

공공시설 기부채납제도의 문제점과 개선 방안

2013. 1

강운산

- 검토 배경 4
- 기반시설 설치와 기부채납 관련 규정 5
- 기부채납 실태 및 개발 사업자의 인식 16
- 공공시설 기부채납제도의 문제점 22
- 개선 방안 27

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 개발 이익을 환수하고 개발에 따른 기반시설의 확충을 위해 사업자가 필요한 시설을 설치하여 국가 또는 지자체에 기부채납토록 하는 것은 타당한 측면이 있으나 기부채납의 기준 및 정도가 명확하지 않아 인허가 관청의 과도한 요구가 발생
- ▶ 기부채납은 민간인 또는 단체가 재산을 무상으로 국가 또는 공공기관에 이전할 것을 표시하고 국가나 공공기관이 이를 승낙함으로써 성립하는 중여 계약을 의미
 - 무상귀속(無償歸屬)은 개발 행위 허가를 받은 자 등이 새로이 공공 시설을 설치하거나 기존의 공공 시설에 대체되는 공공 시설을 설치한 때에 그 시설을 관리할 관리청에게 무상으로 소유권 변동이 되는 것을 말함.
- ▶ 서울시 대규모 건축물의 총사업비 대비 기부채납 비율은 8.4%, 평균 금액은 244.3억원으로 조사됨.
 - 한국건설산업연구원이 지난 2007년 주택 사업자를 대상으로 조사한 기부채납 비율 6.1%보다 높음.
 - 시설별로는 유통 시설의 설치에 따른 기부채납 비율이 가장 높아 총사업비 규모는 9,700억원, 기부채납 비용은 2,040억원으로 총사업비 대비 21%를 차지함으로써 주상복합 1.8%, 교육 연구 4.3%보다 높음.
- ▶ 현행 공공시설 기부채납제도의 문제점은 다음과 같음.
 - 기부채납 의무만을 규정하고 사업자의 부담 정도를 제한하지 않아 평균 사업비의 8.4%를 기부채납으로 부담하고 있으며 각종 개발 관련 부담금과 세금 부과로 사업자는 삼중 부담
 - 인센티브 관련 규정의 미비 및 실효성 부족
 - 「주택법」에 따른 주택개발사업 승인시 조건으로 부과된 간선 시설의 설치 비용을 분양가에 반영할 수 있는 명확한 규정이 없는 등 관련 법령의 미비로 인해 기부채납 비용의 원가 반영이 불분명함.
- ▶ 개선 방안을 다음과 같이 제시함.
 - 기부채납의 비율을 총사업비 대비 5~10% 이내로 제한하고, 기부채납 부담 규모를 고려하여 공공 시설의 종류별 기부채납 기준을 수립하여 운영하는 것이 필요
 - 명확한 인센티브 규정을 마련하여 사업의 불확실성을 제거하고 기부채납과 인센티브 간 연계를 강화
 - ‘공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙’을 개정하여 기부채납한 공공시설 설치와 용지 비용이 공동주택의 분양가에 포함될 수 있도록 제도 개선

I. 검토 배경

- 도로, 공원, 철도, 항만, 학교, 상·하수도 시설 등 기반시설의 설치 의무는 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙임.
 - 그러나, 국가 및 공공 재정의 부족으로 인해 모든 주택사업 등 개발사업으로 인해 발생하는 기반시설의 설치 수요를 국가 등 공공이 모두 부담하는 것은 현실적으로 불가능함.
- 개발 이익과 추가적 기반시설 설치 필요성, 설치되는 기반시설로 받은 이익의 주체 등과 관련하여 원인자(原因者) 부담 또는 수익자(受益者) 부담의 원칙을 기초로 개발사업자에게 기반시설을 직접 설치하여 기부채납하거나 설치비용을 부담시키고 있음.
 - 「주택법」에서는 주택개발사업과 무관한 기반시설의 설치를 금지하고 있고 「국유재산법」은 조건이 수반되는 기부채납을 금지하고 있음.
 - 법령 규정에도 불구하고 강제할 수 있는 수단 미비로 실효성이 없는 선언적 규정에 불과
- 그동안 국가·지자체의 재정능력 부족, 부동산 개발에 따른 과도한 이익의 환수 등을 이유로 개발 사업자에게 공공시설을 설치한 후 기부채납을 요구하는 규모가 과도하여 이익의 개선을 지속적으로 요구하였으나 개선은 미흡함.
 - 개발이익을 환수하고 개발에 따른 기반시설의 확충을 위해 사업자가 필요한 시설을 설치하여 국가 또는 지자체에 기부채납토록 하는 것은 타당한 측면이 있음.
 - 그러나, 기부채납의 타당성에도 불구하고 개발 사업자가 설치해야 하는 기반시설 설치와 기부채납의 정도가 명확하지 않아 인허가 관청의 과도한 요구 발생
- 개발사업 추진시 허가 관청의 과도한 기부채납 요구로 사업자의 부담이 증가하고 궁극적으로 분양원가가 상승하여 소비자인 국민의 부담이 증가하는 악순환이 계속적으로 발생하고 있어 기부채납의 범위를 제한할 필요성이 있음.
 - 허가권자가 개발사업의 인허가를 조건으로 요구하는 기반시설의 설치 등은 일정한 기준이 없기 때문에 이를 제한할 수 있는 장치 필요
 - 일정한 경우 기부채납의 반대급부로 용적률 완화, 용도 폐기되는 기존 공공시설을 사업자에게 무상으로 귀속하도록 하고 있으나 충분하지 않음.

- 본 보고서는 개발사업의 인허가 및 승인 조건으로 개발 사업자에게 요구되는 과도한 기부채납 부담 부과의 문제점을 검토하고 개선 방안을 제시함을 목적으로 함.
- 승인권자의 사업자에 대한 기부채납 요구의 범위에서 제한하기 위한 방안과 사업자의 시설 설치비용의 처리 문제를 중심으로 검토함.

II. 기반시설 설치와 기부채납¹⁾ 관련 규정

1. 개념의 검토

□ 기반시설과 공공시설

- 기반시설이란 도시의 기능을 능률적으로 수행하는 데 기본적으로 필요한 시설인 상수도도와 고속도로, 교통시설, 에너지 공급시설 및 정보통신시설 등을 비롯하여, 시민의 쾌적하고 적정한 생활수준 유지와 관련이 있는 사회서비스 시설, 즉 교육 및 의료시설, 여가시설, 공원녹지, 공중보건 및 복지시설 등을 포함하는 매우 포괄적인 개념²⁾임.
- 법률적인 용어라기보다는 학문적인 용어로서 공급 주체와 관계없이 불특정 다수인을 위해 사회 공공의 공동 목적을 위해 제공되는 시설로 정의될 수 있음.
- ‘공공시설’, ‘공공용시설’ 등의 개념도 사용되고 있는데, 해당 시설의 재산권의 귀속과 이용 관계를 기준으로 개별법에서 별도로 개념의 정립 및 구분을 하고 있음.
- 법령에 따라서는 기반시설로 정의하지 않고 정비기반시설(「도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)」), 간선시설(「주택법」, 「택지개발촉진법」) 등으로 규정하는 경우도 있음.³⁾
- 공공시설은 공공적인 성격이 강하여 행정청이 소유·관리할 필요성이 있는 시설로서 설치 주체에 관계없이 행정청에 무상으로 귀속되는 시설을 말함.

1) 기부채납이란 민간인 또는 단체가 그의 재산을 무상으로 국가 또는 공공기관에 이전할 것을 표시하고 국가나 공공기관이 이를 승낙함으로써 성립하는 증여 계약임(장재영, 2007, “기부채납에 따른 서울시 인센티브제도 운영상의 공공성 제고를 위한 연구”, 대한국토·도시계획학회, 「국토계획」 제42권 제5호).

2) OECD, Urban Infrastructure : Finance and Management, 1991, p.19.

3) 기반시설의 종류 및 내용에 대해 규정하고 있는 법률로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」, 「도시개발법」, 「도시정비법」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」, 「수도권정비계획법」 등이 있음.

- 「국토계획법」 제2조 제13호에는 ‘공공시설’을 “도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설”로 정의하고 있음.
- 그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설은 항만, 공항, 운하, 광장, 녹지, 공공공지, 공동구, 하천, 유수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비, 하수도, 구거, 그리고 행정청이 설치하는 주차장, 운동장, 저수지, 화장장, 공동묘지, 납골시설 등이 있음.
- 공공용시설은 일반 공중의 공공 사용에 제공되는 시설(26가지, 학교 제외)로서 「국유재산법」상 공공용 재산(도로·공원·하천·녹지 등)에 해당하는 시설을 의미함.

