

기획연구  
2009-05

# 공유재산 대부요율 개선방안

- 경작용지를 중심으로 -

박광배 · 고승희



**CDI** 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

기획연구  
2009-05

공유재산 대부요율 개선방안 - 경작용지를 중심으로 -

2009.12

충남발전연구원



ISBN : 978-89-6124-114-4 03350

기획연구 2009-05

# 공유재산 대부요율 개선방안

- 경작용지를 중심으로 -

박광배 · 고승희



# 발 간 사

공유재산은 지방자치단체가 소유·관리하고 있는 재산을 말한다. 공유재산 중 직접적으로 행정목적에 사용되고 있거나, 사용될 재산이 아닌 재산을 일반재산이라고 한다. 일반재산은 대부, 매각 등을 통하여 재정확충에 기여할 수 있는 수단이라고 인식되고 있다. 특히 대부는 공유재산을 매각하지 않으므로 소유권을 보전하고 장래 발생할 수도 있는 수요에 대비하면서 세외수입을 확충할 수 있는 수단으로 인식되고 있다.

그러나 공유재산은 대부분 사회적 약자라고 할 수 있는 계층에 의해서 사용되고 있다. 최근 경제상황의 악화는 대부료부담으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 또한 대부재산의 대부분이 경작용으로 활용되고 있는 상황을 고려하고 농업과 농업인이 처한 현실을 고려하면 대부요율 인하에 대한 요구가 현실적으로 필요한 것으로 판단된다.

이 보고서는 충남의 공유재산 대부요율에 관해서 연구하고 있다. 대부요율에 관한 연구가 전문한 실정에서 연구가 이루어졌다는 점에서 의의를 갖는 것으로 판단된다. 그리고 무엇보다 공유재산 대부에 관하여 효율성측면과 형평성측면에서 접근하고, 효율성과 형평성을 비교하여 연구의 결론을 도출하고 있는 것은 매우 실효적인 접근이라고 생각한다.

이 보고서가 충남의 공유재산 대부요율 개선에 유용한 자료를 제공하기를 바라며, 연구를 수행한 연구자의 노고에 고마움을 전한다.

2009년 12월 31일

충남발전연구원장 김용웅



## 연구요약

공유재산 대부는 원칙적으로 경쟁입찰에 의하여 최고가격으로 응찰한 대상자에게 대부된다. 공유재산이 경제력을 갖고 있는 재화라는 측면에서 경쟁입찰방식은 타당한 대부자 선정방식이라고 할 수 있다. 경제재로서의 특성을 갖고 있는 재화의 수요자가 다수 존재하는 경우에는 희소한 경제재에 가장 높은 효용과 편익을 얻을 수 있는 수요자가 재화를 사용하는 것이 사회적으로도 효율적이라고 할 수 있다. 희소성은 재화의 물리적인 양에 따라 결정되는 것이 아니라 수요자가 재화의 양보다 많으면 희소한 재화가 되는 점을 고려하면 공유자원도 경제재라는데 의심의 여지가 없다. 따라서 공유자원 대부에서도 농경지나 주거용 등으로 사용되는 특별한 경우를 제외하고는 경쟁입찰방식이 보다 확대되어야 할 필요성이 있다.

공유재산 대부요율은 원칙이 1천분의 50 이상이며, 주거용 및 경작용, 그리고 기타의 필요에 따라 대부요율을 지방자치단체 조례에 의하여 규정하도록 하고 있다. 대부요율의 상한을 제한하는 것이 아니라 하한을 규정하고 있는 방식이다. 그러나 충담을 비롯한 지방자치단체는 하한을 적용하여 공유재산 대부를 운영하고 있다. 특히 공유재산의 대부요율을 적용하는 대상은 가장 최근의 공시지가를 적용하도록 규정하고 있다. 그러나 공시지가가 실제 가격을 반영하지 못하고 있다는 것은 일반적으로 알려져 있는 사실이다. 따라서 1천분의 50 이상의 대부요율을 규정하고 있는 조항을 민간 임대료율과 비교하여 높다는 주장은 합리적이라고 할 수 없다. 즉 민간에서 임대되는 건물 등은 임대되는 건물의 시장가치가 반영되어 있다. 따라서 공유재산 대부요율도 주변의 민간 임대시장의 상황을 반영할 수 있는 수단이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 수단이 마련되지 않고 공시지가를 기준으로 하는 대부요율을 계속하여 적용한다면 민간 건물의 임차자에게 상대적인 불이익이 될 수도 있다. 왜냐하면 공유재산 대부요율이 낮은 경우 생산에 관련되는 비용에서 그만큼 유리하기 때문이다. 이러한 측면에서 대부요율을 하한의 범위에서 적극적으로 운영하는 시도가 이루어져야 할 것이다. 또한 나아가서는 공유

재산을 효율적으로 관리하여 대부요율을 상향하여 적용할 수 있는 방향으로의 노력이 요구된다.

공유재산 대부의 효율성을 제고하여 세외수입의 확충을 모색한다는 것은 지방재정 측면과 행정의 효율성 제고의 측면에서도 의의가 있지만, 가장 큰 의의는 지방자치단체가 재정책정과정에 정당성을 가질 수 있다는 것이다. 세외수입이 지방세에 비해서 조세저항 등의 문제가 없는 것으로 알려져 있다. 이는 사용자에게 부담되는 성격의 비용이기 때문이다. 특히 공유재산 대부를 통해서 얻는 세입과 이자수입 등은 지방자치단체가 주민에게 부과정수를 모색하기에 앞서 스스로의 노력을 통하여 세외수입을 확충하는 방안이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 지방재정 확충과정에서 발생할 수도 있는 주민부담에 대한 지방자치단체의 정당성을 확보할 수 있는 수단이라고 할 수 있다.

그러나 공유재산은 효율성 못지않게 형평성과 공익성에 대한 고려도 대부요율 결정의 중요한 기준이 된다. 이에 따라 대부하려는 자의 상황을 고려할 수 있는 수단이 마련되어야 할 필요성이 있다. 즉 민간토지 임차자와 공유재산 임차자 간 비용부담에서 수평적 형평성이 이루어져야 한다. 만약 공유재산 대부료부담이 높다면 현실적으로 대부요율을 통해서 조정할 수밖에 없다. 공시지가를 기준으로 하고 있기 때문에 다른 수단이 없다. 최근 공유재산 대부료부담이 높아진 것으로 알려지고 있고, 조례에서의 감면도 축소되었다. 이러한 상황은 대부요율 인하의 요구가 현실적인 설득력을 얻고 있는 것으로 판단된다.

대부요율 인하는 현실적인 설득력 이외에도 논리적인 타당성을 갖고 있는 것으로 판단된다. 충남 본청 소유의 공유재산 가운데 대부가능한 일반재산의 대부율은 2007년 기준으로 55.8%에 불과한 수준이다. 그리고 일반재산 평가액 대비 대부료로 부과된 금액은 0.5%에 지나지 않는다. 약 절반에 가까운 공유재산이 대부되지 못하고 있는 실정이다. 대부되지 못한 공유재산은 관리비용이 수반되게 된다. 반면 낮은 대부료로 대부되더라도 대부되어 경작용으로 이용되는 재산은 지방자치단체가 별도의 관리비용을 추가로 부담하지 않아도 된다. 이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 공유재산 대부요율 인하의 요인이 될 수 있고, 대부료를 통해서 충당할 수 있는 세외수입 규모도 매우 적은 금액이다. 따라서 대부요율 인하를 통하여 농업인들이 직면하고 있는 현실적인 비용부담의 감소를 먼저 추진해야 할 것으로 판단된다.

국유재산 대부요율과 다른 지방자치단체의 대부요율과 비교해도 대부요율 인하의 필요성이 도출된다고 할 수 있다. 국유재산 대부요율은 주거용에 대해서 1천분의 25 이상의 대부요율을 규정하던 것을 1천분의 20 이상으로 개정하였다. 국유재산을 대부하여 주거용으로 사용하는 주민의 대부분은 사회적 약자라는 판단에 기인한다. 또한 경작용 재산의 대부요율도 1천분의 10 이상의 적용을 규정하는 것은 동일하다고 할 수 있다. 그러나 단위면적당 농업총수입을 적용한 대부료 한도액 규정은 충남의 공유재산 관리조례의 규정보다 탄력적으로 운영하고 있다. 즉 충남이 단위면적당 농업총수입의 5분의 1을 초과하는 경우로 한정하고 있는데 반해 국유재산에 대해서는 10분의 1로 규정하고 있다. 국유재산과 같은 수준으로 개선이 요구된다.

이외에도 기업이전 유치에서 충남과 경쟁관계에 있다고 할 수 있는 충북과 강원은 종업원수 30인 이상 또는 원자재의 30% 이상을 지역내에서 조달하는 공장의 신축에 대해서는 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용하고 있다. 반면 충남의 종업원수 50인 이상 또는 원자재의 50% 이상을 규정하고 있어 보다 엄격하다. 따라서 충남 공유재산 관리조례에서도 종업원수 30인 이상 또는 원자재의 30% 이상으로 규정하는 타당한 것으로 판단된다.

대부분이 경작용으로 사용되고 있는 공유재산 대부요율을 인하하기 위해서는 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조의 개정이 요구된다. 동 조항의 개정은 두 가지로 검토할 수 있을 것이다. 1천분의 10 이상을 1천분의 5 이상으로 개정하는 방안과 시행령에서는 요율을 규정하지 않고 조례에 위임하는 방안이다.

공유재산 대부요율이 충남을 비롯한 지방자치단체의 재정수입에서 차지하는 비중이 매우 낮은 상황이라는 점과 공유재산에 관한 지방자치단체의 자율성이 매우 낮다는 점을 고려할 때 시행령에서 대부요율의 하한을 규정하지 않고 조례에 위임하는 방안이 보다 타당한 것으로 판단된다. 조례에서 대부요율을 규정하도록 하여 각 지방자치단체의 산업구조와 경제적 여건에 따라 대부요율이 활용될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.





# 차 례

## 발간사

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	4
3. 연구 수행체계 .....	6
제2장 선행연구 검토 .....	9
1. 선행연구 검토 및 시사점 .....	9
2. 선행연구와 본 연구의 차이점 .....	16
제3장 재산임대수입의 특성과 농업여건 변화 전망 .....	20
1. 재산임대수입의 특성 .....	20
2. 충남의 세외수입 및 재산임대수입 현황 .....	28
3. 농업여건 변화 전망 .....	35
4. 세외수입과 농업여건 변화의 종합적인 검토 .....	40
제4장 공유재산 대부체계 및 대부요율 현황과 문제점 .....	43
1. 공유재산의 구조 및 규정체계 .....	43
2. 공유재산 대부체계 및 대부현황 .....	56
3. 충남의 대부체계 및 대부요율의 문제점 .....	69

제5장 공유재산 대부체계 및 대부요율 개선방안 .....	77
1. 공유재산 대부체계 개선방안 .....	77
2. 공유재산 대부요율 개선방안 .....	80
제6장 결론 및 정책적 시사점 .....	87
1. 요약 및 결론 .....	87
2. 정책적 시사점 .....	94
참고문헌 .....	96

# 표 차례

<표 2-1> 선행연구와 본 연구의 차이점 .....	18
<표 3-1> 지방재정자립도 추이(전국 평균) .....	22
<표 3-2> 세외수입의 유형 .....	24
<표 3-3> 용도가 지정된 세외수입의 종류 .....	24
<표 3-4> 지방재정 중 세외수입 비중 .....	25
<표 3-5> 지방자치단체 최근 5년 세외수입 현황 .....	26
<표 3-6> 수수료의 원가보상률 분포 .....	27
<표 3-7> 충남 본청 일반회계 세입추이(본예산 기준) .....	29
<표 3-8> 충남 최근 5개년 경상적 세외수입 추이(일반회계 최종예산 기준) .....	31
<표 3-9> 재산임대수입 현황(2007년 최종예산 기준) .....	33
<표 3-10> 충남 본청 재산임대수입 추이(일반회계 본예산 기준) .....	34
<표 3-11> 2008~2012년 중기지방재정계획의 경상적 세외수입 추이 .....	35
<표 3-12> 충남의 농업총수입 변화추이(2003-2008) .....	37
<표 3-13> 농가소득 전망(2009-2019) .....	38
<표 3-14> 농가인구 전망(2009-2019) .....	39
<표 3-15> 경지이용 추이와 전망(2009-2019) .....	40
<표 4-1> 공유재산의 분류 및 특징 .....	47
<표 4-2> 충남 공유재산 대부요율 규정 .....	50
<표 4-3> 공유재산과 국유재산 대부요율 비교 .....	53
<표 4-4> 동종 다른 지방자치단체 조례와의 비교 .....	56
<표 4-5> 건물의 일부만 대부하는 경우 대부료 산출방식 .....	58
<표 4-6> 충남 본청 공유재산 유형(2008년말 기준) .....	62
<표 4-7> 최근 5개년 충남 본청 일반재산 추이(2003-2007) .....	63
<표 4-8> 광역자치단체 본청 공유재산 총평가액 현황(2007년말 기준) .....	64
<표 4-9> 충남 본청 공유재산 평가액(2001-2007) .....	65
<표 4-10> 충남 시·군 공유재산 평가액(2007년말 기준) .....	66

<표 4-11> 충남 공유재산 대부료 부과징수 현황 (본청, 시·군포함, 2009년 9월 30일 기준) .....	68
<표 4-12> 최근 3개년 충남 공유재산 대부료 부과현황 (2009년 9월 30일 기준) .....	68
<표 4-13> 충남 시·군 공유재산 단위면적당 대부료 차이(2007년 기준) .....	70
<표 5-1> 공유재산 및 물품관리법 시행령 및 조례 개정안 .....	79
<표 5-2> 토지용도별 및 사용유형별 수입료비율의 산정 .....	82
<표 5-3> 용도별 최유효이용 상태의 적용 기대이율 .....	82
<표 5-4> 실무상 적용실태의 결과와 실증분석결과의 비교 .....	83
<표 6-1> 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제1항 개정안 .....	91
<표 6-2> 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제7항 개정안 .....	92
<표 6-3> 충남 공유재산 관리조례 제28조 개정안 .....	93

## 그림 차례

[그림 1-1] 연구 수행체계 .....	8
[그림 3-1] 충남의 단위면적당 농업총수입 추이(2003-2008) .....	36
[그림 4-1] 공유재산 종류 .....	45
[그림 4-2] 공유재산 대부절차 .....	58
[그림 4-3] 충남 공유재산 대부규정 체계 .....	60
[그림 6-1] 연구결과 요약도 .....	90



# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

1995년 지방자치단체장을 민선으로 선출하기 시작한 지도 벌써 15년의 시간이 지났다. 지방자치제가 본격적으로 시행됨에 따라 긍정적인 현상과 부정적인 현상이 발생하고 있다. 그러나 지방자치제 시행 이전과 비교할 때 지역의 여건과 특성을 반영하려는 노력이 정책으로 구체화되고 있는 것은 긍정적이라고 할 수 있다. 또한 행정서비스의 수요자인 주민의 권익 보장은 개선되고 있다고 할 수 있다.

지방자치제가 완전하게 정착하고 발전하기 위해서는 아직도 보완되어야 할 사항들이 많다. 지방재정도 이러한 요소들 가운데 하나라고 할 수 있다. 지방자치제가 제대로 시행되기 위해서는 지역에서 필요로 하는 재원은 지방자치단체가 대부분을 조달할 수 있어야 한다. 지방재정의 자율성이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 재원을 조달할 수 있는 수단이 마련되어 있어야 한다.

지방자치단체의 수입은 자체재원과 이전재원으로 구분할 수 있다.<sup>1)</sup> 자체재원은 지방자치단체의 수입 중 스스로 조달하는 수입이며, 이전재원을 제외한 수입을 의미한다. 지방세와 지방세외수입(이하에서는 ‘세외수입’이라 한다)이 대표적인 자체재원이다.<sup>2)</sup>

지방세는 조세법률주의에 의하여 엄격하게 규정·운영되고 있다. 국회에서 제·개정

---

1) 지방세와 세외수입을 자체재원 또는 자주재원이라고 하며, 중앙정부가 보조하는 재원을 이전재원 또는 의존재원이라고 한다.

2) 연구자에 따라서는 지방채를 자체재원으로 분류하기도 한다. 지방채는 이전재원에 포함되지 않고, 지방자치단체가 장래의 채무이행을 전제로 자체적으로 조달하는 재원이라는 점에서 자체재원으로도 분류하기도 한다. 그러나 본 연구에서 자체재원의 의미는 지방세와 세외수입으로 한정한다. 지방채는 이전재원이 아니지만 성격이 부채이므로 본 연구에서는 자체재원과 구분하고 있다.



하는 형식적인 법률에 의하여 규정되고 있다. 이에 비하여 세외수입은 지방자치단체의 자율성이 크게 보장되어 있는 수입이라고 할 수 있다. 세외수입의 이러한 특성으로 인하여 지방자치단체의 세입확보수단으로서 유용성이 매우 높은 수단이라고 할 수 있다.

재산임대수입도 세외수입의 한 항목이다. 국·공유재산을 관리·운영하는 경우 수입이 발생하게 되는데, 이러한 수입을 재산임대수입이라고 한다. 재산임대수입은 경상적 세외수입의 일종이므로 일반회계에 포함되는 항목이며, 재산임대수입에는 공유재산 대부료가 포함되어 있다. 공유재산 대부료는 지방자치단체의 재산 중 일반재산을 임대하여 발생하는 수입이다. 지방자치단체의 노력여하에 따라 세외수입을 확충할 수 있는 적합한 수단이라고 할 수 있다.

그러나 공유재산을 임대하여 활용하고 있는 주민은 농민과 저소득층이 다수인 것으로 알려지고 있다. 이러한 측면에서 공유재산의 대부료를 인상하는 것이 현실적인 어려움이 있는 것이 사실이다. 또한 공공부문인 지방자치단체는 효율성과 함께 공평성도 정책결정과 집행의 중요한 기준이 된다는 점에서도 임대요율 인상의 어려움이 있는 것이 사실이다.

공유재산도 희소한 자원의 일종이며, 희소한 자원은 효율적으로 운영되는 것이 전체적인 후생을 제고할 수 있는 방법이다. 공유재산의 효율적인 활용이 이루어지기 위해서는 공유재산 이용의 편익에 해당하는 정도의 비용을 지불하여야 한다. 이러한 측면에서는 공유재산 임대요율 인상의 필요성이 크다고 할 수 있다.

그러나 공유재산의 임대요율이 사유재산의 임대요율과 비교하여 더 큰 부담을 초래하는 것도 바람직하지 못한 상황이라고 할 수 있다. 충남에서도 실제로 민간토지에 비해 공유재산 대부료 부담이 높은 지역이 있고, 이러한 부담은 개선의 여지가 있는 것으로 판단되며, 이에 대한 검토가 필요하다.

이렇게 공유재산 임대요율은 효율성과 공평성의 상충관계에 직면하고 있는 대상이라고 할 수 있다. 따라서 공유재산을 대상으로 현재의 임대요율 수준을 검토하고 현실적인 임대요율을 모색하는 것은 공유재산의 효율성과 공익성 제고라는 측면에서 반드시 필요한 과제가 되고 있다.

## 2) 연구의 목적

연구의 필요성에서 제시하고 있는 것처럼 공유재산 이용의 효율성과 세외수입 증대의 필요성은 실무적으로 매우 필요한 사항이라고 할 수 있다. 이러한 실무적 필요성은 지방자치단체가 보유하고 있는 자원의 효율적인 운영을 통한 재정확충의 측면에서 요구된다고 할 수 있다.

지방자치 실시 이후 주민의 행정서비스 요구가 증대했고, 이러한 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 과거와 비교할 때 역할과 범위가 확대된 지방자치단체로서는 행정서비스와 지방공공재 공급에 필요한 재원확보 차원에서 자체재원 확충의 여러 수단을 강구하고 있다. 이런 상황에 처해 있는 지방자치단체의 입장을 고려할 때 정상적 세외수입에 해당하는 재산임대수입에 포함되는 공유재산 대부료에 관한 구체적인 검토의 필요성이 크다.

반면 일반재산의 99.5% 이상을 토지가 차지하고 있고, 대부되어 사용되고 있는 토지의 90% 이상이 농경지로 활용되고 있는 상황에서 대부료부담은 농민에게 큰 부담이 되고 있다. 또한 공유재산을 관리하는 공무원에게도 어려움으로 작용하고 있는 실정이다.

농업과 농민이 처한 현실은 갈수록 어려워지고 있다. 농업인구가 감소하고 있고, 경지면적도 지속적인 감소추세를 유지하고 있다. 이러한 상황에서 농업에 종사하는 농민 가운데 공유재산을 대부한 농민은 사회적 약자에 해당한다고 할 수 있으며, 이들을 보호하기 위한 방안이 공유재산 대부료에서도 필요한 시점이다.

본 연구는 충남의 공유재산 대부요율을 분석하고, 중앙정부 및 다른 지방자치단체가 관리하고 있는 공유재산 대부요율과 비교한다. 이런 과정을 통하여 충남의 공유재산 대부요율 수준에 관한 객관적인 자료를 제시하고 공유재산이 효율적으로 활용될 수 있도록 관련 자료를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이를 통하여 공유재산의 활용 및 관리에서 효율성 제고와 형평성 제고 방안을 모색하는 것이 연구의 목적이라고 할 수 있다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위

연구는 원칙적으로 충청남도가 관리하는 공유재산 중 행정재산에 속하는 보존용 재산과 일반재산에 한정하여 연구를 진행하였다. 충청남도가 관할하는 지역 내에는 국유재산과 공유재산이 있고, 국·공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분된다.

공유재산 중 행정재산에는 공용 재산, 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산이 있다. 그리고 행정목적에 사용되지 않는 재산 중 지방자치단체가 보유한 재산이 일반재산에 해당한다. 행정재산은 원칙적으로 대부 등이 금지되며, 행정목적에 침해되지 않는 경우에 예외적으로 대부가 허용된다. 따라서 대부요율을 연구하는 본 연구의 특성을 고려할 때 원칙적으로 일반재산에 속하는 재산의 대부에 대해서만 연구하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

그러나 세외수입실무에서는 행정재산 중에도 개별 법령으로 사용료가 부과되지 않는 재산에 대해서도 사용료가 발생하는 재산이 있고, 재산임대수입에서 이들을 포괄하고 있다. 따라서 이러한 유형의 사용료를 포함하여 연구를 진행하는 것이 타당한 것으로 판단된다.<sup>3)</sup> 이러한 연구의 확장은 세외수입 실무에서 공용 재산 및 보존용 재산의 사용료와 일반재산의 대부료를 재산임대수입으로 구분하고 있는 점도 고려한 것이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구의 실질적인 연구범위는 세외수입의 재산임대수입과 동일하다고 할 수 있다. 그리고 재산임대수입에는 국유재산임대료와 공유재산임대료가 모두 포함되나, 본 연구에서는 지방자치단체의 소유로 되어 있는 공유재산에만 한정하여 연구를 진행한다.<sup>4)</sup> 또한 재산임대수입으로 연구범위를 확장하더라도 연구의 중점은 일반재산의 대부에 있다.

3) 세외수입 실무편람(2009)에 의하면 공유재산임대료는 재산임대수입의 일종이다. 편람에서는 “공유재산 임대료는 공유재산 및 물품관리법령, 자치단체조례의 규정에 의하여 부과·징수되는 행정재산의 사용료와 일반재산의 대부료를 말하는 것으로 재산매각 수입과는 구분되는 것이다.”라고 명시하고 있다. 공유재산 임대료의 종류로 행정재산 중 보존재산의 사용(수익)허가 사용료와 일반재산의 대부료를 명시적으로 규정하고 있다.

4) 국유재산임대료도 재산임대수입에 포함되지만, 충남의 경우 국유재산임대료는 그 비중이 크지 않은 것으로 판단된다.

## 2) 연구방법

연구 수행은 문헌연구와 면담조사를 병행하였다. 본 연구의 주제와 같은 분야는 연구의 축적이 거의 이루어지지 못하고 있다. 실무적인 필요성이 매우 큰 분야이면서도 학문적인 접근이 어려운 것은 관련 자료 등을 확보하기가 매우 어렵기 때문이라고 판단된다. 이러한 상황을 감안하여 연구 수행과정에서 관련 업무를 담당하는 실무자와 면담을 통하여 현황 등을 파악하는 것이 필요하다고 할 수 있으며, 이로 인하여 면담조사는 이러한 연구에서 매우 유용한 수단이라고 할 수 있다.

앞서 언급한 것처럼 공유재산 대부요율과 같은 분야는 실무적인 필요성이 큰 분야라고 할 수 있으나, 학문적인 접근이 이루어지는 것이 쉽지 않기 때문에 연구문헌이 거의 없는 실정이다. 반면 경상적 세외수입 중 사용료와 수수료는 실무적인 측면과 학문적인 측면에서 접근이 이루어지고 있는 실정이므로 관련 연구의 축적이 이루어지고 있다. 따라서 대부요율 연구에서 사용료와 수수료 관련 문헌을 참고하는 것도 현실적인 접근이 될 수 있을 것으로 판단하였다. 즉 공공부문이 제공하는 서비스와 공공용 재산의 사적인 사용에 따른 대가로서 수수료와 사용료의 성격은 공유재산 대부요율과 유사한 측면이 많다고 할 수 있다. 이러한 전제에서 문헌연구는 공유재산 관리에 관한 문헌과 사용료 및 수수료율에 관한 문헌을 중심으로 검토하였다.

관련 연구의 성과축적이 미흡하고 면담조사가 갖는 주관성 개입 등의 한계가 따르는 연구에서는 연구방향을 정립하고, 이 방향을 기준으로 삼아 연구방법을 모색하는 것도 유용한 연구수행방법이라고 판단했다.

공유재산은 지방자치단체가 소유하고 있는 재산이며, 이러한 재산도 경제재라고 전제하면 공유재산도 희소한 자원에 해당한다. 희소한 자원은 효율적으로 활용되는 것이 합리적이다. 이러한 관점에 의하면 효율성을 제고하는 방향이 모색되어야 한다.

그러나 지방자치단체는 공공부문으로서 형평성에 대한 고려도 중요한 행동의 기준이 된다. 특정한 상황에서는 효율성보다 우선하여 형평성이 추구되기도 한다. 따라서 사회적 약자를 배려하는 측면에서도 공유재산 대부요율이 검토될 수 있다.

효율성과 형평성은 상충(trade off)되는 개념이며, 상충되는 개념이기 때문에 정책결정과정과 집행과정에서 조화를 추구하는 것이 어려운 과제가 되고 있으나, 공유재산 대

부요율에서도 조화가 모색되어야 한다. 그러나 공유재산을 활용하기 위해서 수요자가 경쟁하는 상황이라면 효율성 제고의 요구가 더 클 것이고, 수요가 경쟁적이지 않고 수요자가 사회적 약자에 해당하면 형평성이 더 크게 고려되어야 할 것이다. 본 연구는 공유재산 활용의 효율성과 형평성이라는 측면을 비교, 검토하는 방법으로 수행되었다. 이에 따라 대부요율 조정에 관한 결과도 효율성이 우선인지 또는 형평성이 우선해야 하는지에 따라 도출되었다고 할 수 있다.

### 3. 연구 수행체계

공유재산 대부요율 개선방안에 관하여 연구하는 본 연구의 목적을 달성하기 위해서 효율성과 형평성의 비교·검토라는 기준에서 연구가 수행되었다. 효율성 제고측면은 지방재정 확충 목적을 위한 공유재산 대부요율 현실화이다. 반면 형평성 제고측면은 공유재산을 경작용으로 이용하는 농업인의 부담감소를 위한 대부요율 인하라고 할 수 있다. 이 둘을 비교·검토하면서 단기방안과 장기방안을 결론으로 제시한다.

본 연구는 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성을 검토하고 연구 목적을 제시하고 있다. 연구의 필요성에서는 대부요율 주제는 실무적인 필요성이 큰 분야임에도 연구가 미진하고, 이에 따라 연구의 필요성이 크다는 점을 제시하고 있다. 연구목적에서는 효율성과 형평성 기준으로 대부요율을 분석하고 있음을 언급하였다.

제2장에서는 선행연구를 검토하고 시사점을 도출하며, 본 연구의 의의라고 할 수 있는 유사한 선행연구와의 차이점에 대해서 제시한다. 본 연구와 같은 주제의 연구가 전무한 실정이므로 유사 선행연구 검토를 통하여 연구수행의 방향을 설정하였다. 선행연구 검토는 사용료, 수수료 등 공유재산과 유사한 세외수입의 요율에 관한 연구와 공유재산관리에 관한 연구를 대상으로 이루어졌다.

제3장은 재산임대수입의 특성과 농업여건 변화전망을 검토하여 제시하고 있다. 공유재산 대부에서 발생하는 재산임대수입은 경상적 세외수입으로서 재정확충 및 재정자립도 제고에 중요한 수입이므로 세외수입과 재산임대수입의 현황 등에 관하여 제시하였다. 또한 일반재산 중 대부되어 있는 토지가 대부분 경작용으로 활용되고 있다는 측면에서 농업여건 변화전망을 제시하고 있다. 이러한 검토를 거쳐 농업과 농업인의 여건을

제시함으로서 대부요율 인하의 당위성 도출을 모색하였다.

이와 함께 앞에서 제시된 효율성 제고측면의 대부요율 현실화와 형평성 제고측면에 서의 대부요율 인하의 주장을 종합적으로 검토하여 제시하고 있다.

제4장은 공유재산 체계 및 대부요율 현황과 문제점을 제시하고 있다. 공유재산의 특성과 일반재산의 특성, 일반재산 대부체계의 문제점을 제시하고 있다. 또한 대부 및 대부요율의 현황 제시하고 있고, 충남 공유재산 관리조례와 국유재산법 및 다른 지방자치단체 대부요율과 비교분석 결과도 제시하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로 개선이 필요한 사항을 제시하였다.

