

공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

이삼주 · 김성찬

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It consists of the letters 'KRILA' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark blue, multi-pointed star-like shape. The background of the entire page is a light blue, low-poly geometric pattern with a faint, semi-transparent candlestick chart overlaid on it.

연구진

이 삼 주 (선임연구위원)
김 성 찬 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

발행일 : 2018년 1월 31일
발행인 : 이 호
발행처 : 한국지방행정연구원
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화 : Tel. 033-769-9999
판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337
인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894
ISBN : 978-89-7865-441-8

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

본 연구는 공유재산 위탁개발을 보다 효율적으로 추진하기 위해 나타나는 제반 문제에 대한 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 진행하였다. 공유재산 위탁개발은 수탁기관이 개발비용을 조달해서 시설물 등을 축조한 후에 시설물의 준공과 동시에 공유재산에 대한 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 방식이다. 이러한 위탁개발은 재정부담의 세대별 형평성을 구현할 수 있고, 민간의 전문성을 활용할 수 있으며, 주민을 위한 서비스 역량이 증대된다는 점에서 매우 유용한 방식이다. 하지만 공유재산 위탁개발 방식에서 사업구조 측면, 사업주체간 관계 측면, 사업 참여 측면, 마지막으로 다른 개발방식과의 관계 측면에서 문제점이 발생하고 있고 이런 문제점들이 공유재산 위탁개발의 효율성을 저해하고 있다.

이런 문제점들을 해결하기 위해서 본 연구는 크게 4가지 사안에 대해서 대안을 모색하였다. 첫째, 사업구조, 범위, 방법 등에서 현행 공유재산 위탁개발의 사업체계를 개편해서 현실에 맞게 개선하는 것이 필요하다. 둘째, 사업범위 측면 중, 운영기준에서 공유지 개발만을 위탁개발로 규정하지 말고 모범에서처럼 “건축, 대수선, 리모델링” 외에 토지의 개발도 포함하여 모범과의 충돌을 방지해야 한다. 셋째, 실제적으로 수탁기관이 사업제안단계에서부터 참여하고 있기 때문에 수익과 참여정도에 맞는 위험분담이 필요하다. 따라서 사업제안서와 사업계획서 상에 변동위험에 대한 분담 방법을 명시하고, 수탁기관으로 바로 선정하지 말고 수탁협상대상자로 두고 충분한 논의를 거친 후에 수탁기관으로 선정하는 방법도 고려할 수 있다. 마지막으로 수탁기관으로 사업에 참여할 수 있는 기관을 현재 한국자산관리공사(KAMCO), 토지주택공사(LH공사), 그리고 지방공사로 제한하고 있는데 경쟁 유도를 통해서 효율성을 제고하기 위해서 수탁기관을 확대하는 방안이 필요하다. 이를 위해 수탁기관 선정 시 과거 수행실적이나 위탁개발 능력보다는 사업에 대한 계획에 보다 주안



점을 두고 평가하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

아무쪼록 본 연구가 공유재산 위탁개발의 효율성을 제고하고 공유재산 활용을 활성화하기 위한 제도수립과 정책실행에 조금이나마 기여할 수 있기를 기대하며, 연구에 심혈을 기울인 연구진의 노고에 감사를 표한다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

요약

KRILA

최근 공유재산 활용은 지방재정의 확충을 위해서 적극 개발·활용하는 방향으로 정책적 변화를 꾀하고 있다. 2009년에 도입된 공유재산 위탁개발도 이런 적극적인 공유재산 활용의 일환으로 도입되었다. 원래 공유재산 위탁개발은 수탁기관이 지방자치단체의 승인을 얻어 위탁받은 공유재산에 개발비용을 조달하며, 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 방법이다. 지방자치단체는 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체가 되고 수탁기관은 수수료만을 수취하고 별도의 사용수익권이 부여되지 않는 공유재산 개발방식이다.

하지만 공유재산 위탁개발 방식에 여러 가지 문제점이 나타나고 있는데, 크게 사업구조 측면, 사업주체간 관계 측면, 사업 참여 측면, 마지막으로 다른 개발방식과의 관계 측면에서의 문제점이 그것이다. 우선 사업구조 측면에서는 지방자치단체가 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체가 되고 수탁기관은 선량한 관리자의 의무만을 부담하는 것이 기본 사업구조이다. 하지만 현실적으로 지방자치단체가 공유재산 개발에 대한 경험과 지식이 부족하기 때문에 수탁기관이 사업제안단계부터 적극적으로 개입하고 있는 실정이다. 따라서 사업계획단계부터 사업종료시까지 수탁기관의 의사가 개입되는 만큼 수입구조 뿐 아니라 이에 상응하는 위험분담 문제에 대해서도 전반적인 논의가 필요하다.

뿐만 아니라 사업주체간 관계 측면에서도, 공유재산 위탁개발은 수탁기관이 단순히 사업을 대행해주는 수준에 머물러 있기 때문에 지방자치단체에 모든 소유권과 사업에 대한 위험이 귀속되고 있다. 그 결과 위탁개발 관련 과정 중 사업계획 승인과 계약체결 이후에 발생하는 모든 책임을 위탁기관인 지방자치단체가 부담하도록 하고 있는 실정이다. 이는 사업제안서 및 사업계획서, 그리고 사업계약서에 수탁기



관의 책임부분에 대하여 명확히 적시하지 않고 있기 때문이다.

공유재산 위탁개발의 수수료 체계에서도 이런 위험분담에 상응하는 수수료 체계를 가지고 있지 못하다. 우선, 위탁개발의 수수료는 총 건축원가의 4~5%인 개발보수, 개발원리금인 개발비용 외에도 분양 및 관리에 따른 수수료 그리고 초과수익이 발생할 경우 지급하는 성과수수료 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 성과가 나지 않거나 위험에 상응하여 불이익을 받는 패널티는 존재하지 않는다.

사업참여 측면에서는 공유재산 위탁개발의 수탁기관 선정 시 참여할 수 있는 기관을 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 주택사업과 토지개발 사업을 목적으로 설립된 지방공사 등 3개 기관으로 한정하고 있다. 이는 민간의 전문성을 활용하는데 장애요인으로 작용할 뿐만 아니라, 공정한 시장경쟁 체제를 저해하는 요인으로 판단된다.

이런 수탁기관의 제한은 수탁기관을 선정할 때 선정 심사기준에서도 알 수 있다. 지방자치단체 공유재산 운영기준에서 수탁기관 평가점수는 기술 및 지식능력, 유사업무 수행실적, 위탁개발 능력, 위탁개발 계획, 위탁개발 추진의 적정성 등 5가지 심사기준에 총 100점을 부여하고 있다. 이 중에서 기술 및 지식능력과 유사업무 수행실적, 그리고 위탁개발 능력 등에서는 공유재산 위탁개발 경험이 없는 기관은 선정될 수 없는 구조로 되어 있다. 따라서 수탁기관 선정에 있어서 한 기관에 독점적으로 위탁개발 사업이 편중될 소지가 남아있다.

마지막으로 다른 개발방식과의 관계 측면에서는 공유재산 위탁개발은 사업자 공고 이후 제안서 평가가 이루어지면 바로 사업자를 선정하도록 하고 있다. 반면, 다른 개발방식, 예를 들면, 민간투자사업의 경우에는 비록 사업제안 방식에 따라 약간의 차이가 발생하고 있지만, 사업방식 모두 사업자 공고 이후 제안서를 평가하고 바



로 사업자를 선정하는 것이 아니라 협상대상자를 먼저 지정하고 있다. 공유재산 위탁개발방식처럼 사업자를 바로 선정할 경우 지방자치단체와 사업자와의 충분한 협의 기간이 부족할 수 있다. 그리고 위탁개발의 경우 사업자 선정 이후 공유재산심의회 등 내부절차를 진행토록 하고, 내부절차가 완료되면 사업계획을 승인하도록 하고 있어, 내부절차 과정 중 사업자의 의사에 적극적으로 대응하는데 한계가 있을 수 있다. 이와 관련하여 내부절차 과정 중에 사업계획이 변경되어도 기 결정된 사업자의 변경이 불가능하여 전문성이 결여된 사업자라도, 기 사업자가 변경된 사업을 추진하게 될 가능성이 있다.

공유재산 위탁개발의 효율성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 개선방향이 논의되어야 한다. 우선 사업체계를 재설정하여야 하는데 현행 공유재산 위탁개발에서 사업구조, 범위, 방법 등에서 쟁점이 있을 수 있다. 사업구조 측면에서는 위탁개발은 지방자치단체의 사업을 수탁기관이 대행하는 구조라고 할 수 있다. 이때 대행의 사전적 의미는 “대신해주는 기관이 재량을 발휘할 여지가 전혀 없이 이행”하는 것을 의미하는데 현실과는 괴리가 발생하고 있다. 비록 지방자치단체가 수탁기관을 선정하고 있지만 수탁기관이 사업제안단계부터 적극적으로 개발에 참여하고 있는 것이 현실이다. 따라서 위탁개발의 사업구조를 “지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하여 공동으로 책임지는 개발방식”으로 변경하는 것이 필요하다.

사업범위 측면에서 공유재산 위탁개발의 사업범위는 “일반재산에 대하여 건축, 대수선, 리모델링”으로 한정되어 있다. 모법에서는 “건축, 대수선, 리모델링”으로 한정하고 있는데 반하여, 운영기준에서는 “공유지 개발”을 위탁개발로 규정함으로써 모법과 충돌의 소지가 있다. 따라서 위탁개발사업의 범위를 “일반재산에 대하여 건축, 대수선, 리모델링 및 토지개발”로 개정해서 양 기준간의 충돌을 방지할 수 있을



뿐만 아니라 토지의 위탁개발 또한 가능해진다.

위탁개발 과정에서도 수탁기관이 실제적으로 사업에 참여하고 있기 때문에 이에 걸맞은 위험을 분담할 수 있도록 개선하여야 한다. 이를 위해 사업제안서와 사업계획서에 책임부담에 대한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 총 건축비, 임대료, 예상 수익, 지방자치단체의 투자재원 규모 등의 항목에서 예측의 오차범위를 벗어날 경우, 이에 대한 위험분담방안을 명시하는 것이 필요하다. 이런 위험을 줄이는 방법으로 수탁기관을 바로 선정하지 않고 민간투자사업과 유사하게 우선협상대상자로 선정된 후에 충분한 논의를 거쳐서 최종 수탁기관으로 선정하는 방법도 위험 분담을 개선하는 방안이 될 수 있다.

마지막으로 사업 참여기관에 대한 제한을 풀고 경쟁을 통해 효율성을 제고하는 쪽으로 유도하여야 한다. 현행 공유재산 위탁개발에서는 수탁기관으로 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 지방공사로 한정하고 있는데 이를 개선하여 더 많은 수탁기관이 참여할 수 있도록 하고 행정재산 관리위탁의 수탁기관 자격과 동일하게 “특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 재산을 관리하기에 적합한 자”로 범위를 넓히는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 이를 위해 수탁기관 심사할 때에도 유사업무 수행실적이나 위탁개발의 능력 외에 위탁개발 계획에 보다 평가의 중점을 맞추어 좋은 사업계획을 가지고 있고 일정한 수준 이상의 능력이 있다면 참여가 가능하도록 제도적 환경을 만드는 것이 필요하다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제2장 공유재산 및 위탁개발 제도의 개념과 관리방식	9
제1절 공유재산의 개념 및 변천과정	11
1. 공유재산의 개념 및 특징	11
2. 공유재산관리의 변천과정	18
제2절 위탁개발의 개념 및 특징	21
1. 위탁개발의 개념 및 유용성	21
2. 위탁개발의 특징	25
제3절 공유재산 관리를 위한 유사제도 간의 차이	27
1. 공유재산법상의 사업과 차이	27
2. 민투법상 사업과 차이	33
제4절 위탁개발의 최근 추세 및 선행연구 검토	48
제3장 공유재산 위탁개발 현황 및 문제점	51
제1절 위탁개발 현황	53
1. 개관	53
2. 개발단계	55
3. 관리단계	64



제2절 사례연구	66
1. 사업 개요	66
2. 사업성 여부 판단을 위한 가정	67
3. 수입·비용 추정 방법	71
제3절 위탁개발의 문제점	76
1. 사업구조	76
2. 사업주체간 관계	77
3. 사업참여	80
4. 유사사업과의 관계	83
제4장 외국의 공유재산관리	91
제1절 개요	93
제2절 영국의 공유재산 개발 제도	96
1. 영국의 국·공유재산 관리 체계	96
2. 영국의 국·공유재산 개발 방식	97
3. 우리나라와의 비교	98
제3절 미국의 공유재산 개발 제도	100
1. 미국의 국·공유재산 개념	100
2. 미국의 국·공유재산 개발 방식	101
3. 우리나라와의 비교	103



제4절 일본의 공유재산 개발 제도	105
1. 일본의 국·공유재산 개념	105
2. 일본의 국·공유재산 개발 방식	106
3. 우리나라와의 비교	108
제5절 종합 및 시사점	110
제5장 공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안	113
제1절 기본방향	115
제2절 사업체계 재설정 방안	117
1. 사업체계의 쟁점	117
2. 사업체계 재설정 논거	119
3. 재설정된 사업체계	124
제3절 위탁개발 과정 개선 방안	126
1. 리스크 공동분담	126
2. 수탁기관 선정단계 조정	131
3. 유사중복과정 조정	135
제4절 사업 참여의 공정성 제고 방안	142
1. 사업 참여기관의 제한 개선	142
2. 평가체계의 개선	145
제5절 평가제도 도입 방안	149
1. 필요성	149
2. 타 사업의 평가체계	150
3. 평가체계	154



제6장 요약 및 정책건의	161
제1절 요약	163
제2절 정책건의	165
1. 사업체계 재설정 방안	165
2. 위탁개발 과정 개선 방안	166
3. 사업 참여의 공정성 제고 방안	169
4. 평가제도 도입 방안	172
참고문헌	174
Abstract	177



표 목차

〈표 2-1〉 공유재산의 범위	12
〈표 2-2〉 공유재산의 특징	15
〈표 2-3〉 지방자치단체의 공유재산 유형	16
〈표 2-4〉 자가관리와 위탁관리의 장·단점 비교	17
〈표 2-5〉 공유재산 관리의 변화	20
〈표 2-6〉 위탁개발의 개념에서 도출되는 특징	25
〈표 2-7〉 관리위탁과 위탁개발의 차이	30
〈표 2-8〉 위탁관리와 위탁개발의 관계	33
〈표 2-9〉 BTO, BTO-rs 및 BTO-a 방식 비교	36
〈표 2-10〉 민자사업추진방식 비교	38
〈표 2-11〉 수익형 민간투자사업의 절차(BTO, 정부(시)고시사업)	40
〈표 2-12〉 임대형 민간투자사업의 절차(BTL, 정부(시)고시사업)	41
〈표 2-13〉 수익형 민간투자사업의 절차(BTO, 민간제안사업)	43
〈표 2-14〉 수익형 민간투자사업의 절차(BTL, 민간제안사업)	44
〈표 2-15〉 수익형 민간투자사업과 임대형 민간투자사업의 비교	45
〈표 2-16〉 민간자본 활용 개발방식 비교	47
〈표 3-1〉 위탁개발 과정	54
〈표 3-2〉 수탁기관 선정 평가기준	58
〈표 3-3〉 개발사업계획서 주요 변동사항	65
〈표 3-4〉 어울림플러자 사업 내용	66
〈표 3-5〉 사업성 분석을 위한 기본 가정	68
〈표 3-6〉 위탁개발 임대료 수입 산정 근거	70



〈표 3-7〉 총 건축원가 제시	72
〈표 3-8〉 위탁개발 수입추정	74
〈표 3-9〉 위탁개발 수수료의 유형	79
〈표 3-10〉 개정된 수탁기관 선정 심사기준 및 평가기준	82
〈표 4-1〉 주요국의 국·공유재산 관리 유형	94
〈표 4-2〉 국외 공유재산 제도 비교	95
〈표 4-3〉 영국 대처정부(1979~1990)의 국·공유지 관리정책의 변화	96
〈표 4-4〉 미국의 국유재산 분류	100
〈표 4-5〉 일본의 국·공유지 정책 기조 변화	106
〈표 4-6〉 일본의 국·공유지 활용 유형	106
〈표 4-7〉 일본의 유형에 따른 국·공유지 관리·처분 방법	107
〈표 4-8〉 공공주체에 의한 민간사업자의 사업 참여 방법	108
〈표 4-9〉 우리나라 위탁개발과 외국의 유사개발 제도 비교	111
〈표 5-1〉 쟁점 발굴 유형별 핵심 분석 대상	116
〈표 5-2〉 위탁개발의 개념 등에 대한 법령 정리	118
〈표 5-3〉 조정된 위탁개발의 개념 및 개발방식	125
〈표 5-4〉 임대형 민자사업의 평가결과 활용 내역	130
〈표 5-5〉 위탁개발과 민간투자사업의 추진과정 비교	132
〈표 5-6〉 위탁개발 과정의 개선안	133
〈표 5-7〉 위탁개발사업에 대한 타당성 조사 근거 및 항목	136
〈표 5-8〉 「지방재정법」과 「건기법」에 의한 타당성 비교	138
〈표 5-9〉 대안간 의미 및 장·단점 비교	140



〈표 5-10〉 위탁개발과 타사업의 참여 기관 비교	142
〈표 5-11〉 위탁개발과 민간참여 방식의 수익률(수수료) 비교	144
〈표 5-12〉 위탁개발에 참여가 가능한 기관의 위탁개발 실적	146
〈표 5-13〉 심사기준 및 평가기준 개선(안)	148
〈표 5-14〉 유사사업간 평가체계 비교	150
〈표 5-15〉 대안간 비교	160
〈표 6-1〉 유사사업간 평가체계 비교	172



그림 목차

〈그림 1-1〉 연구진행과정	7
〈그림 2-1〉 공유재산 위탁개발 사업구조	22
〈그림 2-2〉 민간투자사업에서 민간과 정부의 역할	34
〈그림 4-1〉 미국의 민관협력(Public-private partnership) 구조도	102
〈그림 5-1〉 대안 2에 의한 「지방재정법」과 「건기법」에 의한 타당성 조사 시점	139
〈그림 5-2〉 국가재정투자사업의 추진 절차	141



제 1 장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법





제1절 연구의 목적

지방재정의 획기적 수입증대가 어려운 현실에서 공유재산의 효율적 활용은 지방재정이 추구해야하는 중요한 방향임에는 분명하며, 이에 대응하여 최근 공유재산 제도는 행정환경의 변화에 대응하며 보존에서 적극적 활용 및 활용의 다양성 등으로 변화되고 있다. 주무부처인 행정자치부에서도 공유재산을 개발·활용하여 지방재정을 확충하고 지역경제를 활성화시키고자 2009년에 위탁개발 제도를 도입하였다 (이삼주·김성주, 2015b).

위탁개발은 수탁기관이 지방자치단체의 승인을 얻어 위탁받은 공유재산에 개발 비용을 조달하며, 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 개발방식을 의미한다. 위탁개발을 추진하는 과정에서 지방자치단체는 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체가 되며, 수탁기관은 지방자치단체를 대신하여 사업을 수행하는 것에 대한 수수료만을 수취하고 별도의 사용수익권이 부여되지 않는 공유재산 개발방식이다. 이러한 위탁개발은 지방재정이 열악한 작금의 현실에서 지방자치단체가 주민을 위한 필요시설을 구축하는데 매우 중요한 개발방식이며, 향후 그 활용이 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

그러나 현재의 위탁개발 방식은 단순히 지방자치단체의 사업을 대행한다는 인식에 매몰되어 있어, 수탁기관 입장에서는 수수료만을 수취하면 된다는 소극적 행태가 발현될 가능성이 있다. 위탁개발의 활용을 촉진하고 효율성을 제고하여 주민을

위한 사업이 되기 위해 동 사업이 위탁기관과 수탁기관 간 공동개발 사업이라고 인식할 때, 동 사업의 개발과정에서는 다음과 같은 부분의 쟁점이 부각된다.

첫째, 불공정한 경쟁체제로 인해 민간부문의 전문성 활용이 미흡하다. 즉 현행 공유재산 개발방식에는 민간의 참여를 제한하고 있어, 지방재정의 낭비 및 부실한 사업 추진의 요인이 될 수 있다. 둘째, 대행방식으로 인해 지방자치단체가 일방적으로 위험을 부담하는 구조로 설계되어 있다. 이로 인해 수탁기관에서는 환경변화에 대한 문제해결보다는 재정투입비용의 증가, 사업기간의 연장 등 위탁기관의 부담증대를 요구하는 경향이 발현되고 있다. 셋째, 사업추진 결과에 대한 사후평가 및 환류장치가 미흡하다. 성공적으로 사업이 추진될 경우, 성과수수료를 수취하는 등 성과에 대한 보상제도는 구비되어 있으나, 실패했을 경우에 대한 별도의 장치를 설치하고 있지 않다. 이로 인해 사업과정에서 발생하는 위험의 대부분을 지방자치단체가 부담하게 되어 수탁기관의 소극적 사업추진을 방조하는 요인이 되고 있다.

본 연구는 위탁개발이 매우 유용한 개발방식이라는 전제 하에, 이를 보다 효율적으로 추진하기 위해 나타나는 제반 문제에 대한 개선방안을 모색하는데 목적이 있다. 특히 동 사업의 개발주체들 간에 공정한 경쟁을 저해하고 있는 부분에 초점을 두고 대안을 모색한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 위탁개발 사업의 효율성을 제고하고자 하는 목적을 두고, 다음과 같은 세 가지의 연구범위를 설정한다.

첫째, 위탁개발 과정에 대한 범위로, 공모제안 단계부터 사업계획서 작성, 지방자치단체 내부과정을 거쳐 계약단계까지의 과정을 연구범위로 선정한다. 위탁개발 사업은 행정절차 단계, 건축단계, 관리단계 등으로 구분될 수 있다. 행정절차 단계는 내부방침 수립부터 수탁기관과의 계약작성 과정이며, 건축단계는 설계로부터 완공까지의 과정이고, 관리단계는 건축완공 후 임대, 분양 등 위탁관리 대상 시설물을 중심으로 수익활동이 전개되는 과정이다. 따라서 건축단계 및 관리단계는 건축 및 건축물 활용과정이라는 점에서 행정절차와 다소 차별화된 과정이기 때문에, 행정절차 단계를 중심으로 분석한다.

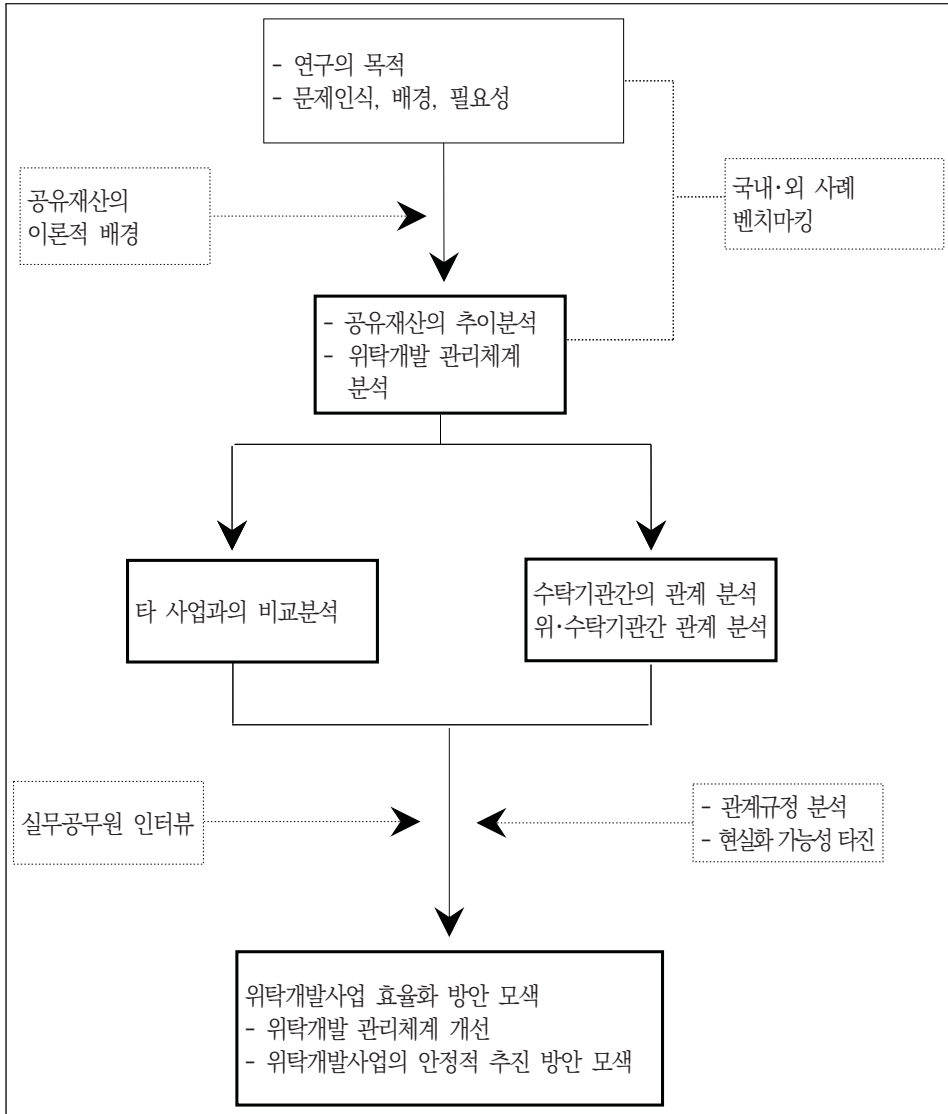
둘째, 현황분석 및 대안모색의 범위로, 현황분석은 공유재산 전체에 대한 분석과 위탁개발에 대한 분석으로 구분하고, 공유재산 전체에 대한 분석은 전 자치단체의 공유재산 추이 및 유형별 변화를 분석한다. 그리고 위탁개발에 대해서는 법·제도를 중심으로 분석한다. 위탁개발의 경우 실제 추진된 사례가 많지 않고 운영에 대한 자료수집에 한계가 있어 운영현황을 분석하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

셋째, 위탁개발에 대한 대안모색은 현황분석 결과를 토대로 위탁개발 각 과정별 발생이 예상되는 다양한 문제점을 검토하고, 각 운영주체 및 사업 간의 관계를 중심으로 모색한다. 대안모색의 범위를 사업주체 및 유사사업 간의 비교로 설정한 이유는 다음과 같다. 즉 위탁개발은 위탁기관과 수탁기관, 수탁기관 간의 관계 속에서 진행된다는 점에서 전체 가정 중 각 주체간의 관계가 핵심으로 작용한다. 뿐만 아니라 위탁개발 사업체계를 민간투자사업 등 유사사업과의 비교를 통해 동 사업의 향후 발전방향을 모색할 필요가 있다.

2. 연구의 방법

위탁개발은 국내에서 관련 통계가 발표되지 않고 있으며, 우리나라의 독특한 공유재산 개발방식이라는 점에서 국외에서 사례를 찾는데 어려움이 있다. 그러므로 관련법 및 지침 등이 실제 위탁개발과정에서 나타나고 있는 현상을 중심으로 분석해야 하는 한계가 있다. 이러한 위탁개발 사업과 관련한 한계를 고려하여, 본 연구에서는 비교연구, 인터뷰 조사 등을 통해 진행한다. 비교연구는 위탁개발의 사업방식인 대행방식과 민간투자사업 방식과의 비교를 통해, 양 사업의 특징, 개발주체간의 관계 등을 비교연구하며, 양 사업 간의 비교는 사업대상, 계획단계, 승인절차, 계약내용 및 방식 등 사업시행부터 완료까지 전 과정에서 나타나는 차이점을 대상으로 분석한다. 둘째, 인터뷰 조사의 경우, 위탁개발은 주로 공유지를 개발하고 있으나, 사업대상 및 개발모델이 매우 다양하다는 특징이 있다. 따라서 지방자치단체에서 이를 담당하는 실무공무원의 전문성은 위탁개발의 다양성에 효율적으로 대응하는데 한계가 있다. 지방자치단체는 수탁기관의 의사에 수동적 행태로 대응하게 되고, 이 과정에서 다양한 문제가 나타나고 있는 상황이다. 위탁개발과 관련하여 외부적인 통계 및 사례발표 등이 제한된 한계를 극복하기 위해 위탁개발과 관련하여 나타나는 문제에 대하여 실무공무원을 대상으로 인터뷰 조사를 실시하여 자료 구득의 한계를 보완한다.

〈그림 1-1〉 연구진행과정



제2장

공유재산 및 위탁개발 제도의 개념과 관리방식

제1절 공유재산의 개념 및 변천과정

제2절 위탁개발의 개념 및 특징

제3절 공유재산 관리를 위한 유사제도 간의 차이

제4절 위탁개발의 최근 추세 및 선행연구 검토

KRILA



제2장

공유재산 및 위탁개발 제도의 개념과 관리방식



제1절 공유재산의 개념 및 변천과정

1. 공유재산의 개념 및 특징

가. 공유재산의 개념

공유재산의 개념은 재산의 범위를 인식하는 기준에 따라 광의의 공유재산, 중의의 공유재산 및 협의의 공유재산으로 분류된다. 이중 광의의 공유재산은 지방자치단체가 보유하고 있는 모든 재산을 의미하며, 중의의 공유재산은 일정한 목적 하에 결합된 경제적 가치의 총체(박우서·고석찬·박경원, 1996)로 정의된다. 한편 협의의 공유재산은 「공유재산 및 물품 관리법(이하: 공유재산법)」에서 규정하고 있는 재산만을 공유재산의 범위에 포함하고 있다(류춘호, 2010). 광의의 공유재산 개념은 규범적으로 가치가 있는 모든 재산을 소유한다는 측면에 중점을 두고 있는 반면, 중의의 공유재산은 경제적 가치에 초점이 있으며 경제적으로 활용 가능한 재산을 의미한다. 한편 협의의 공유재산은 관리를 중심으로 재산적 가치를 기초로 일정 기준을 충족하는 재산만을 공유재산으로 인식하고 있다.

〈표 2-1〉 공유재산의 범위

구분	핵심가치	인식기준	특징
광 의	규범적 가치	소유	재산의 범위에 관계없이 보유하고 있는 모든 재산
중 의	경제적 가치	활용	경제적 활용가치가 있는 재산
협 의	재산적 가치	관리	10만 원 이상, 내구연수 1년 이상의 재산 중 공유재산법에 열거된 재산

현행 「공유재산법」은 관리에 중점을 두고 있어, 관리가 가능한 범위를 설정하고, 그 중에서도 법에 열거된 재산만을 공유재산으로 인정하고 있는 반면, 협의의 공유재산은 관리 가능한 공유재산으로, 법에 열거 그리고 일정한 가치보유라는 두 가지 조건을 공유재산의 범위에 포함시키고 있다. 다시 말해, 현행 공유재산법 제2조 제1항에서는 부동산·자동차 등 동산, 현금, 지상권, 채권, 유가증권, 기타권리 등 지방자치단체가 보유하고 있는 모든 자산으로 정의하고 있는 한편, 이중 취득가액 10만 원 이상, 내구연수 1년 이상의 재산을 대상으로 하고 있다. 따라서 공유재산의 개념을 “지방자치단체가 보유하고 있는 재산”이라는 의미로 정의하는 것은 현행법의 범위를 초월한 것으로, 관리보다는 보유에 방점이 있는 광의의 개념에 속한다고 볼 수 있다. 또 현행 공유재산법에 규정된 “지방자치단체가 보유하고 있는 모든 재산”은 법체계상 모순으로, “지방자치단체가 보유하고 있는 재산 중 일정기준을 충족한 재산”으로 변경하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

공유재산법 제4조(공유재산의 범위)

① 공유재산의 범위는 다음 각 호와 같다.
 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물
 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구
 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리
 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리(이하 “지식재산”이라 한다)
 가. 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권
 나. 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조 제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리(이하 “저작권

등”이라 한다)

다. 「식물신품종 보호법」 제2조 제4호에 따른 품종보호권

라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조 제3호에 따른 지식재산권. 다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외한다.

6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권

7. 부동산신탁의 수익권

8. 제1호 및 제2호의 재산으로 건설 중인 재산

② 제1항제호의 기계와 기구의 범위를 대통령령으로 정한다.

나. 공유재산의 특징¹⁾

공유재산은 지방자치단체가 가지고 있는 여러 종류의 재산의 집합을 의미하기 때문에 다른 경제주체들이 소유하고 있는 재산과 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 민간이 보유하고 있는 사적재산과 비교할 때, 공유재산은 행정의 물적 수단으로 공공성과 공익성을 실현하는 일종의 공공재의 기능과 경제적 수익성을 도모하는 수익재의 기능을 동시에 가지고 있다(김종갑, 2015). 따라서 공유재산을 어떻게 관리할지를 결정할 때 임대 및 매각을 통해서 수익을 올리는 측면(경제적 기능)뿐 아니라 지역주민에게 공유재산의 혜택이 골고루 돌아가게끔(공공재적 기능) 분배하는 측면도 고려되어야 한다. 이준우(2009) 또한 공유재산의 여러 가지 기능(공공재적 기능, 재해방지 및 환경재적 기능, 비축기능, 재정보전적 기능) 중에서 공공재적 기능의 역할을 강조하고 있다. 따라서 공유재산의 성격을 종합해볼 때, 중요한 특징 중 하나는 여러 기능들 중에서 경제적 수익수단인 동시에 공공의 이익을 위해 사용하는 이중적인 특성을 가지고 있다는 것이다(이삼주·김성주, 2015a).

둘째, 중앙정부가 보유하고 있는 국유재산과 비교할 때, 재산의 범위와 관리방식에서 차별화되어 있다. 이중 재산의 범위측면에서, 공유재산법에 열거된 공유재산의 유형에는 “건설 중인 재산”이 포함되어 있는 반면 국유재산에는 동 재산이 제외되어 있다. 건설 중인 재산이 공공재산에 포함되어야 하는지에 대해서는 인식에 따라

1) 이삼주, 김성주, 2015의 내용을 발췌정리한 것임

차별화될 수 있다. 건설 중인 재산은 다음과 같은 이유로 공유재산의 범위에서 제외하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 첫째, 건설 중인 재산의 개념 측면, 건설 중인 자산(construction in progress)은 유형고정자산을 건설에 의해 취득하게 될 때, 건설을 개시한 날부터 건설이 준공되기까지 지출된 경비를 처리하기 위한 계정이다. 반면에 건설 중인 재산은 학술적인 개념이 아니며, 단순히 미완성인 재산에 대한 실무적인 개념으로, 명확한 재산의 범위, 가치평가 방법 및 시기 등에 대한 학술적 이론이 정립된 개념이 아니다. 둘째, 회계간의 인식기준 일관성 측면, 건설 중인 자산은 복식부기 발생주의 회계의 인식기준에 의한 자산의 유형이다. 건설 중인 재산은 현금주의에 의한 것으로, 발생주의에 의한 인식기준으로 판단한다고 하더라도, 공유재산법 상의 타 재산은 현금주의에 의해 인식하고 있다는 점에서, 건설 중인 재산과 타 재산 간의 인식기준이 차별화될 수밖에 없다. 만일 건설 중인 재산을 발생주의로 인식하게 될 경우, 검수 및 검사시점, 지급명령시점, 공사완공시점 등 각 단계별로 회계처리를 해야 한다. 이러한 회계처리방식은 타 공유재산의 회계처리시점과 차별화되어, 재산간 일관성의 문제가 발생할 여지가 있다.

셋째, 관리책임 측면, 건설 중인 재산이 공유재산의 범위에 포함된 이유는, 아직 등기 및 등록이 되지 않은 미완성 상태에 있지만, 예산지출이 수반된 재산이기 때문에 관리책임이 있다는 것이다. 그러나 공유재산의 범위에서 제외되었다 하더라도, 복식부기 발생주의 회계에서는 이를 자산으로 인식하고 결산재무제표인 재정상태보고서에 보고하게 되어 있어 관리책임에서 제외되는 것은 아니다. 결론적으로 인식기준의 차이는 있을 지라도, 지방자치단체에서는 이를 관리대상에 포함하여 관리하게 된다. 넷째, 실무적 측면, 건설 중인 자산은 미결산계정으로, 향후 건설이 완료되었을 때, 이를 재산가액으로 평가하여야 한다. 다시 말해, 건설 중인 자산은 완성할 때까지 지출하는 비용을 일시적으로 계상하였다가 완성이 정산하는 계정이다. 건설 중인 재산에 대해서는 평가시점이 명확하지 않을 뿐만 아니라, 향후 재산가액으로 평가해야 한다는 점에서 부가적인 업무가 발생하게 된다. 다섯째, 공유재산의 총계 관리 측면, 건설 중인 재산의 가치를 평가한다고 하더라도, 동 공유재산의 총 가치

를 평가하는 것이 아니라 건 설중에 투입된 예산만을 기준으로 하고 있다. 따라서 건설 중인 재산의 가치는 당해 재산에 대한 정확한 가치라고 보기 어렵다. 이러한 이유로 건설 중인 재산이 완성되어 정산하기 전까지는, 지방자치단체가 보유가 공유재산 전체의 정확한 가치를 파악하는데 장애로 작용할 여지가 있다. 여섯째, 공유재산의 보유목적 측면, 건설 중인 자산은 유형자산을 건설하기 위하여 투입한 재료비·노무비 및 경비와 완성전 지급한 착수금·청부금 등의 선급액 등을 처리하는 계정이다. 다시 말해 건설 중인 자산은 완성 이전에 매각 등 영업목적으로 사용하고자 하는 목적이 있다. 이는 관리 및 보존이라는 공유재산의 보유목적과 차별화되어 있다.

한편 공유재산법과 국유재산법 간에는 민간참여 개발방식이 차별화되어 있는데, 민간참여 개발방식은 아직 시행한 경험이 없는 재산개발 방식으로, 명확히 민간참여 개발방식의 정의가 확정되지 않은 상황이다. 다만 민간참여 개발방식은 개발과정에서 리스크에 대한 공동책임 및 성과평가 방식을 채용하고 있는데, 이는 지방자치단체의 개발방식에서는 발견할 수 없는 제도이다. 결론적으로 국유재산의 관리방식은 일정부분 수탁기관에도 책임을 부여하고 있다는 점에서 공유재산 관리방식과 차이가 발생하고 있다.

〈표 2-2〉 공유재산의 특징

비교대상	소유주체	기능	재산의 범위	개발방식
공유재산	지방자치단체	공공성, 공익성	자산의 범위	매각 및 책임 일방부담
사적재산	민간	경제적 수익성	자산의 범위	가치 극대화
국유재산	중앙정부	공공성, 공익성	재산의 범위	비축 및 책임 공동부담

다. 공유재산 유형별 관리방식

공유재산은 분류방법에 따라서 다양하게 구분할 수 있는데 크게 「공유재산법」 제5조에서 명시한 바와 같이 “행정재산”과 “일반재산”으로 구분될 수 있다. 우선 행정

재산은 지방자치단체의 행정목적에 공용되는 재산으로 크게 공용재산, 공공용재산, 그리고 기업용재산으로 분류된다. 행정재산은 몇몇 예외사항을 제외하고 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하기 못한다(『공유재산법』 제19조). 따라서 행정재산의 사용·수익 허가 시에는 지방자치단체의 장은 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 않는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있게 된다(『공유재산법』 제20조).

반면에 일반재산은 공유재산 중 행정재산을 제외한 재산을 의미한다. 일반재산은 행정재산과는 달리 행정목적 수행에 직접 사용되는 재산이 아니기 때문에 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 그 재산을 사용할 수 있다(『공유재산법』 제28조).

〈표 2-3〉 지방자치단체의 공유재산 유형

구분		내용
행정재산	공용재산	지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사무용을 목적으로 건설 중인 재산
	공공용재산	지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
	기업용재산	지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
	보존용재산	법령·조례·규칙에 따라 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산
일반재산	행정재산 이외의 재산	

출처: 「공유재산법」제5조(공유재산의 구분과 종류) 재정리

또한 재산관리 유형에 따라서 자가관리(또는 직접관리)와 타인에게 공유재산을 위탁하여 관리토록 하는 위탁관리, 그리고 그 둘을 혼합한 혼합관리유형으로 구분할 수 있다(곽태열, 2013). <표 2-4>에서와 같이 자가관리에서는 공유재산을 직접 관리하는 방식으로 신속한 의사결정이 가능하고 관리체계를 일원화할 수 있다. 반면 지방자치단체가 공유재산을 관리하는데 있어서 전문성이 부족한 현실을 감안하면

오히려 자가관리(직접관리)를 통해서 비용이 증가될 수 있으며 전문적 관리기술 습득 등의 단점을 가지고 있다(곽태열, 2013; 조계근, 2012). 위탁관리는 자가관리(직접관리)와는 달리 전문 인력에 공유재산의 관리를 위탁하는 방법으로 전문적 노하우를 바탕으로 체계적으로 재산을 관리할 수 있는 장점이 있다. 하지만 위탁자의 기밀·보안유지에 어려운 점이 있으며 정보의 비대칭성으로 인해서 위탁자 관리 및 파악에 어려움이 발생할 수 있다.

따라서 공유재산의 유형에 따라서 공유재산 위탁개발의 대상 자산을 분류해 본다면 위탁개발이 가능한 공유재산은 부동산을 대상으로, 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자를 목적으로 그 재산을 사용할 수 있는 일반재산을 대상으로 하고 있다(「공유재산법」 제28조). 또한 위탁개발은 지방자치단체에서 직접 개발하는 직접개발 공유재산은 해당되지 않고, 계약을 통해서 위탁자(지방자치단체)가 개발에 전문적인 지식을 갖춘 수탁자에게 공유재산을 개발할 수 있도록 하는 제3자 개발방식 즉 일종의 위탁개발 방식을 의미한다.

