

국토이슈리포트

제 61호

2022년 4월 20일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

국·공유지 개발의 유연성 확보방안: 일본 국·공유지 활용사례를 중심으로

요약

■ 일본에서 국가와 지방정부가 소유한 공적 부동산의 면적은 일본 국토 면적의 약 31.5%를 차지

- 일본은 전체 부동산 중 국가 및 지방정부가 소유한 부동산을 공적 부동산으로 명명하고 경제활성화와 재정건전화를 위해 공적 부동산의 공익적 활용전략을 수립 및 실천
- 또한 공공이 주도하는 개발사업의 한계를 극복하기 위해 공적 부동산을 대상으로 한 부동산 증권화 수법 활용

■ 일본은 매각, 재개발, 집약개발, 이전·교환, 민간에 임대, 용도전환의 여섯 가지 방식을 통해 국·공유지를 활용

- (매각) 공적 부동산을 민간사업자에게 매각하여 민간사업자가 지방자치단체 등의 개발조건에 따라 개발
- (재개발) 공적 부동산과 주변의 사유지를 포함하여 재개발하는 것으로 민간이 주도
- (집약개발) 토지구획정리사업을 통해 분산된 시설과 토지를 상호 교환하여 공적 부동산을 한곳에 집약한 후 개발
- (이전·교환) 노후된 공공시설을 재개발하기 위해 공적 부동산을 이전하거나 교환, 혹은 노후시설을 연속적으로 재개발
- (민간에 임대) 공적 부동산을 민간사업자 등에게 임대하여 개발
- (용도전환) 사회구조 변화로 인해 불필요해진 건물을 필요한 용도로 변경

■ 한국 국·공유지 개발제도의 유연성 확보를 통해 국·공유지의 활용도를 높이고 지역의 사회문제 등을 해결할 필요

- 한국 또한 국유지 개발사업을 통한 지방자치단체의 당면 문제 해결을 지향하고자 국유지와 공유지 통합개발을 추진하고, 지방공사의 참여를 유도하는 등 국가와 지방자치단체 간의 협업이 필요하며 개발이 가능한 재산의 확대가 필요

김경덕 개인정보연구원 연구위원

심지수 부연구위원

이승욱 국·공유지연구센터장

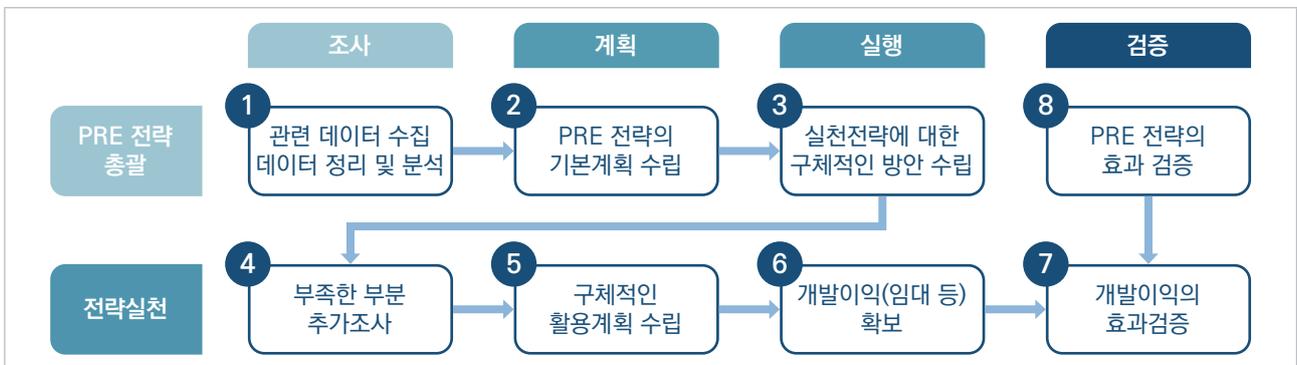


1 일본 국·공유지 현황과 개발방식

일본의 공적 부동산(PRE)은 전체 국토의 31.5%를 차지하며, 그중 약 70%는 지방자치단체가 소유(공유재산)하고 나머지 30%는 국가가 소유(국유재산)

