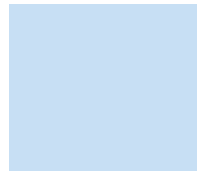


지방자치실천포럼



이달의 Issue | 공유재산

○ 지방자치실천포럼

– 인천의 꿈, 대한민국의 미래

: 유정복 인천광역시장

○ 특별대담

– 시민이 주인인 성남, 시민이 행복한 성남

: 이재명 성남시장

한국지방행정연구원 지방자치실천포럼 통권 제75호 / 발행인 한국지방행정연구원장 하혜수 / 편집위원장 이창균
위원 권오철 박진경 김건위 김성주 김대욱 강영주 / 담당부서 연구기획과
연락처 T 02-3488-7361 F 02-3488-7305 / 홈페이지 www.krila.re.kr / 디자인 크리커뮤니케이션

- 본 지방자치실천포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치실천포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

CONTENTS

October 2015 | vol.75

2015.10

이달의 Issue

- 공유재산

04 지방자치실천포럼

- 인천의 꿈, 대한민국의 미래
: 유정복 인천광역시장
- 포럼위원 토론 요약

16 특별대담

- 시민이 주인인 성남, 시민이 행복한 성남
: 이재명 성남시장

27 논단

- 공유재산 활용의 정책 변화와 행정재산 관리위탁 절차의 체계적 정립
- 지방의 재산, 공유재산의 관리가 필요하다

35 국내외 우수사례

- 지방자치단체 민간 부동산 협의취득체계 개선을 위한 소고
- 일본의 공유재산 관리운영 사례,
동경도(東京都)나고야시(名古屋市) 사례를 중심으로

47 지방자치단체 탐방

- 시간이 거꾸로 흐르는 깊고 고즈넉한 고장 청송

53 연구원 동정



「지방자치실천포럼」

한국지방행정연구원은 지난 2013년 6월 26일에 지방자치에 대한 담론을 형성하기 위해 「지방자치실천포럼」을 창립하였다.

『지방자치실천포럼(공동대표 : 박재창 교수, 이승중 교수)』은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있다.

포럼 목적

- 지방자치에 대한 국민적 관심 제고
- 지방 국정과제에 대한 국정철학의 공유 및 실천적 대안 논의
- 지방 현안과제에 대한 관-학-연간 소통 및 대안모색 기회 확대

포럼 구성

- 공동 대표 박재창(한국외대 교수), 이승중(서울대 행정대학원 교수)
- 정부(중앙, 지방)-학계-연구원 등 55인의 인원 구성
- 구성 원칙 지방자치 관련 학(행정학, 재정학, 지방자치 관련 주요 학회 및 대학, 언론 등)-관(중앙정부, 지방자치단체, 단체장협의회)-연(한국지방행정연구원)의 연계에 의한 지방자치 전문가 네트워크 구성
- 중기 발전 모델 일반 국민에게 개방하며 지역순회를 통한 국민 담론의 장으로 발전

기조연설

- 1회 박근혜 정부의 국정철학과 지방자치의 과제(유민봉 청와대 국정기획수석)
- 2회 지방자치 관련 국정과제의 추진전략(김기수 안전행정부 자치제도정책관)
- 3회 국민행복시대의 지방자치(김동완 국회의원)
- 4회 다원주의적 지방거버넌스의 진화(이달곤 前 안전행정부 장관, 가천대학교 석좌교수)
- 5회 한국의 국제 개발 협력 왜 & 어떻게(최외출 영남대학교 부총장)

- 6회 지역행복생활권과 지역발전정책(이원종 지역발전위원회 위원장)
- 7회 지방자치, 21세기 대한민국의 미래(안희정 충청남도 도지사)
- 8회 자치와 분권, 소통과 협력시대를 열자(김문수 경기도지사)
- 9회 지방자치, 새로운 토대 구축이 필요하다(심대평 대통령 소속 지방자치발전 위원회 위원장)
- 10회 지역발전, 환경문제 그리고 국민행복(윤성규 환경부 장관)
- 11회 '국가개조'와 지방자치(김병준 국민대학교 교수)
- 12회 새로운 변화, 시민과 함께(박원순 서울특별시장)
- 13회 국가와 지방의 재정협력(박재완 前 기획재정부 장관)
- 14회 세계 경제와 우리의 대응(김준경 한국개발연구원 원장)
- 15회 협치로 여는 제주의 미래(원희룡 제주특별자치도 도지사)
- 16회 공무원연금개혁의 쟁점과 방향(주호영 새누리당 정책위의장)
- 17회 소통과 융합의 지방자치(김기현 울산광역시장)
- 18회 균형발전과 소통·협업의 지방자치(이준희 세종특별자치시시장)
- 19회 국가경쟁력 강화와 지역인재의 육성(정정길 울산대학교 재단 이사장)



제20회

지방자치실천포럼

발제 및 토론 요약

〈1. 발제〉

유정복 인천광역시장

인천의 꿈, 대한민국의 미래

지방자치실천포럼을 통해 고명하신 여러분들을 뵙게 되어 대단히 반갑습니다. 지방자치와 관련해서 식견과 경험이 많으신 분들을 모시고 이런 자리를 갖게 되어 기쁘게 생각합니다. 그동안 지방자치와 떼어 수 없는 공직생활을 해왔기 때문에, 자칭 지방자치론자라고 생각합니다. 여기 계신 분들 모두 지방자치에 대한 애정과 지방자치가 잘 되기를 바라는 마음을 갖고 계실 것입니다. 이심전심으로 오늘날 지방자치가 어떤 문제점을 갖고 있는지 현장에서 느끼는 것들을 중심으로 말씀드리고자 합니다.

모두 잘 아시는 것처럼, 지방자치는 민주주의를 완성하고 국민 행복을 열어가는, 국가 발전을 위해 꼭 필요한 제도적 장치입니다.

그런데 부정적인 부분과 잘못된 행태 속에서 지방자치를 보는 시각이 있어, 현재의 지방자치는 다소 사면초가에 있다고 생각합니다. 1995년에 본격적인 지방자치가 시작된 이후 20년이 되었습니다. 오늘의 현실이 어떤지를 정확히 조명해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 현재의 지방자치를 위기로 보는 이유가 몇 가지 있습니다. 첫째는 중앙정부에서 지방자치를 보는 시각의 문제입니다. 둘째는 정치권의 문제가 있습니다. 정치권이 지방자치를 어떻게 인식하고 있고, 현실적인 제도는 어떠한가의 문제입니다. 셋째와 넷째는 언론과 시민사회가 지방자치를 썩 고운 시각으로 보지 못하고 있는 문제가 있습



니다. 지방자치를 제대로 하려면 문제가 무엇인지 정확히 알고 대응해야 되지 않겠습니까. 풀뿌리 민주주의가 실현되는 데 있어 어디에 문제가 있는지 몇 가지 사례를 통해 이야기하는 게 쉬울 것 같습니다.

먼저 인식의 문제입니다. 오늘날의 지방자치를 어떻게 보느냐의 문제입니다. 1987년 내무부 지방자치기획단에서 일할 때 지방자치법 시행령, 시행규칙 등을 만들며 지방자치를 태동시켰습니다. 당시는 무엇이 문제인지 잘 드러나지 않았던 시대입니다. 이것은 중앙관서장을 해 봤던 사람이기에 말씀드릴 수 있는 것입니다. 임명직인 단체장이 중앙정부만 바라보던 시대에서 주민이 주권을 찾는 시대로 바뀐 것은 큰 변화였습니다. 중앙에서 지방을 바라보는 시각이 어떤가를 살펴보면, 우리나라는 기본적으로 중앙집권적 문화를 갖고 있는 국가입니다. 이 부분이 지방자치를 하면서 변해야 되는데, 그게 잘 안 되는 것입니다. 부지불식간에 잘못 쓰고 있는 용어도 많습니다. '지방'이라는 용어를 혼용해서 많이들 사용합니다. 서울과 지방을 비교하는 경우가 많습니다. 서울도 지방자치단체 중의 하나입니다. 중앙과 지방을 상하 개념으로 보는 인식 구조부터 문제가 있는 것입니다. 중앙과 지방은 어디에 위치해 있느냐, 어떤 업무 영역에 있느냐의 차이일 뿐이지, 상하 개념이 아닙니다. 그럼에도 공무원들도 중앙과 지방이 한 계급 이상 차이가 납니다. 국가와 지방을 상하의 개념으로 보는 것을 당연한 것으로 여기고 있습니다. 다음은 정치권의 문제입니다. 정치에 예속화되어 있는 문제를 어떻게 극복하느냐 하는 것이 대단히 중요한 문제입니다. 일본의 경우, 동경 도지사, 요코하마 시장, 고베 시장 등 대부분의 단체장이 무소속으로 중앙정부에 예속화되어 있지 않습니다. 우리는 공천권으로 인해 단체장이 중앙정부의 정치 논리에 휩싸이기 쉽습니다. 이런 상황 속에서 지역 주민을 위해 모든 힘을 집중하는 데 한계가 있습니다. 그렇게 해서는 진정한 의미의 지방자치를 실현하지 못하는 것입니다. 뿐만 아니라, 언론에서도 지방자치를 부정적으로 보는 시각이 존재하고 시민사회에서도 예전으로 돌아가자는 시각이 있습니다. 비판받을 것은 비판받아야 한다고 생각합니다.

안전행정부 장관으로 재임 당시 방침으로 세운 것이 '안전한 사회, 유능한 정부, 성숙한 자치'였습니다. '성숙한 자치'를 시도한 것은 안전행정부에서 이례적인 경우였다고 봅니다. 당시 문제제기했던 것들이 지금까지 잘 안 되고 있습니다. 시·도·광역단체 지방의 회에 보좌인력이 필요하다고 주장했으나, 보좌인력에 대한 자질 문제와 예산 문제로 추

진이 되지 않았습니다. 직급 조정에 대한 문제도 제기했습니다. 분당구나 일산구가 얼마나 큼니까. 그런데도 기껏해야 지방서기관입니다. 중앙정부와 지방정부에 차이가 있어야 한다는 인식 구조를 갖고 있는 것입니다. 적나라하게 이야기하면, 옛날 수준의 중앙의 권위를 지키고 싶은 것입니다. 또한 모든 것을 서열화, 계급화하는 경향이 있습니다. 예전에 서울을 제외한 시·도지사를 차관급으로 여겼습니다. 시·도지사의 급여가 차관급과 동일하게 들어가다 보니 중앙공무원들이 공무원봉급체계를 보고 차관급이라고 여긴 것 같습니다. 민선자치를 하면서 정무직인 민선시장에게 장관급이니 차관급이니 하는 게 왜 중요한지 의문입니다. 정무직인 시·도지사를 직급으로 보려는 인식구조가 바뀌어야 한다고 생각합니다. 자치조직권, 인사권도 마찬가지입니다. 국가기관에 '지방'이라는 용어를 빼자는 논의도 했습니다. 인천지방고용노동청, 인천지방경찰청 등을 인천고용청, 인천경찰청이라고 하자는 것이었습니다. 이 역시 지금까지 안 되고 있습니다.



교부세는 자치단체 간 세원불균형 때문에 도입된 것입니다. 세원 자체가 편재되어 있기 때문에 지방재정의 불균형 완화를 위해 할 수 없이 국세로 걷어서 19.24%를 지방에 주는 재원입니다. 어느 지방자치단체건 최소한의 행정을 할 수 있도록 하는 것이 목적입니다. 그러니 보통교부세는 자치단체의 보편적인 재정수요를 정확하게 측정해서 주어야 하는데, 그것을 가지고 패널티나 인센티브를 주는 것은 원칙에 맞지 않는 것입니다. 보통교부세는 순수하게 그 자치단체의 재정수요를 충당할 수 있는 기능에 충실해야 한다고 봅니다. 그런데 사람의 욕구가 권한을 갖고 있으면 행사하고 싶은 유혹에 시달리게 마련이지 않습니까. 이런 부분에 대한 시정이 필요합니다.

우리나라는 특별공화국이라고 할 정도로 '특별'이라는 용어를 참 좋아합니다. 국회에서 새로운 법을 제정하면 대부분 특별법입니다. 서울특별시, 제주특별자치도, 세종특별자치시 등 자치단체명에 '특별'이라는 용어가 꼭 붙어야 하는지도 의문입니다. 문화특별시, 해양특별시라는 명칭을 붙이기도 합니다. 우리나라의 사회정의, 균형, 보편타당한 진

리를 무너뜨리는 것이 아닌가 합니다. 이런 부분에 대한 인식이 있어야 한다고 봅니다. 앞서 말씀드린 것처럼 지금은 서울시장, 인천시장 모두 정무직입니다. 그럼에도 계급 구분을 하는 이런 구조가 맞는지에 대한 진단이 필요합니다. 계급 구조적 상황, 중앙집권적 사고, 과거 임명직 시대의 잔재 이런 것들에 익숙해 있으면서 지방자치에 대해 '아직은 자질이 안 된다, 성숙하지 못하다'고 여기는 것은 성숙한 자치를 통해 국가가 발전을 이룩해 나가는 데 저해 요인이 되고 있는 것입니다. 이 자리에 계신 지방자치 전문가 여러분들께서 인식 변화를 위해 힘써 주셨으면 합니다.

정리하자면, 건강한 지방자치를 하기 위해 기본적으로 지방자치에 대한 인식을 명확히 하고, 긍정적인 측면을 국가의 성장 동력으로 삼자는 것입니다. 지금처럼 국가와 지방을 구분짓는 과거의 개념틀에서 벗어나지 못한다면 지방자치가 발전하는 데 한계가 있습니다. 우선 기본 인식을 바꿔야 합니다. 중앙에서 어떻게든 통제하고자 하는 시각으로서는 건강한 지방자치가 이루어지지 않습니다. 자치단체 차원에서 반성하고 서로 존중하고 이해하고 같이 발전할 수 있는 방안을 찾아야 합니다. 일각에서는 지방자치 무용론도 나오고 있습니다. 하지만 지방자치를 하지 않고는 민주주의의 뿌리를 튼튼히 할 수 없고, 지역 주민의 삶의 질을 높일 수 없습니다. 어떻게 하면 제대로 하느냐에 대해 많이 고민하고 많이 노력해야 한다고 생각합니다. 오늘 모인 여러분들께서 좋은 의견 제시해 주시고 많이 도와주셨으면 합니다.



