

일반논문

## 제주도 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안\*

A Study on the Institutional Measures  
for Promoting the Long-term Lease of Public Land in Jeju

방성훈\*\*·안근오\*\*\*

본 연구는 제주도의 공공토지 활용 실태를 분석해 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 제주도의 공유재산 임대활용 실태, 비축토지 이용실태, 외국인 토지보유 실태 등을 분석해, 제주도의 공공토지 활용의 한계와 문제점을 도출했다.

본 연구에서는 문제점을 해결하기 위한 방안으로 공공이 토지를 소유하면서 개인에게 사용권을 주는 방안, 즉 공공이 임차인을 선정할 수 있는 권한을 가지고, 공공계획과 일치하지 않는다고 판단되는 개발사업을 배제할 수 있는 공공토지 장기임대방식 도입과 장기임대 활성화를 위한 제도개선 방안을 제안했다.

공공토지 장기임대를 활성화하기 위한 제도개선방안으로 장기임대 수익계약 허용, 임대기간 장기화, 임대료 산정방식 개선, 임대료 감면, 영구시설물 축조 및 처분 허용, 시권설정 강화, 제3자 재매각 방지, 제3자 전대 허용, 민간개발방식 다양화 등을 제시했다. 또한 공공토지 장기임대를 제도적으로 정착시키기 위한 정책제언으로 공공토지 임대를 위한 관리규정(업무지침) 제정, 관리운영 조직체계 개선, 토지비축제도 개선, 특별법 제정 등을 제시했다.

주요어: 공공토지, 공유재산, 공공토지 임대제도, 제주투자진흥지구, 토지비축제도

\* 본 연구는 저자가 제주발전연구원의 의뢰를 받아 수행한 『제주형 공공토지 임대제도 도입연구(2015)』의 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

\*\* 세종대학교 일반대학원 도시부동산협동 박사과정 수료  
(주저자: neoslam@naver.com)

\*\*\* 세종대학교 산업대학원 부동산자산관리학과 겸임교수  
(교신저자: an.gyoonoh@gmail.com)

## 1. 서론

제주도 부동산 시장에 대한 관심이 집중되고 있다. 토지시장은 지난 몇 년간 중국자본의 급격한 유입에 따라, 거침없는 거래 증가세와 가격 상승세를 유지하면서 시장 과열과 투기논란을 이어가고 있고, 주택시장은 인구의 지속적인 증가에 따른 주택공급의 필요성과 주택가격의 대폭 상승으로 투기논란이 거세다. 더불어 휴양관광단지로 개발된 예래휴양형주거단지의 토지수용관련 대법원 위헌 판결에 따른 보완 입법과 중국 자본의 급격한 토지매입에 따른 논쟁 또한 뜨겁다.<sup>1)</sup> 제주도의 부동산시장에 대한 이와 같은 관심과 논란은 제주 발전을 위해 추진된 각종 대규모 투자사업이 이루어지면서 제주도가 고유하게 간직해야 할 역사성과 문화경관 및 생태환경 등이 무분별하게 훼손되고 있고, 투자자에게 개발 이익만 가져다줄 뿐 지역경제 및 제주도민의 소득 증대에는 실질적으로 도움이 되지 않고 있다는 우려가 제주도민 사회에 폭넓게 형성되어 있기 때문이다.<sup>2)</sup>

그동안 중앙정부와 지방자치단체의 공공토지<sup>3)</sup> 관리정책은 공공토지

1) 예래휴양형주거단지 개발사업의 경우에는 2015년 3월 20일 대법원에서, 2007년 유원지개발이라는 당초 사업목적에 위배된다는 취지로 주민들이 제기했던 토지수용재결처분 무효소송에 대해, 토지수용재결은 물론 예래휴양형주거단지 도시계획시설사업 실시계획 인가도 당연 무효라는 판결을 내려 사업자가 공사를 중단한 상황으로, 최근 정부·여당에서는 분양형 숙박시설의 경우에도 유원지 개발의 범위에 포함하여 예래휴양형주거단지 개발사업을 지속할 수 있도록 제주특별법 개정을 추진하고 있으나, 유원지 개발이라는 사업취지의 적합성은 물론 소급입법을 통한 문제해결이라는 법리적 모순도 안고 있다는 측면에서 제주도민사회의 반대에 직면하고 있다(《연합뉴스》, 2015).

2) 제주도 공공토지 매각에 대한 우려와 논란은 강성일(2014), 김현국(2013), 홍영철(2014)의 문헌 및 언론기관의 각종 보도 자료를 통해 확인할 수 있다.

3) 공공(公共)토지에서 공(公)은 중앙정부와 지방정부 및 공기업 등을 의미하며, 공(共)은 공동체를 의미한다는 용어적 관점에서 공동체 성격의 중중토지, 특히 제주도의 경우 마을주민 공동 소유의 마을토지 등 공동체에 기반을 둔 사유 토지를 포함하는 개념으로 볼 수도 있으나, 본 연구에서는 중앙정부 및 지방정부 및 공기업 등이 소유한 토지를 공공토지로 한정한다. 즉, 본 연구에서 공공토지의

의 유지 및 보전이라는 소극적 관리에 치중했지만, 최근 들어 재정확충과 경쟁력 제고를 위해 토지자원의 가치를 반영한 적극적인 활용으로 공공토지 관리정책의 패러다임이 전환되고 있다. 제주도의 경우에도 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주도특별법’으로 약칭함)」 제정 이후 공익사업용지의 원활한 공급, 역사문화자원 및 환경생태적 토지보존의 필요성, 지역경제 활성화를 위한 투자 촉진 등을 위해 국내 지방자치단체 중 최초로 토지비축제도를 시행하는 등 공공토지 활용을 적극적으로 추진하고 있다.

하지만 투자촉진 및 경제활성화 등을 위해 대규모의 공공토지가 개발 용지로 매각됨으로써 공공토지의 사유화, 외국자본에 의한 토지잠식, 대규모 사업에 따른 환경훼손 등에 대한 우려가 커지고 있는 상황으로, 그동안 사용·수익, 대부, 매각 등의 방법을 통해 활용된 공공토지를 향후에는 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의가 활발하다. 특히 공공토지를 장기임대방식으로 활용해 토지자산의 외부자본화를 최소화하지는 논의가 본격화되고 있다. 본 연구는 제주도의 공공토지 취득·이용·관리현황, 특히 공공토지 임대활용에 대한 현황 조사 및 분석을 기본으로 했으며, 실태분석을 위해 현지방문 및 전문가 자문을 실시하고, 이론적 논의를 위해 관련 법령·제도, 통계자료 및 선행연구 조사·분석 등 문헌연구를 진행했다. 본 연구는 이러한 과정을 통해 공공토지 임대활용 실태의 한계와 문제점을 도출하고, 민간 투자유치 촉진을 위한 공공토지 장기임대 활성화 방안에 초점을 맞추어 제도개선방안을 제안했다.

---

범위는 「공유재산 및 물품관리법(이하 ‘공유재산법’으로 약칭함)」에 의한 공유재산 중 국가 또는 제주도의 부담이나 기부채납 또는 법령이나 조약, 조례의 규정에 의해 제주도의 소유로 된 토지를 의미한다. 또한 「제주도특별법」 제234조에 따라 제주도가 비축한 토지 및 「제주도특별법」 제265조에 따라 제주국제자유도시개발센터(이하 ‘JDC’로 약칭함)가 비축한 토지를 공공토지로 포함한다. 따라서 본 연구에서 공공토지의 범위는 제주도에서 관리하는 공유재산 중 공유토지와 제주도나 제주국제자유도시개발공사(JDC)가 「제주도특별법」에 따라 비축한 토지를 의미한다.

