

발간일 2022.03.31.

발간번호 2022 Vol.1

센터정보 국토연구원 국공유지연구센터

세종특별자치시 국책연구원로 5

문의전화 044-960-0192

국공유지 포커스

국공유지연구센터가 주목하는 이슈와 센터소식을 전합니다

2022 Vol. 1

01

국제세미나 요약

일본의 국유지 관리정책과
활용사례를 통한 시사점 모색

02

정책연구포럼 요약

소규모 국유지를 활용한
토지임대부주택 공급방안

03

해외특파원 리포트

영국 홈즈 잉글랜드(Homes
England)의 민간 주택공급
활성화를 위한 국공유지 판매전략



2022년 국공유지연구센터 국제세미나 요약

일본의 국유지 관리정책과 활용사례를 통한 시사점 모색

세미나 개요

국토연구원 국·공유지연구센터는 2월 8일(화) 국토연구원 강당에서 “일본의 국유지 관리정책과 활용사례를 통한 시사점 모색”을 주제로 국제세미나를 개최하였다. 본 행사는 국·공유지연구센터에서 발간한 두 권의 기획서¹ 발간기념 국제세미나로, 일본의 국공유지 관리정책과 활용사례를 통해 국내 국공유지 정책과 활용에 시사점을 제시하고자 하였다.

세미나에서는 강현수 국토연구원 원장의 개회사를 시작으로 제1세션에서는 본 기획서의 저자이자 번역을 맡은 김상봉 고려대학교 교수와 김경덕 개인정보연구원 연구위원이 두 권의 기획서 내용을 소개하였고, 이어 제2세션에서는 네모토 유지(根本 祐二) 일본 도요대학교 교수와 와니시 요시유키(和西 禎行) 야마구치현 차장이 일본 정책과 사례에 대해 발표를 진행하였다.

국제세미나 개요

구분	내용	행사사진
일시	2022년 2월 8일(화) 14:00	
장소	국토연구원 강당(온·오프라인 동시 진행)	
주제	일본의 국유지 관리정책과 활용사례를 통한 시사점 모색	
발표자	김상봉 고려대학교 교수 김경덕 개인정보연구원 연구위원 네모토 유지(根本 祐二) 도요대학교 교수 와니시 요시유키(和西 禎行) 야마구치현 차장	
주요 참석자	강현수 국토연구원장 조판기 국토연구원 선임연구위원 최환용 한국법제연구원 선임연구위원 김희무 한국자산관리공사 부처장	

제1세션

제1세션에서 첫 발표자로 김상봉 고려대학교 교수가 “일본 국유지 정책과 관리 방향” 기획총서 내용을 소개하였다. 기획총서 소개에 앞서 김상봉 교수는 일본 국유재산법체계는 우리나라 국유재산 정책과 유사한 법체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 일본 국유재산 정책은 우리나라 국유재산 연구에서 가장 유효한 해외정책사례 중의 하나라고 소개하였다. 또한 본 기획총서는 일본 국유재산 정책을 전문적으로 정리한 유일한 단행본으로서 우리나라 국유지 정책, 패러다임 전환 모색에 유익한 함의를 제시할 것이라고 확신하였다.

1 세계 국공유지를 보다 시리즈 04: 일본 국공유지 활용과 PPP(公民連携白書 2018-19); 세계 국공유지를 읽다: 일본 국유지 정책과 관리방향

이어 김상봉 교수는 기획총서의 목차와 구성 내용에 따라 제1장 일본 국유지 현황과 개요, 제2장 일본 국유지 환경변화와 정책방향, 제3장 보통재산정책, 제4장 행정재산정책, 제5장 국유지 활용사례, 제6장 일본 국유지정책 주요함의 내용을 간략하게 소개하였다.

마무리로 김상봉 교수는 앞선 저출산·고령화 사회현상과 사회경제적 현상의 발현에 따라 국유지관리정책에 있어서도 비교적 앞선 정책의 사항을 대비해야 한다고 지적하였다. 우리사회에서 아직 생소한 토지수요의 감소, 소유지 불명의 토지와 빈집 문제, 주인 없는 부동산 문제, 재해리스크에 대한 적극적 대비와 대책, 미이용국유지 자산의 감소, 증가되는 국유지 관리비용 감소 등 문제점 해결을 도모해야 하는 시점이 도래했다고 하였다. 따라서 기존 효율성에 방점을 둔 국유지 관리정책에서 미래세대를 반영한 국유지 정책으로의 전환이 필요하다고 주장하였다.

제1세션의 두 번째 발표로 김경덕 개인정보연구원 연구위원이 “일본 국공유지 활용과 PPP - 민관협력 백서” 번역서를 요약 발제하였다. 김경덕 연구위원은 먼저 본서의 배경에 대해 2006년 도요대학교 PPP대학원 “민관협력”전공(전문사회인 대상) 개설 이후 매년 발행되고 있다고 설명하였다. 본 기획서는 공적부동산(인프라, 공공시설 등) 관리 비용에 따른 국가, 지자체의 재정적 부담; 각종 사회문제(저출산, 고령화, 세수저하, 인프라 노후화, 사회보장비용 증가 등)의 심각화; 공적부동산 활용 확대 및 공적부동산 활용 확대를 위한 문제점 발굴 및 개선 등 내용으로 구성된다.