□ 기부채납과 무상귀속

- 기부채납(寄附採納)은 실정법상 개념 정의는 존재하지 않으나, 판례에 따르면 “기부자가 그의 소유재산을 국가나 지방자치단체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 기부의 의사표시를 하고, 국가나 지방자치단체가 이를 승낙하는 채납의 의사표시를 함으로써 성립하는 행위”를 말함.⁴⁾
- 또는 민간인 또는 단체가 그의 재산을 무상으로 국가 또는 공공기관에 이전할 것을 표시하고 국가나 공공기관이 이를 승낙함으로써 성립하는 증여 계약⁵⁾을 의미
- 무상귀속(無償歸屬)은 개발행위 허가 등과 같은 행정청의 수익적 행정처분이 있는 경우 개발행위 허가를 받은 자 등이 새로이 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 때에 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에도 불구하고 새로이 설치된 공공시설이 그 시설을 관리할 관리청에게 무상으로 소유권 변동이 되는 것을 말함.
- 무상양도(無償讓渡)는 민간 개발사업 시행자에 의하여 새로 설치된 기반시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로써 발생하는 사업시행자의 재산상의 손실을 고려하여 사업시행자가 설치한 기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유 기반시설의 소유권이 사업시행자에게 원시적으로 귀속하는 경우를 의미⁶⁾함.

4) 대관1996.11.8. 96다20581 판결.

5) 장재영, 2007, “기부채납에 따른 서울시 인센티브제도 운영상의 공공성 제고를 위한 연구”, 대한국토·도시계획학회, 「국토계획」 제42권 제5호.

2 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

□ 일반원칙

- 개발 행위 허가시 필요한 기반시설 설치 등의 조건을 부과할 수 있음.
- 특별시장, 광역시장, 시장, 군수 등은 개발 행위(건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할, 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아 놓은 행위 등) 허가를 하는 경우 그 개발 행위에 따른 기반시설 설치, 필요한 용지 확보, 위해 방지 등의 조건을 부과할 수 있음.

<표 1> 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 기반시설

구분	종류
교통시설	도로·철도·항만·공항·주차장·자동차 정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계 검사시설, 자동차 및 건설기계 운전학원
공간시설	광장·공원·녹지·유원지·공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유통저장 및 송유설비
공공·문화체육시설	학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
방재시설	하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
보건위생시설	화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설
환경기초시설	하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제1조 제2항.

- 기반시설 중 공공시설에 해당하는 시설은 관리청으로 기부채납
 - 개발행위 허가 등을 받은 자는 새로 설치한 도로, 공원, 수도, 녹지, 주차장 등 공공시설을 그 시설을 관리하는 관리청에 무상으로 귀속시켜야 함.
 - 공공시설은 도로, 공원, 철도, 수도, 항만, 공항, 운하, 광장, 녹지, 공공공지, 공동구, 하천, 유수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비, 하수도, 구거, 행정청이 설치하는 주차장, 운동장, 저수지, 화장장, 공동묘지, 봉안시설, 유비쿼터스 도시서비스 시설 등임.
- 새로운 공공시설의 설치로 용도 폐지되는 기존의 공공시설은 사업자의 손실을 보상하는 차원에서 시설을 설치한 자에게 무상으로 귀속이 가능함.

6) 최계영, “용도 폐지된 공공시설에 대한 무상양도 신청 거부 의 처분성”, 행정법연구 통권 제14호, 2005 참조.

- 공공시설을 설치한 자가 행정청인 경우에는 용도 폐지되는 기존 공공시설은 자동적으로 공공시설을 설치한 행정청에 무상귀속되지만, 민간 사업자의 경우 기존 공공시설의 무상귀속은 공공시설 관리청의 판단에 따라 임의적으로 결정됨.

□ 기반시설 부담구역 내에서의 기반시설 설치 비용 부담⁷⁾

- 기반시설 부담구역에서 개발사업자의 기반시설 설치 비용 부담을 제한하고 있음.
- 기반시설 부담구역은 개발로 인하여 도로, 공원, 녹지 등 기반시설의 설치가 필요한 지역을 대상으로 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하게 하기 위해 지정·고시된 구역
- 기반시설 부담구역에서 기반시설의 설치를 위해 필요한 비용 중 민간 사업자가 원칙적으로 20%를 부담하고 건물규모, 지역특성을 고려해 25% 내에서 가감 가능
- 기부채납과 관련된 규정 중 민간 사업자의 부담비율을 명시적으로 제한하고 있는 유일한 규정으로, 기타 법령에서는 민간 사업자의 부담 비율을 제한하고 있지 않음.
- 부과 대상은 기반시설 부담구역 안에서 연면적 200㎡(기존 건축물의 연면적 포함)를 초과하는 건축물을 신축·증축하는 행위
 - 다만, 기존 건축물을 철거하고 신축하는 경우 기존 건축물의 건축 연면적을 초과하는 부분에 대해서만 부과
 - 부담률은 민간 개발사업자는 기반시설 설치비용 20%를 부담하고 지자체의 장이 건물의 규모, 지역의 특성 등을 고려하여 25% 범위에서 가감할 수 있음.
 - 부담의 감면은 ① 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보한 경우, ② 「도로법」에 따른 원인자 부담금을 납부한 경우, ③ 사업자가 직접 기반시설을 설치하거나 용지를 확보하는 데 드는 비용 등임.

□ 기부채납에 따른 인센티브

- 「국토계획 및 이용에 관한 법률」에서는 공공시설의 기부채납시 인센티브 부여
 - 제1종 지구단위계획구역 안에서 공공시설 또는 학교 등의 기반시설 설치를 위한 부

7) 엄밀한 의미의 기부채납에 해당하지는 않지만 기반시설 설치비용을 민간이 일정 부분 부담하기 때문에 공공시설을 설치하여 지자체에 기부채납하는 것과 동일한 효과가 있으므로 여기에서 검토함.

지를 제공하는 경우 건폐율, 용적률 및 높이 제한을 완화할 수 있음.

- 제1종 지구단위계획구역 안에서 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우 공공시설 등을 설치하는 데 드는 가액의 부지를 제공한 것으로 보아 인센티브 부여
- 상업지역, 주택 재개발사업, 도시환경정비사업, 주택 재건축사업 등을 시행하는 자가 대지의 일부를 공공시설 부지로 제공하는 경우 해당 용도지역 용적률의 200% 이하 범위 안에서 대지면적 제공 비율에 따라 조례가 정하는 비율로 정함.

- 완화할 수 있는 건폐율, 용적률, 고도제한 기준은 다음과 같음

- 완화할 수 있는 건폐율 = 해당 용도지역에 적용되는 건폐율 × [1 + 공공시설 등의 부지로 제공하는 면적 ÷ 원래의 대지면적] 이내
- 완화할 수 있는 용적률 = 해당 용도지역에 적용되는 용적률 + [1.5 × (공공시설 등의 부지로 제공하는 면적 × 공공시설 등 제공 부지의 용적률) ÷ 공공시설 등의 부지 제공 후의 대지면적] 이내
- 완화할 수 있는 높이 = 「건축법」 제60조에 따라 제한된 높이 × (1 + 공공시설 등의 부지로 제공하는 면적 ÷ 원래의 대지면적) 이내

- 용도가 폐지되는 시설의 무상양도

- 민간이 설치한 공공시설 등이 관리청에 무상귀속됨으로써 발생하는 사업자의 재산상의 손실을 보전하기 위해 용도가 폐지되는 공공시설의 소유권을 개발사업자에게 무상으로 양도함.
- 법률에 따라서는 민간에게 용도 폐지되는 시설을 무상양도하는 것이 강제되기도 하고(강행 규정) 행정청의 재량(임의 규정)에 맡겨지기도 하며, 최근에는 무상귀속에 비례하여 무상양도의 범위를 결정하는 내용으로 관련 법령이 개정되는 추세임.

<표 2> 법령별 무상양도 규정의 법적 성격

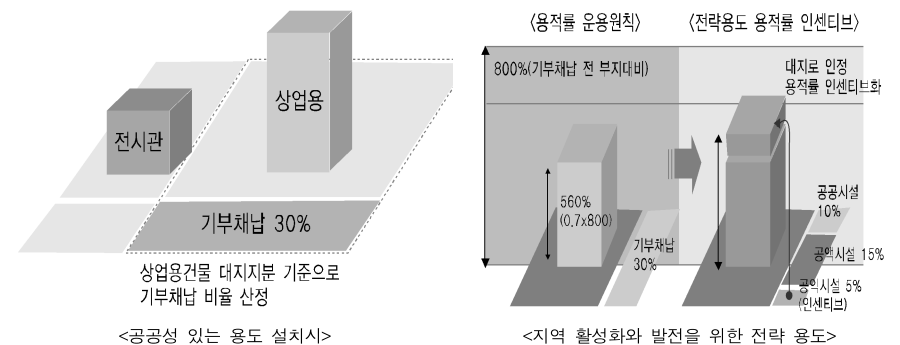
임의 규정	국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 국유재산법, 공유수면매립법, 도시개발법, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 점경지역지원법, 택지개발촉진법
강행 규정	기업활동규제완화에 관한 특별법, 도시 및 주거환경정비법, 전원개발촉진법, 지방소읍육성지원법

참고 : 강운산, 사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2007.