〈표 2-4〉 자가관리와 위탁관리의 장·단점 비교

구분	장점	단점
자가관리	<ul style="list-style-type: none"> - 관리일원화의 혼선 예방 - 신속한 의사결정 및 업무처리 - 자체 관리조직 및 관리인력에 대한 관리기법 축적 - 소유주체 기밀유지·보안 용이 - 관리상의 문제 파악에 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 관리의 전문성 취약 - 관리조직의 탄력적 운영이 어려움 - 관리조직 방대화와 유지비용 증가 - 전문적 관리기술 습득에 의한 관리 전문성 향상에 한계 - 관리사무의 안일화를 초래
위탁관리	<ul style="list-style-type: none"> - 전문 인력에 의한 효율적 관리기법 도입 및 인력전문성 제고 - 전문기업이 지니는 규모경제 이익을 통한 관리 비용 절감 - 전문화 계획 관리를 통하여 시설 노후화를 최소화 - 위탁자의 업무편의성 증대 - 직접관리에 비하여 관리조직에 탄력적 운용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 위탁자의 기밀·보안유지 곤란 - 관리상 문제점에 대한 위탁자의 파악이 어려움 - 관리 전문성과 노하우의 내부 축적이 곤란 - 관리자격자 또는 관리회사와의 신뢰성 문제 - 부분위탁관리의 경우 총괄적 관리 업무 연계의 비효율 가능성

출처: 조계근(2012: 67), 곽태열(2013)

2. 공유재산관리의 변천과정

공유재산법이 과거로부터 변화되어 온 변천과정을 분석하는 것은 현재의 법 조항을 이해하는데 매우 중요한 과정이며, 제도를 개선할 때 과거로 회귀하는 오류를 최소화할 수 있다. 이러한 인식을 기초로 「공유재산법」의 변화과정을 살펴보면, 현재의 공유재산법은 과거로부터 관련환경의 변화에 적절히 대응하면서 변화되어 왔다. 공유재산법은 2005년 제정되어 2006년 1월 1일 시행된 이후, 2007년, 2008년, 2009년, 2010년, 2011년, 2013년, 2014년, 2015년, 2016년 등, 2012년을 제외하고는 매년 개정(타법개정 포함)이 이루어졌다. 이러한 법 개정의 역사는 그 만큼 재산과 관련된 제도변화가 다양하게 이루어 졌음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 특히 2005년, 2008년, 2010년, 2015년 등 4개 연도에 가장 큰 변화가 있었던 바²⁾, 상기 4개 연도의 변화를 중심으로 분석하면, 2005년은 지방재정법의 일부로 존치되어 있던 공유재산법이 별도의 법으로 독립되어 공유재산 및 물품의 고유영역을 확립한 시기이다. 이 시기에는 공유재산을 지방자치단체의 소유로 된 재산으로 규정하고, 이를 행정재산·보존재산과 잡종재산으로 구분하며, 다시 행정재산의 종류를 공용재산, 공공용재산 및 기업용재산으로 구분하였다(법 제4조 및 제5조). 이 외에도 행정재산 및 보존재산의 사용·수익허가기간을 명시(법 제21조) 하였으며, 물품관리에 관한 기준 및 정보 등을 조달청장과 공유하고 상호 협조할 수 있도록 하고(법 제56조), 공유재산 및 물품관리 공무원에 대한 예산성과금 및 관재(管財)활동비를 지급(법 제96조)할 수 있는 규정을 마련하였다.

2008년은 공유재산관리의 효율성에 중점을 두고 법 개정이 이루어진 해이다. 다시 말해 2008년에는 공유재산의 분류체계를 개선하였고, 다양한 공유지 개발방식의 도입과 동시에 행정재산에 대해서도 일부 사권의 설정을 허용하였다. 2008년에 변화된 내용을 살펴보면, 먼저 공유재산 분류체계는 잡종재산이라는 용어는 쓸모없는

2) 법 개정 시기를 중심으로 구분하였음

재산이라는 부정적 이미지가 있고, 행정재산과 보존재산은 그 운영상 차이가 없기 때문에, 잡종재산을 일반재산으로 명칭을 변경하고, 보존재산을 행정재산의 한 유형인 보존용재산으로 통합하였다(법 제5조). 둘째, 공유지 개발방식의 다양화와 관련해서는, 공유재산의 개발을 활성화하고 장기적인 관점에서 개발사업을 추진할 필요가 있어, 신탁개발 방식으로 임대형 신탁, 분양형 신탁 및 두 방식을 혼합한 혼합형 신탁을 명시하고, 각 종류별 신탁기간을 정하면서 임대형 신탁 및 혼합형 신탁의 경우 30년까지 장기화할 수 있도록 하며, 재산에 대한 관리·처분 사무의 위탁을 통한 위탁개발 방식을 도입하였다(법 제42조, 법 제43조의2부터 제43조의4까지 신설). 셋째, 행정재산에 대한 사권 설정의 일부 허용과 관련해서는, 행정재산에 사권 설정이 금지되어 있어 공유지의 지하와 공중에 지하철, 송전선 등 공공시설물을 설치할 경우 일정기간마다 사용계약을 체결하고 사용료를 받는 등 관리에 불편을 초래하고 있다는 점을 고려하여, 공익사업을 위한 지하 및 공중 시설물에 대하여는 지상권 및 구분지상권 설정을 허용함으로써 장기간 사용할 수 있도록 개정하였다(법 제19조제1항제3호 신설). 넷째, 이 외에도, 행정재산의 경우 예외적인 사유가 없더라도 1회에 한하여 2년의 범위에서 허가기간을 갱신할 수 있도록 하고, 일반재산의 경우 대통령령으로 정하는 생산·연구시설에 대하여 1회 갱신을 할 수 있도록 함으로써 10년 장기대부가 가능하도록 하였다(법 제21조 및 제31조).

2010년에는 공유재산의 활용에 장애가 되고 있는 부분들을 개선하여 공유재산을 실용적으로 활용할 수 있도록 조정한 시기이다. 이를 위해 먼저, 공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙을 신설(법 제3조의2 신설)하고, 공유재산 관련 용어의 정의도 신설(법 제2조)하였다. 다시 말해, 공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙은 공유재산의 관리·처분에 대한 기본원칙이 없어 사안에 따라 공유재산 및 물품을 취득·보존·운용·매각·교환·양여하는데 어려움이 있어, 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분할 경우 지켜야 할 기본원칙을 정하기 위하여 신설하였다. 공유재산 관련 용어의 정의는 공유재산 및 물품의 관리·처분 등에 관련된 용어에 대한 명확한 정의가 없어 일부 조문의 해석에 어려움이 있다는 점을 고려하여, 공유재산, 물품, 기부채

납, 관리, 처분, 해당 지방자치단체, 사용·수익허가, 대부계약, 변상금 등에 대한 용어의 정의를 신설하였다. 이 외에도 행정재산의 양여·교환 기준을 정비(법 제19조) 하였으며, 재산의 용도와 사용기간을 지정한 일반재산의 매각(법 제36조제2항 및 제38조제1항제2호 신설) 및 공유재산의 가격 개정방법 등을 개선(법 제46조) 하였다.

2015년에는 지식재산이 공유재산의 범위에 포함됨에 따라 그 후속조치가 이루어졌으며 또 공유재산심의위원회의 구성을 표준화하는 규정 개정이 단행 되었다. 지식재산과 관련해서는 특허권·저작권 등 지식재산의 사용·수익허가 방법, 허가 기간, 사용료 및 감면 등 지식재산의 관리·처분에 관한 특례를 규정하였다(제43조의5부터 제43조의10까지 신설). 한편 공유재산심의회와 관련해서는, 동 심의회가 공유재산의 관리계획, 사용료 감면 등을 심의하도록 규정하고, 공유재산심의회는 지방자치단체의 부단체장인 위원장을 포함한 7명 이상 15명 이하의 위원으로 구성하도록 정비하였다(제16조). 이 외에도, 2010년에는 행정재산의 관리위탁에 따른 계약방법을 원칙적으로 일반입찰로 하되, 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있도록(제27조제2항 및 제3항 신설) 허용하는 규정을 신설하였다.

〈표 2-5〉 공유재산 관리의 변화

시기	관련법	핵심내용
1963년	지방재정법	매각 확대
1999년	지방재정법	일반재산에 대한 신탁관리제도
2004년	지방재정법	민간위탁 확대
2005년	공유재산법	공유재산의 고유영역 확립
2006년	공유재산법	행정재산의 관리위탁
2008년	공유재산법	일반재산의 위탁관리(수탁기능기관: 한국자산관리공사, 지방공사 등)
2010년	공유재산법	공유재산 및 물품의 기본원칙 설정, 공유재산의 가격결정 방법 개선
2015년	공유재산법	공유재산 범위 확대(디자인권, 지식재산권)

출처: 이삼주·김성주(2015a)

제2절 위탁개발의 개념 및 특징

1. 위탁개발의 개념 및 유용성

가. 위탁개발의 개념

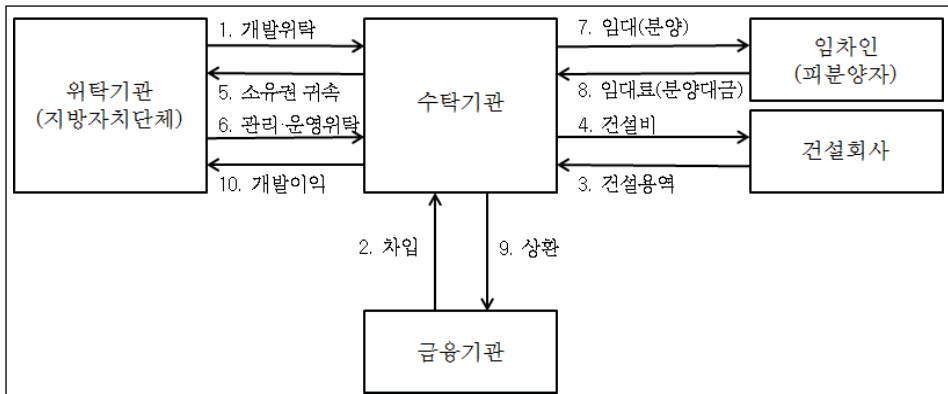
위탁개발은 수탁기관이 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 승인을 받아서 개발하고 발생하는 수익을 지방자치단체에 지불하는 방식을 의미한다(공유재산법 제 43조의3). 수탁기관이 개발비용을 부담해서 시설물 등을 축조한 후에 시설물의 준공과 동시에 공유재산에 대한 소유권은 지방자치단체에 귀속되지만, 일정기간 동안 수탁기관에 관리·운영이 위탁되어 법에서 정한 위탁기간 내에서 수탁기관이 지방자치단체를 대리해 임대 또는 분양사업을 수행하는 구조이다(안전행정부, 2013).

기본적으로 공유재산의 위탁개발은 수탁기관이 개발비용을 부담하여 공유재산을 개발하면 시설물 등이 준공됨과 동시에 공유재산의 소유권이 다시 지방자치단체에 귀속되고 개발 후에 발생하는 임대·분양수입 등 개발로 인한 모든 수입 또한 지방자치단체에 귀속되게 된다. 이에 반해 수탁기관은 준공과 동시에 소유권이 이전되기 때문에 운영위험에서 벗어나게 되며 개발·분양·관리업무에 따른 대가와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자만을 수취하게 된다. 공유재산법에서는 공유재산 위탁개발 방식 또한 구체적으로 열거하고 있는데 크게 분양형 개발과 임대형 개발 그리고 이 둘을 혼합한 혼합형 개발로 구분된다. 분양형 개발은 처분의 일종으로 공유재산을 지방자치단체로부터 위탁받아서 개발한 후 일정기간(5년)내에 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 지불하는 방식을 의미한다. 반면, 임대형 개발은 수탁자가 분양으로 공유재산을 처분하지 않고 일정기간(최장 30년) 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 귀속시키는 방법을 의미한다. 마지막으로 혼합형은 공유재산 중 일부는 분양형 개발을 하고 나머지는 임대형 개발을 하는 분양형과 임대형의

혼합된 방식을 뜻한다.

위탁개발의 대상은 일반재산으로 한정되며 위탁개발을 통해 개발된 시설물도 포함된다(행정자치부, 2016). 원칙적으로는 행정재산은 위탁개발의 대상에서 제외되지만 특정한 사유가 있을 경우 행정자산을 일반재산으로 용도폐지 후에 수탁기관에 개발을 위탁할 수 있다. 현행법에서 규정하고 있는 특정한 사유는 건물의 노후화, 사용면적 협소 및 타 용도로의 사용 등을 위해 개발이 필요한 경우, 행정재산의 개발(신축, 증축, 개축, 재축 등)이 필요하나 당해 지방자치단체의 재정 여건 등을 감안하여 위탁개발이 필요한 경우, 기타 행정재산이 사실상 행정 목적으로 사용되지 않게 되는 경우 등으로 한정하고 있다(이삼주·김성주, 2015b). 행정자산을 위탁개발하기 위해서는 특정한 사유로 인해 행정재산으로써의 기능을 상실했을 경우 일반재산으로 용도폐기한 후에 가능하다. 결과적으로 행정재산도 위탁개발이 가능한 것처럼 보이지만 일반재산으로 전환한 후에 개발이 가능하다는 점에서, 위탁개발이 가능한 재산은 일반재산으로 한정되어 있다.

〈그림 2-1〉 공유재산 위탁개발 사업구조



출처: 한국자산관리공사(2010)

나. 위탁개발의 유용성

위탁개발 제도의 도입의 역사는 길지 않지만 최근 지방자치단체에서 위탁개발방식으로 공유재산을 활용하는 추세가 증가하고 있다. 재정상태가 열악한 지방자치단체의 입장에서는 공유재산의 위탁개발을 통해서 주민들을 위한 시설건립을 적은 자금을 투입하여 제공할 수 있다는 측면에서 유용한 대안으로 부각되고 있는 실정이다. 선행연구에서도 공유재산의 효율적인 활용의 한 방편으로서의 위탁개발에 대한 연구가 많이 진행되었는데 우선 강경민·김상명·황경수(2011)는 공유재산의 효율적인 관리방법 중 하나로 위탁개발을 제시하였다. 장교식(2010)은 무단으로 점·사용을 방지하고 공유재산을 전산화하여 공유재산의 대상자산을 늘리고 나아가서 위탁개발을 적극적으로 추진해 나가야 한다고 주장하였다. 특히, 장교식(2012)은 공유재산의 관리·처분에 대한 행정사무를 민간기관의 전문성을 활용함으로써 효율화를 꾀할 수 있고 궁극적으로 지역주민의 만족도를 제고할 수 있다고 하였다.

이러한 선행연구를 종합할 때, 위탁개발은 다음과 같은 점에서 활용 필요성이 제기되고 있다.

첫째, 재정부담의 세대별 형평성을 구현할 수 있다. 일반적으로 위탁개발을 수행하는데 분양형 개발은 5년 이내 그리고 임대형 개발은 30년 이내로 장기적 사업추진 과정에 맞게 개발기간을 설정하고 있다. 이 기간 동안 지방자치단체는 수탁기관에 정해진 수수료를 지불하게 되는데 개발에 투입된 자본을 위탁개발기간동안 나누어서 지불하기 때문에 수익·비용 대응의 원칙에서 보다 유용한 방법이 될 수 있다. 또한, 공유재산을 개발하는데 들어가는 막대한 자본을 미래로 이연시킴으로써 결과적으로 완성된 공유재산에 대한 예산지원을 현세대가 모두 부담하는 것이 아니라, 미래세대도 대가의 지불에 같이 참여하게 된다는 점에서 세대간 형평성도 제고할 수 있다.

둘째, 공유재산을 개발자금을 필요한 다른 곳으로 다양하게 활용할 수 있다. 원래 위탁개발은 지방자치단체의 공유지에 대하여 수탁기관의 예산으로 시설하는 방식을 취하고 있기 때문에 시설이 완성될 때까지는 건축에 소요되는 예산을 지방자치단체

가 부담하지 않고 시설물을 구축할 수 있는 방식이다. 따라서 당장 예산이 소요되지 않는다는 점에서 예산부족으로 시행하지 못할 수 있는 사업에 대한 시행이 가능하다는 장점이 있다.

셋째, 민간의 전문성을 공유재산 개발에 활용할 수 있다. 공유재산을 개발하는 것은 다양한 사업모델과 주민들의 여러 가지 요구를 수용해야 한다는 점에서 고도의 전문성이 요구된다. 게다가 지방자치단체의 입장에서는 공유재산 개발 시 다양성 및 전문성을 충분히 갖추고 있지 못하다는 비판을 감안해 볼 때(남창우, 2001), 외부 전문기관의 전문성을 활용하여 사업을 추진해야 할 필요성을 가지게 된다. 특히, 김종갑(2015)은 행정재산이 여러 법률에 따라 관리하고 관리 인력 또한 1~2명에 불과하여 공유재산의 관리 및 전문성 확보에 어려움이 있음을 지적하였다. 따라서 전문적인 인력 확보에 어려움이 있는 지방자치단체의 현실을 고려한 결과, 「공유재산법 및 동 시행령」에서는 위탁개발에 참여할 수 있는 전문기관을 나열하고 있는데 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 그리고 주택사업이나 토지개발 사업을 그 업으로 하는 지방공사만이 위탁개발의 참여가 가능하도록 명시하고 있다. 이들 기관들은 위탁개발에 필요한 사업계획서에서부터 분양·임대에 이르기까지 많은 부문에서 역할을 수행하고 있다.

넷째, 주민을 위한 서비스 역량이 증대된다. 일반적으로 위탁개발을 통해 공유재산의 가치가 향상되는 측면이 위탁개발의 유용성으로 주장되고 있다. 그러나 위탁개발 기간은 최장 30년 동안 수수료를 지급하는 것으로 규정하고 있는데, 그 시간이 경과할 경우 당해 공유재산의 가치는 초기 개발이 완료된 시점과 많은 차이가 발생할 수밖에 없어 오히려 건축물의 노후로 인해 가치가 하락될 가능성이 있다. 따라서 위탁개발을 통한 공유재산의 가치 상승 측면은 위탁개발의 목적과 긴밀한 상관관계가 있다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고, 위탁개발을 추진하는 이유는, 지방자치단체가 주민에게 공공서비스를 제공할 역량이 증가하기 때문으로 풀이된다. 결론적으로, 위탁개발을 추진하는 이유는 주민을 위한 공공서비스의 증대에 초점을 둘 필요가 있다.

2. 위탁개발의 특징

위탁개발은 수탁기관이 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 승인을 받아서 개발하고 발생하는 수익을 지방자치단체에 지불하는 방식을 의미한다(「공유재산법」제 43조의3). 이러한 현행법에 규정된 위탁개발의 정의를 기준으로 할 때, 위탁개발은 사업주체, 개발대상 공유재산, 개발방식, 재원조달 방식 등에서 특징이 발견된다.

〈표 2-6〉 위탁개발의 개념에서 도출되는 특징

구분	규정상 기준	특징	사업과정에서 나타나는 특징
사업주체	위·수탁기관간의 계약에 의한 개발	대행방식	위탁기관의 일방적 의사결정에 따른 수탁기관의 사업 추진
개발대상	건축, 대수선, 리모델링	공유지 개발	토지정비 등 건축이 아니면 개발 불가
개발방식	분양형, 임대형, 혼합형	개발과 관리가 혼재	한기관이 개발과 관리를 모두 추진
재원조달	개발비용과 수수료	매년 지급 수수료 사전 확정	실질적으로는 위탁기관이 연부조달

먼저, 사업주체 부분에서, 위탁개발은 위탁기관(지방자치단체)과 수탁기관이 사업주체이며, 양 기관은 계약을 통해 사업을 추진하고 있다. 이 과정에서 사업추진과 관련된 결정은 지방자치단체가 하고, 결정된 범위 내에서 수탁기관이 사업을 수행하는 방식 즉 대행방식으로 위탁개발이 추진된다. 이러한 대행방식은 공유재산 개발과 관련하여 매우 독특한 방식으로, 타 사업방식에서는 찾아볼 수 없는 위탁개발만의 특징으로 분류될 수 있다.

둘째, 개발대상 공유재산과 관련하여, 위탁개발은 공유재산중 공유지에 시설을 구축하는 개발만이 추진되고 있다. 현행 공유재산법서는 위탁개발의 영역으로 건축법 제2조에 따른 건축, 대수선(大修繕), 리모델링 등을 규정하고 있다(제43조의3). 그리고 건축법 제2조의 건축은 건축물을 신축·증축·개축·재축(再築)하거나 건축물을 이전하는 것이며, 대수선이란 건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부 형

태를 수선·변경하거나 증설하는 것 그리고 리모델링이란 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 일부 증축하는 행위로 정의하고 있다. 따라서 위탁개발의 사업영역은 건축물만을 대상으로 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러므로 토지 정비 등 건축물이 제외된 사업은 위탁개발 사업에서 배제되며, 그 까닭에 현재까지의 위탁개발은 공유지에 건축물을 구축하는 사업에 국한되어 추진되고 있다.

셋째, 개발방식 측면에서, 위탁개발은 개발과 관리가 혼합되어 있는 방식이다. 다시 말해, 현행 위탁개발 관련 기준에서는 공유재산 위탁개발 방식으로, 분양형 개발, 임대형 개발 그리고 혼합형 개발로 구분하고 있다(2015년 지방자치단체 공유재산 운영기준). 이중 분양형 개발은 공유재산을 개발한 후 분양하는 방식이며, 임대형 개발은 공유재산을 개발한 후 처분하지 않고 임대하는 방식이고, 혼합형은 분양형과 임대형의 혼합된 방식을 의미한다. 결과적으로 위탁개발은 먼저 개발을 하고 이후 분양 및 임대 등이 완료될 때까지 관리하는, 개발과 관리가 혼합된 방식이다.

넷째, 재원조달 측면에서, 위탁개발에 소요되는 비용은 수탁기관이 금융기관 등으로부터 조달한 재원으로 충당하며, 위·수탁기관 간에는 수수료로 연계되고 있다. 이중 수탁기관이 금융기관 등으로부터 조달하는 개발비용에 대해서는 위탁기관이 매년 원금과 이자를 지급하도록 하고 있는 바, 매년 원금과 이자를 지급한다는 측면에서 전적으로 수탁기관이 재원을 조달한다기 보다, 금융기관 등과의 협의는 수탁기관이 하지만 재원조달은 일정기간 위탁기관이 나누어 지급하는 방식으로 볼 수 있다. 한편 수수료 부분도 위탁개발에서만 나타나는 매우 독특한 재원조달 방식으로, 일반적으로 공공사업은 수익률로 구성되는 것과 차별화된 방식이라고 할 수 있다. 수수료의 경우에는 직접 사업비로만 구성되며, 사전에 수수료율이 정해지기 때문에 수탁기관 입장에서는 위험부담이 전혀 없는 재원조달 방식인 것으로 판단된다.

제3절 공유재산 관리를 위한 유사제도 간의 차이

1. 공유재산법상의 사업과 차이

가. 관리위탁과 위탁개발³⁾

1) 관리위탁의 개념

관리위탁은 관련단체 또는 법인에게 위탁하여 재산을 관리하는 관리방식으로, 행정재산을 외부에 위탁할 때 사용하는 개념을 의미한다(고경훈, 2010). 공유재산 중 행정재산은 「공유재산법」 제27조제1항에서 언급한 바와 같이 효율적인 관리를 위해서 관리를 위탁할 수 있는데 유지관리의 효율성, 수익성, 전문성 등을 목적으로 지방자치단체의 장이 그 재산의 관리를 위탁하는 것을 관리위탁이라고 한다. 관리위탁은 일반입찰을 통해서 관리위탁기관을 선정하게 되는데 「공유재산법」 제27조제2항에 따르면 계약의 목적·성질·규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다. 관리위탁기간은 5년(토지와 그 정착물: 5년, 그 외의 재산: 1년) 이내로 하되, 한 번만 갱신할 수 있으며 이 경우 갱신기간은 5년 이내로 제한하고 있다.

만일 관리위탁기간을 두 번 이상 갱신할 필요가 있을 때에는 갱신할 때마다 조례로 정하는 바에 따라서 수탁기관의 관리능력을 평가한 후에 그 기간을 갱신할 수 있도록 하여 장기 관리위탁에 따른 관리상 문제점들을 차단할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 5년을 초과할 수 없도록 하였다. 특히, 「공유재산법 시행령」 제19조제3항에서처럼 지방자치단체의 장이 입찰을 부칠 때 관리수탁기관의

3) 본 내용은 서울특별시(2016)을 일부 발췌·정리한 것임

자격 여부, 그동안 수탁기관이 수행한 수탁재산 관리능력과 관리실적, 마지막으로 수탁기관의 재무상태를 포함한 경영성과 평가 등을 평가하도록 한다. 이 경우에는 직접 관리·운영하는 것보다 민간(수탁기관)이 운영하는 것이 예산절감, 인력감축, 공공성 확보 등에서 더 효과적인지를 평가를 통해 명확히 그 근거를 확보할 필요가 있다.

위탁기간이 만료되어 갱신하는 경우, 그 위탁재산이 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용·공공용으로 사용 또는 사용할 계획이 있거나 관리수탁자의 자격미달 등의 사유가 있는 경우 위탁기간 갱신을 제한할 수 있도록 하고 있다. 이런 계약, 시효 소멸 등에 대하여 「지방재정법」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하도록 규정하고 있기 때문에 계약 방법에 관한 제반 사항은 법령의 위임 없이 자치단체 조례로 수탁기관 또는 우선순위를 정하지 못하게 하고 있다.

마지막으로 관리위탁 시 수탁기관은 위탁재산의 관리업무를 수행함에 있어서 발생하는 모든 수입과 지출을 명확하게 구분하고 관리하기 위해서 관리 위탁계획을 수립하여야 하며, 관리위탁 계획 수립 시에는 관리방법, 수입·지출비용을 산출하여 위탁료와 보조내용, 수탁기관의 수입이 증대된 경우 납부금액, 납부방법 등을 계약 체결시 반영하도록 하고 있다(안전행정부, 2013). 이 경우 수입항목은 수탁재산의 사용허가에 따른 사용료, 입장료, 이용료, 기타 예산 수입액 등이며, 지출항목은 수탁재산의 수리 또는 보수한 경우 그 수리 또는 보수한 비용, 관리비 등 수탁업무에 소요되는 직·간접비용 등이 포함된다. 위탁료와 관련해서는 관리위탁을 받은 수탁기관에게 관리에 드는 경비를 지원할 수 있으며, 수탁재산 관리·운영에 따른 수입보다 지출이 많은 경우 지원하도록 「공유재산법」 제27조제5항에서 규정하고 있다.

2) 관리위탁과 위탁개발의 차이

관리위탁이 위탁개발과 차별화되어 있는 부분은 대상재산의 유형, 계약방식 그리고 수탁기관의 자격 등이다. 우선 관리위탁은 공유재산의 용도 중에서 행정재산에 대하여 위탁할 수 있는 제도인 반면 위탁개발은 주로 일반재산을 대상으로 하고 있다.

물론 행정재산의 위탁개발이 가능하지만 이 경우에는 행정재산을 일반재산으로 전환한 후에 위탁개발이 가능하기 때문에 공유재산의 용도에 따라 차별화가 될 수 있다. 구체적으로 「공유재산법」 제11조(용도의 변경 또는 폐지)와 동법 시행령 제8조에 따르면 지방자치단체의 장은 행정재산이 사실상 행정목적으로 사용되지 않게 되었거나, 행정재산인 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 일부를 원래 용도로 사용하지 아니하기로 한 경우, 마지막으로 위탁재산의 개발을 위하여 필요한 경우 일반재산으로 용도를 변경할 수 있다. 이 경우 행정재산은 일반재산으로 그 용도가 변경되고 위탁개발을 시행할 수 있게 된다.

둘째, 계약방식과 관련해서는 위탁개발은 원칙적으로 공개경쟁을 통해 계약을 체결하는 반면 관리위탁은 최고가 입찰방식 외에도 지명입찰, 제한입찰, 협상에 의한 계약, 수의계약 등 다양한 입찰방식을 선택할 수 있도록 융통성을 부여하고 있다. 특히 수의계약은 특허 또는 신기술을 보유한 자가 아니면 해당 행정재산을 관리하기 곤란한 경우로써 사실상 경쟁이 불가능한 경우, 특수한 장비를 보유한 자가 아니면 해당 행정재산을 관리하기 어려운 경우로써 사실상 경쟁이 불가능한 경우, 마을 공동이용시설 등의 관리·운영을 위해 해당지역 마을회 등 마을공동체에 위탁하고자 하는 경우 등 열거주의와 포괄주의를 모두 허용하고 있다.

마지막 차이점은 자격기준에 관한 것이다. 관리위탁은 해당 공유재산을 관리하기 위한 특별한 기술과 능력을 갖춘 자로 규정할 수 있어 매우 포괄적인 가격기준을 허용하고 있다. 반면 위탁개발은 「공유재산법 시행령」 제48조의2(일반재산의 수탁기관)에서는 위탁개발 시 가능한 수탁기관을 제한하고 있다. 신탁업자를 원칙으로 하지만 “대통령령으로 정하는 자”로 수탁기관을 열거하고 있는데 해당 기관은 한국자산관리공사(KAMCO)와 한국토지주택공사(LH공사) 그리고 주택사업과 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사이다. 이들을 제외하면 공유재산 위탁개발사업을 참여할 수 없는 구조이기 때문에 수탁기관의 자격이 엄격하고 구체적으로 열거되어 있다.

〈표 2-7〉 관리위탁과 위탁개발의 차이

구분	관리위탁	위탁개발
대상	행정재산	일반재산
계약방식	입찰에 의한 최고가 계약, 지명계약, 협상에 의한 계약, 수의계약 등	공개경쟁 방식
수탁자격	해당재산관리에 필요한 기술과 능력을 갖춘 기관	한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 지방공사

나. 위탁관리와 위탁개발⁴⁾

1) 위탁관리의 개념

위탁관리는 일반재산에 한정되어 관리하는 방법으로 일반재산의 관리·처분에 관한 전반적인 행정사무를 위탁계약을 통해 관리하고 회계연도별로 수익과 비용을 정산하는 방식을 말한다(고경훈, 2010). 이 경우 관리는 공유재산 및 물품의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위를 의미하며, 처분은 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여, 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 의미한다(행정자치부, 2016). 따라서 공유재산의 위탁관리는 행정재산을 제외한 모든 공유재산에 대하여 관리가 가능하며 해당 사무의 전부 혹은 일부를 위임·위탁하는 관리방식을 의미한다. 수탁기관은 위탁받은 재산의 관리에 필요한 청소, 시설공사, 경비 또는 실태조사 등 단순 사무의 용역을 제외하고는 관리·처분에 관한 행정사무 전체를 제3자에게 다시 위탁할 수 없도록 하고 있다(한국지방행정연구원, 2009).

위탁관리에서는 수탁 받을 수 있는 기관이 제한적인데 위탁개발과 마찬가지로 「공유재산법」 제43조의2제1항(일반재산의 위탁)에서 열거한 바와 같이 대통령령으로 정하는 기관(한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 그리고 지방

4) 본 내용은 서울특별시(2016)을 일부 발췌·정리한 것임

공사)으로 수탁기관을 한정하고 있다. 이들 수탁가능기관들 중에서 수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하고 있는데 다만 수탁의사를 표명하는 자가 1인밖에 없을 경우에는 「수탁기관 선정심사 위원회」의 심사를 거쳐 수의계약의 방법으로 수탁기관을 선정할 수 있도록 하고 있다. 위탁관리기간은 관리위탁기간과 유사하게 5년 이내로 하며 5년 이내에서 한번만 갱신할 수 있다. 다만, 관리위탁에서와 마찬가지로 그 기간을 두 번 이상 갱신할 필요가 있을 때에는 갱신할 때마다 조례로 정하는 바에 따라서 수탁기관의 관리능력 등을 평가한 후에 갱신하도록 하고 있다. 「공유재산법 시행령」 제48조의3(수탁재산의 관리)에 따라서 이 경우에도 갱신할 때마다 그 기간은 5년을 초과할 수 없도록 규정하였다.

공유재산법 시행령 제48조의3(수탁재산의 관리)

- | |
|---|
| <p>① 법 제43조의2제1항에 따라 위탁을 받은 재(이하 이 절에서 “수탁기관”이라 한다)는 위탁받은 일반재산을 관리·처분할 때 위탁의 근거 규정과 위탁기관을 표시하고 수탁기관의 명의로 하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 위탁재산의 관리·처분상황을 확인·조사하거나 수탁기관으로 하여금 보고할게 할 수 있다.</p> |
|---|

위탁관리에서는 수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하지만, 수탁의사를 표명하는 자가 1인밖에 없을 경우에는 관리위탁에서와 마찬가지로 「수탁기관 선정 심사위원회」의 심사를 거쳐 선정한다. 수탁기관 선정 후 계약을 체결할 때에는 위탁내용, 위탁기간, 예산지원액, 수탁자의 의무, 계약내용을 위반했을 경우 의무이행 등 필요한 사항을 포함하여 계약서를 작성하여야 하는데 위탁수수료 또한 수탁재산의 성공보수 성격으로 다음 각 호에 해당하는 금액의 범위 내에서 수탁기관과 협의하여 지급하도록 한다(행정자치부, 2016).

- 매각대금의 1,000분의 17 이상 1,000분의 20 이하
- 대부분로 수납액의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하
- 변상금 징수액의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하
- 예금이자 등 기타 위탁재산으로부터 발생한 채수입의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하
- 유지 관리 비용의 1,000분의 100 이상 1,000분의 200 이하

2) 위탁관리와 위탁개발의 차이

우선 위탁관리와 위탁개발은 공유재산 중 일반재산을 그 대상으로 한다는 점에서 유사점이 있다. 또한 수탁기관을 「공유재산법」 제43조의2제1항(일반재산의 위탁)에서 대통령령으로 정하는 기관인 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 그리고 지방공사로 한정하고 있다. 하지만, 위탁개발과 위탁관리는 개발과 관리라는 업무 유형에서 차별화되고 있다. 동일한 공유재산을 대상으로 위탁개발은 개발이라는 과정을 통해 대상 공유재산의 가치증진을 목적으로 하는 반면 위탁관리는 효율적인 공유재산의 관리와 처분을 목적으로 한다. 따라서 위탁개발은 수탁기관을 선정하여 계약을 체결하고 건물이 완공될 때까지의 과정이며, 위탁관리는 준공 이후 분양, 임대 및 시설관리의 과정을 의미한다고 볼 수 있다.

이런 공유재산 위탁관리와 위탁개발의 대상 업무가 차별화되어 나타나는 차이는 이와 관련된 제도에서도 잘 나타난다. 예를 들어, 수탁기관 선정 시 평가기준의 차이에서도 드러나는데 2016년 관련지침의 변경을 통해 위탁개발의 평가가 실적중심에서 계획중심으로 개편된 것이 이를 잘 반증하고 있다. 계획부분의 비중은 차별화의 여지가 남아있지만, 위탁개발은 상대적으로 수탁기관의 개발계획에 많은 비중을 두고 있는 반면 위탁관리는 수탁기관의 능력 및 실적을 중심으로 평가하고 있기 때문에 개발에 필요한 계획에 비중을 두는 위탁개발과 개발 후의 과정에 더 주안점을 두는 위탁관리와는 차별되는 부분이 존재한다.

〈표 2-8〉 위탁관리와 위탁개발의 관계

구분		위탁관리	위탁개발
유사점	대상 공유재산의 유형	일반재산	일반재산
	위탁기관과의 관계	대행	대행
	수탁기관	한국자산관리공사(KAMCO) 한국토지주택공사(LH공사) 지방공사	한국자산관리공사(KAMCO) 한국토지주택공사(LH공사) 지방공사
차이점	기능	관리 및 처분	개발
	주요 심사기준	능력 및 실적	계획

2. 민투법상 사업과 차이

가. 민간투자사업의 의의 및 특징

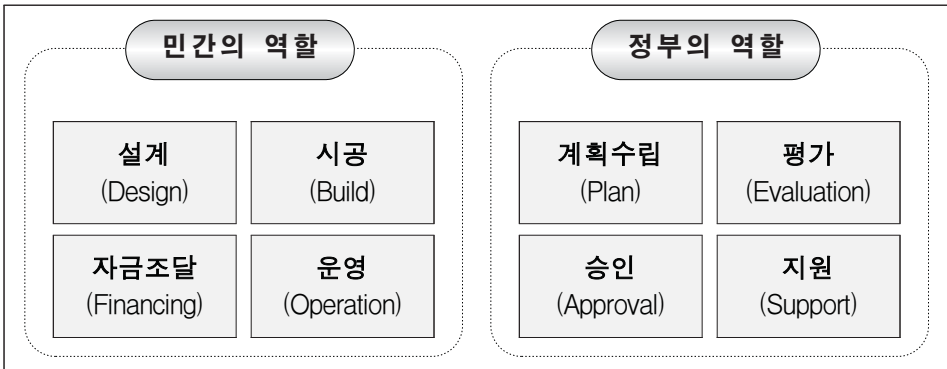
민간투자사업이란 기존에 정부가 정부의 자본으로 건설 및 운영을 해왔던 사회기반 시설을 민간부분의 자본을 도입하여 정부의 재정예산 부족의 한계를 극복하면서 사회기반시설의 확충 및 운영을 도모하고자 하는 사업을 의미한다(건설교통부, 2006). 다시 말해, 그동안 정부건설부문으로 포함되었던 도로, 항만, 철도, 환경시설 등 사회간접자본시설(SOC)을 민간의 투자를 유치해서 건설 및 운영까지 민간이 담당하도록 하는 것을 뜻한다. 민간투자사업은 미국, 영국, 호주, 일본 등 선진국에서 활발히 진행되고 있는 PFI(Private Finance Initiative) 혹은 PPP(Public Private Partnership)와 유사한 개념으로 통용되고 있다(한국민간위탁경영연구소, 2015).

경제규모의 확대에 걸맞은 사회간접자본시설의 확충이 필요하였지만 그동안 경제성장에 비해서 사회 인프라 건설이 이에 따라가지 못하고 있는 실정이었다. 지속적인 경제성장을 위해서도 이런 사회간접자본시설의 적시성 있는 확충은 필수적이었지만 정부는 그동안 재정보호에 어려움을 겪어왔다. 이에 정부는 부족한 투자재원을 확보하고 사용자 부담원칙에 입각하여 민간자본을 유치하여 사회간접자본시설을 건설하기 위한 목적으로 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진

법」을 제정하게 되었고 이후 1998년에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정하여 오늘에 이르게 되었다.

하지만 민간투자사업은 단순히 정부의 부족한 재원확보에만 그 목적이 있는 것이 아니다. 이외에도 민간이 설계, 건설, 자금조달, 운영, 유지관리 등 사회간접자본의 모든 부분에 대해서 민간이 일괄 수행함으로써 민간의 창의와 경영기법을 활용할 수 있고 비용절감의 효율을 높이는 데에도 그 목적이 있다. 즉, 민간투자사업에서 민간과 정부의 역할은 명확히 구분되어 있는데 민간은 설계(Design)-건설(Build)-재원조달(Finance)-운영(Operate)의 순서로 역할을 수행하며 완공시설을 기부채납한 대가로 정부로부터 관리운영권을 부여받아 시설 운영을 담당하게 된다. 반면, 정부의 역할은 민간투자사업 추진을 위해서 계획 수립(Plan), 민간의 사업계획을 평가(Evaluation), 사업시행자로 지정된 민간의 실시계획을 승인(Approval), 마지막으로 사업수행을 지원(Support)하는 역할을 맡는다.

〈그림 2-2〉 민간투자사업에서 민간과 정부의 역할



출처: 기획예산처·한국개발연구원(2006)

중요한 점은 정부가 소유하고 있는 시설이나 서비스의 개발 시 법적 소유권은 정부나 지방자치단체가 가지고 있다는 점에서 민영화와 구별된다. 민영화는 소유권의 이전과 양도를 통해서 정부가 더 이상 시설과 서비스를 통제하지 않고 민간이 그

부분을 대체한다. 이에 반해 민간투자사업은 시설과 서비스의 관리운영권을 부여받되 소유권 자체는 정부나 지방자치단체에 그대로 귀속된다. 따라서 국가나 지방자치단체는 민간의 자본을 끌어 들이면서 정부가 공공부문의 역할을 지속적이고 주도적으로 수행할 수 있게 된다.

나. 재원회수 방식에 따른 유형

1) BTO(Build-Transfer-Operate) 방식

BTO 방식은 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체로 다시 이전되며 대신 일정기간동안 시설관리운영권을 인정하는 방식이다(한국민간위탁경영연구소, 2015). 국가 또는 지방자치단체의 입장에서는 대규모 자본이 들어가는 사회간접시설에 대한 투자를 민간자본을 유치함으로써 가능하게 되고 민간투자자는 투입된 자본에 대한 반대급부를 그 사회간접시설(예를 들어, 도로·철도·항만 등)에 대한 사용료를 이용자들에게 부과하여 투자원금을 충당하는 구조이다. 따라서 BTO방식에서는 약정기간동안 소유권만 국가 또는 지방자치단체가 가지고 운영권을 가진 민간투자자가 직접 운영을 통한 투자 원리금을 회수해야 하는 특징을 가지고 있다.

BTO방식은 투자금 회수에 대한 리스크를 민간투자자가 부담하는 관계로 경기 회복을 위해 민간부문의 투자가 필요할 때 위험부담 증가 및 수익성 악화로 BTO 방식의 개발사업의 규모가 줄어들게 되었다. 이를 개선하고자 2015년 민간투자사업기본계획에서 정부와 민간이 사업위험을 부담하여 민간의 투자를 유도할 수 있는 BTO-rs와 BTO-a와 같은 변형된 형태의 BTO 방식이 도입되었다. <표 2-9>에서처럼 BTO-rs나 BTO-a 방식의 경우에는 기존의 BTO 방식과 비교해볼 때 경상수익률은 낮아진 반면 정부와 손실과 이익을 일정 부분 공유하고 있다는 점에서 차이가 있다. 결과적으로 BTO 방식 중 BTO-rs와 BTO-a 방식의 경우에는 정부가 민간투자자가

떠안아야 하는 위험의 일부를 공유함으로써 민간투자자의 참여를 유도한다는 점에서 기존 BTO 방식과 차별성을 보인다.

〈표 2-9〉 BTO, BTO-rs 및 BTO-a 방식 비교

구분	BTO	BTO-rs	BTO-a
민간 리스크	높음	중간	낮음
손익부담주체 (비율)	손실과 이익 모두 민간이 100% 책임	-손실 발생시: 정부와 민간이 50:50 분담 -이익 발생시: 정부와 민간이 50:50 공유	손실 발생시: 민간이 먼저 30% 손실, 30%를 넘을 경우 재정 지원 이익 발생시: 정부와 민간이 공유(약 7:3)
정부보전내용	없음	정부부담분의 투자비 및 운영비용	민간투자비 70% 원리금, 30% 이자비용, 운영비용(30% 원금은 미보전)
'14 수익률 수준(경상)	7~8% 대	5~6% 대	4~5% 대
적용가능사업 (예시)	도로, 항만 등	철도, 경전철	환경사업
사용료 수준	협약요금+물가	협약요금+물가	공기업 유사 수준

출처: 기획재정부(2015)

2) BTL(Build-Transfer-Lease) 방식

BTL 방식은 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량) 후 소유권이 국가 또는 지방자치단체로 귀속되는 부분은 BTO와 동일하나 사업시행자에게 일정 기간동안 시설 관리 운영권을 인정하되, 그 시설의 임차와 관련된 사항은 국가 또는 지방자치단체와 협약하는 방식이다. 따라서 기부채납의 형식으로 소유권이 이전되고 그 대가로 일정 기간동안(10~30년) 약정된 임대수입을 통해서 투자비를 회수하게 되기 때문에 ‘임대형 민간투자사업’이라고 불리기도 한다. 이때 국가 또는 지방자치단체가 지급하게 되는 금액은 약정된 임대료에 부대사업수익을 차감하고 시설 유지관리비용을 더한 금액으로 결정된다.

BTL 지급액

$$\text{지급액} = \text{관리운영권의 임대료} - \text{부대사업수익} + \text{시설 유지관리비용}$$

출처: 한국민간위탁경영연구소(2015)

BTL 사업은 적정 수익률을 정부 또는 지방자치단체에서 보장하는 방법이기 때문에 지급액은 정부 또는 지방자치단체에서 꼭 필요하다고 생각되는 사업에 대한 일종의 인센티브 개념이 포함된다. 예를 들어, 교육·복지·문화 등의 생활기반시설에 대해서 정부 또는 지방자치단체가 재정부담을 최소화하면서 적시성 있는 시설 공급을 할 수 있는 방법이다. 민간투자사업자 측면에서도 적정한 수익률만 보장된다면 안정적으로 사업을 영위할 수 있는 장점이 있다.

