논 문

장기토지임대방식을 통한 국유지 활용증진 방안

A Study on the Efficient State Land Use through Long-term Land Leasing Business Model

전준우*

Abstract

The purpose of this study is to suggest 'Long-term Land Leasing Business Model of State-Owned Lands' for efficient State Land use. The results of application condition analysis show that inefficient land use and deterioration of Administrative Property. Feasibility study of low use Tax Office to introduce 'Long-term Land Leasing System' shows that the more business period, the more business value improvement. Under the present land use condition, B/C becomes plus in 38 years. Whereas in case of upzoning B/C becomes plus also 30-year business period. To attract private capital it is necessary to provide incentive such as upzoning and reduction of land leasing fee. Above all, it is necessary to make direct private participation environment through relaxation of Administrative Property use regulations.

주제어: 도시재생, 장기토지임대, 국유지, 국유재산, 행정재산, 일반재산.
Keywords: Urban Regeneration, Long-term Land Leasing, State-Owned Land, State-Owned Property, Administrative Property, General Property.

* 한양대학교 대학원 박사과정(주저자: warezu@naver.com)

Ⅰ. 서 론

1. 연구배경 및 목적

저출산·고령화와 같은 인구구조 변화와 1~2인 가구증가, 맞벌이 부부 증가와 같은 사회구조 변화는 도심에서의 저렴한 가격의 주택공급, 어린이 보육시설, 노인 복지시설과 같은 다양한 서비스 수요를 발생시키고 있다. 저성장 시대 진입과 같은 경제 환경 변화로 국가재정 건전성에 대한 관심이 높아지고 있는데, 최근 다양한 복지정책 추진으로 그 중요성은 갈수록 높아질 것으로 예상이 된다. 개발패러다임 변화 속에서 등장한 도시재생으로의 국토관리 기조 변화는 도심에서의 가용토지 부족 문제를 심화시킬 것이다. 본 연구는 사회적·경제적 변화에 따른 다양한 공익적 서비스 수요에 부응하고 도시에서의 토지부족 문제를 해결하기 위한 대안으로 국유지 활용방안을 제안하고자 한다. 국유지 가운데 도심의 양호한 위치에 입지하고 있으며 내부적 관리에 의해 이용률이 낮거나 비효율적으로 운용되고 있을 것으로 예상이 되는 행정재산 중 공용재산에 주목하고 효율적인 활용을 위한 활용증진 모델을 제시하고자 한다.

2. 연구범위

국유지 가운데 행정재산을 연구대상으로 하였다. 이 가운데 도심의 양호한 위치에 입지하고 있으며 저이용되고 있거나 노후화된 공용재산을 대상으로 하였다. 연구의 내용적 범위는 국유지 활용증진을 위한 사업모델 제안과 적용 가능성이다.

3. 연구방법

연구는 다음과 같은 순서로 진행되었다. 첫째, 노후 행정재산 분석과 내부관리에 의한 국유지 저이용 실태파악을 통해 국유지 활용증진 필요성을 제기하였다. 둘째, 우리나라와 유사한 국유지 관리체계와 토지소유권 제도를 가지고 있는 일본의 국유지 행정정책과 성과 가운데 공익적 목적의 국유지 활용 촉진을 위한 '定期借地制度'를 살펴보고 국내 적용 가능성을 알아보았다. 셋째, 국유지 유효 활용을 위한 방안으

로 ‘장기토지임대제도’를 제안하였다. 넷째, 저이용·노후 행정재산을 대상으로 ‘장기토지임대제도’ 적용 가능성을 살펴보고 제도적 개선 및 지원 사항을 제시하였다.

Ⅱ. 선행연구 검토 및 국유지 활용실태

1. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

국유지 정보에 대한 접근의 어려움 등으로 국유지 관련 연구는 많지 않다. 그간의 연구방법은 문헌조사 또는 국유지 업무 담당자를 대상으로 한 설문조사가 많았고 연구방향은 국유지 관리제도 개선 또는 효율적인 국유지 관리, 국유지 관리업무 효율성 제고에 관한 내용이 많았다. 양광석·고석찬(2008)은 서울 소재 일반재산 일부를 대상으로 GIS를 이용하여 지역별, 용도지역별 개발 가능성을 평가함으로써 국유지 활용 가능성을 살펴보았다. 최종원(2009)은 한국과 일본의 국유지 활용사례를 대상으로 사업방식에 중점을 두고 재정적 측면과 도시계획적 측면 그리고 지역사회 기여 측면으로 구분하여 비교하고 개발방식의 다양화를 주장했다.

본 연구는 다음과 같은 차별성을 지닌다. 실태분석을 통해 행정재산의 노후화 정도와 국유지 저이용 실태를 확인하고 국유지 활용증진 필요성을 제기하였다. 현재 도심에서 저이용되고 있거나 노후화된 행정재산의 효율적 활용을 유도하기 위한 구체적 방안으로 ‘장기토지임대방식’을 제안하였다. 현재 활용 중인 행정재산을 대상으로 ‘장기토지임대방식’ 적용 가능성 검토를 통해 정책실현 가능성과 민간참여 유도를 위한 제도개선과 지원 사항을 제시했다.

