

# 외국의 국·공유재산 실태와 관리제도

## - 국·공유지를 중심으로 -

남 창 우

강원발전연구원 책임연구원

### I. 머리말

최근 지방화시대가 진전됨에 따라 국·공유재산에 관한 관심과 연구가 크게 고조되고 있다. 이러한 일은 특히 국·공유지를 중심으로 한 잡종재산의 관리와 이용을 위주로 이루어지고 있다. 잡종재산은 행정재산이나 보존재산과는 달리 그 목적이 “경제적 가치에 의거하여 수익목적으로 사용함으로써 간접적으로 행정목적 수행에 기여”하는 데 있으므로 행정에 경영마인드를 적극 도입하는 추세에서 국가와 지방자치단체 소유토지의 최우효이용(highest and reasonable, probable best use)에 관

한 연구는 큰 의의를 갖기 때문이다. 이러한 연구들은 제도적·관리적 측면에서 잡종재산관리의 여러 문제점을 지적함과 동시에 이의 해결을 위한 여러 가지 대안들을 제시하고 있다. 그러나 상당수의 연구들은 아직 추상적인 수준에 머물러 있는 것이 사실이다.

국공유재산을 적극적으로 관리·보존하고 효율의 극대화를 꾀하는 일은 주민들에게 복지를 최적화시킬 수 있는 요인이 될 것이며, 정보화·국제화·지방화라는 시대적 흐름에도 매우 부합되는 일이라 하겠다.

이러한 관점에서 우리가 향후 지향해야 할 국·공유재산 특히 그 중심을

이루고 있는 국·공유지에 대한 효율적 관리 및 이용방안의 시사점을 제시하기 위해 외국의 실태 및 관리제도를 연구해 보고자 한다.

## II. 외국의 국·공유지 실태와 관리제도

### 1. 일 본

#### 1) 정책 개관

일본은 우리나라와 마찬가지로 국유지는 「국유재산법」에 의해, 그리고 지방공공단체의 재산인 공유지에 대해서는 「자치법」에 의해 구분·관리되고 있다. 제2차 세계대전 이후 일본은 경제의 부흥과 재정수입의 확대를 위해 구 군용재산 및 물납재산으로 귀속된 국유지의 처분을 촉진하는 정책을 시행하였다. 또한 국유지를 공공사업용지, 교육시설, 기간산업시설 등을 위해 적극 활용하였는 바 1950년대 후반 이를 도모하기 위해 일 반경쟁계약과 수의계약을 조화시키는 방향으로 개선하였다.

고도경제 성장기인 1960년대 말에서 1970년대 초에는 지가급등과 공공용지의 취득난으로 도시재개발과 같은 공용

혹은 공공용도의 목적외에는 국공유지를 민간에 불하하는 하는 것을 원칙적으로 금하고 공공용도로서의 적절한 활용 대책을 강구하도록 하였다. 이에 국유재산중앙심의회는 「도시 및 도시주변에서의 국유지의 유효이용에 대하여」라는 제목의 국유지 관리처분의 기본방침을 결정하였는데, 이것이 일본 국공유지 관리정책의 골간이라 하겠다. 즉 공공용지 취득난을 탈기 위해 국유지의 민간불하를 억제하는 동시에 가급적 도시재개발에 기여하도록 활용하고 비효율적인 이용을 하고 있는 국가의 행정재산을 재검토하여 전용, 청사의 집약·입체화를 도모토록 하였다. 한편 1972년에는 도시지역에서의 주택난을 해소하고 생활환경의 악화를 방지하기 위해 「공유지 확대추진에 관한 법률」을 제정하여 토지선매가 가능토록 하였고 지방공공단체를 대신하여 토지개발공사를 설립하여 공유지 확대를 추진하였다.

1970년대 후반에는 유류과동 및 이에 따른 금융긴축 기조가 유지되어 국유지의 처분은 공용과 공공용을 최우선으로 하며 장기적으로는 국유지를 확보하는 것을 기본방침으로 하고 있다. 한편 수도권 소재 주민미군에 대한 제공재산이 반환됨에 따라 이를 장기적으로 활용하

는 계획이 추진되었고 대부분이 공원, 녹지, 도로 등의 공공용도에 할당되었고 유보지도 1/4에 달하여 장래의 토지이용 수요에 부응하도록 하였다.