본 기획서는 크게 1, 2부로 나뉘는데, 제1부에서는 관련 사업과 연구 경험이 풍부한 전문가(공무원, 민간기업, 연구기관)들이 각 장절을 집필하였다. 광범위한 영역별 사례와 다수의 해외사례로 내용을 구성하였으며 학교, 청사, 우체국, 집회소, 광장, 돔, 시민회관 등 사례 영역의 다양성을 보여주었다. 나아가 유효활용을 위한 각 주체별 개선점을 제시하기도 하였다.

위의 내용들을 통해 김경덕 연구위원은 다음과 같이 국내에 대한 시사점을 제시하였다. 첫째, 유효활용을 위한 범국가적 노력이 필요하다. 정부나 지자체의 공적부동산 활용에 대한 정책 수립을 통한 방향성 제시가 필요하며 지자체와 연계하여 구체적인 달성 목표를 제시해야 한다. 둘째, 유효활용 사례의 데이터 베이스화 및 정보공개가 필요하다. 공공과 민간의 사례 데이터 베이스화를 통한 정보공유가 필요하여 이러한 연구축적을 통한 방법론 공유 및 문제점 개선이 필요하다. 마지막으로 유효활용 시 각 사례 및 유형별 장단점 연구가 필요하다. 예를 들면 청사 정비 및 합축 시의 유형별 장단점을 제시함으로써 구체적인 방향 제시가 필요하다는 것이다.

제2세션

제2세션에서 네모토 유지 교수는 “일본의 인프라 노후화 문제와 공적 부동산에 대한 기대”라는 발표 주제를 통해 일본의 국공유지 활용 현황과 정부 정책에 대해 발표하였다. 현재 일본의 인프라 노후화가 심각하여 재정비가 필요한 상황이지만 예산이 많이 부족한 상황이라고 지적하면서 노후화 인프라를 개조하려면 국채발행 방법밖에 없다고 현재 일본 상황을 소개했다. 이에 일본 정부는 인프라를 새로 짓는 것이 아닌 현존의 시설을 효율적으로 활용하고 나아가 줄이고자 하는 정책을 추진하고 있다고 전했다.

또한 일본의 국유지는 중앙정부보다는 지자체 소유의 국유지가 월등히 많다고 한다. 일본 국유지 특성상 행정재산과 보통재산으로 나뉘는데 우리나라의 행정재산과 일반재산과 비슷한 개념이다. 일본도 행정재산은 매매할 수 없지만(PFI사업은 예외) 보통재산은 우리의 일반재산과 같이 민간에게 매각할 수 있다고 하였다. 행정재산의 경우 주로 행정시설, 학교교육시설, 공영주택 등이 큰 비중을 차지하며, 보통재산은 주로 산림이 대부분을 차지한다고 설명했다.

마지막으로, 일본의 공적부동산의 민간 활용과 관련하여 다음과 같이 4개 사례를 보여줬다.

① 시마네아사히 사회복귀촉진센터(교도소): 직원의 반이 민간에서 고용한 인원으로 민간이 교도소를 관리

- ② 도쿄의 경찰서: 구 사립대 부지를 도가 구입하여 경찰서를 건설하고 나머지 부지는 민간제안으로 오피스, 상업, 아파트 시설을 도입하고 민간이 유지·관리
- ③ 요코하마 미나토미라이3가구: 국가 토지를 민간에 판매, 2027년 준공 예정
- ④ 오겔 프라자: 도서관 주변에 레스토랑, 카페, 학원을 건설하여 여기서 유입되는 임차료를 도서관 운영에 이용

① 사례: 시마네아사히 사회복귀촉진센터(센터)



부지면적	약 325,000㎡
건물면적	형사시설: 98,557㎡(사진: 우측) 지역교류: 약 16,30㎡(사진: 좌측)
수용인원	2,000명
직원수	국가: 약 200명 민간: 약 350명



② 사례: 진구마에 경찰서PFI(동경)



아파트	부지면적	13,452.16㎡
	연면적	47,632.22㎡
	구조규모	지상 16층, 지하 3층(높이 약 56m)
	총호수	385호(그 외 점포 3구획)

구사립대학교 이전 후의 부지를 도가 구입하여 경찰서를 건설하고 잉여지를 민간자유제안으로 활용(오피스, 상업, 아파트)



③ 사례: 요코하마 미나토미라이 (국가)



건물규모	부지면적	지상 28층 / 지하 1층 / 탑층 3층
	구조규모	110,142㎡
주요용도	오피스, 아트 뮤지엄	



④ 사례: 오겔 프라자(이와테현)