## 2. 선행 연구 고찰

본 연구와 관련된 선행연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 국·공유재산의 관리·운영 실태분석과 개선방안에 관한 학문적 연구가 다수 이루어지고 있다. 김범수 외(2013)는 국·공유지의 합리적 이용 측면에서 대규모 토지는 매각보다 서민층을 위한 장기임대주택 공급에 활용하고, 활용도가 떨어지는 국공유재산은 수익용 자산으로 개발해 재정건전성 향상을 위한 자산으로 활용하되, 무분별한 사업을 방지하기 위해 개발방식과 사업규모 및 목적, 유형 등에 따라 적용 가능한 개발원칙을 마련하는 한편, 장기 미활용 토지에 대한 공공이용 활용방안 및 국·공유지 관리 통합시스템 도입 등 정책대안을 제안하고 있다. 김행중(2013)은 국유지의 운용실태를 분석해서 국유지의 효율적인 관리방안과 가치증대 방안을 모색하는 한편, 국유지 관리기능을 제고하기 위해 국유지 활용 및 관리기준 설정, 전문기관과 조직에 의한 관리, 국유지의 집산화 및 대형화 유도, 국유지정보 DB구축 등을 제안하고 있다.<sup>4)</sup>

둘째, 지방재정 확충 및 국·공유재산의 적극적 활용이라는 차원에서 국·공유재산의 관리·운영 실태분석과 활용방안에 대한 지방자치단체의 직접적인 연구가 증가하고 있다. 경기도의회(2013)는 경기도 내 국·공유지의 현황과 활용·관리 및 법적·제도적 한계와 문제점을 분석하고, 전문가 설문조사 및 국·내외 국·공유지 활용 사례를 통해 국·공유지 입지특성 및 규모특성에 따른 활용계획 수립, 대부·매각 이외의 다양한 활용방식을 활성화한 재정문제 해결과 일자리 창출 기여방안 모색, 민간참여 활성화를 위한 법령 개정, 공적 토지자원 비축을 위한 지속적 노력 등이 필요함을 제안하고 있다. 서울특별시(2014)의 경우에도 서울시 공유재산

4) 국·공유재산의 관리·운영 실태분석과 개선방안에 관한 학문적 연구는 추가적으로 기획재정부(2009), 남창우(2001; 2010), 이귀택(2012), 이상경(2005), 한영조(2014), 이준용 외(2014) 등의 연구를 참고할 수 있다. 다만, 실태분석을 통한 제도적 개선방안이나 효율적 활용방안에 대한 연구결과의 제안 내용은 대부분 유사하다.

에 대한 이용·관리 실태 및 관리정책과 체계에 대한 문제점을 도출하고, 일본 지방자치단체의 국·공유지 관리정책과 활용사례를 검토해 관련 법령의 개선과 공유재산 실태조사 체계 확립, 합리적 대부료 산정 및 임대 기간 개선, 위탁개발을 통한 유휴토지 활용 및 무단점유 토지관리 강화, 관리 인력의 전문성 확보와 전문교육 확대를 제안하고 있다. 조계근(2012) 또한 동일한 관점에서 강원도 공유재산의 효율적 관리 및 운영방안에 대해 제안하고 있다.

셋째, 제주도 대규모 투자사업의 문제점을 해결하기 위한 대안적 연구로는 최근 진행된 조성찬(2015)의 연구가 있다. 해당 연구는 현재 개발사업의 중단으로 문제가 되고 있는 예래휴양형주거단지의 출구전략 모색을 위한 사업모델을 검토한 연구로 유원지의 범위에 관광시설을 포함하는 특별법 개정, 유원지를 취소하고 관광단지로 개발, 도시개발사업으로 전환, 새로운 사업주체의 매입을 통한 일반분양모델로의 전환 혹은 공공토지임대 적용모델로의 전환, 예래토지협동조합모델 등 여섯 가지 대안모델을 제시하고, 개발부지의 토지소유권을 지분형태로 확보해 개인자산을 지역자산화하며, 개발사업에 주민들의 직접 참여가 가능한 예래토지협동조합모델을 최적모델로 제안하고 있다.

본 연구가 선행 연구와 같이 공공토지의 관리·운영 실태와 문제점 분석에 대한 연구를 기본으로 하고는 있지만, 제주도의 공공토지 관리·운영 실태 중에서도 임대활용 실태를 중점적으로 분석하고 있다는 점, 그리고 최근 관심이 집중되고 있는 제주도의 현안문제인 대규모 투자사업의 공공토지 장기임대 활성화를 위한, 구체적인 법률적 제도개선방안을 제시하고 있다는 점에서 선행 연구들과 비교했을 때의 차별성 및 연구의 시의성이 있다고 하겠다.

### 3. 제주도 공공토지 활용실태 및 문제점 분석

#### 1) 공유재산 임대활용 실태 및 문제점 분석

2014년 말 기준으로 제주도 공유재산(<표 1>)의 총 재산가액은 4조 7170억 원이다. 그 중 토지는 2조 7529억 원으로 재산가액 기준 58.4%를 점유하고 있고, 면적으로는 1억 3167만 5000m<sup>2</sup>로 제주도 전체토지의 7.1%를 점유하고 있다. 공유재산의 유형별 재산가액은 토지가 58.4%로 가장 높은 비중을 점유하고 건물 27.36%, 공작물 9.61%, 유가증권 4.51%, 무체재산 0.22%, 용익물건 0.03%의 순으로 나타나고 있다. 유형별 면적을 기준으로 보면 토지는 73.93%, 유가증권 25.38%, 건물 0.69%로 토지의 비중이 압도적으로 높게 나타난다.

2015년 5월 기준 제주도 공유재산 임대현황(<표 2>)은 총 3098건에 면적은 1748만 4532m<sup>2</sup>, 연간대부료는 46억 7963만 원이다. 재산유형별로는 일반재산 2796건(90.3%), 행정재산 302건(9.7%)으로 일반재산이 많지만, 연간 대부료는 행정재산이 4억 6984만 원 더 높게 나타난다. 임대

<표 1> 제주도 공유재산 현황(2014년)

(금액단위: 백만 원)

구분	계			행정재산		일반재산	
	건수	면적(m <sup>2</sup> )	재산가액	건수	면적(m <sup>2</sup> )	건수	면적(m <sup>2</sup> )
계	120,841	178,114,394	4,717,071	108,395	75,091,118	12,446	103,023,276
토지(필지)	114,483	131,675,637	2,752,912	102,387	73,876,889	12,096	57,798,748
건물(동)	2,340	1,224,995	1,290,805	2,163	1,210,617	177	14,378
공작물(점)	3,879	-	448,692	3,718	1,210,617	177	-
선박(척)	6	-	10,224	6	-	161	-
무체재산(건)	108	-	199	108	-	-	-
유가증권(건)	12	45,210,150	212,806	-	-	-	45,210,150
용익물건(건)	13	3,612	1,433	13	3,612	12	-

출처: 제주도청, 내부자료.

<표 2> 제주도 공유재산 임대현황 (2015년 5월)

구분		건	면적(m <sup>2</sup> )	연간 대부료 합계(원)
재산 유형	행정재산	302(9.7%)	1,396,627(8.0%)	2,574,738,068(55.0%)
	일반재산	2,796(90.3%)	16,087,905(92.0%)	2,104,894,634(45.0%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)
임대 방식	수의	3,001(96.9%)	17,079,886(97.7%)	2,635,231,921(56.3%)
	일반	25(0.8%)	228,275(1.3%)	1,901,974,221(40.6%)
	지명	3(0.09%)	586(0.0%)	3,335,690(0.1%)
	제한	2(0.06%)	444(0.3%)	135,458,820(2.9%)
	관리위탁	55(1.8%)	172,322(0.02%)	3,572,680(0.1%)
	기타	12(0.4%)	3,019(0.02%)	59,370(0.0%)
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)
사용 용도	주거용	250(8.1%)	48,145(0.3%)	99,230,979(2.1%)
	경작용	1,055(34.1%)	1,267,414(7.2%)	79,381,622(1.7%)
	농업·축산·수산용	676(21.8%)	13,017,858(74.5%)	420,330,930(9.0%)
	업무·상업용	467(15.1%)	52,481(0.3%)	3,358,739,001(71.8%)
	산업·제조·연구용	287(9.3%)	1,297,608(7.4%)	389,615,480(8.3%)
	관광용	21(0.7%)	30,952(0.2%)	113,265,470(2.4%)
	사회복지·종교	2(0.1%)	1,180(0.0%)	1,695,510(0.0%)
	공공용	296(9.6)	1,753,802(10.0%)	212,292,220(4.5%)
기타	44(1.4%)	15,092(0.1%)	5,081,490(0.1%)	
소계		3,098(100%)	17,484,532(100%)	4,679,632,702(100%)

출처: 제주도청, 내부자료, 연구진 재구성

주: 사용 용도별 임대현황은 제주도의 대부 목적을 용도별로 재구성했다. 예를 들어, 공공기관 내 공간을 은행·식당·상가·판매시설 등으로 대부하는 경우 업무·상업용으로 분류하였다.

