체 상호 간의 직무와 권한에 대한 명확한 경계가 없다는 문제 등이 있다.

독일과 우리는 정부의 형태, 제도적 기반, 그리고 회계감사기능을 직접 담당하는 수행기관의 지위나 권한 및 종류도 다르지만, 가치규범적 동질성이나 법규범의 체계 등은 유사하기 때문에, 앞서 나열한 문제점들을 해결할 수 있는 단초를 독일의 제도에서 찾아볼 수 있다.

지방재정과 관련하여 가장 문제가 되는 것은 -극히 일부의 지방자치단체를 제외하고- 대다수 지방자치단체의 낮은 재정자립도이다. 지방분권화를 가속화시키기 위해서는 무엇보다 지방재정의 확충을 위한 대안이 있어야 한다. 물론 낮은 재정자립도와 관계없이 재정통제부분에 있어서는 높은 투명성이 제고되어야 한다. 그래야 지역주민들은 지방정부를 신뢰할 수 있고, 재정집행을 신뢰할 수 있을 것이기 때문이다. 현재 우리 지방자치단체의 재정통제에 있어서 가장 큰 문제는 과도하게 중복적인 감사가 이루어지고 있다는 점이다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 독일의 주회계감사원과 유사한 권한과 기능을 갖는 기관을 설치하여 지방재정에 대한 감사의 전문성을 고양시키거나, 현재의 감사원의 독립성 및 지위를 확대하는 방안이 대안으로 제시될 수 있다.

18) 이것을 지방자치단체감사(Kommunalprüfung)라 하는데, 튜링겐뿐만 아니라 브레멘, 헤센, 메클렌부르크포어프리겐, 니더작센, 라인란츠팔트, 작센, 작센안할트, 슈레스비히홀슈타인주에서도 초기지역적 회계감사를 수행하고 있다.

19) Walter Wallmann, "Staatliche Finanzkontrolle - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften", DVBL. 2000, 1188면.

### **<출처>**

#### **[기본법 주석서]**

Herdegen/Klein, Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 83. EL, München, C.H. Beck (2018)

Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl., München, C.H. Beck (2018)

Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck (2018)

4. Mangoldt/Klein/Strack (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl., München, C.H. Beck (2018)

#### **[서적]**

1. Burgi M., Kommunalrecht, 5. Aufl., München, C.H. Beck (2015)

2. Engel R./Heilshorn T., Kommunalrecht Baden-Württemberg, Baden-Baden, Nomos (2018)

3. Geis M. E., Kommunalrecht, 4. Aufl., München, C.H. Beck (2016)

4. Gern A., Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl., Baden-Baden, Nomos (2005)

#### **[연구 논문]**

1. 방동희, 자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구, 공법연구 제45권 제2호, 2016.12.

2. 김형섭, 독일의 지방자치단체에 대한 재정통제 수단에 관한 법적 고찰, 공법연구 제45집 제2호, 2016.12

3. 홍종현, 독일 연방감사원의 법령, 운영실태 및 시사점 연구, 감사원 감사연구원, 2017. 12

4. Wallmann W., "Staatliche Finanzkontrolle - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften", DVBL. 2000, 1185-1189.

#### **[보고서]**

1. Thüringer Rechnungshof -Jahresbericht 2018 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2016-

2. Thüringer Rechnungshof -Überörtliche Kommunalprüfung-

3. 양지숙, 지방자치단체 감사제도에 관한 주요 이슈 분석, 감사원 감사연구원, 2017.12.

#### **[관련 URL]**

<http://www.rechnungshof.thueringen.de>



글.김우영

(재정회계글로벌리포터)



## 0. 들어가며

본 보고서에서는 지방채 자금의 안정적 공급 및 핵심 인수 기관인 지방은행(제2 지방은행을 포함)의 지방채 인수 현황에 대해 개괄하고 지방은행에 대한 여러 규제 중에서 금리 리스크 규제의 하나인 아웃라이어(outlier) 규제가 강화됨에 따라 지방공공단체의 자금조달에 영향을 미칠 수 있는 가능성과 그 배경에 대해 살펴보고자 한다.

## 1. 지방은행의 지방공공단체와의 금융거래 현황

재정투융자개혁 이후, 지방채의 현재 잔액은 대략 200조 엔 규모이며 구체적인 내역은 재정융자자금 등의 공적 자금에서 민간 자금(시장공모자금 및 은행 등 인수 자금)으로의 시프트가 계속되고 있다(표 1). 먼저 지방채 자금 인수에 있어서 지방은행의 위치 등에 대해 고찰해 보면, 지방채의 현 잔액 중에서 민간 자금이 차지하는 비중은 증가 경향을 보이는데 그중에서도 시장공모자금의 증가가 현저하게 나타나고 있다 (2005년도 말: 약 29조 엔, 2015년도 말: 약 51조 엔).

또한 민간 자금 전체에서 차지하는 지방은행의 인수액 비율(현 잔액 기준)은 2015년도 말 시점에서 약 35%를 차지하고 있으며 지방은행이 민간 자금의 주요 인수 기관이라는 것을 알 수 있다(표 2). 따라서 각 지방공공단체의 자금조달 담당자는 은행 등의 인수채 대응을 중심으로 지방은행과의 접촉이 많을 것으로 예상된다. 지방은행

은 최근 10년간 민간 자금 인수액 비율을 증가시키고 있는데(2005년도 말 잔액 약 80조 엔, 약 25%에서 2015년 말 잔액 약 107조 엔, 약 35%), 특히 은행 등 인수 자금을 증권 형식(유가증권)과 증서 형식(대출금)으로 나누어 보면 지방공공단체의 페이-오프 대책과 민간기업의 신규 자금수요의 감소를 배경으로 한 금융기관의 대출 실적 부진 등에 따라 이른바 무리스크 대출처인 지방공공단체 등에 대출금을 대폭 늘리고 있는 상황이다(2005년도 말: 약 11조 엔에서 2015년도 말: 약 25조 엔). 2015년도 말의 지방은행의 지방공공단체 대출금 25조 엔은 2015년도 말의 증서 형식의 은행 등 인수자금 현재 잔액 약 42억 엔의 약 60%에 달하고 있으며 지방은행의 은행 등 인수 자금에 대한 적극적인 자세나 경영 상황이 은행 등 인수 자금의 안정적인 조달에 크게 기여하고 있다는 것을 알 수 있다.

&lt;표 1&gt; 지방채 현재 잔액 추이

(단위: 조 엔)

	재정용자 등(A)	지방공공 단체금융 기구자금(B)	공적자금 (A)+(B)	시장공 모자금(C)	은행 등 인수자금 등(C)	(C) 중 증서 형식	민간자금 (C)+(D)	지방채 자금합계
2005년도	95	25	120	29	52	22	80	201
2006년도	91	25	116	32	51	23	83	199
2007년도	85	24	109	34	53	27	88	196
2008년도	80	22	102	37	55	31	92	194
2009년도	76	23	98	41	56	34	96	194
2010년도	73	23	96	44	56	35	100	195
2011년도	70	23	93	46	56	38	102	195
2012년도	67	24	91	48	56	39	104	195
2013년도	65	24	89	50	56	40	106	194
2014년도	62	24	87	51	56	41	106	193
2015년도	60	24	84	51	56	56	107	191

자료 地方債統計年報 (各年度)

&lt;표 2&gt; 지방채 자금 잔액 및 지방은행의 대차대조표 10년 변화

(단위: 조 엔)

지방채 자금 잔액		2005년도	2015년도
공적자금	재정용자	95	60
	공고, 기구 자금	25	24
민간자금	시장공모	29	51
	은행 등 인수(증권)	30	14
지방채 자금 합계		201	191

지방은행(제2지방은행을 포함)의 대차대조표(2005년도->2015년도)		
	2005년도	2015년도
현금	10	34
유가증권	75	95
유가증권 중 지방채	7	11
대출	182	234
대출 중 지방공공단체	11	25
기타	13	6
자산 합계	13	6
예금	243	313
유동성 예금, 대차 및 현물거래 담보금 등	23	36
순자산	14	20
<b>부채 및 순자산 합계</b>	<b>280</b>	<b>369</b>

주 2015년도 민간자금 107조 엔(시장 공모 51조 엔 + 은행 등 인수 56조 엔)에 대해 지방은행 36조 엔(유가증권 11조 엔 + 대출금 25조 엔)으로 약 35%의 비율

자료 地方債統計年報(各年度), 日本地方銀行協会統計資料

## 2. 지방은행의 은행 등 인수 자금의 현황

### 1) 은행 등 인수 자금에서 차지하는 지방은행의 비율

<표 3>은 2014년도와 2016년도의 은행 등 인수 자금의 금융기관별 인수 상황을 나타낸 것으로 2016년 2월에 도입된 일본은행의 마이너스 금리 정책의 도입 전과 후를 비교한 것이다. 마이너스 금리 정책의 도입 후에도 지방은행의 은행 등 인수 자금의 인수 비율은 대략 60%를 유지하고 있으며 앞에서 확인한 바와 같이 현 잔액과 마찬가지로 발행액 기준으로도 지방은행의 인수 비율이 높은 수준에 있는 것을 알 수 있다. 금융기관 입장에서 보면 대출 이자율의 하락에 따라 채산성 면에서는 민간기업 등 대출에 비해 이자율이 낮은 지방공공단체 대출을 줄이려는 움직임을 생각할 수 있지만 민간기업 등의 자금수요가 저조한 가운데 대출 잔액을 유지 및 증강시키기 위해 지방공공단체 대출량을 유지하고 있는 상황이다. 이와 같이 계속해서 지방은행이 은행 등 인수 자금에 관해 중심적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있는데 지방은행이 현재의 초저금리 금융환경에서 은행 등 인수 자금의 조건을 반드시 좋다고 받아들이지 않는다는 점을 지방공공단체도 이해하고 은행 등 인수 자금의 안정성을 담보하는 관점에서 금융기관과의 대화를 계속할 필요가 있다.

&lt;표 3&gt; 은행 등 인수 자금(발행(차입)액) 추이

(단위: 조 원)

	2014년도		2016년도	
	금액	비율	금액	비율
지방은행	4.18	54.23%	3.89	53.48%
제2지방은행	0.68	8.87%	0.48	6.56%
지방은행 합계	4.86	63.1%	4.36	60.03%
신용금고 등(계통 금융기관)	1.36	17.61%	1.19	16.40%
도시은행	0.88	11.37%	0.75	10.25%
증권회사	0.23	3.03%	0.45	6.18%
기타	0.38	4.88%	0.52	7.14%
합계	7.70	100%	7.27	100%

자료 地方債統計年報(各年度)

## 2) 은행 등 인수 자금의 형태별 추이

한편, 2014년도와 2016년도의 은행 등 인수 자금의 형태를 비교해 보면 증서 형식이 대부분을 차지하고 있지만 마이너스 금리 정책이 도입되면서 증권 형식으로의 전환이 이루어지고 있다<표 4>. 일본 전국의 도도부현에서 지방은행이 지정금융기관인 42개 단체 중 28개 지자체에서 증권 형식의 발행 비율이 증가하고 있다. 이는 현재의 저금리 환경을 고려하여 인수 후의 매각 가능성을 높이기 위해 보다 유동성이 높은 증권 형식을 통한 인수를 금융기관에서 요구하는 사례가 늘어나고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 금융기관이 저리인 은행 등 인수채를 인수할 때, 인수 후의 매각이 비교적 쉬운 증권 형식이 금액 및 조건을 사내에서 조정하기 쉽다는 것이 그 배경에 있다.

&lt;표 4&gt; 은행 등 인수 자금의 형태별 발행액 추이

(단위: 조 원)

	2014년도		2016년도	
	금액	비율	금액	비율
증권 방식	1.4	18.3%	1.8	24.5%
증서 방식	6.3	81.7%	5.5	75.5%
합계	7.7	100%	7.3	100%

자료 地方債統計年報(各年度)

### 3. 2016년도 지방은행의 결산 상황

지방은행의 2016년도 결산 상황을 보면 대출 이자 수익과 유가증권 이익 배당금, 각종 수수료 수입과 같은 금융기관의 본업 수익으로 구성되는 '핵심 업무 수익'의 감소가 계속되고 있는 상황이다. 한편 불량채권처리손의 축소, 주식 등 관계 손익의 개선을 요인으로 최종당기이익은 최근 수년간 대략 1조 원 정도로 보합세를 유지하고 있다. 이는 핵심 업무 수익의 저하가 계속되는 가운데 미래의 주가 하락 및 돌발적인 불량채권의 발생이 최종당기이익을 압박하여 자기자본을 훼손하는 리스크를 내포하고 있는 결산구조라는 것을 의미하며 각 은행에서는 본업에 있어서의 수익력 증강이 시급한 과제라고 할 수 있다. 또한 이와 같은 환경하에서 지방은행에서는 단지 수익력을 높이는 것 뿐만 아니라 금융기관의 건전성을 확보하기 위해 도입된 자기자본비율 규제와 아웃라이어 규제의 강화 등에 대한 대응이 필요하고 수익 창출 능력과 고도의 리스크 관리 체제의 양립이 더욱 요구되고 있는 상황이다.

### 4. 지방은행에 대한 규제의 개요

#### **1) 주요 규제**

지금까지 지방은행이 지방공공단체의 자금조달에 있어서 계속해서 중요한 역할을 하고 있다는 점, 지방은행의 결산 상황에 대해 확인했다. 아웃라이어 규제의 강화에 대해 설명하기 전에 지방은행의 활동에 영향을 미치는 금융규제의 개요에 대해 설명해 두고자 한다. 몇 가지 규제 내용에 대해서는 지방채 자금에 대한 지방은행의 인수 자체에 변화를 가져올 수 있는 내용이며, 지방공공단체에 있어서도 지정금융기관을 시작으로 지방은행에 대한 규제 내용에 대한 개략을 파악해 두는 것은 안정적인 자금조달 구조의 유지라는 관점에서 중요하다고 할 수 있다. 국제적으로 활동하는 은행은 금융시스템의 안정성의 확보 등의 관점에서 국제적인 금융규제(바젤 규제)가 부과되고 있다. 일본의 금융기관 중에서 해외에 영업 거점을 보유하고 이와 같은 규제를 받고 있는 은행을 '국제통일기준은행'이라고 한다. 한편, 이에 해당하지 않는 금융기관에 대해서도 국제적 규제의 내용을 고려하여 국내에서 활동하는 실정에 맞춘 규제를 금융당국이 정하고 있으며 이러한 규제에 따르는 금융기관을 '국내기준은행'이라고 한다(지방은행 105 은행 중 94은행이 국내기준은행에 해당). 바젤 규제의 주요 내용은 3가지로 구성되어 있는데 첫째, '최저 소요 자기자본비율', 둘째, '금융기관의 자기관리와 감독상의 검증', 셋째, '정보 공개를 통한 시장 규율의 활용'이다<표 5>.

&lt;표 5&gt; 바젤 규제의 개요

최저소요 자기자본비율	은행이 안고 있는 리스크에 대한 준비로 일정 비율 이상의 자기자본을 유지할 것
금융기관의 자기 관리와 감독상의 겸종	위의 대상 이외를 포함하는 종합적인 리스크 관리의 확립과 금융 당국에 의한 모니터링 실시
정보 공개를 통한 시장 규율의 활용	충실한 정보 공개를 통해 시장 규제의 실효성을 높인다.

## 2) 최저 소요 자기자본비율

그중에서도 첫 번째 주된 내용인 최저 소요 자기자본비율은 가장 중요한 규제 내용으로 볼 수 있다. 지금까지 수차례에 걸쳐 계산 방법의 정치화와 리스크 대상 범위의 조정 등이 실시되었는데, 요점은 금융기관이 신용리스크로 인한 손실을 충분히 흡수할 수 있을 만한 재무 안정성을 보유하고 있는가에 대한 문제이다(여기서 말하는 신용리스크란, 신용 공여(여신)에 의한 재무 상황의 악화 등에 따라 금융기관의 자산(대출 등)의 가치가 감소 혹은 소실되어 손실을 입을 리스크를 의미). 구체적으로는 여신액(대출 등)에 여신처(대출처 등)의 구분이나 신용력에 따른 리스크 웨이트를 가산하여 산출하는 리스크 자산의 총액을 분모로 하고, 자기자본을 분자로 하여 자기자본비율을 계산한다. 지방공공단체는 0%, 민간기업의 경우에는 등급에 따라 20~150%이다. 산출된 자기자본비율이 최저 소요 자기자본비율, 즉 국제통일기준은행이라면 7% 이상, 국내기준은행이라면 4% 이상을 유지하도록 되어 있다. 이 규제에 대응하기 위해 금융기관은 채산 관리 그리고 업종이나 지역 등에서 나타나는 포트폴리오 매니지먼트를 실시한다.

## 3) 지방공공단체의 자금 조달과 은행의 자기자본비율 규제

지방공공단체의 자금 조달과 은행의 최저 소요 자기자본비율의 관점에서 보면 이 규제는 지방공공단체의 자금 조달에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 많은 지방은행에서 대출 증가율이 예금 유입 증가율을 밑도는 상황, 즉 예대 갭이 확대되고 있는 가운데 자금을 운용하기 위해 대출 증강을 피할 필요가 있다. 한편 수익률이 낮아지는 가운데 자기자본은 유통하다고 볼 수 없으며 신용리스크에도 주의를 기울여야 하는 상황에 직면해 있다. 따라서 많은 지방은행이 상대적으로 대출 이자율이 낮지만 리스크 웨이트가 제로인 지방공공단체 여신을 통해 신용리스크를 억제하면서 대출금 잔액을 늘릴 수 있다는 점에서 지방공공단체 대출은 금융기관에게 좋은 비즈니스 기회로 볼 수 있다. 이는 또한 중서 형식의 은행 등 인수자금의 비율 증가의 한 요인也成为 하다.

#### 4) 금융기관의 자기 관리와 감독상의 검증 및 정보 공개를 통한 시장 규율의 활용

바젤 규제의 두 번째 내용인 금융기관의 자기관리와 감독상의 검증은 앞에서 언급한 자자본비율 규제에 해당하지 않는 리스크(은행이 감정한 금리 리스크, 신용 집중 리스크 등)를 포함하여 금융기관 자신이 주요 리스크를 파악하여 경영상에 필요한 자자본을 검토하는 것을 취지로 하고 있다. 금융기관은 전체 리스크를 적절히 파악 및 관리하기 위해 종합적인 리스크 관리체계가 요구되며 금융당국(일본 금융청)은 금융기관의 리스크 관리체계의 정비를 촉진하고 검증하는 역할을 담당한다. 또한 규제의 세 번째 내용인 정보 공개를 통한 시장 규율의 활용은 첫 번째, 두 번째 규제를 보완하고 시장을 통한 외부 평가를 통해 금융기관의 경영 건전성을 유지하기 위한 목적을 갖고 있다. 금융기관은 자자본비율과 그 내역, 은행이 보유한 각종 리스크와 그 관리 상황 등을 공개하도록 되어 있다.

### 5. 은행에 대한 금리 리스크 규제

#### 1) 아웃라이어 규제의 개요

그리고 최근에 들어 바젤 규제의 두 번째 내용의 일부로 아웃라이어 규제라는 금리 리스크에 관한 규제의 변경 및 강화가 결정되었다. 금리 변동은 은행의 자산 및 부채의 현재 가치를 변화시키고 은행의 자자본을 훼손시킬 가능성이 있다. 이 규제는 자자본에서 흡수 가능한 범위로 금리 리스크를 억제하는 등 보다 확실한 리스크 관리가 이루어지고 있는지를 확인하는 것이다. 변경 후 규제의 도입 시기는 국제통일기준은행은 2017년도부터, 국내기준은행은 2018년도부터 시작되었다. 이 규제는 은행이 감정(은행 감정이란 시장가격의 변동 등을 이용하여 단기적인 매매를 반복함으로써 수익을 획득하는 것을 목적으로 한 트레이딩 감정 이외의 대출이나 예금 거래 등을 통한 중장기적인 수익 획득을 목적으로 한 것을 의미하며 '뱅킹 감정'이라 부르기도 한다)한 금리 리스크에 대한 것으로 이른바 IRRBB(Interest Rate Risk in the Banking Book)'이라는 용어로도 불리고 있다.

#### 2) 금리 리스크

금리 리스크에 대한 개요에 대해 설명하자면, 예를 들어 10년 만기 일괄지급방식의 시장 공모지방채를 발행한다고 가정했을 때 참조국채이율(조건 교섭일 10년 국채 이자율의 종가)이 0.2%, 대국채 스프레드가 10bp(base point, 1bp=0.01%)인 경우 이자율은 0.3%가 된다.

이율 0.3%, 발행가격 100엔에서 조건 결정된 직후에 시장금리가 급상승하여 참조국채 이자율이 0.5%가 된 경우 대국채스프레드 10bp가 일정하다면 실제 이자율은 0.6%가 되어 은행이 보유하고 있는 시장공모지방채의 채권 가격은 발행 가격인 100엔에서 97엔 정도까지 떨어지게 된다. 이는 장기 고정 대출금리에도 그대로 적용되며 금리의 변동에 따라 은행이 보유한 채권(대출금)의 현재 가치가 변동되는 것을 금리 리스크라 한다. 이번 아웃라이어 규제 강화는 금리 리스크의 산출에 있어서 엔화 표시 자산일 경우 1%(100bp)의 변동으로 계산(기준에는 2%의 변동 혹은 과거 5년 정도의 금리 변동의 실적치 중 하나를 선택하는 산출)하게 된다. 위의 사례를 계산해 보면 참조국채가 0.2%에서 1.2%로 상승하게 되어 채권 가격은 100엔에서 91엔 정도까지 떨어진다. 과거 5년 정도를 돌아보면 서서히 금리가 낮아지고 있으며(2% 금리 변동 대비 상대적으로 작은 변화) 종전에 선택 가능했던 실적치에서 금리 리스크를 산출했던 지방은행은 이번 규제 강화에 따라 산출된 금리 리스크의 양이 증가하게 된다. 다른 한편, 예를 들어 정기예금(은행에게 부채)은 금융기관이 장기 고정금리로 예금자로부터 자금을 조달한 것으로 볼 수 있으며 앞에서 본 채권이나 대출 채권의 사례와는 반대로 예금 수취 이후의 시장금리 상승은 채권자인 은행에게 플러스(부채의 현재 가치가 감소)가 된다. 앞의 채권이나 대출 채권(자산)과 예금(부채)의 잔존 기간이 완전히 일치한다면 자산과 부채의 현재 가치의 증감은 서로 상쇄되어 기본적으로 은행은 금리 리스크를 부담하지 않는다. 하지만 일반적으로 자산 측(대출 및 유가증권 등)의 잔존 기간이 부채(예금 등)보다 긴 경향이 있기 때문에 금리 상승은 전체적으로 은행에게 마이너스의 영향을 미친다고 할 수 있다.

