

개발사업 관련 기반시설의 무상귀속 및 무상양도의 문제점과 개선 방안

한국건설산업연구원 연구위원 강 윤 산

I. 서론	1
II. 사업자 설치 기반시설의 무상귀속양도	3
III. 무상귀속 및 무상양도의 실태와 문제점	16
IV. 개선 방안	26

<목 차>

I. 서론	1
II. 사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도	3
1. 사업자의 기반시설 설치 부담과 관계 법령	3
(1) 기반시설 시설의 설치	3
(2) 기반시설 설치 관련 법령	4
2. 기반시설의 무상 귀속과 무상양도	4
(1) 관련 개념의 정의	4
(2) 관련 법규	5
(3) 법적 쟁점의 검토	10
(4) 무상귀속과 무상양여의 절차	13
III. 무상귀속 및 무상양도의 실태와 문제점	16
1. 무상귀속 실태 분석	16
(1) 기부채납 요구 시설 및 유형	16
(2) 기부채납 비용 부담 및 처리 실태	17
(3) 기타 조사 결과	19
2. 무상귀속 및 무상양도의 문제점	20
(1) 무상귀속의 문제점	20
(2) 주택사업계획 승인 관련 부당한 학교시설의 설치 요구	23
(3) 무상양도의 문제점	25
IV. 개선 방안	26
1. 무상귀속 관련	26
(1) 기부채납 요청행위의 재량 축소	26
(2) 공공성 평가제의 도입	27
(3) 무상귀속 부분의 원가 인정	28
(4) 학교시설의 과도한 요구 해결 방안	29
(5) 지방자치단체 기반시설 설치 예산 확보의 실효성 제고	30
2. 무상양도 관련	30

I. 서론

- 도로, 공원, 철도, 항만, 학교, 상·하수도 시설 등 기반시설의 설치 의무는 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙임.
 - 그러나 국가 재정의 부족으로 인해 모든 주택사업 등으로 인해 발생하는 기반시설의 설치 수요를 충당하는 것은 불가능한 현실이며, 원인자(原因者) 부담 또는 수익자(受益者) 부담의 원칙에 입각하여 사업자에게 기반 시설의 설치비용을 충당하기 위해 일정한 부담을 부과하고 있음.
- 주택사업 등의 추진과 관련하여 사업자가 부담하는 기반시설 설치 부담은 크게 사업 승인(인가)의 조건으로 사업자가 직접 설치 또는 용지를 확보하여 무상 귀속시키는 경우와 기반시설부담금 등 부담금의 형태로 비용을 부담하는 경우가 있음.
- 이 중 사업승인의 조건으로 승인권자가 사업자에게 기부채납을 요구하여 관리청에 무상 귀속하는 경우 이의 과도한 요구로 인해 사업승인이 지연되거나 사업자의 초기 부담이 크게 증가하는 문제점이 발생하고 있음.
 - 특히, 지난 3월 교육인적자원부가 ‘개발사업 지구내 학교신설 협의 지침’을 마련 사업승인의 조건으로 법률에서 정한 **학교용지의 확보 외에 학교신설 및 증축을 부당하게 요구**하고 이에 응하지 않을 경우 사업승인의 부동의 의견을 제시하고 있음.
 - 이로 인해 사업자 부담의 증가, 사업승인 기간의 장기화, 사업 추진이 중단되는 등의 부작용이 발생하고 있음.
- 또 사업자가 사업계획 승인의 조건으로 지출한 기부채납 비용의 분양원가 인정 여부 문제는 과거에도 논란의 대상이었으며, 분양가상한제가 본격적으로 실시되는 상황에서는 개발사업의 최대의 이슈로 등장할 것임.
 - 개발사업의 추진으로 인해 사업자에게 요구되는 기반시설 설치비용 부담은 형식적으로는 사업자가 부담하지만 실제로 분양원가에 전가되어 주택을 구매하는 소비자가 부담하는 것으로 보는 것이 일반적인 견해임.

- 특히, 분양가상한제 하에서는 과거 사업자가 향유하는 개발의 이익을 기 대하는 것은 어려우므로 사업자의 시설 설치비용을 원가로 인정하지 않 을 경우 사업자와 승인권자간의 법적 다툼이 크게 증가할 것이며, 이로 인한 혼란은 실로 막대할 것으로 판단됨.
- 이에 주택건설사업계획의 승인 조건으로 사업자에게 요구되는 과도한 기부 채납 부담 부과의 문제점을 검토하고 개선 방안을 제시코자함.
- 개선 방안은 승인권자의 사업자에 대한 기부채납 요구행위의 재량을 적 절한 범위에서 제한하기 위한 방안과 사업자의 시설 설치비용의 처리 문제를 중심으로 검토하고자 함.
- 이는 승인권자의 기부채납 요구 행위에 대한 재량의 범위를 객관적 기 준에 의해 예측 가능하도록 하여 투명한 인허가 행정을 정착시켜 행정 의 신뢰성·예측가능성 제고와 개발 사업의 활성화에 기여할 것이며, 크 게는 소비자인 국민의 공평부담 제고에 크게 기여하는 계기가 될 것임.

Ⅱ. 사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도

1. 사업자의 기반시설 설치 부담과 관계 법령

(1) 기반시설 시설의 설치

- 기반시설은 시민의 도시생활에 필요한 쾌적성과 적절한 생활수준의 유지를 위해 요구되는 시설을 의미함.
- 기반시설의 종류에 대해 규정하고 있는 법률로는 「국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)」, 「도시개발법」, 「도시및주거환경정비법(이하 도시정비법)」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」, 「수도권정비계획법」 등이 있음.

〈표 Ⅱ-1〉 국토계획법 상의 기반시설

구 분	종 류
교통시설	도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·삭도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장·공원·녹지·유원지·공공공지
유통공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
공공문화체육시설	학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
방재시설	하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
보건위생시설	화장장·공동묘지·납골시설·장례식장·도축장·종합의료시설
환경기초시설	하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

자료 : 국토의계획및이용에관한법률 시행령 제2조 제1항.

- 기반시설 설치에 국가 또는 지방자치단체가 담당하는 것이 원칙이나, 수익자부담 및 원인자부담 원칙의 등장과 개발 이익의 환수라는 정책적 목적에 의해 개발사업자(건축주)가 개발사업으로 인해 필요하게 되는 기반시설의 일부를 직접 설치하거나 이에 해당하는 비용을 부담금으로 부담하게 됨.

- 현행법상 개발사업자가 개발로 인해 기반시설의 설치에 기여하는 경우는 i) 직접 설치하여 무상귀속하는 경우, ii) 기반시설부담금(시설부담금 포함)의 부담 등이 있음.

(2) 기반시설 설치 관련 법령

- 개발사업과 관련하여 기반시설의 설치 부담과 관련된 법령은 도시개발법, 주택법, 국토계획법, 도시정비법 등이 있음. (구체적인 내용은 생략)

2. 기반시설의 무상 귀속과 무상양도

(1) 관련 개념의 정의

1) 무상귀속

- 무상귀속(無償歸屬)은 「국토계획법」 등에 근거 개발행위허가 등과 같은 행정청의 수익적 행정처분이 있는 경우 개발행위허가를 받은 자 등이 새로이 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 때에 국유재산법 및 지방재정법의 규정에도 불구하고 새로이 설치된 공공시설이 그 시설을 관리할 관리청에게 무상으로 소유권 변동이 되는 것을 말함.

2) 무상양도

- 무상양도(無償讓渡)는 민간 개발사업시행자에 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 의미¹⁾함.

- 무상귀속과 무상양도는 모두 법률행위가 아닌 법률의 규정에 의해 물권이 변동되는 경우이며 소유권의 최종적인 귀속 주체의 차이로 구분²⁾됨.

3) 기부채납

- － 기부채납(寄附採納)은 기부자가 그의 소유재산을 국가 또는 지방자치단체의 국유 또는 공유재산으로 증여하는 의사표시를 하고 국가 또는 지방자치단체가 이를 승낙하는 의사표시를 함으로써 성립하는 증여계약을 의미³⁾함.