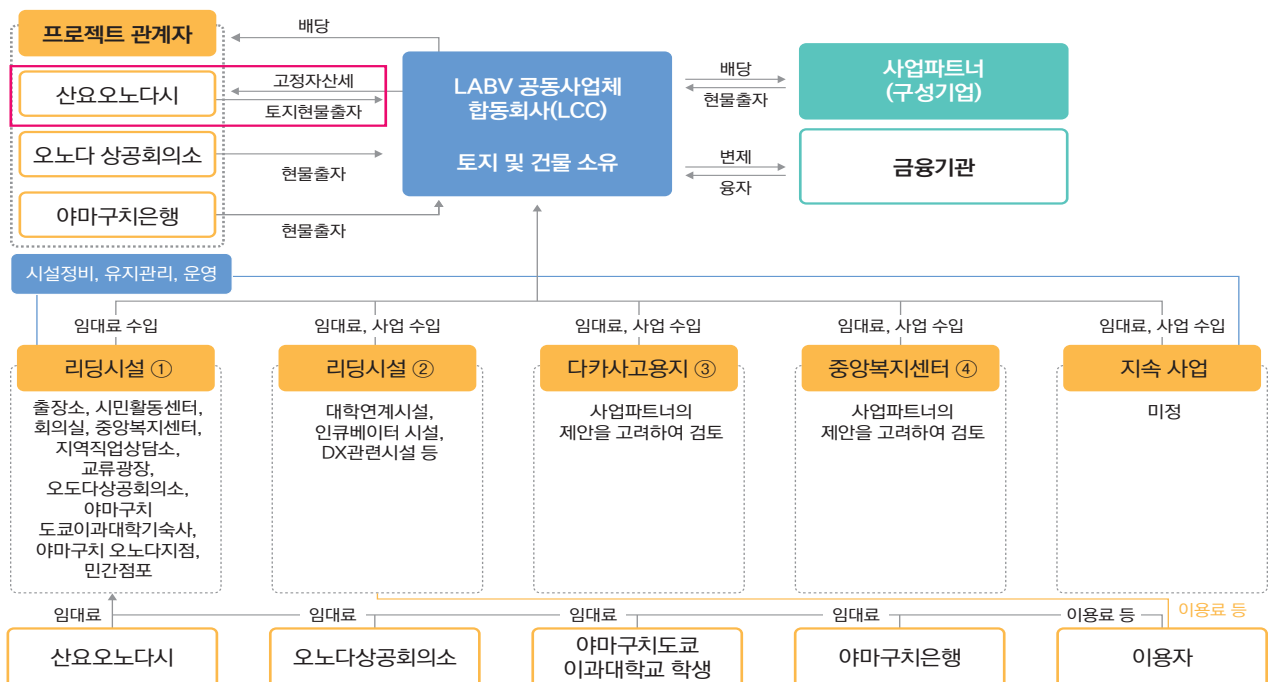
정(町) : 도서관, 정보교류관(렌터 스페이스), 육아지원센터, IT스튜디오
 민간점포 : 치과, 안과, 진학학원, 안경점, 레스토랑, 카페, 주점
 - 10ha의 미이용 정(町) 유지의 활용
 - 그 외에도 다수의 PPP 개발
 - 연간 100만명 이상이 방문



제2세션의 두 번째 발표로, 와니시 요시유키 차장이 민관 협력사업인 산요오노다시 LABV(Local Asset Backed Vehicle, 민관협력 개발사업체) 프로젝트에 대해 발표하였다. 산요오노다시는 일본 야마구치현에 위치해있는 인구 60,856명, 총면적 133km² 규모의 지역이다. 일본 정부는 공공시설 개발실시계획 수립을 요구하고 있는데 산요오노다시의 경우 계획에서 총량억제, 장수명화, 민관협력 3가지 핵심을 제시했다고 설명했다.

산요오노다시의 LABV 프로젝트는 지은지 40년이 넘는 상공센터와 60년이 넘는 야마구치은행 오노다지지점에 대한 재건축을 목표로 산-관-금에 의한 도시조성에서부터 시작되었다고 한다. 본 프로젝트는 단순한 복합시설건물이 아니라 지역의 과제 해결을 위한 거점개발로써 지역에 파급효과가 있는 프로젝트를 도모한다는 3자 간의 합의를 얻어내고 2020년 7월에 합동기자회견을 개최하였다고 전했다.

산요오노다시 지자체는 여러 공유지를 현물출자하고, 오노다상공회의소와 야마구치은행이 출자하여 LABV 공동사업체 합동회사(LCC)를 설립하여 토지 및 건물을 소유하게 된다. 이 과정에서 시는 경영에 관여하지 않고 각 사업연도의 수익 및 손실의 분배비율은 산요오노다시는 0으로 하고, 그 외 사원에 대해서는 각 출자가액에 따라 분배한다. 이로써 공익성과 사업성의 양립을 도모하려는 목적이 라고 프로젝트에 대해 간략히 소개하였다.



민관 “협력”으로 실시하는 LABV



산학관금 시의 도시조성의 핵심 4자와 시내외의 사업자
모두가 에리어 매니지먼트에 참여하고 모두가 도시의 미래를 만든다

종합토론

토론회는 조판기 국토연구원 선임연구위원을 좌장으로 최환용 한국법제연구원 선임연구위원, 김희무 한국자산관리공사 부처장 등이 참석한 가운데 국공유지 관리정책과 활용에 대해 자유롭게 질의 및 토론이 진행되었다.

