연구보고 2006-

국·공유지 신탁법제 개선방안 연구

이 준 우

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국·공유지 신탁법제 개선방안 연구

A Study on Improvement for Trust Legislation about Public Lands

연구자 : 이준우 연구위원

Lee, Jun-Woo

2006. 10. 31.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

우리 나라의 경우 국·공유지신탁제도는 정부가 재정투입없이 국·공유지를 효율적으로 개발·관리하기 위하여 부동산신탁회사에 국·공유지를 위탁 개발하는 제도이다. 지방재정법과 국유재산법은 1999년의 개정으로 국·공유지 개발신탁제도를 도입한 바가 있으나, 여전히 공영개발방식에 의존하여 토지수용과 개발사업을 결합한 택지확보형 방식에 치중하고 있다는 문제점이 있다. 전면 수용방식, 환지 방식 및 이들의 혼용방식이 주된 형태인데, 이는 재원의 조달과 분담, 토지이용의 효율, 향후 관리 등에 개선의 여지가 많은 제도이다.

토지뿐만 아니라 건물 및 시설을 취득하여 이용하는 경우에는 행정재산 및 보존재산의 재개발이든, 잡종재산의 개발에 의한 행정재산화든 기존의 보존·이용 위주의 국·공유재산 관리방식은 보다 효율적이고 합리적인 개발(취득) 및 이용·수익의 방식으로 발전되고 활성화되어야 한다.

이러한 대내외 여건의 변화에 따라 우리 법제의 현황 및 문제점에 대한 분석을 기초로 하여 이의 해결을 위한 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 국·공유지신탁제도의 활성화 방안을 마련하기 위한 비교법적 연구로서 영국, 호주, 프랑스, 일본의 관련 법제와 국·공유재산 관리제도를 살폈다. 이를 바탕으로 제도의 도입에서 머물고 있는 현행 법령상 국·공유지 개발신탁제도를 실질적인 제도로 활용될 수 있도록 활성화하는 국·공유지 관리·개발신탁 관련 법제의 주요 개선방안을 제시하였다. 신탁 대상 재산의 범위 확대와 신탁 방식의 확대 2가지 주된 관점에서 그 개선의 필요성과 함께 현행 법령의 개정시안을 함께 제시하였다.

※ 키워드 : 국·공유지관리, 개발신탁, 신탁제도

Abstract

In Korea, the national and public land trust system is a system for the Government to trust its national and public lands to real estate trust companies for the purpose of efficiently developing and managing such lands without any financial expenditure. The Local Finance Act and the State Properties Act introduced the national and public land development trust system through the amendments of 1999, but still have problems in that such Acts lay stress on the way of securing housing sites by means of a combination of land appropriation and development projects based on the model of publicly managed development. Such way of securing housing sites, which consists mainly of the way of full appropriation and the way of land substitution, or a combination thereof, demands many improvements in the raising of funds and the allotment of contributions therefor, the efficient use of land, follow-up management, etc.

In acquiring and using buildings and facilities as well as lands, the existing national and public property management system, which is focused on preservation and use, needs to be upgraded and utilized in such a manner of enabling more efficient and reasonable development (acquisition) and use, and the gaining of greater benefits, whether in redeveloping administrative property and preserved property or in developing miscellaneous property into administrative property.

In this context, this study presents suggestions to solve problems in our legal system based on analysis of the current situations of such legal system, and conducts a comparative analysis of the national and public property management systems and other related legal systems in England, Australia, France and Japan to devise policy measures necessary to

promote the utilization of our national and public land trust system. Based on such analysis, this paper presents major policy measures to improve the legal system related to the management and development trust of national and public lands with a view to substantially promoting the present national and public land development trust system. Also, this study discusses a necessity of expanding the existing scope of property subject to trust and reforming the methods of trust and presents a draft for amendment of related laws and regulations in force.

※ Key Words : Management of National and Public Lands, Development Trust, Trust System

목 차

국문요약 ····· 3

Abstract ····· 5

제 1 장 서 론 ····· 9

Ⅰ. 연구 목적 ····· 9

Ⅱ. 연구 범위 ····· 10

제 2 장 국·공유재산 현황 및 관리방법 등 ····· 13

제 1 절 국·공유재산 현황 ····· 13

1. 국·공유재산 범위와 유형 ····· 13

2. 국·공유지의 본질과 관리 ····· 15

3. 국·공유재산의 관리현황 ····· 17

제 2 절 국·공유재산의 관리방법 ····· 20

1. 국유재산 관리체계 ····· 20

2. 국유재산법상 관리방법 ····· 24

3. 특별법상 관리방법 ····· 29

4. 국유부동산 관리의 문제점 ····· 30

제 3 절 외국의 국유재산 관리 ····· 31

1. 영국의 국유재산관리 ····· 31

2. 독일의 국유재산관리 ····· 38

3. 프랑스의 국가재산관리 ····· 41

4. 일본의 국유재산관리 ····· 43

5. 호주의 국유관리제도 ····· 86

제 3 장 국·공유재산의 신탁관리 ····· 101
제 1 절 부동산신탁과 국·공유지 개발신탁 ····· 101
1. 부동산신탁과 토지신탁 ····· 101
2. 국·공유지 토지신탁 ····· 104
제 2 절 국·공유재산의 위탁관리와 신탁관리 ····· 112
1. 위탁관리 ····· 112
2. 토지신탁과 도시개발 ····· 119
제 3 절 국·공유지 개발신탁제 ····· 126
1. 도입배경과 연혁 ····· 126
2. 현행법상 관련제도의 한계 ····· 129
3. 공유재산 신탁 시범사업 ····· 133
4. 개발신탁의 활성화 필요성 ····· 137
5. 국·공유지 신탁사업 추진 사례 ····· 139
제 4 장 법제 개선방안 ····· 143
제 1 절 개선방향 ····· 143
제 2 절 국·공유재산 관련법제 개선방안 ····· 144
1. 국유재산법 ····· 144
2. 공유재산 및 물품관리법 ····· 151
3. 신탁업법 ····· 152
제 5 장 결 론 ····· 155
참 고 문 헌 ····· 159

제 1 장 서 론

Ⅰ. 연구 목적

최근 국토균형발전 및 공공기관 등의 지방이전이 가시화되고 있는 바, 이러한 정책의 추진은 필연적으로 국·공유지의 무상 제공 및 개발을 전제로 하고 있다.

행정재산 및 공공기관의 공익재산에 대한 용도의 전환 및 재개발 등이 함께 요구된다. 이와 관련하여 합리적인 공적 토지 및 재산의 이용을 위하여 신탁방식의 적용 및 활성화를 강구함으로써 물적 자원의 합리적·효율적 이용·개발 및 관리를 도모하여야 할 필요성이 제기되고 있다.

지금까지는 국·공유 재산 중 잡종재산만이 민사법상의 일반 재산과 마찬가지로 사법적 법률관계의 형성이 가능하였고, 그 관리 및 처분의 경우에도 소극적인 시장경제원리 내지 경제원칙을 적용하여 왔다. 합리적 관리나 효율성 내지 생산성의 제고라는 측면은 그리 크게 고려되지 못하였다.

공공부문에 대하여 시장경제원리의 적용을 확대함으로써 경쟁성과 생산성 및 업무의 효율성을 높이려는 정부의 정책은 공공재산으로서 국유·공유재산의 합리적인 관리 특히 이용 및 개량을 통한 수익적 관리를 점차 강하게 요청하고 있다. 직접관리와 위탁관리 및 민영화 세 가지의 관리 유형 중에서 직접 관리와 민영화는 어느 정도 정리 내지 정비가 이루어졌다고 할 수 있다. 현재는 전문적인 관리와 경영, 특히 혁신적 경영이라는 차원에서 업무의 혁신은 물론 국유 및 공유재산의 관리와 수익이 요청되고 있다.

국·공유지신탁제도는 정부가 재정투입없이 국·공유지를 효율적으로 개발·관리하기 위하여 부동산신탁회사에 국·공유지를 위탁 개발

하는 제도이다. 지방재정법과 국유재산법은 1999년의 개정으로 국·공유지 개발신탁제도를 도입한 바가 있으나, 여전히 공영개발방식에 의존하여 토지수용과 개발사업을 결합한 택지확보형 방식에 치중하고 있다는 문제점이 있다. 전면 수용방식, 환지 방식 및 이들의 혼용방식이 주된 형태인데, 이는 재원의 조달과 분담, 토지이용의 효율, 향후 관리 등에 개선의 여지가 많은 제도이다.

이러한 제도 도입 이후의 여건 변화에 따라 국·공유재산 특히 국·공유토지의 관리와 개발에 대하여 토지신탁 내지 개발신탁제도를 적극 활용하는 방안을 연구함으로써 민간부문의 전문성을 공공부문에 합리적으로 접목시켜 그 시너지효과를 극대화할 수 있는 법제 개선방안을 강구하는 것을 이 연구의 목적으로 한다.

Ⅱ. 연구 범위

이 연구는 다음과 같이 국·공유재산 현황 및 관리형황, 관련 제도와 사례분석 및 법제 개선방안의 연구를 주된 내용으로 한다.

ⅰ) 국·공유재산 현황 및 관리방법과 그 문제점

국·공유재산 현황은 국·공유재산의 범위와 유형, 관리방법별 재산유형, 국·공유재산의 관리현황을 조사, 분석한다.

국·공유재산의 관리방법은 국유재산관리계획제도, 국유재산법상 관리방법 및 지방재정법상 공유재산 관리방법, 기타 특별법상의 국·공유재산 관리방법 및 국유지개발신탁제도를 살핀다.

이러한 우리 현행법제와 함께 외국의 국유재산 관리제도를 독일, 프랑스, 일본 등 주요국의 제도를 중심으로 관련법제, 공공재산의 분류, 국·공유재산의 관리방식 등을 고찰한다.

관리·이용상의 문제점은, 관리체계상 문제점, 유지관리상 문제점, 활용상 문제점, 대부제도상의 문제점 등을 살피고 이를 바탕으로 법

제개선방안을 모색한다.

ii) 국·공유재산의 신탁관리

공익신탁과 토지신탁제도, 위탁관리와 신탁관리, 현행법상 국·공유지 신탁관리제도, 국·공유지 개발신탁 등을 중심으로 살핀다.

공익신탁과 토지신탁제도는 신탁제도 일반과 외국의 공익신탁 법제, 현행 신탁법 및 신탁업법상의 토지신탁제도 등을 살핀다.

국·공유재산의 위탁관리와 신탁관리 부문은 현행 국·공유재산의 관리 중 위탁관리와 신탁관리와 관계되는 법령규정 및 관리계획을 주로 「국유재산관리법」, 「국유재산관리계획」, 「'05 국유재산실태조사」, 「국유재산관리 업무편람」 등을 중심으로 분석한다.

국·공유지 개발신탁 부문은 개발신탁제도의 도입연혁과 그 내용, 현행법상 관련제도의 한계, 개발신탁의 활성화 필요성과 기대효과, 개발신탁의 활성화 방안, 국·공유지 활성화정책 일반과의 관계 등을 중심으로 고찰한다.

iii) 법제개선방안

이상의 분석을 바탕으로 하여 국·공유지의 관리와 활용을 극대화할 수 있는 법제 개선 방향과 구체적인 관련 법령의 개선방안으로 나누어 제시한다.

법제 개선 방향은 국·공유지 관리정책 및 국토균형방전정책과의 연계성을 아울러 고려하여 제시할 것이며, 도시·지방균형개발 및 개발방식과 관련되는 토지신탁방식의 장단점을 아울러 고려할 것이다.

구체적인 법제개선방안은 국유재산 관련법의 개선방안과 공유재산 관련법의 개선방안 및 신탁 관련법제의 개선방안으로 구분하여 제시할 법령개정방안을 마련한다.

토지뿐만 아니라 건물 및 시설을 취득하여 이용하는 경우에는 행정재산 및 보존재산의 재개발이든, 잡종재산의 개발에 의한 행정재산화

든 기존의 보존·이용 위주의 국·공유재산 관리방식은 보다 효율적이고 합리적인 개발(취득) 및 이용·수익의 방식으로 발전되고 활성화되어야 한다. 이를 위하여 제도의 도입에서 머물고 있는 현행 법령상 국·공유지 개발신탁제도를 실질적인 제도로 활용될 수 있도록 활성화하는 국·공유지 관리·개발신탁 관련 법제의 주요 개선방안을 제시한다.

제 2 장 국·공유재산 현황 및 관리방법 등

제 1 절 국·공유재산 현황

1. 국·공유재산 범위와 유형[1)]

1) 국·공유재산의 범위

국유재산은 국유재산법 제3조에서 그 범위를 규정하고 있다. 동법에 따른 국유재산은 『국가의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조약의 규정에 의하여 국유로 된 것』으로서 다음에 해당하는 재산을 말한다.

ⅰ) 부동산과 그 종물

ⅱ) 선박·부표·부잔교·부선거 및 항공기와 그들의 종물

ⅲ) 정부기업[2)] 또는 정부시설에서 사용하는 중요한 기계와 기구[3)]

ⅳ) 지상권·지역권·광업권 기타 이에 준하는 권리

ⅴ) 주식(신주인수권을 표시하는 증서를 포함한다. 이하 같다), 출자로 인한 권리, 사채권, 특별법에 의하여 설립된 법인이 발행한 채권, 국채증권, 지방채증권, 투자신탁 또는 개발신탁의 수익증권과 외국 또는 외국법인이 발행한 증권으로서 이에 준하는 것

ⅵ) 특허권·저작권·상표권·실용신안권 기타 이에 준하는 권리

ⅶ) 부동산신탁의 수익권

공유재산은 지방자치단체의 소유로 된 재산으로서 위의 국유재산 중 ⅲ)과 ⅴ)의 재산만 차이가 있고 나머지는 동일하다. 즉, 중요한 기

1) 재경부, 『예산개요』, 재경부 국유재산실태조사결과 발표(2006.1.16) 참조

2) 여기서의 "정부기업"이라 함은 『기업예산회계법』 제2조의 규정에 의한 정부기업을 말한다(국유재산법시행령 제1조제1항).

3) 여기서의 중요한 기계와 기구라 함은 기관차·전차·객차·화차·기동차 등 궤도차량을 말한다(국유재산법시행령 제3조제3항). 이는 당해 기업 또는 시설의 폐지와 함께 포괄적으로 용도폐지된 것은 그 기업 또는 시설이 폐지된 후에도 국유재산으로 한다.

계와 기구는 「공영사업 또는 시설에 사용하는」 재산으로 제한되고, 유가증권은 「주식, 출자로 인한 권리 및 사채권·지방채증권·국채증권 그 밖에 이에 준하는 유가증권」으로 그 내용이 차이가 있다(「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항 참조).

2) 국·공유재산의 구분과 종류

① 국유재산

국유재산은 그 용도에 따라 행정재산·보존재산과 잡종재산으로 구분한다(국유재산법 제4조).

ⅰ) 행정재산

공용재산(국가가 직접 그 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산[4]), 공공용재산(국가가 직접 그 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산) 및 기업용재산(정부기업이 직접 그 사무용·사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산)이 행정재산에 해당한다.

ⅱ) 보존재산

보존재산은 법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산[5]을 말한다.

ⅲ) 잡종재산

잡종재산은 행정재산 및 보존재산 이외의 모든 국유재산을 말한다.

4) 행정재산 중 "사용하기로 결정한 재산"이라 함은 국가가 앞으로 5년내에 사용하기로 결정한 재산을 말한다(동법시행령 제2조제1항).

5) "기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산"은 국가에서 사용할 필요가 있다고 인정되어 총괄청이 보존하기로 결정한 재산을 말한다(동법시행령 제2조제2항).

② 공유재산

공유재산도 그 용도에 따라 이를 행정재산·보존재산 및 잡종재산으로 구분함은 국유재산과 통일하다(공유재산 및 물품관리법 제5조).

즉, 공유행정재산은 공용재산(지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산), 공공용재산(지방자치단체가 직접 공공용에 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산) 및 기업용재산(지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산)으로 구성된다.

공유보존재산은「법령 또는 조례나 규칙의 규정에 의하거나 그밖에 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하거나 보존하기로 결정한 재산」을 말한다.

공유잡종재산은「행정재산 및 보존재산 외의 모든 공유재산」을 말한다.

2. 국·공유지의 본질과 관리[6)]

1) 존재가치와 관리방법

국유지는 공유재산, 환경재, 재정수입원, 보유지라는 다양한 존재가치를 가지고 있다. 이에 따라 그 관리방법이 다르게 되어야 한다는 점은 당연하다. 이는 지속가능한 국유지 개발이 국유지 관리의 새로운 패러다임으로 되고 있는 점과 맥락을 같이 한다.

6) 한국행정연구원, 국유재산관리특별회계 정비방안, 2004, p.33. 이하; 재경부, 국유재산관리 업무 편람, 2005; 생보부동산신탁, 부동산신탁업무 방법서(토지신탁편), 1997. p.10. 이하; 홍유석, 국유재산관리론, 기공사, 1992, p.23.; 성업공사, 국유잡종재산의 효율적인 관리방법, 1996. p.12. 이하. 등 참조.

① 共有財産으로서의 국유지

국유지의 대부분은 임야이고, 하천법상 하천도 국유이며, 기타 도로, 항만, 사적지 등이 국유재산에 해당한다. 이러한 국유지의 소유권은 국가에 있지만 국민의 공유재산적 의미가 강하다는 특성을 가진다.

용도폐지재산, 국세물납재산, 국유화된 무주부동산, 기부채납 부동산 등과 같이 공유재산적 의미가 미약한 것도 없지 않다. 그러나 많은 국유지가 공유재산으로서 公共의 공간 역할을 하고 있다.

② 환경재로서의 국유지

전지구적 차원에서 열대우림이 파괴되고 해양이 오염되며 생물종의 다양성이 상실되어 가는 지구환경위기시대에 국유지는 환경재로서의 새로운 의미를 가진다.

공기, 물, 토양 등의 소위 환경재는 지금까지는 생산과 소비활동에 있어 무료의 환경서비스를 제공하는 것으로 인시고디어 왔지만 이제는 비용을 지불하지 않으면 안 되게 되었다. 국유지는 이러한 측면에서 단순히 부동산 재산이 아니라 환경자원으로서의 중요한 역할을 한다.

③ 재정수입원으로서의 국유지

국가가 소유권을 행사하여 대부, 사용·수익허가, 매각할 수 있는 국유재산으로서의 국유지는 국가재정을 강화한다는 측면에서 적절히 관리되고 처분되어야 한다. 그러나 국가는 기업과 달라서 이윤을 추구하는 것이 그 궁극적 목적이 아니기 때문에 취득과 매각, 대부, 양여, 교환 등을 통하여 국유지 이용을 건전한 방향으로 이끌어야 한다는 책무가 또한 있다.

국가재정을 건전하게 운용하는 것이 중요하기 때문에 적절한 양의 국유지는 항상 보유할 필요가 있다.

④ 保留地로서의 국유지

국유지의 상당부분이 미래의 개발을 위하여 유보된 보류지의 역할을 하고 있다.

자본주의 사회에서 경제인으로서의 국민은 경제적 효율성을 추구하면서 그들의 재산을 최대한 활용하고자 한다. 따라서 미래의 필요성의 고려하여 개발을 유보하기 보다는 현재의 경제적 이익을 추구하며 쉽게 개발하기 마련이다. 그러나, 지속가능한 개발을 위해서는 미래세대의 이익을 항상 고려하여야 되며 따라서 국유지 개발은 최대한 유보함이 바람직하다.

환경친화적 국토이용을 위하여 토지이용을 유보하는 토지은행으로서의 그리고 보류지로서의 역할을 국유지는 한다.

3. 국・공유재산의 관리현황

2005년말 국유재산은 약 264조원 규모로 국유지가 106조원 수준인 40.1%를 차지하고 있으며, 국토면적 301억평의 23.1%인 69억평(23,033㎢) 이다.[7)]

	토지	유가증권	건물	공작물	입목	선박 항공기	기타	전체 국유재산
금액(조원)	105.6	104.2	27.1	20.1	5.1	0.9	0.8	263.8
비중(%)	40.1	39.5	10.3	7.6	1.9	0.3	0.3	100

※ 국토면적 대비 국유지 비율 : 일본 23.7%, 미국 24.8%, 대만 69.4%

국유지의 대부분인 62억평(20,526km2)은 청사・군부대 부지, 도로, 하천, 문화재 등 행정용도로 사용되고 있다. 행정용도로 사용되고 있지 않아 개발 등 활용대상이 되는 국유지(잡종지)는 4억평(1,580km2)

7) 재정경제부 자료:『국유재산현황』참조.

수준이나, 산림청소관 임야, 타 특별회계 재산 등을 제외한 순수한 의미의 활용대상은 재경부소관 1.5억평(496㎢)이다.

(단위 : ㎢)

	전체 국유지	행정재산	보존재산	잡종재산	
					재경부소관
면 적 (억평)	23,033 (69)	20,526 (62)	927 (3)	1,580 (4)	496 (1.5)
비 율	100	89.1	4.0	6.9	2.2

<참고> 국토면적과 국유지 현황

(단위 : ㎢, %)

구 분	2004년말 (A)		2005년말 (B)		증 감 (B-A)
	면적(억평)	구성비	면적(억평)	구성비	
ㅇ 국 유 지	**22,833(69)**	**22.9**	**23,033(69)**	**23.1**	**200**
- 행정재산	20,250(61)	20.3	20,526(62)	20.6	276
- 공공용지	6,991(21)	7.0	7,030(21)	7.0	39
- 보존재산	870(3)	0.9	927(3)	0.9	57
- 잡종재산	1,713(5)	1.7	1,580(4)	1.6	△133
- 기타잡종재산	501(1.5)	0.5	496(1.5)	0.5	△5
ㅇ 공 유 지	**7,139(22)**	**7.2**	**7,192(22)**	**7.2**	**53**
ㅇ 사 유 지	**69,645(210)**	**69.9**	**69,421(210)**	**69.7**	**△224**
합 계 (국토면적)	**99,617(301)**	**100.0**	**99,646(301)**	**100.0**	**29**

주) 외국의 국·공유지 비율 : 일본(23.7%), 미국(24.8%), 프랑스(4.5%), 독일(2.3%), 영국(4.4%), 이태리(50.1%)

※ 참고: 2002년 및 2003년도 국유재산 현황

<재산 종류별>

(단위 : 억원, %)

	02년말	03년말	증감액(증감율)
토 지	810,825 (41.5)	808,191 (39.9)	△2,634 (△0.3)
(면 적*)	(15,617㎢)	(15,711㎢)	(94㎢)
건 물	205,219 (10.5)	221,990 (11.0)	16,771 (8.2)
공 작 물	118,334 (6.1)	129,450 (6.4)	11,116 (9.4)
입 목 죽	38,338 (1.9)	39,493 (2.0)	1,155 (3.0)
선박·항공기	7,572 (0.4)	9,240 (0.5)	1,668 (22.0)
기 계 기 구	24,824 (1.3)	26,992 (1.3)	2,168 (8.7)
유 가 증 권	745,358 (38.1)	783,784 (38.7)	38,426 (5.2)
무 체 재 산	4,737 (0.2)	4,698 (0.2)	△39 (△0.8)
계	1,955,207(100.0)	2,023,838(100.0)	68,631 (3.5)

<재산 유형별>

(단위 : 억원, %)

	02년말	03년말	증감액(증감율)
행 정 재 산	1,005,203	1,036,638	31,435(3.1) 1,401(3.2) 35,795(3.9)
보 존 재 산	43,333	44,734	
잡 종 재 산	906,671	942,466	
계	1,955,207	2,023,838	68,631(3.5)

제 2 절 국·공유재산의 관리방법

1. 국유재산 관리체계

1) 국·공유지 관리기관

국유재산에 관한 사무는 재정경제부장관이 총괄하고, 각 중앙관서의 장은 관리청으로서 그 소관에 속하는 국유재산을 관리한다(국유재산법 제6조). 총괄청과 관리청의 관계는 다음과 같다.

① 보고 및 자료제출 요구

총괄청은 국유재산의 관리와 처분의 적정을 기하기 위하여 관리청에 대하여 그 소관에 속하는 국유재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소속공무원으로 하여금 그 관리상황을 감사하게 하거나 기타 필요한 조치를 하게 할 수 있다.

② 용도 폐지·변경 요구 등

총괄청은 관리청에 대하여 그 소관에 속하는 국유재산의 용도를 폐지 또는 변경할 것을 요구할 수 있으며, 그 국유재산을 다른 관리청 또는 회계에 이관하게 하거나 총괄청에 인계하게 할 수 있다.

③ 소관청의 지정 등

총괄청은 관리청이 없거나 분명하지 아니한 국유재산에 대하여 그 관리청을 지정한다.

④ 총괄사무의 위임 및 위탁

총괄청은 총괄에 관한 사무의 일부를 관리청 또는 지방자치단체의 장에게 위임하거나 정부출자기업체 또는 특별법에 의하여 설립된 일정한 법인에게 위탁할 수 있다.

이 경우에 총괄청은 위임·위탁의 취지를 감사원과 당해 지방자치단체, 정부출자기업체 또는 특별법에 의하여 설립된 법인을 감독하는 중앙관서의 장에게 통지하여야 한다(국유재산법시행령 제18조)

관리청이 용도를 폐지함으로써 잡종재산으로 된 국유재산에 대하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 처리방법을 지정하거나 이를 인계받아 직접 처리할 수 있다.

2) 국·공유지 관리계획

① 국유재산 관리계획

총괄청은 매년 6월30일까지 다음 연도의 국유재산의 관리와 처분에 관한 계획의 작성지침을 정하여 관리청에 시달하여야 하며, 관리청은 이 지침에 따라 다음 연도의 그 소관에 속하는 국유재산[8]의 취득·관리환 및 처분에 관한 계획을 작성하여 매년 12월 31일까지 총괄청에 제출하여야 한다(국유재산법시행령 제7조제2항).

총괄청은 관리청이 제출한 계획을 종합 조정하여 국유재산의 관리계획을 수립하고, 이를 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 당해연도 2월 말일까지 관리청에게 통보하여야 한다.

관리계획에는 다음의 사항을 포함하여야 한다.

ⅰ) 관리계획에 관한 총괄적인 사항

ⅱ) 국유재산의 관리 및 처분의 기준에 관한 사항

ⅲ) 취득·관리환 및 처분의 대상이 되는 재산의 명세

8) ⅰ)정부기업 또는 정부시설에서 사용하는 중요한 기계와 기구(국유재산법 제3조제1항제3호), ⅱ)주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 특별법에 의하여 설립된 법인이 발행한 채권, 국채증권, 지방채증권, 투자신탁 또는 개발신탁의 수익증권과 외국 또는 외국법인이 발생한 증권으로서 이에 준하는 것(국유재산법 제3조제1항제5호)에 해당하는 재산은 제외.

이러한 관리계획에 따라 관리청은 국유재산을 관리 또는 처분하고 당해 연도내에 집행하지 못한 관리계획은 다음 연도에 한하여 이월·집행할 수 있다.

관리청은 관리계획에 따른 매년의 관리계획 집행상황을 다음 연도의 1월31일까지 총괄청과 감사원에 보고할 의무가 있다(법 제12조제3항, 법시행령 제8조).

② 공유재산 관리계획

공유재산의 관리계획은 지방자치단체의 장이 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(관리계획)을 수립하여 당해 지방의회의 의결을 얻어 실시한다(「공유재산 및 물품관리법」제10조).

관리계획의 수립과 관련하여 그 기준을 행정자치부장관이 이를 작성하여 전년도 7월 31일까지 각 지방자치단체에 시달하도록 하고 있다.

관리계획에 관하여 지방의회의 의결을 얻은 때에는「지방자치법」제35조제1항제6호의 규정에 의한 중요재산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 얻은 것으로 간주하고 있다.

관리계획의 변경은 공유재산의 관리계획에 대한 지방의회의 의결을 얻은 후 면적이나 예정가격이 30퍼센트를 초과하여 증감된 토지 또는 시설물의 취득·처분에 대하여는 지방자치단체의 장은 변경계획을 수립하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 공사 중 물가변동으로 인하여 계약금액이 변경된 경우에는 그러하지 아니하다.

관리계획에 포함되어야 할 공유재산의 범위, 관리계획의 작성기준 및 변경기준은 다음과 같다.

가. 공유재산의 범위

관리계획에 포함하여야 할 사항은 아래에 해당하는 중요재산의 취득(매입, 기부채납, 무상양수, 환지, 무상귀속, 교환, 건물의 신·증축

및 공작물의 설치, 출자 그 밖의 취득을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 및 처분(매각, 양여, 교환, 무상귀속, 건물의 멸실, 출자 그 밖의 처분을 말한다)에 관한 것이다.

ⅰ) 1건당[9] 예정가격이 취득의 경우에는 10억원 이상(시·군·자치구의 경우에는 5억원 이상), 처분의 경우에는 5억원 이상(서울특별시와 경기도의 경우에는 10억원 이상)인 재산. 이 경우 예정가격의 기준은 토지에 있어서는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」의 규정에 의한 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 동법 제10조의 규정에 의한 공시지가를 기준으로 하여 산정한 금액을 말한다. 이하 "개별공시지가"라 한다)로 하고, 건물 그 밖의 재산에 있어서는 「지방세법」의 규정에 의한 시가표준액으로 한다. 다만, 건물의 신·증축 및 공작물의 설치의 경우에는 건축비 및 시설비로 한다.

ⅱ) 토지에 있어서 취득의 경우에는 1건당 6천제곱미터 이상(시·군·자치구의 경우에는 1천제곱미터 이상), 처분의 경우에는 1건당 5천제곱미터 이상(시·군·자치구의 경우에는 2천제곱미터 이상)인 재산

나. 관리계획에 포함되지 아니하는 취득·처분

ⅰ) 「공유재산 및 물품관리법」 이외의 법률에 의한 무상귀속

ⅱ) 「도시개발법」에 의한 환지

ⅲ) 법원의 판결에 의한 소유권 등의 취득 또는 상실

9) 여기에서 "1건"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
1. 동일한 취득·처분방법으로 동시에 회계절차를 이행하는 경우
2. 매수 또는 매각 상대방이 동일인인 경우
3. 건물과 그 부지인 토지를 함께 취득·처분하는 경우
4. 당해 재산에 인접하거나 부대시설로 되어 있어 불가분의 관계가 있는 재산을 함께 취득·처분하는 경우
5. 분필 또는 분산되어 있는 재산이라도 동일한 목적으로 관리·운영되고 있는 재산을 함께 취득·처분하는 경우
6. 사회통념상 또는 당해 재산의 구체적 여건에 따라 1건으로 하여 취득 또는 처분 승인을 얻을 필요가 있다고 인정되는 경우

iv) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 처분
v) 「도시 및 주거환경정비법」 제68조의 규정에 의한 무상양여
vi) 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 제14조의 규정에 의한 중소기업자에 대한 공장용지 매각
vii) 지방의회의 의결을 얻은 재산의 취득·처분
viii) 지방의회의 의결을 얻은 2년 이상의 장기추진사업에 의한 재산의 취득·처분
ix) 다른 법률에 의하여 지방의회의 의결 또는 동의을 얻은 재산의 취득·처분
x) 「지방세법」에 의한 물납
xi) 다른 법률에 의하여 법 제10조제2항의 규정에 의한 관리계획의 적용이 배제된 재산의 취득·처분
xii) 다른 법률에 의하여 당해 지방자치단체의 취득·처분이 의무화된 재산의 취득·처분
xiii) 다른 법률에 의하여 인가·허가 또는 사업승인 등 조건에 의하여 공공시설로 취득하거나 수의계약으로 매각하기 위하여 미리 재산관리관과 협의한 재산의 취득·처분
xiv) 이미 보유중인 부동산의 종물 또는 공작물의 대체설치

2. 국유재산법상 관리방법

1) 관리방법의 유형

국유재산의 '관리'는 국유재산의 「취득·유지·보존 및 운용」을 의미하고, '처분'과는 구분한다. 국유재산법은 국유재산의 관리에 있어서 부동산과 동산을 특별히 구분하여 그 관리방법 등을 규정하고 있지는 않지만 부동산을 중심으로 규율하고 있다.[10] 반면에 공유재산의 경우에는 「공유재산 및 물품관리법」에서 '공유재산'의 관리와 '물품'의 관

리를 분별하여 각각 규정하고 있다는 점에서 다르다.

국유재산의 관리에 있어서 형식적 의미에 있어서는 취득(확보), 유지, 보존, 운용 등을 포함하고 있으나, 관리의 개념을 실질적으로는 기존재산에 대한 保全이라는 점에서 「신규로 재산을 확보하는 취득」의 개념은 적극적 관리로 보아 이를 「유지・보존」과는 구분하기도 한다. 협의의 관리는 유지, 보존, 운용하는 행위로서 현상유지, 보수, 권리확보, 대장관리, 실태파악, 사용허가, 대부 등을 뜻한다.

국유재산의 취득(확보)이라 함은 국유재산의 성립요건으로서 「국가의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조약의 규정에 의하여 국유로 되는 것」을 말한다(국유재산법 제3조제1항). 구체적으로는 국가소유권을 취득하는 행위로서 건물의 신・증축, 공작물 설치, 토지수용, 공유수면매립, 매수, 교환, 기부채납, 신탁재산의 반환, 출자 등의 행위가 이에 해당한다.

처분 내지 처분행위는 관리 내지 관리행위에 대립하는 개념으로 재산의 형상 또는 그 성질을 변하게 하는 사실적 처분행위와 재산의 권리변동을 일으키는 법률적 처분행위를 포함하는 행위이다. 사실적 처분행위의 경우는 건물 또는 공작물을 철거하거나 파훼하는 것이며, 법률적 처분행위의 경우는 토지 및 건물 등의 매각・교환・양도와 물권의 설정행위 및 현물출자 등의 행위가 이에 해당한다.

행정재산의 관리에는 신규취득, 관리환, 사용・수익허가 등의 활동이 포함된다. 잡종재산은 대부, 매각, 교환, 양여, 신탁을 할 수 있고, “국유재산의 현물 출자에 관한 법률”에 의하여 현물출자할 수 있다.

2) 행정・보존재산의 관리방법

행정재산과 보존재산은 원칙적으로 처분행위가 제한된다. 행정재산과 처분재산은 대부・매각・교환・양여 또는 신탁하거나 출자의 목적

10) 재경부, 2006년도 국유재산관리계획(2006. 2.) 제5조 이하 참조.

으로 하지 못하며 이에 사권을 설정하지 못한다(국유재산법 제20조).

공유재산 중 행정재산과 보존재산도 국유재산과 마찬가지로 처분이 제한되고 있다. 대부·매각·교환·양여 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 하지 못하며 이에 사권을 설정하지 못한다. 대물변제도 할 수 없다(동법 공유재산법, 제19조).

국·공유재산 중 행정재산과 보존재산은 다음의 경우에는 양여 또는 교환이 허용된다.

① 국유재산의 양여·교환

ⅰ) 공유 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산 또는 보존재산으로 관리하고자 하는 경우

ⅱ) 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 지방자치단체에 양여하는 경우

② 공유재산의 양여·교환

ⅰ) 행정재산등의 용도와 성질을 유지할 것을 조건으로 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우

ⅱ) 국가·다른 지방자치단체 등 다른 법인 또는 개인소유의 재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산 등으로 관리하고자 하는 경우

3) 잡종재산의 관리방법

잡종재산인 국유지는 협의의 관리뿐만 아니라 처분에 해당하는 대부·매각·교환·양여 또는 신탁의 대상이 된다.

① 국유지의 취득과 매각

국유재산은 정부예산에 계산된 금액의 범위내에서 매입할 수 있으며, ⅰ)국가행정목적 수행에 필요하거나 장차 필요한 토지, ⅱ)새로운 갭라예정지역의 토지, ⅲ)국유재산의 집단화가 이루어질 수 있는 토지,

ⅳ)생산목적에 직접 사용되고 있지 않은 토지, ⅴ)기존 국유재산의 가치증대를 위하여 필요한 토지를 우선적으로 매입하도록 하고 있다.[11]

한편 국유지는 보존부적합재산의 매각, 특정한 사업목적을 위한 매각, 공공목적을 위한 재산 그리고 특별회계재산 등의 매각을 허용하고 있다.

국유잡종재산은 매수자에게 당해 재산의 용도와 그 용도에 사용하여야 할 기간을 정하여 매각할 수 있고(국유재산법 제39조), 국가에서 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 때에는 합의에 의해 국유지와 공유지 또는 사유지와 교환할 수도 있다(동법 제43조).