(2) 관련 법규

1) 「국유재산법」

- － 「국유재산법」 제9조에는 재산을 국가에 기부하고자 하는 자가 있는 경우 이를 채납할 수 있음을 규정(제1항)하면서, 국가에 기부하고자 하는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요로 하지 아니하는 것인 경우 또는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 이를 채납할 수 없음을 규정(제2항)하고 있음.
- 주목할 것은 기부채납할 수 있는 대상은 부동산과 그 종물(제3조 제1항 1호) 등이며, 재산의 기부채납은 조건이 수반될 수 없다는 사실임.

2) 「국토의계획및이용에관한법률」

- － 「국토계획법」에는 개발사업자가 “새로이 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 인하여 용도가 폐지되는 공공시설은 새로이 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 이를 양도할 수 있다(제65조 제2항)”고 규정하고 있음.

1) 최계영, “용도폐지된 공공시설에 대한 무상양도신청거부의 처분성”, 행정법연구 통권제14호, 2005 참조.
 2) 이러한 개념에 대해 무상양도라는 개념 속의 양도는 양도·양수하고자 하는 양 당사자간의 의사 합의에 의해 소유권이 변동되는 것을 의미하므로 무상귀속으로 통일하는 것이 바람직하다는 의견(최영동, “재건축사업과 국·공유지 무상양도”, 월간 도시개발 제2호, 2006.8) 도 있음.
 3) 본 공청회에서 논의하는 기부채납의 법적 성질은 공법상의 기부채납 의무를 이행하는 행위로 보는 것이 타당할 것임.

- 개발사업자가 개발사업의 추진을 위해 새롭게 설치할 공공시설은 반드시 시설의 관리청(국가 또는 지방자치단체)에 무상귀속하도록 규정하고 있어 강행규정이며 법률에 규정에 의해 소유권이 변동되는 효력을 발생함.
- 다만 개발행위로 인하여 용도가 폐지되는 공공시설은 개발사업자가 새롭게 설치한 공공시설 설치비용에 상당하는 범위에서 관리청이 개발사업자에게 무상양도할 수 있도록 규정하고 있는데, 양도의 결정은 관리청의 재량행위로 규정한 법령과 반드시 양도하도록 규정하고 있는 법령이 있음.
- 관리청에 귀속된 공공시설의 처분으로 인한 수익금이 발생할 경우 도시계획사업외의 목적에 사용할 수 없도록 규정하고 있음(제8항)

3) 「주택법」

가. 과도한 기부채납 요구 금지

- 사업자의 주택건설사업계획을 승인함에 있어서 사업주체가 제출하는 사업계획에 당해 주택건설사업 또는 대지조성사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지의 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구할 수 없도록 규정하고 있음(법 제16조 제5항).

나. 간선시설의 설치

- 「주택법」에는 사업주체가 100호 이상의 주택건설사업을 시행하는 경우 또는 1만6천500㎡ 이상의 대지조성사업을 시행하는 경우에는 다음과 같이 해당 간선시설을 설치하도록 규정하고 있음(법 제23조 및 시행령 제24조).
- 지방자치단체 : 도로 및 상하수도시설
- 당해 지역에 전기·통신·가스 또는 난방을 공급하는 자 : 전기시설·통신시설·가스시설 또는 지역난방시설
- 국가 : 우체통

- － 다만, 위와 같이 간선시설의 설치에 지방자치단체나 간선시설 설치권자가 설치하도록 규정하고 있으나, 사업자가 주택건설사업의 승인 시 제출하는 주택건설사업에 포함하여 설치하는 경우 사업자가 설치할 수 있도록 하고 있음(법 제23조 제1항 단서).
- － 또 간선시설의 설치 범위에 대해서는 시행령 별표2에 규정하고 있음.

〈표 II-2〉 주택법상 간선시설의 설치 범위

종 류	범 위
도로	주택단지밖의 기간이 되는 도로로부터 주택단지의 경계선(단지의 주된 출입구)까지로 하되, 그 길이가 200미터를 초과하는 경우로서 그 초과부분에 한함.
상하수도시설	주택단지밖의 기간이 되는 상·하수도시설로부터 주택단지의 경계선까지의 시설로 하되, 그 길이가 200미터를 초과하는 경우로서 그 초과부분에 한함.
전기시설	주택단지밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지의 경계선까지로 한다. 다만, 지중선로는 사업지구밖의 기간이 되는 시설로부터 그 사업지구안의 가장 가까운 주택단지(사업지구안에 1개의 주택단지가 있는 경우에는 그 주택단지)의 경계선까지로 하되, 「임대주택법」 제12조제1항제2호의 규정에 의한 임대주택을 건설하는 주택단지에 대하여는 건설교통부장관이 산업자원부장관과 따로 협의하여 정하는 바에 의함.
가스공급시설	주택단지밖의 기간이 되는 가스공급시설로부터 주택단지의 경계선까지로 한다. 다만, 주택단지안에 취사 및 개별난방용(중앙집중식 난방용을 제외)으로 가스를 공급하기 위하여 정압조정실을 설치하는 경우에는 그 정압조정실까지로 함.
통신시설	관로시설은 주택단지 밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지 경계선까지, 케이블시설은 주택단지 밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지안의 최초 단자까지로 함 (다만, 국민주택을 건설하는 주택단지에 설치하는 케이블시설의 경우 그 설치 및 유지·보수에 관하여는 건설교통부장관이 정보통신부장관과 따로 협의하여 정하는 바에 의함)
지역난방시설	주택단지밖의 기간이 되는 열수송관의 분기점(당해 주택단지에서 가장 가까운 분기점)으로부터 주택단지내의 각 기계실입구 차단밸브까지로 함.

다. 공공시설의 귀속

- － 사업자가 사업계획승인을 얻은 사업지구 안의 토지에 새로이 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우 공공시설의 귀속은 「국토계획법」 제65조에 의하는 것으로 규정(법 제30조)하고 있음.

- 즉, 사업자가 설치하는 공공시설은 관리청에 무상귀속하고, 다만 개발행위로 인하여 용도가 폐지되는 공공시설은 개발사업자가 새롭게 설치한 공공시설 설치비용에 상당하는 범위에서 관리청이 개발사업자에게 무상양도할 수 있도록 규정하고 있는데, 양도의 결정은 관리청의 재량행위임.

4) 「도시및주거환경정비법」

- 「도시정비법」 제65조 제2항에서는 민간 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로이 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 사업시행자에게 무상으로 양도하도록 규정하고 있음(강행규정).

5) 「공유재산관리지침」

- 행정자치부가 공유재산의 효율적 관리를 위해 시행 중인 동 지침(2007년)에는 「국토계획법」 제65조 등 각 개별 법률에 의거 인·허가 처분 시 조건으로 사업시행자에게 부담부과와 관련된 사항을 규정하고 있음.

가. 무상귀속(양도) 대상

- 동 지침에서는 무상귀속 대상으로 특정한 사업으로 인하여 그 기능이 대체되어 용도가 폐지되는 공유재산인 “종래의 공공시설”과 어떤 특정인이나 특정집단 등이 특수한 목적을 위하여 사용하는 것이 아니고 도로·하천·제방 등과 같이 일반대중들이 직접 자유로이 사용 또는 이용하는 것으로 규정하고 있음(동지침 1-3).

나. 무상귀속(양도)의 범위

- 동 지침은 사업시행자가 비행정청인 경우 부담한 비용의 범위 내 즉, 기능이 대체되는 공공시설을 설치하는데 소요된 설치비용과 동 택지가격에서 무상양도가 가능하도록 규정하고 있음(지침 1-3).
- 주목할 것은 동 지침에서 지방자치단체로 공공시설을 무상귀속하는 경우로서 건폐율·용적율 등의 상향 또는 기반시설부담금에 대한 공제 등을 통해 사업자에게 반대급부가 부여되는 경우 무상양도 대상에서 제외하도록 규정하고 있어 사업시행자와 법적 분쟁이 계속 발생하고 있음.