제5장은 앞 장에서 도출된 공유재산 대부체계 및 대부요율의 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 대부체계 개선방안은 공유재산 및 물품관리법 시행령의 개정안을 제시하고, 충남 공유재산 관리조례의 개정안에 대해서도 제시하고 있다. 대부요율 개선방안은 경직적인 대부요율의 개선 필요성, 효율성 제고 측면의 대부요율 현실화방안과 공유재산을 임차한 농업인과 민간토지를 임차한 농업인 간 형평성 제고측면에서 대부요율 인하의 필요성을 제시하고 있다. 이러한 두 방향의 개선방안을 단기안과 장기안의 개선방안으로 구분하여 제시하였다.

제6장에서는 결론 및 정책적 시사점을 제시하고 연구내용 전체를 개관하여 요약하여 제시하고 있다. 그리고 연구결과 도출된 정책적 시사점에 대해서 제시하고 있다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구의 필요성 및 연구목적</li> <li>· 연구방법 및 연구범위</li> <li>· 연구수행체계 제시</li> </ul>
제2장	선행연구 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선행연구 검토 및 시사점 도출</li> <li>· 선행연구와 본 연구의 차이점 제시</li> </ul>
제3장	재산임대수입 특성과 농업여건 변화전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세외수입의 특성 및 지방재정 기여도</li> <li>· 재산임대수입의 특성 및 확충 필요성 제시</li> <li>· 농업여건 변화전망 검토</li> <li>· 효율성측면과 형평성측면의 종합적인 검토</li> </ul>
제4장	공유재산 체계 및 대부요율 현황과 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공유재산의 유형 및 특성 제시</li> <li>· 일반재산의 특성 및 대부현황 제시</li> <li>· 대부요율 및 대부로 관련 체계 제시</li> <li>· 대부 및 대부요율의 문제점 제시</li> </ul>
제5장	공유재산 대부체계 및 대부요율 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공유재산 대부체계 개선방안 제시</li> <li>· 대부요율 개선방안 제시</li> </ul>
제6장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 요약 및 결론 제시</li> <li>· 연구의 한계 및 향후과제</li> </ul>

〈그림 1-1〉 연구 수행체계

## 제2장 선행연구 검토

### 1. 선행연구 검토 및 시사점

#### 1) 선행연구 검토

공유재산 대부요율에 관한 연구는 실무적인 관심분야에 머물고 있어 연구주제로 다루어지지 못하고 있다. 이러한 상황에서 연구를 수행하기 위해서는 유사한 선행연구를 검토하고 연구의 방향을 설정하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 이에 따라 선행연구를 상세하게 검토하고, 검토결과를 요약하여 제시하였다. 선행연구 검토를 통해서 본 연구의 수행에 필요한 시사점을 도출할 수 있었다. 또한 본 연구가 의의를 가질 수 있는 선행연구와의 차이점을 제시하는데 도움이 되었다.

선행연구 검토는 두 분야로 구분하여 진행하였다. 먼저 요율에 관한 선행연구를 검토하였다. 다음으로 공유재산 관리방안 등에 관하여 연구한 선행연구를 검토하였다.

요율 관련 선행연구 검토에서는 공유재산 대부요율을 주제로 연구한 선행연구가 없으므로 대부요율과 유사한 사용료 및 수수료 요율을 연구한 선행연구를 검토하였다. 사용료와 수수료 요율에 관해서는 요율 조정의 필요성이 지속적으로 논의되고 있고, 이로 인하여 관련 연구의 성과가 축적되고 있는 상황을 고려하였다. 특히 사용료는 공유재산 중 공공용 재산의 사적인 이용에 대하여 개별 법령 규정에 의해서 대부분 발생하고 있다. 따라서 대부요율을 연구하는 본 연구의 수행에 시사점을 도출할 수 있을 것으로 생각된다.

공유재산 관리방안 등을 연구한 문헌은 대부분의 연구가 현행 공유재산 관리체계가 비효율적이라는 인식에서 연구가 수행되었다. 이러한 비효율을 개선하여 공유재산 관리에서 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 공유재산 관리와 관련한 연구에서는 대부체계 및 대부제도 등에 관해서도 언급이 이루어지고 있다. 이에 따라 대부



요율에 관한 연구도 넓은 의미에서는 공유재산 관리 효율화를 모색하는 것이며, 이러한 측면에서 공유재산 관리 등의 선행연구를 검토하였다.

#### (1) 사용료 및 수수료 등의 요율 관련 연구

오희환 외(1996), ‘사용료·수수료의 요율조정방안’은 지방재정 확충의 측면에서 경상적 세외수입의 일종인 사용료와 수수료의 요율결정에 대하여 검토하였다. 연구자들은 사용료와 수수료가 경상적 세외수입의 대표적인 항목임에도 불구하고 지방자치단체의 활용이 미흡하며, 지방자치단체장 등의 무관심으로 요율조정이 장기간 이루어지지 못하고 있다는 문제의식에서 연구를 수행하였다.

오희환 등은 요금결정요소를 요금수준과 요금체제로 구분하고, 요금수준은 전체적인 요금의 총수입액을 결정하는 것이고 요금체계는 개별 부담자에게 요금을 부담시키는 부과방식, 요율, 규정 등을 총칭하는 의미로 정의하였다.

이들은 수수료와 사용료 요율의 결정원칙으로 이용자부담원칙과 행정목적원칙(공익주의)을 제시하고, 이용자부담원칙과 관련하여서는 원가산정의 문제, 그리고 행정목적원칙과 관련하여서는 서비스의 유형에 따라 수수료 등이 결정되어야 한다는 주장을 제시하고 있다.

오희환 등은 수수료와 사용료의 문제로 장기간 요율 미조정, 요율체계의 불균형, 무료로 제공되는 수수료의 과다 등을 지적하고, 이에 대한 개선방안으로 요율조정, 수수료 징수대상 발굴, 수수료징수의 단일법제화 등을 제시하였다. 특히 수수료 요율조정에 관해서는 보다 구체적으로 제시하고 있다. 이들은 수수료와 사용료 요율조정을 위한 분류모형을 설정하고 제공되는 서비스의 성격을 필수적, 선택적, 채산적, 비채산적 등의 4분면으로 구분하고, 이에 따라 요율결정이 이루어져야 한다는 주장을 제시하였다.

심상진(2000), ‘공기업의 부대시설임대료산정방식에 관한 연구’는 공기업 임대사업이 독점적인 운영으로 인하여 정부의 규제를 받고 있으며, 이에 따라 임대료산정이 경제논리가 아닌 비경제논리와 정부의 물가안정정책에 좌우되고 있어서 개선이 필요하다.

이러한 필요성에 대응하기 위해서는 공기업 임대사업의 임대요율산정이 경제논리에 따라 이루어져야 한다. 즉 임차자의 원가가 제대로 반영되지 못하고 있으며, 물가상승

를 등의 경제상황을 반영하지 못하는 임대료산정방식은 개선되어야 한다는 주장을 제시하고 있다.

연구자는 공기업 임대료산정방식 개선이라는 연구목적을 달성하기 위해서 임대료산정의 문제점을 제시하고, 개선방안을 제시하고 있다. 먼저 임대료산정의 문제점으로 지적한 것은 입찰제도의 문제와 임대요율 산정의 문제이다. 이외에도 임차자에게 불리하게 작용하고 있는 신용카드판매가 임대료산정에 반영되지 못하고 있으며, 과거 성장추세만을 고려하여 불확실한 경제상황을 반영하지 못하고 있다는 지적을 하고 있다. 이에 대한 개선방안으로 임대료를 사용료로 단일화하고 영업이익 및 당기순이익의 최소수준에 준한 임대요율 인하 필요, 신용카드수수료 공제금액을 근거로 요율산정, 그리고 국세납부액에 대한 임대료 개선 등을 제시하였다.

주운현(2006), '수수료 요율결정의 개선방안에 관한 연구-원가분석을 중심으로-'는 지방자치단체 재정확충이라는 측면에서 경상적 세외수입 중 수수료의 요율체계를 연구하고 정책적 시사점을 제시하였다. 이 연구는 지방재정의 수요증대에 대응하기 위해 필요한 지방재정 확충의 측면에서 경상적 세외수입 중 대표적인 세입인 수수료율의 현실화를 검토하기 위한 목적에서 수행되었다.

연구목적인 수수료율체계를 개선하기 위한 방안을 도출하기 위하여 우선적으로 수수료율체계의 문제점을 활동기준원가계산을 통하여 검토하였다. 이러한 검토를 거쳐 활동기준원가계산에 의한 수수료와 현행 체계에 의한 수수료를 비교, 분석하고 있다.

주운현은 현행 수수료 요율 결정의 문제점으로 낮은 원가보상률을 지적하고 있다. 그리고 이러한 낮은 원가보상률의 원인은 정확한 원가분석이 이루어지지 못하고 있기 때문이며, 또한 수수료 부과에 합리적인 기준이 정립되어 있지 못하기 때문이라는 주장을 제기하고 있다. 이렇게 낮은 원가로 제공되는 서비스는 초과수요로 인하여 자원의 낭비와 자원사용에서 비효율이 발생한다는 점을 지적하고 있다.

연구결과로서 다섯 가지의 정책적 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 합리적인 수수료 요율 결정을 위해서는 산정요소에 대한 검토가 필요하다. 둘째, 원가에서 가장 큰 부분인 인건비에서 각 활동·업무에 투입된 업무량 등 시간을 기준으로 삼는 것이 합리적이다. 셋째, 수수료의 원가보상률이 지극히 주관적이고 가치판단이 개입되는 문제이므로 지표화를 통하여 객관적인 기준을 정립하는 것이 필요하다. 넷째, 유사한 항목들에 대

해서 표준원가가 필요하다. 다섯째, 공공부문에 활동기준원가계산을 도입하여 정확한 원가계산과 공공서비스의 운영프로세스 개선을 도모할 수 있다.

주운현 외(2009), ‘충청남도 공공수수료 효율분석’은 재정확보를 위한 목적에서 연구가 진행되었다. 지방자치단체가 직면하고 있는 재원확충을 위한 세원확보의 어려움을 감안할 때 세외수입은 재원조달수단으로서 장점을 갖고 있다고 판단하고 있다. 특히 사용료와 수수료 등은 사용자부담(user charge)의 성격을 갖기 때문에 더욱 효과적인 수단이라고 주장한다.

연구자들은 사용료와 수수료가 재정확보 수단으로서 효과적이지만 현실적으로는 제대로 활용되지 못하고 있으며, 이러한 원인으로 원가에도 못 미치는 가격으로 서비스가 공급되며, 부과징수의 근거가 다양하여 세외수입 업무가 체계화되어 있지 못하고 장기간 효율조정이 이루어지지 못했다는 점을 지적하고 있다.

이에 따라 연구자들은 사용자부담의 성격이 강한 수수료의 효율을 검토하고 재정확충에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 방안을 검토하였다. 먼저 수수료의 효율체계에 관한 이론적인 검토를 진행하고, 충남의 수수료실태와 문제점, 효율체계 등을 분석하였다. 이러한 과정을 통해서 수수료의 대표적인 항목인 제증명수수료의 원가분석을 시도하고 합리적인 효율체계 구축을 위한 정책대안을 제안하였다.

충남의 제증명수수료 현실화에 필요한 사항으로 제시된 정책대안은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 원가분석방법의 개선, 둘째, 합리적인 부과기준 정비, 셋째, 종합적인 효율체계에 대한 검토의 필요성 등이다.

## (2) 공유재산 관리방안 등에 관한 선행연구

류해웅 외(1995), ‘토지임대차의 활성화 방안’은 토지임대차 활성화 방안을 모색하는 것이 연구의 목적이다. 이를 위해 현행 토지임대차에 관한 법 규정과 문제점을 분석하고 일본의 관련 제도 등을 검토하였다.

류해웅 등은 연구에서 토지임대차를 활성화하기 위한 방안으로 토지소유자와 지상권자의 권익조정, 장기임대계약이 가능하도록 관련 규정의 정비, 토지신탁에 관한 법적 규정의 명확화 등을 제시하고 있다. 국공유지의 대부가 제한되는 원인으로 대부기간과

시설물 구축의 어려움, 그리고 불평등계약으로 인한 문제 등이 지적되고 있기 때문에 국공유지 활용계획이 수립되어야 한다는 의견을 제시하고 있다.

이외에도 토지임대차 활성화를 통해서 토지를 소유 중심에서 이용중심으로의 정책전환이 가능하다는 의견도 제시하고 있다. 그리고 국공유지 대부 활성화에 필요한 선결과제를 다양하게 제시하고 있다.

류해웅 등은 대부된 잡종재산 중 1,000m<sup>2</sup> 이상에 대해서 분석한 결과 1993년 전체 필지수 대비 7.44%, 1994년에는 7.12%를 점하고 있으나, 전체 공유잡종재산 면적대비로는 각각 3.45%와 3.31%를 차지하고 있다는 사실을 제시하였다. 이러한 사실은 공유잡종재산의 적극적인 대부가 이루어지지 못하고 있음을 시사하며, 대부되는 토지의 면적비율이 필지비율보다 높게 나타나고 있는 것은 면적규모가 적은 토지의 대부가 많이 이루어지고 있기 때문이라는 의견을 제시하고 있다.

김보현 외(1998), '지방자치단체 공유잡종재산관리의 문제점과 합리적 개선방안'은 강원도의 잡종재산을 대상으로 잡종재산관리의 문제점을 지적하고, 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고 있다.

잡종재산을 연구의 대상으로 설정한 것은 잡종재산이 자산적 가치가 유용하고 경제적인 효율성을 추구할 수 있는 재산이기 때문이며, 이에 따라 대부 등이 가능하고 다양한 용도로 활용 가능하다는 점 때문이다. 잡종재산의 이러한 특성은 효율적인 관리를 통해서 지방재정에 기여할 수 있는 수단으로 활용할 수 있다는 의견을 제시하고 있다.

김보현 등은 강원도의 잡종재산관리의 문제점으로 관리조직 및 재정운영상의 문제점, 유지 및 보존상의 문제점, 활용상의 문제점, 관리업무의 전문성과 경영마인드 결여 등의 문제점을 지적하고, 개선방안으로 토지의 집단화 및 비축확대를 통하여 경제적 활용도를 제고하여 향후의 개발 가능성에 대비하고, 종합적이고 과학적인 관리를 위하여 장기임대 등이 검토되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 이외에도 적극적인 관리·이용방식으로의 전환과 지속가능한 개발의 추구를 모색할 필요가 있다는 주장을 제시하고 있다.

남창우(2001), '지방정부 공유재산관리의 효율화 방안-유지를 중심으로-'는 지방정부의 공유지가 무단 방치되어 민간에서 무단 점유하거나 유희지로 남는 사례가 발생하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서 공유재산관리에 대한 인식전환이 이루어지고 있

는 실정이다. 이런 시점에서 공유재산관리 개선방향과 효율적 관리방안을 모색하는 것이 연구의 목적이다.

남창우는 공유재산관리는 지방재정 충당목적에서 대부분 매각과 대부의 형태로 관리되고 있는 실정을 감안, 두 형태에 대해서 중점적으로 연구를 진행하였다. 1997년 강원도의 총대부금액 약 25억원 중 대부분은 농경지이며, 농경지의 비중은 총면적의 79.5%를 차지하고 있으나, 농경지에서 발생하는 대부수입은 전체의 13.6%에 불과하여 토지의 수익가치에 한계가 있음을 지적하고 있다.

대부는 소유권 이전이 없으면서 지방재정에 기여할 수 있는 수단이므로 대부제도 개선을 통하여 대부의 효율성 제고의 필요성이 크다는 주장을 제기하였다. 이를 위해서는 대부의 사용허가 및 대부계약상 불공정 사항 개선, 농경지 등 수익계약 대부범위 제한의 완화, 대부율의 조정이 이루어져야 한다는 의견을 제시하였다. 특히 대부율에 관해서는 공시지가 대비 5%가 높은 수준이므로 하향조정이 필요하며, 이 경우 1~3% 수준의 대부요율을 제시하고, 상업지에 대해서는 공개입찰방식에 따라 대부료가 결정되어야 한다는 의견을 제시하였다.

이재인(2005), ‘국·공유재산의 효율적인 관리방안에 관한 연구’는 국·공유재산의 관리체계와 관련 법령을 검토하고, 현행의 비효율적인 관리방안을 개선할 수 있는 대안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 각종 법령 등의 문헌을 비롯하여 관련 연구를 검토하고, 설문조사 및 면담조사를 시행하였다.

연구자는 국·공유재산 관리 실태를 외국의 사례와 비교·검토하여 문제점을 구체적으로 지적하고 있다. 이와 함께 국·공유재산 관리를 개선할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 이러한 개선방안 가운데 본 연구와 관련하여 검토할 수 있는 것은 대부관련 개선 방안이다.

연구자는 국·공유재산 대부와 관련된 문제점으로 임대료 산출방법이 단순·획일적으로 운영되고 있고, 국·공유재산의 공시지가, 형태, 이용정도, 수익예상 등에 대한 고려가 없어서 시장원리에 맞지 않고 경직되게 운영되고 있다는 점을 지적하였다. 이외에도 임대료 체납처리 미흡과 노후화된 건물에 대한 대책도 미비하다는 문제점을 지적하였다.

국·공유재산 대부 관련 문제점을 개선하기 위하여 필요한 부분으로 대부기간과 대부

료산정 등을 제시하였다. 먼저 대부기간을 탄력적으로 운영하여 장기임대제를 도입하는 것을 검토하여야 하며, 대부료산정에서는 공개경쟁입찰제도의 도입을 통하여 토지임대 시장의 수급여건을 반영하는 대부료의 산정이 이루어져야 한다는 주장을 제시하였다.

## 2) 선행연구의 시사점

선행연구 검토를 통해서 연구수행에 도움이 되는 시사점을 도출할 수 있었다. 먼저 공유재산 대부는 소유권을 지방자치단체가 계속 보유하면서 세외수입 확충을 통하여 재정에 기여할 수 있는 수단이 된다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 선행연구들은 일반 재산, 사용료, 수수료와 같이 사용자대가(user charge)의 성격을 갖고 있는 세외수입은 재정확충을 위한 유용한 수단이 된다는 점을 공통적으로 지적하고 있다. 따라서 공유재산에 대한 합리적인 관리계획을 수립하고, 대부 활성화를 촉진하여 재정확충에 기여할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

대부요율 개선을 모색하는 과정에서 대부되는 공유재산의 종류에 따라서 대부요율을 구분하여 차등을 두는 방안이 고려되어야 할 것으로 생각된다. 예를 들어 공유재산을 통하여 수익이 발생하는 상업용지 등의 재산대부에 대해서는 상대적으로 높은 대부요율 적용이 고려되어야 한다. 이외의 용도로 대부가 이루어지는 경우는 대부요율을 낮은 대부요율을 차등적으로 적용해야할 필요성이 있다. 이러한 방안을 모색함으로써 공유재산 대부를 활성화하여 지방재정 확충에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 대부 활성화를 모색하는 것은 대부요율에 관한 효율성 제고의 측면에서의 접근이라고 할 수 있다.

이와 다른 대안을 제시하고 있는 연구도 있다. 공유재산 대부가 활성화되지 못하고 있는 원인을 지적하면서 대부요율의 경직성도 원인 가운데 하나라는 주장이다. 공시지가를 기준으로 일정비율이 적용되는 대부료의 경우 대도시 인근의 농경지는 대부료부담이 과중하다는 의견이다. 과중한 부담은 민간토지를 임대하여 농경지로 활용하는 경우보다 공유재산 대부료 부담이 더 크기 형평성의 문제가 제기될 수 있다는 주장이다.<sup>5)</sup>

---

5) 일반적으로 토지를 임대하여 경작을 하는 농민은 영세농에 해당한다고 할 수 있고, 이러한 영세농은 민간토지를 이용하려는 농민과 공유재산을 이용하려는 농민 간 큰 차이가 없을 것으로 판단할 수 있다. 이에 따라 이들

본 연구의 수행과정에서는 이러한 두 가지 접근을 수용하여 연구를 진행하였다.

이와 함께 대부요율을 연구하는 본 연구는 유사한 선행연구 이외에는 동일한 주제를 연구한 성과의 축적이 이루어지지 못한 상황이다. 따라서 대부요율 수준에 관한 검토 등의 과정에서 어려움이 있다. 그런데 이러한 경우에는 사용료를 비교대상으로 설정할 수도 있을 것으로 판단되며, 사용료와 대부료는 세외수입의 서로 다른 구성항목이면서 공유재산 사용이라는 유사한 측면이 있기 때문이다. 즉 사용료도 공유재산 중 대부분 공공용 재산의 사적인 이용에서 세입이 발생한다는 점에서 대부요율의 비교대상으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 선행연구와 본 연구의 차이점

선행연구를 통한 시사점 도출 이외에 본 연구가 기존의 유사한 선행연구와 갖는 차이점에 대해서도 선행연구 검토를 통해서 명확하게 할 수 있었다.

본 연구는 선행연구와 달리 공유재산 대부요율에 관하여 논의하고 있으며, 연구자들이 파악하고 있는 한도 내에서는 공유재산 대부요율을 주제로 이루어진 연구는 전무한 실정인 것으로 파악하고 있다. 따라서 공유재산 대부요율을 주제로 설정하고, 최초로 연구가 수행되었다는 점이 본 연구가 선행연구와 비교되는 가장 큰 차이점이며 연구의 의의라고 할 수 있다.

또한 지역적으로 충남 본청이라는 단일의 지방자치단체를 대상으로 연구가 진행되었다는 점이다. 선행연구의 대부분은 지방자치단체라는 개념을 대상으로 연구가 진행되었으며, 이로 이하하여 각 지방자치단체의 상황이 고려될 여지가 매우 적었다. 즉 지방자치단체는 입지하는 지역에 따라 여건과 환경이 다르지만, 지방자치단체라는 틀 속에서는 그러한 차이가 고려될 여지가 매우 제한적이라고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 충남 본청 공유재산만을 연구범위로 설정하였기 때문에 이러한 문제발생의 여지가 없다.

공유재산 대부요율을 효율성과 형평성의 측면에서 검토하여 결론을 제시하고 있으며, 이러한 접근도 선행연구와 차별되는 요소라고 할 수 있다. 대부요율의 효율성을 제고하여 지방재정 확충에 기여하기 위해서는 대부요율 현실화가 필요하다. 반면 대부되

---

간 임차하는 토지에 따라 비용부담이 달라지면 수평적 형평성에 문제가 발생할 수 있다고 할 수 있다.

어 있는 공유재산의 활용이 농경지가 대부분이라는 점을 감안하면 민간토지에 비해 높은 대부료 부담은 형평성을 저해하는 요소가 될 수 있기 때문에 대부요율 인하가 필요하다는 의견을 제시하였다.

선행연구는 공유재산이 지방재정확충을 위한 유용한 수단이라는 점에 착안하여 효율적인 활용계획을 수립하고, 이를 시행하면 재정확충에 기여할 수 있다는 결론을 도출하고 있다. 효율적인 활용계획 수립에 연구의 초점이 있다.

선행연구 중에는 이와 다른 시각에서 접근이 이루어진 연구도 있었다. 공유재산이 재정확충을 위한 유용한 수단이나, 5% 이상의 대부요율 적용을 원칙으로 하고 있는 것은 경직적인 운영이라는 주장이다. 이러한 경직적인 대부요율 운영은 공유재산 대부를 어렵게 하는 요인이므로 조정이 필요하며, 대부요율 조정 시 1~3%수준으로의 조정이 필요하다는 의견을 제시하였다.<sup>6)</sup>

그러나 본 연구는 재정확충의 측면에서 대부요율 현실화의 필요성, 공유재산을 임차한 농업인의 현실적인 부담감소를 위한 대부요율 인하의 논거를 비교·검토하고 있다. 연구 수행체계에서 선행연구에서는 이루어지지 못했던 접근이다. 두 기준을 검토하여 단기적인 개선방안과 장기적인 개선방안을 제시하고 있는 점은 선행연구와 차별되는 특성이라고 할 수 있다.

---

6) 남창우(2001)는 연구에서 공유재산은 장래의 행정목적에 활용하기 위해서 임차자의 이용에 많은 제한이 수반되므로 공시지가의 5% 대부요율은 지나치게 높은 수준이라는 주장을 제시했다. 근거로 민간 토지임대시장의 대부료가 시가대비 2~4%임을 제시하고 있다. 그러나 대부요율은 공시지가가 시세를 반영하지 못하고 있어 5%의 대부요율이 상쇄되고 있다는 점을 지적하였다. 그리고 장기적으로는 공시지가가 시세를 반영하여야 하고, 이 경우 공시지가 대비 대부요율은 1~3% 수준으로 조정될 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다.



〈표 2-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
오희환 외 (1996)	• 지방재정 확충목적에서 사용자부담 성격의 사용료와 수수료의 요율조정에 관한 자료 제공	• 문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 요율미조정, 요율 간 불균형 등의 문제를 제시하고 개선방안 도출</li> <li>• 제공되는 서비스 성격에 따라 요율조정을 구분하여 적용 필요</li> </ul>
심상진 (2000)	• 임차자의 원가 및 물가상승률 등을 반영할 수 있는 합리적인 임대료산정방식 개선방안 자료 제공	• 문헌연구 • 사례연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차자의 비용부담 감소, 경제의 불안정 반영할 수 있는 방안모색</li> <li>• 임대료를 사용료로 단일화, 영업이익의 등 고려한 요율산정 필요</li> </ul>
주운현 (2006)	• 지방재정 확충의 측면에서 수수료 요율 개선에 관한 자료 제공	• 문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수수료 낮은 원가보상률은 원가분석 부정확과 합리적 기준 미정립에서 기인</li> <li>• 지표화, 표준화 등을 통한 원가의 객관화 필요성 제시</li> </ul>
주운현 외 (2008)	• 충남 지방재정 확충의 측면에서 제증명수수료 개선에 관한 자료 제공	• 문헌연구 • 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수수료는 사용자부담원칙이 적용되는 합리적인 제원확충 수단</li> <li>• 원가보상률 제고의 필요성이 크며, 충남의 제증명수료를 대상으로 활동기준원가분석(ABC)을 시행하고 결과 제시</li> <li>• 낮은 원가보상률과 장기간 요율 미조정 문제를 해결하기 위해서는 원가분석방법 개선, 합리적인 기준정립, 종합적인 요율체계 필요</li> </ul>

(표 계속)

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
류해웅 외 (1995)	· 토지임대차 활성화 방안 모색	· 문헌연구	· 토지임대차에 관한 법 규정과 문제점을 검토 · 토지임대차에 관한 일본사례 검토 · 국공유지 대부가 활성화되지 못하여 유흥지가 많고, 이를 해결하기 위하여 필요한 과제 제시
김보현 외 (1998)	· 강원도 잡종재산 관리실태와 문제점 검토, 잡종재산의 합리적 관리방안 제시	· 문헌연구	· 재산관리의 문제점으로 전담부서의 취약, 잡종재산 관련수입의 일 반재원화 문제, 공유재산심의회 의 전문성 부족 등 지적 · 유지관리의 문제점으로 재산현황 파악미비, 매각위주 관리 및 무단 점유처리 미흡, 공부의 불일치 등을 지적 · 활용상 문제점으로 유흥토지 방지, 대부활용방식의 문제, 신탁활용 의 문제 등을 지적 · 개선방안으로 토지의 집단화 및 비축확대, 종합적이고 과학적 관리, 적극적 관리 및 이용방식으로의 전환을 제시
남창우 (2001)	· 공유재산관리 개선방향과 효율적 관리방안 모색	· 문헌연구	· 공유재산 대부는 소유권 이전 없이 재정확충 할 수 있는 수단 · 대부율을 공시지가 대비 1~3% 수준으로 인하하고, 상업지는 공개 경쟁입찰에 의해서 대부해야 한다는 개선방안 제시
이재인 (2005)	· 국·공유재산의 합리적인 개선방안 제시	· 문헌연구 · 설문조사 · 면담조사	· 대부에서 획일적, 경직적 운영과 시장원리 미반영 문제점 제기 · 개선방안으로는 대부기간의 탄력적 운영과 수급여건 반영한 대부로 산정의 필요성 제시
본 연구 (2009)	· 충남의 재정확충 측면에서 재산임대수입 대상이 되는 공유재산 임대료율의 개선방안 모색	· 문헌연구 · 면담조사	· 충남 공유재산 대부요율에 관하여 연구하는 측면에서 차별화 · 대부요율 개선을 통하여 세외수입을 확충하는 방안(공유재산 활용 의 효율성 제고측면)과 대부요율 개선을 통한 형평성 제고의 측면 을 비교 검토하는 방법으로 연구 수행

## 제3장 재산임대수입의 특성과 농업여건 변화 전망

본 연구는 공유재산 대부요율에 관하여 효율성 제고를 통한 지방재정 확충이라는 측면과 현실적인 대부현황을 고려한 형평성 제고의 측면에서 접근하고 있다. 재정확충 목적에서는 경상적 세외수입에 포함되어 있는 재산임대수입 증대가 요구되고, 이를 위해서는 대부요율의 현실화 및 차등화 등이 필요하다.

반면 공유재산 이용의 형평성 제고 목적에서는 농경지를 임대하여 경작하는 농민이 민간토지와 공유재산 대부 간 비용부담에서 큰 차이가 발생하지 않아야 함을 전제하고 있다. 그러나 충남 내에서도 공유재산 대부료는 차이가 발생하고 있으며, 이러한 차이는 지역 간 공시지가의 격차에서 발생하고 있다. 따라서 공유재산 대부료부담이 민간토지에 비해 과중하다는 것을 검토하기 위해서는 농가소득 등에 관한 자료가 제시되어야 한다.

이러한 목적에서 제3장에서는 재산임대수입과 이를 포괄하는 세외수입을 개관하고 농가소득과 단위면적당 농업총수입, 경지이용 추이 등 농업여건 변화를 검토한다.