개발비용의 책정 및 개발이익의 환수에 대한 질문사항으로 일본의 경우 각각의 시설별 면적당 가격을 제시하는 등 평균단가가 책정되어 있어 시, 상공회의소, 은행, 학생들이 출자 또는 부담할 수 있는 비용을 고려하여 최저수준을 제시하였다고 답하였다. 비록 수익성이 나지 않지만 시에서는 민간과 함께 도시를 만들어나가고자 하는데 의미를 두고 있다고 일본 측의 상황을 설명하였다.

나아가 공공시설 정비에 대한 재투자비를 계산할 때 감가상각을 고려해야 하지 않느냐는 의견에 일본의 경우, 총무성에서 투자비 계산 규정을 제시하였고 거기에 따라 모든 지자체가 투자비를 건축하고 있는데, 감가상각을 해도 예산이 부족한 상황이라고 전했다.

현재 국내에서는 국공유지로 공용주택 사업을 많이 진행하는데, 과거 1970년대에 일본에서도 공용주택 건설을 대규모로 진행하였고, 사업의 일환으로 현재는 재건축이 어려운 상황이라고 전했다. 대안으로는 다수의 주택을 집약해서 용적률을 높이고 남은 부지에 민간시설을 유치하는 방법을 제안하였다. 또한 현재 일본은 공용주택의 거주자가 점점 줄어들고 있어 학교와 비슷한 수준으로 토지가 남는다고 한다.

한국의 경우 정부는 민간에게 토지를 매각하는 것을 꺼려하여 최근에는 장기 임차방식으로 민간이 토지를 임차하여 개발하는 방식을 고려하고 있는데, 이에 대해 향후 한국도 부동산 경기가 꺼지면 일본과 같이 민간에게 토지를 매각하려는 상황이 올 것이라고 예측하기도 하였다.

마지막으로 강현수 원장은 한국도 인구감소시대, 노후 인프라에 대한 관리방안 등 현황과 현재 국공유지 정책에 대한 유사성이 많다. 그럼에도 불구하고 차이점이 많아 향후 지속적인 교류가 필요하다고 하면서 행사를 마무리하였다.

본 행사는 시설의 노후화, 유휴 국공유지의 방치, 지역 활성화 등 여건에 마주하여 국공유지의 효율적 관리와 운영을 위한 논의의 장이 될 것으로 기대된다.

2022년 제1회 국공유지 정책연구포럼 요약

소규모 국유지를 활용한 토지임대부주택 공급방안

2022년 제1회 정책연구포럼 개요

구분	내용	행사사진
일시	2022년 2월 16일(수) 14:00	
장소	국토연구원 세미나실	
주제	소규모 국유지를 활용한 토지임대부 주택공급방안	
발표자	임채욱 GHPartners 대표	
토론자	조판기 국토연구원 선임연구위원 이재춘 국토연구원 부연구위원 최민아 토지주택연구원 수석연구위원 양창근 극동건설 상무	
주요 참석자	이승원 기획재정부 국유재산심의관 류중재 기획재정부 과장 이재우 기획재정부 사무관 석상훈 기획재정부 사무관 등 관계자 참석	

지난 2월 16일, 국공유지센터는 국토연구원 3층 세미나실에서 2022년 제1회 국공유지 정책연구포럼을 개최하였다. 이번 포럼의 주제는 “소규모 국유지를 활용한 토지임대부 주택방안”으로 임채욱 지에이치파트너즈(GHPartners) 대표가 발표를 진행했다.

주제 발표에 앞서 임채욱 대표는 지에이치파트너즈는 「민간임대주택에 관한 특별법」에 근거하여 설립된 회사로 대형 기업형 임대주택을 전문적으로 관리하는 주택임대관리업체라고 소개했다. 회사의 주요 업무는 임차인 모집, 임차인 관리, 월세 청구 등으로 현재 총 19개 아파트와 12,000세대 오피스텔을 운영 중에 있으며 국내에서는 규모가 가장 크고 현재 공사 중인 30여 개 단지도 운영 예정이라고 덧붙였다.

임채욱 대표는 토지매입비와 인프라 확충 비용이 증가하고 있는 현시점에서 정부의 자원 마련 방안의 필요성을 제기하면서 현재 주택공급의 최단 소요기간은 5년으로, 단기 공급책이 필요한 상황이라고 지적하였다. 이에 대한 대안으로, 현재 방치되어 있는 소규모의 국공유지를 활용하여 대규모의 고층 아파트보다는 3-4층의 빌라를 공급하는 것인데, 이러한 방안은 소규모 필지 활용과 건축 기간 단축 측면에서 유리하다. 또한 공급대상은 청년, 신혼부부보다는 학령기 자녀를 둔 가정을 대상으로 추천하였다.

자금 문제 해결을 위해 임채욱 대표는 30-50년 장기 임차 시 민간자본, 국민연금 등을 활용할 수 있는 방안을 제시하였다. 나아가 국공유지를 대상으로 중소기업이나 프론테크 기업들의 사업참여 기회를 제공하면 사업비를 대폭 절감할 수 있다고 설명했다. 이해를 돕기 위해 임채욱 대표는 서울시에 위치한 소규모 국유지를 사례로 선정하여 국유지 개발 시뮬레이션을 보여주었다. 시뮬레이션을 통해 사업 방식, 개발 컨셉, 지원 요청사항 등을 제시하면서 소규모 국유지 토지임대부 임대주택의 장점에 대해 자신의 의견을 제시했다.

