

「공유재산 및 물품관리법」상 공유재산 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가

배 건 이 · 이 철 호



입법평가 연구 14-17-②

「공유재산 및 물품관리법」상 공유재산 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가

배 건 이 · 이 철 호

「공유재산 및 물품관리법」상 공유재산 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가

Legislative Evaluation on the Article Fee of Common Property and Goods Administration Act

연구자 : 배건이(한국법제연구원 부연구위원)

Bae, Gun-Yee

이철호(남부대학교 경찰행정학과 교수)

Lee, Cheol-Ho

2014. 8. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 현행 공공시설에 대한 임대료 기준은 공유재산 및 물품관리법 제22조 및 동 법 시행령 제14조에 의해 해당 재산 평정가격의 연 1% 이상의 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있게 되어 있음
- 공유재산 및 물품관리법상 사용료 징수조항은 “연 1% 이상”이라는 단일기준이 적용되고 있어 보다 저렴한 사용료 인하 및 조정이 불가능하므로, 지방자치단체의 특성에 맞게 다양한 민간참여 방식의 공공사업을 진행하는데 장애요인으로 지적되고 있음
- 특히 최근 많은 지자체가 추진하는 태양광 발전시설의 경우, 현행 공유재산 및 물품관리법상 사용료 징수방식에 의하면 건물지대에 비례해 임대료를 산정하게 되므로 서울처럼 지가가 비싼 지역에서는 사업참여자 수요가 높음에도 불구하고 비싼 임대료로 인해 발전사업자를 유치할 수 없어 해당 조항의 개정을 요구하고 있음
- 또한 공유재산 사용료 징수규정은 옥상과 같은 시설의 부분이용에 관한 사용료 산정기준을 미비하고 있기 때문에

지방자치단체의 광범위한 조례제정이 상위법의 근거없이 이루어질 수 있다는 문제점을 안고 있음

- 현행 공유재산 사용료 징수규정은 신재생에너지사업처럼 장기적 국가발전목표에 부합하는 공공사업의 경우 사용료 특례조항을 두어 타법과의 유기적 조화를 이루어야 함에도 예외 없이 단일기준을 적용하고 있어 법률목표간 충돌을 발생시키고 있음
- 이 같은 문제점을 해결하기 위해 공유재산 사용료 징수규정의 효과성 평가를 수행함으로써, 그 결과를 토대로 공공사업의 주체 및 특성에 맞는 다양한 사용료 책정요인을 고려하여 보다 합리적인 입법대안을 제시하고자 함

II. 주요 내용

- 공유재산법 제정 이후 지방자치단체의 재정권한이 명확해지면서 지방재정운영의 투명성과 건전성이 확보되었고, 공유재산법에 기반해 공유재산의 체계적인 관리와 집행을 할 수 있었기 때문에 지방재정에 긍정적 효과를 가져왔다고 평가됨
- 공유재산 사용료 부과규정은 연 1%라는 하한선을 기준으로 하고 있기 때문에 지방자치단체의 무분별한 공유재산 사용허가를 방지하며 최소한의 사용수익을 기대할 수 있기 때문에 지방자치단체가 주민참여를 유도하기 위해 1% 하

한선을 유지해서 적정선에서 사용료를 책정할 경우 저렴하게 공유재산을 이용하여 경제적 이득을 기대할 수 있음

- 다만 최근 지방자치단체에서 민간사업자의 참여를 통해 지역활성화 사업을 추진하면서 연 1% 이상이라는 단일기준이 오히려 주민의 적극적인 참여를 방해하는 요인으로 작용하고 있음
- 특히 지가가 높은 지역의 경우 사용료가 비싸게 책정되기 때문에 민간사업자의 부담이 증가하여 민간사업자가 공공사업에 참여하고 싶더라도 수익성이 낮아서 운영을 지속할 수 없게 됨
- 또한 공시지가라는 단일기준에 의해 사용료가 책정되기 때문에 다른 지역경제의 특성요인을 반영할 수 없을 뿐만 아니라, 옥상과 같은 부분시설에 대한 사용료 기준을 미비하고 있으므로 지방자치단체가 상위법의 근거 없이 조례를 통해 사용료를 책정하고 있음
- 따라서 이 같은 문제점을 해결하기 위해서 첫째, 현행 사용료 규정을 유지하되, 입법목적간 충돌이 야기되고 있는 신재생에너지법과의 유기적인 조화를 위해 현행 조항에 단서규정을 삽입하여 지방자치단체의 신재생에너지사업에 한해서는 1%라는 사용료 규정의 예외를 적용할 수 있도록 함
- 둘째, 신재생에너지사업에 참여하여 공유재산을 임대하려는 경우 그 사용료에 대해서는 공유재산법상 공시지가에

따라 “연 1% 이상의 범위 내에서”라는 하한선 규정을 따르지 않고 발전용량에 근거하여 사용료를 책정할 수 있도록 신재생에너지법상 특례조항을 도입해야 함

- 셋째, 현재 공유재산법상 미비되어 있는 건축물 일부 등에 대한 사용료 기준을 합리적으로 산정할 수 있도록 사용료 규정을 개정해야만 함
- 넷째, 현재 사용료 산정기준은 공시지가라는 단일기준에 의해서만 책정되고 있기 때문에 지가가 높을수록 사용료 또한 높아질 수밖에 없는 구조임. 공시지가 외에 임대기간의 범위 내에서 물가상승률을 반영하는 것도 개정안으로 고려해 볼 수 있음

Ⅲ. 기대효과

- 신재생에너지사업과 같은 장기적인 국책사업을 비롯해 지방자치단체가 벌이는 민간참여형 공공사업의 경우 긍정적인 효과를 기대할 수 있음
- 현행 규정의 효과성 평가를 통해 차후 사용료 징수 개정안 마련을 위한 기초자료로 이용될 수 있음

▶ 주제어 : 공유재산, 공유재산법, 사용료, 대부료, 신재생에너지사업, 사후적 입법평가

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- Current rent criterion for the public facilities can be decided by the local government ordinances within the limit of more than 1% a year of the relevant property estimated value under article 22 of the public property and commodity management act and under article 14 of the enforcement ordinance of the same act.
- Reduction and modification for lower rent are impossible as a single criterion of “more than 1% a year” is applied to the article regarding rent collection under the public property and commodity management act, which is pointed out as a barrier in carrying forward public works of various private participation methods suitably for the local governments’ features.
- In particular, as for the sunlight generation facility pushed forward by many local governments lately, according to the rent collection method under the current public property and commodity management act, the rent is calculated in proportion to the building ground rent, so in the regions of expensive land value such as Seoul, it is impossible to attract generation bu-

business operators due to the expensive rent, although enterprise participants' demand is high; so revision of the relevant article is required.

- In addition, the rent collection regulation of the public property has not the rent calculation criterion of the partial use of facilities such as rooftop, so it has a problem that extensive local government ordinances can be enacted without foundation of the upper level law.
- Although the current regulation of the public property rent collection should harmonize organically with the other laws by making exceptional rent articles for the public works suitable for the long-term state development objectives such as the new renewable energy project, a single criterion is applied without exception, which makes collision between law objectives.
- To resolve this problem, by appraising effectiveness of the regulation regarding public property rent collection, a variety of rent appropriating factors will be considered based on the results, suitably for the main agents and features of the public work, and more reasonable lawmaking alternatives will be suggested.

II. Major Content

- After enactment of the public property act, local government's financial right has become clear, by which transparency and healthiness in the local finance management was secured; and based on the act, the management and administration of the public properties could be possible, which gave positive effect on the local finance.
- As a regulation regarding the public property rent imposition has the lower limit of 1% a year, it can prevent local governments from allowing the use of public property indiscretely and expect minimum use profit; so, if local governments maintain the lower limit of 1% and set rent in adequate level to induce community participation, economic benefits can be expected using public property cheaply.
- However, as the local governments lately push forward regional revitalization projects through private businesses, single criterion of more than 1% a year works as a barrier to the positive community participation.
- Particularly, as for the areas of high land value, private businesses' burden increases due to the expensive rent imposition; and although private businesses want to participate in the public works, low profitability obstruct their continuous operation.

- In addition, as the rent is set by the single criterion of the official land value, not only characteristic factors of the other local economy cannot be reflected, but also as the rent criterion of partial facilities such as rooftop is incomplete, local governments set the rent through ordinances without foundation of the upper level law.
- Therefore, to resolve this problem: first, the current rent regulation should be retained, but for the organic harmony with the new renewable energy act causing collision between legislation objectives, conditional regulation should be inserted into the current articles and make exception of 1% rent regulation applied only to the new renewable energy project of the local governments.
- Second, in case of participating in the new renewable energy project and leasing the public property, rent does not follow the lower limit regulation of “within the limit of 1% a year” according to the official land value under the public property act, but exceptional articles under the new renewable energy act should be introduced to set rent based on capacity of generation.
- Third, regulation of rent should be revised to rationally calculate criterion of rent for a part of building, which is incomplete under the current public property act.

- And fourth, as the current rent calculation criterion is set only by the single standard of the official land value, the structure is that the higher land value the higher rent. Reflecting an inflation rate within a range of lease period in addition to the official land value may be considered as the revised bill.

III. Expected Effects

- As for the public works of private participation type carried forward by local governments, including long-term national projects such as the new renewable energy project, positive effect can be expected.
- Assessment of effectiveness of the current regulation can be used for basic data to prepare the revised bill regarding the subsequent rent collection.

▶▶ Key Words : Public Property, Public Property Act, Rent, Rent for the Miscellaneous State Property, New Renewable Energy Project, Retrospektive Legislative Evaluation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 공유재산 사용료 부과규정에 대한 입법평가 개요	15
제 1 절 입법평가의 배경	15
제 2 절 입법평가의 대상 및 범위	16
제 3 절 입법평가의 과정 및 방법	17
제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가	21
제 1 절 입법목적 및 체계	21
1. 의의 및 유형	21
2. 입법배경 및 목적	38
3. 법적 근거	41
4. 체계 및 방식	46
제 2 절 기초분석	52
1. 선행연구 분석	52
2. 정부 입법자료 분석	54
3. 국회 입법자료 분석	58
제 3 절 추가분석	62
1. 규범분석	62

2. 경제적 분석	73
3. 전문가 회의 및 워크숍	80
제 4 절 평가결과	83
1. 목표달성도	83
2. 부수효과	85
제 3 장 공유재산의 사용료 부과규정에 대한 입법대안	87
제 1 절 입법대안의 제시	87
1. 사용료 산정방식의 개정	88
2. 임대기간의 보장	92
제 2 절 입법대안의 검토	93
1. 비교법적 검토	93
2. 전문가회의 검토	98
제 4 장 공유재산의 사용료 규정에 대한 입법평가	
종합결과	101
제 1 절 결과 및 대안권고	101
제 2 절 한 계	105
참 고 문 헌	107

제 1 장 공유재산 사용료 부과규정에 대한 입법평가 개요

제 1 절 입법평가의 배경

“공유재산”이란 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산으로서, 공공성과 수익성을 동시에 갖는 지방자치단체의 중요 자산을 말한다(공유재산법 및 물품관리법 제2조). 공유재산의 종류는 토지, 건물 등의 부동산을 비롯해 공영사업에 사용하는 시설 및 주식, 출자로 인한 권리에 이르기까지 그 범위가 매우 넓다. 2005년 제정된 “공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법)”은 공유재산의 관리원칙과 운용방법을 구체화함으로써 지방자치단체의 재정 운영을 현실화 하여 지방재정의 독립성을 강화하고자 마련되었다. 위 법률은 지자체가 지방재정 수요증가에 대비하여 부동산 중심의 고정자산 위주가 아닌 유·무체 재산을 포함하는 “종합자산관리”체제로 전환할 것과 수익성을 제고할 수 있는 효율적인 관리방안마련에 대한 요구를 수용한 것이다.¹⁾

현재 지방자치단체의 공유재산은 총 448조 9,501억원(2014년 기준)이며, 그 가운데 토지가 324조 693억원 그리고 건물이 53조 1742억원을 차지하고 있고 매년 약 20% 증가하는 것으로 파악된다. 현행 공공시설에 대한 사용료 기준은 공유재산법 제22조 및 동법 시행령 제14조에 의해 해당 재산 평정가격의 연 1% 이상의 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 되어 있다. 그러나 최근 민간참여방식의 지역사업이 활성화 되면서 “연 1% 이상”이라는 하한선을 정한 단일기준은 오히려 다양한 주민참여를 방해하는 장애요인으로 지적되

1) 임호철, 공유재산 및 물품관리법 제정의 의미와 내용, 지방재정 2005 제4호 통권 제135호, 한국지방재정공제회, 2005, 38면

고 있다. 왜냐하면 현행 공유재산법상 사용료 부과조항은 적어도 자치단체가 연 1% 이상의 범위 내에서만 지자체가 자율적으로 사용료를 인하하거나 조정할 수 있기 때문에, 높은 지가로 인해 사용료가 비싸게 책정된 지역에서는 공공사업에 참여하고자 하는 민간참여자가 있을지라도, 수익성이 낮아 지속적인 운영을 꺼려하기 때문이다. 특히 태양광 발전시설의 경우, 현행법상 사용료 부과조항에 의할 경우 건물지대에 비례해 임대료를 산정하게 되므로 서울특별시처럼 지가가 비싼 지역에서는 사업참여자 수요가 높음에도 불구하고 비싼 임대료로 인해 발전사업자를 유치할 수 없어 해당 규정의 개정을 요구하고 있는 실정이다.

또한 사용료 부과조항은 옥상과 같은 시설의 부분이용에 관한 사용료 산정기준이 미비되어 있기 때문에 지방자치단체의 광범위한 조례 제정이 상위법의 근거 없이 이루어질 수 있다는 문제점을 안고 있다. 현행 공유재산 사용료 부과조항은 신재생에너지사업처럼 장기적 국가 발전목표에 부합하는 공공사업의 경우 사용료 특례조항을 두어 타법과의 유기적 조화를 이루어야 함에도 불구하고 예외 없이 단일기준을 적용하고 있어 법률목표간 충돌을 야기시키고 있다. 따라서 이 같은 문제점을 해결하기 위해 공유재산 사용료 부과규정에 대한 입법평가를 수행하여 그 결과를 토대로 보다 합리적인 입법대안을 제시하고자 한다.

제 2 절 입법평가의 대상 및 범위

입법평가의 대상을 명확히 설정하는 것은 연구결과에 중요한 영향을 미친다. 입법평가의 대상설정과 관련한 기준이 있는 것은 아니지만, 국내외 입법평가 사례를 종합해 보면 일반적으로 전체 법률을 대상으로 시행하거나 법률의 일부 규정을 평가대상으로 정하고 시행되었다.

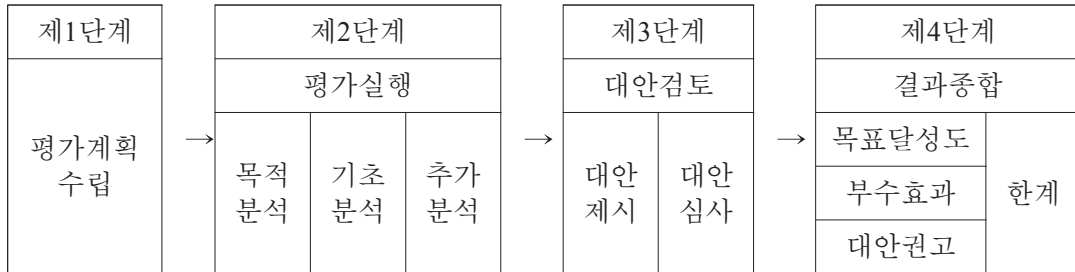
헌법개정을 통해 특정 분야의 법률들이 전면개정 된 경우, 관련 법률을 묶어 포괄적 입법평가를 시행한 사례도 있다. 결국 입법평가의 대상은 문제분석을 통해 해당 법률이 갖는 사회적 영향력, 정책적 중요도 그리고 국민적 관심도 등을 고려하여 확정할 수 있을 것이다.

공유재산법의 경우 입법평가 계획수립과정에서 시행한 문제분석결과, 전체 법률보다는 일부 규정에서 문제점이 발견되었기 때문에 해당 규정을 사후적 입법평가의 대상으로서 설정하였다. 따라서 본 과제는 공유재산 및 물품관리법상 사용료 부과규정에 대한 사후적 입법평가로서, 사용료 부과 기준인 제22조 및 시행령 제14조를 기본적인 평가대상으로 선정하고 위 조항과 유기적 관련성을 갖는 법령 조항을 기타 평가대상으로 삼아 평가를 수행하고자 한다. 다만 현실적인 법령개정요구를 반영하고 평가의 효율성을 높이기 위해 지방자치단체의 신재생에너지사업에 대한 사용료 인하 및 조정 가능성에 초점을 맞추고자 한다.

제 3 절 입법평가의 과정 및 방법

공유재산법상 사용료 부과규정에 관한 입법평가는 다음과 같은 4단계 평가과정을 갖는다. 제1단계는 계획단계로 평가계획을 수립하고, 평가대상을 확정하고 평가기준 및 평가방법을 정하게 된다. 이어서 제2단계는 평가단계인데 목표달성도를 분석하기 위한 각종 평가방법이 적용되는 과정으로서, 목적분석, 기초분석, 추가분석으로 분석방법을 나눌 수 있다. 이어서 제3단계에서는 앞에서 분석한 결과를 토대로 입법적 미비점 및 개선사항에 대한 대안을 검토하는 과정이다. 마지막 제4단계에서는 결과종합단계로서 사후적 입법평가의 결과 및 최적화 대안을 권고하는 과정으로서, 기존 평가의 한계점도 함께 언급하여 평가의 공정성과 투명성을 담보하고자 한다.

<표1> 공유재산법상 사용료 부과규정에 관한 입법평가 모형



입법평가의 방법론이란 특별히 정해지고 고정된 기준으로 적용할 수 없는 부분이다. 왜냐하면 평가방법론은 평가결과를 보다 명확히 할 수 있는 최적화 도구를 사용하는 것이기 때문에 이를 몇 개의 방법론만 적용하거나 특정 방법론만 고수한다면 오히려 평가결과의 질을 떨어뜨리는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 평가과정에서 각 분야의 전문가들이 방법론에 관한 논의를 통해 적절하게 선택하는 것이 가장 바람직하다 하겠다.

공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가는 사후적 입법평가라는 점을 감안하여 방법론 적용에 관한 3가지 분석방향을 설정하였다.

첫째는 공유재산 사용료 부과규정에 대한 입법목적에 관한 분석이다. 사후적 입법평가의 특성상 해당 규정의 입법목적 달성도를 측정하는 것이 평가의 목표이기 때문에, 그에 맞추어 공유재산 사용료 부과규정이 갖는 입법목적을 분석하여 평가목표를 명확히 하고자 하였다. 공유재산 사용료 부과규정의 입법목적은 공유재산법 전체의 관점에서 부여된 목적과 사용료 부과규정을 통해 달성하고자 하는 목적으로 세부적으로 나누어 고찰하고자 한다.

두 번째는 공유재산 사용료 부과규정에 관한 기초분석이다. 기초분석은 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법과정에서 양산되는 입법자료에 관한 분석을 의미한다. 엄밀한 의미에서는 입법평가 계획단계

에서 수행하는 문헌 및 자료에 관한 사전분석을 포함한다. 입법평가가 아직 제도화 되지 않았기 때문에, 입법평가의 계획 및 시행과정에서 기본적으로 검토해야 할 입법자료를 범주화 한다는 차원에서 기초 분석이라는 타이틀로 목차화 하였다. 세부적으로는 기존 선행연구에 관한 분석을 필두로, 부처협의, 국민의견 수렴과 같은 “입법예고”과정에서 나온 데이터에 관한 분석, 그리고 입법조사처 및 국회법제실 등의 검토의견서, 규제영향분석서 및 비용추계서 그리고 법제처 심사서 등 입법안 발의과정에서 작성되는 국회 및 정부측 입법데이터에 관한 분석으로 나누어 고찰하고자 한다. 이 같은 기초분석은 공유재산법 및 동법 사용료 부과규정 제·개정 과정에서 작성된 공적·사적 영역의 연관 자료를 사전에 검토함으로써 당시 입법자의 의도와 달성하고자 했던 목표가 무엇이었고, 그와 관련해 기대한 효과는 무엇이었는지를 보다 면밀하게 검토하고자 하는 것이다.

앞에서 언급한 입법목적에 관한 분석은 규범적 측면에서 입법자의 의도한 목표를 분석한 것이라면 기초분석에서는 해당 법률규정의 집행적 측면에서 재정적으로 달성하고자 했던 목표 또는 수범자에게 미치고자 했던 영향 등을 분석하고자 한 것이다. 이처럼 기초분석을 통해 확인한 공유재산 사용료 부과규정과 관련된 세부적이고 구체적인 입법의도와 목표들을 사후적 입법평가를 수행할 때 법률 시행 전·후를 비교할 수 있는 실질적인 기준이 될 수 있다.

세 번째 공유재산 사용료 부과규정에 관한 추가분석이다. 추가분석은 사후적 입법평가의 실질적인 평가를 의미하는데, 일반적으로 해당 법률의 규범적 영향에 대해서는 체계성 분석, 경제적 영역에 대해서는 비용편익분석 또는 비용효과분석 등의 방법론을 적용하고, 환경적 영역에서는 기후영향평가 또는 지속가능심사 등과 같은 방법론을 적용하여 평가한다. 공유재산 사용료 부과규정에 관한 추가분석 역시 해당 규정이 미치는 규범·경제·환경적 영향을 분석하는 것에 중점

을 두고 있기 때문에 해당 평가영역별로 목차를 구성하여 분석하고자 하였다. 일차적으로는 체계성 분석을 통해 사용료 부과기준에 대한 규범평가를 시행하여 헌법 및 타법과의 조화 그리고 법령 상하간 유기성을 검토하고자 한다. 이어서 경제적 분석을 통해 현행 사용료 부과기준이 공유재산 및 물품관리법률이 의도한 지방재정의 확충이라는 목표달성에 어느 정도 기여했는지를 평가하며, 환경적 분석을 통해 현행 조항이 신재생에너지사업과 같은 장기적인 국가발전목표에 부합하는 공공사업에 부수효과를 미쳤는지를 평가해보고자 한다. 공유재산의 관리 및 사용에 관한 중앙 및 지방의 주무부처 공무원 및 학계 전문가 그리고 현재 공유재산 사용료를 납부하는 지방자치단체의 공공사업 참여자 등으로 구성된 전문가 네트워크를 구성하여 문제분석에서부터 비교법적 분석, 대안검토에 이르기까지 다양한 평가의견을 수렴하여 효과적인 입법대안을 제시하고자 한다.