2. 국유지 활용실태

서울시 소재 국유지 중 행정재산을 대상으로 실태분석[1)]을 실시하였다. 행정재산으로 현재 활용 중인 건축물 2,287동의 노후도[2)]를 내용연수와 비교해 살펴보았다. 분석결과 <표 1>과 같이 전체 건축물 평균 노후도는 21.0년으로 나타났다. 내용연수를 이미 초과한 건물은 총 472개 동으로 전체 행정재산 건물의 20.7%였다. 노후도 구간별 분석에서 20년 이상 건물에서부터 내용연수를 경과한 건물이 존재하는 것으로 나타났다. 내용연수 초과 건물이 가장 많은 구간은 20년 이상 30년 미만 구

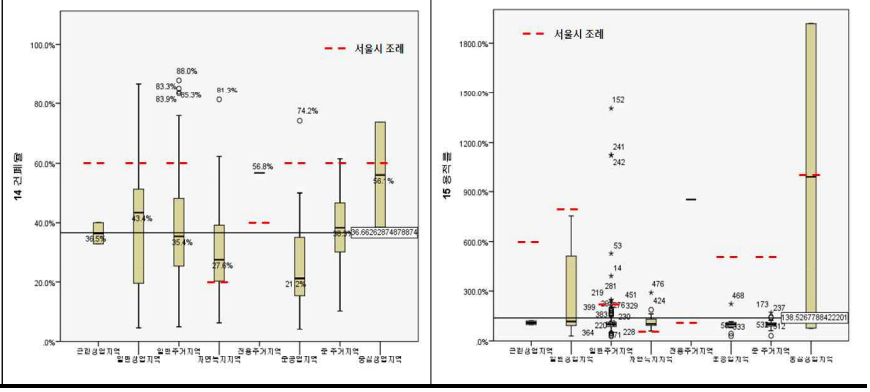
표 1. 행정재산 노후도

구분	건물 수(동)	평균 노후도(연)	평균 내용연수(연)	평균 잔여연수(연)	내용연수 초과(동)
10년 미만	508	6.3	37.1	30.8	
10년~20년	588	15.0	37.9	22.9	
20년~30년	699	23.4	38.5	15.1	248
30년~40년	255	34.7	41.0	6.3	68
40년~50년	180	43.2	34.1	-9.2	109
50년 이상	48	57.5	39.1	-18.4	47
합 계	2,278	21.0	38.0	17.0	472

표 2. 서울시「도시계획조례」대비 행정재산 건폐율·용적률 현황

구분	건물 수	건폐율(%)			용적률(%)		
		평균[3](a)	조례[4](b)	a/b	평균(a)	조례(b)	a/b
일반주거[1]	363	36.8	60.0	61.4	113.0	200.0	56.5
전용주거[2]	1	56.8	40.0	142.1	852.5	120.0	710.4
준주거	42	37.1	60.0	61.8	99.0	400.0	24.8
일반상업	93	37.7	60.0	62.8	242.5	800.0	30.3
근린상업	2	36.5	60.0	60.8	109.4	600.0	18.2
중심상업	2	56.1	60.0	93.5	996.7	1,000.0	99.7
준공업	11	28.0	60.0	46.6	100.4	400.0	25.1
자연녹지	31	32.3	20.0	161.3	115.3	50.0	230.7
합 계	545	36.7	63.6	67.3	138.5	317.6	43.6

용도지역별 건폐율, 용적률 분포



1) 서울시「도시계획조례」제2종일반주거지역 기준을 적용.
2) 서울시「도시계획조례」제2종전용주거지역 기준을 적용.
3) 필지면적을 반영한 가중평균.
4) 서울시「도시계획조례」(2015. 1. 2 시행) 기준.

간으로 총 248개 건물이 내용연수가 지난 것으로 분석되었다. 50년 이상 건물의 경우 97.9%인 47개 건물이 내용연수를 이미 초과한 것으로 나타났는데, 평균 잔여연수가 18.4년 경과한 것으로 분석되었다.

행정재산으로 활용하고 있는 건물 가운데 용도지역과 바닥면적 오류[3]를 제외한 545개 건물을 대상으로 건폐율과 용적률을 살펴보았다. 분석결과 <표 2>와 같이 평균 건폐율과 용적률은 각각 36.7%, 138.5%로 나타났다. 분석된 결과를 서울시 「도시계획조례」에서 제시하고 있는 용도지역별 허용기준과 비교해 보면 건폐율과 용적률 가운데 어느 하나라도 허용기준을 충족하지 못하는 건물은 총 515개 동으로 전체 분석대상 가운데 94.5%였다. 용도지역별 건폐율·용적률 분포를 서울시 「도시계획조례」 제시기준과 비교해 보면 행정재산으로 활용 중인 건물 대부분이 저이용 되고 있었다.

서울시 소재 국유지 활용 실태를 살펴본 결과 도심의 양호한 위치에 입지하고 있는 행정재산은 노후 행정재산이 많으며, 낮은 용적률과 건폐율을 보이며 이용률이 낮은 토지가 많은 것으로 나타나 효율적인 국유지 활용과 관리가 필요한 것으로 나타났다.

Ⅲ. 장기토지임대제도

본 장에서는 효율적인 국유지 활용을 촉진하기 위한 방안으로 장기토지임대방식 도입을 제안하고자 한다. 먼저 공익적 목적에서의 국유지 활용을 촉진하기 위해 일본에서 활용하고 있는 '定期借地制度'를 살펴보고 국내 적용 가능성을 검토해 본다.

1. 국유지 유효활용 촉진을 위한 일본의 정기차지제도

일본은 효율성을 중시하는 국유재산 행정정책으로 전환하고 국유재산의 유효활용을 주요한 정책과제로 삼고 있다. 특히 지역과 사회수요에 부응하는 국유지 활용을 위해 '定期借地制度'를 활용한 대부개념을 도입하고 국유지 유효활용을 추진하고 있다.