앞서 언급한 여러 가지 장점에도 불구하고 임채욱 대표는 제도적 문제, 지방자치단체 소유의 공유지에 대한 적용 가능성, 토지임대료의 감면, 장기임대 가능성 등 논의사항을 언급하여 활발한 토론의 장을 열었다. 발표가 끝난 후, 양창근 국동건설 상무, 이재춘 국토연구원 부연구위원, 최민아 토지주택연구원 수석연구원은 차례로 민간 건설사, 주거복지 정책, 사업시행자 등 다양한 입장에서 견해를 제시했다.

먼저 양창근 상무가 민간회사의 입장을 전했다. 양창근 상무는 토지임대부 활성화를 위해 민간이 주도해야 하는데, 가장 중요한 사항은 자금이 민간업체로 흘러들어오고 나갈 수 있는 구조를 마련해야 한다고 하였다. 특히 건설사는 자금을 조달하지 않으며, 리스크가 커서 30-50년의 장기사업을 하지 않는다고 덧붙였다. 민간은 “수익성”보다는 “안정성”을 추구한다. 지금 논의되고 있는 사안은 공공이 하지 못하는 것을 민간의 경쟁을 통해 활성화시키고자 하는 것으로 자금에 대한 안전장치 마련이 필요하다고 강조했다. 양창근 상무는 우선 시범사업으로 민간제안사업을 추진해볼 필요가 있다고 제안했다. 즉 착공부터 운영 과정을 모니터링을 하면서 시행착오를 겪은 다음에 정책적으로 활용범위를 넓혀가는 방안이다.

주거복지 정책 측면에서 이재춘 부연구위원은 앞서 시행된 토지임대부 사업을 사례로 들면서 문제는 토지가 공공의 소유임에도 불구하고 주택 거래 가격이 너무 높아, 분양이 아닌 공공임대가 바람직하다고 하였다. 또한 소규모 택지는 편의성, 인프라 부족, 주차문제, 안전 문제, 가격경쟁 등 단점으로 단독개발이 바람직하지 않다고 지적하면서 주변 필지와 공동, 연계개발을 통한 주거환경을 개선방안을 제안하였다. 이재춘 부연구위원은 토지 비축 측면에서 국가나 공공이 국유지 양을 늘리는게 중요하며, 특히 지방의 경우 공가 문제들이 나타나는데, 역발상으로 이러한 공가들을 구입하여 토지를 비축하고 장기적인 주택 안정화를 실현해야 한다고 전했다.

최민아 수석연구원은 최근 연구에 따르면, 사업시행자 입장에서 토지임대기간이 길어질수록 사업성이 떨어져 토지장기임대 사업은 사업시행자, 주민, 임대업체 입장에서 우호적이지 않다는 연구결과가 있었다고 했다. 청산 시점에서 구조를 잘 짜서 이익을 창출해야 하는데 장기사업으로 들어가면 이런 사업구조를 적용하지 못한다는 단점이 존재한다는 것이다. 또한 토지 효율이 떨어진다는 이유에서 주택만 공급할 것이 아니라 도시의 관점에서 노유자시설 등 복합시설 개발이 필요하다고 설명했다. 그러면서 국공유지의 효율적 활용을 위해 실질적으로 지금 사용할 수 있는 후보지 추출 작업이 필요하다고 건의하였다. 인센티브 제공 측면에서는 용적률 상향보다는 서울시처럼 기금을 마련해서 2차 지원을 해주거나 초기 사업비가 들어오기 전까지 임대료를 감면하는 방안을 제안하였다.

마지막 종합토론에서 이승원 기획재정부 국유재산심의관, 류중재 기획재정부 국유재산조정과 과장, 이재우 기획재정부 사무관, 석상훈 기획재정부 사무관, 김동현 캠프 국유재산기획처장, 조판기 국토연구원 선임연구위원 외 참석자들은 질의응답을 통한 자유토론을 이어갔다.

비효율적인 행정재산을 일반재산으로 전환해야 한다는 의견에 김동현 캠프 국유재산기획처장은 현재 5년 주기로 총조사를 진행하고 있는데 2018년까지 67,000평의 행정재산을 용도폐지해서 일반재산으로 전환했다고 전했다. 또한 토지비축사업을 위해 국공유지와 인접한 땅을 확보하고자 노력하고 있지만 사유지는 확보가 어려운 실정이며, 장래에는 행정재산이나 생활SOC 및 주택을 위한 토지 비축을 건의하기도 하였다.

수익성 문제와 관련하여 어떤 주택을 임대하느냐에 따라 차이가 큰데 영구임대 주택의 경우 100% 적자가 난다. 여의도의 IFC나 파크I

등 상업시설들은 임대료를 비싸게 받을 수 있지만 공공주택은 비싸게 받을 수 없어 적자가 날 수 밖에 없다. 따라서 LH에서 토지를 매입하고자 하는 것도 추후 토지의 가치가 증가하면 손해를 줄일 수 때문이다. LH의 사례로 수도권에 수익성이 좋은 택지를 가져가되, 구레와 하동에 귀농·귀촌인들을 위한 임대주택 30세대 정도 투자하는 등 토지 끼여 팔기는 수익성 확보를 위한 유인책이 될 수 있다

민간 제안 방식을 위한 국유재산 정보 제공에 대해서는 모든 국유지 정보를 공개할 필요는 없고, 활용가능한 부지를 일부 공개하여 민간 의견을 수렴하면서 제안을 받아야 한다고 논의하였다. 민간 제안은 너무 다양해서 세종시의 경우 세종도시공사가 함께 사업에 참여하고 있는데 이처럼 정부에서의 가이드라인 제공이 필요하다는 의견도 있었다.