〈II. 토론〉

소진광 한국지역개발학회 회장

안행정부 장관으로 일하실 때 가지셨던 생각이 실제로 이행되지 않았던 이유가 무엇이라고 생각하시는지 궁금합니다. 우리 관료제의 타인지, 시스템상 시간이 오래 걸려 어려웠던 것인지 시장님의 생각을 말씀해 주시면 감사하겠습니다.



유정복 인천광역시장

당시에 지방자치의 현장에서 오래 일했던 사람으로서 국가 발전과 국민 행복을 위해 했던 이야기들입니다. 물론 당시에도 '지방'이라는 용어를 없애는 문제, 직급을 조정하는 문제, 단체장의 급여 체계를 바꾸는 문제 등을 세세하게 연구하고 있었습니다. 그런데 장관이 바뀌면서 이행되지 않은 것 같습니다. 기관장이 자주 바뀌는 것이 가장 큰 병폐라고 봅니다. 기관장부터가 자신의 업적을 내려고 하지 말고, 가장 본질적이고 누구나 해야 하는 당위적인 것을 추진해야 한다고 생각합니다. 본질은 인식이 바뀌어야 합니다. 이 자리에 모인 분들께서 많은 도움을 주셨으면 합니다.



오준근 경희대학교 법학전문대학원 원장

국회에서 맡고 있어서 그런 것 같습니다. 수직적 권력분리 때문에 헌법 개정과 법률 개정이 이루어지지 않으면 아무것도 안 되지 않습니까. 중앙에서 갖고 있는 모든 것을 내려놓고 지방에 모든 것을 넘기는 법률 개정을 정치권이 적극적으로 추진해야 됩니다. 시장님께서 정치적으로 국회를 움직여서 법률 개정으로 이어지도록 하는 노력이 필요할 것으로 보입니다. 그런 부분에 대한 비전이 있으신지 궁금합니다.

유정복 인천광역시장

앞에서 사면초가라고 말씀드렸듯이, 우리나라가 국회 우월주의에 젖어 있는 것이 문제라고 봅니다. 국회가 국가 발전을 위해 가장 중요한 기능을 하는 것은 분명합니다. 사실상 정치적인 측면에서 지방의회나 지방자치단체를 성장·육성하고 장려하여 지방자치가 잘 이루어지도록 하는 것이 국회의 사명인데, 현실에서 지방자치단체가 국회를 움직이는 데에는 한계가 있습니다. 사회에서 다함께 노력해야 한다고 봅니다. 언론이나 학회가 논리적으로 접근해서 정치권을 움직이는 데 힘을 보태 주셨으면 합니다.

박재창 한국외국어대학교 석좌교수

유정복 시장님께서 다음 일정 때문에 부득이하게 먼저 퇴장하셨습니다. 시장님께서 기초강연하신 내용을 바탕으로 자유롭게 토론하는 시간을 갖겠습니다.

정정순 행정자치부 지방재정세제실장

시장님께서 장관으로 계실 때 언급해 주신 부분들에 대해 많이 검토를 해서 일정 부분은 법안으로 만들어져 국회에 가 있고, 일정 부분은 지방재정개혁 과제로 반영되어 있습니다. 보통교부세 산정 방식을 복지 수요를 대폭 확대하는 쪽으로 해서 관련 법령 입법예고를 하고 의견 수렴 중에 있습니다. 한정된 재원을 가지고 배분 방식을 바꾸려다 보니, 약간의 갈등 요인이 되고 있습니다. 균형 발전 수요를 감안해야 한다는 의견도 있습니다. 현 정부 국정 1기 동안 사회복지 수요로 약 4조 1천억원의 재원을 중앙에서 지방으로 이양했습니다. 대표적인 것이 취득세를 인하하면서 지방소비세를 6%p 인상한 것과, 지방소득세의 과세 표준은 공유하되 세율은 독자적으로 결정하게끔



〈II. 토론〉

한 것입니다. 자치단체에 갑작스러운 재정 충격을 주면 안 되기에 3개년 정도에 걸쳐 단계적으로 교부세 인상과 복지수요 반영을 조화롭게 추진해 나가고 있습니다. 한편으로는 자치단체의 불필요한 행사와 축제, 공공기관의 무분별한 건립 등에 대한 국민들의 우려가 많습니다. 실제적으로 격려와 질책을 하려면 재정적인 수단 밖에는 없습니다. 그렇다 보니 제도와 평가를 통해 인센티브를 주고, 위·불법한 지출에 대해서는 교부세를 감액하는 제도를 운영하고 있습니다. 교부세의 기본 틀을 훼손해서는 안 된다는 지적의 말씀을 이해합니다만, 자치단체의 건전한 재정을 위해 일정 부분 잘한 지역과 못한 지역을 구별해야 할 필요가 있다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 지방공기업의 임금피크제 도입, 유사중복기능 조정 등을 통해 민간이 잘 할 수 있는 사업 분야는 과감하게 민간에게 돌려주려는 노력을 하고 있습니다. 이런 노력들이 자치 제도를 훼손한다기 보다는 올바른 방향으로 지방자치를 이끌고자 하는 취지임을 이해해 주셨으면 합니다.



이해식 서울특별시 강동구청장

정부가 지방소비세를 6%에서 11%로 올려 주었습니다. 그동안 지방세의 가장 중요한 세원 중 하나인 취득세를 영구감면하면서 발생하는 재정 손실을 보전해 주는 방식으로 지방소비세를 올려준 것입니다. 결국은 지방소비세를 단계적으로 15% 또는 20%까지 올린다는 취지는 달성되지 않고 있다고 보고 있습니다. 빨리 올려 주는 것이 애당초 지방소비세를 올리려 한 취지를 달성하는 것이라고 봅니다.

취득세의 영구감면과 같이, 지방자치단체의 직접적인 재정 손실을 초래하는 것임에도 이 부분과 관련해서 협의를 하지 않고 갑자기 발표를 하고 시행하는 경우가 있습니다. 이로 인해 지방정부로서는 재정 충격이 갑자기 오게 되는 측면이 있습니다. 물론 그동안 이런 부분에 대한 보전을 해 왔지만, 자치 정신에는 맞지 않다고 봅니다. 이런 부분에 대해서는 개선을 해야 하지 않을까 싶습니다.

정정순 행정자치부 지방재정세제실장

2009년도에 정부가 종합부동산세를 정리하면서 소비세를 처음 도입했습니다. 2010년부터 19년까지 10년 동안 수도권에서 35%를 출연해서 그 재원을 가지고 상생할 수 있도록 나눠주고 있는 것입니다. 소비세가 워낙 대도시 중심이고, 거주지에 따라 민간 최종 소비지출 중심으로 배분하다 보니, 가중치를 두어 배분 방식을 정하고 있습니다. 정부가 경제활성화를 위해 취득세를 영구인하하면서 소비세 6%를 줄인 것입니다. 재산 과세는 경기 변동에 민감하고 증가폭이 둔합니다. 그러나 소득소비세는 세의 성격상 증가폭이 컸습니다. 지방의 지방세 구조를 재산 과세 중심에서 소득 소비 중심으로 바꾼다는 큰 틀에서 합의했던 부분입니다. 저희가 포기한 것은 아니고 계속적으로 해 나가야 할 과제로 보고 있습니다.

중앙정부가 일방적으로 결정한다는 의견에 대해 답변하자면, 지방에 부담이 되는 문제를 협의하기 위해 지방재정부담심의위원회가 있습니다. 종전에는 행정자치부 차관이 위원장이었는데, 2014년부터 국무총리를 위원장으로 변경했습니다. 4대 지방협의체장이 위원으로 들어가고, 민간위원이 참여하는 위원회에서 지방재정에 부담이 가는 것을 심의하도록 바꿔 놓았습니다. 더 이상 기획재정부가 지방과 협의 없이 일방적으로 하지 못하도록 해 놓은 것입니다. 구청장님께서 우려하시는 부분을 충분히 알고 있기에, 법으로 하나하나 막아나가는 노력을 끊임없이 하고 있습니다.



박재영 전 국민권익위원회 부위원장

민선자치를 시작한 지 20년이 되었습니다. 민주주의 확산, 참여 확대 등 많은 공이 있지만, 그와 더불어 나타난 부작용도 많습니다. 65세 이상 인구가 50%가 되어 이대로 가다가는 더이상 생존하기 어려운 지방자치단체가 꽤 있습니다. 중앙에만 매달릴 것이 아니라 지방도 스스로 노력해야 한다고 봅니다. '줄탁동시'라는 말처럼, 중앙과 지방이 함께 노력해야 한다는 말씀을 드리고 싶습니다.

〈II. 토론〉

김성호 전국시도지사협의회 정책연구실장

정정순 실장님께서 재원 확충을 위한 노력을 한다는 말씀을 하셨는데, 교부세를 17개 시·도지사들이 모여서 스스로 나눠 보도록 하는 것은 어떨까 싶습니다. 프랑스의 경우 중앙에 재정부담심의회가 있어서, 중앙과 지방이 같이 들어가서 교부세 배분을 결정합니다. 우리도 행정자치부가 모든 것을 결정하는 것보다 자율로 하는 방안이 무엇이 있을까 고민할 때가 아닌가 싶습니다.

인천시의 경우 인천공항과 뗄 수 없는 관계인데, 공항과 시의 지역개발 계획이 같이 돌아갈 수 있는 구조적 장치가 없는 것으로 알고 있습니다. 이런 것들을 풀어주기 위한 대안들이 나와야 하지 않을까 싶습니다.



조명우 소청심사위원회 상임위원

최근까지 인천 행정부시장으로 일했던 경험을 토대로 말씀드리겠습니다. 인천시가 송도 신도시와 영종도 경제자유구역 개발 등 큰 사업들을 동시다발적으로 하다 보니 채무가 많아졌습니다. 인천시는 부산이나 대구 못지않게 경제적 인프라가 건전한 성장 위주의 도시입니다. 시민들이 동의하면 탄력세율로 부채를 해결할 수 있음에도 지금의 구조상 세율을 올릴 수 없습니다. 자체적인 경제 인프라는 좋은 데 반해 채무를 극복하는 데 어려운 구조를 가지고 있습니다. 인천시는 재정자립도가 서울 다음이고 재정자주도는 2위임에도 채무가 많아 재정위기단체로 인식되고 있습니다.

김성호 실장님 말씀처럼 인천공항이 인천에서 굉장히 중요한 시설입니다만, 거기서 발생하는 수익이 모두 국가로 들어가는 모순점이 있어 개선이 필요하다고 봅니다.



정정순 행정자치부 지방재정세제실장

교부세 제도의 재원 배분과 관련된 부분이 워낙 민감하다 보니 배분 방식을 공개하고 있고 많은 학자들이 연구해 오고 있습니

다. 지금 단계에서 백지 상태로 돌아가 시·도지사가 모여 짜도록 하는 것은 정부로서 무책임한 부분이 있고, 몇 가지 안을 가지고 함께 논의구조를 만드는 것은 가능하지 않을까 싶습니다. 한정된 재원 범위 내에서 나누다 보니 자치단체 간 갈등이 있어서, 그런 점을 감안해서 연구를 하려고 합니다. 어떤 방안이 좋은지 안이 성립되면 충분한 논의 과정을 거치도록 검토해 나가겠습니다.

김의구 국민일보 편집국 부국장

시장님께서 공천 문제로 자치단체장이 정치권에 예측된 부분을 말씀하셨습니다. 구청장이나 지방의원들 공천에는 자치단체장님들께서 관여하시는 부분도 있고, 복합적인 문제라고 봅니다. 시장님 말씀처럼 방향성과 문제의식을 갖고 양쪽 모두 노력하는 방법밖에 없지 않나 싶습니다.



김종면 서울신문 수석논설위원

지방의회 의원들에 보좌관을 두자는 말씀을 긍정적으로 생각합니다. 정당공천에 대한 비판도 하셨는데, 지금도 자율투표를 하고 있지만 당에 따라 달라지는 것이 많습니다. 통치권 차원의 결단 없이는 지방자치가 안 된다고 봅니다. 정치권에서 국회 우월주의에 사로잡혀 국회가 움직이지 않는 한 어렵다고 생각합니다. 시장님 같은 분들께서 큰 역할을 해주셔야 하지 않을까 합니다.

서영복 행정개혁시민연합 정책협의회 의장

시장님 말씀 중에 우리나라는 특별공화국이라는 문제제기가 인상 깊었습니다. 국가, 중앙과 지방, 특별, 특구 이런 것들에 대해 전반적으로 검토를 하고 함께 논의해야 하지 않을까 싶습니다.



이재명 성남시장

시민이
주인인 성남,
시민이
행복한 성남



일시 및 장소 2015년 10월 21일(수) 성남시장 집무실
인터뷰 대상 이재명 성남시장
인터뷰 진행 최인수 한국지방행정연구원 수석연구원

최인수 수석연구원 지방자치 20년이 되는 2015년입니다. 이제 성년의 나이에 들어가고 있는데요. 시장님의 지방자치의 현실에 대한 견해와 성남시의 지방자치에 대한 비전과 방향에 대해서 말씀해 주십시오.

이재명 시장 올해로 지방자치가 20년을 맞았습니다. 이 지방자치는 김대중 전 대통령이 목숨을 건 단식투쟁을 통해서 확보한 것입니다. 헌법에는 있음에도 실행하지 않고 막강한 권력의 중앙이 지방을 지배하고 있었습니다. 각 지역의 특성이라든지 주민들의 독자적인 욕구나 필요 같은 것이 분출될 수가 없었고, 중앙의 지배를 받고 있었다고 보는 것이 맞을 것입니다. 지방자치를 '민주주의의 초등학교다, 민주주의를 배우는 과정이다'라고 표현합니다. 또한 풀뿌리 민주주의라고도 합니다. 그것이 실제로 20년이 지나면서 꽤 정착이 된 것 같습니다. 물론 재정이나 조직 또 사업 이런 것들이 아직 많은 부분 독립되지 못하고 중앙에 많이 종속되어 있긴 하지만 지역주민들이 스



성남시의료원 착공식



무상공공산후조리원 관련 기자회견

스로 누군가를 뽑아서 스스로 정책결정 하는 과정에 참여하고 또 그 결과에 대해서 책임지는 연습을 하는 것입니다. 이런 것들을 통해서 우리 사회가 민주화되고 또 좀 크게 보면 소위 정권교체에 큰 밑일이 됐다고 봅니다. 성남시는 이러한 바탕 위에 권력과 권한을 시민께 돌려드리고 시민이 주인이 되는 진정한 지방자치를 이루기 위해 노력하고 있습니다. 성남시민의 독자적인 '성남형' 정책들을 다수 추진하고 있습니다. 민선 6기 주요 정책 방향인 공공성 강화를 위해 안전, 의료, 교육에 집중하고 있는데 성남시민순찰대, 성남시의료원과 백만시민주치의제, 성남형교육지원사업이 대표적인 정책입니다. 지방자치는 말 그대로 지역이 스스로 지역의 방향을 결정하는 것입니다. 그러나 현재 중앙정부에서 지방자치 확대를 여러 차례 공언했고 기대가 많았지만 실제 지방자치 현장에서는 지방자치가 명확하게 퇴보하고 있습니다. 기초연금, 보육료 지원과 같은 중앙정부가 할 일을 지방에 떠넘겨 지방재정을 악화시키고, 없는 예산 아껴 무상공공산후조리원, 무상교복과 같은 주민복지 하겠다는데 못하게 방해하고, 지방세 세무조사권 박탈해서 탈세편의 비리활성화를 시도하고 있습니다. 정부를 상대로 지방자치를 지키기 위해 싸워야 하는 현실이 안타까울 뿐입니다.