### 1. 재산임대수입의 특성

재산임대수입은 경상적 세외수입의 한 항목이며, 지방자치단체가 국유재산 및 공유재산을 관리, 운영함으로써 발생하는 수입이다. 재산임대수입에는 국유재산 및 공유재산을 매각함으로써 발생하는 수입은 제외된다. 국유재산과 공유재산은 공통적으로 행정재산과 일반재산으로 구분되고, 행정재산을 임대하고 받는 사용료와 일반재산을 임대하고 받는 대부료를 포괄하여 재산임대수입이 구성된다.

재산임대수입과 같은 경상적 세외수입은 일반재원으로서 재정자립도에 영향을 미친다. 현실적으로 재산임대수입이 경상적 세외수입에서 차지하는 비중이 매우 미미하나, 재산임대수입을 검토하기 위해서는 세외수입의 테두리 내에서 재산임대수입의 검토가

이루어져야 한다. 이에 따라 세외수입의 일반적인 사항을 검토하는 과정이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 필요에 따라 세외수입의 특성 및 현황을 검토하고 재산임대수입의 현황에 대해서도 제시한다. 그리고 충남의 세외수입 현황과 재산임대수입에 대해서도 검토한다. 이러한 과정에서 세입수입의 한 항목으로서 재산임대수입에 포함되는 공유 재산 대부요율의 현실화 필요성이 도출될 수 있을 것으로 생각된다.

## 1) 세외수입의 특성 및 현황

지방자치단체는 지방재정 운용에 필요한 세입을 두 가지 방식으로 충당한다. 하나는 지방자치단체가 자체적으로 부과·징수하는 방법이며, 다른 하나는 중앙정부로부터 지원받는 방법이다.<sup>7)</sup> 지방자치단체가 세입을 스스로 충당하는 수단으로는 지방세와 세외수입이 있다. 지방세와 경상적 세외수입은 재정자립도를 결정하는 요소이기도 하다. 재정자립도는 일반회계에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중이며, 지방자치단체의 재정상황을 알려주는 중요한 지표 가운데 하나이다.

<표 3-1>에는 1995년 민선 지방자치가 시행된 이후 재정자립도<sup>8)</sup>의 변화가 제시되어 있다. 지방자치단체의 재정자립도는 큰 변화 없이 유지되고 있는 것으로 나타나고 있다. 2007년과 2008년의 재정자립도를 1995년과 대비하여 보면 오히려 약 10%p가 감소한 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체의 재정자립도 감소는 재정규모 확대추세를 자체재원 확대가 따라가지 못해서 발생한 현상이라고 할 수 있고, 이는 지방자치단체의 재정운영에서 독자적으로 세입을 확보하지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

지방자치단체가 지출하는 재원은 스스로 조달하는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 수는 약 246개에 달하며, 각 지방자치단체는 지역의 경제적 여건과 환경이 매우 다양하다. 이로 인하여 지방자치단체 간에는 재정운영, 특히 세입에서 많은 차이가 발생할 수밖에 없다. 거의 모든 지방자치단체가 필요한 재원을 독자적으로 조달하기 어렵게 되어 있는 구조적인 문제도 있다. 이러한 문제들로 인하여 지방자치단체는 재정자립을 달성하지 못하고 있다.

7) 기초자치단체의 경우는 광역자치단체로부터 지원받는 세입이 있다.

8) 일반회계에서 지방세수입과 경상적 세외수입의 합계가 차지하는 비중이다.

〈표 3-1〉 지방재정자립도 추이(전국 평균)

(단위: %)

연도	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
재정자립도	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6
연도	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
재정자립도	54.6	56.2	56.3	57.2	54.4	53.6	53.9

또한 지방자치단체는 주민과 직접 접촉하는 행정기관으로서 중앙정부의 업무를 위탁하여 수행하는 경우가 많고, 이러한 업무의 경비는 중앙정부로부터 지방자치단체에게 지원되는 것이 원칙이다. 따라서 지방자치단체가 지출하는 모든 비용을 지방자치단체가 스스로 해결해야만 하는 것은 아니다.

현실적인 여건이 지방자치단체의 재정자립을 요원하게 하고 있으나, 지방자치단체가 자체세입을 통해서 지출에 필요한 재원을 확보하는 것은 지방자치의 건전한 발전을 위해서 반드시 요구되는 사항이다. 재정운용의 자립성이 담보되어야 지방자치제 본연의 긍정적인 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

지방자치단체가 지출에 필요한 재원을 스스로 확보할 수 있는 수단으로서 세외수입은 가장 많은 권한이 지방자치단체에게 부여되어 있는 세입 수단이라고 할 수 있다. 지방세는 조세로서 엄격하고 명확하게 법률에 의해서 규율되고 있다. 반면 세외수입은 조세가 아니므로 상대적으로 지방자치단체의 탄력적·자율적인 운영이 가능하다. 이러한 성격을 갖고 있는 세외수입의 특성과 현황에 대하여 제시한다.

#### (1) 세외수입의 특성

세외수입<sup>9)</sup>은 지방세와 함께 대표적인 자체재원이다. 그러나 세외수입은 지방세와는 다른 특성을 갖고 있다. 세외수입의 특성<sup>10)</sup>으로 인식되는 것은 신장성, 응익성, 다양성, 분포성, 비도의 지정, 징수형태 등이다. 세외수입의 특성은 지방세와 비교한 상대적

9) 지방자치단체가 부과·징수하는 세입 가운데 지방세를 제외한 수입은 지방세외수입에 해당한다. 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분하기도 한다.

10) 세외수입의 특징은 권형신 외, 한국의 지방재정 이론과 실무, 2006, pp.96-97을 요약 정리하였다.

인 개념이라고 이해하면 될 것이다.

첫째, 지방자치단체의 노력 여하에 따라 신장성이 크다는 것을 의미한다. 법령에 저촉되지 않는 범위에서 자치단체의 독자적인 노력을 통한 확대와 개발이 지방세에 비해 상대적으로 크다고 할 수 있다.

둘째, 세외수입은 응익성이 강하다는 것을 들 수 있다. 세외수입의 대표적인 항목이라고 할 수 있는 사용료와 수수료 등은 세외수입을 납부하는 자가 편익에 대한 대가를 지불하는 측면에서 이해할 수 있다. 이처럼 세외수입은 공물사용 및 역무제공을 원인으로 납부의무가 발생하는 것이 많다. 세외수입의 응익성은 지방세와 비교할 때 주민의 저항이 적은 요인이라고 할 수 있다.

셋째, 세외수입은 종류가 많고 근거가 다양하다는 것을 들 수 있다. 세외수입은 자율성이 강한 세입이라고 할 수 있다. 그러나 세외수입을 부과하기 위해서는 근거규정이 마련되어 있어야 한다. 즉 지방세는 과세 근거가 지방세법에 규정되어 있으나, 세외수입은 법률, 대통령령, 부령, 조례, 규칙, 사법상의 계약 등으로 다양하게 이루어져 있다.

넷째, 세외수입 분포에 있어 지역별, 연도별 차이가 발생하고 있다. 지방세수도 수도권과 비수도권 자치단체 간 격차심화의 문제가 발생하고 있다. 그러나 세외수입의 분포성은 세원의 불균등한 분포에서 기인하는 것과 함께 자치단체의 노력에 더욱 영향을 받는 세입이라는 측면에서 비롯된다.

다섯째, 용도가 지정된 경우가 많다. 개별 세외수입의 근거를 보면 대부분 세출예산과 연결되는 경우가 많다. <표 3-3>에도 제시되어 있는 것처럼 하천사용료는 하천관리, 공원사용료는 공원 관리 및 개발에 필요한 재원으로 충당되도록 용도가 지정되어 있다.

여섯째, 징수형태에 있어서 현금 이외에도 수입증지의 형태로도 납부가 이루어지고 있다. 수입증지는 건당 수입금액이 소액인 제증명 등에 대한 수수료로 사용된다. 이밖에도 수입증지를 대체하여 사용되는 인영의 방법 등이 활용되고 있다.

〈표 3-2〉 세외수입의 유형

구분	이용자수입	차입수입	회계적 수입	이전적 수입	기타
정상적 수입	재산임대수 입 사용료 수수료 사업수입	-	-	징수교부금	-
임시적 수입	-	예수금 예탁금상환금 이자수입 융자금	이월금 순세계잉여금 전입금 과년도수입	기부금	재산매각수입 부담금 잡수입

〈표 3-3〉 용도가 지정된 세외수입의 종류

세외수입	용도	근거규정
하천 점·사용료수입	하천관리에 사용	하천법
공원사용료수입	공원의 개발·관리에 충당	자연공원법
자동차운수사업과징금	교통안전시설 등 확충	자동차운수사업법
주정차위반과태료	주정차시설 확충	주차장법

## (2) 세외수입의 현황

세외수입은 자체재원의 일종으로 지방재정에서 매우 중요한 역할을 갖고 있는 세입이다. 1995년 민선자치 시행 이후에는 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 1995년 지방재정 세입 중 53.5%의 비중을 차지하던 것에서 2008년에는 24.1%의 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중이 1995년과 비교할 때 절반 이하로 줄어든 것으로 나타나고 있다.

지방재정에서 세외수입의 비중이 감소하는 요인은 세외수입 증가율에 비해 지방재정 증가율 더 급속하게 이루어졌기 때문이라고 할 수 있고, 세입수단으로서 세외수입 활용이 활발하게 이루어지지 못하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

〈표 3-4〉 지방재정 중 세외수입 비중

(단위: %)

구분	합계	세외수입	지방세	지방교부세	보조금 등
1995	100.0	53.5	26.4	9.8	10.3
2000	100.0	36.8	21.2	8.6	33.4
2001	100.0	35.4	23.0	10.5	31.1
2002	100.0	36.0	23.5	9.3	31.2
2003	100.0	38.6	21.9	8.8	30.7
2004	100.0	41.4	22.2	9.3	27.1
2005	100.0	36.7	22.7	12.6	28.0
2006	100.0	33.9	23.8	12.2	30.1
2007	100.0	29.2	31.8	16.7	22.3
2008	100.0	24.1	34.8	19.3	21.8

주: 보조금 등에는 국고보조금, 지방양여금, 증액교부금, 재정보충금, 지방채 등이 포함되어 있음.

자료: 손희준 외(2008), 지방재정론, p.149에서 인용.

2003년부터 2007년까지 5개년의 세외수입 추이가 <표 3-5>에 제시되어 있다. 세외수입 중 특별회계가 지속적으로 증가하는 추세인 것으로 나타나고 있다. 반면 일반회계에 포함되는 경상적 세외수입과 임시적 세외수입은 2004년 이후 감소추세를 나타내다 2007년에는 2004년 수준으로 회복된 것으로 나타나고 있다. 일반회계에서는 경상적 세외수입의 비중이 낮고 임시적 세외수입의 비중이 높게 유지되고 있는 것으로 나타났다. 자료에 제시되어 있지 않으나 임시적 세외수입 중 이월금의 비중이 가장 높게 나타났으며, 잡수입의 비중도 높은 것으로 나타나고 있다.

경상적 세외수입 중에서는 재산임대수입의 비중이 가장 낮게 나타나고 있다. 재산임대수입은 지속적인 증가추세를 유지하고 있으나, 경상적 세외수입에서 차지하는 비중은 2007년 기준으로 약 4.6%수준이다. 이러한 비중은 2003년 2.9%와 비교할 때 개선된 것이라고 할 수 있으나, 여전히 미흡한 수준을 벗어나지 못하고 있다.



〈표 3-5〉 지방자치단체 최근 5년 세외수입 현황

(단위: 억원)

구분		2003	2004	2005	2006	2007
합계(A=B+E)		590,936	639,741	582,884	591,763	657,348
일반 회계	계(B=C+D)	329,427	348,562	308,722	299,115	342,439
	소계(C)	37,986	39,118	38,453	39,876	43,814
	경상적수입					
	재산임대수입	1,117	1,525	1,721	1,799	2,028
	사용료	5,552	5,999	6,541	7,006	7,324
	수수료	8,792	8,877	8,014	8,117	8,555
	사업장수입	2,859	4,001	5,071	4,802	3,962
	징수교부금	7,693	7,864	8,297	9,090	9,964
	이자수입	11,973	10,851	881	9,061	11,981
특별 회계	임시적수입 소계(D)	291,441	309,444	270,269	259,239	298,625
	소계(E)	261,509	291,179	274,162	292,648	314,909
	사업수입	72,559	72,341	145,269	161,447	171,260
	사업외수입	188,950	218,837	128,893	131,201	143,649

자료: 행정안전부(2008), 지방세외수입연감, p.21을 요약하여 정리하였음.

### (3) 세외수입의 문제점

세외수입은 지방자치단체가 부과·징수하는 세입으로서 재정확충수단으로 유용하게 활용될 수 있는 장점이 있다. 그러나 앞서 제시한 것처럼 지방재정에서 차지하는 비중이 지속적으로 하락하고 있는 실정이다. 이처럼 세외수입은 개선이 필요한 문제점을 다수 내포하고 있으며, 이러한 문제점에 대하여 간략하게 제시한다. 이들 세외수입의 문제점은 재산임대수입에도 공통적으로 적용되는 문제점이라고 할 수 있다.

세외수입의 문제점은 다양하게 지적되고 있다. 먼저 개별법령에 의하여 부과·징수될 수 있도록 규정하고 있어 체계가 복잡하고, 이에 따라 체납이 발생하는 경우 징수가 어려우며, 세외수입을 담당하는 인력이 절대적으로 부족한 실정이다. 또한 세외수입의 구조가 특별회계의 비중이 높고, 일반회계에서도 매년 일정하게 수입을 징수할 수 있는 경상적 수입의 비중이 적은 것 등이라고 할 수 있다. 특히 경상적 세외수입의 비중이 낮은 원인 가운데 하나는 원가에 미치지 못하는 사용료와 수수료에 기인하고 있다고 할 수 있다. 이러한 낮은 원가보상률은 공유재산 대부요율에서도 발생할 수 있는 문제

라고 할 수 있다. <표 3-6>에서 제시하고 있는 수수료의 원가보상률을 통해서도 알 수 있는 것처럼 매우 낮은 수준이다. 이렇게 낮은 원가보상률은 지방자치단체가 공공부문으로서 갖는 특성으로 인하여 형평성을 고려하여야 하는 측면에서 비롯된다고 할 수 있으나 적절한 수준으로의 현실화가 필요하다고 할 수 있다.<sup>11)</sup>

〈표 3-6〉 수수료의 원가보상률 분포

(단위: 종, %)

구분	10-29%	30-59%	60-79%	80-99%	100% 이상
1,056 (100.0)	370 (35.1)	276 (26.1)	146 (13.8)	116 (11.0)	148 (14.0)

자료: 손희준 외(2008), 지방재정론, p.154에서 인용.

## 2) 재산임대수입의 성격

지방자치단체가 보유하고 있는 재산을 공유재산이라고 하며, 공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분된다. 이에 따라 공유재산을 점용 및 사용 허가하거나 또는 임대함으로써 징수되는 세외수입도 행정재산과 일반재산이 구분되어 있다.

행정재산은 지방자치단체가 행정목적에 사용하고 있거나 제공하기로 결정한 재산이며, 공용 재산, 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산으로 구분한다. 따라서 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하도록 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 원칙적으로 행정재산에 관해서는 사용·수익이 제한되며, 예외적으로 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 않는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있도록 하고 있다.

행정재산 중 공공용 재산은 개별 법률에 따라 사용할 수 있으며, 사용의 대가로 발생하는 수입을 사용료(또는 점용료)라고 한다.<sup>13)</sup> 공공용 재산 이외의 행정재산을 임대하

11) 주운현·고승희(2008)에 의해 연구된 충남의 제증명수수료 요율은 평균 원가보상률이 55.35% 수준이라는 것을 보고하고 있다.

12) 공유재산 및 물품관리법 제19조에서 규정하고 있다.

13) 도로사용료, 하천점용료 등이 대표적이다. 이들 항목은 경상적 세외수입의 사용료수입으로 집계된다. 사용료 수입은 공공시설 사용대가로서 개별적 보상원칙에 의하여 강제 징수되는 세외수입이다.

는 경우에는 공유재산 및 물품관리법 제22조의 규정에 의한 사용료를 부과·징수한다.

행정재산도 당해 재산의 고유목적이나 용도에 장애가 없는 범위 내에서 예외적으로 사용·수익 허가를 할 수 있기 때문에 공공용 재산 등을 사용·수익한 대가로 납부하는 요금은 사용료라고 한다. 즉 일반재산이 아닌 행정재산 중 공공용 재산을 사용하여 수익을 얻은 대가에 대하여 비용을 지불하는 것을 사용료수입이라고 하며, 사용료수입은 일반재산을 임대하고 수취하는 임대료 및 공공용 재산 이외의 행정재산 임대에서 발생하는 사용료와 구분된다. 도로 및 하천 등의 점용을 허가하고 수취하는 도로사용료 및 하천사용료 등의 사용료수입과 일반재산 및 공공용 재산을 제외한 행정재산을 임대하고 수취하는 재산임대수입은 각각 경상적 세외수입을 구성하는 별개의 항목이 된다. 공공용 재산은 개별 법률에 따라 도로점용료, 자연공원점용료, 도시공원점용료, 녹지점용료 등을 징수한다.<sup>14)</sup>

재산임대수입을 구성하는 대부료에 관해서는 공유재산 및 물품관리법 제4장 일반재산에서 규정하고 있고, 구체적으로는 제31조부터 제35조에서 규정하고 있다. 일반재산의 대부계약을 체결하였을 경우에는 대통령령에서 정하는 요율에 의해 매년 대부료를 징수하도록 하고 있다.<sup>15)</sup> 이외에 공공용 재산을 제외한 행정재산 임대에서 발생하는 사용료는 공유재산 및 물품관리법 제22조와 제23조에 규정되어 있다.

## 2. 충남의 세외수입 및 재산임대수입 현황

### 1) 충남의 세외수입 현황

#### (1) 세외수입 현황

세외수입 중 경상적 세외수입은 지방세수입과 함께 재정자립도를 결정하는 요소이

14) 공공용 재산 사용에 대한 대가로 부과되는 사용료를 규정하고 있는 법률은 도로법, 자연공원법, 도시공원 및 녹지에 관한 법률, 공유수면관리법 등이다.

15) 현행 공유재산 및 물품관리법은 제3장에서 행정재산, 제4장에서 일반재산에 관하여 규정하고 있다. 행정재산은 원칙적으로 행정목적에 위한 재산이므로 일반재산의 관리와 차이가 있다. 일반재산을 규정하고 있는 제4장에서는 매각과 처분을 규정하고 있으나, 제3장 행정재산에서는 처분 등의 제한과 사용료 등을 주로 규정하고 있다.

다. 충남의 재정자립도는 본청, 시·군을 포함하는 경우 2008년 30.7%, 본청 재정자립도는 29.7%로 나타났다. 본청의 이러한 재정자립도는 2008년 전국 지방자치단체 평균 재정자립도 53.9%와 비교할 때 매우 낮은 수준이며, 재정자립도 제고의 필요성이 크다고 할 수 있다.

경상적 세외수입은 지방세와 비교할 때 조세저항이 없고, 지방자치단체의 노력 여하에 따라 수입의 증대가 가능하기 때문에 재정자립도 개선에서 중요한 세입이다. 이들 경상적 세외수입 가운데도 납부자가 사용의 대가로 지불되는 사용료, 수수료와 재산임대수입은 더욱 더 지방자치단체의 역할이 중요한 세입이라고 할 수 있다.

2009년 충남 본청 일반회계 세입은 약 3조 4천억원 규모이며, 자체수입이 32.1%, 의존수입 비중이 67.9%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 본청 일반회계 운영에서 의존수입의 비중이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 충남 본청 일반회계 세입추이(본예산 기준)

(단위: 억원, %)

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009
세입 합계		18,830 (100.0)	20,555 (100.0)	22,455 (100.0)	25,562 (100.0)	29,153 (100.0)	32,380 (100.0)
자 체 수 입	소계	5,683 (30.2)	6,772 (32.9)	7,335 (32.7)	8,895 (34.2)	9,895 (33.9)	10,396 (32.1)
	지방세	4,620 (24.5)	5,350 (26.0)	5,850 (26.1)	7,200 (28.2)	8,560 (29.4)	8,604 (26.6)
	세외수입	1,063 (5.7)	1,422 (6.9)	1,485 (6.6)	1,551 (6.0)	1,335 (4.5)	1,792 (5.5)
의존수입 소계		13,147 (69.8)	13,783 (67.1)	15,120 (67.3)	16,811 (65.8)	19,258 (66.1)	21,984 (67.9)

주: 의존수입에는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 지방채가 포함되어 있음.

충남 본청 일반회계 세입에서 자체재원의 비중은 2004년 이후 2009년까지 6개년 평균 약 32.7%를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2009년 기준 자체재원 중 지방세와 세외수입의 비중은 각각 82.7%와 17.3%로 나타났고, 이러한 추세가 유지되고 있는 것으로 나타났다.

일반회계에서 세외수입의 비중이 매우 작은 것으로 나타나고 있으며, 2004년 이후 세외수입의 비중은 감소하는 추세를 보이고 있는 것으로 판단된다. 그런데 세외수입은 지방세와 비교할 때 지방자치단체의 자율권이 강한 수입원이라는 점에서 보면 세외수입 증대의 필요성이 크다고 할 수 있다.

<표 3-8>에는 통계연보를 기초로 하여 일반회계 최종예산을 기준으로 2003년부터 2007년까지 충남 본청과 시·군의 경상적 세외수입 추이를 제시하였다. 본청과 시·군의 경상적 세외수입 비중은 시·군이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 2007년 기준으로 시·군의 경상적 세외수입이 충남 전체의 경상적 세외수입에서 차지하는 비중은 약 68.4% 수준이다. 이러한 구성비는 이전부터 지속적으로 유지되고 추세인 것으로 판단된다.

충남의 일반회계 세외수입 중 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 비중은 임시적 세외수입의 비중이 월등하게 높은 것으로 나타났다. 2007년을 기준으로 할 때 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 비중은 각각 21.1%와 78.9%이며, 본청은 각각 9.5%와 90.5%, 시·군 합계에서는 각각 26.4%와 73.6%인 것으로 나타났다. 일반회계 세외수입 중 경상적 세외수입은 대부분 시·군에서 발생하는 것으로 나타났다.

2003년부터 2007년까지 충남 본청의 경상적 세외수입 연평균성장률은 -5.0%인 것으로 나타나고 있고, 본청의 경상적 세외수입 성장률은 지속적인 감소추세를 유지하고 있으나, 임시적 세외수입도 2003년부터 2007년까지 연평균 4.3%의 성장률을 보이고 있는 것과 대조적이다. 같은 기간 본청의 재산임대수입은 연평균 9.0% 성장한 것으로 나타났고, 재산임대수입은 증가폭과 감소폭이 매우 크게 변동하는 특징을 보이고 있다.

충남 통계연보에 2004년까지는 사용료와 수수료가 합산되어 제시되어 있기 때문에 사용료 수입이 경상적 세외수입 항목 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 2005년 이후 사용료와 수수료를 별도로 구분하면 이자수입의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이자수입은 본청 및 시·군청에서 효율적인 자금운영을 통하여 얻는 수입이며, 주민에게 부담을 주는 세외수입이 아니라 지방자치단체가 효율적이고 계획적인 자금운영을 통해서 예치금을 극대화하여 얻을 수 있는 수입이다. 이러한 점에서 이자수입은 가장 우선적으로 확충이 모색되어야 할 세외수입이라고 할 수 있다.

〈표 3-8〉 충남 최근 5개년 경상적 세외수입 추이(일반회계 최종예산 기준)

(단위: 백만원)

구분	세외수입 합계	경상수입 계	재신임대수입	사용료	수수료	사업수입	징수교부금	이자수입	임시적수입 계
2007년 계	825,365	173,798	4,682	20,121	41,647	16,078	29,830	61,440	651,567
도 본청	260,467	24,677	629	3,963	2,269	1,073	3,978	12,765	235,790
시·군·계	564,898	149,121	4,053	16,158	39,378	15,005	25,852	48,675	415,777
2006년 계	868,639	173,944	4,976	26,421	39,872	17,044	26,915	58,716	694,695
도 본청	245,514	29,058	713	6,946	1,810	2,347	3,428	13,814	216,456
시·군·계	623,125	144,886	4,263	19,475	38,062	14,697	23,487	44,902	478,239
2005년 계	1,178,738	190,889	3,643	54,931	38,851	8,004	26,906	58,554	987,849
도 본청	246,837	29,649	589	7,115	1,659	1,338	4,710	14,238	217,188
시·군·계	938,130	161,240	3,054	47,816	37,192	6,666	22,196	44,316	776,890
2004년 계	1,278,688	159,163	3,301	73,330	사용료에 합산	4,153	22,274	56,105	1,119,525
도 본청	247,751	30,532	447	8,688	사용료에 합산	1,255	3,080	17,062	217,219
시·군·계	1,030,937	128,631	2,854	64,642	사용료에 합산	2,898	19,194	39,043	902,306
2003년 계	673,311	138,997	3,209	66,574	사용료에 합산	4,196	17,686	47,332	534,314
도 본청	211,471	26,277	471	9,358	사용료에 합산	1,211	2,713	12,524	185,194
시·군·계	461,840	112,720	2,738	57,216	사용료에 합산	2,985	14,973	34,808	349,120

## 2) 충남의 재산임대수입 현황

2007년 최종예산액<sup>16)</sup>을 기준으로 지방자치단체의 재산임대수입은 서울과 인천 등 수도권 지방자치단체가 금액이 큰 것으로 나타났다. 재산임대수입 구성항목이 보존용 재산의 사용료와 일반재산 대부료를 합산한 것이다. 사용료와 대부료는 대부되는 재산의 평정가격에 따라 달라지게 된다. 따라서 대부되는 재산평정가격이 높을 것으로 예상되는 특별·광역시 재산임대수입이 높은 것으로 판단된다. 서울과 인천, 그리고 부산 등이 재산임대수입이 높은 것으로 나타나는 것은 이를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 특별·광역시의 본청과 기초자치단체, 그리고 도(道)의 본청과 기초자치단체를 비교하면 특별·광역시 본청은 기초자치단체에 비해 재산임대수입의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.<sup>17)</sup>

충남의 경우 동종 광역자치단체인 도(道)와 비교할 때 재산임대수입의 금액은 가장 높은 수준이다. 또한 충남의 재산임대수입을 본청과 시·군으로 구분하여 비교하면 본청의 비중이 13.4%를 차지하고 있어, 본청이 비중이 낮지 않은 것으로 나타나고 있다. 충남 본청의 이러한 비중은 동종 자치단체 간 비교에서도 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타나고 있다.

충남 본청의 2009년까지의 재산임대수입 추이를 살펴보기 위하여 본예산을 기준으로 한 자료를 <표 3-10>에 제시하였다. 본예산을 기준으로 할 때 2009년 충남 본청의 재산임대수입은 7.6억원 규모이며, 국유재산에서 발생하는 수입은 없고 전부 공유재산에서 세외수입이 발생하고 있다. 이러한 상황은 2006년을 제외하고 일관되게 유지되고 있다. 즉 충남 본청 재산임대수입의 거의 대부분은 공유재산 대부료에서 발생하고 있는 것으로 판단된다.<sup>18)</sup>

---

16) 본예산에 추가경정예산이 포함된 예산을 말한다.

17) 특별시와 광역시에는 기초자치단체로 자치구가 있으나, 자치구는 시·군과 비교하여 세입, 자치단체의 자율성이 약하다고 할 수 있다. 또한 시·군과 비교할 때 행정구역의 면적도 작은 것이 일반적이다. 이러한 요인으로 공유재산의 소유도 적은 것으로 판단된다.

18) 재산임대수입에는 지방자치단체가 관리하는 국유재산임대수입도 포함되어 있다. 국유재산 임대에서 발생하는 수입은 국가와 지방자치단체에게 각각 50%씩 귀속된다.

〈표 3-9〉 재산임대수입 현황(2007년 최종예산 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	총계	본청
서울	84,086(100.0)	59,006(70.2)
부산	5,245(100.0)	692(13.2)
대구	-	-
인천	6,437(100.0)	3,068(47.7)
대전	3,520(100.0)	2,518(71.5)
광주	7,416(100.0)	6,627(89.4)
울산	4,129(100.0)	2,823(68.4)
경기	-	-
강원	7,382(100.0)	-
충북	4,193(100.0)	474(11.3)
충남	4,682(100.0)	629(13.4)
전북	6,257(100.0)	627(10.0)
전남	4,139(100.0)	614(14.8)
경북	9,170(100.0)	328(3.6)
경남	5,794(100.0)	331(5.7)
제주	225(100.0)	-

주: 자료가 없는 경우에는 '-'으로 표시하였음.

자료: 16개 광역자치단체 홈페이지, 2008 통계연보.

경상적 세외수입은 일반회계의 자체수입으로서 재정운영에서 중요한 역할을 차지하고 있다. 그러나 경상적 세외수입이 전체 세외수입에서 차지하는 비중은 크지 않다. 2009년 본예산 기준으로 세외수입 대비 경상적 세외수입 비중은 16.7%에 불과하다. 그런데 이렇게 규모가 작은 경상적 세외수입에서도 재산임대수입의 비중은 가장 낮은 실정이다. 재산임대수입이 경상적 세외수입에서 차지하는 비중은 2009년 2.6%로 나타났고, 이러한 비중은 2003년 이후 가장 높은 비중이다. 재산임대수입의 비중은 2007년까지 2%를 넘지 못하는 미약한 수준이었다. 따라서 재산임대수입의 확충이 모색되어야 할 필요성이 큰 것으로 생각된다.