방식으로는 수의계약 3001건(96.9%), 관리위탁 55건(1.8%), 일반경쟁 25건(0.8%), 기타 12건(0.4%), 지명 3건(0.09%), 제한 2건(0.4%)의 순으로 나타나고 있다. 사용 용도별로는 경작용 1,055건(34.1%), 농업·축산·수산용 676건(21.8%), 업무·상업용 등 467건(15.1%), 산업·제조·연구용 등 287건(9.3%), 공공용 등 296건(9.6%), 주거용 250건(8.1%), 기타 44건(1.4%), 관광용 21건(0.7%) 등의 순으로 나타나며, 연간 대부료는 업무·상업용이 가장

높게 나타난다.

제주도의 공유재산 임대활용 실태분석 결과, 공유재산에 대한 활용가치가 낮다는 점과 적극적인 활용이 미흡하다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다. 공유재산은 지방자치단체가 활용할 수 있는 가용재산으로, 이를 활용해 지역산업발전을 유도하고 국제자유도시로의 위상을 세울 수 있는 토대를 마련할 수 있는 기초자산이 될 수 있다. 하지만 제주도의 공유재산이 활용되는 용도는 1차 산업분야(농업·축산·수산업에 74.5%, 경작용 7.2%)에 편중되고 있어, 지역경제 활성화 등을 위한 관광, 업무·상업, 사회복지 용도는 0%대의 임대활용밖에는 이루어지지 않고 있다.<sup>5)</sup>

## 2) 비축토지 임대활용 실태 및 문제점 분석

제주도와 JDC에서는 「제주도특별법」에 따라 토지의 효율적 이용과 부동산 시장의 안정을 위해 토지비축제도를 운영하고 있으며, 비축된 토지는 지역경제 활성화와 지역주민 소득증대를 위한 대규모 투자사업 유치 용도로 활용되어왔다. 제주도는 토지비축제도가 시행된 2007년 이후부터 토지비축이 중단된 2013년 이전까지 총 90만 800m<sup>2</sup>의 토지를 비축했으며, 이 가운데 공영주차장 및 근린공원으로 1만 2776m<sup>2</sup>(1.4%), 축산업 임대용 13만 9686m<sup>2</sup>(15.5%)로 사용되고 있으며, 투자유치 활성화를 위해 74만 8338m<sup>2</sup>(83.1%)를 관리전환하거나 절차를 이행하고 있다.<sup>6)</sup> JDC의 경우 정확한 토지비축 규모를 파악하기 어렵지만 영어교육도시, 예래휴양형주거단지, 헬스케어타운, 첨단과학기술단지 등의 사업이 토지비축을

5) 제주도 공유재산 중 가장 많은 비중을 점유하고 있는 토지의 경우 2014년을 기준으로 총 11만 4466필지, 약 1억 3100만m<sup>2</sup> 중 활용이 제한되어 있는 행정재산이 10만 2561필지(89.6%), 약 7300만m<sup>2</sup>(55.7%)를 점유하고 있고, 매각이나 임대활용이 가능한 일반재산의 경우에도 중산간 등 보존지역에 집중되어 분포되고 있는 것으로 파악되고 있어, 활용 가능한 공공토지가 부족하다는 점도 공유토지의 적극적인 활용이 미흡한 원인이 될 수 있다.

6) 제주특별자치도(2015a), 내부자료.

통해 추진되고 있다. 또한 제주투자진흥지구 가운데 대규모 투자사업을 위한 비축토지 혹은 공유토지 등의 공공토지 매각현황을 살펴보면(<표 3>), 전체 14개 지구(지구 해제된 제주동물테마파크 포함)에 786만8839m<sup>2</sup>(국유지로 매각된 4개 지구 2만 3535m<sup>2</sup> 포함)의 공공토지가 매각되었다.

이상에서 본 제주도 및 JDC의 비축토지 활용실태에 대한 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지역 활성화를 위한 투자유치를 위해 대규모 공공토지가 매각되었다는 점이다. 제주도와 JDC의 대규모 국·공유지 매각에 대해, 제주도의회나 시민사회에서는 제주투자진흥지구 유치 명목으로 여의도 면적 규모의 공유지가 무분별하게 매각되었다고 비판하고 있다. 둘째, 대규모 공공토지 매각에 따른 환경훼손과 난개발의 문제다. 성산포 해양관광단지(휘닉스아일랜드) 내 공공토지 제3차 재매각 문제<sup>7)</sup>를 계기로, 개발사업자의 과도한 개발이익과 대규모 투자사업에 따른 난개발 및 환경훼손의 우려가 도민사회에 확산되고 있다. 성산포해양관광단지 이외에도 상가리관광단지,<sup>8)</sup> 예래휴양형주거단지, 송악산뉴오션타운, 신화역사공원, 헬스케어타운, 이호분마랜드, 무수천블랙파인리조트 등 대부분의 대규모 투자사업의 경우에도 난개발에 따른 자연환경 훼손, 중산간

7) 성산포해양관광단지(휘닉스아일랜드)는 십지코지 일대 약 65만m<sup>2</sup>의 부지에 3870억 원을 투자해서 호텔·콘도 등 숙박시설과 각종 해양관련시설, 그리고 공연장 등 대규모 관광단지를 조성하는 사업으로, 2003년 보광그룹이 개발사업자로 선정되었고, 2006년 사업추진을 위해 보광제주를 설립했으며, 2008년 제주투자진흥지구로 지정되었다. 제주도에서는 2006년 사업 인·허가에 따라 공공토지(국공유지) 약 16만m<sup>2</sup>를 매각했고, 2008년 투자진흥지구 지정 이후 관련 법률에 따라 취·등록세 및 재산세 등을 감면했으나, 보광제주는 공공토지가 포함된 미개발 토지 일부를 2014년 3월 중국자본에 의해 설립된 기업인 오삼코리아에 재매각해 대규모 시세차익을 얻은 것으로 밝혀져 논란을 야기했다(《헤드라인제주》, 2013; 《스페셜경제》, 2015).

8) 상가리 관광지 조성사업은 청봉인베스트먼트(주)가 제주시 애월읍 상가리에 조성하는 관광지개발 사업으로 사업지 위치가 중산간 일대에서도 가장 고지가 높은 해발 400~500m에 위치하고 있고, 사업부지 내 상당 부분이 국·공유지로 제주도와 도민이 소송을 벌이고 있는 가운데, 2015년 4월 환경영향평가서가 ‘조건부 동의’로 심의를 통과해 지역사회문제, 국공유지 관리문제로 비하되고 있는 사업이다(《세계일보》, 2014).

&lt; 표 3 &gt; 대규모 투자사업(제주투자진흥지구) 공공토지 매각현황(2014년)

투자진흥지구	합계(m <sup>2</sup> )	국유지(m <sup>2</sup> )	공유지(m <sup>2</sup> )
합계(14개 지구)	7,868,839	23,535	7,845,304
제주동물테마파크	249,390	1,590	247,800
비치힐스리조트	3,335,958	-	3,335,958
해비치관광호텔	4,013	-	4,013
예래휴양형관광단지	5,328	273	5,055
성산포해양관광단지	160,938	2,967	157,971
묘산봉관광지(제니스)	4,058,005	-	4,058,005
라온더마파크	3,500	-	3,500
이호유원지	544	544	-
제주폴로승마리조트	23,126	-	23,126
제주세프라인체험랜드	1,836	1,836	-
제주헬스케어타운	14,893	5,541	9,352
라온프라이빗타운	1,829	1,578	251
제주뮤지엄컴플렉스	2,534	2,534	-
제주아텐힐리조트	6,945	6,945	-

출처: 제주특별자치도(2015b), 내부자료.

및 곳자왓 등 생태자원 훼손, 투자사업에 대한 행정절차의 투명성 미흡 및 특혜적 편의제공 등에 대한 비판이 지속되고 있다.

셋째, 공공토지의 사유화 방지를 위한 장기임대방식의 투자유치방안과 법·제도의 미흡이다. 대규모 공공토지가 관련 법령에 따라 인·허가수위의계약에 따른 매각의 방법으로 공급되어 장기임대방식으로는 전혀 활용되고 있지 못함으로써, 결과적으로 공공토지의 소유권이 급격히 사유화(법인화)되고 있다는 것이다. 제주도의 지역경제 활성화 및 제주도민의 소득증대 등을 통해 궁극적으로 국제자유도시로서의 제주도 경쟁력을 강화하기 위해서는 지속적인 대규모 투자유치 또한 불가피한 상황에서,<sup>9)</sup> 토지장기임대방식을 통한 투자유치방안과 법적·제도적 기반이 매

9) 투자유치 활성화의 관점에서 제주도의 국제자유도시 조성을 통한 국제경쟁력

우 미흡한 현실이다.

