

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

박소영 연구위원

2025. 7. 7.
No. 1020



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

미래세대를 위한 일본의 국유재산 정책

주요 내용

- ① 일본의 국유재산 정책은 2019년 이후 사회·경제적 여건변화와 재정상황을 종합적으로 고려하여 효율성 중심의 최우효이용에서 미래세대를 고려한 최적이용으로 대전환
- ② 미이용 국유재산은 매각하기보다 유보하고 정기차지제도(定期借地制度)를 통해 장기임대하여 지자체 또는 민간 활용 활성화 도모
 - (유보재산의 지정) 콤팩트-네트워크 등 도시정책과 연계하기 위해 인구집중지역(DID) 내 일정규모 이상의 재산을 유보재산으로 지정하고, 다양한 의견수렴을 통해 이용방향 및 유형 결정
 - (유보재산의 장기임대) 지자체 또는 민간이 안정적으로 사업을 추진할 수 있도록 정기차지 제도를 활용하여 10~30년 또는 50년간 장기임대 허용
- ③ 청사는 지역별로 중앙부처뿐만 아니라 지자체, 공공기관의 수요를 통폐합하여 다양한 공간수요 대응 및 비용 절감을 통해 최적이용 달성
- ④ 종합조정을 위한 재무성(財務省)의 적극적 역할을 통하여 국유재산 최적이용 실현 도모
 - 중앙부처 간의 공간수요는 취득조정, 사용조정 제도를 통하여 종합조정
 - 국가와 지자체 간 공간수요는 정보공유 창구 설치, 정책협의회 등을 통하여 종합조정

정책방안

- ① 한국에서도 급격하게 진행되고 있는 인구감소, 저출산·고령화 등과 청사 노후화, 통폐합 등에 종합적으로 대처하기 위해 국유재산 정책방향을 최우효이용에서 최적이용으로 전환 필요
 - 콤팩트-네트워크 등 인구감소에 대응하기 위한 도시정책 방향과 연계하여 국유재산 정책추진
- ② 국유재산에 대한 미래수요에 유연하게 대응할 수 있도록 유보재산 제도를 도입하고, 지자체 또는 민간이 안정적으로 활용할 수 있도록 국유재산 장기임대 대상 확대
- ③ 국유재산 취득조정, 사용조정 제도 도입을 통하여 장래 청사수요에 정확하게 대처하고 개별 재산의 관리처분을 넘어 종합적 차원의 국유재산 최적이용 도모
- ④ 중앙부처 간, 지자체 간 협력 및 연계조정을 위한 총괄청의 종합조정 역할 강화

01. 일본의 국유재산 정책변화

일본의 국유재산 행정을 둘러싼 여건변화

일본은 2019년을 기점으로 다양한 여건변화에 따라 버블경제 붕괴 이후 30여 년간 지속되어온 국유재산 정책방향 전환 필요성 대두

- (사회경제적 여건변화) 인구감소, 저출산·고령화, 지역사회 니즈 다양화, 재해 리스크 증가 등 사회경제적 여건이 크게 변화함에 따라 국유재산에 대한 수요 및 이용형태 변화
- (국유재산 상황변화) 물납재산(物納財産)의 감소, 청사·관사 부지 처분의 진전에 따라 미이용 국유지 재고가 감소하고 있으며, 재정상황이 어려운 가운데에서도 청사의 노후화, 관사 수요의 변화가 진전