〈표 3-10〉 충남 본청 재산임대수입 추이(일반회계 본예산 기준)<sup>19)</sup>

(단위: 천원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
재산임대 수입	471,451 (1.7)	446,627 (1.8)	462,943 (1.9)	519,797 (1.8)	474,926 (1.9)	655,678 (2.3)	767,602 (2.6)
공유재산	471,451	446,627	462,943	518,570	474,926	655,678	767,602
국유재산	-	-	-	1,227	-	-	-

주: ( )안은 경상적 세외수입에서 재산임대수입이 차지하는 비중을 의미함.

자료: 충남넷, 재정정보.

충남 본청의 재산임대수입은 수입의 분포에서도 특정한 분야에 편중되어 있는 것으로 나타났다. 2009년의 경우 본청 재산임대수입의 68.6%에 해당하는 527백만원이 휴양림 등에서 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 현상은 2005년 이후 지속되고 있는 것으로 판단된다. 2005년 휴양림관리사업소에서 발생한 임대료는 145백만원으로 2005년 전체 재산임대수입 463백만원의 31.3%, 2006년에는 27.9%, 2007년 52.7%, 2008년 70.8%를 차지한 것으로 나타났다. 2009년에도 휴양림에서 발생한 임대료의 절대적인 금액은 증가했으나, 증가액이 재산임대수입액 증가분보다 크지 않았기 때문에 비중은 2008년과 비교할 때 소폭 하락한 것으로 나타나고 있다.

충청남도 2008~2012년 중기지방재정계획에 의하면 이 기간 동안 일반회계에서 세외수입이 차지하는 비중은 평균 6.3%로 예상되며, 이러한 비중은 2007년 6.0%에 비해서 다소 높게 예상되고 있는 것으로 나타났다. 같은 기간 경상적 세외수입의 연평균 증가율은 4.9%로 예상되고 있고, 재산임대수입의 연평균 증가율은 10.9%이다.

재산임대수입 증가의 요인으로는 공시지가 상승 및 최근 평균임대료를 반영하기 때문인 것으로 설명하고 있다. 즉 대부분 농지로 대부되고 있는 공유재산이 감소하고 외국인투자 산업단지 용지의 임대 증가에 따라 재산임대수입 증가와 매년 공시지가 상승에 따른 증가분이 반영된 것이라고 판단된다.

19) 2008년과 2009년의 자료를 검토하기 위해서 본예산을 기준으로 정리하였다. 본예산을 기준으로 하였기 때문에 앞의 <표 2-12>, <표 2-13>과 재산임대수입이 상이할 수 있으나, 그 차이는 추가경정예산에서 발생하는 차이에 불과하다.

〈표 3-11〉 2008~2012년 중기지방재정계획의 경상적 세외수입 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	평균증가율
재산임대수입	681	797	860	929	1,031	10.9
사용료수입	4,284	4,151	4,130	4,190	4,255	-0.2
수수료수입	2,053	2,511	2,706	2,790	2,930	8.5
사업수입	1,576	1,759	1,890	1,920	2,063	7.0
징수교부금	4,655	4,901	5,483	5,937	6,424	8.4
이자수입	16,386	16,721	17,893	18,977	19,365	4.2

자료: 충청남도(2008), 2008~2012년 중기지방재정계획.

### 3. 농업여건 변화 전망<sup>20)</sup>

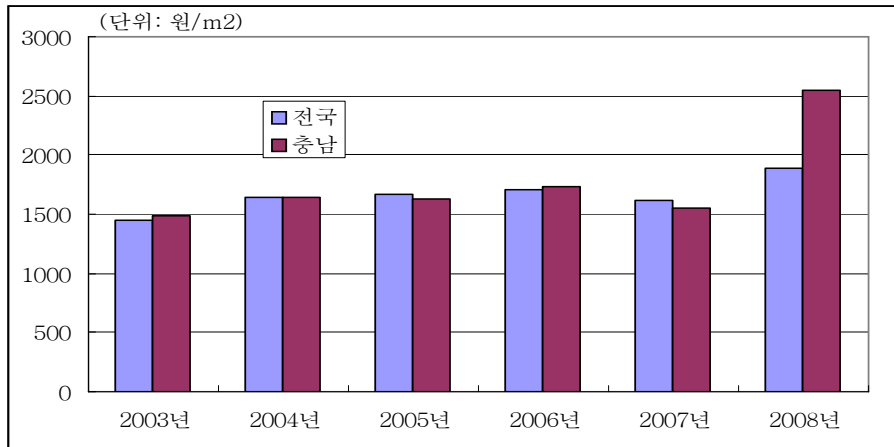
한국농촌경제연구원은 2008년 농업부문의 부가가치는 전년 대비 8.4%가 감소한 수준이며, 재배업부문 -3.2%, 축산업부문 -28.2%가 감소하였다고 발표하였다. 2009년에는 유가하락 등으로 중간투입재비용이 감소하여 농업부문 부가가치가 10.1% 증가할 것으로 전망하였다.

또한 2008년 농가소득은 전년 대비 4.5% 감소하였으며, 이는 농업소득과 이전수입의 감소에 기인한다고 발표하였다. 2009년은 경기침체의 영향으로 농외소득과 이전소득이 감소할 것으로 예상되나, 농업소득이 증가하여 농가소득은 2008년 대비 3.2% 증가할 것으로 전망하고 있다.

2008년은 전반적으로 농업부문 부가가치와 농가소득이 2007년과 비교할 때 감소하였다는 결과가 제시되고 있다. 그러나 충남은 <그림 3-1>에 제시되어 있는 것처럼 2008년 단위면적당 농업총수입이 전년 대비 크게 상승한 것으로 나타났다. 이처럼 2008년 충남의 단위면적당 농업총수입이 전년 대비 크게 증가한 것은 경지면적의 감소와 농업총수입의 증가했기 때문이다. 2008년 충남의 농업총수입은 전년 대비 31.7%, 경지면적은 전

20) 공유재산 중 일반재산은 거의 대부분이 토지의 형태이다. 또한 대부가 이루어진 재산은 거의 대부분 경작용으로 활용되고 있다. 경작용 대부재산의 대부요율의 조정을 검토하기 위해서는 농업현황과 여건변화를 고려하여야 할 필요성이 있는 것으로 판단했다.

년 대비 19.7% 감소했다. 경지면적이 크게 감소했음에도 불구하고 농업총수입은 증가한 것은 2008년 축산수입과 소득보상금이 전년 대비 크게 증가했기 때문이다.



〈그림 3-1〉 충남의 단위면적당 농업총수입 추이(2003-2008)

단위면적당 농업총수입은 경지면적 대비 농업총수입으로 나타난다. 농업총수입은 <표 3-12>에서 제시하고 있는 것처럼 농작물수입, 축산수입, 농업잡수입의 합계로 산출된다. 그런데 단위면적당 농업총수입은 공유재산 대부료 산정 시 한도액으로 활용되기도 한다. 물론 공유재산을 대부하여 축산을 할 수도 있고, 농업잡수입도 경지면적과 직·간접적인 관계를 갖는다고 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 공유재산 대부에 농업총수입을 활용한 단위면적당 농업총수입을 활용하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 2008년 충남의 예처럼 축산수입 등의 폭증으로 농업총수입이 증가할 수 있고, 이러한 폭증으로 인하여 전체적으로 농가소득 등이 감소하는 추세임에도 농업총수입이 증가하는 현상이 발생할 수 있어 문제가 있는 것으로 판단된다. 특히 충남처럼 소, 돼지, 닭 등의 축산의 비중이 다른 지역에 비해 큰 지역에서는 축산의 영향여부에 따라 단위면적당 농업총수입이 달라질 수 있는 문제가 있다. 따라서 공유재산 대부료의 한도액으로 활용하기 위해서는 단위면적당 농업총수입을 탄력적으로 적용하는 방안이 모색되어야 한다.<sup>21)</sup> 이러한 방안으로 미곡수입만을 포함하거나, 농업총수입을 현재와 같이 사용하

21) 한국농촌경제연구원의 조사결과에 의하면 2008년의 경우 설문에 응답한 농가의 96.5%가 최근 1년새 농자재 가격 상승으로 생산비가 30% 이상 증가하였다는 응답을 한 것으로 나타났다. 이러한 생산비 상승에 대한

는 경우 특정 항목의 대폭적인 증가, 감소를 제외하는 방안이 필요한 것으로 판단된다.

〈표 3-12〉 충남의 농업총수입 변화추이(2003-2008)

(단위: 천원)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
<b>농업총수입</b>	<b>25,176</b>	<b>29,680</b>	<b>28,688</b>	<b>30,960</b>	<b>27,897</b>	<b>36,740</b>
<b>농작물수입</b>	<b>19,524</b>	<b>23,331</b>	<b>21,044</b>	<b>22,876</b>	<b>21,399</b>	<b>20,371</b>
미곡	9,772	10,737	9,754	11,128	10,099	9,787
맥류	2	3	9	7	11	23
잡곡	16	26	34	35	43	16
두류	258	497	485	483	452	534
서류	239	313	304	300	487	640
채소	5,648	6,418	6,236	7,061	7,118	6,304
특작	2,190	3,350	2,634	2,274	1,725	1,344
과수	1,086	1,582	1,497	1,254	1,287	1,252
화훼	0	1	-1	0	0	122
기타작물	113	366	69	220	101	192
농작물부산물	200	39	24	114	75	155
<b>축산수입</b>	<b>5,627</b>	<b>6,242</b>	<b>7,581</b>	<b>7,028</b>	<b>5,854</b>	<b>14,625</b>
대동물	3,698	3,869	5,338	4,203	3,630	10,695
소동물	35	41	86	-33	197	2,424
축산물	1,885	2,307	2,131	2,857	2,028	1,506
축산부산물	8	26	27	1	-	0
<b>농업잡수입</b>	<b>26</b>	<b>106</b>	<b>63</b>	<b>1,056</b>	<b>644</b>	<b>1,744</b>
소득보상금	15	97	12	1,018	533	1,672
기타	10	9	51	38	111	72

자료: 통계청, 국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)).

대응으로 재배작목 축소 35.4%, 작목전환 20.3%, 재배포기 11.1%로 나타났다. 이러한 현상은 2007년과 비교한 2008년의 경지면적 감소에 의해서도 설명된다.

구분	전국	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2007(A)	16,132	15,261	16,066	15,815	17,935	19,634	18,166	15,417	11,228	21,974
2008(B)	13,724	13,496	12,544	12,321	14,406	17,936	16,136	12,631	9,634	22,954
B/A	85.1	88.4	78.1	77.9	80.3	91.4	88.8	81.9	85.8	104.5

공유재산 대부에서 경작용의 비중이 가장 높은 것으로 알려지고 있기 때문에<sup>22)</sup> 농업의 여건변화에 따라 공유재산 대부도 영향을 받을 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 전체에서 전반적인 농업의 상황에 대한 개관이 필요한 것으로 판단된다.<sup>23)</sup>

2005년부터 2008년까지 평균 농가소득은 약 3천만원 수준인 것으로 파악되고 있으며, 2007년까지는 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 농외소득의 비중보다 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 2008년 이후에는 농업소득보다 농외소득의 비중이 높아지는 것으로 나타났다. 농외소득 가운데도 사업외소득의 비중이 가장 높을 것으로 예상되고 있다. 따라서 농가에서 농업의 비중이 감소할 것으로 예상된다. 이러한 예상은 농외소득에서도 겸업소득 비중이 감소하는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 3-13〉 농가소득 전망(2009-2019)

(단위: 백만원, %)

구분	'05-' 07 평균	2008	전망			연평균변화율	
			2009	2014	2019	'08-' 09	'09-' 19
농가소득	31.6	30.5	31.5	34.3	38.7	3.2	2.1
농가호당농업소득	11.4	9.7	11.0	10.5	11.3	14.1	0.2
농외 소득	합계	10.3	11.0	13.7	16.6	-9.8	5.3
	겸업소득	2.7	2.9	3.5	4.4	-1.2	3.9
	사업외소득	7.6	8.5	10.2	12.2	-3.4	4.2
이전수입	9.8	9.5	9.5	10.1	10.8	-0.1	1.3

주: 이전수입은 이전소득과 비경상소득의 합계임.

자료: 조영수 외(2009), 농업 및 농가 경제전망 2009~2019, 농정연구속보 제57권, 한국농촌경제연구원, p.13에서 인용.

농가인구도 지속적인 감소가 예상되고 있다. 2008년 농가인구는 3,187천명 규모인 것으로 나타났으나, 2019년에는 2,353천명 규모로 감소할 것으로 예상된다. 약 83만명이

22) 본청과 충남 각 시·군에서 재산관리업무를 수행하는 담당자에게 문의한 결과 정확한 통계자료는 산출되지 않으나, 대부의 90% 이상이 경작용이라는 답변을 일관되게 하고 있다. 그러나 현황자료로 활용할 수 있는 용도별 공유재산 대부 통계는 작성되어 있지 않은 것으로 판단된다.

23) 농업소득 및 농가소득, 농업전망에 관한 자료는 농경지로 사용될 공유재산의 규모를 예측하는데도 필요한 것으로 판단된다. 관련 자료는 한국농촌경제연구의 자료를 참고하였다.

감소할 것으로 예상된다. 이에 따라 농가인구비율도 2008년 6.6%에서 2019년에는 4.8%로 감소할 것으로 예상되고 있다. 현재의 농가인구 구조를 고려하면 고령농업인을 대체할 신규농업인력이 유입되지 않기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-14〉 농가인구 전망(2009-2019)

구분	단위	'05-'07 평균	2008	전망			연평균변화율(%)	
				2009	2014	2019	'08-'09	'09-'19
농가호수	천호	1,249.7	1,212.1	1,195.8	1,120.6	1,038.6	-1.3	-1.4
농가인구	천명	3,337.3	3,186.8	3,101.2	2,706.4	2,353.1	-2.7	-2.7
농가인구비율	%	6.9	6.6	6.4	5.5	4.8	-	-
농림업취업자	천명	1,712.5	1,633.1	1,583.3	1,337.3	1,143.9	-5.8	-2.9

자료: 조영수 외(2009), 농업 및 농가 경제전망 2009~2019, 농정연구속보 제57권, 한국농촌경제연구원, p.7에서 인용.

경지이용에 관한 전망에서는 농가호당 경지면적과 농가인구당 경지면적이 지속적으로 증가하는 것으로 제시되어 있다. 반면 국민1인당 경지면적은 지속적인 감소추세를 유지할 것으로 전망되고 있다. 즉 농가와 농가인구, 그리고 경지면적 모두 지속적인 감소추세를 유지하는 것으로 나타난 결과라고 할 수 있다. 농가호당 경지면적과 농가인구당 경지면적이 증가추세를 유지하는 것으로 나타난 것은 경지면적 감소추세보다 농가인구와 농가의 감소추세가 더욱 급격하기 때문이다.

〈표 3-15〉 경지이용 추이와 전망(2009-2019)

구분	단위	'05-'07 평균	2008	전망			연평균변화율(%)	
				2009	2014	2019	'08-'09	'09-'19
경지면적	천ha	1,802.0	1,758.8	1,740.6	1,676.1	1,629.7	-1.0	-0.7
농가호당 경지면적	ha	1.44	1.45	1.46	1.50	1.57	0.3	0.8
농가인구당 경지면적	a	54.0	55.2	56.1	61.9	69.3	1.7	2.1
국민1인당 경지면적	a	3.7	3.6	3.6	3.4	3.3	-1.3	-0.8
경지이용률	%	103.3	104.3	104.6	104.4	104.8	-	-

자료: 조영수 외(2009), 농업 및 농가 경제전망 2009~2019, 농정연구속보 제57권, 한국농촌경제연구원, p.8에서 인용.

#### 4. 세외수입과 농업여건 변화의 종합적인 검토

충청남도가 작성한 2008~2012년 중기지방재정계획에서는 경상적 세외수입 중 재산 임대수입의 연평균증가율이 가장 높을 것으로 예상하고 있다. 공유재산 대부료와 공유 재산 사용료를 포함하는 재산임대수입의 비중이 증대하는 것은 공유재산 대부와 사용이 지속될 것으로 예상된다는 의미라고 할 수 있다.

공유재산 대부는 지방자치단체가 소유권 이전을 동반하지 않고 세외수입을 확충할 수 있는 수단이며, 지방자치단체의 노력여하에 따라 세외수입 확대가 가능한 항목이다. 이러한 특성으로 인하여 활용에 있어서 효율성 제고 및 대부료 현실화 등이 요구되고 있기도 하다.

충남은 재정자립도에서 전국 평균에 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 재정자립도를 제고하고 지방재정을 확충하기 위해서는 세외수입, 특히 경상적 세외수입 확충이 필요하기 때문에 공유재산 대부요율 현실화의 필요성은 매우 크다고 할 수 있다.

반면 토지 임차자 간 형평성 제고의 필요성, 그리고 농업 및 농업인이 직면한 여건을 고려하면 공유재산 대부요율 인상을 논의하기 어려운 상황이다. 민간토지 임대료보다 공유재산 대부료 부담이 과중한 상황이 발생하고 있는 점을 고려한다면 대부요율 인하를 통한 부담감소를 고려할 수 있을 것으로 판단된다. 자기소유의 토지가 아닌 민간토

지 또는 공유재산을 대부하여 경작을 하는 농업인이 사회적 약자에 속한다고 전제하면, 어느 토지를 임차하는지와 무관하게 임대료부담이 유사하게 이루어져야 할 것이다. 만약 임대료에 큰 차이가 발생한다면 형평성을 저해하는 상황이라고 할 수 있다. 특히 이러한 수평적 불형평성이 공유재산 부담의 과중으로 인하여 발생한다면 대부요율 인하 주장은 현실적인 설득력이 있을 것으로 생각된다.

농업의 환경과 농업인이 처한 여건을 고려하더라도 공유재산 대부요율 인하를 주장할 수 있을 것이다. 앞에서 제시한 것처럼 농업인구와 경지면적 등은 지속적으로 감소 추세를 유지하고 있다. 농가호당 경지면적이 2009년 이후 2019년까지 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 것은 경지면적 감소율이 농업인구 감소율에 미치지 못하기 때문이다. 결코 경지면적 확대에 기인하는 것이 아니다. 특히 현재 농업인의 다수가 영세한 고령인구라는 점을 감안하면 농업인구의 감소는 농업의 기반을 위협하는 요인이 되고 있다.

이밖에도 대부 가능한 일반재산 중 대부되고 있는 재산의 비중이 60%에도 미치지 못하고 있어 유흥지가 존재하는 상황도 대부요율 인하를 주장할 수 있는 근거가 될 수 있다. 농업인구와 경지면적이 감소하는 추세가 유지되는 상황에서 토지의 수요가 그만큼 감소할 것이기 때문에 공유재산 대부에서도 대부요율 인하를 주장할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>24)</sup> 특히 대부되는 공유재산 토지는 민간토지와 비교할 때 이용에 제한을 많이 받는다. 이로 인하여 경작지로 사용되는 공유재산 대부는 민간토지에 비해 활용에 제한을 받고 있는 실정이다. 따라서 향후에도 공유재산의 유흥지가 감소할 가능성이 높지 않은 것으로 판단되며, 이러한 상황은 한국농촌경제연구원의 농업·농촌에 대한 국민 의식 실태조사 결과<sup>25)</sup>를 보더라도 타당한 것으로 생각된다. 실태조사 결과에 의하면 민간토지의 임대가 확대될 가능성이 높으며, 상대적으로 농경지를 임차하려는 농민은 감소할 것으로 예상되기 때문이다.<sup>26)</sup>

24) 농업인구의 감소로 농경지를 소유한 농업인이 농업에서 은퇴하는 경우 토지를 다른 농업인에게 무상에 가까운 수준으로 임대할 가능성도 높다. 농경지의 경우 관리가 이루어지지 않으면 급속하게 황폐해지거나 타인에 의한 무단사용이 가능할 수 있기 때문이다.

25) 한국농촌경제연구원에서는 매년 국민들의 농업·농촌에 대한 의식을 설문조사와 면담조사를 통하여 발표하고 있다.

26) 실태조사 결과에 의하면 농업인의 절반 이상이 영농을 자녀에게 승계하지 않겠다(58.4%)고 답변했으며, 이러한 답변을 한 응답자들은 은퇴 후 농지의 처리와 관련하여서 임대하겠다는 비중이 27.5%로 가장 높았고, 매



그러나 대부요율 인하의 논거가 타당성과 현실적인 설득력을 갖추고 있더라도 대부요율 인하를 주장하기에는 장애요인이 있다고 판단된다. 바로 공시지가의 문제라고 할 수 있다. 공유재산 대부료가 민간토지 임대료를 초과하는 현상은 공시지가의 지속적인 상승에서 기인한다. 즉 공시지가가 안고 있는 근본적인 문제와 관련된다고 할 수 있다. 공시지가가 시가(시세)를 반영하지 못하고 있기 때문에 시가에 근접하는 수준에 도달시키기 위해서 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 따라서 공시지를 기준으로 대부되는 공유재산인 토지의 대부료가 과중한 것인가의 문제가 발생할 수 있다. 공유재산 대부료가 민간토지의 임대료에 비해 높은 것이 곧바로 공유재산 대부료 및 요율 인하의 문제로 직결될 수 있는지에 관한 의문이다. 만약 경작용으로 사용되는 민간토지의 임대료가 지나치게 낮은 수준이라면 공유재산 대부료는 상대적인 관점에서의 부담이라고 밖에 할 수 없다. 즉 토지소유자가 토지를 임대함으로써 수익을 추구하기 위한 것이 아닐 수 있다는 점이다. 토지가 활용되지 않을 경우 급속하게 황폐화될 우려가 있고, 토지소유자가 토지를 직접 관리할 수 있는 상황이 아니라면 타인에 의한 무단점유가 발생할 가능성도 크다. 따라서 이런 상황을 방지하기 위해서 매우 낮은 수준의 임대료를 요구할 수 있다. 그리고 이런 상황이라면 민간토지의 임대료와 비교하여 공유재산 대부료 인하를 위한 대부요율 조정의 논거가 타당하지 않을 수 있다. 왜냐하면 공유재산 대부료도 시세에 미치지 못하는 기준을 적용하고 있기 때문이다. 따라서 공유재산 대부요율 조정의 과제는 이러한 문제들을 효율성과 형평성이라는 판단 기준을 근거로 하여 종합적인 검토가 요구되는 것으로 생각된다.

---

각하겠다는 의견도 21.1%로 나타났다. 그리고 은퇴 후 농지처리와 관련하여 “아직 생각하지 않았다”는 답변도 39.3%로 나타나, 향후 민간 농지의 임대가 확대될 가능성이 높다. 이러한 조사결과로부터 향후 임대농지의 공급은 확대되고 수요자는 감소할 것으로 예상할 수 있다. 참고로 조사결과에 의하면 영농을 승계하겠다는 답변을 한 농업인은 8.0%로 나타났다.

## 제4장 공유재산 대부체계 및 대부요율 현황과 문제점

### 1. 공유재산의 구조 및 규정체계

#### 1) 공유재산의 개념 및 구조

##### (1) 공유재산의 개념

재산이란 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 재화의 집합으로 일정한 목적 하에 결합된 경제적 가치의 총체라고 할 수 있다. 공유재산<sup>27)</sup>은 소유와 관련 있는 법률적인 개념이라고 할 수 있다. 공유재산 중 국가가 소유권을 갖는 재산을 국유재산이라고 하며, 지방자치단체가 소유권을 갖고 있는 재산을 공유재산이라고 한다.

공유재산은 행정목적을 수행하기 위하여 지방자치단체가 소유하고 있는 부동산·동산·현금·기타 권리 일체를 포함한다. 일반적으로는 지방자치단체가 소유하는 부동산과 동산의 일부 및 권리로 한정할 수 있다.

공유재산의 범위는 현행 공유재산 및 물품관리법과 지방재정법 시행령에서 규정하고 있다. 이들 규정에 의하면 부동산과 그 종물, 선박·부잔교·부선거 및 항공기와 그 종물, 공영사업 또는 시설에 사용되는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·광업권·실용신안권 기타 이에 준하는 권리, 주식과 출자로 인한 권리 및 사채권·지방채증권·국채증권 기타 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권 등이다.

공유재산은 용도에 따라 크게 행정재산과 일반재산으로 구분한다. 행정재산은 다시 공용 재산, 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산으로 세분되며, 일반재산은 행정재산 이외의 모든 공유재산이다.

---

27) 2008년 기준으로 충청남도의 공유재산 규모는 총 1조 7,613억원이다. 이 규모는 도(道)의 평균적인 공유재산 규모인 2조 1,764억원에 비해 작은 규모라고 할 수 있다.

## (2) 행정재산

공용 재산은 지방자치단체가 직접 사무용, 사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산을 말한다.<sup>28)</sup> 공공용 재산은 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산 또는 건설 중인 재산이다. 기업용 재산은 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 건설 중인 재산이며, 보존용 재산은 법령·조례 또는 규칙에 의해 또는 필요에 의해 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산이다.

행정재산은 지방자치단체가 행정목적에 직접 제공하기 위한 재산이므로 타인에게 매각, 대부, 교환, 양여 등의 처분과 권리의 설정이 금지된다. 원칙적으로 민법 등의 사법(私法)의 적용이 배제된다. 다만, 재산의 고유목적이나 용도에 장애가 없는 범위 안에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있도록 하고 있다.

### ① 공용 재산

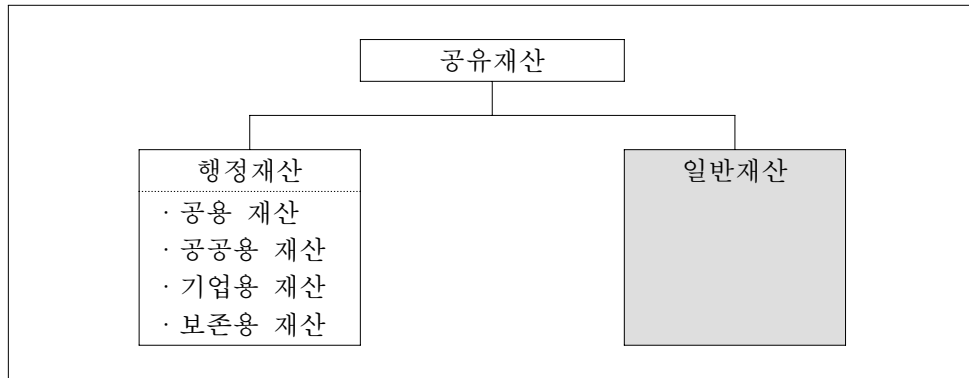
공용 재산이란 지방자치단체가 직접 사무·사업 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 앞으로 1년 이내에 사용하기로 결정한 재산을 의미한다. 사무용이라는 것은 청사, 관사 등의 사용을 의미하고 사업용은 학교, 병원, 도서관, 박물관 등 어느 정도 사업적인 성격을 갖고 있으나 기업이라고 할 수 없는 것을 의미한다. 지방자치단체의 상수도사업본부, 공영개발단 등이 시행하는 사업은 기업용 재산에 해당한다고 할 수 있기 때문에 공용 재산에 포함되지 않는다.

박물관, 도서관 등 공중의 이용에 제공되는 시설이라는 점에서 도로와 공원처럼 공공용 재산으로 분류하는 것이 타당할 수도 있다. 그러나 도로, 공원이 직접적으로 공중에 제공되는 시설임에 비해 박물관, 도서관 등은 지방자치단체의 사무 또는 사업 수행에 필요한 재산이라 점에서 공용 재산으로 분류되고 있다.

공용 재산은 현재 사용되고 있는 것을 포함하여 1년 이내에 특정한 행정목적에 사용하기로 결정한 재산도 포함된다.

---

28) 현행 공유재산은 행정재산(공용 재산, 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산)과 일반재산으로 구분된다. 그러나 관련 법령 개정 이전에는 공유재산을 행정재산(공용 재산, 공공용 재산, 기업용 재산), 보존재산, 잡종재산의 셋으로 구분하였다. 관련 법령 개정 이전에는 보존재산이 별도로 구분되어 있었으나, 법령 개정을 통해서 행정재산에 포함되었다. 잡종재산은 명칭을 일반재산으로 개칭하였다.



〈그림 4-1〉 공유재산 종류

## ② 공공용 재산

지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 1년 이내에 사용하기로 결정한 재산을 말한다. 공공용 재산은 공중에게 제공되는 재산으로서 도로, 제방, 구거, 유지, 하천 등이 해당된다.

공공용 재산은 공공용 재산을 용도폐기한 후 다른 목적의 공공용 재산으로 사용할 목적으로 보유하고 있는 재산, 공공용으로 사용하기 위한 목적에서 필요한 재산을 매수, 교환, 수용, 기부채납 등의 방법으로 취득한 재산이 포함된다.

## ③ 기업용 재산

지방자치단체가 경영하는 기업 또는 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 1년 이내에 사용하기로 결정한 재산이다. 지방자치단체의 기업은 지방자치단체의 사업 중 사업의 성격이 민간기업과 유사하게 운영되는 사업을 의미한다.

기업용 재산으로 분류되는 재산은 기업에 공여되는 재산이 기업회계의 관점에서 처리되어야 할 필요성이 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 성격은 행정재산 중 기업용 재산을 제외한 다른 재산과는 구분되는 특성이며, 이에 따라 다른 공유재산과는 다르게 취급될 필요성에서 기업용 재산이 인정되고 있다.

#### ④ 보존용 재산

보존용 재산은 법령 또는 조례나 규칙의 규정에 의하여 보존하려는 재산, 기타 필요에 의해서 보존하려는 재산이며, 앞으로 5년 이내에 사용하기로 결정한 재산이거나 사용할 필요가 있다고 인정되어 보존하기로 결정한 재산을 포함한다. 보존용 재산의 범위는 사적지, 보물, 명승지, 천연기념물 등 문화재보호법에 의하여 관리되는 재산 전부가 포함된다.

보존용 재산은 현실적으로 행정목적에 제공되고 있는 재산은 아니다. 공공목적을 위하여 그 재산 자체의 보존을 목적으로 하는 재산이라고 할 수 있다. 따라서 원칙적으로 처분 등이 제한된다.