1980년대 초에는 전반적인 재정악화가 심화됨에 따라 이를 타개하고 내수확대를 위해 공용, 공공용도에의 우선충당의 원칙을 고수하면서 국유지의 매각을 도모하였다. 이어 일본의 경제가 활황을 걷기 시작한 80년대 중반에 들어서는 동경 도시부를 중심으로 지가가 급등하였고 이에 대처하기 위해 국유지의 유효활용을 촉진하게 되었다. 80년대 후반에 들어서는 지가급등에 대응하기 위해 국토이용계획에 「감시구역제도」를 도입, 시행하였으며 1986년 6월에는 국유지의 신탁개발 등이 도입되었고, 지가급등지역에서는 매각을 유보하도록 하였다.

## 2) 국공유지 현황

일본의 국공유지 총면적은 111,700km<sup>2</sup> (도로면적 제외)로 전국토의 34.6%를 차지하고 있다. 이 가운데 국유지 면적은 1993년 현재 89,400km<sup>2</sup>로 전국토의 27.7%에 이르며 공유지 면적은 22,300km<sup>2</sup>로 전국토의 6.9%를 차지하고 있다. 구체적인 내역을 보면 국유지 가운데 98.7%에 달하는 88,310km<sup>2</sup>는 행정재산(우리나라의 보존재산에 해당)으로 대부분이 국유림으로 구성되어 있다. 한편 보통재산(우리나라의 잠중재산에 해당)은 <표 1>에서 보듯이 1965년에 3,820km<sup>2</sup>에서 1993년에 1,120km<sup>2</sup>로 크게 감소하였고, 보통재산의 대부분은 대장성 소관의 일반회계에 포함되어 있다.

<표 1> 일본의 국공유지 면적의 변화

(단위 : 만km<sup>2</sup>)

연도	행정재산		보통재산		계	
	국유지	공유지	국유지	공유지	국유지	공유지
1970	8.84	0.51	0.20	1.40	9.04	1.91
1975	8.85	0.55	0.15	1.42	9.00	1.97
1980	8.85	0.61	0.13	1.43	8.97	2.04
1985	8.84	0.63	0.12	1.43	8.96	2.06
1990	8.84	0.68	0.11	1.44	8.95	2.12
1993	8.83	0.73	0.11	1.45	8.94	2.18

자료 : 김영표 · 권태형, 1995, 국토계획, 국토개발연구원에서 재인용.

행정재산 가운데 국유지면적은 1970년대에서부터 현재에 이르기까지 그다지 커다란 변화가 없으나 보통재산의 경우 2,000km<sup>2</sup>에서 1,100km<sup>2</sup>로 현저한 감소를 보이고 있다. 한편 공유지 면적은 행정, 보통재산에서 조금씩 증가하는 양상을 보이고 있다. 이러한 자료를 볼 때 국유지에 대해서는 행정목적은 제외하고는 취득보다는 처분을 확대하는 반면, 공유지에 대해서는 비축과 활용을 지속적으로 추진해오고 있음을 알 수 있다.

### 3) 국공유지 관리기구와 운영

일본의 국유재산 사무는 대장성에서 담당하며 업무는 총괄, 관리, 처분으로 구분된다. 총괄사무는 산재된 국유재산을 하나로 묶어 재정적 입장에서 관리, 처분의 종합적 조정을 도모하는 것을 말한다.

행정재산의 경우 관리기관은 각각의 省, 廳의 수장이 하도록 되어 있다. 예를 들어 공용재산 가운데 문화재는 문화부장관(文化大臣), 도로는 건설부장관(建設大臣) 등이 하게 되어 있다. 반면 보통재산은 관리 및 처분을 모두 대장성 산하의 이재국에서 하도록 되어 있다. 이는 보통재산이 수익재산으로서 국가

재정수입의 일부분을 구성하기 때문에 국가재정을 관할하는 대장성장관이 관리하도록 되어 있는 것이다. 그밖에 국유재산관리를 위한 자문기관으로 중앙과 지방의 국유재산심의회를 두고, 특히 국유지를 신탁할 경우 또는 인접지와 경계를 확정할 경우는 반드시 이곳에서 심의를 거치도록 법률에서 규정하고 있다.

국유지를 취득함에서 있어 원칙은 어느 나라나 유사하다. 즉 공공용지가 필요할 경우 토지소유자와 협의, 계약방식을 통해 시장가격으로 취득한다. 하지만 협의의매수가 어려울 경우 수용권을 내세워 강제취득하고 있다. 이와 관련 1972년 공유지 확대추진에 관한 법률을 제정하여 도시계획구역 안에서의 선매규정을 도입하였으나 제한적으로 운영하고 있다. 국공유지 이용에 있어서는 공기업, 지방정부 등의 경우 목적에 따라 무상으로 할 수 있으나 유상임대가 원칙이다. 한편 국공유지 처분에 있어서는 보통재산 가운데 장래에 이용가능성이 거의 없다고 판단되면 조속히 처분한다. 대금지급의 원칙은 일시불이나 5년이내의 분납도 허용된다.