최인수 수석연구원 최근 공공산후조리원 정책과 관련해서, 중앙정부와 약간의 이견을 보이고 있는데요. 지방자치적 관점에서 무엇이 문제이고, 어떻게 풀어나가야 하는 것이 바람직한 것일까요?

이재명 시장 중앙정부가 지방자치단체의 권한을 축소하면서 복지시책도 축소하는 일을

동시에 진행하고 있습니다. 지자체가 복지시책을 확대하면 정부와 협의하도록 하는 법안이 생겨난 이후 성남시는 신규 사업 추진에 많은 어려움을 겪고 있습니다. 더불어 법제처는 지자체가 복지제도를 신설, 변경할 때 복지부 장관의 사실상 '동의'를 받아야 한다는 유권해석을 내렸습니다. 법에는 분명 복지부와 지방정부가 '협의'하고, 협의불성립 시 국무총리 산하 사회보장위원회가 '조정'하며, 지방정부는 그 조정결과를 무조건 수용이 아닌 '반영'하여야 한다고 되어 있습니다. 여기에 더해 정부는 앞으로 지방자치단체가 중앙정부의 반대에도 불구하고, 신규복지 사업을 강행하면 그 복지시책에 드는 비용만큼 교부금을 깎겠다고 시행령을 개정 중입니다. 이제 중앙정부는 국회가 입법한 법까지 자의적으로 해석해서 지방정부를 지배하려 하고 있습니다. 이는 시민들에 의해 직접 선출된 헌법상 기구인 지방정부를 부인하고, 지방정부를 중앙정부의 산하기관 줌으로 취급하는 것과 다름이 없는 것입니다. 정부의 존재 이유는 국민의 생명을 지키고 좀 더 나은 삶의 환경을 만드는 것이고 그것을 위해 시민들이 세금을 내는 것입니다. 세금은 최대한 아껴서 국민들의 삶을 개선하는 데 쓰여야 합니다. 정부가 정해진 세액 범위 내에서 최대한 아껴서 시민들의 삶의 조건을 개선하겠다는 것인데, 그리고 그것을 하려고 지방자치를 하는 것인데, 무상공공산후조리원 같은 복지 시책을 하지 말라고 하면 황당한 일이 되는 것입니다. 이것은 명백하게 지방자치를 침해하는 것이고, 지방자치의 확대와 지방화는 세계적 추세이고 시대의 흐름이라는 것을 중앙정부가 먼저 인식해야 한다고 생각합니다.

최인수 수석연구원 중앙정부와 지방정부 간의 재정불균형이 지방자치를 어렵게 한다는 지적이 많습니다. 국비가 차지하는 재정비율이 지방비에 비해서 현격히 높습니다. 다행히 성남시는 재정자립도 측면에서 전국에서 매우 우수한 지자체로 알려져 있습니다. 한때 모라토리엄도 선언했던 성남시인데요. 지방자치를 위해 열악했던 지방재정 문제는 어떻게 해결했으며, 지자체의 지방재정 운영의 올바른 방향은 무엇인가요?

이재명 시장 성남시장으로 처음 취임 당시 판교 특별회계 부당 전입금 5,400억과 미편성 법적의무금 1,885억 등 성남시 부채가 7,285억 이었습니다. 보도블럭 마구 갈아 끼우고, 멀쩡한 도로 다 갈아엎고, 불필요하거나 급하지 않은 토목공사를 대규모로 하는 일들이 많았습니다. 취임 이후 철저히 허리띠를 졸라맸고, 예산을 삭감했으며 지방채를 발행하고 시 자산을 매각해서 5,731억을 갚았습니다. 3년 6개월 만의 일입니다. 소위 부자도시라는



판교테크노밸리 트램 건설사업 추진 협약식

성남에 이렇게 많은 숨겨진 부채가 있다는데 많이 놀랐었습니다. 어느 정도의 부채는 예상하고 있었지만 막상 파악해 보니 그 금액이 충격적이었습니다. 연간 부채 상환액을 5백억원 정도로 예상하고 있었는데 선택과 집중을 통해 지출 우선순위를 정하고 방만한 재정 집행을 바로잡으니 계획보다 훨씬 빨리 빚을 갚을 수 있었습니다. 국민 세금 가지고 나쁜 짓만 안 하면 엄청나게 잘할 수 있다는 걸 경험으로

깨닫게 되었습니다. 깨끗한 행정, 청렴한 행정, 공정한 행정이 가지는 예산 집행의 효율성이 생각보다 엄청납니다. 대한민국 전체가 권한과 예산을 투명하고, 또 공정하게 사용한다면 국민들의 삶의 질 수준이 최소 두 배는 올라갈 수 있다고 봅니다. 성남시에는 3+1 원칙이 있습니다. 부정부패 안하고, 예산낭비 안하고, 세금탈루를 막아서 그 돈으로 공공성을 확대하는 방향으로 지출을 늘리는 것입니다. 4대강 사업이나, 자원외교 그리고 방산비리 같은 쓸데없는 낭비적 요소가 강한 사업도 성격이나 규모는 달리하겠지만 지자체에도 있을 수 있습니다. 토목공사나 조경공사 같은 것은 꼭 필요한 곳에만 한다면 그 나머지로 예산 확보는 충분할 수 있습니다. 새나가는 예산을 막고 마른 수건을 쥐어짜면 재정 확충 뿐만 아니라 복지에 쓸 여력은 충분히 만들 수가 있다는 생각입니다.

최인수 수석연구원 최근 성남시는 탄탄한 재정력을 바탕으로 지방자치의 다양한 복지정책을 펼치고 있는데요. 공공산후조리원 및 청년들을 위한 청년배당이 인상 깊습니다. 간략하게 본 정책을 소개해 주십시오. 그리고 지방정부에서 이러한 정책을 수행하는 것이 포퓰리즘이라는 비판도 있는데, 어떻게 생각하십니까?

이재명 시장 성남시는 심각한 우리나라의 저출산 문제를 해결하기 위해, 무상공공산후조리원을 세워 취약계층을 우선으로 해서 무상으로 산모를 지원하고 이 시설을 이용하지 못하는 산모들에게도 50만원부터 민간산후조리 비용을 지원하겠다는 것입니다.



'청년 배당' 관련 기자 회견

순수하게 성남시 예산 100%로 하는 사업으로 부정부패 안하고, 예산낭비 줄이고, 세금 철저히 걷어서 하겠다는 것입니다. 설문조사 결과 국민 70%가 찬성하는 사업이자 정부 추가 예산도 없는 사업인데 복지부가 복지를 막는 이해할 수 없는 행동을 하고 있으니 답답합니다. 청년배당은 우리 사회를 '헬조선

지옥불반도'라고 부르며 깊은 자괴감에 빠져 스스로를 'N포세대'라고 부르는 청년들에게 사회의 관심과 성원을 보내주기 위한 정책입니다. 성남시에 3년 이상 주민등록을 한 19세~24세의 청년들을 대상으로 해 분기별 25만원, 연간 100만 원 정도 지급하려는 정책입니다. 일단 24세에게 먼저 지급하고 순차적으로 연령을 늘려나갈 계획입니다. 시행 초기에는 지역상품권으로 지급되며 전자카드 시스템을 구축한 후에는 가칭 성남청년카드를 제작하여 청년들이 다양한 방법으로 지역에서 사용할 수 있도록 해 청년 지원과 지역경제 활성화 두 가지 정책목표를 달성하려고 합니다. 이런 성남시의 복지 정책을 무조건 퍼주기라는 등 포퓰리즘이라고 무조건 비난하는 사람들이 있는데, 지난 지방선거에서 재선한 지 이제 1년 조금 넘었습니다. 표를 의식한다면 다음 선거까지는 너무 많이 남았습니다. 100만 성남시민의 선택을 받아 선출된 시장이고 성남시에는 감시견제기구인 의회가 있으며, 지방자치는 헌법이 보장한 제도입니다. 시민에게 필요한 정책을 입안하고, 시민이 위임한 권한과 세금으로 이를 실현함으로써 시민의 지지를 얻는 것이 시장에게 맡겨진 의무이며, 이것이 대의민주주의의 근본이라고 생각합니다. 이런 민주주의의 자연스런 과정을 유권자 매수라고 한다면 대통령 공약인 기초노령연금도 어르신들 표를 매수한 행위나 다를 없을 것입니다. 청년배당은 분기별 25만원, 대략 월 8만 원 정도 지급을 예정하고 있습니다. 이를 포퓰리즘이라고 한다면 대한민국 국민이 월 8만 원에 매수될 수 있다고 생각하는 그야말로 우리 국민을 비하하는 시각일 뿐이라고 볼 수밖에 없습니다.

최인수 수석연구원 성남시장님은 모두가 공평한 기회를 누리라는 취지로 안전, 교육, 의료의 3대 공공성 강화에 역점을 두고 계십니다. 그 주요한 시책을 설명 바랍니다.

이재명 시장 대한민국 사회가 무한경쟁으로 몰리면서 점점 희망이 없는 사회로 변하고 있습니다. 공공의 역할이 점점 축소되고 약육강식, 승자독식의 팍팍한 사회가 되면서 국민들이 희망을 가지는 방법이 없을까 고민했습니다. 국가가 책임을 방기하고 국민을 각자 도생하도록 내버려두는 사회에서 벗어나 공공이 본연의 역할을 다할 수 있도록 해야 합니다. 그래서 시정 목표를 공공성 강화로 설정했습니다. 민선 6기 성남시는 안전, 의료, 교육에 중점을 두는 이른바 공공성 강화 3중 세트에 중점을 두고 있습니다. 안전을 위해 각 동마다 시민순찰대를 구성하여 재난, 재해, 범죄 예방에 주력하고 각종 사고에 신속하게 대응해 시민 안전을 확보하려 합니다. 이미 3개소에서 시범 사업을 실시하고 있는데 벌써부터 치안확보와 주민 안전에 가시적인 효과를 보고 있습니다. 또한 부실한 대한민국의 공공의료 체계의 민낯이 여실히 드러난 메르스 사태를 통해 국민들은 공공의료의 중요성에 대해 다시 인식하게 되었습니다. 성남은 이미 설계단계에서 32실의 음압병동을 갖춘 시립의료원을 건립하고 있었을 뿐만 아니라 시민 주치의제와 무상공공산후조리원을 통해 의료의 공공 서비스를 강화할 것입니다. 마지막으로 성남형 교육지원사업을 통해 창의적 교육을 적극 지원하고 사교육 없이도 미래를 준비할 수 있도록 하고 있습니다. 공공성 강화를 통해 개인에게도 희망이 생기고 공동체 전체가 미래를 꿈꿀 수 있는 기회를 만들어 가려 합니다.



을지연습 일일 상황보고회



성남 시민순찰대 시범사업 발대식 겸 개소식

최인수 수석연구원 성남시는 1973년에 시로 승격한 지 42주년이 되고 있으며, 서울의 위성도시에서 이제는 100만 도시로의 진입을 눈앞에 두고 있습니다. 성남시민 10명 중 8명은 시정운영에 만족한다는 조사결과도 나왔습니다. “성남시가 하면 대한민국의 표준이 된다”는 캐치플레이즈도 있습니다. 지방자치적 관점에서 이러한 성과와 자신감의 주요한 배경과 동력은 무엇이라고 생각하시는지요?

이재명 시장 성남은 기초자치단체에 불과하지만 어느 곳보다 더 우수하고 선진적인 정책을 시행하고 있다고 자부합니다. ‘대한민국은 못해도 성남은 합니다.’를 모토로 성남의 정책이 대한민국의 표준이 될 수 있도록 노력하고 있습니다. 중앙정부에서도 시도하지 않았던 다양한 정책들을 시행하고 있는데 성남시의 좋은 정책이 널리 퍼져 전국에 시행되도록 하는 것이 바로 성남시의 또 다른 역할이라고 생각합니다. 이것은 지방자치제도 하에서 성남만의 역할이 아니라 전국 자치단체가 해야 할 일이기도 합니다. 그래서 성남의 변화가 대한민국 전체의 변화를 이끌어 낼 수 있도록 노력하고 있습니다. 성남시의 이러한 자신감은 성남 시민으로부터 나옵니다. 정책 결정은 방향성의 문제입니다. 정책의 방향은 선거를 통한 시민의 의사표시로 결정됩니다. 선거를 통해 공약을 내걸었고 이에 대한 평가를 시민들이 해 주신 것입니다. 이번 민선 6기 성남



삶의 질 100도시 비전 선포



시민들과 함께 한 시민권리 선포식



나라사랑 독도사랑 플래시몹

시는 공약 방향대로 이끌기를 시민들이 원하신 것입니다. 예를 들어 성남은 복지와 공공성 강화에 중점을 두고 있습니다. 공공성 강화를 위해 안전, 의료, 교육에 중점을 두고 정책을 만듭니다. 이는 선거 전 공약을 통해 밝힌 내용이고 시민의 선택을 받은 방향입니다.

