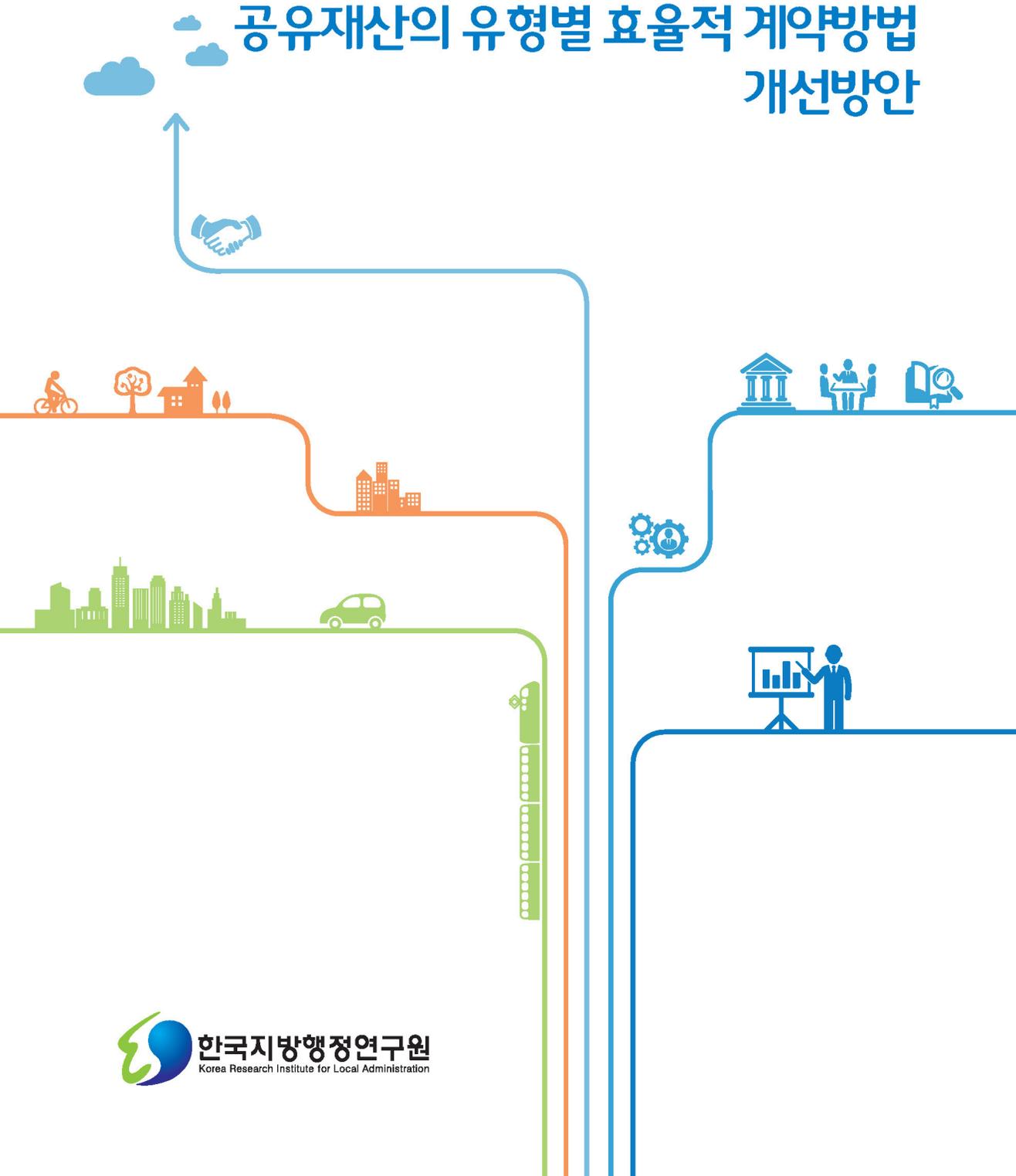


공유재산의 유형별 효율적 계약방법 개선방안



연구진

이삼주(한국지방행정연구원 선임연구위원)

김성주(한국지방행정연구원 수석연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

공유재산 계약방식의 한계

- 공유재산의 활용방법 중 사용수익허가, 대부 등 세입측면의 활용은 객관성, 공정성, 투명성 등을 확보하기 위하여 입찰을 원칙으로 하고 있음
 - 이 과정에서 낙찰자의 선정은 최고가 낙찰제를 적용토록 하고 있음
 - 최고가 원칙은 시장경제에 부합하고 지방자치단체의 세입증대에 일조를 할 수 있음
- 그러나 이러한 방식은 자본가에게 유리하고 사회적 약자에게는 불리한 방식이라는 점에서 문제가 제기되고 있음
 - 뿐만 아니라 재산의 유형이 다양하고 활용방법이 다양함에도 불구하고 최고가 원칙만을 적용하고 있어, 활용의 다양성에 대응하는데 한계가 있음
 - 이와는 대조적으로 지출원인 계약과 관련해서는 기술제한, 실적제한, 재무상태 제한, 지역제한, 신기술 제한, 장비제한 등 다양한 제한 방식이 활용되고 있음

최고가 원칙의 대안 모색

- 지출측면에서의 계약과 같은 다양한 제한방식 중 세입측면에서 활용할 수 있는 방식을 탐색하는 것이 목적임
 - 제한방식을 도입할 경우 현행 최고가 원칙과의 관계에서 실현 가능성을 모색하였음
 - 이외에도 입찰시 용도를 지정할 경우 최고가 방식을 적용하는 것이 적절한지 에 대해서도 분석하였음

- 이 과정에서 정부의 특성 특히 지방자치단체의 특성(주민에게 양질의 서비스 제공) 등을 근거로 규범적 논거를 제시하였음

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 입찰방식 관련

- 현행 공유재산관련법령에서는 사용·수익허가 및 대부 등의 경우 일반입찰을 원칙으로 하고, 예외적으로 수의계약 및 지명경쟁에 대한 사항을 규정하고 있음
 - 현행 법령은 제한경쟁 입찰방법에 대해서는 개념만을 천명하고 있을 뿐 구체적인 대상 및 절차에 대한 규정은 구비되어 있지 않은 상황임
- 그러나 지방자치단체에서 현실적으로 발생하고 있는 입찰방식은 법규의 내용과는 거리가 있음
 - 임대재산의 경우는 제한경쟁방식이 전체 734건중 425건으로 57.9%를 차지하고 있는 반면, 일반경쟁방식은 299건(40.7%)이며, 지명경쟁(7건), 수의계약(3건) 등도 일부 추진되고 있음
- 현행 법령상 제한경쟁 방식을 허용하고 있지 않은 상황이라는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 임대방식은 법을 위반하고 있는 것임
- 행정재산의 사용수익 허가 및 임대시 지역제한을 허용할 필요성이 있는 바, 그 논거는 다음과 같음
 - 첫째, 지출이 원인이 되는 경우에는 지역제한을 두고 있는 데 반해 수입이 원인이 되는 계약의 경우 이를 인정하고 있지 않은 것은 양자 간의 형평성에서 문제시 될 수 있음
 - 둘째, 현행 규정에서 행정재산의 수탁자에 대한 자격요건과 관련하여 일정부분 제한을 하고 있는 바(공유재산 및 물품관리법 제27조제1항, 동법 시행령 제19조제1항), 이는 이는 일종의 제한 요건에 해당하는 것으로

- 볼 수 있으며, 입찰 등 다른 유형에도 활용할 수 있는 근거가 될 수 있음
- 셋째, 현재 지방자치단체에서 지역제한을 두는 대상은 사용수익, 임대 등에 국한되어 있어, 매각 등 소유권의 변동이 일어나는 재산에 비해 융통성을 발휘할 여지가 있음
 - 넷째, 사용수익 허가 및 임대하고자 하는 시설의 편익이 당해 지역에 한정되고 당해 시설을 운영하는데 특별한 전문성을 요하지 않는 경우에는 지역경제 활성화 및 지역주민의 일자리 창출 측면에서 지역제한을 두는 것이 필요함
- 지역제한의 공간적 범위는 광역자치단체로 하여 객관성 및 투명성을 유지할 수 있도록 할 필요가 있으며, 지역제한을 허용하더라도 최고가 원칙은 유지하는 것이 필요함

□ 수의계약 관련

- 수의계약과 관련하여 쟁점으로 부각될 수 있는 부분은 다음과 같음
- 첫째, 공유재산의 수의계약과 관련된 내용이 각 법에 분산되어 있어 일괄적으로 확인하기 어려움
 - 공유재산의 수의계약과 관련해서는 공유재산법이 일반법으로서 작동하고 있지만 이 외에도 다양한 법률에서 공유재산의 수의계약과 관련된 규정이 존치되어 있음
 - 실제로 수의계약이 규정되어 있는 법규는 총 147개이며, 이 중 법률이 76개, 시행령이 46개 그리고 규칙이 25개로 구성되어 있음
- 둘째, 일반입찰에서 수의계약으로 전환시의 규모
 - “2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우” 수의계약토록 하고 있음
 - 동 규정은 행정편의와 지방자치단체 장의 재량권을 존중한 것이라 인식됨
 - 그러나 만일 거액의 행정재산에 대한 일반입찰일 경우, 제한기준이 없어 문제의 소지가 있으며, 동 규정은 형식상 문제의 소지가 있을 수 있음

○ 수의계약 법규 정리

- 수의계약 관련 법규가 분산되어 있다고 해서 법체계상 문제가 있다고 보기는 어려우나, 지나치게 많은 법규에 분산 규정되어 있어 실무를 처리하는 과정에서는 이를 지나치거나 간과할 수 있는 여지가 있을 수 있음
- 뿐만 아니라 공유재산이 지방자치단체의 재산임에도 불구하고 중앙정부의 자의적 의사에 의해 활용되고 있으며, 공유재산법이 일반법으로서의 지위를 갖지 못하고 있음을 반증하는 것임
 - 이를 위해 분산되어 있는 조항의 처리는 별도의 법규 (가칭)공유재산 이용 특례제한법을 제정하는 방법과 현행 공유재산법에 별도의 장을 신설하여 규정하는 방법이 있을 수 있음
- (가칭)공유재산 이용 특례제한법 제정 또는 공유재산법에 이를 규정하고, “본 법에 의하지 않고는 공유재산 이용의 특례를 규정할 수 없음”을 분명히 하는 것이 필요함

○ 고가의 행정재산에 대한 유찰시의 처리문제

- 동 규정에 “2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우” 수의 계약토록 하고 있으나, 거액의 행정재산에 대한 일반입찰일 경우 제한기준이 없어 문제의 소지가 있음
 - 가액을 기준으로 제한할 필요가 있으며, 이 경우 현행 공유재산법 시행령 제13조 제3항에 규정된 수의계약이 가능한 범위로 한정하는 것이 필요함

□ 예정가격 산정

○ 예정가격과 관련해서는 다음과 같은 두 가지의 쟁점이 부각될 수 있음

- 첫째, 감정평가의 유효기간
 - 현행 규정상 감정평가 결과가 1년간 만 유효함(동법 시행규칙 제27조)
 - 이로 인해 매년 평가를 받아야 하는 불편과 함께 번잡하고 비용이 많이 소요될 수 있음

- 둘째, 감정가와 시가 간에 차이가 크게 발생할 경우
 - 빈번한 유찰로 행정비용이 증가하며, 낙찰된다고 하더라도 주민에게 비용의 전가 현상 등이 발생할 여지가 있음
 - 가액산정시 지방자치단체의 특성 및 시설의 용도에 따라 융통성을 부여하는 것이 필요함
- 감정평가 결과 활용의 유효기간과 관련하여, 특히 유찰되었을 때, 지속적으로 감정평가를 받아야 하는 상황이 발생할 수 있어 번잡하고 비용이 많이 소요된다는 점임
 - 게다가 감정평가수수료는 가격평정에 포함하도록 하고 있어(동 법 시행규칙 제27조), 유찰 상황을 더욱 가중시킬 개연성이 있음
 - 그러므로 현행과 동일하게 감정평가 결과의 유효기간을 1년으로 한정하되, 유찰되었을 때는 융통성을 발휘하여 평정가액의 적용기한을 확대할 필요가 있음
- 감정가와 시가 간에 차이로 인한 유찰시와 관련하여, 일반재산에 대해서는 현행법에서도 융통성을 부여(공유재산법 시행규칙 제31조)하고 있다는 점을 고려하여, 2회 이상의 유찰시, 지방세 과표인 시가표준액과 감정가의 범위 내에서, 지방의회의 의결을 받아 결정하도록 조정하는 것이 필요함
- 여기서 2회 이상의 유찰이라는 의미는 현행 규정상 2회 이상 유찰시 수익계약이 가능하도록 허용하고 있으나 특별한 기준이 없는 상황에서는 특별세비에 대한 대응방법이 없는 상황임을 고려한 것이며, 과세시가 표준액을 활용하고자 하는 이유는 전 지방자치단체의 재산을 포괄하는 신뢰성 있는 기준을 활용하기 위함이며, 지방의회의 의결을 받도록 한 것은 자치단체장의 일방적 의사결정을 견제하기 위하여 지방의회의 관여 통로를 마련하기 위함임

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	5
제2장 공유재산 계약방식의 이론적 검토	7
1. 정부계약의 유형	9
2. 공유재산 활용 유형	19
3. 가액산정방법	23
제3장 공유재산 계약방식의 현황 및 문제점	27
1. 법·제도적 현황	29
2. 관리·운영적 현황	43
3. 공유재산 계약방식의 문제점	52
제4장 공유재산 계약방식의 개선방안	59
1. 기본방향	61
2. 제한경쟁입찰의 실효성 확보 방안	64
3. 수의계약대상의 개선방안	73
4. 일반경쟁입찰 방법의 개선방안	87
5. 공유재산 관리기반 조성 방안	90
제5장 요약 및 정책건의	97



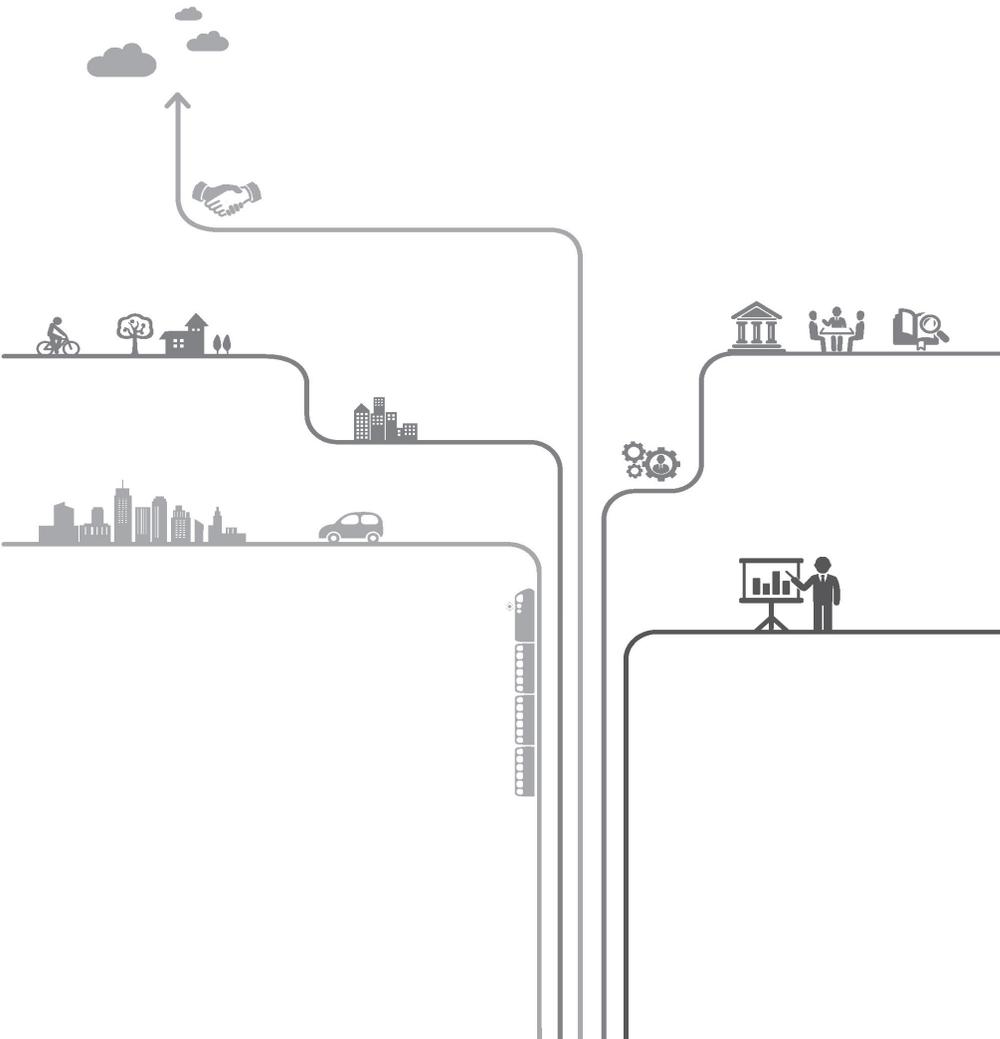
1. 요약	99
2. 정책건의	101
참고문헌	105



표 차례

<표 2-1> 계약유형별 계약방식 비교	9
<표 2-2> 정부계약의 종류	10
<표 2-3> 입찰제도 간의 장단점 비교	17
<표 2-4> 입찰제도의 주요내용	18
<표 3-1> 조사대상 공유재산 중 매각자산의 유형	44
<표 3-2> 매각자산의 입찰유형	44
<표 3-3> 임대자산의 입찰유형	45
<표 3-4> 제한경쟁방식으로 임대하는 자산의 유형	46
<표 3-5> 일반경쟁방식으로 임대하는 자산의 유형	47
<표 3-6> 사례대상의 개요	48
<표 3-7> 사례대상시설의 입찰방식 구분이유	51
<표 4-1> 지역제한의 기준별 의미 및 장·단점	68
<표 4-2> 사례자치단체의 사용수의 허가 대상 시설물의 면적	69
<표 4-3> 지역제한의 공간적 기준별 의미 및 장·단점	72
<표 4-4> 수의계약 관련 규정	74
<표 4-5> 공유재산 이용의 특례를 규정하고 있는 법률 및 조항	75
<표 4-6> 수의계약이 규정된 법률 및 조항	77
<표 4-7> 수의계약이 규정된 시행령 및 조항	81
<표 4-8> 수의계약이 규정된 규칙 및 조항	83
<표 4-9> 사례자치단체(시) 임대시설의 예정가격과 실제 임대료 비교	89
<표 4-10> 공유재산담당공무원의 직급별 현 직위 근무연수	92
<표 4-11> 행정직군의 직급별 현 직위 근무연수	93
<표 5-1> 임대자산의 입찰유형	100

제1장 서론



제1장

서론

1. 연구의 목적

- 공유재산의 관리정책은 초기의 유지·보전을 위한 재산관리나 임시적 필요에 따라 처분을 하는 소극적 관리·운영에서 지방재정 확충을 위한 적극적인 재산관리로 패러다임을 전환하여 발전해 왔음
- 최근에는 공유재산의 관리영역 범위 역시 확대되고 있음
 - 일례로 2015년에 지식재산의 이용을 활성화하기 위하여 공유재산의 범위에 저작권법에 따른 저작권, 디자인보호법에 따른 디자인권 등을 신설하였음
 - 뿐만 아니라 지식재산의 사용·수익허가 방법, 저작권 귀속 방법을 규정하는 등 지식재산권의 효율적 이용을 도모하기 위한 공유재산 및 물품관리법 개정이 이루어진 바 있음
- 공유재산의 활용방법 중 사용수익허가, 대부 등 세입측면의 활용은 객관성, 공정성, 투명성 등을 확보하기 위하여 입찰을 원칙으로 하고 있음
 - 이 과정에서 낙찰자의 선정은 최고가 낙찰제를 적용토록 하고 있음
- 최고가 원칙은 시장경제에 부합하고 지방자치단체의 세입증대에 일조를 할 수 있음
 - 그러나 이러한 방식은 자본가에게 유리하고 사회적 약자에게는 불리한 방식이라는 점에서 문제가 제기되고 있음
- 뿐만 아니라 재산의 유형이 다양하고 행정재산의 활용방법이 다양함에도 불구하고 최고가 원칙만을 적용하고 있어, 활용의 다양성에 대응하는데 한계가 있음
- 이와는 대조적으로 지출원인 계약과 관련해서는 기술제한, 실적제한, 재무

상태 제한, 지역제한, 신기술 제한, 장비제한 등 다양한 제한 방식이 활용되고 있음

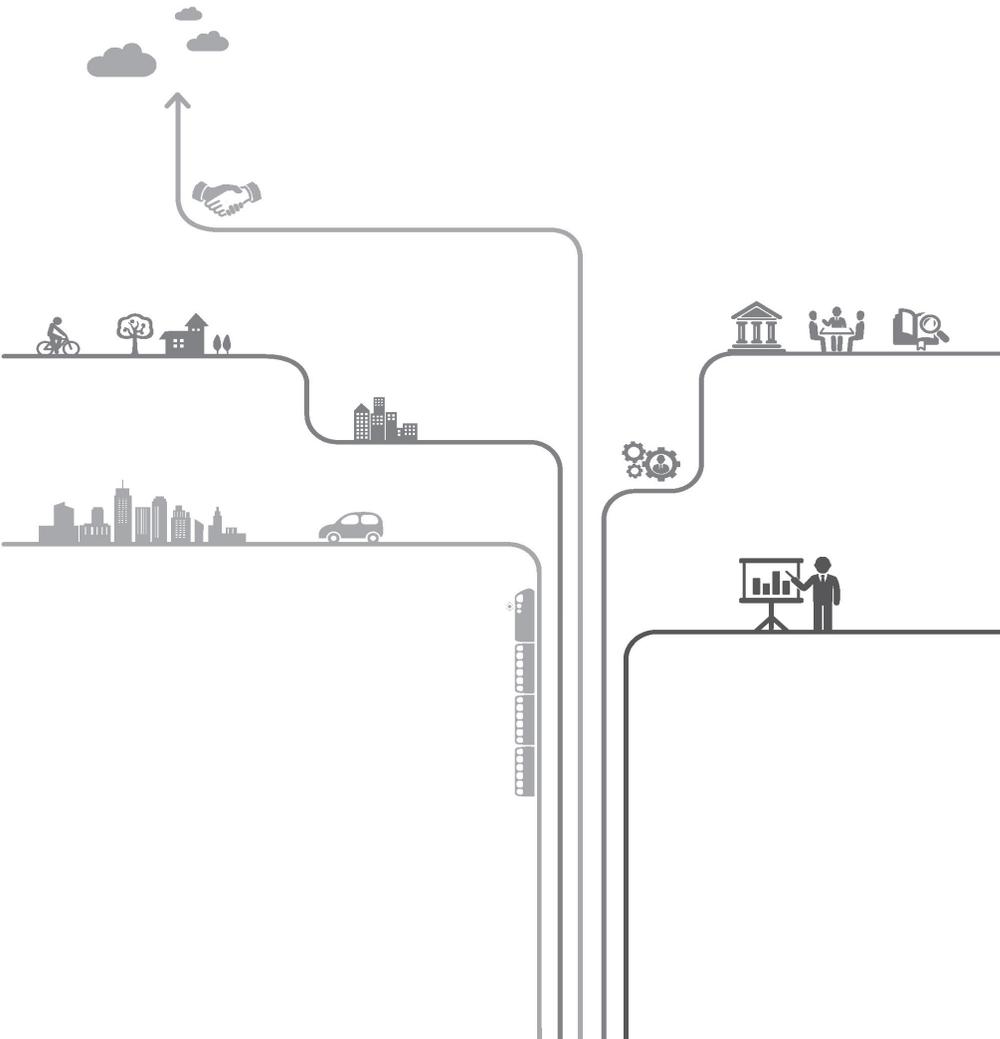
- 그러므로 본 연구는 지출측면에서의 계약과 같은 다양한 제한방식 중 세입측면에서 활용할 수 있는 방식을 탐색하는 것을 목적으로 함
 - 제한방식을 도입할 경우 현행 최고가 원칙과의 관계에서 실현 가능성을 모색함
- 일례로 현행법에서는 금지하고 있으나, 지방자치단체에서 관행적으로 실시 중에 있는 방법으로 지역제한이 있음
 - 이에 대한 대안으로 고려할 수 있는 것 중 하나는 지역제한의 범위를 광역자치단체까지 허용하는 방법임
- 그러나 지역의 범위를 확장할 경우 접근성의 제약, 지역특성에 대한 이해 부족 등으로 인해 행정서비스의 질적 저하가 나타날 수 있음
 - 또 하청을 주는 경우가 발생할 시, 그에 따른 비용증가가 지역주민에게 전가되는 문제가 발생할 개연성이 있음
 - 제도적인 측면에서는 일단 최고가로 할 경우 지역제한 등 제한이 없어야 하지만, 지역제한을 둘 경우 최고가 원칙을 그대로 고수할 지에 대한 분석이 선행될 필요가 있음
- 이는 현재의 입찰방식이 변화될 경우 서로 연계된 제도들의 변화가 동시에 수반되어야 함을 의미함
- 이외에도 입찰시 용도를 지정할 경우 최고가 방식을 적용하는 것이 적절한지 등 다양한 고민이 필요함
 - 이 과정에서 정부의 특성 특히 지방자치단체의 특성(주민에게 양질의 서비스 제공) 등을 근거로 규범적 논거를 제시하고자 함