미래세대를 위한 최적이용으로 국유재산 정책방향 전환

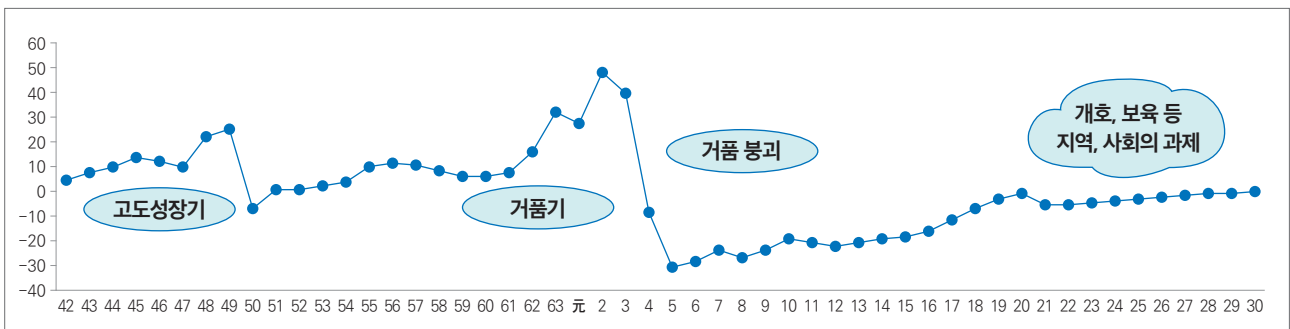
여건변화에 대응하기 위하여 4차례의 워킹그룹 검토와 5차례의 재정제도 등 심의회(국유재산 분과회의) 실시

- 일본에서는 ‘재정제도 등 심의회’를 통해 국유재산이 행정의 원활한 운영, 사회과제의 해결이나 지역경제 활성화, 재정예의 공헌이라는 기본적인 역할을 수행하면서도 시대의 변화에 적절히 부응할 수 있도록 논의하고 새로운 정책방향 도출
- 최근의 여건변화에 따라 2017년 12월 재무장관이 재정제도 등 심의회에 ‘최근의 국유재산 행정여건을 감안한 향후 국유재산 관리처분의 올바른 방향’에 대한 자문을 요청했으며, 2018년에서 2019년까지 4차례 워킹그룹 검토 및 5차례 재정제도 등 심의회(국유재산 분과회의)를 통해 2019년 6월 새로운 국유재산 정책방향 마련

효율성 중심의 최유효이용에서 미래세대를 위한 최적이용으로 정책방향 전환

- 일본의 국유재산 정책은 1991년 버블붕괴 후 물납재산의 매각 촉진 기조와 함께, 2000년대 초기 ‘작고 효율적인 정부’를 지향하는 국정방향에 따라 최근까지 효율성 중심의 최유효이용(最有効利用, Highest and Best Use) 추구
- 2019년 새로운 정책방향 검토를 통해 미래세대를 위한 국유재산의 최적이용(最適利用, Optimal Utilization)으로 국유재산 정책방향을 크게 전환

그림 1 일본의 국유재산 관리 패러다임 변화



1945~1954년	1955~1964년	1965~1970년대 후반	1970년대 후반~1980년대 후반	1990년대 초기	버블 붕괴 후	2010년대~	현재
민생의 안정과 경제부흥에 기여하기 위해 대량의 국유지를 적극적으로 활용	재산의 실태 파악과 대장의 정비 개선 등 내부 관리체제의 정비에 중점	토지문제, 도시문제의 해결이 과제. 기존보다 더욱 공공·공공용 용도에 우선적으로 활용	국가의 재정사정이 현저히 악화되어 공공·공공용 우선 원칙을 저해하지 않는 한도에서, 최대한 재정수입을 확보	지가상승 등이 사회문제가 되고, 공공·공공용 우선 원칙을 더욱 철저히 준수. 특히 도시지역의 재산을 중점적으로 활용. 적절한 관리를 도모할 필요	공공·공공용 우선 원칙을 기본으로 하면서 급증한 납세 부동산의 매각을 촉진	효율적인 청사 등의 사용 정비나 매각 재산 등 미이용 국유지의 매각을 촉진	장래 세대에서 이익이 되는 관리처분의 다양화. 장래로 이어지는 행정 인프라의 강화. 장래를 대비한 관리의 효율화 등 다면적인 관점에서 국유재산의 '최적이용'을 추구
(주요 답신)		1972. 3. 10. '유효 이용 답신'	1983. 1. 24. '당면 답신'	1990. 6. 20. '유효 활용 답신'	-	2006. 1. 18. '효율성 답신'	2019. 6. 14. '최적 이용 답신'

주: 세로축은 일본부동산연구소에서 발표한 지가지수(2010=100)의 전년대비 증감률, 가로축의 원은 헤이세이 원년을 뜻함.

자료: 財務省 2020, 42.