- 일본은 전체 부동산 중 국가 및 지방자치단체가 소유한 부동산을 공적 부동산(Public Real Estate: PRE)¹⁾으로 명명하고 경제활성화와 재정건전화를 위해 공적 부동산의 공익적 활용전략을 수립 및 실천 중
 - 일본 내 부동산의 자산가치는 약 2경 3,500조 원이며 이 중 공적 부동산은 약 5,600조 원으로 자산가치로는 전체 부동산의 24%(国土交通省 2014), 면적으로는 전 국토의 31.5%에 해당(財務省理財局 2020)
 - 国土交通省(일본 국토교통성)은 국가와 지방자치단체가 소유하는 공적 부동산을 효율적으로 관리·운용하고자 2008년부터 'PRE 전략'을 수립하고 실천방안 및 우수사례를 제공하여 향후 개발에 적극적으로 활용하도록 유도
 - PRE 전략의 등장 배경으로는 토지가치의 전환(안전자산→위험자산), 버블 경제 붕괴로 인한 부동산 투자의 위험 증가, 지방재정 악화, 자금 조달의 어려움 증가, 공공시설의 노후화, 인구구조 및 도시구조의 변화, 유희부지 증가에 대응하기 위한 공적 부동산의 전략적 관리 필요성 증가(国土交通省 2008a)
 - PRE 전략은 국가 및 지방자치단체의 행정 서비스 품질과 재정 운영을 고려한 공적 부동산 활용방법을 적격성 조사(Value For Money: VFM)를 통해 검토하고, 이를 전략적으로 관리하기 위한 운영체계와 실천을 위한 관리 사이클 구축 등을 의미(国土交通省 2008a)

〈그림 1〉 PRE 관리사이클 개념도



출처: 国土交通省 2008, 19를 참고하여 저자 작성.

- 일본은 PRE 전략을 실천하기 위해서는 공공이 주도하기보다 민간사업자와 협력이 필요하다고 판단하고 부동산 증권화 수법²⁾을 적극적으로 활용하여 공공-민간 협력방식으로 개발사업을 추진
 - 부동산 증권화 수법을 이용해 토지를 개발하는 경우 공적인 금융 지원을 받을 수 있는 제도가 마련되어 있는데, 구체적으로는 민간도시개발추진기구가 제공하는 '마을재생출자금', 환경부동산보급촉진기구가 지원하는 '내진·환경 부동산 형성촉진사업³⁾' 등이 있음(国土交通省 2014)

1) 공적 부동산(公的不動産, Public Real Estate: PRE)은 일본 국가 및 지방자치단체가 소유한 부동산으로 한국에서는 정부가 소유한 국유재산과 지방자치단체가 소유한 공유재산을 포괄하는 개념.
 2) 부동산 증권화 수법은 개발사업을 위해 특수목적회사(Special Purpose Company: SPC)를 설립하고 투자자를 모집하여 자금을 조달하고, 조달한 자금으로 토지를 매입한 후 개발 수익을 배당의 형태로 지급하는 방식으로 한국의 부동산투자신탁(Real Estate Investment Trusts: REITs)과 유사.
 3) 내진·환경 부동산 형성촉진사업은 저활용 부동산에 대해 국가가 내진, 친환경 기술을 건물 재개발사업에 적용하도록 지원하는 제도(国土交通省 2014).