2. 연구의 범위 및 방법

- 본 연구는 공유재산의 최고가 낙찰방식에 대한 대안을 탐색하는데 목적이 있음
- 이를 위해서는 지방자치단체에서 시행되고 있는 현황 파악이 우선시되어야 함
 - 그러나 현재 공유재산과 관련하여 발표되는 데이터는 매우 제한되어 있으며, 본 연구에서 분석하고자 하는 통계는 생성되지 않고 있음
- 그러므로 필요한 데이터를 산출하기 위하여 다음과 같은 두 가지 방법을 활용하고자 함
 - 첫째, 사례분석, 사례분석은 시·군 자치단체 중 각 1개씩을 선정하여 관리위탁 현황과 방법 등을 조사·분석함
 - 둘째, 입찰공고 조사, 입찰공고 조사는 온비드에 게시된 공고내용을 중심으로 조사함
- 행정재산을 활용하는 방식과 관련해서는 행정재산의 사용수익허가 등 현행 법에 규정된 방식을 대상으로 함
 - 특히 최고가 방식의 대안으로 활용될 제한방식의 장단점을 분석하여 현실화 가능성을 타진함

제2장

공유재산 계약방식의 이론적 검토



제2장

공유재산 계약방식의 이론적 검토

1. 정부계약의 유형

가. 정부계약 유형 개관

- 공공계약은 크게 수입이 원인이 되는 계약과 지출이 원인이 되는 계약으로 구분됨
 - 이 중 수입이 원인이 되는 계약은 국·공유재산의 매각, 청사임대, 리스 등이 해당됨(최두선 외, 2013)
- 수입이 원인이 되는 경쟁입찰은 예정가격 이상의 최고가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정함

<표 2-1> 계약유형별 계약방식 비교

구분	수입이 원인이 되는 계약	지출이 원인이 되는 계약
경쟁입찰의 낙찰자 결정	예정가격 이상의 최고가격 낙찰자	- 최저가 - 적격심사 협상에 의한 계약 등
계약보증금	대가를 일시에 선납받는 경우 불필요	필요
대가지급	선납원칙	- 계약이행 후 지급 - 선금지급
입찰보증금	필요	필요
예정가격	- 작성 - 일반재산인 경우 2인 이상 감정평가	- 작성 - 생략가능
하자보증	불필요	필요
지체상금	부과	부과
계약담당공무원	재무관, 경리관	

출처: 최두선 외(2013), 36쪽에서 인용.

- 몇 가지 예외를 제외하고는 수입이 원인이 되는 계약도 지출이 원인이 되는 계약과 동등한 적용을 받게 됨

- 특히 계약체결 형태와 경쟁형태는 양 계약유형에서 모두 활용되고 있는 계약방식임
 - 계약체결 형태는 확정계약, 개산계약, 총액계약, 단가계약, 장기계속계약, 계속비계약, 단년도계약, 공동계약, 단독계약, 종합계약, 사후원가검토조건부계약, 회계연도 개시전의 계약 등이 있음
 - 계약체결 방법별로는 경쟁입찰계약, 수의계약, 희망수량경쟁입찰계약, 2단계 경쟁입찰계약, 분리동시입찰계약, 협상에 의한 계약 등으로 구분됨
 - 이 중 경쟁입찰계약은 다시 일반경쟁입찰계약, 제한경쟁입찰계약, 지명경쟁입찰계약 등으로 세분됨

<표 2-2> 정부계약의 종류

계약체결형태별	계약체결방법별
<ul style="list-style-type: none"> ● 확정계약, 개산계약 ● 총액계약, 단가계약 ● 장기계속계약, 계속비계약, 단년도계약 ● 공동계약, 단독계약 ● 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 종합계약 - 사후원가검토조건부계약 - 회계연도 개시전의 계약 	<ul style="list-style-type: none"> ● 경쟁입찰계약 <ul style="list-style-type: none"> - 일반경쟁입찰계약 - 제한경쟁입찰계약 - 지명경쟁입찰계약 ● 수의계약 ● 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 희망수량경쟁입찰계약 - 2단계 경쟁입찰계약 - 분리동시입찰계약 - 협상에 의한 계약

나. 계약체결형태에 따른 분류

- 확정계약: 예정가격을 미리 작성하고 낙찰자를 결정, 계약을 체결하는 계약 방법을 의미함
- 개산계약
 - 미리 예정가격을 정할 수 없을 때 개산가격을 정하여 계약을 체결하는 방법을 의미함

- “개발시제품의 제조계약, 시험·조사·연구용역계약, 정부투자기관 또는 출연기관과의 법령의 규정에 의한 위탁 또는 대행계약”시 주로 체결하는 계약방식임
- 총액계약: 당해 계약 목적물 전체에 대하여 총액으로 체결하는 계약방식임
- 단가계약: 일정기간 계속하여 제조·수리·가공·매매·공급·사용 등의 계약을 할 필요가 있을 때 당해연도 예산의 범위 안에서 단가에 대해 체결하는 계약방식을 의미함
- 장기계속계약
 - 임차, 운송, 보관, 전기, 가스, 수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 그 이행에 수년을 요하는 경우 체결하는 계약방식임
 - 장기계속공사 계약제도는 주로 사업의 규모, 내용 등이 설계서 등에 의하여 확정되었으나, 예산의 일괄확보에 어려움 등이 있을 때 활용되는 제도임
- 단년도계약: 이행기간이 1회계년도인 경우로서 당해연도 세출예산에 계상된 예산을 재원으로 체결하는 계약을 의미함
- 계속비계약: 계속비 예산으로 편성된 사업에 대한 계약방식을 의미함
- 단독계약
 - 계약상대자가 1인인 경우의 계약방식임
 - 국가계약법령은 정부계약의 상대자를 1인으로 상정하여 규정하고 있어 단독계약이 원칙임
- 공동도급계약
 - 공사·제조·기타의 도급계약에 있어 2인 이상의 수급인이 당해계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체인 공동수급체와 체결하는 계약을 의미함
 - 공동도급제도는 시공능력공시액, 시공실적, 기술보유, 면허에서 상대적

으로 대기업에 비해 열위에 있는 중소기업체의 수주기회 확대 및 기술 습득을 지원하기 위해 도입된 제도임

○ 종합계약

- 동일 장소에서 다른 중앙관서, 지방자치단체 또는 정부투자기관이 관련 되는 공사 등에 대하여 관련기관과 공동으로 계약을 체결하는 것을 의미함
- 예산낭비를 막고, 공사기간 단축 등을 위해 도입되었으나 책임 및 관할 문제 등으로 활성화되지 못하고 있음

○ 사후원가 검토조건부 계약

- 입찰 전에 미리 예정가격을 구성하는 일부 비목의 금액을 결정할 수 없는 경우 계약금액을 잠정적으로 정한 후 계약이행 완료 후 사후정산하는 방식을 의미함
- 외국의 첨단부품을 수입하거나 제작에 장기간 소요되는 특수품 조달 시에 이용되는 계약방법임

○ 회계연도 개시전의 계약

- 계약의 효력이 당해 회계연도 개시 이후에 발생하는 계약방식을 의미함
- 임차, 운송, 보관 기타 그 성질상 중단할 수 없는 계약에 있어서는 회계연도 개시 전에 당해연도의 확정된 예산의 범위 안에서 미리 계약을 체결할 수 있음

다. 입찰제도

- 입찰제도는 입찰방법에 따라 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 등이 있음
 - 이외에도 하도급자의 보호와 저가하도급의 방지를 위한 부대입찰제 등이 있음

○ 일반경쟁입찰제도

- 동 제도는 계약의 목적 등을 공고하여 일정자격을 갖춘 불특정 다수의 희망자를 경쟁시켜 가장 유리한 조건을 제시한 낙찰자를 선정하고 그와 계약을 체결하는 방법임
- 일반경쟁입찰이라고 해서 희망하는 모든 사람이 입찰에 참여할 수 있는 것은 아님
- 즉 계약이행에 필요한 자격요건을 갖추어야 하거나 필요한 인허가를 받아야 하는 등 모든 계약방법에 공통적으로 적용되는 제한 사항이 있음 (최두선 외, 2013)
- 다만 수입이 원인이 되는 계약을 체결하는 경우에는 별도의 자격요건을 요하지 않도록 하고 있음(지방계약법 규칙 제14조)
- 일반경쟁입찰은 공공공사의 시공자격에 관하여 각 개별법에서 정하는 자격을 가진 모든 업체에게 입찰참여 기회를 제공하는 제도이며, 이는 경쟁 제한적인가, 경쟁 촉진적인가를 판정하는 기준으로 활용됨
- 우리나라의 경우 일반경쟁은 모든 건설업체에게 입찰참여 자격을 부여하는 제도로 다소 엄격하게 정의하고 있으나, 외국에서의 공공공사 입찰 참가에는 기업의 시공능력 및 경영상태를 심사하는 사전자격심사제도를 일반경쟁입찰에 포함하고 있는 추세임
- 이러한 현상은 우리나라의 경우 엄격한 면허제도를 운영함으로써 사전에 자격을 엄격하게 하거나 면허를 동결하는 등 진입장벽을 강하게 설정하고 있는 반면에, 외국에서는 건설업에 대한 진입장벽은 높지 않고 이후 건설업체의 시공능력 및 경영평가 등에 대한 사전자격심사제도가 일반화되어 실질적인 업체의 사전적 선별기능으로서 역할을 수행하고 있다는 점에서 차이를 이해할 수 있음
- 정부계약은 일반경쟁입찰에 부치는 것이 원칙임
- 동 제도는 입찰참가기회를 확대하는 이점이 있는 반면, 부적격 업체의 응찰로 경쟁과열 및 부실공사의 우려가 나타날 수 있는 단점이 있음

○ 제한경쟁입찰제도

- 제한경쟁입찰은 일반경쟁과는 달리 계약의 목적, 성질 등에 비추어 필요한 경우 입찰참여자의 자격을 제한하여 입찰하도록 하는 방식임
- 제한의 방법에는 시공능력평가액(도급한도액) 또는 공사실적에 의한 제한, 특수한 기술 또는 공법에 의한 제한, 지역제한, 유자격자명부(제한군 편성)에 의한 제한 등이 있음
- 이 중 지출이 원인이 되는 경우, 지역제한은 공사와 물품용역으로 구분하고 있음
 - 공사: 추정가격 100억원 미만 종합공사, 추정가격 7억원 미만 전문공사, 추정가격 10억원 미만 혁신도시 건설 전문 공사, 추정가격 5억원 미만 전기 및 그 밖의 공사
 - 물품용역: 추정가격 305억원 미만 시·도의 일반용역 및 물품, 추정가격 5억원 미만 시·군·구 일반용역 및 물품, 추정가격 2.3억원 미만 건설기술 용역, 추정가격 1.5억원 미만 안전진단 용역
- 제한의 범위는 목적물의 난이도, 규모, 수급상황 등을 적정하게 고려하여 정할 수 있으나, 각 항목을 중복적으로는 제한할 수 없음(최두선 외, 2013)
- 우리나라의 공공공사 입찰은 주로 제한경쟁입찰에 의해 이루어져 왔는데, 이 제한경쟁입찰은 1977년 이후 제도가 도입된 이래 대표적인 공공공사 입찰방법으로 실시되었으며, 우리나라 입찰제도의 특성을 결정지어온 입찰방식이라고 볼 수 있음
- 동 제도는 시공능력공시액, 실적, 기술보유 상황 등 일정한 기준에 의하여 제한함으로써, 불성실하고 능력이 없는 자를 입찰에 참가하지 못하도록 하여 공개성, 공정성 및 경제성을 유지시키기 위한 제도임

○ 지명경쟁입찰

- 기술력, 시공능력 등에서 적정하다고 인정하는 특정 다수의 경쟁참가자를 지명하여 입찰에 참여시키는 제도임

- 지명경쟁입찰 방식은 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비, 기술, 자재·물품 또는 실적이 있는 자가 아니면 계약목적의 달성하기 곤란한 경우에 특정다수인을 지명하여 지명된 자들에게 경쟁을 시켜 계약상 대자를 결정하는 방법임

지방계약법 시행령(제22조, 지명경쟁입찰의 대상)

1. 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비·기술·자재·물품 또는 실적이 있는 자가 아니면 계약의 목적을 달성하기 곤란한 경우로서 입찰대상자가 10인 이내인 경우
2. 「건설산업기본법」에 따른 종합공사의 경우 추정가격이 3억원(「건설산업기본법」에 따른 전문공사, 「전기공사법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사, 그 밖의 공사 관련 법령에 따른 공사의 경우에는 1억원) 이하인 공사를 하거나 추정가격이 1억원 이하인 물품의 제조·구매 및 용역 계약을 체결하려는 경우
3. 추정가격이 5천만원 이하인 재산을 매입하는 경우
4. 예정임차료의 연액(年額)(보증금이 있는 경우 보증금을 연 임대료로 환산한 금액을 포함한다)이 5천만원 이하인 재산이나 물품을 임차하는 경우
5. 제1호부터 제4호까지의 규정 외의 계약으로서 추정가격이 5천만원 이하인 경우
6. 「산업표준화법」 제15조에 따라 인증을 받은 제품, 「친환경상품 구매촉진에 관한 법률」 제2조제1호나목의 제품 또는 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제7조에 따라 품질경영체제의 인증을 받은 자가 제조한 물품을 구매하는 경우
7. 법 제9조제1항 단서와 이 영 제25조제1항에 따라 수의계약에 의할 수 있는 경우
8. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제33조에 따른 기준에 적합하고, 「산업기술혁신촉진법 시행령」 제17조제1항제3호에 따라 품질인증을 받은 재활용제품 또는 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제17조에 따른 환경표지의 인증을 받은 제품을 제조하게 하거나 구매하는 경우
9. 제79조제1항제2호에 따른 단가계약을 체결하려는 경우
10. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따라 중소기업청장이 지정·공고한 물품을 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자로부터 제조·구매하는 경우
11. 「자연재해대책법」 제61조에 따라 지정·고시된 방재신기술을 활용한 물품을 제조하게 하거나 구매하는 경우

- 이 제도는 부적격업체를 사전에 배제하여 일반경쟁에 따른 절차를 간소화하며, 발주기관으로서는 입찰의 효율성을 높일 수 있는 방식임
- 반면에, 특정인만이 입찰에 참여함으로써 담합의 소지가 있고 지명의 객관성과 공정성을 확보하는데 어려움이 있음
- 지명경쟁은 1960년대 공공공사 입찰의 주류를 형성하였고 특히 1974년 “한도비례공평지명제(지명군제도)”의 실시는 지명경쟁입찰이 대규모 공사의 입찰제도로 자리잡는데 결정적인 역할을 수행하였으며, 이후 1977년 제한경쟁입찰제도의 채택으로 지명군제도가 제한군제도로 대체되어 지명경쟁입찰은 소규모 공사에 적용되는 것으로 그 성격이 변화하였음

○ 수의계약

- 수의계약은 계약담당공무원이 특정인을 선정하여 계약을 체결하는 방식을 의미함
- 이 방법은 긴급히 계약을 체결할 필요가 있는 경우, 계약금액이 소액인 경우, 계속공사로 인해 새로운 입찰절차가 필요하지 않거나 계약 상대방이 1인 밖에 없는 경우, 중소기업 보호 등의 경우에 한정적으로 운용되고 있음
- 수의계약 상대방의 자격은 경쟁입찰자의 자격요건과 동일함
- 수의계약 방식은 자본과 신용 및 기술, 경험 등이 풍부한 계약상대자를 선택할 수 있는 장점이 있음
- 반면에 계약담당자의 자의성이 개입될 우려가 있고 예산절감을 기대하기 어려운 단점이 있음

○ 협상에 의한 계약

- 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가기준을 정하여 평가한 후 협상절차를 거쳐 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결하는 제도를 의미함
- 고시금액이상의 물품이나 용역계약에 있어 기술성, 긴급성, 국가안보 등의 이유로 제안서를 제출받아, 7인 이상 10인 이내로 구성된 심사위원회

의 종합점수가 70점 이상인 자에 대하여 협상절차를 통해 계약을 체결하는 방식을 의미함

- 평가기준은 각 중앙관서의 장이 필요한 기준 및 절차를 제정하고 평가함
- 지방계약법상의 대상은 다음과 같음
 - 독창성 있는 디자인을 반영하여 특색있는 문화거리를 조성하는 공사로서 해당공사의 70% 이상에 디자인이 반영되는 공사
 - 전시관·박물관 등의 내부에 전시시설을 설치하는 공사로서 특수한 디자인이 요구되는 공사
 - 공사와 조형물 설치 등이 복합되어 있는 공사로서 특수한 디자인이 요구되고 일반적인 자격만으로는 실질적으로 시공이 불가능한 공사

<표 2-3> 입찰제도 간의 장단점 비교

구분	장점	단점
일반 입찰	- 단순하고 공정한 절차 - 가격경쟁에 따른 예산절감 - 공평한 입찰참가기회 부여	- 부적격자 응찰로 인한 경쟁과열과 부실화 우려 - 입찰 등 계약준비기간 장기화
제한 입찰	- 참가자격을 사전에 제한하여 부적격자의 참여배제 가능 - 일반경쟁과 지명경쟁의 단점 보완	- 객관적 제한 기준 설정의 어려움 - 자격을 제한하는데 대한 반발
지명 입찰	- 입찰참가자를 지명하여 부적격자 참여를 사전에 배제 가능 - 일반경쟁에 비하여 간소한 절차	- 특정인만 참가하여 답합 소비 - 지명에 있어 객관성 및 공정성의 확보 어려움
수의 계약	- 자본, 신용, 경험이 많은 상대방 선택이 가능 - 입찰공고의 생략 등 계약행정업무의 편의 도모	- 경쟁을 지나치게 제한하는 결과 기술 개발 저해 - 정책목적 달성 수단으로 악용 및 자의적인 운용

출처: 최두선 외(2013), 70쪽에서 인용.

○ 기타계약

- 희망수량경쟁입찰에 의한 계약: 다량의 물품을 일시에 매각할 경우에, 예정가격 이상의 단가로 입찰한 자 중에서 최고가격의 입찰자부터 순차적으로, 제조·구매의 경우에는 예정가격 이하의 단가입찰자 중 최저가격의 입찰자부터 순차로 낙찰자를 결정하는 제도임
- 2단계 경쟁입찰: 규격 또는 기술입찰을 개찰하여 적격자로 확정된 자에 한하여 가격 입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하는 방식임
- 분리 동시 입찰: 규격·가격 또는 기술·가격입찰을 동시에 실시하여 먼저 규격 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자의 가격입찰을 개찰하는 방식임

<표 2-4> 입찰제도의 주요내용

입찰제도	관련내용	관련법령
일반경쟁입찰	- 면허제도(등록제도)	건설산업기본법령 국가계약법령
제한경쟁입찰	- 도급한도액(시공능력공시제) - 사전자격심사제도(PQ) - 군 제한(제한군제도) - 실적제한 - 지역제한제도	건설산업기본법령 국가계약법령
지명경쟁입찰	- 한도비례공평지명제도 (지명군제도)	시설공사계약규정 (조달청)
부대입찰제	- 입찰과 동시에 하도급자 선정	건설산업기본법령 국가계약법령

2. 공유재산 활용 유형

가. 사용 및 수익

○ 개념

- 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용하거나 수익활동에 활용할 수 있도록 하는 것을 의미함(법 제2조)

○ 대상

- 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있으며, 일반입찰로 하여야 함(법 제20조)
 - 일반입찰에 부치는 경우에는 행정자치부장관이 지정·고시하는 정보처리장치를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 함
 - 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있음
 - 일반입찰은 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 자가 있는 경우에 유효한 입찰로 성립함
- 예외: 수익계약이 가능한 경우
 - 국가, 지방자치단체, 공법인, 공익법인이 직접 사용하려는 경우
 - 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 실경작자에게 사용·수익하도록 허가하는 경우
 - 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
 - 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
 - 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
 - 대장가격이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용·수익을 허가하는 경우

- 2회에 걸쳐 유효한 입찰이 성립되지 않은 경우
- 해당 특별시·광역시·도 및 특별자치도, 시·군 및 자치구를 대표하고 지역경제의 활성화에 기여할 수 있는 지역특산품 또는 지역생산제품을 공동으로 생산·전시 또는 판매하는데 필요한 재산을 관련 단체나 법인이 사용·수익하도록 허가하는 경우
- 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
- 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
- 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우
- 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우
- 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용을 허가하는 경우
- 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관(이하 "정부출연연구기관등"이라 한다) 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술 연구소에 사용을 허가하는 경우
- 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분을 사용·수익하도록 허가하는 경우
- 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우
- 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외하며, 이하 "창업공간"이라 한다)으로 사용·수익하도록 허가하는 경우

- 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간 기구), 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리민간단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우
- 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 그 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인이 무상(無償)으로 사용·수익할 수 있도록 허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우의 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

나. 대부

- 개념: 일반재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 하는 것을 의미함(법 제2조)
- 방법
 - 원칙
 - 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 그 뜻을 공고하여 입찰에 부쳐야 함(법 제29조)
 - 입찰로 대부 또는 매각하는 경우에는 지정정보처리장치를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 함
 - 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있음
 - 입찰은 예정가격 이상으로 입찰한 자가 있는 경우에 유효한 입찰로 성립함
 - 예외
 - 지명입찰의 방법으로 매각하는 경우에는 현장입찰을 실시할 수 있음
- 대부기간
 - 토지와 그 정착물은 5년, 그 외의 재산은 1년 범위 내로 한정하여야 함
 - 수의계약의 방법으로 대부한 경우에는 대부기간이 끝나기 전에 대부계