- 서울시 사전협상제도상의 인센티브

- 용도지역의 변경에 따른 용적률 상향 이외에는 공공시설과 공익시설의 기부채납에 따른 별도의 인센티브는 없음.
- 공공 목적으로 사용되지만 민간이 소유하는 공여시설을 설치하는 경우 공공성 용도 또는 전략 용도인지에 따라 별도의 인센티브 부여
- 즉, 공여시설의 기부채납은 기본적으로 설치된 공여시설의 부지면적 또는 건축물의 바닥면적을 기부채납 비율을 산정하기 위한 기준면적에서 제외해주는 것임.
- 공공성 용도는 ① 공공성 용도의 토지가 별도의 필지로 분할된 경우 그 토지면적은 공공 기여 기준 대지면적에서 제외, ② 필지 분할이 없는 경우 해당 건축물의 연면적을 기준으로 공공성 용도를 산정, 공공 기여 기준면적에서 제외함.
- 전략 용도 건축물을 설치하는 경우 공공 기여율 5% 이내에서 조정 가능

<그림 1> 공여시설 설치시 인센티브 사례



<표 3> 기부채납 관련 법령 비교

구분	국토계획법	기반시설설치 부담	주택법	도시 및 주거 환경정비법	서울시 사전협상제도
관련 인허가	개발행위 허가	X	주택건설사업 승인	재개발사업 승인	용도지역 변경
시설	공공시설	기반시설	간선시설	정비기반시설	공공·공익시설 공여시설
인센티브 규정	○	X	X	X	○
기존 시설의 사업자 무상귀속	○	X	○	○	X
기부채납 기준	X	○	X	X	○

3. 주택법

- 사업과 관련 없는 간선시설 설치 및 공공시설 기부채납 금지
 - 인허가 관청은 주택건설 사업계획을 승인함에 있어 해당 사업과 직접 관련이 없는 공공청사 용지의 기부채납이나 간선시설의 설치를 요구할 수 없음.
 - 다만, 일정한 규모 이상의 대규모 주택건설사업, 대지조성사업을 시행하는 사업자는 해당 사업과 관련된 간선시설을 의무적으로 설치해야 함.
- 일정 규모 이상의 주택건설사업, 대지조성사업 시행시 간선시설 설치 의무
 - 100호 이상의 주택건설사업을 시행하는 경우 또는 1만 6,500㎡ 이상의 대지조성사업을 시행하는 경우 도로, 상수도, 전기·가스시설 등 간선시설을 설치해야 함.
 - 간선시설 중 도로, 상하수도 시설은 원칙적으로 지자체가 설치해야 하지만 민간 사업자가 주택건설 사업계획에 동 시설의 설치 계획을 포함시킬 수 있음.
- 간선시설 중 공공시설에 해당하는 시설은 관리청에 무상귀속⁸⁾
 - 사업자가 설치하는 「주택법」상 간선시설 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 공공시설에 해당하는 시설은 관리청에 무상귀속
 - 새로운 공공시설의 기부채납으로 용도가 폐지되는 기존의 공공시설은 설치비용의 범위 내에서 사업자에게 무상양도가 가능함.

<표 4> 「주택법」상 간선시설

설치 주체	시설	설치 범위
지방자치단체	도로	주택단지 밖의 기간이 되는 도로로부터 주택단지의 경계선까지로 하되, 그 길이가 200미터를 초과하는 경우로서 그 초과 부분
	상하수도 시설	주택단지 밖의 기간이 되는 상·하수도시설로부터 주택단지의 경계선까지의 시설로 하되, 그 길이가 200미터를 초과하는 경우로서 그 초과 부분
지역에 전기·가스·통신·난방을 공급하는 자	전기시설	주택단지 밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지의 경계선까지로 함. 다만, 지중선로는 사업지구 밖의 기간이 되는 시설로부터 그 사업지구 안의 가장 가까운 주택단지(사업지구 안에 1개의 주택단지가 있는 경우에는 그 주택단지를 말한다)의 경계선까지로 하되, 임대주택을 건설하는 주택단지에 대하여는 국토해양부 장관이 지식경제부 장관과 따로 협의하여 정함
	가스공급시설	주택단지 밖의 기간이 되는 가스공급시설로부터 주택단지의 경계선까지로 함. 다만, 주택단지 안에 취사 및 개별난방용으로 가스를 공급하기 위한 정압조정실을 설치토록 함
	통신시설	주택단지 밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지 안의 최초 단지까지로 함. 다만, 국민주택을 건설하는 주택단지에 설치하는 케이블시설은 별도로 정함
	지역난방시설	주택단지 밖의 기간이 되는 열수송관의 분기점으로부터 주택단지 내의 각 기계실 입구 차단밸브까지로 함

8) 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 등에서도 거의 유사한 규정을 두고 있음.

4. 도시 및 주거환경정비법

- 사업시행자는 재개발사업에 따른 정비 기반시설의 설치의무 및 비용 부담
 - 재개발사업을 시행하는 사업자는 원칙적으로 정비 기반시설의 설치 의무를 부담하고 이에 따른 비용도 원칙적으로 모두 부담해야 함.
 - 다만, 민간이 시행하는 재개발사업의 경우 도로, 공원, 주차장, 공동구, 녹지 등 주요 기반시설의 설치비용을 지자체가 일부 또는 전부 부담할 수 있음.
- 사업자가 설치한 정비 기반시설은 국가 또는 지자체에 무상귀속
 - 사업자가 새롭게 설치한 정비 기반시설은 국가 또는 지자체에 무상귀속되고 기존 시설은 정비 기반시설의 설치비용의 범위 내에서 사업자에 무상양도
 - 다른 법률과는 달리 공공시설, 기반시설이라는 다른 법률상 정의를 준용하지 않고 정비 기반시설을 별도로 정의하고 있음.
 - 참고로 「도정법」에 규정하고 있는 정비 기반시설은 도로, 상하수도, 공원, 주차장, 공동구, 녹지, 하천, 광장, 가스공급시설 등임.

5. 서울시 사전협상제도

- 서울시는 용도 변경에 따른 기부채납 기준과 인센티브를 명시한 제도 운영
 - 사업자가 서울시와 협상을 통해 일정 규모 이상의 부지를 개발이 용이한 용도 지역으로 변경하고 대신 공익적 차원에서 부지와 각종 시설을 기부채납하는 제도
 - 예를 들어 용도지역이 기존 주거지역에서 건축물의 용적률이 상향되는 상업지역으로 변경되는 경우 사업자로부터 토지, 건축물 등을 기부채납하도록 함.
 - 다른 법령과는 달리 기부채납 시설, 면적, 기준 및 사전협상제도의 적용이 가능한 부지 기준 등이 서울시 지침에 명시적으로 규정되어 있음.
- 서울시 사전협상제도는 용도지역 변경에 따른 공공 기여 원칙을 확립하여 특혜 시비를 완화하고 토지 활용의 잠재력이 높은 대규모 부지의 전략적 지역거점 육성을 위해 용도지역 변경 및 도시계획 시설 변경 등 도시계획 수립 운영 체계 개선을 위해 도입

- 대상은 사업자가 서울시 및 자치구에 도시계획 변경을 제안한 10,000㎡ 이상의 대규모 부지, 부지 전체가 단일 기능으로 이용되고 일단의 부지로 구획되어 독립적 개발이 가능한 부지 등임.
- 도시계획 변경 검토 요건은 개발 잠재력을 실현하기 위해 상업지역 또는 준주거지역으로 변경이 가능한 부지, 도시계획 시설 폐지 또는 도시계획 시설과 비시설의 입체 복합개발이 가능한 부지 등임.