'定期借地制度'는 대부방식에 따라 크게 3가지 방식으로 운용되고 있다. 국가가 사회복지법인이나 학교법인에 직접 임대하는 방식과 국가가 지방공공단체에 국유지를 대부하고 지방공공단체가 자율적으로 운영하는 방식 그리고 지방공공단체가 국가

로부터 대부 받은 토지를 사회복지법인 등에 전대하는 방식이 있다. 대부방식에 따른 대상시설은 <그림 1>과 같다.

원활한 제도 정착을 위해 일본 정부는 '定期借地制度' 적용대상과 시설을 규정하고 그 범위를 지속적으로 확대해 오고 있는데, 그 내용을 살펴보면 <표 3>과 같다. 특히 일본은 「國有財産法」에 행정재산의 대부 허용범위를 확대하고 보통재산의 대부기간을 연장하는 등 정책추진을 위한 제도적 여건을 함께 마련해 나가고 있다. 임대기간은 보육소와 같은 사업용 정기차지의 경우 10년에서 30년, 특별양호노인시설과 같은 일반정기차지의 경우 50년 이상을 보장하고 있어 적극적인 민간참여를 유도하기 위한 안정적인 운영기간을 제공하고 있다.

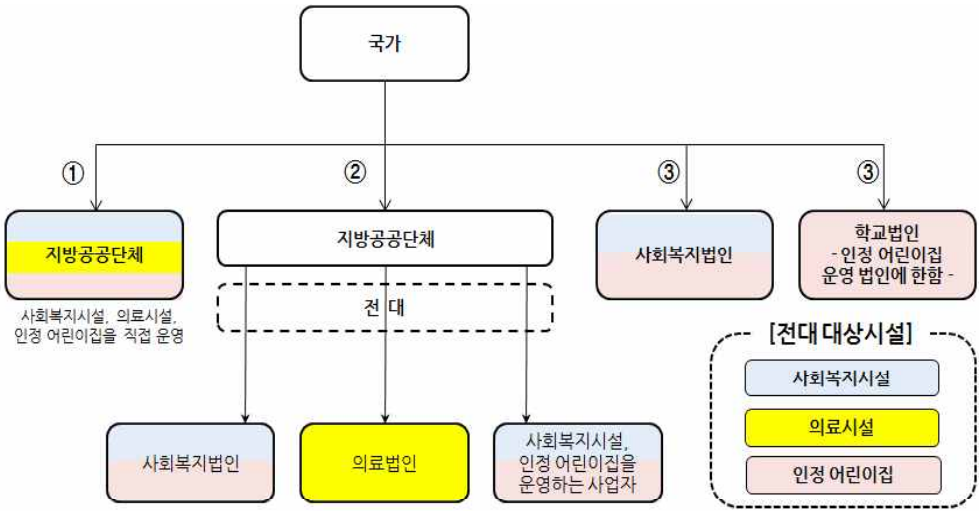


그림 1. 定期借地 **대부방식과 대상시설**

출처: 日本 財務省 理財局(2014. 7), 國有財産 レポート, p.43에서 정리.

사회복지분야에서 일본의 국유지 활용실적은 <표 4>와 같다. 각계 의견을 수렴하여 2010년 6월에 발표한 '신성장전략에 따른 국유재산의 유효활용'을 기초로 같은 해 8월 이후 시행된 사회복지 분야에서의 국유지 활용실적은 2013년 말 기준 '定期借地制度'를 통한 계약 건수가 30건으로 집계되었다. 이 가운데 어린이 보육시설이 가장 높은 건수를 나타내고 있으며, 고령자시설과 장애인시설이 그 뒤를 잇고 있다.

표 3. 定期借地制度 **적용대상 확대과정**

시기		제도 개요
2006	4월	정기차지권 제도 도입
2010	8월	사회복지시설 정비를 목적으로 한 지방공공단체에 적용
	12월	대부 대상시설에 의료시설 추가
2011	3월	사회복지법인에 직접 대부 도입
2012	1월	대부 대상시설에 인정 어린이집 추가
		대부료 선납·예납제도 도입

출처: 日本 財務省 理財局(2014. 7), 國有財産 レポート, p.43.

표 4. **사회복지분야에서의 일본의 국유지 활용 실적**

구분	정기차지					매각				
	2010	2011	2012	2013	합계	2010	2011	2012	2013	합계
보육시설	0	9	3	5	**17**	3	4	4	9	**20**
고령자시설	0	0	2	7	**9**	2	5	5	4	**16**
장애인시설	0	1	3	0	**4**	5	4	3	6	**18**
의료시설	0	0	0	0	**0**	2	2	2	2	**8**
합계	**0**	**10**	**8**	**12**	**30**	**12**	**15**	**14**	**21**	**62**

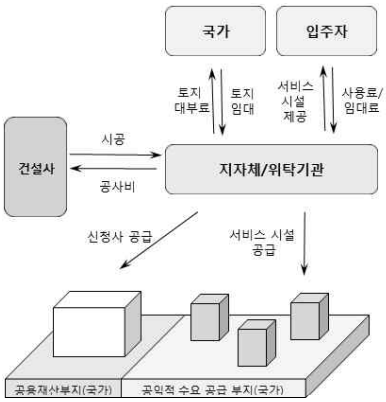
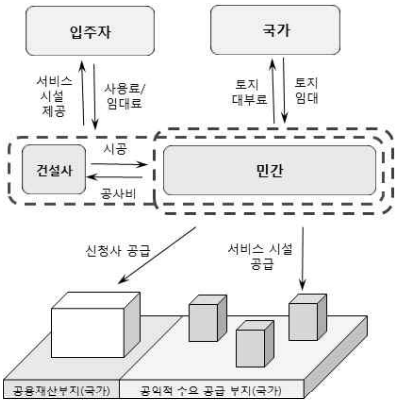
출처: 日本 財務省 理財局(2014. 7), 國有財産 レポート, p.44.

