

국민고충처리위원회
2007기획과제 공청회

민원 사례를 통해 본 기반시설 설치부담의 문제점과 개선방향

2007. 10.



국민고충처리위원회 · 한국건설산업연구원

민원 사례를 통해 본 기반시설 설치 부담의 문제점과 개선방안

국민고충처리위원회 전문위원 노 동 성 (공학박사, 건축사, 기술사)

목 차

I. 들어가는 말	1
II. 기반시설과 비용부담의 원칙	2
1. 기반시설의 개념	2
2. 비용부담의 일반원칙	4
3. 관련법령의 비용부담 원칙	6
III. 기반시설 설치 부담 사례 및 문제점	12
1. 기반시설 설치 부담 사례	12
2. 고충위 의결서를 통해 본 문제점	14
IV. 제도의 개선방안	17
1. 기반시설 설치 부담의 원칙과 기준 마련	17
2. ‘무상양도’의 명확한 기준 마련	20
3. ‘공공성 평가제’의 도입	21
V. 맺 는 말	22

1) 연구의 취지

- 본 연구는 주택건설사업 인허가조건으로 도로나 공원 등 기반시설을 설치하여 기부채납하도록 하는 조건과 관련된 민원이 상당수 제기 되었음.
- 이에 대해 우리위원회는 인허가권자의 재량권 남용·일탈을 이유로 시정권고와 의견 표명한 사례가 다수 있음.
- 그러나 반복되는 민원사례들의 근본적인 치유를 위해서는 현실적인 문제를 파악하여 이를 제도에 반영하여야 하는 것임.
- 문제의 근본은 지방자치단체가 예산이 부족하여 법령으로 규정된 국가에서 설치해야하는 기반시설을 설치하지 못하는데 이유가 있음 .
- 이에 따라서 인허가권자의 적정한 범위 안에서 사업자와 지방자치단체, 그리고 국민이 서로 Win-Win할 수 있는 방안을 모색하고자 함.
- 결국 인허가권자의 재량권이 자의적으로 행사되지 않도록 법적·제도적으로 개선할 필요가 있음.

2) 제도개선 연구방향

- 주택건설사업이나 개발사업과 관련하여 기반시설을 설치해야하는 주체와 비용에 대한 명확한 법리적·이론적 고찰
- 기반시설 설치에 따른 비용 부담의 합리적 방법 모색.
- 또한 논란이 있는 기부채납 부관과 분양가 반영여부 등에 대한 관련법률의 규정을 정비할 예정임.
- 기부채납을 조건으로 부과할 경우 공공을 위한 적절한 도로와 공원 인지를 판단할 수 있는 기반시설에 대한 ‘공공성 평가제’ 를 시행하는 방안
- 사업인허가시 건축사나 도시계획기술사로 하여금 공공성 평가서를 제출토록하고, 도시계획심의위원회에서 심의를 하도록 법제화 필요.
- 이 공공성 평가에 의한 ‘용적율 인센티브제’를 시행하도록 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 주택법, 건축법 등을 정비할 예정임

*개선방안에 대해서는 한국건설산업연구원의 강운산 연구위원이 발표할 예정임.

2

기반시설과 비용부담의 원칙

1] 기반시설의 개념

- 기반시설이란

- 도시의 기능을 능률적으로 수행하기 위한 아주 본질적인 사항인 상하수도과 고속도로, 교통시설, 에너지 공급시설 및 정보통신시설 등을 비롯하여,
- 시민이 쾌적하고 적절한 생활수준 유지와 관련이 있는 사회서비스 시설 즉, 교육 및 의료시설, 여가시설, 공원녹지, 공중보건 및 복지시설 등을 포함하는 매우 포괄적인 개념으로¹⁾ 법률적인 용어라기보다는 학문적인 용어로서 다양하게 정의되고 있음.
- 공급주체와 관계없이 불특정 다수인을 위한 사회 공공의 공동목적을 위해 제공되는 시설로 정의될 수 있음.

- 기반시설을 규정하는 법률

국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 비롯하여 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 택지개발촉진법 등이 있다.

구분		국토의계획및이용에 관한법률		도시개발법	도시및주거 환경정비법	주택법	택지개발 촉진법
		기반시설	공공시설	기반시설	정비기반시설	간선시설	간선시설
교통시설	도로	○		○	○	○	○
	철도	○					
	항만	○					
	공항	○					
	주차장	○	○		○		
	자동차정류장	○					
	궤도	○					
	삭도	○					
	운하	○					
	자동차및건설 기계검사실	○					
자동차및건설기계 운전학원	○						
공간시설	광장	○	○		○		
	공원	○			○		
	녹지	○	○		○		
	유원지	○					
	공공공지	○	○		○		
유통공급 시설	유통업무시설	○					
	수도	○			○		

1) OECD, 1991. Urban Infrastructure: Finance and Management, OECD, 19면, 박우기 논문 7면 재인용

	전기	○		○		○	○
	가스	○		○	○	○	○
	열공급설비	○		○		○	○
	방송	○					
	통신시설	○		○		○	○
	공동구	○	○		○		
	시장	○					
	유류저장및 송유설비	○					
공공문화 체육시설	학교	○					
	운동장	○	○				
	공공청사	○					
	문화시설	○					
	체육시설	○					
	도서관	○					
	연구시설	○					
	사회복지시설	○					
	공공직업훈련시설	○					
	청소년수련시설	○					
방재시설	하천	○	○		○		
	유수지	○	○				
	저수지	○	○				
	방화설비	○	○		○		
	방풍설비	○	○				
	방수설비	○	○				
	사방설비	○	○				
	방조설비	○	○				
보건위생 시설	화장장	○	○				
	공동묘지	○	○				
	납골시설	○	○				
	장례식장	○					
	도축장	○					
	종합의료시설	○					
환경기초 시설	하수도	○	○	○	○	○	○
	폐기물처리시설	○					
	수질오염방지시설	○					
	폐차장	○					

(자료 :박우기, '도시개발에 따른 기반시설 비용부담에 관한 연구',서울시립대 석사논문, 12면 인용)

② 비용부담의 일반원칙

1) 수익자 부담원칙

- 수익자 부담원칙은 기반시설로부터 직접적인 편익을 받은 사람들이 그 시설의 확충 및 정비에 대해 필요한 비용을 편익을 받은 정도에 비례하여 부담해야 한다는 원칙²⁾

·구체적인 수단으로는 수익자부담금이 있음

·수익자부담금은 당해 지역의 공익사업에 의해 특별한 이익을 받는 사람들에게 대해 수익의 한도내에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것으로 이것은 공공사업의 실시로 인해 발생하는 예외적이고 우발적인 이익을 공공부문으로 환원시키는 기능을 함.³⁾

- 수익자부담원칙의 문제점⁴⁾

·기반시설 그 자체가 비용을 부담하는 사람들에게 배타적으로 이용가능한가 하는 문제로, 무임 승차자에 대한 고려를 어떻게 해야 하는가 임.