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

제 1 절 입법목적 및 체계

1. 의의 및 유형

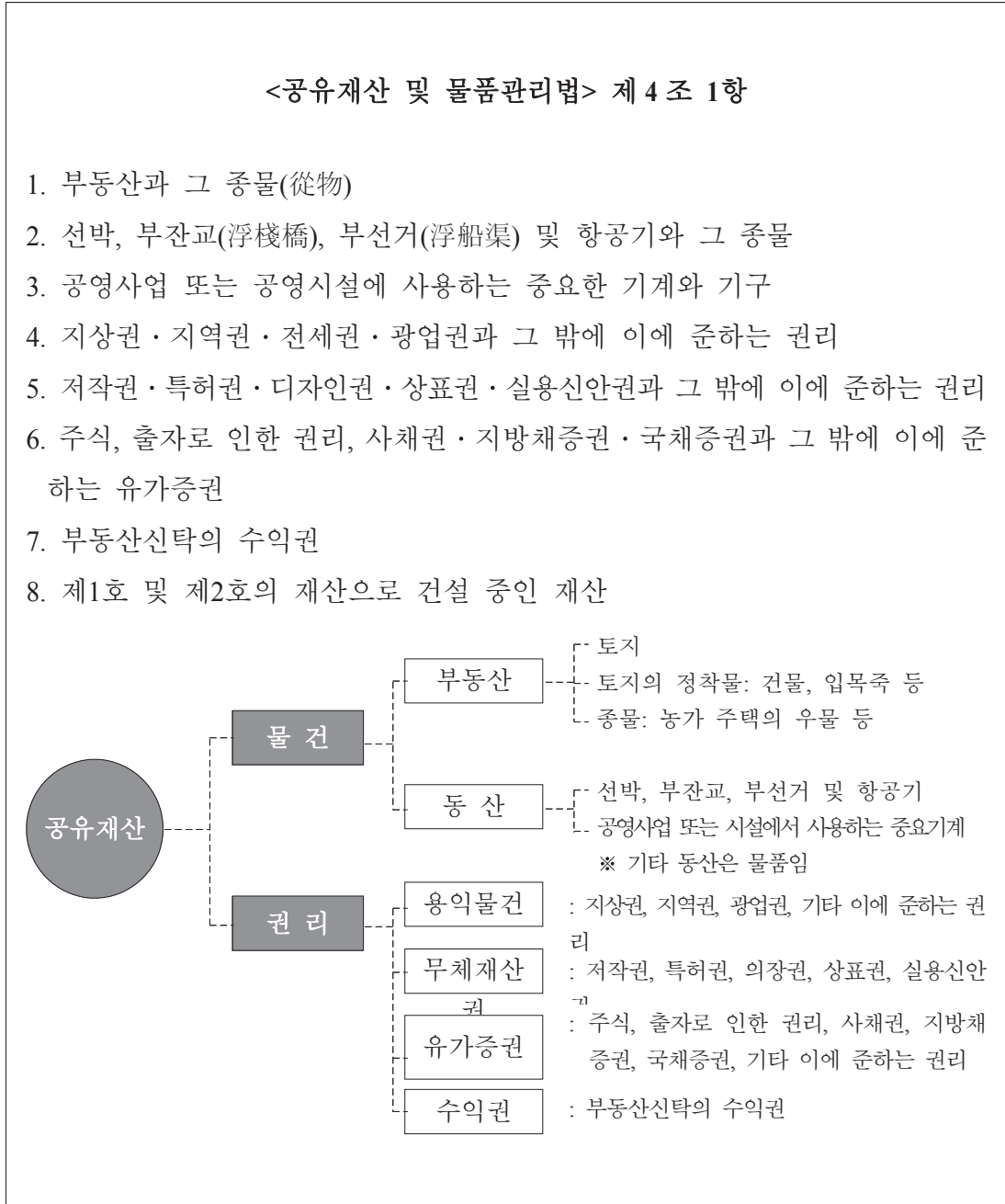
(1) 공유재산의 개념

“공유재산”은 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산으로서, 공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법) 제4조 제1항 각 호의 재산을 말한다. 동 법률에 따르면 공유재산은 “지방자치단체의 소유재산으로 지방자치단체의 부담이나 기부채납 또는 법령, 조례 등의 규정에 의하여 지방자치단체가 보유한 재산”임을 알 수 있다. 보다 자세하게 공유재산의 개념을 구분할 경우 크게 “지방자치단체가 소유하는 부동산·자동차 등 동산·현금·지상권·채권·유가증권·기타권리 등” 포괄적으로 사용되는 넓은 의미의 공유재산 개념과, “공유재산 및 물품관리법의 적용을 받는 재산”으로 한정되는 좁은 의미의 공유재산 개념으로 나뉜다.²⁾

본 연구는 법률의 효과성을 사후적으로 평가하는 것이 주된 목적이므로, 평가대상으로 선정한 “공유재산법 제22조 및 시행령 제14조”에서 의미하는 “공유재산”은 동 법 제4조에 규정된 “지방자치단체의 소유로 된 재산”을 뜻한다. 공유재산법 제4조에 규정된 공유재산의 범위는 다음과 같다.

2) 류춘호, 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미, 한국지방정부학회 학술발표논문집 제2호, 2010, 2-3면

<표2> 공유재산의 범위



자료출처: 인터넷공매시스템 온비드(<http://www.onbid.co.kr/>) 공유재산 안내
참조

지방자치단체가 공유재산을 소유하고 있다는 의미는 지역주민의 공동자산인 공유재산을 보호 및 관리하는 책임을 지고 있다는 뜻이다. 이 같은 공유재산의 관리는 공유재산을 취득·유지·보존·운용·처분하는 행위를 포괄하는 행위를 뜻하는데, 보다 세부적인 측면에서 나누어 보면 경제적 측면에서는 지방자치단체의 자산관리행위를 말하며, 행정적 측면에서는 법률의 집행행위로서 적합한 행정조치와 처분행위를 뜻한다. 또한 이 같은 자산관리는 기술적인 측면에서는 해당 자산의 제어를 위해 지속적인 관리·감독을 통해 필요한 기술적 조치를 취하는 행위를 포함한다.³⁾

최근 지방재정 건전성은 지방자치제도를 유지하는 핵심사항으로 거론되면서, 토지 및 건물 등 고정자산 위주에서 유·무체 재산을 통합한 “종합자산관리” 체계로 지방재정운영의 패턴이 변화하고 있다. 이로 인해 기존 “권리보존” 중심에서 “수익성 제고” 중심으로 공유재산 운영체계를 바꾸고자 하는 지방자치단체의 움직임이 더욱 활발해지고 있으며, 이에 따라 현상유지중심의 관리체계에서 벗어나 운용효율성을 극대화하는 정책을 펼치면서 지방자치단체의 재산관리 패러다임이 변화하고 있다.⁴⁾

(2) 공유재산의 유형

공유재산은 사용목적 및 용도에 따라 크게 행정재산과 일반재산으로 구분한다. 공유재산법 제5조에 의하면 공유재산의 종류는 다음과 같다.

-
- 3) 정현영 외 1인, 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 한국정책과학회보 제7권 3호, 한국정책과학회, 2003, 279-300면; 류춘호, 앞의 글, 3면
- 4) 임호철, 공유재산 및 물품관리법 제정의 의미와 내용, 공유재산 및 물품관리법 제정의 의미와 내용, 지방재정 2005 제4호 통권 제135호, 한국지방재정공제회, 2005, 38면

<표3> 지방자치단체의 공유재산 유형

구 분		내 용	예 시	사용 및 수익
행정 재산	공용 재산	지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사무용을 목적으로 건설중인 재산	청사, 시·도립 도서관, 병원, 시민회관, 공무원관사 및 아파트 등	사용료
	공공용 재산	지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산	도로, 제방, 하천, 시·도립 공원, 구거, 유수지 등	
	기업용 재산	지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산	상·하수도 등	
	보존용 재산	법령·조례·규칙에 따라 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산	보존림, 문화재, 기념품, 민속자료, 공원부지	
일반 재산	행정재산 외의 모든 공유재산	나대지, 전, 답, 건물 등	대부료	

행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산을 모두 포함한 지방자치단체의 재산을 의미하며, 민법 제45조에도 불구하고 시효취득의 대상이 될 수 없다(공유재산법 제6조 2항). 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자를 목적으로 사용할 수 없으며 사권을 설정할 수 없다(공유재산법 제19조 1항). 그

러나 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다(공유재산법 제20조). 다만 행정재산의 사용 또는 수익을 허가받은 자가 이를 다른 자에게 사용 또는 수익하게 하거나, 행정재산 관리를 제대로 하지 않고 사용목적에 반하여 이용한 경우, 행정재산의 사용료를 내지 않을 경우 등에 한하여 사용 및 수익허가를 취소할 수 있다(공유재산법 제25조). 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위해서 필요하다고 인정하면 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁할 수 있다(공유재산법 제27조).⁵⁾

<표4> 행정재산에 관한 공유재산법의 체계

구 분	관련조문
처분제한	<p>제19조 ① 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우 2. 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우 3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우

5) 류춘호, 앞의 글, 4면

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

구 분	관련조문
<p>사용 및 수익허가</p>	<p>제20조 ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)으로 허가할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우 <p>③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 끝나거나 제25조에 따라 사용·수익허가가 취소된 경우에는 그 행정재산</p>

구 분	관련조문
	<p>을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다.</p>
<p>사용 및 수익허가기간</p>	<p>제21조 ① 행정재산의 사용·수익허가기간은 그 허가를 받은 날부터 5년 이내로 한다. 다만, 제7조제2항 단서에 따른 기부채납의 경우에는 공유재산으로 받아들인 후 무상사용을 허가받은 날부터 기부채납된 재산의 가액(價額)을 연간 사용료로 나눈 기간 이내로 한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제20조제2항제1호에 따라 수의계약의 방법으로 한 사용·수익허가는 허가기간이 끝나기 전에 사용·수익허가를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신하는 허가기간은 갱신할 때마다 제1항에 따른 허가기간을 초과할 수 없다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항의 적용을 받지 아니하는 자에 대하여도 1회로 한정하여 5년의 범위에서 사용·수익허가를 갱신할 수 있다. 다만, 제7조제2항 단서에 따라 기부채납 재산을 기부받은 경우 그 채납된 재산의 가액을 고려하여 1회로 한정하여 10년의 범위에서 갱신할 수 있다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 사용·수익허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가기간을 연장할 수 있다. 이 경우 연장하는 허가기간은 다음 각 호의 사유로 사용·수익하지 못한 기간의 범위로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 천재지변이나 그 밖의 재난으로 피해를 본 경우 2. 해당 지방자치단체의 귀책사유로 그 재산의 사용에 제한을 받은 경우 <p>⑤ 제2항 및 제3항에 따라 사용·수익허가를 갱신받으려는 자 또는 제4항에 따라 사용·수</p>

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

구 분	관련조문
	<p>익허가기간을 연장받으려는 자는 사용·수익허가기간이 끝나기 1개월 전에 지방자치단체의 장에게 사용·수익허가의 갱신 또는 사용·수익허가기간의 연장을 신청하여야 한다.</p>
<p>사용료</p>	<p>제22조 ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다.</p> <p>② 제1항에 따른 사용료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 사용료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기예금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.</p> <p>③ 제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 일정한 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이해보험보증을 체결하게 할 수 있다.</p>
<p>사용료 조정</p>	<p>제23조 ① 지방자치단체의 장은 동일인(상속인과 그 밖의 포괄승계인은 피승계인과 동일인으로 본다)이 같은 행정재산을 1년을 초과하여 계속 사용·수익하는 경우 제22조제1항에 따라 산정된 해당 연도의 연간 사용료가 전년도의 연간 사용료보다 100분의 5 이상 증가한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료의 증가분을 감액(減額)할 수 있다.</p> <p>② 일반재산이 용도 변경 등의 사유로 이 법에 따른 사용료 납부대상으로 된 경우 그 사용료 산출에 관하여는 제1항을 준용한다.</p>

구 분	관련조문
사용료 감면	<p>제24조 ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우 2. 제7조제2항 단서에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우 3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우 4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우 <p>② 지방자치단체의 장은 제22조에도 불구하고 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 감경할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자가 천재지변이나 그 밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구 완료기간의 사용료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.</p>
사용 및 수익허가의 취소	<p>제25조(사용·수익허가의 취소) ① 지방자치단체의 장은 제20조제1항에 따라 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소할 수 있다.</p>

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

구 분	관련조문
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사용·수익의 허가를 받은 행정재산을 제 20조제3항을 위반하여 다른 사람에게 사용·수익하게 한 경우 2. 해당 행정재산의 관리를 게을리하였거나 그 사용 목적에 위배되게 사용한 경우 3. 지방자치단체의 장의 승인 없이 사용·수익의 허가를 받은 행정재산의 원상을 변경한 경우 4. 거짓 진술, 거짓 증명서류의 제출, 그 밖의 부정한 방법으로 그 허가를 받은 사실이 발견된 경우 5. 제22조제2항에 따른 납부기한까지 사용료를 내지 아니한 경우 <p>② 지방자치단체의 장은 사용·수익을 허가한 행정재산을 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하게 된 경우에는 그 허가를 취소할 수 있다.</p> <p>③ 제2항의 경우에 그 취소로 인하여 해당 허가를 받은 자에게 손실이 발생한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 제1항 또는 제2항에 따라 사용·수익허가를 취소한 경우 그 행정재산이 기부채납된 행정재산으로서 제20조제3항 단서에 따라 이를 사용·수익하고 있는 자가 있을 때에는 그 사용·수익자에게 취소의 사실을 알려야 한다.</p>
행정재산의 관리위탁	<p>제27조 ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있다.</p>

구 분	관련조문
	<p>② 제1항에 따라 행정재산의 관리위탁을 받은 자는 제20조에 따라 해당 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자로 본다.</p> <p>③ 제2항에 따라 행정재산의 사용·수익허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 해당 행정재산을 제3자에게 전대(轉貸)할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 관리위탁을 받은 자는 미리 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아 이용료를 징수하여 이를 관리에 드는 경비에 충당하거나, 그 행정재산의 효율적 관리 등으로 인하여 이용료 수입이 증대된 경우 그 증대된 수입의 전부 또는 일부를 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있다.</p> <p>⑤ 지방자치단체는 관리위탁을 받은 자에게 관리에 드는 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>⑥ 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관리위탁을 받을 수 있는 자의 자격 2. 관리위탁의 기간 및 수탁재산의 관리 3. 제2항에 따른 이용료의 경비에의 충당 4. 이용료 증대분의 전부 또는 일부의 위탁자 수입으로의 대체 5. 그 밖에 관리위탁에 관하여 필요한 사항

일반재산은 행정재산 이외의 모든 공유재산을 말한다.⁶⁾ 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제할 수 있다(공유재산법 제28조). 따라서 행정재산에 비해 지방자치단체의 재정확충

6) 2009년 공유재산법이 개정되기 전에는 일반재산이 “잡종재산”으로 구분되어 왔으나, 잡종재산이란 단어가 주는 부정적인 이미지를 바꾸기 위해 “일반재산으로 명칭을 바꾸었다; 류춘호, 앞의 글, 5면

을 위해 이용될 수 있는 가능성이 높은 재산이라 하겠다. 행정재산과 달리 일반재산은 사권설정 및 현물출자 그리고 대물변제의 범위와 내용을 대통령령으로 정하여 그 범위 내에서 가능하도록 하는 구조를 띄고 있다. 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 그 뜻을 공고하여 입찰에 부쳐야 하며, 대통령령이 정하는 경우에 한해 지명경쟁에 부치거나 수의계약을 할 수 있다(공유재산법 제29조 제1항). 일반재산을 처분할 때에는 그 가격은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시가를 고려하여 결정해야만 한다(공유재산법 제30조). 일반재산의 대부는 원칙적으로 공유재산법 제31조(토지와 그 정착물: 5년, 제1호 외의 재산: 1년)에 따른 기간을 초과하여 허용할 수 없고, 지역경제의 활성화를 위해 대통령령으로 정한 경우에는 예외적으로 기간 갱신이 가능하다.

<표5> 일반재산에 관한 공유재산법 체계

구 분	관련조문
관리 및 처분 가능	제28조 ① 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다. ② 일반재산의 사권설정, 현물출자 및 대물변제의 범위와 내용은 대통령령으로 정한다.
계약방법	제29조 ① 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 그 뜻을 공고하여 입찰에 부쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있으며, 증권의 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제9항에 따른 증권매출의 방법으로 하며, 이 법 제4조제1항제

구 분	관련조문
	<p>2호 및 제3호의 일반재산을 매각하는 경우에는 제76조제2항을 준용한다.</p> <p>② 제1항 단서에 따라 증권을 매각하는 경우 가격산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
처분시 가격결정	<p>제30조 일반재산을 처분할 때 그 가격은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시가(時價)를 고려하여 결정한다.</p>
대부기간	<p>제31조 ① 일반재산의 대부는 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 초과할 수 없다. 다만, 지역경제의 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 토지와 그 정착물: 5년 2. 제1호 외의 재산: 1년 <p>② 지방자치단체의 장은 제29조제1항 단서에 따라 수의계약의 방법으로 대부한 경우에는 대부기간이 끝나기 전에 대부계약을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신하는 대부기간은 갱신할 때마다 제1항에 따른 대부기간을 초과할 수 없다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항의 적용을 받지 아니하는 자에 대하여도 1회로 한정하여 대부계약을 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신하는 대부기간은 제1항에 따른 대부기간을 초과할 수 없다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 대부를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대부기간을 연장할 수 있다. 이 경우 연장하는 대부기간은 다음 각 호의 사유로 이용하지 못한 기간의 범위로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 천재지변이나 그 밖의 재난으로 피해를 본 경우

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

구 분	관련조문
	<p>2. 해당 지방자치단체의 귀책사유로 그 재산의 이용에 제한을 받은 경우</p> <p>⑤ 제2항 및 제3항에 따라 대부계약을 갱신하려는 자 또는 제4항에 따라 대부기간을 연장받으려는 자는 대부기간이 끝나기 1개월 전에 지방자치단체의 장에게 대부계약의 갱신 또는 대부기간의 연장을 신청하여야 한다.</p>
대부료	<p>제32조 ① 일반재산의 대부계약을 체결하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 대부료를 징수한다.</p> <p>② 제1항의 대부료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 대부료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기예금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.</p> <p>③ 제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 일정한 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이해보험보험을 체결하게 할 수 있다.</p>
대부료의 조정	<p>제33조 ① 지방자치단체의 장은 동일인(상속인과 그 밖의 포괄승계인은 피승계인과 동일인으로 본다)이 같은 일반재산을 1년을 초과하여 계속 대부하는 경우 제32조제1항에 따라 산정된 해당 연도의 연간 대부료가 전년도연간 대부료보다 100분의 5 이상 증가한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대부료의 증가분을 감액할 수 있다.</p> <p>② 다른 법률에 따른 사용료 또는 점용료의 납부대상인 행정재산이 용도 폐지 등의 사유</p>

구 분	관련조문
	<p>로 이 법에 따른 대부료 납부대상으로 된 경우 그 대부료 산출에 관하여는 제1항을 준용한다.</p>
대부료의 감면	<p>제34조 ① 일반재산의 대부계약을 체결할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제32조에도 불구하고 그 대부료를 면제할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 일반재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우 2. 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우 <p>② 지방자치단체의 장은 제32조에도 불구하고 외국인투자기업에 대부하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대부료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 일반재산을 대부받은 자가 천재지변이나 그 밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구완료기간의 대부료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.</p>
대부계약의 해지	<p>제35조 ① 지방자치단체의 장은 일반재산을 대부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 대부계약을 해지하거나 해제할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대부한 일반재산을 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요하게 된 경우 2. 대부받은 일반재산의 관리를 게을리하였거나 그 대부 목적에 위배되게 사용한 경우

구 분	관련조문
	3. 대부받은 일반재산을 전대하거나, 대부받은 일반재산의 원상을 지방자치단체의 장의 동의 없이 변경한 경우 4. 거짓 진술, 거짓 서류의 제출, 그 밖의 부정한 방법으로 그 계약을 체결한 사실이 발견된 경우 5. 제32조제2항에 따른 납부기한까지 대부료를 내지 아니한 경우 ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 계약을 해지하거나 해제하면 지체 없이 그 권리의 회복에 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 제1항제1호에 해당하는 사유로 인한 계약의 해지 또는 해제가 그 상대방에게 손실을 발생하게 하였을 때에는 그 재산을 사용할 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.

행정재산과 일반재산으로 구분되는 공유재산에 관한 관리 및 활용 원칙은 위와 같은 조문비교를 통해 다음과 같은 측면에서 구분되는 특성을 갖는다는 점을 확인할 수 있다.

첫째, 관리 및 처분가능성을 고려할 때, 행정재산은 원칙적으로 처분이 제한되며, 시효취득 및 사권설정이 제한된다. 반면 일반재산의 경우 관리 및 처분이 가능하며, 사권설정 그리고 현물출자 및 대물변제 또한 법령의 범위 내에서 가능하다.

둘째, 재산 이용시 행정재산은 사용 및 수익허가시 그에 따른 사용료를 납부해야 하며, 사용 및 수익허가 범위를 벗어난 경우 이용권을 취소할 수 있다. 일반재산의 이용에 대해서는 대부료를 납부해야 하며, 대부, 매각, 양여, 신탁 및 위탁 등에 관한 자세한 규정을 통해 지방자치단체의 일반재산 운영범위를 구체적으로 정하고 있다.

이 같은 차이점을 갖는다 할지라도, 양자 모두 공유재산을 구성하는 중심축으로서 공유재산법 제3조 2항에서 정하는 기본원칙에 따라 지방자치단체의 전체이익에 맞아야 하며, 취득과 처분이 균형을 이루어야 할 뿐만 아니라, 공공가치와 활용가치를 고려해서 지자체는 활용에 관한 결정을 내려야 하며, 이에 관해 투명하고 효율적인 절차를 마련해 따라야만 한다는 공통기준에 적합하도록 이용되어야만 한다.

(3) 공유재산 사용료 부과 의의

공유재산법은 지방자치단체의 자산을 보호하고 그 취득과 유지 및 보존 그리고 운영 및 처분의 합리성과 적정성을 도모하게 함으로써 궁극적으로 지방자치단체의 재정확충과 지방재정의 건전성을 확보하기 위해 입법화 되었다. 이런 공유재산법의 입법목적에 따라 지방자치단체에 속한 행정재산의 사용·수익에 대하여 재산평정가격의 1% 이상의 범위 내에서 사용료를 징수할 수 있도록 규정하였다. 이 같은 하한선을 설정한 것은 공유재산의 사용료를 과소하게 책정하는 것을 사전에 방지하여 자치단체 자산운영의 적정성을 유지하기 위함이며, 또한 1% 이상의 하한선만 유지한다면 지방자치단체가 자율적으로 사용료를 책정함으로써 재정운영의 자율성을 확보할 수 있도록 배려한 것이다.⁷⁾ 이 같은 공유재산법상 사용료 부과규정의 입법적 의의는 일반재산의 대부계약에 따라 지방자치단체가 받게 되는 대부료 부과규정에도 동일하게 적용된다. 왜냐하면 공유재산법상 사용료 부과요율은 일반재산의 대부료율을 준용하게 되기 때문에, 실제 자치단체에 속한 건물 및 토지의 임대료에 대한 사용료는 해당 자치단체에서 공시하고 있는 대부료율을 따르게 된다. 그러므로 앞으로 전개될 보고서에서는 이 같은 사용료 부과규정의 특성에 따라 대부료율 규정까지 함께 보면서 기술하고자 한다.

7) 고승희 외 1인, 충청남도 지방재정의 효율화 방안: 공유재산 대부료율 개선을 중심으로, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 한국지방재정공제회, 2010, 212면

2. 입법배경 및 목적

(1) 입법배경 및 목적

2004년 참여정부는 지방분권의 실효성을 높이기 위해 재정분권을 핵심전략으로 선정하였고, 이런 재정분권은 단순히 중앙정부에서 지방정부로의 권한위임을 뜻하는 것이 아니라 지방자치단체가 스스로 지역경제를 활성화 시킬 수 있고 주민요구에 부합하는 재정운영을 할 수 있는 효과적인 집행 및 관리체계를 필요로 하였는데, 이 과정에서 입법화 된 법률이 바로 공유재산법이다. 공유재산법 제정이유에서도 “지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산 및 물품의 행정수요에 대응하고 공유재산 및 물품의 건전하고 효율적인 관리를 위하여 새로이 이 법을 제정하려는 것임”이라고 그 입법취지를 밝히고 있다.⁸⁾

2003년 당시 공유재산은 총 142조, 7,075억 원에 달하였으며, 그에 관한 관리 및 운용은 지방재정법에서 기본원칙을 명시하였고 그에 따라 지방자치단체 조례로 세부사항을 정할 수 있도록 위임되어 있었는데, 이 같은 법령체계가 공유재산의 체계적 관리에 미흡하고 법규정이 분산 나열되어 있어 복잡하고 이해하기가 어렵다는 점이 지속적인 비판점으로 제기되었다. 특히 지역경제활성화에 대한 지방자치단체의 요구는 높아지고 있는데 반해 공유재산관리를 통한 수익창출구조는 만들어져 있지 않아 지방자치단체의 공유재산에 대한 자산운영 및 관리에 관한 독립적인 입법에 대한 필요성을 절감하게 되었다.⁹⁾ 이에 따라 기본적으로는 국유재산법의 체계를 따르고 지방재정법상 규정되어 있던 조문들을 가져와 지방자치단체의 특성에 맞게 지역사업 및

8) 법제처 국가법령정보센터 공유재산법 제·개정이유 참조 : <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=149541&efYd=20140708#0000>

9) 2005년 공유재산및물품관리법안 국회검토보고서, 3-4면

시설설치를 가능케 하는 방향으로 규제를 완화하여 지방자치단체의 재정적 자율성을 높이고 재정수입을 기대할 수 있는 방향으로 개편하였으며, 법안의 내용과 체계를 수범자가 쉽게 이해할 수 있도록 단순 명료하게 정비하여 공유재산법을 제정하였다.