미래세대를 위해 경제적 가치뿐만 아니라 공공성·지역성·사회적 필요까지 종합적으로 고려한 정책과제 도출

- 기존의 국유재산 최우효이용은 재정기여(수익성)를 중심으로 가장 효과적인 사용을 강조
- 국유재산의 최적이용은 활용의 우선순위를 ‘수익’보다는 ‘필요성’에 두고, 사회경제적 과제에 대응하고 상황에 가장 적합한 사용방식 도모
- 국유재산의 최적이용을 위해 미래세대에도 유익한 관리처분의 다양화(Diversification), 행정 인프라의 성능 고도화(Resilience), 미래를 대비한 관리의 효율화(Efficiency)라는 정책과제 도출

표 1 일본의 국유재산 최적이용을 위한 정책과제

구분	정책과제	주요 내용
다양화 (Diversification)	미래세대에 이바지하는 관리처분 방식의 다양화	• 다양화하는 지역사회의 요구에 대응하여 매각에 한정하지 않고 관리처분 방법의 다양화 도모 - (유보재산 제도) 유용성이 높고 희소한 국유지에 대해, 미래세대의 행정수요에 대비하여 국가가 소유권을 보유하면서 정기차지권을 통한 임대로 활용 도모
회복탄력성 (Resilience)	미래 대비 행정인프라 성능 고도화 지속	• 행정 목적으로 보유하는 국가 재산에 대해서는 그 필요성을 평가하고, 재난 대응 등을 고려하여 적절히 개발·유지 관리
효율성 (Efficiency)	미래를 내다보는 관리의 효율화	• 매각불가로 국가가 계속 보유하게 되는 재산을 포함하여, 국가가 보유하는 재산의 관리 비용을 절감하는 동시에 효율적으로 관리하도록 추진

자료: 財務省 2024, 9.

02. 매각 중심에서 보유·활용으로 관리처분 다양화

미래세대를 위하여 재산을 유보하되, 장기임대 방식으로 활용 활성화 도모

미래 수요에 대비하여 유보재산 지정

- 미이용 국유지 재고가 감소하여 국유재산의 희소성이 증가함에 따라 현재의 국유재산을 현재 세대만을 위해 전부 소비하기보다 장래 지역·사회의 필요에 대비할 필요성 증가
- 향후 더욱 많은 행정수요가 생길 가능성이 있는지의 관점에서 지역에서 유용성이 높은 희소 토지는 국가가 소유권을 유보(유보재산)하고 지역사회의 수요를 토대로 정기차지권에 의한 장기임대 방식으로 활용 도모

인구가 집중되거나 행정수요가 증가할 지역을 중심으로 유보재산 선정

유보재산의 선정기준

- 각 지방의 경제·행정 중심이 되는 지역에 소재하는 일정규모(1,000~2,000㎡) 이상 국유지를 대상으로 함
- 유보재산은 지정된 시읍면 행정구역 중 최신 국세조사(통계법 근거)에서 설정된 인구집중지역(Densely Inhabited District: DID, 인구밀도 4,000명/㎢ 이상이면서, 인구 5,000명인 시가지)으로 함
- 입지와 규모기준과 함께 지역과 개개토지 여건 등 개별적인 요인도 종합적으로 고려하여 유보재산 결정