3) BOT(Build-Operate-Transfer) 방식

BOT 방식은 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량) 후 소유권이 국가 또는 지방자치단체로 이전되지 않고 일정 기간동안 사회기반시설에 대한 시설소유권이 인정되는 방식이다. 이 경우에는 일정 기간동안 민간투자사업자가 운영을 통해서 투자금을 회수하게 되고 정부 또는 지방자치단체와의 약정기간이 끝남과 동시에 그 소유권이 정부 또는 지방자치단체로 귀속되게 된다. 따라서 이 경우는 개발과 운영의 모든 위험이 민간투자사업자가 부담하게 되기 때문에 공사기간이 장기인 경우 수탁기관에게 많은 위험이 노출되는 방식이다.

4) BOO(Build-Own-Operate) 방식

BOO 방식은 BOT 방식과 달리 민간투자사업자가 시설을 준공하고 운영하지만 소유권도 동시에 사업시행자에게 귀속되는 방식이다. 이 경우에는 민영화와 유사한 효과가 있기 때문에 정부 또는 지방자치단체의 투자재원 부족의 문제를 해결하고

민간의 참여로 개발의 효율성을 기대할 수 있지만 정부 또는 지방자치단체가 개발 재산에 대한 통제권을 상실하게 되는 단점이 있다.

5) BLT(Build-Lease-Transfer) 방식

BLT 방식은 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량) 후 일정 기간 동안 소유권 이전 과정 없이 민간투자사업자가 그 시설을 임대하고 임대 기간 종료 후 시설물을 국가 또는 지방자치단체로 귀속시키는 방법이다. BTL 방식과의 차이점은 시설물의 개발 후 소유권의 이전 시점이 BLT 방식의 경우 임대기간이 종료한 후이지만 BTL 방식의 경우 임대기간 개시 전에 국가 또는 지방자치단체에 시설물을 이전한 후에 다시 임대하는 형식을 취하게 된다는 것이다.

〈표 2-10〉 민자사업추진방식 비교

구분	소유권		사업시행자 권리설정	주요대상시설
	준공 시	운영기간 종료 후		
BTO	주무관청	주무관청	관리운영권	도로, 철도, 항만
BTL	주무관청	주무관청	관리운영권	학교, 군인아파트
BOT	사업시행자	주무관청	소유권	복합화물 터미널
BOO	사업시행자	사업시행자	소유권	복합화물 터미널

출처: 건설교통부(2006), 민간투자 절차 및 방법

다. 사업제안방식에 따른 구분

1) 정부고시사업

정부고시사업은 주무관청이 필요에 의해 민간투자사업을 발굴하여 대상사업으로 지정하고 민간사업자를 공모를 통해 선정하는 방식이다. <표 2-11>와 <표 2-12>에 서와 같이 정부 또는 지방자치단체는 PIMAC의 타당성조사를 바탕으로 대상사업을

지정하고 시설사업기본계획을 수립 및 고시한다. 민간사업자는 고시된 사업에 맞게 사업계획서를 제출하고 정부 또는 지방자치단체는 제출된 사업계획을 토대로 평가를 통해 사업자를 선정하게 된다. 마지막으로 실시계획을 승인한 후에 계획에 맞게 사업이 진행되었다면 준공 확인을 통해서 개발을 완료하는 절차를 거치게 된다. 정부고시사업은 정부 또는 지방자치단체는 대상사업에 대한 자체적으로 발굴하여 타당성 있는 사업을 선정하는 특징을 가지고 있다.

〈표 2-11〉 수익형 민간투자사업의 절차(BTO, 정부(시)고시사업)

〈사업시행자〉	〈주관부서〉	〈주요내용〉
사업계획제출	대상사업 지정	① 기획조정실 사전협의 (재정담당관 및 예산담당관) ② 예비타당성조사 또는 타당성분석 ③ 타당성분석 결과 검토 (총사업비 2천억원 이상): PIMAC ④ 시설사업기본계획(안) 사전검토 (S-PIMs·계약심사단) ⑤ 민간투자사업심의위원회 심의 ⑥ 시의회 동의 ⑦ 대상사업 지정 및 시설사업기본계획 고시
	시설사업기본계획 수립 및 고시	
	사업계획의 검토·평가 협상대상자 지정	① 사업계획서 평가 ② 현상대상자 지정
	실시협약 체결 등 사업시행자 지정	① 전문기관(PIMAC 등) 협상위탁 ② 실시협약 검증 및 계약심사단 실시협약 사전심사 ③ 실시협약 사전예고 ④ 민간투자사업심의위원회 심의 ⑤ 시의회 보고
실시계획승인신청 (실시설계포함)		⑥ 실시협약 체결 및 사업시행자 지정
	실시계획 승인	신청일로부터 3개월 이내 승인여부 통보
공사시행	준공 확인	준공 후 사용료에 대해 최초요금 징수시작 60일전에 시의회 의견청취

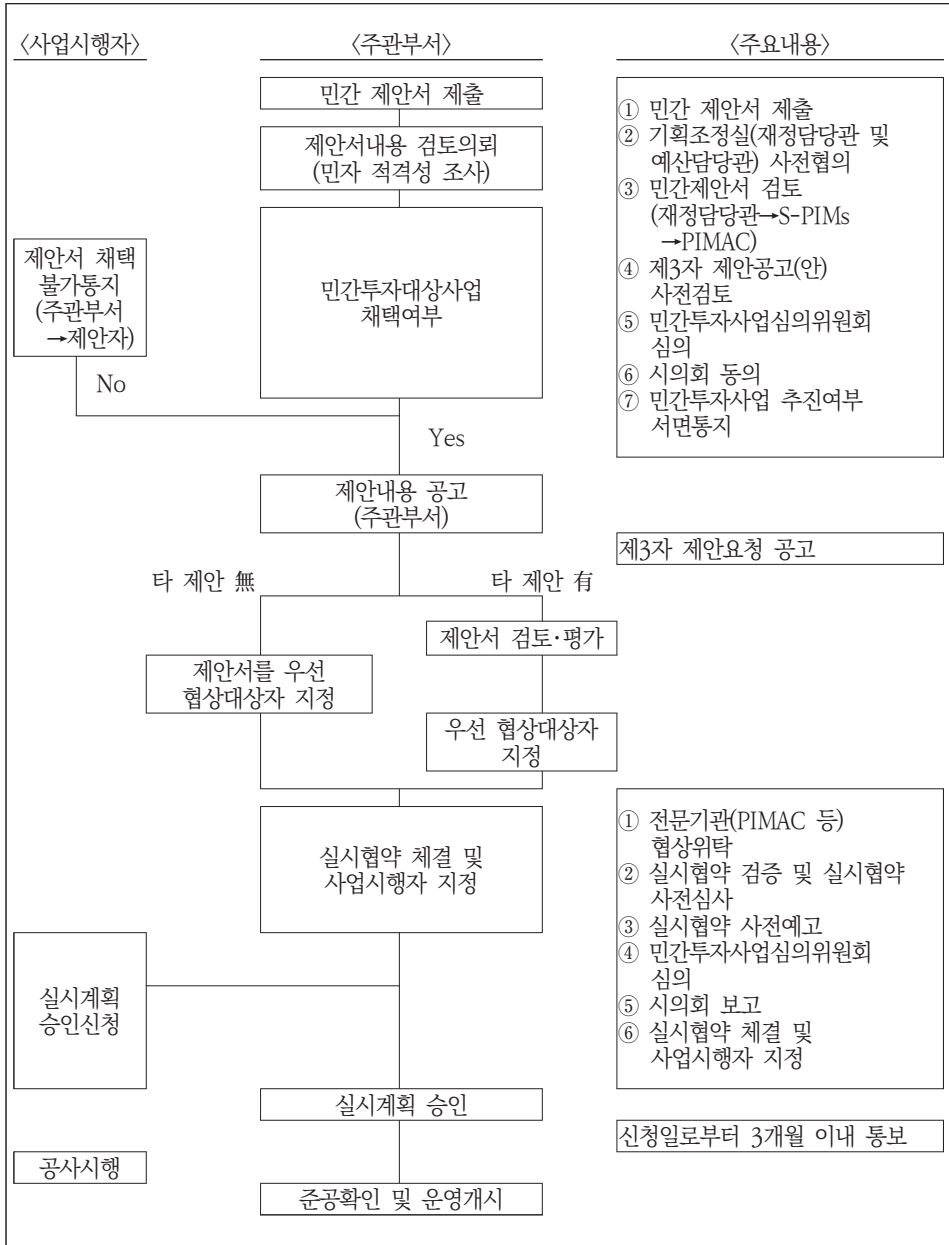
〈표 2-12〉 임대형 민간투자사업의 절차(BTL, 정부(시)고시사업)

〈사업시행자〉	〈주관부서〉	〈주요내용〉
	사업계획 수립 (사업부서)	① 기획조정실 사전협의 (재정담당관 및 예산담당관) ② 예비타당성조사 또는 타당성분석 ③ 타당성분석 결과 검토: PIMAC
	예비타당성조사 및 타당성분석	
	사업계획 신청 (사업부서→기획재정부)	
	한도액 편성 및 국회 제출	회계연도 개시 90일전까지 (기획재정부→국회)
	국회 의결	회계연도 개시 30일전까지
	시설사업기본계획 수립	시설·운영에 대한 성과수준 제시
	대상사업 지정 및 시설사업기본계획 고시	① 전문기관(PIMAC 등)에서 검토 ② 시설사업기본계획(안) 사전검토 (S-PIMs·계약심사단) ③ 민간투자사업심의위원회 심의 ④ 시의회 등의
사업계획서 작성·제출	사업계획의 검토·평가 협상대상자 지정	
	실시협약 체결 등 사업시행자 지정	① 전문기관(PIMAC 등)에서 실시 협약 검토 ② 실시협약 검증 및 계약심사단 실시협약 사전심사 ③ 실시협약 사전예고 ④ 민간투자사업심의위원회 심의 ⑤ 시의회 보고 ⑥ 실시협약 체결 및 사업시행자 지정
실시계획승인신청	실시계획 승인	
착공	준공 확인	준공 후 사용료에 대해 최초요금 징수시작 60일전에 시의회 의견청취

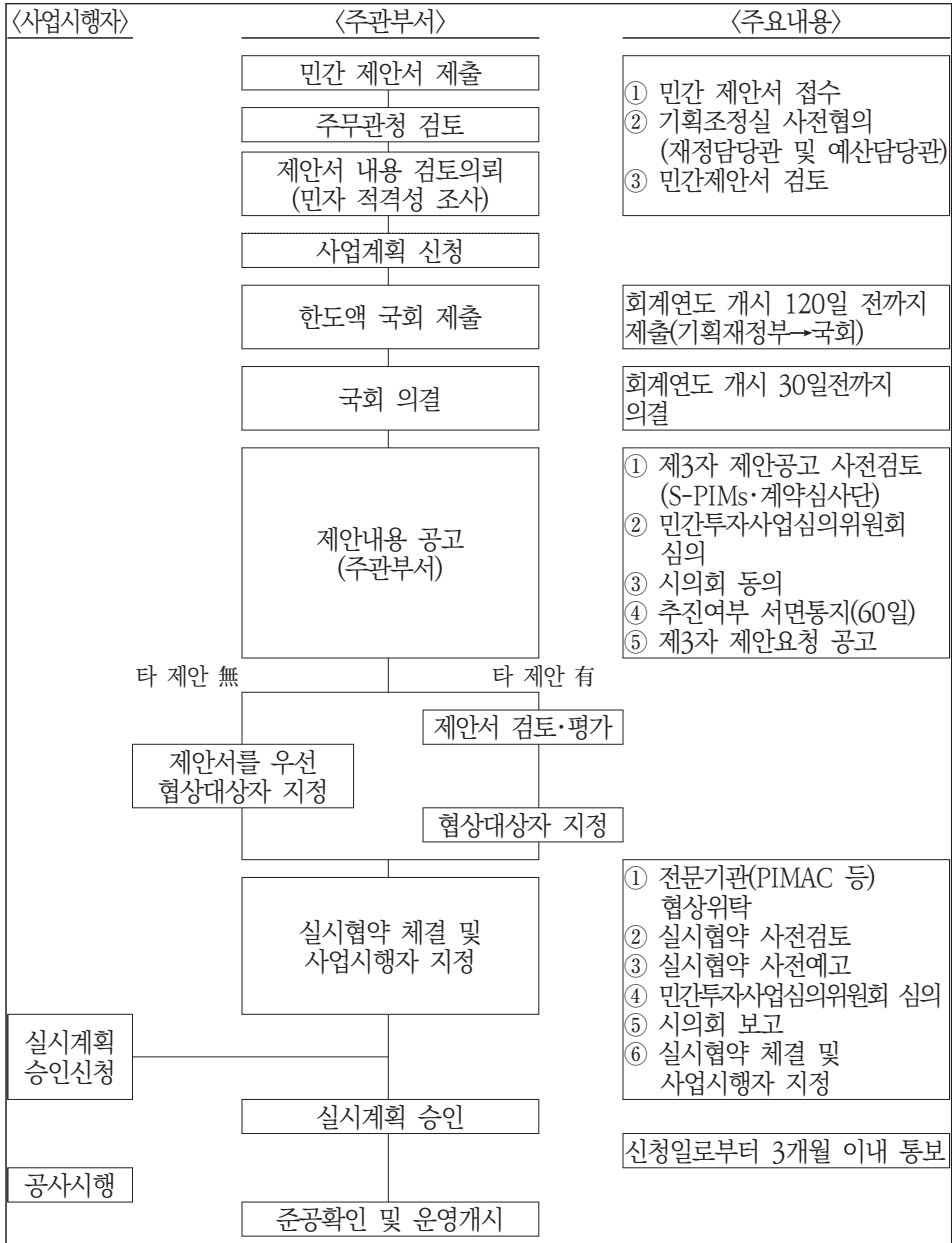
2) 민간제안사업

반면, 민간제안사업은 민간사업자가 수익성이 있다고 판단되는 사업을 스스로 발굴하여 정부에 제안하는 방식을 의미한다. <표 2-13>와 <표 2-14>에서 나타나듯 민간투자사업자가 제안서를 정부 또는 지방자치단체에 제출하면 PIMAC 등의 타당성 평가를 통해서 민간투자사업을 채택할지 결정하게 된다. 만일 제안사업을 추진할 경우 제안내용 공고의 추가적인 절차를 진행하게 되는데 동일 제안내용에 대해서 다른 민간투자자의 제안이 있을 경우에는 제안서를 검토하여 평가한 후에 우선 협상대상자를 선정하게 된다. 하지만 다른 민간투자자의 제안이 없다면 기존 제안사업자와 실시협약을 체결하면서 사업시행자로 지정하게 된다.

〈표 2-13〉 수익형 민간투자사업의 절차(BTO, 민간제안사업)



〈표 2-14〉 수익형 민간투자사업의 절차(BTL, 민간제안사업)



라. 민간투자사업과 위탁개발의 차이

민간투자비의 회수방식에 따라서 수익형 민간투자사업과 임대형 민간투자사업으로 구분된다. 수익형 민간투자사업은 독립채산제(Financially free-standing project)라고 일컫어지기도 하며 민간사업자가 시설물을 직접 운영함으로써 얻는 사용료 등으로 투자금을 회수하는 방식이다. 여기에는 BTO 방식, BOT 방식, 그리고 BOO 방식이 있는데 O(Operate; 운영)가 사업방식에 포함되는 민간투자사업이 이에 해당된다. 반면, 임대형 민간투자사업은 서비스구매형(Service sold to public sector)이라고도 하며 민간사업투자는 정부 또는 지방자치단체와 미리 약정된 사용료로 투자비를 회수하는 구조를 가지고 있다. BTL 방식이 대표적으로 임대형 민간투자사업에 해당된다.

〈표 2-15〉 수익형 민간투자사업과 임대형 민간투자사업의 비교

구분	수익형 민간투자사업	임대형 민간투자사업
투자비회수	이용자의 사용료(독립 채산형)	정부의 시설임대료(서비스 구매형)
주요시설	도로, 철도, 항만 등	학교, 군관사, 하수관거, 문화·복지시설
사업리스크	상대적으로 높음 (수요에 따라 수익률 변동)	상대적으로 낮음
수익률	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
사용료/임대료	사용료 및 물가상승률에 따라 유동적	임대료 재산정 5년
부대사업 수입	사업자 수입으로 반영	정부지급금에서 공제
운영비용	사업자 부담	정부 부담
사업추진방식	BTO(Build-Transfer-Operate) BOT(Build-Operate-Transfer) BOO(Build-Own-Operate)	BTL(Build-Transfer-Lease)

출처: 이종윤·김남용(2014)

일부 민간투자사업(BTO 방식, BTL 방식)과 위탁개발사업은 지방자치단체가 시설물의 개발이 완료되면 그 소유권을 가지게 되고 민간투자사업자(수탁기관)은 그 시설물의 운영이나 임대를 통해서 투자금을 회수한다는 측면에서 유사점이 있다. 하

지만, 민간투자사업은 민간투자사업자가 재원을 마련하여 시설을 건설하고 정부에 해당시설을 기부채납한 후 정부로부터 관리운영권을 부여받아 운영수입으로 투자금을 회수하는 방식으로 그 건설과 운영주체가 민간투자자이다(한국민간위탁경영연구소, 2015). 민간수탁기관은 별도의 SPC(Special purpose company, 특수목적법인)를 설립하여 수탁기관이 직접 끌어오거나 금융기관으로부터 출자 받은 자금을 별도의 법인을 통해 관리하게 된다. 마지막으로 공유재산 위탁개발과 비교해서 나타나는 차이점은 민간투자사업을 수행하는데 있어서 가능한 수탁기관에 대해 제한을 두고 있지 않다는 점이다.

반면에 공유재산 위탁개발사업의 경우 수탁기관이 사전에 지방자치단체와의 협의를 통해서 미리 정해진 수수료를 받고 사업을 진행하는 구조이다. 따라서 운영에 대한 위험을 수탁기관은 부담하지 않고 선량한 관리자의 의무만을 부담하게 된다. 또한 개발 후 개발 재산에 대한 소유권 역시 위탁기관인 지방자치단체가 가지고 있기 때문에 지방자치단체가 운영의 책임을 지고 수탁기관이 운영을 대행하는 형식으로 진행되는 구조를 가지고 있다. 대신 자금조달은 SPC같은 별도의 법인을 통해서 관리하는 것이 아니라 수탁기관이 직접 자금을 조달하기 때문에 수탁기관이 스스로 자금조달에 대한 책임을 지게 된다. 마지막 차이점으로는 수탁기관에 대한 제한이다. 앞에서 언급한대로 공유재산 위탁개발에서는 수탁기관이 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 그리고 지방공사로 제한된다.

〈표 2-16〉 민간자본 활용 개발방식 비교

구분	BTO	BTL	위탁개발
근거법	사회기반시설에 대한 민간투자법		공유재산법
목적	사회간접자본시설의 공급 활성화		공유지의 활용도 제고
구조	-민간이 건설 -국가 및 지방자치단체에 소유권 귀속 -민간이 운영	-민간이 건설 -국가 및 지방자치단체에 소유권 귀속 -국가가 시설 임차 및 운영	-수탁기관이 건설 -지방자치단체에 소유권 귀속 -지방자치단체가 운영(수탁기관이 대행)
투자비 회수	이용자의 사용료	국가가 지급하는 임차료	시설운영(분양) 수익을 통해 지방자치단체에서 지급하는 위탁개발수수료
대상시설	도로, 항만 등 사용료 수입으로 투자비 회수가능 시설	교육, 복지시설 등 사용료 수입으로 투자비 회수가 어려운 시설	(복합)청사, 일반 수익용 부동산 등 사용료(분양) 수입으로 투자비 회수 가능 시설
자금조달	SPC에 대한 민간의 출자 및 금융기관 대출 (PF 자금 등)		수탁기관이 조달한 자금
사업참여자	제한 없음		한국자산관리공사 (KAMCO) 한국토지주택공사(LH공사) 지방공사

출처: 한국자산관리공사(2010)

제4절 위탁개발의 최근 추세 및 선행연구 검토

공유재산의 관리에 대한 시각은 매각, 유지·보존, 개발 등의 기조로 변화되어 왔다. 이중 개발은 재산의 가치를 증진시키는 관리방식을 의미하며, 위탁개발이 대표적인 방식으로 거론될 수 있다. 공유재산의 활용성을 제고하고 가치를 증대시키는 과정에서 행정자치부의 정책방향이 매우 중요한 역할을 수행했다. 다시 말해 최근 행정자치부를 중심으로 공유재산을 접근하는 방법이 과거의 유지·보존의 수동적인 관점에서 개발·활용의 적극적인 관점으로 변화되었다. 이에 따라 「공유재산법」 제94조의2(공유재산 및 물품 운영기준)를 근거로 공유재산의 관리·처분에 관한 세부 사항을 정하여 공유재산을 보다 효율적으로 관리할 수 있도록 하였다. 행정자치부에서는 동법을 바탕으로 「지방자치단체 공유재산 운영기준」을 통해서 기본적인 공유재산의 운영의 큰 틀을 제시하고 있는바(행정자치부, 2016), 「지방자치단체 공유재산 운영기준」의 제3조에 따르면 공유재산의 관리·처분 시 고려할 사항들을 제시하였는데 특히 유지·보존 위주의 소극적 관리에서 탈피하여 개발·활용 등 적극적인 운용으로 재산의 효용성을 증대하도록 기준을 제시하고 있다. 이런 효용성 증대를 바탕으로 궁극적으로 주민복지 수요에 계획적으로 대비하고 지역경제를 활성화하기 위해서 공유재산을 적극적으로 활용하도록 하고 있다. 이에 대응하여, 지방자치단체도 공유재산 운영기준에서 제시한바와 같이 그들의 재산의 효용성을 증대시키기 위해서 적극적으로 개발·활용할 수 있는 관리방안을 모색하고 있다.

지방자치단체 공유재산 운영기준 제3조(기본방향)

공유재산 “유지·보존” 위주의 소극적 관리에서 탈피하여 “개발·활용” 중점의 적극적 운용으로 재산의 효용성을 증대하여야 한다.

주민복지 수요 증가 등 장래 행정수요에 계획적으로 대비하여야 한다.

지역경제 활성화를 위한 행정수단으로서 그 기능을 강화하여야 한다.

사용수익 허가·대부 및 매각 시 가격의 현실화를 통한 세외수입 증대에 노력하여야 한다.

공부상 지목과 현재의 이용 상태가 서로 다른 경우 지목변경 절차 등을 이행하여야 한다.

국내에서의 공유재산에 대한 연구는 활발히 진행되지는 않았지만, 연구 경향은 공유재산의 관리변화와 궤를 같이하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해, 공유재산에 대한 연구는 크게 두 가지 방향으로 구분된다. 그중 하나는 공유재산이 주민들의 재산이기 때문에 이를 적절하게 유지·보존해야할 필요성에서 출발한 연구이다. 두 번째는 공유재산의 유지·보수보다는 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하기 위한 연구이다.

전자의 연구경향은 공유재산의 공공재적 특성과 수익재적 특성에 대한 논의보다는 공유재산을 유지·보존의 관점에서 접근한 경향을 보이고 있으며, 주로 제도적인 연구결과를 도출하고 있다. 이러한 관점의 선행연구는 주로 제도적·관리적 허점들로 인해서 효율적으로 개발·관리되지 못하고 있는 점을 지적하였다. 예를 들어, 남창우(2001)는 공유재산 관리 담당 공무원들이 전문성 결여 때문에 공유재산이 효율적으로 관리되지 못하고 지적하였고, 임이택·오창석(2005)은 지방주민의 편의를 위한 위임관리의 필요성을 통해서 공유재산 관리의 중요성을 강조하였다. 윤준선·유병익(2006)은 공유재산 개발·관리의 문제점으로 법·제도적 측면을 지적하면서 개선 방안을 제시하였다. 허익구(2010) 또한 지방정부의 공유재산관리 관련 법제와 운영의 비효율성으로 공유재산이 제대로 관리되지 못하고 있음을 비판하였다. 마지막으로 고경훈(2015)은 공유재산 관리와 관련된 정책집행과정의 제도적·운영상의 문제점을 도출하면서 공유재산 관리의 개선방향을 제시하였다.

두 번째 연구 경향은 공유재산의 공공재적 특성이 재산의 기본적인 특성인 수익재적 특성과 어우러지기 위해서 공유재산만의 고유한 개발이나 보호, 취득, 관리 및 운용방법이 필요하다는 인식을 바탕으로 진행된 연구이다. 이러한 선행연구는 개발·활용 측면에서, 신탁·위탁개발 및 대부, 양여 등 제도화된 다양한 개발방식에 대한 연구이다(김주진·류동주, 2016; 이준우, 2006; 장재일, 2012). 이러한 연구는 공유재산을 개발·활용하는 여러 방법이 있다는 점을 고려하여, 공유재산을 지방자치단체가 직접 관리하는 자가관리 외에 위탁관리를 통해서 공유재산을 관리하는 방법이 주로 논의되고 있다.

본 연구는 공유재산을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다는 인식의 전제 하에, 위탁개발 방식이 보유하고 있는 다양한 장점에도 불구하고 현실에서 야기되는 문제를 개선하는데 초점이 있다. 본 연구와 선행연구와의 차별성은 선행연구가 위탁개발의 당위성 및 활용 필요성에 중점이 있다면, 본 연구는 위탁개발에 참여하는 주체, 사업추진 과정 그리고 타 사업과의 비교를 통해 쟁점을 발굴하고 대안을 모색하게 된다는 점에서 세부적으로 분석을 시도하고 실무적인 대안을 모색한다는 점이다.

제3장

공유재산 위탁개발 현황 및 문제점

제1절 위탁개발 현황

제2절 사례연구

제3절 위탁개발의 문제점



KRILA

제3장

공유재산 위탁개발 현황 및 문제점



제1절 위탁개발 현황

1. 개관

위탁개발과 관련하여 신뢰할 수 있는 통계가 발표되고 있지 않은 상황이다. 그런 이유로 위탁개발의 운영 현황을 분석하는데 한계가 있어, 법·제도적인 관점에서 위탁개발의 전체 과정을 분석한다. 위탁개발의 법·제도적 현황은 공유재산법과 행정자치부에서 작성하는 공유재산 운영기준을 기초로 분석한다. 위탁개발 전체 과정을 살펴보는 이유는 먼저 큰 틀에서 전체의 위탁개발 과정을 분석하고, 각 과정별 지침이 정확하지 않은 부분과 쟁점을 탐색한 후 개선방안을 제시하기 위함이다.

공유재산 운영기준에서는 위탁개발 과정에 대해서는 수탁기관의 선정을 최초의 과정으로 규정하고 있다. 그러나 위탁개발을 추진하기 위해서는 수탁기관을 선정하기 이전부터 다양한 내부 절차가 진행되어야 하기 때문에, 현행 공유재산법의 과정 외에도 다양한 절차가 수행되게 된다.

실제 위탁개발이 추진되는 과정을 기초로 할 때, 공유재산 위탁개발 과정은 크게 개발단계, 건축단계, 관리단계로 나눌 수 있다. 개발단계는 위탁개발에 대한 기본구상에서 사업계획의 승인까지로, 주로 지방자치단체 내부의 행정과정을 의미한다. 이 단계에서는 위탁개발에 대한 내부방침 수립, 수탁기관 선정, 사전법정과정 이행 그리고 사업계획 승인 등이 진행된다. 한편 건축단계는 실제 건축물을 구축하는 과정

이며, 관리단계는 건축물 건축 이후 분양 및 임대와 진행되는 과정을 의미한다. 공유재산 운영기준에서는 관리단계의 경우, 사업 준공 및 건축원가 확정 그리고 개발 사업계획서 확정 및 승인의 절차를 규정하고 있다.

〈표 3-1〉 위탁개발 과정

대분류	중분류	세분류
개발단계	내부방침 수립단계	1. 대상지 선정 및 기본구상
		2. 건기법 타당성 조사
		3. 기본계획 수립
	수탁기관 선정단계	4. 수탁기관 모집 공고
		5. 수탁기관 선정 및 계약 체결
	사전 법정단계	6. 지방재정법 타당성 조사
		7. 중기재정계획 반영
		8. 지방재정 투자심사
		9. 공유재산심의회 승인
	사업계획 승인단계	10. 지방의회 의결
		11. 사업계획 승인
건축단계	사업 착수 단계	1. 개발사업 착수 및 관리
		2. 사업 준공 및 총 건축원가 확정
		3. 개발사업계획서 확정 및 승인
		4. 건축 시공
관리단계	관리준비단계	1. 사업 준공 및 건축원가 확정
		2. 개발사업계획서 확정 및 승인
	사업단계	3. 임대 및 분양업무 시작

출처: 행정자치부, 지방자치단체 공유재산 운영기준(2016)을 참고하여 작성

내부방침 수립단계는 지방자치단체 내부에서 위탁개발을 추진할지 여부를 탐색하는 과정으로, 이 과정에는 위탁개발 대상지 선정, 위탁개발 대상의 활용 탐색, 내부 기본구상 및 수탁기관과 사전협의, 기본계획의 수립 등이 진행된다. 이 과정에서는 기본계획에 대하여 건설기술진흥법에 의한 타당성 조사도 진행되어야 한다. 수탁기관 선정단계에서는 모집공고 및 선정이 주된 과정으로, 수탁기관에 대한 평가

가 진행되게 된다. 사전법정단계는 위탁개발을 추진하기 위하여 관련 법령에서 규정하고 있는 절차를 진행하는 과정이다. 이 과정에서는 지방재정법에 의한 타당성 조사, 중기재정계획 반영, 투자심사 의뢰, 공유재산심의위원회 승인, 지방의회 의결 등이 추진된다. 이러한 과정이 마무리 되었을 때, 사업계획을 승인하고, 수탁기관이 주가 되어 위탁개발 사업을 추진하게 된다.

2. 개발단계

가. 내부방침 수립 단계

1) 기본구상

기본구상 단계는 현행 공유재산 운영기준에서는 삭제되었지만, 이전의 기준에는 규정되어 있던 과정이다. 기본구상은 실제 위탁개발과정에서 추진되는 과정으로, 공유재산 활용도 증대 도모가 가능한 저활용 또는 미활용 공유재산을 중심으로 개발 가능 여부 검토하는 과정(행정자치부, 2015)을 의미한다. 다시 말해 기본구상은 공용·공공용 시설 개발과 관련하여 용적률 등의 여유가 있을 경우 수익시설과의 복합 개발 가능성을 검토하는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 위탁개발 사업을 추진할지 여부에 대해서는 기본구상으로부터 시작된다고 볼 수 있다.

과거 지침(2015년 지침)에는 기본구상이 필요한 사항으로 개발대상 재산의 선별, 필요시설 검토, 수탁가능기관과 사전협의 등으로 구분하고 있었다. 이중 개발대상 재산의 선별과정은 공유재산에 대한 개발가능 여부를 검토하는 과정을 의미한다. 필요시설 검토는 지방자치단체가 공용·공공용 시설에 대한 장·단기적 수요 등을 고려하여 필요한 시설을 확인하는 과정으로 동 지침에서는 공적 활용방안에 대한 우선 검토를 요구하고 있다. 수탁가능기관과 사전협의는 위탁개발사업이 대규모 투자

가 동반되는 사업이라는 특성을 고려하여 사전적으로 수탁기관의 참여의사를 확인하는 과정이다.

2) 건설기술진흥법에 의한 타당성 조사

「건설기술진흥법(이하 건기법)」에 의한 타당성 조사는 동법 제47조에 따른 건설공사에 대하여 계획 수립 이전에 경제, 기술, 사회 및 환경 등 종합적인 측면에서 적정성을 검토하기 위하여 사업 기본 구상에 대한 타당성 조사를 하여야 한다는 규정에 근거하고 있다.

「건기법」에 의한 타당성 조사는 총공사비가 500억 원 이상으로 예상되는 건설공사를 대상으로(동 시행령 제81조)하며, 기본계획 수립 이전에 조사를 받도록 하고 있다. 동 조사는 공사의 필요성, 다른 법령에 따른 계획과의 연계성, 공사의 시행에 따른 위험요소의 예측, 공사예정지의 입지조건, 공사의 규모 및 공사비, 공사의 시행이 환경에 미치는 영향, 건설공사의 사후평가서, 건설사업관리의 적용 여부, 공사의 기대효과 등(동법 제 86조)으로 규정되어 있다.

동 사업은 기본구상을 대상으로 조사하도록 하고 있으나, 실제적으로는 기본계획이 수립된 이후에 추진된다는 점에서 법 규정과 현실 간에 괴리가 발생하고 있다.

나. 수탁기관 선정 단계

1) 수탁기관 모집 공고

현행 지침을 기준으로 할 때, 위탁개발의 첫 번째 단계는 수탁기관 선정 및 계약 체결이다. 수탁기관을 선정하기 위해서는 수탁기관 모집공고, 제안서 평가 및 선정 그리고 계약체결의 과정을 거치게 된다. 수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하며, 공개모집에 응하고자 하는 자는 수탁기관 지정 신청서와 사업계획서를 위탁기관에게 제출하도록 하고 있다.

위탁개발의 모집공고는 위탁관리 수탁기관 모집절차와 동일한 방법으로 진행하는데, 수탁기관의 대상은 대통령령으로 정하고 있는 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 그리고 주택사업이나 토지개발사업을 그 업으로 하는 지방공사이다. 해당지역 지방공사가 없는 지방자치단체는 한국자산관리공사와 한국토지주택공사 중에서 선정하도록 하고 있다.

이들 중에서 수탁기관이 선정되면 계약을 체결하게 되는데 개발방식에 따라 그 계약 방법도 달라지게 된다. 우선 공유재산의 분양형 개발에 대해서는 「공유재산법」 제36조(일반재산의 매각)에 일반재산을 위탁개발 하고자 재산을 분양하는 경우 매각을 허용하고 있다. 이 경우 동법 시행령 제26조제1항(계약의 방법)에 따라서 지정정보처리장치를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하고 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법으로 공고한 후 최고가로 응찰한 기관을 낙찰자로 하게 된다. 하지만 기본적으로 일반입찰의 방법을 채택하고 있지만 대부계약 시 동법 시행령 제37조(지명경쟁으로 매각할 수 있는 경우)에 따라서 지명경쟁의 방법을 허용하고 있으며 예외적으로 수의계약 또한 특별한 경우에 허용하고 있다(이삼주·김성주, 2015b).

반면, 임대형 개발에서는 공유재산의 대부계약을 통해서 임대 계약을 체결하게 되는데 대부계약이란 「공유재산법」 제1조(정의)에 의하면 일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 의미한다. 따라서 공유재산의 임대형 개발이 시행될 경우 대부계약을 통해서 임대계약이 체결되게 되고 그 기간은 동법 제31조(대부기간)에 따라 토지와 그 정착물은 5년 그리고 그 외의 자산은 기본적으로 1년으로 정하고 있다. 임대형 개발에서도 「공유재산법 시행령」 제26조제1항(계약의 방법)의 입찰공고가 기본적인 계약방법이지만 특별한 사유가 있다면 수의계약으로 할 수 있도록 하고 있다.

2) 수탁기관 선정

수탁기관 선정 심사 기준 및 평가 점수는 지방자치단체 공유재산 운영기준에서 제시하고 있으나, 수탁기관 선정 심사기준 및 계약서 세부 사항 등은 사업 특성 등을 고려하여 수정이 가능하도록 하고 있다. 그러나 심사기준 및 평가점수 등에 대해서는 현행 지침을 준수하도록 권고하고 있다. 그 이유는 각 지방자치단체에서 지역 및 시설의 특성에 따라 평가기준 및 점수를 차별화할 경우 특정기관 선정을 위한 절차로 전락하는 것을 방지하기 위함이라고 할 수 있다.

수탁기관 선정 심사기준 및 평가는 기술 및 지식능력, 유사업무 수행실적, 위탁개발 능력, 위탁개발 계획, 위탁개발 추진의 적정성 등 총 5가지 심사기준에 대하여 총 100점의 점수를 부여하고 있다.

〈표 3-2〉 수탁기관 선정 평가기준

심사기준	평가항목	세부항목	배점
① 기술·지식능력 평가 (5점)	위탁개발 구조 이해	- 위탁개발 사업의 기본취지 및 사업구조 이해 여부	2
	당해 위탁사업 이해	- 위탁개발 필요성 및 기대효과 이해여부	3
② 유사업무 수행 실적 (15점)	재산 관리실적	- 국·공유재산 관련 위탁관리 실적 및 실태조사 등 유사용역 실적	5
	재산 개발실적	- 국·공유재산 관련 위탁개발 실적 및 이와 유사한 토지·건물 개발 실적	10
③ 위탁개발 능력 (20점)	수행능력	- 투입인력의 재산개발 전문성 정도 - 전담조직 설치 및 인력배치 계획	4 4
	자금조달 능력	- 자금조달계획의 적정성 - 금융비용 최소화 대책	6 6
④ 위탁개발 계획 (40점)	개발계획	- 지역·입지 분석 및 개발컨셉 설정	7
		- 위탁개발 모델 적정성 위탁개발 사업성 분석	7 7
	관리·운영 계획	- 개발재산 분양·임대 마케팅 계획 - 개발재산 시설관리 계획	7 7
⑤ 위탁개발추진 적정성(20점)	사업추진 계획	- 재산 취득 및 사업추진을 위한 계획의 실천방안	3
		- 각종 보고서 제출 등 사후관리 방안	2
합계			100

현행 지침에서는 수탁기관이 선정되면 수탁기관과 계약을 체결하도록 하고 있다. 계약내용에는 위탁내용, 위탁기간, 예산지원액, 수탁자의 의무, 계약내용을 위반했을 경우 의무이행 등 필요한 사항을 포함하여야 하며, 수탁기관과 계약을 체결하였을 때에는 사무위탁사실을 해당 지방자치단체 홈페이지 및 게시판에 게시하도록 하고 있다.

다. 사전법정 단계

1) 「지방재정법」에 의한 타당성 조사

위탁개발의 사업주체는 지방자치단체이므로 일정규모 이상의 사업비가 필요한 경우 관련 행정 절차를 이행하여야 한다. 「지방재정법」에 의한 타당성 조사도 그 중 하나인데, 총 사업비 500억 원 이상인 신규 사업에 대해서는 행정자치부 장관이 정하는 전문기관(한국지방행정연구원)으로부터 받는 타당성 조사 혹은 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성 조사를 받도록 하고 있다. 이 외에도 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 기획재정부 민간투자심의위원회 대상이 아닌 총사업비 500억 원 이상 민간투자사업도 대상으로 하고 있다. 즉, BTL 사업은 총사업비가 500억 원 이상 1,000억 원 미만, BTO 사업은 총사업비가 500억 원 2,000억 원 미만의 사업도 지방재정법에 의한 타당성 조사를 받도록 하고 있다.

「지방재정법」 제37조(투자심사)
<p>① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다.</p> <p>재정투자사업에 관한 예산안 편성</p> <p>다음 각 목의 사항에 대한 지방의회 의결의 요청</p> <p>가. 채무부담행위</p> <p>나. 보증채무부담행위</p> <p>다. 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담</p> <p>② 지방자치단체의 장은 총 사업비 500억 원인 신규사업(제1항제2호 각 목에 따른 부담의 대상인 사업을 포함한다)에 대해서는 행정자치부장관이 정하여 고시하는 전문기관(「한국지방행정연구원 육성법」에 따라 설립된 한국지방행정연구원)으로부터 타당성 조사를 받고 그 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 다만, 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 실시한 경우 타당성 조사를 받은 것으로 본다.</p> <p>③ 제2항에 따른 타당성 조사의 절차·방법 및 비용의 납부절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 타당성 조사 계약을 행정자치부장관에게 위탁하여 체결할 수 있다.</p>

「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 중앙투자심사의 사전절차로 경제성, 재정적 측면의 사업추진 가능성을 객관성·전문성을 갖춘 기관이 분석하는 절차이다. 동 조사는 투자심사의 합리적인 결정을 지원하는 참고자료로서 기능을 갖고 있다.

타당성 조사의 시기는 기본계획 수립 이후 투자심사 의뢰 일정을 감안하여 신청하도록 하고 있으며, 타당성 조사 의뢰 시 분석에 필요한 사업목적, 입지, 수행주체, 사업기간, 사업비, 시설규모, 운영계획, 재원부담능력, 기대효과 등 사업내용과 현황 등 사업의 기본계획 확정 및 운영계획 구등 기초자료가 포함되도록 하고 있다. 「지방재정법」에 의한 타당성 조사의 분석대상은 사업의 유형에 따라 차이가 있다. 이 중 사업기본계획서 적정성 검토내용은 일반적인 시설사업의 경우, 사업개요와 규모, 현장 조사, 설계지침서, 프로젝트 공정표 그리고 유사사례와의 비교 등으로 구분되어 있다.

다만 문제로 지적될 수 있는 부분은 「지방재정법」 외에도 「건기법」에 의한 타당성 조사를 받도록 하고 있다는 점이다. 이와 관련하여, 현행 지침에서는 「건기법」의 ‘타당성 조사’는 기본구상단계의 기술적 측면의 타당성 조사로, 기본계획수립 후 지방재정에의 영향을 중점 검토하는 「지방재정법」상의 ‘타당성 조사’와는 의미가 다르므로 별도로 추진하도록 규정하고 있다. 일반적으로 「건기법」 타당성 조사는 3개월,

「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 6개월 정도가 소요되고 있다. 따라서 양 법에 의한 타당성 조사에 소요되는 기간은 최소 9개월 정도가 소요될 수 있다. 「건기법」, 「지방재정법」에 의한 타당성 조사 및 기본계획 검토 항목이 크게 차별화되지 않은 상황에서 모든 과정을 완료하기 까지 시간과 비용이 과다 소요되는 부분은 개선이 필요한 것으로 판단된다.

2) 지방재정 투자심사

지방재정 투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 1992년에 도입된 제도로, 투자사업에 대한 경제적, 사회적, 재무적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방하고, 지방자치단체가 가용재원을 고려하여 부문별 투자우선순위를 정함으로써 정책결정과 예산편성의 기초자료로 활용하여 투자효율의 극대화 및 예산의 절약 유도를 위한 제도이다.

투자심사는 자체심사와 중앙심사로 구분되며, 이중 중앙심사는 시·도의 경우 200억 원 이상, 기초자치단체는 100억 원의 신규사업을 대상으로 하고 있다(행정자치부, 지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼, 2015). 지방재정 투자심사는 다음 회계연도부터 시행하는 사업을 대상으로 하여, 기본계획 수립 후 실시설계 용역 이전에 받도록 하고 있다. 투자심사 결과의 유형은 적정, 조건부 추진, 재검토 또는 부적정 등으로 구분된다. 이중 적정은 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 사업으로 분류된다. 반면에 조건부 추진의 경우는 타당성은 인정되나 사전절차이행, 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우이며, 재검토는 사업의 규모, 시기, 재원조달대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우이다. 마지막으로 부적정은 타당성 자체가 결여되어 추진이 불가한 경우로 사업추진이 현실적으로 어려운 대상으로 분류된다.

3) 공유재산 심의위원회 승인 및 지방의회 의결

위탁개발의 재산은 공유재산의 취득에 해당되기 때문에 중요하다고 판단될 경우 공유재산 심의회 및 관리계획에 반영하여 지방의회의 의결을 받아야 한다. 「지방자치법」 제39조에 지방의회에서 의결을 받아야 할 사항들을 열거하고 있는데 국유재산과는 달리 공유재산을 취득·처분이 지방의회의 의결사항에 포함된다.