또한 시민의 의견을 듣고 정책을 추진하는 것도 동력이 됩니다. 성남시에서는 행정에 시민들의 참여를 최대한 보장하고 있습니다. 수시로 각 동을 직접 찾아 시민의 의견을 듣고 있습니다. 초등학교부터 어르신까지 자유롭게 자신의 의견을 말씀하시고 그것을 시정에 반영합니다. 일종의 직접민주주의를 실험하고 있는 것입니다. 중요한 지역 현안사항이 있을 때는 노상방담도 수시로 열고 있습니다. 일종의 공개토론장입니다. 공개된 자리에서 해당 지역 주민들의 의견을 직접 듣고, 답변해드릴 것은 그 자리에서 직접 답변하고 서로 의견을 나눕니다. 또한 시민참여예산축제를 통해 시민의 다양한 아이디어를 수렴합니다. 시민들이 원하는 사업, 아이디어를 직접 발표하고 전문가, 일반시민들의 투표를 통해 정책화 하여 예산에 반영시킵니다. 이러한 예는 성남시의 정책 수립에 중요한 부분입니다. 처음에는 주저하던 시민들이 시간이 갈수록 더 많이 참여하고 더 많은 아이디어와 의견을 내고 있습니다. SNS를 통해 시민들의 의견을 수렴하고 불편사항을 접수받는 것은 성남시 행정의 기본이 된 지 오래되었습니다. 앞으로도 시민참여창구를 더 다양화하고 더 많은 의견을 구하려고 합니다.



‘빛에서 빛으로’ 빚탕감 프로젝트 채권 소각 행사



‘롤링 주빌리’ 은행 출범식

최인수 수석연구원 사람을 살리는 ‘주빌리 은행’, 생활 속의 녹지 ‘초록정원도시’, ‘여성친화도시’ 도전, 성남시민구단 ‘성남FC’ 등 지방자치의 독특한 정책들이 시행되고 있는데요. “깨알자랑” 부탁드립니다.

이재명 시장 예로 든 것들 말고도 깨알자랑 할 거리가 너무 많기도 하지만 시민 여러분의 관심과 참여가 필요한 내용이 있어 중요한 한 가지만 말씀 드리겠습니다. 성남시는 빚 독촉에 시달림을 당하는 시민들을 구제하고 다시 경제 활동에 복귀를 돕기 위해 성남형 빚탕감 프로젝트를 진행하고 있습니다. 성남시의 빚탕감 프로젝트는 미국의 시민단체가 금융인들의 탐욕에 반발해 2012년 11월 시작한 빚 탕감 운동인 ‘롤링 주빌리(Rolling Jubilee)’에서 아이디어를 가져왔습니다. 성남형 빚탕감 프로젝트는 주빌리은행 설립의 기반이 돼 범사회 연대 모금 운동으로 확산하고 있습니다. 제가 ‘빚 갚아주는’ 주빌리 은행의 공동 은행장이기도 합니다. 주빌리은행은 금융기관에서 부실채권을 싸게 사들여 채무자가 원금의 7%만 갚으면 빚을 탕감해 주는 방식으로 운영됩니다. 이 채권은 채무자가 도저히 갚을 수 없어 여러 차례 손바뀜을 한 후 채권자에게는 휴지조각이 된 채권이지만 채무자에게는 저승사자 같이 살아있는 좀비 채권입니다. 빚탕감 프로젝트 시행 1년 만에 악성 채무에 시달리던 저소득층 1,072명을 구제했습니다. 채권은 모두 106억3000만원 상당입니다. 종교계, 기업, 시민이 자발적으로 모금한 성금이 저소득층 채무자의 ‘빚’을 청산해 ‘빚’ 나는 새 출발을 돕고 있는 것입니다. 빈곤에서 헤어나오기 위해서는 일자리를 찾고 노동현장으로 복귀하는 것이 급선무입니다. 이는 빛으로 인한 고통을 받는 개인뿐만 아니라 전체 국가 경제를 봤을 때도 큰 손실입니다. 산업계 입장에서 보더라도 경제로부터 소

외되어 있는 분들이 경제활동에 복귀하는 효과가 있습니다. 빗 탕감은 국가전체에서도 복지비용 절감 등의 도움이, 개인에게는 새로운 회생의 길이 됩니다. 소멸시효가 지난 채권을 정책적으로 없애주거나 중앙정부의 예산을 투입하여 싼 가격으로 매입해 탕감해 주면 채무자들이 정상적인 경제활동 인가로 돌아올 수 있게 됩니다. 중앙정부의 정책적 관심이 필요한 부분입니다. 또한 성남시는 전국 기초자치단체 중 최초로 금융복지상담센터를 설립해 상담뿐만 아니라 장기채무자가 새 출발할 수 있도록 지원하고 있습니다.

최인수 수석연구원 이재명이 그리는 성남시와 시민들께 당부 말씀 부탁드립니다.

이재명 시장 성남시 시정구호가 “시민이 주인인 성남, 시민이 행복한 성남”입니다. 성남시가 존재하는 이유는 시민들이 행복하기 위한 것이고, 시민들이 행복하기 위해서는 소위 민주성의 원리, ‘성남이 가진 모든 자산과 권한과 예산과 기회는 다 시민들의 것이다.’라는 기본이 제대로 작동해야 합니다. 이런 민주주의의 기본원리가 제대로 작동하는, 그래서 권한과 권력이 편중되지 않고 모두가 공평한 기회를 가질 수 있는 성남시를 만들려 합니다. 국가는 시민의 기본적 삶의 권리를 보장하고, 공적 재산을 사적 이익을 위해 사용하지 않고 불요



시민과의 손도장 약속



K리그, 성남 FC vs 광주FC 참관



서현1동 동민체육대회

불급한 지출을 막아 시민들에게 환원하는 역할을 제대로 감당해야 합니다. 국민의 세금으로 비용은 최소로, 혜택은 최대한 돌려주는 게 정부의 존재 이유입니다. 그러나 국민이 참여하고 행동하지 않으면 기득권자들의 승자독식 구도는 더욱 단단해지고 공평한 기회를 가질 수 없게 됩니다. 이를 위해서는 공직자 개인의 윤리적 의식도 중요하지만 우리 100만 시민들이 살림을 맡긴 사람들 - 시장, 시의원, 국회의원, 도의원, 도지사 그리고 나아가서 대통령까지 포함한 선출된 공직자들이 제대로 시민들을 위해서 봉사하고 있는지를 끊임없이 감시하고 지켜보고 평가하고, 잘하면 박수치고 못하면 혼내주는 신상필벌의 의지를 시민들께서 직접 가지고 실천해 주셔야 합니다. 시민이 공적 영역에 관심을 가지고 시민을 대표하는 사람들이 잘하나 못 하나를 끊임없이 살펴 주셔야 진정한 민주주의를 실천할 수 있는 것입니다. 시민이 주인으로서의 역할을 충실히 해주셔야 민주주의도 제 모습을 찾을 수 있습니다. 우리 시민 여러분들께서 정말 관심을 가지시고 우리 대한민국이 잘되나, 또 공무원이 열심히 일하나, 또 이 재명 시장 혹시 도둑질 하지 않나, 또 게으르지 않나, 잘 살펴주시면 정말 고맙겠습니다.

최인수 수석연구원 마지막으로 행정자치부 산하기관이면서 지방자치의 전문 연구기관으로서의 한국지방행정연구원이 나아갈 방향에 대해서 한 말씀 부탁드립니다.

이재명 시장 지방자치의 발전과 지방자치단체의 장기비전을 제시하기 위해 끊임없이 노력하고 있는 지방행정연구원의 노력에 감사드립니다. 21세기는 지방화 시대입니다. 지방의 경쟁력이 국가의 경쟁력이 되는 시대입니다. 그러나 우리나라는 아직도 지방은 없고 중앙만 있습니다. 중앙의 정책을 지방에서 부담하는 비중은 점점 늘어 이제 지방 재정은 고갈상태에 빠져들고 있습니다. 지방자치가 본격적으로 시작된 지 20년이 넘었지만 아직도 '2할 자치'라는 말이 나오는 실정입니다. 중앙 정부가 사무와 권한을 지방 정부에 이양하고 있다지만 국세와 지방세 비율이 8 대 2인 것이 현실입니다. 이러한 지방자치의 어려운 상황 속에 한국지방행정연구원이 지방자치의 항구적인 정착과 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발이라는 본연의 역할과 더불어 시민들의 다양한 욕구를 충족시키기 위한 '분권'과 풀뿌리 민주주의를 위한 심도 깊은 연구와 지원도 함께 해 주시기를 당부 드립니다. 더불어 대한민국의 지방자치가 퇴보가 아닌 발전으로 나아가야 할 중요한 시기에 전국의 지방자치단체에 힘이 되어주길 당부 드립니다.

공유재산 활용의 정책 변화와 행정재산 관리위탁 절차의 체계적 정립

지방자치단체 소유의 공유재산은 행정의 물적 수단으로서 공공성·공익성을 실현하는 공공재로서 기능과 사경제의 주체로서의 경제적 수익성을 도모하는 수익재로서 역할을 가지고 있으며, 이러한 공유재산이 지니고 있는 두 가지의 역할과 기능은 관리·활용 측면이나 재산 유형에 따라 다양하게 나타날 수 있다.

공유재산은 크게 행정재산과 일반재산으로 구분할 수 있고, 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용 재산, 보존용 재산으로 분류되며 행정재산은 원칙적으로 법령에 의거 처분의 제한을 받으며 행정목적에 의해 관리·활용되므로 그동안 보존적 측면이 강조되어 왔던 것이 사실이다.

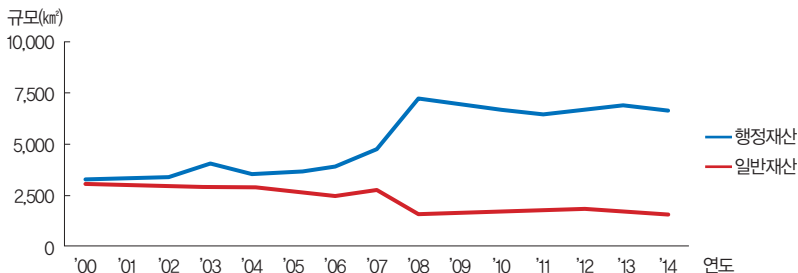
한편, 일반재산은 행정재산 이외의 재산으로서 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제도 가능하여 자치단체 재정수입의 주재원인 동시에 필요에 따라 지방자치단체의 재원확보 수단으로 활용되기도 한다.



최두선

행정자치부 회계제도과장

〈그림 1〉 공유재산(행정재산, 일반재산) 연도별 증감 추이



이처럼 공유재산은 행정재산에 대해서 보존관리적으로, 일반재산은 활용이라는 획일적 정책방향으로 운영 관리해왔으나, 2000년 이후 일반재산은 다소 감소하는 반면 행정재산은 지속적으로 증가함에 따라 지방자치단체에서는 그간의 이원화된 정책 방향에서 새로운 방향을 모색해야 하는 상황에 직면해 있다.

다시 말해, 이제는 행정재산에 대해서도 민간위탁을 통한 효율화 도모와 수익성격의 행정재산에 대해 재정수입의 증대 효과를 기대하게 된 것이다.

「공유재산 및 물품 관리법」 제27조 및 같은 법 시행령 제19조에서 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 특별한 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리를 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 이는, 지방자치단체가 일반재산뿐만 아니라 행정재산의 관리에 대해서도 민간위탁제도를 열어줌으로써 관리와 활용에 보다 적극적인 정책을 펴고자 하는 뜻으로 해석될 수 있다. 물론, 일반재산은 「공유재산 및 물품 관리법」 제43조의 2 내지 3에서 위탁관리 및 위탁개발을 할 수 있도록 하고 있다.

민간위탁제도와 관련하여, 지방자치단체는 1970년대 후반 정부의 공공서비스 공급이 비효율적이라는 지적과 함께 재정위기를 극복하는 방안으로 민간위탁이 추진되었고, 각 부처의 개별법령 및 행정법규에 의해 실질적인 민간위탁이 이루어지기 시작하였다. 특히, 1990년대 말 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 정부의 비효율성을 개선하기 위해 민간의 경쟁적인 요소를 공공부문에 도입하기 시작하였고, 이로 인해 공공서비스의 민간위탁이 대폭 증가하였다. 또한, 지방자치단체는 주민들의 양적·질적인 공공서비스 개선 요구와 재정압박으로 인하여 다양한 지방자치단체 공공서비스의 민간위탁이 지속적으로 증가하게 되었다.

이에, 지방자치단체는 1998년 국민의 정부 출범 후 작은 정부를 지향하는 정부방침과 때를 같이하여 행정의 고비용·저효율 시스템을 개선하기 위해 환경 및 복지, 기타 분야에서 민간위탁을 통한 공공서비스 공급을 추진하여 왔다.

그러나 민간위탁 사무를 실제적으로 추진·운영하는 지방자치단체 입장에서는 민간위탁과 관련하여 정보를 얻을 곳이 없어 자체적인 판단에 의존할 수밖에 없었고, 「지방자치법」을 근거로 지방자치단체 조례가 정하는 바에 따라 수탁기관을 선정하고 그 관리방식은 「공유재산 및 물품 관리법」 상 사용·수익허가와 혼동하여 운영하는 등 관리·운영상

의 문제점도 발생하였다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 행정자치부에서는 2006년 「공유재산 및 물품 관리법」을 제정하면서 행정재산 관리위탁 제도를 신설하고 수탁기관의 선정범위, 사용기간, 수탁기관이 이용자로부터 받은 수입의 처리 등을 규정하여 그 관리체계를 구축하여 왔으며, 최근(2015.7.21. 법령 개정)에는 수탁기관 선정에 있어 일반입찰을 원칙으로 하고 예외로 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약을 할 수 있는 법적근거와 계약방법, 위탁료 산정 등에 대한 구체적 기준도 마련하였다.

또한, 법령 개정사항에 대한 구체적 기준 및 절차 등을 보완하기 위해 ‘지방자치단체 공유재산 운영기준’ 개정(2015.9.15.)을 통해 위탁료 산정 및 예정가격 작성 기준을 마련하였으며, 관리수탁자 선정방법 및 계약체결 등에 대한 사항을 세부적으로 규정하여 사업자 선정의 투명화와 예산낭비 방지를 도모하였다.

행정재산 관리위탁을 위한 ‘지방자치단체 공유재산 운영기준’의 주요 개정 내용은 다음과 같다.

첫째, 관리위탁에 있어 사용되는 위탁료, 사용료, 이용료, 추정가격, 예정가격 등 상호 혼동될 수 있는 용어를 명확히 정의하여 현장에서의 업무혼란을 줄였다.

둘째, 위탁료 산정 및 예정가격 작성에 대한 기준을 제시하였다.