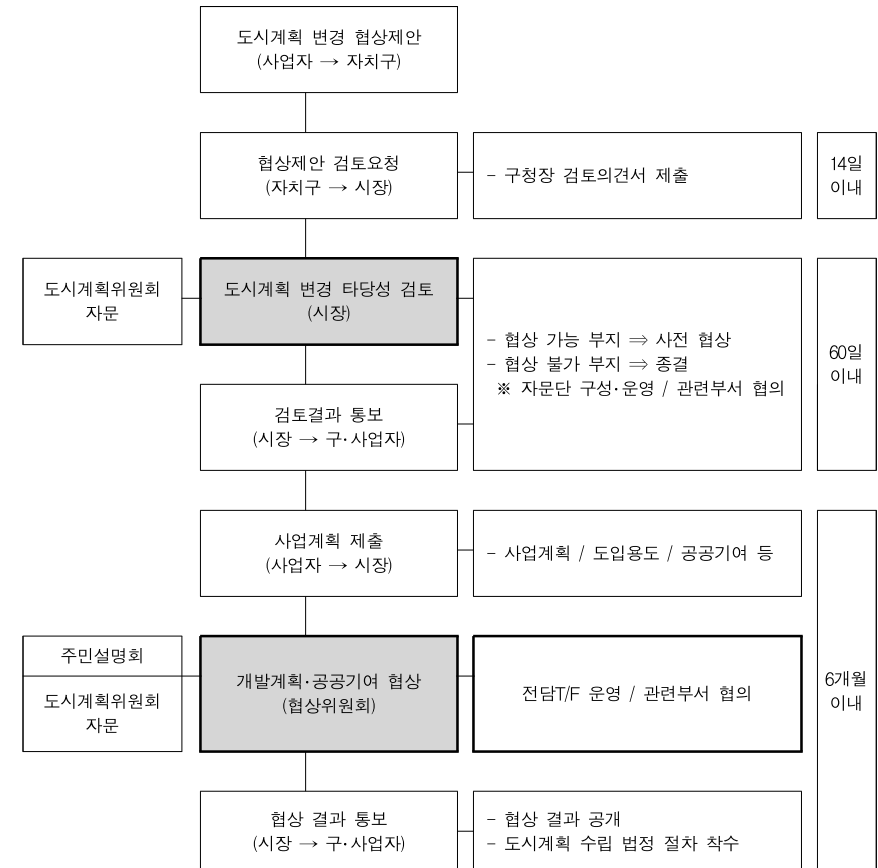
- 기부채납이 가능한 시설의 범위는 다음과 같음.

- 공공시설 : 「국토계획법」 제2조 제13호에 의한 공공시설 및 공공 보행통로, 광장, 대중교통 연결통로 등으로 도시계획위원회에서 인정하는 시설
- 공익시설 : 「국토계획법」 제2조 제6호에 따른 기반시설(제13호의 공공시설 제외), 장기 전세주택, 임대주택, 산업지원센터 등 도시계획위원회에서 인정하는 시설
- 공여시설은 공공성 용도와 전략 용도로 구분
- 공공성 용도 공여시설은 공공성 확보를 위한 종합병원, 전시관, 터미널 등 도시계획 시설로 지정이 가능한 시설 중 도시계획 시설로 결정된 시설
- 전략 용도 공여시설은 상위 계획 실현, 지역균형 발전을 위해 필요하다고 도시계획위원회에서 인정한 시설

<표 5> 용도지역 변경(사업부지 면적 기준)

구분	용도 변경 내용		공공 기여율		
			기준 총량	공공시설	공익시설
용도지역 변경	준주거지역	⇒ 일반상업지역	30% 이상	10% 내외	20% 내외
	제3종 일반주거지역	⇒ 일반상업지역	40% 이상	10% 내외	30% 내외
	제3종 일반주거지역	⇒ 준주거지역	20% 이상	10% 내외	10% 내외
	제2종 일반주거지역 (제1종 일반주거지역)	⇒ 일반상업지역	45% 이상 (48% 이상)	10% 내외	35% 내외 (38% 이상)
	제2종 일반주거지역 (제1종 일반주거지역)	⇒ 준주거지역	30% 이상 (37% 이상)	10% 내외	20% 내외 (27% 이상)
	준공업지역	⇒ 일반상업지역	40% 이상	10% 내외	30% 내외
	준공업지역	⇒ 준주거지역	20% 이상	10% 내외	10% 내외

<그림 2> 서울시 사전협상제도 운영 절차



<표 6> 개발 관련 법령상 기반시설, 공공시설, 정비기반시설 등의 범위 비교

구분	국토의 계획 및 이용에 관한 법률		도시 및 주거환경정비법	주택법	택지개발촉진법
	기반시설	공공시설	정비기반시설	간선시설	간선시설
교통시설	도로	○	○	○	○
	철도	○	○		
	항만	○	○		
	공항	○	○		
	주차장	○	○		
	정류장	○			
	케도	○			
	운하	○	○		
	자동차 검사실	○			
공간시설	운전학원	○			
	광장	○	○		
	공원	○	○		
	녹지	○	○		
	유원지	○			
유통공공시설	공공공지	○	○		
	유통업무시설	○			
	수도	○	○	○	○
	전기	○		○	○
	가스	○	○	○	○
	열공급설비	○		○	○
	방송	○			
	통신시설	○		○	○
	공동구	○	○		
	시장	○			
문화체육시설	유류저장 등	○			
	학교	○			
	운동장	○	○		
	공공청사	○			
	문화시설	○			
	체육시설	○			
	도서관	○			
	연구시설	○			
	사회복지시설	○			
	직업훈련소	○			
방재시설	청소년수련원	○			
	하천	○	○		
	유수지	○	○		
	저수지	○	○		
	방화설비	○	○		
	방풍설비	○	○		
	방수설비	○	○		
	사방설비	○	○		
	방조설비	○	○		
	구거	○	○		
보건위생시설	비상대피시설		○		
	화장시설	○	○		
	공동묘지	○	○		
	불안시설	○	○		
	자연장지	○			
	장례식장	○			
	도축장	○			
	종합의료시설	○			
	하수도	○	○	○	○
	폐기물처리시설	○			
환경시설	수질오염방지	○			
	폐차장	○			
기타	유비쿼터스시설		○		
	주민공동시설		○		

주 : 「도시개발법」상 기반시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 동일함.

III. 기부채납 실태 및 개발 사업자의 인식

1. 기부채납 실태⁹⁾

□ 기부채납 일반 현황

- 서울시 대규모 건축물의 총사업비 대비 기부채납 비율은 8.4%, 평균 244.3억원으로 조사됨.
 - 10개 대규모 건축물의 총 사업 규모는 2조 9,120억원이고 총 기부채납 규모는 2,443억원으로 총사업비의 8.4%로 나타남.
 - 평균 사업비는 2,912억원, 평균 기부채납 비용은 평균 244.3억원으로 평균 사업비의 8.4%를 기부채납하는 것으로 나타남.
 - 분석 대상 건축물은 주상복합 5개, 교육연구(R&D센터) 2개, 업무시설 1개, 유통시설 2개 등임.

<표 7> 시설별 기부채납 실태

(단위 : 억원, %)

총사업비	총기부채납액	평균 사업비	평균 기부채납액	기부채납 비율
29,120	2,443	2,912	244.3	8.4

주 : 1) 기부채납 비율 = 총기부채납액/총사업비 * 100.

2) 2008~10년 동안 서울시의 사용승인 허가를 받은 21개 건축물에 대한 설문조사를 실시하였으나 지자체와의 지속적인 인허가 관계 때문에 답변을 거부한 업체가 많았음.

- 이는 한국건설산업연구원이 2007년 주택사업자를 대상으로 조사한 기부채납 비율인 6.1%보다 높은 것으로서, 일반 대규모 건축물의 기부채납 부담이 더욱 큰 것으로 나타나 이에 대한 심도 있는 검토가 필요함.
 - 2007년 한국건설산업연구원이 45개 주택건설 사업자를 대상으로 조사한 결과에 따르면 2004~07년 동안 주택건설 사업당 평균 총사업비는 2,094.5억원, 주택건설사업 승인을 위해 기부채납으로 소요된 비용은 150.1억원으로 총사업비 대비 약 6.1%

<표 8> 주택건설 사업시 기부채납 비용 부담 실태

(단위 : 억원, %)

연도	평균 총사업비	기부채납 비용	비율
2004	1,233.0	80.7	6.3
2005	2,213.2	141.2	4.8
2006	2,316.0	132.4	4.2
2007	2,657.0	236.0	8.3
평균	2,094.5	150.1	6.1

자료 : 강운산, 사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2007.

- 9) 전국경제인연합회가 대규모 건축물 신축에 따른 기부채납 실태를 파악하기 위해 2008~10년 사이 서울시의 사용승인을 받은 대규모 건축물 21개(21층 이상 또는 연면적 10만㎡ 이상의 업무시설, 유통시설, 연구시설 등으로 순수한 공동주택 제외)에 대해 설문방식으로 조사한 결과임.