이에 지방자치단체장은 예산을 지방의회에 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획을 세워 그 지방의회의 의결을 받도록 하고 있다(류춘호, 2010). 위탁개발의 계약 시 필요한 경우 개발사업계획에 대한 심의와 관리계획에 대한 심의를 동시에 추진할 수 있다. 만일 공유재산관리계획 의회 부결 등에 따라 개발사업계획에 대한 승인이 불가능한 경우에는 기 체결한 위·수탁계획은 해지 후 관련 비용에 정산하여야 한다.

「지방자치법」 제39조(지방의회의 의결사항)
① 지방의회는 다음 사항을 의결한다. 1. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 2. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
대통령령으로 정하는 중요 재산(공공시설)
“대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분”이란 「공유재산법」 제7조제1항에 따른 중요 재산의 취득·처분을 말한다.

라. 사업계획 승인 단계

위탁개발 사업은 사업계획을 승인함으로써, 개발과정이 마무리 된다. 「지방자치단체 공유재산 운영기준」에 따르면 위·수탁계약 체결 이후 수탁기관은 지방자치단체와 협의를 통해 개발 관련 중요사항을 정하고 동 사항을 반영한 개발사업계획서를 작성하여 지방자치단체에 제출한다. 이때 개발사업계획서에는 단순 계획 뿐 아니라 위·수탁계약을 통해 정하기 곤란한 사업의 세부사항까지 정하고 있기 때문에 개발

과정 전반에 걸쳐 사업추진 세부 사항을 조정하는 과정을 거치게 된다. 하지만 여러 세부사항 중에서 다음의 사항은 개발사업계획서에 반드시 포함하도록 하고 있다.

1. 재산의 표시
2. 개발의 종류(임대형, 분양형, 혼합형)
3. 시설물의 용도
4. 총건축원가
5. 추정 수익 및 비용
6. 위탁기간
7. 위탁보수
8. 위험분담 및 수익의 귀속
9. 자금차입의 한도 및 개발비용의 조달·상환 방법
10. 회계처리
11. 임대방법(임대료 산출 및 납부방법, 임차인 선정 등) 또는 분양방법(분양가 산출 및 납부방법, 분양대상자 선정 등)
12. 그 밖에 지방자치단체와 수탁기관이 협의한 사항

마. 개발사업 착수 및 관리

개발사업계획서의 승인을 받은 후에 수탁기관은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따라 지방자치단체와 용역계약을 체결한다. 이때 위탁개발의 사업구조상 사업주체는 지방자치단체이기 때문에 사업 전반에 걸쳐서 지방자치단체는 사업추진 사항 등을 지속적으로 관리해야 하는 반면, 수탁기관은 이를 대리하는 관계이기 때문에 선량한 관리자의 의무만을 이행하게 된다. 따라서 사업주체는 지방자치단체이고 사업에 관한 인·허가 또한 지방자치단체의 책임 하에 이루어지게 된다.

3. 관리단계

가. 사업 준공 및 건축원가 확정

개발 사업이 준공되게 되면 총 건축원가 정산 및 확정 개발사업계획서를 후속적으로 작성하게 된다. 위탁기간은 필요시 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 따로 정할 수 있지만 대체적으로 당해 시설물에 대한 사용승인(준공)일 익일부터 개시되는 것으로 간주한다. 따라서 위탁기간이 개시되면 수탁기관은 개발사업계획서에 정하지 않았거나 변경이 필요한 사안에 대해서 지방자치단체와의 협의를 거쳐서 확정하게 되고 건물 준공에 따른 소유권보존등기 완료 이후 제반 증빙자료(청구서, 영수증, 세금계산서, 내부 결재서류 등)를 첨부하여 지방자치단체에 총 건축원가를 보고하여야 한다(행정자치부, 2016). 총 건축원가는 위·수탁계약 체결이후 건물 준공 시까지 발생한 비용을 의미하며 준공이후에 발생하는 원가에 대해서도 지방자치단체와 협의를 통해 포함시킬 수 있다.

나. 개발사업계획서 확정 및 승인

공유재산의 마지막단계인 개발사업계획서 확정 및 승인은 수탁기관이 확정된 개발사업계획서 및 총 건축원가 및 임대수입 등을 반영한 개발사업계획서를 지방자치단체와 확정하는 과정이다. 따라서 확정 개발사업계획서는 사업추진여부를 결정하는 근거로서 지방자치단체와 수탁기관이 협의한 세부사항들이 반영된 계획서를 의미한다.

만일, 일정 규모 이상의 시설면적 변경, 총 건축원가의 중대한 증가 등이 발생한 경우 최초의 개발사업계획서를 수정하여 개발사업계획서 재승인 절차를 진행해야 한다. 과정은 최초 승인과정과 동일하게 진행되며 공유재산심의회 심의를 거쳐서 지방자치단체가 변경사항에 대해서 수탁기관에 승인 통보하게 된다.

〈표 3-3〉 개발사업계획서 주요 변동사항

구분	최초 개발사업계획서	확정 개발사업계획서
총 건축원가	사업추진과정에서 지출 가능한 한도금액의 개념으로 수탁기관은 동 금액의 범위 내에서 사업비 지출	실제 사업추진 과정에서 지출된 총 건축원가 금액으로 수탁기관과 지방자치단체 협의를 통해 확정
건축계획	별도 기본설계 없이 대상 부지개발 가능 용적률 등을 고려하여 개략적으로 산정된 건축규모계획	기본설계 이후 건축협의 과정 및 사업진행과정에서 변동 사항 등을 반영하여 실제 개발된 건축물에 대한 건축규모 계획
기타사항	개발사업 수행과 관련하여 고려가 필요한 사항을 중점적으로 검토	위탁기간 개시에 따른 운영과정에서 필요한 사항을 중점적으로 검토

출처: 행정자치부(2016)

제2절 사례연구

1. 사업 개요

어울림플라자 건립 사업은 서울시가 SH공사를 공유재산 위탁개발 수탁자로 선정하여 2015년 (구)한국정보화진흥원 부지에 시행하는 사업으로 9호선 등촌역 근처로 공향대로에 인접해 있는 곳이다. 동 건물은 대지면적 6,683㎡에 연면적 17,910㎡의 지상 8층 지하 1층으로 지어지는 건물로써 문화/ 교육, 연수, 복지 지원 등 다양한 기능을 수행할 수 있게끔 계획된 건물이다. 서울시는 SH공사에게 위탁개발을 의뢰하면서 임대형 개발방식을 취하면서 30년 동안 건설 및 운영·관리를 위탁하였다. 공유재산 위탁개발의 기본적인 사항은 <표3-4>로 요약되어 있다.

<표 3-4> 어울림플라자 사업 내용

구분		내용			
사업명칭		어울림플라자 건립 위탁개발			
위치		서울특별시 강서구 등촌동 645-11			
대지면적		6,683㎡			
용도지역		도시지역, 제3종일반주거지역, 공향시설보호지구, 중심지미관지구, 최고고도지구			
규모	연면적	17,910㎡			
	용적률	법정 250% 이하			
	건폐율	법정 50%			
	시설	시설면적	복지지원시설	문화/교육 특화시설	3,710㎡
				연수시설	2,780㎡
			유형별 복지 지원센터	1,480㎡	
		주민편의시설	주민편의시설	1,280㎡	
		임대시설	업무/근린생활시설	3,410㎡	
			기술종합단지	1,900㎡	
	주차장면적	주차장	3,350㎡		
	소계		17,910㎡		
사업방식		위탁개발(복지지원시설 건립에 따른 재정지원 포함)			
위탁내용		건설 및 운영·관리(임대 및 커뮤니티시설/ 30년 이내) * 복지지원시설 운영·관리 제외			

2. 사업성 여부 판단을 위한 가정

공유재산 위탁개발을 수행할지 결정하기 위해서 위탁개발 시 예상되는 수익과 비용에 대해서 분석하여야 한다. <표 3-5>에서와 같이 분석대상기간은 2017년 7월부터 임대기간이 끝나는 2049년 12월까지로 설정하였으며 수익과 비용을 산출하기 위해서 기본적인 가정을 바탕으로 도출하였다. 우선, 복지지원시설 및 주민편의시설과 위탁개발 부분에 대해서는 물가상승률이 3%미만이기 때문에 에스컬레이션을 적용하지 않았다. 수수료 측면에서는 지방자치단체 공유재산 운영기준에서 위탁개발부분에 나온바와 같이 개발수수료는 4%로 가정하였고, 위탁관리수수료는 0.2%, 그리고 위탁운영관리수수료는 0.5%로 설정하였다.

기타비용의 경우 정확한 가정기준이 존재하지 않기 때문에 유사 사례를 바탕으로 추정할 수밖에 없다. 따라서 주변의 비슷한 사례에서 발생한 비용을 바탕으로 추정한 값을 사용하였다. 건물관리비는 임대수리비의 3%가 발생하는 것으로 가정하였고 설계보상비 또한 3% 그리고 홍보 및 MD비용으로 0.3%를 가정하였다. 또한 주민편의시설의 경우 주변의 유사 편의시설에서 나오는 비용을 바탕으로 추정할 수밖에 없기 때문에 이 경우에는 강서구 공공체육시설인 가양레포츠타운의 비용을 차용하여 계산하였다.

임대기간이 30년이기 때문에 장기 임대료 상승이나 토지비 상승 혹은 건물가액의 상승률에 대한 가정 또한 필요하다. 본 건에서는 최근 추세를 바탕으로 이런 추세가 지속된다고 가정하여 계산하면 임대료 상승률은 2.0%, 토지비 상승률은 2.1% 그리고 건물가액 상승률은 0%를 가정하여 도출하였다. 마지막으로 공실률 부분에 대한 가정은 과거 10년 동안의 공실률을 바탕으로 가정하였는데 오피스 부분에 대한 공실률은 7.5%로 근린생활시설에 대한 공실률은 6.4%로 가정하여 계산하였다.

〈표 3-5〉 사업성 분석을 위한 기본 가정

구분		내용		비고
사업 개요	분석대상기간	2017년 7월 ~ 2049년 12월		32년 6개월
	건설기간 (설계+시공)	2017년 7월 ~ 2019년 12월		2년 6개월 (30개월)
	운영기간	2020년 1월 ~ 2049년 12월		30년
구분		가정치	적용기준	
공사 비	복지지원시설 및 주민편의시설		2015년 공공건축물 가이드라인	최근 물가상승률이 3%미만으로 에스컬레이션 미적용(물가변동으로 인한 계약금 조정)
	위탁개발부분		2015년 한국감정원 건축물 신축단가표	
수수 료	개발수수료	4%	총건축원가의 4~5% (지방자치단체 공유재산 운영기준)	
	위탁관리수수료	0.2%	총재산가액의 0.2~0.5% (지방자치단체 공유재산 운영기준)	
	위탁운영관리수수료	0.5%	총재산가액의 0.5%~1% (지방자치단체 공유재산 운영기준)	
기타 비용	건물관리비 (장기수선비)	3%	임대수입의 3%로 적용(유사사례 적용)	
	설계보상비	3%	설계비의 3%(유사사례 적용)	
	홍보 및 MD	0.3%	위탁개발 공사비의 0.3%(유사사례 적용)	
	주민편의 시설	시설운영비 70,507원/㎡ 인건비 82,145원/㎡ 강사료 수입의 34%	강서구 공공체육시설중 수영장 미 운영시설인 가양레포츠타운 예산서 기준(2015년 기준) - 강서구 내부자료	
금융비용		2.7%	최근 3년간 SH공사채 평균(2016. 8월 기준)	
물 가 변 동 률	임대료 상승률	2.0%	임대료 상승(최근 4년간 물가상승률 평균)	
	토지비 상승률	2.1%	대상부지 공시지가 평균상승률 평균 (2007년~2016년 공시지가 기준)	
	건물가액 상승률	0%	2011~2016년 표준건축비 상승지수 평균은 1.39%(한국건설기술연구소)와 건축물 감가상각비(2.5%-40년정률)을 고려하여 건물액 상승률을 0으로 가정	
공 실 률	오피스	7.5%	2006~2016년 서울 기타 지역 오피스 공실률 평균(한국감정원) 초기년도(1년~3년) 공실률 20% 적용	
	근생	6.4%	2006~2016년 서울 기타 지역 매장형 공실률 평균(한국감정원) 초기년도(1년~3년) 공실률 20% 적용	
주민 편의 시설 수입	체력센터	619천원/㎡	유사공공시설 수입 적용	
	문화센터	277천원/㎡	유사공공시설 수입 적용	

이런 가정과 더불어 공유재산 위탁개발을 시행했을 경우 예상되는 임대료 수입 예측 또한 필요하다. 우선 기본 가정으로 임대료 수입을 업무시설과 근린생활시설로 나누어서 수입을 예측하는데 서울기타 지역(화곡동) 오피스 임대료(A)와 실거래가(B)의 평균을 사용하였다. 업무시설은 서울기타 지역의 평균 임대료는 9,375원/m²이고 2016. 8월 기준 실거래 가는 14,018원/m²의 평균인 11,699원/m²을 가정하였다. 근린생활시설은 동일한 방법으로 층수마다 상이한 임대료 수입을 나타내기 때문에 근린생활시설 임대료와 실거래가의 평균으로 각 층별로 구분하여 산정하였다.

〈표 3-6〉 위탁개발 임대료 수입 산정 근거

구분	적용 임대료 (A,B 평균가 적용)	서울기타 지역(화곡동) 오피스 임대료(A)	실거래가(B) (2016. 8월 기준)																																				
업무 시설	화곡지역과 강서구청 사거리의 업무시설 임대료의 평균값 11,699원/㎡ 적용 공실률 7.5%(2006년~2013년 서울기타 지역 오피스공실률 평균)	화곡지역 오피스 평균 임대료 9,375원/㎡	주변 평균거래가격: 14,018원/㎡																																				
		<table border="1"> <tr> <th>연도</th> <th>2013년</th> <th>2014년</th> <th>2015년</th> <th>2016년</th> </tr> <tr> <td>임대료</td> <td>9,4천원</td> <td>9,3천원</td> <td>9,4천원</td> <td>9,4천원</td> </tr> </table> 자료: 상업용 부동산 임대동향(한국감정원)		연도	2013년	2014년	2015년	2016년	임대료	9,4천원	9,3천원	9,4천원	9,4천원																										
연도	2013년	2014년	2015년	2016년																																			
임대료	9,4천원	9,3천원	9,4천원	9,4천원																																			
근생 시설	유사상권 임대료와 실거래가의 평균 임대료가 적용(1층: 24,753원/㎡, 2층 이상: 21,929원/㎡, 지하: 20,135원/㎡) 공실률: 6.4%(2006~2013년 서울기타 지역 매장용 매장 공실률 평균)	<table border="1"> <tr> <th rowspan="2">등촌동 상권 임대시세 급지</th> <th colspan="2">층수</th> <th rowspan="2">㎡당 월세</th> </tr> <tr> <th>활성화</th> <th>비활성화</th> </tr> <tr> <td rowspan="3">2층 이상</td> <td>2층 이상</td> <td>지하</td> <td>23,287</td> </tr> <tr> <td>1층</td> <td>지하</td> <td>27,129</td> </tr> <tr> <td>지하</td> <td>지하</td> <td>20,979</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">1층</td> <td>2층 이상</td> <td>지하</td> <td>19,986</td> </tr> <tr> <td>1층</td> <td>지하</td> <td>22,236</td> </tr> <tr> <td>지하</td> <td>지하</td> <td>17,357</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">평균</td> <td>2층 이상</td> <td>지하</td> <td>21,637</td> </tr> <tr> <td>1층</td> <td>지하</td> <td>24,763</td> </tr> <tr> <td>지하</td> <td>지하</td> <td>19,168</td> </tr> </table> 자료: 소상공인진흥공단 상권정보	등촌동 상권 임대시세 급지	층수		㎡당 월세	활성화	비활성화	2층 이상	2층 이상	지하	23,287	1층	지하	27,129	지하	지하	20,979	1층	2층 이상	지하	19,986	1층	지하	22,236	지하	지하	17,357	평균	2층 이상	지하	21,637	1층	지하	24,763	지하	지하	19,168	주변 평균거래가격: 23,779원/㎡ 1층: 24,771원/㎡ 2층 이상: 22,221원/㎡ 지하: 21,103원/㎡
		등촌동 상권 임대시세 급지		층수			㎡당 월세																																
활성화	비활성화																																						
2층 이상	2층 이상	지하	23,287																																				
	1층	지하	27,129																																				
	지하	지하	20,979																																				
1층	2층 이상	지하	19,986																																				
	1층	지하	22,236																																				
	지하	지하	17,357																																				
평균	2층 이상	지하	21,637																																				
	1층	지하	24,763																																				
	지하	지하	19,168																																				

임대료 시세 조사 지역

대상지 주변 근생시설

순번	전체층수	층수	면적	전용면적	보증금	월세	전환율	㎡당 월 임대료
1	2	1	115	99	5,000	250	6.19%	27,858
2	10	3	162,108	905,91	30,000	2,000	6.19%	23,786
3	5	1	991,74	509,09	12,000	1,200	6.19%	24,788
4	5	2	991,74	509,09	10,000	1,000	6.19%	20,656
5	4	1	132	66	2,000	160	6.19%	25,806
6	4	-1	127	107	5,000	200	6.19%	21,103
7	3	1	29,77	26,4	500	50	6.19%	19,917
8	4	1	69,3	66	2,000	150	6.19%	24,291
9	3	1	90	66	2,000	160	6.19%	25,806

평균 임대료: 23,779

대상지 주변 업무시설

순번	전체층수	층수	면적	전용면적	보증금	월세	전환율	㎡당 월 임대료
1	9	4	62	40	600	39	6.19%	10,524
2	6	4	148,26	92,56	1,000	89	6.19%	10,173
3	7	7	608,26	462,81	10,000	1,000	6.19%	22,722
4	12	5	204,49	102,6	1,500	135	6.19%	13,912
5	12	4	171,1	85,84	1,000	120	6.19%	14,581
6	12	5	135,82	68,16	1,000	90	6.19%	13,961
7	10	10	82,4	40,32	1,000	50	6.19%	13,680
8	10	7	70,61	34,56	1,000	45	6.19%	14,514
9	4	3	191,74	155,37	2,000	160	6.19%	10,962
10	15	5	109,09	69,42	1,000	100	6.19%	15,148

평균 임대: 14,018

사업대상지

3. 수입·비용 추정 방법

이런 가정을 바탕으로 <표 3-7>에서와 같이 총 건축원가를 산정한다. 건설공사비에는 직접공사비와 간접공사비로 나뉘고 이를 바탕으로 세분화된 공사원가 내역을 도출하였다. 우선 직접공사비에는 복지지원센터와 주민편의시설 그리고 임대시설로 구분하여 계산하였고 복지지원시설에는 연수시설, 지원센터, 문화시설, 주차장, 그리고 옹벽철거 및 절토 비용으로 세분화하였다. 그리고 주민편의시설로는 체력단련실, 문화센터, 주차장이 있는데 세부 구분에 따라서 면적과 적용단가를 계산하여 총 원가를 예측하였다. 마지막으로 임대시설은 2015년 건물신축단가표(한국감정원)에 따른 적용단가를 산정하여 기술종합단지, 업무시설, 근생시설 그리고 주차장에 투입되는 원가를 구하였다. 직접공사비 외에도 조사비, 설계비, 책임감리비, 그리고 각종 인증관련비용이 간접공사비가 투입되게 되고 부대경비 및 기타비용도 들어간다. 마지막으로 금융비용은 금리 2.75%년을 가정하여 산출되며 전문 업체의 견적을 통해서 철거비용을 추가하였다.

〈표 3-7〉 총 건축원가 제시

구분		면적(m ²)/ 기준금액	적용단가 (원)	소요금액 (원)	비고		
건설 사업 비	철거비			600,000,000	전문 업체 견적		
	직접 공사 비	복지 지원 시설	연수시설	2,898.0	2,478,000	7,181,244,000	2015 공공건축물공사비 책정 가이드 라인(서울시)
			지원센터	1,471.0	2,560,000	3,765,760,000	
			문화시설	3,663.0	2,560,000	9,377,280,000	
			주차장	1,445.0	1,770,000	2,557,650,000	
			옹벽철거 및 절토			370,000,000	전문 업체 견적
		소계	9,477.0		23,851,934,000		
	주민 편의 시설	체력단련실	655.3	2,899,000	1,899,659,326	2015 공공건축물공사비 책정 가이드 라인(서울시)	
		문화센터	496.7	2,253,000	1,119,108,135		
		주차장	305.9	1,770,000	541,447,736		
		소계	1,457.9		3,560,215,197		
	임대 시설	기술종합단지	1,894.0	1,837,000	3,479,278,000	2015년 건물신축단가표 (한국감정원)	
		업무시설	1,260.0	1,837,000	2,315,004,537		
		근생시설	2,475.8	1,837,000	4,548,027,463		
		주차장	1,533.1	1,770,000	2,713,582,264		
		소계	7,163.1		13,055,892,264		
	소계		18,098.0m ²		39,868,041,461		
	간접 공사 비	조사비			22,250,000	전문 업체 견적	
		설계비(2종상급)	39,868,041,461원	4.77%	1,899,948,917	2016예산안 편성 및 기금운영계획안 작성 세부지침(기획재정부)	
		책임감리비(보통공종)		5.25%	2,090,826,698		
		인증관련비				251,743,000	
		소계				4,264,768,615	
	부대 경비	시설부대비		39,144,079,761원	0.23%	91,696,495	
운영설비비				110,429,000	전문 업체 견적		
소계				202,125,495			
기타 비용	원인자 부담금				271,000,001		
	설계 보상비		1,899,948,917원	3%	56,998,468	설계비의 3%(유사사례)	
	홍보 및 MD		13,055,892,264원	0.3%	39,167,677	임대부분 공사비의 3%(유사사례)	
	소계				367,166,145		
금융비용				743,326,956	금리 2.75%		
합계				46,045,528,702	부가세 포함		

서울시 공유재산 위탁개발로 인해 향후 발생할 임대수익에 대해서도 앞의 가정들을 이용해서 추정할 수 있다. 기본적인 산출기준은 예상면적에서 월 예상 임대료를 곱하고 임대율과 12개월을 추가로 곱하여 산출하게 되는데 임대유형에 따라서 임대료 수준이 달라진다. 일반임대의 경우에는 월임대료의 100%의 가중치를 가정하여 계산하지만 준공공임대의 경우 시세의 50%를 적용해서 월임대료를 계산하고 공공임대일 경우에는 월임대료에 0%의 가중치를 부여한다. 이렇게 임대유형에 따라서 월임대료를 조정함으로써 임대료를 용도에 맞게 현실화할 수 있게 된다. 또한 층마다 다른 임대료를 가정하고 있기 때문에 임대료 수입 산출 시에도 층에 따라 다른 임대료를 적용하게 된다. 마지막으로 공실률을 감안하여 월임대료수입을 산정하도록 한다. 주민편의시설도 운영할 예정이기 때문에 이 부분에서 창출되는 수입에 대해서도 고려하여야 하는데 이 경우 유사시설에 대한 수입을 준용하여 계산하도록 한다.

〈표 3-8〉 위탁개발 수입추정

구분		시설	산출기준 (면적×월임대료×임대율×12개월)	임대료 수입 (원/년)	
임대수입	준공공임대 (시세 50%)	기술종합지원센터(8층)	$825.63\text{m}^2 \times (11,699\text{원}/\text{m}^2 \times 50\%) \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	53,606,102	
		기술종합지원센터(7층)	$825.63\text{m}^2 \times (11,699\text{원}/\text{m}^2 \times 50\%) \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	53,606,102	
		기술종합지원센터(6층)	$825.63\text{m}^2 \times (11,699\text{원}/\text{m}^2 \times 50\%) \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	53,606,102	
	일반임대 (시세 100%)	업무시설 (5층)	$709.37\text{m}^2 \times 11,699\text{원}/\text{m}^2 \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	102,633,605	
		업무시설 (4층)	$709.37\text{m}^2 \times 11,699\text{원}/\text{m}^2 \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	102,633,605	
		근생시설 (3층)	$846.35\text{m}^2 \times 20,135\text{원}/\text{m}^2 \times 93.6\% \times 12\text{개월}$	191,444,856	
		근생시설 (2층)	$846.35\text{m}^2 \times 21,929\text{원}/\text{m}^2 \times 93.6\% \times 12\text{개월}$	208,497,278	
		근생시설 (1층)	$713.06\text{m}^2 \times 21,929\text{원}/\text{m}^2 \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	198,289,319	
		근생시설 (지하 1층)	$699.73\text{m}^2 \times 24,753\text{원}/\text{m}^2 \times 92.5\% \times 12\text{개월}$	158,281,180	
	공공임대 (무상임대)	주민편의시설	$1,458\text{m}^2 \times 0\text{원}/\text{m}^2 \times 100\% \times 12\text{개월}$	0	
	소계				1,122,598,150
	주민편의 시설운영 수입		체력단련장	$405.0\text{m}^2 \times 619,324\text{원}/\text{m}^2$ ⁵⁾	250,826,370
		문화센터	$405.0\text{m}^2 \times 619,324\text{원}/\text{m}^2$ ⁶⁾	85,143,859	
소계			335,970,229		
합계				1,458,568,379	

5) 강서구 및 구로구 공공체육시설 중 유사규모 체력단련장 m²당 연간 발생수입 적용

6) 강서구 마곡스포츠타운의 다목적실 m²당 연간 발생수입 적용

이렇게 공유재산 위탁개발의 사업성에 대해서 평가할 때에는 임대형의 경우 최장 30년까지 수입과 비용을 예측하기 때문에 보다 현실적이고 정교한 가정이 필요하게 된다. 건물의 경우에는 개발이 이루어지는 위치에 따라서 임대료 수입이 달라지고 임대유형과 목적에 따라 임대료의 가중치 또한 달라진다. 다른 유형의 건물일 경우에는 가정에 필요한 요소 또한 변동하게 되며 유사한 사례를 찾기 어려운 경우 더욱 미래에 대한 예측치를 산출하는데 위험이 따르게 된다. 따라서 공유재산 위탁개발의 사업지속 여부를 판단할 경우 유사사례가 있는지를 우선 살펴보아야 하지만 과연 유사사례에서 구한 여러 수입·비용에 대한 가정들이 적용가능한지에 대한 검증 또한 필요할 것이다.

제3절 위탁개발의 문제점

1. 사업구조

원래 공유재산 위탁개발에서 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체이며, 수탁기관은 지방자치단체를 대행하여 사업을 수행하는 것에 대한 수수료만을 수취하고 별도 사용수익권이 부여되지 않는 개발방식을 의미한다. 따라서 공유재산 위탁개발 방식에서 지방자치단체는 사업의 주체이며, 수탁기관은 지방자치단체를 대행하여 사업을 수행하는 방식으로 추진된다. 사업구조 측면에서도 지방자치단체가 위탁개발에 대한 수익과 이에 상응하는 위험을 부담하는 것이 정당하며 수탁기관은 수익 및 위험부담의 영향에서 자유로운 방식이다.

그러나 현실적으로 지방자치단체들이 공유재산 개발에 대한 경험과 지식이 부족하기 때문에 수탁기관이 사업제안부터 참여하는 경우가 많다. 즉 당해 공유재산을 어떻게 활용할지를 결정하는 단계에서부터 수탁기관의 판단이 개입되게 된다. 물론, 이 과정에서 지방자치단체의 내부방침으로 사업의 여부가 결정되는 것이 사실이지만, 수탁가능기관의 사업제안 범위를 초월하여 방침을 결정하기에는 현실적으로 어려움이 있다. 또한 지방자치단체들이 능동적으로 사업모델, 사업방식, 사업기간 등에 대해서 계획을 수립할 여건이 안 되기 때문에 실제적으로 수탁기관에게 의존할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 지방자치단체들이 수탁기관의 전문성을 활용한 다기 보다 수탁기관의 계획에 오히려 수동적으로 대처하고 있는 것이다. 결과적으로 자연스럽게 사업 계획단계부터 사업 종료 시까지 수탁기관의 의사가 개입되기 때문에 수입구조 뿐 아니라 이에 상응하는 위험분담 문제에 대해서도 전반적인 논의가 필요한 실정이다.

2. 사업주체간 관계

가. 리스크관리 관련

현행 「공유재산법」에 의하면, 위탁개발 사업에 따른 위험부담은 원칙적으로 수익 귀속의 주체인 지방자치단체에 있으며, 수탁기관이 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험은 수탁기관이 부담하도록 하고 있다(행정자치부, 2016). 단, 책임 있는 사업계획 수립을 담보하기 위하여 착공 전 건축인허가 불가, 도시계획변경 등의 사유로 사업추진이 불가능한 경우 입찰안내서 작성 용역비 등 관련 발생비용은 수탁기관이 부담하도록 하고 있다. 이는 위탁개발 사업이 수탁기관에 공유지 개발 및 개발재산의 분양 및 임대·관리업무를 위탁하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁 받아 대행하는 ‘위·수탁계약’ 사업구조로 되어있기 때문으로 풀이된다. 다시 말해 위탁개발사업은 수탁기관이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속하는 사업구조로 수탁기관은 단순히 대행하는 수준에 그치고 있다. 그 결과 위탁개발 관련 과정 중 사업계획 승인과 계약체결 이후에 발생하는 모든 책임을 위탁기관인 지방자치단체가 부담하도록 하고 있는 반면, 수탁기관에 대한 책임은 부재한 상황이다.

수탁기관은 관계 법령 또는 계약을 위반한 경우와 선량한 관리자로서 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험에 대해서만 책임을 지도록 하고 있다. 이로 인해 수탁기관의 모럴헤저드 발생 및 위탁기관이 과도한 책임을 부담해야 하는 상황이다.

이와 관련하여 현행 지침에서는 수탁기관에 모든 사무를 위탁하기보다 지방자치단체가 적극적으로 사업계획을 검토하여 성공적인 사업추진을 도모해야 한다는 명문의 기준을 제시하고 있다. 다만 개발사업계획서를 작성할 때, 위험부담에 대한 조항을 포함하도록 하고 있으나(공유재산 관리 및 개발 위탁 계약서 제9조) 이 역시 위탁개발사업의 전체구조에서 크게 벗어나지 않는 수준의 위험부담에 그칠 수밖에

없다. 즉 위탁개발사업이 위탁기관과 수탁기관 간 대행관계에서 사업이 추진된다고 하더라도 모든 책임을 위탁기관이 부담하는 것은 공정하지 못한 것으로 판단된다.

위탁개발의 경우 준공 전 사업추진의 불가능, 민원발생, 공사지연 등의 위험이 발생가능하며, 준공 후에도 임대료 및 공실률 발생에 의한 수익률 저하의 문제가 발생가능 하므로 사업계획서 작성 시 항목별 세부내용을 명시하고 대처방안을 작성하는 것을 의무화할 필요가 있다.

사업제안서 및 사업계획서, 그리고 사업계약서에 수탁기관의 책임부분을 명시토록 하여 수탁기관이 신의성실에 의해 선량한 관리자로써의 역할 만 아니라 적극적으로 위험에 대처할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 사업제안서와 사업계획서의 차이 부분, 미래 예측의 오차범위 초과 시 책임, 각 사업과정별 위험 발생 요인 및 대처 방안을 제시할 필요가 있다.

나. 위탁수수료 관련

위탁개발 수수료는 위탁개발 사업에 따라 수탁기관이 투입한 개발비용(사업비) 및 개발·분양·임대·재산관리업무 수행에 대한 대가로, 당해 개발사업의 수입 범위 내에서 수탁기관에 지급하는 비용을 의미한다. 현행 지침에서는 위탁수수료의 산정 원칙으로 민간의 개발·관리수수료보다 낮은 수준에서 사업별 규모나 특성, 경기상황 등을 고려하여 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 결정하도록 하고 있다. 이와 함께 각 수수료의 종류 및 산정기준 그리고 지급시기를 명문화하고 있다.

수수료의 종류는 총 건축원가의 4.5%인 개발보수, 개발원리금인 개발비용 외에도 분양 및 관리에 따른 수수료 그리고 초과수익이 발생할 경우 지급하는 성과수수료 등으로 구성되어 있다.

〈표 3-9〉 위탁개발 수수료의 유형

구분		내용	수수료 기준	지급 시기
개발 수수료	개발 보수	개발업무 수행에 따른 대가 (물건발굴, 사업성검토, 개발 계획수립, 시공지휘감독)	총건축원가의 4~5%	준공 후 1차년도 중
	개발 비용	수탁기관이 투입한 개발비용	개발 원리금	매사업년도
분양수수료		개발 후 분양업무에 따른 대가 (분양계획, 광고홍보 계획 수립, 분양대행사 선정 및 지휘감독)	분양가액의 2~3%	분양기간 종료 후 즉시
관리수수료		개발 후 임대시설관리 및 자금관리에 따른 대가(임대마케팅, 임대차관리, 시설 유지관리, 금융조달상환)	총재산가액의 0.5~1%	매사업년도 (매월 또는 분기별)
성과수수료		최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기간내에 개발원리금을 상환하고 초과수익 발생시	초과수익의 50% 이내	개발비용 상환 후 위탁기간 종료 시까지 매사업년도

출처: 행정자치부(2016)

이러한 수수료 체계와 관련해서는 다음과 같은 문제가 발견된다. 첫째, 위탁개발의 경우 수수료를 지급하기 때문에 수탁기관 입장에서는 기간 및 성과 여부에 대한 고려가 불필요하다. 이와 대조적으로 민간위탁은 회수비용을 지급하기 때문에 기간에 대한 고려가 필수적이며, 이 경우 기간단축을 선호하는 경향이 나타나게 된다. 둘째, 수탁기관에게 모든 비용 및 성과에 대응한 수수료를 지급하도록 하고 있으나, 성과가 나지 않을 경우에는 그에 대응한 페널티 수수료가 구비되어 있지 않다. 그 결과 수탁기관 입장에서는 전혀 위험부담이 없으며, 성과가 나지 않을 경우에는 단순히 성과수수료를 포기하면 어떠한 손해도 발생하지 않게 된다. 이는 수탁기관 입장에서 동 사업을 소극적으로 추진하게 되는 동인으로 작용할 수 있다. 셋째, 개발 수수료의 산정대상은 개발업무 수행에 따른 대가로, 이에는 물건 발굴, 사업성 검토, 개발 계획수립, 시공지휘·감독 등으로 구성된다.

그러나 현행 공유재산 운영기준에서는 계약이전에 발생하는 비용은 수탁기관의

매몰비용으로 처리하도록 하고 있다. 이러한 기준을 토대로 인식할 때, 개발수수료의 산정대상 중 물건 발굴, 사업성 검토 등은 계약이전에 나타나는 과정으로 개발수수료의 산정에서 제외되어야 한다. 이는 공유재산 운영기준 내에서의 기준 간 상충되는 부분으로 조정이 필요하다. 넷째, 성과수수료와 관련하여, 성과수수료는 최초 개발사업계획서에서 정한 위탁기간 내에 개발원리금을 상환하고 초과수익이 발생하였을 때(조건), 초과수익의 50% 이내(지급 범위)에서 개발상환 후 위탁기간 종료 시 까지 매 사업년도(지급시기 및 시점)에 지급하도록 하고 있다.

문제는 최초사업계획서는 사업승인이 이루어진 후 최초로 수립되는 계획서인데, 이 계획서는 건축과정에서 변경될 가능성이 크고, 변경이 되지 않더라도 고의로 사업기간을 단축했을 경우, 지방자치단체는 성과발생 여부와 관계없이 성과수수료를 지급해야 하는 상황이 발생하게 된다. 다섯째, 위탁개발의 특징 중 하나는 “수탁기관이 조달한 재원으로 건축”하는 것이다. 그런데 개발비용의 경우, 수탁기관이 투입한 개발비용의 원리금을 매년 상환토록 하고 있다. 지방자치단체가 개발원리금을 매년 상환함에도 불구하고 수탁기관이 재원조달을 하고 있는 것으로 볼 수 있는 지는 논의가 필요한 부분으로 인식된다. 좀 더 명확한 것은 개발비용은 수탁기관이 금융기관 등과 협의하여 조달하였지만, 지방자치단체가 연부지급하는 비용에 해당하는 것으로 판단된다.

3. 사업참여

가. 수탁기관의 자격

위탁개발사업에 참여할 수 있는 수탁기관은 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 지방공사 등 3개 기관으로 한정되어 있으며, 지방공사는 주택사업과 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사로 제한되어 있다. 해당지역 지방

공사가 없는 지방자치단체는 한국자산관리공사와 한국토지주택공사 중에서 선정하도록 하고 있다. 결과적으로 위탁개발과 관련해서는 개발과정이든 관리과정이든 동 사업에 참여할 수 있는 기관은 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 지방공사 등 3개 기관으로 한정되어 있다.

반면에 행정재산의 위탁기관은 “해당재산을 관리하기 위한 특별한 기술과 능력을 갖춘 자”로 규정하고 있어 매우 포괄적인 자격기준을 허용하고 있다. 행정재산에 대해서는 참여기관에 대한 제한을 하고 있지 않는데 반해 일반재산에 대해서는 3개 기관으로 한정하고 있는 이유를 발견하기 어렵다. 이는 민간의 전문성을 활용하는데 장애요인으로 작용할 뿐만 아니라, 공정한 시장경쟁 체제를 저해하는 요인으로 판단된다. 「국유재산법」에서도 위탁개발에 대하여 일반재산을 위탁개발 하고자 할 때, 한국자산관리공사(KAMCO) 또는 한국토지주택공사(LH공사)에 위탁할 수 있도록 규정하고 있으나(동법 제42조 및 동 시행령 제38조), 위탁개발 외에 일반재산에 대한 민간참여 개발에 대해서도 규정하고 있다.

나. 수탁기관의 공정한 참여 제한

위탁개발을 위한 수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하며, 공개모집에 응하고자 하는 자는 사업제안서를 제출하고, 동 제안서의 평가를 통해 수탁기관을 선정하고 있다. 수탁기관 선정 심사기준 및 평가 점수는 지방자치단체 공유재산 운영기준에서, 기술 및 지식능력, 유사업무 수행실적, 위탁개발 능력, 위탁개발 계획, 위탁개발 추진의 적정성 등 총 5가지 심사기준에 대하여 총 100점의 점수를 부여하고 있다. 수탁기관 선정 심사기준 및 계약서 세부 사항 등은 사업 특성 등을 고려하여 수정이 가능하도록 규정하고 있으나, 심사기준 및 평가점수 등에 대해서는 현행 지침을 준수하도록 권고하고 있다. 그 이유는 각 지방자치단체에서 지역 및 시설의 특성에 따라 평가기준 및 점수를 차별화할 경우 특정기관 선정을 위한 절차로 전락하는 것을 방지하기 위함이다.

이전 공유재산 운영지침(2015년 9월)의 평가기준 상 수탁기관 선정 및 심사평가 체계는 기술·지식(10점), 유사업무 수행실적(20점), 위탁개발능력(30점), 위탁개발 계획(40점) 등으로 구성되어 있었다. 이전 기준에서는 유사업무 수행실적 및 위탁개발 능력 부분에서 위탁개발 경험이 없는 좋은 점수를 받을 수 없는 상황이었다. 그 결과 2015년까지의 국·공유재산에 대한 위탁개발은 한 기관이 독점하는 체제로 시장이 형성되어 있었다.

동 지침은 2016년 8월 수탁기관 평가표(공유재산 운영지침) 개정을 통해 계획부분의 비중을 상향하는 체계로 개선되었다. 변경된 평가표는 기술·지식능력 평가 (5점), 유사업무 수행실적 (15점), 위탁개발 능력 (20점), 위탁개발 계획(40점), 위탁개발추진 적정성(20점) 등으로 변경되었다.

2016년 8월 수탁기관 평가표(공유재산 운영지침) 개정을 통해 계획 중심으로 평가체계를 개선하였으나 현재 기준 역시 공정한 경쟁체제를 마련하는 데는 다소 부족한 실정으로 판단된다. 특히 유사업무 수행실적은 일부 기관의 참여를 제한하는 장치로 작용할 여지가 있다. 따라서 위탁개발 사업에 참여를 희망하는 기관 간에 공정하게 평가할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하다.

〈표 3-10〉 개정된 수탁기관 선정 심사기준 및 평가기준

이전(2015.09)		현행(2016.08)	
심사기준	평가항목	심사기준	평가항목
①기술·지식능력평가 (10점)	위탁개발 구조 이해	① 기술·지식능력 평가(5점)	위탁개발 구조 이해
	당해 위탁 사업 이해		당해 위탁사업 이해
	업무처리 기준 확보		
②유사업무 수행실적 (20점)	재산 관리실적	② 유사업무 수행실적(15점)	재산 관리실적
	개발실적		재산개발실적
③ 위탁개발 능력(30점)	수행능력	③ 위탁개발 능력(20점)	수행능력
	자금조달 능력		자금조달 능력
	전산시스템 구축		
④ 위탁개발 계획(40점)	개발계획	④ 위탁개발 계획(40점)	개발계획
	관리·운영계획		관리·운영계획
	사업추진계획		사업추진계획
		⑤ 위탁개발추진 적정성(20점)	

4. 유사사업과의 관계

가. 사업자 선정과정

민간투자사업의 경우 사업추진과정은 사업제안 방식에 따라 약간의 차이가 발생하고 있다. 먼저 수익형 민자사업의 정부고시 방식은 정부에서 대상사업을 지정하고 시설사업 기본계획 수립 및 고시를 하면 사업시행자가 사업계획서를 제출하고, 이를 정부에서 검토 및 평가한 후 협상대상자를 지정하는 절차로 진행된다. 이후 실시협약 체결 등 사업시행자를 지정하고 실시계획을 승인하는 절차로 진행된다. 반면에 수익형 민자사업의 민간제안 방식의 경우에는 민간사업자가 제안서를 먼저 제출하고 이를 채택할 경우 제3자 제안공고를 하는 과정에서 차이가 발생하며, 이후는 정부제안방식과 유사한 과정을 거쳐 진행되고 있다.

민간투자사업의 경우 사업자 선정과정은 사업제안 방식에 따라 약간의 차이가 발생하고 있지만, 사업방식 모두 사업자 공고 이후 제안서를 평가하고 바로 사업자를 선정하는 것이 아니라 협상사업자를 먼저 지정하고 있다.

반면에 위탁개발의 경우 공고 이후 제안서 평가가 이루어지면 곧 바로 사업자를 선정하도록 하고 있다. 다시 말해, 앞의 <표 3-1>에 기술되고 있는 바와 같이, 개발 단계는 1. 대상지 선정 및 기본구상, 2. 건기법 타당성 조사, 3. 기본계획 수립, 4. 수탁기관 모집 공고, 5. 수탁기관 선정 및 계약 체결, 6. 지방재정법 타당성 조사, 7. 중기재정계획 반영, 8. 지방재정 투자심사, 9. 공유재산심의회 승인, 10. 지방의회 의결, 11. 사업계획 승인 등의 순서로 진행된다. 여기서 주목할 부분은 4. 수탁기관 모집공고 후 바로 5. 수탁기관 선정과 함께 계약이 체결되고, 내부과정을 거치 후에 11. 사업계획이 승인되는 부분이다. 이는 계약과 사업계획 승인 간에 상당한 시간적 괴리가 있는 것을 의미한다.