약을 갱신할 수 있으며, 이 경우 갱신하는 대부기간은 갱신할 때마다 제 1항에 따른 대부기간을 초과할 수 없음

다. 매각

- 대상: 일반재산 중 다음에 해당하는 경우에 한해 매각이 가능함(법 제36조)
 - 다른 법률에 따라 매각하는 경우. 이 경우 해당 법률에 따라 입찰·지명 입찰·수의 의한 방법으로 계약할 수 있다는 근거가 명확하여야 함
 - 법령에 따라 수의에 의한 방법으로 계약을 하고자 하는 경우에는 수의 계약 사유가 명백한 때. 이 경우 일반재산을 특정한 자에게 매각할 수 있도록 하는 것이므로 그 법률의 적용함에 있어 광범위하고 포괄적으로 해석하는 것은 곤란함
 - 일반재산을 신탁 또는 위탁개발하고자 하는 재산을 분양하는 경우
 - 그 밖에 규모·형상 등으로 보아 활용할 가치가 없거나 흩어져 있는 일반 재산을 집산화하기 위하여 재산의 매각이 불가피하다고 지방자치단체의 장이 인정하는 경우
 - 여기서, 일반재산의 규모·형상 등으로 보아 활용할 가치가 없거나 일반 재산의 매각이 불가피한지 여부는 해당 일반재산에 대한 향후의 행정수요, 해당 일반재산의 취득 목적 및 경위, 해당 지방자치단체의 재정상황 등 제반사정을 고려하여 지방자치단체의 장이 개별적으로 판단하여야 할 사항임
- 방법: 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 법령에 따라 일반입찰·지명경쟁·수의계약에 의한 방법으로 매각을 할 수 있음
 - 일단의 토지의 면적이 서울특별시·광역시 동지역에서는 1,000㎡ 이하, 그 밖의 광역도내 시지역의 동지역에서는 2,000㎡ 이하, 광역시·도의 시·군 및 세종시의 읍면 지역에서는 3,000㎡ 이하인 재산을 매각하고자 하는 경우
 - 최대 폭이 5m이하(폭 5m를 초과한 부분이 전체 길이의 20%미만인 때

포함)로서 공유지 이외의 토지와의 합필이 불가피한 토지

- 좁고 긴 모양으로 되어 있는 폐도·폐구거·폐제방으로서 서로 맞닿은 사유토지와의 합필이 불가피한 토지. 이 경우 그 토지 경계선의 2분의 1 이상이 동일인 소유의 사유토지와 접한 경우
- 기존 산업단지 등 산업시설 부지상에 위치한 토지를 생산시설 소유자에게 매각하는 경우로서 토지 경계선의 2분의 1 이상이 동일인 소유의 사유토지와 접한 경우
- 농어촌지역에서 마을회 등 주민단체가 마을회관, 경로당 등 주민 공동이용시설을 설치하기 위하여 1,000㎡를 한도로 그 주민단체에 매각하는 경우
- 지방자치단체가 천재지변, 재난 등 특정목적을 위하여 조성한 재산을 그 재산의 용도에 맞도록 매각하는 경우

○ 개별자산별 매각 방법(입찰에 대한 예외)

- 증권
 - 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있음
 - 증권의 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제9항에 따른 증권매출의 방법으로 하며, 이 법 제4조제1항제2호 및 제3호의 일반재산을 매각하는 경우에는 제76조제2항을 준용함

3. 가액산정방법

가. 매각

- 원칙: 일반재산을 처분할 때 그 가격은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시가(時價)를 고려하여 결정함(법 제30조)
 - 시가는 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 따른 둘 이상의 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평가한 금액 이상으로 함
 - 감정평가 시 분할측량에 든 비용을 포함할 수 있음

- 매각 시 예정가격의 체감: 입찰을 2회 실시하여도 낙찰되지 않은 경우에 실시함
 - 세 번째 입찰부터 최초 예정가격의 100분의 80을 최저한도로 하여 매회 그 최초 매각예정 가격의 100분의 10의 금액만큼 그 예정가격을 낮출 수 있음
 - 위 항에도 불구하고 지방자치단체가 활용할 가치가 없는 재산으로서 관리계획에 따라 일반재산을 매각하는 경우에는 100분의 50을 최저 한도로 그 예정가격을 낮출 수 있음
- 개별 자산의 가액 산정방법
 - 증권
 - 증권을 매각하는 경우 그 예정가격의 산정방법은 「국유재산법 시행령」 제43조 및 제44조에 따른 산정방식을 고려하여 지방자치단체의 장이 정함
 - 증권을 매각하는 경우 가격산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

나. 대부

- 대부료: 대통령령으로 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 대부료를 징수함(법 32조)
- 입찰시 사용료 산정 방법(영 제31조제3항)
 - 첫째 연도의 대부료는 최고입찰가로 결정하고, 2차 연도 이후의 기간(대부계약을 갱신하지 아니한 대부계약기간 중으로 한정)의 대부료는 다음의 계산식에 따라 산정함
 - 산정식: [(입찰로 결정된 첫째 연도의 대부료) × (제2항에 따라 산출한 해당 연도의 재산가격) ÷ (제2항에 따라 산출한 입찰 당시의 재산가격)]
- 갱신하는 경우 사용료 산정 방법(영 제31조의2)
 - 갱신된 사용·대부기간의 연간 대부료는 다음 각 호의 금액 중 큰 금액으로 함

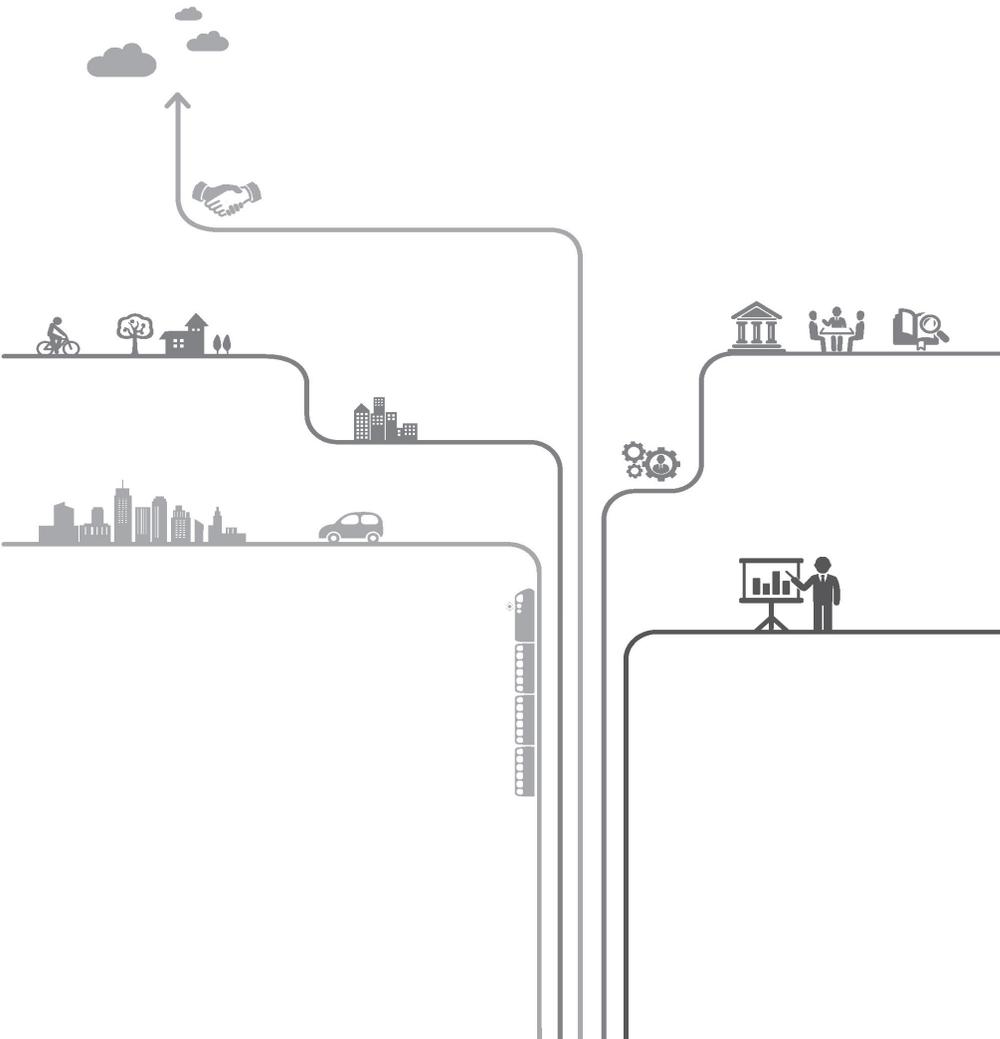
1. 제31조에 따라 산출한 대부료
2. 다음의 계산식에 따라 산출한 대부료

$$\text{갱신하기 직전 연도의 연간 대부료} \times \frac{\text{제31조제2항에 따라 산출한 해당 연도의 재산가액}}{\text{제31조제2항에 따라 산출한 갱신하기 직전 연도의 재산가액}}$$

- 저작권, 특허권 등 무체(지적)재산권의 사용료는 연간 매출액의 10/1,000 이상으로 함(2014년도 지방자치단체 공유재산 운영기준)

제3장

공유재산 계약방식의 현황 및 문제점



제3장

공유재산 계약방식의 현황 및 문제점

1. 법·제도적 현황

가. 활용 가능한 계약방식

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘국가계약법’이라 함)은 대체로 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등 네가지 계약방식을 전제하는 것으로 이해되고 있음
- 다시 말해 국가계약법 제7조가 제시하고 있는 계약방식은 첫 번째는 일반경쟁입찰, 두 번째는 제한경쟁입찰, 세 번째는 지명경쟁입찰, 네 번째는 수의계약 등으로 구성하고 있음

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(제7조, 계약의 방법)

- ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다.
- ② 제1항 본문에 따라 경쟁입찰에 부치는 경우 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등 계약수행능력평가에 필요한 사전심사기준, 사전심사절차, 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하고 적격자만을 입찰에 참가하게 할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다.

- 한편 국가계약법이 제정된 이후에도 지방계약은 여전히 지방재정법에 의하였으나, 지방자치제도가 정착되어가면서 지방계약업무에 대한 지방자치단체의 주도가 필요해졌음
- 그에 따라 지방계약법이 제정되었고, 동법 제9조(계약의 방법)에 “지방자치

단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다”라고 규정하고 있음

– 따라서 지방계약법에는 제한경쟁입찰을 규정하고 있지 않음

○ 그러나 제2항에 “대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다” 고 하여 제한경쟁입찰을 풀어 쓰고 있음

○ 이 점에서 본다면 지방계약법도 국가계약법과 마찬가지로 네 가지 유형의 계약방식을 채택하고 있음(정원, 2011)

○ 따라서 국가 및 지방계약법에는 오직 경쟁입찰만을 전제로 하고 있지 않음
– 종래 계약의 투명성이 부패방지차원에서 주목받은 것은 사실이지만, 경쟁입찰에만 매몰될 필요는 없는 것으로 판단됨

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(제9조, 계약의 방법)

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

○ 주목할 것은 국가계약법 시행령은 아래 박스와 같이 또 다른 계약 유형을 담고 있으며, 그것은 협상에 의한 계약체결방식임

- 국가의 경우 전문성·기술성·긴급성, 공공시설물의 안전성 및 그 밖에 국가 안보목적 등의 이유로 협상에 의한 계약을 할 수 있도록 허용하고 있음
 - 지방의 경우에도 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우 협상에 의한 계약을 할 수 있도록 하고 있음
- 다만 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등 네 가지 계약방식과 일정 부분 관련성을 맺는다는 점에서 협상에 의한 계약을 독립적인 유형으로 나누기에는 명료하지 않음
 - 하지만 협상에 의한 계약도 법정화되어 있다는 점에서, 경쟁입찰 일변도의 계약방식과 다른 유형으로 제시될 수 있음

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 (제43조, 협상에 의한 계약체결)

- ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품·용역계약에 있어서 계약이행의 전문성·기술성·긴급성, 공공시설물의 안전성 및 그 밖에 국가안보목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조의 규정에 불구하고 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다.
- ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하고자 하는 경우에는 입찰공고시 협상에 의한 계약이라는 뜻을 명시하여야 한다.
- ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 협상에 의한 계약에 참가하고자 하는 자에게 제안요청서등 필요한 서류를 교부하여야 한다.
- ④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제안요청서 등 필요한 서류를 전자조달시스템에 게재함으로써 제3항에 따른 제안요청서 등 필요한 서류의 교부에 갈음할 수 있다.
- ⑤ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 따라 계약을 체결하려는 경우 그 계약의 성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제안요청서 등에 대한 설명을 할 수 있다.
- ⑥ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제5항에 따라 제안요청서 등에 대한 설명을 실시하는 경우에는 설명에 참가한 자에 한하여 계약에 참가하게 할 수 있다.
- ⑦ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 따라 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우에는 해당계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행계획, 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하는 계약체결기준에 따라 세부기준을

정하고, 계약을 체결하려는 자가 그 기준을 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 「방위사업법」에 따른 방위력개선사업 수행을 위하여 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우에는 그 계약체결기준 및 절차는 방위사업청장이 정한다.

⑧ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 따라 제안서를 평가하는 경우에는 제안서평가위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 「방위사업법」에 따른 방위력개선사업과 관련하여 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우에는 같은 법 제18조제8항에 따른 연구개발사업제안서 평가팀의 심의로 위원회의 심의를 갈음할 수 있다.

⑨ 위원회는 각 중앙관서별로 그 중앙관서의 소속공무원, 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등으로 구성하며, 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 세부사항은 각 중앙관서의 장이 정한다.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(제43조, 협상에 의한 계약체결)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품·용역 계약과 행정자치부령으로 정하는 공사의 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조에도 불구하고 제안서(공사의 경우 설계서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 추정가격에 부가가치세를 더한 금액(예정가격을 정한 경우에는 예정가격) 이하로 입찰한 자 중에서 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따른 계약을 체결하려는 경우에는 입찰공고를 할 때 협상에 의한 계약이라는 뜻을 명시하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 협상에 의한 계약에 참가하려는 자에게 제안요청서 등 필요한 서류를 내주어야 한다. 이 경우 지정정보처리장치에 이를 게재함으로써 그 교부를 갈음할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따른 공사의 계약을 체결하려는 경우에는 그 공사의 시공에 필요한 건설업의 등록을 한 자와 「건설기술 진흥법」, 「건축사법」 등 관련 법령에 따른 설계 등의 용역업자를 공동으로 계약에 참가하게 할 수 있다.

⑥ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 계약을 체결하려는 경우 그 계약의 성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 제안요청서 등에 대한 설명을 할 수 있다.

⑦ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제6항에 따라 제안요청서 등에 대한 설명을 하는 경우에는 설명에 참가한 자만을 계약에 참가하게 할 수 있다.

⑧ 제1항의 평가를 위한 계약이행능력 심사는 해당 계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행계획(공사의 경우 설계서를 포함한다), 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정자치부장관이 정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 정한 세부 심사 기준 및

절차에 따르며, 지방자치단체의 장은 계약을 체결하려는 자가 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑨ 제1항에 따라 제출받은 제안서를 평가하기 위하여 지방자치단체에 제안서평가위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 설치한다.

⑩ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 제안서를 평가하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑪ 위원회는 각 지방자치단체별로 국가 및 다른 지방자치단체 공무원, 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 등으로 구성하여야 한다.

⑫ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따른 공사의 경우 최종 계약 체결자로 결정되지 아니한 자 중 일부에 대해서는 예산의 범위에서 설계서 작성비용의 일부를 보상할 수 있다.

⑬ 제12항에 따른 설계서 작성 보상비의 지급대상, 지급 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

- 이 외에도 현행법상 허용되고 있는 계약방법은 조달사업에 관한 법률에 규정된 다수공급자계약에 대한 규정과 사회기반시설에 대한 민간투자법 조문을 들 수 있음
- 조달사업법이 정의하는 다수공급자계약제도는 동 시행령 제7조의2 제1항이 정의하고 있음
 - 이 역시 경쟁입찰이 사실상 주류를 이루고 있는 우리나라 공공조달 시스템상 계약방식에 대한 예외의 한 예시가 될 수 있음
- 사회기반시설에 대한 민간투자법 조문 역시 또 다른 유형의 계약방식을 규정하고 있는 바, 동 조문의 표제어인 사업시행자의 지정이란 자체가 계약대상을 선정하는 방식으로 볼 수 있음

조달사업에 관한 법률 시행령 (제7조의2, 다수의 공급자 계약)

① 조달청장은 법 제5조제1항에 따라 각 수요기관에서 공통적으로 필요로 하는 수요물자를 구매할 때 수요기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 품질·성능 또는 효율 등이 같거나 비슷한 종류의 수요물자를 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약 상대방으로 하는 공급계약(이하 "다수공급자계약"이라 한다)을 체결할 수 있다.

- ② 다수공급자계약의 계약 상대자가 되려는 자는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제12조에 따른 경쟁입찰의 참가자격을 갖추어야 한다. 다만, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따른 중소기업자간 경쟁 제품에 대한 다수공급자계약의 계약 상대자가 되려는 자는 같은 법 시행령 제9조에 따른 중소기업자간 경쟁입찰의 참여자격을 갖추어야 한다.
- ③ 다수공급자계약의 계약 상대자는 입찰자의 재무 상태 및 납품 실적 등을 평가하여 조달청장이 기획재정부장관과 협의하여 정한 기준에 적합한 자를 대상으로 가격협상을 통하여 낙찰자로 결정된 자가 된다.
- ④ 제3항에도 불구하고 계약의 특성에 따라 필요하다고 인정되는 경우에는 수요물자별로 작성(공동규격의 경우에는 1개 작성)된 예정가격에 대한 입찰금액의 비율이 낮은 입찰자의 순서로 낙찰자를 결정하여 계약 상대자로 할 수 있다.
- ⑤ 수요기관의 장은 다수공급자계약을 체결한 계약 상대자로부터 조달청장이 정하여 고시하는 금액 이상의 수요물자를 구매하려는 경우에는 조달청장이 기획재정부장관과 협의하여 정하는 기준에 따라 둘 이상의 계약 상대자로 하여금 제안서를 제출하도록 하여 그 제안서의 심사 결과에 따라 해당 수요물자를 납품할 자를 결정하여야 한다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 다수공급자계약의 절차에 관하여 필요한 사항은 조달청장이 기획재정부장관과 협의하여 정한다.

사회기반시설에 대한 민간투자법 (제13조, 사업시행자의 지정)

- ① 민간투자사업을 시행하려는 자는 제10조제3항에 따라 고시된 시설사업기본계획에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 작성하여 주무관청에 제출하여야 한다.
- ② 주무관청은 제1항에 따라 제출된 사업계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 한다. 이 경우 공익성이 높은 장기투자자금의 제공 등 주무관청의 원활한 사업시행에 부합하는 사업계획을 제출한 자에 대하여는 사업계획을 평가할 때 우대할 수 있다.
- ③ 주무관청은 제2항에 따라 지정된 협상대상자와 총사업비 및 사용기간 등 사업시행의 조건 등이 포함된 실시협약을 체결함으로써 사업시행자를 지정한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 일정요건에 해당하는 사업시행자 지정에 관한 사항은 사전에 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2012.12.18.>
- ④ 제3항에 따라 사업시행자로 지정된 자는 관계법률에 따른 사업시행자로 본다.
- ⑤ 사업시행자로 지정받은 자는 지정받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간에 제15조제1항에 따른 실시계획의 승인을 신청하여야 하며, 이 기간에 실시계획의 승인을 신청하지 아니하였을 때에는 사업시행자 지정의 효력을 상실한다. 다만, 주무관청은 불가피하다고 인정하는 경우에는 1년의 범위에서 한 번만 그 기간을 연장할 수 있다.

나. 행정재산에 대한 계약관련 규정

1) 원칙

- 공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법) 제19조는 원칙적으로 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁·대물변제·출자할 수 없으며, 사권(私權)을 설정하지 못한다고 규정하고 있음(동조 제1항)
- 공유재산법은 매각, 사용수익허가, 대부 등을 할 때 경쟁입찰을 원칙으로 하고 그에 따라 최고가 원칙을 적용하고 있음
- 다만 공유재산법 시행령 제11조에서는 행정재산 활용에 대한 예외를 규정하고 있음
 - 동 규정에서는 국가나 지방자치단체에 양여하는 경우, 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제4조에 따른 공익사업 시행을 위한 경우 등 3가지 경우에 한해 예외를 인정하고 있음
- 국가나 지방자치단체에 양여하는 경우

공유재산 및 물품 관리법 시행령(제11조, 처분 등의 제한)

법 제19조제1항제1호에 따라 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 다른 법령에 따라 해당 지방자치단체의 사무가 국가나 다른 지방자치단체로 이관(移管)됨에 따라 행정재산의 소유권이 변동되는 경우
2. 기존 도로의 확장·축소로 인하여 「도로법」 제23조에 따른 도로 관리청 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조제3항에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 관리청이 지방자치단체 간에 변경되는 경우
3. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제35조제1항에 따라 협의하거나 승인을 받은 지방자치단체가 같은 조 제2항 단서에 따라 다른 지방자치단체에 공유수면 매립에 관한 권리를 양도하는 경우

- 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우

공유재산 및 물품 관리법 시행령(제11조의2, 교환하는 행정재산의 종류·가격 등)

- ① 법 제19조제1항제2호에 따라 행정재산을 교환할 때에는 국유재산 또는 다른 지방자치단체의 공유재산과 교환하는 경우를 제외하고는 서로 유사한 재산으로서 행정자치부장관이 정하는 기준에 맞는 재산과 교환하여야 한다.
- ② 국유재산 또는 다른 지방자치단체의 공유재산과 교환하는 경우를 제외하고는 교환하는 재산 중 한쪽의 가격이 다른 쪽 가격의 4분의 3 미만일 때에는 교환을 하여서는 아니 된다.
- ③ 법 제19조제3항에 따른 교환하는 행정재산의 가격 결정에 관하여는 제27조를 준용한다.

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업

공유재산 및 물품 관리법 시행령(제11조의3, 교환차금의 납부)

- ① 행정재산의 교환차금은 한꺼번에 전액을 납부하여야 한다. 다만, 한꺼번에 전액을 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 연 2퍼센트 이상 6퍼센트 이하의 이자를 붙여 10년 이내의 기간에 걸쳐 분할납부하게 할 수 있다.
- ② 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따른 수도권 인구집중 유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 교환하는 경우에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 연 2퍼센트 이상 6퍼센트 이하의 이자를 붙여 20년 이내의 기간에 걸쳐 분할납부하게 할 수 있다.
- ③ 행정재산 중 동산의 교환차금에 대해서는 제1항 단서를 적용하지 아니한다.
- ④ 제1항에 따른 교환차금의 일시 전액 납부기간은 계약 체결 후 60일을 초과하지 못한다.

2) 행정재산 사용수익허가 등의 원칙

- 공유재산법은 행정재산에 대하여 사용 또는 수익을 허가할 수 있도록 하고 있음(동법 제20조 제1항)

공유재산 및 물품 관리법(제20조 제1항·제2항 본문, 사용·수익허가)

- ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다.

- 동법에서는 사용·수익을 허가하기 위해서는 일반입찰을 원칙으로 함을 천명하고 있음(제13조)
 - 일반입찰의 방법으로는 행정자치부장관이 지정·고시하는 정보처리장치를 이용하여, 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언도 하여야 하고, 필요할 경우 일간신문 등에 게재하는 방법도 병행할 수 있도록 하고 있음
- 일반입찰은 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 하도록 하고 있음(법 제20조 제2항)

공유재산 및 물품 관리법 시행령(제13조, 사용·수익허가의 방법)

- ① 법 제20조제2항에 따라 일반입찰에 부치는 경우에는 행정자치부장관이 지정·고시하는 정보처리장치(이하 "지정정보처리장치"라 한다)를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다.