· 응답률 : 21개 건축물 중 10개 건축물에 대한 기부채납 실태 수집(응답률 47.6%)

· 조사기간 : 2011년 3월 1일~2011년 4월 29일

- 시설별로는 유통시설의 설치에 따른 기부채납 비율이 높은 상황
 - 유통시설의 총사업비 규모는 9,700억원, 기부채납 비용은 2,040억원으로 총사업비 대비 21%를 차지하여 주상복합 1.8%, 교육연구 4.3%를 훨씬 상회
 - 유통시설에 대한 기부채납 비율을 합리적인 수준으로 낮추는 경우, 유통시설 설치를 위한 비용 감소로 판매 수수료 및 제품가격 인하 등의 효과 기대

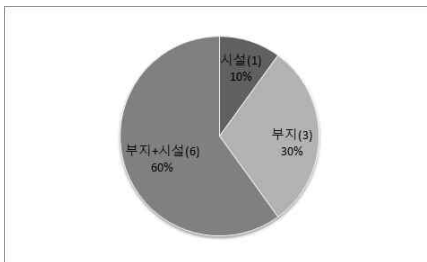
<표 9> 시설별 기부채납 실태

(단위 : 억원, %)

시설	총사업비	기부채납액	비율
유통시설	9,700	2,040	21
교육연구	2,300	100	4.3
주상복합	16,420	299	1.8
업무시설	700	4.2	0.6
합계	29,120	2,443.2	8.4(평균)

- 기부채납 유형으로는 ‘토지+시설 설치’ 유형이 전체의 60%를 차지
 - 토지에 공원, 도로 등을 설치하여 기부채납한 사례가 6곳이고 부지만을 기부채납한 사례가 3곳, 시설만을 설치한 곳이 1곳으로 나타남.
 - 시설 기준으로 도로와 공원을 동시 기부채납한 곳이 4곳, 공원 기부채납이 3곳, 부지만을 기부채납한 곳이 3곳 등으로 나타남.
 - 이 외에도 도로정비, 교통체계 개선, 교량 확장, 주차장 설치, 고가도로 설치, 환승통로 설치, 지구대 이전 등도 함께 이루어진 경우가 있음.

< 유형별 기부채납 현황 >



< 시설별 기부채납 현황 >



주 : 기타는 주변도로 정비, 교통체계 개선, 교량 확장, 주차장 설치, 고가도로 설치, 환승통로 설치, 지구대 이전 등임.

□ 잘못된 기부채납 사례

- 기부채납 비용 부담
 - 택지개발, 주택 개발사업, 대규모 건물의 건축허가를 조건으로 인허가 관청이 사업자

에게 토지 및 각종 기반시설의 기부채납을 관행적으로 요구하고 있음.

- 허가 관청이 개발사업과는 관련이 없는 시설의 설치를 요구하거나 사업 이익의 80~90% 이르는 과도한 기부채납을 요구하기도 함.
- 과도한 기부채납 사례로는 M 시행사가 진행 중인 지방 ○○시의 아파트 건설사업을 들 수 있는데 기부채납액이 이익의 80~90%에 달해 기타 비용을 고려할 경우 적자가 예상됨.

- 사업과는 무관한 기부채납 요구

- K 시행사는 지방 ○○시에 아파트 건설사업을 진행하면서 지자체가 동 사업과는 무관한 지역에 사회복지회관 건립을 위한 1,500평 규모의 부지를 기부채납할 것을 요구한 사례가 있음.

- 사업 승인(예 : 주택건설사업 승인)을 위한 기부채납 협의가 이루어져 지구단위계획이 확정된 후에도 개별적인 건물의 건축허가를 받기 위해 지속적 기부채납 중용
 - 2010년 6월 2일 지방선거 이후 시장이 바뀐 지자체에서 주로 발생, 기부채납이 민선 시장의 치적을 쌓기 위한 수단으로 악용되는 것으로 분석됨.
 - 수도권에서 주택 개발사업을 진행 중인 B사업자는 허가 관청이 요구한 광역교통대책을 수립하여 도로 등 기반시설의 기부채납을 조건으로 사업승인을 받음.
 - 허가 관청의 사업 승인이 완료됨에 따라 지구단위계획 결정고시가 완료되었고, 2010년 지방선거로 해당 시의 시장이 교체됨.
 - 시장 교체 이후 허가 관청은 기존 합의된 교통개선대책 이외에도 추가적인 교통 개선책을 요구하면서 건축물에 대한 건축허가 등을 지연하고 있음.

- 반면, 사업자가 도로, 청사 등의 공공시설을 기부채납하려고 해도 해당 지자체가 관리비용 부담, 인력 부족 등으로 기부채납을 늦추는 경우도 발생
 - H사는 백화점을 건설하면서 지자체로부터 지하철 연결통로를 설치하여 기부채납할 것을 요구받음.
 - 완공 후 사업자가 기부채납을 하려 했지만 지자체는 지하철 연결통로의 관리비용 등의 문제로 사업자에게 관리 의무를 부담시키기 위해 백화점의 사용 승인 지연

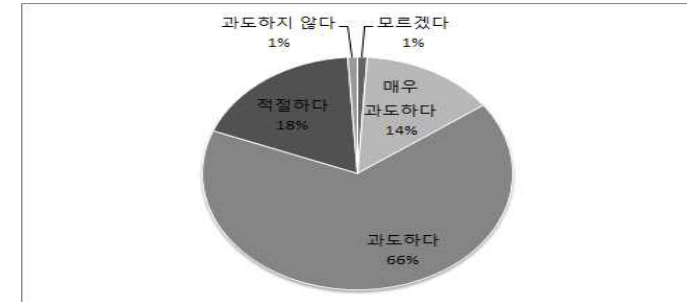
- 개발사업별 상이한 규모의 기부채납에 따른 형평성 논란
 - 지자체가 필요로 하는 시설의 기부채납을 요구하기 때문에 유사한 규모의 개발사업에 대해 기부채납 규모가 서로 달라 특혜시비, 형평성 논란 발생
 - A산업은 대구 ○○구의 과거 준공업지역을 일반주거지역으로 용도 변경, 아파트 사업 승인을 받기 위해 부지 총면적 6만 7,436㎡ 중 1만 3,144㎡(약 19%)를 기부채납하였으나 다른 사업에 비해 과소한 기부채납으로 특혜 시비 발생
 - 비슷한 시기에 이루어진 아파트 사업승인의 경우, 전체 사업부지 3만 4,679㎡ 중 4~5%에 이르는 1,500㎡를 공원으로 조성해 일반에 공개하도록 하였고, 다른 지구의 개발사업의 경우 전체 부지의 약 50%를 공원, 청사, 녹지 등 사회기반시설을 설치토록 함.
- 기부채납 협상으로 인한 사업 관련 인허가 기간의 불필요한 연장
 - 기부채납과 사업 인허가가 연계되어 있어 기부채납 협상이 원활하지 않은 경우 자동적으로 인허가가 지연되어 사업자의 금융비용 증가 등 부작용 초래
 - 허가 관청은 개발사업의 특성상 인허가가 지연되면 사업자의 금융 부담이 증가하여 해당 관청의 기부채납 요구를 들어줄 수밖에 없다는 상황을 이용
 - H 시행사는 ○○시 도심을 개발하기 위한 도시개발 사업을 시행하면서 허가 관청으로부터 공원, 역무시설, 고가도로 등의 설치를 요구받음.
 - 기부채납 시설을 설치하기 위해 별도의 사유지 매입, 시설공사 등으로 총사업비의 20%가 넘는 비용을 기부채납을 위한 시설 설치와 부지 매입을 위해 사용
 - 기부채납 협상과 사업 진행을 위한 인허가 진행을 위해 수백 회의 위원회 개최 및 해당 관청 방문이 필요했고 인허가 등의 행정 처리에만 10년 이상 소요, 1987년 시작한 사업이 2010년에 준공됐음(사업 진행 중 1997~98년 경제위기로 사업 중단도 발생).

