

Finance Solution?

교육재정과 지방재정의 바람직한 연계 방향은?

LOCAL FINANCE ASSOCIATION
지방재정
MAGAZINE Vol. 50

특집 주제

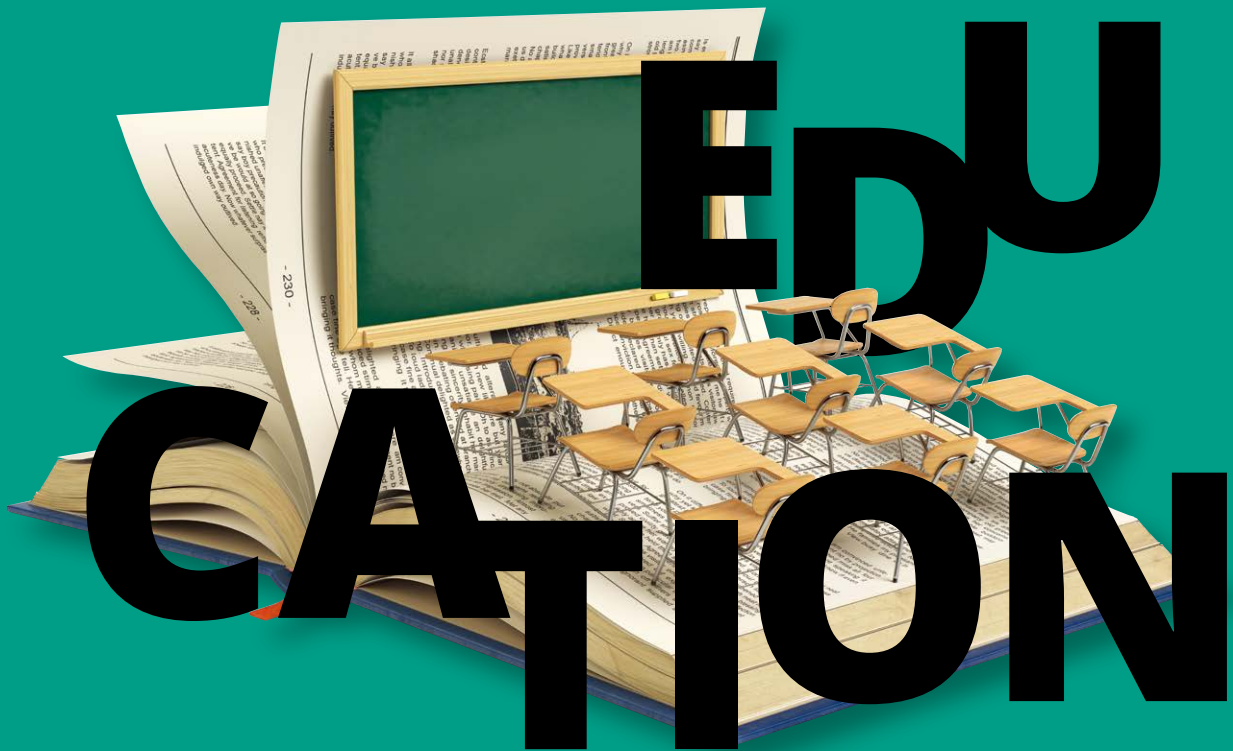
학령인구를 고려한 합리적인 지방교육재정 연계 방안

LOFA의 도약

지방재산부 인터뷰

연간 Focus 논단

공유재산 사용료·대부료의 다양한 선정 방식



LOFA와 지방교육재정

한국지방재정공제회는 2단계 재정분권의 중요 논의과제 중 하나인
교육재정과 지방재정의 연계 방안을 연구하기 위해 노력하고 있습니다.

LOFA C&A 2023 VISION

LOFA C&A 전력경영 체계도



Mission
지방재정발전 지원으로 지방자치단체의
성공적 지역경영을 뒷받침한다



Vision
회원과 함께 성장·발전하는
지방재정 및 옥외광고 전문기관



경영방침

지속가능한
미래성장기반
구축

+

고객동행의
경영시스템
확립

+

사회적
가치창출 경영의
내재화

4대 전략목표

주력사업
고도화 및
미래 성장동력
발굴

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

지방재정 선진화
지원을 위한
조직역량 확대

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

상생과
협력 기반의
옥외광고진흥
선도

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

열린 경영혁신
지원체계 강화

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

핵심가치



열정
passion



고객중시
customer focus



신뢰
trust



전문성
professionalism



책임
responsibility

상호부조의 방식으로 지방자치단체의
공유재산관리 및 재해복구지원을 위하여 1964년 설립된

한국지방재정공제회

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

한국지방재정공제회 연혁

1960

1964. 06

「민법」 제32조의 규정에 의거
사단법인 설립발기

1964. 09

사단법인
지방공유건물재해복구공제회
설립등기

1980

1983. 01

공공청사정비사업 신설

1988. 06

한국지방재정공제회로 법인 명칭 변경

1989. 06

공공시설 및 재산조성사업 추가

1990

1992. 01

목적사업추가 및 상임이사제 등 실시

1993. 05

재정자문위원회 설치 및
국제협력업무 신설

1994. 01

지방관공선 공제사업 신설

1998. 02

지방자치단체배상공제사업 신설

2000

2002. 10

사업명 변경 및 경영공시 명시

2003. 05

「한국지방재정공제회법」 제정
(법률 제6872호)

2008. 01

옥외광고사업 추가

2009. 12

공공청사정비공제사업 범위 확대

2010

2010. 05

지역상생발전기금조합 설립

2012. 09

창립 제48주년 기념식 및 CI 선포식 개최

2013. 01

정관개정, 행정종합배상 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

2017. 05

지방회계전문기관 지정

2017. 07

시민안전공제사업 추가

2017. 08

건설공사공제사업 추가

2018. 12

공유재산 수탁기관 지정

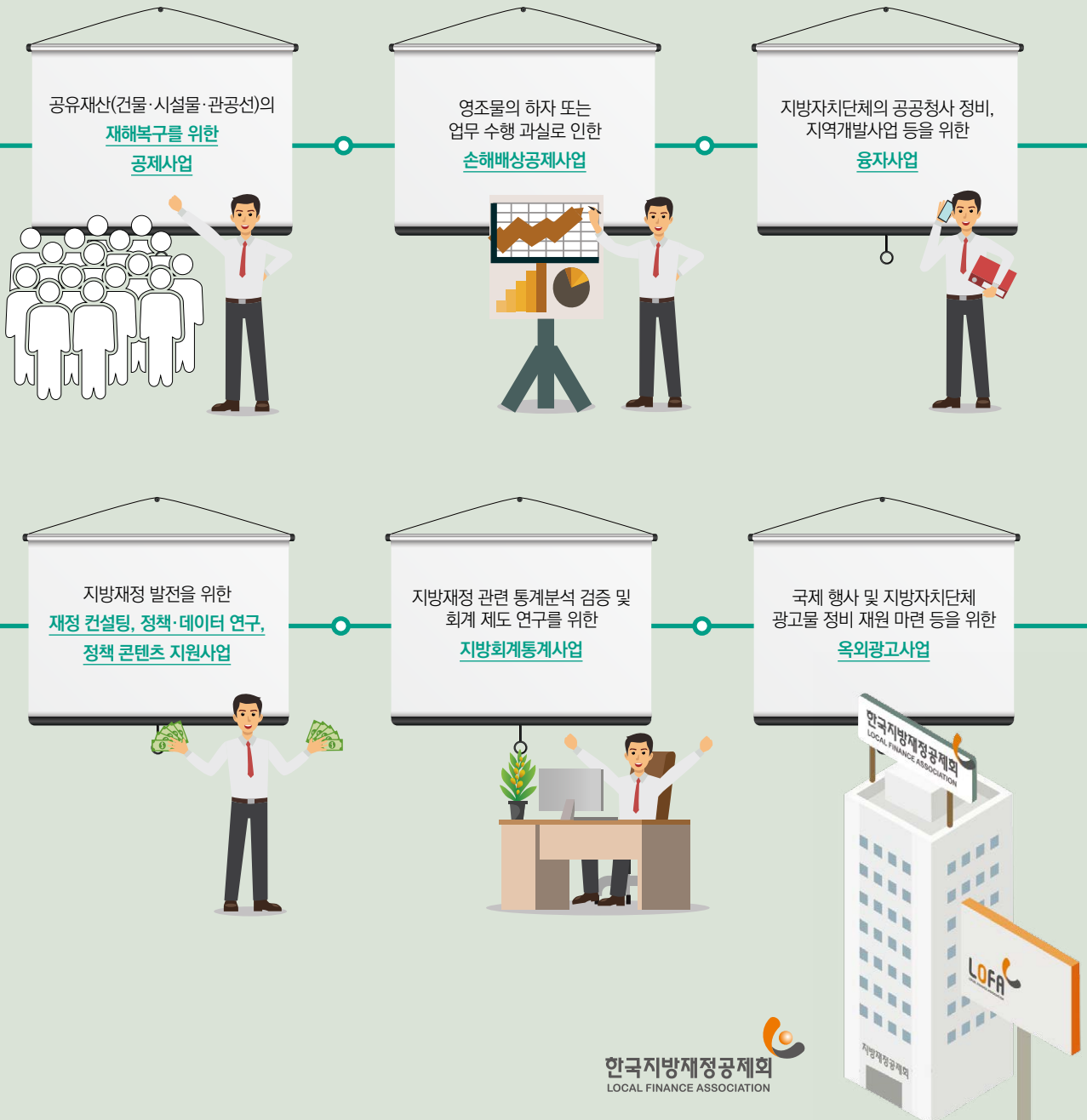
2019. 05

지방계약 전문기관 지정

2019. 09

안전진단 전문기관 등록

Major Business



Business Organization

본 부	부서	업무	전화번호
경영 혁신본부	기획조정부	회사 전사 안내	02-3274-0114
		지방재정 정책지원, '지방재정'지 관련 문의	02-3274-2045
		경영공시, 제규정 관련 문의	02-3274-2047

본 부	부서	업무	전화번호
공제 사업본부	공제사업실	공제사업(재해, 영조물, 단체상해) 전반 문의	02-3274-2011
		시민안전공제사업, 건설공사공제사업 문의	02-3274-2013
		지방재정용자, 행정종합배상 문의	02-3274-2016
		e공제 시스템 및 회원 포털 문의	02-3274-2016
	공제보상부	보상 접수 및 보상일정 등 문의	02-3274-2023
	안전관리부	안전관리 컨설팅, BCMS컨설팅 사업 문의	02-3274-2052
	지방재산부	공유재산 수탁 등 지방재산 사업전반 문의	02-3274-2432
		공유재산 업무정보방, 법령집/편람 관련 문의	02-3274-2434

본 부	부서	업무	전화번호
지방회계 통계센터	연구기획부	지방회계제도 개선 방안 및 정책 대안 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	지자체 회계공무원 현장 교육	02-3274-2332
		지자체 회계공무원 집합 교육	02-3274-2333
	계약지원부	지방계약e정보방, 계약 컨설팅 관련 문의	02-3274-2342
	계약연구부	지방계약제도 연구, 법령집/편람 관련 문의	02-3274-2352

본 부	업무	전화번호
옥외 광고센터	옥외광고센터 관련 종합 문의	02-3274-2813
	기금조성용 옥외광고사업 문의	02-3274-2846
	경관개선사업 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	incheon@lofa.or.kr	032-440-2704
광주	회계과	kwangju@lofa.or.kr	062-613-3136
대전	토지정보과	daejeon@lofa.or.kr	042-270-6493
울산	회계과	ulsan@lofa.or.kr	052-229-6372
세종	예산담당관실	less9862@lofa.or.kr	042-270-6493
경기	자산관리과	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	세정과	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

C 2020 NTENTS

VOL. 50



지방재정



Local Finance

함께 키우는 지방재정

통권 50호(2020년 제2호) 격월간
발행인 김동현(한국지방재정공제회 이사장)
발행일 2020년 5월 18일
발행처 한국지방재정공제회
디자인·제작 경성문화사
홈페이지 www.lofa.or.kr
전자책 서비스 홈페이지 ebook.lofa.or.kr

편집인 박병열(한국지방재정공제회 경영혁신본부장)
편집위원
이방무(행정안전부 재정정책과장)
이현정(행정안전부 재정협력과장)
황순조(행정안전부 교부세과장)
김경태(행정안전부 회계제도과장)
정영준(서울특별시 재정균형발전담당관)
곽채기(동국대학교 교수)
손희준(청주대학교 교수)
배정아(전남대학교 교수)
유태현(남서울대학교 교수)
이상주(한국지방행정연구원 LIMAC센터장)
이원희(한경대학교 교수)
주만수(한양대학교 교수)
편집부장 이종원(한국지방재정공제회 기획조정부장)
편집간사 지성현(한국지방재정공제회 기획조정부)

[특집 주제]

학령인구를 고려한
합리적인
지방교육재정
연계 방안

010 특집 주제 1

학령인구 감소에 대응한
지방교육재정 지출 구조 분석과 시사점

030 특집 주제 2

학령인구 감소에 대한 일본의 대응

048 특집 주제 3

학령인구 감소에 대응한
지방교육재정교부금 산정 방식 개선 방안

068 지방재정 현장 취재

영등포구청 가로경관과

074 정책 이슈

긴급재난지원금 지급 개시 및
골목경제 회복지원 사업 공모

080 한눈에 보기

지방재정 경제 관련 학술논문



모바일에서도
격월간 <지방재정>을
만날 수 있습니다.



Orange Wing

오렌지 날개가 간다

- 088 LOFA의 도약
지방재정부 인터뷰
- 096 공제회 성공 인포그래픽
한눈에 보는 공유재산 위탁관리사업
- 098 LOFA TOON
만화로 만나보는
공유재산 위탁관리사업



Focus

지방재정은 지금

- 102 연간 Focus 논단
공유재산 사용료·대부료의
다양한 산정 방식
- 126 특별 논단
지방정부 금고지정과 지방재정의
효율적 운영 방안 - (상)
- 146 세계 속 현장
애틀랜타주 지방자치단체
파산제도 현황
- 158 글로벌 이슈
홍콩·네덜란드 지방재정 현황
- 162 지방재정 Q&A
지방재정 질의회신 사례



And People

사람을 생각하는 지방재정

- 168 읽고 보고
HOT한 책과 넷플릭스 콘텐츠
- 172 건강 가이드
코로나19를 이겨낼 수 있는
면역력 강화 방법
- 176 U in life
건강한 요리를 만드는 유튜버
'서정아'
- 180 일상의 재발견
LP판과 턴테이블을 통해 듣는 음악
- 184 LOFA 뉴스
- 186 편집실에서





with LOFA

Local Finance

함께 키우는 지방재정

○ 특집 주제 - 학령인구를 고려한 합리적인 지방교육재정 연계 방안

- 010 - 특집 주제 1
 학령인구 감소에 대응한
 지방교육재정 지출 구조 분석과 시사점
- 030 - 특집 주제 2
 학령인구 감소에 대한 일본의 대응
- 048 - 특집 주제 3
 학령인구 감소에 대응한
 지방교육재정교부금 산정 방식 개선 방안
- 068 지방재정 현장 취재
 영등포구청 가로경관과
- 074 정책 이슈
 긴급재난지원금 지급 개시 및
 골목경제 회복지원 사업 공모
- 080 한눈에 보기
 지방재정 경제 관련 학술논문

한국지방재정공제회는 지방재정 지원 서비스로 국민의 삶의 질 향상에 앞장서고 있습니다. 다양한 공제사업과 지원 서비스를 통해 지방재정을 튼튼히, 국민을 든든하게 지키겠습니다.



하정봉



순천대 공공인재학부
행정학 전공 교수

학령인구 감소에 대응한 지방교육재정 지출 구조 분석과 시사점¹



1. 들어가는 말

우리나라의 저출산·고령화가 급격하게 진행되면서 인구 구조상의 큰 변화가 나타나고 있으며, 그 결과로 최근 10년간 학령인구가 급격하게 감소하고 있다. 2009년부터 2018년까지 10년 동안 초등학생 수는 3,474천 명에서 2,711명으로 22.0%, 중학생 수는 2,007천 명에서 1,334천 명으로 33.5%, 고등학생 수는 1,966천 명에서 1,536천 명으로 21.9% 감소하였다 (<그림 1> 참조).

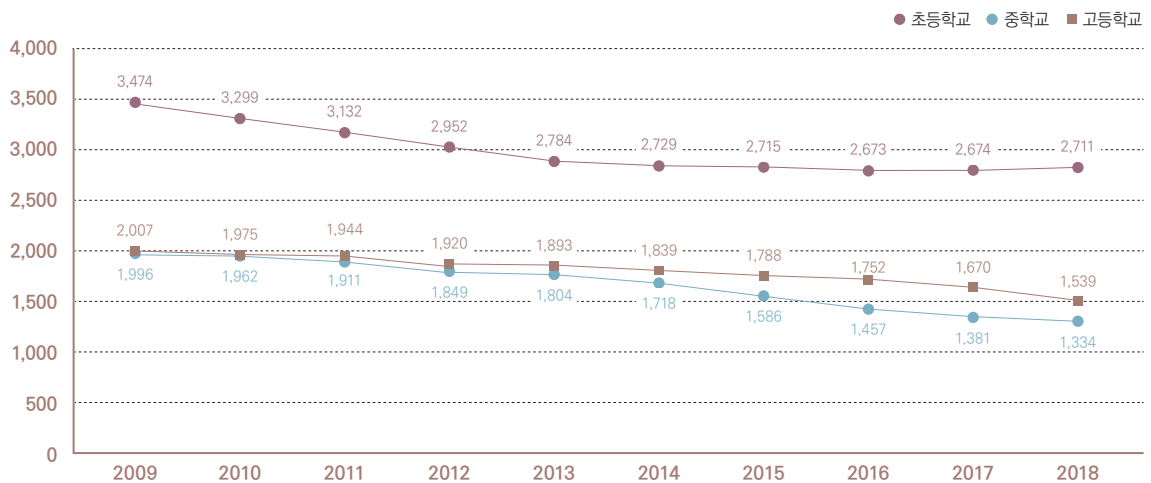
¹ 본고는 국회예산정책처 정책연구과제인 '학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로(2019)'의 내용을 일부 수정·가필하여 작성한 것임을 밝혀둔다.

² 지방교육재정이란 교육활동을 지원하기 위한 시·도교육청의 재정활동을 의미하며, 대상은 지방자치단체가 설치하고 운영하는 공·사립 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교다. 지방교육재정은 시·도교육청의 교육감이 관장하며, 지방자치단체의 일반회계로부터 분리되어 교육비특별회계로 별도로 운영함을 원칙으로 한다.

³ 다만, 교육재정알리미 사이트상에서 세부 사업별 데이터는 2013년부터 제공하고 있기에 세부 사업에 대한 분석은 2013년부터 2019년까지를 대상으로 한다.

〈그림 1〉 초·중·고 학생 수 변화 추이

(단위: 천 명)

자료: 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr/>), 교육부·한국교육개발원(2010~2019).

그런데 초·중등학교 학생 수의 감소와는 달리 지방교육재정 규모는 최근 10년간 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다². 2008년부터 2017년까지의 10년 동안 지방자치단체 교육비특별회계의 세입 규모는 45.5조 원에서 72.4조 원으로 59.2%가 증가하였다. 같은 기간 동안 지방자치단체 교육비특별회계의 평균 68.7%를 차지하는 중앙정부의 이전수입(대부분이 지방교육재정교부금)도 33.2조 원에서 50.7조 원으로 52.5% 증가하였다. 이는 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 있어서 경제성장에 따라 내국세가 증가하면 그에 비례적으로 지방교육재정교부금도 증가하는 구조로 되어 있기 때문이다.

이와 같은 학령인구의 급격한 감소와 세입의 지속적 증가는 불가피하게 지출 구조의 적절성에 대한 근본적인 검토 필요성으로 이어진다. 유·초·중등 교육을 담당하는 지방교육청 차원에서 이러한 지출 구조 변화가 어떠한 방향으로 이루어졌는지 추이를 확인해 보아야 하며, 세부 사업별로 과연 학령인구 감소를 반영하는 예산편성이 이루어졌는지에 대한 검토가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

이를 위해 본고는 제2장에서 시·도 교육비특별회계 예산편성 과정을 살펴본 후 자료를 입수할 수 있는 2010년부터 2019년까지의 당초 예산을 기준으로 예산 총액 및 항목별 비중, 학생 수, 교원 수, 학교 수 등의 변화 추이를 검토해 보기로 한다³. 이어서, 제3장에서는 지출 구조에 대한 분석과 평가를 실시하는데 구체적인 분석 방법은 다음과 같다. 첫째, 각 세부 사업에 대한 예산서 산식 내용을 바탕으로 학생 수 감소에 따른 탄력성 여

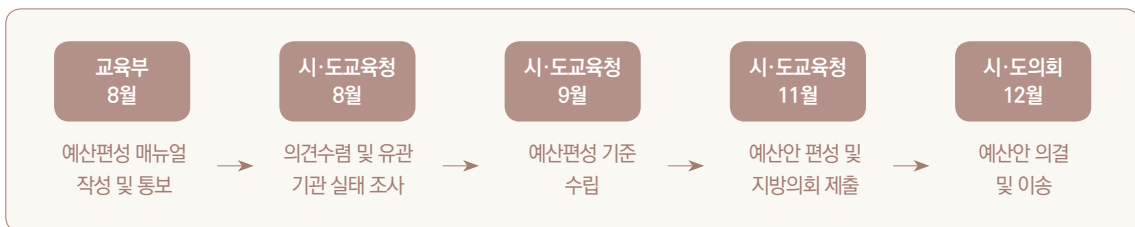
부에 대한 정성적 평가를 실시하고 그 결과와 실제 예산지출 증감률 간의 차이를 분석한다. 둘째, 학령인구 감소를 반영한 예산증가율 상위 및 하위 시·도교육청 2곳씩을 선정한 후 각 세부 예산증감률을 비교하여 차이가 큰 항목을 도출한다(정량적 분석). 마지막으로 제4장에서는 이상의 분석 결과를 바탕으로 정책적 시사점으로써 학령인구 감소를 반영할 때 예산의 효율적 배분 여부에 대해 심층적으로 검토해야 할 세부 사업 항목을 도출한다.

II. 지방교육재정 지출 구조의 현황

1. 예산편성 및 배정 과정

시·도 교육비특별회계는 시·도교육청의 수입과 지출을 관리하는 회계로서 매년 시·도교육청이 교육부의 예산편성 기준 및 교육청 시책·주요 사업 등에 따라 세입세출 예산안을 작성한다. 작성된 예산안은 회계 연도 시작 50일 전(11월 11일)에 시·도의회에 제출하여야 하고 시·도의회는 이를 회계 연도 시작 15일 전까지(12월 16일까지) 의결하여 확정하여야 한다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 시·도 교육비특별회계 예산편성 업무 흐름도



자료: 교육부(2017)

세출예산이 확정된 후, 세출예산 월별 집행 계획서를 사업 부서가 제출하면 예산 부서는 세출예산 월별, 분기별 배정 계획을 작성한다. 예산 부서는 조정을 거쳐 배정 내용이 확정되면 관계 부서에 통지한다. 예산의 정기 배정은 배정 계획에 의거하여 분기별 혹은 월별로 일괄 배정되는데, 불가피하고 긴급하게 집행할 사유가 발생한 경우에는 수

4 한편, 직원 수(정규직)는 2010년 60,161명에서 2019년 54,953명으로 8.7% 감소한 것으로 나타났다.

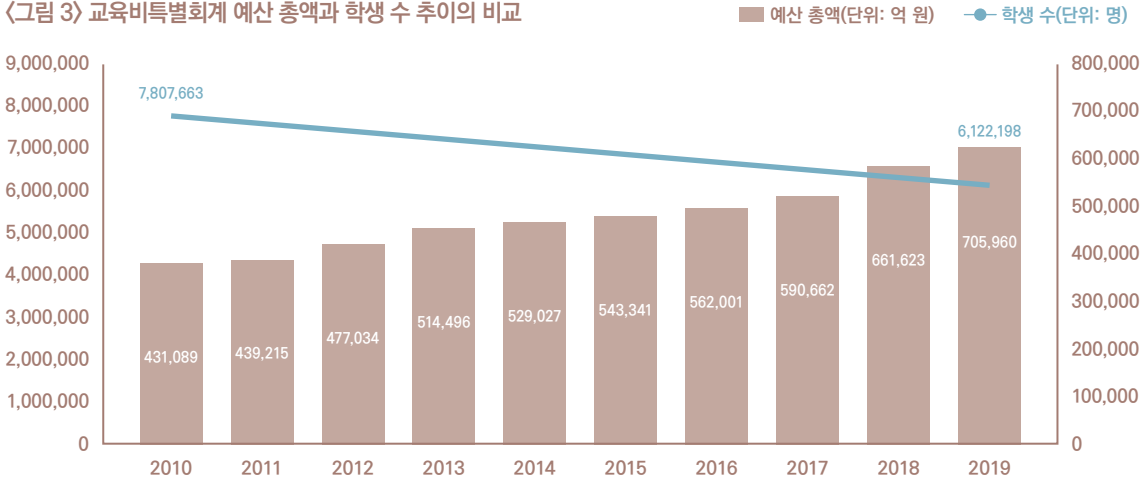
시로 배정된다. 그리고 추가경정예산 등 기타 사정으로 인한 변경이 있으면 이미 수립된 계획을 바꿀 수 있다. 결산서는 출납 폐쇄 후 80일 이내에 작성하여야 하며 다음 회계 연도 5월 10일까지 의회에 제출하여야 한다. 또한, 지방재정법 제55조에 따라 예산 집행 결과 분석을 통해 재정 상태 및 구조 파악, 환류가 이루어지고 있다.

2. 학생 수 감소와 시·도 교육비특별회계 총액 변화

2010년부터 2019년까지 교육비특별회계의 당초 예산 기준 예산 총액 변화 및 학생 수 변화를 살펴보면 먼저 유치원 및 초·중·고 등의 학생 수는 2010년 7,807,663명에서 2019년 6,122,198명으로 21.6% 감소하였다. 학생 수가 줄어들었는데도 학교 수는 2010년 19,810개에서 2019년 20,743개로 4.7% 증가하였으며, 교원 수는 2010년 455,907명에서 2019년 496,504명으로 8.9% 증가하였는데 이는 학급당 학생 수가 크게 줄었기 때문이다⁴. 세부적으로 살펴보면 초등학교의 경우 학급당 학생 수는 2010년 26.6명에서 2019년 22.2명으로, 중학교는 33.7명에서 25.1명으로, 고등학교의 경우 33.8명에서 24.5명으로 각각 감소한 것으로 나타났다(교육부, 2019). 앞서 언급한 바와 같이 교육비특별회계 예산 총액(당초 예산 기준)은 같은 기간 꾸준히 증가하는 양상을 보였는데 예산 규모는 2010년 43조 1,089억 원에서 2019년 70조 5,960억 원으로 63.8% 증가한 것으로 조사되었다(〈그림 3〉 참조).



〈그림 3〉 교육비특별회계 예산 총액과 학생 수 추이의 비교



주) 총학생 수에는 유치원, 초·중·고외에 특수학교, 고등기술학교, 방송통신중·고등학교 등이 포함됨.
 자료 행정안전부 지방재정 365(<http://lofin.mois.go.kr/>), 교육부 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr/>),
 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr/index>).

3. 기능별·사업별 세출 변화 추이

세출예산은 크게 성질별 분류와 기능별·사업별 분류로 구분할 수 있다⁵. 기능별·사업별 분류는 성질별 분류에 비해 더 체계적이며 개별 사업의 정책 목적을 명확히 나타낼 수 있다는 장점이 있다. 따라서 본고에서는 기능별·사업별 세출 분류를 활용하기로 한다.

기능별·사업별 세출 분류는 부문-정책 사업-단위 사업-세부 사업의 체계로 구성되어 있다. 가장 상위의 3개 부문은 유아 및 초·중등교육 부문, 평생·직업교육 부문, 교육 일반 부문이다. 그리고 각 부문은 〈표 1〉과 〈표 2〉에서 보듯이 다시 정책 사업으로 세분화된다. 유아 및 초·중등교육 부문의 정책 사업은 인적자원 운용, 교수학습활동 지원, 교육복지 지원, 보건/급식/체육활동, 학교재정 지원관리, 학교교육 여건 개선 시설이며 평생·직업교육 부문의 정책 사업은 평생교육, 직업교육이다. 교육 일반 부문의 정책 사업으로는 교육행정 일반, 기관 운영관리, 지방채 상환 및 리스료, 예비비 및 기타가 있다.

⁵ 성질별 구분은 인건비, 물건비, 이전지출, 자본지출(자산 취득), 상환지출, 전출금, 예비비 및 기타로 분류할 수 있다. 2019년 당초 예산 기준 항목별 비중은 인건비가 60.3%로 가장 높았고 전출금 19.4%, 자본지출 9.9%, 이전지출 4.4%의 순으로 조사되었다. 2010년 비중과 비교해 보면 인건비, 자본지출 비중은 상대적으로 감소하고 이전지출 항목은 증가한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 기능별·사업별 세출 항목 요약(정책 사업)

인적자원 운용

정규직 및 근로자 인건비 편성, 실무 능력 향상, 연수 등 관련 비용

※ 교원의 임용시험 경비, 순회교사제 운영, 교직원 단체 교섭 경비 등 포함

교수학습활동 지원

교수·학습 방법의 개발 및 도구 제작 관련 경비, 창의인재 육성 관련 경비

※ 외국어교육, 과학교육, 환경교육, 특수교육, ICT교육, 진학진로교육, 학교평가, 학력평가, 상급 학교 진학을 위한 학생 선발·배정 경비 등을 포함

교육복지 지원

저소득층 가정의 교육비 경감 관련 경비, 농어촌 학교교육 개선을 통한 도농 교육격차 해소, 3~5세 누리과정 지원을 위한 제반 경비

보건/급식/체육활동

학생과 교직원의 건강 증진 도모, 학교 환경위생관리, 직영 급식의 확대, 학교 체육 활성화 등

학교재정 지원관리

학교 운영에 필요한 기본 운영비 지원, 통학버스 운영 경비 및 임차료, 사립학교 재정결함 인건비 및 운영비 지원 등

학교교육 여건 개선 시설

각종 교육시설 증축 및 현대화, 노후 시설물 철거 및 보수, 교육환경 개선, 신설 학교 교재교구 확충비 등

※ 급수 및 냉·난방 시설, 기숙사(생활관) 시설예산 포함

평생교육

평생학습 및 컨소시엄기관 운영, 각종 도서 구입 및 자료실 물품 운영

직업교육

직업교육 체험연수 및 연찬회, 직업교육 관련 각종 자료 발간 등

교육행정 일반

주요 업무 기획 및 보고, 각종 기획 관련 자료 발간, 교육정책 업무 추진 경비, 유관 기관 교육 협력 경비 등

기관 운영관리

본청, 교육 지원청, 사업소운영 시설 및 관리, 직속 기관 운영 및 관리 경비

지방채 상환 및 리스료

지방교육채 발행에 따른 지방교육채 원금 및 이자 상환, 민간투자사업 임대료 및 운영비 등

예비비 및 기타

예측할 수 없는 지출(재해/재난)이나 예산의 초과지출을 충당하기 위한 경비, 국고 및 지자체 보조금 집행 잔액 반환

2019년 당초 예산과 2010년 당초 예산을 기준으로 부문별 예산의 비중 변화를 살펴보면 유아 및 초·중등 교육이 전체 본예산에서 차지하는 비율은 95% 전후로 압도적인 비중을 보이고 있다. 다음으로 교육 일반이 5% 내외, 평생·직업교육은 0.2~0.4% 수준으로 나타났다. 동기간 예산증감률을 살펴보면 유아 및 초·중등 예산은 61.4%, 교육 일반은 122.3% 증가한 데 반해 평생·직업교육 분야의 예산은 -11.9%로 다소 감소하였다.

〈표 2〉는 유아 및 초·중등교육, 평생·직업교육, 교육 일반 부문의 하위 항목인 12개 정책 사업별 당초 예산 기준 세출예산의 변화를 나타낸 것이다. 먼저 예산 비중 변화를 살펴보면 2010년 전체 예산에서 인적자원 운용이 차지하는 비중은 54.1%였는데 2019년에는 약 5% 감소한 49.2%로 나타났다. 학교교육 여건 개선 시설 항목은 2010년 10.3%였으나 2019년 8.6%로 약간 감소하였고 교수학습활동 지원도 2% 정도 감소한 것으로 나타났다. 반면에 교육복지 지원이 2010년 4.0%에서 2019년 10.4%로 2배 이상 증가하였으며 보건/급식/체육활동도 1.8%에서 3.5%로 증가하였다. 교육행정 일반은 1.5%에서 1.1%로 미세하게 감소한 반면 지방채 상환 및 리스료 항목과 예비비 및 기타 항목은 전체 예산에서 차지하는 비중이 다소 증가하였다.

〈표 2〉 지방교육재정의 정책 사업별 세출예산 추이

(단위: 억 원, %)

구분		2010년		2015년		2019년		증감률
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	
유아 및 초·중등 교육	세출예산액	431,089	100.0	543,341	100.0	705,960	100.0	63.8
	인적자원 운용	233,244	54.1	302,355	55.6	347,363	49.2	48.9
	교수학습활동 지원	34,502	8.0	20,536	3.8	42,481	6.0	23.1
	교육복지 지원	17,367	4.0	43,246	8.0	73,360	10.4	322.4
	보건/급식/체육활동	7,569	1.8	13,976	2.6	24,673	3.5	226.0
	학교재정 지원관리	72,981	16.9	103,655	19.1	113,247	16.0	55.2
	학교교육 여건 개선 시설	44,403	10.3	39,353	7.2	60,537	8.6	36.3
평생·직업 교육	평생교육	1,294	0.3	1,008	0.2	1,490	0.2	15.1
	직업교육	528	0.1	52	0.0	116	0.0	-78.0
교육 일반	교육행정 일반	6,402	1.5	3,958	0.7	8,061	1.1	25.9
	기관 운영관리	4,212	1.0	3,711	0.7	5,561	0.8	32.0
	지방채 상환 및 리스료	8,211	1.9	10,237	1.9	24,259	3.4	195.4
	예비비 및 기타	376	0.1	1,254	0.2	4,813	0.7	1,180.1

자료 행정안전부 지방재정 365(<http://lofin.mois.go.kr/>), 교육부 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr/>), 한국교육개발원(2010~2019).

2010년과 2019년 예산 총액을 기준으로 정책 사업별 증감률을 살펴보면, 유일하게 감소한 것으로 나타난 것은 직업교육(-78.0%)뿐이었다. 전체 세출예산은 63.8% 증가하였는데 예비비 및 기타(1,180.1%)를 제외하면 교육복지 지원이 322.4%로 가장 높은 증가율을 기록하였다. 다음으로 보건/급식/체육활동 226.0%, 지방채 상환 및 리스료 195.4%, 학교재정 지원관리 55.2%의 순으로 나타났다. 정책 사업 가운데 교육복지 지원은 예산 비중과 규모가 대폭 늘어난 항목이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 지방교육재정 지출 구조 분석

1. 학생 수 감소에 따른 정성적 탄력성 평가⁶⁾

세부 사업들의 내용은 시·도교육청별로 공통적인 것이 대부분이나 상이한 점도 있는데 본고에서는 2019년도 전라남도 교육비특별회계 예산서(1권·2권)의 사업별 설명 및 세부 예산 산출 내역을 바탕으로 탄력성 정도를 평가하기로 한다⁷⁾. 이는 사업 내용에 따른 정성적 평가에 해당한다고 할 수 있다. 먼저 학생 수와 직접적인 관련이 있는 사업으로 학생 수 증감에 따라 같이 늘어나거나 줄어들어야 할 사업은 고탄력 사업으로 분류하는데 예산내역서 산식에 학생 수, 교원 수, 학급 수 등이 포함된 항목이 이에 해당한다. 다음으로 학생 수 증감과 다소 관련이 있으나 간접적인 관련이 있는 사업은 저탄력적 사업으로 분류하는데 산식에 학생 수, 교원 수, 학급 수 등이 명기되어 있지는 않지만 학생 수, 교원 수, 학급 수와 어느 정도 연관되거나 특수교육 등과 같이 학생 수 감소 외 별도의 수요 증가 요인이 있는 사업이 이에 해당한다. 마지막으로 학생 수 증감과 관련성이 매우 낮거나 없는 사업은 비탄력적 사업으로 분류할 수 있는데 주로 기관평가, 행정정보 시스템운영 등 교육행정의 내부 관리 사업이 이에 해당한다. <표 3>은 146개 세부 사업에 대해 고탄력성 사업(**), 저탄력성 사업(*), 비탄력성 사업([비])으로 분류한 결과인데 고탄력 사업 27개, 저탄력 사업 71개, 비탄력 사업 48개로 나타났다.

⁶⁾ 정성적 평가에서 사용하는 탄력성 개념은 예산 항목과 하명인구 증감과의 연관성 정도를 의미한다.

⁷⁾ 단 정성적 탄력성은 교육의 질적인 측면은 일정 수준으로 고정되어 있다는 가정하에 학생 수 증감에 따른 변화 요인만을 고려하여 판정하였다.

〈표 3〉 세부 사업별 탄력성 정성평가 결과

정책	단위 사업	세부 사업
[05101]인적자원 운용		
[01]정규직 인건비	**교원 인건비, **지방공무원 인건비, **교육 전문 직원 인건비	
[02]비정규직 인건비	**계약제교원 인건비, **계약제직원 인건비	
[03]교원 역량 강화	*교원연수 지원, *교원연수 운영	
[04]지방공무원 역량 강화	*지방공무원 연수 지원, *지방공무원 연수 운영	
[05]교원 인사관리	[비]교원 임용관리, [비]교원 인사관리, *순회교사제 운영	
[06]지방공무원 인사관리	[비]지방공무원 임용관리, [비]지방공무원 인사관리	
[07]비정규직 인사관리	*비정규직 인사관리	
[08]교직원 복지와 사기 진작	*교직원 복지 지원, [비]교직원 복지 대여	
[09]교직원단체 관리	[비]교직원단체 관리	
[05102]교수학습활동 지원		
[01]교육과정 개발·운영	*교육과정 운영, *수준별 교육과정 운영, [비]교과자료 개발·보급, [비]창의인성교육과정 운영, *특색교육과정 운영	
[02]학력 신장	*교실수업 개선 지원, *학력 향상 지원	
[03]수업지원 장학활동	*현장 중심 장학활동 지원, *수석교사제 운영	
[04]연구시범학교 운영	[비]연구시범학교 운영	
[05]교과교육연구회 운영 활성화	[비]교과교육연구회 지원	
[06]유아교육 진흥	*유아교육 지원, *유치원 방과후과정 운영, *유치원교육 여건 개선, **사립유치원 지원	
[07]특수교육 진흥	*특수교육 운영, *특수교육교수학습 지원, *특수교육복지 지원, *특수교육 여건 개선	
[08]영재교육 활성화	*영재교육과정 운영, *영재교육원 운영	
[09]독서교육 활성화	*독서논술교육 활성화, **학교 도서관 운영 지원	
[10]외국어교육	*원어민교사 및 보조강사 운영, *외국어교육 활동 지원	
[11]과학교육 활성화 지원	*과학교육과정 운영 내실화, *체험 중심 과학환경 교육 지원, *과학교육 여건 개선	
[12]특성화고 교육	*특성화고 운영 지원, *특성화고교육 내실화 지원, [비]마이스터고 운영 지원, *특성화고 취업 역량 강화	
[13]학교 정보화 인프라 구축	**학교정보화기기 보급 및 관리, *학내전산망 구축	
[14]ICT활용교육	*ICT활용교육 지원, [비]사이버가정학습 운영 및 지원, *스마트교육 지원	
[15]체육교육 내실화	*학교 체육 활성화 지원, [비]체육 육성 종목 지원, **학교 체육시설 여건 개선	
[16]특별활동 지원	*문화예술교육 활성화, [비]다문화 및 북한이탈주민 등 자녀교육 지원	
[17]수련 및 봉사활동	*학생 수련활동 지원, *학생 봉사활동 지원	
[18]학생 생활지도	*학생 생활지도 지원, [비]양성평등 및 성교육, *학교폭력예방 지원	
[19]대안교육 운영 지원	*대안교육 운영 지원, *방송통신중·고 운영	
[20]학생 상담활동 지원	*학생 상담활동 지원	
[21]진로진학교육	*진로진학교육	
[22]학력평가 관리	**학력평가 관리	
[23]학교평가 관리	**학교평가 관리	
[24]학생 선발·배정	**진학시험 및 입학전형관리, **대학수학능력시험	
[25]교육연구 및 교수학습지원센터 운영	[비]교육연구 운영 지원, [비]교수학습지원센터 운영	
[26]검정고시 관리	[비]검정고시 관리	
[27]교과교실제 운영 지원	[비]교과교실제 운영 지원	

[05103]교육복지 지원	
[01]학비 지원	*저소득층 자녀 학비 지원, *특성학교 장학금 지원, *기타 교육비 지원
[02]방과후 등 교육 지원	**방과후학교 운영, *주 5일제 수업 지원, *저소득층 자녀 방과후 자유수강권 지원
[03]급식 지원	*학기 중 급식비 지원, *토·공휴일 중식 지원
[04]정보화 지원	*정보화 지원
[05]농어촌학교 교육 여건 개선	**농어촌학교 교육 활성화 지원, **기숙형학교 지원
[06]교육복지 우선 지원	*교육복지 우선 지원
[07]누리과정 지원	**누리과정 지원
[08]교과서 지원	*교과서 지원
[05104]보건/급식/체육활동	
[01]보건관리	*학교 보건관리, **학교 환경위생관리
[02]급식관리	*학교 급식관리, **학교 급식 운영, **학교 급식환경 개선
[03]각종 체육대회 활동	**체육대회 지원
[05105]학교재정 지원관리	
[01]학교 운영비 지원	**학교 운영비 지원
[02]사학재정 지원	**인건비 재정결함 지원, **운영비 재정결함 지원
[05106]학교교육 여건 개선 시설	
[01]학생 수용 시설	**학교 신·증설
[02]학교 일반 시설	**학교시설 증·개축
[03]교육환경 개선 시설	**학교시설 교육환경 개선
[05301]평생교육	
[01]평생교육 활성화 지원	*평생교육시설 및 운영 지원, *평생학습 운영 지원
[02]독서문화 진흥	[비]도서관 운영 지원
[05302]직업교육	
[01]직업진로교육	*직업진로교육과정 운영
[05401]교육행정 일반	
[01]교육정책기획관리	[비]교육정책기획관리, [비]대외교육협력관리
[02]교육정책 홍보	[비]교육정책 홍보
[03]감사관리	[비]감사관리
[04]기관평가	[비]기관평가
[05]교육행정 혁신	[비]조직 및 성과관리, [비]행정 개선활동 지원
[06]법무관리	[비]법무관리
[07]의정활동 지원	[비]의정활동 지원
[08]선거관리	[비]선거관리
[09]교육행정정보화	[비]교육행정정보시스템 운영, [비]정보보안관리
[10]교육행정자료 및 기록물관리	[비]교육행정 기록물관리
[11]민원 및 행정서비스관리	*민원관리, *행정서비스관리
[12]비상대비계획 및 보안	[비]비상대비계획 및 보안관리
[13]예산관리	[비]예산관리, [비]결산관리
[14]재물관리	[비]재무회계관리, [비]공유재산 및 물품관리

[15]학생 배치계획	[비]학생 배치계획관리, [비]적정 규모 학교 육성 지원
[16]사학기관 지도 육성	[비]사학기관관리
[17]학부모 및 주민 교육 참여 확대	*학부모 및 주민 교육 참여 확대
[18]시설사업관리	[비]시설사업관리
[19]국제교육문화 교류 협력	*국제교육문화 교류 협력 지원
[20]특별교육재정 수요 지원	[비]특별교육재정 수요 지원
[05402]기관 운영관리	
[01]기본 운영비	[비]본청 운영, *지역교육청 운영, *직속 기관 운영
[02]교육행정기관 시설	[비]본청 시설관리, *지역교육청 시설관리, *직속 기관 시설관리
[05403]지방채 상환 및 리스료	
[01]지방교육채 상환	*지방교육채 상환
[02]민간투자사업 상환	*민간투자사업 상환
[03]일시차입금관리	*일시차입금관리
[05404]예비비 및 기타	
[01]예비비 및 기타	[비]예비비, [비]제 지출금 등, [비]내부유보금

다음으로 세부 사업에 대한 정성평가 결과와 실제 예산증감률 간 비교를 통해 탄력성 정도의 일치 여부를 검토하였다. 실제 예산 변화에 대한 탄력성 판단은 예산증가율이 음수(-)이면 학생 수 감소의 방향과 동일하게 예산이 감소하였다는 의미에서 탄력성이 높다고 판단하였다(고탄력). 예산이 증가하더라도 2013년부터 2019년까지의 전체 예산 평균 증가율인 37.2% 미만이면 저탄력으로, 그 이상이면 비탄력으로 평가하였다.

지방교육비특별회계 세부 사업들 가운데 예산증가율이 100%를 넘는 항목은 총 53개 사업으로 조사되었으며 전체 예산의 증가율인 37.2%보다 낮은 항목은 총 64개 사업으로 조사되었다. 이 가운데 정성평가 고탄력 및 저탄력 사업이 실제 예산증감률 변화에서 비탄력으로 나온 항목은 예산 적정성 검토 필요성이 높은 항목으로 해석해 볼 수 있다. 비교 결과 예산효율화 관점에서 검토 필요성이 높은 사업은 계약제직원(근로자) 인건비, 사립유치원 지원, 학교 도서관 운영 지원, 학교 정보화 기기 보급 및 관리, 학교 체육시설 여건 개선, 방과후학교 운영, 누리과정 지원, 학교 환경위생관리, 학교 급식환경 개선 등으로 나타났다.

2. 학생 수 감소와 예산증감률 간의 정량적 관계 분석

1) 세부 사업의 예산증감률

146개 세부 사업 가운데 2013년과 2019년도 당초 예산을 비교하여 예산증가율 및 감소를 상위 각 10개 사업명은 <표 4>에서 보는 바와 같다.

<표 4> 예산증가율 및 감소를 상위 세부 사업 간 비교

(단위: %)

예산증가율 상위 사업 순위		예산감소율 상위 사업 순위	
항목	증감률	항목	증감률
행정 개선활동 지원	6,488.9	선거관리	-100.0
학교 환경위생관리	1,563.0	교직원 복지 대여	-98.2
조직 및 성과관리	1,461.1	주5일제 수업 지원	-96.9
지방교육채 상환	1,128.7	수준별 교육과정 운영	-92.6
학교 체육시설 여건 개선	1,050.0	학교 평가관리	-83.1
교육과정 운영	899.5	본청 시설관리	-78.9
기타 교육비 지원	730.4	교과교실제 운영 지원	-75.2
적정 규모 학교 육성 지원	405.2	사이버가정학습 운영 및 지원	-64.7
교실수업 개선 지원	341.2	기관평가	-62.5
재무회계관리	338.9	학생봉사활동 지원	-47.8

증가율 상위 항목으로는 행정 개선활동 지원이 6,488.9%로 1위를 차지하였고 학교 환경위생관리 1,563.0%, 조직 및 성과관리 1,461.1%, 지방교육채 상환 1,128.7%, 학교 체육시설 여건 개선 1,050.0%, 교육과정 운영 899.5%, 기타 교육비 지원 730.4%의 순으로 나타났다.

감소율이 높은 항목으로는 선거관리 -100.0%, 교직원 복지 대여 -98.2%, 주5일제 수업 지원 -96.9%, 수준별 교육과정 운영 -92.6%, 학교 평가관리 -83.1%, 본청 시설관리 -78.9%, 교과교실제 운영 지원 -75.2%의 순이었다.

2) 구간 범위의 적용

경제학에서 탄력성이란 ‘수요량 변화율/가격 변화율’로 설명하는데 이러한 탄력성의 개념을 적용하면 예산증감률을 학생 수 증감률로 나누어 학생 수 감소에 따른 예산 감소 혹은 학생 수 증가에 따른 예산 증가의 탄력성을 구해 볼 수 있다. 그런데 탄력성은 같은 방향으로 움직여 양(+)의 값을 가져야 하나 교육비특별회계에서는 세종시를 제외하고 학생 수가 감소하는 와중에 예산은 증가하여 음(-)의 부호가 나타난다. 이런 경우 탄력성

개념을 그대로 사용하기는 곤란하다. 즉 동일 학생 수 감소율일 때 예산증가율이 높은 곳의 경우 탄력성 값이 커져 예산 배분이 비효율적인 곳을 의미하나 동일 예산증가율일 때에는 학생 수 감소율이 낮은 곳이 예산 배분이 더 효율적인 곳인데도 탄력성 값이 커지는 문제가 있다. 따라서 예산증가율과 학생 수 감소 간의 거리(구간 범위)를 구하여 학생 수 감소와 예산증가율 간의 관계를 알아보는 방법을 취하기로 한다⁸.

구간 범위는 예산증가율에 학생 수 감소율을 반영하기 위한 것으로 학생 수 감소에 따라 예산이 감소하는 경우(또는 증가율이 낮은 경우)에 구간 범위는 작아지며, 구간 범위가 작을수록 예산 배분이 학생 수에 더욱 탄력적이라고 간주할 수 있다. 다만, 구간 범위는 예산증가율과 학생 수 감소율 간의 절대치 차이값을 활용하기 때문에 각 항목 간의 단순 서열 비교는 가능하나 비(배)율 비교에는 한계가 있음을 유의해야 한다.

3) 구간 범위 상위 및 하위 시·도 간의 비교

구간 범위의 시·도별 비교 결과 그리고 학생 수 감소율과 예산증가율 간의 단순상관관계 분석 결과를 바탕으로 2013~2019년 당초 예산 증가율 상위 시·도로는 지역 J, 지역 C가 예산증가율 하위 시·도로는 지역 L, 지역 N이 각각 선정되었다⁹.

비교를 위해 먼저 지역 J, 지역 C의 항목별 구간 범위 증감률 평균을 구한 후 지역 L, 지역 N의 항목별 구간 범위 증감률 평균과 비교하여 평균차를 구하였다. 이를 통해 예산증가율 상·하위 지역 간에 차이가 큰 항목을 식별해 볼 수 있는데 차이가 클수록 예산 배분의 비효율 가능성을 내포하고 있다고 해석해 볼 수 있다.

⁸ 예산증가율이 크고 학생 수 감소율도 큰 경우 구간 범위는 커지며 반대로 예산증가율이 낮고 학생 수 감소율도 적은 경우 구간 범위(차이)는 작아진다. 시·도별 구간 범위는 시·도별 학생 수 증감률과 시·도별 예산액의 증감률을 합산하여 산출하는데 예를 들어 학생 수 감소율이 -10%이고 예산증가율이 10%라면 구간 범위(차이)는 20%로 계산한다(예산증감률-학생 수 증감률). 그리고 구간 범위의 부호는 예산증감률의 부호를 따르기로 하는데 예산증감률이 양수값이라면 구간 범위에도 +부호를 사용하여 예산이 증가하였음을 알 수 있게 한다.

⁹ 2010년~2019년까지의 학생 수 감소율과 예산 총액 증가율 간의 피어슨 상관관계 분석을 시행하고 상관계수(r)를 구하였는데 세종시를 제외한 모든 시·도는 학생 수 감소와 예산 증가가 나타나 음(-)의 유의한 상관관계가 나타났다. 이에 따라 구간 범위 상위-하위 지자체 선정에서 세종시는 제외하였다.

〈표 5〉 구간 범위 증가율 상위-하위 시·도 간 정책 사업별 비교

항목/구간 범위	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
세출예산액	62.5%	57.5%	46.3%	38.2%	17.8%	177.50
유아 및 초·중등교육	52.5%	56.8%	44.9%	34.7%	14.9%	139.18
인적자원 운용	42.5%	51.0%	45.5%	35.1%	6.5%	31.74
교수학습활동 지원	42.7%	110.6%	47.9%	90.4%	7.5%	4.51
교육복지 지원	43.9%	74.2%	84.9%	59.1%	-13.0%	-13.46
보건/급식/체육활동	109.8%	47.2%	125.8%	56.6%	-12.7%	-4.44
학교재정 지원관리	29.5%	27.3%	13.6%	34.1%	4.6%	7.30
학교교육 여건 개선 시설	171.2%	191.5%	103.3%	-6.6%	133.0%	114.05
평생·직업교육	54.1%	23.6%	32.7%	43.6%	0.7%	0.02
평생교육	62.5%	27.8%	42.7%	44.9%	1.4%	0.03
직업교육	-61.4%	-80.3%	-91.2%	-82.4%	16.0%	0.03
교육 일반	370.3%	75.9%	81.6%	116.6%	124.0%	74.99
교육행정 일반	311.0%	90.0%	118.0%	29.7%	126.7%	14.46
기관 운영관리	182.7%	-19.1%	44.8%	132.5%	-6.9%	-0.54
지방채 상환 및 리스크	614.8%	175.1%	152.1%	654.7%	-8.5%	-2.90
예비비 및 기타	498.3%	21.8%	-11.7%	-47.5%	289.7%	19.75

주) 전체 예산 총액을 100%로 하여 정책 사업별 예산 비중을 반영.

다만, 증감률 차이만을 고려할 경우 예산 규모가 작은데도 증감률 차이가 크면 결과 차이도 크게 나타난다. 따라서 증감률뿐만이 아니라 예산 규모도 반영할 필요가 있다. 이를 위해 평균차에 정책 사업별 혹은 세부 사업별로 해당 사업이 차지하는 예산 비중을 곱한 후(2019년도 당초 예산 기준) 표기의 편의를 위해 10을 곱한 값으로 환산 점수를 도출하여 비교하기로 한다. 환산 점수는 예산증감률과 비중을 동시에 고려할 수 있기에 지표로서의 타당성이 보다 높다고 할 수 있다.

그 결과, 12개 정책 사업별 구간 범위 차이 분석에서 증가율 상위-하위 지역 간의 차이가 컸던 항목은 예비비 및 기타(289.7%), 학교교육 여건 개선 시설(133.0%), 교육행정 일반(126.7%)의 순으로 나타났다. 그리고 세출예산 평균차(17.8%)보다는 낮지만 직업교육(16.0%) 인적자원 운용(6.5%), 교수학습활동 지원(7.5%), 학교재정 지원관리(4.6%) 정책 사업 항목에서도 상위-하위 지역 간에 차이가 있는 것으로 분석되었다(〈표 5〉 참조). 양 지역의 구간 범위 평균차에 예산 비중을 반영하면 결과가 달라지는데 예비비 및 기타는 예산 비중이 낮으므로 환산 점수가 19.75점에 불과하였다. 환산 점수가 가장 높은 항목은 학교교육 여건 개선 시설(114.05점)이었고 다음으로 인적자원 운용(31.74점), 예비비 및 기타(19.75점), 교육행정 일반(14.46점)의 순이었다.