당시 공유재산법 제정안 검토자료를 살펴보면 사용료 부과규정은 효과적인 지방자치단체의 자산관리 차원에서 도입되었다. 여기서 자산관리는 단순히 공유재산의 보존 및 유지에만 그치는 것이 아니라 투자를 통한 수익까지 의미하는 것이므로 지방경제활성화를 위한 지자체의 공공사업을 통한 수익도 함께 지방재정으로 관리하겠다는 것이다. 따라서 지방자치단체는 부동산 등의 임대 물품의 대여에 대해 사용료 및 대부료를 부과하여 이를 통해 지방재정에 기여하도록 하겠다는 입법자의 의도가 담겨 있다. 당시 국회 검토 자료에는 해당 조항에 대한 구체적인 입법이유는 적시되어 있지 않지만, 독자적인 입법의 필요성에 대한 기술시 “행정편의 위주의 재산관리로 인한 주민들의 불편” 또는 “공유재산관리를 통한 수익창출노력이 저조한 상태임” 등과 같은 표현이 계속되어 사용되고 있는 점을 이루어 볼 때, 공유재산의 보존 및 유지에 한정된 것이 아니라, 공유재산의 임대 및 대부 등을 통해 다양한 지역사업을 활성화 하여 이를 통한 수익창출을 기대하고 이 같은 목적에 맞게 지방자치단체의 이익과 공유재산 이용자의 이익을 합리적으로 조정할 수 있는 적정기준율을 “연 1천분의 10(1%)”이라는 “하한선”으로 설정한 것이다. 지방자치단체가 지역주민의 자산인 공유재산의 사용료를 과소로 책정하여 재정운영을 비효과적으로 하는 경우를 원칙적으로 차단하겠다는 의도 또한 갖고 있는 규정이라 할 것이다.

일반적으로 적정이율 및 기준율에 관한 규정은 대부분 “연 10% 미만으로” 또는 “연 10% 이하의 범위 내에서”라는 “상한선”을 규정하는 구조를 취하고 있는데 하한선을 정한 것은 일반적인 규율방식과는 다

른 매우 독특한 구조라 하겠다. 이 같은 하한선 규정은 지방자치단체에게는 재산평정가격의 1% 라는 사용료 하한선만 지킨다면 자유롭게 지역사업을 추진할 수 있기 때문에 자율적인 재정운영의 효과를 가져올 수 있다. 반면 공유재산 이용자 입장에서는 지방자치단체가 이용자를 모집 및 확대하기 위해 사용료를 1%로 지정할 경우 저렴한 사용료로 인해 많은 지역이용자의 참여를 기대할 수 있게 된다. 특히 연 1% 라는 하한선은 지방자치단체와 공유재산 이용자라는 양 주체의 이익을 모두 배려하여 균형을 맞춘 기준율로서 제시되었기 때문에, 사용료 부과와 비용처리 절차규정이 복잡하여 현실과 맞지 않게 탈법적으로 운영되었던 부분의 개선효과를 가져올 것이라 기대되었다.

(2) 입법과정 및 연혁

2004년 참여정부 당시 행정자치부는 그 해 8월까지 제정안을 마련하였고, 9월까지 관련 부처협의를 거쳐 10월에는 법제처 심의와 당정협의 등의 관련 절차를 거쳐 2004년 11월 18일 차관회의를 거치고 2004년 11월 23일 국무회의를 통과하여 12월 1일에 국회에 정부제출법안으로 제출되었다. 2005년 6월 국회의 행정자치위원회 및 법제사법위원회의 법안심사를 거쳐 2005년 6월 29일 의결되어, 2005년 8월 4일 공포되어 2006년 1월 1일부터 시행되고 지금에 이르고 있다.¹⁰⁾

지금까지 공유재산법은 2006년 이후 총 9차례 개정되었으며 이 가운데 사용료 부과규정인 제22조는 총 2차례 개정되었다. 사용료 부과규정과 관련되어 있는 공유재산법 시행령 제14조 역시 총 6차례 개정되었는데, 사용료 요율의 인상에 관한 내용이 아니라 “연 1천분의 10을 하한”으로 라는 내용을 보다 이해하기 쉽게 하기 위해서 “연 1천분의 10 이상의 범위에서”라고 자구만 수정하였다. 결국 2006년 시행

10) 임호철, 앞의 글, 39-40면

이후 공유재산 사용료 부과규정은 제정초기의 형태로 지금까지 동일하게 유지되어 오고 있는 규정인 것이다.

시행일	공유재산법 제22조	공유재산법 시행령 제14조
2006. 1. 1	제22조(사용료) ① 지방자치단체의 장은 행정재산등의 사용·수익을 허가한 때에는 대통령령이 정하는 요율과 산출방법에 의하여 매년 사용료를 징수한다.	제14조(사용료) ① 법 제22조제1항의 규정에 의한 연간 사용료는 시가를 반영하여 당해 재산 평정가격의 연 1천분의 10을 하한으로 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할계산 할 수 있다. (생략)
2014. 7. 8	제22조(사용료) ① ----- 행정재산의 -----.	제14조(사용료) ① ----- 연 1천분의 10 이상의 범위에서 ----- -----.(2009년 4월 개정)

3. 법적 근거

(1) 헌법적 근거

헌법 제117조 1항에 의하면 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 되어 있다. 이것은 지방자치단체가 헌법적 주민복리를 위해 복무하는 독자적인 행위주체임을 뜻하는 것일 뿐만 아니라, 지방자치단체가 법적으로 권리능력을 갖고 있음을 의미한다. 이러한 지방자치단체의 권리능력 보유는 주민복리를 위한 다양한 법률관계에서 법적행위를 가능하게 할 수 있는 활동능력을 갖는다는 것

을 전제하는 것이므로, 이는 국가와의 관계에서 법적 독자성의 보장이 가능해진다.¹¹⁾

지방자치법 제3조 제1항에 “지방자치단체는 법인으로 한다”고 명문으로 규정되어 있다. 이것은 권리의무의 주체가 자연인과 법인에 한정되어 있으므로 지방자치단체가 소유권의 주체가 될 수 있다는 것을 의미한다. 즉 지방자치단체는 헌법이 부여한 “주민복리”라는 목적에 부합하기 위해 권리능력이 부여된 법인으로서, 주민이 위임한 범위 내에서 재산을 소유하고 사용, 수익, 처분할 수 있기 때문에, 행정목적 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우 재산을 보유할 수 있으며, 여기서 의미하는 “재산”은 지방자치법 제142조 제3항에 의하면 현금 이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 포함한다.¹²⁾

(2) 법률적 근거

공유재산 및 물품관리법은 국유재산법을 토대로 2005년 8월 4일 제정되어, 2006년부터 시행되었다. 당시 지방자치단체가 보유하고 있던 토지 및 건물 등을 포함하는 공유재산은 총 152 조원 정도로 매우 방대한 규모였지만, 그 운영과 관리는 비효율적이고 수익창출과는 거리가 멀었다. 또한 지방재정의 확충측면에서 지방자치단체의 자율적인 재정운영을 보장하는 제도적 장치가 미비했고, 행정편의 위주로 운영되면서 지역주민들의 불편이 지속적으로 제기되고 있을 뿐만 아니라, 해석상 논란이 있는 조항이 다수 존재하고 있어 기관간, 민원인간 이견사례가 속출하고 있었다.¹³⁾ 이 같은 민원속출은 지방자치단체의 재정운영의 투명성에 대한 불신을 가져와 지방자치제도의 발전을 저해하는 요인으로 작용하였다. 특히 공유재산과 물품을 체계적이고 효과

11) 홍선기, 공유재산 및 물품관리법상 사용료 부과조항의 법적문제, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014. 04, 4면

12) 홍선기, 앞의 글, 4면

13) 임호철, 앞의 글, 38면

적으로 관리할 제도적 장치가 불비되어 있었고, 관련 법령이 지방재정법에 분산된 채 규정되어 있어, 관계기관 및 주민들이 이를 이해하고 해석하기 어려웠다.¹⁴⁾ 따라서 이러한 문제점을 극복하고 지방자치제도의 활성화 그리고 지방재정의 건전성과 독립성을 강화하기 위해, 공유재산에 관한 규정들을 지방재정법에서 분리하여 독립적인 법체계로 형성시키고자 하는 목적에서 공유재산 및 물품관리법이 제정되었다.

공유재산법 제정당시 법령안 입안을 위해서 다음과 같은 3가지 기본원칙이 마련되었다.

종합성	자치단체 공유재산 담당 공무원, 국내외 사례수집, 공유재산 전문가 및 이해관계자 의견수렴 등을 통해 다각적 측면에서 공유재산의 법적 문제점을 검토함
특별성	지방자치단체의 특성과 현실에 맞게, 국유재산법과 달리 적용될 수 있는 부분을 구별하여 규정함
이해가능성	관계기관 및 담당 공무원 그리고 국민들이 이해가능할 수 있는 체계와 용어를 통해 법령을 입안함.

또한 지방재정확충 차원에서 공유재산에 지역특화 시설유치를 확대하는 등의 규제완화조치를 반영하여 지역경제를 활성화하고 촉진하는 방향으로 공유재산법의 제정법률안을 구성하였고, 그 형식에 있어서는 국유재산법 체계를 따르되 자치단체의 특성을 반영하여 공유재산의 종류별로 내용을 한 곳에 정리하여 수요자의 이해가능성을 고려하였다.¹⁵⁾ 현재 공유재산법은 2006년 시행된 이후 총 6차의 개정을 거쳐, 총 9장 99개조(부칙 5개)로 구성되어 있다. 장별 내용의 체계는 다음 표와 같다.

14) 임호철, 앞의 글, 38면

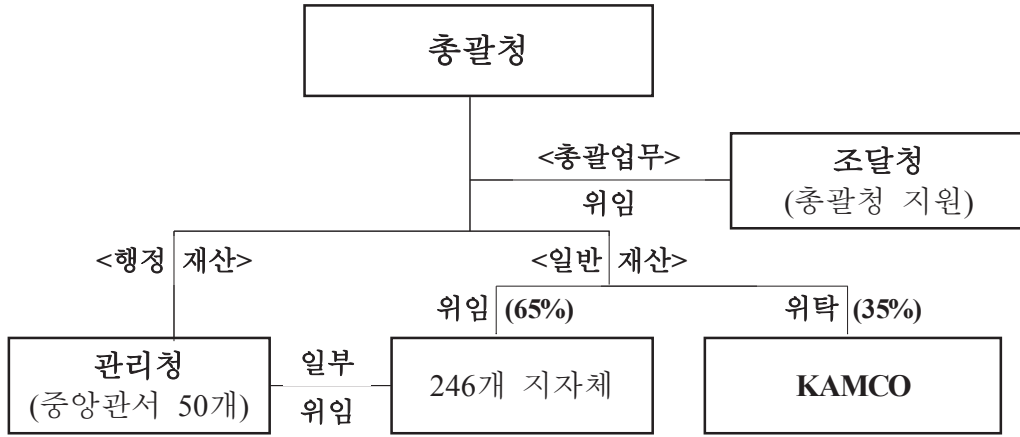
15) 임호철, 앞의 글, 39면

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

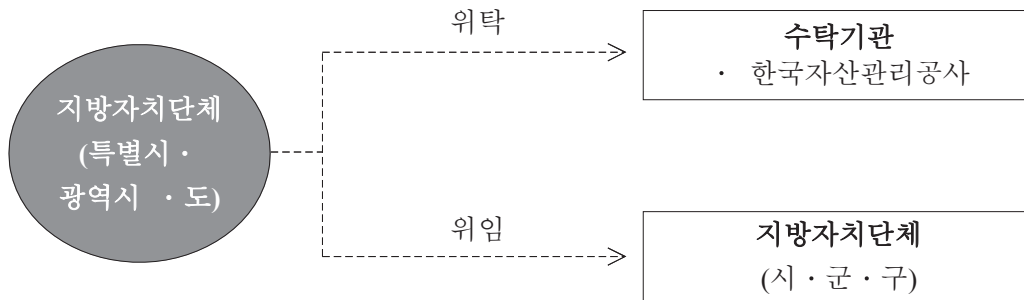
구 성	주요내용
제1장	총칙, 공유재산 관리 주의의무, 공유재산 관리 기본원칙
제2장	통칙, 공유재산범위, 공유재산 구분과 종류, 사권설정 제한, 기부채납, 공유재산 관리계획, 공유재산 심의회, 공유재산의 법령안 협의, 국가가 사용하는 공유재산의 경비부담에 관한 조항 등
제3장	행정재산의 사용수익, 사용수익 기간, 사용료, 사용료의 조정 및 감면, 사용 및 수익의 취소, 청문, 관리위탁에 관한 조항 등
제4장	통칙, 관리 및 처분, 대부, 매각, 교환, 양여, 신탁에 관한 조항 등
제5장	공유재산대장과 보고에 관하 조항 등
제6장	물품에 관한 통칙에 관한 조항
제7장	물품관리, 보관, 사용에 관한 조항 등
제8장	보칙, 연체료 및 변상금의 징수에 관한 조항 등
제9장	벌칙

공유재산 및 물품의 관리·처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다. 일반인들은 국·공유재산으로 용어를 혼용해 사용하고 있기 때문에 상위법 적용에 관한 해석상 혼란을 겪을 수 있을 것이다. 하지만 이것은 공유재산법의 제정당시 그 구성과 체계를 국유재산법을 토대로 만들었기 때문에 체계적 유사성으로 인한 특성일 뿐, 엄밀한 의미에서 국유재산은 국가가 행정목적을 수행하기 위해 소유 및 관리하는 재산으로서 현재는 중앙정부가 관리 및 운영하는 재산에 한정된 개념이며 국유재산법에 따라 규제받는 국가(중앙정부)의 행정재산과 일반재산을 뜻한다.

<표6> 국유재산의 관리체계¹⁶⁾



<표7> 공유재산 관리기관¹⁷⁾



다만 중앙정부가 직접 관리할 수 없는 경우에 한해 지방자치단체에 그 관리를 위임하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 국가와 지방자치단체는 국민의 혼동을 줄이고 보다 투명한 자산관리와 운영을 위해, 국유재산 및 공유재산을 비롯해 지방자치단체가 중앙정부로부터 위임 받은 국유재산의 관리 그리고 지방자치단체에게 대부해 사용하는 공유재산 등에 관한 정보 등을 공개하고 있다. 그러므로 일반인이 특정 지역의 토지와 건물을 임차하여 사용하려는 경우, 토지 및 건물대장 등을 통해 국·공유재산 여부를 확인한 후 소유권의 주체가 국가 또

16) 국유재산보전관리원, 2014 국공유재산보전관리총람, 34면

17) 인터넷공매시스템 온비드(<http://www.onbid.co.kr/>) 공유재산 안내

는 지방자치단체인지에 따라 사용료 및 대부료의 납부와 조정에 관해 공유재산법과 공유재산법을 선택적으로 적용받게 된다.

4. 체계 및 방식

(1) 공유재산의 이용에 관한 기본원칙

공유재산은 주민복리를 위한 목적으로 지방자치단체에게 소유권이 인정된 자산이므로 주민의 공익을 벗어나는 사용 및 수익처분은 허용되지 않는다. 따라서 지방자치단체는 공유재산을 통한 사업의 계획 및 승인 등에 관한 모든 결정시 사용목적 및 이용범위가 주민의 공익을 해하지 않는 범위인지를 충분히 검토해 결정해야만 할 것이다. 또한 공유재산 및 물품관리에 관한 사무에 종사하는 공무원 역시 공유재산법 및 기타 공유재산 및 물품관리에 관한 법령을 준수하고 선량한 관리자의 주의로서 사무에 종사하여야만 한다(공유재산법 제3조).

지방자치단체는 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음과 같은 원칙을 준수해야만 한다(공유재산법 제3조의 2).

첫째, 해당 지방자치단체 전체의 이익에 부합해야만 한다. 앞서 언급한 것처럼 지방자치단체 전체의 이익은 해당 지역의 주민의 공익이 공유재산의 이용을 결정하는 기준이 되어야 한다는 뜻이다. 하지만 이것이 해당 지역주민만을 위한 이익이라고 편협하게 생각한다면, 지역이기주의의 문제를 극복할 수 없게 된다. 따라서 이 같은 지방자치단체 전체의 이익은 지역간 고른 균형과 발전을 통한 국가의 발전이라는 목표에 부합해야 한다는 전제에 충족해야만 한다는 의미로 해석해야만 할 것이다.

둘째, 취득과 처분이 균형을 이루어야 한다. 지방자치단체가 공유재산을 취득 또는 처분하는 것은 수입과 지출의 대비에 균형을 이루어야 한다는 것을 의미한다. 공유재산을 통한 지방자치단체의 행정운영

은 효율성을 극대화 해 이익만을 추구하여, 이를 이용하려는 일반 시민과 당사자들의 이익을 침해해서는 안되며, 반면에 특정인에게 혜택(무상대여, 사용료 면제 등)을 주어 지방자치단체의 재정운영을 위태하게 하거나 공유재산의 효과적인 관리와는 거리가 먼 운영결정을 해서는 안 된다는 의미이다.

셋째, 공공가치와 활용가치를 고려해야만 한다. 이는 공유재산의 운영 및 관리는 공익성과 수익성이라는 양면의 가치를 모두 고려해 진행해야만 한다는 점이다. 하지만 양자는 지방자치단체의 공공사업 추진시 충돌할 수 있는 가치이기 때문에, 해당 사안의 특성에 따라 지역주민의 의견을 충분히 수렴한 가운데 양자를 비교형량하여 결정해야만 할 것이다.

넷째, 투명하고 효율적인 절차를 따라야만 한다. 지방자치단체가 행하는 공유재산의 사용·수익·처분에 관한 결정은 투명하게 공개되어야만 하고 관련 모든 절차는 합리적인 기준과 통일된 표준양식에 따라 효율적으로 진행되어야만 한다. 이에 따라 각 지방자치단체마다 행정재산 및 일반재산의 이용을 위한 절차와 양식을 갖추고 있다.

이와 같은 조항을 비롯해 “공유재산의 보호”를 위해 누구든지 정당한 사유없이 공유재산을 사용 및 수익하지 못하며, 행정재산은 민법 제245조의 규정에도 불구하고 시효취득이 제한된다(공유재산법 제8조).

(2) 공유재산 사용료 부과체계 및 방식

1) 사용료 규정의 구성

현행 공공시설에 대한 사용료 기준은 공유재산 및 물품관리법 제22조 및 동법 시행령 제14조에 의해 해당 재산 평정가격의 연 1% 이상의 범위 내에서 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 되어 있다.¹⁸⁾

¹⁸⁾ 홍선기, 앞의 글 8면

공유재산 및 물품관리법 제22조(사용료)

- ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다.
- ② 제1항에 따른 사용료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 사용료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기예금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.
- ③ 제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 일정한 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험을 체결하게 할 수 있다.
- ④ 삭제 <2010.2.4>

공유재산 및 물품관리법 시행령 제14조(사용료)

- ① 법 제22조제1항에 따른 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평가가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할(月割) 또는 일할(日割)로 계산할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 행정재산의 사용료에 대하여 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 그 법령에 따른다.

이들 규정은 각각 위임에 의하여 구체적인 규정을 정하고 있으므로, 공유재산의 사용료 부과체계를 검토하기 위해서는 관련 규정의 흐름을 명확히 제시하는 과정이 필요하다. 따라서 각 조문별 체계성을 검토하면 다음 표와 같다.

<표8> 공유재산 사용료 규정 체계19)

	사용기간	사용료
법	제21조 : 상한규정 - 5년: 행정재산 - 갱신가능	제22조 : 시행령에 위임 - 원칙: 사용료 전액 일시납 - 분납가능(이자가산) - 분납시 보증금예치 또는 이행보증보험 체결 가능
	↓	↓
시행령	- 사용기간에 관한 규정없음	제14조 - 시가반영, 해당 재산의 평정가격의 1% 이상에서 조례로 정하고, 월할 또는 일할가능 · 토지: 공지시가가 원칙, 예외적으로 감정평가액 이상으로 가능 - 사용료 산정시 재산의 가격평가, 전세금의 산정, 일시 사용 등에 관해서는 대부료 기준을 준용함 · 재산, 집합건물의 구분소유권: 첫째 연도와 둘째 연도로 구분 * 첫째 연도 : 토지 및 주택 이외의 재산인 경우 지방세법의 시가표준액으로 산정가능 : 입찰의 경우 첫째 연도는 최고입찰가로 결정

19) 고승희 외 1인, 충청남도 지방재정의 효율화 방안, 공유재산 대부요율 개선을 중심으로, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 한국지방재정공제회, 2010, 204면의 그림1을 참조해 재구성 함.

