

기반시설부담금제도 정비 방안

2007. 2.

강운산

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요약	i
I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 배경	1
2. 연구의 내용 및 구성	2
II. 기반시설부담금제도 현황	5
1. 기반시설부담금제도의 주요 내용	5
(1) 기반시설의 범위 및 부담금의 배분	5
(2) 부과대상, 주체 및 면제	6
(3) 부담금 산정 방식	8
(4) 부담금 부과·징수 절차	10
2. 기반시설부담금의 법적 성격	10
(1) 부담금 개요	10
(2) 부담금의 기본 원칙	11
(3) 기반시설부담금의 법적 성격	15
3. 미국의 개발영향부담금제도	16
III. 기반시설부담금제도의 문제점	19
1. 부담금 산정 방법의 문제점	19
(1) 제도 시행의 선행 조건 미비	19
(2) 부담금 산정 계수의 획일적 적용	21
(3) 서울 및 수도권 지역 부담금액의 과중	23
2. 국민의 부담 증가 및 개발 사업의 위축	26
(1) 국민의 부담 증가	26
(2) 개발 및 건축 사업의 위축	28
3. 부담금 부과 대상의 문제점	30
4. 부담금 부과시기	32
5. 기타 사항	32

IV. 기반시설부담금제도 개선 방안	35
1. 제1안 : 현행 제도의 폐지	3
2. 제2안 : 제도의 정비 및 보완	3
(1) 부담금 제도의 정비 및 보완	3
(2) 부담금액의 합리적 조정	3
3. 면제 및 경감 대상의 확대	38
(1) 공공이 출자한 법인 및 민간이 사업 주체인 경우	3
(2) 재정비 촉진지구, 뉴타운 사업, 주택재개발사업	9
(3) 주택재개발사업 임대주택에 대한 부담금 면제	4
4. 부담금 납부 시기의 조정	41
5. 기타 사항	42
(1) 공제 규정의 보완	2
(2) 무허가 건축물의 면적 공제 여부 및 산정 방법 제시 필요	2
(3) 재개발·재건축 조합원의 부담금 납부	43
(4) 공제 규정의 보완	3
6. 개발 관련 부담금 제도의 통폐합	44
V. 결론	47
참고문헌	49

<표 차례>

<표 II-1> 건축물별 기반시설 유발계수	9
<표 II-2> 부담금과 유사 개념의 비교	2
<표 II-3> 합리적 연관성 검증항목	7
<표 III-1> 현행 기반시설부담금제도의 합리적 연관성 검증	8
<표 III-2> 개발로 인한 추가 기반시설 유발 범위	2
<표 III-3> 기반시설 용지 환산계수 산정 근거	2
<표 III-4> 현행 구별 용도지역별 도로 면적(용량)	32
<표 III-5> 현행 구별 용도지역별 공원 면적(용량)	32
<표 III-6> 시도별 도로현황(1)	42
<표 III-7> 시도별 도로현황(2)	52
<표 III-8> 건축비 대비 기반시설부담금 부담비율	8
<표 III-9> 부담금 산정의 예	2
<표 III-10> 지역별 건축허가 건수 및 m ² 당 기반시설부담금	2
<표 III-11> 지방공공서비스와 자원	8
<표 III-12> 정비사업 등의 임대주택공급 현황	3
<표 IV-1> 부담금 보정 계수(안)	73
<표 IV-2> 누적할인율(안)	83
<표 IV-3> 공동주택 신축시 사업승인 요건(예시)	44
<표 IV-4> 공동주택 신축시 각종 부담금 부과 실태	4
<표 IV-5> 개발 및 건축행위 관련 부담금의 분류 및 단일화 방안	4

<그림 차례>

<그림 II-1> 준조세의 개념 및 범위	3
<그림 III-1> 부담금 부과 시 건축 계획 이행 여부	2

요약

제1장 연구의 목적 및 배경

- 현행 기반시설부담금제도는 개발로 인해 유발된 기반시설 설치비용의 충당이라는 재정충당형 특별부담금 본연의 목적보다는 주택가격 안정화를 목표로 개발의 이익 환수 측면에서 충분한 준비와 검토 없이 도입·시행
- 이로 인해 재정충당형 특별부담금의 정당성 요건으로 헌법재판소가 제시하는 비례의 원칙과 평등의 원칙 속에 내재된 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 충족에 미흡
- 반면, 건축 및 개발비용의 증가로 인한 건축원가의 상승으로 최종소비자인 국민의 부담 증가와 초기 부담 증가로 인한 건축사업의 위축이 예상
· 특히, 서민 주택인 다세대 주택의 공급이 크게 위축될 것으로 예상
- 본 연구는 합리적 도시성장관리 정책과 현 정부의 주택가격 안정화 정책이라는 큰 틀 속에서 현행 기반시설부담금제도의 문제점을 검토하고 부정적 효과를 최소화할 수 있는 개선 방안을 제시