2. 개발사업자의 기부채납에 대한 인식¹⁰⁾

- 사업자의 80%(69개)가 기부채납이 “매우 과도하다” 또는 “과도하다”고 응답
 - 87개 업체 응답 중 매우 과도하다 12개(14%), 과도하다 57개(66%), 적절하다 16개(18%), 과도하지 않다 1개(1%), 모르겠다 1개(1%) 등
 - 대부분의 사업자들이 기부채납 때문에 많은 부담을 느끼고 있는 것으로 분석

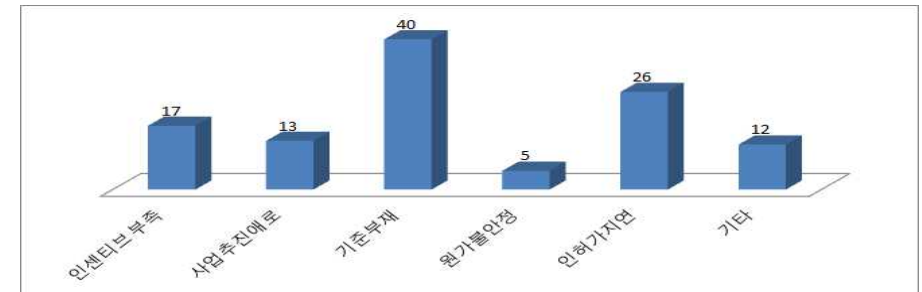
10) 전국경제인연합회가 기부채납에 따른 사업자 부담에 대한 체감도 조사를 목적으로 서울시에 등록되어 있는 87개 부동산 개발사업자를 대상으로 2011년 9월 15일~2011년 10월 15일 사이에 설문지 및 전화 조사한 결과임.

<그림 3> 기부채납의 적절성에 대한 응답



- 기부채납의 가장 큰 문제점으로는 기부채납의 명확한 기준 부재로 나타남.
 - 기부채납의 가장 큰 문제점으로 명확한 기준 부재가 전체의 35%(40개), 다음으로 기부채납 협의로 인한 인·허가 지연이 23%(26개)로 나타남.
 - 지자체의 기부채납 요구가 정해진 기준 없이 필요에 따라 이루어지고, 기부채납의 한계가 정해져 있지 않아 기업에게 과도한 부담을 초래하는 것으로 분석됨.

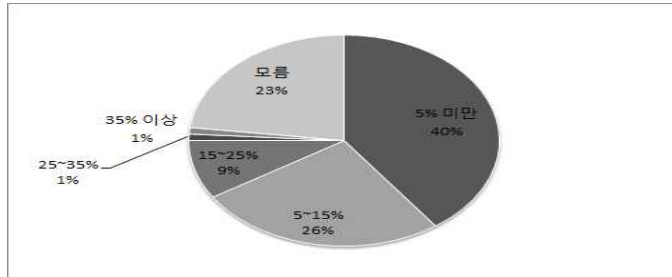
<그림 4> 기부채납의 문제점 응답 결과



주 : 1) 복수 응답 가능.
2) 업체의 응답 수 기준임.

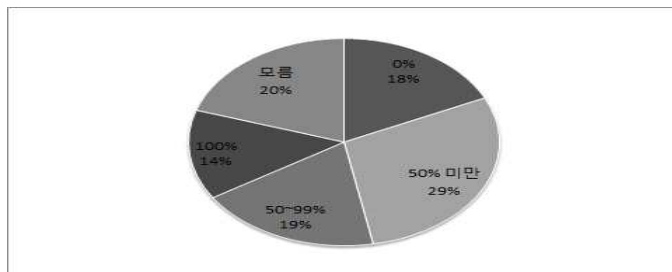
- 전체 사업비 대비 기부채납 비율이 5%를 초과하는 곳이 전체의 36%
 - 87개 업체 중 기부채납 5% 미만 35개 업체(40%), 5% 이상 32개 업체(36%)인 것으로 조사되었고 나머지 20개 업체는 모르겠다고 응답
 - 기부채납 비율이 5% 이상인 업체 중 5~15% 22개(25%), 15~25% 8개(9%), 25~35% 1개 업체(1%), 35% 이상 기부채납한 업체도 1개(1%)인 것으로 나타남

<그림 5> 총사업비 대비 기부채납 비율 응답 결과



- 과도한 기부채납으로 사업을 중단한 경험이 있는 업체는 9개(10%)
 - 일단 사업이 계획되거나 시행되면 기부채납을 과도하게 요구하더라도 중단하기 어려운 부동산 개발의 특성을 반영한 결과로 분석
 - 사업을 포기한 경험이 있다고 답변한 9개 업체 중 1~2회 중단한 경우가 6개 업체, 3~4회, 5~6회, 7회 이상이 각각 1개 업체
- 기부채납 비용을 분양가 등 원가에 전액 반영하는 업체가 12개(14%)에 불과
 - 기부채납 비용을 아파트 분양가 등 제품 원가에 전액 반영한다고 응답한 업체는 12개에 불과한 반면, 전혀 반영하지 못한다는 업체는 16개(18%)
 - 일부 반영한다고 답변한 42개 업체 중에서는 50% 미만을 반영하는 업체가 전체의 29%(25개), 50%~99%까지 반영하는 업체가 20%(17개)로 나타남.

<그림 6> 기부채납 비용의 원가 반영 정도



- 사업 시행시 가장 많이 기부채납한 시설은 도로(49%)인 것으로 조사됨.
 - 허가 관청이 요구한 기부채납 시설 중 도로가 전체의 49%(66건), 공원 29%(39건), 학교 6%(8건), 부지 5%(7건), 공공청사 3%(3건) 등으로 나타남.
 - 기타 시설로는 주차장, 도서관, 전기시설, 오수처리장, 육교 등으로 조사됨.

<표 10> 기부채납 요구 시설 현황

(단위 : 건)

시설	도로	공원	학교	부지	청사	기타
응답수	66	39	8	7	3	11

주 : 기타는 주차장, 도서관, 전기시설, 오수처리장, 육교 등임.

IV. 공공시설 기부채납제도의 문제점

1. 기준 부재 및 과도한 부담

- 기부채납 의무만을 규정하고 사업자의 부담 정도를 제한하지 않음.
 - 관련 법령에서는 간선시설의 설치 및 기부채납 의무를 규정하고 있으나 간선시설 설치에 따른 민간과 공공 간 비용 분담에 대한 규정을 두고 있지 않음.
 - 기반시설 설치시 사업자의 부담을 법률로 제한하는 것은 “기반시설 설치비용 부담”이 유일하고, 이는 「부담금관리기본법」상 부담금으로 관리되고 있기 때문
 - 「부담금관리기본법」에서는 부담금 부과 기준을 법률에서 정하도록 규정하고 있음.
- 앞에서 소개한 것과 같이 평균 사업비의 8.4%를 기부채납으로 부담하고 각종 개발 관련 부담금과 세금 부과로 인해 사업자는 삼중 부담하고 있음.
 - 사업자는 기본적으로 사업 이익에 대하여 법인세, 소득세 등의 세금을 납부함으로써 개발 이익을 사회에 환원하고 있음.
 - 법인세율 : (과세표준 2억원 이하) 과세표준의 10%, (과세표준 2억원 초과) 과세표준의 22%
 - 종합소득세율 : (과세표준 1,200만원 이하) 과세표준의 6%, (과세표준 1,200만~4,600만원) 과세표준의 15%, (과세표준 4,600만~8,800만원) 과세표준 24%, (8,800만원 초과) 35%
 - 개발사업 진행을 위해 허가 관청이 요구하는 공공시설의 설치 이외에도 각종 기반시설의 확충을 위한 부담금이 기부채납과 중복되어 사업자에게 부담 가중

<표 11> 기반시설 및 공공시설 확충·관리를 위한 각종 부담금

(단위 : 백만원)

부처	부담금명	부과 목적	부담 금액(2010년 기준)
국토해양부	광역교통시설부담금	광역교통시설 설치	103,672
	도시개발구역 밖의 도시개발 및 추가설치 비용부담금	도시개발구역 밖에 도로 등 기반시설 설치	9,656
	과밀부담금	도로, 공원	78,393
	교통유발부담금	대중교통 시설 확충	170,973
	기반시설 설치비용	기반시설 설치	12
교육과학기술부	학교용지부담금	학교용지 확보	216,294
지경부	집단에너지공급시설 건설비용부담금	집단에너지 시설 설치	211,732
환경부	원인자부담금(수도법)	상수도 시설 설치	72,884
	원인자부담금(하수도)	하수도 시설 설치	587,529

자료 : 2010년도 부담금운용종합보고서(기재부, 2011).

- 수도권에서 진행된 ○○지구 도시개발사업의 경우, 총사업비(1,438억원)에서 차지하는 각종 부담금의 비율이 30%(419억원)에 이르고 있음.
- 기부채납 외에 부담하는 부담금이 공동주택 분양면적 3.3㎡당 최소 92만원에 해당하는 과중한 금액으로 분양가에서 차지하는 비중이 매우 높음(최소 10% 이상).

<표 12> 도시개발사업 사업비 (○○지구 도시개발사업)

구분	내용		비고
	금액(백만원)	비율	
총계	143,780	100.0%	
조시설계비	17,100	11.9%	설계용역비, 문화재조사비, 측량비, 수수료
공사비	65,334	45.4%	
보상비	14,525	10.1%	지장물 보상, 영업보상 등
기타 비용	46,821	32.6%	
제세공과금	41,916	29.2%	각종 부담금
기타 부대비	4,905	3.4%	조합 운영비, 감정평가비

자료 : 00사 내부자료, 2010. 12.