이러한 과정에서 나타날 수 있는 문제는 다음과 같다. 첫째, 제안서 평가 이후 바로 사업자를 선정하기 때문에 지방자치단체와 사업자와의 충분한 협의 기간이 부족

할 수 있다. 둘째, 위탁개발의 경우 사업자 선정 이후 공유재산심의회 등 내부절차를 진행토록 하고, 내부절차가 완료되면 사업계획을 승인하도록 하고 있어, 내부절차 과정 중 사업자의 의사에 적극적으로 대응하는데 한계가 있을 수 있다. 이러한 문제는 최초사업계획서를 작성하는데 영향을 미치게 되고, 이는 다시 최초사업계획서에 의해 산정되는 개발보수에도 영향을 주게 되어 불합리한 개발보수의 산정에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 내부절차 이행 과정 중 사업계획이 변경되어도 기 결정된 사업자의 변경이 불가능하여 전문성이 결여된 사업자라도, 기 사업자가 변경된 사업을 추진하게 될 가능성이 있다.

따라서 수탁자 선정, 수탁자와의 계약 그리고 사업계획 승인 간의 시간적 괴리를 최소화할 필요가 있다.

나. 수수료 요율

위탁개발의 개발수수료는 개발보수와 개발비용으로 구분되며, 이중 개발보수는 총건축원가의 4.5%이며, 개발비용은 수탁기관이 투입한 개발비용의 원리금으로 구성되어 있다. 이러한 위탁개발의 개발수수료 수준이 적정한지에 대하여 민간투자사업과 비교해 보면, BTO-a의 수익률과 유사한 수준으로 나타나고 있다. 물론 수익률과 수수료의 개념은 차별화되어 있다. 수수료에는 금융비용과 인건비 등이 포함되어 있어, 상식적인 수준에서는 수익률에 비해 수수료가 수탁기관이 수취하는 수익이 낮게 된다. 그러나 위탁개발의 경우에는 별도의 개발비용을 매년 지급하고 있고, 이 개발비용은 금융비용인 바, 실제 위탁개발 수수료와 BTO-a의 수익률 간 차이는 상대적으로 크지 않을 것으로 판단된다.

위탁개발 수수료와 BTO-a 수익률이 유사한 수준임에도 불구하고, 위탁개발의 경우에는 수탁기관의 책임이 선량한 관리자로서의 책임 외에는 전무한데 비해, BTO-a의 경우에는 최소 30% 이상의 책임을 부담하고 있다. 이는 양 개발방식 간에 형평성 문제가 제기될 수 있는 부분으로 판단된다.

다. 성과평가 관련

1) 필요성

위탁개발사업은 “대행”방식으로 추진되고 있으며, 대행방식의 기본개념은 지방자치단체가 결정한 사업에 대하여 수탁기관은 단순히 대리하여 사업을 추진하는 것으로 해석될 수 있다. 그 결과 수탁기관의 사업에 대하여, 사업계획서 제안과정에서 평가가 이루어진 후 진행과정 및 사업결과에 대한 어떠한 평가도 이루어지지 않는 문제가 발생하게 된다. 그러므로 공공재산에 대한 타 사업의 개발방식과 비교를 통해 위탁개발방식에도 평가과정을 도입하는 것이 타당한지 그리고 타당할 경우 그 방법 등에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

이와 관련하여, 「국유재산법」의 민간참여 개발 규정과 「민투법」 상의 민간투자사업의 사례를 분석대상으로 한다. 민간참여 개발을 선정한 이유는, 민간참여 개발의 경우, 아직 실제로 시행된 경험이 없는 재산개발 방식이긴 하지만, 중앙정부의 일반 재산에 대하여 한국자산관리공사와 한국토지주택공사에 개발을 허용하고 있다는 점에서, 대상과 참여기관 측면에서 위탁개발과 유사하기 때문이다.

2) 타사업과 비교

(1) 민간참여 개발 방식

민간참여 개발에서는 민간참여 개발사업의 경우 추진현황 및 실적을 평가하여 위원회에 보고하고 사업 부실 등에 대해서는 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다(「국유재산법」 제59조의 4). 뿐만 아니라 민간참여개발의 경우, 민간참여개발에 협상대상자로 지정받은 자가 국가에 손해를 발생하게 한 때 손해배상 책임을 질 수 있도록 하고 있다(「국유재산법」 제59조의5).

(2) 민간투자사업 방식

(가) 사업계획단계

민간투자사업의 경우 사업단계에서, 정부고시사업은 민간투자사업기본계획에서 정한 부합요건을 충족해야 한다. 한편 민간제안사업에서는 민간투자사업기본계획에서 정한 부합요건을 충족하여야 하며, 민간이 제안한 비용·편익 분석 등을 포함한 적격성조사를 실시하고 있다.

민간투자사업기본계획(기획재정부공고 제2015-82호)
<p>제5조(정부고시사업의 지정)</p> <p>① 주무관청은 국가정책상 중요한 사업 중 민간투자방식으로 추진하는 것이 효율적이라고 인정되는 사업에 대해서는 사전계획을 수립하여 정부고시사업으로 추진해야 한다.</p> <p>② 정부고시사업은 제4조에 따른 일반원칙과 다음 각 호의 요건을 충족하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제2조제1호에 정한 사실일 것 2. 사회기반시설과 관련된 중장기계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합할 것 <p>③ 주무관청은 예비타당성조사단계에서 민간투자사업으로 추진 가능성이 있다고 판단되는 재정사업에 대해서는 재정여건, 사용자 수준, 그 밖에 정책방향 등을 고려하여 민자적격성 판단을 거쳐 정부고시사업으로 추진하여야 한다.</p>

출처: 기획재정부

민간투자사업기본계획(기획재정부공고 제2015-82호)
<p>제6조(민간제안사업의 지정)</p> <p>주무관청은 제4조 및 제5조에 따른 지정원칙, 제39조에 따른 공공투자관리선례의 장의 검토의견과 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 법 제9조에 따라 민간부문이 제안한 사업을 민간투자사업으로 결정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 비용·편익분석 등을 실시하여 국가 경제적으로 추진 타당성이 확보될 것 2. 민간제안 및 민간투자실행대안이 재정사업으로 추진하는 것보다 정부부담을 줄이고 서비스 질의 제고 등이 가능할 것

출처: 기획재정부

(나) 제안서 평가 및 실시협약 단계

제안서 평가 및 실시 단계에서는 시설사업기본계획이 고시되거나 제3자 제안공고 가 공고되면 민간투자사업을 시행하고자 하는 신청자는 사업계획서를 작성하여 주

무관청에 제출토록 하고 있다. 사업계획서의 평가는 두 단계로 구분하여 수행하는 바, 1단계에서는 설계능력, 시공능력, 재무능력, 운영능력 등을 평가하고, 2단계에서는 기술부문과 가격부문을 평가하게 된다.

이때 정부고시사업의 경우에는, 대상 사업 선정에 대한 평가를 정부 혹은 지방자치단체에서 수행한 후에 대상 사업계획에 대한 평가가 진행된다. 따라서, 사업계획 단계(민자투자사업의 지정)에서의 평가와 제안서 평가 및 실시협약 단계의 평가가 분리된다. 반면에 민간제안사업의 경우 사업계획단계(민자투자사업의 지정) 시의 평가와 제안서 평가가 분리되지 않을 수 있다. 다시 말해 민간사업자가 제안서를 제출하면 사업에 대한 평가(사업계획단계)와 민간사업자 등에 대한 평가(제안서 평가)가 동시에 이루어진다. 이 경우, 만일 타 사업자의 제안이 있다면 다른 제안서에 대한 평가가 이루어지지만 타 사업자의 제안이 존재하지 않는다면 제안서를 확정하고 협상대상자 지정이 완료되게 된다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 시행령

제12조(사업계획의 제출) 법 제13조제1항에 따라 사업시행자로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 사항을 적은 사업계획에 주무관청이 정하는 서류를 첨부하여 주무관청에 제출하여야 한다.

1. 사업계획 내용(기본사업계획 도서를 포함한다)
2. 총사업비 명세 및 자금조달계획
3. 무상 사용기간 또는 소유·수익 기간 산정 명세(귀속시설만 해당한다)
4. 시설의 관리운영계획
5. 사용료 등 수입 및 지출 계획
6. 부대사업을 시행하는 경우 그 내용 및 사유
7. 정부지원을 받으려는 경우 그 내용 및 사유
8. 시설사업기본계획을 변경하려는 경우 그 내용 및 사유
9. 그 밖에 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항

출처: 법제처 홈페이지

(다) 시공단계

시공단계에서는 실시협약에 부합하는지에 대한 평가를 진행하고 있는데, 이때에는 시공과정에서 민원 등에 의한 설계변경 그리고 그에 따른 공사비 변동 등에 대

한 타당성을 평가하고 있다. 이 과정에서는 시공 중 품질관리활동의 적정성, 준공 확인 활동의 적정성, 공사비용의 적정성 등을 평가항목에 포함(민간투자사업 추진 실적 평가지원단, 2010)하고 있다.

(라) 시설관리 및 운영단계

수익형 민자사업(BTO)의 경우 사후 평가에 관한 별도의 규정이 마련되어 있다. 그 이유는 수익형 민자사업(BTO) 사업의 경우 운영단계에서 정부지급금이 특별히 존재하지 않으며, 최소운영수입보장도 운영 초기 10년까지만 허용되고 있기 때문에 임대형 민자사업(BTL)에 비해 평가에 대한 필요성이 적기 때문이다.

임대형 민자사업(BTL)의 경우 운영단계에서 정부로부터 임대료와 운영비를 지급 받아서 투자비를 회수하는 구조이기 때문에 정부, 혹은 지방자치단체의 공사 후 평가를 실시하고 있다. 그 이유는 시설관리 및 운영에 대한 평가를 통해서 정부지급금 조정이 가능하고 금전적인 인센티브와 패널티를 통해서 대상 자산을 효율적으로 관리하기 위함이다. 이 경우에는 시설의 유용성, 안정성 및 내구성, 서비스 만족도 등의 다양한 성과점검기준을 바탕으로 평가하고 있다.

임대형 민자사업(BTL) 서비스 성과 평가

제23조(서비스 성과에 대한 평가)

- ① 주무관청은 서비스 성과에 대한 평가가 최대한 객관적이고 공정하게 이루어지도록 적정한 성과점검기준을 작성하여 실시협약에 포함하여야 한다.
- ② 평가는 시설의 유용성, 안전성 및 내구성, 서비스 만족도를 기준으로 평가하며 세부사항 및 배점은 시설별 특성을 감안하여 결정한다.
- ③ 주무관청은 담당공무원, 사업시행자, 관련분야 전문가 및 시설사용자 등으로 구성되는 성과평가위원회를 운영한다.
- ④ 주무부처는 법 제4조제2호의 임대형 민자사업에 대해 소관 분야별 서비스 성과평가에 대한 기본방향을 제시하고 이행점검을 성실히 수행하여야 하며, 주무관청은 서비스 성과평가를 시행한 후 그 결과를 즉시 해당 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

출처: 기획재정부(2015)

서비스의 이행이 제대로 되고 있는지를 확인하기 위해서 이행사항 평가를 시행하는데 그 성과점검 방법은 정기 모니터링, 수시 모니터링, 설명요구 및 입회, 업무보고서 작성 등의 수단이 활용되고 있다. 평가결과에 대해서는 성과평가 결과를 바탕으로 서비스 대가를 차등지급하고 있다.

임대형 민자사업(BTL) 서비스 성과 평가

제24조(정부지급금의 차감지급)

① 주무관청은 다음 각 호와 같이 운영기간 중 실제 정부지급금을 시설이용가능성에 대하여 평가한 결과를 적용하여 조정한 임대료지급분과 성과요구수준에 대한 성과평가결과를 적용하여 조정한 운영비지급분으로 구분하되, 각각의 지급금 차감방법 등 세부사항은 시설사업기본계획에서 제시한다.

1. 임대료지급분: 사업시행자의 귀책사유로 시설의 일부 또는 전체에 대한 이용이 사실상 어렵게 되는 경우 이용불가의 정도를 기준으로 하여 차감하여 지급한다.
2. 운영비지급분: 시설의 유용성, 안전성 및 내구성, 서비스 만족도 등에 대한 성과평가 결과를 기준으로 하여 차감하여 지급한다.

② 주무관청은 제1항에 따라 정부지급금을 차감 지급한 이후 사업시행자가 제공키로 한 서비스 수준을 다시 회복할 경우 차감액의 일부를 환원할 수 있다.

출처: 기획재정부(2015)

제 4 장

외국의 공유재산관리

제1절 개요

제2절 영국의 공유재산 개발 제도

제3절 미국의 공유재산 개발 제도

제4절 일본의 공유재산 개발 제도

제5절 종합 및 시사점

KRILA



제4장

외국의 공유재산관리



제1절 개요

해외 국가들은 우리나라와는 상이한 공유재산 관리체계를 가지고 있다. 예를 들면, 국유재산과 공유재산이 엄격히 법으로 구분되어 있는 우리나라나 일본과는 달리, 서구 국가들은 공공 용도로 사용되는 재산을 법률로 지정하는 경우도 있지만 대체로 중앙정부가 직접관리하거나 지방자치단체에 위임하여 관리하고 있다(한국생산성본부, 2015). <표 4-1>에서 나타나듯이 국·공유재산을 관리하는데 있어서 순수 민간위탁을 시행하는 국가는 없는 것으로 나타났다. 대부분이 중앙정부나 지방자치단체가 직접 관리하는 형태를 띠고 있거나 일부 공동 관리나 공기업을 통한 관리가 이루어지고 있는 실정이다(장지현, 2010). 결론적으로 해외 국가들의 사례를 봤을 때, 국·공유재산을 관리할 때 매각을 제외하면 대부분이 중앙정부나 지방자치단체가 직접 관리에 대한 책임을 가지면서 국·공유재산이 효율적으로 개발·이용될 수 있도록 하고 있다.

〈표 4-1〉 주요국의 국·공유재산 관리 유형

구분	관리유형	해당국가
국유재산	직접관리	미국, 영국, 일본, 독일
	공동관리	캐나다, 우리나라
	공기업관리	이탈리아
공유재산	직접관리	일본, 영국, 프랑스, 우리나라
	공동관리	독일

출처: 장지현(2010)

하지만 공유재산의 관리정책은 국가마다 세운 정책의 목표가 다르기 때문에 상이하게 나타나고 있다(<표 4-2> 참조). 예를 들어, 미국이나 프랑스, 독일 같은 나라에서는 공유재산의 보존을 통해서 형평성 제고라는 보편적 원칙을 추구하고 있다. 따라서 이들 국가의 공유재산 관리정책 또한 매각에 소극적이고 유지·보존에 주안점을 두고 있다. 반면, 일본이나 영국의 경우에는 공유재산을 개발과 활용의 대상으로 인식하는 경향이 강하여 효율적 활용에 공유재산 관리의 목표를 두고 있다. 하지만 공통적으로 행정재산에 대해서는 보존이 꼭 필요한 재산이기 때문에 따로 분류해서 관리하고 있고 그 외의 재산을 보통재산(일본), 잉여재산(미국), 혹은 잡종재산(프랑스) 등으로 관리하고 있는 실정이다. 또한, 중앙정부 혹은 지방자치단체가 국·공유재산을 직접 혹은 공동으로 관리할 수 있는 주무관리청을 두고 체계적으로 관리하고 있는 공통점이 있다. 본 장에서는 외국의 공유재산 및 공유재산 관리제도를 소개하고 국내 공유재산 위탁개발과 비교·분석을 통해서 시사점을 탐색해 보고자 한다.

〈표 4-2〉 국외 공유재산 제도 비교

구 분	관리법제	관리청	재산구분	관리정책
일본	- 국유: 국유재산법 공유: 지방재정법, 지방자치법	재무대신(총괄) 각성청의 장	행정재산(공용, 공공용, 황실용, 기업용) 보통재산	기존재산의 효율적 유지 보존 위주
미국	연방토지정책 및 관리법 연방정부재산관리규정	BLM(토지관리국) 어류야생동물보호국 국립공원관리국	활용가능재산 여분재산 잉여재산	매각에 소극적(미개발토지) 제한에 연방구매 예산으로 교환 선호
프랑스	공공재산법	국유재산청(세무국 소속) 위탁관리: 국립산림공사(농림청 산하)	행정재산 집중재산	행정재산의 강도 높은 보존(공법) 집중재산은 매각(사법)
영국	Landlord & Tenant Act(소유와 거주 법적관계) Country Planning Act(도시계획상 법적요건)	- PACE (일반재산자문청)	일반재산 군용재산 의료시설	공유재산 관련 종합서비스 제공 효율증진을 위한 부처간 협력체계 구축
독일	민법(BGB) 규정 준용 재정관리법 연방예산법	연방재산관리국(연방재무부내) 위탁관리: 토지건설공사, 건설토지공사	행정재산 재정재산	재정재산은 매각 매각 곤란 시 일시적 임대

출처: 곽태열(2013)

제2절 영국의 공유재산 개발 제도

1. 영국의 국·공유재산 관리 체계

영국의 국·공유재산 분류체계를 살펴보면 중앙정부재산과 지방정부재산으로 분류되고 나머지 부분은 공기업재산이 차지하게 된다(경기개발연구원, 2013). 영국은 사례법 중심이기 때문에 중앙정부 혹은 지방정부의 재산을 법으로 규정하지 않고 실정법상 기준은 없다. 비록 국·공유재산 관리에만 적용되는 것은 아니지만 관련 법률을 열거하자면 Landlord & Tenant Act와 Town & Country Planning Act 등이 존재한다. 중요한 점은 국·공유재산 관리 관련 사업은 모두 계약법으로 처리되고 있고 계약을 근간으로 하기 때문에 위반 시 상당한 법적 효력이 발생하게 된다(문경희, 2000).

1980년대 들어 대처 정부가 출범하면서 주택법(Housing Act)이 시행되었는데 공영주택 거주자들에게 저렴한 가격에 구입할 수 있도록 분양하면서 공유재산 개발·활용이 활성화되었다(주택토지연구원, 2016). 이는 그동안 유지·관리에 초점을 맞추었던 공유재산 관리정책에서 처분과 개발 중심으로 변화된 것을 의미한다. 주택법을 통한 공영주택 공급을 확대 이후에도 신자유주의 경제정책에 입각하여 영국의 국·공유재산의 기본 정책 방향은 어떻게 하면 공유재산의 효율성을 증대시킬 수 있는지에 있었다.

〈표 4-3〉 영국 대처정부(1979~1990)의 국·공유지 관리정책의 변화

구분	정책기조	주요내용
1979년 이전	유지관리	국제통화기금(IMF)의 지원을 받는 등 재정경제상 심각한 위기
1979~1986	처분	대처수상 집권 공기업 민영화 실시(국유지 등 지속적 매각)
		주택법(Housing Act) 도입(1980) 주택 및 건축통제법, 주택법 등을 통한 공영주택 구매 촉진(1984, 1988)
1987~1990	처분 (민영화)	수도 및 전력 등의 공공서비스 민영화 정책

출처: 토지주택연구원(2016)

영국 중앙정부재산의 관리는 원래 DOE(Department of environment) 산하의 PSA(Property service agency, 환경부 소속 재산관리청)에서 담당하고 있었다. PSA는 PSA담당 Permanent minister(사무차관에 해당함)를 정점으로 기능별(정부재산의 매입·처리·관리 등)로 조직되어 있는데 정부재산에 대한 일체의 업무를 담당하는 곳이다(경기개발연구원, 2013). 하지만 이후 기능이 점차 약화되어 1990년에 재산권지주회사(Property holdings, PH)로 축소되었다가 1995년에 폐지되기에 이르렀다. 이후 일반재산(Civil estates)에 대한 관리는 정부조직의 분권화(Decentralization)라는 정책 방향의 변화로 인해서 각 부처의 책임으로 전환되었다(한국생산성본부, 2015). 대신 내각의 행정부서인 일반재산 자문청(Property advisors to the civil estates, PACE)을 설립하여 각 정부기관 간 재산거래를 조정하거나 효율적 관리를 위한 업무를 수행하기에 이르렀다(토지주택연구원, 2016). 현재에는 이러한 조정의 핵심 역할을 OGC(The office of government commerce)에서 수행하고 있는데 정부 내의 재산거래 조정의 전반에 걸친 업무를 담당하고 있다.

2. 영국의 국·공유재산 개발 방식

대체 정부 때부터 도입된 공공부문의 민영화, 독립법인화는 1990년대 PFI(Private finance initiative)이 도입되고 성행하게 되는 계기가 되었다. 현재에도 영국의 국·공유지 개발방식의 대부분은 PFI 방식으로 진행되고 있다. 우선 PFI 방식은 민간사업자가 공공서비스를 제공하고 이에 대한 대가를 회수하는 방법으로 크게 독립채산형(Financially free-standing project), 서비스 구매형(Services sold to public sector), 그리고 민·관 합작형(Joint venture) 사업방식의 세 가지 유형으로 나뉜다(토지주택연구원, 2016).

우선, 독립채산형 사업방식은 민간부문이 설계·건설·운영·자금조달에 이르기까지 프로젝트 전반의 비용과 위험을 부담하는 반면 사업비용 회수 시에는 수익자로부터 이용요금 등으로 회수하는 방식을 의미한다(서울특별시, 2016). 이러한 방식의 예로

는 유료도로, 터미널시설과 같은 물류·공항 관련 시설 등에서 많이 사용된다. 우리나라에서 사용하고 있는 유사한 사업방식으로는 민간투자사업의 BTO 방식이 있다.

두 번째 유형으로는 서비스구매형 사업방식이다. 이 방식은 공공부문이 민간부문에 대해 공공사업의 설계·건설·운영·관리 등을 허가하고 민간사업자는 반대로 사업에 필요한 자금을 제공하게 된다. 민간사업자가 제공하는 서비스의 대가지불은 일정한 규격조건이나 관련 법 등에 만족하는 경우에만 이루어지며, 계약기간이 끝나면 지방자치단체에 공유재산이 환수되는 방식으로 운영된다. 우리나라에서는 민간투자사업의 방식 중에서 BTL 방식과 그 사업구조가 유사하며 공공청사, 공공의료기관, 공공교육시설, 공영주택 등에서 서비스구매형 사업방식이 사용되고 있다.

마지막 방식으로는 민·관합작형은 독립채산형과 서비스구매형 사업방식을 혼합한 방식으로 사회적 편익은 높지만 민간사업화로는 충분한 수익을 얻기 힘들 경우에 사용하는 방식이다. 이 경우 보조금·대출·주식·채권과 같은 공적지원을 받아서 민간사업화가 가능한 프로젝트에서 이용자 수입과 함께 투자비를 회수하게 된다(서울특별시, 2016). 민·관합작형 사업방식은 권리조정 등의 여러 과정을 필요로 하는 경우가 많고 투자회수기간 또한 다른 두 가지 사업방식보다는 긴 특징을 가지고 있다.

3. 우리나라와의 비교

우리나라의 공유재산 위탁개발과 비교해볼 때, 영국의 PFI 사업 중에서 독립채산형과 서비스구매형 사업방식이 위탁개발과 유사한 형태를 가지고 있다. 공유재산 위탁개발에서는 수탁기관의 책임 하에 사업에 필요한 자금을 조달한다는 측면에서 민간부문이 프로젝트 비용을 부담하는 독립채산형이나 서비스구매형 사업방식과 유사하다. 보다 구체적으로 독립채산형 사업방식에서는 이용료 등에 따라 회수하기 때문에 우리나라 민간투자사업의 BTO 방식과 유사하며 공유재산 위탁개발의 분양형 사업방식과 사업 구조가 비슷하다. 반면, 서비스구매형 사업방식은 민간부문이

제공한 공공사업에서 계약기간동안 제공되는 서비스의 대가를 일정한 규격조건이나 관련 법 등에 만족하는 경우 지급하게 된다. 이는 민간투자사업의 BTL 방식과 공통점을 가지게 되고 공유재산 위탁개발과 관련해서 임대형 방식과 사업기간내에 정해진 수수료를 대가로 지급한다는 측면에서 동일하다.

하지만, PFI 사업의 경우 사업 종료 시까지만 위탁기관이 계약에 의해서 수탁기관에게 사업비와 이자 및 수수료를 지급해야 하지만 공유재산 위탁개발에서는 비록 계약기간이 끝난다고 하더라도 관련 비용이 미회수된 경우에는 기간이 연장된다. 그러므로 현재의 공유재산 위탁개발은 발생한 비용에 대해서 위탁기관인 지방자치단체가 보전해주고 있다는 점이 영국의 PFI와의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 실제적으로도 우리나라 공유재산 위탁개발 시 수탁기관의 입장에서는 사업을 진행하면서 수반되는 위험을 거의 부담하지 않고 위탁기관이 미회수 비용에 대한 책임을 지고 있는 특징을 가지고 있다.

이와 관련하여, 공유재산 위탁개발에서는 수탁기관이 자금 조달에 대한 책임을 지고 수탁기관이 자금을 들여와 사업을 진행하게 되는데 영국의 PFI 사업의 경우에는 특수목적회사(Special purpose vehicle, SPV)를 통해 자금 조달이 이루어지게 된다. 특수목적회사는 민간부문의 컨소시움(Consortium)으로 구성되고 해당 PFI 사업을 지원하기 위한 목적에만 국한되어 설립된 명목상 사업체이다. 따라서 주식회사와 마찬가지로 지분에 따라 사업의 성과에 대한 책임을 지게 되지만 모든 계약 또한 특수목적회사 명의로 진행되기 때문에 컨소시움에 참가한 민간부문의 사업자들은 유한책임만을 부담하게 된다. 수익배분도 특수목적회사의 지분에 따라 분배되게 되고 참가자로는 투자자 이외에도 건설회사, 서비스 제공 회사, 은행 등 다양한 사업 참가자들이 포함될 수 있다.

반면 우리나라 공유재산 위탁개발에서는 수탁기관이 사업에 대한 어떠한 책임도 지고 있지 않기 때문에 지분에 따라 일정부분 위험을 부담하게 되는 PFI 사업의 수탁기관과는 대비된다. 게다가 수탁기관이 조달한 자금에 대해서도 위탁기관인 지방자치단체에서 개발비용을 지급함으로써 보전해주고 있다. 결과적으로 공유재산 위탁개발에서 수탁기관의 입장에서는 자금 조달 외의 책임 소재에서 자유로운 입장이다.

제3절 미국의 공유재산 개발 제도

1. 미국의 국·공유재산 개념

미국은 공유재산을 법적으로 구분하고 있지 않으며 국유지 관리는 연방정부 소유의 토지 가운데 특별한 행정목적의 용도로 사용되고 있지 않다면 내무성 산하의 토지관리국(BLM)에서 이루어진다(강경민·김상명·황경수, 2011). 미국의 공유재산을 연방정부용 부동산, 공공영유지, 국유림, 국립공원 등으로 분류하고 있고 이 중에서 연방정부용 부동산은 연방정부의 행정목적에 맞게 사용되는 이용가능재산을 의미한다(경기개발연구원, 2013). 이 외에 행정목적으로 사용되지 않는 재산은 여분재산과 잉여재산으로 구분할 수 있다(<표 4-4> 참조).

〈표 4-4〉 미국의 공유재산 분류

분류	내용
이용가능재산 (Available real property)	이용이 가능하나 내무부내 관할 부서에는 필요치 않은 재산으로 내무부내 다른 부서로 관리 이관
여분재산 (Excess real property)	내무부내 모든 부서의 활동에 필요치 않은 재산으로 General services administration에 통보하여 연방정부내의 다른 부처로 관리 이관
잉여재산 (Surplus real property)	연방정부의 모든 기관에서 필요치 않은 재산으로 연방정부 규정에 따라 시장가격으로 매각 처분되며, 내무부의 경우 모든 부서가 일 년에 한번 정도 보유부동산현황 조사를 통해 보유재산에 대한 재분류를 실시하고 그 결과에 따라 관리 이관시키거나 처분

출처: 한국법제연구원(2009)

토지관리국에서는 토지의 활용 목적에 따라 관리하고 있으며 야생동물보호, 광물 자원, 휴양지 등의 재산은 엄격하게 보존하고 반면에 개발이 필요한 공유지에 대해서는 토지이용계획을 수립하여 관리하고 있다(강경민·김상명·황경수, 2011). 이렇게 개발과 보존을 통한 효율적인 재산관리를 위해서 내무성재산관리전략계획(Strategic

plan for managing property in the DOI(Department of Interior)과 재산관리파트너십헌장(Property management partnership charter)을 제정하여 운영하고 있다. 기본적으로는 청사부지 등 행정용 토지를 제외한 연방토지는 엄격한 보존을 주목적으로 하지만 매각이나 리스 등을 통한 적극적인 국·공유지의 활용을 위해 계획적으로 운영하고 있다.

2. 미국의 국·공유재산 개발 방식

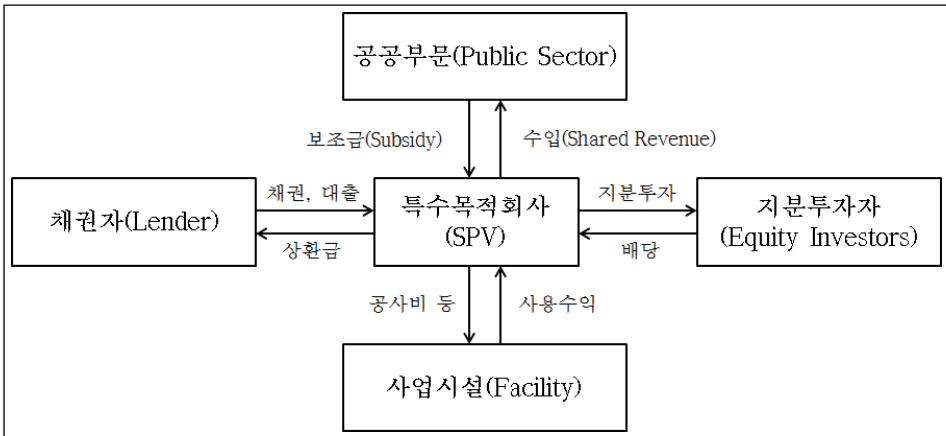
미국의 국·공유재산 개발 방식은 민관협력(Public-private partnership)의 방식이다. 민관협력 방식은 국·공유재산을 관리·개발하는 특별한 방식이 아니고 그동안 행정주체인 중앙정부 혹은 지방자치단체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스 업무를 행정주체와 민간이 함께 서로 역할 분담하여 공적 서비스를 제공하는 방법을 의미한다. 광의의 민관협력으로는 행정업무를 민간에 위탁하여 수행하게 하거나 공적기업의 민영화(Privatization) 혹은 국가기간시설을 건설할 때 민간자본의 유치(PFI 방식) 등이 모두 포함되지만 협의의 민관협력은 ‘민간과 행정기관이 그 법적 주체성을 유지하면서 기능적으로 협력하는 방식’으로 범위가 한정된다(한국법제연구원, 2011: 33). 따라서 협의의 민관협력은 사회간접자본에의 민자유치(PFI 방식)가 이에 해당된다. 따라서 민관협력은 영국에서 국·공유재산을 개발하기 위해 주로 사용되는 PFI 사업방식, 지정관리자 제도, 산학협력 등 여러 분야에서 다양하게 발생하고 있다.

민관협력은 공공부문과 민간부문이 양자의 공동된 이익을 위해서 서로 협력하면서 시너지 효과를 내는 방식인데 일정한 요건을 충족하여야 민관협력이 성립될 수 있다(한국법제연구원, 2011). 우선 계약이라는 형식을 통해서 2개 이상의 섹터(사회적 주체)가 사업에 참여하여야 하고 각각의 섹터는 주어진 역할에 상응하는 이익이나 편익을 향유할 수 있어야 한다. 또한 계속적 또는 공동의 활동을 통해서 각각의 사회적 주체들은 공동의 사업을 위해서 자원을 제공하고 이에 상응하는 책임을 공

유하여야 한다. 마지막으로 비영리-공익활동 분야에 속하는 활동영역을 그들의 공통된 과제로 인식하고 목표를 공유해야 한다. 여기서 중요한 것은 공동의 비영리-공익활동에 대해서 서로 협력하고 위험에 대한 책임도 공동으로 부담한다는 점이다.

<그림 4-1>에서와 같이 국·공유재산 개발의 기본적인 민관협력 방식은 공공부문과 민간부문이 각각의 역할을 담당하는 것이다. 예를 들어, 민간부문은 채권자, 건설업자, 지분투자자 등 다양한 사업참여자로 구성되어 있으며 채권자의 경우는 자금을 대여하고 원리금을 받는 것으로 상응하는 대가를 수취하게 된다. 반면, 사업투자자들은 자금을 제공하는 점에서는 동일하지만 원리금 대신 사업에 대한 배당을 통해서 위험 부담에 대한 대가를 받게 된다. 채권자나 지분투자자로부터 조달 받은 자금은 특수목적회사(SPV)에서 통합적으로 관리하지만 공공부문과는 보조금을 지급받고 대신에 이에 상응하는 수익을 제공함으로써 공공부문과 민간부문이 함께 사업을 추진해 나아가게 된다.

〈그림 4-1〉 미국의 민관협력(Public-private partnership) 구조도



3. 우리나라와의 비교

민관협력 사업방식에서는 민간부문의 사업 참여자들이 특수목적회사를 통해서 자금을 조달하고 공공부문과 협력하여 사업을 진행한다. 이때, 영국의 PFI 방식에서와 마찬가지로 사업 참가자들이 위험에 대한 책임을 공동으로 부담하고 있다. 대신 수익에 대해서는 위험부담에 상응하는 수준으로 분배되고 있는데 수익과 위험에 대한 적절한 분배를 통해서 민관협력 사업의 효율성을 확보하게 되는 것이다. 경쟁입찰제도를 통해서 경쟁을 통한 보다 나은 사회적 주체(민간부문)의 참여를 유도하고 대신 개발이익 보장이나 공공이익 보호를 위한 규제 등을 통해 공공부문에서 풀어야 하는 과제를 공동으로 해결하게 된다.

반면 공유재산 위탁개발에서는 형식적으로는 경쟁입찰을 통해서 수탁기관을 선정하지만 입찰에 참여할 수 있는 자격이 주어지는 기관이 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 그리고 주택사업 및 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사뿐이다. 따라서 제한된 수탁자격기관을 가질 수밖에 없는 구조에서는 위탁기관인 지방자치단체는 위험분담에 있어서 주도권을 가지기가 쉽지 않다. 특히 계약을 통해서 위험에 대한 책임소재를 정해야 하는 사업에서는 민관협력 사업처럼 보다 효율적으로 사업을 진행시킬 수 있는 수탁기관을 선택할 수 없기 때문에 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 공유재산 위탁개발에서 수탁기관이 위험을 거의 부담하지 않는 사업구조도 문제지만 위탁기관이나 수탁기관이 사업에 대한 책임을 무제한적으로 부담하는 것도 문제점으로 지적된다. 민관협력에서는 특수목적회사(SPV)라는 서류상으로만 존재하는 페이퍼 컴퍼니를 두고 주식회사처럼 운영하고 있다. 따라서 공공부문과 민간부문의 사업 참가자들은 사업에 대한 위험을 제한적으로 부담하게 된다. 특히 민간부문에서 사업에 참여하고자 하는 참가자들은 다양한 방식으로 참여할 수 있기 때문에 보다 효율적인 사업 운영이 가능하다. 예를 들어, 저위험 저수익을 추구하는 참가자들은 채권자로서 주어진 원리금만 수취하도록 하고 고위험 고수익을 추구하

는 참가자들은 특수목적회사의 지분투자자로서 높은 수익이 나면 그 수익을 지분에 따라 가져갈 수 있다. 따라서, 민관협력 사업은 공유재산 위탁개발과는 달리 위험분담과 이에 따르는 수익배분의 방식이 유연한 방식이라 할 수 있다.

제4절 일본의 공유재산 개발 제도

1. 일본의 국·공유재산 개념

일본은 우리나라와 마찬가지로 국·공유재산을 행정재산과 보통재산으로 구분하고 있다. 행정재산 내에서도 용도에 따라 공용행정재산, 공공용행정재산, 기업용행정재산으로 나뉘며 보통재산은 수익재산, 기타의 재산으로 분류하고 있다. 행정재산은 국가의 사무 사업에 직접 사용되는 재산으로 공적 용도로 사용되기 때문에 자유롭게 처분될 수 없는 특징이 있는 반면, 보통재산은 행정재산 이외의 재산으로 매각·처분이 비교적 자유롭다(이준우, 2006). 우리나라의 경우와 마찬가지로 만약 행정재산을 매각·처분할 시에는 행정재산을 용도폐기 후 보통재산으로 일본 재무성에 인계되어 처분이 가능하지만 민간이 직접 대부할 수는 없는 특징을 가지고 있다(한국생산성본부, 2015). 일부 예외적으로 구조개혁 특구법, PFI(Private finance initiative) 법 등에 의해서만 행정재산의 민간부문 대부가 가능하다.

일본의 국·공유재산의 역사 또한 우리나라와 유사한 점이 많은데 1970년대까지는 처분위주의 소극적인 관리를 하였다. 하지만 1970년대 후반부터 공공부문에서 유효활용의 개념이 도입되었고 단순히 처분·보존에서 머물지 않고 적극적인 개발·활용으로 국·공유재산의 관리 정책의 기초가 변경되었다. 1990년대 후반부터는 민간이 국·공유재산 개발에 참여하게 되면서 민간의 전문적인 기술과 자금력을 공공재산 개발에 이용하게 되었으며 현재에는 민간의 역할이 점차 확대되어 민간주도 활용이 성행하게 되었다.

〈표 4-5〉 일본의 국·공유지 정책 기조 변화

구분	정책기조
1940년대 초반 ~ 1970년대 초반	공용·공공용도 우선의 처분
1970년대 후반 ~ 1990년대 초반	관주도 유효활용 도입
1990년대 후반 ~ 2000년대 초반	민간참여형 유효활용
2000년대 후반 ~ 현재	민간주도 유효활용

출처: 토지주택연구원(2016)

2. 일본의 국·공유재산 개발 방식

일본의 국·공유지 개발방식은 참여주체와 입찰방식에 따라 여러 가지 유형으로 구분이 가능하다(토지주택연구원, 2016). 우선 국·공유지의 유효활용 여부이다. 현재의 상태가 가치향상이 가능한지와 필요성이나 실현가능성이 명확한지에 따라서 마치쓰쿠리(마을만들기)가치향상형, 공용·공공용도형, 처분불리·가치향상형 그리고 일반형으로 분류된다. 이를 통해서 미이용 국·공유지의 특성에 맞는 관리·처분 방식을 도입할 수 있도록 하고 있다.

〈표 4-6〉 일본의 국·공유지 활용 유형

구분	내용
마치쓰쿠리(마을만들기) 가치향상형	- 민간의 지식을 활용하는 토지이용 - 자산가치 향상 및 지역경제의 활성화 도모가 필요한 미이용 국유지
공용·공공용도형	- 공용·공공용도로의 활용이 요청되고 있는 미이용 국·공유지 - 필요성이나 실현가능성이 명확한 미이용 국·공유지
처분불리·가치향상형	- 단독으로는 처분이 곤란하거나 불리한 이전지 - 정비집약화 등의 시행 후 가치향상 후 처분이 필요한 미이용 국·공유지
일반형	- 그 외 국·공유지

출처: 토지주택연구원(2016)

두 번째로는 입찰방식에 따른 분류인데 미이용 국·공유지의 성격과 필요성을 고려하여 <표 4-7>과 같이 지구계획등 활용형 일반경쟁입찰, 2단계 일반경쟁입찰, 수의계약방식, 위탁방식, 가격경쟁형 일반경쟁 입찰방식으로 나뉜다(토지주택연구원, 2016). 일반경쟁입찰방식은 국·공유지 유효활용을 위한 가장 기본적인 입찰방식으로 주로 마치쓰꾸리(마을만들기)가치향상형에서 사용되는 방식이다. 그리고 공용·공공용도형 방식에서는 수의계약을 기본으로 하지만 복수의 사업지원자가 있을 경우에는 가격에 의해 처분 처를 결정하기도 한다. 하지만 처분불리·가치향상형 혹은 일반형 방식에서는 위탁방식이 사용된다. 이 경우에는 국·공유지를 처분하기보다 가치를 증대시켜 활용하는 편이 나올 경우에 사용되는 방식인데 민간의 지식을 활용할 수 있다는 장점이 있다.

<표 4-7> 일본의 유형에 따른 국·공유지 관리·처분 방법

구분	처분방침	해당 활용유형
지구계획등 활용형 일반경쟁입찰	- 비용 등을 감안해 2단계 일반경쟁입찰과의 병용도 검토	- 마치쓰꾸리(마을만들기) 가치향상형
2단계 일반경쟁입찰	- 숙소나 청사의 부지 일부를 처분하여 새로운 시설정비를 행하는 경우, 필요에 따라 종합 평가방식의 활용도 검토	- 마치쓰꾸리(마을만들기) 가치향상형
수의계약방식	- 취득 요망이 경합하는 경우에는 2단계의 선별방법으로 가격에 의해 처분처 결정	공용·공공용도형
위탁방식	- 사업자는 필요에 의해 지구계획 등 활용형 일반경쟁입찰과 2단계 일반경쟁 입찰 등을 활용 - 일괄적으로 민간의 지식을 활용할 수 있도록 검토	처분불리·가치향상형 일반형
가격경쟁형 일반경쟁 입찰방식	- 국유지 처분이 원칙적 방법 이전지의 대부분이 이 방식을 통해 상정	일반형

출처: 토지주택연구원(2016)

마지막으로 일본의 국·공유지 유효활용을 위해서 <표 4-8>과 같은 민간참여방법이 사용되고 있다. 민간의 기술과 자본을 끌어들이기 위해서 중앙정부나 지방자치단체들이 민간사업자가 실시하는 공공사업에 대해서 일정한 요건을 설정하여 지원

하거나 위탁가능한 공공사업에 대해서 민간의 제안을 받아서 사업을 진행하는 방법 등으로 민간의 참여를 유도하고 있다.

〈표 4-8〉 공공주체에 의한 민간사업자의 사업 참여 방법

민관연계수법 유형	개요
지원·조성	민간사업자가 실시하는 공공적인 사업에 대해서 일정의 요건·기간 등을 설정하여, 활동에 필요한 정보제공·재정지원·장소나 기자재 제공·공개지원 등의 지원을 실시하는 수법
민간제한제도	위탁가능한 공공적 사업에 대해서 민간사업자 측의 제안을 받아들이는 것으로 민간사업자의 참여를 촉진하는 수법

3. 우리나라와의 비교

일본의 국·공유지 관리와 우리나라 공유재산 위탁개발을 비교해 보면 우선 일본과 마찬가지로 우리나라도 행정재산에 대해서는 매각 등이 엄격히 제한되고 일반재산(일본의 경우 보통재산)에 대해서만 개발·활용이 허용되는 구조를 가지고 있다. 따라서 일반재산을 제대로 유효활용하기 위해서는 여러 개발 방식이 모색되었고 그 중에서 위탁관리 혹은 위탁개발의 방법이 중요한 활용방법으로 논의되어 왔다. 일본 또한 우리나라와 마찬가지로 중앙정부 혹은 지방자치단체들이 매각·대부 등을 민간에 위탁하는 방법을 취함으로써 관리의 효율성을 높일 수 있다는 전제가 있기 때문에 공유재산 위탁 방식의 중요성이 커지고 있는 실정이다.