·무임승차자의 문제를 해결하기 위해서는 외부편익을 향유하는 주체와 그 정도를 확인 할 수 있어야 하나 이는 사실상 확인하기가 매우 어려움.

·만약 확인이 가능하다고 하더라도 외부 편익의 수혜자가 누군가에 따라 국가 또는 지방정부의 재분배정책의 측면에서 이들에게 비용을 부담시키는 것이 어렵다고 보임.⁵⁾

2) 원인자 부담원칙

- 원인자부담원칙은 도시기반시설을 설치하는데 있어 원인을 제공한자, 즉 설치를 유발한 자가 그 설치비용을 부담해야 한다는 원칙임.⁶⁾

·원인자부담원칙은 기반시설의 설치에 다른 편익과는 관계없이 그 설치를 유발한 주체가 누구인가와 그 기반시설의 설치로 인해 발생하는 외부불경제의 책임이 어떤 주체에게 있는가를 중요시하는 원칙임.

·개발사업에 따른 공해와 혼잡함과 같은 외부불경제를 유발하는 경우에 대해 그 해소비용을 원인제공자에게 책임을 부여한다는 의미에서는 높은 설득력을 가짐⁷⁾

2) Stephen J. Bailey, 1990, "Charge for Local Infrastructure", Town Planning Review, 433면

3) 박상희, 1994, 각종부담금제도의 분석과 개선방안 연구: 현행 법제개선방안연구(III), 한국법제연구원, 15면

4) 한국토지공사, 1998, 도시기반시설의 효과적인 공급체계와 관리방안에 관한 연구, 147면

5) 우동기·이덕복, 1994, 도시개발사업에서의 공공시설의 비용부담에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 14면

6) Stephen J. Bailey, 1990, "Charge for Local Infrastructure", Town Planning Review, 434면

7) 지대식·김창현, 1995, 공공시설부담금제의 도입에 관한 연구(I), 국토개발연구원, 27면

-원인자부담원칙의 문제점

·도시기반시설의 설치를 유발한 주체의 판별과 부담기준의 모호성, 즉 설치비용의 부담액 산정에 있어 많은 어려움이 있음.

- 원인자부담원칙을 합리적으로 적용하기 위해서는 무임승차자를 배제하고 외부효과를 고려하여 비용부담의 주체를 결정하는 것이 필요하며, 비용부담에 대한 명확한 기준이 제시되어야 함.

3) 지불능력의 원칙

- 지불능력원칙은 수익자부담원칙과 원인자부담원칙과는 달리 비용부담시 형평성의 측면을 고려하는 것으로 비용부담자의 경제적인 지위, 즉 소득의 수준을 고려하여 공공시설의 설치에 소요되는 비용을 ‘부담할 수 있는 사람들에게’ 부담하는 원칙임.⁸⁾

- 지불능력원칙의 장점⁹⁾

·개발사업의 시행에 의해 발생하는 편익이 그 지역 전체에 영향을 미쳐 당해 지역의 수입이 증가한다면 경제적으로 보다 여유 있는 사람들이 개발사업으로 인한 기반시설의 설치비용을 부담해야 한다는 것.

·지불능력에 의한 개발사업의 설치비용은 저렴한 토지의 개발이 가져올 수 있는 투기적인 소득을 감소시키므로써 개발이익의 사회적인 환수장치로서 제 기능을 할 수 있다는 것

-지불능력원칙의 문제점

·소득에 따른 기반시설 설치비용의 징수가 비효율적으로 운영된다면 소득분배에 있어 역진적인 효과를 가져 올 수 있으므로 기반시설 설치비용의 결정은 소득의 정도에 따른 누진적인 원칙 아래에서 이루어져야 함.

구분	수익자부담원칙	원인자부담원칙	지불능력원칙
성격	도시기반시설의 설치로 인하여 현격한 이익 또는 편익의 수혜자가 그 수익의 범위 내에서 비용을 부담	도시기반시설의 설치 또는 정비를 유발한 원인이자 해당비용을 부담	도시기반시설의 설치로 인한 편익의 혜택을 받은 자중 지불능력에 따른 해당비용을 부담
부담기준	발생 이익 또는 편익	해당 비용의 발생	지불능력
부담 대상	이익의 수혜자	개발업자 (해당 비용 발생자)	도시기반시설의 수익부담자와 원인제공자의 중간적 성격

8) 우동기·이덕복, 1994, 도시개발사업에서의 공공시설의 비용부담에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 16면

9) 한국토지공사, 1998, 도시기반시설의 효과적인 공급체계와 관리방안에 관한 연구, 149면

형태	수익자 부담금	원인자 부담금	지불능력
원칙	도시기반시설의 설치로 인한 편익의 측정이 객관적이어야 함 부담금의 결정시 형평성이 고려되어야 함	부담금은 도시기반시설의 설치 및 정비에 필요한 비용의 규모에 비례해야 함 부담금은 징수의 본래의 목적에 사용되어야 하며, 개발사업의 유형에 적합하여야 함 부담금 결정시 형평성과 객관성이 보장되어야 함	지불능력의 객관적 측정이 중요함 소득의 정도에 따른 비용부담의 부과원칙이 결정되어야 함 (비례적, 누진적)
단점	도시기반시설의 편익의 객관적이고 정확한 측정이 어려움 무임승차자에 대한 조사가 어려움 세대간 비용부담이 어려움	원인자를 결정하기 어렵고 원인의 정도가 모호하여 비용부담의 정도를 결정하기 어려움	부담금 저항이 발생할 수 있음 무임승차가 발생 비례적으로 부담금이 부과된다면 역진적인 소득분배가 이루어짐

(자료 :박우기, ‘도시개발에 따른 기반시설 비용부담에 관한 연구’,서울시립대 석사논문, 19면 인용)

③ 관련법령의 비용부담 원칙

【국토의 계획 및 이용에 관한 법률】

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제101조(비용부담의 원칙)

“광역도시계획 또는 도시계획의 수립, 도시계획시설사업에 관한 비용은 이법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가가 행하는 경우에는 국가예산에서, 지방자치단체가 행하는 경우에는 당해 지방자치단체가, 행정청이 아닌 자가 행하는 경우에는 그 자가 부담함을 원칙으로 한다.”