유보재산의 결정방법

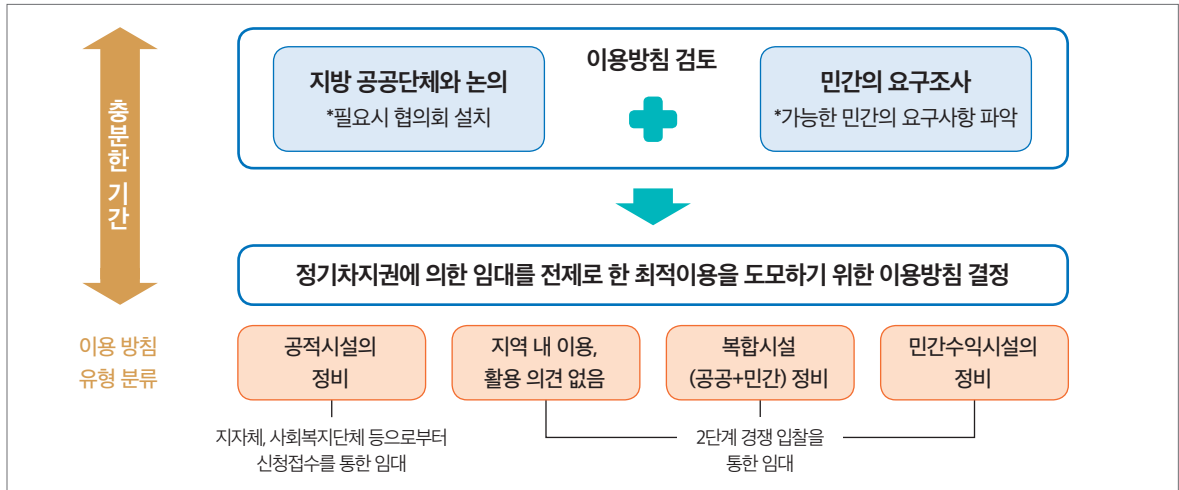
- 유보재산의 결정은 재산취급에 관한 중요한 결정이기 때문에 지역실정을 잘 아는 ‘국유재산 지방심의회’에서 심의 후, 재산별로 판단
- 지역이나 규모기준을 충족하지 않더라도 개별 요인에 의해 유보재산으로 지정되는 경우도 있는 반면, 지역이나 규모기준을 충족하더라도 개별 요인에 의해 유보재산 지정이 취소될 수 있음

유보재산에 대한 방침 수립 및 유형 분류

지자체와 민간의 의견을 충분히 수렴하여 유보재산에 대한 최적이용 방침 결정

- 유보재산에 대하여 충분한 기간을 가지고 지방공공단체와 논의하는 동시에 민간의 요구를 조사하고 지역의 요구를 폭넓게 확인하여 정기차지권에 의한 임대를 전제로 한 최적이용 방침 수립 및 이용유형 분류
- 각 재산의 이용유형이 분류되면 그에 따라 공공 또는 민간을 대상으로 신청 접수 또는 입찰 시행

그림 2 유보재산에 대한 최적이용 방침



자료: 財務省 2024, 21을 바탕으로 일부 수정.

정기차지권에 의한 장기임대

차지차가법(借地借家法)에 따른 정기차지권을 활용하여 국유재산 장기임대

- 정기차지제도는 토지주와 임차인 사이에 일정한 계약기간을 정하여 계약기간 종료 시 토지반환을 조건으로 토지 또는 건물을 임대차하는 제도이며, 1991년 차지차가법(借地借家法)에 근거하여 도입
- 차지차가법에 따른 장기임대 방식은 토지를 구입할 필요가 없기 때문에 초기 투자비용이 적고, 임대기간이 보장되어 안정적으로 사업을 계획하고 추진할 수 있는 장점이 있음
 - 임차인이 안정적으로 사업을 계획하고 장기적인 투자를 할 수 있도록 10년 이상의 기간을 설정
 - 너무 긴 계약기간은 향후 경제상황이나 토지수요 변동에 대한 리스크를 증가시킬 가능성이 있기 때문에, 30년 미만의 기간을 설정함으로써 장기간에 걸쳐 고정되지 않고 향후 토지이용의 유연성을 확보

표 2 일본 차지권의 분류와 비교

구분	보통차지권	일반 정기차지권 (제22조)	사업용 정기차지권 등		건물양도 특약부 차지권(제24조)
			제23조 제1항	제23조 제2항	
존속기간	30년	50년 이상	30년 이상, 50년 미만	10년 이상, 30년 미만	30년 이상
이용목적	제한없음	제한없음	전적으로 사업용	전적으로 사업용	제한없음
계약방법	제한없음	공정증서 등의 서면	공정증서에 의함	공정증서에 의함	제한없음
계약갱신	건물이 있는 경우 갱신 가능	없음(특약에 의함)	없음(특약에 의함)	없음	없음(특약에 의함)
건물의 매수청구권	시가로 매수청구 가능	없음(특약에 의함)	없음(특약에 의함)	없음	상당한 대가로 소유자에게 양도하는 취지의 특약 가능
대항요건	건물등기, 차지권 등기	건물등기, 차지권 등기	건물등기, 차지권 등기	건물등기, 차지권 등기	건물등기, 차지권 등기
차지권의 양도	가능	가능	가능	가능	가능

자료: 박광동 2017.

