

현안연구 2015-13

제주형 공공토지 임대제도 도입연구

안균오 · 방성훈 · 박은경

연구요약

I. 서론

1. 연구배경

- 제주도를 국제적 경쟁력을 갖춘 문화관광·생태환경 도시로 육성하기 위해 지금까지 지켜 온 제주도의 장소성(땅, 공간, 스케일)의 가치를 훼손시키지 않고 보전하는 것이 우리 세대의 중요한 과제이나, 대규모 투자사업 등에 따른 토지의 개발압력 증가에 따라 보존용지 감소, 난개발·환경훼손, 외국인 토지잠식 등의 문제가 심화되고 있는 것이 현실임.

2. 연구목적

- 본 연구는 이러한 문제해결을 위한 방안으로 제주형 공공토지 임대 제도 도입방안을 검토하고 있으며, 제도 도입을 위한 기초 연구적 관점에서 대규모 투자사업에 따른 현안문제 해결을 위해 단기적으로 장기임대방식을 활용하기 위한 제도개선방안과 실질적인 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 중장기적 제도도입방안을 제시하고자 함.

II. 공공토지 임대(대부) 법·제도적 여건

1. 법·제도적 여건분석

- 공공토지 임대차 관계는 부동산임대차의 기본법령인 민법에서 규정하는 사적임대차의 예외적인 기준으로 예속되어 있다고 볼 수 있는데, 이에 따라 공공토지 장기임대 활성화의 관점에서 존속기간의 보장, 대항력의 확보, 처분권의 인정(투자자본의 회수), 권리침해의 보호, 환매기간의 적정성 등에 법·제도적 한계가 있다고 할 수 있음.

- 제주도의 경우 국유재산법, 공유재산법의 규정에도 불구하고, 제주도 특별법, 제주도공유재산조례 등에 따라 국·공유 재산의 관리·운용에 대한 다양한 특례의 적용이 가능하나, 그 활용에 있어서는 아직까지 제한적으로 이루어지고 있다고 할 수 있으며, 추가적인 법·제도적 여건의 개선 또한 필요하다고 하겠음.

2. 법·제도적 한계 및 시사점

- 공공토지 임대제도 도입을 위해서는 중장기적으로 민법에서 규정하고 있는 부동산의 이용권·사용권으로서의 임차권은 최소한 전세권 수준의 물권적 권능을 가질 수 있도록 강화되어야 하며, 이를 통해 임차권의 유통이나 담보제공을 통한 투자자본의 회수가 자유롭게 이루어질 수 있도록 소유권과 별개로 완전한 독립적 권리를 가져야 할 필요가 있음.
- 하지만 단기적으로 지역경제 활성화를 위한 대규모 투자유치사업에 대해서 공공토지의 장기임대방식을 활용하기 위해서는 현재 제주도특별법 등을 통해 외국인투자기업 및 첨단산업단지 입주기업 등에만 허용되고 있는 임대조건의 완화규정을 제주도특별법, 제주도공유재산조례 등의 개정을 통해 개발사업시행자 등으로 확대할 필요가 있음.

III. 국·공유재산의 관리·운영 실태분석

1. 제주도 공공토지 관리·운용 실태분석

- 2014년 말 기준으로 우리나라 전체 국토면적은 100,283.9km²이며, 제주도의 토지면적은 1,849km²(제주시 978km², 서귀포시 870km²)임. 또한 제주도의 전체 공유재산 120,841건, 총 4조 7,171억 원 중 토지는 131,676천m², 재산가액으로는 2조 7,529억 원으로 58.4%의 비중을 차지하고 있음.
- 또한 2015년 5월 기준 공유재산 임대현황은 총 3,098건, 17,485천m²로 연간 대부료는 46.8억 원 수준인데, 그중 토지자산의 임대는 2,546건, 17,229천m², 25.7억 원 수준으로 건수 기준 82.2%, 면적 기준 98.5%, 대부료 기준 54.9%의 비중을 점유하고 있음.

- 제주도가 보유한 전체 공유재산(토지)에 비해 임대(토지) 비중은 높지 않으나, 비축제도를 통해 확보하여 대규모 투자사업을 위해 매각된 토지 규모는 14개 투자진흥지구에 국유지 포함 7,869천m²에 이르고 있음.
- 이와 같은 대규모 토지매각에 따라 제주도 외국인 토지소유는 제주도 전체 토지면적 기준으로 2011년 말 기준 9,516천m²(0.51%) 수준에서 2015년 7월 현재 20,902천m²(1.13%)로 2배 이상 증가하였으며, 특히 중국인 소유의 토지는 2011년 말 기준 1,416천m²(0.08%) 수준에서 2015년 7월 현재 8,747천m²(0.47%) 수준으로 5배 이상 급속히 증가하였음.

2. 제주도 공공토지 관리·운용의 한계와 문제점

- 제주도 공공토지는 토지개발 압력증가에 따라 보존용지의 감소, 낮은 공공토지 보유율로 적극적 토지활용의 한계, 공유재산의 낮은 활용가치와 활용 가능한 공유재산의 부족, 대규모 투자사업을 위해 제주도의 지역·경제·사회적 특성을 반영하지 못한 공유재산의 대규모 매각, 급격한 외국인(특히 중국인) 자본의 토지소유문제, 효율적 공공토지 활용을 위한 관리·운용체계의 미흡 등이 제주도 공공토지 관리·운용에 대한 한계와 문제점으로 분석되고 있음.

IV. 공공토지 임대제도 국내·외 사례분석

1. 국내 공공토지 관리·운용 사례 및 시사점 분석

- 국내에서 아직까지 공공토지 임대제도를 위한 법·제도적 여건이 마련되어 있지 않기 때문에 직접적으로 제도를 도입하여 운영하는 사례가 없어 서울시와 강원도의 국·공유재산 관리·운영 실태를 분석하였음.
- 분석결과, 서울시와 강원도가 동일하게 공유재산에 대한 적극적 활용, 공유재산 무단사용에 대한 철저한 관리미흡, 공유재산 관리담당 공무원의 전문성 및 책임의식 부족, 대부분 산정방식의 경직성, 공유재산 실태조사 미흡 등의 문제가 도출되었음.

2. 해외 공공토지 임대제도 도입사례 및 시사점 분석

- 공공토지 임대제도를 도입하고 있는 해외사례로는 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 일본, 중국, 홍콩, 싱가포르 등을 조사하였으며, 공공토지 임대제도의 도입에 있어 ① 역사적·문화적 인식 속에 도입되어야 단기적으로 제도의 정착이 가능하고, ② 도입의 목적을 명확히 해야 하며, ③ 소유권과 사용권의 명확한 개념적 분리와 사용권에 대한 토지이용의 안정성을 담보, ④ 제도의 활성화를 위한 연관제도 보완, ⑤ 정밀한 제도설계, ⑥ 관리·운용체계의 전문화 등의 시사점이 도출되었음.

3. 국내·외 공공토지 임대활용 사례 및 시사점 분석

- 또한 공공토지를 장기임대방식으로 활용 중인 서울시의 국제금융센터(SIFC), 단기임대방식으로 활용하고 있는 고양시 일산서구의 CJ E&M 일산스튜디오, 그리고 대규모 유휴 공공토지를 도시재생 사업에 활용하고 있는 일본의 사례 등 국내·외 공공토지 임대활용 개발사례를 조사·분석하였는데, 공공토지 임대방식을 적극적으로 활용하기 위해서는 민간개발을 적극적으로 유도할 수 있는 임대조건의 설계가 필요할 것으로 분석되었음.

V. 공공토지 임대제도 도입의의 및 정책과제

1. 공공토지 임대제도 도입의 의의와 정당성

- 공공토지 임대제도는 공적주체가 토지의 물리적 소유권과 처분권을 가지면서 토지의 사용권은 사적주체가 이용하고 토지의 (가치)수익권은 공공주체와 사적주체가 공유하는 방식임.
- 공공토지 임대제도는 부분적으로 전략적인 토지에 대한 공적 소유권의 확보를 통하여 토지시장의 구조적 모순을 극복하려는 대안으로 제시된 제도로, 실소유자에게 토지를 임대하기 때문에 토지이용

의 형평성과 공평분배를 제고하고, 임대료를 주기적으로 조정함으로써 토지에서 발생하는 개발이익을 원천적으로 사회에 환원하는 방법으로도 활용할 수 있다는 점에서 제도 도입의 의의와 정당성이 있다고 하겠음.

2. 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본원칙

- 공공토지 임대제도 도입 및 활성화를 위해 제주도민, 제주도의회, 제주도정 등 모든 주체가 합의 가능할 수 있도록 순차성을 가지는 다섯 가지의 기본원칙을 다음과 같이 설정하였음.
 - 첫째, 공공토지의 활용은 토지자산의 보호와 보전을 최우선적인 목표로 두어야 한다는 토지보전 최우선의 원칙을 설정함.
 - 둘째, 공공토지의 활용은 지역경제 활성화 및 도민의 소득증진에 우선적으로 이용되어야 한다는 토지 공공성의 원칙을 설정함.
 - 셋째, 공공토지의 활용은 토지의 위치나 특성에 따라 효율적이고 순차적이고 순환적으로 이용될 수 있도록 계획되어야 한다는 계획적 토지이용의 원칙을 설정함.
 - 넷째, 공공토지의 활용은 민간 매각을 지양하고, 임대이용을 우선 하여야 한다는 임대이용 우선원칙을 설정함.
 - 다섯째, 공공토지 활용은 수익성 및 이용권이 제한되지 않도록 적극적으로 활용되어야 한다는 적극적 토지활용 원칙을 설정함.

3. 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책목표

- 해외의 공공토지 임대제도 사례에서도 검토되었듯이, 공공토지 임대제도를 성공적으로 추진하기 위해 정책목표를 분명히 해야 할 필요가 있는데, 본 연구에서는 ① 무분별한 개발로 인한 난개발 방지와 생태환경 보존, ② 지역경제 활성화 및 고용창출 극대화, ③ 계획적 토지이용계획을 통한 토지이용의 효율성 증대, ④ 합리적 개발계획으로 개발이익의 지역환원, ⑤ 토지투기의 방지와 부동산시장의 안정화 등 다섯 가지 정책목표를 제시하고 있음.

4. 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제

- 본 연구에서는 공공토지 임대제도를 안정적으로 도입하기 위한 정책과제를 공공보유토지의 공급측면, 공공토지 이용자의 수요측면, 법적 정당성 확보를 위한 제도측면, 제도의 체계적인 운영을 위한 관리측면에서 단기적 과제와 중장기적 과제로 구분하여 제시하고 있음.

구분	단기적 정책과제	중장기적 정책과제
공급측면	<ul style="list-style-type: none"> ① 비축토지 일부 임대목적 전환 (단계적 확대 · 적용) ② 목적상실 개발토지 환매 추진 (공공토지 임대활용 원칙 천명) ③ 처분수익 비축재원 활용의무화 (처분수익, 임대수익 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 토지비축 · 공공개발 기능 통합 (마을공동토지 비축활용 검토) ② 선매권 등 공적 취득수단 강화 (토지비축규모 확대 · 강화) ③ 토지비축 위한 비축재정 확대 (토지특별회계, 비축기금 등)
수요측면	<ul style="list-style-type: none"> ① 토지임대 활용목적 다원화 (대규모 투자사업을 포함) ② 수익성 높은 목적의 토지임대 (경작 · 산업 → 주거 · 상업) ③ 주민참여 임대산업 육성 (토지임대 인센티브 지원강화) ④ 사회경제적 정책목적 임대활용 (임대주택, 임대공장 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 토지이용권 물권적 권리 강화 (민간자본 참여유도 및 활성화) ② 수익성 제고를 위한 임대조건 (민간의 경제적 인센티브 확대) ③ 토지임대 개발방식 다양화 (신탁, 위탁, 민간참여 등 확대) ④ 토지임대정책의 체계적 설계 (민간협력을 통한 시장활성화)
제도측면	<ul style="list-style-type: none"> ① 선임대 · 후매각제 활성화 (환매권강화 및 환매기간확대) ② 대규모투자사업 관리지침 수립 (토지이용계획 및 평가방법 등) ③ 공공토지 임대정책 위상화립 (도민 합의를 통한 기준제정) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 개발이익의 공적환수방안 마련 (과도한 개발이익에 대한 공유) ② 임대 활성화를 위한 제도개선 (개발권양도제, REITs 등) ③ 임대제도 활성화 특별법 제정 (가칭. 공공토지임대특별법)
관리측면	<ul style="list-style-type: none"> ① 공공부문 조직체계의 일원화 (사업목적별 전담책임제 구축) ② 공공토지 활용의 전문성 제고 (전문공무원제, 전문교육강화) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 사업주체간 명확한 역할분담 (공공-민간, 중앙-지방 등) ② 임대공급 관리체계 구축 (법률 기반의 제도화 추진) ③ 공적기능 전문집행기관 육성 (산하공기업, 공공디벨로퍼 등)

VI. 제주형 공공토지 임대제도 도입방안

1. 대규모 투자사업 토지임대방식 활용을 위한 제도개선방안

- 본 연구에서는 우선 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제 중 대규모 투자사업의 한계와 문제점에 따른 단기적 문제를 해결하기 위한 제도개선방안을 다음과 같이 구체적으로 제시하였음.
 - 첫째, 대규모 투자사업의 개발사업자들도 참여할 수 있도록 장기 임대 수의계약 허용을 위해서 개발사업시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자에게도 장기임대 수의계약이 가능하도록 특별 법 및 조례의 개정방안을 제시하였음.
 - 둘째, 민간투자유치에 따른 수익기간 보장을 위하여 개발사업자 등에게도 일반재산의 대부기간을 50년까지 1회에 한하여 갱신할 수 있도록 조례 개정방안을 제시하였음.
 - 셋째, 투자비 부담완화 및 개발이익 환수를 위한 임대료 산정방식 개선을 위해서 현행 법령의 산정기준 이외에 별도의 예외 규정을 두도록 제시하였음.
 - 넷째, 민간사업자의 장기임대방식 참여유도를 위해서 조례개정을 통해 외국인투자기업에 준한 임대료 감면수준을 동일하게 적용하도록 제시하였음.
 - 다섯째, 투하자본 회수를 원활하게 지원하기 위한 영구시설물 축조 및 처분권한 강화를 위해 축조 이후 사용기간 동안의 권리와 처분권한을 제도적으로 명확히 규정하도록 제시하였음.
 - 여섯째, 장기임대방식의 투자유치 활성화를 위해서 대규모 투자사업을 위한 일반재산 대부의 경우에도 사권설정의 허용범위를 완화할 수 있도록 조례 개선안을 제시하였음.
 - 일곱째, 매각된 공공토지의 제3자 재매각 방지를 위해, 민법의 규정에도 불구하고 공공토지 임대나 매각시 환매기간을 10년으로 하는 특례조항을 신설하도록 제시하였음.

- 여덟째, 대부 받은 자산의 제3자 전대(轉貸)를 허용하고, 제3자 전대시 공공토지의 안정적 보전과 개발사업자 등에 대한 특혜방지 및 제3자 피해를 예방하기 위한 제약조건을 제시하였음.

2. 공공토지 임대제도 도입을 위한 중장기 제도개선방안

- 본 연구에서는 실질적으로 현실화하기에는 한계가 있지만, 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제 중 공공토지에 대해 장기임대 방식을 현행 국·공유재산의 대부제도 수준에 그치지 않고, 중장기적으로 전면적인 공공토지 임대제도를 도입하기 위한 제도도입 방안을 다음과 같이 제안하였음.
 - 첫째, 임차권(토지이용권)의 물권적 권능을 강화하기 위해 임차권의 등기권, 대항력, 양도권, 담보권을 보완하는 내용에 대한 민법 조항의 개정방안을 제안하였음.
 - 둘째, 임차권(토지이용권)의 자유로운 유통과 처분권한 강화를 위해 소유권과 동일한 수준으로 소유, 처분, 이용할 수 있는 제도개선방안을 제안하였음.
 - 셋째, 민간의 투자유치를 활성화하기 위해 공공토지 임대를 활용한 다양한 개발방식과 민간자본 참여를 촉진할 수 있는 제도개선방안을 제안하였음.

3. 공공토지 임대제도 활성화를 위한 정책제언

- 본 연구에서는 공공토지 임대제도 도입을 위한 단기적, 중장기적 정책과제 중 법·제도적 반영에 한계가 있거나, 적합하지 않은 정책과제들을 공공토지 임대제도 활성화를 위한 정책제언의 형태로 다음과 같이 제안하였음.
 - 첫째, 장기임대의 원칙하에 소규모 매각이나 난개발의 우려가 없다고 인정되는 경우처럼 매각이 가능한 경우의 판단기준을 설정 할 것을 제안하였음.

- 둘째, 대규모 투자사업 및 임대활성화를 위해 법·제도적으로 반영하기에 한계가 있거나 적합하지 않은 정책과제들에 대해 총괄편·개발사업편·토지임대편 등 관리규정(업무지침)을 제정하여 활용하는 방안을 제안하였음.
- 셋째, 공공토지 임대제도를 효율적이고 체계적으로 관리·운용할 수 있도록 공공개발사업단(가칭) 등 통합적인 관리기구나 조직을 제주도청 산하에 신설하여 운영할 것을 제안하였음.
- 넷째, 토지비축제 기본방향을 개발과 환경보전 병행, 원도심 개발 활성화를 위한 공공용지 확보에 두되, 투자유치 촉진을 위해 조직간 역할을 분명히 해야 한다는 내용을 제안하였음.
- 다섯째, 공공토지 임대제도의 체계적인 운용을 위해 중앙정부 차원에서 별도의 「공공토지임대 및 관리운영을 위한 특별법(가칭)」을 도입할 수 있도록 건의하는 방안을 제안하였음.

목 차

I. 서 론	1
1. 제주도 생태환경 및 문화경관 보존의 중요성	1
2. 제주도 공공토지 활용의 문제점	5
3. 공공토지 임대제도 도입의 필요성	10
4. 공공토지 임대제도 연구의 목적과 방법	13
II. 공공토지 임대(대부) 법 · 제도적 여건	17
1. 부동산임대차 기본법령(민법) 내용과 문제점	17
2. 국 · 공유재산 개념과 법률 현황	22
3. 국 · 공유재산 관리체계	30
4. 국 · 공유재산의 관리 및 처분방법	34
5. 국 · 공유지 개발방식 및 사업구조	51
6. 공공토지 임대제도 도입을 위한 법 · 제도적 시사점	58
III. 국 · 공유재산 관리 · 운용 실태분석	64
1. 우리나라 토지현황 분석	64
2. 제주도 토지현황 분석	73
3. 제주도 공공토지 관리 · 운용의 문제점	92

IV. 공공토지 임대제도 국내·외 사례분석	96
1. 국내 공유재산 관리·운용 실태분석	96
2. 해외 공공토지 임대제도 도입사례 분석	108
3. 국내·외 공공토지 임대활용 개발사례 분석	138
V. 공공토지 임대제도 도입의의 및 정책과제	164
1. 공공토지 임대제도에 대한 이론적 논의	164
2. 공공토지 임대제도 도입의 의의와 정당성	171
3. 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본원칙	176
4. 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책목표	180
5. 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제	183
VI. 제주형 공공토지 임대제도 도입방안	195
1. 장기임대방식 활용을 위한 단기적 제도개선방안	195
2. 공공토지 임대제도 도입을 위한 중장기적 제도도입방안	209
3. 공공토지 임대제도 활성화를 위한 정책제언	212
참 고 문 헌	219
ABSTRACT	224

<표 차례>

<표 I-1> 투자진흥지구 내 국·공유지 매각현황	6
<표 I-2> 제주도 국적별 토지소유 변화추이	9
<표 I-3> 제주도 국내외 투자유치 성과	11
<표 II-1> 부동산 이용을 위한 대표적 법률형식의 비교	18
<표 II-2> 국유재산의 구분과 내용	23
<표 II-3> 공유재산의 구분과 내용	23
<표 II-4> 국유재산에 관한 법률현황	24
<표 II-5> 공유재산 관련 법률현황	26
<표 II-6> 제주도 공유재산에 관한 법률현황	27
<표 II-7> 제주도 재산관리관직 현황	33
<표 II-8> 제주도의 공유재산별 재산관리관 지정현황	33
<표 II-9> 제주도 공유재산관리관의 지위와 권한	34
<표 II-10> 국·공유 일반재산의 대부기간, 갱신, 연장	39
<표 II-11> 국유 일반재산의 사용목적별 대부요율	40
<표 II-12> 제주도 공유재산 대부요율	41
<표 II-13> 국·공유 일반재산 대부재산 평가기준	42
<표 II-14> 제주도 건물대부료 산출기준	43
<표 II-15> 국·공유 일반재산의 사용료 납부방법 및 조정	44
<표 II-16> 국·공유 일반재산의 사용료 면제 대상	44
<표 II-17> 제주도 공유재산 대부료 및 사용료의 감면	45
<표 II-18> 국·공유 일반재산의 계약의 해제 및 해지	47
<표 II-19> 제주도 공유재산의 수의계약 조건	48
<표 II-20> 공유재산의 신탁종류와 내용	52
<표 II-21> 공유재산 위탁개발의 종류	54
<표 II-22> 공유재산 위탁개발의 주요내용과 절차	55
<표 II-23> 신탁개발과 위탁개발 제도 비교	56
<표 II-24> 공공토지 임대를 위한 제주도 법·제도적 특례여건	61

<표 III-1> 광역자치단체별 국토면적 (2010년-2014년)	64
<표 III-2> 주요 지목별 국토면적 (2010년-2014년)	65
<표 III-3> 소유자별 국토면적 (2010년-2014년)	66
<표 III-4> 용도지역 지정현황 (2010년-2014년)	67
<표 III-5> 용도별 국유재산 현황 (2010년~2014년)	68
<표 III-6> 종류별 국유재산 현황 (2010년~2014년)	68
<표 III-7> 국유지 용도별 추이현황 (2004년~2013년)	69
<표 III-8> 광역자치단체별 공유지 현황 (2013년)	70
<표 III-9> 제주도 주요 지목별 토지현황 (2014년)	73
<표 III-10> 제주도 주요 지목별 변동추이 (2004년~2014년)	73
<표 III-11> 제주도 소유주체별 토지현황 (2014년)	74
<표 III-12> 제주도 소유주체별 변화추이 (2010년~2014년)	75
<표 III-13> 제주도 용도지역별 토지현황 (2014년 6월)	76
<표 III-14> 제주도 국·공유지 현황 (2014년)	77
<표 III-15> 제주도 공유재산 현황 (2014년)	78
<표 III-16> 제주도 공유재산(토지) 변동현황	79
<표 III-17> 제주도 공유재산 임대현황 (2015년 5월)	80
<표 III-18> 제주도 공유재산 매각현황	81
<표 III-19> 제주투자진흥지구제도 개요	82
<표 III-20> 제주투자진흥지구 사업목적별 지정현황 (2015년 4월)	83
<표 III-21> 제주투자진흥지구 세부현황 (2015년 5월)	84
<표 III-22> 투자진흥지구 내 국·공유지 매각현황	87
<표 III-23> 제주도 외국인 토지소유 현황 (2015년 7월)	88
<표 III-24> 제주도 국적별 토지소유 변화추이	89
<표 III-25> 지역별 부동산투자이민제 지정현황 (2014년 3월)	90
<표 III-26> 부동산투자이민제도 개요	91
<표 IV-1> 서울특별시 공유재산 관리정책 변천내용	98
<표 IV-2> 서울특별시 종류별 공유재산 추이현황 (2009년~2013년)	100
<표 IV-3> 강원도 시군별 재산유형별 공유재산 현황 (2013년)	103
<표 IV-4> 강원도 일반재산 지목별 대부현황 (2012년 3월)	104

<표 IV-5> 핀란드 헬싱키의 사용 용도별 토지임대기간	110
<표 IV-6> 일본의 정기차지권 제도	120
<표 IV-7> 중국 도시토지의 다층적인 토지사용권 시장	124
<표 IV-8> 공공토지 임대제도 국가별 주요특징 (1)	130
<표 IV-9> 공공토지 임대제도 국가별 주요특징 (2)	132
<표 IV-10> 서울국제금융센터(SIFC) 건축물 구성	139
<표 IV-11> 서울국제금융센터(SIFC) 전소시업 구성현황	140
<표 IV-12> 서울국제금융센터(SIFC) 기본임대료의 임대기간별 적용구조	144
<표 V-1> 토지소유제도의 유형	172
<표 V-2> 토지소유제도에 대한 정당성 평가결과	175
<표 V-3> 공공에 의한 공급방식의 비교	184
<표 V-4> 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제	194
<표 VI-1> 개발사업자 장기임대 수의계약 법률개선방안	196
<표 VI-2> 개발사업자 장기임대 수의계약 조례개선방안	196
<표 VI-3> 개발사업자 임대기간 장기화 조례개선방안	198
<표 VI-4> 토지용도에 따른 임대료(사용료) 산정기준: 국유재산법	199
<표 VI-5> 토지이용에 따른 임대료(대부료) 산정기준: 공유재산조례	200
<표 VI-6> 개발사업자 임대료 특례조항 조례개선방안	201
<표 VI-7> 장기임대방식 참여유도를 위한 임대료 감면 조례개선방안	202
<표 VI-8> 영구시설물 축조허용 및 처분권한 강화 조례개선방안	204
<표 VI-9> 투자유치 활성화를 위한 사권설정 완화 조례개선방안	205
<표 VI-10> 매각자산의 제3자 재매각 방지를 위한 조례개선방안	207
<표 VI-11> 제3자 전대(轉貸) 허용을 위한 조례개선방안	208
<표 VI-12> 임차권(토지이용권) 물권적 권능부여를 위한 개선방안	210
<표 VI-13> 임차권(토지이용권) 처분권한 강화를 위한 개선방안	211
<표 VI-14> 민간참여 활성화를 위한 개발방식 개선방안	212

[그림 차례]

[그림 I-1] 천혜의 생태환경 보고(寶庫)로서 제주도의 자연경관	2
[그림 I-2] 역사성과 장소성을 간직한 독특한 문화경관	4
[그림 I-3] 중국인 소유토지 분포현황 (2014년)	10
[그림 I-4] 제주형 공공토지 임대제도 도입방안 연구흐름도	16
[그림 II-1] 국유재산 관리체계	30
[그림 II-2] 공유재산 관리체계	32
[그림 II-3] 국·공유지 일반재산 신탁개발 기본구조	53
[그림 II-4] 국·공유지 일반재산 위탁개발방식 기본구조	55
[그림 II-5] 국유재산의 민간참여개발 사업절차	57
[그림 III-1] 우리나라 외국인 토지소유 유형별 현황	71
[그림 III-2] 제주도 주요 지목별 변동추이 (2004년~2014년)	74
[그림 IV-1] 서울시 공유재산 관리체계	99
[그림 IV-2] 서울국제금융센터(IFC) 사업추진구조	139
[그림 IV-3] 서울국제금융센터(IFC) 컨소시엄 구조	141
[그림 IV-4] CJ E&M 일산스튜디오 사업대상지 및 조감도	151
[그림 IV-5] 일본 공유재산 활용사례의 개요	156

I. 서 론

1. 제주도 생태환경 및 문화경관 보존의 중요성

1) 세계인이 함께 보존해야 할 생태환경의 보고(寶庫)¹⁾

- 제주도²⁾는 동서로 약 73km, 남북으로 41km인 타원형 모양의 화산섬으로, 섬 중심부에 높이 1,950m의 한라산이 솟아 있음. 약 180만 년 전 ~ 약 1,000년 전까지 화산활동으로 형성된 제주도는 섬 전체가 ‘화산 박물관’이라 할 만큼 다양하고 독특한 화산 지형을 자랑하고 있음.
- 땅 위에는 크고 작은 360여 개의 오름이 펼쳐져 있고, 땅 아래에는 160여 개의 용암동굴이 섬 전역에 흩어져 있는데, 작은 섬 하나에 이렇게 많은 오름과 동굴이 있는 경우는 세계적으로도 매우 드물다고 할 수 있음.
- 제주의 가치는 2002년 생물권 보전지역³⁾ 지정을 시작으로 2007년 세계자연유산⁴⁾ 등재, 2010년 세계지질공원⁵⁾ 인증까지 UNESCO 3관왕을 달성한

1) 제주관광 홈페이지(<http://www.jejutour.go.kr/>), 세계자연유산제주 홈페이지(<http://jejuwnh.jeju.go.kr/>), 유네스코한국위원회(<http://www.unesco.or.kr/>)의 내용을 참고하여 정리하였음.

2) 본 연구에서는 법령명칭, 법령내용, 출처표기 등 특별히 필요한 경우를 제외하고, 제주특별자치도를 제주도로 일괄적으로 칭한다.

3) 생물권 보전지역은 유네스코 인간과 생물권 계획(MAB)에 따라 생물 다양성 보전과 자연자원의 지속 가능한 이용을 결합시킨 육지 및 연안(해양 생태계) 지역으로 생물권 보전지역은 서로 연관되어 있는 3개의 지역을 핵심지역, 완충지역, 전이지역으로 구분됨. 생물권 보전지역은 2015년 6월 기준 120개국 651 곳이 지정되었으며, 우리나라에는 설악산(1982년), 제주도(2002년), 신안 다도해(2009년), 광릉숲(2010년)이 포함되어 있음. 제주도 생물권보전지역은 섬 중앙에 위치한 한라산국립공원과 천연기념물(천연보호구역)로 지정된 2개의 하천(영천과 효돈천), 3개의 부속섬(문섬, 쇠섬, 범섬)으로 이루어져 있음.

4) 유네스코는 1972년 ‘세계문화 및 자연유산보호협약’을 채택하고, 인류 전체를 위해 보호되어야 할 문화와 자연이 특별히 뛰어난 지역을 세계유산으로 등재하기 시작하였음. 세계유산은 문화유산, 자연유산, 복합유산으로 구분되며, 2014년 기준 161개국 1,007건(문화유산 779점, 자연유산 197점, 복합유산 31점)이 등재되었음. 우리나라에는 석굴암과 불국사, 해인사 장경판전, 종묘, 수원화성, 창덕궁, 고창·화순·강화 고인돌, 경주역사유적지구, 조선왕릉, 하회와 양동마을, 남한산성이 세계문화유산으로 등재되었고, 제주도는 2007년 우리나라 최초로 ‘제주 화산섬과 용암동굴’이라는 이름으로 한라산 천연보호구역, 성산일출봉, 거문오름 용암동굴계 등 제주도 전체 면적의 약 10%가 세계자연유산에 등재되었음.

5) 세계지질공원은 지질학적으로 뛰어난 가치를 지닌 자연유산 지역을 보호하면서 이를 토대로 관광을 활성화하여 주민소득을 높이는 것을 목적으로 만들어진 유네스코 프로그램임. 2004년 유네스코와 유럽지질공원망(EGN)의 협력으로 세계지질공원 네트워크가 설립되었으며, 전 세계 30개국 100개소(2014년 기준)가 세계지질공원 네트워크에 가입되어 있음. 제주도는 2010년 10월 인증되었음.

것은 세계적으로 유례가 없는 것으로, 제주가 전 세계인이 함께 가꾸고 보전해야 할 ‘환경 자산의 보물섬’으로 도약한 것으로 평가할 수 있음.

- 이러한 결과로 2011년 11월 전 세계 440곳의 명소를 대상으로 한 세계 7 대 자연경관에 선정되기도 하였으며, 물영아리, 물장오리, 1,100고지 습지, 동백동산 습지 등 네 곳이 람사르습지로 등록되어 있는 등 세계적 자연경관의 테마(섬, 화산, 폭포, 해변, 국립공원, 동굴, 금)를 모두 갖춘, 그리고 추상미술로도 따라올 수 없는 아름다움을 가진 세계인이 함께 보전해야 할 천혜의 생태환경 보고(寶庫)라고 할 수 있음⁶⁾.



자료: 제주관광 홈페이지(<http://www.jejutour.go.kr>)

[그림 I -1] 천혜의 생태환경 보고(寶庫)로서 제주도의 자연경관

6) 뉴질랜드 크라이스트처치컨벤션센터에서 열린 제31차 총회에서 유네스코 세계유산 위원회 심사위원은 “앞으로 화산과 용암동굴을 유네스코 세계자연유산에 등재되려면 제주도와 비교하라”는 말을 남기기도 하였음(제주관광 홈페이지, <http://www.jejutour.go.kr/>).

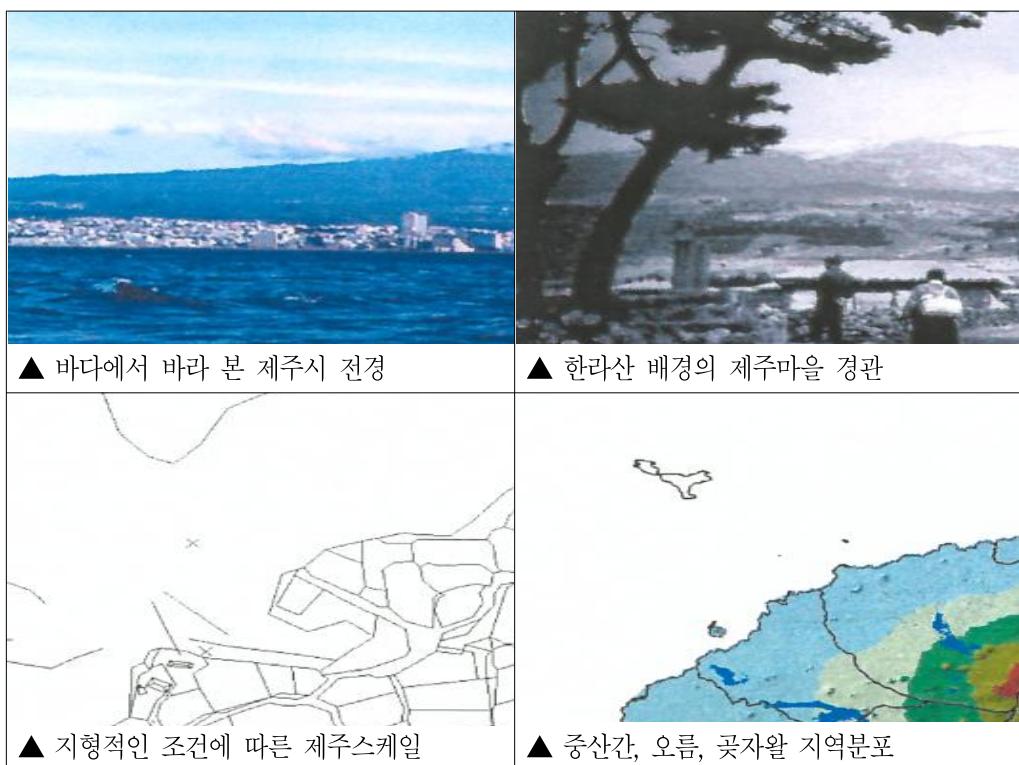
2) 독특한 문화경관을 만들어 내는 제주의 장소성⁷⁾

- 건축과 도시는 형태의 공간적 기능을 통하여 그 시대의 사회적 변화요인, 지역적 제반조건과 동시대 사람들의 삶을 반영하는 공동구현체이며, 역사적 산물로 장소성과 역사성이 가장 잘 표출되고 있는 지역이 제주도임.
- 경관을 자연이나 역사의 문화환경을 대상으로 인식하는 것이라 정의할 때, 여기에서 문화의 사전적 의미는 ‘인간이 자연 상태에서 벗어나 일정한 목적 또는 생활 이상을 실현하려는 활동의 과정 및 그 과정에서 이룩해 낸 물질적, 정신적 소득의 총칭’임.
- 이러한 문화적 요소가 우리들의 일상적인 삶의 공간 속에 스며들어 갔을 때 경관을 단순히 장소(place, site)와 공간(space)을 통한 시각적 이미지로 인식하는 것이 아니라, 그 이미지 속에 함축적인 의미가 담긴 진정한 문화경관을 창출해 내는 것임.
- 제주의 독특한 문화경관을 만들어내는 것은 화산섬 제주만의 독특한 지질학적 특성과 땅의 형상에서 기인되는 것으로, 도서(島嶼, 섬)라는 지리학적 조건상 바다로 둘러싸여 있고, 타원형의 공간구조와 한라산을 정점으로 바다로 완만하게 이어지는 경사지형의 조건, 척박한 토질과 바람이 거센 기후조건이 수천 년을 통해 형성한 오름과 건천, 곶자왈, 중산간 등은 중요한 문화경관의 또 다른 요소라 할 수 있음⁸⁾.
- 결과적으로 제주도의 문화경관 형성을 제주가 가진 독특한 땅에 대한 이해와 제주도민들이 오랜 시간을 통해 습득했던 생활공간에 대한 이해, 그리고 제주적인 스케일 즉, ‘땅’, ‘공간’, ‘스케일’에서 찾아야 함.

7) 김태일(2014), 제주의 개발 이대로 좋은가: 환경, 경관, 공동체의 상실, 「지속가능한 제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회 자료집」, 제주도의회 행정자치위원회(2014.9.12.)의 내용을 참고하여 정리하였음.

8) 해발 200m~600m사이 지역의 중산간은 생태학적 측면이나 경관측면에서 상당히 중요한 지역인데, 생태학적 측면에서는 상류, 중류, 하류로 이어지는 하천의 흐름 속에서 중류 부분에 해당하는 지역이어서 호우 시에는 적절히 빗물의 흐름을 조절하는 중요한 기능을 갖고 있음. 또한 중산간 지역에서 한라산과 함께 생물의 종다양성(種多樣性)의 보고(寶庫)라고 할 수 있는 곶자왈은 경사도와는 특별한 관련성을 갖기보다는, 돌과 숲에 의해 형성되는 독특한 생태환경과 경관이 가장 큰 특징으로 지질학적, 지형적, 생태적, 경관적으로 중요한 의미를 갖고 있음.

- 땅(land)은 화산섬이라는 제주 특유의 지질학적 특성과 제주의 땅이 가진 지형과 지세를 의미함.
 - 공간(space)은 제주 사람들이 오랜 경험과 철학적 사상이 녹아 스며들어 형성된 제주의 건축물(특히, 제주전통초가)에 대한 이해, 즉 형태적 미학 뿐만 아니라 공간적 미학을 의미함.
 - 스케일(scale)은 바람과의 대응에 유리하거나와 원풍경이 되는 한라산과 오름과의 관계 설정에서도 조화로운 경관이미지를 만드는 크지 않은 건축물, 그리고 주변의 밭담과 밭담의 형상 등에 대한 이해를 의미함.
- 앞으로 미래세대에도 제주도의 독특한 문화경관을 지속적으로 지켜내기 위해서는 ‘땅’, ‘공간’, ‘스케일’이라는 제주도의 장소성에 대한 이해와 이와 같은 문화경관으로서의 장소성을 크게 훼손시키지 않아야 한다는 것이 우리 세대의 중요한 과제라고 할 수 있음.



자료: 김태일(2014), pp.10~13.

[그림 I -2] 역사성과 장소성을 간직한 독특한 문화경관

2. 제주도 공공토지 활용의 문제점

1) 토지의 개발압력 증가에 따른 보존용지의 감소

- 제주시 지목별 토지현황을 보면, 2014년을 기준으로 최근 10년간 대지(100→127.9)와 도로(100→115.2) 등은 지속적으로 증가하고 있으며, 담(100→85.5), 임야(100→96) 등은 지속적으로 감소하고 있음⁹⁾.
 - 세부 지목별로 최근 5년간 변동현황을 보면, 2009년을 기준으로 2013년의 경우 전(99.2), 담(95.2), 목장용지(97.6), 임야(98.7) 등은 감소한 반면, 대지(108.7), 공장용지(112.0), 창고용지(135.6) 등을 비롯한 제방, 수도용지, 공원, 체육용지 등 기반시설용지가 증가하고 있음¹⁰⁾.
- 이처럼 제주도의 토지는 개발압력의 증가로 전, 담, 목장, 임야 등 보존형 용지가 감소하고 있고, 대지, 유원지 등 개발형 용지가 증가하고 있으며, 특히 세부 지목 중 유원지(176.3)가 대폭 증가하여 제주도 내 관광지 개발이 급속히 진행되고 있는 것으로 판단할 수 있음.

2) 제주투자진흥지구 공공토지 활용의 문제점

- 제주투자진흥지구는 국내에서 외국인을 포함한 내국인에게도 조세감면이 가능한 유일한 제도로서, 총 투자사업비 500만 불 이상 투자하는 내·외국인 사업자를 대상으로 제주투자진흥지구로 지정되면 각종 세제혜택 및 국·공유재산 특례가 적용되는 등¹¹⁾ 국제자유도시 제주도 핵심 산업 육

9) 세부적으로 보면, 농경지(전·담·과수원·목장용지)의 전체 면적은 6억9,369만5,176m²로, 1년 전(6억9,959만1,530m²)에 비해 589만6,354m²가 감소하였으며, 임야도 8억7,619만1,364m²로 1년 새 217만5,949m²가 줄었으나, 대지는 6,300만7,000m²로 315만8,961m², 도로는 8,461만5,118m²로 137만3,934m²가 각각 증가하는 등 기반시설 면적은 증가하였음(국토교통부(2015), 「2015 지적통계연보」).

10) 제주도(2014), 「2014 통계연보」(2013.12.31. 기준)

11) 조세의 경우 「조세특례제한법」, 「관세법」, 「지방세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 국세인 법인세·소득세는 3년간 면제, 2년간 50% 감면이 되고, 관세는 초기 3년 이내 수입 자본재에 대하여 면제되며, 지방세인 취득세는 면제, 재산세는 사업개시일로부터 10년간 면제가 됨. 개발부담금과 공유수면점·사용료가 면제되며, 농지보전부담금, 대체초지 조성비, 대체산림자원 조성비는 50% 감면을 받고, 하수도원인자부담금은 2014년까지 50%, 2015년 25%, 2016년 15%가 감면됨. 특히, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제220조」에 따라 투자진흥지구 내 국·공유재산의 경우 수의 계약으로 매각할 수 있으며, 임대의 경우 임대기간은 50년 범위 내 임대(갱신 가능) 및 영구시설물 축조할 수 있으며, 투자진흥지구 내 입주기업에 대해서는 「제주특별자치도 투자유치 촉진조례」에 따라

성을 위한 차별화된 제도임.

- 2015년 5월 현재, 제주투자진흥지구는 2015년 3월 지정 해제된 제주동물테마파크를 제외한 50개 지구가 지정되어 있으며, 그중 14개 지구(제주동물테마파크 포함, 국유지만 제공된 지구는 4개 지구)에 7,868,839 m²(국유지 23,535 m² 포함)의 국·공유토지를 매각한 바 있음.

<표 I-1> 투자진흥지구 내 국·공유지 매각현황

(단위: m²)

투자진흥지구	합계	국유지	공유지
합계(14개 지구)	7,868,839	23,535	7,845,304
제주동물테마파크	249,390	1,590	247,800
비치힐스리조트	3,335,958	-	3,335,958
해비치관광호텔	4,013	-	4,013
예래휴양형관광단지	5,328	273	5,055
성산포해양관광단지	160,938	2,967	157,971
묘산봉관광지(제니스)	4,058,005	-	4,058,005
라온더마파크	3,500	-	3,500
이호유원지	544	544	-
제주풀로승마리조트	23,126	-	23,126
제주세프라인체험랜드	1,836	1,836	-
제주헬스케어타운	14,893	5,541	9,352
라온프라이빗타운	1,829	1,578	251
제주뮤지엄컴플렉스	2,534	2,534	-
제주아덴힐리조트	6,945	6,945	-

자료: 제주특별자치도(2015), 투자진흥지구 국공유지 매각현황(2014년 12월 기준)

- 제주투자진흥지구 내 국·공유지 활용의 가장 큰 문제로 지적되는 것이 대규모 국·공유지가 관련 법령에 따라 수의계약에 따른 매각의 방법으로 제공되어, 결과적으로 소유권이 국·공유재산에서 사유재산으로 전환되어 제주도 토지의 사유화가 급속히 진행되고 있다는 점임.

다양한 투자지원 인센티브가 제공되고 있음.

- 특히, 제주투자진흥지구 내 매각부지들의 경우 법령상으로 개발이 가능한 지역이라고는 하지만, 투자사업자가 자체적으로 확보한 대규모 사유지와 더불어 과도한 개발에 따라 중산간지역, 곶자왈지역, 생태계·지하수·경관보전지역 등이 급속하게 훼손되고 있다는 우려가 큼.
- 다만, 대규모 투자사업의 인·허가에 따라 관련 법령에 준하여 국·공유재산을 매각하고, 제주투자진흥지구의 경우 인·허가 이후 지정된다는 관점에서 제주투자진흥지구 운영의 문제는 투자진흥지구 자체에 대한 문제라기보다는 대규모 투자사업에 따라 발생하는 문제라고 볼 수도 있음.
- 하지만 시민단체와 제주도의회, 일부 전문가 등은 제주도청이 투자유치 촉진에만 집중하여 대규모 투자사업 등을 무분별하게 제주투자진흥지구로 지정하여 인센티브를 제공함으로써 제주도의 역사성과 장소성, 생태환경을 훼손하는데 일조하고 있다고 비판하고 있음.

3) 대규모 투자사업 추진과정의 문제점

- 성산포해양관광단지(휘닉스아일랜드)는 섭지코지 일대 약 65만m²의 부지에 3,870억 원을 투자하여 호텔·콘도 등 숙박시설과 각종 해양관련시설, 그리고 공연장 등 대규모 관광단지를 조성하는 사업으로 2003년 보광그룹이 개발사업자로 선정되었고, 2006년 사업추진을 위해 보광제주를 설립하였으며, 2008년 제주투자진흥지구로 지정되었음.
- 제주도에서는 2006년 사업 인·허가에 따라 공공토지(국공유지) 약 16만m²를 매각한 바 있고, 2008년 투자진흥지구 지정 이후 관련 법률에 따라 취·등록세 및 재산세 등을 감면하였으나, 보광제주는 공공토지가 포함된 미개발 토지 일부를 2014년 3월 중국자본의 기업인 오삼코리아에 재매각하여 시세차익을 얻은 것으로 밝혀져 논란을 야기하였음¹²⁾.

12) “제주투자진흥지구로 지정된 서귀포시 성산읍 섭지코지 일대의 성산포관광단지 사업시행자인 (주)보광제주가 일부 부지를 ‘되팔기’하면서 당초 알려진 액수 이상의 막대한 시세차익을 본 것으로 확인됐다. 최초 이 문제는 지난 3월 (주)보광제주가 투자진흥지구로 지정받은 전체 65만 3,000여 m² 부지 가운데 섭지코지 일대 3만 7,829m²의 토지를 중국계 법인인 오삼코리아에 매각한 사실이 알려지면서 불거졌다. 26억 원에 매입한 땅을 68억 원에 매각하면서 40억 원 정도의 시세차익을 봤다는 것이 당시 논란의 핵심이었다. 그러나 뒤늦게 확인된 자료에 의하면 보광측은 당초 알려진 것보다 훨씬 많은

- 보광제주의 문제를 계기로 지역경제 활성화 및 제주국제자유도시 조성을 위한 대규모 투자유치를 통한 개발사업 등에 따라 제주도의 많은 토지가 외국계, 특히 중국계 자본에게 급속히 잠식되는 한편, 대규모 투자사업에 따라 난개발 및 환경훼손이 심화된다는 우려가 도민사회에 확산되었음.
- 성산포해양관광단지 이외에도 제주도 및 제주국제자유도시개발센터(JDC) 소유의 국·공유 토지를 공급받아(전체 혹은 일부) 투자유치 활성화를 위해 추진된 대규모 투자사업 중 송악산뉴오션타운, 신화역사공원, 헬스케어타운, 이호분마랜드, 무수천블랙파인리조트, 상가리관광지개발 등 대부분의 대규모 투자사업에 대한 비판이 지속되고 있음.
- 특히, 예래휴양형주거단지 개발사업의 경우에는 지난 3월20일, 대법원이 2007년 유원지개발이라는 당초 사업목적에 위배된다는 취지로 주민들이 제기했던 토지수용재결처분 무효소송에 대해, 주민들의 손을 들어주면서, 토지수용재결은 물론 예래휴양형주거단지 도시계획시설사업 실시계획 인가도 당연 무효라는 판결을 내려 현재는 사업자가 공사를 중단한 상황임.
 - 최근 정부·여당에서는 분양형 숙박시설의 경우에도 유원지개발의 범위에 포함하여 예래휴양형주거단지 개발사업을 지속할 수 있도록 제주특별법 개정을 추진하고 있으나, 유원지 개발이라는 사업취지의 적합성은 물론 소급입법을 통한 문제해결이라는 법리적 모순도 안고 있는 현실임.
- 제주도의회 행정자치위원회에서는 2014년 9월, 「공유재산 관리체계 구축 방안 정책토론회」를 통해 대규모 투자사업에 대한 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하였고, 제주도에서도 '제주의 미래가치를 높이기 위한 대규모 투자사업에 따른 기본방침(14.7.31)'과 '제주투자진흥지구 지정 및 사후 관리 강화 추진방안(15.4.13)' 등을 마련하기에 이르렀음.

처분이득을 봤던 것을 드러났다. 즉, (주)보광제주는 당초 알려진 것과는 달리 26억 원에 매입한 섭지 코지 일대 토지 3만 7,800여 m^2 를 팔아 약 100억 원 가량의 처분이득을 본 것이다.”(헤드라인제주, 2013, “보광제주 ‘마이더스의 손’... 땅 팔아 100억 차익 의혹”, 보도기사, 2013.6.20.); “보광제주는 지난 2008년 제주도가 매각한 국공유지 2만 9,228 m^2 를 포함해 성산포해양관광단지내 미개발 토지 3만 7829 m^2 를 오삼코리아에 매각, 막대한 시세차익을 챙기면서 큰 파장을 일으킨 바 있다.”(스페셜경제, 2015, “‘땅 장사’ 의혹 휩싸인 보광제주. 도덕성 논란 재점화”, 보도기사, 2015.3.13.).

4) 급속한 외국인 토지소유 확대의 문제점

- 제주도의 외국인 토지소유는 급속히 증가하고 있는데, 2010년 2월 부동산 투자이민제도¹³⁾ 시행 이후 2011년 0.51% 수준이던 외국인 토지소유 비중이 2015년 7월 말 기준 1.13%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있음.

<표 I-2> 제주도 국적별 토지소유 변화추이

(단위: m² / %)

구분	계	미국	일본	중국	기타
2011년	면적	9,516,439	3,940,495	2,224,712	1,415,659
	총면적대비	0.51	0.21	0.12	0.08
2012년	면적	9,808,400	3,693,666	2,214,394	1,929,412
	총면적대비	0.53	0.20	0.12	0.10
2013년	면적	10,970,785	3,741,118	2,140,053	3,149,799
	총면적대비	0.59	0.20	0.12	0.17
2014년	면적	16,626,886	3,723,934	2,337,233	8,338,532
	총면적대비	0.90	0.20	0.13	0.45
2015년 7월	면적	20,901,850	4,128,092	2,386,850	8,746,985
	총면적대비	1.13	0.22	0.13	0.47

주: 점유비중은 2014년 제주도 총 토지면적 1,849.3km²를 기준으로 산정함.

자료: 제주특별자치도청 홈페이지

- 특히, 미국, 일본의 경우 증가폭에 거의 변동이 없는 반면에, 중국인 토지소유가 급격히 증가하고 있는데, 2011년 0.08% 수준에서 2015년 7월 현재 0.47%로 5배 이상 증가한 것으로 분석됨.
- 중국자본의 제주도 토지확보는 2010년 이후 제주도 전 지역으로 확산되기 시작하였으며, 특히 2012년 이후에는 제주시 신시가지지역 및 중산간 지역에 집중되고 있는 경향을 보임.
- 이와 같은 중국자본 토지소유의 급속한 확대는 기본적으로 대규모 토지 매각을 기반으로 하는 대규모 투자유치사업에 대한 중국자본의 투자에 기인하는 것으로 분석할 수 있으나, 부동산투자이민제와 관계없는 제주시 신시가지 및 중산간지역, 생태경관 우수지역 등에 대한 중국자본의 집중

13) 제주도지사의 개발사업 시행승인을 얻은 개발사업 지역 내의 휴양체류시설을 매입한 경우로 미화 50만 불 이상 또는 한화 5억 원 이상 휴양체류시설(콘도 등)을 매입한 경우 혹은 2인 이상이 공동 소유 할 경우 1인당 투자금액이 5억 원 이상 투자자를 대상으로 하며, 매입을 완료하여 보유한 시점에 F-2(거주) 비자를 발급하며, 5년 이상 F-2를 유지할 경우 F-5(영주권)을 발급할 수 있음.

투자에 대해 무분별한 난개발과 환경훼손을 우려하는 목소리가 높음.



자료: 김태일(2014), p.24.

[그림 I-3] 중국인 소유토지 분포현황 (2014년)

3. 공공토지 임대제도 도입의 필요성

- 앞서 살펴본 바와 같이 제주도가 국내는 물론 해외자본, 특히 중국자본으로부터 최적의 투자처로 각광을 받으면서 제주도 토지에 대한 개발압력이 급속히 높아지고 있어, 역사성과 장소성을 가진 문화경관, 세계적인 자연경관 보존지역인 제주도에 대한 무분별한 환경훼손의 우려가 급속히 커지고 있는 상황임.
 - 특히, 국제자유도시 조성과 지역경제 활성화를 위해 추진되고 있는 제주 투자진흥지구 정책에 따라 보존가치가 높은 대규모의 국·공유지가 저렴한 가격에 대규모 투자 자본에 매각되고 있으며, 이에 편승하여 개별 중국자본의 급속한 토지소유 확대를 걱정하는 목소리가 높은 것이 현실임.
- 하지만 다른 관점에서는 제주도의 국제자유도시 조성을 통한 국제경쟁력 확보 및 지역경제 활성화를 위해 규제억제정책의 재검토 및 지속적인 투자유치 촉진이 불가피하다는 주장도 있는 것도 사실임¹⁴⁾.

14) “인천경제자유구역을 규제완화시범지구로 조성하기 위한 특별법 개정이 추진, 제주특별자치도의 위상 약화가 우려된다. 제주국제자유도시 조성을 위한 투자유치가 위축될 수 있다는 점에서 제주도정의 대응전략이 요구되고 있다. (중략) 제주도는 「제주도특별법」 1~4단계 제도개선을 통해 3,839건의 정부 권한을 넘겨받았음에도 최근 조례 개정을 통해 개발사업과 경관 등에 대한 규제를 대폭 강화하고 있

- 강기준(2014)의 연구에 의하면, 2014년 6월 기준으로 제주투자진흥지구를 통해 44개 지구 11조 4,556억 원(2015년 5월 기준으로는 50개 지구 11조 5,136억 원)의 투자유치와 2,412명의 고용을 창출하였으며, 부동산투자이민제도 시행을 통해 1,242세대 8,263억 원 상당의 콘도를 분양하는 한편, 18개 사업 8조 6,680억 원의 외자유치와 53개사에 달하는 기업유치 등의 성과가 있는 것으로 분석하고 있음¹⁵⁾.

<표 I -3> 제주도 국내외 투자유치 성과

구분	2010년6월 이전	2014년 6월 현재	증감 (4년간)
투자 진흥 지구	투자유치	17개 지구 (6조2,776억 원)	44개 지구 (11조4,556억 원) 5조1,780억 원 증가
	투자실현	9,731억 원 (총유치액 15.5%)	3조5,862억 원 (총유치액 31.3%) 2조6,131억 원 증가
	일자리	915명 고용	2,412명 고용 1,497명 증가
	도내기업참여	659개사 (3,335억 원)	1,799개사 (8,384억 원) 1,140개사 증가 (5,049억 원)
영주권제도		부동산투자이민제 시행 (2010.2)	콘도 분양 (1,242세대, 8,263억 원 계약) F2 비자발급: 624명 지방세수 363억 원(3년간)
국외 투자유치	와지유치	3개 사업 2조 4,645억 원	18개 사업 8조 6,680억 원 6조 2,035억 원 증가
	유치실현 (FDI도착)	423억 원	7,822억 원 7,399억 원 증가
	일자리	41명	261명 220명 증가
국내 기업유치	기업유치	18개사	53개사 35개 기업 증가
	투자실현	698억 원	2,571억 원 1,873억 원 증가
	일자리	1,040명	2,014명 974명 증가
토지비축 제도	토지매입	4개 지구 (466천m ²)	8개 지구 (901천m ²) 4개 지구 (455천m ²)
	토지활용	3개소 13천m ²	5개소 422천m ² 2개소 409천m ²

자료: 강기준(2014), 제주지역 투자유치 성과와 과제, p.8.

는 실정이다. 때문에 제주도에 비해 투자가 용이해지는 경제자유구역으로 국내·외 자본이 몰릴 수 있다는 지적이 제기, 제주도정의 규제완화정책에 대한 재검토가 요구되고 있다.” (제민일보, 2015, ‘인천 규제완화 추진 제주 위협, 특별자치도 위상 약화 우려’, 보도기사, 2015.6.1.)

15) 강기준(2014), 제주지역 투자유치 성과와 과제, 「제주발전포럼 자료집」, 제주발전연구원, 2014.6.30. p.8.

- 또한, 외국인 직접투자액(도착 기준)은 2014년 1분기만 해도 3억 2,000만 달러에 달했으나, 2분기 이후 하락곡선을 그려내며 2015년 1분기까지 1억 달러를 넘지 못하는 등 급감 추이를 보이고 있고, 최근 들어 관광부문의 신규 투자사업 등에 대한 문의가 사실상 중단되는 등 투자유치가 급속하게 위축되고 있는 것이 현실임¹⁶⁾.
 - 결과적으로 관광개발사업의 과도한 분양형 숙박시설 편중, 난개발 우려, 개발이익의 지역 내 재투자 미흡 등의 문제점을 해결하기 위해 제시된 투자유치 정책의 전면적인 궤도수정에 대한 요구가 높아지는 상황임¹⁷⁾.
- 사인 간 거래에 의한 개별적인 중국자본의 토지매입에 따른 보존용지 등 의 무분별한 난개발과 환경훼손은 별도의 규제정책을 통해 방지할 수도 있겠으나, 공공토지(국·공유지) 매각의 방법으로 추진되는 대규모 투자 사업에 대해서는 보다 근본적인 대안 마련이 필요함.
- 대규모 투자사업(제주투자진흥지구 등)에서 투자유치 활성화와 토지자산의 보존이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡기 위해서는, 공공토지를 장기적이고 안정적인 그리고 예측 가능한 임대(대부)의 방법으로 공급하는 방안을 마련할 필요가 있는 것임.
 - 즉, 그동안 투자촉진 및 경제 활성화 등을 위해 대규모 공공토지가 개발 용지로 매각됨으로써 공공토지의 사유화, 외국자본에 의한 토지잠식, 대규모 사업에 따른 환경훼손 등에 대한 우려가 커지고 있는 상황에서 공공토지의 임대방식 도입을 통해, 현재 야기되고 있는 한계와 문제점을 해결할 방안을 마련해야 함.
- 결과적으로 단기적·현실적인 측면에서 공공토지 매각을 통한 대규모 투자사업에 따르는 문제점을 해결하기 위해, 개발과정에서 토지의 임대방식으로도 민간의 수익성을 적정히 보장할 수 있는 방안이나, 불가피한 매각

16) 제주일보(2015), ‘난개발 차단, 투자 위축’ 엇갈린 평가, 진단-민선 6기 원희룡 도정 출범 1년<2>, 보도 기사, 2015.6.30.

17) “지역사회 내에서 중국자본의 급속한 부동산 잠식 등에 대한 우려가 높아지면서 양적 팽창에서 탈피, 질적 향상에 초점을 맞춘 투자 유치 및 개발 정책 방향 전환에 힘을 실어줬다. (중략) 투자자 입장에서는 일관성 없는 개발 억제 정책이라는 부정적 인식으로 작용하면서 외자 유치의 급격한 위축세로 이어지고 있는 실정이다. (중략) 자칫 우량자본까지 외면할 우려가 있다는 점에서 지속적으로 투자자들의 신뢰를 얻을 수 있는 정책이 무엇보다 중요하다.” (제주일보, 2015, “난개발 차단, 투자 위축’ 엇갈린 평가”, 보도기사, 2015.6.30.)

이 필요한 경우라도 선임대·후매각 등 매각시점을 유예하는 등의 방법으로 개발사업의 효과가 애초 계획대로 지역이나 주민들에게 반드시 환원될 수 있도록 유도하는 전략으로써 공공토지 임대제도 도입의 필요성이 있다고 하겠음.

- 하지만 공공토지 임대제도 자체가 중앙정부·지방자치단체 등 국내에서는 실질적으로 법·제도적으로 운용된 경험이 없으며, 사적 재산으로서 토지에 대한 소유의식이 강한 현실에서 현재의 법·제도로 지금까지 기술한 공공토지 운용의 문제점을 근본적으로 해결하는 데 한계가 있음.
- 따라서 중장기적·제도적 측면에서 국·공유재산 대부제도에 머무르고 있는 현재 법·제도의 문제점과 한계를 극복하고, 토지이용의 효율성 확보, 개발이익의 사유화 방지, 투자촉진을 위한 임대제도 활성화 등을 위해 이론적·정책적·제도적 차원에서 더욱 근본적이고 바람직한 공공토지 임대제도의 도입은 반드시 필요하다고 하겠음.

4. 공공토지 임대제도 연구의 목적과 방법

1) 공공토지 임대제도 도입 연구목적

- 과거 정부와 지방자치단체의 공공토지 관리정책은 공공토지의 유지 및 보전이라는 소극적 관리에 치중하였지만, 최근 재정확충과 경쟁력 제고를 위해 토지자원의 가치를 반영한 적극적인 활용으로 공공토지 관리정책의 패러다임이 전환되고 있음.
- 제주도의 경우에도 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성」을 위한 특별법(이하 「제주도특별법」으로 약칭함)의 제정 이후 공익사업 용지의 원활한 공급, 역사문화자원 및 환경생태적 토지보존의 필요성, 지역경제 활성화를 위한 투자촉진 등을 위해 토지비축제도를 지방자치단체 중 처음으로 시행하는 등 공공토지 활용을 적극적으로 추진 중임.
- 하지만 그동안 투자촉진 및 경제활성화 등을 위해 대규모 공공토지가 개발용지로 매각됨으로써 공공토지의 사유화, 외국자본에 의한 토지잠식,

대규모 사업에 따른 환경훼손 등에 대한 우려가 커지고 있는 상황에서 공공토지의 임대방식 도입을 통해 현재 야기되고 있는 문제점을 해결할 수 있는 방안을 찾는 것이 본 연구의 일차적 목적이 되겠음.

- 공공토지 임대제도 자체가 중앙정부·지방자치단체 등 국내에서는 실질적으로 법·제도적으로 운용된 경험이 없으며, 사적 재산으로서 토지에 대한 소유의식이 강한 현실에서 공공토지 임대제도의 바람직한 도입과 정착을 위해서는 이론적·정책적·제도적 차원에서 더욱 근본적인 내용에 대한 연구가 필요하다는 것이 본 연구의 이차적 목적이 되겠음.
 - 일차적 연구목적으로 단기적·현실적인 측면에서 공공토지 매각을 통한 대규모 투자사업에 따르는 문제점을 해결하기 위해, 개발과정에서 토지의 임대방식으로도 민간의 수익성을 적정히 보장될 수 있는 방안이나, 불가피한 매각이 필요한 경우라도 선임대·후매각 등 매각시점을 유예하는 등의 방법으로 개발사업의 효과가 애초 계획대로 지역이나 주민들에게 반드시 환원될 수 있도록 유도하는 전략으로써 공공토지 임대방식을 활용할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요함.
 - 이차적 연구목적으로 중장기적·제도적 측면에서 현재 법·제도가 국·공유재산 대부제도에 머무르고 있어, 단순한 토지대부의 문제점과 한계를 극복하고, 토지이용의 효율성 확보, 개발이익의 사유화 방지, 투자촉진을 위한 임대제도 설계 등 선진국형의 바람직한 공공토지 임대제도 도입을 위한 가능성을 확인하는 한편, 이론적·논리적·제도적 정당성을 정립하고, 임대제도의 활성화를 위한 방안에 대한 연구가 필요함.

2) 공공토지 임대제도 연구내용과 방법

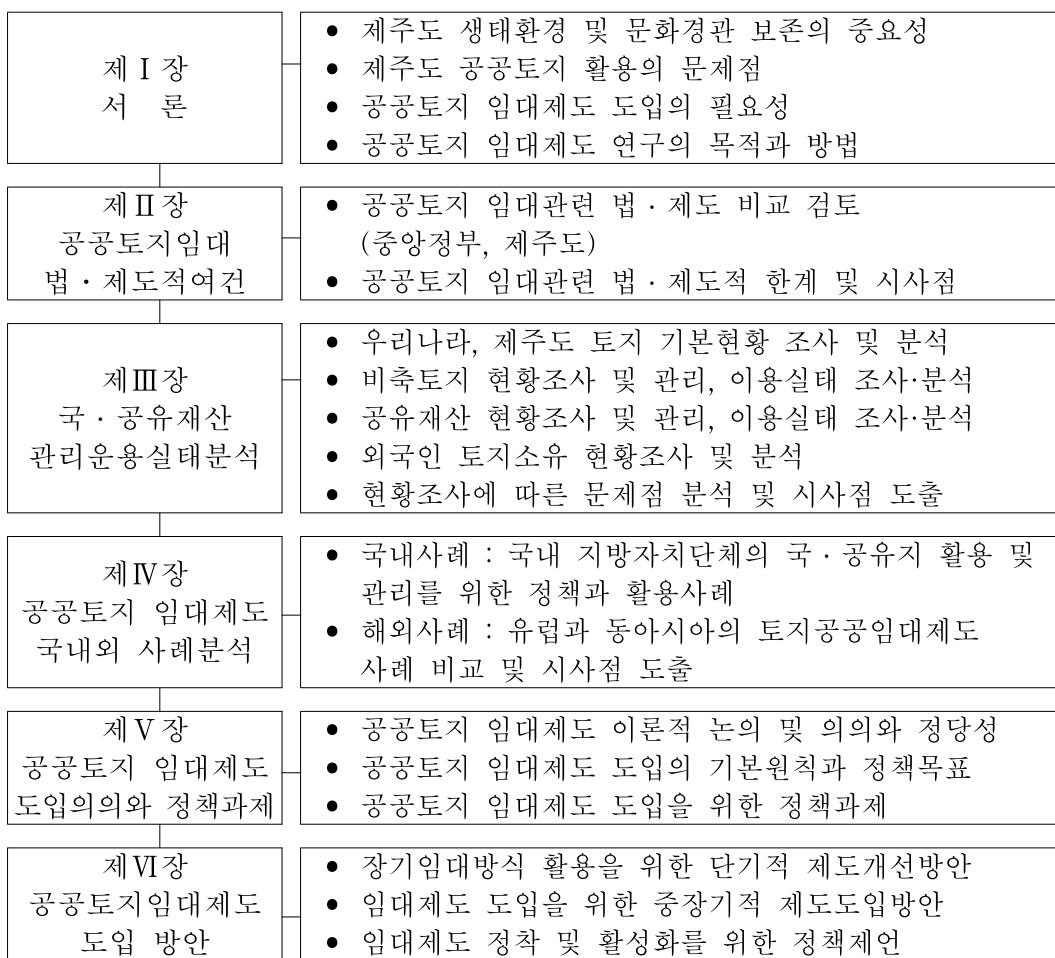
- 제 I 장에서는 제주도 생태환경 보존의 중요성과 공공토지 활용의 문제점, 공공토지 임대제도 도입의 필요성과 연구목적 및 연구방법 등을 검토함.
 - 제주도 생태환경 및 문화경관 보존의 중요성
 - 제주도 공공토지 활용의 문제점
 - 공공토지 임대제도 도입의 필요성

- 공공토지 임대제도 도입연구의 목적과 방법
- 제Ⅱ장에서는 공공토지 임대(대부)를 위한 법·제도적 현황과 한계를 검토하여 임대제도 도입을 위한 법·제도적 여건과 시사점을 검토함.
- 부동산 임대차 기본 법령(민법) 내용과 문제점 분석
- 국·공유재산의 개념과 법률 현황 및 관리체계 분석
- 국·공유재산의 관리 및 처분방법과 시사점 도출
- 제Ⅲ장에서는 공공토지의 취득·이용 및 관리실태를 분석하여, 공공토지 임대제도 도입을 위한 한계와 문제점 및 시사점을 도출함.
- 공공토지 임대제도 법·제도적 운용여건 검토 및 문제점과 시사점 도출
- 공공토지 관리·운용 실태분석 및 문제점과 시사점 도출
- 제Ⅳ장에서는 국내외 공공토지 임대제도 운용방식과 활용 사례를 검토하여 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책적 시사점을 제시함.
- 국내(서울시, 강원도) 공공토지 관리·운용사례 및 시사점 분석
- 해외 공공토지 임대제도 도입사례 및 시사점 분석
- 국내외 공공토지 임대를 통한 사업사례 및 시사점 분석
- 제Ⅴ장에서는 앞에서 도출된 문제점과 시사점 등을 종합하여 제주형 공공토지 임대제의 이론적 논의를 통해 제도 도입의 의의와 정당성 및 제도 도입의 기본원칙과 정책목표를 제시하는 한편, 제도 도입을 위한 정책과제를 공급·수요·제도·관리측면에서 도출함.
- 제주형 공공토지 임대제도 이론적 논의 및 제도 도입 의의와 정당성
- 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본원칙, 정책목표 제시
- 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제 도출
- 제Ⅵ장에서는 대규모 투자사업 등 현행 개발사업의 문제점을 해결하기 위한 대안으로 장기임대방식 활용을 위한 단기적 제도개선방안과 법·제도 관점에서 실질적으로 제주형 공공토지 임대제도를 도입하기 위한 중장기적 제도개선방안을 제안하는 한편, 공공토지 임대제도의 정착과 활성

화를 위한 정책으로서 정책방안을 제언함.