제2장 기반시설부담금제도 현황

1. 기반시설부담금제도의 주요 내용

- 도로, 공원, 녹지, 상수도, 하수도, 학교, 폐기물처리시설(7개, 법 제2조)로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 필수 기반시설

- 기반시설부담금은 국가에 100분의 30이, 지자체에 100분의 70이 귀속
- 부담금 부과 대상지역은 전국(법 제6조 제1항)으로 원칙적으로 건축연면적 200㎡를 초과하는 건축물(기존 건축물의 연면적 포함)의 건축행위(법 제6조 제2항).
 - 단, 기존 건축물을 철거하고 「건축법」 제2조제2항의 규정에 의한 각 용도의 건축물을 대통령령이 정하는 동일 용도의 범위 내에서 신축하는 경우에는 기존 건축물의 건축연면적을 초과하는 건축행위에 대해서만 부과(법 제6조제3항)
- 부담금의 부과징수권자는 건설교통부장관(법 제3조)이며, 법 제24조에 의하여 부과징수권을 건축허가권자인 시장·군수·구청장에게 위임
- 납부의무자는 원칙적으로 부과대상인 건축행위를 하는 자 또는 조합(법 제7조 제1항 본문)
- 부담금 산정기준은 기반시설 표준시설비용과 기반시설에 대한 용지비용을 합산(원단위 비용)한 금액에 200㎡를 초과하는 건축연면적과 부담률을 곱한 금액(법 제9조 제1항)

(기반시설 표준시설비용 + 용지비용) × 건축연면적 × 부담률 - 공제액

- 기반시설 표준시설비용 : 58,000원/㎡ ('06년)
- 용지비용 : 지역별 용지환산계수 × (건축물별 기반시설유발계수 × 시·군·구 개별공시지가 평균/㎡)

- 기반시설 표준시설비용은 매년 고시하고, 기반시설에 대한 용지비용은 0.4 범위 내에서 용지환산계수와 시·군·구별 평균 공시지가, 건축물별 기반시설 유발계수를 곱하여 산정
 - 지역별 용지환산계수는 주거지역 0.3, 상업지역 0.1, 공업지역 0.2, 녹지 및 비도시지역 0.4 적용
 - 건축물별 기반시설 유발계수는 0.4 ~ 3.2 적용

- 지자체에서 건물규모, 지가 수준, 지역특성 등을 감안하여 100분의 25 범위 내에서 부담금의 가감 가능
- 부과기준 시점은 건축허가시점(법 제10조)으로 부담금의 결정·부과는 부과기준 시점부터 2월 이내이며, 부담금의 납부는 부과일로부터 2월 이내에 납부

2. 기반시설부담금의 법적 성격

(1) 부담금 개요

1) 조세와 부담금

- 학문적인 부담금은 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”로 정의¹⁾
- 조세는 국가 또는 지방자치단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 재화로 부담금이 공익사업 추진을 위한 재원을 마련한다는 점에서 조세와 그 성격이 유사하나 다음의 측면에서 구분
 - 부담금은 특정한 공익사업의 경비에 충당하기 위한 것인데 비하여 조세는 국가 또는 지방자치단체의 일반수입을 목적
 - 부담금은 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하는 데 반하여, 조세는 일반국민 또는 주민에게 부과
 - 부담금은 사업소요경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 하여 부과됨에 비하여 조세는 담세능력을 기준으로 하여 부과
 - 다만, 조세 중 목적세는 특정한 사업의 경비에 충당하기 위한 경비라는 점에서 부담금과 성질이 같으나, 부담금과 같이 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에게만 부과되는 것이 아니라 일반개인에 대하여 그 능력에 따라 부과