3) 행정재산 사용·수익허가 등의 예외

- 현행 규정에서는 사용·수익허가를 예외적으로 인정할 수 있도록 하여 융통성을 부여하고 있음
 - 사용·수익허가를 예외적으로 인정할 수 있는 것은 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우와 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우 등 두 가지를 규정하고 있음

- 동법 시행령 12조에서는 행정재산에 대하여 사용 또는 수익을 허가할 수 있는 경우를 규정하고 있음
 - 행정 목적 또는 보존 목적의 수행에 필요한 경우
 - 공무원의 후생 목적을 위하여 필요한 경우
 - 그 밖에 해당 재산의 용도 또는 목적에 장애가 되지 않는 경우로서 해당 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우

공유재산 및 물품 관리법 시행령(제12조, 사용·수익허가)
법 제20조제1항에 따라 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 행정 목적 또는 보존 목적의 수행에 필요한 경우 2. 공무원의 후생 목적을 위하여 필요한 경우 3. 그 밖에 해당 재산의 용도 또는 목적에 장애가 되지 않는 경우로서 해당 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우

- 사용수익허가 등을 예외적으로 적용할 때에는 지명경쟁 방식과 수의계약 방식을 활용할 수 있도록 하고 있음
- 여기서 중요한 것은 지방계약법 제9조(계약의 방법)에서 공유재산의 계약방식을 일반입찰, 지명경쟁, 수의계약 그리고 제한경쟁 등 4가지로 구분 규정하고 있음에도 불구하고, 동법 제20조에서는 제한경쟁 방식이 제외되어 있다는 점임

공유재산 및 물품 관리법(제20조, 사용·수익허가)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의(隨意)의 방법으로 허가할 수 있다. 1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우 ③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

- ④ 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다.
- ⑤ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 끝나거나 제25조에 따라 사용·수익허가가 취소된 경우에는 그 행정재산을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다.

- 결과적으로 행정재산에 대하여 사용·수익허가는, 첫째, 행정 목적 또는 보존 목적의 수행에 필요한 경우. 둘째, 공무원의 후생 목적을 위하여 필요한 경우. 셋째, 그 밖에 해당 재산의 용도 또는 목적에 장애가 되지 않는 경우로서 해당 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에만 예외적으로 허용되며, 이 때에는 지명경쟁 방식과 수의계약 방식 중 하나를 활용할 수 있음

4) 행정재산 등에서 최고가 원칙 배제되는 경우(수의계약 가능 경우)

- 현행 공유재산법은 행정재산의 일괄적인 최고가 원칙 적용에 대한 예외를 시행령 제13조 제3항 각호에 마련하고 있음
- 공유재산법 시행령은 2015년에도 개정되었고 개정된 이유 중 하나는, 음식 판매자동차(푸드트럭) 영업을 위한 행정재산 사용·수익허가 신청 시 수의계약 근거규정을 신설하기 위함임(영 제13조제3항제19호)
 - － 동 조항의 개정 목적 자체가 수의계약을 통하여 최고가 원칙을 회피할 수 있게 하기 위한 목적을 갖고 있었음
 - － 정부는 2014년 1차 규제개혁 장관회의 이후 식품위생법 시행규칙을 비롯한 관련법을 개정하여 유원지, 공원, 체육시설, 하천, 관광지, 대학에 차례로 푸드트럭 영업을 허용한 것과 관계가 있음
- 시행령 제13조 제3항에 규정된 수의계약 대상은 다음과 같음
 - － 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우: 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하는 경우 예외를 설정한 것임

- 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 실 경작자에게 사용·수익하도록 허가하는 경우
- 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
- 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
- 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
- 대장가격이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용·수익을 허가하는 경우: 장부가격이 1~3천만원에 해당하는 재산의 사용수익을 허가하는 경우, 굳이 일반입찰을 경유한 최고가 원칙을 적용할 경우 비용이 더 초과할 가능성이 있어서 설정한 예외규정일 것임
- 2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우
- 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우: 지역경제활성화에 기여할 특산품이나 생산품을 생산·전시·판매하는데 필요한 것이라는 요건과 지방자치단체 의회의 조례라는 두 가지 요건을 병과하여 일반입찰을 경유한 최고가 원칙에 대한 예외를 설정한 것임
- 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우: 어차피 시설이 이전될 것이므로, 한시적인 시설의 사용을 일반입찰을 경유하지 않게 한 것이라 할 것임. 다만 그 이전기간이 합리적인 기간으로 추정되는 기간 내로 제한한 것으로 보임
- 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
- 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하

는 경우

- 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우
- 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용을 허가하는 경우
- 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관육성법」 제2조에 따른 특정연구기관(이하 "정부출연연구기관등"이라 한다) 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소에 사용을 허가하는 경우
- 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분을 사용·수익하도록 허가하는 경우
- 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우
- 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간으로 사용·수익하도록 허가하는 경우
- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우 가. 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간 기구를 말한다) 나. 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리 민간단체
- 「청년고용촉진 특별법 시행령」 제7조에 따른 취업애로 청년 또는 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 급여의 수급권자에 해당하는 사람 중 이동용 음식판매 용도의 자동차를 이용하여 「식품위생법 시행령」 제21조제8호가목의 휴게음식점영업 또는 같은 호 바목의 제과점영업을 하려는 사람에게 사용·수익하도록 허가하는 경우

- 기타 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우: 지방자치단체 의회의 조례로서 일반입찰에 부치기 곤란한 경우에 대한 예외를 설정한 것임

다. 일반재산의 계약관련 규정¹⁾

- 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권(私權)을 설정할 수 있음 (동법 제28조 제1항 본문)
 - 법령이나 조례에 따라 현물출자·대물변제도 할 수 있음(동항 후단)
- 구체적인 사권설정, 현물출자, 대물변제의 범위와 내용은 대통령령에 위임하고 있음(동조 제2항)

공유재산 및 물품 관리법(제28조, 관리 및 처분)
① 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다. ② 일반재산의 사권설정, 현물출자 및 대물변제의 범위와 내용은 대통령령으로 정한다.

- 공유재산법 시행령에 따른 일반재산에 대한 사권설정, 현물출자, 대물변제의 경우는 아래 시행령 조문과 같음

공유재산 및 물품 관리법 시행령
○ 제23조(일반재산의 사권 설정): 법 제28조제1항에 따라 일반재산에 사권(私權)을 설정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 시행하기 위하여 공중 또는 지하에 지상권(地上權)을 설정하는 경우 2. 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인투자기업이 사회간접자본시설을 설치하고 이를 그 지방자치단체가 매입하는 조건으로 투자협약을 체결한 후 그 이행을 담보하기 위하여 저당권을 설정하는 경우 ○ 제24조(현물출자 및 평가) ① 법 제28조제1항에 따라 현물출자를 하는 경우 해당 출자재산에 대한 평가방법에 관하여는 제27조를 준용한다. ② 법 제28조제1항에 따라 현물출자

1) 일반재산은 본 연구의 범위 밖에 있으므로 원칙 만을 기술함

한 현물을 반환받는 경우에는 해당 지방자치단체와 현물출자를 받은 자 간의 계약으로 반환의 시기와 그 밖에 필요한 사항을 정한다. 이 경우 현물출자한 재산과 그 대가로 취득한 지분증권은 반환시점의 시가에도 불구하고 현물출자 당시와 동일하게 상호 반환하는 것을 조건으로 하여야 한다.

- 제25조(대물변제) ① 법 제28조제1항에 따라 대물변제(代物辨濟)를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 지방자치단체의 장이 직접 공영개발이나 경영수익사업을 시행하고 그 결과 조성된 일반재산으로 그 사업 시행에 든 용지대(用地賃)와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우 2. 지방자치단체의 장이 청사 등 공용재산을 이전하여 설치하고 그 결과 용도가 폐지되는 기존의 공용재산인 일반재산으로 그 이전 설치에 든 용지대와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우 3. 지방자치단체의 장이 도로·공원 등 공공용재산을 이전하여 설치하고 그 결과 용도가 폐지되는 기존의 공공용재산인 일반재산으로 그 이전 설치에 든 용지대와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우 4. 지방자치단체의 장이 기업용재산을 이전하여 설치하고 그 결과 용도가 폐지되는 기존의 기업용재산인 일반재산으로 그 이전 설치에 든 용지대와 공사비를 갈음하여 변제하려는 경우 ② 제1항에 따라 대물변제를 할 때 해당 재산에 대한 평가에 관하여는 제27조제1항을 준용한다.

2. 관리·운영적 현황

가. 2015년 공유재산 활용을 위한 공고내용 현황

- 공유재산의 계약현황을 분석하기 위하여 온비드에 공고된 입찰공고를 분석하였음
- 조사대상은 매각의 경우는 2015년 전체를 그리고 임대는 2015년 6월~현재 까지를 대상으로 하였으며, 총 1,172건으로 조사되었음
 - 이 중 매각은 438건이며, 나머지 734건은 임대사업임
- 매각대상 재산의 유형은 토지가 308건 70.3%로 가장 많으며, 토지·건물이 88건, 건물 8건 그리고 공작물, 입목 등 기타가 34건으로 조사되었음²⁾

2) 임대의 경우에는 재산의 유형이 다양하여 일괄적인 기준을 설정하기 곤란한 관계로 재산유형을 별도로 조사하지 않았음

<표 3-1> 조사대상 공유재산 중 매각자산의 유형

(단위: 건, %)

재산유형	건수	비중
토지	308	70.3
토지·건물	88	20.1
건물	8	1.8
기타	34	7.8
총	438	100.0

- 매각대상 재산을 대상으로 입찰유형을 조사한 결과, 전체 438건 중 일반경쟁으로 공고한 건수가 342건으로 78.1%를 차지하고 있음
 - 다음으로는 지명경쟁이 93건(21.2%)이며, 수의계약 2건, 제한경쟁 1건 등으로 분석되었음
- 결과적으로 매각대상 재산은 대부분이 일반경쟁방식과 지명경쟁방식으로 매각하고 있음
 - 아주 특별한 경우에 한해 수의계약과 제한경쟁방식이 적용되고 있음

<표 3-2> 매각자산의 입찰유형

(단위: 건, %)

구분	건수	비중
일반경쟁	342	78.1
지명경쟁	93	21.2
수의계약	2	0.5
제한경쟁	1	0.2
총	438	100.0

- 매각대상 재산과는 다르게, 임대재산의 경우는 제한경쟁방식이 전체 734건 중 425건으로 57.9%를 차지하고 있음
 - 반면에 일반경쟁방식은 299건(40.7%)이며, 지명경쟁(7건), 수의계약(3건) 등도 일부 추진되고 있는 것으로 나타났음

- 결과적으로 현재 지방자치단체에서 재산을 임대할 경우에는 제한경쟁 방식이 주로 사용되고 있는 것으로 판단할 수 있음
 - 현행 법령상 제한경쟁 방식을 허용하고 있지 않은 상황이라는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 임대방식은 법을 위반하고 있는 것임
- 이는 향후 공유재산의 임대와 관련하여 법 개정의 필요성을 나타내고 있는 부분이기도 함

<표 3-3> 임대재산의 입찰유형

(단위: 건, %)

구분	건수	비중
일반경쟁	299	40.7
지명경쟁	7	1.0
수의계약	3	0.4
제한경쟁	425	57.9
총	734	100.0

- 제한경쟁방식으로 임대하는 재산의 유형을 살펴보면, 단일유형으로는 매점이 71건(16.7%)으로 가장 많고, 다음이 업무시설 28건으로 나타나고 있음
 - 이 외에 자판기 만을 임대하는 경우(25건), 식당이 23건 등으로 분석되었음
 - 반면에 토지와 건물 등은 전체의 0.9%로 매우 적은 비중을 점유하고 있음
- 결과적으로, 지방자치단체에서 임대하는 재산 중 제한경쟁방식으로 추진하는 대상은 공익보다는 수익사업에 활용되는 재산이 대부분인 것으로 나타나고 있음

<표 3-4> 제한경쟁방식으로 임대하는 재산의 유형

(단위: 건, %)

구분	건수	비중
식당	23	5.4
매점	71	16.7
업무시설	28	6.6
자판기	25	5.9
건물·토지	4	0.9
기타	274	64.5
총	425	100.0

주: 식당에는 식당, 매점, 자판기를 동시에 임대하는 경우를 포함하였으며, 카페는 매점으로 그리고 업무시설에는 숙소, 상가시설 등이 포함되어 있음

- 지방자치단체에서 식당, 매점, 자판기 등을 제한경쟁방식으로 임대하고 있는데, 이러한 재산과 일반경쟁방식으로 임대하는 재산의 유형을 비교해 볼 필요가 있음
 - 그 이유는 식당, 매점 등이 제한경쟁방식으로 임대해야 하는 특별한 이유가 있는 것인지를 살펴보기 위함
- 이러한 인식을 기초로 일반경쟁방식으로 임대하는 재산의 유형을 살펴보면, 전체 299건 중 업무시설에 대한 임대건수가 75건(25.1%)으로 가장 많음
 - 이 외에 판매시설 44건(14.7%), 매점 42건(14.0%), 건물·토지 25건(8.4%), 식당 9건(3.0%) 등으로 분석되었음
- 이러한 결과를 기초로 할 때 다음과 같은 결론을 맺을 수 있음
 - 첫째, 건물·토지 등 전형적인 공유재산에 대해서는 일반경쟁방식으로 임대를 하고 있음
 - 둘째, 제한경쟁에서 절대적인 비중을 차지하는 식당, 매점 등 영리시설도 일반경쟁방식으로 임대하고 있어, 자치단체별로 명확한 입찰방식에 대한 근거를 찾기 어려움
 - 셋째, 공유재산 중 수익사업과 관련된 시설은 일반경쟁방식보다 제한경

쟁방식을 선호하는 경향이 있음. 이러한 경향은 지역주민에게 혜택이 돌아가게 하기 위한 것으로 판단됨

<표 3-5> 일반경쟁방식으로 임대하는 재산의 유형

(단위: 건, %)

구분	건수	비중
식당	9	3.0
매점	42	14.0
업무시설	75	25.1
건물·토지	25	8.4
판매시설	44	14.7
기타	104	34.8
총	299	100.0

나. 사례지역 분석

1) 사례개요

- 지방의 시 자치단체와 군 자치단체에서 추진 중인 중인 사용수익 허가 대상 중 제한경쟁방식과 일반경쟁 방식으로 추진되는 사례를 대상으로 함
- 이 중 시 자치단체의 사례는 식당, 카페, 매점 등 수익사업이 가능한 공유재산에 대하여, 입찰공모를 통한 임대계약을 추진하는 사례임
- 군 자치단체의 사례는 일반경쟁입찰과 제한경쟁으로 두 가지 사업을 선정하고, 비교하였음

<표 3-6> 사례대상의 개요

지역	시자치단체	군자치단체
시설	식당, 카페, 매점 등	숙박시설, 매점
입찰 방법	제한경쟁입찰	일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰
기타 특징	· 식당, 카페, 기념품점: 협상에 의한 계약 · 매점, 자동판매기: 최고가 낙찰	· 일반경쟁입찰(숙박시설): 6회 유찰 · 제한경쟁입찰(매점): 임대기간 4일

- 시 자치단체 -

- 운영시설: 21개소(식당 5, 카페 3, 매점 4, 기념품점 1, 자동판매기 7, 체험장 1)
- 운영업체: 15개(식당 5, 카페 3, 매점 4, 기념품점 1, 자동판매기 1, 체험장 1)
- 입찰방법: 입찰공모를 통한 임대계약
 - 선정방법: 제한경쟁입찰
 - 식당, 카페, 기념품점: 협상에 의한 계약
 - 매점, 자동판매기: 최고가 낙찰
- 참가자격(공통): 공고일 현재 당해 자치단체에 주소 및 사업장 소재지를 둔 자
- 식당업 참가자격
 - 식품위생법상 일반 또는 휴게음식점 영업신고를 득한 자
 - 가맹사업을 영위하는 자로서 지점운영권을 위임받고 음식 프랜차이즈를 하고 있는 자
 - 가맹본부로부터 지점운영에 관한 인허가를 득한 자
- 카페의 참가자격
 - 식품위생법상 일반 또는 휴게음식점 영업신고를 득한 자 또는 음료판매점을 운영하고 있는 자
- 매점의 참가자격: 공공일 현재 사업자등록증 상 사업의 종류에서 업태가 도매 또는 소매업으로 등록된 자
- 기념품점의 참가자격: 관내에서 1년 이상 기념품점 운영경력이 있는 자
- 자동판매기 참가자격: 공고일 현재 사업자 등록증 상 사업의 종류에서 업태가 도매, 소매업 또는 자판기로 등록된 자
- 임대기간: 2년

- 군 자치단체(일반경쟁입찰의 경우) -

- 입찰명: ○○○ 공유재산 유상사용허가
- 사용기간: 3년

- 사용료 예정가격 : 104,641,120원
- 입찰방법: 일반경쟁입찰로 사용료 예정가격 이상으로 입찰(최고가)
- 입찰 참가자격
 - 가. 청소년활동, 복지, 보호를 주된 사업으로 하는 비영리법인, 비영리 민간단체 및 대학(청소년학과, 교육학과 등)
 - 나. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제31조 규정에 의한 부정당업자(계약포기자, 사용허가취소 신청자 등)의 입찰 참가자격 제한 등을 받지 아니한 자
 - 다. 온비드에 회원등록을 하고 공인인증기관에서 발급받은 인증서로 온비드에 등록하고 입찰보증금 납부와 입찰등록을 한 자
 - 라. 공고일 전일까지 국세 및 지방세 체납액이 없는 자
 - 마. 낙찰되었을 때 손실예치금을 계약일까지 납부할 수 있는 자
 - 바. 사용허가를 받은 시설을 직영할 수 있는 자(전대 시 허가 취소)
 - 사. 「청소년활동진흥법」 규정에 의하여 유스호스텔 운영에 대한 등록 또는 허가를 득할 수 있는 자
- 낙찰자 결정방법
 - 유효한 입찰(1인 가능)로 예정가격이상 최고가격으로 입찰한자를 낙찰자
 - 개찰결과 동가의 입찰자가 2인 이상일 경우에는 “온비드” 무작위 추첨방법
- 사용료 결정
 - 최초년도 사용료: 입찰에 의해 결정된 낙찰 금액
 - 2차년도 이후 사용료: 공유재산 물품관리법 시행령 제31조 제3항의 규정에 의거 산정(사용료는 선납하여야 하며, 분할 납부 불가)

- 군 자치단체 (제한입찰의 경우) -

- 입찰명: ○○○ 공유재산 유상사용허가 입찰 공고
- 사용기간: 2015. 10. 08 ~ 10. 11(4일간)
- 사용료 예정가격: 2,600,000원
- 입찰방법: 일반경쟁입찰로 사용료 예정가격 이상으로 입찰
- 입찰 참가자격
 - 가. 공고일 현재 ○○군 관내에 주소를 둔 자
 - 나. 동일 세대 및 가족관계 내에서는 1명만 입찰 참가 가능
 - 다. 사용허가를 받은 시설을 운영할 수 있는 자(전대시 허가취소)
 - 라. 입찰일 현재까지 국세·지방세 체납액이 없는 자
 - 마. ○○군에서 제시한 공유재산 사용허가조건 (Ⅰ, Ⅱ)을 수락한 자

2) 사례지역의 시사점

- 이 중 시 자치단체는 제한경쟁을 하되, 식당, 카페, 기념품점은 협상에 의한 계약을 그리고 매점과 자동판매기에 대해서는 최고가 낙찰 방식을 추진하였음
 - 협상에 의한 계약과 최고가 낙찰 대상을 구분하는데 명확한 기준에 근거했기 보다는, 식당, 카페, 기념품 등은 당해 지역의 특산품을 활용할 수 있는 대상이기에 이를 적절히 운영할 수 있는 대상을 참여시키기 위함
- 군 자치단체의 경우, 일반경쟁과 제한경쟁을 구분한 이유는 일반경쟁으로 추진한 숙박시설은 그 규모가 크고 운영하는데 전문성이 요구되는 반면, 제한경쟁으로 추진한 매점은 규모가 작으며 임대기간이 짧고 또 운영하는데 특별한 전문성이 요구되지 않기 때문임
- 결과적으로 사례지역에서 나타난 현상은 입찰방식의 선정에 있어 당해 자치단체의 주관적 판단에 의해, 지역경제 활성화, 운영의 전문성, 규모의 대소 등을 기준으로 결정하고 있음
- 다만 각 공고문에는 입찰에 대하여 일정한 자격제한을 두고 있는 바, 이는 일정한 자격기준을 갖추고 있을 때 본 시설의 운용을 효율적으로 할 수 있기 때문으로 풀이됨
 - 일례로 식당업의 경우 식당과 관련된 경험자 또는 자격이 있는 자를 대상으로 할 때 보다 효율적으로 운영될 수 있을 것임
 - 따라서 식당시설을 입찰할 때 이와 관련된 경험자로 제한하고 있음
 - 그러므로 전문성에 의한 제한은 입찰방식을 결정하는데 중요한 판단기준으로 보기는 어려움

<표 3-7> 사례대상시설의 입찰방식 구분이유

지역	시자치단체	군자치단체
입찰 유형	<ul style="list-style-type: none"> · 제한경쟁 중 협상에 의한 계약 · 제한경쟁 중 최고가 낙찰 	<ul style="list-style-type: none"> · 일반경쟁입찰 · 제한경쟁입찰
구분 이유	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 이미지 부각 · 지역특산물 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 규모의 대소 · 기간의 장단

- 또 하나의 시사점은 사례지역의 사용수익허가 대상 시설이 공익사업이 아니므로 수익계약 요건이 성립되지 않음
 - 지방자치단체에서는 법령에 위반되는 것을 인지하고 있음에도 불구하고 지역제한을 두고 입찰하고 있는 상태임
- 이러한 현상이 발생하는 원인은 다음과 같음
 - 첫째, 당해 시설은 수익사업과 관련이 있는 시설이라는 점에서 최고가 원칙에 의하여 임대할 경우, 그 비용이 사용자에게 전가될 가능성이 있음
 - 둘째, 일반경쟁에 의해 외지인이 허가를 받을 경우, 당해 지역의 시설임에도 불구하고 지역주민의 수익활동 여지가 축소되고 그에 따라 민원이 빈번하게 제기될 가능성이 있음
 - 셋째, 핵심시설을 당해 자치단체의 재원으로 조성했음에도 불구하고 당해 시설로부터 얻는 수익을 외지인이 가져갈 경우 지역주민의 재원으로 조성한 시설에 대한 이익이 지역 외로 유출되는 현상이 발생하게 됨
- 결론적으로 공유재산을 사용수익하게 허락함에 있어, 현행 법규에서 인정하지 않음에도 불구하고 제한경쟁을 하는 핵심요인은 사회적 약자 등을 위한 이유가 아니고 당해 시설로 인해 발생하는 혜택을 지역주민에게 귀속시키기 위함으로 풀이됨
- 또 다른 측면에서 나타나는 현상은 사용료 산정과 관련된 현상임
 - 군 자치단체에서 일반경쟁방식으로 추진하고 있는 시설의 경우, 사용료 문제로 인해 현재까지 6회의 유찰이 있었음