2. 장기토지임대제도 제안

기획재정부(2010)는 국유지 행정정책을 과거 보존·유지정책에서 확대·활용 중심으로 전환해 가고 있음을 밝히고 있다. 적극적인 국유지 활용정책을 추진하고자 「국유재산법」 개정을 통해 일반재산에 대하여 신탁개발과 위탁개발 그리고 민간참여 개발을 할 수 있도록 관련 규정을 신설하는 등 노력을 기울이고 있다. 그러나 일반재산의 경우 물리적으로 활용이 어려운 소규모 필지가 많아 적극적인 활용이 어렵다는 한계가 있다[4]. 그 결과 민간참여를 통해 국유지 활용을 촉진하기 위해 도입된 신탁개발제도는 현재까지 성공적으로 사업을 완료한 실적이 없으며, 위탁개발을 통한 시범개발사업 또한 2014년 말 기준 11건에 그치고 있다.

국유지 수익기능 제고와 공익적 목적 달성을 위해 저이용 되고 있는 노후 행정재산의 적극적인 활용 노력이 필요하다. 이를 위해 행정재산의 효율적 토지이용을 유도하기 위한 제도개선이 필요한데, 먼저 행정재산 사용허가 대상의 확대와 사용허가 기간 연장 검토가 필요하다. 특히 증가하는 다양한 서비스 수요에 부응하기 위해 민간참여 유도 노력이 필요한데, 앞서 살펴본 일본의 '定期借地制度'를 활용한 '장기토지임대제도' 도입을 검토해 볼 수 있다.

표 5. **장기토지임대방식 사업구도**

구 분	방식 1. 현행「국유재산법」제도 속에서 적용	방식 2. 행정재산 사용허가 대상·기간 확대
사업 구도		
특징	공익적 수요 공급부지에 대한 일반재산 전환 후 위탁기관 또는 지자체를 통해 사업 추진	행정재산 사용허가 대상 및 사용허가 기간 확대를 통해 민간에 국유지를 직접 대부
장점	• 토지임대에 따른 토지매입비 절감으로 신속한 사업추진이 가능 • 토지 소유권을 국가가 유지함으로써 현행 법 체계 속에서 사업 추진이 가능 • 토지임대기간 명문화로 계획적인 국유지 운용과 안정적 사업 운영 가능	

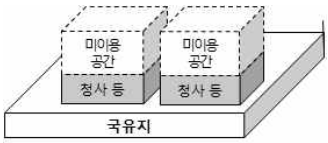
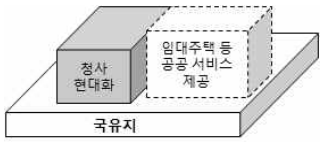
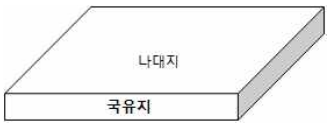
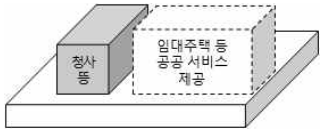
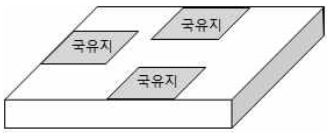
토지 임대를 근간으로 하는 '장기토지임대방식'은 적은 초기 투자비용으로 신속한 사업추진이 가능해 지자체, 공공기관이나 민간 참여를 촉진할 수 있다는 장점이 있다. 무엇보다 토지 임대를 통해 토지 소유권을 국가가 유지함으로써 현행「국유재산법」체계 속에서 행정재산의 활용을 추진할 수 있다는 장점이 있다. '장기토지임대방

식' 개념은 <표 5>와 같다. 현행「국유재산법」체계 속에서 공공서비스 제공 부지에 대한 일반재산 전환 후 위탁기관 또는 지자체를 통해 운영하는 '방식 1'과 행정재산 사용허가 대상 확대를 통해 민간 사업자에게 직접 대부하는 '방식 2'가 있다. 민간의 적극적인 참여를 촉진하기 위해서는 행정재산 사용허가 대상 확대를 통해 민간이 직접 국유지 개발과 운영에 참여할 수 있도록 하는 '방식 2'가 바람직하겠으나, 본 연구에서는 현행 제도 속에서 적용 가능한 '방식 1'의 적용 가능성과 사업 타당성 검토를 진행하고자 한다.

'방식 1'은 현행「국유재산법」제도 속에서 적용 가능한 장기토지임대방안으로 저이용·노후 행정재산을 일반재산으로 전환 한 후 지자체 또는 위탁기관에 토지를 임대하여 신청사 건설과 필요한 공익적 서비스를 제공하는 방안이다. 필지 분할을 통해서 행정목적 사용 부지를 제외한 나머지 필지에 대하여 일반재산 전환 후 사업을 진행함으로써 현행 법 체계 속에서 사업추진이 가능하다. 따라서 현행 제도 속에서 신속한 사업추진이 가능하며, 토지 임대를 통해 국유지에 대한 소유권을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 참여 주체별 역할은 국가는 국유지에 대한 대부와 인·허가 지원을 담당하며, 필요한 경우 서비스 공급에 따른 국고보조금, 주택기금 지원과 같은 금융지원을 담당한다. 사업주체인 지자체 또는 위탁기관에서는 국유지 위탁개발에 관한 사무총괄과 신청사 및 공공 서비스 시설 건설을 담당하며, 공공 서비스 시설의 임대운영을 담당한다. 민간 건설사는 개발 노하우 제공과 시공을 담당한다.