하지만 일본의 경우, 우리나라와 달리, 행정재산과 보통재산의 구분 뿐 아니라 개별의 토지특성에 맞게 개발방법을 구분하고 있다. 마치쓰쿠리(마을만들기)가치향상형, 공용·공공용도형, 처분불리·가치향상형 그리고 일반형으로 토지의 특성에 맞게 분류하고 이와 상응하여 다양한 입찰방식을 대입하는 구조로 구성되어 있다. 반면 우리나라의 경우 행정재산에 대해서는 공유재산 위탁개발이 금지되어 있고 몇몇 예

외를 제외하고 대부분 일반재산에 대해서만 개발을 허용하고 있다. 입찰방식 측면에서도 우리나라 공유재산 위탁개발에서는 공개입찰방식만을 원칙적으로 허용하고 있다. 결론적으로 일본의 국·공유지 개발 구조와 비교해볼 때 토지의 다양한 특성을 제대로 위탁개발 시 반영하지 못한다는 한계를 가지고 있다.

제5절 종합 및 시사점

현행법에서 규정된 위탁개발의 정의를 기준으로 우리나라 공유재산 위탁개발의 특징을 살펴보면 크게 사업주체, 개발대상 공유재산, 개발방식, 그리고 재원조달 측면에서 분석해 볼 수 있다. 사업주체 측면에서는 위·수탁기관 간 계약에 의해 개발이 진행되기 때문에 대행방식을 통해 개발이 이루어진다. 개발대상 측면에서는 공유지를 건축, 대수선, 리모델링 등을 통해서 개발하고 개발방식은 개발과 관리가 혼재되어 있는데 한 기관이 개발과 관리를 모두 추진하는 특징을 가지고 있다. 마지막으로 재원조달 측면에서는 수탁기관이 매년 지급되는 수수료를 사전에 확정하고 정해진 수수료를 수취함으로써 조달된 자금을 상환하는 방식이다. 따라서 수탁기관이 조달한 자금을 위탁기관이 보전해주기 때문에 실질적으로 위탁기관이 자금 조달의 최종 책임을 가지게 된다.

이런 우리나라 공유재산 위탁개발과 영국, 미국, 그리고 일본 등 해외의 유사한 사례들을 비교해볼 때, 영국이나 미국의 경우에는 위탁기관이 일방적으로 개발에 관한 의사결정을 하는 것이 아니고 사업의 참여자(위탁기관(지방자치단체)와 수탁기관(채권자, 지분투자자 등)) 간의 계약에 의해 위험을 분담하고 이에 따르는 보상을 취하는 방식이다. 따라서 공유재산 개발에서 나타나는 책임 소재의 문제를 계약을 바탕으로 분명하게 분담하게 되며 수탁기관이라 할지라도 수익에 비례하여 사업의 위험을 분담하게 된다. 반면 일본의 경우에는 국가나 지방자치단체의 주도 하에 사업이 진행되는 측면에서는 우리나라 위탁개발과 유사성을 띄지만 대상 토지의 성격에 따라서 위탁방식 뿐 아니라 일반경쟁입찰이나 수의계약방식 등 다양한 개발방식으로 민간의 전문성을 활용한다는 차이점이 있다.

각 국가별 공통적으로 개발·관리가 계약 내용에 따라 다양한 방식으로 이루어진다. 예를 들어 영국이나 미국의 경우에는 계약에 따라서 개발과 관리에 관한 업무가 다양한 사업 참여자들에 분배하기도 한다. 따라서 영국의 PFI나 미국의 민관협력의

경우에는 각자의 이익을 추구하면서 공공의 문제를 해결하기 위해 사업에 참여한다는 전제 하에 다양한 형태의 개발방식이 가능하다. 일본의 경우 지방자치단체가 주도하지만 보다 적극적으로 민간참여를 유도하기 위해서 민간참여자를 지원하거나 민간이 제안한 사업을 추진하는 등의 개발방식이 활성화되어 있다. 개발대상은 대부분 보통재산(일본)이나 잉여재산(Surplus real property, 미국) 같이 국·공유재산 중에서 개발이 가능한 재산만이 대부분 포함되어 있다.

마지막으로 재원조달의 측면에서는 우리나라 공유재산 위탁개발과 해외의 개발 사례 사이에 상당한 차이를 보이고 있다. 우선, 공유재산 위탁개발의 경우 수탁기관의 책임 하에 자금을 조달하지만 위탁기관이 사전에 확정된 수수료(개발수수료 중에서 개발비용)를 지급함으로써 실질적으로 개발비용을 부담한다. 하지만 대부분의 해외사례에서 보듯이 민간사업자의 사업 참여 방식에 따라서 약정된 이자만 수취하거나(채권자) 혹은 사업의 성과에 따라서 이익의 일부를 공유(지분투자자)하기도 한다. 그러므로 민간 수탁기관이 다양한 방법으로 사업에 참여할 수 있다는 점이 우리나라 공유재산 위탁개발과 비교하여 나타나는 가장 큰 차이점 중 하나이다.

〈표 4-9〉 우리나라 위탁개발과 외국의 유사개발 제도 비교

구분	우리나라	영국	미국	일본
사업주체	위탁기관 (대행방식)	민·관의 사업참여자 (계약에 의한 방식)		다양한 방법이 혼재
개발대상	공유지 (일반재산)	공유지 (구분 없음)	공유지 (주로 잉여재산)	공유지 (보통재산)
개발방식	개발과 관리가 혼재	주로 개발 위주		개발과 관리가 혼재
재원조달	매년 지급 수수료 사전 확정	계약에 의해 다양한 재원조달 방식 존재		

제5장

공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안

제1절 기본방향

제2절 사업체계 재설정 방안

제3절 위탁개발 과정 개선 방안

제4절 사업 참여의 공정성 제고 방안

제5절 평가제도 도입 방안

KRILA



제5장

공유재산 위탁개발의 효율성 제고 방안



제1절 기본방향

본 연구는 최근 지방자치단체의 재산 중 일반재산이 급격히 축소되고 있는 상황에서, 공유재산의 매각보다는 보유재산의 가치증대가 필요하며, 이 방향에서는 위탁개발 방식이 매우 유용한 대안이 될 수 있다는 전제에서 출발하고 있다. 위탁개발이 활성화되기 위해서는 동 개발방식이 보유하고 있는 다양한 장점에도 불구하고 활성화를 저해하는 요소들을 발굴하여 대안을 모색하고자 하는 목적을 갖고 있다.

본 연구의 출발과 목적이 현실화되기 위해서는 먼저 위탁개발에 대한 인식의 전환이 필요할 것으로 판단된다. 다시 말해 위탁개발이 지방자치단체와 수탁기관 모두에게 유익한 공유재산 개발방식이 되기 위해서는 사업을 지방자치단체와 수탁기관이 공동으로 추진한다는 패러다임의 전환이 필요하다. 이를 통해 위탁개발이 어떤 특정의 기관을 위한 개발이 아닌 공익성을 추구하는 방향으로 전개되어야 하고, 지방자치단체와 공유재산 개발기관 간 공정한 협력체계를 구축하여야 한다.

위탁개발 방식이 활성화되기 위해서는 위탁기관의 일방적 책임에 대한 개선과 함께, 참여를 희망하는 기관 간 공정한 경쟁을 유도할 수 있는 체제가 갖추어져야 할 것이다. 책임과 관련하여, 수탁기관은 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험에 대하여 부담하도록 하고 있다(행정자치부, 2016). 그러나 현행 기준에서 규정하고 있는 “선량한 관리자로서의 주의의무” 그리고 “수탁기관의 책임 없는 사유”의 개념이 모호하여 위탁개발과 관련된 대부분의 책임부

담은 지방자치단체로 귀속되고 있다. 이는 지방자치단체에서 위탁개발을 추진하는 데 주저하는 요인 중의 하나로, 동 사업의 활성화를 위한 장애요인으로 간주된다.

위탁개발의 활성화를 저해하는 또 다른 요인은 사업 참여 장벽과 관련된 것으로, 위탁개발의 경우에는 수탁기관으로 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등으로 한정하고 있다(「공유재산법」시행령제48조의2). 사업 참여의 규제로 인해 일반재산 개발 및 관리의 독·과점적 시장체계가 형성되고, 공유재산 개발 및 관리의 비효율이 발생할 여지가 있다. 이 외에도 위탁개발사업이 이와 유사한 공공부문 재산개발 사업과 비교했을 때, 지방자치단체에 불이익을 초래하는 부분도 발견된다.

이러한 위탁개발과 관련된 쟁점에 대하여, 현황분석 등을 토대로 다음과 같은 3가지 유형으로 분류하여 대안을 모색한다.

첫째, 위탁개발 참여 주체 간에 나타나는 유형으로, 위탁기관인 지방자치단체와 수탁기관 간에 발견되는 저해요인을 발굴하고 대안을 모색한다. 이러한 유형은 위탁개발과정을 중심으로 전개된다. 둘째, 수탁기관간의 문제 유형으로, 위탁개발사업에 참여를 희망하는 기관 간에 공정성을 저해하는 요인을 탐색한다. 이러한 유형은 수탁기관의 선정을 중심으로 논의된다. 셋째, 위탁개발과 유사 공공부문 재산개발 사업 간에 나타나는 유형으로, 유사사업에 설치된 사업 효율화 장치 중 위탁개발에 존치되어 있지 않은 장치를 탐색하고 도입 가능성을 타진한다.

이러한 각 유형별 개선 대안을 모색하기 이전에, 불합리 요소가 생성되는 근본적 이유는 위탁개발에 대한 현실과 괴리된 개념이 존재하고 있다는 점을 고려하여, 먼저 위탁개발의 개념 재설정을 시도한다.

〈표 5-1〉 쟁점 발굴 유형별 핵심 분석 대상

유형	핵심 분석 대상	대안 모색 방향
정의	규정상의 정의	현실과의 괴리 최소화를 위한 정의 재설정
참여주체 간	위탁개발 사업추진 과정	위·수탁기관간의 공동 이익 추구
수탁기관 간	수탁기관 선정과정	참여 희망기관간의 공정한 경쟁체계
유사사업 간	유사사업의 제도적 장치	유사사업간 형평성 유지

제2절 사업체계 재설정 방안

1. 사업체계의 쟁점

위탁개발과 관련한 현행 관련규정은 공유재산법, 동법 시행령, 지방자치단체 공유재산 운영기준 등의 체계로 되어 있다. 공유재산법에서는 위탁개발의 범위를 설정하고 있으며, 동법 시행령에서는 소유권의 귀속 그리고 지방자치단체 공유재산 운영기준에서는 위탁개발의 개념 및 사업구조를 규정하고 있다⁷⁾.

「공유재산법」 제43조의3

수탁기관은 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 개발(「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선(大修繕), 리모델링 등을 말한다. 이하 이 절에서 같다)하고, 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있다.

「공유재산법」 시행령 제48조의4

위탁개발된 재산은 준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속된다.

지방자치단체 공유재산 운영기준

- 위탁개발제도는 수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발을 하고 발생하는 수익은 해당 지방자치단체에 귀속되며 개발비용 상환 등을 위한 수수료를 수취
- 공유지 위탁개발 사업은 지방자치단체가 수탁기관에 공유지 개발 및 개발재산의 분양 및 임대관리업무를 위탁하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁 받아 대행하는 '위수탁계약' 사업구조
- 수탁기관이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속

관련 법령에서 규정하고 있는 위탁개발의 개념, 사업구조, 범위, 방법을 기초로, 위탁개발의 개념, 사업구조, 범위, 방법을 정리하면 다음과 같다. 먼저 위탁개발의

7) 위탁개발의 정의 및 사업구조가 모법에서 규정되고, 시행령 및 기준에서는 범위 및 방법에 대한 기준으로 체계화되어야 하지만, 현행 법 체계는 이와는 상이한 구조로 되어 있다.

개념은 “수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발을 하고 발생하는 수익은 해당 지방자치단체에 귀속되며 개발비용 상환 등을 위한 수수료를 수취하는 개발방식”을 의미한다. 둘째, 위탁개발의 사업구조는 “공유지 위탁개발 사업은 지방자치단체가 수탁기관에 공유지 개발 및 개발재산의 분양 및 임대·관리업무를 위탁하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁 받아 대행하는 위·수탁계약”하는 구조로 되어 있다. 마지막으로, 위탁개발의 범위는 “일반재산의 건축, 대수선, 리모델링”으로 국한되며, 방법은 “준공됨과 동시에 소유권이 지방자치단체로 귀속”된다.

〈표 5-2〉 위탁개발의 개념 등에 대한 법령 정리

구분		관련규정 (기준)	규정(기준)내용
개념		운영기준	수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발을 하고 발생하는 수익은 해당 지방자치단체에 귀속되며 개발비용 상환 등을 위한 수수료를 수취하는 개발방식
사업구조		운영기준	공유지 위탁개발 사업은 지방자치단체가 수탁기관에 공유지 개발 및 개발재산의 분양 및 임대관리업무를 위탁하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁 받아 대행하는 위·수탁계약
방법	범위	공유재산법	일반재산에 대하여 건축, 대수선, 리모델링
	방법	동법 시행령	준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속

주: 운영기준은 지방자치단체 공유재산 운영기준임

이러한 위탁개발과 관련된 규정 중 쟁점이 될 수 있는 부분은 사업구조, 범위, 방법 등인 바, 이러한 쟁점에 대하여 분설하면 다음과 같다. 먼저 사업구조중 대행과 관련해서, 대행의 의미를 지방자치단체가 의사 결정한 바에 따라 추진하는 것으로 이해할 경우 이는 범·제도적 개념과 현실에서의 그것 간에 차이가 발생하게 된다. 둘째, 공유지 개발과 관련해서, 상위법인 공유재산법에서 위탁개발의 범위를 건축, 대수선, 리모델링 등으로 규정하고 있는데, 운영기준에서 그 범위를 공유지로 한정하고 있어, 법체계상 모순이 발생하게 된다. 셋째, 위탁개발의 범위를 건축, 대수선,

리모델링 등으로 한정할 경우, 위탁개발의 사업범위가 위축될 가능성이 있다. 넷째, 준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속되는 부분과 관련해서는, 당초부터 당해 공유재산에 대한 소유권은 지방자치단체에 있었고 개발과정에서 한 번도 소유권의 변동이 없었음에도 마치 소유권을 되돌려 주는 용어의 사용은 혼란을 가져올 수 있다.

2. 사업체계 재설정 논거

가. 사업구조

1) 대행의 법적·사전적 개념

현행 운영기준에서 규정하고 있는 위탁개발의 의미는 수탁기관이 지방자치단체의 승인을 얻어 공유재산에 개발비용을 부담하여 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 개발방식을 의미한다. 위탁개발 사업에 따른 수익귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체이며, 수탁기관은 지방자치단체를 대행하여 사업을 수행하는 것에 대한 수수료만을 수취하고 별도 사용수익권이 부여되지 않는다. 위탁개발시 지방자치단체는 사업의 주체이며, 수탁기관은 지방자치단체를 대행하여 사업을 수행하는 방식을 의미한다. 결과적으로 위탁개발에서 지방자치단체와 수탁기관간의 관계는 사업주체와 이를 대행하는 기관으로 정리될 수 있다.

이와 관련하여, 대행의 의미를 보다 상세히 살펴볼 필요가 있다. 대행의 사전적 의미는 “대신해주는 기관이 재량을 발휘할 여지가 전혀 없이 이행”하는 것을 의미한다. 다시 말해 위탁개발 방식은 수탁기관의 의사가 전혀 반영되지 않고, 오로지 지방자치단체의 의사결정에 의해 사업을 추진한다는 의미이다. 그러한 이유로 수익

귀속 및 위험부담의 주체는 지방자치단체가 되며, 수탁기관은 수익 및 위험부담으로부터 벗어날 수 있는 개발방식으로 이해할 수 있다. 위탁개발에 대한 운영기준의 정의에 의할 경우, 수탁기관이 위험부담을 지지 않는 현재의 방식은 전혀 이상할 것이 없는 사업방식이다.

2) 위탁개발의 현실

실제로 위탁개발 사업이 대행방식으로 추진되는지를 확인할 필요가 있다. 다시 말해 위탁개발의 수탁기관은 스스로의 판단 및 의사를 전혀 반영하지 않고 지방자치단체가 주문하는 대로 사업을 진행하고 있는지를 확인하는 것이 필요하다. 만일 위탁개발 사업이 대행방식으로 추진된다면 문제될 것이 없으나, 그렇지 않다면 위탁개발의 첫 출발인 사업구조부터 전체 사업과정을 재조정하는 것이 필요하게 된다. 현재의 운영기준에 의한 방식은 지방자치단체가 내부결정을 하고, 공고하여 수탁기관을 선정하도록 하고 있다. 이후, 지방자치단체가 주체가 되어 내부과정 및 법적인 절차를 이행하고, 사업계획을 승인하는 과정으로 진행되고 있다.

지방자치단체가 주체가 되어 수탁기관 선정 및 사업계획을 승인한다는 측면에서는 수탁기관은 제외되어 있으며, 수탁기관이 능동적으로 관여할 수 있는 여지가 없다는 점에서 대행방식으로 진행되고 있다고 판단하는 것이 적절할 것이다.

그러나 현실은 이와 다르게 진행되고 있다. 첫째, 위탁개발사업의 첫 단계인 사업구상이 수탁가능기관의 사업제안으로부터 시작되는 것이 일반적이다. 이는 당해 공유재산의 활용을 위탁개발로 할지 여부를 결정하는 가장 핵심적인 과정이라고 할 수 있다. 물론 이 과정에서 지방자치단체의 내부방침이 결정되지만, 수탁가능기관의 사업제안 범위를 초월하여 방침을 결정하기에는 현실적으로 어려움이 있다. 지방자치단체는 이를 토대로 법적인 내부과정을 진행하고 있는데 불과하다. 따라서 사업구상단계부터 수탁기관의 판단이 개입되고 있는 것이 현실이다. 둘째, 사업계획 내에 포함되는 사업모델, 사업방식, 사업기간 등에 대하여 수탁기관이 수립하고 있다.

이 과정은 동 사업의 성과가 어떻게 나타날 지를 결정하는 중요 과정이다. 이 과정 역시 수탁기관이 수립한 사업계획을 토대로 의사결정이 진행되는 것이 현실이다. 당초 계획은 수탁기관이 작성하지만 최종 결정은 지방자치단체가 하고 있다는 점을 들어 지방자치단체의 의사결정으로 치부할 수도 있다. 그러나 이 역시 수탁기관에서 작성한 사업계획을 기초로 의사결정이 진행되고 있어, 수탁기관의 판단이 포함되어 있다고 보는 것이 보다 정확하다. 셋째, 위탁개발에 대하여 지방자치단체의 담당자에 비해 수탁기관이 보다 전문적이며, 이로 인해 수탁기관의 의사가 개입되는 것이 자연스럽다. 이는 지방자치단체에서 위탁개발을 추진하는 이유 중의 하나로, 전형적인 포획이론(捕獲理論, Capture theory)에 해당하는 것으로 판단된다. 포획이론은 보호를 필요로 하는 경제주체들이 정부를 설득해 자기들에게 유익한 각종 규제정책을 이끌어내는 것을 의미한다. 다시 말해 시장원리가 제대로 작동하지 않거나 고도의 전문성을 띤 산업 분야에서 정부는 이익집단의 그럴듯한 주장과 설득에 넘어가 이익집단의 의도대로 정책을 집행하는 것을 의미한다. 위탁개발 역시 지방자치단체의 담당자에 비해 수탁기관이 전문성을 보유하고 있다는 점에서, 수탁기관의 의사에 의한 사업수행이 진행되는 경향이 나타나고 있다. 한편에서는 민간이 보유하고 있는 전문성을 활용할 수 있다는 점에서, 이는 위탁개발이 보유하고 있는 장점이기도 하다.

3) 소결

위탁개발의 법·제도적 사업구조와 현실에서의 그것 간에 차이가 발생하고 있다. 위탁개발 사업의 주체 간 관계가 관련 규정에서 설정하고 있는 대행관계일 경우, 다시 말해 수탁기관이 스스로 판단하지 않고 오로지 지방자치단체의 의사결정에 따른다고 할 경우, 위탁개발 사업은 대단히 위험한 사업으로 전략할 우려가 있다. 공유재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 환경변화에 적절히 대응하며 상황변화에 따라 사업을 추진해야 함에도 불구하고 오로지 지방자치단체의 의사를 대행할 경우

사업이 효율적으로 추진되는데 장애가 될 수 있다. 지방자치단체 역시 수탁기관과 사업계약이 체결된 이후에는 새로운 의사를 개진하는데 한계가 있기 때문에, 동 사업은 환경변화와 무관하게 추진될 위험성이 있다. 오히려 수탁기관의 적절한 대응은 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 전제 조건으로 판단된다. 그러므로 사업구조와 현실과의 괴리를 축소할 수 있는 새로운 구조 정립이 필요하다. 이러한 이유에서, 위탁개발의 새로운 사업구조는 대행방식이 아니라, “지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하고 공동으로 책임지는 개발방식”으로 변경하는 것이 필요하다.

나. 사업범위

1) 조정 필요성

위탁개발의 사업범위는 “일반재산에 대하여 건축, 대수선, 리모델링”으로 한정되어 있다. 이와 관련하여 쟁점이 되는 부분은 첫째, 모법과 기준 간에 충돌이 발생하고 있다는 점이며, 둘째, 모법에서 위탁개발의 범위를 건축, 대수선, 리모델링 등으로 한정하고 있어 위탁개발의 사업범위가 위축될 수 있다는 점이다.

이중 모법과 운영기준 간의 충돌부분은, 모법에서는 “건축, 대수선, 리모델링”으로 한정하고 있는데 반하여, 운영기준에서는 “공유지 개발”을 위탁개발로 규정하고 있다는 점이다. 다시 말해, 위탁개발의 사업범위를 모법은 건축에 만 한정하고 있는데, 운영기준에서는 토지개발(공유지)까지 확장하고 있어, 양 규정 간에 충돌이 발생하고 있다.

둘째, 모법의 규정을 준수하게 될 경우, 위탁개발사업은 건축에만 참여할 수 있게 된다. 그로 인해 건축이 수반되지 않는 토지정리 등의 사업은 위탁개발 사업으로 추진할 수 없게 된다. 위탁개발의 장점중 하나는 당장의 예산이 소요되지 않는다는 점에서 예산부족으로 시행하지 못할 수 있는 사업에 대한 시행이 가능하다는 것인 바, 예산부족으로 시행하지 못하는 사업이 건축에만 한정된다고 보기 어렵다.

2) 소결

모범과 운영기준 간의 충돌문제 그리고 위탁개발의 사업범위가 축소되어 현실을 반영하지 못하는 두 가지 문제는, 위탁개발사업의 범위를 토지로까지 확대한다면 모두 해소될 수 있을 것으로 판단된다. 다시 말해 공유재산법 상의 사업범위를 “일반재산에 대하여 건축, 대수선, 리모델링 및 토지개발”로 개정할 경우, 양 기준간의 충돌문제는 물론, 위탁개발로 토지개발이 가능해 질 수 있게 된다.

이 경우, 토지개발을 위탁개발의 범위에 포함해야 하는지에 대하여 이견이 있을 수 있다. 그 이유는 토지개발 중 토지정리는 수익시설이 수반되지 않기 때문에 수탁기관의 참여가 제한될 수 있는 우려가 있을 수 있기 때문이다. 그러나 수탁기관의 수입 즉 수수료는 수익시설과 무관하게 총 건축원가를 기준으로 산정하게 되어 있다. 따라서 수익시설이 수반되지 않는다고 하여 수탁기관의 참여가 축소될 것이라는 우려는 불식해도 될 것으로 판단된다.

다. 방법

시행령에 규정된 위탁개발의 방법은 “준공과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속”되는 것으로 규정하고 있다. 그러나 수탁기관이 위탁개발을 하는 과정 중에는 소유권의 변동이 전혀 없이 단순히 대행하는 수준에서 개발하는 것으로 되어 있다. 그럼에도 마치 위탁개발과정에서 소유권이 수탁기관에 귀속되는 것으로 변동되고, 개발이 완료되면 소유권을 이전하는 듯한 혼란을 초래할 개연성이 있다.

현행 규정은 소유권 변동에 대한 규정이라기보다는, 개발이 완료된 이후에도 소유권의 주체는 지방자치단체이고, 수탁기관은 소유권을 보유하지 않는다는 의미로 해석하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 따라서 이에 상응하는 규정으로 개선하는 것이 필요하다.

이러한 인식을 기초로, 소유권에 대한 법적인 개념을 살펴볼 필요가 있다. 현행 민법 제221조에서는 소유권의 범위에 사용·수익·처분권한을 포함하고 있다. 여기서,

사용·수익은 목적물을 이용하거나 목적물로부터 발생하는 과실을 수취함으로써 사용가치를 실현하는 것이며, 처분은 소비·파괴 등의 사실적 처분과 양도·담보제공 등의 법률적 처분을 통하여 교환가치의 실현을 의미한다. 위탁개발의 수탁기관은 준공 이후에 분양과 임대업무를 추진하게 된다. 이러한 기능은 소유권 전체라기보다는 처분권에만 해당하는 것으로 볼 수 있다.

따라서 위탁개발은 준공과 동시에 지방자치단체의 재산의 소유권을 변동시키는 것이 아니라, 준공과 동시에 당해 재산의 처분권만을 위탁받은 것으로 이해할 수 있다.

3. 재설정된 사업체계

결론적으로 위탁개발의 사업체계는 다음과 같이 변경할 필요가 있다. 첫째, 위탁개발에 대한 개념은 현재와 동일하게, “수탁기관이 위탁관리 중인 일반재산에 대해 재산의 가치제고 등을 도모하기 위하여 개발을 하고 발생하는 수익은 해당 지방자치단체에 귀속되며 개발비용 상환 등을 위한 수수료를 수취하는 개발방식”으로 정의한다.

둘째, 사업구조는 “지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁 받아 양 기관이 공동으로 위험부담의 주체가 되는 사업방식”으로 변경하는 것이 필요하다.

셋째, 사업범위는 “건축, 대수선, 리모델링”에서, 토지개발을 추가한다.

넷째, 사업방법 중 “준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속”된다는 규정은 “준공과 동시에 일반재산의 처분권을 위탁받아 수행”한다로 재조정한다.

이러한 변경을 전제로 할 때, 위탁개발사업이 대행체제 하에서 진행되었던 다양한 과정의 변화가 수반될 필요가 있다. 이러한 변화는 지방자치단체에게 일방적으로 부담이 주어졌던 리스크의 공동관리, 수탁기관 선정 및 계약과정의 변화, 수수료 체계 재설정, 평가체계 도입 등 다양한 부분에서 나타날 수 있다.

〈표 5-3〉 조정된 위탁개발의 개념 및 개발방식

위탁개발의 새로운 개념 및 개발방식		
개념	수탁기관이 지방자치단체의 승인을 얻어 공유재산에 개발비용을 부담하여 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 지방자치단체에 귀속시키는 개발방식	현재와 동일
사업구조	지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하고 공동으로 책임지는 사업방식	
사업범위	건축, 대수선, 리모델링 그리고 토지개발	토지개발 추가
방법	준공과 동시에 일반재산의 처분권을 위탁받아 수행	
사업수행방식	- 리스크에 대한 공동분담 - 사업결과에 대한 성과 평가 등	

제3절 위탁개발 과정 개선 방안

1. 리스크 공동분담

가. 필요성

위탁개발은 지방자치단체가 사업주체이고, 수탁기관은 이를 대행하는 관계로 추진하는 사업방식이다. 그로 인해, 위탁개발 사업에 따른 위험부담은 원칙적으로 수익귀속 주체인 지방자치단체에 있다. 뿐만 아니라, 수탁기관의 책임 없는 사유로 실제 수익이 예상수익에 미치지 못하여 개발사업계획서에서 정한 위탁기간 내에 개발 원리금 상환이 어려운 경우에는 위탁기간을 연장할 수 있도록 하고 있다. 수탁기관은 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험에 대하여만 부담하도록 하고 있다(지방자치단체 공유재산 운영기준). 이는 수탁기관이 지방자치단체를 대행하고 수수료만을 수취하기 때문에 당연한 조치로 인식된다. 그러나 현행 기준에서 규정하고 있는 “선량한 관리자로서의 주의의무” 그리고 “수탁기관의 책임 없는 사유”의 개념이 모호하여 위탁개발과 관련된 대부분의 책임부담은 지방자치단체로 귀속되고 있다. 게다가 수탁기관 입장에서는 사전에 정해진 수수료를 받는 것으로 계약되어 있기 때문에 사업기간에 구속을 받지 않게 되고, 이는 방만한 위탁사업 관리를 조장하는 비효율을 낳게 된다. 이러한 이유에서 수탁기관도 리스크 관리를 적극적으로 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

리스크 관리는 위탁개발사업 추진과정에서 발생 가능한 위험요인에 대하여 현시점에서 예측하고 이에 대비하기 위한 것이라고 할 수 있다. 리스크 관리는 단순히 위험요인만을 관리하는 것이 아니라 위탁개발사업에 관여하는 기관들의 적극성을 유도할 수 있는 중요한 장치라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 행정자치부 지침에서는 “위탁개발 사업에 따른 위험부담은 원칙적으로 수익귀속의 주체인 지방자치단체에

있음”을 분명히 하고 있다. 수탁기관의 경우는 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하지 않은 귀책사유로 인하여 발생한 위험에 대해서만 부담하도록 하고 있다. 동 지침에는 위험의 유형을 나열하고 있으며, 이러한 위험은 전적으로 위탁기관인 지방자치단체가 부담해야 하는 것으로 해석된다. 최근의 위탁개발 제안서에 기술된 위험관리 부분은 다음과 같은 현상이 나타나고 있다.

첫째, 수탁기관 입장에서 최대한 노력을 하겠다는 선언적 내용을 중심으로 작성되어 있다. 둘째, 매우 포괄적이며 정성적인 용어를 활용하고 있다. 다시 말해, “충분한”, “철저한”, “신뢰성 있는”, “최소화”, “최적” 등의 용어가 빈번하게 등장하고 있다. 일례로, “충분한”의 경우, 어디까지가 충분한 것인지에 대한 기준이 불분명하여 향후 실제 위험발생시 위탁기관과 분쟁의 소지가 있다. 셋째, 위탁개발사업의 핵심부분에 대한 위험관리 대책이 부재하다. 위탁개발사업 중 총원가의 변동, 임대수입의 변동, 공실률, 지방자치단체의 재정투입비용의 변동 등은 위탁개발사업의 성과를 좌우할 핵심부분 중 하나이다. 특히 이러한 부분은 책임소재를 정량화할 수 있는 점에서 보다 명확한 기준을 설정할 수 있는 요소라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 부분에 대한 구체적인 위험관리 대책이 없는 상황이다.

위탁개발이 갖고 있는 사업의 특성상 수탁기관에게 많은 부담을 귀속시키는 것은 한계가 있으나, 수탁기관의 책임 있는 사업운영과 위탁개발의 효율적 추진을 위해서는 수탁기관에게도 일부 책임을 분담시킬 필요가 있다.

나. 공동분담 방안

1) 사업제안서와 사업계획서에 책임부담에 대한 근거 마련

위탁개발사업은 사업제안 단계로부터 시작하여 계약체결, 사업계획서 승인 등의 절차로 진행되고 있다. 그러므로 수탁기관의 위험관리 부분을 사업제안서에 명확히 하고 이를 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 현행 행정자치부의 제안서 평가항

목에도 위험부담을 평가하도록 하고 있다. 사업제안서에는 위험부담을 명시하도록 하고 있으며, 수탁기관 심사 항목 중 위험관리 부분이 설정되어 있다. 다시 말해 제안서를 기초로 수탁기관을 선정하였음에도 사업제안서와 사업계획서 간에 위험관리와 관련된 부분이 있다면 이는 분명 수탁기관의 책임으로 인식된다. 이를 통해 위탁개발사업이 위탁기관과 수탁기관이 함께하는 공동책임 사업임을 분명히 할 필요가 있다.

수탁기관은 사업제안서와 사업계획서를 작성하고 있으며, 동 제안서와 계획서에는 위탁개발사업과 관련된 환경변화에 대한 예측 내용이 수록되어 있다. 당초 사업자를 선정할 때 제출했던 제안서와 사업계획서 간에는 많은 차이가 발생하고 있다. 실제로, 사례사업의 제안서와 계획서 간에는, 건축원가, 연면적, 용적률, 투입재원, 수익산출기준, 공실율, 위탁기간 종료 후 귀속재원 등 다양한 부분에서 차이가 발생하고 있다.

양자 간의 차이에서 나타나는 두드러진 특징은 다음과 같다. 첫째, 변경은 수탁자가 유리한 방향에서 산정되었으며, 이는 향후 지방자치단체의 부담이 증가되는 효과로 나타나게 된다. 둘째, 변경된 내용에 대한 명확한 근거를 제시하지 않고 있어, 지방자치단체 입장에서는 이를 확인하기 어려운 구조로 되어 있다.

따라서 양자 간의 차이가 어디에서 왜 발생하는지에 대한 명확한 근거를 제시하는 것이 필요하다. 환경변화에 대한 예측은 수탁자의 몫이고 이에 대한 책임 역시 수탁자가 진행하여야 함에도 이에 대한 책임소재가 불분명하여 위탁기관과 수탁기관 간 분쟁의 소지가 있다. 이를 위해 사업계획서에는 각 사업과정별 위험 발생 요인 및 대처 방안을 제시하도록 하고 향후 사업계획서와 차이가 발생하는 부분과 미래 예측의 오차범위 초과 시 책임을 수탁기관이 부담한다는 내용이 포함될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 개발비용중 총건축원가는 개발보수 및 수수료와 연계(총건축원가의 4.2%)되어 있다는 점에서 명확한 산출근거가 제시될 필요가 있다. 이외에도 제안서 및 사업계획서 간의 차이는 아니지만 위탁개발 비용에 영향을 미치는 요인에 대해서도 명확한 근거를 제시하는 것이 필요하다. 위탁개발 비용에 영향

을 미치는 요인으로는, 차입금 금리와 실제 조달 금리와의 차이, 계획에 적시된 공실률과 실제 공실률, 부가가치세 환급분에 대한 처리, 조기상환할 경우의 이자 처리 등이 있다. 그 밖에 적어도 미래 수요예측이 잘못되어 나타나는 부분에 대해서는 수탁자가 책임진다는 내용이 명확히 제시될 필요가 있다.

2) 공동분담 수준

수탁기관의 책임 내용으로 사전에 명시해야 하는 부분은 다음과 같다. 위험관리 대책에 대하여 사업제안서, 사업계획서 간에 차이가 나는 부분, 이유 및 대처방안 등을 적시토록 하고 증빙자료를 제출할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 경우 미래 예측의 오차범위 초과 시 책임방안을 제시할 필요가 있는 바, 이러한 항목으로는 총 건축비, 임대료, 예상수익, 지방자치단체의 투자재원 규모 등 계량화가 가능한 항목 등이 포함될 필요가 있다.

이와 관련하여, 임대형 민자사업(BTL)의 경우, 운영단계에서 정부로부터 임대료와 운영비를 지급받아서 투자비를 회수하는 구조이기 때문에 공사 후 평가를 받고 있다. 그리고 성과평가가 결과를 바탕으로 서비스 대가를 차등지급하고 있다.

임대형 민자사업(BTL) 서비스 성과 평가

제23조(서비스 성과에 대한 평가)

- ① 주무관청은 서비스 성과에 대한 평가가 최대한 객관적이고 공정하게 이루어지도록 적절한 성과점검기준을 작성하여 실시협약에 포함하여야 한다.
- ② 평가는 시설의 유용성, 안전성 및 내구성, 서비스 만족도를 기준으로 평가하며 세부사항 및 배점은 시설별 특성을 감안하여 결정한다.
- ③ 주무관청은 담당공무원, 사업시행자, 관련분야 전문가 및 시설사용자 등으로 구성되는 성과평가위원회를 운영한다.
- ④ 주무부처는 법 제4조제2호의 임대형 민자사업에 대해 소관 분야별 서비스 성과평가에 대한 기본방향을 제시하고 이행점검을 성실히 수행하여야 하며, 주무관청은 서비스 성과평가를 시행한 후 그 결과를 즉시 해당 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

출처: 기획재정부 민간투자사업기본계획(2015)

임대형 민자사업(BTL)의 평가결과 활용

제24조(정부지급금의 차감지급)

① 주무관청은 다음 각 호와 같이 운영기간 중 실제 정부지급금을 시설이용가능성에 대하여 평가한 결과를 적용하여 조정한 임대료지급분과 성과요구수준에 대한 성과평가결과를 적용하여 조정한 운영비지급분으로 구분하되, 각각의 지급금 차감방법 등 세부사항은 시설사업기본계획에서 제시한다.

1. 임대료지급분: 사업시행자의 귀책사유로 시설의 일부 또는 전체에 대한 이용이 사실상 어렵게 되는 경우 이용불가의 정도를 기준으로 하여 차감하여 지급한다.
2. 운영비지급분: 시설의 유용성, 안전성 및 내구성, 서비스 만족도 등에 대한 성과평가 결과를 기준으로 하여 차감하여 지급한다.

② 주무관청은 제1항에 따라 정부지급금을 차감 지급한 이후 사업시행자가 제공키로 한 서비스 수준을 다시 회복할 경우 차감액의 일부를 환원할 수 있다.

〈표 5-4〉 임대형 민자사업의 평가결과 활용 내역

구분	등급	점수	인센티브 및 감액 기준	평가항목
총점	A	9 이상	서비스 대가 100%지급	유용성 (예: 가중치 0.4)
	B	8 이상	1일당 1페널티 포인트 다음 반기 평가결과 A등급이면 90%(가산율)을 가산하여 지급함	안전성 및 내구성 (예: 가중치 0.4)
	C	7 이상	1일당 2페널티 포인트 다음 반기 평가결과 A등급이면 70%(가산율)을 가산하여 지급함	서비스 만족도 (예: 가중치 0.2)
	D	7 미만	1일당 3페널티 포인트 다음 반기 평가결과 A등급이면 50%(가산율)을 가산하여 지급함	*반기별 지급으로 가정

출처: 문화관광부 문화분야 민간투자시설사업기본계획(2006)

위탁개발사업의 경우, 임대형 민자사업과 다르게 수수료를 지급하도록 사전에 약정되어 있기 때문에, 평가결과의 활용은 수수료와 연계하는 방식이 필요하다. 이중 전체 사업비 및 위탁기간에 가장 큰 영향을 미치는 비용은 건축원가인 점을 고려하여, 총 건축원가가 10% 이상 변동되었을 때, 10%를 초과하는 건축원가에 대해서는 위탁기관과 수탁기관이 공동책임을 부담할 수 있도록 하는 것이 필요하다⁸⁾. 그리고 공동책임 부분은 수수료를 조정할 수 있도록 계약서에 명시하는 것이 필요하다.

8) 평가방식에 대해서는 절을 달리하여 기술함

2. 수탁기관 선정단계 조정

가. 필요성

위탁개발의 사업추진과정은 수탁기관 모집 공고 이후 제안서 평가가 이루어지면 곧 바로 사업자를 선정하고 계약을 체결하는 것으로 되어 있다. 이후 지방재정법에 의한 타당성 조사, 중기재정계획 반영, 재정투자심사 등 내부적인 절차를 진행하고 사업계획을 승인하는 것으로 되어 있다.

기본계획 수립 후 바로 수탁기관 선정 및 계약체결을 하고 내부절차가 마무리된 이후에 사업계획을 승인함으로써 다음과 같은 문제들이 야기되고 있다. 첫째, 기본계획 수립까지의 절차는 지방자치단체 내부에서 진행되는 과정으로, 충분한 검토와 점검이 이루어지지 못한 채 계약체결을 하게 되기 때문에, 이후 진행과정에서 새로운 의견개진이 다양하게 나타날 수 있다. 둘째, 이미 사업자 선정과 계약체결이 완료되었기 때문에, 내부절차 이행 과정 중 사업계획이 변경되어도 기 결정된 사업자의 변경이 불가능하게 된다. 셋째, 사업자 변경이 불가능하기 때문에, 전문성이 결여된 사업자라도 변경된 사업을 추진하게 될 가능성이 있다. 넷째, 사업자 선정 이후 위탁기관인 지방자치단체의 의사가 반영되는데 많은 한계가 존재하게 된다.

〈표 5-5〉 위탁개발과 민간투자사업의 추진과정 비교

과정	위탁개발	BTL	BTO
1	대상지 선정 및 기본구상	사업계획 수립	대상사업 지정
2	건기법 타당성 조사	예타 및 타당성 분석	예타 또는 타당성 분석
3	기본계획 수립	기본계획 수립	기본계획 수립
4	수탁기관 모집 공고	사업계획서 검토 및 평가	사업계획서 검토 및 평가
5	수탁기관 선정 및 계약 체결	협상대상자 지정	협상대상자 지정
6	지방재정법 타당성 조사	실시협약 사전심사	실시협약 사전 심사
7	중기재정계획 반영	민투자사업 심의위원회 심의	민투자사업 심의위원회 심사
8	지방재정 투자심사	사업시행자 지정	사업시행자 지정
9	공유재산심의회 승인 등 내부과정 이행	실시협약 체결	실시협약 체결
10	사업계획 승인	실시계획 승인	실시계획 승인
11	착공	착공	착공

이러한 문제를 보완하기 위해선 수탁기관 선정 및 계약체결 이전에 충분한 시간적 여유를 갖도록 할 필요가 있으며, 수탁자 선정, 수탁자와의 계약 그리고 사업계획 승인 간의 시간적 괴리를 최소화할 필요가 있다.

민간투자사업의 경우 사업제안 방식에 따라 약간의 차이가 발생하고 있지만, 사업방식 모두 사업자 공고 이후 제안서를 평가하고 바로 사업자를 선정하는 것이 아니라 협상사업자를 지정하고 있다. 다시 말해, BTL방식은 사업계획서 검토 및 평가가 이루어지면, 사업자를 지정하는 것이 아니라 우선협상자를 지정하고, 내부절차가 마무리된 이후 사업시행자를 지정하고 있다. 그 다음에 협약체결과 실시계획의 승인단계로 진행된다. 이러한 과정은 BTO사업의 경우도 동일하게 진행되고 있다.

결과적으로 위탁개발의 경우 공고 이후 제안서 평가가 이루어지면 곧 바로 사업자를 선정하도록 하고 있는데 반해, 민투자사업의 경우에는, 사업시행자 지정, 실시협약 체결 그리고 실시계획 승인 등의 절차는 동 사업의 착공 바로 이전에 하도록 하여, 기본계획과 승인 사이에서 개진될 수 있는 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 여유를 두고 있다.

나. 방안

위탁개발의 사업추진과정에서 수탁기관의 선정과 관련하여 야기되는 문제는 현행의 수탁기관의 선정과정을 수탁협상대상자 선정과정으로 변경하고, 실제 수탁기관 계약체결 직전에 선정하도록 함으로써 보완이 가능할 것으로 판단된다.

이와 관련하여 변경된 절차는 살펴보면, 첫째, 수탁기관 모집공고를 협상대상자 모집공고로 변경한다. 둘째, 수탁기관 선정이 아닌 협상대상자를 선정한다. 셋째, 현행과 동일하게 법정 내부절차를 진행한다. 넷째, 법정 내부절차가 완료된 이후 수탁기관을 선정한다. 다섯째, 수탁기관의 선정이 완료된 이후, 실시협약 체결과 사업계획을 승인한다.