- 군 자치단체에서는 예정가격 이상으로 입찰하는 것을 원칙으로 하고, 2개의 감정가격을 평균하여 예정가격을 산정한 바 있음
- 예정가격으로 인해 공유재산 활용시 장애가 될 수 있는 측면은 이해할 수 있으나, 이를 해결하는 과정은 매우 지난할 것으로 판단됨
- 실제로 사례지역 중 하나인 군 자치단체의 시설 내에 사용수익허가 대상 시설은 20개이며, 이 중 예정가격으로 인해 문제가 되고 있는 시설은 1개에 불과함
 - 물론 나머지 19개 시설과 예정가격 문제가 발생하고 있는 시설은 유형이 다르기 때문에 동일선상에서 비교하는 것은 무리가 있을 수 있음
 - 그러나 다른 시설은 예정가격으로 인해 문제가 없는데 1개의 시설이 문제가 있다하여 예정가격을 개선해야 한다는 것은 수용하기 어려운 측면이 있음

3. 공유재산 계약방식의 문제점

가. 계약상의 문제 개관

- 공유재산은 공공의 이익을 위해 사용하는 한편 경제적 수익수단으로 활용하는 이중적인 특성이 있음
- 최근 공유재산은 지방재정의 확보 그리고 지역개발 촉매로서 지역경제 활성화를 위한 효율적 활용의 필요성이 증대되고 있음
- 이에 따라 종래 공유재산에 대하여 단순한 보유재산으로서 관리와 처분의 규제 등 보수적인 관리와 운영정책에서 활용을 촉진하는 추세에 있음
- 공유재산은 지방자치단체 소유재산으로 원칙적으로 모든 주민이 공평하게 이용할 기회를 부여하는 한편 공유재산의 경제적 효용가치가 증대되는 수단으로 활용할 수 있도록 다양한 정책들을 수용할 필요가 있음
- 이러한 인식을 기초로 할 때, 재산의 용도, 형태(토지·건물 등) 등을 고려한

적정한 이용자 선정 방법을 개발할 필요가 있음

- 그러므로 재산의 특성에 따른 입찰제한이 없어 부적격자의 입찰과 낙찰로 인하여 발생하는 불필요한 행정력 낭비를 최소화할 필요가 있음
- 또 일반입찰 시 최고가 낙찰자 선정으로 인하여 과열경쟁 및 수익성보다 높은 가격으로 낙찰되는 현상도 완화할 필요가 있음
 - 최고가 낙찰로 인해 사용자에게 비용이 전가되는 현상, 품질저하로 인한 민원야기, 그리고 운영적자 등을 이유로 사용, 대부분 체납 등이 발생하고 있는 현상 등을 인식할 필요가 있음
- 예정가격 측면에서는 시가(감정평가 금액)산정으로 실거래가격보다 높게 평가되는 경우 빈번한 유찰로 행정낭비가 발생하는 현상과 용도지정, 지명입찰의 경우 특혜, 감사 등의 문제로 일반입찰로 전환하고 있는 현상에 대해서도 개선이 필요함

나. 입찰방식의 문제

- 현행 공유재산관련법령에서는 사용·수익허가 및 대부 등의 경우 일반입찰을 원칙으로 하고 예외적으로 수의계약 및 지명경쟁에 대한 사항만을 규정하고 있음
 - 이 중 수의계약과 관련해서는 2015년 7월 그 대상을 보다 명확히 할 수 있도록 법령을 개정하였음
- 제한경쟁 입찰에 대해서도 현행 법령은 그 근거규정을 두고 있음
 - 현행 지방계약법 제9조에서는 “일반입찰에 부치는 경우 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다”고 규정하고 있음
- 그러나 현행 법령은 제한경쟁 입찰방법에 대해서는 개념만을 천명하고 있을 뿐 구체적인 대상 및 절차에 대한 규정은 구비되어 있지 않은 상황임

- 지출과 관련된 계약은 제한경쟁을 인정하고 있지만 수입을 위한 계약에는 법규가 구비되어 있지 않음

국가계약법시행령 제21조 (제한경쟁입찰에 의한 계약과 제한사항 등)	지방계약법 시행령 제20조 (제한입찰에 의한 계약과 제한사항 등)
① 법 제7조 단서의 규정에 의하여 경쟁참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 다음 각 호와 같다. 6. 추정가격이 기획재정부령이 정하는 금액미만인 계약의 경우에는 그 주된 영업소의 소재지	① 법 제9조제2항에 따라 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 다음 각 호와 같다. 6. 추정가격이 행정자치부령으로 정하는 금액미만인 계약의 경우에는 그 주된 영업소의 소재지

- 따라서 공유재산의 사용·수익허가시 제한하여 입찰자격을 부여하는 것은 현행법을 위반하고 있는 것으로 간주될 수 있음
 - 이러한 현행 규정에도 불구하고 다수의 자치단체가 제한경쟁입찰을 실시하고 있다는 점은 제한경쟁의 필요성을 대변하고 있는 현상임
 - 특히 사례자치단체의 경우와 같이, 사용기간이 단기(4일)이거나 규모가 작은 재산도 일반경쟁입찰을 해야 하는 문제가 발생하고 있음

다. 수의계약 규정의 문제

- 현행 공유재산법은 행정재산의 일괄적인 최고가 원칙 적용에 대한 예외를 시행령 제13조 제3항 각 호에 마련하고 있음
- 동 규정 중 일부는 2015년에도 개정되어 행정재산의 사용·수익 허가시 수의 계약할 수 있는 중요 근거로 작용하고 있음
- 공유재산법 시행령 제13조 제3항의 규정 내용 중 쟁점으로 부각될 수 있는 부분은 다음과 같은 3가지 경우임
 - 첫째, 특산품의 범위
 - 수의계약 대상 중 “지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품

- 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우” 수의계약을 허용토록 하고 있음
- 그러나 지역특산품 그리고 해당지역 생산제품의 범위가 명확하지 않은 관계로, 지역의 모든 생산제품이 해당될 개연성이 있음
- 둘째, 일반입찰에서 수의계약으로 전환시의 규모
- “2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우” 수의계약토록 하고 있음
 - 동 규정은 지방자치단체 장의 재량권을 존중한 것이라 인식됨
 - 그러나 만일 거액의 행정재산에 대한 일반입찰일 경우 제한기준이 없어 문제의 소지가 있음
 - 동 규정은 형식상 문제의 소지가 있을 수 있음
- 셋째, 규정의 실효성 측면에서, 규정 중 일부는 규정하지 않아도 수의계약 형태로 진행될 수 있다는 점에서 필요치 않은 규정들이 포함되어 있음
- 이 중 세 번째 쟁점과 관련하여 규정내용을 분설하면 다음과 같음
- 첫째, 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
- 법률상 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가하는 자에게, 유상으로 사용허가를 하여준다면 어차피 무상이 가능한 자임에도 유상 사용하는 것이므로 굳이 일반입찰을 경유한 최고가 원칙을 적용받을 필요가 없음
- 둘째, 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
- 역시 어차피 공유재산법이나 기타 다른 법률로써 사용료 면제될 자에게 사용을 허가하는 경우임
- 셋째, 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
- 기부채납할 자가 신축기간이란 한시적이고 한정적인 기간동안 부지를 사용하는 경우인 것이므로, 굳이 일반입찰을 경유할 필요가 없음

- 넷째, 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우
 - 국가 또는 지방자치단체는 천재지변이나 그에 준하는 재해를 입은 지역주민을 도울 의무가 있음
 - 그러므로 이러한 경우에도 당연히 일반입찰을 경유할 필요가 없을 것임

라. 예정가격 산정의 문제

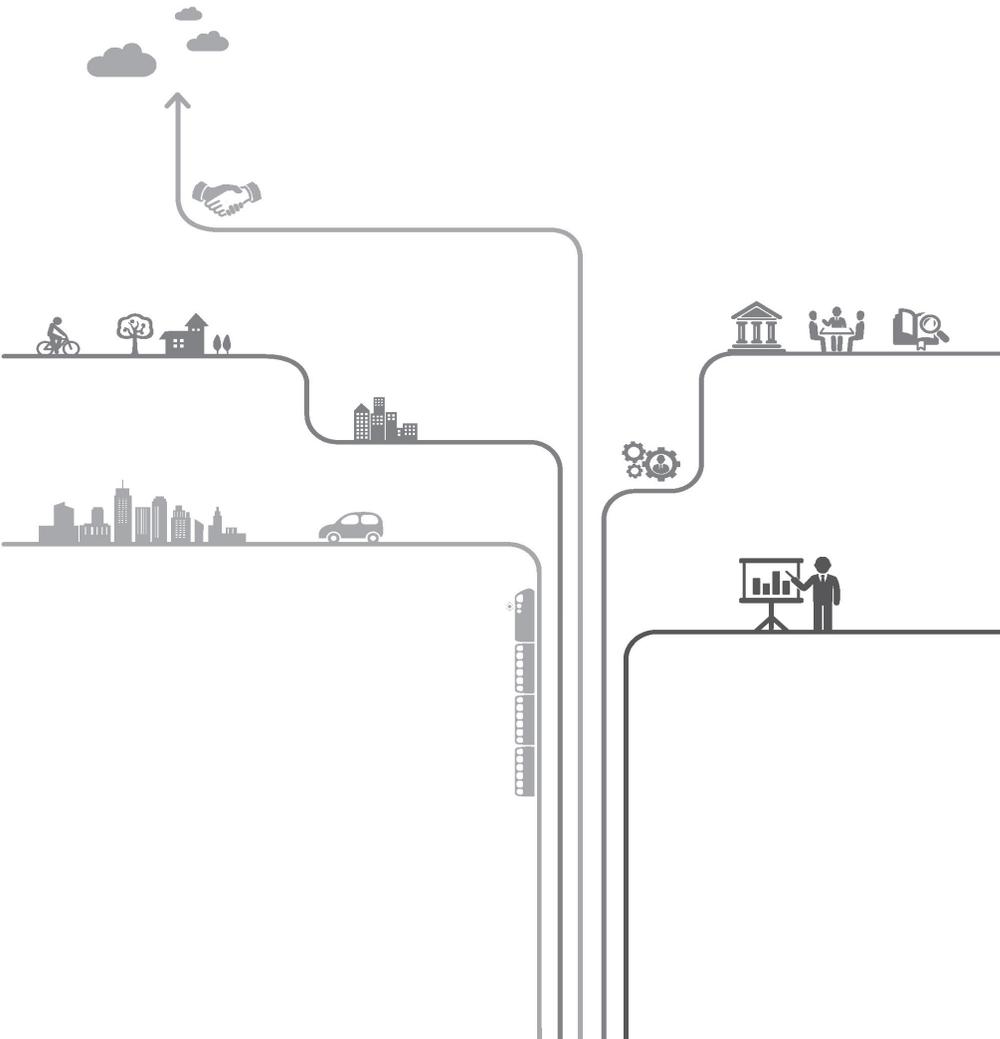
- 일반입찰은 사용자 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 하고 있음(공유재산법 시행령 제13조)
- 입찰시 사용자 산정 방법(영 제31조제3항)의 경우, 첫째 연도의 대부분은 최고입찰가로 결정하도록 하고 있음
 - 2차 연도 이후의 기간(대부계약을 갱신하지 아니한 대부계약기간 중으로 한정)의 대부분은 $[(\text{입찰로 결정된 첫째 연도의 대부분}) \times (\text{제2항에 따라 산출한 해당 연도의 재산가격}) \div (\text{제2항에 따라 산출한 입찰 당시의 재산가격})]$ 으로 산정토록 하고 있음
- 이 중 쟁점이 될 수 있는 부분은 첫째연도의 대부분임
- 다시 말해 감정가와 시가간에는 차이가 발생하고 있으며, 일부의 경우 감정가가 더 높게 산출되는 경향이 있음
- 이로 인해 유찰이 자주 발생하며, 낙찰된다고 하더라도 주민에게 비용의 전가 현상 등이 발생할 여지가 있음
- 뿐만 아니라 당해 자치단체의 이미지 제고에도 손상을 미칠 우려가 있으므로 가액산정시 지방자치단체의 특성 및 시설의 용도에 따라 융통성을 부여하는 것이 필요함

마. 인력의 문제

- 원론적으로 공유재산은 지방자치단체 소유재산으로서 그 관리와 운영주체, 재산관리·운영을 통한 혜택은 지방자치단체와 그 지역 주민에게 돌아감
 - 그러므로 지방자치 본연의 기능을 수행하기 위해서는 재산관리가 무엇보다도 중요함
- 그러나 대부분의 지방자치단체에서 차이가 있기는 하지만 1개팀이나 1~2인의 재산관리담당을 두어 운영하고 있음
 - 이로 인해 공유재산의 정확한 실사는 물론 방대한 재산을 효율적으로 관리하는데 한계가 나타나고 있음
- 게다가 최근 공유재산의 활용방식이 다양해지면서 공유재산의 관리를 위해서는 등기업무, 등기부상의 소유권변동이나 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무의 수행 등에 대한 전문지식이 필요함
 - 뿐만 아니라 재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규제한의 검토, 부동산·금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등이 요구됨
- 그럼에도 불구하고 잦은 감사와 민원 등으로 기피업무로 인식되고 있으며, 인사이동이 빈번하여 인력의 전문성을 제고하기 어려운 실정임
- 따라서 공유재산 관련 공무원의 전문성 제고와 함께 인력보강 그리고 우대 등은 아무리 강조해도 지나치다고 할 수 없는 상태임

제4장

공유재산 계약방식의 개선방안



제4장

공유재산 계약방식의 개선방안

1. 기본방향

- 본 연구는 최고가 원칙을 부분적으로 제한하는 것이 필요한 사례를 탐색하고, 그 경우 낙찰자를 어떤 방식으로 선정하는 것이 바람직한지를 연구하기 위한 목적을 갖고 있음
- 현행 공유재산의 사용수의 허가는 일반경쟁입찰과 최고가를 원칙으로 하고 있음
- 일반경쟁입찰은 공개적으로 집행하므로 공정하고 경제적이며, 다수의 희망자를 입찰에 참여시킬 수 있고, 보다 유리한 조건을 제시하는 자와 계약할 수 있다는 장점이 있음
- 반면에 자본, 신용, 경험 등이 풍부하지 못한 사업자가 참가함으로써 견실한 계약이행에 차질을 가져올 수 있고, 덤핑으로 인한 부실우려가 높으며, 입찰에 참가하는 인원이 많은 경우 입찰진행이 어려운 단점 등이 있음(정원, 2009)
- 이러한 일반경쟁입찰이 보유하고 있는 장점과 단점은 보편적인 현상으로, 공유재산의 경우에는 이외도 다양한 요인들이 존재함
- 공유재산과 최고가 원칙간의 관계에서 나타나는 또 다른 차원의 현상은 공유재산이 지방자치단체의 재산이라는 점에서 대두됨
 - 다시 말해 공유재산을 둘러싼 공공성 측면에서 나타남
- 공공성의 의미는 매우 다양하지만, 민간부문과는 차별화되는 정부부문만의 특성을 의미함
 - 물론 이들 차이를 일반화하는 데는 어려움이 있으나, 조직목표, 자원, 통제 의 관점에서 그 차이를 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 조직목표에 있어서 차이가 발견됨
 - 정부조직의 목표는 재원범위 내에서 공공서비스를 제공하는데 있음
 - 민간기업이 전형적으로 순이익에 초점을 두고 있는데 반해 정부조직은 주로 공공목적의 달성하기 위한 재원의 조달과 사용에 초점이 두어짐
- 둘째, 재원을 획득하는 원천이 차별화되어 있음
 - 민간기업은 소유주에 의한 투자나 제품의 판매를 통해 수익을 창출하지만, 정부조직은 조세라는 강제적 징수수단을 통해 재원을 확보하거나 상급정부로부터의 재정이전금에 의존하는 재원구조를 갖고 있음
- 셋째, 법규와 예산의 통제에 차이가 있음
 - 민간기업은 시장의 가격기제에 의해 운영되지만 정부조직은 시장원리에 의한 이익이나 가격 기준이 존재하지 않음
 - 대신 정부조직은 보다 엄격한 법규 및 예산기준 등 다양한 통제수단을 갖추고 있음
- 이러한 정부부문만의 특성으로 인해, 민간부문과 차별화되는 요인들이 나타나게 됨
- 다시 말해 정부는 서비스 질과 경제적 성과 간의 연계를 인식하는 것임
 - 결국 이러한 새로운 인식은 공공서비스의 질적 개선과 밀접하게 관련되어 있는 것임
- 이에 따라 공유재산의 관리에 있어서도 규칙과 절차에 기초한 전통적인 관리로부터 고객 대응과 소비자 지향의 문화로의 전환이 요구됨
 - 지역주민의 수요를 충족시키는 것이 성과에 있어서 필수적 부분으로 되고 있는 것임
- 이러한 정부부문의 특성으로 인해, 공유재산의 사용수익을 허가함에 있어 민간부문과 차별화되는 정책을 집행하는 당위성이 인정됨
- 따라서 청년실업 등 취약계층을 위한 사업, 사회사업에 활용하는 경우, 전문

성이 필요한 경우, 투기성 및 사행성 제한이 필요한 경우, 운영수익이 발생하지 않는 경우 등 민간부문에서는 고려하지 않는 상황을 정부부문에서는 주요 정책의제로 설정할 수밖에 없음

- 이러한 경우에는 경쟁입찰과 최고가 원칙이 갖고 있는 무수한 장점에도 불구하고 예외적인 입찰과 계약방식을 적용하게 됨

○ 이러한 인식을 출발점으로 하여, 본 연구는 경쟁입찰과 최고가 원칙을 예외적으로 적용하는 방안을 강구하되, 다음과 같은 방향 하에서 대안을 강구함

○ 첫째, 매각을 제외한 사용수익 허가에 초점을 두고 기술함

- 매각은 소유권의 주체가 변경된다는 점에서 가능한 기본원칙을 준수해야 하지만 사용수익 허가의 경우는 소유권을 보유한 채 활용을 제고한다는 점에서 예외를 인정했을 때 상대적으로 문제의 발생소지가 적기 때문임

○ 둘째, 공유재산을 관리함에 있어 지역의 특성이 반영될 수 있도록 함

- 공유재산의 관리는 지방자치단체의 재량적 사무임에도 재산을 둘러싼 이해관계자가 다양하기 때문에 엄격한 법률 하에서 관리되고 있음
- 그 결과 공유재산의 관리는 전국적, 획일적으로 관리되어 지역적 특성을 반영하는데 장애로 작용하고 있음
- 재산은 유형이 다양하고 활용과정에서도 지역적으로 차별화될 수 밖에 없다는 점을 고려할 때, 관리 역시 지역적으로 차별화될 수 있도록 할 필요가 있음

○ 셋째, 재산관리와 관련하여 지방의회 역할 확대할 수 있는 방안을 모색함

- 특히 공유재산의 사용수익허가 및 계약과정에서 지방의회가 관여할 수 있는 통로를 확대함
- 공유재산의 입찰 및 계약과정에서 최고가 원칙의 예외를 인정할 경우, 단체장의 선심성 의사가 관여될 개연성이 확장된다는 점을 고려하여, 지방의회가 이를 제어할 수 있도록 함

2. 제한경쟁입찰의 실효성 확보 방안

가. 필요성 및 대상

- 제한경쟁입찰은 계약의 목적, 성질 등에 비추어 필요한 경우 입찰참여자의 자격을 제한하여 입찰하도록 하는 방식임
 - － 제한의 방법에는 시공능력평가액 또는 공사실적에 의한 제한, 특수한 기술 또는 공법에 의한 제한, 지역제한, 유자격자명부에 의한 제한 등이 있음
 - － 동 제도는 시공능력공시액, 실적, 기술보유 상황 등 일정한 기준에 의하여 제한함으로써, 불성실하고 능력이 없는 자를 입찰에 참가하지 못하도록 하여 공개성, 공정성 및 경제성을 유지시키기 위한 제도임
- 현행 지방계약법에서는 제한경쟁입찰방법에 대해서 원론적으로는 허용하고 있으나, 수입이 원인이 되는 경우에는 구체적인 대상 및 절차에 대한 규정은 구비되어 있지 않음
 - － 다시 말해 현행 규정상 수입이 원인이 되는 계약은 제한을 허용하고 있지 않음
- 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체에서는 사용수익을 허가함에 있어 지역제한을 하고 있는 것이 일반적인 현상임
 - － 공유재산을 매각할 경우(일반재산)에는 지역제한을 두는 경우가 0.2%에 불과하지만, 임대할 때(행정재산)에는 57.9%에 이르고 있음
- 따라서 제한경쟁을 실시하고 있는 자치단체는 지역주민을 위해 불가피하게 법규를 위반하고 있는 실정임
- 지방자치단체에서 법을 위반하면서도 지역제한을 두는 이유는 당해 공유재산으로부터 발생하는 혜택을 지역주민에게 귀속시킬 필요성과 지역주민에 대한 비용전가 완화 등 다양한 원인에 기인함
- 그러므로 현재 만연되어 있는 불법적인 지역제한에 대하여 양성화할지 여

부에 대하여 판단이 필요함

- 이와 관련하여 행정재산의 사용수익 허가 및 임대시 지역제한을 허용해야 하는 논거는 다음과 같음
- 첫째, 지출이 원인이 되는 경우에는 지역제한을 두고 있는 데 반해 수입이 원인이 되는 계약의 경우 이를 인정하고 있지 않은 것은 양자 간의 형평성에서 문제시 될 수 있음
 - 지출이 원인이 되는 경우, 공사와 물품용역으로 구분하고 각 항목별로 구체적인 기준을 규정하고 있음
 - 공사: 추정가격 100억원 미만 종합공사, 추정가격 7억원 미만 전문공사, 추정가격 10억원 미만 혁신도시 건설 전문 공사, 추정가격 5억원 미만 전기 및 그 밖의 공사
 - 물품용역: 추정가격 305억원 미만 시·도의 일반용역 및 물품, 추정가격 5억원 미만 시·군·구 일반용역 및 물품, 추정가격 2.3억원 미만 건설기술 용역, 추정가격 1.5억원 미만 안전진단 용역
- 둘째, 현행 규정에서 행정재산의 수탁자에 대한 자격요건과 관련하여 “행정재산을 관리위탁할 때 해당 행정재산의 관리를 위하여 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자”(공유재산 및 물품관리법 제27조제1항, 동법 시행령 제19조제1항)로 규정하고 있음
 - 이는 일종의 제한 요건에 해당하는 것으로 볼 수 있음. 따라서 동 조항은 행정재산에 대한 제한요건으로 입찰 등 다른 유형에도 활용할 수 있는 근거가 될 수 있음
- 셋째, 현재 지방자치단체에서 지역제한을 두는 대상은 사용수익, 임대 등에 국한되어 있음
 - 따라서 현재 지역제한을 허용하고자 하는 대상은 소유권 변화의 대상이 아니라는 점에서 일정 기간이 경과하면 지방자치단체의 의사결정에 의해 변경이 가능한 재산임

- 넷째, 사용수의 허가 및 임대하고자 하는 시설의 편익이 당해 지역에 한정되고 당해 시설을 운영하는데 특별한 전문성을 요하지 않는 경우에는 지역경제 활성화 및 지역주민의 일자리 창출 측면에서 지역제한을 두는 것이 필요함
 - 특히 공원, 체육시설 등 주민이 직접 이용하는 공공시설에 설치되는 매점, 식당 등이 이에 해당됨
- 이러한 이유로 인해 행정재산의 사용수의 허가 및 임대시 형평성의 저해를 최소화하는 범위에서 예외를 인정하여 융통성을 발휘할 필요가 있음
- 행정재산의 사용수익허가 및 임대시 지역제한을 허용할 경우, 구체적인 대상 및 절차에 대한 규정을 구비할 필요가 있음