한편, 세부 사업별 비교는 2019년도 당초 예산을 기준으로 12개 정책 사업별로 해당 정책 사업 예산 총액을 100%로 하여 그 정책 사업에 속한 세부 사업 예산 비중을 반영한 1단계 비교와 전체 예산 총액을 100%로 하여 각 세부 사업 예산 비중을 반영한 2단계 비교를 실시하였다. 1단계 정책 사업별 세부 사업 비교 결과 인적자원 운용 정책 사업 분야에서는 교원 인건비, 지방공무원 인건비의 환산 점수가 높게 나타났다. 교수학습활동 분야에서는 학교 체육시설 여건 개선, 특수교육 운영, 체험 중심 과학환경교육 지원이 높게 나타났으며 교육복지 지원 분야에서는 방과후학교 운영, 학기 중 급식 지원의 환산 점수가 높았다. 보건/급식/체육활동 분야에서는 학교 환경위생관리, 학교 급식 운영 그리고 학교교육 여건 개선 시설 분야에서는 학교시설 교육환경 개선, 학교시설 증·개축의 점수가 높았으며 교육행정 일반 분야에서는 시설사업관리, 교육정책기획관리였다. 학교 재정 지원관리 분야에서는 인건비 재정결함 지원, 기관 운영관리 분야에서는 교육 지원 청시설관리가 각각 높은 환산 점수를 기록하였다. <표 6>은 1단계 정책 사업별 예산 비중을 고려한 세부 사업 평가에서 환산 점수가 높았던 주요 세부 사업을 정리한 것이다.



10 정책 사업별 세부 사업 간 비교에서 도출된 환산 점수는 각 정책 사업 예산을 100%로 하였기에 각 정책 사업 내에서의 사업 간 비교는 가능하나 전체 사업 간의 비교에는 한계가 있다.

〈표 6〉 정책 사업별 예산 비중을 고려한 세부 사업 환산 점수

인적자원 운용	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
교원 인건비	40.4%	45.6%	28.7%	28.1%	14.6%	110.71
지방공무원 인건비	47.7%	45.0%	32.7%	47.8%	6.1%	7.51
교육행정 일반	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
시설사업관리	3,068.6%	119.7%	-60.4%	217.6%	1,515.6%	1,026.7
교육행정정보시스템 운영	436.2%	25.8%	89.4%	-0.8%	186.7%	322.2
교수학습활동 지원	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
학교 체육시설 여건 개선	73.5%	3,119.7%	-46.41%	70.7%	1,584.5%	76.8
특수교육 운영	-42.9%	2,219.7%	38.80%	73.2%	1,032.4%	13.0
교육복지 지원	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
방과후학교 운영	43.7%	103.5%	-34.1%	50.2%	65.6%	50.5
학기 중 급식비 지원	-81.4%	124.5%	76.1%	-56.2%	11.6%	25.2
보건/급식/체육활동	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
학교 급식 운영	150.1%	8,444.7%	25.5%	56.8%	4,256.3%	31,042.5
학교 환경위생관리	768.6%	969.7%	725.5%	431.9%	290.5%	195.8
학교교육 여건 개선 시설	증가율 상위		증가율 하위		평균차	환산 점수
	지역 J	지역 C	지역 L	지역 N		
학교시설 교육환경 개선	234.5%	939.0%	238.4%	212.8%	361.2%	1,989.9
학교시설 증·개축	48.3%	378.0%	-77.5%	-5.3%	254.6%	186.0

주 1) 12개 정책 사업 중 주요 6개 분야만 발체, 해당 정책 사업 예산에서 차지하는 세부 사업별 예산 비중 반영.

2) 1위, 2위의 세부 사업을 표시(음영 부분은 정책 사업명, 비음영 부분은 세부 사업명).

2단계 전체 예산 총액에서 차지하는 각 세부 사업 예산 비중을 반영한 비교 결과는 〈표 7〉에 제시되어 있다¹⁰. 세부 사업이 가장 세분화된 분류 단위이기 때문에 예산효율화의 관점에서는 앞서 살펴본 정책 사업별 예산 비중을 고려한 환산 점수보다는 전체 사업 예산에서 각 세부 사업이 차지하는 예산 비중을 고려하여 도출된 환산 점수가 높은 세부 사업에 대해 우선적으로 관심을 가지고 검토할 필요가 있다. 검토 결과 총 16개 세부 사업 항목이 5점 이상의 환산 점수를 획득하였다. 이들 사업은 예산 비중을 감안할 때에도 학령인구 감소율을 고려한 예산증가율 상위·하위 시·도 간의 평균 차이가 크다는 것을 의미한다. 구체적으로 살펴보면 가장 점수가 높았던 것은 학교 급식 운영(1,085.3점)이며 다음으로 학교시설 교육환경 개선(170.7점), 교원 인건비(54.4점), 지방교육채 상환

(52.4점), 학교 체육시설 여건 개선(45.9점), 학교시설 증·개축(16.0점), 인건비 재정결함 지원(14.7점), 학교 신·증설(14.6점)의 순으로 조사되었다. 학교 급식 운영은 예산 비중이 낮지 않은 편이면서 구간 범위 평균차가 가장 컸기 때문에 제1위로 나타난 데 반해 제3위에 해당하는 교원 인건비는 구간 범위 평균차는 높지 않으나 전체 예산 대비 사업 예산 비중이 가장 높았기 때문에 환산 점수가 높게 나타난 것으로 분석해 볼 수 있다.

〈표 7〉 전체 예산 비중을 고려한 세부 사업 환산 점수 순위

세부 사업명	전체 예산 대비 각 사업 예산 비중	상위-하위 지역 간 구간 범위 평균차	환산 점수
학교 급식 운영	2.55%	4,256.3%	1,085.3
학교시설 교육환경 개선	4.73%	361.2%	170.7
교원 인건비	37.32%	14.6%	54.4
지방교육재 상환	2.32%	226.3%	52.4
학교 체육시설 여건 개선	0.29%	1,584.5%	45.9
학교시설 증·개축	0.63%	254.6%	16.0
인건비 재정결함 지원	7.73%	19.1%	14.7
학교 신·증설	3.22%	45.4%	14.6
시설사업관리	0.08%	1,515.6%	11.7
예비비	0.52%	220.2%	11.5
특수교육 운영	0.08%	1,032.4%	7.7
체험 중심 과학환경교육 지원	0.09%	771.9%	7.2
특수교육복지 지원	0.33%	211.9%	7.0
학교 환경위생관리	0.24%	290.5%	6.8
원어민교사 및 보조강사 운영	0.34%	163.6%	5.5
방과후학교 운영	0.80%	65.6%	5.3

주) 전체 예산에서 차지하는 세부 사업별 예산 비중을 반영.

IV. 지출 구조 개선을 위한 시사점

본 연구는 교육의 질적인 측면은 일정하다는 전제하에 각 사업의 탄력성에 대한 정성적 평가를 실시하였다. 따라서 교육의 질적인 측면이나 정책 변화는 고려되지 못하였으며 사업 간의 정교한 비교가 이루어지지 못하였다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 정성적 판단과 실제 예산증감률 간 비교, 각 세부 사업 간 예산증가율 비교, 예산증가율 상위 시·도와 하위 시·도 간 비교 등 다양한 측면에서의 분석을 시도하였다. 이를 통해 지방교육재정 지출 구조의 세부 사업을 대상으로 학령인구 감소에 따른 예산효율화의 관점에서 다음과 같은 함의를 제시해 볼 수 있다.

먼저, 정성적 평가에서 고탄력 및 저탄력 사업이었으나 실제 예산증감률을 활용한 판정에서 비탄력적 사업(사업의 예산증가율이 평균 예산증가율을 상회)으로 나타난 항목은 학생 수 감소에 따른 적정 예산 규모를 재검토할 필요가 있다. 정성평가에서 고탄력 사업이었으나 실제 예산증감률 평가에서 비탄력 사업으로 판정된 사업은 계약직근로자 인건비, 사립유치원 지원, 학교정보화 기기 보급 및 관리, 학교 체육시설 여건 개선, 방과후학교 운영, 누리과정 지원, 학교 환경위생관리, 학교 급식환경 개선, 학교시설 증·개축, 학교시설 교육환경 개선이었다. 그리고 정성평가에서 저탄력 사업이었으나 실제 예산증감률 평가에서 비탄력 사업으로 판정된 주요 사업은 교육과정 운영, 특수교육 운영, 학기 중 급식 지원, 교육 지원청 시설관리, 체험 중심 과학환경교육 지원, 지방교육채 상환 등으로 조사되었다.

다음으로 구간 범위 증가율 상위 및 하위 시·도 간 비교 결과는 다음과 같다. 첫째, 정책 사업 간의 비교 분석에서는 인적자원 운용과 학교교육 여건 개선 시설 분야에서 예산증가율 상위 시·도와 하위 시·도 간의 차이가 컸는데 시·도교육청 차원에서 예산효율화 노력이 집중되어야 할 정책 사업 분야임을 시사하는 결과로 해석해 볼 수 있다.

둘째, 정책 사업별 예산 총액에서 세부 사업이 차지하는 예산 비중을 고려한 1단계 평가를 실시하였다. 그 결과 인적자원 운용 정책 사업 분야에서는 교원 인건비, 교육행정 일반 분야에서는 시설사업관리, 교수학습활동 지원 분야에서는 학교 체육시설 여건 개선, 교육복지 지원 분야에서는 방과후학교 운영, 보건/급식/체육활동 분야에서는 학교 급식 운영, 학교교육 여건 개선 시설 분야에서는 학교시설 교육환경 개선 세부 사업이 가장 높은 환산 점수를 차지하였다.

셋째, 전체 예산에서 각 세부 사업이 차지하는 비중을 고려한 2단계 평가에서는 16개 세부 사업이 유의미한 환산 점수를 획득하였다. 환산 점수가 높은 세부 사업은 학교 급식 운영, 학교시설 교육환경 개선, 교원 인건비, 지방교육채 상환, 학교 체육시설 여건 개선, 학교 신·증설, 학교시설 증·개축, 인건비 재정결함 지원 등의 순으로 나타났다. 이 가운데 전체 예산에서 차지하는 비중이 높은 항목은 교원 인건비(37.3%), 인건비 재정결함 지원(7.7%), 학교시설 교육환경 개선(4.7%), 학교 신·증설(3.2%)이다.

이상의 분석 결과를 종합해 보면 세부 사업에 대한 탄력성 정도에 대한 정성평가와 실제 예산증감률 비교 결과, 그리고 학령인구감소율을 고려한 예산증가율 상위-하위 시·도 간 분석 결과가 정합성을 갖는 면이 적지 않다(〈표 8〉 참조). 즉, 학교시설 교육환경 개선, 학교 체육시설 여건 개선, 학교시설 증·개축, 학교 급식 운영, 방과후학교 운영, 학교 환경위생관리는 구간 범위 상위-하위 시·도 간 비교는 물론 정성평가와 실제 예산

증감률에 의한 비교(정성평가 고탄력, 실제 예산증감률 비탄력)에서도 공통적으로 예산 효율성의 관점에서 검토 필요성이 높은 사업으로 지목되었다. 그 밖에 특수교육 운영, 특수교육복지 지원, 체험 중심 과학환경교육 지원, 지방교육채 상환도 정성평가 저탄력, 실제 예산증감률 비탄력 사업으로 분석되었는데 상위-하위 시·도 간 비교에서도 공통적으로 검토해야 할 항목으로 지적되었다.

〈표 8〉 세부 사업의 종합평가 결과

세부 사업명	상위-하위 시·도 간 비교		정성평가/실제 예산증감률 비교 (해당 항목만)
	정책 사업별 예산 반영 환산 점수	전체 사업 예산 반영 환산 점수	
교원 인건비	○	○	
지방공무원 인건비	○		
계약직근로자 인건비			◎
특수교육 운영	○	○	○
특수교육복지 지원	○	○	○
교육과정 운영			○
체험 중심 과학환경교육 지원	○	○	○
학교 급식 운영	○	○	◎
학기 중 급식비 지원	○		○
누리과정 지원			◎
학교 급식환경 개선			◎
학교정보화기기 보급 및 관리			◎
사립유치원 지원			◎
학교 신·증설		○	
학교시설 증·개축	○	○	◎
학교시설 교육환경 개선	○	○	◎
학교 체육시설 여건 개선	○	○	◎
지방교육채 상환	○	○	○
인건비 재정결합 지원	○	○	
예비비	○	○	
원어민교사 및 보조강사 운영		○	
학교 환경위생관리	○	○	◎
방과후학교 운영	○	○	◎
교육 지원청 시설관리	○		○
교육행정정보시스템 운영	○		
시설사업관리	○	○	
교육정책기획관리	○		
평생학습운영 지원	○		

주 1) 상·하위 지자체 비교에서 ○ 표시는 예산지출 비효율 가능성이 있는 세부 사업을 의미함.

2) 정성평가/실제 예산증감률 비교에서 ◎ 표시는 정성평가 고탄력, 예산증감률 평가 비탄력, ○ 표시는 정성평가 저탄력, 예산증감률 평가 비탄력 세부 사업을 의미함.

정성 및 정량평가에서 공통적으로 비효율 가능성이 지적된 항목들은 시·도교육청 차원에서 학령인구 감소를 반영한 예산 효율화 추진이 비교적 용이하다고 할 수 있다. 상위-하위 시·도 간의 예산증감률 차이가 크다는 것은 지역적 특성이 반영되었다고 볼 수도 있지만, 한편으로는 불가피한 예산 증액이라고 보기 어렵기에 예산 감축의 여지가 적지 않음을 의미하기 때문이다. 그리고 계약직근로자 인건비, 누리과정 지원, 사립유치원 지원 등과 같이 정성평가와 실제 예산증감률 간 비교 결과에서 비효율 가능성이 나타났지만, 구간 범위 등을 반영한 상위-하위 시·도 간 비교에서는 비효율 가능성이 크지 않은 것으로 나타난 사업도 있다. 이들 사업은 시·도 간 예산증감률 차이가 크지 않았다고 할 수 있는데 보다 구조적인 비효율이 존재할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 이들 사업에 대해서도 사업 자체의 당위성을 포함한 면밀한 검토가 이루어질 필요가 있다.

참고 문헌

- 경기도교육청(2018). 「2019학년도 학교회계 예산편성 기본 지침」.
- 국회예산정책처(2018). 「대한민국 지방재정」.
- 교육부·한국교육개발원(2016). 「지방교육재정의 이해」.
- 교육부·한국교육개발원(2010~2019). 「교육통계연보(각 연도)」.
- 교육부(2017). 「지방교육재정알리미 테마별 분석: 설명 자료(2017-4)」.
- 교육부(2019). 「2019년 교육기본통계 결과 발표」.
- 김재훈(2013). 중북관할권모형에 입각한 지방교육재정협력의 문제점과 개선 방안에 관한 연구. 「사회과학연구」, 52(2): 121-162.
- 전라남도교육청(2019). 「전라남도교육비특별회계 2019년도 예산서 1, 2」.
- 한국교육개발원(2010~2019). 「교육비특별회계 세입세출 본예산 분석 결과(각 연도)」.
- 한국교육개발원(2018). 「지방교육재정분석 종합보고서」.
- 교육통계서비스. (<https://kess.kedi.re.kr/index>).
- 지방교육재정알리미. (<http://www.eduinfo.go.kr/>).
- 지방재정 365(지방재정통합공개시스템). (<http://lofin.mois.go.kr/>).



김재훈



서울과기대 행정학과 교수

학령인구 감소에 대한 일본의 대응



1. 일본의 교육제도

일본의 교육자치는 지방자치와의 통합관계 속에서 지방교육행정제도를 통해 구현된다. 일본의 교육예산은 지방공공단체 예산에 포함되어 편성되는데, 특히 초·중등교육을 위한 교육에 소요되는 재정은 중앙정부(국가)와 지방정부(도·도·부·현 및 시·정·촌)가 분담하여 부담한다.

중앙정부의 재정지원 방법은 '의무교육비 국고부담법' 등에 따라 부담·원조와 같이 용도를 특별히 지정한 국고보조금과 특별히 용도를 정하지 않은 지원액인 지방교부세 등으로 구분된다. 일본 중앙정부는 '의무교육비 국고부담법' 등과 같은 특별법에 기초하여 모든 국민에게 타당한 규모와 내용의 교육을 보장하기 위한 의무교육 무상 원칙에 근거해 중앙정부가 필요한 경비를 부담한다. 1953년도부터 「의무교육비 국고부담법」, 「공립학교 시설비 국고부담법」이 시행되어, 설립자 부담 원칙에 대한 예외로 국가가 공립 의무교육제 학교의 교직원 급여비의 2분의 1, 교재비의 일부 및 교사 건축비의 일부를 부담한다. 원칙적으로 지방공공단체의 재정 능력과 상관없이 일

정한 보조율을 설정하여 교부되며, 보조율에 상응한 지방공공단체¹⁾의 부담을 수반한다.

교부세법에 따라 중앙정부는 일정액의 지방교부세를 지방공공단체의 세수 능력 부족액에 따라 교부한다. 지방교육비 중 국고부담금, 보조금 이외의 경비는 1950년도에 창설된 지방재정형평교부금에 의해 재원이 보장되었지만, 1954년부터 지방재정형평교부금이 지방교부세제도로 바뀐 바 있다. 교부세의 재원은 소득세, 법인세, 주세 수입액의 32%, 소비세 수입액의 24%, 담뱃세 수입액의 25% 등 국세 5세를 재원으로 구성된다. 보통교부세(96%)와 특별교부세(4%)로 교부하며, 교부세 비율이 법으로 정해져 있으므로 국세의 수입에 의거 지방교부세의 총액은 거의 자동적으로 확정된다.

중앙정부(문부과학성)는 초·중학교 의무교육 지원을 위해 시정촌립학교 등 교직원 급여비의 국고보조(1/3 등), 그리고 의무교육제(諸)학교 등 시설비의 국고보조(1/2 등), 교과서 무상급여 등에 대해 재원 조치를 취하고 있다²⁾. 2004년 총액재량제를 도입하여 의무교육비 국고부담금의 총액 범위 내에서 급여액, 교직원 배치에 관한 지방의 재량을 확대함으로써 급여 수준을 낮추어 교직원 수를 확대할 수 있도록 허용하였다. 교직원 급여비의 지방 부담분(2/3)에 대해서는 교부세 산정 시 기준재정 수요액에 반영된다.

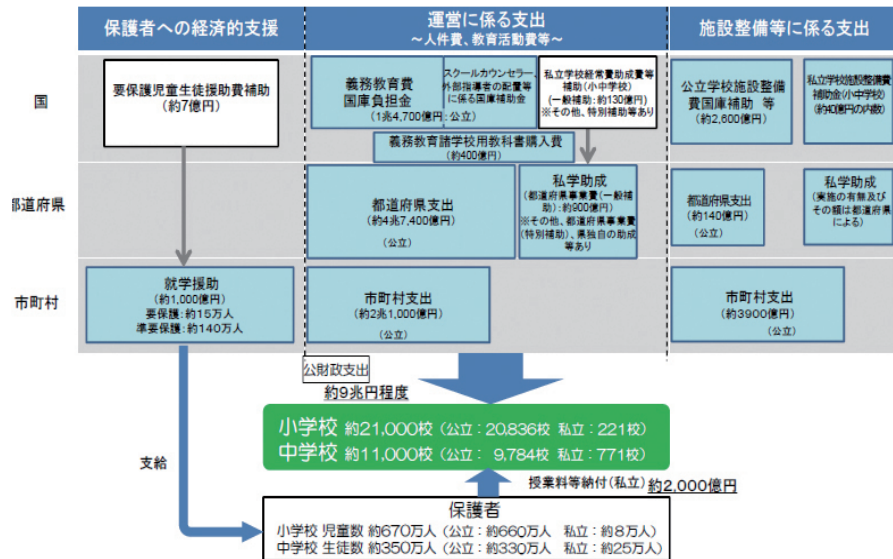
〈표 1〉에 따르면 2011년에 국가와 지방공공단체들이 인건비·교육 활동 경비 등 운영 관련 경비와 시설 정비 관련 경비를 지출한다. 운영 관련 경비는 의무교육비 국고부담금 1조 4,700억 엔, 도도부현 지출 4조 7,400억 엔, 시정촌 지출 2조 1,000억 엔 등을 포함해서 9조 엔 정도를 지출한다. 이 혜택은 소학교 21,000교와 중학교 11,000교에 제공되며, 여기에는 공립학교와 사립학교가 모두 포함된다.



1 일본의 지방공공단체는 우리나라의 지방자치단체에 해당한다.

2 2010년부터 공립고등학교 수업료 불징수 및 고등학교 등 취학지원금 지원에 관한 법률이 시행되어 공립고등학교 수업료가 무상화되었다.

〈표 1〉 초등학교, 중학교에 대한 재정지원 구조



자료 문부과학성, 우리나라 교육행정제에 대하여, 2014

II. 교육재정 구조

일본은 2011년 기준 공공재정 교육지출의 GDP 대비 비중이 3.8%로 OECD 평균 5.6%보다 낮은 것은 물론 가맹국들 중 최하위이며, 일반 정부지출에서 차지하는 비율은 9.1%로 OECD 가맹국 가운데 이탈리아(8.6%) 다음으로 낮은 수준이다.

재학생 1인당 공공재정 교육지출을 교육 단계별로 살펴보면, 초·중등 교육 단계에서는 OECD 가맹국 평균 수준인 반면 취학 전 교육 단계와 고등교육 단계에서는 OECD 가맹국 평균 이하이다. 최근 소비세율 인상과 맞물려 0~2세 유아교육 무상화 도입(2020년 이후 3~5세까지 확대), 공립고등학교 수업료 면제 등의 조치가 취해지고 있으며 2020년 이후에는 국립대학에 다니는 저소득 세대에 대한 수업료 면제 조치가 이루어 질 예정이다.

중앙정부가 도도부현과 시정촌의 기준재정 수요를 산정할 때 의무교육 항목을 측정하여 지방교부세로 배분하며 ‘의무교육비 국고부담법(1952년 제정)’에 따라 공립 초등학교와 중학교 교직원 봉급의 절반을 국가가 부담하였다. 그러나 이는 고이즈미정권 시절의 ‘삼위일체(국고보조금개혁, 세원 이전, 지방교부세개혁)’개혁에 따라 2007년도부

터는 국고부담 비율이 3분의 1로 감액되는 변화를 겪었다. 또한, 의무교육비 국고부담금 제도의 골간은 유지하되 교원퇴직금 부담금의 일반재원화, 초·중등학교 국고부담률을 기존의 1/2에서 1/3로 인하하였다.

〈표 2〉 삼위일체개혁에 의한 보조율 축소

(단위: 억 원)

소관 부서명	항목명	보조율	개혁액
문부과학성	의무교육비 국고보조금	1/2 → 1/3	8,467
후생노동성	아동부양수당	3/4 → 1/3	1,805
	아동수당	2/3 → 1/3	1,578
	개호급부비 부담금(시설분)	25% → 40%	1,302
합계			13,152

자료 佐藤文俊(2007: 57)

일본을 OECD 국가 평균과 비교하면, 중앙정부보다는 지방정부(광역 및 기초지자체)의 책임과 권한이 많은 국가라고 할 수 있다. 교육행정의 중심은 중앙부처에서는 문부과학성이며 지자체에서는 광역 및 기초지자체에 설치되어 있는 교육위원회가 중심이다. 교육위원회는 지자체 집행 기관과 독립적으로 운영된다.

광역지자체인 도도부현은 시정촌이 설립한 초·중학교의 교직원의 급여를 부담(시정촌립학교직원 급여부담법)하는 동시에 인사권도 행사하는데, 인사권 행사에 있어서 시정촌의 의견을 존중하도록 하고 있다. 기초지자체인 시정촌은 의무교육의 중심적 존재이며 대부분의 초·중학교는 시정촌이 설립한 것이다. 의무교육비 국고부담제도는 그 대상이 교원의 급여이다. 급여 지급 기관인 도도부현교육위원회는 학교설치자(기초지자체)가 아니기 때문에 여러 문제점이 지적되기도 했다.

시정촌은 교직원의 복무 감독, 아동 및 학생 수 조사, 입학 및 전·퇴학, 학급 편제, 교과서 채택 등의 업무를 담당한다.

Ⅲ. 초·중등교육 현황 및 학령인구 감소 추세

일본의 초·중등교육 현황은 학생 숫자, 학교 숫자 및 전임교원 숫자로 파악할 수 있다. 문부성이 2019년에 조사한 2017년 초·중등교육 현황 통계에 따르면, 일본의 유치원은 재학생과 교원 수에 있어서 공립보다 사립이 압도적으로 많다. 반면에 초등학교, 중학교, 고등학교 등은 공립이 압도적으로 많고, 사립은 상대적으로 적으며, 국립은 아주 미미한 수준이다.

학교 수는 유치원이 10,474개, 소학교가 19,892개, 중학교가 10,270개, 고등학교가 4,897개 등이 있으며 그 밖의 학교들을 모두 합하면 55,664개에 이른다. 학생 수는 유치원이 1,207,884명, 소학교가 6,427,867명, 중학교가 3,251,670명, 고등학교가 3,235,661명이 있으며, 그 밖의 학교들을 모두 합하면 15,713,706명이다. 교원 수는 유치원이 95,592명, 소학교가 420,659명, 중학교가 247,229명, 고등학교가 232,802명이며, 그 밖의 학교들을 모두 합하면 1,229,567명이다.

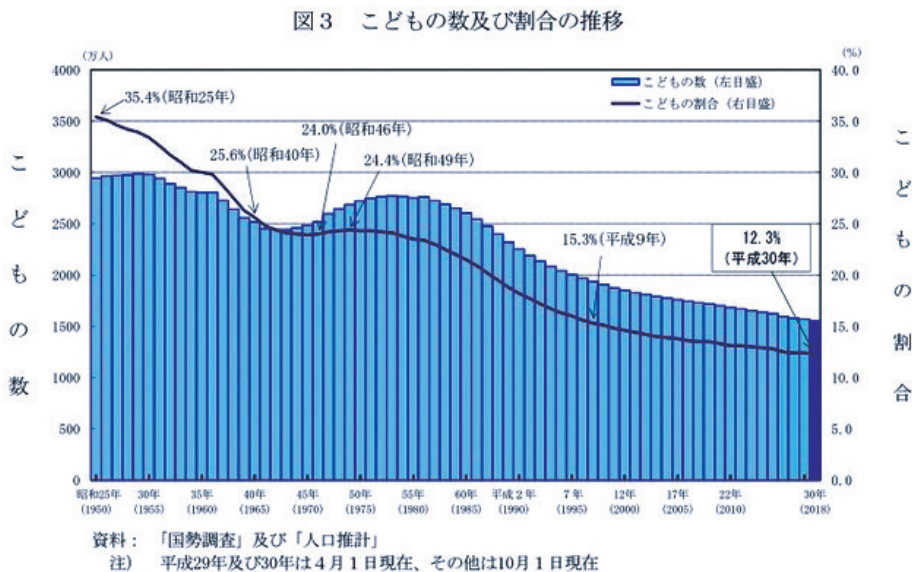
〈표 3〉 2017년 일본의 교육 일반 현황

구분	학교 수				재학생 수				전임교원 수
	총계	국립	공립	사립	총계	국립	공립	사립	총계
유치원	(-404) 10,474	(-) 49	(-215) 3,737	(-189) 6,688	(-64,034) 1,207,884	(42) 5,330	(-18,033) 186,762	(-46,043) 1,015,792	(-2,248) 95,592
유보제휴형	(848) 4,521	(-) -	(98) 650	(750) 3,871	(98,214) 603,954	(-) -	(11,268) 75,071	(86,946) 528,883	(17,268) 92,883
소학교	(-203) 19,892	(-) 70	(-203) 19,591	(-) 231	(-20,791) 6,427,867	(-79) 37,837	(-21,038) 6,312,251	(326) 77,779	(1,869) 420,659
중학교	(-55) 10,270	(-) 71	(-58) 9,421	(3) 778	(-81,664) 3,251,670	(-462) 29,639	(-80,128) 2,983,705	(-1,074) 238,326	(-2,831) 247,229
의무교육학교	(34) 82	(-) 2	(34) 80	(-) -	(12,189) 34,559	(-18) 1,602	(12,207) 32,957	(-) -	(1,217) 3,015
고등학교	(-10) 4,897	(-) 15	(-12) 3,559	(2) 1,323	(-44,586) 3,235,661	(31) 8,579	(-39,901) 2,184,920	(-4,716) 1,042,162	(-1,123) 232,802
중등교육학교	(-) 53	(-) 4	(-) 31	(-) 18	(-293) 32,325	(-71) 2,999	(-32) 22,367	(-190) 6,959	(19) 2,629
특별지원학교	(6) 1,141	(-) 45	(6) 1,082	(-) 14	(1,435) 143,379	(-38) 2,945	(1,475) 139,661	(-2) 773	(798) 84,600
전수학교	(-12) 3,160	(-) 9	(1) 189	(-13) 2,962	(-2,122) 653,132	(-15) 368	(-284) 24,956	(-1,823) 627,808	(-122) 41,246
각종학교	(-19) 1,164	(-) -	(-) 6	(-19) 1,158	(1,323) 123,275	(-) -	(-13) 531	(1,336) 122,744	(83) 8,912

자료 헤이세이 30년도 학교 기본 조사 문부과학성 보도자료: 헤이세이 30년(2019년, 2017 회계 연도) 12월 5일
주) ()는 전년도 증감치

일본도 저출산·고령화의 여파로 15세 미만 인구가 지속적으로 감소하고 있는데 2018년 4월 1일 기준 1,553만 명으로 전년 대비 17만 명이 감소하였고 37년 연속 감소 추세다. 지역별로 보면 유일하게 도쿄도는 전년 대비 증가세를 보였으며 광역지자체 가운데 15세 미만 인구가 100만 명을 넘고 있는 것은 도쿄도를 비롯해 아이치현, 가나가와현, 오사카부 4곳이다.

〈표 4〉 아동 수 및 비율 추이



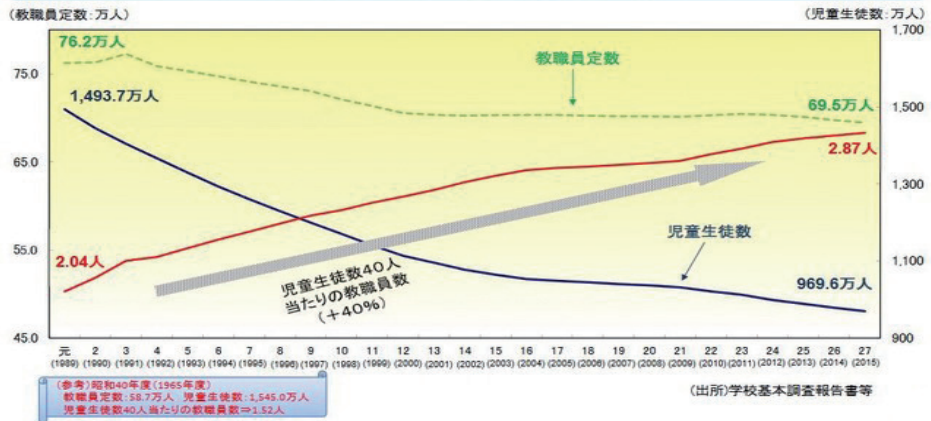
자료 일본 국세조사 및 인구통계(2017년 및 2018년 4월 1일 현재)

학교 수의 추이를 살펴보면 전년 대비 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 모두 감소하였으며 재학생 수에 있어서도 중학교 재학생 이외에는 전년 대비 감소하였다. 1989년 이후 초·중학교 아동 및 학생 수는 1,493만여 명에서 969만여 명으로 약 30% 감소한 데 반해 공립 초·중학교 교직원 정수는 76만여 명에서 69만여 명으로 9% 감소하는 데 그쳤다. 이에 따라 아동 및 학생 40명당 교직원 수는 1989년 2.04명에서 2015년 2.87명으로 약 40% 증가하였다.

〈표 5〉 공립 초·중학교 교직원 정수와 아동 및 학생 수 추이

公立小中学校の教職員定数と児童生徒数の推移

○ 平成に入ってから以降、児童生徒数は約30%減となる一方で、教職員定数(公立小中学校)は約9%減にとどまっており、児童生徒40人当たり教職員数は約40%増。



자료 리세맘(<https://resemom.jp/article/2016/11/08/34818.html>)

1989년 이후 초·중학교 아동 및 학생 수는 1,493만여 명에서 969만여 명으로 약 30% 감소한데 반해 공립 초·중학교 교직원 정수는 76만여 명에서 69만여 명으로 9% 감소하는 데 그쳤다. 이에 따라 아동 및 학생 40명당 교직원 수는 1989년 2.04명에서 2015년 2.87명으로 약 40% 증가하였다.



IV. 지방교육재정 현황 및 변화 추이

2016년 기준으로 중앙정부 교육비 지출 총액은 약 10조 1,875억 엔인데 이는 2001년도 중앙정부의 교육비 지출 총액 11조 2,643억 엔보다 10.57% 감소한 수준이다. 중앙정부 세출총계에서 차지하는 교육비의 비중도 하락하였는데, 2001년 13.08%에서 2007년 11.4%로 감소하였으며 2016년은 10.25% 수준을 나타내고 있어서 2001년부터 2016년까지 15년 동안 2.83% 포인트 하락하였다.

2017년 결산 기준으로 학교교육비를 보면, 도도부현은 소학교, 중학교, 특별지원학교, 고등학교, 기타 학교에 가장 많은 재원을 부담하고 있고, 국가는 의무고등학교에 가장 많은 재원을 부담하고 있다. 시정촌은 유치원에 대한 지원을 압도적으로 하고 있고, 소학교와 중학교에 대해서 도도부현보다 약간 적은 재원을 부담하고 있다. 결국, 소학교와 중학교는 도도부현과 시정촌이 공동으로 재원을 부담하고 있다고 할 수 있다. 사회교육비와 교육행정비는 시정촌이 가장 많이 부담하고 있는 것으로 나타났다. 그리고, 지방채는 학교교육비, 특히 소학교와 중학교의 학교교육비를 위하여 가장 많이 발행되었으며, 다음으로 사회교육비와 고등학교 학교교육비를 위하여 많이 발행된 것으로 나타났다.

〈표 6〉 일본의 학교급별·재원별 교육비 현황

(2017년 결산 기준, 단위: 억 엔, %)

구분	총액	정부 부담				지방채(b)	공비편성 기부금(c)	
		합계(a)	국고보조금	도도부현 지출금	시정촌 지출금			
총액(A+B+C)	161,081 (100.0)	152,278 (94.5)	18,750 (12.3)*	75,270 (49.4)*	58,258 (38.3)*	8,717 (5.4)	83 (0.1)	
A학교 교육비	135,583 (100.0)	128,585 (94.8)	17,829 (13.9)*	70,729 (55.0)*	40,025 (31.1)*	6,964 (5.1)	34 (0.1)	
A학교 교육비	유치원	1,934	1,857	33	8	1,815	76	0.5
	인정유치원	921	782	17	6	758	138	0.8
	소학교	59,750	56,498	10,182	24,011	22,304	3,237	14
	중학교	34,246	32,275	5,920	14,000	12,354	1,964	6
	의무고등학교	429	336	8,691,755	95	154	93	0.08
	특별지원학교	9,951	9,606	1,257	7,685	663	344	0.4
	고등학교(계)	27,691	26,579	308	24,518	1,752	1,101	10
	기타 학교	268	648	23	13,926,254	221	5	0
B사회교육비	15,798 (100.0)	14,073 (89.1)	743 (5.3)*	1,672 (11.9)*	11,657 (82.8)*	1,678 (10.6)	44 (0.3)	
C교육행정비	9,698 (100.0)	9,619 (99.2)	177 (1.8)*	2,868 (29.8)*	6,574 (68.3)*	74 (0.76)	4 (0.04)	
D평생학습 관련비	1,816 (100.0)	1,467 (80.8)	126 (8.6)*	1,333 (90.9)*	7 (0.5)*	337 (18.6)	11 (0.6)	

자료: 평생 30년도 지방교육비조사(평생 29 회계 연도), 문부과학성

주) * 국고보조금, 도도부현 지출금, 시정촌 지출금의 괄호 안의 숫자는 정부 부담금 가운데 각각이 차지하는 비율을 의미함.

2017년 교육비 총액을 경제성질별 분류에 따른 항목을 기준으로 보면, 소비지출이 대부분을 차지하는 82%를 차지하고 있으며, 다음으로 자본지출이 11.8%를 차지하고, 채무상환비도 무려 6.1%에 달하는 것으로 나타났다. 2016년에 비하면 소비지출은 0.8% 증가했으나, 자본지출은 10.5%, 채무상환비는 4.7% 감소한 것으로 나타났다. 소비지출의 증가를 충당하느라, 자본지출이 삭감된 것으로 볼 수 있다.

〈표 7〉 지출항목별 지방교육비

구분	규모(십억 엔)		구성비(%)		전년 대비 증가율(%)	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016
총계	16,030,096,285	16,196,811,118	100.0	100.0	△1.0	0.6
소비지출	13,146,773,109	13,043,374,845	82.0	80.5	0.8	1.3
교육비						
자본지출	1,897,686,856	2,119,636,379	11.8	13.1	△10.5	△3.7
채무상환비	985,636,320	1,033,799,894	6.1	6.4	△4.7	1.7

자료: 헤이세이 30년도 학교기본조사 문부과학성 보도자료: 헤이세이 30년(2019년, 2017 회계 연도), 12월 5일

지방교육비는 국가, 도도부현 및 시정촌이 부담하는 부분이 15조 1,618억 엔으로 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 지방채 및 기부금은 아주 미미한 수준을 유지하고 있다. 국가 및 지방공공단체가 부담하는 비중은 2016년과 2017년에는 각각 94.1%와 94.6%를 차지하고 있으며, 지방채는 5~6%를 차지하는 것으로 나타났고, 기부금은 아주 미미하였다.

2017년 기준으로 볼 때, 광역자치단체에 해당하는 도도부현이 전체 지방교육비의 52%를 차지하였고, 국가가 11.4%, 기초자치단체에 해당하는 시정촌이 31.1%를 차지하였다. 이를 볼 때, 초·중등 교육은 지방공공단체가 담당하고, 국가는 보조적인 역할을 담당하고 있으며, 지방공공단체 가운데에서도 광역자치단체에 해당하는 도도부현이 주된 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 그나마 국가의 비중은 2016년의 11.8%에서 2017년에는 11.4%로 0.4% 포인트 하락하였고, 금액으로도 4.0% 감소하였고, 이러한 감소 현상은 2015~2016년 기간에도 비슷하게 나타났다. 시정촌도 비중이 약간 감소하였으나, 도도부현은 금액으로도 0.4% 증가하였고, 비중도 51.3%에서 52.0%로 0.7% 포인트 늘어났다.

〈표 8〉 재원별 지방교육비

구분	규모(십억 엔)		구성비(%)		전년 대비 증가율(%)		
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	
총계	16,030,096,285	16,196,811,118	100.0	100.0	△1.0	0.6	
지방채· 기부금 외	소계	15,161,810,063	15,242,019,902	94.6	94.1	△0.5	0.5
	국가	1,834,873,863	1,911,568,884	11.4	11.8	△4.0	△3.0
	도도부현	8,342,066,664	8,307,503,757	52.0	51.3	0.4	0.8
	시정촌	4,984,869,536	5,022,947,261	31.1	31.0	△0.8	1.3
	지방채	857,495,844	948,347,102	5.3	5.9	△9.6	3.3
기부금	소계	10,790,378	6,444,114	0.1	0.0	67.4	2.1
	공비 편입○	10,712,005	6,325,115	0.1	0.0	69.4	0.7
	공비 편입×	78,373	118,999	0.0	0.0	△34.1	266.5

자료 헤이세이 30년도 학교기본조사 문부과학성 보도자료: 헤이세이 30년(2019년, 2017 회계 연도), 12월 5일

〈표 9〉 중앙정부 세출과 교육비 비중 추이

(단위: 억 엔)

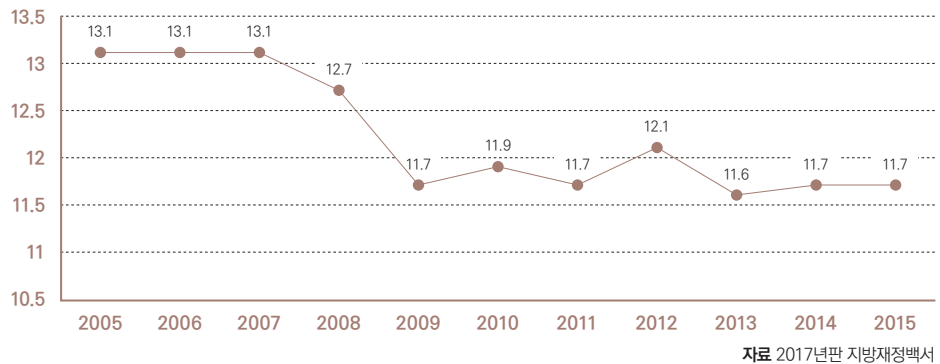
연도	중앙정부 세출총계(A)	중앙의 교육비 지출(B)	비중(B/A)
2001년	869,089	112,643	13.08
2003년	839,029	108,253	12.9
2005년	867,477	101,261	11.67
2007년	832,368	94,921	11.4
2009년	1,026,008	104,949	10.23
2011년	1,022,044	104,977	10.27
2013년	1,019,245	107,416	10.54
2015년	1,001,131	103,324	10.32
2016년	993,736	101,875	10.25

자료 2019년도 지방교육비조사(문부과학성)

중앙정부와 지방정부를 통합한 목적별 재정지출에 대해 중복분을 제외한 세출순계액은 2015년도 기준으로 168조 3,415억 엔이며 이 가운데 교육비의 비중은 11.7%이다³. 교육비의 비중은 2005년 13.1%에서 2009년 11.7%로 하락하였으며 이후 약간의 변동은 있으나 유사한 수준을 유지(2016년도 변동 없음)하고 있다. 한편, 학교교육비(유치원, 초·중학교, 고등학교 교육 등에 투입되는 비용)가 전체 예산에서 차지하는 비중은 8.9%인데 이 가운데 지방의 부담분이 88%, 중앙정부의 부담분이 12%이다.

³ 사회보장관계비가 33.7%로 가장 비중이 높으며 공채비(21.3%), 일반행정경비인 기관비(11.8%)의 순이다.

〈표 10〉 중앙 및 지방정부 교육비 순세출액 비중 추이



지방공공단체(도도부현과 시정촌)의 2017년도 세출순계 결산액은 97조 9,984억 엔인데 이 가운데 교육비의 비중은 17.2%로 나타났다. 지자체 지출 가운데 교육비 비중의 추이를 살펴보면, 2007년 18.4%에서 2013년 16.5%까지 하락하였다가 2015년 이후 17% 수준을 유지하고 있다. 도도부현 세출결산액 가운데 교육비는 20.2%의 비중이었으며 시정촌 세출결산액 가운데 교육비 비중은 12.1%로 나타나서, 아무래도 도도부현의 교육비 부담이 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 11〉 지방공공단체 세출액 중 교육비 비중 추이



2017년 지방교육비 총액은 16조 301억 엔이었고, 이는 학교교육비 13조 4,520억 엔(83.9%), 사회교육비 1조 6,046억 엔(10.0%), 교육행정비 9,735억 엔(6.1%) 등으로 구성되었다. 2016년과 비교하면 지방교육비 총액은 1.0% 감소하였는데, 이는 주로 학교교육비와 사회교육비의 감소에 기인하였으며, 교육행정비는 오히려 증가하였다.

〈표 12〉 지방교육비 총액

(단위: 억 엔)

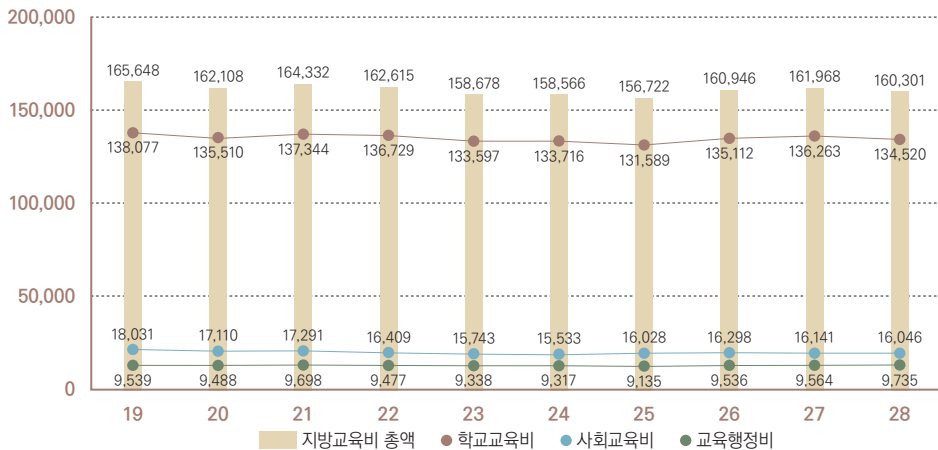
평성	총액		학교교육비			사회교육비			교육행정비		
	금액	증가율(%)	금액	증가율(%)	구성비(%)	금액	증가율(%)	구성비(%)	금액	증가율(%)	구성비(%)
27년	161,968 (151,630)	0.6 (0.6)	136,263 (128,060)	0.9 (0.7)	84.1 (84.5)	16,141 (14,178)	△ 1.0 (△ 0.1)	10.0 (9.4)	9,564 (9,392)	0.3 (△ 0.4)	5.9 (6.2)
28년	160,301 (150,445)	△ 1.0 (△ 0.8)	134,520 (126,442)	△ 1.3 (△ 1.3)	83.9 (84.0)	16,046 (14,360)	△ 0.6 (1.3)	10.0 (9.5)	9,735 (9,643)	1.8 (2.7)	6.1 (6.4)

자료: 헤이세이 30년도 학교기본조사 문부과학성 보도자료: 헤이세이 30년(2019년, 2017 회계 연도), 12월 5일
()는 지방채 상환비를 공제한 수치

시계를 더 넓혀서 2008년부터 2017년까지의 지방교육비 추이를 살펴보면, 장기적인 하락 추세를 뚜렷하게 보이고 있다. 2008년에는 16조 5,648억 엔이었던 지방교육비 총액이 2014년에는 15조 6,722억 엔으로 하락하였다가, 2017년에는 약간 증가한 16조 301억 엔이 되었으나, 이는 여전히 2008년보다 5,300여억 엔 작은 규모다. 같은 기간에 비중이 가장 낮은 교육행정비는 약간 증가하였으나, 비중이 높은 학교교육비와 사회교육비는 지속적으로 감소하는 추세를 보였다.

〈표 13〉 지방교육비 총액의 추이(2008~2017)

(단위: 억 엔)



자료: 헤이세이 30년도 학교기본조사 문부과학성 보도자료: 헤이세이 30년(2019년, 2017 회계 연도), 12월 5일

지방교육비의 부담 주체별 장기적 추이를 보아도 시기에 따라 증감의 변동은 있었으나, 감소추세는 비슷하게 나타났다. 도도부현 지출금이 2008년의 8조 7,573억 엔에서 2017년에는 8조 3,421억 엔으로 소폭 하락하였고, 시정촌 지출금이 2008년의 5조 1,477억 엔에서 2017년에는 4조 9,849억 엔으로 소폭 하락하였다.

V. 중앙정부의 정책 대응

일본의 중앙정부는 예산 지출 사용에 관련된 교육위원회 권한에 대한 관여를 축소하고 학교의 재량적 자율성을 확대하였다. 이러한 분권화 움직임은 2000년대 중반의 삼위일체개혁 과정에서 나타난 중앙정부 재정지원 축소와 함께 중앙정부의 주요 정책 기조가 되었다. 1998년 9월 중앙교육심의위원회 답신은 국가와 지방교육재정 관계, 교육위원회 제도에 대해 제도 개혁안을 제시하였는데, 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 첫째, 교육위원회의 관여를 대폭 축소하여 학교의 재량을 확대하였다. 둘째, 학교 운영조직과 관련하여 직원회의의 위치를 명확히 하였는데 교장 주재하에 관계 교직원이 참가할 수 있도록 명문화하였다. 셋째, 지역주민의 학교운영 참가를 확대하였는데 구체적으로는 학교평의회를 설치토록 하였다.

2010년도 문부과학성 백서의 설문 조사 결과에 따르면 교육과정에 대한 교육위원회의 관여는 1998년 47.5%에서 2009년 80.1%로 감소하였다. 학교예산에 대해 용도를 특정하지 않은 경비조치의 비율도 1998년에는 3.2%에 불과하였으나 2009년에는 22.3%로 크게 증가하였다. 학교평의원 제도는 2000년 본격적으로 시행된 이후 확산되고 있는데 2008에는 설치 비율이 86%에 이르렀다.

제2기 교육진흥기본계획(2003)부터는 지방교육자치제도 개혁을 시도하여 일반지방행정 의결 기관인 지방의회와 지방교육행정 의결기관인 교육위원회를 통합운영하였다. 2004년부터 의무교육 국고부담제도에 ‘총액재량제도’가 도입되어 국가지원금의 총액 안에서 각 지역이 독자적인 결정을 할 수 있게 되었으며 앞서 언급한 국고부담 비율 감액에 따라 국가의 교육에 대한 통제는 약화된 반면 지원도 함께 줄었다. 결과적으로 각 지역의 책임성이 높아지게 되어 지역 간의 편차가 커지게 된 것이다.

2004년 ‘지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률’ 개정을 통해 학교가 지역사회와 함께 공립학교 운영을 해 나가는 ‘학교운영협의회(커뮤니티 스쿨)’가 설치되었다. 학교운영협의회는 2000년에 도입된 학교평의원제도에서 한발 더 나아가 학부모와 주민이 권한을 갖고 학교운영에 참여하는 것으로 위원은 각 지역 교육위원회가 임명하는데 주요 권한을 살펴보면 다음과 같다. 교육과정 편성과 관련한 교장의 기본 방침 승인, 학교 운영에 관한 의견 제시, 학교운영 관련 예산에 대한 의견 제시, 교직원 채용 등 인사 사항에 대해 임명권자에 대한 의견을 제시할 수 있으며 임명권자는 제시된 의견을 존중하도록 하였다.

2006년에 개정된 교육기본법에 ‘학교, 가정, 지역주민 등의 상호연계 협력’ 규정이

신설되었고, ‘학교지원 지역본부’가 각 시정촌에 설치되어 학교교육 지원 업무를 담당하였다. 학교지원 지역본부에는 다양한 인사들로 구성된 코디네이터가 배치되었다. 이 역시 최말단 현장에서의 의사결정을 강조하는 조치로서 하향식 교육행정이 아니라 상향식 교육행정을 강화하려는 목적을 가지고 있었다.

2014년 지역창생(지역경제활성화)을 위해 ‘지역, 사람, 일 창생 종합전략’ 책정 내용 가운데 ‘모든 초·중학교구의 학교와 지역이 연대 협동하는 체제’ 구축이 포함됨에 따라 문부과학성은 2015년도 예산안에 ‘학교를 핵으로 한 지역력 강화 플랜’을 후생노동성과 공동으로 추진하였다. 이는 학령인구의 감소로 인하여 학교 통폐합의 압력이 가중되자, 아베 정부는 초등학교 교실을 다양하게 활용할 것을 촉구하였다. 즉, 이러한 정책의 일환으로 초등학교의 ‘방과후 아동클럽’과 ‘방과후 학생교실’의 일체형 운영을 2019년 말까지 전국에 1만 개 이상으로 확대할 계획을 세웠다.

또한, 문부과학성(2015)은 학령인구 감소라는 환경 변화를 고려하여 다양한 시설 관리의 효율화를 추진하였다. 이를 위하여 학교시설과 지역 내 공공시설을 기능적으로 연계하여 동일 건물 내에 입지시키는 학교시설 복합화, 여러 학교를 네트워크화하여 공동 기숙사, 온라인 교육 등을 운영하는 인접 학교 네트워크화, 지역의 인재를 학교교육에 활용하고 교원의 과외 활동을 지원하는 인재 활용의 다양화 추진 방침을 공표하였다.

문부과학성(2015)은 초·중학교 통폐합과 관련하여 ‘공립 초·중학교의 적정 규모·적정 배치 등에 관한 지침’을 제정하였는데, 학급 규모에 관해 12학급 이상 18학급 이하라는 수치 기준을 제시하여 통폐합을 권고하였다. 또한, 공립 초·중학교 교직원 정수 삭감을 둘러싸고 재무성과 문부과학성이 대립하였다. 2016년 11월 재무성은 재정제도심의회(재무상의 자문 기관) 분과위를 통해 공립 초·중학교 교직원 정수를 2026년까지 4만 9,000명(7%) 삭감(자연 감소분 포함)하여 64만여 명으로 줄이는 안을 공표하였다.

교직원 정수는 학급 수 및 학교 수에 따라 산출되는 법정 기초정수와 교육상 특별한 배려 목적으로 예산조치에 포함되는 가배정수(加配定數)⁴로 구성되는데 10개 학급당 18명의 교직원 배치라는 현행 원칙을 따를 경우 2024년까지 교직원 정수는 3만 7천여 명이 삭감되었다. 재무성은 2015년 기준으로 국가가 비용을 부담하는 초·중학교 교직원 정수는 약 69만 5천 명으로 초등학교 41만 명, 중학교 24만 명, 특별지원학교 약 4만 명

⁴ 학교폭력, 집단 괴롭힘 등에 대응하기 위해 교직원을 추가 배치하는 내용이다.

인데 이 가운데 학생 수에 따라 배정되는 기초정수는 약 62만 7천 명, 정책상 배려에 의해 상향 조정되는 가배정수(加配定數)는 약 6만 4천 명으로 산정하면서 국가의 인건비 부담액은 1.5조 엔으로 추산되었다.