#### (3) 일반재산

일반재산<sup>29)</sup>은 직접적으로 행정목적에 활용되는 재산이 아니다. 따라서 대부, 매각, 교환, 양여가 가능하며 사권(私權)의 설정이 가능하다. 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자도 가능하다.

일반재산은 경제적 가치에 의해서 수익목적에 사용할 수 있기 때문에 지방자치단체의 재정운영에서 세입의 수단이 된다.

---

29) 일반재산은 2009년 이전에는 잡종재산으로 명명되었다. 공유재산에 대한 분류를 변경하면서 잡종재산이 일반재산으로 변경되었다. 2009년 이전에는 공유재산은 행정재산, 보존재산, 잡종재산의 체계로 이루어졌으나, 보존재산이 행정재산에 통합되어 행정재산과 일반재산의 체계로 개편되었다.

〈표 4-1〉 공유재산의 분류 및 특징

구분	행정재산	일반재산
의의 및 목적	행정목적 수행에서 행정집행을 위한 직접적인 도구로 사용	경제적 가치에 의거 수익목적으로 사용하여 간접적으로 행정목적 수행에 기여
종류	청사, 관시, 도서관, 박물관, 도로, 교량, 공원, 중요문화재, 사적, 명승지, 천연기념물 등	대지, 전, 답, 임야 등
법의 적용	사법의 적용 원칙적으로 배제	사권 설정 가능
관리형태	본래 목적 이외의 용도 엄격히 제한	대부, 매각, 양여, 교환 등 가능, 법령이나 조례로 정하는 경우 현물출자도 가능

## 2) 공유재산 관련 규정체계

### (1) 공유재산 관련 규정

공유재산에 관하여 규정하고 있는 기본적인 법률은 공유재산 및 물품관리법이다. 이외에도 각 개별 법령 및 조례 등에서 공유재산에 관하여 규정하고 있다. 공유재산 및 물품관리법 이외에도 지방자치법, 외국인투자촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률, 국민기초생활보장법, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법, 도시 및 주거환경 정비법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법 등에 공유재산 관리에 관한 사항이 규정되어 있다. 시행령으로는 공유재산 및 물품관리법 시행령과 지방자치법 시행령에서 공유재산 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.

지방자치단체가 보유하고 있는 공유재산에 관하여 직접적으로 규정하고 있는 것은 자치법규인 조례와 규칙이다. 충남의 공유재산에 관해서는 ‘충청남도 공유재산 관리조례’<sup>30)</sup>와 ‘충청남도 공유재산 관리조례 시행규칙’에서 규정하고 있다. 이외에도 공유재산을 관리하는 공무원의 업무와 관련한 사항에 관해서는 공유재산 관리지침이 규정하고 있다.

충청남도 공유재산 관리조례는 공유재산 관리책임에서 관리책임자에게 효율적인 관

30) 충청남도 공유재산 관리조례는 제1조에서 조례의 목적이 공유재산 관리의 체계화, 능률화 및 지방재정 발전에 기여하기 위함이라는 것을 명시하고 있다.

리를 규정하고 있고, 공유재산 관리를 위해서 매년 1회 이상의 실태조사를 규정하고 있다. 이외에도 공유재산 관리의 효율을 위해서 공유재산의 집단화를 규정하고 있으며, 이를 통해서 관리비 절감을 유도하고 있다. 이처럼 조례에서는 공유재산 관리에서 효율성을 유도하기 위한 취지가 반영되어 있는 것으로 판단된다.

## (2) 공유재산 대부요율 관련 규정

공유재산 대부요율을 규정하고 있는 체계는 공유재산 및 물품관리법, 공유재산 물품관리법 시행령, 충청남도 공유재산 관리조례, 충청남도 공유재산 관리조례 시행규칙 등이다.

공유재산 및 물품관리법 제32조는 대부료에 관하여 규정하면서 대부요율과 산출방법을 시행령에 위임하고 있다. 제33조는 대부료의 조정을 규정하고 있고, 제34조는 대부료 감면에 관한 사항을 규정하고 있다. 대부료 조정은 전년 대비 100분의 10 이상 증가한 때에 감액에 관하여 규정하고 있다. 그리고 대부료 감면을 규정하는 제34조에서는 대부료를 면제할 수 있는 사항을 규정하고 있다.<sup>31)</sup>

공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조는 대부요율에 관하여 구체적으로 규정하고 있다. 시행령 제31조는 해당 재산의 시가를 반영하고, 해당 재산 평정가격의 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체가 조례로서 자율적으로 규정하도록 하고 있다. 또한 대부하는 재산의 가격결정은 대부기간 동안 매년 하도록 규정하고, 건물이 아닌 구조물 등으로서 경과연수 및 잔존가치율의 평가가 불가능한 재산은 첫째 연도 가격결정을 한 후 5년 이내에는 가격결정을 하지 않을 수 있도록 하고 있다. 공유재산의 한 종류인 일반재산 대부에서도 경쟁입찰로 대부가 이루어지는 경우에는 최고입찰가로 결정하도록 하고 있으며, 이는 대부되는 재산의 효율적인 활용이라는 측면에서 타당하다고 할 수 있다. 이외에도 시행령 제31조는 농작물 경작을 목적으로 농경지를 대부하는 경우와 중소기업 창업자에게 창업공간으로 공유재산을 대부하는 경우에 관하여 각각의 대부요율의 최고한도를 규정하고 있다.

공유재산 대부요율에 관하여 시행령 제31조가 지방자치단체에게 자율적으로 규정하도록 명시함에 따라 지방자치단체는 보유·관리하고 있는 공유재산의 대부요율에 관하

---

31) 공유재산 및 물품관리법 제34조에서 규정하고 있는 면제사유로는 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업으로 사용하려는 경우, 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령이 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우에 한한다.

여 별도로 규정하고 있다. 충남의 경우 충청남도 공유재산 관리조례 제28조에서 대부요율에 관하여 규정하고 있고, 충청남도 공유재산 관리조례 시행규칙에서는 대부요율에 관하여 명시적으로 규정하고 있지 않다.

충청남도 공유재산 관리조례 제28조에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 당해 재산평정가격의 1,000분의 50 이상으로 하도록 하고 있다. 조례 제28조에서는 재산평정가격을 기준으로 1,000분의 40 이상으로 하는 경우, 1,000분의 25 이상으로 하는 경우, 1,000분의 10 이상으로 하는 경우로 구분하고 있다. 다시 말해 충남의 공유재산 대부요율은 공유재산 및 물품관리법 시행령에서 규정하고 있는 당해 재산평정가격의 1,000분의 10 이상으로 하는 규정을 수용하여 기본적으로 1,000분의 50 이상으로 하고 있고, 예외적인 경우에 한정하여 별도의 기준을 적용하고 있다.

조례에서 1,000분의 40 이상으로 규정하고 있는 대상은 도시계획에 저촉되어 활용에 지장을 받는 공유재산과 청사의 구내재산으로 공익상 필요 또는 공무원의 후생복지를 목적으로 하는 경우이다. 대부요율을 1,000분의 40 이상으로 정한 대상은 개인적인 이익을 위해 공유재산을 사용하지만 활용에 제약을 받거나 공유재산 사용이 공익에 필요한 경우라고 할 수 있다. 조례에서 대부요율을 1,000분의 25 이상으로 규정하고 있는 대상은 공용 또는 공공용에 사용되거나 주거용 및 취락구조개선에 사용되는 경우로 하고 있다. 공유재산의 활용이 공익적인 성격 또는 주거서비스 제공에 기여하는 경우 간접적으로 사용자의 부담을 절감할 수 있도록 지원하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 간접적인 지원은 1,000분의 10 이상의 대부요율에서도 나타나고 있으며, 농경지를 실제로 경작하는 농민과 지역경제 활성화를 유도할 수 있는 시설에 대해서도 적용되고 있다.



〈표 4-2〉 충남 공유재산 대부요율 규정

대부요율	적용요건
1,000분의 40 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획에 저촉되어 대부목적으로의 활용에 지장이 있는 재산</li> <li>· 청사의 구내재산으로서 공익상 필요하거나 공무원의 후생복지를 목적으로 하는 재산</li> </ul>
1,000분의 25 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공용·공공용으로 사업을 하는 경우</li> <li>· 취락구조개선사업을 하는 경우</li> <li>· 주거용으로 대부하는 경우(국민기초생활수급자는 1,000분의 10 이상으로 할 수 있다)</li> <li>· 양어장을 실제 어업에 종사하는 자가 어업경영 목적으로 사용하거나 임야를 마을회·비영리법인 등이 임업부산물의 생산을 목적으로 사용하는 경우</li> </ul>
1,000분의 10 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농경지를 실경작자에게 경작의 목적으로 사용하도록 하는 경우</li> <li>· 외국인투자기업이 사업목적상 필요하여 공유재산을 사용하는 경우</li> <li>· 벤처기업 전용단지, 벤처기업집적 시설의 개발 또는 설치에 필요한 공유재산을 벤처기업전용단지의 개발사업시행자 또는 벤처기업 집적시설의 설치자가 대부하는 경우</li> <li>· 지자체가 벤처기업 창업지원을 위하여 설치한 공유재산을 벤처기업 창업자 또는 지원관련 개인·단체·법인·기관에서 사용하는 경우</li> <li>· 수도권정비계획법 시행령에서 정하고 있는 인구집중유발시설이 지방에 이전하는 때</li> <li>· 서울·인천·경기지역 아닌 지역으로서 종업원 50명 이상을 고용하거나 원자재의 50퍼센트 이상을 당해 지역내에서 조달하는 일정규모의 공장을 신축하는 때</li> </ul>

### (3) 국유재산 대부요율 관련 규정

중앙정부가 소유·관리하는 국유재산도 공유재산과 동일하게 행정재산과 일반재산으로 구분되며, 일반재산에 대해서는 대부가 이루어지고 있다. 국유재산의 대부기간은 조림을 목적으로 하는 토지와 정착물은 10년, 조림 이외의 토지와 정착물은 5년, 그밖의 재산은 1년으로 구분되어 있다. 국유재산법은 국유재산 대부요율은 국유재산 중 행정재산 사용료를 준용하도록 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

국유재산법 제32조 제1항은 행정재산 사용료율에 관하여 규정하고 있으며, 행정재산의 연간 사용료는 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 예외적으로 경작용인 경우와 주거용으로 사용되는 경우에는 별도의 요율을 적용할 수 있도록 하고 있으며, 경작용은 1천분의 10 이상, 주거용은 1천분의 20 이상<sup>33)</sup>으로 하고 있다. 행정재산을 행정목적의 수행에 사용하는 경우는 1천분의 25 이상, 공무원의 후생목적으로 사용하는 경우에는 1천분의 40 이상으로 하도록 규정하고 있다.

행정재산 사용료를 계산하기 위한 행정재산의 재산가액 산출은 토지와 토지 이외의 재산 또는 집합건물 구분소유권을 구분하고 있다. 토지는 재산가액 결정 당시의 개별공시지가를 적용하며, 토지 이외의 재산 또는 집합건물의 구분소유권은 하나의 감정평가법인의 평가액으로 하고 있다. 건물을 10제곱미터 이하의 소규모 면적으로 사용허가하는 경우에는 지방세법에 따른 시가표준을 따르도록 규정하고 있다.

경작용으로 사용허가 하는 국유재산의 경우는 규정에 의하여 산출된 사용료와 최근 공시된 해당 시·도의 농가별 단위면적당 농업총수입의 10분의 1<sup>34)</sup>에 해당하는 금액 중 적은 금액으로 할 수 있도록 규정하고 있다. 사용료는 공개하도록 규정하고 있고, 경쟁입찰로 사용허가를 하는 경우에는 최고입찰가로 하며 공개한 사용료 미만으로 응찰한 입찰서는 무효가 된다.

32) 국유재산법 제47조(대부료, 계약의 해제 등)는 일반재산의 대부의 제한, 대부료, 대부료의 면제 및 대부계약의 해제나 해지 등에 관하여는 국유재산법 제30조 제2항, 제31조 제1항, 제2항, 제32조, 제33조, 제34조 제1항 제2호, 제3호, 제34조 제2항, 제36조 및 제38조를 준용하도록 규정하고 있다. 이들 준용하도록 열거한 조항들은 행정재산 사용료에 관한 조항들이다.

33) 기획재정부는 2009년 7월 국유재산법 및 국유재산법 시행령 개정을 통해 1천분의 25 이상을 적용하였던 주거목적의 국유재산 대부요율을 1천분의 20 이상으로 낮추었다. 또한 기초생활수급자의 주거목적 국유재산 대부에 대해서는 1천분의 10 이상의 요율을 적용할 수 있도록 개정하였다. 관련 법령 개정의 목적은 공시지가 상승에 따른 서민의 주거부담 완화와 사회적 약자인 기초생활수급자의 대부요율을 경감하여 국유재산의 공익적 기능을 제고하기 위해서이다.

34) 국유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제7항은 단위면적당 농업총수입의 5분의 1을 초과하는 대부료는 그 대부료를 한도액으로 한다고 규정하는 것과 다르게 규정하고 있다. 국유재산법이 경작용 대부의 경우 더 탄력적으로 대부요율을 적용하고 있는 것으로 판단된다.

#### (4) 공유재산 대부요율과 국유재산 대부요율 비교

공유재산 대부요율과 국유재산 대부요율체계는 거의 유사하게 이루어져 있으나, 임대상황에 따라 차이가 나타나고 있다. 공유재산 대부요율과 국유재산 대부요율을 비교하여 제시한다. 이러한 비교를 통해서 공유재산 대부요율의 상대적인 수준을 파악할 수 있고, 공유재산 대부요율 개선에 관하여 검토할 수 있을 것으로 생각된다. 공유재산 대부요율은 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 규정에 의하여 조례로서 정하도록 명시하고 있다. 이에 따라 공유재산 대부요율은 충남의 관련 조례를 기준으로 비교한다.

공유재산과 국유재산 모두 별도로 대부요율을 규정하지 않고 있는 재산에 대해서는 1천분의 50 이상의 대부료를 원칙적으로 적용하고 있다. 별도로 대부요율을 규정하고 있는 재산은 주로 주거용, 경작용, 행정목적, 공무원의 후생복지 목적 등이 공유재산과 국유재산에 공통적으로 포함되어 있다. 반면 공유재산 대부에서만 별도의 대부요율을 적용하고 있는 사항들이 있으며, 이러한 대상으로는 도시계획 저촉에 따른 사용의 제한, 외국인투자기업, 벤처기업, 인구유발시설의 이전, 그리고 지역에 고용 등을 창출하는 공장신설에 대해서는 1천분의 50 이상의 대부요율 적용을 하지 않고 있다. 공유재산에만 이러한 대부요율 적용대상이 포함되는 것은 지역경제 활성화 목적에서 기인하는 것으로 판단된다.

충남의 조례를 대상으로 공유재산 대부요율을 국유재산 대부요율과 비교한 결과에 의하면 전체적으로 공유재산 대부요율이 국유재산 대부요율에 비해 상세하게 규정되어 있는 것으로 판단된다. 각 법령 또는 조례에서 별도로 대부요율을 정하고 있는 것 이외에는 1천분의 50 이상을 적용하도록 규정하고 있는 점을 고려하면 공유재산 대부료의 예외사항이 더 많다고 할 수 있다.

그러나 재산의 대부에서는 국유재산이 더 탄력적으로 운영하고 있는 것으로 판단된다. 즉 국유재산은 주거용 대부의 경우 1천분의 20 이상을 규정하고 있어 공유재산 대부와 비교할 때 대부요율이 더 낮다. 경작용 대부에서 이러한 차이를 확인할 수 있다. 원칙적으로 국유재산과 공유재산 모두 1천분의 10 이상을 대부요율을 규정하고 있는 것은 동일하다. 그러나 공유재산 대부요율의 한도액을 결정하는 규정에서 공유재산 및 물품관리법 시행령은 해당 시·도의 단위면적당 농업총수입의 5분의 1을 규정하고 있으나, 국유재산법은 해당 시·도의 단위면적당 농업총수입의 10분의 1을 규정하고 있어 차이가 있다. 이러한 차이는 동일한 지역에 있는 경작용 국유재산 대부와 공유재산 대부에서 대부료 차이가 발생하게 된다.

〈표 4-3〉 공유재산과 국유재산 대부요율 비교

대부요율	공유재산(충남 조례)	국유재산
1천분의 50 이상	원칙	원칙
1천분의 40 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획 저촉으로 활용에 지장 있는 재산</li> <li>· 청사 구내재산으로 공무원 후생복지, 공익상 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원 후생목적 임대</li> </ul>
1천분의 25 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공용, 공공용 사용</li> <li>· 취락구조개선사업</li> <li>· 주거용(단, 기초수급자는 1천분의 10 이상 가능)</li> <li>· 어업경영목적 양어장</li> <li>· 마을회, 비영리법인에서 임야를 부산물생산 목적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정목적 수행에 사용</li> </ul>
1천분의 20 이상	· 조례 규정 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거용(단, 기초수급자는 1천분의 10 이상 가능)</li> </ul>
1천분의 10 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경작용</li> <li>· 외국인투자기업 사업목적</li> <li>· 벤처기업</li> <li>· 인구집중유발시설 이전시</li> <li>· 종업원 50인 이상 고용, 원자재의 50% 이상을 지역에서 조달하는 공장신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경작용</li> </ul>

주: 대부요율은 해당 재산가액 또는 재산평정가격을 기준으로 함.

이러한 차이는 앞에서 제시한 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 1m<sup>2</sup> 당 363원의 대부료를 납부하여야 하는 상황이고, 충남은 2008년 단위면적당 농업총수입이 2,550원인 상황에서 국유재산의 한도액은 255원, 공유재산의 한도액은 510원이 된다. 따라서 국유재산을 대부한 농업인은 1m<sup>2</sup> 당 255원, 공유재산을 대부한 농업인은 1m<sup>2</sup> 당 363원의 대부료를 납부해야 하는 상황이다.

국유재산 대부요율과 충남의 조례를 대상으로 지방자치단체의 공유재산 대부요율을 비교한 결과는 국유재산 대부요율이 더 탄력적으로 운영되고 있는 것으로 판단되며, 재산을 사용하는 주민에게 부담이 적은 것으로 판단된다. 이러한 양상은 최근의 국유재산

법 시행령 개정을 통해서도 나타나고 있는 것처럼 주거용 대부요율을 낮추는 등 사회적 약자에 대한 고려가 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 사회적 약자에 대한 고려는 공유재산 및 물품관리법령과 지방자치단체의 공유재산 조례에서도 반영하여야 할 것으로 생각된다. 만약 국유재산법령의 대부요율과 지방자치단체의 공유재산 조례가 상이한 경우 같은 지역 내에서 국·공유재산 사용자 간 부담의 차이가 발생하게 될 것이고, 이러한 부담의 차이는 형평성 측면에서 문제가 될 수 있다.

#### (5) 다른 동종 지방자치단체 공유재산 대부요율과의 비교

충남의 공유재산 대부요율을 객관적으로 검토하기 위해서는 동종의 다른 지방자치단체의 공유재산 대부요율과 비교할 필요성이 있다. 광역지방자치단체는 제주특별자치도를 포함하여 16개이다. 이들 광역자치단체의 공유재산 현황은 특별시와 광역시의 공유재산이 도에 비해서 많은 것으로 나타나고 있다(<표 4-8> 참조). 이에 따라 동조의 다른 지방자치단체와의 비교는 도(道)만을 대상으로 비교하였다.

대부요율을 비교한 결과는 9개 도가 대동소이한 대부요율을 규정하고 있는 것으로 나타났다. 9개 도 본청 모두 1천분의 50 이상의 대부요율을 원칙으로 하며, 1천분의 40 이상, 1천분의 25 이상, 1천분의 10 이상의 체계는 충남과 동일하게 유지되고 있다. 그리고 각각의 대부요율에 해당되는 요건도 동일하게 유지되고 있다.

그러나 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용할 수 있는 요건은 각 도별로 차이가 있다. 농경지 실경작자, 외국인투자기업 등은 동일하게 규정되고 있으나, 지역에 고용효과를 유발할 수 있는 공장의 신축·이전 등에서는 차이가 나타나고 있다. <표 4-4>에서 제시하고 있는 것처럼 강원, 충북, 제주는 30명 이상, 원자재의 30% 이상을 지역 내에서 조달하는 공장을 신축하는 때로 하고 있어 다른 자치단체에 비해서 탄력적으로 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이들 자치단체 이외의 자치단체는 충남과 동일하게 50인 이상 종업원 고용하거나 원자재의 50% 이상을 지역 내에서 조달하는 공장 신축·이전 규정이 적용되고 있다.

이밖에 경남과 제주도는 각각 독자적인 공유재산 조례 규정을 보유하고 있었다. 먼저 경남의 경우 대부요율의 예외를 인정하는 각 단계별 적용요건 규정에도 불구하고 도지사가 대부요율을 따로 정할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 재산평가가격의 1천분의 50 이상으로 대부요율을 정할 수 있도록 규정하였다. 즉 주거용, 농경지, 취락구조개선

등의 사유에 대해서도 도지사가 1천분의 50 이상의 대부요율을 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 공유임야의 대부요율은 산림법 시행령 제62조 제1항을 준용한다는 규정을 명시하고 있다.

제주특별자치도로서 특별법적인 지위를 갖고 있다. 이에 따라 공유재산 대부에서도 이러한 영향이 나타나고 있다. 토지에 대해서는 1천분의 50 이상을 원칙으로 하면서도 제주특별자치도법에 따른 토지는 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 제주월드컵경기장 입점업체는 매 2년마다 주변여건, 지역경제여건을 반영하여 대부요율을 조정할 수 있는 특약사항이 명시되어 있다.

경기도 역시 제주와 유사한 대부요율 적용규정을 명시하고 있다. 토지 대부요율은 원칙적으로 1천분의 50 이상의 체계를 유지하고 있는 것은 다른 자치단체와 동일하다. 그러나 “도지사가 지역경제 활성화를 위하여 유치한 공장”에 대부되는 토지는 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용할 수 있도록 규정하고 있다.

전북을 제외한 나머지 도는 공유재산 관리조례라는 자치법규를 보유하고 있고, 전북은 도유재산 관리조례라는 명칭으로 자치법규를 보유하고 있다. 공유재산 관리조례의 소관부서는 대부분이 회계과였으나, 전남은 행정과, 전북은 재정과로 되어 있는 것이 차이점이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 차이는 공유재산 업무에 관한 근본적인 차이에서 기인하는 것이 아니라, 담당업무의 업무분장에 관한 사안의 차이라고 할 수 있다.

전체적으로 도 본청의 공유재산(도유재산) 관리조례는 차이점이 크지 않다고 할 수 있다. 그러나 지역적인 상황이나 특성을 고려하여 미세한 규정의 차이는 있다. 특히 충남의 조례와 관련하여 검토할 수 있는 것은 공장신축에 관한 요건이라고 할 수 있다. 수도권에서 이전하는 공장의 유치를 위해서 충북과 강원은 30명 이상 고용창출과 30% 이상의 원자재를 당해 지역 내에서 조달하는 경우로 규정하고 있는데, 이러한 탄력적인 규정은 이들과 경쟁관계에 있는 충남 공유재산 관리조례도 개정의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-4〉 동종 다른 지방자치단체 조례와의 비교

구분	수도권에서 공장신축·이전	비고
충남	종업원 50인 이상 고용하거나, 원자재 50% 이상 지역내 조달	-
강원	종업원 30인 이상 고용하거나, 원자재 30% 이상 지역내 조달	-
경기	규정 없음	· 도지사가 지역경제 활성화 목적으로 유치한 공장: 1% 이상 적용
충북	종업원 30인 이상 고용하거나, 원자재 30% 이상 지역내 조달	-
전북	종업원 50인 이상 고용하거나, 원자재 50% 이상 지역내 조달	-
전남	종업원 50인 이상 고용하거나, 원자재 50% 이상 지역내 조달	-
경북	종업원 50인 이상 고용하거나, 원자재 50% 이상 지역내 조달	-
경남	종업원 50인 이상 고용하거나, 원자재 50% 이상 지역내 조달	· 예외규정도 도지사가 대부요율을 5% 이상으로 적용가능 · 공유임야 대부는 산림법 시행령 제62조 제1항 준용: 강행규정
제주	종업원 30인 이상 고용하거나, 원자재 30% 이상 지역내 조달	· 특별법 따른 토지 1% 이상 적용 · 월드컵경기장 입점업체는 매 2년 마다 대부요율 조정가능 특약규정

## 2. 공유재산 대부체계 및 대부현황

### 1) 공유재산 대부의 특성 및 대부절차

대부란 지방자치단체가 그 소유에 속하는 일반재산을 당해 지방자치단체 이외의 자에게 사법상 임차계약을 체결하고 사용·수익하게 하는 것을 말한다. 이러한 대부에는 유상대부와 무상대부가 있고, 유상대부를 체결하는 계약은 체결방법에 따라 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수익계약 등의 세 가지로 구분한다.

대부는 지방자치단체와 당해 지방자치단체 이외의 자 간 체결되는 사법상 계약에 속하지만 대부기간을 제한하고 있다. 공유재산 및 물품관리법은 제31조에서 토지와 그 정착물은 5년, 이외의 재산은 1년을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 예외적으로

대부기간을 초과할 수 있는 사항에 대해서도 규정하고 있으며, 천제지변 또는 대부받은 자의 귀책사유가 없는 경우 등으로 엄격하게 제한하고 있다.

대부가 가능한 공유재산은 행정목적에 직접적으로 사용되는 행정재산 아닌 일반재산에 속하지만 관리보전에도 제약이 따른다. 일반재산을 대부받은 자는 지방자치단체장이 그 재산의 관리보전 목적에서 필요하다고 인정하는 시설물을 건축할 수 있으나, 이러한 시설물의 건축도 기부를 전제로 한 경우에만 예외적으로 허용 되며, 이러한 경우를 제외하고는 건물 또는 기타의 영구시설물을 건축하지 못한다.

공유재산 대부료는 선납이 원칙이며, 경작 이외의 목적으로 대부한 물건에 대해서는 대부계약기간이 1년 이내의 경우에는 계약일로부터 60일 이내, 1년 이상의 경우에는 매년 당초 계약일에 해당하는 날로부터 60일 이내에 납부하여야 한다. 다만 계약종료의 연도에 있어서 대부료는 대부기간 종료 전에 납부하면 된다.

대부의 절차는 신청인의 대부신청에서 시작하여 대부계약을 체결하고 관련 재산의 대장을 정리하는 과정을 거치게 된다. 공유재산을 대부하려고 하는 자의 신청이 있으면 대부심사를 통해서 대부의 타당성을 검토한다.

대부 타당성 검토가 이루어진 이후에는 대부료산정을 위해서 대부의 대상이 되는 공유재산에 대한 평가가 이루어지게 된다. 재산평가는 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조의 규정<sup>35)</sup>에 따라 이루어지며, 토지와 토지 이외의 재산 또는 집합건물의 구분소유권(대지사용권 포함)을 나누어 평가한다. 토지는 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의하여 가장 최근에 공시한 개별공시지가를 사용하여 산출한다. 토지 이외의 재산 또는 집합건물의 구분소유권(대지사용권 포함)은 대부 첫째 연도와 둘째 연도 이후의 평가가 별도로 규정되어 있다. 첫째 연도는 1개 감정평가법인의 감정평가액만으로 할 수 있도록 규정하고 있고, 둘째 연도 이후는 첫째 연도에 산출한 재산가격에 지방세법 시행령 제80조 제1호 나목의 규정<sup>36)</sup>에 의한 건물의 경과연수별 잔존가치율을 적용하여 산출한다.

재산에 대한 평가가 끝나면 대부료를 산정하게 된다. 대부료는 건물 전체를 대부하는 경우와 건물의 일부만을 대부하는 경우로 구분된다. 건물 전체를 대부하는 경우에는 건

35) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조는 “대부료는 시가를 반영한 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할로 계산할 수 있다.”라고 명시하고 있다. 이 규정은 대부되는 재산의 평가에 있어 시가 반영의 취지가 있는 것으로 판단된다.

36) 지방세법 시행령 제80조는 토지 또는 주택외의 과세대상에 대한 시가표준액 결정 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제1호는 나목은 건물의 경과연수별 잔존가치율이다.

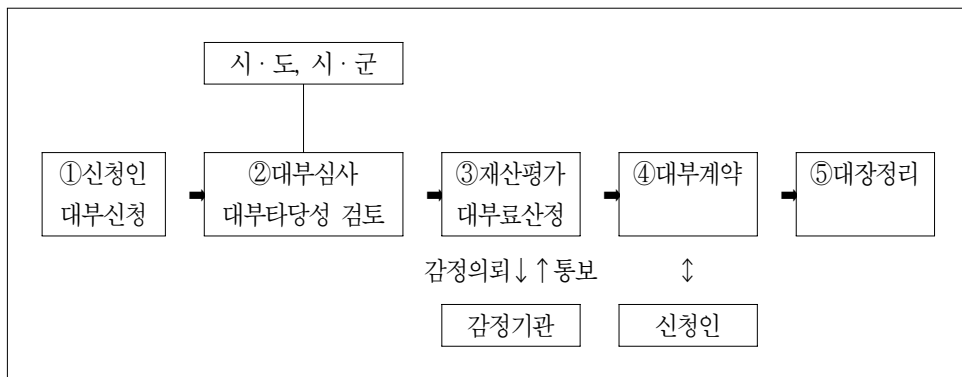


물평가액과 부지평가액을 합산한 금액을 재산의 평가액으로 하도록 하고 있다. 그러나 건물의 일부만을 대부하는 경우에는 건물과 토지의 공용면적을 합하여 산출하도록 하고 있다. 건물의 공용면적 산출과 부지의 공용면적 산출방식은 <표 4-5>와 같다.