2) 부담금의 유형

- 부담금을 법적 성격을 기준으로 분류하면 조세유사적인 특별부담금과 비조세적인 부담금으로 구분
 - 조세유사적 특별부담금은 재정충당형 특별부담금, 유도형 특별부담금으로 비조세적 부담금으로는 수익자부담금, 단체부담금 등으로 구분
 - 재정충당형 특별부담금은 조세유사적 부담금으로서 일정한 임무를 수행하는데 필요한 재정경비를 조성하기 위해 설치
 - 유도형 특별부담금은 법상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제수단과는 달리 금전에 의한 간접적인 규제수단에 의하여 일정한 국가목적에 유도하고 조정하는 기능
 - 수익자부담금은 국가가 반대급부를 보장하는 모든 부담금을 포괄하며, 수수료 및 사용료, 분담금 등이 해당

(2) 부담금의 기본 원칙

- 부담금은 조세 외적인 금전지급 의무이므로 조세에 비해 예외적이고 최소한의 범위에서 허용되는 것이 원칙
 - 헌법재판소는 부담금의 헌법적 정당성을 충족하기 위해서는 비례의 원칙과 평등의 원칙 속에 내포된 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 원칙을 충족하여야 한다고 판결(2005.3.31. 2003헌가20 ; 2004. 7. 15. 2002헌바42)
 - 평등의 원칙은 특별한 공익사업에 대한 부담금 부과, 의무자집단의 동질성, 의무자집단의 특별한 공익사업과의 특별한 관련성 등을 충족
 - 비례의 원칙은 목적의 정당성, 방법의 정당성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성 등을 충족

(3) 기반시설부담금의 법적 성격

- 「기반시설부담금에 관한 법률」 제1조에서 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하기 위해 부과되므로 재정충당형 특별부담금
- 헌법재판소는 재정충당형 특별부담금의 헌법적 정당성을 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 요건을 모두 충족시킬 것을 제시함.
 - 집단적 동질성 및 집단적 책임성은 납부의무자가 모두 기반시설의 추가 설치 수요를 유발하여야 하는 것이며, 집단적 효용성은 부담금 납부자들이 부담금으로 인해 설치되는 시설로부터 이익을 향유하는 것이며, 객관적 근접성은 부담금 산정의 객관성을 의미
 - 이러한 요건의 충족 여부를 엄격심사 방식으로 심사
- 향후 재정충당형 특별부담금이 현재의 심사대상이 될 경우 동일한 심사 기준이 적용될 것으로 예상
 - 현행 기반시설부담금은 택지개발 등을 통해 도출된 일반적인 기반시설 유발 계수를 전국적으로 획일적으로 적용
 - 이로 인해 추가 기반시설의 유발이 없는 상황에서 부담금이 부과되는 경우, 개발이 유발한 실제적인 추가 기반시설 수요보다 과도하게 부과되는 경우, 부담금 유발 범위와 편익 수혜 범위가 적절하지 않은 경우 등이 발생할 경우 부담금 납부 주체인 건축행위자를 건축행위를 하지 않는 일반 국민과 비교해 근거 없이 차별하는 결과로 가져와 위헌으로 이어질 수 있음.

3. 미국의 개발영향부담금제도

- 미국에서는 개발, 자본, 기반시설용량간의 조화를 추구하는 도시성장관리(urban growth management) 프로그램인 기반시설연동제를 시행
 - 민간부문에서는 기반시설공급비용을 조달하기 위하여 개발영향부담금을 부과하고, 정부부문에서는 개발영향부담금의 효율적 활용과 기반시설용량 유지를 위한 자본증진프로그램(capital improvement program)과 결합
- 미국의 General Accounting Office 조사(2000년 기준)에 의하면 개발영향부담금은 미국의 시 중 60%가, 카운티 중 40%가 시행 중
- 개발영향부담금 운영의 전제조건²⁾
 - 기존 기반시설의 용량과 부족량에 대한 데이터베이스의 구축(중기지방재정계획 등과 연계하여 최소 6개월마다 갱신)
 - 현재 부족한 기반시설 용량과 개발이 이루어질 경우 부족하게 될 기반시설의 종류 및 용량의 선정과 이에 대한 개선계획의 수립
 - 개발로 인해 추가로 유발된 기반시설서비스의 공급 시점(1년 이내)
 - 부담금의 부과 시 **신규개발과 이에 따른 추가적 시설수요의 발생과 개발자가 부담한 부담금과 개발지역 주민들의 편익 향유**라는 이중적 합리적 관련성(dual rational nexus) 입증
- 미국의 법원이 요구하는 개발영향부담금의 정당성 원칙인 이중 합리적 연관성 원칙은 우리 나라 현재가 제시하는 재정충당형 특별부담금 정당성 원칙인 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등과 동일.
- 부담금의 산정 및 배분시 우선적으로 지방중기재정계획과 자본증진프로그램을 기초로 산정
 - 합리적인 부담금액의 산정방법과 사용용도, 신개발의 파급효과 측정방법 등 고도의 전문지식과 기술이 요구되므로 국가 또는 지방 정부의 개발행정능력이 필요