- 공공토지 장기임대방식 활용을 위한 단기적 제도개선방안
- 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 중장기적 제도도입방안
- 제주형 공공토지 임대제도 정착 및 활성화를 위한 정책제언

○ 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 현안문제 해결 및 제도 도입을 위한 기초적 연구라는 본 연구의 특성상 연구방법은 법·제도 조사 및 분석, 통계자료 조사·분석 등 문헌연구를 중심으로 진행하고, 공공토지 장기임대제도에 대한 해외사례조사, 현재 운용 중인 공공토지 취득·이용·관리에 대한 실태분석을 위해 현지방문 및 전문가 자문을 실시함.



[그림 I-4] 제주형 공공토지 임대제도 도입방안 연구흐름도

II. 공공토지 임대(대부) 법 · 제도적 여건

1. 부동산임대차 기본법령(민법) 내용과 문제점

1) 부동산임대차 기본법령의 내용

- 공공토지 임대제도의 도입방안을 다루는 본 연구의 경우 불가피하게 부동산(특히, 토지)의 소유주와 임차인 간의 임대차 관계를 이해할 필요가 있는데, 우리나라에서는 부동산임대차에 관한 기본적 관계를 「민법」을 통해 규율하고 있음.
- 우리의 일상생활에서 대부분의 생활관계는 일정한 재화의 지배를 그 대상으로 하고 있는데, 특히 부동산은 그 대상이 한정되어 있어 이를 소유하지 못한 자는 부득이 타인의 부동산을 이용할 수밖에 없고, 이러한 상황에서 임대차관계가 형성되며, 「민법」을 통해 임대차관계를 포괄적으로 규정하고 있음.
- 타인의 부동산을 이용할 수 있는 대표적 법률형식에는 지상권, 전세권, 임차권이 있음¹⁸⁾. 지상권은 타인의 토지에 건물 기타 공작물이나 수목을 소유하기 위하여 그 토지를 사용하는 권리를 규정하고 있고(민법 § 279), 전세권은 타인의 부동산을 용도에 쫓아 사용 · 수익하는 권리를 규정하고 있으나 농경지를 대상으로 하지 못하며(민법 § 303), 임차권은 타인의 부동산을 사용, 수익하게 할 것을 약정하는 권리임(민법 § 618).
- 부동산 대표적 법률형식 3가지는 모두 약속관계와 지배관계를 가지고 있는데, 법률적 성질상 물권과 채권이 본질에서 중요한 차이를 보임. 만약 향후 논의될 임차권의 물권화 경향을 받아들일 경우 이들 3가지 권리에 남게 되는 구체적인 차이점은 부동산의 사용방법과 존속기간 정도라고 할 수 있음.

18) 부동산 이용을 위한 대표적인 법률형식이며, 이외 일정한 목적을 위하여 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용하는 권리인 지역권('민법' 제291조), 타인의 토지를 무상으로 사용, 수익하게 하는 권리인 사용대차('민법' 제609조) 등이 있음.

<표 II-1> 부동산 이용을 위한 대표적 법률형식의 비교

구분	지상권	전세권	임차권
법률적 성질	(용익)물권	(용익)물권	채권(물권화 강화)
설정방법	등기요	등기요	등기불요 (등기청구가능)
대항력	있음	있음	없음(등기 있을 경우 대항력 있음)
투하자본회수	양도 등 자유 (금지한 경우 불가)	양도 등 자유 (금지한 경우 불가)	양도 등 임대인 동의 필요
	담보제공가능	담보제공가능	담보 제공시 임대인 동의 필요
	매수청구권	매수청구권	매수청구권
존속기간	약정이 있는 경우 최장: 무제한 최단: 280조에 준함	최장: 10년 최단: 1년	최장: 651조, 619조에 준함 최단: 제한없음 ^(주)
	약정이 없는 경우 최단 기한에 준함	언제든 소멸통고 가능	언제든 해지통고 가능
지료증감 청구권	있음	있음 (전세금1/20이내)	있음
지료 불지급에 의한 소멸	있음 (2년이상 불지급)	해당사항없음	있음(2기 차임액에 달할 때)

주: 주택, 상가건물임대차의 경우에는 특별규정을 두어 각각 2년과 1년의
최단존속기간을 보장함.

(주택임대차보호법 제4조 제1항, 상가건물임대차보호법 제9조 제1항)
자료: 이태일 · 지대식(1990), p.56; 최근 「민법」의 내용으로 수정보완

- 위와 같이 「민법」에서 세 가지의 법률형식을 나열식으로 규정한 의도는
부동산임대차 계약당사자 사이에 대등한 교섭력을 전제로, 약속관계와 지
배관계 중 어느 것을 중요시할 것인가는 당사자의 사정에 따라 자유로이
선택하라는 데 있는 것으로 판단됨.
- 특히, 부동산임대차는 타인의 부동산을 이용하는 계약 중 대표적인 것으
로서 우리의 사회 · 경제생활에 있어서 중요한 작용을 하고 있음. 임대차
관계에서 부동산소유자는 강자의 위치에 있어 약자인 임차인에 대하여
부당한 요구를 할 염려가 있으므로 임차인을 보호할 필요가 있음.

- 즉, 채권 성질의 임차권은 배타성이 없으므로 임차물의 물권변동으로부터 보호받지 못하고, 존속기간이 짧아 임차인이 안정적으로 이용할 수 없으며, 처분권이 없어 투하자본의 회수가 곤란할 뿐만 아니라, 제3자의 방해 배제청구를 할 수 없어 불이익이 되는 경우가 많으므로 임차권을 강화하여 임차인의 지위를 보호할 필요가 있는 것임.
- 우리나라의 경우 부동산임대차의 활용을 사적임대차와 공공임대차로 구분해 본다면, 사적임대차가 원칙적인 형태이고, 공공임대차는 예외적으로 활용되고 있다고 할 수 있음. 특히, 도시적 토지이용의 관점에서 본다면,¹⁹⁾ 토지의 임대차는 대부분 토지 · 건물 일체물을 목적물로 하는 경우가 많으며, 임차인이 건축을 목적으로 하는 토지임대차의 사례는 많지 않음.

2) 부동산임대차 기본법령의 문제점

- 공공임대차는 사적임대차의 예외적인 기준으로 「민법」의 사적임대차의 관계에 예속되어 있다고 볼 수 있음. 부동산임대차 기본법령의 문제점을 살펴보는 것은 이후 본 연구에서 공공토지 임대제도 도입을 위한 제도개선 방안을 논의하기 위해 매우 중요함.
- 첫째, 임차권의 강화방안으로 존속기간의 보장이 매우 중요한데, 임대차의 존속기간을 길게 하여 임차인에게 안정적으로 목적물을 이용하게 하는 보호방법을 의미함. 특히 지역경쟁력 제고를 위한 대규모 관광단지, 도시개발 등을 위한 공공토지 임대를 위해서 존속기간은 투자자의 입장에서 사업성에 영향을 미치므로 중요한 의미를 가짐.
 - 「민법」상 임대차의 존속기간이 과거 20년으로 제한되었던 경우가 있었으나, 현재는 석조, 석회조, 연와조 또는 이와 유사한 견고한 건물 기타 공작물의 소유를 목적으로 하는 토지임대차나 식목, 채염을 목적으로 하는 토지임대차의 경우는 최장기의 제한을 두지 않고 장기화를 도모하고 있음(민법 § 651①).

19) 토지이용의 목적은 여러 가지 목적이 있지만, 크게 농업적 토지이용과 도시적 토지이용으로 구분할 수 있음. 농업적 토지이용은 경작이나 목장, 초지 운영 등의 목적으로 활용되는 이용을 의미하며, 도시적 토지이용은 산업, 관광, 주택, 인프라 및 도시개발 등의 목적으로 활용되는 이용을 의미함. 따라서 사적임대차나 공공임대차에 관계없이 도시적 토지이용 관점에서의 임대차 관계가 매우 중요하며, 협행 법제의 문제점 또한 많이 노정되어 있다고 할 수 있음.

- 또한, 임대차기간의 연장을 위해 10년의 범위에서 계약갱신을 인정하고 있고(민법 § 651②), 임대인이 상당한 기간 내에 이의를 제기하지 않을 경우에 동일의 조건에 의한 묵시의 갱신(민법 § 639①)이 있음.
 - 문제점은 우리 「민법」이 외국의 입법례와 같이 존속기간의 최단기를 제한 한다든가 또는 일단 임대차가 성립하면 채무불이행 등 객관적인 사유가 없으면 임대차계약을 해지할 수 없다든가 하는 방법으로 존속기간의 장기화와 안정성을 피하고는 있지 않다는 점임.
- 둘째, 대항력 확보에 의한 임차권의 강화임. 임차권은 채권의 성격이므로 대항력을 인정하지 않는다면 불안성이 높으므로, 현행 「민법」은 등기를 한 경우와 지상건물을 등기한 경우의 등기하지 않은 토지임차권에 대해 대항력을 인정하고 있으며, 임대인의 등기절차 협력을 청구할 수 있음.
- 문제점은 임대인이 등기절차에 협력하지 않는다고 해서 법적인 책임이 없으므로 대부분의 임대차가 등기되지 않고 있다는 점과 지상건물만 등기하였을 경우 해당 건물이 임대차기간 만료 전에 멸실 또는 후폐한 때에는 토지소유자에 대한 임대차의 효력을 잃는다는 점임.
- 셋째, 임차권에 대한 처분권의 인정에 대한 강화임. 임차인이 임차물에 많은 자본을 투자하는 경우 필요에 따라 투자 자본을 회수하는 방법이 고려되어야 함. 우리 「민법」은 임대인의 동의가 없으면 임차권을 양도하거나 전대할 수 없도록 하고 있음. 이는 임차인의 변경에 따라 목적물의 용의방법이 달라짐에 따른 임대인의 불이익을 방지하려는 것임.
- 임차인은 건물 기타 공작물의 소유 또는 식목, 채염, 목축을 목적으로 한 토지임대차의 기간이 만료한 경우와 임대인이 임차권의 갱신을 원하지 않을 경우 건물, 수목 기타 지상시설이 현존한 때에는 상당한 가액으로 투자 시설에 대한 매수를 청구할 수 있는 권리가 있으나, 이 경우에도 투자 자본에 대한 지속적 혹은 안정적 운영을 기대한다는 임차인의 관점에 서는 미흡하다고 할 수 있음.
- 넷째, 임차권에 대한 제3자의 권리침해로부터 보호를 위하여 물권적 청구권이 성립한다는 점임. 즉, 임차권이 제3자에 의하여 침해된 경우에 임차

인은 그 제3자에 대하여 불법행위에 기인한 손해배상을 청구할 수 있음은 물론, 임차인이 임차물을 점유하는 한 점유보호청구권에 의하여 방해제거 및 예방을 청구하며, 점유취득의 여부에 상관하지 않고 임대인의 물권적 청구권을 대위할 수 있음.

- 다섯째, 부동산을 매매할 경우 환매기간의 자율성이 미흡함. 앞서 연구의 배경에서 언급한 성산포해양관광단지(휘닉스아일랜드) 개발사업에서 사업주체인 보광제주가 국·공유토지를 제3자에게 매각한 사례의 경우에도 토지매각 시 설정한 환매기간에 대한 특약을 회피하고자 한 경우임.
 - 제주도는 「민법」에서 허용하고 있는 환매특약기간 5년을 설정하여²⁰⁾ 매각하였는데, 사업추진이 원활하지 못하여 제주도의 환매권 설정기간을 경과하게 되자, 제3자에게 매각하여 사업추진의 정당성을 확보하는 한편, 환매권을 회피하고자 한 사례라고 볼 수 있음.
- 결론적으로 우리나라에 있어서 부동산임차권의 보호·강화(물권화) 수준은 선진국에 비하여 아직 낮은 수준에 있다고 할 수 있음. 기본적인 문제점을 크게 몇 가지로 종합해 보면, 임대목적물을 구분하지 않고 일률적으로 규율하고 있다는 점, 차임통제에 대하여는 언급이 없을 뿐만 아니라 임차권의 존속보장이 미흡하다는 점, 임차권의 유통 및 담보제공을 통한 투자자본의 회수가 곤란하다는 점 등임.
- 이상과 같은 「민법」에서의 임대차관계에 있어 물권화 수준에 대한 문제점은 향후 본 연구에서 집중적으로 논의할 공공토지 임대(대부)를 위한 제약조건으로 결부된다는 측면에서 공공토지 임대제도 도입에도 영향을 주게 됨.

20) 「민법」 제591조(환매기간) ① 환매기간은 부동산은 5년, 동산은 3년을 넘지 못한다. 약정기간이 이를 넘는 때에는 부동산은 5년, 동산은 3년으로 단축한다. ② 환매기간을 정한 때에는 다시 이를 연장하지 못한다. ③ 환매기간을 정하지 아니한 때에는 그 기간은 부동산은 5년, 동산은 3년으로 한다.

2. 국·공유재산 개념과 법률 현황

1) 국·공유재산 개념 및 특성

- 국·공유재산이란 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법(이하 ‘공유재산법’으로 약칭함)」에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담이나 기부채납 또는 법령이나 조약, 조례의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 소유로 된 재산을 말함²¹⁾.
 - 국유재산의 범위는 ① 부동산과 그 종물, ② 선박, 부표, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물, ③ 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것, ④ 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리, ⑤ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권, ⑥ 국유재산법 제5조 6호의 각목에 해당하는 지식재산(국유재산법 제5조)임²²⁾.
 - 공유재산의 범위는 ① 부동산과 그 종물, ② 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물, ③ 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, ④ 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리, ⑤ 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권과 그 밖에 이에 준하는 권리, ⑥ 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, ⑦ 부동산신탁의 수익권, ⑧ 부동산과 그 종물, 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물의 재산으로 건설 중인 재산임²³⁾.
- 국·공유재산은 용도에 따라 상기와 같이 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있으며, 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 분류되고, 일반재산은 행정재산 외의 모든 국·공유재산을 의미함²⁴⁾.

21) 「국유재산법」 제2조 제1항, 「공유재산 및 물품관리법(이하 ‘공유재산법’으로 약칭함)」 제2조 제1항

22) 「국유재산법」 제5조

23) 「공유재산법」 제4조

24) 「국유재산법」 제6조, 「공유재산법」 제5조

<표 II-2> 국유재산의 구분과 내용

구분		내용
국유 재산	행정 재산	공용재산 국가가 직접 사무용 · 사업용 ^{주1} 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 ^{주2} 사용하기로 한 재산(청사, 관사, 학교 등)
		공공용재산 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 한 재산(도로, 제방, 하천, 구거, 항만 등)
		기업용재산 정부기업이 직접 사무용 · 사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 한 재산(우편, 우체국, 양곡, 조달 등)
		보존용재산 법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산(문화재, 사적지 등)
	일반재산	행정재산 외의 모든 국유재산(대부대상 재산)

주1: 공용재산 사무용은 청사, 관사 등으로 사용되는 경우를 의미하며, 사업용은 학교, 병원, 도서관 박물관 등 어느 정도 사업적 성격을 지니고 있으나 기업이라고 구분할 수 없는 재산을 의미함(조계근, 2012, p.4)

주2: 행정재산에서 대통령령으로 정하는 기한은 국가나 정부기업이 행정재산으로 사용하기로 결정한 날부터 5년이 되는 날을 말함.

자료: 국유재산법 제6조 및 시행령 제4조

<표 II-3> 공유재산의 구분과 내용

구분		내용
공유 재산	행정 재산	공용재산 지방자치단체가 직접 사무용 · 사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산(청사, 시 · 도립학교, 박물관, 도서관, 시민회관 등)
		공공용재산 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산(도로, 제방, 하천, 구거, 유지, 항만, 시 · 도립공원)
		기업용재산 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산(병원, 지하철, 상하수도 등)
		보존용재산 법령 · 조례 · 규칙에 따라 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산(보조림, 문화재, 기념품, 민속자료 등)
	일반재산	행정재산 외의 모든 공유재산(위탁관리 · 개발대상 대상)

자료: 공유재산법 제5조

- 국·공유부동산은 위와 같은 개념의 국·공유재산 중에서 부동산, 즉 '토지와 그 정착물'²⁵⁾을 말하며, 토지소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 그 토지의 상하에 미치고²⁶⁾, 그 정착물은 건물과 같이 계속 일정 토지에 부착되어 사용되는 것으로 거래상 토지로부터 독립된 별개의 부동산으로 인정됨.
 - 또한, 전술한 국·공유재산의 법률적 범위에 따라 국·공유부동산은 ① 국가·지자체의 부담으로 국·공유로 된 부동산, ② 기부채납으로 국·공유로 된 부동산, ③ 법령이나 조약·조례의 규정에 의하여 국·공유로 된 부동산을 그 범위로 함.
- 국·공유지는 당해 재산의 성격에 따라 ① 전통적 재정수입원의 기능, ② 국민 또는 주민이 공유하는 공공재의 기능, ③ 공적 보류지로서 비축자원의 기능, ④ 최근 강조되는 환경재의 기능 등과 같이 매우 다양한 기능을 가지고 있음(감사원·재정경제부, 2004; 조계근, 2012).

2) 국·공유재산 관련 법률현황

<표 II-4> 국유재산에 관한 법률현황

법률 (시행령) (시행규칙)	국유재산법
	국유재산특례제한법
	국가회계법
	상법
	공공주택건설 등에 관한 특별법
	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률
	하천법
	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률
	문화재보호법
	기업도시개발 특별법
	교통시설특별회계법

자료: 조영순(2008), p.40 ; 김범수·권대중(2013), p.11에서 재구성

25) 「민법」 제99조 제1항

26) 「민법」 제212조

- 국 · 공유재산은 기본적으로 「국유재산법」과 「공유재산법」에 그 내용을 규정하고 있는데, 국가 및 지방자치단체 재정에 관한 사항, 재산의 취득 · 사용 · 수익 · 처분 · 개발 등 재산관리의 업무, 재산유형과 활용주체의 유형별 특수성 등에 의해 다양한 법률이 연계되어 있으며, 민법, 부동산 관련 법률, 지방행 · 재정관련 법률, 연구기관 설립 및 육성 관련 법률, 산업시설 관련 법률, 도시개발 관련 법률 등이 연계되어 있음.
 - 국유재산과 관련한 법률로는 「국유재산특례제한법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별조치법」, 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면 관리 및 공유수면 매립에 관한 법률」 등이 있음.
 - 공유재산과 관련한 법률로는 「지방재정법」, 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」, 「외국인투자촉진법」, 「관광진흥법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등이 있음.
- 제주도의 경우에는 국 · 공유지 관련 기본법하에 「제주도특별법」, 「제주특별자치도 공유재산관리 조례(이하 「제주도공유재산조례」로 약칭함)」, 「제주특별자치도 공유재산심의회 조례」, 「제주특별자치도 공유수면 관리 · 매립에 관한 조례」, 「제주특별자치도 토지관리 등 특별회계 설치 및 운영조례」, 「제주특별자치도 토지특별회계 설치 · 운영 조례」 등을 통해 국 · 공유지 관리운영에 대한 내용을 별도로 규정하고 있음.
 - 특히, 공유재산에 대하여 「제주도특별법」 제78조의2에서는 「공유재산법」의 각 조항 중 대통령으로 정하도록 한 사항에 대해 도조례로 정할 수 있도록 특례를 규정하고 있으며, 제220조는 국 · 공유재산의 임대 및 매각에 대한 특례사항을 별도로 규정하고 있음.
- 제주도의 경우 위의 관련 법률 현황에서 보는 바와 같이, 근본적으로 「공유재산법」에 의한 한계는 가지고 있지만, 「제주도특별법」에 의해 공유재산의 운영에 관해 다양한 내용을 위임받고 있어, 조례 활용에 따라 더욱 적극적인 공유재산의 운용이 가능하다는 특징을 가지고 있음.

<표 II-5> 공유재산 관련 법률현황

	공유재산 및 물품관리법
	민법
	공익사업을 위한 취득 및 보상에 관한 법률
	건축법
	지방교육자치에 관한 법률
	공공기관의 운영에 관한 법률 / 지방공기업법
	행정대집행법
	지방재정법 / 지방차치법 / 지방세법
	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
	부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률
	부동산 등기법 / 지적법
법령 (시행령) (시행규칙)	국공유부동산의 등기촉탁에 관한 법률
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	도시개발법 / 도로법 / 도시및주거환경정비법
	정부출연연구기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률
	과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률
	특정연구기관 육성법
	산업기술혁신 촉진법
	벤처기업 육성에 관한 특별조치법
	산업입지 및 개발에 관한 법률
	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
	국민기초생활 보장법
	농어촌 주택개량 촉진법 / 농어촌 정비법
	외국인투자촉진법
	관광진흥법
	공고기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 법률
조례	중요재산에 관한 조례
	기본재산 설치 및 관리조례
	공유재산 심의회 조례
	관사 운영 관리 조례
규칙	재무회계 규칙
	공유재산 관리조례 시행규칙
훈령	관리계획에 포함하여야 할 공유재산의 범위
	관리계획작성 및 변경기준
지침	공유재산 관리계획 및 심사보고 지침
	공유재산 관리 쇄신 지침
	공공시설 관리 개선 지침

자료: 조영순(2008), p.40; 김범수·권대중(2013), p.11; 조계근(2010), pp.12-13에서 재구성

<표 II-6> 제주도 공유재산에 관한 법률현황

법률(시행령)	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
조례	제주특별자치도 공유재산관리 조례
	제주특별자치도 공유재산심의회 조례
	제주특별자치도 공유수면 관리 · 매립에 관한 조례
	제주특별자치도 토지특별회계 설치 · 운영 조례
	제주특별자치도 투자유치 촉진 조례
	제주특별자치도 관광진흥 조례
	제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례
	제주특별자치도 농지관리 조례
	제주특별자치도 제주투자진흥지구의 지정 및 해제에 관한 조례
	제주특별자치도 개발이익 환수특례에 관한 조례

자료: 제주특별자치도 법무정보 홈페이지(<http://law.jeju.go.kr/law/>)

3) 국 · 공유재산의 의의와 기능²⁷⁾

- 국 · 공유재산의 기능은 크게 공간계획적 기능, 토지비축적 기능, 재정수입적 기능, 토지시장의 역기능 등으로 구분할 수 있음. 이러한 기능은 지방자치단체 등 기타 공공기관이 토지를 취득한 후 이를 보유하고 있다가 공간계획이나 재정수입 및 토지수요에 따라서 적절히 활용함으로써 토지시장을 조절하는 기능임.

(1) 공간계획적 기능

- 공간계획적 측면에서 볼 때 국 · 공유재산은 다음과 같은 기능을 가지고 있음.
 - 첫째, 공공시설예정지 및 행정수요에 대비한 유보지를 사전에 비축해둠으로써 수요 발생 시 저렴한 비용으로 신속하게 부지를 공급할 수 있음. 이는 공유재산 비축의 가장 기본적인 정책목표라고 할 수 있음.
 - 둘째, 개발예정지를 사전에 비축해 둠으로써 난개발을 막고 질서 있고 계획적인 도시성장을 유도할 수 있음. 도시주변부의 개발예정지나 개발가능

27) 서울특별시(2014a), 「서울시 보유 부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」, pp.11-14.

지에 대해 공공기관이 선매제도나 일반매입을 통해 토지를 미리 비축해 둠으로써 공공의 토지매입비용 부담을 줄이고 아울러 더욱 체계적으로 공공개발 사업을 추진할 수 있음.

- 셋째, 거시적 차원에서 보전이 필요한 토지를 공유화하여 사적용도의 개발압력을 원천적으로 차단할 수 있음. 물론 개인이 소유한 토지에 대해서도 토지이용의 외부효과를 고려하여 토지용도와 개발가능 정도 등에 대해 공익상 필요한 경우 불가피하게 각종 규제를 가하기도 하지만, 보전이 절대적으로 필요한 경우에 대해서는 규제보다는 한 걸음 더 나아가 해당 토지를 아예 국·공유화하는 것이 개인의 재산권 침해를 방지하면서 동시에 보전을 지속할 수 있음.
- 넷째, 민간주체가 국·공유재산을 사적으로 이용하고자 할 때 소유주인 지방자치단체가 공유재산을 민간에 임대·신탁·매각할 경우 계약조건을 통해 그 용도를 제한하거나 차등화하여 공익적 이용을 장려할 수 있음.

(2) 토지비축적 기능

○ 토지비축적 측면에서 공유재산은 토지의 소유권과 이용권의 분리를 통해 토지의 사적 소유 및 사적이용에서 파생되는 문제들을 완화하는 기능을 발휘함. 즉, 공유재산을 민간에 장기임대해 주는 토지의 공적 소유 및 사적 이용방식을 통해 민간이 토지를 매입하지 않고도 장기적·안정적으로 토지를 이용할 수 있도록 해줌으로써 고지가, 토지자본 이득의 사전 전유와 같이 우리나라에서 심각하게 나타나고 있는 문제점들을 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 기대됨.

- 특히, 소형주택의 임대공급이나 중소기업 공장용지 등 특정 목적의 토지 이용을 장려할 수 있음. 이러한 공공임대 보유제도는 스웨덴과 네덜란드의 주요 도시, 호주의 멜버른 및 홍콩과 싱가포르 등에서 성공적으로 시행되고 있는 토지소유·이용방식임.
- 또한 각종 토지정책의 추진과 관련하여 지방자치시대가 활성화되는 현대에는 토지의 공유화가 불가피한 경우도 있음. 예컨대 비업무용부동산이나

유 휴지, 토지공개념 관련 부담금이나 과세대상인 토지는 관련 토지정책의 원활한 집행을 위하여 토지소유자의 매수청구 등이 있을 경우 국가 등이 매입해주는 것임.

- 한편, 비축된 국 · 공유재산의 수급조절을 통해 지가를 통제할 수 있고 그 것이 공유재산의 주요 기능이라는 주장도 있음. 즉, 지가안정기에 토지를 매입하여 비축해 두었다가 지가 급등기에 토지를 처분하게 되면 토지가격의 급등을 방지할 수 있다는 논리임. 그러나 개별성이 큰 토지상품은 각 지역에 대량의 다양한 토지를 확보해 두지 않는 한 그 특성상 그러한 정책적 기능을 발휘하기는 쉽지 않아 보임.

(3) 재정수입적 기능

- 국 · 공유재산의 매각수입과 임대 · 신탁 등에 의한 활용수입은 현재 지방자치단체의 중요한 세입원의 하나로 자리 잡고 있음. 공유재산의 이러한 재정적 비중으로 볼 때 공유재산의 재고관리 및 임대수입 등의 절차관리 문제는 지방자치단체의 재정정책과 연계되어 이루어지지 않을 수 없음.

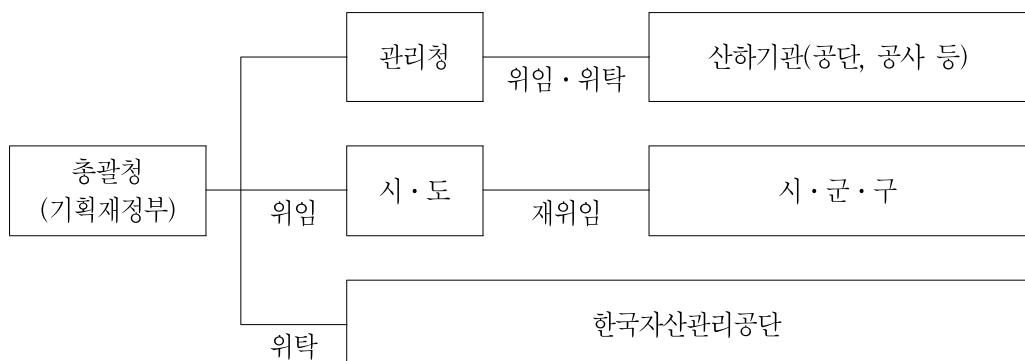
(4) 토지시장의 역기능

- 토지의 공유화에 따라 토지시장에서 나타나는 여러 가지 부정적인 우려와 사안이 있음. 토지의 공유화는 공공기관이 토지시장을 대신하여 토지의 배분과 이용을 계획하고 통제하게 되어 시장의 실패를 극복하기 위한 공적개입이 오히려 또 다른 계획실패를 초래할 수 있음.
- 또한, 이러한 문제는 중앙정부도 한정된 능력을 갖출 뿐이며, 전 국토 내에서 토지시장을 대체할만한 기능을 발휘하기가 어려움. 이는 토지가 갖는 특성상 고정성과 개별성이 크기 때문에 수급의 탄력성이 적어 기대했던 효과보다는 토지의 사적이용에 대한 창의성과 자율성만을 제한할 우려가 있다는 것임.

3. 국·공유재산 관리체계

1) 국유재산 관리체계

- 국유재산 사무는 기획재정부장관이 총괄하며, 일반재산은 「국유재산종합계획」에 따라 관리·처분할 수 있도록 하고 있음²⁸⁾.
- 총괄청인 기획재정부는 총괄에 관한 사무의 일부를 관리청 또는 지방자치단체의 장에게 위임하거나 정부출자 기업체 또는 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있음.
- 일반적으로 국유 일반재산의 관리는 건물과 토지 등에 대해 한국자산관리공사에 위탁하고 있으며, 농업진흥구역 내 농경지 사용·개발이 부적합한 재산 등은 지방자치단체가 관리를 담당하고 있음.



자료: 김행종(2013), p.20

[그림 II-1] 국유재산 관리체계

28) 국유재산종합관리계획은 각 부처의 국유재산 관리처분, 특례운용에 관한 연간계획을 총괄청인 기획재정부에서 종합 조정하여 수립한 국유재산에 관한 연간 총괄 계획으로 2012년부터 도입되었으며, 국유재산에 대한 유지보존위주의 관리정책을 구형하기 위한 국유재산 관리계획 제도의 문제점을 개선하여 국유재산에 대한 확대 활용위주의 정책방향에 부응하고, 중장기 정책방향을 반영한 국유재산에 관한 연간계획을 수립하는데 그 목적이 있음. 총괄청은 다음 연도의 국유재산의 관리·처분에 관한 계획의 작성을 위한 지침을 매년 4월 30일까지 중앙관서의 장에게 통보하여야 하며, 중앙관서의 장은 6월 30일까지 총괄청에 제출해야 함. 총괄청은 국유재산종합계획을 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출해야 함. 국유재산종합계획은 국유재산을 효율적으로 관리·처분하기 위한 중장기적인 국유재산 정책방향, 대통령령으로 정하는 국유재산 관리·처분에 관한 중요한 사항, 국유재산 처분의 기준에 관한 사항 등이 포함되어야 함(국유재산법 제9조).

- 제주도는 '도 본청 세정담당관실'에서 기획재정부 소관 일반재산의 처분 관리를 담당하고, '행정시 재산세과와 종합민원실²⁹⁾'에서 기획재정부 소관 일반재산의 대부 등 사용관리를 담당하고 있음.

2) 공유재산 관리체계

- 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하며, 공유재산의 관리에 관한 사무는 지방자치단체의 사무에 속함³⁰⁾.
- 공유재산에 대한 관리와 처분은 지방자치단체장의 소관으로, 기본적으로 누구든지 공유재산을 지방자치단체장의 허가 없이 사용하거나 수익하지 못하며, 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 '공유재산 관리 계획³¹⁾'을 수립하여야 하며, 지방의회에서는 계획안의 의결에 있어 심의 의결을 담당하며³²⁾, 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 설치함³³⁾.
- 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리 · 처분하되, 소속 공무원에게 위임(재산관리관)하여 공유재산을 관리 · 처분하게 할 수 있고, 특별시장 · 광역시장 또는 도지사는 시장 · 군수 또는 구청장에게 위임하여 그 재산을 관리 · 처분하게 할 수 있음³⁴⁾.
- 이처럼 공유재산은 각 지방자치단체의 장이 소속공무원에게 위임하여 관리하고 있는데, 각 기관 또는 회계단위로 재산관리관을 두어 직접 관리하는 것이 국유재산과 다른 점임.

29) 제주시는 재산세과 재산관리담당이 서귀포시는 종합민원실 재산관리담당이 관리하고 있음.

30) 「지방자치법」 제9조 제1항·제2항 제1호 자목

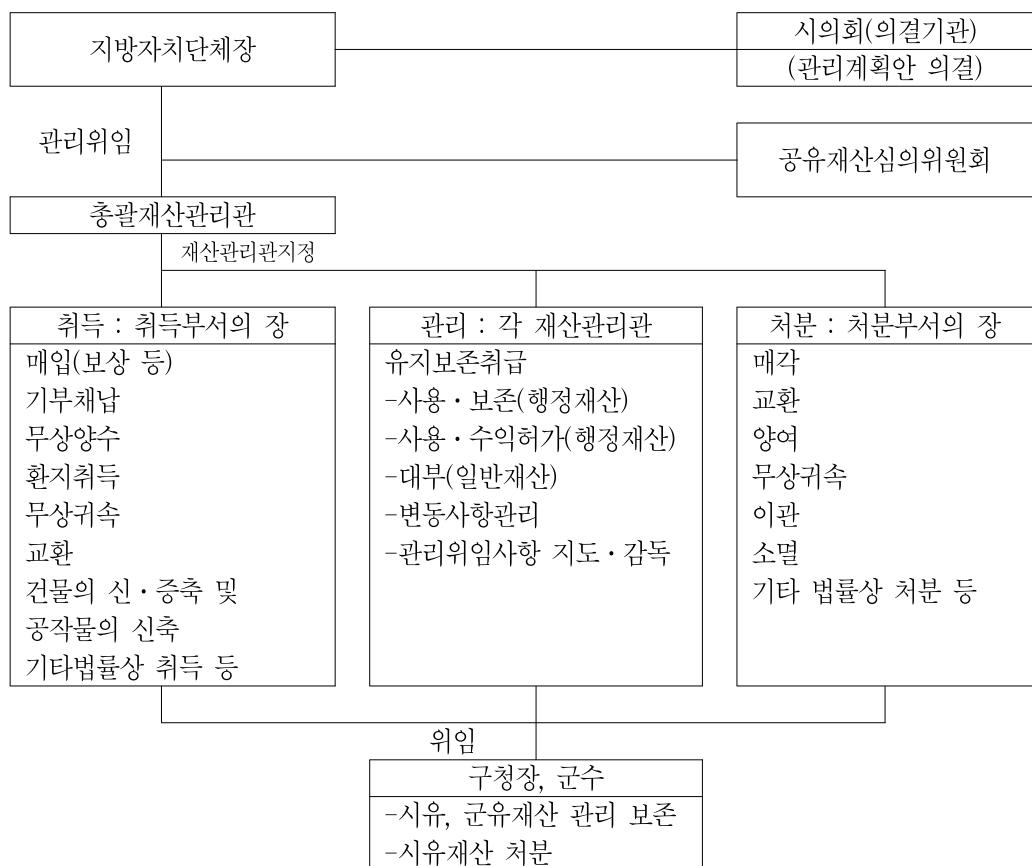
31) 공유재산관리계획은 익년도 공유재산의 취득 · 처분에 대한 지방자치단체의 장의 집행권을 주민대표기 관인 지방의회로부터 사전 승인을 얻어 집행하게 하는데 큰 의의가 있으며, 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획을 세워 예산의 의견 전까지 지방의회의 의결을 받도록 함으로써 예산편성의 준칙으로서 강행성과 구속력이 있음. 공유재산 관리계획은 그 소관에 속하는 사업의 예정에 따라 발생하는 재산의 취득처분 등에 관하여 관리계획을 수립하여 집행하는 것으로서 공유재산 취득 · 처분에 관한 예정준칙 즉 사전승인과 같은 성질이 있음.

32) 「공유재산법」 제6조, 제10조

33) 「공유재산법」 제16조

34) 「공유재산법」 제14조

- 또한, 공유재산은 그 사무의 총괄·관리를 위하여 국유재산처럼 총괄청이나 관리청이 구분되어 있는 것이 아니며, 지방자치단체별로 시·도, 시·군·구의 본청에 총괄재산관리관을 두어 총괄청의 역할을 수행하고 있으며, 기관별로는 재산관리관이 지정되어 있으므로 당해 재산관리관이 관리청의 입장에서 소관 재산에 대한 관리를 하고 있는 것이 국유재산과 다름.



자료: 조계근(2012), p.15

[그림 II-2] 공유재산 관리체계

3) 제주도 공유재산 관리체계

- 제주도 또한 공유재산관리조례에 근거하여 도지사는 총괄재산관리관을 지정하고 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리관을 지정할 수 있음(「제주도공유재산조례」 제2조).

II. 공공토지 임대(대부) 법 · 제도적 여건

- 공유재산에 관한 사무는 공유재산 관리국장(총괄재산관리관)이 총괄하고, 제주시 · 서귀포시의 시장 또는 읍 · 면 · 동장에게 위임된 공유재산에 관한 사무는 각 행정시의 부시장이 총괄하며(「제주도공유재산조례 시행규칙」 제2조), 공유재산별 재산관리직 현황, 재산관리관 지정현황과 재산관리관의 지위와 권한은 다음의 내용과 같음.

<표 II-7> 제주도 재산관리관직 현황

관직명	본 청	도의회	직속기관·사업소 ·하부행정기관	행정시
총괄재산관리관			기획관리실장	
재산 관리관	행정재산	업무주관과장 (실·과장)	총무담당관	관서의 장
	일반재산	세정담당관	-	실·과장 및 읍·면·동장 동지역 -제주시(재산세과장) -서귀포시(종합민원실장) 읍면지역 - 읍·면장

주: 공유임야: 임야주관과장

자료: 「제주도공유재산조례」 시행규칙 제2조, 사무위임조례 제2조

<표 II-8> 제주도의 공유재산별 재산관리관 지정현황

공유재산의 구분	재산관리관
본청에서 사용하는 행정재산	업무주관과장
직속기관 · 사업소 · 하부행정기관에서 사용하는 행정재산	직속기관 · 사업소 · 하부행정기관의 장 (다만, 행정시인 경우 실 · 과의 장)
본청 · 직속기관 · 사업소 · 하부행정기관 이외의 행정기관이 사용하는 행정재산	업무주관과장
일반재산 중 특정재원의 조성을 목적으로 관리하는 재산 및 용도폐지 또는 공공용지의 취득 후 잔여지 중에서 업무주관과장이 필요하다고 인정하는 재산	업무주관과장
제주도의회에서 사용하는 행정재산	제주도의회 재산관리업무 담당관
공유임야	임야주관과장
규정 외의 재산 및 일반재산	재산관리업무담당과장
재산관리자가 없거나 분명하지 아니한 재산 또는 용도변경·용도폐지 된 재산으로서 총괄재산관리관이 필요하다고 인정하는 때	재산관리관을 별도로 지정

자료: 「제주도공유재산조례」 시행규칙 제2조

<표 II-9> 제주도 공유재산관리관의 지위와 권한

총괄재산관리관	재산관리관
<ul style="list-style-type: none"> • 재산의 성질에 따라 재산의 종류를 분류하고, 재산관리관 및 분임재산관리관 지정 • 공유재산의 관리와 처분의 적정을 기하기 위하여 재산관리관에 대하여 그 소관에 속하는 공유재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 그 관리상황을 조사하게 하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있음. • 재산관리에 대하여 그 소관에 속하는 공유재산의 용도를 폐지 또는 변경할 것을 명할 수 있으며, 그 공유재산을 다른 재산관리관으로 변경지정 또는 회계를 이관하게 하거나 총괄재산관리관에게 인계하게 할 수 있음. • 행정재산의 용도를 폐지함으로써 일반재산에 편입되는 공유재산을 재산관리관에게 인계하여 재산관리관이 직접 재분류 및 관리를 하게 할 수 있음. • 제주자치도로 귀속되는 주식·증권 등을 취득하는 경우에는 재산관리관을 따로 지정할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 관리재산 유지보존 및 취급에 대한 책임 • 도지사의 승인을 얻어 관계공무원 중에서 분임재산관리관을 지정할 수 있으며, 분임재산관리관은 제1항에 따른 책임을 짐. • 소관재산을 제주자치도의 명의로 등기·등록하고, 그 밖의 권리보전에 필요한 조치를 취해야 함. • 소관재산이 실제와 등기부·지적공부 및 공유재산관리대장상의 기재사항이 다르지 아니하도록 그 실태를 조사하여 정리 • 소관재산의 현황을 정확하게 파악하여야 하며, 무단 점유되거나 훼손이 되지 않도록 관리 • 공유재산의 보호 및 관리를 위하여 필요할 때에는 감수인 지정 가능

자료: 「제주도공유재산조례」 시행규칙 제3조, 제4조

4. 국 · 공유재산의 관리 및 처분방법

1) 국 · 공유 행정재산의 관리 및 처분방법

(1) 국유 행정재산의 관리 및 처분방법

- 국유 행정재산은 원칙적으로 처분하지 못하는데, ① 공유(公有) 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산으로 관리하려는 경우, ② 대통령령으로 정하는 행정재산을 직접 공용, 공공용으로 사용하는데 필요로 하는 지방자치단체에 양여하는 경우에는 교환하거나 양여할 수 있음³⁵⁾.

35) 「국유재산법」 제27조

- 사용허가는 그 용도나 목적에 장애가 되지 않거나(공용 · 공공용 · 기업용 재산) 보존목적의 수행이 필요한(보존용 재산) 범위 안에서 가능한데, 사용허가를 받은 자는 다른 사람에게 사용 · 수익하게 할 수 없으며, 영구 시설물 축조도 불가능함³⁶⁾. 다만, 기부를 전제로 한 사용허가자의 경우 3자에게 사용 · 수익하게 할 수 있으며, 영구시설물 축조³⁷⁾도 가능함.
- 중앙관서의 장은 소속 공무원에게 행정재산의 관리에 관한 사무를 위임 할 수 있으며, 행정재산을 효율적으로 관리하기 위해 국가기관 이외에 재산의 관리를 위탁할 수 있음.
- 사용허가자의 결정은 경쟁입찰을 원칙으로 하고 예외적으로 수의계약에 의하며, 사용료는 해당 재산가액의 50/1000 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 월할 또는 일할 계산 가능하며, 사용목적별 해당 사용요율³⁸⁾ 이상을 적용하여 산정함.
- 사용허가 기간은 5년 이내로 하되, 기부자의 경우에는 사용료의 총액이 기부받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 하고 예외적인 사항을 적용 하여 개신할 수 있음.

(2) 공유 행정재산의 관리 및 처분방법

- 공유 행정재산은 대부 · 매각 · 교환 · 양여 · 신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 사권설정도 금지하고 있으나, ① 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체에 양여하는 경우, ② 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우, ③ 공익사업

36) 「국유재산법」 제30조

37) 「국유재산법」 제18조; 국유 행정재산의 영구시설물 축조가 가능한 경우는 1. 기부를 조건으로 축조하는 경우 2. 다른 법률에 따라 국가에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우 3. 매각대금을 나누어 내고 있는 일반재산으로서 대통령령으로 정한 경우, 4. 국유재산의 사용 및 이용에 지장이 없고 국유재산의 활용가치를 높일 수 있는 경우로서 대부계약의 사용목적을 달성하기 위하여 중앙관서의 장 등이 필요하다고 인정하는 경우임.

38) 「국유재산법 제18조」; 경작용 10/1000 이상, 주거용 20/1000(수급자 주거용 10/1000), 행정목적 사용 25/1000, 공무원 후생목적 40/1000, 사회복지사업, 종교단체의 고유목적사업 25/1000, 소상공인이 경영하는 업종 사용 30/1000.

의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우에는 가능함³⁹⁾.

- 사용 · 수익허가는 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 않는 범위 안에서 가능하나, 사용허가를 받은 자는 다른 사람에게 사용 · 수익하게 할 수 없으며, 영구시설물 축조도 불가능한데 예외적인 사항을 두어 3자의 사용 · 수익허가 및 영구시설물 축조를 가능하게 하고 있음⁴⁰⁾. 다만, 기부를 전제로 한 사용 · 수익허가자의 경우 3자에게 사용 · 수익하게 할 수 있으며, 영구시설물 축조도 가능함.
- 사용허가자의 결정은 일반입찰을 원칙으로 하고 예외적으로 지명경쟁 또는 수의계약⁴¹⁾에 의하며, 사용료는 시가를 반영한 재산 평정가격의 10/1000 이상의 범위에서 지방자치단체 조례로 정함⁴²⁾.
- 사용 · 수익허가기간은 5년 이내로 이며, 기부자의 경우에는 사용료의 총액이 기부받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 하되, 그 기간은 20년을 넘을 수 없으며⁴³⁾, 계약의 갱신은 수의계약인 경우 20년을 초과할 수 없고, 일반입찰 등의 경우는 1회로 한정하며, 5년 범위에서 갱신 가능함.

(3) 제주도 행정재산의 관리 및 처분방법

- 제주도의 경우 「공유재산법」에 따른 기준을 따르나, 「제주도공유재산 조례」에서는 행정재산에 대해 별도의 특례를 규정하고 있는데, 행정재산을 사용 · 수익허가를 할 경우 해당 재산에 대하여 아무런 연고권도 주장할 수 없음을 허가 시에 명백히 밝혀야 하며, 용도 폐지하여 매각함이 유리하다고 인정되는 경우와 재산의 구조와 형질을 변경하거나 시설물의 설

39) 「공유재산법」 제19조

40) 「공유재산법」 제13조, 제20조; 「공유재산법시행령」 제9조, 제12조

41) 「공유재산법」 제20조; 공유 행정재산에 대해 지명경쟁 또는 수의계약이 가능한 경우는 1. 허가의 목적 · 성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우, 2. 기부자와 그 상속인, 포괄승계인에게 무상으로 사용 · 수익을 허가하는 경우임.

42) 「공유재산법」 제20조, 제22조; 「공유재산법시행령」 제14조

43) 「공유재산법」 제21조

치 또는 가공 등으로 행정재산으로서의 사용에 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 그 사용을 제한하고 있음⁴⁴⁾.

- 또한, 행정재산에 대해 수의계약 또는 지명경쟁으로 사용 · 수익허가 할 수 있는 경우에 대해 규정하고 있으며⁴⁵⁾, 재산관리관이 행정재산을 관리 위탁하는 때에는 사용 · 수익허가의 대상범위와 허가기간 및 연간사용료, 납부방법 등을 관리위탁계약에 포함하여야 하며⁴⁶⁾, 행정재산의 사용 · 수익에 필요한 사용료의 요율, 일시사용허가, 전세금의 평가 등 그 밖의 사용수익허가에 대한 사항은 일반재산의 대부조건을 규정을 각각 준용하도록 하고 있음⁴⁷⁾.

2) 국 · 공유 일반재산의 관리 및 처분방법

(1) 국 · 공유 일반재산의 관리 및 처분방법

- 국유 일반재산은 임대(대부), 매각, 교환, 양여, 개발(신탁 및 민간참여개발) 현물출자 등의 방법이 가능하며, 공유 일반재산은 임대(대부), 매각, 교환, 양여, 신탁, 위탁, 위탁개발, 현물출자 또는 대물변제, 사권설정 등의 방법이 가능함.
- 제주도의 경우에는 「제주도특별법」에 의거하여 국 · 공유재산에 대해 임대 및 매각 특례를 적용하고 있는데, 법률에서 정하는 입주기업에 대해 수의계약에 의한 사용 · 수익 또는 대부, 매각 가능사항, 임대기간, 영구 시설물 축조, 국공유지의 임대료, 매각금의 분할납부, 국공유지의 임대료 감면 사항 등 광범위한 특례사항을 적용하고 있음.
- 또한 「제주도공유재산조례」 제24조에서는 외국인 투자기업 또는 외국인 투자환경개선시설운영자에게 대부, 매각이 가능한 공유재산과 계약방법, 대부기간에 대해 규정하고 있음.

44) 「제주도공유재산조례」 제16조

45) 「제주도공유재산조례」 제17조의2, 제17조의3

46) 「제주도공유재산조례」 제19조

47) 「제주도공유재산조례」 제20조

- 대부, 매각이 가능한 공유재산은 ①「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의거한 제주특별자치도가 국가산업단지의 전부 또는 일부를 분양받은 공유재산 및 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지 내의 공유재산 그리고 아파트형공장으로 설립 승인된 지역의 공유재산, ②「외국인투자촉진법」에 따라 도지사가 지정한 외국인투자지역의 공유재산, ③ 제주자치도가 조성하는 특수목적 및 업종별 산업단지 안의 공유재산, ④ 공유재산으로서 도지사가 외국인 투자유치에 필요하다고 인정하는 공유재산임.
- 특히, 외국인 투자기업에 대해서는 일반재산을 수의계약으로 대부, 매각할 수 있고, 대부기간은 50년으로 할 수 있으며, 1회에 한하여 대부기간을 갱신할 수 있는 등 보다 광범위한 특례를 적용하고 있음.

(2) 국·공유 일반재산의 대부방법

- 국·공유 일반재산의 대부방법은 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책적 시사점 도출에 중요하기 때문에 세부적으로 검토하고자 함. 대부는 국·공유 일반재산에 대해 국가 또는 지방자치단체 외의 자에게 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 하는 것으로 국유재산은 사용·수익을 허용하는 것이고, 공유재산의 경우에는 사용·수익하도록 계약하는 것을 의미함(국유재산법무편람, 2010; 공유재산법무편람 2014).

① 대부기간

- 국유 일반재산의 대부는 조림목적 토지와 정착물 10년, 토지와 정착물 5년, 그 밖의 재산은 1년으로 하고 있으며, 대부기간을 초과 않는 범위에서 갱신가능하고 수의계약이 아닌 경우 1회에 한정하여 갱신할 수 있음.
- 공유 일반재산의 대부는 원칙적으로 토지와 정착물 5년, 그 외 재산은 1년으로 정하고 있으며, 지역경제 활성화를 위해 지방자치단체의 조례로 정하는 외국인 투자기업은 50년의 기간으로 대부할 수 있고, 관계 법령에 의해 20년⁴⁸⁾ 기간의 대부기간도 규정하고 있는데, 수의계약과 수의계약

48) 「공유재산법시행령」 제30조; 20년 동안 대부할 수 있는 경우는 1. 벤처기업에 토지와 그 정착물을 대부하는 경우, 2 수도권 인구집중유발시설을 지방으로 이전하기 위하여 대부하는 경우, 3. 공장 또는 연구시설을 유치하기 위하여 대부하는 경우, 4. 정부출연연구기관 등 또는 전문생산기술연구소를 유치

이 아닌 사항을 구별하여 갱신 횟수를 상이하게 적용하고 있으며, 갱신기간은 원칙적으로 최초의 대부기간을 초과할 수 없음.

- 제주도는 「제주도특별법」에 의해 국·공유재산의 대부에 대해 특례를 규정하고 있는데, 제주자치도가 소유하는 토지 등을 대부하는 경우의 대부기간은 「국유재산법」과 「공유재산법」에서의 규정에도 불구하고, 50년의 범위 이내⁴⁹⁾로 할 수 있으며, 갱신이 가능하고 갱신할 경우에는 50년을 초과할 수 없음.
- 「제주도특별법」의 규정하고 있는 입주기업 외 다른 시설의 유치나 대부에 대해 「제주도공유재산조례」에서는 20년의 대부기간을 규정하고 있는데, 해당사항은 「공유재산법시행령」 제30조의 내용과 같음.

<표 II-10> 국·공유 일반재산의 대부기간, 갱신, 연장

구분	국유재산법	공유재산법
대부기간	<ul style="list-style-type: none"> • 조림목적 토지 · 정착물: 10년 • 토지 · 정착물: 5년 • 그 밖의 재산: 1년 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 · 정착물: 5년 • 그 외 재산: 1년 • 외국인투자기업: 50년 • 법31조 영30조 해당: 20년
갱신	<ul style="list-style-type: none"> • 대부기간을 초과하지 않는 범위에서 갱신가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 수의 계약 시 대부계약 갱신가능 (5년, 1년 초과 불가)
	<ul style="list-style-type: none"> • 수의계약 아닐시 1회로 갱신가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 수의계약이 아닐시 1회로 갱신가능
연장	-	<ul style="list-style-type: none"> • 천재지변, 재난 등 재산이용 제한 시 대부기간 연장

② 대부료 및 대부재산의 평가

- 국·공유재산을 대부하는 경우 대부료는 법령으로 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 대부료를 징수하도록 하고 있음. 국유 일반재산의 대부료는 재산가액의 50/1000의 요율을 기본으로 하여, 가격 평가기준으로 토지

하기 위하여 대부하는 경우, 5. 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 용도가 일부 폐지된 경우에 그 용도 폐지된 부분을 대부하는 경우임.

49) 50년 임대는 「제주도특별법」 제220조에 의해 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 · 공장 그 밖의 국 · 공유재산을 수의계약에 의하여 사용 · 수익 또는 대부하거나 매각할 수 있다는 조항에 의거하여 임대기간을 50년으로 규정함.

는 개별공시지가(없을시 표준지 공시지가), 단독 및 공공주택은 개별주택 가격, 미공시 주택과 토지주택 외 자산은 시가표준액을 기준으로 하고 있으며, 경작용 · 주거용 · 행정목적 등 기타 사용목적에 의해서 대부요율을 달리 적용하고 있음⁵⁰⁾.

<표 II-11> 국유 일반재산의 사용목적별 대부요율

사용목적	대부요율
경작용 및 수급자 주거용	10/1000 이상
주거용	20/1000 이상
행정목적 및 사회복지 · 종교사업	25/1000 이상
소상공인 업종	30/1000 이상
공무원 후생목적	40/1000

- 공유 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 재산평정가격의 10/1000의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하고 있으며, 가격 평가기준으로 토지는 개별공시지가(없을시 표준지 공시지가), 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우에는 감정평가 이상의 금액으로 함. 단독주택, 공공주택, 미공시주택, 토지 주택 외 자산은 국유재산의 사용료율과 같음⁵¹⁾.
- 「공유재산법」에서는 대부계약의 갱신시 대부료를 별도로 규정하고 있는데⁵²⁾, 법 제31조 제2항 및 제3항에 따라 대부계약을 갱신할 경우 법 제31조에 따라 산출한 대부료와 [(갱신하기 직전 연도의 연간 대부료 × 제31조제2항에 따라 산출한 해당 연도의 재산가격 ÷ 제31조 제2항에 따라 산출한 갱신하기 직전 연도의 재산가격)] 중 큰 금액으로 함.
- 「제주도공유재산조례」에서는 국 · 공유 일반재산의 대부요율 규정과 달리 재산평정가액의 일정비율을 적용한 대부요율을 정해놓고 이에 대한 해당 재산을 지정하고 있는 특징이 있음⁵³⁾.

50) 「국유재산법」 제32조, 「공유재산법시행령」 제29조

51) 「공유재산법」 제32조, 「공유재산법시행령」 제31조; 연간 대부료는 대부면적 × 시가를 반영한 재산평정 가격 × 대부료의 산식으로 산정함.

52) 「공유재산법」 제31조

53) 「제주도공유재산조례」 제25조

<표 II-12> 제주도 공유재산 대부요율

요율	해당 재산
40/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획에 저촉되어 대부 목적으로의 활용에 지장이 있는 재산 청사의 구내재산으로서 공익상 필요하거나 공무원의 후생복지를 목적으로 하는 재산 시설대여업자로서 여객운수사업법의 자동차대여사업을 목적으로 제주특별자치도에 연간 500대 이상(1년이 경과하지 않은 경우에는 월평균 42대 이상) 차량을 등록하는 자가 차고지로 사용하는 재산
25/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> 공익을 목적으로 한 비영리사업인 경우 또는 행정목적으로의 사용을 위한 경우 취락구조개선 사업 주거용으로 대부
10/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> 수급자의 경우에는 해당 재산평정가격의 1,000분의 10 이상 외국인투자기업이 사업목적상 필요하여 공유재산을 사용하는 경우 벤처기업집적시설의 개발 또는 설치와 그 운영에 필요한 공유재산을 벤처기업집적시설의 설치·운영자에게 대부하는 경우 제주자치도가 벤처기업 창업지원을 위하여 설치한 공유재산을 벤처기업창업자 또는 지원관련 개인·단체·법인·기관에서 사용하는 경우 인구집중유발시설이 제주자치도에 이전하는 때 종업원 30명 이상을 고용하거나 원자재의 30% 이상을 해당지역 내에서 조달하는 일정규모의 공장을 신축하기 위하여 대부하는 재산인 경우 제주월드컵 경기장 입주업체인 경우(이 경우 매 2년마다 주변여건, 지역경제 여건 등을 감안하여 대부료율을 조정할 수 있다는 특약사항을 반영)
5/1000 이상	<ul style="list-style-type: none"> 경지를 실경작자에게 경작의 목적으로 사용하도록 하는 경우 초지법의 공유지
기타	<ul style="list-style-type: none"> 과학기술단지, 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구 입주시 토지가액에 10/1000 이상의 요율 적용

- 국·공유 일반재산의 대부재산 평가기준은 토지, 주택, 토지·주택외 자산으로 구분하여 규정되어 있으며, 기본적으로 토지는 개별공시지가, 주택은 개별주택가격, 미공시주택과 토지·주택외 자산은 시가표준액을 기준으로 하도록 하고 있음.
- 토지의 공중과 지하부분만을 영구적 또는 일정기간 사용을 구분하여 산출금액을 달리하고 있는데, 영구적 사용에는 해당토지 가격에 '입체이용 저해율'을 곱하여 산정한 금액으로 평가하며, 일정기간 사용일 경우에는 재산평정가격의 10/1000 이상의 범위의 대부료에 '입체이용저해율'을 곱해서 산정한 금액으로 평가함.

<표 II-13> 국·공유 일반재산 대부재산 평가기준

구분	국유재산법	공유재산법	제주도 공유재산조례
토지	• 개별공시지가 (없을시 표준지 공시지가)	• 개별공시지가 (없을시 표준지 공시지가) • 지자체장의 필요에 의해 감정평가액이상의 금액	좌동
단독주택	• 개별주택가격	좌동	좌동
공공주택	• 개별주택가격	좌동	좌동
미공시주택	• 시가표준액	좌동	좌동
토지·주택외 자산	• 시가표준액 (없을시 감정평가액 적용)	좌동	좌동
입찰대부	• 첫째 연도의 대부료는 최고입찰가로 결정 • 2차 연도 이후의 대부료는 [(입찰로 결정된 첫째 연도의 대부료 ^{주*}) × (해당 연도의 재산가격) ÷ (입찰 당시의 재산가격)]으로 산정		

주: 제주도의 경우 첫째연도의 재산가액 적용

- 제주도의 경우도 조례에 의하면 「공익사업법시행규칙」 제31조에 의한 '입체이용저해율'을 곱하여 산정한 급액으로 산출함⁵⁴⁾. 그리고 건물대부료는 조례에서 별도로 정하고 있는데 건물대부료의 재산평가액은 「건물평가액 + 부지평가액」을 합산하여 적용하고 있음⁵⁵⁾.
- 부지 평가액은 건물의 바닥면적 이외에 건물의 사용자가 전용으로 사용하는 토지를 대상으로 결정하는데, 다만, 경계가 불명확하여 전용면적 산출이 불가한 경우에는 「건축법」에 의한 현재의 건폐율을 역산하여 건물이 속한 부지면적을 산출하는 방식으로 평가함.
- 건물의 일부를 대부하는 경우에 해당 재산의 평가액은 건물평가액과 건물유형별 재산평가액의 금액을 합산한 금액이며, 건물 및 부지 평가액의 결정에 있어 건물 및 부지의 대부면적은 대부를 받는 자가 전용으로 사용하는 면적에 다른 사람과 공용으로 사용하는 면적⁵⁶⁾을 합하여 산출함.

54) 「공유재산법」 제31조; 「제주도공유재산조례」 제26조

55) 「제주도공유재산조례」 제28조

56) 공용으로 사용하는 면적 = 대부를 받은 자가 다른 사람과 공용으로 사용하는 총면적(건물의 경우는 대부받은 자가 다른 사람과 공용 사용하는 해당 총면적) × 대부를 받은 자가 전용으로 사용하는

<표 II-14> 제주도 건물대부료 산출기준

건물 유형	재산평가액
지상 2층 이상 건물을 대부	<ul style="list-style-type: none"> 1층: 부지평가액의 2/3 2층: 부지평가액의 1/2
지상 3층 이상 건물을 대부	<ul style="list-style-type: none"> 1층: 부지평가액의 1/2 2층: 부지평가액의 1/3 3층: 부지평가액의 1/4 4층 이상: 부지평가액의 1/5
지상 1층 건물 대부	<ul style="list-style-type: none"> 부지평가액 전액
지상건물이 있는 지하층 대부	<ul style="list-style-type: none"> 지하1층: 부지평가액의 1/3 지하2층: 부지평가액의 1/4 지하3층이하: 부지평가액의 1/5
지상건물이 없는 지하층 대부	<ul style="list-style-type: none"> 지하1층: 부지평가액의 1/2 지하2층: 부지평가액의 1/3 지하3층 이하: 부지평가액의 1/4

③ 대부료의 납부방법

- 국 · 공유 일반재산 대부료의 납부방법은 대부 이전 사전에 납부해야 하며, 납부기간, 일정금액(100만 원) 초과 시의 분할납부 방법, 해당연도의 사용료가 전년도 보다 증가했을 경우의 조정방법 등이 약간씩 다르게 규정되어 있음⁵⁷⁾.
- 공유 일반재산의 경우 지방자치단체 장은 공유재산의 위치, 형태, 용도 및 재산조성의 성질상 필요하다고 인정될 때에는 전세금을 받는 것으로 공유재산을 대부할 수 있는데, 제주도의 경우에는 별도의 사항⁵⁸⁾에 정하여 이에 적합해야만 가능함⁵⁹⁾.

면적 ∵ 공용으로 사용하는 자들이 전용으로 사용하는 총면적(건물의 경우는 공용으로 사용하는 자들이 전용으로 사용하는 해당 층의 총면적)

57) 「국유재산법시행령」 제30조, 「공유재산법시행령」 제32조

58) 공유재산을 전세금 납부방법으로 사용 · 수익허가 · 대부하는 재산은 1. 공공성과 수익성을 목적으로 설치된 규모가 큰 복합공공시설물로서 활용 촉진을 위하여 필요한 재산, 2. 경영수익사업으로 조성된 재산으로서 활용촉진을 위하여 필요한 재산, 3. 판매 등 영리의 이용을 위해 대부하는 재산, 4. 그 밖의 전세의 방법으로 대부함이 필요하다고 도지사가 인정하는 재산임.

59) 「공유재산법시행령」 제31조; 「제주도공유재산조례」 제30조

<표 II-15> 국·공유 일반재산의 사용료 납부방법 및 조정

구분	국유재산법	공유재산법
납부방법	• 선납	좌동
납부기한	<ul style="list-style-type: none"> 사용허가일부터 60일 이내 (사용·수의 시작 전) 부득이한 사정시 납부기한 따로 정할 수 있음 	좌동
분할납부 및 납부방법	<ul style="list-style-type: none"> 사용료가 100만 원 초과시 6회에 거쳐 분할납부(시중은행 1년 만기 정기예금의 평균 수신금리를 고려하여 고시이자율을 적용하여 산출한 이자 적용) 	<ul style="list-style-type: none"> 사용료가 100만 원 초과시 - 벤처기업의 경우 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 연 2%~6% 이자를 붙여 연 4회의 범위 - 외국인투자기업의 경우에는 최초로 준공된 건물 등의 준공일부터 60일 이내에 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 연 2%~6%의 이자를 붙여 대부료를 납부
조정 및 산출방법	<ul style="list-style-type: none"> 해당연도의 사용료가 전년도보다 증가한 경우 <ul style="list-style-type: none"> 경작용, 주거용 재산의 사용료가 5% 이상 증가한 경우: 전년도 사용료보다 5% 증가한 금액 경작용, 주거용 재산 외의 사용료가 9% 이상 증가한 경우: 전년도 사용료보다 9% 증가한 금액 	<ul style="list-style-type: none"> 해당연도의 대부료가 전년도의 대부료보다 5/100보다 증가한 경우 <ul style="list-style-type: none"> 70/100 이내 범위에서 조례로 감액조정

④ 대부료의 면제 및 감면

○ 국유 일반재산은 일정한 사항에 대해 면제조항을 규정하고 있으며, 공유 일반재산은 대부료의 면제와 전부 또는 일부감면 조항을 구분하여 적용하고 있으며 해당 규정은 다음과 같음.

<표 II-16> 국·공유 일반재산의 사용료 면제 대상

구분	국유재산법	공유재산법
면제 대상	<ul style="list-style-type: none"> 기부받은 재산에 대해 기부자, 상속인, 포괄승계인에게 사용허가하는 경우 건물을 신축하여 기부채납을 하려는자가 신축기간에 부지를 사용하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ① 면제 국가, 지자체가 직접 해당재산을 공공, 공공용, 비영리 공익사업으로 사용하려는 경우

II. 공공토지 임대(대부) 법 · 제도적 여건

구분	국유재산법	공유재산법
	<ul style="list-style-type: none"> • 직접 공용, 공공용, 비영리공익사업용으로 사용하려는 자체에 사용허가하는 경우 • 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 공공단체에 사용허가하는 경우 • 해당재산을 천재지변, 재난으로 사용하지 못한 기간에 대해 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 활성화를 위해 지자체장이 인정하는 경우, 천재지변 · 재해피해 지역주민에게 대부하는 경우, 지자체출자 · 출연한 비영리공공법인, 공법인의 비영리사업을 위해 대부하는 경우 • 정부출연 연구기관 등에 대부하는 경우 ② 전부 또는 일부감면 • 조례에 의한 외국인투자기업에 대부하는 경우 • 해당 재산을 천재지변, 재난으로 사용하지 못할 경우 복구 완료기간의 대부료와 이자를 감경

○ 제주도는 「제주도특별법」에 의거하여 임대료 감면특례를 규정하고 있으며, 세부사항은 「제주도공유재산조례」에 세부적으로 규정하고 있는데⁶⁰⁾, 감면특례 내용을 살펴보면, 입주기업(과학기술단지 또는 투자진흥지구 입주기업과 국제기구)에 임대하는 토지 등은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제34조, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제38조, 「국유재산법」 제34조, 「공유재산법」 제24조 및 제34조 규정에도 불구하고 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 국 · 공유지 임대료를 감면할 수 있음.

<표 II-17> 제주도 공유재산 대부료 및 사용료의 감면

구분	내용
대 부 료 등	<ul style="list-style-type: none"> • 「외국인투자촉진법」 제9조에 따라 조세감면의 기준에 명시하고 있는 기획재정부장관이 정하는 고도의 기술을 수반하는 사업으로서 외국인투자금액이 미화 100만 달러 이상인 사업 • 외국인투자금액이 미화 2천만 달러 이상인 사업 • 1일 평균 고용인원이 300명 이상인 사업 • 전체 생산량의 50% 이상을 수출하는 사업으로서 국내 부품 및 원·부자재 조달비율이 100%인 사업 • 외국인투자기업으로서 전체생산량의 100%를 수출하는 사업 • 위에 해당하는 기준 사업으로서 다른 지역에서 지역 안으로 이전하는 경우 • 위에 해당하는 기준 사업으로서 공장을 증설하는 경우

60) 「제주도공유재산조례」 제29조

구분	내용
대부료등	<p>75% 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> • 외국인투자금액이 미화 1천만 달러 이상 2천만 달러 미만인 사업 • 1일 평균 고용인원이 200명 이상 300명 미만인 사업 • 전체생산량의 50% 이상을 수출하는 사업으로서 국내 부품 및 원·부자재 조달비율이 75% 이상 100% 미만인 사업 • 외국인투자기업으로 전체 생산량의 75% 이상 100% 미만을 수출하는 사업 • 위에 해당하는 기준 사업으로서 다른 지역에서 지역 안으로 이전하는 경우 • 위에 해당하는 기준 사업으로서 공장을 증설하는 경우
	<p>50% 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> • 외국인투자금액이 미화 1천만 달러 이상 2천만 달러 미만인 사업 • 1일 평균 고용인원이 200명 이상 300명 미만인 사업 • 전체생산량의 50% 이상을 수출하는 사업으로서 국내 부품 및 원·부자재 조달비율이 75% 이상 100% 미만인 사업 • 외국인투자기업으로 전체 생산량의 75% 이상 100% 미만을 수출하는 사업 • 위에 해당하는 기준 사업으로서 다른 지역에서 제주특별자치도 지역 안으로 이전하는 경우 • 위에 해당하는 기준 사업으로서 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따라 공장을 증설하는 경우
사용료	<p>면제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정기간 사용을 허가하는 경우 • 제주자치도가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우 • 지방공사 또는 지방공단의 비영리사업을 위한 경우나 제주자치도가 출자·출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리사업을 위한 경우
대부료	<p>면제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 도지사가 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 • 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 대부하는 경우 • 지방공사 또는 지방공단의 비영리사업을 위한 경우나 제주자치도가 출자·출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리사업을 위한 경우
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 시장·시장 활성화 구역 내의 공동시설 용도로 공유재산을 대부하는 경우, 대부료 등의 감면율은 80%로 한다. • 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제46조제1항 및 같은 법 시행령 제43조 제4항에 따라 공유재산을 대부하는 경우에 대부료 등의 감면율은 80%로 한다. • 특별법 제220조 제6항에 따른 대부료·사용료의 감면대상사업은 같은 법 제216조에 따른 과학기술단지, 같은 법 제217조에 따른 투자진흥지구에 입주하는 기업이 영위하는 사업 및 국제기구를 말하며, 이러한 사업을 영위하기 위해 사용하는 공유재산의 대부료·사용료의 감면율은 해당 토지 등의 대부료·사용료의 75/100 범위에서 감면할 수 있다. • 생산·연구시설에 사용되고 있는 공유재산의 대부료·사용료의 30/100 범위에서 감면할 수 있다. • 제주특별자치도 소유토지 등의 임대료를 감면 받으려는 자는 도지사에게 감면신청을 하여야 한다.