다. 무상귀속 부담부과의 원칙

- 내용상 기준으로 사업계획 등의 승인권자는 사업계획 등의 승인을 위한 부담부과 시 그 내용이 다음 기준에 적합하도록 규정하고 있음.
 - 합법성 : 각종 법률 및 관련조례·규칙 등에 적합
 - 합리성 : 법의 취지 및 사회통념상 적합
 - 비례성 : 간선시설 등의 부담은 공익과 그 부담으로 인한 사업주체의 불이익 간에는 상당한 비례성이 존재할 것
 - 실현가능성 : 부담의 이행이 법률적·기술적·물리적·사회통념상 실현 가능하여야 함. 특히, 부담의 이행이 제3자와의 협의등이 전제되는 경우에는 사전에 제3자와의 협의등 사전확인 절차를 거친 후 부담을 부과하여야 함
 - 형평성 : 지역별·시기별·규모별·형태별 등에 의한 형평성이 유지
 - 부당결부금지 : 당해 사업과 관련없는 간선시설의 설치 또는 그 비용 등의 부담을 부과하여서는 아니됨
 - 충돌금지 : 부담 상호간의 내용이 충돌하지 않을 것

(3) 법적 쟁점의 검토

1) 사업계획의 승인과 기부채납의 조건의 부과

가. 사업계획 승인(인가)의 재량행위 여부

- 기반시설의 설치 후 기부채납 또는 사업부지 내 포함되어 있는 국공유지 무상 매입 등의 사업 승인의 조건으로 부과되는 것은 **행정행위의 부관(附款)으로서 부담(負擔)에 해당함**.
 - 즉, 사업 승인이라는 행정행위의 주된 내용에 부가하여, 그 행정행위의 상대방에게 작위·부작위·급부·수인 등의 의무를 부과하는 것임.
- 행정행위의 부관은 일반적으로 기속행위에는 부과할 수 없고 재량행위에 대하여 부과할 수 있음⁴⁾.
- 주택사업계획 승인(인가)에 조건을 부과하는 것이 정당한 것인가 하는 것은 승인(인가)의 법적 성질이 재량행위인가 아닌가에 달려있음.
 - 통상적으로 주택건설사업계획의 승인(인가)은 사업자에게 당해 사업을 수행할 수 있는 권한을 설정하여 주는 형성적 행정행위이며 실질적으로는 수익적 행정행위로서 특허에 해당하고 재량행위에 해당함(2007두 6663).

나. 기부채납의 법적 성질

- 사업자가 사업계획서에 포함하는 공공시설의 기부채납에 대해서는 사법상의 증여계약으로 보는 견해와 공법상의 기부채납 의무를 이행하는 행위로 보아야 한다는 견해⁵⁾가 대립하고 있음.
- 사업계획서에 포함되는 기부채납은 상대방(행정청)의 기부채납 요구(신청)에 대하여 **사업자가 기부채납 의무를 이행하는 '채납처분'**으로서의 성격을 가진 '상대방이 있는 행정행위'로 봄이 타당함.

4) 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2006.

5) 박균성, 20세기 행정법 분야의 주요 판례의 소개와 해설, 「인권과 정의」, 제284호.

다. 조건의 적정성 · 부당결부 금지의 원칙

- 부당결부금지의 원칙은 행정주체가 행정작용을 함에 있어 실질적인 관련성이 없는 상대방의 의무를 부과하거나 그 이행의 강제를 금지하는 원칙⁶⁾을 말함.
 - 이는 행정기관의 자의적인 권한행사를 통제하고, 국민의 권리를 보호하는 기능을 함.
- 예를 들어 주택사업과 관련이 없는 특정한 시설의 기부채납을 사업 승인의 조건으로 부과하거나, 「국토계획법」 등에서 정한 학교용지를 확보하였음에도 불구하고 학교시설의 설치 후 기부채납을 요구하는 최근의 교육청의 요구는 부당결부금지의 원칙을 위반하는 것으로 취소소송을 통해 해결할 수 있음.

2) 부관의 취소 및 무효의 경우

- 사업계획 승인의 조건으로 부과되는 기부채납의 요구 등이 과도하거나 사업과 관련성이 없을 경우 앞에서 언급한 부당결부금지의 원칙을 위반하게 되는 데 이 경우 부관의 효력과 이러한 부관에 의해 이루어지 무상귀속 재산의 처리 문제가 있음.
- 그러나 주택건설사업계획의 승인과 관련하여 부과되는 기부채납 요구 등의 부관은 그 정도에 따라 무효가 되는 경우도 있을 수 있겠지만 **일반적으로 취소할 수 있는 부관**으로 봄이 타당함.
- 이 경우 부관에 의해 기부채납이 요구된 기반시설의 무상귀속이 이루어지지 않았을 경우에는 부관을 취소함으로써 해결되겠지만, 이미 무상귀속이 이루어진 경우에는 행정처분의 공정력에 의해 해당 시설의 등기 말소를 요청할 수 없음.

6) 김학세, “부당결부금지의 원칙”, 판례연구 제15집(상), 2001 참조.

3) 무상양도와 인센티브의 제공

가. 무상양도

- － 「국토계획법」 및 「도시정비법」 상 무상양도를 규정하고 있는 취지는 사업시행자(민간)에 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 소유의 기반시설을 사업시행자에게 무상으로 양도되도록 하여 재산상의 손실을 합리적인 범위 안에서 보전해주고자 하는 데 입법취지가 있음.
- 이러한 무상양도는 손실보상적(損失補償的) 성격의 규정으로 이와 같이 무상양여를 규정하고 있는 법령으로는 「도시정비법」과 「국토계획법」 외에 「국유재산법(제44조)」, 「공유수면매립법(제19조)」, 「기업활동규제완화에관한특별조치법(제25조)」, 「도시개발법(제65조)」, 「산업입지및개발에관한법률(제26조)」, 「전원개발촉진법(제14조)」, 「접경지역지원법(제10조)」, 「지방소도읍육성지원법(제17조, 제18조)」 등이 있음.
- － 이러한 용도폐지되는 공공시설을 사업자에게 재산상의 손실을 합리적인 범위 내에서 보전해주는 의미를 갖게 되는데 개별 규정마다 그 성격을 차이가 있음.
- 도시정비법 제65조 제2항의 규정에 대해서는 지난 2007년 4월 13일 대법원에서 강행규정임을 확인하는 판결을 내림(2006두11149).

〈표 II-3〉 법령별 무상양도 규정의 법적 성격

임의규정(재량행위)	국토의계획및이용에관한법률, 국유재산법, 공유수면매립법, 도시개발법, 산업입지및개발에관한법률, 접경지역지원법,
강행규정(기속행위)	기업활동규제완화에관한특별법, 도시및주거환경정비법, 전원개발촉진법, 지방소도읍육성지원법

나. 인센티브의 부여

- 「국토계획법」 제52조 제3항 및 시행령 제46조, 제47조제52조에는 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시·도의 도시계획조례가 정하는 기반시설(공공시설등)의 부지로 제공하는 경우에는 **해당 건축물의 건폐율·용적률 및 높이제한이 완화됨.**
 - 이와 같이 사업시행자가 사업시행지의 일부를 공공시설 부지로 제공하는 것을 전제로 해당 공식에 의거 용적률 등을 완화 적용하는 것을 도시계획 업무상 통상적으로 “인센티브”라 칭함.
- 이러한 인센티브에는 사업구역의 용도지역 중 상향(예를 들면 제2종 ⇒ 제3종 일반주거지역)과 용적률 증가, 기존 도시계획시설의 폐지·변경과 신설 등을 계획하여 사업부지 진·출입로 확보, 건축법에 의한 사선제한, 건축물 남향 등 배치용이 등이 있음.
 - 이와 같은 인센티브를 부여하는 것은 사업시행자가 당초 지구단위계획에서 중 상향된 용도지역으로서 갖추어야 하는 “정비기반시설 설치규모 및 교통환경”등에 관한 사업계획을 다른 조건들과 함께 수립·제시하였기 때문임.