이에 대해 문부과학성은 2017년부터 2026년까지 10년간 공립 초·중학교 교직원 정수를 2만 9,760명 늘리는 ‘차세대 학교’ 지도체제 구상을 추진하여 대립하였다. 구체적인 내용은 발달장애 아동 및 학생 지도 8,900명, 외국인 아동 및 학생 교육 1,900명, 팀 학교 실현을 위한 차세대 학교 지도체제 기반 정비 6,450명, 괴롭힘, 부등교(탈학교) 방지 대응 강화 1,850명을 가배정수가 아닌 기초정수에 포함하여 배정하는 계획을 세우기도 하였다. 매년 가배정수를 둘러싸고 문부과학성과 재무성이 대립하고 있는데 2015년도 예산편성의 경우 문부과학성이 요구한 가배정수의 1/3 정도만을 재무성이 승인하였다. 그러나 문부과학성은 지속적으로 공립 초·중학교 교직원 정수 증가를 요구하고 있다(2018년도 3,800명 증원 요청/당해 연도 자연 감소분은 3천여 명).

2017년 10년 만에 의무표준법 개정에 의해 교직원 정수가 계획적으로 개선되었다. 문부과학성의 차세대 지도체제 자체는 법 개정에서 그대로 인정되지 않았으나 통급지도⁵ 및 외국인 아동 및 학생 지도에 관한 기초정수화를 실현하기도 하였다.

이와 함께 도도부현의 교직원 인건비 삭감이 추진되었다. 현재 도공립 의무교육 학교의 교직원에 대해서는 급여 부담의 1/3을 국가가, 2/3를 도도부현이 각각 부담하며⁶, 2011년의 경우 공립 초·중등, 특별지원 학교의 교직원 수는 약 69만 7천 명이었으며 급여액은 약 4조 5천억 엔으로 나타났다.

삼위일체개혁으로 인한 교육의무비 국고 부담금 비율 축소의 여파는 도도부현에 의한 국고부담금 일부 반환 현상을 불러일으켰다. 재정 상황이 여의치 않은 상황에서 도도부현은 교직원 인건비 삭감을 지속적으로 추진하여 왔는데, 이에 따라 국고부담액의 산정 기준으로 국가가 정한 평균급여월액을 밑도는 수준까지 교직원 급여가 삭감된 곳이 늘고 있다⁷. 도도부현의 실제 지출액과 국고부담액과의 차액이 발생할 경우 원칙적으로

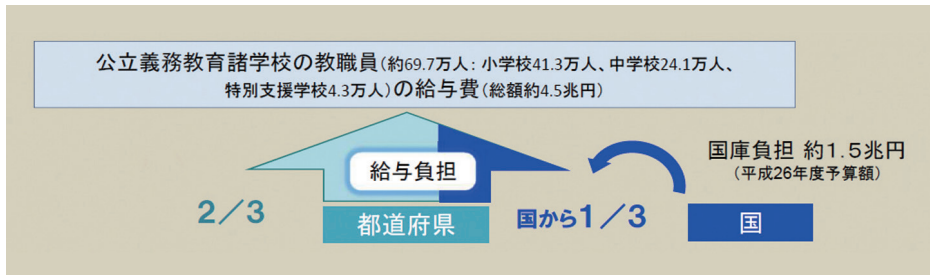
⁵ 통급지도교실이란 가벼운 장애를 가진 학생이 평소에는 일반학생과 함께 수업을 받다가 필요에 따라 특별한 지도를 행하기 위해 설치하는 교실을 지칭한다.

⁶ 의무교육비 국고부담제도는 그 대상이 교원의 급여인데 급여 지급 기관인 도도부현교육위원회는 학교설치자(기초지자체)가 아니라는 문제가 있다.

⁷ 총액재량제가 도입되어 의무교육비 국고부담금을 탄력적으로 운영할 수 있게 되었다. 각종 수당별로 정해진 기준 방식에서 벗어나 총액 한도 내에서 사용이 인정되게 되었는데 그 결과 교직원 급여 삭감으로 확보한 예산으로 교직원의 추가 고용(주로 비정규직)이 이루어지고 있다.

도도부현은 절약한 차액분을 교직원 인건비로 자유롭게 사용할 수 있으나 이를 위해서는 국고부담분의 2/3를 도도부현이 독자적으로 충당해야 하는데 충당이 이루어지지 않는 경우 국고부담금은 사용할 수 없으며 국고로 반납해야 한다.

〈표 14〉 교직원 급여의 국가 및 도도부현 부담 비율



자료 문부과학성, 우리나라 교육행정재정에 대하여, 2014

2006년도에는 6개 현이 반납하였는데 2008년 16개 현, 2009년 21개 현, 2010년 18개 현이 반납하여 반납 지자체가 증가하고 있는 추세⁸⁾에 있으며 이에 따라 교직원 급여비의 국고 반납액 규모는 2010년의 경우 124억 엔이었다. 도도부현이 이러한 행태를 보이는 것은 사용하지 않은 1/3의 국고부담금은 반환되지만 결과적으로 2/3에 해당하는 지방교부세분은 교육 부분에 지출되지 않고 도도부현의 일반재원으로 사용할 수 있기 때문이다. 2008년의 경우 16개 도도부현에서 118억 8,600만 엔이 국고에 반환(교직원 급여 및 수당을 삭감, 비정규직 교원의 증가)되었지만 지방교부세분 237억 7,000만 엔은 일반재원으로 지자체에 유보되었다.

홋카이도의 경우 국고부담금 상한액의 약 98%가 교직원 급여로 지출되는데 국고반환(C-D)액은 2007년 33억 엔, 2010년 17억 엔, 2012년 9억 엔으로 나타났다(〈표 15〉참조). 교직원 급여가 삭감되면 국고부담금도 줄지만 이에 상응하는 홋카이도의 지출분도 줄어드는 구조이다((C-D)×2).

⁸⁾ 이와 관련하여 교원 급여 우대를 규정한 인재확보법의 개정이 추진된 바 있다. 2005년 행정개혁의 중요 방침을 통해 공무원 전체의 인건비 삭감 방침이 공표되었고, 부수적으로 인재확보법 폐지도 검토하도록 하였다. 그런데 2006년 중앙교육심의회에서 논의한 결과 새로운 직종(부교장, 주간교사, 지도교사)은 신설되었으나 탄력근무제 및 성과급제는 반발이 적지 않아 논의가 답보 상태에 있다.

〈표 15〉 홋카이도 의무교육 교직원 급여에 대한 국고부담금 반납액 추이

(단위: 억 엔)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국고부담 최고한도액(A)	2,455	2,448	2,429	2,356	2,309	2,274	2,262
국고부담 대상액(B)	2,386	2,349	2,384	2,317	2,258	2,221	2,235
(B)/(A)×100(%)	97.19	95.96	98.15	98.34	97.79	97.67	98.81
(A)×1/3=(C)	818	816	810	785	770	758	754
(B)×1/3=(D)	795	783	795	772	753	740	745
(C)-(D)	23	33	15	13	17	18	9
((C)-(D))×2	47	66	29	27	33	36	18

자료 横井敏郎(2018). 変動期日本の教育行財政改革: 日本的システムの揺らぎ. 公教育システム研究, 17, 141-157.

정규직 교원도 2012년 전국 공립 초·중학교 교직원 가운데 차지하는 비율이 8.3%로 나타났다. 이는 단시간 근무를 교직원 정수로 환산한 수치로 실제 고용 형태에 따른 분류에 의하면 비정규 교원의 비중은 2005년도 12.3%에서 2012년 16.1%(전체 교원 70.0만 명 중 11.3만 명에 해당)로 증가한 것으로 조사되었다.

이처럼 학령인구 감소 시대에 일본 중앙정부가 택한 정책은 시설의 효율적 사용, 이 전재원의 축소 및 분권화로 요약될 수 있다. 지방세를 늘리고 국가가 지방에 교부하는 이전재원의 규모를 축소하면서 전체적인 지방재원을 축소하는 것을 내용으로 하는 삼위일체개혁과 교육의무비 국고부담 비율의 인하는 도도부현에 재정적 압박을 가하게 되었다. 그 대신 중앙정부는 시설의 효율적 사용을 활성화하기 위한 다양한 시책을 내놓았다.

VI. 맺는 말

1990년대 말부터 추진된 분권화 정책이 이러한 재원 축소와 병행됨으로써 중앙정부는 재정 부담을 많이 덜었지만, 그 부담을 지게 된 도도부현은 공무원 감축, 비정규직 층원 증가, 교원 급여 인하 등 다양한 방식으로 교육비 지출을 줄이려는 노력을 기울였다. 여기에는 중앙정부가 지원하는 교육의무비에 대해서 도도부현이 두 배의 지방비 대응자금을 마련해야 한다는 제도가 상당히 중요한 인센티브로 작용하였다. 또한, 일본에서는 공무원 인건비나 교원 인건비의 지역별 차이가 허용된다는 점도 도도부현이 인건비 절감을 위하여 적극적으로 교원 급여 인하에 나설 수 있는 제도적 토대가 되었다.

이는 교원 인건비를 대부분 대응자금 의무가 없고 매년 증가하는 지방교육재정교부

금으로 충당하는 우리나라의 경우, 지방교육청이 지방교육비 감축을 위한 노력을 할 유인이 전혀 없다는 점과는 크게 다르다. 우리나라도 지방교육청이 스스로 인건비 절감에 나서도록 하는 제도적 장치를 고안하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한, 현재 우리나라는 공무원 급여가 전국적으로 동일한데 지역마다 물가가 크게 차이 난다는 점을 고려하여 교육공무원을 포함한 공무원 인건비의 차등화를 허용할 필요가 있다. 경제성장률의 하락과 저성장이 새로운 표준(new normal)이 된 요즘에는 재정악화를 경험하거나 우려하는 도나 도 교육청이 자체적인 판단에 따라 급여 인하에 나설 수 있는 재량을 허용하는 것도 검토할 필요가 있다.

참고 문헌

- 문부과학성. 2003. 제2기 교육진흥기본계획.
- 문부과학성. 2010. 문부과학성 백서.
- 문부과학성. 2014. 우리나라 교육행정재정에 대하여.
- 문부과학성. 2015. 공립 초·중학교 적정 규모, 적정 배치 등에 관한 지침.
- 문부과학성. 2018. 헤이세이 29년도 학교기본조사.
- 문부과학성. 2019. 헤이세이 30년 지방교육비조사.
- 문부과학성. 2019. 헤이세이 30년도 학교기본조사 문부과학성 보도자료: 헤이세이 30년 5월 7일.
- 총무성. 2017. 지방재정백서.
- 총무성. 2018. 일본 국세조사 및 인구통계(2017년 및 2018년 4월 1일 현재).
- 横井敏郎. 2018. 変動期日本の教育行財政改革: 日本的システムの揺らぎ. 公教育システム研究, 17, 141-157.
- 佐藤文俊. 2007. 「三位一体の改革と将来像」, ぎょうせい.
- リセマム(<https://resemom.jp/article/2016/11/08/34818.html>)



정종필



지방자치인재개발원 교수

학령인구 감소에 대응한 지방교육재정교부금 산정 방식 개선 방안¹



1. 서론

저출산·고령화의 급속한 진행으로 인구 구조상의 큰 변화가 나타나고 있는데, 변화의 한 모습으로 학령인구가 급격하게 감소하고 있다. 2009년에 7,447천 명이던 초·중·고 학생 수가 2019년에는 5,562천 명으로 감소하여 약 10년 동안 25.3% 감소하였다. 이러한 학령인구의 감소세에도 불구하고 시·도 교육청의 세입과 세출은 꾸준히 높은 증가세를 이어가고 있다. 이는 기본적으로 시·도 교육청 세입의 절대적인 비중을 차지하고 있는 지방교육재정교부금의 증가에 기인한다. 지방교육재정교부금의 재원이 내국세의 일정 비율로 고정되어 있어 내국세가 증가하는 한 학령인구 감소와는 무관하게 시·도 교육청의 예산은 증가하는 구조이다.

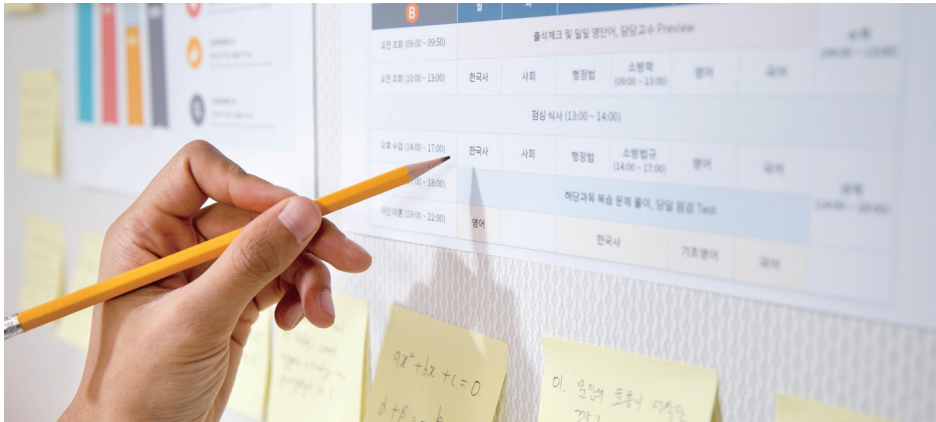
¹ 본 원고는 김재훈·정종필·하정봉(2019), 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로」의 일부 내용을 정리하여 작성하였다.

지방교육재정교부금은 2015년 이후 연평균 8.0%의 증가세를 보이며 특히 내국세분은 지방소비세 확충에도 불구하고 9.9%의 증가세를 이어가고 있다. 2010년 지방소비세 도입에 따른 내국세 수입 감소분 보전을 위해 지방교육재정교부금의 재원 비율을 20%에서 20.27%로 인상하였다. 그리고 최근 지방소비세 규모 확충(2019년 4%p, 2020년 6%p)에 따라 재원 비율을 2019년에 20.46%, 2020년에 20.79%로 추가 인상하였다.

최근의 학생 수 감소 및 향후 학령인구 감소 전망 등 사회·경제적 환경이 변화하는 상황에서 지방교육재정교부금의 재원 규모를 내국세에 연동하는 방식을 유지하는 것이 합당한가에 대한 의문이 제기되고 있다(한재명, 2016). 또한, 지방교육재정에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중이 높고 자체재원의 비율이 낮아 지방교육청의 재정책임성이 낮다는 점도 중요한 문제로 지적된다. 지방교육재정교부금이 시·도 교육청의 재원 부족액을 보전하는 방식으로 배분됨에 따라 지방자치단체가 지방교육재정에 적극적으로 재원을 지원할 유인이 낮다는 것이다. 이러한 점을 고려할 때 학령인구가 계속 감소하는 현 상황에서 지방교육재정교부금의 내국세 연동 방식을 고수하는 것이 적절한가를 검토할 필요가 있다. 그리고 현재의 지방교육재정교부금 산정 방식이 사회적 환경 변화를 적절히 반영하고 있는가에 대한 검토도 요구된다. 한편으로 지방교육재정교부금 산정 방식을 자치단체의 교육 분야 자체재원 확충을 유인할 수 있는 방향으로 개선할 필요성도 제기되고 있다.

이러한 배경하에 이 연구에서는 지방교육재정교부금 산정 방식을 개선하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 지방교육재정교부금제도의 보통교부금 산정 방식과 현황을 분석하여 보통교부금 산정상의 문제점을 분석한다. 둘째, 시·도 교육청별 보통교부금 산정을 위해 기준재정 수요액을 산정하는데, 기준재정 수요액 산정을 위한 항목별 현황과 특징을 분석한다. 셋째, 이러한 분석을 통하여 보통교부금 산정 방식을 개선하기 위한 방안을 제시한다.





II. 지방교육재정교부금 산정 방식

지방교육재정교부금은 1971년에 「지방교육재정교부금법」이 제정·시행되면서 본격적으로 운용되고 있다. 지방교육재정교부금은 지역 간 균형 있는 교육 발전을 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도다.

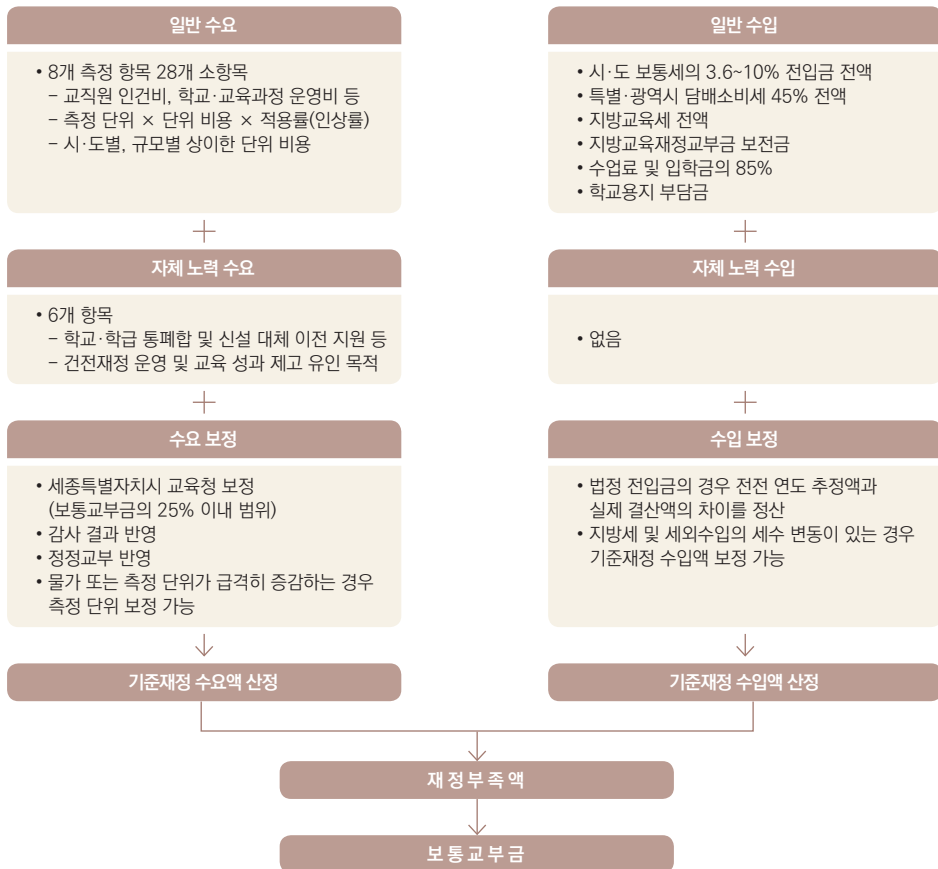
2001년에 내국세의 법정 교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향 조정되었고, 2005년에 19.4%로, 2008년에 20.0%로, 2010년에 20.27%로 인상되었다. 그리고 지방소비세 개편에 따른 교육자치단체의 재원 감소 보전을 위해 2019년에 20.46%, 2020년에 20.79%로 인상되었다.

보통교부금은 시·도교육청별 재정 여건의 차이를 보정하여 시·도 간 교육 여건의 격차를 해소하기 위한 것으로 기준재정 수입액이 기준재정 소요액에 미치지 못하는 시·도 교육청에 대해 부족액을 기준으로 총액으로 교부한다(법 제5조 제1항)².

보통교부금 산정 방식은 <그림 1>을 통해서 자세히 확인할 수 있다. 먼저, 기준재정 소요액은 지방교육 및 그 행정 운영에 관한 재정 수요를 산정한 금액으로, 일반 수요와 자체 노력 수요로 구성된다. 일반 수요는 기본적으로 측정 항목별 측정 단위에 단위 비용을 곱하고 이를 합산하여 산정한다. 측정 항목은 14개 측정 항목 34개 소항목으로 구성되며, 14개 측정 항목은 8개의 일반 수요 항목과 6개의 자체 노력 수요 항목으로 구성된다.

² 보통교부금과 특별교부금 비율은 96:4에서 2018년에 97:3으로 조정되었다.

〈그림 1〉 보통교부금 산정 흐름



일반 수요에는 항목별로 다수의 세부항목이 존재하며 총 28개의 항목으로 구성되어 있다. 주요 항목별 세부항목을 보면, 교직원 인건비는 교원 인건비, 교육 전문 직원 인건비, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 인건비, 공무원·사무직원 외의 직원 인건비, 교원 명예퇴직 수당으로 구성된다. 학교·교육과정 운영비에는 학교 경비, 학급 경비, 학생 경비, 교육과정 운영비, 교과교실 사업비, 산업 수요 맞춤형 고등학교 운영비, 추가 운영비로 구성된다. 교육행정비에는 기관 운영비와 지방선거 경비 항목이 포함되어 있으며 교육복지비 지원에는 지역 간 균형교육비와 계층 간 균형교육비 항목이 포함되어 있다.

일반 수요 항목별 측정 단위는 교직원 수, 학생 수, 학급 수, 학교 수, 토지 면적, 건축 연면적, 특정 수요 대상자 수 등 다양한 통계치를 적용한다. 특히, 계층 간 균형교육비는 학생 수를 비롯하여 8개의 측정 단위를 적용하여 산정한다.

〈표 1〉 일반 수요 측정 항목과 측정 단위

측정 항목		측정 단위
1. 교직원 인건비	교원 인건비	교원 수, 교원 증원 수
	교육 전문 직원	교육 전문 직원 수(총액인건비 기준)
	비교육공무원 및 사무직	교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수
	공무원·사무직원 외의 직원	공무원·사무직원 외의 직원 수
	교원 명퇴수당	해당 연도 교원 명예퇴직 신청자
2. 학교교육과정 운영비	학교 경비	학교 수
	학급 경비	학급 수
	학생 경비	학생 수
	교육과정 운영비	학생 수
	교과교실 운영비	학교 수, 증설 교과교실 수, 교과교실 전환 교실 수
	산업 수요 맞춤형 고등학교 운영비	학교 수
	추가 운영비	학교 수
3. 교육행정비	기관 운영비	학교 수, 학생 수, 기준 교직원 수
	지방선거 경비	지방선거 경비
4. 교육복지 지원비	지역 간 균형교육비	학교 수, 소재 행정구역 면적, 도서·벽지 소재 학교의 학생 수
	계층 간 균형교육비	학생 수, 수급자 수, 한부모 가족 보호 대상 학생 수, 차상위계층 학생 수, 다문화 가정 및 북한이탈주민 가정 학생 수, 정보화 지원 수급자 수, 자율형 사립고등학교·사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려대상 학생 수, 자율형 사립고등학교·사립 외국어계열 고등학교 및 사립 국제계열 고등학교의 사회적 배려대상 학생 중 미충원 학생 수
5. 학교시설비	교육환경 개선비	건축연면적
	공립학교 신설·이전비	토지면적, 건축연면적
	공립통합운영학교 신설·이전비	토지면적, 건축연면적
	공립유치원 신설·이전비	토지면적, 건축연면적, 공유재산 전환형 건축연면적, 증설 교실 수, 전환 교실 수, 매입 대상 사립 유치원 수
	학교통폐합 시설비	토지면적, 건축연면적
	사립학교 이전 건축비 부족분 지원	건축연면적
	학교 기숙사 시설비	건축연면적
	청사 이전 시설비	토지면적, 건축연면적
6. 유아교육비	유아교육비·보육료 지원	유아 수
	유치원 교원 인건비 보조	교원 수
	유치원 교육역량지원비	유치원 수 및 원아 수
7. 방과후학교 사업비	방과후학교 사업 지원	학급 수
	자유수강권	수급자 수
	초등돌봄교실 지원	학급 수, 교실 수
8. 재정결함 보전	지방교육채 상환	원리금상환액
	민자사업지급금	임대형 민자사업 임대료

기준재정 수입액 중 일반수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 세외수입과 지방세 전입금, 지방교육재정교부금 보전금 등으로 구성된다. 세외수입은 고등학교 수업료 및 입학금의 85%(읍면 지역 및 도서벽지 학교, 산업 수요 맞춤형 고등학교, 특성화고등학교는 70%)와 시·도의 일반회계에서 부담한 학교용지부담금 전액이 포함된다. 지방세 전입금은 지방교육세 전액과 시·도 보통세 등의 일정 비율인데 그

비율은 시·도별로 다르며, 서울특별시는 10%, 광역시·경기도·제주특별자치도는 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다. 그리고 특별·광역시는 담배소비세의 45%를 교육비 특별회계에 추가 전입한다. 지방교육재정교부금 보전금은 취득세 영구 인하에 따른 지방소비세 확충으로 도입된 항목으로 지방세법시행령 제75조 제1항 제2호 라목에 의한 지방교육재정교부금 감소 보전 충당금이다.

제주특별자치도교육청은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조 제1항에 따라 보통교부금 총액의 1만분의 157을 산정한다. 그리고 세종특별자치시교육청은 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조제5항 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조제3항에 따라 세종시 보통교부금 총액의 100분의 25 이내에서 보정할 수 있다.

III. 지방교육재정교부금 산정 현황과 문제점

1. 지방교육재정교부금 산정 현황

2019년 본예산 기준 지방교육재정교부금은 55조 2,488억 원이며, 이 가운데 보통교부금은 53조 6,823억 원, 특별교부금은 1조 5,665억 원이다. 보통교부금 53조 6,823억 원 중에서 내국세분이 50조 6,516억 원이며, 교육세분은 3조 307억 원이다. 2017년부터 유아교육 지원특별회계를 설치하여 교육세 일부 및 국고지원액을 특별회계로 전출하고 있는데, 이를 포함할 경우 지방교육재정교부금은 59조 641억 원이다.

〈표 2〉 지방교육재정교부금의 현황

(단위: 억 원)

구분	2019년 예산	2018년 예산	증 감	비 고
지방교육재정교부금 (특별회계 포함 시)	552,488 (590,641)	495,407 (534,334)	57,081 (56,307)	
보통교부금 (특별회계 포함 시)	536,823 (574,976)	481,569 (520,496)	55,254 (54,480)	유아교육 지원특별회계 (38,153억 원)
내국세분	506,516	447,432	59,084	내국세 20.46%의 97%
교육세분	30,307	34,137	△3,830	유아교육 지원특별회계 전출분(18,341억 원) 제외
특별교부금	15,665	13,838	1,827	내국세 20.46%의 3%

자료: 교육부, 2019년도 지방교육재정 보통교부금, 특별교부금 교부 보고.

기준재정 수요액은 2015년 48조 997억 원에서 2019년에 67조 2,475억 원으로 증가하여 연평균 8.7%의 증가세를 보인다. 기준재정 수요액은 일반 수요, 자체 노력 수요, 보정 수요 등으로 구성되는데, 전 기간에 걸쳐 일반 수요가 99%의 비중을 보이며 일반 수요의 비중이 압도적으로 높다.

일반 수요는 2015년 47조 7,074억 원에서 2019년 66조 6,611억 원으로 연평균 8.7%의 증가세를 보인다. 일반 수요 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 항목은 교직원 인건비로 2019년 40조 9,133억 원으로 60.8%이다. 이는 2015년의 32조 6,780억 원 대비 1.25배 규모이며 연평균 5.8% 증가하였다.

일반 수요 항목 가운데 가장 높은 증가세를 보이는 항목은 학교시설비로 2015년 195억 원에서 2019년 5조 7,066억 원으로 증가하여 연평균 313.6%의 증가세를 보인다. 이는 2015년과 2016년에 교육기관 시설비를 지방교육채 발행으로 조달함에 따라 이 시기에 학교시설비가 적게 산정되었기 때문이다. 지방교육채 발행에 의한 시설비를 포함할 경우 2015년의 학교시설비는 4조 715억 원으로 집계되며 이를 기점으로 증가율을 산정하면 연평균 8.8%의 증가율을 보인다.

재정결함 보전 항목이 2015년 7,677억 원에서 2019년 3조 4,774억 원으로 4.5배 증가하였으며 연평균 45.9%라는 높은 증가세를 보인다. 이는 지방교육재정의 건전성을 높이기 위하여 2018년 8,600억 원, 2019년 2조 6,700억 원의 지방교육채 조기 상환 수요를 반영하였기 때문이다. 유아교육비는 2015년 4조 2,258억 원에서 2019년 5,455억 원으로 연평균 40.1%의 감소세를 보이고 있는데, 이는 2017년부터 「유아교육 지원 특별회계법」이 시행됨에 따라 유아교육비·보육료지원이 특별회계사업에 반영되었기 때문이다.



〈표 3〉 기준재정 소요액 항목별 현황

(단위: 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
합계	480,997 (100.0)	517,921 (100.0)	538,481 (100.0)	617,376 (100.0)	672,475 (100.0)	8.7
일반 수요(1-8)	477,074 (99.2)	513,378 (99.1)	532,852 (99.0)	610,948 (99.0)	666,611 (99.1)	8.7
1. 교직원 인건비	326,780 (67.9)	345,920 (66.8)	362,347 (67.3)	383,800 (62.2)	409,133 (60.8)	5.8
2. 학교교육과정 운영비	75,349 (15.7)	82,492 (15.9)	99,062 (18.4)	112,921 (18.3)	113,964 (16.9)	10.9
3. 교육행정부	7,774 (1.6)	7,362 (1.4)	8,235 (1.5)	9,782 (1.6)	7,207 (1.1)	-1.9
4. 교육복지 지원비	12,981 (2.7)	13,922 (2.7)	17,927 (3.3)	24,400 (4.0)	32,410 (4.8)	25.7
5. 학교시설비	195 (0.0)	975 (0.2)	22,074 (4.1)	45,083 (7.3)	57,066 (8.5)	313.6
6. 유아교육비	42,258 (8.8)	43,340 (8.4)	2,754 (0.5)	5,478 (0.9)	5,455 (0.8)	-40.1
7. 방과후학교 사업비	4,059 (0.8)	7,980 (1.5)	8,171 (1.5)	8,359 (1.4)	6,603 (1.0)	12.9
8. 재정결함 보전	7,677 (1.6)	11,388 (2.2)	12,284 (2.3)	21,125 (3.4)	34,774 (5.2)	45.9
자체 노력 수요	3,629 (0.8)	4,331 (0.8)	5,282 (1.0)	4,910 (0.8)	4,826 (0.7)	7.4
보정 등	294 (0.1)	213 (0.0)	347 (0.1)	1,518 (0.2)	1,038 (0.2)	37.0

자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 연도.

기준재정 수입액은 2015년 10조 6,775억 원에서 2019년 14조 4,070억 원으로 연평균 7.8% 증가하였다. 기준재정 수입액 항목 중 지방교육세 전입금 비중이 가장 높은데 2019년 기준 7조 6,287억 원으로 53.0%의 비중을 차지한다³. 기준재정 수입액 항목 중 증가율이 가장 높은 항목은 시·도세 전입금으로 2015년 1조 9,408억 원에서 2019년 3조 4,072억 원으로 증가하여 연평균 15.1%씩 증가하였다.

최근 들어 시·도세 전입금의 비중은 증가하고 있으나 교육자치단체가 직접 조달하는 수업료 및 입학금의 비중은 감소하는 추세를 보인다. 수업료 및 입학금은 2015년 1조 6,789억 원에서 2019년 1조 4,274억 원으로 규모가 감소하였고 기준재정 수입액에서 차지하는 비중도 15.7%에서 9.9%로 감소하였다⁴. 학교용지부담금은 시기별로 등락이 있으나 약 1%의 비중을 보여 기준재정 수입액에서 큰 비중을 차지하지 않는다.

³ 지방교육세 전입금은 취득세액의 10%, 등록면허세액의 20%, 레저세액의 40%, 담배소비세액의 43.99%, 주민세 균등분세액의 10%(인구 50만 이상 일반시 25%), 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%로 구성된다.

⁴ 수업료 및 입학금 수입은 등록금 감면을 고려하여 수업료 및 입학금 산정 대상액의 85%를 적용한다.

〈표 4〉 기준재정 수입액 항목별 현황

(단위: 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
소계	106,775 (100.0)	113,338 (100.0)	131,982 (100.0)	143,368 (100.0)	144,070 (100.0)	7.8
지방교육세 전입금	55,876 (52.3)	60,738 (53.6)	68,568 (52.0)	75,344 (52.6)	76,287 (53.0)	8.1
담배소비세 전입금	5,015 (4.7)	6,103 (5.4)	6,073 (4.6)	9,399 (6.6)	8,252 (5.7)	13.3
시·도세 전입금	19,408 (18.2)	21,559 (19.0)	31,965 (24.2)	31,507 (22.0)	34,072 (23.6)	15.1
지방교육재정교부금 보전금	7,705 (7.2)	7,862 (6.9)	8,063 (6.1)	9,929 (6.9)	10,199 (7.1)	7.3
수업료 및 입학금	16,789 (15.7)	16,265 (14.4)	16,258 (12.3)	15,517 (10.8)	14,274 (9.9)	-4.0
학교용지부담금	1,982 (1.9)	811 (0.7)	1,055 (0.8)	1,672 (1.2)	986 (0.7)	-16.0

자료 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 연도.

2. 지방교육재정교부금 산정의 문제점

1) 교육환경변화와 지방교육재정교부금 재원 규모의 연계 부족

지방교육재정교부금의 재원 규모는 학생 수, 교원 수와 같은 교육 수요지표 변동과는 무관하게 내국세 규모에 연동하여 결정되는 구조이다. 최근 교육 수요를 대변하는 학생 수, 교원 수 등 주요 측정 단위가 감소 및 정체 상태에 있으나 지방교육재정교부금의 재원 규모는 내국세에 연동되어 증가하는 추세를 이어가고 있다.

지방교육재정교부금 산정의 기초가 되는 측정 단위의 추이를 보면 학교 수, 교원 수, 직원 수는 정체 상태이며 학급 수와 학생 수는 감소 추세에 있다.

〈표 5〉 지방교육재정교부금 주요 산정 기준 추이

(단위: 교, 학급, 명)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
학교 수	16,024	16,144	16,213	16,357	16,380	0.6
학급 수	240,941	240,348	238,879	238,958	239,712	-0.1
학생 수	6,202,171	6,026,499	5,834,287	5,698,732	5,561,934	-2.7
교원 수	390,495	391,798	389,506	396,114	399,032	0.5
직원 수 ¹⁾	70,334	69,838	69,465	70,647	71,702	0.5

주) 직원 수는 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수를 의미함.

자료 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 연도.

지방교육재정교부금의 재원 규모는 학생 수가 줄어들었는데도 증가하는 추세다. 지방교육재정교부금은 최근 8.0%의 증가세를 보이고 있으며 특히 내국세분은 지방소비세 확충에도 불구하고 9.9%의 증가세를 보이고 있다. 2010년 지방소비세 도입에 따른 내국세 수입 감소분을 보전하기 위해 지방교육재정교부금의 재원 비율을 20%에서 20.27%로 인상하였다. 2019년과 2020년에 지방소비세 규모 확충(부가가치세의 4%p, 6%p)에 따라 재원 비율을 20.46%, 20.79%로 다시 인상하였다.

〈표 6〉 지방교육재정교부금의 보통교부금 추이

(단위: 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
지방교육재정교부금	394,059	412,284	430,145	481,569	536,823	8.0
내국세분	346,759	361,067	408,964	447,432	506,516	9.9
교육세분	47,300	51,217	21,181	34,137	30,307	-10.5

자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 연도.

최근의 학생 수 감소 및 향후 학령인구 감소 전망 등 사회·경제적 환경이 변화하는 상황에서 지방교육재정교부금의 재원 규모를 내국세에 연동하는 방식을 유지하는 것이 합당한가라는 의문이 제기되고 있다. 사회·경제환경의 변화에 탄력적으로 대응하고 국가재정의 효율적 운영을 위해서는 지방교육재정교부금 재원 규모를 결정할 때 교육 수요를 대표하는 학생 수, 교원 수 등 실질적인 교육 수요를 좀 더 적극적으로 고려하여야 할 것이다.

2) 일반 수요 항목과 사업별 세출예산 항목 간의 낮은 연계성

지방자치단체 교육비특별회계 세출예산은 2015년 54조 3,341억 원에서 2019년에는 70조 5,960억 원으로 연평균 6.8%의 증가세를 보인다. 세출예산 부문별로 유아 및 초·중등교육 부문 6.0%, 평생·직업교육 부문 10.9%, 교육 일반 부문이 22.2%의 증가세를 보인다.

세출예산의 대부분을 차지하는 유아 및 초·중등교육 부문 예산은 최근 증가세가 둔화하는 추세이다. 세출예산 항목별 구성을 보면, 2019년 기준으로 유아 및 초·중등교육 부문 93.7%, 평생·직업교육 부문 0.2%, 교육 일반 부문 6.0%의 비중을 보인다. 유아 및 초·중등교육 부문 예산이 절대적인 비중을 차지하고 있으나 2015년의 96.3%에 비해 비중이 감소하는 추세이다. 반면 교육 일반 부문의 비중은 2015년 3.5%에서 2019년에는

6.0%로 증가하였는데, 이는 지방채 상환 및 리스료 예산이 빠르게 증가하고 있기 때문이다(〈표 7〉 참고).

2019년 항목별 예산 구성을 보면, 인적자원 운용 49.2%, 학교재정 지원관리 16.0%, 교육복지 지원 10.4%, 학교교육 여건 개선 시설 8.6%, 교수학습활동 지원 6.0%의 순서를 보인다. 이들 정책 사업에서 지방교육자치단체의 재정 수요가 주로 발생하기 때문에 지방교육재정교부금 산정 시에도 이러한 재정 수요를 감안하여 기준재정 수요액을 산정하여야 할 것이다.

〈표 7〉 지방자치단체 교육비특별회계 세출예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
세출예산	543,341 (100.0)	562,001 (100.0)	590,662 (100.0)	661,623 (100.0)	705,960 (100.0)	6.8
유아 및 초·중등교육	523,120 (96.3)	529,161 (94.2)	560,028 (94.8)	622,368 (94.1)	661,661 (93.7)	6.0
인적자원 운용	302,355 (55.6)	311,050 (55.3)	318,574 (53.9)	332,614 (50.3)	347,363 (49.2)	3.5
교수학습활동 지원	20,536 (3.8)	23,542 (4.2)	26,748 (4.5)	37,469 (5.7)	42,481 (6.0)	19.9
교육복지 지원	43,246 (8.0)	38,228 (6.8)	53,849 (9.1)	70,207 (10.6)	73,360 (10.4)	14.1
보건/급식/체육활동	13,976 (2.6)	16,350 (2.9)	15,526 (2.6)	18,993 (2.9)	24,673 (3.5)	15.3
학교재정 지원관리	103,655 (19.1)	100,637 (17.9)	103,831 (17.6)	110,364 (16.7)	113,247 (16.0)	2.2
학교교육 여건 개선 시설	39,353 (7.2)	39,354 (7.0)	41,499 (7.0)	52,722 (8.0)	60,537 (8.6)	11.4
평생·직업교육	1,060 (0.2)	1,223 (0.2)	1,345 (0.2)	1,554 (0.2)	1,605 (0.2)	10.9
평생교육	1,008 (0.2)	1,097 (0.2)	1,228 (0.2)	1,397 (0.2)	1,490 (0.2)	10.3
직업교육	52 (0.0)	126 (0.0)	117 (0.0)	157 (0.0)	116 (0.0)	22.0
교육 일반	19,160 (3.5)	31,617 (5.6)	29,289 (5.0)	37,700 (5.7)	42,693 (6.0)	22.2
교육행정 일반	3,958 (0.7)	4,813 (0.9)	6,246 (1.1)	11,062 (1.7)	8,061 (1.1)	19.5
기관 운영관리	3,711 (0.7)	3,482 (0.6)	5,153 (0.9)	5,585 (0.8)	5,561 (0.8)	10.6
지방채 상환 및 리스료	10,237 (1.9)	13,460 (2.4)	14,458 (2.4)	18,649 (2.8)	24,259 (3.4)	24.1
예비비 및 기타	1,254 (0.2)	9,861 (1.8)	3,432 (0.6)	2,404 (0.4)	4,813 (0.7)	40.0

주) 당초 예산 기준.

자료 교육부, 「지방교육재정 알리미」

2019년 기준 세출예산액과 기준재정 수요액의 규모를 비교하면, 기준재정 수요액(일반 수요)은 66조 6,611억 원으로 세출예산 70조 5,960억 원의 약 94.4% 규모로 산정되었다⁵. 기준재정 수요액 항목에서 세출예산보다 많이 산정된 항목은 교직원 인건비, 학교·교육과정운영비(산업 수요), 재정결함 보전 항목이며 나머지 항목은 세출예산액보다 전반적으로 적게 산정되었다. 기준재정 수요액 가운데 가장 규모가 큰 교직원 인건비는 40조 9,133억 원으로 세출예산 34조 7,363억 원 대비 117.8% 규모로 산정되었다. 반면 직접적인 교육과정 운영에 소요되는 수요는 교수학습활동 지원 예산액 대비 44.6% 규모로 산정되었다(〈표 8〉 참고).

이상에서 보듯이 기준재정 수요액 측정 항목 및 측정 단위가 세출 수요를 적절하게 반영하지 못하고 있다. 일반 수요 측정 항목이 세분화되어 있지만, 표준적인 지방교육재정 수요가 정확하게 측정되고 있는지에 대한 의문이 존재한다. 따라서 일반 수요 측정 항목의 개선을 통해 표준적인 지방교육재정 수요를 적절하게 반영하여야 할 것이다.

〈표 8〉 세출예산과 기준재정 수요액 비교

(2019년 기준)

세출예산		기준재정 수요액(일반 수요)		B/A (%)
항목	예산액(A)	항목	수요액(B)	
합계	705,960	합계	666,611	94.4
인적자원 운용	347,363	교직원 인건비	409,133	117.8
교수학습활동 지원	42,484	학교·교육과정 운영비(교육과정) 유아교육비	13,496 5,455	44.6
교육복지 지원	73,360	교육복지 지원비 방과후학교 사업비	32,410 6,603	53.2
보건/급식/체육활동	24,673			
학교재정 지원관리	113,247	학교·교육과정 운영비(학교)	100,065	88.4
학교교육 여건 개선 시설	60,537	교육기관 등 시설비	57,066	94.3
평생교육	1,490			
직업교육	116	학교·교육과정운영비(산업 수요)	403	347.4
교육행정 일반	8,061	교육행정비	7,207	52.9
기관 운영관리	5,561			
지방채 상환 및 리스료	24,259	재정결함 보전	34,774	143.3
예비비 및 기타	4,813			

주) 당초 예산 기준.

자료 교육부, 「지방교육재정 알리미」, 「2019년 지방교육재정 보통교부금 교부 보고」

⁵ 지방자치단체에 교부되는 보통교부세의 기준재정 수요액(기초 수요+보정 수요)은 2019년 기준으로 125조 2,063억 원으로 일반회계 당초 예산 182조 2,464억 원 대비 68.7% 규모이다.

3) 시·도별, 권역별 특성 반영 미흡

보통교부금 배분의 기본 방향으로 다양한 수요를 반영하고 시·도별, 권역별 특성을 반영하여 균형적으로 배분하는 것으로 설정하고 있다.

기준재정 수입액 산정에 있어 지방자치단체 법정 전입금 반영 항목 및 비율이 시·도 간에 상이하다. 담배소비세 전입금은 특별·광역시에만 적용되며 담배소비세액의 45%를 전입한다. 시·도세 전입금의 경우 시·도별 전입 비율이 상이한데, 서울특별시 10%, 광역시 및 경기도 5%, 기타 시·도는 3.6%를 전입한다. 이와 같이 기준재정 수입액 산정 시 시·도별 특성 차이가 어느 정도 반영되고 있으나 기준재정 수요액 산정에는 시·도별 특성의 차이가 제대로 반영되지 않는다.

지방교육재정교부금의 기준재정 수요액 산정 시 시·도별 특성 및 차이를 반영하는 항목으로 지역 간 균형교육비가 있으나 제한적으로 산정된다. 지역 간 균형교육비는 시·도별 면적 차이에 따른 통학 수요 차이와 도서·벽지 지역에 따른 교육비 차이를 조정하기 위한 수요만을 반영한다.

교육복지지원비는 2015년 1조 2,981억 원에서 2019년 3조 2,410억 원으로 증가하여 연평균 25.7%의 증가세를 보인다. 이 가운데 지역 간 균형교육비는 2019년 기준으로 9,500억 원으로 29.3%, 계층 간 균형교육비는 2조 2,910억 원으로 70.7%를 차지한다. 지역 간의 균형교육비 9,500억 원은 일반 수요 66조 6,611억 원 대비 1.4%에 불과하다.

지역 간 균형교육비는 통학구역 광역화에 따른 기숙사 관련 비용, 통학버스 운영 등을 지원하기 위한 수요를 산정하는 것으로 통학 면적과 도서·벽지 학생 수 등 2개 항목



만을 측정 단위로 사용한다. 반면 계층 간 균형교육비는 교육급여 수급자, 한부모 가족 보호 대상 학생, 차상위계층 학생, 다문화 가정 학생 및 북한이탈주민 가정 학생을 지원 하기 위한 수요로 각 수요에 해당하는 다양한 학생 수를 측정 단위로 적용한다.

〈표 9〉 교육복지지원비 항목별 현황

(단위: 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
소계	12,981 (100.0)	13,922 (100.0)	17,927 (100.0)	24,400 (100.0)	32,410 (100.0)	25.7
지역 간 균형교육비	3,000 (23.1)	4,000 (28.7)	4,700 (26.2)	6,500 (26.6)	9,500 (29.3)	33.4
계층 간 균형교육비	9,981 (76.9)	9,922 (71.3)	13,227 (73.8)	17,900 (73.4)	22,910 (70.7)	23.1
배려계층 지원	8,961 (69.0)	8,961 (64.4)	12,108 (67.5)	16,682 (68.4)	21,894 (67.6)	25.0
정보화 지원	533 (4.1)	450 (3.2)	708 (3.9)	825 (3.4)	641 (2.0)	4.7
사회적 배려대상 학생 지원	487 (3.8)	511 (3.7)	411 (2.3)	393 (1.6)	375 (1.2)	-6.3

자료: 교육부, 지방교육재정 보통교부금 교부 보고, 각 연도.

일반자치단체에 지원되는 보통교부세의 경우, 기준재정 수요액 산정 시 자치단체별 특성을 반영하기 위하여 다양한 지역균형 수요와 사회복지균형 수요 항목을 두고 있다. 지역균형수요는 일반행정비, 문화환경비, 경제개발비 등 10개 측정 항목에서 반영하고 있으며, 각 측정 항목에 대해 몇 가지의 세부항목을 적용함에 따라 총 38개의 세부항목에 의해 지역별 특성을 반영한다. 사회복지균형 수요는 기초생활보장비, 노인복지비 등 5개 측정 항목에서 반영하고 있으며, 각 측정 항목에 대해 1~3개의 세부항목을 적용함에 따라 총 10개의 세부항목에 의해 지역의 사회복지 수요 특성을 반영한다.

지방교육재정교부금의 경우에도 보통교부금의 취지를 살리기 위해서는 시·도별, 권역별 특성을 반영할 수 있는 항목 및 산정 방법을 마련할 필요가 있다.

4) 자체 노력 유인 부족 문제

지방교육재정에서 지방교육재정교부금이 차지하는 비중이 높고 자체재원의 비율이 낮아 지방교육청의 재정책임성이 낮다. 지방교육재정교부금이 재원 부족액을 보전하는 방식으로 배분됨에 따라 지방자치단체가 지방교육재정에 적극적으로 재원을 지원할 유인이 약하다. 따라서 지방교육재정교부금 산정 방식을 자치단체의 교육 분야 자체재원 확충을 유인할 수 있는 방향으로 개선할 필요성이 제기되고 있다.

교육자치단체의 자체 노력을 유인하기 위하여 자체 노력 수요 항목만을 반영하고 있는데, 자체 노력 수요 항목은 학교·학급 통폐합 및 신설 대체 이전 지원, 학교 신설 민관 협력 확대, 자율형 사립고등학교 지정에 따른 공립 일반고등학교 지원, 외부로부터의 교육투자 유치, 지방채 조기 상환 지원, 중등직업교육 비중 확대 지원 등 6개 항목으로 구성되어 있다.

지방교육재정의 운용의 건전성과 효율성을 유도하기 위하여 매년 지방교육재정 분석을 실시하고 그 결과를 지방교육재정 분석 종합보고서로 발표하고 있다. 지방교육재정 분석지표는 재정건전성, 재정효율성, 사회적 책무성을 평가하는 지표와 참고지표로 구성되어 있다. 이러한 지표들 가운데 일부 지표는 시·도 교육청의 효율적인 세출 운용과 세입 확충을 위한 노력을 평가하고 있어 지방교육재정교부금 산정 시 자체 노력 분석 지표로 타당성이 있다. 교육자치단체의 자체 노력 유인을 위하여 지방교육재정 분석지표들 가운데 적절한 지표들을 고려하여 수요 및 수입 자체 노력을 반영할 필요가 있다.

Ⅳ. 지방교육재정교부금 산정 방식 개선 방안

1. 교육환경변화와 지방교육재정교부금 재원 규모의 연계 강화

지방교육재정교부금의 재원 규모와 학령인구 감소와 같은 교육환경 변화를 유기적으로 연동하기 위해서는 지방교육재정교부금 산정 방식을 바꾸어야 한다.

예를 들어 현재의 교원 인건비는 교원 수×단위 비용×적용 비율에 의하여 산정한다. 그리고 이때 적용하는 시·도별 단위 비용은 ‘시·도별 전전 연도 교원 인건비 세출결산액/시·도별 전전 연도 교원 현원’ 방식에 의해 산정한다. 이와 같이 시·도별로 단위 비용을 산정함에 따라 지역 간에 상이한 단위 비용을 적용하고 있으며 동일 지역 내의 공립학교와 사립학교 간에도 상이한 단위 비용을 적용한다. 이러한 단위 비용 산정 방식은 시·도별 실제 교원 인건비를 반영하는 방식이기 때문에 학생 수 감소에 따른 교원 인건비 절감 요인을 반영할 수 없는 구조다. 실제로 인건비 상승 요인 반영을 위해 처우 개선 분 및 호봉 승급분에 따른 인상률을 반영하여 매년 전년 대비 10% 상승된 비율을 적용하고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 기준재정 수요액 산정을 위한 항목별 단위 비용 산정 방식의 객관성을 높일 필요가 있다.

항목별 비용 산정의 객관성 제고를 위해 항목별 단위 비용 산정 절차를 다음과 같이

표준화하는 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 측정 항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 표준행정수요 회귀식을 도출한다. 설명변수는 항목별로 측정 단위를 기본적으로 포함하며 필요한 경우 설명변수를 추가한다. 예를 들어 교원 인건비는 시·도별 교원 인건비 당초 예산액에 교원 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정할 수 있을 것이다. 그리고 교육과정 개발·운영비는 시·도별 교육과정 운영, 교과자료 개발·보급, 창의인성교육과정, 특색교육과정, 교과교실제 운영 지원 당초 예산액 합계에 학급 수와 학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정할 수 있다. 둘째, 시·도 교육청별 표준행정수요액 합을 시·도 교육청별 측정 단위 수치의 합으로 나누어 단위 비용을 산정한다. 셋째, 시·도 교육청별 측정 단위에 단위 비용을 적용하여 시·도 교육청별·항목별 수요액을 산정한다.

〈표 10〉 항목별 수요 산정 절차

1단계	<p>표준행정수요 회귀식(\hat{Y}) 도출</p> <ul style="list-style-type: none"> • 측정 항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 도출 $\hat{Y} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 \cdot X_1 + \hat{\beta}_2 \cdot X_2 + \dots + \hat{\beta}_n \cdot X_n$ • 측정 항목별 표준행정수요 회귀식 도출
2단계	<p>단위 비용(AC) 산정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 표준행정수요액 합을 시·도 교육청의 측정 단위 수치의 합으로 나누어 산정 $(AC = \frac{\sum \hat{Y}_i}{\sum X_i})$
3단계	<p>항목별 수요액 산정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 항목별 측정 단위, 단위 비용을 반영하여 산정 • 측정 단위 수치×단위 비용($BD_i = X_i \times AC$)

2. 일반 수요 항목 조정에 따른 세출예산 항목과의 연계성 강화

기존의 일반 수요 측정 항목과 측정 단위를 살펴보면, 28개 측정 항목과 50개 측정 단위를 적용하고 있다. 복잡한 측정 항목과 측정 단위를 세출예산과의 연계성을 강화하면서 단순화하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 기초 수요 측정 항목을 〈표 11〉과 같이 10개의 측정 항목과 그에 따른 측정 단위로 구성할 수 있을 것이다.

〈표 11〉 기초 수요 측정 항목과 측정 단위 개편안

측정 항목		측정 단위
1. 인건비	교원 인건비	교원 수
	지방공무원 인건비	교원이 아닌 공무원 수
	교육 전문 직원 인건비	교육전문직원 수
	근로자 인건비	공무원·사무직원 외의 직원 수
2. 학교교육과정 지원비	학교운영비 지원, 운영비 재정결함 지원	학교, 학급, 학생 수
3. 교육과정 개발·운영	교육과정 운영, 수준별교육과정 운영, 교과자료개발·보급, 창의인성교육 운영, 특색교육과정 운영 등	학생 수, 교과교실 수
4. 교육복지 지원비	학비 지원, 급식 지원, 정보화 지원, 교육복지우선 지원, 교과서 지원, 교육급여 지원 등	지원대상 학생 수
5. 방과후학교 운영	방과후학교 운영	방과후학교교실 수
6. 학교시설비	학교 신·증설, 학교시설 증·개축, 학교시설 교육환경 개선 등	신증설 학교 수, 증개축 교실 수
7. 정보화 및 스마트교육	과학교육 운영 내실화, 체험 중심 과학환경교육 지원, 과학교육 여건 개선, ICT 활용 교육 지원, 사이버가정학습 운영 및 지원, 스마트교육 지원	학생 수
8. 특수교육 지원	특수교육 지원	특수학생 수
9. 교육행정비	교육행정 일반	직원 수
10. 재정결함 보전	지방채 상환 및 리스료	지방채 상환액 및 민자사업지급금

3. 시·도별, 권역별 특성 반영을 위한 보정 수요 강화

시·도 교육청 간 교육인프라의 차이 및 사회·경제적 여건의 차이로 인하여 시·도 교육청 간 예산지출 규모의 편차가 큰 교육 수요는 보정 수요 항목으로 조정할 필요가 있다. 시·도 교육청별 세출예산의 편차가 크게 발생하는 분야는 정보 인프라, 다문화 교육 수요, 특수교육 여건, 학교체육시설 여건 등으로 파악된다. 이러한 분야의 시·도 교육청 간 편차를 완화하기 위하여 보정 수요로 반영하는 방안을 고려할 수 있다.

보정 수요 항목별 표준행정수요식은 다음과 같은 방법으로 도출할 수 있을 것이다. 첫째, 정보 인프라 구축비는 학교정보 인프라 구축 당초 예산액 합계에 인터넷 통신료 지원 대상 학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 둘째, 다문화 자녀교육 지원비는 다문화 자녀교육 지원 당초 예산액 합계에 다문화 자녀 학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정한다. 셋째, 특수교육 여건 개선비는 특수교육 여건 개선 당초 예산액 합계에 특수학생 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을

추정한다. 넷째, 학교체육시설 여건 개선비는 학교체육시설 여건 개선 당초 예산액 합계에 학교 수와 안전등급 C등급 이하 건물 수를 설명변수로 적용하여 표준행정수요식을 추정할 수 있을 것이다.