지방자치단체의 장은 위탁료 산정 시 관리위탁 계획 수립을 통해 수입·지출의 원가를 계산하되 필요한 경우 전문기관에 의뢰할 수 있도록 하였으며, 예정가격은 원가계산으로 산정된 수입과 지출의 차액을 기준으로 작성하도록 하였다.

셋째, 관리수탁자 선정을 위한 입찰방법 등에 대한 세부 기준을 정하였다.

수입의 원인이 되는 입찰은 원칙적으로 최고가 낙찰을 따르도록 하였고, 재정지출의 부담이 되는 입찰은 적격심사를 통해 결정하도록 하였으며, 입찰참가자격을 위한 기본요건과 제한입찰 및 지명입찰에 대한 자격 기준도 마련하였다.

또한, 입찰공고에 필요한 절차와 예측원가를 자세히 공개하여 입찰참가자가 손익 분석을 할 수 있도록 하였으며, 낙찰자 결정을 위한 기준과 이후 입찰보증금의 귀속 등에 대한 세부 기준도 정하였다. 이 외, 수의에 의한 방식으로 관리위탁을 할 경우 시행령 제19조의 5 제1항 제2호에서 행정자치부 장관이 정하도록 한 수의계약 대상과 평가기준 및 절차도 마련하였다.

〈표 1〉 행정재산 관리위탁 주요개정 사항

구 분	개정 전	개정 후
수탁자 선정	▶ 개별법령·조례를 근거로 수의계약	▶ 입찰 원칙, 수의계약 대상 구체화
입찰방법 및 절차	▶ 지방계약법 준용, 임의 선정 (명확한 기준이 없어 지자체별로 다르게 운영되는 사례 발생)	▶ 수입·지출 비교→최고가낙찰/적격심사 (입찰 참가자격, 입찰 공고, 낙찰자 결정 등 세부절차 규정)
위탁료 산정	▶ 대부분 무상위탁, 사후정산 등 (일부 지자체는 운영비까지 지원)	▶ 비목별 가격결정원칙 및 원가계산 서식을 적용하여 산정

민간위탁은 비용절감, 공공서비스의 양적·질적 개선, 인력운영의 유연성 확보 등 제도 도입의 취지에 맞는 큰 장점을 가지고 있는 반면, 이에 따른 공공서비스의 사각지대 발생, 책임성의 범위 문제, 시장성 부족으로 인한 특정업체 독점 등의 부작용이 나타나기도 한다.

따라서, 지방자치단체에서는 당초 민간위탁의 장점을 보고 다양한 행정재산에 관리위탁을 추진하였으나 위와 같은 여러 가지 부작용이 발생하기도 하였으며, 실제로 행정재산의 관리위탁 시 법령에 근거 없이 임의로 또는 조례 제정을 통해 수의계약으로 수탁자를 선정하거나 운영비를 지원하는 등의 부적절한 업무처리가 만연하였던 것이 사실이다.

하지만, 앞으로는 개정된 「공유재산 및 물품 관리법」 및 '지방자치단체 공유재산 운영 기준'에 따라 보다 투명하고 체계화된 계약절차 이행과 효율적이고 건전한 위탁운영을 수행하게 될 것으로 기대된다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 그간의 지방자치단체는 공유재산에 대해 관리·보존에 치중해온 경향이 있었으며, 최근에 와서야 행정재산의 관리위탁, 그리고 일반재산의 위탁 관리 및 위탁개발 등 개발·활용을 위한 방안에 대해 적극적인 관심과 시도가 이루어지고 있다.

공유재산은 개인 소유가 아닌 지방자치단체의 소유재산이며 지방재정의 근간이 되는 자원 중 하나이다. 또한 공유재산은 우리가 단순히 관리·사용만 해야 하는 공공자산으로 취급하기에는 그 가치와 가능성이 너무도 큰 자원이다.

우리는 그 재원을 온전히 관리하되, 그 가치를 높이기 위해 지속적인 노력을 해야 할 것이며, 보다 발전된 자산으로 국민들에게 그리고 후손들에게 되돌려 주어야 할 것이다.

지방의 재산, 공유재산의 관리가 필요하다

지방자치제도 실시 이후 양질의 행정서비스를 제공할 수 있는 주요 수단인 예산의 확보를 위해 다양한 방법들이 강구되고 있는 가운데 지자체의 주요 자산인 공유재산의 효율적 관리, 더 나아가 활용에 대해 관심을 가지게 되었다. 그러나 이를 추구할 수 있는 제도나 시스템, 더욱이 관련 연구도 많지 않는 등 관심과 지원이 적었다고 할 수 있다. 예를 들어 행정재산 민간위탁의 경우 실시만 할 뿐 위탁기관 선정 매뉴얼의 부재, 재위탁 평가기준 모호, 관리 미흡 등의 지적이 있어 왔다. 현행 공유재산 및 물품관리법에서는 행정재산의 관리위탁, 일반재산의 위탁관리 그리고 신탁개발과 위탁개발 방식을 도입하는 등 다양한 활용방식을 허용하고 있다. 그러나 이러한 다양한 관리방식의 개념은 도입되어 있으나 실제 활용과 관련한 과정을 포괄하지 못하고 있는 실정이다. 즉, 현재 공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외에 지방의 자산으로서 그 가치 향상을 위한 내용들은 담아내지 못하고 있다. 그 결과 민간의 참여 등과 같은 적극적인 공유재산의 활용을 포괄하는데 미흡한 상태에 있음을 부정하기 어렵다.

상황이 이렇다 보니 공유재산 관리 및 운영에 있어서 다음과 같은 문제점들이 드러나고 있다.

1. 공유재산관리계획의 수립 및 관리 미흡

현행 공유재산관리계획은 종합적 관리계획이 없고 공유재산 취득부서와 제출부서가 달라서 상임위원회가 상이하고 소관 상임위원회에서 심의하지 않는 등 의회 심의과정에서 문제가 발생하고 있다. 또한 공유재산



김성주

한국지방행정연구원
지방재정연구실 수석연구원

관리계획의 작성이 누락되는가 하면 예산안 제출시기와 상이하여 예산과 불일치하는 사례가 발생하고 있을 뿐만 아니라 공유재산 관리에 있어서 행정재산과 일반재산에 대한 명확한 법적 구분이 없고, 복잡하고 중복되어 있는 공유재산 조례운영 등의 문제점이 있다. 현재의 공유재산관리계획은 공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외에 지방의 자산으로서 그 가치향상을 위한 내용들은 담아내지 못하고 있는 문제도 발견된다. 2010년에 법률 제10006호에 따라 신설된 공유재산관리법에서는 공유재산의 관리와 처분에 대해서 명시하고 있는데, 첫째, 해당 지방자치단체 전체의 이익에 부합하고 둘째, 취득과 처분의 균형 셋째, 공공가치와 활용가치를 고려 넷째, 투명하고 효율적인 절차 이행을 제시하고 있다. 그러나 시행령에서 이상의 내용들을 구체화하지 못하고 있고 실제로 공유재산의 관리계획과 변경 등의 잦은 회수로 인해서 효율적이고 합리적인 관점에서 관리되지 못하고 있다(류춘호, 2010). 따라서 지방의 자산가치를 높이고 계획적으로 관리하는 방향으로 공유재산법령의 개선이 요구되지만 이를 반영하지 못하고 있다.

공유재산은 지방자치단체의 투자사업, 재정수입, 재정지출 등에 영향을 주는 주요한 요소이며, 공유재산의 관리는 지방재정 관리에서 중요한 부분이며, 지방의회가 중요한 책무성을 지니는 영역이다. 지방의회의 공유재산관리계획에 대한 의결권은 지방자치단체 재정관리의 투명성과 합리성을 제고하는데 중요한 통제 장치이기도 하다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체에서의 공유재산관리계획은 “예산을 지방의회에서 의결하기 전에” 제출토록 하고 있어 명확한 공유재산관리계획 제출 및 심의일자를 구비하고 있지 못하다는 문제가 있다.

뿐만 아니라 공유재산의 관리계획은 당해연도 재산의 취득과 처분에 대한 종합계획의 성격을 갖고 있다. 그러므로 일단 수립된 공유재산관리계획은 지속성을 유지해야 하는 특성이 있다. 현행 규정에서는 “면적이나 기준가격이 30퍼센트를 초과하여 증감하는 경우의 취득·처분에 대해서는 변경계획을 수립”하도록 규정하고 있어, 연간 변경 횟수에 대한 규정을 구비하고 있지 않다. 그 결과 지방자치단체에서는 법의 테두리 내에서 공유재산관리계획을 변경하여도 이를 통제할 수 있는 수단이 없는 상황이다. 실제로 지방자치단체의 공유재산관리계획은 연간 여러 번의 변경이 이루어지고 있다는 점에서 이는 지방자치단체 집행부의 공유재산 관리에 대하여 지방의회에서 면죄부를 주는 역할을 하고 있다.

2. 공유재산(토지) 감소에 따른 대응 미흡

공유재산 매각대금이 일반회계의 세외수입으로 편입되어 당해연도에 지출하게 되면

공유재산의 감소는 발생하지만 재산매각대금의 용처를 확인할 수 없는 상태이다. 뿐만 아니라 최근의 지방재정 현실을 고려할 때, 장래수요에 대비한 공유재산의 확보도 요원한 상황이라고 할 수 있다. 그러므로 공유재산 매각재원을 별도의 회계로 설정하여, 재산매각수입을 어떤 용도로 사용했는지 확인할 수 있도록 하며, 장래의 행정수요에 필요한 공유재산(토지)을 원활히 공급할 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 감사원에서는 지방자치단체의 비축노력이 부족하다는 점을 지적하고 이를 확대할 필요성을 제기한 바 있다(감사원, 유희 행정재산관리 및 활용실태, 2008).

3. 관리인력의 문제

공유재산의 관리측면에서 보면, 행정재산은 그 개별법률에 따라 여러 부서에서 관리하고, 지방자치단체의 규모에 따라 일반재산 관리조직의 규모에 있어서 차이가 있으나 대부분의 경우 1개팀이나 1~2인의 재산관리담당을 두어 운영하고 있다. 이와 같은 전담 조직으로는 방대한 재산을 관리하는 데 한계를 나타내고 있다. 재산 보유량 대비 관리 인력이 절대적으로 부족하여 이로 인한 재산의 실태조사가 어렵고 더군다나 광역자치단체의 경우 기초자치단체장에게 위임하여 그 재산을 관리·처분하도록 하고 있으며 기초자치단체는 해당 소관 재산의 관리에도 어려운 상황에서 광역자치단체 재산까지 관리하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 이로 인해 공유재산의 관리에 소홀할 수 있으며 기초자치단체마다 관리기준이 상이하게 적용될 수 있다.

4. 공유재산심의제도의 문제

공유재산심의위원회는 공유재산의 취득 및 처분에 관한 사항을 비롯하여 공유재산과 관련된 중요한 사항을 심의하도록 하고 있음에 따라 동 위원회의 위원은 전문성을 갖춘 인사로 구성될 필요가 있다. 그러나 대부분의 자치단체에서 운영되고 있는 위원회는 부단체장을 위원장으로 하고, 당해 자치단체의 공무원이 위원으로 참여하고 있다. 따라서 동 위원회는 공유재산에 관한 심의기구로서 일정부분 한계가 나타나고 있는 실정이다(곽태열, 2013).

뿐만 아니라 공유재산심의위원회는 집행부에서 추진되는 유일한 공유재산 자문장치임에도 재산의 용도변경을 심의하는 수준에 그치고 있다. 기타 사항을 규정하지 않음으

로써 자치단체의 특성 및 재산의 특성에 따른 자문이 가능하다는 장점이 있지만, 자치단체가 자문해야 할 핵심기능은 통일적으로 규정하는 것이 필요하다.

5. 기부채납 재산에 대한 심의과정 생략

기부채납은 공유재산의 취득원인 중에서 중요한 유형 중의 하나이다. 공유재산의 취득과 처분에 대해서는 지방의회의 의결을 거치도록 하고 있으나, 기부채납의 경우는 (무상)취득임에도 의회의 승인을 받고 있지 않다. 기부채납에 대한 검증 절차가 마련되어 있지 않아 단체장의 승인만으로 결정되고 있는 상황이다. 이에 기부채납의 이해관계 및 요구조건이 다양하다는 점에서 지방의회의 검증절차를 마련하는 것이 필요하다.

이상의 문제점들을 완화시키기 위해서는 우선 중앙정부의 국유재산 업무관리시스템과 같이 공유재산의 경우도 데이터베이스를 구축하여 전 프로세스의 자동화 및 전산화를 통한 부동산정보망, 입찰시스템 및 온라인감정 등 기능을 고도화하여 단순한 통계의 제시가 아닌 관리에 대한 정보가 포함되도록 해야 할 것이다. 둘째, 법령체계의 정비가 필요한데 공유재산법과 물품관리법으로 분리하여 재산의 종류에 따라 법조항을 전문화할 필요가 있다. 셋째, 일반재산 위탁관리의 전문화, 다양화가 필요한데, 공유재산도 이제 전문적 활용이 필요함을 인지할 때 지방에 대한 이해, 재정에 대한 전문성, 재산관리의 전문성이 있는 기관으로 수탁기관을 지정 및 확대하는 것이 필요하다. 넷째, 중장기 공유재산 관리계획제도 및 공유재산 종합계획의 도입이 필요한데, 이는 현재의 단년도 계획 중심, 표준화 미비, 중앙계획과 단절 등의 문제를 완화하기 위함이다. 다섯째, 공유재산 관리조직을 확대하고 전문성의 제고가 필요한데, 방대한 지자체 재산을 관리하고 지적도면의 해석이나 권리분석, 공간계획 능력 등 전문지식이 필요하기 때문이다. 이 외 공유재산심의위원회 운영의 개선과 공유재산 매각시 매각재원 별도 기금을 신설, 중요 자산 취득이나 처분시 심의를 강화하는 등의 개선 또한 필요하다.

지자체별로 실정에 따라 신세원 발굴, 관광자원 개발, 기업 유치, 지역특산품 개발 및 판매 등 재정확충을 위해 다양한 노력들을 해오고 있지만 이러한 노력들이 한계에 부딪치고 있는 가운데 지자체의 자산인 공유재산의 효율적 관리를 통한 예산절감은 예산을 확보할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있다. 따라서 향후에는 공유재산 관리에 대해 좀 더 많은 관심과 제도정비가 필요할 것이다.