나. 대안

1) 지역제한의 기준

- 사용수익허가와 관련된 제한경쟁 중 지역제한을 허용한다고 할 때, 다음과 같은 2가지 쟁점이 부각될 수 있음
 - 첫째, 지역제한의 기준을 무엇으로 할지?
 - 둘째, 지역제한의 범위를 어디까지로 할지?
- 먼저 지역제한의 기준은 용도를 기준으로 하는 방법, 가격을 기준으로 하는 방법, 규모를 기준으로 하는 방법 등이 고려될 수 있음
- 대안 1) 용도를 기준으로 지역제한을 허용하는 방안
 - 의미: 지역특산음식 판매를 전문으로 하는 식당 등 당해 지역의 특산물 또는 지역주민의 경제활동과 직접 연관이 있는 용도에 한해 지역제한을 인정하는 방안임(식당, 매점 등)
 - 긍정적 측면
 - 지역의 특성 부각: 지역의 대표 특산물 생산을 지역주민들이 맡게 되므

로 지역의 특성을 가장 잘 나타낼 수 있음

- 지역경제 활성화: 경제적 수익을 당해 지역주민이 수혜토록 한다는 점에서 지역경제 활성화에 기여할 수 있음
- 현실적 측면 반영: 지방자치단체에서 지역제한을 하는 대체의 원인이 지역주민의 경제활동을 위함임

– 부정적 측면

- 범위한정의 어려움: 자치단체별로 매우 다양한 특산품과 특산물이 생산되고 있어 법규로 한정하는데 한계가 있음

○ 대안 2) 규모를 기준으로 지역제한을 허용하는 방안

– 의미: 일정규모 이하의 사용수익 허가 시에는 지역제한을 허용하여 지역주민이 동 시설을 통해 수익활동을 할 수 있도록 허용하는 방안임

– 긍정적 측면: 공유재산법 시행령에 규정된 규모기준에 대한 수익계약을 준용할 경우 기준설정이 용이함

– 부정적 측면: 용도에 대한 고려가 배제될 개연성이 있음

○ 대안 3) 가격을 기준으로 지역제한을 허용하는 방안

– 의미: 일정가액 이하의 사용수익 허가시에는 지역제한을 허용하는 방안임

– 긍정적 측면

- 실행의 용이: 공유재산법과 지방계약법의 규정을 준용할 여지가 있음

– 부정적 측면: 담합 또는 고의적인 유찰로 지역제한이 악용될 소지가 있음

<표 4-1> 지역제한의 기준별 의미 및 장·단점

구분	1안	2안	3안
기준	용도기준	규모기준	가액기준
의미	지역의 특산물 또는 지역주민의 경제활동과 직접 연관이 있는 용도	일정규모 이하의 경우에만 지역제한을 허용	일정가액 이하의 경우에만 지역제한을 허용
장점	- 지역의 특성 부각 - 지역경제 활성화 - 지방의 현실반영	기준설정 용이	실행의 용이
단점	범위한정의 어려움	용도에 대한 고려가 배제	담합 또는 고의적인 유찰 발생 가능

- 제한경쟁 중 지역제한을 하기 위해서는 실행이 용이해야 하며, 기준설정이 명확해야 하고 또 수용가능성이 있어야 할 것임
 - 이러한 인식을 기초로 할 때, 용도기준은 작금의 지방자치 현실을 고려할 때, 수용성은 크지만 범위를 한정하는 것은 장애요인이 될 수 있음
 - 일례로, 사례자치단체 중 군 자치단체의 경우, 1개의 시설유지를 위한 사용수의 허가 대상은 식당, 매점, 놀이시설, 펜션, 스케이트장, 광장, 유스호스텔 등 다양하게 구성되어 있음
 - 그러므로 이 중 어디까지를 지역의 특성이 가미된 시설인지를 한정하는 것은 현실적으로 곤란함
 - 규모를 기준으로 하는 경우도 각 자치단체의 현실을 고려할 때, 일관성을 유지하는데 어려움이 따를 것으로 예상됨
 - 일례로 사례자치단체의 경우, 유사한 업종인 식당 간에도 많은 차이가 발생하고 있음

<표 4-2> 사례자치단체의 사용수익 허가 대상 시설물의 면적

(단위: m²)

시 자치단체		군 자치단체	
용도	면적	용도	면적
식당 A	1,134	식당 A	188.8
식당 B	196	식당 B	152
식당 C	196	매점 A	266.21
식당 D	196	매점 B	31.2
식당 E	350	매점 C	31.2
매점 A	48	매점 D	31.2
매점 B	15	매점 E	31.2
매점 C	15	매점 F	31.2
매점 D	15	매점 G	314

- 또 예정가격을 기준으로 지역제한을 허용하는 방안의 경우도 처음 입찰은 일반경쟁으로 추진하였더라도 다수의 유찰로 인해 제한경쟁으로 변화될 수 있는 여지가 있음
- 따라서 용도, 규모, 가격 모두 현실화하는 데는 장애가 존재하고 있음

○ 소결

- 지역제한을 두고자 하는 이유가 당해지역에서 발생한 편익을 당해지역 주민에게 귀속시키고자 하는 데서 출발하였음
- 그러므로 공유재산의 사용수익 허가 및 임대로 인한 편익이 당해 지역에 한정될 필요가 있음
- 편익의 지역귀속이라는 점을 고려할 때, 일부 한계는 있지만 시설의 용도를 기준으로 지역제한을 허용하는 것이 현실적인 측면에서 수용할 수 있는 대안으로 판단됨
- 다만 용도를 기준으로 할 경우, 시설의 범위를 한정하는 것이 현실적으로 제약요인이 되고 있음
- 이러한 장애요인을 고려하여 지역제한을 허용하는 초기에는 열거주의에 의해 최소한의 시설을 대상으로 하고, 추후 전 지방자치단체에서 일관되

게 나타나는 시설로 점차 확대하는 것이 필요함

- 초기의 지역제한 허용시설은 대부분의 자치단체에서 일관되게 법규를 위반하고 있는 식당, 매점 등으로 한정하는 것이 필요함
- 다만 식당 매점 등도 유형이 매우 다양하기 때문에 식품위생법상의 분류기준을 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 동법의 분류기준에 의할 경우 시행령 제21조의 8항 중 가 및 나목에 해당하는 시설에 한정할 필요가 있음

식품위생법 시행령(제21조 8항, 식품접객업의 종류)

- 가. 휴게음식점영업: 주로 다류(茶類), 아이스크림류 등을 조리·판매하거나 패스트푸드점, 분식점 형태의 영업 등 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업. 다만, 편의점, 슈퍼마켓, 휴게소, 그 밖에 음식류를 판매하는 장소(만화가게 및 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업을 하는 영업소 등 음식류를 부수적으로 판매하는 장소를 포함한다)에서 컵라면, 일회용 다류 또는 그 밖의 음식류에 물을 부어 주는 경우는 제외한다.
- 나. 일반음식점영업: 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 식사와 함께 부수적으로 음주행위가 허용되는 영업
- 다. 단란주점영업: 주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 손님이 노래를 부르는 행위가 허용되는 영업
- 라. 유흥주점영업: 주로 주류를 조리·판매하는 영업으로서 유흥종사자를 두거나 유흥시설을 설치할 수 있고 손님이 노래를 부르거나 춤을 추는 행위가 허용되는 영업
- 마. 위탁급식영업: 집단급식소를 설치·운영하는 자와의 계약에 따라 그 집단급식소에서 음식류를 조리하여 제공하는 영업
- 바. 제과점영업: 주로 빵, 떡, 과자 등을 제조·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업

2) 지역제한의 공간적 범위

- 지역제한의 공간적 범위란 지역제한을 허용할 경우 어느 지역까지로 제한할지를 의미함
- 공간적 범위와 관련된 대안은 1안) 광역자치단체, 2안) 당해 자치단체 등이

상정될 수 있음

- 이 중 1안은 보다 넓은 범위의 응찰자를 대상으로 한다는 점에서 수익이 제고될 수 있으며, 지역내부의 관계로 인한 담합의 여지를 축소할 수 있고, 현행 지방계약법 시행규칙에서 공사입찰의 경우 광역자치단체를 기준으로 하고 있다는 점에서 현행 규정범위 내에서 실행할 수 있다는 점 즉 실현의 용이성 측면에서 적정할 수 있음
 - 다만 현재 지방자치단체에서 지역제한을 하고 있는 이유가 당해 지역의 편익을 당해지역에 귀속시키는데 있으며, 공간의 확대로 인해 당초 응찰자가 직접 운영하지 않을 수 있다는 점에서 일반주민인 사용자에게 비용이 전가될 수 있어 제도도입의 효과가 반감될 여지가 있음

지방계약법 시행규칙(제25조, 제한입찰의 제한기준)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 영 제20조제1항에 따라 제한입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우에는 이행의 난이도, 규모의 대소 및 수급상황 등을 적정하게 고려하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 영 제20조제1항제1호부터 제3호까지 및 제5호에 따라 공사·제조 또는 용역 등의 실적 및 시공능력에 따라 제한입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우 그 실적 및 시공능력은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.
- ③ 영 제20조제1항제6호에 따라 주된 영업소의 소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다.

- 2안의 경우는 지역제한을 추진하는 이유가 당해 지역에게 어떠한 형태든 혜택을 주고, 지방자치단체에서 일반적으로 발생하는 문제를 완화하기 위한 것이라는 점에서 현실적인 문제를 해결할 수 있는 방안으로 판단됨
 - 다만 지역제한을 당해지역으로 한정할 경우, 이권이 개입될 여지와 주관적 판단으로 인해 입찰의 객관성 및 투명성이 결여될 가능성이 있음

<표 4-3> 지역제한의 공간적 기준별 의미 및 장·단점

구분	1안	2안
기준	광역자치단체 기준	당해 자치단체 기준
장점	- 수익성 제고 - 객관성 및 투명성 유지 - 실행의 용이	- 수용성 제고 - 당해 자치단체에 혜택 귀속
단점	- 비용전가 - 제도도입의 효과가 반감	- 이권 개입 - 객관성 결여

○ 소결

- 지역제한의 공간적 범위를 광역자치단체로 할 때 실행의 용이성과 함께 객관성 투명성이 상대적으로 제고될 수 있는 반면, 동 제도를 도입하고자 하는 당초의 취지에는 적합하지 않을 수 있음
- 뿐만 아니라 지역제한을 허용하더라도 여전히 관련법규를 위반하는 사례가 발생할 개연성이 있음
- 따라서 현실을 고려할 때, 광역단위보다 축소된 당해 행정구역을 중심으로 하는 것이 필요하지만, 공유재산의 관리에 있어 가장 중요한 가치인 객관성 및 투명성 유지가 곤란할 수 있음
- 무엇을 우선시 할지 여부는 정책적인 판단이 필요한 부분이지만, 현시점에서 지역제한의 허용을 당해 자치단체로 한정할 경우 공유재산의 합리적 관리가 저해될 수 있다는 점에서 제1안인 광역자치단체로 지역제한을 허용하는 것이 필요함

3) 결론

- 행정재산의 사용수익 허가 및 임대 시에 대체의 지방자치단체에서는 법에 근거가 없음에도 불구하고 지역제한을 시행하고 있음
- 이로 인해 지방자치단체의 재산담당 실무자는 지역의 경제 활성화, 지역고

- 용창출 등을 위해 노력하고 있음에도 불구하고 법을 위반하고 있는 실정임
- 또 다른 한편에서는 법이 환경의 변화에 유연하게 대처할 필요도 있다는 점에서 불법적인 부분을 양성화하기 위해 지역제한을 제도의 범위 내로 수용하는 것이 필요함
- 이 경우 지역제한은 용도를 기준으로 하되, 초기에는 최소한의 범위에서 식당, 매점 등으로 한정하는 것이 필요함
- 지역제한의 공간적 범위는 광역자치단체로 하여 객관성 및 투명성을 유지할 수 있도록 할 필요가 있음
- 마지막으로, 지역제한을 허용하더라도 최고가 원칙은 유지하는 것이 필요함

3. 수의계약대상의 개선방안

가. 개선대상 및 쟁점

- 수의계약은 계약담당공무원이 특정인을 선정하여 계약을 체결하는 방식으로, 자본과 신용 및 기술, 경험 등이 풍부한 계약상대자를 선택할 수 있는 장점이 있으나 계약담당자의 자의성이 개입될 우려가 있어 필요한 최소한의 범위 내에서 구체적인 대상을 법에 규정하고 있음
- 수의계약과 관련하여 쟁점으로 부각될 수 있는 부분은 다음과 같음
 - － 첫째, 공유재산의 수의계약과 관련된 내용이 각 법에 분산되어 있어 일괄적으로 확인하기 어려움
 - － 둘째, 현행 공유재산법은 행정재산의 일괄적인 최고가 원칙 적용에 대한 예외를 시행령 제13조 제3항 각 호에 마련하고 있으며, 동 규정은 행정재산의 사용수익 허가시 수의계약할 수 있는 중요 근거로 작용하고 있음. 이러한 공유재산법 시행령 제13조 제3항의 규정중 일부 현실에 적합하지 않은 부분이 규정되어 있음
- 이 중 먼저 수의계약 관련 규정의 분산문제와 관련하여, 공유재산의 수의계

- 약과 관련해서는 공유재산법이 일반법으로서 작동하고 있지만 이 외에도 다양한 법률에서 공유재산의 수의계약과 관련된 규정이 존치되어 있음
- 실제로 수의계약이 규정되어 있는 법규는 총 147개이며, 이 중 법률이 76개, 시행령이 46개 그리고 규칙이 25개로 구성되어 있음

<표 4-4> 수의계약 관련 규정

구분	총	법률	시행령	규칙
법규 (수)	147	76	46	25

주: 공유재산법 및 국유재산법은 제외하였음

- 수의계약 관련 법규가 분산되어 있다고 해서 법체계상 문제가 있다고 보기는 어려우나, 지나치게 많은 법규에 분산 규정되어 있어 실무를 처리하는 과정에서는 이를 지나치거나 간과할 수 있는 여지가 있을 수 있음
 - 따라서 수의계약 관련법규를 조사하고 이를 매뉴얼 등으로 정리하여 지방자치단체에서 업무처리를 하는데 지원할 수 있도록 할 필요가 있음
- 다음으로, 현행 공유재산법 시행령 제13조 제3항 각 호에 규정된 내용과 관련해서 나타날 수 있는 쟁점은 다음과 같음
 - 범위가 모호한 경우: 수의계약 대상 중 “지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우” 수의계약을 허용토록 하고 있으나, 지역특산품 그리고 해당지역 생산제품의 범위가 명확하지 않음
 - 동 규정에 “2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우” 수의계약토록 하고 있으나, 거액의 행정재산에 대한 일반입찰일 경우 제한기준이 없어 문제의 소지가 있음
 - 규정의 실효성 측면에서, 규정 중 일부는 규정하지 않아도 수의계약 형태로 진행될 수 있다는 점에서 필요치 않은 규정들이 포함되어 있음

나. 수의계약 관련 규정의 정리

- 수의계약관련 조항의 정리와 관련해서는 두 가지 쟁점이 부각될 수 있음
 - 첫째, 분산되어 있는 조항의 처리. 즉 다양한 법규에 규정되어 있는 조항을 어디에선가 정리하는 것이 필요함
 - 둘째, 지방자치단체의 재산관리 담당실무자를 지원. 즉 분산규정되어 있는 조항으로 인해 실무자들의 업무처리에 지장을 줄 수 있으므로 이를 정리하여 지원할 수 있도록 할 필요가 있음
- 첫 번째 쟁점과 관련하여, 분산되어 있는 조항의 처리는 별도의 법규 (가칭) 공유재산 이용 특례제한법을 제정하는 방법과 현행 공유재산법에 별도의 장을 신설하여 규정하는 방법이 있을 수 있음
 - 아래의 표에 나타나고 있는 바와 같이, 많은 법률에서 공유재산의 특례 규정을 구비하고 있음
 - 이는 공유재산이 지방자치단체의 재산임에도 불구하고 중앙정부의 자의적 의사에 의해 활용되고 있으며, 공유재산법이 일반법으로서의 지위를 갖지 못하고 있음을 반증하는 것임
 - 그러므로 (가칭)공유재산 이용 특례제한법 제정 또는 공유재산법에 이를 규정하고, “본 법에 의하지 않고는 공유재산 이용의 특례를 규정할 수 없음”을 분명히 하는 것이 필요함

<표 4-5> 공유재산 이용의 특례를 규정하고 있는 법률 및 조항

법령명	조문명
간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법	제11조 국유·공유재산의 대부 등
공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	제23조 국·공유지의 처분제한 등
공공주택 특별법	제28조 국·공유지의 처분제한 등
관광숙박시설 확충을 위한 특별법	제11조 국유지·공유지 등의 매각 등에 관한 특례
국가통합교통체계효율화법	제58조 국공유지의 처분 제한
국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률	제11조의9 공유지의 처분제한 등

법령명	조문명
국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	제31조 국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례
기업도시개발 특별법	제27조 국유지·공유지의 처분 제한 등
기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	제14조 국유재산 등의 처분에 관한 특례
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제36조 국유재산·공유재산의 처분 등
농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	제22조 국·공유지의 처분제한 등
댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	제14조 국유·공유 재산의 처분
도시개발법	제68조 국공유지의 처분 제한 등
도시 및 주거환경정비법	제66조 국유·공유 재산의 처분 등
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	제30조 국유재산·공유재산 등의 처분 등
도시철도법	제11조 국유지·공유지의 처분 제한 등
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제25조 국·공유지의 처분제한 등
동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	제18조 국·공유지의 처분제한
마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	제30조 국·공유재산의 대부·사용 등
말산업 육성법	제24조 국유재산·공유재산의 대부·사용 등
무역거래기반 조성에 관한 법률	제12조 국·공유지의 임대 및 매각
문화산업진흥 기본법	제29조 국공유재산의 대부·사용 등
문화재보호법	제84조 국·공유재산의 대부·사용 등
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	제13조 국·공유지의 처분제한
물품관리법	제39조 매각의 특례
민·군기술협력사업 촉진법	제14조 계약의 특례
벤처기업육성에 관한 특별조치법	제19조 국공유 재산의 매각 등
사회기반시설에 대한 민간투자법	제19조 국유·공유 재산의 처분제한 등
산업기술단지 지원에 관한 특례법	제10조 국유재산·공유재산의 매각 등
산업단지 및 개발에 관한 법률	제27조 국유지·공유지의 처분 제한 등
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	제26조 국공유지의 처분제한 등
생활체육진흥법	제11조 국유·공유재산의 대부 등
수도권신공항건설 촉진법	제12조 국·공유지의 처분제한등
수도법	제77조 국유지의 매각·임대
스포츠산업 진흥법	제11조 국·공유재산의 대부·사용 등

법령명	조문명
신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	제26조 국유재산·공유재산의 임대 등
신항만건설 촉진법	제12조 국유지·공유지의 처분 제한 등
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	제57조 국유지·공유지의 처분 제한 등
아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	제19조 국·공유재산의 임대 및 매각
어촌·어항법	제12조 국유지·공유지의 양여 등
어촌특화발전 지원 특별법	제20조 국유지·공유지의 양여 등
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	제24조 국유지·공유지의 처분제한 등
연구개발특구의 육성에 관한 특별법	제15조 국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례
외국인투자 촉진법	제13조 국유·공유 재산의 임대 및 매각
유통산업발전법	제35조의2 국유재산·공유재산의 매각 등
유통산업발전법	제35조의2 국유재산·공유재산의 매각 등
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	제34조의3 국·공유재산의 대부·사용 등
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	제34조의3 국·공유재산의 대부·사용 등
재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	제24조 국·공유지의 처분제한 등
전시산업발전법	제26조 국·공유재산의 임대 및 매각

○ 둘째, 지방자치단체의 재산관리 담당실무자를 지원과 관련해서는 수의계약 관련 법규 및 조항 그리고 각 조항별 내용을 일목요연하게 정리하는 것이 필요함

- 이를 공유재산 매뉴얼 또는 교육과정에 활용할 수 있도록 하여 실무에 혼선을 최소화할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 이러한 인식에서 법률, 시행령 그리고 규칙으로 구분하여 표로 정리하면 다음과 같음

<표 4-6> 수의계약이 규정된 법률 및 조항

번호	법령명	조문명
1	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법	제77조 외국인투자기업 등에 대한 지원

번호	법령명	조문명
2	간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법	제11조 국유·공유재산의 대부 등
3	건설산업기본법	제27조 견적기간
4	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제16조 세제 및 자금지원
5	고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률	제13조의2 수익사업
6	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	제23조 국·공유지의 처분제한 등
7	공공주택 특별법	제28조 국·공유지의 처분제한 등 제40조의3 「국유재산법」 등에 대한 특례
8	공무원 직무발령의 처분·관리 및 보상 등에 관한 규정	제11조 처분의 방법 등
9	관광숙박시설 확충을 위한 특별법	제11조 국유지·공유지 등의 매각 등에 관한 특례
10	관세법	제210조 매각방법 제326조 몰수품 등의 처분
11	국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법	제4조 수용토지의 수의계약에 따른 매각
12	국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률	제17조 단체의 수익사업
13	국가통합교통체계효율화법	제58조 국공유지의 처분 제한
14	국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률	제11조의9 공유지의 처분제한 등
15	국방·군사시설 사업에 관한 법률	제13조 이주 택지의 양도
16	국세기본법	제40조 법인의 제2차 납세의무
17	국세징수법	제58조 참가압류의 효력 등 제62조 수의계약
18	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	제27조 국유임산물의 매각
19	국유재산에매장된물건의발굴에관한규정	제16조 국유매장물의 보상등
20	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	제31조 국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례
21	귀속재산처리법	제16조
22	기업도시개발 특별법	제27조 국유지·공유지의 처분 제한 등
23	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	제14조 국유재산 등의 처분에 관한 특례
24	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	제14조 국유재산 등의 처분에 관한 특례

번호	법령명	조문명
25	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제33조 정비기반시설의 설치 등
		제36조 국유재산·공유재산의 처분 등
26	농어촌정비법	제79조 생산제품의 판매 지원
		제112조 국공유지의 양여 등
27	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	제22조 국·공유지의 처분제한 등
28	농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	제15조 공공기관의 구매촉진
29	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률	제8조 상생협력 성과의 공평한 배분
30	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	제14조 국유·공유 재산의 처분
31	도시개발법	제68조 국공유지의 처분 제한 등
		제69조 국공유지 등의 임대
32	도시 및 주거환경정비법	제64조 정비기반시설의 설치 등
		제66조 국유·공유 재산의 처분 등
33	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	제30조 국유재산·공유재산 등의 처분 등
34	도시재정비 촉진을 위한 특별법	제25조 교육환경의 개선을 위한 특례
35	도시철도법	제11조 국유지·공유지의 처분 제한 등
36	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제25조 국·공유지의 처분제한 등
37	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	제18조 국·공유지의 처분제한
		제27조 입주기업의 자금지원 등
38	마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	제30조 국·공유재산의 대부·사용 등
39	말산업 육성법	제24조 국유재산·공유재산의 대부·사용 등
40	무역거래기반 조성에 관한 법률	제12조 국·공유지의 임대 및 매각
41	문화산업진흥 기본법	제29조 국공유재산의 대부·사용 등
42	문화재보호법	제84조 국·공유재산의 대부·사용 등
43	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	제13조 국·공유지의 처분제한
44	물품관리법	제39조 매각의 특례
45	민간임대주택에 관한 특별법	제18조 토지 등의 우선 공급
		제36조 「국유재산법」 등에 관한 특례
46	민·군기술협력사업 촉진법	제14조 계약의 특례
47	방위사업법	제45조 국유재산의 양여 또는 대부 등
48	방위사업청과 그 소속기관 직제	제17조의5 무기체계계약부
		제17조의6 장비물자계약부