② 양 여

국유잡종지는 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 경우나 그 밖의 특정한 경우에 양여할 수 있다. 즉, ⅰ)지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 때, ⅱ)대통령령이 정하는 공공단체가 유지·보존비용을 부담한 공공용재산이 용도폐지됨으로써 잡종재산이 되는 경우에 당해 재산을 그 부담한 비용의 범위안에서 당해 공공단체에 양여하는 때, ⅲ)행정재산의 용도를 폐지한 경우에 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자 또는 그 상속인 기타의 포괄승계자에게 그 부담한 비용의 범위안에서 용도폐지된 재산을 양여하는 때 등이다. 이렇게 양여를 받은 재산이 10년내에 양여목적 이외의 목적으로 사용된 때에는 그 양여를 취소할 수 있다.

한편, 관리청 및 잡종재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임 또는 위탁받은 자가 잡종재산을 양여하고자 할 때에는 총괄청과 협의하여야 한다.

이러한 개별 양여 외에 총괄청은 국유재산의 효율적인 관리와 처분을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 일정한 범위를 정하여 잡종재

11) 재경부, 2006년 국유재산관리계획 제5조(취득기준) 제2항.

산을 지방자치단체에 일괄하여 양여할 수 있다.

총괄청이 잡종재산을 일괄하여 양여한 때에는 총괄청은 당해 지방자치단체에 대하여 그 재산의 관리와 처분에 관한 자료의 제출을 요구하거나 기타 필요한 조치를 하게 할 수 있다(국유재산법 제45조).

4) 예산외 대체수단

국유재산의 활용도를 제고하기 위해서는 예산외의 대체수단을 적극적으로 강구할 필요가 있다. 이러한 대체수단이 신탁이나 민자유치라고 할 것이다.

이러한 취지에서 잡종제산에 대하여 관리·처분신탁을 허용하고 있다. 처분 대상 부동산과 장기 미활용 부동산의 적극적인 활용방안을 모색하는데에 유용할 것이다.

민간자본의 유치기반을 조성하려면 부동산투자신탁제도를 활성화하여야 할 것이다. 이 부동산투자신탁은 대규모 자금조성의 부담과 위험의 분산을 가능하게 하여 국유부동산 활용도를 높이는 데에 매우 유효한 수단이 될 수 있다.

국유지 신탁제도가 적절히 활용되기 위해서는 신탁제도를 보다 융통성 있고, 창의적으로 운영할 수 있는 여건을 마련하고, 신탁자금에 대한 금융지원 등을 비롯한 정책적 지원제도도 고려해야 한다.

금융지원 방법의 하나로 정부의 부담도 줄이고, 민간의 창의력과 시장 효율성을 반영할 수 있는 PFI(Private Finance Initiative) 방식의 도입을 고려할 만하다.[12)]

국유지개발신탁제도는 종래의 소극적인 국유지 관리에서 적극적인 국유지 관리로 전환하기 위하여 '94년에 국유재산관리특별회계를 신설하고 국유지개발신탁제도를 도입한 것이다. 국유재산의 확대·활용정

12) 한국행정연구원, 앞의 보고서, p.136～137.

책으로 정책방향을 전환함에 따른 것이라 할 수 있다.

3. 특별법상 관리방법

1) 사유건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지의 매각

특별법상 권원에 의하여 국유잡종지를 사유건물에 의하여 점유·사용하고 있는 경우 그 토지를 당해 점유·사용자 또는 그 권리·의무의 승계자에게 매각하는 것을 허용하고 있다.

ⅰ) 1989년 1월 24일이전부터 사유건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지와 종전의 「특정건축물정리에 관한 특별조치법」의 규정에 의하여 준공인가를 받은 건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지를 당해 점유·사용자에게 매각

ⅱ) 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 나목의 규정에 의한 주택재개발사업을 시행하기 위한 정비구역안에 있는 토지로서 시·도지사가 「도시 및 주거환경정비법」의 규정에 따라 주택재개발사업의 시행을 위하여 정하는 기준에 해당하는 사유건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지를 주택재개발사업 시행인가 당시의 점유·사용자로부터 「도시 및 주거환경정비법」 제10조의 규정에 의하여 그 권리·의무를 승계한 자에게 매각(당해 토지가 동법 제2조제4호의 규정에 의한 정비기반시설의 설치예정지에 해당되어 그 토지의 점유·사용자로부터 동법 제10조의 규정에 의하여 권리·의무를 승계한 자에게 그 정비구역안의 다른 국유지를 매각하게 되는 경우를 포함한다)

ⅲ) 「재래시장육성을 위한 특별법」 제18조의 규정에 의한 시장정비사업시행구역안의 토지중 사유건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지를 점유·사용자에게 매각

2) 공공단체에 대한 매각

i) 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제19조제1항의 규정에 의하여 벤처기업전용단지 또는 벤처기업집적시설의 개발 또는 설치에 필요한 토지를 벤처기업전용단지의 개발사업시행자 또는 벤처기업집적시설의 설치자에게 매각

ii) 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제10조제1항의 규정에 의한 산업기술단지의 조성에 필요한 토지를 사업시행자에게 매각

iii) 「농지법」 제30조의 규정에 의한 농업진흥지역안의 농지중 군지역 및 도농복합형태의 시의 읍·면지역에 위치한 1만제곱미터이하의 농지를 실경작자에게 매각

iv) 「도시개발법」 제3조의 규정에 의한 도시개발구역안에 있는 토지로서 도시개발사업에 필요한 토지를 당해 사업의 시행자(동법 제11조제1항제6호에 규정된 수도권외의 지역으로 이전하는 법인에 한한다)에게 매각

v) 지방자치단체가 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지의 조성에 사용하고자 하는 재산을 당해 지방자치단체에 매각

vi) 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 나목의 규정에 의한 주택재개발사업을 시행하기 위한 정비구역 안에 있는 토지로서 제1항제4호의 규정에 의한 사유건물에 의하여 점유·사용되고 있는 토지를 주택재개발사업 시행인가 당시의 점유·사용자에게 매각(당해 토지가 동법 제2조제4호의 규정에 의한 정비기반시설의 설치예정지에 해당되어 그 토지의 점유·사용자에게 그 정비구역 안의 다른 국유지를 매각하게 되는 경우를 포함한다)

4. 국유부동산 관리의 문제점

국유재산법이 1956. 11. 28 전면개정으로 국유재산이 분류가 오늘날과 같이 세분되었다. 국유부동산 가운데서 관심을 가져 온 것은 주로

잡종재산이다. 잡종재산은 국유의 私物로서 대부·매각·교환·증여 또는 신탁의 대상이 되기 때문이다. 그러나 종래 잡종재산은 개각한다거나 단순히 대부에 그치는 관리로 말미암아 많은 문제점이 지적되어 왔다.

한편, 행정재산은 국가의 행정목적에 직접 공유하는 재산이기 때문에 사권의 설정이 허용되지 아니한다. 그로 말미암아 행정재산은 그 관리가 내부적 수준에서 머물러 있고, 그 관리와 이용이 어떠한 형태로 되든 관심을 기울이지 않았다. 따라서 행정재산은 치외법권적 영역에 속하는 것처럼 생각되어 왔던 것도 사실이다. 그러한 나머지 국유부동산의 관리는 기본적으로 국유부동산의 분산적 관리로 인한 효율성 부족, 잡종재산의 관리가 지나치게 지방자치단체에만 의존하는 경향,l 적정한 관리방안의 결여 등이 지적될 수 있다.[13][14]

제 3 절 외국의 국유재산 관리

1. 영국의 국유재산관리

1) 정부재산의 분류

영국정부의 분류체계를 보면 중앙정부재산과 지방정부재산으로 분류하고 기타는 공기업재산으로 분류한다.

---

13) 류해웅, "『국유재산관리제도에 관한 법적 검토』 토론요지", 토지공법연구총서Ⅴ, 토지공법학회, 2001, p.306.

14) "현재 부동산신탁의 대상이 되는 토지는 사유지와 국유지로 제한되는 것으로 해석되고 있다. 따라서 공공단체소유의토지와 금융기관 등이 업무상 보유하고 있는 토지는 부동산신탁의 객체가 되지 못한다. 이러한 부동산신탁의 적용범위에 대한 제한은 부동산신탁의 이용을 제한하는 것이 될 수 있다. 공유지상의 잡종재산 뿐만 아니라 일반 공유지에 대한 부동산신탁도 허용하여야 한다"는 견해도 있다: 윤철홍, "韓國의 不動産信託의 現況과 問題點", 한국토지법학회, □□토지법학□□ 제18호, 2002.12., p.238.

① 정부재산 ┌ 중앙정부재산
　　　　└ 지방정부재산

② 공기업재산

한편 기타의 공공기관도 개별법으로 지방소유권을 보유한다. 그리고 중앙정부재산은 용도별로 분류하지 않고 각 성의 기능별로 분류하고 있으며, 중앙정부재산과 중앙정부물도 별도로 구분하지 않는다.

2) 정부재산의 관리기관

영국중앙정부재산의 관리분담기관을 보면 다음과 같다.

정부재산의 관리는 DOE(Department of Environment) 산하의 PSA(Property Service Agency)에서 담당하며, PSA는 PSA담당 Permanent minister(사무차관에 해당함)룰 정점으로 하여 기능별(정부재산의 매입·처리·관리 등)로 조직되어 있는데 형식적으로는 DOE의 하부에 속하지만 업무집행면에 있어서는 독립기관으로 활동한다. 그리고 PSA의 기능은 정부목적을 위한 토지·건물 등의 소유 및 관리업무를 주로 담당한다.[15]

한편 정부재산의 관리에 관한 업무총괄·조정기관은 PSA 이외에는 정부재산의 관리를 총괄하는 별도의 기관은 없으며 PSA가 일체의 업무를 관리한다. 그러나, 국방관계재산, 보건관계, 농업연구용 토지 등은 예외적으로 각 해당 중앙행정기관이 직접 관리한다.

3) 정부재산의 취득 및 절차

영국 정부재산의 취득기관 및 그 절차를 보면 PSA와 각 중앙부처가 사용하는 정부재산의 취득주체는 원칙적으로 PSA이나 국방재산 등 예외적인 경우는 해당 부처가 취득한다. 취득절차는 관련 특별법[16]에 의하는데 그 재산취득의 절차를 개관하여 살펴보면,

15) Property Services Agency and Crown Suppliers Act 1990 (c. 12), §1. 참조
16) Compensation Act 1961·1973·2006, Compulsory Purchase Act 1965, Planning And

① 의회(하원)에서 구입의 필요성 등을 검토하여 결정하며
② 재무성이 자금배정을 하고
③ PSA가 의회결정에 따라 매입한다.

그리고 PSA의 집행결과에 따라 Comptroller and Auditor General은 사후적으로 검사하고, 그 결과를 하원의장에게 보고하도록 되어 있다.

취득재산의 가격평가담당기관 및 그 기준은 PSA가 일체의 업무담당을 하며 PSA의 업무집행은 각종 대민적 관계법[17]의 규정에 의한다.

그리고 재산의 평가는 관계성 산하의 Crown Servants로 지정된 유자격 감정평가사가 취득하며 때로는 감정원(the Valuation Office)에서 감정평가사가 관계 중앙부처를 대신하여 평가하기도 한다. 이때 평가기준은 Compulsury Purchase Code에 의한다.

계약방법 및 계약의 중앙정부내 주체를 보면, 계약방법으로는 공매, 입찰, 사계약 등이 있으며 제반사정을 고려하여 적합한 계약방법을 채택하고 고대박물부의 취득 등 특정한 경우에는 강제수용절차에 의한 예외적 취득이 가능하다. 그리고 취득시는 PSA가 주로 시장가격으로 매입하나, 시장가격이 없는 경우나 거래의 공정면에서는 예외가 있기도 하다.

4) 정부재산의 이용제도

(1) 관리 일반 원칙

① 토지와 건물(Land and buildings)

각 부처 및 그에 속하는 모든 부서는 소관하는 모든 건물과 토지에 대한 정보를 담은 DB를 구축하여야 한다. 데이터베이스에는 최

Compulsory Purchase Act 2004 등.

17) 이를 총칭하여 Normal Rules of Public Transaction라고 하는데, 이에는 Compensation Act 1961・1973, Compulsory Purchase Act 1965 등이 해당된다.

소한 평가사무소에서 1992년 5월에 발간한 재산정보 DB 구축시 필수사항(Property Database Requirements)에 대한 정보를 포함하고 있어야 한다.

또한 모든 정보는 전산(電算) 처리되어야 한다. 관리하고 있는 자산의 규모가 작을 경우에는 필요에 따라서 수작업(manually)으로 처리할 수 있다.

모든 재산과 지가에 대한 정보는 정규적으로 갱신되어야 하며, 모든 자산에 대해서는 최소한 5년마다 전문적인 재평가를 실시하여야 한다. 평가는 재무성 지침서인 Accounting for Capital Assets : A Working Draft of Guidance에 의하여 이루어져야 한다.[18)]

② 일반재산(Civil Estates)

보유·관리하고 있는 재산에 대한 결정권과 책임은 각 정부부처에 있다. 각 부처는 국가재원의 절약과 효율적 사용을 도모하고 여유 공간이나 보유자산의 포트폴리오 관리 등의 효율성을 증진하기 위하여 서로 상호 협력하여야 할 책임이 있다.

Property Advisors to the Civil Estates(PACE)는 각 부처의 상호협력을 도모하고 국가재원의 절약을 위한 중요한 역할을 한다.

일반재산조정협정(Civil Estate Coordination Agreement)에 의하여 모든 정부부처는 PACE에 보유·관리하고 있는 일반재산(Civil Es- tate)에 대한 정보를 통보하여야 한다. 그리고 PACE는 일반재산조정협정(CECA)에 명시된 절차와 스케줄에 따라서 자산운용 조정자문(Co-ordination advice) 서비스를 제공하여야 한다.

재산의 가치를 평가할 때 각 정부부처는 재무성에서 발간한 The Green Book이나 The Economic Appraisal of Property Options: a Manual of Procedures and Techniques에서 명시된 사항을 준수하여야 한다. 이

18) Government Accounting 2000, §23.2(management of assets) 참조.

경우 PACE에 의하여 여러 가지 평가옵션을 검토하고 최소 비용의 평가방식을 선택하여야 한다.[19]

(2) 재산의 처분

① 개 관

잉여 토지와 빌딩(Surplus land and buildings)은 잉여자산으로 판정된 후 3년 안에 처분되어야 한다. 주거용 잉여자산은 거주자가 없는 시점부터 6개월 내에 처분되어야 한다.

처분시에는 시장가격이 적용될 수 있도록 가능한 필요한 모든 전문인의 자문을 얻어야 하며, 공장, 기계류, 사무용품, 가구, 소비재 등은 보통 공개경매 또는 입찰에 의하여 처분한다.

자산처분 수익은 해당 부처에 지원이 되거나 국고에 귀속된다. 자산을 시장가격 이하로 처분하고자 할 때에는 반드시 재무성과 협의를 하여야 한다.[20]

② 일반원칙

보유하거나 임대차를 한 토지, 건물, 공장, 기계류, 사무용품, 가구와 소모품 등의 목록은 항상 검토되어야 한다. 만약 잉여자산이 있으면 금전상 최상의 가치(Value-for-Money)원칙에 따라서 가능한 최고 가격에 즉시 매각되어야 한다. 그러므로 매각재산은 보통 공공경매나 입찰에 의하여 처분된다.

처분되어질 토지와 빌딩의 가격은 전문적으로 평가가 이루어져야 하며, 이 경우 개발가능성과 시장전략에 대한 자문도 이루어져야 한다.[21]

---

19) Government Accounting 2000, ANNEX 23.1(the civil estate) 참조.

20) Government Accounting 2000, §24.2(general principles disposal of surplus property) 및 Annex 24.5의 7.(Disposal of Assets)

21) Government Accounting 2000, §23.3.2 참조

③ 타 부처에 대한 처분

타 정부부처에 처분되는 자산에 대해서는 시장가격을 적용한다.

정부부처의 기능 전환 등으로 인하여 자산이 다른 부처로 이관될 경우에는 아무런 비용도 청구되지 않는다.[22)]

④ 시장가격 이하의 재산 처분

만약 정부부처에서 운영·관리하고 있는 자산을 시장가격 이하로 처분할 때에는 재무성의 허가를 받아야 한다. Non Departmental Public Body(NDPB)에 대해 자산이 처분될 경우에는 정부가 발생하는 비용의 일부를 부담하여야 하는 바, 이는 가격에 특혜를 주는 것보다는 정부지원을 늘리는 방안 등으로 이루어진다.[23)]

⑤ 자산 처분 수익

총수익은 해당 부처의 지원금으로 할당되거나 국고에 추가 수입으로 배당된다.[24)]

⑥ 비정부조직의 자산처분

비정부조직(Non-Departmental body)이 정부의 재정지원으로 취득 또는 수리(보수)한 재산을 처분했을 경우 재무성의 별도 조치 협의가 없으면 전체금액의 일정부분을 국고에 귀속시켜야 한다. 만약 재무성이 처분한 수익금의 일정부분이 해당조직에 돌아갈 필요가 있다고 판단될 때 1백만 파운드가 넘는 경우나 특별한 사정이 있는 경우에는 의회의 수권(授權)을 받아 처리하여야 한다.

---

22) Government Accounting 2000, §23.3.3 참조
23) Government Accounting 2000, §23.3.4 참조
24) Government Accounting 2000, §23.3.5 참조

법적근거 없이 정부 지원금으로 취득한 재산을 담보로 대출할 수 없다.[25]

(3) 국유재산의 관리정책 및 관련 법률

영국의 국유재산관련 법제로는 Landlord & Tenant Act와 Town & County Planning Act를 들 수 있다. Landlord & Tenant Act는 건물 소유주와 거주자의 모든 법적 관계를 명시한 법으로서 영국 내 모든 임대 계약서에 명시되어 있는 법이다. 그리고 Town & County Planning Act는 건물 등 재산의 이용과 용도변경 시 반드시 해당 당국의 허가를 받도록 하는 등의 도시계획상 법적 요건을 명시하고 있는 법이다.

실제 운영에 있어서 영국 재무성은 중앙정부의 국유재산 관리지침서를 제정하여 각 부처가 이를 지키는지 여부를 감시·통제하는 역할을 하고 있다.[26] 각 부처에서는 재무성 지침서를 반드시 준수해야 한다는 법적 의무사항은 없다. 그러나 이를 어겼을 경우에는 정부에 적당한 사유서를 제출하여야 하며, 그렇지 않을 경우 법적 제재조치를 당하게 된다. 그러나 국유재산 처분 지침서에서는 재산처분 시 수익금 처리 및 처분대상에 따른 처리방식 등을 명시하고 있고, 특별한 사유가 없는 한 반드시 준수하도록 되어 있다.

재무성의 재산 관련 지침서의 대표적인 예로서는 「일반재산 관리에 관한 효율성 조사 보고서」, 「정부회계지침」 및 「재산관리회계지침」의 세 가지를 들 수 있다. 이 밖에도 재무성은 환경지침서를 발간하여 모든 국유재산 관리에 있어서 환경성도 검토하도록 하고 있다.

이상에서 설명한 일반적인 법과 정부지침서 이외에도, 국유재산 관리에 관련된 업무는 계약법(Law of Contract)으로 처리되고 있다. 계약

25) Government Accounting 2000, §23.3.7 및 §23.3.9 참조

26) 국유재산 관리 지침서에서는 국유재산의 DB화, 재산목록 자료 갱신작업의 주기화, 일반재산조정협정에 의한 PACE의 재산활용 극대화 역할 등에 관한 사항을 명시하고 있다.

법의 관련 규정은 비록 계약상의 조항일지라도 당사자의 의무사항, 위반 시 법적 조치 등에 관하여 상당한 법적 효력을 갖고 있다.

영국에서의 공공기관(중앙 및 지방정부 등)에 의한 재산의 취득·유지·보존과 관리를 총괄적으로 규정한 별도의 법률은 없고, 재산법의 일반규정에 따르게 된다. 예컨대 특정지역의 환경개선을 위하여 조림이 필요하다면, 이에 대한 의회의 결정이 필요하며 이러한 의회의 결정내용이 곧 법으로써 효력을 가진다. 따라서 지금가지 정부재산과 관련된 입법건수는 일일이 기술하기 어려울 정도로 많이 있었다.

영국은 이차세계대전후 정부재산은 증대에 따라 점증하여 왔으나, 정부의 기본정책은 필요한 최소한의 국유재산만을 보유하고자 하는 한편 인구분산, 공해방지, 지가등기억제, 사회복지증진을 위한 제반정책과 관련한 공공재산의 보존 관리 및 활용을 위한 정책은 환경성의 업무로 내각에서 각 성을 거쳐 지역계획위원회와 지방당국간에 항상 협의가 이루어지고, 또한 사회 및 경제에 최대이익이 될 수 있도록 정부의 재산소유가 이루어지도록 하고 있다.

한편 정부소유의 재산규모는 국방이나 공유목적의 문제 때문에 계속적으로 검토 대상이 되고 있으며 앞으로 정부재산의 보유와 관리에 관한 기본 정책방향으로서 개발과 환경문제에 중점을 두고 있는 것이다.

2. 독일의 국유재산관리

1) 중앙정부재산의 용도별 분류

독일의 정부재산은 행정용 부동산과 보통 부동산으로 분류한다.

① 행정용 부동산 : 행정목적이나 또는 행정업무범위내의 공용으로 사용되거나 행정재산 사용되어야 할 중앙정부소유 부동산

② 보통부동산 : 행정용 부동산 이외의 중앙정부소유 부동산

그리고 정부재산과 정부물품은 구분하지 않는다.

2) 중앙정부재산의 관리기관

독일에서의 행정용부동산은 각 행정기관이 관리하고 보통부동산은 연방재무성(BMF)이 관리한다. 그런데 중앙정부재산의 관리업무를 총괄하는 기관은 없다.

3) 중앙정부재산의 취득

그리고 각 정부기관은 필요재산을 취득하는데 이때 각 기관은 업무상 BMF와 동 하급기관인 재정위원회(Oberfinanz Direktionen) 및 연방재산관리처(Bundes vermogen-samter)의 협조를 받으며 재산가격의 평가는 정기적으로 재무위원회가 담당하고, 그 평가는 거래가격에 의거 작성되나. 거래가격사정시에는 별도의 사정원칙과 배상원칙을 설정하여 사정한다.

계약방법은 수의계약에 의하여 동 계약의 정부측 주체는 정부당국이나 혹은 그 하급기관이 담당하며 재산취득시에는 일반매입방법에 의하지만, 소유자가 매각을 거부하고 수용법이 수용을 허용하는 경우에는, 재산수용절차에 의하고 일반 매입이나 수용시의 가격결정은 항상 시장가격에 의한다.

4) 정부재산의 이용

독일에서의 정부재산을 중앙정부에서 직접 사용치 않을 경우에, 민간이나 민간기업에 대여하는 제도는 없으며, 그 재산을 타중앙기관이 사용하는 제도는 있으나 사용료는 지불하지 않고 사용하고 있고, 현재 미사용재산을 지방정부나 공기업이 사용토록 하는 제도가 있지만 그 사용은 유상에 따른다.

그리고 정부재산의 장기대여제도가 있지만 주로 10년을 초과하지 않은 임대계약에 의하고 있으며 정기임차인은 원칙적으로 단기임차인

과 같은 권한을 가지며 정부의 동의를 얻어서 동 재산을 전대할 수 있으나 임차지상에의 영구건물의 축조는 불가하다. 그리고 그 재산의 위탁 관리제도는 없다.

5) 국유재산의 처분

독일연방정부는 국가재산이 장래 사용할 필요가 없는 경우에만 처분하며 처분의 방법은 수의 계약에 이하며 국가재산의 처분가격은 연방재무성 또는 재정위원회가 결정한다. 그리고 재정위원회가 국가재정의 매각을 담당하고 매각은 보통 수의 계약에 의하며 대금지불방법은 원칙적으로 일시불이며, 정부이외의 기관에 무상양도하는 제도는 없다.

그리고 국유재산의 이용이 도시계획이나 토지이용계획과 저촉되는 데서 오는 분쟁이 있을 경우에는 원칙적으로 연방정부에 어떤 특권도 없으나, 각 계획의 주체들이 대체로 연방의 이익을 존중하는 편에서 분쟁을 해결하고 있다.

6) 국유재산의 관리정책

세계 제2차대전후 국유재산의 실질가치는 물량면에서는 불변이지만 가격상승으로 가액면에서는 증가하였고, 국유재산의 증감에 관한 정부의 기본방침이 필요시에만 부동산을 취득토록 하고 있으며 여타 정책목표인 공적 재산의 관리정책, 거주의 지방분산·환경보호·부동산 가격조정·지역사회개선등의 조정방법으로서는 각성 실무자로 구성된 재정위원회의 국토조정절차에 따라 결정한다.

한편 국가재정의 소유와 관리의 주안점은 장래 연방정부의 사용 목적을 위한 대비이며, 또한 경제성 절차성원칙에 따른 관리이고 국가재산의 취득·유지·보수 및 관리에 관한 법규로는 연방정부령 동령의 임시시행규정등이 있다.

3. 프랑스의 국가재산관리

1) 공공재산의 분류

『프랑스』재산의 소유주체별 분류를 보면 국유재산과 사유재산으로 분류한다.[27)]

① 행정재산 ┌ 자연적 국유재산
　　└ 인공적 국유재산

② 사유재산

2) 정부재산의 관리기관

프랑스의 국유재산 관리는 해당 부처에 위임되어 각 부처에서는 소관 국유재산을 각 개별법에 의하여 관리하고 있으나, 경제재정산업부(Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie; MINEFI)의 국세청(Tax Administration) 산하 조직인 Le Domaine이 국유재산 관리법전(Code du Domaine de l'Etat)에 의거하여 국유재산을 총괄 관리하고 있다.

한편 개별재산은 소관부처에서 관리하나, 대부분의 경우 취득은 국가서 하며 관리면에서는 점진적으로 지방자치단체에 이양하고 있는 추세이다, 다만 삼림의 경우는 중앙정부에서 관장하고 있는 것이 특색이다.

---

27) 이론적으로는 행정공물과 행정사물로 구분해 볼 수 있다. 이 경우 행정공물은 국가 등이 소유한 재산으로서 행정목적이나 특정 계획을 목적으로 사용되는 재산이며, 행정사물은 국가 등이 소유하면서 민간이 이용하는 재산을 말한다. 각각 우리나라의행정재산과 잡종재산으로 대응할 수 있다.

3) 중앙정부재산의 취득 및 절차

프랑스는 국가가 필요한 재산을 구매할 때에는 예산성 국유재산과에서 평가하여 구매계약을 체결하며 군부대가 사유지를 구입할 필요가 있을 때에는 국방성이 예산성 국유재산과에 구입을 요구하고 동 성의 군관계자가 구매한다.

그리고 재산의 취득방법으로는 국가의 토지취득에는 사법상 절차에 의하며 매입하든가 강제수용절차에 의하여나 하나 계약건수로 강제수용보다 사법상의 절차에 따른 매입이 더 많으며 개인이 강제수용에 응하지 않을 때는 재판절차에 의한다.

4) 정부재산의 이용 및 처분제도

프랑스 정부재산을 다른 중앙정부 기관이 무상대여 받고자 하는 경우에는 예산성이 승인하면 가능하며 중앙정부재산 중 현재 불용재산은 매각하는 것이 원칙이지만 특별사항에 의거하여 지방정부나 공기업에 무상으로 줄 수 있으며 저리연부로 매각하기도 한다.

그리고 정부의 미사용재산을 개인에게 대여하는 제도가 있으며 정부재산을 지방정부나 공기업에 대여해 주는 제도도 있고, 법상으로 장기대부가 가능하나, 18년 이상의 장기임대의 경우에는 부처간의 허가에 의한다. 또한 국가는 개인에게 공공재산의 일부 부속물에 대한 사용을 허가할 수 있으며 동 허가에 있어서는 관장기관이 행하며, 사용료는 국유재산관리국이 결정하여 징수하고 있고 토지의 매각에는 경매를 원칙으로 하나, 지방행정에 대한 매각과 산업시설로 사용하기 위한 매각의 경우에는 수의계약에 의한다.

5) 국유재산의 관리정책

프랑스의 공공재산은 증가하는 추세에 있으며 그 증가사유로는 국가기반시설(철도, 도로, 항만 등)의 증가와 보호지구내의 부동산매입의

필요성과 경제, 관광, 환경보호, 역사, 문화 등에 국가의 간접적 개입의 필요상 등임을 알 수 있다.

그리고 공공재산의 기술적 관리는 정부 각 부처에 위임되어 있으나 국유재산 소유주로서의 국가총괄은 예산성 산하 국유재산관리국에서 담당하고 있다.

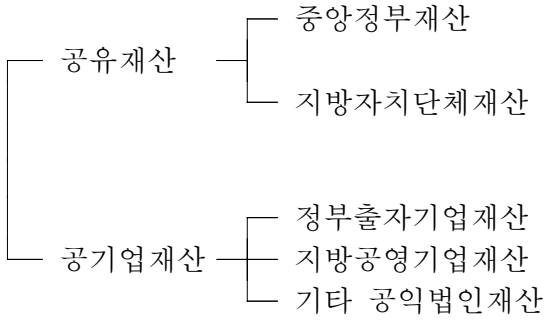
6) 부동산 투기방지를 위한 조치

프랑스에서 개발연기지역(ZAD)에서는 지방공공단체가 선매권을 보유하며 토지개발 및 농촌건설회사(SAFER)는 모든 농지에 대해 선매권을 보유하고 토지매입권을 유보하기 위해 재정자금 또는 “토지개발 및 도시계획기금(FNAFU)”에 의한 특별신용이 배정되고 있으며 부동산세는 임대가격에 따라 결정하고 있다.

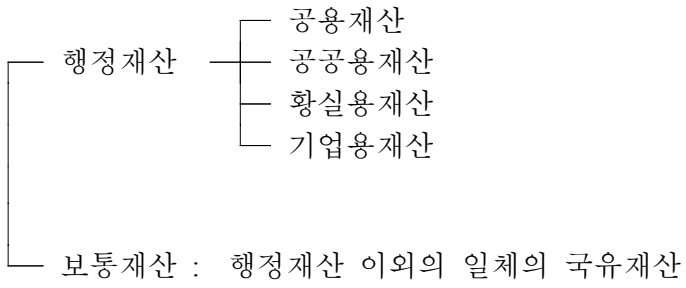
4. 일본의 국유재산관리

1) 공유재산의 분류

일본의 공유재산의 분류체계를 보면 공유재산과 공기업재산으로 구분한다.

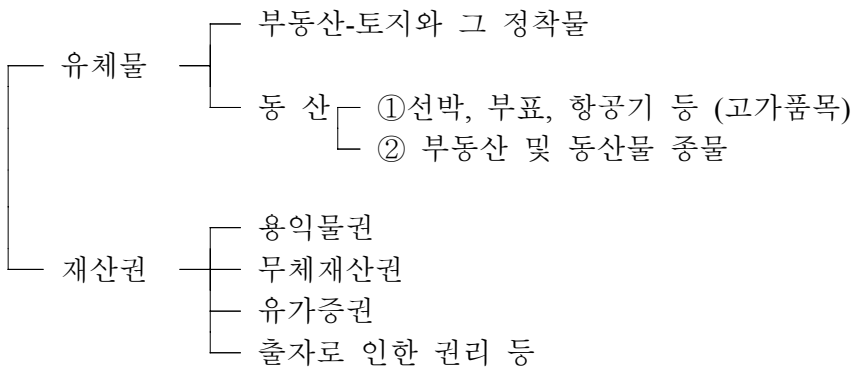


한편 국유재산의 용도별 분류체계는 행정재산과 보통재산으로 분류한다.



그리고 일본의 중앙정부재산과 중앙정물품의 분류 기준을 보면 다음과 같다.

① 일본의 국유재산은 국유재산법에 정의되어 있으며,[28] 국유재산법으로 유체물과 무산권으로 나눈다.



② 일본정부물품은 품질관리법의 적용대상으로 매년 소모되는 것을 물품으로 분류하며 현금과 법령의 규정에 따라 일본은행에 기탁

28) 일본 국유재산법 제2조.

한 유가증권과 국유재산에 속하는 것은 제외된다.[29]

2) 중앙정부재산의 관리기관

일본의 국·공유재산의 관리기관은 행정재산은 각 성청장이 관리하고 보통재산은 대장대신이 관리한다.

그리고 관리체계에 있어서 국유재산관리 통할기관은 대장대신이 장으로 있으며 통할기관의 지위는 각 성청장의 상위기관이 아니며, 국유재산의 관리 처분에 관한 종합조정기능을 부여받고 있고, 통할사무는 국유재산의 관리 및 처분의 적정을 기하기 위하여 국유재산에 관한 제도를 정리하며 현황 및 현재액을 명백히 하고, 그 관리 및 처분에 필요한 조정을 하고 소관 변경, 업무위탁 등에 관한 협의에 응하는 것 등이다.

국유재산의 통할기관의 조직은 이재국과 지방 분국이 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

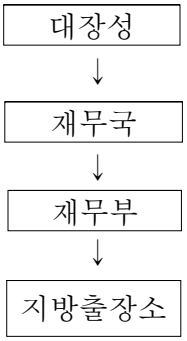
① 이재국[30]

- 국유재산 기획과
  - 국유재산 사무의 조정
  - 국유재산 제도의 조정·기획·입안
  - 국유재산 증감, 현재액 파악 등
- 국유재산조정과
  - 국유재산 관리처분의조정
  - 행정재산관리에 관한 기획 등
- 국유재산업무과 — 보통재산 관리 처분에 관한 기획

29) 일본 국유재산법 제2조 제2항.

30) 2001년1월6일 성청개편에 따라 재무성이 발족하면서 당시 대장성 이재국 산하의 국유재산담당 5개과(국유재산총괄과, 국유재산제1과, 국유재산제2과, 국유재산심사관, 국유재산감정과)는 4개과(국유재산기획과, 국유재산조정과, 국유재산업무과, 국유재산심리과)로 축소되었으며, 현재는 국유재산기획과·국유재산조정과 및 국유재산업무과로 되어 있다.

② 지방지분국



(총무, 이재, 관재부)

3) 중앙정부재산의 취득

국·공유재산의 취득기관은 원칙적으로 재산을 필요로 하는 각 성청이며, 행정재산 취득시 일정 규모 이상의 토지, 건물의 경우에는 대장대신의 사전 협의를 필요로 하며, 취득재산의 평가는 대장성이 정하는 "보통재산매불평가기준"을 사용하는데, 때로는 "부동산의 감정평가에 관한 법률"에 규정하는 부동산 감정업자의 감정평가에 의하는 수도 있다.

그리고 계약의 방법은 일반경쟁계약이 원칙으로 되어 있으나 특정한 토지건물은 그 성질상 수의계약에 의하되 현재 계약시 적용되는 기준은 민법의 일반 원칙에 의하며 계약의 주체는 각 성청의 지출분담행위 담당관이 된다.

재산의 매입 방법 및 강제취득의 방법을 보면 매입가격은 시장가격에 이하며 토지수용법의 규정에 의한 수용이 가능하지만 현재 공공용지의 취득에 있어서는 국가가 소유자 및 기타 이해관계자와 충분한 대화를 통해서 해결하고 있으므로 실제에 있어서는 국가가 수용에 의하여 행정재산을 취득하는 사례가 거의 없으며, 수용의 경우에도 수용령은 지사의 허가 사항인바 지사를 선거에 의하여 선출하는 현 일

본의 제도하에서는 시중가격과 차이가 있을 수 없는 점에 유의해야 한다.

4) 중앙정부재산의 이용제도

일본의 국·공유재산중 미사용재산을 민간기업 또는 민간인에게 대부하는 제도가 있으며, 보통재산의 경우 사인 또는 사기업에 대여할 수도 있으나 가능한 이를 제한하고 있다.

그리고 미사용재산의 다른 기관(예, 각 성청, 지방정부, 공공단체)의 사용은 각 성청의 장이 소유하는 국유재산을 다른 각 성청의 장이 사용하게 할 수 있고, 다른 회계간에는 유상을 원칙으로 하고 있는데 지방자치단체 또는 공기업이 사용하는 경우는 사용료 징수가 원칙이나, 단 개별법에 의하여 이용목적에 따라 무상 또는 감액제도가 있기도 하다.

한편 중앙정부재산의 장기대부제도를 보면[31]

① 기간은 식수를 목적으로 하는 토지 및 토지정착물이 60년이고, 기타 토지 및 정착물(건물 제외)은 30년이며, 건물 및 기타 재산은 10년이다.

② 장기차수인의 권리는 원칙적으로 사인간의 임차와 같이 사법상의 임차권 또는 사용임차권이 있으며, 차수인의 전대는 사법상으로 가능하나 보통재산에 있어서는 원칙적으로 금지되어 있고 항구적 건조물의 건설은 인정하고 있다.

③ 장기대부재산에 대하여는 장부 등을 비치하고 수의 또는 정기적으로 그 재산의 사용상황 등을 조사하며, 대부료는 3년마다 개정하는 것을 원칙으로 하고 있다.