⑤ 대부계약의 해제 및 해지

- 국 · 공유 일반재산의 대부계약시 국가 또는 지방자치단체 장은 법이 규정한 요건에 해당되면 사용허가 또는 대부계약을 취소하거나 해제 및 해지 할 수 있으며, 해당 규정은 다음과 같음⁶¹⁾.

<표 II-18> 국 · 공유 일반재산의 계약의 해제 및 해지

구분	국유재산법	공유재산법
허가취소 및 계약의 해제 및 해지	<ul style="list-style-type: none"> 거짓진술, 부실서류제시, 부정한 방법으로 사용 허가하는 경우 허가받은 재산을 다른 사람에게 사용 · 수익하게 한 경우 해당재산의 보존을 게을리 하였거나 사용목적을 위배한 경우 납부기한까지 사용료를 납부하지 않거나 보증금예치, 이행보증조치를 안 할 경우 승인 없이 허가받은 재산의 원래 상태를 변경한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 지자체가 직접 공공용으로 사용하기 위해 필요하게 된 경우 재산의 관리를 게을리 하였거나 목적에 위배되게 사용한 경우 전대, 원상을 지자체장의 동의 없이 변경한 경우 거짓진술, 거짓증명서류제출, 부정한 방법으로 계약을 체결한 사실이 발견된 경우 납부기한까지 대부료를 납부하지 않은 경우

- 국가나 지자체의 사유로 사용허가(국유재산) 및 대부계약(공유재산)의 허가철회 및 계약의 해제 · 해지 시 손실보상을 해야 하는데⁶²⁾, 남은 허가기간에 해당하는 시설비, 시설의 이전에 필요한 경비와 그 기간 영업을 할 수 없게 됨으로써 발생하는 손실에 대한 평가액을 보상해야 함.

(3) 국 · 공유 일반재산의 매각방법

① 매각요건

- 국 · 공유 일반재산은 법 규정에 의한 조건에 해당하는 경우를 제외하고 매각할 수 있으며, 용도를 지정하여 매각하는 경우 매수자에게 재산용도와 사용하여야 할 기간(매각일로부터 10년 이상)을 정하여 매각할 수 있음⁶³⁾. 또한 공유재산은 경쟁입찰(일반경쟁, 지명경쟁)로 매각할 수 있으

61) 「국유재산법」 제36조; 「공유재산법」 제35조

62) 「국유재산법」 제36조 및 「국유재산법시행령」 제35조, 「공유재산법」 제35조 및 「공유재산법시행령」 제36조

63) 「국유재산법」 제48조 및 「국유재산법시행령」 제53조, 「공유재산법」 제36조 및 「공유재산법시행령」 제37조의 3

며, 시행령 제38조 제1항 각 호에 해당할 경우 수의계약으로 매각할 수도 있음⁶⁴⁾.

<표 II-19> 제주도 공유재산의 수의계약 조건

구분	내용
수의 계약 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 예정가격이 1건당 3천만 원 이하의 재산을 매각하는 경우 • 건축법 제57조제1항에 따른 최소 분할면적에 못 미치는 건물이 없는 토지의 인접 토지소유자가 1인 경우, 그 토지를 인접토지 소유자에게 매각하는 경우 • 동일인 소유의 사유지에 둘러싸여 고립된 토지를 해당 사유지의 소유자에게 매각하는 경우 • 좁고 긴 모양으로 되어 있는 폐도·폐구거·폐제방으로서 동일인 소유의 사유토지 사이에 위치하거나 동일인의 사유지에 둘러싸인 부지로서 토지의 경계선의 1/2 이상이 동일인 소유의 사유토지와 접한 경우 • 일단의 토지면적이 동 지역에서는 $1,000m^2$ 이하, 읍·면 지역에서는 $2,000m^2$ 이하로서 2003년 12월 31일 이전부터 사유 건물이 있는 토지의 경우 동 건물 바닥면적의 2배 이내의 토지를 동 건물의 소유자에게 매각하는 경우 • 제주도 이외의 자와 제주자치도가 공동으로 소유한 일단의 토지로서 제주자치도가 소유한 지분의 면적이 동 지역에서 $500m^2$ 이하, 읍면지역에서는 $1,000m^2$ 이하의 규모에 해당하는 토지를 공유지분권자에게 매각하는 경우 • 제주도가 마을회로부터 기부채납 받은 재산 중 다시 그 마을회로 매각하는 경우 • 법령에 매각 대상자가 의무화된 재산

② 매각대금 납부

- 국·공유재산의 매각대금은 전액을 한꺼번에 납부해야 하나, 각 법률에서 정하는 요건에 따라 분할납부도 가능한데, 국유재산은 3년, 5년, 10년, 20년 이내, 공유재산은 10년, 20년 이내의 기간에 걸쳐 분할납부 있으며, 기간별로 해당되는 요건을 별도로 정하고 있는데⁶⁵⁾, 공유재산의 경우 외국인 투자기업에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례로 납부기간을 정할 수 있도록 하고 있음.
- 국·공유재산의 분할납부 시 1년 만기 정기예금 금리수준을 고려하여 고시이자를 붙여 분할납부하여야 하는데, 공유재산은 2%~6%의 이자구간을 설정하고 있음.

64) 「공유재산법시행령」 제37조, 제38조

65) 「국유재산법」 제50조 및 「국유재산법시행령」 제55조, 「공유재산법」 제37조 및 「공유재산법시행령」 제39조

- 한편 「제주도특별법」에서는 매각대금 납부에 대해 특례를 적용하고 있는데, 국공유지를 입주기업에 매각함에 있어서 매입하는 자가 매입대금을 일시불로 납부하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 「국유재산법」 제50조 제1항 · 제2항 및 「공유재산 및 물품관리법」 제37조 제1항의 규정에 불구하고 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 납부기일을 연기하거나 분할 납부하게 할 수 있도록 함.
- 또한 「제주도공유재산조례」에서는 매각대금에 대한 분할납부(제35조)⁶⁶⁾, 수의계약으로 매각할 수 있는 경우(제37조), 매각으로 인한 분할납부 시 소유권 이전⁶⁷⁾에 대해 규정하고 있음.

③ 매각계약의 해제 및 해지

- 국 · 공유재산을 매수한 자가 거짓 진술, 거짓 증명서류의 제출, 부정한 방법으로 계약, 매각대금 체납, 용도지정 매각시 용도대로 사용하지 않거나 기간을 지키지 않는 등의 법 규정 위반 시 매각계약을 해제 및 해지 할 수 있도록 하고 있음⁶⁸⁾.

④ 매각절차

- 공유 일반재산의 매각은 공유재산법 시행령 제38조 각 호의 수의계약 매각사유에 해당하는 경우, 여부를 불문하고 재산의 소유권을 처분하기 위해 공유재산을 양여 · 멸실 · 교환 등을 하는 경우, 기타 규모 · 형상 등으로 보아 활용할 가치가 없거나 산재한 일반재산을 집단화하기 위하여 재산의 매각이 불가피하다고 지자체 장이 결정하는 경우에 이루어짐.

66) 「제주도공유재산조례」 제35조에서는 조례에서 정하고 있는 경우에 대해 일반재산의 매각대금 및 교환차금을 10년 이내의 기간으로 매각대금의 잔액에 연 4%의 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있게 하고 있는데, 조례에서 정하고 있는 사항은 1. 국가 또는 다른 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용할 재산을 매각 또는 교환하는 때, 2. 제주특별자치도교육청 직접 학교용지로 사용할 재산을 도지사가 교육청에 매각 또는 교환하는 때, 3. 주거환경개선사업 및 주택재개발사업구역 안에 있는 토지 중 도지사가 주택재개발사업 또는 도시환경정비사업의 시행을 위하여 정하는 기준에 해당하는 사유건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지를 재개발사업 시행인가 당시의 점유·사용자에게 매각하는 때, 4. 수급자에게 400㎡ 이하의 토지를 매각하는 때임.

67) 「제주도공유재산조례」 제37조의2에서는 매각으로 인한 분할 납부시 소유권 이전 등의 사항을 명시하고 있는데, 일반재산의 매각대금을 분할 납부하는 경우에 매각 대금의 70% 이상 납부 시 저당권 설정 등 채권화보 후 소유권을 이전할 수 있으며, 소유권 이전을 완료한 이후 매각대금을 정하여진 기간 내에 2회 체납할 경우에는 소유권 이전을 취소할 수 있다는 환매 특약 등기를 해야 하고, 공유재산 매각대금이 완납 되기 전이라도 매각대금 70% 이상 납부한 경우에는 소유권 이전 전에 영구시설물 축조를 허가할 수 있음.

68) 「국유재산법」 제52조, 「공유재산법」 제38조

(4) 국·공유 일반재산의 교환방법

- 국·공유 일반재산은 국가나 지방자치단체가 직접 행정재산으로 사용하기 위하여 필요한 경우, 소규모 일반재산을 한곳에 모아 관리함으로써 재산의 효용성을 높이기 위하여 필요한 경우, 일반재산의 가치와 이용도를 높이기 위하여 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우 일반재산인 토지, 건물, 그 밖의 토지정착물 등을 교환할 수 있음⁶⁹⁾. 또한 공유재산의 경우 지역경제 활성화 또는 지역주민의 복리증진을 위하여 지방의회가 동의한 경우 교환할 수 있음.
- 국·공유 일반재산 교환 시 교환하는 재산의 종류와 가격 등은 관련 법령에서 정하는 바에 따라 제한할 수 있으며, 교환 시 쌍방의 가격의 같지 않으면 그 차액을 금전으로 납부해야 함⁷⁰⁾.
- 「제주도공유재산조례」에서 교환에 관한 규정을 살펴보면 일반재산을 교환할 때에는 국유재산 또는 다른 지방자치단체의 공유재산과 교환하는 경우를 제외하고는 서로 유사한 재산으로서 안전행정부장관이 정하는 기준에 맞는 재산과 교환해야 하며, 국유재산 또는 다른 지방자치단체의 공유재산과 교환하는 경우를 제외하고는 교환하는 재산 중 한쪽의 가격이 다른 쪽 가격의 3/4 미만일 때에는 교환을 해서는 안 된다고 규정함.

(5) 국·공유 일반재산의 양여방법

① 양여조건

- 국·공유 일반재산은 해당 법에서 규정하는 조건을 충족할 경우 양여할 수 있으며⁷¹⁾, 「제주도공유재산조례」에서는 자산가치가 하락하거나 보유할 필요가 없는 경우 다음의 조건에 해당할 경우 양여가 가능함.
 - 공유산림 보호에 공로가 있거나 공유산림을 보호하기 위하여 필요한 조치에 협조한 현주민에게 그 산림의 산물 중 일부를 양여하는 경우

69) 「국유재산법」 제54조, 「공유재산법」 제 39조

70) 「국유재산법」 제54조 및 「국유재산법시행령」 제57조, 「공유재산법」 제39조 및 「공유재산법시행령」 제44조

71) 「국유재산법」 제55조, 「공유재산법」 제40조

- 제주도의 소유가 아닌 토지에 있는 건물로서 대부 또는 매각이 곤란하고, 철거비용이 건물의 재산 가액보다 많이 들며, 토지 소유자가 건물의 철거를 요구하여 불가피하게 토지 소유자에게 그 건물을 양여하는 경우
- 제주도의 소유가 아닌 토지에 있는 용도 폐지된 마을회관을 마을주민이 공동으로 사용할 수 있게 하기 위하여 마을주민 과반수의 동의를 받아 공동대표 또는 마을회에 양여하는 경우

② 양여의 취소 및 해제

- 국 · 공유 일반재산은 양여한 재산이 10년 이내 양여 목적과 달리 사용될 때는 그 양여를 취소 또는 해제할 수 있으며, 공유재산의 경우 양여 목적 외에 용도로 사용되면 양여 계약을 해제한다는 특약등기를 해야 함.

5. 국 · 공유지 개발방식 및 사업구조

- 국 · 공유지의 개발은 재정수입의 증대 등 재정 관리의 건전성과 공공시설의 확보 등 공공의 편익, 주변 환경의 개선 등 지역발전의 기여 등을 위하여 수행할 수 있으며, 개발방식은 신탁개발, 위탁개발, 민간참여개발(국유지), 현물출자방식에 의한 개발이 있음.

1) 신탁개발방식

- 국 · 공유지 신탁개발방식은 유휴 및 저이용 상태인 국 · 공유지의 효율적 이용과 재정수입 증대를 도모하기 위해 대상 국 · 공유지를 신탁계약에 의해 신탁회사에 신탁하고, 신탁회사는 개발자금을 금융기관에서 조달하여 개발하고 조성된 토지 및 건축물의 임대, 분양, 매각 등을 통해 얻은 수익을 국가 및 지방자치단체에 신탁배당하고, 신탁 종료시 신탁재산은 신탁등기를 말소하고 국가 및 지자체로 반환받는 제도를 말함.

- 국유 일반재산은 부동산 신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁⁷²⁾하여 개발할 수 있는데, 중앙관서의 장이 특별회계나 기금에 속하는 일반재산을 개발하는 경우와 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 자가 개발할 경우 신탁업자의 선정, 신탁기간, 신탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 총괄청과 협의 또는 승인을 받아야 함⁷³⁾.
- 신탁기간이 끝나거나 신탁계약이 해지되면 신탁업자는 신탁사무를 최종 계산하여 관리청 등의 승인을 받고, 해당 신탁재산을 국가에 이전해야 하며, 토지와 그 정착물은 신탁등기를 말소하고 국가로 소유권이전등기를 해야 하는데, 등기하기 곤란한 정착물은 현 상태대로 이전해야 함.
- 공유 일반재산의 신탁은 토지와 그 정착물로 한정하여 부동산 신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있는데, 신탁을 할 때는 무상대부·교환·양여의 효과를 달성하기 위한 목적으로 신탁하거나 해당 지방자치단체 외의 자를 신탁의 수익자로 하는 신탁은 허용되지 않음⁷⁴⁾.
- 공유 일반재산의 신탁종류는 분양형 신탁, 임대형 신탁, 혼합형 신탁으로 구분되며, 그 내용은 다음과 같음.

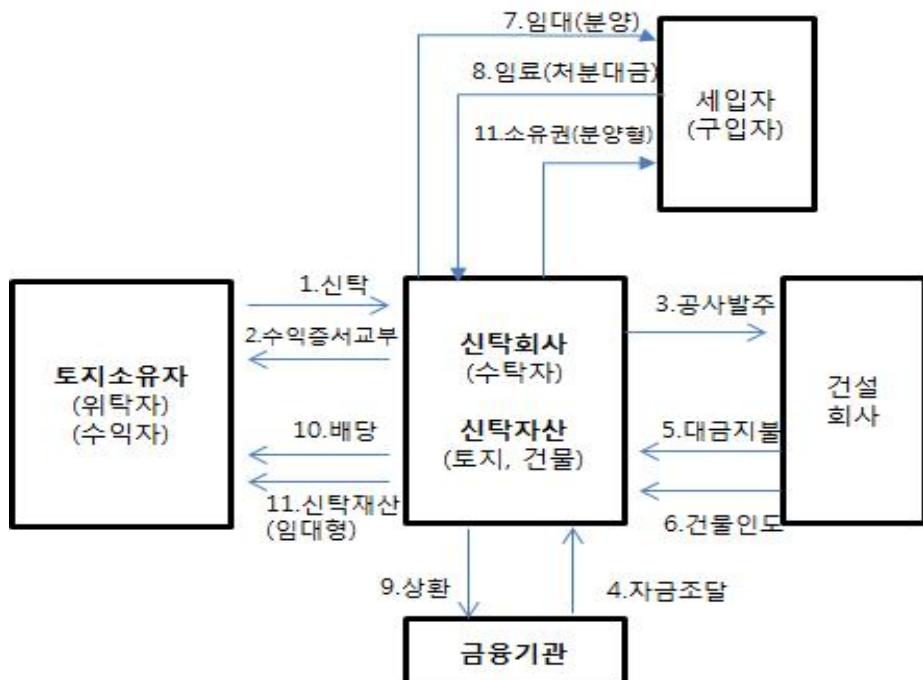
<표 II-20> 공유재산의 신탁종류와 내용

신탁종류	기간	내용
분양형 신탁	분양종료 시 까지 하되 5년 이내	신탁 받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁
임대형 신탁		신탁 받은 일반재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁
혼합형 신탁	30년 이내	신탁 받은 일반재산을 개발한 후 그 재산의 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 신탁

72) 신탁은 위탁자와 수탁자의 특별한 신임관계에 의하여 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 기타처분을 하고 수탁자로 하여금 수익자의 이익을 위하여 또는 특정목적을 위하여 재산권을 관리·처분하게 하는 법률관계를 의미함(조계근, 2012, p.27).

73) 「국유재산법」 제58조

74) 「공유재산법」 제42조



자료: 조명호 · 김승희(2012), p.13

[그림 II-3] 국 · 공유지 일반재산 선택개발 기본구조

2) 위탁개발방식

- 국 · 유지의 위탁개발은 2004년 12월 31일 국유재산법 개정 시 수탁재산의 임대규정을 신설하여 국유재산을 위탁받아 관리하는 자가 위탁받은 토지에 건물 등을 축조하여 임대한 후 그 임대수익을 국가에 교부할 수 있도록 하여 위탁관리기관에 의한 직접개발방식이 도입되었으며, 공유지 위탁개발은 2009년 4월 법 개정에 의해 도입되었음.
- 국유지 위탁개발⁷⁵⁾의 경우 관리 · 처분에 관한 사무를 위탁받은 자가 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있으며, 수탁자가 개발하려는 경우에는 위탁기간, 위탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 총괄청이나 중앙관서의 장의 승인을 받아야 함.
- 중앙관서의 장이 개발을 승인하려는 경우에는 총괄청과 협의를 해야 하

75) 「국유재산법」 제59조

며, 개발한 재산의 대부·분양·관리의 방법은 수탁자가 총괄청이나 중앙관서의 장과 협의하여 결정할 수 있음.

- 공유지 위탁개발⁷⁶⁾의 경우 지방자치단체의 장은 공유재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 특별법에 따라 설립된 법인으로서 법령이 정하는 자에게 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있도록 하고 있음.
- 수탁기관으로는 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 같은 주택사업 및 토지개발사업을 목적으로 설립된 지방공사가 해당되며, 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 개발(건축, 대수선, 리모델링 등)하고, 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있음⁷⁷⁾.
- 위탁개발 공유 일반재산은 수탁기관이 관리, 처분 업무를 위탁받은 일반재산 중 개발이 필요하다고 판단되는 재산에 대해 지자체와 협의하여 선정함.
- 행정재산이 일반재산으로 용도폐지된 후 수탁기관에 개발을 위탁할 수 있도록 하고 있으며, 위탁 개발된 재산의 일부를 행정재산으로 사용할 수도 있는데, 이 경우 지방자치단체가 사용하는 부분에 대하여는 지방자치단체가 받을 수익금에서 차감하는 등의 방법으로 대가를 지불해야 함.
- 위탁재산의 개발은 분양형, 임대형, 혼합형 개발의 세 종류가 있으며, 위탁기간은 갱신할 수 있고, 갱신기간은 갱신할 때마다 법에서 정한 위탁기간을 초과 할 수 없음.

<표 II-21> 공유재산 위탁개발의 종류

개발종류	기간	내용
분양형 개발	분양종료 시 까지 하되 5년 이내	위탁 받은 재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
임대형 개발	30년 이내	위탁 받은 재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
혼합형 개발	분양형과 임대형 기간 적용	위탁 받은 재산을 개발한 후 그 재산 중 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발

76) 「공유재산법」 제43조의2

77) 「공유재산법」 제43조의3 및 「공유재산법시행령」 제48조의4

- 위탁개발의 기본적인 사업구조는 수탁기관이 개발비용을 부담하여 시설물을 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 국가 등에 귀속시키는 방식임.



자료: 조명호 · 김승희(2012), p.15.

[그림 II-4] 국 · 공유지 일반재산 위탁개발방식 기본구조

<표 II-22> 공유재산 위탁개발의 주요내용과 절차

절차	내용
사업계획수립	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획안 제출 • 사업계획안 승인
시공사 선정 및 시공	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사 발주방법 결정 • 업체선정 • 건설공사 진행방법 결정 • 시공의 지휘/감독
분양임대 마케팅	<ul style="list-style-type: none"> • 분양가 및 임대료 산정 • 분양 및 임대방법
준공 후 정산 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 총 건축원가 확정 • 결산 실지 • 개발재산 임대/시설 관리 • 실질 공사원가 및 수익을 반영한 사업계획안 변경

자료: 조명호 · 김승희(2012), p.16.

- 신탁개발은 비교적 규모가 큰 개발사업으로 예산과 인력을 투자하지 않고 유휴 일반재산을 개발하고 지방재정수입을 확충할 수 있는 장점이 있는 반면, 신속한 개발을 요하는 중소규모의 개발사업의 경우, 절차상 복잡하고

다수의 이해관계인이 참여하는 신탁보다는 위탁개발이 유리함(조명호·김승희, 2012).

<표 II-23> 신탁개발과 위탁개발 제도 비교

구분	신탁개발제도	위탁개발제도
근거법령	• 공유재산 및 물품관리법 제42조	• 공유재산 및 물품관리법 제43조의3
사업추진 주체	• 신탁회사	• 지방자치단체 (수탁기관은 자치단체를 대리하여 업무수행)
사업기간	• 임대형: 최대 30년 • 분양형: 최대 5년 (기간 연장가능)	• 임대형: 최대 30년 • 분양형: 최대 5년(기간 연장가능)
장점	• 신탁을 통해 소유권이 이전 됨에 따라 사업구조 간단	• 공공기관 활용에 따라 사업추진절차가 투명하고 조달금리가 낮음 • 지방자치단체 필요에 따른 탄력적 사업계획 변경 가능
단점	• 신탁법에 따른 비용상환 청구권으로 토지 손실 가능	• 사업비 조달을 위한 수탁기관 부채비율 증가
사례	• 2001년 부천 아파트형 공장 분양형 신탁개발	• 대구시민회관 리노베이션 • 광주 남구청사 리모델링 • 서울 동대문구 글로컬 타워 신축

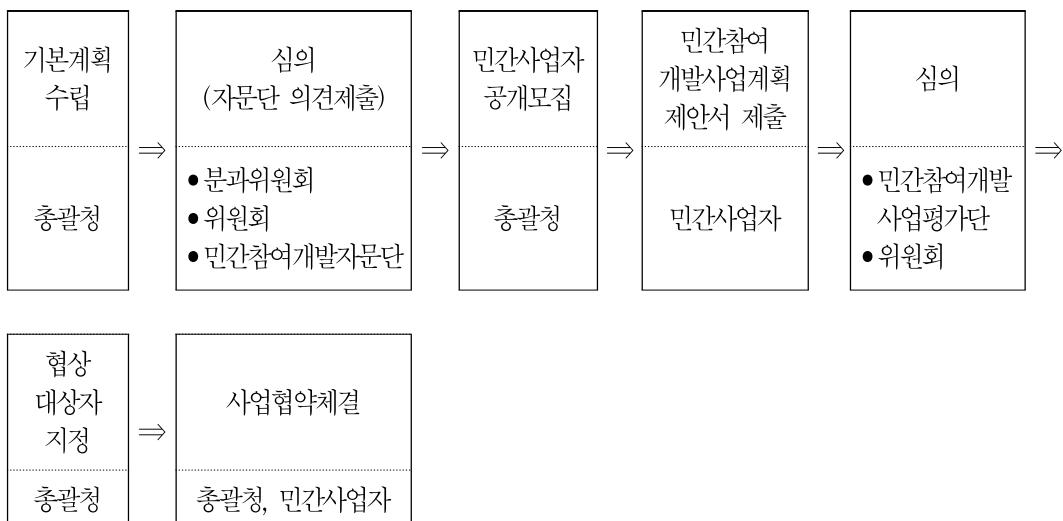
자료: 안전행정부, 2014공유재산업무편람

3) 민간참여 개발방식

- 2011년 정부는 대규모 유휴·지 활용 국유지의 개발 시 재정부담을 최소화하기 위하여 국가와 민간이 공동으로 참여하는 '민간참여 개발제도'를 도입하였음(기획재정부, 보도자료 2011.3.13.).
- 국유 행정재산 중 오래되거나 잘 활용되지 않는 것은 매각이 가능한 일 반재산으로 전환해 개발이 쉽도록 하고, 국유재산 장기토지임대(기본 30년 + 1회 20년 이내 연장 가능)에 민간 참여 개발을 허용하기로 함⁷⁸⁾.

78) 조선일보(2014), 정부, 민자활용 국유재산 적극개발, 장기토지임대에 민간개발 허용, 보도(2014.9.14.).

- 총괄청은 ① 5년 이상 활용되지 아니하며, 향후 활용할 계획이 없는 재산, ② 매각이 곤란하며 재산관리에 과다한 비용이 소요되는 재산, ③ 청사의 이전 등으로 용도 폐지된 재산으로서 위치 · 형태 · 용도 등을 고려하여 위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산에 대하여 민간사업자와 공동으로 개발할 수 있음⁷⁹⁾.
- 총괄청은 개발을 위하여 설립하는 국유지개발목적회사와 자산관리회사에 국유재산관리기금운용계획에 따라 출자할 수 있으며, 국유지개발목적회사에 대한 국가의 출자규모는 자본금의 30/100을 초과할 수 없음.
- 국유지개발목적회사는 공공기관, 공사 또는 공단으로부터 총 사업비의 30/100을 초과하여 사업비를 조달해서는 안 됨.



[그림 II-5] 국유재산의 민간참여개발 사업절차

79) 「국유재산법」 제59조의2, 제59조의3

6. 공공토지 임대제도 도입을 위한 법·제도적 시사점

- 본 절에서는 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「제주도특별법」, 「제주도공유재산조례」의 법·제도적 차이점을 종합하여 살펴본 후, 「민법」의 사적임대차관계에서의 문제점과 연계하여 공공토지 임대제도 도입을 위한 법·제도적 한계와 시사점을 분석함.

1) 공공토지 임대제도 도입을 위한 법·제도적 여건의 종합분석

- 본 절에서 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「제주도특별법」, 「제주도공유재산조례」의 차이점을 중심으로 제주도가 공공토지 임대제도를 도입하기 위한 법·제도적 여건을 종합적으로 검토하도록 함.
- 제주도의 경우 공유재산의 관리·운용을 위한 자율권이 많다는 특징이 있음. 지방자치단체의 경우 공유재산의 관리·운용을 위해 관련 법률에서 조례로 위임하는 사항에 대해서만 자율권이 보장되어 있으나, 제주도의 경우 「제주도특별법」과 「제주도공유재산조례」에 의해 보다 자율적인 관리·운용이 가능하다고 할 수 있음.
 - 즉, 제주도의 경우 다른 지방자치단체에서 상위 법률에 근거하고 있는 공유재산 관리·운용의 특례조항들을 「제주도특별법」, 「제주도공유재산조례」를 통해 규정하고 있어 조례 개정을 통해 보다 적극적인 공유재산 관리·운영이 가능한 조건을 확보하고 있음.
- 첫째, 제주도의 경우 행정재산의 용도변경 또는 폐지에 대한 특례가 있음. 다른 지방자치단체의 경우 행정재산의 용도변경 및 폐지는 「국유재산법」 및 동법 시행령, 「공유재산법」 및 동법 시행령 등에서 규정하는 범위 내에서 추진이 가능함.
 - 제주도의 경우 「제주도공유재산조례」를 통해 「제주특별자치도공유재산심의회조례」에 따라 공유재산심의회의 심의를 거쳐 행정재산의 용도를 변경하거나 폐지할 수 있도록 하고, 위탁재산의 개발을 위하여 필요한 경우에도 용도변경 및 폐지할 수 있도록 허용하고 있음⁸⁰⁾.

- 둘째, 제주도의 경우 국 · 공유재산의 계약조건에 대한 특례를 적용받고 있음. 다른 지방자치단체의 경우 국 · 공유재산의 대부 및 매각은 「국유재산법」, 「공유재산법」 등에 준하는 범위 내에서 추진이 가능함.
 - 제주도의 경우 「제주도특별법」 제220조제1항에서 「국유재산법」 및 「공유재산법」의 관련 규정에도 불구하고 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 · 공장 그 밖의 국 · 공유재산에 대해 수의계약에 의하여 사용 · 수익 또는 대부하거나 매각할 수 있도록 특례를 규정하고 있음.
- 셋째, 제주도의 경우 국 · 공유재산의 임대기간에 대한 특례를 적용받고 있음. 「제주도특별법」 제220조제2항에서 「국유재산법」 및 「공유재산법」의 관련 규정에도 불구하고 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 · 공장 그 밖의 국 · 공유재산을 임대하는 경우의 임대기간은 50년의 범위 이내로 할 수 있고, 임대기간의 갱신은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없도록 하고 있음.
 - 이러한 규정은 제주도의 경우 국 · 공유재산의 50년의 임대기간을 기준으로 갱신의 횟수에 제한 없이 임대할 수 있어 실질적으로 임대기간의 제한을 두지 않고 있음을 의미함.
- 넷째, 제주도의 경우 임대하는 국 · 공유재산의 활용범위에 대한 특례를 적용받고 있음. 「제주도특별법」 제220조제3항에서 「국유재산법」 및 「공유재산법」의 관련 규정에도 불구하고 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 · 공장 그 밖의 국 · 공유재산을 임대하는 경우에는 그 토지 위에 공장, 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있도록 하고 있음.
 - 이의 경우 당해 시설물의 종류 등을 고려하여 임대기간이 종료되는 때에 이를 국가 또는 제주도에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건으로 토지를 임대해야 한다는 조건이 있으나, 실질적으로 당해 시설물에 투자된 자본의 회수시점까지의 사용 · 수익을 보장하고 있다고 할 수 있음.

80) 「제주도공유재산조례」 제14조의3

- 다섯째, 제주도의 경우 임대하는 국·공유재산의 임대료에 대한 특례를 적용받고 있음. 「제주도특별법」 제220조제4항에서 「국유재산법」 및 「공유재산법」의 관련 규정에도 불구하고 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지·공장 그 밖의 국·공유재산의 임대료는 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 의하여 자율적으로 정할 수 있으며, 필요한 때에는 이를 외화로 표시할 수도 있음.
 - 예를 들어 국유재산의 경우 사용목적별로 대부요율을 정하고 있으나, 제주도의 경우 국가가 소유하는 토지·공장 그 밖의 국유재산의 임대료는 당해 토지 등의 가액에 1천분의 10 이상의 요율을 곱하여 산출한 금액으로 하여, 사용목적별 대부요율 중 가장 낮은 요율을 적용하고 있으며, 공유재산의 경우에는 재산평정가액의 일정비율을 적용한 대부요율에 따라 재산을 지정함.
- 여섯째, 제주도의 경우 국·공유재산의 매입대금 납부방법에 대한 특례를 적용받고 있음. 「제주도특별법」 제220조제5항에서 「국유재산법」 및 「공유재산법」의 관련 규정에도 불구하고, 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지·공장 그 밖의 국·공유재산을 입주기업에 매각함에 있어서 매입하는 자가 매입대금을 일시불로 납부하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 납부기일을 연기하거나 분할납부하게 할 수 있도록 하고 있음.
 - 예를 들어 국유재산의 경우 재산의 사용목적에 따라 3년에서 20년까지 분할납부할 수 있도록 하고 있고, 그 이자는 고시이자율을 적용하도록 하고 있으나, 제주도의 경우 매입대금은 1년의 범위 안에서 납부기일을 연기하거나 20년의 범위 안에서 분할납부하게 할 수 있도록 하고 있으며, 적용되는 이자는 연 4퍼센트를 초과할 수 없도록 하고 있음.
- 일곱 번째, 제주도의 경우 국·공유재산의 임대료 감면에 대한 특례를 적용받고 있음. 「제주도특별법」 제220조제6항에서 「산업집적활성화 및 공장 설립에 관한 법률」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「국유재산법」 및 「

『공유재산법』의 관련 규정에 불구하고, 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 · 공장 그 밖의 국 · 공유재산을 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 국 · 공유재산의 임대료를 100분의 75의 범위 안에서 관리청이 감면할 수 있도록 하고 있음.

- 결론적으로 제주도의 경우 「제주도특별법」 및 「제주도공유재산조례」에 따라 국 · 공유재산의 관리 · 운용에 대한 폭넓은 자율권을 행사할 수 있으며, 특히 과학기술단지 및 투자진흥지구에 입주하는 기업에 대해서는 「제주도특별법」에 따라 다양한 특례의 적용이 가능함. 이를 종합적으로 정리하면 다음과 같음.

<표 II-24> 공공토지 임대를 위한 제주도 법 · 제도적 특례여건

구분	내용
행정재산의 용도변경 또는 폐지	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산심의회의 심의를 거쳐 행정재산의 용도 변경 · 폐지 (위탁재산의 개발을 위하여 필요한 경우도 가능)
국 · 공유재산의 계약조건	<ul style="list-style-type: none"> • 수의계약에 의하여 사용 · 수익 또는 대부하거나 매각 (과학기술단지 또는 투자진흥지구 입주기업, 이하 동일)
국 · 공유재산의 임대기간	<ul style="list-style-type: none"> • 임대기간은 50년의 범위 이내에서 가능 • 임대기간의 갱신은 갱신할 때마다 50년 이내에서 가능
국 · 공유재산의 활용범위	<ul style="list-style-type: none"> • 임대 토지위에 공장, 그 밖의 영구시설물의 축조가 가능
국 · 공유재산의 임대료	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 자율적으로 정함 • 국유재산의 임대료는 토지 등 가액의 1/1000 이상의 요율을 적용
국 · 공유재산의 매입대금 납부방법	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 납부기일을 연기하거나 분할납부 가능 • 국유재산 매입대금은 1년의 범위 안에서 납부기일 연기 가능 • 20년의 범위 안에서 분할납부 가능, 이자는 연 4퍼센트 이내
국 · 공유재산의 임대료 감면	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산은 대통령령이, 공유재산은 도조례가 정하는 바에 따라 임대료를 100분의 75 범위 안에서 관리청이 감면 가능

2) 공공토지 임대제도 도입을 위한 법·제도적 한계와 시사점

- 현재까지 분석한 제주도의 법·제도적 여건을 「민법」에 의한 사적임대차 관계의 문제점의 범주 내에서 종합적으로 검토해 보면, 최소한 과학기술 단지 및 투자진흥지구에 입주하는 기업의 경우에는 법·제도적 측면에서 한계는 해소가 가능한 것으로 판단됨.
 - 첫째, 임대차 관계에 있어서의 존속기간 보장문제와 관련해서, 50년의 범위 내에서 존속기간을 설정할 수 있고, 계약의 갱신 또한 갱신횟수의 제한 없이 갱신할 때마다 50년의 기간 내에서 가능하기 때문에 실질적으로 존속기간은 무제한의 기간을 허용하고 있어 공공토지 임대제도 도입을 위한 존속기간 보장의 문제는 발생하지 않을 것으로 판단됨.
 - 둘째, 임차인의 대항력 확보문제와 관련해서, 국·공유재산 중 일반재산의 경우에는 사권(私權)설정이 가능하기 때문에 대항력의 확보에는 큰 문제가 없을 것으로 판단됨⁸¹⁾. 다만, 사권설정의 조건에 대해 따져야 할 수는 있으나, 제주도의 경우 해당 조건을 도조례로 정할 수 있기 때문에 조례개정으로 사권설정의 범위를 확대할 수 있을 것임.
 - 셋째, 투자 자본으로 설치된 시설물의 처분권에 대한 인정문제 즉, 투자자본의 회수문제와 관련해서, 제주도의 경우 국·공유 임대재산에 대한 공장 및 그 밖의 영구시설물의 축조가 가능한 특례가 있고, 존속기간 또한 무제한의 기간을 허용하고 있다는 측면에서 투자 자본의 회수에는 큰 문제가 없을 것으로 판단되어 처분권에 대해 인정이 된다고 할 수 있음. 다만, 임차권의 유통이나 담보제공을 통한 투자자본 회수에는 한계가 있음.
 - 넷째, 제3자 등에 의한 권리침해의 보호문제에 있어서는 사적임대차관계에서 권리침해의 보호를 위해 보장하는 규정 및 앞서 설명한 일반재산의 경우 사권설정이 가능하다는 측면에서 역시 문제가 없을 것으로 판단됨.

81) 「공유재산법」 제28조② 및 시행령 제23조, 「제주도특별법」 제78조의2, 「제주도공유재산조례」 제21조의2; 특별법 제78조의2 및 법 제28조 제2항에 따라 일반재산에 사권(私權)을 설정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 시행하기 위하여 공중 또는 지하에 지상권(地上權)을 설정하는 경우. 2. 외국인투자기업이 사회간접자본시설을 설치하고 이를 제주자치도가 매입하는 조건으로 투자협약을 체결한 후 그 이행을 담보하기 위하여 저당권을 설정하는 경우.

- 다섯째, 「제주도특별법」에서는 개발사업 시행승인을 얻은 자(사업시행예정자)에게 국 · 공유재산을 수의계약의 방법으로 매각할 수 있도록 규정하고 있으나, 환매특약기간에 대해서는 별도의 특례를 적용해 두고 있지 않아, 「민법」에 의한 최대 5년을 적용하고 있어 개발사업 추진을 위한 충분한 사업기간을 확보하는데 한계가 있음.
- 이상에서 검토한 바와 같이 제주도에서 공공토지 임대제도 도입을 위한 법 · 제도적 여건은 「제주도특별법」이나 「제주도공유재산조례」 등의 내용이나, 조례의 개정 자율성을 고려할 때 충분히 성숙되어 있다고 판단할 수 있을 것임. 하지만 다음의 몇 가지 한계와 문제점에 대해서는 보다 충분한 법 · 제도적 여건의 개선이 필요할 것으로 판단됨.
- 첫째, 부동산임대차 기본법령인 「민법」에서 부동산의 이용권 · 사용권으로서 임차권이 물권화 수준으로 강화되지는 않아, 아직까지 충분한 권능을 확보하고 있다고 보기에는 한계가 있음. 임차권의 권능은 국 · 공유재산의 대부관계 즉, 공적임대차 관계에도 영향을 미치므로 이에 대한 권능을 강화하기 위한 법 · 제도적 노력은 지속적으로 요구된다고 할 수 있음.
- 둘째, 임차권의 유통이나 담보제공을 통한 투자자본의 회수에는 아직까지 한계가 있다는 점임. 임차권을 소유권과 동일하게 거래가 가능하여야 하나, 이에 대한 법 · 제도적 여건 또한 충분히 성숙되지 않았다고 할 수 있음. 특히, 안정적인 임차권을 기반으로 투자 시설에 대한 유통이나 담보제공은 소유권과 별개로 완전한 독립적 권리가 가져야 할 필요가 있다고 판단됨.
- 셋째, 「제주도특별법」 및 이에 근거한 「제주도공유재산조례」의 내용으로 제주도에만 특별하게 부여된 국 · 공유재산의 법 · 제도적 관리 · 운용의 자율성을 충분히 활용하지 못하고 있다는 점임. 또한, 원활한 투자촉진과 문제점 해결을 위해 환매특약기간의 자율성확보 등 「제주도특별법」을 통해 추가적으로 규정을 보완하여야 할 필요가 있음.

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

1. 우리나라 토지현황 분석

1) 토지기본현황⁸²⁾

- 2014년 기준으로 우리나라 전체 국토면적은 100,283.9km²이며, 광역자치단체별로는 경북 19,029km², 강원 16,825km², 전남 12,309km² 순으로 면적이 크고, 세종 464km², 광주 501km², 대전 539km² 순으로 면적이 작은 것으로 나타나고 있음. 제주도는 1,849km²인 것으로 나타남.

<표 III-1> 광역자치단체별 국토면적 (2010년-2014년)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	100,033.1	100,148.2	100,188.1	100,266.2	100,283.9
서울	605.3	605.2	605.2	605.2	605.2
부산	767.3	768.4	769.7	769.8	769.8
대구	884.1	883.7	883.6	883.5	883.5
인천	1,029.4	1,032.4	1,040.8	1,040.9	1,047.6
광주	501.2	501.2	501.2	501.2	501.2
대전	539.9	540.0	540.1	540.2	539.3
울산	1,059.0	1,060.0	1,060.2	1,060.5	1,060.7
세종	-	-	464.9	464.9	464.9
경기	10,167.1	10,170.7	10,172.3	10,172.6	10,172.7
강원	16,693.1	16,787.2	16,790.2	16,829.8	16,825.6
충북	7,433.2	7,433.3	7,406.2	7,407.2	7,407.1
충남	8,630.2	8,630.1	8,204.0	8,204.5	8,213.7
전북	8,066.8	8,067.1	8,066.6	8,066.4	8,067.2
전남	12,246.8	12,256.6	12,270.0	12,303.9	12,309.0
경북	19,028.0	19,029.6	19,028.8	19,029.0	19,029.3
경남	10,532.7	10,533.6	10,534.9	10,537.3	10,538.0
제주	1,848.8	1,849.2	1,849.3	1,849.3	1,849.0

자료: e나라지표, 국토현황(광역자치단체별, 소유자별, 지목별)

82) e나라지표, <http://www.index.go.kr/>

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

- 연차별 국토면적의 추이를 살펴보면, 토지의 특성인 부증성에 따라 국토면적의 변동은 크지 않음. 2014년 기준 주요 지목별 국토면적은 임야가 64,081km²(63.9%)로 가장 많고, 담이 11,518km²(11.5%), 전이 7,716km²(7.7%)임.

<표 III-2> 주요 지목별 국토면적 (2010년-2014년)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	(단위: km ²)
계	100,033	100,148	100,188	100,266	100,284	
전	7,783	7,802	7,796	7,759	7,716	
담	11,834	11,763	11,690	11,620	11,518	
임야	64,504	64,337	64,216	64,176	64,081	
대지	2,744	2,785	2,827	2,872	2,930	
도로	2,858	2,915	2,977	3,039	3,093	
하천	2,834	2,841	2,842	2,840	2,849	
기타	7,477	7,706	7,841	7,960	8,098	

자료: e나라지표, 국토현황(행정구역별, 소유자별, 지목별)

- 2014년 기준 소유자별 국토면적은 개인이 전체의 52.0%인 52,186km²로 가장 많은 비중을 차지하고, 국유지 27.7%(24,807km²), 법인 6.7%(6,730km²), 종중 6.5%(6,545km²), 군유지 5.1%(5,126km²), 도유지 2.7%(2,728km²) 등의 순으로 나타남.
- 소유자별 국토면적 변동추이를 살펴보면, 개인(민유지)는 다소 줄었으나 국유지, 도유지, 군유지 등 공공토지와 법인소유 토지는 증가한 것으로 나타나고 있는데, 수도권 지역뿐만 아니라 지방의 신도시개발과 택지개발 등 도시개발로 인한 도로 등 도시기반 기반시설의 확충에 연유하는 것으로 판단됨.
 - 구체적으로 토지의 소유권별 2010년 대비 2014년의 증가율은 국유지 3.0%, 도유지 3.7%, 군유지 3.1%, 법인 7.1%, 비법인(종중, 종교단체, 기타단체) 1.1% 등으로 나타나고 있으며, 민유지(개인, 창씨명 등, 외국인등)는 -1.6%의 감소율을 보이고 있음.

<표 III-3> 소유자별 국토면적 (2010년-2014년)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	100,033	100,148	100,188	100,266	100,284
민유지	53,357	53,009	52,690	52,415	-
개인	-	-	-	-	52,186
창씨명 등	-	-	-	-	209
외국인 등	-	-	-	-	124
국유지	24,087	24,305	24,519	24,690	24,807
도유지	2,631	2,656	2,686	2,708	2,728
군유지	4,971	5,019	5,052	5,088	5,126
법인	6,287	6,431	6,561	6,660	6,730
비법인	8,283	8,313	8,339	8,365	-
종종	-	-	-	-	6,545
종교단체	-	-	-	-	1,066
기타단체	-	-	-	-	764
기타	417	416	343	341	-

자료: e나라지표, 국토현황(행정구역별, 소유자별, 지목별)

- 2014년 기준 용도지역별 지정현황은 농림지역 49,344km²(46.5%), 관리지역 27,155km²(25.6%), 도시지역 17,597km²(16.6%), 자연환경보전지역 12,006km²(11.3%)의 순으로 나타남.
 - 세부적으로 도시지역의 경우 전체 지정면적을 기준으로 녹지지역 12,662 km²(11.9%), 주거지역 2,595km²(2.4%), 공업지역 1,142km²(1.1%), 미지정지역 870km²(0.8%), 상업지역 328km²(0.3%) 순으로 나타남.
- 용도지역 지정현황 변동추이를 보면, 지속적인 도시개발과 적극적인 용도 지역 관리에 따라 도시지역, 관리지역, 자연환경 보전지역은 증가하고 있으나, 농림지역은 감소추세를 보이고 있음.
 - 구체적으로 지정면적을 기준으로 도시지역 0.6%, 관리지역 5.2%, 자연환경 보전지역 2.4%의 증가율을 보이고 있으며, 농림지역은 2.3% 감소한 것으로 나타남.

<표 III-4> 용도지역 지정현황 (2010년-2014년)

구분		(단위: km ² , %)				
		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
용도지역 합계	면적	105,522.0	106,161.0	106,176.0	106,106.0	106,102.0
도시지역	면적	17,492.0	17,559.0	17,587.0	17,593.0	17,597.0
	비율	16.6	16.5	16.6	16.6	16.6
- 주거	면적	2,494.0	2,536.0	2,563.0	2,580.0	2,595.0
	비율	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
- 상업	면적	311.0	317.0	323.0	325.0	328.0
	비율	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
- 공업	면적	1,049.0	1,074.0	1,109.0	1,122.0	1,142.0
	비율	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1
- 녹지	면적	12,666.0	12,704.0	12,682.0	12,683.0	12,662.0
	비율	12.0	12.0	11.9	12.0	11.9
- 미지정	면적	972.0	927.0	910.0	884.0	870.0
	비율	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
관리지역	면적	25,824.0	26,569.0	27,022.0	27,093.0	27,155.0
	비율	24.5	25.0	25.5	25.5	25.6
농림지역	면적	50,481.0	49,819.0	49,488.0	49,403.0	49,344.0
	비율	47.8	46.9	46.6	46.6	46.5
자연환경 보전지역	면적	11,725.0	12,215.0	12,079.0	12,017.0	12,006.0
	비율	11.1	11.5	11.4	11.3	11.3

자료: e나라지표, 용도지역·용도지구 현황

2) 국유재산⁸³⁾ 및 국·공유지 현황⁸⁴⁾

- 2014년 기준 국유재산의 규모는 총 938.5조 원으로 전년의 912.1조 원 대비 26.4조 원이 증가하였으며, 그 중 행정재산은 741.3조 원으로 전년 728.1조 원 대비 13.2조 원이 증가하였고, 일반재산은 197.2조 원으로 전년 184.0조 원 대비 행정재산과 동일하게 13.2조 원이 증가하였음.

83) e나라지표, <http://www.index.go.kr/>

84) 국토교통부, 2014국토교통통계; 2013년 말을 기준으로 작성됨.

- 국유재산의 종류별로 구체적으로 살펴보면, 토지는 2014년 말 현재 437조 4,692억 원으로 2013년 말(434조 6,113억 원) 대비 2조 8,579억 원 증가하였고, 건물은 2014년 말 현재 58조 211억 원으로 2013년 말(52조 5,113억 원) 대비 5조 5,098억 원 증가하였음.
- 공작물은 2014년 말 현재 261조 5,588억 원으로 2013년 말(256조 1,822억 원) 대비 5조 3,766억 원 증가하였으며, 입목죽은 2014년 말 현재 10조 8,049억 원으로 2013년 말(10조 5,138억 원) 대비 2,911억 원 증가하였음.
- 선박 항공기는 2014년 말 현재 2조 1,775억 원으로 2013년 말(2조 2,281억 원) 대비 506억 원 감소하였고, 기계·기구는 2014년 말 현재 4,124억 원으로 2013년 말(2,900억 원) 대비 1,224억 원 증가하였음.
- 유가증권은 2014년 말 현재 167조 31억 원으로 2013년 말(154조 6,465억 원) 대비 12조 3,566억 원 증가하였고, 무체재산은 2014년 말 현재 1조 432억 원으로 2013년 말(1조 866억 원) 대비 434억 원 감소하였음.

<표 III-5> 용도별 국유재산 현황 (2010년~2014년)

(단위: 조원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	317.5	874.3	892.2	912.1	938.5
행정재산	171.4	701.4	720.0	728.1	741.3
일반재산	146.1	172.9	172.2	184.0	197.2

자료: e나라지표, 국유재산현황(용도별)

<표 III-6> 종류별 국유재산 현황 (2010년~2014년)

(단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총계	3,174,828	8,743,377	8,922,246	9,120,698	9,384,902
토지	1,085,475	4,361,579	4,357,326	4,346,113	4,374,692
건물	424,558	418,381	471,453	525,113	580,211
공작물	289,972	2,392,003	2,520,961	2,561,822	2,615,588
입목죽	68,880	99,112	101,028	105,138	108,049
선박·항공기	19,210	20,779	22,612	22,281	21,775
기계·기구	4,239	2,484	3,917	2,900	4,124
무체재산	8,240	10,559	10,928	10,866	10,432
유가증권	1,274,254	1,438,480	1,434,022	1,546,465	1,670,031

자료: e나라지표, 국유재산현황(용도별), 국유재산현황(종류별_재산가액)

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

- 국유지는 2013년 현재 24,236㎢로 국토면적의 24.3%를 차지하고 있음. 용도별로 전체 국유지의 96.4%인 23,359㎢는 행정재산이고, 877㎢는 일반재산임⁸⁵⁾. 2004년부터 2013년까지 국유지의 연평균 증가율은 전체 국유지 면적으로는 4.8%, 가액으로는 20.5%의 증가율을 보이고 있음.
 - 행정재산은 면적기준 6.5%, 가액기준 23.4%의 증가율을 보이고 있으나 일반재산은 면적기준 -7.2%, 가액기준 5.7%의 증가율을 보이고 있어, 일반재산의 면적 감소세가 지속되고 있음.

<표 III-7> 국유지 용도별 추이현황 (2004년~2013년)

(단위: ㎢/백만원)

연도	합 계		행정재산		보존재산		일반재산	
	면적	가액	면적	가액	면적	가액	면적	가액
2004	15,842	81,038,622	13,259	61,748,328	870	4,049,027	1,713	15,241,267
2005	16,003	105,625,004	13,496	84,848,598	927	4,700,390	1,580	16,076,016
2006	16,165	106,573,907	13,722	86,172,651	1,015	4,794,152	1,428	15,607,103
2007	16,316	106,786,340	13,886	86,567,996	1,099	4,861,416	1,331	15,356,928
2008	16,420	107,738,531	14,067	87,886,846	1,159	4,872,037	1,194	14,979,648
2009	16,554	108,991,936	15,431	94,123,697	-	-	1,123	14,868,239
2010	16,660	108,547,464	15,585	93,332,466	-	-	1,075	15,214,998
2011	24,024	436,157,946	23,030	411,115,277	-	-	993	25,042,669
2012	24,057	435,732,601	23,129	411,112,235	-	-	927	24,620,366
2013	24,236	434,611,268	23,359	409,587,048	-	-	877	25,024,219

주: 2009년부터 행정재산과 보존재산 통합

자료: 국토교통부, 2014국토교통통계

- 광역자치단체의 공유지는 2013년 현재 8,674㎢로 국토면적의 8.7%를 차지하고 있음. 전체 공유지의 80.6%인 6,995㎢는 행정재산이고, 1,679㎢는 일반재산임.

- 지역별 공유지의 비중을 살펴보면 면적기준으로 경북 21.3%, 강원 16.0%,

85) 2011년도부터 「국가회계법」 제11조 및 「국가회계기준에 관한 규칙」 제9조에 따라 도로, 철도, 댐, 항만, 공항, 상수도 등 사회기반시설을 포함한 공공용재산이 결산대상에 새로이 포함되었음.

전남 11.2, 충북 11.1%, 경기 9.9%, 경남 8.9%, 전북 6.4%, 충남 5.8%의 순으로 나타나고 있지만, 가액기준으로는 경남 57.%, 서울 27.5%, 경기 21.3%, 인천 6.0%, 강원 5.5%의 순으로 나타나 면적과 가액은 비례하지 않고 있음을 알 수 있음.

- 한편 제주도는 17개 시·도 중 면적기준으로 10위, 가액기준으로는 16위를 차지하고 있어 공유지의 면적과 가액 모두 낮게 나타나고 있음.

<표 III-8> 광역자치단체별 공유지 현황 (2013년)

(단위: 천m²/천원)

시도별	계		행정재산		일반재산	
	면적	가액	면적	가액	면적	가액
계	8,674,824	526,170,992,318	6,995,485	473,828,219,798	1,679,327	52,342,772,507
서울	162,465	144,742,161,492	157,352	118,594,155,466	5,112	26,148,006,026
부산	104,116	28,517,545,463	100,830	27,622,420,355	3,285	895,125,107
대구	97,253	18,934,668,375	96,090	18,732,301,830	1,163	202,366,545
인천	110,052	31,615,356,897	94,131	22,639,667,697	15,920	8,975,689,199
광주	65,087	10,860,570,201	63,558	10,636,214,897	1,528	224,355,303
대전	49,221	13,450,764,958	48,650	10,628,720,643	570	2,822,044,314
울산	60,376	7,058,078,531	56,496	6,673,099,672	3,879	384,978,859
세종	11,277	871,266,355	10,811	857,622,572	465	13,643,782
경기	862,523	111,818,108,071	788,652	107,382,387,161	73,870	4,435,720,909
강원	1,389,160	29,051,889,914	1,298,997	27,887,305,076	90,163	1,164,584,837
충북	970,450	15,208,106,859	567,621	14,302,601,811	402,829	905,505,047
충남	502,280	19,546,613,998	464,368	18,457,291,574	37,911	1,089,322,423
전북	558,945	15,365,894,859	511,547	14,763,614,824	47,398	602,280,035
전남	974,545	22,297,651,390	775,438	20,871,215,287	199,107	1,426,436,102
경북	1,853,919	23,898,990,582	1,215,123	22,244,161,265	638,795	1,654,829,316
경남	771,631	28,459,434,226	672,063	27,680,529,015	99,567	778,905,210
제주	131,524	4,473,890,147	73,758	3,854,910,653	57,765	618,979,493

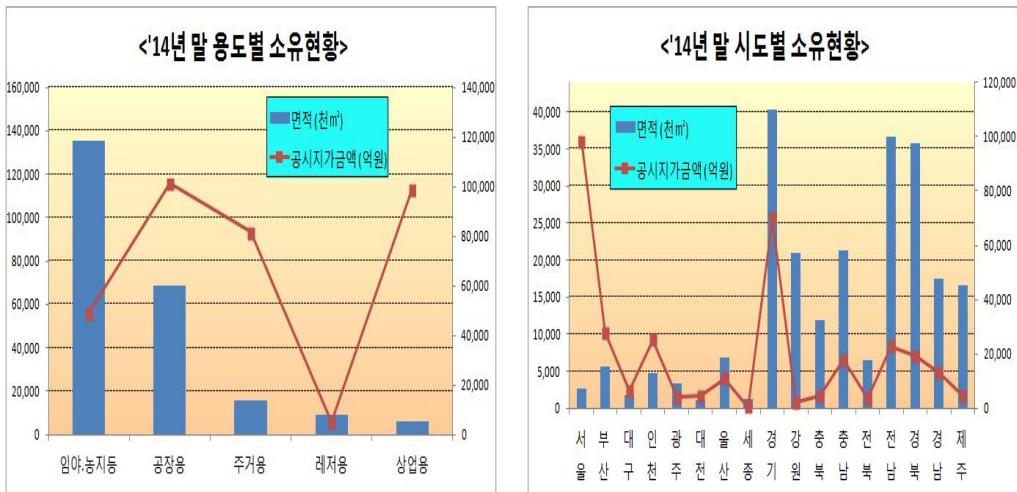
자료: 국토교통부, 2014 국토교통통계

3) 외국인 토지소유 현황⁸⁶⁾

- 2014년 말 기준으로 국내에서 외국인이 소유한 토지 면적은 234.74km²로 전체 국토 면적 100,266km²의 0.2%를 차지하고 있으며, 금액(공시지가 기준)으로 환산하면 33조 6,078억 원에 이를.
- 주체별로는 외국 국적 교포가 125,796만m²(53.6%)으로 가장 비중이 크고, 합작법인 7,620만m²(32.5%), 순수외국법인 1,915만m²(8.2%), 순수외국인 1,301만m²(5.5%), 정부·단체 58만m²(0.2%) 순으로 나타남.
- 국적별로는 미국 1억 2,387만m²(52.8%), 유럽 2,544만m²(10.9%), 일본 1,721만m²(7.3%), 중국 1,322만m²(5.6%), 기타 국가 5,500만m²(23.4%) 순으로 나타남.
- 용도별로는 임야·농지 등 용지 비중이 1억 3,542만m²(57.7%)으로 가장 크고, 공장용 6,846만m²(29.2%), 주거용 1,548만m²(6.6%), 레저용 921만m²(3.9%), 상업용 617만m²(2.6%) 순으로 나타남.
- 시도별로는 경기 4,022만m²(17.1%), 전남 3,672만m²(15.7%), 경북 3,571만m²(15.2%), 충남 2,127만m²(9.1%), 강원 2,087만m²(8.9%) 순으로 나타남.



86) 국토교통부, '14년도 외국인 소유 토지 전년보다 881만m²(3.9%) 늘어: 전체 외국인 소유 토지는 2억 3,474만m², 전 국토 0.2% 차지, 보도자료(2015.2.12.)의 내용을 인용하였음.



자료: 국토교통부, 보도자료(2015.2.12.)

[그림 III-1] 우리나라 외국인 토지소유 유형별 현황

- 2014년도의 외국인 토지 소유 변동은 1,895만m²를 취득하고 1,014만m²를 처분하여 881만m²(3.9%)가 증가하였으며, 금액으로는 1조 1,654억 원(3.59%)이 증가함.
 - 시도별로는 제주도가 566만m²로 전국에서 가장 많이 증가하였으며, 강원 162만m², 경기 113만m², 울산 97만m² 순으로 증가한 반면, 전남 70만m², 경북 68만m², 전북 23만m²가 감소함.
 - 특히, 제주도는 중국인들의 토지취득 증가 등으로 전년 대비 51.6% 증가하였으며, 제주도 면적 대비 외국인 토지보유 비율은 0.9% 수준으로 증가하였음.
- 제주도의 부동산 투자이민제도 시행(2010년 2월) 영향 등으로 중국인들이 제주신화역사공원 등 대형 프로젝트 사업에 참여하면서 투자진흥지구 등 대규모 레저용지(유원지)를 취득⁸⁷⁾한 것이 주된 증가 요인으로 분석됨.
 - 용도별로는 레저용지 484만m², 임야·농지 등 용지 203만m², 공장용지 119만m², 주거용지 44만m², 상업용지 31만m² 순으로 증가함.

87) 제주신화역사공원 232만m², 오라이동 레저용지 70만m², 상명대 제주연수원 32만m² 등

2. 제주도 토지현황 분석

1) 토지기본현황

- 2014년 말 지적공부등록지 기준 제주도의 전체 토지면적은 1,849km²이며, 제주시 978km²(52.9%), 서귀포시 870km²(47.1%)로 나타남.

- 지목별로는 임야가 47.4%인 876km²로 가장 많은 비중을 차지하고, 농경지(전, 담, 과수원, 목장용지)가 37.5%인 693km², 공공용지(학교용지, 도로, 철도, 하천, 제방, 구거, 유지, 수도용지)가 6.7%인 123km², 대지가 3.4%인 63km², 공장용지(공장용지, 창고용지)가 0.3%인 6km²로 나타남.

<표 III-9> 제주도 주요 지목별 토지현황 (2014년)

(단위: km²)

구분	계	전	담	임야	대	도로	하천	기타
합계	1,849.0 (100.0)	364.8 (19.7)	6.9 (0.4)	876.2 (47.4%)	63.0 (3.4%)	84.6 (4.6)	24.3 (1.3%)	429.3 (23.2)
제주시	978.3	209.6	2.7	446.1	36.9	47.3	11.1	224.7
서귀포시	870.7	155.2	4.2	430.1	26.1	37.4	13.2	204.6

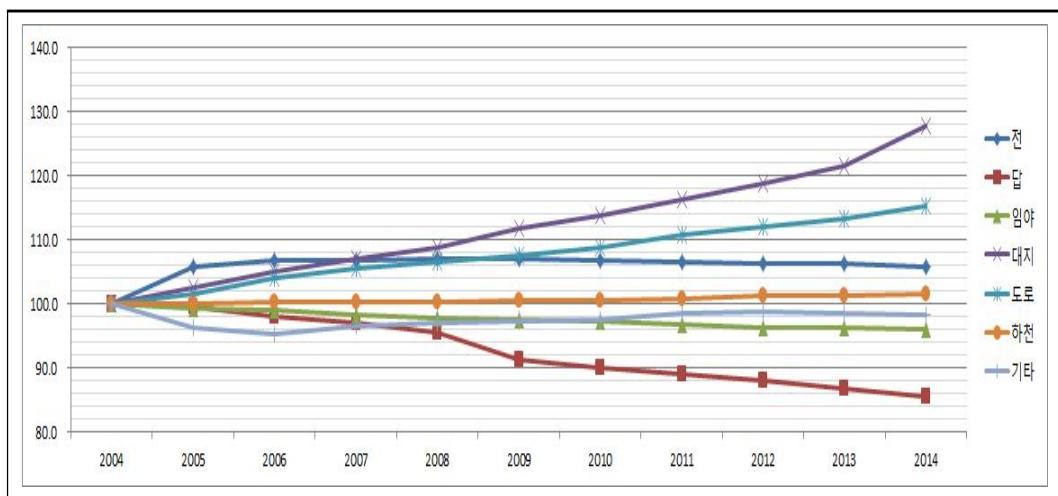
자료: 국토교통부, 2015 지적통계연보

- 주요지목에 대한 최근 10년간 변동추이를 보면, 2004년 100을 기준으로 대지(100→127.9), 도로(100→115.2)는 지속적인 상향추세이며, 담(100→85.5), 임야(100→96)는 지속적인 하향추세로 나타남.

<표 III-10> 제주도 주요 지목별 변동추이 (2004년~2014년)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전	100.0	105.8	106.9	106.8	107.0	107.1	106.9	106.5	106.3	106.3	105.8
담	100.0	99.6	98.1	96.9	95.4	91.3	90.1	89.1	88.1	86.9	85.5
임야	100.0	99.3	99.1	98.3	97.8	97.5	97.3	96.7	96.4	96.3	96.0
대지	100.0	102.5	105.0	107.1	108.7	111.7	113.8	116.3	118.8	121.5	127.9
도로	100.0	101.5	104.1	105.6	106.4	107.5	108.9	110.8	112.1	113.4	115.2
하천	100.0	100.1	100.2	100.3	100.4	100.4	100.6	100.7	101.2	101.3	101.6
기타	100.0	96.3	95.3	96.5	97.1	97.2	97.5	98.5	98.8	98.6	98.4

자료: 국토교통부, 2015 지적통계연보



자료: 국토교통부, 2015 지적통계연보

[그림 III-2] 제주도 주요 지목별 변동추이 (2004년~2014년)

- 세부 소유구분별 토지면적을 살펴보면, 개인이 전체의 53.2%인 984.3㎢로 가장 많은 비중을 차지하고, 국유지 21.5%(396.7㎢), 법인 12.0%(221.4㎢), 도유지 6.2%(115.3㎢), 기타단체 4.0%(73.7㎢), 군유지 1.4%(25.6㎢)의 순으로 나타남.

<표 III-11> 제주도 소유주체별 토지현황 (2014년)

구분		합계	
		면적	지번수
소유주체별	등록지 기준	토지대장등록지 임야대장등록지	소계
			1,203,468,072.7
		소계	806,098
		창씨명 등	3,682
		개인	615,345
		국유지	41,908
		외국인 등	3,678
		도유지	58,366
		군유지	58,808
		법인	28,978
종종		20,400,174.4	7,327
종교단체		1,727,130.6	876
기타단체		73,799,078.9	5,828
총계		1,849,045,510.7	824,796

자료: 국토교통부, 2015 지적통계연보

- 최근 5년 간 소유주체별 변동추이를 살펴보면, 민유지는 1,004㎢에서 984㎢로 감소한 반면, 국·공유지는 증가하고 있음. 이러한 증가는 도시화에 따른 도시기반 기반시설의 증가에 기인한 것으로 판단됨.
 - 연평균 증가율을 살펴보면, 국유지(0.13%), 도유지(8.32%), 법인(1.18%), 비법인(0.26%)은 증가추세를 보이는 반면, 민유지(-0.5%), 기타(-0.55%)는 감소추세를 보이고 있어 전국적으로 민유지가 감소추세를 보이는 것과 같게 나타남.

<표 III-12> 제주도 소유주체별 변화추이 (2010년~2014년)

(단위: m²)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	1,848,848,979.5	1,849,179,961.4	1,849,295,823.5	1,849,262,777.9	1,849,045,510.7
민유지	1,004,411,921.7	1,000,502,986.7	997,083,819.7	992,120,988.8	984,340,338.9
국유지	394,650,441.1	395,833,051.3	396,108,989.1	396,885,002.1	396,742,522.4
도유지	102,436,371.6	108,971,606.9	111,580,808.9	112,969,464.3	141,029,931.6
군유지	31,382,267.3	27,264,746.1	26,331,796.7	25,858,393.6	
법인	211,247,730.9	211,785,562.4	213,513,572.9	216,244,861.3	221,429,897.3
비법인	94,930,550.1	94,891,585.0	94,884,289.1	95,540,527.6	95,926,383.9
기타	9,789,696.8	9,930,423.0	9,792,547.1	9,643,540.2	9,576,437.6

자료: 국토교통부, 2015 지적통계연보; 제주특별자치도 내부자료

- 2014년 6월 기준 용도지역별 토지현황을 살펴보면, 관리지역이 53.7%인 1,010.3㎢로 가장 많은 비중을 차지하고, 도시지역 22.1(453.2㎢), 자연환경 보전지역 18.9%(387.5㎢), 농림지역 5.3%(107.9㎢) 순으로 나타남.
 - 제주시와 서귀포시를 비교하면 제주시가 서귀포시보다 관리지역과 자연환경 보전지역이 각각 101.9㎢, 86.5㎢ 더 넓게 분포하고 있으며, 농림지역은 서귀포시가 32.5㎢ 더 넓음.
 - 도시지역의 용도지역은 녹지지역이 83.6%인 379.0㎢로 가장 많은 비중을 차지하고, 주거지역 10.6%(48.1㎢), 미지정 3.4%(15.2㎢), 상업지역 1.4%(6.2㎢), 공업지역 1.0%(4.7㎢) 순으로 나타남.

<표 III-13> 제주도 용도지역별 토지현황 (2014년 6월)

(단위: km²)

구 분		총 면적	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경 보전지역
계	소계	2,049.9 (100.0)	453.2 (22.1)	1,101.3 (53.7)	107.9 (5.3)	387.5 (18.9)
	육지	1,848.8	434.7	1,101.3	107.9	204.9
	해면	201.1	18.5	-	-	182.6
제주시	소계	1,102.8	226.5	601.6	37.7	237.0
	육지	978.0	216.6	601.6	37.7	122.1
	해면	124.8	9.9	-	-	114.9
서귀포시	소계	947.1	226.7	499.7	70.2	150.5
	육지	870.8	218.1	499.7	70.2	82.8
	해면	76.3	8.6	-	-	67.7

자료: 제주특별자치도청 홈페이지(<http://iopen.jeju.go.kr>)

2) 국·공유지 현황

- 2014년 말 현재 제주도의 국유지는 396,742,522m²로 전체 토지면적의 21.5%를 차지하며, 도유지는 141,029,931m²로 7.6%를 차지하고 있어 국·공유지 총계는 537,722,453m²로 도 전체토지의 29.1%를 차지하고 있음.
 - 국유지는 서귀포시가 제주시보다 17,488,622m²로 4.4% 더 많으며, 도유지는 제주시가 35,934,227m²로 3% 더 많음. 사유지는 총 1,311,273,057m²로 70.9%를 차지하고 있으며, 개인 53.2%, 법인 12.0%, 기타단체 4.0%, 종종 1.1%, 외국인 0.4%, 종교단체 및 창씨명 0.1%으로 나타남.
- 국·공유지 면적 30,000m² 이상 토지현황을 보면, 국·공유지 중 면적이 30,000m² 이상 필지수는 1,260개로 나타났으며, 전체면적으로는 423.4천m²로 전체 행정구역 면적의 22.9%를 차지하고 있으며, 국·공유지 필지당 평균 토지면적은 336.011m² 정도임.