번호	법령명	조문명
49	벤처기업육성에 관한 특별조치법	제19조 국공유 재산의 매각 등
50	사회기반시설에 대한 민간투자법	제19조 국유·공유 재산의 처분제한 등
51	산업기술단지 지원에 관한 특례법	제10조 국유재산·공유재산의 매각 등
52	산업입지 및 개발에 관한 법률	제27조 국유지·공유지의 처분 제한 등
		제46조의6 임대전용산업단지
53	산지관리법	제35조 국유림의 산지 내의 토석의 매각 등
54	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	제26조 국공유지의 처분제한 등
		제58조 세제 및 자금지원
55	생활체육진흥법	제11조 국유·공유재산의 대부 등
56	석탄산업법	제23조 석탄가공 공장의 이전·단지화
57	소방산업의 진흥에 관한 법률	제15조 소방산업의 창업 지원
58	수도권신공항건설 촉진법	제12조 국·공유지의 처분제한등
59	수도법	제77조 국유지의 매각·임대
60	스포츠산업 진흥법	제11조 국·공유재산의 대부·사용 등
61	식품산업진흥법	제19조의4 수산가공품 생산 등의 지원
62	신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법	제26조 국유재산·공유재산의 임대 등
63	신항만건설 촉진법	제12조 국유지·공유지의 처분 제한 등
64	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	제57조 국유지·공유지의 처분 제한 등
65	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	제19조 국·공유재산의 임대 및 매각
66	어촌·어항법	제12조 국유지·공유지의 양여 등
		제26조 어항시설의 귀속 등
67	어촌특화발전 지원 특별법	제20조 국유지·공유지의 양여 등
		제23조 사업시행으로 조성된 재산의 관리와 처분
		제24조 어촌특화시설의 관리·처분
68	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	제24조 국유지·공유지의 처분제한 등
69	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	제15조 국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례
		제24조 외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제·자금 지원
70	외국인투자 촉진법	제13조 국유·공유 재산의 임대 및 매각
71	원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률	제6조 구매·계약의 관리

번호	법령명	조문명
72	유통산업발전법	제35조의2 국유재산·공유재산의 매각 등
73	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	제34조의3 국·공유재산의 대부·사용 등
74	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	제34조의3 국·공유재산의 대부·사용 등
75	장애인고용촉진 및 직업재활법	제22조의3 장애인 표준사업장 생산품의 우선구매 등
76	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	제24조 국·공유지의 처분제한 등
77	전시산업발전법	제26조 국·공유재산의 임대 및 매각

<표 4-7> 수의계약이 규정된 시행령 및 조항

번호	법령명	조문명
1	119구조·구급에 관한 법률 시행령	제23조 구조된 물건의 처리
2	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법 시행령	제35조 조성토지의 공급방법 등
3	5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행령	제49조 매수재산의 처분 등
4	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행령	제20조 조성토지 등의 임대·매각의 절차·방법
5	건축물의 분양에 관한 법률 시행령	제9조 분양계약서 제12조의2 규제의 재검토
6	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령	제11조의4 조성토지의 공급방법 등
7	공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령	제4조 행정정보의 공표 등
8	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 시행령	제17조 조성토지등의 공급방법 등
9	공공주택 특별법 시행령	제5조 토지 등의 우선 공급 제24조 조성된 토지의 공급방법 등
10	공공토지의 비축에 관한 법률 시행령	제29조 수급조절용 토지등의 공급
11	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행령	제54조 잔여매립지의 매각가격 등
12	공유재산 및 물품 관리법 시행령	제19조 관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간 제19조의4 지명입찰에 의한 계약 제19조의5 수의계약에 의한 수 있는 경우 제29조 일반재산의 대부계약 등 제38조 수의계약으로 매각할 수 있는 경우 등 제48조 일반재산의 신탁 제78조 불용품의 매각방법 및 특례

번호	법령명	조문명
13	관세법 시행령	제222조 매각방법 등
14	교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률 시행령	제10조 수의계약
15	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령	제82조 매수재산의 처분 등 제88조의3 생업지원
16	국가통합교통체계효율화법 시행령	제60조 토지·시설 등의 공급방법 등 제5조 납세증명서 제출의 예외
17	국세징수법 시행령	제69조 수의계약 제76조의2 계약보증금 등의 인계 등
18	농어촌정비법 시행령	제17조 매립지등의 매각방법
19	도시개발법 시행령	제55조의2 원형지의 공급과 개발 절차 등 제57조 조성토지등의 공급방법 등
20	독립유공자에우에 관한 법률 시행령	제10조의2 생업지원
21	문화재수리 등에 관한 법률 시행령	제18조 문화재수리기술자의 현장 배치기준 등
22	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행령	제41조 토지·시설 등의 공급방법 등
23	물품관리법 시행령	제41조의2 재활용품의 관리·수리·처분 제43조 매각 방법
24	민간임대주택에 관한 특별법 시행령	제14조 토지 등의 우선 공급방법 등 제32조 조성토지의 공급
25	민·군기술협력사업 촉진법 시행령	제22조 공유재산의 대부등
26	방위사업법 시행령	제61조 계약의 종류·내용 및 방법 등
27	보훈보상대상자 지원에 관한 법률 시행령	제78조 매수재산의 처분 등
28	부가가치세법 시행령	제18조 재화 공급의 범위
29	부동산실권리자명의등기에관한법률시행령	제6조 한국자산관리공사에 대한 부동산의 매각의뢰
30	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령	제47조의6 생업지원
31	산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령	제42조의3 개발토지·시설등의 공급방법 및 처분절차 등 제49조의2 규제의 재검토
32	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령	제48조의2 입주기준 등
33	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 시행령	제17조 조성토지의 공급방법 등 제18조 원형지 공급계획의 승인 신청 등
34	수난구호법 시행령	제37조 구매
35	식품신품종 보호법 시행령	제14조 국유품종보호권의 처분방법 제15조 수의계약 신청
36	식품산업진흥법 시행령	제25조의5 국유지의 수의계약 매각용도

번호	법령명	조문명
37	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 시행령	제18조의2 원형지 공급계획의 승인신청 등 제19조 조성토지의 공급방법
38	어촌특화발전 지원 특별법 시행령	제15조 수의계약에 따른 토지등의 관리·처분 제16조 어촌특화시설의 관리·처분 등
39	엔지니어링산업 진흥법 시행령	제36조 사업수행능력 평가대상인 엔지니어링사업
40	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 시행령	제31조 조성토지등의 공급 절차·기준 등
41	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 시행령	제8조 매입한 어선·어구의 처리
42	외국인투자 촉진법 시행령	제19조 국유·공유재산의 임대 등
43	원전비리 방지를 위한 원자력발전사업자등의 관리·감독에 관한 법률 시행령	제9조 협력업체에 대한 입찰제한 등
44	유실물법 시행령	제7조 매각
45	자전거 이용 활성화에 관한 법률 시행령	제11조 무단방치 자전거의 처분
46	장애인복지법 시행령	제27조 생업 지원

<표 4-8> 수의계약이 규정된 규칙 및 조항

번호	시행규칙명	조문명
1	건설기계관리법 시행규칙	제91조 방치된 건설기계의 강제처리 등
2	계산증명규칙	제19조 증거서류의 붙임서류 제29조 증거서류의 붙임서류
3	고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 시행규칙	제10조 수익사업의 승인기준
4	공공단체등 위탁선거에 관한 규칙	제34조 과태료의 부과·징수 등
5	공공토지의 비축에 관한 법률 시행규칙	제7조 수급조절용 토지등의 공급절차
6	공기업·준정부기관 계약사무규칙	제4조 국제입찰에 의한 공기업·준정부기관 조달계약의 범위 제6조 계약의 방법 제8조 수의계약 제8조의2 수의계약 관련 정보의 공개 제15조 부정당업자의 입찰참가자격 제한
7	공무원 직무발령의 처분·관리 및 보상 등에 관한 규정 시행규칙	제8조 수의계약의 신청
8	공직선거관리규칙	제143조 과태료의 부과·징수등
9	교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률 시행규칙	제9조 수의계약의 절차
10	국가유공자 등 단체의 수익사업에 관한 규칙	제3조 수익사업의 승인기준

번호	시행규칙명	조문명
11	국립 유치원 및 초·중등학교 회계규칙	제39조 계약의 방법
		제40조 수의계약 대상 등
		제41조 직접구매
12	국세징수법 시행규칙	제41조의6 수의계약
13	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 시행규칙	제30조 매각대금의 반환
14	기업도시개발 특별법 시행규칙	제13조 조성토지등 또는 원형지의 처분방법 등
15	도시개발법 시행규칙	제23조 수의계약에 따른 토지공급기준
		제24조 복합개발시행자에 대한 토지공급
16	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 시행규칙	제25조 임대요율
		제26조 수의계약에 따른 토지공급기준
		제27조 복합개발시행자에 대한 토지공급
		제34조 규제의 재검토
17	물품관리법 시행규칙	제62조 경매 또는 수의계약 절차 등
18	민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙	제14조 수의계약 대상 토지면적
19	방위사업청과 그 소속기관 직제 시행규칙	제20조 무기체계계약부
		제21조 장비물자계약부
20	방위산업에 관한 착수금 및 중도금 지급규칙	제4조 착수금 및 중도금의 지급기준·방법
21	사학기관 재무·회계 규칙	제35조 계약의 원칙
22	식품신용품종 보호법 시행규칙	제34조 수의계약신청서
23	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 시행규칙	제8조 토지의 공급 기준
		제9조 복합개발시행자에 대한 토지공급
24	자동차관리법 시행규칙	제25조 방치자동차의 매각
25	자전거 이용 활성화에 관한 법률 시행규칙	제7조 무단방치 자전거의 매각

다. 공유재산법 시행령 제13조 제3항 중 개선 사항

- 공유재산법 시행령 제13조 제3항의 규정 내용 중 개선이 필요한 부분은 특산품의 범위, 일반입찰에서 수의계약으로 전환시의 규모, 규정의 실효성 측면 등 3가지임
- 이 중 특산품의 범위와 관련해서는, 특산품의 범위가 명확하지 않아 자치단체간에 일관된 범위 한정이 곤란할 수 있기 때문에 문제가 발생할 개연성이 있음
 - 그러므로 특산품의 범위를 규칙 또는 지방자치단체의 조례로 한정할 수

있는 여지를 남겨둘 필요가 있음

- 이 경우 특산품의 범위는 “당해 자치단체의 단체장으로부터 품질인증을 받은 경우”에 한해 특산품으로 인정하는 것이 필요함
- 두 번째, 일반입찰에서 2회 유찰시 수의계약으로 전환하는 부분은, 수의계약으로 전환할 수 있는 대상을 제한하는 것이 필요함
 - 이 역시 금액을 기준으로 제한하는 방법을 고려할 수 있음
- 마지막으로, 공유재산법 시행령 제13조에 규정된 수의계약 가능 대상 중 일부 수정이 필요한 부분과 그 대안은 다음과 같음
- 첫째, 동 시행령 3항 제5호와 10호 및 11호를 각각 별개의 규정으로 다음과 같이 구분하고 있음
 - 제5호: 법 제24조와 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
 - 제10호: 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
 - 제11호: 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우
 - 그런데 공유재산법 제 24조의 규정에는 제10호 및 제11호의 규정이 포함되어 있음

공유재산법(제24조, 사용료의 감면)

- ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.
1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
 2. 제7조제2항 단서에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우
 3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우
 4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우

- 따라서 제10호와 제11호의 규정은 제5호와 중복규정된 것으로 판단됨
- 둘째, 제16호 “지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우”를 수의계약 대상에 포함하고 있음
 - 동 조항은 지방자치단체의 현재 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위라는 한정적인 조건 하에 해당 공유재산의 공중이나 지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우임
 - 공작물의 종류가 매우 다양하다는 점을 고려할 때, 향후에 발생할 사안에 대비하여 지방자치단체 의회의 견제 방법이 추가될 필요가 있음
- 셋째, 제17호 “다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우”도 수의계약 대상에 포함하고 있음
 - 동 조항은 국제기구나 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 갖는 비영리민간단체에게 일반입찰을 경유하지 않고 사용수익허가를 할 수 있게 한 것임
 - 그러나 이러한 국제기구가 항상 해당 지역경제나 지역사회에 순기능의 역할만 한다고 볼 수는 없음
 - 이런 점에서 그 정도의 권위있는 국제기구나 비영리민간단체라면 충분히 지방자치단체 의회의 승인을 받을 수 있는 바, 지방자치단체 의회의 승인을 요하도록 하는 것이 적절한 것으로 판단됨
- 넷째, 기타 다음 조항에 대해서도 판단이 필요함
 - 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우: 법률상 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가하는 자에게, 유상으로 사용허가를 하여준다면 어차피 무상이 가능한 자임에도 유상 사용하는 것이므로 굳이 일반입찰을 경유한 최고가 원칙을 적용받을 필요가 없음
 - 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이

되는 자에게 사용을 허가하는 경우: 역시 어차피 공유재산법이나 기타 다른 법률로써 사용료 면제될 자에게 사용을 허가하는 경우임

- 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우: 기부채납할 자가 신축기간이란 한시적이고 한정적인 기간동안 부지를 사용하는 경우인 것이므로, 굳이 일반입찰을 경유할 필요가 없음

4. 일반경쟁입찰 방법의 개선방안

가. 쟁점

- 일반경쟁입찰제도는 계약의 목적 등을 공고하여 일정자격을 갖춘 불특정 다수의 희망자를 경쟁시켜 가장 유리한 조건을 제시한 낙찰자를 선정하고 그와 계약을 체결하는 방법임
 - 정부계약은 일반경쟁입찰에 부치는 것이 원칙임
- 이 경우 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하도록 하고 있음(지방계약법 제11조)
- 공유재산과 관련해서는 시가(時價)를 고려하여 결정하도록 하고 있으며(공유재산법 제30조), 연간 사용료 등은 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 하고 있음(동법 시행규칙 제14조)
 - 이 경우 시가는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 둘 이상의 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평균한 금액 이상으로 하고 있음(동법 시행규칙 제27조)
 - 그리고 감정평가액은 평가일부터 1년 동안만 적용하도록 하고 있음(동법 시행규칙 제27조)
- 이와 관련하여 다음과 같은 두 가지의 쟁점이 부각될 수 있음

- 첫째, 감정평가 결과가 1년간 만 유효하기 때문에 매년 평가를 받아야 하는 불편과 함께 번잡하고 비용이 많이 소요될 수 있음
- 둘째, 감정가와 시가 간에 차이가 크게 발생할 경우, 빈번한 유찰로 행정 비용이 증가하며, 낙찰된다고 하더라도 주민에게 비용의 전가 현상 등이 발생할 여지가 있음

나. 대안

- 감정평가 결과 활용의 유효기간과 관련하여, 특히 유찰되었을 때, 지속적으로 감정평가를 받아야 하는 상황이 발생할 수 있어 번잡하고 비용이 많이 소요된다는 점임
 - 게다가 감정평가수수료는 가격평정에 포함하도록 하고 있어(동 법 시행규칙 제27조), 유찰 상황을 더욱 가중시킬 개연성이 있음
- 그러므로 현행과 동일하게 감정평가 결과의 유효기간을 1년으로 한정하되, 유찰되었을 때는 융통성을 발휘하여 평정가액의 적용기한을 확대할 필요가 있음
- 또한, 감정가와 시가 간에 차이로 인해 유찰이 빈번하게 발생하게 된다는 점과 관련하여, 사례자치단체인 시 자치단체의 예정가격과 실제 임대료를 비교해 보면, 식당, 카페, 매점 등 총 11개 시설 중 예정가보다 낮게 낙찰된 경우는 1개(식당 D)에 불과함
 - 심지어 예정가보다 4배 이상(매점 B) 높게 낙찰된 경우도 있음
- 따라서 예정가격이 과다하게 산출되어 공유재산의 활용에 지장을 주고 있다는 부분은 특정지역의 특정시설에 국한되어 나타나고 있는 현상으로 풀이됨

<표 4-9> 사례자치단체(시) 임대시설의 예정가격과 실제 임대료 비교

(단위: 천원, %)

구분		예정가(A)	임대료(B)	(B/A)×100
식당	A	26,460	52,900	199.9
	B	26,460	31,950	120.7
	C	26,460	29,000	109.6
	D	26,460	27,005	102.1
	E	51,000	45,990	90.2
카페	A	16,770	16,825	100.3
	B	42,276	83,500	197.5
	C	8,424	8,450	100.3
매점	A	22,944	47,127	205.4
	B	14,985	62,150	414.7
	C	14,985	52,500	350.4
	D	14,985	58,300	389.1

- 사실 이와 관련하여 일반재산에 대해서는 현행법에서도 융통성을 부여하고 있음(공유재산법 시행규칙 제31조)
 - 토지: 대부료 산출을 위한 재산가격 결정 당시의 개별공시지가를 적용함
 - 주택: 대부료 산출을 위한 재산가격 결정 당시의 주택가격을 적용함
- 다만 감정평가액만을 기준으로 할 경우, 다양한 지역적 특성을 반영하기 어려운 현상이 나타나고 있다는 점을 고려하여 이를 개선하기 위한 노력은 필요할 것으로 판단됨
- 가액산정 방식을 변경할 경우에는 지방자치단체의 특성 및 시설의 용도에 따라 융통성을 부여하되, 자치단체장의 일방적 의사결정을 견제하기 위하여 지방의회의 관여 통로를 마련하는 것이 필요함
- 이러한 인식을 바탕으로 할 때, 융통성을 부여하는 방법은 첫째, 2회 이상의 유찰시, 둘째, 지방세 과표인 시가표준액과 감정가의 범위 내에서 예정가격을 조정할 수 있도록 하되, 지방의회의 의결을 받아 결정하도록 조정함

- 이 경우 2회 이상의 유찰이라는 의미는 현행 규정상 2회 이상 유찰시 수의 계약이 가능하도록 허용하고 있으나 특별한 기준이 없는 상황에서는 특혜 시비에 대한 대응방법이 없는 상황임을 고려한 것임
 - 그리고 지방의회의 의결을 받도록 한 것은 융통성을 부여하더라도 지방 자치단체별로 상황이 다르며, 또 고의적으로 이를 이용하는 사례를 제한하기 위해서는 보완장치를 마련하는 것이 필요하기 때문임
- 기타
 - 경작지의 경우 1만미터까지는 수의계약이 가능토록 되어 있으며, 현재 1%의 대부료를 받고 있으나, 경작농지의 수익은 쌀 생산량이며 쌀 생산량은 공시지가와 무관함에도 불구하고 공시지가로 하고 있어, 생산과 대부료 간에 상관관계가 부족하기 때문에, 경작지에 한해 쌀 생산량을 기준으로 대부료를 산정하는 것이 필요함

5. 공유재산 관리기반 조성 방안

가. 필요성

- 우리나라는 다른 나라와 달리 일제의 침략, 한국전쟁 등을 거치는 과정에서 등기부 등본, 토지대장 등 재산공부가 멸실되는 등 재산관리가 어려웠던 역사적 배경을 가지고 있음(감사원, 2005)
- 다음은 공유재산이 수익자의 불법 편법 운영으로 세금탈루 온상으로 변질 운영되고 있어도 제대로 된 실태파악이나 단속이 되지 못하고 있다는 신문 기사임

<환경TV뉴스, 2015.12.2 기사 요약>

A시 B도매시장은 23년 전 쯤 전임 시장 재임시 노점상 단속으로 관내 거리질서와 도시미관 확립 등의 차원에서 도로 무단 점유 노점상들의 지속적인 생계마련 터전을 위해 이곳에 시

가 임시로 가설 건축물을 신축한 뒤 점포 대부계약을 한 뒤 현재까지 시장의 기능을 수행해오고 있다. 당시 시는 통행에 지장이 없을 정도의 도로를 제외하고 남은 부지에 가설건축물을 신축한 뒤 1인당 12㎡ 면적으로 균등분할 해 대부계약을 체결해 주었다. 이들 73개 점포는 당시 노점상인들과 공유재산 및 물품관리법 규정에 의해 대부 계약을 체결하고 운영토록 한 뒤 5년마다 갱신 절차를 거쳐 오늘에 이르고 있다.

공유재산 및 물품관리법 규정에 '수익자는 행정기관 소유 공유재산에 대해 다른 자에게 사용, 수익하게 하여서는 아니된다'는 규정에도 불구하고 이 곳 계약자 일부는 자신이 계약한 건물의 수익자 명의를 관리자의 실태조사를 피하기 위해 자신의 이름은 그대로 둔 채 마치 자신이 운영하는 것처럼 하고 실제로는 타인에게 권리금을 받고 운영권을 넘기는 행태로 불법운영되고 있다. 또한 각각 1개 소유로 되어 있는 점포 2곳을 터서 한 곳으로 확장 병합한 뒤 1인이 운영하는 것도 있고, 본인은 다른 곳으로 이주 했음에도 자신이 대부 계약한 가설 건축물에 대해서는 정상적인 건축물인 인근 창고 건물보다 터무니없이 저렴한 대부료를 악용해 동 건축물을 자신의 창고 용도로 사용하고 있는 곳도 있다.

더구나 행정기관의 관리 소홀을 틈타 자신이 계약한 점포에 대해 수차례에 걸쳐 옷돈을 얻어 되파는 수법으로 공유재산을 마치 개인 재산인양 부동산 중개이익을 취한 곳도 있는 등 일부 상인들은 이곳 도매시장의 기능인 전통시장 활성화라는 명분과는 어울리지 않게 공유재산 관리에 불법과 편법이 동원되고 있는 실정이다.

- 이에 대해 A시 회계과 관계자는 "자신이 관리 담당하는 공유재산 관리의 면적이나 수량이 많아 용역을 주고 해당 자산에 대해 관련 규정에 의거 매년 실태조사 용역을 의뢰한 뒤 이를 실태조사표 근거로 공유재산 관리에 만전을 기하고 있다"고 밝혔으나 용역업체가 제출한 공유재산 실태조사표를 분석한 결과 사실과 상당한 괴리가 있었음(환경TV뉴스, 2015.12.2)
- 즉, 2014년도에 이어 2015년도에도 용역을 수주한 A시의 모 용역업체는 A시 전역의 공유재산에 대해 관리 실태를 조사하면서 B도매시장 일대 실태조사한 조사표에 770㎡(H상사. 대부면적12㎡), 1,943㎡(K상회. 대부면적 12㎡), 473.1㎡(T농산. 대부면적12㎡) 등 3개 필지 토지 및 해당 토지 위에 설치된 점포에 대해서만 사진 3점만 게재해 실태조사를 마무리 한 것으로 했을 뿐 수익자 변동에 대한 개별 전수 조사 결과는 기재

가 없었음(환경TV뉴스, 2015.12.2)

- 실제 재산담당 공무원들과 인터뷰를 해보면 만약 지방자치단체의 재산이나 물품이 자신의 것이었다면 이렇게 관리를 소홀히 할 수 있을까라는 생각을 해본다라는 말을 하는 것을 종종 들을 수 있는데 본 기사내용은 비단 A시만의 문제는 아닐 것이며 대부분의 지자체 현실이라고 짐작할 수 있음
- 이러한 현상이 나타나는 이유 가운데 하나는 인력 및 조직 운용의 문제에서도 찾을 수 있음
- 실제로 지방자치단체의 재산관리 담당 공무원이 현재의 담당업무를 추진하고 있는 기간은 1.3년에 불과함
 - 직급별로는 6급이 1.6년으로 가장 오래 근무하였으며, 4급과 9급이 0.8년으로 가장 짧은 기간을 근무하고 있음
 - 자치단체 계층별로는 군 자치단체가 1.6년으로 가장 길고, 구 자치단체의 경우는 1.1년으로 가장 단기간 근무하고 있음
- 이러한 재산관리담당자들의 근무기간은 타 업무의 근무기간(평균 3.1년)과 비교했을 때, 지나치게 단기간이라고 할 수 있음

<표 4-10> 공유재산담당공무원의 직급별 현 직위 근무연수

(단위: 연수)

구분	본청	시	군	구	평균
4급	9				0.8
5급	14	14	13	13	1.1
6급	26	18	19	16	1.6
7급	29	21	25	14	1.8
8급	6	18	19	11	1.1
9급	6	7	18	10	0.8
평균	1.3	1.3	1.6	1.1	1.3

주: 평균은 1년을 기준으로 산출하였으며, 나머지는 개월 수임

- 공유재산의 관리를 위해서는 등기업무, 등기부상의 소유권변동이나 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무의 수행 등에 대한 전문지식이 필요함
 - 뿐만 아니라 재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규제한의 검토, 부동산·금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등이 요구됨
 - 게다가 공유재산과 관련된 법률이 160여개에 달하고 사업추진 방식, 계약방법 등에 따라 집행하는 것이 서로 차별화되어 있음
- 그럼에도 불구하고 잦은 감사와 민원 등으로 기피업무로 인식되고 있으며, 인사이동이 빈번하여 인력의 전문성을 제고하기 어려운 실정임(김종갑, 2015)

<표 4-11> 행정직군의 직급별 현 직위 근무연수

(단위: 연수)

직급	전체	4급	5급	6급	7급	8급	9급
평균	3.1	1.4	1.6	2.2	2.3	1.7	1.2

주: 평균은 행정직, 기술직 등 전체를 포함한 수치이며, 각 직급별로는 행정직만 포함
 자료: 행정자치부, 지방자치단체 공무원인사통계, 2014.