31) 일본 국유재산법 제21조 이하.

일본에서의 국·공유재산의 위탁관리제도를 보면 보통재산은 당해 재산의 유효한 이용을 도모하기 위하여 특히 인정되는 경우에 적당하다고 인정되는 자, 즉 운용상 지방공공단체 또는 정부출자법인에게 관리 위탁하는 제도가 있다.

5) 중앙정부소유재산의 처분

일본 국·공유재산에서 보통재산중 미이용 토지에 대하여 장래에도 이용할 가능성이 없는 것은 조속히 처분하고,[32] 공적 수요에 충족할 수 있는 것은 보유하며, 매각시 재산의 평가는 보통재산은 예외적으로 대장대신이 평가하며, 인계불요 및 인계불능의 특별회계 소속재산에 대하여는 당해 재산을 소관하는 각 성청이 평가하고 실제 평가 실무자는 대장성 관리국, 재무국, 재무부에 속해 있는 독립된 감정관이 되며 당해 규모에 따라 지방지분국인 재무국, 재무부는 대장성 이재국과 협의하는 경우도 있다. 또한 감정관은 이재국장의 감독, 지시를 받으며 그 자격은 국가에서 시행하는 시험에 합격한 자로 한다.

그리고 매각담당기관과 계약 및 대금납부방법으로는

① 보통재산은 원칙적으로 대장성의 지방지분국인 재무국 등이 매각 및 지불의 실무를 담당하며, 특별회계 소속재산은 그것을 소관하는 각 성청 이 담당하고 보통재산의 매매는 수의계약에 의하고 기타의 경우에는 경쟁에 의한다.

지방공공단체, 학교법인, 사회복지법인 등 공익사업의 경우에 10년이고 주거목적에 제공되고 있던 보통재산은 현재 사용하고 있는 자에게 양도할 수 있는 경우도 역시 10년이며, 특정 보통재산 임차권자가 당해 재산의 권리자에게 양도하는 경우는 20년으로 되어 있다.

32) 일본 국유재산법 제29조 이하 참조.

② 대금지불방법은 일시불이 원칙이나 당해 재산을 양수 받은 자가 그 대금의 일시납부가곤란하다고 인정되는 때에는 확실한 다보를 징구하고 5년 이내의 기간에 걸쳐 연불로 납입케 할 수 있으며 (간, 이자부) 다음과 같은 경우에는 그 특례를 인정하고 있다.

③ 중앙정부 이외의 기관에 대한 무상양도제도는 원칙적으로 무상양여를 안하는 것이 원칙이나 무상양여는 국회의 승인 없는 보조금지금과 같은 효과를 갖기 때문에 상대방이 대상재산에 대하여 경제상의 부담을 갖고 있는 경우에는 그 부담을 보상할 목적으로 양여할 때 (각 개별법이 규정하고 있음)와 특별히 공공성이 강한 사업(도로, 공공하수도, 쓰레기장, 묘지 등)에 제공되는 경우와 같이 특별한 이유가 있는 경우에 인정한다.

④ 중앙정부 소유재산이 도시계획 등에 저촉되는 경우 그 처리 방법을 보면 국유재산관계의 자문기관으로서 국유재산 중앙심의회를 비롯 국토이용계획심의회, 도시계획 지방심의회(건설대신의 자문기관), 수도권정비시심의회(총리 부속기관)등이 있어서 지방자치단체가 독립적으로 도시계획을 추진하기 보다는 전국적인 계획내에서 정부와 상호조정해 나가기 때문에 양여, 무상대부, 양도 등으로 처리하는 것을 알 수 있다.

6) 국유재산의 관리정책

일본에서 국유재산의 관리정책의 기본이념은 공용, 공공용 우선 및 효율적인 이용에 두고 있어 세계 이차대전후 정부소유재산을 물량적으로 증가하는데 역점을 두고 있다.

구 분	1953. 3. 31 현재	2005. 3. 31 현재
토지	84,600백만 ㎡	89,941 백만 ㎡
건물(연면적)	50백만 ㎡	64백만 ㎡
정부출자	2,577 억 엔	66,519 억 엔

이처럼 국·공유재산의 증가 요인을 보면 종전에 따라 구군관계의 재산이 용도폐지되어 보통재산화되고, 재산세, 전시보상특별세 등으로 조세의 물납 인정과 전후 행정의 역할이 증대되어 재정투융자계획에 의한 정부기관과 특수법인에 대한 정부출자가 매년 증가되어 왔기 때문인 것으로 풀이된다.

한편 일본에서의 인구분산·공해문제 등 사회정책과 관련된 고유재산의 관리를 보면,

첫째, 도시주변에 있는 고유지의 적절한 이용을 도모하고, 도시의 과밀공지의 부족 등의 도시문제해결에 기여하기 위하여 고유재산 중앙심의회는 1972년 3월에 국유지는 종래보다 한층 더 공용·공공용으로 사용하기로 하고 도시의 재개발과 간련이 없는 민간에의 처분은 원칙적으로 하지 않도록 하고 국유지를 공공용으로 활용할 경우에도 다른 긴급한 수요가 있을 경우를 제외하고는 가능한 한 도시의 재개발에 기여할 수 있도록 활용하도록 하였으며, 국가에서 사용하고 있는 행정재산에 있어서도 기사용현황을 재검토하여 비효율사용재산의 전용을 도모하여, 청사 등의 입지 및 이전 등에 의하여 토지이용의 효율화를 일층 촉진하도록 한다는 기본 방침을 수립하였다.

둘째, 공업재배치촉진법에 따른 공업단지 조성에서는 제삼차 전국종합개발계획수립에 따라 대도시에 있어서 개발을 억제하고, 북해도, 동북구주 등 지방권에 있어서 공업개발을 촉진하는 것을 주내용으로 하고 있었고, 광역시읍권사업은 전국적 생활양식이 도시화 되고 주민의 일상생활 영역이 확대됨에 따라 광역행정이 필요하게 되었으며 따라서 자치성의 종합적인 계획하에 인구 18만, 면적1,000㎢를 1역권으로 하여 취업, 시장, 의료, 교육, 오락시설 등의 정비사업을 추진하고 있는 바, 이러한 계획에 따라 고유재산 운영방침을 정하고 있었다.

셋째, 벽지촌락진흥대책의 수립으로서는 각종 사회적·경제적 혜택이 적은 산간벽지의 개발을 위하여 이를 지역에 대한 산업의 생산기

반을 교통통신·후생시설 등의 정비를 실시하고 있는 외에 고유임야 등의 활용방안으로 벽촌진흥 계획수립과 벽촌지역 농림, 어업, 특별대책사업 추진 및 노동력 있는 고령자로 하여금 임산물 재배원을 조성토록 하였고 도시주민과 산촌의 삼림소유자간에 삼림을 공유하게 함으로써 임업에 대한 이해를 높이고 상호 유대강화를 도모함과 아울러 민간자금에 의한 임업개발을 위하여 이러한 계약설정의 모델사업의 계속 실시하고 대상산림을 계속 조사·평가하고 있었으며, 도시협동에 의한 벽촌개발 모델 사업실시 등을 추진하도록 하였다.

넷째, 과소지역으로 지정된 촌락에 대해서는 농림·어업자원의 다각적인 이용을 총한 취업기회를 높여 농어촌 경제의 안정적 향상을 기하고 있으며, 휴양시설의 설치 및 자연휴양림화하는 사업도 실시하도록 하였다.

그리고 일본에서의 최근 수년간 국유재산관리제도의 정비로는 토지의 유용한 활용을 위하여 평면적으로 산재하고 있는 정부청사의 집중화, 입체화 및 재배치를 행하고, 행정재산의 사용 효율화, 배치의 적정화가 추진되어 왔으며, 행정의 능률화, 도시계획, 도시교통문제 등과 관련시켜 종합적인 계획하에 정비작업을 추진하여 왔다.

따라서 국유재산관리의 실무면에서는

① 국유재산 장부의 정비와

② 국유재산에 대한 보고서식 및 협의서식의 체계화

③ 국유재산의 취득, 처분, 관리운용 등에 있어서 각종 기준을 정리하는 등 전반적인 제도를 정비하여 왔다.

한편 향후 일본의 국유재산의 보유 및 관리에 관한 기본정책방향으로

첫째, 도시의 건전한 발전을 위하여 필요한 토지에 대하여 국가 및 지방 자치단체에 의한 선매제도를 정비하였고,

둘째, 토지개발공사를 창설하여 공사로 하여금 국가 및 지방자치단체를 대신하여 토지선매취득을 시킴으로서 각 지역의 질서 있는 정비

와 공공의 복지를 증진하는 방향으로 운용하고 있으며, 국가는 공사에 대하여 자금지원·채무보증 등 각종 지원을 제도화 하고 있으며

셋째, 각 개발계획의 구체적인 실시단계에서 국유지를 지방 공공단체에 양도·양여·무상대부로 처분하고 있다.

7) 공공재산에 관한 관계법령

일본 중앙정부 재산의 취득·유지·보존과 관리에 관한 법령을 보면 다음과 같다,

① 국유재산법 동시행령 동 시행세칙
② 국유재산특별설치법 동 시행령
③ 대장성 소관 국유재산취급세칙
④ 국유재산 총괄사무처리규칙
⑤ 보통재산취급세칙
⑥ 대장성 소관 물품관리사무 취급세칙
⑦ 교부성 소관 국유재산 취급규정
⑧ 후생성 소관 국유재산취급 규정
⑨ 국유임야법
⑩ 국가청사등의 사용조정등에 관한 특별조치법, 동시행형 및 동세칙
⑪ 물품관리법, 동 시행령, 동 시행세칙
⑫ 재정법
⑬ 회계법
⑭ 예산결산 및 회계령

그리고 지방행정재산이 취득·유지·보존과 관리에 관한 법령은 다음과 같다. …

① 지방재산법
② 도시공원법

③ 도시계획법
④ 국토이용계획법
⑤ 도시녹지보전법

8) 공공재산의 현황통계

일본의 전국토면적 및 공공기관이 소유하고 있는 토지는, 전국토 면적 377천㎢ 중 국유토지는 면적이 약 89천㎢에 달한다.

9) 일반적인 토지정책 현황

일본에서도 1950년대에 토지투기가 성행함에 따라 1974년에 국토청에서 국토기본법을 제정하였는데, 이보다 앞서 1968년부터 매년 1회씩 토지가를 고시, 거래 하고자 토지공시법을 제정하기도 하였다, 그리고 국토이용관리계획 및 확정절차로는, ①각 현은 국토이용목표계획을 작성하여 국토청에 제출하며, ②국토청은 이를 최종 조정하여 각의를 거쳐 수상 명의로 발표하고, ③국토이용계획에 의거, 국유재산 변동을 초래할 경우는 사전 대장성과 협의하여, ④국토이용계획을 개괄적으로 정부의 기본방향과 일치되도록 작성하며, 반면에 국세조사는 토지필지별로 작성한다.

그리고 일본의 지가억제책을 보면

첫째, 조세면에서는 1969년 이래 토지매입 후 5년내에 매각하면 그 차익의 40～70%를 세로 부과하였다. 현재에는 기한에 관계없이 그 차익의 40～70%를 부과하였다.

둘째, 행정시책면에서는 2,000㎡이상의 토지거래는 사전 그 가격과 토지이용계획을 사후에 보고토록 하며, 지사는 특정지역에 대하여 투기지역선포를 하도록 하고 있다(사후 국토청에 보고).

셋째, 금융면에서는 사전에 국토청에서 토지내용을 재장성에 상신하여 시행하도록 하고 있다.

10) 일본의 지방자치법상 재산관리

(1) 재 산

일본지방의 지방자치법상 재산이라는 것은 물품, 채권 및 기금을 말한다(자치법 237). 부동산, 동산, 용익물권, 무체재산권, 유기증권, 금전채권 등 재산의 대상이 되는 물건으로서 지방공공단체에 속한 것은 모두를 재산의 범위내에 있다고 간주한다. 그리고 세계현금은 지방공공단체의 소유에 속하기는 하지만 재산의 범위에서 제외되고 있다. 또 법률상 형성과과에 있어, 아직 법률상의 권리로서 확립되지 않은 권리, 예컨대 차가권, 차지권, 전화가입권 등은 재산권의 대상이 된다 하여도 재산의 범위에 포함되지 않는 점을 유의하여야 한다.

(2) 공유재산

① 공유재산의 범위 및 분류

공공재산의 범위와 분류를 통일적으로 법정한 것은 동재산구분내의 물품, 채권 및 기금 등의 범위를 명확히 하여, 공유재산의 관리체제를 확립하고 책임소재를 명확히 하기 위한 것이다(자치법 제238조).

공유재산의 범위에 있어 공유재산은 지방 공공단체가 행정활동을 하는데 있어서 직접, 간접적인 물적 수단으로서 공용되어 있는 재산권의 전부를 지칭하는 것이 아니고, 부동산, 특정의 동산, 물권, 무체재산권, 유가증권 및 출자에 의한 권리에 한정하고 있다(자치법 238①).

가. 부동산

부동산이라 함은 토지 및 토지의 정착물을 말한다(일본민법 86①). 토지의 정착물은 그 토지에 계속적으로 부착된 상태로서 사용되는 것

이 그 물건의 취득상의 성질면에서 부득이 한 것을 말한다.

이의 정착물은 전부가 부동산이지만 그 취급에 대하여는 토지와 분리된 독립된 부동산으로서는 건물, 「입목에 관한 법률」에 따른 등기를 한 수목의 집단, 동법에 따른 등기에 대시하여 명인방법을 강구한 수목의 집단 및 수목이 있다. 건물 및 입목 이외의 토지의 정착물은 원칙적으로 토지와 일체가 되는 것으로 취급된다.

나. 선박, 부표, 부잔교 및 부 도크, 항공기

부동산에 준하는 중요한 동산과 이들의 종물 및 전기부동산의 종물에 한하여 동산으로서 공유재산범위에 포함되어 있으나 선박은 선박법, 상법에 정한 선박(총톤수 20톤 이상의 선박) 정도의 것이 예상된다. 물론 공공단체의 실정에 따라서 부동산에 준하는 가치 유무를 판단하여 공유재산으로 하든가 물품으로 하든가를 결정하여야 하며, 사소한 것까지 공유재산으로 할 필요는 없다. 항공기는 항공법(2 ①)에 규정된 사람이 타고 항공용에 제공할 수 있는 비행기, 헬리곱터, 글라이더 및 비행선 등을 지칭한다.

다. 가. 및 나.에 기재한 부동산 및 동산의 종물

종물의 개념은 민법 제87조에 정한 바에 의한다. 종물이라 함은 물건의 소유자가 그 물건의 상용에 제공하기 위하여 자기의 소유에 속한 다른 물건을 이에 부속시킬 때 부속시킨 물건을 말한다.(일본민법 87①).

종물의 요건은 주물의 상용에 제공할 것이며, 즉 사회통념상 계속하여 주물의 효용을 완료시킬 움직임을 인정할 것이요, 특정의 주물에 부속된다고 인정될 정도의 장소적 관계에 있을 것이며, 주물, 종물 모두 동일 소유자에 속하는 것이나 구체적으로는 상기 요건에 비추어 객관적으로 판단할 수가 있다. 종물은 주물이 부동산일 경우에는 부동산일 경우와 동산일 경우가 있다. 종물이라고 판단되면 공유재산이

되고 종물이 아니라고 판단되면 물품이 된다. 예컨대 부동산으로 정착된 공작물은 설혹 동산이라 할지라도 종물이지만 경우에 따라서는 공작물이라 하지 않고 물품으로 취급하는 예와 같다.(각종 시험연구기관의 부설동산) 종물이란 공작물로서 그 용도를 폐지한 경우에는 공작물의 해체나 철거에 의하여 물품으로 될 수 있다.

라. 지상권, 지역권, 광업권, 기타 이에 준하는 권리

소위 용익물권의 성질을 가진 것으로 지상권 및 지역권은 민법상의 물권(민법 §265, §280, §283)이며, 광업권은 광업법상 권리(광업법 §5)이다.

그 외 이에 준하는 권리에는 영소작권(민법 §270), 어업권(어업법 §6) 및 입어권(동법 §7), 조광권(조광법 §6), 채석권(채석법 §4)등이 있다.

물권이 있다 하여도 민법상의 점유권, 담보권 등은 그 성질상 이들에 준하는 권리에 포함되지 아니한다. 사실상 물권화 되어 있는 전화가입권도 공유재산에는 포함되지 않으나 공유재산에 준한 관리를 하는 것이 적당하다.[33]

마. 특허권, 저작권, 상표권, 실용실안권 기타 이들에 준한 권리

소위 무체재산권으로 불려진다.

여기에서 특허권은 신규의 공업적 발명을 한 자 또는 그 승계자가 등록에 의하여 발생한 권리이다. 제물, 사용, 판매 등을 배타적으로 할 수가 있는 것으로 이 특허권에는 특허에 관한 실시권(특허법 §37, §38, §42), 추가특허권(특허법 §46) 및 특허권이 준공유로 해석된다.

그리고 저작권은 저작권법에 의거된 권리이다. 문서, 연술, 도함, 건축, 조각, 모형, 사진, 연주, 가창, 기타 문예, 학술, 미술의 저작자가

33) 자치성행정정과 편, 정정지방재무회 문답집 제232항 참조.

가진 권리로서, 흥행, 번의, 출판, 기타 복제 등의 권리이다. 법률 명령 및 공문서, 의회에 연술하는 것은 저작권이 되지 않는다. (저작권법 §11) 지방공공단체의 재정백서, 경제백서 등에 대하여 자작권이 유무에 대하여 의문점이 있으며 국가의 경우 경제백서, 각 성청의 연차보고서(백서)는 공유재산으로서 관리되지 않는다.

한편 상표권은 상품을 표창하고 상표를 색용(索用)하기 위하여 등록된 권리이다. 다른 실용신안권은 물품에 관한 형상, 고조 또는 여러 가지를 맞추어 실용성 있는 신규형의 고안을 한 자가 등록에 의하여 발생하는 권리이다.

끝으로 이들에 준하는 권리에는 의장법에 의거한 의장권이 있다.

ⅰ) 주권, 사채권(특별법률 의하여 설립된 법인이 발행하는 채권 포함) 및 지방채증권(사채등록법의 규정에 의하여 등록된 것을 포함) 및 국채증권(국채에 관한 법률의 규정에 의하여 등록된 것 포함), 기타 이에 준한 유가증권 소위 유가증권의 분류로서 특별한 법률에 의하여 설립된 법인이 발행한 채권에는 상공채권, 농림채권, 도로채권, 주택채권 등이 있다.

이에 준한 유가증권에는 투자신탁의 수익증권, 대부신탁의 수익증권, 외국등록채권 등이 잇다. 지방채증권은 다른 지방공공단체의 것뿐이다.

증거증권의 차용증, 보험증권, 수취권, 운송장, 면책증권의 은행예금증권 등은 재산권을 표창하는 것이 아니고, 우편수입인지, 증지 등은 그 자체 특정의 가치를 보유하는 금권이므로 어느 것이든 유가증권은 아니다.

ⅱ) 출자에 의한 권리 : 출자에 의한 권리는 민법 제34조의 법인, 주식회사, 유한회사의 출자에 수반되는 지방공공단체의 권리로서 출원금도 포함한다.

바. 행정재산

공공재산은 행정재산과 보통재산으로 구분되어 있다(자치법 §238③).

ⅰ) 행정재산은 지방공공단체에 있어서 공용 또는 공공용에 제공하거나 제공하기로 결정된 재산을 말한다.(자치법 §238④) 일반주민으로 하여금 자유로이 사용시킬 수가 있느냐 없느냐에 따라 공용재산과 공공용재산으로 분리된다. 공용재산은 지방공공단체가 그 사무나 사업을 집행하기 위하여 직접 사용할 것을 본래의 목적으로 하고 있는 재산을 말한다. 예컨대 청사, 의회사무실, 순수한 시험연구기관, 지사, 의장 등의 공용공사 등이며, 공공용재산은 주민의 일반적 공동사용에 제공할 것을 목적으로 한 재산으로 말한다. 대부분이 공중시설의 물적 구성요소로 된 것으로, 예컨대 도서관, 학교, 공원, 항만, 시장 등의 재산이다.

ⅱ) 공용 또는 공공용에 제공할 것으로 결정한 재산은 아직 실현에 공용 또는 공공용으로 제공되어 있지 않으나 장래에 특정의 공용 또는 공공용의 목적에 제공할 것으로 결정한 재산으로, 예컨대 학교건설을 위한 예정부지, 공원 건설을 위한 예정부지, 공용개시 전의 건물 등이 이에 해당된다.

사. 보통재산

보통재산은 행정·재정 이외의 일체 공유재산을 말한다(자치법 §238④) 직접 행정목적을 위하여 제공되는 것이 아니고 지방공공단체가 일반의 사인과 똑같은 입장에서 오로지 경제가치를 보전 발휘하기 위하여 관리하는 재산을 말하며, 수익을 주로 하느냐의 여부에 따라 수익재산과 기타 재산으로 분리된다.

직원공사는 공용성이 강한 의무적 숙사, 예컨대 대여된 자의 직무의 성질상 사무소의 연장으로 인정되는 것과 직무의 수행상 일정한 장소

에 소재한 직원공사에 거주하는 것을 필요로 하는 것은 행정재산이다.

직원의 복지 시설적 성질을 가지고 간접적으로 지방공공단체의 사무나 사업의 원활화에 기여하는 것은 행정재산의 본래의 목적내에 사용하는 것도 또한 목적 외에 사용하는 것도 문제가 있으나 보통재산으로 분류하지 아니 할 수 없다.

재산의 분류에 있어 보통재산을 행정재산으로 하고 또 행정목적을 상실한 행정재산을 보통재산으로 하는 것은 법령으로 특별히 정하지 않는 지방공공단체의 장의 권한으로 된다.

행정재산과 보통재산의 개념은 이상과 같이 구분되어 있으나 때로는 양자를 명확하게 구분 할 수 없는 경우도 있다. 예컨대 공유림을 행정재산으로 보통재산으로 할 것인가는 목적 여하에 따라 어느쪽이든 분류가 가능하다.

② 공유재산에 관한 장의 통합조정권

공유재산에 관한 장의 통합 조정권의 대상은 위원회나 위원 또는 이들 관리에 속한 기관으로서 권한을 가진 것(장 또는 교육위원회)의 권한의 위임을 받은 자)이다.

조정권은 (ⅰ)공유재산의 취득 또는 관리에 대하여 보고, 조사 또는 필요한 조치(자치법 §238의 2①). (ⅱ)공유재산의 취득 또는 행정재산의 사권설정, 용도 변경 및 목적외 사용의 허가(장이 지정하는 자에 한함)에 대한 협의, (ⅲ)다시 행정재산의 용도 폐지 후의 인계 등을 내용으로 하고 있다.

공유재산 취득의 경우는, 예컨대 교육위원회에 있어서 수산고등학교의 실습선을 매입하고자 할 경우(취득에 대하여 권한을 가진 경우)도 포함한다.

용도의 변경은 예컨대 대학의 학부변경에 이한 사용 목적 변경은 포함되지 않았으나 고등학교로부터 중학교로 변경하는 등 종류 변경

은 포함한다. 교실을 숙사로 변경할 경우에도 물론 용도변경이다.

행정재산의 사용허가로서 지방공공단체의 장이 지정하는 것은 주로 독점적인 사용 허가와 같은 경우를 말한다. 위원회나 위원 또는 이들의 관리에 속하는 기관으로서 권한을 가진 자가 행정재산의 용도를 폐지하고 장에 인계하지 않고 그대로 보통재산을 관리시키는 일은 제도상 예상하지 있지 않으므로 용도를 폐지하였을 때는 즉각 장에게 인계하지 않으면 안되지만 필요가 있을 때는 자치법 제180조의 2의 규정에 다라 협의에 의하여 위임하거나 보조집행시킬 수가 있다. 인계가 종료 후 다시 위임하거나 보조집행함으로써 보통재산으로서 관리하는 것이 된다.

(3) 직원의 행위 제한

공유재산에 관한 사무에 종사하는 직원은 그 취급에 있어 공유재산을 양수하거나 자기의 소유물과 교환할 수 없다(자치법 §238의 3①).

이것은 공유재산처분의 공정을 확보하기 위한 것이다. 그 실효를 담보하기 위하여 위반행위를 무효로 하는 것이 정착되어 있다(자치법 §238의 3②).

① 직원의 범위와 대상재산

공유재산에 관한 사무에 종사하는 직원이 범위는 공유재산의 관리처분에 관한 사무를 직접 처리하는 직원 뿐 아니라 공유재산의 관리처분의 총합조정 당무 직원도 포함된다. 이들 직원은 법령상 권한을 가진 자 뿐 아니라 공유재산의 관리처분에 관한 조직(組織)상의 보조직원 및 이들을 감독할 입장에 있는 직원도 해당된다. 이 직원은 현재 공유재산에 관한 사무에 종사하는 자뿐 아니라 과거에 있어서 공유재산에 관한 사무에 종사하였어도 행위 당시에 종사하지 않은 자는 제외된다.

제한을 받는 공유재산은 공유재산의 관리처분에 관한 사무에 종사하는 직원이 현재 취급하는 것에 한한다. 당해 직원이 취급할 것이라

든가 다른 직원이 취급한 것은 제외된다. 또 제한을 받을 행위는 공유재산을 양수하거나 자기의 소유물과 교환하는 것, 기타의 대여, 사권의 설정 등은 교환에서 제외된다.

예컨대 공영주택의 처분이 일반경쟁입찰에 의하여 향하여질 경우에 당해 직원이 이에 참가하는 것은 부당하다. 또 직원이 기부한 공유재산의 용도폐지에 있어서 기부자인 당해직원에 양여할 경우, 또는 도시계획사업 등에 따라 지방공사단체의 필요상 직원소유재산을 필요로 하여 당해 직원으로부터 대체지의 제공을 구하였을 경우 이를 양도하거나 교환하는 것도 법령에 특별한 규정이 없는 한 이에 해당된다고 본다. 그러한 경우에도 공유재산의 양수나 교환 등을 직원 자신이 취급하면 객관적 보방을 소홀히 할 수 있으므로 직원 자신이 취급하지 말고 다른 직원이 취급 처리 하는 것이 가능하다고 본다.

② 제한저촉이 경우 실효의 담보

직원이 행위가 제한에 저촉되면 무효가 되지만 이 무효행위는 행위자가 의도한 법률효과가 어느 누구의 주장보다 앞서 당연히 무효로 보는 것이 정당하다. 무효한 행위로부터 외형상 에 발생한 권리는 그 이행을 청구할 수가 없고 또한 사실상 이행하였다 하더라도 그 이행은 법률상의 이유가 없는데도 불구하고 이행한 것이기 때문에 그의 반환을 청구할 수 있다. 이미 제삼자에게 이전하였더라도 이 이론은 그래도 타당하다고 해석된다. 따라서 여기에서 말하는 무효행위에 관한 사무에 종사하는 직원과의 사이에 어떠한 권리의무도 발생할 수 없으므로 아직 당해 공유재산이 당해 직원에게 인도되지 않았을 경우에는 인도의무를 면하게 되며, 이미 인도된 경우에는 지방공공단체는 당연히 당해 공유재산을 반환시킬 수 있다. 또한 당해 직원이 사실상 공유재산을 양수 또는 교환하고 다시 제삼자에게 전매하였을 경우에 있어서도 그 제삼자는 무권리자로부터 매입한 것으로 되기 때문에 소

유권은 제삼자에 이전하는 일은 없다. 만약 당해공유재산을 사실상 인도한 경우에 있어서도 지방공공단체는 직접 당해 공유재산의 점유자에 대하여 반환청구를 할 수가 있다. 또한 제삼자가 부동산등기부를 신뢰하고 소유권을 가진 직원으로부터 매입하였다 하더라도 그의 표상은 진실의 권리가 수반되지 않으므로 그의 신뢰는 보호되지 않는다. 이미 제삼자가 등기되어 있는 경우는 지방공공단체로서는 실태상의 권리가 존재하지 않음으로써 권리변동의 효력이 발생하지 않으며 등기말소의 절차를 취하여 원상 복구시킬 수 있다.

(4) 행정재산

① 행정재산의 관리 원칙

행정재산은 지방공공단체의 소유에 속한 공물이다.

지방공공단체가 행정을 수행하는 물적 수단으로써 행정목적의 효과적 달성을 위하여 분류된 것이다(자치법 §238의 4). 행정재산은 공용 또는 공공용에 제공하는 것으로 결정함에 있어서 행정재산이 되는 것이지만 이 결정지방공공단체의 장의 권한에 의하여 보통재산으로부터 분류된 것이다. 어느 때부터 공용 또는 공공용에 제공키로 결정되느냐 하는 것은 장의 결정방식에 의한다. 이미 보통재산이 되어서 관리되고 있는 것을 결정한 경우와 보통재산의 취득 즉 행정재산으로 결정하는 경우가 있지마는 어느 쪽이든 그이 시점은 장의 의사에 좌우된다. 그러한 경우 의사결정은 재산대장의 기록 등에 따라 명확하게 하여야 한다.

공공용재산이 그대로 공적 시설로 될 경우는 공적시설 설치의사의 결정이 재산면에서 보면 재정재산으로서 의사 결정되는 경우도 많다. 이와 같은 경우라도 관념적으로는 보통재산의 취득행위가 선행되고 있다.

② 행정재산의 대여등의 금지

행정재산은 일정한 요건에 의거, 토지에 대하여 설정을 인정하는 이외에는 (자치법 §238의 4 ②) 이를 대여, 교환, 매각, 양여 및 출자의 목적으로 하여 이에 사권을 설정할 수가 없는 것이다(자치법 §238의 4 ①) 혹시 이에 위반하여 행하였어도 무효로 하는 그 실효성이 보장되어 있다.

더욱 공적시설로서의 대여사용이 인정되고 있다. 이것은 공적시설의 공물관리규정이 우선하는 뜻으로서 일종의 예외라고도 볼 수 있다.

③ 행정재산의 목적외 사용

행정재산은 전술한 바와 같이 대여, 교환 등이 금지되고 있으나, 그의 용도나 목적을 방해하지 않는 한도내에 있어서는 제한적으로 사권의 설정을 인정 할 수 있고, 그 사용을 허가할 수 있다(자치법 §238의 4②). 이는 행정재산이라 할지라도 본래의 용도 목적 또는 목적 외에 사용시켜도 본래의 용도 또는 목적을 방해하지 않는 한 경우에 따라서는 행정재산을 자체의 효용을 조장할 경우도 있기 때문이다.

목적외 사용과 관련되는 행정재산의 용도란 당해 행정재산이 공용되고 있는 구체적인 태양을 의미하며, 행정목적이란 당해 행정재산의 공용에 의하여 달성코자 하는 추상적인 행정목적을 의미한다. 어떠한 경우가 행정재산의 용도 또는 목적을 방해하지 않는 한도인가는 구체적인 사례마다 판단해야 한다. 예컨대, 행정재산인 토지의 일부를 견고한 건물의 부지로서 사인에게 장기 계속적으로 사용하게 된다면 장래 당해 행정재산을 본래의 목적으로 사용할 경우 즉각 원상회복시킨다거나 사용관계의 시정은 사실상 곤란하므로 결국은 행정재산이 본래 용도나 목적을 방해한 결과가 된다.(昭 38. 9. 10 通知)

④ 행정재산에 대한 사권의 설정

「행정재산인 토지는 그 용도나 목적을 방해하지 않는 한도에 있어서 국가, 지방공공단체 기타 정령으로 정한 용도에 제공시키기 위하여 법이 정한 바에 따라 이를 대여 또는 이에 지상권을 설정할 수가 있다.」(238의 4 ②).

행정재산의 사권설정의 대상으로 할 수가 없으므로 이에 위반하는 행위는 무효이다. 행좡재산의 사권설정의 대상으로 할 수가 없으므로 이에 위반하는 행위는 무효이다. 행정재산을 목적외로서 타인에게 사용허가에 따르는 것이 종래의 제도로 되어 있다.(개정전의 자치법 238의 4) 행정재산의 성격으로 보아 이상과 같은 제도의 근본을 변경시키는 것은 부적당한 일이다.

그러나 현실로서는, 예컨대 공적시설의 부지내에서 지하철의 출입구가 설치되어 있는 경우, 또는 청사 등과 민간시설을 집합하여 구분소유를 하는 경우가 증가되고 있다. 이런 사용 관계를 허가사용만으로는 무리가 있는 것으로 생각된다. 이와 같은 사정에 따라 1974년의 개정범위에 있어서 행정재산인 토지의 대여 및 이에 대한 지상권의 설정을 인정하게 되었다. 개정의 개요는 다음과 같다.

사권설정의 대상이 될 수 있는 것은 행정재산인 토지에 한한다. 당연한 일이지만 사권설정은 행정재산의 용도나 목적을 방해하지 않는 한도내에서 인정된다. 사권의 내용은 대여 및 지상권의 설정에 한정되어 있고 대여토지권의 설정이 될 수 있는 용도 및 상대방은 각각 다음과 같이 정하여 졌다.

가. 대 여

행정재산인 토지를 대여할 수 있는 용도는 지방공공단체가 정한 것과 일주의 건설을 구분 소유할 경우(가, 나 다, 라 집합)에 그 건물의

부지에 한한다. 예컨대 지방공공단체의 토지상의 국가와 청사를 합축하여 구분 소유 할 경우, 당해 토지를 지방공공단체의 행정재산으로 하여 건물의 구분소유에 필요한 한 지방공공단체가 국가에 당해 토지를 대여하는 등(자치법 169의 2)

대여를 할 수 있는 상대방은 당해 지방공공단테와 건물의 구분소유를 할 국가·다른 지방공공단체 및 자치령 제169조의 표 제1호에 정한 바에 한한다. 정령으로 정한 것 중 대표적인 것으로는 지방도로공사, 지방공무원 공제조합 등이다. 더욱이 특수법인 등기령 별표에 기재되는 특수법인 또는 지방공공단체의 출자도 대여를 받을 수 있다.(자치대신 고시 127)

나. 지상권의 설정

행정재산인 토지에 지상권을 설정할 수 있는 경우는 철도, 도로, 궤도 등 자치령 제169조의 2 각호에 기재된 시설을 설치할 용도에 제공할 경우이다.

토지권 설정 계약의 상대방이 될 수 있는 것은 국가 다른 지방공공단체 및 자치령 제169조의 제2호에 기재된 것이다. 그 대표적인 것은 일본 국유철도, 지방도로공사, 수도사업자 등이다.

토지가 행정재산인 경우에는 이에 사권을 설정하는 관계에서는 보통재산과 다를 바가 없다고 생각되므로 계약의 해제, 보상의 청구에 관한 보통재산의 규정이 준용된다.(자치법 238의 4 ② 후단 238의 5 ②③) 철도와 도시 공원의 경우와 같이 개별법률로 행정재산에 대하여 사권의 설정에 대한 제한을 두었을 때는 그 제한에 따라야 한다.(철도법 4, 도시공원법 22등)

⑤ 행정재산의 목적외 사용

행정재산의 용도나 목적을 방해하지 않으면서 사용된 것으로 인정되는 일반적인 경우는 다음과 같은 경우가 예상된다.

ⅰ) 직원, 학생, 병원에 입원한 환자 등 당해 행정재산을 이용하는 자를 위하여 당해 행정재산에 식당, 매점, 이발소 등의 후생시설을 설치한 때

ⅱ) 공적학술조사연구, 공적시책의 보급선전, 기타의 공공목적을 위하여 행하여지는 강연회, 연구회, 선거 등의 단기간에 사용되는 때,

ⅲ) 당해 행정재산을 수도사업, 전기사업, 또는 가스 사업, 기타의 공익사업용에 제공하는 것이 부득이한 것으로 인정될 때

ⅳ) 재해, 기타 긴급사태의 발생에 따라 당해 행정재산을 응급시설로 하여 극히 단기적으로 사용시킬 때

ⅴ) 국가, 다른 지방공공단체 등에 있어서 공용 또는 공공용에 제공하기 위하여 특히 필요하다고 인정될 때

이상은 통상 예상되는 일반적 경우를 열거한 것이나 공공용재산인 종합 운동장벽의 광고를 인정 하는 것 차내광고를 인정하는 것 등은 일반적인 목적외 사용이다. 행정재산의 용도 또는 목적을 방해하지 않는 범위에서 행정재산을 물리적으로 이용하는 경우뿐만 아니라 그 행정재산으로부터 과실(수익)하는 수취하는 경우도 이에 포함된다.

가. 목적외사용의 허가

행정재산의 용도 또는 목적외사용은 일체 행정상의 허가를 받게 되어있다.(자치법 238의 4 ④). 원래 행정재산은 공용 또는 공공용으로 사용되어 있다. 항시 행정재산전체가 본래의 용도나 목적을 위하여 가장 적절하고 효율적으로 사용되도록 일체적인 관리를 하여야 한다.