지방자치단체 민간 부동산 협의취득체계 개선을 위한 소고

〈국내사례〉

1. 서론

국가 및 지방자치단체에서 관리하고 있는 토지·건물 등 다양한 유형의 재산들은 주거, 교육, 문화, 복지 등 지역사회 전 영역에서 공익적 역할을 수행하는데 없어서는 안될 소중한 재산이다. 또한, 지방재정의 독립재원으로 주요 수입원이 되기도 한다.

이러한 국공유재산의 관리정책은 1945년 해방 이후 정부수립 초기에는 재정수입 보충 및 경제개발 소요재원 확보를 위한 매각·처분 위주의 관리정책을 유지하고 있었다. 이 시기에는 행정용으로 활용 가능한 양질의 국공유재산이 대량으로 소진되어 현재의 공공용지 부족 현상이 발생하게 된 근본 원인으로 인식되고 있다.

그 후, 1988년 본격적인 지방자치제도 실시 이후부터는 기존 매각·처분 위주의 관리정책을 기급적 억제하고, 시민생활 편익시설 등 공용, 공공용으로 적극 활용하는 유지보존 관리 방식으로 전환하게 되었다. 2000년대 이후 각 지방자치단체들은 다양한 행정수요에 대응하고 공유재산의 건전하고 효율적인 관리, 활용을 위해 보존 부적합한 소규모 재산의 원활한 처분을 도모하고 있다. 또한, 위탁관리개발 등 민간경영기법을 새로이 도입하는 등 공유재산의 보다 적극적인 활용을 통해 공공성 및 수익성을 제고하기 위해 노력하고 있다.

본격적 지방분권시대에 접어든 현재, 각 지방자치단체들은 교육, 문화, 사회복지 등 다양한 행정수요에 적극 대처하기 위한 토지·건물 등 공적 재산의 수요가 날로 증가되고 있는 추세이다. 이러한 공적 재산 수요 증대에 적극 대응하고 주민들에게 양질의 행정서비스를 제때에 제공하기 위해 각 지방자치단체들의 경우 민간 부동산



안종욱

한국공공부동산정책학회 부회장
행정학박사
서초구청 부동산행정팀장

의 신속하고 안정적인 취득 체계 구축이 필요한 상황이다.

하지만, 현행 「공유재산 및 물품관리법」 관련 규정에는 매각 등 공유재산의 처분에 관하여는 구체적 규정 마련되어 있으나, 민간 부동산 취득에 대한 구체적 기준 및 방법 등이 명확하게 제시되어 있지 않아 재산 협의취득 시 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

서초구의 경우 민선 6기 들어 국공립어린이집 확충 등 지방자치단체 주요현안사업의 적극적인 추진을 위해 관내 민간 부동산의 협의 취득을 적극 추진하고 있으나, 취득 가능한 토지, 건물 등 취득대상 재산의 발굴 및 확보가 어려운 실정이다.

또한, 협의취득 대상 재산을 어렵게 발견하더라도 초기의 매입가격 협의 후 공유재산 심의회심의, 구의회 관리계획 승인 절차를 이행한 후 감정평가를 실시하고 있어, 그동안에 민간 매도자의 가격인상 요청, 취소 등 변심으로 마무리 단계에서 협의를 결렬되는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

본 연구는 최종 매입 협의 결렬 시 발생하는 감정평가보수 예산낭비 우려 등을 해소하고, 필요 재산을 적기에 제공하기 위한 민간 부동산 협의취득 관련 업무개선 체계의 새로운 구축이 절실히 필요한 상황이다. 이러한 관점에서 실현 가능한 지방자치단체 민간 부동산 협의취득 체계개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 민간 부동산 협의취득체계 개선 검토

1. 서초구 재산관리 현황

가. 공유재산 관리 현황

(단위 : 필지, 동호, 천 m²)

구분	계				행정재산				일반재산			
	토지		건물		토지		건물		토지		건물	
	수량	면적	수량	면적	수량	면적	수량	면적	수량	면적	수량	면적
소계	2,704	3,145	137	713	2,612	3,043	136	713	92	101	1	1

2014년 말 현재, 서초구에서 소유, 관리하고 있는 행정 및 일반재산 중 토지는 총 2,704 필지, 3,145천 m²이며, 건물은 137동 713천 m²에 달하고 있다. 그 중 행정재산인 토지는 2,612필지, 3,043천 m²이며, 일반재산인 토지는 92필지, 101천 m²로 전체 토지 중 행정재산

은 필지대비 96.5%, 면적대비 96.7%에 달하고 있다.

나. 재산 협의취득 현황

재산 취득은 사업시행자로서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」과 개별 법률 규정에 의한 철도, 도로, 공항 등 사회간접자본과 공원, 청사 등 공공용시설, 학교, 도서관 등 공익사업 수행을 위한 '수용취득'과 사법적 계약에 의한 '협의취득'으로 크게 구별할 수 있다.

서초구의 최근 5년간의 재산취득 현황을 살펴보면, 총 32건에 45천 m², 취득액은 797억 원에 달하고 있다. 그 중 '수용취득'은 총 28건에 68천 m²이며 취득액은 387억 원이며, '협의취득'은 4건에 8천 m², 취득액은 410억 원에 달하고 있다.

협의취득의 경우 전체 재산취득 중 건수대비 12%, 필수대비 11%, 면적대비 17%로 수용취득보다는 현저히 낮은 수준이나, 금액대비는 51%로 높게 나타나고 있다. 또한, 2012, 2013년도 협의 취득 현황이 전무한 상태이다.

〈표 1〉 서초구 최근 5년간 재산취득 현황

(단위:천 m²)

구분	계			2009년도			2010년도			2011년도			2012년도			2013년도		
	건수	필수	면적	건수	필수	면적	건수	필수	면적	건수	필수	면적	건수	필수	면적	건수	필수	면적
계	32	77	45	8	23	23	5	9	13	1	1	3	16	40	5	2	4	1
수용 취득	28	68	37	6	16	21	4	8	10	-	-	-	16	40	5	2	4	1
협의 취득	4 (12%)	9 (11%)	8 (17%)	2	7	2	1	1	3	1	1	3	-	-	-	-	-	-

이처럼 사법적 계약에 의한 민간 부동산 '협의취득'의 경우 '수용취득'에 비해 그 실적이 현저히 저조하다는 것을 알 수 있다. 협의취득 실적이 저조한 이유를 살펴보면, 협의취득의 경우 계약을 성사시키기 위해 매도자의 요청에 따라 감정평가 금액 이상으로 재산을 매입하지 않으면 일반적으로 거래 자체가 성립되지 않기 때문이다.

또한, 구청 실무자의 경우 재산 매입 후 고가 매입에 대한 감사기관의 잦은 사후 감사 부담으로 협의취득을 꺼려하고 있다. 또 다른 원인으로는 감정평가 등 절차 진행 후 최종 계약체결 단계에서 매도자의 가격인상 요청, 취소 등 매도자 변심 시 '수용취득'처럼 강

제력이 없어 최종 협의가 결렬되는 사례가 빈번히 발생하기 때문임을 알 수 있다.

2. 협의취득 현황 및 문제점

가. 민간 부동산 협의취득 현황 및 절차

전국 250여 개 지방자치단체의 경우 민간 부동산 협의매입 시 수요발생에 따른 당사자 간 매입협의 및 잠정가격 협의, 매입방침 수립, 공유재산심의회 심의, 구의회 관리계획 상정 및 의결, 감정평가 실시, 최종 매입계약 체결 순으로 협의취득 절차가 진행되고 있다.

매입가격 협의 시 매입대상 재산에 대한 시가가 반영된 감정평가액 대신 개별공시지가와 주변거래 가격을 참조한 잠정가격으로 매입가격을 우선 협의한 후 매입 방침을 수립하고, 구의회 공유재산심의회, 관리계획 등 관련 절차를 이행한 후에 2개 이상 감정평가법인에게 감정평가를 실시하고 매도자와 지방자치단체 간 최종 매입계약을 체결하고 있다.

이러한 민간 부동산 협의취득 절차에 대한 「공유재산 및 물품관리법」 규정에는 명확한 절차, 기준 등이 마련되어 있지는 않고, 매각절차를 준용하여 처리하고 있는 실정이다.

〈그림 1〉 현재 민간 부동산 협의취득 절차



나. 민간 부동산 협의취득 문제점

지방자치단체의 경우 공용, 공공용 활용을 위한 부동산 수요발생 시 대부분 도시계획 사업 등 보상취득으로 충당하고 있으나, 도시계획 사업 이외의 국공립어린이집 등 소규모 정책 사업 추진 시에는 민간과 협의하여 매입가격을 결정하는 사법적 계약에 의해 부동산을 취득하고 있다.

하지만, 사법적 계약에 의한 민간 부동산 협의취득 시 수요발생에 따른 매도자와의 잠정 가격 협의 이후 매입 방침수립에서 계약체결까지는 약 총 4~5개월이 소요되고 있는 실정이다. 매입 방침수립 후 공유재산심의회 심의, 구의회 관리계획 상정, 감정평가실시

등 관련 절차이행 이후 최종 계약체결 단계에서 매도자의 가격인상 요청 또는 취소 사례가 빈번히 발생하고 있기 때문이다. 이로 인해 일선 지방자치단체들의 경우 지역주민들을 위한 양질의 행정서비스 제공에 많은 어려움을 겪고 있다.

또한, 감정평가 등 절차 진행 후 최종 계약체결 단계에서 협의가 결렬될 경우에도 기 실시한 감정평가보수는 지급해야 하는 불합리한 상황이 지속되고 있다. 지방자치단체의 경우 이로 인한 예산낭비 우려가 상존하고 있으며, 구청 실무자들의 경우 사법적 계약에 의한 민간 부동산 협의 취득 업무추진을 대부분 꺼려하고 있다.

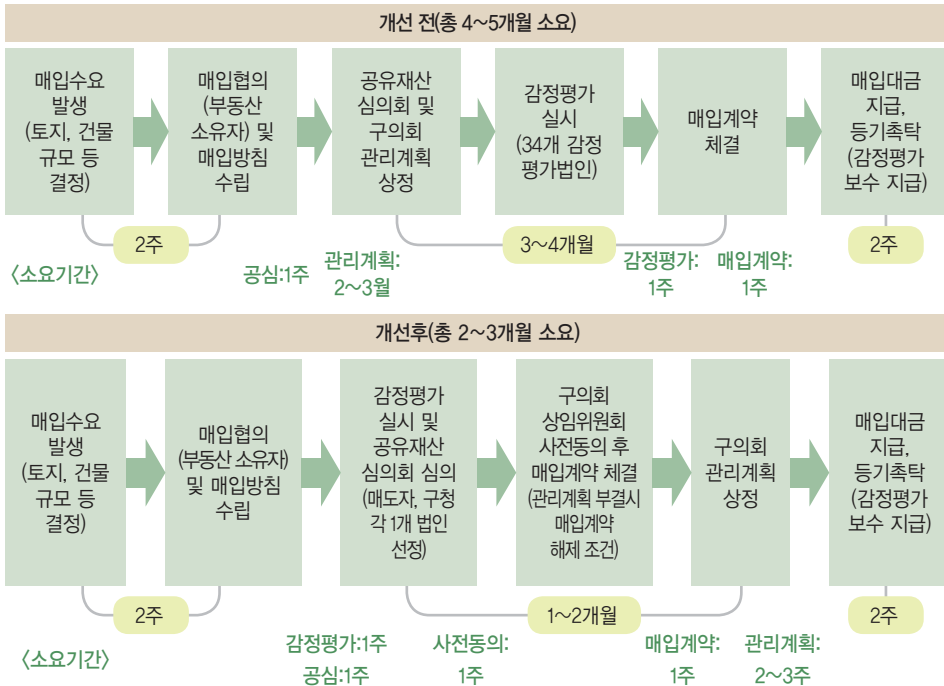
결국, 민간부동산 협의 취득을 통한 국공립어린이집 등 지방자치단체들의 주요 현안 사업들이 제대로 추진되지 않고 있다는 것이다.

3. 협의취득 체계 개선 검토

가. 취득기간 단축을 위한 「협의취득 체계개선」

현재는 토지, 건물 등 민간 부동산 매입수요 발생 시 매입방침 수립 후 공유재산심의 회 심의, 구의회 관리계획 상정하여 승인된 후에 2개 이상의 감정평가 법인에 감정평가

〈그림 2〉 협의취득 기간 단축을 위한 협의취득 체계 개선 방안



를 실시한 후 감정평가액 이상의 가격으로 매입계약을 체결하고 대금지급 및 등기촉탁을 실시하고 있다. 이러한 절차 이행으로 매입수요 발생 후 소유권을 취득하는데 총 4~5개월이라는 오랜 기간이 소요되고 있는 실정이다.

이러한 민간 부동산 협의취득 기간을 단축하기 위해 매입수요 발생 시 매입방침 수립 후 우선 감정평가를 실시하고, 그 후에 공유재산심의회 심의, 구의회 상임위원회 사전 동의 과정을 거쳐 매입계약을 체결하고 구의회 관리계획을 상정하여 사후 승인하도록 개선할 경우 매입수요 발생 이후 소유권 취득까지 총 2~3개월로 단축하여 필요재산을 신속히 매입할 수 있을 것이다.

이처럼 구의회 관리계획 상정 전에 감정평가와 매입계약을 우선 체결함으로써 매도자의 가격인상 요청과 매각 취소도 방지할 수 있을 것으로 사료된다.

나. 매입가격조기 확정을 위한 「감정평가 보수지급체계개선」

현재, 250여 개 지방자치단체의 감정평가 보수 지급체계는 평가의뢰 후 감정평가서가 송부된 경우 계약체결 여부에 관계없이 수수료를 일률적으로 지급하고 있는 실정이다. 이로 인해 매도자의 가격인상 요청이나 매각 취소로 인해 협의취득이 무산될 경우에도 감정평가 보수를 지급하여야 하는 불합리한 상황이 종종 발생되고 있다.

참고로, 국민은행 등 시중은행의 경우 종전에는 감정평가서 완료 후 대출이 실행되지 않은 경우 약관조항에 따라 일체의 보수를 지급하지 않고 있었다. 그 후 2013년 공정거래위원회의 불공정약관 시정 조치에 따라, 현재는 대출 관련 감정평가 후에 대출이 미실행될 경우 감정평가보수 지급 대상에서 제외하고 있으며, '감정평가업자의 보수에 관한 기준' 상 실비규정에 따라 최소한 감정평가에 소요된 비용(여비, 물건조사비 등)만 지급하고 있는 실정이다.