4. 자체 노력 항목 강화

교육자치단체의 자체 노력 유인 및 지방교육재정 분석제도와 보통교부금 산정 간의 연계성을 강화하기 위하여 지방교육재정 분석지표들 가운데 적절한 지표를 선정하여 보통교부금 자체 노력 산정 시 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

지방교육재정 분석지표는 재정건전성, 재정효율성, 사회적 책무성, 참고지표로 구성되어 있는데 20개의 본 지표와 13개의 참고지표가 있다. 재정건전성 지표는 시·도 교육청의 현재 및 중장기적 관점에서 재정수지 및 채무 관리 등 재정 운영의 안정성을 파악할 수 있는 지표로 통합재정수지 비율, 경상적 지출 비율, 관리채무 비율 등 3개 지표로 구성되어 있다. 재정효율성 지표는 재원 조달 및 지출 효과 측면에서 세입 확충과 세출 절감 등 재정 운영의 탄력성을 파악할 수 있는 지표들로 구성되어 있다. 세입 확보 노력을 측정하는 지표로는 지방세(법정) 분기별 전입 비율 등 4개 지표가 있고 재정의 계획적 운영을 측정하는 지표로는 중기지방교육재정계획 예측도 등 5개 지표가 있다. 재정의 효율적 운영을 측정하는 지표로는 예산집행 비율 및 증감률 등 4개 지표가 있으며 사회적 책무성을 평가하는 지표에는 주민참여예산 운영 실적, 지방교육재정 정보 공개 실적, 사회적 약자기업 제품 구입 비율 등 3개 지표가 있다.

자치단체의 보통교부세 산정 시 고려하고 있는 자체 노력 지표 등을 참고하여 주요 자체 노력 항목으로는 총액인건비 절감, 교육행정기관 행정 운영 경비 절감, 업무 추진비 절감, 민간 이전 경비 절감, 예산집행 노력 항목 등을 고려할 수 있다. 그리고 수입 자체 노력 항목으로는 경상적 자체 수입 확충, 체납액 축소, 사립학교 법정부담금 확보 노력, 일반자치단체 교육투자 확충 항목 등을 고려할 수 있다.

V. 요약 및 결론

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지역 간 균형 있는 교육 발전을 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도다. 최근 교육 수요를 대변하는 학생 수, 교원 수 등 주요 측정 단위가 감소 및 정체 상태에 있으나 지방교육재정교부금의 재원 규모는 내국세에 연동되어 증가하는 추세를 이어가고 있다. 학령인구 감소와 같은 교육 수요 변화와 무관하게 지방교육재정교부금의 재원이 증가하는 문제와 더불어 지방교육재정교부금 산정 방식에 몇 가지 문제점이 있다.

첫째, 기준재정 수요액의 일반 수요 항목과 사업별 세출예산 항목 간의 연계성이 낮다. 둘째, 지방교육재정교부금의 산정 방식이 교육환경 변화를 제때 반영하지 못하고 있다. 셋째, 시·도 교육청 간 교육인프라의 차이 및 사회경제적 여건의 차이를 반영함에 있어 한계가 있다. 넷째, 지방교육재정교부금이 시·도 교육청의 재원 부족액을 전액 보전하는 방식으로 배분됨에 따라 지방자치단체가 지방교육재정에 적극적으로 재원을 지원할 유인이 낮다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 첫째, 지방교육재정교부금의 재원 규모와 학령인구 감소와 같은 교육환경 변화를 유기적으로 연동하기 위해서는 지방교육재정교부금 산정 방식을 바꾸어야 한다. 구체적인 방안으로 기준재정 수요액 항목별 단위 비용 산정 절차를 항목별로 표준화하는 방안을 고려할 수 있다. 둘째, 기준재정 수요 항목을 세출예산과의 연계성을 강화하고 복잡한 측정 항목을 단순화하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 셋째, 시·도 교육청 간 교육인프라의 차이 및 사회·경제적 여건의 차이로 인하여 시·도 교육청 간 예산지출 규모의 편차가 큰 교육 수요는 보정 수요 항목으로 조정할 필요가 있다. 시·도 교육청별 세출예산의 편차가 크게 발생하는 분야는 정보 인프라, 다문화 교육 수요, 특수교육 여건, 학교체육시설 여건 등으로 파악된다. 넷째, 교육자치단체의 자체 노력 유인 및 지방교육재정 분석제도와 보통교부금 산정 간의 연계성 강화를 위하여 지방교육재정 분석지표 가운데 적절한 지표를 선정하여 보통교부금 자체 노력 산정 시 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 수요 자체 노력 항목으로는 총액인건비 절감, 교육행정기관 행정운영경비 절감, 업무 추진비 절감, 민간 이전 경비 절감, 예산집행 노력 항목 등을 고려할 수 있다. 그리고 수입 자체 노력 항목으로는 정상적 자체 수입 확충, 체납액 축소, 사립학교 법정부담금 확보 노력, 일반자치단체 교육투자 확충 항목 등을 고려할 수 있다.

현재의 지방교육재정교부금의 보통교부금 산정 방식을 전면적으로 개편하지 않더라도 산정 과정에 대한 투명성을 높여야 한다. 기준재정 수요액의 항목별 수요액이 산정되는 구체적인 과정과 단위 비용에 대한 정보, 자체 노력 산정 과정에 대한 정보들이 제한적으로 공개되고 있다. 향후 교육재정교부금 산정의 투명성 및 합리성을 높이기 위하여 시·도 교육청별 보통교부금 산정 과정에 반영된 정보들을 충실하게 공개하여야 할 것이다.

참고 문헌

- 교육부.** 「지방교육재정 보통교부금 교부 보고」, 각 연도, 교육부.
- 교육부. 2018.** 「교육정보화백서」, 교육부.
- 교육부. 2019.** 「교육비특별회계 세입·세출 예산 분석 결과」, 교육부.
- 김민희·장지현. 2015.** “지방교육재정과 지방재정의 연계·협력 방안”, 『지방행정연구』 29(4), 한국지방행정연구원.
- 김재훈·정종필·하정봉. 2019.** 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석」, 한국지방재정학회.
- 김종순. 2016.** 「지방교육재정교부금 산정 방식의 적정성 분석」, 국회예산정책처.
- 박영선. 2012.** 「지방교육재정의 적정 규모 및 향후 재정 소요 등에 관한 연구」, 국회예산정책처.
- 박정수. 2016.** “정부 간 역할과 재정책임 분담:누리과정과 지방교육재정교부금 사례”, 『지방행정연구』 30(2), 한국지방행정연구원.
- 유방관 외. 2018.** 「인구절벽시대 교육정책의 방향 탐색」, 한국교육개발원.
- 정종필. 2005.** “보통교부세 수입인센티브 항목의 세수 노력 유인효과”, 『경제연구』, 23(1), 119-144.
- 주만수. 2017.** “지방재정과 교육재정의 연계와 지역 간 자원 배분에 관한 종합적 분석”, 『한국지방재정논집』 22(1), 한국지방재정학회.
- 한국교육개발원 교육정책네트워크. 2017.** 「2018 해외교육동향 기획기사」.
- 한국교육개발원. 2018.** 「교육통계분석자료집」, 한국교육개발원.
- 한국교육개발원. 2018.** 「제4차 산업혁명 시대의 교육」, 한국교육개발원.
- 한재명. 2016.** 「지방교육재정 운용 분석-학생 수 감소를 중심으로」, 국회예산정책처.
- 홍근석 외. 2016.** “학령인구 변화에 따른 교육재정교부금 개선 방안”, 『한국지방재정논집』, 21(3).



글. 백혜린
사진. 이정수

소통과 상생으로 다시 태어난 영종로! 안전한 보행환경과 쾌적한 도시미관을 조성하다

2019년 지방재정 우수사례 발표대회 국무총리상 수상
서울특별시 영등포구청 가로경관과

영등포구의 오랜 숙원사업이던 영등포역 앞 불법 노점상 정비가 민선7기 중점 행정과제로 선정됐다. 50년 동안 거리를 점유했던 불법 노점상 때문에 열악한 보행환경이 지속되어 왔고, 따라서 노점상의 생존권과 주민들의 보행권 사이에 갈등도 끊이지 않았다. 영등포구청은 이러한 문제를 거리가게 허가제의 시행, 노후된 보도와 간판의 정비뿐만 아니라 100회가 넘는 소통과 타협을 통해 해결하고, 지도단속 위주의 공간에서 상생의 공간으로 환골탈태하는 성과를 만들어냈다.

시간의 흐름만큼 굵아 있던 영중로

역 주변의 모습은 그 동네의 이미지를 대변한다고도 할 수 있다. 역 주변이 쾌적하게 정비되어 있는 곳과 그렇지 않은 곳의 차이는 뚜렷하다. 아무리 상권이 밀집된 지역이더라도 불편한 보행환경은 사람들에게 결코 좋은 인상을 심어줄 수 없고, 방문객들의 발걸음도 끊기게 만든다. 서울의 변화가 중 한 곳이자 교통의 요지로 꼽히는 ‘영등포역’, 그 일대인 영중로가 바로 좋은 인상을 심어줄 수 없는 예시였다. 영등포역 앞 삼거리부터 영등포시장 사거리까지의 길을 칭하는 영중로는 불법 노점상으로 인해 오랫동안 민원이 제기되었다. 50년간 불법 노점상이 보행로를 점유해오다 보니 갈수록 고착화·조직화 되어갔고 불법운영에 대해서도 정당화하려는 경향이 강해졌다. 점점 쌓여가는 시민들의 불만과 상인과의 갈등 속 2018년 7월, 영등포구 민선7기 시작과 함께 다양한 의견을 들은 결과 영등포역 앞 노점상 정비에 관한 의견이 최다건수를 차지하면서 그 불만을 수치로 증명해 보였다. 그리고 2018년 10월에 개설한 ‘영등포 신문고’에서도 노점상 정비에 대한 청원이 단 8일 만에 천명 공감에 성공하면서 영등포역 주변 환경개선에 대한 필요성을 강력하게 드러냈다.

※ ‘보행공간 협소’, 자치구별 불만족 요인 중 1위 차지

(단위: %)

자치구	보행공간 협소	불법주정차 차량	보행 장애물	보도 상태불량	보도 청소상태	기타
영등포구	40.5	17.4	21.5	6.6	14.0	0.0

“영중로는 보행권 침해 및 대중교통 이용자 사고위험 등에 관련해 지속적으로 민원이 제기되던 곳이었습니다. 보행공간이 협소하다는 것이 가장 큰 불만족 요인이었으며, 불법 노점상뿐만 아니라 보행동선을 고려하지 않은 각종 지장물의 무분별한 난립 또한 문제였습니다. 보행로에 놓인 장애물들 때문에 실제 보행 유효 폭은 2m 미만밖에 되지 않았습니다. 이를 통해 대중교통 승·하차가 어려워짐으로써 사고위험 발생률이 높아질 수밖에 없었던 것입니다.”

영등포구청 가로경관과 송진호 과장이 영중로 개선사업을 추진하게 된 배경에 대해 설명했다. 사업은 영중로 개선에 대한 구민들의 많은 의견과 적극적인 행정의지가 만나 2018년 8월부터 시작됐고, 노점상들과의 원만한 협의를 중점적으로 진행했다.

이 사업은 노점상을 거리가게로
정식 허가함으로써 불법으로 취득했던
도로점용 수익을 합법적 세입원으로
전환했다는 점에서 높은 평가를 받아
‘2019 지방재정 우수사례 발표대회’에서
국무총리상을 수상할 수 있었습니다.



무엇보다 중요한 건 소통의 힘

오랜 기간 한 자리를 차지해 온 불법 노점상들과 합의를 보기란, 쉬운 일이 아니다. 노점상에게는 생존이 걸린 문제이기에, 더욱 조심스러운 접근이 필요했다. 영등포구청은 사업 시작 시점부터 노점상인들과 회의를 통해 소통을 시도했다. 그리고 첫 회의를 시작으로 현장조사, 공청회, 주민설명회 등 무려 100여 차례가 넘는 꾸준한 소통을 이어 나갔다.

원활한 소통을 유지하기 위해서는 소수 몇 명의 의견만으로 일이 진행되어서는 안 될 것이며, 각자 다른 자리에 있는 다수의 사람이 모여 최선의 합의점을 도출해내는 방식을 사용해야 옳다. 그 노력의 일환 중 하나가 ‘상생자율위원회’였다. 주민, 노점상인 대표, 구청 직원, 전문가 등의 15명으로 구성된 상생자율위원회는 ‘기업형 노점은 불가, 생존형 노점과는 상생’이라는 원칙 아래 구와 거리가게 운영자 간의 분쟁 조정, 규격화된 거리가게 전환에 따른 세부 추진 방안, 그 밖에 거리가게 관리 및 운영에 필요한 사항을 모두 맡아 수행했다. 이와 같이 상생자율위원회는 노점상의 새로운 명칭인 ‘거리가게’에 관련된 협의·중재·자문 역할을 맡아 사업을 성공적으로 이끌었다.

“끊임없는 대화와 설득을 시도한 결과, 마침내 2019년 3월 25일 50년간 영종로를 차지하고 있던 70여 개의 노점상을 물리적 충돌 없이 2시간 만에 깨끗이 정비했습니다. 그리고 생계형 거리가게 허가제를 도입하여 이제 노점상이 아닌, 거리가게라는 이름의 알록달록한 색으로 물든 판매대가 들어서게 되었습니다. 이 사업은 노점상을 거리가게로



정식 허가함으로써 불법으로 취득했던 도로점용 수익을 합법적 세입원으로 전환했다는 점에서 높은 평가를 받아 '2019 지방재정 우수사례 발표대회'에서 국무총리상을 수상할 수 있었습니다.”

가로경관과가 이뤄낸 성과를 설명하는 송진호 과장의 표정이 밝다. 영중로의 사례는 소통과 협력을 통해 갈등을 조정하고 서로 상생할 수 있음을 증명한 훌륭한 성과다.

거리가게 허가제는 『서울시 거리가게 가이드라인』 지침에 의거해 자산가액 개인 3.5억, 부부합산 4억 미만인 곳을 기준으로 적용하며, 거리가게 상인은 보행권을 준수하고 점용료를 납부하는 등의 의무를 이행하고 영등포구청은 도로점용 허가 및 관리를 함으

개선 전



개선 후





로써 상생할 수 있도록 하는 정책이다. 현재 생계형 거리가게 26개소가 관리대상으로 있다. 위치는 기존의 유동인구가 많은 혼잡 구간에서 상대적으로 여유가 있는 영등포시장 사거리 부근으로 이동 배치해 유효 보도 폭을 2.5m 이상으로 넓혔다.

새로운 문화공간으로 피어나다

불법 노점상이 거리가게라는 새로운 공간으로 변화함에 따라 도시미관이 한결 개선되었다. 노후한 보도블록은 화강판석으로 바꾸고, 지저분하게 변질된 환기구 7개소는 투시형 강화유리로 개선했다. 가로등 23개를 LED로 교체해 거리의 조도를 높이는데도 신경을 썼다. 가로수 52주는 26주로 정비하고 띠녹지(160m)를 조성해 울창한 나무에 가려져 있던 시야를 확보했다. 이뿐만 아니라 버스정류장을 통·폐합해 시민의 편리한 교통이용도 돕는다. 영중로에 있던 4개의 버스정류장을 2개로 줄이고 초행자도 찾기 쉽도록 시외버스와 시내버스 정류장을 구분했다. 버스승차대의 길이는 각각 10m와 20m의 확장형으로 설치하고, 버스정보시스템을 도입해 보도의 혼잡은 줄이고 시민의 편의는 높였다.

환경을 개선했다고 해서 거기서 끝나는 것이 아니라 사후관리도 철저히 해야 할 것



이다. 영등포구청은 영중로 보행환경 개선 구간에 360도 회전형 CCTV 5대를 설치해 불법 노점상의 신규 유입을 억제하도록 하며 쓰레기 등 노상 적치물에 대해서도 대처할 수 있도록 24시간 상시 관리체계를 구축했다. 또 총 10명으로 구성된 전담 단속반을 4개조로 편성해 평일과 주말 주간, 주말 야간으로 순환 근무를 진행한다. 이러한 철저한 노력을 통해 개선된 보행환경을 계속 쾌적하게 지속해 나가고 있다. 상인들을 대상으로 고객 대응 및 위생 교육, 맞춤형 컨설팅도 제공한다. 이제 골칫거리였던 영중로는 안녕, 영등포를 대표하는 새로운 핫 플레이스가 될 영중로만이 남았다. 공개 공지에 불법 노점상이 다시 난립하는 것을 막기 위해 건물 소유자의 동의를 얻어 공연 공간과 벤치, 화단이 만들어졌는데, 이를 통해 공연과 휴식이 있는 문화공간으로서의 발전도 기대해볼 만하다.

‘영중로 보행환경 개선사업’은 거리가게 허가제 사업의 첫 결실이자 주민의 보행권과 거리가게 생존권 확보를 동시에 이룬 상생·공존 모범 모델이 되었다. 영등포구청 가로경관과의 사례가 거리가게 허가제 정책 확산의 기폭제 역할을 톡톡히 한 것이다. 이 모범적인 사례를 여러 국내 지자체 및 베트남, 태국, 인도네시아 등의 해외언론도 눈여겨보았고, 벤치마킹 또한 활발히 실시되고 있다. 이 사례를 기점으로 다른 공간도 소통과 상생을 통해 ‘탁트인 영등포’, ‘탁트인 영중로’처럼 탁트인 공간이 되었으면 하는 바람이다.



글. 한국지방재정학회 사무국

Issue 1.

국내·외 지방재정 동향



■ 우리나라 경제지표

구분	금리(국고채 3년) (%) 한은 기준 금리(1.25)	주가(KOSPI)	소비자 물가지수 (2015=0)	원/달러 환율(W)
2020.03	1.091	-	105.540	1,220.09
2020.02	1.253	2,167.12	105.800	1,193.79
2020.01	1.373	2,203.44	105.790	1,164.28
2020.1/4분기	1.234	-	105.710	1,193.60
2019	1.529	2,106.05	104.850	1,165.65
2018	2.099	2,325.01	104.450	1,100.30
2017	1.801	2,311.36	102.930	1,130.84
2016	1.442	1,987.00	100.970	1,160.50
2015	1.794	2,011.85	100.000	1,131.49
2014	2.589	1,982.16	99.298	1,053.22

자료 한국은행 경제통계시스템, 한국거래소(연·월 자료는 기간 중 평균)
자료 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>, 2020.04.23. 기준

Issue 2.

국내 정책 이슈



■ 「긴급재난지원금」 지급 개시

시급한 지원이 필요한 약 280만 가구에 현금 즉시 지급

자료 행정안전부 보도자료(2020.05.04.)

행정안전부는 5월 4일(월)부터 시급한 지원이 필요한 계층을 대상으로 「긴급재난지원금」을 현금으로 지급한다. 현금을 받는 대상자는 기초생활보장 생계급여, 기초연금, 장애인연금 수급가구 중에서 주민등록표상 세대주와 세대원 모두가 수급자인 가구이다.

【현금 수급 여부 예시】

- 주민등록상 가족 모두가 생계급여 수급자인 경우 ⇒ 현금 지급 대상
- 기초연금을 받는 노인만으로 구성된 가구 ⇒ 현금 지급 대상
- 장애인연금을 받는 장애인만으로 구성된 가구 ⇒ 현금 지급 대상
- 본인과 아들이 있는 2인 가구이나, 본인만 생계급여 수급자인 경우
⇒ 현금 수급 대상에 해당되지 않음
- 기초연금을 받는 부부와 아들 내외가 함께 가구를 구성하는 경우
⇒ 현금 수급 대상에 해당되지 않음



위 기준에 따라 현금을 받는 대상자는 약 280만 가구*로, 총 지원대상 가

구(2,171만 가구)의 13%에 해당한다.

* 270만 가구보다 늘어난 것은 기초생활보장 생계급여·기초연금·장애인연금을 중복수급 받는 가구 규모가 예상보다 적었기 때문

자치단체 여건에 따라 구체적인 시각은 달라질 수 있으나, 대체로 현금 수급 대상자는 5월 4일(월) 17:00 이후부터 기존에 등록된 계좌*에서 현금 수령 여부를 확인할 수 있을 것으로 보인다.**

* 생계급여, 기초연금, 장애인연금이 지급되는 계좌

** 2개 이상의 급여를 중복해서 수령하고 있는 경우 생계급여→기초연금→장애인연금 등록 계좌 순으로 현금 지급

특히, 지난 5월 1일(금) 중앙재난안전대책본부 결정에 따라 긴급재난지원금도 '압류 방지통장(약 23.5만 가구)'으로 지급할 수 있게 되어, 현금 지급이 차질 없이 추진될 전망이다. 다만, 현금 수급 대상자에 해당하지만, 지급계좌에 오류*가 있는 경우 5월 4일(월)까지 현금이 지급되지 않을 수 있다.

* 계좌 해지, 번호 오·탈자, 예금주명 불일치

이 경우 관할 지방자치단체에서 오류계좌를 최대한 신속하게 검증하여 5월 8일(금)까지 현금 지급을 완료할 계획이다. 이와 별도로 현금 수급 대상 여부를 확인하고 싶은 국민들은 읍면동 주민센터에 방문하여 이를 확인할 수 있다.

※ 본인 신분증 지참 필요

현금 수급 대상자에 해당하지 않은 국민들은 5월 11일(월)부터 소지하고 있는 신용·체크카드에 포인트 충전 신청이 가능하며, 5월 18일(월)부터는 읍면동 주민센터나 지역 금고은행에서 지역사랑상품권이나 선불카드를 신청할 수 있다.

▣ 긴급재난지원금 지급을 위한 행안부-지자체-신용카드 간 업무협약 체결

5월 11일부터 신용·체크카드 방식의 긴급재난지원금 온라인 신청 시작

자료 행정안전부 보도자료(2020.05.11.)

행정안전부는 긴급재난지원금을 국민들에게 신속하고 차질없이 지급하기 위한 협력 체계를 갖추는 업무협약을 5월 8일(금) 정부서울청사에서 전국 지방자치단체 및 9개 신용카드사와 체결한다.

* KB국민카드, NH농협카드, 롯데카드, 비씨카드, 삼성카드, 신한카드, 우리카드, 하나카드, 현대카드
긴급재난지원금이 지난 5월 4일(월)부터 취약계층에 현금으로 지급된데 이어, 신용·

체크카드 충전방식에 대한 온라인 지급 신청이 5월 11일(월)부터 카드사 홈페이지를 통해 시작된다.

긴급재난지원금 지급을 위한 기관별 역할은, 행정안전부는 전체 사업계획을 수립하고, 예산을 확보하고 교부하며, 업무관리시스템 구축을 지원하는 등 사업 수행 전반을 총괄 관리하고, 자치단체는 대상자 및 지급액을 확정하고 오프라인 신청과 이의신청 접수 등의 업무를 수행한다. 9개 신용카드사는 신용 또는 체크카드 방식의 긴급재난지원금 지급신청 접수 및 충전금 지급 업무를 담당하게 된다.

■ 행안부, 골목상권 살리기 본격 나선다

‘골목경제 회복지원 사업’ 공모, 80억 원 투입

자료 행정안전부 보도자료(2020.04.22.)

행정안전부는 코로나19 위기 상황에서 지역 소상공인·자영업자로 구성된 골목경제가 유지되고 조속히 회복될 수 있도록 ‘골목경제 회복지원사업’ 공모를 실시한다고 22일 밝혔다. 이번 공모는 경기침체와 소비심리 위축, 휴·폐업에 따른 빈 점포 발생 등 상권 내 문제를 골목공동체*가 스스로 해결하고 극복할 수 있도록 지원하는 사업이다.

* 주민, 상인, 임대인으로 구성된 상인회, 협의회 등

상권회복의 적기를 놓치지 않고 연내 집행 가능한 사업을 신속히 추진하는 한편, 지역의 자원을 활용하여 상권별 실정에 맞는 사업을 추진할 수 있도록, 선정된 10개 골목상권에 8억 원씩 총 80억 원을 투입할 계획이다.

* 경북 영주 학사골목, 부산 사하 감천문화마을, 광주 남구 통기타 거리 등 23개소

올해는 특히 코로나19로 인한 경제위기 여파를 최소화하여 골목경제를 유지하고 살리는 데 주안점을 두고 공모사업을 진행할 계획이다. 연내 집행 가능한 사업 중심으로 신속히 추진하고 골목공동체가 지역의 특화된 골목자원을 활용해 도시재생사업 등 유관사업*과 연계하여 상승효과(시너지)를 창출할 수 있도록 지원한다.

* 마을기업, 청년공동체, 지역 활성화 사업, 골목상권 매니저 운영 등

또한, 골목상권 활력 제고를 위해서 자율적 임대료·관리비 인하, 소비촉진 운동, 방역 등 안심 방문 환경조성, 빈 점포 이용 등 다양한 방안*을 활용할 수 있도록 한다.

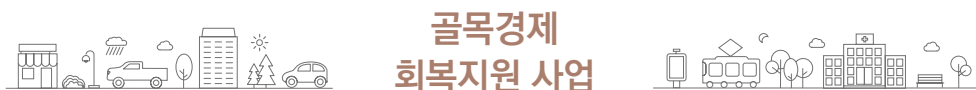
* 지역사랑상품권 유통 활성화, 관광객 유입 방안, 착한소비(선결제 등), 공용주차료 면제 등 다양한 활동 전개

경쟁력 있는 골목상권으로 발돋움할 수 있도록 코로나19 이후 환경 변화(비대면, 비

접촉 경제)에 적합한 골목상권 운영 방안* 마련도 함께 추진된다.

* 코로나19 극복 경험을 살려 승차구매(드라이브 스루), 온라인 홍보 및 배달 병행 등

공모 참가를 희망하는 지자체는 주민, 상인, 임대인 등이 참여한 사업계획을 시·도를 거쳐 5월 8일까지 행안부에 제출하면 된다. 행안부는 서류심사와 발표심사(영상회의)를 거쳐 5월 중에 10개 대상지를 선정할 계획이다.



골목경제 회복지원 사업

● 추진 배경

코로나19 위기에서 소상공인·자영업자로 구성된 골목경제가 유지되고, 향후 조속히 회복될 수 있도록 지원 필요

● 추진 방향

① 신속 추진

상권 유지·회복의 적기를 놓치지 않도록 연내 집행 가능한 사업 중심으로 신속히 추진

② 골목공동체 상생·협력

지역공동체의 다양한 주체들이 지역의 자원을 활용, 자율적으로 협업하여 사업 추진

※ 임대료 인하협약 체결, 특화된 골목자원 및 유관 사업들과의 연계 등

③ 골목상권 유지

지속적인 소비 수요 및 이용객 확보

※ 방역 등 안심방문 환경 조성, 지역사랑상품권 유통활성화 방안 마련 등

④ 골목경제 회복

경제 활력을 되찾고, 경쟁력 있는 골목상권 육성

※ 코로나19 이후 환경 변화(비대면·비접촉 경제)에 적합한 상권 운영 방안 마련,
코로나19 안정화 이후 소비촉진을 위한 다양한 활동 전개 등

● 공모 개요

① 사업 기간 : 2020년 5월 ~ 12월

② 예산 규모 : 80억 원

※ 지방비 50% 이상 매칭

③ 신청 요건

- 코로나19로 인한 피해 발생 골목상권으로서 점포 수가 20개 이상인 경우

- 해당 골목상권의 대표조직(협의회 등)을 구성하고,

중간조직(마을공동체지원센터 등)이 참여

- 주민, 상인, 임대인 각 1/2이상이 사업에 동의

④ 평가 방법

심사위원회의 서면심사(50%)와 발표심사(50%, 영상회의)를 합산

● 추진 일정

① 시도별 자체심사를 거쳐 사업계획 제출(~5.8.)

② 심사(서면+발표) 및 최종 지원대상사업 선정(5월 중)

Issue 3.

국내 지방재정 이슈



자료 수원시정연구원 사통발달, 내일신문

■ 광주광역시

사회적 가치 적용기준 마련

공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 사회적 가치를 공공부문에 서 구체화할 수 있도록 전국 최초로 사회적 가치 적용기준을 마련했다. 시는 사회적 가치라는 추상적인 개념을 행정에서 구체화하기 위해 영국 등의 사례를 참조하고 민·관 혁신협의회 등 전문가 의견을 반영해 적용 가능한 상대적, 절차적 가치로서의 적용기준을 마련하였다. 시는 올 상반기 중 광주시 관련 부서와 공공기관에서 사회적 가치를 반영한 정책이나 사업에 대한 목표를 설정하고 이를 실현할 구체화 방안을 마련하도록 하고, 중간점검 등으로 미흡한 부분은 보완할 예정이다.

■ 경기도

개인지방소득세 지자체 직접신고 전환 ... 56곳 운영

경기도는 지자체 직접신고로 시행되는 개인지방소득세 납세편의를 위해 ‘지방세·국세 합동 신고센터’를 설치해 운영한다고 밝혔다. 개인지방소득세는 그간 세무서에서 소득세와 함께 부가세(10%)로 신고받아 세금만 지방자치단체 계좌로 납부했다. 하지만 올해부터는 지역에 맞는 공제·감면으로 지방분권을 강화하기 위해 지자체가 직접 신고받아 관리할 수 있도록 세제가 개편됐다. 지자체와 국세청이 함께 운영하는 합동 신고센터는 5월 1일부터 오는 6월 1일까지 한 달간 도내 25개 세무서와 31개 시·군 관공서 총 56곳에 각각 설치·운영할 예정이다.

■ 경기도 광명시

다자녀 가정 상·하수도 요금 감면

경기 광명시는 7월 부과분부터 다자녀 가정의 상·하수도 요금을 감면한다고 4월 21일 밝혔다. 감면대상은 신청일 현재 광명시에 주민등록을 둔 만 18세 미만의 자녀 3명 이상인 다자녀 가정으로, 3,300여 세대가 해당된다. 시는 가구당 10㎡에 해당하는 상·하수도 요금을 각각 감면해 준다. 1㎡ 단가는 상수도 370원, 하수도 335원으로 세대당 연 8만여 원(상수도 4만 4,400원, 하수도 4만 200원)의 혜택을 받게 된다.

■ 전라남도 영암군

군복무자 상해보험 지원 - 지역 청년 400여 명 혜택

전남 영암군이 지역에 주소를 두고 군복무 중인 청년을 대상으로 ‘군복무 청년 상해보험 가입 제도’를 시행한다. 전남에서 처음 도입되는 이 보험 가입대상은 영암에 주민등록을 두고 군복무 중인 현역병과 상근예비역, 의무경찰, 의무소방원 등 400여 명이다. 보장 내용은 군복무 기간 중 상해·질병으로 사망하거나 상해·질병으로 인한 후유장해를 입을 경우 최대 5,000만 원까지 보장받는 것이다. 또 상해·질병으로 인한 입원 때에는 1일 3만 원 보험혜택을 최대 180일까지 지원받는다. 이밖에도 골절 및 화상 진단 금액이 회당 30만 원, 뇌졸중 및 급성심근경색 진단을 받을 경우 300만 원을 보장받는다.

■ 전라남도 화순군

결혼장려금 최대 1,000만 원 지급 - 청년세대 인구정책 일환

전남 화순군이 인구정책의 일환으로 청년세대에게 결혼장려금을 최대 1,000만 원까지 지급한다. 지원대상은 개정 조례 시행일인 지난 10일 이후 혼인 신고한 만 49세 이하인 부부다. 본인과 배우자 모두 혼인 신고 전부터 화순군에 주민등록을 두고 실제로 거주해야 한다. 지원 신청은 혼인 신고를 한 후 1년이 지나야 할 수 있고, 재혼자는 신청할 수 없다. 지원금은 최대 1,000만 원으로, 5년간 매년 200만 원씩 지급된다. 외국인과 혼인한 경우에는 자녀 출산 또는 국적 취득 후 자녀나 외국인 배우자가 화순군에 주민등록을 한 경우 최초 신청할 수 있다.

■ 서울특별시 노원구

지방세 이의신청 구청에서 돕는다 - 노원구 ‘세무대리인 제도’

서울 노원구 주민들이 지방세와 관련한 이의신청을 할 때 구 지원을 받게 됐다. 노원구는 주민들 불복절차를 돕는 ‘세무대리인 제도’를 무료로 시행한다고 3월 16일 밝혔다. 대리인 제도는 영세한 납세자가 지방세에 이의를 제기할 경우 구에서 무료로 세무대리인을 지원하는 방식이다. 법령 검토부터 자문과 증빙서류 보완 등 절차를 돕는다. 지원대상은 지방세 불복 청구액이 1,000만 원 이하인 납세자와 배우자를 포함해 종합소득 금액이 5,000만 원 이하와 소유재산이 가액 5억 원 이하인 주민 등이다. 출국금지나 명단공개 대상 요건에 해당하는 고액·상습 체납자인 경우는 대리인 지원이 되지 않는다. 서울시에서 직접 징수하는 담배소비세, 지방소비세, 레저세에 대한 이의신청도 지원대상에서 제외된다.

글. 한국지방재정학회 사무국

지방재정 경제 관련 주요 최신 연구 리포트 및 학술논문



수도권 광역행정청 설립 방안

경기연구원 연구보고서(2020.1)

본 연구에서는 광역행정과 광역연합형 특별자치단체에 대한 이론적 논의를 통해 분석틀을 설정하였다. 분석틀을 토대로 미국, 일본, 프랑스의 해외사례 조사를 수행하였으며, 이를 통해 주요 선진국의 광역연합형 특별자치단체의 사례를 분석하였다. 이와 함께, 광역행정 전문가 인터뷰와 자문을 통해, 수도권 광역연합형 자치단체의 설립 기본계획(안)을 도출하였다. 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립 기본계획(안)은 제1안의 경우, 간사이 광역연합을 벤치마킹하였고, 제2안은 워싱턴 DC 대도시권 연합을 벤치마킹하여 도출하였다. 제1안의 기능 및 사무는 ① 광역교통, ② 광역환경, ③ 광역방재, ④ 광역관광 ⑤

광역산업, ⑥ 광역의료 사무로 규정하였으며, 제2안의 기능 및 사무는 ① 광역계획, ② 광역교통, ③ 광역환경, ④ 광역의료 복지, ⑤ 광역방재로 규정하였다.

이러한 광역연합형 특별자치단체의 기능 강화를 위한 노력들이 필요하다. 첫째, 광역연합형 특별자치단체의 기능 강화를 위해, 국도 하천과 환경 분야의 중앙 특별지방행정기관 이관을 위한 연구와 정책추진 노력이 필요하다. 둘째, 수도권 광역연합형 특별자치단체의 기능 강화를 위해, 대도시권 광역교통 권한과 사업을 이양받도록 해야 할 것이다. 셋째, 계획자주권 보장 차원에서 중앙이 지침을 운영하는 것을 전제로, 수도권 광역계획(수도권 정비계획)의 입안권이 수도권 광역연합형 특별자치단체에 이관되도록 노력해야 하며, 당연히 계획 수립 과정은 중앙정부와 관련 지자체, 인근 지자체, 하위 도시군의 참여가 의무화되어야 한다. 중앙정부는 입안된 계획안에 대해 국토정책 차원에서 조정해야 한다.

이와 같은 수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립을 적극적으로 추진되기 위해서는, ① 지방자치법 전부개정안의 적극 추진, ② 수도권 3개 시도지사의 MOU 체결, ③ 3개 시도 연구원의 공동연구, ④ 수도권 광역행정청 설립 추진위원회 구성, ⑤ 규약의 제정이 필요하다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립의 대전제는 현재 국회에 계류 중인 지방자치법 전부개정안의 통과이다. 이에 따라, 경기도는 대한민국 시도지사협의회 등 4대 지방협의체와 협력하여, 20대 국회 내에 지방자치법 전부개정안이 통과될 수 있도록 총력을 기울여야 한다. 둘째, 수도권 광역연합형 특별자치단체를 설립하기 위해서는 서울, 경기, 인천의 시도지사의 합의가 중요하기 때문에, 수도권 3개 시도지사가 MOU를 체결할 필요가 있다. 셋째, 3개 시도지사의 합의 이후에는 수도권 광역연합형 특별자치단체 설립 타당성 검토가 필요하며, 이를 위해서는 수도권 3개 시도 연구원에 의한 공동연구를 추진하는 것이 바람직하다. 넷째, 수도권 3개 시도 연구원에 의한 공동연구 결과를 토대로, 수도권 3개 주민의 공감대 형성을 위한 ‘수도권 광역연합형 특별자치단체의 설립 추진위원회’ 구성이 필요하다. 동 위원회는 민관정의 다양한 이해관계자가 참여하는 협력적 거버넌스 방식이어야 하며, 민관정 차원의 다양한 연계 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 수도권 3개 시도지사가 협의를 통한 규약제정의 경우, 특별자치단체의 명칭, 구성기관, 사무소 위치, 관장사무, 기관구성 및 선임 방법, 재원의 확보 및 지출 등이 명시되어야 한다.

출처 경기연구원 홈페이지 연구보고서



재정분권 추진과 연계한 광역과 기초 간 세목조정 방안 연구 (한재명, 한국지방세연구원)

한국지방재정논집 제25권 제1호(2020.4)

본 연구는 재정분권 추진과 연계한 바람직한 광역-기초 간 세목조정 방안을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 최근의 재정분권 추진 동향을 고려하여 광역-기초 간 세목조정 방안을 제시하고, 각 방안별 세수·세입 및 형평화 효과를 분석하였다. 그 결과 광역과 기초가 자기책임의 기초 아래 효율적으로 재정을 운용할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 다음과 같은 대책이 강구될 필요가 있는 것으로 나타났다. 첫째, 광역-기초 간 세목조정의 방향을 우선 정립하고 그에 맞는 대안을 도출한다. 광역-기초 간 세목조정의 방향 또는 목적을 수평적 또는 수직적 불균형 완화에 두고 자치단체 유형별로 차별적으로 접근할 필요가 있다. 둘째, 지방소비세 인상에 따른 특별·광역시-자치구 간 잠재적인 수직적 재정불균형의 심화는 자치구 세수 확충에 초점을 둔 특별·광역시-자치구 간 세목조정을 통해 완화될 수 있다. 셋째, 향후 지방소득세 확대에 따른 잠재적인 시·군 간 세수불균형의 악화는 불형평한 시·군 세목의 도(道) 이관을 핵심으로 하는 세목조정을 통해 일부 해소될 수 있다. 기초 군 간 세수격차 완화를 위해 법인지방소득세의 시·군 간 수평적 공동세화 방안도 고려할 수 있다. 넷째, 세목교환으로 기초단체세가 증가하고 광역단체세가 감소하는 경우 조정교부금 등 기존 재정조정제도를 활용하여 이러한 광역의 세수 감소 충격을 완화할 수 있다. 마지막으로 세목조정 방안에 대한 지방자치단체의 수용성을 높이기 위해서는 세입감소 자치단체에 대한 자원보전 장치의 마련이 요구된다. 한시적으로 지역상생발전기금이나 자원보전보조금 등의 수단을 통해 세제개편에 대한 충격을 완화하고 새로운 제도가 정착될 수 있도록 해야 할 것이다.

출처 한국지방재정학회 홈페이지 자료실



사회복지 국고보조사업 차등보조율제가 자치단체 간 재정력 역전에 미치는 영향 분석(박지현, 한국지방세연구원)

한국지방재정논집 제25권 제1호(2020.4)

차등보조율제의 도입목적은 사회복지 국고보조사업의 수행에 있어서 재정이 여유로운 자치단체에 대한 재정지원을 축소하여 절감되는 재원을 재정이 부족한 자치단체에 추가 지원하여 사업수행을 원활하게 하는 것에 있다. 하지만 자치단체의 재정형편을 바탕으로 결정되는 차등보조율제는 결과적으로 자치단체 간 재정력을 역전시키는 문제를 발생시킬 수 있다.

보육재정 관리방안 연구: 중앙·지방재정 연계와 분담에 관한 사례 분석 (김현숙·노희천·전규안, 숭실대학교)

재정학연구 제13권 제1호(2020.2)

본 연구에서는 중앙·지방정부·교육재정의 다층적 예산투입구조인 보육재정의 적정 수준과 부담 주체별 역할에 대해 조명한다. 보육재정투입에 대한 예산연계정보시스템이 구축되지 않은 상태에서 시군구 예산서에 기초하여 분석한 결과, 국고 사업예산만으로는 보육재정 투입 수준이 표준보육비용에 현저히 미달하는 것으로 나타나지만, 경기도 사례에 기초하여 광역·기초지자체 특수시책사업까지 포함할 경우 총보육재정투입은 2018년 계측된 표준보육비용 수준과 유사하다. 지방사업인 처우개선비와 누리과정 차액보육료 지원은 무상보육이라는 국가 단위의 기본 서비스제공 취지에 따라 국고사업으로 운영될 필요가 있다. 통계분석 결과, 경기도는 영아에게 혜택을 집중적으로 제공하고, 보육재정을 경기도 내 재정자주도가 상대적으로 낮거나 정원 총족률이 낮은 기초지자체에 더 많이 투입하고 있다. 기초지자체 중 광역예산 비중이 높고, 정원총족률이 낮은 지자체에 아동 1인당 투입예산이 많으므로 향후 저출산 문제와 보육시설 과잉공급 문제를 고려하면 재정투입의 효율성을 위해 광역 보육예산 세부내역 분석이 필요하고, 재정투입과 지자체 정원총족률의 연동을 고려해 볼 필요가 있다. 중앙·지방정부의 역할분담을 고려하여 국고환원사업·중복사업을 적시하였으며, 향후 지방 고유사업의 확대가 필요함을 제시하였다. 보육재정을 투명하게 관리하고 중앙과 지방의 재정분담과 역할에 대해 체계적으로 분석하기 위해서는 중앙, 지방정부, 교육재정을 연계하는 통합정보시스템의 구축과 정보공개가 중요하다.

출처 한국지방재정학회 홈페이지 자료실

이에 본 연구는 차등보조율제가 자치단체 간 재정력 역전에 미치는 영향을 분석하기 위해 2013~2015년 기초자치단체의 가용재원 비율을 지니계수분해를 사용하여 분석하였다. 차등보조율제의 재정형평화 효과를 실질적 재정력 격차 감소 효과와 순위 감소 효과로 구분하였다. 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 차등보조율제 도입은 자치단체 간 재정력 격차를 완화시키는 방향으로 작동하고 있다. 둘째, 차등보조율제는 자치단체 유형별로 미치는 영향 정도가 다르게 나타나는데 그중 자치구가 가장 큰 영향을 받고 있다. 마지막으로 차등보조율제로 인한 재정력 역전현상은 전체적으로 크게 심각한 수준은 아니다. 하지만 기초연금 도입으로 군의 순위변동 효과가 1.5%에서 34.1%로, 아동수당 도입으로 시의 순위변동효과가 3.9%에서 16.3%로 급증하였다는 분석 결과는 향후 국고보조사업 확대로 차등보조율제가 재정형평화에 미치는 영향이 더욱 커질 수 있다는 가능성을 보여준다. 하지만 이는 실질적인 재정력 격차 감소가 아닌 자치단체 간 재정력 역전을 통하여 이루어질 수 있음을 유의하여야 한다.

출처 한국지방재정학회 홈페이지 자료실

중앙-광역-기초정부 간 재정관계 재정립

(홍근석·김봉균, 한국지방행정연구원)

한국지방행정연구원 연구보고서(2019)

정부 간 재정관계에 있어서 중앙과 지방 간 연계·협력이 중요하게 인식되고 있으며, 최근 들어 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 다양한 정책들이 추진되고 있다. 그러나 여전히 지방재정에 대한 권한과 책임은 중앙정부에 집중되어 있는 실정이며, 지방자치단체의 권한은 상대적으로 부족하다. 이러한 측면에서 본 연구는 선행연구 및 해외사례 검토, 현황분석 등을 통해 우리나라의 정부 간 재정관계를 보다 협력적이고 분권적인 방향으로 구축하기 위한 방안들을 확인했다. 이를 위해 중앙-광역-기초 간 재정관계를 기능배분, 세원배분 그리고 재정조정 측면으로 구분하여 살펴보았으며, 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 기능배분 측면에서 현재 관련법에 규정되어 있는 정부 간 사무배분에 관한 기준은 명확하지 않은 것으로 나타났다. 이로 인해 공동사무 등의 형태로 법령상 규정과는 다른 형태의 사무 처리가 이루어지고 있다. 또한 지방자치단체 중 기초자치단체의 세출예산은 광역자치단체보다 상대적으로 더 큰 규모와 증가율을 보이고 있지만, 이 중 상당 부분이 중앙정부 및 광역자치단체로부터의 이전재원이라는 점에서 기초자치단체는 자신들이 보유하고 있는 세원에 비해서 더 많은 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 보조금 형태로 수행되고 있는 기초자치단체의 위임사무, 특히 사회복지 분야 위임사무의 적절성에 대한 검토가 필요한 것으로 나타났다.

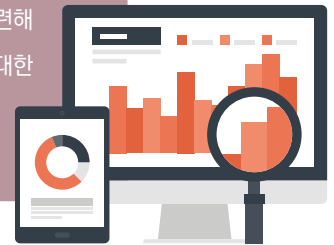
둘째, 세원배분 측면에서 2018년 기준 중앙-광역-기초정부 간 세원배분 비중은 77.5:15.5:7.0으로 나타났다. 특히 광역자치단체의 세원이 기초자치단체보다 2배 이상 많으며 연평균 증가율 역시 더 높은 것으로 나타났다. 광역-기초 간 기능배분 현황을 고려할 때, 광역-기초 간 세원배분 및 재정조정 방안에 대한 검토가 필요한 것으로 나타났다. 또한 국세와 지방세의 보편성, 신장성·안정성, 충분성 등을 검토하였다. 국세 중에서는 개별소비세와 소득세, 지방세 중에서는 지방소비세와 자동차세가 보편성이 높은 세목으로 나타났다. 신장성·안정성의 경우 국세 중에서는 소득세와 부가가치세, 지방세 중에서는 재산세와 지역자원시설세가 높게 나타났다. 충분성의 경우 국세 중에서는 소득세와 법인세, 지방세 중에서는 취득세와 지방소득세가 높은 것으로 나타났다.

셋째, 재정조정 측면에서 국고보조금에 대한 국비 및 시·도비 보조율을 중심으로 살펴보았다. 국고보조금의 경우 광역자치단체가 기초자치단체에 비하여 더 많은 국고보조금을 배분받은 것으로 나타났다. 국고보조사업에 대한 기준보조율 준수 여부의 경우 법에서 규정하고 있는 사업들 중 상당 부분에 대하여 기준보조율이 준수되고 있지 않은 것으로 나타났고, 시·도비 사업에 대한 기준보조율 역시 기준보조율이 준수되지 않은 경우가 기준보조율이 준수되는 경우보다 훨씬 더 많은 것으로 나타났다. 이와 관련하여 현재 법상에는 규정되어 있지만 실제로는 지방자치단체에서 전혀 수행되고 있지 않은 사업이 존재하고

있기 때문에, 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났다.

마지막으로 중앙-광역-기초 간 재정관계의 개선 방안을 앞에서 살펴본 3가지 영역별로 제시하였다. 먼저 기능배분 체계의 개선 방안과 관련해서는 정부 간 기능배분 및 지방자치단체의 권한에 대하여 법률상의 규정을 좀 더 명확히 할 필요가 있고, 중앙-광역-기초 간 기능배분과 관련한 계약 및 조정을 담당하는 기구를 신설하는 것에 대하여 검토할 필요가 있다는 점 등을 제안하였다. 세원배분 체계의 개선 방안과 관련해서는 기초자치단체의 세수 증가를 위해 세원의 편제가 큰 자치구세를 세원의 편제가 작은 특·광역시세와 교환하는 방안과 보편성과 충분성이 높은 지방소비세에 대하여 공동세를 운영하는 것에 대하여 검토하는 것 등을 제안하였다. 마지막으로 재정조정 체계의 개선 방안과 관련해서는 국고보조사업의 기준보조율에 대한 정비 방안을 제시하였는데, 특히 사회복지 분야에 대한 중앙-기초 간 배분 원칙을 합리적으로 설정할 필요가 있다는 점 등을 제안하였다.

출처 한국지방행정연구원 홈페이지 발간물



소방공무원 국가직 전환의 이슈와 쟁점(오윤경·김경우·김항열, 한국행정연구원)

한국행정연구원 이슈페이퍼

문재인 정부 국정과제로 추진되어온 소방공무원의 국가직화가 오랜 논의 끝에 2020년 4월 시행되었다. 관련 6개 법률이 개정됨에 따라 모든 소방공무원이 국가공무원으로 신분이 전환되며, 화재예방 및 대형 재난에 대해서 소방청장의 지휘·감독권이 명시되었고, 이와 관련한 예산을 충당하기 위한 소방안전 교부세의 증액과 소방재정 특별회계 설치 등에 관한 법적 근거가 마련되었다. 소방공무원의 신분전환은 이루어졌으나, 실효성 있게 운영되기 위해서는 주요 쟁점에 대해 짚어보고 지속적인 논의를 이어갈 필요가 있다.

첫째, 보편적 안전서비스의 확보를 위해 국가적 차원의 소방정책 및 안전서비스 관리체계 마련이 필요하다고 제시하였다. 둘째, 재난대응 효율성 제고를 위해 소방청장-자치단체장 간 지휘권환을 명확히 하는 것이 필요하다고 제시하였다. 셋째, 현장 중심 재난관리체계에 대한 약화 우려가 있으므로 현장 중심 소방사무의 체계화가 필요함을 지적하였다. 넷째, 소방공무원의 전문적 인력 및 자원관리 체계화를 위하여 지역단위 시스템 통합 및 실질적 복지 개선을 추진할 필요가 있다. 마지막으로 국가 재정 부담에 대한 우려를 없애기 위해 안정적인 소방재원 확보가 필요함을 제시하였다.

출처 한국행정연구원 홈페이지 이슈페이퍼



O



with LOCAL



Orange Wing

오렌지 날개가 간다

- 088 **LOFA의 도약**
지방재산부 인터뷰
- 096 **공제회 성공 인포그래픽**
한눈에 보는 공유재산 위탁관리사업
- 098 **LOFA TOON**
만화로 만나보는 공유재산 위탁관리사업

지방자치단체의 성장을 위한 오렌지 날개는 한국지방재정공제회를 상징하는 이름입니다. 밝고 희망찬 지방의 성장을 위해 1년 365일 대한민국 방방곡곡을 살피겠습니다.



재산에 가치를 더함으로써
지방재정 확충에 도움을 주다

공유재산 위탁관리사업

글. 백혜린 사진. 조인기(아프리카 스튜디오)



한국지방재정공제회가 새로운 도약의 시대를 선언하면서 의욕적으로 추진하는 5대 신사업 중 하나, 공유재산 위탁관리사업. 지방자치단체가 소유하고 있는 공유재산을 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라, 한국지방재정공제회에서 수탁관리 할 수 있게 된 이후, 지방재산부의 높은 업무집중도와 전문적인 관리를 통해 하루하루 보람찬 성과를 이뤄나가고 있다. 한국지방재정공제회가 공유재산 전문기관으로 도약하기 위해서 마중물 역할을 하고 있는 지방재산부를 찾아갔다.







지방재산부의 탄생과 그 이유

신동현 지방재산부장을 필두로 하여 7명으로 이루어진 지방재산부는, ‘공유재산 위탁관리사업’을 추진하기 위해 2018년에 신설되었다. 이후 같은 해 12월 4일, 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」이 개정되면서 한국지방재정공제회가 지방자치단체의 일반재산 위탁관리 업무를 본격적으로 수행하게 되었다.

“공유재산 관리업무는 다양한 현안과 법령들이 얹혀있어 타 업무보다 높은 전문성을 필요로 하고 있습니다만, 공무원의 순환보직제도 특성상 공유재산 담당자의 장기 근속이 어렵기 때문에 지방자치단체의 공유재산 관리 전문인력은 늘 부족한 상황입니다. 우리 공제회는 공유재산 위탁관리사업을 통해 이러한 문제점을 개선하는 것은 물론이고 장기적으로는 지방재정의 확충까지도 실현할 수 있을 것으로 기대하고 있습니다. 결국 공유재산 위탁관리사업은 공제회의 고객이자 회원인 지방자치단체를 적극 지원하겠다는 측면에서 의의를 가지고 있다고 할 수 있습니다.”

신동현 부장이 공유재산 관리업무를 한국지방재정공제회가 진행하게 된 이유에 대해 말했다. 이

어서 김영식 차장이 추가로 설명했다.

“한국지방재정공제회는 이전부터 공유재산 분야의 다양한 업무를 추진해오며 재산관리의 전문성을 쌓아왔습니다. 지방자치단체 공유재산 실태조사 지원사업을 추진하며 실태조사 표준안을 마련하는 등 업무 프로세스를 체계화하였고, 전국 공유재산 담당자 워크숍을 주관하고 온라인 공유재산 업무정보방 등을 운영하며 공유재산을 둘러싼 다양한 사례 및 현안 등을 학습·공유하면서 공유재산 전문기관으로서의 역량을 강화하였습니다.”

새로운 사업을 개척하면서 초창기 많은 어려움을 겪고 결국 여기까지 오게 되었다는 지방재산부. 하지만 이제는 부서 내에 많은 사업과 업무들이 안정적으로 자리잡고 있다는 느낌이 들었다.

‘공유재산’의 올바른 가치를 찾기 위해

지방자치단체가 소유한 토지, 건물 등을 모두 포함하여 칭하는 ‘공유재산’, 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산, 일반재산으로 분류된다. 행정재산은 시청사나 도청사와 같이 지방자치단체가 공공의 목적으로 직접 사용하는 재산으로써, 공용재산, 공공용 재산, 기업용 재산 및 보존용 재산으로 나누어



“

지방자치단체가 소유한 재산이라는 뜻에 더 어울리는 ‘지방재산’이라는 명칭으로 바꾸려고 시도하고 있습니다. 그리고 이 공유재산이 어떻게 관리되어야 하는지, 어떤 인식을 가져야 하는지에 대해서 담당 공무원 스스로 전문성을 키울 수 있는 교육도 병행되어야 합니다.

”





신동현 부장



김백현 차장



김영식 차장

진다. 여기에 포함되지 않는 재산이 바로 일반재산이다. 일반재산은 현재 어떤 용도로도 쓰이고 있지 않은 재산으로, 예비재산의 성격을 가지고 있다. 일반재산은 향후에 행정재산으로 전환되어 사용되거나, 재정확보 차원에서 개발·활용될 수 있는 매우 중요한 재산이지만, 상당수의 지방자치단체가 인력문제, 전문성 부족 등의 한계로 일반재산을 제대로 관리하지 못하고 있다.