행정재산이 그 용도나 목적에 방해되지 않는 한도 내에서 사용되고 있어도 당해 행정재산이 공용 또는 공공용에 제공할 필요가 다시 발생하였을 때는 신속히 행정상의 용도나 목적에 사용될 수 있도록 제도상의 보장이 필요하다. 혹시 이러한 용도나 목적외의 사용을 사법

상의 대여계약으로 취급할 때는 당해 행정재산을 점유권이 전면적으로 이전될 수 있다.

계약의 해제 또는 해제 후의 점유권 회복 등의 조치에 대하여 분장이 발생하면 그 해결이 용이치 않을 사태가 발생하여, 그 결과 본래의 행정재산목적으로 그 해결이 용이치 않을 사태가 발생하여, 그 결과 본래의 행정재산목적은 효과적으로 달성하도록 하는데 막대한 장해가 우려된다고도 생각된다. 그러한 불행한 사태의 발생을 방지하고 행정재산을 분류한 본래의 취지를 철저히 하여 관리를 제도상으로 보장하기 위하여 그 용도나 목적외의 사용은 전부를 행정상의 허가처분으로 취급하는 것이 적당하다고 법률로 명정하고 있다.

나. 목적외 사용과 차지차가법

행정재산의 용도 또는 목적외의 사용은 공익보호의 전제를 견지하기 위하여 전부를 행정처분행위로 취급하여 공법의 법률에 응하도록 한 것이다. 이러한 사용관계에 대하여는 사인의 권리를 보호할 것을 특히 존중하고 있는 차지법 또는 차가법 규정을 적용한다는 의문을 발생치 않도록 하기 위하여 양법률은 적용하지 않는다는 뜻을 명정하고 있다(자치법 238의 4 ⑤). 행정재산 본래의 성질상 그 사용 관계는 처음부터 차지법이나 차가법이 적용이 없는 것으로 해석이 되고 있으나 그래도 행정재산의 용도 또는 목적외 사용에는 한계가 있다. 그 한계를 초과한 것에 대하여는 논할 여지가 없다는 것이 명확하다.

사용허가의 성질로는 그의 내용으로부터 일시 허가, 장기사용허가 등이 있다.

다. 목적외 사용허가의 취소

행정재산의 용도 또는 목적외 사용을 허가한 경우에 있어서도 당해 행정재산을 공용이나 공공용에 제공할 필요가 발생하였을 때, 또는

사용자가 허가 조건에 위반한 행위가 있다고 인정할 때에는 사용자의 사용 관계를 소멸시킬 뜻의 신청이 없어도 또는 허가조건중에 취소권의 보류가 없어도 지방공공단체의 장이나 위원회는 일방적으로 사용허가를 취소할 수 있다(자치법 238의 4⑥). 위원회가 특히 첨가된 것은 교육위원회가 교육재산 관리권을 가지고 있기 때문이다(지교법 2311). 행정재산의 용도 또는 목적외 사용을 공용이나 공공용에 제공키 위하여 일방적으로 취소하여 상대방이 상당한 희생을 당할 경우에는 손실보상을 아니할 수 없다는 판례가 있다(1974. 10. 5. 최고재판결).

통상의 운용으로서는 허가의 취소에 의하여 발생한 손실을 보상치 않는다는 조건을 붙여 행정재산의 목적외 사용의 특색을 표시하여 두는 것이 적당하다.

라. 행정재산의 용도폐지

행정재산을 행정재산 그대로 처분할 수는 없다. 처분의 필요가 발생한 때는 행정재산을 보통재산으로 돌려서(절체) 처분하게 된다. 행정재산을 보통재산으로 돌려서 공공단체의 장이 권한이지만 공공용재산, 즉 공적시설의 경우에는 조례의 폐지가 선행하게 된다.

(5) 보통재산

보통재산은 행정재산과 달라서 직접 행정 수행상의 목적에 사용하는 것은 아니고 주로 경제적 가치를 보전 발휘함으로써 간접적으로 지방공공단체의 행정에 공헌시키기 위하여 처분되는 성질을 띠고 있다(자치법 238의 5).

① 보통재산의 취득

취득에는 두 가지의 경우가 있다.

하나는 원시취득이고 다른 하나는 매입, 교환, 기부수납 등 유상 또는 무상으로 당해 지방공공단체의 재산으로 하는 것이다. 따라서 시효

(민법 제162조 제163조)와 같이 법률적 사실에 기인되는 것은 포함하지 아니한다. 또 동일 지방공공단체 내부의 부국, 출선기관 등 상호간에 있어서의 소관환 또는 소속체와 같은 상대적 증감의 경우도 포함치 아니한다.

재산취득 전의 필요한 조치 재산을 취득코자 할 때는 지방공공단체의 장은 미리 취득 전에 그 재산에 대하여 사권의 설정(예컨대 지상권, 지역권, 선취특권, 저당권 및 입회권 등) 이나 특수한 의무(예컨대 타인과의 매매계약의 체결, 재매매의 예약, 매입의 예약, 양도담보 의 특약, 용도지정의 특약 등) 등의 유무를 등기부・등록부・기타 객관적 자료에 의거, 조사한다. 또한 그 재산을 취득하더라도 곧 지장이 발생할 것이다. 취득후 제3자에게 그 취득의 하자를 주장당할 것이므로 이에 관한 규정을 두는 것이 적당하다고 생각된다.

② 재산의 등기 또는 등록

재산의 취득은 권리발생의 요건(예컨대 특허권 등록), 행위가능의 요건(예컨대 등록) 또는 제삼자에 대한 선박등록) 또는 제삼자에 대한 대항요건(예컨대 부동산등기)으로 하기 위하여 등기 또는 등록에 의하여 법률상의 절차를 완료하여 두지 않으면 아니된다. 미등기 또는 미등록 그대로 방치하여 두면 나중에 분쟁의 근원이 된다. 예컨대 등록을 하지 않은 채 기부만 된 재산의 소유권을 찾아서 쟁의를 야기시키는 것 등이다. 그래서 이에 대한 규정을 두는 것이 필요하다.

또한 등기는 재산의 취득을 널리 공시하기 때문에 등기소에 비치되어 있는 공부(등기부)에 기재하는 것이다. 등기부는 부동산의 소재지를 관할하는 지방법무국 또는 지국 혹은 출장소가 등기소로서 이를 장리하고 있다. 등기를 요하는 재산은 토지, 건물, 입목, 선반(선박법 제5조 제1항 제20호, 상법 제686조), 지상권, 지역권 등이다. 또 등록을 요하는 재산은 특허권, 실용신안권, 광업권 등의 용익물권이다.

재산의 취득에 의한 등기 또는 등록뿐 아니라 재산의 새로운 증가에 의한 재산의 등기, 등록 등에 대하여도 규정하여 두는 것이 무방하다.

이외의 경우에 있어서는 재산대금의 지불시기·방법을 규정하여 두는 것도 생각하여야 한다. 예컨대 재산대금의 지불은 등기 또는 등록을 요하는 재산에 대하여는 등기 또는 등록을 완료한 후에, 기타 재산에 대하여는 그의 재산을 수취한 후에 이를 지불하는 등이다. 그러나 이것은 원칙이며 선불을 하지 않으면 구입 또는 교환이 될 수 없는 재산에 대하여는 예외 취급될 수 있다.

③ 보통재산의 관리 및 처분

관리라 함은 재산의 이전 또는 소멸 없이, 또한 그 성질을 변경하지 않는 범위내에서 사용·수익하고 유지 개량하여 시효를 중단하는 등의 법률상 및 사업상의 행위를 말하는 것이지, 그의 본질을 변경하는 다음의 처분과는 다르다.

가. 처 분

처분이라 함은 교환, 양여 등과 같이 재산에 대하여 권리를 이전하는 것 외에 소비, 폐기 등의 사실상 변경을 말하는 것이다.

보통재산은 원칙적으로 일반사법의 적용하에 이를 대여, 교환, 양여 또는 출자의 목적으로 하거나 이에 사권을 설정하는 등은 본래 차질이 없다. 경우에 따라서는 적극적으로 이들 행위를 할 수도 있으며 일반적으로 허용하는 취지를 명시하고 있지만, 이 중에서 교환·출자의 목적으로 하거나 지불수단으로 하여 사용하거나 적정한 대가 없이 이를 양여 또는 대여하는 경우에는 조례나 의회의 의결을 요건으로 한 제한이 있다(자치법 §237 ②). 따라서 일반적인 조례를 설정하여 개개의 사업마다 의회의 의결을 거치지 않으면 아니된다.

나. 대 여

대여는 관리의 일종으로서 지방공공단체가 타인에 대하여 보통재산을 임대차(일민법 §601) 또는 사용대차(동법 §593)하는 것을 말한다.

보통재산의 대여기간에 대하여는 특별한 규정이 없으므로 일단 사법의 적용을 받는다. 국유재산법(§21)에는 대여기간이 명시되어 있으나 실익이 있는 것은 동법 제1호뿐이다.

이에 수반하여 보통재산의 대여기간에 대하여는 민법상 임대차의 존속 기간인 20년(일민법 §604①), 다시 민법의 특별법인 차지법에 있어서는 「차지권의 존속 기간은 석조, 토조, 연와조 또는 이에 대등한 견고건물의 소유를 목적으로 하는 것에 대하여는 60년, 기타 건물의 소유를 목적으로 하는 것에 대하여는 30년 이상, 기타의 건물에 대하여는 20년 이상의 존속기간을 정한 때는 차지권은 전항의 규정에 불구하고 그 기간이 만료함으로써 소멸한다」(동법 §2②)라고 되어 있어서 계약 기간으로 되어 있다.

일반 건물류에 대한 대여기간은 지방공공단체 자체의 사용과는 관계상 너무 장기간은 적당치 않다. 그러나 건물의 소유를 목적으로 한 토지 및 종물류의 대여기간은 전항 차지법의 최장기간의 범위내에서 정하면 좋으나 계약으로 정한 기간의 한도내에서 하는 것이 적당할지도 모른다. 식수를 목적으로 한 토지 및 그 종물의 대여기간은 국유재산법이 민법의 특례법으로서 60년을 최장기간으로 하고 있으나 이는 식수의 특성으로부터 나온 것으로 생각된다. 보통재산의 대여에 대하여는 전술한 바와 같이 민법 및 차지법의 적용을 베제하고 있지 않으므로 최장기간은 20년으로 하고 갱신함에 따라 보충하도록 할 필요가 있을 것이다. 이외의 토지 및 종물류의 대여기간에 대하여는 차지법의 적용이 없는 한 민법의 최장기간 20년의 범위내에서 정하게 된다.

대여기간에 최장기간의 제한이 있을 경우에는 계속하여 대여를 하고자 하더라도 그 기간을 초과한 대여는 되지 않으므로 갱신의 길을 마련할 필요가 있다.

또 장기간 범위내에서 적선기간을 정한 경우 기간 만료에 의한 갱신에 대하여서도 동일하다.

보통재산의 대부기간 중에 국가, 다른 지방공공단체, 기타공공단체가 당해 보통재산을 공용 또는 공공용에 제공할 필요가 있을 때에는 지방공공단체의 장의 일반적인 해제권을 규정한다. 동시에 이 해제권 행사에 따라 대여받은 자의 손실보상청구권을 명정하고 재산관리상 「공익우선의 원칙」과 「사권보호원칙」간의 조정을 도모하고 있다(자치법 §238의 5 ②③).

보통재산을 대부 받은 자는 지방공공단체에 대하여 차지권 등의 일정한 군리를 가지며 재산소유자인 지방공공단체도 무리하게 권리를 침해하여서는 아니된다. 그러나 공유재산이 설혹 보통재산이라 하여도 원래의 공유성을 가지고 있다.

당해 보통재산을 특히 공용 또는 공공용 등 공익상의 목적을 위하여 제공할 필요가 있을 경우에는 사인의 사용에 우선하는 것이 공공의 복지를 위하여 부득이하다.

일본민법의 일반원칙의 특례를 정하여 계약해제에 대한 약정이 없어도 일반적인 법률로 해제권을 보유할 수가 있다. 조그마한 강행규정의 실증은 있으나 국유재산법(§24)의 예에 준한 것이다.

이의 해제에 대하여는 민법 제540조의 규정이 당연히 적용되는 것은 아니나 유지 적용된다. 그리고 이 계약해제는 대여받은 자에게 아무런 의무위반이 없음에도 불구하고 일방적으로 임차권 등 재산상의 권리를 소멸시킬 수 있기 때문에 해제권의 행사에 의하여 대여받은 자에게 손실이 발생할 때에는 대여받은 자는 본래 그에 대한 보상을 청구할 수는 있지만 해제권 행사와 손실보상청구권과는 그 보호하는

법익목적이 다르므로 손실보상과는 별도로 해제의 효력이 발생하고 손실보상을 가지고 동시이행의 항변권을 행사할 수 없다.

행정재산의 사용허가를 취소할 경우 법률에 손실을 보상할 명백한 규정이 없으므로 보통재산에 한하여 규정된 것은 행정재산을 본래 그 용도 또는 목적외에 사용키 위한 것이며, 그 용도나 목적외의 사용은 예외적으로 인정하고 있는 특수성과 사용허가의 조건에 따라서는 일반적으로 손실 보상을 하지 않는 것도 가능하므로 법률상에 명정할 것을 피하여 양자를 구분한 것이다.

보통재산이 공익상 필요하기 때문에 일정한 용도나 그 용도에 제공하지 않으면 아니되는 기일 및 기간을 지정하여 대부하는 경우가 있다. 그러한 경우에 대여받은 자가 지정기일이 되어도 지정의 용도에 사용하지 않는 경우 또는 지정된 기간 중에 용도를 폐지한 경우는 당해 대부 계약을 취소하고 다시 다른 공익상의 목적을 위하여 제공할 필요가 있으므로 민법의 특례로서 법률상해제권을 유보하고 있다. 이러한 경우 대여받은 자가 지정된 기일을 경과하거나 이를 지정된 용도에 제공하지 않을 경우는 자동적으로 계약 종료된 것으로 해석된다(일민법 §597, §616). 이 부분에 대하여는 특례가 되지 않는다는 의문도 있으나 농지조정법이 적용되는 차지관계라든가 차가법이 적용되는 차가관계에 대하여는 민법의 규정(일민법 §507, §616)이 적용되지 않지만 그러한 경우에도 해제권이 보류되는 것으로 보아 특례로 볼 수 밖에 없다.

이상의 계약해제권의 유보는 대부 이외의 방법으로 보통재산을 사용시킬 경우에 준용하도록 정하여 있다. 그러나 보통재산에 사권을 설정하는 것이 인정되는 데 수반하여 보통재산인 토지에 지상권, 지역권 등의 용익물권을 설정하는 것이 가능하므로 이런 경우에 해당 지방공공단체나 기타 공공단체가 공용 또는 공공용에 제공하기 위하여 보통재산이 필요할 때에는 사용관계를 소멸시킬 필요가 있으므로 대부계약에 대하여는 법정해제권과 당해 해제에 관한 대여받은 자의

손실보상청구권의 규정을 준용하고 이를 인정하기 되어 있다.

보통재산의 대부의 대부에 있어서도 경우에 따라서는 지방공공단체에 손해를 끼칠 경우가 있으므로 그의 안전을 기하는 견지에서 상당한 담보를 제공시키든가, 적당하다고 인정되는 보증인을 필요로 하는 것도 운용상 고려하여야 한다.

보통재산관리의 절차는 제반 지방공공단체의 장이 규칙으로서 정하여 두므로 종래와 같은 조례에 의거할 필요는 없다.

더욱 교환차금의 전납제도 및 예외에 대하여는 후술하는 보통재산 매각대금의 경우와 동일하므로 그것을 참조하고자 한다.

다. 교 환

보통재산의 교환은 재산을 처분하고 그 대가로 다른 재산을 취득하는 것을 내용으로 한 계약이며, 재산을 제공하는 대신에 그 대가로서 금전이 뒤따르는 매각과는 다르다.

교환은 조례 또는 의회의 의결에 의하지 않으면 아니되므로(자치법 96 ①) 이러한 뜻을 규정하여 둘 필요가 있다. 재산의 교환을 자유로 하지 못하도록 금지한 이유는 현행의 공적재산제도가 총계예산주의를 취하고 있어 재산의 취득은 세출로써 예산에 계상된 구입비로 매입하고, 재산의 처분은 재산매각대금으로 하여 세입에 계상하도록 한 것이다.

따라서 교환수단으로 재산을 처분하고 그것에 대응한 재산을 취득하는 것은 의회의 의결을 거친 예산을 집행하지 아니하고도 결과적으로는 매각과 동일한 결과를 얻는 매각의 변형이 된다. 이는 현행 회계상 예외이므로 이를 집행자가 단독으로 행하면 예산과 관계가 없어, 목적물, 용도, 가격 등이 적당한가의 객관적인 판단을 할 수 없으므로 그의 폐해를 제거하기 위하여 이에 대한 제한을 조례에 규정하여 둘 필요가 제기된다.

재산을 교환할 때는 먼저 교환재산의 목적물에 대하여 검토할 필요가 있다. 즉 국가에 있어서도 국유의 보통재산의 교환은 「토지, 토지의 정착물 또는 견고한 건물에 한하여(국유재산법 §27①)」제한한 것을 고려하여 지방공공단체도 무제한으로 이를 인정하지 말고 교환에 적합한 재산을 대상으로 하여 일정한 제한을 가하는 것이 적당할 것이다.

교환재산의 용도에 대하여도 국가는 「국가 또는 공공단체가 공공용, 공용 국가의 기업 또는 공익사업용에 제공하기 위하여」 제한을 하고 있다. 그러나 지방공공단체의 경우에는 교환재산의 목적물을 지방공공단체가 여하히 사용할 것인가 또는 지방공공단체의 용도에 의하여 제한을 가할 것인지가 문제된다.

가격에 있어서는 교환의 의의상 대체로 동일 가격의 재산이 될 것이나 항시 동일 가격으로서 전연 차액이 없는 것을 구하는 것은 무리이기 때문에 교환재산에 대한 가격에 차이가 있을 때는 금전으로 보전하는 편이 다액일 경우에는 교환의 의의를 이탈하는 것이 되므로 이점에 대하여는 제한할 수 있도록 하고 있다. 그러나 교환하는 재산보다도 금전으로 보전 제한의 대상이 된다. 결국 무제한으로 교환을 인정하여 특별히 싼 재산과 특별히 비싼 재산관의 교환이 이루어진다면 교환임에는 틀림이 없으나 그의 실제는 매매와 동일한 결과가 되어 경우에 따라서는 매매계약에 대한 제한을 회피하는 수단으로 사용되기도 한다.

라. 매 매

보통재산처분의 일종이며 지방공공단체가 금전을 대가로 하여 타인에게 양도하는 것이다. 민법상의 매매와 동일하다(일민법 §555).

보통재산을 매각 할 경우에는 적당한 대가로서 불특정 다수인을 상대로 경쟁입찰에 의하여 행하는 것이 원칙이다. 그러나 경우에 따라서는 상대방을 특정하거나 가격을 낮게 할 수가 있기 때문에 특별한 사정에

의한 매각방법을 조례중에 규정하여 둘 필요가 있다. 국가에 있어서의 가격의 저감방식은 양여에 관한 각 법령에 규정중에 규정되어 있다.

공익필요상 특별한 용도를 지정한 매각의 경우도 있으나 그러한 경우는 재산을 매각 할 때 조건을 붙여 그 조건이 기재됨에 따라 매각계약을 성립시킬 수 있다.

매각의 가격에 대하여는 통제가격 또는 특별히 시장가격이 명시되어 있는 경우 이외에는 원칙적으로 시가로 하는 것이 전제조건이지만 시가의 산정은 매우 곤란한 점이 있다.

추상적으로 경제적 가치의 지표가 될 만한 것으로는 노동량, 한계효용, 희생되는 물건의 가치, 또는 매생산비 등의 요소를 조사하고, 이에 따라 추정가격을 이론적으로 산출할 수 있지만 구체적으로는 산출의 요소가 반드시 견출되지 않는 경우도 있다.

따라서 지방공공단체의 자산평가액, 임대가격, 등기가격 등의 관청에서 결정한 공정자료, 사인간의 매매가격, 재산의 유사성 등 여러 가지로 실제의 자료를 참작하고, 이용 효율, 수선비, 개량비 등을 고려하여 객관적 자료와 판단에 따라 결정하여야 한다.

재산을 처분한 경우는 자산대장으로부터 당해 재산을 말소함과 동시에 소유권이전의 등기를 완료하여, 이후에는 재산처분에 관한 문제나 분쟁이 없도록 하고 있다.

보통재산을 시가에 비하여 저렴한 가격으로 매각할 경우에는 조례나 의회의 의결을 필요로 하지만 조례에 대하여는 준칙을 참조하는 것이 일반이다. 그러나 준칙으로서 국가·사회복지법인·학교법인 등을 대상으로 하지 않고 있으므로 일일이 의회의 의결을 거칠 것을 취지로 하고 있다. 그러나 특수법인의 매각을 조례 중에 설치할 것인가의 여부는 검토의 여지가 남아 있다. 또 감액비율이 준칙으로 별도로 규정되어 잇지 않지만 매각의 대상에 비추어 보아 몇 할 이내의 감액이 되는지 그 뜻을 미리 조례에 규정하는 것은 당연히 고려되어야 한다.

보통재산을 매각할 경우에는 대부의 경우와 같이 용도 등을 지정하고, 그 용도 지정에 위반되면 매각계약을 해제하거나 소유권을 회복할 수 있는 법정해제권 규정을 준용하여 보통재산이 적정하게 처분되도록 보장하고 있다.

보통재산의 매각대금은 선납하는 것이 원칙이므로(자치령 §169①)이 경우 당해 재산의 인도·등기·등록 등은 매각대금납부를 확인한 후에 행하여져야 한다.

이와 같이 선납을 원칙으로 한 이유는 매수인이 대금을 미지급한 채 재산이 인도됨에 따라 지방공공단체가 재산의 대가를 징수할 기회를 잃고 불측의 손해를 피하자는 것이 목적이다. 그러나 재산가치가 매우 커서 매각대금이 거액인 보통재산의 매각에 있어서 선납의 원칙을 엄격히 적용하게 되면 재산자본의 신속하고 효율적인 처분이 조해받을 염려도 있다. 따라서 보통재산의 매각대금에 대하여는 선납원칙의 예외를 인정할 필요가 있기 때문에 그 예외로서 매각대금의 연장납부제도가 규정되어 있다.

연장 납부라고 하여서 수입금으로의 조정을 필한 후에 납부하라는 것이 아니고, 연장 납부 기간과 매각대금에 비추어 보아 적절히 조정되는 것이다.

연장납부의 특약은 일반사인(자연인뿐만 아니라 법인도 포함)에 대하여는 일반적으로 다해 재산의 양도를 받을 자가 당해 매각 대금을 일시에 납부하는 것이 곤란할 경우에 확실한 담보를 받고[34] 또 이자를 붙여 5년 이내로 할 수도 있다.

한편 다시 특별한 경우에는 연장납부 기간 신장이 특히 인정되고 있다. 즉 다른 지방공공단체, 기타의 공공단체에 양도하는 경우, 10년 주택 또는 택지를 현재 사용하고 있는 자에 양도하는 경우 10년, 분양하는 것을 목적으로 하여 취득조성하거나 건설한 토지 또는 건물을

34) 양도를 받은 자가 국가 또는 지방공공단체일 때는 담보를 징수치 않아도 무방함)(49년 개정 자치령 169③

양도하는 경우 20년, 공영주택법 제24조 1항의 규정에 의한 공영주택 또는 그의 공동시설(이들 부지포함)을 양도할 경우 30년의 기간 이내로 한다. 물론 이러한 경우도 확실한 담보를 하고(상대방이 국가 또는 지방공공단체일 경우는 담보를 징수치 않을 수도 있다) 또 이자를 붙인다. 이자율은 일반금융시장의 금리 등을 감안하여 적정하게 결정한다.

또한 년도를 초과하는 경우의 분납은 연장납부의 제도와 동일하다.

⑤ 양 여

보통재산처분의 일종으로서 무상으로 재산을 타인에게 양도하는 것을 말한다. 민법(549)의 증여와 동일한 의의다.

보통재산의 양여는 조례나 의회의 의결이 없으면 불가능하다.

그러나 조례로 일반적인 양여가 될 경우를 정하여 두는 것이 사무처리상 적절하므로 어떠한 경우에도 일반적인 양여를 할 수 있게 하든가 지방공공단체의 실정에 따라 결정하게끔 한다. 그러나 일반적인 양여가 예상되는 경우가 많은 것은 아니므로 조례준칙을 참고하여 결정하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 단, 양여의 대상자에 대하여는 연구의 여지가 남아 있다고 생각된다.

보통재산을 양여할 경우에도 보통재산의 매각의 경우와 같이 용도지정에 위반한 때에는 양여계약에 대한 법정해제권이 유보되어 있다.

⑥ 출 자

보통재산을 출자의 목적으로 한다는 것은 재산을 민법상의 법인(사단법인·재단법인)·주식회사 개개의 법령에 의거 설치되어 있는 특수법인 등에 현물출자하는 것을 말한다. 출자된 상태를 처분의 한 형태로 하여 조례나 의회의 의결이 없으면 자유로이 처분할 수 없다. 출자는 권리를 취득하고 보통재산으로 관리하는 것이므로 의무를 부담하는 것도 된다. 결과적으로는 재산상의 부담을 발생할 우려도 있

으므로 확실한 출자로서 지방공공단체 본래의 존립의 목적으로부터 공익상 필요가 있는 경우에 한한다.

보통재산의 어느 정도를 출자의 목적으로 할 것인가를 미리 조례로 둔다는 것은 곤란하므로 출자의 목적으로 하는 사안마다 개개로 의회의 의결을 거쳐야 할 것이다.

⑦ 사권의 설정

보통재산에 사권을 설정한다는 것은 지상권·지역권 등의 용익물권을 설정하는 경우에 한하지 않고 질권·저당권 등의 담보물권을 설정하는 경우도 포함된다.

행정재산에는 특별히 법률에 의하여 사권설정을 인정치 아니하는 한 어떠한 경우도 사권설정을 할 수가 없다. 따라서 보통재산을 행정재산으로 할 경우에 당해 보통재산에 사권이 설정되어 있을 경우에는 우선 사권을 배제(다른 보통재산에 사권의 설정 교체를 하는 것)하고 행정재산으로 분류할 필요가 있다. 혹시 사권의 배제를 태만히 하여 행정재산으로 되어 버리면 사권을 가진 자로부터 손해배상을 청구당할 수 있다. 다만 현실의 문제로 인하여 용익물권의 설정을 허용하고 있고 보통재산의 행정재산으로 된 경우, 예컨대 가스관, 송수관, 지하철을 통하고 있는 부분이 청사부지의 일부로 된 것 같은 경우의 사권이 배제되는 곤란이 있다. 이러한 경우에는 행정재산의 목적외사용이라는 관념도 취할 수 없는 것은 아니나, 그 부분만은 행정재산이라고 할 수 없다. 결국 보통재산이라고 관념하는 것도 부득이하다고 아니할 수 없다.

1974년 개정에 의하여 행정재산에 대하여도 상기와 같은 경우는 일부 사권의 설정이 인정됨에 따라 제도적으로 확실한 형태가 되었다. (자치법 §238의 4 ④ 참조)

(6) 공유재산의 정리대장

재산의 관리를 명확히 하기 위하여는 지방공공단체의 장은 그의 소관에 속하는 재산에 대하여 재산정리대장을 비치하고, 재산의 구분 및 종류, 용도, 소재, 수량, 취득, 가격, 기타 필요한 사항을 기재하고 변동이 있을 경우에는 그 때마다 수정하도록 한다.

취득가격은 매입에 관한 것은 매입가격, 교환에 관한 것은 교환시 평가액. 수용에 관한 것은 보상금액에 따라 결정하고 기타의 것에 대하여는

(ⅰ) 토지는 인근 유사 토지의 시가(時價)에 비교하여 산정한 금액
(ii) 입목은 그이 재적에 단가를 곱하여 산정한 금액
(iii) 건물. 기타의 공작물, 선박, 기타의 동산에 대하여는 건축비. 제조비 또는 견적가격
(iv) 권리에 대하여는 견적가격, 주권, 사채권 등에 대하여는 시가, 출자에 의하는 권리에 대하여는 출자금액을 각각 기준하여 결정하는 것이 적당하다.

이와 같이 공유재산의 정리대장을 기초로 하여 출납장을 기록관리하고, 결산에 첨부하는 부속서류를 참고하여 재산에 관한 조서를 작성하고 의회에 제출하기로 되어 있다.

(7) 공유재산에 관한 의회의 의결

가. 공유재산에 관한 의회의 관여

① 공유재산의 취득

관리 및 처분에 대하여는 종래 일반적 사항을 조례로 정하도록 되어 있으나 1963년 개정으로 법령에 특별한 규정이 없는 한, 각 지방공공단체의 장의 권한(통상규칙으로 결정)에 속한다.

이는 기본적 사항이 법령으로 정비된 것이지만 이 외에도 조례로 정한 재산의 독점적인 이익을 주는 것과 같은 처분 또는 독점적 사용허가에 대한 의회의 출석의원 3분의 2 이상의 동의의결은 (구자치법 213 ② 후단) 선거인의 투표에 과반수의 동의(구자치법 ② 전단)와 같이 폐지되었다. 전술한 보통재산의 교환·양여 등에 관한 것 이외에는 정령으로 정한 기준에 따라 조례도 정한 재산취득이나 처분을 하는 과반수였다.(자치법 §91①).

이와 같이 개정된 경위 등에 대하여는 지방재무회계제도의 개혁과 문제점 29항 이하의 상술되어 있으니 참고하기 바란다.

나. 의회의결의 범위

공유재산에 대하여 의회의 의결(議決) 사항으로 되어 있는 것은 다음과 같다.

(i) 조례로 정한 경우를 제외하고는 재산을 교환출자의 목적으로 하거나 지불수단으로 한 사용, 또는 적정한 대가 없이 이를 양도하거나 대부(자치법 §96 ① 제4호).

이 사항은 1963년 개정에서 재산의 관리 및 처분에 대한 제한이 규정됨에 따라 정반대로 의결사항으로 추가된 것이다. 내용은 개정 전의 지방재정법 제8조의 제1항의 이기에 불과하나, 재산을 출자목적으로 한 것이 첨가되었다. 재산 중에 물품이 들어있는 것은 실질적인 의결권이 확대된 것을 뜻한다. 일반적으로 정한 경우를 제외하고는 개개의 사건마다 의회의 의결을 거쳐야 하나 과반수의결로 족하다. 적정한 대가없이 양도 또는 대부하는 경우 적정한 대가인지 아닌지의 판단은 제1차적으로는 지방공공단체의 장이 객관적으로 판단하게 된다.

조례로 정한 경우를 제외한 이유는 조례에 의한 재산의 교환 등에 대하여는 일반적 취급 기준을 정한 경우 다시 개개의 행위에 대하여 개별의결을 요하지 않는다는 뜻이다.

(ii) (i)의 경우를 제외한 재산의 취득처분은 통상집행기관뿐이지만, 계약의 경우와 동종조례로 지정하는 중요한 것에 대하여는 개개의 취득처분을 하는데 당하여 의결을 요하는 것으로 하였다. 조례를 인정하는데 당하여는「그 종류 및 금액에 대하여 정령으로 정한 기준」에 따라야 한다.

재산의 취득이나 처분의 종류에 대하여는 부동산이나 동산이 매입도는 매각(토지에 대하여는 그 면적이 都道府縣에 따라서 1건 2만평방 m 이상, 指定都市에 있어서는 1건 1만평방 m 이상, 市町村에 있어서는 1건 5천평방m 이상에 한함)(신) 조례로 종류를 추가하는 것 및 정령으로 정한 금액 이하를 조례로 정할 수 없다.

1건의 의미는 토지의 매입 또는 매각의 목적을 방해하지 않는 한도를 말한다. 매입목적이 하나이면 매입토지를 전체를 1건으로 보아야 한다. 수년에 걸쳐서 취득한 경우는 계약체결을 예산에 따라 행할 것이며 상대방까지 의회의결의 요건으로 하는 이상 의회년도를 초과하여 동일 목적이 있다고 볼 때는 예산의 성격상 무리라 할 수 있다. 의회의 의결에 붙이는 것은 기술적으로도 불가능하므로 의회의 의결에 붙이지 않아도 지장없다고 해석된다.(개정지방재무회계문답집 35항, 자치자행정과편)

토지에 대하여는 가격 및 면적의 쌍방 요건에 해당하는 경우에는 의결을 요한다. 가격이나 면적의 어느 쪽에도 해당되지 않을 경우에는 의결을 거칠 필요가 없다.

11) 일본의 국・공유지 신탁

(1) 도입경위

'83년 일본에서는 재정재건과 지속적 경제발전을 위하여 “민간활력활용” 이라는 새로운 패러다임이 급속히 전개되기 시작하여 이후 정・

관계를 중심으로 신탁방식 활용에 대한 논의가 활발히 진행되었고 85년 7월 법・제도적 정비를 제안, 86년 6월에 □□국유재산법개정 법률안□□을 개정・공포

(2) 도입절차

1985.7 임시행정개혁 추진위원회에서 국유지 토지신탁 실시 가능한 법・제도적 정비 요구방안인 □□행정개혁추진방안□□을 제안

1985.8 자치성 □□공유 재산 유효활용 연구회□□설립 □□공유지 토지신탁제도 도입□□연구결과 발표

1985.10 경제대책각료회의의 내수확대 대책에서 □□국유지에 토지신탁 제도를 도입하기 위해 법률안을 준비하고, 공유지에 대해서도 도입을 검토□□결정

1986.5.21. 대장성과 자치성은 제104회 정기국회에 각각 □□국유재산법 개정 법률안□□, □□지방자치법 개정법률안□□을 제출하여 통과

1986.5.30. □□지방자치법 개정법률안□□개정・공포

1986.6. 3. □□국유재산법 개정법률안□□개정・공포

(3) 공유지신탁의 요지

대상 및 요건	지자체는 보통재산인 토지를 대상으로 하고, 당해 지자체를 수익자로 하는 경우에 한하며 의회의결을 통해 신탁할 수 있다
신탁목적	신탁된 토지에 건물을 건설하거나 신탁된 토지를 조성하고 당해 토지 (그 정착물을 포함)를 관리 혹은 처분하는 것
신탁계약	공유지에 신탁을 설정하기 위해서는 위탁자인 지자체와 수탁자인 신탁사간에 신탁계약을 체결 한다.
신탁수탁자의 선정	일반경쟁입찰을 원칙으로 하고, 특정한 경우 수의계약이나 지명 경쟁입찰방식을 인정토록 한다. 신탁배당 = 수입 - (제경비+신탁보수)
지자체의 조사 및 감사	지자체가 위탁한 수익권이 있는 부동산신탁에 대하여 당해 지자체장이 수탁자를 조사하고, 감사위원이 감사

신탁사무 집행현황 보고	지자체장은 당해 지자체가 위탁한 부동산신탁에 대하여 신탁계약에 정해진 신탁정산기마다 사업계획 및 실적에 대한 서류를 의회에 제출
신탁 수익권	신탁이익을 향수하는 수익자의 구체적인 권리를 의미하고 신탁재산의 관리·처분으로 발생하는 이익 및 신탁기간 종료시 원본을 향수할 수 있는 권리, 수익자가 갖는 각종의 청구권 등으로 구분됨
수익권의 취득 및 처분	부동산신탁 수익권 취득 및 처분은 지자체장의 소관 사항이지만 그 예정가격이 시행령에 정한 기준에 따라 조례에 정한 금액이상인 경우에는 의회의결을 거쳐야 함

(4) 대표적 개발사례

① 요도바시 제2소학교 부지 토지신탁사업

소 재 지 : 도쿄都 신주쿠區 一丁目 23번지 3호
부지면적 : 3,856m2 (1,166.44평)
건축면적 : 2,419m2 (731.75평)
연 면 적 : 44,513m2 (13,465.18평)
규 모 : 지하2층 지상18층
구 조 : 철골조, 일부철골·철근 콘크리트

준 공 일 : 2003년 6월 예정
사업컨셉 : 오피스, 근생시설, 회의실
주 차 장 : 106대(자주식 72대, 기계식 34대)
신탁사역활: 사업주체(토지신탁수탁자:야스다신탁은행)
※ 신주쿠구로부터 경쟁입찰을 통하여 수탁받음

② 후레스코 미나미 오오사와 토지신탁사업

소 재 지 : 도쿄都 하찌오지市 미나미 오오사와 二丁目 27번지
부지면적 : 12,186m2 (3,686.26평)

건축면적 : 7,158m2 (2,165.30평)
연 면 적 : 42,573m2 (12,878.33평)
규 모 : 오피스동 - 지하2층 지상14층 옥탑1층
공동시설동 - 지하2층 지상 3층 옥탑1층
구 조 : 철골, 철근콘크리트조
준 공 일 : 1996년 3월 19일
사업컨셉 : 오피스, 공공시설(문화회관, 도서관, 복지시설등)
주 차 장 : 46대(자주식 6대, 기계식 40대)
신탁사역활 : 사업주체(토지신탁수탁자 : 야스다신탁은행)
하찌오지市로부터 경쟁입찰을 통하여 수탁받음

(5) 일본정책의 시사점

① 사업여건이 우량한 국·공유지를 신탁사업으로 선택, 시행

도심지내 역인근 지역 등 교통과 위치가 좋고 개발여건도 우량한 국·공유지를 신탁개발사업으로 제공하여 실시하였다.