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

- 국·공유지 중 면적이 3,000m² 이상 1,260개 필지의 토지지목별 현황을 살펴보면 필지개수로 임야가 506개(40.2%), 도로가 252개(20.0%), 하천 195개(15.5%), 목장용지가 150개(11.9%)로 나타남.

<표 III-14> 제주도 국·공유지 현황 (2014년)

(단위: m² / %)

구분		제주도		제주시		서귀포시	
국공유지	전체면적	1,849,045,510	100.0	978,315,722	100.0	870,729,789	100.0
	계	537,772,453	29.1	278,109,030	28.4	259,663,425	29.8
	국유지	396,742,522	21.5	189,626,950	19.4	207,115,572	23.8
사유지	도유지	141,029,931	7.6%	88,482,080	9.0	52,547,853	6.0
	계	1,311,273,057	70.9	700,206,693	71.6	611,066,366	70.2
	창씨명	1,874,506	0.1	1,438,098	0.1	436,409	0.1
	개인	984,355,590	53.2	525,496,119	53.7	458,859,470	52.7
	외국인	7,686,680	0.4	5,026,768	0.5	2,659,912	0.3
	법인	221,429,897	12.0	120,445,746	12.3	100,984,152	11.6
	종중	20,400,174	1.1	12,902,365	1.3	7,497,810	0.9
	종교단체	1,727,131	0.1	1,206,025	0.1	521,106	0.1
	기타단체	73,799,079	4.0	33,691,572	3.4	40,107,507	4.6

자료: 국토교통부, 2015 지적통계연보

- 제주도의 공유재산은 총 가액 4조 7,170억 원으로 이 가운데 토지는 2조 7,529억 원으로 재산가액 기준 58.4%를 차지하고 있으며, 면적으로는 131,675천 m²로 제주도 전체토지의 7.1%를 차지함.

- 제주도의 공유재산 유형별 재산가액은 토지가 58.4%로 가장 높은 비중을 나타내는 가운데, 건물 27.36%, 공작물 9.61%, 유가증권 4.51%, 무체재산 0.22%, 용익물건 0.03%의 순으로 나타나고 있음.
- 공유재산 유형별 면적을 기준으로 보면 토지는 73.93%, 유가증권 25.38%, 건물 0.69%로 토지의 비중이 압도적으로 높음.

<표 III-15> 제주도 공유재산 현황 (2014년)

구분	계			행정재산		일반재산	
	건수	면적 (m ²)	재산가액 (백만원)	건수	면적 (m ²)	건수	면적 (m ²)
계	120,841	178,114,394	4,717,071	108,395	75,091,118	12,446	103,023,276
토지 (필지/m ²)	114,483	131,675,637	2,752,912	102,387	73,876,889	12,096	57,798,748
건물 (동/m ²)	2,340	1,224,995	1,290,805	2,163	1,210,617	177	14,378
공작물 (점)	3,879	-	448,692	3,718	1,210,617	177	-
선박 (척)	6	-	10,224	6	-	161	-
무체재산 (건)	108	-	199	108	-	-	-
유가증건 (건/주)	12	45,210,150	212,806	-	-	-	45,210,150
용의물건 (건/m ²)	13	3,612	1,433	13	3,612	12	

자료: 제주특별자치도청, 내부자료

- 제주도 공유재산(토지) 변동현황을 구체적으로 살펴보면, 행정재산과 일반재산의 총 합계는 필지기준 2011년 108,462필지에서 114,466필지로 6,004필지가 증가했으나, 면적의 경우에는 2011년 134,919천m²에서 2014년 131,068천m²로 3,851천m²가 감소하였는데, 공공용 재산이 2,421천m², 일반재산 1,980천m²가 감소하였음.
- 2011년부터 2014년 사이 연평균 증가율을 보면 필지는 증가(1.8%)하였으나 면적은 감소(-1.0%)하고 있는데, 이는 행정재산과 일반재산 모두 같은 현상을 보이고 있음.
- 행정재산에서 공용, 공공용, 보존용 재산은 필지수를 기준으로 각각 2.0%, 2.0%, 3.0%의 증가를 보이고 있으나, 면적을 기준으로 하면 -0.8%, -1.9%, -1.1%로 감소세를 보임. 일반재산 역시 필지수는 0.5%의 증가세를 보이지만, 면적은 -1.1% 감소세를 보임.

<표 III-16> 제주도 공유재산(토지) 변동현황

구분		2011	2012	2013	2014
합계	필지	108,462	109,876	112,381	114,466
	면적(m ²)	134,919,501	129,830,650	130,333,085	131,068,796
행정 재산	소계	필지	96,537	97,750	100,328
		면적(m ²)	75,820,903	71,778,389	72,581,754
	공용	필지	4,802	5,090	4,976
		면적(m ²)	28,570,523	28,688,907	28,351,802
	공공용	필지	90,430	91,335	93,973
		면적(m ²)	42,524,424	38,243,576	39,027,699
일반 재산	보존용	필지	1,305	1,325	1,379
		면적(m ²)	4,725,856	4,845,896	5,202,523
	필지	11,925	12,126	12,053	12,105
		면적(m ²)	59,098,598	58,052,261	57,751,331
	면적(m ²)	59,098,598	58,052,261	57,751,331	57,118,597

자료: 제주특별자치도청, 내부자료

- 2015년 5월 현재 제주도의 공유재산 임대현황은 건수는 3,098건, 면적은 17,484,532m², 연간대부료 합계는 46억 7,963만 원임. 지역별로는 제주시 2,352건(76.0%), 서귀포시 601건(19.4%), 제주도 본청 145건(4.6%)의 순만, 연간대부료는 제주도 본청이 제주시보다 1억 6,735만 원 더 높음.
- 재산유형별로는 일반재산 2,796건(90.3%), 행정재산 302건(9.7%)으로 일반재산이 행정재산에 비해 압도적으로 높으나, 연간 대부료 합은 행정재산이 4억 6,984만 원 더 높음.
- 재산 형태별로는 토지 2,546건(82.2%), 건물 544건(17.6%), 토지+건물 8건(0.2%)의 순이지만 연간대부료 합계는 건물이 토지에 비해 19억 4,622만 원 더 높고, 임대방식은 수의계약 3,001건(96.9%), 관리위탁 55건(1.8%), 일반경쟁 25건(0.8%), 기타 12건(0.4%), 지명 3건(0.09%), 제한 2건(0.4%)의 순으로 나타남.
- 사용용도별은 경작용 1,055건(34.1%), 농업·축산·수산용 676건(21.8%), 업무·상업용 등 467건(15.1%), 산업·제조·연구용 등 287건(9.3%), 공공용 등 296건(9.6%), 주거용 250건(8.1%), 기타 44건(1.4%), 관광용 21건(0.7%) 등의 순으로 나타나며, 연간 대부료는 업무·상업용이 가장 높게 나타남.

<표 III-17> 제주도 공유재산 임대현황 (2015년 5월)

구분		건	면적(m ²)	연간 대부료 합계(원)
지역별	제주도 본청	145(4.6%)	758,356(4.3%)	2,142,229,960(45.8%)
	제주시	2,352(76.0%)	13,259,891(75.8%)	1,974,874,612(42.2%)
	서귀포시	601(19.4%)	3,466,285(19.8%)	5,62,528,130(12.0%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)
재산 유형	행정재산	302(9.7%)	1,396,627(8.0%)	2,574,738,068(55.0%)
	일반재산	2,796(90.3%)	16,087,905(92.0%)	2,104,894,634(45.0%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)
재산 형태	토지	2,546(82.2%)	17,228,846(98.5%)	1,361,475,049(29.1%)
	건물	544(17.6%)	139,556(0.8%)	3,307,703,813(70.7%)
	토지+건물	8(0.2%)	116,130(0.7%)	10,453,840(0.2%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)
임대 방식	수의	3,001(96.9%)	17,079,886(97.7%)	2,635,231,921(56.3%)
	일반	25(0.8%)	228,275(1.3%)	1,901,974,221(40.6%)
	지명	3(0.09%)	586(0.0%)	3,335,690(0.1%)
	제한	2(0.06%)	444(0.3%)	135,458,820(2.9%)
	관리위탁	55(1.8%)	172,322(0.02%)	3,572,680(0.1%)
	기타	12(0.4%)	3,019(0.02%)	59,370(0.0%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)
사용 용도	주거용	250(8.1%)	48,145(0.3%)	99,230,979(2.1%)
	경작용	1,055(34.1%)	1,267,414(7.2%)	79,381,622(1.7%)
	농업 · 축산 · 수산용	676(21.8%)	13,017,858(74.5%)	420,330,930(9.0%)
	업무 · 상업용	467(15.1%)	52,481(0.3%)	3,358,739,001(71.8%)
	산업 · 제조 · 연구용	287(9.3%)	1,297,608(7.4%)	389,615,480(8.3%)
	관광용	21(0.7%)	30,952(0.2%)	113,265,470(2.4%)
	사회복지 · 종교	2(0.1%)	1,180(0.0%)	1,695,510(0.0%)
	공공용	296(9.6)	1,753,802(10.0%)	212,292,220(4.5%)
	기타	44(1.4%)	15,092(0.1%)	5,081,490(0.1%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)

주. 사용-용도별 임대현황은 제주도의 대부 목적을 용도별로 재구성한 내용임.

예를 들어, 은행 · 식당 · 상가 · 판매시설 등을 업무 · 상업용으로 분류함.

자료: 제주특별자치도 내부자료, 연구진 재구성

- 2013년부터 2015년 5월까지 공유재산 매각현황을 살펴보면, 매각건수로는 2013년 126건, 2014년 96건, 2015년 5월까지 36건으로 분석되고, 매각금액은 2013년 약 39억 원, 2014년 약 43억 원, 2015년 5월 현재 약 25억 원 수준으로 분석됨. 지목별 매각현황은 임야가 가장 많이 매각되고 있으며, 매각방법도 일반 및 지명경쟁보다는 수의계약이 주를 이루고 있음.

<표 III-18> 제주도 공유재산 매각현황

(단위: 건/m²/원)

구분	2013		2014		2015.5	
	건	면적	건	면적	건	면적
제주도본청	28	19,860.4	22	25,977.9	8	9,902.0
제주시청	56	19,532.3	31	7,341.5	19	6,211.0
서귀포시청	42	13,725.0	43	10,060.0	9	2,368.2
계	126	53,117.7	96	43,379.4	36	18,481.2
지 목 별	과수원	6	2,626	3	594.0	3
	구거	1	106	32	5204.9	-
	답	4	736	-	-	-
	대	32	5,382.7	-	-	1,823.0
	도로	2	32.0	-	-	-
	목장용지	-	-	1	36	-
	묘지	1	562	1	44	3
	수도용지	-	-	1	99	-
	유지	-	-	-	-	379.0
	임야	55	37,960.0	38	35,395.0	16
	잡종지	3	220	-	-	-
	전	22	5,493.0	19	1,898	3
	주차장	-	-	1	108.5	-
매 각 방 법 별	수의계약	100	35,604.5	58	13,053.5	26
	일반경쟁	9	7,462.9	26	24,295.9	6
	지명경쟁	2	3,679	7	4,544	1
	지명입찰	14	6,328	5	1,486	3
	분양전환	1	43.3	-	-	-
매각금액		3,984,850,240		4,343,403,080		2,538,104,590

자료: 제주특별자치도청, 내부자료

- 이상의 공유재산 임대 및 매각현황을 살펴보면, 전체 공유재산 대비 소규모 재산만이 매각 혹은 임대되고 있음을 알 수 있어, 공유재산의 활용과 활용 가능한 공유재산이 매우 미흡하다는 것으로 판단할 수 있음.

3) 제주투자진흥지구 관리 · 운영실태

(1) 제주투자진흥지구제도 개요

- 「제주도특별법」 제217조에 근거하는 제주투자진흥지구제도는 국내에서 외국인을 포함한 내국인에게도 조세감면이 가능한 유일한 제도로서 지정이 되면 각종 세제혜택 및 국 · 공유재산 특례가 적용되는 등 국제자유도시 제주도 핵심산업 육성을 위한 차별화된 제도임.
- 제주투자진흥지구제도의 대상지역은 투자가가 희망하는 지역, 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역으로 투자금액은 미화기준 5백만 불 이상 신설투자이고, 지정대상 업종은 24개 업종으로 국세, 지방세, 각종 부담금이 면제 또는 감면하고 있음.

<표 III-19> 제주투자진흥지구제도 개요

구분	내용
대상 지역	<ul style="list-style-type: none">① 투자가가 희망하는 지역(개인)<ul style="list-style-type: none">• 투자가가 희망하는 지역을 투자진흥지구로 지정하고자 하는 경우는 개발사업 시행예정자 지정, 개발사업의 시행승인, 개별법령에 의해 인가 · 허가 · 승인 · 신고 등을 받을 것② 투자유치를 촉진하는데 유리한 지역으로서 다음의 조건을 갖춘 지역<ul style="list-style-type: none">• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 유원지시설의 결정 또는, 제2종지구 단위계획의 결정이 있는 지역일 것• 개발사업을 시행하고자 하는 자가 국가, 지방자치단체, 지방공사, 개발센터일 것• 해당지역 토지 3분의2 이상에 대하여 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것
지정 대상 업종	<ul style="list-style-type: none">• 관광호텔업, 종합 · 전문휴양업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 관광유람선업, 관광공연장업, 종합유원시설업, 국제회의시설업, 관광식당업• 문화산업, 노인복지시설업, 청소년수련시설업, 케도사업, 신 · 재생에너지산업• 외국교육기관, 자율학교, 국제고등학교, 국제학교, 교육원(연수원)• 의료기관, 보건의료기술 연구개발사업·연구개발서비스업• 첨단기술 활용 산업, 식료품 · 음료제조업(물산업클러스터 내)
지정 기준	<ul style="list-style-type: none">• 총 투자사업비 500만 불 이상 투자하는 내 · 외국인 <p>※ 총투자사업비 범위 : 토지매입비, 공사비, 측량 · 조사비, 설계비, 장비구입비 등</p>
지정 절차	<ul style="list-style-type: none">• 지정신청(투자가) ⇒ 지정계획 수립 및 의견수렴(도) ⇒ 종합계획심의회 심의(도) ⇒ ⇒ 지정 및 고시(도) ⇒ 관리(JDC)
지정 해제	<ul style="list-style-type: none">• 지정기준 회복명령(6개월) ⇒ 청문실시 ⇒ 종합계획심의회 지정해제 심의 ⇒ 지정해제 고시

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

구분	내용	
인센티브	조세감면	<ul style="list-style-type: none"> 법인세·소득세: 3년간 면제, 2년간 50%감면 관세: 초기 3년 이내 수입 자본재에 대하여 면제
	지방세	<ul style="list-style-type: none"> 취득세: 면제 재산세: 사업 개시일로부터 10년간 면제
	각종 부담금	<ul style="list-style-type: none"> 면제: 개발부담금, 공유수면 점·사용료 50% 감면: 농지보전부담금, 대체초지 조성비, 대체산림자원 조성비, 25% 감면: 하수도원인자부담금
	국공유 재산임대	<ul style="list-style-type: none"> 근거법령: 제주도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제220조 임대기간: 50년 범위내 임대(갱신가능) 및 영구시설물 축조할 수 있음 감면대상 및 기준: 과학기술단지, 투자진흥지구 입주기업, 국제기구에 대하여 75% 범위 내 감면

자료: 제주도청 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr>

(2) 제주투자진흥지구 지정현황

<표 III-20> 제주투자진흥지구 사업목적별 지정현황 (2015년 4월)

구분	계	종합 휴양업	전문 휴양업	관광 호텔업	관광 식당	문화 산업	연수원	국제 학교	의료 기관
계	48	9 (18.7%)	19 (39.5%)	12 (25.0%)	1 (2.1%)	2 (4.2%)	2 (4.2%)	1 (2.1%)	2 (4.2%)
완료	29 (60.4%)	-	12 (25.0%)	11 (22.9%)	1 (2.1%)	2 (4.2%)	1 (2.1%)	-	2 (4.2%)
일부 운영	13 (27.0%)	6 (12.5%)	6 (12.5%)	-	-	-	-	1 (2.1%)	-
공사중	3 (6.3%)	2 (4.2%)	1 (2.1%)	-	-	-	-	-	-
미착공	3 (6.3%)	1 (2.1%)	-	1 (2.1%)	-	-	1 (2.1%)	-	-

자료: 제주도청, 제주투자진흥지구 지정 및 사후관리 강화추진, 2015.4.13.

- 제주도청에서 2014년 4월 13일 발표한 보도자료(제주투자진흥지구 지정 및 사후관리 강화추진)에 의하면, 48개 투자진흥지구의 사업목적별 분포는 종합휴양업 9개소, 전문휴양업 19개소, 관광호텔업 12개소, 관광식당 1개소, 문화산업 2개소, 연수원 2개소, 국제학교 1개소, 의료기관 1개소로 나타나고 있으며, 이중 일부운영 13개소, 공사 중 3개소, 미착공 32개소로 제주투자진흥지구가 관광개발사업에 집중 분포하는 것으로 나타남.

- 4월 이후 2개의 투자진흥지구가 추가 지정되어 2015년 5월 말 현재 50개 소의 투자진흥지구가 지정되어 있으며(전체 51개 중 제주동물테마파크는 지구해제), 면적은 18,953,214.2m², 사업비는 115,136억 원에 이르고 있음.

<표 III-21> 제주투자진흥지구 세부현황 (2015년 5월)

연번	지 구 명	행정시	면 적(m ²)	사업비 (억원)	사업시행자	지정일 (변경일)
	합계	50개소	18,953,214.2	115,136		
1	제주동물 테마파크 ** '15.3.2 지구해제	제주시	581,050	561	(주)제주동물 테마파크	'05.07.13 (06.10.11)
2	비치힐스 리조트 (에코랜드)	제주시	1,989,201	3,322	(주)더원	'06.11.27
3	해비치 관광호텔	서귀포시	26,303	1,749	해비치리조트(주)	'07.06.20
4	나비·곤충 어류박물관 (프시케월드)	제주시	27,466	167	신한관광개발(주)	'07.06.20
5	예래 휴양형주거단지	서귀포시	744,205	22,849	버자야 제주리조트(주)	'07.12.31 ('09.12.30)
6	성산포(섬지지구)해양관광지(휘닉스아일랜드)	서귀포시	631,782	3,870	(주)보광제주	'08.04.02
7	묘산봉관광지(에니스)	제주시	2,575,903	6,664	(주)에니스	'08.04.23
8	새마을금고제주연수원	제주시	49,587	310	새마을금고중앙회	'08.12.31 ('12.12.3)
9	라온더마파크	제주시	203,130.9	239	라온랜드(주)	'09.03.18 ('15.3.12)
10	이호유원지	제주시	276,218	4,212	제주분마이호랜드(주)	'09.07.01 ('13.12.27)
11	제주풀로 승마리조트	제주시	213,277	593	(주)한국풀로컨트리클럽	'09.07.01
12	부영호텔	서귀포시	20,900	1,207	(주)부영주택	'09.07.01 ('12.12.31)
13	신화역사공원	서귀포시	4,001,613	15,945	JDC	'09.12.30
14	제주 세프라인 체험랜드	제주시	102,609	273	(주)우삼개발	'09.12.30 ('11.5.17)

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

연번	지구명	행정시	면적(m ²)	사업비(억원)	사업시행자	지정일(변경일)
15	뉴대장금	서귀포시	9,467	74	제이에스관광주식회사	'09.12.30 ('12.10.16)
16	오페가파크 (메이즈랜드)	제주시	49,100	93	(주)엔지	'10.03.10
17	한라힐링파크	서귀포시	131,683	584	(주)휘찬	'10.03.10 ('15.3.12)
18	제주헬스케어타운	서귀포시	1,539,013	7,845	JDC	'10.11.03 ('12.12.4)
19	트리아농 (빌라드애월)	제주시	29,904	114	(주)트리아농	'10.12.29
20	삼매봉밸리유원지	서귀포시	95,240	1,730	삼매봉개발(주)	'11.4.11
21	라온프라이빗타운	제주시	782,617	4,050	라온레저개발(주)	'11.4.11 ('12.10.2)
22	판타스틱트릭아트 뮤지엄(박물관은살아있다)	서귀포시	29,850	105	(주)트릭아트뮤지엄	'11.7.22 ('14.3.7)
23	제주롯데리조트	서귀포시	413,612	1,978	롯데제주리조트(주)	'11.11.9
24	제주해양과학관 (아쿠아플라넷)	서귀포시	93,685	1,226	(주)제주해양과학관	'12.02.20
25	제주뮤지엄컴플렉스 (그리스신화박물관)	제주시	58,950	228	제주뮤지엄컴플렉스(주)	'12.07.04
26	제주영어교육도시	서귀포시	3,792,049	17,806	JDC	'12.07.04
27	제주아덴힐리조트	제주시	295,192	2,493	그랑블제주알엔지(주)	'12.07.11
28	중앙병원신제주분원	제주시	29,126	517	중앙의료재단	'12.10.31 ('13.5.14)
29	수목원종합미술전시관 (수목원테마파크)	제주시	9,994	129	(유)수목원	'12.10.31 ('14.1.22)
30	부영리조트	서귀포시	32,454	1,203	(주)부영주택	'12.12.31
31	더코브관광호텔	서귀포시	9,296	88	케이피오스트레일리아 (주)	'12.12.31
32	부영호텔2,3,4,5	서귀포시	293,897	9,179	(주)부영주택	'13.2.22
33	부영랜드	서귀포시	167,840	966	(주)부영주택	'13.2.22

연번	지구명	행정시	면적(m ²)	사업비(억원)	사업시행자	지정일(변경일)
34	부영청소년수련원	서귀포시	19,956	123	(주)부영주택	'13.2.22
35	쿠끼 호텔 (이)비사 호텔	제주시	766.8	110	(주)예승	'13.7.17
36	호텔 빠레브	서귀포시	3,888.1	340	호텔빠레브(주)	'13.7.17
37	아스타 호텔	제주시	1,776.3	155	(주)도림아스타	'13.10.10 ('15.3.12)
38	호텔 레오	제주시	592	149	(주)의인	'13.10.10 ('14.9.18)
39	GRABEL 호텔	제주시	1,922	164	한성개발(주)	'13.10.10 ('14.7.29)
40	WE메디컬리조트	서귀포시	29,500	435	의료법인 한라의료재단	'13.12.18
41	제주 토스카나 호텔	서귀포시	21,026	129	토스카나호텔 제주	'14.1.28
42	마레보리조트	제주시	29,754	205	(주)마레보	'14.1.28
43	유니호텔	제주시	8,055	152	(주)유니	'14.1.28
44	더 베니스 랜드	서귀포시	29,995	200	더 베니스 랜드	'14.3.7
45	토평농어촌관광휴양단지	서귀포시	31,647	210	(주)빅토르투자개발	'14.6.27
46	헬로키티 아일랜드	서귀포시	3,823	99	(주)제이콥씨앤이	'14.7.29
47	라이트리움 조명박물관	서귀포시	16,489	156	(주)라이트리움	'14.10.8
48	제니아관광호텔	제주시	628	112	제니아관광호텔	'14.12.15
49	루스頓빌라앤호텔	제주시	9,986	107	루스頓빌라앤호텔	'14.12.24
50	제주해마 관광호텔	제주시	392.1	82	(주)해마	'15.4.21
51	The Cliff Hotel Jeju	서귀포시	17,874	400	예래클리프개발(주)	'15.4.21

자료: 제주도청 홈페이지(<http://www.jeju.go.kr>)

(3) 제주투자진흥지구 내 공공토지 매각현황

- 2015년 5월 현재, 제주투자진흥지구는 2015년 3월 지정 해제된 제주동물테마파크를 제외한 50개 지구가 지정되어 있으며, 그 중 14개 지구(제주동물테마파크 포함, 국유지만 제공된 지구는 4개 지구)에 7,868,839㎡(국유지 23,535㎡ 포함)의 국·공유토지를 매각한 바 있음.

<표 III-22> 투자진흥지구 내 국·공유지 매각현황

(단위: ㎡)

투자진흥지구	합계	국유지	공유지
합계(14개 지구)	7,868,839	23,535	7,845,304
제주동물테마파크	249,390	1,590	247,800
비치힐스리조트	3,335,958	-	3,335,958
해비치관광호텔	4,013	-	4,013
예래휴양형관광단지	5,328	273	5,055
성산포해양관광단지	160,938	2,967	157,971
묘산봉관광지(제니스)	4,058,005	-	4,058,005
라온더마파크	3,500	-	3,500
이호유원지	544	544	-
제주풀로승마리조트	23,126	-	23,126
제주세프라인체험랜드	1,836	1,836	-
제주헬스케어타운	14,893	5,541	9,352
라온프라이빗타운	1,829	1,578	251
제주뮤지엄컴플렉스	2,534	2,534	-
제주아덴힐리조트	6,945	6,945	-

자료: 제주특별자치도(2015), 투자진흥지구 국공유지 매각현황(2014년 12월 기준)

- 제주투자진흥지구 내 국·공유지 활용의 가장 큰 문제로 지적되는 것이 대규모 국·공유지가 관련 법령에 따라 개발인·허가시 수의계약에 따른 매각의 방법으로 제공되어, 결과적으로 공공토지의 소유권이 사유재산으로 전환됨에 따라 대규모 토지가 일시적으로 급격히 사유화(법인화)가 진행되고 있다는 점임.

4) 외국인 토지소유 현황분석

- 2015년 7월 기준 제주도 외국인 토지소유 현황을 살펴보면, 주체별 면적 기준으로 기타합작법인 38.9%, 순수외국법인 26.7%, 미국교포 18.8%, 순수외국인 8.2%의 순서로 나타남.

<표 III-23> 제주도 외국인 토지소유 현황 (2015년 7월)

구 분	제주도		
	필지	면적(m ²)	금액(백만원)
주체별	합 계	10,807	20,901,850
	개인	미국교포	1,374
		기타교포	1,081
		순수외국인	6,649
	법인	미국합작법인	47
		기타합작법인	1,061
		순수외국법인	583
	정부, 단체 등		12
		5,741	3,307
국적별	합 계	10,807	20,901,850
	미국	1,525	4,128,092
	기타미주	409	475,793
	영국, 프랑스, 독일	75	145,202
	기타유럽	121	381,758
	일본	480	2,386,850
	중국	7,048	8,746,985
	기타아시아(대만, 인도, 태국 등)	880	1,095,855
	그 외 국가(호주 등)	269	3,541,315
			129,090
취득원인별	합 계	10,807	20,901,850
	신고	계약	9,858
		계약 외	465
		계속보유	484
	허가	-	-
취득용도별	합 계	10,807	20,901,850
	주택용지	아파트	589
		단독주택	350
		기타	136
	레저용지		6,740
	상업용지		238
	공장용지		9
	기타		2,745
		7,451,194	204,869

자료: 제주특별자치도 홈페이지

III. 국·공유재산 관리·운용 실태분석

- 금액기준으로 보면, 기타합작법인 45.9%, 순수외국법인 30.6%, 순수외국인 16.4%, 미국교포 3.3%의 순서로 나타나, 미국교포의 경우 지가가 낮은 토지를 다수 확보하고 있음을 알 수 있음.
- 국적별 면적기준으로 보면, 중국 41.8%, 미국 19.7%, 일본 11.4%의 순서로 나타나며, 금액기준으로는 중국 67.6%, 기타 아시아 8.3%, 미국 4.3%, 일본 4.1%의 순으로 나타나 중국이 압도적인 비중을 점유하고 있음.
- 취득용도별로 보면, 레저용이 면적기준으로 61.1%, 금액기준으로 64.6%를 점유하고 있는데, 최근 제주투자진흥지구 지정을 통한 대규모 유원지(관광단지) 개발에 영향이 있는 것으로 판단할 수 있음.

<표 III-24> 제주도 국적별 토지소유 변화추이

(단위: $m^2/%$)

구분	계	미국	일본	중국	기타
2011년	필지수	4,110	1,336	449	1,029
	면적	9,516,439	3,940,495	2,224,712	1,415,659
	총면적대비	0.51	0.21	0.12	0.08
2012년	필지수	4,666	1,298	453	1,548
	면적	9,808,400	3,693,666	2,214,394	1,929,412
	총면적대비	0.53	0.20	0.12	0.10
2013년	필지수	6,824	1,330	375	3,705
	면적	10,970,785	3,741,118	2,140,053	3,149,799
	총면적대비	0.59	0.20	0.12	0.17
2014년	필지수	10,119	1,371	416	6,788
	면적	16,626,886	3,723,934	2,337,233	8,338,532
	총면적대비	0.90	0.20	0.13	0.45
2015년 7월	필지수	10,807	1,525	480	7,048
	면적	20,901,850	4,128,092	2,386,850	8,746,985
	총면적대비	1.13	0.22	0.13	0.47

주: 점유비중은 2014년 제주도 총 토지면적 $1,849.3km^2$ 를 기준으로 산정함.

자료: 제주특별자치도청 홈페이지

- 국적별 외국인 토지소유 변화추이를 살펴보면, 외국인 토지소유가 급속히 증가하고 있는데, 2010년 2월 부동산투자이민제도 시행이후 2011년 0.51% 수준이던 외국인 토지소유 비중이 2015년 7월을 기준 1.13%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있음.
 - 특히, 중국인 토지소유가 급격히 증가하고 있는데, 2011년 0.08% 수준에서 2015년 7월 현재 0.47%로 5배 이상 증가한 것으로 분석됨. 특이한 점은 지난 15년 5월 말까지 중국인 소유의 토지면적은 11,787,792m²로 2011년 대비 7.3배 이상 높아졌으나, 6월 한 달 동안 약 320만m²를 미확인된 국가로 처분하여 소유비중이 낮아진 반면, 기타 국가 소유비중이 2011년 대비 2015년 7월 기준으로 3배 수준으로 증가한 것으로 나타나고 있음.
- 제주도 내 중국인 토지가 급격히 증가한 이유는 2010년 2월 도입된 부동산투자이민제 시행의 영향이라고 할 수 있음.

<표 III-25> 지역별 부동산투자이민제 지정현황 (2014년 3월)

구분	제주도	강원도 평창	전남여수	인천	부산	
지역	제주도 전역	대관령면 용산리 · 수하리일원 (알펜시아)	경도 해양관광 단지	인천경제 자유구역	해운대 관광리조트	동부산 관광단지
시행시기	2010.2	2011.2	2011.8	2011.11	2013.5	2013.5
투자기준 금액	5억 원	5억 원	5억 원	7억 원	7억 원	5억 원
투자대상	휴양 콘도미니엄, 펜션, 별장 등 휴양목적 체류시설					

자료: 법무부, 법무부고시 제10-026 (2010.2)

- 부동산투자이민제는 외국인이 국내 부동산 투자 시 거주자격을 부여하는 제도로 미화 50만 불 또는 한화 5억 원 이상을 투자하면 국내 거주 자격을 주고, 이후 5년이 지나면 영주권을 허용하는 제도임.

- 부동산투자이민제는 「출입국관리법」 제10조, 「출입국관리법 시행령」 제12조 및 별표1 제27호·제28호의3의 규정에 근거하며, 관계 법령에 의해 투자지역, 투자대상, 투자, 시행기간이 정해져 있고, 세부적인 내용은 다음과 같음.

<표 III-26> 부동산투자이민제도 개요

구분	내용
투자지역	<ul style="list-style-type: none"> 외국인투자지역: 제주특별자치도, 강원 평창(대관령알펜시아관광단지), 전남(여수경도 해양관광단지), 부산(해운대관광리조트·동부산관광단지) 경제자유구역: 인천(영종·송도·청라지구)
투자대상	<ul style="list-style-type: none"> 휴양시설(휴양 콘도미니엄, 호텔, 별장, 관광펜션) *인천경제자유구역은 체육시설과 연계하여 건설하는 주택 포함 (골프장 내 빌라 포함) 단독주택 또는 공동주택(아파트, 연립주택) 등 일반주택은 영주권을 부여하는 투자대상에 포함되지 않음
투자금액	<ul style="list-style-type: none"> 5억 원(제주도·평창·여수경도·동부산) 7억 원(인천경제자유구역·부산해운대 관광리조트)
시행기간	<ul style="list-style-type: none"> 한시적 운영, 기간 만료 후 연장여부 심사 - 5년 기간으로 한정하여 한시적으로 운용(2012.5.1.~2018.4.30.(5년간)) - 기한만료 후 연장 여부 심사(2013.5.20.~2018.5.19.(5년간))
주택	<ul style="list-style-type: none"> 일정기간 거주자격을 부여한 후 일정기준에 적합한 대상자에게 영주권 부여 - 상기 투자대상에 투자한 외국인에게 거주자격(F-2)부여 - 거주자격(F-2)을 받은 후 5년 이상 계속 투자 상태를 유지한 사람으로서 생계유지 능력, 품행, 기본소양 등을 고려하여 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부 장관이 인정하는 사람과 그 배우자 및 자녀에게 영주자격(F-5)부여

자료: 법무부 홈페이지(<http://www.moj.go.kr/>)

3. 제주도 공공토지 관리 · 운용의 문제점

1) 토지의 개발압력 증가에 따른 보존용지의 감소

- 제주도 지목별 변동추이를 보면, 2004년 100을 기준으로 최근 10년 간 담(100→85.5), 임야(100→96) 등은 지속적으로 감소하고 있으며, 대지(100→127.9)와 도로(100→115.2) 등은 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 제주도의 토지 개발압력 증가로 인해 전, 담, 목장, 임야 등 보존형 용지가 감소하고, 대지, 유원지 등 개발 가능한 용지가 증가하고 있음을 보여줌.
- 특히 유원지(176.3) 지목이 대폭 증가하고, 레저용 외국인 토지소유면적 비중이 면적기준으로 61.1%를 점유하고 있다는 사실은 최근 제주투자진흥지구 지정을 통한 대규모 유원지(관광단지) 개발이 적극적으로 이루어졌음을 설명하고 있음.

2) 낮은 공공토지 보유율로 인한 활용 한계

- 제주도는 공유재산 가운데 토지가 58.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있지만, 지역별 공유재산 비중은 17개 시·도 중 면적기준으로 10위, 가액기준으로 16위를 차지하고 있어 공유재산 보유 비중이 매우 낮은 수준임.
- 제주도의 공유재산의 변동현황에서 알 수 있듯이 공유재산의 면적도 지속적으로 감소되고 있는 것으로 볼 때, 지자체 재원 부족 문제 등으로 인해 공유재산의 원활한 확보가 용이하지 않을 것으로 판단됨.
- 공공토지의 조기 확보를 위해 제주도는 2007년부터 토지비축제도⁸⁸⁾를 추진하였으며, 312억 원을 투입하여 8개소 900,800m²를 비축하였으나, 현재는 비축된 토지를 대규모 투자사업을 위해 무분별하게 매각한다는 비판적 여론으로 인하여 비축사업 자체가 원활히 추진되지 않고 있음.

88) 제주도의 토지비축 매입실적(2013년 말 기준)

구분	계	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
면적(m ²)	900,800	4,726	8,050	433,162	292,956	138,744	23,162	-

3) 공유재산의 낮은 활용가치와 활용 가능한 공유재산의 부족

- 공유재산은 지자체가 활용할 수 있는 가용재산으로 이를 통해 지역산업발전을 유도하고 제주도가 표방하는 국제자유도시로의 위상을 세울 수 있는 토대를 마련할 수 있는 기초가 될 수 있음에도 제주도의 공유재산의 사용 용도는 1차 산업분야(농업·축산·수산업에 74.5%, 경작용 7.2%)에 편중되어 관광, 업무·상업, 사회복지 용도는 0%대의 임대활용이 되고 있음.
- 현재 공유재산의 평균 임대기간을 보면 2010년 이전에는 6년 6개월, 2011년 4년 10개월, 2012년 4년 8개월, 2013년 4년, 2014년 3년 1개월 등 제주도 조례에서 규정하는 임대기간(대부기간 50년, 1회 갱신가능 등의 특례 활용을 하지 못하고 있음.
- 또한 공유재산 중 가장 많은 비중을 점유하고 있는 토지의 경우 2014년을 기준으로 총 114,466필지, 약 131백만m² 중 매각이나 임대 등 활용이 제한되어 있는 행정재산이 102,561필지(89.6%), 약 73백만m²(55.7%)를 점유하고 있고, 매각이나 임대활용이 가능한 일반재산의 경우에도 중산간 등 보존지역에 집중되어 분포되고 있는 것으로 파악됨.

4) 대규모 투자사업을 위한 공유재산의 대규모 매각

- 제주도청의 국·공유지 매각현황과 한영조(2014)의 연구내용을 분석하면, 2003년 묘산봉관광지구 공유지 매각을 시작으로 총 8,475,490m²의 공유지 매각이 이루어졌으며, 이들 지역의 국유지도 18,434m²가 매각되었으며, 제민일보(2013.3.27.)는 투자진흥지구 유치명목으로 여의도 면적의 공유지를 매각했다는 비판적 입장을 보도한 바 있음.
- 제주도청은 공유재산의 매각은 공유재산법에 규정된 개발사업 시행 승인을 얻은 자에 대한 매각으로 투자진흥지구 지정여부와 연관성이 없다는 해명자료를 내놓기도 하였으나, 대규모 투자사업 시행 승인 이후 투자진흥지구로 지정되었다는 점을 고려할 때, 투자진흥지구 내의 국공유지의 매각규모, 매각대상, 매각 후 사용용도 등에 대한 학계 및 시민단체의 비판은 지속될 것으로 판단됨.

- 제주도 공유재산 조례는 투자유치에 초점이 맞추어져 있고, 외국인 투자 지구인 경우 도지사의 권한에 의해 공유재산을 수의계약으로 매각할 수 있도록 되어 있으며, 매각된 공유재산이 대부분 관광, 숙박 등 대규모 관광휴양시설로 이용되고 있음.

5) 제주도의 지역 · 경제 · 사회적 특성을 반영하지 못하는 공유재산 매각

- 대규모 투자사업 지구 내 매각부지들의 경우 법령상으로 개발이 가능한 지역이라고는 하지만, 투자사업자가 자체적으로 확보한 대규모 사유지와 더불어 과도하게 개발이 됨에 따라 중산간지역, 곶자왈지역⁸⁹⁾, 생태계 · 지하수 · 경관보전지역 등이 급속하게 훼손되고 있다는 우려가 높음.
- 곶자왈지역이 포함된 공유재산은 2004년 비치힐스리조트에 매각된 바 있으며, 상가리 관광지 조성사업부지⁹⁰⁾에 포함된 공유재산 및 제주도 비축 토지 일부는 부동산 개발 복합리조트사업부지로 매각하려다 시민단체 등 의 반발로 제동이 걸린 바 있음.
- 제주참여환경연대, 제주환경운동연합 등 시민단체와 제주도의회, 일부 전문가 등은 제주도청이 투자유치 촉진에만 집중하여 UNESCO 3대 보전지구로 등재된 제주도의 역사성과 장소성, 생태환경을 훼손하는데 제주도청이 일조하고 있다는 비판이 높음.

6) 급속한 중국인 자본의 토지소유문제

- 제주도는 외국인 토지소유가 급속히 증가하고 있는데, 변화추이를 살펴보면 2010년 2월 부동산투자이민제도 시행 이후 2011년 0.51% 수준이던 외

89) 곶자왈지대는 세계에서 유일하게 열대 북방한계 식물과 한대 남방한계 식물이 공존하는 제주도의 독특한 숲 또는 지형을 일컫는데, 이 지대는 제주의 지하수와 생태 그리고 독특한 경관 가치를 잘 보여주는 곳으로 제주도 중산간 지역에 많이 분포하고 있음.

90) 상가리 관광지 조성사업은 청봉인베스트먼트(주)가 제주시 애월읍 상가리에 조성하는 관광지 조성사업으로 사업지 위치가 중산간 일대에서도 가장 고지가 높은 해발 500-400m에 위치하고 있고, 사업부지 내 상당 부분이 국 · 공유지로 제주도와 도민이 소송을 벌이고 있는 가운데 2015년 4월 환경영향평가서가 '조건부 동의'로 심의를 통과해 지역사회문제, 국공유지 관리문제로 비하되고 있는 사업임(세계일보, 도지사 스스로 허무는 개발가이드라인, 보도자료, 2014.4.20.)

국인 토지소유 비중이 2015년 7월을 기준 1.13%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있음.

- 특히, 중국인 토지소유가 급격히 증가하고 있는데, 2011년 0.08% 수준에서 2015년 7월 현재 0.47%로 5배 이상 증가한 것으로 분석됨. 중국자본의 제주도 토지소유는 2010년 이후 제주도 전 지역으로 확산되기 시작하였고, 2012년 이후에는 제주시 신시가지지역 및 중산간지역에 집중되고 있는 경향을 보이고 있음.
- 이와 같은 중국자본 토지소유의 급속한 확대는 기본적으로 대규모 토지 매각을 기반으로 하고 있는 제주투자진흥지구에 대한 중국자본의 투자에 기인하는 것으로 분석할 수 있으나, 부동산투자이민제와 관계없는 제주시 신시가지 및 중산간지역, 생태경관우수지역 등에 대한 중국자본의 집중투자에 대해서도 무분별한 난개발과 환경훼손을 우려하는 목소리가 높음.

7) 효율적 공공토지 활용을 위한 관리·운용체계의 미흡

- 제주도 공공토지 활용을 위한 관리·운용체계의 경우, 비축토지는 투자정책과, 공유재산은 세정담당관 및 자산관리 담당부서로 다원화되어 있어, 공공토지에 대한 통합적 관리에 한계가 있는 조직체계로 운용되고 있음.
- 특히, 도민사회에서 문제를 야기하고 있는 대규모 투자사업에 관한 공공토지 관리와 관련해서 비축토지의 매입 및 개발계획의 확정, 투자진흥지구의 지정 등과 관련해서는 투자정책과가 담당하고 있으나, 이후 개발사업의 인·허가와 사업과정 및 사후관리는 관광산업과에서 담당하고 있어 사업기획(토지비축)~사후관리에 이르는 통합적 관리체계 구축이 미흡함.
- 공공토지를 관리하는 공무원의 전문성 또한 미흡함. 공무원의 특성상 보직순환이 불가피한 상황에서 담당공무원의 전문성 확보에는 분명한 한계가 있음. 정책적·제도적 측면에서 불가피한 측면이 있기는 하지만, 집행과 관리기능에 있어 전문기관(공기업)을 육성하여 공공토지를 활용한 대규모 투자사업 및 공유재산 관리·운용의 전문성을 강화할 필요가 있음.

IV. 공공토지 임대제도 국내·외 사례분석

1. 국내 공유재산 관리·운용 실태분석

- 국내에는 공공토지 임대제도를 제도적으로 도입하여 운영하는 사례가 없으므로, 특별시·광역시 중에서는 서울특별시를, 광역자치단체 중에서는 강원도를 사례로 하여 공유재산의 관리체계 및 관리·운용 실태에 대해 분석하고, 제도운영에 대한 문제점 및 시사점을 도출함.

1) 서울시 공유재산 관리정책 및 활용사례

(1) 공유재산 관리정책의 변천과정⁹¹⁾

- 우리나라라는 일제 침략과 광복, 한국전쟁 등을 겪는 과정에서 재산공부가 멸실되는 등의 사회적 혼란으로 인하여 많은 재산이 무단 점유되는 등 재산관리가 어려운 역사적 배경을 지니고 있음.
- 이에 따라 해방 이후 정부는 수차례에 걸쳐 재산공부 정비와 무단점유 해소에 노력해 왔고, 서울시 또한 일제강점기의 재정충당을 위한 처분위 정책을 거쳐, 1988년 구 자치제의 실시와 함께 시작된 시·구 재산승계 정책에서부터 2000년대 이후 공유재산의 고부가가치화 정책에 이르기까지 그 변천과정이 각기 특성을 지니고 있음.
- 서울시의 일제강점기 이후부터 현재까지의 공유재산에 대한 정책은 국유 재산 정책의 변화와 같은 맥락에서 접근할 수 있으며, 크게 4기로 구분하여 검토할 수 있음.
 - 제1기인 일제강점기 이후 1970년대 중반까지는 재정수입 확보를 목적으로 국공유부동산을 처분하는데 중점을 두었음.

91) 서울특별시(2009), 「무단점유 공유재산의 효율적 발굴 및 활용방안에 관한 연구」; 서울특별시(2014b), 「자산이 미래다: 희망서울 공유재산 백서」 문현을 참고하여 정리.

- 제2기인 1970년대 후반부터 1990년대 초까지는 국유부동산의 보전 필요성을 강조하는 차원에서 관련 제도를 도입하고, 국유부동산에 대한 실태조사 및 권리보전조치를 하여 왔음. 서울시는 1988년 5월 구 자치제가 시행됨에 따라 시유재산 중 일부가 자치구에 승계되었고, 1990년도까지는 잔여재산에 대한 인계가 계속 추진되었으며, 처분위주의 공유재산 관리정책에서 벗어나고자, 1989년부터 1993년까지는 시유지 매각을 가급적 억제하고, 시민생활 편의시설 등 공공용으로 적극 활용하는 보전관리 위주로 관리방식을 전환함.
 - 1980년대 이후부터는 각종 개발사업과 토지가격 사승으로 토지에 대한 관심이 제고되면서 국유부동산의 이용에 대한 수요가 증대하였으며, 이에 대응하여 제3기로 구분할 수 있는 1994년부터는 국유부동산을 확대·활용하기 위한 재산관리제도의 개선이 전개되어 오고 있음. 영구임대주택 건설 등 지방자치단체가 아니면 수행하기 어려운 복지사업을 위해서 시유지를 계속 확대하는 정책을 추진함.
 - 제4기인 2000년대 이후부터는 수요자 친화적인 국·공유재산 이용 및 관리제도에 대한 필요성이 증대하여 임대를 활성화하고, 민간경영 기업을 새로이 도입하여 공유재산의 관리 효율성을 증대시키도록 하였음. 특히 공유재산을 포함한 토지개발정책의 패러다임은 기존의 고도성장 시기의 개발위주의 정책에서 벗어나 저성장 시대에 적합한 관리위주의 패러다임으로 전환되어오고 있다고 볼 수 있음.
- 매각 가능한 택지, 체비지는 적극 매각하고 유·휴재산 빌굴 및 실태조사를 통해 세외수입을 증대하고자 함. 공유재산관리 전산시스템을 개발하고 취득·처분 등 변동사항을 전산 입력하여 관리 및 통계자료로 활용함.
 - 미래 행정수요에 대비하여 국가기관이 이전한 부지 등을 적극 매입하는 한편, 매각 가능한 시유재산을 빌굴하여 적극 매각하고, 지리정보가 연계된 '시유재산종합정보시스템'을 구축하여 재산관리 전산화 수준을 크게 향상시킴. 지방재정 확충을 목표로 공유재산의 고부가가치화를 추진하였으며, 지역경제 활성화를 위한 행정수단으로서의 기능을 강화함.

<표 IV-1> 서울특별시 공유재산 관리정책 변천내용

구분	주요내용
재원확보를 위한 처분위주 정책 (해방이후~1976)	<ul style="list-style-type: none"> 조세 징수 보다는 매각에 중점을 둔 국유재산 관리 5·16 이후 경제개발 부흥을 위한 국유재산 매각 확대 1970년대 전반까지 재정충당을 위한 국유재산 감소
유지 및 보존 중심 정책 (1976~1994)	<ul style="list-style-type: none"> 처분 위주에서 유지·보존 위주로 전환 1977년 「국유재산법」전면 개정을 통한 '국유재산관리계획' 도입·시행 일반재산 관리업무 이관(국세청→지자체) '85~'96까지 두 차례 국유재산 실태조사 및 권리보전 조치 (총 244만 필지 등기)
활용 및 확대 중심의 적극적 관리제도 전환 (1994년~2000년)	<ul style="list-style-type: none"> 소극적 유지·관리에서 적극적 관리로 폐리다임 전환 '94 국유재산관리특별회계 신설 및 국유재산개발신탁제도 도입
활용도 제고 및 효율적 관리 (2000년대 이후~현재)	<ul style="list-style-type: none"> 「공유재산 및 물품 관리법」 제정·시행('05)을 통한 지자체별 공유재산 관리 보존부적합 소규모 재산의 원활한 처분 도모 분양형 신탁제도 및 민간참여개발 제도 도입 저성장 시대형 효율적 관리·활용방안 강구

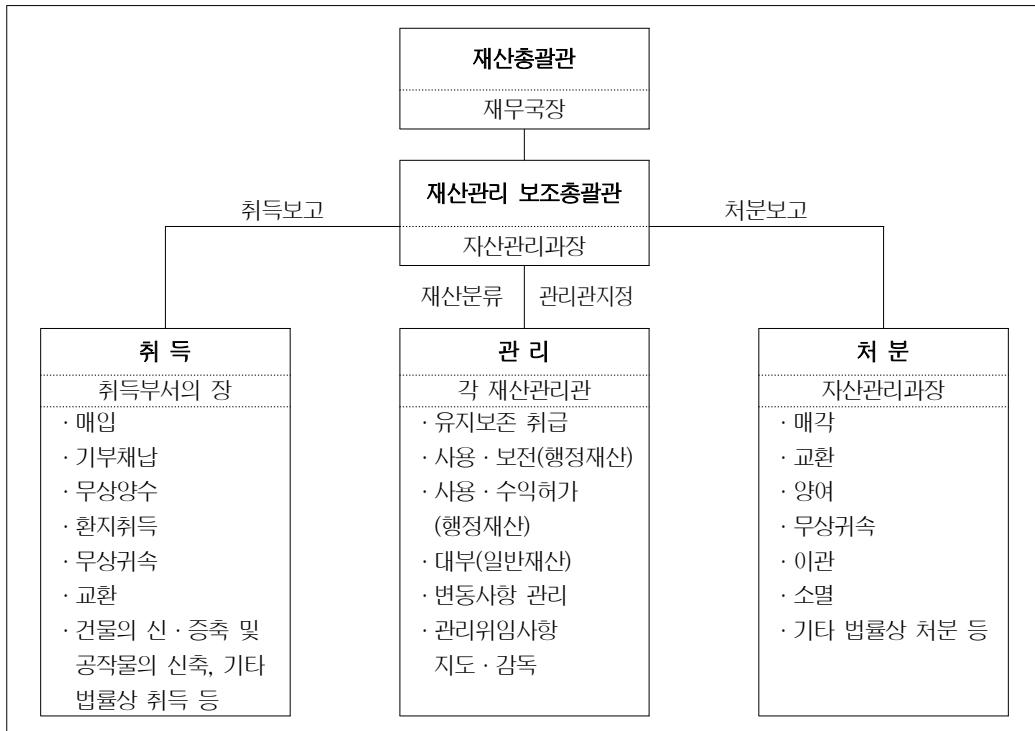
자료: 서울특별시(2009), pp.11-12.; 서울특별시(2014a), p.22 참조 재작성.

(2) 공유재산 관리체계 및 관리·운용 실태⁹²⁾

- 서울특별시의 경우 기본적으로 「공유재산법」에 준하여 관리체계를 운영하고 있음. 재산총괄관은 재무국장, 재산관리보조총괄관은 자산관리과장이 담당하고 있으며, 취득은 취득부서의 장, 관리는 각 재산관리관, 처분은 자산관리과장이 담당함.
- 「공유재산법」에 준하여 공유재산관리계획 수립·운영, 공유재산심의위원회 설치·운영, 공유재산에 대한 정기실태조사, 정밀실태조사 등을 수행하고 있음.
- 공유재산의 취득·관리·처분방법 역시 「공유재산법」에 준하여 진행되고 있으며, 특이한 점은 법률에 의한 관리·처분사무의 위탁이 가능한 바, 공유재산(시유지) 1,152필지에 대한 위탁관리 수탁기관으로 한국자산관리공사(캠코) 대신 산하기관인 SH공사를 선정하였음⁹³⁾.

92) 서울특별시(2014a), 「서울시 보유부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」 문현을 참고 정리함.
93) SH공사(2015), 'SH공사 서울시 공유재산(시유지) 위탁관리 수탁기관 선정', 보도자료(2015.6.1.)

- 서울시 시유지의 관리위탁 사무의 산하기관 이관은 기존에 한국자산관리공사(캠코)가 정부 및 지방자치단체 등의 공유재산에 대한 위탁관리를 독점하는 구조에서 경쟁체제로 전환되었다는 측면에서 의의가 큼. 향후 다른 자치단체에서도 산하기관을 활용한 위탁관리를 진행할 가능성이 높음.



자료: 서울특별시(2014a), p.17. 참조 작성

[그림 IV-1] 서울시 공유재산 관리체계

(3) 공유재산 보유현황⁹⁴⁾

- 2013년 기준 서울시가 보유한 공유재산의 총계는 107조 7,613억 원 가량이며, 그 중 토지는 107,868천m²로 71조 3,891억 원 가량이며 건물은 7,776천m²로 약 4조 31억 원에 달함.
- 최근 5년 간 서울시 공유재산의 종류별 추이현황을 살펴보면 토지와 건물이 주를 이루고 있는데, 2010년의 기타 공유재산의 수량과 평가액이 급

94) 서울특별시(2014a), 「서울시 보유부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」 문헌을 참고 정리함.

증한 이후로 토지, 건물 및 기타 공유재산의 면적, 수량, 평가액의 비율이 거의 일정하게 유지되고 있음.

<표 IV-2> 서울특별시 종류별 공유재산 추이현황 (2009년~2013년)

년도	구분	수량	평가액(백만원)
2009	토지(필지수/천m ²)	106,415	70,489,167
	건물(동수/천m ²)	6,584	4,223,164
	기타(수량)	11,183,425	29,082,214
2010	토지(필지수)	107,234	70,926,264
	건물(동수)	6,705	3,268,484
	기타(수량)	14,067,663	29,362,311
2011	토지(필지수)	107,065	70,840,193
	건물(동수)	7,000	3,713,900
	기타(수량)	14,086,728	30,273,259
2012	토지(필지수)	106,696	71,427,827
	건물(동수)	7,174	4,330,764
	기타(수량)	14,100,705	30,290,829
2013	토지(필지수)	107,868	71,389,104
	건물(동수)	7,776	4,003,149
	기타(수량)	14,519,978	32,369,082

주: 토지와 건물은 물건으로 간주되며, 토지는 대, 전, 담, 임야, 기타로 구성되고 건물은 사무소, 주택, 기타로 구성됨. 기타재산에는 입목죽, 공작물, 기계기구, 선박, 항공기 무채재산, 유가증권, 용의물권, 회원권이 포함.

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr>), 종류별 공유재산추이 각 연도별 참조 작성.

(4) 공유재산 관리실태의 문제점 및 시사점⁹⁵⁾

○ 서울특별시는 공유재산 관리에 다음과 같은 문제점을 가지고 있음.

- 첫째, 체비지에 대한 적극적 매각 및 관리가 미흡함. 과거 토지구획정리사업에 따라 취득한 체비지가 총 31,097필지(16,362,581m²)에 달함. 2013년 말을 기준으로 서울시가 보유한 자치구 점유 체비지는 959필지(377,159m²)로 공시지가 총액은 1조 4,850억 원에 달함. 이러한 체비지는 아직 매각되지 않은 것으로 세수확보를 위한 효율적 매각방안이 요구됨.

95) 서울특별시(2014a), 「서울시 보유부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」, 자산관리과의 문현을 참고하여 정리함.

- 둘째, 공유재산의 무단사용에 대한 철저한 관리가 미흡함. 무단사용으로 적발된 필지는 2011년도 1,451필지($17,921\text{m}^2$)에서 2013년도 297필지($12,707\text{m}^2$)로 1,154필지($5,214\text{m}^2$)가 줄었으나, 공유재산 무단사용 사전방지체계가 미흡하며, 향후 예기치 못할 시효취득 청구소송에도 대비해야 함.
- 셋째, 공유재산관리 담당공무원의 전문성이 부족함. 공유재산관리 업무는 공유재산의 관리와 취득·처분 등에 관한 사무로서 매우 복잡다양하고, 이를 위해 등기업무, 감정과 평가, 권리분석, 지적공부·지적도면의 해독 등의 능력을 모두 갖추어야 하나, 현재 재산관리 담당공무원들의 대부분은 행정직 공무원으로 충원되어 있어 일부 직원을 제외하고는 업무처리를 위한 충분한 전문지식과 경험을 갖추지 못하고 있는 것이 현실임.
- 넷째, 담당공무원의 공유재산 관리에 대한 책임의식이 부족함. 지방자치단체 공무원의 경우 위법하지만 않으면 된다는 인식에 따라 재산 관리에 대한 경영마인드가 부족하고, 감사에 지적되지 않는 최소한도의 수준에서 위험회피형 관리·운영으로 책임의식을 느끼지 못하는 문제가 발생함.

○ 이와 같은 서울시 공유재산 관리실태 사례분석과 문제점을 통해 다음과 같은 시사점을 도출함.

- 첫째, 관리체계의 효율화를 위해 관련 법령을 단순화할 필요가 있음. 공유재산 관련 법률은 160여 개에 달하고 있음. 공유재산 관련 법조문에 대한 타 법령과의 관계 등 관련 내용을 실무자의 이해를 도모할 수 있도록 (가칭)공유재산 특례제한법의 제정을 추진하여 공유재산의 사용·대부료의 감면, 장기사용·대부, 영구시설물 축조 허용 등 각 개별 법률에서 정한 각종 특례를 단순화할 필요가 있음.
- 둘째, 공유재산 실태조사 체계를 확립할 필요가 있음. 현재 1년을 주기로 외부전문기관에 위탁하여 공유재산실태조사를 하고 있으나, 조사결과를 행정에 즉시 반영하기에는 위해서는 정기적인 조사와 그 결과의 공공데이터 구축이 필요하며, 주기적이고 실질적인 실태조사가 이루어져야 함.
- 셋째, 합리적 대부료 산정 및 임대기간 개선이 필요함. 특별한 경우를 제외하고는 일반적으로 5% 이상이라는 하한선을 일률 적용하여 개별공시지가

를 기준으로 동일유형에 동일한 대부요율을 적용하는 경직된 방식을 운용하고 있음. 대부요율을 토지이용용도 및 이용정도(제약)에 따라 차등화하고, 이를 위해 대부토지에 대한 적정한 평가방법이 필요함. 임대기간의 경우에도 존속기간을 연장하여 이용의 활성화를 도모해야 함.

- 넷째, 공유재산 이용관리와 관련하여 위탁개발 및 신탁개발을 통한 유휴 토지의 적극적인 활용 및 무단 점유토지에 대한 관리를 강화할 필요가 있으며, 변상금 및 연체료 등에 대해서도 적극적 징수와 소멸시효기간 연장 등을 통한 재정수입증대를 제고할 필요가 있음.
- 다섯째, 공유재산 관리 인력의 전문성을 확보하기 위하여 현행 행정직 순환 보직위주의 인사관리체계에서 부동산 및 도시계획 관련 전공자를 지적직 공무원 등을 일정 비율 배치하거나 지적측량기사, 부동산중개사, 감정평가사 등 관련 자격증 소지자를 전문계약직으로 별로도 채용함으로써 공유재산 관리의 지속성을 확보해야 하며, 공유재산 담당공무원에 대한 실무적 측면의 교육 프로그램 확대·개발이 요구됨.

2) 강원도 공유재산 관리정책 및 활용사례

(1) 공유재산 관리 및 운영실태

- 강원도의 경우에도 공유재산의 관리·운용은 기본적으로 「공유재산법」을 따르기 때문에 관리체계, 관리조직, 관리계획 수립 및 심의위원회 운영, 취득 및 처분 등에 있어 서울특별시와 유사한 체계를 갖고 있음.
- 또한 공유재산의 대부, 매각, 위탁, 신탁 등도 「공유재산법」의 범주 내에서 큰 차이점이 없으며, 그에 따르는 대부료, 대부기간 등 대부조건과 매각대상, 매각방법, 매각조건 및 개발방식인 위탁개발과 신탁개발방식 또한 법·제도적 절차나 조건 등은 차이가 없다고 봐야 할 것임.

(2) 공유재산 보유현황

- 강원도의 공유재산은 평가금액 기준으로 19조 1,171억 원에 달하며, 이중

토지가 860,681천 m², 9조 7,652억 원으로 51.1%로 과반을 넘으며, 건물은 12,614천 m², 3조 8,321억 원으로 20.0%를 점유하고 있음.

- 기초자치단체별 공유재산은 원주시가 3조 1,440억 원으로 가장 많으며, 춘천시 2조 2,469억 원, 강릉시 1조 8,603억 원 등의 규모임. 양구군이 2,952억 원으로 가장 적게 나타남.

<표 IV-3> 강원도 시군별 재산유형별 공유재산 현황 (2013년)

구분	합계	토지		건물		기타	
	평가액 (천 원)	면적 (천 m ²)	평가액 (천 원)	면적 (천 m ²)	평가액 (천 원)	평가액 (천 원)	수량 (건)
강원도	19,117,114,198	860,681	9,765,226,413	12,614	3,832,100,383	5,519,787,402	51,054,409
춘천시	2,246,939,805	64,945	1,936,102,077	380	289,288,110	21,549,618	3,425,708
원주시	3,144,077,145	146,437	2,262,571,236	418	485,070,567	396,435,342	287,844
강릉시	1,860,347,847	49,249	999,479,471	437	407,687,056	453,181,320	2,348,500
동해시	1,069,330,542	14,931	615,582,785	198	129,544,452	324,203,305	71,414
태백시	528,227,754	8,080	187,468,581	234	186,264,693	154,494,480	3,875,614
속초시	662,231,043	5,895	571,726,455	160	84,375,932	6,128,656	80,239
삼척시	1,011,527,281	34,180	258,811,157	488	306,635,737	446,080,387	15,855,153
홍천군	1,073,984,729	53,810	398,168,446	199	197,835,338	477,980,945	552,765
횡성군	702,637,837	46,167	359,082,554	138	93,982,381	249,572,902	11,993
영월군	856,046,709	61,498	238,891,134	8,553	223,144,792	394,010,783	9,604,001
평창군	1,228,575,339	127,673	418,303,268	194	294,407,353	525,864,718	292,019
정선군	968,628,559	72,908	289,072,176	378	321,310,541	358,245,842	11,926,088
철원군	577,061,130	24,083	193,457,179	133	120,817,210	262,786,741	23,108
화천군	589,250,144	24,501	102,546,509	157	104,781,982	381,921,653	1,338,131
양구군	295,262,693	29,620	181,200,003	107	89,071,400	24,991,290	349,146
인제군	785,195,016	49,200	248,466,903	171	182,997,627	353,730,486	33,348
고성군	876,721,173	24,891	305,732,282	132	174,446,163	396,542,728	951,342
양양군	631,069,452	22,613	198,564,197	137	140,439,049	292,066,206	27,996

자료: 통계청, 국가통계포털(<http://stat.kosis.kr>)

(3) 일반재산 대부현황

- 강원도 공유재산 중 가장 높은 비중을 차지하는 일반재산의 대부 현황을 2012년 3월 기준으로 보면⁹⁶⁾, 필지수를 기준으로는 전체 2,709필지 중 약 14.8%인 400필지를 차지하고, 면적기준으로는 총 3,261,560m² 중 약 5.9%인 191,081m²가 대부된 것으로 나타남.

<표 IV-4> 강원도 일반재산 지목별 대부현황 (2012년 3월)

지목	대부된 토지				대부되지 않은 토지			
	필지 (건)	%	면적 (m ²)	%	필지 (건)	%	면적 (m ²)	%
계	400	100.0	191,081.7	100.0	2,309	100.0	3,070,478.5	100.0
공원	-	-	-	-	1	0.0	4,937	0.2
과수원	-	-	-	-	10	0.4	38,507	1.3
구거	2	0.05	72.0	0.01	9	0.4	4,068	0.1
답	188	47.0	129,556.0	67.8	611	26.5	659,143.0	21.5
대	105	26.3	8,214.6	4.3	700	30.3	127,803.1	4.2
도로	-	-	-	-	42	1.8	16,834	0.5
목장	5	0.12	10,125.0	5.3	4	0.2	19,966	0.7
묘지	-	-	-	-	3	0.1	873	0.0
수도	-	-	-	-	3	0.1	585	0.0
유원지	-	-	-	-	1	0.0	62,639	2.0
유지	-	-	-	-	6	0.3	7,270	0.2
임야	3	0.05	4,273.0	2.2	37	1.6	35,363.4	1.1
집중지	30	7.50	3,413.6	1.8	90	3.9	97,152.9	3.2
전	67	16.8	35,427.6	18.5	719	31.1	1,946,173.9	56.9
제방	-	-	-	-	13	0.6	2,522.2	0.0
주차장	-	-	-	-	1	0.0	9,510	0.3
하천	-	-	-	-	58	2.5	36,790	1.2
학교용지	-	-	-	-	1	0.0	341	0.0

자료: 강원도, 내부자료(2012.3.31. 기준); 조계근(2012), p.48. 재인용

- 대부된 일반재산의 특성을 살펴보면, 필지수로는 답과 대지가 74%로 대부분을 차지하는 것을 알 수 있고, 면적 기준으로 할 경우 답이 67.8%로 대부분을 차지하고, 전이 18.5%를 차지하며, 목장용지가 5.3% 순으로 나타남. 그러나 임야는 대부된 경우가 3건으로 2.2%에 불과함.

96) 조계근(2012), 「강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안」, 강원발전연구원

- 강원도 일반재산 중 대부되지 않은 현황을 살펴보면, 필지수를 기준으로는 전체 2,709필지 중 약 85.2%인 2,309필지를 차지하고, 면적기준으로는 총 3,261,560m² 중 약 94.1%인 3,070,478m²가 대부되지 않아 대부율이 매우 낮게 나타남.
- 일반재산 중 대부되지 않은 2,309건을 지목별 필지수로 살펴보면, 전, 대지, 답이 총 2,030필지로 87.9%를 점유하며, 면적으로는 총 2,733,120m²로 약 89%를 차지하는 것으로 나타남. 이는 공유재산 중 높은 비율을 차지하고 있는 전, 답, 대지의 토지 이용성이 낮다는 것을 의미함.

(4) 공유재산 관리실태의 문제점 및 시사점⁹⁷⁾

- 강원도 공유재산 관리실태 문제점은 첫째, 일반재산에 대한 낮은 활용가치와 저조한 대부 실적임. 지방자치단체의 공유재산 관리에서 나타나는 문제 중 하나는 적극적인 활용을 통한 재정수입에 기여가 크지 않다는 점임.
 - 따라서 공유재산의 취득과 대부, 매각 등에 있어 자치단체의 직접적 활용 외에 향후 비축과 활용 등을 감안하여 집단화 등 종합적인 활용계획과 처분정책 등이 필요할 것으로 판단됨.
- 둘째, 대부료 산정방식의 경직성으로 일반재산의 대부료 산정방식은 공시지가에 용도별로 정해진 대부요율을 곱하여 매년 납부하도록 하고 있음. 따라서 대부요율의 불변에도 불구하고 대부료 산정의 기초가 되는 재산 평정가격의 상승으로 공유지를 활용하는 주민들의 부담이 증가하게 됨.
 - 대부료의 차이가 개별토지의 입지와 접근성, 장래 기대가치 등이 반영된 결과라 할 수 있으나, 현실적으로 동일한 농업생산 활동을 위해 대부된 공유지의 대부료 차이가 크게 나는 경우 대부료를 부담해야 하는 주민의 입장에서 수용하기 어렵다는 한계가 있음.
- 셋째, 공유재산 실태조사가 미흡하고 취약한 관리 인프라의 문제임. 관리 대장에는 기록되어 있으나 토지의 위치, 경계 등이 미확인된 토지, 미등기 토지가 존재할 수 있는 등 공유재산에 대한 부정확하고 누락된 공부

97) 조계근(2012), 「강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안」, 강원발전연구원. 문헌을 참고하여 정리함.

자료, 현황실태 도면정보 부재 등으로 공유지에 대한 실태조사도 소극적인 조사가 이루어지며, 측량을 수반하지 않은 실태조사에는 정확한 현황 파악에 한계가 있다는 점임.

- 따라서, 현장위주로 상시 실시되는 지적측량 업무와의 연계를 통하여 지적공부와 부합되지 않는 사례를 색출하여 지적정리를 유도하고, 일회성이 아닌 지속적인 관리로 공유지의 무단점유와 변동 상황에 대해서 수시로 파악할 수 있는 전문적인 관리가 필요함.

○ 넷째, 앞서 서울특별시에서도 나타난 문제점이기 하지만 업무특성과 연계된 인적요인의 문제임. 공유재산관리가 실무적으로 전문성을 요구하는 분야이지만, 지방자치단체에 대한 재무나 회계 감사가 빈번하여 공유재산 관리업무는 현실적으로 기피부서가 될 수밖에 없는 여건임.

- 또한 공유재산관리를 위한 각 기관의 조직규모는 매우 취약한 실정임. 보다 효율적인 공유재산 관리를 위해서는 지방자치단체의 공유재산 관리인원의 확충과 조직의 확대 개편이 필요하며, 공유재산 관리분야 담당인력의 장기근무를 통한 실무지식 축적, 관련 전문자격 취득, 노하우의 매뉴얼화 등 단기적인 업무전문성 향상을 도모하기 위한 교육이 필요함.