### 3) 외국인 토지소유 현황 및 문제점 분석

국적별 외국인 토지소유 변화추이를 살펴보면(<표 4>), 2011년 이후 외국인 토지소유 특히, 중국인 토지소유가 급속히 증가하고 있음을 확인할 수 있는데, 2010년 2월 부동산투자이민제도 시행이후 2011년 0.51% 수준이던 외국인 토지소유 비중이, 2015년 7월을 기준 1.13%로 2.2배 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히, 중국인이 소유한 토지의 경우 2011년 0.08% 수준에서 2015년 7월 현재 0.47%로 5.9배나 급격히 증가한 것을 확인할 수 있다.

외국인 토지소유 현황분석 결과, 중국자본에 의한 급속한 토지자본 잠식에 적절한 대응이 부족하다는 것을 문제점으로 지적할 수 있다. 제주도의 지역경제 활성화를 위한 대규모 투자사업과 이를 위한 대규모 공공토지의 매각이 외국인 토지소유 확대에 영향을 주고 있는 것으로 확인된다. 외국자본, 특히 중국인 토지소유의 급격한 증가는 2010년 2월 도입된 부동산투자이민제 시행의 영향이 크다고 할 수 있지만, 최근 몇 년간 대규모 투자사업과 관계없는 제주시 신시가지 및 중산간지역, 생태경관 우수지역 등에 대한 중국자본의 집중투자에 대해서도 토지자본의 잠식 및 무분별한 난개발과 환경훼손을 우려하는 목소리가 높다.

---

확보 및 지역경제 활성화를 위해 규제역제정책의 재검토 및 지속적인 투자유치 촉진이 불가피하다는 주장이 있다. 제민일보(2015)는 인천경제자유구역을 규제 완화시범지구로 조성하기 위한 특별법 개정이 추진, 제주특별자치도의 위상 약화가 우려되며, 제주국제자유도시 조성을 위한 투자유치가 위축될 수 있다는 점에서 제주도정의 대응전략이 요구되고 있다고 설명한다. 특히, 제주도는 「제주도특별법」 1~4단계 제도개선을 통해 3,839건의 정부 권한을 넘겨받았음에도 불구하고, 최근 조례 개정을 통해 개발사업과 경관 등에 대한 규제를 대폭 강화하고 있어, 제주도에 비해 투자가 용이해지는 타 지역의 경제자유구역으로 국내·외 자본이 몰릴 수 있다는 지적이 제기, 제주도정의 규제역제정책에 대한 재검토가 요구되고 있다고 설명하고 있다.

<표 4> 제주도 국적별 외국인 토지소유 변화 추이(2015년 7월)

(단위: m<sup>2</sup>, %)

구분		계	미국	일본	중국	기타
2011년	필지 수	4,110	1,336	449	1,029	1,296
	면적	9,516,439	3,940,495	2,224,712	1,415,659	1,935,573
	총면적대비	0.51	0.21	0.12	0.08	0.10
2012년	필지 수	4,666	1,298	453	1,548	1,367
	면적	9,808,400	3,693,666	2,214,394	1,929,412	1,970,928
	총면적대비	0.53	0.20	0.12	0.10	0.11
2013년	필지 수	6,824	1,330	375	3,705	1,414
	면적	10,970,785	3,741,118	2,140,053	3,149,799	1,939,815
	총면적대비	0.59	0.20	0.12	0.17	0.10
2014년	필지 수	10,119	1,371	416	6,788	1,544
	면적	16,626,886	3,723,934	2,337,233	8,338,532	2,227,187
	총면적대비	0.90	0.20	0.13	0.45	0.12
2015년 7월	필지 수	10,807	1,525	480	7,048	1,754
	면적	20,901,850	4,128,092	2,386,850	8,746,985	5,639,923
	총면적대비	1.13	0.22	0.13	0.47	0.30

출처: 제주도청 홈페이지

주: 점유비중은 2014년 제주도 총 토지면적 1,849.3km<sup>2</sup>를 기준으로 산정함.

#### 4. 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안

##### 1) 공공토지 장기임대 활성화의 필요성

제주도 공공토지인 공유토지 및 비축토지 활용실태와 외국인 토지소유 현황을 통해 공유토지에 대한 적극적인 활용의 미흡, 대규모 공공토지의 매각, 대규모 투자사업에 따른 환경훼손과 난개발, 토지장기임대를 위한 제도미흡, 급속한 토지자본의 잠식 등이 문제점으로 분석되었다. 제주도 지역경제 활성화를 위해서는 국내외 민간 투자유치가 필요하고, 투자유치 촉진과 원활하고 신속한 사업추진을 위해서는, 소유권 이전을

통한 사업부지의 대규모 공급과 투자자 수익성 제고를 위한 인센티브 제공 등이 불가피할 수 있다. 결과적으로 외지인의 토지소유는 확대될 수밖에 없고, 인센티브가 미흡한 토지임대방식으로는 투자유치에 한계가 있다. 즉, 제주도 지역경제의 활성화를 위한 투자유치 촉진과 앞서 분석한 문제점들은 불가피하게 상충되는 모순을 안고 있을 수밖에 없는 구조가 된다.

하지만 최근 공공토지 장기임대 활성화를 통해 이와 같은 근본적인 문제들을 해결하고자 하는 노력이 이루어지고 있다. 김태일(2014)은 제주도에서 유치하고 있는 대규모 투자사업에 대해 난개발, 환경훼손, 외부토지잠식, 투자효과 미흡 등의 문제가 심각하다고 지적하면서, 중산간과 꽃자왈 등에 대한 규제강화 및 보전중심의 투자관리 정책 추진과 함께 공공토지의 매각을 지양하고 장기토지임대방식을 활용할 것을 제안하고 있다.<sup>10)</sup> 이태일 외(1990)는 임대사업의 낮은 수익성과 투자자금 회수기간의 장기성 등으로 민간의 참여가 저조하기는 하지만, 효율적인 토지개발 및 관리수법의 유력한 대안으로 공공토지 임대제가 필요하다는 의견을 제시하고, 공공토지 장기임대 활성화를 위한 정책방향과 정책과제를 제안했다.

조성찬(2011)과 조성찬 외(2014)는 토지사유제도를 극복하기 위한 대안으로 공공토지 임대제 등 다양한 토지제도의 정당성에 대한 이론적 논의를 진행하는 한편, 공공토지 임대제를 각종 도시재생사업의 활성화를 위한 모델로 적극 활용할 것을 제안하고 있다. 공공토지 임대제란 토지에 대한 소유권은 공공이 가지고 있고, 개인은 공공으로부터 부여받은 임차권만을 가지고 그 토지를 사용·수익하는 제도를 의미한다. 즉, 토지를 공공이 소유하면서 개인에게 안정적인 토지사용권을 부여하는 방식으로,

10) 제주특별자치도 도의회 행정자치위원회에서는 지난 2014년 9월 12일, <지속 가능한 제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회>를 개최해서, 제주도 투자유치의 문제점을 지적하고 토지장기임대를 통한 투자유치방안을 촉구하기도 했다.

다음과 같은 장점을 가진다.

첫째, 공적 사업주체는 개발대상지역 내에 다양하게 분산된 토지소유권을 하나로 흡수·통합해 실수요자에게 그 이용권만을 장기임대하고, 임대기간이 만료하는 시점에는 해당 토지의 이용권을 돌려받게 된다. 물론 임대기간에도 토지의 처분권은 공적주체에 있다. 둘째, 토지이용계획과 토지개발·공급·관리 등의 모든 기능이 하나의 공적 토지보유기관에 흡수·통합됨으로써 도시개발, 관광개발을 비롯해 재개발사업에 이르기까지 통합적인 계획·조정 책임과 권한이 부여될 수 있다. 셋째, 공적 사업주체의 토지임대관리 기능상의 통제력과 의사결정기능에 의해, 토지임차인은 사업별로 토지이용과 개발조건 등이 명시된 개발계획과 임대차계약에 따라 구체적인 제약조건을 제시할 수 있다.