(4) 무상귀속과 무상양여의 절차

- 행정자치부 「2007년 공유재산관리지침」과 「도시정비법」 제65조의 규정을 근거로 무상귀속 및 무상양도의 절차를 요약하면 다음과 같음.

가. 사업계획 승인 신청과 관리청의 의견 청취

- 먼저 사업시행자는 주택사업계획 승인(정비 사업의 시행 인가 포함) 신청서를 제출하면서 사업시행과 관련하여 무상귀속 내용을 포함하여 제출함.

- 정비사업의 경우에는 시장·군수는 사업시행의 승인(인가) 전에 ‘정비기반 시설의 귀속 및 양도’에 관한 관리청의 의견을 듣도록 「도시정비법」 제 65조 제3항에 규정하고 있음.

나. 부담부과 근거 규정의 통보

- 사업계획등의 승인권자는 「국토계획법률」 제51조(지구단위계획구역의 지정), 제52조(지구단위계획의 내용), 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속), 제99조(공공시설 등의 귀속), 제101조(비용부담의 원칙), 「주택법」 제23조(간선시설의 설치 및 비용의 상환)의 내용 또는 「도시정비법」 제60조(비용부담의 원칙)·제64조(정비기반시설의 설치 등), 제65조(정비기반시설 및 토지등의 귀속)의 내용을 주택건설사업계획승인(재개발사업시행인가 포함) 전에 사업주체에게 문서로서 통지하여야 함

다. 승인권자와 관련 기관의 협의 - 부담의 적합성 판단

- 사업계획 등의 승인권자는 관련기관·단체·부서와의 협의시 부과된 부담이 관계법령 및 이 규정에 부적합하다고 판단되는 경우에는 그 부적합성을 관련기관 등에 통보, 재협의하여야 함
- 부과될 부담의 적법타당성에 대하여는 사전에 관련부서 간 협의체를 구성하여 심도 있는 검토를 필하여야 함.

라. 사업계획의 승인 및 고시

- 사업계획이 승인(인가)이 있을 경우 도시정비사업의 경우에는 사업시행 인가를 고시하면서 그 내용에 정비기반 시설 및 토지의 귀속에 관한 사항이 포함되어야 함(「도시정비법」 시행규칙 제9조 제3항 제1호 자목).

마. 준공인가 통지

- 사업시행자는 관리청에 무상귀속될 정비기반시설과 사업시행자에게 무상양도될 재산의 종류와 세목을 정비사업 준공 전에 관리청에 통지하여야 함(「도시정비법」 제65조 제3항).
- 당해 정비기반시설은 정비사업이 준공인가되어 관리청에 준공인가통지를 한 때에 국가 또는 지방자치단체에 무상귀속되거나 사업시행자에게 무상양도된 것으로 봄(「도시정비법」 제65조 제4항).

바. 기타

- 부담이행에 따른 민원·안전사고등의 발생이 예상되거나 발생한 경우에는 건축분쟁실무협의회를 통하여 이를 조정하여야 함.
- 주택건설사업계획승인(재개발사업시행인가 포함) 후에는 추가하여 부담을 부과하여서는 아니됨.

Ⅲ. 무상귀속 및 무상양도의 실태와 문제점

1. 무상귀속 실태 분석

(1) 기부채납 요구 시설 및 유형

1) 기부채납 요구 시설과 유형

- － 국민고충처리위원회와 건설산업연구원은 지난 9월 20일부터 10월 10일까지 주택건설업자 또는 개발사업자를 대상으로 사업과 승인과 관련하여 기부채납 실태를 파악하기 위한 설문조사를 실시함.
- － 2004년 1월 1일부터 현재까지의 주택건설사업계획의 승인을 위해 승인권자로부터 기부채납을 요구받은 시설은 도로, 공원(어린이 공원 포함), 공공공지, 녹지, 학교의 순서로 나타남.
- 도로에 대한 기부채납 요구가 전체의 57%, 공원에 대한 요구가 19%에 달해 주택계획사업 승인의 조건으로 지자체가 기부채납을 요구하는 대상 시설은 도로와 공원이 약 80%정도를 차지하는 것으로 조사되었음.

〈표 Ⅲ-1〉 기부채납 요구 시설 현황

시설유형	개 수
도로	106
공원(어린이공원 포함)	35
공공공지	10
녹지	9
학교	7
건축물	3
공공청사	2
하천	2
육교	2
기타(쓰레기집하시설, 방음벽 등)	9

- 또 기부채납 요구 유형은 ‘용지확보 + 시설설치 유형’이 94% 정도를 차지하고 있어 6% 정도로 조사된 ‘용지확보’만을 요구하는 경우보다 많은 것으로 조사됨.

〈표 Ⅲ-2〉 기부채납 요구 유형

구분	응답수	비율
용지확보+시설설치	77	93.9%
용지확보	5	6.1%
총계	82	100.0%

(2) 기부채납 비용 부담 및 처리 실태

- 또 기부채납 비용 부담 내역을 금액으로 환산하여 조사한 결과 2004년부터 현재 까지 기부채납 요구 비용은 총사업비의 6.1%로 조사되어 총사업자에서 차지하는 비중이 비교적 높게 나타났음.
- 이는 주택사업계획 승인의 조건으로 부과된 사업자의 기부채납 비용 부담이 분양가격 상승에 많은 영향을 미치고 있음을 반증하고 있음.
- 따라서, 승인권자가 사업자에게 과도하게 요구하는 기부채납 부분을 적절한 수준으로 축소할 경우 분양가격 인하 효과가 발생하게 됨.

〈표 Ⅲ-3〉 사업자의 기부채납 비용 부담 실태

구분	평균 총사업비(억원)	기부채납 비용(억원)	비율(%)
2004	1233.0	80.7	6.3
2005	2213.2	141.2	4.8
2006	2316.0	132.4	4.2
2007	2657.0	236.0	8.3
총평균	2094.5	150.1	6.1

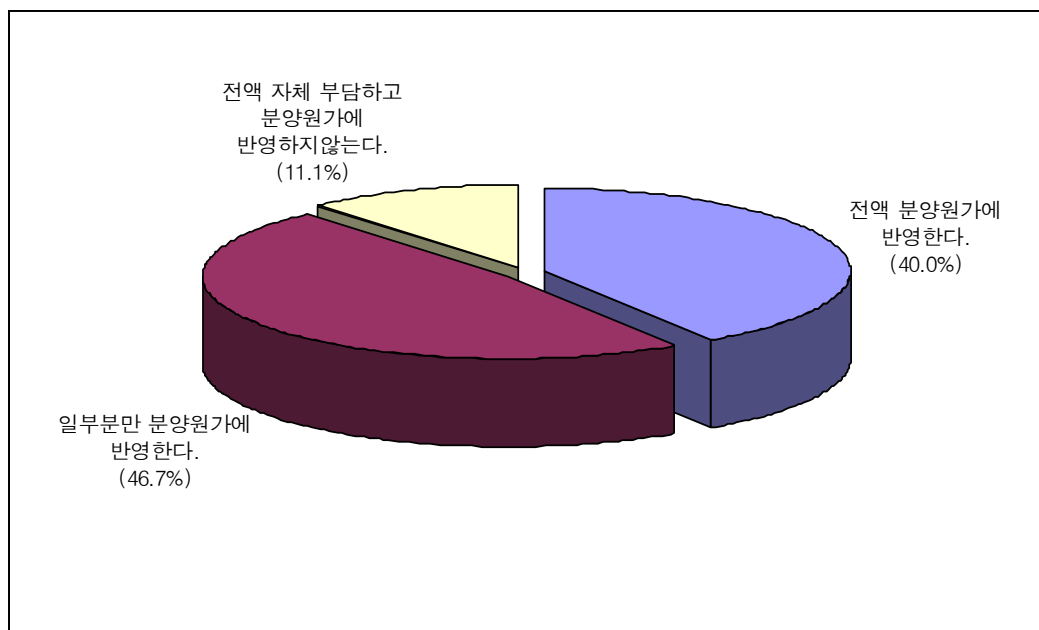
- 또 승인권자의 과도한 기부채납 요구로 인해 사업 추진이 중단된 경우 약 30% 정도에 달하는 것으로 조사되어, 과도한 기부채납 요구가 주택사업 추진에 장애요인이 되고 있음.