		<p>* 둘째 연도 : 2차 년도도 이후는 산정식에 따라 산정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지자체장은 전세금 받은 것으로 대부분 가능 - 토지의 지하 또는 지상공간: 입체이용 저해율을 곱하여 산정한 금액으로 평가 - 경작용 농경지: 단위면적당 농업총수입의 10분의 1에 해당하는 금액 중 적은 금액으로 부과 - 중소기업 창업공간: 연 1천분의 25 초과시는 해당금액을 대부분료의 최고한도로 인정
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

공유재산법은 원칙적으로 행정재산에 대해 5년 한도의 사용기간을 정하고 있으며, 그에 관한 사용료율은 하위법령에 위임하도록 하고 있다. 동 법 시행령에 따르면 사용료의 산정기준과 방식은 일반재산 이용에 대한 대부분료 산정규정을 준용하고 있다. 따라서 자치단체가 학교 옥상부지를 민간 태양광 발전사업자에게 임차하여 임대료를 부과하려는 경우, 학교는 행정재산이므로 그에 대한 이용요금은 사용료가 맞지만 실질적인 요금계산은 대부분료 산정방식을 따르게 된다. 다만 대부분료를 계산방식에 따를지라도 학교부지의 이용에 대한 연간사용료는 공유재산법 시행령 제14조에 따라 시가를 반영한 재산평정가격의 1% 이상의 금액에서부터 산정되어야만 한다. 이렇게 사용료에서 하한을 설정하는 이유는 공유재산 사용료가 지나치게 적게 부과되는 것을 방지함으로써 재정을 확보하는 한편 이를 위한 지방자치단체에게 자율성을 부여하기 위한 목적으로 판단된다.²⁰⁾

20) 홍선기, 앞의 글, 8면

그러나 이렇게 하한을 설정할 경우 1% 이상보다 높은 요율을 적용하는 것은 가능하지만, 1% 이하로 사용료율을 적용하는 것은 허용되지 않는다는 것을 의미한다. 지방재정의 건전성을 위해 최소기준을 정한다는 것은 유의미한 것은 맞지만, 지방자치단체의 공공사업의 특성, 재정여건 및 지역상황 등과 같은 예외적인 요인을 무시한 지방재정의 탄력적 운용을 불가능하게 만들고 있어 지속적인 문제점으로 제기되고 있는 실정이다.²¹⁾

2) 공유재산의 재산평가

지방자치단체의 장이 공유재산을 처분, 사용·수익 허가, 대부 등을 함에 있어 재산가치를 판단하는 업무를 가격평가라고 한다. 공유재산을 처분이나 대부할 때 기준이 되는 해당 공유재산의 가격평정 방법에 대한 정확한 이해가 없다면 사용료 및 대부료 금액이 제대로 책정될 수 없기 때문에 명확한 이해가 우선시 된다 하겠다. 특히 행정재산의 경우 토지감정평가를 공시지가로 하지 않고 과표를 기준으로 해서 평가하여 지방자치단체의 사용료수입을 감소시키는 사례가 있기 때문에 가격평정에 대한 세밀한 관리가 필요할 것이다.²²⁾

사용 및 대부시 재산평정방법은 토지는 공시지가(필요시 감정평가), 건물은 1개의 감정평가액에 따라 이뤄진다. 공유재산법 제27조 제2항에 의하면 감정평가액은 유효기간이 평가일로부터 1년 이내의 경우에만 적용가능하며 예외적인 경우에만 그 적용기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 이처럼 규정한 취지는 공유재산 매각시 시가를 반영하여 적정가격으로 매각하도록 하기 위하여 최초로 결정된 감정평가액이 장기간이 경과한 후에도 계속 적용되는 것을 방지하려는 데 있는 것이다.²³⁾ 따라서 부동산 경기의 변화 등과 같은 사정변경을 이유로

21) 고승희 외 1인, 앞의 글, 212면

22) 국유재산보전관리원, 2014 국공유재산보전관리총람, 76면

23) (구) 행정자치부, 2007 국공유재산관리지침, 158면

1년 내에 감정평가를 다시 실시할 필요가 있는 경우까지 재감정평가를 금지하려는 취지는 아닌 것이다. 다만 부동산 경기변화로 인해 잦은 감정평가에 동반되는 수수료로 인한 예산의 지출이 크기 때문에, 감정평가기간동안 행정기간이 소요되는 단점이 있어 지방세법에 의해 잔존가치율이라는 항목이 도입되었는데, 특히 지방자치단체의 공유재산 가운데 건물의 경우 건물시가표준액의 조정기준을 확인해서 사용료 및 대부료를 책정해야 하며 건축신축시 가치는 100%로 계상후 매년 상각률을 적용하여 잔존가치율을 산정하기도 하며 이를 포함해 전체 사용료 및 대부료 총액이 결정된다.²⁴⁾

제 2 절 기초분석

1. 선행연구 분석

지금까지 공유재산법에 관한 문헌조사 과정에서 수집된 선행연구 가운데 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가의 취지에 맞는 관련 주요문헌들을 정리하면 다음과 같다.

<표9> 공유재산법에 관한 선행연구

발행연도	제 목	저 자	주요내용
2006	「공유재산관리관련 법령의 정비방안에 관한 연구」	이재인	지방재정법에 규정하고 있던 공유재산관리 관련 법령내용과 2006년 시행된 공유재산법상 공유재산 관리 관련 규정의 내용적 비교분석을 통해 공유재산관리 관련 규정의 정비방안 제시

24) 국유재산보전관리원, 2014 국공유재산보전관리총람, 78면

발행연도	제 목	저 자	주요내용
2010	「충청남도 지방재정의 효율화 방안」	고승희 박광배	충청남도 지방재정의 효율성을 높이기 위해 공유재산 대부요율의 문제점을 분석하고 그에 관한 개선책을 제시
2010	「지방자치단체의 공유재산의 효율적 활용방안에 관한 연구」	장교식	공유재산의 관리 및 효율을 높일 수 있는 법정정책적 방법론을 제시
2010	「지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미」	류춘호	공유재산의 효율성 저해요인을 분석하고 적극적 관리를 통해 지방재정에 기여할 수 있는 개선책을 제시
2011	「위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리 방안」	강경민 김상명 황경수	공유재산의 위탁개발을 통해 지방자치단체의 재원확보를 높일 수 있는 방법론 제시

공유재산법의 정비방안에 관해 최초로 언급하고 있는 문헌은 이재인의 “공유재산관리관련 법령의 정비방안에 관한 연구”인데, 지방재정법과 2006년 제정된 공유재산법의 개별 조문을 비교하여 개정안을 도출하고 있으며 관련 주요내용은 공유재산법의 연혁을 확인하여 입법자의 개정의도를 분석하는데 활용하였다. 다만 사용료 부과규정에 대한 문제점 및 개정안은 제시되어 있지 않기 때문에 직접적인 연관성은 찾기 어려웠다.

그 외 4편의 논문들은 모두 지방자치단체의 재정확충을 통한 효율성 확보를 중심에 두고 공유재산법을 다루고 있다. 특히 2010년 고승희·박광배의 “충청남도 지방재정의 효율화 방안”의 경우 경직화 되

어 있는 대부료율에 대해서 실질적인 개선책을 제시한 최초의 연구라 평가할 수 있다. 사용료율의 경우 대부료율에 준하여 부과되는 경우가 대부분이기 때문에, 지방자치단체의 입장에서 공유재산법 시행 이후 새로운 지방재정환경의 변화에 맞추어 대부료율 현실화의 필요성을 제기하고 있기 때문에 본 연구와 관련성이 많다 하겠다. 다만 대부료율을 책정할 수 있는 개선책에 대한 부분의 경우 사용료 부과규정에 맞게 수정·보완해야 할 사항일 것이다. 공유재산법에 관한 선행연구 현황에서 보여지 듯 축적된 연구가 많지 않을 뿐만 아니라 직접적으로 사용료 부과규정에 대해서 다루고 있는 문헌은 거의 찾아볼 수 없었다.

2. 정부 입법자료 분석

공유재산법은 정부발의법안으로 제정된 법률로서 2005년 제정되기 전까지 약 1년 정도의 입법준비기간이 소요되었다. 정부에서는 법안 준비를 위한 선행연구를 위해 관련 연구용역을 외부전문가에게 위탁하기도 하고 다양한 의견수렴을 위해 청문회 등을 개최하기도 하였으며 전문가회의를 개최해 입법방향을 검토하기도 하였다.

따라서 정부 입법자료의 범위에 포함될 수 있는 것은 첫째, 입법예고 관련 사항으로 부처협의 및 국민의견을 수렴한 내용과 자료를 들 수 있다.²⁵⁾ 둘째, 정부부처에서 제·개정 필요성 및 방향설정을 위해 전문가들에게 의뢰하는 연구용역보고서 및 기타 자문서 등을 정부 입법자료의 범주에 포함시킬 수 있다. 세 번째, 규제영향분석서 또는 비용추계서 및 법제처 심사서와 같은 법령의 성격에 따라 첨부되어야만 하는 추가적인 분석서를 정부 입법자료에 포함시킬 수 있다. 이에 따라 공유재산법과 관련된 정부 입법자료를 취합한 결과는 다음 표와 같았다.

25) 자세한 사항은 법제처(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice>) 입법예고 사이트 참조

<표10> 공유재산법에 관한 정부입법 자료²⁶⁾

구 분	자료 유무	공개여부	
입법예고 관련 자료	유	공개	- 2006년부터 현재까지 입법예고안은 공개되어 있지만, 부처협의 회의록 또는 국민의견수렴사항 등을 정리한 자료 등은 존재하지 않아 확인이 불가능함 ²⁷⁾
정부 연구용역 자료	유	비공개	- 2004년 「국공유재산 관리체계의 효율화방안 연구」라는 정부연구용역 보고서가 존재하지만 비공개자료로 되어 있어 구체적인 내용을 확인할 수 없었음 ²⁸⁾ - 이후 관련성 있는 연구용역사례는 찾을 수 없었음
규제영향분석 자료	유	공개	- 2004년 공유재산법 제정안에 대한 규제심사 및 규제영향분석이 시행되었음 - 이후 규제영향분석사례를 찾을 수 없었음
비용추계서	무		
법제처 심사서	무		

26) 2006년 공유재산법 전후 입법자료의 경우 웹상에 있는 데이터 일부분을 제외하고는 축적되어 있는 DB가 많지 않아 상기내용과 다를 수 있음.

27) 국회 입법예고 사이트(<http://pal.assembly.go.kr/law/endMainView.do#a>) 참조

28) 안정행정부 정부연구관리시스템(PRISM) 참조; <http://www.prism.go.kr/homepage/search/retrieveIntegrateSearch.do>

정부 입법예고에 관한 사항은 법제처 입법예고 사이트를 통해 DB가 축적하고 있는데, 2006년부터 공유재산법 관련 입법예고는 지속적으로 시행하였지만 그에 관한 의견수렴사항을 종합정리한 문서는 확인할 수 없었다. 또한 2004년 공유재산법 제정안 준비과정과 관련해 정부에서 시행한 연구용역이라 볼 수 있는 것은 2004년 「국공유재산 관리체계의 효율화방안 연구」라는 과제를 찾을 수 있었으나 결과보고서를 비공개로 하고 있기 때문에 간략한 연구요약문을 통해 그 내용을 추정할 수 밖에 없었다. 사용료 부과규정에 대한 구체적인 제도개선사항을 언급하고 있기 보다는 “관리처분기준의 간소화 또는 효율화 및 감독업무의 강화, 그리고 불요재산의 매각촉진 및 비축토지 매입 집단화” 등과 같은 재정적인 효율성 제고방안을 제시하고 있었다.²⁹⁾

이어서 규제영향분석자료의 경우 2004년 공유재산법 제정안에 대한 3건의 규제영향분석서를 찾을 수 있었는데 그에 따르면, 공유재산의 사용·수익허가라는 점에서 규제의 신설로 보았으나, 대상의 특성상 피규제자가 공유재산 사용자에게 한정되고 기존에 수행해오던 행정업무에 대한 추가비용이 소요되지 않기 때문에 “비중요규제”로 구분되어 있었다.³⁰⁾ 기존 지방재정법상에 규정되어 있는 사항을 분별하여 제정안에 반영한 사항이었고, “공유재산의 전대금지, 사용수익허가 기간을 3년 이내로 제한하고 허가기간 갱신시 기간만료 1개월 전에 갱신신청 가능”이라는 3가지 내용이 주요 규제심사 대상이었다.³¹⁾ 사용기간을 한정하여 특정인의 독점적 공유재산 이용을 배제하는 것은 지방자치단체 주민들의 공유재산 사용기회의 형평성을 증대한다는 점에서 편익이 높다고 인정되었으며, 갱신요청을 허가기간 만료 전 1개월전까지 신청하게 한 것은 기존 사용자에게 이전의 준비기간을 준다는 점,

29) 지대식 외 2인, 국공유재산 관리체계의 효율화방안 연구 요약문, 2004, 1-2면

30) 규제개혁위원회, 공유재산및물품관리법 제정안 신설·강화규제심사(안), 2004, 12면

31) 규제개혁위원회, 공유재산및물품관리법 제정안 신설·강화규제심사(안), 2004, 14면

자치단체에서는 임대중단사태가 발생하지 않아 지속적인 사용료 수입을 얻을 수 있다는 점에서 규제의 편익이 인정되었다.³²⁾ 그러나 사용료 부과규정의 적정성과 합리성에 규제심사는 이루어지지 않았으며, 이후 공유재산법에 관한 규제영향분석이 시행된 사례는 찾을 수 없었다.

마지막으로 공유재산법에 관한 비용추계서의 경우 정부제출 제·개정안에서는 찾을 수 없었는데, 별도의 비용추계서를 작성하지 않은 것은 앞서 언급한 것처럼 기존 수행하던 업무이며 지방재정법상의 규정을 분범하였기 때문에 특별한 행정비용이 소요되지 않고 지방자치단체의 공유재산 및 물품관련 운영은 사용료 및 대부료 등의 징수에 관해서는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있어 기술적인 비용추계가 어렵기 때문이었다.³³⁾ 또한 법제처 심사서 역시 별도의 심사서 양식으로 공개되는 것이 아니라, 정부제출 법률안 이유서에 주요내용이 포함되어 게재되기 때문에 구체적인 심사서 내용을 확인하기 어려웠다.

이상을 토대로 볼 때, 공유재산법을 통해 지방자치단체가 자산의 효율적인 관리 및 운영을 통하여 재정수익을 기대할 수 있도록 한 것이 주요목표였음을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 이 때 지방자치단체가 부과한 사용료의 경우 정부 입법자료에서 구체적인 언급은 없었지만 “지방자치단체 재산의 효율성 제고”라는 상위의 입법목표에 의하면 지방자치단체의 무분별한 공유재산 이용허가가능성을 차단시키고, 1%라는 사용료 하한선만 지킨다면 지방자치단체가 저렴한 사용료를 통해 폭넓은 주민참여를 유도하여 활발한 지역활성화 사업을 시행할 수 있도록 하여 지역경제활성화라는 입법목표를 달성할 수 있도록 한 조치임을 확인할 수 있었다. 다만 공유재산의 운영수익을 높이기 위해서는 합리적인 사용료가 부과되어야 함에도 불구하고, 현행 공유

32) 규제개혁위원회, 공유재산및물품관리법 제정안 신설·강화규제심사(안), 2004, 14면

33) (구) 행정안전부, 2012년 공유재산 및 물품관리법 일부개정법률안 제안이유서, 2012. 11. 21, 17-18면

재산법은 공유재산 사용수익에 관한 허가 및 사용료 부과체계는 갖추고 있지만 2006년 시행 이후 법률 제안자였던 정부가 정작 그 핵심 사항이 되는 사용료 부과기준 및 효율의 합리성에 대한 제고를 한 번도 하지 않았다는 점은 문제점으로 분석되었다.

3. 국회 입법자료 분석

국회입법자료는 입법조사처 또는 국회법제실, 전문위원회 위원의 검토보고서 등을 입법자료의 범주에 포함할 수 있다. 공유재산법은 2005년 제정 이후 총 9차례의 개정을 거쳐 현행에 이르고 있는데, 관련 제개정 이유서, 검토보고서 및 심사보고서의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

<표11> 공유재산법에 관한 정부입법 자료³⁴⁾

제·개정	제·개정이유서	검토보고서	심사보고서
2005. 08 제정	지방분권시대에 맞는 공유재산 및 물품의 행정수용에 대응하고, 공유재산 및 물품의 건전하고 효율적 관리를 위함	검토사항 1. 독자적인 입법의 필요성과 입법방향 - 행정·보존재산의 위탁관리시 이용료와 보조금 상계 허용 2. 공유재산의 교환요건 완화 3. 재산관리담당공무원의 전문성 제고	- 검토보고서에서 제시한 총 6가지 검토사항의 필요성 인정 - 불용품의 양여대상 기관에 지방자치단체 조합을 추가한 수정안 가결

34) 국회 법률지식정보시스템 공유재산 관련 입법자료를 발췌하여 재정리한 것임;
http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1947&PROM_DT=20070511&PROM_NO=08423

제 · 개정	제 · 개정이유서	검토보고서	심사보고서
		4. 행정재산 파손에 대한 가산금 제도 등 폐지되는 사항 5. 처분재산의 가격결정 등 기타 검토사항 6. 참고사항	
2007. 05 제1차 개정 (타법개정*)		1. 법률의 한글화 2. 어려운 법령용어의 순화 3. 한글맞춤법 등 어문 규범의 준수 4. 정확하고 자연스러운 법문장의 구성 5. 체계정비를 통한 간결화 · 명확화	- 법령용어순환사업에 해당되는 법률 가운데 지방자치법이 대상으로 선정되어 관련 개정사항을 공유재산법에 반영
2007. 08 제2차 개정 (타법개정)			- 자본시장과 금융투자업에 관한 법률의 개정사항을 공유재산법에 반영
2008. 02 제3차 개정 (타법개정)			- 정부조직법 전면 개정사항을 공유재산법에 반영
2008. 12 제4차 개정 (일부개정)	공유재산의 효율적인 관리를 위하여 분류체계를 정비하고 사용·수익허가 및 대부계약의 갱신범위를 확대하고 공	1. 공유재산의 분류체계 개선 2. 행정재산에 대한 사권설정의 일부허용 3. 사용·수익허가 및 대부계약의 기간갱신 허용	- 공유재산 분류체계 개선안을 반영하여 관련 조문을 개정

제 2 장 공유재산 사용료 부과규정에 관한 입법평가

제 · 개정	제 · 개정이유서	검토보고서	심사보고서
	<p>유재산 주민의 안정적인 경제활동을 보장하며 부동산인 공유재산의 개발방식을 다양화하여 지역개발을 이끌 수 있도록 하며 이해 가능한 법령으로 순환하고자 함</p>	<p>4. 공유지 개발방식의 다양화</p>	
<p>2010. 2 제5차 개정 (일부개정)</p>	<p>공유재산 및 물품의 관리·처분에 관련된 용어정의 및 기본원칙을 규정하고, 행정재산의 양여·교환 기준을 명확하게 규정하고, 공유재산 및 물품의 전산자료를 정책상 필요한 경우 행정안전부 장관이 활용 또는 공표할 수 있는 근거를 마련</p>	<p>1. 신설용어 정리 2. 공유재산 관리·처분에 관한 기본원칙 3. 행정재산 양여교환 기준 규정 4. 공유재산 가격평가 등에 관한 회계</p>	<p>- 공유재산법 관련 용어정리, 관리 및 처분에 관한 기본원칙, 행정재산 양여교환 기준 등의 개정사항을 반영</p>
<p>2010. 6 제6차 개정 (일부개정)</p>	<p>- 기부채납제도의 효율성 제고를 위한 근거마련</p>	<p>1. 기부채납된 행정자산의 관리위탁시 기부자에게 불이익이 없도록 적정한 수준의 관리위탁기간의 보장</p>	<p>- 기부자에 대하여 인센티브를 부여하여 기부채납제도의 활성화를 도모하기 위하여 무상 사용기간 종료</p>

제 · 개정	제 · 개정이유서	검토보고서	심사보고서
			후 기부자에 한하여 기부채납된 재산의 가액 등을 고려하여 사용 갱신기간을 확대함
2011. 4 제7차 개정 (타법개정)			- 부동산등기법 개정사항을 공유재산법에 반영
2013. 3 제8차 개정 (타법개정)			- 정부조직법 개정사항을 공유재산법에 반영
2014. 1 제9차 개정 (일부개정)	<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산의 사용허가방법을 다양화하고 사용허가기간을 연장하며 수요자 중심의 시장친화적인 매각체도를 도입 - 고의나 과실 없이 공유재산을 무단점유한 자에 대한 부담을 덜어주기 위하여 변상금 징수유예의 근거를 마련 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 행정재산의 사용·수익 허가를 할 경우 지명경쟁의 방법 도입 2. 행정재산의 사용허가기간과 갱신사용허가기간을 5년 이내로 확대 3. <u>공유재산 사용료 및 대부료가 전년도 사용료 또는 대부료보다 5% 이상 증가하는 경우 감액조정이 가능하도록 함</u> 4. 고의나 과실에 의하지 않은 공유재산의 무단점유자들에 대한 변상금징수유예제도 도입 	- 검토사항을 반영하여 공유재산법을 관련 규정을 개정

* 타법개정인 경우는 해당 법률의 개정으로 인해 공유재산법 일부규정이 개정되었기 때문에 직접적인 개정사유로 볼 수 없어 공란으로 표기하였음.

제9차의 개정과정을 살펴보면 타법개정으로 인한 5차례 개정이 있었으며, 기타 개정과정 가운데 사용료 및 대부료와 관련된 개정작업은 올해 2014년 1월에 시행한 제9차 개정에서 구체적으로 다루고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 현행 1% 이상의 범위 내에서라는 규정이 갖는 비경직성으로 인한 문제점을 직접적으로 다루었던 개정안은 발의되거나 검토되지 않았다.

다만 제9차 공유재산법 개정에서는 공시지가 및 감정평가액의 인상으로 인해 사용료 및 대부료가 5% 이상 증가하는 경우 감액조정이 가능하도록 규정을 개정하였는데, 이는 지속적인 지가상승으로 인해 갑작스러운 사용료 및 대부료가 인상될 경우 이용자들이 부담을 느껴 공유재산 이용을 중단하게 되면 지방자치단체의 수입이 저하될 수 있기 때문에 갑작스러운 인상분에 대한 효과적인 제어를 위해 위와 같은 조항을 도입한 것이다. 결국 입법자는 공유재산의 사용료 및 대부료율이 과소 또는 과대치가 되지 않도록 조정하여 안정적인 기준율을 유지하도록 함으로서 지방자치단체가 지속적인 수입 창출과 주민들의 활발한 이용이라는 2가지 목적을 동시에 달성하고자 하였음을 알 수 있다.

제 3 절 추가분석

1. 규범분석

규범분석은 흔히 법규정의 체계성에 관한 심사(체계성 분석)를 의미하는데, 규범의 내부적인 구조 및 법적 논리가 합리적이고 명확한지를 판단한다. 입법평가에 있어 체계성 분석을 보다 명확하게 하기 위해서는 상위법인 헌법을 비롯하여 관련 법률과 충돌하는 부분은 없는지를 파악해야 한다. 여기서는 지방자치단체의 재산에 대한 사용료의 개념과 부과·징수 절차 등 입법목적이나 절차의 정당성을 평가하는 방식으로 체계성 분석을 하고자 한다.

(1) 헌법과의 일치성

1) 지방자치제도의 운영과 발전

현행 우리 헌법은 제8장에서 지방자치라는 독립된 장을 두어 지방자치의 기본원칙을 명시하고 있다. 헌법 제117조는 지방자치제의 제도적 보장, 지방자치단체의 권능, 지방자치단체의 종류의 법정주의를 규정하고, 제118조는 지방자치단체의 기구와 그 구성방법을 규정하고 있다. 지방자치에 관한 일반법으로서는 지방자치법이 있다.³⁵⁾

지방자치단체(地方自治團體)라 함은 지방자치의 주체가 되는 단체, 즉 국가 내의 일정한 지역을 기초로 하고 그 지역의 주민을 구성원으로 하여 국가로부터 부여된 자치권에 기초하여 지방적 행정을 담당하는 지역적 권력단체를 말한다.

지방자치단체는 지방자치권의 내용인 전권능성과 자기책임성³⁶⁾을 기초로 ① 자치조직권, ② 자치행정권, ③ 자치재정권, ④ 자치입법권, ⑤ 주민투표권과 같은 권한을 갖는다. 이러한 권한 중에서도 특히, 자치재정권(自治財政權)은 지방자치단체는 재산을 관리하며, 자치단체의 경비를 지불하기 위한 필요한 세입을 확보하고, 지출을 관리하는 권한을 갖는다.