마지막으로 공공임대주택의 대상자 선정에서 이승원 심의관은 국공유지의 성격을 고려하여 정책적 지원이 필요한 계층을 우선으로 국유지를 개발해야 한다고 답변했다. 국공유지는 민간에게 넘겨 수익을 창출하는 것이 아니라 국가가 공공을 위해 써야 한다고 강조했다.

영국 홈즈 잉글랜드(Homes England)의 민간 주택공급 활성화를 위한 국공유지 판매전략

정민기 | 셰필드대학교 도시계획학과 박사과정 졸업 (mkjeong082@gmail.com)

홈즈 잉글랜드(Homes England)는 잉글랜드 지역의 저렴한 주택 공급과 지역 활성화를 통합적으로 조정 및 관리하기 위해 설치된 중앙정부의 전담조직으로서 잉여 국공유지를 시장 가치에 맞게 처분하여 민간 주택공급을 원활하게 촉진하는 역할을 맡고 있다. 따라서 주택이 필요한 장소와 물량을 파악하여 주택공급의 속도를 높일 수 있도록 지원함으로써 더 많은 사람들이 양질의 주택에 접근할 수 있도록 기여하고 있다. 연 30만 가구 공급이라는 정부 목표를 실현하기 위해 개발 가능한 잉여 국공유지를 발굴 및 판매하여 지역에서 효율적으로 민간 주택개발이 일어나도록 활성화 시키는 책임을 맡고 있다.

홈즈 잉글랜드의 연혁 및 목표

홈즈 잉글랜드의 조직은 주택 및 지역재생 관련 정부 투자 기관과 사회주택과 관련된 민간 조직들을 통합적으로 관리 감독하는 권한이 통합되어 이루어졌다. 2007년, 정부의 새로운 주택정책을 통과시키기 위해 주택공사(Housing Corporation)와 지역발전위원회 성격의 English partnerships이 합병되어 Communities England라는 정부기관이 탄생하였다(Cushnie, 2007). 또한 중앙정부 부서인 지방정부 및 커뮤니티부(Department for Local Government and Communities)의 일부 업무까지 책임지게 됨으로써 양호한 주택공급, 주택시장회복, 민간자금주도 사업(PFI), 도시재생사업을 포함하여 통합적으로 관리하게 되었다(Cushnie, 2007). 이후 Communities England는 다시 Homes and Communities Agency(HCA)로 기관명이 변경되었다.

2008년, 지방정부 및 커뮤니티부는 새로운 조직인 Homes and Communities Agency(HCA)와 Tenant Services Authority(TSA)의 출범을 발표했다(Cooper, 2008). HCA는 Housing and Regeneration Act 2008를 근거법으로 하여 설치되었다. HCA는 주택 및 지역재생 관련 투자 목적의 정부기관이며, TSA는 사회주택과 관련된 무수히 많은 민간 조직들을 검사 및 감독하는 권한을 가진 정부기관이다. 특히 TSA는 사회주택 공급을 위한 민간 비영리 조직인 주택협회(housing associations)를 관리하기 위해 조직되었으며, 지방정부를 대신해서 주택서비스를 제공하는 비영리 기업인 arm's-length management organisations와 councils' landlord services를 2010년 4월까지 감독(inspection)하는 역할을 부여받았다(Cooper, 2008). 여기에 HCA와 TSA는 2008년 12월 1일부터 저렴한 주택을 공급하기 위한 주택공사(Housing Corporation)와 지역발전 및 재생과 관련된 English Partnerships의 업무를 공식적으로 인계받았다(Cooper, 2008). 2012년 4월, 정부조직들의 효율성을 높이기 위한 개편이 진행되는 과정에서 HCA가 사회주택 관리 및 감독 권한을 부여받으면서 TSA는 HCA에 합병되었다 (Communities and Local Government, 2010). 그리고 2018년 1월, HCA는 홈즈 잉글랜드(Homes England)로 새롭게 재조직되었다.

날짜	조직
2007년	Housing Corporation와 English partnerships이 합병되어 Communities England 조직. 지방정부 및 커뮤니티부(Department for Local Government and Communities)의 양호한 주택공급, 주택시장회복, 민간자금주도 사업(PFI), 도시재생사업 등 일부 업무 포함.
2008년	새로운 주택관련 통합기관인 Homes and Communities Agency(HCA)와 Tenant Services Authority(TSA) 출범. 기존 Communities England는 HCA로 기관명 변경.

날짜	조직
2012년	정부조직의 효율성을 높이기 위해 TSA는 HCA에 합병되었고 HCA는 예산 축소.
2018년	HCA는 홈즈 잉글랜드(Homes England)로 개편.