〈표 Ⅲ-4〉 사업추진 중단 실태

구분	응답수	비율
없다	31	70.5%
1~2회	7	15.9%
3~4회	5	11.4%
5~6회	-	-
7회이상	1	2.3%
총계	44	100.0%

- 한편 사업자의 경우 부담한 기부채납 비용 부분을 분양 원가에 반영하는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.
- ‘일부분만 원가에 반영한다’고 응답한 경우가 46.7%, 전액 원가에 반영하는 업체가 40.0%로 나타나 응답자의 87% 정도가 기부채납 비용을 원가에 반영하고 있는 것으로 조사되었음.

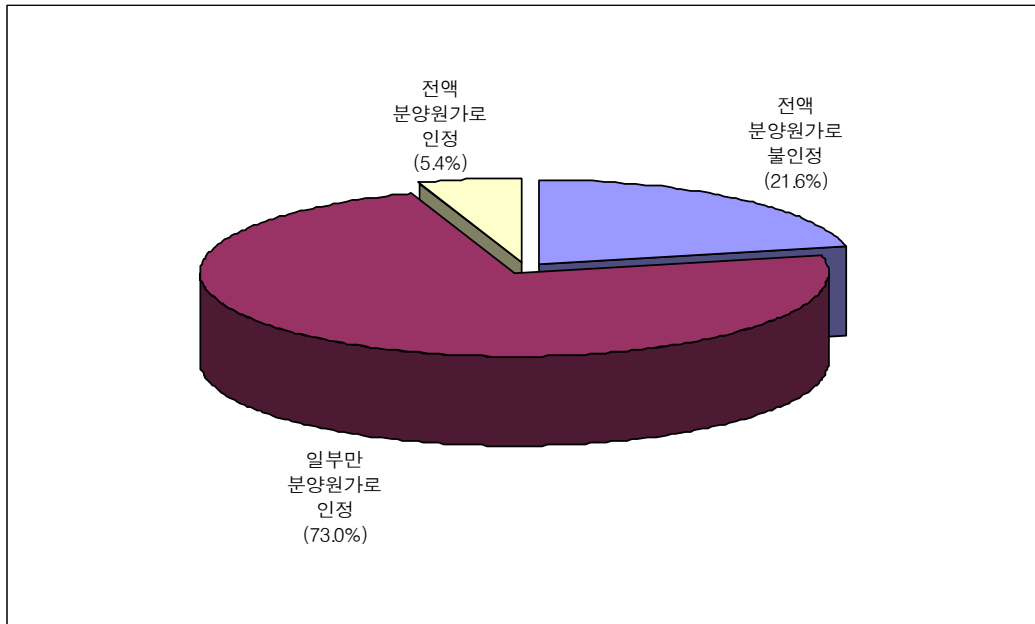
〈그림 Ⅲ-1〉 기부채납 비용의 처리



- 또 기부채납 부분에 대한 지자체의 분양원가 인정 여부를 조사한 결과 일부만 원가로 인정하는 경우가 전체의 73%로 조사되었으며, 전액 원가로 인정해준 경우는 5.4%, 전액 원가불인정 경우도 21.6%로 조사됨.

- 이는 사업자가 향유하는 개발이익의 범위에서 어느 정도는 부담하는 것으로 인정하는 관행에 기초한 것으로 판단됨.

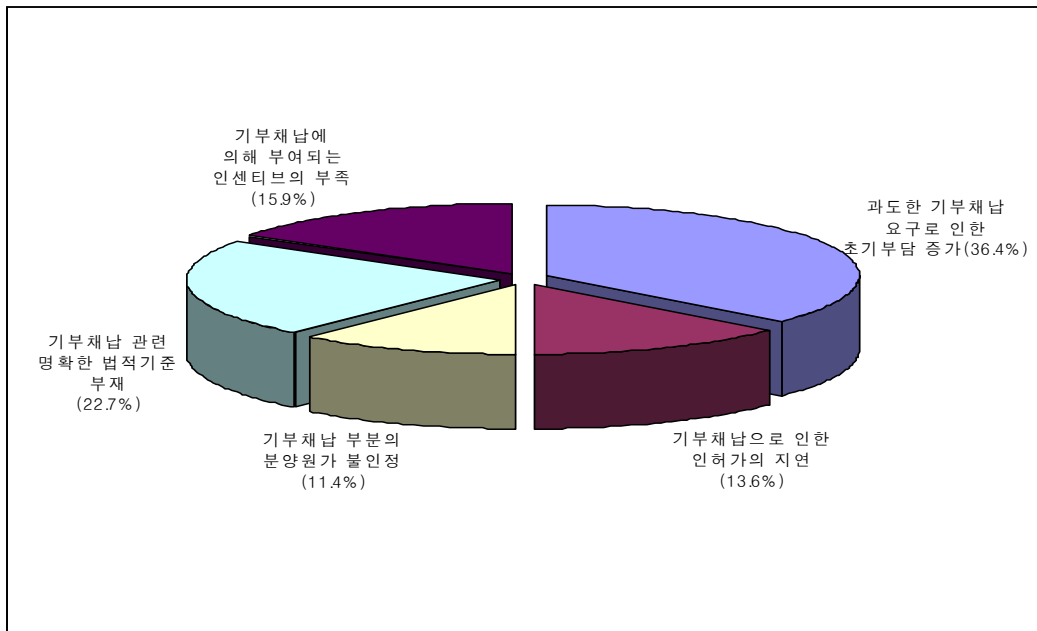
〈그림 Ⅲ-2〉 지자체의 분양원가 인정범위



(3) 기타 조사 결과

- 사업계획 승인과 관련 사업자 설치 비용 부담 제도의 가장 큰 문제점은 과도한 '기부채납 요구로 인한 초기 부담 증가'로 조사되었음.
- 관련 제도의 가장 큰 문제점으로 '기부채납 요구로 인한 초기 부담 증가'라고 응답한 경우가 36.4%, '기부채납 관련 법적 기준의 부재'라고 응답한 경우가 22.7%, '기부채납에 의해 부여되는 인센티브의 부족'으로 응답한 경우가 15.9% 등으로 조사되었음.
- 또 '기부채납으로 인한 인허가의 지연'으로 응답한 경우는 13.6%, '기부채납 부분의 분양원가 불인정'은 11.4%로 조사되어 비교적 적었음.

〈그림 Ⅲ-3〉 사업자 설치 비용 부담 제도의 문제점



2. 무상귀속 및 무상양도의 문제점

(1) 무상귀속의 문제점

1) 과도한 재량의 부과와 관련 법령의 미비

- 우선 주택사업계획의 승인과 관련하여 사업자에게 승인의 조건으로 요구할 수 있는 기부채납 요청 행위에 부여된 재량의 범위가 지나치게 과도하다는 측면과 적절한 기부채납 요청행위를 유도할 수 있는 법령이 미흡하다는 측면을 지적할 수 있음.
- 이와 관련된 법령상의 규정을 보면 「국유재산법」에 기부채납은 조건이 수반될 수 없도록 하는 규정(법 제9조 제2항)과 「주택법」에서 사업자의 주택건설사업계획을 승인함에 있어서 사업주체가 제출하는 사업계획에 당해 주택건설사업 또는 대지조성사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지의 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구할 수 없도록 하는 규정(법 제16조 제5항) 등이 있음.