【도시및주거환경정비법】

○ 법제60조(비용부담의 원칙)

- ①정비사업비는 이법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우를 제외하고는 사업시행자가 이를 부담한다.
- ②시장·군수는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업의 정비계획에 따라 설치되는 도시계획시설 중 대통령령이 정하는 주요 정비기반시설에 대하여는 그 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

○ 법제64조(정비기반시설의 설치 등)

- ①사업시행자는 관할지방자치단체장과의 협의를 거쳐 정비구역안에 정비기반시설을 설치하여야 한다.

【기반시설부담금에 관한법률】

- 제정 : 2006. 1. 11. 법률 제7848호

○ 시행 : 2006. 7. 12.

○ 법률제정 취지

▶ 개발행위로 인하여 유발되는 기반시설 설치비용을 당해 개발행위자가 부담토록 함으로써 기반시설비용부담의 형평성을 제고하여 **수익자·원인자 부담원칙 실현** 및 기반시설 설치재원 확보로 도시 및 주거환경 수준 향상

○ 주요내용

▶ 대 상 : 건축 연면적 200㎡ 초과 건축물의 신·증축 건축행위자(건축주)

▶ 납부의무자 : 건축행위자(건축주)

▶ 제8조(부과제외)

⑤ 납부의무자가 다른 법률의 규정에 근거하여 도시계획시설 결정 절차 또는 개발행위허가를 거쳐 직접 기반시설을 설치하고 그 기반 시설이 국가 또는 지방자치단체의 소유로 되는 경우에는 기반 시설부담금에서 당해 설치비용에 해당하는 금액을 공제한다.

【주택법】

○ **법제23조(간선시설의 설치 및 비용의 상환)**

① 사업주체가 대통령령이 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하는 경우 또는 대통령령이 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하는 경우에 다음 각 호에 정하는 자는 그 해당 간선시설을 설치하여야 한다. 다만, 제1호에 해당하는 시설로서 사업주체가 제16조제1항의 규정에 의한 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획에 포함하여 설치하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2005.7.13>

1. 지방자치단체 : 도로 및 상하수도시설

2. 당해 지역에 전기·통신·가스 또는 난방을 공급하는 자 : 전기시설·통신시설·가스시설 또는 지역난방시설

3. 국가 : 우체통

③ 제1항의 규정에 의한 간선시설의 설치비용은 그 설치의무자가 이를 부담한다. 이 경우 제1항제1호의 규정에 의한 간선시설의 설치비용은 그 2분의 1의 범위 안에서 국가가 이를 보조할 수 있다.

⑥ 제1항의 규정에 의한 간선시설의 종류별 설치범위는 대통령령으로 정한다. <개정 2007.1.11>

【주택법시행령】

○ 시행령제24조(간선시설의 설치 등)

- ①법 제23조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령이 정하는 호수"라 함은 100호를 말하며, "대통령령이 정하는 면적"이라 함은 1만6천500제곱미터를 말한다. <개정 2006.2.24>
- ②건설교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 규정된 규모 이상의 주택건설 또는 대지조성에 관한 사업계획을 승인한 때에는 지체없이 법 제23조제1항 각호의 규정에 의한 간선시설 설치의무자(이하 "간선시설 설치의무자"라 한다)에게 그 사실을 통지하여야 한다.
- ④법 제23조제5항의 규정에 의한 간선시설의 종류별 설치범위는 별표 2와 같다

[별표 2] <개정 2005.9.16>

간선시설의 종류별 설치범위(제24조제4항관련)

1. 도로

주택단지밖의 기간이 되는 도로로부터 주택단지의 경계선(단지의 주된 출입구를 말한다. 이하 같다)까지로 하되, 그 길이가 200미터를 초과하는 경우로서 그 초과부분에 한한다.

2. 상하수도시설

주택단지밖의 기간이 되는 상·하수도시설로부터 주택단지의 경계선까지의 시설로 하되, 그 길이가 200미터를 초과하는 경우로서 그 초과부분에 한한다.

3. 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 주택단지를 말한다)의 경계선까지로 하되, 「임대주택법」 제12조제1항제2호의 규정에 의한 임대주택을 건설하는 주택단지에 대하여는 건설교통부장관이 산업자원부장관과 따로 협의하여 정하는 바에 의한다.

4. 가스공급시설

주택단지밖의 기간이 되는 가스공급시설로부터 주택단지의 경계선까지로 한다. 다만, 주택단지안에 취사 및 개별난방용(중앙집중식 난방용을 제외한다)으로 가스를 공급하기 위하여 정압조정실을 설치하는 경우에는 그 정압

조정실까지로 한다.

5. 통신시설(세대별 전화시설)

관로시설은 주택단지밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지 경계선까지, 케이블시설은 주택단지밖의 기간이 되는 시설로부터 주택단지안의 최초 단자까지로 한다. 다만, 국민주택을 건설하는 주택단지에 설치하는 케이블시설의 경우 그 설치 및 유지·보수에 관하여는 건설교통부장관이 정보통신부장관과 따로 협의하여 정하는 바에 의한다.

6. 지역난방시설

주택단지밖의 기간이 되는 열수송관의 분기점(당해 주택단지에서 가장 가까운 분기점을 말한다)으로부터 주택단지내의 각 기계실입구 차단밸브까지로 한다.

【국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법】

○ **법제22조(관련규정의 적용 또는 준용)**

국민임대주택단지의 구성에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 택지개발촉진법을 적용한다. 다만, 도로·상하수도·전기·통신·가스 및 지역난방시설의 설치 및 비용의 상황에 관하여는 주택법 제23조를 준용한다

【택지개발촉진법】

○ **법제14조(간선시설의 설치)**

① 간선시설의 설치에 관하여는 주택법 제23조의 규정을 준용한다. <개정 2003.5.29>

【도시개발법】

○ **법제53조(비용부담의 원칙)**

도시개발사업에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 시행자가 부담한다.

○ **법제54조 (도시개발구역의 시설설치 등)**

① 도시개발구역의 시설의 설치는 다음 각호의 구분에 의한다.

1. 도로 및 상하수도시설의 설치는 지방자치단체
2. 전기시설·가스공급시설 또는 지역난방시설의 설치는 당해 지역에 전

기·가스 또는 난방을 공급하는 자

3. 통신시설의 설치에 대해 지역에 통신서비스를 제공하는 자

③제1항의 규정에 의한 시설의 종류별 설치범위는 대통령령으로 정한다.