'방식 2'는 현행「국유재산법」에서 규정하고 있는 행정재산의 사용허가 대상을 공익적 목적의 시설 공급·운영자로 확대하고 사용허가 기간을 공급 시설별로 확대 적용함으로써 민간의 직접적인 국유지 개발 참여를 유도하는 방안이다. 행정재산의 사용허가 대상 확대를 통해 별도의 행정재산 용도폐지 및 일반재산 전환 절차 없이 민간의 직접 참여 유도가 가능하며, 직접 참여에 따른 사업성 개선으로 민간자본 유치를 촉진할 수 있는 장점이 있다. 정부 역시 토지 소유권을 국가가 유지하면서 민간자본 유치를 통해 별도의 재원조달 없이 노후 청사의 현대화와 공공 서비스 수요에 부응할 수 있다는 장점이 있다. '방식 1'과 구분되는 '방식 2'의 참여 주체별 역할은 민간의 주도적인 사업 참여가 강화되었다는 것으로 민간참여자가 시설공급과 운영을 직접 책임지며, 임대 사업 운영을 통해 투자비용을 회수하고 보유 역량에 따라 직접 시공도 가능하다.

표 6. 국유지 활용증진 방식

구분	현재	활용 증진 방식
저이용·노후 국유지 (집약·입체화)	 → 
나대지 국유지 (이전적지)	 → 
산재 국유지 집약 (토지가치 제고)	 →

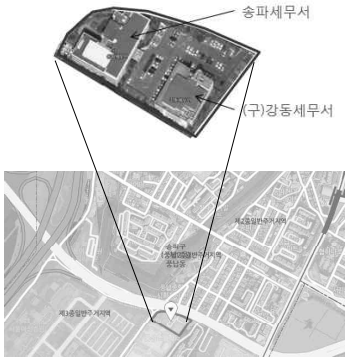
국유지 활용 증진 방식은 국유지 활용 상황에 따라 <표 6>과 같이 크게 세 가지 방식으로 구분해 볼 수 있다. 저이용·노후 국유지의 경우 낮은 용적률과 건폐율을 보이는 노후 행정재산에 대하여 적용할 수 있는 방식으로 토지이용 고도화를 통해 발생하는 여유 공간에 임대주택과 같은 공익적 서비스 공급이 가능하다. 산재 국유지 집약 방식은 토지의 규모화를 통해 토지가치를 증대시킴으로써 국유지 활용 가능성을 제고하는 방식으로 소규모 필지가 많은 것으로 나타난 일반재산을 대상으로 적용하거나 인근에 입지해 있는 노후 행정재산을 집약화하여 입체화를 도모할 때 유용한 방법이다.

Ⅳ. 장기토지임대제도 적용 가능성 검토

1. 분석 대상지

현재 저이용 되고 있는 노후 행정재산을 대상으로 장기토지임대방식 적용 가능성과 사업타당성을 검토해 보고 제도적 개선사항과 시사점을 살펴본다.

표 7. 분석 대상지 부지 현황

구 분	내 용	
위치	서울시 송파구 풍납동 388-6	
면적	7,163.9㎡	
지목	대	
용도지역	제2종일반주거지역(7층 이하)	
용도지구	아파트지구, 역사문화미관지구	
건물	2개 동(송파세무서, 잠실세무서)	
준공연도	송파세무서: 1993년, 잠실세무서: 1989년	
연면적	9,282.63㎡	
개별공시지가	4,117,000원/㎡(2014.01.01 기준)	

출처: 온나라부동산정보(http://www.onnara.go.kr).

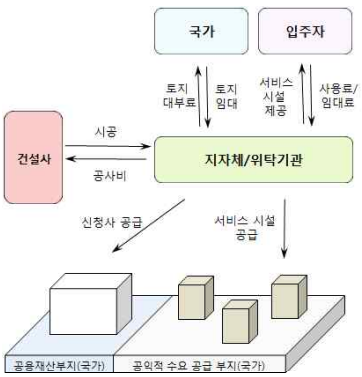
서울시 송파구 풍납동 388-6번지에 입지한 송파세무서와 (구)강동세무서[5] 부지를 대상으로 하였다. 대상지 선정 사유는 제2종일반주거지역에 입지하면서 제3종일반주거지역과도 연접하고 있어 임대주택과 같은 주거 서비스 공급이 적합하며, 중학교와 고등학교와 같은 교육시설과 대형 종합병원이 인접해 있고 반경 1㎢ 이내에 지하철역 2개소가 위치하는 등 주거지로서 양호한 환경을 갖추고 있기 때문이다. 대상부지는 현재 동일한 기능을 가진 송파세무서와 (구)강동세무서가 연접하여 입지하면서 평면적 토지이용을 보이고 있어 기능의 집약화와 입체화를 통한 토지이용 고도화가 요구되고 있다. 토지이용 고도화를 통해 발생하는 여유토지에 임대주택과 같은 공공서비스 기능을 제공함으로써 국유지 수익기능 강화와 공익성 확보가 가능할 것으로 판단했기 때문이다. 개략적인 부지 현황은 <표 7>과 같다.

2. 사업개요와 구도

사업방식은 <표 5>의 장기토지임대방식 사업구도 중에서 현행「국유재산법」체계 속에서 적용 가능한 '방식 1'을 적용하여 사업성 검토를 진행하였다. 사업개요는

<표 8>과 같다. 송파세무서와 (구)강동세무서를 하나의 건물로 집약화하여 신축하고 잔여부지에 공공건설임대주택을 공급하는 것으로 지자체 또는 위탁기관은 국가로부터 국유지를 장기로 임대하여 신청사와 공공건설임대주택을 건설하고 사업기간 동안 임대사업을 통해 사업비를 회수하는 방식이다.