## 2. 미 국

### 1) 정책 개관

미국은 이미 서부개척 초기부터 주민들의 안정적인 정착과 방대한 국토관리로 인한 재정부담에서 벗어나기 위해 정부소유의 토지를 거의 무상으로 사유화시키는 정책을 일찍이 취해 왔다. 즉 1781년부터 1990년까지 약 200여년간 전국의 50%에 가까운 462만km<sup>2</sup>의 공유지를 처분하였는데 이중 28.8%를 주 정부에 공립교육기관, 철도, 운하, 하천, 기타의 용도로 무상이전 하였다(이태일, 1994: 41-44).

1800년대 후반 국립공원제도의 창설과 Yellowstone Park의 국립공원 지정 등 토지이용의 공적관심은 1970년대 국가환경정책법으로까지 이어져 연방정부와 주정부의 개입이 강화되었고, 자연환경 및 야생동물 보호, 연안역 관리 등을 위한 상당 규모의 국유지를 보유하게 되었다. 특히 1976년 제정된 「연방토지정책관리법」에서는 공공목적에 위한 연방정부의 토지소유를 주요한 국가정책의 수단으로 채택하고 있다(Foss, 1987).

1980년대 들어서 경제전반의 민영화 추세와 보수주의 운동이 부활하면서 국

유지의 사유화도 재추진되었다. 따라서 레이건 정부는 국유재산조사위원회를 설치하여 국유지 매각을 추진하였으나 환경론자, 기존 국유지 이용자의 반대에 부딪쳐 목표한 바를 달성하지는 못했으나, 공공의 비축토지는 선매제도와 공용 수용방식을 통해서 확보하지만, 이를 개발한 후에는 매각이나 분양을 통해서 재사유화 하도록 의무화 하였다.

### 2) 국공유지 현황

미국의 국공유지 총면적은 400만km<sup>2</sup>로 전국토의 43.6%를 차지하고 있다. 이를 금전적 가치로 환산하면 1975년 환율을 기준으로 2,430억달러에 이르며 전국토의 금전적 가치의 18.9%이다. 이 가운데 연방정부소유가 1989년 현재 268만km<sup>2</sup>로 전국토의 29.2%에 이르며 주정부 등의 귀속분은 132만km<sup>2</sup>로 전국토의 14.4%를 차지하고 있다. 이러한 가운데 연방정부는 산악, 사막, 해변 등을 주로 소유·관리하고 있으며, 주정부와 지방정부의 공유지는 임지, 공원, 야생보호지구, 도로, 청사부지 등으로 구성되어 있다.

### 3) 국공유지 관리기구와 운영

미국의 국공유지 관리의 경우 연방정부 소유의 토지 가운데 특별한 행정목적의 용도로 사용되지 않는 토지는 내무부 산하의 토지관리국(Bureau of Land Management)에서 관리한다. 현재 109만 2천여km<sup>2</sup>에 달하는 연방토지를 관리하고 있는데 이 가운데 대부분은 서부지역과 알래스카주 지역에 소재하며 그 밖의 지역에 소규모로 산재하고 있다.

주로 환경보전을 위해 토지를 적극적으로 취득 및 비축하고 있는데 이밖에도 야생동식물, 광물자원, 휴양지 등의 관리도 함께 담당하고 있으며 개발과 보존의 조화를 위해 토지이용계획을 수립하고 있다. 또한 토지를 민간이나 주정부, 지방정부, 타연방기관 등에 매각할 수 있으며, 주정부나 지방정부 또는 비영리법인에 대해 임대해 줄 수 있다. 이 경우 반드시 목적은 공익우선이다. 또한 연방토지에 대한 조사 및 정보관리의 업무를 담당하고 있다.

대표적으로 플로리다주의 경우 다음과 같은 국공유지 비축정책을 활용한다. 첫째, 환경보전지역 토지취득 프로그램으로 1972년 2억4천만불어치의 채권을 발행, 기금을 조성하여 1,590km<sup>2</sup>의 환경

보전지역의 토지를 취득하였는데 79년에 이 기금이 고갈되어 새로운 프로그램인 CARL(Conservation and Recreation Land Program)을 만들었다. 둘째, 「주정부 토지취득관리기금」이라 하여 주립공원의 토지취득을 위한 재원확보를 목표로 하였다. 63년 시작된 이 기금은 84년까지 567km<sup>2</sup>의 주립공원 토지를 취득·비축하였다. 셋째, 수자원관리기금으로 목적은 수자원보호로써 84년까지 364km<sup>2</sup>의 토지를 매입한 것으로 나타나고 있다.