② 저리의 풍부한 금융자금으로 장기적인 대규모 개발추진

사업시행자가 대형 신탁은행으로서 풍부하고 저리의 양질자금을 장기적 으로 활용한 대규모 임대형 토지신탁 사업이 활발히 전개될 수 있었다.

③ 입지에 적합한 다양한 신탁사업 전개

토지의 입지에 적합한 공공·상업시설 등 다양한 용도로 개발하였고, 중심상업지역은 고밀도 개발, 일반지역은 중밀도로 대규모 개발한 것으로 나타난다.

5. 호주의 국유관리제도

(1) 토지 취득법

영국의 호주 식민지화 이후 왕의 식민지로부터 각 주정부가 생겼고 왕의 지배 아래서 모든 당은 탄생하는 주정부에게 주어졌다.

국가, 우편, 사회복지 등 특정기능은 연방정부가 수행할 것을 결정하면서 1901년 연방정부가 수립되었다.

1908년 이러한 기능을 수행하기 위하여 이 기능과 관련된 토지, 건물 등은 특별입법에 의해 주정부에서 연방정부로 이관되었다. 이 재산들은 기부된 것은 아니고 시가에 의해 매매되었다.

이러한 기능을 수행하기 위하여 헌법 제51조에 의해 연방정부의 토지취득권, 즉 “정당한 조건에 의해 토지를 취득할 수 있는 권한”이 주어졌다.

연방의 이 헌법상 권한에 대해 상세히 규정한 법이 토지 취득법(1955)이다.

호주에는 다음 세가지 수준의 정부가 있다.

(1) 연방정부 - 호주 전역 및 해외영토
(2) 주 정 부 - 지리적으로 한정된 경계 이내
(3) 지방정부 - 지리적으로 한정된 경계 이내

(2) 공공재산의 분류

호주의 국·공유재산을 분류해 보면 다음과 같다.

(1) 공공재산의 소유주체별 분류로는 연방정부재산, 주정부재산, 지방정부재산으로 나눈다.

(2) 공공재산의 용도별로 연방정부재산은 사용되는 그 공공목적에 딸라 분류되는데, 공공목적(public purpose)이란 연방의회가 그 목

적과 관련하여 법률을 제정할 수 있는 목적을 말한다.

(예 : 국방, 교통, 통신 등 주정부는 잡종재산을 많이 소유하고 있으나 연방정부는 수도지역(Capital Territory)외에는 잡종재산은 거의 없다.

(3) 국유재산과 물품을 구분하여 관리한다.

국유재산은 토지취득법(Land Acquisition Act)에 의해 총무처(Department of Administrative Serivices)가 관리하나 물품은 재무부(Minstry of finance)의 명령・예규에 의해 별도로 관리한다.

(3) 국유재산의 관리

호주에서의 국유재산 관리 기관은 중앙정부의 각 기관으로 각각 자기의 재산을 관리한다. 사무실용으로 공동 점유하고 있는 건물은 총무처에서 관리한다. 그리고 호주에서의 국유재산관리의 총괄기관을 보면 다음과 같다.

① 중앙정부의 재산관리에 관해 전반적으로 총괄・감독하는 기관은 없다. 다만, 국가의 특별 목적으로 사용할 재산(예 : 공항, 우체국)이외의 재산은 총무처가 총괄한다.

② 총괄기관의 권한에 있어 총무처(재산과)의 주요업무는 연방정부의 계획에 따라 토지 등 재산을 취득하거나 총괄하는 것이다. 즉 건물의 축조매입・임차에 관한 계획 및 준비, 토지 등 재산의 관리 및 처분, 국유재산에 관한 정책・절차・기준의 설정 등을 한다.

연방정부 토지의 매매에 관한 근거규정은 헌법 제51조에 “의회는 이 헌법에 따라 연방정부의 질서와 평화를 이해 다음의 법을 제정할 권한을 갖는다. …… (31)주정부나 개인으로부터 재산의 취득에 관하여 의회가 입법권을 갖는다.”로 되어 있다.

이 헌법 조항에 의거 1901년 공공목적 재산취득법이 제정되었고, 이 법은 수정을 거듭하여 최후로 1955년에 토지취득법으로 개정되어 소유자와의 계약으로 특정한 상황에서는 강제적 절차에 의하여 토지를

취득하는 권한을 규정하고 있다.

③ 총괄기관의 조직을 보면 총무처는 수도 캔버라에 중앙사무소가 있고, 각 주의 수도에 지방사무소가 있으며 중앙사무소의 주요임무는 조직의 구성에 관한 정책결정이나 조정자적 역할을 하는 것이고 지방사무소는 총무처의 업무계획에 따라 그때그때 중앙사무소가 정한 정책을 집행한다.

그리고 총괄기관은 개별적인 국유재산관리기관의 관계를 보면 총무처가 연방정부 정책에 따라 연방정부재산을 전적으로 관리 총괄할 권한을 가지고 있으나 특별한 정부기관에서 특정한 목적으로서(예 : 공항)사용하고자 하는 재산은 해당 중앙정부 각 기관에서 건라 총괄한다.

(4) 국유재산의 취득

가. 취득기관과 절차

호주의 국유재산의 취득기관은 모두 연방정부기관가 토지취득법의 적용이 특별히 배제된 기업관서 이외의 모든 법정관서를 위해 총무처가 토지취득을 담당한다. 그리고 취득절차에 관한 규정은 다음과 같다.

ⅰ) 헌법은 재51조 : 1. 나 2. 참조하며

ⅱ) 법률(토지취득법)은 연방정부에서 공공목적을 위해 필요로 하는 토지의 취득과 취득한 토지의 관리 및 기타 사항을 정한다. 또한 ㉮ 공공목적(public purpose)은 취득하기 위해 있어야 하며 의회가 그에 관한 입법권을 갖는 “목적”으로 테리토리 지역(Capital Territory, Nothem Territory)에서는 모든 목적을 말한다. 그리고 취득의 유형은 부의계약에 의한 취득과 강제수용에 의한 취득이 있으나 주정부의 법률의 규정에 따라 공원 또는 유원지와 같은 토지로 특별히 지정된 토지는 취득할 수 없다.

한편 계약에 의하여 총무처장관이나 그의 대리인은 소유자의 동의를 받아 계약에 의하여 토지를 취득할 수 있는데, 이 경우 재산명세서를 취득일로부터 30회기일 이내에 국회에 제출하여야 하고 재산의 소유자와 계약함에 있어 연방정부 부법무관(Federal Government Deputy Crown solicitor)을 적당한 정당적 상거래 방법에 의해 매매계약의 조건 등을 정하며 소유권자의 명의 변경도 부법무장관이 행한다.

다음 강제수용에 의한 취득을 보면

첫째, 오작 장관의 건의에 의해 총독(Governer General)만이 할 수 있다. 다만 아 건의를 하기 이전에 정상적인 절차를 밟아야 한다.

둘째, 매매계약에 있어 재산소유자와 협의가 안되거나 소유자를 알 수 없을 때()부당한 대금의 요구, 연방정부에서 필요한 재산을 소유자가 매각하지 아니하는 때, 소유자의 거주지를 알 수 없을 때, 다수의 소유자가 있어 취득이 복잡한 때)에는 장관이 발부하는 처리 계고장(Notice to Treat)을 그 토지의 이해관계인에게 발송한다.

셋째, 만일 연방정부에서 행정업무상 긴급한 필요에 의하여 신속히 매입하고자 할 때에는 장관이 처리계고장의 발송절차를 거치지 아니할 수 있다.

넷째, 처리계고장을 발송한 날로부터 28일이 경과한 후에도 협의가 이우저이지 아니하는 때 또는 처리계고장을 발송치 아니할 특별한 사유가 있을 경우 그 사유를 입증할 때 장관은 그 토지를 강제수용의 방법에 의하여 취득할 것을 총독에게 건의 할 수 있다.

다섯째, 총독이 확정한 후 취득재산의 명세서를 관보(Gazette Notice)에 게재하여 공고하면 그 공고된 재산은 제반권리 및 이익에 제한받지 아니하고 연방정부에 귀속된다.

여섯째, 소유자의 권한은 취득일에 법에 의한 보상금 청구권으로 변경된다.

일곱째, 연방정부는 관보 사본 일부를 공고한 날로부터 국회 14회기일 이내에 국회에 재출하여야 하며, 국회에서는 30일 이내에 무효결정을 하여 연방정부의 취득을 무효화시킬 수 있다.

한편 보상금산정기준에 있어서 취득당시의 가격과 함께 일부를 분할함에 따른 잔여재산가치의 손실액과 재산이 취득된 공공목적에 따른 잔여재산가액의 등락을 고려하여 결정한다. 그리고 취득재산의 평가시에는 연방정부에서 사용하기로 결정한 결과로 상승한 지가는 고려하지 아니한다.

그리고 보상금이 결정은 장관과 재산소유자와의 협의나 결정에 의하여 결정되나, 만일 보상금이 협의나 결정에 의하여 결정되지 아니할 경우에는 관할법원의 판결에 의하여 결정된다. 그 진행과정을 보면

첫째, 보상금 신청이 있으면 장관은 3개월 이내네 승인여부를 결정하여야 한다. 거부할 경우에는 소유자는 고등법원 또는 대법원에 제소를 하며 그 재판의 결과는 연방정부를 구속한다.

둘째, 협의가 이루어지지 아니하고 3개월 경과하거나 동기간 이내에 신청을 거부한 경우에는 신청인이 소송을 제기할 수 있다.

셋째, 취득일로부터 6개월이 지난 후에도 신청이 없거나 또는 장관의 제의를 거부하고 재의일로부터 60일 이내에 소송을 제기하지 아니한 때에는 정부는 관계이익에 관한 결정을 위하여 관할법원에 소송을 제기할 수 있다.

보상금의 지급은 협의, 재정 또는 법원의 판결에 의하여 결정된 보상금의 지급시는 관보에 공고한 날로부터 지급이 결정된 날가지의 이자를 취득시의 이자에 이해 지급하여야 한다.

나. 취득재산의 평가

호주에서의 국유재산을 취득하기 위하여 평가하는 기관은 총무처와 그 재산을 직접 사용할 부처가 공동으로 재산 가격을 평가하며 평가

기준은 재산을 필요로 하는 기관이 사용자 적요서(Uwer Brief)를 제출하며, 이 사용자 적요서에서 그 재산을 필요로 하는 목적을 충족시키기 위해 필요한 기준을 정한다.

다. 재산취득시 계약의 방법 및 기관

계약방법은 대부분의 경우가 부의계약에 의하고 계약기관은 총무처가 서식에 따라 계약을 체결하며 연방정부 부법무관(Federal Government Deputy Crown Solicitor)이 계약조건 조정을 담당한다.

라. 재산의 취득가격

호주에서의 통상적인 취득가격은 대부분 정상적인 상거래 절차를 통해 시가에 이해 재산을 취득하고 시가 이하로 취득하는 경우에는 헌법에 정부가 정당한 조건으로 토지를 취득할 것을 규정하고 있으므로 시가 이하로 취득하는 경우는 드물지만 유증 또는 증여의 경우, 혹은 기업이나 정보에 밝아 모든 시장 요인을 아는 사람이 스스로 시가 이하로 팔 것을 제안하는 경우도 있다. 그러나 1977년 1년간의 시가로 매입한 량과 시가 이하로 매입한 량을 보면 통계는 없으나 시가 이하로 매입한 량은 년간 매입량에 비해 비추어 무시한 정도이다.

(5) 국유재산의 이용제도

호주에서도 미사용 재산을 민간기업 또는 민간인에게 대부하는 제도로서는 국유재산이 일시적으로 사용되지 아니하는 경우에 대부하며 영구적으로 사용치 아니하는 재산은 매각이 불가능할 때에만 대부한다.

그리고 미사용 재산의 타기관 사용은 일반적으로 한 기관이 더 이상 사용할 필요없는 재산을 다른 기관에서 필요로 하면 그 재산을 시가로 그 기관에 매각하여 일시적으로(예컨대 1년) 사용치 아니할 재산은 시가로 대부한다.

미사용 재산의 지방정부 또는 공기업의 사용은 중앙정부가 더 이상 사용치 아니하는 재산은 지방정부가 사용할 수 있게 하며 이때 정부는 보상금을 받거나 시가에 의한 매각대금을 받고 매각하기도 한다.

다음은 국유재산의 장기대부제도가 있는데 장기대부할 재산이라면 시가에 의해 매각하려는 것을 정부의 방침으로 하며 만일 매가기 불가능한 경우에는 대부를 하게 되나 대부조건 및 기간에 관하여는 상방의 협의에 의해 정한다. 이때의 장기임차인의 권리는 쌍방의 협의에 의한 계약조건에 따라 다르며 장기 임차인은 계약조건에 있거나 총무처 재산과의 승인이 있는 경우에 전대할 수 있고 영구시설물의 축조를 일반적으로 할 수 없다.

다만, 계약에서 정한 경우 및 총무처의 승인이 있는 경우에는 가능하다.

그리고 민간인이나 민간기업이 대부된 재산의 관리는 정기적으로 계약조건에 따르고 있는지 확인감사를 실시한다. 그러나 국유재산의 위임관리제도는 없다.

(6) 국유재산의 처분

가. 처분정책

ⅰ) 호주에서의 국유재산 중 불필요한 재산의 처리는 국유재산이 필요치 아니하게 되고 다른 연방정부의 부처나 법적 기관에서 장래 수용할 필요도 없는 재산을 시가에 의해 전소유자, 관계주정부, 관계 지방정부, 공매 등의 우선 순위로 매각되나, 총무처장관에 의하여는 개별적인 경우에 따라 제반이익을 고려하여 우선순위를 변경할 수도 있다.

ⅱ) 즉시 처분여부 : 불필요하게 된 재산은 즉시 처분하게 되는데 시장여건에 따라서는 여건이 호전될 때까지 대부할 수도 있으며 장래의 행정목적이나 국민 경제적 목적을 위하여 보유하지는 않는다.

다만, 특별한 경우에 특별한 이익이 있다면 장래 사용을 위해 계속 보유할 수 있다.

ⅲ) 처분시 평가기관 : 재산부 소속의 자격을 갖춘 전문평가사들이 담당한다.

나. 매각 기관 및 방법

ⅰ) 호주의 국유재산의 매각담당기관은 총무처이며 매각시 계약방법은 전 소유자, 관계 주정부, 관계 지방정부 등의 순위에 의해 부의 계약을 한다. 일반인에게 매각하기로 결정되면 경쟁입찰에 의한다.

ⅱ) 대금이 납부방법은 일시불에 의해 납부하게 하고자 하나 많은 경우에 분할납부가 허용된다. 어떤 경우에는 매입 희망자에게 분할납부가 허용치 아니하면 매각할 수 없는 경우가 있다.

ⅲ) 무상양여제도는 총무처장관이 주정부나 지방정부에 유원지, 광장, 보유목적 또는 기타 유사 목적을 위해 국유재산을 시가의 50%까지 소멸하여 처분 할 수 있으며, 또한 총무처장관은 위의 재산을 임대료를 결정하여 장기대부(예, 99년까지) 할 수 있으나 재산가액이 250,000불이 넘으면 매각·대부 이전에 재무부장관과 협의하여야 한다.

그리고 국유재산을 이 외에 다른 기관에 무상으로 양여하는 제도는 없다.

라. 도시계획과의 저촉

행정재산이 도시계획과 저촉되는 경우는 복잡한 문제를 야기하는데, 이 문제는 주정부 또는 지방정부와의 협의에 의해 처리되며, 가능하면 연방정부나 주정부나 도시계획에 따른다.

(7) 국유재산의 관리정책

호주는 2차대전 이후의 공공재산증감여부는 통계가 없어 알 수 없으나 국유재산 증감에 관한 정책방향은 목표 및 정책이 효율적인 잡행을 위해 꼭 필요한 재정 이외의 매각하려는 정책방향으로 하며 재

산은 꼭 필요한 경우에만 취득한다.

그리고 다른 국가정책과 관련한 공공재산의 관리정책으로는 인구분산, 공해방지, 지가등 귀억제, 사회복지증진 등 제반정책과 관련한 공공재산의 관리정책은 주정부, 지방정부와의 협의를 통해 조정되며 연방정부는 한경보호와 사회복지에 관한 입법을 한 바 있다.

과학한경부 등이 이 문제들을 담당하는데, 구체적인 문제가 발생하면 정책조정을 전담하기 위해 연방주 합동 개발 당국을 설립한다.

한편 최근에 취한 국유재산 관리 효율화를 위한 조치는 국유재산의 유지관리정책 및 절차에 관한 전반적인 검토가 현재 진행되고 있으며, 이 검토는 재산유지 관리에서 개선되어야 할 부분을 도출시킬 것이고, 현재 의 문제점들을 극복할 수 있는 길과 수단을 제시할 것이다.

국유재산 관리에 관한 정책방향으로는 연방정부의 목표를 세워 주요시설을 설치할 토지를 모두 소유하는 것으로써 주로 주 수도에서의 청사 등과 같이 임차한 재산이 상당히 많이 있다.

(8) 공공재산에 관한 법령

(i) 국유재산취득, 유지, 보존의 관리에 관한 법령

토지취득법(1955)으로 연방정부의 토지취득에 관한 근거법이 있다.

이 법은 연방정부의 공공목적을 위하여 필요한 재산의 취득 및 취득한 재산의 처리에 관해 규정하고 있으며, 이 법 아래서 모든 연방정부 부처와 연방법적기관을 위해 토지가 취득된다.

다만, 제66조 A에서 제외된 기업관서는 독자적 권한으로 토지를 취득, 처분 할 수 있다.

공공목적은 그 목적에 관하여 연방 의회가 법을 제정할 수 있는 목적이라고 정의되며 이 공공목적은 매토지 취득시마다 계약에 의한 취득의 경우에는 장관이나 그 대리인에 의해서 강제취득의 경우에는 총

독에 의해서 승인되어야 하는데, 계약에 의할 수도 있고 강제 절차에 의할 수도 있으나 실제 강제취득은 아주 드물다.

때로는 강제취득은 기술적 문제, 명의의 문제 때문에 소유주이 동의에 취해지기도 하며, 강제취득을 하기 전에 장관이 충분한 사유가 없는 한 처리계고장(Notice to Treat)를 소유주에게 보내야 한다.

그리고 강제취득이 총독에 의해 승인되면 그것은 연방정부 관보에 게재되고 관보발행일이 취득일이 된다.

또한 보상금은 이 날짜의 재산가액을 기준으로 산정한다.

이 법은 강제취득에 있어서 취득일의 지가와 기타 다른 요인도 고려하여 보상금을 산정하도록 기준을 설정하고 있지만 보상금이 합의되지 아니하면 전 소유자는 이에 관해 재정요구나 고등법원, 대법원에 제소할 수 있다.

법은 보상금이 정당한 조건으로 결정되도록 규정하고 있으나 법에 규정이 없어도 행정적 결정에 의해 재산가의 90%까지 선불도 가능하고 보상금에 대한 법원이자는 3년 이내에 결정되면 단기사채이자율을 기준으로 3년 이상 걸려 결정되면 장기사체이자율을 기준으로 보장되며 사체이자율은 취득일의 이자율을 적용한다.

이 법은 또한 현재 필요하지 아니한 재산의 대부나 광물, 금속, 채취허가처분에 관해서 규정하고 지역권이나 기타 권리의 설정, 특정한 경우에 전소유자에게는 반환 요구도 규정하고 있으며, 토지의 경우는 연방법에 의해 설립된 법인에게 전환되거나 양여될 수 있다.

이 법에 책임이 부여된 장관은 그 권한과 기능은 법에 의해 이임할 수 있으며, 연방정부 소유재산의 유지, 보존, 관리는 연방정부 정책에 따라 지시된다.

(ii) 지방정부 기타 공공용재산의 취득, 유지, 보존과 관리에 관한 법령은 비슷한 형태를 하고 있으나 연방정부는 이러한 법에 관여하지 아니한다.

(9) 공공재산에 관한 통계

호주의 전국토 면적을 보면 다음과 같다.

< 호주의 국토면적 >

주	면적[㎢]
뉴 사우스 웨일즈	801,600
빅토리아	227,600
퀸스랜드	1,727,200
사우스 오스트레일리아	984,000
웨스턴 오스트레일리아	2,525,000
타스마니아	67,800
노던 테리토리	1,346,200
오스트레일리안 캐피털 테리토리	2,400
합 계	7,682,300

< 소유별 산림면적 >

주	소유자	기타 공유	국립 공원	사유	계
뉴 사우스 웨일즈	3,034	6,409	775	5,332	15,550
빅토리아	2,415	3,039	138	600	6,192
퀸스랜드	3,345	6,607	521	1,430	11,903
사우스 오스트레일리아	76	-	-	14	90
웨스턴 오스트레일리아	1,987	94	124	625	3,230
타스마니아	1,219	363	181	1,005	2,768
노던 테리토리	312	2,640	316	-	3,268
오스트레일리안 캐피털 테리토리	14	51	1	-	66
합 계	12,402	19,603	2,056	9,006	43,067

(10) 호주 수도 지역(Australian Capital Territory)의 토지관리

호주의 주정부가 성립하면서 크라운랜드가 주정부에 주어졌기 때문에 주정부(State Government)에는 현재 행정목적에 사용하지 아니하는 잡종재산이 많이 있으나 연방정부(Federal Government)가 소유하는 재산은 거의 행정재산이고 잡종재산은 사회정책상 저소득층을 위한 주택 등 외 에는 거의 없는 것이 호주 국유재산의 특징이다.

그러나 호주 수도지역(A.C.T)의 토지는 예외로 행정목적에 필요여부를 불문하고 연방정부가 그 소유권을 보유하는 것을 원칙으로 하고 있다.

호주정부가 수도 개발을 하면서 장기개발계획의 수립, 시민의 수요에 적응한 개발에 성공할 수 있었던 것은 이러한 수도 지역 토지의 국유에 기인한다.

가. 캔베라의 개발

1900년 호주헌법은 정부는 시드니에서 100mile 이내 지역에 100평방마일 이상의 행정수도에 적합한 지역을 선정할 것을 규정하여 뉴사우스웨일즈주의 캔베라가 수도지역으로 선정됐다.

1909년 수도위치용인법(The Seat of Government Acceptance Act)에 의해 1911년 1월 1일 부로 수도지역내의 뉴사우스 웨일즈 주 소유 토지는 연방정부에 이양되었다.

1911년 도시개발설계안의 국제공모에서 그리핀(Walter Burkey Griffin)의 안이 1등을 했고, 그리핀을 연방수도계획・건설국장으로 선임, 개발을 시작하였다.

나. 사유지의 취득

연방정부가 수도지역을 뉴사우스 웨일즈 주로부터 취득할 당시에 이 지역의 56%가 사유지이었으며, 이 사유지는 소유권행사가 제한되

었고 연방정부는 1911년 이후 행정목적이나 기타 긴급한 수요가 없음에도 모든 토지를 취득하기 시작하여, 국가의 재산형태에 따라 양차 대전중에는 중단되기도 하였으나 현재까지 계속되고 있고 이제 거의 모든 토지를 취득하였다.

이런 토지취득가격은 1955년 토지취득법이 제정시까지는 1908년 10월 8일 당시의 원상태의 가격이었고 1955년 이후는 동법에 따라 매입 또는 수용하여서는 전 소유자가 토지의 대부를 받음으로써 개발이익을 향유할 수 있도록 하였다.

수도지역 국유지는 투기를 막기 위하여 1910년 수도관리법(The Seat of Government Administration Act)으로 수도지역의 크라운랜드를 매각, 기타 처분하지 못하도록 규정하고 도시구조가 확실하게 된 1924년에는 도시 지역 대부규정(City Area Lease Ordinance)을 정해 대부제도에 의해 수도지역 국유지를 관리하기 시작하였다. 이 대부규정상 대부조건은 다음과 같다.[35)]

① 사업 또는 주거용으로만 대부할 수 있다.

② 대부기간은 99년을 초과하지 못한다.

③ 대부계약은 공개입찰방식에 의한다.

④ 대부료는 원상태의 토지가격의 5%로 하되 지가는 매10년(후에 20년으로 개정)마다 재평가하여 대부료를 산정한다.

⑤ 임차권은 담보의 목적으로 하지 못하며 승인된 건축의 완료 전에는 양도할 수 없다. 다만 건축을 목적으로 하는 자금으로 쓰기 위해 장관이 승인을 얻은 경우에는 담보권을 설정 할 수 있다.

⑥ 임대계약 완료 후 대부를 하지 않을 경우에는 개량에 대한 보상금을 지급한다.(1938년 개정)

35) City Area Lease Ordinance 1924, 1935, 1974 등이 관련되고, 각각 No.8 of 1924 section 14, No 1 of 1935, section 8, No13 of 1974, section 2,3, 및 4 등이 관계된다.

⑦ 일정한 경우 제한경쟁입찰을 인정하며 이 경우 5년내에는 장관의 승인 없이 임차권을 양도할 수 없다.(1962년 개정)

도시의 발달에 따라 대부를 받기 위한 경쟁이 치열하여져서 지가가 상승하자 1973년 경쟁입찰에 의한 대부를 중지하고 대부제도를 보완 수정을 하였는데 그 내용은 다음과 같다.[36]

① 주거지역에 있어서는 직접대부는 전에 수도지역에 물권을 보유한 일이 없는 자와 수요가 큰 자에게 제한하고 저소득층에 우선권을 주며 임차권은 5년간 양도할 수 없게 하고 대부료는 1973년 1월 기준 30%를 감한다.

② 건축업자에 대한 대부는 주택을 건축하여 공급한 실적이 있고 등록된 건축업자에 한하고 건축업자는 건축하고자 하는 건물의 가격 및 이 건물에 적합한 위치를 신청하여 대부가 결정되면 3개월 이내에 건축설계서와 대부료를 제출하여야 하며, 완성된 건물의 판매가격을 재출하여야 하는데, 이 가격이 적당한 경우에는 임차권 이전을 승인하는 확인서를 발급한다.

③ 아전 제한기간이 지나 임차권을 양도할 경우에는 그 가격이 과다하면 정부는 양도승인을 거부할 수 있으며, 이 경우 임차인은 임차권을 계속 보유하거나 정부에 보상을 받고 반납할 수 있다. 이 방법에 의해 투기가 방지되고 정부에 반납한 사례는 아직 없다.

36) No13 of 1974, section 2,3, 및 4 등

제 3 장 국·공유재산의 신탁관리

제 1 절 부동산신탁과 국·공유지 개발신탁

1. 부동산신탁과 토지신탁

1) 제도 및 현황

신탁법 및 신탁업법은 일본법제를 모태로 제정되었으나 이는 유럽 등에서 시행되고 있는 신탁관련법의 최근 발달사항을 충분히 반영하고 있지는 못하고 있다.

과거 우리나라에서 신탁은 금전신탁을 중심으로 발전하면서 경제개발 단계에서 자금을 조달하는 수단으로 사용됨에 따라 신탁업법 자체의 발달이 지연되었다. 외국의 경우에는 신탁법은 회사 이외의 사업형태인 영업신탁(Business Trust) 및 신탁관계를 기초로 투자가 이루어질 때 이를 규율하는 투자회사법의 일반 법원리로 발전하였다.

최근에 간접투자자산운용업법(이하 “자운법”이라 함) 및 부동산투자회사법 등이 제정됨에 따라 이러한 법에 의하여 규제되는 법률관계의 조화 및 규제 영역의 명확성이 요구되고 있는 실정이다.

부동산 개발 측면에서 보면 현행 법제도는 신탁업법상의 부동산신탁사는 개발업을 할 수 있을 뿐만 아니라 자운법상의 부동산 간접투자기구 및 부동산투자회사법상의 부동산 투자 및 개발을 할 수 있다. 즉, 각 법률이 모두 부동산 개발에 대하여 규정하고 있기 때문에 향후 부동산 개발업자는 자금조달 및 운용 그리고 과세정책을 고려하여 법적 형태를 달리하며 사업을 전개할 것이 예상된다. 하지만 이는 세 법률간 중복규제를 유발하여 오히려 산업발전을 저해할 수 있으므로 각 법률간 규제영역을 명확히 할 필요가 있게 된다.

우리나라의 신탁에 관련된 입법은 일제하에서 일본의 신탁법이 의용되고 그 후 1961년 12월 30일에 신탁법이 제정되는 등 각종의 신탁이 입법화하였는데, 이는 후술하는 바와 같이 인도의 신탁법과 캘리포니아민법전을 그 모델로 하여 비교적 영미법의 신탁제도에 충실한 일본의 신탁관계의 입법을 계수한 것이다. 현행의 신탁법제는 그 법체계상으로 볼 때에 일반민사신탁과 영업신탁, 그리고 공익신탁이 세 가지 축을 이루고 있다고 할 수 있으며, 신탁업법과 담보부사채신탁법 및 증권투자신탁법에서 영업신탁을, 신탁기본법인 신탁법이 일반민사신탁과 공익신탁을 각각 규정하고 있다.

신탁제도는 신탁법 제정 이후 민사신탁이 거의 행하여지지 않고 상업적인 영업신탁이 주로 행해졌다. 특히 부동산신탁은 거의 유명무실하였다. 이러한 상황에서 부동산투기가 만연하자, 부동산투기의 억제대책의 일환으로 부동산신탁을 국가차원에서 장려하게 되었다. 그러나 현재도 영미뿐만 아니라 일본에 비하면 아직 초보단계에 있으며, 법리적인 차원이나 실제 영업적인 차원에 여러 가지 문제가 산재해 있다.[37]

최근 신탁업법의 개정으로 종합신탁으로 신탁제도가 방향을 선회하고, 토지신탁에서 차입에 의존한 사업비 조달의 문제를 해소하기 위하여 부동산신탁회사에 대하여 금전신탁을 제한적으로 허용하는 등 제도적 개선이 상당히 이루어져 왔고, 또한 국·공유지에 대한 토지신탁도 점차 활성화되어 가고 있는 중이다.

2) 토지신탁

부동산신탁에는 현재 개발신탁, 관리신탁, 처분신탁, 담보신탁 등 4가지 유형의 사업이 있다. 이 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는

37) 윤철홍, "한국의 부동산 신탁의 현황과 문제점",『토지법학』제18호, 한국토지법학회, 2002, 235면.

신탁사업은 토지(개발)신탁 유형이다.

① 부동산관리신탁

이는 신탁재산으로 인수한 부동산을 보존 또는 개량하고, 임대 등의 부동산사업을 시행하여 그 수익을 수익자에게 교부하거나 수탁재산의 소유권을 관리해 주는 신탁이며, 주된 신탁의 내용은 보수(수리)와 같은 보존행위와 건물의 증・개축, 택지조성과 같은 개량행위, 임대차계약이나 임대료의 취득과 같은 이용행위이다.

② 부동산처분신탁

부동산처분신탁은 수탁 부동산을 처분하고 그 처분대금을 수익자에게 교부하는 신탁이며, 高價 등 여러 가지 여건상 매수가자 극히 제한되어 있는 부동산이거나 부동산에 대한 권리관계가 복잡하여 처분에 어려움이 있는 부동산, 잔금을 정산하기 까지는 장기간이 소요되어 소유권관리에 주의를 요하는 부동산 등의 처분을 목적으로 하는 것이다.[38]

③ 부동산담보신탁

부동산담보신탁은 채무자가 위탁자가 되고 채권자를 수익자로 하여 채무자 또는 제3자가 신탁부동산의 소유권을 수탁자에게 이전하고 수탁자는 담보목적을 위하여 신탁재산을 관리한 후 채무자가 채무를 변제하지 아니할 때에는 신탁재산을 처분하여 그 대금으로써 채권자인 수익자에게 변제하지 아니할 때에는 신탁재산을 처분하여 그 대금으로써 채권자인 수익자에게 변제하고 잔액이 있을 때에는 채무자에게 반환하는 것을 말한다.[39]

---

38) 생보부동산신탁(주), 신탁업무메뉴얼, 2003, 10면.

39) 담보신탁은 다른 신탁에 비하여 나중에 도입된 제도이며, 1993년 2월1일에 재무부가 담보신탁의 시행을 인가한 후 각 부동산신탁회사가 취급하게 업역에 해당한다.

④ 부동산개발신탁(토지신탁)

부동산(토지)개발신탁은 부동산의 개발, 특히 토지의 조성 또는 조성후 건축을 목적으로 토지소유권을 수탁자에게 이전하는 신탁이다.

토지신탁 또는 개발신탁이라고 하는 바, 토지소유자인 신탁자가 전문적인 토지개발자인 수탁자에게 소유권을 이전하고 수탁자가 스스로 그 토지를 개발하여 그로부터 수익을 배당하는 방법을 취한다. 토지소유자와 전문토지개발자와의 협력에 의하여 이루어지는 합동개발의 한 형태라고 할 수 있다.[40]

신탁회사가 토지소유자의 의견과 입지분석, 이용계획 등을 종합적으로 기획한 후 이를 토대로 건물을 건축하고 건물을 일정기간 임대·관리하거나 처분하여 사업수익을 토지소유자인 위탁자에게 돌려주는 방식의 신탁이다. 자금조달도 신탁회사가 담당하며 처분 후에 정산한다.

2. 국·공유지 토지신탁

국·공유지 토지신탁은 부동산개발신탁 내지 토지신탁의 한 유형으로 그 신탁재산이 국·공유지인 경우이다. 즉, 국·공유지의 재산 중에서 부동산을 처분하지 않고 민간부분의 신탁방식으로 활용하는 방안을 국·공유지 토지신탁이라 한다.

이 제도의 장점에 대하여 "국·공유지 토지신탁은 국·공유지를 처분하지 아니하므로 국·공유지에 대한 장래의 행정수요에 대비할 수 있고, 또한 민간의 기획력과 창의력, 더 나아가 자금력을 활용함으로써 장기적이고 안정적인 개발이익을 국가나 지방자치단체가 향수할 수 있다는 점이다."는 견해가 있다.[41]

40) 김상용, 토지법, 법론사, 1988, 201면.
41) 윤철홍, 전게논문, 236면.

1) 제도적 의의

① 토지정책적 측면

ⅰ) 지가안정

개발이 가능한 토지를 개발하지 아니한 채로 그대로 보유하는 경우 해당 토지(나대지)를 대상으로 하여 조세를 부과시키고자 하는 부동산 공개념 관련 법률은 법률 자체의 한계성과 소극성으로 인하여 법률의 제정 목적을 달성시킬 수 없다는 판단 아래 이에 대한 보완책으로 실제 개발을 유도할 수 있는 제도적 장치 즉, 개발에 따른 자금문제와 위험성을 해소하고 개발능력을 제공하는 전문적 기구를 설치하여 보다 적극적인 개발을 통하여 공급을 증대시킴으로써 지가의 안정을 도모할 수 있다.

ⅱ) 토지의 효율적 이용

부동산 전문기관에 토지의 이용을 위탁함으로써 보다 높은 토지의 효율을 증대시키는 한편 단위적인 측면에서 국가가 시행할 수 없는 부분 예컨대 소규모 토지의 개발, 소규모의 주택건설 등에 대하여 새로운 활력을 적극적으로 도모할 수 있다.

② 사회·경제적 측면

ⅰ) 부동산 분양상품 개발에 따른 사회적 혼란 방지

최근 경제 성장과 더불어 부동산에 대한 투자 열기가 높아져 가는 것에 편승하여 일부 개발업자에 의한 부동산 판매사기, 개발업자의 부도, 무모한 사업계획에 따른 사업허가의 지연 및 취소 등으로 인하여 소규모 투자자에게 커다란 경제적 손실을 줌으로써 사회적 문제가

되고 있으나, 신탁에 의한 경우 사업성에 관한 충분한 사전조사, 원활한 자금조달계획의수립, 사업시행이전 투자자로부터 납부받은 자금의 유출금지 및 위탁자로부터의 소유권 확보 등으로 인한 사기나 부도에 따른 손실을 사전에 예방할 수 있다.

ii) 소규모 단위의 공공사업 집행기능

국가 또는 한국토지공사, 주택공사 등에서 시행하는 공공사업은 대고모의 토지를 필요로 하며, 또한 매수나 보상을 전제로 하고 있어 사업집행의 장기화나 민원이 발생할 소지가 있지만, 신탁의 경우 소규모의 토지로 개발이 가능할 뿐만 아니라 수명의 토지소유자가 자발적으로 동의하여 집행하는 형식이므로 사업추진이 빠르고 권리관계가 확실하다. 따라서 신탁방식으로 국가가 추진하는 임대주택사업, 소규모 택지개발사업 등이 가능하다.