지방자치단체는 헌법 제117조 제1항에 따라 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리한다. 전권한성의 원칙에 따라, 지방자치단체의 사무에는 주민의 복리에 관한 모든 사무가 포함된다. 그러나 전권한성은 지방자치단체가 수행할 수 있는 사무의 범위를 개괄적으로 정하는 원칙

35) 우리 지방자치법은 지방자치단체를 법인으로 규정하고 있으며, 집행과 의결기관을 분리시킨 이원적 기관구성과 지방자치단체에 대한 국가의 감독 등을 규정한 점으로 보아 원칙적으로 단체자치를 하면서 주민자치를 결합한 혼합형으로 조직형태는 대통령제형을 취하고 있다; 남궁승태·이철호, 헌법강의, 21세기사, 2014, 139면

36) 전권능성(전권한성)이란 주민의 복리에 관한 모든 사무에 대한 일반적 권한을 가진다는 것을 의미하며, 자기책임성이란 이를 지방자치단체가 자치적으로 처리하는 것을 말한다; 김철용, 행정법, 고시계, 2012, 708면

일 뿐이고, 그 범위 내에서 지방자치단체가 얼마만큼 현실적으로 실현할 수 있는지는 지방자치단체의 재정력과 그 재정력의 활용에 의해 제한될 수밖에 없다. 또한 자기책임성(自己責任性, Eigenverantwortlichkeit)은 지방자치의 가장 중요한 개념요소이다. 지방자치단체가 그 구역 내의 상황에 적합한 사무를 자기책임하에 수행하기 위해서는 역시 재정적인 뒷받침을 필요로 한다. 즉 자기책임성은 법적으로 규율된 예산의 범위 내에서 수입과 지출을 자기책임하에 결정할 수 있는 재정고권(Finanzhoheit)을 포함한다.³⁷⁾

지방자치단체가 자유롭게 처분할 수 있는 재정 수단을 갖지 아니하는 경우에 지방자치단체는 그의 업무를 자기책임 하에 결정할 수 없으며, 현존하는 재정력이 행정활동을 뒷받침하지 못하는 경우에 지방자치행정은 마비되어 버린다.³⁸⁾

지방자치단체의 세입은 지방세, 세외수입³⁹⁾⁴⁰⁾, 지방교부세, 국가보조금 등 다양한 수입원으로 구성되어 있다. 하지만 지방자치단체가 자

37) 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007, 343면

38) 이기우·하승수, 앞의 책, 344면

39) 세외수입은 지방세수입에 대칭하여 사용되는 개념으로 지방자치단체수입 중 지방세 이외의 자체수입을 의미하며, 지방재정에서 매우 큰 의미를 지니고 있다. 지방자치단체의 세외수입은 최근에 지방자치단체의 세입원으로서의 그 비중이 높아지고 있을 뿐만 아니라 주민들의 조세저항을 야기하지 않고 공공서비스를 효율적으로 공급할 수 있는 수단으로서 많은 사람들의 관심을 끌고 있는 세입원이다; 강인재 외, 지방재정론, 대영문화사, 1993, 371면

40) 세외수입은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. ① 지방자치단체의 독자적인 노력과 절차에 의한 자체재원으로서 지방세와 함께 행정의 자율성과 재정기반의 안정성을 보장해 준다. ② 세외수입은 비교적 국가의 통제영역에서 벗어나 노력여하에 따라 지속적인 확대개발이 용이한 지방자치단체의 잠재수입원이다. ③ 세외수입은 응징성에 의한 수익으로서 지방세와는 달리 주민과의 마찰이 거의 없거나 미미하다는 것이다. ④ 세외수입은 종류가 많고 수입근거·성격 및 형태가 다양하다. ⑤ 세외수입은 수입의 근거에 따라 용도가 정해진 경우가 많아 대부분 세출예산과 연결이 된다. ⑥ 세외수입은 지역간·회계연도간 분포상황 및 구조가 불규칙·불균형하다. ⑦ 세외수입은 효율의 현실화 등 획일적 시책추진이 곤란한 것으로 기능별로 각부처와 연관되어 수입확충에 애로가 있으며, 국가의 물가정책과 밀접한 관계로 인상이 억제된다(최봉석, 지방자치의 기본법리, 한국법제연구원, 2007, 94-95면).

치입법권으로서 지방세목을 신설하거나 세율을 정하는 것은 헌법상 조세법률주의의 원칙에 따라 인정되고 있지 않기 때문에 지방재정의 상당부분이 중앙정부가 징수하여 지원하는 이전재원에 의존하고 있고 이를 지방재정의 의존성이라고 할 수 있을 것이다. 조세법률주의 원칙과 지방재정의 의존성이 가지는 논리적 귀결은 지방자치단체의 자기책임성과 전권한성이 지방자치제도의 헌법상 보장원칙과 충돌할 개연성이 존재하게 된다.⁴¹⁾

사용료 부과는 특정인에게 경제적인 이익을 주거나 특정인을 위해 행정급부가 필요하게 된 때에는, 그것을 일반 납세자의 부담으로 할 것이 아니라 특별한 이익을 향유하는 자에게 부담시키는 것이 공평하다는 생각에 기초하고 있다. 사용료의 총수입이 당해 급부를 제공하기 위한 총비용을 초과해서는 안된다는 것을 비용상환의 원칙(Kosten-deckungsprinzip)이라고 한다. 이 비용상환의 원칙은 사용료 의무자를 보호하기 위한 원칙이다. 지방자치법에는 비용상환의 원칙에 대한 명문 규정이 없으나, 지방공기업법은 “① 지방자치단체는 지방직영기업의 급부에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 요금을 징수할 수 있다. ② 지방직영기업의 요금은 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.”(동법 제22조 제1항 및 제2항)라고 하여, 지방직영기업의 요금에 관한 한 「비용상환의 원칙」을 채택하고 있다. 이는 주민이 부당하게 높은 사용료 때문에 지방자치단체가 제공하는 공급급부(供給給付)로부터 배제당하지 않도록 하기 위해 이 원칙을 전면적으로 도입하는 것이 바람직하다고 본다.⁴²⁾

지방세의 수입(nontax revenue)은 일반적으로 지방재정 수입 중 지방세 이외의 자체수입을 지칭하는 것으로 지방세에 대응하는 개념으로

41) 김도승, 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구(I), 한국법제연구원 2012, 30면.

42) 이기우·하승수, 앞의 책, 364면.

사용하고 있다. 지방자치단체는 경영행정의 합리적 운영과 주민복지 수요에 적극 대응하기 위해 수익성과 공익성에 기반을 둔 경영사업의 적극 발굴·추진, 공기업의 확대 설치·운영 등으로 지방세외 수입을 점차 확대시켜 오고 있다.⁴³⁾ 지방세외 수입 중에서 재산임대수입이란 지방자치단체가 국·공유재산을 관리·운영하는 과정에서 발생하는 수입을 말한다. 재산임대수입에는 국·공유재산을 매각·처분하여 발생하는 수입은 제외되며 국유재산임대료와 공유재산임대료로 구분된다. 국유재산임대료는 지방자치단체가 관리하는 국유 토지(임야 포함) 및 건물임대수입을 말하며, 공유재산임대료는 공유재산 및 물품관리 법령 및 관련 조례에 의해 부과 징수되는 행정재산의 사용료와 일반재산의 대부료를 말한다.

「공유재산법 및 물품관리법」이 규정하고 있는 사용료가 지방자치행정과 지방재정에서 차지하는 의미와 비중을 파악하기 위해서는 사용료의 부과·징수 현황을 알아보는 것이 의미가 있을 것이다. 2011년도 기준, 우리나라 지방자치단체의 사용료 부과결정액은 일반회계 9,733,85억원, 기타특별회계 7,618.95억원, 합계 총 17,352.8억원이다. 이는 사용료, 수수료, 사업수입 등을 모두 합한 지방세외수입(총 합계액 66,305.87억원) 중 26%를 차지하는 것으로 사용료 수입은 지방재정에 있어 상당히 중요한 재원임을 알 수 있다.⁴⁴⁾ 또한 지방자치단체들의 지방재정 확충방안으로 기존에는 공유재산의 매각을 통한 세외수입확대에 주안점이 주어져 있었으나, 현재에는 공유재산의 사용료를 통한 세외수입확대에 관심이 중대되고 있다.⁴⁵⁾ 또한 대부분의 국가에서 지

43) 손희준 외 3인, 지방재정론, 대영문화사, 2011, 130면.

44) 이진수, 지방자치단체의 공유재산 사용료 부과처분에 대한 불복절차, 지방자치법 연구 통권 제37호 제13권1호, 2013.3 162면 각주 21) 참조

45) 공유재산 관리 정책 변동의 흐름을 살펴보면, ① 매각·처분 중심 관리(1945년~1976년), ② 유지·보존 중심 관리(1977년~1993년), ③ 활용·보존 중심 관리(1994년~1999년), ④ 활용도 및 효율성 제고 중심 관리(2000년 이후)의 패러다임으로 변동과정을 거치고 있다(조계근, 강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안, 강원발전연구원, 2012, 10~12면 참조).

방자치단체의 주된 수입원은 지방세이다. 그러나 최근 들어 지방재정의 세입원을 다원화하려는 노력이 결실을 거두어 지방세에 대한 의존도가 낮아지고 있다.⁴⁶⁾

이러함에도 불구하고 사용료(대부료 포함) 산정방법이 재산평정가액만을 기준으로 하고 있는 것은 지가가 높은 대도시지역에서는 과중한 사용료 부담이 발생하여 신규사업진출에 한계가 있고, 이러한 한계는 지방자치단체의 재정수입 확대의 걸림돌로 작용되고 있다 할 것이다. 따라서 「공유재산법 및 물품관리법」상의 사용료 규정은 “지방재정 확충”이라는 관점에서 각 지방자치단체의 실정을 고려하여 효율적용이 되는 재산평정가격만을 규정하고, 나머지는 조례에 의하여 지방자치단체가 규정할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 판단한다.

2) 사회적 시장경제질서와 기본정책

헌법은 제9장 경제에서 헌법 전문(前文)에 경제질서의 기본정신을 이어 받아 제119조 제1항에서 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”라고 하여 자본주의적 자유시장경제의 원칙을 선언하고 있으면서도, 제2항에서는 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하여 경제에 관한 국가적 규제와 조정을 인정하고 있다. 따라서 현행 헌법상의 경제질서는 「사회적 시장경제질서」를 기본으로 한다고 볼 수 있다.

자유로운 경제질서가 되기 위해서는 경제의 효율성, 안정성 나아가 건전성까지 확보되어야 하며, 이를 위한 국가의 경제적 개입은 헌법적으로 정당화될 수 있다. 역사적 경험상 사적 소유권 및 자유경쟁과

46) 최봉석, 앞의 책, 95면.

경제적 자율성을 제대로 보장하지 않고서는 경제의 발전과 유지는 가능하지 않다. 그러나 동시에 사적 소유권 및 자유경쟁과 경제적 자율성을 제한하고 경제적 갈등상황을 조정하지 않고서는 자본주의 경제 자체는 올바르게 유지될 수도 없었다. 따라서 오늘날 대부분의 국가에서 경제질서는 경제적 자유를 충분히 보장하면서도 동시에 국가가 그것을 합리적으로 제한하고 경제의 건전한 발전을 위해 필요한 경제적 개입을 할 수 있는 모습으로 나타나고 있으며, 우리는 이를 이른바 “혼합경제질서”라고 부르고 있는 것이다.⁴⁷⁾ 헌법재판소와 대법원도 우리 경제체제가 사회적 시장경제질서라고 밝히고 있다.⁴⁸⁾

현행헌법은 사회적 시장경제를 경제질서의 기본으로 하면서, 사회적 시장경제질서를 위한 기본정책으로서 ① 국토 등의 개발이용(제122조), ② 농어촌종합개발, 지역간 균형발전과 지역경제육성, 중소기업의 보호·육성(제123조 제1항·제2항·제3항·제4항) 등을 규정하고 있다.

지방재정은 다수의 지방자치단체의 재정을 총칭하므로 지방재정은 자치단체마다의 위치, 지형, 지질, 풍토 등 자연조건의 차이와 그 지역사회역의 역사적 전통 및 관습의 차이, 그리고 지역 산업입지 조건에 따른 특유한 산업구조, 자치단체의 인구, 면적 등 규모의 차이로 인하여 지방재정은 다양성을 띠게 된다.⁴⁹⁾

47) 이장희, 경제에 대한 국가의 법적 기본질서로서 경제헌법, 공법학연구 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013. 5, 308~309면 참조

48) 헌법재판소는 “헌법 제119조 제2항의 규정은 대한민국의 경제질서가 개인과 기업의 창의를 존중함을 기본으로 하도록 하고 있으나, 그것이 자유방임적 시장경제질서를 의미하는 것은 아니다. 따라서 입법자가 외국영화에 의한 국내 영화시장의 독점이 초래되고, 국내 영화의 제작업은 황폐하여진 상태에서 외국영화의 수입업과 이를 상영하는 소비시장만이 과도히 비대하여질 우려가 있다는 판단하에서, 이를 방지하고 균형 있는 영화산업의 발전을 위하여 국산영화의무상영제를 둔 것이므로, 이를 들어 헌법상 경제질서에 반한다고는 볼 수 없다”(1995.7.21. 94헌마125)고 판시하였다. 또한 대법원은 1992.10.23 선고한 조합설립인가거부처분취소소송에서 “사회적 시장경제질서”라는 용어를 명시적으로 사용함으로써 헌법이 사회적 시장경제질서를 지향하고 있음을 밝히고 있다(1992.10.23. 대판 92누2387).

49) 김도승, 앞의 글, 29면.

지방자치단체의 경제활동이란 영리취득을 목적으로 사인에 의해 경영될 수 있는 활동으로서 지방자치단체에 의해 이루어지는 모든 활동을 뜻한다(예: 전기·가스·물의 공급·시장·박물관·도서관의 운영). 경쟁상황이 사실상 존재하는가의 여부는 결정적이 아니다. 지방자치단체의 경제활동은 자치행정보장의 핵심 영역에 속한다. 지방자치단체의 비경제적인 행정부분에 대한 사실상의 독자성과 상업적인 사무수행이 오히려 특징적이다.⁵⁰⁾ 헌법상 보장되는 지방자치단체의 경제활동의 종류와 범위는 한 마디로 단언하기 어렵다. 경제활동은 사인에 대한 침해를 말하는 것도 아니고, 사인의 기본권의 보장을 의미하는 것도 아니다. 그리고 지방자치단체는 자주조직권을 갖기 때문에 경제활동을 위한 조직형식의 선택은 법률의 범위 내에서 기본적으로 지방자치단체의 수중에 놓인다. 지방자치단체는 사법형식으로 경제활동을 할 수도 있다.⁵¹⁾

「공유재산법 및 물품관리법」상 사용료(대부료 포함) 산정방법이 재산평정가액만을 기준으로 하고 있는 것은 지가(地價)가 높은 대도시지역에서는 과중한 사용료 부담이 발생하여 신규사업진출에 한계가 발생할 우려가 있다. 이는 헌법상의 지역간 균형발전이나 지역경제육성, 중소기업의 보호·육성에 저촉될 소지를 안고 있다고 볼 수 있다.

(2) 법률 상하간의 체계성

지방자치법 제136조는 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료(使用料)를 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치법 제136조는 지방자치단체의 사용료 부과·징수의 근거조항이 된다. 또한 공유재산 및 물품관리법 제22조는 “지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는

50) 홍정선, 新지방자치법, 박영사, 2009, 575면.

51) 홍정선, 위의 책, 576면.

요율(料率)과 산출방법에 따라 사용료를 징수한다.”고 규정하고 있다.

체계정당성의 원리는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 헌법적 요청이며, 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는데, 이러한 체계정당성 위반은 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌이 되며, 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법 재량이 인정된다.⁵²⁾ 체계정당성은 국가권력 중 입법권에 대한 통제를 통하여 국민의 자유와 권리의 보장을 목적으로 하는 법치주의원리에서 도출된다.⁵³⁾ 개별법률은 다른 법률과 완전하게 독립하여 존재하는 것이 아니라 다른 법령과 상호 유기적으로 결부하여 전체적인 법체계를 형성하기 때문에 개별 법률규정은 상호 간에 조화와 균형의 관계가 유지되어야 한다.⁵⁴⁾

헌법이 선언하고 있는 법치행정원리에 의하면 법률의 집행기관으로서 행정부는 법률이 효과적으로 집행되도록 할 의무가 있고, 그 집행을 거절할 수 있는 권한은 없다고 할 것이다. 그러므로 행정부에 부여된 법률집행권은 행정부의 권한인 동시에 법률의 실효성을 보장하기 위한 헌법적 의무이기도 하다.⁵⁵⁾ 현행 행정법령체계에 의하면 법

52) 헌재 2004. 11. 25, 2002헌마66, 판례집 제16권 2집, 314.

53) 홍완식, 체계정당성의 원리에 관한 연구, 토지공법연구 제29집, 한국공법학회, 2005. 12, 461면 이하 참조.

54) 이종영, 신·재생에너지의 대상에 관한 법적 문제, 환경법연구 제31권 3호, 환경법학회, 2009, 264면

55) “우리 헌법은 국가권력의 남용으로부터 국민의 자유와 권리를 보호하려는 법치 국가의 실현을 기본이념으로 하고 있고, 자유민주주의 헌법의 원리에 따라 국가의 기능을 입법·행정·사법으로 분립하여 견제와 균형을 이루게 하는 권력분립제도를 채택하고 있어, 행정과 사법은 법률에 기속되므로, 국회가 특정한 사항에 대하여 행정부에 위임하였음에도 불구하고 행정부가 정당한 이유 없이 이를 이행하지 않는다면 권력분립의 원칙과 법치국가의 원칙에 위배되는 것이다.”(헌재 2004.2.26. 2001헌마718, 판례집 16-1, 313 [인용(위헌확인)]).

률은 중요한 사항을 정하고, 국민의 권리·의무와 직접적으로 관련된 사항만을 규정하고 있고, 법률에서 대통령령과 부령으로 법률의 집행에 필요한 사항을 구체적으로 정하게 위임하거나 법률에서 대통령령과 부령에서 정할 수 있는 사항을 열거적으로 정하고, 열거된 사항에 적합한 사항을 대통령령으로 정하도록 한 것이 현행 법령체계이다.⁵⁶⁾

「공유재산 및 물품관리법」상의 사용료 부과 규정은 옥상과 같은 시설의 부분이용에 관한 사용료 산정기준을 미비하고 있기 때문에 지방자치단체의 광범위한 조례제정이 상위법의 근거 없이 이루어질 수 있는 문제점을 가지고 있다.

(3) 타 법률과의 체계성

「공유재산법 및 물품관리법」은 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모함을 목적으로 한다(동법 제1조). 반면에 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」은 신에너지⁵⁷⁾ 및 재생에너지⁵⁸⁾의 기술개발 및 이용·보급 촉진과 신에너지 및 재생에너지 산업의 활성화를 통하여 에너지원을 다양화하

56) 이종영, 앞의 글, 270면.

57) “신에너지”란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 수소·산소 등의 화학 반응을 통하여 전기 또는 열을 이용하는 에너지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 수소에너지 나. 연료전지 다. 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지 라. 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령으로 정하는 에너지(신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조 제1호).

58) “재생에너지”란 햇빛·물·지열(地熱)·강수(降水)·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 태양에너지 나. 풍력 다. 수력 라. 해양에너지 마. 지열에너지 바. 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지 사. 폐기물에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지 아. 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령으로 정하는 에너지(신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조 제2호).

고, 에너지의 안정적인 공급, 에너지 구조의 환경친화적 전환 및 온실가스 배출의 감소를 추진함으로써 환경의 보전, 국가경제의 건전하고 지속적인 발전 및 국민복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조).

산업통상자원부장관은 신·재생에너지의 이용·보급을 촉진하고 신·재생에너지산업의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하면 국가 또는 지방자치단체 등에 신축·증축 또는 개축하는 건축물에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 설계 시 산출된 예상 에너지사용량의 일정 비율 이상을 신·재생에너지를 이용하여 공급되는 에너지를 사용하도록 신·재생에너지 설비를 의무적으로 설치하게 할 수 있다(동법 제12조 제2항). 또한 “신재생에너지 이용 건축물인증제”를 통하여 건축물인증을 받은 자를 우대하여 지원하고 있다(동법 제12조의2 참조). 하지만 「공유재산법 및 물품관리법」과 시행령의 사용료 규정은 “시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록”(동법 시행령 제14조) 규정하고 있다. 이는 사용료의 하한을 설정함으로써 공유재산 사용료와 대부료가 과소하게 부과되는 것을 방지하기 위함이다.

공유재산 사용료와 대부료에 관해서는 「공유재산법 및 물품관리법」에서는 구체적인 규정을 하지 않고 시행령에 정하도록 위임하고 있다. 이러한 위임규정을 근거로 시행령에서는 “시가를 반영한 재산평정가격의 1천분의 10이상으로” 사용료와 대부료를 정하도록 규정하고, 구체적인 사용요율 및 대부요율에 관해서는 조례로서 규정하도록 명시하고 있다. 이러한 사용료와 대부료 산정체계는 지방자치단체의 지역여건이나 부동산 시장상황을 충분하게 반영하지 못하는 “경직성”과 “비탄력성”으로 인해 지가가 높은 대도시지역에서는 공유재산에 대한 과중한 사용료와 대부료 부담으로 인해 태양광발전사업의 신규진입에 한계로 작용하여 지방자치단체에 태양광발전사업자 유치에 어려움을

겪고 있는 실정이다. 또한 건물의 옥상(屋上)같은 시설의 부분이용에 관한 사용료 및 대부료 산정기준을 마련하고 있지 않아서 사업자의 유치를 가로막고 있다. 이는 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」이 규정하고 있는 “신에너지 및 재생에너지의 기술개발 및 이용·보급 촉진과 신에너지 및 재생에너지 산업의 활성화를 통하여 에너지원을 다양화”라고 하는 입법목적과도 일치하지 않는다.

2. 경제적 분석

경제적 분석은 공유재산법이 지방재정 확충과 지역경제활성화라는 입법목적을 달성하는데 어느 정도의 경제적 효과를 가져왔는가를 검증하는 것이다. 그러나 이러한 경제적 분석을 시행하기 위해서는 지역의 공유재산에 관한 통계데이터가 축적되어 있어야만 가능한데, 우리나라의 경우 경제학적 분석에 필요한 세부 요소별로 분류된 통계치가 존재하지 않기 때문에 실질적인 경제적 분석은 진행하기 어려웠다. 다만 기존 공유재산 현황 및 기본 통계를 토대로 공유재산법 제정 이후 사용료가 지방자치단체의 재정에 어느 정도의 경제적 효과를 가져왔는지 확인하고, 지방재정환경의 변화에 따라 “1% 이상의 범위 내에서”라는 하한선을 갖는 사용료 규정이 지방자치단체의 재정운영에 어떤 경제적 효과를 미칠 수 있는지를 분석하여 공유재산법의 경제적 가치를 분석하고자 한다.

(1) 사용료 규정의 경제적 효과

지방자치단체의 공유재산은 2005년 이후 지속적으로 확대되었는데, 그 이유는 지방재정운영의 패러다임을 적극적인 자산관리체계로 바꾸었기 때문에 가능하였다. 이런 효율적인 지방재정 운영을 가능하게 한 것은 지방재정법을 분법하여 공유재산의 이용 및 관리기준을 명확히 한 공유재산법의 제정이 가장 큰 역할을 하였다.