## 3. 영 국

### 1) 정책 개관

일찍이 산업화·도시화를 겪은 영국은 Uthwatt 위원회의 보고서 내용을 근거로 1947년 도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act)에 의거하여 토지의 현재 이용권과 장래의 개발권을 분리하여 토지소유자에게는 이용권만을 부여하고 개발권은 국가에 귀속시키는 실질적인 토지이용의 국유화 조치(개발이익의 100%를 환수)를 단행하였다(조주현, 1995: 3-4).

토지공유화의 개념은 1967년에 제정

된 토지위원회법에 의해서 개발토지의 공용화가 추진되었고 이 위원회에 강제 개발권을 부여하여 개발대상 토지를 취득·개발후 임대할 수 있도록 하였다. 즉 개발부담금, 토지처분액, 국고용자를 동원하여 토지은행인 토지취득관리기금을 적립하여 토지의 관리 및 신규취득에 충당하도록 하였다. 이 기금은 76년의 지역공동체토지법(Community Land Act) 및 지역공동체토지계획(Community Land Scheme)에 의해 주택, 지가 문제의 해결을 위해 공공단체가 필요한 토지를 공유화하는 조치가 취해졌으나, 80년대 초 보수당 정권에 의해 폐지되었다(유해웅, 1994). 이 제도를 통해 신도시개발공사, 주택공사, 토지계획위원회, 지방정부 등 다양한 공적주체는 토지를 취득하여 99년간 임대할 수 있었다(한국토지개발공사, 1991: 175-194).

그러나 보수당 정부가 들어선 80년대는 정부의 재정위기 타개와 도심지의 활성화를 위해 국·공유지 정책은 도심부

의 토지활용에 초점이 맞추어 졌으며 이를 위한 지방정부계획 및 토지법에 의한 미활용 국공유지의 토지등록제도가 도입·시행되었다.

일반적으로 영국의 국공유지 관리정책은 노동당의 토지비축정책과 보수당의 철회정책이 서로 오고 가는 것이었으나, 그 주된 원칙은 꼭 필요한 한도내에서 국공유지를 보유하는 것을 골간으로 하고 있다.

## 2) 국공유지 현황

영국의 국공유지 총면적은 <표 2>와 같이 1985년 현재 도로, 하천 등을 제외하고 전국토의 15.4%이고 그 중 국유지면적이 4.4%를 차지하고 있다. 특히 국유지는 임야와 수자원지구로 된 것이 보통이다.

## 3) 국공유지 관리기구와 운영

**<표 2> 영국의 주체별 토지소유 현황**

소유주체	국공유지			사유지		
	중앙정부	지방정부	계	법인	개인	계
비율(%)	4.4	11.0	15.4	19.1	65.5	84.6

자료 : 영국중앙통계국, 한국토지개발공사 조사국, 「외국의 토지제도 : 일본·프랑스·영국·미국」(조사 91-1), 1991에서 재인용.

국공유지를 구분함에 있어 영국은 일반(행정재산과 보통재산)과는 달리 중앙정부 자산, 주정부 및 지방정부자산, 그리고 공기업 자산으로 구분하여 관리한다. 일반행정용 토지는 각 해당부처에서 직접 관장하나, 그밖의 중앙정부 재산(국가소유의 토지, 건물)은 환경부 산하의 국유재산청(Property Service Agency : PSA)에서 관리한다.

사용하지 않는 국공유지는 PSA에서 토지를 민간, 공기업, 지방정부 및 다른 중앙정부기관에 임대해 준다(정희남, 1995: 57-59). 임대기간은 2~3년의 단기임대에서부터 장기 999년까지 적용된다. 또한 임대토지에 대한 전대는 특별히 승인된 경우를 제외하고는 금지되어 있다. 위탁관리는 국방목적인 경우에 한하며, 무상양도는 거의 없고, 개발과 환경문제에 중점을 두어 관리하고, 관리는 재산법의 일반규정에 의한다.

영국에서 국유지 처분과 관련되어 주목받는 제도로는 「지방행정계획 및 토지법」에 기초한 공유지에 대한 토지등록제도이다. 이는 이용도가 낮은 토지의 목록을 건설업자와 부동산개발업자에게 알려서 매각을 촉진하는 제도로 1981년 이후 6만ha의 미활용 공유지를 등록, 매각, 이용토록 하였다. 재개발지구로 유명

한 런던 근교의 Dockland 지구에서도 160ha가 「Dockland공사」에 양도되었다.

