



I. 서론

1995년 지방자치단체장을 민선으로 선출하기 시작한 지도 벌써 15년의 시간이 지났다. 지방자치제가 완전하게 정착하고 발전하기 위해서는 아직도 보완되어야 할 사항들이 많다. 지방재정도 이러한 요소들 가운데 하나라고 할 수 있다.

지방세는 조세법률주의에 의하여 엄격하게 규정·운영되고 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. 재산임대수입은 경상적 세외수입의 일종이므로 일반회계에 포함되는 항목이며, 재산임대수입에는 공유재산 대부료가 포함되어 있다. 따라서, 공유재산 대부료는 지방자치단체의 노력여하에 따라 세외수입을 확충할 수 있는 적합한 수단이라고 할 수 있다.

그러나 공유재산을 임대하여 활용하고 있는 주민은 농민과 저소득층이 다수인 것으로 알려지고 있어 공유재산의 대부료를 인상하는 것이 현실적인 어려움이 있는 것이 사실이다. 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.

본 연구는 충남의 공유재산 대부요율을 분석하고, 중앙정부 및 다른 지방자치단체가 관리하고 있는 공유재산 대부요율과 비교하여 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 모색하고자 한다.

II. 충남의 공유재산 대부체계 및 대부요율 현황과 문제

1. 공유재산 대부체계 및 대부현황

가. 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.

충청남도 공유재산 관리조례는 제28조에서 대부요율, 제31조에서 건물대부료 산출기준, 제32조에서 대부료 또는 사용료의 감면, 제34조에서 대부료 등에 관한 특례, 제35조에서 대부료 등의 납

기 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 5년과 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.

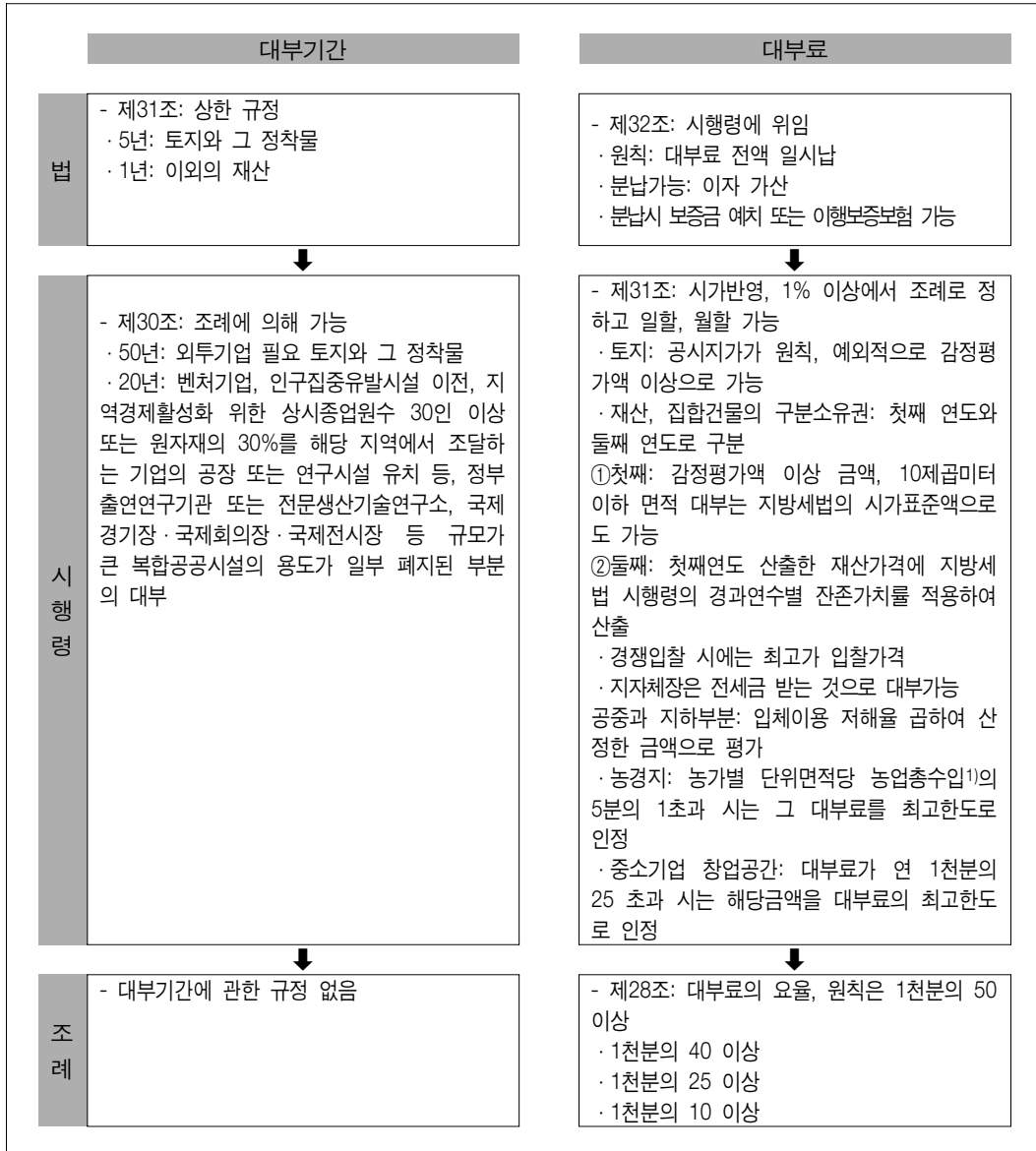
충남에서는 대부되는 재산의 특성에 따라 1천분의 40 이상, 1천분의 25 이상, 1천분의 10 이상의 대부요율을 적용하고 있다. 대부되는 재산의 특성에 따른 단계별 대부요율의 차등은 다른 지방자치단체도 동일하게 규정하고 있다.