결과적으로 제주도의 공공토지 임대활용 실태분석 결과 도출된 문제점을 포괄적으로 해결하기 위해, 공공이 토지를 소유하면서 임차인을 선정할 수 있는 권한을 가지고, 공공계획과 일치하지 않는다고 판단되는 토지이용행위를 하려는 자를 배제하는 한편, 임대차계약에서 공공계획의 부합을 계약이행조건으로 규정할 수도 있고, 실수요자에게 토지를 임대하기 때문에 토지이용의 형평성과 공평분배를 제고할 수 있으며, 임대료를 주기적으로 조정함으로써 토지에서 발생하는 개발이익을 원천적으로 사회에 환원하는 방법으로도 활용할 수 있는, 공공토지 장기임대 방식을 적극적으로 활용하기 위한 노력이 필요하다고 하겠다. 하지만 현행 공공토지 장기임대를 위한 관련 제도는 소극적인 토지대부 방식에 머물고 있고, 외국인 투자자 등 일부 투자유치의 경우에만 한정해서 인센티브가 제공되고 있는 등 적극적인 운영에 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 지역경제 활성화를 위한 민간의 투자유치 촉진에 중심을 두고, 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안을 제안하고자 했다.

## 2) 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안

### (1) 장기임대 수의계약 허용방안

대규모 투자사업의 경우 현재 개발사업자에게는 장기임대 수의계약이 불가능하다. 따라서 장기임대방식을 통한 투자유치 활성화를 위해 「제주도특별법」 제220조 제1항을 개정해 개발사업 시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자에게도 장기임대 수의계약이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 또한 「제주도공유재산관리조례」 제24조 제2항의 경우 외국인 투자기업의 경우에만 수의계약을 허용하고 있으므로, 특별법 개정과 연계해서 조례의 내용도 개발사업 시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자에게도 수의계약이 가능하도록 개정할 필요가 있다. 다만 개발사업 시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자의 경우, 수의계약에 따라 사용·수익 또는 대부하거나 매각할 수 있는 토지 등은 각종 개발 사업이 계획된 지역안의 일반재산에 국한할 수 있도록 「제주도특별법」 제220조 제1항 개정 내용에 별도의 제한조건을 두어야 할 것으로 판단된다.

### (2) 임대기간 장기화 및 계약갱신 허용방안

제주도의 경우 「제주도특별법」에서 과학기술단지 또는 투자진흥지구 에 입주하는 기업, 국제지구 등에 대해서는 임대기간을 50년의 범위 이내로 할 수 있으며, 임대기간은 횟수의 제한 없이 갱신할 수 있고, 갱신 기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없도록 하고 있다.<sup>11)</sup> 하지만 대규모 투자사업 개발사업자의 경우에는 해당되지 않으므로 특별법을 통해 포함할 필요가 있다. 「제주도특별법」 제220조 제1항 개정을 통해, 개발사업 시행예정자 및 개발사업 시행승인을 받은 자를 국·공유재산의 임대 및 매각의 특례 대상으로 포함할 경우, 개발사업자 등의 경우에도 임대기간의 장기화 및 임대기간 갱신이 가능해져 충분한 수익성 확보기간

11) 「제주도특별법」, 제220조 제2항.

을 보장할 수 있다. 하지만 특별법이 개정되었음에도, 「제주도공유재산관리조례」의 경우 제24조 제3항에 따라 외국인 투자기업의 경우에만 장기 임대를 허용하고 있으므로, 특별법 개정과 연동해 개발사업자 등의 경우에도 포함될 수 있도록 조례 개정이 필요하다.

### (3) 임대료 산정방식 개선방안

제주도의 경우 「제주도특별법」과 「제주도공유재산관리조례」를 통해 「공유재산법」의 규정되었음에도, 대부료의 기본요율은 1000분의 50 이상으로 「국유재산법」에 준하고 있으며 세부 이용 용도별 요율을 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 하지만 개발사업자 등의 경우 임대료에 대한 특례를 적용받지 못하고 있는 상황으로, 사업내용에 따라 초기 투자비 부담이 높아질 수 있어 투자촉진에 저해요인으로 작용할 수 있다. 다만, 개발사업자 등에 특례를 인정하는 「제주도특별법」 제220조 제1항의 개정이 이루어질 경우, 「제주도특별법」 제220조 제4항 및 「제주도공유재산관리조례」 제25조 제7항에 의거해, 별도의 조례 개정이 없어도 개발사업자 등에 대한 임대료 특례조항이 인정될 수 있어 특별법의 적극적인 운용이 가능하다.

또한 「제주도공유재산관리조례」의 임대료(사용료 혹은 대부료) 산정 기준은 최초의 토지용도를 기준으로 설정되어 있어, 토지이용을 통해 발생하는 과도한 개발이익을 환수하거나 억제하기 위한 수단으로서는 미흡하다는 한계가 있다. 공공토지 장기임대를 활성화하기 위해서는 현행 법령에 규정되어 있는 임대료 산정기준 이외에, 다양한 임대료 산정기준을 유연하게 적용할 필요가 있다.<sup>13)</sup> 「제주도공유재산관리조례」 제25조 제7항을 개정해서 과도한 개발이익의 환수 및 지역재투자를 위해, 「제주도

12) 「제주도공유재산관리조례」, 제25조.

13) 서울시에서 99년간의 공공토지 장기임대를 통해 추진한, 서울국제금융센터(SIFC) 개발 사례의 경우 임대료를 법정임대료(공시지가 1%), 기본임대료(공시지가 5% 수준, 소비자 물가지수 연동), 지분임대료(순운영수익의 9.12%) 등으로 구분해서 사업시점별로 유연하게 적용하고 있다.

특별법」 제228조 개발사업의 시행예정자로 지정을 받은 자 및 제229조 개발사업의 시행승인을 받은 자에 대한 대부자산의 경우에는 투자협약을 통해 별도로 대부료를 정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다만 대부료를 별도로 정한 경우에는 도의회의 승인을 득하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

#### (4) 임대료 감면 방안

공공토지를 외국인투자기업이나 대규모 투자사업 등에 장기 임대할 경우, 투자유치 활성화를 위해 임대료 감면을 통한 인센티브를 고려할 필요가 있다. 즉, 장기임대방식의 투자유치 촉진을 위해 외국인투자기업에 준한 임대료 감면 수준을 동일하게 적용할 필요가 있다. 개발사업자 등에 대한 특례를 인정하는 「제주도특별법」 제220조 제1항의 개정이 이루어질 경우, 「제주도특별법」 제220조 제6항에 따라 임대료에 대한 감면이 가능할 것으로 판단된다. 다만, 「제주도특별법」 개정과 연동해, 「제주도공유재산관리조례」 제29조 제1항의 경우에도 동일하게 임대료 감면의 대상에 대한 범위에 개발사업의 시행예정자 및 승인을 받은 자도 포함해야 한다. 또한 「제주도공유재산관리조례」 제29조의 각 조항이 외국인투자기업에 관한 내용을 담고 있으므로 개발사업자 등의 감면 조건에 대한 세부 조항별 내용은 개정을 통한 보완이 필요하다. 임대료의 감면과 관련하여 개발사업의 공사기간에 대한 감면조항이 반영되어 있지 않으므로, 공사 기간의 임대료는 전액 감면하거나, 임대료의 적용시점을 준공 이후부터 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

#### (5) 영구시설물 축조 및 처분권한 강화방안

제주도의 경우 「제주도특별법」을 통해 국가 또는 제주도가 소유하는 토지 등을 임대하는 경우에는 관련 규정이 있음에도, 임대기간이 종료되는 경우와 기부하는 경우 등에 대해 그 토지 위에 공장, 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 있도록 허용하고 있고,<sup>14)</sup> 「제주도공유재산관리조례」

에서는 외국인투자기업이 대부 기간 사용한 후 기부 등을 조건으로 영구 시설물의 축조를 허용하고 있다.<sup>14)</sup> 하지만 대규모 투자사업의 경우 영구 시설물의 축조에 한계가 있고, 영구시설물 축조 이후 사용 기간의 권리에 대해 명확히 규정하지 않고 있다. 대규모 투자사업의 경우 「제주도특별법」 제220조 제1항의 개정이 이루어진다면, 제220조 제3항의 규정에 따라 영구시설물의 축조가 가능할 수 있다. 다만, 특별법의 개정이 이루어질 경우 「제주도공유재산관리조례」 제14조의2 제1항의 내용 또한 연계하여 개정이 이루어져야 한다. 또한 영구시설물 축조 이후 사용 기간의 권리에 대해서는 「제주도공유재산관리조례」 제14조의2 제2항에 축조한 영구시설물은 대부된 자산을 훼손하지 않는 범위 내에서, 개별적으로 정한 대부계약의 조건에 따라 대부자는 법률의 범위 내에서 사용, 수익, 처분할 권리가 있다는 내용을 신설해, 축조된 영구시설물에 대한 처분권한을 제도적으로 명확히 할 필요가 있다.