2 일본의 공적 부동산 활용 방법과 사례

매각, 재개발, 집약개발, 이전·교환, 민간에 임대, 용도전환을 통해 공적 부동산 활용

- ① 일본이 공적 부동산을 활용하는 방법은 ① 매각, ② 재개발, ③ 집약개발, ④ 이전·교환, ⑤ 민간에 임대, ⑥ 용도전환의 여섯 가지 유형으로 구분할 수 있으며 이를 통해 지역 활성화, 방재기능 강화, 주거환경 개선, 저출산·고령화 대응을 기대(国土交通省 2008b)
- ② 첫 번째 방법인 ‘매각’은 공적 부동산을 민간사업자에게 매각하여 민간사업자가 지방자치단체 등의 개발조건에 따라 개발할 수 있도록 하는 방법으로 도입기능이나 주변환경 개선 등을 조건으로 공적 부동산을 매각하여 지역 활성화를 유도

 - 고쿠분지시(国分寺市)는 제4초등학교 부지를 매각하면서 인근 주민의 의견을 반영하여 지구계획을 수립하고 개발여건을 상세하게 규정하여 지역사회의 요구에 대응하였고, 후쿠시마 1정목(福島1丁目) 지구는 일부 토지를 매각하고 일부는 임대하여 다양한 용도로 활용
- ③ 두 번째 방법인 ‘재개발’은 공적 부동산과 주변의 사유지를 포함하여 재개발하는 것이며, 개발은 민간이 주도하여 추진하고, 지방자치단체는 제공한 토지의 비율에 따라 배분된 재개발 사업권리를 취득하여 공익시설 확보

 - 폐교된 오사카시립(大阪市立) 아이히(愛田)초등학교는 도심에 있는 학교부지를 주변 부지와 함께 재개발하여 공적 부동산의 가치를 개선하였고, 치바(千葉) 중앙 제6지구는 유휴 상업시설을 시가 매입한 후 재개발을 통해 인근 공공시설을 집중 정비
- ④ 세 번째 방법인 ‘집약개발’은 토지구획정리사업을 통해 분산된 시설과 부지를 상호 교환하여 공적 부동산을 집약개발하는 방식으로 흩어진 공적 부동산을 하나의 필지로 집중시켜 가치를 높이고 활용도 개선

 - 호후시(防府市) 호후역(防府駅) 덴진구(天神区) 지구는 구획 정리와 재개발을 시행하여 분산된 공적 부동산 부지를 한곳으로 합치고 권리변환을 통해 공공시설을 정비했으며, 요코하마시(横浜市) 야마시타정(山下町) 69번 지구 또한 토지교환을 통해 부지를 합쳐 토지의 활용도를 높임
- ⑤ 네 번째 방법인 ‘이전·교환’은 노후화된 공공시설을 재개발하기 위해 공적 부동산을 이전하거나 교환, 혹은 노후화된 시설을 연속적으로 재개발하여 공적 부동산의 활용도를 제고