충남의 공유재산대부규정 체계는 다음 [그림 1]과 같다.

- 1) 단위면적당 농가총수입은 농업총수입을 경지면적으로 나누어서 산출한다(=농업총수입/경지면적). 2008년 기준으로 전국 평균 및 각 지방자치단체의 단위면적당 농가총수입은 다음과 같으며, 단위는 원/㎡이다. 1원 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 2,550원/㎡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
2008년	1,882	1,779	2,456	1,589	2,550	1,450	1,410	2,056	2,107

[그림 1] 충남 공유재산 대부규정 체계



충청남도 공유재산 관리조례 시행규칙에서는 대부료 등에 관한 구체적인 규정은 없고, 대장정리 등에 관한 사항만을 규정하고 있으며 대부기간에 관해서도 충남 공유재산 관리조례에서는 별도로 규정하고 있지 않기 때문에 원칙적으로 토지와 그 정착물은 5년의 한도, 토지와 그 정착물 이



외의 재산에 대해서는 1년을 한도로 대부할 수 있다. 공유재산 대부료에 관해서는 공유재산 및 물품관리법에서는 구체적인 규정을 하지 않고 시행령에서 정하도록 위임하고 있으며 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.²⁾ 하지만 대부료의 기본적인 사항은 ‘충청남도 공유재산 관리조례’에 의해서 규정되고 있으나, 대부절차 또는 대부체계에 관해서는 명시적으로 규정하고 있지는 않다.³⁾

(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 1〉 충남 본청 공유재산 유형(2008년말 기준)

(단위: 필지, m², 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.

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

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

충남 본청의 소유로 되어 있는 일반재산은 대부가능한 재산이라고 할 수 있다. 대부가능한 재산과 공유재산 대부로 부과현황을 2007년을 기준으로 토지만 비교하면 대부가능한 토지의 55.8%가 대부되고 있으며, 평가액 대비 대부로 부과금액은 0.5%가 부과된 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 최근 5개년 충남 본청 일반재산 추이(2003-2007)

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

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.

충남 본청이 소유하고 있는 공유재산 총평가액은 1조 7,623억원 수준이다. 이러한 수준은 도(道) 간 비교에서 경기도와 경남 다음으로 높은 수준인 것으로 나타났다.



〈표 3〉 광역자치단체 본청 공유재산 총평가액 현황(2007년말 기준)

구분	총평가액(백만원)	비중(%)	구분	총평가액(백만원)	비중(%)
계	148,822,974	100.0			
서울	81,709,438	54.9	강원	1,062,712	0.7
부산	17,159,219	11.5	충북	982,773	0.7
대구	11,665,036	7.8	충남	1,761,271	1.2
인천	5,578,611	3.7	전북	843,402	0.6
대전	4,921,324	3.3	전남	1,146,196	0.8
광주	5,909,842	4.0	경북	760,705	0.5
울산	2,468,172	1.7	경남	1,801,755	1.2
경기	7,710,292	5.2	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 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 공유재산 중 행정재산과 일반재산 비중은 행정재산이 월등하게 높은 것으로 나타났다. 2007년 기준으로 일반재산이 공유재산에서 차지하는 비중은 15.0%로 나타나고 있다.

〈표 4〉 충남 본청 공유재산평가액(2001-2007)

(단위 : 천원, %)

구 분	총 계	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 평가액은 07년말 기준으로 약 8조 3,227억원 수준인 것으로 나타났다. 시·군 가운데 천안, 보령, 서산, 아산, 당진 등이 공유재산 보유액이 상

대적으로 높은 것으로 나타났다. 특히 천안의 공유재산 평가액은 2조 4,381억원으로 나타나, 시·군 전체의 29.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 충남 시·군 공유재산 평가액(2007년말 기준)

(단위 : 천원)

구분	합계	토지	건물	기계기구	선박
2007	8,322,716,539	6,963,423,667	1,356,955,163	36,452,086	4,447,466
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 지방자치단체⁴⁾ 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 경남, 경북, 충남 순이었다.