### 3) 아웃라이어 규제 강화

이번 아웃라이어 규제 강화는 각 금융기관의 금리가 + 1%(외화는 2%)의 시프트가 발생한 경우를 포함하여 6가지 시나리오를 사용한 금리 리스크 계측을 요구하고 있으며 규제 강화 후에는 국제통일준비은행에서는 금리 리스크 양에 관한 조기 경계라인으로 자기자본(Tier1)의 15%, 국내기준은행에서는 자기자본의 20%가 설정되어 저축된 은행(각 수치를 넘은)에 대해서는 금융청이 원인 및 개선책 등에 대해 심도 있는 대화를 실시하도록 하고 있다(국내기준은행은 국제기준은행의 규제 내용에 따른 것으로 향후 발표될 예정). 저축된 경우에도 금융청은 신속하게 경영 개선을 요구하지는 않겠다는 방침이지만 이는 각각의 지역에 자금을 공급하는 것이 본분인 지방은행이 그 본업에서의 금리 리스크를 떠안는 것을 포기하지 않도록 하기 위한 배려 그리고 실제로 금리 리스크가 현재화하기 시작한 국면에서 자본 훼손을 피하기 위한 최소한의 리스크 관

리 능력이 있는지 없는지를 확인하려는 금융청의 기조로 이해할 수 있다. 그러나 기준치가 정해져 있는 이상 지방은행은 가능한 한 아웃라이어 기준을 넘지 않도록 운영할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 지방재 자금의 안정적인 조달 환경을 정비하기 위해서 다음과 같은 점을 주의해야 할 필요가 있다. 첫째, 지방은행의 아웃라이어 비율이 규제 범위 안에서 조정되고 있는지, 둘째, 규제 기준을 초과하는 경우에는 그 초과 정도가 어느 정도인지, 셋째, 규제 기준을 충족시키기 위해 어떠한 노력을 상정하고 있는지이다. 또한 이미 언급한 바와 같이 이전부터 아웃라이어 규제는 존재했지만 사실상 제약 조건으로 기능하는 경우는 많지 않았다. 변경 전의 계측 수법은 1) + 200bp 평행이동에 의한 금리 쇼크 혹은 2) 보유 기간 1년, 최저 5년 관측 기간에서 계측된 금리의 변동 범위 1%분위값과 99%분위값에 의한 금리 쇼크 중 하나로 계산된 현재 가치의 저하액이다. 최근 저금리가 계속되는 상황에서는 두 번째 방법을 채용하는 경우, 금리 리스크는 제한적이다 <표 6>.

<표 6> 아웃라이어 규제 비교표(국제통일기준은행)

		2016년도까지의 기준 (2004년도 가이드라인)	2017년도부터의 기준 (2016년 4월 최종문서)
쇼크 시나리오	시나리오 수	2시나리오 (상방/하방 평행이동)	6시나리오(상방/하방 평행이동, 스티프닝, 플래트닝, 단기금리 상승/하락) 스티프닝: 단기금리 저하 + 장기금리 상승 플래트닝: 단기금리 상승 + 장기금리 저하
	쇼크 폭	1) 200bp 2) 과거 5년의 1%/99% 분위값	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본 엔: 100bp(평행, 단기금리, 장기금리)</li> <li>미국 달러: 200bp(평행), 300bp(단기금리), 150bp(장기금리)</li> <li>영국 파운드: 250bp(평행), 00bp(단기금리), 150bp(장기금리)</li> <li>유로: 200bp(평행), 250bp(단기금리), 100bp(장기금리)</li> </ul>
감독상의 기준치 (아웃라이어 비교)	Tier1+Tier2의 20%		Tier1의 15% 각국의 금융 당국이 추가적인 기준을 설정 가능(예를 들어 자기자본 중에서 규제 자본을 웃도는 잉여액(자본 버퍼)과 금리 리스크 양의 대비)
당국의 대응	기준치를 초과한 은행의 자기자본충실도에 대해 특히 주의해야 한다. 은행이 금리 리스크 수준에 맞는 자본금을 보유하지 않고 있다고 판단된 경우에는 1)리스크 삭감, 2)자본 증강, 3) 1)과 2)의 조합을 요구하는 시정 조치를 검토해야 한다.		기준치를 초과한 은행이 과대한 금리 리스크를 갖고 있지 않은가 당국이 조사를 실시 조사 결과를 바탕으로 금리 리스크와 리스크 관리 등에 문제가 있는 경우에는 적어도 다음 중 하나의 조치를 취하도록 요구해야 한다. 1) 리스크 삭감, 2) 자본 증강, 3) 내부 모델의 파라미터 제한, 4) 리스크 관리 능력 향상
정량적 공개	경제적 가치 및 기간 수익의 변동액 (아웃라이어 비율은 비공개)		<ul style="list-style-type: none"> <li>경제 가치(6시나리오 별) 및 기간 수익의 변동액을 Tier1의 액과 대비하는 형태로 공개</li> <li>핵심예금의 평균, 최장만기</li> </ul>

## 6. 규제 강화가 지방은행에 미치는 영향

강화된 규제에 따라 지방은행의 아웃라이어 비율은 어느 정도가 될까. 여기에서 일본의 105개 지방은행의 2016년도 기업공개보고서의 정보를 바탕으로 간략하게 계산해 보았다. 본래는 개별 채권 및 채무의 계약 조건 등을 바탕으로 금리 리스크를 계측해야 하지만 정보의 제약에 따라 일정한 가정을 설정하여 작업한 것이다. 반드시 정확한 계산이 아니라는 점, 그리고 지방은행에도 아웃라이어 비율을 낮추는 각종 대응책이 존재한다는 점을 고려하여 이번에는 시산 결과가 국제통일기준은행은 자기자본(Tier1) 20%(기준치 +5%), 국내기준은행은 자기자본의 25%(기준치 +5%)를 초과한 은행을 저축 리스크 은행으로 정의했다. <표 7>의 계산 결과표에 따르면 105개 은행 중 35개 은행이 저축 리스크 은행으로 나타났다. 규모가 큰 은행일수록 저축되는 비율이 낮지만 총자산 5조 엔을 넘는 대규모 지방은행 중에서도 약 20%는 저축 은행으로 나타났다. 또한 도도부현의 지정금융기관(지방은행)에 대해서는 약 40%가 해당되는 결과가 나타났으며 많은 지방자치단체의 지정금융기관에 아웃라이어 저축 리스크가 존재한다는 것으로 해석할 수 있다.

<표 7> 아웃라이어 비율 계산

	소형은행	중견 규모 은행	대형은행	합계
30% 초과	11	6	3	20
25~30%	3	9	3	15
20~25%	5	7	7	19
15~20%	5	5	5	15
15% 미만	13	13	5	36
합계	37	40	10	105

자료 佐原(2017)을 참고로 작성

## 7. 규제 강화에 대한 지방은행의 상정 행동

### 1) 지방은행의 상정 행동

다음으로 아웃라이어 기준을 초과한 지방은행이 기준을 충족시키기 위해 어떠한 대책을 상정할 수 있는지, 그리고 그 실현 가능성에 대해 살펴보자 한다. 먼저 지방은행이 금리리스크를 감소시키거나 자기자본을 증가시키기 위한 대처를 생각해볼 수 있다. 그리고 금리리스크를 감소시키는 방법으로 자산 및 부채를 조정하는 방법이 있다. <표 8>은 상정된 실제 대책을 정리한 것으로 총 7개 항목을 소개하고 있는데 지방은행이

처한 환경 등을 고려하면 지방채 자금에 직접적인 영향을 줄 수 있는 것으로 1)~3)의 행동이 현실성 높다고 할 수 있다.

<표 8> 아웃라이어 규제 강화에 따른 지방은행의 예상 행동

은행의 상정 선택지		개요	실행 가능성	
금리 리스크 감소	자산 대책	1)기존 고정금리 채권 매각	기존의 금리리스크가 있는 채권 중에서 수익성이 낮은 채권 등을 매각	
		2)신규 고정금리 채권 취득 억제	금리리스크가 있는 신규채권 취득을 억제하고 차환 시에는 변동금리로 대응	
		3)신규 고정금리채권 기간 단축	금리리스크가 있는 채권 취득에는 기간을 단기화	
	금리 파생상품 활용	파생상품의 활용을 통해 금리리스크를 이전(단, 저채산 안건에 대해서는 파생상품 활용이 곤란할 가능성이 높다)	저~중	
부채 대책	회사채 조달, 정기예금 확대	회사채 조달이나 정기예금액을 늘려 만기갭을 해소 (단, 예대율이 상승하지 않는 가운데에서는 주자 자금조달은 운용난을 겪을 가능성성이 높다)	고	
	핵심 예금모델 고도화	계약상 기간은 정하지 않지만 실체상 장기채류하는 핵심예금에 대한 계산을 고도화하고 만기갭을 축소	중~고	
자기 자본 증가	자본 대책	증자	자기자본 증가를 통해 아웃라이어 비율은 낮아지지만 주가 수준이나 성장 시나리오와의 균형이라는 관점에서 주요 선택지로는 상정되지 않음	저

자료 佐原 (2017)을 참고로 작성

## 2) 기존 고정금리채권 매각이 미치는 영향

<표 8>의 1), 2)는 아웃라이어 규제 기준치를 웃도는 지방은행이 보유자산을 압축할 가능성을 상정한 것이다. 금리 리스크가 큰 자산이란 장기, 고정투융자이며 장기, 초장기 대출금과 유가증권이 상정된다. 이 중 대출금에 대해서는 이른바 유통시장이 발달하지 않아 매각이 용이한 환경이 아니라는 점, 그리고 지방은행의 거래처와의 관계상 매각이 곤란한 경우가 많기 때문에 보유자산의 매각이라는 수법에서는 대출금 매각을 상정하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 보다 유동성이 높은 자산인 유가증권, 특히 국채의 매각이 상정되는데 일본은행을 통한 양적, 질적 금융완화가 계속됨에 따라 많은 지방은행이 이미 국채 보유 잔고를 크게 줄이고 있고 지방은행 105은행이 보유하고 있는 국채의 평균 잔존 연수는 4.6년 정도(2016년도 말 시점)로 길지 않다. 따라서 금리 리스크의 양적 축소를 지향하는 은행은 국채 매각에만 그치지 않을 가능성이 높다. 결

과적으로 장기, 고정자산으로 지방채(증권)의 매각 가능성이 높아진다고 볼 수 있으며 일제히 매각이 시작될 경우에는 지방채 유통시장의 수급 환경 악화의 가능성도 부정할 수 없을 것으로 보인다.

### 3) 신규 고정금리채권 취득 억제와 기간 단축이 미치는 영향

<표 8>의 2)와 3)에 대해서는 아웃라이어 규제를 충족시키기 위해 장기, 고정 담보채권의 매각을 서두르는 지방은행이 신규의 장기 및 고정투융자를 억제하고 연한을 단기화 할 가능성을 상정한 것이다. 지방채시장에서는 초장기연한에 대한 투융자 억제나 은행 등 인수자금에 있어서 중서형식에서 증권형식으로의 전환 요청, 연한의 단축 요청 등이 상정된다. 또한 규제 강화의 도입 단계에서 아웃라이어 규제는 충족시켰지만 그 이후의 추가적인 금리리스크를 피하고 싶은 지방은행이 생각할 수 있는 움직임으로 볼 수 있다. 따라서 <표 8>의 2)와 3)은 규제에 저촉되지 않은 지방은행도 포함된 대응이라는 점에 유의할 필요가 있다.

## 8. 지방공공단체의 자금조달에 미치는 영향

마지막으로 지방은행의 평균적인 대출 약정 금리에 대해 살펴보자 한다. 신규 대출 조건에 관한 평균 약정 금리는 지방은행이 0.715%, 제2지방은행이 0.925%, 기존 조건 금리는 지방은행이 0.947%, 제2지방은행이 1.132%이다(2018년 3월 일본은행 통계). 대출 금리는 채무자의 신용도에 따라 다르기 때문에 단순 비교는 어렵지만 각 지방은행 내에서 지방공공단체 여신이 평균 약정 금리보다 낮을 가능성이 매우 높다. 또한 지방공공단체 여신은 장기 및 초장기 조건이 많으며 여신액 대비 금리리스크가 커지기 쉬운 특징이 있다. 따라서 아웃라이어 규제의 기준치를 초과한 은행 혹은 규제 기준치까지 조금밖에 여유가 없는 은행에서는 지방공공단체 여신에 대해 기존 채권의 매각이나 향후 거래 조건의 변경(초장기채 인수 억제, 중서에서 증권으로의 전환, 연한의 단축 등)을 검토할 가능성이 높다. 각 지방자치단체는 이와 같은 금융기관의 상황 등을 이해하고 안정적인 자금조달 수단인 은행 등 인수채에 대해 교섭할 필요가 있다.

### <참고문헌>

佐原雄次郎 ( 2017 ) 「銀行の金利リスクへの規制強化』『みずほインサイト政策』2017年7月10日、みずほ総合研究所。  
日本総務省『地方財政白書』各年度



글.최두선

(충청남도감사위원장)

## 지방계약법 조문별 해설(2)



### 지난 호에서는 지방계약법

제1조부터 8조까지  
조문별로 입법취지와  
적용사례 등을 알아보았다.  
이번 호에서는 법 제9조부터  
그 의미를 살펴보기로  
하겠다. 지방계약법 제9조는  
입찰 등을 진행하는  
경우 입찰자의 자격과  
입찰참가자격의 제한내용  
등을 정하는 기준이 되는  
조문으로서 지방계약의  
핵심적인 조문으로 볼  
수 있으며 계약담당자가  
어떠한 기준으로 입찰을  
진행하느냐에 따라서  
입찰의 공정성과  
계약이행의 품질을  
결정하는 기준이 될 수  
있다고 본다. 본 조문은  
조문의 특성상 세부적이고  
실무적인 내용이 많으므로  
이해하기 쉽게 관련  
유권해석이나 판례, 예규  
내용 등을 중심으로  
살펴보기로 한다.

### 제9조(계약의 방법)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적 · 성질 · 규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다. <개정 2013. 8. 6.>
- ② 제1항 본문에 따라 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가 · 인가 · 면허 · 등록 · 신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다. 이하 같다) 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다. <개정 2018. 12. 24.>
- ③ 제1항 단서에 따른 지명기준 및 지명절차, 수의계약의 대상범위 및 수의계약상대자의 선정절차, 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.
- ⑤ 제1항에 따라 계약을 체결하는 과정에서 다른 법률에 따른 우선구매 대상이 경합하는 경우에는 계약의 목적이나 규모, 사회적 약자에 대한 배려 수준 등을 고려하여 계약상대자를 결정하여야 한다. <신설 2017. 12. 26.>

[전문개정 2009. 2. 6.]

## 1. 일반입찰

### 가. 일반입찰의 개념

일반입찰은 계약이행에 필요한 등록, 면허, 인가, 허가 등 최소한의 자격 요건만을 제시하여 입찰에 붙이거나 이러한 자격요건 외에 입찰참가자격을 사전에 심사(pQ 심사라고 함)하여 통과된 자만을 대상으로 입찰에 부치거나 필요한 자격요건 외에 지역이나, 실적, 기술의 보유상황, 중소업자, 설비 등으로 제한하여 입찰에 붙이는 방식의 입찰을 말한다. 다만 지역제한 등이 법령에서는 일반입찰로 분류하고 있으나 본고에서는 편의상 일반입찰과 제한입찰을 구분하여 설명하기로 한다.

지방자치단체계약은 일반입찰에 의한 계약을 원칙으로 한다. 이 경우 입찰은 2인 이상의 유효한 입찰로 성립한다. 만일 1인만 입찰에 참여하면 그 입찰은 성립되지 않는 것으로 본다. 다만, 동산의 매각에 있어서 필요하다고 인정할 경우에는 입찰방법에 준하여 경매에 붙일 수 있다(영 제11조). 이러한 경매는 예정가격을 제시하여 입찰하게 하고 최고입찰액을 발표한 후 다른 응찰자가 없을 때까지 다시 입찰하게 하여 최고가격의 입찰자를 낙찰자로 결정하는 방식으로 운영된다(규칙 제22조).

**○○시가 특정방송사로부터 행사 비용을 공동 부담하는 음악 축제의 개최 제안을  
받아들여 계약을 체결하고자 하는 경우의 계약 체결 방법**

(법제처 05-0023, 2005. 9. 15.)

지방자치단체를 당사자로 하는 계약의 방법에 관하여는 비록 그 계약이 계약상대방의 제안에 의한 것이라 하더라도 지방재정법 제61조(현재 지방계약법 제7조) 규정에 의한 계약의 방법인 일반경쟁이나 제한·지명경쟁 또는 수의계약의 형태를 통하여 이루어져야 할 것임.

### 나. 입찰참가자격

지방자치단체계약에 있어서도 입찰참가자격을 정하고 있는 바, “지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 영, 규칙 및 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 아래 참가자격 외의 요건을 정하여 입찰참가를 제한해서는 아니 된다(규칙 제17조).”라고 규정하고 있는데 지방계약법 시행령에서는 지역이나 실적, 기술의 보유 상황, 재무 상태, 중소기업자, 인증제품 등으로 제한을 할 수 있도록 규정하고 있으며 중소기업진흥 및 판로지원에 관한 법률에서는 1억 원 이하 금액에 대하여 소기업이나 소상공인을 대상으로만 입찰 참가자격을 제한하도록 하고 있다.

유지보수용역 입찰 시, 특정 자격증으로 입찰참가자격 제한 가능 여부 및 계약포기각  
서 없이 계약 해지 가능 여부(재정관리과-30, 2013. 3. 27.)

【질의】

- 1) 지방자치단체가 용역 유지보수 입찰을 지정정보처리장치를 통해 진행하면서  
장비제조사가 발행하는 자격증으로 입찰참가자격을 제한할 수 있는지 여부?
- 2) 지방자치단체와 용역계약을 체결한 후 용역기간(60일) 중 발주처의 요구로 특정  
날짜를 정하여 과업수행 일부를 완료하겠으며 만약 미완료 시 계약을 해지해도  
좋다는 문구의 내용으로 계약포기각서도 없이 계약을 해지할 수 있는지 여부?

【회신】

- 1) 지방자치단체가 실시하는 입찰에 있어서 계약담당자는 「지방자치단체  
를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제17조에 따라 같은 법 시행  
령, 시행규칙 및 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 같은 법 시행  
령 제13조에 따른 입찰참가자격 외의 요건을 정하여 입찰참가를 제한해서  
는 아니 되며, 특수한 기술·공법 등이 필요하지 않음에도 무차별적으로 제한  
하거나 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.

용역 계약의 지역 제한 기준 적용(회계제도과-2223, 2015. 9. 7.)

【질의】

- 1) 자자체의 용역계약 입찰 시 과업 내용이 「건설기술진흥법」에 따른 '건설기술용역'  
이 아닌 경우에도 불구하고, 동 법률에서 정한 면허 보유업체로 입찰참가자격을  
정하는 경우, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 “지방계약법”  
이라 함) 시행규칙」 제24조 제2호에 따라 지역제한 기준을 기획재정부장관 고시금  
액(2.1억 원)으로 적용하여야 하는지 여부?
- 2) 「엔지니어링산업 진흥법」에 따른 기술용역 및 전기·정보통신·소방 등의 기술용  
역을 「건설기술진흥법」에 따른 '건설기술용역'에 준하는 것으로 보아 「지방계약법  
시행규칙」 제24조에 따른 지역제한 기준을 적용할 수 있는지 여부?

【회신】

「지방계약법 시행령」 제13조에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자  
는 다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요

건을 갖추어야 할 경우에는 해당 허가·인가·면허 등을 받았거나 등록·신고 등을 하였거나 해당 자격요건에 적합하고 그 밖에 행정자치부령으로 정하는 요건에 적합한 자만을 입찰에 참가하게 하여야 하며, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 입찰 및 계약집행기준 '제1절-7-나-3)'에 따르면 해당 계약 이행에 불필요한 등록·면허·자격요건 등으로 제한하는 사례를 입찰 시 금지해야 할 사항으로 규정하고 있는 바, 「건설기술진흥법」에 따른 '건설기술용역'에 해당하지 아니함에도 불구하고 해당 법령에서 정한 허가·인가·면허·등록·신고 등으로 입찰참가 자격요건을 제한하는 것은 적정하지 아니함.

「지방계약법 시행규칙」 제24조 제2호에 따르면 「건설기술진흥법」에 따른 '건설기술용역'과 '건설기술용역 외의 용역'을 구분하여 지역제한 기준금액을 달리 정하고 있으므로 실제로 용역의 내용이 기술용역에 해당하는지 여부를 검토하여 지역제한 한도금액 적용하여야 할 것임.

- 기술용역 : 추정 가격 2.1억 원(현행 2억 원) 미만
- 기술용역 외 용역 : 광역은 추정 가격 3.3억 원(현행 3.1억 원) 미만, 기초는 추정 가격 5억 원 미만

### 1) 참가자격(영 제13조 및 법 제31조의4)

아래 3가지 요건을 갖추어야 입찰참가자격이 인정되고 입찰참가자격이 인정되어야 지방자치단체계약에 참여할 수 있게 된다. 물론 수의계약의 경우에도 입찰을 준용하여 자격을 갖추어야 한다. 아울러 아래 적극적 요건 이외에도 입찰참가자격제한처분기간 중에 있지 않아야 한다는 소극적 요건도 구비해야 한다.

가) 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.

#### 입찰 참가자격 요건 관련(재정관리과-2970, 2014. 8. 11.)

##### 【질의】

「00시 상수도급수조례」에서 “급수공사 대행업자는 상하수도 설비공사업 면허보유자 등으로 미리 시장으로부터 대행업 허가를 받은 자로 한다”고 규정하고 있는 경우, 00 시장에게 급수공사 대행업 지정받은 자로 입찰참가자격을 제한할 수 있는지, 아니면 상하수도 설비공사업 면허보유자로 제한할 수 있는지 여부?

### 【회신】

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조 제1항에서 는 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.

『엔지니어링산업진흥법령』에 따른 엔지니어링사업자가 입찰참가자격 요건 적용여부  
(재정관리과-82, 2013. 4. 3.)

### 【질의】

「00시 고도육성 집중검토회의 실시용역」 및 「익산시 고도보존경관 가이드라인 연구용역」에 대하여 「엔지니어링산업진흥법」에 따른 엔지니어링으로 신고된 업체가 참가자격 요건이 되는지?

### 【회신】

「지방계약법 시행령」 제13조에 따르면 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 적합해야 한다고 규정하고 있으며, 「엔지니어링산업진흥법」 제2조 제4호에 따라 과학기술의 지식을 응용하여 연구·기획·타당성 조사 등의 업무는 엔지니어링사업자가 수행할 수 있는 것으로 규정되어 있는바, 질의의 용역이 「엔지니어링산업진흥법령」에 따른 대상에 해당되는지 여부는 산업통상자원부(엔지니어링플랜트팀)로 확인하여야 할 것임.

한편, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합이 물품의 제조 및 구매에 관한 입찰에 참가하는 경우로서 위 요건을 갖춘 조합원으로 하여금 해당 물품을 제조하거나 구매하게 하는 경우에는 위 요건을 구비하지 않아도 된다.