재산평가를 통해서 대부료가 산정되면 신청인과 대부계약이 체결된다. 대부료는 선납이 원칙이며, 연체되는 경우 공유재산 및 물품관리법 제80조의 규정에 의한 연체료가 부과된다. 연체요율은 기간에 따라 다르며, 최고는 연 15%이며 연체기간이 6개월 이상인 경우에 적용된다.

<표 4-5> 건물의 일부만 대부하는 경우 대부료 산출방식

구분	산출방식
건물 공용면적	$\frac{\text{당해 건물의 총 공용면적}}{\text{대부를 받는 자가 전용으로 사용하는 면적}} \times \text{당해 건물의 총 전용면적}$
부지 공용면적	$\frac{\text{당해 부지면적}}{\text{대부를 받는 건물면적}} \times \text{당해부지 내 건물의 연면적}$



<그림 4-2> 공유재산 대부절차

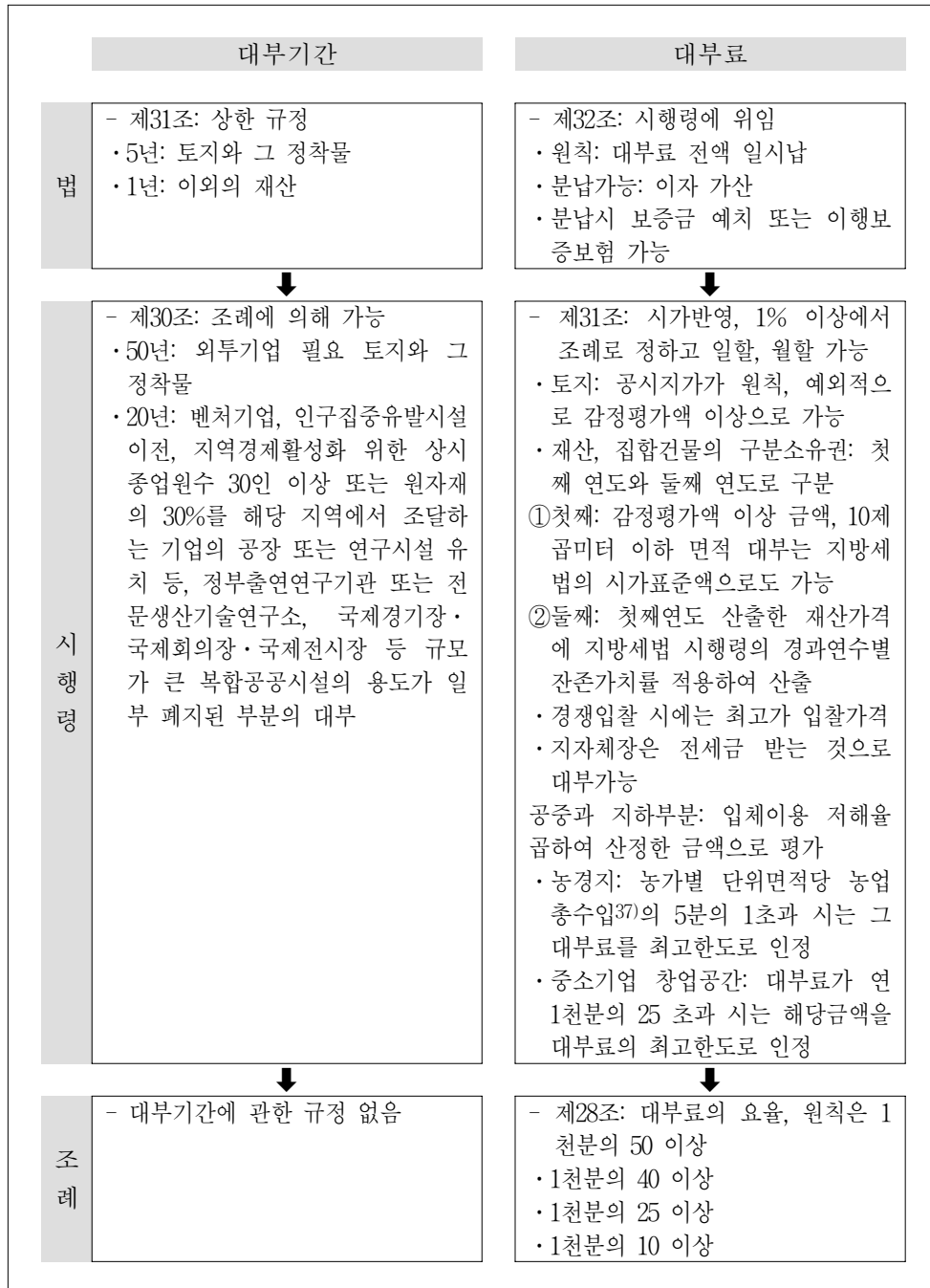
## 2) 충남의 공유재산 대부체계 및 대부현황

### (1) 충남의 공유재산 대부체계

충남의 공유재산 대부체계는 공유재산 및 물품관리법 및 시행령, 충남 공유재산 관리조례 및 공유재산 관리조례 시행규칙에 의하여 규율되고 있다. 이들 네 규정은 각각 위임에 의하여 구체적인 사항을 규정하고 있다. 이에 따라 충남의 공유재산 대부체계에 관하여 검토하기 위해서는 이들 관련 규정의 체계에 관하여 제시하는 과정이 필요한 것으로 생각된다.

공유재산에 관하여 규정하고 있는 가장 상위의 규범은 공유재산 및 물품관리법이다. 동법 제31조는 대부기간, 제32조는 대부료, 제33조는 대부료의 조정, 제34조는 대부료의 감면, 제35조는 대부계약의 해지를 규정하고 있다.

공유재산 및 물품관리법 시행령은 제29조에서 수의계약에 의하여 일반재산을 대부할 수 있는 요건을 규정하고 있고, 제30조에서는 대부기간, 제31조 대부료율과 대부재산의 평가 등을 규정하고 있다. 이외에도 제32조, 제33조, 제34조, 제35조, 제36조 등에서 대부에 관한 사항을 규정하고 있다.



〈그림 4-3〉 충남 공유재산 대부규정 체계

37) 단위면적당 농가총수입은 농업총수입을 경지면적으로 나누어서 산출한다(=농업총수입/경지면적). 2008년 기준으로 전국 평균 및 각 지방자치단체의 단위면적당 농가총수입은 다음과 같으며, 단위는 원/㎡이다. 1원

충청남도 공유재산 관리조례는 제28조에서 대부요율, 제31조에서 건물대부료 산출기준, 제32조에서 대부료 또는 사용료의 감면, 제34조에서 대부료 등에 관한 특례, 제35조에서 대부료 등의 납기 등을 규정하고 있다. 그러나 충청남도 공유재산 관리조례 시행규칙에서는 대부료 등에 관한 구체적인 규정은 없고, 대장정리 등에 관한 사항만을 규정하고 있다.

대부기간에 관해서는 공유재산 및 물품관리법에서 1년과 5년으로 규정하고 있고, 동법 시행령에서는 지방자치단체가 조례로서 50년과 20년을 한도로 대부기간을 규정할 수 있도록 명시하고 있다. 그러나 충남 공유재산 관리조례에서는 대부기간에 관하여 별도로 규정하고 있지 않기 때문에 원칙적으로 토지와 그 정착물은 5년의 한도, 토지와 그 정착물 이외의 재산에 대해서는 1년을 한도로 대부할 수 있다.

공유재산 대부료에 관해서는 공유재산 및 물품관리법에서는 구체적인 규정을 하지 않고 시행령에서 정하도록 위임하고 있다. 이러한 위임규정을 근거로 시행령에서는 시가를 반영한 재산평정가격의 1천분의 10 이상으로 대부료를 정하도록 규정하고, 구체적인 대부요율에 관해서는 조례로서 규정하도록 명시하고 있다. 조례에서는 시행령을 근거로 공유재산 관리조례를 제정하여 대부요율에 관하여 규정하고 있다. 충남에서는 대부되는 재산의 특성에 따라 1천분의 40 이상, 1천분의 25 이상, 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용하고 있다. 대부되는 재산의 특성에 따른 단계별 대부요율의 차등은 다른 지방자치단체도 동일하게 규정하고 있다.

충남 본청 소유의 공유재산은 충남의 각 시·군에 소재하고 있다. 이에 따라 공유재산 대부체계는 본청에서 직접 대부료를 부과하는 재산과 시·군에서 대부료를 부과하는 재산의 이원적인 체계로 이루어져 있다.<sup>38)</sup> 본청에서 부과하는 대부료와 시·군에서

미만은 표시하지 않았다. 자료는 통계청 자료를 기준으로 작성하였으며, 2008년 충남의 농업총수입은 36,739,564원으로 전국에서 가장 높은 것으로 나타났고, 경지면적은 14,406.90㎡로 제주, 전북, 전남에 이어 4위인 것으로 나타나고 있다. 이로 인하여 2008년 충남의 단위면적당 농가총수입은 전국에서 제일 높은 2,550 원/㎡으로 나타났다. 충남의 단위면적당 농가총수입은 충북, 전북, 전남, 제주에 비해 약 1천원이 높은 수준이다. 참고로 충남의 단위면적당 농가총수입은 2005년 1,624.89원, 2006년 1,729.56원, 2007년 1,555.46원으로 나타났다.

구분	전국	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2008년	1,882	1,779	2,456	1,589	2,550	1,450	1,410	2,056	2,107	1,598

38) 이러한 체계로 이루어져 있기 때문에 본청이 직접 부과징수하는 대부료를 제외한 대부료수입은 본청과 시·군이 각각 50% 비율로 나눈다.

부과하는 본청 소유 공유재산의 대부료체제로 구성되어 있다고 하더라도 대부료의 기본적인 사항은 '충청남도 공유재산 관리조례'에 의해서 규정되고 있으나, 대부절차 또는 대부체제에 관해서는 명시적으로 규정하고 있지는 않다.<sup>39)</sup>

## (2) 충남의 공유재산 대부현황

2008년말 기준 충남 본청 공유재산의 유형은 대지, 전, 답, 임야, 기타로 구분할 수 있고, 필지수는 기타가 가장 많은 것으로 나타났다. 반면 면적과 재산가액에서 임야의 비중은 각각 74.1%와 36.7%를 차지하여 가장 큰 것으로 나타나고 있다. <표 4-7>에 제시되어 있는 일반재산 중에는 수량과 평가액에서 토지의 비중이 월등하게 높다.

〈표 4-6〉 충남 본청 공유재산 유형(2008년말 기준)

(단위: 필지, m<sup>2</sup>, 천원, %)

구분	필지수	면적	재산가액
계	72,505 (100.0)	147,004,147.63 (100.0)	1,541,106,851 (100.0)
대지	2,770 (3.8)	1,650,735.98 (1.1)	166,861,300 (10.8)
전	10,482 (14.5)	6,668,009.79 (4.5)	156,513,509 (10.2)
답	15,731 (21.7)	12,439,132.13 (8.5)	233,651,893 (15.2)
임야	5,441 (7.5)	108,989,339.23 (74.1)	566,263,738 (36.7)
기타	38,081 (52.5)	17,256,930.5 (11.7)	417,816,411 (27.1)

주: 공유재산은 행정재산(공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산)과 일반재산 합계임.

자료: 충남도청 내부자료.

39) 충남의 각 시·군에도 별도의 '공유재산 관리조례'가 마련되어 있으나, 조례의 체계와 내용은 본청의 조례와 동일하다.

〈표 4-7〉 최근 5개년 충남 본청 일반재산 추이(2003-2007)

구분	단위	수량	평가액(천 원)
<b>2003</b>			<b>189,558,777</b>
토지	필 천 m <sup>2</sup>	9,838 23,030	181,933,362
건물	동 m <sup>2</sup>	30 9,761	1,280,148
<b>2004</b>			<b>194,363,425</b>
토지	필 천 m <sup>2</sup>	9,662 23,205	193,340,396
건물	동 m <sup>2</sup>	28 7,901	1,017,331
<b>2005</b>			<b>199,587,635</b>
토지	필 천 m <sup>2</sup>	8,357 16,851	199,376,303
건물	동 m <sup>2</sup>	5 282	211,332
<b>2006</b>			<b>215,567,433</b>
토지	필 천 m <sup>2</sup>	8,285 15,199	214,787,901
건물	동 m <sup>2</sup>	6 3,247	779,532
<b>2007</b>			<b>265,020,818</b>
토지	필 천 m <sup>2</sup>	8,336 15,285	264,745,753
건물	동 m <sup>2</sup>	5 3,100	275,065

주: 2004년까지는 일반재산 중 공작물 8점, 평가액 5,698천원이 있었으나, 2005년 이후에는 일반재산 중 공작물은 없고, 일반재산 중 토지와 건물의 비중은 토지가 99.5% 이상을 차지하고 있음.

자료: 충청남도, 충남통계연보(2004-2008).

충남 본청의 소유로 되어 있는 <표 4-7>의 일반재산은 대부가능한 재산이라고 할 수 있다. 대부가능한 재산과 <표 4-11>에 제시되어 있는 공유재산 대부료 부과현황을 2007년을 기준으로 토지만 비교하면 대부가능한 토지의 55.8%가 대부되고 있으며, 평가액 대비 대부료 부과금액은 0.5%가 부과된 것으로 나타나고 있다.

2007년말을 기준으로 광역자치단체 본청이 소유하고 있는 공유재산 총평가액은 약 149조원 규모인 것으로 나타났다. 이러한 총평가액 중 서울시 본청이 54.9%를 차지하고

있고, 다음으로는 부산, 대구 등의 순으로 나타났다. 전체적으로 광역시의 공유재산 평가액이 도(道)의 평가액보다 큰 것으로 나타났다.

제주특별자치도를 포함한 9개 도 중에서는 경기도가 총평가액 대비 5.2%를 차지하고 있어 가장 높은 것으로 나타났다. 경기도 다음은 경남이 1조 8,018억원을 나타냈다. 충남 본청이 소유하고 있는 공유재산 총평가액은 1조 7,623억원 수준이다. 이러한 수준은 도(道) 간 비교에서 경기도와 경남 다음으로 높은 수준인 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 광역자치단체 본청 공유재산 총평가액 현황(2007년말 기준)

구분	총평가액(백만원)	비중(%)
<b>계</b>	<b>148,822,974</b>	<b>100.0</b>
서울	81,709,438	54.9
부산	17,159,219	11.5
대구	11,665,036	7.8
인천	5,578,611	3.7
대전	4,921,324	3.3
광주	5,909,842	4.0
울산	2,468,172	1.7
경기	7,710,292	5.2
강원	1,062,712	0.7
충북	982,773	0.7
<b>충남</b>	<b>1,761,271</b>	<b>1.2</b>
전북	843,402	0.6
전남	1,146,196	0.8
경북	760,705	0.5
경남	1,801,755	1.2
제주	3,342,226	2.2

주: 기초자치단체인 시·군·구가 보유하고 있는 공유자산을 제외하고 특별·광역시청 및 도 본청이 보유하고 있는 공유재산만 집계함.

자료: 16개 광역자치단체 홈페이지, 2008 통계연보.

2001년부터 2007년까지 충남 본청이 소유하고 있는 공유재산평가액은 지속적인 증가 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 공유재산 중 행정재산과 일반재산 비중은 행정재산이 월등하게 높은 것으로 나타났다. 2007년 기준으로 일반재산이 공유재산에서 차지

하는 비중은 15.0%로 나타나고 있다. 공유재산에서 행정재산과 일반재산이 차지하는 비중도 행정재산이 지속적으로 높아져가고 있는 것으로 나타났다. 이러한 요인은 각 재산의 특징에서 기인하고 있는 것으로 판단된다. 즉 일반재산은 직접적으로 행정목적에 활용되지 않고 있는 재산이므로 행정재산에 비하여 매각이 가능하여, 매각 등의 사경제 행위가 발생하고 있는 것으로 판단되며, 재산의 가치에서도 대부분 농경지로 활용되는 일반재산에 비해 행정재산의 가치 증가가 큰 것으로 판단된다.

〈표 4-9〉 충남 본청 공유재산평가액(2001-2007)

(단위: 천원, %)

구분	총계	행정재산	일반재산
2001	863,755,401 (100.0)	652,711,398 (75.6)	211,044,003 (24.4)
2002	855,177,115 (100.0)	665,618,338 (77.8)	189,558,777 (22.2)
2003	855,177,115 (100.0)	665,618,338 (77.8)	189,558,777 (22.2)
2004	1,002,867,688 (100.0)	808,504,263 (80.6)	194,363,425 (19.4)
2005	1,566,878,708 (100.0)	1,367,291,073 (87.3)	199,587,635 (12.7)
2006	1,578,284,762 (100.0)	1,362,717,329 (86.3)	215,567,433 (13.7)
2007	1,761,271,331 (100.0)	1,496,250,513 (85.0)	265,020,818 (15.0)

자료: 충청남도(2008), 충남 통계연보.

참고로 충남의 각 시·군 의 공유재산 보유현황을 평가액을 기준으로 <표 4-10>에 제시하였다. 2007년말 기준으로 충남에 소재하는 16개 시·군의 공유재산 평가액의 합계는 약 8조 3,227억원 수준인 것으로 나타났다. 시·군 가운데 천안, 보령, 서산, 아산, 당진 등이 공유재산 보유액이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 특히 천안의 공유재산 평가액은 2조 4,381억원으로 나타나, 시·군 전체의 29.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.



〈표 4-10〉 충남 시·군 공유재산 평가액(2007년말 기준)

(단위: 천원)

구분	합계	토지	건물	기계기구	선박
<b>2007</b>	<b>8,322,716,539</b>	<b>6,963,423,667</b>	<b>1,356,955,163</b>	<b>36,452,086</b>	<b>4,447,466</b>
천안	2,438,053,674	2,167,867,253	270,186,421	-	-
공주	384,902,010	320,704,371	64,197,639	-	-
보령	946,981,406	813,674,640	133,306,764	-	2,471,616
아산	531,643,274	485,120,758	46,522,516	57,978	-
서산	558,955,093	479,611,111	79,343,980	-	583,269
논산	488,620,790	289,049,476	199,571,314	-	-
계룡	247,943,997	235,266,521	12,677,476	-	-
금산	386,139,131	287,725,618	96,075,813	-	-
연기	339,520,165	310,442,487	29,077,678	-	-
부여	238,183,613	192,378,781	45,804,832	-	-
서천	162,263,227	122,962,389	39,300,837	-	230,912
청양	149,266,729	105,222,048	44,044,681	572,156	-
홍성	237,434,811	206,148,070	31,286,740	-	179,370
예산	305,821,820	204,912,274	100,909,545	35,821,952	33,500
태안	392,627,405	275,303,368	117,324,035	-	948,799
당진	514,359,394	467,034,502	47,324,892	-	-

자료: 충청남도(2008), 충남 통계연보.

충남 소재 시·군의 공유재산 규모를 7개 동종 다른 지방자치단체<sup>40)</sup> 시·군의 평가액과 비교하면 충남은 네 번째로 큰 공유재산 규모인 것으로 나타났다. 시·군의 공유재산 평가액이 제일 큰 지방자치단체는 경기도로 61조 8,457억원으로 나타났다. 다음으로는 경남의 시·군이 13조 6,721억원이었으며, 경북은 9조 6,822억원으로 3위, 4위는 충남, 5위는 전북으로 7조 3,829억원, 6위는 전남이며 7조 2,297억원, 7위는 충북 6조 2,169억원 순이며, 강원이 제일 적은 5조 8,538억원으로 나타났다.

이러한 평가액 결과를 볼 때 충남 본청과 시·군이 보유하고 있는 공유재산 규모는 중상위에 속하는 수준인 것으로 판단된다. 즉 본청은 동종 단체 중 3순위로 상위에 속하고, 시·군은 4순위로 중간수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

일반재산의 대부현황을 파악하기 위해서는 일반재산의 면적과 대부되고 있는 재산의

40) 제주특별자치도는 기초자치단체가 없기 때문에 비교에서 제외하였다.

면적이 제시되어야 한다. <표 4-11>에는 최근 3개년의 자료가 제시되어 있는데, 이 자료에 의하면 본청 공유재산의 대부면적은 2007년 8,534 천m<sup>2</sup>, 2008년에는 8,719 천m<sup>2</sup>이며, 2007년과 2008년 대부가능한 일반재산의 면적은 각각 15,285 천m<sup>2</sup>와 16,140 천m<sup>2</sup> 규모인 것으로 나타났다. 이에 따라 2007년 대부재산은 대부가능한 일반재산 대비 55.8%, 2008년은 약 54% 수준인 것으로 나타났다.

구체적인 공유재산 대부상황의 파악을 위해서는 대부되어 있는 공유재산의 유형이 제시되어야 하나, 관련 자료는 아직까지 통계화가 미비한 것으로 알려지고 있다. 그러나 공유재산 업무를 담당하는 실무자와의 면담결과에 의하면 대부되어 있는 재산의 90% 이상이 농경지로 활용되고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4-11〉 충남 공유재산 대부료 부과징수 현황(본청, 시·군 포함, 2009년 9월 30일 기준)

구분	부과 건수	대부 면적	부과금액			징수액			채납액	
			계	도세입	시군세입	건수	금액	건수	금액	
합계	14,971	23,458,225	3,533,468	2,521,361	1,011,009	14,176	3,251,250	795	282,618	
2007	6,307	8,534,303	1,339,208	1,018,953	320,255	6,167	1,313,956	140	25,252	
2008	6,228	8,719,256	1,417,801	1,031,151	385,516	6,031	1,335,231	197	82,570	
2009	2,436	6,204,666	776,459	471,257	305,238	1,978	602,063	458	174,796	

자료: 충남도청 내부자료.

〈표 4-12〉 최근 3개년 충남 공유재산 대부료 부과현황(2009년 9월 30일 기준)

구분	본청	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
2007	3,245	245	227	129	540	122	15	5	254	122	162	146	4	175	461	71	384
2008	3,596	148	162	57	1,435	193	8	0.2	171	134	234	48	2	126	420	75	1,724
2009	2,725	253	337	243	527	137	15	1	211	126	122	142	130	221	503	158	377
2008	3,194	166	259	105	1,430	260	8	0.07	159	125	400	46	85	174	440	154	1,716
2009	216	201	29	6	499	138	13	-	8	118	107	94	87	139	404	2	375
2009	1,353	156	20	4	1,403	367	8	-	3	127	242	36	40	106	377	1	1,962

자료: 충남도청 내부자료.

### 3. 충남의 대부체계 및 대부요율의 문제점

#### 1) 충남 공유재산 대부료체계의 문제점

##### (1) 대부료 관련 규정의 문제점

국·공유재산 관리체계의 효율화 방안을 연구한 문헌들에 의하면 대부제도의 탄력성 부족은 국·공유재산이 효율적으로 활용되지 못하는 이유 가운데 하나라고 지적하고 있다. 이와 관련하여 대부료 산정체계가 지역여건이나 부동산 시장상황을 충분히 반영할 수 없을 정도로 경직적으로 운영되고 있다는 주장을 제기하고 있다. 즉 대부료의 산정방법이 재산가액만을 기준(재산가액의 1~5% 이상)으로 하고 있는 것은 지가가 높은 도시지역에서는 과중한 대부료 부담이 발생할 수 있는 문제점이 있다. 이에 따라 대도시지역 지방자치단체의 대부 체결률이 다른 지방자치단체와 비교할 때 극히 낮다는 사례를 들고 있다. 한상국 등의 연구결과<sup>41)</sup>에 의하면 경작목적의 대부인 경우에는 경작에서 발생하는 소득은 유사함에도 대도시지역은 대부료의 부담이 크다는 점을 지적하고 있다.<sup>42)</sup> 이러한 이유는 공시지가를 기준으로 일괄적으로 대부료가 산정되기 때문이라는 점을 지적하고 있다.

##### (2) 공시지가 차이에 의한 지역 간 대부료 차이

충남 본청 소유의 일반재산은 99.5% 이상이 토지이며, 이들 토지는 대부분 경작용으로 대부되고 있는 실정이다. 그런데 충남 본청이 소유하고 있는 공유재산도 충남 내 여

41) 한상국·정재호·배준호가 연구한 '국유부동산 관리 효율화를 위한 실증적 연구'라는 연구이며, 한국자산관리공사의 의뢰에 의한 연구용역결과이다.

42) 이러한 현상은 본 연구수행과정 중 면담결과에서도 제시되었다. 충남 시·군 중 상대적으로 도시화가 진전되어 있는 시의 공무원을 면담한 결과 해당 시의 경우 공시지가 상승에 따른 대부료부담이 민간의 임대농지 부담에 비하여 과중하다는 의견을 제시하였다. 통상적으로 농경지를 임대하여 농업을 하는 경우 661㎡(200평)당 쌀 1가마로 도지료를 지불하는 것으로 통용되고 있으나, 공유재산의 경우에는 같은 면적당 약 24만원의 대부료부담이 있다는 주장을 하기도 했다. 이러한 부담은 쌀 1가마의 시세를 12~14만원이라고 가정하면 공유재산 대부료의 부담이 약 2배에 해당하는 것으로 판단된다. 이 두 경우를 1㎡당 임대료로 환산하면 공유지는 363원, 민간토지는 196원의 부담(13만원 상당의 도지료 지불 가정)이라고 할 수 있다.

러 지역에 산재되어 있기 때문에 대부료에서 차이가 발생하고 있다. 대부료에서 차이가 발생하는 원인은 대부요율이 동일한 상황이므로 공시지가의 차이 때문이라고 할 수 있다.

<표 4-13>에 제시되고 있는 것처럼 지역 간 대부료의 차이가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 동일한 소유자의 공유재산 대부료에는 차이가 발생하고 있으나, 대부한 토지를 이용하여 경작하는 경우 지역 간 산출량은 큰 차이가 없을 것으로 생각된다. 따라서 공시지가의 차이에 따라 충남 도내의 지역 간 대부료 격차가 발생하는 것은 문제라고 할 수 있으며, 이를 조정할 수 있는 수단이 필요한 것으로 판단된다.<sup>43)</sup>

〈표 4-13〉 충남 시·군 공유재산 단위면적당 대부료 차이(2007년 기준)

구분	대부면적(㎡)	부과금액(천원)	단위면적당 부과금액(원/㎡)
천안	147,792	181,236	1,226.2
공주	162,265	20,476	126.1
보령	56,787	33,448	589.0
아산	1,435,337	66,318	46.2
서산	192,725	68,991	357.9
논산	7,698	1,174	152.5
계룡	241	266	1,103.7
금산	171,154	24,432	142.7
연기	134,119	18,603	138.7
부여	233,991	12,587	53.7
서천	48,149	7,963	165.3
청양	1,960	130	66.3
홍성	126,492	17,913	141.6
예산	420,162	43,884	104.4
태안	74,834	25,621	342.3
당진	1,724,317	137,029	79.4

43) 아산시와 당진군의 경우 예상과 달리 단위면적당 대부료가 적게 산출된 것으로 판단된다. 이러한 원인으로는 두 지역에서는 공시지가가 매우 낮은 임야가 대부면적에 포함되어 있기 때문인 것으로 생각된다. 왜냐하면 충남 도내 공유재산 대부료 부과건수당 평균 대부면적은 1,315.15㎡로 나타나고 있으나, 아산은 2,658.03㎡, 당진은 4,490.41㎡로 나타나는 것이 추측의 근거이다.

### (3) 단위면적당 농업총수입 산정의 문제점

앞에서도 제시하고 있는 것처럼 단위면적당 농업총수입은 대부료의 상한을 결정하는 과정에서 활용되고 있다. 그런데 공유재산 대부료 한도 결정에 활용되는 측면에서는 단위면적당 농업총수입 산정방식에 문제점이 있는 것으로 판단된다. 이러한 문제점은 단위면적당 농업총수입 산출식에서 분자에 해당하는 농업총수입에서 파생하는 문제와 경지면적에서 파생되는 문제로 구분할 수 있다.

농업총수입의 구성항목으로 농작물수입, 축산수입, 농업잡수입 등이 포함되어 있고, 특정한 항목이 높아지는 경우 농업총수입이 높아진다. 공유재산 대부와 관련지어 살펴보면 대부분이 농경지로 대부되는 공유재산 대부의 한도<sup>44)</sup>가 축산수입의 대폭적인 증가에 따라 높아지는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 실제사례가 2008년 충남의 경우이다. 2008년 충남은 단위면적당 농가총수입이 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다. 2008년 충남의 단위면적당 농업총수입은 동종의 다른 지방자치단체와 비교할 때 많게는 1천원 이상 더 높게 나타나고 있다. 이러한 원인은 2008년 충남의 축산수입이 대폭 증가했기 때문이다. 또한 충남은 축산의 비중이 높은 지역이다. 이에 따라 축산의 영향을 더욱 크게 받을 수밖에 없는 구조이다. 축산은 농업을 하면서 겸업으로 하기도 하나, 대부분 축산은 전문적으로 영위되고 있는 업종이다. 따라서 농경지를 직접적으로 이용하는 농작물수입 이외의 요인에 의하여 변동할 수 있는 농업총수입 항목을 공유재산 대부와 관련하여 활용하는 것은 개선의 필요성이 있는 것으로 생각된다.

다음으로 경지면적에 관한 사항이다. 단위면적당 농업총수입을 산출하는 식에서 경지면적은 분모로 사용된다. 따라서 경지면적이 감소하면 농업총수입이 매년 일정하더라도 단위면적당 농업총수입은 증가할 수밖에 없다. 또한 농업총수입과 경지면적이 함께 감소하더라도 경지면적 감소폭이 더 크면 단위면적당 농업총수입은 증가하게 된다. 실제로 2003년 이후 경지면적이 지속적인 감소추세로 나타나고 농업총수입도 감소하는 추세를 유지하고 있음에도 단위면적당 농업총수입은 증가추세를 유지하고 있다.<sup>45)</sup>

44) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조는 농경지로 대부되는 공유재산 대부료가 단위면적당 농업총수입의 5분의 1을 초과하는 경우에는 그 대부료를 대부료의 최고한도로 인정하도록 명시하고 있다.