④제3항의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 시설의 종류별 설치범위중 지방자치단체의 설치의무 범위에 속하지 아니하는 도로 또는 상·하수도시설로서 시행자가 당해 설치비용을 부담하고자 하는 경우에는 시행자의 요청에 의하여 지방자치단체가 당해 도로 또는 상·하수도설치사업을 대행할 수 있다.

【도시개발법시행령】

○ 시행령제61조 (기반시설의 설치범위)

법 제54조제3항의 규정에 의한 기반시설의 종류별 설치범위는 다음 각호와 같다. <개정 2002.12.26, 2005.3.12>

1. 도로 : 다음 각목의 요건에 모두 해당하는 도로

가. 도시개발구역지정 이전부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획도로 또는 「도로법」에 의한 도로구역으로 결정된 도로일 것

나. 지방자치단체가 설치하여야 하는 「도로법」상의 국도·지방도 및 국가지원지방도일 것

2. 상하수도시설 : 도시개발구역 안의 상하수도관로와 연결되지 아니하고 통과하는 상하수도관로

3. 전기시설 : 도시개발구역 밖의 기간이 되는 시설로부터 도시개발구역 안의 토지이용계획 또는 환지계획상의 6미터 이상의 도시계획도로에 접하는 개별필지(이하 "개별필지"라 한다)의 경계선까지의 전기시설

4. 가스공급시설 : 도시개발구역 밖의 기간이 되는 가스공급시설로부터 개별필지의 경계선까지의 가스공급시설. 다만, 취사 또는 개별난방용(중앙집중식난방용을 제외한다)으로 가스를 공급하기 위하여 도시개발구역의 개별필지안에 정압조정실을 설치하는 경우에는 그 정압조정실까지의 가스공급시설

5. 통신시설 : 관로시설은 도시개발구역밖의 기간이 되는 시설로부터 도시개발구역의 개별필지의 경계선까지의 관로시설 및 도시개발구역밖의 기간이 되는 시설로부터 도시개발구역의 개별필지안의 최초 단자까지의 케이블시설

6. 지역난방시설 : 도시개발구역밖의 기간이 되는 열수송관의 분기점으로 부터 도시개발구역의 개별필지의 각 기계실입구 차단밸브까지의 열수 송관

【2007년 공유재산관리 지침】

(21p, 도시계획사업 시행)

“주택건설사업의 사업계획승인 신청 시 또는 도시정비사업의 사업시행 인가 시 사업계획에는 진입로 등 간선시설 설치계획 관련사항이 포함되어야 함. 이 경우 사업주체가 진입로 등 간선시설 설치 등을 도시계획사업으로 시행 해 줄 것을 사업계획 등의 승인권자에게 요청하는 때에는 승인권자가 이의 타 당성을 검토하여 직접 시행할 수 있으며, 이에 소요되는 비용은 사업주체가 부담 또는 공탁함.”

【도시·주거환경정비기본계획 수립 지침】

- 시행 : 2003. 7. 1.(도시 및 주거환경정비법과 동시 시행)
- 제4장 부문별 수립기준, 제2절, 4-2-3, (3) 주택재건축사업, 나, 1)

“(생략) 당해 지역의 주변에 도로 등 정비기반시설이 충분히 갖추어져 있 어 당해지역을 개발하더라도 인근지역에 정비기반시설을 추가로 설치할 필요가 없을 것. 다만, 추가로 설치할 필요가 있는 정비기반시설을 정비사업 시행자가 부담하는 경우는 그러하지 아니하다.(생략)”

① 기반시설 설치부담 사례

국민고충처리위원회에 접수된 민원 중 시정권고나 의견표명 등 기반시설 설치에 대한 문제점을 지적하는 민원은 표와 같이 상당수 있다.

1) 1994년-1999년¹⁰⁾ 고충위 의결사례

의결번호 (의결일)	기반시설	의결 취지	비고
94고충119 (1994. 9. 6.)	도로	단지내에 소방도로가 충분히 확보되어있어 사업부지와 접한 도시계획도로가 필수불가결한 도로도 아니고, 다른 도시계획사업이 이행되면 그 도시계획도로는 필요 없어지게 되는 도로임에도 불구하고 기부채납하라는 사업계획승인조건을 취소하도록 시정권고	과도한 부담
95고충891 (1995. 7. 11.)	도로	재개발사업구역지정 이전에 도시계획시설로 이미 결정편입된 도로계획 저축구간을 구역변경하여 재개발사업구역에 포함시킨 후, 도로를 개설하여 기부채납하도록 사례로 재개발사업과 관련성이 없는 구간이므로 이 조건을 취소하도록 시정권고	과도한 부담
95고충4191 (1996. 2. 13.)	도로	법규정상의 진입도로가 이미 확보되어 있고, 행정청이 도시계획도로 개설 당시에 그 의 부담으로 매입하여야 할 토지이고, 이 사건 주택단지의 진입도로와 아무런 관련이 없는 토지이므로 이 조건을 취소하도록 시정권고	과도한 부담
98고충267 (1998. 6. 2.)	도로, 공원	기부채납 조건으로 부여된 도시계획도로가 이 사건 주택의 진입로와 관련이 없는 것인데도 설치하도록 하였고, 주택 대지면적의 45%에 달하는 별도의 토지를 기부채납하도록 하였으므로 기부채납 조건을 취소하도록 사용승인토록 시정권고	과도한 부담
98고충2636, 1998. 6. 23.	공원	노후불량 주택도 아닌 나대지 상태의 토지를 재개발구역으로 지정하여 재개발사업을 하도록 하고, 법령상 이 사건 공원준치 지역이 근린거주자의 정서생활 향상을 목적으로 한 근린공원이 아닌 시민의 정서생활 향상을 목적으로 한 도시 자연공원인데도 공원조성을 전부 재개발조합에 부담시킨 사례로 공원조성공사를 조건에서 제외토록 시정권고	과도한 부담
98고충11539, 1998. 11. 17.	도로	아파트단지 경계와 옹벽으로 구분되어 단지밖에 위치하고 있어 재건축 아파트 주민보다는 인근 주민의 주통행로로 사용되고 있는 도로를 매수하여 도시계획사업 도로를 개설한 후 기부채납하라는 조건을 부당한 사례로 조건을 취소할 것을 시정권고	과도한 부담
98고충2636, 1998. 6. 23.	공원	노후불량 주택도 아닌 나대지 상태의 토지를 재개발구역으로 지정하여 재개발사업을 하도록 하고, 법령상 이 사건 공원준치 지역이 근린거주자의 정서생활 향상을 목적으로 한 근린공원이 아닌 시민의 정서생활 향상을 목적으로 한 도시 자연공원인데도 공원조성을 전부 재개발조합에 부담시킨 사례로 공원조성공사를 조건에서 제외토록 시정권고	과도한 부담
98고충11539, 1998. 11. 17.	도로	아파트단지 경계와 옹벽으로 구분되어 단지밖에 위치하고 있어 재건축 아파트 주민보다는 인근 주민의 주통행로로 사용되고 있는 도로를 매수하여 도시계획사업 도로를 개설한 후 기부채납하라는 조건을 부당한 사례로 조건을 취소할 것을 시정권고	과도한 부담
94고충874,1407, 1994. 8. 30.	도로	주택건설기준등에 관한규정 제25조의 진입도로 설치규정 폭 이상의 도로를 설치한 후 기부채납하도록 한 사례로 시정권고	과도한 부담
95고충3630, 1996. 4. 23.	도로	주택건설촉진법 제36조 및 동시행령 제35조의 간선시설 설치기준을 초과하여 시설설치를 부당한 사례로 시정권고	과도한 부담
97고충13663, 1997. 11.11.	도로	지가공시및토지등의평가에관한법률 제9조 및 제10조, 감정평가에관한규칙 제17조,	무상양도 규정위반