나) 보안측정 등의 조사가 필요한 경우에는 관계기관으로부터 적합판정을 받을 것

다) 그 밖에 행정자치부령이 정하는 요건에 적합할 것, 위 행정자치부령이 정하는 요건이라 함은 「소득세법」 제168조<sup>1)</sup>, 「법인세법」 제111조 또는 「부가가치세법」 제8조에 따라 해당 사업에 관한 사업자등록증을 발급받거나 고유번호를 부여받은 경우를 말한다.

#### 라) 하도급대금 적불조건부 입찰참가(법 제31조의4)

지방자치단체의 장은 계약상대자가 「건설산업기본법」 제34조 제1항 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제13조 제1항 또는 제3항을 위반한 사실을 확인한 때에는 해당 계약상대자 및 위반행위를 중앙행정기관 및 다른 지방자치단체의 장에게 자체 없이 통보하여야 한다. 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 위 위반 통보가 된 계약상대자가 마지막 통보일부터 1년 이내에 입찰공고일이 도래하는 입찰에 참가하고자 하는 경우 해당 계약상대자가 대가 지급 시 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하는 것에 합의한다는 내용의 확약서를 제출하는 경우에 한정하여 입찰참가를 허용하여야 한다.

#### 부도업체의 입찰참가자격 부여(H086321, 2007. 10. 15.)

입찰참가자가 부도업체라 하여 입찰참가를 할 수 없는 것은 아니나, 부도 등 의 상태에 있는 경우 지방자치단체 시설공사 적격심사세부기준 제7조의 규정에 의하여 적격심사에서 제외됨.

#### 2) 입찰참가자격요건의 증명(규칙 제14조 제2항·제3항)

입찰에 참가하고자 하는 자는 위 (다)항에 따른 요건은 사업자등록증 또는 고유번호를 확인하는 서류의 사본에 의하여, 위 (가) 및 (나)항에 따른 요건은 관계기관(법령에 따라 설립된 관련협회 등 단체를 포함)에서 발행한 문서의 사본에 의하여 증명하게 하여야 한다. 다만, 해당 지방자치단체에 입찰참가자격을 등록한 자는 등록된 종목 또는 품목에 한정하여 발급받은 입찰참가자격 등록증에 따라 자격을 증명할 수 있다.

#### 3) 입찰참가자격요건 등록 등의 배제(규칙 제18조)

다음 각 사유 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 입찰참가자격의 증명·등록 및 서류 확인을 하지 않아도 된다. 다만, 영 제92조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)의 규정에 따른 입찰 참가자격의 제한 여부에 관한 확인은 성질상 생략될 수 없다.

1) 「소득세법」 제168조(사업자등록 및 고유번호의 부여)

① 새로 사업을 시작하는 사업자는 사업장 소재지 관할 세무서장에게 등록하여야 한다.

② 「부가가치세법」에 따라 사업자등록을 한 사업자는 해당 사업에 관하여 제1항에 따른 등록을 한 것으로 본다.

③ 이 법에 따라 사업자등록을 하는 사업자에 대해서는 「부가가치세법」 제8조를 준용한다.

- ① 국가·지방자치단체·「공공기관의 운영에 관한 법률」제5조에 따른 공기업 및 준정부기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 입찰에 참가하려는 경우  
② 수입의 원인이 되는 계약을 하는 경우

## 2. 제한입찰에 의한 계약

### 가. 의의

법령상으로는 제한입찰을 일반입찰로 분류하고 있으나 본고에서는 제한입찰을 별도로 분리해서 설명해보기로 하자. 지방자치단체계약에 있어서도 계약의 목적·성질·규모 등에 비추어 필요한 경우에는 입찰참가자격을 시공능력평가액, 실적, 기술보유상황, 재무상태 등의 객관적 기준으로 제한하는 제한경쟁계약을 인정하고 있다.

한편, 제한경쟁계약의 집행기준 및 기타 필요한 사항을 정하기 위하여 행정자치부는 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제4장 “제한입찰 운영요령”을 두고 있다.

물품 구매와 공사가 혼합된 경우의 제한입찰 관련(재정관리과-64, 2015. 1. 7.)

#### 【질의】

- 1) 「지방계약법 시행령」 제20조 제1항 제3호에 따른 제한입찰(물품 제조기술 보유사항)의 경우  
정보통신공사업 면허 보유자로 입찰참가자격을 부여할 수 있는지 여부?
- 2) 「건설산업기본법」에 따른 경미한 공사에 대하여는 입찰 시 공사업 면허제한을 할 수 없도록 하거나,  
물품과 공사를 분리하여 발주하도록 지침 또는 고시 가능 여부?
- 3) 물품 구매와 공사가 혼합된 계약에서 물품 구매가 계약의 주된 목적일 경우, 물품업체가 물품 설치를  
공사 업체에게 하도록 하는 것이 가능한지 여부?

#### 【회신】

- 1) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 「지방계약법 시행령」 제13조에 따라 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 적합하고 그 밖에 행정자치부령으로 정하는 요건에 적합한 자만을 입찰에 참가하게 하여야 함.  
귀사 질의의 경우 물품 구매 입찰 시 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 등에서 필요로 자격요건에 적합한 자를 입찰에 참여시키고, 「정보통신공사업법」에 따른 공사에 해당하는 부분이 있을 경우 물품 구매 입찰에 포함시켜서는 안 되며, 별도로 공사입찰로 진행하여야 할 것으로 판단됨.

**매수계약서 제출한 업체 대상으로 제한경쟁입찰 또는 지명경쟁입찰 가능 여부(재정관리과-3833, 2014. 10. 6.)**

**【질의】**

지방공사에서 공사를 입찰에 부치는 경우, 공사 지역 내 용지에 대한 매수계약서를 제출한 업체만을 대상으로 「지방계약법 시행령」 제20조에 따른 제한경쟁입찰 또는 「지방계약법 시행령」 제22조에 따른 지명경쟁 입찰에 부칠 수 있는지 여부?

**【회신】**

지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 「지방계약법」 제9조에 따르면 원칙적으로 일반입찰에 부쳐야 하고, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등에 비추어 필요하다고 인정될 때에는 참가자를 지명하여 입찰에 부치거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있음.

동법 시행령 제20조 제1항 각호에서 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항을 정하고 있으나, 공사에 있어서 공사 용지 매수 계약서 제출을 입찰참가자격으로 제한할 수 있는 규정은 없으며, 동 시행령 제22조에 따르면 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비·기술·자재·물품 또는 실적이 있는 자가 아니면 계약의 목적을 달성하기 곤란한 경우 등 각호에서 정한 사유에 해당하는 경우에는 지명 입찰에 부칠 수 있으나, 공사 용지 매수 계약서 제출여부는 지명입찰의 사유에 해당하지 아니할 것으로 판단됨.

**행정처분 사항으로 입찰참가 제한 가능 여부(재정관리과-620, 2013. 2. 28.)**

**【질의】**

△△시에서 2011년에 발주한 “소각장 위탁관리용역” 입찰공고에 “3년 이내 등록취소, 영업정지, 부정당제재 등 행정처분을 받은 사실이 있는 업체”는 입찰참가를 제한한다는 내용을 포함, ◇◇사는 행정처분(경고, 과태료)을 받은 사실이 있으나 발주기관에서는 입찰참가자격 제한사항에 해당되지 않는다고 판단하여 낙찰자로 선정하여 계약체결, 입찰 공고 시 “3년 이내 등록취소, 영업정지, 부정당제재 등 행정처분을 받은 사실이 있는 업체”에 대하여 입찰참가를 제한하는 것이 가능한지 여부 및 발주기관이 ◇◇사의 행정처분 내용을 입찰참가자격 제한사항에 해당되지 않는다고 판단한 것이 적정한지 여부?

**【회신】**

자치단체가 발주하는 입찰에서 입찰참가자격의 제한은 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조(제한입찰에 의한 계약과 제한사항 등) 및 제92조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)에 따라야 하는 바, 질의하신 “3년 이내 등록취소, 영업정지, 부정당제재 등 행정처분을 받은 사실이 있는 업체”에 대한 입찰참가자격 제한은 동 시행령에서 규정하고 있지 아니함. 다만, 질의하신 입찰공고문 내용에 관한 해석은 해당 발주기관에서 판단하여야 할 사항임.

나. 제한대상 및 제한사항(영 제20조, 규칙 제24조)

- 1) 「건설산업기본법」에 따른 종합공사로서 추정가격 30억 원(「건설산업기본법」에 따른 전문공사와 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사의 경우에는 3억 원) 이상인 공사 계약의 경우에는 시공능력 또는 해당 공사와 같은 종류의 공사실적
- 2) 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사계약의 경우에는 해당 공사수행에 필요한 기술의 보유상황 또는 그 공사와 같은 종류의 공사실적
- 3) 특수한 설비 또는 기술이 요구되는 물품제조계약의 경우에는 해당 물품제조에 필요한 설비 및 기술의 보유상황 또는 그 물품과 같은 종류의 물품제조실적
- 4) 특수한 성능 또는 품질이 요구되는 물품구매계약의 경우에는 해당 물품의 납품 능력

**토목공사의 신기술공사에 일반건설업자(원도급자)와 일반건설업자(하수급자)의 하도급 계약을 체결하여 공사를 완료하였을 때 원도급자는 실적제한공사로 나온 입찰에 참여할 수 있는지(H088469, 2007. 11. 1.)**

지방자치단체가 체결하는 공사계약에 있어서 일반건설업자가 일반건설업자에게 하도급한 경우의 실적인정은 지방자치단체 시설공사 적격심사세부기준 <별표 1> I-4-나-③-ⓐ의 규정에 의하여 하도급을 준 원도급자의 실적인정은 하도급을 제외한 부분만 실적으로 인정하고, 하수급자인 일반건설업자의 실적인정은 하수급하여 시공한 부분에 대하여만 실적으로 인정하는바, 귀 질의의 경우 일반건설업자간에는 실적이 중복되어 각각 시공한 부분에 대하여만 실적인정이 되므로 시공하지 아니한 부분에 대한 실적제한입찰에는 참가할 수 없을 것임.

**시공능력에 따른 입찰참가자격 제한(재정관리과-2010, 2015. 5. 21.)**

**【질의】**

지방자치단체에서 수중골재채취 사업을 직영으로 영위함에 있어 골재채취업자를 대상으로 골재채취 대행자를 선정하는 입찰을 하고자 할 때에 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제1호를 근거하여 「골재채취법」에 따른 골재채취능력을 입찰 참가자격으로 제한할 수 있는지 여부?

**【회신】**

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제1호 따라 「건설산업기본법」에 따른 종합공사로서 추정가격 30억 원 「건설산업기본법」에 따른 전문공사와 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사의 경우에는 3억 원 이상인 공사계약의 경우에는 시공능력 또는 해당 공사와 같은 종류의 공사실적으로 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있음.

질의와 관련하여 「골재채취법」에 따른 골재채취능력이 시공능력에 해당되는 경우라면 골재채취능력으로 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있으나 다만, 「골재채취법」에 따른 골재채취능력이 공사의 시공능력에 해당되는 지 여부는 주무부처인 국토교통부에 문의하여야 할 사항임.

**물품공급·기술지원 협약체결 금액의 설계반영 및 설계 변경 관련**

(재정관리과-1015, 2015. 3. 16.)

**【질의】**

- 1) 특수한 성능 등을 물품의 규격서·설계설명서에 반영하는 경우로서 제조사·기술지원사와 물품공급 기술지원과 관련하여 물품공급·기술지원 협약기초금액과 협약체결금액의 차액으로 입찰을 해야 하는지 여부?
- 2) 사업을 추진하기 위한 예산이 부족한 경우 전체 사업내용 중 일부에 대하여 설계에서 제외하고 입찰 및 계약을 체결한 후 입찰차액을 활용한 설계변경이 가능한지?

**【회신】**

1) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제4장 '제한입찰 운영요령' 제3절 "2-라-2)-가)"에 따라 해당 물품계약에 특수한 성능 등이 일부만 포함되어 있는 경우로서 특수한 성능 등을 물품의 규격서·설계설명서에 반영하려는 경우에는 발주(사업)부서가 규격서 등의 작성단계에서 <별첨양식2>를 참조하여 입찰공고 전에 제조사·기술지원사(이하 "제조사 등"이라 한다)와 물품공급·기술지원 협약을 체결해야 하며, 제2장 예정가격 작성요령에 따라 설계에 반영하도록 규정하고 있음. <별첨양식2> 제3조에 따른 협약금액은 제조사 등이 낙찰자(계약상대자)에게 해당 물품을 공급하고 그에 대한 대가를 협의하는 금액이 아니라, 특수한 능력·품질 부분의 비중 등을 고려하여 제조사 등의 물품공급·기술지원 범위에 대한 기술사용료 등을 협의하는 금액을 말하며, 이 경우 발주기관에서는 제조사 등과 협의된 기술사용료 등을 예정가격(설계금액) 작성 시 반영하도록 하여야 할 것임.

2) 지방자치단체와 체결한 공사 등 계약에 있어서 설계변경은 당초 설계된 공사를 설계내용대로 추진하는 과정에서 예기치 못한 사정이 발생하여 설계내용을 일부 변경하는 것을 의미함. 따라서, 예산이 부족하다는 사유로 당초 사업계획에 있는 사업 중 일부를 설계에서 제외하고 입찰 및 계약을 체결한 후 입찰차액을 활용한 설계변경은 타당하지 아니함.

- 5) 특수한 기술이 요구되는 용역계약의 경우에는 해당 용역수행에 필요한 기술의 보유상황 또는 당해 용역과 같은 종류의 용역수행실적
- 6) 추정가격이 행정자치부령이 정하는 금액 미만인 계약의 경우에는 그 주된 영업 소의 소재지

#### 지역제한 입찰의 경우, 주된 영업소의 기준(재정관리과-2657, 2014. 7. 22.)

##### 【질의】

현재 경기도 김포시에 법인등기사항증명서상 본점을 두고 있는 법인이 과거 본점 소재지인 동시에 현재 사업자 및 옥외광고업등록이 되어 있고 주된 업무를 하고 있는 서울특별시 및 관할 기초지자체에서 발주하는 입찰에 참가할 수 있는지 여부?

※ 본점은 생산 공장으로서의 역할만 하고 있으며, 모든 업무 및 영업행위는 서울지점에서 계속 수행 중

##### 【회신】

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제6호 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(안전행정부 예규) 제4장 '제한입찰운영요령' 제2절이 규정하고 있는 바에 따라 일정금액 미만 계약의 경우 공사현장·납품지 등을 관할하는 시·도안에 주된 영업소를 둔 업체로 입찰참가자격을 제한할 수 있는 바, 여기서 주된 영업소란, 입찰참가자가 법인인 경우 법인등기사항증명서상의 본사 소재지를 말함.

질의와 관련하여, 법인의 등기사항증명서상 본사 소재지가 경기도인 경우 서울특별시 및 관할 기초지자체에서 발주하는 지역제한 입찰에 참여할 수 없음. 다만, 전자견적서에 의한 수의계약의 경우에는 위 예규 제5장 '수의계약 운영요령' 제3절 "나-4)"에 따라 발주기관이 지점의 참여가 필요하다고 인정하는 경우 지점의 견적서 제출도 가능할 것임.

### 지역제한 입찰 시 주된 영업소의 소재지 기준일 관련

(재정관리과-4483, 2014. 11. 13.)

#### 【질의】

지역제한 입찰에서 지역업체 여부 판단기준일을 법인등기사항증명서상 본사 이전일, 본사 이전 변경등기 신청일, 변경등기 완료일 중 무엇으로 보아야 하는지?

※ 관련 사실관계

- 본사 이전일 : 2014.10.21
- 본사 이전 변경등기 신청일 : 2014.10.22
- 입찰공고일 : 2014.10.23
- 변경등기 완료일 : 2014.10.24

#### 【회신】

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제6호는 추정가격이 안전행정부령으로 정하는 금액 미만인 경우 그 주된 영업소의 소재지로 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제25조 제3항은 주된 영업소의 소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다고 규정하고 있음.

아울러 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(안전행정부 예규) 제4장 ‘제한입찰 운용요령’ 제2절에서는 “지역제한” 시 입찰참가자가 법인인 경우 법인등기사항증명서의 본사 소재지를 말한다고 규정하고 있으며, 제3절 “1-다-1)”에서는 지역제한의 경우 입찰자는 입찰공고일 전일부터 입찰일까지, 낙찰자는 계약체결일까지 주된 영업소가 공사현장(물품·용역은 납품소재지)을 관할하는 시·도에 있어야 한다고 규정하고 있음.

질의와 관련하여, 지역제한 입찰에서 입찰참가업체의 지역업체 여부 판단 기준일은 원칙적으로 본점 이전의 변경 등기가 완료된 날로 보아야 할 것이나 다만, 변경 등기 신청일과 완료일이 다른 경우에는 선의의 이전업체의 이익에 부합하고, 정상적인 경영활동에 지장을 초래하지 않도록 변경 등기 신청일로 보는 것이 타당할 것으로 판단됨.

**사업수행능력을 평가하는 건축물 등 설계용역에 대해 지역제한 입찰 가능 여부**

(재정관리과-2969, 2014. 8. 11.)

**【질의】**

건축서비스산업 진흥법 시행령 제18조에 따라 1억 원 이상인 건축물 등의 설계용역을  
발주하는 경우에는 사업수행능력을 평가하여 해당 공공기관이 정한 점수 이상을 받은  
자 중에서 입찰에 참가할 자를 선정하도록 규정하고 있는 바, 이 경우 지역제한입찰이  
가능한지 여부?

**【회신】**

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제20조 제1항 제6호에 따라 추정가격이 안전행정부령으로 정하는 금액 미만\*인 계약의 경우 그 주된 영업소의 소재지로 제한 할 수 있도록 규정하고 있음.

\* 동 시행규칙 제24조 제2호 건설기술진흥법에 따른 건설기술용역 2.3억 원  
(현행 2억 원) 미만

따라서, 추정가격이 1억 원 이상 2.3억 원(현행 2억 원) 미만인 건설기술용역에 해당되는 경우라면 관련법령에 따라 사업수행능력을 평가하여 일정 점수 이상을 받은 자와 지역제한 입찰이 가능할 것으로 판단됨.

- 7) 영 제21조(공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰)에 따른 제한방법으로 공사 계약을 하는 경우에는 그 제한기준
- 8) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따른 제한

**다. 제한기준(영 제20조, 규칙 제25조·제26조)**

지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제한입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우에는 계약이행의 난이도, 규모의 대소, 수급상황 등을 적정하게 고려하여야 하며, 입찰공고에 그 제한사항과 제한기준을 명시하여야 하는 바, 제한기준은 아래와 같다.

**1) 실적·시공능력에 따른 제한의 경우**

공사·제조 또는 용역 등의 실적·시공능력에 의하여 제한경쟁입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우 그 실적·시공능력은 다음 각 기준에 의해야 한다.

**① 실적 제한**

공사·제조 또는 용역 등의 실적의 규모·양·금액. 다만, 계약목적의 달성이 지장이 있는 경우를 제외하고는 아래 ⑦의 실적을 우선적으로 적용하여야 한다. 구체적인 제한 기준은 행정안전부 입찰 및 계약집행기준에서 아래와 같이 규정하고 있다.

### 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준『제한경쟁 입찰요령』

#### 제3절 제한기준과 방법

##### 1. 제한의 기본원칙

가. 계약목적물의 난이도, 규모의 대소, 수급상황 등을 적정하게 고려하여 제한의 범위를 정한다.

나. 다음 각 호 중 2개 항복 이상을 중복적으로 제한할 수 없다.

- ① 동일 실적 ② 기술의 보유상황 ③ 시공능력평가액 제한 ④ 지역제한 ⑤ 설비제한
- ⑥ 유자격자 명부에 따른 제한 ⑦ 물품의 납품능력 ⑧ 중소기업자

<예외> 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사(별표 1에 해당하는 공사)의 ④와①, ④와② 또는 ⑧과 각 호의 어느 하나와는 중복하여 제한할 수 있다. [예시] 중소기업자+동일 실적, 중소기업자+기술의 보유 상황, 중소기업자+지역제한, 중소기업자+설비제한 등]

다. 지역제한 입찰을 하는 경우에는 공사의 현장·물품의 납품지·용역의 최종결과물 납품지(감리용역 등 현장과 밀접한 관련이 있는 경우에는 해당 용역의 현장)가 소재하는 시·도의 관할구역 안에 법인등기부 상 본점이 있는 자(개인사업자인 경우 해당사업에 관한 사업자 등록증이나 관련법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등 관련서류의 사업장 소재지를 말한다)로 입찰참가자격을 제한하여야 한다.

##### 2. 제한요령

가. 실적제한

계약 담당자	실적제한방법 선택 →	규모·양	규모·양의 단위 [예시] km, m <sup>2</sup> , m <sup>3</sup> , kg, 개, M, 개소 등
		금액	해당 계약목적물의 추정가격을 기준으로 판단

- 1) 시설공사, 제조 또는 용역 등을 실적으로 제한할 경우 규모·양에 따라 제한하는 것을 원칙으로 하되,  
계약의 성격상 규모·양을 적용하는 것이 곤란한 경우에는 금액으로 할 수 있다.
- 2) 시설공사를 시공 실적 규모·양으로 제한하는 경우 해당공사 규모의 1/3을 원칙으로 하되, 공사의 특성, 경쟁성, 공사의 난이도, 계약방법 등을 고려하여 조정할 수 있다.
- 3) 시설공사를 금액으로 제한하는 경우 해당공사 추정가격(『건설산업기본법』 등 다른 법령에서 시공능력평가액 적용이 관급자재비를 포함하는 경우 추정금액) 1배 이내에서 제한한다.
- 4) 실적으로 제한하는 경우 특별한 사유가 없는 한 입찰공고일 전일까지 검사가 완료된 최근 10년 이내 실적으로 제한해야 한다.
- 5) 시설공사를 실적으로 제한한 경우 공동수급체 구성원 중 일부 구성원이 입찰공고에 정한 실적 이상을 보유하고 있어야 입찰참가가 가능하다.
- 6) 시설공사의 실적증명방법·실적인정기준 등은 「낙찰자결정기준」 제2장 시설공사 적격심사 세부기준 <별표 1>에 정한 바에 따른다.
- 7) 용역·물품은 공사의 경우를 준용하되, 계약의 특성·경쟁성·난이도·규모 등을 고려하여 제한 규모(금액)를 정한다.

## 나. 시공능력평가액에 따른 제한

- 1) 계약담당자는 시공능력평가액으로 제한하는 경우 해당 계약목적물 추정가격의 2배 이내에서 제한해야 한다.  
공동수급체를 구성하여 입찰에 참가하는 자의 시공능력평가액은 공동수급체 구성원 각각의 시공능력평가액에 시공비율을 곱하여 합산한 시공능력평가액으로 한다.  
※ 이 경우 계약의 특성, 경쟁성, 난이도 등을 고려하여 제한규모를 결정한다.
- 2) 시공능력평가액으로 제한하지 않은 경우 시공능력평가액이 해당공사의 추정가격에 미달되더라도 입찰에 참가할 수 있다.