이러한 불합리한 감정평가 관행을 개선하기 위한 방안으로, 지방자치단체와 한국감정

〈표 2〉 감정평가 보수 지급체계 개선(협약 개정) 안

현재 감정평가보수 지급체계	감정평가보수 지급체계 개선(협약 개정) 안
▶ 감정평가서송부후 계약체결 여부에 관계없이 수수료 일괄 지급	▶ 민간 부동산 '협의취득'(수용취득은 제외)시 감정평가서 송부 후 매매계약이 결렬된 경우 여비, 물건조사비 등 '실비'만 지급

원 등 34개 감정평가법인과의 감정평가보수 협약을 개정하는 방안을 제시하고자 한다.

감정평가서 송부 후 계약체결 여부에 관계없이 수수료를 일괄 지급하는 현재의 감정평가보수 지급체계를 지방자치단체의 사법적 계약에 의한 「민간 부동산 협의취득(수용취득은 제외) 시 '감정평가서 송부 후 매매계약이 결렬된 경우 여비, 물건조사비 등 실비만 지급」하도록 개선하는 방안이다.

이를 통해 250여 개 전국 지방자치단체들의 경우 사법적 계약에 의한 민간 부동산 협의취득을 보다 원활히 수행할 수 있을 것이며, 이로 인해 지역주민들의 경우 양질의 행정 서비스를 보다 신속히 제공받을 수 있을 것으로 사료된다.

Ⅲ. 맺음말

현대사회는 지방자치단체들도 예전과는 달리 중앙정부에 의존하던 관행에서 벗어나 각 지자체별로 특색 있는 슬로건과 비전으로 무장하여 주민들의 공공복리 향상을 위해 무한 경쟁해야 하는 시대가 시작되었다.

이러한 시대적 소명의식을 바탕으로 각 지방자치단체에서 지역특색에 맞는 각종 주요 현안사업의 원활한 추진에 반드시 필요한 토지, 건물 등 민간 부동산 협의취득, 활용이 활성화되어야 할 때라고 생각한다.

사법적 계약에 의한 협의취득 체계 개선 방안은 취득기간 단축을 위한 「협의취득 체계 개선과 매입가격 조기 확정을 위한 「감정평가 보수 지급체계 개선」으로 크게 구분할 수 있다.

이를 위해서는 국내 34개 감정평가법인들의 경우 지방자치단체에서 '약정개정 또는 협약요청' 시 전국 지방자치단체로 확산될 것을 우려하여 약정개정 또는 협약 체결 요청을 거부할 것으로 예상되어 업무개선이 생각보다 쉽지 않을 것으로 생각된다.

하지만, 사법적 계약에 의한 협의취득의 경우 지역주민을 위한 공공복리 증진에 그 목적을 두고 있음을 감안하여 감정평가법인들도 대승적 차원에서 동 개선 방안을 수용해 줄 것을 희망하는 바이다.

〈참고문헌〉

- 서울특별시, 2014, 자산이 미래다(희망서울 공유재산 백서)
김형순, 2012, 토지보상(차갑게 알고, 뜨겁게 받아라)

<해외사례>

일본의 공유재산 관리운영 사례

동경도(東京都)· 나고야시(名古屋市) 사례를 중심으로

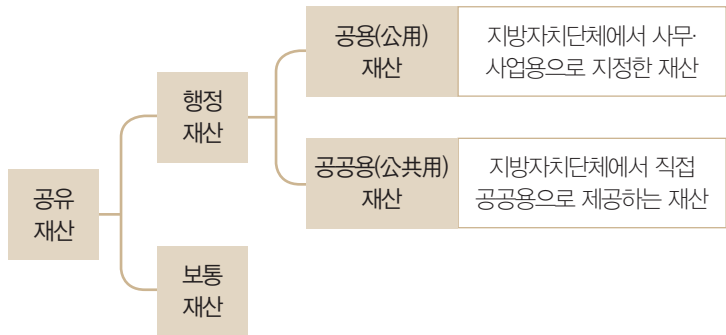


한창완

일본 국립대학법인
류큐대학교 교육학부 교수¹⁾

1. 일본의 공유재산 개념 및 관리·처분에 관한 규정

지방자치단체가 소유한 재산을 “공유재산”이라고 하며, 공유재산은 “행정재산”과 “보통재산”으로 분류된다(지방자치법 제238조 제3항). 공유재산의 관리 및 운영에 대한 절차에 대해서는 지방자치법에 구체적으로 규정되어 있다(제238조 4 및 제238조 5).



지방자치법 제238조 제1항에 규정된 공유재산은 다음과 같다.

- ① 부동산
- ② 선박, 부표, 부두 및 항공기
- ③ ②에 해당하는 부동산 및 동산물
- ④ 지상권, 지역권, 광업권 기타 이에 준하는 권리
- ⑤ 특허권, 저작권, 상표권, 실용신안권 기타 이에 준하는 권리
- ⑥ 주식, 사채, 지방채와 국채 기타 이에 준하는 권리
- ⑦ 출자에 의한 권리
- ⑧ 재산신탁의 수익권

¹⁾ Faculty of Education,
University of the Ryukyus,
Okinawa, JAPAN

행정재산과 보통재산의 관리 및 처분에 관해서는 지방자치법에 <표 1>과 같이 규정하고 있다.

<표 1> 행정재산과 보통재산의 관리 및 처분에 관한 지방자치법

항목	행정재산	보통재산
근거조문	지방자치법 제238조 4	지방자치법 제238조 5
특징	① 원칙적으로 대부, 교환, 매도 양도, 출자 목적화, 신탁, 사권 설정불가 ② 사용허가 필요 ③ 사용에 대해 차지차가법(借地借家法) 비적용 ④ 대출기간 제한 없음	① 대부, 교환, 매도, 증여, 출자목적화, 신탁, 사권설정이 가능 ② 대부 등은 일반계약행위로 취급 ③ 대부는 차지차가법(借地借家法) 적용 ④ 대출기간 제한 없음

출처 : 福島県 홈페이지, 「公有財産の概念」

2. 동경도(東京都)의 공유재산 관리 운영

1) 동경도 공유재산 현황

<표 2> 동경도의 공유재산(2015년 9월 30일 현재)

재산 종류	일반 재산		일부 적용 사업용 재산		전체 적용 사업용 재산	
	수량	가격(천 엔)	수량	가격(천 엔)	수량	가격(천 엔)
토지	88,645 (千㎡)	5,683,906,157	14,037 (千㎡)	1,553,825,573	249,077 (千㎡)	939,275,473
건물	27,631 (千㎡)	3,553,368,678	1,901 (千㎡)	316,680,631	2,975 (千㎡)	1,133,226,145
공작물	-	940,004,772	-	481,504,762	-	11,110,122,657
입목(立木)	-	975,896	-	1,486	-	1,856,086
선박	30(隻)	10,595,542	10(隻)	89,357	19(隻)	166,931
항공기	15(機)	7,582,473	-	-	-	-
부표·부두	-	2,446,597	-	-	-	-
지상권 등	-	6,323,331	-	249,922	-	817,800
특허권 등	-	8,855,943	-	134,803	-	-
주식 등	-	251,700,517	-	112,417,238	-	23,652,254
출자에 따른 권리	-	600,377,313	-	6,000	-	1,078,055
부동산 위탁수익권	-	174,709,927	-	50,218,190	-	-
계	-	11,240,847,146	-	2,515,127,961	-	13,210,195,401

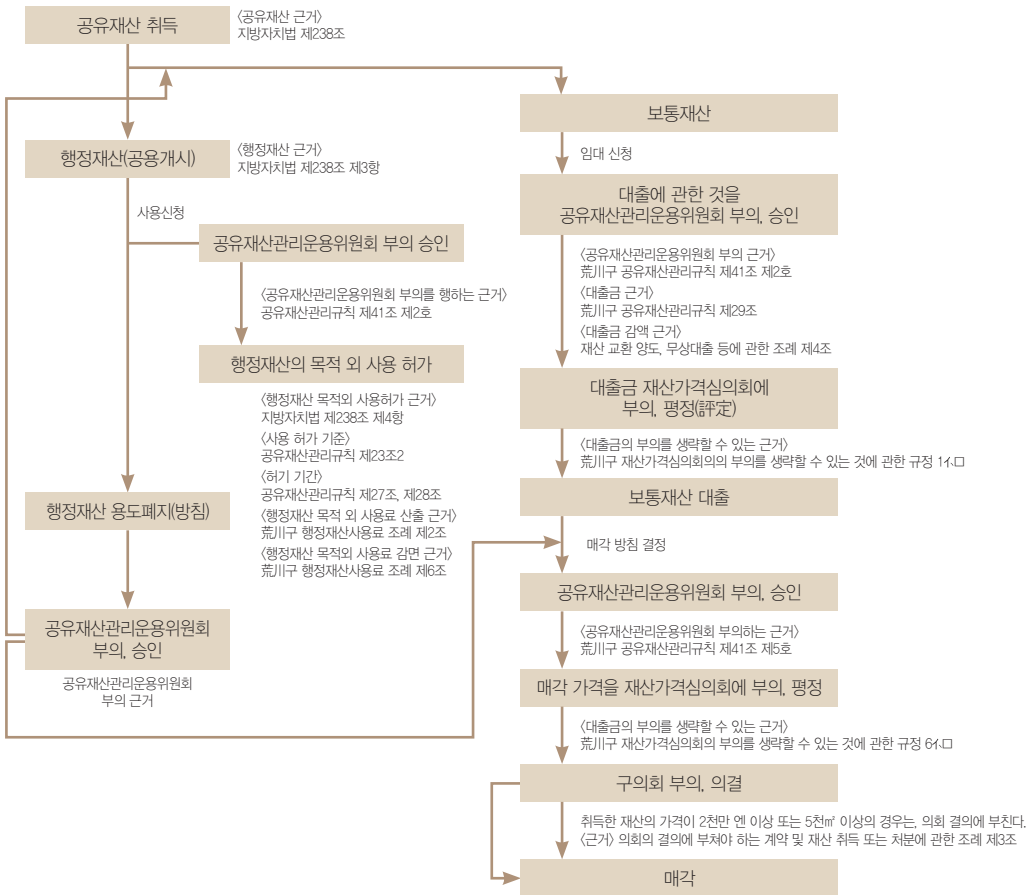
출처 : 福島県 홈페이지, 「公有財産の概念」

동경도의 소유재산은 공유재산, 물품, 채권, 기금의 4종류로 나눌 수 있다. 이중 공유 재산은 토지, 건물을 비롯해 공작물, 선박, 항공기, 지상권, 특허권, 주식, 출자에 의한 권리, 부동산 신탁수익권 등의 재산을 의미한다.

공유재산은 학교, 공원, 청사 등 일반 재산, 병원, 중앙도매시장 등 지방공영기업법 (1952년 법률 제292호)의 일부 적용 사업용 재산 및 교통사업, 수도사업, 하수도사업 등 사업용 재산으로 나누며 <표 2>와 같이 보유하고 있다.

2) 동경도 아라카와구(荒川区) 공유재산 관리운영 흐름

<그림 1> 공유재산의 취득에서 처분에 이르는 흐름과 근거 법령



출처: 荒川区 홈페이지, 公有財産の取得から処分までの流れ及びその根拠法令等

3. 나고야시(名古屋市)의 공유재산 관리 운영

1) 공유재산의 관리 운영권한

나고야시의 공유재산 및 물품관리·운영에 관해서는 나고야시 재산조례를 따르며, 공유재산에 관한 권한에 대해서는 나고야시 공유재산 규칙에 의한다. 또한 지방공영기업법 제33조 제1항에 의하여 공기업 재산의 취득, 관리 및 처분은 관리자가 실시하는 것으로 되어 있기 때문에 각 기관의 공유재산 관리에 대해서는 나고야시 재산조례 및 나고야시 공유재산 규칙에 의하지 않고 나고야시 상하수도 국공유재산 규정, 나고야시 교통국 공유재산 규정, 나고야시 병원 국공유재산 규정이 적용된다.

또한 지방교육 행정조직 및 운영에 관한 법률 제23조 제2호에 교육 재산관리에 대해서는 교육위원회가 실시하는 것으로 규정되어 있으며 동법 제24조 제3호에 교육재산의 취득 및 처분에 대해서는 지방자치 단체장이 실시하는 것으로 규정되어 있다. 규칙·규정에 의거한 공유재산의 취득·관리·처분에 관한 권한의 개요를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 규칙·규정에 의거한 공유재산 취득·관리·처분에 관한 권한

	취득		관리	
			행정재산	보통재산
공유재산 (교육재산, 공영기업재산 제외)	원칙	부동산 취득에 관한 업무를 수행하지 않는 부서의 사업에 필요한 부동산	해당국 국장	행정국장
	해당국 국장	행정국장		
교육재산	원칙	교육위원회 사업시행에 필요한 부동산	교육위원회	
	교육감	행정국장		
공영기업재산	해당국 국장		해당국 국장	

출처 :名古屋市 홈페이지, 「公有財産(不動産)の有効活用について」

2) 공유재산 관리

- 종합조정: 공유재산 관리에 대해서는 원칙적으로 공유재산 분류에 따라 각 관리자가 관리하게 되는데, 공유재산 취득, 관리 및 처분의 적정(適正)을 기하기 위하여 사무절차를 통일하고 공유재산의 현황을 명확히 하며 취득, 관리 및 처분에 대한 조정을 행한다.
- 재정국장의 합의: 종합조정이 제대로 이루어지기 위해서는 그 판단에 대한 정보를

적절하게 제공하는 것이 필요하다. 재정국장은 공유재산이 나고야시 전반에 걸쳐 효율적으로 활용될 수 있도록 용도 변경 등의 조정이 적당한가를 판단한다(나고야시 공유재산 규칙 제10조).