“지방자치단체의 현실적 여건으로 인해, 체계적으로 관리되지 못하는 공유재산들이 많습니다. 그러한 재산들을 발굴해서 올바르게 활용될 수 있도록 유인하는 것이 우리가 맡은 ‘공유재산 위탁관리사업’입니다. 무관심으로 방치되어 무단점유, 무단경작되고 있는 실태를 파악하고 조치하기 위해 직접 현장에 방문하여 재산을 원상회복하거나, 법령에 따라 정식으로 주민과 대부계약을 체결하여 사용할 수 있도록 업무절차를 바로 세우고 재산의 활용성을 제고하는데 최선을 다하고 있습니다.”

공유재산 분야에 10여 년간 매진해 온 김백현 차장이 현장 업무에 관해 설명했다. 그리고 공유재

산에 대한 인식 제고의 필요성에 대해서도 말했다.

“아무래도 ‘공유’라는 단어가 ‘지방자치단체 소유’라는 의미보다는 ‘공동 소유’를 먼저 떠올리게 되어서 혼란을 주기도 하고, ‘공유재산’이라는 말이 일반 주민들에게 어렵게 느껴질 수 있습니다. 그래서 지방자치단체가 소유한 재산이라는 뜻에 더 어울리는 ‘지방재산’이라는 명칭으로 바꾸려고 시도하고 있습니다. 그리고 이 공유재산이 어떻게 관리되어야 하는지, 어떤 인식을 가져야 하는지에 대해서 담당 공무원 스스로 전문성을 키울 수 있는 교육도 병행되어야 합니다.”

지역주민에게 지방자치단체의 공유재산에 대한 올바른 인식들이 먼저 자리잡혀 있어야 원활한 소통과 협조도 잘 이루어질 것이다. 신동현 부장은 이미 그러한 교육들이 조금씩 진행되고 있다고 말했다.

“우리 지방재산부에서는 ‘공유재산 가이드북’이라는 책자를 발간해 공무원이나 주민들이 쉽게 접할 수 있도록 지방자치단체에 배부하고 있습니다. 그리고 공유재산 업무에 대한 이해가 필요한 단체를



윤상우 주무관



연상훈 주무관



신운용 주임



윤의광 주임

직접 찾아가서 교육도 추진하고 있는데, '19년도 기준 약 3,000명 정도의 인원을 교육하였고, 만족도가 상당히 높았습니다. 또 공유재산 관련 업무에 대한 자문도 메일이나 전화를 통해 꾸준히 지원하고 있습니다.”

공유재산 관리 업무의 원활한 추진을 위해서는 재산관리 담당 공무원뿐 아니라 주민들 또한 공유재산에 대한 지식과 올바른 인식을 갖춰야 한다. 이를 위해 지방재산부는 많은 노력을 하고 있고, 이러한 노력이 공유재산의 활용과 가치를 향상시키는데 많은 도움이 되기를 바란다.

선택과 집중을 통한 성과

지방재산부는 현재 2개의 지방자치단체에 대해 공유재산 위탁관리사업을 시범적으로 추진하고 있으며, 올해에는 그 대상을 더 확대할 계획이다. 이어지는 지방재산부의 인터뷰에서 한국지방재정공제회 공유재산 위탁관리사업에 대한 체계적인 면모도 확인할 수 있었다.

“우리 지방재산부가 위탁받아 관리 중인 지방자치단체의 공유재산에 대해 실태조사를 해보면 일반재산에 대한 무단경작 사례가 많습니다. 우리 지방재산부는 누군가로부터 무단이용 되고 있는 공유재산을 바로잡아 올바르게 처리하고, 재산의 형태에 맞도록 행정 조치를 취해 지속적으로 지방자치단체의 재정수입이 확충될 수 있도록 노력하고 있습니다.”

김영식 차장이 추가로 위탁관리 사례에 대해서도 덧붙였다.

“작년 8월부터 10월까지 3개월간 실태조사를 수행한 결과 인천 서구와 전남 화순군 일반재산에 무단점유 및 무단경작 토지가 조사되었습니다. 이에 대한 즉각적인 후속조치로 무단점유 안내판을 제작·설치하자 빠른 기간 안에 무단점유 주민으로부터 먼저 연락이 오는 성과가 있었습니다. 이후 주민과 협의를 통해 변상금 부과 및 정식으로 대부계약을 체결하였고 일부 무허가 점유건축물의 경우는 자진 철거를 하는 등의 효과도 있었습니다. 이를 통해 무단으로 취해지는 이익을 막을 수 있었을 뿐만 아니라, 적극 행정을 통한 공유재산 관리의 좋은 사례

가 되었다고 생각합니다.”

이 모든 과정이 원활하게 진행되면 참 좋겠지만, 무단점유자에게 원상회복을 요구하는 과정에서 공유재산에 대한 정당한 절차를 이해시키는 것이 쉽지만은 않다.

“간혹 유흥지 혹은 활용하지 않는 재산을 자신이 관리했다고 자신의 것이라고 주장하는 지역주민 분들도 있습니다. 설령 공유재산이 유흥지로 활용되지 않는다 하더라도, 어떤 개인이 마음대로 소유해도 되는 것은 아닙니다. 공정한 입찰과 계약을 통해서 권리를 취득하지 않는 이상 아무도 그 유흥지에 대해 사용이나 소유권을 주장할 수 없습니다. 직접 현장에 찾아가서 그런 부분을 이해시키고 설득하는 것이 쉬운 일은 아니지만, 우리 노력으로 공유재산이 무단점유되는 것을 방지하고 원래 자리를 찾아가는 것을 보면 보람을 느낍니다.”

신동현 부장이 갈등의 사례에 대해 추가로 말했다. 모든 지역에 대해서 현장 조사가 철저하게 이루어진다면 더할 나위 없겠지만, 한정된 인력을 효율적으로 활용해야 하기 때문에 ‘선택과 집중’이 필요하다. 지방재산부는 현재 공유재산을 관리하고 있는 2개 지방자치단체를 중심으로 점진적으로 관리대상을 확대해 갈 예정이며, 향후 조직과 인력을 확충해 새로운 사업과 서비스를 제공할 계획을 구상하고 있다.

지방자치단체의 발전은 공유재산으로부터

결음마 단계에서 벗어나 보다 점진적으로 나아가게 될 것이라고 기대되는 2020년, 지방재산부가 하반기에 이뤄낼 계획과 목표도 다양하다. 공유재산 실태조사 지원사업을 통해 먼저 각 지방자치단체의 공유재산이 얼마나 분포되어 있는지 정확하게 파악하고, 이에 대한 체계적인 관리 방안을 제안하는 역할을 준비 중에 있다고 한다. 올해에는 32개 지방자치단체의 공유재산 실태조사를 지원할 예정

인데, 이 중 5개 지방자치단체에 대해서는 지방재산부가 직접 현장 조사를 추진하여 지방자치단체가 소유하고 있는 여러 재산 중 비어 있는 토지, 활용하고 있지 않은 토지를 어떻게 개발하는 것이 좋을지에 대해 제안할 예정이다. 필요에 따라 보존이 부적합하거나 유지 비용이 과다한 재산에 대해서

는 매각이나 대부도 건의할 생각이다. 이와 같은 제안을 통해서 단순한 ‘조사’가 아닌, 재산의 활용 방안 마련을 통해 지방재정 발전에 기여하는 가치 있는 재산을 만드는 것이 지방재산부가 기대하고 있는 위탁관리사업의 효과이다. 아직은 출발선에 있지만, 앞으로 이루어야 할 목표로 삼아 차근차근 진행하고자 한다.

“업무를 담당하고 있는 우리 지방재산부가 서울에 있다 보니, 상시 현장을 나가는 데 어려움이 있습

●

**모든 지역에 대해서
현장 조사가 철저하게
이루어진다면
더할 나위 없겠지만,
한정된 인력을 효율적으로
활용해야 하기 때문에
‘선택과 집중’이 필요하다.**



니다. 급하게 현장 확인이 필요한 경우에는 우리 공제회 지부 조직의 도움을 받기도 하지만, 사업의 지속성을 위해 전사적 차원에서 각 지역에 지역본부를 설치하는 방안도 검토 중입니다.”

신동현 부장은 보다 더 체계적인 현장 관리를 위해 전국을 권역으로 구분하고 공제회 지부 조직과 연계하여 지원하는 방안을 전사적으로 고민하는 과정 중에 있다고 말했다. 공제회 지부 조직이 지금의 조직 규모에서 지역본부 형태로 확대 개편이 된다면, 지방자치단체 현장 지원이 신속해지고 현안사항에 대해서도 적시에 대응할 수 있어서 효율적인 관리를 할 수 있을 것이다.

또한, 새롭게 개발 중에 있는 공유재산관리 시스템에 대해서도 김영식 차장이 언급했다.

“우리 지방재산부에서는 효율적이고 체계적인 재산관리를 위해 ‘공유재산 관리 정보시스템’ 구축을 추진하고 있습니다. 작년에 정보시스템 ISP를 수

립하였고, 올해 구축 완료하기 위해 개발 중입니다. 그간 지방자치단체와 공공기관에서 이용 중인 재산관리 시스템의 장단점을 분석하여 이용자 측면에서 재산관리에 최적합한 시스템을 구축하고자 지리정보(GIS) 기반의 시스템으로 추진하고 있습니다. 그뿐만 아니라 ‘One-Click’으로 재산과 연계된 모든 정보를 손쉽게 볼 수 있고 모바일 현장조사 기능을 통해 손쉬운 실태조사도 추진이 가

능합니다. ‘공유재산 관리 정보시스템’이 도입되면 이를 발판으로 하여 보다 많은 자치단체에 위탁관리 지원을 할 수 있을 것으로 기대합니다.”

지방재산부는 공유재산 위탁관리, 실태조사 지원사업만을 담당하는 기관이 아닌, 공유재산의 제도 개선과 같은 정책적인 부분도 책임지는 진정한 전문기관의 역할을 하고자 한다. 그리고 한국지방재정공제회만의 장점인 전문성을 통해 지방자치단체의 행정 부담은 덜고 업무 효율성은 높이는 방향으로 추진하여 공유재산의 가치를 증대시킴으로써 지방재정 확충에 도움이 되는 것을 최종 목표로 삼고 있다.

한국지방재정공제회 지방재산부는 지방자치단체가 발전할 수 있는 길을 기초에서부터 조금씩 다듬고 있는 작업을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 전문적인 공유재산관리를 통해 지방자치단체의 재정발전에 기여하는 마중물 사업이 막 기지개를 켜고 있었다.

1 재산 목록 및 공부 점검



2 현장 위치 확인



한눈에 보는

공유재산 위탁관리사업

지방자치단체가 소유하고 있는 일체의 재산을 뜻하는 공유재산.

이 공유재산을 지방재산부에서 맡아 더 전문적으로, 더 효율적으로 관리하고 있다.

한국지방재정공제회가 적극적으로 추진하고 있는 5대 신사업 중 하나인 '공유재산 위탁관리사업'의 업무는 어떤 과정을 통해 이루어지고, 어떤 기대 효과가 있는지, 알아보자.

8 활용 방안 마련



7 대부료·변상금 부과



3 현장 실태조사



4 실태조사표 완성



기대 효과

재정 건전성 강화

체계적인 관리를 통해
비용 절감 및 세외수입 증대

행정 부담 완화

위탁관리를 통한
지방자치단체의 행정 부담 경감

업무 효율성 제고

위탁기관의 전문성을 활용해
재산관리 업무 효율화 및 생산성 증대

주민 만족도 제고

적극적인 대부가능
DB 제공으로 지역 주민 만족도 제고

6 새울시스템 DB 입력



5 주민 이용 안내자료 배부



공유재산 위탁관리를 통해 재산의 가치를 검토하고 제고합니다!



한국지방재정공제회는 지방자치단체의 소유인 공유재산을 수탁하여
전문적·체계적인 관리를 통해 지방재정을 확충하고자 하는 최종 목표에 다가갑니다.

만화: 임성만(아몬드초콜릿)





with ISSUE

Focus

지방재정은 지금

- 102 **연간 Focus 논단**
공유재산 사용료·대부료의 다양한 산정 방식
- 126 **특별 논단**
지방정부 금고지정과 지방재정의
효율적 운영 방안 - (상)
- 146 **세계 속 현장**
애리조나주 지방자치단체 파산제도 현황
- 158 **글로벌 이슈**
홍콩·네덜란드 지방재정 현황
- 162 **지방재정 Q&A**
지방재정 질의회신 사례

다양한 시선으로 국내외 지방재정의 문제점과 개선점을 바라봅니다.
모두의 의견에 귀 기울여 한국지방재정공제회의 밝은 미래를 만듭니다.



라휘문 성결대 교수



공유재산 사용료·대부료의 다양한 산정 방식

I. 서론

공유재산이란 지방자치단체가 업무를 수행하기 위하여 부담, 기부, 채납, 법령의 규정에 의해 지방자치단체의 소유로 된 재산을 말한다. 이와 같은 공유재산은 그 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 이는 공유재산 현재액을 결산 기준으로 볼 때 2014년 556조 6,650억 원에서 2018년 740조 1,750억 원으로 증가하였다는 사실에서 알 수 있다¹.

공유재산 및 물품관리법 제2조에 의하면 지방자치단체의 장은 공유재산을 관리 및 보호할 책임을 가지고 있다. 지방자치단체의 장은 공유재산을 취득·관리·처분하기 위한 계획을 수립한 다음 매년 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 공유재산 및 물품관리법이 지방자치단체장에게 공유재산의 관리 및 보호에 대한 책임을 부과하고 있는 이유는 공유재산이 주민의 복지 증진을 위해 활용할 수 있는 기본적 공공시설이기 때문이다.

지방자치단체는 공유재산을 관리하기 위하여 통상적으로 단순 매각하는 방식과 사용 허가 및 대부하는 방식 등 두 가지 방식을 활용하고 있다. 그동

안 지방자치단체는 단순 매각하는 방식을 활용하였다. 그러나 미래에는 단순 매각하는 방식을 탈피하여 사용 허가·대부하는 방식으로 전환할 필요가 있을 것이다. 그 이유는 단순 매각하는 방식을 통한 일시적인 수입 확보가 아니라 사용 허가 및 대부 방식을 통한 지속적인 수입 확보 수단으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라 장기적으로 지역주민을 위한 공공 시설로 활용하기 위한 재고자산의 용도로 활용하여야 하기 때문이다.

만약 공유재산의 관리 방식을 단순 매각에서 사용 허가·대부하는 방향으로 전환한다면 공유재산의 임대료(사용료와 대부료) 산정 방식에 대한 적정성 논의가 수반될 가능성이 존재한다. 현재 공유재산에 대한 사용료와 대부료 산정은 시가를 반영한 해당 재산의 평정가격에다가 지방자치단체가 조례로 정한 요율을 곱한 금액으로 산출하고 있다. 이와 같은 사용료와 대부료 산정 방식은 공유재산 임대 후 사용 과정에서 경기침체 등 영업이 부진할 경우 입주자들의 임대료 부담이 커진다는 문제점이 있다는 현장의 목소리가 제기 되기도 하였다².

이와 같은 배경에서 본 연구는 공유재산의 사용료·대부료 산정 방식을 다양화하고자 한다면 어떤 대안들이 고려될 수 있는지를 논의해보고자 하는 목적을 가지고 수행되었다.

구체적으로는 다음과 같은 몇 가지를 검토하였다. 첫째, 현행 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식과 규모에 대하여 검토하였다. 둘째, 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식을 왜 다양화하여야 하는가에 대한 질문에 답하고자 하였다. 즉, 사용료와 대부료의 다양화 필요성에 대하여 논의하였다. 셋째, 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식을 다양화할 수 있는가에 대하여 살펴보았다. 즉, 이론적(공유재산의 성격, 속성, 사회적 가치 등) 분석을 통하여 사용료와 대부료 산정 방식을 다양화하는 것이 가능한지에 대해 검토하였다. 그다음에는 유사 사례를 검토하였다. 공공부문에서 고정임대료 방식 이외의 산정 방법을 사용하고 있는 사례가 있는지, 민간부문에서는 어떤 방법을 활용하고 있는지를 살펴보았다. 넷째, 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식을 다양화하고자 한다면 어떤 방안들이 가능한지 구체적인 대안들을 도출하였다. 다섯째, 지금까지의 논의들을 종합적으로 재정리하는 결론 부분을 제시하였다.

1 공유재산과 국유재산의 규모를 비교하면 2018년 기준 공유재산은 약 740조 원이고 국유재산은 1,082조 원으로 나타난바 공유재산은 국유재산의 68.4% 수준이다.

2 2019년 6월 13일 개최된 지방규제혁신토론회에서 김해시는 현행 공유재산의 사용료·임대료 산정 및 징수 방법인 고정임대료 선납제도가 사업장을 운영하는 업주들에게 비효율적이라는 문제를 제기하였다.

II. 공유재산의 사용료와 대부료를 어떻게 산정하고 있고, 공유재산의 규모는 어느 정도인가?

1. 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방법

공유재산의 산정 방법은 행정재산에 대한 사용료와 일반재산에 대한 대부료 산정 방법으로 구분할 수 있고 또한 공유재산 및 물품관리법, 동법 시행령으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

공유재산 및 물품관리법에는 행정재산에 대한 사용료의 산정 방식에 대하여 제시하고 있다. 공유재산 및 물품관리법 제22조(사용료)에 의하면 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출 방법에 따라 매년 사용료를 징수한다고 되어 있다. 또한 동법 제23조에 의하면 지방자치단체의 장은 동일인이 같은 행정재산을 1년을 초과하여 계속 사용·수익하는 경우 산정된 해당 연도의 연간 사용료가 전년도에 비해 100분의 5 이상 증가한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료의 증가분을 감액할 수 있다. 동법 제24조에는 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우, 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우, 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축 기간에 그 부지를 사용하는 경우, 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역 주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우, 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우, 천재지변이나 그 밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 감경할 수 있도록 하고 있다.

공유재산 및 물품관리법 시행령 제14조에 의하면 사용료의 산정 방식을 구체적으로 제시하고 있다. 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할(月割) 또는 일할(日割)로 계산할 수 있다고 되어 있다.

또한 공유재산 및 물품관리법 제32조(대부료)에는 일반재산에 대한 대부료 산정 방식을 제시하고 있다. 대부료는 대통령령으로 정하는 요율과 산출 방법에 따라 매년 대부료를 징수하도록 하고 있다. 동법 제33조에 의하면 지방자치단체의 장은 동일인이 같은 일반재산을 1년을 초과하여 계속 대부하는 경우 산정된 해당 연도의 연간 대부료가 전년도에 비해 100분의 5 이상 증가한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대

부료의 증가분을 감액할 수 있도록 하고 있다. 또한 제34조에는 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우, 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우, 또한 지방자치단체의 장은 외국인투자기업에 대부하는 경우, 천재지변이나 그 밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 감경할 수 있도록 하고 있다.

공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조에 의하면 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할로 계산할 수 있다고 되어 있다. 대부료를 계산할 때 해당 재산의 가격은 대부 기간에 연도마다 결정하고, 재산가격은 감정평가일부터 3년 이내에만 적용할 수 있으며, 첫째 연도에는 측량 또는 감정평가 등에 든 비용을 포함할 수 있다.

2. 공유재산의 규모

공유재산의 규모를 보면 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 2014년 556.6조 원에서 2018년 740.1조 원으로 연평균 7.4%가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 공유재산의 규모를 지방자치단체 세출예산과 비교하면 공유재산의 규모가 세출예산에 비해 5년 평균 2.4배 크다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 공유재산 규모

(단위: 조, %)

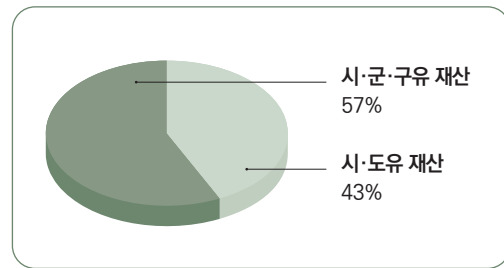
구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
공유재산	556.6	608.9	666.2	696.7	740.1	7.4
세출예산	231.4	246.9	265.4	283.7	310.1	7.6
비율	2.40	2.46	2.51	2.45	2.38	평균 2.44

자료 행정안전부(2019)

공유재산을 소유 주체별로 살펴보면 다음과 같다. 시·도유 재산이 2018년 319조 9,180억 원으로 전체의 43%를 차지하고 있고, 시·군·구유 재산이 420조 2,580억 원으로 전체의 57%를 차지하고 있다. 시·도유 재산은 2017년에 비해 4.2%가 증가하였고, 시·군·구유 재산은 2017년에 비해 7.9%가 증가한 것으로 나타나 시·도유 재산에 비해 시·군·구유 재산의 증가 속도가 빠르다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 공유재산 소유별 현황

구분	재산가액(십억 원)		증감률
	2017년	2018년	
합계	696,752 (100.0%)	740,175 (100.0%)	6.2% 증
시·도유 재산	307,167 (44.1%)	319,918 (43.2%)	4.2% 증
시·군·구유 재산	389,585 (55.9%)	420,258 (56.8%)	7.9% 증



자료 행정안전부 내부 자료

소유별 종류별 증감 현황을 보면 다음의 표와 같다. 먼저 시·도유 재산을 보면 토지(164조 7,150억 원 → 162조 1,060억 원)는 전년도에 비하여 1.60%가 감소하였고, 선박·항공기(21.4%), 공작물(20.5%), 입목죽(9.0%) 등은 대폭 증가하였다. 건물은 평균증가율인 4.2%보다 높은 8.0%의 증가율을 보이고 있다.

〈표 3〉 시·도유 종류별 재산

(단위: 십억 원, %)

구분	2017년		2018년		증감내역	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감률
합계	307,168	100	319,917	100	28,108	4.2
토지	164,715	53.6	162,106	50.7	12,749	-1.6
건물	29,945	9.7	32,328	10.1	2,383	8.0
유가증권	53,333	17.4	54,405	17.0	1,073	2.0
공작물	57,797	18.8	69,635	21.8	11,838	20.5
입목죽	208	0.1	227	0.1	19	9.0
선박·항공기	322	0.2	391	0.2	69	21.4
기계·기구	504	0.2	483	0.2	-21	-4.1
무체재산(용익물권, 회원권)	344	0.1	342	0.1	-2	0.6

자료 행정안전부 내부 자료

시·군·구유 재산을 보면 공작물(12.0%)이 가장 높은 증가율을 보이고 있고 그다음은 선박·항공기(9.1%)의 순이다. 토지(6.7%), 건물(7.1%), 유가증권(7.4%) 등은 평균증가율(7.9%)보다 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 4〉 시·군·구유 종류별 재산

(단위: 십억 원, %)

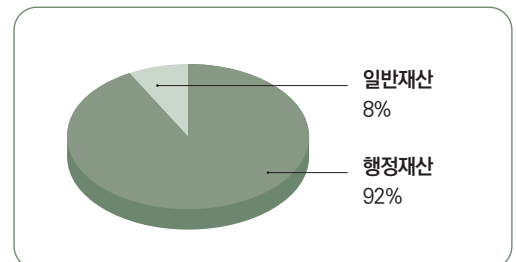
구분	2017년		2018년		증감내역	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감률
합계	389,766	100	420,258	100	30,673	7.9
토지	236,756	60.7	252,399	60.1	15,823	6.7
건물	62,143	16.0	66,575	15.8	4,432	7.1
유가증권	2,038	0.5	2,188	0.5	150	7.4
공작물	84,791	21.8	94,969	22.6	10,178	12.0
임목죽	2,637	0.7	2,718	0.6	81	3.1
선박·항공기	116	0.0	126	0.0	11	9.1
기계·기구	613	0.2	617	0.1	4	0.6
무체재산(용역물권, 회원권)	672	0.2	666	0.2	-6	-0.4

자료 행정안전부 내부 자료

공유재산의 재산가액은 2017년 696조 7,520억 원에서 2018년 740조 1,750억 원으로 증가(6.2% 증가)하였다. 용도별로 보면 행정재산이 전체의 92%(684조 770억 원)를 차지하고 있고 2017년에 비해 6.7% 증가하였으며, 일반재산은 전체의 8%(56조 980억 원)를 차지하고 있으며 2017년에 비해 1.0%가 증가하였다.

〈표 5〉 공유재산 용도별 현황

구분	재산가액(십억 원)		증감률
	2017년	2018년	
합계	696,752 (100.0%)	740,175 (100.0%)	6.2% 증
행정재산	641,227 (92.0%)	684,077 (92.4%)	6.7% 증
일반재산	55,525 (8.0%)	56,098 (7.6%)	1.0% 증



자료 행정안전부 내부 자료

용도별 종류별 증감 현황을 보면 다음의 표와 같다. 먼저 행정재산을 보면 선박·항공기(18.1%), 공작물(15.5%), 건물(7.9%) 등은 평균증가율(6.7%)보다 높은 수준을 보이고 있으나 나머지는 평균증가율(6.7%)보다 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 6〉 행정재산 종류별 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	2017년		2018년		증감내역	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감률
합계	641,227	100	684,077	100	42,850	6.7
토지	383,628	59.8	397,102	58.0	13,474	3.5
건물	87,346	13.6	94,248	13.8	6,901	7.9
유가증권	23,934	3.7	24,396	3.6	462	1.9
공작물	141,095	22.0	162,928	23.8	21,833	15.5
입목죽	2,746	0.4	2,847	0.4	101	3.7
선박·항공기	420	0.1	496	0.1	77	18.1
기계·기구	1,099	0.2	1,085	0.2	-14	-1.3
무체재산(유익물권, 회원권)	959	0.1	975	0.1	16	1.7

자료 행정안전부 내부 자료

다음으로 일반재산을 보면 선박·항공기(18.8%), 공작물(12.3%), 유가증권(2.4%) 등은 평균증가율(1.0%)보다 높은 수준을 보이고 있으나 나머지는 평균증가율(1.0%)보다 낮은 수준을 보이고 있다. 특히, 토지(-1.5%), 건물(-1.8%), 입목죽(-1.3%), 기계·기구(-16.1%), 무체재산(-42.1%) 등은 전년도보다 감소한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 일반재산 종류별 현황

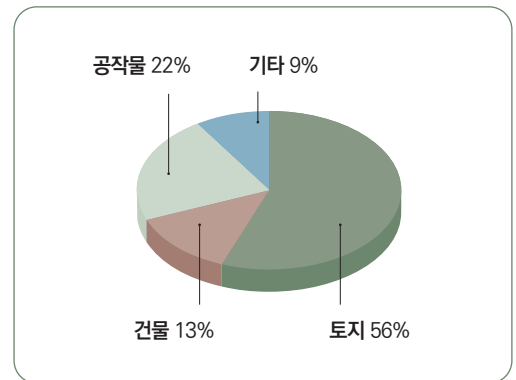
(단위: 십억 원, %)

구분	2017년		2018년		증감내역	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감률
합계	55,525	100	56,098	100	573	1.0
토지	17,663	31.8	17,403	31.0	-259	-1.5
건물	4,741	8.5	4,656	8.3	-86	-1.8
유가증권	31,436	56.6	32,196	57.4	760	2.4
공작물	1,492	2.7	1,676	3.0	183	12.3
입목죽	100	0.2	98	0.2	-1	-1.3
선박·항공기	18	0.0	21	0.0	3	18.8
기계·기구	18	0.0	15	0.0	-3	-16.1
무체재산(유익물권, 회원권)	57	0.1	33	0.1	-24	-42.1

공유재산을 종류별로 보면 토지에 대한 재산가액이 414조 5,050억 원으로 전체의 56%를 차지하고 있고, 그다음은 공작물의 164조 6,040억 원으로 22%를 차지하고 있다.

〈표 8〉 공유재산 종류별 현황

구분	재산가액(십억 원)		증감률
	2017년	2018년	
합계	696,752 (100.0%)	740,175 (100.0%)	6.2% 증
토지	401,291 (57.6%)	414,505 (56.0%)	3.3% 증
건물	92,087 (13.2%)	98,903 (13.4%)	7.4% 증
공작물	142,588 (20.5%)	164,604 (22.2%)	15.4% 증
기타	60,786 (8.7%)	62,163 (8.4%)	2.3% 증



자료 행정안전부 내부 자료

공유재산을 지방자치단체별로 보면 다음과 같다. 금액을 기준으로 하면 서울이 전체의 22.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그다음은 경기도의 20.8%이다.

〈표 9〉 지방자치단체 권역(시·도 + 시·군·구)별 공유재산 증감 현황

(단위: 천, ㎡, 십억 원)

구분	2017년			2018년			증감내역		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
합계	2,508,228	9,023	696,751	2,532,504	8,603	740,175	24,278	-421	43,424
서울	27,167	163	159,582	32,047	163	163,689	4,880	1	4,108
부산	9,755	112	35,533	9,840	118	37,160	85	6	1,627
대구	81,231	105	25,091	81,256	107	26,794	25	2	1,702
인천	837,846	122	50,475	838,374	125	45,780	528	3	-4,695
광주	21,774	68	13,823	22,951	69	14,058	1,177	0	235
대전	540,787	51	15,137	540,845	52	15,664	59	1	527
울산	130	69	9,375	136	71	10,214	6	2	839
세종	536	20	4,165	537	21	4,276	1	1	111
경기	490,427	937	137,924	504,619	883	154,009	14,193	-54	16,085
강원	143,676	1,225	40,725	139,938	1,329	44,145	-3,737	105	3,420
충북	14,819	1,009	21,040	14,814	1,044	28,971	-5	34	7,931
충남	60,154	458	28,264	62,594	465	30,271	2,440	7	2,007
전북	30,303	579	33,093	34,479	601	35,482	4,175	21	2,389
전남	123,294	895	31,179	123,503	932	32,018	209	38	839
경북	61,419	2,250	35,396	61,475	1,625	37,626	56	-625	2,231
경남	11,623	810	39,213	11,799	846	42,502	176	36	3,289
제주	53,287	150	16,736	53,297	152	17,516	10	1	779

자료 행정안전부 내부 자료

공유재산을 지방자치단체별 용도별로 보면 다음과 같다. 행정재산의 경우 금액을 기준으로 하면 경기도가 전체의 21.9%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그다음은 서울의 19.4%이다. 일반재산은 서울이 전체의 55.0%로 절반 이상을 차지하고 있고 그다음은 인천의 18.5%이다.

〈표 10〉 지방자치단체 권역별 공유재산 용도별 현황 (단위: 천, km², 십억 원)

구분	공유재산			행정재산			일반재산		
	수	면적	금액	수	면적	금액	수	면적	금액
합계	5,011,711	17,054	1,462,834	1,571,509	7,214	684,077	960,995	1,389	56,098
서울	2,532,504	8,603	740,175	11,583	156	132,826	20,464	7	30,863
부산	32,047	163	163,689	9,277	115	36,313	563	3	847
대구	9,840	118	37,160	81,252	106	26,599	4	1	195
인천	81,256	107	26,794	25,407	110	35,396	812,967	14	10,384
광주	838,374	124	45,780	21,275	68	13,851	1,676	1	207
대전	22,951	69	14,058	540,843	52	15,572	2	0	92
울산	540,845	52	15,664	131	68	9,741	5	3	473
세종	136	71	10,214	537	21	4,262	0	0	14
경기	537	21	4,276	466,075	855	149,785	38,544	28	4,224
강원	504,619	883	154,009	129,081	1,244	42,883	10,857	85	1,262
충북	139,938	1,329	44,145	14,664	726	27,941	150	318	1,030
충남	14,814	1,044	28,971	62,054	417	29,058	540	48	1,213
전북	62,594	465	30,271	34,237	558	34,657	242	43	825
전남	34,479	601	35,482	121,411	831	31,217	2,092	102	801
경북	123,503	933	32,018	43,547	1,020	35,682	17,928	605	1,944
경남	61,475	1,625	37,626	9,843	771	41,549	1,956	75	953
제주	11,799	846	42,502	292	96	16,745	53,005	56	771

자료 행정안전부 내부 자료

Ⅲ. 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식을 다양화하여야 하는 이유와 가능성은 있는가?

1. 공유재산 사용료와 대부료 산정 방식 다양화의 필요성

공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식은 공유재산 및 물품관리법, 동법 시행령 등에 근거할 경우 고정임대료 방식이라고 볼 수 있다. 즉, 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정

가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하고 있다. 이와 같이 하나의 방식으로 운영하는 과정에서 몇 가지 문제가 발견되고 있다.

현행 법률은 지방재정의 건전성을 높인다는 측면에서 고정 수수료 방식만을 규정하고 있어 첫째, 시장경기의 불황, 소비심리의 위축 등과 같은 환경의 변화에 유연하게 대처하는 것이 불가능하고, 둘째, 매년 공시지가가 상승하고 있어 상승분이 수탁자의 임대료 부담으로 연계되도록 설계되어 있으며, 셋째, 수탁자가 임대료를 완납한 후에는 독립적으로 경영하려는 성향을 보임으로써 대부재산을 관리감독하는 데 어려움이 발생하고 있고, 넷째, 초기 투자비용의 부담으로 인해 일부 공유재산의 공실이 장기화되어도 대처하는 데 어려움이 있다는 등의 문제가 있을 수 있다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위해서 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식을 다양화할 필요가 있다고 생각한다.

2. 공유재산의 성격 분석을 통한 사용료와 대부료의 다양화 가능성 검토

공유재산의 사용료와 대부료의 산정 방식을 다양화하려면 공유재산이 가지고 있는 성격, 즉 속성을 파악해볼 필요가 있다. 공유재산이 하나의 속성만 가지고 있다면 다양한 산정 방식을 취하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 그러나 공유재산이 다양한 성격을 가지고 있다면 이를 충족시킬 수 있는 대안들이 마련되어야 하기 때문에 사용료와 대부료의 산정 방식 역시 한 가지로 고정할 필요는 없을 것이다.

학자들(이삼주 외, 2015; 남창우, 2019; 손희준 외, 2019)의 경우 공유재산은 공공성과 수익성이라는 성격을 동시에 보유하고 있다고 보고 있다. 지방자치단체의 재산인 공유재산은 지방공공재라고 볼 수 있는바 공공재가 가지고 있는 기본적인 속성인 무임승차, 외부효과, 불완전한 경쟁으로 인한 문제 등 다양한 현상이 발생할 수 있다. 따라서 공유재산의 관리 주체인 지방자치단체가 적극적으로 관리하여 공공성을 충족시킬 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 공유재산은 수익성이라는 속성을 가지고 있기 때문에 적극적인 관리를 통하여 일정 부분 수익을 창출하여야 하고 이를 통하여 지방자치단체의 재정수입이 확보되어야 할 것이다. 지방자치단체는 공유재산을 활용하여 수익을 창출할 수 있도록 다양한 노력을 기울여야 한다.

살펴본 것과 같이 공공성과 수익성의 두 가지 성격을 모두 가지고 있는 공유재산에 대한 관리방향의 설정은 공유재산이라는 자원을 어떠한 기준에 따라 배분하여야 하는가의 논의와 연계된다. 이론적으로 자원의 배분 기준을 구분할 때 학자들은 첫째, 실적과 효율

성, 둘째, 동등과 평등의 기준 그리고 셋째, 필요와 배려의 기준과 같은 세 가지를 제시하고 있다(권향원 외, 2018).

첫째, 실적과 효율성 기준은 기여도에 따라 자원을 배분한다는 것을 의미하며, 기여도에 따라 배분하는 것이 정의롭다고 간주한다. 둘째, 동등과 평등의 기준은 전체 구성원이 고르게 자원을 나누어 가질 수 있도록 한다는 것을 의미하며, 이렇게 배분하는 것이 정의로운 것이라고 간주한다. 그리고 셋째, 필요와 배려 기준은 더욱 열위의 위치에 있거나 수요가 더욱 많은 구성원에게 자원을 우선적으로 나누어주는 것을 의미하며, 이렇게 배분하는 것이 정의로운 것이라고 간주한다.

공유재산이 가지고 있는 공공성과 수익성이라는 두 가지 속성 중 수익성을 강조할 경우 공유재산의 관리 방식은 자유시장경제의 기본 원칙에 맡기면 된다. 즉, 자원의 배분 기준을 토대로 하면 실적과 효율성의 기준을 가지고 공유재산을 활용·배분하면 된다. 그러나 공유재산의 두 가지 속성 중 공공성을 강조하게 되면 관리 방식이 달라진다. 공유재산의 관리 방식이 수익성을 강조할 때 사용하였던 관리 방식인 시장의 원리에 맡기는 것은 불가능하게 된다. 자원의 배분 기준을 토대로 하면 실적과 효율성의 기준이 아니라 필요와 배려의 기준을 가지고 관리하여야 할 것이다. 또는 동등과 평등의 기준에 따라 공유재산의 활용되어야 할 때도 있을 것이다. 물론 이러한 경우는 현실적으로 발생할 가능성이 크지는 않을 것으로 보인다. 무엇을 결정하든 구성원의 합의가 중요한바 절차적 정당성을 확보할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

현대 행정환경을 둘러싸고 있는 변화의 흐름 중 공공성을 강조하고 있는 것 중에 하나는 현 정부에서 추진하고 있는 사회적 가치 프로그램이 될 것인바 이하에서는 사회적 가치와 관련된 내용을 살펴보고자 한다. 사회적 가치는 이론적인 측면에서 보면 다양하게 구성된 사회부문들이 고유하게 가지고 있는 다원적 가치(Waltzer, 1983)를 의미하는 것이다. 사회적 가치를 이야기할 때 반드시 수반되는 가치 중 하나가 공공가치에 대한 것이다. 공공가치는 정부와 공공부문이 자원을 운영·배분할 때 무엇을 우선하는 것이 정의롭다고 볼 수 있는가 또는 정당한 것인가에 대한 규범적 생각을 의미한다(권향원 외, 2018).

사회적 가치와 공공가치의 관계를 보면, 사회는 다양한 요소들로 구성되어 있고 각 요소들은 나름대로의 가치를 보유하고 있으며, 이를 사회적 가치라고 명명한다. 따라서 사회적 가치는 하나가 아니라 다수라고 볼 수 있다. 이와 같은 사회적 가치들은 지향하는 방향이 다를 수 있기 때문에 상호 간에 충돌이 발생할 수도 있다. 이 경우 정부를 하나의 방향으로 운영하는 데 어려움이 뒤따를 수 있다. 이 경우 정부는 하나의 방향으로 국정을 운영하기 위하여 하나의 가치를 설정하게 되며 이를 공공가치라고 한다. 각 사회의 부문들 또는



정부 조직 내의 각 부처가 합의되지 않은 가치들을 보유하고 있다면 사회 또는 정부의 혼란을 피하기 어렵다. 이와 같은 현상이 발생하면 즉, 특정 사무에 대한 지향 가치가 달라 갈 등이 발생함으로써 막대한 사회적 비용이 발생하게 된다. 이러한 점을 고려하면 공공가치는 정부에 따라 달라질 수 있을 것으로 보인다. 이러한 공공가치보다 상위의 가치, 즉 중장기적으로 변화하지 않는 가치가 있어야 하는바 이를 헌법적 가치라고 명명하는 것이다.

공공성과 수익성이라는 두 가지의 속성을 모두 가지고 있는 공유재산에 대한 관리방향을 설정할 때 행정환경의 변화가 반영되어야 할 것이다. 결국 공공성과 수익성을 모두 충족시킬 수 있는 방향으로 관리되어야 할 것이다.

가장 이상적인 공유재산이 관리 방식은 공공성과 수익성의 요건을 모두 충족시킬 수 있는 대안을 마련하는 것이 될 것이다. 이 경우 어느 하나를 우선하면서 다른 하나를 보완하는 전략적 접근도 가능할 것이다. 예를 들면 수입 배분 방식을 새롭게 도입하면서 영세업자에게는 최소한의 수입을 보장해주는 방식의 도입 등이 될 수 있을 것이다. 이 경우 공유재산이 관리 원칙을 크게 벗어나지 않으면서 사회적 가치를 반영할 수 있을 것이다.

결국 미래의 공유재산관리는 공공성과 수익성을 동시에 충족시킬 수 있도록 추진하여야 한다는 것을 의미한다. 예를 들면 민간부문에서 활용하고 있는 매출액 기반 수입 배분 방식을 도입하는 등 수익성을 확대할 수 있는 대안을 지속적으로 강구하면서, 사용료·임대료 산정 방식을 다양화해야 한다. 이를 통해 선택의 폭을 확대해주는 등 공유재산관리에서도 사회적 가치를 반영할 수 있도록 다양한 장치를 마련하는 등의 노력을 기울일 필요가 있다. 즉, 영세업자 등이 유리한 조건에서 계약을 맺을 수 있도록 선택의 폭을 넓혀주어야 할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 노력은 사회적 가치를 공유재산관리의 가치

로 받아들인다는 의미이기도 하다. 예를 들면 수익이 많은 민간업자는 현행과 같이 고정 임대료 방식을 채택할 것이고, 수익이 적은 영세한 민간업자는 수입 배분 방식을 채택할 가능성이 있다.

3. 유사 사례의 분석을 통한 사용료와 대부료 다양화 가능성 검토

우리나라나 일본의 공공기관들은 대다수가 고정임대료 방식을 채택하고 있어 유사 사례를 찾아보는 것이 쉽지는 않다는 것이 현실이다. 이러한 점을 고려하여 본고에서는 고정임대료 방식에서 벗어난 경기관광공사의 일부 사례와 우리나라 민간의 사례를 간단하게 살펴보고자 한다.

경기관광공사는 대다수 시설에 대해 고정임대료 방식을 채택하고 있다. 다만, 일부 시설에 대해서는 건물임대 시 임대료를 고정하지 아니하고 물가 변동, 매출 증감, 기타 경제 사정의 변동으로 임대료의 조정이 필요한 경우에는 임대료를 조정할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 경기관광공사의 건물임대규정에서는 건물 임대료에 필요한 임대료율을 제시하고 있지 않으며, 동 규정에서 별지 서식으로 제시하고 있는 ‘임대차(표준)계약서’에는 제7조(임대 보증금, 임대료·관리비 및 시설사용료의 조정)에서 “제3조 제①항의 계약 기간 중일지라도 다음 각호에 해당하는 경우에는 ‘공사’와 ‘임차인’은 각각 30일 전 사전 서면 통지하고 상호 협의하여 조정할 수 있다.”라고 정함으로써 임대료를 조정할 수 있는 여지를 두고 있다. 특히 물가 변동과 매출 증감 및 기타 경제 사정의 변동으로 조정이 필요한 경우에도 임대 보증금, 관리비 및 시설사용료 등을 조정할 수 있도록 하고 있다는 점은 주목할 부분이다.

〈표 11〉 경기관광공사 건물 임대차(표준)계약서(제7조 발췌)

제7조(임대 보증금·임대료·관리비 및 시설사용료의 조정) 제3조 제①항의 계약 기간 중일지라도 다음 각호에 해당하는 경우에는 ‘공사’와 ‘임차인’은 각각 30일 전 사전 서면통지하고 상호 협의하여 조정할 수 있다.

1. 물가 변동, 매출 증감, 기타 경제 사정의 변동으로 조정이 필요한 경우
2. 임대차 및 제반 시설에 대한 제세공과금 및 보험료 등이 현저히 증감되었거나 증감될 것이 예상되는 경우
3. 목적물 및 제반 시설의 유지관리에 필요한 비용이 현저히 변동되었을 경우

민간부문의 사례로는 청도군에 위치한 청도 프로방스와 대구 삼성라이온즈 파크의 임대료 산정 방식을 살펴보고자 한다. 그 이외에도 민간부문의 사례는 비교적 다양하나 여기에서는 이 두 가지만 살펴보고자 한다. 먼저 청도 프로방스 매장 임대료 산정 방식이다. 청도 프로방스는 경상북도 청도군에 위치한 테마파크로, 빛 축제를 중심으로 프랑스의 프로방스 마을을 재현한 포토랜드다. (주)용암온천관광호텔 프로방스점에서 운영하고 있으며, 임대차 대상은 소품가게, 아트숍, 스낵숍 등 10개소 임대매장이다. 임대료 산정 방식은 공공부문에서 활용하고 있는 고정임대료 방식이 아니라 수수료 배분 방식(20%~30%)을 채택하고 있다. 특히, 수수료 배분 방식을 채택하기 위해서는 수수료에 대한 객관성 확보가 필요한바 이에 대한 관리는 CCTV 모니터링(관리사무실) 방식을 활용하고 있다.

다음은 대구 삼성라이온즈파크이다. 대구 삼성라이온즈파크는 KBO 리그 팀 삼성 라이온즈의 홈구장이다. 임대차 대상은 편의점, 치킨, 스낵 등의 임대매장이고, 운영은 3개의 형태를 보유하고 있다. 구체적으로는 고정임대료 방식, 매출 연동 수수료 방식, 고정임대료+매출 연동 수수료 방식 등 3가지 방식을 활용하고 있다. 고정임대료 방식은 별도의 관리가 필요없으나 매출 연동이 되어 있는 관리 방식의 경우 매출액에 대한 객관성 확보가 필요한바 관리는 키오스크 매출 정산 방식을 활용하여 임대료를 부과하고 있다. 매출 연동 수수료 매장은 맥주고정형 키오스크 25%, 맥주이동형 25%, 뷔페 & 케이터링 15%이고, 고정임대료 + 매출 연동 수수료 방식 매장은 치킨, 분식, 스낵, 카페 매장 고정임대료 및 매출 연동 수수료 10%이다.

IV. 새로운 공유재산의 사용료와 대부료 산정 방식에는 어떤 것이 있을 수 있는가?

1. 대안: 사용료와 대부료 산정 방식

현재 공유재산의 사용료·대부료 산정 방식은 앞에서 살펴본 것처럼 고정임대료 방식이다. 이와 같은 방식은 첫째, 시장경기의 불황, 소비심리의 위축 등과 같은 환경의 변화에 유연하게 대처할 수 없고, 둘째, 매년 공시지가가 상승하고 있어 상승분이 수탁자의 임대료 부담으로 연계되도록 설계되어 있으며, 셋째, 수탁자가 임대료를 완납한 후에는 독립적으로 경영하려는 성향을 보임으로써 대부재산을 관리감독하는 데 어려움이 발생하고 있고, 넷째, 초기 투자비용의 부담으로 인해 일부 공유재산의 공실이 장기화되어도 대

처하는 데 어려움이 있는 등 다양한 문제가 발생하고 있다. 이는 기존의 고정임대료 방식만을 가지고는 공유재산을 효율적으로 활용하는 데 한계가 있다는 것을 의미한다. 또한 공유재산관리의 예외로 규정하고 있는 원상 변경이나 제3자에 대한 전대와 관련해서는 현행 제도가 명확한 기준을 제시하고 있지 않다는 문제도 있다.

공유재산은 앞에서 살펴본 것처럼 공공성과 수익성이라는 두 가지의 속성을 모두 가지고 있고 미래에는 두 가지의 속성을 모두 충족시킬 수 있는 방향으로 관리되어야 한다. 그러나 현행 고정임대료 방식으로는 두 가지 속성을 모두 충족시키는 데에는 한계가 있을 것이다.

이러한 점을 개선하기 위해서는 보다 다양한 산정 방식을 적용할 필요가 있을 것이다. 이때 고려할 수 있는 기준은 크게 5가지가 가능할 것이다. 미시적인 조정부터 근본적인 조정에 이르기까지 다양한 대안이 가능하다. 첫째, 현재 상승률이 5%를 초과하는 경우에 증가분을 감액할 수 있도록 되어 있는 부분을 상승률이 5% 미만일 경우에도 적용할 수 있도록 확대하는 대안, 둘째, 관리위탁 중 일부 시설을 전대한 경우에 한해 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 대안, 셋째, 공유재산의 변경된 원상을 복구하지 아니하여도 되는 사용·수익 허가에 대하여 고정임대료 방식과 함께 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 대안, 넷째, 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 사용할 수 있도록 하는 대안, 다섯째, 첫째 연도부터 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 적용하는 대안 등 5가지이다.

〈표 12〉 공유재산 사용료와 대부로 산정 방법으로 제안한 대안들

제1안	현재 상승률이 5%를 초과하는 경우에 증가분을 감액할 수 있도록 되어 있는 부분을 상승률이 5% 미만일 경우에도 적용할 수 있도록 확대하는 대안
제2안	관리위탁 중 일부 시설을 전대한 경우에 한해 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 대안
제3안	공유재산의 변경된 원상을 복구하지 아니하여도 되는 사용·수익 허가에 대하여 고정임대료 방식과 함께 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 대안
제4안	고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 사용할 수 있도록 하는 방안
제5안	첫째 연도부터 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 적용하는 대안

첫째, 고정임대료 방식을 원칙으로 하되, 경기변동 등에 따른 임대사업자의 손실 발생 시 임대료를 조정할 수 있도록 하는 방안이다. 고정임대료 방식에서는 입찰에 의할 경우 첫째 연도의 임대료는 최고입찰가로 결정하고, 2차 연도 이후의 기간의 임대료는 $[(\text{입찰로 결정된 첫째 연도의 임대료}) \times (\text{해당 연도의 재산가격}) \div (\text{입찰 당시의 재산가격})]$ 로 계산하고 있다(시행령 제31조 제3항). 따라서 첫째 연도의 임대료는 사업자가 결정하지만, 그 이후에는 매년 재산가격의 변동분이 반영되어 임대료가 상승하는 구조로 설계되어 있다. 물론 상승률이 5%를 초과하는 경우에 증가분을 감액할 수 있도록 하고 있으나(법 제33조), 5% 미만인 경우에 대한 감액이나 조정은 규정되어 있지 않다. 그러나 영세사업자의 경우 임대료가 5% 미만으로 상승하더라도 지역 여건이나 경기침체 등으로 인하여 영업비용이 증가하게 되면 시설운영에 대한 부담이 가중하여 발생하게 된다. 이러한 점에 착안하여 이와 같은 대안을 제안하게 되었다. 5% 미만 임대료 상승에 대한 조정 방안은 공유재산 전체에 적용하되, 영업이익 상승분이 임대료 상승분보다 적은 경우 등으로 제한적으로 운영하는 방안이다. 이 경우 적용대상은 재산 유형에 따라 직원 수, 임대계약 금액 등 일정 규모 이하의 사업자에 대해 영업이익을 객관적으로 검증할 수 있는 업종으로 한정할 필요가 있다. 따라서 5% 미만의 임대료 상승에 대해서도 영업이익 상승분이 임대료 상승분보다 적은 경우 영업수익을 객관적으로 검증하는 등 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 영세사업자 등에 대한 조정 규정을 두는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 관리위탁 중 일부 시설을 전대한 경우에 한해 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 관리위탁의 전대계약의 경우로 국한하여 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 이유는 전대 사업자의 경우 영업상의 제약이 있으며, 관리위탁자의 이용료 수입과 전대계약자의 영업 활동이 상호 연계되어 있기 때문이다. 따라서 관리위탁의 전대 계약에 대해 수입 배분 방식을 적용하더라도 그에 따라 발생하는 수입을 위탁료 산정 시 수입에 반영하여 관리위탁을 받은 자에 귀속시킬 경우 지방자치단체의 재정 운영에 영향이 거의 없으며, 고정임대료 방식과 비교할 때 관리위탁자는 전대 사업자의 영업 활동을 장려하기 위한 지원에 더 많은 관심을 가지게 되므로, 수익 향상을 위한 상호 협조적 협력 관계가 형성될 수 있어 공유재산의 관리운영 측면에서도 유리할 수 있다. 한편, 수입 배분 방식을 적용하기 위해서는 수탁자의 수익을 관리위탁자가 검증할 수 있는 업종으로 국한하여야 할 것이며, 수익 검증 절차가 구비될 수 있는 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 특히 현금거래가 이루어지는 업종에 대해서는 수익 검증을 위한 객관적 장치, 예를 들어 키오스크, 포스, CCTV 등 IT 기술의 적용을 통하여 매출을 확인할 수 있도록 하여야 하는 등 영업 활동을 투명하게 관리할 수 있는 시스템이 구축될 필요가 있다. 이러한 방식을 적



용하기 위해서는 관리위탁의 전대계약 사용료에 대하여 수입 배분 방식을 적용할 수 있도록 하는 법령 개정이 필요하며, 이때 수입 배분 방식의 적용 여부, 수입 배분 비율 등 수입 배분과 관련된 구체적인 내용에 대해서는 공유재산심의회 등을 활용하여 결정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 법 제20조 제5항 단서조항에 따라 공유재산의 변경된 원상을 복구하지 아니하여도 되는 사용·수익 허가에 대하여 고정임대료 방식과 함께 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 이 대안은 관리위탁 중 전대계약에 대해 수입 배분 방식을 적용하는 대안보다 그 범위를 확대하여 공유재산 전체를 대상으로 하는 사용·수익 허가에 적용하는 방안이다. 법 제20조 제5항 단서조항에 따라 지방자치단체장이 미리 원상 변경을 승인하여 구조물이나 건축물 등 재산가치의 상승을 가져오는 시설을 수탁자가 부담하여 설치하고, 원상복구를 하지 않아도 되는 경우에 대하여 수입 배분 방식을 적용하는 방안이다. 수입 배분 방식은 성과 보상을 통해 수탁자의 적극적인 참여와 투자자본의 확보를 활성화할 수 있기 때문에 공유재산의 활용도를 높이고 공유재산의 재산가치를 상승시키는 데 기여할 수 있다.

넷째, 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 사용할 수 있도록 하는 방안이다. 이 대안은 현행 공유재산의 사용료 산정 기준에 따라 산정된 금액을 기초로 하여 입찰을 통한 최고가 낙찰금액을 1차 연도의 사용료로 하고, 2차 연도부터의 사용료부터 수입 배분 방식을 적용하는 방안이다. 이때, 2차 연도 이후의 적용 산식은 [(입찰로 결정된 첫

째 연도의 사용료) + ((해당 연도의 매출수입) - (입찰 연도의 매출수입)) × (수입 배분 비율))로 계산할 수 있다. 이 방식을 적용할 경우 입찰로 결정된 1차 연도의 사용료는 고정 임대료 방식을 적용할 수 있으며, 이를 기준으로 2차 연도부터 수입 배분에 따른 금액을 사후 정산하여 납부하도록 할 수 있다.