○ 다섯째, 의사결정기구와 관련한 문제점으로 공유재산심의회의 실질적인 기능이 미흡하다는 점과 업무 외의 문제로 인한 의사결정의 지연임. 실제 위원회의 구성을 보면 공무원으로 선임된 위원장과 부위원장 중심으로 운영이 되어 심의기구 성격의 위원회 운영에 근본적인 한계를 지님.

- 또한 공유재산관리에 대한 다양한 계획의 수립과 의사결정, 집행과정에서 공유재산관리 자체 문제와는 별개로 지자체와 지자체 의회간의 대립 등으로 인하여 신속한 의사결정과 집행이 이루어지지 못하는 경우가 많음.

○ 결과적으로 위와 같은 문제점들을 해결하기 위한 시사점으로 다음과 같은 개선방안들이 필요할 것으로 도출됨.

- 첫째, 공유재산에 대한 효율적 관리를 위한 여건을 조성할 필요가 있는데, 공유재산 실태조사 체계를 확립하는 한편, 다양한 속성정보와 각종 도면 양식에 의한 공간정보를 연계할 수 있는 공유재산관리 정보시스템의 개선이 필요함.

- 둘째, 공유재산의 관리운영방법을 개선할 필요가 있는데, 활용도에 따라 공유재산의 등급을 구분하여 활용도가 낮은 일반재산의 경우 매각을 추진하는 것이 바람직하며, 대부분 산정방식을 개선하여 주변 토지 임대료에 비하여 현저히 낮거나 혹은 과다하게 산정되는 경우가 발생하지 않도록 개선할 필요성이 있음.
- 셋째, 위탁·신탁을 활용한 공유재산의 효율적 관리를 유도할 필요가 있음. 위탁·신탁방식은 지방자치단체의 직접적인 관리방식에 비하여 전문적 효율적 관리기법을 활용할 수 있으며, 전문기업이 지니는 인력 조직운영 등에 있어 규모경제의 이익을 통하여 관리비용을 절감할 수 있음.
- 넷째, 공유재산관리 수탁기관의 전문화가 필요함. 현재 공유재산관리의 수탁기관은 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사가 해당되는데, 앞서 서울특별시가 서울시 공기업인 SH공사를 공유재산 수탁기관으로 선정한 사례와 같이 지방공기업의 공유재산 관리업무 전문화를 유도할 필요성이 있음.
- 다섯째, 유휴토지 활용 및 무단점유 토지에 대한 관리를 강화하여야 함. 유휴 공유재산에 대한 전면적인 실태조사를 실시하고, 이를 토대로 활용 가능한 토지와 활용 불가능한 토지로 구분한 후, 각각에 대해 활용방안을 강구하는 한편, 무단 점유자는 실태조사를 거쳐 변상금을 철저히 부과한 후 토지특성 및 점유 성격에 따라 매각, 대부계약 체결, 이용제한 등으로 구분하여 조치하도록 함.
- 여섯째, 역시 서울특별시의 사례에서도 지속적으로 제기된 문제이긴 하지만, 공유재산관리 인력과 조직의 전문성을 강화할 필요가 있음. 지적측량, 전산, 감정평가, 도시·건축·부동산관계법규 등의 관련자격과 전문지식을 갖춘 전문 인력을 확보하는 것이 바람직하며, 공유재산관리 담당인력에 대해서는 교육수요에 기반하여 실무교육 프로그램과 연계한 교육연수 확대방안을 마련해야 할 필요가 있음.

2. 해외 공공토지 임대제도 도입사례 분석

- 국내 사례 분석은 서울특별시와 강원도의 공유재산 관리·운용 실태분석을 중심으로 문제점과 시사점을 도출하였지만, 해외사례의 경우 구체적으로 공공토지의 관리·운용실태를 파악하는 데는 한계가 있음.
- 따라서 해외사례의 경우 공공토지 임대제도를 도입하고 있는 국가들을 중심으로 공공토지 임대제도의 도입배경과 공공토지 임대제도의 활용방법을 중심으로 사례분석을 진행함⁹⁸⁾.
- 이러한 관점에서 공공토지 임대제도가 가장 잘 발달한 유럽지역의 경우 핀란드, 네덜란드, 스웨덴 등 북유럽 국가들을 중심으로, 그리고 우리나라와 인접한 아시아지역의 국가들 중에서는 일본, 중국, 홍콩, 싱가포르의 공공토지 임대제도 활용현황과 시사점을 분석함.

1) 핀란드(헬싱키) 공공토지 임대제도

(1) 공공토지 임대제도 도입배경

- 핀란드는 1809년까지 스웨덴의 속국, 1917년까지는 러시아의 자치구였음. 또한 제2차 대전까지는 시정부가 모든 도시용 토지를 소유하고 있어 토지임대제도를 입법화할 필요는 없었음. 「Neighborhood Act.」가 제정된 1950년을 계기로 토지는 특별한 자원으로서 커뮤니티의 이익을 위해 우선적으로 사용되어야 하며, 개인의 이익은 부차적이라는 인식이 형성됨.
- 1930년 이후 자자체구획수정법(The Act on the changing of Municipal Division, 1926)에 근거한 토지의 민간매각이 급증함에 따라 토지임대의 입법화가 필요하게 되어, 1966년 토지임대법(Leasehold Act)을 제정하였고, 이 법을 계기로 토지임대제도가 제도화됨.

98) 해외사례분석은 서울특별시(2014a); 한국토지주택공사(2014); 전강수(2012); 배문호(2011); 남창우(2010); 장원화(2006); 이상경(2005); Bourassa, Steven C. and Yu-Hung Hong eds.,(2003) 등의 문헌을 중심으로 연구를 진행하였음.

- 핀란드는 기본적으로 사적소유에 기반하고 있지만, 토지시장의 유연성과 선택권을 부여하는 대안으로서 토지임대제도의 의미를 부여함(이종권, 2005). 현재는 지방정부 토지소유는 대부분 도시지역으로 해당 토지들을 통해 공공토지임대가 이루어지고 있음(대한국토도시계획학회, 2008).
- 핀란드에서 공공토지 임대제는 많은 도시에서 보편화 되어 있고, 특히 도시지역에서 주거용·상업용·산업용 토지의 임대가 무척 활발한데, 공공토지의 임대는 대부분 지방자치단체 차원에서 이루어지며, 중앙정부와 교회도 공공토지를 임대하기는 하지만 그 비중은 극히 미미함.
- 공공토지 임대제도를 도입하고 있는 지방자치단체들은 ① 토지이용계획의 효율성 증진, ② 토지가격의 안정화, ③ 개발이익의 환수, ④ 토지투기 방지, ⑤ 산업발전 촉진 등 다섯 가지를 공통의 목표로 하고 있음.

(2) 공공토지 임대제도 활용방법⁹⁹⁾

- 모든 공공토지의 임대는 「공공토지임대법」의 적용을 받는데, 이 법은 계약 유형별로 임대기간을 다음과 같이 규정하고 있음.
 - 주거용지의 임대기간은 단기 30년, 장기 100년
 - 건물이 있는 농업용지의 최장 임대기간은 15년
 - 미개량 농업용지의 최장 임대기간은 10년
 - 산업용지, 캠핑장, 통신 시설 부지의 임대기간은 협상에 의해 결정
- 헬싱키에서는 보다 자세하게 토지임대기간을 규정하고 있는데, 산업적 용도의 경우 30년, 사무용 55년~100년, 민간주택은 55년~99년, 사회주택은 55년~100년 등으로 규정하고 있음.

99) 허문영·전강수·남기업(2009), 「통일대비 북한토지제도 개편방향 연구」, 통일연구원

<표 IV-5> 핀란드 헬싱키의 사용 용도별 토지임대기간

용도	기간
산업적 용도	30년
사무용도	55-100년
민간주택	55-99년
사회주택	55-100년
농업용	1-15년
사회적 목적	55-100년
문화적 목적	투자의 규모에 따라 다름
체육부지	투자의 규모에 따라 다름

자료: Dornette and Veen(2005); 허재완(2008)

- 「공공토지임대법」상 임대료와 관련된 주요내용을 살펴보면, 임대료는 임대인과 임차인의 협상을 통해 결정하게 되며, 최고 임대료에 관한 법적 제한은 없지만, 임차인과 임대인 양쪽 모두의 이익을 보호하기 위해 임대료와 임대조건을 조정할 수 있음.
- 임대기간 시작 시에 임대료를 전부 혹은 일부 선납하는 것을 금지하지 않지만, 실제로 선납하는 임차인은 거의 없으며, 토지 임대료의 주기적 조정을 허용하고 있음. 임대료 조정은 임대 계약서에 정해둔 기준에 따라야 하나, 실제로는 생계비 지수(living cost index: LCI)에 연동시켜 임대료 조정을 하는 경우가 많음¹⁰⁰⁾.
- 임차인들은 토지 임대료를 납부하는데, 토지 임대료 미납으로 인한 재정 손실은 극히 미미함. 공공기관도 공공토지를 사용하는 경우에는 관련부서에 내부 토지 임대료를 납부해야 하며, 임대인은 임차인이 임대료를 내지 않거나, 토지의 유지·보수를 게을리하거나, 계약내용과 다른 방식으로 토지를 사용하거나 정해진 기간 내에 토지를 개발하지 않을 경우에만 토지 임대계약을 취소할 권리를 가짐.

100) 핀란드에서 임대료의 공정성을 둘러싼 논란은 거의 일어나지 않는데, 1990~1991년 사이에 토지가격이 40~50% 하락하자, 1989년 부동산 값이 폭등했을 때 책정된 임대료가 지나치게 높다고 여기며, 임차인들이 임대료 계산에 반대하자 시정부는 임대료가 과다하여 공정하지 못하다는 사실을 인정함(허문영·전강수·남기업, 2009).

- 정부가 공공목적으로 부득이하게 토지 임대계약을 중단해야 하는 경우에는, 토지 사용권의 반환을 놓고 임차인과 협상하거나 강제 수용권을 사용할 수 있음.
- 임대 기간 만료 시 임차인은 토지 임대 계약을 갱신할 수 있는데, 이는 토지 사용의 안정성을 보장하기 위한 것으로 계약이 갱신되지 않을 경우 임대인은 토지 개량물의 가치를 임차인에게 보상하며, 일반적인 보상 가격은 건물의 '기술적 가치(technical value)'의 60~70% 수준에서 결정되는데, 이는 감가상각을 감안한 것임. 임차인은 토지 사용권을 양도할 권리 를 가지며, 모기지론의 담보로 사용할 수도 있음.
- 급속하게 성장하고 있는 대도시와 중간규모 도시들은 공공토지 임대에 적극적인데, 토지공공 임대제는 대부분의 지방자치단체 또는 도시에서 이데올로기나 정치적 성향에 따라 달라지지 않고, 어떠한 공공목적을 달성하기 위한 하나의 정책수단으로 취급됨.

2) 네덜란드 공공토지 임대제도

(1) 공공토지 임대제도 도입배경

- 네덜란드의 시당국들은 스웨덴이 토지은행을 시도하기 이전부터 토지은행제도를 시행하고 있었음(이원영, 2008). 1896년 암스테르담 시의회가 토지처분 기준을 만들면서 시작되었음.
- 북해도 운하가 1874년 완공된 후 암스테르담, 로테르담, 헤이그와 같은 대도시로 노동자들의 인구유입이 증가하여, 주택문제가 심각하던 시기로 토지임대제도가 계획기능을 제고함과 동시에 임대수입으로 도시기반시설 을 확충하거나 재개발을 추진할 수 있다는 국민적 공감대가 형성되었음.
- 지가가 안정되어 있어 개발이익이 미미한 상황에서 토지취득이 진행되었기 때문에, 민간의 저항없이 순조롭게 진행되었고, 건축용 토지는 지방정 부가 공급한다는 의식이 형성됨(이종권, 2005).

- 네덜란드의 토지임대제도는 시정부마다 조례 차원에서 탄력적으로 그 상황과 정책목표에 따라 달리 운영하고 있으며, 암스테르담의 토지임대제는 암스테르담항만청, 로테르담항만청 등이 각각 토지임대제 운영방법과 다르고, 헤이그 시, 로테르담 시, 그 외 군소도시 토지임대제와도 다름.
- 네덜란드의 공공토지 임대제도는 ① 양질의 주택을 공급하기 위해, ② 토지이용을 규제하기 위해, ③ 임대한 토지의 건물을 보존하기 위해, ④ 지역사회를 위한 지가상승을 억제하기 위한 목적으로 하고 있음.
- 2001년부터 국토환경부 소속 국유재산관리국(RGD)에서 관리하고 있으며, 조직은 5개부서(Front Office, Advice and Architects, Property Project, Management), 935명의 인력으로 운영되며, 국유재산 조사 및 평가, 국유재산 편입여부 판정, 기술지원, 신축정책 담당하고 있고, 모든 국유재산의 취득·임대·신축은 RGD를 통해서만 가능함(국방시설, 재외공관 제외).

(2) 공공토지 임대제도 활용방법¹⁰¹⁾

- 네덜란드에서 임대(erfpacht)란, 네덜란드 「민법」 제5편 물권법의 규율을 받는, 등기부상에 등록되는 임대차 관계를 의미하며, 제7편 계약법의 규율을 받는 임대(huur)는 별도로 관리되는데 상가임대차계약 및 주택임대차계약이 여기에 속함.
- 물권법의 규율을 받는 임대(erfpacht)는 주로 토지 위 개량물을 제외한 토지만의 임대차 관계에 관한 것으로서, 일반적으로 임차인은 개량물의 소유자가 되고, 임대인은 개량물을 제외한 토지의 소유자를 의미함.
- 즉, 네덜란드의 각 지방정부들은 공법에 의존하여 공공토지 임대제를 하는 것이 아니라, 공공토지를 소유한 사적법인으로서의 토지소유권에 근거하여 물권법상의 임대계약을 민간주체들과 체결함으로써 공적 목적을 위한 특약사항 등을 반영할 수 있도록 하고 있음.

101) 강빛나래(2013), 네덜란드 지방정부 개발용 토지비축 체계, 「OTB인공환경연구」, 네덜란드델프트기술대학; 문헌 및 자문 내용을 참고하여 정리함.

- 암스테르담 토지임대제를 위한 내부 회계편성 및 부서 간 조율의 경우 토지임대부서와 개발부서 간 재정을 독립적으로 운영하며, 토지임차인(사용자)이 바뀔 때마다 협상 등 조율은 시 개발부서에서 진행함.
- 출양제와 연조제를 병행 운영하고 있으며, 연조제의 경우 매년 임대료 책정 기준을 기존에는 일반 시중금리에 연동해왔으나, 최근에는 지가의 3% 아래로 떨어지지 못하게 하는 등 변화가 있었음.
- 임대기간 만료 전 임대권리를 회수할 때의 보상은 토지수용법과 자기실현권(zelf-realisatie) 원칙의 영향을 받으며, 암스테르담 시정부는 임대권 회수(일종의 강제 수용)에 다른 기관보다 유리하다고 할 수 있음.
- 1915년 이후 공공토지의 임대기간은 50년으로 규정하고 있으나, 무제한 기한의 임대방식이 존재하며, 50년 임대의 경우에는 일반적으로 재계약이 가능하고, 계약을 갱신할 때 임대료 수준을 재검토함.
- 산업용지, 주거용지, 호텔용지 등 시 공간계획, 전략계획과 연계해서 임대용도별로 임대기간(50년, 95년 등), 전대 금지, 임대료 납부방법, 임대료 책정 기준 등이 각각 다름.
- 토지이용을 제한하기 위한 임대계약조건(lease conditions)의 사용은 토지 이용계획이나 다른 규제를 보완하기 위해 사용되며, 계약기간이 끝나거나 계약기간 이전에 임대가 끝나는 경우 모든 임차인은 인상된 토지 개량물의 가치를 보상받을 수 있음.
- 임차인이 토지의 재개발을 원한다면, 반드시 임대인으로부터 허가를 받아야 하며, 이럴 경우 임대료는 재검토하게 됨. 임차인은 임차기간 동안 정부에 토지임대료를 매년 지불하며, 토지 임차권을 시장에서 제3자에게 자유롭게 사고 팔 수 있음(허재완, 2008).
- 암스테르담 시정부에서는 토지임대제 개혁(단계별 폐지)을 논의 중으로, 영구적 토지임대제(eeuwigdurende erfpacht) 도입방안을 검토 중임. 기존의 지속적 토지임대제(Voortdurende erfpacht) 일반규정(AB2000)과 다름.

3) 스웨덴(스톡홀름) 공공토지 임대제도

(1) 공공토지 임대제도 도입배경

- 스웨덴은 국공유지 임대제도를 1907년 도입한 이래 공공의 토지비축을 어느 나라보다 강조하고 있으며, 성공적으로 이끌고 있는 대표적인 나라로 그 중 대표적인 도시가 스ток홀름임.
- 스웨덴 정부는 1850년과 1900년 사이 미국으로의 대규모 이민을 억제하기 위해 노동자들에게 저렴한 주택을 제공해서 미국으로의 대규모 인구 유출을 감소시키고자 했음.
- 주택가격을 낮추기 위해 토지가격을 감소시켜야 했는데, 이때 실시한 제도가 공적주체가 토지를 취득한 다음 주택 개발업자에게 임대해주고, 임대받은 개발업자는 주택을 건설해서 시장에 주택을 공급하는 제도임.
- 공적주체는 도시개발이 일어나기 전에 상대적으로 낮은 가격으로 토지를 취득해서 원가에 주택개발업자에게 임대해주기 때문에, 공적 소유의 토지를 임대받은 개발업자는 다른 개발업자보다 저렴한 가격으로 주택을 시장에 공급해 줄 수 있었음.
- 1907년 「토지임대법(Lease Act)」을 제정하여 스ток홀름에 국한하여 도입하였는데, 이를 통해 공적 주체는 자신이 보유한 국·공유지를 사적주체에게 임대해 줄 수 있었음. 이후부터 1938년 시의회에서는 임대용지의 매각을 금지하였음.
- 1938년 근로자의 '내 집 마련'을 지원하고, 도시개발에 따른 개발이익 환수를 도모하며, 토지임대제를 강화하기 위해 계획법, 토지수용법, 토지선매권, 토지임대용자와 지방정부 토지매입용자 등을 시행하였음.
- 1949년 개정된 「토지수용법」을 이용해서 공적주체는 도시토지를 사전에 수용해서 추후 개발목적으로 임대 또는 매각할 수 있었으며, 1953년 「토지임대법」 개정으로 공적주체는 임대기간을 변경할 수 있게 되었음.
- 초기 토지임대법은 임대료 조정이 불가능한 장기간의 1회 임대만을 허용하였기 때문에, 시간이 지남에 따라 초기에 책정한 임대료가 주변에 비해

턱없이 낮아졌고, 이로 인해 공적 소유의 토지 임대에 대해 극심한 초과 수요를 불러일으켜 장기의 임대기간을 중간에 조정할 수 있도록 법률이 개정된 것임.

- 1930~1940년 다른 시로 확대하여 꾸준한 토지매입을 통해 스톡홀름의 약 2배에 달하는 413km² 토지를 소유하게 되었고, 스웨덴 정부는 1950~1960년대 도심 토지 중 90% 이상을 사들여 가격을 조정하였으며, 현재도 스톡홀름 토지 중 70%는 국가가 보유하고 있음.
- 임대주택 건설 당시 해당 토지시세의 40~70% 수준으로 토지를 임대해 주택가격을 안정시키고 있고, 임대료는 시장 토지가격에 비례해 10년에 한번씩 바꾸고 있으며, 국가 소유의 토지를 주택 신축용으로 임대할 때는 「임대토지법」에 의해 정하도록 함.
- 스웨덴 정부는 취득수단과 재원조달 측면에서 공적 토지매입을 보다 용이하게 하는 정책을 지속적으로 발표하였는데, 1966년 제정된 「토지임대용자법」¹⁰²⁾과 1968년 도입된 토지매입용자는 공적 토지매입에 풍부한 재원을 공급하였음.
- 또한, 1967년 「토지선매권법(Law of First Option)」¹⁰³⁾ 제정은 공적 주체가 선매를 통해서 광범위한 토지들을 취득할 수 있는 기회를 제공하였으며, 1972년 「토지수용법(Expropriation Act)」 개정은 공적 주체가 수용할 수 있는 토지의 대상을 넓히는 동시에 보다 저렴한 보상가격을 책정할 수 있도록 해 주었음.
- 토지비축 및 임대를 통해 급격한 도시화에 따른 도시 근로자의 주거안정 및 주거환경 개선과 함께 직주근접으로 교통문제를 완화시키며, 개발이익을 모두 공공이 환수함으로써 개발이익의 사유화를 차단할 수 있었음.

102) 1966년 토지임대용자법은 주택을 사적주체에게 임대할 목적으로 토지를 비축하는 공적주체는 중앙정부의 자금을 특정 조건으로 응자받을 수 있게 되는데, 대부기간 40년, 정상 시장이자율로 비축 관련 비용의 95% 까지 응자받을 수 있었음.

103) 1966년 토지선매권법 제정으로 공적주체는 시장에서 매매 대상으로 합의된 토지를 우선적으로 취득할 수 있는 선매권을 가지게 되는 데, 이때 지자체에 선매권을 부여하여 시 토지의 74%를 소유하고 1974년 주거용지의 53.9%를 임대토지로 확보하였음.

- 공공부문이 도시 및 주거지 계획을 수립할 수 있어 쾌적한 도시환경 및 계층 혼합 주거단지를 조성할 수 있는 장점이 있음. 토지는 국가가 소유하고, 건물은 민간·공공이 건설하며, 주택은 임대로 운영하는 것이 시장의 대원칙으로 자리잡고 있으며, 국가는 이 같은 원칙을 바탕으로 시기별로 토지를 민간임대료나 공공임대용 아파트로 공급하고 있음.
- 2006년 말 기준으로 스톡홀름에서 공공임대주택에 입주하기 위해 대기 중인 사람은 약 18만 명에 이르고 있는데, 그 이유로는 지난 수년 간 도심 임대아파트 신축이 크게 늘어 변화하는 수요층의 기호를 맞추고 있으며, 민간과 동일한 품질로 짓는 것이 수요층을 끌어들이는 주요 원인임.
- 현재는 지방정부들의 자본이 토지에 고정됨에 따른 재정적 부담과 이데올로기적 사유로 토지임대부 자산을 단계적으로 매각하고 있으나, 스톡홀름 시는 재정수입의 증대를 위해 임대기간을 5년으로 단축하고, 재계약시 지대의 소비자 물가지수에 연동하기 위해 적극적으로 입법을 추진하고 있음(이종권, 2005).

(2) 공공토지 임대제도 활용방법

- 공공토지 임대를 위한 토지비축 및 임대절차는 시의회 결정에 따라 토지를 매입하고 개발계획이 확정되면, 비축된 토지의 개발을 허가하여 개발 완료 후 지방정부가 수요자에게 임대하며(배문호, 2011), 주택용지와 비주택용지를 구분하여 임대기간을 설정하고 있음.
- 주택용지의 경우 첫 임대기간은 60년, 그 이후에는 40년마다 갱신할 수 있고, 비주택용지의 경우 첫 임대기간은 원칙적으로 80년, 그 이후 20년마다 계약기간을 갱신하는 것이 원칙임. 계약기간이 만료 후 시가 특별한 계획을 세우지 않는 한 임차인은 토지임대차 계약을 갱신할 권리가 있음.
- 최초로 임대계약을 하는 경우 임대료는 지가와 정해진 임대료율에 따라 결정되는데, 토지임대료는 지가에 임대료율을 곱해 산정하며, 이때 임대료율은 스웨덴 지방자치단체연합이 매년 10년 만기 지방채의 평균금리를 감안하여 결정함.

- 기존 임대토지의 계약이 만료될 때 적용하는 임대료는 토지임대법에 따라 대법원이 결정한 최고지대를 기준으로 정함. 상업용지의 임대료는 원칙적으로 시장지가로 산출하며, 10년마다 갱신할 수 있고, 이 기간 안에는 원칙적으로 지대를 변경할 수 없도록 규정하고 있는데, 최초의 토지임대차 계약시에는 최대 20년간 토지임대료가 고정됨.
- 재개발의 경우, 토지임차자들이 재개발을 원하면 시(市)의 부동산부와 계획부서의 승인을 받아야 하며, 이 경우 토지임대료는 자동적으로 새로운 임대목적에 상응하는 단지 가치를 기준으로 조정됨.
- 토지매입을 위한 재원조달은 지대수입, 중앙정부의 융자(토지임대 및 토지매입자금), 채권발행, 은행융자, 시정부 세수입 및 수수료 등으로 이루어지며, 토지임대료 수입이 토지비축 및 임대사업 총 투자비의 50% 이상을 차지하고 있고, 토지임대를 위한 융자지원금의 이자는 첫해 공동주택의 연 2.6%, 단독주택 4.9%를 적용하고, 매년 공동주택의 0.25%, 단독주택 0.5%씩 시장금리에 이를 때까지 금리를 단계적으로 인상함.
- 스웨덴의 토지비축제도는 처분수단으로 매각, 임대 등을 사용할 수 있음. 토지가격상승에 따른 자본이득을 회수하기 위해서 소유권이 이전되는 매각보다는 공적주체가 소유권을 보유하는 임대를 선호함.
- 1907년에 제정된 「토지임대법」을 통해서 지방자치단체는 자신의 비축한 토지를 장기간 1회에 한해서 사적주체에게 임대해줄 수 있었으나, 임대기간 내 임대료를 조정할 수 없었음.
- 1954년 「토지임대법」의 개정으로 지방자치단체가 공유지 임대기간을 조정할 수 있게 되었지만, 이와 같은 임대기간 조정에 따른 임대료 상승이 임대인인 지방자치단체와 임차인인 사적 주체사이에서 갈등을 일으키게 되었음.
- 지방자치단체는 주거용은 20년마다, 산업용과 상업용은 10년마다 임대기간을 조정할 수 있으나, 임차인이 자신이 가지고 있는 임차권을 다른 사람에게 이전하는 거래행위를 금지할 수는 없음.

4) 일본 국·공유재산과 정기차지권제도

(1) 토지정책 법률현황 및 정기차지권제도 도입

- 1955년 이후 일본의 토지시장은 경제성장에 따른 토지수요 증가와 금융 시장의 과잉 유동성 형성에 따라 크게 세 차례의 가격 상승을 보였음. 1960년 전후 경제의 고도성장에 따른 산업 활성화로 공업용지를 중심으로 토지 가격이 상승하였음.
- 1970년 전후 수출 호황에 따른 외화 유입으로 일본 금융시장에 과잉 유동성이 형성되었고, 이 자금이 토지시장에 흘러들면서 주택용지를 중심으로 토지가격이 전국적으로 급격히 상승하였음.
- 1980년 후반에는 플라자 합의 이후 엔고현상으로 일본의 수출이 급격히 감소하면서, 일본 정부는 내수부양과 수출경쟁력 향상을 위해 저금리 정책을 고수했고, 이에 따른 국내 유동성 자금이 토지시장에 유입되면서 도쿄권, 오사카권 등 대도시를 중심으로 토지가격이 1990년대 초반 정점을 찍을 때까지 급등함.
- 1960년대 이후로 지속적으로 상승했던 토지가격이 저금리 정책 유지의 한계, 토지시장의 거품붕괴 등을 이유로 1991년을 기점으로 하락함. 1990년대 중반 이후 토지가격이 지속적으로 하락하면서, 일본 정부의 토지 정책 방향은 토지가격 안정화에서 토지의 유동화 촉진으로 전환했음.
- 1968년 「도시계획법」 제정을 거쳐서 1973년 「공유지 확대 추진에 관한 법률」이 제정되면서 지방공공단체(일본 지방자치단체의 명칭)가 공유지 형태로 개발 잠재력이 높은 토지를 사전에 비축하는 토지은행제도가 시행되었음.
- 토지은행제도는 토지가격의 지속적인 상승을 해결하기 위한 다양한 토지 정책들 중 하나로서 토지거래규제, 토지 관련 용자 규제에 비해서 공적 주체가 토지시장에서 직접 토지를 취득하는 토지시장에 대한 직접적인 정부개입 방식임.

- 1994년 민간 지주들이 조합을 결성해 토지를 임대해 주는 「차지차가법(借地借家法)」을 도입하였는데, 이는 민간 지주들에게서 토지를 임차하여 그 토지위에 건물만 집주인이 소유하는 것임(이원영, 2008).
- 차지차가법에 따라 토지와 건물을 분리, 토지를 50년 간 임대하고 건물만 소유하는 제도가 도입되었음. 보증금은 보통 땅값의 20~30% 수준이며, 토지임대료는 매년 납부하고, 임대료는 3년에 한번 씩 물가상승률 범위 내에서 결정함. 토지보증금은 50년 후 돌려받는데, 토지를 임대하기 때문에 토지와 건물을 분양받는 일반주택보다는 가격이 저렴함(김태경 외, 2007).
- 차지권 종류는 일반정기차지권, 건물양도부차지권, 사업용 차지권이 있음. 일반정기차지권은 계약기간이 50년 이상이며, 계약 종료시 건물을 해체하고 토지를 반환하는 조건인데, 정기차지권 주택은 일반주택과 마찬가지로 50년 간 상속, 매매, 증여, 증·개축이 가능하고 매매가 불가능한 일반주택보다는 소유권이 강화된 점이 특징이나 물량이 많지 않고 주로 단독 주택용으로 이용되고 있음.
- 건물양도부 차지권은 계약기간이 30년 이상이며, 이 기간이 지나면 토지 소유자가 건물을 인수하는 조건이 붙음. 사업용 차지권은 상가나 사무실 같은 사업용 건물에 대해 10-20년이 계약기간이며, 계약기간이 지나면 재 계약을 해야 함(이원영, 2008).
- 일본에서는 공공기관은 물론 개인의 아파트, 단독주택도 일부 이런 방식으로 개발되고 있는데, 특히 일본 정부는 제도의 활성화를 위해 2005년 지주가 토지 임대료를 일시불로 받는 경우에도 세금을 50년 간 분할하여 부과하는 세제상 특례를 주고 있음.
- 차지권의 효과로는 양질의 저렴한 주택 및 택지공급과 양호한 주택시가지 형성이 가능하고, 미이용택지의 이용이 촉진되며, 차지권으로 이용되는 토지에 대한 세금 납부의 의무가 없어 소유부담이 경감되는데 있음.

<표 IV-6> 일본의 정기차지권 제도

구분	종전차지권	정기차지권		
		일반정기차지권	건물양도부 차지권	사업용차지권
유효 기간	30년 이상	50년 이상	30년 이상	10년 이상 50년 미만
이용 목적	용도제한 없음	용도제한 없음	용도제한 없음	사업용건물 소유제한 (주거용 불가)
계약 형식	구두 가능	공정증서 및 서면계약(3개 특약) • 계약갱신 없음 • 존속기간 연장 없음 • 건물의 매입청구 없음	• 30년 이상 경과한 시점에서 건물을 대가로 지주에게 양도 하는 것을 특약 으로 함	공정증서 및 서면계약(3개 특약) • 계약갱신 없음 • 존속기간 연장 없음 • 건물의 매입청구 없음
차지 관계 종료	• 법정갱신 • 정당한 사유에 의해 갱신거부	기간만료	건물양도	기간만료
계약 종료 시 건물	• 건물매입청구권 • 매입청구권이 행사되면 건물은 그대로 명도하며, 세입자관계 유지	• 원칙적으로 세입자는 건물을 철거하고 토지를 반환함	• 건물은 지주가 매입 • 건물은 수거 않고 토지반환 • 세입자 또는 임차인이 계속 차지하여 거주	• 원칙적으로 세입자는 건물을 철거하고 토지를 반환함

자료: 일본 국토교통성 주택국 홈페이지; 이동훈(2011), p.45.

(2) 일본 국·공유재산 활용방법

- 일본의 국·공유재산에 법률은 우리의 제도와 비슷하게 구성되어 있음. 「국유재산법」, 「국유재산특별조치법」 등이 있으며, 지방자치단체 공유재산은 「지방자치법」의 내용을 따름. 「지방자치법」은 지방공공단체에 대한 공유재산제도의 기본원칙을 기본으로 공유재산의 관리 및 처분(동법 제237조)과 공유재산의 범위 및 분류(동법 제238조), 행정재산의 관리·처분(동법 238조의 4), 보통재산의 관리·처분(동법 제238조의 5) 등을 명시하고 있음¹⁰⁴⁾.

104) 「지방자치법(地方自治法)」, 일본 법률 제50호(2015.6.26.)

- 행정재산은 공용 또는 공공용에 제공하는 것으로 결정된 재산으로 여유 부분의 일시적 임대 및 사용 허가 등의 경우를 제외하고 임대, 교환, 매각, 출자 등은 불가함. 보통재산은 행정 재산 이외의 일체의 공유재산을 일컫는 것으로 임대, 교환, 매각, 양여, 출자 등 사권설정이 가능함.
- 지방자치단체인 도쿄도의 경우 조례에 의한 공유재산 관리는 「지방자치법」에 명시된 내용을 근거로 더욱 실무적인 입장에서 처리하여야 할 내용을 담고 있으며, 「의회의 의결로 정해야 할 계약 및 재산의 취득 또는 처분에 관한 조례」와 「공유재산의 교환, 양여, 무상임대 등에 관한 조례」를 적용함.
- 재무성(MOF)은 총괄기관으로서 국유재산의 관리·처분의 적정을 기하기 위하여 국유재산에 관한 제도를 정비해 그 관리·처분의 사무를 통일하고, 증감·현재액 및 현상을 분명히 하여 관리·처분에 대하여 필요한 조정을 수행하고 있음.
- 행정재산의 관리는 각 부처가 담당하는 것이 원칙이며, 보통재산 관리의 경우는 일반회계는 MOF가 특별회계는 각 부처가 각각 담당하도록 하고 있음. 도쿄도의 경우 공유재산 관리는 재무국을 중심으로 사무용으로 제공하는 행정재산은 각 국이 관리하며, 행정재산이 용도폐지를 한 경우 보통재산으로 취급되어 원칙적으로 재무국장에게 인계됨.
- 각 부처의 불용 행정재산은 용도폐지 후 보통재산으로서 MOF에 인계되어 ① 각 부처의 이용요구가 있는 경우에는 해당재산의 관리환 실시(이용요구 없으면 매각대상), ② 지방공공단체 및 비영리 법인 등으로부터 법정된 공공목적으로 이용하기 위한 취득요구가 있는 경우에는 감액·무상양도, ③ 지방공공단체 및 비영리 법인 등으로부터 ②항 이외의 공공목적으로 이용하기 위한 취득요구가 있는 경우에는 시가양도, ④ 상기 요구가 없는 경우에는 원칙적으로 입찰을 실시하여 민간에게 양도하는 순으로 처분하도록 되어 있음.
- 행정재산은 대부할 수 없다는 규정이 있지만, 각 부처의 판단으로 사용허가 하는 것은 가능한데, 직원이나 내방자를 위한 식당·매점·은행 등이 해당됨. 「구조개혁특구법」, 「민간자금을 활용한 공공시설 등의 정비촉진

에 관한 법률(PFI법)」 등으로 행정재산의 대부를 실시할 수 있는 경우에 해당되며, 도로, 선로, 전기, 가스, 상하수도의 용도로 제공하는 경우에는 지상권 설정이 가능하지만 보통재산은 대부 가능함.

- PFI법을 통한 기대효과는 ‘저렴하고 양질의 공공서비스의 제공’, ‘공공서비스의 제공시 행정의 관여방법의 개혁’, ‘민간의 사업기회를 창출하여 경제 활성화에 이바지’ 등이며, PFI 사업을 진행할 수 있는 시설로는 공공시설, 공용시설, 공익시설, 기타시설 등이 있음(이동훈, 2011).
- 현재 일본에서 공영주택 공급은 지방공공단체에 의해 주로 이루어지지만, 그 밖에도 민간에서 건설한 주택을 매수 또는 임차하는 방식이 병행되고 있는데, PFI 공영주택의 기본구조는 민간사업자가 공유지를 대여받아 주택을 건설하고, 지방공공단체는 건물 완성 후 이를 매수하거나 임차함. 한편 지방공공단체는 관리주체로 입주자모집, 선정 등 민간에게 위임되지 않은 업무만 수행하고, 건물의 완공 후 건물의 유지관리를 위탁함(주택산업연구원, 2006).
- 도쿄도의 경우 공유재산의 관리 및 활용과 관련하여, 향후 2020년도 올림픽 개최 및 저출산 고령화 등 사회 환경 변화에 대응하려고 노력 중임. 먼저, 올림픽 개최에 따른 부지확보는 재무국 이외에도 각 부서가 통합적으로 접근하여 국제행사의 성공적인 개최를 도모하고자 함. 그러나 도쿄도 내에 체육시설 등 대규모 부지의 확보가 현실적으로 쉽지 않아 재무국 등 관련 부서에서도 이에 대한 해결책을 마련하는 중임.
- 또한 우리나라보다 앞서 경험한 저출산·고령화의 급속한 진전에 따라 복지인프라 시설이 부족한 현상을 근거로 복지인프라 사업으로 민간사업자에 의한 복지인프라 시설(노인 시설, 탁아소, 장애인 시설)의 정비를 촉진하고자 하고 있으며, 구 및 시·정·촌과 연계하여 공모에 의해 선정된 민간 사업자에 대해 미이용 도유지를 50% 감액하여 임대할 계획임.
- 향후 장기적인 관점에서 도쿄도 공유재산 활용의 방향성은 공공시설의 10개년 유지에 관한 계획을 수립하여 노후시설의 보수 및 개축, 기존 비축공유재산의 유효활용 촉진, 주민서비스 향상을 위한 협동청사화, 도시 재생(마을만들기)과 연계한 공유재산의 활용을 실시할 것임.

5) 중국 공공토지 임대제도

(1) 공공토지 임대제도 도입배경

- 토지의 사유화를 통해서 시장경제적 토지시장을 조성하려는 중국의 토지 개혁은, 계획경제 기간에 성립된 도시와 농촌 토지의 이중적인 토지소유 제에 의거하여 기존의 시장경제 국가와는 다른 형태의 도시토지사용권 중심의 토지시장을 형성하고 있음.
- 1949년-1978년 계획경제 기간 도시토지는 국가소유로, 농촌토지는 집체 소유로 하는 공간에 따른 공적 토지소유권의 이중 체계를 확립하였음. 1978년 개방과 경제 개혁 정책에 따라 해외 투자자의 토지사용 수요가 급속도로 증가함에 따라, 중국 정부는 경제발전특구¹⁰⁵⁾에 한해서 행정적 무상 배분이 아닌 시장경제적 유상 임대에 따라 토지를 사용하는 것을 허용함.
- 토지사용권 체계는 경제발전특구에 대해 임시적으로 시행되었는데, 이 체계는 해외 투자자가 일정한 기간 동안의 임대를 통해서 토지를 사용하는 것을 허용하는 것인데, 투자자는 토지사용의 대가로 토지사용권 요금과 선불 임차료를 지불함.
- 1988년 헌법과 「토지관리법」의 개정을 통해서 도시토지의 토지사용권 체계는 중국 전역에 적용될 수 있는 합법성을 부여받음. 중국 도시토지의 토지사용권 시장은 거래방식에 따라 네 개의 다층적인 구조를 보임.

105) 1980년대 초기에 중국은 해외 투자자들을 끌어들이기 위해서 동쪽 해안지역을 따라 경제발전특구들을 설립했는데, 특구에서 개인과 기업들은 다른 지역들에서는 이용할 수 없는 조세감면과 토지사용권을 포함하는 특권을 향유했음.

<표 IV-7> 중국 도시토지의 다층적인 토지사용권 시장

구분	토지거래의 형태	
시장기제	1차 시장	<ul style="list-style-type: none"> • 최초양도: 도시정부에 양도 요금을 지불한 다음 일정 기간 토지사용권 부여 기준 점유 단위와의 협상 또는 도시 정부의 공매로 양도 요금 결정
	2차 시장	<ul style="list-style-type: none"> • 완전양도: 개인들 사이의 양도받은 토지사용권 그대로 이전 양도계약에 따른 조건을 그대로 이전하기 때문에 1차 시장보다 유효기간 짧아짐
	3차 시장	<ul style="list-style-type: none"> • 부분양도: 개인들 사이의 토지사용권의 부분적인 이전 토지사용권의 임대 또는 저당, 건물 거래에 포함된 토지사용권 이전
	행정적 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 이용을 위한 토지사용권은 무제한의 기간 동안 양도 요금을 면제받음 정부 사무실 및 군대 이용, 사회기반시설 및 공적시설, 전력·교통·상수도 전국사업

자료: 한국토지주택공사(2014), p.216.

- 도시 토지는 국가소유였지만 행정적 배분을 통해서 개별 단위들이 실질적으로 점유하고 있었기 때문에, 토지사용권 시장이 성립하기 위해서는 국가에 의한 점유 회수 및 판매 또는 점유하고 있는 기준 단위의 직접 판매가 필요함.
- 이처럼 최초의 토지사용권을 거래하는 시장을 1차 시장이라고 하며, 1차 시장의 양도로부터 획득한 토지사용권을 사적 주체들끼리 거래하는 시장을 2차 시장, 완전양도가 아닌 토지사용권의 부분적인 이전이 발생하는 3차 시장이 있음.
- 개혁개방 이후 30여 년 간 중국 대부분의 도시에서 급격한 도시화로 인해 도시주변의 농촌 토지가 도시토지로 전환되었음. 2004년 이래로 토지 공급의 주요 원천으로 기개발토지가 미개발토지를 대체하였음.
- 중국 대도시들은 비합리적인 도시개발에 따른 토지 이용의 비효율성, 대규모 도시화로 인한 농지 감소, 공장난립으로 인한 심각한 환경오염과 같은 문제들이 나타나고 있음.
- 이를 해결하기 위해서 토지비축제도를 1990년대부터 도입하고 있음. 중국의 토지비축제도는 서구와는 다르게 도시토지개혁과정에서 도시토지의 토지사용권을 시장가격에 공식적으로 공급하는 역할도 수행함.

(2) 공공토지 임대제도 활용방법¹⁰⁶⁾

- 도시의 토지는 모두 국가 소유이며, 국가의 법에 따라 일정기간 토지 사용권을 유상, 무상으로 양도할 수 있음. 국유토지의 사용권은 거래가 가능하나, 용도변경은 엄격히 제한됨.
- 도시주택, 상품주택, 경제적용주택, 사업단위개혁주택은 그 사용권의 임대와 거래, 특히 용도변경은 법률과 법규상 엄격한 통제를 받음.
- 국가는 토지자원의 분배에 대해 엄격한 관리를 하고 있음. 첫째, 국가는 토지용도를 규정하여 농업용지, 건설용지, 미개발용지로 나누며, 토지의 용도변경에 대해 엄격히 제한함. 둘째, 토지자원의 분배와 관리권한이 고도로 집중되어 있음.
- 1982년 「중화인민공화국헌법」 제10조 규정에 따라 “어떤 조직 또는 개인이 무단점유, 매매, 임대 혹은 기타 형식의 불법 토지양도는 금지한다.”라고 명시하였으나, 1988년 헌법개정안 제2조에 따르면 “어떤 조직 또는 개인이 무단 점유, 매매 또는 기타 형식의 불법 토지양도는 금지한다. 토지의 사용권은 법률 규정에 따라 양도할 수 있다.”로 변경됨.
- 중국의 토지시장은 토지소유권의 교역시장이 아니고, 토지사용권의 교역시장임. 토지사용권에 대해서는 「도시 국유토지 사용권 출양과 양도에 관한 잠정조례」에 따라 구체적인 기한이 있음.
- 제12조에 따르면, 토지사용권 출양의 최고기한은 용도에 따라 제한을 두고 있는데, 거주용지 70년, 공업용지 50년, 교육·과학기술·문화·위생·교육 용지 50년, 상업·관광·오락용지 40년, 종합 또는 기타용지 50년임.
- 제13조에서는, 토지사용권 출양은 협의, 입찰, 경매의 방식으로 이루어질 수 있다고 규정하고 있음. 하지만 2002년 「경매, 공시 입찰에 의한 국유토지사용권 출양규정」을 통해 상업, 관광, 오락과 상품주택 등 각종 경영성 용지는 반드시 입찰, 경매 즉, ‘입찰공고, 경매, 공시’ 방식으로 양도를 하도록 규정하였음.

106) 장원화(2006), 중국토지시장의 운영형태와 변화추세, 「한·중 토지정책연구 워크샵 자료집」, 국토연구원(2016.9.26.)의 문헌을 참고하여 정리함.

- 중국에서는 토지공급 규제는 더 강화될 것으로 보이는데, 첫째, 심사와 관리제도 강화, 둘째, 새로 증가된 건설용지의 신청조사 비준허가를 엄격하게 하여 국가 중요사업에 대한 필수적인 용지 확보, 셋째, 심의 및 조사 역량 강화 등이 추진될 것으로 판단됨.

6) 홍콩 공공토지 임대제도

(1) 공공토지 임대제도 도입배경

- 국토의 80%가 급경사인 구릉지로 이루어진 홍콩은 19세기 중반부터 토지 규제를 중시하여, 토지 자원을 국가가 배분할 필요성을 인식하고 1841년 토지 이용 5가지 원칙을 제시하였음.
- 토지이용 5가지 원칙은 ① 공공성 확보를 위해 토지는 판매가 불가하고 임대로만 가능, ② 공매를 통해서만 개발권 부여, ③ 공매시 최저가격 설정, ④ 공매시 최고 입찰자에게 낙찰, ⑤ 정부의 허가 없이는 모든 민간 토지의 거래 금지 원칙임.
- 1884년 영국 식민지하 모든 토지가 왕에게 귀속됨을 분명히 하기 위해 영국 정부는 개봉칙하(Letters Patent)를 통해, 영국 정부의 권한 하에 홍콩의 통치자가 민간에게 토지를 배분토록 강제함으로써 토지임대제도가 본격적으로 도입 및 체계화됨.

(2) 공공토지 임대제도 활용방법

- 홍콩은 영국의 조차지(租借地)였기에 토지가 자연스럽게 소유보다 시한부 사용권만을 거래하는 임대제도가 일반화되었음. 홍콩의 토지는 정부가 개인 또는 법인에게 통상 99년의 토지임차를 해주었음.
- 영국 통치시에는 Crown Lease라고 했고, 현재는 Government Lease라고 명기해서 일반 개인들 간의 임대차와 구별하고 있음. 홍콩은 이러한 토지 임대제를 중심으로 지역적·정치적 어려움에서도 경제는 급속하게 발전 하였음(이원영, 2008).

- 1989년 이후 홍콩의 토지임대 시스템은 토지임대 시민에게 일부 토지의 개발권 허용, 임차기간 동안 개발권 이전 가능, 토지개발 및 거래로부터 발생되는 편의 공유 등 보다 복합적 구조로 전개되었음.
- 당초 강력한 왕권 하에 시행된 토지배분 정책은 도시가 개발됨에 따라 점차 도시성장관리, 산업 및 공공주택 개발 촉진, 인프라 투자를 위한 정부 재원 마련의 목적으로 전환됨.
- 도입초기의 임대기간은 계약갱신이 되지 않는 75년이었으나, 임차인의 토지이용상의 불편 및 정부의 지대감소로 추가부담 없이 999년까지 연장 조치하였음.
 - 홍콩 국·공유지의 임대기간은 지역마다 상이함. 신계지에서는 1898년 7월 1일부터 기산하여 3일 모자라는 99년임. 홍콩섬과 구룡지역은 임대 당일부터 기산하여 75년, 99년, 999년 등이 적용되는데 75년과 99년은 임대기간의 연장이 가능한 것과 불가능한 것으로 구분됨.
- 그러나 토지임대 조건의 장기화에 따른 지가상승의 자본이익을 공유하지 못한다는 인식하게 계약갱신이 가능한 70년으로 축소하였으며, 1997년 이후 모든 토지임대기간은 50년으로 통일하여 적용하고 있음(이종권, 2005).
- 홍콩의 토지는 국가소유를 기본으로 하는데, 토지소유권은 정부에 속하지만 정부는 개인과 계약을 체결하여 토지 사용권을 일정기간 동안 양도함. 토지사용자는 토지 사용에 대한 대가로 연간 사용료를 정부에 납부해야 하고, 계약기간 중에 토지사용권을 유상으로 타인에게 양도할 수 있으며, 이 경우 토지사용권 임대차계약 조항을 준수해야 함. 또한 양도에 횟수에 상관없이 당해 토지사용자는 홍콩정부에 대해 모든 책임을 져야 함.
- 홍콩의 토지관리 제도는 다음의 세 가지 측면에서 비교적 엄격하다고 할 수 있음.
 - 첫째, 도시계획이 확정된 지역의 경우 토지사용 계약시 토지의 용도를 구체적으로 명기하여 개발을 제한함.
 - 둘째, 정부에 의한 행정감독이 철저한데, 시공 전 설계도, 공사 예산 등을 감독기관에 보고해야 하고, 사용권 임대 후 2년 내에 기초공사를 완공하

고 건축공사를 개시해야 함.

- 셋째, 소유권자로서 정부의 권한 행사가 철저한데, 사용권자 변경 횟수와 관계없이 토지사용자는 정부에 대해 계약조항을 반드시 준수해야 하며, 그렇지 않은 경우 정부는 임대한 토지를 회수할 수 있음.

7) 싱가포르 공공토지 임대제도

(1) 공공토지 임대제도 도입배경

- 싱가포르는 1959년 영국으로부터 자치권을 획득하였고, 정부수립 초기부터 토지에 대해 사유화보다는 국유화 방향으로 정책을 추진하였음. 싱가포르는 제2차 세계대전 당시 극심한 주택부족으로 인한 세입자를 보호하기 위하여 1947년 영국 정부주도로 「지대관리법(Control of Rent Act)」을 도입하였음.
- 싱가포르는 이 법의 시행에 의해 일찍부터 지대의 관리와 징수를 통하여 땅값이 낮아져서 공공사업을 위한 토지취득이 한결 쉬었던 것임(이원영, 2008). 1965년 말레이시아 연방으로부터 분리·독립한 이후 심각한 실업과 주택부족 문제를 해결하기 위해, 토지 국유화를 통한 대량의 공동주택을 공급하면서 다국적 기업의 투자를 유치하기 위해 토지임대제도를 도입하였음.
- 1966년에는 「토지취득법(Singapore's Land Acquisition Act)」이 1968년에는 「정부토지규정(State Land Rules)」이 시행되어 싱가포르 토지의 약 90%가 정부나 법정기관에서 소유하게 됨(이종권, 2005).
- 싱가포르 정부는 공적인 목적을 위해 토지를 취득할 때 일정한 기준일을 시점으로 한 땅값을 지불하였는데, 1973년 11월 30일, 1986년 11월, 1992년 1월, 1995년 1월 등으로 변경하여 시세를 어느 정도 반영되도록 함 (Lee Kuan Yew, 류지호 역, 2001). 이렇게 취득한 국유지는 임대로만 공급될 수 있으며, 임대기간은 최대 99년까지 규정함.

(2) 공공토지 임대제도 활용방법

- 1960년대부터 1980년대까지 정부정책의 초점은 정부주도로 주택부족을 해소하는 것이었고, 1991년 이후 민영주택에 대한 수요증가에 부응하기 위해 민간개발업자에게 경쟁입찰이나 공매를 통해 토지를 임대하고 있음. 토지국유화를 위해 저렴한 택지공급이 가능하게 되어 1960년 2월 1일 설립된 주택개발청(HDB)은 매년 약 3만호 이상 공영주택을 공급하고 있음.
- HDB는 1970년까지 120,138호를 공급하였고, 2007년 현재 984,073호를 건설하여 인구의 84%에게 HDB 공영주택을 공급함(대한주택공사, 2007). 토지는 임대하고 건물만 분양하는 토지임대주택이 90%로 임대주택이 약 10% 공급되었으며, 이중 토지임대주택은 주변시세의 55% 가격에 분양하여 민간주택보다 약 45% 낮은 가격에 분양되었음(윤광철, 2007).
- 싱가포르 정부는 독립 후 기득권 보호 차원에서 개인이 장기적으로 경작하거나 사용하여 온 토지에 대해서는 개인의 소유권을 인정하였지만, 이를 제외한 나머지 토지는 모두 정부에 귀속시켰음. 이후 정부의 꾸준한 사유지 매입으로 전 국토의 80%를 국유지로 확보하게 되었음.
- 싱가포르 토지법은 1961년 3월 이전 양도된 토지에 대해 개인의 소유권을 인정하지만, 국유지에 대한 매각은 허용하지 않고 있음. 대신 일정기간 임대할 수 있으며, 사용기간 내에서 자유롭게 사용권을 양도할 수 있음.
- 토지의 20%를 사유지로 한 이유는 개인의 토지매각과 관련된 토지시장 가격을 국유지 사용권의 유상 양도시 참고할 수 있도록 해, 국가가 인위적으로 토지가격을 왜곡시키는 것을 방지하기 위함으로 사유지를 매매할 때 국가 토지관리부의 승인을 받아 등기하고 증명서를 발급받아야 함.
- 공공토지의 임대기간은 일반적으로 영구임대, 999년, 99년 등 3종류가 있으며, 공공사업과 정부기관이 사용하는 경우에는 용도에 따라서 수일, 30년, 50년, 99년, 999년 등 다양한 임대기간을 적용하고 있음. 토지정책에 대한 싱가포르 정부의 기본 인식은 공적 자금으로 세워진 인프라나 경제 발전으로 인한 땅값상승을 통해 개인 지주가 이익을 누릴 이유가 전혀 없다고 봄(Lee Kuan Yew, 류지호 역, 2001).

8) 해외사례 평가와 시사점

- 공공토지 임대제도를 도입 중인 해외 각 국의 사례를 살펴보았으며, 해외 사례 중 공공토지 임대제도의 주요 특징만을 간략히 정리하면 다음의 내용과 같음¹⁰⁷⁾.

<표 IV-8> 공공토지 임대제도 국가별 주요특징 (1)

구분	호주(캔버라)	네덜란드	스웨덴	핀란드
임대기간	99년	50년 또는 무기한	주택임대 60년 기타목적최소20년	토지임대 50-60년 상업용지 50년 산업용지 20-30년
갱신권리	소액의 수수료로 갱신 가능	갱신 가능하며, 임 대료 수준은 갱신 시점에 재검토	토지임대인만 계 약 취소가 가능. 임대인이(기타임대 로 최소 20년) 계 약을 취소하지 않 는 경우, 주택임대 는 자동적으로 40 년간 갱신	임대인이 다른 공 공 목적으로 토지 를 필요로 하지 않 는다면, 주택임대 갱신은 가능함. 단, 산업용지 임대 는 자동적인 갱신 이 불가능
임차지개량 소유권	임차인은 임대기 간 종료 후 토지 개량물을 소유함	임대만료 또는 조 기 해지되면, 임차 인은 토지개량비 를 보상받음	정부 임대인이 계 약을 취소하는 경 우, 임차인에게 건 물과 토지 위에 건립한 다른 고정 물들에 대해 보상 해야 함. 비거주목 적의 경우 계약서 에 명기된 경우에 는 보상하지 않음	토지개량은 임차인 이 하고, 계약이 갱 신되지 않을 경우 임대인은 토지개량 물에 대해 보상해 야 함. 단, 산업용 임대는 예외로 토 지개량비용이 보상 되지 않음
임대비용	1971년 이전 연간 토지 임대료를 지 불, 1971년 이후 토지임대료를 폐 지하고, 프리미엄 시스템을 채택	연간 토지임대료 를 지불하나, 연간 임대비용을 임대 초기 일괄 프리미 엄으로 지불 가능	연간 토지임대료 의 형태로 지불하 며, 10년 또는 20 년마다 조정	추정 지가의 4-5% 를 연간 토지임대 료로 지불하며, 30 년마다 그리고 생 활비 변화에 따라 매년 조정

107) Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong(2003), *LEASING PUBLIC LAND_policy debates and international experiences*, Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, pp.18-21.의 내용을 정리한 것으로 2003년 기준
으로 작성되어 현재 운용 중인 제도와는 일부 내용이 다를 수 있음.

구분	호주(캔버라)	네덜란드	스웨덴	핀란드
토지사용을 규제하는 임대조건 활용	토지사용목적을 명시하는 조항을 포함함. 목적대로 토지를 이용해야 하며, 임대차계약서에 명시된 기간 내에 완료해야 함	임대조건은 토지 이용계획과 기타 기준 규정을 보완하는 경우에만 토지사용을 규제하기 위해 사용됨	1953년 이전까지 임대조건에 의해 규제되었으나, 현재는 세부계획이 토지사용을 규제하는 중요 도구임	임대조건은 토지사용을 규제하는 역할은 하지 않음. 토지사용은 세부계획에 의해 규제되고 있음
재개발을 위한 추가 요구사항	임차인은 재개발로 인해 유발되는 지가 상승의 75%의 개선비용(1971년과 1990년 사이는 50%)을 부담함	임차인이 토지 재개발을 원하면, 허가는 임대인으로부터 받아야 함. 임대비용은 재개발 완료 이후 가치에 따라 변동됨	재개발이 새로운 목적 또는 시설증가를 위한 경우 새로운 임대계약을 하며, 임대료는 변동가치에 따라 조정됨	재개발이 필요할 경우 신규 임대계약을 체결해야 하고, 새롭게 조정된 토지임대료를 지불해야 함
토지임차(이용권)양도	임차인은 제3자에게 임차(이용)권을 양도할 권리가 있음. 단, 제3자 양도는 개발이 완료된 이후에 가능함	임차인은 임차(이용)권을 오픈마켓에 매각할 수 있고, 제3자에게 양도할 수 있음	토지 임차(이용)권은 자유로운 양도가 가능함	토지 임차(이용)권은 자유로운 양도가 가능함. 다만, 제3자 전대는 불가능함
토지를 회수할 정부의 권리	임대된 토지는 계약기간 내에 토지 소유권 확보를 위해 토지를 회수할 수 없음	토지를 회수할 수 있지만, 회수에 따른 보상을 해야 함. 토지회수의 절차가 강제수용 절차보다 빠를 수 있음	임대목적별 최소 사용기간 이후 회수할 수 있음. 주택임대는 60년 경과시점, 이후 다시 40년 경과시점에, 기타 목적은 최소 20년 경과 이후에 회수 가능함	임차인에게 보상이 된다면, 공정한 시장 가치 반영을 위해 회수 가능함
공공임차에 대한 공공의 태도	공공임차는 1788년 크라운토지(Crown land) 선언으로부터 시작됨. 개인의 토지소유권은 이후 캔버라를 제외한 모든 지역에서 허용되었음	정부는 재정수입 확대를 위해 토지 임대업을 적극 활용함	단독주택 소유권 개념으로 임차(이용)권이 매각되고 있음. 빈번한 토지 임대료 증가로 개인은 선호하지 않으나, 기업은 초기 투자 자금규모가 적어져 선호함	공공기관과 지방자치단체 사이에서는 긍정적이나, 작은 지자체는 임대에 따른 높은 관리비용으로 공공임차보다는 소유권의 매각을 선호함

<표 IV-9> 공공토지 임대제도 국가별 주요특징 (2)

구분	이스라엘	중국(홍콩)	중국(베이징)
임대기간	기본기간 49년, 주거용 목 적의 경우 그의 배수임.	대부분 주거 및 상업용지 임대로 50년(1997년 이전에는 75년)	택지용 임대 70년 상업용 임대 40년 산업용 임대 50년
갱신권리	주거용 갱신 계약은 2회의 자동갱신을 포함, 총 4회 갱신으로 총 196년 가능	홍콩의 기본법 '미니헌법 (the mini-constitution)'은 1997년 또는 1997년 이후 50년 동안 임대기간을 연장할 경우 2047년 이후 다시 갱신될 것이라고 명시하지는 않으나, 과거 사례를 볼 때 추가 갱신이 가능할 것으로 추정	임차인이 토지계약을 갱신할 권리를 가짐
임차지개량 소유권	법률상 모든 토지개량은 국가에 속하므로, 이스라엘 물권법은 건물로부터 토지의 분리를 허용하지 않으나, 대부분 임대기간 만료 또는 중간에 종료되는 경우, 임대인이 토지개량물의 가치를 보상해야 함을 명시함	임차인은 모든 토지개량물을 소유함	임차인은 임대기간 동안 모든 토지개량물을 소유함. 그러나 임대가 만료될 때 임대가 갱신되지 않으면, 개량물은 정부 소유로 이관됨
임대비용	임차인은 사전에 일시불로 (현재가치 할인) 전체 임대료를 지불하도록 (새로운 임대는 필수) 권장함. 임차권 매각시, 임차인은 양도 허가를 위한 “동의료”(시장가 증가의 약 절반)를 면제함. 임차된 토지를 재개발하기 위해서, 모든 임차인은 정부 임대인에게 “허가료”(부가가치의 약 절반)를 지불함	임대 초기에 임대하는 토지임대료로 일시불 프리미엄을 지불함. 임차인이 토지 재개발을 위해 임대조건을 변경하고자 할 때, 조정된 프리미엄을 지불함. 임차인은 또한 토지와 건물의 추정된 임대비의 3퍼센트로 산정된 연간 토지 임대료를 지불해야 함. 정부는 매년 추정된 임대가격을 수정함	임차인은 토지 프리미엄과 지역사회 및 도시 기반시설 비용을 포함하는 몇 가지 비용을 선불 지급해야 함. 필요에 따라 도시재개발 비용 등을 포함할 수 있음. 임차인은 또한 연간 토지 사용 요금(세금이라고도 함)을 지불함
토지 사용을 규제하는 임대 조건 활용	임대조건은 보통 토지사용을 규제하는 직접적인 메커니즘으로 활용되지 않음	정부는 토지사용을 명시하는 임대조건을 활용하나, 토지사용규제의 시행은 여전히 계획기관과 건축기관	임대조건에는 관리가 제대로 되지는 않지만 토지 사용 조건을 구분한 목록이 있음. 2년 내에 일정

구분	이스라엘	중국(홍콩)	중국(베이징)
		에 크게 의존하고 있음	부분 개발을 완료해야 한다는 요구조건도 있음. 일부 지방정부는 토지가 2년 제한기간 내에 개발되지 않을 경우 공지료를 청구함
재개발을 위한 추가 요구사항	임차인은 (계획-법 승인을 넘어서는) 승인을 위해 임대인에게 별도 서류를 제출해야 하며, 승인이 되면 임차인은 '허가료'를 지불해야 함	임차인이 토지 재개발을 할 경우 조정 변경된 라이선스와 함께 정부 승인이 필요함	N/A
토지임차(이용권)양도	임차인의지로 판매, 전대 또는 국유재산을 유증할 수 있음. 그러나 유대인의 경우에는 유대인에게만 양도될 수 있음	임대된 토지임차(이용)권의 양도에 어떠한 제한도 없음	임차인은 토지임차(이용)권을 판매, 담보 또는 양도 할 수 있음
토지를 회수할 정부의 권리	공공목적을 위한 토지수용의 경우, 법은 소유권자와 동등하게 임차인을 대함. 전체 보상은 토지(값은 보통 거의 소유권자와 비슷)뿐만 아니라, 개량물의 경우에도 공정한 시장가격으로 해야 함	정부는 공공목적으로 토지를 회수할 법적 권리를 가짐. 다만, 토지 개량물에 대해서는 보상해야 함	정부는 임대를 종료하고, 공공 목적으로 토지를 회수할 수 있음
공공임차에 대한 공공의 태도	장기 공공임차는 별다른 논쟁이 없는 것으로 널리 인식됨. 특히 점진적인 준민영화 과정 아래로 임차(이용)권이 보장되고 있으며, 소유권과 거의 동일한 시장가치로 제공해 왔음	공공임차에 대한 공공의 태도는 실용적임. 그동안 정부는 공공 임대를 소유권으로 변경해야 할 특별한 공공 수요가 없었음	1980년대 후반, 특히 외국인 투자자들에게 공공 토지를 임대하는 공공임차에 대한 반대가 있었음. 하지만 공공토지 임대는 이제 대중에게 일반적으로 용인되고 있음

자료: Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong(2003), pp.18-21.

- 지금까지 검토한 해외 각국의 공공토지 임대제도 도입사례를 검토한 결과, 제주형 공공토지 임대제도 도입을 위한 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었음.

(1) 역사적 · 문화적 인식하의 제도 도입을 통한 단기적 제도정착

- 해외 각국의 공공토지 임대제도는 각 나라의 독특한 역사적 · 문화적 배경 속에서 시행착오를 겪으면서 자연스럽게 안착되었다는 특징이 있음. 핀란드(헬싱키)의 경우 2차 세계대전 이전까지 시정부가 모든 도시용 토지를 소유하고 있어, 공공토지 임대제도가 이미 시민들에게 자연스럽게 인식되어 있어 입법화와 제도 도입에 큰 문제가 없었음.
 - 네덜란드도 지가가 안정되어 개발이익이 미미한 상황에서 진행되어 저항이 없었고, 스웨덴(스톡홀름)의 경우에도 저렴한 주택공급을 위해 이미 100여 년 전 자연스럽게 제도가 도입되었음.
 - 아시아 각국의 경우에도 크게 다르지 않은데, 우리나라와 유사한 제도를 운영하고 있는 일본의 경우에는 공공토지 임대제도는 아니지만, 정기차지권제도를 통해 소유권과 사용권 분리에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있으며, 중국, 홍콩, 싱가포르의 경우에는 국가가 대부분의 토지를 국유화하고 있는 상황이기 때문에 제도의 도입에 큰 문제는 없었음.
- 하지만 제주도의 경우 전체 토지면적 대비 국 · 공유지 비율은 2014년을 기준으로 약 29.1% 수준이며, 특히 도유지는 7.6% 수준에 그쳐 충분한 공유지 확보가 미흡하다고 할 수 있음.
- 특히 토지에 대한 사적소유권에 대한 욕구가 높아 공공토지 임대제도를 본격적으로 도입하기에는 한계가 있음. 따라서 우선적으로는 도민들의 반발이 적은 보존용 토지의 비축이나, 기존의 국 · 공유지 혹은 비축토지를 활용하는 방안으로 공공토지 임대제도 도입을 검토하는 것이 바람직함.

(2) 공공토지 임대제도 도입의 목적 명확화

- 공공토지 임대제도를 도입 중인 각국은 토지이용계획의 효율성 증진 및 합리적 규제, 토지가격의 안정화, 개발이익의 환수, 토지투기 방지, 산업 발전 촉진, 양질의 주택공급, 토지자원 분배의 엄격한 통제 등 명확한 목표를 갖고 출발하였음.

- 우리나라의 경우 공공토지 임대제도 도입목적이 주로 토지시장의 안정화나 개발이익(블로소득)의 환수에 집중되어 논의되고 있음. 이러한 문제는 제도 도입을 주장하는 정책당국자나 전문가들의 목표 자체가 그러한 것이 아닌데도 이념적·사상적 논쟁에 힘몰되기 때문인 것으로 판단됨.
 - 제주도의 경우에도 금번 연구의 목적이 제주도의 역사성과 문화성을 내재한 한정된 토지자원의 무분별한 난개발과 환경파괴, 그리고 토지자산의 급격한 외부자본화를 방지하고자 하는 것이나, 이미 공공토지 임대제도 자체가 갖는 이미지로 인해 이념적·사상적 논쟁으로 흐르는 경향이 있음.
- 제주도의 경우 공공토지 임대제도 도입의 목적을 ① 무분별한 개발로 인한 난개발 방지와 생태환경 보존, ② 지역경제 활성화 및 고용창출 극대화, ③ 계획적 토지이용계획을 통한 토지이용의 효율성 증대, ④ 합리적 개발계획으로 개발이익의 지역환원, ⑤ 토지투기의 방지와 부동산시장의 안정화라는 5대 목표를 명확히 제시할 필요가 있음.

(3) 소유권과 사용권에 명확한 개념적 분리 및 사용권에 대한 토지이용의 안정성 담보

- 사용권에 대한 토지이용의 안정성에는 ① 임대(존속)기간의 안전성, ② 영구시설물 설치의 안정성, ③ 투하자본 회수의 안정성, ④ 권리침해로부터의 안정성, ⑤ 사용권에 대한 유통과 거래의 안정성 등이 있음.
- 해외 각국의 공공토지 임대제도를 살펴보면, 임대(존속)기간은 대부분 50년 이상에서 99년 사이를 기준으로 하여 지상시설물의 감가상각과 투하자본 회수를 위한 충분한 임대기간을 보장하고 있음.
- 임대 대상 토지 상부에 대한 시설물이나 건축물의 설치에 대해서는 임대인(공기관)이 요구하는 토지이용계획의 목적에 적합하다는 것을 전제로 그 설치에는 제한이 없으며, 설치 이후 제3자의 권리침해 등으로부터 온전히 보장이 되고 있음.
- 투하자본의 안정성에 있어서도 앞서 설명한 충분한 임대(존속)기간을 둔다던지, 유통과 거래를 자유롭게 할 수 있도록 하여 투하자본을 회수할

수 있도록 하던지 하는 충분한 임대 투자의 조건을 충족시키고 있음. 권리침해로부터의 안정성이나 사용권의 유통과 거래의 안정성 또한 설명한 바와 같이 사적소유권에 벼금가는 충분한 자율권을 확보하고 있음.

- 제주도의 경우 공공토지 임대제도 도입을 위한 5대 목표를 전제한다는 조건 하에 사용권에 대한 권리를 충분히 인정하는 방향으로 제도 개선을 추진할 필요가 있음. 상위 법률인 「민법」 등의 영향으로 한계가 있을 수 있지만, 각종 특례에서 정하는 바에 따라 사용권을 충분히 보장하는 제도 설계와 사회적 합의가 필요하다고 하겠음.