## 다. 기술의 보유상황으로 제한

- 1) 시행령 제20조 제1항의 “기술의 보유상황”은 다음 각 호의 경우를 말한다.
  - ① 기술 도입이나 외국업체 기술제휴방법으로 해당공사를 수행하거나 물품제조에 필요한 기술을 보유하고 있음이 객관적으로 인정되는 경우
  - ④ 그밖에 해당공사의 수행이나 물품제조에 필요한 기술·공법을 개발·보유하고 있음이 객관적으로 인정되는 경우  
※ 공사의 경우에는 <별표 1>에 따른 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사의 경우에 한하여 제한할 수 있다.
- 2) 신기술·특허공법이 요구되는 공사의 제한 요령
  - ① 발주(사업)부서는 신기술이나 특허공법(이하 “신기술 등”이라 한다)을 설계에 포함하여 수의계약을 체결하고자 하는 때에는 사전에 계약심사를 의뢰하여 신기술 등의 반영 필요성과 효율성을 검토하여야 한다.
  - ④ 계약담당자는 신기술 등을 보유한 자(이하 “기술보유자”라 한다)가 공사계약을 이행하는 것이 객관적으로 타당하고 아래의 요건을 충족하는 경우에는 수의계약을 체결할 수 있다.
    - (1) 추정가격 50억 원 미만인 공사 : 「계약집행기준」 제5장 수의계약 운영요령 <별표2> ‘수의계약 대상공사 평가표’에 따른 평가결과가 90점 이상(전체 공사 중 신기술 등의 적용부분이 85.72% 이상)인 경우
    - (2) 추정가격 50억 원 이상인 공사 : 「계약집행기준」 제5장 수의계약 운영요령 <별표2> ‘수의계약 대상공사 평가표’에 따른 평가결과가 95점 이상(전체 공사 중 신기술 등의 적용부분이 92.86% 이상)인 경우
  - ④ “④”에도 불구하고 해당 공사에 신기술 등이 일부 포함되어 있는 경우로서 입찰을 하는 경우에는 신기술 등으로 입찰참가자격을 제한하지 아니하고 아래의 방법으로 입찰해야 한다.
    - (1) 신기술 등을 공사설계에 포함하려는 경우에는 발주(사업)부서가 기본설계·실시설계 전에 기술보유자와 (특허 통상실시권자 및 신기술 사용협약자는 제외) <별첨양식1>을 참조하여 사용협약을 체결해야 한다.
    - (2) 계약담당자는 기술보유자와 사용협약이 이루어지지 아니하면 다른 기술을 사용하거나 신기술 등이 포함된 부분과 포함되지 아니한 부분을 분리하여 발주할 수 있다.
    - (3) 기술보유자의 기술력을 활용하지 아니하면 시공과 품질 확보가 불가능하거나, 기술보유자가 보유한 특수 장비 등을 직접 사용(낙찰자가 사용할 수 있는 경우는 제외한다)하지 아니하면 시공과 품질 확보가 불가능한 경우에 한하여 기술보유자가 특허·신기술 부분의 공사에 하도급으로 직접 참여할 수 있다.  
이 경우 기술보유자는 별도의 기술사용료를 낙찰자에게 요구할 수 없다.

- (4) 발주(사업)부서는 발주 전에 기술보유자와 낙찰률 등을 고려하여 기술사용료나 하도급 범위·하도급대가 또는 지급률 등을 명확히 정한 협약을 체결한 후 계약 의뢰를 해야 하며, 낙찰자와 기술보유자가 원활한 협의가 이루어지도록 해야 한다.
- (5) 계약담당자는 협약 내용을 입찰공고에 명시하고 낙찰자 결정 후 낙찰자에게 그 사본을 제공하여 낙찰자와 기술보유자가 기술사용 협약을 원활히 이행할 수 있도록 해야 한다.
- (6) “(1)”의 기술사용 협약에 따라 기술을 제공하거나 시공에 참여하는 경우 기술사용료의 지급은 「건설기술 진흥법 시행령」 제34조에 따라 국토교통부 장관이 정하는 “건설기술진흥업무 운영규정”을 적용하며, 하도급대금의 결정은 하도급부분에 해당하는 예정가격에 원도급공사의 낙찰률(낙찰률이 80% 미만인 경우에는 80%)과 「건설산업기본법 시행령」 제34조에 따라 하도급계약의 적정성 심사 대상이 되는 비율을 곱한 금액을 기준으로 하여야 한다.
- ⑨ 발주(사업)부서는 공사 시공에 보호기간 안에 있는 신기술 등의 사용이 필요한 경우에는 설계 전에 해당 신기술 등의 반영의 필요성과 유사 기술과의 비교자료 등을 첨부하여 지방자치단체 재무회계규칙에 따라 계약담당자와 사전 협의해야 한다. 이 경우 계약담당자는 해당 신기술 등의 난이도나 사용비용을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 지방자치단체의 계약심사부서에 심사를 요청할 수 있다.
- ⑩ 용역계약과 물품제조계약을 함께 있어 특수한 설비·기술이 요구되는 경우 “⑨”를 준용한다.

#### 라. 특수한 성능·품질 등이 요구되는 물품의 납품능력에 따른 제한

- 1) 계약담당자는 특수한 성능·품질의 납품능력을 가진 자가 공급하거나 물품계약을 하는 것이 적합하다고 인정되고 해당요건을 충족하는 경우에는 수의계약이나 지명경쟁으로 할 수 있다.
  - 2) “1)”에도 불구하고 해당 물품계약에 특수한 성능 등이 일부만 포함되어 있는 경우로서 입찰을 하는 경우에는 특수한 성능 등으로 입찰참가자격을 제한할 수 없고 아래의 방법으로 입찰해야 한다.
- ⑪ 특수한 성능 등을 물품의 규격서·설계설명서에 반영하려는 경우에는 발주(사업)부서가 규격서 등의 작성단계에서 <별첨양식2>를 참조하여 입찰공고 전에 제조사·기술지원사(이하 “제조사 등”이라 한다)와 물품공급·기술지원 협약을 체결하여야 하며, 제2장 예정가격 작성요령에 따라 설계에 반영해야 한다.
- ⑫ “⑪”에 따라 협약을 체결한 경우에는 체결한 협약서에 기술료 등 협약금액을 반드시 명기하여야 한다. 다만, 물품공급·기술지원 협약이 이루어지지 않은 경우에는 다른 물품으로 발주할 수 있다.
- ⑬ 계약담당자는 “⑪”의 협약내용을 입찰공고에 명시하고, 낙찰자 결정 후 낙찰자에게 그 사본을 제공하여 낙찰자가 제조사 등으로부터 물품공급·기술지원 협약서를 발급받을 수 있도록 해야 한다.
- 3) 발주(사업)부서는 물품공급·기술지원 협약 등이 필요한 사업의 경우에는 「지방자치단체 재무회계규칙」에 따라 규격서(설계설명서 포함) 작성 전에 계약담당자와 협의해야 한다.

## <별표 1> 특수한 기술·공법·설비 등이 필요한 공사와 물품의 제조·구매

### 1. 특수한 기술이 필요한 공사(시행령 제20조 제1항 제2호 관련)

- ① 터널공사 ② 활주로공사 ③ 지하철공사 ④ 저수·유조 하천공사, 수중작업을 수반하는 공사 ⑤ 댐 축조공사
- ⑥ 취수장·정수장·유수지·오수처리장 공사로서 수중작업을 수반하는 공사 ⑦ 송·배수관공사
- ⑧ 수중관·사이폰·저수지 또는 제방공사 ⑨ 매립지 등 연약지반 파일·우물통 공사를 수반하는 공사
- ⑩ 독크 축조공사 ⑪ 간척(방조제)·매립공사 ⑫ 항만법 제2조 항만시설공사, 어촌·어항법 제2조 어항시설공사
- ⑬ 장대교(길이 100m 이상) 저작·가설공사 ⑭ 철도·철도궤도공사 ⑮ 정밀 시공이나 위험을 수반하는 기계설치공사
- ⑯ 발전·변전·송전·배전설비공사 ⑰ 전기철도·전차시설공사 ⑱ 정밀시공·고위험 전기기계 설치공사
- ⑲ 신호집중제어·특수제어장치 설치공사 ⑳ 자동신호·연동장치공사 ㉑ 원형차량감지기 설치공사
- ㉒ 문화재보수공사 ㉓ 차선도색공사 ㉔ 도로봉합제 이용 신축이음·균열보수공사 ㉕ 상수도관 세척갱생공사
- ㉖ 하수도 흡입준설공사 ㉗ 심정공사 ㉘ 산간벽지 등 특수지역에서 시공하는 군사시설공사 ㉙ 하천환경정비사업
- ㉚ 그 밖의 특수한 기술이 필요한 공사로서 해당 지방자치단체 계약심의위원회에서 필요하다고 인정하는 공사  
(입찰공고에 명시)

### 2. 특수한 공법이 필요한 공사(시행령 제20조 제1항 제2호 관련)

- ① 스폴공법·철골공법에 따른 공사
- ② 피·시공법 등 관련 중앙행정기관의 장이 특수공법으로 지정·고시한 공법에 따른 공사

### 3. 특수한 설비 등이 필요한 물품의 제조·구매(시행령 제20조 제1항 제3호·제10호 관련)

- ① 특수한 품질·성능보장을 위해 특수한 설비와 기술을 필요로 하는 경우
  - ② 특수한 품질·성능보장을 위해 법령에 따른 특정인증 획득이 필요한 경우
    - 가. 「산업표준화법」 제15조에 따른 인증을 받은 물품
    - 나. 삭제 <2017. 1. 26.>
  - 다. 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제17조에 따라 환경표지의 인증을 받은 물품
  - 라. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제33조에 따른 기준에 적합하고 「산업기술 혁신 촉진법 시행령」 제17조 제1항 제3호에 따른 품질인증을 받은 재활용제품
  - 마. 「자연재해대책법」 제61조에 따라 지정·고시된 방재신기술을 활용한 물품
- ③ 특수설계·특수사양에 따른 선박의 제조

#### 2) 영업소 소재지에 따른 제한입찰 하는 경우

주된 영업소의 소재지에 의하여 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 해당 공사의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시, 도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다(규칙 제25조 제3항). 다만 공사 등의 현장이

인접 시·도에 걸쳐 있는 경우, 인접 시·도의 관할구역 안에 사업의 납품지가 있거나 인접 시·도의 관할구역 안에 소재한 청사 등의 시설물을 유지·보수 및 관리하는 경우 및 해당 지역에 사업 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 시·도에 인접한 시·도의 관할구역 안에 있는 자를 포함하여 제한할 수 있다.

#### **지역제한 입찰 시 주된 영업소 소재지 기준(재정관리과-4305, 2014. 11. 4.)**

##### **【질의】**

현재 청사가 관할구역인 경상북도가 아닌 대구광역시에 소재하고 있는 경상북도교육청에서 지역제한 입찰을 하는 경우, 입찰참가자의 주된 영업소 소재지가 대구광역시에 있어야 하는지 아니면 경상북도에 있어야 하는지?

##### **【회신】**

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제6호는 추정가격이 안전행정부령으로 정하는 금액 미만인 경우 그 주된 영업소의 소재지로 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제25조 제3항은 주된 영업소의 소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 함)의 관할구역에 안에 있는 자로 제한하여야 한다고 규정하고 있음. 아울러 시행규칙 제25조 제3항 후단에서는 공사 등의 현장이 인접 시·도에 걸쳐 있는 경우, 인접 시·도의 관할구역 안에 사업의 납품지가 있거나 인접 시·도의 관할구역 안에 소재한 청사 등의 시설물을 유지·보수 및 관리하는 경우, 해당 지역에 사업 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 시·도에 인접한 시·도의 관할구역 안에 있는 자를 포함하여 제한할 수 있다고 규정하고 있음.

질의와 관련하여, 위 시행령 및 시행규칙 규정에 따라 지역제한 입찰의 경우 입찰참가자의 주된 영업소는 공사의 경우 공사현장, 물품 및 용역(최종결과물)의 경우에는 납품지가 소재하는 시·도에 있어야 하는 바, 경상북도교육청에서 발주한 지역제한입찰의 경우 그 공사현장 및 납품지가 대구광역시에 소재하고 있는 경우라면 입찰참가자의 주된 영업소는 대구광역시에 소재하고 있어야 할 것으로 판단됨.

**자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우 지역제한 입찰관련(재정관리과-281, 2013. 1. 29.)**

**【질의】**

1) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제25조 제3항에 따라 해당지역에 사업 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우 인접 시·도 소재업체를 포함하여 지역제한을 할 경우에

(1) 관련법령에 따른 면허 등 요건을 정하여 입찰참가자격을 정한 경우 건축 또는 조경 공사업 등록자가 자격을 갖춘 자인지? 아니면 다른 판단기준이 있는지?

(2) 지역과 실적을 동시에 제한한 경우 건축공사업 등록자가 10인 이상이면 인접 시·도 소재업체를 포함할 수 없는지, 아니면 입찰참가자격인 면허·실적 기준을 모두 충족하는 업체가 10인 미만이면 인접 시·도 소재업체를 포함할 수 있는지?

(3) 면허보유자는 10인 이상이나 시공경험 만점자가 10인 이하여서 경쟁성이 낮은 경우 인접 시·도 포함 여부와 관련하여 조경공사업 등록자가 10인 이상이면 인접 시·도 소재업체를 포함할 수 없는지, 아니면 시공경험 미달 자는 낙찰확률이 낮으므로 무자격자로 보고, 시공경험 만점자 수가 10인 미만이므로 인접 시·도 소재업체를 포함하여 지역제한입찰로 할 수 있는지?

2) 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」 제2장 시설공사 적격심사 세부기준 제10절 “1”에서 행정안전부장관과 사전 협의하여 동 기준과 달리 정하여 심사할 수 있다고 규정한 것과 관련하여

(1) 인접 시·도로 확대하지 아니하고 평가방법 하향조정을 통해 경쟁성을 확보할 수 있다면 해당 방법으로 입찰이 가능한지?

(2) 평가방법 하향조정이 가능한 경우라도 세부평가방법을 협의해야 하는지? 또는 조정개요만 협의하면 되는지?  
(시공경험 만점을 1.7배에서 1.0배로 조정)

(3) 발주할 때마다 별개로 협의해야 하는지? 또는 자체 집행(안)을 수립하여 일괄협의가 가능한지?

**【회신】**

1) 지방자치단체가 실시하는 입찰에 있어서 계약담당자는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제6호 및 동법 시행규칙 제25조 제3항에 따라 주된 영업소의 소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 공사현장이 있는 시·도의 관할구역 안에 있는 자로 제한해야 함. 다만, 해당지역에 사업이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 인접 시·도의 관할구역 안에 있는 자를 포함하여 제한할 수 있는 바, 사업이행에 필요한 자격은 동 시행령 제13조의 다른 법령에 의한 허가·인가·면허·등록·신고 및 자격요건 등과 제한입찰의 경우 동 시행령 제20조 제1항 각 호의 제한사항과 제한기준 등의 입찰참가자격 요건을 모두 갖춘 자로 보며, 해당 시·도 또는 인접 시·도 포함으로 제한입찰을 할 것인지 여부는 계약담당자가 공사의 목적·성질 및 지역적 특수성 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항인 것으로 사료됨.

2) 지방자치단체의 장은 공사 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 동 시행령 제42조 제3항에 따라 행정안전부장관과의 협의를 거쳐 행정안전부장관이 정한 심사기준과 달리하여 심사기준을 정할 수 있는 바, 공사의 성질·규모·난이도 및 지역적 특수성 등을 고려하여 현행 심사기준으로 평가하는 것이 부적합하다고 인정되는 경우에는 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」 제2장 시설공사 적격심사 세부기준 제10

절 “1”에 따라 행정안전부장관의 사전협의를 거쳐 동 기준과 달리 「○○ 시설공사 적격심사 세부기준」을 정하여 심사할 수 있음.

이 경우 입찰자는 입찰공고일 전날부터 입찰일까지 주된 영업소가 그 시·도(인접 시·도까지 지역제한의 범위를 확대한 경우에는 인접 시·도까지 포함한다)의 관할구역 안에 있어야 하고, 낙찰자는 계약체결일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 한다(규칙 제25조 제4항). 다만, 광역시 또는 도의 관할 구역 내에서 특별시 또는 광역시가 신설(편입된 경우를 제외한다)되는 경우에는 그 신설된 날부터 3년간은 종전의 광역시 또는 도의 관할구역과 신설된 특별시 또는 광역시의 관할구역은 이를 분리하지 아니한 것으로 본다(규칙 제25조 제5항).

위 제한기준은 영 제21조<sup>2)</sup>에 따라 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 제한기준을 정하는 경우에는 적용되지 않을 수 있다(규칙 제25조 제7항).

**인천광역시 안에 있는 응진군에서 입찰을 함께 있어 서울, 경기, 인천으로 인근지역을 둑어 공고를 할 수 있는지 아니면 전국으로 공고를 내야 되는지 여부(H080650, 2007. 8. 27.)**

지역제한의 범위는 규칙 제25조 제3항의 규정에 의하여 공사현장·납품지가 있는 특별시·광역시·도로 제한해야 하는 바, 귀 질의의 경우 2개 시·도 또는 당해 시·도와 특정지역을 포함하는 지역제한은 할 수 없으므로 전국을 대상으로 입찰해야 한다. 다만, 추정가격 3천만 원 이하 일반용역을 소액수의 견적으로 하는 경우 지방자치단체 수의계약운영요령 IV-1-(2)-가-②의 규정에 의하여 시·도와 인접 시·도를 포함하여 제한할 수 있음.

#### [관련 판례] 서울중앙지결 2013. 12. 5. 2013카합1866

① A사는 이 사건 사무소 외에 서울 사무소를 운영하고 있는 점, ② 이 사건 사무소에 설치된 전화는 A사의 서울 사무소의 전화번호로 착신전환이 되어 있는 점, ③ A사 대표 전화번호로 02-000-0000호로 공시하고 있는 점, ④ 2013. 8. 8. 이전에 이 사건 사무소에는 인터넷도 설치되어 있지 않았던 점, ⑤ A사 소속 직원이 이 사건 사무소는 A사의 창고에 불과하다고 언급한 녹취록이 존재하는 점 등을 종합할 때, 이 사건 사무소는 A사의 주된 영업소가 아니라고 판단됨.

2) 영 제21조(공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰)

① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 입찰제한기준을 정하고 이를 미리 지정정보처리장치에 공고하여 입찰참가자격자로 하여금 등록을 신청하게 할 수 있다.

② 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 등록신청을 받은 때에는 이를 심사하여 유형별·등급별로 입찰참가자격자를 선정하여 등록하고 공사입찰 시마다 해당 입찰참가자격자에게 제36조 각 호의 사항을 통지하여 입찰참가신청을 하게 할 수 있다.

③ 시·도지사는 제1항에 따라 입찰제한기준을 정하려는 경우에는 행정자치부장관과 협의해야 한다.

④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제2항에 따라 공사현장을 관할하는 시·도지사가 등록한 입찰참가자격자를 대상으로 입찰을 실시할 수 있다.

**[관련 판례] 의정부지결 2014. 4. 23. 2014카합5024**

① 입찰절차에 대한 획일성과 신속성 등의 요청 등의 요청을 고려할 때 등기부상 본사 소재지가 영업소나 사무소의 실체 조차 갖추지 못한 예외적인 경우가 아닌 한 등기부상 본사 소재지를 기준으로 입찰참가자격을 판단하는 것이 불합리하다고 할 수 없고 ② 입찰설명서의 내용과 달리 사후에 등기부상의 본사 소재지라는 기준과 다른 판단을 하게 된다면 오히려 입찰참가자의 신뢰보호나 입찰절차의 공정성이 훼손될 우려가 있으며 ③ A사의 경기도 내 공사실적 등에 비추어 A사에 대한 낙찰자 결정을 무효로 볼 수 없다.

**[평석]**

법원은 법인등기부상 본사 소재지가 되어 있더라도 최소한의 실체를 갖추어야 된다는 입장으로 여겨진다.  
주된 영업소 기준에 대한 분명한 정리를 할 필요가 있다 할 것이다.

**3) 중복제한 금지**

지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 영 제20조 제1항에 따라 제한입찰에 참가할 자의 자격을 제한함에 있어서 동항 각 호 간 또는 각 호 내의 사항(아래 도표상의 각 호 중 2개 항목 이상)을 중복적으로 제한하여서는 아니 된다. 다만, 지역제한입찰인 경우에는 예외적으로 동항 제2호(특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사계약의 경우 해당 공사수행에 필요한 기술의 보유상황 또는 그 공사와 같은 종류의 공사실적)의 사항과 중복하여 제한할 수 있고, 동항 제8호(『중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률』 제6조에 따라 중소기업청장이 지정·공고한 물품을 제조·구매하는 경우에는 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자)의 사항에 따라 제한하는 경우에는 같은 항 각 호의 사항과 중복하여 제한할 수 있다(규칙 제25조 제6항).

- ① 동일실적
- ② 기술의 보유상황
- ③ 시공능력평가액 제한
- ④ 지역제한
- ⑤ 설비제한
- ⑥ 유자격자 명부에 따른 제한
- ⑦ 물품의 납품능력
- ⑧ 중소기업자
- ⑨ 재무상태

<예외> 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사의 ④와①, ④와② 또는 ⑧과 각 호의 어느 하나와는 중복하여 제한할 수 있다. [예시] 중소기업자+동일 실적, 중소기업자+기술의 보유상황, 중소기업자+지역제한, 중소기업자+설비제한 등]

**특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사이외에 용역(기술 또는 일반용역)에 대해서 2개 이상  
(실적 + 지역 혹은 기술 + 지역) 제한할 수 있는지(H072369, 1987. 6. 17)**

영 제20조 제1항의 규정에 의하여 입찰참가자격을 제한함에 있어서 제2호의 규정에 의한 특수한 기술·공법이 요구되는 공사와 제6호의 지역제한을 제외하고는 각 호간 또는 각 호 내의 사항을 중복하여 제한할 수 없으므로 용역의 경우는 중복제한을 할 수 없음.

**제한입찰(지역 및 실적제한)에서 2회 유찰된 경우 수의계약 체결 가능여부(재정관리과-606, 2013. 2. 26.)**

**【질의】**

어업지도선 수리(물품)를 지역제한 및 실적제한을 적용하여 입찰에 부쳤으나 2회 유찰(1차 무응찰, 2차 단독입찰)된 경우 수의계약 체결 가능 여부?

**【회신】**

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제25조 제6항에 따라 물품입찰의 경우 같은 법 시행령 제20조 제1항에 따른 제한입찰 시 지역제한과 실적제한을 중복하여 적용할 수 없는 바, 질의의 경우 발주기관의 과도한 제한으로 유찰이 되었다면 시행령 제26조에 의한 재공고입찰에 따른 수의계약을 체결하는 것은 타당하지 않다고 판단됨. 따라서, 발주기관에서 제한입찰에 의할 경우에는 적정한 경쟁성이 확보될 수 있도록 사전에 자격을 갖춘 업체현황을 확인하여 지역 또는 동일 실적 등 계약 목적 달성을 유리한 방법을 선택 적용하되, 제한입찰 시 적정한 경쟁이 확보되지 않을 경우에는 일반입찰의 방법을 적용하는 것이 타당하다고 사료됨.