2) 유형과 특성

토지신탁은 신탁회사가 토지소유자의 의견과 입지 분석, 이용계획 등을 종합적으로 기획한 후, 이를 토대로 건물을 건축하고 건물을 일정기간 임대·관리하거나 처분해 사업수익을 토지소유자인 위탁자 에게 돌려주는 신탁 유형이다. 자금조달도 신탁회사가 담당하고 처분 후 정산한다는 점에 특징이 있다.

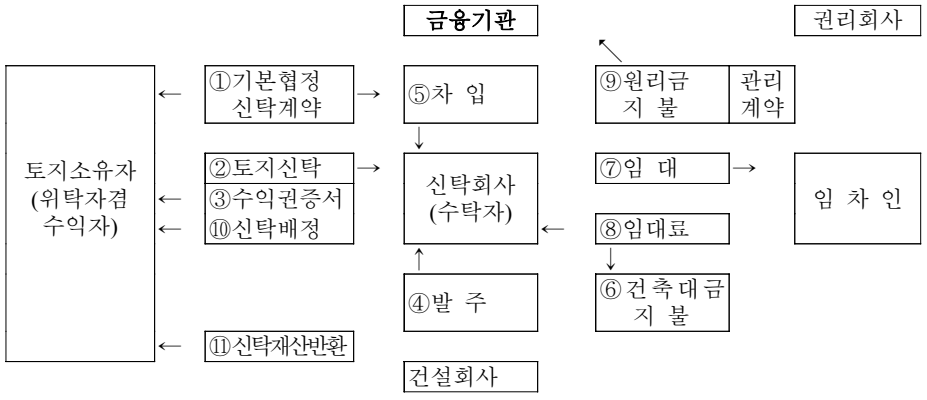
토지신탁은 다시 그 종류를 i)분양형 토지신탁, ii)임대형 토지신탁 및 iii)국·공유지 신탁[42]으로 나눌 수가 있다.

42) 국·공유지신탁은 신탁회사의 자금과 기술을 활용하여 대상 국·공유지를 신탁받아 최대의 공공이익을 창출할 수 있도록 분양(임대)등의 사업을 시행한 후 그 수익을 국가 또는 지방자치단체에 반환하는 사업방식이며, 그 신탁대상은 국·공유지라는 점에서 신탁업법에 의한 토지신탁과 구별된다.

① 임대형 토지신탁

임대형 토지신탁은 토지를 매각하지 않고 신탁을 통해서 수탁자가 임대사업을 행하는 것이며, 신탁종료시에는 현상 그대로 신탁재산이 수익자에게 반환된다. 즉, 이 방식은 위탁자가 토지의 실질적인 소유권을 보유하면서 그 유효이용을 도모하여 장기 안정적으로 부동산 임대수입을 얻는 것을 목적으로 할 때 필요한 형태이다. 따라서 토지소유자는 매년도의 임대소득과 장래의 자본적 소득을 기대할 수 있다.

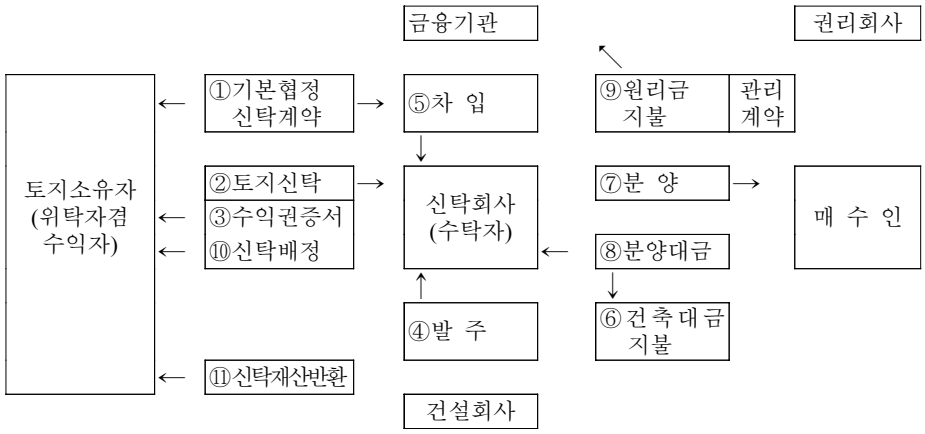
<임대형 토지신탁의 구조>



② 분양형 토지신탁

분양형 토지신탁은 토지의 처분을 목적으로 신탁을 통해서 수탁자가 분양·처분 등의 부동산사업을 행하는 것이며, 토지·건물 등의 소유권은 처분과 동시에 피분양자에게 이전하며 그 대가로 신탁종료시 금전으로 수익자에게 반환(배당)된다. 즉, 이 방식은 토지 그 자체를 매각하는 단순처분과는 달리 건물의 건축이라는 가공을 통하여 개발이익을 향유하는 것 이외에도 처분시점에서의 자본적 소득을 향유할 수 있다.

<분양형 토지신탁의 구조>



※ 참조 : 토지신탁 구조 체계

① 기본협정 신탁계약 : 수탁자는 대상토지 및 주변지역의 조사, 도시계획법, 국토이용관리법 등의 제한여부 조사, 분양·임대 가능성 및 가격조사, 대상토지의 최유효이용의 판정 등을 행하고 위탁자의 의향을 점검, 간이설계, 사업계획의 기획·입안, 수지계획의 작성을 행한다.

수탁자는 위탁자와 해당사업의 기획, 입안내용에 관한 합의단계에서, 상호협력을 약속하는 목적으로 토지신탁에 관한 기본협정 토는 약정을 체결한다.

기본협정은 토시계획법, 건축법 등 법령상의 개발허가조건이 성숙되지 아니하였거나 불투명한 경우, 임대인(피분양자)의 사전모집 필요, 자금조달처의 학보 기타 사업을 수행하기 위한 전제가 완성되지 아니한 경우에 체결한다.

② 토지신탁 : 수탁자는 토지신탁의 사업내용 및 수탁조건이 결정되면 토지소유자와 신탁계약을 체결하고 토지소유권의 이전등기 및 신탁등기를 행한다.

신탁계약이 체결되고 신탁등기가 이루어지면 수탁자는 사업의 공식적인 수행자로서 신탁목적에 부합하는 모든 권리를 행사할 수 있는 한편, 신탁계약에서 정한 바에 따라 의무를 이행하여야 한다.

③ 수익권 증서 : 토지소유자는 일반적으로 수익자를 제3자로 지정하지 않으므로 신탁체결로 수익자가 되며, 그 권리를 증명하기 위하여 필요한 경우 수탁자

는 수익자에게 수익권증서를 발급할 수 있다. 이 때의 수익권증서는 단순히 수익권을 표창하는 증서에 불과하며, 수익권증서만을 별도의 거래의 대상으로 삼거나 담보로 제공할 수 없다.

④ 발 주 : 수탁자는 설계회사, 건설회사를 위탁자와 협의하여 선정한다. 실무적으로는 위탁자가 이미 체결한 도급계약서를 내용으로 하여 수탁자가 이를 승계하는 형식을 취하고 있다.

사전계약이 없는 경우의 설계・건설회사의 선정은 위탁자의 추천을 받거나 협의를 거쳐신탁회사가 선정하는 것이 보통이다. 특히 위탁자가 구기가관 등 일반공개경쟁이 필요한 경우에는 반드시 일반공개경쟁입찰을 통하여 선정하게 된다.

⑤ 차입(자금조달) : 수탁자는 건물의 건설 등에 필요한 자금을 조달할 의무가 있다. 실무적으로는 조달범위를 총사업비의 70% 이내로 하고 있다.

⑥ 건축대금의 지불 : 수탁자가 건축비 등 사업비 전반에 걸쳐 자금을 집행하며, 실무상 관리비, 업무추진비 등 증빙이 될 수 없는 자료의 지출은 그 금액을 명시하여 위탁자의 동의를 구하는 방식으로 하여 회계처리의 공신력을 높인다.

⑦ 분양(임대) : 수탁자는 신탁계약 체결 이전에 임차인 또는 매수인 모집에 관한 사항에 대하여 위탁자와 협의하여 모집방법, 조건, 모집에 따른 분양경비 및 책임과 의무에 대하여 결정하여야 하며, 이에 따라 집행할 의무가 있다.

실무적으로는 대부분이 위탁자가 분양에 관한 책임을 부담토록 함으로써 미분양시 발생되는 문제점을 해소하고 있으나 수탁자가 적극적으로 이에 참여하는 방안도 있다.

⑧ 분양대금(임차보증금) : 수탁자는 분양대금 또는 임차보증금으로 건설비용, 차입금 등 사업비용을 지출하고 신탁보소를 제한 잔여액을 수익배당의 형식으로 수익자에게 배당한다.

토지신탁은 자금, 시간, 개발경험이 없는 토지소유자가 신탁을 통해 토지를 유효하게 개발함으로써 토지소유에 따른 과중한 세금부담을 덜고, 안정적인 수익을 실현할 수 있다는 점에서 장점을 가지고 있는 제도이다. 토지의 개발사업을 내용으로 한다는 점에서 소유주가 가지고 있지 못한 전문성을 신탁회사가 보충하여 주는 제도이다. 즉. 소유토지에 어떤 건물을 지어야 할지, 건축허가나 신축자금을 어떻게 마

련해야 할지 모르는 경우에 주로 활용될 수 있다는 특성을 가진다.

이러한 특성을 바탕으로 토지 신탁을 다음과 같은 장점이 인정되고 있다.

ⅰ) 토지의 고부가가치 실현으로 지주에게 유익

자금, 시간, 개발경험이 없는 토지소유자가 신탁을 통해 토지를 유효하게 개발함으로써 토지소유에 따른 과중한 세금부담을 덜고, 안정적인 수익을 실현할 수 있다.

ⅱ) 신탁회사가 일괄 전담 처리

신탁회사가 토지소유자를 대신하여 토지의 효과적인 개발계획 수립, 소요자금의 조달, 건설, 분양, 회계처리, 세무, 건물의 관리 등 일체를 대행하기 때문에 토지소유자는 전혀 부담이 없다.

ⅲ) 토지소유자는 필요한 경우 자금조달이 가능

신탁기간중에 토지소유자가 자금이 필요한 경우에는 신탁수익권의 전부 또는 일부를 양도하거나 질권을 설정하여 자금을 조달할 수 있다.

ⅳ) 사업의 안전성 보장

신탁재산은 신탁법상 독립된 재산으로 보호받기 때문에 신탁후에 발생하는 토지소유자의 파산에 따른 제3채무, 상속 등이 개발사업 진행에 영향을 미치지 않아 신탁사업 자체의 안전성이 보장된다.

ⅴ) 상속상 유리

토지신탁에 따른 수익권이 상속되는 경우 신탁회사가 해당 신탁사업 목적으로 차입한 채무는 상속세 과세가격 산정시 채무로 인정받기 때문에 상속세를 절감할 수 있게 된다.

vi) 공동개발사업상 권리조정에 유용

복수의 토지소유자의 권리조정을 요하는 공동개발사업에 있어서는 수탁자의 공평하고 중립된 권리조정을 통하여 사업의 원활한 운영을 추진할 수 있다는 장점이 있다.

3) 다른 개발방식과의 비교

① 토지신탁과 제3섹타방식

제3섹타방식이란 일정한 목적을 위하여 민・관이 공동으로 제3의 법인을 설립하여 사업을 추진하는 방식을 말한다. 국・공유재산을 총괄청 및 관리청이 직접 관리하지 아니하고 제3의 기관에 관리를 맡긴다는 점에서 신탁관리방식과 공통점이 있다. 그러나 구체적인 점에서는 다음 표에서 보듯이 상당한 차이가 있다.

	토지신탁방식	**제3섹타방식**
사업추진 주체의 설립	・특별히 필요없음	・설립수속이 필요 ・출자금, 인원, 사무소의 준비 필요
자금조달	・신탁회사 스스로 조달 ・이자율, 변제기간, 거치기간 등이 사업에 적합하도록 탄력적으로 설계	・일반적인 차입방법에 의함 ・대출기관의 구조에 의해 좌우됨
사업계획의 작성	・민간의 자유로운 발상 반영이 가능 ・수익성 위주의 사업이 가능 ・위탁자의 의도 충분히 반영	・반공공사업으로서 제한 ・출자자의 의사가 반영되어야 함
사업의 실시	・민간사업으로서 엄격한 경비관리 ・사업진행이 빠르고 책임소재가 명확 ・경영의 일관성이 있음	・출자자의 의사가 다르므로 대립할 우려 ・조직의 경직화로 책임소재가 불명확 ・파견기관과의 관계 때문에 일관성이 부족할 수 있음
임차인의 모집	・신탁회사 : 경험 풍부 ・본・지점 등을 통한 임차인(매수인) 소요 파악이 용이 ・거래처 조직 등 활용 가능	・신설법인 : 경험 부족

	토지신탁방식	제3섹타방식
사업이익	· 위탁자가 전면적을 향수	· 출자비율에 따라 수익배당
관리운영	· 임차임모집, 임차료변경, 계약 등의 경험 풍부 · 경리처리 확실 · 비용에 대한 관념 철저	· 미경험 분야에 해당 · 다른 출자자의 배당확보 때문에 비수익시설에 대한 관리 곤란
개발이익	· 수익자가 전면적으로 향수	· 거의 제3섹타가 향유
기 타	· 임대형의 경우 신탁종료 후 토지·건물 모두 수익자의 소유로 되므로 공유지신탁은 행정목적별 용도변경 가능	

제 2 절 국·공유재산의 위탁관리와 신탁관리

1. 위탁관리

1) 자가관리와의 차이

재산관리의 유형에는 소유자 자신이 직접 관리하는 자가관리(자영관리)와 타인에게 위탁하여 간접적으로 관리하는 위탁관리(외주관리) 및 두 가지 방식을 혼용하는 혼합관리의 방식이 있다.

자가관리는 ⅰ)자기가 직접 관리하기 때문에 관리비가 절약된다는 점, ⅱ)재산에 대한 관심을 항상 갖고 있으므로 효율적인 관리가 가능하다는 점, ⅲ)재산상의 주의를 집중하여 하자발생을 미연에 방지할 수 있다는 점, ⅳ)기술적인 유지와 환경을 양호하게 보존할 수 있다는 점 및 ⅴ)입주자 또는 사용자에게 친절하고 봉사적일 수 있다는 점을 장점으로 들 수가 있다.

반면에 재산관리가 전문적인 본업이 아닌 경우에는 타직업 내지 업무에 종사할 수 없는 단점도 있다.[43] 주로 개인의 소주택이나 작은

43) 이원준, 국유재산관리론, p.19. 이러한 장단점은 주로 개인의 경우에는 적절하지만, 법인 내지 공공기관의 경우에는 반드시 이러한 장단점을 가진다고 할 수는 없다.

면적의 토지 등을 관리하는 경우에 해당한다.

이러한 자기관리 방식과 달리 위탁관리는 인구의 도시집중화에 따른 부동산 이용효율 극대와 필요 및 산업발전 등에 따른 국토개발의 확대로 인하여 최소의 토지에 최대의 시설을 마련하는 방안으로 건물을 차츰 고층화 및 밀접화하는 방식으로 개발하는 현상에 대응한 것이다.

위탁관리는 ⅰ)재산관리의 전문가, 기술자가 관리하기 때문에 관리의 효율성이 높일 수 있고, ⅱ)소유주가 재산관리의 전문가가 아닐 경우 자기 본업 내지 본래의 업무에 전념할 수 있으며, ⅲ)관리업무의 매너리즘화가 방지될 수 있다는 장점을 가진다. 반면에 막대한 관리비가 불가피하게 지출되어야 하는 단점도 없지 않다.[44]

2) 위탁관리의 방식

고층빌딩의 건축이나 대단위의 토지 개발 등의 경우에는 복잡한 시설 설비의 설치와 관리, 각각의 기능과 용도의 조화와 최대 효율성 확보 등 기술적인 관리는 물론 경영상의 관리와 매매에 의한 소유권의 이전 상태 및 임대 등의 권리관계의 형성과 보호, 기타 각종 행정적, 법적 문제의 해결 등과 같이 각 분야에 걸친 전문적인 지식과 기술이 없이는 재산의 관리가 불가능하다. 이러한 부문에는 부동산관리를 전문으로 하는 대행업자에게 위탁하거나 전문조직 내지 기관에 위탁하는 것이다.

국・공유재산의 경우에는 「관리위임」과 「관리위탁」의 방식으로 위탁관리된다.

---

44) 혼합관리의 경우에는 이러한 자가관리와 위탁관리의 장단점이 같이 존재한다. 보통 혼합관리는 전문적・기술적 관리는 제3자에게 위탁하고 나머지는 소유주가 직접 관리하는 방식이므로, ⅰ)관리업무에 대하여 강력한 지도력을 확보하고 위탁관리의 현황을 잘 파악할 수 있으며, ⅱ)부득이한 사업부문만 위탁하므로 유지한 경우가 많고, ⅲ)자가관리에서 위탁관리로 이행하는 경우에 과도기적 방법으로 유용하다는 장점이 있다. 반면에 책임소재가 불명확하여 전문업자를 충분히 활용하기 쉽지 않고, 관리가 잘못 될 경우에는 두 방식의 단점만 발생할 우려가 있다.

총괄청은 총괄에 관한 사무의 일부를 관리청 또는 지방자치단체의 장에게 위임하거나 정부출자기업체 또는 특별법에 의하여 설립된 법인 중 일정한 법인에게 위탁할 수 있다(국유재산법 제19조).

① 관리위임

관리청은 소속공무원에게 그 소관에 속하는 행정재산과 보존재산의 관리에 관한 사무를 위임할 수 있다. 이 경우 그 취지를 감사원에 통지하여야 한다. 관리업무를 위임받은 공무원(재산관리관)의 사무의 일부를 분장하는 공무원(분임재산관리관)을 둘 수 있다.

관리청은 소속공무원 뿐만 아니라 다른 관리청의 소속공무원에게 그 소관에 속하는 행정재산과 보존재산의 관리에 관한 사무를 위임할 수 있다. 이 경우 위임받을 공무원 및 관직과 위임할 사무의 범위에 관하여 미리 당해 관리청의 의견을 들어 위임하고, 그 취지를 감사원에 통지하여야 한다. 또한 관리청은 그 소관에 속하는 행정재산과 보존재산의 관리에 관한 사무의 일부를 지방자치단체의 장 또는 그 소속공무원에게 위임할 수 있다.

관리사무의 위임 방법은 관리청이 당해 기관에 설치된 관직을 지정함으로써 이에 갈음할 수 있다(국유재산법 제21조).

국유잡종재산은 총괄청이 원칙적으로 관리・처분하지만, 상당한 부분은 관리청에게 관리권뿐만 아니라 처분권까지 위임되어 있다.[45] 관리청이 관리・처분하는 잡종재산의 범위는 다음과 같다.

1. 대통령령이 정하는 특별회계 또는『국가재정법』제5조의 규정에 의한 기금에 속하는 재산

45) 연혁을 보면, 1976년 12월 31일『국유재산법』의 전부개정으로 잡종재산의 관리처분기관인 재정경제원장관(당시)은 그 사무의 일부를 지방자치단체에 위임할 수 있게 되었고, 1977년 6월(시행일) 이후 국유잡종재산의 관리처분업무는 지방자치단체에 위임하여 처리되고, 시・도에 위임된 국유잡종재산의 관리권한이 다시 시・군・구에 재위임되어 있었다(동 국유재산법 제32조제3항 참조).

2. 관리환·교환 또는 양여의 목적으로 용도를 폐지한 재산
3. 선박·부표·부잔교·부선거 및 항공기와 그 종물
4. 공항·항만 또는 공업단지내의 재산으로서 그 시설운영에 필요한 재산
5. 용도폐지된 재산으로서 총괄청이 그 관리청으로 하여금 관리·처분하게 하도록 지정한 재산

② 관리위탁

이는 국가기관외의 자에게 행정재산 또는 보존재산 등의 관리를 위탁하는 것을 말한다. 관리청은 행정재산 또는 보존재산의 관리를 위하여 필요한 경우에는 국가기관외의 자에게 당해 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있다.

관리위탁을 받은 자는 미리 당해 관리청의 승인을 얻어 수탁재산의 일부를 사용·수익하거나 다른 사람으로 하여금 사용·수익하게 할 수 있다.

ⅰ) 관리위탁 재산의 수탁자격

국유재산법 제21조의2의 규정에 의하여 국유재산을 관리위탁함에 있어서 당해 재산의 관리를 위하여 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 당해 재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리위탁하여야 한다(국유재산법시행령 제21조).

ⅱ) 관리위탁 및 사용·수익허가의 기간

국유재산의 관리위탁기간은 5년이내로 하되, 이를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 5년 이내로 하고 있다.

관리위탁재산의 수탁자가 수탁재산의 일부를 사용·수익하거나 다른 사람으로 하여금 사용·수익하게 하고자 하는 경우에는 관리위탁

기간내에서 이를 하여야 한다(제21조의2).

ⅲ) 수탁재산의 관리

관리위탁재산의 수탁자는 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여 공익목적에 맞게 수탁재산을 관리하여야 하며, 수탁재산에 손해가 발생한 경우에는 지체없이 당해 재산의 관리청에 보고하여야 한다.

관리위탁재산의 수탁자는 수탁재산의 원형이 변경되는 대규모의 수리 또는 보수를 하고자 할 때에는 당해 재산의 관리청의 승인을 얻어야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우에는 필요한 최소한의 조치를 한 후 지체없이 그 내용을 관리청에 보고하여야 한다(제21조의3).

ⅳ) 수탁재산의 사용료등

수탁재산을 사용·수익하는 자로부터 받는 사용료는 국유재산법시행령 제26조에 규정된 사용료율과 평가방법에 의하여 산출된 금액을 기준으로 하되, 예상수익을 참작하여 결정한다.

관리청은 1년을 단위로 수탁자에게 지급할 각종 지출이 수탁자로부터 받을 각종 수입을 초과하는 경우에는 그 차액을 수탁자에게 지급하여야 하며, 각종 수입이 각종 지출을 초과하는 경우에는 그 차액을 국고에 납입하게 하여야 한다. 이 경우 각종 지출 및 각종 수입의 범위는 재정경제부령으로 정한다(제21조의4).

ⅴ) 위탁관리의 감독

관리청은 관리상황의 보고 등 수탁자의 위탁관리업무를 감독할 수 있다. 즉, 수탁자는 수탁재산의 연간관리상황을 다음 연도 1월 31일까지 당해 재산의 관리청에 보고하여야 하며, 관리청은 필요하다고 인정되는 경우에는 위탁재산의 관리상황을 확인·조사하거나 수탁자로 하여금 이를 보고하게 할 수 있다(제21조의5).

vi) 수탁재산의 임대수익

원칙적으로 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자는 총괄청의 승인을 얻어 위탁받은 토지위에 건물 그 밖의 시설물을 축조한 후 일정한 기간동안 임대하여 발생하는 수익을 국가에 교부할 수 있다.

위탁기간은 30년 이내로 하되, 이를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 30년을 초과할 수 없다.(제45조의5).

관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 "수탁자"라 한다)가 그 위탁받은 토지 위에 건물 그 밖의 시설물을 축조하는 경우 그 시설물의 소유권은 시설물의 준공과 동시에 국가로 귀속된다.

수탁자는 시설물의 준공과 동시에 법제33조제2항 단서의 규정에 의하여 시설물의 관리·처분에 관한 사무도 위탁받은 것으로 본다. 이 경우 위탁기간은 법 제45조의5제2항의 규정에 의한 위탁기간의 범위 안에서 총건축비용 등을 감안하여 총괄청과 수탁자가 협의하여 정한다.

수탁자가 그 위탁받은 토지와 시설물을 일정한 기간동안 임대하여 발생하는 수익을 국가에 교부하는 경우에는 매년도 말일을 기준으로 위탁사무의 계산을 한 후 발생한 수익을 총괄청에 납부하여야 한다.

시설물을 임대하는 경우 그 임대료의 산정·수취방식 및 임차인의 선정방식, 이 조 제2항의 규정에 의하여 위탁받은 자의 보수 그 밖에 필요한 사항은 제24조·제26조 및 제27조의 규정에 불구하고 총괄청과 수탁자가 협의하여 정할 수 있다(제48조의5).

최근 재정경제부는 민간기관 위탁관리를 확대하고, 국유지 개발을 활성화하는 방향으로 「국유재산 관리혁신정책」을 다음과 같이 추진하고 있다.[46]

46) 재정경제부 국고국, 「국유재산 관리혁신 추진현황 및 향후계획」, 2006.5. 참조.

ⅰ) 민간기관 위탁관리 확대

국유지 관리체계를 종전 지자체 중심에서 민간위탁 중심으로 전환하며, 실태조사[47] 결과 무단점유지·유휴지부터 위탁을 전환하고 있다.[48]. 정부는 전수실태조사 결과가 집계되는 즉시 무단점유·유휴지는 위탁으로 전환할 방침이다. 현재는 2005년 실태조사가 완료된 국유지(22만필지) 중 무단점유·유휴지(8.5만필지)에 대해 2006년 중 위탁관리를 실시할 계획으로 있다.

현행 민간위탁기관은 한국자산관리공사와 한국토지공사가 위탁업무를 수행하고 있다. 위탁전환된 국유재산에 대해서는 위탁관리기관이 활용방안을 마련하여 총괄청(재경부)에 보고하게 된다.[49]

ⅱ) 국유지 개발 활성화

단순 임대방식 외에 위탁기관 국유지 개발 등 새로운 수익모델[50]을 개발하여 시행하려는 것이다. 2005년도에 총괄청 주도로 3건의 시범개발사업을 시행한 실적이 있다.[51]

재경부는 2006년도에도 2~3건의 신규 개발사업을 추가적으로 발굴하여 추진하는 등 국유지 개발 활성화를 계속할 예정에 있다. 행정재산 시범개발사업(남대문 세무서 부지)을 모범으로 하여 각 관리

47) 잡종재산 전수 실태조사는 2005년에 22.2만 필지 전수조사를 완료하였고, 2006년에 45.0만 필지 조사를 진행 중이다. 조사기관은 한국자산관리공사와 한국토지공사이다.

48) 이에 따라 2005년도에 1.5만필지를 전환한 것으로 나타났음: 상게 자료 참조..

49) 재경부는 2006년 중으로 위탁물량 확대에 맞추어 위탁관리기관의 관리실적을 평가하여 위탁물량·위탁수수료를 차등화하는 '위탁기관 평가시스템'을 도입할 계획이다: 전게『추진현황 및 행후계획』참조.

50) 이는 위탁관리기관(한국자산관리공사, 한국토지공사)이 국가로부터 위탁받은 국유지에 건물 등을 신축하여 임대한 후 그 수익을 국가에 교부하는 방식이다.

51) 남대문 세무서 부지, 금천구 가산동 부지, 대전 월평동 부지 개발사업이다. 남대문 세무서 부지는 저이용 행정재산 개발의 시범사례로, 금천구 가산동 부지는 국고수입 증대를 위한 미활용 잡종재산 개발사례로 꼽고 있다.

청이 주도권을 가지고 소관 행정재산에 대하여 개발사업을 적극 발굴하게 할 계획이다. 대상 행정재산은 도심에 위치하고 있으면서 활용도가 낮다고 지적되고 있는 우체국사, 경찰서, 세무서 등을 예정하고 있다.

총괄청은 사업성 검토 등 관리청을 적극 독려 및 지원하고, 위탁관리기관과 협조하여 개발 수요조사를 실시할 계획이다. 이에 대하여 고려할 요소로서 「사업수익성(임대수요) 외에 행정재산으로 인한 예산・법규상의 제약, 관리청의 개발유인 등에 대한 종합 검토가 필요하다고 보고 있다. 즉, 민관복합시설로 개발하는 경우 일부 시설(경찰서 등)은 민간이 공동입주를 꺼린다는 점, 임대수익으로 전체 투자비를 회수해야 하나, 지방의 경우 임대수요가 저조하다는 점 등을 유의사항으로 제시하고 있다. 임대Risk 등으로 관리청의 개발에 대한 유인이 부족할 수 있다고도 보고 있다.

2. 토지신탁과 도시개발

(1) 토지임대・신탁형 개발방식

토지임대 개발방식(단계적 개발방식)은 부동산에 대한 가치를 저평가하지 않고 개발상황이 성숙될 때까지 토지를 분양하지 않고 임대방식을 시행하거나 단계적 개발을 시행함으로써 장기간에 걸친 자본회수 구조를 구축하는 개발방식이다. 단, 개발사업의 초기 대규모 비용을 단기간 회수할 수 없다는 단점을 가지고 있다.

토지임대개발방식 즉 소유권과 개발권을 분리하는 대표적인 사례는 뉴욕의 Bettery Park 개발사례, 일본 마쿠하리 멧세의 상업・업무용지 개발사례 등이다.

Bettery Park 개발에서는 토지는 바테리 파크시티 개발공사가 소유하고 민간사업자가 임대하여 개발하는 방식을 적용하였고, 일본 마쿠하

리 멧세의 상업·업무용지 개발은 일본의 장기불황의 영향과 경기침체로 토지의 분양이 어렵게 됨으로서 20년 장기임대(계약만료시 원상회복 조건)로 추진하고 있다.

토지임대개발방식은 민간개발업자의 초기 투자부담을 줄어들고 공공부분은 공공시설 등의 제반여건이 성숙되지 않으 s 초기에 토지를 저가로 매각하는 오류를 예방할 수 있는 장점과 더불어 토지에 대한 개발이익이 사유화되지 않기 때문에 급격한 지가상승으로 인한 부작용이 매각방식 보다 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

토지신탁에 의한 도시개발방식은 사업시행자가 토지소유자로부터 토지를 매입하는 대신 토지를 신탁받아 도시개발사업을 시행하고 조성된 부동산을 분양 또는 임대하여 발생된 수익으로 토지소유자에게 신탁재산을 돌려주는 방식이다.

도시개발법에서 정하는 사업시행자는 모두 토지신탁에 의한 도시개발을 할 수 있도록 허용하고 있다.

신탁방식의 기대효과라고 한다면 용지매입을 위한 개발비용부담이 없으며, 토지소유자의 자율적인 토지신탁에 기초하여 사업을 추진하므로 사회적 문제를 최소화할 수 있다는 점이다. 그러나 토지소유자에게 개발이익의 일부를 허용하면서 공공의 개발계획 인가에 따라 발생된 개발이익을 공공이 환수할 수 있도록 공정하면서 투명한 제도적 장치가 마련되지 못하면 도시개발의 공익성이 크게 훼손될 수도 있다.

토지신탁방식은 분양형과 임대형으로 구분되는데, 분양형 토지신탁은 신탁토지에 건축, 택지조성 등의 사업을 시행한 후 이를 분양하여 발생한분양수익을 수익자에게 지급하는 방식이고, 임대형 토지신탁은 신탁토지에 건축, 택지조성 등의 사업을 시행한 후 일정기간 동안 임대하여 발생하는 임대수익을 수익자에게 지급하는 방법이다.

토지신탁개발방식의 대표적인 사례로는 오사카시 페스티벌 케이트 개발(위락시설) 사례로 관리운영형 토지신탁방식과 처분형 토지신탁방

식이 적용되었다.

토지신탁형 개발방식이 강한 연계를 가지는 개발유형으로는 지역균형발전형 기업도시 개발사업, 지역경제활성화형 토시개발사업·도시정비사업·지역특화발전특구(지역특구) 사업을 들 수가 있다.

(2) 도시재개발과 사회자본정비

도시재개발은 불연화의 실현, 도로나 역전광장·공원의 정비, 토지의 고도이용과 경신, 열악한 주택·거주환경의 개선 등을 목적으로 이루어지고 있으며, 토지신탁에 의하여 도시재개발을 추진하는 연구나 제안이 많이 나오고 있다. 그 제안의 내용은 시가지재개발사업 및 토지구획정비사업등의 법정재개발사업 혹은 국가의 보조제도요강사업을 전제로 하여서 지권자가 종전 부동산을 신탁하고 수탁자가 신탁재산을 가지고 도시재개발사업에 관여한다고 하는 것이다.

도시재개발에 의하여 도로, 역전광장, 공원 등의 정비가 이루어지는 것은 효율적이지 않는 토지이용을 새롭게 집단적이면서 동시에 고도로 이용함으로서 생긴 토지를 공공적 이용에 제공하기 때문이다. 또 많은 경우 자금적으로는 공공시설관리자의 부담금에 의하고 있다. 결국 도시재개발에서의 사회자본정비는 부동산의 공동화에 의한 공공시설용지의 염출 및 지방공공단체 등의 자금에 의하고 있는 것이다.

그런데 도시재개발을 추진할 때 가장 곤란한 점이 다수의 토지소유권자의 합의를 형성하는 것이다. 그래서 도시재개발사업을 추진하는 과정에서 복수 토지소유권자의 토지신탁이 소유권자의 합의형성에 기여하지 않을까 하는 기대가 있는 것이다. 즉 도시재개발에는 본래 사회자본정비기능이 갖추어져 있으며 토지신탁이 도시재개발에 기여하는가 특히 그 합의형성에 기여하는가 하는 문제에 답하는 것이 토지신탁의 도시재개발에 있어서의 사회자본정비기능이란 무엇인가 하는 문제에 답하는 것과 동일한 것이 된다.

(3) 공유지의 토지신탁과 공공시설정비

일본의 경우에는 공유지의 토지신탁에 의하여 스포츠・건강시설, 홀, 공민관, 병원, 학교시설, 도서관 등의 공공시설이 정비되고 있다. 공유지의 토지신탁은 1986년의 일본 지방자치법 개정에 의하여 보통재산인 토지에 대하여 신탁할 수 있다는 뜻이 규정된 것에서 비롯된다.

당초 국・공유지의 토지신탁은 민간자금 및 경영능력을 도입하여 미이용・비효율적으로 이용되는 국・공유지의 활용을 촉진하고 한편에서는 행정목적의 실현과 재정수입을 확보함과 더불어 다른 한편에서는 내수확대에 기여하는 수법으로서 도입되어야 한다고 했다.

확실히 민간자금 및 경영능력의 도입, 저이용의 국・공유지의 활용, 재정수입의 확보라는 목적은 국・공유지의 토지신탁의 도입에 의하여 실현되었다. 그렇지만 일본 국회에서 「지방공공단체의 공용, 공공용시설의 건설 등은 지방공공단체의 본래의 책임과 부담으로 이루어져야 함에 비추어 이것을 주된 목적으로 하는 신탁이 이루어지지 않도록 충분히 유의하도록」되어 같은 뜻의 자치성 행정국장 통달이 하달되었다. 이에 따라 공유지의 토지신탁에 의하여 설치되는 공공시설은 건물면적의 50% 이하로 하도록 되어 있으며 공유지의 토지신탁에 의하여 행정목적의 추급을 충분히 하는 것은 불가능한 상황이다.

지방공공단체의 재정상황이 좋지 못해서 노후화된 공공시설의 재건축을 공유지의 토지신탁을 이용하여서 하고자 하는 경우라도 행정재산의 토지신탁을 할 수 없다. 비록 당해 공공시설을 용도폐지하고 보통재산으로 전환시켜서 토지신탁에 의하여 같은 공공시설을 건축하고자 하더라도 바닥면적의 50% 이상을 공공시설과 공용하기에 적합한 공공시설 이외의 이용을 하지 않으면 안된다고 하는 제약에 따라 사

업의 성립에 곤란을 초래하여 사업을 단념하지 않으면 안되는 경우도 있다.

공유지의 토지신탁을 하고 수탁자가 차입을 해서 공공시설을 건축하고 그것을 위탁자인 지방공공단체가 임차하고 차임으로 신탁재산에 귀속하는 차입금을 변제하는 것에 대하여 은폐된 起債가 아닌가 하는 의심이 발생하는 것을 반드시 부정할 수 없는 바이다. 그렇지만 공공공용시설에 대하여 셀 앤드 리스백에 의한 자금조달이나 지방공공단체가 공공시설(미술관)의 사양을 결정한 뒤에 건설회사가 건물을 건축하고 그것을 리스하는 경우를 생각한다면 음폐된 기채에 대한 규제는 신탁재산인 부동산에 대하여도 일반적인 부동산의 임대차계약의 규제에 의하여 충분히 목적을 달성할 수 있는 것이어서 공유지의 토지신탁의 설정단계에서 공공시설의 바닥면적을 규제할 필요는 없다고 생각하는 것이다.