10) 자료: 송현영, 2001, 주택사업관련 기부채납의 실태와 문제점, 주택산업연구원, 재인용

		공공용지의취득및손실보상에관한특별시행령 제2조의10 규정에 위반하여 현황평가 대신에 조건부평가를 하도록 감정평가업자에게 평가를 의뢰한 사례로 시정권고	
94고충2738, 1995. 3. 7.	도로	도시계획시설기준에관한규칙 제13조의 규정에 위반하여 대상이 아닌 도로를 가각처리하라고 조건을 부과한 사례로 시정권고	과도한 부관
95고충524, 1994. 9. 6.	도로	주택건설기준등에 관한규정 제25조의 규정에 위반하여 법령규정을 초과한 것일 뿐만 아니라 법령상 근거가 없는 조건을 부과한 사례로 시정권고	과도한 부관
95고충1371, 1995. 8. 8.	도로	주택건설촉진법 제36조 및 동법시행령 제35조의 각 규정에 위반하여 도로를 개설포장후 기부채납하도록 조건을 부과한 사례로 시정권고	
96고충4191, 1996. 2. 13.	도로	법규정상의 진입도로가 이미 확보되어 있고, 행정청이 도시계획도로 개설 당시에 그의 부담으로 매입하여야 할 토지이고, 이 사건 주택단지의 진입도로와 아무런 관련이 없는 토지임에도 부록하고 주택건설사업계획의 승인에 편승하여 이를 매입, 기부채납하도록 한 사례로 시정권고	과도한 부관
98고충267, 1998. 6. 2.	도로, 공원	기부채납 조건으로 부여된 도시계획도로가 이 사건 주택의 진입로와 관련이 없는 것인데도 설치하도록 하였고, 주택 대지면적의 45%에 달하는 별도의 토지를 기부채납하도록 하였으므로 기부채납 조건을 취소하도록 사용승인토록 시정권고	과도한 부관
95고충4233, 1996. 8. 20.		용도폐지되는 도로를 무상양도하도록 하는 조항을 준수하지 않은 사례로 시정권고	무상양도 규정위반
99고충4221, 1999. 9. 7.	어린이집 노인정	국공유지를 매각한 후 다시 공공시설을 설치하게 하여 무상귀속시키도록 한 사례로 시정권고	무상양도 규정위반

2) 2000년 - 2006년¹¹⁾ 고충위 의결사례

의결번호 (의결일)	기반시설	의 결 취 지	비고
2BA-0103-007873 (2001.06.18.)	도로	도로에 편입되는 이 사건 국유지는 도로공사를 시행하기 전부터 도로 구가 하천으로 이미 사용되고 있었던 공공시설이고 '개발행위로 인하여 용도가 폐지되는 공공시설'이라할 것이다. 시정권고	무상양도 규정위반
2BA-0002-001929 (2000.06.27.)	도로	주택단지의 진입도로와 아무관련이 없고, 기부채납해야하는 면적이 사업면적의 84.02%로 과도하고, 용도폐지되는 도로부지를 유상매입토록한 것에 대해 시정권고	과도·무 상 양도규정 위반
2BA-0111-006073 (2000.02.19.)	도로	사업지구내 용도폐지되는 공공시설에 비해 도로개설 기부채납해야하는 면적이 과다함. 의견표명	과도·무 상 양도규정 위반
2BA-9909-001015 (1999.12.28.)	도로	시행자에게 도시계획시설로 결정되어 있던 도로와 시설녹지를 설치하고 기부채납하도록 한 조건은 과도하여 의견표명	과도·무 상 양도규정 위반
2BA-0006-004689 (2000.09.05.)	도로	외곽도로는 인근주민들이 이용하는도로로 진입도로가 아니어서 과도하며, 용도폐지되는 도로는 무상양도하도록 시정권고	과도·무 상 양도규정 위반
2CA-0604-009633 (2006.05.17.)	하천	개발행위로 용도폐지되는 소하천은 공공시설에 해당하므로 무상양도하도록 시정권고	무상양도 규정위반
2BA-0004-002623 (2000.07.25.)	도로	용도폐지되는 도로를 유상매입토록 한것은 가혹한 부담이라 보여지므로 기부채납한 도시계획도로의 설치비용에 상당하는 범위안에서 무상양도하도록 시정권고	무상양도 규정위반
2BA-0412-010816 (2005.02.23.)	구거	사업부지 밖에 기존 구거를 대체하는 구거를 설치하였으므로	무상양도