이러한 절차로 변경할 경우, 기본계획 수립 이후 법정 내부절차과정에서 개선되는 의견을 사업에 반영하는데 용이하며, 기본계획 수립 이후 사업시행자 선정까지 충분한 시간적 여유가 확보될 수 있어, 신중한 위탁개발 사업추진이 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 5-6〉 위탁개발 과정의 개선안

과정	현행		변경
1	대상지 선정 및 기본구상	⇒	대상지 선정 및 기본구상
2	건기법 타당성 조사		건기법 타당성 조사
3	기본계획 수립		기본계획 수립
4	수탁기관 모집 공고		협상대상자 모집 공고
5	수탁기관 선정 및 계약 체결		협상대상자 선정
6	지방재정법 타당성 조사		지방재정법 타당성 조사
7	중기재정계획 반영		지방재정 투자심사 등 내부절차 이행
8	지방재정 투자심사		수탁기관 선정
9	공유재산심의회 승인 등 내부과정 이행		실시협약 체결
10	사업계획 승인		사업계획 승인
11	착공		착공

현행의 수탁기관 선정과정을 협상대상자 선정과정으로 변경하고, 내부절차가 완료된 이후 사업자를 지정할 경우, 우려되는 현상도 나타날 수 있다. 첫째, 수탁기관의 입장에서 인식할 때, 현재보다 저하된 위상이 될 수밖에 없는 바, 이러한 변경이 법적으로 가능한지에 대한 다툼이 있을 수 있다. 둘째, 수탁기관이 지나치게 불리한 위치에 처하게 된다. 즉, 사업자로 지정되지 않은 상황이기 때문에, 최종적인 사업자로 지정받기 위해서 지방자치단체의 무리한 의견을 수용할 수밖에 없는 불리한 입장에 처할 수 있다. 셋째, 현행 지방자치단체 공유재산 운영기준에서는 “수탁기관과 위탁개발 계약체결 이후 발생한 비용에 대해서 만 총 건축원가에 반영”할 수 있도록 하고 있다. 따라서 협상대상자로 선정되었지만 계약을 체결하기 전 단계이기 때문에, 내부절차 과정 중 사업변경과 관련한 비용은 수탁기관이 부담해야 하는 문제가 있을 수 있다.

이러한 문제와 관련하여, 먼저, 수탁기관의 위상 저하에 대한 법적 다툼 문제는, 공유재산 개발의 타 사업에서 현재 활용하고 있는 방법이라는 점에서 다툼의 여지가 축소될 수 있다. 그럼에도 불구하고 문제제기가 있을 경우에는 현재 공유재산 운영기준에서 규정하고 있는 절차를 공유재산법 시행령 수준으로 격상하여 규정하면 이 문제는 해결될 수 있을 것으로 판단된다. 둘째, 수탁기관이 지나치게 불리한 입장에 처하게 되어 지방자치단체의 무리한 요구를 수용하게 되는 문제는, 현재에도 위탁개발의 최종 사업승인 전까지는 지방자치단체의 다양한 의견이 반영되고 있다. 지방자치단체의 의견은 어떤 방식으로든 사업에 적용되고 있음을 고려할 때, 사업자 지정에서 협상대상자 지정으로 변경되었다 하더라도 특별히 더 많은 요구를 하고 이를 반영해야 하는 것으로 보기 어렵다. 셋째, 협상대상자 선정 이후 계약체결 이전까지 발생하는 비용부담과 관련하여, 현행 공유재산 운영기준의 규정은 수탁기관 모집 공고 이후 수탁기관을 선정할 경우에 비용을 수탁기관에서 부담하는 것으로 하고 있을 뿐이다. 만일 협상대상자 선정과정으로 변경된다면, 협상대상자 선정 이후 내부과정으로 인해 발생하는 비용은 지방자치단체가 부담하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 이와 관련하여, 현행 공유재산 운영기준에서도 “위탁개발의 사업

주체는 지방자치단체”임을 분명히 하고 있다. 뿐만 아니라, 비록 계약해지의 경우지만 “해지일까지 발생한 제 경비는 지방자치단체가 부담”하는 것으로 규정하고 있어, 협상대상자 선정 이후 발생하는 비용은 지방자치단체가 부담하는 것으로 규정하고 있어, 이를 준용하여 지방자치단체의 부담으로 전환할 수 있다. 다만 현행 운영기준에 명확히 규정되어 있지는 않으므로, 협상 대상자 선정 이후 변경 또는 취소될 경우, 이에 소요되는 비용에 대해서는 지방자치단체에서 부담할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 뿐만 아니라 사업이 변경 및 취소될 수 있음을 협상대상기관 모집공고시 명확히 기술하여야 할 것이다.

3. 유사중복과정 조정

가. 필요성

현행 지방자치단체 공유재산 운영기준에서는 “위탁개발의 사업주체는 지방자치단체이므로 일정규모 이상의 사업비가 필요한 경우 관련 행정절차를 이행”하도록 규정하고 있다. 이에 따라, 공유재산에 대한 위탁개발과정에서 「지방재정법」, 「건기법」, 「지방공기업법」 등에 총 3번의 타당성 조사를 받아야 한다. 이중 「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 총 사업비 500억 원 이상인 신규사업에 대하여 실시하고 있다(제37조). 「건기법」에 의한 타당성 조사는 총공사비가 500억 원 이상으로 예상되는 건설공사를 대상(시행령 제81조)으로 하고 있다. 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사는 총사업비 200억 원 이상(특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도가 설립한 공사), 총사업비 100억 원 이상(시·군·구가 설립한 공사)에 대하여 실시하고 있다(「지방공기업법」제65조의3).

「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 입지분석(시설물의 위치, 특성, 규모, 파급효과 등), 건축타당성 검토(경제적, 재무적, 정책적 타당성의 검토), 규모 및 기본설계

분석(시설물의 규모와 기본설계 등), 재정영향 및 사업조달 자원 분석, 시설관리운영방안에 대한 분석이다. 「건기법」에 의한 타당성 조사는 기초조사, 현지조사 및 현황자료조사, 수요예측, 기술적 검토, 비용 산정, 편익추정, 종합분석 등이 추진된다. 마지막으로 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사는 신규 투자사업의 적정성 여부, 신규 투자사업별 수지분석, 자원 조달방법, 신규 투자사업이 지역경제에 미치는 영향 등을 분석하고 있다.

〈표 5-7〉 위탁개발사업에 대한 타당성 조사 근거 및 항목

구분	대상	조사항목
지방재정법	500억 원인 신규사업	입지분석(시설물의 위치, 특성, 규모, 파급효과 등), 건축타당성 검토(경제적, 재무적, 정책적 타당성의 검토), 규모 및 기본설계 분석(시설물의 규모와 기본설계 등), 재정영향 및 사업조달 자원 분석, 시설관리운영방안
건기법	500억 원 이상 건설공사	기초조사, 현지조사 및 현황자료조사, 수요예측, 기술적 검토, 비용 산정, 편익추정, 종합분석
지방공기업법	100억 원~ 200억 원 이상	사업의 적정성 여부, 신규 투자사업별 수지분석, 자원 조달방법, 신규 투자사업이 지역경제에 미치는 영향

일반적으로 「건기법」 타당성 조사는 3개월, 「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 6개월, 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사도 6개월 정도가 소요되고 있다. 따라서 타당성 조사에 만 소요되는 기간은 최소 15개월 정도가 소요된다. 더불어 기본계획 검토에 일반적으로 2개월 정도가 소요되는 바, 타당성 조사 및 기본계획 검토 항목이 크게 차별화되지 않은 상황에서 모든 과정을 완료하기까지 시간과 비용이 과다 소요되고 있다. 각 법에 의한 타당성 조사의 중복과정 조정을 통해 시간과 비용을 단축할 수 있는 방안 마련이 필요한 근거이다.

나. 대안

1) 방향

『건기법』에 의한 타당성 조사는 기본계획 수립 이전, 『지방재정법』에 의한 타당성 조사는 기본계획에 대하여 그리고 『지방공기업법』에 의한 타당성 조사는 지방공사에 대해서만 실시하기 때문에 절차상, 목적상 차이가 있다. 이중 지방재정법에 의한 타당성 조사와 지방공기업법에 의한 타당성 조사는 사업주체와 조사대상 사업에 따라 중복되거나 차별화될 수 있는 여지가 있다. 다시 말해, 사업주체가 지방자치단체일 경우, 지방재정법과 지방공기업법에 의한 타당성 조사 중 하나를 선택할 수 있다⁹⁾. 또 지방재정법에 의한 타당성 조사대상은 500억 원 이상인 신규사업인데 반해 지방공기업법에 의한 타당성 조사는 100억 원~200억 원 이상 사업이라는 점에서, 사업규모에 따라 중복이 발생하지 않을 여지가 있다. 따라서 실제적으로 타당성 과정이 중복되는 것은 지방재정법과 건기법에 의한 타당성 조사라고 할 수 있다.

이를 위해, 먼저 위탁개발 과정을 중심으로 건기법과 지방재정법에 의한 타당성 조사의 목적 및 조사시점을 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 목적에서, 지방재정법에 의한 타당성 조사는 경제성, 재무성, 정책적 측면에서 사업 추진 가능성을 분석하는 것인 반면, 건기법에 의한 타당성은 사업의 적정성을 검토하기 위한 제도이다. 두 번째, 조사시점의 경우, 지방재정법은 예산편성 이전에 그리고 건기법은 기본설계 이전에 추진되는 것이 일반적이다. 따라서 건기법의 타당성 조사는 지방재정법의 타당성 조사와 조사의 목적과 과정이 차별화되어 있다.

이러한 이유로, 공유재산관련 부처에서는 지방재정법 하의 타당성 조사를 수행하였다 하더라도 건기법의 타당성 조사를 수행하여야 하는 것으로 유권해석하고 있다.

9) 지방공사의 경우는 공기업법 및 지방재정법에 의한 타당성 조사를 모두 받아야 하는 상황도 발생하고 있으나, 이는 타당성 조사 자체의 개선과제로 본 연구의 범위를 초월하기 때문에 이에 대한 분석은 생략함

〈표 5-8〉 「지방재정법」과 「건기법」에 의한 타당성 비교

구분	「지방재정법」 타당성 조사	「건설기술」 진흥법 타당성 조사
목적	신규사업에 대해서 경제성, 재무성, 정책적 측면의 사업 추진 가능성을 객관적이고 전문적으로 검토하여 재정투자 여부 및 우선순위 결정을 지원	발주청에서 시행하려는 건설공사에 대하여 계획 수립 이전에 경제, 기술, 사회 및 환경 등 종합적인 측면에서 적정성을 검토하기 위하여 타당성 조사를 수행
추진근거	「지방재정법」 제37조 및 동법 시행령 제41조	「건기법」 시행령 제81조제5항
조사주체	지방자치단체	발주청
조사시기	기본구상 이후 (예산편성 이전)	기본 설계 이전
조사기관	한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)	전문 엔지니어링 업체

따라서 각 법에 의한 타당성 조사 중 어느 하나를 생략하거나 하나의 조사로 다른 조사를 갈음하는 것은 현실적으로 한계가 있다. 다만, 유사한 두 제도에 의해 위탁개발의 비용 및 시간이 과다하게 소요된다는 점을 고려하여, 소요시간, 예산 그리고 행정인력의 절약을 도모할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

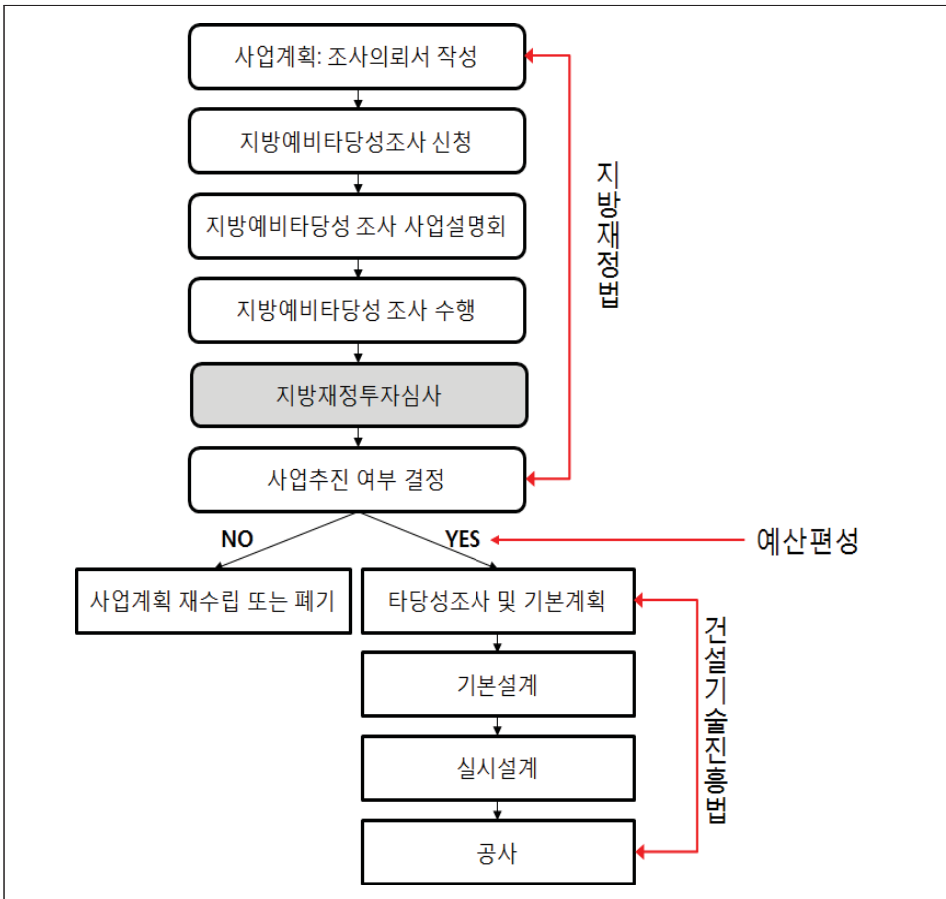
2) 대안

지방재정법에 의한 타당성 조사와 건기법에 의한 타당성 조사로 인해 시간과 비용이 과다 소요되는 문제를 해결하기 위한 대안으로, 두 타당성을 동시에 추진하는 방안(대안 1)과 두 제도가 보유하고 있는 특징 및 존립 이유를 고려하여 순차적으로 추진하는 방안(대안 2)을 고려할 수 있다

대안 1은 예산편성 이전(지방재정법)과 기본설계 이전(건기법)에 별개로 타당성 조사가 추진되어 시간이 과다 소요된다는 점에 착안하여, 두 조사를 동시에 추진하는 방안을 의미한다. 이렇게 할 경우, 조사비용은 동일하게 소요되지만 시간을 절약할 수 있는 장점이 있다. 그러나 양 조사결과가 다를 때의 처리문제 그리고 각 조사에 필요한 기본서류의 준비상황이 다르기 때문에 조사에 어려움이 나타날 개연성이 있다.

대안 2의 경우는, 지방재정법에 의한 타당성은 사업 추진 가능성을 분석하는 것이고, 건기법에 의한 타당성은 사업의 적정성을 분석하는데 목적이 있음에 착안하여, 조사시점을 구분하는 방안을 의미한다. 다시 말해, 지방재정법에 의한 타당성 조사는 지방재정투자심사 전에 조사를 실시하고, 동 사업이 투자심사과정에서 추진하는 것이 적정한 것으로 판명된 사업에 한하여, 건기법에 의한 타당성 조사를 실시하는 방안이라고 할 수 있다.

〈그림 5-1〉 대안 2에 의한 「지방재정법」과 「건기법」에 의한 타당성 조사 시점



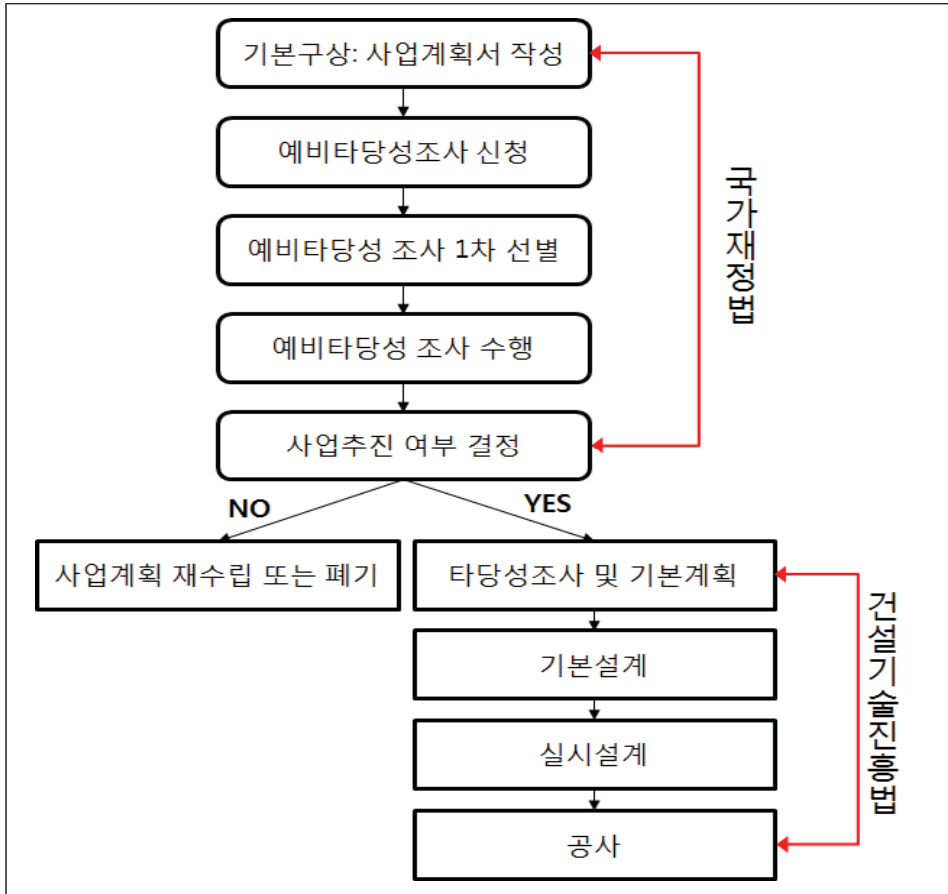
대안 2의 경우, 투자심사를 통과한 사업에 대해서는 시간과 비용의 절감효과가 나타나지 않지만, 투자심사를 통과하지 않은 사업의 경우에는, 절감효과가 나타날 수 있는 장점이 있다.

〈표 5-9〉 대안간 의미 및 장·단점 비교

구분	1안	2안
의미	두 조사를 동시에 추진	두 조사의 시점을 구분
장점	조사시간 절감	투자심사를 통과하지 못한 사업에 대해서는 시간과 비용의 절감
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 조사비용은 동일하게 소요 - 양 조사결과가 다를 때 처리문제 - 기본서류의 차별화로 인한 조사의 한계 	투자심사를 통과한 사업에 대해서는 동일한 시간과 비용 소요

공유재산의 위탁개발을 추진하기 위해서는 지방재정법에 의한 타당성 조사와 건기법에 의한 타당성 조사를 받아야 한다. 그러나 양 제도의 조사대상이 크게 차별화되어 있지 않음에도 두 과정을 모두 소화하기까지 많은 시간과 비용이 소요되는 문제를 안고 있다. 따라서 양 제도로 인한 문제해결에 대한 대안은 두 조사를 통합하여 하나의 과정으로 이행하는 것이지만, 제도의 존립 목적 및 추진시기 그리고 부처간의 이해관계 등으로 인하여 하나로 통합하는 것이 용이하지 않은 상황이다. 이러한 제약요건 하에서, 가능한 시간과 비용을 점검할 수 있는 방안 모색이 필요한 바, 제1안의 경우 절감효과에 비해 조사주체 및 조사목적 등에 비추어 현실화 가능성이 높지 않다. 오히려 유사한 과정을 동시에 추진함으로써 지방자치단체의 불만이 제기될 가능성이 더 클 수 있다. 반면에 제2안의 경우, 현실을 크게 변경할 수는 없지만, 시간과 비용절감 효과가 가시화될 수 있다는 점에서 현실화 가능성이 있는 것으로 판단된다. 여기에 위탁개발의 사업주체인 지방자치단체의 수용성도 고려하는 것이 필요하다는 점을 고려할 때, 국가재정투자사업의 경우에도 제2안의 절차에 의해 양 타당성 조사를 실시하고 있는 부분은 의미가 있다.

〈그림 5-2〉 국가재정투자사업의 추진 절차



제4절 사업 참여의 공정성 제고 방안

1. 사업 참여기관의 제한 개선

가. 제한규정의 조정 논거

현행 법령에는 일반재산의 수탁기관으로 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 지방공사 등으로 한정하고 있다(『공유재산법』 시행령 제48조의2). 반면에 행정재산에 대해서는 수탁기관에 대한 별도의 제한을 두고 있지 않다. 다만 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자로 규정되어 있어 실질적으로는 민간기업도 참여가 가능하도록 열어두고 있다(동법 시행령 19조). 일반재산과 행정재산 간 참여기관을 차별화하는 특별한 이유를 발견하기 어려우며, 일반재산 개발 및 관리의 독·과점적 시장체제로 인해 공유재산 개발 및 관리의 비효율이 발생할 여지가 있다. 민투사업의 경우에도 참여기관에 대한 특별한 제한을 두고 있지 않고 있다는 점에서, 참여기관의 제한은 위탁개발 만이 갖고 있는 독특한 현상으로 인식된다.

다만, 위탁개발은 위탁기관과 수탁기관이 모두 공공기관 또는 준공공기관으로 구성되어 있다는 점에서, 사업참여 주체의 제한은 사업의 안정성과 공공성을 담보하기 위한 조치로 인식될 수도 있다. 그러나 한편에서는 민간의 전문성 활용에 장애로 작용할 수 있으며, 위탁개발 시장의 공정성을 저해하는 요인으로도 볼 수 있는 부분이다.

〈표 5-10〉 위탁개발과 타사업의 참여 기관 비교

구 분	위탁개발	위탁관리	BTO-a
사업 참여 기관	KAMCO, LH공사, 지방공사	제한 없음	제한 없음
사업비 보전방식	사전에 결정된 수수료	사전에 결정된 수수료	수익보전

나. 조정방안

일반재산의 개발에 참여기관을 제한하는 이유는 사업의 공공성, 완료할 수 있는 능력의 보유 그리고 낮은 수수료율이 논거로 적용될 수는 있다. 공공성을 제기하는 이유는 공유재산이 주민의 재산이기 때문에 이윤 추구보다 공익을 우선해야 하기 때문이다. 사업을 완료할 수 있는 능력은 대단히 중요한 요인으로, 공유재산의 개발은 관련법, 관련조직 등이 다양하기 때문에 중도에 포기하게 될 경우, 민간재산 개발에 비해 수습과정에서 많은 희생이 나타날 수 있어 참여기관을 제한할 필요가 있다. 낮은 수수료율과 관련해서는, 현재의 위탁개발 수수료가 낮기 때문에 참여를 희망하는 기관이 많지 않을 수 있다.

이와 같은 논거에 대하여, 먼저 공공성 측면을 살펴보면, 위탁개발은 지방자치단체의 재산을 개발하는 사업이기 때문에 공공성이 매우 중요한 것은 사실이다. 이러한 공공성이 위탁개발의 참여기관에 대한 논거로써 작용하는 것도 일응 타당성이 있다. 다만 공공성의 사전적 의미는 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질을 의미하는 것으로, 사회내의 공동선(김향자, 2004)으로 정의될 수 있다. 이를 위해서는 기회의 균등과 참여자의 희생 및 양보가 선행될 필요가 있다. 그러나 현행 공유재산 위탁개발방식은 ① 제한된 참여자가, ② 대행방식으로 추진하기 때문에 ③ 책임을 지지 않고 ④ 사전에 확정된 수수료를 지급받는 방식으로 추진되고 있다. 따라서 현재의 위탁개발 방식은 기회의 균등, 수탁기관의 희생이 수반되지 않는다는 점에서 공공성을 주장하기에는 한계가 있다. 또 다른 관점에서, 행정재산에는 참여기관의 제한을 두고 있지 않는데 그러면 행정재산에는 공공성이 불필요하다는 인식을 줄 수 있는 우려가 있다.

두 번째, 사업 완성의 담보 측면에서, 이를 위해서는 수탁기관이 보유하고 있는 자금 능력, 전문성 등이 일정수준 이상이 될 수 있어야 한다는 점에서는 이해할 수 있는 논거라고 할 수 있다. 그러나 현행 위탁개발사업자를 선정하는 과정에서 수탁기관의 능력을 사전에 평가하고 적절한 기관을 선택하는 장치가 구비되어 있다. 그

러므로 참여희망 기관을 평가하는 과정에서 필터링을 할 수 있는데도 굳이 사전에 참여를 제한하는 것은 적절한 방식으로 보기 어렵다.

세 번째, 수수료율이 낮기 때문에 여러 기관의 참여가 어려울 수 있다는 논거와 관련하여, 현재의 수수료율이 낮은 것은 사실이다. 그러나 위탁개발의 수수료율이 타 사업방식에 비해 우려할 만하게 낮은 것으로 보기 어려운 것 또한 사실로 판단된다. 일례로, BTO-a의 수익률이 4-5%로 위탁개발과 유사하며, 게다가 손실이 발생하면 민간도 일정부분 책임을 지고 있으나, 위탁개발의 경우는 책임을 지지 않는 구조이다. 따라서 위탁개발의 수수료율을 인상 필요성에 대해서는 공감하지만, 현재의 수수료율로 인해 참여기관이 적을 것이고, 이로 인해 사전에 참여를 제한해야 한다는 논리는 인정하기 어렵다.

〈표 5-11〉 위탁개발과 민간참여 방식의 수익률(수수료) 비교

구 분	위탁개발	BTO-a
손익부담 업체(비율)	- 손익발생시: 전체 지방자치단체 부담 - 이익발생시: 초과수익의 50%를 매년 도마다 지급	- 손실 발생시: 민간이 먼저 30% 손실, 30% 넘을 경우 재정 지원 - 이익 발생시: 정부와 민간이 공유(약 7:3)
정부보전 내용	없음	- 민간투자비 70% 원리금, 30% 이자비용, 운영비용(30% 원금은 미보전)
'14 수익률 수준(수수료)	4-5%	4 ~ 5% 대

따라서 일반재산의 개발 및 관리에 참여기관을 제한하고 있는 현행 규정을 조정할 필요가 있다. 조정할 경우에는 행정재산의 참여기관 자격과 동일하게 “특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 재산을 관리하기에 적합한 자”로 하여, 민간기업도 참여할 수 있도록 개방하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다만 일시적으로 참여기관에 대한 규제를 폐지할 경우, 혼란이 발생할 여지가 있다는 점을 고려하여, 참여기관의 점진적 확대도 고려하는 것이 필요하다.

또 다른 측면에서 위탁개발 및 관리에 지방공사가 참여할 수 있도록 하고 있으나

지방공사의 사업은 개발에 중심이 있으므로, 위탁개발에는 적합할 수 있으나, 위탁 관리에는 적합하지 않을 수 있다. 이에 대한 대안으로 공단을 고려할 수 있다. 공단의 경우 시설관리를 주로 한다는 점에서, 위탁관리는 지방공단을 참여시킬 수 있도록 하는 것도 대안으로 고려해 볼 필요가 있다.

2. 평가체계의 개선

가. 필요성

수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하며, 공개모집에 응하고자 하는 자는 수탁기관 지정 신청서와 사업계획서를 위탁기관에게 제출하도록 하고 있다. 수탁기관 선정 심사 기준 및 평가 점수는 지방자치단체 공유재산 운영기준에서 제시하고 있으며, 심사기준 및 평가점수 등에 대해서는 현행 지침을 준수하도록 권고하고 있다. 그 이유는 각 지방자치단체에서 지역 및 시설의 특성에 따라 평가기준 및 점수를 차별화할 경우 특정기관 선정을 위한 절차로 전락하는 것을 방지하기 위함으로 판단된다.

<표 3-1>에서와 같이 사업제안서의 평가표는 2016년 8월 변경을 통해, 과거에 비해 많은 변화가 나타났다. 이전 공유재산 운영지침(2015년 9월)의 평가기준은 수탁기관 선정 및 심사평가체계는 기술·지식(10점), 유사업무 수행실적(20점), 위탁개발 능력(30점), 위탁개발 계획(40점) 등으로 구성되어 있었다.

동 지침은 2016년 8월 변경되었다. 변경된 평가표는 기술·지식능력 평가 (5점), 유사업무 수행실적 (15점), 위탁개발 능력 (20점), 위탁개발 계획(40점), 위탁개발추진 적정성(20점) 등으로 변경되었다. 2016년 평가표는 실적에 대한 평가점수를 하향 조정하고 계획 및 위험관리 분야의 점수를 상향조정 했으며, 과거에는 존치되지 않았던 정성평가 부분을 포함하였다. 이러한 평가표는 이전과 비교했을 때, 능력 및

계획분야의 비중을 높이고, 평가자의 전문성을 활용하는 영역이 확대된 것으로 평가된다.

2016년 8월 수탁기관 평가표(공유재산 운영지침) 개정을 통해 계획 중심으로 평가체계를 개선하였으나, 현재 기준 역시 공정한 경쟁체제를 마련하는 데는 다음과 같은 쟁점이 발견된다.

첫째, 유사업무의 수행실적에 대한 점수 비중이 높은 것으로 판단된다. 유사업무 수행실적은 기존 20점에서 15점으로 하향조정 되었으나, 재산 개발실적의 경우 ‘국·공유재산 위탁개발 실적 및 이와 유사한 토지·건물 개발 실적’으로 정하고 있어 소극적으로 평가할 경우 위탁개발사업에 참여가 가능한 3개 기관 중 유일하게 한 개의 기관만이 점수를 획득할 가능성이 있다. 그 결과 동 점수를 1개 기관에만 부여하게 되는 진입장벽의 역할을 수행할 개연성이 있다. 실제로, 2015년 말을 기준으로 했을 때, 국유재산 및 공유재산의 위탁개발 실적은 총 22건이나, 위탁개발이 가능한 기관 중 한 기관이 모든 사업을 독점적으로 추진하였다. 따라서 동 평가항목의 점수는 어느 한 기관에게만 유리하게 작용할 여지가 있다.

〈표 5-12〉 위탁개발에 참여가 가능한 기관의 위탁개발 실적

(단위: 건)

구분	한국자산관리공사	한국토지주택공사	지방공사
총계	22	0	0
국유재산	18	0	0
공유재산	4	0	0

둘째, 위탁개발 능력 중 수행능력(8점)과 자금조달 능력(12점)은 실질적으로 중복 평가 항목으로 간주될 가능성이 있다. 자금조달 능력도 일종의 수행능력이라는 점에서 양자를 구분하고 각 8점, 12점씩 20점을 부여하는 것은 지나치게 높은 비중으로 판단된다. 셋째, 기술지식 능력평가(5점)도 결국 위탁개발 업무를 수행하기 위한 수행능력이라고 판단된다. 이 평가요소는 명백하게 중복으로 볼 수는 없으나 유사

한 항목의 평가라는 점에서 점수 비중을 낮출 필요가 있다. 넷째, 위험관리 계획을 평가하기 위한 기준이 없다. 위탁개발사업의 기본 구조가 수탁기관에 의한 지방자치단체의 사업을 대행하는 방식이라고 할지라도, 수탁기관의 방만한 사업추진을 최소화하고 적극적 대응을 유도하기 위해서는 위험관리 계획이 매우 중요한 것으로 판단된다.

나. 조정방안

위탁개발 수탁기관 선정을 위한 기준은 위탁개발 참여 여부를 결정하는 중요한 첫 단계라는 점에서, 평가체제로 인한 진입장벽을 완화할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 다만 현행 평가체계의 문제가 예견됨에도 불구하고, 동 평가표는 2016년 8월에 개정되어 실제 적용 역사가 일천하기 때문에, 현장에서 적용된 사례를 대상으로 분석하는데 한계가 있다. 평가기준 및 점수의 개선은 실제 적용된 사례를 통해 경험적 분석을 토대로 대안을 모색해야 하지만, 이러한 한계로 인해 문제로 예견되는 부분에 대해서만 규범적 수준에서 미시적인 개선안을 마련한다. 이러한 인식 하에서, 평가기준의 개선은 진입장벽을 최소화하고 당해 사업의 계획이 평가의 중심이 될 수 있도록 하는 방향으로 조정한다. 이를 통해 위탁개발 사업에 공정하게 참여할 수 있도록 하며, 당해 사업이 충실하게 추진될 수 있도록 하는데 중점을 둔다.

첫째, 유사사업의 실적 및 경험은 사업의 완성도 측면에서 중요한 요소이므로, 평가기준으로 존치하되 그 비중을 하향조정한다. 이를 위해, 유사업무 수행실적 점수를 현재의 15점에서 5점으로 하향조정하고, 재산관리 실적 2점, 개발실적 3점을 부여한다. 둘째, 유사중복 평가 개연성이 있는 항목은 평가요소 비중을 하향 조정한다. 이를 위해, 기술지식 능력평가(5점)를 삭제하고, 수행능력의 배점을 5점으로 하향조정한다. 셋째, 위험관리계획을 철저히 수립할 수 있도록 위험관리 계획 항목을 신설하고 그 중요성을 반영하여 20점을 부여한다.

〈표 5-13〉 심사기준 및 평가기준 개선(안)

현행		개선안		비고
심사기준	평가항목	심사기준	평가항목	
① (5점) 기술·지식능력 평가	위탁개발 구조 이해			삭제
	당해 위탁사업 이해			
② (15점) 유사업무 수행실적	재산 관리실적	① (5점) 유사업무 수행실적	재산 관리실적(2점)	하향 조정
	재산개발실적		재산개발실적(3점)	
③ (20점) 위탁개발 능력	수행능력	② (15점) 위탁개발 능력	수행능력(5점)	하향조정
	자금조달 능력		자금조달 능력(10점)	
④ (40점) 위탁개발 계획	개발계획	③ (40점) 위탁개발 계획	개발계획	
	관리·운영계획		관리·운영계획	
	사업추진계획		사업추진계획	
		④ (20점) 위험관리계획		신규
⑤ (20점) 위탁개발추진 적정성	정성평가	⑤ (20점) 위탁개발추진 적정성	정성평가	

제5절 평가제도 도입 방안

1. 필요성

위탁개발사업은 “대행”방식으로 추진되고 있으며, 대행방식의 기본개념은 지방자치단체가 결정한 사업에 대하여 수탁기관은 단순히 대리하여 사업을 추진하는 것으로 해석될 수 있다. 그 결과 수탁기관의 사업에 대하여, 사업계획서 제안과정에서 평가가 이루어진 후 진행과정 및 사업결과에 대한 어떠한 평가도 이루어지지 않고 있다. 여기에 책임소재 역시 지방자치단체에 있어, 수탁기관은 제안서와 사업계획서 간에 차이가 발생하여도 그리고 사업계획서와 사업성과 간의 차이가 발생하여도 이에 대한 책임에서 벗어나는 구조로 되어 있다.

그러므로 공공재산에 대한 타 사업의 개발방식과 비교를 통해 위탁개발방식에도 평가과정을 도입하는 것이 타당한지 그리고 타당할 경우 그 방법 등에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

이와 관련하여, 국유재산법의 민간참여 개발 규정과 민투법 상의 민간투자사업의 사례를 분석대상으로 하고자 한다. 민간참여 개발을 선정한 이유는, 민간참여 개발의 경우, 아직 실제로 시행된 경험이 없는 재산개발 방식이긴 하지만, 중앙정부의 일반재산에 대하여 한국자산관리공사와 한국토지주택공사에 개발을 허용하고 있다는 점에서, 대상과 참여기관 측면에서 위탁개발과 유사하기 때문이다.

타 사업과 비교를 통해 나타난 결과를 먼저 살펴보면, 민투법 상의 민간투자사업의 경우, 사업계획단계(민자투자사업의 지정), 제안서 평가 및 실시협약 단계, 시공단계 그리고 시설관리 및 운영단계 등 4단계의 평가가 설계되어 있다(한국개발연구원, 2014). 이중 사업계획단계(민자투자사업의 지정), 제안서 평가 및 실시협약 단계 등은 정부(지방자치단체)의 내부과정에서 평가가 진행되는 것으로, 위탁개발과 유사한 것으로 판단된다. 그러나 시공단계, 시설관리 및 운영단계에 대한 평가는 실제

사업이 착수된 이후 성과가 도출되는 과정에 대한 평가로, 위탁개발 방식에는 없는 평가제도이다. 다시 말해, 시공단계에서는 실시협약에 부합하는지에 대한 평가로, 시공과정에서 민원 등에 의한 설계변경에 따른 공사비 변동 등에 대한 타당성 평가와 시공 중 품질관리활동의 적정성, 준공 확인활동의 적정성, 공사비용의 적정성 등을 평가하고 있다(민간투자사업 추진실적 평가지원단, 2010). 뿐만 아니라, 시설관리 및 운영단계에서는 서비스의 이행이 제대로 되고 있는지를 확인하기 위해서 이행사항 평가를 시행하고 있다. 이러한 평가체계를 위탁개발에만 제외되어 있는 이유를 발견하기 어렵다.

〈표 5-14〉 유사사업간 평가체계 비교

사업방식	사업계획 평가	제안서 평가	시공과정 평가	관리 및 운영평가	비고
위탁개발	○	○	×	×	사업계획과 제안서 평가는 자치단체 내부과정
민간참여방식	○	○	○	○	사업계획과 제안서 평가에 대한 별도 규정은 없으나 추진될 경우 당연히 구비되어야 하는 과정
민투자사업	○	○	○	○	

2. 타 사업의 평가체계

가. 민간참여 개발 방식

민간참여 개발의 경우, 「국유재산법」에는 규정되어 있으나 「공유재산법」에는 도입되지 않은 제도이다. 동 개발방식에 대하여, 국유재산법에서는 5년 이상 활용되지 않은 재산, 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산에 대해 국가와 민간이 공동으로 개발에 참여할 수 있도록 하고 있다(「국유재산법」 제59조의 2). 「국유재산법」에 의하면, 민간참여개발에 참여할 수 있는 기관은 국가, 지방자치단체 및 공공기관, 특별법에 따라 설립된 공사 또는 공단(동법 시행령

제64조의2)로 한정하고 있다.

「국유재산법」 제59조의2

제59조의2(민간참여 개발)

① 총괄청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반재산을 대통령령으로 정하는 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있다.

1. 5년 이상 활용되지 아니한 재산
2. 국유재산정책심의회위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산

민간참여 개발사업의 경우 추진현황 및 실적을 평가하여 위원회에 보고하고 사업 부실 등에 대해서는 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다(법 제59조의 4). 뿐만 아니라, 민간참여개발의 경우, 민간참여개발에 협상 대상으로 지정받은 자가 국가에 손해를 발생하게 한 때 손해배상 책임을 질 수 있도록 하고 있다(법 제59조의5).

「국유재산법」 제59조의4

제59조의4(민간참여 개발사업의 평가)

- ① 총괄청은 매년 민간참여 개발사업의 추진현황 및 실적을 평가하여 위원회에 보고하여야 한다.
- ② 총괄청은 제1항에 따른 평가결과 제59조의2제3항을 위반하거나 사업부실 등으로 개발목적을 달성할 수 없다고 판단하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 출자지분의 회수 등 필요한 조치를 하여야 한다.

「국유재산법」 제59조의5

제59조의5(손해배상책임)

제59조의3제7항에 따라 협상대상자로 지정받은 자가 사업제안서를 거짓으로 작성하여 국가에 손해를 발생하게 한 때에는 국가에 손해를 배상할 책임을 진다.

나. 민간투자사업 방식

1) 사업계획단계

민투자사업의 계획단계에서, 정부고시사업은 민간투자사업기본계획에서 정한 부합요건을 평가하며, 민간제안사업은 민간투자사업기본계획의 부합요건 외에, 민간이 제안한 비용·편익 분석 등을 포함한 적격성조사를 실시하고 있다.

민간투자사업 적격성 조사는 VFM(Value for money) 방식을 활용하고 있으며, 동 조사는 특정 사업을 정부가 수행할 경우(PSC)와 민간투자사업으로 수행할 경우(PFI) 중 어느 쪽이 보다 적합한지를 평가하는 방식을 의미한다. VFM분석은 크게 타당성 분석과 민간제안 적격성 분석의 순서로 진행된다. 이중 타당성 분석은 제안된 민간제안사업이 재정사업으로 추진될 경우에 수행되는 예비타당성조사와 비교하여 해당 투자사업이 국가 경제적인 차원에서 필요한 사업인지 여부를 판단하는 과정이다. 민간제안 적격성 분석은 해당 사업이 타당한 사업으로 판단될 경우 민간투자사업으로 수행하는 것(PFI)이 정부 재정사업으로 수행하는 것(PSC)보다 적합한지 판단하는 과정을 의미한다.

2) 제안서 평가 및 실시협약 단계

시설사업기본계획이 고시되거나 제3차 제안공고가 공고되면 민간투자사업을 시행하고자 하는 신청자는 사업계획서를 작성하여 주무관청에 제출하고, 제출된 사업계획서의 평가가 진행된다.

사업계획서의 평가는 두 단계로 구분하여 수행하는 바, 1단계에서는 설계능력, 시공능력, 재무능력, 운영능력 등을 평가하고, 2단계에서는 기술부문과 가격부문 등 평가한다. 사업계획서의 평가는 총점 1,000점 만점이며 평가항목별 점수를 가중 평균하는 종합평점상식으로 평가한다. 평가결과 총점이 특정 점수(예) 700~800점) 미만일 경우 평가순위에 관계없이 협상대상자 선정에서 제외된다. 평가요소의 세부 항목별 평가는 수(90%~100%), 우(75%~90% 미만), 미(60%~75% 미만), 양(45%~60% 미만), 가(45%미만)의 5단계로 구분하고 있다. 이때, 출자자에 대한 평가는 지분율에 따라 배점한 후 가중 평균하고, 실적관련 평가는 1년차 3, 2년차 2, 3년차 1 등과 같이 최근 실적에 가중치를 부여한다.

정부고시사업의 경우, 대상 사업 선정에 대한 평가를 정부 혹은 지방자치단체에서 수행한 후에 대상 사업계획에 대한 평가가 진행되게 된다. 따라서 사업계획단계

(민자투자사업의 지정)에서의 평가와 제안서 평가 및 실시협약 단계의 평가가 분리된다. 반면에, 민간제안사업의 경우에는, 사업계획단계(민자투자사업의 지정) 시의 평가와 제안서 평가가 분리되지 않을 수 있다. 따라서 민간사업자가 제안서를 제출하면 사업에 대한 평가(사업계획단계)와 민간사업자 등에 대한 평가(제안서 평가)가 동시에 이루어지게 된다. 이때, 만일 타 사업자의 제안이 있다면 다른 제안서에 대한 평가가 이루어지지만 타 사업자의 제안이 존재하지 않는다면 제안서를 확정하고 협상대상자 지정이 완료된다.

3) 시공단계

시공단계에서는 실시협약에 부합하는지에 대한 평가를 진행한다. 시공과정에서 민원 등에 의한 설계변경 그리고 그에 따른 공사비 변동 등에 대한 타당성을 평가한다. 시공 중 품질관리활동의 적정성, 준공 확인활동의 적정성, 공사비용의 적정성 등도 평가항목에 포함(민간투자사업 추진실적 평가지원단, 2010)하고 있다.