**제한경쟁 입찰의 중복제한 가능 여부(재정관리과-530, 2013. 5. 14.)**

**【질의】**

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조 및 같은 법 시행규칙 제25조와 관련하여 설계 설명서(시방 서)에 KS제품과 고효율 인증제품(국비교부사업 시행지침)이 명시되어 있는 바, ① 지역제한 ② KS제품 또는 동등 이상 제품 ③ 고효율 인증제품 중에서 ①·②, ①·③ 또는 ①·②·③으로 중복 제한이 가능한지 여부?

**【회신】**

지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 계약담당자가 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조 제2항에 따라 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 같은 법 시행령 제20조 제1항 제1호부터 제10호까지 정하고 있고, 계약담당자는 같은 법 시행규칙 제25조 제6항에 따라 같은 법 시행령 제20조 제1항 각 호 간 또는 각 호 내의 제한사항을 중복하여 제한해서는 아니 되나, 같은 항 제6호의 지역제한과 제2호의 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사, 제8호의 중소기업자와 각 호의 제한사항은 각각 중복하여 제한할 수 있음.

질의내용의 ②와 ③은 같은 법 시행령 제20조 제1항 각 호에 정한 제한사항에 해당하지 아니 하나, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 제1절 “7-나-7)”에 따라 계약담당자가 입찰공고 또는 설계서·규격서 등에 부당하게 특정 규격·모델·상표 등을 지정하여 입찰에 부치거나 계약을 하고 품질·성능 면에서 동등 이상의 물품을 납품하더라도 이를 인정하지 아니하는 사례는 입찰 및 계약 시 금지해야 할 사항으로 규정하고 있음을 유의하시기 바람.



기술용역에 대하여 중소기업자와 지역을 중복 제한하는 것이 가능한지 여부

(회계제도과-184, 2015. 6. 5.)

**【질의】**

지방자치단체 입찰에서의 계약목적물이 '노후하수관로 정밀조사 용역' 등 공사가 아닌 용역일 경우 중소기업자와 지역제한을 중복으로 제한할 수 있는지?

**【회신】**

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제25조 제6항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 영 제20조 제1항에 따라 제한 입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우에는 같은 항 각 호 간 또는 각 호 내의 사항을 중복적으로 제한하지 않도록 하고 또한, 동 시행규칙 제25조 제6항 단서에서 영 제20조 제1항 제8호(중소기업청장이 지정·공고한 물품을 제조·구매하는 경우 중소기업자)의 사항에 따라 제한하는 경우에는 같은 항 각 호의 사항과 중복하여 제한할 수 있도록 규정하고 있음. 따라서, 중소기업청장이 지정·공고하는 중소기업자간 경쟁 물품이 아닌 용역 등의 경우에는 지역제한(주된 영업소의 소재지로의 제한)과 중복으로 제한할 수 없음.

**4) 부당제한 금지**

정부는 부당하게 입찰참가자자격을 제한하여 자유롭고 공정한 경쟁이 제한되는 것을 금지하고 있다. 이와 관련하여 행정안전부는 「지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준」 제1장 7.에 관련 내용을 명시하고 있다.

## 5) 계약담당자 주의사항

가. 계약담당자는 공사·용역·물품 등의 입찰·계약 집행과 관련하여 이 예규에 정한 바에 따라 업무를 처리해야 한다.

### 나. 입찰 및 계약 시 금지해야 할 사항

#### 1) 부당한 방법으로 입찰참가자격을 제한하는 사례

① 입찰참가자격을 대표자의 본적·주소 등으로 제한하거나 해당 지역에 일정기간 이상 거주한 자(업체)로 제한하는 사례

④ 공사의 지역의무공동도급 시 지역업체 수를 과도하게 제한하는 사례(예: 3개사 이상 지역업체 참여 의무화 등)

⑤ 입찰공고·특수조건 등에서 해당 지역업체에게 의무적으로 하도급하게 하거나 자재납품업체를 해당 지역업체로 제한하는 사례

#### 2) 특수한 기술·공법 등이 꼭 필요하지 않음에도 불구하고 무차별적으로 제한하는 사례

#### 3) 해당 계약이행에 불필요한 등록·면허·자격요건 등으로 제한하는 사례

#### 4) 동일한 종류의 공사실적을 인정하지 아니하는 사례

- 하수관거공사 입찰에 택지조성공사·경지정리공사의 하수관거 공사실적을 인정하지 아니하는 사례

- 농공단지조성공사 입찰에 공업단지·주택단지 조성공사의 실적을 제외하거나 인정하지 아니하는 사례

#### 5) 국가지방자치단체·정부투자기관 등 특정기관이 발주한 실적만 인정하고 지방공기업·지방자치단체

출자·출연법인, 민자·민간 실적 또는 해외실적을 인정하지 아니하는 사례

#### 6) 특정한 명칭의 실적으로 제한하여 실제 동일 실적에 해당되는 실적을 인정하지 아니하거나 입찰참가를 제한하는 사례

#### 7) 입찰공고나 설계서(도면·시방서·물량내역서·현장설명서)·규격서·사양서 등에 부당하게 특정 규격·모델·상표 등을 지정하여 입찰에 부치거나 계약을 하고 품질·성능 면에서 동등 이상의 물품을 납품하더라도 이를 인정하지 아니하는 사례(특히, 특정업체와의 수의계약 및 협상에 의한 계약을 체결하기 위해 특정 규격·사양 등을 명시하는 사례)

※ 예시) 계약목적 달성을 위한 범위 내에서 등등 이상 허용( $\pm 5\%$  내에서 허용공차 인정)

#### 8) 관련법령 등에 따라 1개의 등록만으로 계약이행이 가능함에도 2개 이상의 등록을 요구하는 등 과도하게 자격요건을 강화하는 사례

#### 9) 교량·도로 등의 공사발주 시 실적평가의 주요 기준을 규모·양으로 제한하지 아니하고 폭 등 독특한 실적만으로 제한하는 사례, 또는 폭·연장·경간·공법 등을 모두 제한하는 사례

#### 10) 창의성이 요구되는 건축설계 등의 특정 용역에 대해서 과도하게 용역 수행실적으로 제한하는 경우

#### 11) 건설사업관리 용역을 발주함에 있어서 감리용역이 주요 부분인데도 건설사업관리 실적만 요구하고 감리용역 실적은 인정하지 아니하는 사례

#### 12) 시행령 제18조 제4항에 따른 2단계 입찰 및 시행령 제43조에 따른 협상에 의한 계약에 의할 경우 평가기준 및 절차(외부전문가를 위원으로 선정하여 평가하는 경우를 포함한다) 등을 정함에 있어 특정업체에 유리한 평가기준 적용 등 공정성, 객관성, 적합성 등이 결여되는 사례

- 13) 법 제22조 및 시행령 제75조의 그밖에 계약 내용의 변경에 따른 계약금액 조정 신청 시 계약담당자가 계약금액 조정신청을 거부하거나 인정하지 아니하는 사례
- 14) 현장대리인(건설산업기본법) 등 공사 관련 법령에 따른 기술자 배치기준에 적합한 자를 말한다)을 불필요하게 현장에 상주시키는 사례
- 15) 특수한 기술이나 공법이 요구되지 않음에도 실적을 지역제한이나 기술의 보유상황과 중복하여 제한하는 사례  
\* 제4장 제한입찰 운영요령 별표 1 특수한 기술·공법·설비 등이 필요한 공사와 물품의 제조·구매  
※ 예시) 특수한 기술이 요구되는 공사가 아닌 일반 도로공사를 발주하면서 지역과 기술보유상황 및 실적으로 중복 제한
- 16) 규모(양)로 제한하는 경우 특별한 사유가 없는데도 공사·용역·물품 규모의 1/3을 초과하거나, 금액으로 제한하는 경우 추정가격의 1배를 초과하여 제한하는 사례  
※ 예시) 추정가격 4억 원의 물품 구매 시 납품실적 10억 원 이상 보유자로 입찰참가자격을 과다 제한
- 17) 규모(양)와 금액으로 또는 규모(양)와 다른 규모(양)로 이중 제한하는 사례  
※ 예시 1) 200병상 및 2억 원 이상, 예시 2) 도로 5km 및 교량 2km
- 18) 과도한 시설요건으로 제한하거나 필요하지 않은 특수한 설비요건을 요구하는 사례  
※ 예시) 기계설비공사 자격이 있는 업체를 참여토록 하면 자격이 충분한데도 불필요한 특수 설비요건을 갖춘 업체로 과다하게 제한
- 19) 수의계약 시에도 규격서나 시방서 등에 특별한 이유가 없는 한 표준시방서를 명시하고 재무관(계약부서)에서 수의계약 대상제품(규격)을 효율성·안전성·경제성을 고려하여 최종 선택해야 함에도 사업부서에서 특별한 경우(에너지 효율 등 특수한 기술 개발제품이 필요하거나 자재선정심의위원회를 통해 기술개발제품 등을 설계에 반영한 경우 등) 이외에 특정제품 규격이나 인증번호 등을 명시하여 수의계약 체결을 요구하는 사례
- 20) 계약목적(물)과 관련이 없는 실적 제한이나 법령·예규에 근거가 없는 실적건수로 제한하는 사례  
※ 예시 1) 전기공사를 발주하면서 전기공사와 관련없는 생물안전실 100m<sup>2</sup> 이상 허가실적이 있는 ○○도내 업체로 제한, 예시 2) “○○설치공사실적이 최근 5년간 5건 이상 있는 업체”로 제한
- 21) 신기술·특허공법 보유자 또는 물품공급·기술지원사가 발주기관과 당초 협의한 내용과 다르게 부당한 요구를 하여 낙찰자와 신기술·특허 보유자 또는 물품공급·기술지원사가 간 협약이 체결되지 않거나 발주자가 발주 전에 협약을 체결하지 않아 낙찰자가 계약을 체결할 수 없는 경우 부정당업자로 입찰참가자격 제한 조치 및 입찰보증금을 차치단체에 귀속하는 사례
- 22) 신기술·특허공법 보유자 또는 물품공급·기술지원사가 발주 전에 사용협약 또는 물품공급·기술지원협약을 체결하지 아니하고 낙찰자로 하여금 직접 신기술·특허 보유자 또는 물품공급·기술지원사와 체결한 사용협약서 또는 물품공급·기술지원협약서를 제출하게 하는 사례
- 23) 발주기관이 신기술·특허공법 보유자 또는 물품공급·기술지원사와 협약을 체결 시 하도급대금 등에 대해 신기술·특허 사용협약서 규정과 달리 협약을 체결하는 사례

※ 예시) 발주기관이 협약내용을 공고 시 하도급 계약금액으로 결정할 경우 하도급계약의 적정성  
심사대상이 되는 비율(82%)보다 높게 책정(예 : 90%)

24) 신기술·특허공법이 사용되는 공사의 전부 또는 일부가 기술보유자의 기술력을 활용하지 아니하면  
시공과 품질 확보가 불가능하거나, 기술보유자가 보유한 특수 장비 등을 직접 사용하지 아니하면  
시공과 품질 확보가 불가능한 경우 이외에 발주기관이 계약상대자에게 신기술·특허공법 보유자와  
하도급계약을 체결하도록 강요·유도하는 사례

※ 예시) 계약상대자가 신기술·특허 개발자로부터 기술지원만 받으면 직접 시공이 가능한데도  
하도급계약 체결

25) 현장설명 참가자에 한하여 투찰이 가능하도록 제한하는 사례  
※ 다만, 300억 원 이상 공사입찰 시 현장설명을 하는 경우에 현장설명에 참가한 자만을 입찰에 참여해야 함

26) 전문성, 기술성, 창의성, 긴급성, 안정성 등이 요구되지 않는 물품, 용역을 협상에 의한 계약으로 체결하는 사례  
※ 예시) 단순노무용역, 학술용역 등

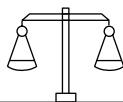
27) 전문성, 기술성, 창의성, 긴급성, 안정성 등이 요구되지 않고, 총 공사비의 70% 이상에 독창적인 디자인이  
반영되지 않는 공사를 협상에 의한 계약으로 체결하는 사례  
※ 예시) 교실 리모델링 공사 등 협상에 의한 계약 적용대상(박물관 등 내부 전시시설 설치공사,  
문화거리 조성공사)이 아닌 일반 공사까지 확대 적용

지금까지 지방계약법 제9조와 관련하여 일반입찰, 제한입찰과 관련하여 입찰참가 자격 및 제한 기준과 제한 요령 등에 대하여 사례위주로 알아보았다.

**Issue 1****지방재정 대내외 이슈****국내·외  
지방재정  
동향****우리나라 경제 지표**

구분	금리(국고채3년) (%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수 (2015=0)	원/달러환율 (₩)
2019. 03	1.79	2,161.91	104.490	1,131.88
2018. 11	1.94	2,083.33	104.730	1,127.55
2018. 10	2.01	2,153.48	105.420	1,132.78
2018. 09	1.95	2,307.33	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
2017. 12	2.10	2,467.73	103.04	1,085.95
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>, 2019. 4. 12. 기준**Issue 2****국내·외 지방재정 동향****국내  
정책 이슈****올해 희망근로사업 통해 만여 명 일자리 창출한다**

자료 행정안전부(2019) '올해 희망근로사업 통해 만여 명 일자리 창출한다' 보도자료(01.22)

행정안전부는 9개 고용·산업위기지역<sup>1)</sup>의 지역경제를 활성화하고 실업자 등 취업취약계층에 한시적 일자리를 제공하기 위한 희망근로사업을 작년에 이어 올해도 추진하기로 결정했다.

올해 희망근로사업은 지방자치단체 수요 조사를 기준으로, 위기지역 지정 종료일 및 사업 준비 기간을 감안해 3개월(3월~05.28일)<sup>2)</sup>간 실시하며, 예비비 417억을 투입하여 9,901명의 일자리를 창출 할 계획이다.

지역별로는 창원 진해구 3,500명, 목포 1,833명, 영암 1,698명, 군산 900명, 거제 637명 등 9개 지역 실직자 등에게 일자리를 제공할 예정이다.

대상자는 최초로 선발할 때부터 실직자나 그 배우자 이외에 취업 취약계층 등도 포함시켜 선발할 수 있도록 해 조금이나마 고용 증대 향상에 보탬을 줄 예정이다. 아울러, 지방자치단체로 하여금 65세 이상의 고령자 근로 능력 등을 감안하여 근로 시간을 최대 주 30시간 범위에서 확대<sup>3)</sup>하도록 함으로써 고령자의 소득 증대도 예상된다.

향후, 행안부는 희망근로사업 진행 상황을 중간 점검하고, 지방자치단체와 협의하여 지침 개선이 필요할 경우 개선 방안을 마련할 예정이다.

1) (전북) 군산 (전남) 목포 영암·해남, (울산) 동구, (경남) 창원 진해·통영·거제·고성

2) 산업위기 지정 종료일(19.05.28) : 울산 동구, 목포, 영암, 해남, 창원 진해, 통영, 거제, 고성

3) 65세 고령자 근무 시간 : (기존) 주 15시간 → (변경) 최대 주 30시간

## 톡톡 튀는 주민 아이디어, 지방세제 개편에 활용한다

자료 행정안전부(2019) '톡톡 튀는 주민 아이디어, 지방세제 개편에 활용한다' 보도자료(03.19)

행정안전부(장관 진영)는 주민이 공감하고 소통할 수 있는 「2019년 지방세제 개편안」 마련을 위해 최초로 주민제안 공모를 실시했다.

지난 2월 한 달간 주민 아이디어 124건<sup>4)</sup>이 접수되었고, 이 중 미세먼지 과다 배출 차량에 자동차세 가산, 재산세 분납 확대 등 친환경하고 톡톡 튀는 아이디어 10건을 우수제안으로 선정했다. 이번 주민 제안 공모는, 지방세제 개편에 주민의 참여를 유도하고 주민들 입장의 다양하고 창의적인 아이디어를 구하여 지방세제 정책에 활용하고자 최초로 실시한 것이다.

이번 우수제안으로 선정된 주요 아이디어 내용은 다음과 같다. 미세먼지를 과다 배출하는 경유차량에 대하여 자동차세가 무겁게 부과될 수 있도록 자동차세 과세기준<sup>5)</sup>을 현행 배기량(cc) 적용 방식에서 배기량에 연료 형태와 차량 가격 등을 결합하는 방식으로 변경, 조세심판원의 재조사 결정에 대해 지방자치단체가 종전과 동일한 처분을 하는 경우 국세(‘16.12. 도입)와 같이 지방세 재조사 처분에 대하여도 조세심판원에 재청구<sup>6)</sup>할 수 있는 권한 부여, 부동산 공시가격 현실화 등에 따른 재산세 납세자의 납부 부담 완화를 위해, 재산세 분납<sup>7)</sup> 가능한 기준 금액을 현행 500만 원에서 250만 원으로 하향하고, 분납 횟수 확대(1회→2회)와 분납 기한의 연장(2월→6월) 등이다.

이번 우수제안으로 선정된 10건은 지방자치단체와 함께하는 1차 「2019년 지방세 제도개선 토론회」의 논의 과제로 상정하고, 2차 토론회를 거쳐 최종 개선 과제로 채택된 안건에 대하여는 전문가 의견을 수렴하여 「2019년 지방세제 개편안」 마련에 활용할 계획이다.

### <지방세제 개편안 국민제안 공모 및 처리 절차>

1단계(2월)	2단계(3월 초)	3단계(3월 말)	4단계(4월 말)
국민제안 신청·접수	▶ 담당자 검토 및 1차 논의 과제 선정	▶ • 제도개선 토론회 (1차) → 2차 논의 과제 채택	▶ • 토론회(2차) • 개선 과제 채택 및 개편안 마련

아울러, 우수제안 제출자에 대해서는 온누리 상품권(10만 원 상당)을 증정하고, 2차 토론회 논의과제로 채택된 안건 제안자에게는 '지방세 발전 유공 표장(장관)'을 수여<sup>8)</sup>한다. 고규창 행정안전부 지방재정경제실장은 "이번 주민제안 공모는 주민과 소통하며 주민과 함께 만들어가는 지방세제 개편의 초석을 놓는 것"이라며, 앞으로도 "주민의 시각에서 주민의 목소리를 담아내는 지방세제 개편이 될 수 있도록 노력하겠다."라고 밝혔다.

4) 총 124건(지방세기본법 11건, 지방세징수법 8건, 지방세법 94건, 지방세특례제한법 11건)

5) (현행) 배기량×cc당 세액 → (개선) 배기량×cc당 세액×연료 형태×차량 가격

6) (지방세) 지자체의 재조사 처분에 대하여 조세심판원에 재청구 규정 없음

7) 재산세 분납 기준 : 기준 금액 500만 원 초과, 분납 횟수 1회, 분납 기한 연장 2개월

8) 3월 말, 지방세 위택스 누리집에 수상자 명단 공개 및 개별 연락 조치

## Issue 3

### 국내·외 지방재정 동향

# 국내 지방재정 이슈



#### 서울시, '매입형 유치원' 개원



시·도 교육청이 사립유치원을 매입(약 59억 9천 4백만 원)해 공립유치원으로 개원했다. 이는 사립유치원을 공립화해 지역별 공·사립 유치원의 균형 발전을 도모하는 새로운 설립 모델로, 공립유치원 취원 목표 40%를 조기에 달성하고 원아 수 감소로 운영이 어려운 사립유치원을 공립화하는데 그 의의가 있다. 서울시는 향후 공립유치원

확대를 위해 매입형 유치원을 연차적으로 신설함으로써 2021년도까지 30개원 설립을 목표로 사업을 추진할 계획이다.

#### 대전시, '인사청탁자' 공개제도 도입

대전시가 인사 청렴도 향상을 위해 전국 최초로 인사청탁자 공개제도를 도입했다. 대전시는 승진 인사 시 선발 인원의 20% 범위에서 발탁, 성별·직렬별·입직경로별 균형인사를 시행은 물론 5급 이상 승진 선발 시 실·국장 회의를 거쳐 능력과 조직 융화 등을 1차로 검증하고, 부서 2년 이상자 의무전보는 2020년부터 연 1회만 시행하며 전보인사 운영방법도 '희망인사시스템'으로 새롭게 구축했다. 그뿐만 아니라 대전시는 공무원으로서 품위를 손상시키는 음주운전자, 성비위자, 금품수수자에 대해 선 징계를 강화해나갈 예정이다.

#### 경기도, '노동자 건강증진 조례안' 입법 예고

경기도가 '우리 회사 건강주치의 사업' 시행을 위한 토대를 마련했다. 경기도는 ▲노동자 건강증진 기본계획 수립 ▲노동자 건강증진센터 설치 운영 ▲건강관리지원단 및 위원회 운영 등, 경기도 의료원 내에 '경기도 노동자 건강증진센터'를 설치해 노동자 건강관리 지원의 거점 역할을 수행할 방침이다. 아울러, 경기도는 시·군 보건소 44곳과 고용노동부 근로자 건강센터 5곳 등 관계 기관 간 협력 체계를 구축해 보다 체계적인 건강관리가 이뤄지도록 할 계획이라고 밝혔다.

#### 경상남도, 복권기금으로 장애인 콜택시 노후차 교체

경상남도가 복권기금을 지원받아 장애인 콜택시를 신차로 교체한다. 그동안 노후한 장애인 콜택시는 전액 시·군비로 부담해 왔으나, 지방자치단체복권기금협의회와 협의를 거쳐 올해 교통약자 복지 분야에 16억 원의 복권기금을 지원받기로 했다. 경상남도는 장애인 콜택시 328대 중 노후 된 차량 82대를 우선적으로 교체함으로써 교통약자의 이동 안전을 확보할 계획이다.

## 전북 군산시, '서민금융 지역협의체' 구성

군산시는 서민금융통합지원센터를 주축으로 금융권, 자활센터 등 8개 유관기관과 서민금융 지역 협의체를 결성했다. 협의체는 운영방안과 참여기관의 지원 제도 공유 등 유관기관 한곳만 방문해도 개인별 맞춤형 지원이 가능하도록 장치를 마련했다. 따라서 앞으로는 서민이 대출·채무조정·취업 등 개개인의 상황과 목적에 따라 각각의 관련 기관을 방문해야 하는 불편은 줄고 한곳만 방문해도 원스톱 서비스가 가능해질 전망이다.

## 경기 성남시, '드론' 띠워 열 수송관 안전관리



성남시는 다음 달 말부터 상공에 드론을 띠워 주 수송관이 매설된 49곳 땅속 열 수송관 상태를 관찰하기로 했다. 드론에 장착된 열화상 카메라는 열 수송관 시설이 매설된 지역의 땅과 지표면의 온도 차를 측정해 3~10도 차이가 나는 곳의 이상 징후를 감지해 열 수송관 용접 불량, 보온재 기능 저하, 연결부 파

손, 부식으로 인한 성능 저하 등을 점검한다. 성남시는 열 수송관 관리 체계를 첨단화함으로써 시민 안전 도모에 최선을 다할 계획이다.