국유재산은 공적 기능이 포함된 경우 50년 이상, 일반적인 경우 10~30년 장기임대 가능

- 국유재산의 장기임대는 국유재산법(国有財産法) 보통재산의 처분에 관한 일반규정에 근거하여 건물의 소유를 목적으로 토지 및 토지의 정착물을 임대하는 경우 50년 이상, 그 외 토지 및 토지의 정착물 임대는 30년 이내로 정하고 있음(일본 국유재산법 제21조(임대기간))
- 실제로는 공적시설, 복합시설(공적+민간)의 경우 사업용임대(10~30년)와 일반임대(50년 이상) 모두 가능하며, 민간시설의 경우 사업용임대가 원칙이나 단, 일정한 요건을 충족하는 경우에는 일반임대도 가능

2010년 이후 정기차지를 활용한 임대가 꾸준히 증가하고 있으며, 2023년을 기준으로 155건의 정기차지 계약 체결

- 제도가 시작된 2010년 당시에는 보육관계 시설이 가장 많았으나, 최근 개호관계 시설이 크게 증가하여 2023년 기준으로 전체의 약 44%(총 68건)를 차지. 보육관계 시설은 72건으로 전체의 약 46%를 차지

그림 3 정기차지권에 의한 활용사례



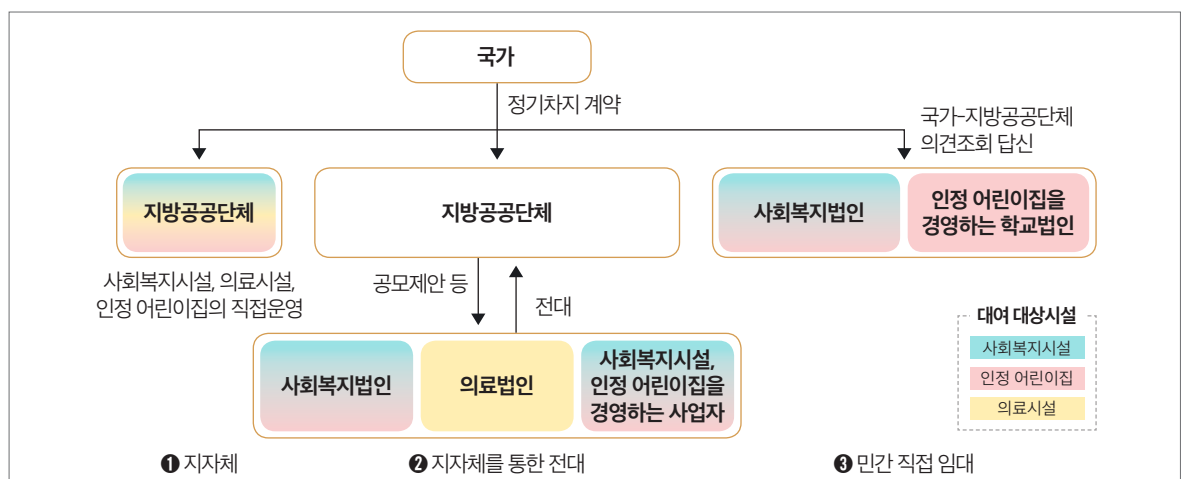
자료: 財務省 2024, 23.

국유재산 장기임대 제도의 확대

초기에는 유보재산만 장기임대했으나, 최근 복지시설 등의 경우 유보재산 외 재산까지로 장기임대 대상범위 확대

- 2010년 정기차지권에 의한 장기임대 제도를 도입하여 개호, 보육시설 등의 사회복지시설 정비를 목적으로 한 지방공공단체에 대한 임대(전대 포함)가 가능해졌으며, 이후 의료시설까지 범위를 확대
- 2010년 지자체에 임대하거나, 지자체를 통해 전대하였으나 2011년부터는 국가가 지방공공단체의 의견조회 및 답신 결과를 바탕으로 사회복지법인에 직접 임대하는 제도로 확대
- 2019년 심의회의 답신을 받아 유보재산은 용도를 한정하지 않고 정기차지권에 의해 임대가 가능토록 하고, 유보재산 이외 재산에 대해서도 개호, 보육 등을 일정정도 포함한 복합시설에 대해서 정기차지권에 의한 임대가 가능토록 범위 확대. 이때 돌봄, 보육 등의 시설을 포함한 복합시설도 장기임대 대상으로 확대

그림 4 국유재산에 대한 정기차지권 활용가능 주체 및 시설



자료: 財務省 2020, 46-47을 바탕으로 수정.