다섯째, 첫째 연도부터 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 적용할 수도 있을 것이다. 이 대안은 사용료 중 일부를 고정임대료 방식으로 선납하도록 하고, 나머지는 수입 배분 방식에 의하여 사후 납부도록 하는 방안이다. 고정임대료인 기준 금액을 제외한 나머지 수입 배분 방식수입 배분 비율이 높은 입찰자를 선정하면 될 것이다. 다만, 해당 연도의 매출수입이 입찰 연도의 매출수입보다 적은 경우 사후 정산에 따라 지방자치단체가 보전할 수 있으므로, 고정임대료의 선납 기준을 100%로 하기보다는 정산을 감안하여 적정 수준으로 하향 적용할 필요가 있다. 고정임대료를 적용하되 분납하도록 하고, 마지막 분납분은 정산분과 상계할 수 있도록 운영할 수도 있을 것이다.

2. 대안별 비교

산정 방식의 다양화와 관련하여 5가지 대안을 검토하였으나, 고정임대료 방식과 수입 배분 방식의 혼용 방식인 2가지 대안은 각각의 장단점이 혼용되어 대안별 비교에서는 특징이 뚜렷하게 나타나는 5% 미만 사용료 상승분에 대한 고정임대료 조정 방안, 관리위탁 전대계약에 대한 수입 배분 적용 방안, 변경된 원상을 복구하지 않는 경우에 대한 수입 배분 적용 방안 등 3가지 대안을 중심으로 비교하였다.

5% 미만 사용료 상승분에 대한 조정 방안은 새로운 산정 방식을 도입하지 않아도 적용할 수 있는 대안이다. 이 방안은 기존 관리체계하에서 임대료가 5% 미만으로 상승하였을 때 조정할 수 있는 규정만 신설하면 되므로, 비교적 쉽게 도입할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 고정임대료 방식이 유지됨에 따라 경기침체 등으로 인하여 영업 활동이 부진할 경우 임대료의 체납이 우려될 수 있으며, 공유재산 활용에 따른 재산가치는 거의 바뀌지 않을 것이다. 관리감독 측면에서도 지방자치단체가 경영활동에 개입할 수 있는 여지가 거의 없고, 공유재산의 활용 형태 역시 현행 활용 방식이 유지됨에 따라 공유재산을 활용한 다양한 콘텐츠의 개발이 어려우며, 민간의 적극적 참여와 상호 협력관계를 증진하기 어려울 것이다.

수입 배분 방식을 도입하는 방안은 새로운 산정 방식을 도입해야 하므로, 임대료 조정 방식에 비하여 상대적으로 도입 가능성이 낮다. 수입 배분을 적용하는 대안은 도입 가능

성을 고려하여 공유재산의 원상 변경을 대상으로 하는 경우와 관리위탁의 전대계약을 대상으로 하는 경우로 구분할 수 있다. 관리위탁의 전대계약의 경우 상대적으로 도입 가능성이 높다. 수입 배분 방식은 지방자치단체의 재정 운영 측면에서는 수입의 예측성이 높지 않기 때문에 예산관리가 용이하지 않다. 수입 배분 방식 적용시 수입 규모에 따라 고정 임대료 방식보다 사용료가 많을 수도 있고, 적을 수도 있다. 수입이 지나치게 적게 배분되는 문제가 지속될 경우 지방자치단체의 재정에 부담이 될 수 있으므로, 일정 기준의 고정 임대료를 책정하고 수입 배분 방식을 혼합하여 운영하는 방안도 검토할 수 있다.

다만, 고정임대료가 부담스러워 입찰에 응하지 않아 공실 등이 발생하는 경우를 기준으로 비교해 보면, 고정임대료 방식은 지방자치단체의 사용료 수입이 발생하지 않는다. 수입 배분 방식은 고정임대료보다 적더라도 지방자치단체 사용료 수입이 발생할 수 있다. 관리위탁의 전대계약은 수입 배분 방식을 적용하더라도 지방자치단체의 재정 운영 측면에서의 예측성이 비교적 영향을 덜 받을 수 있다. 관리위탁은 위탁료 산정 시 수입과 지출을 상계하도록 하고 있으며, 수입에는 이용료, 사용료 등을 포함하고 있다. 전대계약의 수입 배분 방식 사용료 예측은 고정임대료보다는 원가 산정의 정확성이 부족하나, 전체 위탁료 중 일부에 해당하므로 전체 위탁료의 원가 변동은 상대적으로 적을 것으로 예측된다. 또한 전대계약의 수입 배분액이 예상보다 줄어들더라도, 위탁비용 산정 시 이용료 증가분을 관리위탁자의 수입으로 할 수 있어 전대계약의 수입 변동 폭보다는 전체 위탁비용의 변동 폭이 더 작을 것으로 예측된다. 관리위탁의 전대계약에도 수입이 지나치게 적게 배분된다는 우려가 있을 경우 고정임대료와 수입 배분을 혼합하여 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 수입 배분 방식을 적용할 경우 수입 증대를 위하여 민간의 적극적인 경영 노력을 유도할 수 있으며, 민간 투자 등을 통한 공유재산의 재산 가치 상승에 기여할 수 있을 것이다.

아울러 민간의 창의적인 아이디어와 콘텐츠를 활용하여 공유재산 활용 방식을 다양화할 수 있으며, 공유재산을 통한 민간경제와의 협력 및 상생을 도모할 수 있다. 또한 경기 침체 등으로 인해 임대자의 영업 활동이 부진하더라도 영업수입의 범위 내에서 수입이 배분되므로, 고정임대료 제도하에서 발생하는 체납 등의 민원이 줄어들게 될 것이다.

이상의 대안별 특징을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 13〉 산정 방식 다양화 대안의 특징 비교

구분	5% 미만 상승분에 대한 조정 방안	관리위탁 전대계약에 대한 수입 배분 적용	변경된 원상을 복구하지 않는 경우에 대한 수입 배분 적용
적용 범위	공유재산 전체	관리위탁의 전대계약	지방자치단체장의 원상 변경 승인
법령 개정사항	시행령 제16조 단서조항 추가	시행령 제14조 제9항 신설	시행령 제13조 제3항 24호 신설, 시행령 제14조 제9항 신설
임대수입의 귀속 주체	지방자치단체	관리위탁자	지방자치단체
예산관리의 예측성	쉬움	비교적 쉬움	어려움
관리감독의 용이성	독립경영에 따라 경영개입 어려움	수입의존성으로 경영개입 가능	수입의존성으로 경영개입 가능
사용료 제납 가능성	있음	없음	없음
사용에 따른 재산가치 변동	거의 없음	소폭 증가	대폭 증가
재산 활용의 다양성	낮음(원형 유지)	비교적 높음(구조물 활용)	높음(건축물 등 활용)
민간부문의 상생 가능성	낮음	비교적 높음	높음

다음으로는 수입 배분 방식의 적용 시 예상되는 수입과 고정임대료 방식의 수입을 예시적으로 비교해 보면 다음과 같다.

고정임대료 방식을 적용할 경우의 ○○○○테마파크 내 식음업장의 임대료 변화는 다음과 같다.

〈표 14〉 고정임대료 방식에 의한 ○○○○테마파크 내 식음업장의 임대료 변화

구분	2015년	2016년	2017년	2018년
식음업장 임대료	19,480,000원	21,413,986원	23,796,432원	24,973,640원
연도별 증가율	-	9.93%	11.13%	4.95%
입찰가액대비 증가율	-	9.93%	20.16%	23.09%

수입 배분 방식의 적용을 위하여 2017년 매출액을 1억 5,881만 원으로 가정하고 2018년 매출액의 변화에 따른 임대수입의 민감도 분석을 하면 다음과 같다³. 다음의 표는 수입 배분 비율을 2017년 매출액 대비 임대료 비율 14.984%를 적용한 결과다.

³ 이 분석 결과는 네 번째 대안인 1차 연도 고정임대료 적용 후 2차 연도 수입 배분 방식을 적용하는 혼합형에 대한 분석이다. 완전한 수입 배분 방식의 시뮬레이션 분석은 수입 배분 비율과 매출액에 대한 정보를 알 수 없기 때문에 불가능하다.

〈표 15〉 2018년 매출액의 변화에 따른 임대수입의 민감도 분석: 임대료 비율 14.984% 적용

차년도 매출액	차년도 임대수입	고정임대료와의 차액	고정임대료 대비 비율
전년 대비 10% 증가	26,175,699	1,202,059	4.81%
전년 대비 4.95% 증가	24,973,997	357	0.00%
전년과 동일	23,796,090	-1,177,550	-4.72%
전년 대비 5% 감소	22,606,286	-2,367,354	-9.48%
전년 대비 10% 감소	21,416,481	-3,557,159	-14.24%

분석을 한 결과 매출액 증가율이 고정임대료의 증가율보다 높을 경우 고정임대료 방식보다 임대수입이 증가하고, 반대의 경우 고정임대료 방식보다 임대수입이 감소하는 것으로 나타난다. 수입 배분 방식에서의 지방자치단체의 임대수입은 임대업자의 수입과 반비례하므로, 임대업자가 수입 배분을 주장하는 경우는 매출액 증가율이 임대료 증가율보다 낮을 것이라고 예상하는 경우일 것이다.

한편, 수입 배분 비율을 14.984%보다 높게 할 경우에는 사업자의 매출액 변동을 고려 하더라도 지방자치단체의 임대수입 손실이 줄어들게 된다. 수입 배분 비율은 16%를 적용하면 다음과 같다.

〈표 16〉 2018년 매출액의 변화에 따른 임대수입의 민감도 분석: 임대료 비율 16% 적용

차년도 매출액	차년도 임대수입	고정임대료와의 차액	고정임대료 대비 비율
전년 대비 10% 증가	27,950,560	2,976,920	11.92%
전년 대비 4.95% 증가	26,667,375	1,693,735	6.78%
전년과 동일	25,409,600	435,960	1.75%
전년 대비 5% 감소	24,139,120	-834,520	-3.34%
전년 대비 10% 감소	22,868,640	-2,105,000	-8.43%

수입 배분 비율이 14.984%에서 16%로 높아지면 매출액 증가율이 임대료 증가율보다 낮아도 고정임대료 수입보다 임대수입이 많이 발생한다. 즉, 매출액이 전년과 동일하더라도 수입 배분 비율이 1% 상승함에 따라 고정임대료보다 많은 임대수입이 발생한다.

이상의 결과를 요약하면 수입 배분 방식에서의 임대수입은 수입 배분 비율과 임대료 상승 비율, 매출액 증가 비율 간의 함수관계에 있다. 임대업자의 입장에서는 매출 증가를 확실하기 어렵기 때문에 매출 감소를 대비하여 수입 배분 방식을 선호할 수 있다. 지방자치단체 입장에서는 수입 배분 비율을 고정임대료 방식 기준보다 얼마나 높게 설정하느냐에 따라 임대수입의 증가 폭이 달라지게 되며, 이때 수입 배분 비율은 임대사업자 간의 경

쟁에 의해 결정되게 될 것이다. 결국 수입 배분 방식은 임대사업자의 매출에 대한 정보의 부정확성을 바탕으로 하여 지방자치단체와 임대사업자가 모두 위험을 회피하려는 수단으로 선택할 수 있을 것이며, 이는 주인-대리인 이론에 의한 정보의 비대칭성으로 설명할 수 있다.

V. 결론

현재 공유재산의 사용료·대부료는 시가를 반영한 해당 재산의 평정가격에 지방자치단체에서 조례로 정하는 요율을 곱한 금액으로 산출하고 있다. 이와 같은 공유재산의 사용료·대부료 산정 방식에 대해 일부 지방자치단체와 전대 기관(민간 기관)들은 개선을 요청하고 있다. 그 이유는 공유재산 임대 후 사용 과정에서 경기침체 등 영업 부진 현상이 발생할 경우 입주자들의 임대료 부담 증가, 매년 공시지가 상승에 따른 차년도 임대료 상승, 여름철, 겨울철 등 특수한 계절 외 영업 부진으로 인한 입주자 재정 부담 등 소상공인들에 대한 고려가 필요하다는 것이다. 이와 같은 배경하에서 본 연구는 공유재산의 사용료·대부료 산정 방식의 다양화 방안을 마련하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다.

연구 대안으로 본 연구에서 제시한 것은 5가지다. 첫째, 고정임대료 방식을 원칙으로 하되, 경기 변동 등에 따른 임대사업자의 손실 발생 시 임대료를 조정할 수 있도록 하는 방안이다. 상승률이 5%를 초과하는 경우에 증가분을 감액할 수 있도록 하고 있으나(법 제 33조), 5% 미만인 경우에 대한 감액이나 조정은 규정되어 있지 않다. 그러나 영세사업자의 경우 임대료가 5% 미만으로 상승하더라도 지역 여건이나 경기침체 등으로 인하여 영업비용이 증가하게 되면 시설운영에 대한 부담이 가중하여 발생하게 된다. 따라서, 5% 미만의 임대료 상승에 대해서도 영업이익의 상승분이 임대료 상승분보다 적은 경우 영업수익을 객관적으로 검증하는 등 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 영세사업자 등에 대한 조정 규정을 두는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 관리위탁 중 일부 시설을 전대한 경우에 한해 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 관리위탁의 전대계약의 경우로 국한하여 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 이유는 전대 사업자의 경우 앞에서 설명한 영업상의 제약이 있으며, 관리위탁자의 이용료 수입과 전대계약자의 영업 활동이 상호 연계되어 있기 때문이다. 수입 배분 방식을 적용하기 위해서는 수탁자의 수익을 관리위탁자가 검증할 수 있는 업종으로 국한하여야 할 것이며, 수익 검증 절차가 구비될 수 있는 시스템이 갖추어져야 할 것이다.

특히 현금거래가 이루어지는 업종에 대해서는 수익 검증을 위한 객관적 장치, 예를 들어 키오스크, 포스, CCTV 등 IT 기술의 적용을 통하여 매출을 확인할 수 있도록 하여야 하는 등 영업 활동을 투명하게 관리할 수 있는 시스템이 구축될 필요가 있다.

셋째, 법 제20조 제5항 단서조항에 따라 변경된 원상을 복구하지 않아도 되는 사용·수익 허가에 대하여 고정임대료 방식과 함께 수입 배분 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 이 대안은 관리위탁 중 전대계약에 대해 수입 배분 방식을 적용하는 대안보다 그 범위를 확대하여 공유재산 전체를 대상으로 하는 사용·수익 허가에 적용하는 방안이다. 법 제20조 제5항 단서조항에 따라 지방자치단체장이 원상 변경을 승인하여 구조물이나 건축물 등 재산가치의 상승을 가져오는 시설을 수탁자가 부담하여 설치하는 경우 이러한 방식을 적용하는 방안을 검토할 수 있다. 수입 배분 방식은 성과 보상을 통해 수탁자의 적극적인 참여와 투자자본의 확보를 활성화할 수 있기 때문에 공유재산의 활용도를 제고하고 공유재산의 재산가치를 높이는 데 기여할 수 있다.

넷째, 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 사용할 수 있도록 하는 방안이다. 이 대안은 현행 공유재산의 사용료 산정 기준에 따라 산정된 금액을 바탕으로 입찰을 통한 최고가 낙찰 금액을 1차 연도의 사용료로 하고, 2차 연도부터의 사용료부터 수입 배분 방식을 적용하는 방안이다. 이 방식을 적용할 경우 입찰로 결정된 1차 연도의 사용료는 고정임대료 방식을 적용할 수 있으며, 이를 기준으로 2차 연도부터 수입 배분에 따른 금액을 사후 정산하여 납부하도록 할 수 있다.

다섯째, 첫째 연도부터 고정임대료 방식과 수입 배분 방식을 혼용하여 적용할 수도 있을 것이다. 이 대안은 사용료 중 일부를 고정임대료 방식으로 선납하도록 하고, 나머지는 수입 배분 방식에 의하여 사후 납부도록 하는 방안이다. 고정임대료인 기준금액을 제외한 나머지 수입 배분 방식 중 수입 배분 비율이 높은 입찰자를 선정하면 될 것이다. 다만, 해당 연도의 매출수입이 입찰 연도의 매출수입보다 적은 경우 사후 정산에 따라 지방자치단체가 보전할 수 있으므로, 고정임대료의 선납 기준을 100%로 하기보다는 정산을 감안하여 적정 수준으로 하향하여 적용할 필요가 있다. 고정임대료를 적용하되 분납하도록 하고, 마지막 분납분은 정산분과 상계할 수 있도록 운영할 수도 있을 것이다.

본 연구에서 제시한 수입 배분 방식을 활용할 경우 위탁자가 발생한 수익을 기준으로 사용료를 납부하게 되므로, 수익 정산 이후 결정된 사용료를 납부할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 따라서 이 경우에는 징수 방법 역시 선납 방식이 아닌 후납 방식의 도입이 필요할 것이다.

참고 문헌

- 강경민·김상명·황경수. (2011). 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리 방안. 재정정책논집, 13(2): 149-176.
- 고경훈. (2015). 공유재산관리 정책 집행에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 26(1): 1-26.
- 곽태열. (2013). 경상남도 공유재산의 효율적 관리 방안. 정책포커스 12월호: 1-34.
- 곽태열·김영표. (1996). 경상남도 공유재산의 효율적 관리 방안. 경남개발연구원 연구보고서.
- 권항원 외. (2018). 사회혁신 기반 마련을 위한 중앙 및 지방정부의 역할과 지원모델 연구. 한국행정연구원 연구보고서.
- 김종갑. (2015). 공유재산 제도 변화의 성과와 제도적 개선 방안. 한국지방재정학회 2015 춘계학술대회 발표논문집, 165-183.
- 남창우. (2010). 국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선 방안. 도시행정학보, 23(4): 269-297.
- 류춘호. (2010). 지방재정의 건전성과 공유재산관리의 정책적 의미. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 243-271.
- 박우서·고석찬·박경원. (1996). 국유집중재산의 관리 및 운용 개선 방안에 관한 연구. 대한국토도시계획학회, 국토계획, 31(5):47-63.
- 손희준·라휘문·박충훈. (2019). 공유재산의 사용료·대부료 다양화 산정 연구용역. 한국지방재정학회.
- 이삼주·김성주. (2015). 공유재산 관리체계의 개선 방안. 국가정책연구, 29(4): 243-269.
- 윤준선·유병역. (2006). 국공유집중재산의 효율적 활용을 위한 관리제도의 개선 방안에 관한 연구 -서울특별시 성북구 사례를 중심으로. 부동산학보, 27:18-36.
- 이삼주·김성주. (2015). 공유재산 관리체계의 개선 방안. 국가정책연구, 29(4): 243-269.
- 이재우·신동호. (2009). 충남 공유재산의 효율적 관리 방안-일반재산관리를 중심으로-. 충남발전연구원.
- 이준우·김세진. (2009). 국유재산 관리체계 개선 방안에 관한 연구. 기획재정부.
- 임호철. (2004). 공유재산 관리체계 혁신을 위한 정보시스템 도입. 지역정보화.
- 전영길·이성익. (2017). 토지조사사업을 통한 일제의 토지수탈 사례연구. 한국지적정보학회지.
- 정현영·노시평. (2003). 지방정부 공유재산의 효율적 관리 방안에 관한 연구. 한국정책과학학회보, 7(3): 270-291.
- 조계근. (2003). 강원도 공유재산의 효율적 관리 방안-공무원 인식 조사를 중심으로-. 강원발전연구원.
- 조덕용·임이택. (2009). 국유재산 관리 기관 확대 방안 연구. 한국지적정보학회지, 11(2): 1-15.
- 허익구. (2010). 공유재산의 효율적 운영 방안에 관한 연구. 국제회계연구, 29: 319-346.
- 행정안전부. (2018). 「공유재산 업무편람」.
- 행정안전부. (2019). 「2019년도 공유재산 제도발전 토론회 자료집」.



류춘호 경남도의회 예산결산특별위원회
특별전문위원

지방정부 금고지정과 지방재정의 효율적 운영 방안 - (상)

지방정부의 세입과 세출 관리, 현금, 유가증권의 출납 및 보관 등을 관리하기 위해서 은행법 등에 따른 은행을 ‘금고’로 지정한다. 금고는 일정 기간(4년 이내) 동안 지방자치단체의 모든 세입과 세출을 담당한다. 지방자치단체는 금고지정을 통해서 지방자치단체의 세입과 세출에 따른 지방재정자원을 일정 기간 예치에 따른 이자수입 확보, 공공자원의 안정적인 관리, 금고지정에 따른 협력사업비의 출연 등으로 세외수입을 확충한다. 반면 금고로 지정된 은행은 지방정부의 예산 규모가 증가하고 있고, 세입과 세출에 따른 집행잔액이 발생하기 때문에 금고의 재무구조의 안정성, 지방자치단체 공무원의 고객 확보, 지방정부의 주요 투자사업에 대한 PF투자 등의 이점을 누릴 수 있다.

그런데도 지방정부는 예산총계주의에 따라, 모든 수입을 세입을 편성하지 않고, 간접적으로 출연 등의 형태로 지출하는 문제점이 지적되어, 감사원과 국민권익위원회로부터 제도적 개선을 요청받아왔다. 그럼에도 금고 선정 과정에 대해서 지방자치단체는 금고 약정서는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(정보공개법)(제9조제1항제7호), 「부당경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」(부정경쟁방지법)(제2조제2호및제3호) 등에 적용하여 금고 약정서 공개를 거부하여 지방의회와 갈등이 발생하고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서 첫째, 제도적 차원에서 지방재정공시 제도에 따른 협력사업비 공개와 더불어, 둘째, 세부 사업 예산편성과 집행내역 공개, 셋째, 투명성 강화, 넷째, 감시기능 강화, 다섯째, 지방의회 차원의 재정감사는 한계가 있으므로, 감사원의 특정감사 또는 기관감사를 통해서 관련 사항을 종합적으로 접근하는 전략, 금고의 지정에 따른 적정 협력사업비에 공정가격 적용 등이 필요하다.

주제어 : 재정감사, 금고지정, 협력사업비, 정보공개, 영업비밀, 서류제출요구권

1. 서론

지방정부는 세입·세출예산을 효율적으로 관리하기 위해서 금고를 지정하여 운영한다. 지방자치단체의 금고는 지방정부의 세입과 세출 전반에 관계된다. 지방자치단체나 교육청의 지정하는 금고는 현금 등의 보관·출납을 위해 「지방회계법」(제38조) 및 「지방자치단체 금고지정 기준」(행정자치부 예규 제30호, 2015. 12. 14.)에 의해 금융기관과 금고 약정하여 운영한다. 지방자치단체의 장은 소관 현금과 그가 소유하거나 보관하는 유가증권의 출납, 보관 및 그 밖의 금고 업무를 취급하게 하기 위하여 「은행법」에 따른 은행을 금고로 지정 한다(지방회계법 §38; 구지방재정법 §77)¹.

금고는 지방자치단체의 세입과 세출에 관계되는 거래를 총괄한다. 또한 금고지정에 따라 협력사업비를 금고 약정 기간에 총 얼마를 내겠다고 약정한다. 이러한 약정에 따른 협력사업비는 지방자치단체의 세외수입이 된다².

각 지방정부는 지방회계법 제38조 및 같은법 시행령 제49조(구지방재정법 §77 및 같은법 시행령 §102)의 지정 절차에 따른다. 하지만 각 지방정부는 금고 선정 과정에서 제안서에 제출하는 예금과 대출에 대한 이자율, 금고 협력사업비 등에서 차이가 있다³.

지방정부의 재정 규모의 증가와 더불어, 매년 세입과 세출의 차이로 발생하는 불용액(집행잔액)은 예산현액 354.4조 원(2018 회계 연도)의 약 8.1%(28.6조 원) 상당의 규모가 반복되고 있다. 지방정부의 금고는 불용액(28.6조 원)과 더불어 다음 연도 이월액 32.8조 원(9.3%)을 합하면 약 61.4조 원(17.3%)을 관리하며 수익을 창출할 수 있다. 즉 지방자치단체의 금고지정 은행이 가용(예대마진)할 수 있는 지방자치단체의 재정 규모는 늘어나고 있다.

1 2016. 5. 29. 지방회계법 제정으로 지방재정법에서 조문이 지방회계법으로 이동되었다. 지방자치단체의 예산·회계·결산·자금관리·채권 등 다양한 분야를 포괄하고 있는 「지방재정법」에서 지방자치단체의 결산·수입·지출·현금 등 지방자치단체의 회계 및 자금 관리에 관한 사항을 이 법에서 따로 정함으로써 지방자치단체 회계제도의 특수성을 반영하도록 하는 한편, 지방회계의 투명성을 강화하고 회계 부정을 예방하기 위하여 회계책임관제도 및 내부통제제도를 도입하는 등 지방자치단체의 회계를 투명하게 처리하고 자금을 효율적으로 관리하기 위해서다.

2 세입예산 과목 : 세입과목은 세외수입, 임시적 세외수입(200)-기타수입(224)-그 외 수입(224-06)에 해당된다.

3 2015 회계 연도 결산 기준으로 세출예산현액은 290조 6,996억 원이며, 지출액은 91%인 245억 1212억 원, 다음 연도 이월액 9%인 24조 9,818억 원이며, 집행잔액은 8%인 20조 5,966억 원이다(행정자치부, 2015년도 결산 기준). 2018 회계 연도 세출예산현액 354.4조 원, 지출액 282.9조 원, 다음 연도 이월액 32.8조 원, 집행잔액(불용액) 25.6조 원 규모다.

자료 : 2015/2018 회계 연도 지방재정연감 재구성

지방정부는 예산총계주의에 따라, 모든 수입을 세입을 편성하지 않고, 금고로부터 간접적으로 협찬 등의 형태로 지출하는 문제점이 지적되어, 제도적 개선책이 감사원과 국민권익위원회로부터 제도적 개선을 요청받아왔다. 그럼에도 금고 선정 과정에 대해서 지방자치단체는 금고 약정서는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(제9조제1항제7호), 「부당경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」(제2조제2호및제3호) 등에 적용하여 금고 약정서 공개를 거부하는 사례가 발생하고 있다.

이 논문의 목적은 지방재정감사의 관점에서 첫째, 지방정부에서 금고지정과 운영 과정에서 금고 취급 약정서에 대한 지방의회자료 제출 요구에 수용해야 하는 이유와 그 논리를 분석한다. 이를 통해서 지방의회의 집행부에 대한 서면질문권과 자료 요구를 통한 재정감사 방안을 제시한다. 둘째, 금고지정에 따른 금고 협력사업비의 세입예산 편성과 세부 사업으로 편성하고, 지방재정공시에서도 협력사업비의 총규모와 세부 사업에 대한 공개 필요성을 확인한다. 셋째, 지방정부의 금고지정과 검사 보고 등에 대한 지방자치단체 독점에서 지방의회와 지역주민들에 대한 공개와 보고를 위한 제도적 개선 방안을 제시한다.

연구의 범위는 광역자치단체를 중심으로 살펴보며, 연구자의 자료 수집의 편의상 일부 지방자치단체에 한정한다.

이하에서는 제2장 지방정부의 금고지정 실태와 문제점 제3장 협력사업비의 예산편성과 금고 약정서 공개에 따른 갈등 분석, 지방자치단체와 교육청의 금고 협력사업비 실태를 분석한다. 그리고 제4장 금고지정과 바람직한 지방재정 방향을 제시하고자 한다.



II. 지방자치단체의 금고지정 실태와 문제점

1. 금고의 개념

지방자치단체의 장은 소관 현금과 그가 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관, 각종 세입금의 수납, 세출금의 지급 등 금고 업무의 취급을 계약의 형식으로 지정한 은행법에 의한 금융기관과⁴ 지방회계법 제49조에서 정한 제2금융권도 포함한다(지방회계법 §38 및 영 §49). 금고는 원칙적으로 은행법에 따른 은행을 금고로 지정한다. 다만, 금고 업무의 일부를 취급하기 위해서 제2금융권도 지정이 가능하도록 개방하였다.

금고는 회계단위로 지정하되, 일반회계는 단일금고로 지정하고 일반회계를 포함한 자치단체 총 금고의 수는 2개를 초과할 수 없다(행정자치부 예규 제71호 2019. 5. 9. 정). ‘공기업특별회계’는 지방공기업법 제33조에 따라 별도의 절차에 따라 ‘지정금융회사’를 지정할 수 있다⁵.

금고 중학교 등 교육기관과 교육행정기관의 현금 출납 업무를 담당하는 기관(은행)을 ‘교육금고’라고 한다⁶.

2016. 5. 29. 지방회계법이 제정(시행 2016. 11. 30.)되기 이전에는 지방재정법 제77조 및 시행령 제102조(금고 업무 약정)에서 규정하였다. 은행법에 의한 금융기관(제1금융권)만 자치단체 금고지정 대상이었으나, 서민금융기관에 입찰참여 기회 부여 등 규제완화 차원에서 지방재정법 제77조 제1항을 개정(2011. 3. 8.)에 따라 제2금융권도 포함되었다. 2012. 3. 26. 개정된 지방재정법 시행령에 따라 안정성 기준에 적합한 일부 제2금융권(단위농협 등 5개)에도 자치단체 특별회계 및 기금에 한해 금고지정 대상이 될 수 있도록 함에 따른 구체적인 안정성 기준을 마련하였다⁷.

4 [지방회계법시행령] 제49조(금고 업무의 일부대행) ① 금고는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 해당 금고의 책임으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 하여금 금고 업무의 일부를 취급하게 할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되는 경우에는 금고에 대하여 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 지정하여 금고 업무의 일부를 취급하도록 할 수 있다.

5 [지방공기업법] 제33조(출납 및 현금의 보관) ① 지방직영기업의 업무에 관한 출납은 관리자가 한다. 다만, 관리자는 지방직영기업 업무의 관리·집행에 필요한 경우에는 「은행법」에 따른 은행 및 그 밖의 법률에 따라 금융 업무를 수행하는 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관(이하 “금융회사 등”이라 한다) 중 지방자치단체의 장의 승인을 받아 관리자가 지정하는 금융회사 등(이하 이 조에서 “지정금융회사”라 한다)으로 하여금 현금출납사무의 일부를 하게 할 수 있다.

6 경상남도교육청. (2016). 「경상남도교육청 지방교육재정공시」. p. 232.

7 규제개혁위원회. 행정사회분과심사 안건 의안번호 2012-66호. 지방재정법 시행령 개정안 신설·강화규제 심사안.

이와 같이 지방정부는 세입과 세출 관리, 현금, 유가증권의 출납 및 보관 등을 관리하기 위해서 은행법에 따른 은행과 제2금융권 등을 ‘금고’로 지정한다. 금고는 일정 기간(4년 이내)동안 지방자치단체의 모든 세입과 세출을 담당한다. 지방자치단체는 금고지정으로 지방자치단체의 세입과 세출에 따른 지방재정자원을 일정 기간 예치에 따른 이자수입 확보, 공공자원의 안정적인 관리, 금고지정에 따른 협력사업비의 출연 등으로 세외수입을 확충하는 수단이 된다. 「은행법」에 따른 은행 중 지방재정법에 따라 금고로 지정될 경우, 지방정부의 예산 규모가 증가하고 있고, 세입과 세출에 따른 집행잔액이 발생하기 때문에 금고의 재무구조의 안정성, 지방자치단체 공무원과 그 가족의 우수 고객 확보, 지방정부의 주요 투자사업에 대한 PF(Project Finance)투자 등의 이점을 누릴 수 있다⁸.

2. 금고지정 절차

금고의 지정 절차는 ① 금고지정심의위원회 구성·운영 ② 금고지정을 위한 공고 및 통지 ③ 제안서의 심사 및 평가 ④ 금고의 지정 ⑤ 금고 약정 ⑥ 금고 약정 결과 공고 등의 절차에 따른다.

1) 금고지정심의위원회의 구성과 운영

지방자치단체의 장은 금고지정을 위하여 금고지정심의위원회를 구성하여 심의회를 거쳐야 한다.

첫째, 심의위원회는 ① 금고지정 방법의 심의에 관한 사항 ② 금고기관 제출자료의 확인·심의 및 평가에 관한 사항 ③ 금고지정을 위한 평가결과 공개에 관한 사항 ④ 기타 금고지정을 위한 평가와 관련하여 필요한 사항 등을 심의·평가한다.

둘째, 심의위원회의 구성은 위원장 1인을 포함하여 9명 이상 12명 이내의 위원으로 구성된다.

셋째, 위원은 대학교수, 변호사, 공인회계사, 세무사, 지방의원 등 관련 분야에 지식과 경험이 있는 민간전문가(과반수) 및 관계공무원 등으로 구성한다. 그런데 평가대상 금융기관과 이해관계가 있는 자는 제외한다.

8 「조선일보」, (2016). 출연금만 4200억...은행권, 지자체 금고 쟁탈전.

9 현재는 지방회계법 제38조에 해당하지만, 지방회계법 제정 이전에는 지방재정법 제77조에서 규정하였다.

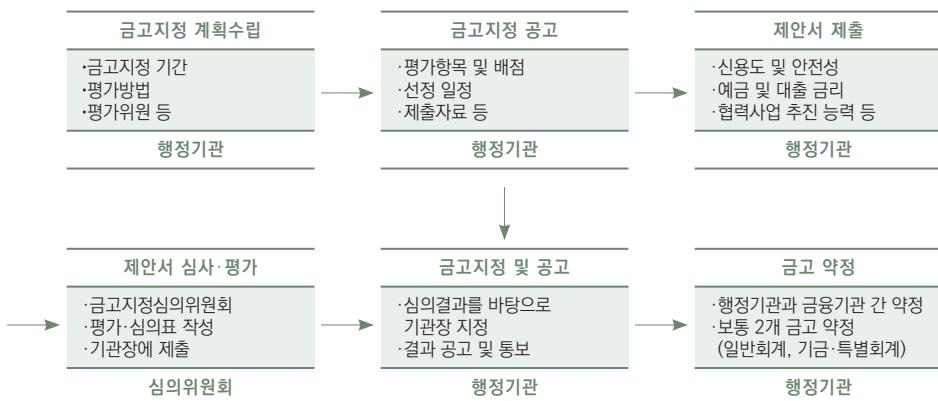
넷째, 위촉은 지방자치단체장이 한다.

다섯째, 위원장 및 위원 선정, 위촉 기간, 위원 수, 의사정족수 및 의결정족수 등 기타 심의위원회의 운영에 필요한 사항은 자치단체의 조례 또는 규칙으로 정한다.

2) 금고지정 세부 절차

지방자치단체의 금고지정 절차는 다음 <표 1>과 같이 ① 금고지정 계획 수립 ② 금고 지정 공고 ③ 제안서 제출 ④ 제안서 심사·평가 ⑤ 금고지정 및 공고 ⑥ 금고 약정 등의 절차에 따른다.

<표 1> 지방자치단체 금고의 지정 절차



자료 국민권익위원회, 2012. 「공공기관 금고지정 협력사업비 운영 투명성 제고」p.2;
「지방자치단체 금고지정 기준」(행정자치부 예규 제30호, 2015.12.24.개정)

첫째, 금고 약정 기간은 4년 이내에서 자치단체 조례 또는 규칙으로 정한다. 금고 약정 기간은 부득이한 경우를 제외하고는 회계 연도를 나누지 못한다.

둘째, 금고의 수는 2개 이내로 지정하기 전후로 구분된다. 자치단체 금고의 수는 회계 및 기금별로 지정하는 등 제한이 없었으나, 「지방재정법」 개정(2014. 5. 28. 개정)으로 「지방자치단체 금고지정 기준」 개정을 통해서 금고의 수를 2개로 제한했다⁹. 일반회계는 단일금고로 지정하고, 일반회계를 포함한 자치단체 총 금고 수는 2개를 초과할 수 없도록 했다.

셋째, 금고지정 방법은 원칙적으로 경쟁 방법에 따른다. 하지만 수의계약은 ① 자치단체 구역 내에 금융기관이 1개인 경우 ② 경쟁을 실시하여도 1개 금융기관만이 경쟁에 참여하고 재공고 입찰을 하여도 1개 금융기관만 경쟁에 참여한 경우 ③ 2개 이상의 자치단체가 통합하여 설치된 자치단체가 설치일이 속하는 회계 연도의 잔여 기간(잔여 기간이 3개월 미만인 경우는 다음 회계 연도까지)에 대해 금고를 지정하는 경우에는 가능하다. 수의방법에 따르는 경우, 지역실정, 금융기관의 안정성 등을 고려하여 자치단체 조례 또는 규칙으로 평가 기준을 정할 수 있다.

넷째, 금고의 평가 기준은 ① 금융기관의 대내적 신용도 및 재무구조의 안정성 ② 자치단체에 대한 대출 및 예금금리 ③ 지역주민 이용 편의점 ④ 금고 업무 관리능력 ⑤ 지역 사회 기여 및 자치단체와 협력사업 ⑥ 기타사항으로 지역의 특수성을 고려된 지방자치단체의 조례 및 규칙 등으로 정하는 사항 등 총 100점이다. '기타사항' 점수는 별도로 조례나 규칙으로 정하지 않으면 항목 ①번에서 ④번까지에 세부항목을 추가하여 배분하거나 또는 기존 세부항목에 점수를 더하여 줄 수 있다.

다섯째, 금고 약정은 자치단체의 장과 해당 자치단체의 금고로 지정된 금융기관이 금고 업무 취급에 관한 의사를 합치시키는 것을 의미한다. 약정서를 작성하여 쌍방이 서명 또는 기명 날인함으로써 성립된다.

3. 자치단체의 협력사업계획의 평가와 사업비 공개

1) 금고지정 기준 개정 운영

「지방자치단체 금고지정 기준」에서 협력사업비의 공개와 관련된 제도가 강화되었다. 즉 첫째, 금고 협력사업비 공개는 2014년부터다. 둘째, 세입예산으로 편성하고 집행해야 하지만, 세출예산으로도 편성을 명시한 것은 2014년부터다. 셋째, 집행내역을 공개하는 것은 2014년부터다. 넷째, 금고협력 사업비는 현금과 비현금이 2013년까지 가능했으나 2014년부터는 현금만을 대상으로 했다. 다섯째, 협력사업비 평가는 2014년부터 '협력계획'만을 대상으로 하였다. 즉 기존의 실적은 배제하였다.

행정안전부는 「지방자치단체 금고지정 기준」(2019. 5. 9.) 일부 개정하여·금고 협력사업비 과당경쟁 완화·지역경제 활성화를 위한 금융기관의 역할 확대·금고 선정 과정의 투명성·공정성을 제고를 강화하였다.

〈표 2〉 지방자치단체 금고지정 기준 변화

개정일자	협력사업 금액 공개	세입예산 편성	세출예산 편성	집행내역 공개	출연금 명시	비현금성 협력사업비	협력사업 평가대상	비고
2012. 7. 11.	×	○	×	×	○	가능	×	
2013. 3. 25.	×	○		×	○	가능	×	
2014. 3. 7.	○	○	○(강행)	○	×	불가	계획 (기존 실적 배제)	현금 출연만 인정
2014. 12. 30.	○	○	○(임의)	○	×	불가		
2015. 12. 24.	○	○	○	○	×	불가		
2019. 5. 9.	○	○	○	○				

자료 「지방자치단체 금고지정 기준」(개정 재구성)

2) 금고 협력사업비 과당경쟁에 대한 중앙정부 통제와 세외수입 확충의 딜레마

금고 협력사업비는 금융기관의 대외적 신용도와 경영지표 개선 등 경영전략 차원에서 공모에 참여한다. 그런데도 협력사업비가 과도하는 점만 부각하여 이에 대해서 통제지향적 금고지정 기준 개정은 장단점을 충분히 검토해야 한다.

첫째, 금고 협력사업비 배점을 4점에서 2점으로 축소하고, 금리 배점을 15점에서 17점으로 확대하여 출연금이 아닌, 이자경쟁으로 유도했다.

둘째, 협력사업비가 순이자마진을 초과 또는 전년 대비 출연 규모가 20% 이상 증액되는 경우 중 하나이거나 평균잔액 대비 협력사업비 순이자마진을 초과하는 경우라도 해당되면 출연금이 과다한 경우로 보아 행정안전부에 보고하도록 했다. 이자수입은 총세입과 총세출의 평균잔액에 근거하는 것이 아니라, 각 지방정부가 공공예금에 의해 결정하기 때문이다.

예컨대, 지방기금의 경우 부산시 2020년도 지방기금 1.2조 원 중 예치금으로 0.3조 원(23.4%)을 예치하고, 0.32조 원(27.1%)을 통합기금에 위탁한다. 기금의 50%가 지출되기 때문에 평잔액에는 포함되지 않는다. 2001-2018 회계 연도 차입잔액인 평균 0.8조 원을 기초금액으로 하여 2020년도 기금의 예치금 0.3조 원을 합하여 약 1.1조 원 규모에 대해서 이자수입을 받을 수 있는데, 실제 2020년 예산서상 일반회계와 특별회계 이자수입은 93.7억 원, 기금이자수입 0.4억 원에 불과하다.

셋째, 자치단체에 대한 대출 및 예금금리를 15점에서 17점으로 2점 높여 ‘이자수입’에 초점을 두었다. 그러나 현실적으로 저금리 시대에 이러한 평가 기준은 현실성이 떨어진다. 부산시의 이자수입에서 알 수 있듯이, 예산 규모가 증가하지만 이자수입 비중은 더

불어 들기 때문이다.

넷째, 지역주민 이용 편의성은 개정 전후 동일하게 18점이지만 세부지표 변경으로 ‘관내 무인점포수, 관내 ATM 설치대수’를 포함했다. 인터넷이나 휴대폰을 통한 결제가 증가하고 있는 상황에서 물리적 공간에 기초한 ‘관내 무인점포수, ATM 설치대수’는 지역주민들의 편의성에 크게 기여하지 못한다. 고령화에 따른 노인인구가 접근할 경우에도 ‘무인점포나 ATM 설치’보다는 ‘관내지점 수’가 오히려 더 영향을 미치기 때문이다.

4. 금고의 운영상 문제점

1) 감사원의 지적

(1) 실태

감사원은 지방공무원들이 금고로부터 국외여비 지원을 받아 국외여행을 하고 있다고 국회가 지적함에 따라서 지방자치단체 지정금고 등 지방공무원 국외여비 지원에 대해서 감사를 실시하였다. 감사원이 지방자치단체의 ‘금고’지정 관련 실시한 주요 감사는 ① 「충북도 도금고 협력사업비 집행에 대한 감사 청구」(2014) ② 「지방자치단체 지정금고·법인카드사의 지방공무원 국외여비 등 지원실태」(2011, 국회감사 요구) ③ 「지방자치단체 재정운영 실태」(2015) 3개의 감사를 실시했다. ④ 「서울특별시 기관운영감사」(2017. 3.; 2011. 6.)에서도 금고 출연금 관련이 지적되었다¹⁰.

감사결과 주요 지적 사항은 다음과 같다. 첫째, 금고 협력사업비로 국외여행 등에 대한 감사다. 감사원은 「지방자치단체 지정금고·법인카드사의 지방공무원 국외여비 등 지원실태」 감사에서 지방자치단체의 금고 및 법인카드사 관련 업무 담당 공무원 등이 상당 기간 관행적으로 금고 및 법인카드사로부터 국외여행 경비를 지원받아 국외여행을 실시하는 등에 대한 감사를 실시하였다. 지방자치단체에서 금고 등으로부터 경비를 지원받아 국외여행을 실시하거나 기프트 카드를 지급받아 회식비 및 개인용도로 사용하였고 금고 지정 및 운용과 협력사업 추진 분야의 경우에도 협력사업비를 출연하기로 약정하고 출연하지 않고 있는 등 문제점이 지적됐다. 감사원은 감사를 통해서 해당 기관 및 관련자에게

¹⁰ 감사원. (2011). 「서울특별시 기관운영감사 감사결과 처분요구서」

징계, 주의 등의 처분요구를 하였고 제도 개선이 필요한 사항에 대하여는 행정안전부 등에 개선 방안을 마련하도록 촉구하였다.

둘째, 금고가 협력사업비를 세입조치하지 않고 누락한 사례다. 지방자치단체가 금고 지정에 따른 협력사업비를 받는 경우, 세외수입으로 세입조치 해야 한다. 세입조치와 더불어 결산검사와 승인의 대상이다. 즉 지방자치단체는 회계 연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다는 ‘예산총계주의’를 위반했다(지방재정법§34)¹¹. 또한 세입과 세출은 결산을 받아야 한다는 원칙도 준수되지 않았다^{12 13}.

셋째, 금고 협력사업비 예산 편입 및 집행에 대한 감독 부적정에 대한 지적이다. 감사원은 「지방자치단체 재정운영 실태」(2015. 12.)에서 금고 협력사업비 예산 편입 및 집행에 대한 감독의 부적정성을 지적했다.

넷째, 「서울특별시 기관운영감사」(2017. 3.)에서 금고 협력사업비를 지방자치단체에 세입조치하지 않고, 출연하는 경우다. 서울시의 금고로 선정된 은행이 협력사업비 200억 원 중 10억 원을 서울시민을 위한 사회적 금융 지원 용도로 지정기탁 하였다¹⁴. 이는 지정기탁된 10억 원을 서울시에 세입조치하지 않았다.

이상과 같이 지방자치단체의 금고에 대한 4건의 감사원 지적으로 금고 운영상 문제점이 공론화되어 제도적 개선의 필요성이 제기되었다.

11 「지방재정법」 제34조(예산총계주의의 원칙) ① 한 회계 연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다. ② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.

12 제51조(결산서의 작성 및 제출) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호로 구성된 결산서를 작성하여 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회가 선임한 감사위원에게 감사를 의뢰하여야 한다.

1. 결산개요 2. 세입·세출결산 3. 재무제표(주석을 포함한다) 가. 재정상태표 나. 재정운영표 다. 순자산변동표

13 예컨대, 충북도 도금고 협력사업비 집행에 대한 감사청구 결과, 금도금로 지정된 은행으로부터(2012~2014년)부터 2012년 협력사업비 22.78억 원 중 16.32억은 세입예산으로 편입하였으나 나머지 6.46억 원은 집행목적이 확정되지 않았다는 이유로 세입예산에 편입하지 않았다. 편입하지 않는 세입예산은 체육대회, 콘서트, 출간 후원, 합동결혼식 등 11건에 29,685천 원을 집행했다.

14 감사원. (2017). 「서울특별시 기관운영 감사」감사보고서. pp.30~42.

(2) 협력사업비와 예산편성

금고 협력사업비를 세입예산으로 편성해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 수입의 직접 사용은 금지한다. 지방자치단체의 장, 그 보조기관 및 소속 행정기관은 그 관할 지방자치단체의 모든 수입을 지정된 수납기관에 내야하며, 이 법 또는 다른 법률에서 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니 된다(지방회계법§25)¹⁵. 둘째, 예산총계주의 원칙에 따라 한 회계 연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다. 그리고 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다(지방재정법§35)¹⁶.

2) 국민권익위원회의 지적과 개선

(1) 주요 지적

국민권익위원회(2012. 6. 18.) 「공공기관 금고지정 협력사업비 운영 투명성 제고」 방안을 제시했다¹⁷. 제도 개선 권고 배경은 금고로 지정되는 금융기관이 제안서 내용에 따라 지방자치단체에 제출하는 현금은 금고지정에 따른 반대급부이기 때문에 세입예산으로 편성하여 투명하게 집행되어야 한다. 문제는 세입예산으로 편성하지 않고 기관장이 선심성 사업에 금고에서 직접 집행하는 사례가 발생하는 것이다.

금고 운영상 주요 문제점은 첫째, 자치단체와 협력사업 추진실적을 기준으로 하기 때문에 신규금고 진입을 차단이다. 둘째, 금고지정 기준이 금고 약정에서 협력사업비 누락의 조장이다. 금고 약정서에 협력사업비를 명시하면 세입예산으로 편성해야 하기 때문에 약정서에 협력사업비 내역을 누락하는 관행이었다. 금고 협력사업비는 <표 3>과 같이, 운영 방법으로 ① 세입조치 ② 기부금 처리 ③ 금고 직접 집행 등 3가지 방법이 활용된다. 세입조치가 정당한 방법이나 이를 회피하기 위해서 기부금으로 처리하거나 금고에서 직접 진행하곤 했다. 2012년 5월 31일 법제처는 금고 협력사업비의 성격을 금고의 지정에 대한 대가적 의미를 지니기 때문에 기부금품모집규제법상 기부금품에 해당하지 않는다고 유권해석을 하였다^{18 19}.

¹⁵ 구 지방재정법 제15조(수입의 직접 사용 금지)

¹⁶ 「지방재정법」 제34조(예산총계주의의 원칙) ① 한 회계 연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다. ② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다. ③ 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 「지방자치법」 제142조제1항 및 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 설치된 기금을 운용하는 경우 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 보관할 의무가 있는 현금이나 유가증권이 있는 경우에는 제2항에도 불구하고 이를 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다.[전문개정 2011. 8. 4.]

〈표 3〉 금고 협력사업비 운영 방법과 외부 감시

구분	세입조치	기부금 처리	금고 직접 집행
명시 여부	명시	비명시	비명시
운영 방식	기관의 세입예산에 편성하여 운영	세입(잠수익)조치 후 세출예산으로 편성	기관을 거치지 않고 금고에서 직접 집행
통제 여부	감사원, 의회 등 통제	감사원, 의회 등 통제	감사원, 의회 미통제
회계	지방의회 예·결산 가능	회계검사 의무화 및 등록청(행안부) 검사	회계검사 불가능

자료 국민권익위원회(2012) 재구성

셋째, 기관장이 자의적인 협력사업비의 집행이다. 자체 협력사업운영위원회 등을 설치하여 사업비 집행을 심사하나 위원회 구성원 중 외부 위원이 없다. 의회통제를 우회하여 재단출연, 시설투자 등에 활용되었고, 세입조치하지 않은 협력사업비를 특별한 원칙없이 기관장 관심 사업 및 단체에 지원하는 등 선심성 사업자금으로 활용되었다.

넷째, 협력사업비 운영 전반에 대한 외부 비공개다. 협력사업비의 집행결과를 확인할 수단이 미비하고, 기관이 수령한 협력사업비의 집행계획, 실제 집행내역, 결산 결과에 대한 대외공개 의무 규정이 마련되어 있지 않다.

국민권익위원회는 지자체 금고지정에 대한 반대급부로 수령하는 협력사업비의 투명성을 확보하기 위해서 첫째, 금고지정 평가항목 중 기존 금융기관에 유리한 항목을 삭제했다. 그리고 지역사회 기여 및 자치단체와 협력사업 추진 능력 항목에 ‘가. 지역사회 기여 실적 및 계획’, ‘나. 자치단체와 협력사업 추진실적 및 계획’을 포함했다. 둘째, 금고에서 제공하는 모든 협력사업비 세입조치를 의무화했다. 셋째, 협력사업비 수령, 집행결과 등 운영 과정 전반을 대외에 공개를 권고했다.

(2) 제도 개선 요구 : 금고지정 기준 개정 요구

행정자치부(2014. 3. 7.)는 국민권익위원회의 ‘공공기관 금고지정 협력사업비 운영 투명성 제고(2012. 6.)’ 권고와 감사원의 「서울특별시 기관운영감사 감사결과 처분요구

17. 국민권익위원회. 2012. 「공공기관 금고지정 협력사업비 운영 투명성제고」 (의안번호 제2012호-76호)

18. 행정자치부. 「지방자치단체 금고지정 기준」(행정자치부 예규 제30호(2015. 12. 4. 폐지제정, 2016. 1. 1. 시행)

19. 권익위 조사 결과, ○○남도는 '10년~'11년 2년간 105억 2천만 원의 협력사업비를, ○○광역시 '10~'11년 2년간 42억 1천만 원의 기부금을 세입조치 하지 않고 금고에서 직접 집행('12. 3. 권익위 실태조사)한 사례가 발견되었다.

서」(2011. 6.)에서 지적된 ‘지방자치단체 금고지정 기준 불합리’ 처분요구에 따라 「지방자치단체 금고지정 기준」을 개정했다.

주요 내용은 첫째, 협력사업비는 명칭 여하를 불문하고 모두 현금으로 받고, 모두 세입예산에 편성하여 투명한 집행을 하도록 했다.

둘째, 협력사업비 총액을 약정일로부터 30일 이내에 홈페이지와 자치단체 공보에 공개하고, 집행내역도 주민에게 공시 의무화했다.

셋째, 협력사업비 평가에 있어서 협력사업비 출연실적을 평가에 반영하여 신규 금융기관에게 진입장벽으로 작용하고 있다는 지적(국민권익위원회)이 있어 추진실적은 평가에서 제외하도록 개선하였다. 협력사업 ‘계획’으로만 평가하는 시스템으로 개선됐다.

〈표 4〉 금고 협력사업비 관련 지방자치단체 금고지정 기준 변경

개정일	항목	세부항목	배점
2009. 6. 10.	5. 지역사회 기여 및 자치단체와 협력사업 추진 능력		10
		가. 지역사회 기여 실적 및 계획 나. 자치단체와 협력사업 추진실적 및 계획 ※ 항목 추가 및 추가 배점 불가	(5) (5)
2012. 7. 11.	5. 지역사회 기여 및 자치단체와의 협력		10
		가. 지역사회에 대한 기여 나. 자치단체와의 협력사업 * ‘지역사회에 대한 기여’, ‘자치단체와의 협력사업’ 평가는 각 자치단체별 자체 평가 기준에 따라 운영하되, 평가 기준은 형평성 등을 고려하여 합리적으로 마련	(5) (5)
2013. 3. 25.	5. 지역사회 기여 및 자치단체와의 협력사업		10
		가. 지역사회에 대한 기여 나. 자치단체와의 협력사업 * ‘지역사회에 대한 기여’, ‘자치단체와의 협력사업’ 평가는 각 자치단체별 자체 평가 기준에 따라 운영하되, 평가 기준은 형평성 등을 고려하여 합리적으로 마련 ※ 항목 추가 및 추가 배점 불가	(5) (5)
2014. 3. 7.	5. 지역사회 기여 및 자치단체와의 협력사업		9
		가. 지역사회에 대한 기여실적 나. 자치단체와의 협력사업계획 * ‘지역사회에 대한 기여’는 ‘실적’으로만 평가, “자치단체와의 협력사업”은 ‘계획’으로만 평가	(5) (4)
2019. 5.	5. 지역사회 기여 및 자치단체와의 협력사업		7
		가. 지역사회에 대한 기여실적 나. 자치단체와의 협력사업계획 * ‘지역사회에 대한 기여’는 ‘실적’으로만 평가, “자치단체와의 협력사업”은 ‘계획’으로만 평가	(5) (2)

주) 항목 추가 및 추가 배점 불가
자료 지방자치단체 금고지정 기준 재구성

3) 행정안전부의 지방금고 협력사업비 관리 강화

(1) 협력사업비 통제강화

행정안전부의 금고의 협력사업비와 관련해서 「지방자치단체 금고지정 기준」이 변화되어왔다.