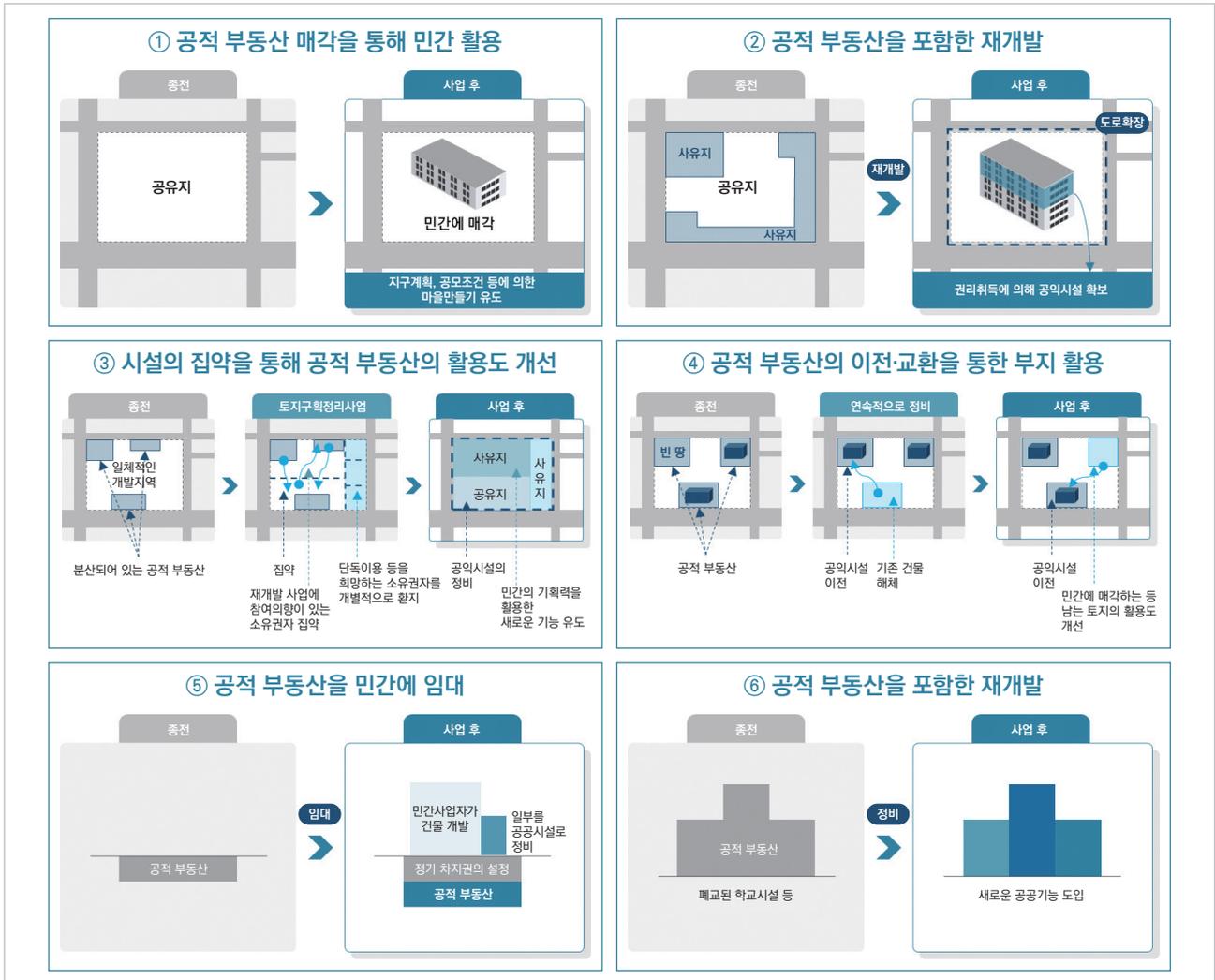
 - 아키타시(秋田市) 시영주택⁴⁾은 민간자본을 조달하여 5개 부지를 하나의 부지로 통합하여 개발했고, 나가사키시(長崎市) 교도소는 인근 유치원, 초등학교, 시청 부지를 연속적으로 재개발하여 집약하는 과정에서 발생한 유휴부지를 활용하여 중심 시가지를 활성화하는 데 기여
- ⑥ 다섯 번째 방법인 ‘민간에 임대’는 공적 부동산을 민간사업자 등에게 빌려주어 부지의 활용도를 높이는 방식으로, 부지 임대 후 개발로 새로운 도시기능을 도입하는 방법과 행정재산의 일부를 민간에 개방하고 이용하지 않는 청사 공간을 민간에 임대하는 방법을 포함

 - 도쿄도(東京都) 미나미 아오야마 1정목(南青山1丁目) 단지 재건축 사례는 민간사업자가 부지를 임대하여 임대 주택과 민간 임대시설을 정비
- ⑦ 여섯 번째 방법인 ‘용도전환’은 사회구조 변화로 인해 불필요해진 건물을 필요한 용도로 바꾸어 공적 부동산의 활용도를 높이는 방법

 - 후쿠시마현(福島県) 사메가와촌(鮫川村)의 사메가와 어린이 센터는 기존 폐교 부지를 어린이 센터로 바꾸었고, 의회 회의장은 민간에 임대하여 활용하도록 시설 제공

4) 일본의 시영주택은 시가 사업주체가 되어 공급하는 공공임대주택을 의미

〈그림 2〉 일본의 공적 부동산 활용 방법



출처: 国土交通省 2008b, 3-3; 3-4; 3-5; 3-6; 3-7; 3-8을 참고하여 저자 정리.