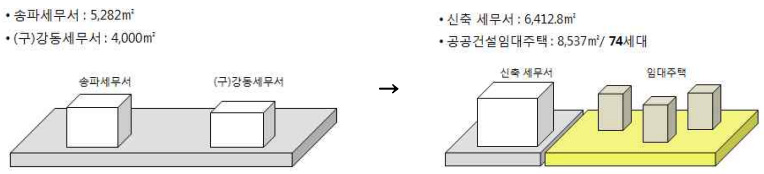
표 8. **사업개요**

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="3">내용</th></tr>
<tr><td>사업목적</td><td colspan="3">평면적으로 저이용 되고 있는 행정재산의 기능 집약화를 통해 잔여부지에
공공건설임대주택을 공급</td></tr>
<tr><td>사업방향</td><td colspan="3">저이용 국유지의 효율적 활용을 통한 수익기능 증진과 공익성 확보
「국유재산법」에 근거 장기토지임대를 통한 신청사 건설과 임대주택 공급
주택임대사업 운용을 통해 사업비를 회수하고 약정 임대기간 종료 후 국가에 시설 및 토지 반환</td></tr>
<tr><td>사업기간</td><td colspan="3">사업 준비기간: 4년(인·허가 2년, 공사기간: 2년)
임대사업 운영기간: 30년/50년</td></tr>
<tr><td>사업구도
및
참여자 역할</td><td> 
</td><td>정부

지자체/
위탁기관

민간
건설사</td><td>행정재산의 일반재산 전환
국유지 장기임대
주택기금 등 금융지원

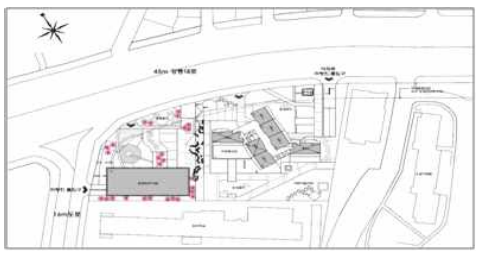
국유지 임대를 통한 개발
노후 청사 신축 및 공공
건설임대주택 공급
시설관리 및 임대운영사업

신청사 및 임대주택 시공
인·허가, 설계 등 기술적 서비스 제공</td></tr>
<tr><td rowspan="2">도입시설</td><td colspan="3">공공시설: B2~7F 세무서(연면적: 6,412.8㎡)
임대주택: 3개동 74세대(연면적: 8,537㎡)</td></tr>
<tr><td colspan="3"> 
</td></tr>
<tr><td>임대주택 운영</td><td colspan="3">임대보증금 및 임대료: '행복주택 표준임대보증금 및 표준임대료' 기준 적용, 2년마다 5% 인상
토지대부료: 「국유재산법」에 근거 재산가액의 2%(사업 준비기간 포함)</td></tr>
<tr><td>자금조달</td><td colspan="3">국민주택기금: 국민주택기금운용 및 관리규정에 따라 산정(59㎡: 55백만원/세대, 84㎡: 75백만원/세대)
정부재정지원: 「임대주택법」 기준을 적용(59㎡: 17백만원/세대)</td></tr>
</table>

장기토지임대를 통한 사업방식은 토지를 직접 매입하지 않고 임대함으로써 초기 투자비가 적게 들어 사업추진이 용이하며, 정부는 토지를 매각하지 않고 소유하며 토지 임대수입을 기대할 수 있다. 무엇보다 추가 비용을 들이지 않고도 노후한 청사의 신축과 임대주택 건설이 가능하다는 장점이 있다. 부수적으로 건설투자를 통한 경기 활성화를 기대할 수 있으며, 민간건설사 역시 공공사업 참여를 통해 안정된 사업기회를 확보할 수 있다.

<표 8>에 따른 시설공급 개요는 <표 9>와 같다. 시설공급 계획은 현행 용도지역인 제2종일반주거지역에서의 토지이용 조건을 적용하였으며, 서울시「도시계획조례」에 따라 지상 7층 규모로 계획하였다. 공급시설은 세무서 1개 동과 공공건설임대주택 3개동 74세대로 계획하였다. 규모별 임대주택 공급은 전용면적 기준 59㎡ 53세대, 84㎡ 21세대를 계획하였다. 이는 정부에서 추진하고 있는 행복주택 표준 면적 45㎡에 비해 다소 큰 규모인데, 영세 규모로 인한 임대주택의 부정적 이미지를 해소하고 장기토지임대방식을 통해 저렴한 임대료로 보다 넓은 규모의 주택 공급이 가능하다고 판단했기 때문이다.

표 9. **시설공급 개요**

<table>
<tr><th colspan="4">임대주택 건축개요</th><th colspan="2">신청사 건축개요</th></tr>
<tr><td>대지면적</td><td colspan="3">4,776.0㎡</td><td>대지면적</td><td>2,387.9㎡</td></tr>
<tr><td>건축규모</td><td colspan="3">지하1층, 지상7층</td><td>건축규모</td><td>지하2층, 지상7층</td></tr>
<tr><td>건축면적</td><td colspan="3">1,603.0㎡</td><td>연면적</td><td>6,412.8㎡</td></tr>
<tr><td>연면적</td><td colspan="3">8,537.0㎡</td><td>용적률</td><td>199.86%</td></tr>
<tr><td>건폐율</td><td colspan="3">33.56%</td><td colspan="2">시설배치도</td></tr>
<tr><td>용적률</td><td colspan="3">151.07%</td><td colspan="2" rowspan="5">  </td></tr>
<tr><td rowspan="4">공급 세대</td><td>전용면적</td><td>공급면적</td><td>세대수</td></tr>
<tr><td>59㎡</td><td>83㎡</td><td>53</td></tr>
<tr><td>84㎡</td><td>115㎡</td><td>21</td></tr>
<tr><td colspan="2">합계</td><td>74</td></tr>
</table>