(4) 공공토지 임대제도 관련 제도의 보완

- 해외 각국은 토지비축제도나 공유재산제도를 공공토지 임대제도와 밀접하게 연계하여 활용하고 있음. 효과적이고 효율적인, 그리고 보다 적극적인 공공토지 임대제도 운용을 위해 현재 시행 중인 토지비축제도와 공유재산제도의 활성화 또한 불가피함.
- 토지비축제도의 경우 임대가 가능한 양질의 토지를 확보하는데 목표를 두어야 하며, 생태환경 보존 등을 위한 경우에는 특별한 경우를 제외하고는 토지이용규제로 제한하여 난개발이나 환경파괴가 발생하지 않도록 유도하는 것이 타당함.
- 물론 토지확보를 위한 충분한 재정적 안정성이나, 토지소유자의 적극적인 협력이 담보된다는 전제 하에 최대한 많은 공공토지를 확보하는 데 힘을 쏟는 것은 바람직함.

(5) 정밀한 제도설계

- 공공토지 임대제도가 좋은 측면만을 가지고 있는 것은 아님. 현실의 공공토지 임대제를 보면 여러 가지 문제점도 노정하고 있는 것이 사실임. 도입 초기에는 제대로 운영되다가도 시간이 흐르면서 제도의 원칙이 후퇴한 경우도 있음. 홍콩, 네덜란드 그리고 사례에는 반영하지 않았지만 이스라엘이나 호주(캔버라) 등에서는 토지사용권을 사실상의 소유권으로 만

들려는 노력이 끊이지 않아서 제도의 원칙이 훼손되기도 하고 있음.

- 토지사용권을 사실상의 소유권으로 만들기 위해 토지사용자들이 동원한 수단은 임대기간을 확장하고, 임대료 납부방식을 연불방식에서 일시불 방식으로 전환하거나, 임대료 조정을 중단하도록 정치적 압력을 행사하는 것 등이었음.
- 임대기간이 길어지면서 자연적으로 토지사용자의 권리가 강해지고, 토지의 시장 임대가치의 변화에 따른 임대료의 조정이 곤란해짐. 임대료를 일시불로 납부하게 하고 임대료 조정을 중단할 경우 토지가치 상승분의 공적환수가 불가능해짐.
- 현실에서는 공공토지 임대제도를 시행하는 해외 사례지역에서도 토지투기가 일어나는 경우가 적지 않은데, 이의 원인은 바로 임대료의 괴리에 기인하는 것으로 전문가들은 판단하고 있음(허문영·전강수·남기업, 2009).

(6) 관리·운용체계 전문화

- 현행 국·공유재산 관리운영의 한계점에 있어서도 업무담당자의 전문성과 관리를 위한 조직체계 및 정보시스템의 미흡에 대한 문제를 모든 관련 연구에서 지적하고 있음.
- 실제 토지를 관리한다는 것은 토지 그 자체에만 한정되는 것이 아니라 토지 상하에 미치는 장착물 및 그것들과 관련된 것에 영향을 받기 때문에 고도의 전문성이 필요하다고 하겠음.

3. 국내 · 외 공공토지 임대활용 개발사례 분석

- 국내 · 외에서 공공토지의 임대방식을 활용하여 개발한 사례분석을 통하여 공공토지 임대제도 도입을 위한 임대제도의 원칙과 정책방향, 구체적인 임대조건 등의 연구를 위한 시사점을 도출함.
- 국내 사례의 경우 공유재산의 장기임대를 통해 서울시를 국제금융중심지로 육성하기 위한 목표를 가지고 대규모 투자사업을 추진한 서울국제금융센터(SIFC) 건립사례를 구체적으로 분석함. 또한 단기임대를 통한 토지 가치 향상 및 재정증대의 사례로 일산서구 대화동의 CJ E&M 스튜디오 유치사례를 분석하였음.
- 해외 사례의 경우 일본에서는 그동안 저성장 기조가 지속되면서 유휴 공공토지가 다수 발생하여 공공토지 활용방안에 대한 국가적 노력을 통해 공공토지 임대(대부), 매각, 이전 · 교환, 용도전환, 사유지 통합개발 등 다양한 방법으로 도시재생사업에 적극적으로 활용하기 시작한 일본의 공공토지 활용사례를 구체적으로 분석함.

1) 공유재산 임대활용을 통한 개발사례: 서울국제금융센터(SIFC)¹⁰⁸⁾

(1) 사업개요

- 위 치: 영등포구 여의도동 23, 23-1
- 면 적: 대지 33,058m²(10,000평), 연면적 505,236m²
- 개발방식: 서울시(토지임대), AIG(투자, 개발, 운영)
 - 임대기간: 50년 + 49년 - 임대기간 동안 임대료 징수
 - 최초 임대기간(50년)동안 AIG측이 신의성실 의무를 다하고 금전적, 비금전적 채무불이행이 없는 경우 49년 연장을 보장(Guarantee)
 - AIG의 의무: IFC 건립 · 운영, 국제적수준 유지 및 임대료 납부의무

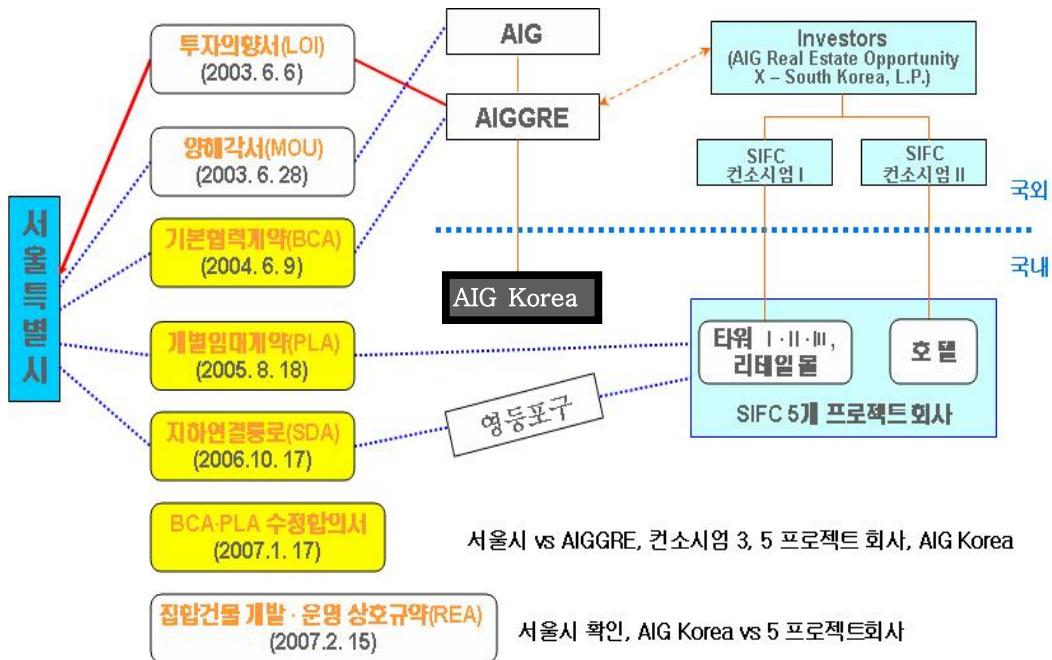
108) 서울국제금융센터(SIFC) 관련 서울특별시 내부 자료를 종합, 활용하여 정리함.

- ※ 최소 보유 10년(2006~2015): 건설·임대 등 운영체계 확립의무 부담
- ※ 최소 서비스 30년(2006~2035): 운영·관리의 국제적 수준 유지의무
- 총사업비: 1조 5,140억 원(해외조달 4,540억 원, 국내차입 1조 600억 원)
- 건설기간: 2006년 ~ 2012년

<표 IV-10> 서울국제금융센터(SIFC) 건축물 구성

구 분	높이 (m)	총면적 (m ²)	완공 시기	구 분	높이 (m)	총면적 (m ²)	완공 시기
오피스타워Ⅲ(55층)	284	130,944	2012.11	쇼핑몰(지하1~3층)	-	77,827	2012.9
오피스타워Ⅱ(29층)	175	63,253		지하주차장(4~7층)	2,046대	85,194	2011.08
오피스타워 I (32층)	184	70,140	2011.08	지하 공공보도		연장 363,	
호텔 (38층)	199	77,878	2012.11	(여의도역~SIFC)		폭 7.0~7.2(m)	2011.10

(2) 사업추진구조



[그림 IV-2] 서울국제금융센터(IFC) 사업추진구조

- LOI: 투자의향서(AIGGRE 아시아 대표 Mark Fogle → 서울시)
- MOU: 양해각서(서울시 ↔ AIG 그룹 회장, 모리스 그린버그)
- BCA: 기본협력계약(서울시 ↔ AIGGRE 아시아대표 Kevin Fitzpatrick)
- PLA(Project Lease Agreement): 개별임대계약(서울시 ↔ SIFC 5개 프로젝트회사대표 Kevin Fitzpatrick)
- REA(Project Reciprocal Easement, Zoning Lot Development, Maintenance & Owner's Association Cooperative Agreement): 집합건물 개발·운영 상호규약 (AIGKRED대표 William Freeman ↔ SIFC 5개 프로젝트회사대표 John Whitaker)
- SCA(Subway Connection development Agreement): 지하공공보도시설 개발협약(서울시↔SIFC 5개 프로젝트회사대표 John Whitaker↔영등포구)

(3) SIFC 프로젝트 컨소시엄 구성

- 재원조달 구조
 - 총사업비: 1조 5,140억 원
 - 국내차입: 사업비 70%(1조 600억 원)
 - 해외조달: 사업비 30%(4,540억 원)
- ※ 5,500억 원 중 예비비 960억 원

<표 IV-11> 서울국제금융센터(SIFC) 컨소시엄 구성현황

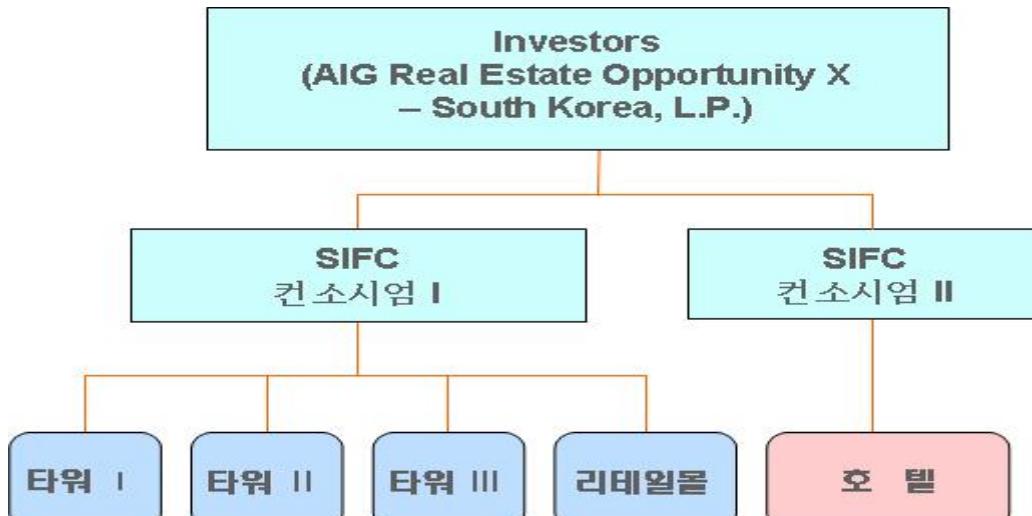
구 분	투 자 자	조 성 액	구 성 비
1	AIGGRE	1,855억	33.7%
2	Europe 투자자 3명	1,468억	26.7%
3	USA 투자자 9명	822억	14.9%
4	중동투자자 1명	752억	13.7%
5	아시아투자자 2명	603억	11.0%
	총계	5,500억	100.0%

※ 펀드 명칭: AIG Real Estate Opportunity X - South Korea, L.P

AIGGRE는 무한책임사원(General Partner), 기타 투자자는 유한책임사원

○ 컨소시엄 구조

- SIFC컨소시엄 I, II: 조달된 해외자본투자를 투자 대상별로 구분한 펀드
 - ※ 5개 프로젝트 회사(SIFC 타워 1,2,3, 호텔 및 리테일몰)의 주주
- 5개 프로젝트 회사: 각각 외투기업으로 등록한 국내법인



[그림 IV-3] 서울국제금융센터(IFC) 컨소시엄 구조

(4) SIFC 개별 임대계약 주요약정 사항

① 일반사항

- 계약체결 언어: 영어
- 준거법: 대한민국 실체법에 의해 준거하여 해석 및 집행
- 분쟁해결 절차
 - 계약상 다툼이 있는 경우 본 계약의 일방이 상대방에게 분쟁의 존재를 명시하여 통지를 한 후 30일 이내에 상호 합의로 해결되지 않는 경우
 - 국제상공회의소 중재규칙¹⁰⁹⁾에 따라서 중재절차로 해결

109) 국제 상공회의소(ICC)의 중재규칙에 따라 중재하는 경우에는 반드시 현지의 중재기관을 통하지 아니하고 프랑스 파리에 있는 국제상공회의소의 국제중재재판소의 주관 하에 현지(예를 들어, 홍콩, 싱가포르, 도쿄 등)에서 중재해야 함. 이 경우 중재신청서는 모두 프랑스 파리에 있는 국제 상공회의소의 국제중재재판소에 제출하고, 중재재판의 심리는 당사자가 합의한 지역에서 중재인과 쌍방이 모여 진행하게 됨.

② 프로젝트 목적 및 임대기간 등 약정

○ 입주대상 등 프로젝트 취지

- 입주대상을 국제금융기관, 다국적기업, 국내 금융기관 및 기업으로 열거하고, 서울시의 외국인투자유치와 동북아 금융허브 조성노력에 협력한다는 취지로 약정

임대인과 임차인(기타 프로젝트 임차인과 함께)은 (i) 주요 국제금융기관 및 기타 다국적기업, 국내 금융기관 및 기업을 유치, 입주시시키기 위해 프로젝트 부지를 국제기준에 따라 건축되고 운영되는 복합 상업빌딩(콤플렉스)으로 개발하고자 하며, (ii) 임대인 및 프로젝트 임차인에 장기적인 재정이익을 발생시키고, (iii) 서울시에 외국인투자를 유치하고, (iv) 동북아시아의 지역 금융센터가 되고자 하는 임대인의 노력을 제고하고자 한다.

○ 임대기간 - 99년(최초 50년 + 연장 49년)¹¹⁰⁾

제4조 임대기간, 임대, 인도, 증축물에 대한 소유권 (a) 본 임대차계약의 기간은 개시일(2006.1.1)에 시작하여 개시일로부터 50년이 경과하는 날의 직전 일에 만료된다. 최초 임대기간이 종료하면 즉시 갱신기간이 시작하며 갱신 기간은 본 임대차계약 개시일로부터 50년이 경과되는 날 시작하여 개시일로부터 99년 경과되는 날의 직전 일에 만료한다.

○ 계약 갱신절차

- 갱신절차
 - 임차인: 임차 개시일(2006.1.1)의 49주년의 30일전(2053.12.1)에 갱신의사통지
 - 임대인: 갱신통지 받은 후 49주년 경과하는 날까지(2054.1.1) 갱신절차 이행
- 갱신조건: 임차인의 채무 불이행이 없는 경우, 동일 조건으로 갱신을 보장 (※ 채무 불이행이 있는 경우: 최초 임대기간 최종일자(2055.12.31)에 갱신계약 자동 무효, 3년 이내에 기부채납 절차 이행)

110) 관계법령: 외국인투자촉진법(시행 05. 1. 1) 제13조 (국·공유재산 등의 임대 및 매각)

② 제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우의 임대기간은 국유재산법 제27조제1항·동법 제36조제1항 및 지방재정법 제82조제2항·동법 제83조제2항의 규정에 불구하고 50년의 범위내로 할 수 있다.

⑩ 제2항 및 제9항의 임대기간은 이를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제2항 및 제9항의 규정에 의한 기간을 초과할 수 없다.

제4조 임대기간, 임대, 인도, 증축물에 대한 소유권

(e) (ii) 갱신요청 통지서를 수령한 경우, 임대인은 개시일로부터 49년이 경과한 날까지 갱신기간 동안 본 임대차계약을 갱신하기 위해 필요한 조치를 취하고, 본 임대차계약의 동일한 조건으로, 어떠한 조건이나 제한 없이 갱신기간 동안 취소 불능으로 유효하게 갱신되었음을 임차인, 자산관리자, 해당 담보권자에게 통지한다. 단, 최초 기간의 최종 일자에 임차인 채무불이행이 존재하지 않고 본 계약의 제21조와 23조 (a)항의 저당 양수인의 통지, 유예 및 시정 기간을 초과하여 채무불이행이 지속되지 않아야 하고 이러한 조건을 만족시키지 못할 경우, (A) 임대인의 갱신 의무는 적용되지 않으며, 제4조 (e)(ii)에 따라 최초 기간의 마지막 날 전에 임대인에 의해 그러한 갱신이 미리 효력을 발생했을 경우 그러한 갱신은 자동적으로 최초 기간의 최종 일자에 무효화 된다.

○ 계약 갱신과 관련한 기타사항

- 관련 법령 혹은 임차인이 요청할 경우, 갱신에 관한 확인서를 제공
- 관련 법령이 개정되어
 - i) 전체기간(99년)에 대하여 대부분 가능하게 되거나,
 - ii) 임차 개시일의 49주년(2054.1.1) 이전에 갱신이 가능해지는 경우,
- 서울시는 그러한 규정의 변경일로부터 45일 이내(인식하지 못한 경우에는 인식한 후 즉시)에 이를 통지하고 갱신 절차를 이행

③ 임대료 약정

○ 임대료 구분 - 납기: 다음 해 3월 말일

- 징수기본원칙: 법정최소임대료, 기본 및 지분임대료 중 가장 큰 금액 징수
 - 법정 최소임대료: 전년도 개별공시지가 1%
 - 기본임대료: 2005년 공시지가 5% 수준 82.4억 원에서 소비자 물가지수와 연동되는 임대료
 - 지분임대료: 순 운영수익(NOI, Net Operating Income)의 9.12% 배분

<표 IV-12> 서울국제금융센터(SIFC) 기본임대료의 임대기간별 적용구조

기 간 별	적용 구조
2006~2011 (6년간)	<ul style="list-style-type: none"> 전년도 임대료(기본협력계약에 규정된 2005년의 임대료 82.4억 원) $\times 1.03$ ※ '06년 임대료: 82.4억 원 $\times 1.03$ · '11년의 경우 기본임대료는 98억 원
2012~2014 (3년간)	<ul style="list-style-type: none"> 2011년 임대료와 동일한 금액을 적용
2015~2104 (90년)	<ul style="list-style-type: none"> 매년: 전년도 임대료 \times 이전 3년 소비자물가지수(CPI) ※ 이전 3년 소비자물가지수(CPI) 인상분을 반영하되 3년 단위로 같은 금액정수 · 단, 안정화 시점 이후 기본임대료는 순 운영수익의 20%를 초과할 수 없음.

○ 지분임대료 적용구조

- 2011년부터 적용, 기본임대료보다 클 경우에 적용

※ 순 운영수익 = 총수익 - 운영비용(부채원금상환액, 이자비용, 세금, 감가상각비 미포함)

<서울시 지분비율 산출내역: 9.12% - 토지가치/총 프로젝트 비용 $\times 2/3$ >

- 총 프로젝트비용: 1조 7,540억 원(총개발비용+토지가치)
 - 토지가치: 2,400억 원(03년 감정평가기준 토지가치), 개발비용: 1조 5,140억 원
- 임대기간 200년의 옵션 1과 99년의 옵션 2를 제시
 - 옵션1 비율: 13.68% - 토지가치(2,400억 원)/총프로젝트비용(1조 7,540억 원)
 - 옵션2 비율: 9.12% - 선택 옵션1 비율(13.68%) $\times 2/3$

○ 연차별 징수계획

- 2006~2010(5년): 공사기간 중으로 징수 면제

- 2011~2017(7년): 법정최소 임대료 징수(개별공시지가의 1%, 30억 한도)

※ 유예임대료 발생: 기본 또는 지분임대료에서 법정최소임대료 공제금액

- 2018~2104(87년): 법정 최소임대료, 기본 또는 지분임대료 중 큰 금액

※ 2011~2017년까지 발생한 유예임대료(18년부터 7년간 분할납부)와 합산 징수

○ 임대료 적용관련 주요사항 및 참고사항

- 안정화 도달시점 판단기준: 해당 연도 3월 마지막 영업일을 기준으로 직전 연도 12개월의 순 운영수익이 총 프로젝트 비용의 11.25% 이상을 달성하는지 여부
 - 2017년 이전에 안정화에 이르지 못한 경우: 2018.1.1 안정화 간주
- ※ 2011~2017년(7년)은 안정화 기간, 2018.1.1은 안정화 일로 간주하여 안정화 기간 동안은 법정최소임대료를 정수하고 유예 임대료는 7년 간(2018~2024년) 분납
- 2017년 이전 안정화 도달시: 도달시점부터 유예 임대료를 7년간 분납
- 소비자 물가지수와 연동되는 기본 임대료를 안정화 도달시점 이후에는 순 운영수익 20% 이내로 제한
- 기본 임대료를 소비자물가지수(CPI)와 연동하여 산출

④ 기부채납 약정

- 기부채납 대상: 임대의 목적물(여의도부지) 위에 건립된 모든 건축물
- 기부채납 시기
 - 임차인의 채무 불이행으로 인해 계약이 조기 종료되는 경우

-
- 111) 참고사항: 서울시 공유재산조례상 미화 2천만 달러 이상 투자시 임대료 전액감면 가능
- 1) 외국인투자촉진법(시행 2005. 1. 1) 제13조 (국·공유재산 등의 임대 및 매각)
 - ⑧ 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체가 소유하고 있는 토지 등을 외국인투자기업 등에게 임대하는 경우에는 지방재정법 제82조제2항 및 동법 제83조제2항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 토지 등의 임대료를 감면할 수 있다. <개정 2003.12.31.>
 - 2) 외국인투자촉진법시행령(시행 2005. 3. 8) 제19조 (국·공유재산의 임대 등)
 - ⑧ 법 제13조제8항의 규정에 의한 지방자치단체 소유 토지 등의 임대료 감면대상 사업 및 임대료의 감면율 등 세부적인 사항은 고용창출, 기술이전, 지방자치단체의 재정자립에 미치는 영향 등 외국인투자가 가져오는 경제적 효과를 고려하여 당해 지방자치단체가 조례로 정한다. <개정 2004.1.13.>
 - 3) 서울특별시공유재산관리조례(2004. 9.24) 제23조의3(대부료 또는 사용료의 감면)
 - ① 외국인투자촉진법 제13조제8항 및 영 제92조의2의 규정에 의하여 외국인 투자기업에 사업목적으로 공유재산을 대부 또는 사용·수익 허가하는 경우의 대부료 또는 사용료의 감면율은 다음 각 호의 1에 의한다.
 1. 전액 감면 : 다음 각목의 1에 해당하는 사업
 - 가. 조세특례제한법 제121조의2 제1항의 규정에 의한 사업부문으로서 외국인투자금액이 미화 100만 달러 이상인 사업 (개정 2001.07.16)
 - 나. 외국인 투자금액이 미화 2천만 달러 이상인 사업 (개정 1999.11.15)

- 임대기간(50+49년)이 만료되는 경우

○ 기부채납 이행을 위한 합의사항

- 임대기간 마지막 15년 동안(2090~2104년) 당시 시점에서의 부채 원금을 집중 상환하고 임대기간 종료시 건물을 조건 없이 기부채납
- 다만, 임대기간 동안에는 서울시 임대료가 부채(이자포함) 상환, 세금, 감각상각 등에 우선하지만, 마지막 15년간의 부채원금상환 기간 중에는 부채상환금액을 순 운영수익(수익-비용) 산정시 비용에 산입함.

○ 기부채납 시점에서의 충족 요건

- 건물에 부과된 가등기, 압류, 근저당, 가처분, 유치권 등의 부담이 없는 상태로 건물을 기부채납(지방재정법상 기부채납 요건 충족)
- ※ 단, 건물에 입주해 있는 기존 임대인의 전세권, 임차권 등의 권리는 관련 보증금을 기부채납시 서울시에 이전
- 제3자에게 지급의무가 발생하는 관리계약 등의 관련계약이 없는 상태
- 건물의 상태를 운영 가능한 상태로 유지토록 유지·보수 의무부과

〈서울국제금융센터 내구연한〉

- 서울국제금융센터 구조: 철골 철근콘크리트조
- 물리적 내구연한의 경우 건축 전문 서적과 논문에 의하면 100년으로 추정
 - ※ 외국의 경우, 현재 100년 이상의 수명에도 문제없이 사용하고 있는 건물이 다수 현존함.
- 건축물의 내구연한은 꾸준하고 적절한 유지관리가 이루어지는 경우 상당히 길어질 수 있다는 것이 전문가들의 공통된 의견임.

(5) SIFC 추진과정에서의 문제점 및 시사점

- 첫째, 국제금융센터 건립이라는 프로젝트 취지에 부합토록 글로벌 금융기관을 다수 유치하여야 하나, 입주비율을 정하지 않아 실현여부가 불투명하다는 문제점이 있었음.

- 글로벌 금융기관의 유치·입주비율 약정이 없어, AIG의 유치노력이 미흡한 경우에도 이에 대한 폐널티 부과 등 담보하는 장치가 부재하여, 업종과 무관하게 모든 기업이 입주할 수 있음.
 - 부동산 경기침체가 장기화 되는 경우, 사업성을 확보하고자 국내기업을 대상으로 한 유치가 우려되었으나, 당초 계약조건에 의한 투자가 완료되어 추가적인 협상 추진이 현실적으로 어려웠던 한계가 있었음¹¹²⁾.
 - 공유재산에 대한 대규모 장기 대부계약을 할 경우 물리적 개발계획은 물론이고, 콘텐츠나 지역기여와 같은 계획에 대해서도 구체적인 협약과 협약을 이행하지 못할 경우의 폐널티 조건이 필요함.
- 둘째, AIG 최소보유기간에 건설기간도 포함하고 있으며, 10년(2006~2015년) 단기 약정을 함에 따라 완공 후 3년 내 매각이 가능하여 단기 매각을 통한 소위 먹튀에 대한 우려의 시각이 있었음.
- 조기 매각의 경우 최소 서비스기간 30년(2006~2035년) 동안에는 AIG가 자산관리자로서 건물기능의 국제적 수준 확보 및 안정적 운영의무는 부여하고 있으나, AIG에 일방적으로 이득이 되는 사항(투자 위험 감소)에 대한 계약변경은 어려웠던 것으로 파악됨.
 - 또한 최소보유기간 경과 후에도 외투기업에게만 매각할 수 있고(외촉법 적용 임대), 부동산 경기가 호전되어야 매각차익이 극대화되므로 조기매각 가능성은 낮게 판단한 것으로 확인됨.
 - 하지만, 준공 후 임차인 유치가 원활하지 않아, 임차인 유치를 위해 임대료 할인정책을 시행하였기 때문에, 임대수입 극대화를 위해 최소보유기간 만료 직후 매각보다는 할인기간 경과 등 임대수입이 안정화된 이후 임차인 교체 등으로 임대수입을 높인 이후 매각이 가능할 것으로 판단함¹¹³⁾.

112) 서울시에서는 대안으로 '동북아 금융센터' 목적 달성을 위해 AIG가 최선의 노력을 하도록 실행방안으로 CMA(협력마케팅계약) 체결을 추진하였으나, 실패하였음. 해외금융사 유치비율 등 의무조항은 컨소시엄 투자자들에게 불리하게 적용되는, 사실상 "재계약"에 해당하여 투자자들의 동의를 득하기 곤란하고, 글로벌 금융기관 유치 활성화는 한국 경제여건 호전 등이 수반되는 등 복합적으로 작용되는 사안임을 들어, AIG에서 계약에 반대하였음.

113) 스페셜경제, AIG 여의도 IFC 매각 추진… '먹튀' 논란 가능성?, 보도기사, 2015.8.20.; 하지만, 최근 들어 건물에 대한 매각 작업이 급물살을 타고 있다는 보도가 있어, 매각 가격만 수조원대에 달할 것으로 예상되는 가운데 IFC 사업 시행사 AIG의 '먹튀' 논란 가능성이 또 다시 제기되고 있는 상황임.

- 외국계 기업과 대규모 투자사업이나 공유재산에 대한 대부를 진행할 경우 사소한 부분까지 철저한 점검이 필요하며, 계약의 실행 이전에 전문가를 통해 개발계획의 상세내용에 대한 포괄적인 자문이 필요하며, 특히 협약서나 계약서 등에 대해서는 국내 변호사는 물론이고, 해외의 국제변호사를 통한 자문이 반드시 필요함.
- 셋째, 부지임대료는 법에서 허용하는 전액 감면을 하지는 않았으나, 임대기간별로 다양한 임대료를 적용(건설기간 중 면제 등)하고 있어 특혜의혹이 제기된 문제가 있었음.
- 즉, 임대기간별 예측 곤란한 다양한 임대료를 적용하고자 하였고, 특히, 건설기간 중에는 조례상 최대로 허용되는 임대료 면제를 승인하여 임대료에 대한 특혜부여 의혹이 제기된 사항임. 2천만 달러 이상 투자한 외투기업은 임대료에 대해 전액 면제도 가능하나, 서울시에서는 법정최소임대료 이상(공시지가의 1% 이상)으로 계약을 체결하였음.
- 특별한 문제가 있었던 것은 아니었지만, 국내에서 일반적으로 적용하는 임대료 구조와 다르게 임대기간을 단계별로 설정하는 등 복잡한 임대료 구조와 특히 AIG에서 영업비밀에 해당한다는 사유로 정보 공개가 소극적인 상황에서의 오해로 발생한 문제점이긴 하지만, 대형 사업 추진시에는 특혜의혹 불식과 확산방지 차원에서 적극적인 정보공개를 사업자와 협의하여 지속적으로 추진상황에 대한 정보를 공개할 필요가 있음.
- 넷째, 서울시 지분(운영수익 배분) 임대료를 재산정하는 과정에서 임대료 인하에 대한 외부의 우려가 있었음. 최초 개별 임대계약시 정한 서울시의 순 운영수익 배분비율(9.12%)은 개발비용을 1조 5,140억 원으로 잠정 추정하여 약정하고, 동 개발비용을 사업 준공 이후 재산정 한 후 최종 수익배분비율을 확정하도록 한(개발비용에 따라 운영수익이 변동되기 때문에 수익배분비율의 재산정이 필요함) 계약에 의해 추진된 것이었으나, 충분한 정보공개가 이루어지지 않은 상황에서 발생한 문제임.
- 임대료 수입에 직결되는 사안으로, 내부 조직원이 아닌 외부 전문가 실사 T/F를 구성하여 AIG에서 제출한 총 개발비용에 대해 심층적으로 분석한 후 개발비용을 확정하여 큰 문제는 없었음. 이와 같이 상황에 대한 문제

가 발생했을 때 내부 공무원이 아닌 신망 있는 외부전문가를 활용하면 결정 사안에 대한 대외적인 신뢰성이 높아져 갈등을 최소화할 수 있음.

- 다섯째, 계약서를 국제계약상 관례를 벗어나 혼용이 아닌 영문으로만 약정하여 해석의 갈등 등에 대한 지적이 많았음. 국제계약의 경우 국문 및 영문계약서를 체결하는 것이 관례이나 영문으로만 계약을 체결하고 표준으로 인정하기로 하는 등으로, 추후 해석상에 문제가 발생시 불리한 입장에 처할 수 있음.
 - 영문계약 해석본으로 국문계약서를 작성하여 AIG와 협의하는 방안이 있으나, 서울시에서 별도로 협상하지는 않았음. 국문 및 영문계약서에 있어서 그 해석에 다툼이 있는 경우에는, 국제계약상 관례적으로 영문계약서를 표준으로 인정하므로 프로젝트가 완료되는 현시점에 국문계약서 작성하는 경우 실익(비용대비 효과측면)이 미흡하다는 판단에서였음.
- 여섯째, 공공토지 장기임대를 통한 대규모 투자사업을 추진할 경우, SIFC 와 같이 다양한 임대료 조건을 단계별로 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음. 법정임대료의 경우 사업초기 적극적인 투자유치를 위해 최소한도로 운영하고, 사업이 정상화 되면 기본 및 지분임대료 등을 통해 가장 큰 금액을 징수함으로써 개발이익의 지역 환원이 가능할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 제주도의 경우 「제주도특별법」에 의해, 임대기간의 적극적인 활용에는 큰 문제가 없음. 다만, 대규모 투자사업의 개발사업자 적용여부 및 개별 개발사업에 어떻게 적용할 것인가에 대한 내용을 보완하여야 함. 개별 개발사업마다 사업의 목적과 내용이 모두 다르기 때문에 사전에 다양한 임대료 모델을 개발하여 활용할 수 있도록 준비하는 것이 바람직함.

2) 공공토지 단기임대를 통한 활용사례: 일산서구 CJ E&M 스튜디오¹¹⁴⁾

(1) 사업개요

- 위치: 고양시 일산서구 대화동 2238번지
- 면적: 11,220m² (임대 대상부지 A, B구역 중 A구역)
- 사업내용: 지역활성화 및 재정수입 증대를 위한 단기임대 활용
- 추진경과
 - 2012. 09. 현물출자부지 지구단위계획 변경 검토
 - 2013. 02. 현물출자부지 지구단위계획 변경 고시
 - 2013. 04. 현물출자부지 임대 입찰공고
 - 2013. 05. CJ E&M과 현물출자부지 토지임대계약 체결
(임대기간 8년: 2013.5.1. ~ 2021.4.30.)
 - 2013. 05. 현물출자부지 CJ 일산 스튜디오 착공
 - 2014. 04. 현물출자부지 CJ 일산 스튜디오 준공

(2) 사업성과

- 연간 14.5억 원, 8년간 120억 원 임대수익 창출
- 용도규제 및 높이 제한 등 한정된 토지규제에 따라 방치되어 온 유류부지에 장단기 활용계획을 수립하여 토지이용가치 향상
 - 고양시로부터 고양도시관리공사로 현물출자된 부지에 대해 지구단위계획 변경을 통하여 다양한 기능 도입 및 민간자본 유치 등 지역여건에 적합하고 사업영역의 다각화가 가능한 활용방안을 수립
- 방송 관련 시설을 유치하여 기존 방송시설과 연계한 도시이미지 제고 및 일자리 창출, 시민의 방송참여 기회 등 제공

114) 고양도시관리공사 홈페이지(<http://www.gys.or.kr/>), 언론보도자료 등을 종합하여 정리함.

(3) 도입시설

- 시설명칭: CJ E&M 일산스튜디오
- 시설면적: 11,220m² (약 3,400평, 임대 대상부지 A, B구역 중 A구역)
 - 2015년 중 B구역 6,648.9m² 임대조건 완화 후 추가 공고 예정
- 도입용도
 - 대형 콘텐츠 스튜디오: 공개방송을 위한 엔터테인먼트 프로그램 운영
 - 드라마 스튜디오: 다양한 드라마 촬영을 위한 스튜디오 활용 (3개동)
 - 부속시설: 사무실, 분장실, 주차장, 기계실 등



▲ 임대대상부지 (A구역)



▲ CJ E&M 일산스튜디오 조감도



▲ 엔터테인먼트 활용 (슈퍼스타K6)



▲ 드라마 세트장 활용 (마이시크릿호텔)

[그림 IV-4] CJ E&M 일산스튜디오 사업대상지 및 조감도

(4) 주요임대조건¹¹⁵⁾

① 임대기간

- 임대토지에 설치 가능한 용도는 지구단위계획을 통하여 별도로 정한 임대용도(본 사업의 경우 영상방송시설) 이외의 용도로 사용·수익을 금하고 있으며, 임대계약 기간은 총 8년(2013.5.1.~2021.4.30.)으로 설정하고, 특별한 문제가 없는 경우 3년 단위로 연장할 수 있도록 하고 있음.

② 임대료 및 임대보증금

- 임대료는 토지가치인 공시지가를 기준으로 공시지가의 3%를 예정가격으로 하여, 계약 연도의 임대료는 낙찰가로 결정하고, 둘째 연도부터(계약을 연장하지 아니한 계약기간 중으로 한정)의 임대료는 [해당 연도의 재산가액×입찰에 의하여 결정된 첫해의 임대료÷입찰당시의 재산가액]으로 산정하여 조정하고 있음.
- 계약체결 시 임대보증금으로 연간 임대료의 500%를 현금 또는 금융기관의 지급보증서 또는 이행(지급)보증보험증권으로 납부하도록 하고 있으며, 보증기간은 계약체결일로부터 계약기간 만료 후 2개월까지로 설정함.
- 임대료는 계약체결일 기준 6개월이 된 날부터 산정하며(토지임대료를 실착공시점부터 부과하도록 하고 있음. 따라서 공사 착수가 조기에 이루어 질 경우에는 착수일부터 부과함), 임대료 산정 개시일로부터 30일 이내에 납부하도록 함.

③ 개발기간 및 계약만료 이후 반환조건

- 계약 후 1개월 이내에 착공신고서(착공계획서)를 제출하여야 하며, 1년 6개월 이내에 준공을 하도록 하는 한편, 계약 기간 이내에 준공이 이루어 지지 않을 경우 계약을 해지하도록 하고 있음.
- 계약기간 만료 후에는 원상복구 조치를 하여야 하며, 대상토지의 원상복구를 담보하기 위하여 계약체결 후 2개월 내 철거이행보증금을 납부하도록 하고 있음. 철거이행보증금은 토지사용제안서 및 관련도면을 기준으로

115) 고양도시관리공사는 「공유재산법」, 「고양시공유재산관리조례」가 아닌 공사 내부의 임대규정시행내규에 준하여 토지임대 및 임대조건을 결정하고 있음.

임대기관에서 견적을 산출하여 결정한 금액으로 하며, 준공 후 재산정하여 보증금 증가가 필요할 경우 추가 납입을 요구할 수 있도록 함.

- 또한 철거이행보증기간은 계약체결일로부터 계약기간 만료일 후 2개월까지로 약정된 금융기관의 지급보증서 또는 임대기관을 피보증인으로 하는 이행보증보험증권을 제출한 때에는 보증금 납부에 갈음할 수 있도록 함.
- 계약기간 종료 시 대상토지를 원상으로 복구하여 임대인에게 반환, 민법에 의한 건축물의 매수청구권 등 포기, 이와 관련된 일체의 소송을 하지 않겠다는 내용의 제소전화해조서를 작성하여 계약체결 후 2개월 내 관할 지방법원에 제출하며, 그 비용은 임차인의 비용으로 하도록 하고 있음.

④ 사업운영기간 중의 관리운영 조건

- 임대토지의 점유·사용 시 각종 인·허가 사항의 명의는 임차인과 일치하여야 하고, 전대 여부, 계약목적대로 토지사용 여부 등을 확인하기 위한 임대기관의 점검에 성실히 협조하여야 하며, 불용 시 해약사유가 될 수 있도록 하고 있는데 토지임대에 있어 반영해야 할 조항으로 판단됨.
- 임대를 받은 자는 다음의 행위를 하지 못하도록 하여 토지임대의 목적을 달성하고자 하고 있음.
 - 토양 및 수질을 오염시키는 모든 행위, 공유재산 및 물품관리법령에 정한 금지행위, 사용목적 외 사용, 임대받은 재산의 원상을 변경하는 행위
 - 임대인의 허가 없이 임대받은 재산을 제3자에게 재임대 또는 권리를 처분하는 행위

⑤ 건축물 축조 허용기준

- 건축물은 해체에 특별한 기술을 요하지 않고 과다한 비용이 소요되지 않아 철거 등 원상복구가 용이한 시설물로서 아래 어느 하나에 해당하지 않아야 할 것을 규정하고 있음.
 - 철근 콘크리트조 또는 물 공사를 수반한 구조물
 - 높이 20m 이상의 구조물
 - 주거용 시설물 및 전기, 수도, 가스 등 새로운 간선 공급설비의 설치를 요하는 시설물

- 설치 시 토지환경을 침해하거나 토지가치를 감소시킬 수 있는 시설물
 - 국민 일반정서에 부합하지 않거나 미풍양속을 저해할 수 있는 영업행위에 제공되는 시설물
 - 지구단위 계획 기준에 부적합한 용도의 시설물
- 또한 임대기관인 고양도시관리공사의 사전 승인 없는 시설물 설치 등의 행위와 임대면적 이외의 장소에 물건을 적치 및 주차 등을 하는 행위 등 임대 목적과 부합하지 않다고 판단되는 행위를 금지하고 있음.

(4) 한계 및 시사점

- 임대보증금의 경우 공시지가의 3%를 예정가격으로 하여 낙찰가격을 기준으로 하고 있음. 즉, 경쟁입찰방식을 채택하고 있으며, 임대보증금제를 운영하고 있는데, 기업의 경우 500%의 임대보증금을 부담스러워하고 있어 고양도시관리공사에서는 200%로 하향 조정할 예정임. 소규모 개발사업의 경우 임대보증금제도도 적극 활용할 수 있을 것으로 판단됨.
- 임대토지에 설치하는 개량물에 대한 기부채납은 기부시 부담해야 하는 취득세 등 제세공과금에 대한 사항과 건축물 활용을 통한 수익창출의 불확실성 등을 고려하지 않고 있는데, 소규모 공공토지 및 단기적인 토지임대 활용의 경우에 적극적으로 활용할 수 있을 것으로 판단됨.
- 임대토지의 전대 여부, 계약목적대로 토지사용 여부 등을 확인하기 위한 임대기관의 점검에 불용 시 해약사유가 될 수 있도록 하고 있는데, 임대기관의 입장에서 당초 사업계획에 준한 사용여부를 점검·평가하기 위해 토지임대를 함에 있어 반드시 반영해야 할 임대조건으로 판단됨.
- 지방자치단체에서 직접 진행하는 사업이 아니라 지방공사의 소유부지 임대 활용에 대한 사례로 대규모 투자사업에 적용하기에는 한계가 있으나, 소규모 공유재산(일반재산) 단기임대방식에 활용이 가능한 사례임.

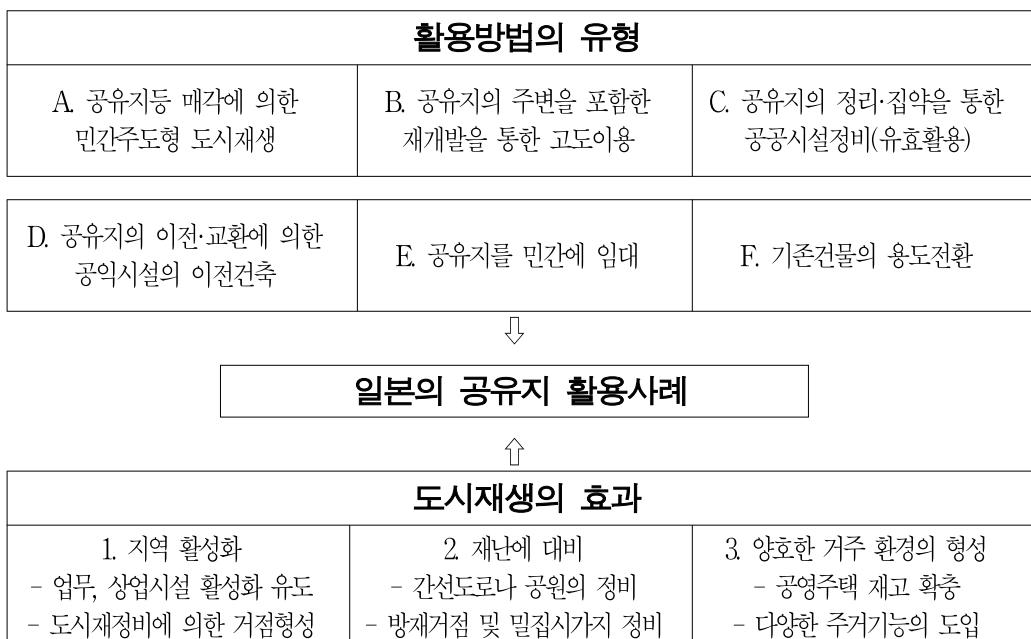
3) 일본의 공유재산 활용을 통한 도시재생사례¹¹⁶⁾

(1) 도시재생사업을 위한 공유재산 활용유형

- 일본은 지방공공단체의 재정이 어려운 상황에서 지방자치단체가 소유한 토지 및 건물 등 공유재산의 효율적인 이용 및 불필요한 공유재산의 매각요청이 높아져 실제로 필요한 공유재산에 한해 재정비를 하고자 함.
- 그 결과, 학교, 공영주택, 병원, 청사, 숙소 등의 통폐합이나 이전에 의한 공유지의 유효활용이나 매각의 기회가 증대되었으나, 공유재산의 매각을 통한 재정건전화와 더불어 지역의 소중한 재산의 관점에서 도시재생에의 공헌, 지역 환경의 향상이나 보전 측면도 중요하게 대두됨.
- 공유재산의 활용 방법과 분야에는 여러 가지 종류가 있지만, 일본의 국토 교통성이 제시한 도시재생에 얼마나 기여하고 있는가 하는 ‘도시재생의 효과’의 관점과 어떻게 활용했는지에 대한 ‘활용 방법’ 등 두 가지 관점에서 아래와 같이 분류할 수 있음.
 - 도시재생의 효과적 측면에서 첫째, 지역 활성화의 관점은 업무, 상업 도입에 의한 경제적 활성화 창출, 지역의 구획정비에 의한 거점 형성의 역할과 기능, 둘째, 재난 대비의 관점은 간선도로나 공원의 정비, 방재 거점이나 밀집 시가지 정비의 역할과 기능, 셋째, 양호한 거주 환경의 형성 (공영주택 재고의 확충, 다양한 주거기능의 도입) 관점은 저출산·고령화에 대응(공익시설의 이전, 개축, 기존 건물의 용도전환에 의한 공익시설 정비)하는 역할과 기능을 하는 것임.
- 도시재생의 효과적 측면을 고려한 공유재산의 활용유형은 다음과 같음.
 - ① 유형A: 공유재산을 민간매각 또는 민간개발을 유도하는 방법
 - ② 유형B: 공유지 주변지역을 포함한 재생에 참여하는 방법
 - ③ 유형C: 다양한 주체가 소유하는 토지를 정리·집약하여, 공공시설 정비를 통한 재생사업을 효과적으로 지원하는 방법

116) 서울특별시(2004a), 「서울시 보유부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」의 문헌 내용을 참고하여 정리함.

- ④ 유형D: 이전·교환을 통해 지역에 필요한 재생을 지원하는 방법
 - ⑤ 유형E: 임대를 통해 저렴한 투자비로 재생을 유도하는 방법
 - ⑥ 유형F: 기존 건물의 용도 전환을 통해 재생을 지원하는 방법
- 위와 같은 ‘도시재생의 효과적 측면’과 ‘공유재산의 활용유형’을 고려하여 공유재산의 성격, 도시재생에 대한 지역주민의 요구 등을 반영하여 해당 지역 실정에 따라 가장 적절한 방법적 조합이 필요할 것임.



[그림 IV-5] 일본 공유재산 활용사례의 개요

(2) 유형A: 공유재산 민간매각을 통한 도시재생 유형

○ 국유지 등을 민간사업자에 매각하여 도시재생을 추진한 사례임. 대상지는 도쿄도 미나토구의 방위청 본청(히노키 청사) 철거지구로 현재 일본 도쿄의 강남이라고 불리는 미드타운이 조성된 지역임. 해당 청사(국유지)를 민간(미츠이 부동산)에 매각하여 복합 상업업무시설로 개발한 사례임.

○ 추진일정은 1988년 청사 이전 결정을 시작으로 2007년까지 약 20년에 걸쳐 진행되었으며, 추진과정에서 국가 및 도쿄도, 미나토구가 3자 협의회를

설립하여 각 주체 간 철거지의 구체적인 활용방안을 모색하였음. 활용방안 논의과정에서 대상지역을 분할하지 않고 부지 전체 차원에서 처리하고 부분처리가 아닌 사전 도시계획 결정을 통해 실시하기로 하였으며, 용도는 오픈스페이스, 도시형주택, 상업업무기능, 문화교류 기능을 도입하기로 하였음.

○ 유형A의 주요특징은 다음과 같음.

- 첫째, 국유지 활용을 통한 도시재생에 공헌한 것임. 도심부 복합용도개발에 의한 해당 지역의 활성화를 촉진하고, 대규모 오픈스페이스 정비 및 시민의 쾌적성 향상 및 주변지역의 활성화에도 기여함.
- 둘째, 장기간에 걸친 협력적 거버넌스체제 구축을 통한 사업을 진행한 것임. 개발주체가 민간이지만 재개발지구계획의 방침에 의한 처분 등 최대한 공공의 의견을 수렴한 협력적 거버넌스체제 하에 사업이 진행이 진행되어 공공의 의도에 맞는 토지이용이 가능하였음.
- 셋째, 재정에 기여함. 당초 계획된 낙찰금액보다 웃도는 액수로 낙찰(1,800억 엔)되어 매각효과를 극대화함.
- 넷째, 도시계획과의 연계 및 민간사업자에 동기를 부여함. 개별 토지의 처분이 아닌 국가·도쿄도 및 미나토구의 협의아래, 미리 재개발지구계획(방침·지구정비계획)을 결정하여 처분하였고, 처분 후 도시계획 변경을 전제로 개발사업자에 의한 상세한 지구정비계획을 수립함. 또한 검토 단계에서 용적률과 계획 용적률을 명시함으로써 민간사업자에게 개발 메리트 및 동기를 부여했다고 할 수 있음.

(3) 유형B: 공유재산과 주변의 민유지를 통합 개발한 도시재생 유형

- 공유지와 공유지 주변의 민유지를 통합개발한 도시재생 사례임. 대상지는 사이타마현 토코로자와시의 쇼자와모토마치(북쪽 지구)지역으로 토코로자와시가 소유한 시영 주차장과 공민관(주민센터)의 시설 노후화 및 인접 하천지역의 치수대책으로서 도시방재기능 향상에도 기여하고자 하였음.
- 추진일정은 1987년 토코로자와시의 관공서가 이전하기로 결정된 것을 시작으로 2010년까지 약 23년에 걸쳐 진행되었음. 특히 개발과정에 일본의

도시재생기구(UR)가 참여함으로써 사업시행자인 UR기구의 도시재생 노하우를 활용하였고, 도시계획 결정을 통해 일체적인 정비를 실시하였음.

- 활용방안으로는 첫째, 주변 부지와의 통합 재개발에 의한 토지의 유효 활용, 둘째, 공익시설·공공시설 정비에 의한 중심 시가지 활성화, 셋째, 지하조절연못의 정비 등에 의한 도시방재 기능의 향상임.
- 유형B의 주요특징으로는 다음과 같음.
 - 첫째, 공유지 및 민유지 활용한 통합개발임. 공유지 주변지역인 시유지만을 개발하였을 뿐만 아니라 전문 도시재생기구를 활용한 주변지역과 통합개발을 실시함. 그 결과 도서관, 공민관(다목적 훌), 시청 출장소, 공공 주차장 등의 공익시설을 정비함으로써 중심 시가지 활성화에 기여하였고, 도로, 광장 등의 공공시설 정비에 의해 주거환경이 개선되었음.
 - 둘째, 지하조절연못 및 방재 창고 등의 정비를 통한 도시방재 기능이 향상되었다는 것임. 홍수 등 방재에 대비한 계획적 개발을 통해 결과적으로 행정서비스 향상 측면에서 시(市) 소유의 공유재산의 개발을 통한 지역 주민의 편리성이 크게 개선된 사례임.

(4) 유형C: 민간과 공공 등 여러 주체가 소유한 토지를 상호 교환에 의해 해당 토지를 정형화하여 사업을 추진한 도시재생 유형

- 유형C는 민간과 공공 등 여러 주체가 소유한 토지를 상호 교환에 의해 해당 토지를 정형화한 사례임. 대표적인 사례로 요코하마시 나카구의 야마시타쵸 69번지를 들 수 있음. 정비 구역 내에 시유지(공지), UR기구 소유지, 민간기업 소유지 등 주체별로 소유한 토지를 구역 외 부지와 상호 교환하여 대상 정비구역을 분양주택과 점포 등으로 활용한 사례임.
- 주목할 만 한 점은 단지 정비대상 구역만의 토지이용의 효율성을 극대화 시킨 것이 아니라 주변지역(구역외 부지) 또한 주민편의시설 등으로 탈바꿈함으로써 서로 Win-Win 할 수 있는 개발유형이라고 볼 수 있음.
- 추진일정은 2000년 3월 UR도시기구가 시유지에 인접한 신탁은행 소유지

를 토지 유효이용 사업에 의해 취득한 것을 시작으로 2006년까지 약 6년에 걸쳐 사업이 진행되었음.

- 활용과정에서 당초에는 UR도시기구의 조율에 의해 공동건축물, 구획 도로, 광장 등을 정비할 계획이었으나, 주변지역을 미디어·비즈니스센터 등으로 구상이 변경되어 계획을 변경했음.
- 그러나 UR도시기구가 토지를 해당 지구의 토지를 모아 민간 개발자들에게 양도하였고, 결과적으로 민간 개발자에 의한 지하철 관련시설의 추가 건설 등은 요코하마시의 도시재생 방침에 따름. 아울러 주변지역을 미디어센터 및 뉴타운 내 시유지 사무소를 건설함.
- 유형C의 주요 특징은 다음과 같음.
 - 첫째, UR도시기구가 주체가 된 토지 교환에 의한 부지의 집약·정형화의 사례였다는 것임. 시유지를 포함한 기구 소유지의 주변 부지를 기구가 소유하는 부지와 순차적으로 교환함으로써 부지를 확대·정형화하며, 토지의 고도이용을 가능하게 해 가치상승을 실현함. UR도시기구가 소유하는 부지와 교환함으로써 시, 민간기업의 의향에 따른 상호 만족하는 프로젝트를 원활히 추진할 수 있었다는 것임.
 - 둘째, 재정 절감이 실현되었다는 것임. UR기구가 사업에 개입되어 여러 주체가 소유하고 있는 다양한 토지교환을 실시하여 추가 출자(현물출자 등)없이 공유지의 활용이 가능하였음.

(5) 유형D: 시유지와의 이전·교환을 통해 현영주택과 시영주택을 통합 개발한 도시재생 유형

- 유형D는 아오모리현과 미사와시가 각각 소유하고 있는 주택지를 신규취득한 시유지와의 이전·교환을 통해 현영주택과 시영주택을 통합 개발한 사례임. 대표적인 사례로 아오모리현 미사와시 사쿠라마치 단지 지구 사례가 있음. 현과 시가 각각 관리하고 있는 주택의 관리 일원화 및 공사비 절감을 목적으로 실시된 사례로 인접지역의 국유지(총무성)와의 교환을 통해 미사와시의 시영주택을 공동 건축하였음.

- 국가와 지방공공단체가 상호 협력 하에 토지교환이 이루어졌고, 관리 또한 시로 위임했다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있음. 건설 완료 후 교환부지는 후생노동성에 처분하고 주차장으로 활용함. 추진 일정은 2002년 3월 미사와시의 토지취득을 시작으로 2006년 3월까지 4년에 걸쳐 진행되었음.
- 활용방안으로는 현영주택과 시영주택의 통합건축에 의한 비용절감, 정비 후의 관리의 일원화를 꾀함과 동시에 공공임대주택, 일반 맨션 등의 형태를 취한 집합주택, 공용공간(Common Space)을 정비해, 다세대의 공생을 도모함.
- 유형D의 주요특징은 다음과 같음.
 - 첫째, 주택공급향상에 기여함. 맨션 등 집합주택 수(현시의 합계)를 50호에서 70호로 확대함. 우선입주분 외의 세대는 일반 공모를 통해 사회통합(social mix)을 도모하여 지역 활성화를 도모하였음.
 - 둘째, 형정서비스 향상에 기여하였음. 주택의 일원관리에 의한 모집 창구의 일원화, 관리업무의 효율화 등을 도모함. 셋째, 재정절감 효과임. 통합건축에 의해 공사비를 약 10%를 절약한 것으로 나타났음.

(6) 유형E: 공유지를 민간에게 장기임대를 통한 도시재생 유형

- 유형E는 공유지를 민간에게 장기임대를 통한 공유지 활용사례임. 대표적인 사례로 도쿄도 츠오구의 중학교 철거지를 도시재생기구에 70년 장기임대한 아카시초 지구를 들 수 있음.
- 특히, 고령화에 따른 인구구조의 변화에 대응하기 위해 해당 토지를 UR 기구에 임대함과 동시에 고층(7~22층)은 임대주택으로 저층(지하 1층~지상 6층)은 보건시설 복합개발하여 복지서비스 향상에 기여하고자 하였음.
- 추진일정은 1982년 츠오구립 제2중학교의 폐교가 결정된 것을 시작으로 2004년 6월까지 총 22년에 걸쳐 진행됨. 활용방안으로는 구가 토지의 소유권을 유지하고, 유효활용을 도모하여 정주인구의 유지 · 회복을 목적으로 임대주택을 공급하고 해당 지역에서 수요가 높은 고령자 복지시설을 구시설로서 정비하기로 함. 사업 추진은 임대주택의 건설 · 운영이 가능하고 사업 노하우가 뛰어난 UR도시기구에 의뢰함.

○ 유형E의 주요특징은 다음과 같음.

- 첫째, 도시지역의 미이용 구소유 토지의 고도이용을 도모했다는 점임. 70년 장기임대를 통한 임대주택 건설로 정주인구의 유지·회복, 지역모임장소 정비에 의한 시민의 커뮤니티 장소의 제공 등 지역의 활성화에 기여함.
- 둘째, 구 시설로서 개호 노인보건시설, 지적장애인 생활지원시설을 정비하여 복지행정서비스의 향상에 기여함. 또한 재정적으로도 UR기구로부터 임대료를 징수하여 구 시설의 구입대금의 절감효과에 기여함.

(7) 유형F: 소유한 토지와 건물이 있을 경우 해당 건물의 용도폐지에 의한 새로운 시설로 전환한 도시재생 유형

- 유형F 사례는 지방공공단체가 소유한 토지와 건물이 있을 경우 해당 건물의 용도폐지에 의한 새로운 시설로 전환한 사례임. 대표적인 사례로는 토쿠시마현 나가쵸의 부지에 입지한 중학교를 정영주택 및 피난시설로 리모델링한 사례를 들 수 있음.
- 활용방안으로는 중학교 교사를 활용해 빠른 시일 내에 공영주택을 정비하는 것과 동시에, 태풍 등 재해시의 피난시설과 방재센터를 정비하여 “재해에 강한 도시재생”을 목표로 정비를 실시하였고, 특히, 재원을 마을만들기 교부금 제도를 통해 4% 사업비를 절감하였음.
- 추진일정은 해당 학교의 폐교가 결정된 2004년을 시작으로 2006까지 약 2년에 걸쳐 사업이 진행되었으며, 유형F의 주요특징으로는 첫째, 폐교된 중학교 교사의 개수에 의해, 태풍에 의한 피난민을 위한 공영주택을 정비하였음. 둘째, 사업비 부담의 절감을 위해 마을만들기 교부금의 활용을 전제로 마을이 현 주택을 공급함.

(8) 공유재산의 활용을 통한 도시재생 개발사례의 시사점

- 지방공공단체의 재정위기를 우리보다 앞서 경험하였고, 잦은 재해 발생, 저출산 및 고령화 또한 진전되어 도시재생 측면에서도 기존의 양적 개발 중심에서 질적 개발 중심으로 패러다임이 변화되어 오고 있음.

- 일본의 6가지 유형의 국·공유지 개발사례는 이러한 일본의 사회·경제적 상황에 대응하고자 하였다고 볼 수 있으며, 앞으로도 한국은 저성장 시대의 도래에 따라 서울시뿐만 아닌 국가 전체의 국·공유재산 관리의 활용측면을 제고할 필요성이 있음.
- 일본의 사례는 지자체가 보유한 공유재산을 토대로 어려운 재정 상황을 극복하기 위한 하나의 수단으로서 도시재생과 연계시켰다는 측면에서 다음과 같은 측면에서 우리나라에도 시사하는 바가 크다고 볼 수 있음.
- 첫째, 유유토지 및 건물을 적극적 활용함. 일본의 지방공공단체는 청사 이전, 폐교 교사(校舍), 유유토지 및 건물 등을 그대로 방치하지 않고 지역 경제 및 도심활성화를 위해 적극적으로 대상 국·공유재산을 활용하고자 하였음.
- 둘째, 도시재생 전문기구를 활용함. 각 사례가 지자체의 공유재산의 활용의 필요성을 필두로 하여, 실질적으로 개발의 코디네이터 역할을 한 것은 도시재생기구(UR기구)임. UR기구는 토지의 교환, 주택의 건설 등을 통한 사업의 소요기간 및 재정적 부담을 경감시키는 큰 역할을 담당했다고 볼 수 있음.
- 셋째, 국가, 지방공공단체 및 민간의 협력적 거버넌스체제의 구축임. 공공과 민간 등 여러 주체가 소유하고 있는 토지를 대상 지구로 선정하여 일괄적으로 개발할 경우, 토지보상 등 여러 가지 사업진행에 차질을 빚게 되어 이는 곧 사업기간의 연장과 토지소유자와의 갈등으로 이어져 원 사업의 목적을 해칠 수 있음. 그러나 일본의 사례는 국가, 지방공공단체 및 민간이 상호 간 협력적인 거버넌스체제를 구축하여 각 사업의 목적에 충실했고자 하였음.
- 넷째, 도시계획과 연계를 통한 주변지역을 포함한 통합개발이라는 것임. 유형A의 경우 국가, 도쿄도, 미나토구가 각각 소유한 토지에 대한 처분 결정 후 사업 단계에서 민간에게 매각하는 것에서 그치는 것이 아닌 지구계획수립 등 도시계획과의 연계를 통해 개발하였음. 향후 우리나라의 공유재산 활용시 매각 및 위탁개발을 진행할 때에도 단순한 처분이 목적이 아닌 도시계획과의 연계를 통한 공유재산 이용의 지속성을 확보할 필요가 있음.

- 다섯째, 저출산 및 고령화 등 사회환경 변화에 대응하고 있다는 것임. 유형E의 경우 츄오구의 중학교 철거지를 UR도시기구에 70년 장기임대하여 해당 지역에서 필요한 노인 건강 보건시설 등과 UR임대주택을 통합정비하였음. 우리나라에서도 저출산에 따른 초·중·고등학교의 유·휴화가 예상되고, 이는 곧 고령화 문제로 이어져 유·휴 학교부지는 향후 고령화 문제 해결에 중요한 요소가 될 것임.
 - 여섯째, 재해에 대비한 도시재생을 추진한 것임. 일본은 지리적으로 재해 및 풍수에 취약한 국가로서, 대형 태풍이나 지진 등 큰 규모의 자연재해가 자주 발생하는 편임. 우리나라도 기후변화에 대응하기 위한 에너지 절감 등 여러 가지 정책을 시행하고 있는 바, 향후 공유재산 또한 기후변화 대응을 위한 하나의 자산으로 간주할 필요가 있음.
- 이 외에도 마을만들기 교부금 등을 통한 재원의 확보와 도시재개발시 임시 이전장소로 활용하는 등 향후 공유재산의 다양한 활용방법을 강구할 필요가 있다고 판단됨.

V. 공공토지 임대제도 도입의의 및 정책과제

1. 공공토지 임대제도에 대한 이론적 논의

1) 토지문제에 대한 인식과 토지정책의 방향¹¹⁷⁾

(1) 토지의 특수성

- 앞서 살펴본 바와 같이 제주도의 토지 활용방법에 대한 문제인식은 공통으로 가지고 있으나, 제주도의 발전과 경쟁력을 위해 토지를 어떻게 활용해야 하는가에 대해서는 각자의 주장이 다를 수 있음. 이러한 원인은 제주도에서 활용할 수 있는 토지가 한정되어 있기 때문임.
- 이처럼 토지문제의 심각성과 개선의 필요성에 대한 사회적인 공통된 인식에도 불구하고, 토지정책의 방향에 대해 쉽게 합의하지 못하는 이유는 토지가 다른 물자와 다른 매우 독특한 특성과 토지를 바라보는 다양한 관점의 차이에서 기인한다고 할 수 있음.
- 토지의 특수성으로 천부성, 고정성, 개별성, 다양성이 있음.
 - 천부성은 인간의 노력으로 만들어진, 즉 인공적 생산물이 아닌 자연이 인간에게 무상으로 공여한 것이라는 의미임. 고정성은 거기에 그만큼 늘 존재할 뿐 위치와 면적이 고정되어 있다는 것으로 영속성, 비이동성으로도 설명함.
 - 개별성은 토지는 각각의 위치마다 그 형질과 환경이 달라 자연적인 측면과 사회적인 측면에서 고유한 속성을 가진다는 의미로 이질성으로 설명되기도 함. 다양성은 토지의 용도가 인간의 활동에 따라 보존요소, 생산요소, 재산, 소비재 등 다양한 형태로 활용된다는 의미로 토지의 활용 용도는 주변 토지이용 양태에 영향을 미치게 되므로 공공성으로도 설명함.

117) 김윤상(2009), 「지공주의: 새로운 토지 패러다임」, 경북대학교출판부; 이정전(2005), 「토지문제의 인식과 토지정책의 방향」, 「국가균형발전을 위한 토지정책방향에 관한 세미나 자료집」, 서울대학교환경계획연구소·한국토지공사(2005.3.21.); 전강수(2005), 「토지공개념의 재정립 및 토지세제 개선방향」, 「국가균형발전을 위한 토지정책방향에 관한 세미나 자료집」, 서울대학교환경계획연구소·한국토지공사(2005.3.21.) 등의 문헌을 참고하여 정리함.

- 결과적으로 천부성의 특성에 따라 토지소유의 문제가, 고정성의 특성에 따라 공급의 비탄력성(고정성)으로 토지이용의 문제가, 개별성의 특성에 따라 정상적인 수요-공급곡선의 형성과 가격형성이 불가능하므로 토지투기의 문제가, 다양성의 특성에 따라 토지의 최유효 활용에 따른 개발이익과 토지의 공공성에 대한 문제가 발생한다고 할 수 있음.

(2) 토지문제의 인식

- 이와 같은 토지의 특수성으로 인해 토지를 바라보는 인식에서도 신자유주의, 계획주의, 조지스트주의, 마르크스주의 등 철학적·이념적 사상에 따라 큰 차이를 보임.
 - 신자유주의는 시장의 원리를 최고의 사회구성 원리로 삼는 사상임. 따라서 사유재산권을 매우 중요하게 생각하는데, 사유재산권이 확고하게 보장되어야만 한정된 자원의 효율적 이용을 기대할 수 있다고 주장함. 또한, 대체로 토지의 특수성을 부인하는데, 토지를 효율적으로 이용하려면 토지가 시장에서 활발하게 거래되어야 한다고 전제하기 때문임.
 - 계획주의는 토지의 특성을 인정하면서, 특히 토지의 경우 시장의 실패가 심하다고 생각함. 난개발과 환경파괴를 중요한 토지문제로 인식하면서, '계획 없는 이용은 없다'는 주장이 강함. 토지세나 개발이익의 환수만으로는 토지문제를 근원적으로 해결할 수 없고, 계획적인 토지개발을 통해서 개발이익을 공적으로 환수할 수 있다고 주장함.
 - 조지스트주의는 헨리조지주의, 지공주의라고도 하며, 토지사유권과 노동산물의 소유권이 상충하므로 노동산물의 소유권을 지키기 위해 토지사유권을 배제해야 하며, 지가양등과 토지투기를 가장 심각한 토지문제로 간주함. 특히, 토지투기는 막대한 사회적 낭비를 초래하면서 경제파탄을 불러 일으키는 요인이고 때문에 토지의 물수가 아닌 지대의 물수를 주장하면서 토지단일세를 제안하고 있음.
 - 마르크스주의는 토지를 생산수단의 하나로 인식하면서 생산수단의 사유화에 따른 노동착취를 없애기 위해 생산수단의 국유화를 주장함. 자본주의적 사적소유에 의한 토지독점이 토지문제의 근본적 원인으로 토지의

국유화나 공유화를 통해 사적소유의 해결을 주장함. 또한, 토지세를 통한 지대의 사회적 환수에도 찬성하는 입장이나 근본적인 해결방법은 아니며, 토지비축제 등을 통한 토지국유화의 단계적 실천을 제안함.