## 4. 프랑스

### 1) 정책 개관

프랑스는 절대적 토지소유권을 인정하나 도시계획법제와 토지법제의 정비를 통해 토지 선매제도와 수용제도를 폭넓게 활용하는 국가이다. 특히 프랑스에서는 일찍부터 수용권자의 의사에 의하여 강제적으로 토지를 취득하는 토지수용제도가 발달하였고, 이에 따른 특정한 공적기관을 설립하여 토지를 비축하는 정책을 적극적으로 추진해 왔다. 이에 프랑스는 수용권의 발동이 가장 빈번하게 이루어지는 국가의 하나로 지목되고 있다(허재영, 1993: 40-41).

대표적 기관으로는 파리지방권토지구(AFTRP: 1962년 설립), 세스지방토지공사(EPBS: 1967년 설립), 로레스도시권토지공사(EPML: 1973년 설립) 등이 있다(김영표·권태형, 1995: 83-84). 주요기능은 토지의 선행취득 및 관리를 담당하는 것으로 토지취득은 보통 협의 매수에 의하거나 선매권을 활용한다.

이러한 수용권의 제도적 기반은 1958



년 우선시가화구역(ZUP)이 지정되면서 마련되었고, 아울러 이와 같은 개발의 부작용을 극소화하기 위해 수용보상 기준의 제정과 장기정비구역(ZAD)을 창설하였다. 특히 이 지역에서는 협의정비지구(ZAC) 지정시 10년이 넘어도 반환의 의무를 지지 않도록 하여 공공보유토지의 장기적 운용을 가능하게 하였다. 그러나 이에 따른 개발사업이 확산됨에 따라 시설정비비, 보상비 등 공공부담이 가중되었으며 이를 충당하기 위한 국가 보조금도 한계에 달하게 되었다.

이에 1967년 토지이용방향설정법이 제정되었으며 광역적 정비계획(SDAU)과 토지점용계획(POS)으로 불리는 개별적 토지이용계획으로 체계화되었으며, 민간사업의 활성화를 위해 사업의 일반적 기준으로서 협의정비구역(ZAC)과 시가지 토지조합(AFU)이 창설되었다. 이에 따라 1976년에는 ZAC가 일반적인 도시개발수법으로 널리 활용되도록 법이 개정되기도 하였다.

1980년대에서부터 현재에 이르기까지 사회당 정권하에서는 도시계획 권한과 토지점용계획을 지방자치단체에 위임하였으나 중요 사항에 대해서는 국가가 통제하도록 하였고, 특히 POS가 수립되지 않은 지역에서의 개발을 원칙적으로 금

지한 획기적인 정책전환이 있었다.

## 2) 국공유지 현황

국공유지 총면적은 25,200km<sup>2</sup>(도로, 하천 등 제외)로 전국토의 4.5%에 불과하며 이 가운데 임야는 18,000km<sup>2</sup>로 71.4%를 차지하고 있다(이원준, 1992: 174-176). 그러나 파리지의 경우 총면적 105.4km<sup>2</sup>의 약 60%인 63.9km<sup>2</sup>가 국공유지이다.

각 주체별 토지소유 현황을 보면 지방정부 소유가 전국토의 13%, 지방정부 이외의 공공단체 소유가 19%에 이르러 국가소유의 비율이 작은 것과 달리 공적소유의 비율이 높은 것으로 나타난다.

## 3) 국공유지 관리기구와 운영

프랑스의 정부재산은 예산부의 국유재산관리국에서 총괄하며, 개별재산은 소관부처에 관리를 위임하지만 취득은 국가가 하는 것을 원칙으로 한다. 현재 관리업무는 지방공공단체로 점차 이양하고 있으나 산림은 중앙정부가 담당하고 있다. 공공재산은 증가추세에 있으며 ZAD(장기정비구역)에서는 자치단체가 선매권을 보유하고 있는 모든 농지는 토

지개발 및 농촌건설회사에서 보유한다. 취득자금은 재정자금과 토지개발 및 도시계획기금(FNAFU)에 의한 특별지원 자금으로 이루어져 있다.

한편 프랑스는 선매제도가 발달한 나라로서 토지개발법에서는 이러한 선매권제도를 도시선매권 절차로 통합하여 토지선매의 효율화를 도모하였다. 도시선매권은 법률상 토지점용계획에 의한 도시구역과 도시화 예상구역중 개발대상지에 적용하도록 하였다. 최근들어 그 역할이 감소하고 있으나 지난 수십년간 공적토지를 비축하고 투기를 완화시키는데 중요한 기능을 담당하였다. 도시선매권은 국가·상급 지자체 및 기타 이들로부터 수권을 받은 공공기관과 제3섹터가 선매권을 행사할 수 있도록 하고 있다.