즉, 위에서 살펴본 홈즈 잉글랜드의 조직 과정은 공공, 민간, 비영리 조직 사이에서 효율적인 주택공급 및 운영이 일어나게 함으로써 지역재생으로까지 이어질 수 있도록 해당 조직들을 통합적으로 관리 및 감독하는 권한을 강화시켜 나갔음을 알 수 있다. 홈즈 잉글랜드는 가치에 맞게 합당한 가격으로 토지를 민간에 처분하여 중앙정부 재정에 이익을 가져오고, 민간이 우수한 디자인, 높은 에너지 효율, 높은 품질의 주택을 공급할 수 있도록 상황에 맞게 효율적으로 제어와 축진을 할 수 있도록 조직되었다(GOV.UK, 2018a). 이를 위해 홈즈 잉글랜드가 가진 책무는 크게 네 가지로 구분된다. 첫째, 저렴주택(affordable homes)의 판매 및 임대를 위한 시장을 활성화시키기 위해 새로운 주택공급의 숫자를 늘린다(GOV.UK, 2018a). 둘째, 존재하는 저렴주택의 성능을 개선시키고 빈집을 다시 저렴주택으로 사용될 수 있도록 되돌린다(GOV.UK, 2018a). 셋째, 민간시장에 국공유지(public land)의 공급을 늘려 건설할 수 있는 비율을 촉진한다(GOV.UK, 2018a). 넷째, 지역 경제의 성장을 촉진 시킬 수 있도록 국공유지 처분 및 투자를 늘림으로써 지역에 민간섹터의 투자를 불러일으킨다(GOV.UK, 2018a).

앞으로의 세부적인 계획은 가족과 개인 등 7만명이 집을 구매하거나 임대할 수 있도록 새로운 주택공급에 40억 파운드를 투자하며, 6천 가구 이상의 주택을 건설할 수 있는 토지를 판매한다(GOV.UK, 2018a). 또한 315,000m²의 새로운 업무 공간을 건설하며, 450헥타르의 버려진 토지(derelict land)를 지역 주민들을 위해 사용할 수 있도록 제공하는 것이다(GOV.UK, 2018a). 홈즈 잉글랜드는 향후 정부의 요청에 신속하게 대응하여 지속적으로 개발을 이어갈 수 있도록 조직 내부의 여건을 만드는 계획도 수립하고 있다(GOV.UK, 2018a).

주택공급을 위한 국공유지 판매전략

주택개발을 위한 홈즈 잉글랜드의 국공유지 판매전략은 70가구를 기준으로 나누어진다. 70가구 이하를 위한 소규모 토지의 경우, 중소기업자(small and medium-sized enterprises, SMEs)나 등록된 공급자(registered providers, RPs)에게 아래의 3가지 경쟁 기반 방식으로 판매한다: 1) 빌딩 임대를 위한 홈즈 잉글랜드의 간편 구매 시스템인 Delivery Partner DPS(dynamic purchasing system for housing development); 2) 조건부 혹은 무조건부의 소유권 구매(freehold sale)를 위한 공개시장(open market); 3) 표준 경매 행위(standard auction practice)(GOV.UK, 2018b).

70가구 이상의 대량의 주택공급이 가능한 토지일 경우, 홈즈 잉글랜드는 내부적으로 만든 대규모 토지를 위한 건물 임대차 계약 혹은 맞춤형 계약(bespoke contract)을 활용하여 Delivery Partner DPS(주택개발을 위한 토지 구매 시스템)의 회원들에게 경쟁방식으로 판매하고 있다(GOV.UK, 2018b). 70가구 이상의 대형 토지라 할지라도 DPS시스템의 회원들은 중소기업자(SMEs) 및 등록된 공급자(RPs)와 협력하여 경쟁에 참여할 수 있다(GOV.UK, 2018b). 특히 홈즈 잉글랜드의 표준 건물 임대방식(standard building lease)은 중소기업자(SMEs) 혹은 등록된 공급자(RPs)에 의해 건설된 주택이 일정 비율 포함되어 있어야 함을 법적 의무사항으로 제시하고 있다(GOV.UK, 2018b).

홈즈 잉글랜드의 역할은 잉글랜드에 거주하거나 거주할 더 많은 사람들이 그들이 살고 싶은 장소에서 양호한 주거에 접근할 수 있도록 돕는 것이다(GOV.UK, 2018b). 이를 위해 홈즈 잉글랜드는 기업 등의 파트너들과 함께 협력하여 어떤 형태의 주택을 가장 필요로 하는지 분석하고 거주자들이 가장 필요로 하는 곳에서 더 많은 주택들이 건설될 수 있도록 노력을 기울이고 있다(GOV.UK, 2018b). 이와 함

게 주택공급의 속도를 올리기 위한 다양한 업무를 진행하고 있으며, 시장실패(market failure)가 발생한 곳에서 문제해결을 위해 대응하며, 더욱 회복력 있고 다양한 주택 시장(more resilient and more diverse housing market)의 형성을 촉진하고 있다(GOV.UK, 2018b). 홈즈 잉글랜드는 상당한 규모의 공공섹터 토지를 관리 및 감독하고 있으며, 국공유지의 최적의 활용을 위한 책임을 맡고 있다(GOV.UK, 2018b). 특히 주택공급을 위해 잉여 국공유지를 방출하려는 정부의 계획을 지원하고 있다(GOV.UK, 2018b). 따라서 30만 가구의 주택을 매년 지속적으로 공급하기 위해 개발 가능한 토지의 장기간 공급루트(long-term pipeline)가 필요함을 인지하고 있다(GOV.UK, 2018b).