첫째, 「자치단체와 협력사업 추진」관련 항목에 추가 배점 등이 불가하도록 하였다. 자치단체에 출연한 금액의 과다에 따라 금고지정이 좌우되거나 금융기관 간의 과당경쟁을 예방하기 위하여 본 항목에는 세부항목을 추가하거나 기존 세부항목에 점수를 더하여 줄 수 없다. 또한 본 항목과 유사한 세부항목을 다른 항목에 추가할 수 없도록 했다(2009. 6. 10. / 2013. 3. 25.)

둘째, 협력사업비 계획평가와 협력사업비를 공개했다(2014. 3. 7.). 지방자치단체 금고(금융기관)가 해당 자치단체에 출연하는 협력사업비는 모두 현금으로 출연하고, 「지방재정법」제34조에 따라 세입·세출예산에 편성한 후 집행내역을 재정공시 항목에 포함하여 주민에게 공개하도록 했다.

셋째, 협력사업비 과다 출연 시 행정안전부에 보고한 후 조치를 취한다(2019. 5. 9.). 자치단체의 협력사업비가 전년 대비²⁰ 출연 규모의 20%이상 증액되는 경우 또는 평균잔액 대비 연평균 협력사업비가 순이자마진²¹ 을 초과하는 경우 중 하나라도 해당하면 출연

〈표 5〉 금고지정 평가항목과 배점 기준 추이

구분	2009. 6.	2013. 3.	2014. 3*.	2019	연평균 증가율
1. 금융기관의 대내외적 신용도 및 재무구조의 안정성	30	30	30	25	△5.9
2. 자치단체에 대한 대출 및 예금금리	15	15	15	17	4.3
3. 지역주민 이용 편의성	15	18	18	18	6.3
4. 금고 업무 관리능력	15	17	19	22	13.6
5. 지역사회 기여 및 자치단체와의 협력사업	10	10	9	7	△ 11.2
6. 기타사항	15	10	9	11	△ 9.8
계	100	100	100	100	0.0

주 1) 배점은 같은 기준 2) 세부지표의 구성내용은 변경됨
자료 지방자치단체 금고지정 기준 재구성

20 직전 금고은행과 약정 기간의 연평균 출연금 규모와 신규 금고은행과 약정 기간의 연평균 출연금 규모를 비교했다.

21 금융감독원이 발표하는 국내은행의 영업실적 중 최근 순이자마진 수치를 참조했다.



금이 과다하다고 보고, 지방자치단체장은 행정안전부장관에게 보고하도록 개정(2019. 5. 9.)하였다. 협력사업비 배점을 축소(4점→2점)하였다.

예대금리를 통한 지방정부 세외수입 증가보다는 금고 협력사업비를 통해서 안정적으로 세외수입을 확충하기 위해서는 기금 협력사업비에 관한 배점을 높이는 것이 더 타당하다.

지방정부 금고로 지정될 경우, 실질적인 경제적 이익들 확보하는 은행으로부터 반대급부로 받는 것이기 때문이다. 이미 법제처 유권해석(2012. 5. 31.)에서도 금고 협력사업비는 금고지정에 따른 대가적 의미를 가지기 때문이다.

(2) 금고지정 관련 재량권 확대(항목 추가, 추가 배점)

금고지정 기준(2019. 5. 9.개정)은 ① 금융기관의 대내외적 신용도 및 재무구조의 안정성(25) ② 자치단체에 대한 대출 및 예금금리(17) ③ 지역주민 이용 편의성(18) ④ 금고 업무 관리능력(22) ⑤ 지역사회 기여 및 자치단체와 협력사업(7) 등 5개 항목에 대해서 ‘세부항목’ 추가나 ‘추가 배점/배점 불가’에 대한 사항을 예시로 제시한다. 추가 배점은 ‘⑥ 기타사항’에 배점된 점수를 갖고 각 지방정부가 자율적으로 배분하는 행태다. 각 지방

정부에서 지방금고지정에 대한 강조점에 따라서 ‘항목 추가’(주요 경영지표 현황, 수시입출금식 예금금리, OCR 센터운영 능력, 지방세 납부편의), ‘추가 배점’(지방세 수납처리, 납부편의 증진), ‘추가 배점 불가’등으로 구분된다. ‘추가 배점’을 가능한 지표도 있지만, ‘추가 배점 불가’(협력사업비)지표도 있다.

2019. 5. 9. 「지방자치단체 금고지정 기준」개정으로 ‘6. 기타사항(12)’ 배점 기준이 변경되었으며, 2020년부터는 ‘주민의견 수렴 결과’를 반영하여 제도를 개선했다.

5. 선행연구 검토

지방정부의 금고는 현금관리(Cash Management) 관점에서 접근한다. 현금관리는 세입의 징수와 세출, 단기 및 장기 차입, 채무부담행위 등에 영향을 미치기 때문이다. 지방정부의 현금만은 정책이나 사업을 수행하기 위한 필수적인 재정정책 수단이다. 일정 수준의 현금을 확보하지 못하면, 지방정부는 일시차입 등이나 지방채 발행 등을 통해서 현금을 조달해야 한다. 이 경우 차입에 따른 이자지출로 인해서 지방재정의 건전성에 나쁜 영향을 미치게 된다. 이를 문제를 극복하고, 세금 징수나 세입을 효율적으로 관리하기 위해서 지방자치단체의 금고를 지정(local financial institutions)한다. 지방정부의 금고에 관한 연구는 금고를 통한 지방재정자원의 효율적 운영 방안, 수익 확충 방안을 중심으로 이루어져 왔다.

첫째, 금고와 관련된 국내 연구 경향은 시금고의 현금관리 관점에서 접근한다. 즉 적정 수준의 현금보유에 고관한, 현금예산에 대한 경영전략 연구, 시금고의 금리 비교 연구에 집중되어 있다(류춘호, 2009: 1019-1036; 류춘호, 2010; 윤성식, 2001; 정유석, 2004).

둘째, 금고의 현금관리를 통한 세외수입 확보에 관한 연구다(박정수, 2000; 윤성식, 2001). 박정수(2000)는 효율적인 현금관리를 통해서 지역주민들에게 재정부담을 지우지 않고 재정수입을 확보하는 방안을 제시했다. 대안으로 최적 현금보유량 결정, 경쟁을 통한 지방금고 선정, 투자자원의 집중관리 등을 제시했다. 류춘호(2009)는 지방정부의 자금관리 기관으로서 금고를 통한 세입확충의 필요성을 세입과 세출의 차이에 따른 재정자원의 저장과 유량을 종합적이고 체계적으로 관리해야 함을 지적했다. 각 회계별 예산과 이자수입 규모를 비교하여 지방정부의 재정자원 관리의 한계점을 분석했다. 재정자원의 효율적 관리를 위한 방안으로서 ① 금고 및 자금관리 전문성 강화 ② 중앙집중관리제도 및 현금예산제도 도입 ③ 금고지정에 대한 의회의 역할 제고 ④ 장기예금제도의 실현 등을 제시한다.

셋째, 금고에서 운용중인 지방재정자원의 효율적 관리 방안에 대한 모색이다. 허명환·박상수(2013)의 연구는 금고지정에 따른 유휴자금의 보통예금 형태로의 운용에 따른 문제점을 지적하였다. 자금 운용을 통한 이자수입 확충이 어려운 이유로 공무원의 역량 부족과 제도 미비 등에 초점을 두고 있다. 이를 개선하기 위해서 ① 재정전문기관 컨설팅을 적극 활용하는 방안 ② 지방재정 운영 전담기관 설립 방안 등을 제시한다.

넷째, 지방정부의 현금관리 원칙과 관리유형에 관한 설명을 통해서 효과적인 투자정책 추진과 효율적인 세입 징수 기법의 개발을 강조한다(Larson, 2006:33-68).

다섯째, 효율적인 현금관리가 지방정부의 운영상 위험 감소, 이자지출의 절감, 지방채 시간의 재정위험 대비 등의 편익이 있다는 점을 강조하고, 통화정책, 부채정책, 세입과 세출의 균형정책 등의 체계적인 관리를 중요한 정책과제로 지정하는 연구다(Mike Williams, 2004).

여섯째, 효과적인 현금관리가 지방정부의 지역주민에 대한 책임성 부담의 관점에서 중요성을 강조하고, 현금자산의 안전성과 투자정책의 본질적 요소임을 강조한다²².

6. 분석틀

이상과 같이 지방정부의 금고 운영에 대한 연구가 있지만, 첫째, 실제 금고지정과 지정에 따른 협력사업비의 규모나 운용에 대한 연구는 부족하다. 둘째, 예산안 심사 및 결산 승인 과정에서 금고지정에 따른 협력사업비에 대한 감시·감독 기능의 강화에 대한 연구는 미흡하다. 셋째, 금고지정에 따른 「금고 업무 취급 약정서」에 대한 지방의회의 서면질문과 자료 요구에 대한 합리적 근거와 논리 개발이 미흡했다.

지방정부의 금고지정에 관한 선행연구는 금고의 지방재정자원의 안정성과 수익성 차원에서 접근하고 있다. 감사원과 국민권익위원회는 금고의 협력사업비의 투명성 차원에서 접근한다. 그런데 지방의회가 행정사무감사, 예산안 심사 및 결산승인 과정에서 금고 관련 재정감사 활동 차원에서 접근한 연구가 중요하지만 관련 연구는 부족했다.

²² Department of State Treasurer Policy Manual for Local Government(2016)

따라서 본 연구는 지방의회가 금고지정과 협력사업비 운영에 있어 지방재정감사를 해야 하는 논리로 행정사무감사 과정에서 서류제출요구권이 집행부의 서류제출 거부로 발생하는 갈등을 중심으로 분석한다. 이를 통해서 지방정부의 재정자원의 관리 차원에서 중요한 부분을 금고지정과 금고 취급 업무 협약서 공개 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 금고지정에 따른 협력사업비의 규모와 협력사업의 출연금 처리와 지방재정 공시제도, 둘째, 금고 취급 약정서에 대한 지방의회 자료 요구와 단체장의 거부의 논리와 문제점, 셋째, 금고의 협력사업비 예산으로 편성과 예산심사 기능의 강화 방안 등을 중심으로 분석한다.



참고 문헌

- 참고감사원. (2011).** 「지방자치단체 지정금고·법인카드사의 지방공무원 국외여비 등 지원실태」.
감사결과 보고서(국회감사 요구사항).
- 감사원. (2014).** 「충청북도 도금고 협력사업비 집행에 대한 감사 청구」. 감사결과보고서.
- 감사원. (2011).** 도금고 지정업무 처리 부적정. 「경상남도 및 진주시 기관운영 감사」. 감사처분요구서.
- 감사원. (2015).** 금고 협력사업비 예산 편입 및 집행에 대한 지도 감독 부적정(주의).
「지방자치단체 재정운영 실태」. 감사결과보고서. pp.236-239.
- 감사원. (2017).** 「서울특별시 기관운영감사」. 감사보고서.
- 감사원. (2011).** 「서울특별시 기관운영감사」. 감사결과 처분요구서.
- 국민권익위원회. (2012).** 「공공기관 금고지정 협력사업비 운영 투명성 제고」.
국민권익 위원회의결(제2012-76호)(2012. 6. 18.).
- 홍근석. (2018).** 「주요 외국의 금고제도 비교 연구」. 「2017 한국지방재정학회 동계학술대회발표논문」.
- 류춘호. (2016).** 예산성과금제도와 예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시제도의 운영 성과와 개선과제. 「지방재정」. 통권29: 62-87.
- 류춘호. (2009).** 「지방정부 재정자원 관리의 효율성 제고 방안」. 「한국행정학회 학술대회발표논문집」.
pp.1019-1040.
- 류춘호. (2006).** 「부산시 시금고의 합리적 운영 방안」. 부산시의회 정책연구실.
- 류춘호. (2012).** 「부산시금고의 합리적 선정과 효율적 운영 방안」. 부산광역시 입법정책담당관실.
- 류춘호. (2010).** 지방재정의 건전성과 공유재산관리의 정책적 의미. 한국지방정부학회. 2010년
하계학술대회. pp.363-391.
- 박정수. (2000).** 지방자치단체의 효율적인 현금관리 방안. 「한국행정학보」. 33(4): 169-187.
- 손희준 외. (2002).** 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 심정근 외. (2000).** 「지방재정학」. 서울: 박영사
- 오연천. (1996).** 지방자치단체 자금관리의 효율화와 (지방) 금융기관의 역할. 「행정논총」. 34(2): 37-56.
- 이창균. (1999).** 자금관리와 금고운영에 관한 연구. 「재정논집」. 14(1): 221-242.
- 윤성식. (2001).** 공공부문의 현금관리와 적정현금보유량에 대한 연구. 「행정논총」. 39(3): 71-85.
- 정유석. (2004).** 지방자치단체의 효율적 자금 운용 방안: 안산시를 중심으로. 「경영교육연구」. 35: 489-508.
- 하연섭. (1995).** 지방자치단체 자금관리제도의 개선 방향: 서울특별시 사례를 중심으로. 연세대학교
사회과학연구소. 「사회과학논집」. 26: 223-251.
- 허명환·박상수. (2013).** 「자주재원 확충을 위한 지방세 확대 : 자치단체 자금 운용 수익 극대화 방안」.
- 행정자치부. 「지방자치단체 금고지정 현황」(‘16.1.1.현재).**
- 행정안전부. (2008).** 「지방자치단체 금고업무편람」. 「행정자치부 질의 회신」(행정사무감사 서류제출 요구).
선거의회과-3836.
- 국민권익위원회. (2012).** 「공공기관 금고지정 협력사업비 운영 투명성 제고」(의안번호 제2012호-76호).
「지방자치단체 금고지정 기준」(행정안전부예규 제71호, 2019. 5. 9. 일부 개정).
- 「시·도교육청 금고지정 기준에 관한 예규」(교육부예규 제2019-230호, 2019. 8. 1. 일부 개정).**

Coe, Charles K. (1989). Public Financial Management. Prentice Hall.

Larson, M. Corinne. (2007). Chapt 2. Local Government Cash Management. Anwar Shah.

2007a. Local Financial Management. The World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalPublicFinancialManagement.pdf> (2019. 10. 21)

Mikesell, John L. (6th ed). (2003). Fiscal Administration: Analysis and Applications for The Public Sector. Thomson Wadsworth.

Department of State Treasurer Policy Manual for Local Government : Section 30 : Cash and Inverstmnts. (2016). ;<https://www.nctreasurer.com/slg/Policies%20Manual/30Policy.pdf> (2020.2.13.)

GAO. (1990). Cash Management: Diners Club Business Travel Management Program Needs Improvement. AFMD-90-66, April 30, 1990. <http://www.gao.gov/products/AFMD-90-66> (2020.2.13.)

GAO. (2009). Cash Management Handbook Revised ;<https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/PFM%20Cash%20Management%20Handbook.pdf> (2020.2.13.)

Mike Williams, Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies, Technical Notes and Manuals; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf> (2019. 10.21)

Yibin Mu. (2006). Government Cash Management: Good Practice and a Capacity-Building Framework. The World Bank.(Financial Sector); https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=918008 (2020.2.13.)

Mike Williams. (2013). The Challenges of Efficient Government Cash Management <http://pubdocs.worldbank.org/en/215461442254927068/FS-Gemloc-PGD-Mar-12-2013-presentation.pdf>

Marco Cangiano. (2017). Treasury Core Functions; http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf (2019.10.21)



임진순 재정회계글로벌리포터

애리조나주 지방자치단체 파산제도 현황



I. 서론

2011년 11월 9일 알라바마주의 제퍼슨카운티(Jefferson County)는 42억 불이 넘는 부채에 대한 채무 불이행으로 연방파산법원에 파산보호를 신청하였다. 이 부채는 카운티가 무리하게 부채를 발행해 투자한 하수도 시설이 원인이었다. 이후 법원이 승인한 구조조정 계획에 따라 카운티 당국은 30억 달러의 부채를 차환하기 위해 18억 달러의 워런트를 발행하고, 선순위 채권(senior bonds) 5억 달러치와 후순위 채권(subordinated debt) 12억 달러치를 판매하였다. 비록 제퍼슨카운티는 주요 채권자인 J.P. Morgan과 성공적인 합의로 일부를 탕감받고, 이후 부채 구조조정을 졸업하는 데 성공하였지만, 카운티의 주민은 이후 오랫동안 그 짐을 나누어야 했다. 제퍼슨카운티의 하수도 요금은 4년간 매년 7.89%, 그 이후로는 3.49% 상승하고 있으며, 카운티 주민은 40년간 미국에서 가장 높은 하수도 요금을 지불해야 할 것으로 예상된다.

2009년 미국 서브프라임 금융위기 이후 지방정부의 재무건전성은 지방선거의 가장 중요한 이슈이자 정부의 성과지표이기도 하다. 이는 주지사 선거의 주요 이슈

나 주정부 홈페이지의 상당 부분이 재무건전성에 할애되어 있는 것을 보면 쉽게 알 수 있다. 애리조나주의 지방자치단체의 경우 지금까지 파산신청을 한 사례는 없었다. 애리조나주는 2018년 신용평가기관인 Standard & Poor's와 Moody's에게 각각 AA(신용상태 우수¹)와 Aa2(신용상태 최우수²) 신용등급을 받아 객관적인 수치를 통해 우수한 재무건전성을 보여주고 있다. 애리조나주와 접한 캘리포니아주의 경우 Moody's의 경우 신용등급이 동일하지만, S&P는 한 단계 낮은 AA-등급을 받고³ 있다. 미국 내 50개 주와 상대적인 재무건전성(overall fiscal condition)을 비교했을 때 애리조나는 중간 정도의 성적을 거두고 있다. 2018년 Goerge Mason University의 Mercatus Center가 발표한 자료⁴에 의하면 애리조나주는 50개의 주에서 27위를 차지하고 있다.

이번 보고서에서는 미국의 지방자치단체 파산제도(municipal bankruptcy)를 알아보고 애리조나주의 지방자치단체가 재무건전성을 유지하기 위해 어떤 노력을 기울이고 있는지를 함께 알아보겠다.

II. 본론

■ 미국 지방자치단체 파산제도 – 챕터 9(Chapter 9)

미국 연방법은 주법(state law)이 파산신청을 허용한 경우에 한해 지방자치단체가 챕터 9 파산보호(Chapter 9 Bankruptcy protection)를 신청할 수 있도록 하고 있다. 미국 50개 주 중 반 정도⁵만 주가 지방자치단체(municipality)의 파산신청을 허용하고 있으며⁶, 허용되는 주도 여러 제한과 다양한 기준을 적용하고 있다. 그 예로 오리건주(Oregon)의 경우 관개군(irrigation district)과 배수구군(drainage districts)만 허용하고 있으며, 몬타나주의 경우에는 카운티를 제

1. Very strong capacity to meet financial commitments

2. Obligations rated Aa are judged to be of high quality and are subject to very low credit risk

3. 캘리포니아 재무부 홈페이지 <https://www.treasurer.ca.gov/ratings/history.asp>

4. Ranking the States by Fiscal Condition 2018 Edition

<https://www.mercatus.org/system/files/norcross-fiscal-rankings-2018-mercatus-research-v1.pdf>

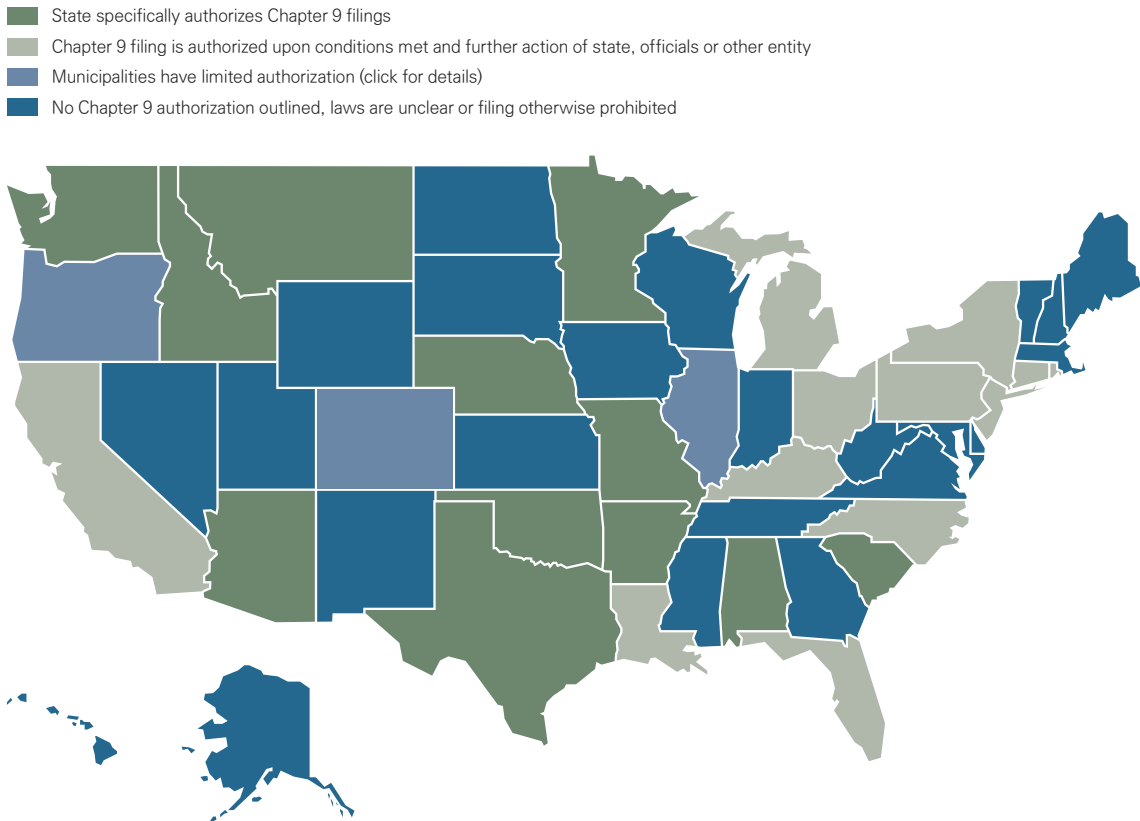
5. <https://www.governing.com/gov-data/state-municipal-bankruptcy-laws-policies-map.html>

6. 50개 주의 파산신청제도를 요약한 표를 보고서의 끝에 첨부하였으니 참고하길 바란다.

https://www.nappa.org/assets/docs/ArchivedConferenceMaterials/2015ConferenceAustin/nappa_2015%20friday%20mixon%20municipal%20bankruptcy.pdf

외한 대부분의 지방자치단체가 파산을 신청할 수 있다. 챗터 9에 대한 법률이 존재하지 않는 조지아주의 경우에도 파산보호를 신청할 수 있다. 애리조나주는 애리조나수정법령 35조 605항에 의하여 세수(taxing authority)를 가지고 있는 군(district)의 경우에만 챗터 9을 통해 파산보호를 신청할 수 있다.

〈그림 1〉 파산신청제도에 따른 50개 주 분류(Primer on Municipal Debt Adjustment)



그렇다면 챗터 9은 무엇인가? 연방파산법규(federal bankruptcy code)에는 챗터 7, 챗터 9, 챗터 11, 챗터 12, 챗터 13, 챗터 15 등 6가지 종류의 파산제도가 있다. 이 가운데 챗터 9은 지방자치단체 즉 카운티나 도시 등의 파산을 다루는 제도다. 1939년 의회(Congress)에 의하여 만들어진 챗터 9은 재정위기 상황에서 지방자치단체가 주민에게 기본적인 서비스를 제공하고, 부채 구조조정을 할 수 있도록 법원에 자산 보호를 신청하는 제도다. 챗터 11이나 13의 경우 재정적으로 어려운 기업이나 개인을 대상으로 한다는 점에서 챗터 9과는 다르다. 주목할 점은 주정

부를 제외한 지방자치단체만 챗터 9을 통해 파산보호를 신청할 수 있다는 것이다. 챗터 9의 파산보호신청의 법적인 조건은 지방자치단체가 채무 불이행 상태여야 하며, 채무자와 성실히 채무 변제 협상을 하였고, 부채를 변제하기 위해 변제계획을 수정할 수 있어야 한다. 주정부도 심각한 재정 문제를 겪는 경우가 있는데 파산신청을 할 수는 없을까? 주정부도 파산신청을 할 수 있는 법률을 만들어야 한다는 논란이 오랫동안 제기되어왔다. 하지만 이러한 법률의 존재가 이자비용을 증가시켜 정부 운영비용을 불필요하게 늘릴 수 있으며, 금융시장의 변동성을 초래할 수 있기 때문에 허용하지 말아야 한다는 의견이 지금까지는 지배적이다.

채무 불이행 중인 지방자치단체가 챗터 9을 신청하여 법원이 승인하면, 지방자치단체의 재정은 법원의 관할로 들어간다. 보통 챗터 11이나 13의 경우 법원이 개인이나 법인이 소유하고 있는 집이나 건물을 경매하는 등 법원이 채무자의 자산을 통제할 수 있는데, 챗터 9의 경우에는 빌린 돈을 회수하기 위해 지방자치단체가 소유한 자산을 경매할 수 없다는 것이 큰 차이점이다. 또한, 법원은 지방자치단체의 지출을 통제할 수 있는 권한을 가지지 않으며, 지방자치단체를 대신하여 정책결정을 할 수 없다. 챗터 9의 보호하에서는 지방자치단체가 스스로 부채 구조조정 계획을 마련해야 하며, 채권자와 이해관계자의 의견과 참고하여 법원이 승인 여부를 결정한다. 그리고 챗터 9하에서는 채무 불이행에서 발생할 수 있는 소송으로부터 보호된다.

■ 챗터 9의 주요 이해관계자

○ 지방자치단체 - 채무자(debtor)

챗터 9에서는 지방자치단체가 파산보호를 신청함과 동시에 채권자로부터의 추심이 중지되는 자동중지제도인 'automatic stay'의 적용을 받는다. 파산법원은 기준에 따라 파산보호 여부를 결정한다. 승인이 되면, 지방자치단체는 부채 구조조정 계획을 준비에 착수한다. 부채 구조조정의 주요 이슈는 미체납 부채의 조건 변경이며, 이는 공무원과 단체협상 협약도 포함될 수 있다.

파산신청의 과정 중에도 채무자인 지방자치단체는 세금을 걷고 지출을 할 수 있다. 파산법원은 채무자의 정부 업무를 방해하는 것이 금지되어 있기 때문이다. 또한, 채무자는 계속 돈을 빌리거나, 신용활동을 할 수 있다. 부채 구조조정 계획도 기존의 주법이나 지역 법을 따라야 한다. 예를 들어, 지역법에 의해 재산세 인상률의 한도(cap)가 정해져 있는 경우, 부채의 추심을 앞당기기 위해 재산세를 한도 이상으로 인상할 수 없다.

○ 채권자(creditor)

채권자는 지방자치단체에 돈을 빌려준 개인이나 법인을 의미한다. 지방자치단체 파산의 경우, 채권자가 최소한 빌려준 돈의 일부가 부채 구조조정 계획에 포함되어야 한다. 각 주의 법에는 채권자의 권리가 다르게 정의되어 있지만, 통상 챗터 9에서 채권자의 권리는 다른 파산제도보다는 제한되어 있다. 부채 구조조정 계획에는 채권자의 명단을 확정하는 단계도 포함되어 있다. 채권자 명단에 대해 반대할 경우 법원에 이의를 제기할 수 있으며, 법원은 이의에 대한 심리를 진행한 후 판결을 내리게 된다. 부채 구조조정 계획이 법원에 의하여 승인되면, 이 계획은 반대하는 채권자를 포함하여 모든 채권자에 법적 구속력을 가진다.

○ 파산관재인(receivership)

파산관재인은 통상 타인의 재산에 대한 관리 책임을 가진 사람이다. 지방자치단체 파산의 맥락에서는, 지방자치단체가 단체의 통제권 및 재무적 결정을 행사할 개인을 법원을 통하여 지명할 수 있는 것을 의미한다. 파산관재인은 지방자치단체의 파산 과정에서 대리인의 역할을 할 수 있다. 실제 파산 과정의 소송에서는 공무원의 이름이 거론되는 것을 꺼려하기 때문에 지명되는 경우가 많다.

○ 주(state)

주는 챗터 9 파산보호를 신청할 수 있는 지방자치단체의 요건을 정의하는 역할을 수행한다. 실제 파산보호신청에 대한 대응은 주마다 다르다. 예를 들어, 로드아일랜드주는 센트럴폴시티(city of Central Falls)의 파산에 적극적으로 대처한 경우다. 로드아일랜드주는 채권시장 전반에 지방자치단체의 차입비용을 증가시킬 수 있는 파급효과를 방지하기 위해, 시가 파산하기 직전에 채권자에게 부가가치세 및 일반기금 수입에 대한 유치권을 부여할 수 있는 법을 통과시켰다. 앞서 언급한 대로 지방자치단체의 부채 구조조정 계획은 지방법을 우선적으로 따르는 것이 원칙이다. 펜실베이니아주의 해리스버그(Harrisburg)의 경우는 주가 시의회의 반대를 무릅쓰고 파산을 막기 위해 싸운 사례다. 해리스버그는 2010년 12월 주정부의 재무위험프로그램(Act 47 Financial Distress Program)에 접수되었다. 이 당시 펜실베이니아주의 시는 챗터 9을 통해 파산보호를 신청할 수 있었다. 하지만 2011년 10월 파산보호신청을 하기 전에, 주의 입법부(state legislature)는 해리스버그를 포함한 3급 지방자치단체에 대해 1년간 챗터 9을 통한 파산신청을 금지하는 법을 통과시켰다. 이와 관계없이 챗터 9 파산보호를 신청하였지만, 조건을 충족하지 못했다는 이유로 법원이 거부했다.

애리조나주의 경우 지방자치단체가 파산한 사례가 없어 챗터 9을 통한 파산보호신청에 대해 주



가 어떤 입장을 취하고 있는지 분명하게 알 수 없다. 다만 다른 주의 사례를 비추어 보았을 때, 미국의 파산제도는 연방 법규를 따르되, 각각의 주는 그 당시의 여론과 주정부, 지방자치단체의 리더십과 경제적인 상황에 따라 대응이 가변적이라고 판단할 수 있다.

▣ 애리조나주 지방자치단체 보증부채보고서(Report of Bonded Indebtedness)

재무건전성을 지속적으로 모니터링하기 위해 애리조나주는 2003년 이후 계속적으로 지방자치단체의 부채 현황을 보고하고 있다. 애리조나수정법령(Arizona Revised Statute; A.R.S.) 35조 501 및 502항은 주정부와 기관, 그리고 이외 지방자치단체에서 발행한 장기채를 보고하도록 명시하고 있다. A.R.S. 35조 501항은 “주 재무부(state treasurer)는 주정부, 시, 타운, 학군, 관개군(irrigation district) 외의 자치단체에서 발행한 만기가 1년 이상인 모든 채권, 대출참가증서(Participation Certificate), 그 외 증권에 관해 확인하고 기록해야 한다.”라고 명시하고 있다. 이는 모든 종류의 채권과 증권(all issues of bonds or other securities)을 의미하며, 이는 일반보증채권(general obligation bonds), 수익채권(revenue bonds), 대출참가증서(PC), 특별구역채권(special district bonds), 지방자치단체자산기업채권(municipal property corporation

bonds), 구호연계수익채권(impact aid revenue bonds) 및 리스구매(lease purchase)/제3자 금융(third party financing)도 포함하고 있으며, 실제로 지방자치단체의 부채에 대한 모든 정보를 요구하고 있다.

또한, 이 법령은 신규 채권과 증권 발행의 보고를 요구하고 있다. 이와 함께 액면가, 상환 스케줄, 상환액을 마련할 수 있는 출처, 발행금액과 프리미엄 및 할인가, 발행비용, 미지불 채무 현황, 새로운 부채 발행에 대한 제한 조항을 함께 보고하여야 한다. 이러한 사항을 제대로 보고하지 않았을 경우 지방자치단체의 보고 담당자는 class 2의 경범죄로 처벌을 받을 수 있으며, 이를 어긴 지방자치단체는 부채를 발행할 수 없도록 하고 있다. 이러한 보고 체계와 법적인 책임이 애리조나주의 재무적인 건정성을 유지하는 데 기여하는 것으로 판단된다.

2018년 회계 연도에 기준으로 작성된 보증부채보고서에 따르면 4인 가족 기준으로 애리조나주는 가구당 \$20,195주와 지방자치단체의 부채를 가지고 있는 것으로 나타났다. 애리조나주의 지방자치단체는 2018년 총 40억 불의 새로운 부채를 발행하였으며, 이 중 23억 불은 기존 부채를 차환하는 데 사용하였다. 보고한 자료에 따르면, 애리조나의 모든 지방자치단체에서 발행한 부채금액은 법적인 한도를 넘지 않았다. 일반보증채를 보고하는 모든 지방자치단체의 부채 발행 능력은 430억 불이며, 현재 미상환 부채금액(outstanding debt)은 98억 불로 보고되었다.

보증부채보고서의 주요 특징은 애리조나주에 있는 모든 지방자치단체, 즉 카운티, 시, 타운, 학교, 특별구의 각각의 부채 현황을 볼 수 있다는 점이다. 186페이지짜리의 두꺼운 보고서는 각 지방자치단체 단위의 부채 현황의 요약과 함께 개별 자치단체의 현재 부채금액, 새로 발행한 부채금액, 법적 부채 한도, 차환금액, 이자지급금액, 일인당 부채금액을 부채의 종류에 따라 설명하고 있다. 게다가 보고서의 마지막 부분에는 부채를 보고하지 않았거나 부채 발행과 관련된 법규를 따르지 않은 지방자치단체의 명단도 공개한다. 주민 선거를 통해 선출되어야 하는 지방자치단체의 리더십의 입장에서 이러한 보고서는 성실한 부채관리와 보고에 대한 인센티브가 될 것으로 보인다.

7. <https://www.moodys.com/credit-ratings/Phoenix-City-of-AZ-credit-rating-600023959>

▣ 지방자치단체 신용평가제도

애리조나주 지방자치단체가 발행한 지방채의 신용등급은 3개의 신용평가기관, Moody's Investors Service⁷, Standard & Poor's Rankings Services(S&P), Fitch Ratings에 의하여 제공된다. 지방자치단체의 신용등급에 미치는 주요 요소는 다음과 같다.

- 제도적 체계(Institutional framework) - 지방자치단체의 법적 및 실무적인 환경
- 경제 - 안정적인 세수와 인구당 시장가치
- 경영 - 재무적 및 운영적인 결정, 정책 및 실무, 리더십
- 예산의 유연성 - 가용한 예산의 규모, 수입을 늘리거나 지출을 줄일 수 있는 능력
- 예산의 성과 - 일반기금과 정부기금의 재무적 균형 상태
- 유동성 - 현금과 현금등가물의 가용성
- 부채와 우발성 채무 - 부채 비율, 부채정책, 연금 지급 의무, 장기부채계획

신용등급을 평가하는 데에는 앞서 소개한 보고서나 단체의 실제 부채관리보고서를 참고한다. 각 지방자치단체는 기존 부채와 발행을 앞두고 있는 부채의 신용등급을 받기 위해서 신용평가기관에 소정의 비용을 지불하여야 한다. 다음의 표는 3개 신용평가기관의 평가 기준 단위다.

〈표 1〉 신용평가기관의 지방채 신용등급표

지방채 신용등급	신용평가기관		
	Fitch	Moody's	Standard & Poor's
Premium quality	AAA	Aaa	AAA
High quality	AA	Aa	AA
Medium quality	A	A	A
Medium grade, lower quality	BBB	Baa	BBB
Predominantly speculative	BB	Ba	BB
Speculative, low grade	B	B	B
Poor to default	CCC	Caa	CCC
Highest speculation	CC	Ca	CC
Lowest quality, no interest	C	C	C
In default, in arrears	DDD		DDD
Questionable value	DD		DD
	D		D

■ Moody's의 지방자치단체 신용평가자료

신용평가기관 중 하나인 Moody's는 주요 지방자치단체의 신용등급과 관련된 활동이나 보고서를 공개⁸⁾하고 있다. 주에서 가장 큰 지방자치단체인 카운티뿐만 아니라 시, 타운, 커뮤니티대학에서 소방군(fire district)까지 거의 모든 지방자치단체의 신용평가자료를 담고 있다. 이는 지방자치단체의 재무건전성 분석과 전망뿐만 아니라, 단체에서 추진하는 개별 사업도 별도로 분석하고 있어, 지방채에 투자를 희망하는 투자자에게 자세한 정보를 제공하고 있다. 특히 미국에서 일반투자자조차도 Fidelity와 같은 브로커를 통해 지방채에 직접 투자할 수 있기 때문에 이렇게 자세하게 정보를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

III. 결론

미국의 지방자치단체 파산제도(municipal bankruptcy)는 독특한 목적을 가지고 있다. 채권자와 채무자 보호 이전에 지방자치단체에 속한 주민을 보호하는 것이다. 개인과 법인의 파산제도가 자산을 매각하여 채권자에게 빌린 돈을 돌려주는 데 초점이 맞추어져 있다면, 지방자치단체 파산제도인 챗터 9은 재정적인 어려움을 가진 지방자치단체가 주민에게 기본적인 서비스를 제공하는 데 방해를 받지 않도록 하는 점에 맞추어져 있다는 것이다. 파산법원이 지방자치단체의 자산을 강제로 매각할 수 없고, 세금을 걷거나 지출하는 활동을 통제할 수 없다는 점에서 이는 잘 드러난다. 때문에 로드아일랜드주가 센트럴폴시의 세수에 대한 유치권을 채권자에게 부여한 것은 챗터 9의 기본적인 목적에서 보았을 때 계속 논란거리가 될 수 있다.

반면 우리나라 긴급재정관리제도는 미국의 파산제도와 분명한 차이점을 보인다. 이 제도는 지방자치단체의 재무건전성에 문제가 생겼을 경우, 지방채 발행이 제한될 뿐만 아니라, 단체장의 고유 권한인 자치권이 제한되고, 자산의 강제 매각도 가능하다. 미국은 지방채에 J.P. Morgan과 같은 기관투자자뿐만 아니라, 일반 개인투자자도 손쉽게 투자할 수 있기에 지방채에 민간과 외국 투자자도 상당 부분 투자하고 있으며, 그 비중이 점차 증가⁹⁾하고 있다. 이러한 맥락에서 투자

8. <https://www.moody.com/researchandratings/market-segment/u.s.-public-finance/local-government/005003004/005003004%7C03F022/-/1/0/-/0/-/-/-1/-/-/-/en/global/pdf/-/rra>

9. <https://www.condorcapital.com/blog/2017/07/17/foreign-investors-flock-u-s-municipal-bonds/>

자 보호를 위해 개인 및 법인 파산제도와 동일한 절차와 기준을 챗터 9에 적용한다면 주민에게 서비스를 제공해야하는 지방자치단체의 기능이 크게 훼손될 수 있다. 실제로 일어나기 어렵겠지만 J.P. Morgan에서 지방자치단체에 속한 소방서의 소방차를 강제로 매각하여 부채를 청산할 수 있다면, 주민이 받을 피해는 상상하기 어려울 것이다.

우리나라 지방채는 앞으로 금융시장에서 원활하게 거래될 것으로 예상되며 또한 개인과 외인의 비중은 점차 증가될 것으로 보인다. 지방자치단체의 부채의 규모가 증가하면서, 관련 제도나 체계의 정비의 요구하는 목소리도 높아질 것이다. 추후 긴급재정관리제도를 정비할 때 지방자치단체가 가지고 있는 특징을 고려하여, 채권자나 채무자뿐만 아니라 지방자치단체가 서비스를 제공하는 주민을 보호하는 측면도 고려하여 파산제도를 정교하게 정비하여야 할 것으로 판단된다.

참고 자료

1. Municipal Bankruptcy Explained: What it Means to File for Chapter 9

<https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2011/11/22/municipal-bankruptcy-explained-what-it-means-to-file-for-chapter-9>

2. FY2018 Report of Bonded Indebtedness

<https://openbooks.az.gov/sites/default/files/FY2018%20Report%20of%20Bonded%20Indebtedness%20%282%29.pdf>

3. Debt Management Plan

<https://www.maricopa.gov/DocumentCenter/View/47927/2018-Debt-Management-Plan-PDF>

4. Municipal Bankruptcy: An Overview for Local Officials

<https://www.alec.org/article/municipal-bankruptcy-an-overview-for-local-officials/>

〈표 2〉 50개주 지방자치단체 파산제도

주	승인	법령	범위
앨라배마	일반적 승인	앨라배마 법규 § 11-81-3	카운티, 시, 타운, 지방자치단체
알래스카	관련 법령이 없음		
애리조나	특정 단체에만 승인	애리조나 수정법령 § 35-603	세수가 있는 지방자치단체
알칸사	일반적 승인	알칸사 법규 § 14-74-103	세수가 있는 기관 및 대행 기관
캘리포니아	조건적 승인	캘리포니아 정부 법규 § 53760	지방정부기관이 다음의 조건을 충족한 경우: 총립평가 프로세스에 참여하거나, 해당 당국의 다수에 의해 재정비상상태가 선포되고 결의를 채택할 경우 가능
콜로라도	특정 단체에만 승인	콜로라도 수정법령 §§ 32-1-1403, 37-32-102	세수가 있는 지방자치단체, 관수 및 배수군
코네티컷	조건적 승인	코네티컷 일반법령 § 7-566	주지사의 서면 동의
델라웨어	관련 법령이 없음		
플로리다	일반적 승인	플로리다 법령 부록 § 218.01	지방자치단체, 세수가 있는 군(districts), 정치적 하위 구역
조지아	금지하고 있음	조지아 법규 부록 § 36-80-5	챗터 9를 통한 파산보호신청을 금지하고 있음
하와이	관련 법령이 없음		
아이다호	특정 단체에만 승인	아이다호 법규 부록 § 67-3903	세수가 있는 군(districts)
일리노이	조건적 승인	50 일리노이 종합법령 부록 § 320/9(b)(4)	일리노이 전력청, 재무계획감독위원회는 인구가 2만 5천 명 미만인 지방자치단체에 챗터 9의 신청을 권고할 수 있음
인디애나	관련 법령이 없음		
아이오와	금지하고 있지만 예외가 있음	아이오와 법규 §§ 76.16, 76.16A	시, 카운티 및 하위 단위가 챗터 9를 신청할 수 없지만, 타의적으로 발생한 채무에 의하여 지급 불이행이 발생한 경우는 예외
캔사스	관련 법령이 없음		
켄터키	조건적 승인	켄터키 수정법령 부록 § 66.400	주지방부채 담당자와 주지방재무 담당자에 의하여 승인
루이지애나	조건적 승인	루이지애나 수정법령 부록 §§ 13:4741, 39:619-620	단체의 신청서 내용, 주채권조세위원회나 주지사에 따라 결정되며, 주의 Attorney General의 서면승인이 있어야 함
메인	관련 법령이 없음		
메릴랜드	관련 법령이 없음		
메사추세츠	관련 법령이 없음		
미시간	조건적 승인	미시간 종합법률 §§ 141.1558	지방자치단체나 학군의 경우 비상 사태 담당자와 주지사의 승인에 따라 챗터 9를 신청할 수 있음
미네소타	일반적 승인	미네소타 법령 § 471.831	지방자치단체
미시시피	관련 법령이 없음		
미주리	일반적 승인	미주리 법령 부록 § 427.100	지방자치단체 및 하부 단위
몬테나	특정 단체에만 승인	몬테나 법규 부록 §§ 7-7-132, 85-7-2041	지방자치단체, 관개군; 카운티는 제외
네브라스카	일반적 승인	네브라스카 수정법령 부록 § 13-402	카운티, 시, 마을, 학군, 주정부기관, 배수군, 위생개선군(sanitary and improvement district) 및 하부 단위

네바다	관련 법령이 없음		
뉴햄프셔	관련 법령이 없음		
뉴저지	조건적 승인	뉴저지 수정법령 § 52:27-40	신청하기 전에 지방자치재무위원회의 승인이 필요
뉴멕시코	관련 법령이 없음		
뉴욕	특정 단체에만 승인	뉴욕 지역금융법 § 85.30	카운티, 시, 타운, 마을, 비상재무통제위원회의가 지방자치단체를 대신하여 신청할 수 있음
노스캐롤라이나	조건적 승인	노스캐롤라이나 일반법령 § 23-48	신청 전 지방정부위원회의의 승인이 필요함
노스다코타	관련 법령이 없음		
오하이오	조건적 승인	오하이오 수정법령 부록 § 133.36	신청 전 조세국세청장의 승인이 필요
오클라호마	일반적 승인	오클라호마 법령 62, §§ 281, 283	지방정부기업이나 지방정부 하위 단위
펜실베이니아	조건적 승인	53 P.S. § 11701.261; 72 P.S. § 1601-D.1	지방자치단체는 다음과 같은 경우 챗터 9을 신청할 수 있다. (1) 채권자의 조치가 지방자치단체가 주민에게 건강/안전 서비스를 제공하는 능력을 제한할 수 있는 상황; (2) 채권자가 변제계획을 거부하고 협상이 실패한 경우; (3) 재무적 상황이 연방지방부채조정법령(Federal Municipal Debt Readjustment Act)에 의하여만 해결할 수 있는 경우. 신청은 지역경제개발부(Department of Community and Economic Development)에 반드시 승인을 받아야 함
로드아일랜드	조건적 승인	로드아일랜드 일반법 § 45-9-7(b)(3)	로드아일랜드의 재정안정법에 의하여 임명된 파산관재인(receiver)는 지방자치단체를 대신하여 챗터 9을 신청할 수 있음
사우스다코타	관련 법령이 없음		
사우스캐롤라이나	일반적 승인	사우스캐롤라이나 법규 부록 § 6-1-10	카운티, 지방자치기업, 타운십, 학군, 배수권 및 세수를 가진 자치단체
테네시	관련 법령이 없음		
텍사스	일반적 승인	텍사스 지방정부 법규 § 140.001	지방정부, 세수를 가진 군 및 하위 단위
유타	관련 법령이 없음		
버몬트	관련 법령이 없음		
버지니아	관련 법령이 없음		
워싱턴	특별 단체에만 승인	워싱턴 수정 법규 부록 § 39.64.040	세수를 가진 군
웨스트버지니아	관련 법령이 없음		
위스콘신	관련 법령이 없음		
와이오밍	관련 법령이 없음		

글. 한국지방재정학회 사무국

글로벌 지방재정 현황



홍콩, '코로나19'로 피해가 큰 소상공인에게 보조금 지급

자료: 서울연구원 세계도시동향 제475호

홍콩특별행정구는 '코로나19' 발생으로 타격을 받은 음식점 등 9개 업종의 소상공인과 식품업계를 대상으로 보조금을 지급하겠다고 발표했다.

배경

- 홍콩 입법회는 코로나19로 피해를 입은 시민들을 지원하고자 250억 홍콩달러의 구제기금을 조성하는 방안을 2020년 2월 21일 통과시켰다.
- 코로나19 관련 구제기금이 조성된 이후 홍콩의 관련 부처에서는 절차를 간소화하여 기업과 시민들이 조속하게 혜택을 받도록 각종 지원정책을 발표했다.
- 홍콩 식품환경위생서는 홍콩 입법회에서 통과된 '코로나19 구제기금'을 활용하여 코로나19의 발생으로 타격을 받은 소상공인과 식품업계에 보조금을 지급하겠다고 2020년 3월 5일 발표했다.

주요 내용

- 보조금 신청자에게 지급되는 금액은 업종별로 차이가



있다.

- 일반 음식점, 수상 음식점(marine restaurants), 공장 내 식당을 운영하고 있는 업주에게는 20만 홍콩달러를 보조금으로 지급한다.
- 간이음식점(light refreshment restaurants), 신선식품점(fresh provision shops), 식품공장, 제과점, 씨우메이(燒味)*와 루웨이(滷味)* 음식점 허가를 받은 업주에게는 8만 홍콩달러를 보조금으로 지원한다.
*씨우메이: 홍콩식 BBQ를 총칭하는 말
*루웨이: 간장을 넣고 오랜 시간 푹 삶은 요리를 말함
- 노점상 허가를 받은 업주에게는 5천 홍콩달러를 보조금으로 지원한다.



보조금 신청 조건

- 2020년 2월 14일 이전에 환경보호국에서 발행한 영업 허가증을 보유할 것
- 보조금 신청일에 영업 중일 것
- 보조금을 신청한 날로부터 보조금 승인일까지 허가를 양도, 반환, 취소 신청을 하지 않을 것

보조금 신청 방법 및 절차

- 보조금 신청 기간은 3월 5일부터 5월 4일까지 2개월 동안이다.
- 보조금 신청서는 홍콩 식품환경위생서 홈페이지에서 다운로드할 수 있으며, 보조금 신청은 우편 또는 인터넷을 통해 할 수 있다.
- 홍콩 식품환경위생서는 보조금 신청인의 핸드폰으로 문자메시지(SMS)를 발송하여 신청서 수령 확인서 및 신청 번호를 전달한다.
- 홍콩 식품환경위생서는 접수된 순서대로 신청서를 처리하고 승인하며, 적격자에게 보조금을 지급할 예정이다.



네덜란드 암스테르담, 도시경관을 위해 옥외광고 규제 강화 및 광고세 신설

자료 서울연구원 세계도시동향 제475호

네덜란드 암스테르담은 보다 쾌적한 도시경관을 위해 화면 전환이 잦은 동영상 광고를 2020년부터 전면 금지하고 광고세를 도입했다. 또한 건물 외부에 비계(飛階)를 설치하고 이를 천으로 덮는 대형 광고에 대한 규제를 강화했다.

배경

- 암스테르담은 공공공간의 상업화를 막고 시민과 방문객에게 보다 쾌적한 도시경관을 제공하기 위해 광고세를 신설하고, 옥외광고에 대한 규제를 강화하기로 했다.
- 옥외광고는 건물 입면(파사드), 벽면 돌출 간판, 현수막 및 깃발, 입간판, 버스 및 트램 정류장에 설치된 스크린, 간판, 기타 대형 텍스트 등을 포함한다.

주요 내용

- 쾌적하고 안전한 보행환경을 위해 모든 옥외광고는 최소 6초 이상 정지화면으로 유지되어야 한다. 또한



살아 있는 동물을 착취하는 판촉행사와 어린이를 대상으로 한 불량식품 광고도 전면 금지된다.

건물 외부에 비계를 세워 전면을 천으로 덮는 광고는 원칙적으로 금지되며, 일부 지역에서만 허가를 받아 설치할 수 있다. 비계에 설치된 광고는 건물 내에서 거주하거나 생활하고 있는 주민들의 조망권과 일조권을 해친다. 특히 밤에는 광고를 밝히기 위한 조명이 수면

을 방해하고 주민들의 건강과 삶의 질을 위협한다는 민원이 제기되었다. 새로운 조례 도입으로 비계 광고는 市 동구, 남구, 서구에만 설치 가능하며, 허가 절차를 밝히 위해서는 광고세와는 별도로 150 유로(약 20만 원)를 지불해야 한다.

동구와 남구의 경우 광고가 인쇄된 천을 생산하는 대행사 역시 경관조례 및 주민 편의 등과 관련하여 관공서와 협의해야 한다. 다음 조건에 해당되는 경우 허가 신청이 반려될 수 있으며, 이 경우에도 신청자가 납부한 수수료는 반환되지 않는다.

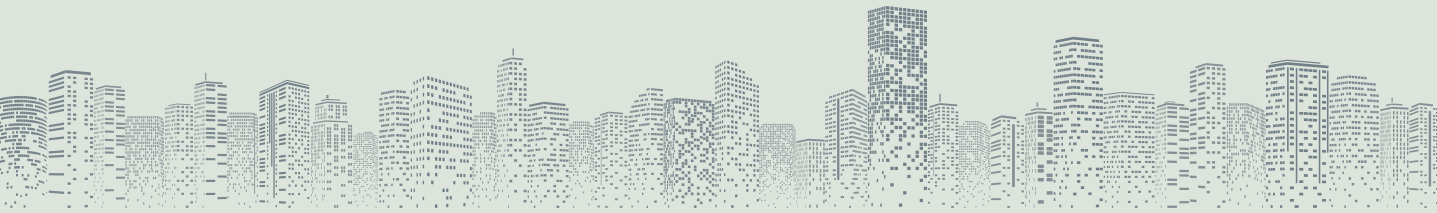
① 광고를 위한 비계 설치가 도로를 훼손하는 경우

② 광고가 도로의 유지관리 및 보행자의 안전을 위협하는 경우

③ 광고 설치 자체가 위험하거나 기타 시민 불편 및 오염을 발생시키는 경우

④ 공공공간의 외관을 훼손하는 경우

신서구(Nieuw-West), 북구, 남동구 지역에서는 허가를 신청할 수 없으며, 2020년 3월 31일부터는 중구에서도 전면 금지된다.



- 비계 없이 건물 입면(파사드)에 광고를 설치하는 경우에는 사전 허가 신청 없이 사후 신고만으로 가능하다. 이때 교통안전, 환경영향, 도시경관, 공공장소로서 기능을 해치지 않도록 해야 한다.
- 문화재로 지정된 건물의 입면에 광고를 설치하거나, 일반 건물이라 하더라도 조명 등의 추가적인 설비가 필요한 경우 건축허가를 받아야 한다.
- 광고 설치 면적이 0.25㎡ 이상, 설치 기간이 10주 이상이며, 도로에서 보이는 경우 2020년부터 광고세를 납부해야 한다. 광고세가 적용되는 경우 광고 주체(기업, 단체, 개인) 및 광고 크기에 따라 세율이 달라진다. 깃발, 현수막, 파라솔 등 소형 광고에는 고정 금액을 적용한다.
- 도시의 혼잡도에 따라 세율을 다시 세 구간으로 나눠 적용한다. 최근에 개발된 주거지역의 경우 관광지 등 주요 시설이 밀집된 도심에 비해 낮은 세율을 적용받는다.
- 市の 옥외광고 수입은 연간 약 1,400만 유로(약 185억 원)로, 이번 규제 강화로 발생하는 수입 감소를 광고세 도입이 다소 해소해 줄 전망이다.

향후 계획

- 지역 내 소상공인이 개업, 판촉행사 등의 이유로 일시적인 광고가 필요한 경우 최대한 배려할 계획이다.
- 대형 광고는 막대한 비용 등으로 대부분 다국적 기업이 설치하고 있어, 이들 다국적 기업이 새로운 옥외광고 규제에 가장 큰 영향을 받는다. 이번 규제와 광고세 도입으로 지역 내 소상공인 및 중소기업과 다국적 대기업 간의 격차 역시 일부 해소할 수 있을 것으로 기대한다.