예를 들어 해안역 등 자연보호지역에 대한 토지취득을 확대하기 위해 토지개발세에 일정비율로 특별세를 부과하여 조달하고 있으며, ZAD의 선매제도는 구역지정후 14년동안 자치단체 등 공공기관에 선매권을 부여한다. 마지막으로 토지선매권은 1980년대에 도입된 것으로 토지점용계획(POS)이 일단 수립되면 모든 기초자치단체는 도시지역과 개발예정지역에 대해 선매권을 갖게 된다.

## 5. 독 일

### 1) 정책 개관

독일의 토지소유권에 대한 상대적 권리개념이 구체화된 것은 1919년에 제정된 「바이마르 헌법」이다. 즉 “토지소유권이 절대 무제한의 것이 아니며 나아가 공공복리에 적합해야 한다”는 그 기본정신이 계승되어 70년대 이후에 등장한 독일 건설법전에 반영되었다. 또한 대륙법의 특성에서 나타나듯이 선매권의 제도화를 특징으로 하고 있으며 토지구획정리사업이 일찍이 발달하여 이를 통해 지방자치단체가 공공용지를 취득하는 경우가 많았다. 60년 이후에는 각 주 및 시읍면에 감정평가위원회(Gutachterausschub)를 설치하여 지가자료를 제공하고 기준지가를 고시하는 등 지가조절에 각별한 노력을 기울여 왔다.

특히 공익목적을 위해 국가가 취득한 토지라도 개발후에는 재양도 내지 사유화 하는 것을 기본으로 하고 있다. 예를 들어 신도시 개발시에는 취득·개발후 일반에 분양하며, 재개발의 경우는 시설용지만 취득하고 사유지는 환지하는 토지구획정리 기법을 위주로 하였기 때문에 취득과정에서의 저항이 적었을 것으

로 생각되며, 통일이후 1991년의 재산법에서 몰수재산의 반환원칙을 천명하고 국영기업의 민영화를 도모한 것은 이러한 보편관념에 의한 것으로 생각된다.

## 2) 국공유지 현황

독일의 국공유지 면적은 <표 3>과 같다. 독일의 토지소유제도는 토지이용의 사회화가 정착된 나라로서 지방정부들의 공유지 적극매입에 따라 한때 프랑크푸르트는 전체 도시면적의 52.7%를 보유하기도 하였다.

## 3) 국공유지 관리기구와 운영

독일은 행정자산은 각 정부부처가 관리하며 보통자산은 연방재무성(BMF)에서 관리한다. 따라서 중앙정부에 재산관리업무를 총괄기관이 없으며, 민간에 대어하는 제도는 없고 다른 중앙기관이

사용할 때 사용료를 면제해 주며, 지방정부나 공기업은 유상으로 이용토록 되어 있다. 이때 임대기간은 10년이내의 단기임대가 보편적이며 임차인은 이를 정부의 동의를 얻어 전대할 수 있다. 처분에 있어서는 다소 보수적으로 장래 사용할 필요가 없는 경우에 한해서 국유재산을 처분한다. 불용자산의 처분은 BMF나 재무위원회가 결정하는 바에 따라 수익계약을 원칙으로 하고 대금은 일시불로 지급한다.

## 6. 스웨덴

### 1) 정책 개관

스웨덴의 경우 국공유지 임대제도를 1907년에 도입한 이래 공공의 토지비축을 어느나라보다도 강조하고 있으며 또한 성공적으로 이끌고 있는 대표적인 나라이다. 1949년 개발용지의 수용 및 개

<표 3> 독일의 면적별 토지소유 현황(1973)

소유주체	계	국공유지				사유지		
		공적주체	종교단체	공법단체	계	개인	법인	계
면적(천ha)	24,855	6,742	982	273	7,998	16,085	776	16,861
비율(%)	100.0	27.1	3.9	1.1	32.2	64.7	3.1	67.8

자료 : 한국감정원 지가정책연구센터, 외국의 토지관계 정보, 1992, p.41에서 재인용

발토지의 임대제가 강화되었고, 53년에는 임대기한을 무기한으로 연장하였으며, 66년에는 지자체에 선매권을 부여하였다. 나아가 1967년부터 토지선매법을 제정하여 이러한 정부의 기능을 확대하고 있다(박헌주, 1992: 185).