중앙정부의 주택공급 촉진 기관(housing accelerator)으로서 홈즈 잉글랜드는 정부가 토지를 필요이상으로 오랫동안 보유하지 않도록 하며, 다가오는 개발의 기회들에 대해 시장을 투명하게 유지하도록 기여하고 있다(GOV.UK, 2018b). 홈즈 잉글랜드는 토지의 규모, 개발 잠재력, 지역에서의 전략적 중요성 등의 특징들을 구별 및 분류하여 다양한 토지 및 부동산의 포트폴리오를 보유하고 있다(GOV.UK, 2018b). 따라서 앞으로 제시될 각각의 개발 및 처분 기회는 지역에 따라 고유한 특징들을 담고 있다(GOV.UK, 2018b).

일관된 국공유지의 처분에 관한 책무의 일환으로 홈즈 잉글랜드는 다음의 7가지 원칙들을 적용하고 있다. 1) 착수단계부터 모든 국공유지 판매는 명확한 목표를 갖도록 한다(GOV.UK, 2018b). 2) 현장(site)에 맞는 판매 전략이 준비될 수 있는 방향에서 일관성을 유지한다(GOV.UK, 2018b). 3) 초기에 의미 있는 시장개입(early and meaningful market engagement)을 착수한다(GOV.UK, 2018b). 4) 판매 이전에 적절한 수준의 투자전략을 설정한다(GOV.UK, 2018b). 5) 거래의 핵심 상업적 조건들(key commercial terms)에 관한 명확성을 제공한다(GOV.UK, 2018b). 6) 과잉공급 조항(overage provisions) 적용의 일관성을 유지한다(GOV.UK, 2018b). 7) 판매 경로(sale pipeline)에 관한 투명성을 유지한다(GOV.UK, 2018b). 즉, 홈즈 잉글랜드의 토지 판매는 잉여 국공유지를 주택으로 활용하기 위한 목적뿐만 아니라 가치에 합당한 가격(value for money)을 실현하고 국공유지의 균형을 맞추려는 정부의 정책 목표를 실현하기 위함이다(GOV.UK, 2018b). 홈즈 잉글랜드의 업무 특성은 지역 파트너들(지방정부, 지역 기업 파트너십, 공공섹터 토지보유 기관)과 협력하여 지역 계획에 맞게 국공유지의 판매를 보장하기 위함이다(GOV.UK, 2018b).

시사점 및 결론

주택공급 및 국공유지 판매를 통합적으로 관리 감독하는 권한을 가진 홈즈 잉글랜드를 통해 잉여 국공유지를 민간에 판매하는 행위는 정부재정 지출을 줄이고 주택공급에 기여한다는 이점이 있다. 하지만 영국은 제2차 세계대전 이후에 전체 인구의 3분의 1이 사회주택에 거주할 정도로 중앙정부 및 지방정부의 국공유지 보유비율이 높았다는 점에서 현재의 잉여 토지 판매를 이해할 수 있다. 또한 영국 내부에서 토지를 민영화함으로써 국토의 공공성을 훼손하고 사회주택 공급을 축소시켜 계층 양극화를 더욱 가속 시킨다는 비판도 존재한다. 따라서 영국의 주택공급 및 국공유지 활용 사례에서 한국의 상황과 다른 점들과 발생가능한 문제점들은 면밀히 검토되어야 한다.

참고문헌

- GOV.UK (2018a). Homes England About us. Available at: <https://www.gov.uk/government/organisations/homes-england/about> (Accessed: 06 March 2022).
- GOV.UK (2018b). How Homes England sells land for housing-led developments. Available at: <https://www.gov.uk/guidance/how-homes-england-sells-land-for-housing-led-developments?fbclid=IwAR35rH3UvA83RWv0jz04Jt7Pn5ORRfockjKlIBr82jODmSkdl2KEh9g8gbc> (Accessed: 06 March 2022).
- Cushnie, L. (2007). 'Kelly announces major housing overhaul', Building, 17 January. Available at: <https://www.building.co.uk/news/kelly-announces-major-housing-overhaul/3079849.article> (Accessed: 06 March 2022).
- Cooper, K. (2008). 'New agencies will face 'huge challenges'', Inside Housing, 2 December. Available at: <https://archive.ph/20120803025156/http://www.insidehousing.co.uk/story.aspx?storycode=6502107> (Accessed: 06 March 2022).
- Communities and Local Government. (2010). 'Tenant Services Authority to be abolished - New powers for tenants to improve social housing', Communities and Local Government, 14 October. Available at: <https://web.archive.org/web/20101209150116/http://www.communities.gov.uk/news/housing/1740300> (Accessed: 06 March 2022).



국·공유지연구센터