## 서울 강남구, 세무민원실에 무인공과금수납기 설치

강남구가 구청 금고인 신한은행과의 협업으로 세무민원실에 무인공과금수납기를 설치했다. 수납기로는 OCR·MICR지로 처리를 비롯해 계좌조회·이체 등 현금입출금을 제외한 모든 금융업무 처리가 가능하다. 이로써 납세자의 창구 대기 시간 감축 및 부과·징수 등 담당 직원의 세무 업무 효율성이 향



상될 것으로 기대된다. 강남구는 이뿐만 아니라 LED 안내판과 휴대폰 충전기, 민원인 전용 컴퓨터와 복사기 등을 설치해 원스톱(ONE-STOP) 세무민원처리 시스템을 구축하고 있다.

## Issue 4

### 국내·외 지방재정 동향

# 글로벌 지방재정 현황



Japan



일본

#### 일본 지자체 '고향납세' 과열 경쟁 막는다

출처 한국일보, 2019.02.10

(단위: 억 엔)



자료 일본총무성

출처 한국일보 기사 디자인 재구성 2019.02.10

일본에서 지방경제 활성화를 위해 도입한 '고향납세'를 둘러싼 논란이 뜨겁다. 고향납세 유치를 위한 지방자치단체 간 과열 경쟁을 막는 제도 정비에 앞서 오사카(大阪) 부 이즈미사노(泉佐野) 시가 5일부터 2~3월 고향납세 기부자에게 답례품에다 기부액의 최대 20%에 해당하는 아마존 상품권을 추가 제공하는 캠페인을 벌이면서다. 이에 이시다 마사토시(石田眞敏) 총무장관은 "제도의 근간을 흔들고 생존을 위협하고 있다."라며 비판했다.

고향납세는 2008년 도농 간 재정 불균형 해소와 지방경제 활성화를 꾀하는 차원에서 도입됐다. 납세자가 주소지 외의 지자체에 지역발전기금을 기부하고, 그 액수가 2,000엔(약 2만 원)을 넘으면 세액공제를 받을 수 있도록 했다. 첫해엔 81억 엔(약 829억 원) 규모에 불과했으나, 기부액 상한 확대와 답례품 제공 등으로 2015년 1,653억 엔(약 1조 6,927억 원)을 기록하더니 2017년 3,653억 엔(약 3조 7,408억 원)으로 10년 만에 45배나 증가했다.

그 이면에는 기부액 대비 과다한 답례품을 건네는 등 과열 경쟁이 있었다. 답례품도 지역 특산물 외에 여행 상품권, 호텔 이용권 등이 제공됐다. 납세자들이 선호하는 비싼 답례품을 따라서 특정지역으로 기부가 몰렸다. 2017년 고향납세로 유치된 기부금의 40%가 전국 지자체 1,741곳 중 상위 50곳에 집중된 것도 같은 이유다.

총무성은 2017년 4월 이후 답례품과 관련해 기부액 30% 이내의 지역 특산물에 한정할 것을 권고해 왔다. 그럼에도 과열 경쟁이 잦아들지 않자 법제화를 통한 제재 강화에 나섰다. 정부는 권고를 지키지 않는 지자체를 올 6월 이후 세액공제 대상에서 제외하는 지방세법 개정안을 국회에 제출했다. 이시다 장관은 기자회견에서 이즈미사노 시의 캠페인을 지목해 "결과만 좋으면 다른 지자체에 미치는 영향은 상관없다는 이기적인 생각이며 사회적·교육적으로 악영향이 크다."라고 지적했다. 이즈미사노 시의 캠페인이 법률 시행 이전 기부금을 최대한 확보하려는 의도가 있다고 판단한 것이다. 이즈미사노 시는 2017년 기부액의 45% 상당의 답례품을 제공, 135억 엔(약 1,382억 원)의 기부금을 모아 다른 지자체의 원성을 샀다.

이즈미사노 시 측은 “총무성이 규제를 강화하고 지자체의 아이디어와 활동을 제한하는 것은 도농 간 격차 해소로 이어지지 않는다”라고 반박하면서도 “법률이 제정되면 준수하겠다”라고 밝혔다. 다만 마땅한 지역 특산물이 없는 지자체에선 환급성이 있는 상품권이나 소고기, 계 등 다른 지역의 인기 있는 농수산물을 구입해 답례품으로 제공해 왔다. 법률이 제정되면 마땅한 특산물이 없는 지자체로선 세수 감소를 우려할 수밖에 없다.

한국도 일본의 고향납세를 모델로 한 ‘고향사랑기부제도’ 도입 요구가 지자체에서 제기되고 있다. 국회에서 법안 심의가 지지부진한 상황이지만 일본 사례처럼 답례품 제공 기준 등 제도 취지를 살릴 수 있는 설계가 필요하다는 지적이 나온다.

#### United States of America



미국

#### 뉴저지 주, 시간당 최저임금 2024년까지 단계적으로 15달러로 인상 확정

출처 뉴욕중앙일보, 2019. 02. 05



뉴저지 주 시간당 최저임금이 오는 2024년까지 단계적으로 15달러로 오르는 것이 확정됐다.

필 머피(사진) 주지사는 4일 엘리자베스에서 세일라 올리버 부지사 등이 지켜보는 가운데 최저임금 인상 법안 서명식을 열고 지난달 주하원과 주상원을 통과한 법안에 서명, 발효시켰다. 머피 주지사는 서명 후 “그동안 하려고 했던 것, 오랫동안 이야기해 왔던 것을 이제 오늘 시작하게 됐다.”라고 선언했다.

민주당 소속 머피 주지사는 주의회 다수당인 민주당의 지원을 받아 이날 법안 서명에 성공함으로써 자신이 주지사 선거에 출마하면서 내세웠던 선거 공약을 지킬 수 있게 됐다. 머피 주지사 전에 있던 공화당 소속의 크리스 크리스티 주지사는 2016년에 유사한 내용의 최저임금 인상 법안이 의회를 통과했으나 거부권을 행사해 좌절시킨 적이 있다.

이로써 뉴저지 주는 미국에서 뉴욕·캘리포니아·매사추세츠 주와 워싱턴 DC에 이어 시간당 최저임금이 15달러 이상으로 오르는 5번째 주가 됐다.

이날 머피 주지사가 서명함으로써 현행 시간당 8달러 85센트인 시간당 최저임금은 오는 7월 1일부터 10달러로 오르게 되고 오는 2024년 1월 1일까지 순차적으로 15달러까지 인상된다.

그러나 5인 이하의 사업장에서 일하는 노동자들과 농장 등에서 일하는 계절 노동자들은 2024년이 아닌 2026년 1월 1일에야 시간당 15달러를 받게 된다. 또 식당과 네일살롱 등 팁을 받는 사업장에서 일하는 팁 노동자들은 현재 시간당 2달러 13센트를 받고 있는데 2024년까지 단계적으로 5달러 13센트까지 최저임금이 오르게 된다.

한편, 이번 뉴저지 주 최저임금 인상은 직장에서 일을 하는 한인 노동자들에게는 긍정적으로 받아들여지고 있지만, 사업체를 운영하는 한인 입주들에게는 새로운 비용 부담이 생길 것으로 보인다.



열린 재정 알리미

정리\_대통기획(기획실)

자료 출처\_열린재정([www.openfiscaldatal.go.kr](http://www.openfiscaldatal.go.kr))

정책여론수렴시스템 데이터 분석 결과, '안전'의 언급량이 큰 폭으로 상승했다. '화재', '미세먼지', '환경' 등이 주요 연관어로 상승했듯이, 잇따라 발생한 안전사고와 미세먼지 등으로 생활 안전에 대한 국민의 관심이 많았던 것으로 보인다. 생활안전을 위한 정부의 재정지원은 어떤 것이 있는지 살펴보자.

## 빅데이터로 찾아보는 2019 재정이슈



# Safety

키워드: 안전

#1

## 생활안전 인프라

인명피해 우려가 높은 화재 또는 가스 누출 사고를 예방하기 위해 주택성능보강 사업(500억 원)과 서민층 가스시설 개선 사업(199억 원)을 추진한다. 주택성능보강 사업은 화재·진동 등으로부터 주거시설의 안전을 담보하기 위해 기연성 외장재를 사용하고 스프링클러가 미설치된 필로티 주차장 구조의 건축물을 대상으로 안전 보강에 필요한 비용을 저리로 융자 지원하는 사업이다. 또한 서민층 가스시설 개선 사업은 기초생활수급자, 차상위계층 등의 서민층 가구에서 사용하는 LPG 호스를 안전성이 높은 금속 배관으로 무상 교체함으로써 생활안전을 확보하는 사업이다.

# Safety

#2

## 지역밀착형 생활 사회간접자본 확충

정부는 삶의 질을 중시하는 인식과 저성장·고령화에 따른 사회구조 변화에 대응하기 위해 지난 8월 지역밀착형 생활 사회간접자본(SOC) 확충 방안을 발표했다. 생활 SOC란 국민들이 생활하는 터전에서 손쉽게 접하게 되는 여가·안전 분야 등과 관련된 지역 단위의 소규모 생활 인프라 구축사업으로, 도로·철도 등 기반시설에 투자하는 전통 SOC와는 차이가 있다. 국민 체감도를 높이고, 성과확산을 극대화하기 위해 생활안전 및 환경 분야 등에서 총 8.6조 원 규모의 10대 투자과제를 선정하고, 집중적으로 투자할 계획이다.

## #3 복지시설 기능 보강 생활안전 인프라



취약계층 아동의 방과 후 돌봄에 있어 중추적인 역할을 수행하는 지역아동센터의 환경을 개선하기 위한 지역아동센터 환경개선비 지원 사업(96억 원)을 새로이 추진한다. 낡고 노후된 1,200개소의 지역아동센터 내부수리 비용 등의 환경 개·보수비를 지원해, 열악한 시설이라는 낙인감을 제거함과 동시에 온종일 돌봄체계를 구축할 계획이다.

## #4 지역밀착형 생활 SOC 10대 과제!

자료 보도자료 '지역밀착형 생활 SOC 투자 보안방안(2018.12.12)  
(단위: 조 원)



문화·생활체육 시설 등 편의시설 확충      지역관광 인프라 확충      취약지역 도시재생      농어촌 생활여건 개선      스마트 영농 혁신      노후산단 재생 및 스마트 공장      복지시설 기능 보강      생활안전 인프라 확충      미세먼지 대응 강화      신재생 에너지 시설 확충

## #5 2019년 생활안전·환경 관련 생활 SOC 예산 현황

특히 정부는 급속 성장과 개발에 따른 사회적 위해 요인 증가에 적극적으로 대응하기 위해 생활안전 및 환경 분야에서 복지시설 기능 보강, 생활안전 인프라, 미세먼지 대응, 신재생 에너지 등 4개 투자과제를 선정하고 3.5조 원을 편성했다.



주 총지출, 본예산 기준 / 자료 각 부처 홈페이지 및 보도자료

## #6 미세먼지 대응 신재생 에너지



최근 들어 심각해지는 미세먼지 저감을 위해서는 도시숲의 기능을 강화하는 미세먼지 차단숲 조성 사업(300억 원)과 도시바람길숲 조성 사업(55억 원)을 추진한다. 산업단지 등에서 발생하는 미세먼지가 인근 주거지역으로 확산되지 않도록 산업단지 인근 유후부지, 도시재생사업지 등지에 미세먼지 차단숲 60㏊를 조성하고, 외곽산림과 숲을 연결해 외곽산림에서 생성되는 맑고 차가운 공기를 도심으로 이끌어 공기순환을 촉진하는 11개소를 조성할 계획이다.

글 안재용

(행정안전부 재정정책과 주무관)

# 지방재정 질의회신 사례

**Q1**

**기금의 자금을 일반회계로 일부 전출하여 기금의 목적을 달성하기 위한 사업 추진이 가능한지 여부**

**A1**

「2019년도 지방자치단체 기금운용계획 수립기준」6. 기금수입 및 지출계획 작성기준에 기금에서 일반, 특별회계, 타 기금으로 자금 전출은 기금 통합·폐지와 같은 예외적인 경우만 해당함에 유의하라고 명시한 것은 **지출 과목 설정 시 전출금이 아닌 지출(예탁금 등)을 전출금으로 설정하지 않도록 주의하라는 취지의 내용으로 기금에서 일반회계, 특별회계, 타 기금으로 자금을 전출하는 것을 일괄적으로 금지하는 것이 아님**. 다만, 기금은 기금의 설치 근거 법률 또는 조례에서 정한 목적 달성을 위하여 안정적으로 운용되어야 하므로 일반·특별회계, 또는 타 기금 전출이 기금 목적 달성을 저해할 우려가 있는지에 대해 신중히 판단하여 전출 여부를 결정해야 할 것으로 판단됨.

**Q2**

**시·도에 국비 전액을 교부한 경우, 시·도에서 추가경정예산의 성립 전 사용 가능 여부 및 시도에 국비 전액을 교부하여 시·도에서 추가경정예산 성립 전 사용 승인 후 시·군·구에 국비 전액을 교부 완료한 경우 시·군·구에서 성립 전 사용이 가능한지 여부**

**A2**

「지방재정법」제45조에서는 “시·도의 경우 국가로부터, 시·군 및 자치구의 경우 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비”에 대해 **추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있으며, 차기 추가경정예산에 계상하여야 한다고 규정하고 있음**. 추가경정예산의 성립 전 사용은 자치단체의 재정 이득 및 남용의 여지가 없는 점 등을 고려하여 예산편성에 앞서 탄력적 운영으로 재정운영의 효율성을 제고하려는 목적이임. 따라서 국고보조사업(지방비 부담사업 포함)으로서 해당 자치단체의 추가경정예산의 성립 전까지 국고보조 재원만으로도 집행이 가능한 경우, 향후 지방비의 추가경정예산 편성 가능성 등을 자치단체에서 종합적으로 고려하여 **교부된 국고보조금 범위 내에서 지방의회에 사전 보고 후 추가경정예산의 성립 전 사용이 가능할 것임**.

**Q3**

**○○시·군·구 조례에서 “사업장생활폐기물에 대한 수수료는 해당 폐기물을 수집·운반·처리한 대행업자의 수입으로 한다. 다만, 사업장용 봉투 가격에 포함된 폐기물처리시설 반입 수수료 및 사업장용 봉투 제작에 소요된 제작 실비와 조달 수수료는 구의 수입으로 한다”라고 명시된 규정이 「지방재정법」 제34조 및 「지**

방회계법」 제25조에 위반되는지 여부 및 해당 사항이 위반이라면, ○○시가 「지방자치법」 제172조 제1항에 따라 구·군에 대해서 “재의 요구”를 하게 해야 했음에도 하지 않는 것이 지방자치법을 위반한 사항인지 여부

**A3**

「지방재정법」 제34조 제1항은 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다고 규정하고 있고, 동조 제2항은 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다고 규정하고 있으므로, 쓰레기봉투를 제작·유통·판매에서 자치단체에 귀속되는 수입은 모두 세입처리한 후 이를 대행업체에 다시 보조하는 등의 방식으로 처리하는 것이 지방재정법의 취지에 부합되는 것으로 판단됨.

따라서 「○○ 폐기물 관리 및 수수료 등에 관한 조례」에 의거, 해당 수수료에서 폐기물처리시설 반입 수수료 및 사업장용 봉투 제작에 소요된 제작 실비와 조달 수수료는 구의 수입으로 하고 그 외에는 대행업자의 수입으로 하는 조례는 「지방재정법」 제34조(예산총계주의의 원칙)의 취지를 고려할 때, 곤란할 것으로 판단됨.

「지방자치법」 제172조 제1항에서는 시·도지사는 시·군 및 자치구의 지방의회 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단될 경우 그 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있다고 규정하고 있으므로, 재의 요구 여부는 00자치단체장의 재량에 따라 결정할 수 있을 것임.

**A4**

지방보조금심의위원회(지방재정법 제32조의 3), 지방재정투자 심사위원회(동법 제37조의 2), 지방재정공시심의위원회(동법 제30조 제16항 3호)규정 관련, 지방의회 의원이 민간위원의 자격에 포함되어 위원회 위원으로 위촉 가능한지 여부

**A4**

「지방재정법」 제37조의 2 제2항에서 지방재정투자심사위원회의 구성·운영에 관하여는 제32조의 3 제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다고 규정하고 있으며, 동법 제60조 제3항에서 지방재정공시심의위원회의 구성 등에 관하여는 제32조의 3 제2항부터 제5항까지를 준용한다고 규정하고 있음. 또한, 「지방재정법」 제32조의 3에서 지방보조금심의위원회의 위원으로 민간위원(「고등교육법」에 따른 국공립학교의 교원을 포함한다)과 공무원(「지방공무원법」 제2조 제2항 제1호의 일반직공무원을 의미한다)으로 임명 또는 위촉하라고 규정하고 있는 바, 지방보조금심의위원회의 위원은 민간위원과 공무원으로 구분할 수 있을 것임. 질의하신 지방의회 의원은 「지방공무원법」 제2조 제3항 제1호에 규정된 정무직공무원의 신분으로 공무원(「지방공무원법」 제2조 제2항 제1호의 일반직공무원) 및 민간위원으로 위촉이 불가능할 것으로 판단됨.



**Q5**

「재난관리기금 운용계획」변경 시 A정책사업(재무활동) 지출계획에서 ○○천만 원을 감액하여 B정책사업(안전관리)으로 ○○천만 원을 증액하는 경우 지방기금법 제11조 제2항과 관련하여 지방의회 의결을 받아야 하는지 여부

**A5**

「지방자치단체 기금관리기본법」제11조 제2항에서 지방자치단체의 장은 기금운용 계획의 정책사업 지출 금액을 변경하려는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다. 다만, 정책사업 지출 금액의 10분의 2 이하를 변경하려는 경우와 다음 각호 (1.「재난 및 안전관리 기본법」제67조에 따른 재난관리기금, 2.「재해구호법」제14조에 따른 재해구호기금)의 기금의 정책사업 지출 금액을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있음. 기금운용계획의 정책사업은 「지방재정법」제41조 제2항에서 구분하고 있는 주요항목의 정책사업을 의미(정책사업·행정운영경비·재무활동 포함)하므로, 질의하신 “재난관리기금”이 「재난 및 안전관리 기본법」제67조에 따른 재난관리기금이라면 지출금액을 변경하려는 경우 지방의회의 의결이 불필요할 것으로 판단됨.

**Q6**

「○○시 공무원 등의 후생복지에 관한 조례안」의 수정 의결안 ‘장기근속·모범공무원 및 배우자 및 또는 직계가족 1명’으로 해당 예산을 편성·집행할 경우, 「지방자치단체 예산 편성 운영 기준」상 ‘배우자를 동반할 경우 배우자에 대한 산업시찰경비’와 상충된 부분이 발생하는 바, 우리 시 조례(안)의 규정을 근거로 예산 편성·집행 시 적법성을 주장할 수 있는지 여부

**A6**

「지방재정법 시행령」제42조에서 지방자치단체의 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 법 제38조 제2항 및 법 제41조의 규정에 의한 지방자치단체 예산편성기준 및 예산의 과목 구분에 따라 편성하여야 한다고 규정하고 있고, 지방자치단체는 지방자치 단체의 조례로 정한 일·숙직비 지급한도가 「지방재정법」제38조 제2항에 따른 예산 편성기준에 맞지 않을 경우 해당 지방자치단체의 조례로 정한 일·숙직비의 지급기준에 따를 수 없다는 법제처 해석례(14-0039) 등을 고려할 때, 질의하신 사항은 「지방자치단체 예산편성 운영 기준」에 명시된 사항에 따라 편성·집행하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

**Q7**

「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」제16조의 2 제1항 “제11조에 따른 지원사업의 시행자는 지원금을 받으면 다른 예산과 구분하여 관리하여야 한다”라는 규정이 「지방

**재정법」제9조 제3항의 “법률에 따라 의무적으로 설치, 운용되는 특별회계”로 보아 존속기한이 필요하지 않은 경우에 해당한다고 볼 수 있는지 여부**

**A7**

「지방재정법」 제9조 제3항에서는 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 하며 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계는 그러하지 아니한다고 규정하고 있음. 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」 제16조의 2 제1항의 “다른 예산과 구분하여 관리하여야 한다”라는 의무규정의 성격을 고려할 때, 질의하신 특별회계는 「지방재정법」 제9조 제3항에서의 “법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계”에 해당될 것으로 판단됨.

**Q8**

**의원역량개발비(민간위탁)로 의원들의 개인 역량개발을 위한 사설 어학원(영어, 중국어 등)이나 스피치 학원 등의 경비로도 집행이 가능한지 여부**

**A8**

「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 지방의회 의원의 전문성 향상 지원을 위해 ‘의원역량개발비’에 의원 위탁 교육비와 자체 교육 외래 강사료를 편성하도록 규정하고 있음(별표 단서조항에서 의원 개인적인 학위 과정 등에 대한 지원은 불가함을 명시하고 있음) 따라서, 해당 교육이 의정 활동 관련 전문성 향상을 위한 것인지를 기준으로 판단해야 할 사항임.

**Q9**

**「○○ 소식지 발행에 관한 조례」에 따른 광고료 수입을 사무관리상 필요에 의하여 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 경비로 보아 세입·세출 외 현금으로 의회 승인을 받지 않고 지출이 가능한지 여부**

**A9**

「지방재정법」 제34조 제2항에서 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다고 규정하고 있으며, 다만 예외적으로 「지방재정법 시행령」 제40조 제2항에서 ‘사무관리상 필요에 의하여 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 경비’ 등 제40조 제1항 각호의 경비는 세입·세출 외 현금으로 관리할 수 있다고 규정하고 있음. 지방자치단체의 모든 세입과 세출을 예산에 반영함으로써 그 전체를 분명하게 함과 동시에 의회와 주민의 재정상의 감독을 용이하게 하는 「지방재정법」 제34조 제2항의 취지를 고려할 때 세입·세출 외 현금에 대한 「지방재정법 시행령」 제40조 제1항 과목 구분의 경비는 엄격하게 해석할 필요가 있음.

「지방재정법」 제34조 제1항은 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다고 규정하고 있고, 동조 제2항은 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다고 규정하고 있으므로, 광고료로 자치단체에 귀속되는 수입은 모두 세입처리하고 지출에 대하여 예산에 편성 후 의회의 의결을 얻는 것이 지방재정법의 취지에 부합되는 것으로 판단됨.