- 그러나 「주택법」에서 사업계획의 승인에 당해 사업과 직접적으로 관련이 없는 용지 또는 시설의 기부채납을 사업계획에 포함하도록 요구하지 못하도록 하는 규정만 두고 있을 뿐 이를 강제할 수 있는 규정은 마련하고 있지 않음.
- 결과적으로 과도한 기부채납을 요구할 수 없도록 하는 규정은 두고 있지만 이를 강제할 수 있는 규정의 미비로 과도한 기부채납의 요구가 지속적으로 발생하고 있는 것임.
- 국민고충처리위원회에 접수된 민원을 분석한 결과 앞에서 검토한 기부채납 요청과 관련하여 다음과 같은 유형별로 분류할 수 있음(사례는 노동성 박사 발표에서 소개).
 - 당해 사업과 관련이 없는 위법·부당한 기부채납 요구
 - 실현 불가능한 요구로 인해 사업 중단의 결과 초래
 - 무상양도와 관련된 법규정의 위반

2) 지방자치단체의 기반시설 설치 자원 확보의 문제점

- 주택사업계획의 승인권자인 대부분의 지방자치단체가 앞에서 검토한 것과 같이 사업계획의 승인 시에 과도한 기부채납을 요구하는 가장 큰 문제점 중의 하나가 자치단체차원에서 확보할 수 있는 재원이 절대적으로 부족하다는 점을 지적할 수 있음.
- 개발사업의 진행과 관련하여 유발되는 기반시설의 설치에 지방자치단체가 일반 재정으로 충당하는 부분과 기반시설부담금 등 특별한 재정으로 충당하는 부분 그리고 사업계획 승인을 조건으로 사업자가 시설을 설치 후 기부채납을 요구하여 설치되는 부분 등으로 구분할 수 있음.
- 우선 일반재정으로 설치하는 부분은 지방자치단체가 기반시설의 설치에 필요한 적절한 비용을 광역자치단체를 통해 요청하지만 실제로 예산이 배정되어 배분되는 과정에서 기초 지자체에 배분되는 예산이 매우 미흡하여 적절한 예산의 확보가 어려움 실정임.

- 또 기반시설부담금과 같이 기반시설의 설치 재원으로 활용할 수 있는 특별 재정 수입의 경우 징수 당시에는 기초 지자체에서 징수하여 배분되는 과정에서 국가균형발전예산으로 30%가 배분되고 광역자치단체에 30%가 배분되고 실제로 기초 지자체에 배분되는 부담금은 40%⁷⁾에 불과함.
- 이는 부담금의 기본원칙인 수익자부담의 원칙을 훼손하는 결과로 이어지며 실제로 부담금이 지자체의 기반시설 설치에 큰 도움을 주지 못하는 요인으로 작용하고 있음.
- 이러한 요인들로 인해 지자체에서는 사업자가 기부채납의 요구에 응할 경우 지자체 입장에서는 가장 용이하게 기반시설을 확보하는 결과가 되어 많은 민원의 제기에도 불구하고 무리가 요구를 지속되고 있음.

3) 무상귀속 부분의 원가인정 문제

- 지난 8월 경기도 용인지역에 새롭게 공급되는 아파트의 분양가에서 기반시설 설치비가 과도하여 분양가 상승의 주요 원인으로 지적된 바가 있음.

〈표 III-5〉 용인지역 아파트 분양가와 기반시설설치비(3.3㎡, 1평당)

	분양가	기반시설비	분양가/기반시설비
S아파트	1790만원	560만원	31.2%
H아파트	1549만원	330만원	21.3%
G아파트	1468만원	308만원	20.9%

자료 : 한국경제신문, 2007. 8. 19일자(인터넷 판) 참조(S, G 아파트는 분양승인 신청가격).

- 이와 같이 기부채납, 기반시설부담금 등을 포함하는 기반시설비는 분양가에서 상당한 비중을 차지하고 있음.
- 설문조사 결과 사업자가 사업계획 승인의 조건으로 기부채납한 비용의 처리를 원가에 일부 또는 전부를 반영하는 경우가 87% 정도에 해당하며, 사업자의 기부채납 비용을 원가에 반영하는 것은 영리를 추구하는 기업의 입장에서는 당연한 것임.

7) 기획예산처, 2006년 부담금운용종합보고서, 2007.

- 과거와 같이 분양가상한제가 실시되지 않는 상황에서는 사업자가 개발 이익의 범위에서 일부 부담하는 경우도 상정할 수 있으므로 기부채납 비용을 원가로 인정하지 않는 경우도 있었음.
- 그러나 분양가상한제하에서 기부채납 비용을 원가로 인정하지 않을 경우 주택건설사업 등의 심각한 위축과 함께 원가인정을 요구하는 행정소송의 제기가 크게 증가할 것임.
- 현재 분양원가 산정의 기준이 되는 「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 등의 규정에 사업자 기반시설 설치 비용을 원가로 인정하는 명확한 규정이 없으며, 또한 분양가상승 차단을 위해 사업자의 기반시설 설치 비용을 원가로 인정하지 않을 개연성이 존재함.

(2) 주택사업계획 승인 관련 부당한 학교시설의 설치 요구

1) 부당한 지침의 시행

- 최근 교육인적자원부는 「개발사업지구 내 학교신설 협의 지침」을 하위 교육청에 시달하여 법률에서 정한 학교용지의 확보 외에 학교신설 및 학교 증축을 부당하게 요구하는 사례가 빈번하게 발생하고 있음.
- 대표적인 경우를 보면 인천경제자유구역에서 송도지구와 국제업무단지 개발 업무를 시행하고 있는 송도국제도시개발(유)(이하 NSIC)은 토지이용계획을 수립하면서 송도신도시 내 국제업무단지 유입인구 및 세대별 학생수를 감안하여 13개의 공립학교 부지를 확보하였으나, 인천시 교육청에서는 학교용지의 확보 이외에 사업자에게 학교를 직접 설치하여 기부채납할 것으로 요구하였으며, 사업자에 의해 학교 설치가 이루어지지 않을 경우 사업승인 의뢰 시 부적합 의견으로 대응하겠다는 입장을 고수하여 사업 추진에 큰 애로 요인으로 작용하고 있음.
- 특히, 교육인적자원부 지침에 대해 건설교통부와 교육인적자원부가 의견을 달리하는 문제점이 발생하였고, 현재는 입주전까지 학교문제를 해결한다는 조건부 승인을 받은 상태임.

- 교육인적자원부는 동 지침의 정당성을 강화하기 위하여 학교를 공공시설에 포함하도록 「국토계획법」의 개정을 추진하고 있으며, 현재 국회 건설교통 위원회에 계류 중임.

2) 문제점

- 우선 교육인적자원부의 지침은 초등학교, 중학교 시설을 주요 대상으로 하고 있다는 점에서 헌법상 무상교육의 원칙을 훼손하고 있어 위헌의 소지가 있음.
 - 이는 지난 2005년 헌법재판소의 「학교용지확보에관한특례법(구법)」에 대한 위헌판결과 정면으로 배치되며, 현행 「학교용지확보에관한특례법」에 대해서도 의무교육의 무상성에 반하는 문제점이 해소되지 않았고 이러한 부담이 수분양자들에게 전가될 가능성이 큰 점이 헌법을 위반할 소지가 있음을 이유로 대전지방법원 등에서 위헌법률심사가 제청된 사실도 동 지침의 위헌성을 반증함.
- 둘째, 동 지침은 「국토계획법」에 대한 잘못된 유권해석에 기초하고 있는데, 교육인적자원부는 학교를 공공시설에 포함시켜 사업시행자는 학교의 설치 또는 용지에 관한 적절한 확보계획을 수립하는 것을 물론이고 계획의 이행에 필요한 비용을 부담하여야 한다는 유권해석을 내리고 있음.
 - 그러나 이는 학교의 설치 및 용지에 관한 적절한 확보계획을 수립해야 한다는 의미이지, 사업시행자에게 비용부담 의무까지 부과하도록 규정하고 있는 것은 아님.
 - 따라서, 「국토계획법」에 의한 해석과 집행권한이 없는 시도교육감이 「국토계획법」 규정을 자의적으로 해석하고 이를 근거로 불허가의견을 제시하는 것은 권한을 벗어난 행위임.
- 셋째, 개발업자가 부담한 학교설치 비용은 고스란히 주택의 가격에 반영되어 주택가격 상승과 개발 사업의 심각한 위축을 초래할 가능성이 매우 높음.
 - 현재에도 개발업자들은 위헌성 논란 속에서 「학교용지확보 등에 관한 특례법」에 따라 민간시행자의 경우 감정평가액을 기준으로 학교용지를 공급하고 있음.