#### (6) 사권설정 강화방안

공공토지 장기임대를 활성화하는 데서 사권설정의 제한은 담보권 제공의 한계, 임차권(토지이용권)에 대한 거래와 유통 등 임대한 토지의 자유로운 이용이나 활용을 억제해 대규모 투자사업 유치 및 추진에 큰 제약요소가 된다. 제주도의 경우 「제주도특별법」 제78조의2에 따라 「공유재산법」에 따르지 않고, 일반재산에 대한 사권설정의 범위를 「제주도공유재산관리조례」에서 별도로 정할 수 있도록 위임하고 있지만, 특별법에서 위임했음에도 법률에 준한 제한적 사권설정을 유지하고 있다. 따라서 제주도의 경우 「제주도공유재산관리조례」를 개정해 공유재산에 대한 사권설정의 허용범위를 지역경제 활성화 및 투자 촉진을 위해 제주투자진흥지구 등 대규모 투자사업을 위한 일반재산 대부의 경우에도 사권설정

14) 「제주도특별법」, 제220조 제3항.

15) 「제주도공유재산관리조례」, 제14조의2.

을 강화할 필요가 있다. 다만 사권설정을 강화할 때 상위 법률과의 충돌 및 법적 문제가 발생할 경우 공적피해를 방지하기 위해, 법률전문가의 충분한 검토와 상위 중앙부처의 법령 해석이 필요할 것으로 판단된다. 또한 사권설정에 따라 장기적인 관점에서 예측 가능한 공공토지 소유권에 대한 갈등예방 조치가 필요하다.

(7) 제3자 매각방지를 위한 환매기간 확대방안

공공은 사업이행이 완료되지 않았다는 것을 명확히 판단할 수 있는 시점에 적절하게 환매권을 행사할 수 있도록 하고, 사업시행자는 충분한 사업기간에 당초 계획된 개발계획의 내용을 충실히 이행할 수 있도록 환매기간의 자율성을 확보할 필요가 있다. 「제주도특별법」 제220조에 환매기간과 관련된 특례조항이 없어 현재는 「민법」에 의한 환매특약기간부동산의 경우 최대 5년)을 설정하고 있다.<sup>16)</sup> 「제주도특별법」 제220조 제7항으로 제220조 제1항(임대 및 매각)에 의한 경우, 관련 법령이 존재하지만 환매기간을 10년으로 하는 특례 조항을 신설할 필요가 있다. 환매기간을 확대해서 공공토지 장기임대방식의 개발을 위한 충분한 사업기간을 확보해야 토지소유권을 공공이 소유하면서 개발사업을 추진할 수 있으며, 사업이 이행되지 않을 경우 환매권을 통해 공공토지를 회수할 수 있고, 지역활성화 및 지역주민을 위한 성과여부를 충분히 판단한 후 공공토지의 매각 여부를 판단할 수 있다.

(8) 제3자 전대 허용을 위한 개선방안

대부받은 일반재산에 대한 제3자 전대(轉貸)는 불가능하다. 대부받은 자산의 제3자 전대가 불가능할 경우, 「제주도특별법」 제220조 제1항에서 규정하는 외국인투자기업, 개발사업자 등이 추진하는 분양형 개발사업 등 대규모 투자사업은 장기임대방식으로 추진하는 것이 불가능하므

16) 「민법」, 제591조 제1항.

로, 지역활성화를 위한 투자유치와 장기임대방식의 사업촉진을 위해 제3자 전대를 허용할 필요가 있다. 대부 받은 자산의 제3자 전대 허용을 위해 「제주도공유재산관리조례」 제21조의8 조항으로 제3자 전대 허용과 관련된 규정을 신설할 필요가 있다. 다만 공공토지의 안정적 보전과 개발사업자 등에 대한 특혜방지 및 제3자 피해를 예방하기 위해, 제3자 전대에 따라 사업목적 달성하거나, 임대조건을 승계하거나, 임대료 납부를 확약하거나, 임대기간 이후 토지반환을 확약하는 경우 등 제반 제약조건을 설정할 필요가 있으며, 이러한 제약조건은 추가적인 연구와 논의 등을 통해 검토가 필요하다.

#### (9) 다양한 개발방식 확대방안

공공토지 임대활용 활성화를 위한 투자유치가 적극적으로 운영되기 위해서는 공공토지 임대를 활용한 다양한 개발방식과 민간의 참여를 활성화할 필요가 있다. 현행 「국유재산법」에서는 국유재산에 대해 국유재산관리기금의 운용계획에 따라 국유재산관리기금의 재원으로 개발하거나 개발하여 대부·분양할 수 있도록 하고 있으며, 개발의 방식으로는 신탁개발, 위탁개발, 민간참여개발 등을 허용하고 있으나,<sup>17)</sup> 「공유재산법」에 의한 공유재산은 신탁개발, 위탁개발의 방식에 의한 개발만을 허용하고 있다.<sup>18)</sup> 제주도의 경우 개발사업의 종류에 대해서는 「제주도특별법」에 따라 포괄적으로 허용하고 있는 것으로 판단되나, 개발방식에 대해서는 「국유재산법」과 「공유재산법」에 준하고 있다. 따라서 공유재산에 대한 민간 참여 활성화를 통해 공공토지의 임대활용을 촉진하기 위해 「국유재산법」에서 규정하고 있는 민간참여개발방식<sup>19)</sup>을 「공유재산법」이나 「제주도특별법」에 반영할 필요가 있다.

17) 「국유재산법」, 제57조, 제58조, 제59조, 제59조의2.

18) 「공유재산법」, 제42조, 제43조의3.

19) 「국유재산법」, 제59조의2, 제59조의3, 제59조의4, 제59조의5.

### 3) 공공토지 장기임대 활성화를 위한 정책제언

공공토지 장기임대를 활성화하기 위해서는 법과 제도를 개정해서 보완하는 것이 우선 필요하나, 불가피하게 법적·제도적으로 반영하기에는 한계가 있거나, 행정행위와 관련해 법적·제도적 반영이 적합하지 않은 내용들이 있을 수 있다. 즉, 공공토지 장기임대 활성화를 위해 앞서 제시한 제도개선방안을 충분히 뒷받침할 수 있는 관리·운용체계의 재정립이나, 장기적이고 지속가능한 법률적 기반이 필요하다. 본 연구에서는 이와 관련한 내용을 추가적으로 정책제언의 형태로 제안하고자 한다.

#### (1) 공공토지 장기임대 관리규정(업무지침)의 제정

우선적으로 제주도 차원의 『공공토지 임대활용 활성화를 위한 관리규정(업무지침)』의 제정이 필요하다. 관리규정(업무지침)은 공공토지 활용의 기본원칙과 정책목표, 대규모 투자사업을 위한 토지비축에서 사후관리에 이르는 과정에 대한 업무지침, 공공토지 장기임대 활성화를 위한 업무지침의 내용을 포괄적으로 담도록 하는 것이 바람직하다. 세부적으로 총괄편에서는 공공토지 임대활용을 위한 기본원칙과 정책목표를 명확하게 명시해서, 제주도가 보유한 공공토지 활용을 위한 지침이자 가이드라인으로 활용할 수 있도록 한다. 개발사업편에서는 대규모 투자사업과 관련해 토지비축 단계에서는 비축이 불가능한 토지의 범위를 구체적으로 명시하고, 사업예정자와의 개발계획 협상과정에서 반드시 지켜져야 할 내용, 개발사업의 과정과 사후관리를 위한 필수적인 지표항목 등을 제시하는 한편, 이러한 내용들과 관련한 업무방법이나 절차 등을 규정하도록 한다. 토지임대편에서는 공공토지 장기임대를 위한 토지의 범위와 활용 기준, 토지임대를 위한 구체적인 조건들을 관련 법령과 사례를 연결해 설명함으로써 업무담당자의 원활한 업무추진을 지원하도록 한다.