## 2) 국공유지 현황

스웨덴 전체의 토지소유 구조를 보면 <표 4>에서 보는 바와 같이 중앙정부 소유토지의 비율은 약 20%로 대부분 임야나 미개발지이다. 미개발지는 주로 황무지, 호수 및 하천 등이며 공원, 도로 등 공공용지의 비중은 미약하다.

도시지역의 경우 70%가 국공유지이며 주거지의 70%정도는 시 정부 토지의 임대지이다(유해웅, 1994: 24-31). 특히

스톡홀름시의 경우 전체 토지소유현황과는 달리 1904년부터 토지매입을 시작하여 19,863ha의 토지를 매입하였고 주변지역에도 시 구역의 2배에 해당하는 토지를 보유하게 되었다. 최근 주택건설로 인해 일부 매각이 있었으나 여전히 50%이상의 사유지를 보유하고 있다(박헌주, 1992: 47-51).

## 3) 국공유지 관리기구와 운영

약 50개시에서 장기임대제도가 실시되고 있는데 이에 대한 재정지원제도는 토지임대용자제도와 토지매입용자제도가 있다. 전자는 개발관리비의 95% 한도내에서 용자가 최장 40년까지 가능하며 이는 주택청과 스톡홀름시 부동산국이 관리한다. 후자의 경우 지방정부의

<표 4> 스웨덴의 주체별 토지소유현황(1993)

(단위 : %)

구 분	농경지	임 야	기 타	합 계
개인	85	43	29	42
기업	4	40	9	26
중앙정부	1	5	52	21
지방자치단체	2	2	2	2
교회	2	2	2	2
기타	6	8	6	7
합계 (km <sup>2</sup> )	100 (35,000)	100 (240,000)	100 (135,000)	100 (410,000)

자료 : 김영표·권태형, 1995에서 재인용

10년이상 계획개발사업에 지원되며 토지매입의 50%까지 10년의 한도에서 융자해 주고 있다.

최근들어 재정긴축으로 지방정부별로 보유토지를 매각하는 경향이 두드러지고 있으나, 뚜렷한 매각유인책이 없어 실제 매각실적은 저조한 상황이다.

## 7. 대 만

1945년 항일전쟁에서 승리한 대만은 일인소유의 사유재산을 인수하기 시작하였는데 종류가 다양하고 규모 역시 작은 편이 아니어서, 이를 인수·처리하기 위한 방안으로 먼저 대만성 日産處理委員會를 결성하였는데 이때 이들 재산을 국유재산으로 결정하였으며, 59년 국유재산국을 설치하여 오늘에 이르고 있다.

또한 대만은 삼민주의에 입각하여 平均地權의 정신이 헌법에 반영되었으며 이는 토지법, 평균지권조례, 토지세법에 반영되어 있다. 이는 사유지권의 면적을 제한하는 것으로 택지는 10畝(약 300평), 농지와 사업용지에 대해서는 지역실정에 따라 소유제한이 가해지게 되었다. 특히 공적토지의 취득은 토지구획정리사업을 위한 토지수용과 기준가격 이

하 매매가격 신고시 토지를 강제 매수할 수 있는 제도가 마련되어 있다. 아울러 토지법에 의해 해안으로부터 일정 범위 내의 토지, 광천지, 명승지, 사적, 자연보호 등의 사유도 금지하고 있다.

## 8. 기타(호주, 이스라엘, 싱가포르)

호주의 경우 연방정부가 주정부보다 나중에 생겼기 때문에 연방정부가 행정상 필요한 토지를 주정부로부터 매입하게 되었다. 따라서 연방정부는 불필요한 국유지를 거의 소유하고 있지 않는데 반해 주정부는 공유지 잡종재산을 상당수 보유하고 있다. 이에 따라 연방정부의 기본정책은 꼭 필요한 재산이외에는 매각하는 것을 원칙으로 한다.

그리고 수도권관리법을 통하여 수도권지역은 행정목적의 필요여부를 불문하고 연방정부가 그 소유권을 보유하도록 하였으며 국유지의 매각, 처분도 금지하였다. 호주의 국유재산은 총무처가 취득과 관리업무를 담당하고 있다.

이스라엘의 경우 1987년 전 국토의 92%가 국유지였다. 이것은 공산주의를 제외한 자본주의 국가중 가장 높은 비율이다. 이는 토지를 매매대상으로 여기지 않는 그들만의 종교적 신념과 국토의 대

부분이 전쟁을 통해 확보되었고 장기적 임대(최고 999년까지) 토지관리방식에 기인한 것이다.