이 중 집약개발은 분산된 시설의 집약을 통해 부지의 활용도를 높이고, 이 과정에서 발생한 신규 유휴부지의 매각 혹은 활용을 통해 지역이 당면한 문제를 해결하는 데 기여⁵⁾

② (아키타시 공공임대주택 개발사례) 아키타시는 5개 부지에 산재해 있던 시영주택을 1개 부지에 집약·재배치함으로써 유휴지가 된 나머지 4개 부지를 매각, 정비·임대하는 방식으로 공적 부동산의 활용도를 확보

- 아키타시는 5개 부지에 걸쳐 소재하고 있던 총 12동 260호 규모의 공공임대주택을 1개 부지에 집약·재배치한 후 4개 부지에 생긴 유휴지를 매각하거나 부지 활용을 도모하여 공적 부동산의 활용도를 개선
- 용도가 폐기되어 발생한 유휴지는 아키타시가 기존의 소유권을 유지하면서 소규모 다기능형 요양시설, 치매환자대응형 통원시설, 야간대응형 방문요양시설 등 다양한 사회복지시설을 공급하고, 주택을 건설할 수 있는 부지는 민간에 매각하여 일반 공공주택을 건설 및 공급

5) 아키타시의 공공임대주택 개발사업 사례는 国土交通省(2014)을 참고, 아오모리현과 미사와시의 공공임대주택 개발사업 사례는 国土交通省(2008b)을 참고.

이 사례는 대규모로 발생한 부지의 일부를 공공이 소유권을 유지하며 사회복지시설을 공급하고, 일부 부지는 민간에 매각하여 정주환경 개선, 주변지역 내 치안문제 해결 및 경관 개선에 기여하였으며 시의 재정 안정에도 이바지

- 일반적으로 공공임대주택의 재개발은 부지 내의 일부만을 활용하는 경우가 대다수이지만, 이 사례는 기존 4개 부지 전체를 활용하는 대규모 공적 부동산의 활용사례이며, 다양한 사회복지시설을 공급할 수 있었다는 점과 일부 부지 매각을 통해 재정 안정을 확보했다는 점에서 다른 사례와 구분됨
- 해당 지자체의 당면 과제인 주택 노후화, 주변의 치안문제 등을 집약개발을 통해 해결하고, 용도 폐기된 4개 부지의 공적 부동산에 사회복지시설 사업자를 대상으로 토지를 임대하여 고령자, 치매 환자, 장애인 등을 위한 다양한 사회복지시설을 공급하고 해당지역 돌봄서비스 수요에 대응

〈그림 3〉 일본 아키타시 공공임대주택 개발사업의 개념도



출처: 国土交通省 2014, 243을 참고하여 저자 정리.

(아오모리현과 미사와시의 공공임대주택 통합개발 사례) 기존의 현유지⁶⁾에 소재한 공공임대주택과 시유지⁷⁾에 소재한 공공임대주택을 이전·합축하는 방식으로 재건축하고 이를 통해 발생한 유휴지를 활용