## (2) 효율적·체계적 관리·운용을 위한 조직체계 혁신

공공토지 장기임대 활성화를 위해서는 이를 효율적이고 체계적으로 관리·운영하기 위한 전문화된 기구나 조직이 불가피하다. 기본적으로 공공부문의 관련조직 및 기관들 간의 역할분담을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 먼저 용지의 수급 및 재원조달계획 등은 지방정부인 제주도 차원에서 모든 원칙의 설정과 기본방향의 정립을 담당해야 하고, 중앙정부의 공공기관이나 지방정부의 산하기관, 제3섹터, 또한 부분적으로는 민간사업자의 경우에는 실제의 집행업무를 담당하도록 하는 기능분담이 바람직하다. 더불어 공공토지 장기임대 활성화를 위한 추가적인 업무의 발생과 업무의 전문성 확보가 필요할 것으로 예상되므로, 관련 분야의 전문가 영입을 통하여 제주도 본청 내에 공공토지의 비축(개발용·임대용), 공공토지에 대한 사업기획(개발사업·임대사업), 장기임대를 통한 개발사업의 사후관리를 총괄하는 별도의 전담조직을 신설해 운영하는 것이 바람직하다. 또한, 산하기관의 전면 개편이나 신설을 통하여 제주도의 정책 방향에 맞추어 공공토지의 위탁관리 및 개별 개발사업의 전문적 집행과정을 책임지는 제주형 공공디벨로퍼의 적극적인 육성도 필요하다.<sup>20)</sup>

## (3) 민간 투자유치 촉진을 위한 토지비축제도 개선

제주특별자치도(2014)는 공유토지, 비축토지 등의 대규모 공공토지가 개발용지로 무분별하게 매각되고, 대규모 개발사업에 따른 환경훼손에 대한 도민 우려가 높아짐에 따라, 제주도의 미래가치를 높이기 위한 토지비축제 개선방향을 발표했다. 개선방향에는 비축토지 활용에서도 매각을 지양하며 장기임대를 원칙으로 하고, 토지특별회계예산을 연차별로 일반회계에서 전입·확대하는 방안을 마련하겠다는 내용을 포함하고

20) 서울특별시는 한국자산관리공사(캠코)에서 수행하던 일반재산 위탁관리업무를 2015년 7월부터 산하공기업인 SH공사로 이관했으며, SH공사는 이를 계기로 공공디벨로퍼로서의 역할과 기능을 강화하겠다고 선언했다. 서울시가 관리하는 국·공유재산, SH공사 자체 보유 토지, 토지비축제의 신규 도입 등을 통해 토지 개발에 적극 참여해서 개발사업의 공공성을 높이는 데 주력할 예정이다.

있다. 하지만, 현재 제주도 투자정책과에서 추진하는 공공토지 비축은 근본적으로 민간의 투자유치를 촉진하고, 이를 통해 지역경제 활성화와 도민들의 소득증대를 위한 것으로, 투자유치과를 통한 환경보존 용도의 토지비축은 담당업무의 역할이나 기능에 배치된다고 할 수 있다. 따라서 환경보존 용도의 토지비축이 불가피하다면, 환경보존용 토지는 환경부 서나 재산관리부서에서 비축하고, 투자유치용 토지는 투자정책과에서 비축하는 등 토지비축제도를 이원화하는 것이 바람직하다. 또한, 투자유치 촉진을 위해 비축되는 토지는, 사전 적격성검토 및 환경영향검토 등 지금보다 적극적으로 규제해서 환경보존이 필요한 토지를 비축하지 않도록 하는 방안이 타당하다.

#### (4) 공공토지임대특별법 제정 건의

제주도 공공토지 임대와 관련된 법률체계는 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「제주도특별법」, 「제주도공유재산관리조례」 및 개별 법률에 부속된 대통령령과 규칙 등의 체계로 구성된다. 해당 법률들은 국·공유재산의 활용을 위한 제반 내용인 비축, 이용, 관리, 운용, 조직 등에 대한 포괄적 사항들을 규정하고 있어, 구체적인 공공토지 임대활용 특히, 장기임대를 활성화하기 위해서는 많이 미흡한 것이 현실이다. 공공토지 임대제도 관련 법률을 별도로 도입하고 있는 해외 각국의 사례를 보면,<sup>21)</sup> 공공토지 임대법(Leasehold Act, 핀란드), 토지임대법(Lease Act, 스웨덴), 토지선매권법(Law of First Option, 스웨덴), 차지차가법(借地借家法, 일본) 등 토지임대를 위한 법제를 별도로 두고 있다. 따라서 중앙정부 차원의 「공공토지임대 및 관리운영을 위한 특별법(가칭)」의 제정을 제안할 필요가 있다. 특히, 제주도의 경우에는 「제주도특별법」을 통해 「국유재산법」, 「공유재산법」의 내용이 있지만, 토지시장의 안정과 토지의 효율적인 개발·이용 및 공공사

21) 공공토지 장기임대제도와 관련된 해외 사례는 이태일 외(1990), 박현주(1992), 강빛나래(2013), 정희남 외(2014), Bourassa eds.(2003), Dornette eds.(2005) 등의 문헌을 참고할 수 있다.

업의 원활한 추진 등을 도모하기 위해 「공공토지임대 및 관리운영조례(가칭)」를 운영할 수 있다고 명시하면 별도의 제주형 공공토지 임대제도를 제도적·체계적으로 확립할 수 있는 근거를 마련할 수 있다.

## 5. 결론

제주도에서는 투자촉진 및 경제활성화 등을 위해 대규모의 공공토지가 개발용지로 매각됨으로써 공공토지의 사유화, 외국자본에 의한 토지 잠식, 대규모 사업에 따른 환경훼손 등에 대한 우려가 커지고 있는 상황으로 그동안 사용·수익, 대부, 매각 등의 방법으로 활용된 공공토지를 향후 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의가 활발하다. 특히 공공토지를 장기임대방식으로 활용해 토지자산의 외부자본화를 최소화하자는 논의가 본격화되고 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 제주도의 공공토지 임대활용 실태를 분석해 공공토지 임대운영의 한계와 문제점을 살펴보고, 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도적 개선방안을 제시하고 있다.

제주도 공유재산 임대활용의 문제점으로는 공유재산의 낮은 활용가치와 적극적인 활용이 미흡하다는 점이 도출되었고, 비축토지 임대활용의 문제점으로는 첫째, 대규모 공공토지가 매각되고 있다는 점 둘째, 대규모 개발로 환경훼손과 난개발이 심각하다는 점 셋째, 장기임대방식의 투자유치방안과 법·제도가 미흡하다는 점 등이 도출되었다. 또한 외국인 토지소유의 문제점으로는 외국자본 특히, 중국자본의 급속한 토지소유 확대가 제주도내 토지자본의 잠식 및 역시 난개발과 환경훼손의 우려가 있다는 점이 도출되었다. 이러한 문제점들은 공통적으로 대규모 공공토지의 매각과 대규모 투자사업의 개발과정에서 발생하고 있으며, 현행 소극적인 공공토지 대부방식으로는 문제해결에 한계가 있는 것으로 검토되었다.

이와 같은 문제해결을 위한 대안으로 본 연구에서는 공공이 토지를

소유하면서 임차인에게는 토지의 사용권과 이용권을 제공하되, 공공계획과 일치하지 않는다고 판단되는 토지이용행위를 하려는 자를 배제할 수 있는 공공토지 장기임대 방식의 적극적인 활용을 제안하고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 민간의 투자유치 촉진에 중심을 둔 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안으로, 첫째, 민간 투자유치 촉진을 위한 장기임대 수익계약 허용방안, 둘째, 수익기간 보장을 위한 임대기간 장기화 및 계약갱신 허용방안, 셋째, 투자비 부담완화 및 개발이익 환수를 위한 임대료 산정방식 개선방안, 넷째, 수익성 제고를 위한 임대료 감면방안, 다섯 번째, 투자자본 회수를 위한 영구시설물 축조 및 처분권한 강화방안, 여섯 번째, 민간사업자의 권리보호를 위한 사권설정 강화방안, 일곱 번째, 매각된 공공토지의 제3자 재매각을 방지하기 위한 환매기간 확대방안, 여덟 번째, 대부 받은 자산의 제3자 전대(轉貸) 허용방안, 아홉 번째, 다양한 개발사업 촉진을 위한 개발방식 확대방안 등을 제안했다.