싱가포르의 경우 과거 영국의 식민지로서 일반적으로 국공유지의 비율이 낮을 것으로 여겨지나 그 비율이 80%에 달한다. 이는 싱가포르가 여타 나라에 비해 규모가 작은 도시국가이기 때문에 가능했을 것으로 추정된다.

싱가פור는 전 국토면적 중 국공유지가 80% 이상을 차지하며 이 가운데 27%가 주택개발청 등 공공기관에 장기 임대한 토지이다(한국토지개발공사, 1990). 특히 임대계약기간에 있어서 주택은 60년, 공장은 30년이며 만기시에 재계약을 하도록 되어 있다.

### III. 맺음말: 외국제도의 시사점

각국의 토지관련 법제들은 나름대로의 맥락을 지니며 상호보완적으로 실행되고 있는 것이 일반적이다. 토지이용의 공공성이라는 측면에서 토지의 공유화는 나라별로 차이는 있으나 공통적으로 추구하는 정책이며 나아가 정책의 목표는 국가에 따라 어느 정도의 차이를 보여주고는 있으나 그 목적은 토지이용의 효율성과 형평성의 제고이다. 즉 관리,

보전에서 머무는 소극적 정책이 아니라 적극적인 시장개입과 보전정책, 그리고 국민전체의 자산으로서 효율적인 활용을 목표로 하는 추세라는 것이다.

따라서 적절한 국공유지의 보유량이라는 의미보다는 현재의 토지의 소유와 이용에 관련된 각 제도가 얼마나 종합적이고도 긴밀하게 상호연관되어 있으며 얼마나 적극적인 활용을 하느냐에 따라 그 정책의 성과가 달려있다 할 것이다.

이를 위해 중앙·지방정부 수준의 각종 정치적·재정적 상황과 국제·국내적 경제여건 등의 내외부의 변수들을 고려한 차등화된 관리정책이 고려되어야 할 것이다. 과거 중앙집권적 권위주의에서 나타나는 일방적, 획일적 관리제도에서 벗어나 구체적, 국지적, 지방적인 관리정책이 장기적 안목에서 나와야 할 것이다.

한편 국공유지 관리의 핵심은 이를 뒷받침할 수 있는 과학적 관리기법이라고 할 수 있다. 최근 지리정보시스템의 개발 및 활용은 획기적인 관리정책의 하나이며 이를 활용한 정기적인 사용상태 점검제도라든가 기존 자산에 대한 활용의 극대화를 도모할 수 있는 것이다.

마지막으로 국공유지 관리정책은 장기적인 관점에서 시행해야 한다. 우리와

비슷한 면적을 가진 영국의 최고 999년 까지 가능한 장기임대제도와 도시국가인 싱가포르의 60년 임대제도처럼 정책이 고려하는 시간적 범위가 지금보다는 훨씬 길어져야 할 것으로 여겨진다. ☺

## 참고문헌

- 김영표 · 권태형. (1995). “국공유지 관리 및 효율적 활용방안”. 『국토계획』. 국토개발연구원.
- 연규태. (1885). “토지의 최유효 이용에 관한 연구”. 『한국지역사회개발학회지』. 한국지역사회개발학회.
- 유해웅. (1994). 『토지공법론』. 서울: 박영사.
- 이원준. (1992). 『국유재산관리론』. 서울: 기공사.
- 이태일. (1994). “미국의 토지소유”. 『국토정보』. 국토개발연구원.
- 정희남. (1995). “외국의 국공유지 관리 및 이용정책”. 『토지연구』5/6. 토지개발공사.
- 조주현. (1995). “외국의 토지자원 관리 실태”. 토지자원의 효율적 관리를 위한 심포지엄 발표논문. 대한민국토·도시계획학회.
- 한국토지개발공사. (1990). 『지가문제를 중심으로 한 외국의 토지제도 비교』.
- 한국토지개발공사. (1991). 『외국의 토지제도 : 일본, 프랑스, 영국, 미국』.
- 허재영. (1993). 『토지정책론』. 서울: 법문사.
- 南博方. (1987). 『國公有地信託の理論と實務』, 東京 : 第一法規.
- 日本 國土廳. (1995). 『土地白書』.
- Flechner, Harvey L. (1973). Land Banking in the Control of Urban Development, New York : Praeger Publishers.
- Foss, Philip O. ed. (1987). Federal Land Policy, London : Greenwood Press.
- Gregg, Frank. (1985). “Public Land Management in the Post-Privatization Era”, Policy Studies Journal.
- Simons, R.A. (1994). “Public Real Estate Management and the Planner’s Role”, Journal of the American Planning Association.