(3) 무상양도의 문제점

- 무상양도는 민간 개발사업자에 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 소유의 기반시설을 사업시행자에게 무상으로 양도되도록 하여 재산상의 손실을 합리적인 범위 안에서 보전해주고자 하는 데 입법취지가 있는 것으로 「도시정비법」의 규정은 강행규정이며, 「국토계획법」의 규정은 임의규정임.
- 「국토계획법」 제52조 제3항 및 시행령 제46조, 제47조제52조에는 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설 또는 도시계획조례가 정하는 기반시설의 부지로 제공하는 경우에는 해당 건축물의 건폐율·용적률 및 높이제한이 완화되는 인센티브가 부여됨.
- 한편 행정자치부가 운영 중인 「2007년 공유재산관리지침」에는 지방자치단체로 공공시설을 무상귀속하는 경우로서 건폐율·용적률 등의 상향 또는 기반시설부담금에 대한 공제 등을 통해 사업자에게 반대급부가 부여되는 경우 무상양도 대상에서 제외하도록 규정하고 있음.
- 이를 근거로 지자체에서는 사업시행자가 스스로 제안한 지구단위계획에서 국공유지 유상매입과 정비기반시설 설치 무상귀속 등의 내용을 통해 인센티브를 확보한 후에 당초의 계획과는 달리 용도 폐지된 국공유지 무상양도를 요청하는 것은 신의성실의 원칙에 위배된다는 주장을 펴고 있어 법적 분쟁으로 이어지고 있음.

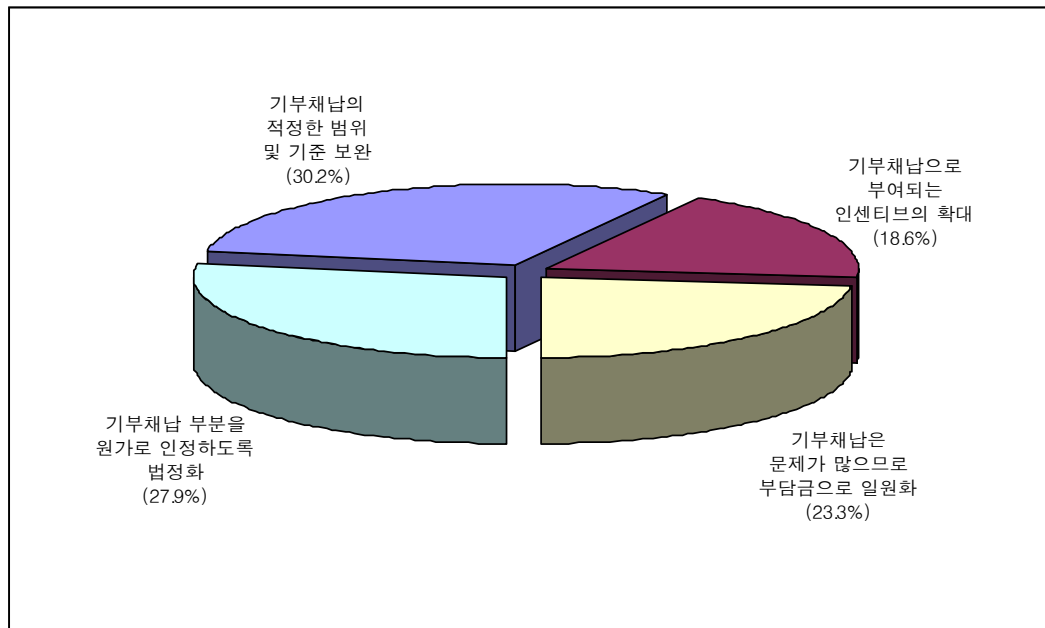
IV. 개선 방안

1. 무상귀속 관련

(1) 기부채납 요청행위의 재량 축소

- 주택사업계획 승인과 관련되어 사업자에게 승인의 조건으로 과도한 기부채납이 요구되는 문제점을 개선하기 위해서는 승인권자에게 부여되어 있는 기부채납 요구행위에 대한 재량의 한계를 부여하는 제도적 조치가 필요함.
 - 즉, 사업자에게 사업계획 승인의 조건으로 부과하는 기부채납 요구의 기준과 범위를 법령에 명확하게 규정하는 것이 필요함.
 - 구체적으로 승인권자가 사업자에게 당해 사업과 관련이 없는 시설의 설치 및 기부채납을 사업계획에 포함하도록 요구한 경우 승인권자의 기부채납 요구를 무효화하도록 법규화 하는 제도 개선의 추진이 필요(「주택법」 제16조 및 제23조의 개선 필요)함.
 - 여기서 과도한 기부채납 여부의 판단 기준은 ‘기반시설부담금’의 범위로 설정하여 이를 초과하는 경우는 ‘과도한 기부채납에 해당’하는 것으로 판단하도록 함.
- 또한 「주택법」, 「국토계획법」 등 관련 법령을 개정하여 간선시설과 도시계획시설의 설치에 대한 기준, 주체, 총사업비 대비 기반시설 부담비율의 한도를 건설교통부령으로 정하는 제도의 보완이 절실히 요구됨.
 - 과도한 기부채납 요구의 근절을 통해 분양가상승의 차단, 주택사업의 효율적인 추진 등 개선 효과가 기대됨.
- 참고로 사업자의 시설 설치 후 기부채납 관련 제도의 개선방안에 대한 설문조사 결과는 ‘기부채납의 적정한 범위 및 기준 보완’이라고 응답한 경우가 30.2%, ‘기부채납 부분을 원가로 인정하도록 법정화’하는 방안으로 응답한 경우가 27.9%에 달하였음.
 - 특히, ‘기부채납은 문제가 많으므로 부담금으로 일원화’하자는 의견도 23.3%에 달해 장기적으로 검토할 필요성이 있을 것으로 보이며, ‘기부채납으로 부여되는 인센티브의 확대’로 응답한 경우도 18.6%에 달함.

〈그림 IV-1〉 기부채납 관련 제도의 개선 방안



(2) 공공성 평가제의 도입

- 중장기적으로 주택사업계획 승인 시 승인권자가 사업자에게 요구하는 기부채납의 적정성을 평가할 수 있는 가칭‘공공성 평가제(또는 기부채납 합리적 수준 평가제)’를 제도화하는 방안의 추진이 필요함.
- ‘공공성 평가제’의 주요 내용은 승인권자의 기부채납 요구 기준과 범위, 그리고 공공성을 벗어난 기부채납 요구 시의 처리 방법 등이 포함되어야 함.
 - 현재 시행 중인 행정자치부 공유재산관리규정의 ‘무상귀속 부담부과의 원칙’을 토대로 합법성, 합리성, 비례성, 형평성, 실현가능성 등을 중심으로 이를 계량화하는 지표를 통해 평가하도록 설계하여야 할 것임.
 - 특별히, 합리성, 비례성, 형평성은 계량화된 지표의 도입이 필요함.
 - 부당한 기부채납을 요구하는 경우는 도시계획심의위원회의 결정으로 부당한 요구를 무효화하고 새롭게 협의할 수 있도록 운영방안을 마련하여야 할 것임.
 - 기부채납에 따른 ‘인센티브’의 부여 기준 등도 포함.
 - ‘공공성평가제’는 주택법 시행령의 별표 ‘고시’의 형태로 마련하고, 「국토계획법」 제65조, 「도시정비법」 제65조의 경우에도 적용되도록 규정하는 것이 바람직할 것임.

(3) 무상귀속 부분의 원가 인정

- 분양가상한제 하에서 사업자의 과거와 같은 개발이익은 기대하기 어려우며, 사업승인자가 요구하는 무상귀속 분에 대해 분양원가로 인정하지 않을 경우 주택사업의 극심한 위축과 이로 인해 법적 분쟁이 급격하게 제기되어 향후 최대의 이슈로 제기될 것임.