**Q10**

공무원 후생복지 지원사업으로 사무관리비(201-01)로 예산을 편성 지출하는 것이 타당한지 여부 및 지자체의 맞춤형 복지예산 한도액 전액을 1인당 평균 기준액으로 배정한 후에도 후생복지 증진에 관련된 명목으로 추가 예산 편성을 할 수 있는지 여부

**A10**

「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 정원가산업무추진비(203-02)는 직원의 사기 진작을 위한 경비로 동호인 취미클럽, 체육대회, 생일 기념품, 불우 공무원 지원 등 직원 사기 진작을 위한 경비에 한하여 기준 경비에 의해 정월을 기준으로 편성하는 정원가산금기준액에 따라 별도 계상하여 편성 및 집행하도록 규정하고 있고, 「지방공무원법」 제77조의 규정에 따라 지방자치단체의 장이 공무원의 근무 능률을 높이기 위하여 실시하는 지방공무원 맞춤형복지제도 시행경비(201-04)를 별도 편성도록 규정하고 있으므로 사무관리비(201-01)로 편성하는 것은 곤란할 것으로 판단되며, 지방공무원 맞춤형 복지제도는 「지방공무원법」 제77조(능률 증진을 위한 사항)에 따라 지방자치단체의 장이 후생복지에 관한 규정(조례)으로 정하여 운영하고 있음. 다만, 2019년 지방공무원 맞춤형복지제도 시행경비 지침 통보[행정안전부 지방 인사제도과-4212(2018. 10. 15.)호]에서 안내해드린 「2019년도 맞춤형복지제도 시행경비 지침」에 따르면, 지방자치단체의 맞춤형 복지예산 한도액 전액을 1인당 평균 기준액으로 배정한 경우 맞춤형 복지제도 시행경비(201-04)의 추가 예산 편성은 불가능한 것으로 판단됨.

**Q11**

기존 개별 세부사업(A공원 조성, B공원 조성)을 통합하여 하나의 세부사업(장기미집행 공원조성)으로 예산 편성 변경이 가능한지 여부

**A11**

「지방재정법」 제36조 제3항에서 지방자치단체는 세입·세출의 항목이 구체적으로 명시되도록 예산을 계상하여야 한다고 규정하고 있으며, 「지방자치단체 예산편성운영 기준」(별표10) 세출예산 사업별 분류에서 특정 사업유형에 해당되는 세부사업은 별도 구분 관리하라고 규정하는 동시에 전용제한 편성목(시설비 및 부대비)은 예산의

변경 사용도 제한된다고 규정하고 있는 점을 고려할 때, 질의하신 **개별 세부사업(시설비 및 부대비)**은 별도 구분 관리하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

**Q12**

「지방재정법」 제32조 제2항에 의거 명시적 근거 없이 인건비 편성이 불가한데 정보화마을 프로그램 관리자에게 인건비를 지급하는 다른 방법이 있는지 여부(조례 제정 등)

**A12**

「지방재정법」 제32조의 2 제2항에서 “지방보조금은 법령<sup>1)</sup>에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비<sup>2)</sup>로 교부할 수 없다”라고 규정하고 있음. 정보화마을 프로그램 관리자에게 지급하는 인건비가 법인 또는 단체의 존속을 위한 기본적인 업무 수행에 필요한 경비로서 운영비에 해당하는 인건비라면 법령에 명시적 지원 근거가 필요하며, 특정 사업 추진에 따라 그 사업 기간에 직접 소요되는 일시적인 인건비라면 이는 운영비가 아닌 사업비 해당하여 「지방재정법」 제17조 제1항<sup>3)</sup>에 따라 지원 여부를 결정할 수 있을 것임. 따라서 **인건비가 운영비에 해당하는지, 사업비에 해당하는지에 대해 귀 자치단체의 일차적인 판단이 필요하며, 그 판단에 따라 관련 규정 등을 종합적으로 검토하여 지원 여부를 결정하면 될 것임.**

1) (법령의 범위) 법률, 대통령령, 총리령, 부령을 말하며, 자치법규인 조례와 규칙은 해당되지 않음. 다만, 법령의 구체적인 위임에 따라 자치법규로 별하는 경우에 한하여 법령에 포함할 수 있음.

2) (운영비 범위) 일반적으로 조직이나 기구 따위의 경영에 소요되는 경비로서 법인 또는 단체의 기본적인 업무 수행에 필요 한 인건비, 여비, 시설 운영비, 재료 및 장비 구입비 등.

3) 지방자치단체가 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 보조금 지원 근거가 조례에 직접 규정되어 있고, 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 한함.



높바람 또는 높바람은 북풍을 일컫는 순우리말입니다. 집을 지을 때 태양을 등지고 살다 보니 북쪽은 어원적으로 '등'과 깊은 연관성을 지니게 됐습니다. 그리고 북쪽을 가리키는 '놉' 또는 '놉'이라는 글자는 세월이 흐르며 '노'로 바뀌었습니다. '노' 섹션에서는 지방재정의 뒷모습, 일상 속 공제회 이야기를 통해 또 다른 지방재정의 얼굴을 만나봅니다.



# 2019 트렌드 HOT 키워드

<요즘 우리는>에서는 매호 시의성 있는 이슈를 압축적으로 담아낸 트렌드 키워드를 통해 우리가 살고 있는 요즘 세상의 이야기를 쉽고 빠르게 전달한다. 2019년, 우리가 주목해야 할 트렌드 HOT 키워드를 소개한다.

## #1. Z세대

'Z세대'는 1990년대에서 2000년대에 태어난 젊은 세대를 일컫는 말이다. 이들이 과거 'X세대', 'Y세대' 등과 구분되는 가장 큰 특징 중 하나는, 어린 시절부터 자연스럽게 인터넷과 IT 기술을 접하며 성장했다는 점이다. Z세대는 유튜브와 SNS 등으로 대표되는 정보 검색 채널 및 커뮤니티를 통해 보다 능동적으로 정보를 수집하며 변화를 빠르게 받아들이고 새로운 콘텐츠를 생산하는 데 익숙하다. 이러한 '디지털 네이티브(Digital Native)'적 특성에 기해 최근 Z세대는 '역사상 가장 거대하고 강력하며 까다로운 세대'라는 점에서 미래 주역으로 급부상하고 있다.



## #2. 뉴트로

'뉴트로(New-tro)'는 새로움(New)과 복고(Retro)를 합친 신조어로, 복고(Retro)를 새롭게(New) 즐기는 경향을 말한다. 뉴트로 현상은 기존 '레트로(Retro)' 현상과 차별화된 특성을 보인다. 레트로가 중·장년층 스스로 직접 경험한 과거 문화를 추억하는 것이라면, 뉴트로는 아날로그 감성을 전혀 경험하지 못한 세대가 1990년대 이전 문화에 신선함을 느끼고 이를 새롭게 즐기는 것이다. 이런 현상은 최근 패션 및 문화·예술계에 걸쳐 특히 도드라지게 나타나고 있으며, 지난해 열풍을 일으켰던 영화 <보헤미안 랩소디>를 대표적인 예로 들 수 있다.



### #3. 나나랜드

영화 <라라랜드>의 제목을 패러디 한 '나나랜드'는 사회의 기준이나 타인의 시선에 연연하기보다는 있는 그대로의 내 모습을 긍정하고 집중하며 살아가는 삶의 방식을 일컫는 신조어다. '나나랜더'들은 '나의, 나에 의한, 나를 위한 소비'를 지향하며, 나 자신이 중요하듯 타인 또한 그 자신에게 중요한 존재라는 사실에 대한 공감으로 '다양성'을 추구한다. 나나랜더들의 이런 신념은 '자기 몸 긍정주의', 의미 있는 일을 해야 한다는 강박에서 벗어남을 뜻하는 '무민(無Mean)', 나를 위해 소비하는 '포미족(For Me)' 또는 '미코노미(Me+Economy)' 등 다양한 방식으로 표출되고 있다.



### #4. 감정대리인



'감정대리인'은 감정을 대리해주는 사람이나 서비스 혹은 상품을 통칭하는 개념이다. 감정대리인은 삭막한 사회 분위기 속에서 감정을 자유롭게 표현하는 데 두려움을 느끼는 사람들, 디지털 기기에 익숙해져 실제적인 소통 맷기에 어색함을 느끼는 사람들이 늘어남에 따라 점차 그 역할이 부각되고 있다. 감정대리인의 쉬운 예는 메신저에서 주로 활용되는 이모티콘이다. SNS상에서 인기를 얻고 있는 '대신 화내주는 페이지', '대신 욕해주는 페이지' 등도 단적인 사례다. 최근에는 소비자에 기분과 상황에 맞춘 상품을 추천해주는 '감성 큐레이션' 서비스가 등장하기도 했다.

### #5. 챗봇

'챗봇'은 기업용 메신저에 채팅을 하듯 문자 또는 음성으로 질문을 입력하면, 빅데이터 분석을 바탕으로 도출한 해답을 일상언어로 제공하는 인공지능(AI) 서비스다. 최근 글로벌 챗봇 시장은 연간 37%씩 무서운 속도로 성장 중이며 은행, 쇼핑몰, 숙박 예약 등 다방면에 걸쳐 활용폭이 늘어나고 있다. 비즈니스적 관점에서 챗봇은 주문 및 고객 응대 파트에 있어 인건비를 절감하고 자동화·효율화를 실현하기 위한 좋은 도구로 각광받고 있다. 고객 관점에서는 업무 시간에 상관 없이 24시간 쉽고 빠르게 서비스를 누릴 수 있다는 점에서 꾸준히 니즈가 증대되고 있다.



## #6. 필환경시대

'필(必)환경시대'는 생존을 위해 반드시 환경을 지켜야만 하는 시대가 도래했다는 의미로 기존 친환경에서 한 발 더 나아간 적극적인 움직임이다. 'Green Survival'이라고도 불리는 이 개념은 전 세계적으로 큰 반향을 얻어 현재 일상생활에서 발생하는 폐기물을 줄이자는 '제로 웨이스트(Zero Waste)' 운동, 버려지는 물건을 활용한 '업사이클(Upcycle)' 디자인, 화장품 제조 시 동물성 원료 및 동물 실험을 배제하는 '크루얼티 크리(Cruelty-free)', 채식주의를 비롯해 모피 코트나 오리털 패딩을 입지 않는 '비거니즘(Veganism)' 등 소비 문화 전반으로 확산되고 있다.



必

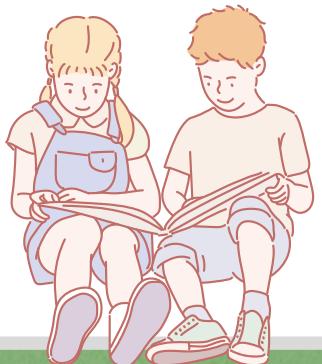


## #7. 카멜레온

'카멜레온(Chamelezone)'은 주변 환경에 따라 몸의 색깔을 자유자재로 바꾸는 카멜레온처럼 상황에 따라 여러 콘셉트로 변신하는 공간을 말한다. 대표적인 예로 음료를 즐기며 독서를 할 수 있는 '북카페'가 있으며, 최근에는 같은 방식으로 음료를 즐기며 세탁을 하는 '세탁카페'도 성행 중이다. 버려진 공간을 재활용 하는 사례도 늘고 있다. 근사한 미술관이 된 폐 병원, 거대한 카페가 된 공장 건물 등이 바로 그것이다. 한편, 낮에는 미용실이었다가 밤에는 술집이 되는 상점까지. 카멜레온은 이용하는 사람과 시간에 따라서도 다양한 형태로 변신하고 있다.

## #8. 젠더뉴트럴

'젠더뉴트럴(Gender Neutral)'은 '성 중립'을 뜻하는 단어로 남녀를 구분하는 관습적인 고정관념 대신 인격 자체로만 보려는 개념이다. 이전에 있던 '유니섹스(Unisex)'가 패션과 헤어스타일 등 겉으로 드러나는 이미지에서 남녀 간 차이를 줄이는 데 집중했다면, 젠더뉴트럴은 역사·문화적으로 깊게 뿌리내린 성 역할의 구별, 차별을 없애려는 근본적인 움직임이다. 최근 아마존 장난감 코너 내 'Boys/Girls'라는 카테고리가 'Kids'라는 명칭으로 변경된 것이나, 기내에서 '신사, 숙녀 여러분' 대신 '여행자 여러분', 또는 '승객 여러분'이라는 대명사가 통용되는 것이 바로 그 예이다.



## #9. 로케이션 인디펜던트

'로케이션 인디펜던트(Location Independent)'는 장소와 지역에 구애 받지 않고 세계 어디에서든 경제 활동을 영위할 수 있는 능력을 기반으로 한 생활을 의미한다. 이는 '유랑'을 목적으로 한곳에 정착하지 않고 옮겨 다니는 '노마드(Nomad)'와는 구분되는 '독립'의 개념으로 즉, '살고 싶은 곳에서 일하는 것'을 골자로 한다. 기술이 고도로 발전됨에 따라 세상은 하나로 연결되고 많은 영역에서 사람을 대신하는 기계가 등장하기 시작했다. 언제 어디서든 대규모 조직에 기대지 않고서도 독자적인 생존력을 발휘할 수 있는 인재 만이 살아남는 시대가 도래한 것이다.



## #10. 웰다잉

'웰빙(Well Being)'은 존엄성을 지키며 자연스러운 죽음을 맞이하는 '웰다잉(Well Dying)'으로 완성된다는 의식이 확산되고 있다. 최근 의학의 발전으로 기대수명이 크게 늘어나며 존엄사, 안락사 등 생명 유지를 위한 인위적 연명 치료 거부 움직임이 나타나고 있다. 사회적으로 저명한 인물인 LG 구본무 회장, SK 최종현 회장, 김수환 추기경 등도 이에 동참했다. 일본 건설기계 분야 1위 기업 고마쓰의 전 사장 안자키 사토루는 말기 암 판정을 받고 '생전 장례식'을 치르기도 했다. 자신의 삶에 능동적인 마침표를 찍으려는 사람들의 변화가 새로운 문화를 만들고 있다.



## #11. 세포마켓

'세포마켓(Cell Market)'은 유튜브나 SNS를 기반으로 활동하는 1인 사업자를 의미한다. 최근 세포마켓의 거래액은 약 20조 원 규모에 달할 만큼 꾸준히 성장 중이다. 세포마켓에서 물건을 사고 파는 '셀슈머(Sell+Summer)'들은 과거 유통 시장의 축을 이루던 대형마트의 힘이 약해진 틈을 타 세포 단위로 유통시장을 분화해나가고 있다. 세포마켓은 기본적으로 투자 비용이 적게 들고 구매 절차가 간편하다는 장점을 가지고 있으며 1인 미디어를 통해 소비자들에게 친숙하게 다가설 수 있음을 강점으로 내세우며 꾸준히 성장세를 이어나가고 있다.



### • 칼퇴 비법 하나, ‘아이젠하워 매트릭스’를 활용하라!

쉴새 없이 울려대는 전화, 미처 확인하지 못한 이메일과 문자, 수북한 서류 뭉치까지. 망연자실 쌓인 일거리를 보고 있자면 ‘대체 어디서부터 잘못된 걸까?’, ‘뭐부터 시작해야 하지?’ 한숨만 나오기 마련이다. 미국의 34대 대통령 아이젠하워(Dwight David Eisenhower)는 “중요한 일의 대부분은 긴급하지 않고, 긴급한 일의 대부분은 중요하지 않다.”라고 말했다. 그리고는 ‘아이젠하워 매트릭스(Eisenhower Matrix)’라 불리는 시간 관리 품을 고안해냈다. 일의 경증과 시급함 정도에 따라 우선순위를 지정하는 것만으로도 업무 생산성과 효율성을 획기적으로 개선할 수 있다는 게 그의 주장이다.



분류 방법은 간단하다. 1사분면에는 긴급하고 중요한 일이니 하루 중 꼭 해야 할 것, 2사분면에는 중요하지 않지만 긴급한 일로 틈틈이 해두어야 할 것, 3사분면에는 긴급하지만 중요하지 않은 일로 요령껏하거나 타인에게 부탁 혹은 거절해도 좋은 것, 4사분면에는 중요하지도 긴급하지도 않은 일로 최대한 시간을 줄이거나 하지 않아도 될 것으로 나누면 된다. 부랴부랴 종이와 펜을 꺼낼 필요는 없다. 앱스토어에 이미 당신을 위한 매트릭스가 준비돼 있으니! 추천하는 앱은 'Ike-To-Do'와 'Focus Matrix'다.

### • 칼퇴 비법 둘, ‘내 손안의 사무실’을 활용하라!

업무 중 스캔을 해야 하는데 스캐너가 말썽일 때, 거래처에 연락해야 하는 데 명함집이 보이지 않을 때, 외근을 나갔는데 갑작스럽게 PC 내 문서를 누군가에게 보내줘야 할 때, 기타 등등 직장에서의 하루는 이렇듯 멘탈을 뒤흔드는 변수의 연속이다. 이제는 업무에도 ‘장비빨’이 필수인 시대! 직장인들이 꼭 알아야 할 필수 애플리케이션을 소개한다.



‘캠스캐너’는 문서 스캔, 저장, 관리, 공유, 동기화 기능 지원을 통해 핸드폰을 휴대용 스캐너, 팩스, PDF 변환기, 텍스트 변환기로 활용할 수 있게 한 문서 공유 플랫폼이다. 문서 촬영 시 왜곡 현상을 자동으로 인식해 반듯한 직

# 칼퇴를 부르는 기적의 애플리케이션

<스마트 라이프>에서는 현대인들을 위한 여러 가지 일상의 기술을 모아 효율적으로 제공한다.

2019년 첫 번째 노하우는 ‘워크 앤 라이프 밸런스(Work & Life Balance)’를 위한 전제조건, 정시퇴근의 길을 활짝 열어줄 ‘기적의 애플리케이션’이다.

사각형으로 보정할 뿐만 아니라 저장된 내용을 텍스트로 내보내는 OCR 기능도 제공한다.

**리멤버**는 휴대폰 카메라를 활용해 명함을 촬영하면 명함에 기재된 이름, 회사, 부서, 직책, 연락처 등을 정확히 입력, 전화 수신 시 자동으로 표시한다. 또 회원 간에는 이직이나 승진 등 최신 정보가 자동으로 업데이트 되기도 하고 등록된 명함을 메신저, 엑셀 파일 등으로 손쉽게 내보낼 수 있다.

**'Send anywhere'**는 휴대폰이나 PC에 저장된 모든 종류의 파일을 원본 그대로 전달하는 무제한 파일 전송 서비스다. 데이터나 인터넷이 필요 없는 Wi-Fi Direct 모드에서 여러 명 혹은 특정 기기를 선택, 6자리의 숫자 코드 및 링크를 활용해 쉽고 빠르게 파일을 공유할 수 있다.

#### • 칼퇴 비법 셋, '커뮤니케이션 도구'를 활용하라!

내 일만 끝내고 퇴근할 수 있으면 얼마나 좋겠지만, 회사에서 '나 혼자' 질해서 얻을 수 있는 성과는 극히 한정적이다. 대부분의 중요한 업무는 팀 단위로 이뤄지며 구성원 간 소통은 업무의 효율성과 성패를 결정짓는 중요한 열쇠다. 그리고 이 과정에서 우리는 수많은 회의를 진행하고 여러 가지 일정을 공유한다. 이때 꼭 필요한 것이 바로 비즈니스 커뮤니케이션 기술이다.

원활한 비즈니스 커뮤니케이션을 위해서 회의 주관자는 먼저 꼭 필요한 회의인지, 사전 자료와 주요 내용을 공유했는지 등을 체크하는 동시에 구성원의 의견을 경청함으로써 적극적인 참여를 유도해야 한다. 회의 참석자는 과제의 핵심을 명확하게 이해하고 주요 논점을 간결하고 명료하게 전달해야 한다.

여기서 커뮤니케이션과 업무 효율성을 극대화시켜주는 앱이 등장한다면 더욱 금상첨화다. '**심플 회의록**'은 회의 일시, 참석자, 주요 내용 등을 기록할 수 있는 품을 기반으로 중요한 내용에 대한 녹음 기능과 사진 촬영 및 첨부 기능을 제공한다.

**'GRAP'**은 프로젝트 돌입 시 그룹을 생성하여 팀원들과 함께 뉴스피드 형태로 업무 공유를 가능케 하는 업무용 메신저다. 1:1 채팅, 단체 채팅, 화상 회의, 파일 전송이 가능하며 소통 창구를 일원화함으로써 신속하고 효율적인 일정 및 업무 공유가 가능하다.



리멤버



Send anywhere



심플 회의록



GRAP



# 장바구니 속 경제 심리학

대형마트에 가서 ‘딱 사려고 했던 것만 사서 나오기!’란 실로 엄청난 인내심을 필요로 하는 고난도 미션이다.

“오늘만 특별 세일합니다!”, “딱 하나 남은 상품이니 절대 놓치지 마세요!” 같은 유혹적인 멘트부터 하나를 사면 무려 하나를 공짜로 준다고 하니, “이거 원! 안 사면 나만 손해 아니야!”, “언젠가는 꼭 유용하게 쓸 수 있을 거야!” 하는 생각이 든다. 물욕을 합리화하며 하나둘 물건을 쓸어 담다 보면 어느덧 묵직한 카트에 힘이 부친다. 평소에는 그렇게 이성적이고 합리적인데, 도대체 마트에만 오면 왜 이러는 걸까? 이건 분명히 나와 당신만의 문제가 아니다.

## 쇼핑카트가 커지면 매출도 오른다

인류 최초로 쇼핑카트를 개발한 이는 1937년 미국 오클라호

마시에서 슈퍼마켓 체인을 운영하던 실반 난단 골드먼(Sylvan N. Goldman) 사장이다. 그는 고객들이 장바구니가 가득 차면 더 이상 물건을 구매하지 않는다는 사실을 발견하고 쇼핑카트 고안에 나섰다. 마침내 1940년, 그는 접이식 의자 위에 바구니를 올려놓은 모양의 ‘폴딩バス켓キャリヤー(Folding Basket Carriers)’를 발명해 특허를 받았다.

하지만 고객들의 반응은 냉담했다. 여성 고객들은 “유모차 같은 모양새가 불편하다.”라며 이를 외면했고 남성 고객들은 “왠지 모르게 남자답지 않아 보인다.”라는 이유로 기피했다. 그러자 골드먼은 잘생긴 남녀 모델을 고용해 온종일 고객인 것처럼 가장 한 채 카트를 이용하게 했다. 아이디어는 대성공을 거뒀다. 카트 문화는 미국 전역으로 확대됐고 골드먼은 아예 ‘폴딩バス켓キャリヤー 컴파니(Folding Basket Carriers Company)’를 설립해 돈을 벌었다.

골드먼 이후에도 카트는 계속해서 진화했다. 매장에 아이를 동반하고 온 부모들이 쇼핑에 더 집중할 수 있도록 아이를 앉힐 수 있는 좌석이 생겼고, 바구니의 형태와 위치, 컵홀더, 핸드폰 거치대에 이르기까지 고객의 필요에 따라 적절한 형태로 변화했다. 사람들은 무의식중에 구멍이 뻥뻥 뚫린 바구니를 보면 이를 채우고 싶은 욕구를 표출하게 된다. 실제로 스웨덴의 마케팅 컨설팅 그룹 마틴 린드스톰(Martin Lindstrom)에 따르면 백화점에서 쇼핑카트의 크기를 두 배로 늘렸더니 매출이 평소보다 19% 증가했다는 연구 결과도 있다. 이는 소비자의 구매 결정이

이성에서 비롯되는 것이 아니라 무의식적이고 감성적으로 내려진다는 것을 방증하는 예시 중 하나이며, 덕분에 쇼핑카트는 단순히 물건을 나르는 도구가 아니라 마트의 매출을 견인하는 견인차로 기능하게 됐다.