4) 시설관리 및 운영단계

임대형 민자사업(BTL)의 경우 운영단계에서 정부로부터 임대료와 운영비를 지급 받아서 투자비를 회수하는 구조이기 때문에 정부, 혹은 지방자치단체의 공사 후 평가가 필요하게 된다. 이러한 시설관리 및 운영에 대한 평가를 통해서 정부지급금 조정하고, 금전적인 인센티브와 패널티를 통해서 대상 자산을 효율적으로 관리하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이 경우 평가기준은 시설의 유용성, 안정성 및 내구성, 서비스 만족도 등의 다양한 성과점검기준을 바탕으로 평가하고 있다.

이 외에도, 서비스의 이행이 제대로 되고 있는지를 확인하기 위해서 다양한 이행 사항 평가를 시행하는데 그 성과점검 방법은 다음과 같다. 먼저, 정기 모니터링은 주무관청은 월 1회, 사업자가 제출한 업무보고서를 검토하여, 필요에 따라 시설순

회, 업무감시, 사업자에 대한 설명요구 및 입회 등을 실시한다. 수시 모니터링은 정기 모니터링 이외에 주무관청은 필요하다고 인정되는 경우 시설순회, 업무감시, 사업자에 대한 설명요구 및 입회 등을 실시한다. 설명요구 및 입회도 요구하게 되는데, 이는 사업자에게 사전통지 후 설명을 요구하거나 시설 등에 대해 그 유지관리 및 운영상황을 입회하여 확인하기 위함이다. 마지막으로, 사업자는 유지관리 사양서 및 운영 사양서에 입각하여 업무보고서를 작성토록 하고 있다.

성과평가의 활용은, 평가 결과를 바탕으로 서비스 대가를 차등지급하고 있는데, 주요 항목인 유용성, 안정성 및 내구성, 서비스 만족도에 가중치를 부여하여 총점에 따라 등급을 부여하고 서비스 대가를 차등지급하고 있다.

수익형 민자사업(BTO)의 경우 사후 평가에 관한 별도의 규정이 마련되어 있지 않다. 그 이유는 수익형 민자사업(BTO) 사업의 경우 운영단계에서 정부지급금이 특별히 존재하지 않기 때문이다. 최소운영수입보장도 운영 초기 10년까지만 허용되고 있기 때문에 임대형 민자사업(BTL)에 비해 평가에 대한 필요성이 크지 않다.

3. 평가체계

가. 방향

「국유재산법」의 민간참여방식과 「민투법」 상의 민간투자사업의 경우, 진행과정 및 결과에 대한 평가를 하고 그 결과에 따라 별도의 조치를 하도록 하고 있다. 또 손해를 발생하였거나, 평가결과가 저조할 때에는 손해배상을 청구(민간참여 방식)하거나 패널티를 부과(민투사업)하도록 하고 있다. 반면에 위탁개발의 경우에는 평가 및 손해보상과 관련한 제재장치가 구비되어 있지 않기 때문에 리스크에 대한 소극적 대응, 성과제고를 위한 적극적 노력 유인 부족 등이 야기될 수 있으며, 그 결과 지방자치단체 재산에 대한 효율적 활용 등이 저하되는 현상이 나타날 수 있다. 뿐만

아니라 사업을 시행한 자치단체의 사업성과에 대한 평가결과가 없기 때문에, 타 자치단체가 이를 활용하고자 해도 정보활용이 제한될 수밖에 없으며, 그 결과 위탁개발사업을 추진하고자 하는 자치단체에서 동일한 시행착오가 발생하는 위험성도 배제하기 어렵다.

평가제도를 도입할 경우, 공유재산법의 민간참여 개발 또는 민투자사업과 유사한 평가체계의 도입이 필요하지만, 공유재산법의 민간참여 개발방식은 아직 사업추진 경험이 없기 때문에, 현 시점에서는 민투자사업의 평가체계를 벤치마킹하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

BTL의 경우, 시설의 유용성, 안정성 및 내구성, 서비스 만족도 등을 기준으로 평가하며, 전문적, 객관적 평가를 위해 별도의 위원회를 구성토록 하고 있다. 그리고 그 결과는 임대료 지급액 및 운영비 지급액 등 수탁자에게 지급하는 재원의 차감에 활용하고 있다. 다시 말해, 임대료 지급 분은 사업시행자의 귀책사유로 시설의 일부 또는 전체에 대한 이용이 사실상 어렵게 되는 경우 이용불가의 정도를 기준으로 차감토록 하고 있다. 한편, 운영비지급분은 시설의 유용성, 안전성 및 내구성, 서비스 만족도 등에 대한 성과평가결과를 기준으로 하여 차감하도록 하고 있다. 뿐만 아니라, BTL 사업에 대한 성과평가를 시행한 후에는 그 결과를 즉시 해당 홈페이지 등을 통해 공개하도록 하고 있다.

공유재산에 대해서도 과정 및 결과에 대한 평가체계를 신설하는 것이 필요하지만, 과정에 대한 평가는 건축부분에 한정되어 있어 상당한 전문성이 요구되며, 감리 과정 및 최종사업비 산출과정에서 결과가 도출될 수 있다는 점을 고려할 때, 위탁개발에 대해서는 성과평가를 중심으로 제도화하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 이를 통해 지방자치단체의 지급금 조정이 가능할 수 있도록 할 필요가 있으며, 금전적 인센티브와 패널티를 통해서 대상 재산을 효율적으로 관리할 수 있도록 유인체계를 구비할 필요가 있다. 뿐만 아니라 위탁개발의 과정 및 결과 평가를 수행하게 될 경우 그 결과를 공개하여 타 자치단체도 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

나. 평가방안

1) 대안

위탁개발 사업을 평가하는 첫 번째 방법으로 공유재산 위탁개발 사업에 대해 실사를 통해 평가(사업 결과의 종합평가)하는 방법(1안)과 위탁개발 주요 결과를 전부 혹은 일부를 공시(평가결과 공시)함으로써 다른 지방자치단체들과 사업의 성과를 공유하는 방법(2안)이 고려될 수 있다. 제1안은 「사회간접자본시설에 대한 민간투자 촉진법」에 근거한 민간투자사업의 평가방법을 준용하는 방법을 의미한다. 반면에, 제2안은 위탁개발 주요 결과를 전부 혹은 일부를 공시(평가결과 공시)함으로써 다른 지방자치단체들과 사업의 성과를 공유하는 방법을 의미한다. 2안의 경우, 공유재산 위탁개발을 평가하는데 시간과 비용을 투입하는 대신 사업계획서 상의 주요 내용들을 필요한 일정 시점에서 정보의 일부 혹은 전부를 공시하는 방법으로, 「지방재정법」 제68조의 지방재정 운용상황의 공시방법을 준용하여 공시 형식과 내용을 정할 수 있다.

(1) 제1안: 실사를 통해 평가하는 방법

제1안은 공유재산법 제43조의3에 정의된 모든 공유재산 위탁개발 사업을 대상으로, 평가주체는 “수탁기관 선정위원회”가 적절할 것으로 판단된다. 그 이유는, 동 위원회는 위탁개발 사업의 시작부터 사업목적 및 성격 등을 인지하고 있으며 또 위탁개발과 관련하여 전문적인 지식을 보유하고 있다는 점에서, 전문적이며 객관적인 평가가 가능할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여, 민투사업의 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제51조의2 제3항에 근거하여, 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 평가결과를 주요 정책 등에 반영하도록 하고 있다.

평가지점은 위탁개발 사업 전 과정 중, 한 과정이 종료되었을 때, 평가하는 것이 필요하다. 그 이유는 하나의 과정이 종료되어야 평가할 수 있는 대상이 발생하기 때

문이다. 이러한 인식을 기초로 할 때, 위탁개발사업의 평가시점은 건축완료시점에서 평가하는 것이 필요하며, 기타 과정은 사업방식(분양형과 임대형)에 따라서 달리 정할 수 있을 것으로 판단된다. 분양형의 경우, 건축완료 시점 그리고 사업종료(분양완료) 이후 1년이 지난 시점에서 평가를 실시하고, 임대형의 경우에는 건축완료 시점 그리고 이후 매 2년이 지난 시점부터 평가를 실시하는 것이 필요하다.

평가는 대상사업 전체에 대한 추진실적 분석과 특정 주제에 대한 심층 분석으로 분류하고, 대상 사업 전체에 대한 추진실적 분석은 전체 현황뿐만 아니라 추진방식별, 대상시설별, 연도별, 추진주체별, 발주방식별, 추진단계별 등으로 구분하여 각각의 투자비, 운영기간 등을 분석하는 것이 필요하다. 특정 주제에 대한 심층 분석은 공유재산 위탁개발의 정책결정자에게 더 나은 정보를 제공하고, 환류과정을 통해 향후 공유재산 위탁개발을 추진하는데 있어서 책임성을 제고시킬 뿐만 아니라, 향후 사업계획 수립과 운영과정에서 개선점을 발굴하기 위함이다.

평가 방법으로는 서면조사와 현장조사 방법을 활용하되, 서면조사는 사업시행자의 7개 관리요소(시공·비용·수입(분양수입 포함)·운영·자금재조달·이용자만족도·경영성과)와 4개 추진단계(사업계획단계, 고시 및 협약 단계, 시공단계, 운영단계)로 나누어 조사·분석할 필요가 있다. 현장조사는 현장실사가 필요한 사업 중 사업비 규모, 재정에 미치는 영향, 과업대상지역(수도권 및 비수도권) 등을 고려하여 선정·조사하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 이 외에, 현장 및 서면조사는 단계별로 추진하지만, 사업계획단계에서는 대상사업 선정의 적정성, 사업계획 수립의 적정성, 고시 및 협약 단계에서는 사업자 선정의 공정성, 실시협약의 적정성, 시공단계에서는 실시계획 승인 및 시공관리의 적정성, 준공확인 및 운영개시 준비의 적정성 그리고 시설관리·운영 단계: 서비스질의 제고 및 운영비용의 절감 정도, 운영성과 모니터링의 효율성, 분쟁 해결의 합리성 등으로 구분하여 평가할 필요가 있다.

마지막으로, 공유재산 위탁개발의 평가 결과 활용은, 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서를 인터넷 등을 통해 매년 공개하고, 결과에 따라 차등지원에 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

(2) 제2안: 사업의 성과를 공유하는 방법

제2안은 평가하는 것이 아니라, 사업결과를 공개하는 것이므로, 전문적인 평가단 보다는 수탁기관 담당자가 직접작성하고 위탁기관이 확인하는 절차로 구성해도 무방할 것으로 판단된다. 공개대상은 제1안과 동일하게 모든 공유재산 위탁개발 사업을 대상으로 하는 것이 필요하다. 공개시점은 제1안과 동일하게 위탁개발 사업 전 과정 중, 한 과정이 종료되었을 때, 평가하는 것이 필요하며, 공개내용은 기본적으로 사업계획서 작성 시 예상된 사업과 공개 시점에서의 사업이 어떤 차이를 나타내는지 알 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 전제로 할 때, 사업계획서 상 공시 대상 요소로는 다음과 같은 것이 있을 수 있다. 사업계획서 작성 시 예측한 지표로는 예상임대료, 예상시설수입, 예상공실률, 예상전환율, 예상공실률, 그리고 예상물가상승률 등을 공시함으로써 당시 사업의 수익성을 예측할 때 적정한 예측을 하였는지를 파악할 수 있는 근거, 또한 이들 지표를 통해서 지방자치단체에 제시한 비용편의 분석(B/C ratio) 결과치, 총건축원가, 그리고 총금융비용 등이 포함될 수 있다. 마지막으로 위탁기관과 수탁기관이 합의한 수수료(개발수수료, 위탁관리수수료, 위탁운영관리수수료)도 공개 대상에 포함하여 수수료 체계에 대한 평가가 가능토록 할 필요가 있다.

사업종료 후에 발생하는 지표들에 대해서도 사업계획서에서의 사업성고가 제대로 이행되었는지 비교 공개가 필요한 바, 이에는 현재 수입중인 임대료, 시설수입, 총공사비, 공시 시점의 공실률, 물가상승률, 실제금융비용을 공시하여 사업계획서에서 계획과 실제 사업 구조와의 차이에 대해서 타 지방자치단체가 알 수 있도록 할 필요가 있다.

공개 목적은 상대적으로 정보의 비대칭성을 겪고 있는 위탁기관(지방자치단체)들에게 정보를 공유함으로써 향후 공유재산 위탁개발을 수행하는데 있어 신뢰성 있는 자료를 바탕으로 사업을 영위하도록 하는 것이다. 실무적으로, 지방자치단체들의 전문성 및 인력 부족으로 인해서 공유재산 위탁개발에 있어서 주도적인 역할을 수

행하는데 한계가 있다. 이로 인해, 위탁기관이 제안한 사업안에 의존할 수밖에 없는 상황에 있다. 따라서 위탁기관에 대한 사업내용 공개를 통해서 다른 지방자치단체들이 위탁기관으로서 정보를 공유하고 사업에서 본연의 역할을 수행할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 인터넷 홈페이지 등을 통해서 공개하여야 하고, 향후 사업 및 위탁기관에 대한 실제적인 평가는 공유재산 위탁개발을 수행하려고 하는 지방자치단체가 직접 판단할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

2) 소결

위탁개발 방식에는 평가체계가 구비되어 있지 않아, 위탁기관의 소극적 대응 및 타 자치단체의 벤치마킹을 위한 정보 부족 등의 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 민투사업에서 활용하고 있는 평가체계(1안)와 단순히 결과만을 공개(2안)하는 대안을 마련하고, 각 대안간 평가대상, 평가주체, 평가시점, 평가방법, 평가기준 그리고 활용 가능한 방법을 모색하였다.

제1안은 평가결과를 수수료와 연계하고 있다는 점에서, 위탁개발 사업을 충실히 수행하게 한다는 장점이 있는 반면, 시장의 위축현상이 나타날 개연성이 있다. 2안은 단순히 공개하는 수준에 그치기 때문에, 타 자치단체에서 벤치마킹을 할 수는 있으나, 사업에 결과에 따른 위탁기관의 의견을 반영하는데 한계가 있을 수 있다.

양 대안은 모두 다양한 장점과 단점을 보유하고 있는 바, 처음부터 지나치게 강력한 평가를 추진할 경우, 위탁개발 시장이 위축될 가능성이 있으므로 단기적으로는 2안을 현실화하고, 점차 1안으로 확대 하는 방안이 적절할 것으로 판단된다.

〈표 5-15〉 대안간 비교

구분	제1안	제2안
의미	사업결과 종합 평가	주요결과 공시
평가대상	모든 위탁개발 사업	모든 위탁개발 사업
평가주체	수탁기관 선정 위원회	수탁기관 담당자
평가시점	과정별 종료 시점	과정별 종료 시점
평가방법	서면조사, 현장조사	서면조사
평가기준	추진방식별, 대상시설별, 연도별, 추진주체별, 발주방식별, 추진단계별 투자비, 운영기간	임대료, 시설수입, 공실률, 비용편익분석, 총건축원가, 총금융비용, 수수료
활용	공개 및 수수료 차감	공개

제6장

요약 및 정책건의

제1절 요약

제2절 정책건의





제1절 요약

본 연구는 공유재산 위탁개발 방식이 작금의 지방재정 현실을 고려할 때, 유용한 개발방식이라는 전제 하에, 이를 보다 효율적으로 추진하기 위해 나타나는 제반 문제에 대한 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 진행하였다. 위탁개발은 수탁기관이 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 승인을 받아서 개발하고 발생하는 수익을 지방자치단체에 지불하는 방식을 의미한다(『공유재산법』제43조의3). 수탁기관이 개발 비용을 부담해서 시설물 등을 축조한 후에 시설물의 준공과 동시에 공유재산에 대한 소유권은 지방자치단체에 귀속되지만, 일정기간 동안 수탁기관에 관리·운영이 위탁되어 법에서 정한 위탁기간 내에서 수탁기관이 지방자치단체를 대리해 임대 또는 분양사업을 수행하는 구조이다(안전행정부, 2013). 이러한 위탁개발은 재정부담의 세대별 형평성을 구현할 수 있고, 민간의 전문성을 활용할 수 있으며, 주민을 위한 서비스 역량이 증대된다는 점에서 매우 유용한 개발방식이다.

그럼에도 불구하고, 현재의 위탁개발 방식은 단순히 지방자치단체의 사업을 대행한다는 인식에 매몰되어 있어, 수탁기관 입장에서는 수수료만을 수취하면 된다는 소극적 행태가 발현되고 있으며, 불공정한 경쟁체제로 인해 민간부문의 전문성 활용이 미흡하고, 사업추진 결과에 대한 사후평가 및 환류장치가 미흡한 문제가 발견된다. 이로 인해, 사업과정에서 발생하는 위험의 대부분을 지방자치단체가 부담하게 되어 수탁기관의 소극적 사업추진을 방조하는 요인이 되고 있다. 위탁개발 방식이

활성화되기 위해서는 위탁기관의 일방적 책임에 대한 개선과 함께, 참여를 희망하는 기관 간 공정한 경쟁을 유도할 수 있는 체제가 갖추어져야 할 것이다. 위탁개발과 관련된 대부분의 책임부담은 지방자치단체로 귀속되어, 지방자치단체에서 위탁개발을 추진하는데 주저하는 요인 중의 하나로, 동 사업의 활성화를 위한 장애요인으로 작용하게 된다. 체에 불이익을 초래하는 부분도 발견된다.

본 연구는 위탁개발과 관련된 쟁점에 대하여, 현황분석 등을 토대로 위탁개발의 사업체제, 참여주체, 수탁기관 간 그리고 공공부문의 타 사업간 등 4가지 유형으로 분류하여 대안을 모색하였다.

첫째, 위탁개발 참여 주체 간에 나타나는 유형으로, 위탁기관인 지방자치단체와 수탁기관 간에 발견되는 저해요인을 발굴하고 대안을 모색하였다. 이러한 유형은 위탁개발과정을 중심으로 전개된다. 둘째, 수탁기관간의 문제 유형으로, 위탁개발사업에 참여를 희망하는 기관 간에 공정성을 저해하는 요인을 탐색하였다. 이러한 유형은 수탁기관의 선정을 중심으로 논의된다. 셋째, 위탁개발과 유사 공공부문 재산 개발 사업 간에 나타나는 유형으로, 유사사업에 설치된 사업 효율화 장치 중 위탁개발에 존치되어 있지 않은 장치를 탐색하고 도입 가능성을 타진하였다. 넷째, 이러한 각 유형별 개선 대안을 모색하기 이전에, 불합리 요소가 생성되는 근본적 이유는 위탁개발에 대한 현실과 괴리된 개념이 존재하고 있다는 점을 고려하여, 먼저 위탁개발의 개념 재설정을 시도하였다.

제2절 정책건의

1. 사업체계 재설정 방안

위탁개발의 사업체계와 관련하여, 사업구조, 범위, 방법 등은 현실과 괴리된 개념 체계로 정리되어 있다. 다시 말해, 사업구조는 법·제도적 사업구조와 현실에서의 그것 간에 차이가 발생하고 있다. 뿐만 아니라, 위탁개발 사업의 주체 간 관계가 관련 규정에서 설정하고 있는 대항관계일 경우, 위탁개발 사업은 대단히 위험한 사업으로 전략할 우려가 있다. 위탁개발의 사업범위는 모범과 기준 간에 충돌이 발생하고 있으며, 위탁개발의 범위를 건축, 대수선, 리모델링 등으로 한정하고 있어 위탁개발의 사업범위가 위축될 개연성이 있다. 마지막으로, 위탁개발의 방법은 “준공과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속”되는 것으로 규정하고 있으나, 위탁개발 과정 중에는 소유권의 변동이 전혀 없이 단순히 대항하는 수준에서 개발하는 것으로 되어 있음에도 마치 위탁개발과정에서 소유권이 수탁기관에 귀속되는 것으로 변동되고, 개발이 완료되면 소유권을 이전하는 듯한 혼란을 초래할 개연성이 있다.

이러한 문제를 보완하기 위해서 사업체계에 대한 변경이 필요한 바, 사업구조는 “지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 사업을 추진하고, 수탁기관은 그 업무를 수탁 받아 양 기관이 공동으로 위험부담의 주체가 되는 사업방식”으로 변경하는 것이 필요하다. 사업범위는 “건축, 대수선, 리모델링”에서, 토지개발을 추가하는 것이 필요하며, 사업방법 중 “준공됨과 동시에 그 소유권이 지방자치단체로 귀속”된다는 규정은 “준공과 동시에 일반재산의 처분권을 위탁받아 수행”한다고 재조정하는 것이 필요하다.

이러한 변경을 전제로 할 때, 위탁개발사업이 대항체제 하에서 진행되었던 다양한 과정의 변화가 수반될 필요가 있다. 이러한 변화는 지방자치단체에게 일방적으로 부담이 주어졌던 리스크의 공동관리, 수탁기관 선정 및 계약과정의 변화, 수수료 체계 재설정, 평가체계 도입 등 다양한 부분에서 나타날 수 있다.

2. 위탁개발 과정 개선 방안

가. 리스크 공동분담

위탁개발은 지방자치단체가 사업주체이고, 수탁기관은 이를 대행하는 관계로 추진하는 사업방식이다. 그로 인해, 위탁개발 사업에 따른 위험부담은 원칙적으로 수익귀속 주체인 지방자치단체에 있다. 게다가 수탁기관 입장에서는 사전에 정해진 수수료를 받는 것으로 계약되어 있기 때문에 사업기간에 구속을 받지 않게 되고, 이는 방만한 위탁사업 관리를 조장하는 비효율을 낳게 된다. 이러한 이유에서 수탁기관도 리스크 관리를 적극적으로 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

이를 위해, 사업제안서와 사업계획서에 책임부담에 대한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 위탁기관은 사업제안서를 토대로 수탁기관을 선정하였다는 점에서, 수탁기관은 사업제안서와 이후의 과정 간에 차이가 나타나는 부분에 대해서 명확한 근거를 제시하는 것은 당연하다. 따라서 사업계획서에는 각 사업과정별 위험 발생 요인 및 대처 방안을 제시하도록 하고 향후 사업계획서와 차이가 발생하는 부분과 미래 예측의 오차범위 초과 시 책임을 수탁기관이 부담한다는 내용이 포함될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 개발비용중 총건축원가는 개발보수 및 수수료와 연계(총건축원가의 4.2%)되어 있다는 점에서 명확한 산출근거가 제시되어야 한다. 이외에도 제안서 및 사업계획서 간의 차이는 아니지만 위탁개발 비용에 영향을 미치는 요인에 대해서도 명확한 근거를 제시하는 것이 필요하다. 위탁개발 비용에 영향을 미치는 요인으로는, 차입금 금리와 실제 조달 금리와의 차이, 계획에 적시된 공실률과 실제 공실률, 부가가치세 환급분에 대한 처리, 조기상환할 경우의 이자 처리 등이 있다. 그 밖에 적어도 미래 수요예측이 잘못되어 나타나는 부분에 대해서는 수탁자가 책임진다는 내용이 명확히 제시될 필요가 있다.

평가결과는 수수료와 연계하는 방식이 필요하며, 총 건축원가가 10% 이상 변동되었을 때, 10%를 초과하는 건축원가에 대해서는 위탁기관과 수탁기관이 공동책임

을 부담할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 공동책임 부분은 수수료를 조정할 수 있도록 계약서에 명시되어야 한다.

나. 수탁기관 선정단계 조정

위탁개발의 사업추진과정은 수탁기관 모집 공고 이후 제안서 평가가 이루어지면 곧 바로 사업자를 선정하고 계약을 체결하는 것으로 되어 있다. 이후 지방재정법에 의한 타당성 조사, 중기재정계획 반영, 재정투자심사 등 내부적인 절차를 진행하고 사업계획을 승인하는 것으로 되어 있다.

기본계획 수립 후 바로 수탁기관 선정 및 계약체결을 하고 내부절차가 마무리된 이후에 사업계획을 승인함으로써 인해 기본계획 수립까지의 절차는 지방자치단체 내부에서 진행되는 과정으로, 충분한 검토와 점검이 이루어지지 못한 채 계약체결을 하게 되기 때문에, 이후 진행과정에서 새로운 의견개진이 다양하게 나타날 수 있다. 또 이미 사업자 선정과 계약체결이 완료되었기 때문에, 내부절차 이행 과정 중 사업계획이 변경되어도 기 결정된 사업자의 변경이 불가능하게 된다. 사업자 변경이 불가능하기 때문에, 전문성이 결여된 사업자라도 변경된 사업을 추진하게 될 가능성이 있다. 이 외에도, 사업자 선정 이후 위탁기관인 지방자치단체의 의사가 반영되는데 많은 한계가 존재하게 된다. 이러한 문제를 보완하기 위해선 수탁기관 선정 및 계약체결 이전에 충분한 시간적 여유를 갖도록 할 필요가 있으며, 수탁자 선정, 수탁자와의 계약 그리고 사업계획 승인 간의 시간적 괴리를 최소화할 필요가 있다.

이러한 문제에 대하여, 현행의 수탁기관의 선정과정을 수탁협상대상자 선정과정으로 변경하고, 실제 수탁기관 계약체결 직전에 선정하도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 변경된 절차는 살펴보면, 첫째, 수탁기관 모집공고를 협상대상자 모집공고로 변경한다. 둘째, 수탁기관 선정이 아닌 협상대상자를 선정한다. 셋째, 현행과 동일하게 법정 내부절차를 진행한다. 넷째, 법정 내부절차가 완료된 이후 수탁기관을 선정한다. 다섯째, 수탁기관의 선정이 완료된 이후, 실시협약 체결과 사업계획을 승인한다.

절차를 변경할 경우, 기본계획 수립 이후 법정 내부절차과정에서 개선되는 의견을 사업에 반영하는데 용이하며, 기본계획 수립 이후 사업시행자 선정까지 충분한 시간적 여유가 확보될 수 있어, 신중한 위탁개발 사업추진이 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

다. 유사중복과정 조정

현행 지방자치단체 공유재산 운영기준에서는 “위탁개발의 사업주체는 지방자치단체이므로 일정규모 이상의 사업비가 필요한 경우 관련 행정절차를 이행”하도록 규정하고 있다. 이에 따라, 공유재산에 대한 위탁개발과정에서 「지방재정법」, 「건기법」, 「지방공기업법」 등에 총 3번의 타당성 조사를 받아야 한다.

일반적으로 「건기법」 타당성 조사는 3개월, 「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 6개월, 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사도 6개월 정도가 소요되고 있다. 따라서 타당성 조사에 만 소요되는 기간은 최소 15개월 정도가 소요된다. 더불어 기본계획 검토에 일반적으로 2개월 정도가 소요되는 바, 타당성 조사 및 기본계획 검토 항목이 크게 차별화되지 않은 상황에서 모든 과정을 완료하기 까지 시간과 비용이 과다 소요되고 있다. 각 법에 의한 타당성 조사의 중복과정 조정을 통해 시간과 비용을 단축할 수 있는 방안 마련이 필요한 근거이다.

「건기법」에 의한 타당성 조사는 기본계획 수립 이전, 「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 기본계획에 대하여 그리고 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사는 지방공사에 대해서만 실시하기 때문에 절차상, 목적상 차이가 있다. 이중 지방재정법에 의한 타당성 조사와 지방공기업법에 의한 타당성 조사는 사업주체와 조사대상 사업에 따라 중복되거나 차별화될 수 있는 여지가 있다. 따라서 중복문제는 지방재정법과 「건기법」에 의한 타당성 조사라고 할 수 있다.

양 제도로 인한 문제해결에 대한 대안은 두 조사를 통합하여 하나의 과정으로 이행하는 것이지만, 제도의 존립 목적 및 추진 시기 그리고 부처 간의 이해관계 등으

로 인하여 하나로 통합하는 것이 용이하지 않은 상황이다. 이러한 제약요건 하에서, 가능한 시간과 비용을 절감할 수 있는 방안 모색이 필요한 바, 두 제도가 보유하고 있는 특징 및 존립 이유를 고려하여 순차적으로 추진할 수 있도록 체계화하는 것이 필요하다. 다시 말해, 지방재정법에 의한 타당성은 사업 추진 가능성을 분석하는 것이고, 「건기법」에 의한 타당성은 사업의 적정성을 분석하는데 목적이 있음에 착안하여, 「지방재정법」에 의한 타당성 조사는 지방재정투자심사 전에 조사를 실시하고, 동 사업이 투자심사과정에서 추진하는 것이 적정한 것으로 판명된 사업에 한하여, 건기법에 의한 타당성 조사를 실시하도록 하는 것이 필요하다. 이렇게 할 경우, 현실을 크게 변경할 수는 없지만, 시간과 비용절감 효과가 가시화될 수 있다는 점에서 현실화 가능성이 있는 것으로 판단된다. 여기에 위탁개발의 사업주체인 지방자치단체의 수용성도 고려하는 것이 필요하다는 점을 고려할 때, 국가재정투자사업의 경우에도 이와 동일한 절차에 의해 양 타당성 조사를 실시하고 있는 부분은 의미가 있다.

3. 사업 참여의 공정성 제고 방안

가. 사업 참여기관의 제한 개선

현행 법령에는 일반재산의 수탁기관으로 한국자산관리공사(KAMCO), 한국토지주택공사(LH공사), 지방공사 등으로 한정하고 있다(「공유재산법」 시행령 제48조의2). 일반재산의 개발에 참여기관을 제한하는 이유는 사업의 공공성, 완료할 수 있는 능력의 보유 그리고 낮은 수수료율이 논거로 적용될 수는 있다. 공공성을 제기하는 이유는 공유재산이 주민의 재산이기 때문에 이윤 추구보다 공익을 우선해야 하기 때문이다. 사업을 완료할 수 있는 능력은 대단히 중요한 요인으로, 공유재산의 개발은 관련법, 관련조직 등이 다양하기 때문에 중도에 포기하게 될 경우, 민간재산 개발에 비해 수습과정에서 많은 희생이 나타날 수 있어 참여기관을 제한할 필요가 있다. 낮

은 수수료율과 관련해서는, 현재의 위탁개발 수수료가 낮기 때문에 참여를 희망하는 기관이 많지 않을 수 있다.

이와 같은 논거에 대하여, 공공성 측면은, 현행 공유재산 위탁개발방식은 ① 제한된 참여자가, ② 대행방식으로 추진하기 때문에 ③ 책임을 지지 않고 ④ 사전에 확정된 수수료를 지급받는 방식으로 추진되고 있다. 따라서 현재의 위탁개발 방식은 기회의 균등, 수탁기관의 희생이 수반되지 않는다는 점에서 공공성을 주장하기에는 한계가 있다. 사업 완성의 담보 측면은, 현행 위탁개발사업자를 선정하는 과정에서 수탁기관의 능력을 사전에 평가하고 적절한 기관을 선택하는 장치가 구비되어 있다. 그러므로 참여희망 기관을 평가하는 과정에서 필터링을 할 수 있는데도 굳이 사전에 참여를 제한하는 것은 적절한 방식으로 보기 어렵다. 수수료율이 낮기 때문에 여러 기관의 참여가 어려울 수 있다는 논거와 관련하여, 현재의 수수료율이 낮은 것은 사실이지만 현재의 수수료율로 인해 참여기관이 적을 것이고, 이로 인해 사전에 참여를 제한해야 한다는 논리는 인정하기 어렵다.

따라서 일반재산의 개발 및 관리에 참여기관을 제한하고 있는 현행 규정을 조정할 필요가 있다. 조정할 경우에는 행정재산의 참여기관 자격과 동일하게 “특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 재산을 관리하기에 적합한 자”로 하여, 민간기업도 참여할 수 있도록 개방하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 다만 일시적으로 참여기관에 대한 규제를 폐지할 경우, 혼란이 발생할 여지가 있다는 점을 고려하여, 참여기관의 점진적 확대도 고려하는 것이 필요하다.

나. 평가체계의 개선

1) 필요성

수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 하며, 공개모집에 응하고자 하는 자는 수탁기관 지정 신청서와 사업계획서를 위탁기관에게 제출하도록 하고

있다. 위탁개발 수탁기관 선정을 위한 기준은 위탁개발 참여 여부를 결정하는 중요한 첫 단계라는 점에서, 평가체계로 인한 진입장벽을 완화할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 수탁기관 선정 심사 기준 및 평가 점수는 지방자치단체 공유재산 운영 기준에서 제시하고 있으며, 심사기준 및 평가점수 등에 대해서는 현행 지침을 준수하도록 권고하고 있다. 동 지침은 2016년 8월 변경되었다. 변경된 평가표는 기술·지식능력 평가 (5점), 유사업무 수행실적 (15점), 위탁개발 능력 (20점), 위탁개발 계획 (40점), 위탁개발추진 적정성(20점) 등으로 변경되었다. 2016년 평가표는 실적에 대한 평가점수를 하향조정하고 계획 및 위험관리 분야의 점수를 상향조정 했으며, 과거에는 존치되지 않았던 정성평가 부분을 포함하였다. 이러한 평가표는 이전과 비교했을 때, 능력 및 계획분야의 비중을 높이고, 평가자의 전문성을 활용하는 영역이 확대된 것으로 평가된다.

2016년 8월 수탁기관 평가표(공유재산 운영지침) 개정을 통해 계획 중심으로 평가체계를 개선하였으나, 현재 기준 역시 공정한 경쟁체제를 마련하는 데는 미흡한 부분이 발견된다.

위탁개발 수탁기관 선정을 위한 기준은 위탁개발 참여 여부를 결정하는 중요한 첫 단계라는 점에서, 평가체계로 인한 진입장벽을 완화할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이를 위해, 유사사업의 실적 및 경험은 사업의 완성도 측면에서 중요한 요소이므로, 평가기준으로 존치하되 그 비중을 하향조정할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 유사중복 평가 개연성이 있는 항목은 평가요소 비중을 하향 조정하고, 위험관리 계획을 철저히 수립할 수 있도록 하기 위해서는 위험관리 계획을 별도의 항목으로 신설할 필요가 있다.

4. 평가제도 도입 방안

가. 필요성

위탁개발사업은 “대행”방식으로 추진되고 있으며, 대행방식의 기본개념은 지방자치단체가 결정한 사업에 대하여 수탁기관은 단순히 대리하여 사업을 추진하는 것으로 해석될 수 있다. 그 결과 수탁기관의 사업에 대하여, 사업계획서 제안과정에서 평가가 이루어진 후 진행과정 및 사업결과에 대한 어떠한 평가도 이루어지지 않고 있다. 여기에 책임소재 역시 지방자치단체에 있어, 수탁기관은 제안서와 사업계획서 간에 차이가 발생하여도 그리고 사업계획서와 사업성과 간의 차이가 발생하여도 이에 대한 책임에서 벗어나는 구조로 되어 있다.

그러므로 공공재산에 대한 타사업의 개발방식과 비교를 통해 위탁개발방식에도 평가과정을 도입하는 것이 타당한지 그리고 타당할 경우 그 방법 등에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 이러한 관점에서, 「국유재산법」 상의 민간참여 개발 및 「민투법」 상의 민간투자사업을 살펴보면, 두 사업방식 모두 사업계획단계(민자투자사업의 지정), 제안서 평가 및 실시협약 단계, 시공단계 그리고 시설관리 및 운영단계 등 4단계의 평가가 설계되어 있다(한국개발연구원, 2014). 이러한 평가체계를 위탁개발에만 제외되어 있는 이유를 발견하기 어렵다.

〈표 6-1〉 유사사업간 평가체계 비교

사업방식	사업계획 평가	제안서 평가	시공과정 평가	관리 및 운영평가	비고
위탁개발	○	○	X	X	사업계획과 제안서 평가는 자치단체 내부과정
민간참여방식	○	○	○	○	사업계획과 제안서 평가에 대한 별도 규정은 없으나 추진될 경우 당연히 구비되어야 하는 과정
민투사업	○	○	○	○	

나. 평가제도 도입 방안

위탁개발 방식에는 평가체계가 구비되어 있지 않아, 수탁기관의 소극적 대응 및 타 자치단체의 벤치마킹을 위한 정보 부족 등의 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위하여, 민투사업에서 활용하고 있는 평가체계와 단순히 결과만을 공개하는 대안을 마련하고, 각 대안간 평가대상, 평가주체, 평가시점, 평가방법, 평가기준 그리고 활용 가능한 방법을 모색하였다.

검토결과, 양 대안은 모두 다양한 장점과 단점을 보유하고 있는 바, 처음부터 지나치게 강력한 평가를 추진할 경우, 위탁개발 시장이 위축될 가능성이 있으므로 단기적으로는 공개방안을 현실화하고, 점차 확대 하는 방안이 적절할 것으로 판단된다.

【참고문헌】

- 강경민·김상명·황경수. (2011). 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리방안. 「재정정책논집」, 13(2): 149-176.
- 건설교통부. (2006). 건설교통 민간투자백서. 건설교통부.
- 경기개발연구원. (2013). 경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안. 보고서: 경기도의회.
- 고경훈. (2010). 공유재산 민간위탁 관리와 수수료체계의 개선방안. 「지방계약연구」, 1(1): 51-88.
- 고경훈. (2015). 공유재산관리 정책집행에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 26(1): 1-26.
- 곽태열. (2013). 경상남도 공유재산의 효율적 관리방안. 「정책포커스」, 2013(15): 1-34.
- 기획재정부. (2015). 민간투자사업 활성화 방안.
- 김종갑. (2015). 공유재산 제도변화의 성과와 제도적 개선방안. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집: 한국지방재정학회.
- 김주진·류동주. (2016). 지자체 공유재산의 유효활용 개발 사례와 정책적 시사점. 「국토연구」, 91: 75-89.
- 남창우. (2001). 지방정부 공유재산관리의 효율화 방안: 유지를 중심으로. 「도시행정학보」, 14(1): 135-157.
- 류춘호. (2010). 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미. 한국지방정부학회 학술대회 보고서: 한국지방행정연구원.
- 문경희. (2000). 효율적 국유재산관리: 영국과 프랑스. 「국토」, 219: 50-54.
- 박우서·고석찬·박경원. (1996). 국유잡종재산의 관리 및 운용 개선방안에 대한 연구. 「대한국토·도시계획학회보」, 31(5): 47-63.
- 서울특별시. (2016). 서울특별시 공유재산 위탁개발사업 보고서. 연구보고서: 한국지방행정연구원·일로건축사사무소.
- 안전행정부. (2013). 공유재산 업무편람. 세종: 안전행정부.
- 윤준선·유병역. (2006). 국공유잡종재산의 효율적 활용을 위한 관리제도의 개선방에 관한 연구: 서울특별시 성북구 사례를 중심으로. 「부동산학보」, 27: 18-36.

- 이삼주·김성주. (2015a). 공유재산 관리체계의 개선방안. 「국가정책연구」, 29(4): 243-269.
- 이삼주·김성주. (2015b). 공유재산 유형별 효율적 계약방법 개선방안. 연구보고서: 한국지방행정연구원.
- 이종윤·김남용. (2014). 민간투자사업 Handbook(민간투자사업의 활성화와 문제점 개선을 위한 현실적인 대안). 서울: 북랩 Book.
- 이준우. (2006). 국·공유지 신탁법제 개선방안 연구. 연구보고서: 한국법제연구원.
- 이준우. (2009). 공유재산관리체계 개선방안에 관한 연구. 기획재정부 용역보고서: 기획재정부.
- 임이택·오창석. (2005). 지방자치단체소관 공유재산 관리 효율화에 관한 방안: 광양시, 여수시, 순천시를 중심으로. 「한국지적정보학회지」, 7(1): 107-121.
- 장교식. (2010). 지방자치단체의 공유재산의 효율적 활용방안에 관한 연구. 「토지공법연구」, 48: 297-315.
- 장교식. (2012). 공유재산의 위탁관리·개발법제에 관한 연구. 「토지공법연구」, 56: 133-152.
- 장재일. (2012). 국·공유지 무상양도를 활용한 재개발사업의 공공지원 방안. 「부동산학연구」, 18(1): 93-106.
- 장지현. (2010). 공유재산 위탁관리에 관한 연구: 국내외 사례 중심으로. 학위논문: 건국대학교 부동산대학원.
- 정성호. (2014). 지방자치단체 공유재산의 체계적 관리대안. 「정부회계연구」, 12(2): 89-107.
- 조계근. (2012). 강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안. 연구보고서: 강원발전연구원.
- 토지주택연구원. (2016). 국유지를 활용한 사업화 방안 연구. 연구보고서: 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 한국개발연구원. (2014). 2014년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서. 세종: 한국개발연구원.
- 한국민간위탁경영연구소. (2015). 지방자치단체 민간투자사업 매뉴얼. 연구보고서: 한국민간위탁경영연구소.
- 한국법제연구원. (2009). 공유재산 관리체계 개선방안에 대한 연구. 연구보고서: 한국법제연구원.
- 한국법제연구원. (2011). 민관협력 활성화를 위한 법제개선연구. 연구보고서: 한국법제연구원.
- 한국생산성본부. (2015). 빅데이터를 활용한 공유재산의 합리적 활용도 제고 방안. 연구보고서: 경기도의회
- 한국자산관리공사. (2010). 공유재산의 효율적 운영을 위한 위탁관리 및 개발제도 소개. 보고서:

한국자산관리공사.

행정자치부. (2016). 지방자치단체 공유재산 운영기준. 운영지침: 행정자치부.

허익구. (2010). 공유재산의 효율적 운영방안에 관한 연구: 서울시 소재 잡종재산을 중심으로. 「국제회계연구」, 29: 319-346.

황상근. (2006). 국유재산의 효율적 관리방안에 대한 연구: 조달청 관리체제 및 운용방안 중심으로. 학위논문: 고려대학교 행정대학원.

■ ■ Abstract

A Study of How to Improve Efficiency in Consignment Development of Local Government's Public Properties

These days, the consensus is that employing the development of public properties is one of the most important issues in property development and management for local governments. However, there is room to improve the efficiency of the consignment development to ensure that local governments can secure more financial resources. This study aims to investigate how to improve efficiency in the consignment development of local governments' public properties.

There are several ways to promote such improvement. First, with respect to the business structure of consignment development, consignees participate in almost the entire process of consignment development in reality. In proportion to their benefits, they should take more responsibility by sharing more risk. In addition, the original definition of consignment development contains "acting" for their consignor. However, in reality, consignees play a more active role in the development of local governments' public properties. Thus, the relationship between consignor and consignees can be revised.

Second, the ranges of consignment development of a local government's public properties differ from the law of the local government's public property and its implementing ordinance; these should be reconciled to prevent consignment development of the local government's public properties from causing some conflicts.

Third, a more precise system is necessary in which consignees are designated after all internal processes are complete, with the commission structure revised accordingly. For example, the current consignment development of local governments' public properties designates the final consignee just after reviewing the project proposal. In this case, the local government cannot substitute consignees for others even though they are not eligible for the development. Thus, it is necessary for a local government to have enough time to choose the right consignees for

the project.

The final step in realizing efficiency in the consignment development of a local government's public properties lies in making the best use of experts in the private sector. The current system can entitle only several institutes, such as KAMCO, LH, and other public corporations, as consignees. However, in order to encourage more participants to compete fairly, the current limitation should be revised. Moreover, when a local government chooses consignees, it should consider the project plan more instead of project experience and ability to perform the consignment development of the local government's public properties. It can result in more institutes participating even if they do not have enough experience in such projects. In the end, local government may have a consignee pool and make the current system fairer.