11) 국민고충처리위원회회결정례집, 참조 필자작성

		용도폐지된 구거를 무상양도로하도 시정권고	규정위반
2BA-0305-007890 (2003.06.05.)	잔여지	진입도로와 공원을 조성하고 남은 잔여토지(진입도로를 개설하는데 필요한 법면으로 높이가 변경됨으로 남게된 토지)를 기부채납대상에서 제외하도록 의견표명	사정변경
2BA-0105-007101 (2001.08.28.)	공공청사	사업승인의 조건으로 기존의 파출소를 매입하고, 이전하여 신축하였으나 경찰청의 구조조정으로 더 이상 파출소로 사용하지 않게 된 파출소건물과 부지를 기부채납하지 않도록 의견표명	사정변경
2BA-0002-002619 (2000.06.27.)	도로	지목이 도로와 구거로 되어있으나 실제 현황은 내대지인 토지도 공공시설에 해당하므로 무상양도로하도 시정권고	무상양도 규정위반
2BA-0101-003880 (2001.05.08.)	도로	진입도로도 아니며 출입구로부터 200m이상은 지방자치단체가 설치하여야 하므로 도로개설후 기부채납조건을 일부취소하도록 시정권고	과도
2CA-0512-011514 (2006.01.16.)	도로	건축법상 도로로 지정된 국가소유의 토지를 매입하고, 추가로 2M폭을 넓혀 도로개설후 기부채납하는 조건은 과도하므로 국유지를 매입하는것을 조건에서 제외하도록 시정권고	과도
2CA-0509-003447 (2005.11.)	도로	건축법상 도로로 지정된 사도는 현재 도로포장이 되어있어 일반공중의 통행에 공여되어 있으므로 이를 매입하여 기부채납할 법적의무가 없으므로 이 조건을 취소하도록 시정권고	과도
2BA-0102-004561 (2001.05.29.)	도로	이사건 도로의 폭 4M 확보를 위해서는 이 사건 토지 일부만 확보하여도 원래 목적달성에는 지장이 없음에도 이 사건 토지 전부를 확보하여 기부채납토록 한것은 과도하여 시정권고	과도

② 고충위 의결서를 통해 본 문제점

1) 과도한 조건부과

(1) 사업과 관련 없는 기반시설의 기부채납 조건

- 주택건설사업과 관련하여 기반시설을 설치하여야 하는 주체는 단지 내 주출입 구로부터 200m까지는 사업시행자이나 그 이상의 범위는 지방자치단체가 설치하여야함.
- 그러나 대부분의 시정권고에서는 지방자치단체의 예산확보와 재정적 부담으로 인해 사업시행자에게 도로 및 기반시설을 설치후 기부채납토록 강요하고 있음.
- 이는 명백히 법령에 근거하지 않은 우월적 지위를 이용한 기부채납을 강요하는 위법한 행정행위인 것임.

(2) 형평성에 어긋난 설치 조건

- 동일한 지역에서 주택건설사업을 허가하면서 그중 일부의 시행자에게 기반시설을 설치 후 기부채납토록 한다거나 인근주민이 이용하는 도로로 개설토록 하는 것은 비례의법칙에 어긋나는 과도한 부담이라 할 것임.

2) 무상양도규정위반

(1) 무상양도의 강행규정 위반

- 재건축과 재개발의 관련법령인 도시및주거환경정비법에서는 용도가 폐지되는 공공시설을 사업시행자에게 반드시 무상으로 양도하도록 강행규정으로 지정되어 있음.
- 그러나 고충위의 의결서를 검토하여 보니 주택건설 인허가 담당자가 사업승인 조건을 용도가 폐지되는 공공시설을 유상매입하도록 조건으로 부과 한다거나 용도폐지되는 공공시설을 엄격히 해석하여 새로이 설치하는 기반시설 중 동일한 용도의 시설일 경우에만 무상양도하는 위법·부당한 사례가 다수 있었음.

(2) 무상양도의 임의 규정 남용

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제65조는 용도폐지되는 공공시설을 사업시행자에게 무상양도할 수 있다는 규정이 있음에도 불구하고 이는 행정청에서 판단하여 무상양도할지 안할지를 결정할 수 있는 임의규정이라고는 하나, 관련법령에서 지방자치단체가 설치해야하는 시설을 사업시행자가 대신 설치하는 경우에는 그 설치비 범위 안에서 사업시행자에게 무상으로 주어야 입법취지에 어긋나지 않는다고 봄.¹²⁾

3) 사정변경

(1) 조건을 이행할 수 없는 상황

- 주택사업승인을 받고 건물을 다 완성하여 입주를 위해 사용승인을 신청하였으나 도로개설이나 기반시설 설치가 완료되지 않아 사업승인 조건을 충족하지 못해 준공을 내줄 수 없는 경우 입주민들의 통행과 생활이 지장이 없는 범위안에서의 조건변경은 가능하다는 의결들이 있음.
- 도로부지나 기반시설 부지를 매수하려고 하니 토지소유자가 엄청난 비용을 요구하므로 매입을 할 수 없어 도시계획사업에 의한 토지수용방식으로 변경하여 사업을 완성하도록 조건을 변경하도록 하고 있음.

12) 이런 사례 중의 하나인 서울 주공반포3단지의 경우 용도폐지되는 공공시설을 무상으로 양도하여야 하는지에 대한 법원 판결에서 1심은 조합이 이겨 무상양도하여야 한다고 하였으나, 2심에서 행정기관이 승소하였고, 최종적으로 대법원에서 조합의 손을 들어줘 막대한 비용을 조합에게 행정기관에서 내주어야 하는 상황이 벌어지고 있다.

(2) 기부채납을 할 필요가 없어진 상황

- 그중예로 진입도로를 개설하기 위해서는 당초 계획에는 도로법면을 포함하여 기부채납하기로 하였으나 계획이 변경되어 도로법면이 도로구역에서 제외될 경우 이를 기부채납하도록 하는 것은 조건의 취지에 맞지 않는 것임.
- 또한 도시계획도로를 기부채납하기로 되어있었으나 도시계획도로가 폐지되어 더 이상 도로를 개설할 필요가 없어진 경우 이를 개설하여 기부채납하도록 한 조건을 변경하여야 할 것임.

4) 소 결

(1) 기부채납이 부관인지 조건인지

- 행정행위에서 주택건설사업승인 조건으로 부여한 조건들을 부담의 경우에는 별도로 원행정과 불리하여 판단할 수 있으나 부담이 아닌 조건들은 판단할 수 없다고 하는 것이 일반적인 학설이고 판례의 입장임.
- 주택건설사업승인의 기부채납 조건은 국민에게 부담을 주는 부담이라고 보아야하므로 이 부담만을 별도로 취소와 변경이 가능하다할 것임.
- 그러나 일선 행정기관에서는 조건을 변경할 경우 특혜시비에 휘말릴 가능성이 농후하기 때문에 부관의 변경을 꺼리는 실정임.

(2) 무상양도와 기부채납되는 시설과의 종합적 검토 필요

- 법령의 검토시 명백히 규정되어 있는 무상양도 규정을 적용하여 용도폐지되는 공공시설은 사업시행자에게 무상으로 주고, 기반시설을 설치하여 기부채납하여야 하는 시설을 인허가 담당공무원의 재량에 따라 달라지는 것이 아니라 종합적으로 적정한 사업이 진행될 수 있을 정도의 조건을 부과 할 수 있도록 재량의 범위를 정해줄 필요가 있다고 하겠음.