- 이러한 상황에서 지방자치단체에서 유사한 업무를 수행하는 세정부서에 지급되고 있는 포상금조차도 재산관리담당부서의 실무자에게는 지급되지 않고 있음
 - 당해 자치단체의 재산을 관리하고 있다는 자부심과 긍지를 심어주고 그 결과 재산관리를 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 공유재산의 관리조직 및 인력운용방법이 개선되어야 할 것임

나. 단기적 대안

- 공유재산 관리인력의 개선을 위해 단기적으로는 다음과 같이 고려해 볼 수 있음

- 첫째, 공유재산 관리인력에 대해서도 포상금을 지급할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 세정부서의 경우 지방세 징수가 본연의 업무임에도 불구하고 체납세에 대한 징수 등이 제고될 경우 포상금을 지급하고 있음
 - 그러나 공유재산관리 부서에는 이와 유사한 인센티브 제도가 마련되어 있지 않아 상대적인 박탈감을 갖을 수 있음
 - 인센티브 제도는 조직의 성과를 높이기 위해서도 활용되지만 개개인들에게는 적극적인 업무추진을 독려하고 자부심을 심어주는 수단이기도 함
 - 그럼에도 불구하고 유사한 세입부서에서 지급받는 포상금을 재산관리부서에는 지급하지 않았을 때, 이는 상대적인 박탈감으로 작용할 수 있음
 - 따라서 재산관리부서에도 포상금 등 인센티브를 적용할 수 있도록 하는 것이 필요한 바, 그 대상은 신규재산의 발굴, 전년대비 대부료 등 사용료 수입 증대, 무단점용 및 누락재산 발굴시 지급하도록 하는 것이 필요함
- 둘째, 공유재산 업무와 관련한 전문교육 및 사기진작이 필요함³⁾
 - 현재 대부분의 기초자치단체 실무자들이 받는 교육은 지방공무원교육원에서 실시하는 3일간의 교육과 기재부에서 실시하는 직무연찬회(연 1회 1~2명) 정도로서, 직무와 관련한 전문교육과정이 전무한 실정임에 따라 관련법규와 실무지침 및 사례집 등에 의존하여 전례답습적으로 업무를 처리하고 있는 실정임
 - 따라서 단기적으로 추진 가능한 대안은 신규 보임된 공무원을 중심으로 한 담당공무원들의 사기와 전문성 강화에 문제의식을 가지고 이들의 사기진작과 전문교육을 위한 지속적인 지원이 있어야 할 것임
- 셋째, 위와 연계해서 공유재산 관리담당자의 빈번한 업무교체를 지양하기 위해 3년간 의무 보임제를 실시하고 그에 상응하는 유인을 부여할 필요가 있음
 - 공유재산 관리업무는 전문성이 요구되나 전보제한기준이 일반부서와 동

3) 이하는 지대식(2004)를 중심으로 정리

일하여 그동안 업무를 숙지하고 창의력을 발휘하기 곤란할 뿐만 아니라, 빈번한 전보로 인한 업무의 공백과 업무미숙으로 인한 하자발생이 우려되기 때문임

- 넷째, 관리인력의 충원과 함께 전문직의 배치가 필수적임
 - 주민들의 행정에 대한 욕구는 날로 증가하고 있으나, 재산관리 인력이 턱없이 부족하여 질 높은 행정서비스의 제공이 어려워지고 있으며 효율적인 재산관리를 위해서는 최소한 전산직 1명과 지적직 1명의 보강이 필요하다고 할 수 있음
- 다섯째, 전산프로그램의 보완 및 도면 전산화를 위한 장기적인 노력이 필요함
 - 통합관리시스템에 의한 “전자 재산정보 도면화 서비스”가 절실히 요구되는 곳은 종합적인 행정을 수행하는 지방자치단체라 할 수 있는데, 실무적으로 거의 활용되지 못하고 있는 LAIB를 NAFIS 수준으로 개량함으로써 궁극적으로 이들 양자(NAFIS & LAIB)와 지적도 등을 연계한 통합관리시스템으로의 진전이 필요함

다. 장기적 대안

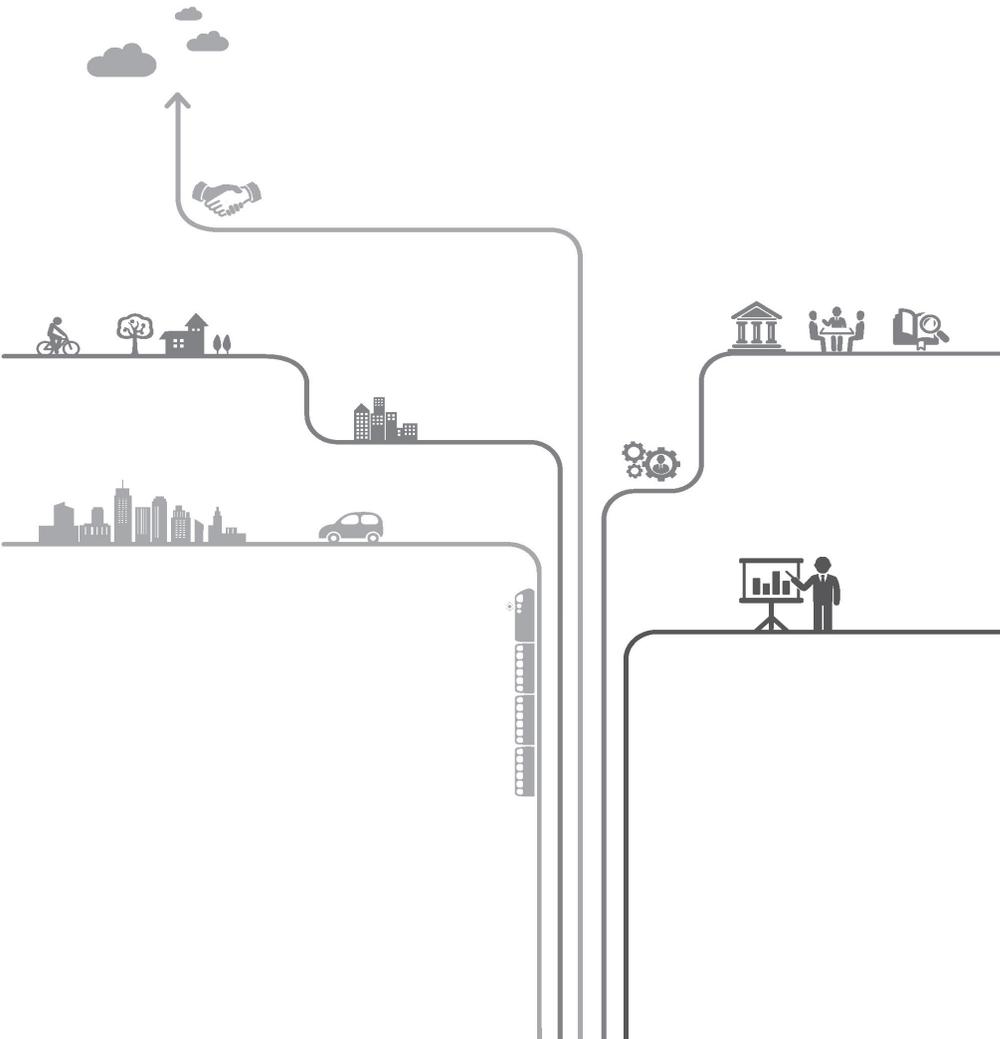
- 기초자치단체 재산관리부서의 공유재산 담당인력은 통상 시·군·구별로 1~2명 정도로 추산되고 있으며, 이로 인해 공유재산의 대부·매각·변상금 부과 및 민원처리 등도 벅찬 실정이며, 재산의 실태파악 및 활용도 제고는 엄두도 내기 어려운 현실임
 - 전술한 바와 같이 부실한 공유재산 관리에 따라 민원이 증가하여 행정력이 낭비되고 세금이 누수되고 있지만 기초자치단체의 경우는 담당자만 있을 뿐, 팀이나 계 단위의 조직도 없는 열악한 관리구조를 가지고 있음
 - 또한 연 1회 공유재산 실태조사를 실시하여 대장을 정비토록 하고 있으나, 인력부족으로 전체에 대한 실태조사를 하기에는 한계가 있어 신규 및 갱신 대부계약 시 조사하는 수준을 벗어나기 힘든 실정에 있음

- 실제로 선행연구(지대식, 2004)⁴⁾에 의하면 주요 실무자의 경력분포를 살펴 보면 1년 미만 22.6%, 1-2년 41.7%, 2-3년 14.3%, 3년 이상 21.4%로서, 전체적으로 2년 이하 종사경력이 64.3%를 차지하는 가운데 평균 2년 정도의 경력을 나타내고 있음
 - 광역자치단체에는 2년 이상의 중견실무자가 많고(50-60%) 기초자치단체에는 2년 미만의 경력자가 많은 것(69-82%)이 특징임에 따라 해당기관의 주요 실무자에 대한 각 기관별 평균 경력은 광역지자체 2.8년, 시청·군청 1.8년, 군청 1.6년으로 나타나고 있음
- 이상의 현실에 대한 공유재산 관리의 개선을 위해 장기적으로는 공유재산 전담 관리조직의 신설이 필요함
 - 2015년 10월 6일에 경북 군위군은 캠코(한국자산관리공사)와 군위군 공유재산 실태조사 및 DB 구축 용역계약을 체결했는데, 공유재산 실태조사를 캠코에 위탁하는 것은 서울시, 춘천시에 이어 군위군이 세 번째임
 - 캠코는 국유일반재산을 2006년부터 관리하여 오던 곳으로서 현재의 국유재산관리 업무량도 상당히 문제점들이 지적되고 있는 가운데 지역의 특성 등 지방에 대한 이해도가 낮은 상태에서 캠코에 위탁하는 지자체가 늘어날 것을 대비하여 지방 전체적인 차원에서의 공유재산 전담 관리조직의 신설을 고민해 볼 필요가 있음
 - 따라서 지자체 전체적으로 전담조직을 신설하여 운영하게 된다면 연 1억~2억의 인건비 지출로 10억 이상의 세금누수를 예방할 수 있을 것이라 생각됨
- 다만 재산관리 담당 공무원에 대한 보다 효과적인 인센티브 제공 등을 위한 장·단기 방안은 추후 보다 심도 있는 연구가 필요한 부분임

4)- 최근의 재산관리 담당 공무원에 대한 통계의 구득에 어려움이 있음에 따라 지대식(2004)의 연구보고서를 바탕으로 함
 - 이 조사는 각 부서 또는 기관에서 가장 경험이 많은 실무자를 대상으로 한 것이기 때문에, 일선관리 인력 전체의 실제 평균경력은 이보다 훨씬 짧다고 보아야 함(지대식, 2004)

제5장

요약 및 정책건의



제5장

요약 및 정책건의

1. 요약

- 본 연구는 공유재산의 계약방식 중 최고가 원칙이 시장경제에 부합하고 지방자치단체의 세입증대에 일조를 할 수 있으나, 자본가에게 유리하며 사회적 약자에게는 불리한 방식이라는 점 그리고 재산의 유형이 다양하고 행정재산의 활용방법이 다양함에도 불구하고 최고가 원칙만을 적용하고 있어, 활용의 다양성에 대응하는데 한계가 있다는 인식에서 지출측면에서의 계약과 같은 다양한 제한방식 중 세입측면에서 활용할 수 있는 방식을 탐색하는 것을 목적으로 함
- 실제로 입찰방식과 관련하여, 현행 공유재산관련법령에서는 사용·수익허가 및 대부 등의 경우 일반입찰을 원칙으로 하고 예외적으로 수의계약 및 지명경쟁에 대한 사항만을 규정하고 있음
 - 그러나 현행 법령은 제한경쟁 입찰방법에 대해서는 개념만을 천명하고 있을 뿐 구체적인 대상 및 절차에 대한 규정은 구비되어 있지 않은 상황임
 - 따라서 공유재산의 사용·수익허가시 제한하여 입찰자격을 부여하는 것은 현행법을 위반하고 있는 것으로 간주될 수 있음
 - 이러한 현행 규정에도 불구하고 다수의 자치단체가 제한경쟁입찰을 실시하고 있다는 점은 제한경쟁의 필요성을 대변하고 있는 현상임
 - 실제로 공유재산의 임대시 일반경쟁입찰을 하는 경우는 40.7%에 불과한 반면, 제한경쟁입찰은 57.9% 이르고 있음

<표 5-1> 임대재산의 입찰유형

(단위: 건, %)

구분	건수	비중
일반경쟁	299	40.7
지명경쟁	7	1.0
수의계약	3	0.4
제한경쟁	425	57.9
총	734	100.0

○ 수의계약과 관련해서는, 현행 공유재산법은 행정재산의 일괄적인 최고가 원칙 적용에 대한 예외를 시행령 제13조 제3항 각 호에 마련하고 있으나, 동 조항은 다음과 같은 측면에서 문제가 부각됨

- 특산품의 범위: 수의계약 대상 중 “지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우” 수의계약을 허용토록 하고 있으나, 지역특산품 그리고 해당지역 생산제품의 범위가 명확하지 않음
- 일반입찰에서 수의계약으로 전환시의 규모: “2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우” 수의계약토록 하고 있으나, 동 규정은 거액의 행정재산에 대한 일반입찰일 경우 제한기준이 없어 문제의 소지가 있음
- 이외에도, 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우, 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우, 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우, 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역 주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우 등은 규정하지 않아도 수의계약 형태로 진행될 수 있다는 점에서 필요치 않은 규정들이 포함되어 있음

- 예정가격 산정과 관련해서는, 감정가와 시가 간에는 차이가 발생하고 있으며, 일부의 경우 감정가가 더 높게 산출되는 경향이 있어 유찰이 자주 발생하며, 낙찰된다고 하더라도 주민에게 비용의 전가 현상 등이 발생할 여지가 있음
 - 뿐만 아니라 당해 자치단체의 이미지 제고에도 손상을 미칠 우려가 있으므로 가액산정시 지방자치단체의 특성 및 시설의 용도에 따라 융통성을 부여하는 것이 필요함
- 공유재산관리 인력적인 측면에서는, 지방자치 본연의 기능을 수행하기 위해서는 재산관리가 무엇보다도 중요함에도 불구하고, 잦은 감사와 민원 등으로 기피업무로 인식되고 있으며, 인사이동이 빈번하여 인력의 전문성을 제고하기 어려운 실정임
 - 이로 인해 공유재산의 정확한 실사는 물론 방대한 재산을 효율적으로 관리하는데 한계가 나타나고 있음
 - 공유재산 관련 공무원의 전문성 제고와 함께 인력보강 그리고 우대 등은 아무리 강조해도 지나치다고 할 수 없는 상태임

2. 정책건의

- 공유재산은 공공의 이익을 위해 사용하는 한편 경제적 수익수단으로 활용하는 이중적인 특성이 있음
- 최근 공유재산은 지방재정의 확보 그리고 지역개발 촉매로서 지역경제 활성화를 위한 효율적 활용의 필요성이 증대되고 있음
- 이에 따라 종래 공유재산에 대하여 단순한 보유재산으로서 관리와 처분의 규제 등 보수적인 관리와 운영정책에서 활용을 촉진하는 추세에 있음
- 공유재산은 지자체 소유재산으로 원칙적으로 모든 주민이 공평하게 이용할 기회를 부여하는 한편 공유재산의 경제적 효용가치가 증대되는 수단으로

활용할 수 있도록 다양한 정책들을 수용할 필요가 있음

- 이러한 인식을 기초로 할 때, 재산의 용도, 형태(토지·건물 등) 등을 고려한 적정한 이용자 선정 방법을 개발할 필요가 있음
- 그러므로 재산의 특성에 따른 입찰제한이 없어 부적격자의 입찰과 낙찰로 인하여 발생하는 불필요한 행정력 낭비를 최소화할 필요가 있음
- 또 일반입찰 시 최고가 낙찰자 선정으로 인하여 과열경쟁 및 수익성보다 높은 가격으로 낙찰되는 현상도 완화할 필요가 있음
 - 최고가 낙찰로 인해 사용자에게 비용이 전가되는 현상, 품질저하로 인한 민원야기, 그리고 운영적자 등을 이유로 사용, 대부분 체납 등이 발생하고 있는 현상 등을 인식할 필요가 있음
- 예정가격 측면에서는 시가(감정평가 금액)산정으로 실거래가격보다 높게 평가되는 경우 빈번한 유찰로 행정낭비가 발생하는 현상과 용도지정, 지명입찰의 경우 특혜, 감사 등의 문제로 일반입찰로 전환하고 있는 현상에 대해서도 개선이 필요함
- 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 제한입찰과 관련하여, 행정재산의 사용수익 허가 및 임대 시에 대체의 지방자치단체에서는 법에 근거가 없음에도 불구하고 지역제한을 시행하고 있음
 - 이로 인해 지방자치단체의 재산담당 실무자는 지역의 경제 활성화, 지역 고용창출 등을 위해 노력하고 있음에도 불구하고 법을 위반하고 있는 실정임
 - 또 다른 한편에서는 법이 환경의 변화에 유연하게 대처할 필요도 있다는 점에서 불법적인 부분을 양성화하기 위해 지역제한을 제도의 범위 내로 수용하는 것이 필요함
 - 이 경우 지역제한은 용도를 기준으로 하되, 초기에는 최소한의 범위에서 식당, 매점 등으로 한정하는 것이 필요함
 - 지역제한의 공간적 범위는 광역자치단체로 하여 객관성 및 투명성을 유

지할 수 있도록 할 필요가 있으며, 지역제한을 허용하더라도 최고가 원칙은 유지하는 것이 필요함

- 또한, 수의계약과 관련해서는, 첫째, 분산되어 있는 조항의 처리. 즉 다양한 법규에 규정되어 있는 조항을 어디에선가 정리하는 것이 필요하며, 둘째, 지방자치단체의 재산관리 담당실무자를 지원. 즉 분산규정되어 있는 조항으로 인해 실무자들의 업무처리에 지장을 줄 수 있으므로 이를 정리하여 지원할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 첫 번째 쟁점과 관련하여, (가칭)공유재산 이용 특례제한법 제정 또는 공유재산법에 이를 규정하고, “본 법에 의하지 않고는 공유재산 이용의 특례를 규정할 수 없음”을 분명히 하는 것이 필요함
 - 공유재산법 시행령 제13조 제3항 중 개선이 필요한 사항은 특산품의 범위, 일반입찰에서 수의계약으로 전환시의 규모, 규정의 실효성 측면 등 3가지임
 - 특산품의 범위는 “당해 자치단체의 단체장으로부터 품질인증을 받은 경우”에 한해 특산품으로 인정하는 것이 필요함
 - 일반입찰에서 2회 유찰시 수의계약으로 전환하는 부분은, 수의계약으로 전환할 수 있는 대상을 제한하는 것이 필요한 바, 이 경우 금액을 기준으로 제한하는 방법을 고려할 수 있음
 - 공유재산법 시행령 제13조에 규정된 수의계약 가능 대상 중 일부 불필요한 부분은 삭제하는 것이 법의 단순화를 위해 바람직할 것으로 판단됨
 - 또 동 조항을 개정시 제16호 및 제17호의 경우에는 지방의회의 의사결정과정을 포함시킬 필요가 있음
- 그리고 일반경쟁입찰과 관련해서는, 동일하게 감정평가 결과의 유효기간을 1년으로 한정하되, 유찰되었을 때는 융통성을 발휘하여 평정가액의 적용기한을 확대할 필요가 있음
- 마지막으로, 공유재산을 효율적으로 관리하기 위해서는 공유재산관리인력

의 역량을 제고하는 것이 무엇보다 선행되어야 하는 바, 이를 위해서는 장·단기로 구분하여 역량 강화를 위한 노력이 필요함

- 단기적으로는, 공유재산 관리인력에 대해서도 포상금 지급, 공유재산 업무와 관련한 전문교육 및 사기진작, 공유재산 관리담당자의 빈번한 업무교체를 지양하기 위해 3년간 의무 보임제를 실시하고 그에 상응하는 유인, 관리인력의 충원과 함께 전문직의 배치 그리고 전산프로그램의 보완 및 도면 전산화를 위한 노력이 필요함
- 장기적으로는 공유재산 관리의 개선을 위해 장기적으로는 공유재산 전담 관리조직의 신설을 고려할 필요가 있음. 다만 재산관리 담당 공무원에 대한 보다 효과적인 인센티브 제공 등을 위한 장·단기 방안은 추후 보다 심도 있는 연구가 필요한 부분임

【참고문헌】

- 강경민, 황경수, 김상명, 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적 관리방안, 재정정책논집, 2011.
- 강경민, 황경수, 김상명, 제주특별자치도의 공유재산 효율적 관리방안, 제주도 연구, 2011.
- 고경훈, 공유재산 민간위탁 관리와 수수료체계의 개선방안, 지방계약연구, 2010.
- 고승희, 박광배, 충청남도 지방재정의 효율화 방안, 지방재정과 지방세, 2010.
- 김건수, 지방자치단체의 국공유재산 관리의 문제점 및 개선방안, 지방재정과 지방세, 2011.
- 김두형, 공유재산분할의 세법적 관건, 민사법연구, 2005.
- 노시평, 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 2003.
- 류춘호, 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미, 한국지방정부학회 학술발표 논문집, 2010.
- 배병욱, 주상현, 지방자치단체 국공유지 관리실태와 관리방안, 한국자치행정학보, 2012.
- 송정원, 서울특별시교육감 소관 공유재산 관리조례에 관한 연구, 지방자치법연구, 2006.
- 이창균, 외국의 지방재정제도, 지방재정, 2001.
- 임호철, 특집: 지방재정법 체계 혁신의 의미와 내용, 지방재정, 2005.
- 정원, 「공공조달계약법(상)」(제3판), 법률문화사, 2011.
- 지대식, 국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구, 국토연구원, 2004.
- 최두선 외, 국가·지방자치단체 및 공공기관의 공공계약 법규 및 실무, 광문사, 2013.
- 감사원, 국공유재산 관리실태, 2005.