(4) 토지신탁과 PFI

PFI(Private Finance Initiative)란 공공시설 등의 설계, 건설, 유지관리 및 운영에 민간 자본과 노하우를 활용하여 공공서비스의 제공을 민간 주도로 하는 것이다. 일본에서는 효율적이면서 효과적인 공공서비스의 제공을 도모하는 발상으로 PFI의 촉진을 목적으로 하는 「민간자금 등의 활용에 따른 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률」(이하 PFI법이라 함)이 1999년 7월 30일 공포되었다.

공유지의 토지신탁과 신탁을 이용한 PFI사업을 비교하면 표2와 같다. 이것을 보면 알 수 있듯이 PFI법2조1항에 규정하는 「공공시설 등」 가운데 공원(1호), 청사・숙사(2호), 교육문화시설・의료시설・주차장(3호)등은 토지신탁에 의해서 지금까지 정비되어 왔다.

<표> 일본 PFI법상 대상시설 분류

분 류	대 상 시 설
공공시설	도로, 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 수도, 하수도, 공업용수도 등
공용시설	청사, 숙사 등
공익적 시설	공여주택, 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갱생보호시설, 주차장, 지하상가 등
기타 시설	정보통신시설, 열공급시설, 신에너지시설, 리사이클시설, 관광시설, 연구시설

토지신탁은 사업형의 신탁으로 공유지의 토지신탁에서는 공용시설, 공공시설의 관리·운영을 민간의 신탁은행이 하여 왔던 것이며 PFI법보다 앞서서 시행되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 바꿔 말하면 PFI사업에 대한 신탁방식의 적용이라도 생각해도 괜찮다.

신탁의 PFI사업에 대한 적용은 공유지의 토지신탁에 한정되지 않는다. 민유지의 토지신탁이나 금전신탁도 PFI사업에 대한 적용이 가능하다. 현시점에서는 PFI관계의 법령정비나 규제완화가 이후 어떤 형태로 진행될 것인가가 명백하지 않지만 장래에 걸친 재정자금의 효율적 사용, 관민간의 역할·책임·리스크분담과 「계약」에 의한 이것들의 명확화, 공공성의 확보, 수익성의 확보 등의 PFI적용이 필요조건을 충족시키면서 신탁을 PFI에 활용할 것으로 예상된다.[52]

일본 재무성의 자료에[53] 의한 「PFI방식에 의한 공무원 숙사 정비사업의 사업방식 및 기대효과」를 살피면 다음과 같다.

52) 현재 일본 국토교통성의 경우, 신규 착수사업 중에서 PFI에 적합한 사업에 대해서는 이 방식으로 실시하는 것을 원칙으로 하여, 2004년도 말까지 국토교통성 소관 PFI사업건수를 2002년도 말 17건 대비 배증시키는 것을 기본방침으로 정하여 실시하고 있다. 관청청사에 대한 대표적 PFI사업은 중앙합동청사 제7호관 정비사업(2002.6 확정)인데 BTO방식으로 추진된다.

53) 일본 재무성, 「PFI方式による公務員宿舎整備の取租に狀況ついて」(2002.5.30) 참조.

ⅰ) 사업방식

BTO(Build - Transfer- Operate) 방식으로 PFI사업자는 공무원숙사를 설계·건설한 후 국가에 소유권을 이전하고 사업기간 중에 유지관리 업무를 수행한다.

ⅱ) 민간사업자의 창의력·노하우 발휘에 배려

가격 및 가격 이외의 제안내용을 종합적으로 평가, 숙사정비사업 이외의 민간시설의 병설 등에 의해 실사하는 사업(잉여부지가 발생하는 경우 민간사업자에 의한 활용을 포함)에 대해서도 제안을 허용한다. 제안의 심사는 학식경험자·민간전문가 등으로 이루어진 외부심사위원회를 활용한다.

ⅲ) 기대효과

PFI를 통한 재정부담 평준화 등의 효과를 기대하는 바, 공용개시부터 PFI사업기간 중에 할부방식에 의한 균등지불 및 특정국유재산정비특별회계의 활용을 통하여 재정부담의 경감을 도모할 수 있다는 것을 들고 있다.

일본의 경우 현재 PFI는 정착단계에 접어든 것으로 평가되고 있으나, 전문인력의 육성, 사업의 선별, 적용범위의 확대 및 민간으로부터의 기획입안 촉진 등과 같은 새로운 과제에 당면하고 있다.[54]

토지신탁은 도시개발의 실태에서 나타나는 다양한 수요에 대처할 수 있는 유연한 제도라고 할 수 있으며 신탁의 사회자본정비기능은 물론 나아가 직접적으로 신탁재산으로서 공공시설을 정비하는 것도 PFI제도를 계기로 발전할 가능성이 있다. 이후 도시개발의 많은 경우에 토지신탁의 사회자본정비기능은 발휘되어 갈 것으로 생각된다.

54) 전게 국·공유재산 관리체계의 효율화방안연구, p.100.

< 표 : 공유지의 토지신탁과 PFI의 비교 >

	공유지의 토지신탁	**신탁을 이용한 PFI사업**
위탁자	지방공공단체	PFI법상 특히 제한이 없다.
당초신탁 재산	보통재산인 토지(지방자치법238조의5제2항)	금전, 업무의 종류 및 방법서에 기재한 동산, 부동산등(신탁업법4조, 겸영법1조, 겸영법시행규칙4조1호) 위탁자가 국가 또는 지방공공단체의 경우는 옆의 규제에 따른다.
신탁사무 처리에 의하여 취득한 재산	업무의 종류 및 방법서의 제한에 따른다.	업무의 종류 및 방법서에 기재한 재산(겸영법시행규칙4조2호) 공유재산의 무상이용의 가능성 있음(PFI법12조)
공공, 공익목적	공공공익시설의 건설을 주된 목적으로 하는 신탁을 해서는 안된다(자치성 행정국장 통달)	위탁자가 민간의 경우는 제한 없음
공유지토지신탁의 공공공익시설이 실적 및 PFI사업 내용	직원용숙박시설, 청사, 주차장, 관광시설, 다목적 홀, 스포츠시설, 병원, 건강추진센터, 연구연구시설, 공원, 도서관, 복지센터, 공민관, 파출소	도로, 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 수도, 하수도, 공업용수도등, 청사, 숙사등, 공영주택 및 교육문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갱생보호시설, 주차장, 지하상가등의 공익적 시설, 정보통신시설, 열공급시설, 신에너지시설, 재활용시설, 관광시설 및 연구시설(PFI2조1항)

제 3 절 국·공유지 개발신탁제

1. 도입배경과 연혁

국유지신탁제도는 국유재산의 관리정책이 활용의 방향으로 전환되면서그 동안 유휴지로 방치되어 있거나 이용도가 낮은 국유지를 보다 적극적으로 활용하려는 목적으로 1994년 처음 도입되었다. 즉, 다음과 같은 국유지의 관리·이용상 문제점에 대한 인식에 기초한 것이다.

첫째, 국유지는 유휴상태로 방치되거나 무단점유되고 있어 이의 관리·이용이 적극적으로 이루어지고 있지 못하다는 점이다. 국유지는 다른 토지와 마찬가지로 그 토지가 지니는 특성과 환경에 맞게 적극

적으로 활용되어야 한다. 그러나 이를 관리하는 행정청의 관심과 관리부족으로 유휴상태로 방치되는 경우가 많다. 국유지신탁제도 도입 당시 유휴상태로 있던 국유지는 필지수로 약 62%, 면적비로 약 70%에 달하고 있었다. 이 가운데 신탁, 대부가 가능한 토지는 필지수로 약 38.7%에 달하는 것으로 분석도어 국유지의 상당부분이 활용되지 못하고 유휴상태에 있었다고 할 수 있다. 따라서 국유지의 활용도를 높이기 위하여 당해 토지에 적합한 이용을 유도하고 권장할 수 있는 활용방안의 모색이 시급하였던 것이다.

둘째, 국유지의 관리기구와 조직체계의 비합리성이 문제점으로 제기되었다. 당시 국유지의관리가 15개 시・도에 위임되어 있었으나, 일선 시・군・구의 관심부족과 관리소홀로 인해 중앙정부와 심각한 분쟁이 예상되었던 바가 있다. 국유재산을 관리하는 전담조직은 지역에 따라 다양하며, 대도시의 경우 課와 系를 두고 있는 반면 지방의 道는 계를 두는 정도에 불과하였던 것이다. 따라서 당시 정부는 본격적인 지방자치제가 실시되면 각 시도의 편의에 따라 국유재산의 매각이 추진되거나 관리가 소홀해질 가능성이 높다고 복 중앙정보가 직접 관리하는 방안 등도 검토하고 있었던 바이다. 이런 점에서 어떠한 방식이든 국유지의 과리를 보다 능률화하고 효율적으로 활용할 수 있는 조직과 체제의 정비 필요성이 제기되었다.

셋째, 국유지의 관리가 이용보다 매각중심으로 이루어지고 있다는 점이다. 이는 매년 국유지의 면적이 감소되고 있는 사실이나 지방자치단체가 관리하는 국유지의 매각수입이 매년 증대하고 있는 것으로 나타나고 있다.[55]

55) 신탁제도 도입 당시 국유재산 매각수입은 1992년에 약 1,358억원, 1993년에 약 1,607억원, 1994년에 약 1,886억원으로 증가하였고, 대부수입에 비하여 약 11.6~13.5배에 달하고 있는 것으로 나타났다: 유해웅, “국유지의 효율적인 관리 및 이용방안”, □□토지연구□□(1995년 5.6월호), P.72.

국유지신탁제도는 국유재산의 관리정책이 활용의 방향으로 전환되면서 그 동안 유휴지로 방치되어 있거나 이용도가 낮은 국유지를 보다 적극적이고 효율적으로 활용하려는 목적에서 1994년 처음 도입되었다.

이러한 취지에서 제도가 도입되었기 때문에 국·공유지의 신탁은 관리신탁·처분신탁·담보신탁은 아직 허용되지 아니하고 토지신탁(개발신탁)만을 도입하고 있다. 국·공유재산의 관리는 아직도 관리청의 직접관리와 관리위임에 의하여 실행되고 있다고 할 수 있다.

1994년 국유지 신탁제도 도입 당시에는 처분형(분양형) 신탁방식을 허용하지 않고 임대형 신탁만이 가능하였으며, 신탁기간은 20년 이내로 제한되어 있고 갱신이 가능하였다(당시 국유재산법 제45조의2). 따라서 부동산신탁회사는 신탁계약에 따라 국유지에 유효시설을 조성한 다음, 사업시행에 따라 발생하는 임대수입을 국가와 공동으로 분배하며, 신탁기간이 종료된 뒤 국유지는 국가에 반환되고 지상건물은 국가에 귀속되었다. 신탁과정에 참여하는 주요 이해당사자는 국유잡종재산의 관리청(위탁자겸 수익자) 및 신탁회사(수탁자)를 중심으로 금융기관, 건설회사, 임차인 등으로 관련되는 체계였다.

현행 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」상의 신탁은 부동산신탁으로 대상도 토지 및 그 정착물에 한하여 이루어진다.

국·공유재산 중 행정재산과 보존재산에 대하여는 신탁이 금지되어 있다(국유재산법 제20조제1항, 「공유재산법 및 물품관리법」제19조제1항). 잡종재산의 경우에는 토지신탁(개발신탁)을 허용하고 있으며, 대상재산도 부동산 즉, 토지와 그 정착물에 대한 신탁으로 한정하고 있다.

신탁관리는 신탁방식에 의한다는 점에서 위탁관리나 자가관리와는 차인가 있다. 근본적으로는 신탁으로 소유권이 신탁등기에 의하여 신탁회사로 일단 이전된 다음 신탁이 종료하면 원소유자인 국가 또는 지방자치단체로 환원된다는 점에서 다르다. 위탁관리나 자가관리의 경우에는 총괄청이나 관리청이 감독의무와 감독에 따른 책임을 지게

되지만, 신탁의 경우에는 신탁계약에 따른 수탁자의 책임과 의무가 주가 되며, 계약당사자로서 또는 수익권자로서 수탁자에게 그 충실한 신탁업무의 수행을 청구하는 입장에 서게 된다. 한편, 수탁자의 입장에서는 자기의 전문성과 자율성 및 책임성에 입각하여 수탁재산의 관리 및 처분을 행하게 된다는 점에서 능동적이고 적극적인 수탁재산인 국・공유재산의 개발업무를 수행할 수 있다는 장점이 있다. 이하 상세한 제도의 내용 등은 절을 바꾸어 서술한다.

2. 현행법상 관련제도의 한계

1) 현행 국유지 신탁제도

① 신탁 재산

신탁이 가능한 토지는 잡종재산 중 토지와 그 정착물에 한한다. 그러나, 신탁목적 및 수익자와 관련하여 ⅰ)국유재산법의 관리 및 처분의 원칙에 반하는 무상대부・교환・양여를 신탁의 목적으로 하고자 하는 경우, ⅱ)국가외의 자를 신탁의 수익자로 하고자 하는 경우는 허용되지 아니한다.

② 신탁의 종류

허용되는 국유잡종재산의 신탁의 종류는 토지신탁으로서 임대형과 분양형만을 허용하고 있다. 관리신탁이나 처분신탁 및 담보신탁을 허용하고 있지 않다.

ⅰ) 분양형 신탁 : 신탁한 잡종재산위에 건물 기타 시설물을 축조한 후 당해 재산 및 시설물을 분양하여 발생하는 수익을 국가에 교부하는 신탁[56]

56) 일반적으로 賃貸型 土地信託은: 신탁회사가 개발한 토지 및 건물 등을 제3자에게 분양하지 않고 신탁종료시에 위탁자에게 그대로 교부하는 토지신탁이다. 개발사업의 초기단계부터 종료시까지 신탁회사가 차입을 통해 자금을 조달하여 사업수행하

ii) 임대형 신탁 : 신탁한 잡종재산위에 건물 기타 시설물을 축조한 후 일정한 기간 동안 임대하여 발생하는 수익을 국가에 교부하고, 신탁기간이 종료한 때에는 이를 국가에 반환하는 신탁[57]

2005년도 국유재산관리계획에서는 다음과 같이 신탁기준을 정하고 있다.[58]

> 제14조 (신탁기준) 행정목적수행 또는 재산의 효율적 활용을 위하여 국유재산법 제45조의3의 규정에 따라 총괄청과 협의한 재산은 부동산신탁회사에 신탁할 수 있다.
> 1. 장래의 행정수요등을 위하여 국유재산으로 계속 보유할 필요가 있는 재산의 경우에는 임대형으로 신탁(14-1)
> 2. 재산의 위치·형태·용도등으로 보아 대부 또는 유휴재산으로 보전하는 것 보다는 매각하는 것이 재정수익을 증대시킬 수 있는 경우에는 분양형으로 신탁(14-2)

③ 신탁기간

분양형 신탁의 신탁기간은 분양종료시까지로 하되 5년이내로 하고, 제2항제2호의 규정에 의한 임대형 신탁의 신탁기간은 30년이내로 하고 있다.

신탁기간은 갱신할 수 있으며, 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 제3항의 규정에 의한 기간을 초과할 수 없다.

④ 신탁절차와 방식

i) 신탁계약 : 관리청등이 법 제45조의2의 규정에 의하여 잡종재산을 신탁하고자 하는 때에는 재정경제부령이 정하는 신탁계약서에 의

는 신탁방식을 말한다.

57) 分譲型 土地信託은 신탁회사가 개발한 부동산을 제3자에게 분양하고, 이로부터 얻은 수익을 위탁자(수익자)에게 교부하는 토지신탁이다. 개발사업의 진행상황에 따라 선분양금, 중도금 등이 유입되므로 임대형 토지신탁에 비해 신탁회사의 차입비부담이 작은 편이다.

58) 재정경제부, 2005년도 국유재산관리계획, 2005.2, p.14.

하여야 한다(시행령 제48조의2).

ii) 총괄청과의 협의 : 관리청 및 법 제32조제3항의 규정에 의하여 잡종재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임 또는 위탁받은 자가 잡종재산을 신탁하고자 할 때에는 총괄청과 협의하여야 한다. 신탁기간을 갱신하고자 하는 경우와 기타 신탁의 목적·자금차입의 방법·조건 또는 한도액을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다(법 제45조의3).

관리청 등이 법 제45조의3의 규정에 의하여 총괄청과 협의하고자 하는 때에는 신탁계약서의 기재내용을 명백히하여 협의하여야 한다(시행령 제48조의3).

⑤ 신탁보수 등

잡종재산을 신탁받은 신탁회사는 신탁기간 중 매년도 말일을 기준으로 신탁사무의 계산을 하고, 발생된 수익을 다음 연도 2월 말일까지 관리청등에 납부하여야 한다.

신탁기간이 만료되거나 신탁계약이 해제된 경우 신탁회사는 신탁사무의 최종의 계산을 하여 관리청등의 승인을 얻고, 당해 신탁재산을 다음 각호의 방법에 따라 국가로 이전하여야 한다(제48조의4).

1. 토지와 그 정착물은 신탁등기를 말소하고 국가로 소유권이전등기를 한다. 다만, 등기하기 곤란한 정착물은 현상태대로 이전한다.
2. 기타 신탁에 따라 발생한 재산은 금전으로 관리청등에 납부한다.

2) 현행 공유지 신탁제도

공유재산의 신탁은 국유재산의 경우와 마찬가지로 행정재산과 보존재산은 신탁 대상에서 제외되고 잡종재산만을 그 대상으로 하고 있다는 점에서는 동일하다. 다만, 국유지개발신탁제도보다 훨씬 나중에 도입된 점에서 다르다. 잡종재산의 신탁운영에 관하여 필요한 사항은 「공

유재산 및 물품관리법령』 및 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 의한다.

① 신탁 재산

신탁 재산은 공유잡종재산 중 토지와 그 정착물에 한한다.

수탁자는 부동산신탁을 취급하는 신탁회사이다. 잡종재산을 신탁하는 경우에 있어서의 신탁회사 선정은 수의계약에 의하여 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 2 이상의 부동산신탁회사로부터 사업계획서를 제출받아 그 적정성을 평가하여야 한다.

또한 잡종재산을 신탁하고자 하는 때에는 당해 지방자치단체의 규칙이 정하는 신탁계약서에 의하여야 한다.

신탁이 제한되는 경우는 다음과 같다. 즉, 「공유재산법 및 물품관리법」의 규정에 위반되는 무상대부・교환 또는 양여의 효과를 달성하기 위한 목적으로 신탁하거나 당해 지방자치단체 외의 자를 신탁의 수익자로 하여는 것은 금지된다.

② 신탁기간

신탁기간은 20년 이내로 하여야 한다. 신탁기간은 이를 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 갱신할 때마다 20년을 초과할 수 없다.

③ 신탁사무의 계산

ⅰ) 잡종재산을 신탁받은 신탁회사는 신탁기간 중 매년도 말일을 기준으로 신탁사무의 계산을 하고, 신탁으로 발생한 수익은 다음 연도 2월 말일까지 당해 지방자치단체의 장에게 납부하여야 한다.

ⅱ) 신탁기간이 만료되거나 신탁계약이 해제된 경우 신탁회사는 신탁사무의 최종계산을 하여 당해 지방자치단체의 장의 승인을 얻고, 당해 신탁재산은 다음 각 호의 방법에 따라 당해 지방자치단체로 이전하여야 한다.

- 토지와 그 정착물 : 신탁등기를 말소하고 당해 지방자치단체로 소유권 이전등기를 한다. 다만, 등기가 곤란한 정착물은 현 상태대로 이전한다.
- 그 밖에 신탁에 따라 발생한 재산 : 금전으로 당해 지방자치단체에 납부한다.

④ 신탁보수

지방자치단체가 신탁회사에 지급하는 신탁보수는 다음 각 호의 어느 하나의 보수기준에 의한다.

ⅰ) 유사한 민간부동산 신탁사례를 조사하여 산정한 보수

ⅱ) 2 이상의 신탁회사로부터 제안된 보수금액과 예상되는 실현가능한 신탁 배당액과의 비율에서 가장 낮은 신탁회사의 보수

ⅲ) 2 이상의 신탁회사로부터 제안된 사업계획에 의하여 선정된 신탁회사의 보수

ⅳ) 신탁보수에 관한 용역결과 산출된 보수

3. 公有財産 信託 示範事業

(1) 사업 개관[59)]

공유재산의 신탁제도가 도입된지 4년이 경과하였으나 그동안은 IMF 관리체제 이후 부동산 경기침체로 실제로는 신탁을 실시한 자치단체가 거의 전무한 상태로서, 수도권과 대도시를 중심으로 한 지역에서 부동산 경기가 살아나고 있어 전문 민간 부동산신탁회사로 하여금 타당성을 조사케 하여 성공할 수 있는 사업위주로 시범사업을 하고 이 사업을 성공시켜 전국적 사업 추진하려는 것이다.

이 사업의 법적 근거는 지방재정법 제83조・제83조의2, 동법시행령 제102조의5이다.

59) 행정자치부, 2004년도 공유재산 관리지침, PP.123～126. 참조

(2) 목적 및 추진방향

공유재산의 신탁은 공유재산관리에 있어 신탁방식을 적극적으로 활용함으로써 공유재산관리의 효율성 제고 및 고부가가치 창출을 통하여 공익증진과 재정수입 확대에 기여하려는 것이다.

사업의 추진방향은 민간 전문 부동산신탁사의 사업능력과 노하우를 최대한 활용함으로써, 다양한 행정수요와 욕구의 충족, 직접 투자료 인한 위험부담 최소화, 인적자원의 절약 및 재정지출 억제, 개발이익의 향수로 재정수익 도모 등을 이루는 것이다. 또한 민간과 공동개발 등 사업다각화를 위하여 ⅰ)인접 사유지와 공동개발 추진, ⅱ)단순매각 지양, 개발을 통한 최대 수익추구로 전환하며, 특히, 개발제한구역을 활용한 서민임대주택사업 실현을 위하여 ⅰ)서민임대주택의 공급확대를 통한 사회공익 실현, ⅱ)과중한 임대료 부담해소로 지역주민의 주거안정 도모에 기여하려는 것이다.

(3) 대상재산

시범사업의 신탁 대상 재산은 잡종재산(지방재정법 제83조・제83조의2)과 행정재산・보존재산 중 용도폐지가 가능한 재산이다.

신탁이 불가능한 재산은 다음의 표와 같다.

〈※ 신탁 불가능한 재산〉

- 소송등 분쟁대상 재산(분쟁예상 재산도 포함)
- 소유권을 제한하는 권리가 설정된 토지(단, 합의로 개발분양, 임대가 가능한 부동산 제외)
- 공유지분 부동산으로 소유지분의 위치가 불확실한 토지
- 개발제한 구역 등 기타 법령상 개발이 불가능한 토지

(4) 신탁방법

① 토지신탁

토지신탁은 나대지, 저밀도이용 토지, 공공청사 이전부지 등을 대상으로 오피스, 오피스텔, 아파트 등으로 개발을 하여 분양하거나 임대하는 신탁방식이며, 단순 매각·대부 등 소극적 방법을 탈피, 전문신탁사의 노하우를 이용 개발하여 개발이익까지 향수할 수 있다. 분양형과 임대형으로 구분할 수 있다.

분양형 토지신탁은 매각가능한 토지를 대상으로 개발하여 단기에 재정 수익도모에 기여할 수 있으며, 임대형 토지신탁은 장래 행정수요 확대에 따른 유보자산을 대상으로 개발하여 장기 임대목적으로 활용한다.

특히, 현행 은행 대출금리가 연 7% 수준임을 감안하면 신탁사를 통한 저리의 장기자금을 조달하여 서민임대아파트 공급, 늘어나는 행정청사 등의 공공시설로 부분활용 가능하다.

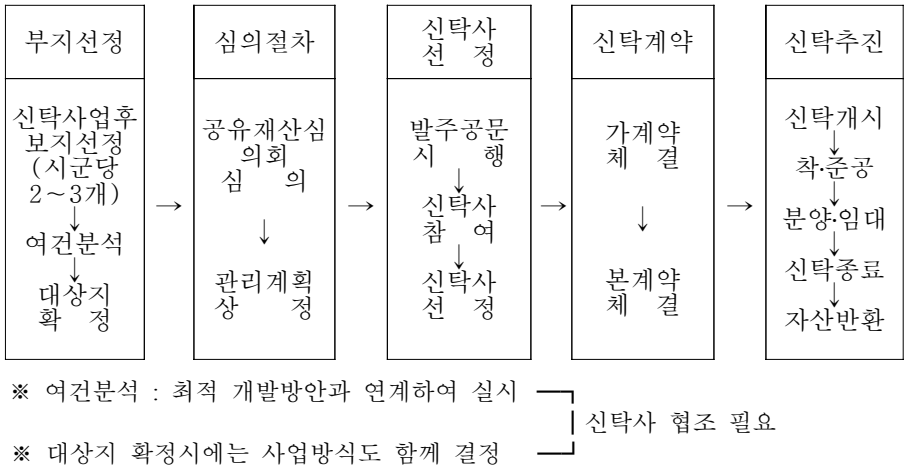
② 관리신탁

이는 저수익으로 운영되는 공유재산(행정재산 포함), 수익보다 비용이 과다한 임대관리, 시설관리 재산을 대상으로 관리를 주업무로 하는 것이다.

③ 처분신탁

이는 주로 대형부동산 등을 대상으로 신탁사의 정보망을 활용, 신속매각하는 것을 내용으로 하는 신탁이다.

(5) 신탁절차



<표: 신탁사 선정 심사기준 및 평가案(분양형토지신탁)>

심사 기준	평가 항목	세 부 항 목	배점	평 가						평점
				A	B	C	D	E	F	
사업계획 (300점)	사업 구상 (70)	-개발환경분석 적정성(주변과 조화) -개발CONCEPT의 적정성(지역별 개발모델, 평형선정 타당성 등)	30 40	30 40	273 6	24 32	21 28	18 24	15 20	
	개발 계획 (130)	-건물배치의 적정성(건물, 부대시설 배치) -건축계획의 적정성(규모, 평면계획) -사업기간의 적정성(철거·시공·분양기간) -내·외부 동선처리 적정성 (이용편리성, 동선 체계)	40 50 20 20	40 50 20 20	36 45 18 18	32 40 16 16	28 35 14 14	24 30 12 12	20 25 10 10	
	재무 계획 (100)	-분양가격의 적정성 -공사비의 적정성 -자금조달계획의 적정·실현성 -금융비용 최소화 대책	30 30 20 20	30 30 20 20	27 27 19 19	24 24 16 16	21 21 14 14	18 18 12 12	15 15 10 10	

심사 기준	평가 항목	세 부 항 목	배점	평 가						평점
				A	B	C	D	E	F	
신탁재산 운용계획 (300점)	사업 추진력 평가 (30)	-사업추진 조직구성(설계·시공관리회사 선정)	30	30	27	24	21	18	15	
	시공·관리 (100)	-시공자 기술력 -마켓팅 전략의 적정성 (광고·홍보계획) -리스크 관리(미분양시 대책 등)	50 20 30	50 20 30	45 18 27	40 16 24	35 14 21	30 12 18	25 10 15	
	수익성 (70)	-신탁재산의 수익배당 -신탁보수율의 적정성	50 20	50 20	45 18	40 16	35 14	30 12	25 10	
신탁사 평 가 (300점)	안전성 (200)	-부채비율(부채총계/자기자본×100) -유통비율(유동자산/유동부채×100) -자기자본비율(자기자본/총자본[1] ×100)	100 60 40	100 60 40	90 54 36	80 48 32	70 42 28	60 36 24	50 30 20	
	영업성 (50)	-매출액영업이익률(영업이익/총자본×100) -총자본순이익률(당기순이익/총자본×100)	20 30	20 30	18 27	16 24	14 21	12 18	10 15	
	활동성·경영능력 (50)	-총자본회전율(매출액[2]/자본×100) -200세대이상 분양실적	20 30	20 30	18 27	16 24	14 21	12 18	10 15	
합 계										

주1) 부채+자기자본

2) 신탁원본액(토지신탁+관리신탁+처분신탁+담보신탁)

4. 개발신탁의 활성화 필요성

최근 도시개발방식과 관련하여 유형을 택지확보형, 재원조달·분담형, 토지이용 효율형, 토지임대·신탁형으로 나누어 적용 가능한 개발방식을 모색하는 방안이 제기되고 있다. 토지임대방식(단계적 개발방식)

국·공유지의 개발신탁은 토지정책적, 토지관리행정적, 재정적 측면에서 활성화가 인정된다. 즉, 유휴상태로 방치되고 있는 국·공유지의 효율적 이용을 도모하고, 실제 토지를 이용할 자의 다양한 토지수요에 부응하며, 보다 국·공유지의 관리를 능률화하기 위하여 활성화할 필요가 있다.

국·공유지의 개발신탁은 이를 통하여 재정수입을 도모하고, 국·공유지의 단순매각에서 비축확대로 국·공유지 관리행정의 변화를 가져오기 위해서는 활성화할 필요가 있다.

국·공유지가 개발신탁 등에 의하여 그 이용이 활성화될 때 유휴화되고 있는 토지자원의 이용도를 높임으로써 토지의 효율적인 이용에 이바지 할 수 있을 뿐만 아니라 민간의 전문지식을 활용함으로써 인적 자원을 절약하고 재정부담을 경감시킬 수 있다.

임대형 토지신탁이나 분양형 토지신탁이 활성화된다면 재정수입의 증가를 가져올 수 있고, 매매로 인한 지가의 현재화나 토지투기의 발생을 억제할 수 있는 간접효과를 가져올 수 있다. 또한 다양한 행정수요를 반영할 수 있을 뿐만 아니라 공공성 내지 공익성이 높은 사업을 간접적으로 안정적이고 원활하게 수행할 수 있는 효과를 가져 올 수 있다.

개발신탁은 국유잡종지를 부동산신탁회사에 위탁하여 개발을 대행하도록 하는 것으로, 부동산신탁회사에 잡종재산을 신탁하면 등기부상 소유권은 신탁회사로 이전되고 국가는 신탁회사로부터 수익권을 취득하게 된다.

국·공유지의 신탁은 이미 제도적으로 도입되어 있으나, 아직 적극적으로 활용되지 못하고 있다. 그 까닭은 국·공유지를 관리하는 정부의 의지나 준비가 없기 때문이기도 하지만 신탁회사의 개발신탁에 대한 동기유발이 적기 때문이기도 하다. 따라서 국·공유지의 개발신탁을 활성화하기 위해서는 국·공유지 활용계획이 수립되어야 함음 물론 신탁회사가 국·공유지를 수탁하여 개발하기 위한 여건을 조성할 필요가 있다.

신탁회사의 적극적인 수탁을 통한 개발을 위해서는 자금의 지원이 가장 바람직하고, 그 방법으로는 국민주택기금이나 주택공사 또는 토지개발공사로부터 자금차입이 가능하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이런 점에서 본다면 최근의 신탁업법 개정으로 종합신탁제도로의 가능성을 인정함과 동시에 사업비조달 방식을 종전의 차입위주에서 다양한 방식으로 조달하는 것이 어느 정도 가능하여졌다는 점에서 진일보한 것이라 할 수 있다.

이와 함께 국·공유지의 신탁을 활성화하기 위해서는 관련 제도의 미비점을 개선할 필요가 있다. 신탁계약에서 정한 신탁기간이 준수될 수 있도록 하여 수탁자가 안정적으로 개발하여 이용할 수 있도록 하고, 신탁종료 또는 해지시 신탁 토지 위에 존재하는 건축물의 귀속관계를 명확히 할 필요가 있다.

국·공유지관리계획 및 정책과 관련하여, 개발대상의 토지에 대하여 직접 개발하여 이용할 토지와 민간에 대부 또는 개발신탁할 토지로 구분하여 정책을 수립하고 집행할 필요가 있다. 국가가 직접 개발하여 이용할 토지는 국유상태에서 이용하게 되므로 민간의 이용에 제공되지 않지만 신탁개발의 대상이 되는 토지는 원칙적으로 국가가 소유권을 가지되 민간이 이용권을 부여받아 이용하고 그 대가를 지불하게 된다. 국·공유지는 민간에 의한 개발신탁이나 대부이용이 적극적으로 이루어질 때 효율적인 이용을 기대할 수 있다.

5. 국·공유지 신탁사업 추진 사례

1994년이 국유재산법 개정으로 임대형 토지신탁이 도입되었고, 1999년 지방재정법 개정에 의하여 공유재산에 대하여도 다양한 신탁제도가 도입되었다. 이후 2004년 국유재산법의 개정, 「공유재산 및 물품관리법」의 제정 등으로 제도적 보완을 거쳐 현재에 이르고 있다. 이러한 제도 도입에 불구하고 국·공유지신탁은 그리 활성화되어 있지 않

다는 점이 문제로 제기되고 있다. 최근에는 전술할 바와 같이 공유지 신탁 시범사업 등을 통하여 그 활용의 확대를 꾀하고 있으나 여전히 부진한 상태에 있다고 할 수 있다. 이하에서는 그동안 추진된 사례를 보류된 사례와 성공한 사례로 나누어 분석하고자 한다.

(1) 보류된 사례

대부분 IMF 이전의 추진되었던 국·공유지 신탁사업의 경우이다. 이들은 법제도적 문제라기보다는 사업성 및 운용상의 문제에 기인하여 실패한 것으로 나타나고 있다.

ⅰ) 국방부 스포츠센터 건립사업

스포츠 센타 건립 및 임대를 목적으로 하는 개발사업이며, 미착공 보류되었다.[60]

국유지신탁사업의 최조 발주사업이나, 사업성이 열악하고 신탁사업으로서는 추진명분이 미약한 사업을 채택한 것이 실패원인으로 분석되고 있다.

ⅱ) 산림청 주차장센터 건립사업

산림청의 관리 국유지에 주차장센터를 건립, 임대를 목적으로 하는 개발사업이며, 미착공 보류되었다.[61]

ⅲ) 서울시 중부교육청사 부지 개발사업

현 중부고육청사는 저효율적으로 활용되고 있어 이를 재정과 인력 부담없이 신청사 확보가 가능한 신탁방식으로 개발하려는 것이다. 2002. 11. 임대형 토지신탁방식에 의한 개발사업 제안을 공모하였으나, 1개사만

60) 사업지: 대전시 문화동 311-1, 5,564평. 수탁자: 대한부동산신탁(주), 신탁계약기간: '95.12～'05.12.

61) 사업지: 인천시 석남동 548-7, 511평. 수탁자: 대한토지신탁(주), 계약기간: '97.12～'07.12.

참가하여[62] 2003. 2.26. 서울시 교육청이 재공모를 실시하였다.[63] 2개 신탁사가 응모에 참여하였으나, 신탁교육위원회에서 보류결정하였다.

ⅳ) 서울지방국세청 남대문세무서 개발사업

이 사업은 기획예산처가 국정개혁 차원에서 국・공유부동산의 활용도 제고방안으로 전국 국・공유재산에 대한 실태조사('99.9～11월, 한국토지공사가 실시)를 실시하면서 민관 파트너쉽을 통한 활용도 제고 시법사업 대상지로 선정한 것이다. 한국토지신탁(주)에 사업성 검토를 의뢰하여 그 결과를 토대로 임대형 부동산신탁 개발방식으로 시범사례로 채택, 2000.7.22 서울지방국세청이 고모를 시행하였으나, 6개 신탁사 전원 불참으로 사업추진이 중단되었고, 이후 신설된 국유재산법상 분양형 토지신탁방식으로 재차 발주・공모하였으나 1개 신탁사만 참여하여 보류되었던 사업이다. 이후 2005년에 총괄청인 재정경제부가 행정재산 시법개발사업으로 추진, 저이용 행정재산 개발의 제1호 개발사업 및 시범사례로 삼고 있다.[64]

(2) 성공한 사례

부천시 삼정동 아파트형 공장건립사업의 경우는 공유재산에서 최초로 분양형 토지신탁사업이 완성된 사례에 해당한다.

---

62) 신탁방식 도입의 타당성 검토를 위한 용역을 생보부동산신탁(주)에 의뢰하여 그 결과에 따라 개발사업 제안을 공모하였으나, 생보부동산신탁(주)은 재무구조가 건실한 신탁사로서 사업수행의 적임자로 예상되었으나, 임대형 토지신탁에 참여할 경우 현행 신탁제도상 신탁사가 차주가 되어 사업비 조달 채무자로서 원리금 상환 완료시점인 사업개시 11년차까지는 장기간 금리변동 등 불확실성을 감내할 수 없다는 경영판단에 따라 불참한 것으로 알려지고 있다.