45) 2003년 이후 2008년까지 전국 평균 단위면적당 농업총수입은 2003년 1,449원, 2004년 1,639원, 2005년 1,672원, 2006년 1,609원, 2007년 1,617원, 2008년 1,882원이다.

따라서 공유재산 대부료가 1㎡당 363원인 경우에는 단위면적당 농업총수입이 1,815 원 미만으로 산출되어야만 단위면적당 농업총수입의 5분의 1 한도액이 최고액으로 활용되고, 공유재산 임차자가 대부료 혜택을 받을 수 있다. 그러나 2008년 충남의 단위면적당 농업총수입은 축산수입의 영향으로 2,550원에 이르기 때문에 한도액 적용의 혜택을 받을 수 없게 된다. 충남의 경우에는 공유재산 대부료가 1㎡당 510원을 초과하는 경우에만 단위면적당 농업총수입 한도액을 적용할 수 있다. 경작용 공유재산 대부요율은 1천분의 10을 적용하고 있기 때문에 1㎡당 510원의 대부료는 공시지가가 1㎡당 5.1만원에 해당하는 토지라고 할 수 있다.<sup>46)</sup>

#### (4) 대부료 조정에 관한 지방자치단체 권한 미흡

공유재산 및 물품관리법 시행령은 제31조에서 해당 재산평정가격의 1천분의 10 이상으로 공유재산을 대부할 수 있도록 규정하고 있다. 하한을 설정함으로써 공유재산 대부료가 과소하게 부과되는 것을 방지하고, 지방자치단체에게 자율성을 부여하기 위한 목적인다고 생각된다.

그러나 이렇게 하한을 설정하는 것은 설정한 하한보다 높은 요율을 적용하는 것은 가능하나, 설정한 하한 이하로 대부요율을 적용하는 것은 허용되지 않는다. 즉 지방자치단체는 지역의 여건, 시기상 발생할 수 있는 특정한 사건 등으로 인하여 대부요율을 조정해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 그리고 이러한 사정은 1천분의 10 이하의 요율이 필요한 경우도 있을 수 있다. 그런데도 시행령에서 하한을 설정하고 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 제한되고 있다고 할 수 있다.

모든 지방자치단체가 경작용 공유재산 대부는 1천분의 10의 요율을 적용하고 있다. 공유재산법에 의한 관리대상인 재산도 경작용은 1천분의 10의 요율을 적용하고 있다. 즉 경작용 공유재산 대부는 국가와 지방자치단체가 대부료의 최소를 적용하고 있고, 한국 내의 모든 지역이 동일하다. 이러한 상황이 반드시 타당한 것이라고는 생각되지 않는다. 지방자치단체의 여건이 반영되기 어려운 상황이라고 판단된다. 재정책중의 필요

46) 과거 통용되던 기준 의하면 1㎡당 5.1만원의 토지는 평(3.3057㎡)당기준으로는 168,590원의 토지라고 할 수 있다.

성이 큰 지방자치단체는 경작용 공유재산 대부요율을 1%보다 높게 적용할 수 있고, 또 다른 지방자치단체는 1% 이하의 대부요율을 적용할 수도 있어야 한다. 그러나 지금처럼 1천분의 10 이상을 시행령에서 규정하고 있는 상황에서는 특정 지방자치단체가 이러한 선택을 하는 것은 현실적으로 어렵다고 할 수 있다. 따라서 시행령에서 규정하고 있는 대부요율 하한규정을 개선해야 할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

## 2) 충남 공유재산 대부요율의 문제점

### (1) 경직적인 대부요율

공유재산 대부요율은 원칙적으로 해당 재산평정가격의 1천분의 50 이상을 적용하도록 하고 있다. 국유재산법령도 동일하게 1천분의 50 이상의 대부요율을 규정하고 있다. 원칙적인 대부요율 이외에 예외적인 대부요율을 지방자치단체 조례에서 규정하고 있다. 대부되는 재산이 사용되는 용도에 따라 각각 1천분의 40 이상, 1천분의 25 이상, 1천분의 10 이상을 명시하고 있다. 1천분의 40 이상과 1천분의 25 이상은 1천분의 10 이상의 대부요율에 포함된다. 따라서 별도로 구별하여 요율을 명시할 필요가 있는지에 의문이 있을 수 있으나, 모든 지방자치단체가 예외 없이 동일한 요율체계를 조례에 규정하고 있다.

가장 낮은 단계의 대부요율은 1천분의 10 이상이며, 이 요율은 공유재산 및 물품관리법 시행령에서 1천분의 10 이상에서 대부요율을 조례에 위임하고 있기 때문에 조례에서 요율을 수용하여 경작용 대부에 적용하고 있다. 경작용 재산의 대부에 1천분의 10의 요율을 적용하고 있는 것은 국유재산법령도 동일하다.

이처럼 대부요율이 1천분의 10 이상으로 전부 포괄할 수 있음에도 불구하고 각 단계별로 요율을 규정하고 있는 것은 명시된 최저 요율을 대부료로 사용하기 때문이다. 각각의 대부요율이 적용될 대상이 한정적으로 정해져 있다.

대부요율이 매우 경직적으로 운영되고 있고, 지방자치단체가 각 지역의 여건이나 특정한 시책을 달성하기 위해서 공유재산 대부를 임의로 할 수 없도록 규정되어 있는 것으로 해석할 수 있다.



경기도의 경우 도지사가 지역경제 활성화를 목적으로 경기도로 유치하는 공장에 대해서 1%의 대부요율을 적용할 수 있음을 조례에서 명시하고 있다. 지역경제 활성화를 위한 공장 유치를 위해서 각종 조세혜택을 부여하고 있는 점을 고려하면 매우 모순적인 조항이라고 할 수 있다. 그러나 공유재산 대부에 관해서 시행령에서 1% 이상의 요율을 규정하고 있기 때문에 불가피하게 운영되고 있는 것으로 생각된다.

제주도의 경우에도 특별법에 따라 생산시설 등에 제공되는 토지에 대해서는 1%의 대부요율을 적용할 수 있다는 조항을 조례에 명시하고 있다. 제주도의 경우에도 경기도와 동일하게 시행령 규정을 위배하지 않는 범위에서 대부요율을 적용하고 있는 것이라고 할 수 있다.

경기도와 제주도와 같이 지역에 긍정적인 파급효과가 크게 기대되는 시설의 유치를 위해서는 각종 세제혜택과 기반시설 제공 등이 이루어지고 있는 상황임에도 불구하고 최저의 대부요율을 적용하고 있고, 이러한 요인이 대부요율의 경직적인 운영에서 비롯된 것이라는 점을 고려할 때 개선의 필요성이 크다고 할 수 있다.

경직적인 대부요율체계는 지방재정 확충의 측면에서도 문제라고 할 수 있다. 현재와 같이 대부요율의 하한을 규정하고, 지방자치단체는 일률적으로 하한을 적용하여 대부료를 징수하고 있다. 이러한 체계는 세외수입 증대를 유도하기 어려운 구조라고 할 수 있고, 이러한 점에서도 대부요율의 탄력적인 운영을 위한 개선의 필요성이 크다고 할 수 있다.

## (2) 물품 대부요율과의 차이

공유재산 및 물품관리법 시행령 제74조는 물품 대부료 산정에 관하여 규정하고 있다. 여기서는 물품의 연간대부료는 물품 평가액의 6% 이상으로 하도록 명시하고 있고, 물품 평가는 지방자치단체장이 하도록 규정하고 있다.

물품 평가를 지방자치단체장에게 위임한 것은 공시지가와 같은 자료가 없기 때문이라고 할 수 있다. 즉 물품은 토지와 비교할 때 개별적인 상태에 차이가 많을 수 있고, 토지처럼 변화의 요인이 많지 않은 재산과는 다른 것에서도 이유를 찾을 수 있다.

그러나 무품과 토지 등의 공유재산이 특성에서 차이를 보인다고 하더라도 대부요율

을 차이가 나도록 규정할 만한 차이는 아니라고 할 수 있다. 따라서 공유재산도 대부요율을 원칙적으로 물품과 동일하게 규정하는 것이 타당한 것으로 생각된다. 이러한 주장의 근거는 토지가 갖는 고정성과 토지의 용익가치에서도 찾을 수 있다. 특정한 토지가 임차자에게 주는 편익은 다른 토지의 용익가치로 대체하기 어렵다. 토지는 대체가 어려운 특성이 있다. 이러한 경우 특정 토지 임차자에게 용익가치에 부합하는 정도의 대부료가 부과되는 것이 타당하다고 할 수 있고, 개선의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

### (3) 인근 임대료 시세의 미반영

공유재산 중 대부가능한 일반재산은 대부분이 토지이다. 이러한 현상은 충남 본청을 비롯한 거의 모든 지방자치단체가 동일하다. 민간토지는 매매·임대 시 인근 주변 시세를 반영하여 임대료가 결정된다.

공유재산은 소유가 지방자치단체에 귀속되어 있는 재산일 뿐 경제재로서 토지의 특성은 민간토지와 다르지 않다. 그러나 임대되는 양상은 민간토지와 많은 차이를 보이고 있다. 민간토지 소유자는 소유자의 이익을 극대화하는 측면에서 임대 및 임대료가 결정되는 구조이다. 지방자치단체는 임대의 효율성만을 추구할 수 없기 때문에 지방자치단체의 이익만을 극대화하는 선택을 하기는 어렵다. 형평성에 대한 고려가 있어야 한다.

그러나 지방자치단체가 효율성과 형평성을 모두 고려하여야 하는 입장이라고 하더라도 그 입장이 바로 효율성을 고려하지 않아야 한다는 의미는 아니다. 주변의 시세를 고려하지 않고 공유재산인 토지가 대부되면 해당 재산 주변에서 민간토지 임차자는 상대적인 불형평성에 처하게 된다. 이런 경우는 오히려 형평성을 저해하는 상황이라고 할 수 있다. 민간토지시장에서 이루어지는 임대거래의 시세를 반영하는 노력이 필요한 것으로 판단된다. 민간토지시장에서 이루어지는 임대료와 임대료에서 도출되는 요율을 공유재산에 반영하더라도 요율을 적용하는 기준이 되는 공시지가가 시세에 미달하기 때문에 공유재산 대부료는 민간토지 임대료보다 낮아질 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다.

#### (4) 재정확충수단으로서 대부요율의 미고려

일반재산 대부료를 포함하는 재산임대수입은 정상적 세외수입으로서 재정확충에 기여할 수 있는 유용한 수단이다. 정상적이라는 의미는 매년 일정한 수입을 기대할 수 있다는 의미이며, 사용료, 수수료, 이자수입 등이 대표적이다. 정상적 세외수입 중에서도 재산임대수입은 일정한 수입의 기대가능성이 더 높다고 할 수 있다. 바로 토지를 대상으로 대부분 경작용으로 대부되기 때문이다. 또한 상대적으로 장기계약(5년)이 가능한 형태를 취하고 있기 때문이다.

그러나 대부료를 활용한 적극적인 세외수입 증대의 노력이 미흡한 것으로 판단된다. 공유재산 대부를 통한 세외수입 증대보다는 매각을 통한 세외수입 확대가 그동안의 관심이었던 것으로 판단된다. 그러나 대부는 일회적인 아닌 장기간 반복적으로 세외수입을 발생시킬 수 있는 수단이라는 점을 감안하여 적극적인 세외수입 확대 노력이 필요하며, 이러한 노력은 대부요율에 의해서 이루어져야 한다.

그러나 현재와 같이 경작용 토지의 재산평정가격에 해당하는 공시지가의 1%를 부과하는 대부요율체계에서는 재산임대수입을 통한 세외수입 확대는 어렵다. 따라서 대부요율을 확대 또는 탄력적으로 활용할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 경작용 토지 대부의 요율인상이 전제되어야 하며, 경작용 토지는 공유재산의 사적인 이용을 통한 농업 수익창출에 활용하는 것이므로 논거도 타당하다고 생각된다.

#### (5) 지역경제 활성화를 위한 요율조정 미흡

충남 공유재산 관리조례 제28조(대부료의 요율) 제4항 제6호는 “서울·인천·경기지역이 아닌 지역으로서 종업원 50명 이상을 고용하거나 원자재의 50퍼센트 이상을 당해 지역내에서 조달하는 일정규모의 공장을 신축하는 때”는 당해 재산평정가격의 1천분의 10 이상의 요율을 적용하도록 규정하고 있다.

그러나 충남과 기업 유치 등에서 경쟁관계에 있는 충북과 강원도는 1천분의 10 이상의 요율 적용대상을 종업원 30명 이상, 원자재의 30퍼센트로 완화하여 적용하고 있다. 또한 경기도도 도지사의 공장유치에 대해서 1%의 요율을 적용하고 있다. 이러한 상황을 고려하여 충남도 요건을 완화하는 방안을 검토하는 것이 요구된다.

## 제5장 공유재산 대부체계 및 대부요율 개선방안

### 1. 공유재산 대부체계의 개선방안

#### 1) 효율성 제고측면의 개선방안

##### (1) 대부요율 관련 규정의 개정

재정확충이라는 측면에서 대부요율을 상향조정하는 것이 필요하다. 공유재산 대부료는 재산임대수입으로서 세외수입의 일종이다. 경상적 세외수입에 속하기 때문에 지방재정에 기여하는 수단이 될 수 있다. 또한 유사한 사용료와 수수료의 경우 요율인상을 통한 원가반영 등 요율의 현실화가 추진되고 있는 실정이다. 공유재산 대부료도 이와 병행하여 지방재정의 세입확충에 기여하여야 한다.

<표 5-1>에서 제시하고 있는 공유재산 및 물품관리법 시행령 개정안의 제1안처럼 최저 대부요율 기준을 1천분의 20 이상으로 상향조정하는 것이 필요하다. 시행령의 개정은 지방자치단체 조례에서 최저 대부요율을 1천분의 20 이상으로 개정하는 효과로 파악된다.

대부요율 최저한도를 1천분의 20 이상으로 규정하고 있는 논거로는 민간토지시장 임대요율이라고 할 수 있다. <표 5-2>, <표 5-3>, <표 5-4>에서 제시하고 있는 것처럼 민간토지시장의 농지 임대요율은 평균적으로 2%를 상회하고 있다. 이러한 요율의 도출은 시장가격에 기반하고 있다는 점을 고려하면 공유재산 대부요율을 민간시장 임대료와 동일하게 적용하더라도 공유재산 대부료가 낮을 수밖에 없다.

대부요율의 최저한을 1천분의 20 이상으로 조정하는 방안은 주변의 시세를 반영하는 수단으로도 활용될 수 있기 때문에 공유재산 대부의 효율성 제고를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

## (2) 지방자치단체의 권한 신장

<표 5-1>에서 제시하는 제3안의 논거라고 할 수 있다. 지방자치제의 근본적인 장점은 지역의 여건을 가장 잘 파악하고 있고, 많은 정보를 보유하고 있는 자는 지방자치단체라는 점에 있다. 이러한 지방자치단체가 지역의 여건과 특성, 주민의 요구를 반영한 정책을 추진할 수 있고, 이로 인하여 지방자치단체는 효율성을 확보할 수 있다.

공유재산 및 물품관리법 시행령에서 규정하고 있는 재산평정가격의 연 1천분의 10 이상의 대부요율을 모든 지방자치단체에 공통적으로 적용되는 요율이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 지방자치단체의 사정은 다양하고 복잡하다. 농업의 비중이 큰 지역이 있고, 그렇지 않은 지역이 있다. 지방재정이 상대적으로 풍족한 지방자치단체가 있는가 하면 그렇지 못한 지방자치단체도 상당수 있다. 지방재정 확충을 위한 노력도 다양하게 시도하고 있다. 이러한 상황에서 모든 지방자치단체에게 일률적으로 대부요율을 적용하는 것이 효율적인가의 문제가 제기된다.

모든 지방자치단체에 일률적인 대부요율 최저한도를 규정하는 것은 비효율적일 수밖에 없다. 따라서 이를 개선하기 위한 가장 이상적인 방안은 시행령에서 기준이 되는 최저한도를 적용하지 않는 것이라고 판단된다. 요율적용의 기준이 되는 재산평정가격만을 규정하고 나머지는 조례에 의해서 지방자치단체가 규정할 수 있도록 하는 것이 효율적이라고 할 수 있다.

## 2) 형평성 제고측면의 개선방안

<표 5-1>의 제2안은 시행령에서 규정하고 있는 “연 1천분의 10 이상의 범위”를 낮추는 방안이다. 제2안의 취지는 경작용 토지를 임차하는 농업인이 민간토지 임차부담과 공유재산 토지 대부비용 간 균형을 맞추기 위한 목적이라고 할 수 있다.

최근 공시지가 현실화율이 제고되어 공시지가를 기준으로 산정되는 공유재산 대부료가 인상되는 효과가 나타나고 있는 것으로 판단된다. 특히 대도시지역 주변에서 공유재산 토지를 대부분아 경작용으로 활용하는 농업인의 부담이 증대한 것으로 판단된다. 충남에서도 일부 기초자치단체 관할 내에 있는 본청 소유 공유재산 대부료가 인상된 것으로 알려지고 있다.

〈표 5-1〉 공유재산 및 물품관리법 시행령 및 조례 개정안

구분	현행	개정안
시행령 제31조 (대불율과 대부 재산의 평가)	...대부료는 시가를 반영한 해당 재산평정가격의 연 1천 분의 10 이상의 범위에서 지 방자치단체의 조례로 정화 되,(생략)	<p>&lt;제1안&gt;재산평정가격의 1천 분의 20 이상의 범위에서(이하 생략)</p> <p>&lt;제2안&gt;재산평정가격의 1천 분의 5 이상의 범위에서</p> <p>&lt;제3안&gt;재산평정가격을 기준 으로 지방자치단체 조례로 대부요율을 재량으로 결정한다.</p>
조례 제28조(대 부료의 요율)	원칙: 1천분의 50 이상 예외: 1천분의 10 이상, 1천분의 25 이상, 1천분의 40 이상	<p>&lt;제1안&gt;농경지를 재산평정가 격의 1천분의 20 이상의 요 율대상으로 규정</p> <p>&lt;제2안&gt;농경지를 재산평정가 격의 1천분의 5 이상의 요율 대상으로 규정</p> <p>&lt;제3안&gt;조례에 의하여 재량 적으로 규정</p>

이로 인하여 농지용 민간토지에서 통용되는 도지료를 기준으로 할 때 공유재산 대부료가 민간토지에 비하여 높은 것으로 나타나고 있고, 공유재산 대부를 통하여 경작을 하는 농업인은 상대적으로 사회적 약자에 해당하기 때문에 보호가 필요하다는 주장이다.

이러한 주장은 관점에 따라 차이가 있을 수 있으나, 최소한 현실적인 설득력은 확보하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체로서는 이에 대한 대응이 필요한 것으로 판단되며, 이 경우 대부요율을 조정하기 위해서는 시행령의 개정이 수반되어야 한다. 다만, 수평적 형평성의 측면에서 주장되고 있는 공유재산 대부요율 인하는 비교대상이 되는 민간토지 임대비용이 도지료라고 할 수 있는지에 의문이 있고, 이러한 전제에서는 합리적인 주장이라고 생각되지 않는다. 그러나 현실적인 어려움을 줄여주는 차원에서 논의가 필요하다고 할 수 있다.

## 2. 공유재산 대부요율 개선방안

### 1) 효율성 제고측면의 개선방안

실제 경작자에게 대부되는 농경지로 활용되는 공유재산의 대부요율은 1천분의 10 이상을 적용하도록 조례에서 규정하고 있다. 이러한 조례 규정의 근거는 공유재산 및 물품관리법 시행령에서 규정하고 있는 재산평정가격의 1천분의 10 이상에서 지방자치단체가 조례로 규정하도록 한 것에서 기인한다. 실무에서도 농경지는 하한인 1%의 대부요율이 적용되고 있다. 즉 시행령에서 조례에 위임하면서 하한을 규정하고 있기 때문에 지방자치단체에서는 조례에서 1%의 대부요율을 규정할 수 있는 체계이다.

그러나 농경지에 대하여 적용되는 1%의 대부요율은 지나치게 낮은 수준이라고 할 수 있다. 농경지는 공유재산의 유형 중 토지에 해당하며, 토지는 원칙적으로 공시지가를 기준으로 하도록 하고 있다. 그런데 농경지는 매년의 공시지가의 변동이 발생할 여지가 매우 적다. 농경지의 특성상 1년 전의 토지이용 및 형상 등이 1년 후에도 그대로 유지될 가능성이 매우 크며, 이러한 경우 공시지가의 변화가 없기 때문에 대부요율이 변동되지 않는 이상 대부료도 매년 거의 일정한 수준이라고 할 수 있다.<sup>47)</sup> 이러한 문제점은 남창우(2001)의 연구에서도 지적하고 있는 것처럼 공유재산 대부의 가장 높은 비중을 차지하면서도 대부료는 매우 적은 구조를 갖게 되는 결과를 초래한다.<sup>48)</sup>

따라서 농경지에 대해서 1% 이상의 대부요율이 적용되기 위해서는 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조를 개정하고, 동 조항의 위임을 받아 조례에서 규정하고 있는 대부요율에 관한 개정이 이루어져야 한다.

47) 국토해양부는 2002년부터 2005년까지 공시지가를 시가와 유사한 수준으로 맞추기 위해서 단계적으로 공시지가를 인상하였다. 이러한 결과에 의해서 2005년 공시지가의 현실화율은 약 91% 수준이라고 알려져 있다.

48) 남창우(2001)는 1997년 강원도 공유재산 대부를 대상으로 연구하였는데, 연구결과는 공유재산 대부 중 농지가 차지하는 비중은 79.5%에 이르고 있으나 대부료 수입은 당해 연도 전체수입 25억원의 13.6%에 불과하다는 것을 제시하고 있다.

### (1) 민간토지 임대료와 비교를 통한 대부요율 개선

공시지가는 각종 조세의 부과기준으로도 활용되고 있기 때문에 공유재산 대부료를 산정하는 기준으로 적합성이 있는 것으로 판단된다. 그러나 공시지가는 물가인상률 등은 반영되지 않고 오로지 토지의 형상 및 이용상황 등이 반영되어 결정된다. 따라서 이러한 상황들에 큰 변화가 발생하지 않는 이상 매년의 공시지가는 큰 차이가 발생하지 않게 되며, 공유재산의 대부요율은 일정하게 하한만을 규정하고, 대부분 하한이 적용되어 대부료가 산출된다.

공시지가를 적용하여 대부료를 산출하기 위해서는 대부요율의 변화가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 대부요율 하한 조정의 필요성은 민간 토지임대시장을 고려하더라도 타당성이 인정된다고 할 수 있다. 지대식 등(2004)의 연구결과에서도 주변 토지의 임대료를 감안하는 방안을 고려하여 주변 토지시세에 비해 국·공유재산의 대부료가 낮아지는 것을 방지할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다.

<표 5-2>는 적산법<sup>49)</sup>을 이용하여 민간토지를 대상으로 순임대료비율을 산정한 것이다. 적산법은 실무적인 활용도가 높은 방식이라고 할 수 있으며, 공유재산 대부요율에도 적용할 수 있는 여지를 검토하는 것이 필요한 방법이라고 생각된다. 여기서 순임대료비율이 적용되는 가격은 시장에서 성립될 것으로 예상되는 시장가치<sup>50)</sup>이다. 즉 시장가격을 기준으로 임료가 산출되고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 시장가격에 미치지 못하는 공시지가를 대상으로 대부요율을 적용하여 대부료를 산출하는 것은 민간 토지에 비해서 지나치게 낮은 수준의 대부료에 머물고 있다고 할 수 있다. 따라서 공유재산 활용의 효율성을 제고하고 세외수입을 확충하기 위해서는 순임대료비율 등을 고려하여 요율의 수준을 결정하는 모형이 개발되어야 할 필요성이 있다.

49) 임료의 평가방법은 임대사례비교법, 적산법, 수익분석법 등 세 가지 방법이 있다. 적산법은 비용접근법의 측면에서 접근한 방법이며 대상물건의 기초가격에 기대이율을 곱하여 산정한 금액에서 대상물건을 계속하여 입차하는데 필요한 경비를 간산하여 임료를 산정한다.

50) 이론적으로 기초가격은 적산법을 적용하여 적산임료를 구하는데 기초가 되는 가격으로 시장가격과 동일한 개념은 아니다. 즉 기초가격은 시장가격에 포함되어 있는 자산가치와 용역가치 중 자산가치는 배제되고 용역가치만이 중심이 되는 가격이라고 한다. 그러나 실무상 기초가격을 산정하는 것이 어렵기 때문에 시장가격을 활용하고 기대이율을 정상가격과 시장임료와의 비율(=임료/정상가격)을 시장에서 조사하여 적용하는 방법을 활용한다고 한다.



<표 5-3>은 평가사례에서 적용된 기대이율, <표 5-4>는 실제 임대사례를 조사하여 분석한 결과에서의 순임대료비율<sup>51)</sup>이다. 그런데 상업용, 주거용, 농지의 기대이율과 순임대료비율의 평균이 유사하게 도출되고 있다. 즉 민간토지의 임대료는 최유효이율을 전제로 기대이율이 적용되고 있는 것으로 판단되며, 이러한 상황은 공유재산 대부요율을 적용하는 상황에서도 참고할 수 있을 것으로 생각된다.

〈표 5-2〉 토지용도별 및 사용유형별 순임료비율의 산정

구분		이용제약의 정도		
		최유효이용	임시건축물	나지
상업용	오피스, 판매시설 등	7-12%	3-6%	2-4%
	근린생활시설, 주상용	5-8%	2-5%	1-3%
주거용	공공주택, 다가구주택	4-8%	2-4%	2%이내
	단독주택	2-6%	1-3%	2%이내
공업용	공장용지	3-6%	1-3%	2%이내
농지	경작여건 좋은 농지	2-4%	-	-
	도시근교 농지, 경작여건 좋지 않은 농지	2%이내	-	-
임야	자연림	1%이내	-	-

자료: 이재우(2003), 토지의 적산임료 평가, 감정평가 제55호, 한국감정평가협회.

〈표 5-3〉 용도별 최유효이용 상태의 적용 기대이율<sup>52)</sup>

구분	사례개수	적용 기대이율			표준편차
		최소	최대	평균	
상업용	55	3%	8%	6.0%	1.52%
주거용	57	2%	8%	4.3%	1.01%
공업용	10	3%	6%	4.5%	1.15%
농지	47	1%	4.5%	2.2%	0.75%
임야	11	1%	2%	1.2%	0.41%

자료: 이재우(2003), 토지의 적산임료 평가, 감정평가 제55호, 한국감정평가협회.

51) 순임료비율이란 실질임료에서 필요제경비를 차감하고, 이를 다시 정상가격으로 나눈 것을 의미한다. 즉 순임료비율 = (실질임료- 필요제경비) ÷ 정상가격

52) 이재우(2003)는 적산임료 평가실무에서 적용되는 기대이율을 조사하기 위해서 한국감정원에서 1998년부터 2002년 5월까지 적산법을 이용하여 평가한 398개의 평가사례를 수집, 최유효이용 사례만을 선정하고 토지의 용도에 따라 구분하여 기대이율을 조사하였다.

<표 5-4>에서 상업용의 임료가 상대적으로 높은 이유는 용익가치(사용가치)가 높기 때문이라고 할 수 있다. 즉 토지가격은 자산가치와 용익가치(사용가치)로 구분할 수 있는데, 상업용은 토지가격에서 차지하는 용익가치의 비중이 다른 용도의 토지보다 높기 때문인 것으로 판단된다.

토지를 임대하여 사용하는 것은 자산가치를 임차하는 것이 아니라 자산이 제공하는 서비스를 임차하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 민간토지와 같이 용익가치를 고려하여 공유재산 대부료에 활용할 필요가 있다.

〈표 5-4〉 실무상 적용실태의 결과와 실증분석결과와의 비교

구분	실무상 적용실태			실증분석결과
	최소	최대	평균	
상업용	3%	8%	<b>6.03%</b>	7 ~ 12%
주거용	2%	8%	<b>4.30%</b>	3 ~ 8%
농지	1%	4.5%	<b>2.16%</b>	1 ~ 4%

자료: 이재우(2003), 토지의 적산임료 평가, 감정평가 제55호, 한국감정평가협회.

공유재산은 대부분 농경지로 활용되고 있는 실정이며, 민간토지의 농지의 경우 2% 내외의 임대료가 평균적인 수준인 것으로 판단된다. 그런데 공유재산 대부료는 공시지가를 기준으로 2%를 적용하더라도 임차인은 민간토지에 비해 낮은 대부료를 지불하게 된다고 할 수 있다. 따라서 공유재산 대부요율을 1천분의 20 이상으로 상향조정하는 것이 필요한 것으로 생각되며, 이를 통해 세외수입 증대를 통한 재정확충에도 긍정적인 것으로 판단된다.

앞에서 제시된 것처럼 공유재산 대부률이 60%에 미치지 못하는 상화이나, 토지는 부동산으로서 고정성이 있고, 경작용으로 활용되는 토지는 다른 토지로 대체가 용이하지 않다. 즉 공유재산 대부률이 높지 않다고 하더라도 대부되고 있는 토지의 용익가치가 하락하는 것은 아니라고 할 수 있다. 이러한 점을 감안하면 대부요율 인상을 통해서 공유재산 대부의 효율성 제고가 가능할 것으로 판단된다.