<표12> 공유재산 연도별 현황(2012.12.31. 기준)

(단위 km², 억원, %)

구 분	2005		2006		2007		2008		증 감
	면 적	가 액	면 적	가 액	면 적	가 액	면 적	가 액	
토 지	6,835	1,875,444	6,954	2,052,927	7,048	2,690,304	9,714	2,801,185	
건 물	36	236,506	38	240,980	51	309,464	58	359,767	
기 타		181,348		169,307		284,616		331,428	
계	6,871	2,293,298	6,992	2,463,214	7,099	3,264,384	9,772	3,492,380	
구 분	2009		2010 ⁵⁹⁾		2011		2012		증 감
	면 적	가 액	면 적	가 액	면 적	가 액	면 적	가 액	
토 지	8,689	2,974,409	8,689	2,974,408	8,587	3,240,693	8,587	3,240,693	
건 물	62	417,088	62	417,087	87	531,742	87	531,742	
기 타		421,569							
계	8,751	3,813,066		3,813,059		4,489,506		4,489,506	

2014년 안전행정통계연보에 따르면 현재 전국 지방자치단체의 공유재산 총액은 448조 9,506억원에 해당한다. 이 가운데 사용료 및 대부료 수익을 기대할 수 있는 토지(324조 693억원)와 건물(53조 1,742억원)을 포함하는 공유재산의 규모는 377조 2,435억 원에 해당한다. 사용료 및 대부료 수익을 기대할 수 있는 토지와 건물에 대한 공유재산액은 전체 공유재산 총액의 84%에 해당하며, 이는 지방자치단체의 재정의 상당부분을 공유재산이 차지하고 있음을 재확인 할 수 있는 통계라 할 수 있겠다.⁶⁰⁾

59) 2009년 이후 자료의 출처는 안전행정부 「안전행정통계연보」에 근거한 것임; http://www.mospa.go.kr/fit/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000013

60) 안전행정부, 2014년 안전행정통계연보, 332면

<표13> 2014년 전국 공유재산 현황

종류별	건 수	면 적	금액(억원)
계 (Total)			4,489,506
토지 (Land)	4,385,189 필지 4,385,189 Lots	8,586,539,407 m ² 8,586,539,407 m ²	3,240,693
건물 (Building)	125,219 동 125,219 Units	86,851,557 m ² 86,851,557 m ²	531,742
공작물 (Construction)	79,909,460 점 79,909,460 Number		336,528
입목죽 (Standing Tree)	118,647,323 주 118,647,323 Trees		20,087
선박 (Ships)	483 척 483 Ships		1,806
항공기 (Aircraft)	25 대 25 Aircrafts		1,293
기계·기구 (Machinery / Instrument)	16,810 점 16,810 pieces		5,522
유가증권 (주식·출자) Securities (Stock, Investment)	994,595,577 주 994,595,577 Shares		340,790
무체재산 (Intangible Assets)	15,580,919 건 15,580,919 Cases		5,060
용익물권 (Real Right)	5,018 건 5,018 Cases	1,659,925	5,985

<표14> 2013년 서울특별시 공유재산 현황⁶¹⁾

기 간	시고유재산 (백만원)	합 계		행정재산		일반재산
		수 량	평가액	수 량	평가액	수 량
2013	합계	...	107,761,335	...	91,285,588	...
	토지(천㎡)	60,517	71,389,104	58,010	70,081,477	2,507
	건물(천㎡)	48,106	4,003,149	2,544	2,909,460	45,562
	기계기구(점)	2,504	405,267	2,504	405,267	-
	선박(척수)	66	22,661	63	19,594	3
	항공기(대)	3	-	3	-	-
	입목·축(주)	3,854,681	203,870	3,854,681	203,870	-
	공작물(점)	64,529	17,679,751	64,334	17,625,858	195
	기타(수량)	10,598,195	14,057,533	1,696	40,062	10,596,499

서울특별시의 경우 전체 공유재산 총액은 107조 7613억 3500만원에 해당하는 규모이며, 그 가운데 사용료 및 대부료 수입을 기대할 수 있는 토지 및 건물이 차지하는 공유재산 규모는 75조 3922억 5300만원으로 시전체 공유재산의 약 69%에 해당한다.

앞서 언급한 것처럼 2011년도 기준에 따르면 우리나라 지방자치단체의 사용료 징수액은 총 17조 3528억원으로 지방세외수입중 26%를 차지해 지방자치단체의 주요재원임을 확인할 수 있었다. 이처럼 공유재산 사용료 총액이 지속적으로 상승한 이유가 지방자치단체가 공유재산을 개발하여 그 규모를 확대하였고 공시지가 및 감정평가액이 상승하였기 때문이다. 1%라는 하한선을 크게 벗어나지 않는다 할지라도 서울특별시처럼 지가가 높은 지역에서는 지가상승폭이 사용료 상승으로 이어지기 때문에 공유재산을 이용하는 주민의 부담은 높아질 수밖에 없고, 이로 인해 지방자치단체 역시 지속적인 사용료 수익을 기대

61) 통계청 공유재산 서울통계 참조; <http://115.84.165.91/jsp/WWS7/WWSDS7100.jsp>

하기 어렵게 된다. 조례 및 특례규정을 통해 사용료 감액 및 조정이 가능하다 할지라도, 1% 이상이라는 하한선만큼은 유지해야 하기 때문에 지가가 높은 지역에서 지방자치단체의 특성에 맞는 사업을 지속적으로 유지·발전시키기 어렵다.

(2) 지방정부의 신설사업추진에 따른 사용료 규정의 경제적 효과

1) 신재생에너지사업을 통한 지방재정의 확충

최근 지방자치단체는 지방재정을 확충하기 위해 신재생에너지사업을 적극적으로 추진하고 있다. 세계 발전산업은 가스발전과 더불어 태양광발전이 핵심적으로 자리잡을 것으로 예측되고 있다. 유럽은 높은 전기료로 인한 소비자 부담이 커지고 있어 자가소비용 태양광 발전이 중요한 에너지원으로 자리잡기 시작했으며, 독일의 경우 석탄 발전 감축 및 원전 발전의 폐쇄를 가스 및 신재생에너지 발전으로 2050년까지 전환할 예정이라고 한다. 미국의 경우 환경규제를 통해 기존의 석탄 발전소 폐쇄 및 신규 석탄발전소 건설을 불허하고 있다. 특히 셰일가스 발전 성공으로 가스발전의 비중을 높여가고 있으며, 신재생에너지 사용 확대를 통해 발전 산업 구조를 청정에너지원으로 전환하고 있다. 우리나라와 가까운 중국은 석탄의 과다 사용에 따른 대기오염이 사회적인 문제로 부상하고 있는 바, 친환경에너지 사용 확대가 불가피하다고 전망하고 있다. 석탄산업의 가스발전으로 대체와 분산전원으로써 태양광발전의 역할 확대는 발전 산업 변화의 핵심 축이라고 한다.⁶²⁾ 태양광은 신재생에너지원 중 가장 빠른 속도로 발전단가가 떨어지고 있으며, 태양광 발전단가 하락속도에 비례하여 수요 증가 속도도 빨라질 것으로 전망되고 있다.⁶³⁾

62) 해외경제연구소 산업투자조사실, 다시 떠오르는 태양광산업-2014년 상반기 전망 및 주요 이슈, Vol. 2013-G-04, 한국수출입은행, 2013.09.25., 7~8면.

63) 해외경제연구소 산업투자조사실, 위 보고서, 5면.

특히 공유재산 가운데 민간투자자들에게 토지와 건물 등의 부동산 자산을 임대하여 신재생에너지설비시설을 설치하도록 하고 일정기간 이 지나면 설비를 기부하도록 하는 사업계약을 체결하여 새로운 지역 경제활성화 사업을 활발히 진행하고 있다. 특히 학교시설의 경우 그동안 이용되지 않았던 옥상 또는 미이용 부지를 민간업자에게 임대하여 태양광시설을 설치하여 운영하게 하고 있는데, 임대료를 통한 교육재정 확보는 물론 신재생에너지를 통한 환경교육적 효과도 기대할 수 있기 때문에 많은 지방자치단체들이 앞다투어 추진하고 있다.

2) 공유재산을 이용한 신재생에너지사업의 경제적 효과

학교 옥상의 태양광발전사업 추진 방식에는 (1) 공유재산 및 물품관리법에 따른 임대방식⁶⁴⁾과 (2) 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 BOT방식⁶⁵⁾이 있다.

태양광발전사업 추진방식의 비교우위를 검토한 바에 의하면, 공유재산 및 물품관리법에 따른 사업의 추진과 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 사업의 추진 방식 중 ① 사업의 추진 일정, ② 총사업비,

64) “학교의 경우 교육감(지방자치단체장)이 소유권을 가지고 있으므로 공유재산 및 물품관리법에 따른 공유재산에 해당되고 공공용으로 사용되어 행정재산 중 공공용 재산으로 구분된다. 행정재산의 경우 해당법령에 따라 지방자치단체장은 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다. 이에 따라 학교 옥상의 경우도 교육감의 허가에 따라 태양광발전사업자에게 학교 옥상을 임대할 수 있다. 공유재산 및 물품관리법에 의하면 학교 옥상에 태양광발전설비를 기부채납하면서 그 재산의 가액에 달하는 기간 동안 기부채납 한 시설에 대한 사용, 수익을 허가할 수 있다. 또한, 공유재산법에 의한 무상사용기간은 20년을 초과하지 못하도록 규정하고 있다. 사업추진 방식은 주무관청의 고시에 따라 민간의 제안방식과 공모방식이 있으며, 고시 및 법령에 따라 기부채납하고 사용수익을 허가 받은 것으로 그 절차가 간단하다”. 이상신, 학교시설 유희공간(옥상)을 활용한 태양광발전사업의 경제적 타당성에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사논문, 2014.2, 16면

65) BOT방식은 사회기반시설 준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간 만료 시 시설의 소유권이 국가 및 지방자치단체에 귀속되는 방식을 말한다.

③ 사업안정성, ④ 재원조달 안정성 측면을 비교 분석한 결과 사회기반시설에 따른 민간투자방식인 BOT방식이 유리한 것으로 분석되었다.⁶⁶⁾ 상기 연구에 의하면 학교(주무관청)는 사용가치가 없는 옥상을 연간 10,000천원에 임대하고 12년간 120,000천원의 임대료수익을 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 사업기간 종료 후 학교는 태양광발전시설을 추가적으로 8년간 관리 운영할 수 있으며 이에 따라 세전영업이익으로 분석한 결과 155,165원의 NPV(순현재가치)를 얻을 수 있는 것으로 분석되었다. 따라서 학교는 12년 임대기간 동안 임대료로 NPV 81,692천원과 사업기간 종료 후 8년간의 추가 NPV 155,165원인 총 236,857천원의 NPV를 얻을 수 있어 태양광발전사업자보다 유리한 측면이 있다. 이를 통해 학교시설 옥상의 태양광발전사업은 사업참여자 뿐만 아니라 학교측에도 재정수입의 증대가 기대되는 사업으로 상호 윈-윈(Win-Win)이 가능한 사업으로 평가된다.⁶⁷⁾

태양광발전에 대한 1원어치의 투자는 가장 최근의 경제구조를 반영할 때 국민경제적으로 12,671원의 총산출효과를 가져오는 것으로 추정되었다. 이러한 총산출효과는 태양광발전에 대한 투자가 국가경제 활성화의 정책적 산업이 될 수 있음을 의미한다. 또한 태양광발전에 대한 1원어치의 투자는 0.027원의 순수 소득을 증가시키는 것으로 추정되었다. 이러한 결과는 태양광발전이 소득창출에도 유용한 잠재력이 있음을 보여주고 있다. 만약 정부의 계획대로 2015년까지 태양광발전에 20조원의 투자가 일어날 경우, 발생시키는 소득창출효과는 약 540억원의 순수소득창출효과를 발생시킴을 추정해 볼 수 있다. 태양광발전은 신재생에너지사업의 일환으로 향후 발전가능성이 매우 높은 산업이며, 그 중요성이 높은 산업이다.⁶⁸⁾

66) 이상신, 앞의 글, 19면.

67) 이상신, 앞의 글, 44~45면.

68) 류문현, 태양광사업의 국민경제적 효과 분석, 물 정책·경제제21호, 2013.4, 82면.

전국에 있는 각급학교의 옥상 등의 태양광발전 시설 설치 활성화는 직접적으로는 친환경 대체 에너지 보급 확산과 지방자치단체 재정 등에도 효과가 있을 뿐만 아니라 간접적으로는 금전으로 환산할 수 없는 미래세대의 주역인 자라나는 학생들에 대하여 화석연료를 줄이고 기후변화에 대응한 환경교육⁶⁹⁾과 에너지의 중요성 및 에너지 절약에 대한 교육 효과가 있다.

3. 전문가 회의 및 워크숍

공유재산법 사용료 규정에 대한 전문가 회의 및 워크숍은 총 4회에 걸쳐 진행되었다. 정부정책의 현안대응이라는 수시과제의 특성상 6개월 미만의 연구기간을 갖기 때문에 긴 연구기간을 설정할 수 없는 한계로 인해 총 4회의 공식적인 회의와 워크숍을 진행하였다. 다만 회의 및 워크숍에서 해결하지 못한 문제에 대해서는 전문가 자문형식으로 진행하여 내용적 보완을 취하였다.

제1차 전문가회의는 공유재산법 사용료 규정에 대한 입법평가 계획을 점검하는 것이 주요목적이었다.

이때는 사후적 입법평가의 특성상 사용료 규정의 목표달성도 및 부수효과의 발생여부를 측정하는 것을 평가의 주된 목표로 보고, 평가의 대상, 평가과정 및 평가방법 등을 가지고 세부적으로 논의하였다. 평가대상의 사용료 규정으로만 볼 것인지, 아니면 지방자치단체에서 준용해서 사용하고 있는 대부료 규정까지 확대해서 볼 것인지를 놓고 전문가 다수의 의견은 사용료 규정만을 놓고 보지만 지방자치단체의 조례를 확인하여 대부료 규정을 준용하여 사용하고 있는 경우를 확인해야 할 필요성은 있다고 말하였다. 따라서 이에 대한 부분은 지방자

69) 미래세대의 환경권과 교육에 대해서는 배건이, 미래세대 환경권에 관한 입법론적 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2011.8 참조.

치단체의 조례를 부록으로 넣어 재확인할 수 있도록 하는 방향으로 회의결과를 반영토록 하였다.

이어서 평가과정 및 평가방법의 경우, 가장 많은 문제로 언급되었던 것은 현재 지방자치단체의 공유재산의 총액과 사용료 및 대부료 현황을 확인할 수 있는 공유재산통합관리시스템이 존재하지 않기 때문에, 그에 관한 세부정보를 구하여 자료화 하는 점이었다. 이에 관한 부분은 안전행정부의 통계를 주로 활용하고 공개되어 있는 자료를 중심으로 분석하되, 해당 지역에 대한 정보가 필요할 경우 해당 기관에 자문을 요청하여 구하는 방식을 택하였다. 공유재산 현황조사의 경우 지방재정의 건전성 및 투명성에 따라 분기별로 그 규모와 현황에 대해 명확히 제시되어야 함에도 불구하고 지역주민은 물론 관련 정부기관에서도 정확한 자료를 찾을 수 없었다는 점을 다시 한번 확인할 수 있었다. 이상의 회의결과를 토대로 공유재산법상 사용료 규정에 대한 사후적 입법평가 계획에 대한 검토과정을 마치고 평가를 시행하였다.

평가단계에서는 제2회의 전문가 회의 및 제1회의 전문가 워크숍을 진행하였다.

제2차 전문가 회의는 공유재산법 사용료 규정에 대한 실태조사 및 현황조사의 결과분석을 위해 실시하였다. 현황조사 결과, 실제 지방자치단체에서 사용료를 부과할 수 있는 토지 및 건물 등의 부동산 재산은 전체 공유재산 총액의 60% 이상을 넘어서고 있었다. 따라서 지방자치단체가 소속된 토지 및 건물들을 이용해 임대료 등의 사용료 및 대부료 수익을 창출하려고 할 경우, 세외수입으로서 지방재정에서 많은 부분을 차지하게 될 것이라는 것이 전문가들의 공통된 의견이었다. 다만 최근 재정관리가 투자 및 관리가 포함된 종합적인 자산관리 형태로 바뀌면서 지방자치단체가 적극적으로 공공사업을 통해 지방재정을 창출하려는 입장을 견지하면서 미래지향적인 산업(신재생에너지 등)에 대해서 민간사업자를 끌어들여려는 다양한 유인책을 사용하고

있다는 점이 지적되었다. 이 같은 미래산업의 경우 시설투자비가 많이 들기 때문에 재정이 부족한 지방자치단체에서는 일정 토지 또는 건물을 무상 또는 저가로 임대하여 민간사업자가 시설을 투자하여 수익을 창출하고 그 일부를 지방자치단체의 재원으로 사용할 수 있는 방법으로 다양화 하고 있다. 이와 같은 민간사업자를 통한 지방자치단체의 공공사업 추진시 사용료 1%라는 단일조항은 지가가 높은 지역의 경우 비싼 임대료를 부과하게 되므로 지방자치단체의 조례를 통한 인하율에도 불구하고 큰 의미를 발휘할 수 없다는 문제점이 지적되었다. 공유재산법 전수조사결과 1% 미만의 사용료라는 최저기준조항의 경우 2006년 최초 시행일부터 규정되어 있었으며 지금까지 단 한차례의 개정도 없었다. 지방자치단체의 수입운영이라는 측면에서 볼 때는 최저기준이 갖는 장점은 분명히 있겠으나, 위 조항이 지방자치단체의 재정운영방식 및 사업변화와 같은 다양한 변화요인을 수용하지 못해 각종 공공사업의 저해요인이 되고 있는 현실을 볼 때, 사용료 규정의 예외적용에 대한 부분을 고려해야 한다는 것이 전문가들의 공통된 의견이었다.

이 같은 현황조사 및 실태조사의 문제점을 중심으로 법적 관점에서 체계성 평가를 시행하여 그 내용을 중심으로 제1차 전문가 워크숍을 진행하였다. 『공유재산 및 물품관리법상 사용료 부과조항의 법적문제』의 발제시 “체계성이라는 것이 한 국가의 법률이 상호간에 충돌하거나 모순되지 않은 법체계를 형성하는 것을 의미한다면, 입법자는 특정한 사항에 대해 입법을 하면서 선택한 하나의 가치기준을 같은 법률에서도 일관되게 준수해야 한다”라고 하면서, 공유재산법 사용료 조항의 경우 제정 당시와는 다른 입법상황변화로 인해 신재생에너지법과의 충돌가능성이 예상되는 문제점이 발견되었다고 분석하였다. 따라서 이런 문제점을 해결하기 위해 “사용료 적용기준이 되는 재산평가가격만을 규정하고 나머지는 조례에 의해 지방자치단체가 규정할

수 있도록 하는 안”도 제안되었다. 또한 공유재산법이 아닌 입법목표 간 충돌가능성이 예상되는 신재생에너지법상 특례규정을 두어 위와 같은 문제점을 해결하는 방안도 제시되었다.

제3차 전문가 회의는 전문가 자문형식으로 진행되었는데, 앞서 진행된 입법적 문제점에 대해 최적의 대안선택을 묻는 방식으로 진행되었다. 그 결과 다음과 같은 점을 확인할 수 있었다. 먼저 전문가들의 경우 현행 1% 사용료 기준의 경우 단일조항으로서 탄력적으로 적용되지 못하는 문제점이 지방자치단체의 공공사업을 저해하는 요인으로 작용되고 있기 때문에, 1% 조항의 합리성에 대한 보완을 공유재산법에서 할 것인지, 아니면 현재 지방자치단체가 효율인하를 요청하고 있는 사업과 관련된 법에서 정할 것인지를 놓고 고심하였다. 대다수 전문가들은 공유재산법은 일반적인 효율 적용에 대한 준칙으로서 작용하고 그와 관련된 특례조항의 경우 해당 사업에 관해 규율하는 법률(신재생에너지법)에서 지방자치단체의 조례에 의해 공유재산법상의 사용료율을 인하 또는 면제하는 내용을 정하는 것이 보다 체계적으로 적용될 수 있다고 언급하였다. 따라서 이와 같은 전문가 의견과 워크숍 결과를 토대로 입법대안을 마련하여 보고서 체계에 따라 기술하였다.

제 4 절 평가결과

1. 목표달성도

공유재산법은 지방분권의 실효성을 높이기 위해 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모하기 위해서 제정되었다. 국·공유재산의 분류체계가 정비되어 있지 않고, 지방재정법에서 통합되어 있었기 때문에 지방재정의 확충이라는 측면에서 볼 때는 독립적 법률을 통해 공유재산의 사용 및 처분 등에 대한 구체적인 기준과 관리원칙을 마련해야만 했다. 이 같은 입법자의

의도와 입법목적을 고려할 때, 2005년 공유재산법이 제정되고 2006년 1월 1일자로 시행되어 제9차의 개정과정을 거치면서 규범의 체계성은 높아졌다고 평가된다. 특히 공유재산법이 제정되면서 지방자치단체의 재정에 관한 권한이 명확해 지면서 지방재정운영의 투명성과 건전성도 확보될 수 있었다고 평가되었다. 경제적 측면에서도 공유재산법에 기반해 지방자치단체가 체계적인 관리와 집행을 할 수 있었기 때문에 지방재정에 긍정적 효과를 가져왔다고 평가된다. 따라서 본래 공유재산법이 달성하고자 한 입법목표는 충분히 달성하였다고 평가된다. 다만 아직까지 전국의 공유재산에 관한 종합적인 통계자료가 존재하지 않고 관리시스템이 전산화 되어 있지 않다는 점은 공유재산의 효과적인 관리를 위해 개선해야 할 사항으로 언급할 수 있겠다.

공유재산법의 입법목표 속에서 사용료 부과규정은 공유재산 사용 및 처분의 적정성을 도모하기 위한 실질기준이다. 1%라는 하한선을 갖는 사용료율은 지방자치단체의 무분별한 공유재산 사용허가를 방지하고 최소한의 사용수익을 기대할 수 있기 때문에 지방재정운영에 기여할 수 있다. 공유재산을 이용하는 주민입장에서는 지방자치단체가 주민참여를 유도하기 위해 1% 하한선을 유지하여 적정선에서 사용료를 책정하기 때문에 저렴하게 공유재산을 이용하여 경제적 이득을 기대할 수 있다. 또한 지가상승으로 인해 갑작스럽게 사용료가 인상될 경우(5% 이상) 공유재산법상 지방자치단체의 조례를 통해 사용료를 감액조정할 수 있기 때문에 공유재산의 장기적 이용을 통해 이윤을 창출하려는 사업참여자에게는 유리할 수 있다. 2006년 공유재산법 시행이래 1%라는 사용료의 하한선이 한 번도 개정된 적이 없었던 것은 사용료율이 적정성을 갖고 공유재산법의 입법목적에 부합하였기 때문이다. 통계조사결과에서 보여지듯 지방세외수입에서 사용료가 차지하는 비율은 지속적으로 상승하고 있는 것을 볼 때, 1%라는 하한선을

갖는 사용료 규정은 지방자치단체와 지역주민 모두에게 긍정적 효과를 주었음을 짐작할 수 있다.

그러나 최근 지방자치단체가 새로운 지역경제활성화사업을 펼치면서 공유재산의 이용을 확대하고자 하는 다양한 움직임이 나타나고 1%의 하한선을 갖는 사용료 규정이 지방자치단체의 활동을 어렵게 만든다는 지적이 제기되고 있다. 이 같은 문제점은 지방자치단체의 공공사업의 환경이 바뀌면서 지역적 특성으로 인하여 보다 다양화 되면서 나타나게 된 것이므로 입법자가 의도하지 못한 부정적 효과, 즉 부수효과에 해당하므로 다음의 평가결과에서 보다 자세히 기술하고자 한다.

2. 부수효과

국공유재산 관리체계의 효율화 방안을 연구한 문헌들에 의하면 사용료 및 대부료 규정의 탄력성 부족은 국공유 재산이 효율적으로 활용되지 못하는 이유 가운데 하나라고 지적하고 있다. 이와 관련하여 사용료 및 대부료 산정체계가 지역여건이나 부동산 시장 상황을 충분히 반영할 수 없을 정도로 경직적으로 운영되고 있다는 주장도 제기되고 있다. 예를 들어 사용료나 대부료의 산정방법이 재산가액을 기준으로 하고 있는 것은 지가가 높은 서울과 같은 도시지역에서는 과중한 부담이 발생할 수밖에 없는 문제점이 있다. 이런 이유로 대도시지역 지방자치단체의 공유재산의 임대율이 다른 지방자치단체와 비교할 때 지극히 낮다는 사례를 들고 있다.