63) 신탁사의 선정은 2이상의 부동산신탁사로부터 제출된 사업계획서를 검토하여 결정하며, 계약은 수의계약에 의한다(지방재정법 제102조의5 제1항).

64) 수탁기관의 참여율 저조로 위탁자에게 신탁사업 추진에 필요한 자신감을 심어주지 못함으로써 제안된 신탁사의 사업계획에 대한 검증 필요 등을 이유로 사업추진이 보류 되었다가 위탁관리기관에 의한 위탁개발로 추진되는 선례가 되었다. 이로 인하여 재경부의 국・공유지 개발사업은 위탁관리기관에 의한 위탁개발방식으로그 방향이 전환된 것으로 추정된다.

2001.6. 부천시는 오정구 삽정동, 약대동 일대 4만여평의 공유지를 개발, 아파트형 공장을 건립하고자 1차 부천시 직영사업으로 수행하였으나, 2차사업은 신탁방식으로 공모를 실시하여 2001년에 신탁계약을 체결하여 2004년에 완공과 더불어 입주를 개시하였다.

2차사업은 재원 및 인력 확보의 문제를 고려하여 그 대안으로 신탁방식을 채택한 것이며 이를 비교하면 다음 표와 같다.[65]

	1차사업	**2차사업**	**사업비율 (2차/1차)**
사업방식	Turn-Key Base방식	신탁방식	-
사업시행자	부천시(공영개발사업소)	한국토지신탁(주)	-
사업기간	'97.11～'00.10(36개월)	'01.12～'04.5(30개월)	-
대지면적	19,433평	21,011평	108%
건물연면적	52,520평	60,118평	114%
총사업비	1,485억원	1,404억원	94.5%
투입인원	11명(부천시)	3명(신탁사)	-
외부 자금조달	548억원(총사업비의 37%) (중진기금448,도자금100)	은행 차입금 310억원(총사업비의 22%)	56.6%

65) 전게 국·공유재산 관리체계의 효율화 방안연구 (부록), p.244.

제 4 장 법제 개선방안

제 1 절 개선방향

국·공유재산의 관리제도에 관하여 그동안 제기되어 왔던 개선 필요성은 다양하다. 이를 정리하면 크게 관리체계의 개선과 관리처분방법의 개선으로 나눌 수가 있다.

관리조직 개편은 직접 관리 방식으로의 전환, 국유재산관리를 위한 전담조직의 신설, 위탁관리조직의 활용, 국유재산관리심의회의의 설치 활용, 관리 인력의 충원과 전문화 등이 그 쟁점으로 제기되어 왔고, 관리·처분 방법 개선과 관련하여서는 정부청사의 수급관리, 국유잡종재산의 적극적 활용문제, 대부관리제도의 활성화문제, 교환 요건의 완화 및 신탁제도의 활성화 등이 제기되어 왔다.

현재 국·공유재산 관리와 관련하여 제기되고 있는 여건변화는 지방균형발전에 따른 혁신도시 내지 기업도시의 계획적 개발 조성, 지방자치단체별 경제특구의 조성, 수도권의 공공기관의 지방이전과 관련된 새로운 부지의 선정과 건설 및 기존 재산의 정리, 국가부채의 증대와 재정적자의 확대에 따른 새로운 재정수요 충족방안의 필요성 대두 등이다. 최근 국방부에서 전함의 건조를 민간자본의 Funding으로 충당하겠다는 계획 발표는 종전의 국유재산 취득 및 이용 관리의 패러다임에서 볼 때 혁신적이라고 할 수 있다.

현행 「국유재산법」이나 「공유재산 및 물품관리법」은 잡종재산에 한정하여 더구나 부동산(토지 및 그 정착물)에 제한하여 신탁을 허용하고 있고, 신탁방식도 임대형 및 분양형 토지신탁만을 도입하고 있다. 행정재산 및 보존재산의 취득과 이용·관리에 관하여는 신탁제도를 예정하고 있지 않고 있으며, 광의의 부동산에 대한 토지신탁도 허용하고 있지 않다.

향후 국·공유재산은 두 가지 방향에서 개선되어야 할 것으로 본다. 첫째, 국·공유재산의 이용·관리부문뿐만 아니라 취득 및 처분의 경우에도 신탁제도를 배제할 이유가 없다는 점이다. 가장 포괄적이고 종합적인 신탁제도인 토지신탁방식을 허용하면서 관리신탁과 처분신탁을 배제할 필요가 없다는 것이다.

둘째, 신탁이 허용되는 재산의 범위를 잡종재산으로 한정할 필요가 없다. 행정재산과 보존재산의 경우에도 필요하다면 신탁방식이 활용되어야 하며, 주로 공용수용, 공용개발방식과 기부채납에 의하여 국·공유재산을 취득하는 것에서 나아가 다양한 형태로 취득할 수 있도록 탄력성과 유연성을 확보하여야 할 것이다. 직접개발 및 수용적 취득방식은 재정의 일시적 조달부담을 증가시킨다. 신탁방식에 의한 개발취득방식도 잡종재산뿐만 아니라 행정재산 및 보존재산의 경우에도 허용할 필요가 있다. 신탁재산의 대상 범위도 좁은 의미의 토지와 그 정착물로 한정할 것이 아니라 광의의 부동산으로 확장할 필요가 있다. 사회간접자본에 해당하는 교통·물류수단과 군사시설 및 사회안전시설의 취득에 있어서도 신탁방식나아가 Reits방식까지도 고려할 필요가 있다고 본다.

이러한 유연하고 확장된 관점에서 국·공유재산의 취득과 이용·관리 제도가 개선되어야 할 것으로 보면, 이를 뒷받침할 관련 신탁법령도 함께 고려되어야 할 것이다.

제 2 절 국·공유재산 관련법제 개선방안

1. 국유재산법

1) 신탁재산의 범위 확대

현행 국유재산법은 잡종재산에 한정하여 토지신탁을 허용하고 있다. 이를 행정재산 및 보존재산에도 허용하여야 할 필요가 있다. 다만, 행

정재산 및 보존재산은 취득단계와 취득이후의 단계로 구분할 필요가 있다.

이와 달리 국유재산에 대한 적극적 활용을 주장하여 행정재산과 보존재산에 대하여 잡종재산의 경우와 마찬가지로 임대형 토지신탁을 허용하여야 한다는 주장도 있다. 이는 이들 재산에 대하여 토지신탁을 허용하여도 실질적 소유권은 여전히 국가에 있게 되므로 행정재산 등의 목적달성에 문제가 없다[66]는 논거에 근거한다. 이에 대하여 "임대형 신탁이란 신탁한 토지 위에 건축물을 건설하거나 택지조성 등의 사업을 시행한 후에 이를 일정기간 임대하여 발생한 수익을 국가에 교부하고, 신탁종료시에는 처분하여서 현금으로 교부하거나 또는 운용현황을 그대로 교부하는 제도를 말한다. 현재 이 제도는 잡종재산에 대해서만 시행되고 있는데(국유재산법 제45조의2 제2항제2호 참조), 법령의 규정내용으로 보아도 이 제도는 국유재산을 통한 수익성 제고에 그 초점이 맞추어지고 있는 제도라고 평가할 수 있다(국유재산법 제45조의2 제1항3호 내용 참조). 그러나 임대형 토지신탁행위의 임대기간이 30년 이내까지 가능하도록 하고 있는 등에 비추어(동법 제45조의2 제3항), 만일 행정재산 등에 임대형 신탁이 허용된다면 이러한 신탁행위로 인하여 비교적 장기간동안 행정재산 등의 공익성 실현이 장애를 받게 될 우려가 크다고 보지 않을 수 없다. 행정재산 등에 대하여도 토지신탁을 허용하자는 주장의 주된 논거는, 결국 행정재산을 통하여도 잡종재산의 경우와 동일한 차원에서 수익성을 제고하자는 취지로 보이지만, 이러한 행정재산 등에서 중요한 것은 잡종재산의 경우와는 달리 원칙적으로 수익성이 아니라 직접적인 행정목적에의 제공이라는 점에 그 관리행위의 중점이 주어져야 할 이이다. 만일 이러한 국유재산에 대하여 임대형 토지신탁을 하고자 한다면 용도폐지 절차를 통하여 잡종재산으로 변환시킨 후에 하는 것이 바람직

66) 국토연구원, 공공부문 보유부동산 활용도제고방안, 1999, p.211.

하다고 여겨진다. 행정재산에 대한 임대형 신탁에서 중요한 것은 주장자들의 논거와 같은 소유권의 변동여부 문제가 아니라, 신탁행위를 통하여 나타날 수 있는 행정목적에의 부작용이라는 사실을 잊어서는 언 될 것이다. 따라서 행정재산 등에 대한 이러한 관리형태의 도입에는 부정적으로 평가되어야 할 것이다"라는 비판적 견해도 있다.[67]

현행 국유재산법은 취득이후의 권리의 보존과 국유재산의 이용・관리에 중점을 두고 규정하고 있다. 따라서 당연히 현재 공용재산, 공공용재산 및 기업용 재산에 대한 토지신탁은 개념상 성립하지 않으며, 보존재산의 경우도 법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산이므로 당연히 형상의 변경이나 개발을 양립되지 않는다. 반면에 취득단계에 있어서는 다르다.

전술한 바와 같이 승계취득의 경우와는 달리 원시취득의 경우에는 가공・혼화 및 부합 등에 의하여 새로이 물건이 생성되는 것이므로 개발 내지 제작 등에 의한 국유재산의 신규취득의 경우에는 신탁방식이 가능하며, 잡종재산의 경우에는 이미 도입되어 있다.

행정재산이나 보존재산의 경우에도 신규취득을 반드시 공영개발방식이나 기부채납, 교환 등의 방식으로만 취득한다는 제한을 둘 이유도, 필요도 없다고 본다.

그러므로 국유재산법 제20조의 처분 등의 제한에 관한 규정을 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 또한 국유재산의 범위 중에서 광의의 부동산[68][69]에 해당하는 재산은 가능한 한 포함시켜 규정할 필요가 있

67) 柳至泰, "國有財産管理의 法的 問題", 토지공법연구총서Ⅴ, 한국토지공법학회, 2001, pp.281～282.

68) '자동차・항공기・건실기계'등은 동산 중 각각 특별법에 의하여 등록이라는 공시방법을 가지며, 부동산등기에 준하는 효력을 가진다: 김준호, 민법강의, 법문사, 2006, p.436.

69) 부동산의 범위를 직접적으로 규정하고 있는 법령은 민법 제99조제1항이며, 동규정은 부동산을 "토지 및 그 정착물은 부동산이다"라고 규정하고 있을 뿐이다. 구체적인 정착물의 개념범위는 해석에 맡겨져 있다.

다. 즉, 광의의 부동산에 해당하는 선박, 항공기, 건설기계 및 사회간접자본에 해당하는 철도차량을 그 범위에 포함시킬 필요가 있다. 이는 현행 국유재산법 제3조제1항에 열거된 국유재산에서 제4조의 용도별 국유재산의 구분과 종류와 일치하지 않는 문제점이 있다.

부동산 등과 관련된 권리 중에서 전세권이나 임차권의 경우도 규정되어 있지 않다. 공유재산의 경우도 마찬가지이다. 청사를 임대하여 사용하고 있는 경우에는 그 권리는 국유재산이나 공유재산에 포함되지 아니하게 된다는 문제점이 있다.

국유재산의 관리조직과 관련하여, 총괄청의 집중관리방식을 제시하는 견해가 있다. 특히 국유부동산에 관하여 국가 정책을 효율적으로 집행할 수 있고, 전국적, 종합적이고 국토이용계획과 조화되며 재정정책이나 환경정책을 반영하는 관리가 가능하게 된다는 점, 현행의 무단방치 내지 단순매각이라는 소극적 관리에서 국유부동산의 확대·유지 및 적극적 활용도 고려한 관리가 가능하게 되며 관리책임도 분명해 진다는 점을 들고 있다. 행정재산 및 보존재산은 현재 공공의 목적에 제공되고 있다는 그 성질을 감안할 때 소관 관리청이 그리고 그 중 공공용재산은 지방자치단체가 관리하는 것이 무방하다는 것이다. 반면에 잡종재산은 모두 총괄청이 관리하는 방식이 바람직하다는 입장이다. 다만, 총괄청의 집중관리방식을 도입하되 실질적인 관리업무는 전문적인 조직과 인력을 가진 관리기관이면서 공공성을 가지고 있고, 전국적인 조직을 갖춘 부동산 전문기관에 위탁하여 관리하는 것이 바람직하다고 한다.

현재 재정경제부의 「국유지 관리제도 혁신방안」('05.4.1, 경제정책조정회의)의 일환으로 총괄청 소관 국유지의 민간전문기관 (한국자산관리공사, 한국토지공사)위탁관리 확대를 결정한 바 있고, '05년도분 전수실태조사[70]가 완료(22만필지)됨에 따라 무단점유·유휴지로 분류된

70) 국유잡종지 전수실태조사 : '05～'06년 기간 중 국유잡종지 70만필지 전부에 대하여 실태조사(이용현황 및 향후활용방향) 실시

국유지 5.6만필지[71]에 대하여 기존의 지자체에서 민간전문기관으로 위탁을 추진하고 있다. 금번 위탁전환이 완료되면, 재정경제부 소관 국유재산의 민간전문기관을 통한 위탁관리는 필지기준으로 '05년말 3.7%에서 13.0%로 대폭 확대될 전망이다.[72]

이러한 점에서 본다면 민간위탁관리의 확대방안은[73][74] 관리방식의 다양성을 확대한다는 점에서 바람직하다. 이는 신탁관리를 포함하여 좀 더 거시적, 종합적으로 고려할 필요가 있다고 본다. 생각건대, 이는 장기적으로 고려할 수 있는 체제의 문제이고, 다양한 관리방법을 유연성있게 운용한다는 점에서 총괄청 소관 국유지로 제한되고 있는 한계가 있는 방안이다 하겠다.

일본의 경우처럼 PFI방식과 토지신탁을 결합하는 방식을 도입하거나, '공공기관의 지방이전 및 행정중심복합조시의 건설'과 관련하여 현재 공공기관 등이 보유하고 있는 부동산 등의 재산 처분과 새로운 이전 지역에 신축하게 될 청사 등의 부동산 건설사업을 하나의 종합적・단위사업으로 연계시켜 종합신탁의 방식으로 추진하는 것도 적극 고려할 만한 사항이다. 일본의 경우 복합청사 내지 종합청사 등의 신축과 관련된 청사 등 移轉跡地의 재활용 내지 개발문제가 중요한 현안으로 제기되었던 점은 참작할 만한 사례이다. 현재 시범위탁개발사업으로 추진한 저활용 행정재산의 개발사업도 그 법적 근거를 충분히 확보하기 위하여는 국유재산법상의 처분 등에 관한 제한을 보완할 필요가 있다. 즉, 행정・보존재산을 대상으로 임대형 토지신탁 도입이 가능하도록 하여야 함은 물론이다.

---

71) 대부 또는 매각중이거나 소송중인 재산 등 2.9만필지 제외.

72) 재정경제부 자료에 의하면 위탁현황은 : ('05년말) 2.3만필지 → ('06.6월말) 8.0만필지로 된다.

73) 이런 점에서 볼 때, 최근 재정경제부의 국유재산정책방향 중 민간위탁 확대방안은 이와 그 방향을 같이 하고 있다고 보여진다.

74) 조태제, "국유부동산 관리조직의 법적 문제점", 토지공법연구총성Ⅴ, 토지공법학회, 2001, pp.301～302.

이상을 반영하여 현행 국유재산법의 개정시안을 표로 작성하면 아래와 같다.

현 행	개정시안
제20조 (처분등의 제한) ①행정재산과 보존재산은 이를 대부·매각·교환·양여 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 하지 못하며 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 관리청은 다음 각호의 1에 해당하는 경우 교환 또는 양여할 수 있다.	제20조 (처분등의 제한) ①행정재산과 보존재산은 이를 대부·매각·교환·양여 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 하지 못하며 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 관리청은 다음 각호의 1에 해당하는 경우 교환·양여 또는 신탁할 수 있다.
1. 공유 또는 사유재산과 교환하여 그 교환받은 재산을 행정재산 또는 보존재산으로 관리하고자 하는 경우	(현행과 같음)
2. 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 지방자치단체에 양여하는 경우	(현행과 같음)
(신 설)	3. 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 재산을 토지신탁으로 취득하는 경우
②제1항제1호의 규정에 의하여 교환하는 경우에는 제43조제2항 내지 제4항의 규정을 준용하고, 제1항제2호의 규정에 의하여 양여하는 경우에는 제44조제2항·제3항의 규정을 준용한다. 이 경우 "잡종재산"은 "행정재산 또는 보존재산"으로 본다.	②제1항제1호의 규정에 의하여 교환하는 경우에는 제43조제2항 내지 제4항의 규정을 준용하고, 제1항제2호의 규정에 의하여 양여하는 경우에는 제44조제2항·제3항의 규정을 준용하며, 제1항제3호의 규정에 의하여 신탁하는 경우는 제45조의2제2항 내지 제4항을 준용한다. 이 경우 "잡종재산"은 "행정재산 또는 보존재산"으로 본다.

현 행	개정시안
제 3 조 (국유재산의 범위) ①이 법에서 "국유재산"(이하 생략) 1. 부동산과 그 종물 2. 선박·부표·부잔교·부선거 및 항공기와 그들의 종물 3. (생략) 4. 지상권·지역권·광업권 기타 이에 준하는 권리	제 3 조 (국유재산의 범위) ①이 법에서 "국유재산"(이하 생략) 1. 부동산과 그 종물 2. 선박·부표·부잔교·부선거·항공기·자동차 및 건설기계와 그들의 종물 3. (현행과 같음) 4. 지상권·지역권·광업권·전세권 기타 이에 준하는 권리

2) 신탁방식의 확대

현행 국유재산 중 잡종재산의 신탁은 토지신탁으로 임대형과 분양형으로 제한하고 있다. 이를 신탁 일반으로 제한을 완화할 필요가 있다. 관리신탁과 처분신탁도 토지신탁 보다 약한 정도의 신탁이라는 점에서 제한할 필요가 없다.

국유재산법 제45조의2의 규정을 다음과 같이 개정하는 것을 고려할 필요가 있다.

현 행	개정시안
제45조의2 (신탁) ①(생략) ②제1항의 규정에 의한 신탁의 종류는 다음 각호와 같다. <개정 1999. 12.31> 1. 분양형 신탁 : 신탁한 잡종재산위에 건물 기타 시설물을 축조한 후 당해 재산 및 시설물을 분양하여 발생하는 수익을 국가에 교부하는 신탁 2. 임대형 신탁 : 신탁한 잡종재산위에 건물 기타 시설물을 축조한 후 일정한 기간동안 임대하여 발생하는 수익을 국가에 교부하고, 신탁기간이 종료한 때에는 이를 국가에 반환하는 신탁	제45조의2(신탁) (현행과 같음)

현 행	개정시안
< 신 설 >	3. 관리신탁 : 신탁한 잡종재산을 유지·이용·수익 등의 방법으로 관리하고 신탁기간이 종료한 때에는 이를 국가에 반환하는 신탁 4. 종합신탁: 위 각호의 2이상을 함께 활용하는 신탁
③제2항제1호의 규정에 의한 분양형 신탁의 신탁기간은 분양종료시까지로 하되 5년이내로 하고, 제2항제2호의 규정에 의한 임대형 신탁의 신탁기간은 30년이내로 한다.	③……, ... 임대형 신탁 및 관리신탁의 신탁기간은 .....

참고로, 제20조제1항 3호의 신설과 관련하여 임대형 토지신탁만을 행정재산 및 보존재산에 허용하는 방안도[75] 고려할 수 있으나, 다양한 토지신탁을 허용한다는 측면에서 본다면 굳이 법령상으로 명시적인 제한을 둘 필요는 없다고 본다.

분양형과 임대형 토지신탁을 혼합·운영하는 혼합방식의 도입이나 상태가 양호한 국·공유재산을 리모델링하여 활용할 수 있는 제도로서 「일부 개·보수 투자에 의하여 분양·임대·관리할 수 있는 신탁제도의 필요성은 충분히 인정되는 바, 이러한 신탁업법상의 다양한 신탁방식을 굳이 국·공유의 신탁에서 제한할 이유는 없다고 본다.

2. 공유재산 및 물품관리법

공유재산의 경우도 국유재산의 관리와 마찬가지이다. 신탁재산의 범위와 관련하여서는 「공유재산 및 물품관리법」 제4조(공유재산의 범위) 제1항 제2호 및 제4호의 규정을 국유재산법과 마찬가지로 개정할 필

75) 이 경우에는 제20조(처분등의 제한)제1항에 단서를 신설하는 방안("다만, 매각이 수반되지 않으면서 행정재산을 재개발할 목적으로 하는 임대형 토지신탁의 경우에는 그러하지 아니하다")이 된다: 전게 국·공유재산 관리체계의 효율화방안연구, p.257.

요가 있으며, 행정재산 및 보존재산의 처분 등을 제한하고 있는 제19조의 규정을 국유재산법의 경우와 마찬가지로 개정하면 될 것이다.

신탁의 방식과 관련하여서는 공유재산법이 국유재산법과는 달리 제한을 두고 있지 않으므로 관계가 없다.

도시개발법에도 신탁에 의한 도시개발을 허용하고 있는 바, 동법 제12조제4항은 시행자[76] 지정권자의 승인을 얻어 신탁업법에 의한 신탁회사와 대통령령이 정하는 바에 따라 신탁계약을 체결하여 도시개발사업을 시행할 수 있도록 허용하고 있다. 따라서 도시개발사업으로 한정되어 있기 때문에 이에 대한 일반화를 위한 개정 등은 관련사항이 아니다. 도시개발에 관한 신탁계약으로 수행하기 때문에 특별한 문제는 없다.

3. 신탁업법

신탁업법의 경우에는 최근의 개정을 통하여 토지신탁의 운용을 원활이 할 수 있고, 자금조달 방식을 개선하였다고 할 수 있다. 신탁회사는 수탁한 토지를 택지·공장용지 등으로 개발하거나 그 토지 위에 건축물 그 밖의 공작물을 신축 또는 개축하는 사업(토지개발사업)을 목적으로 하는 신탁계약을 체결한 경우에는 그 신탁계약에 의한 토지개발사업별로 사업비의 15% 이내로 금전을 수탁할 수 있게 되었다(신탁업법 제10조제4항: 신설 2005·1·17).

---

76) 여기의 시행자는 도시개발법 제11조제1항제4호 내지 제6호의 규정에 의한 시행자로서, ⅰ)도시개발구역안의 토지소유자(제20조의 규정에 의한 수용 또는 사용방식의 경우에는 도시개발구역안의 국·공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말하며, 공유수면매립법 제9조의 규정에 의하여 면허를 받은 자를 당해 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다) 또는 이들이 도시개발을 위하여 설립한 조합(이하 "조합"이라 한다), ⅱ)수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법인중 과밀억제권역안의 사업기간 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인 및 ⅲ)건설산업기본법에 의한 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 적합하게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 자를 말한다.

아울러 고유자금운용의 제한을 완화하여 "「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에 의하여 사업시행자로 지정된 자에 대한 대출"에 대하여도 고유자금을 운용할 수 있도록 되고, ‘「간접투자자산운용법」에 의한 부동산투자신탁의 수익증권 매입’도 허용되었다(개정 신탁업법 제15조제1항 제7호 및 제10호).

따라서 신탁업법 법 중 개정사항은 국·공유지의 신탁과 관련하여 특별한 사항은 없다고 할 수 있다.

신탁업법 제3조제2항제2호에 단서조항을 삽입하여 토지신탁의 경우에는 자본금을 500억원 이상으로 하자는 견해도 있으나,[77] 출자의 규모는 신탁사에 맡길 사항이고, 오히려 공공개발과 관련된 토지신탁으로서 국·공유지 신탁의 경우에는 신탁업법 제15조의 고유자금 제한을 완화하여 줄 필요가 있다고 본다. 이는 공적인 목적을 위한 신탁에 해당하므로 굳이 개인 등의 사익신탁과는 고유자금의 제한을 동일시할 필요는 없다고 본다.

한편, 국·공유지의 신탁 특히 토지신탁과 장기간의 관리신탁의 경우에는 그 업무와 관련하여 위탁자인 국가 및 지방자치단체, 그리고 감사원과의 관계에 있어서 「행정권한의 위임·위탁에 관한 규정」을 준용하여 감독을 받는 관계에 있다고 볼 수 있으므로, 이에 대한 보완의 여지는 없지 않다.

2005년도의 신탁업법 개정으로 이행상충방치체계의 구축의무의 신설(개정 신탁업법 제12조의4)과 함께 신탁재산의 회계감사와 감사인의 손해배상책임이 한층 강화되었기 때문에(개정 신탁업법 제12조의2 제3항 및 제12조의3 제3항) 신탁업무의 적정수행 담보체계는 확보되었다고 할 수 있다.

77) 전게 국·공유재산 관리체계의 효율화 방안연구, p.258.

향후에 신탁사 자체도 법제도의 보완과는 별도로 신탁사의 영세성 탈피를 위한 자발적인 자본금 증자 추진이나 부실예방을 위한 자구적 노력 및 전문인력의 보강 등이 뒤따라야 함은 당연하다.

제 5 장 결 론

현재 국·공유재산 관리와 관련하여 제기되고 있는 여건변화는 지방균형발전에 따른 혁신도시 내지 기업도시의 계획적 개발 조성, 지방자치단체별 경제특구의 조성, 수도권의 공공기관의 지방이전과 관련된 새로운 부지의 선정과 건설 및 기존 재산의 정리, 국가부채의 증대와 재정적자의 확대에 따른 새로운 재정수요 충족방안의 필요성이 대두되고 있는 것과 관련하여 다양한 관리방안의 하나로서 국·공유재산 특히 국·공유지의 신탁적 관리방법이 중요하게 고려되고 있다.

국·공유지의 신탁 문제는 국·공유지 관리정책 및 국토균형발전정책과의 연계되어, 토지비축과 균형개발과의 조화문제, 높은 지가로 인한 주거비용과 기업의 초기투자비용문제와 국·공유지활용, 도시·지방균형개발 및 개발방식 관련 토지신탁방식의 비중, 각 개발사업의 파트너간 역할, 각 개발사업의 적용가능한 개발방식, 토지신탁방식의 선호도 등과 연관성을 가지고 있다.

이러한 배경 아래 이 연구에서는 국·공유지 관리·이용·개발 활성화 방안을 국·공유재산의 신탁 확대를 기본 방향으로 하여 모색하였다.

외국의 경우, 영국의 재무성에서는 자체적으로 지침서를 발간하여 국유재산관리의 기준이 되도록 하고 있으며, 특별한 사유가 없는 한 이를 반드시 준수하도록 하고 있다. 이와 같이 법규화 하지 않고 지침서 형태로 기준을 제정하는 이유는 국유재산의 이용관리에 보다 큰 유연성을 부여하기 위함이다.

프랑스는 국유재산관리법전(Code Du Domaine De L' Etat)을 제정하여 국유재산 총괄·관리의 일반사항을 명시하고 있다. 미국은 1976년에 연방정부 국유지 관리의 대표적인 법률인 연방토지정책관리법(Federal Land Policy and Management)을 제정하였고, 이에 의해 연방정부재산관리규정(The Federal Property Man- agement Regulations : FPMR)과 내무

성재산관리지침(The Interior Property Man- agement Directives : IPMD) 등의 부록규정을 제정하여 각 부처의 국유재산관리에 있어서 신축성을 도모하고 있다.

한편 일본은 우리나라와 마찬가지로 국유재산을 그 관리처분에 관한 일반준칙을 정한 국유재산법에 의해 관리하고 있다. 그러나 그 밖의 국유재산에 대한 특별법으로서 국유재산특별조치법・국가의청사등의사용조정등에관한특별조치법・국가공무원숙사법 등을 두어 일반준칙으로 처리할 수 없는 사안에 대해 효율적으로 대처하고 있다.

이러한 외국의 법제와 실제 운영방식은 각국마다 처한 환경이나 국・공유재산의 비중 및 물권법 체계 등의 차이로 인하여 직접적인 시사점을 얻기는 쉽지 않다. 그러나 법체계의 상이함은 전제로 하더라도 기본적으로 주요 선진국의 경우에는 다양하고 효율적이고 합리적인 국・공유지를 포함한 정부 재산의 합리적인 관리를 위하여 탄력적이고 유연하면서도 상세한 기준을 가지고 운영하고 있는 특징을 보이고 있다. 미국은 우리와 달리 국유재산을 법적으로 구분하지 않고 재산관리의 일반규정을 명시한 연방정부재산관리규정(The Federal Property Management Regulations)에 의하여 관리되고 있고, “이용할 수 있는 재산(Available Real Property)”와 “여분재산(Excess Real Property)”으로 구분관리하고 있다는 점에서 특별한 법제적 검토의 중요성이 작다는 특징을 가지고 있다. 따라서 외국법제 부문에선 상세한 검토는 하지 않았다.

우리 나라의 경우 국・공유지신탁제도는 정부가 재정투입없이 국・공유지를 효율적으로 개발・관리하기 위하여 부동산신탁회사에 국・공유지를 위탁 개발하는 제도이다. 지방재정법과 국유재산법은 1999년의 개정으로 국・공유지 개발신탁제도를 도입한 바가 있으나, 여전히 공영개발방식에 의존하여 토지수용과 개발사업을 결합한 택지확보형 방식에 치중하고 있다는 문제점이 있다. 전면 수용방식, 환지 방식 및 이들의 혼용방식이 주된 형태인데, 이는 재원의 조달과 분담, 토지

이용의 효율, 향후 관리 등에 개선의 여지가 많은 제도이다.

토지뿐만 아니라 건물 및 시설을 취득하여 이용하는 경우에는 행정재산 및 보존재산의 재개발이든, 잡종재산의 개발에 의한 행정재산화든 기존의 보존·이용 위주의 국·공유재산 관리방식은 보다 효율적이고 합리적인 개발(취득) 및 이용·수익의 방식으로 발전되고 활성화되어야 한다. 이를 위하여 제도의 도입에서 머물고 있는 현행 법령상 국·공유지 개발신탁제도를 실질적인 제도로 활용될 수 있도록 활성화하는 국·공유지 관리·개발신탁 관련 법제의 주요 개선방안을 제시하였다. 신탁 대상 재산의 범위 확대와 신탁 방식의 확대 2가지 주된 관점에서 그 개선의 필요성과 함께 현행 법령의 개정시안을 함께 제시하였다.

참 고 문 헌

김기완, 「미국의 부동산투자신탁제도 도입에 관한 연구」, 건국대학교 국제대학원, 1999.8.

이석환, 투자신탁의 이론과 Prudence rule, 무한, 2004.

권순일, 증권투자 권유자 책임론, 박영사, 2002.

생보부동산신탁, 신탁업무매뉴얼, 2003.9.

손상호・고성수・이지언, 부동산신탁제도 활성화 방안, 한국금융연구원, 1999.1.

신창득, 부동산투자회사제도와 부동산업계의 변화전망, 한국부동산컨설팅업협회, 2000.7.

이소한, 부동산 투자신탁의도입방안, 한국건설산업연구원, 1998.

이재욱・이상호, 신탁법 해설, 1999.

윤철홍, “한국의 부동산 신탁의 현황과 문제점”, 「토지법학」 제18호, 한국토지법학회, 2002.

전승원・문성훈, 국내외 신탁업 동향 및 시사점, 금융조사자료 2004-02, 2004.2

재정경제부, 프로젝트금융회사법 요강, 2001.

한국주택은행, 「부동산관련신탁제도연구」, 조사자료, 1990.

한국토지신탁, 부동산을 움직이는 리츠, 부연사, 2000.

한창희, 회사법, 청목출판사, 2001.

최현태, 우리나라 공익법인과 공익신탁제도의 비교연구, 한양대학교대학원, 2005.

신정성, 재산관리제도と민법・신탁법, 유비각, 1990.

법률연구회, 신탁법 절차 총람 이론 및 서식, 법률정보센터, 2005-

- 이재욱, 신탁법 해설, 한국사법행정학회, 2000.
- 한국금융연구원, 은행신탁제도 발전방향, 한국금융연구원, 2000.
- 한국토지신탁, (부동산을 움직이는) REITs, 부연사, 2000.
- 최현태, “우리나라 공익법인과 공익신탁제도의 비교연구”, 한양대 대학원, 2005.
- “신탁의 기초적 변경에 관한 소고: 영・미신탁법과의 비교고찰을 중심으로, 한양법학 17집(2005.06, 한양법학회)
- “신탁재산관리방법 변경의 요건과 그 한계”(대법원판례해설 44호, 2003.
- “한국의 부동산신탁의 현황과 문제점”, 「토지법학」 제18호, 한국토지법학회, 2002.12.
- 산업기술연구원, 국유재산관리 실무해설(2003)
- 대법원, 법원행정처, 국유재산관리 업무 편람(2000)
- 곽종훈, 국유재산의 대부, 사법논집 26집, 95.12, 법원행정처)
- 김관수, 국유재산관리의 이론과 실무, 서울신문사출판국, 1973.
- 대법원, 예산개요: 일반회계・등기특별회계・국유재산관리특별회계(2003)
- 조정찬, 공유재산에 대한 지방의회통제제도와 잡종재산의 법적 성격에 관한 고찰(법제 531호, 2002)
- 권강웅, 국・공유재산에 대한 지방세의 비과세와 재정보전방안, 광교TNS, 2003.

- 地方自治經営学会, 民活による公有地利用、こう進める(新・地方自治経営シリーズ) 信託、コンペ方式の実践例 ／ぎょうせい 1987/03
- 桐生幸之介/米田淳, 不動産の信託(住宅・不動産実務ブック) 不動産業者必携不動産のプロが信託に挑む！ ／住宅新報社 2005/12
- 中野正俊 ／信託法講義, 酒井書店 2005/11
- 中野正俊, 信託法判例研究(新訂版) 酒井書店 2005/11
- 加藤一郎/水本浩, 民法・信託法理論の展開四宮和夫先生古稀記念論文集 (ＯＤ版)／弘文堂 2004/12
- Ｊリート研究会, はじめてのＪリート不動産投資信託入門 ／ビーエムジェー(丸善) 2005/10
- 信託法改正要綱試案と解説(別冊ＮＢＬ) 別冊ＮＢＬ編集部 ／商事法務 2005/08
- 神田秀樹/阿部泰久, 新信託業法のすべて, 金融財政事情研究会(きんざい) 2005/09
- 新井誠, 信託法(第２版), 有斐閣 2005/04
- 経済法令研究会, 信託の基礎, 経済法令研究会 2005/03
- 能見善久, 現代信託法, 有斐閣 2004/10
- 永田俊一, 信託のすすめなぜ今、そしてこれから信託なのか, 文藝春秋企画出版部(文藝春秋) 2004/06
- 星野豊, 信託法理論の形成と応用, 信山社出版(大学図書) 2004/03
- 藤原勇喜, 信託登記の理論と実務(登記実務講座) (改訂増補版), 民事法研究会 2004/04
- 経済法令研究会, 信託業務入門図とイラストでよくわかる(5訂), 経済法令研究会 2004/03

- 道垣内弘人/大村敦志 信託取引と民法法理, 有斐閣 2003/12
- 樋口範雄アメリカ信託法ノート 2, 弘文堂 2003/10
- 新井誠, 欧州信託法の基本原理, 有斐閣 2003/08
- 新井誠,公益法人・公益信託六法(第５次改訂版), ぎょうせい 2003/01
- 出井信夫, 都市・地域政策と公民連携・協働PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクタ, 地域計画研究所出版部 2002/03
- 新井誠, 信託法, 有斐閣 2002/07
- 大塚正民/樋口範雄, 現代アメリカ信託法, 有信堂高文社 2002/03
- 平敦 ／小平敦, 信託の源像, (紀伊国屋書店) 2002/01
- 占部裕典, 信託課税法その課題と展望, 清文社 2001/05
- 道垣内弘人, 信託法理と私法体系 ／有斐閣 1996/08
- 国・公有地信託の理論と実務 南博方 ／第一法規出版 1987/02
- 土地信託・道路の公共性とその限界(土地問題双書) 日本土地法学会 ／有斐閣 1988/10

A.W. Scott & W. F. Fratcher, The Law of Trusts, 4rd ed., 1989, Little Brown & Co, 12 vols.

Gary Slapper & David Kelly, English Law, Cavendish Pub Ltd.,2000.

G. G. Bogert & G. T. bogert, The Law of Trusts, West Pub. Co. 2nd Rev. d.,1991, 3rd ed., 2000

Restatement of Trusts(Prudent Investor Rule)

Nigel P. Gravells, Property States, Sweet & Maxwell, 7th ed., 1997.