<표 13> 부담금 부과 내역

구분	금액(백만원)	관련 법규	비고
총계	41,916		
농지보전부담금	12,776	농지법 38조, 시행령 53조	
대체산림자원조성비	58	산지관리법 제19조, 시행령 제21조	
상수도부담금	1,856	7,814t×237,500원/t	
하수도부담금	8,247	하수도법 제61조, 시행령 35조 6,730t×1,225,440원/t	
광역교통부담금	15,673	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제11조 시행령 제16조의 2	
생태계보전협력금	164	자연환경보전법 46조	
폐기물처리시설 설치부담금	3,142	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법 6조 1항, 영 4조 3항	

자료 : 00사 내부자료, 2010. 12.

- 영국의 경우, 1970년대부터 개발행위 허가를 조건으로 기반시설, 공익시설을 설치하여 기부채납할 수 있도록 제도를 운영했음.
- 즉, 사업자와 지자체가 설치할 기반시설과 공익시설을 협상을 통해 결정하고 결정된 사항의 이행을 조건으로 개발 행위를 허가함.
- 2004년 개발사업과 관련하여 종래의 협상 방식을 따르거나 부담금을 통한 금전적 납부 방식을 선택할 수 있도록 하는 방안이 의회에서 논의되었음.

- 의회의 논의 결과 종래의 협상 방식에 따른 기부채납이 조세와의 중복성 문제가 있다는 이유로 폐지되고 부담금만을 납부하는 현행 제도가 도입¹¹⁾

2. 인센티브 부족

- 인센티브 관련 규정의 미비 및 실효성 부족
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하고 있는 인센티브 이외 「주택법」, 「택지개발촉진법」 등 개별 사업법령에서는 인센티브 규정이 없음.
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 인센티브로 제공하는 용적률의 상한만을 정하고 있고 지자체 조례로 인센티브를 확정하지만 도시계획위원회에서 법적 기준을 무시하고 용적률을 임의로 하향 조정하는 경우도 발생
- 00시의 경우 지구단위계획 수립 지침을 제정·고시하면서 기반시설 부담구역 내는 용적률을 280%로 고시하였으나 도시계획위원회에서 230%의 용적률로 의결·통보하여 사업자가 사업 추진을 포기
- 기부채납 확정 부지에 대한 재산세 부과 등 역(逆) 인센티브
 - 지구단위계획이 결정되어 국가 또는 지자체에 기부채납이 확정된 부지임에도 해당 부지의 명목적인 소유자라는 이유로 사업 시행자에게 재산세 부과
 - 지구단위계획이 확정되면 사업자가 명목상 해당 부지의 소유자라고 하더라도 온전한 재산권을 행사할 수 없기 때문에 재산세를 부과하는 것은 불합리
 - 「지방세법」에서는 민간이 소유한 재산 중 일반이 자유롭게 통행하는 사도, 군사보호 시설 내 토지 등과 같이 소유자가 온전하게 재산권 행사를 할 수 없는 재산에 대해서는 재산세를 부과하고 있지 않음.
 - 기부채납이 예정된 토지는 명목상 소유자의 재산권 행사가 현저히 제한되기 때문에 재산세를 부과하는 것은 「지방세법」상 재산세 비과세 원칙에 배치

- A 사업자는 현재 가동 중인 공장부지를 포함한 주변 지역(163,107㎡)을 개발해 상업시설을 조성하는 내용으로 제1종 지구단위계획을 수립, 2010년 12월 최종 승인을 받음.

11) 강운산, 학교용지부담금의 문제점과 개선 방안, 대한주택건설협회·대한건설협회 용역보고서, 2011 참조.

- 전체 사업면적의 약 28%에 해당하는 4만 6,307㎡는 도로 등 공공시설을 조성하여 지자체에 기부채납할 예정이며 2010년 5월 도시계획시설 결정이 고시됨.
- 도시계획시설 결정 고시(2010년 5월) 이후에는 사실상 민간 사업자의 재산권 행사가 제한됨에도 불구하고 재산세로 약 19억원을 납부해야 함.

<표 14> 「지방세법」상 재산세 비과세 대상

구분	주요 내용
토지	· 군사기지 및 군사시설 보호구역 중 통제보호구역 내의 토지 · 산림보호구역, 시험림, 「자연공원법」에 따른 공원자연보존지구의 임야 · 백두대간보호지역의 임야
토지 외 재산	· 「도로법」에 따른 도로와 일반인의 자유로운 통행을 목적으로 한 사설도로 · 하천, 제방, 구거(溝渠), 유지(溜池), 묘지 등 · 임시로 사용하기 위한 건축물 중 과세 기준일 현재 1년 미만의 것 · 행정기관으로부터 철거명령을 받은 건축물 등 재산세를 부과하는 것이 적절하지 않은 건축물 또는 주택

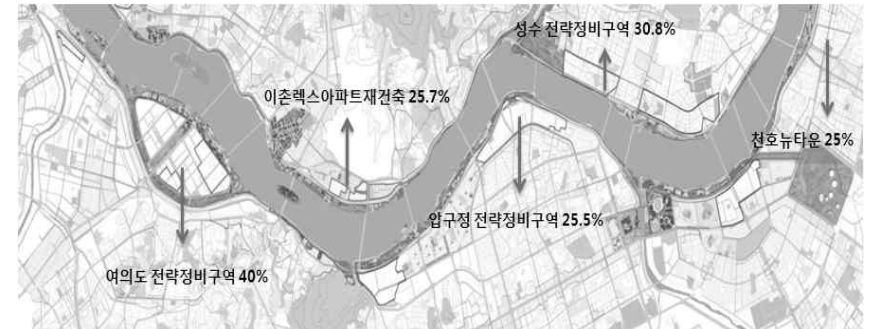
3. 기부채납 비용의 원가 반영 불분명 등

- 관련 법령의 미비로 인해 기부채납 비용의 원가 반영이 불분명한 상황
 - 「주택법」에 따른 주택개발사업 승인시 조건으로 부과된 간선시설의 설치 비용을 분양가에 반영할 수 있는 명확한 규정이 없음.
 - ‘공동주택 분양가격 산정규칙’에서는 분양가심사위원회에서 인정하는 경비만을 분양 가격에 반영할 수 있도록 규정하고 있음.
- 독일은 우리나라와 같은 기부채납제도는 없고 개발사업을 시행하는 경우 필요한 시설 설치를 위한 부담금을 사업자가 납부하고 지자체가 시설을 설치함.
 - 필요한 시설의 범위와 비용은 공정하게 계산하여 부담금을 부과, 납부하고 주택개발 사업의 경우에는 해당 비용을 원가에 반영함.

4. 주민과 지자체 간 갈등 초래 및 재산권 침해

- 최근 서울시는 한강 주변 아파트단지의 재건축을 추진하고 있으나 25~40%에 이르는 부지, 시설의 기부채납 요구로 주민들이 강하게 반발하고 있음.

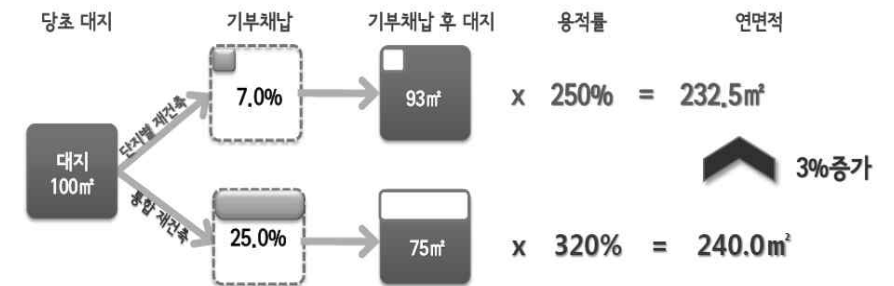
<그림 7> 서울시 주요 재개발사업 기부채납 비율



- 기부채납에 따라 용적을 상향과 같은 인센티브가 주어지지만 기부채납 비율 대비 인센티브가 충분한지 명확하지 않아 재산권 침해 논란

<그림 8> 압구정 전략정비구역 기부채납 대비 용적률 인센티브

※ 대지100㎡를 기준으로 7%(단지별재건축)와 25%기부채납(통합재건축)를 가정한 연면적 비교



주 : 1) 통합 재건축 방식에 따라 기부채납 비율은 기존 재건축 방식보다 3.6배 증가했지만 건축 연면적은 기본 재개발 방식에 비해 3% 증가.
2) 통합 재건축이란 개발 단지별 재건축과는 달리 여러 단지를 하나로 묶어 개발하는 방식. 압구정의 경우 압구정동, 신사동, 청담동 등 한강변에 있는 재건축 시기가 도래한 아파트 단지를 통합하여 재개발.
자료 : 압구정 전략정비구역 주민설명회 자료(2011. 7. 14).