## 믿었던 숫자의 배신 990원

숫자만큼 이성적인 판단 기준이 또 있을까 생각할 수도 있겠지만 충동구매 예방을 위해서는 반드시 한 번 더 고민해봐야 한다. 많은 이들이 대형마트를 찾는 이유 중 하나는 이곳의 물건이 동네 슈퍼마켓보다 저렴할 것이라는 기대와 믿음이 있기 때문이다. 하지만 몇몇 사례를 살펴보면 소매점이나 인터넷에서 판매되는 물건보다 중량이 적은 품목을 심심치 않게 찾아볼 수 있다. 중량을 줄여서 가격을 낮추는 경우임에도 이 부분을 생각지 못하고 저렴하다고 여겨 구매를 결정하는 소비자도 적지 않다.

1,000원이나 10,000원 단위가 아니라 990원, 9,990원으로 책정된 가격표도 전략의 일환이다. 2009년 콜로라도 주립대의 케네스 매닝(Kenneth Manning) 교수와 데이비드 스프로트(David Sprott) 교수는 한 가지 실험을 했다. 그리고 이들은 가격표 끝자리에 변화를 주어 왼쪽 자릿수가 변하면, 사람들은 실제 변화 폭보다 그 차이를 더 크게 인식한다는 ‘왼쪽 자릿수 효과(Left Digit Effect)’를 밝혀냈다.

그리고 이 개념이 마케팅에 도입되기 시작하며 제품 가격 설정 시 가격의 끝자리를 단수로 표시해 정상가보다 약간 낮게 설정하는 ‘단수 가격 전략’이 널리 퍼지게 된 것이다.



## PSYCHOLOGY OF ECONOMIC BEHAVIOR

1+1 상품이라고 해서 무턱대고 구매해서는 안 된다. 물론 ‘누이 좋고 매부 좋은’ 경우도 있지만, 기업이 하나 가격에 두 개를 주는 데는 다 그만한 이유가 있을 거라는 사실을 염두에 두자.

첫째, 재고를 줄이기 위함이다. 1+1 행사는 판매 부진 상품의 보관 및 물류비용이 과도하게 지출됨을 막기 위한 방편으로 활용 되기도 한다. 인기 상품에 비인기 상품을 묶어 파는 경우도 이런 이유다. 둘째, 상품을 홍보하기 위해서다. 짧은 기간 내 시장 점유율을 높이는 데 이만한 프로모션이 또 있을까? 이 경우 1+1 행사는 소비자로 하여금 제품을 경험하게 함으로써 긍정적인 이미지를 구축하고 앞으로의 판매 실적을 도모하기 위한 목적으로 시행된다. 1+1 행사의 경우 앞서 이야기한 것처럼 용량을 줄이는 경우도 많으니 특히 주의하자.

### 지갑을 열기 위한 설계 도면

대형마트나 백화점에 시계와 창문이 없다는 이야기는 유명하다. 고객들이 시간이나 날씨를 확인하고 부랴부랴 쇼핑을 마치는 일이 없도록 예방하기 위함이다. 고객의 동선을 최대한 확보하기 위해 화장실은 2층에 설치한다는 것도 이제 알만한 사람들은 다 아는 얘기다. 그런데, 과연 이게 전부일까?

대형마트 입구에는 과일 코너와 야채 코너가 자리하고 있다. 이들은 형형색색의 색깔과 향기로 소비자의 눈과 코를 사로잡는다. 시기에 맞춰 적절하게 변하는 제철 과일의 종류와 품목은 사람들로 하여금 자연스럽지만 신선한 변화를 감지하게 함으로써 ‘새로운 것’에 대한 욕구를 증폭시킨다.

입구를 거쳐 다른 섹션으로 넘어가려면 고객은 반드시 오른쪽 코너를 돌아야만 한다. 그리고 지금이 바로 고객의 지갑이 또 한번 열리는 순간이다. 대부분의 사람은 오른쪽에 배치된 상품에 더 호감을 느낀다. 그 이유는 첫째, 대다수가 오른손잡이기 때문이다. 세계 손잡이 방향을 오른손잡이가 잡기 편하게 진열하면 판매량이 늘어나는 것도 이런 이유다. 둘째, 시선은 대개 왼쪽에서 오른쪽으로 이동하며 사람들은 더 오래, 많이 본 것에 익숙함을 느낀다. 때문에 마케터들은 오른쪽에 가장 높은 가격대의 제품을 진열하는 동시에, 코너 끝자락마다 우유나 달걀 같은 인기 상품을 배치함으로써 고객이 이 길을 따라 내려오는 동안 더 많은 물건을 구매하도록 유도한다.

마케터들은 이렇게 쇼핑카트에 담긴 물건이 도중에 철회되는 불상사를 막기 위해 마지막 순간까지 신중을 기한다. 계산대의 입구를 좁게 설계함으로써 고객들을 계산대 앞에 한 줄로 길게 늘어서게 만드는 것이다. 기다림 없이 물건을 쉽게 구매할 때와 줄을 서는 수고를 감내한 뒤 마침내 소유하게 됐을 때, 사람들은 무의식적으로 후자에 희소성과 가치 그리고 주관적인 만족감을 부여하고 애착을 갖는다. 이뿐만 아니라 대부분의 사람들은 계산을 기다리는 뒷사람이 있다는 사실에 심리적인 압박을 느끼고 ‘빨리 계산을 마치고 자리를 비켜줘야 한다.’고 생각한다. 고객이 대형마트를 빠져나가는 마지막 순간까지 물건을 바꾸거나 환불하지 않도록 만전을 기한 결과다.

# 오래된 책 내음 아련한 곳

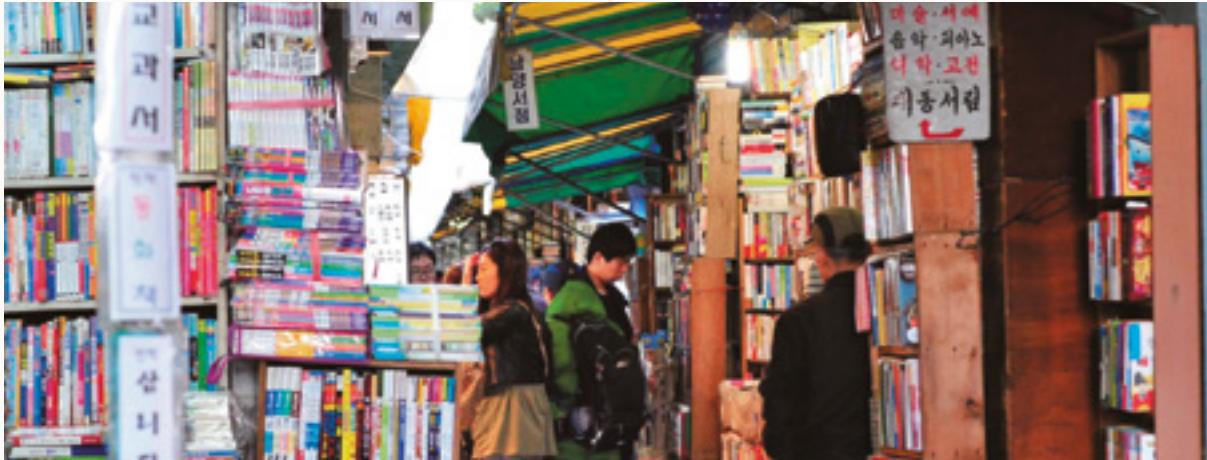


## 부산 보수동 책방골목

부산 여행을 계획하고 있다면 빼놓을 수 없는 곳이 있다. 바로 남포동과 바로 맞닿아 있는 보수동 책방골목이다. 지하철 자갈치역에서 내려 국제시장 3번 출구 쪽으로 나와 극장가 방면으로 올라가면 어느덧 대청로 네거리에 다다른다. ‘보수동 책방골목’이라 새겨진 표지를 발견한다면 맞게 찾아온 것. 동·서로 길게 뻗어 이어진 이곳이 바로 보수동 책방골목이다.



보 수 동 책 방 골 목



## 50년 역사를 자랑하는 부산의 명소

이정표 너머의 세상은 복잡하고 변화한 남포동에 비해 완전히 다른 시공간처럼 느껴진다. 마치 현재와 과거가 공존하는 듯, 가게마다 구석구석 옛 풍경이 소복하다. 비좁은 통로 좌우로 가지런히 들어찬 오래된 책 내용을 맡고 있노라면 금세 아련한 추억에 젖게 된다.

보수동 책방골목의 시작은 1950년 6·25 전쟁 이후로 거슬러 올라간다. 이북에서 피난 내려온 손정린 씨 부부가 현재 글방쉼터 자리인 보수동 사거리 골목 입구 처마 밑에서 박스를 깔고 헌책 노점 장사를 시작한 것이 시초가 됐다. 주요 품목은 미군 부대에서 나온 헌 잡지, 만화, 고물상으로부터 수집한 각종 헌책이었다.

전쟁 이후 혼란으로 출판문화가 제대로 자리 잡지 못했던 시기, 낡고 바랜 책이었지만 학생과 지식인들은 이를 귀하디 귀한 보고(寶庫)로 여겼다. 헌책이라도 구하고자 하는 이들의 수요가 점점 늘어남에 따라 보수동은 날이 갈수록 북새통을 이뤘다. 이에 김의갑 씨, 박이준 씨, 한동점 씨 등 다른 피난민들이 헌책 장사에 뛰어들며 책방골목의 모양새를 갖추기 시작했다. 그로부터 20여 년이 흐른 60, 70년대에는 골목에 헌책방이 70여 개에 육박, 국내 최초이자 유일의 헌책방 골목으로 명성을 떨치게 됐다.

현재 보수동 책방골목에는 30여 개의 서점이 함께 헌책과 새 책이 어우러진 복합 문화 공간을 가꿔나가고 있다. 최근에는 지난해 10월부터 추진한 '보수동 책방골목 환경디자인 개선사업'도 마무리됐다. 중구는 5억 원 상당을 투입해 신규 관광 안내소 건립 및 서점 셔터 교체, 돌계단 복원, 쉼터 조성, 조형물 설치 등 대대적인 새 단장을 통해 앞으로 책방골목을 찾는 관광객들에게 보다 많은 볼거리와 편의를 제공할 것을 약속했다.





## 보수동 책방골목 100배 즐기기

보수동 책방골목에는 헌책방 말고도 꼭 들러보아야 할 명소가 다양하다.  
책방골목 여행을 더욱 풍성하게 만들어줄 핫플레이스를 소개한다.



### #1. 책방골목 사진관

책방골목 초입에 자리한 7평짜리 사진관. 출입문에는 '오늘이 가장 젊은 날'이라는 글귀가 적혀있다. 사진 요금은 액자 포함 사이즈에 따라 5천 원부터 3만 원까지 다양하다. 작지만 확실한 행복을 만끽하고 싶다면 강력 추천한다.

운영 AM 10:00 ~ PM 6:30

문의 [www.BosudongSajin.com](http://www.BosudongSajin.com)/010-6643-0050(사전 예약 필수)

위치 부산광역시 중구 대청로 65 1층



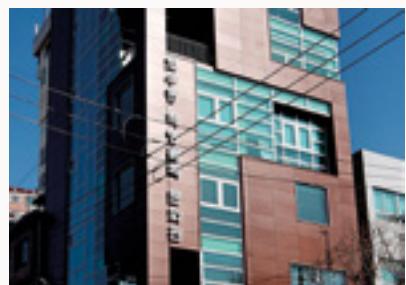
### #2. 보수동 책방골목 문화관

책을 구입하거나 읽기 위해 방문하는 사람들의 쉼터다. 책 박물관을 통해서 지식에 대한 과거 지식인들의 열망을 느끼는 동시에 다양한 문화 공연과 강좌를 들을 수 있으며, 때로는 책과 함께 사색의 시간과 차 한 잔의 여유를 가질 수 있는 장소다.

운영 AM 10:00 ~ PM 6:30(매주 월요일, 명절 당일 휴관)

문의 051-743-7650

위치 부산광역시 중구 대청로 61-2



### #3. 우리글방

책방골목 안쪽에서는 언뜻 서점이라 생각하고 지나치기 쉬우나 한층 아래로 지하로 내려가면 고즈넉한 북 카페가 마련돼 있다. 오래된 책과 진한 커피 향기가 어우러져 말로 설명할 수 없는 따스한 정취를 선사한다. 잠깐 앉아 차를 마시고 책을 읽기에 이만한 장소가 또 있을까.

운영 AM 10:00 ~ PM 7:00

문의 051-241-3753

위치 부산광역시 중구 대청로 63



## 지방계약지원사업 소개

**지방계약지원사업이란?** 지방계약과 관련한 다양한 콘텐츠 지원을 통해 지자체별 재정 상황, 계약 전담팀의 유무 등으로 인한 계약 담당자들의 업무 환경 차이를 개선하고 지방계약 전문기관 지정 추진 및 관련 시스템 구축을 통해 체계적인 지방계약 제도 운영 지원과 발전을 제고하는 사업

1

## 사업 내용

- 지방계약 통계 수집 및 DB 구축
- 지방계약제도 세미나·워크숍 및 방문 상담 컨설팅
- 지방계약 e정보방 운영

2

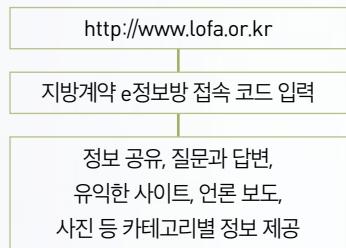
## 사업 대상

광역 17개, 기초 226개(75시 82군 69구) 등  
총 243개 지자체에서 근무하고 있는  
지방계약 실무 담당자



3

## 운영 프로세스



- 지자체 계약 현황에 대한 면밀한 분석을 통해 지자체 계약 업무 개선 기반 마련
- 축적된 지방계약 통계 자료 기반으로 실효성 있는 정책 개선방안 제시해 지역 균형 발전 도모
- 민관 협업 체계에 의한 세미나, 워크숍을 통한 계약 제도 개선 방향 도출
- 지방계약 취약 지자체에 대한 현장 자문 및 컨설팅 집중 관리 지원
- 다양한 지방계약 관련 정보 수집·관리를 통한 지방계약 DB 구축
- 지방계약 네트워크 형성 및 허브 마련



## 지방계약 e정보방으로 업무 처리를 쉽고 빠르게!



지방계약 분야 업무를 담당하다 보면 관련 법률이나 전문 정보의 자문 또는 열람을 필요로 하는 상황이 종종 발생하곤 한다.

지방재정공제회는 계약 담당 실무자들의 역량 강화 및 업무 편의성 제고를 위해

홈페이지 내 '지방계약 e정보방'을 구축하고 다양한 서비스를 제공하고 있다.

카툰\_아몬드초콜릿



# LOFA News Letter

LOFA News letter 2019 vol.43

2019. 01~03



1

## 대구시설관리공단, BCMS 국제표준인증서 수여식

대구시설관리공단이 1월 16일(수) 공단 5층 회의실에서 국제표준인증(ISO22301) 수여식을 개최했다. 대구시설 관리공단은 위기상황 또는 재난사고에 대비해 업무의 연속성을 보장하기 위한 전략과 계획을 사전에 수립하여 업무 중단 시 신속하게 업무시스템을 복구하고 경영 활동을 유지할 수 있는 능력을 평가하는 국제 인증인 '업무연속성관리시스템(BCMS)' 구축 및 'ISO22301 인증' 획득을 위해 한국지방재정공제회와 MOU를 체결하고 공단만의 체계적인 업무연속성관리시스템 구축에 나선 결과 표준협회(BSI)로부터 국제표준인증 취득의 쾌거를 달성하게 됐다.

2

## 제9회 행복더함 사회공헌 캠페인 '환경부장관상' 수상

한국지방재정공제회가 2월 27일(수) 서울 중구 웨스틴 조선호텔에서 개최된 '행복더함 사회공헌 캠페인'에서 환경부장관상을 받았다. 올해로 9회째를 맞은 이 캠페인은 나눔의 정신을 실천하며 사회공헌 활동에 앞장서고 있는 우수기업을 발굴하기 위해 마련됐다. 한국언론 인협회와 한국경영자총협회가 공동 주최한 이번 행사는 한국지속경영평가원 주관, 기획재정부·교육부·산업통상 자원부·보건복지부·고용노동부·여성가족부의 후원으로 치러졌다. 이번 수상은 국민, 기업, 기관 그리고 정부를 아우르는 자리에서 그동안의 환경보전 활동 노력과 성과를 인정받았다는 데 큰 의의가 있다.



3

### 2019년도 제2차 운영위원회 개최

한국지방재정공제회는 3월 19일(화) 14층 대회의실에서 2019년도 제2차 운영위원회를 개최했다. 이번 운영위원회에는 한국지방재정공제회 김동현 이사장을 비롯한 전국 광역자치단체의 운영위원회 간사, 공제회 임직원 30여 명의 관계자가 참가했으며, 2018년 회계 결산 등이 주요 안건으로 상정됐다. 이날 운영위원회에 참가한 이들은 지방재정 정책 및 지방재정공제회 운영과 관련된 다양한 현안에 대해 열띤 토론을 펼치며 올해 지방재정공제회 운영 방향을 전체적으로 점검하는 시간을 가졌다.

4

### 부산시설공단, BCMS 구축 컨설팅 업무협약 체결

부산시설공단은 3월 21일(목) 부산진구 연지동 부산시설공단 본사 5층 대회의실에서 업무연속성관리시스템 구축을 위해 한국지방재정공제회, 삼성화재와 3자 협약을 체결했다. 이번 협약은 공단의 업무연속성관리시스템 구축 및 필요 시 국제표준인증 취득을 위한 자문과 프로젝트 관리를 위해 마련됐다. 이날 협약식에는 부산시설공단 이정희 안전혁신본부장, 한국지방재정공제회 김우연 공제사업본부장, 삼성화재 이병칠 신시장사업부장이 자리했으며 이들은 앞으로 부서별 T/F 구성, 구축 범위 설정, 계획 수립, 모의 훈련, 테스트 등 다양한 노력을 함께할 계획이다.

# Reader's Quiz

## 독자퀴즈

격월간 <지방재정>은 독자 여러분의 의견을 소중하게 생각합니다. <지방재정> 가족 여러분과 함께 만들어 가는 전문지로써 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 밀거름으로 사용하겠습니다.



### 보내실 곳



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

Tel. 02-3274-2045 Fax. 02-3274-2008

E-mail. cafelice@naver.com

위의 이메일로 정답을 보내주신 분들께 추첨을 통해  
소정의 상품을 드립니다.

### 2018년 제6호 정답

지	마	안	자	은	총	아
방	민	전	문	가	파	청
채	심	진	영	라	원	진
다	박	단	장	렬	정	타
고	향	사	랑	기	부	제
바	순	업	카	천	란	하
차	지	방	소	비	세	나

❶ **지방채** 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무다.

❷ **안전진단사업** 공체회의 건물 시설을 재해복구공제에 등록된 대상건물 중 안전점검 및 진단이 꼭 필요한 물건에 대해서 안전점검과 정밀안전진단 사업비를 재정 지원하고 전체 과정을 지원하는 제도다.

❸ **고향시랑기부제** 고향 또는 자신이 후원하고 싶은 농어촌에 기부금을 내면 일부를 세액공제 형태로 돌려받는 '기부금에 대한 세금공제'다.

❹ **지방소비세** 지방소비세 확대 관계 법률 개정안이 국회를 통해 2019년부터 열악한 지방재정을 확충하고 자치분권 시대의 기반을 마련할 수 있게 됐다.

❺ **전문가** 지난 11월, 주민참여예산제도 활성화를 위해 지자체가 작성한 분야별 체크리스트와 참고자료를 바탕으로 주민참여 예산제 권역별 전문가 컨설팅이 진행됐다.

### Quiz. 숨은 단어 찾기

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

모	완	예	너	고	수	템
처	쪽	든	눈	원	준	스
청	자	타	워	로	면	통
날	릿	날	살	지	부	랑
보	수	동	책	방	콜	목
함	효	영	해	자	람	적
갈	과	했	면	치	게	세

### Quiz hint★

힌트❶ 전라남도 강진군 가우도에 건립된 높이 25m의 철골 구조물. 강진군은 이를 활용해 해상 연륙형 공중하강 체험시설을 만들고 973m의 짚트랙 라인 4개를 운영하고 있다. (4글자)

힌트❷ 2009년 콜로라도 주립대의 케네스 매닝(Kenneth Manning) 교수와 데이비드 스프로트(David Sprott) 교수가 밝힌 이론. 이를 통해 기격표 끝자리에 변화를 주어 왼쪽 자릿수가 변하면, 사람들은 실제 변화 폭보다 그 차이를 더 크게 인식한다는 사실이 증명됐다. (7글자)

힌트❸ 1950년 6·25 전쟁 이후, 미군 부대에서 나온 헌 잡지, 만화, 고물상으로부터 수집한 각종 헌책을 팔던 곳. 오늘날 50년 역사를 자랑하는 부산의 명소가 됐다. (7글자)

힌트❹ 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지는 주민이나 단체가 자치기관을 통해 지방의 행정사무를 자율적으로 처리하는 활동 과정. (4글자)

힌트❺ 특정 경비에 충당하기 위하여 과정되는 조세. 일반 경비에 충당하기 위하여 징수되는 일반세 또는 보통세에 대응한다. (3글자)

## 한국지방재정공제회의 회원지원사업 소개



### 저금리 융자를 통해 지방재정을 지원합니다

- **공공청사 정비 및 지역 개발**

지방청사의 건축 및 정비를 지원하고  
자치단체의 건전 재정 운영에 이바지



- **지방관공선 건조비**

지방관공선의 안전 관리와 유지·보수를  
위한 건조비 및 수선비 융자



### 무상으로 지방재정을 지원합니다

- **특별재난지역**

특별재난지역 선포 회원에 대해  
재해 복구 재정 지원 제도 도입·운영



- **지방관공선 검사**

회원이 소유·사용·관리하는  
지방관공선의 의무검사비 지원



### 지방재정제도의 발전을 지원합니다

- **지방재정 발전 연구**

지방재정발전 제도 연구·지원으로  
건전하고 효율적인 재정 운용



- **전문도서·세미나**

합리적 재정 운용과 전문 지식 함양을  
위한 도서 발간 및 세미나 개최





이번 호 <함께 뛰는 지부>에서는  
'2018년도 베스트 지부'로 선정된  
울산지부의 모습을 담았습니다.  
진심 어린 친절함과 탁월한 전문성으로  
고객 감동을 실천하고 있는 울산지부를 소개합니다.