03. 국가와 지자체의 협력을 통한 최적이용

장래를 대비한 행정 인프라 성능 고도화 및 관리 효율화를 위하여 국가와 지자체의 협력 강조

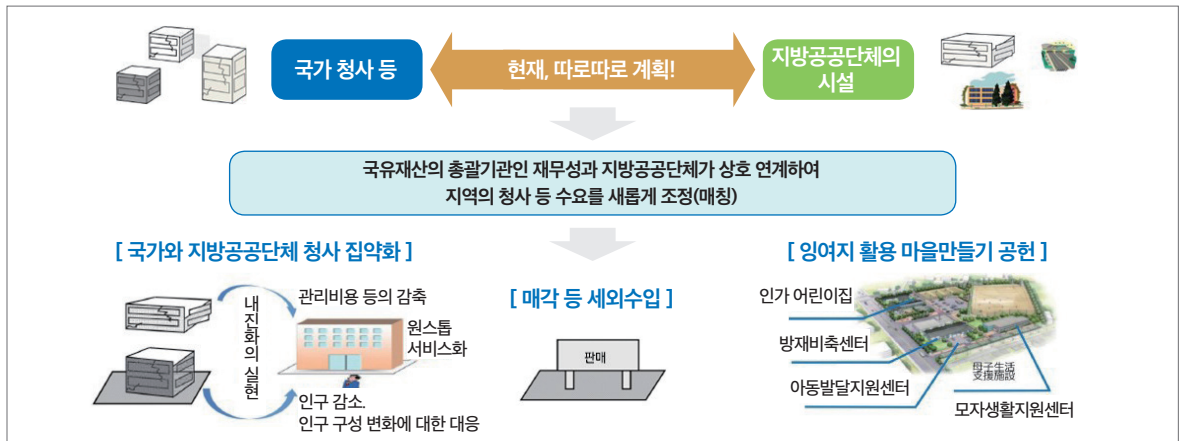
장기불황 속에서 국가적 과제를 효과적으로 해결하기 위해 국가와 지자체의 연계 필요성 대두

- 일본 내각부는 2014년 일본의 장기불황과 디플레이션을 극복하기 위하여 ‘경제·재정 운영과 개혁의 기본방침’을 발표하였고, 본 방침에서 최초로 “지역의 공공시설에 대해 국가와 지방공공단체가 연계하여 국공유재산의 최적이용을 도모”할 것을 제시
- 이어 재무성(財務省)에서 2015년 「국공유재산의 최적이용」 방침을 발표하면서 본격적으로 관련 정책 추진

중앙부처 간 연계에서 국가와 지자체 간 연계로 최적이용의 대상범위 확대

- 초기에는 중앙부처 간의 횡단적인 사용조정을 통해 조직개편이나 통폐합, 정원 삭감 등에 따른 청사 잉여공간 활용도 제고, 잉여청사로의 이전을 통한 유효활용 차원에서 운영
- 최근 콤팩트 시티 구상 등 지방도시의 새로운 도시정비 방향과 공공시설 통합·폐지 방침 등을 감안하기 위하여 국가뿐만 아니라 지방공공단체가 관리하는 시설의 잉여공간 활용까지 포함하여 최적이용 추구

그림 5 국공유재산의 최적이용 개념도



자료: 財務省 2024, 34.