또한, 법·제도적 개선만으로 다룰 수 없는 공공토지 장기임대 활성화를 위한 관리·운영체계 재정립 등을 위해, 첫째, 법·제도적 개선의 한계를 보완하는 제주도 차원의 「공공토지 임대활용 활성화를 위한 관리규정(혹은 업무지침)」의 제정, 둘째, 전담조직이나 전담기관 신설 등 공공토지 장기임대 관리·운용을 위한 조직체계의 혁신, 셋째, 민간 투자유치 촉진을 위해 투자유치용 토지비축과 환경보존용 토지비축을 이원화하는 토지비축제도 개선, 넷째, 공공토지 장기임대에 관한 포괄적 내용을 담은 중앙정부 차원의 「공공토지임대 및 관리운영을 위한 특별법(가칭)」 제정 건의와 제주도 차원의 「공공토지임대 및 관리운영조례(가칭)」 제정 추진 등의 정책을 제언했다.

본 연구는 제주도의 공공토지 운용의 실태와 문제점을 분석하고, 그 대안으로 공공토지 장기임대 활성화를 위한 제도개선방안을 제안하고 있다. 특히 지역경제 활성화를 위해 추진 중인 민간투자유치를 통한 대규모 개발사업 과정에서 발생하는 한계와 문제점들의 해결을 위한 제도

개선방안에 초점을 두고 있다. 하지만 본 연구는 제주도라는 지역적 한계를 가지고 공공토지 장기임대 활성화 방안을 검토한 기초적 연구에 지나지 않는다. 향후 본 연구를 기초로 제주도라는 지역적 차원에서는 구체적인 법률개정안의 마련과, 전국적인 차원에서는 공공토지 장기임대를 포괄적이고 체계적으로 지원하는 법률제정을 위한 후속연구가 필요하다.

원고접수일: 2015년 11월 3일

1차 심사완료일: 2015년 12월 1일

1차 수정완료일: 2015년 12월 8일

2차 심사완료일: 2015년 12월 21일

게재확정일: 2015년 12월 28일

최종원고접수일 2016년 1월 4일

❖ Abstract

A Study on the Institutional Measures for Promoting the Long-term Lease  
of Public Land in Jeju

Bhang, Seong-Hoon·An, Gyoon-Oh

This study analyzes the utilization of public land in Jeju, and aims to prepare an institutional improvement method for the promotion of long-term lease on public land. This study reviews the utilization of public assets and reserves land, and the actual state of foreign tenure in order to figure out the limitation and problems in the utilization of public land in jeju.

To solve above-stated problems, this study suggests a method that the public, while having ownership, giving individuals the right to utilize the land. In other words, this study proposes an introduction of a long-term lease of public land and improvement of long-term lease promotion that gives the public the authority to select the tenants, and to rule out the business that does not meet public plan.

The improvement measures for the public land long-term lease system are as follows: permit on private contracts of long-term lease, extended lease period, improve on the rent calculation method, reduction in rent, permit on construction and disposal of permanent facility, reinforcement of ownership settings, prevention of re-sale to the third party, permit on sublease to the third party, and diversification of private development.

In addition, in the effort to establish the long-term lease of public land as an institution, policies such as enactment of management rules(work instructions) for public land lease, improvement on management operation system, improvement on land banking system, and enactment of special law are suggested.

Keywords: public land, public assets, public land leasehold systems,  
investment promotion zone, land banking system, Jeju

## 참고문헌

- 강성일. 2014. 『복합리조트, 제주경제 발전을 위한 썩은 동아줄은 아닌가?』. 《여럿이 함께 숲이 되자》 통권 제53호, 14~21쪽.
- 경기도의회. 2013. 『경기도 국공유지 현황분석 및 활용방안』. 경기개발연구원.
- 기획재정부. 2009. 『국유재산관리체계 개선방안에 관한 연구』. 한국법제연구원.
- 김범수·권대중. 2013. 「국·공유지 보존·관리·처분의 합리화 방안」. 《대한부동산학회지》, 제31권 제1호, 5~25쪽.
- 김태일. 2014. 「제주의 개발, 이대로 좋은가—환경, 경관, 공동체의 상실」. 『지속가능한 제주사회를 위한 국유재산 관리체계 구축방안 정책토론회 자료집』. 제주특별자치도 행정자치위원회.
- 김행중. 2013. 「국유지의 운용실태 분석과 이용개선에 관한 연구」. 《한국지적학회지》, 제29권 제1호, 13~31쪽.
- 김현국. 2013. 「중국 자본투자 및 관광 문제점과 개선방안」. 《여럿이 함께 숲이 되자》, 통권 제52호, 8~40쪽.
- 남창우. 2001. 「외국의 국공유재산 실태와 관리제도: 국공유지 중심으로」. 《지방재정》, 제108호, 94~108쪽.
- \_\_\_\_\_. 2010. 「국유재산의 관리체계실태와 효율적 개선방안」. 《도시행정학보》, 제23집 제4호, 269~297쪽.
- 박헌주. 1992. 「스웨덴의 공유지임대제의 배경과 전개과정」. 《도시문제》, 제27권 제282호, 93~99쪽.
- 서울특별시. 2014. 『서울시 보유 부동산 이용실태와 효율적 활용방안 연구』. 서울시립대학교.
- 이귀택. 2012. 「국유지 관리의 실태 분석 및 효율화 방안」. 전주대학교 박사학위논문.
- 이상경. 2005. 「외국의 국·공유지 임대제도」. 《해외정보》 2000년 10월호. 서울시정개발연구원.
- 이준용·손재영. 2014. 「국유부동산 운용·관리 효율화를 위한 실증 연구」. 《부동산연구》 제24집 제3호, 49~62쪽.
- 이태일·지대식. 1990. 『공공토지 장기임대제도에 관한 연구』. 국토개발연구원.
- 정희남·강빛나래·박준·이형찬. 2014. 「네덜란드 공영개발사업의 특성과 시사점」. 《국토정책브리프》, 제478호(2014.8.18).
- 제주특별자치도. 2014. 「대규모 투자사업에 대한 제주도의 입장」. 보도자료(2014.7.31).
- \_\_\_\_\_. 2015a. 「제주도 토지비축제도 총괄현황」. 내부자료.
- \_\_\_\_\_. 2015b. 「제주투자진흥지구 국공유지 매각현황(2014년 12월)」. 내부자료.

- 조계근. 2012. 『강원도 공유재산의 효율적 관리 운영방안』. 강원발전연구원.
- 조성찬. 2011. 『토지사유제의 대안으로서 공공토지 임대제의 정당성 연구』. 《토지+자유연구》 2011-4(8호), 1~22쪽.
- 조성찬. 2015. 『제주 예래휴양형주거단지 개발사업의 중단 원인 및 출구전략 모색』. 토지+자유연구소.
- 조성찬·성승현. 2014. 『공공토지임대제의 한계 극복을 위한 토지협동조합 모델 및 전통시장 적용 연구』. 《도시행정학보》 제27집 제1호, 1~33쪽.
- 한영조. 2014. 『공유재산 관리정책에 대한 문제점과 개선방안: 지속가능한 공유재산 관리체계 구축 모색을 중심으로』. 『지속가능한 제주사회를 위한 공유재산 관리체계 구축방안 정책토론회 자료집』. 제주특별자치도 행정자치위원회.
- 홍영철. 2014. 『드림타워에서 신화역사공원, 송악산까지』. 《여럿이 함께 숲이 되자》 통권 제53호, 8~13쪽.
- Bourassa, Steven C. and Yu-Hung Hong(eds.). 2003. *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Dornette, J. and Ven, V. I. 2005. *The Use of Public Ground Lease in European Cities*. The Development Corporation Amsterdam.
- 《세계일보》. 2014.4.20. “도지사 스스로 허무는 개발가이드라인.”
- 《스페셜경제》. 2015.3.13. “‘땅 장사’ 의혹 휩싸인 보광제주…… 도덕성 논란 ‘재점화.’”
- 《연합뉴스》. 2015.8.13. “법원, 제주 예래휴양형주거단지 개발 공사 중지 결정.”
- 《제민일보》. 2015.6.1. “인천 규제완화 추진 제주 위협, 특별자치도 위상 악화 우려.”
- 《헤드라인제주》. 2013.6.20. “보광제주 ‘마이더스의 손’? …… 땅 팔아 100억 차익 의혹.”