## (2) 물품 대부요율과의 비교를 통한 개선방안

공유재산 및 물품관리법령은 일반재산과 구분하여 물품의 대부에 관하여 별도로 규정하고 있다. 동법 제74조 제1항에서는 대부에 관하여, 동법 시행령 제74조 제1항에서는 대부요율에 관하여 규정하고 있는데, 대부요율은 지방자치단체장이 정하도록 명시하고, 요율은 물품 평가액의 6% 이상에 해당하는 금액으로 할 것을 규정하고 있다. 이러한 규정과 비교하더라도 현행의 1천분의 50 이상의 대부요율은 높은 수준이 아니라고 판단된다. 오히려 공유재산 대부요율을 물품의 대부요율과 동일하게 1천분의 60 이상으로 규정하여야 한다. 공유재산 대부요율을 현행과 같이 1천분의 50 이상으로 유지하더라도 물품 대부요율과 같은 6%를 적용하는 것이 가능하다고 할 수 있으나, 현실적으로 규정되어 있는 대부요율의 하한이 적용되고 있는 상황에서는 개정의 필요성이 크다고 할 수 있다.

## (3) 대부재산 관리비용 절감을 위한 대부요율 인상

경제적 가치를 갖는 재화와 서비스는 가격에 의해서 배분되는 것이 효율적이다. 가격은 수요자의 편익을 반영하고 있기 때문이다. 그리고 이러한 가격에 의해서 경제재는 필요한 수요자에게 공급되고 요구된다. 이러한 과정은 가장 이상적인 자원의 배분방식이다.

그러나 가격이 지나치게 낮아서 가격의 신호기능이 무력화되는 경우 자원배분의 비효율이 발생할 수 있다. 즉 공급되는 재화 및 서비스의 가격이 지나치게 낮은 경우 해당 재화의 수요를 통해서 충분한 효용을 얻지 못하는 수요자가 해당 재화와 서비스를 수요할 수 있다. 또 낮은 가격에 공급되는 재화와 서비스는 공급의도 및 공급목적과 다른 용도로 불법 전용될 가능성이 크다.

공유재산이 전용될 가능성이 큰 특성을 갖고 있다. 본청이 소유하고 있는 공유재산이지만 도내 각 지역에 산재되어 있고, 토지의 형태가 대부분이기 때문에 경작용으로 대부받은 이후에 다른 용도로 활용될 수 있다. 이러한 경우 현실적으로 불법적인 전용을 감독하거나 규제할 수 있는 수단이 적절하지 못하다. 또한 감독과 규제를 하더라도 비

용이 발생하며, 이러한 비용은 대부료를 초과할 수도 있다.

대부되는 재산의 대부요율 인상은 대부재산 관리에 추가적으로 투입될 수 있는 비용을 절감할 수 있는 수단으로 기능할 수 있다. 즉 적정한 대부료에 의해서 대부가 이루어지는 경우 경작용으로 대부받아 발생하는 문제를 방지할 수 있다. 대부자 입장에서는 대부요율이 낮아서 대부료가 저렴한 경우 대부받은 이후 발생할 수 있는 추가적인 변상금 등을 고려하더라도 대부 받는 것이 편익이 크다면 대부신청을 하게 된다. 따라서 대부료와 변상금 등의 추가적인 비용을 부담하는 것과 유사하거나 상당하는 정도의 대부료가 책정될 수 있도록 요율인상이 필요하다고 할 수 있다.

## 2) 형평성 제고측면의 개선방안

### (1) '산출량 기준표' 작성

실거래가격으로 재산세가 과세되기 이전에는 과세표준이 활용되었다. 공유재산 대부에서도 과세표준과 같은 자료를 작성하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 현재와 같이 공시지가를 기준으로 하면 공시지가에 따라 대부료가 영향을 받게 된다. 그리고 공시지가는 해당 공유재산을 대부하여 생산활동의 결과인 산출량과는 무관하다. 따라서 산출량과 대부료를 연계할 수 있도록 '산출량 기준표'를 만들어 활용할 필요성이 있다. '산출량 기준표'는 두 가지 방식으로 작성이 가능할 것으로 판단된다. 먼저 전년도 산출량의 평균을 활용하는 방안이다. 산출량 평균은 m<sup>2</sup>당 산출량으로 작성하여 활용하면 된다. 다음으로는 각 기초자치단체별로 지역의 평균적인 m<sup>2</sup>당 산출량을 산정하도록 하여 활용하는 방안이다.

### (2) 대부료에 관한 특례 확대

충남 공유재산 관리조례 제34조는 대부료에 관한 특례를 규정하고 있다. 이 조항에서는 사용료 또는 대부료가 전년 대비 100분의 10 이상 증가하는 경우 감액조정할 수 있고, 감액율은 100분의 70으로 하도록 하고 있다. 이러한 단일의 감액을 적용규정은 2008

년 7월 조례 개정에 의하여 반영된 것으로 판단된다. 또한 감액율 등은 간단하고 단순한 체계로 구성하는 것이 효과적이라는 측면에서도 타당성이 인정된다.

그러나 현실적으로 공유재산을 대부하여 농경지로 이용하는 농업인들의 대부료부담을 고려하여 감액율 단계를 한 단계 신설하는 방안에 관한 검토가 필요하다. 이러한 감액율 규정 신설은 한시적으로 적용하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 따라서 5년 일몰 규정으로 100분의 50을 감액할 수 있는 단계를 신설하는 것을 제안한다.

그리고 100분의 70과 100분의 50의 감액율은 전년 대비 대부료만을 기준으로 하지 말고 전년 대비 대부료와 대부신청자의 연령, 재산상태 등<sup>53)</sup>을 요건으로 하는 것을 고려할 수 있다. 연령과 재산상태 등을 고려하는 것은 현실적으로 농촌에서 농업 이외의 다른 생산수단과 일자리가 제공되기 어렵기 때문에 생산적 복지차원에서도 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

---

53) 재산상태 등은 지방세 납세실적을 통해서 확인할 수 있다.

## 제6장 결론 및 정책적 시사점

### 1. 요약 및 결론

#### 1) 요약

공유재산 대부는 원칙적으로 경쟁입찰에 의하여 최고가격으로 응찰한 대상자에게 대부된다. 공유재산이 경제력을 갖고 있는 재화라는 측면에서 경쟁입찰방식은 타당한 대부자 선정방식이라고 할 수 있다. 경제재로서의 특성을 갖고 있는 재화의 수요자가 다수 존재하는 경우에는 희소한 경제재에 가장 높은 효용과 편익을 얻을 수 있는 수요자가 재화를 사용하는 것이 사회적으로도 효율적이라고 할 수 있다. 희소성은 재화의 물리적인 양에 따라 결정되는 것이 아니라 수요자가 재화의 양보다 많으면 희소한 재화가 되는 점을 고려하면 공유자원도 경제재라는데 의심의 여지가 없다. 따라서 공유자원 대부에서도 농경지나 주거용 등으로 사용되는 특별한 경우를 제외하고는 경쟁입찰방식이 보다 확대되어야 할 필요성이 있다.

공유재산 대부요율은 원칙이 1천분의 50 이상이며, 주거용 및 경작용, 그리고 기타의 필요에 따라 대부요율을 지방자치단체 조례에 의하여 규정하도록 하고 있다. 대부요율의 상한을 제한하는 것이 아니라 하한을 규정하고 있는 방식이다. 그러나 충남을 비롯한 지방자치단체는 하한을 적용하여 공유재산 대부를 운영하고 있다. 특히 공유재산의 대부요율을 적용하는 대상은 가장 최근의 공시지가를 적용하도록 규정하고 있다. 그러나 공시지가가 실제 가격을 반영하지 못하고 있다는 것은 일반적으로 알려져 있는 사실이다. 따라서 1천분의 50 이상의 대부요율을 규정하고 있는 조항을 민간 임대료율과 비교하여 높다는 주장은 합리적이라고 할 수 없다. 즉 민간에서 임대되는 건물 등은 임대되는 건물의 시장가치가 반영되어 있다. 따라서 공유재산 대부요율도 주변의 민간 임대시장의 상황을 반영할 수 있는 수단이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 수단이 마련되

지 않고 공시지가를 기준으로 하는 대부요율을 계속하여 적용한다면 민간 건물의 임차자에게 상대적인 불이익이 될 수도 있다. 왜냐하면 공유재산 대부요율이 낮은 경우 생산에 관련되는 비용에서 그만큼 유리하기 때문이다. 이러한 측면에서 대부요율을 하한의 범위에서 적극적으로 운영하는 시도가 이루어져야 할 것이다. 또한 나아가서는 공유재산을 효율적으로 관리하여 대부요율을 상향하여 적용할 수 있는 방향으로의 노력이 요구된다.

공유재산 대부의 효율성을 제고하여 세외수입의 확충을 모색한다는 것은 지방재정 측면과 행정의 효율성 제고의 측면에서도 의의가 있지만, 가장 큰 의의는 지방자치단체가 재정확충과정에서 정당성을 가질 수 있다는 것이다. 세외수입이 지방세에 비해서 조세저항 등의 문제가 없는 것으로 알려져 있다. 이는 사용자에게 부담되는 성격의 비용이기 때문이다. 특히 공유재산 대부를 통해서 얻는 세입과 이자수입 등은 지방자치단체가 주민에게 부과징수를 모색하기에 앞서 스스로의 노력을 통하여 세외수입을 확충하는 방안이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 지방재정 확충과정에서 발생할 수도 있는 주민부담에 대한 지방자치단체의 정당성을 확보할 수 있는 수단이라고 할 수 있다.

그러나 공유재산은 효율성 못지않게 형평성과 공익성에 대한 고려도 대부요율 결정의 중요한 기준이 된다. 이에 따라 대부하려는 자의 상황을 고려할 수 있는 수단이 마련되어야 할 필요성이 있다. 즉 민간토지 임차자와 공유재산 임차자 간 비용부담에서 수평적 형평성이 이루어져야 한다. 만약 공유재산 대부료부담이 높다면 현실적으로 대부요율을 통해서 조정할 수밖에 없다. 공시지가를 기준으로 하고 있기 때문에 다른 수단이 없다. 최근 공유재산 대부료부담이 높아진 것으로 알려지고 있고, 조례에서의 감면도 축소되었다. 이러한 상황은 대부요율 인하의 요구가 현실적인 설득력을 얻고 있는 것으로 판단된다.

대부요율 인하는 현실적인 설득력 이외에도 논리적인 타당성을 갖고 있는 것으로 판단된다. 충남 본청 소유의 공유재산 가운데 대부가능한 일반재산의 대부율은 2007년 기준으로 55.8%에 불과한 수준이다. 그리고 일반재산 평가액 대비 대부료로 부과된 금액은 0.5%에 지나지 않는다. 약 절반에 가까운 공유재산이 대부되지 못하고 있는 실정이다. 대부되지 못한 공유재산은 관리비용이 수반되게 된다. 반면 낮은 대부료로 대부되더라도 대부되어 경작용으로 이용되는 재산은 지방자치단체가 별도의 관리비용을 추가

로 부담하지 않아도 된다. 이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 공유재산 대부요율 인하의 요인이 될 수 있고, 대부료를 통해서 충당할 수 있는 세외수입 규모도 매우 적은 금액이다. 따라서 대부요율 인하를 통하여 농업인들이 직면하고 있는 현실적인 비용부담의 감소를 먼저 추진해야 할 것으로 판단된다.

국유재산 대부요율과 다른 지방자치단체의 대부요율과 비교해도 대부요율 인하의 필요성이 도출된다고 할 수 있다. 국유재산 대부요율은 주거용에 대해서 1천분의 25 이상의 대부요율을 규정하던 것을 1천분의 20 이상으로 개정하였다. 국유재산을 대부하여 주거용으로 사용하는 주민의 대부분은 사회적 약자라는 판단에 기인한다. 또한 경작용 재산의 대부요율도 1천분의 10 이상의 적용을 규정하는 것은 동일하다고 할 수 있다. 그러나 단위면적당 농업총수입을 적용한 대부료 한도액 규정은 충남의 공유재산 관리조례의 규정보다 탄력적으로 운영하고 있다. 즉 충남이 단위면적당 농업총수입의 5분의 1을 초과하는 경우로 한정하고 있는데 반해 국유재산에 대해서는 10분의 1로 규정하고 있다. 국유재산과 같은 수준으로 개선이 요구된다.

이외에도 기업이전 유치에서 충남과 경쟁관계에 있다고 할 수 있는 충북과 강원은 종업원수 30인 이상 또는 원자재의 30% 이상을 지역내에서 조달하는 공장의 신축에 대해서는 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용하고 있다. 반면 충남의 종업원수 50인 이상 또는 원자재의 50% 이상을 규정하고 있어 보다 엄격하다. 따라서 충남 공유재산 관리조례에서도 종업원수 30인 이상 또는 원자재의 30% 이상으로 규정하는 타당한 것으로 판단된다.

대부분이 경작용으로 사용되고 있는 공유재산 대부요율을 인하하기 위해서는 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조의 개정이 요구된다. 동 조항의 개정은 두 가지로 검토할 수 있을 것이다. 1천분의 10 이상을 1천분의 5 이상으로 개정하는 방안과 시행령에서는 요율을 규정하지 않고 조례에 위임하는 방안이다.

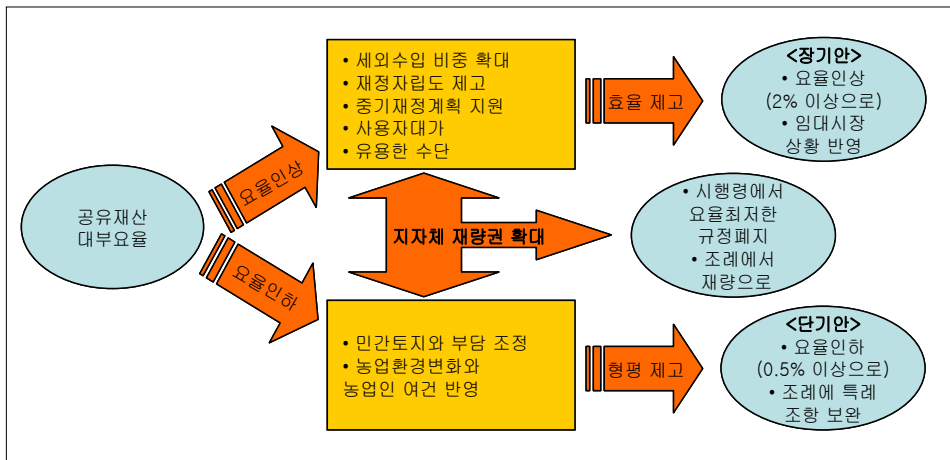
공유재산 대부요율이 충남을 비롯한 지방자치단체의 재정수입에서 차지하는 비중이 매우 낮은 상황이라는 점과 공유재산에 관한 지방자치단체의 자율성이 매우 낮다는 점을 고려할 때 시행령에서 대부요율의 하한을 규정하지 않고 조례에 위임하는 방안이 보다 타당한 것으로 판단된다. 조례에서 대부요율을 규정하도록 하여 각 지방자치단체의 산업구조와 경제적 여건에 따라 대부요율이 활용될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.



## 2) 결론

개선방안에서 제시된 내용을 바탕으로 결론으로 제시한다. 결론은 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하였다. 단기적인 방안은 농업인의 현실적인 어려움을 반영하여 대부요율 인하를 제안하였고, 장기적인 방안은 공유재산의 효율적 관리를 통한 세외수입 확충이라는 측면에서 접근하였다.

본 연구에서 제시하고자 하는 결론은 대부요율 인하에 관한 제안이다. 충남 공유재산 대부요율을 인하하기 위해서는 공유재산 및 물품관리법 시행령과 충남 공유재산 관리조례의 개정이 요구된다. 따라서 두 규정의 개정안에 관한 제안을 연구의 결론으로 제시한다.



〈그림 6-1〉 연구결과 요약도

### (1) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 개정안

공유재산 물품관리법 시행령에서 공유재산 대부요율에 관해서 규정하고 있고, 조례는 이 규정의 위임을 받아 대부요율에 관하여 규정하고 있다. 따라서 조례의 대부요율을 개정하기 위해서는 상위규정인 시행령의 관련 조항 개정이 필요하다.

시행령 개정은 제31조 제1항과 제7항의 개정이 요구된다. 이에 따라 시행령 개정안은

제31조 제1항의 개정안과 제31조 제7항의 개정안으로 구분하여 제시한다.

현행 시행령 제31조 제1항은 대부요율 적용을 재산평정가격을 기준으로 1천분의 10 이상으로 규정하고 있다. 동 조항은 지방자치단체가 재량적으로 공유재산 대부요율을 규정할 수 있도록 시행령에서는 조례로 위임한다는 내용만을 규정하는 것이 타당한다.

또한 시행령 제31조 제7항은 국유재산법의 규정과 동일하게 10분의 1 이상으로 규정하여 국유재산 사용자와 공유재산 사용자 간 대부료부담을 공평하게 유지하는 것이 필요하다. 이에 따라 <표 6-2>에 제시하고 있는 것처럼 개정하는 것이 필요하다.

〈표 6-1〉 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제1항 개정안

현행	개정안
제31조 (대부료율과 대부재산의 평가) ① 법 제32조제1항에 따른 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 해당 <b>재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상</b> 의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할로 계산할 수 있다.	제31조 (대부료율과 대부재산의 평가) ① 법 제32조제1항에 따른 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 해당 <b>재산 평정가격의 범위에서</b> 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할로 계산할 수 있다.

〈표 6-2〉 공유재산 및 물품관리법 시행령 제31조 제7항 개정안

현행	개정안
제31조 (대부료율과 대부재산의 평가) ⑦ 농작물의 경작을 목적으로 농경지를 대부하는 경우로서 제1항에 따라 산출한 대부료가 최근 공시된 해당 시·도의 농가별 단위면적당 농업총수입(서울특별시·인천광역시·경기도, 대전광역시·충청남도, 광주광역시·전라남도, 대구광역시·경상북도, 부산광역시·울산광역시·경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 <b>5분의 1을 초과할 경우에는</b> 그 대부료를 대부료의 최고한도로 할 수 있다.	제31조 (대부료율과 대부재산의 평가) ⑦ 농작물의 경작을 목적으로 농경지를 대부하는 경우로서 제1항에 따라 산출한 대부료가 최근 공시된 해당 시·도의 농가별 단위면적당 농업총수입(서울특별시·인천광역시·경기도, 대전광역시·충청남도, 광주광역시·전라남도, 대구광역시·경상북도, 부산광역시·울산광역시·경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 <b>10분의 1을 초과할 경우에는</b> 그 대부료를 대부료의 최고한도로 할 수 있다.

## (2) 충남 공유재산 관리조례 제28조 개정안

충남 공유재산 관리조례에서 개정이 필요한 조항은 제28조 제4항과 제1호와 제6호이다. 제4항 제1호는 시행령에서 위임한 사항에 관하여 규정하고 있기 때문에 시행령 개정이 먼저 이루어져야 한다. 따라서 조례 개정안은 시행령 개정이 이루어졌다는 전제에서 개정이 가능하다. 이 경우 현행 조항을 삭제하고 제5항을 신설하여 1천분의 5 이상의 요율을 적용하도록 규정하면 된다. 이를 근거로 경작용 대부재산에 대해서는 인하된 대부요율을 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 경작용 목적 이외의 대부재산은 현행과 같이 1천분의 10 이상의 요율을 그대로 적용하면 될 것으로 판단된다.

조례 제28조 제4항 제6호는 조례만의 개정을 통해서 곧바로 적용이 가능하다. 기업이 전 및 공장유치를 위해서 경쟁관계에 있는 충북, 강원과 동일하게 규정하면 된다. 이러한 개정은 경기도도 도지사가 유치한 공장에 대해서 1%의 요율을 규정하고 있기 때문에 현실적으로 개정의 필요성이 크다.

〈표 6-3〉 충남 공유재산 관리조례 제28조 개정안

현행	개정안
제28조 ④ 다음 각 호의 재산에 대한 대부료의 요율은 당해 재산평정가격의 1,000분의 10 이상으로 한다. <b>1. 농경지를 실경작자에게 경작의 목적으로 사용하도록 하는 경우</b> 2~5. 생략 6. 서울·인천·경기지역이 아닌 지역으로서 <b>종업원 50명 이상</b> 을 고용하거나 <b>원자재의 50퍼센트 이상</b> 을 당해 지역내에서 조달하는 일정규모의 공장을 신축하는 때	제28조 ④ 다음 각 호의 재산에 대한 대부료의 요율은 당해 재산평정가격의 1,000분의 10 이상으로 한다. <b>1. &lt;삭제&gt;</b> 2~5. 생략 6. 서울·인천·경기지역이 아닌 지역으로서 <b>종업원 30명 이상</b> 을 고용하거나 <b>원자재의 30퍼센트 이상</b> 을 당해 지역내에서 조달하는 일정규모의 공장을 신축하는 때 <b>⑤ 농경지를 실경작자에게 경작의 목적으로 사용하도록 대부하는 경우의 대부료의 요율은 당해 재산평정가격의 1,000분의 5 이상의 &lt;신설&gt;</b>

### (3) 기타 개선방안: '산출량 기준표' 작성

기타 개선방안으로는 '산출량 기준표'를 별도로 작성하는 방안을 제시한다. 앞에서 제시한 시행령 개정안에서 단위면적당 농업총수입의 10분의 1을 한도액으로 설정하는 방안을 제시하였다.

그러나 단위면적당 농업총수입은 2008년 충남의 사례와 같이 축산수입 또는 농업잡수입의 영향으로 얼마든지 변동할 수 있다. 즉 농작물수입은 감소하였음에도 불구하고 농업총수입은 증가하고, 여기에 경지면적이 지속적으로 감소하는 상황에서 단위면적당 농업총수입을 대부료 한도액 설정액으로 사용하는 것은 무리가 있는 것으로 생각된다. 이에 따라 단위면적당 농업총수입과는 별도의 '산출량 기준표'를 만들고, 산출량의 평균적인 수준을 활용하여 대부료 한도액 설정에 활용하여야 할 것으로 판단된다.

## 2. 정책적 시사점

### 1) 정책적 시사점

충남 본청 소유의 공유재산 대부율은 2007년 기준으로 55.8%수준이다. 대부율 제고를 위한 노력이 필요하다. 이러한 노력은 대부료를 통한 세외수입 확대에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 즉 대부율이 높아지고, 재산평정의 기초가 공시지가이므로 대부율 개선을 곧바로 재산임대수입의 증가로 연계된다. 대부율 제고는 미대부상태의 공유재산 관리에 소요되는 비용을 절감할 수 있는 방안으로도 긍정적이라고 할 수 있다.

따라서 대부요율을 통한 대부료 증대의 접근보다 대부재산 대부율을 제고하는 측면에서의 검토가 선행되어야 할 것으로 판단된다. 대부료에 가장 큰 영향을 미치는 공시지가가 상승하고 있는 점을 고려하면 대부요율은 부차적인 요소라고 생각된다. 공유재산 대부계획을 수립하고 대부율 제고를 위한 검토가 필요하다.

경작용지 대부기간도 확대하여 시행하는 방안이 필요하다. 현재와 같이 5년으로 한정할 것이 아니라 10년 혹은 20년으로 설정하는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 대부기간 연장은 농업의 규모화와 관련하여 필요성이 제기될 수 있을 것으로 판단된다. 농업과 농업인의 상황이 어려워지면 기업적인 영농체 구축의 필요성이 더욱 커지게 된다. 규모화된 영농을 통하여 생산비용을 절감하고 경영마인드를 통한 농업경영이 확대될 것으로 예상된다. 공유재산도 이러한 측면에서 접근이 이루어져야 한다고 생각한다. 이렇게 되기 위해서는 대부기간이 장기간으로 연장되어야 할 것이다. 그리고 장기간 대부되어 활용된 대부재산에 대해서는 농업인의 필요에 매각도 적극적으로 고려하는 정책이 필요하다. 이러한 과정을 통해서 규모화된 농업체 육성을 지원할 수 있어야 한다.

농가 구조조정 및 규모화 된 기업농 육성을 추진할 수 있는 수단으로 활용, 농업의 경제성 확보와 농업경영의 지속성을 위해서는 6ha 이상의 규모화를 추진하는 것이 정책과제가 되고 있다. 충남에서도 영세농을 보호하면서 기업농을 육성하는 것이 정책적인 과제가 되고 있다고 할 수 있다.

이와 함께 대부분 경작용으로 사용되는 대부재산 대부율 인하는 복지측면에서도 고려될 수 있을 것으로 판단된다. KREI의 연구결과에 의하면 각종 정부정책에서는 농

업 가능연령을 75세로 상정하고 있는 것으로 판단된다. 현재 농촌의 현실은 고령인구의 비중이 급격하게 높아지고 있고, 이들이 취업할 수 있는 일자리를 제공하는 것도 매우 어렵다. 이러한 측면에서는 현재 종사하고 있는 농업에 계속하여 종사할 수 있도록 매우 저렴한 대부료로 대부를 확대하는 것도 필요하다. 생산적 복지측면에서 접근이 가능하다는 의미이며, 이러한 역할은 재정이 열악한 지방자치단체로서는 복지에 소요되는 예산을 보다 더 효율적으로 운용할 수 있는 기회를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 공유재산 대부요율을 대부료와 세외수입 증대의 측면에서만 고려할 것이 아니라, 종합적인 고려를 통하여 접근하는 방안이 효과적이라고 판단된다.

## 2) 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 대부요율을 대상으로 이루어졌다. 선행연구가 축적되지 못한 상황에서 연구의 한계점도 다양하게 지적될 수 있다. 먼저 관련 자료의 확보가 매우 어려운 상황에서 연구가 수행되었다는 점이다. 공유재산 대부현황을 파악하기 위해서는 대부자료를 확보하여야 하나, 대부한 자의 개인정보 등이 포함되어 있기 때문에 현황자료를 확보하는 것이 매우 어려운 문제였다.

본 연구는 대부재산 중 경작용 재산만을 대상으로 연구가 수행되었다. 현재 대부되고 있는 재산의 90% 이상이 경작용이라는 판단 하에 경작용 대부재산에 한정하여 연구를 수행하였으나, 대부재산 전체를 대상으로 한 연구가 이루어지지 못한 점도 연구의 한계점으로 지적될 수 있다.

대부요율에 관해서 향후 연구가 진행되어야 할 과제도 다양하다고 할 수 있다. 공유재산을 효율적으로 활용하여 세외수입을 증대할 수 있는 방안이 연구되어야 할 것으로 생각된다. 이러한 연구는 세외수입 증대라는 측면에서 접근이 필요하며, 이를 위해서는 토지시장의 상황을 반영할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 감사원·재정경제부(2004), 국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구, 국토연구원.
- 경기도의회 자치행정위원회(2005), 공유재산관리의 효율성 제고방안, 경기개발연구원.
- 김동원·박혜진(2008), 농업·농촌에 대한 2008년 국민의식 조사결과, 농정연구숙보 제52권, 한국농촌경제연구원.
- 김보현·남창우(1998), 지방자치단체 공유잡종재산관리의 문제점과 합리적 개선방향, 한국지방자치학회보 제10권 제3호, 한국지방자치학회.
- 권형신·이상용·이재성(2005), 한국의 지방재정 이론과 실무(제3판), 도서출판 해남.
- 남창우(2001), 외국의 국·공유재산 실태와 관리제도-국·공유지를 중심으로-, 지방재정 제108권, pp.94-108, 한국지방재정공제회.
- 남창우(2001), 지방정부 공유재산관리의 효율화 방안-유지를 중심으로-, 도시행정학보 제14집 제1호, pp.135-157, 한국도시행정학회.
- 류해웅·정우형(1995), 토지임대차의 활성화 방안, 국토개발연구원.
- 박광배(2006), 충남 자체재원 확충의 실태와 개선방안, 충남발전연구원.
- 손희준·강인재·장노순·최근열(2008), 지방재정론(개정3판), 도서출판 대영문화사.
- 심상진(2000), 공기업의 부대시설임대료 산정방식에 관한 연구, 한국전통상학연구 제14집 제2호, pp.229-250, 한국전통상학회.
- 안종욱(2006), 지방자치단체 공유재산관리의 영향요인에 관한 연구, 건국대학교 박사학위논문.
- 안정근(2006), 부동산평가이론(제4판), 법문사.
- 이용환·송상훈·김진덕(2009), 지방재정 재원감소 대응방안 연구, 경기개발연구원.
- 이재우(2003), 토지의 적산임료 평가, 감정평가 제55호, 한국감정평가협회.
- 이재인(2005), 국·공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 감사연구원.
- 조영수·박상미(2009), 농업 및 농가경제 전망 2009~2019, 농정연구숙보 제57권, 한국농촌경제연구원.
- 주운현(2006), "수수료 요율결정의 개선방안에 관한 연구-원가분석 방법을 중심으로-", 「지방행정연구」, 제20권 제1호, pp.219-246.

주운현·고승희(2008), 충청남도 공공수수료율 분석, 충남발전연구원.

충청남도(2004-2008), 충청남도 통계연보.

충청남도(2008), 2008~2012년 중기지방재정계획.

최경환(2009), 농림사업의 연령제한 실태와 개선방안, 농정연구속보 제56권, 한국농촌경제연구원.

행정안전부(2009), 지방자치단체 공유재산 관리·처분 기준.

행정안전부(2009), 지방세외수입 실무편람.

국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

기획재정부([www.mof.go.kr](http://www.mof.go.kr))

충청남도([www.chungnam.net](http://www.chungnam.net))

통계청([www.kostat.go.kr](http://www.kostat.go.kr))

한국농촌경제연구원([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))

행정안전부([www.mopas.go.kr](http://www.mopas.go.kr))

16개 광역 지방자치단체 홈페이지 통계연보





■ 집 필 자 ■

연구책임 · 대한건설정책연구원 박광배 책임연구원  
공동연구 · 충남발전연구원 고승희 책임연구원

기획연구 2009-05 · 공유재산 대부요율 개선방안 -경작용지를 중심으로-

글쓴이 · 박광배, 고승희 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원  
인쇄 · 2009년 12월 31일 / 발행 · 2009년 12월 31일  
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)  
전화 · 041-840-1120(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129  
ISBN · 978-89-6124-114-4 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2009. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.