최근 지방자치단체에서 민간사업자의 참여를 통한 지역활성화 사업을 추진하면서 “연 1% 이상”이라는 단일기준이 오히려 주민의 적극적인 참여를 방해하는 요인으로 작용하고 있다고 언급하고 있는데, 그 이유는 공유재산법상의 사용료 부과조항은 연 1% 이상의 범위 내에서만 지방자치단체가 자율적으로 사용료를 인하하거나 조정할 수 있기 때문에 지가가 높은 지역의 경우 사용료가 비싸게 될 뿐만 아니

라, 시설비용 역시 높을 경우 민간사업자가 공공사업에 참여하고 싶
더라고 수익성이 낮아서 지속적인 운영을 꺼려할 가능성이 높기 때문
이다.⁷⁰⁾ 특히 태양광 발전시설의 경우, 현행 공유재산법상의 사용료
부과조항에 따르면 건물지대에 비례해 임대료를 산정하게 되므로 서
울처럼 지가가 비싼 지역에서는 참여를 희망하는 민간사업자가 많음
에도 불구하고 높게 책정된 임대료로 인해 발전사업자를 유치할 수
없는 실정이다.⁷¹⁾ 설령 교육재정확보와 같은 목적을 위해 태양광발전
사업자를 유치했다 하더라도 현행 법령과 기준에 의하면 옥상과 같은
부분의 경우 공유재산법상 부분이용에 관한 산정기준을 미비하고 있
기 때문에 지방자치단체는 상위법의 근거없이 조례를 통해 이 같은
시설에 대한 사용료를 책정하고 있는 실정이다.⁷²⁾

공유재산법 및 시행령 자체만을 놓고 볼 때 법률 체계적합성은 큰
문제가 없어 보인다. 공유재산법의 입법목적이 지방재정의 확충 및
효과적인 재정관리에 있는 만큼 헌법 및 국유재산법 등 관련 법률간
체계에서는 흠결이나 충돌가능성을 찾을 수 없었다. 다만 재정분야
법률이 아닌, 기술발전에 따라 새롭게 제정되어 지방재정사업에서 실
행되거나 계획 중인 분야의 법률과는 충돌가능성이 제기되고 있다.
현행 공유재산 사용료 부과조항은 신재생에너지사업처럼 장기적 국가
발전목표에 부합하는 공공사업의 경우 사용료 특례조항을 두어 타법
과의 유기적 조화를 이루어야 함에도 불구하고 예외 없이 단일기준을
적용하고 있어 법률목표간 충돌을 발생시키고 있다. 이렇게 하한을
설정하게 되면 지방자치단체의 지역적 여건, 시기상 발생할 수 있는
특정한 사건 등으로 인하여 요율을 조정해야 하는 상황에서 이러한
선택을 하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 시행령에서 규정하고
있는 하한규정을 개선해야 할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

70) 홍선기, 앞의 글, 8-9면

71) 홍선기, 앞의 글, 9면

72) 홍선기, 앞의 글, 9면

제 3 장 공유재산의 사용료 부과규정에 대한 입법대안

제 1 절 입법대안의 제시

법률의 체계정당성은 입법 활동에서 법규범 상호간에 규범구조 또는 규범내용이 상호 상치하거나 모순되어서는 아니 된다는 법원칙이다. 헌법재판소의 판례에 의하면 “체계정당성의 원리는 동일한 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 하나의 헌법적 요청이며, 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의 원리”로부터 도출된다.⁷³⁾ 이 같은 체계정당성에 대한 요청은 민주적 정당성에 기반하여 입법자가 갖는 자의적 재량권을 제한하기 위해 입법활동의 Output에 해당하는 법률에 대한 명확성, 예측가능성, 신뢰성과 법적 안정성을 확보하는 데에 있다.⁷⁴⁾ 체계정당성이라는 원리에 따라서 국가의 법체계가 구조적으로 충돌하지 않고 합리적인 법체계를 형성하게 된다면 이는 법률이 의도하는 목표와 방향에 대해 국민이 개별규정에 관한 내용을 자세히 알지 못하더라도 그 효과에 대해서는 예측가능하게 된다. 따라서 입법자는 관여하는 입법사항에 대한 입법행위시 일관된 기준이 법률에 적용될 수 있도록 노력해야 하고, 이와 관련된 다른 법률에도 일관된 기준이 적용될 수 있도록 체계적으로 입법화해야만 할 것이다. 이러한 체계정당성의 요청을 고려하여 공유재산 사용료 부과규정에 대한 합리적인 입법대안을 모색해야만 할 것이다.

73) 현재 2004.11.25, 2002헌마66, 판례집 제16권 2집 하, 314 상속세및증여세법 제41조의 2 위헌소원

74) 이종영, 앞의 글, 264면

따라서 대안으로 제시할 수 있는 제1안은 공유재산법상 사용료율에 관한 적용기준이 되는 재산평정가격만을 규정하고 나머지는 조례에 의해서 지방자치단체가 규정할 수 있도록 하는 것도 고려해 볼 수 있고⁷⁵⁾, 제2안은 신재생에너지법에 특례규정을 통해 사용료 부과규정의 비탄력성과 경직성을 해결하는 방안도 고민해 볼 수 있을 것이다.

1. 사용료 산정방식의 개정

(1) 발전용량에 근거한 공유재산 임대료 부과

현행 공유재산 사용료 산정기준은 태양광 발전시설을 유치할 경우, “국유재산법” 또는 “공유재산 및 물품관리법”규정에 따르면 재산평가액(건물+토지)×사용료율(0.01이상)로 산정한다. 이러한 방법에 의하면 공시지가(公示地價)가 낮은 지방자치단체는 사용료 기대수익이 적어 지방 재정 확충에 큰 도움이 되지 않는다고 판단하여 태양광 발전 사업 유치나 추진에 소극적이며, 반면에 공시지가가 높은 지방자치단체에서는 사용료가 과다하여 민간사업자의 참여가 불가능한 실정이다.⁷⁶⁾

또한 서울특별시와 같은 광역지방자치단체의 시유지는 조례 개정에 따라 용량별 임대료 부과가 가능하지만, 교육청 소관 부지인 학교나, 국가 부지에 태양광 발전시설을 설치하기 위해서는 관련법의 개정이

75) 고승희 외 1인, 앞의 글, 215면

76) “경기도교육청은 2014년 민간투자를 유치해 경기지역 학교 옥상에 태양광 발전 시설을 설치 운영하는 사업을 진행하고 있으나 사업자 설명회 때에는 60곳이 참여했으나, 사업자 공모에는 한 곳도 신청하지 않았다. 이는 학교시설 임대료(공유재산 사용료)와 전력 판매 수익에 균형이 맞지 않기 때문이다. 민간사업자는 학교 옥상에 태양광 발전설비를 설치해 생산한 전력을 판매해 수익을 얻고, 민간사업자는 학교에 임대료를 내며 계약기간이 끝나면 발전시설을 무상으로 양도하는 BOT방식이다. 이번 사업에서 경기도교육청이 제시한 임대료는 kw당 5만원으로 제시했으나(서울·강원교육청은 1kw당 임대료는 2만5000원) 최근 전력시장의 판매가격이 하락하자 민간사업자들이 수익구조 악화를 예상해 신청하지 않는 것으로 보인다”; 뉴시스, 2014년 7월 28일; 연합뉴스, 2014년 7월 28일 참조.

필요하다.⁷⁷⁾ 따라서 태양광 발전시설을 설치할 경우 대부요율은 발전 시설의 용량을 기준으로 산정할 수 있도록 「신에너지 및 재생에너지의 개발·이용·보급 촉진법」 제26조를 개정하여 근거규정을 마련할 필요가 있다.⁷⁸⁾⁷⁹⁾ 용량에 따른 임대료는 지역 여건에 맞추어 조례 또는 지방자치 단체장이 매년 고시토록 개정할 필요가 있다.⁸⁰⁾

서울특별시의 경우 이전에는 공시지가로 임대료를 산출함으로써 인해 임대료의 지역별 차이가 커 불합리한 점이 존재했다. 현재는 “서울특

77) 서울특별시, 태양광 발전 확대를 위한 제도 개선방안, 2013, 24면

78) 권민, 태양광 발전 확대보급을 위한 제도적 개선방안, 태양광 발전 확대보급의 필요성과 지원방안자료집, 이채익 국회의원실 주최, 2013.5.23, 52면

79) 이원욱 의원 등 14인의 발의로 국회 산업통상자원위원회에 회부된 개정발의 법안을 보면, 「신에너지 및 재생에너지의 개발·이용·보급 촉진법」 제26조 제5항을 신설하는 것으로 “⑤ 제1항에 의거 국유재산 또는 공유재산을 태양광발전사업용 하는 자에게 사용허가하거나 대부할 경우에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 태양광발전시설 설치용량을 기준으로 사용료 또는 대부료를 산정할 수 있다”는 내용이다. 이 개정법안 발의에 대한 쟁점 사항과 관련하여 기획재정부는 “① 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에서 정해진 재산가액, 재산평가가격의 일정요율이 적용된 범위내에서만 사용료, 임대료를 징수, ② 무분별한 특례 신설을 억제함으로써 국유재산의 적정한 관리와 국가재정의 건전한 운영을 도모하려는 「국유재산특례제한법」의 입법 취지와 기존 특례에 대하여도 유상으로 전환하는 등 국유재산 유상사용 원칙을 확립하고자 하는 특례운용방향을 고려할 필요가 있으며, ③ 임대료 산정기준이 구체적이고 명확하게 규정되어 않는 등 특례의 요건이 불명확하고, 신·재생에너지사업자에 대하여 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급 사업비 지원과 신·재생에너지센터를 통한 지원이 가능하므로 추가적인 국유재산특례 신설 없이도 충분하며, 특례의 존속기한이 미규정되어 있어 특례존속기간에 대한 적절성 여부의 판단이 곤란하여 「국유재산특례제한법」의 특례 신설기준에 맞지 않다는 점을 들어 반대 입장을 밝히고 있다”. 안전행정부 또한 “① 공유재산은 해당 지자체 주민에게 공평한 이용기회 부여를 원칙으로 하여 「공유재산 및 물품관리법」으로 그 이용을 엄격히 제한하고 있음. ② 이미 신·재생에너지 사업에 대하여 수의계약에 의한 임대, 영구시설물 축조, 장기임대(10년) 등 특례를 부여하고 있고, 최근 산업통상자원위원회에서 공유재산 임대료의 50%를 감액할 수 있도록 개정안을 의결(2013.7.30, 2013.10월 발효)한 점을 감안할 때, 사용료·임대료 산정방식까지 특례를 허용하면 타 업종과의 형평성 측면에서 문제가 있고, ③ 공유재산 사용료·임대료 산정방식은 안정적 관리 및 전국적 통일성이 필요하다는 점을 들어 반대 입장을 밝히고 있다”; 시민이 주도하는 햇빛발전, 무엇이 어렵고 무엇을 풀어야 하나?, 토론회 자료집, 2013년 8월 22일, 21~22면

80) 서울특별시, 태양광 발전 확대를 위한 제도 개선방안, 2013, 24면

별시 에너지조례” 개정으로 공시지가로 임대료를 산출하던 방식을 개선하여 “발전 용량”에 따라 임대료를 부과하고 있다.⁸¹⁾

<표15> 개정 전·후 연간 임대료 비교

개정전(25배 차이)	개정후
세종문화회관 옥상 1억2천만원 서남물재생센터 상부 450만원	임대료 동일 250만원 (KW당 25,000원)

* 100KW 용량 태양광 발전 설치시, 1KW당 20㎡ 소요가정

* 세종문화회관 공시지가 2,930만원 서남물재생센터 공시지가 22만6천원

자료 : 「태양광 발전 확대보급의 필요성과 지원방안」 자료집(2013.5.23.), 47면.

(2) 옥상 등 건축물의 사용료 산정방법 명확화

신재생에너지 대부분 산정방법에서 지상을 대부하는 방법은 “공시지가”를 기준으로 명확하지만, 건축물을 대부하는 경우 대부분 산정은 공시지가와 건축물의 평가가액을 합산토록 규정하고 있다. 그러나 신재생에너지를 예로 들면, 태양광의 경우 옥상 건축물의 외벽 등 표면을 활용하는 경우에는 대부분 산정방법이 명확하지 않다. 지상의 경

81) 일본 東京都에 소재하고 있는 青梅市(오우메시)의 “오우메시 태양광 발전 설비 설치에 소요되는 행정 재산의 사용료에 관한 조례(青梅市太陽光発電設備の設置にかかる行政財産の使用料に関する条例)”는 태양광발전 사업자가 오우메시의 행정 재산인 건물에 태양광발전설비를 설치하는 경우의 사용료에 관하여 필요한 사항을 정하고 있다. “사용료는 연간으로 그 금액은 시간당 조달 가격에 연간 발전량을 곱해 얻은 수치에 공모 발표 계수를 곱해 얻은 금액에 다음의 비율을 합산한 수치에 1을 더한 숫자를 곱해 얻은 액으로 한다(동 조례 제3조)”고 규정하고 있다. 또한, 栃木県(도치기현)에 소재하고 있는 足利市(아시카시)의 “아시카 태양광발전에 따른 공공시설의 지붕 등의 사용료에 관한 조례(足利市太陽光発電に係る公共施設の屋根等の使用料に関する条例)”는 “사용료는 연간으로 그 금액은 다음 식에 의해 산출한 금액에 소비세 및 지방 소비세에 상당한 금액을 가산한 (금)액으로 한다. 조달 가격 × 태양 전지 용량의 합계(kw) × 1,000 × 공모 발표 계수(동 조례 제2조)”라고 하여 발전용량에 따라 사용료(임대료)를 부과하고 있다.

우는 공시지가를 산정하여 1,000의 50, 1,000의 20으로 대부료를 산정하지만, 건축물 같은 경우 사무실을 대부하는 방법과 동일하게 산정하도록 되어 있다.

옥상은 사무실과 다르다. 일반적으로 사용빈도도 낮다. 지상의 공시지가를 활용해서 산정하는 방법과 동일하게 건축물의 표면을 활용하는 경우에도 공시지가를 산정하는 방법으로 하도록 해야 한다.

국유재산 대부방법을 안전행정부에 질의 한 내용을 보면, “건축물의 표면을 활용하는 경우는 토지를 사용해서 대부하는 방법과 동일하게 공시지가를 활용해서 산정해야 한다”고 회신하고 있다.

일부 지방자치단체에서는 옥상과 같이 “건축물의 표면”을 활용하는 대부계약에서 관계법령이 명확히 규정하고 있지 않기 때문에 안전행정부의 회신을 예시로 해서 대부료를 산정하고 있는 실정이다. 따라서 건축물의 표면(옥상) 등을 사용하는 태양광 등 재생에너지 대부료 산정 방법도 법령에 명확하게 규정할 필요가 있다.

(3) 공시지가의 산정기준

신재생에너지 사업의 활성화와 민간사업자의 안정성을 확보하기 위해서, 공시지가 산정기준도 매년 하는 것보다는 임대기간 범위내에서 물가상승률이 평균적으로 상승하는 금액을 반영하여 징수하는 방법으로 사용료를 산정하는 방향으로 개정할 필요가 있다. 따라서 공유재산 대부료 계약체결시 임대기간 동안, 당해연도의 물가상승률을 반영하는 방법도 고려하여 개정할 필요가 있다.

(4) 태양광 등 대부료 개선안

서울시의 경우 신재생에너지 관련조례에 1,000의 10으로 규정하고 있다. 「공유재산법 및 물품관리법」에 “1000의 10이상으로 한다.”고 규정하고, 지자체가 지역실정에 맞게 재량으로 정하도록 하는 방법이 합

리적이라고 본다. 모법에서 하한을 정하고 지방자치단체가 지역실정에 맞도록 하한 이상으로 정하도록 개정할 필요가 있다.⁸²⁾

또한, 1000분의 10으로 하한을 정하고, 지방자치단체의 실정에 맞게 합리적으로 개선하여, 태양광 등 신재생에너지사업자가 진입이 쉽도록 하고, 지방자치단체는 공유재산을 통해서 지방재정을 확충할 수 있도록 해야 한다.

또한, 신재생에너지는 11가지로 그 종류가 다양하다. 신재생에너지의 종류에 따라 “땅속을 이용하는 경우” 등과 같이 대부분 산정기준을 명확히 규정할 필요가 있다.

2. 임대기간의 보장

신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법은 “국유재산 및 공유재산의 임대기간은 10년 이내로 하되, 국유재산은 종전의 임대기간을 초과하지 아니하는 범위에서 갱신할 수 있고, 공유재산은 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우 1회에 한하여 10년 이내의 기간에서 연장할 수 있다”(신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제26조 제3항)고 규정하고 있다. 신재생에너지와 같은 사업을 해도 국유재산이나 공유재산이나에 따라 임대기간이 다르게 규정되어 있다.

태양광과 같은 신재생에너지는 1회에 한하여 연장할 수 있어 최장 20년이 지나면 시설을 폐기하고 원상복구를 해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 태양광 사업을 활성화하고 지방재정을 확충한다는 관점에서 임대기간을 연장할 필요가 있다. 예를 들면 공유재산의 경

82) 「공유재산법 및 물품관리법」상 대부분 산정은 부지의 공시지가기준으로 계약을 체결하도록 법령이 규정하고 있으나, 현실에서는 일부 지방자치단체와 태양광사업자의 대부분계약은 1MW당 연간 2,000만원으로 하고 있다. 이는 실제 법령에 위배되는 계약을 하고 있는 실정이다.

우에도 2회 연장이 가능하게 하여 최장 30년 정도는 사업기간을 보장해야 한다고 본다.

제 2 절 입법대안의 검토

1. 비교법적 검토

공유재산법상 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가의 특성에 맞추어 대안입법에 관한 검토와 심사를 통합적인 측면에서 규범·환경·사회·경제적 영향을 분석하여 최적화 대안을 모색하는 것이 이상적이지만, 사회 및 환경적 영향의 경우 직접적인 관련성을 유추할 수 없기 때문에 분석이 어려운 부분이 있고, 경제적 영향의 경우 전국 지방자치단체별 공유재산 현황을 종합적으로 확인할 수 있는 자산액에 대한 데이터가 축적되어 있지 않기 때문에 실질적인 분석을 시행하기 어려웠다. 따라서 가능한 부분인 규범적 영향에 대한 분석은 일반적으로 사용하는 비교법적 방법론을 적용해 입법대안을 심사하였다. 독일과 일본의 공유재산 사용 및 처분에 대한 일반규정 속에서 사용료 부과와 관련된 부분을 발췌하여 간략하게 정리하면서 우리나라 사용료규정과 비교분석하였다.

(1) 독일의 공유재산 관련 법률

독일은 16개의 주(Land)로 구성된 연방제 국가로서, 각 주는 우리나라의 지방자치단체와는 구조와 성격이 전혀 다른 하나의 독립적인 국가로 볼 수 있다. 왜냐하면 각 주는 독자적인 헌법과 지방자치법을 가지고 있기 때문이다. 따라서 우리의 국유부동산과 비교 검토될 독일의 국유재산에 속하는 부동산은 연방(Bund)이 직접 소유하고 있는 것과 주(Land)가 소유하고 있는 부동산 양자가 될 것이며, 이점에서 2

원적인 시스템을 지니고 있다고 평가할 수 있다.⁸³⁾ 독일의 국토면적에서 연방정부가 소유하고 관리하는 연방정부 소유부동산은 대략 2.3%에 불과하다. 이것은 다시 말해 각각의 주 정부가 독일국토의 대부분의 부동산을 소유하고 있다는 의미이다. 그러므로 우리나라의 공유재산은 실제 독일의 국유재산에 해당하는 부분이므로 그와 관련된 규정을 비교해야 하는데, 특이하게도 독일에서는 우리나라와는 달리 국유재산관리에 관한 일반법이 존재하지 않기 때문에 일반적으로 그 관리에 관한 내용은 독일민법(BGB) 규정을 준용하고 있다. 그 외에는 독일기본법(GG) 및 연방예산규칙에 따라 국유재산을 관리 운용하고 있다.

<표16> 독일의 주국유재산 관리체계

변 천	관리기관	주요권한
2005년 이전	각 주 재무부	주의 국유부동산 관리
2005년 이후	연방재산청	연방의 국유재산관리
	연방재무부	연방의 행정재산 관리

1950년대부터 지속적인 연방의 국유재산 관리체계를 구축해 오고 있었으며, 그 가운데 주가 관리하고 있던 국유재산은 각 주의 재무부가 관리하고 있었다. 2005년 국유재산의 단일관리시스템의 필요성을 인식하고 전면적인 개편을 추진하여 연방재산청(Bundesanstalt fuer Immobilienaufgaben, BImA)이 설립되었다.⁸⁴⁾ 실제 연방재무부는 국유재산에 관한 관할권을 갖고 있지만, 실제 국유재산 가운데 주가 소유한 부분을 감안한다면 대부분의 국유재산은 각 주의 재무부가 실질적인 관리권자라 할 수 있다. 주의 관할이든 연방의 관할이든 국유재산은

83) 이차권, 국유재산관리제도의 개선방안에 관한 연구, 단국대 박사학위논문, 2002, 25면; 한국토지공법학회, 국유부동산 관리발전방안연구 자료집, 2000.10, 독일연방공화국 국유재산관리 현황 부분 참조.

84) 한국지방행정연구원, 공유재산 위탁관리·개발 활성화 방안, 2009, 314면

연방국민을 위한 자산이기 때문에 관리권자의 임의대로 사용 및 처분할 수 없다. 하지만 2005년 이후부터 독일의 국유재산의 효율적 관리 시스템이 도입되고 더 이상 보존 및 유지 차원이 아니라 수익창출이라는 기대효과가 높아지면서 적극적인 자산관리 개념이 도입되기 시작하였다. 따라서 몇몇 주들의 경우 주가 직접 관리하고 있는 국유재산을 다양하게 변모시켜 새로운 재정재원으로 사용하고 있다.

<표17> 독일 도시의 국유재산 이용사례⁸⁵⁾

도시명	국유재산의 이용사례
헤센주 슈발발흐시 (Hessen Schwalbach)	<ul style="list-style-type: none"> - 전형적인 휴양도시로서 전체 면적의 56%가 숲으로 이루어져 있음 - 시가 관리하고 있던 시소요 국유지를 공고를 통해 사용자 신청을 받고 신청자 가운데 경제적 고려를 통해 적절한 사용자를 선정함 - 임대료와 같은 직접적인 사용료 부과보다는 사용자에게 관련 세금을 부과함으로써 간접적인 사용료 부과방식을 취하고 있음 - 시차원에서는 고용창출과 세수확대라는 효과를 얻음

이상 위에서 살펴본 바와 같이 독일은 우리나라와는 그 전제가 전혀 다른 연방주의를 채택하고 있는 국가로서 그만큼 자치단체의 권한과 역할이 분명한 편이다. 이에 따라 국공유 재산의 경우도 우리나라의 국유재산법이나 공유재산법과 같은 일반적인 규정을 두지 않고 민법 등 일반 법률에 의존하고 있음을 알 수 있다. 또한 대부분의 자치단체들이 자신들의 재정 상황에 맞게 국공유 재산을 운영 및 관리하게 함으로써 상당히 많은 재량을 부여하고 있음을 확인할 수 있다.

85) 장지현, 공유재산 위탁관리에 관한 연구: 국내와 사례 중심으로, 건국대 부동산대학원 석사학위 논문, 2010, 26면 참조 및 재정리

이러한 관점에서 국내의 공유재산법상의 사용료 징수 조항과 같은 것은 사실상 찾아보기 힘든 특이한 규정으로 해석이 가능할 수 있다. 무엇보다 지방자치단체가 확고하게 자리 잡기 위해서는 재정의 독립성이 보장되어야 함에도 불구하고 국내 현실에서 조례로 정할 수 있는 것은 극히 제한되어 있기 때문에 지방자치단체가 소유한 재산임에도 불구하고 지방자치단체가 자신들과 직접적으로 관련된 입법에도 관여하지 못한 상황 속에서 제정되는 공유재산법의 사용료 상한 규정은 설득력을 얻기 힘든 규정으로 보아야 할 것이다.