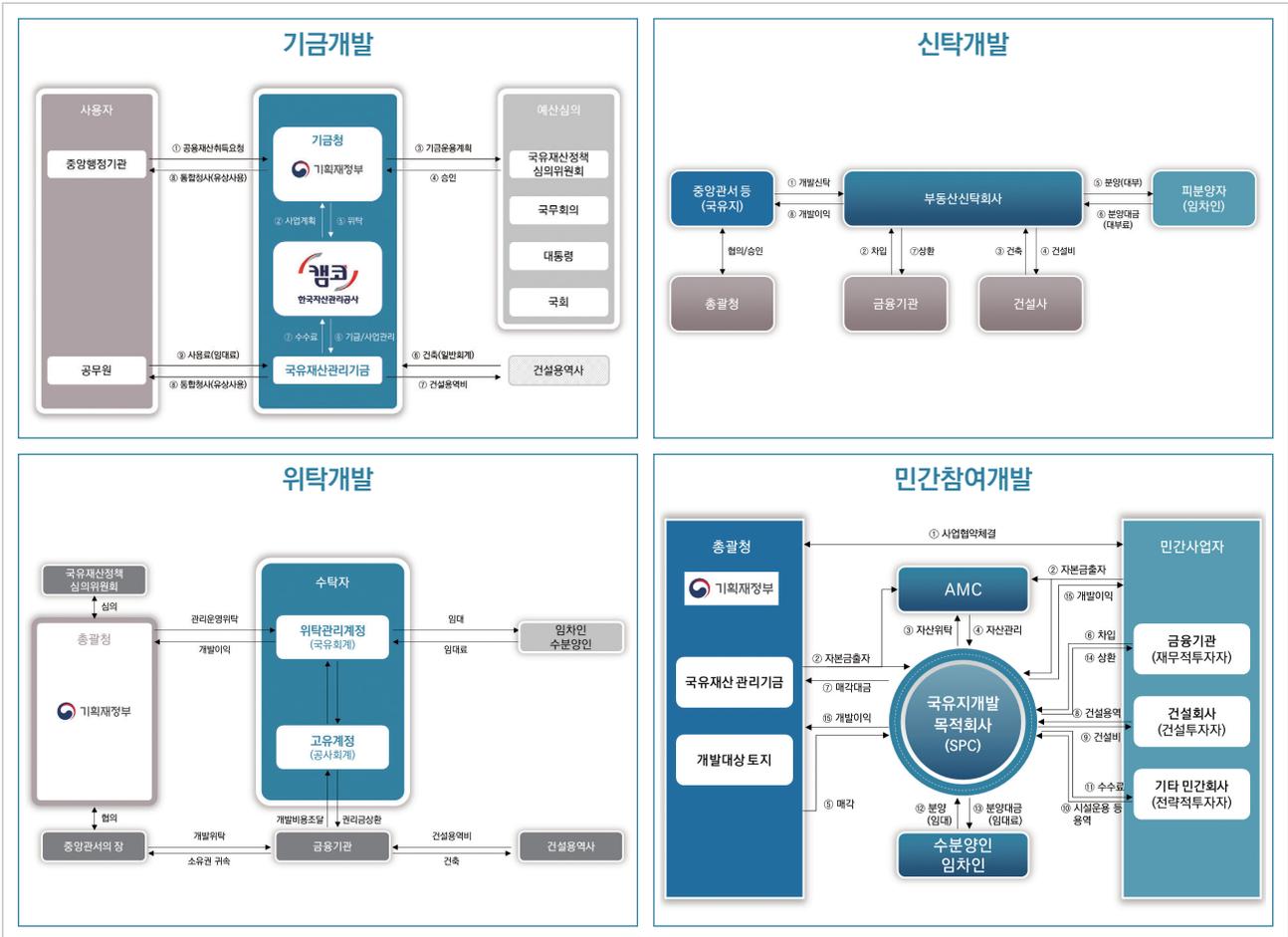
- 이 사례는 광역자치단체인 아오모리현(靑森縣)과 기초자치단체인 아오모리현 내의 미사와시(三沢市)가 각각 사업주체로 참여하여 각 지방자치단체가 보유한 공공임대주택을 통합하여 재개발함으로써 공적 부동산의 활용도를 개선한 사례로 광역자치단체와 기초자치단체 간의 협력사업으로서도 의미가 있음
- 합축을 통해 공사비의 약 10%를 절감함으로써 재정적 부담을 경감하고, 공영주택 및 부대시설의 관리를 시에 일원화함으로써 관리사무의 효율화 및 비용 절감

6) 현유지는 일본의 광역자치단체 중 현이 소유한 토지를 의미하며 한국의 공공재산 중 공유지에 해당.

7) 시유지는 일본의 기초자치단체 중 시가 소유한 토지를 의미하며 한국의 공공재산 중 공유지에 해당.

- (위탁개발) 국유재산의 관리·처분을 위탁받은 위탁기관이 일반재산을 개발(「국유재산법」 제59조)
- (민간참여개발) 5년 이상 활용되지 않은 일반재산이나 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 일반재산을 대상으로 총괄청이 민간사업자와 공동으로 국유지개발목적회사를 설립하고 국유지개발목적회사가 개발(「국유재산법」 제59조의2)

〈그림 5〉 한국의 국유재산 개발방식



출처: 심지수, 이승욱, 김승중 외 2021, 36-41.