시사점

대도시 주요 도로에 설치된 전광판은 심야시간대 보행 및 운전의 영향을 미치며, 특히 동영상 등 화면 전환이 빠른 광고로 인해 눈부심 등 불편이 발생하는 것으로 판단된다. 또한 지하철 내부 광고 노출 시간이 길면 도착 역이나 운행정보에 관련된 정보를 얻기가 쉽지 않다는 의견도 있어 함께 검토해볼 필요가 있다.

지방재정 질의회신 사례

강선경 행정안전부 재정정책과 주무관

Q1 임기제공무원을 포함하여 부서운영업무추진비 편성 가능 여부

A1 「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령)」에서 부서운영업무추진비는 통상적인 실·과 조직운영에 소요되는 제잡비로 시·도, 시·군·구 및 출장소의 전 실·과와 읍·면·동의 정원수에 따라 편성하도록 규정하고 있음. 다만, 자치단체장이 재정 여건 등을 감안하여 필요하다고 인정하는 경우 비정규직 등(무기계약직, 청원경찰, 기간제, 파견자 등) 직원도 자율 적용 가능함. 따라서 임기제공무원을 포함하여 부서운영업무추진비를 편성할 수 있을 것이나, 편성 여부는 귀 자치단체에서 판단하여야 할 것임.

Q2 의회의 승인을 거친 명시이월 사업에 대해 당초에 이월하고자 하였으나 사업의 지속적인 추진이 불가하여 최종 확정 단계에서 이월 미반영이 가능한지 여부

A2 「지방재정법」제50조 제1항에서 세출예산 중 경비의 성질상 당해 회계 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어 명시이월비로서 세입·세출예산에 그 취지를 분명히 밝혀 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액은 다음 회계 연도에 이월하여 사용할 수 있도록 규정하고 있음. 이러한 규정에 따라 명시이월은 의회의 의결을 얻은 범위 내에서 운영되어야 하므로 의회의 승인금액 초과하여 확정할 수 없을 것이나, 사정의 변경으로 사업 추진이 어려운 경우에는 해당 예산을 불용 처리할 수 있을 것임.



Q3 **신문기자 등 언론인에게 포상금을 지급하여도 되는지 여부**

A3 「지방재정법」제32조의11에서 지방보조사업자가 지방보조금을 다른 용도에 사용한 경우 등에 대하여 지방자치단체의 장은 지방보조사업자를 관계 행정관청이나 수사기관에 신고 또는 고발한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다고 규정하고 있음. 다만, 공무원이 그 직무와 관련하여 신고한 경우에는 포상금 지급을 제한하고 있음. 따라서 직무와 관련 있는 공무원을 제외한 신고 또는 고발한 자에 대하여 그 내용을 확인 후 포상금 지급 여부를 결정하여 지급할 수 있을 것임.

Q4 **지방보조금 부정수급 관련 고발에 따라 전년도에 보조금 회수 후, 보조금 회수 다음 연도에 포상금 지급 요구 시 포상금 지급 가능 여부**

A4 「지방재정법」시행령 제37조의7에서 지방자치단체의 장은 같은 법 제32조의11 제1항에 따른 신고 또는 고발이 있는 경우에는 그 내용을 확인한 후 포상금 지급 여부를 결정하고, 이를 신고인 또는 고발인에게 지방보조금 교부결정의 취소 또는 보조금의 반환 명령 후에 통보하도록 규정하고 있으므로 귀 자치단체에서 신고 또는 고발 내용을 확인한 후 포상금 지급 여부를 결정하여 신고인 또는 고발인에게 통보하여야 할 것임.

Q5 지방자치단체가 국립대학에 건물임차비 또는 건물매입비로 재정지원이 가능한지 여부

A5 「지방자치법」제122조 제3항 제1호에서 「정부조직법」과 다른 법률에 의하여 설치된 국가행정기관 및 그 소속 기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니 된다고 규정하고 있으며, 「지방재정법 시행령」제32조에서 지방자치단체는 경비를 지출함에 있어 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 처리에 한하여 지출하여야 하고, 법령에 근거 없이 국가 또는 다른 지방자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없다고 규정하고 있음. 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」제4조 제4항에 따라 지방자치단체가 추진하는 사업과 관련하여 국립대학에 재정지원 여부는 별론으로 하고, 국립대학의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에서 부담하는 것은 적절하지 않을 것으로 판단됨.

Q6 A사업의 사업비를 예산으로 편성하기 전, 집행 방법 및 제도 등을 개선하여 비예산 사업으로 추진할 수 있었고 동일한 수준의 사업 효과를 보았다면 예산이 절약된 경우로 보아 예산성과금을 지급할 수 있는지 여부

A6 「지방재정법 시행령」제50조에서 ‘예산이 절약’된 경우는 자발적인 노력을 통하여 정원감축, 예산의 집행 방법 또는 제도의 개선 등으로 업무성과를 종전 수준 또는 그 이상으로 유지하면서 경비를 적게 사용하여 예산이 남게 된 경우라고 규정하고 있음. 특정 사업 추진에 따라 소요되는 사업비에 대하여 집행 방법 또는 제도 개선 등으로 업무성과를 종전 수준 또는 그 이상으로 유지하면서 경비를 절약한 경우로 실질적인 예산 절감 효과가 있었다면, 예산편성 전일지라도 ‘예산이 절약된 경우’에 해당할 수 있을 것임. 다만, 특정 사업비 절약에 대한 예산성과금 지급 여부, 예산성과금 지급 규모 등에 관한 사항은 지방

자치단체 예산성과금심사위원회에서 해당 사업의 사업내용, 지출절약의 배경·경위·내용 및 금액과 그 증명자료를 바탕으로 내용 창의성, 제도 개선 효과, 자발적 노력 정도 등을 종합적으로 판단하여 결정하여야 할 것임.

Q7 대민활동비와 관련하여 시·군·구 전임계약직공무원(임기제) 중 직급보조비를 5급 상당으로 지급받는 경우는 일반직공무원의 5급 상당(임기제공무원 6급) 직급보조비를 받는 경우인지 일반직공무원의 4급 상당(임기제공무원 5급) 직급보조비를 받는 경우인지 여부

A7 「지방자치단체 예산편성 운영 기준」에서 대민활동비는 시·도 5급 이하 및 시·군·구 근무 6급 이하 정규직공무원(임기제 5급 상당 이하, 청원경찰, 청원산림보호직원 포함)에게 지급하도록 규정하고 있음. 다만, 읍·면·동 근무수당 지급대상자나, 시·군·구 전임계약직공무원(임기제) 중 직급보조비를 5급 상당으로 지급받는 경우는 대민활동비 지급대상에서 제외한다고 규정하고 있음. 질의한 '시·군·구 전임계약직공무원(임기제) 중 직급보조비를 5급 상당으로 지급받는 경우'에서 '5급 상당'은 시·군·구에 해당하는 사항으로 일반임기제공무원(5급 상당)이 아닌 일반직 기준 5급(상당)으로 보아야 할 것임.





A



with LIFE

And People

사람을 생각하는 지방재정

- 168 **읽고 보고**
HOT한 책과 넷플릭스 콘텐츠
- 172 **건강 가이드**
코로나19를 이겨낼 수 있는 면역력 강화 방법
- 176 **U in life**
건강한 요리를 만드는 유튜버 '서정아'
- 180 **일상의 재발견**
LP판과 턴테이블을 통해 듣는 음악

모든 것은 사람으로부터 시작됩니다.
사람들이 살아가는 세상 속, 그 안의 다양한 이야기를 다룹니다.

글. 백혜린



내가 체험할 —— 또 다른 세계

매일 매일의 주어진 일상만 살아가다 보면 다른 것들을 놓치기 쉽다. 나에게 놓인 일상의 굴레만 조용히 굴리면서 바깥의 일은 잊어버리곤 한다. 그것이 나쁜 것은 아니지만, 조금 더 건강하고 활기찬 인생을 살아가기 위하여 나만의 세계를 떠나 다른 세계를 둘러보는 일도 필요하다. 가장 빠르고 간편하게 다른 세계를 둘러보는 방법, 바로 글을 읽고 영상을 보는 것이다.

BOOK

【책】

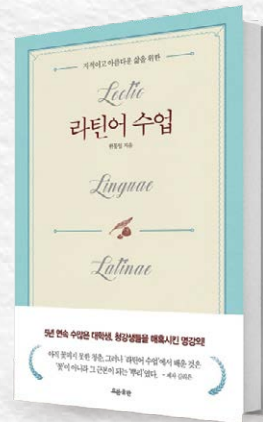
; 당신에게
도움이 될
글



【인문】라틴어 수업

한동일 / 흐름출판

한국인 최초, 아시아인 최초의 바티칸 대법원 '로타 로마나' 변호사이자 가톨릭 사제이기도 한 한동일 교수의 라틴어 수업이 펼쳐진다. 로타 로마나의 변호사가 되기 위해서는 오랜 역사를 가진 교회법을 깊이 있게 이해해야 할 뿐만 아니라, 라틴어 외 기타 유럽어도 잘 구사해야 하며 라틴어로 진행되는 사법연수원 과정도 수료해야 한다. 이 과정을 거쳐 변호사 자격시험에 합격한 사람만이 로타 로마나의 변호사가 된다. 책에는 한동일 교수가 진행했던 '초급·중급 라틴어' 수업의 내용이 잘 녹아 들어가 있다. 그가 진행했던 수업은 단순히 '라틴어'라는 어학 수업에 그치지 않고 그리스 로마 시대의 문화, 사회 제도, 법, 종교 등의 내용까지 포함해 많은 학생의 호응을 얻었다. 강의를 들은 학생들은 언어를 들여다보면서 한 나라의 세계를 이해하게 되고, 또 그것을 통해 세상을 바라보는 시야를 넓히는 소중한 시간이 되었다고 말한다. 지식을 전달하는 것을 넘어서 삶을 대하는 태도에 대해 좋은 가르침을 주었기에, 한동일 교수의 '라틴어 수업'이 명강의로 등극하게 된 것이다. 데 메아 비타(De mea vita), '내 인생에 대하여' 조금 더 깊이 있게 생각해보고 싶다면 당신에게 이 수업을 추천한다.



【사회】임계장 이야기

조정진 /후마니타스

우리가 아파트, 빌딩, 터미널과 같은 공간을 쾌적하게 사용할 수 있는 이유는 늘 묵묵히 고은일을 도맡아 하는 노동자들이 있어서다. 공기업 사무직으로 38년간 일하다가 퇴직한 저자는 생계를 위해 시급 노동의 세계에 뛰어들고, '임시 계약직 노인장'이라는 명칭으로 불리게 된다. 1장부터 4장까지 3년간 경비원, 주차관리원, 청소부, 배차원으로 일한 조정진 작가의 삶이 담겨있다. 노인이라서, 노인이기 때문에 부당한 대우를 받아야 했고 일한 만큼의 급여는 받지 못했다. 아파도 쉴 수 없었고, 나오지 못할 정도로 아프면 해고된 후 다른 노인 인력으로 대체됐다. 작가는 자신의 노동일지를 풀어내며 노인 빈곤을 세계 1위 국가인 대한민국의 실태도 함께 드러낸다. 인간은 누구나 늙고, 노인들의 문제는 비단 노인들만의 문제가 아니다. 나이가 먹는 자연스러운 일이 '불행'으로만 받아들여지는 사회는 절대 건강할 수 없다. 막연한 사회 문제로만 받아들여지고 있던 것을 작가의 경험을 통해 피부로 느끼면서, 우리는 노인 노동자 문제에 대한 심각성을 다시금 직면한다. 아직도 그의 이야기는 계속되고 있으며, 전국의 많은 노동자의 이야기도 계속될 것이다. 이 이야기의 결말이 해피엔딩까진 아니더라도, 정상적인 범주 안에서 평화롭게 맺어졌으면 하는 바람이다.

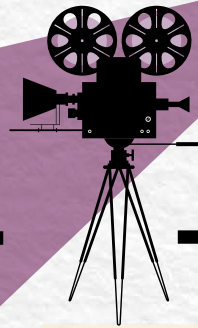


【경제】90년생이 온다

임홍택 /웨일북

새로운 세대의 진입 앞에서 '꼰대'가 되기보다는 '이해'하며 '공존'하는 법을 배우기로 한 임홍택 작가의 베스트셀러다. 임홍택 작가는 1990년대의 신입 사원들과 소비자를 마주하며 느꼈던 경험들을 <9급 공무원 세대>라는 이름으로 연재해 제5회 브런치북 프로젝트에서 은상을 받았고, 이 내용을 담은 <90년생이 온다>를 출간하게 된다. 이 책은 2018년 올해의 경제/경영서에 선정되기도 하였다. 세상은 빠르게 변화하고, 새로운 세대는 계속해서 트렌드를 이끄는 주요 소비자가 될 것이다. 그들을 별나고 실없는 젊은 층으로만 분류할 것이 아니라, 그들이 쫓는 소비행태 속에서 트렌드를 발견하고 함께 공존해 나간다면 좀 더 풍요로운 사회가 될지도 모른다. 과거의 경험이 더 이상 판단의 근거가 되지 못하는 시대다. 그때는 당연한 진리였던 것이, 지금은 받아들여지지 않는 것일 수도 있다. 이러한 90년대생도 빠른 세상 속에서 곧 기성세대가 될 것이며, 2000년대 출생자들에 대한 이해가 요구되는 시대도 올 것이다. 시장을 이끌어나가는 주요 세대를 이해하려는 노력이 필수적인 시대가 도래한 것이다.





NETFLIX

【넷플릭스】

; 당신의
흥미를
자극하는
콘텐츠



【영화】 결혼 이야기

출연자: 스칼렛 요한슨, 애덤 드라이버, 로라 던 등

가족과 결혼생활에 대해 꾸준히 이야기해온 노아 바움백 감독이 자신이 하고 싶은 이야기의 확장판을 들고 왔다. 제목은 '결혼 이야기'이지만, 결국 이 영화가 다루는 건 '이혼'이다. LA에서 배우를 하던 여주인공 '니콜'과 연극 연출가로 일하던 남주인공 '찰리'가 만나 사랑하지만 결국 이혼이라는 결론에 다다르고, 관객에게 그 과정을 적나라하게 보여준다. 이혼이라는 절차는 단시간에 이루어지는 것이 아니다. 서로 헤어지기로 결심을 한 상황에도 함께 그 과정을 밟아 나갈 수밖에 없는 것이다. 그리고 그들에게 사랑하는 아이가 있기에 더 더욱 그렇다. 노아 바움백 감독은 전쟁영화 <위대한 환상>을 언급하며 "전쟁의 인간적인 면이 이혼과 비슷하다. 법원에서 서로를 모욕하다가도 집에 와서는 함께 아이를 돌봐야 한다."라고 말하기도 했다. 모순적이게도, 이혼을 함으로써 그들은 오히려 서로를 더 인간적으로 대해줄 수 있는 사이가 되었다. 그들이 결혼생활 속 맡았던 역할, 책임에 따라 서로를 깎아내려야만 했던 법정에서 벗어나 신발 끈을 묶어줄 수 있는 정도의 사이로 남게 된 것이다. 결혼이라는 제도, 제도에서 벗어나기 위해 겪는 또 다른 이혼이라는 제도, 그 결합과 이별을 겪어내는 사람들의 삶이 뜨겁게 와닿는다.

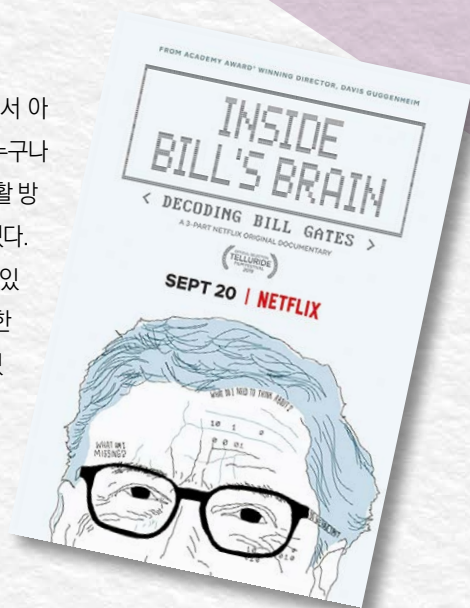


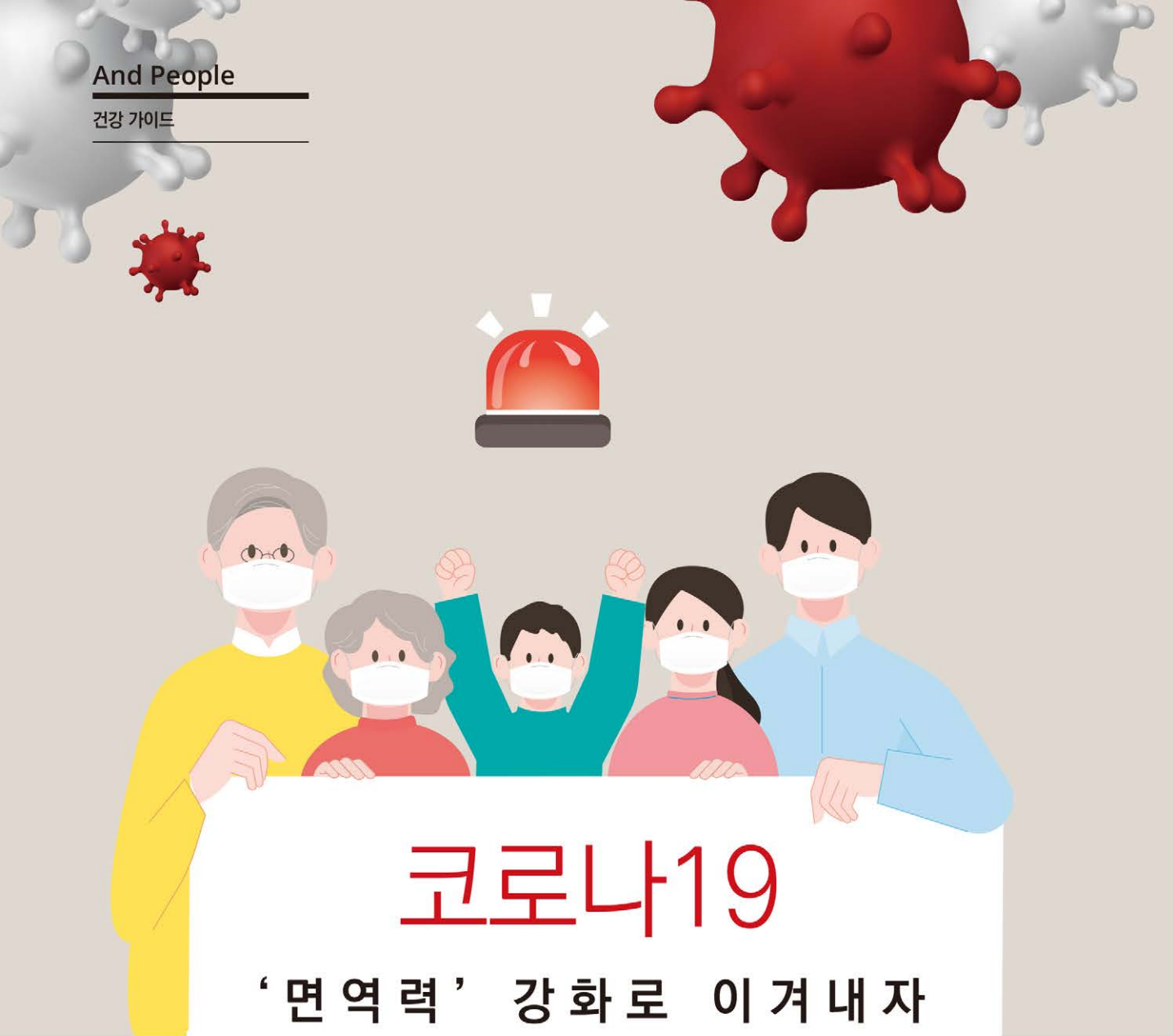
【예능】 더 서클

각자의 방에서 실제 얼굴을 마주하지 않고, 오직 '서클'이라는 SNS를 통해 소통하며 인맥을 쌓는다. 서클은 음성으로 작동되는 프로그램으로, 이를 통해 본인의 프로필을 설정하고 채팅을 할 수 있으며 다른 참가자들의 순위도 매길 수 있다. 바로 이 인기투표를 진행해 가장 투표를 많이 받은 사람 1명이 1위에 올라 상금을 받는 방식으로 게임이 진행된다. 상위권 순위인 1, 2등 참가자는 '서클 인플루언서'라는 지위를 가지게 되고, 이들의 결정에 따라 탈락자를 가릴 수 있다. 참가자 중에는 Catfish, 사칭자도 있다. 대면하지 않아도 소통할 수 있다는 SNS의 특징 때문에 생긴 유형이다. 이들이 사칭을 연기하면서 들쭉날쭉한 순간들도 종종 등장하는데, 그 위기를 잘 모면하는 것을 보는 재미가 쏠쏠하다. 단지 SNS로 소통했을 뿐인데도 이들은 짧은 시간 동안 서로 유대감을 가지고, 배신감을 느끼기도 하는 등 다양한 감정에 휩싸인다. 그도 그럴 것이 '더 서클'은 다른 사람의 호감을 얻기 위해 마음에도 없는 거짓말을 하고, 사칭자를 추리하고, 탈락하지 않기 위해 경쟁하기도 하는 일종의 심리 게임 예능이기 때문이다. 좋은 면만 보여주려고 노력하는 SNS의 특징에 서바이벌 예능을 접목해 신선하고 톡톡 튀는 프로그램이 탄생했다.

【다큐멘터리】 인사이드 빌 게이츠

마이크로소프트의 창립자이자 억만장자인 빌 게이츠를 모르는 사람은 세계에서 아무도 없을 것이다. 세계에서 가장 유명한 부자인 그는 어떤 일상을 살아갈까? 누구나 한 번쯤 궁금해했을 법한 그의 일상이 다큐멘터리에 담겨있다. 빌 게이츠의 생활 방식, 그가 관심을 쏟는 분야, 결의 사람들에 대한 것들이 3부작으로 구성되어 있다. 빌 게이츠는 자신이 가진 부를 이로운 곳에 쓸 수 있도록 다양한 활동을 하고 있었는데, 특히 세계의 빈곤층 아이들이 겪는 문제에 큰 노력을 기울였다. 깨끗한 물을 공급하여 실제로 사망하는 아이들이 없도록 도왔으며 소아마비를 앓고 있는 아이들 또한 개선될 수 있도록 도왔다. 그는 모든 세계인의 문제인 지구 온난화에도 관심을 보이며 아내 멜린다와 함께 재단을 설립해 이를 막기 위한 방법도 고민해 나가고 있다. 이 다큐멘터리는 빌 게이츠의 새로운 면을 알릴 뿐만 아니라 우리가 미처 몰랐던 아내 멜린드의 능력에 대해서도 조명한다. 빌 게이츠야말로 '노블레스 오블리주'를 잘 실천하고 있는 좋은 사례가 아닐까. 자신의 많은 돈으로 개인의 영리, 행복만을 추구하기보다는 좋은 세상, 행복한 인류를 만들기 위해 끊임없이 분투하고 있으니 말이다.



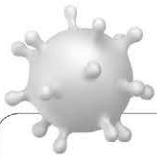


코로나19

‘면역력’ 강화로 이겨내자

코로나19 사태를 겪으면서 ‘면역력’에 대한 중요성을 실감하게 됐다. 면역력은 외부 이물질, 세균, 바이러스에 대한 인체 방어시스템을 말한다. 이는 병원균이 몸 안으로 들어오지 못하게 하거나 몸 안에 들어온 병원균을 무력화시켜준다. 면역력이 강하다면 바이러스에 노출되더라도 증상이 훨씬 가볍게 나타나고 합병증 발생 위험 역시 낮아질 것. 코로나19를 비롯해 사스, 메르스(중동호흡기증후군) 등 코로나 바이러스 계열의 감염병은 아직까지 치료제와 백신이 없기 때문에 우리는 몸을 지키는 면역력을 높이는 방법으로 바이러스를 이겨내야 한다.

글. 정명진 기자(파이낸셜 뉴스)



면역력을 강화하는 생활습관



◎ 정상적인 생활리듬 지키기

우리 몸은 온도, 산성도, 혈압, 혈당 등을 일정하게 유지해야 한다. 이를 '항상성의 유지'라고 한다. 이것이 일정해야 우리 몸은 정상 면역 체계를 유지할 수 있다. 불규칙한 생활은 면역력을 떨어뜨려 크고 작은 질병에 시달리게 한다. 또 평소에 앓고 있던 병을 더 심하게 만든다.

연구에 따르면 바이러스에 노출 후 6시간보다 적게 자는 사람은 7시간 이상 자는 사람에 비해 흔히 감기라고 부르는 상기도 바이러스 감염증의 발생 위험이 4배 이상 높다. 특히 5시간 미만으로 자는 사람은 발생 위험이 4.5배로 조사됐다. 다른 연구를 살펴보면 수면시간이 짧은 사람이 정상 수면을 취하는 사람에 비해 인플루엔자 예방백신 접종 후 항체 형성이 약 1/2 정도 감소했다. 따라서 성인의 경우 7~8시간 잠을 자는 것을 권하며, 적어도 6시간 이상은 자는 것이 좋다. 특히 오후 11시부터 오전 3시까지는 가장 깊은 잠을 자는 시간이므로 시간을 지키는 것이 좋다. 이 시간에 면역력을 강화하는 멜라토닌이라는 호르몬이 분비되기 때문이다.

◎ 과음하지 않기

술은 사람이 가지고 있는 자체 면역력을 떨어뜨린다. 혈청의 항균작용도 약해지고 세포매개성 면역작용이나 백혈구의 역할에도 영향을 미친다. 결국 바이러스나 세균에 대항할 면역력이 떨어진다. 특히 만성적으로 자주 과음을 하는 경우 백혈구 수 자체가 감소되기도 한다. 감기나 독감, 중이염, 축농증 등의 흔한 감염이 있을 때에도 술을 마시면 회복이 늦고 더욱 심해지기도 한다.

◎ 스트레스 받지 않기

만병의 근원이라 여겨지는 스트레스를 다스리는 것도 면역력을 강화시키는 한 방법이 될 수 있다. 인체는 스트레스를 받으면 특정 호르몬을 분비하는데, 이는 림프구를 포함한 체내 면역 성분의 활동을 억제한다. 심리적인 스트레스를 받는 사람은 그렇지 않은 사람에 비해 상처 회복도 느리고, 면역지표 중 하나인 백혈구의 기능도 현저하게 떨어진다. 따라서 적극적인 생활 태도와 긍정적인 사고를 갖고 자신만의 스트레스 해소법을 개발해 펼쳐내려는 노력을 기울여야 한다.





◎ 규칙적인 운동하기

스트레칭이나 실내에서 할 수 있는 가벼운 운동은 면역력을 높하는데 효과가 있다. 운동은 깊은 호흡과 긴장 이완을 통해 혈액 순환을 원활하게 하고 자율신경의 하나인 부교감 신경을 활성화시킨다. 부교감 신경은 면역계를 자극한다. 또 면역 세포와 림프액의 흐름을 활발하게 한다. 혈액순환이 좋아지고 병원균의 침입으로부터 신체를 보호하는 역할을 담당하는 백혈구 숫자가 증가한다. 하지만 지나치게 무리한 운동을 하거나 한 시간을 넘는 운동은 오히려 면역계의 활동을 억제할 우려가 있다. 따라서 땀이 맺히는 정도로 조금 빠르게 걷기, 등산, 조깅, 수영, 스트레칭 등 가볍게 즐기면서 할 수 있는 운동이 도움이 된다. 운동은 편안한 마음으로 집중해서 하는 것이 좋다.



◎ 면역력 높이는 샤워하기

아침과 저녁에 면역력을 높이는 샤워법을 실천해보는 것도 좋다. 아침 샤워할 때는 찬물 1분, 따뜻한 물 1분, 다시 찬물로 1분씩 샤워하는 것이다. 찬물로 먼저 샤워를 하면 모공이 수축돼 외부 온도가 피부 속으로 전달되는 것을 막아주는 효과가 있다. 마지막에 찬물로 마무리하면 따뜻한 물로 샤워를 하는 동안 나오는 수분, 염분, 전해질이 빠져나가는 걸 막는 효과가 있다.

샤워를 시작할 때는 15도의 차가운 물로 15초 동안 손과 발, 팔, 다리부터 적시고 몸통을 적신 다음, 45초 동안 온몸에 흠뻑 뿌려준 뒤 15초 쉬었다가 다시 40도 정도의 따뜻한 물로 45초 동안 온몸에 뿌린 후, 15초 쉬었다가 마지막으로 다시 찬물로 45초간 몸을 행군다.

혈액이 온몸에 퍼지는 시간이 약 46초이기 때문이다. 찬물과 따뜻한 물의 온도 차를 통해 혈액순환을 촉진시켜 스트레스를 낮춰주고 백혈구를 형성시켜 면역력을 좋게 만드는 효과가 있다. 다만 고혈압이 있거나 심근경색을 앓았던 사람은 너무 차갑지 않도록 주의해야 한다.

밤에는 하루 동안 지친 근육을 풀어주고 숙면에 도움이 되도록 순서를 바꿔서 따뜻한 물, 찬 물, 따뜻한 물의 순서로 해주는 것이 좋다.



면역력을 강화하는 음식

버섯

버섯에는 약리작용을 하는 성분이 대거 함유돼 있다. 그중에서도 글루칸(glucan)은 인체의 면역력을 증진시키고 활성산소를 제거해 항산화작용을 할 뿐 아니라 정상적인 세포조직의 면역기능을 활성화시켜 암 세포의 증식과 재발을 막는다. 면역 시스템이 원활하게 작동하려면 백혈구 같은 면역계 세포를 지지할 글루타민이 풍부해야 한다. 이 강력한 항산화 성분은 원래 몸에서 자체 생산되지만 나이를 먹으면 양이 줄어든다. 포르치니 버섯이나 양송이 등 흰 버섯에는 항산화 성분이 풍부해서 글루타민 수치를 올리는 데 도움이 된다.



녹황색 채소

섬유질과 각종 비타민이 풍부하게 들어있는 채소는 우리 몸의 신진대사를 원활하게 해준다. 특히 채소는 섬유질과 비타민A, B, C 외에도 칼슘과 칼륨, 인, 철분, 망간과 같은 무기질을 많이 함유하고 있어 유해 물질을 분해하고 배출하는 효과가 탁월하다.



현미와 잡곡

현미를 비롯해 수수, 보리, 울무, 기장, 메밀과 같은 잡곡에는 몸의 저항력을 키워 암을 예방해주는 효과가 있다. 특히 현미에 함유된 아라비녹실란 성분은 면역증강 작용을 해 암과 B형 간염과 같은 질환 치료에 많이 활용된다. 잡곡에 많은 섬유질 역시 발암물질과 중금속, 콜레스테롤을 배설시켜 각종 질병을 예방하는 효과가 있다.



닭고기

아연은 모든 세포에 필요하지만, 특히 면역 세포의 기능과 발달에 중요한 역할을 한다. 아연은 병아리콩 같은 콩과 식물, 귀리 같은 통곡물 외에 닭고기 같은 동물성 식품으로 섭취할 때 몸에 흡수가 더 잘 된다고 한다. 닭고기 85g에는 아연 2.4mg이 들어있다. 하루 필요한 총량은 여성은 8mg, 남성은 11mg이다. 섭취할 때는 껍질을 벗겨 지방을 제거한 살코기를 먹는 게 좋다.





건강한 한 끼의 매력에 풍덩~

요즘은 너무 자극적인 것에 둘러싸인 세상이다. 중국의 매운 탕 요리인 '마라탕'이 대유행하면서, 매운맛 대신 '마라맛'이라는 어떤 자극적인 형태를 표현하는 말이 쓰인다. 이 단어는 정말 혀로 느끼는 '맛' 그 자체 외에 자극적인 형태를 통칭한다. 마라맛 세상에 익숙해지면서 우리는 더 세고 더 자극적인 것을 원하게 되기도 하지만, 반대로 자연 그대로의 순수한 것을 찾게 되기도 한다. 건강한 음식이라고 해서 맛이 없는 것이 아니다. 바로 이를 천연재료의 감칠맛을 이용한 서정아 유튜브의 요리가 증명한다. 서정아 유튜브의 요리를 따라 하다 보면 건강을 위해 작은 수고를 들이는 것이 얼마나 가치있는 일인지, 알게 될 것이다.



유튜버 서정아

서정아는 유튜버이기 이전에, 요리연구가이면서 잡지 칼럼니스트이다. 시카고 한국일보에 요리칼럼을 꾸준히 연재해 오고 있을 뿐만 아니라 '건강요리교실'을 열어 강의를 하기도 했다. 이 활동을 엮은 <서정아의 건강밥상>이라는 책도 발간했다. 몸에 좋지 않은 화학조미료를 최소화하고, 자연 그대로의 맛이 담긴 건강한 요리를 선보이는 것이 서정아 유튜브의 큰 특징. 2019년부터는 '달콤한 콩 냄비', 'SweetPeaPot'이라는 이름으로 유튜브 채널과 홈페이지 운영을 하면서 더 많은 사람에게 건강한 레시피를 전달하고 있다.

페이스북 @SweetPeaPot
웹사이트 www.sweetpeapot.com





양식



방울토마토 파스타

파스타에는 무엇이 들어가도 그럴싸한 요리가 된다. 건강한 파스타를 만들어줄 이번 요리의 주인공은 바로 방울토마토. 방울토마토에 함유된 풍부한 라이코펜은 노화의 원인이 되는 활성산소의 작용을 억제해 세포가 젊게 유지될 수 있도록 도울 뿐만 아니라 소화기 계통의 암을 예방하는데도 탁월하다. 툭툭 터지는 방울토마토의 상큼함이 돋보이는 간단한 파스타 요리. 방울토마토 외에 들어가는 다른 재료도 파스타의 건강함을 업그레이드해 준다.

재료 (1컵=236ml) 통밀 파스타 150g, 올리브오일, 마늘 3개, 양파 1/2개, 방울 토마토 4컵, 바질 한 줌, 파슬리 한 줌, 엑스트라버진 올리브오일, 소금 약간, 식물성 파마산 치즈
식물성 파마산 치즈 _ 캐슈너트 1컵, 뉴트리셔널리스트 3큰술, 소금 3/4 작은술, 마늘가루 1/4 작은술

만드는 법

- ① 파스타를 만들기에 앞서 파스타에 들어갈 식물성 파마산 치즈를 만들어준다.
- ② 식물성 파마산 치즈는 캐슈너트, 뉴트리셔널리스트, 소금, 마늘가루를 한 데 넣고 갈아주면 완성된다.
 ※ 완성된 식물성 파마산 치즈는 용기에 넣어 냉장 보관해두면 파스타, 매쉬드 포테이토, 크래커 등 다양한 요리에 활용할 수 있다.
- ③ 냄비에 물을 올리고 소금을 넣고 끓인다.
- ④ 마늘과 양파를 다지고 바질과 파슬리도 잘게 썬다.
- ⑤ 끓는 소금물에 면을 넣고 삶는다.
- ⑥ 면이 삶아지는 동안 팬에 올리브오일을 두르고 마늘, 양파를 넣고 볶다가 방울토마토를 듬뿍 넣어준다. 여기에 소금 2꼬집 정도 넣고 6~8분 정도 뭉근하게 끓여 준다.
- ⑦ 준비된 소스에 삶아진 파스타 면을 넣고 섞는다.
- ⑧ 파슬리와 바질을 넣고 휘리릭 섞은 후 접시에 담는다.
- ⑨ 식물성 파마산 치즈, 바질과 올리브오일을 뿌려 완성한다.



한 식



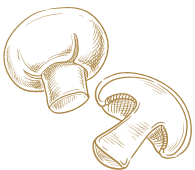
채개장

사찰음식으로 알려져 있는 채개장. 고기가 들어가지 않아도 채소에서 우리나라 국물이 감칠맛을 더해 준다. 따로 채소를 볶을 필요도 없고, 육수나 채수를 낼 필요도 없다. 그저 손질한 재료들을 한데 넣고 오래 기다릴 수 있는 끈기만 있다면 완성할 수 있는 요리. 면역력이 중요시되는 요즘 같은 날, 뜨끈한 국물 요리로 몸과 마음을 데워보자.

재료 (1컵=236ml) 무 1/5개, 마른 표고버섯 한 줌, 다시마 1장, 양파 1개, 고사리 한 줌, 느타리버섯 1팩, 팽이버섯 2개, 숙주 1봉지, 대파 2~3대, 배추 1/2개, 기름 3큰술, 다진마늘 1/3컵, 고춧가루 1/2컵, 소금 1큰술, 아미노간장 1/2컵, 들깨가루 1컵, 물

만드는 법

- ① 무, 양파를 적당한 크기로 손질한 것과 마른 표고버섯, 다시마를 슬로우쿠커에 깔아준다.
이렇게 하면 채수를 따로 낼 필요가 없다.
- ② 고사리, 배추, 대파, 느타리버섯, 숙주, 팽이버섯도 손질해 슬로우쿠커에 넣는다.
※ 마른 고사리는 독성이 있을 수 있기 때문에 미리 삶아 냉동고에 소분해 넣어둔 것을 사용한다.
- ③ 참기름, 다진마늘, 고춧가루, 소금, 아미노간장을 넣어 양념장을 만들어 올리고, 들깨가루도 올린다.
- ④ 채소양보다 3~4cm 정도 낮게 물을 붓는다.
- ⑤ 슬로우쿠커 High 모드에서 8시간 동안 두면 완성된다.





견과류 버터

정말 간단하게 만들 수 있으면서도 여러모로 활용도가 높은 견과류 버터다. 흔히 알고 있는 몸에 좋지 않은 그 '버터'가 아니라, only 견과류로만 만든 건강한 버터. 건강을 위해 하루 한 줌 견과류를 챙겨 먹는 방법도 있지만, 이처럼 견과류 버터를 만들어 놓고 다양한 요리와 함께 섭취하는 것도 좋은 방법이다. 아몬드 버터, 땅콩 버터, 참깨로 만든 타히니, 믹스넛 버터 이 4가지 견과류 버터와 함께 건강하면서도 맛있는 식생활을 시작해보자. 만들어둔 견과류 버터는 유통기한이 그리 길지 않기 때문에 2~3달 안에 먹는 것이 좋다.

재료 아몬드 버터 구운 아몬드 3컵

땅콩 버터 구운 땅콩 3컵

타히니 구운 참깨 3컵, 엑스트라버진 올리브오일 2큰술

믹스넛 버터 믹스넛 버터 3컵, 엑스트라버진 올리브오일 3큰술, 소금 2/3 작은술, 아가베 또는 꿀 1~2큰술

만드는 법

- ① 견과류를 175도 오븐에서 10분간 굽는다.
- ② 구운 견과류를 믹서기에 넣고 1분에서 2분 정도 갈아준다.
※ 견과류의 특징에 따라, 원하는 입자에 따라 시간을 달리 해주면 된다.
- ③ 유리 용기에 넣어 보관하고, 두고두고 먹는다.



♣ 아몬드 버터

- 오트밀에 넣어 먹기
- 잼과 함께 빵에 발라먹기
- 스무디에 넣어 먹기
- 와플이나 팬케이크에 곁들이기



♣ 땅콩 버터

- 오트밀에 넣어 먹기
- 빵에 발라먹기
- 월남쌈 땅콩소스 만드는 데 이용하기



♣ 타히니

- 아가베나 꿀 등과 함께 빵에 발라먹기
- 랍, 팔라펠을 만들 때 이용하기
- 레몬이나 마늘, 달콤한 재료를 섞어 드레싱으로 이용하기

글. 백혜린

음악으로 느끼는

‘뉴트로 감성’

시간의 공허함을 음악으로 채우다

취미가 뭐예요? 라는 질문에 정말 무난하게 대답할 수 있는 답 중 하나, ‘음악 감상’. 그저 귀로 음악을 들을 뿐인데, 확실히 기분전환이 된다. 음악을 듣는 방법은 다양하다. 이제는 추억 속으로 사라진 MP3부터, 나와 24시간을 붙어 있는 핸드폰, 다양한 종류의 스피커까지. 그리고 더 나아가 정말 음악을 즐기는 사람이라면, ‘턴테이블’도 빼놓을 수 없을 것이다. 과거의 물건으로만 느껴졌던 턴테이블이, 이제는 ‘HIP의 상징’으로 떠올랐다. 유행은 돌고도는 법. 스트리밍 시대에도 불구하고 LP판과 턴테이블만이 주는 매력에 빠진 사람들이 조금씩 늘어나고 있다.

Neuroemotion



그냥 예뻐서, 모으게 되는 LP판

무언가를 수집하는 것만큼 물욕을 빠르게 자극하면서도 간단하게 접할 수 있는 취미가 없는 것 같다. 이 취미 앞에서 보통 물건을 구입할 때 생각하게 되는 '실용성' 따위는 아무 의미 없는 것일지도. 왜냐하면, 정말 말 그대로 '그냥'이니까. 그냥 좋아서, 그냥 예뻐서 모으는 것에 추가되는 다른 특별한 이유는 존재하지 않는다. 바로 LP판도 그런 무수한 수집의 대상 중 하나다. 턴테이블이 있어야만 작동하는 LP판인데, LP판을 수집하는 사람들을 들여다보면 턴테이블이 없는데도 일단 모으고 보는 사람들이 꽤나 많다. 특히나 한정판이 많기 때문일까, 지금 없다 하더라도 '언젠가' 턴테이블을 사면 들을 수 있다는 생각에 일단 사고 보게 된다. 아티스트의 음악 세계가 담겨있는 감각적인 LP 커버는 인테리어 용품으로 활용하기도 좋다.

※ LP판의 정확한 명칭은 바이닐(음반)이다. SP는 싱글앨범, EP는 2곡 정도가 들어간 앨범, LP는 3~5곡 정도가 들어간 풀앨범을 뜻한다.

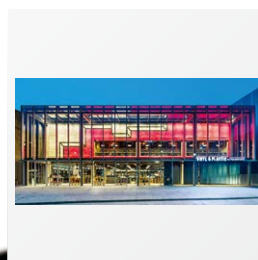
HOT LP SPOT



◎ 김밥레코즈

- 서울 마포구 동교동 155-36 1층

‘서울레코드페어’의 기획자인 김영혁 대표가 운영하는 음반 매장이다. 우리나라 음악부터해서 Pop, Rock, Electronic, R&B, Hip Hop, Jazz 등 다양한 장르의 LP를 판매하고 있다. 단순한 음반매장이 아닌, 소규모 레이블로서 공연을 진행하고 있기도 하다.



◎ 바이널앤플라스틱

- 서울 용산구 이태원로 248

이름 그대로 LP인 바이닐과 CD인 플라스틱을 판매하는 공간이다. 가게 왼편에 위치한 턴테이블들을 이용해 자신이 직접 고른 LP를 들어볼 수 있다. 이곳은 현대카드가 만든 문화공간으로, 스트리밍이 아닌 실제의 음악을 보고, 듣고, 만질 수 있도록 하기 위한 목적으로 만들어졌다.



그래도 언젠가, 턴테이블

취미의 세계를 확장시켜나가는 일은 즐겁다. 아무리 수집을 목적으로 LP판을 모은다지만, 그래도 일단은 ‘음악을 들려주기 위해’ 탄생한 것을 무시할 수만은 없다. 바늘을 통해 들려오는 특유의 소리를 느껴보고 싶은 건 어쩔 수 없는 것. 모아놨던 LP판을 턴테이블에 놓아 ‘진짜’ 뉴트로 감성에 빠져보자. ‘음악 감상’을 취미라고 말하는 순간에 좀 더 힘이 실릴 테다.



입문용 턴테이블



◎ 오디오테크니카 AT-LP60X

음향기기 전문 브랜드인 '오디오테크니카'의 보급형 스테레오 턴테이블이다. 저렴한 편의 가격이면 서도 성능 또한 뒤처지지 않아 입문용 턴테이블, 하면 바로 생각나는 제품으로 손꼽히고 있다. 모델명 뒤에 BT가 붙어있는 것은 블루투스가 가능한 모델, 없는 것은 지원하지 않는 모델이다.



◎ 데논 DP-29F

100년이 넘는 시간 동안 오디오와 비디오 제품을 생산해 온 글로벌 브랜드, '데논'의 턴테이블이다. 전자동 아날로그 턴테이블 시스템으로 인해 한 번의 터치로 음악을 켜고 끌 수 있는 기능을 갖췄다. 알루미늄 다이 캐스트 플레터를 통한 안정된 회전 또한 특징. 입문자가 접근하기 좋을뿐더러 가성비가 매우 뛰어난 제품이다.



【 턴테이블 구매 시 주의할 것 】

① 스피커 일체형을 사지 않는다.

턴테이블은 예민한 제품이기 때문에 독립된 형태로 이용하는 것이 가장 이상적이다. 바이널 위로 지나가는 바늘을 통해 소리를 내는 턴테이블 밑에 있는 스피커는 바이널을 상하게 만들 수도 있다. 스피커에서 나오는 쿵쿵거리는 소리가 전체적으로 영향을 주기 때문이다. 조금은 귀찮을 수 있어도 스피커를 따로 구매하는 것이 좋다.

② 중고 제품을 사지 않는다.

값이 나가는 기기이기 때문에 자칫 중고 제품에 속일 수도 있지만, 턴테이블은 예외다. 신제품의 경우 부품이 안전하게 분리되어 있고 톤암이 고정되어 있는 반면, 중고는 그렇지 않은 경우가 많기에 망가질 확률이 높은 중고를 구매하는 것은 위험하다. 스피커는 중고 제품을 구매해도 괜찮다.

③ '포노앰프 내장형' 턴테이블을 구매해야 한다.

포노앰프는 턴테이블의 소리를 증폭해주는 역할을 하는 장치이다. 포노앰프가 없으면 음악 소리가 엄청 작게 들리기 때문에, 음악을 제대로 즐기기 위해서라면 이는 필수적이다. 다행히 저렴한 편인 입문용 턴테이블에도 포노앰프 내장형 제품이 많이 있다.



NEWS[⊗]

LOCAL FINANCE ASSOCIATION

01 _____ 2020. 4. 1.

한국지방재정공제회 2020년 공유재산 실태조사 지원사업 추진

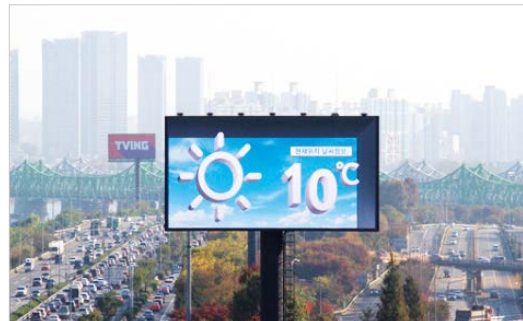
한국지방재정공제회(이사장 김동현)가 2020년 공유재산 실태조사 지원사업으로 총 32개 자치단체에 9억 3천만 원을 지원할 예정이라고 밝혔다. 또한 코로나19 사태로 발생한 국내 경기침체에 적극 대응하고, 지역경제 활성화에 기여하고자 실태조사 지원사업비를 조기 지원할 것이라고 말했다. 과거 분할지급 방식에서 지원결정액 전액 신청 시 조기 지급하는 방식으로 변경해 자치단체에 2분기 내로 지원할 예정이다. 한국지방재정공제회 김동현 이사장은 “각 지자체 공모 결과, 추진계획의 적성성과, 결과 활용 방안 등을 고려하고 광역과 기초지자체, 수도권-비수도권 등 균형 있는 배분을 통해서 공정하게 선정했으며, 최근 지역경제 활성화 필요 측면에서 예산 조기집행을 결정했다.”라고 말했다.



02 _____ 2020. 4. 3.

옥외광고산업 인재육성 본격화... 대학서 정규과목 채택

3일 우리나라 유일 옥외광고 전문기관인 한국지방재정공제회 한국옥외광고센터와 옥외광고 관련 학자들의 연구모임인 한국OOH광고학회에 따르면 이번 1학기에 동의대, 가톨릭관동대 등 4개 대학에서 ‘옥외광고의 이론과 실제’라는 주제로 강의를 개설했고, 총 160명의 대학생이 수강신청을 한 것으로 확인됐다. 2학기에는 국민대, 한남대 등 5개 대학에서 같은 교과목의 강의를 개설될 예정이다. 이는 최근 광고시장에서 옥외광고의 성장세가 두드러진 가운데 학계와 산업계의 관심이 커지면서 전문적인 교육과 연구에 대한 필요성 또한 증대된 결과다. 한국지방재정공제회 김동현 이사장은 “5만 명의 종사자와 3조 원이 넘는 매출을 자랑하는 옥외광고산업계가 발전하기 위해서는 대학에서 이 분야에 대한 연구와 교육을 시행해 우수 인재가 산업계로 진출할 수 있는 기반을 마련해야 한다.”며 “올해 옥외광고의 대학 정규과정 채택을 계기로 옥외광고가 산업적인 측면에서뿐 아니라 학문의 영역에서도 확실히 자리매김하길 바란다.”라고 말했다.





03 2020. 5. 6.

한국지방재정공제회 옥외광고센터, 도로변 불법광고물 전수조사

전국 주요 도로변에 설치된 불법·편법 광고물이 오는 2021년 말까지 완전히 철거될 전망이다. 행정안전부 산하 지방재정, 옥외광고 전문기관인 한국지방재정공제회(이사장 김동현) 한국옥외광고센터는 올바른 광고문화 국민운동본부와 협력해 이달부터 경부고속도로, 인천국제공항고속도로 등 전국 주요 도로변에 설치된 불법·편법 광고물을 전수조사한다고 6일 밝혔다. 조사대상은 방송사 주파수 안내판으로 위장한 불법 주파수광고물, 지방자치단체 시책홍보, 지역특산물 등을 게재하는 불법 공공목적 위장 광고물, 민간업체에서 광고물 크기의 4분의 1을 상업광고로 활용하는 불법 공공시설물 이용 광고물, 고속도로변에 기존 건물 및 가건물 형태로 신축한 조립식 건물에 광고주를 유치하는 편법 옥상 광고물 등이다. 업계는 전국 도로변에 불법 설치된 광고물이 1,000개를 웃돌 것으로 추산하고 있다. 이에 따라 옥외광고센터는 '도로변 불법 광고물 근절'을 올해 중점 사업으로 선정하고, 이번 전수조사를 시작으로 2021년 말까지 전국의 모든 불법·편법 광고물을 철거할 예정이다. 한국지방재정공제회 김동현 이사장은 "이번 조사를 계기로 전국 도로변 불법 광고물이 사라질 때까지 철저히 대응하겠다."라고 말했다.



04 2020. 5. 8.

한국지방재정공제회 '회원지원사업 점검단' 운영 실시

한국지방재정공제회(이사장 김동현)는 지방재정발전 8대 핵심과제 발굴 추진상황 점검을 위한 회원지원사업 점검 추진단을 운영할 계획이라고 밝혔다. 한국지방재정공제회는 주요사업의 안정 성장에 기반한 회원(지방자치단체, 행정안전부 등)의 다양한 지원요구 확대를 효과적으로 종합관리 하기 위해서 김동현 이사장을 단장으로 하는 '회원지원사업 점검 추진단'을 운영할 계획이다. 한국지방재정공제회 김동현 이사장은 "회원지원 연계 사업은 공제회 각 부서별로 50개의 세부사업을 운영할 정도로 긍정적인 성과를 거두며 확대 운영되어 왔으나, 성장한 사업들의 핵심과제와 성과를 종합적으로 점검할 필요성을 느끼게 되었다."며 "회원지원사업 점검단'의 운영을 통해서, 우수 성과에 대한 홍보를 추진함과 동시에 공제회의 미션인 '지방재정발전 지원으로 지방자치단체의 성공적 지역경영을 뒷받침한다.'의 달성에 적극 기여하도록 할 예정이다."라고 말했다.



독자 여러분의 적극적인 참여가 더 나은 <지방재정>을 만듭니다.
열린 마음으로 독자의 소리에 귀 기울이겠습니다.

업무개선에 대한 의견, 지방자치단체의 우수사례, 에세이 등 지방재정에 도움이 될만한 글들을 자유롭게 보내주세요. 보내주신 글 중 채택된 원고는 <지방재정>에 반영되고, 집필자에게는 소정의 원고료를 지급합니다.



2020. vol 50

해당 호에 있는 내용을 참고해 문제의 정답을 맞춰주세요.

정답을 6월 30일까지 아래 이메일로 보내주시면 추첨을 통해 소정의 상품을 드립니다.

Q1

인구 구조상의 큰 변화가 나타나면서 학령인구가 급격하게 감소하고 있다.
이 인구 구조상의 큰 변화 2가지는 무엇일까?

*힌트: 특집 주제

① _____ ② _____

Q2

코로나19 위기 극복을 위한 정부의 지원제도로써, 소득·재산과 상관없이 대한민국 모든 국민에게 지급하는 지원금의 명칭은 무엇일까?

*힌트: 정책 이슈

정답 : _____

Q3

지방재산부가 실시하고 있는 '공유재산 위탁관리사업'은 어떤 법이 개정됨에 따라 지방재산부가 그 권한을 가지게 된 것일까? 법의 정확한 명칭을 쓰시오.

*힌트: LOFA의 도약

정답 : _____



보 내 실 곳

한국지방재정공제회

서울특별시 마포구 마포대로 136, 16층(공덕동, 지방재정회관)

Tel. 02-3274-2045 Fax. 02-3274-2008 E-mail. lofaevent@naver.com



2020년과 함께 새롭게 시작하는 ‘뉴스레터’ 서비스

〈지방재정〉의 뉴스레터 서비스를 통해 최신 지방재정 정책 전문 리포트와 다양한 국내외 재정 이슈, 공제회 소식들을 빠르게 전달해 드립니다.

01 독자가 원하는
핵심 정보를
일목요연하게 구성해

02 깔끔하고
가독성 있는
디자인으로

03 빠르고
정확하게
전달하겠습니다.



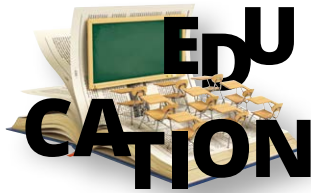
전자공문 신청 방법

수신자 지정 → 정부 산하기관 및 위원회 → 한국지방재정공제회
접수 공문 문의전화 : 02-3274-2045

이메일 신청 방법

신규 뉴스레터 신청 접수: 이메일 shchi@lofa.or.kr
신청 시 필수 기입 내용: 성함(소속/직급), 희망 수신 이메일
※ 일반인 독자는 소속/직급 생략 가능

※ 뉴스레터 신규 독자 목록은 격월간 단위로 작성됩니다!



지방교육재정을 통해
지방자치단체와 함께 나아갈 또 다른
과제를 개척해 갑니다.