(2) 일본의 공유재산 관련 법률

일본은 공유재산에 관한 법률을 독립적으로 운영하고 있지 않고 지방자치법과 지방재정법에 규정하고 있는데, 지방재정법 제8조와 지방자치법 제96조가 관련 주요조항이라고 알 수 있다.

공유재산법상 지방자치단체의 공유재산은 행정재산과 보통재산으로 구분되는데, 행정재산은 지방자치단체에서 공용 또는 공공용으로 사용하거나 또는 사용하기로 한 재산을 말하며, 보통재산은 행정재산 이외의 일체의 공유재산을 말한다. 대개 우리나라의 공유재산에 해당하는 지방자치단체의 자산을 보통재산이란 명칭으로 분류하고 있는데 보통재산에 해당하는 것은 다음과 같다(일본지방자치법 제238조2).⁸⁶⁾

<보통재산의 종류>⁸⁷⁾

1. 부동산
2. 선박, 항공기 또는 부속 부동산 및 동산
3. 지상권, 광업권 기타 이에 준하는 권리
4. 주식, 사채권, 국채증권 기타 이에 준하는 유가증권
5. 출자에 의한 권리
6. 부동산 신탁에 의한 수익권

86) 한국지방행정연구원, 앞의 보고서, 292면

87) 이창균, 일본 자치단체 공유재산의 효율적 활용사례; 동경도의 사례를 중심으로,

일본 지방자치단체의 행정재산은 원칙적으로 대부, 교화, 매각이 금지되어 있고 신탁의 대상이 되지 않기 때문에 우리나라의 공유재산법상 사용료 규정은 행정재산 이외의 재산인 보통재산에 관한 일본 지방자치법 규정과 비교할 수 있을 것이다.

공유재산의 관리란 재산의 취득과 유지 및 보존 그리고 임대 하는 것을 말하는데 여기서 처분이란 매매, 교환, 양도, 신탁 등을 의미하며 처분시에는 보통재산은 행정재산과는 달리 처분이 가능하며 사권 설정이 가능한 경우도 있다.⁸⁸⁾ 2000년대 초 일본은 거품경제가 붕괴되면서 지방자치단체의 재정자립도가 약화되어, 재정확충을 위한 다양한 방안을 강구하였는데, 그 중 하나가 동경의 사례를 들 수 있다. 동경도는 미개발지를 개발하여 부동산 자산을 확대하는 방안 또는 토지뱅크제를 도입하여 지방자치단체가 관할하고 있는 미이용토지를 종합적으로 관리할 수 있는 시스템을 도입하는 공유재산의 효율적인 관리방안 마련에 집중하였다. 또한 보통재산의 활용을 높이기 위해서 공모추천에 의한 과감한 매각을 단행하였고, 민간에 의해 토지의 효율적 운용을 기하기 위해 토지신탁을 단행하여 신탁배당금을 통해 주민참여는 물론 재원을 확보하는 방안도 마련하였다. 또한 청사와 같은 특정재산도 대부하여 임대료를 받는 사례도 있었는데, 이 때 우리나라 공유재산법상 사용료에 해당하는 대부료의 경우 지방자치단체의 수익성만 고려하지 않고 대부자가 일정한 수익을 얻을 수 있도록 고려하여 대부료를 책정하였는데 이로 인해 장기적인 재원이 확보되는 효과를 가져올 수 있었다.⁸⁹⁾

그러나 일본 역시 1% 이상이라는 확정적이고 단일한 사용료 기준을 지방자치법에 정하고 있는 것이 아니라 지방자치단체가 조례로 자

지방재정 2001. 4., 한국지방재정공제회, 154-155면

88) 김경일 외 2인, 일본의 국유지 관리에 관한 연구, 대한부동산학회지 제27권 제2호, 2009, 188면

89) 이창균, 전계논문 163면

치단체의 특성에 맞게 사용료를 조정할 수 있도록 관련 규정을 탄력적으로 정하고 있다. 특히 조례로 정할 수 있는 범위가 우리나라의 사용료 규정보다 넓고 지방재정에 있어서 재원확충의 중요성을 높게 평가하고 있기 때문에, 지방자치단체의 자율성을 존중하여 다양한 지역활성화 사업을 할 수 있도록 하고 있었다. 일본의 경우 우리나라의 공유재산법과 정확히 매치되는 규정은 찾아볼 수 없었지만, 지방자치법에 따라 활발한 지역활성화사업을 주도하고 실제 성공한 여러 사례가 소개되고 있는 것을 볼 때 공유재산의 사용 및 수익과 관련된 규정들이 실제 입법목적은 달성하는데 충분한 효과를 발휘하고 있다고 평가될 수 있겠다.

2. 전문가회의 검토

제2장까지의 검토결과를 토대로 본다면 공유재산법상 사용료 부과규정은 입법목적 달성에 긍정적 효과를 가져온 것으로 평가된다. 다만 공유재산이 점차 확대되고 신재생에너지사업과 같은 신규 지역활성화 사업이 적극적으로 추진되면서 현행법상 “연 1% 이상의 범위 내에서” 라는 하한선 규정은 공시지가가 높은 지역일 경우 비싼 사용료가 책정되어 지방자치단체의 실정에 맞는 사업을 추진할 수 없다는 문제가 계속적으로 지적되고 있기 때문에 그에 관한 개선책 마련을 중심에 놓고 입법대안을 검토해 보았다.

먼저 이 같은 사용료 부과규정의 경직성과 비탄력성에 대한 부분이번 규정의 적용 및 집행에 심각한 영향을 주어서 개정의 필요성이 높은 것인지를 검토해 보았다. 전문가 워크숍 및 의견 수렴결과에 의하면 공시지가의 연 1%라는 하한선에 의한 사용료는 서울특별시와 같은 지가가 높은 대도시 지역에서는 비싼 사용료로 인해 활발한 민간 참여를 기대하기 어려울 수 있지만, 반대로 지가가 낮은 지역에서는

저렴한 사용료를 기대할 수 있기 때문에 민간참여율을 높일 수 있는 긍정적 효과도 있다고 판단하였다. 그리고 지가상승률을 통해 사용료가 5%이상 갑작스럽게 증가할 경우 지방자치단체가 조례를 통해 사용료의 감액을 조정할 수 있기 때문에 1%라는 하한선을 갖는 사용료 규정이 본래 의도한 입법목적에 벗어나 법령의 집행에 심각한 영향을 주고 있는 것은 아니라고 판단하였다. 다만 현재 1%라는 하한선을 갖는 사용료 규정이 지방자치단체가 추진하는 사업적 특성과 지역여건 등을 반영하지 않고 단일기준으로 되어있기 때문에 다양한 지역경제의 변화환경에 부합하지 못하고 있다는 점이 문제로 제기되고 있었다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 사용료 규정에 탄력성을 부과하는 방안이 필요한데, 지방자치단체에게 사용료 규정의 탄력적 범위를 전적으로 위임하기 보다는 문제점으로 언급되었고 앞장에서 분석한 것처럼 신재생에너지법과 입법목적이 충돌하는 부분에 한하여 단계적으로 위임하는 것이 합리적이라는데 전문가들의 의견이 일치되었다.

제 4 장 공유재산의 사용료 규정에 대한 입법평가 종합결과

제 1 절 결과 및 대안권고

2014년 안전행정통계연보에 따르면 현재 전국 지방자치단체의 공유재산 총액은 4,489,506억원에 해당한다. 이 가운데 사용료 및 대부료 수익을 기대할 수 있는 토지(3,240,693억원)와 건물(531,742억원)을 포함하는 공유재산의 규모는 3,772,435억원에 해당한다. 사용료 및 대부료 수익을 기대할 수 있는 토지와 건물에 대한 공유재산액은 전체 공유재산 총액의 84%에 해당하며, 이는 지방자치단체 재정의 상당부분을 공유재산이 차지하고 있음을 재확인 할 수 있는 통계라 할 수 있겠다. 이 같은 결과는 공유재산법이 도입된 이후 지방자치단체의 자산규모가 다양화 되었다고는 하지만 여전히 토지와 건물 등과 같은 부동산 재산이 지방자치단체 자산에서 가장 큰 몫을 차지하고 있다는 점이다. 또한 이처럼 지방자치단체의 재정에서 공유재산이 차지하는 비율이 높은 만큼 지방자치단체는 이를 효과적으로 관리하여 세외수입을 확대하기 위한 공공사업을 계속 추진할 것이란 점이다. 특히 최근 지방자치단체는 태양열 발전사업과 같은 새로운 신재생에너지 사업이 지방자치단체의 새로운 지역활성화사업으로 지속적으로 확대되고 있는 실정이다.

기초분석 및 추가분석의 결과에서 언급한 것처럼 연 1%라는 하한선을 갖는 사용료 규정이 2006년 제정된 이후 한 번도 개정된 적이 없었던 것은 지방자치단체에게는 무분별한 공유재산의 사용 및 처분을 억제할 수 있게 하였을 뿐만 아니라 지역의 공유재산 이용자에게는 낮은 사용료로 인해 해당 사업의 수익성을 기대할 수 있게 되면서 지

방자치단체와 지역주민을 모두 만족시켜 공유재산법 및 사용료 규정의 입법목적과 취지에 긍정적 효과를 발휘하고 있다고 평가되었다.

다만 이 같은 목표달성효과에도 불구하고 부수효과 또한 발생했음을 확인할 수 있었다. 국공유재산 관리체계의 효율화 방안을 연구한 문헌들에 의하면 사용료 및 대부료 규정의 탄력성 부족은 국공유 재산이 효율적으로 활용되지 못하는 이유 가운데 하나라고 지적하고 있다. 이와 관련하여 사용료 및 대부료 산정체계가 지역여건이나 부동산 시장 상황을 충분히 반영할 수 없을 정도로 경직적으로 운영되고 있다는 주장도 제기되고 있다. 예를 들어 사용료나 대부료의 산정방법이 재산가액을 기준으로 하고 있는 것은 지가가 높은 서울과 같은 도시지역에서는 과중한 부담이 발생할 수밖에 없는 문제점이 있다. 이런 이유로 대도시지역 지방자치단체의 공유재산의 임대율이 다른 지방자치단체와 비교할 때 지극히 낮다는 사례를 들고 있다.

최근 민간참여방식의 지역사업이 활성화 되면서 “연 1% 이상”이라는 단일기준은 오히려 다양한 주민참여를 방해하는 장애요인으로 지적되고 있다. 왜냐하면 현행 공유재산 및 물품관리법상 사용료 부과조항은 연 1% 이상의 범위 내에서만 지자체가 자율적으로 사용료를 인하하거나 조정할 수 있기 때문에, 높은 지가 및 시설비용으로 인해 사용료가 비싸게 책정된 지역에서는 공공사업에 참여하고자 하는 민간참여자가 있을지라도, 수익성이 낮아 지속적인 운영을 꺼려하기 때문이다. 특히 태양광 발전시설의 경우, 현행법상 사용료 부과조항에 의할 경우 건물지대에 비례해 임대료를 산정하게 되므로 서울처럼 지가가 비싼 지역에서는 사업 참여자 수요가 높음에도 불구하고 비싼 임대료로 인해 발전사업자를 유치할 수 없는 실정이다.

지방자치단체가 그 구역 내의 상황에 적합한 사무를 자기책임 하에 수행하기 위해서는 역시 재정적인 뒷받침을 필요로 한다. 즉 자기책임성은 법적으로 규율된 예산의 범위 내에서 수입과 지출을 자기책임

하에 결정할 수 있는 재정고권(Finanzhoheit)을 포함한다.⁹⁰⁾ 지방자치단체가 자유롭게 처분할 수 있는 재정 수단을 갖지 아니하는 경우에 지방자치단체는 그의 업무를 자기책임 하에 결정할 수 없으며, 현존하는 재정력이 행정활동을 뒷받침하지 못하는 경우에 지방자치행정은 마비되어 버린다.⁹¹⁾ 이러함에도 불구하고 사용료(대부료 포함) 산정방법이 재산평정가액만을 기준으로 하고 있는 것은 지가가 높은 대도시 지역에서는 과중한 사용료 부담이 발생하여 신규사업진출에 한계가 있고, 이러한 한계는 지방자치단체의 재정수입 확대의 걸림돌로 작용되고 있다. 따라서 지방자치단체의 장기적인 지역활성화 정책의 추진을 고려할 때 공유재산법상 사용료 규정에 대한 합리적인 입법대안이 마련되어야만 할 것이다.

입법대안으로는 공유재산법상 사용료 규정을 직접적으로 개정하여 다양한 사용요율을 규정하는 방식도 있겠지만, 사용료 산정방식을 보완하는 방식도 가능할 수 있으며, 규범분석의 결과에서 보여지듯 문제시 되고 있는 신재생에너지법상 사용료 조정에 관한 특례조항을 두는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 입법적으로 미비되어 있는 옥상과 같은 공간의 이용에 대해 보다 구체적인 사용료 기준을 마련하는 것도 입법대안으로 언급될 수 있을 것이다. 이상을 토대로 공유재산법상 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가를 통해 제시 가능한 입법대안은 다음과 같다.

첫째, 현행 사용료 규정을 유지하되, 입법목적간 충돌이 야기되고 있는 신재생에너지법과의 유기적인 조화를 위해 현행 조항에 단서규정을 삽입하여 지방자치단체의 신재생에너지사업에 한해서는 1%라는 사용료 규정의 예외를 적용할 수 있도록 하는 것이다.

90) 이기우·하승수, 앞의 글, 343면

91) 이기우·하승수, 앞의 글, 344면

둘째, 신재생에너지사업에 참여하여 공유재산을 임대하려는 경우 그 사용료에 대해서는 공유재산법상 공시지가에 따라 “연 1% 이상의 범위 내에서” 라는 하한선 규정을 따르지 않고 발전용량에 근거하여 사용료를 책정할 수 있도록 신재생에너지법상 특례조항을 도입하는 것이다. 또한 이 같은 용량에 따른 임대료는 지역여건에 맞추어 조례로서 지방자치단체장이 매년 고시할 수 있도록 개정한다면 보다 효과적인 공유재산 이용과 관리가 가능할 것이다.

셋째, 현재 공유재산법상 미비되어 있는 건축물 일부 등에 대한 사용료 기준을 합리적으로 산정할 수 있도록 사용료 규정을 개정해야만 할 것이다.

넷째 현재 사용료 산정기준은 공시지가라는 단일기준에 의해서만 책정되고 있기 때문에 지가가 높을수록 사용료 또한 높아질 수밖에 없는 구조이다. 이 같은 지가차액은 사용료 차액으로 이어져 지방자치단체의 지방세외수입에도 영향을 미치기 때문에 지역 간 재정운영의 편차를 가져오기도 한다. 따라서 공시지가 외에 임대기간의 범위 내에서 물가상승률을 반영하는 것도 개정안으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

다섯째, 마지막으로 지방자치단체가 추진하는 공공사업의 확대와 발전을 위해서는 사업의 특성에 따라 공유재산법상 해당 재산의 임대기간 보장을 달리하여 사업추진효과를 높일 수 있도록 관련 규정을 개정해야만 할 것이다.

이상의 입법대안을 토대로 공유재산법상 사용료 부과규정의 합리적인 개선을 통해 지방자치단체의 공유재산관리가 효율성을 띄고 그로 인해 지방재정자립도가 높아진다면 공유재산법이 달성하고자 했던 입법목표를 한층 충실하게 이행할 수 있을 것이다.

제 2 절 한 계

공유재산법상 사용료 부과규정에 관한 입법평가는 사후적 입법평가로서 종합적인 관점의 평가분석을 필요로 했다. 그러나 공유재산법 및 사용료 부과규정에 관한 국내문헌이 많지 않고 그와 관련된 국회와 정부의 입법자료 또한 충분치 않아 연구과정에서 많은 어려움을 겪었다. 특히 경제적 분석의 경우 지방자치단체별 보유한 공유재산의 현황을 종합적으로 확인할 수 있는 통계데이터가 존재하지 않았기 때문에 해당 보고서에서 충분한 검토를 할 수 없는 아쉬움이 남았다. 입법대안의 검토과정에서도 보여지 듯, 평가결과 공유재산법상 사용료 부과규정이 일정부분 입법목적 달성에 긍정적 효과를 한 것으로 분석되었기 때문에, 부수효과의 가치를 고려하여 개선책을 마련해야만 하였다. 특히 공유재산법상 사용료 부과규정의 경우 대부분 전문가들은 해당 규정을 직접적으로 개정하는 방식보다는 신재생에너지법에 특례규정을 두어서 부수효과에서 언급하고 있는 문제를 해결하는 간접개정방식을 추천하였다. 때문에 공유재산법 사용료 부과규정에 관한 개정안을 제시하려고 했던 애초의 평가의도와는 달리 입법대안은 공유재산법과 신재생에너지법을 모두 포함해서 제시할 수밖에 없었다. 그러나 평가결과의 투명성을 확보하기 위해 위와 같은 입법대안 도출과정을 객관적으로 기술하였다. 이번 공유재산법 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가연구의 한계점과 부족한 점은 지속적인 후속연구를 통해 보완하고자 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강경민 외 2인, 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인
관리방안, 재정 정책논집 제13집 제2호, 한국재정정책학회, 2011
- 강인재 외, 지방재정론, 대영문화사, 1993
- 고경훈, 국유재산 위탁개발의 효율적 추진방안, 한국행정학회 2010
년도 제19회 국정포럼자료, 2010
- 고승희 외 1인, 충청남도 지방재정의 효율화 방안: 공유재산 대부요
율 개선을 중심으로, 지방재정과 지방세 통권 제30호, 한국지
방재정공제회, 2010
- 국유재산보전관리원, 2014 국공유재산보전관리총람, 2014
- 국토연구원, 국공유재산 관리체계의 효율화 방안, 감사원·재정경제
부, 2004
- 권 민, 태양광 발전 확대보급을 위한 제도적 개선방안, 「태양광 발
전 확대보급의 필요성과 지원방안」 자료집, 이채익 국회의원
실 주최, 2013.5.23
- 김건수, 지방자치단체의 국·공유재산관리의 문제점 및 개선사항, 감
사연구원, 2009
- 김경일 외 2인, 일본의 국유지 관리에 관한 연구, 대한부동산학회지
제27권 제2호, 2009
- 김도승, 지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구(I), 한국
법제연구원, 2012

참 고 문 헌

- 김석현 외 3인, 태양광발전 시스템이 설치된 학교건물의 신재생에너지 공급비율 증가방안에 관한 연구, 한국태양에너지학회 논문집 제33권 제3호, 2013
- 김원국, 국·공유재산에 대한 지방세의 비과세와 재정보전 방안, 지방자치법연구, 창간호, 2010
- 김철용, 행정법, 고시계, 2012
- 류문현, 태양광사업의 국민경제적 효과 분석, 물 정책·경제 제21호, 2013.4
- 류춘호, 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미, 한국지방정부학회 학술발표논문집 제2호, 2010
- 배건이, 미래세대 환경권에 관한 입법론적 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2011.8
- 손희준 외 3인, 지방재정론, 대영문화사, 2011
- 안종욱, 지방자치단체 공유재산 관리의 영향요인에 관한 연구, 건국대학교 박사학위 논문, 2006
- 윤장근, 국공유재산 관련 입법의 입안심사요령, 월간법제 2011권8호, 법제처, 2011
- 이기우 외 1인, 지방자치법, 대영문화사, 2007
- 이봉주 외 1인, 국공유재산관리 실무, 다해, 2012
- 이상신, 학교시설 유휴공간(옥상)을 활용한 태양광발전사업의 경제적 타당성에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사논문, 2014.2
- 이장희, “경제에 대한 국가의 법적 기본질서로서 경제헌법”, 공법학연구 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013. 5

- 이재우, 토지의 적산임료 평가, 감정평가 제55호, 한국감정평가협회, 2003
- 이재인, 국·공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 감사연구원, 2005
- 이진수, “지방자치단체의 공유재산 사용료 부과처분에 대한 불복절차”, 지방자치법연구 통권 제37호 제13권1호, 지방자치법학회, 2013.3
- 이차권, 국유재산관리제도의 개선방안에 관한 연구, 단국대 박사학위논문, 2002
- 이창균, 일본 자치단체 공유재산의 효율적 활용사례; 동경도의 사례를 중심으로, 지방재정 2001.4, 한국지방재정공제회, 2001
- 이철호 외 1인, 헌법강의, 21세기사, 2014
- 임호철, 공유재산 및 물품관리법 제정의 의미와 내용, 지방재정 2005 제4호 통권제135호, 한국지방재정공제회, 2005
- 장교식, 지방자치단체의 공유재산에 대한 효율적 활용방안에 관한 연구, 토지공법연구 제48집, 2010
- 장지현, 공유재산 위탁관리에 관한 연구: 국내와 사례 중심으로, 건국대 부동산대학원 석사학위 논문, 2010
- 정현영 외 1인, 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 한국정책과학학회보 제7집 제3호, 2003
- 조계근, 강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안, 강원발전연구원, 2012
- 주운현 외 1인, 충청남도 공공수수료율 분석, 충남발전연구원, 2008
- 지대식 외 2인, 국공유재산 관리체계의 효율과방안 연구 요약문, 2004

참 고 문 헌

- 최봉석, 지방자치의 기본법리, 한국법제연구원, 2007
- 학교시설유리관리총람 2012, 학교시설관리연구소, 2011
- 한국지방행정연구원, 공유재산 위탁관리·개발 활성화 방안, 2009
- 해외경제연구소 산업투자조사실, 다시 떠오르는 태양광산업-2014년 상반기 전망 및 주요 이슈, Vol. 2013-G-04, 한국수출입은행, 2013. 09.25
- 행정안전부, 지방자치단체 공유재산 관리 및 처분기준, 2009
- 행정안전부, 지방세외수입 실무편람, 2009
- 홍완식, “체계정당성의 원리에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제29집, 한국공법학회, 2005.12
- 홍선기, 공유재산 및 물품관리법상 사용료 부과조항의 법적문제, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014
- 홍정선, 新지방자치법, 박영사, 2009
- 행정안전부, 2012 행정안전통계연보, 2012
- 허익구, “공유재산의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 국제회계연구 제29집, 2010

2. 외국문헌

- Lowe Joseph, Valus For Money and the Valuation of public Sector Assets, HM Treasury, 2010
- Michael Lyons, Towards Better Management of Public Sector Assets, Surplus Public Sector Assets, 2004
- NAO, Improving the efficiency of central government's office property, 2007

Zagreb et al, Towards Efficient Public Sector Assets Management, Financial Theory ad Practice, 2009

3. 국회 및 정부 보고서

(구)행정안전부, 2012년 공유재산 및 물품관리법 일부개정법률안 제
안이유서, 2012.11.2

국 회, 2005년 공유재산 및 물품관리법안 국회검토보고서, 2005

규제개혁위원회, 공유재산및물품관리법 제정안 신설·강화규제심사(안),
2004

서울특별시, 태양광 발전 확대를 위한 제도 개선방안, 2013

충남발전연구원, 충남 공유재산의 효율적인 관리방안, 2009

4. 인터넷 사이트

- 국회 입법예고사이트

<http://pal.assembly.go.kr/law/endMainView.do#a>

- 국회 법률지식정보시스템

[http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_B
ON&LAW_ID=A1947&PROM_DT=20070511&PROM_NO=08423](http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_B
ON&LAW_ID=A1947&PROM_DT=20070511&PROM_NO=08423)

- 법제처 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/main.html>

- 법제처 입법예고

<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice>

- 인터넷 공매시스템

<http://www.onbid.co.kr/>

참 고 문 헌

- 안전 행정부 정부연구관리시스템(PRISM)
<http://www.prism.go.kr/homepage/search/retrieveIntegrateSearch.do>
- 안전 행정부 「안전 행정 통계 연보」
http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000013
- 통계청 공유재산 서울 통계
<http://115.84.165.91/jsp/WWS7/WWSDS7100.jsp>