장기토지임대방식을 통한 사업타당성을 분석하면 <표 10>과 같다. 사업기간에 따라 임대사업 운용기간을 30년과 50년으로 구분하여 사업성을 살펴보았다. 아울러 현재 제2종일반주거지역인 용도지역을 연접한 우성아파트와 동일한 조건인 제3종일

표 10. 사업성 분석

구 분				기존 용도지역		용도지역 상향	
				30년	50년	30년	50년
투입비	사업비	건축비	직공비[1]	7,943	7,943	17,021	17,021
			간접비[2]	903	903	1,935	1,935
		공사비 합계		**8,846**	**8,846**	**18,956**	**18,956**
		토지대부료[3]		11,237	17,847	11,237	17,847
		금융비용	주택기금 이자[4]	1,552	1,758	2,623	2,972
			차입금 이자[5]	5,352	5,449	8,028	8,174
		기타 사업비	이주비[6]	6,503	6,503	6.503	6,503
			보존등기비	254	385	254	385
		사업비 합계		**33,744**	**40,788**	**47,601**	**54,836**
	운영비	관리운영비		1,071	1,746	1,071	1,746
	투입비 합계			**34,815**	**42,534**	**48,672**	**56,582**
수입	임대수입	임대료[7]		19,053	42,142	40,928	90,524
		보증금 이자[8]		8,054	17,814	17,300	38,265
		임대수입 합계		**27,107**	**59,955**	**58,228**	**128,788**
운영이익[9]				**-7,708**	**17,421**	**9,557**	**72,206**
B/C				**-0.22**	**0.41**	**0.20**	**1.28**

1) 직접공사비로 9.9백만원/㎡(평당 3백만원) 적용.
2) 직접공사비의 5%, 철거비 포함.
3) 국유재산 대장가액을 기준으로 「국유재산법」에 따라 연간 2% 적용(준비기간 4년 포함).
4) 연리 3% 적용.
5) 연리 6% 적용.
6) 세무서 준공까지 이전비용.
7) "행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준"을 적용, 시세의 80%, 2년 마다 5% 인상 적용.
8) 임대보증금 이자로 2015. 03 기준금리 1.75% 적용.
9) 장기임대주택사업임을 감안 현재가치로 계산.

반주거지역으로 종상향하여 15층 규모로 건축할 경우 기대되는 사업성 개선 효과를 살펴보았다. 제3종일반주거지역으로 종상향하여 건축할 경우 공급 가능한 공공건설임대주택 규모는 총 159세대인 것으로 계획하였다. 전용면적 기준 59㎡ 타입이 114세대, 84㎡를 45세대 공급하는 것으로 계획하였다. 보증금 및 임대료 책정 기준은 2014년 4월 국토교통부에서 고시한 "행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준"을 적용하였다. 보증금 및 임대료 산출은 KB국민은행에서 발표한 2015년 1분기 기준 서울시 송파구 풍납동 전세가 313만원/㎡을 적용하였는데, 국토부 고시에 의한 신혼부부 대상 공급계수인 0.8을 적용하여 시세의 80% 수준으로 책정하였다. 월세가격 산정을 위한 전·월세 전환율은 한국감정원에서 발표한 2014년 12월 서울시 전·월세 전환율 6.9%를 적용하였으며, 보증금과 월세 비중은 국토부 고시에서 권장하고 있는 50:50을 적용하였다. 토지대부료는 「국유재산법」에 따라 대장가액의 2%로 설정하였다. 고시 조건에 따라 임대보증금과 월세를 산정하면 전용면적 기준 59㎡는 보증금과 월세가 각각 130백만원과 45만원, 84㎡는 보증금과 월세가 각각 180백만원, 62만원으로 계산되었다.

앞서 산출한 보증금과 임대료를 적용하여 사업 타당성을 분석한 결과 임대기간을 장기화 할수록 사업성은 개선되는 것으로 나타났다. 현재 토지이용 조건 하에서 임대사업을 운영할 때 운영사업 개시시점을 기준으로 38년차에 B/C가 플러스가 되는 것으로 나타나 현재 용도지역과 서울시 「도시계획조례」에 따른 토지이용 조건에서는 30년 이상 사업기간 보장이 필요한 것으로 분석되었다. 그러나 용도지역 상향을 통해 15층 규모로 공공건설임대주택을 공급할 경우 30년 운용으로도 B/C가 플러스인 것으로 나타나 현행 제도 속에서도 사업추진이 가능한 것으로 분석되었다. 효율적 국유지 활용을 통한 공공건설임대주택 공급사업이 가지는 공익적 성격을 고려할 때 B/C가 마이너스로 나타난 현재 토지이용 조건하에서의 30년 사업운영 방안도 정책적 결정에 따라 사업추진이 가능할 것이다. 특히 용도지역 상향, 토지 대부료 감면 등의 조치와 함께 행정재산에 대한 사용허가 대상 범위와 사용허가 기간 연장을 통해 민간의 직접적인 참여 환경을 제공한다면 민간자본 유치를 통해 청사의 시설 현대화와 공익적 서비스 시설 공급을 별도 재원조달 없이 추진 가능한 것으로 분석되었다.