(3) 새로운 토지정책의 방향

- 최근 지구온난화, 지속가능성 관점에서 전 지구적 생태환경의 중요성, 지방 자치제도의 정착과 국토의 균형발전에 대한 요구의 증대, 세계화에 대응하기 위한 새로운 토지개발 및 이용수요의 증대, 민간토지개발의 확대와 토지수요의 다양화, 토지시장과 자본시장의 통합 등 새로운 환경변화에 따라 토지정책의 방향전환이 요구되고 있음.
- 새로운 환경변화에 따른 토지문제 해결을 위한 토지정책의 기본방향으로
 - ① 토지의 특수성에 따라 한정된 토지자원을 효율적으로 이용하기 위해 서는 불가피하게 계획적인 관점에서 이용이 요구된다는 점, ② 지속적으로 상승하는 지가에 대한 근원적인 대책이 필요하다는 점, ③ 토지문제를 둘러싼 형평의 문제를 해결하기 위해 토지의 국·공유화가 어느 정도까지는 확대될 필요가 있다는 점, ④ 미래지향적 토지적정성 평가와 토지이용 계획을 통해 개발할 토지와 보존할 토지 등을 명확히 구분하여 토지이용의 효율성을 높여야 한다는 점 등이 있음.
- 또한, 새로운 토지정책의 방향에 따라 제시할 수 있는 토지정책의 개선방안으로 토지소유의 관점에서는 보유세, 양도세, 거래세 등의 확대와 국·공유지 및 토지임대제의 확대, 토지이용의 관점에서 개발권 양도제 등 토지소유권에서 토지이용권과 토지수익권의 분리, 개발이익의 환수를 통한 투기적 거래의 축소, 용도지역제 등 선계획 시스템을 강화하여 토지의 난개발과 생태환경의 보존 및 투기적 개발을 방지하는 방안 등이 있음.

2) 토지소유권 및 토지임료의 개념 재정립

(1) 토지소유권 개념 재정립¹¹⁸⁾

- 토지의 사적소유권 인정은 자본주의 기본신념 중의 하나이며, 자본주의 체제에서는 생산수단과 재산이 사적으로 소유되고, 토지의 사적소유권 보장은 다른 생산수단의 사적소유권을 인정하는 논리적 근거로 작용하기도 함. 또한, 사적소유권은 토지소유권에 대한 배타적 권리로 전제로 하는데, 「민법」 제211조는 ‘소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리를 가지고 있다.’고 명시하고 있음.
 - 하지만 사적소유권은 법률적으로 규정된 배타적 소유권 이상의 확장적 권리를 갖게 됨. 소유권의 확장적 권리는 ‘단순히 투자된 소유권에 대한 권리의 주장뿐 아니라, 토지의 물리적 특성을 변경하고, 인간의 공간적·사회적 관계를 전환시키며, 물질적·사회적 환경의 주요 국면을 혁신할 수 있는 권리’를 의미함¹¹⁹⁾.
 - 그러나 오늘날 근대적 토지소유권의 본질과 기능이 현실의 토지문제와 괴리되어 토지의 공공성·사회성이라는 이념이 토지소유권 절대의 원칙을 근본적으로 변혁시키고 있으며, 동시에 현재의 수많은 토지관계 입법 및 정책 또한 전통적 사법상의 토지소유권 원리와 본질적인 상충현상을 노정하고 있음.
 - 따라서 한정된 국토의 효율적 이용·관리를 위해서는 토지와 토지소유권이 갖는 특수성을 고려하여 토지소유의 압력으로부터 자본적·생존적·공공적 토지이용을 개방함과 아울러 이들 토지이용 간의 합리적 조절을 꾀함으로써 현안의 토지문제를 해결할 수 있음.
- 즉, 토지의 사적 소유권이 자본주의 체제의 원활한 작동에 언제나 긍정적으로 작용하지는 않기 때문에, 정부는 토지를 둘러싼 사회적 갈등¹²⁰⁾을

118) 이태일·지대식(1990), 「공공토지 장기임대제도에 관한 연구」, 국토개발연구원; 서순탁(2007), 「서민주 거안정과 국토관리 선진화를 위한 토지소유권과 개발권 분리방안」, 대구경북연구원 등의 문헌과 법 제처의 「민법」 등 관련 법령을 참고하여 정리함.

119) Plotkin, Sidney(1987), *Property, Policy and Politics: Toward a Theory of Urban Land Use Conflict, International Journal of Urban and Regional Research*, vol.11. no.3.(September), p.382~403; 서순탁(2007), p.10, 재인용

120) 토지를 둘러싼 사회적 갈등은 토지소유의 편중에 따른 갈등, 토지에서 발생한 자본이득의 사유화, 생산수단이 아닌 소비재로서 토지거래의 상품화 현상 등이 있음(서순탁(2007), pp.13-32).

중재 혹은 완화하기 위해 토지시장에 개입하게 됨.

- 토지소유권은 토지의 소유자가 이를 전면적으로 지배하여 사용·수익·처분할 수 있는 완전한 권리로, 민법은 수직적이고 절대적인 토지소유권을 규정하고 있음. 즉, 민법상의 토지소유권의 개념은 물건을 소유자가 자기 마음대로 사용·수익·처분할 수 있는 포괄적이고 절대적인 권리를 의미함.
- 하지만 토지소유권은 토지 그 자체의 존재뿐만 아니라 기능면을 고려할 필요에서 물질적 소유권과 기능적 소유권의 양측 면에서 고찰할 수 있음. 이러한 토지소유권의 관점으로부터 소유권 절대의 원칙이 적용되는 자유 권리 소유권 영역과 공공복리에 입각한 소유권 영역으로 나누게 됨.
 - 전자는 종래의 소유권 개념으로 보되, 후자는 새로운 법이론 및 입법정책으로 규율¹²¹⁾되어야 할 필요성이 매우 크다고 볼 수 있고, 이러한 시도는 소위 소유권과 이용권의 분리·분화, 소유권과 독립된 권리(개발권, 건축권 등)를 인정하는 주요한 논거가 되고 있음.
- 토지소유권의 기능분화론은 기본적으로 사적인 소유권을 보호하면서 국토를 합리적으로 이용하기 위하여 근대적인 소유권이 권능으로 규정한 소유권으로부터 포괄성·혼일성을 해체시켜 토지 사용·수익·처분의 제한 권능을 각각 독립한 권리로 분리할 수 있다는 관점임.
- 토지소유권의 기능분화 현상은 각국의 사회·경제적 상황에 따라 여러 가지 형태로 나타나고 있는데, 비교법적 고찰에 의하면 소유권에서 각각 개발권·건축권·이용권을, 그리고 이용소유권과 처분소유권을 분리할 수 있다고 함. 토지소유권의 제한과 관련하여 볼 때, 기능분화론은 소유권 제한의 문제를 근원적인 면에서 논리적으로 해결할 수 있고, 국토의 합리적 계획 및 개발을 용이하게 할 수 있을 것으로 판단됨.
- 특히, '토지는 그 적성에 맞게 최적으로 이용되어야 한다.'라는 명제는 토지의 소유권을 현재의 이용권과 장래의 개발권 등으로 분리하고자 하는 시도에 정당성을 부여해 주고 있음. 기본적으로 토지는 이용에 있어 영속성의 속성을 가지고 있으므로 토지의 소유권에 관한 권리 못지않게 이용

121) 소유권제한은 입법에 의한 제한 외에 일반적으로 사법상의 일반원칙, 즉 신의성실의 원칙, 권리남용의 원칙, 상린관계 등에 의해서 제한받고 있음(서순탁(2007), p.35).

상태에 대한 유지·변경 또한 중요함.

- 토지의 이용권이나 개발권은 토지이용변화의 동인이 되는 권리이므로, 이를 소유권에서 분리하여 관리할 경우 지금까지와는 다른 토지이용 패턴을 보여줄 것으로 기대되며, 토지시장의 안정성과 토지이용의 적정성을 도모 할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐.
- 하지만 기능분화론은 절대적·배타적 소유권을 인정하고 있는 현행 민법의 한계로 소유권에 대한 범주의 문제로 볼 것이 아니라, 소유권에서 이 용권·개발권·건축권 등을 분리한다는 것은 염밀하게 보아 공법상의 권리로 국가로부터 허용된 권리로서 사적 소유권과는 관계가 없는 것으로 이해하여야 하는 것이 타당함.

(2) 토지임료 개념 및 구성¹²²⁾

- 임료¹²³⁾란 토지와 시설물 또는 자본재의 사용에 대한 대가, 즉 소유부동산 또는 동산을 임대하고 그 용익의 대가로 받는 지대, 가임, 사용료 등을 의미함. 그중에서 부동산 임료란 임대차 계약에 기초한 대상 부동산의 사용 대가로서 지급되는 금액임.
- 권리의 측면에서 보면, 완전소유권의 내용인 사용·수익·처분권 중 사용·수익권이 임차인에 의해 제약되는 데 대한 대가로 볼 수 있으며, 임차인의 입장에서 보면 대상 부동산에 대한 사용·수익의 대가라고 할 수 있음.
- 부동산의 가격과의 관계에서 파악되는 임료의 개념은 부동산의 가격이란 대상 부동산이 물리적, 경제적으로 소멸할 때까지 부동산을 사용, 수익할 수 있는 것을 기초로 하여 발생하는 장래 이익의 현재 가치를 표시한 총 화폐액인 것임.
- 이에 비해, 부동산의 임료는 임대차 혹은 지상권, 지역권 등의 설정계약 기간 동안 사용, 수익하는 대가를 화폐액으로 표시한 것으로 가격이 부동

122) 한국감정원·한국토지공법학회(2006), 「국유재산의 효율적 관리를 위한 임대체계 개선방안 연구」, 한국 자산관리공사의 문헌과 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>)의 「민법」 등 관련 법령을 참고하여 정리함.

123) 법령이나 현실에서는 임대료, 대부료, 사용료, 지대, 가임 등의 용어로도 사용되며, 본 연구에서는 임료, 임대료, 대부료 등을 동일한 의미로 각 연구의 내용에 맞게 혼용하여 사용함.

산 원본의 경제 가치를 표시한 것이라 한다면, 임료란 그 중 특정 임대기간의 과실의 가치를 표시한 것임¹²⁴⁾.

- 부동산의 임료는 지대와 가임의 총칭으로 일반적으로 토지에 대한 지대와 건물에 대한 가임이 결합하여 일괄적으로 결정되는 경우와 지대와 가임을 각각 독립시켜 개별적으로 임료를 결정하여야 하는 경우가 있음. 후자의 경우 지대만을 구할 때는 그 지상물 등에 의한 영향이 고려되어야 하고, 가임만을 구하는 경우에도 그 토지가 미치는 영향 등이 고려된 각각의 임료를 산정하여야 함.
- 부동산 임료의 특성이란 부동산이 가지는 특성과 연계되는데, 토지는 자연적 특성으로 천부성(부증성), 고정성(부동성·영속성), 개별성을 가지며, 인문적 특성으로서 용도의 다양성, 병합·분할의 가능성, 사회적·경제적·행정적 용도의 가변성을 가지고 있고, 건물은 토지보다는 다소 완화된 특성으로서 비영속성, 재생산성, 동질성, 이동성, 상품성 등을 가지고 있음.
- 임료는 임대차계약에 기초하여 임차인이 임대인에게 지불하는 모든 형태의 경제적 대가를 말하며 실질임료라고 함. 임료의 구성은 내용상 대상 부동산의 순수익에 해당하는 순임료와 대상 부동산의 통상적인 운용에 필요한 필요제경비로 구성됨.
- 또한, 임료를 지불하는 형식에 따라서는 선불적 혹은 예금적 성격의 일시금과 매 기간 지불하는 지불임료로 분류되며, 일시금과 지불임료가 혼합되어 구성되는 경우도 있음. 그리고 임료의 종류에는 신규임료, 계속임료, 정상임료, 특정임료, 평균임료, 순간임료 등이 있으며, 우리가 임료를 산정한다는 것은 대상 부동산에서 발생하는 이러한 여러 유형의 임료에서 실질적으로 발생하는 임료를 합산한 실질임료를 구하는 것임.
- 특히, 최근 들어 부동산을 활용한 개발사업이 복잡하고 다양화됨에 따라 임료의 산정방법도 사업의 성격이나 임대의 목적에 따라 다양한 방법을 활용하는 것이 필요한데, 예를 들어 관련 법률상 정해져 있는 법정임대료(대상 부동산의 이용목적에 연동), 개별임대계약상 명시된 개별임대료(물가

124) 과실의 가치는 ‘과실(용의 대가) = 원본(교환 대가) X 기대이율’의 공식으로 표시할 수 있음.

상승률과 연동), 대상 부동산을 이용하여 발생하는 순 운영수익에서 일정 비율로 지급되는 수익배분임대료 등이 활용되고 있음.

2. 공공토지 임대제도 도입의 의의와 정당성¹²⁵⁾

1) 공공토지 임대제도 도입의 의의

- 근대적 토지소유권의 특징은 봉건적·신분적 지주소유권에 대한 자본적 소유권이라고 할 수 있는데, 이는 본래 의미에서 보면 토지소유권을 지대적 소유권으로 파악하여 자본적 생산방식에 의한 이용권(특히 임차권)을 강화하는 것으로 함.
- 이용권을 강화하는 방안으로 개발권·건축권의 분리(양도제, TDR), 대리 경작제, 분수림제 등이 있고, 이 밖에도 공공임대제, 토지공유제, 토지소유 상한제, 조합제의 확대, 사적소유제와 공공임대제의 혼합 등에 의하여 소유권이 다른 이용권에 장애가 되는 경우를 최소화하려는 노력이 필요함.
- 앞서 살펴본 토지문제의 인식에 따른 철학적·사상적 관점과 토지의 이용권을 강화하려는 최근의 토지정책 방향을 고려할 때, 토지소유제도의 유형을 크게 토지사유제, 토지가치공유제, 토지공공임대제, 토지공유제로 구분할 수 있으며, 이를 우리 「민법」에 의한 소유권의 세 가지 권능, 즉 사용권, 수익권, 처분권 중 어떠한 권능을 사적 주체에게 귀속시킬 것인가에 따라 토지소유제도를 분류할 수 있음.
 - 토지사유제는 사용권, 처분권, (가치)수익권 모두 사적 주체에게 귀속되는 자본주의적(신자유주의적) 토지소유제도로 볼 수 있으며, 반면 세 권능 모두가 국가 또는 공공에 귀속되는 토지공유제는 마르크스주의적 토지국유제에 가까움.

125) 김윤상(2009), 「지공주의: 새로운 토지 패러다임」, 경북대학교출판부; 이태일·지대식(1990), 공공토지 장기임대제도에 관한 연구, 국토개발연구원; 곽노완(2012), 도시토지공유와 주거평등권의 비전, 「마르크스주의연구」 9권(3호), 경상대학교 사회과학연구원, pp.238-265; 조성찬·성승현(2014), 공공토지임대제의 한계 극복을 위한 토지협동조합 모델 및 전통시장 적용 연구, 「도시행정학보」 27집(1호), 한국도시행정학회, pp.1-33; 조성찬(2011), 토지사유제의 대안으로서 공공토지임대제의 정당성 연구, 「토지+자유연구」 2011-4(8호), 토지+자유연구소, pp.1-25. 등의 문헌을 참고하여 정리함.

- 토지가치공유제(지대조세제)와 공공토지임대제(토지공공임대제)는 사용권은 모두 사적주체에게 있으나, (가치)수익권의 경우 토지가치공유제(지대조세제)는 공적주체에게, 공공토지임대제(토지공공임대제)는 사적주체에게 사용권의 조건에 따라 동일한 비율 혹은 일정 비율로 가치(개발이익)가 각각 귀속될 수 있다는 점에서 공적주체와 사적주체에 함께 귀속됨.
- 또한, 처분권의 경우에는 토지가치공유제(지대조세제)는 사적주체에게, 공공토지임대제(토지공공임대제)는 공적주체에게 귀속된다고 할 수 있음. 따라서 공공토지임대제(토지공공임대제)는 계획주의 입장에 가깝고, 토지가치공유제(지대조세제)는 조지스트주의의 입장에 가깝다고 할 수 있음.

<표 V-1> 토지소유제도의 유형

소유권의 권능	토지사유제	토지가치공유제 (지대조세제) ^{주1}	공공토지임대제 (토지공공임대제) ^{주2}	토지공유제
사용권	사	사	사	공
처분권	사	사	공	공
(가치)수익권	사	공	공/사 ^{주3}	공

주1: 김윤상(2009)은 토지가치공유제로, 조성찬(2011)은 지대조세제로 표현함

주2: 김윤상(2009)은 토지공공임대제로, 조성찬(2011)은 공공토지임대제로 표현함. 본 연구에서는 연구의 목적상 조성찬의 표현방법을 따름.

주3: 김윤상(2009)과 조성찬(2011)은 공공토지임대제의 (가치)수익권이 공적주체에만 있는 것으로 구분하고 있으나, 본 연구자의 관점에서 사용권이 사적주체에게 있으므로, 사용권에서 발생하는 가치(개발이익)의 일부가 사적주체에게 귀속될 수 있다는 관점에서 (가치)수익권은 공적주체와 사적주체에게 함께 공유되는 것으로 판단함.

자료: 김윤상(2009), p.38.; 조성찬(2011) p.5.

- 토지란 소유하는 데 의의가 있는 것이 아니라 이용하는 데 의의가 있는 것이므로, 소유권이 없다고 하더라도 적정한 대가를 지불하고 안정적으로 이용할 수만 있다면, 토지를 대상으로 한 공평분배가 가능하리라 판단됨. 이러한 관점에서 상기 토지소유제도의 유형 중 토지가치공유제(지대조세제)와 공공토지임대제(토지공공임대제), 토지공유제의 활성화가 필요함.
- 하지만 토지소유제도의 유형을 기준으로 장소성과 역사성, 생태환경의 보존이라는 관점에서 제주도의 현행 토지매각 중심의 투자진흥지구 정책에서

요구되는 개선방향을 고려할 때, 토지의 처분권은 공공이 가지고, 사용권은 사적주체가 가지며, (가치)수익권은 공공과 사적주체가 나누어 갖는 공공 토지임대제가 가장 바람직한 유형이라고 할 수 있음.

- 공공토지임대제란 토지에 대한 소유권은 국가에 속하고 사인(私人)은 국가로부터 부여받은 임차권만을 가지고 그 토지를 사용·수익하는 제도를 의미함. 즉, 토지를 공공이 소유하면서 개인에게 안정적인 토지사용권을 부여하는 방식으로, 토지개발 측면에서 다음과 같은 특성을 가짐.
 - 첫째, 공적 사업주체는 개발대상지역 내에 다양하게 분산된 토지소유권을 하나로 흡수·통합하여 실수요자에게 그 이용권만을 장기임대하고, 임대 기간이 만료하는 시점에는 해당 토지의 이용권을 돌려받게 됨. 물론 임대기간에도 토지의 처분권은 공적주체에게 있음.
 - 둘째, 토지이용계획과 토지개발·공급·관리 등의 모든 기능이 하나의 공적 토지보유기관에 흡수·통합됨으로써 도시개발, 관광개발을 비롯하여 재개발 사업에 이르기까지 완벽한 계획·조정의 책임과 권한이 부여될 수 있음.
 - 셋째, 공적 사업주체의 토지임대관리 기능상의 통제력과 의사결정기능에 의하여 토지임차인은 사업별로 토지이용과 개발조건 등이 명시된 개발계획과 임대차계약에 따라 구체적인 제한을 받게 됨.
- 일반적으로 공공토지임대제가 전면적인 토지국유화를 뜻하는 것으로 오해할 수도 있지만, 실제로 이 제도는 부분적으로 전략적인 토지에 대한 공적 소유권의 확보를 통하여 토지시장의 구조적 모순을 극복하려는 대안으로 제시된 제도임.
- 또한, 실소유자에게 토지를 임대하기 때문에 토지이용의 형평성과 공평분배를 제고하고, 임대료를 주기적으로 조정함으로써 토지에서 발생하는 개발이익을 원천적으로 사회에 환원하는 방법으로도 활용할 수 있다는 점에서 제주도 공공토지 임대제도 도입의 의의가 있다고 하겠음.

2) 공공토지 임대제도 도입의 정당성

- 1980년대 말 부동산 투기로 인해 주택가격은 물론 전세가격이 폭등하면서

자살자가 속출하는 등 사회문제로 확대되었음. 당시 노태우 정부는 토지사유제가 갖는 문제점을 해결하기 위해 1990년대 초에 토지공개념 3법을 제정하여 추진해 왔으나, 사적재산권에 대한 과도한 침해를 이유로 하는 위헌 소송에서 패하면서 결국 폐기되었음.

- 또한, 노무현 정부 들어서 시장친화적 토지공개념을 근거로 추진된 종합 부동산세 역시 마찬가지 운명에 처했음을 우리는 이미 경험하였음. 토지 불로소득에 해당하는 지대가 사적재산권에 간혀 있으므로 이 지대를 환수하려는 정책들이 사적재산권을 강하게 보호하고 있는 법체계의 벽을 넘을 수 없었던 것이 공통된 원인이었음.
- 하지만 토지공개념에 기초한 각종 토지정책 및 종합부동산세의 명운과는 달리 국민임대주택, 공공임대주택 등은 오랜 시간 외형을 조금씩 바꿔 가며 서민의 주거권 문제해결을 위한 중요수단으로 자리매김 하였음.
- 이러한 주택 유형이 재정확보, 계층별 주거공간 분리 등의 문제가 있었던 반면, 가장 민감한 사적재산권 침해 문제가 없었기 때문임. 즉, 정부가 토지와 건물을 모두 소유하면서 개인에게 토지 및 건물 사용권을 임대하는 방식이기 때문에 위헌 소송 등의 대상이 될 수 없었던 것임.
- 여기서 알 수 있는 사실은 정부가 토지 등 국·공유재산을 토대로 정책을 추진하면 바람직한 부동산 정책을 이끌 수 있는 가능성이 확인되며, 이러한 가능성을 바로 공공토지임대제에서 찾을 수 있다는 점임. 즉 공공토지 임대제는 국·공유재산의 성격을 유지하면서도 사용권을 개별 사인에게 임대함으로써 시장경제와의 조화를 도모할 수 있는 특징을 갖고 있음.
- 조성찬(2011)은 사적 토지재산권 지지론에 대한 비판적 검토(이론적 정당성), 맥퍼슨의 ‘배제되지 않을 권리’에서 도출한 ‘배제되지 않을 토지재산권’에 기초한 검토(재산권 정당성), 리프킨이 제시한 새로운 네트워크 사회에서 예견되는 임대형 토지이용에 기초한 검토(시장효율적 정당성)를 통해 공공토지임대제에 대한 정당성을 연구한 바 있음.
- 4가지 유형의 토지소유제도인 토지사유제, 지대조세제(토지가치공유제), 공공토지임대제(토지공공임대제), 토지공유제를 위의 3가지 영역을 통해

연구한 결과, 공공토지임대제가 가장 적합한 평가를 받았으며, 지대조세제(토지가치공유제)는 부분 적합한 평가를 받았고, 토지사유제와 토지공유제는 부적합한 평가를 받음.

<표 V-2> 토지소유제도에 대한 정당성 평가결과

토지소유제도 유형	사유제 지지론 비판	배제되지 않을 토지재산권	네트워크사회	평가결과
	이론적 정당성	재산권적 정당성	시장효율적 정당성	
토지사유제	X	X	X	부 적 합
지대조세제	○	△	△	부분적합
공공토지임대제	○	○	○	가장적합
토지공유제	X	X	X	부 적 합

자료: 조성찬(2011), p.22.

- 사적 토지재산권 지지론에 대한 비판적 검토(이론적 정당성)에서 공공토지임대제는 개인의 우선적인 토지사용권을 보장할 뿐 아니라, 독점적 토지사용의 대가인 지대를 환수한다는 점에서 적합 평가를 받았음.
 - 배제되지 않을 토지재산권에 기초한 검토(재산권적 정당성)에서 공공토지임대제는 정부도 소유권을 주장할 수 있는 하나의 권리주체라는 관점에서 '공유재산도 개인재산이다'라는 명제를 충족시킬 뿐만 아니라, 정부가 지대를 환수하기 때문에 '배제되지 않을 토지재산권' 보장을 위한 핵심적인 조건을 충족하여 적합 평가를 받았음.
 - 네트워크 사회에서 예견되는 임대형 토지이용에 기초한 검토(시장효율적 정당성)에서 공공토지임대제는 토지독점으로 벗어날 수 있을 뿐만 아니라, 시장경제와도 조화를 이룰 수가 있어서 적합 평가를 받았음.
- 공공토지임대제는 다른 개발정책 목표와 토지이용 규제를 쉽게 조화시킬 수 있다는 장점이 있는데, 공공은 임차인을 선정할 수 있는 권한을 가지고 공공계획과 일치하지 않는다고 판단되는 토지이용행위를 하려는 자를 배제할 수 있고, 임대차계약에서 공공계획의 부합을 계약이행조건으로 규정할 수도 있음.

- 실제로 공공토지임대제는 핀란드에서 가장 모범적으로 적용되고 있으며, 미국, 홍콩, 싱가포르는 물론이고 중국이나 북한처럼 경제체제 전환기 국가들에서도 활용하고 있음. 이들 국가의 사례에서 나타나는 공공토지임대제의 특징 중 하나는, 토지는 임대하면서 그 위의 건물을 사유하는 것임. 즉, '토지공유 및 임대 + 건물사유'의 재산권 구조를 갖는다는 것으로 이러한 재산권 구조는 재산권 철학 및 경제이론에 부합함.
- 연구자에 따라 공공토지임대제 도입의 정당성에 관한 연구결과에는 일부 차이가 있을 수 있으나¹²⁶⁾, 본 연구의 목적이기도 한 제주도 토지(특히, 국·공유재산)의 활용문제는 장소성과 역사성, 생태환경의 보존이라는 관점에서, 토지 사용에 따른 불로소득 혹은 개발이익의 문제보다는 토지의 사유화 확대 그 자체가 더욱 근본적인 문제라고 할 수 있음.
- 따라서 토지의 물리적 소유권과 처분권을 사적주체가 가지고, 토지의 가치만을 공유하는 토지가치공유제(지대조세제)보다는, 공적주체가 토지의 물리적 소유권과 처분권을 가지면서, 토지의 사용권은 사적주체가 이용하고, 토지의 (가치)수익권은 공공주체와 사적주체가 공유하는 공공토지임대제의 정당성이 더욱 크다고 할 수 있음.

3. 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본원칙

- 공공토지 즉, 공적인 목적을 가지고 공공이 소유하고 있는 토지를 임대(대부)하기 위한, 특히 장기임대(대부)를 위한 제도적 도입방안을 연구하는 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 제주도민 모두가 공통적으로 공감할 수 있는 제도 도입의 기본원칙을 제시할 필요가 있음.
- 제주도에서는 제주투자진흥지구의 대규모 투자사업에 따른 난개발 및 환경훼손 등에 대한 시민사회의 우려가 지속되자, 민선6기 도정 출범 직후

126) 김윤상(2009)은 토지를 천부된 자연물을 대표하는 물자로 보고, 토지소유의 여러 유형이 오늘날 대표적인 사회정의 철학(공리주의, 계약주의, 최대자유주의)과 철학자(밀, 롤스, 노직)의 관점에서 어떤 평가를 받을지 검토한 연구에서 공통적으로 찬성할 것으로 기대되는 제도는 토지가치공유제, 공통적으로 반대할 것으로 기대되는 제도는 토지사유제, 공공토지임대제의 경우 노직(최대자유주의)의 입장에서는 반대할 것으로 평가한 바 있음(김윤상(2009), pp.60-75).

인 2014년 8월, 제주도에서는 대규모 투자사업에 대한 기본방침을 발표한 바 있음¹²⁷⁾.

- 내용을 보면, 미래가치산업의 중점유치 원칙, 환경자산의 보전원칙을 기본방향으로 밝히고 있으며, 숙박단지형 개발지역, 보전기준의 통합, 중산간 보호, 투자진흥지구 편법지정 불허, 기존 사업장에 대한 관리원칙을 기본원칙으로 밝히고 있음.
- 그럼에도 불구하고 제주투자진흥지구에 대한 우려가 지속되자 지난 2015년 4월, 제주투자진흥지구 지정 및 사후관리 강화 방안을 제시하였는데¹²⁸⁾, 내용을 보면 제주투자진흥지구에 대한 전 사업장 현장실태조사 및 지정 기준 미충족 사업장에 대한 지정기준 회복명령을 추진하는 한편, 투자효과가 실질적으로 달성될 수 있는 제도개선과 사업관리를 약속하였음.
- 김태일(2014)¹²⁹⁾은 「제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회」에서 제주투자진흥지구를 통한 무분별한 대규모 투자사업은 제주도민에게 실질적인 혜택은 없고, 난개발과 환경훼손만을 야기하고 있다고 지적하면서 제도적 개선을 위한 개발원칙을 제시하고 있음.
- 그 내용은 공통적 원칙, 중산간지역에 대한 원칙, 도시화 및 비도시화 지역에 대한 원칙 등 3가지 원칙으로 구분하여 다음과 같이 제시하고 있음.
 - 공통적 원칙으로 ① 중산간지역과 도시화지역, 비도시화지역 구분을 통한 투자관리정책 추진, ② 보전을 전제로 한 규제강화, ③ 주민이 참여하는 장기토지임대 개발방식 도입, ④ 숙박시설 중심이 아닌 자연환경, 경제와 소득 중심의 친환경적인 투자프로그램 개발 등을 제시하고 있음.
 - 중산간지역에 대한 원칙으로 ① 보전지역 확대 및 건축규제 강화를 통한 환경 및 경관훼손 가능성의 억제, ② 자연환경 보전 및 지역경제와 소득 창출에 기여하는 국공유지 관리정책, ③ 세계 생물권 보전지역에 적합한

127) 제주특별자치도(2014), 제주의 미래가치를 높이기 위한 대규모 투자사업에 따른 기본방침, 보도자료, 국제도시자유파-8224(2014.8.6.); 2014.7.31. 원희룡 도지사가 취임 1개월 기자간담회에서 밝힌 내용을 반영하여 기본방침으로 작성하였음.

128) 제주특별자치도(2015), 제주투자진흥지구 지정 및 사후관리 강화 추진, 보도자료, 투자정책과, 2015.4.13

129) 김태일(2014), 제주의 개발, 이대로 좋은가-환경, 경관, 공동체의 상실, 「지속가능한 제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회 자료집」, 제주특별자치도 행정자치위원회(2014.9.12.), pp.30-32.

보전을 전제로 한 친환경적 활용, ④ 곳자왈의 보전적 활용을 통한 새로운 부가가치의 창출 등을 제시하고 있음.

- 도시화 및 비도시화 지역에 대한 원칙으로 ① 환경 및 경관관리를 위해 건축물 고도제한 강화, ② 부동산과열의 부작용을 막기 위해 특정 지역을 대상으로 토지거래허가제 도입, ③ 해안지역 등의 난개발을 막기 위해 토지의 합필 등을 통한 대규모 건축행위 규제 등을 제시하고 있음.

- 법 · 제도적 관점에서는 지난 2009년 「제주특별자치도 경관 및 관리계획 수립연구」¹³⁰⁾를 통해 2010년 4월, 「제주특별자치도 경관조례」 및 규칙을 제정한 바 있으며, 해당 연구에서는 제주도의 경관을 한라산을 중심으로 5개의 기본경관단위¹³¹⁾와 4개의 특정경관단위¹³²⁾로 구분하여 관리원칙과 관리방안을 제시한 바 있음.
- 최근 제주발전연구원에서는 개발행위허가제에 대한 운영실태 및 개선방안 연구¹³³⁾를 통하여 개발 및 개발행위허가 수요의 증가, 중산간지역에 대한 관리 부재, 관리보전지역 재정비 필요성 등의 문제점을 제시하였음.
- 해당 연구에서는 개발행위허가제도의 개선을 위하여 도시성장관리계획 수립, 도시관리계획과 개발행위허가 연동 강화, 지역적 특성을 감안한 개발 행위허가 통합지침 마련, 중산간관리 및 개발행위 수요관리, 관련 법령의

130) 제주특별자치도(2009), 「제주특별자치도 경관 및 관리계획 수립연구」, 한국토지주택공사 · 한국예술종합학교.

131) 기본경관단위는 다음과 같음.

- (1) 경관단위 ① 해당지역: 한라산-해발고도 600m 이상
- (2) 경관단위 ④ 해당지역: 중산간-해발고도 200m 이상 600m 미만
- (3) 경관단위 ⑤ 해당지역: 중산간/시가지-해안일주도로로부터 한라산 방향 1.2km 경계선 이상 해발고도 200m 미만
- (4) 경관단위 ⑥ 해당지역: 중산간/해안/시가지-해안선으로부터 해안일주도로 1.2km 경계선
- (5) 경관단위 ⑦ 해당지역: 부속도서 및 해수면

132) 특정경관단위 및 관리방안은 다음과 같음

- (1) 주요도로면: 주요간선도로-평화로, 번영로, 제1산록도로, 제2산록도로, 남조로-의 경계로부터 1.2km 구역을 경관중점관리구역으로 지정하여, 통행차량의 조망경관을 조망유형별로 체계적으로 관리
- (2) 동부지역 오름군락: 오름자체의 개별적 관리는 물론 오름과 오름 사이지역, 오름 주변지역을 인공 개발경관의 간섭으로부터 엄격히 보호하여 제주 원풍경을 지속
- (3) 세계자연유산지구: 유네스코 지정 세계자연유산지구-한라산 천연보호구역, 거문오름 용암동굴계, 성 산일출봉-옹회구-의 보존 · 활용 세부사업 및 생물권보전지역 관련 체계적 경관관리
- (4) 특수목적에 의한 개발구역: 관광사업대상지 및 대규모 선도사업 대상지, 투자유치구역의 개발에 의 한 생태 및 경관훼손을 사전 방지하고 법에 근거한 합리적인 제어장치 마련

133) 이성용 · 하창현(2015), 「제주지역 개발행위허가제 운영실태 및 개선방안 연구」, 제주발전연구원

정비 및 관리업무의 일원화 등의 개선방안을 제시하고 있음.

- 특히, 도시지역과 한라산(자연환경지역)지역을 포함하여 한라산권(절대보전지역, 고도 600m 이상 및 한라산국립공원), 중산간권(우선보전지역, 고도 200~600m), 생활권(개발행위지역 및 일부보전지역, 해발고도 200m 이하) 및 최근 수요가 급증하는 해안면 지역으로 구분하여 개발행위에 대한 수요관리에 접근할 것을 제안하고 있음.
- 이상에서 살펴 본 바와 같이 본 연구가 대규모 투자사업의 한계와 문제점으로부터 시작되었고, 이러한 관점에서 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 주체들로부터 제주도 대규모 투자사업에 대한 원칙들이 제시되고 있지만, 본 연구에서는 앞서 설명한 두 가지 연구목적에 대응하는 포괄적인 공공토지의 효율적 관리·운용의 관점에서 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본원칙을 다음과 같이 설정하였음.

【공공토지 임대제도 도입 및 활성화를 위한 기본원칙】

■ 목적

본 기본원칙은 제주특별자치도 공공토지 임대제도의 조기 정착과 제도의 활성화에 필요한 정책의 원칙을 제시함으로써 공공토지의 효율적 관리·운용에 이바지함을 목적으로 한다.

■ 용어정의

공공토지란, 국가·지방자치단체·공공기관 등에서 공적 목적으로 비축·보유·관리하는 보유자산 중 제주특별자치도에 속한 모든 토지(건물에 부속된 토지를 포함)를 말한다.

■ 기본원칙

- ① (토지보전 최우선의 원칙) 제주도의 토지는, 자연환경, 역사문화 등 세계 7대 자연유산으로써 특별한 가치를 지닌 자산으로, 공공토지의 활용은 토지자산의 보호와 보전을 최우선적인 목표로 두어야 한다.

- ② (토지 공공성의 원칙) 제주도의 토지는, 제주도만의 가치를 지키기 위한 공공성 내지 공익성을 원천적으로 포함하고 있으므로, 공공토지의 활용은 지역경제 활성화 및 도민의 소득증진에 우선적으로 이용되어야 한다.
- ③ (계획적 토지이용의 원칙) 제주도의 토지는, 제주도만이 가진 고유한 자산으로써, 공공토지의 활용은 토지의 위치나 특성에 따라 효율적이고 순차적이고 순환적으로 이용될 수 있도록 계획되어야 한다.
- ④ (임대이용 우선원칙) 제주도의 토지는, 토지자산을 효율적으로 활용하는 과정에서 과도한 개발이익, 부동산과열 및 토지투기 등을 억제하기 위해 공공토지의 활용은 민간 매각을 지양하고, 임대이용을 우선하여야 한다.
- ⑤ (적극적 토지활용의 원칙) 제주도의 토지는, 제주도의 국제경쟁력 제고 및 미래가치 증진을 위하여, 고도 이용이 가능한 지역에서의 공공토지 활용은 수익성 및 이용권이 제한되지 않도록 적극적으로 활용되어야 한다.

4. 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책목표

- 공공토지 임대제도를 도입 중인 각 국은 토지이용계획의 효율성 증진 및 합리적 규제, 토지가격의 안정화, 개발이익의 환수, 토지투기 방지, 산업 발전 촉진, 양질의 주택공급, 토지지원 분배의 엄격한 통제 등 명확한 목표를 갖고 출발하였음.
- 제주도의 경우에도 공공토지 임대제도를 조기에 정착시키고 제도의 활성화를 위해서는, 다음 각각의 내용을 고려하여 지역사회가 모두 공감할 수 있는 공공토지 임대제도 도입의 정책목표를 명확히 할 필요가 있음.
 - 첫째, 국내는 물론 해외자본, 특히 중국자본으로부터 최적의 투자처로 각광을 받으면서 제주도 토지에 대한 개발압력이 급속히 높아지고 있어, 역사성과 장소성을 가진 문화경관, 세계적인 자연경관 보존지역인 제주도에 대한 무분별한 환경훼손의 우려가 급속히 높아지고 있다는 점임.
 - 국제자유도시 조성과 지역경제 활성화를 위해 추진되고 있는 대규모 투자사업에 대한 투자유치정책에 따라 보존가치가 높은 대규모 공공토지가 저렴한 가격에 해외 투자자본에 매각되고 있으며, 이에 편승하여 개별 중국자본의 급속한 토지소유 확대를 걱정하는 목소리가 높음.

- 하지만, 또 다른 관점에서는 제주도의 국제자유도시 조성을 통한 국제경쟁력 확보 및 지역경제 활성화를 위해 규제 억제정책의 재검토 및 지속적인 투자유치 정책의 강화가 불가피하다는 주장도 있음.
- 둘째, 본 연구에서 지적하고 있는 제주도의 공공토지 관리·운용의 문제점인 ① 토지의 개발압력 증가에 따른 보존용지의 감소, ② 낮은 공공토지 보유율로 인한 적극적인 활용의 한계, ③ 1차 산업분야에 편중된 공유재산의 낮은 활용가치와 활용 가능한 공공토지의 부족, ④ 대규모 투자사업을 위한 공공토지의 대규모 매각에 따른 시민사회의 비판, ⑤ 제주도의 지역·경제·사회적 특성을 반영하지 못하는 공유재산 매각으로 제주도의 역사성과 장소성, 생태환경의 훼손, ⑥ 급속한 중국인 토지소유에 따른 토지자산의 잡식, ⑦ 효율적 공공토지 활용을 위한 관리·운용체계의 미흡 등을 고려해야 할 필요가 있다는 점임.
- 셋째, 제주의 미래가치를 높이기 위한 「대규모 투자사업에 따른 기본방침」을 보면¹³⁴⁾, 개발사업 및 투자유치를 위한 기본방향을 휴양·헬스·레저·문화·교육·MICE·첨단산업·환경·에너지 등 미래가치산업의 중점유치와 한라산·해안선·오름·하천·습지·동굴·꽃자왈·문화재·지하수지대 등 환경자산보전으로 제시하고 있다는 점임.
- 관광개발 기본방침으로는 숙박단지형 개발을 지양하고, 숙박시설 확대를 위한 용도변경을 배제하는 한편, 제주의 환경자산에 대한 보전기준을 통합 정비하며, 경관과 생태환경이 유지되도록 중산간을 보호하고, 편법적인 투자진흥지구 지정을 배제하도록 하고 있음.
- 넷째, 제주발전연구원에서 발표한 「제주 사회조사 및 사회지표 조사결과에 따른 대응방안¹³⁵⁾」에서는, 도민의 소득을 올리고 지역의 균형 있는 발전을 위해서 기업의 투자유치를 통한 새로운 성장의 토대를 마련하는 것

134) 제주특별자치도(2014), 제주의 미래가치를 높이기 위한 대규모 투자사업에 따른 기본방침, 보도자료, 국제도시자유화-8224(2014.8.6.).

135) 제주발전연구원(2015), 제주 사회조사 및 사회지표 조사결과에 따른 대응방안, 「정책이슈브리프」 No.223 (2015.7.27.); 제주도에서는 2012년부터 매년 제주지역에 거주하는 만 15세 이상 가구원(가구) 3,000명을 대상으로 사회조사를 실시하고, 그 결과를 「제주 사회조사 및 사회지표」로 발간하고 있으며, 해당 연구는 지난 3년 동안 「제주 사회조사 및 사회지표」 결과에 나타난 도민 인식 변화를 확인하여 도민의 삶의 질을 개선하기 위해 현재 추진 중인 각 분야 추진정책의 시사점과 향후 추진방안을 제언한 연구임.

이 중요한데, 특히 제주의 가치에 부합하고 투자 수익성 측면의 여건이 성숙된 업종을 우선적으로 유치할 필요가 있음을 제언하고 있다는 점임.

- 제주에서 우선적으로 보전되어야 환경자산으로 한라산, 곶자왈, 오름, 중산간, 올레길 등의 순으로 조사되고 있어, 중산간 등 조사된 지역들이 대부분 관리보전지역에 속하고 있기 때문에 관리보전지역에 대한 등급의 상향조정 등을 통한 관리강화 및 실질적인 자연보전 관리지표의 제시가 필요함을 제언하고 있음.
- 이상과 같은 상황을 고려하여 본 연구에서는 공공토지 임대제도 도입의 정책목표를 ① 무분별한 개발로 인한 난개발 방지와 생태환경 보존, ② 지역경제 활성화 및 고용창출 극대화, ③ 계획적 토지이용계획을 통한 토지이용의 효율성 증대, ④ 합리적 개발계획으로 개발이익의 지역환원, ⑤ 토지투기의 방지와 부동산시장의 안정화 등으로 제시함.

【공공토지 임대제도 도입 및 활성화를 위한 정책목표】

첫째, 무분별한 개발로 인한 난개발 방지와 생태환경 보존

공공토지 임대제도 도입을 통해, 무분별한 개발에 따른 난개발을 방지하고, 생태환경을 보존함으로써, 세계 7대 자연경관 및 생물권보전지역인 제주도만이 가진 토지자산의 가치가 변함없이 유지되도록 관리하여야 한다.

둘째, 지역경제 활성화 및 고용창출 극대화

공공토지 임대제도 도입을 통해, 토지비용의 부담을 완화하여 수익성을 제고함으로써, 민간의 적극적인 투자유치를 촉진하고, 도민의 직접 참여를 활성화하여 지역경제 활성화 및 고용창출 극대화에 실질적으로 기여하여야 한다.

셋째, 계획적 토지이용계획을 통한 토지이용의 효율성 증대

공공토지 임대제도 도입을 통해, 제주도의 토지자산이 순차적이고 순환적이며 합리적으로 활용될 수 있도록 계획적인 토지이용계획을 수립하여 토지이용의 효율성이 극대화되도록 관리하여야 한다.

넷째, 합리적 개발계획으로 개발이익의 지역환원

공공토지 임대제도 도입을 통해, 민간의 과도한 개발이익이 지역사회에 환원되

거나 공유될 수 있도록, 토지자산의 공공성과 공익성이 실현될 수 있는 합리적 개발계획의 수립과 철저한 사후관리가 이루어져야 한다.

다섯째, 토지투기의 방지와 부동산시장의 안정화

공공토지 임대제도 도입을 통해, 토지시장에 대응하는 합리적이고 효과적인 유연한 제도적 기반을 마련하여 토지투기를 방지하는 한편, 토지의 적절한 수급조절 등을 통해 부동산시장의 안정화를 도모하여야 한다.

5. 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제

- 1976년 당시 건설부장관이 “토지사유 개념은 시정되어야 한다. 건설부는 토지의 공개념에 입각한 각종 토지정책을 입안 중이다.”라는 발언 이후 토지공개념이라는 용어가 사용되기 시작하여, 1978년 8·8조치를 추진하면서 토지공개념위원회가 구성되고 연구보고서를 통해 법안의 기초가 마련되면서부터 제도로 체계화되기 시작하였음.
 - 이후 1989년 10월, 노태우 정부에서는 이른바 토지공개념 3법인 「택지소유 상한에 관한 법률」, 「개발이익 환수에 관한 법률」, 「토지초과이득세법」을 국회에 제출하였고, 1990년 3월부터 시행되었으나 일부 위헌 판정 등으로 10년이 채 못가 유명무실해졌음.
- 이와 같은 토지공개념제에 입각하여 1990년대 초반, 공공토지 임대제도에 관한 연구 또한 진행이 되었으며, 대표적인 연구로 당시 국토개발연구원(현 국토연구원)에서 수행한 이태일·지대식(1990)의 연구가 있음¹³⁶⁾.
- 해당 연구에서는 효율적인 토지개발 및 관리수법의 유력한 대안으로서 공공임대보유제의 법·제도적 채택이 이루어지지 않고 있는 배경에는 ① 행정력의 막대한 소요, ② 공공재정 부담능력의 한계, ③ 공공성과 수익성을 충족하는 계획수립·관리·운용을 위한 전문성 부족, ④ 토지를 중

136) 이태일·지대식(1990), 「공공토지 장기임대제도에 관한 연구」, 국토개발연구원; 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제를 연구하는 본 절의 내용은 해당 연구 내용을 참고(pp.83-102)하여, 현재 시점에서 변화된 시대적 패러다임이나 법·제도 내용 등을 반영하여 수정, 보완, 재정리하였음.

요한 재산권으로 인식하는 국민의식수준의 미흡 등을 제시하고 있음.

- 현재까지도 지가상승에 대해서는 흔히 도시화·산업화에 따른 수요와 공급이 맞지 않고 좁은 국토에 비해 인구가 많아 지가가 오를 수밖에 없다는 상식론이 지배적이지만, 정책을 어떻게 설계하는가에 따라 지가안정과 공급촉진, 지역활성화 등을 실현할 수 있는 방안은 있다고 할 수 있음.
- 특히, 임대사업의 낮은 수익성과 투자자금 회수기간의 장기성 등으로 민간의 참여가 저조하였던 바, 토지이용에 대한 인식개선을 위한 공공토지 임대제도의 도입이 필요하다는 정책적 당위성이 강조되어야 함.

<표 V-3> 공공에 의한 공급방식의 비교

구분	토지임대	토지 또는 건물 분양	토지·건물 일체 임대
계획(장기도시계획과의 연계, 기반시설의 확충, 수요계층의 적절한 혼합)	**	*	***
공급(소요재원의 최소화, 투자재원의 조기회수, 사업기간의 단축)	**	***	*
수요(다양한 민간수요의 충족)	**	***	*
개발이익(개발이익의 사유화 억제)	**	*	***

자료: 이태일·지대식(1990), p.87.

- 공공토지 임대방식은 계획 및 개발이익 관리차원에서 유리하지만, 수요·공급 측면에서 불리할 수 있음. 하지만 위에서 볼 수 있듯이 토지임대방식이 토지·건물 분양방식이나 토지·건물 일체형 임대방식에 비해 모든 측면에서 중간수준으로 측정되어 활용가능성이 광범위하다고 할 수 있음.
- 따라서 소유·이용 관계에 있어 토지이용의 바람직한 활용방식의 하나로서 임대차 관계의 이용을 활성화함에 있어, 소극적으로 사적 임대차제도의 정비나 민간부문의 활용여건이 성숙되기를 기다리기보다 공공부문이 주도적으로 앞장서서 공공임대차의 제반 활용기반을 조성해 나가야 함.
- 본 절에서는 이와 같은 관점에서 공공토지임대의 공급, 수요, 제도, 관리 측면에서 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제를 연구 목적에 따라 단기적 관점과 중장기적 관점에서 검토하도록 함.

1) 공공토지 임대제도 공급측면에서의 정책과제

- 공공토지 임대제도 도입을 위한 공급의 측면에서는 공공임대제의 적용이 가능한 대상토지의 물량확보 수준이라든가, 이를 확보하기 위한 재원문제와 결부되는 사업특성 등이 주로 고려될 수 있음.
- 지난 2009년 2월, 「공공토지의 비축에 관한 법률」이 제정되어 한국토지주택공사(LH공사)를 통해 공익사업용지의 원활한 확보를 위한 공공토지의 비축 및 공급을 위해 토지은행사업이 시작되었음.
- 제주도의 경우에는 이보다 앞선 2006년 2월에 「제주도특별법」을 통해 토지를 비축할 수 있는 근거가 마련되어, 제주국제자유도시개발센터(JDC) 및 제주도에서 각각 토지비축 기능을 수행하고 있으나, 다음과 같은 몇 가지 제약 요인으로 제도의 활성화는 미흡한 실정임.
 - 첫째, 투자유치 목적의 대규모 투자사업에 대한 문제점으로 인해 도민사회의 비판이 높아, 개발사업용 토지비축을 환경보전과 미래산업을 위한 토지비축으로 방향을 전환함에 따라 토지비축이 정체되고 있음.
 - 둘째, 아직 시민의식이 매매차익을 기대한 투자가 일반적으로 공공의 토지매입에 호의적이지 않아 감정가격에 의한 토지비축용 토지매입이 원활하지 않고, 공유재산의 경우에도 활용 가능한 공공토지(지목이 대이거나 용도가 나대지 등)의 경우에는 물량이 감소하고 있음.
 - 셋째, 계획적이고 체계적인 공적취득수단이 미흡하여 수용보상방식 이외에는 선매제도의 운영이 저조할 뿐만 아니라, 유 휴지 등 미이용토지에 대한 이용규제 또한 부진하여 사유지 매도를 위한 유인요인이 낮음.
 - 넷째, 공공성을 고려한 개발사업의 경우 높은 수익성을 기대하기 힘들고, 토지가격의 급상승 등으로 토지확보를 위한 비용이 증가하는 등 공공토지 매입을 위한 재정부족이 심화되고 있음.

(1) 공급측면에서의 단기적 정책과제

- 대규모 투자사업에 따른 한계와 문제점을 해결하기 위한 방안으로 공공

토지 임대제도 도입을 위한 토지공급과 재원조달 등 공급측면에서의 단기적 정책과제는 다음과 같음.

- 첫째, 현재 공공토지 비축수준과 행·재정적 제약요인을 고려할 때 기존 공공부문에 의한 공익사업 개발용 비축토지 일부를 임대목적으로 전환하는 등의 토지개발기능과 임대관리기능을 접목하는 행태로 공공토지 임대 제도를 단계적으로 확대·적용하는 것이 바람직함.
- 둘째, 법·제도적 보완에는 시간이 오래 소요되기 때문에 현재시점에서라도 공공토지에 대해 임대활용을 기본원칙으로 정하여 실행하는 한편, 기존에 대규모로 개발되고 있는 토지에 대한 사후관리를 철저히 하여 당초 목적으로 활용하지 않는 토지의 경우 강력한 환매권을 행사하는 등의 적절한 조치가 선행되어야 함.
- 셋째, 비축된 토지와 국·공유재산의 매각에 따른 처분수익은 반드시 특별회계(혹은 비축기금)으로 전입토록 제도를 개선하는 한편, 비축된 토지의 물량과 연계하여 개발사업의 계획을 결정할 필요가 있음.

(2) 공급측면에서의 중장기적 정책과제

○ 궁극적으로 공공토지에 대해 현행 국·공유재산의 대부제도 수준에 그치지 않고, 선진국형의 바람직한 공공토지 임대제도를 도입하기 위해 공급측면에서의 중장기적 정책과제는 다음과 같음.

- 첫째, 제주도의 경우 제주도청, 제주국제자유도시개발센터(JDC), 한국토지주택공사(LH공사) 등으로 다원화되어 있는 토지비축기능 및 공공개발 기능의 통합은 물론, 마을공동 소유토지를 토지비축의 차원에서 어떻게 관리할 것인지에 대해 검토할 필요가 있음.
- 둘째, 임대수요가 발생될 때 적기에 공급할 수 있도록 공공의 보유·비축 토지가 적지적소에 상당규모로 존재하여야 하는데, 이를 위해 선매권 등 공적 토지취득수단이 확대·강화될 필요가 있음.
- 셋째, 공공토지 비축을 확대하기 위해 재정적 뒷받침이 필요한데, 현재의 특별회계를 넘어서는 공공토지비축기금 등의 신설·강화가 필수적이라고

할 수 있음. 즉, 정부재정자금이나 국민연금기금 등을 활용하여 토지비축기금을 신설하는 등 매입재정을 지속적으로 확대할 필요가 있음.

2) 공공토지 임대제도 수요측면에서의 정책과제

- 공공토지 임대제도 도입을 위한 수요의 측면에서는 관광용(유원지), 주택용, 산업용 등 토지이용 용도별 임대수요층의 존재와 다양성 여부가 우선적으로 전제되어야 함.
- 제주도의 경우 2010년 부동산투자이민제의 시행 이후, 국내외 투자자들로부터 유원지, 숙박시설 등을 비롯한 다양한 용도의 개발사업에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있고, 인구의 증가에 따른 주거시설은 물론 기업이전 등에 따른 산업시설 등에 대한 임대수요가 꾸준히 증가하고 있음.
- 따라서 민간의 수익성을 보장할 수 있는 구체적인 임대조건 등을 어떻게 마련하느냐에 따라 민간의 임대수요를 충분히 유인할 수 있다고 가정할 수 있음. 다만, 여기에도 몇 가지 제약요인이 선결될 필요는 있음.
 - 첫째, 토지소유권을 가진 도민들이 직접적인 토지개발을 통해 수익을 창출하려는 경제적 욕구가 증대하고 있다는 것임. 전통적으로 제주도민은 물론 우리 국민이 가지고 있는 부동산에 대한 강한 집착과 투자를 통한 경제적 가치보존 및 재산증식 효과에 대한 기대감이 작용한 결과임.
 - 둘째, 현재 투자유치를 위한 대규모 투자사업의 경우 매각방식으로 추진이 되고, 국·공유재산의 임대실태를 보면, 주로 영농·경작 등 1차 산업용으로 활용되고 있고, 산업용 임대의 경우에도 산업단지 내에서 제한적으로 운용되고 있다는 점으로 대규모 투자사업을 위한 토지임대방식이 활성화되지 못하고 있다는 점임.
 - 셋째, 공공토지의 주요한 수요자로서 민간임대 사업자의 경우 임대방식에 따른 수익성이 매각·분양방식보다 상당히 미흡하여 임대방식의 매력이 낮을 수밖에 없는 현실이고, 사업자에 대한 조세·금융 및 기술지원 등의 측면에서도 제도적 기반이 취약하다는 점임.

- 이와 같이 우리나라 사회전반의 분위기가 토지의 임대 활용을 어렵게 하고 있다고 볼 수 있는데, 그 중에서도 가장 중요한 것이 임대수요 차원의 문제임. 즉, 오랜 기간 우리나라의 토지시장은 지가상승 → 개발이익 확대 → 토지소유 욕구증대 등으로 이어지는 악순환으로 연결되어, 토지에 대한 실질적 이용수요보다 투자수요가 확대되어 왔음.
- 이러한 현실에서 토지의 소유권을 배제하고 이용만 할 수 있게 하는 임대제도가 매력적인 대안이 될 수는 없었음. 따라서 토지에 대한 임대제도를 정착시키기 위한 가장 핵심적인 전략은, 토지의 보유를 통한 자본이득의 사인귀속을 적정히 통제하여 소유나 임차로 인한 편익(효용)의 격차를 최소화할 수 있는 법·제도적 기반의 확립이 필요하다고 할 수 있음.

(1) 수요측면에서의 단기적 정책과제

- 대규모 투자사업에 따른 한계와 문제점을 해결하기 위한 방안으로 공공 토지 임대제도 도입을 위한 임대수요층의 존재와 다양성 여부 등 수요 측면에서의 단기적 정책과제는 다음과 같음.
 - 첫째, 제주도에서 밝힌 대규모 투자사업에 대한 기본방침과 같이 관광숙박 단지 중심의 개발사업을 미래가치산업 중심의 개발사업으로 전환하여 다양한 규모와 용도 및 시설에 투자비용을 절감하는 비축토지 임대활용을 적극 검토할 필요가 있음.
 - 둘째, 기존 국·공유재산의 경우 그동안 영농·경작 등 1차 산업용으로 활용되고 있고, 산업용 임대의 경우에도 산업단지 내에서 제한적으로 운용되고 있으나, 보다 수익성이 높은 용도로 임대 활용할 필요가 있음.
 - 셋째, 제주도 내 마을공동목장을 비롯한 소규모 마을개발사업 등 주민이 직접 참여하는 다양한 영역을 민간부문의 공식임대사업으로 육성하고, 도민이 직접 참여하는 임대사업자에 대한 임대료, 조세·금융, 기술지원 등에 대한 지원을 확대할 필요가 있음.
 - 넷째, 사회경제적 정책목적의 임대형 개발사업(임대주택, 임대공장 등)을 위한 토지활용을 적극적으로 추진할 필요가 있음. 공공임대주택, 사회주

택, 공동체주택, 협동조합주택 등의 주거시설과 공공임대사업장, 토지임대형 관광단지 등 공공토지 임대방식의 다양한 정책을 개발하여야 함.

(2) 수요측면에서의 중장기적 정책과제

- 궁극적으로 공공토지에 대해 현행 국·공유재산의 대부제도 수준에 그치지 않고, 선진국형의 바람직한 공공토지 임대제도를 도입하기 위해 수요 측면에서의 중장기적 정책과제는 다음과 같음.
 - 첫째, 토지의 이용권에 대한 물권적 권리를 강화하여 안정적인 이용이 가능하도록 하는 한편, 공공이 선도적으로 유리한 조건의 임대공급을 확대하여 점진적으로 다양한 영역에서 토지임대의 수요증진을 제고하는 한편, 민간임대시장을 공식화·활성화하여 민간자본의 참여를 유인하여야 함.
 - 둘째, 도시경쟁력 제고 및 지역경제 활성화 등 제주도의 미래가치를 높이기 위한 투자유치에 있어, 수요자를 적극적으로 유치하기 위해서는 토지보유에 의한 사업대비 임대에 의한 사업의 수익성이 현저히 차이가 나지 않은 사업모델 및 임대조건을 개발하는 등 경제적 인센티브를 상대적으로 강화할 수 있는 다양한 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 셋째, 공공토지 임대를 활성화할 수 있도록 개발방식을 다양화할 필요가 있음. 관련 법률에서는 신탁개발, 위탁개발, 민간참여개발 등이 가능하나, 국유재산과 공유재산별로 개발방식의 범위에 차이가 있으며, 법률로써 규정된 개발방식 이외에도 보다 다양한 개발방식을 허용할 필요가 있음.
 - 넷째, 해외자본(특히, 중국자본)을 통한 토지잠식이 우려되는 상황이기는 하지만, 해외자본 투자목적이 토지소유권과 투자영주권, 개발이익 확보에 있음 또한 부인할 수 없으므로, 지속적인 지역경제 활성화 및 경쟁력 제고를 위해서는 이에 상응하는 토지임대 정책을 설계할 필요가 있음.

3) 공공토지 임대제도 제도측면에서의 정책과제

- 공공토지 임대제도 도입을 위한 제도의 측면에서는 우선 기존의 공공임대차법제의 정비 및 촉진방안이 모색되어야 함. 그동안 공공토지에 대한

임대정책이 다양한 정책변화과정을 거쳐 적극적인 활용을 위한 방향으로 전환되기는 하였지만, 아직까지 미흡한 부분이 많은 것이 현실임.

- 결과적으로 광범위한 활용가능성을 가진 토지임대제도의 활성화하기 위해서는 토지에 대한 임대차관행을 정착시킬 수 있는 법적 뒷받침이 매우 긴요한데, 임대차 행위가 토지에 대한 권리와 깊은 관계가 있기 때문임.
- 현재 사인 간의 토지임대차는 「민법」에 의해 관리되고 있으며, 「민법」은 임대인(공급자), 임차인(수요자)의 양측을 동시에 고려하여야 하기 때문에, 양자 간의 균형을 중시해야하기 때문에 임대차를 활성화하기 위해 어느 일방의 권리를 조정하는 것은 바람직하지 못함.
- 하지만 임대인(공급자)이 민간이 아닌 공공이 되는 경우에는 임대제도의 적극적인 활용을 도모하기 위해 임차권의 부분적 강화가 큰 부담이 되지 않을 수 있음. 다만, 공공이 임대차의 당사자가 되는 경우 「민법」보다는 공공임대차를 위한 관련 법령의 개정이나, 별도의 특별법을 제정하여 활용하는 것이 바람직할 수 있음.
- 공공임대차의 경우 기존의 공공임대차 관련 법·제도의 내용을 보다 구체화하여 실제 활용을 확대할 수 있도록 우선적으로 선행하면서, 새로운 법·제도는 장기간 임차활용이 가능하도록 임차권의 안정적 확보를 보장하되, 임차토지에 대한 공공기관의 관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 구성되어야 할 것임.
- 하지만 각종 제도적인 보완에 앞서 우선 선행되어야 할 것은 공공토지의 비축 및 임대관리제도에 대한 토지정책상의 위상정립과 이를 토지정책 실현수단으로 확고하게 정착시키고자 하는 정책의지의 확보이며, 이를 위해 기존의 임대차 관행에서 임차인의 보호를 강화하는 한편, 토지에 대한 기존의 각종 제도 및 정책수단을 염격히 집행하여 토지의 이용권에 관한 일반인들의 인식이 제고될 수 있도록 하여야 함.

(1) 제도측면에서의 단기적 정책과제

- 대규모 투자사업에 따른 한계와 문제점을 해결하기 위한 방안으로 공공

토지 임대제도 도입을 위한 기존 임대차 관련 법·제도의 개선 등 제도 측면에서의 단기적 정책과제는 다음과 같음.

- 첫째, 대규모 투자사업인 성산포해양관광단지(휘닉스아일랜드) 사례처럼 매각을 통해 공급받은 공공토지를 제3자 매각하여 시세차익을 얻은 사례와 같은 도덕적 해이를 방지하기 위해 선임대·후매각제도를 활성화하도록 함. 감독주체도 환매권을 적극 행사할 필요가 있으며, 사업주체에게도 충분한 사업기간을 확보할 수 있는 환매기간을 제공할 필요가 있음.
- 둘째, 제주도의 대규모 투자사업에 대한 방침이나 가이드라인 등을 제정하여, 실수요자가 쉽게 토지를 임차 사용할 수 있도록 하는 한편, 토지이용 계획 수립 및 개발계획 평가과정에 대한 구체적인 지침을 마련해야 함.
- 셋째, 공공토지 비축확대에 의한 토지시장 수급관리의 일환으로 본격적 공공토지 임대관리정책의 위상을 확립하여야 함. 앞서 제시한 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본원칙과 정책목표를 도민 전체의 합의를 통하여 설정할 필요가 있음.

(2) 제도측면에서의 중장기적 정책과제

○ 궁극적으로 공공토지에 대해 현행 국·공유재산의 대부제도 수준에 그치지 않고, 선진국형의 바람직한 공공토지 임대제도를 도입하기 위해 제도 측면에서의 중장기적 정책과제는 다음과 같음.

- 첫째, 대규모 투자사업은 물론 국·공유재산을 활용한 사업 및 운영과정에서의 개발이익을 지역사회나 공공부문으로 환원하여, 지역활성화 및 재투자재원으로 사용할 수 있도록 중앙정부와의 협력을 통해 「제주도특별법」이나 「제주도공유재산조례」 등의 개정이 필요함.
- 둘째, 공공임대제도 활성화를 위한 각종 지원방안을 강구하여야 함. 공공에 의한 선매제도의 강화 및 개발권양도제(TDR) 도입, 리츠(RIETs)를 활용한 토지임대 활성화, 지방자치단체의 토지비축 근거 마련 및 토지비축을 지원하기 위한 국가대부프로그램 등 정책적 지원제도, 개발인·허가 및 금융·세제 등 임차개발 및 이용을 촉진하기 위한 노력 등이 있어야 함.

- 셋째, 공공토지 임대제도 위상제고를 위한 법·제도 정비와 보완임. 「국유재산법」, 「공유재산법」을 개정하여 적극적 임대관리방식을 도입하는 한편, 「공공토지임대 및 관리운영을 위한 특별법(가칭)」을 제정하여 공공토지의 비축과 임대방식, 재원조달, 관리체계 등을 구체화하여야 함.

4) 공공토지 임대제도 관리측면에서의 정책과제

- 공공토지 임대제도 도입을 위한 관리의 측면에서는 공공임대관리를 위한 공급관리조직체계와 민간사업에 대한 지원체계가 정립되어야 함. 향후 토지비축 및 임대개발의 주체문제와 관리문제에 있어 민간의 토지개발 활성화 입장과 토지의 사회성·공공성을 강조하는 입장이 대립할 수 있음. 이러한 갈등을 사전에 조정하고 예방하기 위한 관리체계가 요구됨.
- 또한 임대공급에 따른 사후관리업무가 크게 증가하고, 관련 조직의 전문성이 요구되는 한편, 단기적으로 토지비축 등을 위한 정부재정부담의 압박도 예상됨. 특히, 민간부문과 공공부문 간의 역할정립과 중앙정부와 지방정부 간의 기능분담 관계가 중요함.
- 즉, 민간과 공공의 역할정립에 있어서는 저소득층이나 취약계층 및 산업활성화 등을 위한 임대주택, 임대공장 공급 등은 공공의 주도하에 이루어져야 하며, 관광용이나 상업용 등 생산성과 유관이 깊은 영역에서는 민간부문의 역할이 중요함.
- 공공부문 내에서는 중앙정부는 주로 재정적 수단을 통한 간접적 지원 및 정책기능에 집중하고, 실제 토지임대 및 임대관리, 사업운용 등 실무적 역할은 지방정부가 주된 역할을 하여야 함.
- 지금까지 대부분 개발 후 분양 혹은 매각의 방식으로 일관되었던 토지개발공급관행을 벗어나, 임대공급을 기본 원칙으로 대폭 확대함으로써 토지공급 및 관리 패러다임을 재정립할 필요가 있으며, 임대 공급된 토지에 대한 사후관리체계도 철저히 모색되어야 함.

(1) 관리측면에서의 단기적 정책과제

- 대규모 투자사업에 따른 한계와 문제점을 해결하기 위한 방안으로 공공토지 임대제도 도입을 위한 공급관리조직체계와 민간지원체계 등 관리측면에서의 단기적 정책과제는 다음과 같음.
 - 첫째, 제주도 내 공공토지의 비축이나 관리·운용을 위한 조직체계의 정비가 필요함. 토지비축의 경우 투자정책과, 개발승인 및 인·허가 등은 관광산업과 및 관련 부서, 국·공유지에 대한 관리·운용은 세정담당관 및 자산관리부서로 다원화된 조직체계를 사업목적에 따라 토지비축(확보)부터 사후관리에 이르는 전 과정을 책임질 수 있도록 일원화하여야 함.
 - 둘째, 공공토지를 활용한 개발사업 및 임대이용을 위한 통합적 관리를 위해 공공부문의 전문성을 제고하여야 함. 전문공무원제 등 전문성 제고를 통해 공적개입 확대에 따른 토지자원분배의 비효율성을 극복하기 위한 노력과 임대공급 토지에 대한 사후관리를 철저히 하여야 함.

(2) 관리측면에서의 중장기적 정책과제

- 궁극적으로 공공토지에 대해 현행 국·공유재산의 대부제도 수준에 그치지 않고, 선진국형의 바람직한 공공토지 임대제도를 도입하기 위해 관리측면에서의 중장기적 정책과제는 다음과 같음.
 - 첫째, 공공과 민간, 중앙정부와 지방정부의 효율적인 역할분담임. 중앙정부는 재정지원을 통한 정책기능에 치중하되 필요할 경우 공공기관을 적극적으로 활용하고, 지방정부는 정책집행과 임대관리 및 사업운용에 중점을 두고 과감한 민간위탁관리가 필요하며, 민간은 임대개발을 통한 수익성을 제고하기 위한 다양한 사업모델을 개발하여야 함.
 - 둘째, 비축토지 및 국·공유재산에 대한 임대공급을 활성화하기 위해 임대공급 관리체계를 정립하여야 함. 민간사업을 위한 공공토지의 임대공급을 제도화하고, 공공기관과 협력하여 지원체계를 구축하는 한편, 공공토지 임대관리유형 또한 제도적으로 정립할 필요가 있음.
 - 셋째, 공공토지 관리를 위한 전문 집행기관을 육성해야 함. 서울시의 경우

금년 7월 이후 공유재산(일반재산)에 대한 위탁기관으로 산하 공기업인 SH 공사를 지정하였음. 제주도의 경우에도 산하 공기업의 재편 혹은 신설을 통하여 공공토지 및 공적개발을 위한 전문 공기업을 육성할 필요가 있음.

5) 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제 종합

- 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제를 공급측면, 수요측면, 제도측면, 관리측면에서 단기적 정책과제와 중장기적 정책과제로 구분하여 검토하였으며, 검토된 정책과제의 내용을 종합하면 다음과 같음.