(3) 기부채납에 따른 인센티브 제도의 재검토

- 서울시 조례로 공공시설용지를 기부채납 할 경우 용적률에 대한 인센티브를 제공하고 있음. 그러나 주거2종을 주거3종으로 지역 중구분을 상향시켜서 용적률을 적용받고서도 무상양도규정을 적용하여 무상양도를 요구하는 민원의 경우에는 이중의 혜택을 주는 꼴이 됨.
- 또한 기부채납 할 부지를 사업부지와 관계없이 일정 거리 떨어진 싼 땅을 매입하여 시설을 기부채납 하더라도 면적에 비례하여 용적률 인센티브를 주고 있음. 따라서 현행 시행중인 인센티브제도의 재검토가 필요함.

① 기반시설 설치 부담의 원칙과 기준 마련

1) 현실적인 기부채납의 필요성

(1) 개발이익환수 차원으로서의 기부채납

- 개발이익환수에 관한 법률에서 정한 도시환경정비구역과는 달리 지구단위계획구역과 주택재개발정비구역의 경우에는 특별히 개발이익에 대한 환수방법의 근거가 없는 실정임.

·이에 따라 기부채납의 유형은 가장 확실하게 개발이익의 환수방법으로 연계될 수 있는 수단인 것임. 다만, 선진 외국에서는 적정한 기준에 의해 산정한 금액으로 부과하는데 반해 우리의 경우는 공공시설의 설치·조성후 기부채납을 통해 소유권을 이전시키고 있는 차이점을 가지고 있음.

·대신 사유재산권을 법률상 기본적으로 인정하고 있으므로 위헌의 소지를 방지하기 위해 소유권이전에 대한 반대급부로서 인센티브를 제공하고 있음.

(2) 기반시설의 효율적 유지·관리를 위한 기부채납

- 지역내 기반시설이 되는 도로나 공원 등의 조성되었을 경우 해당 시설의 유지나 관리를 하기 위해서는 지속적으로 인력과 예산의 투입이 필요하게 됨.

·즉, 불특정 다수의 공공에게 개방된 공공시설물이지만 소유권을 특정 개인이나 단체가 가지고 있게 된다면 유지 및 관리를 위해 많은 비용을 개인이 부담하여야 함.

·공원을 조성하여 기부채납하게 될 시 여러 가지의 사유에 의해 공원 내 시설물이 파손 혹은 훼손되는 경우 이에 대한 보수차원에서 비용부담 원인이 발생하게 됨. 그러나 소유권이 공공에게 이전되는 경우 특정인에게 관리상의 예산을 요구할 수 없게 되는 것임.

·이러한 문제점이 야기될 수 있기 때문에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위에 따른 공공시설의 귀속규정에 따라 새로이 공공시설을 설치하거나 기존 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 때에는 시설물의 관리주체에게 공공기관에서 귀속토록 하고 있으며 관련비용도 부담하게 됨.

·따라서 기부채납의 방법은 해당 기반시설에 대한 매우 효과적이면서 효율적인 유지와 관리를 담보할 수 있으며, 시설의 설치목적과 기능을 최대한으로 발휘할 수 있도록 하는 수단이 됨.

(3) 지방자치단체 재정확보 지원을 위한 기부채납

- 도시환경 및 관리상 중요한 기반시설이 되는 도로나 공원 등 공공의 편익과 쾌적성을 높이기 위한 공공부문의 투자소요에 비해 투자재원의 확보에는 항상 한계점이 있게 된다. 이러한 투자재원을 충분하게 확보할 수 있는 여건속에서 기부채납방식은 계획적인 조정과정을 통해 공공부문이 추구하는 목표를 별도의 예산편성 과정 없이 손쉽게 달성함과 동시에 민간부문의 사업성도 극대화시켜 개발사업 및 도시정비의 촉진을 유도하는 최적의 수단으로 등장되었음.

·미국의 덴버시와 같이 법제상에서 인센티브관련 조항을 축소하거나 삭제하는 자치단체도 있지만, 우리나라의 경우 아직까지도 기부채납방식에 의한 인센티브운영은 도시개발과 정비과정에 있어서 공공적 요소를 창출하기 위한 자치단체의 재정적인 어려움은 극복하면서 민간부문의 사업을 촉진시키는 중요한 Win-Win게임의 수단적 가치를 지니고 있다고 보는 것임.

·이러한 배경하에서 기부채납방식에 의한 인센티브운영부문에 대한 발전방향의 장구는 그 필연성이 더욱 증가되고 있으며, 근원적 배경에는 공공성 증진과 함께 지속가능한 개발개념이 반드시 전제되어야 할 것임.

2) 기반시설 설치 부담 기준의 설정 방향

(1) 공공복리의 증진을 추구하는 방향

- 공공복리의 증진을 위한 기반시설의 공공성

·각각의 토지관련 법률규정에서 볼 수 있듯이 공공복리의 증진을 목적하고 있지만 공공복리에 대한 명확한 개념정의를 규정하고 있는 법률은 없음.

·이렇듯 공공복리의 개념규정은 추상적이며 상징적인 성격을 가지고 있으나, 민주적 결정인 사회합의의 과정을 거치게 되면 구체적인 내용으로 나타나게 될

수 있음.

관계법령명	추구하고자하는 공익의 형태
국토기본법	국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	공공복리의 증진과 삶의 질 향상
도시 및 주거환경정비법	도시환경의 개선 및 주거생활의 질 향상
도시개발법	쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진
건축법	건축물의 안전·기능·미관을 증진시켜 공공복리의 증진
공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률	공공복리의 증진과 재산권의 보호
도시공원법	문화적인 도시생활 확보와 공공의 복리증진

자료 : 장택영, 2005. 2. 기부채납에 의한 인센티브제도 운영의 합리성 제고를 위한 연구, 서울시립대학교 박사논문, 24면 인용

·예로서 도시계획에서의 공공성은 국가적 이해관계(국가계획:국토기본법)와 지방자치적 이해관계(도시계획:국토의 계획 및 이용에 관한 법률)에서 공익항목을 선정하게 되면 여러 가지의 형태로 제시됨. 이때 해당도시의 공간구조와 발전 방향을 제시하는 도시기본계획의 경우 큰 틀에서의 공공성을 나타내며, 구체적인 토지이용의 방향이 담긴 도시관리계획에서는 국지적 지역성을 띤 공공성을 나타내게 됨.¹³⁾

·특히 도시관리계획의 경우 용도지역·지구·구역 및 도시계획시설의 지정으로서 도시민들이 도시생활 영위에 필요한 절대적인 공공성을 구축해 놓았으며, 각종 도시개발 및 도시계획사업을 통해 공공성을 구체화시켜 나갈 수 있도록 하고 있음.