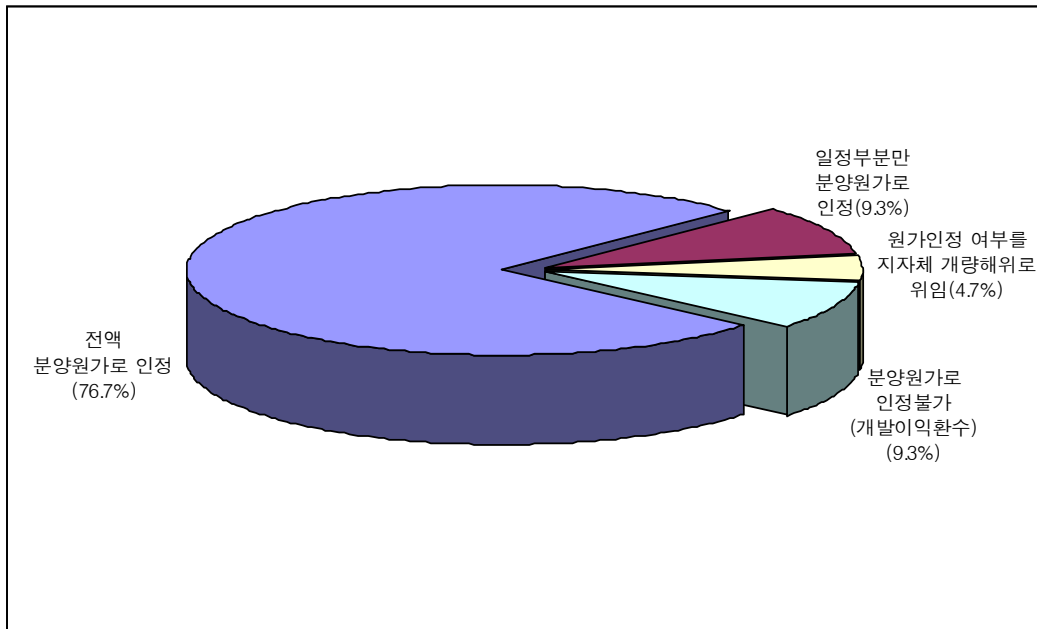
〈표 IV-1〉 공동주택 분양가격 산정 등에 관한 규칙 개정(안)

현행	개정(안)
제9조 (공공택지 외의 택지의 감정평가 가액에 가산하는 비용) 법 제38조의2제2항에 따라 공공택지 외의 택지를 감정평가한 가액에 가산되는 택지와 관련된 비용은 다음 각 호의 비용으로 한다. 1, 2, 3, 4, 5, 6호 (생략) 6.<신설> 7.<신설>	제9조 (공공택지 외의 택지의 감정평가 가액에 가산하는 비용) 법 제38조의2제2항에 따라 공공택지 외의 택지를 감정평가한 가액에 가산되는 택지와 관련된 비용은 다음 각 호의 비용으로 한다. 1, 2, 3, 4, 5호 현재와 동일 6. <u>기반시설부담금 등 주택건설과 관련된 법령에 의거 사업주체가 부담하는 각종 부담금 및 부담금</u> 7. <u>법 제16조에 따라 주택건설사업계획의 승인에 부가되는 조건을 충족하기 위한 공공청사 등의 용지의 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 소요되는 비용</u> 8. (현행 제6호와 같음)

- 따라서, ‘공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙’에 승인권자의 기부채납 요구로 사업자가 설치하여 무상귀속되는 시설 설치 비용을 원가로 인정하도록 관련 규정을 명확히 하는 것이 필요할 것임(표 IV-1 참조).
- 또 ‘공공택지 외의 택지의 공급주택 분양가격공시항목(별표 3)’의 부대비 항목을 “주택건설공사에 소요되는 총 비용 중 제2호부터 제5호까지의 비용 및 제7호에 따른 비용을 제외한 비용으로서 각종 부담금 및 부담금, 공공청사 등의 용지의 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 소요되는 비용, 분양관련비용, 수도·가스·전기시설 인입비용, 건물보존 등기비 등을 합한 비용”으로 개정하여 분양가산정에 반드시 반영되도록 하여야 할 것임.
- 참고로 분양가상한제 하에서 기부채납 부분의 처리는 ‘전액 또는 일부를 원가로 반드시 인정해야 한다’는 의견이 76.7% 정도로 나타났으며, ‘분양원가로 인정이 불가하다’는 응답도 9.3%를 차지함.

- 관련 제도의 환경적 변화 및 설문조사 등을 근거로 판단해 볼 때 기부채납 부분은 원가로 인정해주는 제도적 보완이 절실히 필요함.

〈그림 IV-2〉 기부채납 부분의 분양원가 인정 범위



(4) 학교시설의 과도한 요구 해결 방안

1) 국민고충처리위원회 등을 통한 문제의 해결

- 현재 교육인적자원부의 지침에 의해 사업 승인의 지연 등 사업자의 주택사업 추진에 매우 심각한 장애요인으로 작용하고 있음.
 - 동 지침에 대해서는 「국토계획법」의 관할부처인 건설교통부도 교육인적자원부의 유권해석이 잘못되었음을 인정하고 있으나 교육인적자원부가 이를 수용하고 있지 않은 상태임.
- 현재 동 지침에 의해 법률의 규정을 벗어나 부당한 학교신설 및 학교증축요구를 차단하기 위해 건설교통부와 광역지자체 등이 행정적 노력을 기울이고 있으나, 부당한 요구가 근절되고 있지 않음.

- 따라서, 국민고충처리위원회를 중심으로 동 지침으로 발생하는 문제를 근절하기 위한 대책의 수립을 검토하여야 할 것임.

2) 사업 승인 지연에 대한 대책 수립

- 향후 학교시설 등 사업승인과 관련하여 과도한 기부채납의 요구로 사업 승인의 지연 등으로 사업추진에 막대한 장애가 발생하거나 큰 피해가 예상되므로 이에 대한 대책의 수립이 절실함.
- 단기적으로는 건설교통부의 지도·감독을 강화하고, 중장기적으로 ‘공공성 평가제’를 통해 부당한 승인권자의 기부채납 요구로 사업 추진이 저해되는 문제점을 해결방안을 검토하여야 함.

(5) 지방자치단체 기반시설 설치 예산 확보의 실효성 제고

- 해당 지자체별로 해당 지역의 기반시설 용량 관리 시스템을 구축하여 확보되는 예산과 현재의 기반시설 용량을 고려하여 개발사업을 관리할 수 있는 시스템의 구축이 가장 기본적인 과제일 것임.
- 또한 현재 기반시설부담금의 배분이 국가 30%, 광역자치단체 30%, 기초자치단체 40%로 되어 있는 것을 국가 30%, 기초자치단체 70%로 배분될 수 있도록 하여, 기반시설부담금의 취지와 기초자치단체의 기반시설 설치 예산의 확보의 실효성을 제고하여야 함.
- 이외에 개발부담금, 재건축부담금 등의 지자체 귀속 비율도 상향 조정하는 방안을 검토하여야 함.

2. 무상양도 관련

- 「도시정비법」 제65조 제2항에 근거하여 이루어지는 무상양도와 관련하여서는 사업자가 기부채납 및 국공유지 유상매입 등의 조건으로 ‘인센티브’등을 받은 경우 다시 용도 폐지되는 공공시설을 무상 양도받는 것은 ‘2중의 이익’을 받는 것으로 부당하다는 의견이 제시되고 있음.

- 따라서, 향후 「도시정비법」의 개정이 진행될 경우 사업자가 ‘인센티브’를 받은 경우 무조건적으로 무상양도를 제한하는 것은 부당하므로 동법에 무상양도를 규정하고 있는 취지에 부합하게 사업자의 손실범위를 적정하게 판단하여 무상양도의 범위가 결정될 수 있도록 관련 규정의 개선을 추진하여야 할 것임.