재무성의 총괄 종합조정 역할 수행

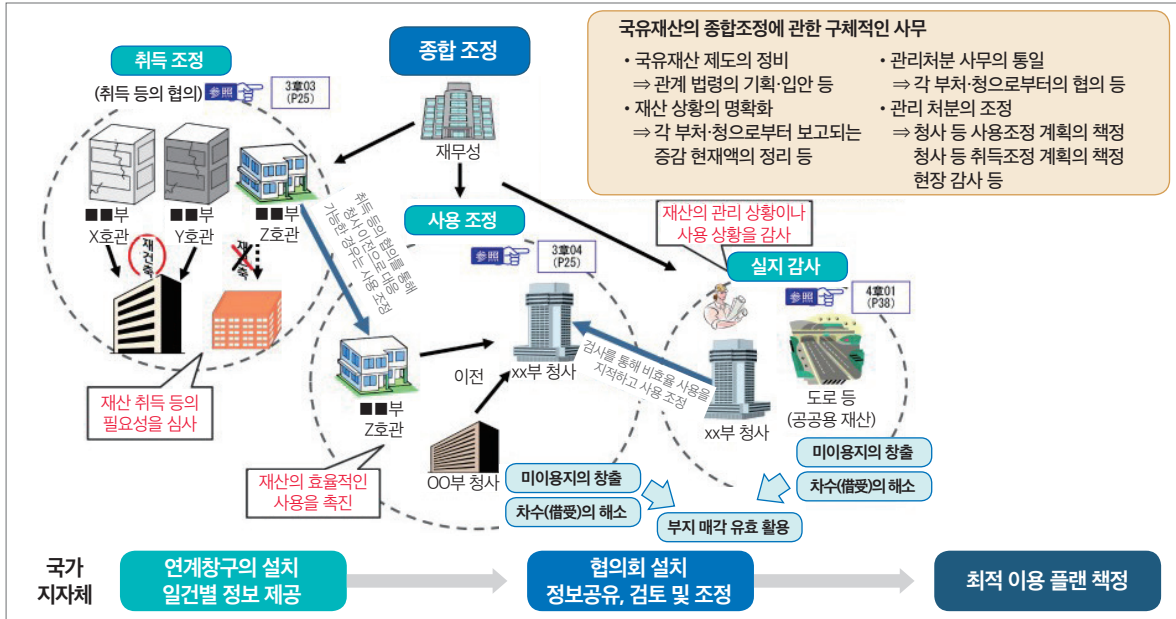
중앙부처 횡단 간 연계 및 조정을 위한 취득조정 및 사용조정 제도 운영

- 일반적으로 국공유재산의 관리처분은 각 부처·청장이 담당하지만, 장래 청사수요에 정확하게 대처하고, 국공유재산의 최적이용을 촉진하기 위하여 재무성이 관리처분 사무에 대해 종합조정 역할 수행
- (취득조정) 각 부처에서 제출한 ‘취득계획서’를 재무성 이재국(理財局, 국고제도, 국채 및 지방채 등 담당부서)에서 심사하고 재무성 주계국(理財局, 예산담당부서)의 검토를 거쳐 예산조치 및 계획 수립
 - 취득의 필요성, 긴급성, 규모의 합리성, 토지의 유효이용, 경제적 합리성뿐만 아니라, 기존 청사 잉여공간 및 미입주 숙소활용 가능성, 관청시설 정비구상과의 정합성 등을 종합적으로 검토
- (사용조정) 청사 등의 실질 감사, 각 부처로부터의 요청, 청사 등 사용현황 및 예상보고서로부터의 정보, 관서의 통폐합에 관한 정보 등을 바탕으로 사용조정 계획 수립

국가와 지자체 간 연계 및 조정을 위한 정보공유창구 설치, 협의회 운영

- 지방도시에서 콤팩트 시티 구상 등 새로운 도시정비, 공공시설 통합폐지 방침 등에 따라 국가와 지방공공단체가 관리하는 시설의 잉여공간에 대해 쌍방시설의 최적이용 추구 필요성 대두
- 중앙부처 내 조정과 함께 국가, 지자체, 공공기관 간에 상호 재산정보 공유 및 협의회 운영을 통해 지역 내 과제를 파악하고 지역 내 국·공유재산의 최적이용 실현 가능성 등을 검토 및 종합조정하여 최적이용계획 수립

그림 6 국·공유재산의 최적이용을 위한 종합조정



자료: 財務省 2020, 13; 財務省 2024, 35.