<표 V-4> 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제

구분	단기적 정책과제 (제도개선방안)	중장기적 정책과제 (제도도입방안)
공급측면	①비축토지 일부 임대목적 전환 (단계적 확대·적용) ②목적상실 개발토지 환매 추진 (공공토지 임대활용 원칙 천명) ③처분수익 비축재원 활용의무화 (처분수익, 임대수익 등)	①토지비축·공공개발 기능 통합 (마을공동토지 비축활용 검토) ②선매권 등 공적 취득수단 강화 (토지비축규모 확대·강화) ③토지비축 위한 비축재정 확대 (토지특별회계, 비축기금 등)
수요측면	①토지임대 활용목적 다원화 (대규모 투자사업을 포함) ②수익성 높은 목적의 토지임대 (경작·산업 → 주거·상업) ③주민참여 임대산업 육성 (토지임대 인센티브 지원강화) ④사회경제적 정책목적 임대활용 (임대주택, 임대공장 등)	①토지이용권 물권적 권리 강화 (민간자본 참여유도 및 활성화) ②수익성 제고를 위한 임대조건 (민간의 경제적 인센티브 확대) ③토지임대 개발방식 다양화 (신탁, 위탁, 민간참여 등 확대) ④토지임대정책의 체계적 설계 (민간협력을 통한 시장활성화)
제도측면	①선임대·후매각제 활성화 (환매권강화 및 환매기간확대) ②대규모투자사업 관리지침 수립 (토지이용계획 및 평가방법 등) ③공공토지 임대정책 위상확립 (도민 합의를 통한 기준제정)	①개발이익 공적환수방안 마련 (과도한 개발이익에 대한 공유) ②임대 활성화를 위한 제도개선 (개발권양도제, REITs 등) ③임대제도 활성화 특별법 제정 (가칭. 공공토지임대특별법)
관리측면	①공공부문 조직체계의 일원화 (사업목적별 전담책임제 구축) ②공공토지 활용의 전문성 제고 (전문공무원제, 전문교육강화)	①사업주체간 명확한 역할분담 (공공-민간, 중앙-지방 등) ②임대공급 관리체계 구축 (법률 기반의 제도화 추진) ③공적기능 전문집행기관 육성 (산하공기업, 공공디벨로퍼 등)

VI. 제주형 공공토지 임대제도 도입방안

1. 장기임대방식 활용을 위한 단기적 제도개선방안

- 본 절에서는 앞장에서 설명한 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제 중 대규모 투자사업에 따른 한계와 문제점에 따른 단기적 문제를 해결하기 위한 제도개선방안을 구체적으로 검토하도록 함.

1) 개발사업자 참여촉진을 위한 장기임대 수의계약 허용 개선방안

- 대규모 투자사업의 경우 현재 개발사업자에게는 장기임대 수의계약이 불가능한데, 장기임대방식을 통한 투자유치 활성화를 위해서는 「제주도특별법」 제220조 제1항 개정을 통해 개발사업시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자에게도 장기임대 수의계약이 가능하도록 개선할 필요가 있음.
- 또한 「제주도공유재산조례」의 경우 외국인 투자기업의 경우에만 수의계약을 허용하고 있으므로 특별법 개정과 연계하여 조례의 내용도 개발사업시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자에게도 수의계약이 가능하도록 개정하여야 함.
- 다만, 개발사업시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자의 경우 수의계약에 따라 사용·수익 또는 대부하거나 매각할 수 있는 토지 등은 각종 개발 사업이 계획된 지역안의 일반재산에 국한할 수 있도록 「제주도특별법」 개정 조항의 단서 내용으로 제한조건을 두어야 할 것으로 판단됨.
- 개발사업자에 대한 장기임대 수의계약 허용방안은 현재 매각방식으로 진행되고 있는 비축토지 등 공공토지 매각에 따른 공공보유자산의 감소 및 대규모 투자사업의 사업목적 달성 유도, 지역경제 활성화를 위한 지속적인 투자유치 촉진 등을 위한 최소한의 정책적 대안으로 평가할 수 있음.

<표 VI-1> 개발사업자 장기임대 수의계약 법률개선방안

현 행	개 정 안
<p>제주도특별법</p> <p>제220조(국·공유재산의 임대 및 매각의 특례) ① 기획재정부장관, 국유재산의 관리청 또는 도지사는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」의 관련 규정에 불구하고 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구(이하 이 조에서 "입주기업"이라 한다)에게 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지·공장 그 밖의 국·공유재산(이하 이 조에서 "토지등"이라 한다)을 수의계약에 의하여 사용·수익 또는 대부(이하 "임대"라 한다)하거나 매각할 수 있다.</p>	<p>제주도특별법</p> <p>제220조(국·공유재산의 임대 및 매각의 특례) ①----- ----- 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구(이하 이 조에서 "입주기업"이라 한다)와 제228조 개발사업의 시행예정자로 지정을 받은 자 및 제229조 개발사업의 시행승인을 받은 자에게 ----- ----- 다만, 개발사업시행예정자로 지정을 받은 자 및 개발사업의 시행승인을 받은 자에게 수의계약에 따라 사용·수익 또는 대부하거나 매각할 수 있는 토지등은 각종 개발 사업이 계획된 지역안의 일반재산에 한한다.</p>

<표 VI-2> 개발사업자 장기임대 수의계약 조례개선방안

현 행	개 정 안
<p>공유재산관리조례</p> <p>제24조(외국인투자기업 등에 대부·매각 대상 등)</p> <p>② 영 제29조제1항제7호, 제38조제1항제25호 규정 적용은 제1항에 따른 외국인 투자기업에 대하여 일반재산을 수의계약으로 대부, 매각할 수 있다.</p>	<p>공유재산관리조례</p> <p>제24조(외국인투자기업 등에 대부·매각 대상 등)</p> <p>② 영 제29조제1항제7호, 제38조제1항제25호 규정 적용은 제1항에 따른 외국인 투자기업 및 특별법 제220조 제1항에 따라 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구(이하 이 조에서 "입주기업"이라 한다)와 개발사업의 시행예정자로 지정을 받은 자 및 개발사업의 시행승인을 받은 자에 대하여 일반재산을 수의계약으로 대부, 매각할 수 있다.</p>

2) 수익기간 보장을 위한 임대기간 장기화 및 갱신허용 개선방안

- 현행 「국유재산법」에 의한 임대기간(대부기간)은 영구시설물을 축조하는 경우 10년을 기준으로 재산의 유형별로 기간을 달리하고 있으며, 수의계약의 방법이 가능한 경우가 아니면 1회에 한 해 갱신할 수 있음¹³⁷⁾. 또한 「공유재산법」에서는 토지와 그 정착물에 대한 대부기간을 5년으로 한정하고 있으며, 대부기간의 연장은 1회에 한하여 허용하고 있음.
- 특히 지역경제의 활성화를 위해 외국인 투자기업의 경우 50년, 벤처기업·지방이전기업·공장 또는 연구시설·전문생산기술연구소 등의 유치와 용도 폐지된 공공시설을 대부하는 경우에는 20년까지 대부기간을 허용하고 있음¹³⁸⁾.
- 이와 같이 상위 법률에서는 임대기간을 기본 10년으로 하고, 사업주체에 따라 벤처기업 등 20년, 외국인투자기업 50년의 기간을 허용하고 있어 외국인투자기업이 아닌 경우 공공토지 장기임대를 위한 충분한 임대기간이 보장되고 있지 못하다고 할 수 있음.
- 하지만 제주도의 경우 「제주도공유재산조례」에서는 「공유재산법」과 동일한 기준을 적용하고 있으나¹³⁹⁾, 「제주도특별법」에서는 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구 등에 대해서는 임대기간을 50년의 범위 이내로 할 수 있으며, 임대기간은 갱신할 수 있고, 갱신기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없도록 하고 있음¹⁴⁰⁾.
- 따라서 「제주도특별법」에 의한 임대기간과 임대기간의 갱신과 관련된 규정을 고려하였을 때, 제주도의 경우 특별법에서 정하는 기업에 대해서는 실질적으로는 영구기간 동안 토지를 임대할 수 있는 제도적 기반은 충족되어 있어 장기임대방식의 공공토지 활용에는 문제가 없을 것으로 판단됨.
- 다만, 현재는 투자유치 활성화를 위해 대규모 투자사업 등의 개발사업자에 대한 임대기간 및 갱신조건에는 제약이 있으므로 특별법을 통해 완화를 추진할 필요가 있음. 앞서 제1절에서 제시한 바와 같이 「제주도특별법」

137) 「국유재산법」 제46조, 「국유재산법 시행령」 제50조

138) 「공유재산법」 제31조, 「공유재산법 시행령」 제30조

139) 「제주도공유재산조례」 제21조의7

140) 「제주도특별법」 제220조 제2항

제220조 제1항 개정을 통해 개발사업시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자를 국·공유재산의 임대 및 매각의 특례 대상으로 포함할 경우 개발사업자 등의 경우에도 임대기간의 장기화 및 임대기간 갱신이 가능해져 충분한 수익성 확보기간을 보장할 수 있음.

- 하지만 특별법의 개정에도 불구하고, 「제주도공유재산조례」의 경우 제24조 제3항에 따라 외국인 투자기업의 경우에만 장기 임대기간을 허용하고 있으므로, 특별법 개정과 연동하여 개발사업자에 대한 임대기간 등에 대한 완화 조항을 명시하도록 조례 개정이 필요함.

<표 VI-3> 개발사업자 임대기간 장기화 조례개선방안

현 행	개 정 안
공유재산관리조례	공유재산관리조례
제21조의7(대부기간)	제21조의7(대부기간)
① (생략)	① (현행과 동일)
② (신설)	<p><u>② 특별법 제220조 제2항에 따라 과학 기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구(이하 이 조에서 "입주기업"이라 한다)와 개발사업의 시행 예정자로 지정을 받은 자 및 개발사업의 시행승인을 받은 자에 대하여 일반 재산의 대부기간을 50년까지 대부할 수 있으며, 1회에 한하여 대부기간을 갱신할 수 있다.</u></p>

3) 투자비 부담완화 및 개발이익 환수를 위한 임대료 산정방식 개선방안

- 현행 법령의 임대료(대부료 혹은 사용료) 산정기준은 다음과 같음. 「국유재산법」에서는 기본적으로 연간 사용료를 해당 재산가액(토지의 경우 공시지가)에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 구체적 이용 용도에 따라 요율을 별도로 정하고 있음.

<표 VI-4> 토지용도에 따른 임대료(사용료) 산정기준: 국유재산법

구분	산정기준	관련 법령
기본	재산가액 X (50/1000) 이상	국유재산법 시행령 제29조제1항
경작용	재산가액 X (10/1000) 이상 (단위면적 당 농업 총수입의 1/10)	국유재산법 시행령 제29조제1항1목 국유재산법 시행령 제29조제3항
주거용 (기초수급자용)	재산가액 X (20/1000) 이상 재산가액 X (10/1000) 이상	국유재산법 시행령 제29조제1항2목
행정목적	재산가액 X (25/1000) 이상	국유재산법 시행령 제29조제1항3목
후생목적	재산가액 X (40/1000) 이상	국유재산법 시행령 제29조제1항4목
사회복지사업 및 종교목적	재산가액 X (25/1000) 이상	국유재산법 시행령 제29조제1항5목
소상공인용	재산가액 X (30/1000) 이상	국유재산법 시행령 제29조제1항6목

- 동일한 행정재산을 사용허가 기간 내에서 1년을 초과하여 계속 사용·수익하는 경우로서 관리위탁의 경우 5퍼센트 이상 증가한 경우, 그 외의 경우 9퍼센트 이상 증가한 경우 각각 사용료를 조정할 수 있고¹⁴¹⁾, 특히 토지의 임대(대부)를 위한 경우 대부료에 관해서는 연간 대부료의 전부 또는 일부를 대부보증금으로 환산하여 받을 수 있으며, 이의 경우 산식은 ‘연간 대부료 중 대부보증금 전환대상 금액 ÷ 고시이자율’로 함¹⁴²⁾.
- 또한 「공유재산법」에서는 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하여 대부료를 징수할 수 있도록 함¹⁴³⁾.
- 제주도의 경우 「제주도특별법」과 「제주도공유재산조례」를 통해 「공유재산법」의 규정에도 불구하고, 대부료의 기본요율은 1천분의 50 이상으로 「국유재산법」에 준하고 있으며, 세부 이용 용도별 요율을 별도로 규정하고 있음.
- 공공토지의 임대료(사용료 혹은 대부료)의 경우 상기 내용에서 살펴보았듯이 「국유재산법」에 의한 국유재산의 경우, 「공유재산법」 및 「제주도특

141) 「국유재산법」 제33조, 「국유재산법 시행령」 제31조

142) 「국유재산법」 제47조, 「국유재산법 시행령」 제51조의2

143) 「공유재산법」 제22조, 「공유재산법 시행령」 제31조제1항

별법」과 「제주도공유재산조례」에서 정하는 공유재산의 용도별 산정기준에 비해 세부적인 산정기준이 부족함을 알 수 있어, 「제주도공유재산조례」에 상응하는 세부적인 산정기준을 운용할 필요가 있음.

<표 VI-5> 토지이용에 따른 임대료(대부료) 산정기준: 공유재산조례

구분	산정기준	관련 법령
◦ 기본	재산가액 X (50/1000) 이상	제주도공유재산조례 제25조제1항
◦ 도시계획에 저촉되는 재산 ◦ 후생목적, 공익용 구내재산 ◦ 자가차고지사용재산(500대)	재산가액 X (40/1000) 이상	제주도공유재산조례 제25조제2항
◦ 행정목적의 비영리사업용 ◦ 취락구조개선사업용 ◦ 주거용	재산가액 X (25/1000) 이상	제주도공유재산조례 제25조제3항
◦ 주거용(기초생활수급자) ◦ 사업용(외국인투자기업) ◦ 벤처기업 집적시설용 ◦ 벤처기업 창업지원용 ◦ 수도권 기업의 제주이전용 ◦ 공장신축용(종업원30명등) ◦ 제주월드컵경기장 입주업체	재산가액 X (10/1000) 이상	제주도공유재산조례 제25조제4항
◦ 경작용 ◦ 초지용	재산가액 X (5/1000)	제주도공유재산조례 제25조제5항, 제6항
◦ 특별법 제220조에 의거, 과학기술단지 또는 투자 진흥지구 입주기업, 국제기구	재산가액 X (10/1000) 이상	제주도공유재산조례 제25조제7항
◦ 기타	법령에 준함	제주도공유재산조례 제25조제8항

- 하지만 개발사업자 등의 경우 임대료(사용료 혹은 대부료)에 대한 특례를 적용받지 못하고 있는 상황으로 사업내용에 따라 초기 투자비 부담이 높아질 수 있어 투자촉진에 저해요인으로 작용할 수 있음.
- 그러나, 앞서 제1절과 제2절의 개발사업자 등에 대한 특례를 인정하는 「제주도특별법」 개정이 이루어질 경우 「제주도특별법」 제220조 제4항 및 「제주도공유재산조례」 제25조 제7항에 의거하여 별도의 조례 개정이 없어도 개발사업자 등에 대한 임대료 특례조항이 인정될 수 있음.

- 또한 상기 임대료(사용료 혹은 대부료) 산정 기준은 최초의 토지용도를 기준으로 설정되어 있어, 토지이용을 통해 발생하는 과도한 개발이익을 환수하거나 억제하기 위한 기준이 미흡하다는 한계가 있음.
- 최근의 토지이용은 도입시설의 경우 토지의 지상, 지하에 걸쳐 다양한 용도로 복합 개발되는 한편, 대규모 토지를 활용함으로써 여러 용도의 토지를 통합적으로 활용하고 있어, 사업의 내용에 따라 과도한 개발이익을 환수·억제하거나, 개발이익을 지역발전을 위해 활용할 수 있는 보다 현실적인 임대료(사용료 혹은 대부료) 산정기준을 도입할 필요가 있음.
- 서울국제금융센터(SIFC)의 개발사례에서는 임대료를 법정임대료(공시지가 1%), 기본임대료(공시지가 5% 수준, 소비자 물가지수 연동), 지분임대료(순운영수익의 9.12%) 등으로 구분하여 사업시점별로 유연하게 적용하고 있음을 확인할 수 있음.
- 따라서 공공토지 임대제도 활성화를 위해서는 현행 법령에 규정되어 있는 임대료 산정기준 이외에, 추가적으로 다양한 임대료 산정기준을 유연하게 적용할 수 있도록 조례 개정을 통해 별도의 예외 규정을 두는 것이 바람직함.

<표 VI-6> 개발사업자 임대료 특례조항 조례개선방안

현 행	개 정 안
<p>공유재산관리조례 제25조(대부료의 요율) ⑦ 특별법 제220조제4항에 따른 토지 등의 임대료는 해당 토지의 가액에 1,000분의 10 이상의 요율을 곱하여 산출한 금액으로 한다.</p>	<p>공유재산관리조례 제25조(대부료의 요율) ⑦ ----- -----. 다만, 과도한 개발이익의 환수 및 사업이익의 지역재투자를 위해 <u>특별법 제228조 개발사업의 시행예정자로</u> 정을 받은 자 및 <u>제229조 개발사업의 시행승인을</u> 받은 자에 대한 대부자산의 경우에는 투자협약을 통해 <u>별도로 대부료를 정할 수 있고, 대부료를 별도로 정한 경우에는 제주특별자치도의 회의 승인을 득하여야 한다.</u></p>

4) 장기임대방식 참여유도를 위한 임대료 감면 개선방안

- 공공토지를 외국인투자기업이나 대규모 투자사업 등에 장기임대할 경우 투자유치 활성화를 위해 임대료 감면을 통한 인센티브를 고려할 필요가 있음. 즉, 장기임대방식의 투자유치 촉진을 위해 외국인투자기업에 준한 임대료 감면수준을 동일하게 적용할 필요가 있음.
- 앞서 제1절과 제2절에서 설명한 바와 같이 개발사업자 등에 대한 특례를 인정하는 「제주도특별법」 개정이 이루어질 경우 「제주도특별법」 제220조 제6항에 따라 임대료에 대한 감면이 가능할 판단됨. 다만, 「제주도특별법」 개정과 연동하여 「제주도공유재산조례」에서도 동일하게 임대료 감면에 대한 내용을 개정할 필요가 있음.

<표 VI-7> 장기임대방식 참여유도를 위한 임대료 감면 조례개선방안

현 행	개 정 안
공유재산관리조례 제29조(대부료 또는 사용료의 감면) ① 「외국인투자촉진법」 제13조제8항 및 영 제35조에 따라 외국인투자기업에 공 유재산을 대부 또는 사용·수익허가 하 는 경우에 대부료 또는 사용료 (이하 이 조에서 "대부료등"이라 한다)의 감면 율은 다음 각 호의 어느 하나와 같다. <이하 생략>	공유재산관리조례 제29조(대부료 또는 사용료의 감면) ① 「외국인투자촉진법」 제13조 제8항 및 영 제35조, <u>특별법 제220조 제1항</u> <u>및 제6항에 따른 외국인투자기업 등</u> 에 공유재산을 대부 또는 사용·수익허 가 하는 경우에 대부료 또는 사용료 (이하 이 조에서 "대부료등"이라 한다) 의 감면율은 다음 각 호의 어느 하나와 같다. <이하 생략>

- 다만, 「제주도공유재산조례」 제29조의 각 조항이 외국인투자기업에 관한 내용을 담고 있으므로 개발사업자 등의 감면 조건에 대한 세부 조항별 내용은 개정을 통한 보완이 필요함.
- 임대료 감면의 경우에는 특별법의 개정을 통해 정하는 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업 및 국제기구와 개발사업시행예정자로 지정을 받은 자 및 개발사업 시행승인을 받은 자에 대한 임대료율 및 임대료 감면수준은 적용을 달리할 필요가 있음.

- 또한 임대료의 감면과 관련하여 개발사업의 공사기간에 대한 감면조항이 반영되어 있지 않으므로 공사기간 동안의 임대료는 전액 감면하거나, 임대료의 적용시점을 준공 이후부터 적용하는 방안을 고려할 필요가 있음.

5) 투하자본 회수를 위한 영구시설물 축조 및 처분권한 강화방안

- 현행 「국유재산법」에서는 국유재산에 대한 영구시설물의 축조를 원칙적으로 금지하되, 기부를 조건으로 하거나 소유권이 공공에 귀속되는 공공 시설을 축조하는 경우 등에 대해 예외적으로 허용하고 있음¹⁴⁴⁾.
- 또한 「공유재산법」에서도 공유재산에 대한 영구시설물의 축조를 원칙적으로 금지하고 있으나, 개부를 받은 자가 대부기간 동안 사용하기 위한 경우, 외국인 투자기업이 대부기간동안 사용한 후 기부하는 경우 등 좀 더 포괄적인 예외규정을 통해 허용하고 있음¹⁴⁵⁾.
- 제주도의 경우 「제주도특별법」을 통해 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우에는 관련 규정에도 불구하고, 임대기간이 종료되는 경우와 기부하는 경우 등에 대해 그 토지 위에 공장, 그 밖의 영구 시설물을 축조할 수 있도록 허용하고 있고¹⁴⁶⁾, 「제주도공유재산조례」에서 는 외국인투자기업이 대부기간 동안 사용한 후 기부 등을 조건으로 영구 시설물의 축조를 허용하고 있음¹⁴⁷⁾.
- 상기의 내용에서 알 수 있듯이 영구시설물의 축조와 관련해서 두 가지의 문제점이 있는데, 하나는 대규모 투자사업의 경우 영구시설물의 축조에 한계가 있다는 점이고, 다른 하나는 영구시설물 축조 이후 사용기간 동안의 권리에 대해서는 명확히 규정하지 않고 있다는 점임.
- 대규모 투자사업의 경우 앞서 제1절에서 설명한 특별법 제220조 제1항의 개정이 이루어진다면, 특별법 제220조 제3항의 규정에 따라 영구시설물의 축조가 가능할 수 있음. 다만, 특별법의 개정이 이루어질 경우 관련 조례의 내용 또한 연계하여 개정이 이루어져야 함.

144) 「국유재산법」 제18조, 「국유재산법 시행령」 제13조의2

145) 「공유재산법」 제13조, 「공유재산법 시행령」 제9조

146) 「제주도특별법」 제220조 제3항

147) 「제주도공유재산조례」 제14조의2

- 또한 영구시설물 축조 이후 사용기간 동안의 권리에 대해서는 조례 내용을 개정하여 축조된 영구시설물에 대한 처분권한에 대하여 제도적으로 명확히 할 필요가 있음.

<표 VI-8> 영구시설물 축조허용 및 처분권한 강화 조례개선방안

현 행	개 정 안
<p>공유재산관리조례</p> <p>제14조의2(영구시설물의 축조 허용)</p> <p>영 제9조제4호에 따라 외국인투자기업이 사용·수익 허가기간 또는 대부기간이 만료되는 때에 기부 또는 원상회복 할 것을 조건으로 영구시설물을 축조하는 경우에는 기부 또는 원상회복을 이행하겠다는 이행각서를 공증인가를 받은 합동법률사무소나 법무법인에서 공증을 받고 제출하여야 하며, 그리고 이에 대한 사항을 특약사항으로 첨기 등 기할 조건인 경우에만 영구시설물의 축조를 허가할 수 있다.</p>	<p>공유재산관리조례</p> <p>제14조의2(영구시설물의 축조 허용)</p> <p>① 영 제9조 제4호에 따라 외국인투자기업 및 특별법 제220조 제3항에 따라 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구(이하 이조에서 "입주기업"이라 한다)와 개발사업의 시행예정자로 지정을 받은 자 및 개발사업의 시행승인을 받은 자가</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>② 특별법 제220조 제3항에 따라 축조한 영구시설물은 대부된 자산을 훼손하지 않는 범위 내에서 개별적으로 정한 대부계약의 조건에 따라 대부자는 법률의 범위 내에서 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.</p>

6) 장기임대방식의 투자유치 활성화를 위한 사권설정 완화방안

- 토지의 임대차 관계에서 이용권을 물권화하기 위해서는 「민법」을 개정하는 것이 가장 바람직하나, 현실적인 상황에서 절차적·시간적 한계가 불가피하므로 단기적 제도개선을 위해서는 공공토지 임대차(대부) 관련 법률¹⁴⁸⁾ 개정사항을 우선적으로 보완하는 개선방안이 필요함.
 - 공공토지의 경우에도 임차권(토지이용권)의 권능과 관련해서는 「민법」의

148) 공공토지 임대차(대부) 관련 법률로는 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「제주도특별법」, 「제주도공유재산조례」 등이 있을.

내용을 기본적으로 준용하고 있지만, 특별히 공공토지에 대한 사권설정을 원칙적으로 제한하면서, 대통령령으로 정하는 경우에 한 해 제한적으로 사권설정이 가능하도록 허용하고 있음.

- 공공토지 임대제도를 활성화함에 있어 사권설정의 제한은 담보권 제공의 한계, 임차권(토지이용권)에 대한 거래와 유통 등 임대한 토지의 자유로운 이용이나 활용을 억제하여 대규모 투자사업 유치 및 추진에 큰 제약 요소가 됨.
- 제주도의 경우 「제주도특별법」 제78조의2에 따라 「공유재산법」에 따르지 않고 일반재산에 대한 사권설정의 범위를 「제주도공유재산조례」에서 별도로 정할 수 있도록 위임하고 있음. 하지만, 특별법에 의한 위임에도 불구하고, 법률에 준한 제한적 사권 설정을 유지하고 있음.
- 따라서 제주도의 경우 「제주도공유재산조례」를 개정하여 공유재산에 대한 사권설정의 허용범위를 지역경제 활성화 및 투자 촉진을 위해 투자진흥지구 등 대규모 투자사업을 위한 일반재산 대부의 경우에도 사권설정을 완화할 필요가 있음.

<표 VI-9> 투자유치 활성화를 위한 사권설정 완화 조례개선방안

현 행	개 정 안
<p>공유재산관리조례 제21조의2(일반재산의 사권 설정) ① ~ ② (생략) ③ (신설)</p>	<p>공유재산관리조례 제21조의2(일반재산의 사권 설정) ① ~ ② (현행과 동일) <u>③ 특별법 제220조 제1항 및 조례 제21조의5제8항에 의하여 수의계약을 통해 일반재산을 대부 받은 경우. 다만, 다음 각 호의 내용을 만족하여야 한다.</u> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 대부기간 만료 후 사권설정 해지를 확약하는 경우</u> <u>2. 사업목적 달성 후 사권설정 해지를 확약하는 경우</u> <u>3. 제3자 전대를 위해 사권설정 해지를 확약하는 경우</u> </p>

- 다만, 사권설정의 범위를 강화함에 있어 상위 법률과의 충돌 및 법적 문제가 발생할 경우 공적피해를 방지하기 위해 법률전문가의 충분한 검토와 상위 중앙부처의 법령 해석이 필요할 것으로 판단됨.
- 또한 사권설정이 조례 개정을 통해 가능하더라도 공공토지 소유권에 대한 장기적 문제를 예방하기 위해서는 대부기간 만료시점이나 사업목적 달성시점 등에 사권설정 해지를 확약하는 경우에만 설정이 가능하도록 제약조건을 명시하는 것이 바람직함.

7) 매각된 공공토지의 제3자 재매각을 방지하기 위한 개선방안

- 성산포해양관광단지(휘닉스아일랜드) 개발주체인 보광제주는 사업추진을 위해 매입한 국·공유재산 중 일부를 포함한 미개발 토지를 중국 자본이 설립한 오삼코리아에 매각하여 시세차익을 확보하여 비판을 받고 있음.
- 제주도가 사업시행예정자에게 환매특약기간(부동산의 경우 최대 5년)을 설정하여¹⁴⁹⁾ 국·공유토지를 매각하였으나, 사업시행자는 환매기간 경과 후 매입부지의 일부를 제3자 매각하여 차익을 얻은 경우임.
- 제주도는 사업시행예정자에게 개발계획을 제출받아 국·공유재산을 매각한 후, 환매기간인 5년 이내에 개발계획에 따라 사업을 이행하지 못했을 경우 매각한 토지를 다시 회수하는 환매권을 행사한다는 사업조건을 부가하였으나, 일부 공공토지에 대한 사업승인 취소에 한계가 있어 환매권 행사에 어려움이 있었음.
- 대규모 투자사업의 경우 인허가 및 투자비용, 지역민원 등으로 인해 사업기간 5년 내에 사업이행에 어려움이 있고, 사유지와 공공토지가 혼용되어 있을 경우 공공토지에 대해서만 사업승인 취소를 하는데 한계가 있으므로 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안이 필요함.
- 대규모 투자사업 지구 내의 공공토지는 「제주도특별법」에 준하여 수의계약으로 방법으로 매각할 수 있도록 규정하고 있으나¹⁵⁰⁾, 환매와 관련해서는 별도의 규정이 없어 「민법」의 환매규정을 준용하고 있음.

149) 「민법」 제591조 제1항

150) 「제주도특별법」 제220조 제1항

- 하지만, 「민법」에서는 환매기간을 최대 5년으로 규정하고 있어, 현실적으로 대규모 투자사업의 특성을 반영하지 못한 상황에서 불가피하게 법적 내용에 따라 환매기간을 설정할 수 없는 상황이 발생함.
- 따라서 공적주체의 경우에도 사업이행이 완료되지 않았다는 것을 명확히 판단할 수 있는 시점에 적절하게 환매권을 행사할 수 있도록 하고, 사업 시행자의 경우에도 충분한 사업기간을 통해 당초 계획된 개발계획의 내용을 충실히 이행할 수 있는 환매기간의 자율성을 확보할 필요가 있음.
- 본 연구에서는 공공토지의 매각 및 임대허가, 계약방법, 임대기간, 영구시설 축조, 임대료나 매입대금 납부방법의 특례를 정하고 있는 「제주도특별법」 제220조의 내용을 개정하는 내용으로 개선방안을 제시함.
- 즉, 「제주도특별법」 제220조에 환매기간과 관련된 특례조항이 없으므로 특례조항을 신설하여, 제220조 제1항(임대 및 매각)에 의한 경우 관련 법령에도 불구하고 환매기간을 10년으로 하는 조항을 신설하는 방안임.
- 법령 개선을 통해 사업기간 동안에는 임대를 통해 토지소유권을 공공이 소유하면서 개발사업을 추진할 수 있으며, 사업이 이행되지 않을 경우 환매권을 통해 공공토지를 회수할 수 있고, 지역활성화 및 지역주민을 위한 성과여부를 충분히 판단한 후 공공토지의 매각여부를 판단할 수 있음.

<표 VI-10> 매각자산의 제3자 재매각 방지를 위한 조례개선방안

현 행	개 정 안
제주도특별법 제220조(국·공유재산의 임대 및 매각의 특례) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ (신설)	제주도특별법 제220조(국·공유재산의 임대 및 매각의 특례) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ <u>제1항의 규정에 의하여 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지등을 사용·수익 또는 임대하거나 매각하는 경우에는 「민법」 제591조의 규정에 불구하고 환매기간을 최대 10년으로 할 수 있다.</u>

8) 대부 받은 자산의 제3자 전대(轉貸) 허용을 위한 개선방안

- 대부 받은 일반재산에 대해 제3자 전대(轉貸)는 불가능한 현실임. 대부 받은 자산의 제3자 전대(轉貸)가 불가능할 경우, 특별법 제220조 제1항에서 규정하는 외국인투자기업, 개발사업자 등이 추진하는 분양형 개발사업 등 대규모 투자사업은 장기임대방식으로 추진하는 것이 불가능하므로 지역 활성화를 위한 투자유치와 장기임대방식의 사업촉진을 위해 제3자 전대(轉貸)를 허용할 필요가 있음.

<표 VI-11> 제3자 전대(轉貸) 허용을 위한 조례개선방안

현 행	개 정 안
공유재산관리조례 해당 조항 없음 (관련 조항 신설)	<p>공유재산관리조례 제21조의8(일반재산의 전대 등) 도지사는 특별법 제220조제2항에 따라 외국인투자기업 또는 개발사업자(이하 '사업자등'이라 한다)에게 대부한 일반재산은 다음 각 호를 만족하는 경우에 한하여 제3자에게 전대할 수 있도록 허가할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 준공이 완료된 경우 2. 제3자 전대를 통해서 대부에 따른 사업목적을 충족하는 경우 3. 전대를 받는 제3자가 임대조건을 승계하는 경우 4. 전대를 받는 제3자가 임대료 납부를 확약하는 경우 5. 전대를 받는 제3자가 임대기간 이후 토지반환을 확약하는 경우

- 대부 받은 자산의 제3자 전대(轉貸) 허용을 위해 「제주도공유재산조례」에 제3자 전대(轉貸)와 관련된 규정을 신설하되, 공공토지의 안정적 보전과 개발사업자 등에 대한 특혜방지 및 제3자 피해를 예방하기 위하여 전대(轉貸) 제약조건을 설정할 필요가 있으며, 이러한 제약조건은 추가적인 연구와 논의 등을 통하여 조정할 수 있음.

2. 공공토지 임대제도 도입을 위한 중장기적 제도도입방안

- 본 절에서는 앞장에서 설명한 공공토지 임대제도 도입을 위한 정책과제 중 공공토지에 대해 장기임대방식을 협행 국·공유재산의 대부제도 수준에 그치지 않고, 중장기적으로 전면적인 공공토지 임대제도를 도입하기 위한 제도도입방안을 제시하고자 함.
- 다만, 공공토지 임대제도 도입을 위한 중장기적 제도도입방안에서 제시하는 내용들은 주로 상위 법령을 개정하는 것으로 실질적으로 현실화하기에는 분명한 한계가 있을 수 있음.

1) 임차권(토지이용권)의 물권적 권능부여를 위한 개선방안

- 임차권 즉, 임대토지의 이용권에 대한 물권적 권능 강화는 공공토지 임대 제도를 활성화하기 위한 기본적 요소라고 할 수 있음. 「민법」에 의해 부동산 이용을 위한 대표적인 법률형식인 지상권, 전세권, 임차권의 법률적 성질을 살펴보면, 임차권만이 물권이 아닌 채권으로 취급되고 있음.
- 토지를 개발하는 개발사업자의 입장에서 개발과정에서, 사업운영과정에서 토지를 안정적으로 활용하기 위해 토지를 매입하는 것이 일반적인데, 토지 임대의 경우 토지활용에 제약이 있으므로 원활한 개발추진과 사업운영에 대한 우려가 높은 것이 사실임.
- 임차권(토지이용권)에 대한 물권적 권능을 강화하기 위한 법·제도적 개선 방안으로 가장 우선되어야 할 것이 임차권(토지이용권)에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 기본 법령인 「민법」 자체를 개정하는 방안임.
- 임차권(토지이용권)에 관한 물권적 권능을 명시적으로 부여하기 위해서는 협행 「민법」에서 제3편 채권, 제2장 계약, 제7절 임대차로 다루고 있는 법령의 구조체계를 제2권 물권편에서 별도의 장으로 다루어야 할 것으로 판단됨.
- 구체적으로 등기권에 있어 기존의 법률에서는 임차인의 동의가 있어야 하지만, 물권의 일반적인 권리에 따라 등기가 가능하도록 되어야 하며,

대항력과 양도권·담보권의 경우에도 전세권의 수준에 준하여 강화되어야 할 필요가 있음.

- 본 연구에서 임차권(토지이용권)의 물권적 권능 강화를 위한 사적임대차인 「민법」의 법률 개정 조항으로 등기권, 대항력, 양도권, 담보권의 강화를 위한 개선방안을 제시하고 있지만, 실질적으로 임차권(토지이용권)이 물권적 형식을 갖추기 위해서는 다른 권리들과의 상충이 발생하지 않도록 임차권에 대한 전면적 개정이 필요할 것으로 판단됨.

<표 VI-12> 임차권(토지이용권) 물권적 권능부여를 위한 개선방안

구분	현 행	개 정 안
총 칙	임대차를 제3편 채권, 제2장 계약, 제7절 임대차로 다루고 있음.	임대차를 제2편 물권편에서 별도의 장으로 다루어야 함.
등기설정	제621조(임대차의 등기) ① 부동산임차인은 당사자간에 반대약정이 없으면 임대인에 대하여 그 임대차등기절차에 협력할 것을 청구할 수 있다.	(삭제) 물권편 제1장 총칙에 따름 제186조(부동산물권변동의 효력) 부동산에 관한 법률행위로 인한 물권의 득실변경은 등기하여야 그 효력이 생긴다.
대 항 력	제621조(임대차의 등기) ②부동산 임대차를 등기한 때에는 그때부터 제삼자에 대하여 효력이 생긴다. 제622조(건물등기있는 차지권의 대항력) ① 건물의 소유를 목적으로 한 토지임대차는 이를 등기하지 아니한 경우에도 임차인이 그 지상건물을 등기한 때에는 제삼자에 대하여 임대차의 효력이 생긴다.	(변경) 전세권(제304조)에 준함 ① 타인의 토지에 있는 건물에 임차권을 설정한 때에는 임차권의 효력은 그 건물의 소유를 목적으로 한 지상권 또는 전세권에 미친다. ② 전항의 경우에 임차권설정자는 임차권자의 동의없이 지상권 또는 전세권을 소멸하게 하는 행위를 하지 못한다.
양 도 권 담 보 권	제629조(임차권의 양도, 전대의 제한) ① 임차인은 임대인의 동의없이 그 권리를 양도하거나 임차물을 전대하지 못한다. ② 임차인이 전항의 규정에 위반한 때에는 임대인은 계약을 해지할 수 있다.	(변경) 전세권(제306조)에 준함 임차권자는 임차권을 타인에게 양도 또는 담보로 제공할 수 있고 그 존속기간내에서 그 목적물을 타인에게 전세(전전세) 또는 전대 할 수 있다. 그러나 설정행위로 이를 금지한 때에는 그러하지 아니하다.

2) 임차권(토지이용권) 처분권한 강화를 위한 개선방안

- 임차권(토지이용권)에 있어 공공의 관리적 관점에서도, 민간의 사업적 관점에서도 핵심적인 사항이 처분권한에 있다고 할 수 있음. 사업의 운영을 통해 투하자본을 일정부분 회수할 수 있지만, 소유권과 동일한 수준으로 유통이나 담보제공 등 거래가 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있음.
- 임차권(토지이용권)에 대한 처분권의 강화는 앞서 제시한 바와 같이 임차권(토지이용권)의 물권적 권능의 강화와 사권설정의 강화를 통해 해결될 수 있음. 공공토지의 임차권(토지이용권)이 사적임대차 관계를 규정하고 있는 「민법」상 물권적 권능이 부여된다면, 법률의 범위 내에서 그 소유물(임차권)을 사용, 수익, 처분할 권리가 발생한다고 볼 수 있기 때문임.
- 다만, 「민법」에서 물권적 강화를 위한 제도적 개선방안에 한계가 있을 경우, 공공토지 개별적 법률이나 제도적 차원에서 사권설정이 강화되는 방향으로 개선이 되더라도, 임차권(토지이용권)에 대한 처분권한이 물권적 권능에 준하는 수준으로 강화된다고 판단하기에는 한계가 있음.
- 따라서 공공토지 임대관련 법률만으로도 임차권(토지이용권)의 처분권한을 강화하기 위해서는 앞서 설명한 사권 강화를 위한 각각의 조항에 소유권에 준하는 사용, 수익, 처분의 권리를 명시할 필요가 있음.

<표 VI-13> 임차권(토지이용권) 처분권한 강화를 위한 개선방안

법령	현 행	개 선 안
국유재산법	<령>제6조(사권 설정)	<각 조항에 동일하게 신설 반영> 각각의 조항에 따라 설정된 사권은 개별적으로 정한 대부계약의 조건에 따라 대부자는 법률의 범위 내에서 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.
공유재산법	<령>제23조(일반재산의 사권 설정)	

3) 민간자본 참여 촉진을 위한 개발방식 개선방안

- 공공토지 임대제도 활성화를 위한 투자유치가 적극적으로 운영되기 위해서는 공공토지 임대를 활용한 다양한 개발방식과 민간의 참여를 활성화 할 필요가 있음.

- 현행 「국유재산법」에서는 국유재산에 대하여 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발하거나 개발하여 대부·분양할 수 있도록 하고 있으며, 개발의 방식으로는 신탁개발, 위탁개발, 민간참여개발 등을 허용하고 있으나¹⁵¹⁾, 「공유재산법」에 의한 공유재산은 신탁개발, 위탁개발의 방식에 의한 개발만을 허용하고 있음¹⁵²⁾.
- 제주도의 경우 개발사업의 종류에 대해서는 「제주도특별법」에 따라 포괄적으로 허용하고 있는 것으로 판단되나, 개발방식에 대해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」에 준하고 있음. 따라서 공유재산에 대해 민간 참여 활성화를 통해 공공토지의 임대활용을 촉진하기 위해서는 「국유재산법」에서 규정하고 있는 '민간참여개발방식'의 각 조항¹⁵³⁾을 「공유재산법」이나 「제주도특별법」에 반영할 필요가 있음.

<표 VI-14> 민간참여 활성화를 위한 개발방식 개선방안

법령	현 행	개 선 안
공유재산법	<법> 내용없음	<관련 법령에 조항을 신설 반영> 「국유재산법」 제59조의2, 제59조의3, 제59조의4, 제59조의5의 조항을 동일 하게 각 법령에 신설하여 반영
제주도 특별법	<법> 내용없음	

3. 공공토지 임대제도 활성화를 위한 정책제언

- 본 절에서는 앞서 설명한 공공토지 임대제도 도입을 위한 단기적, 중장기적 정책과제 중 법·제도적으로 반영하기에 한계가 있거나, 법·제도적 반영이 적합하지 않은 정책과제들을 공공토지 임대제도 활성화를 위한 정책제언의 형태로 제안하고자 함.

151) 「국유재산법」 제57조, 제58조, 제59조, 제59조의2

152) 「공유재산법」 제42조, 제43조의3

153) 「국유재산법」 제59조의2, 제59조의3, 제59조의4, 제59조의5

1) 장기임대의 원칙하에 매각이 가능한 경우의 판단기준 제안

- 비축토지나 공유재산 등 공공토지에 대해 장기임대를 원칙으로 한다는 의미는 불가피하게 매각이 필요한 경우도 있음을 의미하며, 매각이 필요한 경우에 대한 원칙이나 기준을 설정할 필요가 있음.
- 원칙적으로 공공토지의 매각이 가능한 경우는 소규모 필지이거나, 환경훼손에 영향이 없거나, 제주도의회의 승인을 얻은 경우를 생각해 볼 수 있으며, 보다 구체적으로는 다음에 나열하는 기준을 설정해 볼 수 있음.
 - 대규모 투자사업의 전체 사업부지 대비 10% 미만의 비축토지나 공유재산이 포함되는 경우 (소규모 매각의 경우)
 - 중산간, 곶자왈, 지하수 등 보전지역으로 지정되지 않았거나, 보전의 필요성이 없다고 판단되는 경우 및 주변지역 환경과의 관계를 고려할 때 환경훼손 및 경관 등 난개발의 우려가 없다고 인정되는 경우
 - 전체 사업부지 대비 10% 이상의 경우라도 지역경제 활성화나 주민소득증대 등을 위해 비축토지심의위원회 및 제주도 도의회의 승인을 거친 경우
- 다만, 상기 기준은 예시적으로 검토한 의견으로 기타 추가적으로 매각이 가능한 경우를 추가적인 연구와 도의회 및 지역사회 등과 협의를 통하여 최종적으로 결정할 필요가 있음.

2) 대규모 투자사업 및 임대활성화를 위한 관리규정(업무지침) 제정

- 앞서 설명한 공공토지 임대제도 도입을 위한 단기적, 중장기적 정책과제 중 법·제도적으로 반영하기에는 한계가 있거나, 법·제도적 반영이 적합하지 않은 정책과제들이 많음. 이와 같은 정책과제들을 해결하기 위하여 제주도 차원의 「(가칭)대규모 투자사업 및 공공토지 임대활성화를 위한 관리규정(이하 「관리규정」으로 칭함)」의 제정을 제안함.
- 「관리규정」은 크게 총괄편, 개발사업편, 토지임대편 등 세 개의 영역으로 구분하여 공공토지 활용의 기본원칙과 정책목표, 대규모 투자사업을 위한 토지비축에서 사후관리에 이르는 과정에 대한 업무지침적 내용과 공공토

지 임대제도 활성화를 위한 업무지침의 내용을 동시에 담도록 함.

- 총괄편에서는 본 연구에서 제시한 공공토지 임대제도 도입을 위한 기본 원칙과 정책목표를 명시하여, 제주도가 보유한 공공토지 활용을 위한 지침이자 가이드라인으로 활용할 수 있도록 함.
- 개발사업편에서는 대규모 투자사업과 관련해서 개발사업을 위한 토지비축 단계에서 비축이 불가능한 토지의 범위를 구체적으로 명시하고, 사업 예정자와의 개발계획 협상과정에서 반드시 지켜져야 할 내용, 개발사업의 과정과 사후관리를 위한 필수적인 지표항목 등을 명시하는 한편, 이러한 내용들과 관련한 업무방법 등을 명시하도록 함.
- 토지임대편에서는 공공토지 임대제도 활성화를 위해 공공토지 임대(대부)를 위한 토지의 범위와 활용기준, 토지임대를 위한 구체적인 조건들을 관련 법령과 사례를 흔용하여 설명함으로써 업무담당자의 원활한 업무추진을 지원하도록 함.

3) 임대토지 관리 · 운용을 위한 조직체계 개선

- 공공토지 임대제도가 도입된다면 이를 효율적으로 관리 · 운영하기 위한 기구나 조직이 필요함. 중앙정부와의 관계가 고려되어야 하겠지만, 본 연구에서는 제주도 도입방안을 중심으로 개선방안을 제시함.
- 기본적으로 공공부문의 관련조직 및 기구들 간의 역할분담을 우선적으로 고려해야 할 필요가 있음. 먼저 용지의 수급 및 재원조달계획 등은 지방 정부인 제주도에서 모든 원칙의 설정과 기본방향의 정립을 담당해야 할 필요가 있음.
- 중앙정부의 공공기관이나 지방정부의 산하기관, 제3섹터, 또한 부분적으로는 민간사업자의 경우에는 실제의 집행업무를 담당하도록 하는 기능분담이 바람직함. 제주도의 경우 중앙정부 공공기관으로는 제주국제자유도시개발센터(JDC)나 한국토지주택공사(LH공사)가 있으며, 산하기관으로는 제주개발공사, 제주관광공사 등이 있음.

- 제3섹터의 경우는 관련 사업을 위해 공공과 민간이 공동으로 투자하여 설립하는 국공유지개발목적회사가 될 수 있음. 또한 민간사업자 자체의 경우에도 사업의 집행기능을 직접 담당할 수 있을 것으로 판단됨.
- 현재 제주도의 경우 「제주도공유재산조례」에 의하여, 제주도지사가 총괄 재산관리관(기획관리실장)를 지정하고, 재산의 용도에 따라 그 소관에 속하는 재산관리 책임공무원인 재산관리관(행정재산: 업무주관과장, 일반재산: 세정담당관)을 지정하고 있음¹⁵⁴⁾.
- 하지만, 공공토지 임대제도가 활성화될 경우 업무의 전문성이 요구되는 한편, 다양한 업무가 추가적으로 발생할 것으로 예상됨으로 관련 분야의 전문가 영입을 통하여 도청 내에 공공토지의 비축(개발용·임대용), 공공토지에 대한 사업기획(개발사업·임대사업), 공공토지 및 개별사업에 대한 통합적 사후관리를 총괄하는 별도의 전담조직(가칭. 공공개발사업단)을 신설하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 또한, 제주도 내 개발전문 공공기관으로 제주국제자유도시개발센터(JDC), 한국토지주택공사(LH공사)가 있으나, 제주도의 정책방향에 맞추어 공공토지를 위탁관리하면서 사업에 대한 전문적 집행과정을 책임질 수 있도록 산하기관인 제주개발공사 등을 개편하여 제주형 공공디벨로퍼로서의 역할과 기능을 할 수 있도록 육성하는 방안도 검토할 필요가 있음¹⁵⁵⁾.

4) 투자유치 촉진을 위한 토지비축제도 개선

- 제주도 차원의 현행 토지비축제도는 「제주도특별법」에 근거를 두고 토지의 효율적 이용과 부동산 시장의 안정을 위하여 토지 등을 취득·활용·처분하는 제도로 토지매입을 위한 토지특별회계를 별도로 두고 있음.
- 토지비축제도는 투자유치 초기단계에서 투자를 활성화하고 합리적인 개발을 지향하고자, 2007년부터 312억 원을 투입하고 8개소, 90만m²를 비축

154) 「제주도공유재산조례」 제2조; 「제주도공유재산조례규칙」 제2조

155) 서울특별시는 그동안 한국자산관리공사(캠코)에서 수행하던 일반재산 위탁관리업무를 금년 7월부터 산하공기업인 SH공사로 이관하였으며, SH공사는 이를 계기로 공공디벨로퍼로서의 역할과 기능을 강화하겠다고 선언하였음. 서울시가 관리하는 국·공유재산, SH공사 자체 보유토지, 토지비축제의 신규 도입 등을 통해 토지의 개발에 적극 참여하여 개발사업의 공공성을 높이는데 주력할 예정임.

하였으나¹⁵⁶⁾, 2013년 이후 비축토지 매입실적이 없는 상황임.

- 제주도에서는 지난 2014년 9월, 마을목장 등의 대규모 토지가 개발용지로 무분별하게 매각되고, 개발사업으로 환경훼손에 대한 도민 우려가 발생함에 따라, 제주도의 미래가치를 높이기 위한 토지비축제 개선방향을 발표(2014.9.26.)한 바 있음.
- 개선방향의 내용은 종전 개발중심에서 환경보전과 병행할 수 있게 토지비축제 운영방향을 전환하고, 제주도 토지비축제도 절차 등에 관한 규정을 마련하여 제주의 미래 환경 가치를 높일 수 있도록 하였음.
- 토지비축제 기본방향을 개발과 환경보전 병행, 원도심 개발 활성화를 위한 공공용지를 확보한다는 방향을 설정하고, 다음과 같이 단계별로 제도개선을 추진해 나가기로 하였음.
 - 1단계: 2014년부터 토지비축제도 유사 운영사례 조사
 - 2단계: 2016년까지 '개발 및 공공사업 위주 + 환경보존'이 가능하도록 관련 법규 및 조례 개정 본격 추진
 - 3단계: 2017년에는 토지비축 기본방향대로 토지비축제도 본격 시행
- 비축토지 활용에 있어서도 매각을 지양하여 장기임대를 원칙으로 하고, 토지특별회계예산을 연차별로 일반회계에서 전입·확대하는 방안도 마련하겠다는 계획도 밝힌 바 있음.
- 다만, 투자정책과에서 추진하는 공공토지 비축제는 근본적으로 투자유치를 촉진하고, 이를 통해 지역경제 활성화와 도민들의 소득증대를 위한 것으로, 환경보존 용도의 토지비축은 바람직하지 않는 것으로 판단됨. 담당부서의 근원적 역할에 배치되는 업무라고 판단되기 때문임.
- 환경보존 용도의 토지비축이 불가피하다면, 투자정책과가 아닌 환경부서나 재산관리부서에서 담당하는 것이 바람직하며, 투자유치 촉진을 위한 토지비축에 문제가 있다면, 환경보존이 필요한 토지는 보다 적극적인 규제를 통해 비축되지 않도록 규제하는 방안이 타당하다고 판단됨.

156) 그동안 비축된 토지는 공공주차장 부지 2개소와 균린공원 부지 1개소, 국가연구기관인 한국해양과학기술원 제주연구지원센터, 전국공모를 통한 개발투자사업 부지 등으로 활용하였음.

- 또한 마을공동목장 등 주민공동소유의 토지를 비축토지로 매입한 경우에는 반드시 해당 지역의 주민들과의 공동사업을 통해서만 개발계획이 가능하도록 제한하는 한편, 지속적으로 지역주민들이 해당 토지의 소유권을 확보할 수 있도록 임대방식으로만 사업추진이 가능하도록 제한해야 함.
- 제주도의 토지는 반드시 보존해야 할 가치가 있는 중요한 지역자산이지만, 지역의 지속적인 성장을 위해 지역경제 활성화나 도민의 소득증대 또한 무시할 수는 없으므로 토지비축은 개발사업이 가능한 토지를 엄선하여 비축할 수 있도록 하는 방향이 바람직하다고 판단됨.

5) 공공토지 임대제도 체계적 운용을 위한 중앙정부 특별법 제정건의

- 현재 공공토지의 임대(대부)와 관련된 법률체계는 제주도의 경우 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「제주도특별법」, 「제주도공유재산조례」 및 개별 법률에 부속된 대통령령과 규칙 등의 구조로 이루어짐.
- 해당 법률들을 통해 공공토지의 활용을 위한 제반 내용인 비축, 이용, 관리, 운용, 조직 등에 대한 사항들을 규정하고 있음. 따라서 공공토지 임대제도의 도입을 위한 포괄적인 내용은 상당 수준 미흡한 수준임.
- 공공토지의 임대(대부)를 위한 법률적 조항의 내용을 살펴보면, 국·공유재산 중 일반재산에 대한 대부기간, 대부의 제한, 대부료, 대부료의 조정, 대부료의 감면 및 면제, 대부계약의 해제나 해지 등 대부의 조건에 관한 내용을 중심으로만 법조항을 다루고 있음.
- 즉, 임대(대부)되는 공공토지의 최적 이용에 있어 공공성이나 공익성 등의 관점에서 어떻게 활용하는 것이 가장 적합하고, 토지를 개발하고 이용하기 위한 사업계획을 어떻게 만들고, 사업의 내용을 지속적으로 어떻게 관리해야 하는지에 대한 실질적인 내용에 대한 규정이 미흡하다는 것임.
- 해외 각국의 사례에서도 공공토지임대법(Leasehold Act, 핀란드), 토지임대법(Lease Act, 스웨덴), 토지선택권법(Law of First Option, 스웨덴), 차가차지법(借家借地法, 일본) 등을 두고 있음.

- 우리나라의 경우에도 국·공유재산을 관리하기 위한 현행 법률체계로는 공공토지 임대제도 도입을 위한 구체적인 내용을 담기에 한계가 있을 것으로 판단됨. 따라서 본 연구에서는 중앙정부 차원에서 별도의 「공공토지 임대 및 관리운영을 위한 특별법(가칭)」의 도입을 제안함.
- 특히, 제주도의 경우 「제주도특별법」을 통해 「국유재산법」, 「공유재산법」의 내용에도 불구하고, 토지시장의 안정과 토지의 효율적인 개발·이용 및 공공사업의 원활한 추진 등을 도모하기 위하여 「공공토지임대 및 관리운영조례(가칭)」를 운용할 수 있다고 명시하면, 별도의 제주형 공공토지 임대제도를 제도적·체계적으로 확립할 수 있을 것으로 판단됨.

참 고 문 헌

- 감사원·재정경제부(2004), 「국·공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구」.
- 강기준(2014), 제주지역 투자유치 성과와 과제, 「제주발전포럼 자료집」, 제주발전연구원(2014.6.30.).
- 강빛나래(2013), 네덜란드 지방정부 개발용 토지비축 체계, 「OTB인공환경연구」, 네덜란드델프트기술대학.
- 강성일(2014), 복합리조트, 제주경제 발전을 위한 썩은 동아줄은 아닌가?, 「여럿이 함께 숲이 되자」, 통권 제53호, pp.14-21.
- 경기도의회(2013), 「경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안」, 경기개발연구원.
- 곽노완(2012), 도시토지공유와 주거평등권의 비전, 「마르크스주의연구」, 9권(3호), pp.238-265, 경상대학교 사회과학연구원.
- 국토교통부(2015), 「2015 지적통계연보」.
- 국토교통부(2015), '14년도 외국인 소유 토지 전년보다 881만㎡(3.9%) 늘어-전체 외국인 소유 토지는 2억 3,474만㎡, 전 국토 0.2% 차지-, 보도자료, 2015.2.12.
- 국회입법조사처(2014), 외국인 국내 토지소유의 최근 쟁점과 개선과제, 「이슈와 논점」, 제916호.
- 기획재정부(2011), 산 관리방식 61년 만에 대수술, 보도자료 2011.3.13.
- 김범수·권대중(2013), 국·공유지 보존·관리·처분의 합리화 방안, 「대한부동산학회지」, 31권(1호), pp. 5-25.
- 김영표·권태형(1995), 국공유지 관리 및 효율적 활용방안, 「국토계획」, 국토개발연구원.
- 김윤상(2009), 「지공주의: 새로운 토지 패러다임」, 경북: 경북대학교출판부.
- 김태경·정지이·권대한(2007), 「토지임대부 및 환매조건부 분양제도에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 김태일(2014), 제주의 개발, 이대로 좋은가-환경, 경관, 공동체의 상실, 「지속가능한 제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회 자료집」, 제주특별자치도 행정자치위원회(2014.9.12.).
- 김행중(2013), 국유지의 운용실태 분석과 이용개선에 관한 연구, 「한국지적학회지」, 제29권 제1호, pp.13-31.
- 김현국(2013), 중국자본투자 및 관광 문제점과 개선방안, 「여럿이 함께 숲이 되자」, 통권 제52호, pp.8-40.
- 김현철·김동욱(2014), 제주투자진흥지구 실적분석 및 개선방안 연구, 「제주도연구」, 제41집, pp.61-92.

- 남창우(2001), 외국의 국·공유재산 실태와 관리제도 : 국공유지를 중심으로, 「지방재정」, 제108호, pp.94-108, 한국지방재정공제회.
- 남창우(2010), 국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안, 「도시행정학보」, 23집(4호), pp.269-297, 도시행정학회.
- 대한국토도시계획학회(2008), 「토지임대부 및 환매조건부 주택 정책평가 토론회 자료집」, 시범사업평가단.
- 대한주택공사(2007), 「동아시아 국가 주택정책(공급 및 관리) 현황 조사결과보고」, 대한주택공사.
- 박현주(1992), 스웨덴의 공유지임대제의 배경과 전개과정, 「도시문제」, 27권(282호), pp.93-99.
- 배문호(2011), 「토지임대부 분양주택활성화 정책방안에 관한 연구」, 중앙대학교 박사학위논문.
- 백승주(2013), 제주특별법상 투자진흥지구 지정제도에 대한 단상, 「여럿이 함께 숲이 되자」, 통권 제52호, pp.41-52.
- 서순탁(2007), 「서민주거안정과 국토관리 선진화를 위한 토지소유권과 개발권 분리방안」, 대구경북연구원.
- 서울특별시(2009), 「무단점유 공유재산의 효율적 발굴 및 활용방안에 관한 연구」, 재무과.
- 서울특별시(2014a), 「서울시 보유 부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구」.
- 서울특별시(2014b), 「자산이 미래다 : 희망서울 공유재산백서」, 자산관리과.
- 세계일보(2014), 도지사 스스로 허무는 개발가이드라인, 보도자료, 2014.4.20.
- 스페셜경제(2015), '땅 장사' 의혹 휩싸인 보광제주.. 도덕성 논란 '재점화', 보도기사, 2015.3.13.
- 스페셜경제(2015), 2015, AIG 여의도 IFC 매각 추진…'먹튀' 논란 가능성?, 보도기사, 2015.8.20.
- 안전행정부(2014), 「공유재산편람」.
- 유해웅(1994), 「토지공법론」, 박영사.
- 윤광철(2007), 「토지임대부 주택분양의 활성화 방안」, 단국대학교 대학원 석사학위논문.
- 이동훈(2011), 「노후주거지의 소규모 개발을 통한 공공임대주택 공급방안」, 서울시정개발연구원.
- 이랑(2009), 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법 시행령·시행규칙 제정 주요 내용, 「국토」, 337호, pp.104-107, 국토연구원.
- 이상경(2005), 외국의 국·공유지 임대제도, 「해외정보」, 2000년10호, 서울시정개발연구원.
- 이성용·하창현(2015), 「제주지역 개발행위허가제 운영실태 및 개선방안 연구」, 제주발전연구원.
- 이원영(2008), 「한반도의 미래를 구상한다」, 보성각.
- 이정전(2005), 토지문제의 인식과 토지정책의 방향, 「국가균형발전을 위한 토지정책방향에

- 관한 세미나 자료집」, 서울대학교환경계획연구소 · 한국토지공사(2005.3.21.).
- 이종권 외(2005), 「토지임대부 주택공급방식 도입방안」, 주택도시연구원.
- 이태일(1994), 「미국의 토지소유」, 국토개발연구원.
- 이태일 · 지대식(1990), 「공공토지 장기임대제도에 관한 연구」, 국토개발연구원.
- SH공사(2015), SH공사 서울시 공유재산(시유지) 위탁관리 수탁기관 선정, 보도자료 (2015.6.1.).
- 장원화(2006), 중국토지시장의 운영형태와 변화추세, 「한 · 중 토지정책연구 워크샵 자료집」.
- 전강수(2005), 토지공개념의 재정립 및 토지세제 개선방향, 「국가균형발전을 위한 토지 정책방향에 관한 세미나 자료집」, 서울대학교환경계획연구소 · 한국토지 공사(2005.3.21.).
- 전강수(2013), 「토지경제학」, 돌베개.
- 정희남 · 강빛나래 · 박준 · 이형찬(2013), 네덜란드 공영택지 공급체계, 「개발환경변화를 고려한 택지공급체계 개선방안 연구」, 부록 pp.39-124. 한국토지공사.
- 정희남 · 강빛나래 · 박준 · 이형찬(2014), 네덜란드 공영개발사업의 특성과 시사점, 「국 토정책브리프」, NO.478(2014.8.18.), 국토연구원.
- 조계근(2012), 「강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안」, 강원발전연구원
- 조명호 · 김승희(2010), 「지역개발사업 활성화를 위한 국공유지 활용방안」, 강원발전연 구원.
- 조선일보(2014), 정부, 민자활용 국유재산 적극개발, 장기토지임대에 민간개발 허용, 보 도자료, 2014.9.14.
- 조성찬(2011), 토지사유제의 대안으로서 공공토지임대제의 정당성 연구, 「토지+자유연 구」, 2011-4(8호), pp.1-25, 토지+자유연구소.
- 조성찬 · 성승현(2014), 공공토지임대제의 한계 극복을 위한 토지협동조합 모델 및 전통시 장 적용 연구, 「도시행정학보」, 27집(1호), pp.1-33. 한국도시행정학회.
- 조영순(2008), 「국 · 공유지 관리계획의 의사결정에 관한 연구」, 강남대학교 박사학위논문.
- 조주현(1995), 외국의 토지자원 관리실태, 「토지자원의 효율적인 관리를 위한 심포지엄 자료」.
- 주택산업연구원(2006), 「택지개발의 민간사업참여 활성화방안 연구」.
- 주택산업연구원(2013), 부동산 투자이민제 개선방안 연구, 「정책연구」 2013-01.
- 제민일보(2013), 투자진흥지구 유치명목으로 여의도 면적의 공유지를 매각했다, 보도기 사(2013.3.23.).
- 제주발전연구원(2015), 제주 사회조사 및 사회지표 조사결과에 따른 대응방안, 「정책이 슈브리프」, No.223(2015.7.27.).
- 제주일보(2015), '난개발 차단, 투자 위축' 엇갈린 평가, 진단-민선 6기 원희룡 도정 출

- 범 1년<2>, 보도기사(2015.6.30.).
- 제주특별자치도(2009), 「제주특별자치도 경관 및 관리계획 수립연구」, 한국토지주택공사 · 한국예술종합학교.
- 제주특별자치도(2014), 제주의 미래가치를 높이기 위한 대규모 투자사업에 따른 기본 방침, 국제도시자유파-8224(2014.8.6.).
- 제주특별자치도(2014), 「2014 통계연보」.
- 제주특별자치도(2015), 제주투자진흥지구 지정 및 사후관리 강화추진, 보도자료(2015.4.13.).
- 한국감정원 · 한국토지공법학회(2006), 「국유재산의 효율적 관리를 위한 임대체계 개선 방안 연구」.
- 한국토지개발공사(1991), 「외국의 토지제도 : 일본, 프랑스, 영국, 미국」.
- 한국토지주택공사(2014), 「토지은행의 역할 재조명과 기능개선 방안」.
- 한영조(2014), 공유재산 관리정책에 대한 문제점과 개선방안: 지속가능한 공유재산 관리체계 구축 모색을 중심으로, 「지속가능한 제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회 자료집」, 제주특별자치도 행정자치위원회 (2014.9.12.).
- 허남춘(2013), 중국의 100만 관광객과 동아시아 중심 제주, 「여럿이 함께 숲이 되자」, 통권 제52호, 제주참여환경연대.
- 허문영 · 전강수 · 남기업(2009), 「통일대비 북한토지제도 개편방향 연구」, 통일연구원.
- 허재영(1993), 「토지정책론」, 법문사.
- 허재완(2008), 토지임대부 및 환매조건부 주택 시범사업 평가, 「토지임대부 및 환매조건부 주택 정책평가 토론회 자료집」.
- 해드라인제주(2013), 보광제주 ‘마이더스의 손’?... 땅 팔아 100억 차익의혹, 보도기사, 2013.6.20.
- 홍영철(2014), 「드림타워에서 신화역사공원, 송악산까지」, 「여럿이 함께 숲이 되자」 통권 제53호, pp.8-13.

- Bourassa, Steven C. and Yu-Hung Hong(eds.)(2003), 「Leasing Public Land: *Policy Debates and International Experiences*」, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Dornette, J. and Ven, V. I.(2005), 「The Use of Public Ground Lease in *European Cities*」, The Development Corporation Amsterdam.
- Lee Kuan Yew(2001), 「From Third World to First(내가 걸어온 일류 국가의 길)」, 류지호 역, 문학사상사.
- Plotkin, Sidney(1987), “Property, Policy and Politics: Toward a Theory of Urban Land Use Conflict”, 「*International Journal of Urban and Regional Research*」,

vol.11. no.3.(September), pp.382~403.

Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong(2003), 「Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences」, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

고양도시관리공사 홈페이지, <http://www.gys.or.kr/>
국가통계포털, <http://kosis.kr/>
국토교통통계누리, <https://stat.molit.go.kr/>
네덜란드 암스테르담 홈페이지, <https://www.amsterdam.nl/>
법무부, <http://www.moj.go.kr/>
법제처, <http://www.moleg.go.kr/>
세계자연유산제주 홈페이지, <http://jejuwnh.jeju.go.kr/>
온나라부동산정보, <http://www.onnara.go.kr/>
유네스코한국위원회, <http://www.unesco.or.kr/>
일본 국토교통성 주택국, <http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/>
제주관광 홈페이지, <http://www.jejutour.go.kr/>
제주국제자유도시개발센터, <http://www.jdcenter.com/>
제주특별자치도, <http://www.jeju.go.kr/>
제주특별자치도 법무정보 홈페이지, <http://law.jeju.go.kr/law/>
통계청, <http://kostat.go.kr/>
e-나라지표, <http://www.index.go.kr/>

Abstract

A study on the Introduction of the Public Land Leasehold System for Jeju Region

Gyoон-Oh An · Seong-Hoon Bhang · Eun-Kyung Park

Keyword: Land Lease, Public Land, Leasehold System, Jeju Region, Public Assets, National Assets

Jeju is a rich repository of nature we need to preserve. It is important to protect the environment for it has its unique cultural landscape. However, there are limitations of system and some problems resulted from destruction of environment and encroachment of the land capital are rising to surface due to a large scale of development project which is implemented for attracting investment to Jeju and booming the economy.

The Public Land Leasehold System has been discussed as an alternative solution to overcome the problems caused by the large-scale business development as well as to preserve the nature, environment, culture, space and values of Jeju.

What this article analyzes is as follows; the theoretical discussion, laws & systematic conditions, and the real conditions of the public land management. Also, it contains implication for improving the system as well as adopting the Act by examining domestic and foreign cases.

Even though Jeju has its autonomy in the management of the national and public property according to the special laws and regulations, it is not sufficient to use these conditions yet. In addition, there are some improvement points of managing the public land of Jeju in order to use the public land efficiently.

The Public Land Leasehold System has not been introduced for institutional use in Korea whereas some other countries such as Finland, Netherlands has implemented the Act. This implies that Korea needs to adopt the new law by connecting it with the existing law and also it is necessary to set goals in detail as well revise some laws.

In order to adopt the Public Land Leasehold System, this study suggests improvement proposals as follows. As the first step considering short-term and practical aspects ① improvement plans of preventing sold public land from re-sale ② improvement plans of strengthening private rights to activate the Public Land Leasehold ③ improvement plans for the rent calculating method in order to activate the land lease ④ improvement plans of the land lease period and the renewal in order to activate the land lease ⑤ plans of reinforcing the authority disposing of permanent facilities in order to recover the invested capital are proposed in this article.

Furthermore, as the second step considering long term and institutional aspects ① improvement plans for authorizing the right of lease(land use right) as property ② improvement plans to intensify the authority of disposing of the right of lease(land use right) ③ improvement plans for the method of development activating private participation are suggested in this article as well.

Finally, in order to activate the Public Land Leasehold System, ① plans for setting management rules for large scale business investment and lease vitalization ② plans for improving the structure of the system in order to manage the land lease ③ improvement plans of Land Banking system for promoting investment ④ methods of enacting special laws for the systematic management of the Public Land Leasehold System are proposed.

연 구 진

연 구 책 임 안 균 오 (주) 도시발전소 연구소장
공 동 연 구 방 성 훈 (주) 도시발전소 책임연구원
공 동 연 구 박 은 경 (주) 도시발전소 선임연구원

현안연구 2015-13

제주형 공공토지임대제도 도입연구

발행인 || 제주발전연구원장

발행일 || 2015년 11월

발행처 || 제주발전연구원

63147 제주시 아연로 253(오라이동)

전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168

홈페이지: www.jdi.re.kr

인쇄처 || 경신인쇄사

ISBN : 978-89-6010-436-5 93320

- 이 보고서는 외부공모과제로 수행된 연구로 제주발전연구원의 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.