Ⅴ. 결 론

본 연구에서는 국유지 활용증진을 통해 국유지 수익기능 개선과 공익성을 증진하는 데 있어 장기토지임대방식을 제안하고자 했다. 서울시 행정재산을 대상으로 한 실태분석 결과 현재 낮은 건폐율과 용적률로 저이용 되고 있거나 사용연수를 경과한 노후 행정재산이 많은 것으로 나타나 효율적인 토지이용 노력이 필요한 것으로 나타났다. 일본의 경우 효율성을 중시하는 국유재산 행정으로 전환을 하고 국유재산의 유효활용을 주요한 정책과제로 삼고 있는 것으로 나타났는데, 국유지 유효활용을 촉진하기 위하여 장기토지임대방식을 활용한 '定期借地制度'를 도입하여 운영하고 있는 것으로 나타났다.

현행「국유재산법」체계 속에서 저이용·노후 행정재산의 효율적 활용을 도모하기 위한 방안으로 '장기토지임대제도'를 제안하였다. '장기토지임대제도'는 토지 소유권을 국가가 유지하면서 적은 비용으로 노후 행정시설의 현대화와 공공건설임대주택과 같은 공익적 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

서울시 송파구에 위치한 송파세무서 부지를 대상으로 신청사 신축과 공공건설임대주택 공급 사업타당성 분석을 실시한 결과 임대기간을 장기화될수록 사업성은 개선되는 것으로 나타났다. 현재 토지이용 조건 속에서 주변 시세의 80% 수준으로 임대료와 임대보증금을 책정하고 임대주택을 공급했을 때, 38년차에 B/C가 플러스가 되는 것으로 나타나 30년 이상 토지임대기간 설정이 필요한 것으로 분석되었다. 공익사업은 특성 상 운영수익 발생여부와 무관하게 정책추진이 가능하나 향후 적극적인 민간자본 참여를 유도하기 위해서는 용도지역 상향 또는 토지대부료 감면 조치와 같은 인센티브 제공을 통해 사업성 개선을 유도할 수 있을 것이다.

현행 용도지역을 제3종일반주거지역으로 종상향하여 사업성 검토를 실시한 결과 전반적인 사업성 개선 결과를 보였는데, 30년 사업기간에서도 B/C가 플러스가 되는 것으로 나타났다.

분석결과 현재의「국유재산법」체계 속에서는 용도지역 상향, 토지대부료 감면과 같은 인센티브 제공과 사업기간 연장을 통해 사업성 개선과 사업기간 단축이 가능한

것으로 나타났다. 용도지역 상향과 토지 대부료 감면 등으로 발생하는 사업성 개선 효과는 보다 저렴한 임대료와 임대보증금의 공공건설임대주택을 공급을 가능하게 한다.

장기토지임대방식 사업구도에서 제시한 '방식 2'와 같이 민간이 국유지 활용사업에 직접 참여할 수 있도록 함으로써 민간자본 유치를 촉진하고 다양한 공익적 서비스를 적시에 제공할 수 있다. 이를 위해서는 현재 「국유재산법」에서의 행정재산 사용허가 대상범위와 사용허가 기간 연장을 통해 국유지 활용 사업에 민간이 직접 참여할 수 있는 여건 마련이 요구된다.

주1. 실태분석을 위한 기초자료는 2012년 6월 말 기준 'd-Brain(디지털예산회계시스템)'상에서 추출한 국유지 전수자료 가운데 서울시 소재 행정재산인 토지와 건물을 대상으로 하였으며, 2012년 '국유부동산 관리정책의 선진적 패러다임'공개 세미나에서 발표한 자료를 정리하였다.

주2. 노후도 산정은 국유재산 대장상 취득일자를 기준으로 2014년 12월 31일을 기준으로 경과연수를 산출하였다.

주3. 용도미지정, 누락, 용도지역·지구·구역에 대한 혼동으로 인한 오류 케이스와 대장면적과 바닥면적이 일치하거나 바닥면적이 대장면적보다 큰 경우, 그리고 바닥면적이 누락된 경우는 분석 대상에서 제외하였다.

주4. 면적 구간별 일반재산 현황을 살펴보면 서울시 「도시계획조례」에서 건축 가능한 최소 필지 면적으로 규정하고 있는 90㎡에 미치지 못하는 토지가 분석대상 일반재산 23,068필지 가운데 17,424필지로 전체 필지의 75.5%에 이르는 것으로 분석되었다(전준우· 이명훈, 2015).

주5. 현재 잠실세무서로 명칭 변경되어 사용되고 있다.

참고문헌

감사원·재정경제부, 2004. 「국·공유재산 관리체계의 효율화 방안 연구」, 국토연구원.

국토교통부, 2015. 행복주택 임대료 기준 행정예고.

국토교통부, 2015. 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준.

기획재정부, 2010. 국유재산업무편람.

기획재정부, 2010. 행정재산의 효율적 활용방안에 관한 연구, 한국감정원.
기획재정부, 2011. 국유재산 통계.
류봉혁, 2014. “사례분석을 통한 국유재산 관리체계와 대부, 매각제도 개선방안 연구”, 가천대학교 대학원 박사학위논문.
양광식·고석찬, 2008. GIS를 활용한 소규모 국유지의 개발가능성 평가, 「한국지리정보학회지」, 11(3): 107-117.
전준우·이명훈, 2015. “공익적 목적의 국유지 유효활용 촉진을 위한 관리제도 개선방안: 한·일 국유지 관리제도 비교를 중심으로”, 「도시행정학보」, 28(2).
최종원, 2009. “한국과 일본의 국유부동산 유효활용사례 비교분석”, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
한국자산관리공사, 2012. 국유부동산 관리정책의 선진적 패러다임.
日本 財務省, 2010. 新成長戦略における国有財産の有効活用について.
日本 財務省 理財局, 2014. 國有財産 レポート.
日本 財務省, 2014. 國有財産の概要.

<접수 2015/05/10, 수정 2015/05/23>