통합적 접근을 통해 미래세대를 위한 최적이용 달성

중앙부처 간, 중앙-지방공공단체-공공기관 간 통합적 접근과 종합조정을 통한 최적이용 달성

- 재무성의 종합조정 역할을 통해 사회변화에 유연한 대응, 원스톱 공공서비스 제공, 내진화 실현 등 행정 인프라의 역량 강화뿐만 아니라 비용 절감 등 관리효율화 달성
- 국가와 지자체 청사 집약화 후 남게 되는 미이용지는 보육소, 방재비축센터, 아동발달지원센터, 모자생활 지원센터 등 지역문제 해결을 위해 보유·활용하거나 매각 등을 통해 세외 수입 확보

그림 7 가고시마 합동청사 조정과정과 효과



자료: 財務省 2020, 14.

04. 시사점과 정책과제

미래세대를 위한 최적이용으로 국유재산 정책방향 전환

일본은 2019년을 기점으로 국유재산 행정을 둘러싼 여건변화에 종합적으로 대처하기 위하여 버블경제 붕괴 이후 30여 년간 지속되어온 효율성 중심의 최유효이용이라는 국유재산 정책방향을 미래세대를 위한 최적이용으로 전환

- 한국에서도 최근 급격하게 진행되고 있는 인구감소, 저출산·고령화 등 사회경제적 변화와 청사 노후화, 통폐합 등 국유재산 상황변화에 종합적으로 대처할 수 있도록 국유재산 정책방향 전환 모색 필요
- 특히 콤팩트 네트워크, 입지적정화 계획 등 인구감소에 대응하기 위한 도시정책과 연계하여 국유재산 정책방향 설정 필요

유보재산 지정 및 장기임대를 통한 지역 활성화

미이용 국유재산을 매각하여 단기의 재정수입을 창출하기보다, 미래세대를 위해 정책자산을 유보하되 지자체 또는 민간이 안정적으로 활용할 수 있도록 제도 개선

- 콤팩트 네트워크 등 인구감소에 대응하는 도시정책과 연계하여 인구집중지역(DID)을 중심으로 미이용 국유재산을 유보하고, 지자체 또는 민간의 충분한 의견수렴을 바탕으로 이용방침과 활용유형을 결정
- 유보재산 지정을 통해 미래세대의 정책적 선택지를 확보하되, 지자체 또는 민간이 안정적으로 사업을 계획하고 추진할 수 있도록 정기차지제도를 활용하여 장기임대 및 활용 활성화 도모
- 국유재산에 대한 미래수요에 유연하게 대응할 수 있도록 유보재산 제도를 도입하고, 현재 토지위탁개발사업에 한정되어 있는 국유재산 장기임대 제도를 유보재산으로 확대할 수 있도록 국유재산법 개정 필요

종합조정을 위한 제도개선 및 총괄청의 역할 강화

국유재산의 최적이용을 추진하기 위하여 중앙부처뿐만 아니라 지자체까지 포함하여 연계 및 협력 추진

- 일본은 국유재산 취득조정 제도, 사용조정 제도 등을 통하여 개개재산의 관리처분을 넘어 종합적 차원의 청사집약화 도모 및 지역별로 정보 교류와 정책 협의를 통하여 국가뿐만 아니라 지자체 간 협력 도모
- 장래 청사수요에 정확하게 대처하고 종합적 차원에서 국유재산의 최적이용을 도모할 수 있도록 국유재산 취득 및 사용과정에 취득조정 및 사용조정 제도 도입
- 국가뿐만 아니라 지자체 간 협력 및 연계조정을 위하여 총괄청의 종합조정 역할 강화

참고문헌 財務省, 2020. 国有財産レポート.
_____, 2024. 国有財産レポート.
박광동, 2017. 일본의 상가건물임대차 관련 법제도. 한국법제연구원 맞춤형 법제정보

• 박소영 국토연구원 도시연구본부 연구위원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)

※ 이 브리프는 일본 재무성(財務省)에서 2020년, 2024년 발간한 국유재산 보고서를 번역, 발췌하여 작성한 “일본의 국유재산 정책 동향(박소영, 2024년 교육훈련 결과보고서) 보고서”를 요약 정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.