- ② 공유지는 공유재산 중 일반재산을 대상으로 신탁개발과 위탁개발을 허용⁸⁾하며 각 개발의 개발사업 구조는 국유재산의 신탁개발, 위탁개발과 동일
- ② 한국의 국유지와 공유지를 대상으로 한 개발사업은 각 재산을 대상으로 진행되며 국유재산과 공유재산을 개발사업 단위 내에서 토지를 교환하거나, 건물을 함께 개발하는 사례는 전무
 - 2021년 도봉세무서 개발사업의 경우, 국유지 개발사업 중 일부 시설의 소유권을 지방자치단체가 소유하는 것을 허용하여 향후 국유지와 공유지 간의 교환 등을 통한 개발사업 가능성을 확인

8) 「공유재산 및 물품관리법」 제42조, 제43조의2

4

한국 국·공유지 개발제도의 유연성 확보 필요

- 📍 일본은 2000년 전후의 이른 시기부터 국·공유지의 관리 문제를 해결하기 위해 국가적 차원에서 방향성을 수립하고 이에 따라 지방자치단체와 협업을 통해 각 지역의 현황을 고려해 다양한 개발방식을 유연하게 적용하며 개발사업을 추진 중

 - 일본의 국·공유지 개발사업은 단순 매각을 통한 관리비용 절감과 자원 확보만이 아니라 지역사회의 문제 해결에 기여하고 있으며 국유지와 공유지의 통합개발을 통해 개발비를 절감하고 개발효과를 극대화하는 등 개발사업의 효과 극대화
- 📍 한국 또한 국유지 활용을 통해 지역의 당면과제를 해결하기 위해 국유지와 공유지 통합개발을 추진하고, 개발사업에 참여할 수 있는 기관을 확대하는 등 국가와 지방자치단체 간의 협업이 필요하며 개발을 할 수 있는 재산의 확대 또한 필요

 - 국유지 개발사업을 진행하는 과정에서 지방자치단체의 당면과제를 해결하기 위해 지방자치단체와 사전 협의체를 구성하고 사전협의체 운영을 통해 지역 관계자 및 주민의 의견수렴 필요
 - 국유지와 공유지 통합개발을 위해 국유지 장기 임대 제도를 확대하고 국유지 장기 임대 대상을 지방공사로 확대하여 지방공사가 통합개발사업에 참여할 수 있는 제도적 발판 마련이 필요
 - 현재 국유재산 중 일반재산, 공유재산 중 일반재산으로 한정된 개발대상 재산을 행정재산으로 확대하여 행정 재산의 통합개발, 복합개발 등을 추진함으로써 국유지와 공유지의 토지 가치 극대화 필요

☑️ 참고문헌

- 국유재산법(법률 제17758호)
공유재산 및 물품관리법(법률 제17893호)
심지수, 이승욱, 김승중, 박윤선. 2021. 도시 내 국유지 개발활성화를 위한 제도개선방안. 세종: 국토연구원.
国土交通省. 2008a. PRE戦略を实践するための手引書. <https://www.mlit.go.jp/common/000036975.pdf> (2022년 4월 15일 검색).
_____. 2008b. 公有地等のまちづくり活用事例集. <https://www.mlit.go.jp/common/000029486.pdf> (2022년 4월 15일 검색).
_____. 2014. 公的不動産の活用事例集. <https://www.mlit.go.jp/common/001091355.pdf> (2022년 4월 15일 검색).
財務省理財局. 2020. 国有財産レポート. https://www.mof.go.jp/policy/national_property/publication/report/index.htm (2022년 4월 15일 검색).

김경덕 개인정보연구원 법제연구본부 연구위원(ksyr002@gmail.com)
심지수 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jisoosim@krihs.re.kr, 044-960-0329)
이승욱 국토연구원 국·공유지연구센터장(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)