4) 제주특별자치도는 기초자치단체가 없기 때문에 비교에서 제외하였다.



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 살펴보면 본청 공유재산의 대부면적은 2007년 8,534 천㎡, 2008년에는 8,719 천㎡이며, 2007년과 2008년 대부가능한 일반재산의 면적은 각각 15,285 천㎡와 16,140 천㎡ 규모인 것으로 나타났다. 이에 따라 2007년 대부재산은 대부가능한 일반재산 대비 55.8%, 2008년은 약 54% 수준인 것으로 나타났다. 대부되어 있는 재산의 90% 이상이 농경지로 활용되고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 6〉 충남 공유재산 대부로 부과징수 현황(본청, 시·군 포함, 2009년 9월 30일 기준)

(단위: ㎡, 천원)

구분	부과 건수	대부 면적	부과금액			징수액		체납액	
			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 7〉 최근 3개년 충남 공유재산 대부로 부과현황(2009년 9월 30일 기준)

(단위: 건, 천㎡)

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

자료 : 충남도청 내부자료.

Ⅲ. 충남의 대부체계 및 대부요율의 문제점

1. 충남 공유재산 대부료체계의 문제점

가. 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.

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

따라서 공시지가의 차이에 따라 충남 도내의 지역 간 대부료 격차가 발생하는 것은 문제라고 할 수 있으며, 이를 조정할 수 있는 수단이 필요한 것으로 판단된다.⁵⁾

5) 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.



〈표 8〉 충남 시·군 공유재산 단위면적당 대부료 차이(2007년 기준)

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

다. 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 한도⁶⁾가 축산수입의 대폭적인 증가에 따라 높아지는 문제가 발생할 수 있다. 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 분

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

모로 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.

따라서 공유재산 대부료가 1㎡당 363원인 경우에는 단위면적당 농업총수입이 1,815원 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.

라. 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 목적이라고 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.

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

가. 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. 그러나, 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. 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.

나. 물품 대부요율과의 차이

물품과 토지 등의 공유재산이 특성에서 차이를 보인다고 하더라도 대부요율을 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.

다. 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. 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 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.

라. 재정확충수단으로서 대부요율의 미고려

공유재산 대부를 통한 세외수입 증대보다는 매각을 통한 세외수입 확대가 그동안의 관심이었던 것으로 판단된다. 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.

마. 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 요율을 완화하는 방안을 검토하는 것이 요구된다.

IV. 공유재산 대부체계 및 대부요율 개선방안

1. 공유재산 대부체계의 개선방안

가. 효율성 제고측면의 개선방안

(1) 대부요율 관련 규정의 개정

재정확충이라는 측면에서 대부요율을 상향조정하는 것이 필요하다. 공유재산 대부료는 재산임



대수입으로서 세외수입의 일종이다. 정상적 세외수입에 속하기 때문에 지방재정에 기여하는 수단이 될 수 있다. 또한 유사한 사용료와 수수료의 경우 효율인상을 통한 원가반영 등 효율의 현실화가 추진되고 있는 실정이다. 공유재산 대부료도 이와 병행하여 지방재정의 세입확충에 기여하여야 한다.

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

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. 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.

나. 형평성 제고측면의 개선방안

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

이로 인하여 농지용 민간토지에서 통용되는 토지료를 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. 현실적인 어려움을 줄여주는 차원에서 논의가 필요하다고 할 수 있다.

2. 공유재산 대부요율 개선방안

가. 효율성 제고측면의 개선방안

(1) 민간토지 임대료와 비교를 통한 대부요율 개선

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.

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.

(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. 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

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 입장에서 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.

나. 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 m²당 산출량으로 작성하여 활용하면 된다. 다음으로는 각 기초자치단체별로 지역의 평균적인 m²당 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 2008년 7월 조례 개정에 의하여 반영된 것으로 판단된다. 또한 감액을 등은 간단하고 단순한 체계로 구성하는 것이 효과적이라는 측면에서도 타당성이 인정된다.

그러나 현실적으로 공유재산을 대부하여 농경지로 이용하는 농업인들의 대부료부담을 고려하여 감액을 단계를 한 단계 신설하는 방안에 관한 검토가 필요하다. 이러한 감액을 규정 신설은 한시적으로 적용하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

V. 결론

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 대부요율 인하는 복지측면에서도 고려될 수 있을 것으로 판단된다. KREI의 연구결과에 의하면 각종 정부정책에서는 농업 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.

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. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 감사원 · 재정경제부(2004), 국공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구, 국토연구원.
- 경기도의회 자치행정위원회(2005), 공유재산관리의 효율성 제고방안, 경기개발연구원.
- 김보현 · 남창우(1998), 지방자치단체 공유잡종재산관리의 문제점과 합리적 개선방향, 한국지방자치학회보 제10권 제3호, 한국지방자치학회.
- 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.
- 안종욱(2006), 지방자치단체 공유재산관리의 영향요인에 관한 연구, 건국대학교 박사학위논문.
- 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.
- 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.