- 예를 들어 압구정 전략정비구역은 용적률 상향, 고도제한 완화 등의 인센티브에도 불구하고 기부채납 비율이 기존 잠실재개발 구역 7%보다 3.6배 이상 높은 25%에 달하여 과도한 기부채납 때문에 사업 수익성이 낮은 것으로 평가(월간 부동산 리서치, 2011. 3. 15 ; 삼성증권)됨.

- 기부채납으로 인한 분양가 인상 등 소비자 피해
 - 과도한 기반시설의 기부채납은 아파트 분양가를 상승시키는 요인으로 작용하여 실질 주택 수요자에게 피해가 돌아갈 우려가 있음.
 - 평당 분양가 대비 기부채납 비용이 30%를 초과하는 경우도 발생하고 있어 과도한 기부채납이 국민의 부담으로 돌아가는 상황임.

<표 15> 아파트 분양가 대비 기부채납 비율

구분	평당 분양가	기부채납 비용	분양가 대비 비율
S아파트	1,790만원	560만원	31.2%
H아파트	1,549만원	330만원	21.3%
G아파트	1,468만원	308만원	20.9%

자료 : 개발사업 인허가제도 개선 방안(한국건설산업연구원, 2010. 5. 11).

V. 개선 방안

1. 기부채납 기준 확립

- 기부채납의 비율을 총사업비 대비 5~10% 이내로 제한
 - 일반 건축물, 유통시설 등의 기부채납 비용은 총사업비의 5% 이내로 제한하고, 기반 시설의 설치가 필요한 대규모 주택개발 사업은 10% 이내로 제한
 - 지자체별 특성을 고려하여 용도지역의 변경에 따른 기부채납 비율을 명시적으로 정하여 특혜시비 논란과 기업의 과도한 부담 가능성을 동시에 해소
- 또한, 위에서 제안한 기부채납 부담 규모를 고려하여 공공시설 종류별 기부채납의 기준을 수립하여 운영하는 것이 필요함.
 - 이 기준의 수립을 위해서는 자치단체별 공공시설의 용량과 현재 기준 용량 등이 공공시설 관련 데이터가 우선적으로 마련되고 이를 기초로 개발사업 종류별, 규모별 공공시설의 기부채납 기준이 수립되어야 함.

<표 16> 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정안

현행	개정안
제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) ① <생략> ② 개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위 허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있다.(단서 신설)	제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) ① (현행과 같음) ② _____ _____ _____ _____ _____ 다만, 용도 폐지되는 공공시설을 행정청이 아닌 개발행위 허가를 받은 자에게 무상으로 귀속되지 않는 경우, 개발행위 허가를 받은 자가 설치하는 공공시설 중 관리청에 귀속되는 시설의 설치비용은 총사업비 대비 최대 5%를 초과할 수 없다. ⑨ 제2항 단서에 따른 총사업비 대비 무상귀속시설의 설치비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 총사업비 대비 최대 5% 이내에서 개발사업의 성격에 따라 비율을 달리 정할 수 있다.
<신 설>	

<표 17> 「주택법」 개정안

현행	개정안
제16조(사업계획의 승인) ① ~ ⑨ (생략) ⑩ <신설>	제16조(사업계획의 승인) ① ~ ⑨ (현행과 같음) ⑩ 시·도지사가 제1항의 규정에 의하여 사업계획을 승인함에 있어서 사업주체가 제출하는 사업계획에 기반 시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구하는 경우에는 총사업비의 10%를 초과할 수 없다. 이 경우 사업주체가 무상양도 받은 기반시설 가액은 차감하여 산정하며, 비용산정에 관해서는 국토해양부령으로 정한다.

- 사업과 무관한 기부채납 금지 원칙 및 허가 관청의 손해배상 책임 확립
 - 「주택법」 제16조 제5항과 같이 당해 사업과는 관련이 없는 공공청사, 용지의 기부채납이나 간선시설의 설치를 요구할 수 없도록 각 개별 법령에 명시
 - * 사례 : 사업 지역과 멀리 떨어진 지역에 복지관 건설을 위한 부지의 기부채납 요구, 주택단지와는 아무런 관련이 없는 타 지역의 진입로 건설 등 사업 무관시설 기부채납 요구 등
 - 이러한 원칙의 실효성을 보장하기 위해 공공시설의 부당한 기부채납과 기반시설의 설치 요구로 인허가가 지연되는 경우 허가 관청의 손해배상 책임을 명시

<표 18> 「주택법」 개정안(예시)

현행	개정안
제16조(사업계획의 승인) ① ~ ④ (생략) ⑤ 사업계획 승인권자는 제1항에 따라 사업계획을 승인할 때 사업주체가 제출하는 사업계획에 해당 주택건설사업 또는 대지조성사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지의 기부채납(寄附採納)이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구하여서는 아니 된다.	제16조(사업계획의 승인) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ————— 되며, 사업계획 승인권자가 해당 주택건설사업 또는 대지조성사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지의 기부채납(寄附採納)이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구하여 사업승인의 지연 등으로 해당 사업자에게 손해가 발생한 경우 사업계획 승인권자는 관련 사업자에게 손해를 배상해야 한다.

2. 인센티브제도 개선

- 명확한 인센티브 규정 마련
- 기부채납에 따른 인센티브 기준을 명시적으로 규정하여 사업의 불확실성을 제거하고 기부채납과 인센티브 간 연계를 강화해야 함.
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 같이 「주택법」 등에 기반시설의 설치에 따른 인센티브에 대한 근거 규정을 만들고 조례, 지침 등으로 상세기준 마련

<표 19> 「주택법」 개정안(예시)

현행	개정안
제16조(사업계획의 승인) ⑩ <신설>	제16조(사업계획의 승인) ⑩ 제1항에 따른 사업계획에 간선시설의 설치 계획이 포함된 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 용적을 상향, 고도제한 완화 등과 같은 인센티브를 부여해야 한다.

- 기부채납이 예정된 부지에 대한 재산세 부과세
 - 민간 사업시행자가 국가·지방자치단체를 대신하여 공공시설인 도로, 공원 등을 설치하여 기부채납하기로 예정된 토지에 대한 재산세 부과세

<표 20> 「지방세법」 시행령 개정안

현행	개정(안)
제108조(비과세) ② 법 제109조 제3항 제2호에서 “대통령령으로 정하는 토지”란 다음 각 호에서 정하는 토지를 말한다. 1.~4. (생략) <신설>	제108조(비과세) ② ----- 1.~4. (현행과 같음) 5. 민간이 시행하는 개발사업의 부지에 대한 지구단위계획이 결정되어 국가 또는 지자체에 기부채납이 예정된 토지

3. 기반시설 설치 및 기부채납 비용의 원가 인정

- 주택 개발사업의 경우 기부채납 비용의 분양원가 인정
 - ‘공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙’을 개정하여 기부채납한 공공시설 설치와 용지 비용이 공동주택의 분양가에 포함될 수 있도록 함.
 - * 국토부는 주택단지와 기간도로를 연결하는 진입도로 중 200m 초과 부분 및 「도시공원법」에 의해 설치가 의무화된 도시공원 설치비용을 택지비 가산항목으로 명확히 규정하는 ‘공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙’의 개정을 준비 중에 있음.

<표 21> 공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙

현행	개정안
제9조 (공공택지 외의 택지의 감정평가 가액에 가산하는 비용) 법 제38조의 2 제2항에 따라 공공택지 외의 택지를 감정평가한 가액에 가산되는 택지와 관련된 비용은 다음 각 호의 비용으로 한다. 1.~5. (생략) 6. 그 밖에 시장·군수 또는 구청장이 분량가심사위원회의 심의를 거쳐 필요하다고 인정하는 택지와 관련된 경비로서 증빙서류에 의하여 확인되는 경비	제9조 (공공택지 외의 택지의 감정평가 가액에 가산하는 비용) 법 제38조의 2 제2항에 따라 공공택지 외의 택지를 감정평가한 가액에 가산되는 택지와 관련된 비용은 다음 각 호의 비용으로 한다. 1.~5. (현행과 같음) 6. 법 제16조에 따라 주택건설사업계획의 승인에 부과되는 조건을 충족하기 위한 공공시설 용지의 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 소요되는 비용

강운산(연구위원 · wskang@cerik.re.kr)