- 공유재산 운용협의회 부의(付議): 나고야시에는 공유재산의 효율적인 운용을 도모하기 위해 모든 기관의 이용 조정기관으로서 나고야시 공유재산 운용협의회가 설치되어 있다(나고야시 공유재산 규칙 제66조).
- 공유재산 처분: 행정재산은 법령에 정해진 경우를 제외하고는 이를 대출, 교환, 경매, 양도, 출자 또는 신탁하거나 사권을 설정할 수 없으며(지방자치법 제238조 4 제1항), 이를 위반할 경우 무효 처리된다(동조 제6항).
- 공유재산 대장관리: 나고야시 소유의 공유재산에 대해서는 국장 및 교육감이 그 소관 공유재산에 대해 지방자치법 제238조 제1항, 제3항에서 정하는 분류에 따라 공유재산 조서를 준비한다. 또한 변경사유 및 시기, 그 밖에 필요한 사항을 공유재산 대장에 기재하고, 재정국장에 보고할 의무가 있다.

〈참고문헌〉

- 1) 福島県 홈페이지, 「公有財産の概念」
www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/13006.pdf
- 2) 동경도재무국 홈페이지, www.zaimu.metro.tokyo.jp/zaisan/kouyuu/
- 3) 荒川区 홈페이지, 公有財産の取得から処分までの流れ及びその根拠法令等
www.city.arakawa.tokyo.jp/kusei/iinkai/fuseiboushiinkai/fuseiboshiiinkai2.files/3.pdf
- 4) 名古屋市 홈페이지, 「公有財産(不動産)の有効活用について」
www.city.nagoya.jp/kansa/.../h23_hokatsu_honbun02.pdf

시간이 거꾸로 흐르는
깊고 고즈넉한 고장

슬로시티 청송
(CITTASLOW)

한민족의 역사만큼이나 오랜 역사를 가지고 있는 도시가 바로 청송이다. 경상북도 북동쪽 우리 민족 전체의 역사 흐름과 그 맥을 함께 해 온 청송은 태백산맥의 영향을 받아 기운찬 산줄기가 아늑하게 사람들을 품는다. 삼국시대 청기현(靑己縣)이라는 고을 이름으로 시작해서, 고려시대 부이현(淸伊縣), 운봉현(雲鳳縣), 청부현(靑臯縣)의 이름을 거쳐, 조선시대 세종 원년(1419년) 청보군(靑寶郡)으로 승격된 후, 다시 세종 5년(1423년) 청송군(靑松郡)으로 개칭하여 오늘에 이르고 있다.

▼ 주왕산 국립공원





▲ 청송사과축제



▲ 슬로시티 덕천마을 실시단 방문

이제 청송군은 또 다른 이름을 가지고 있다. 바로 시타슬로(cittaslow) 청송, 슬로시티 청송이다. 느림의 철학을 실천하는 도시 슬로시티 청송은 지난 2011년 6월 국제슬로 시티연맹 총회에서 회원도시로 인증받아, 전세계 140여 개 슬로시티들의 정식 회원이 되었다. 다양한 문화적 자원과 주민공동체의 참여를 통해 느림과 함께 삶의 질을 추구하는 한국의 대표적인 슬로시티로 성장하고 있다.



▲ 수달래축제

매년 가을이 깊어가는 이맘때면, 대한민국을 대표하는 과일 중 하나인 사과를 주제로 청송에서는 청송사과축제가 열린다. 청송사과축제는 가장 맛있는 청송사과를 선보이기 위하여 매년 부사 수확기에 맞춰 매년 11월 초 순 무렵 오색단풍이 곱게 물든 주왕산의 길목인 사과공원 일원에서 열리고 있다. 청송사과도깨비퍼레이드를 비롯하여 사과왕퍼레이드, 사과요리전시 등 다채로운 볼거리가 있고, 청송사과감쪽경매, 청송사과레크리에이션, 청송사과시식회, 청송사과스토리텔링, 읍면체험부스 등 직접 체험하고 즐길 수 있는 프로그램이 다양하게 진행된다.

수달래는 주왕산 4대 명물 중의 하나로 진달래와 유사한 외양을 하고 있으나 꽃잎에 검붉은 반점이 있는 것이 특징이다. 매년 5월 초순경 수달래꽃이 기기묘묘한 암석을 온통 핏빛으로 물들인다. 자연의 오묘함과 함께 매년 4월 말에서 5월 초에 주왕산 일원에서 수달래축제가 개최되는데, 수달래 제례, 수달래 꽃잎띄우기, 수달래꽃 줄 엮기, 시낭송회 등 다채로운 행사가 진행된다.

청송에서 빼놓을 수 없는 또 다른 자연으로부터의 선물은 주왕산 국립공원이다. 설악산, 월출산과 함께 우리나라 3대 암산이라 불리는 주왕산은 1976년 우리나라 12번째 국립공원으로 지정된 경북 제일의 명산으로 산의 모습이 돌로 병풍을 친 것 같다하여 옛날에는 석병산(石屏山)이라 불렸다. 뫼산(山) 형상의 기암 아래 대전사가 자리 잡고 있으며 편안한 산책길로 들어서면 계곡 양쪽에 전설이 묻어 있는 신비스러운 바위석벽들이 도열하고 있다. 택리지의 저자 이중환은 이 주왕산을 일러 '모든 돌로써 골짜기 동네를 이루어 마음과 눈을 놀라게 하는 산'이라고 칭송하였다.

계곡의 속내 깊숙이 들어가면 3개의 폭포가 연이어 등장해 보석처럼 반짝이는 옥구슬을 쏟아내고 있다. 대전사부터 시작해서 1.2.3 폭포를 지나 내원동 마을까지 평지수준의 산책코스가 이어져 노약자들도 쉽게 산행에 나설 수 있다. 계곡을 따

▼ 주왕산 국립공원





주산지의 봄



주산지의 여름



주산지의 가을



주산지의 겨울

라 폭포까지 갔다면 하산은 주왕산 자연관찰로를 이용하면 좋다. 학소대, 급수대, 망월대 전망대 등 아름다운 풍경과 다양한 야생, 동식물을 직접 관찰할 수 있다. 텀으로 주왕암과 주왕굴 그리고 무장굴을 둘러볼 수 있다.

주왕산 한 편에는 약 300여 년의 세월이 전해지는 ‘주산지’가 있다. 깊은 주왕산 자락을 따라 물을 모아 만든 주산지 한가운데는 머리카락을 바람에 살랑이고 있는 굵은 왕버드나무들이 서 있다. 김기덕 감독의 영화 ‘봄, 여름, 가을, 겨울 그리고 봄’의 주 배경지로 나왔으며 영화의 내용처럼 속세의 묵은 때를 씻고 마음을 정화시키기에 더 없이 좋은 장소가 되고 있다.

한편 청송에는 조선시대 왕비를 3명이나 배출한 청송 심씨의 집성촌인 덕천마을이 있고, 여기에 심부자택 99칸 송소고택이 있다. 99칸 만석꾼의 집인 송소고택은 살림공간, 휴식공간, 작업공간을 별도로 둔 조선상류주택의 특징을 잘 보여주고 있는데 솥을대문에 홍살을 설치하였으며, 큰사랑채는 정면 5칸, 측면2칸의 팔작지붕으로 크고 화려한 건물로 주인이 거처한 곳이다. 우측에 작은 사랑이 있고,



▲ 송소고택

그 위로 안채가 있는데 전체적으로 ‘ㄷ’ 자형을 이루고 있으며 대청마루에는 세살문 위에 빗살무늬의 교창을 달았다. 건물에 독립된 마당이 있으며, 공간이 구분되어 있는 등 조선시대 후기 상류주택의 특징을 잘 보여주고 있다. 하늘에 가득한 별과 고요한 풀벌레 소리에 잠들 수 있는 한옥체험은 오랜 추억거리가 된다.

애뜻한 그리움이 한폭의 그림으로 사람들을 기다리는 군립 청송야송미술관과 청량대운도 전시관도 청송이 자랑하는 문화자산이다. 청송군 출신 동양화가 야송(野松) 이원좌(李元佐) 선생께서 70평생을 오직 한길만을 걸어오며 이루어 놓은 작품 360여 점이 전시되어 있는 미술관이다. 폐교된 신춘초등학교를 리모델링하여 조성된 야송미술관에는 야송 선생의 대표작인 무릉하운도, 둥글바우화첩을 비롯한 한국화 작품 30여점과 도자기 작품 20여 점이 전시되어 있으며, 중전시실은 주왕산 8곡병풍, 청량산 16곡병풍, 화양8곡 병풍 등 주로 병풍 작품 15여 점과 도자기 작품이 전시되어 있다.



▲ 군립 청송야송미술관





▲ 슬로시티 덕천마을

특히 길이 46m, 높이 6.7m의 초대형 작품인 청량대운도는 청량대운도전시관이라는 전용 전시관에 전시되어 있다. 작품의 규모에 한번 놀라고 그 섬세한 붓놀림에 무릎을 치게 만든다.

이렇듯 느낌의 철학을 주민과 함께 실천하고 있는 슬로시티 청송은 다양한 자연 자원과 문화자원이 어우러져 시간을 거꾸로 흐르는 고즈넉한 모습에서 자신의 강점을 찾아나가고 있다. 한국내 대표적 사과브랜드로 성장한 청송사과에 힘입어 도시의 삶에 지쳐 농촌으로 찾아가는 귀농자들의 성공률이 가장 높은 지방자치단체로 탈바꿈되었다. 청송의 정체성과 고유성을 현대와 조화시켜 한국의 대표적 슬로시티(cittaslow)로 성장하길 기대한다.

한국지방행정연구원 수석연구원 최인수

**2015년 4차
타당성 조사
의뢰사업 설명회
개최**

일시 2015년 9월 10일(목) 9:00 ~ 17:00
장소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주최 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2015년 9월 10일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '2015년 4차 타당성 조사 의뢰사업 설명회'를 개최하였다. 설명회에는 타당성 조사를 의뢰한 10개 자치단체(서울동작, 서울분청, 경기분청, 안산, 울산울주, 전북분청, 여수, 제주분청, 김천, 청주)의 담당자들이 참석하여 구체적인 사업 내용과 계획에 대하여 설명하는 시간을 가졌다.



**기본연구과제
최종보고회 개최**

일시 2015년 9월 15일(화)~9월16일(수)
장소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 9월 15일부터 16일 수요일까지 연구원 5층 세미나실에서 '기본연구과제 최종보고회(제3차 연구자문위원회, 제14차 연구심의위원회)'를 개최하였다.

자문위원으로 참석한 외부 전문가는 권영주(서울시립대학교), 김순은(서울대학교), 정홍상(경북대학교), 이환범(영남대학교), 홍준현(중앙대학교), 임경수(성결대학교), 김성수(서울대학교), 정창기(행정자치부), 이원희(한경대학교), 배인명(서울여자대학교), 하능식(한국지방세연구원)이다.



**제15차
연구심의위원회 개최**

일시 2015년 9월 21일(월) 14:00 ~ 16:40
장소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 9월 21일 월요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제15차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 시도 정책연구과제 착수보고, 수탁용역연구과제 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.



**제17차
정책아이디어 워크숍
개최**

일시 2015년 9월 24일(목) 9:30 ~ 10:30
장소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2015년 9월 24일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제17차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 김건위 한국지방행정연구원 수석연구원이 '이전 기관의 일하는 방식 개선 방안 - 느슨한 조직형태를 중심으로 -'를 주제로 발표하였다.



**제18차
연구심의위원회
개최**

일시 2015년 10월 12일(월) 10:50 ~ 18:00
장소 한국지방행정연구원 5층 세미나실
주최 한국지방행정연구원

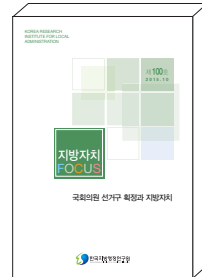
한국지방행정연구원은 2015년 10월 12일 월요일, 연구원 5층 세미나실에서 '제18차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 기본연구과제 최종보고(재보고), 행정자치부 정책연구과제 착수보고, 시도 정책연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행하였다.



발간물

「지방자치 Focus」 제99호 발간

제목 지방세외수입 및 지방보조금의 효율적 관리
저자 서정섭(한국지방행정연구원 선임연구위원)
 이 효(한국지방행정연구원 연구위원)



「지방자치 Focus」 제100호 발간

제목 국회의원 선거구 획정과 지방자치
저자 이병기(한국지방행정연구원 연구위원)
 고경훈(한국지방행정연구원 수석연구위원)

한국지방행정연구원 교육연수 [담당자: 이해선 02-3488-7353]

11월 교육일정

과정명	교육기간	교육일정
주민행복 마을만들기	3일(비합숙) (21시간)	제5기 11. 4.(수) ~ 11. 6.(금)
지방규제개혁	3일(비합숙) (19시간)	제5기 11. 11.(수) ~ 11. 13.(금)
주민자치회 역량강화	3일(비합숙) (21시간)	제3기 11. 18.(수) ~ 11. 20.(금)
창조와 소통의 정부3.0	3일(비합숙) (21시간)	제6기 11. 25.(수) ~ 11. 27.(금)

한국지방행정연구원에서는 지방자치 실천포럼 알림마당을 통해 지방자치단체에서 발간되는 책자 및 소식지를 무료로 홍보해 드립니다. 홍보를 원하는 지방자치단체는 Tel. 02-3488-7361 / newsletter@krila.re.kr로 신청하여 주시기 바랍니다.



과학기술,
내일을 바꾸는 힘



2015

세계과학기술정상회의

일시·장소

2015. 10.19 - 23, 대전 컨벤션센터

주최·주관

미래창조과학부, OECD

주제

과학기술혁신을 통한 글로벌 미래창조

10 / 19 (월)	10 / 20 (화)	10 / 21 (수)	10 / 22 (목)	10 / 23 (금)
세계과학 기술포럼	ASEAN+3 장관급 포럼 OECD과학기술 장관회의	OECD 과학기술 장관회의	OECD 과학기술정책 위원회 총회	대한민국 과학기술발전 대토론회

행사	사이언스 페스티벌, 사이언스데이, 연구개발특구 기술박람회, 대한민국 과학기술창작대전, KAIST 문화행사
학술포럼	AASSA 국제심포지엄, Asian S&T Innovation 포럼, 과학기술-ICT 외교포럼(GRDC 심포지엄), KAIST 문화기술대학원 대모데리, STEPI 국제미래심포지엄 & 한국미래전략 학술대회, YWS Camp & Smart Sister 워크숍
투어 / 문화	대전 연구단지 및 기업투어, 문화투어

www.daejeon-oecd2015.org/kr



3인자의 혁신
300여의 열망



공화70년
위대한 여정
새로운 도약



지난호 Issue
지방보조금

09

논단

- 지방보조금 제도 전반에 대한 평가와 시사점
- 지방보조금의 쟁점과 발전방안