- 지구단위계획의 진행과정 속에서는 아주 구체적이고 세밀한 공공성 요소들을 이끌어 내고 있음. 대표적인 요소는 공동건축, 지정용도, 건축선지정, 쌈지공원, 보행자통로, 공개공지, 공동주차장, 차량진출입구간 설정, 건축물의 외관 및 환경친화적 사항들로 볼 수 있고, 이들 요소는 계획적 접근이 가능하며 실현성이 담보되어 있는 도시계획상의 공공성으로 볼 수 있음.

(2) 기반시설 설치 부담의 기준 및 허용 한계

- 현행 주택법 제16조에는 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지의 기부채납이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구할 수 없다고 규정되어 있으나, 현실적으로 기부채납이 필요함은 앞에서 본 바와 같음.

13) 장택영, 2005. 2. 기부채납에 의한 인센티브제도 운영의 합리성 제고를 위한 연구, 서울시립대학교 박사논문

- 이와 관련한 사업승인권자의 재량한계가 명확하지 않아 사업승인권자가 공공용지 및 시설물의 설치를 과도하게 요구하는 경우가 발생할 수 있으므로, 이는 고분양가의 근본적인 원인이 되고 있으므로 사업승인권자의 재량범위를 합리적으로 제한하는 것이 필요함.
- 일정범위 안에서 조례에 위임
 - 기반시설 조건을 설치하도록 요구하는 허용한계를 일정 범위안에서 당해 시·도의 조례가 정하는 범위를 초과하지 않도록 함.
 - 사업인허가의 투명성을 확보하는 차원임.

② ‘무상양도’의 명확한 기준 마련

1) 사업자의 손실보상의 원칙

- 도정법제65조 규정에 의한 국공유지 무상양도는, 정비사업 시행과 관련하여 사업시행자가 공공성이 특히 강한 정비기반시설을 설치하여 행정청에 무상귀속하는 경우, 그 설치비용 범위 안에서 사업시행자의 재산상의 손실을 합리적인 범위 안에서 보전하여 주는 취지로 이행되어져야 할 것임

2) 합리적인 범위 안에서 무상양도 규정의 마련

- 사업자의 의무설치 기반시설과 무상양도
 - 주택건설사업이나 개발사업에서 사업주체와 지자체는 인허가 협의 시에 무상양도 할 수 있는 기반시설을 서로 충분히 협의하여 결정하여야 함.
 - 대체되는 시설과 용도폐지되는 시설에 대한 명확한 근거 규정 마련이 필요함.
즉, 사업주체가 교통영향평가 등 관계법령에 의해 반드시 설치해야 하는 의무설치 시설이 대체되는 시설에 포함되는지 여부 등을 규정할 필요가 있음.

③ 공공성 평가제의 도입¹⁴⁾

1) 공공성 평가제의 개요

- 주택건설사업이나 개발행위 인허가시 필요한 기반시설의 범위를 확정하고 확정된 기반시설별로 공공성을 평가하여 각 요인별 평가점수에 의해 용적을 인센티브의 등급을 조절하는 제도임.

2) 공공성 평가의 필요성

- 인센티브의 제공에 있어서 합리성과 형평성은 반드시 요구되는 원칙임.
- 인센티브의 제공은 사업자에게 특별한 혜택을 의미하는 것이며, 이러한 혜택을 받기 위한 전제조건으로서 기부채납되는 부지는 공공에 대한 기여와 직접적으로 연관되어져야만 함.
- 같은 면적을 기부채납 형식을 취해 제공하더라도 위치나 면적 등에 따라 공공에 대한 기여도는 완전히 다르게 나타나기 때문에 기부채납 되는 부지의 면적 크기가 인센티브의 제공량을 결정하는 기준이 되는 것이 아니라 공공에게 긍정적으로 작용되는 순기능, 즉 공공성이 크고 적음에 따라 공공에 대한 기여도는 완전히 다르게 나타나기 때문에 인센티브량도 달라져야 함.

3) 공공성 평가 방법 및 평가자

- 주택건설 사업 승인이나 정비사업 승인 서류 제출 시 기반시설에 대한 공공성 평가서를 같이 제출토록 하여 공공성의 판단을 얻도록 함.
- 공공성 평가지표를 도입함.
공공성 평가지표의 항목을 합리적으로 설정하여 사업자와 행정기관이 운영하는데 기준이 될 수 있도록 함.
- 공공성 평가서의 작성은 건축사나 도시계획기술사가 작성함
- 도시계획위원회에서 심의를 거쳐 인허가권자가 인센티브의 량을 결정하도록 함.

14) 장택영, 2005.2.“기부채납에 의한 인센티브제도 운영의 합리성 제고를 위한 연구-서울시 도시관리계획을 중심으로-”, 서울시립대학교 박사학위논문의 주요 내용임.

- 주택건설사업이나 개발사업시 원인가부담이나 수익자 부담원칙에 의해 일정부분 사업자가 부담할 수 있으나, 원칙적으로는 공공제인 기반시설은 국가가 설치해야 하는 것임.
- 그러나 현실적인 문제로 지방자치단체의 예산이 없어 기부채납제도의 운영이 불가피한 상황이라면 합리성이 담보된 제도로 정착되어야 함.
- 기반시설 설치 부담 조건의 합리성을 담보하기 위해서는 사업자와 인허가권자가 서로 공감할 수 있는 기준이 마련되어야 함.
- 공공성 평가제를 통해 사업인허가시 적정한 기반시설 용량을 파악하고 설치비용에 대해서는 용적을 인센티브를 주어서 서로 Win-Win하는 제도적인 장치가 마련되어야 함.
- 또한 공공성 평가제의 틀안에서 무상귀속의 범위와 무상양도의 범위, 그리고 학교용지와 공공청사 등의 시설 설치도 함께 고려해 볼 수 있다고 생각함.
- 구체적인 개선 방안에 대해서는 한국건설산업연구원의 강운산 연구위원이 발표할 것임.



감사합니다

* 이 제도개선 연구에 도움을 주신 김상길소장(새건축사협의회), 김조영변호사(법무법인국토), 김해숙선생(부산동래구청), 박승호조사관(고충위), 백승주교수(고려대), 백인길교수(대전대), 서충원교수(강남대), 양기영선생(경기도남양주시), 최상근팀장(건설협회), 최수경교수(한서대)께 감사드립니다. (성명은 가나다순임)