제3장 기반시설부담금제도의 문제점

1. 부담금 산정 방법의 문제점

(1) 제도 시행의 선행 조건 미비

- 현행 기반시설부담금제도는 개별적 기반시설의 용량 기준이 부재하며, 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터가 구축되지 않은 상태에서 시행
 - 현재 기반시설의 용량에 관한 데이터가 없을 경우 개발로 인해 발생하는 추가 수요 유발 여부의 결정 및 추가 수요량의 결정은 신뢰성이 크게 결여
- 또한 현행 기반시설부담금제도는 미국의 개발영향부담금의 이중적 합리적 연관성 요건(우리 나라 재정충당형 특별부담금의 정당성 원칙과 동일)을 다음과 같은 이유로 충족시키지 못하고 있음.
 - 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 미구축으로 인한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 미흡
 - 부담금을 납부하는 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유의 범위가 정해져 있지 않고, 도시 전체로 확대되어 있음.
 - 업무용 및 상가 건축 시에는 부과의 필요성이 결여된 근린공원, 학교 등의 기반시설 비용을 지나치게 일반화하여 부과하므로 부담금 부과의 적합성 상실
 - 건축주가 향후 도시계획세, 취·등록세 등의 지방세를 부담하게 될 경우 이중부담의 문제 발생
 - 징수된 부담금과 관련된 기반시설의 공급 시기 미정
 - 결론적으로 부담금이 아닌 “(가칭)기반시설세”와 같은 조세의 성격이 강함.

<표> 현행 기반시설부담금제도의 합리적 연관성 검증

미국 합리적 연관성 검증 항목		우리나라의 헌법적 정당성		
항목	내용	항목	기반시설 부담구역제	현행 기반시설부담금제
시설확장 필요성(need)	새로운 개발로 인해 기반시설의 신설 혹은 확장이 유발	집단적 동일성	충족	불충족
비례성(proportionality)	부담금은 기반시설의 신설 또는 확장에 필요한 비용에 비례	객관적 근접성	일부 충족	일부 충족
책임성(accountability)	징수된 부담금은 징수목적에 사용	집단적 책임성	충족	일부 충족
적합성(congruity)	당해 지역의 개발 유형에 적합한 목적으로 부과	객관적 근접성	일부 충족	불충족
기반시설 설치기준(standard)	기반시설 설치기준 설정	객관적 근접성	불충족	불충족
적시성(timeliness)	부담금 납부 후 기반시설의 적시 공급(그렇지 못할 경우 이자까지 환불하여야 함)	집단적 효용성	일부 충족	불충족
형평성(equity)	이중납부 금지(지방세 등 납부시 할인 필요)	객관적 근접성	불충족	불충족

- 이와 같이 부담금 부과의 합리적 연관성의 결여로 제도 도입 당시 정부가 주장한 순기능적 효과인 장기적으로 주택공급의 증가와 지역의 삶의 질 향상은 불가능
- 또 지방중기재정계획과 연계되지 않은 부담금의 산정은 기반시설의 확충과 부담금의 활용에 있어서 효용성이 미흡

(2) 부담금 산정 계수의 획일적 적용

- 기반시설부담금 대상 시설에 대한 개발 및 건축이 추가로 유발하는 수요량의 계산은 개별 기반시설의 용량을 기초로 산정되는 것이 타당
- 그러나 현행 계수는 도시 전체 면적 중 개발이 가능한 면적에서 기반시설의 면적이 차지한 비율을 계수로 적용

- 면적으로 용량을 나타낼 수 있는 시설은 공원, 녹지 정도
 - 도로, 상하수도, 폐기물처리시설, 학교 등은 단순한 면적으로 용량을 계산하기에는 무리
- 이러한 문제점이 있는 용지환산 계수 및 건축물별 기반시설유발계수를 전국적으로 획일적으로 적용하여 부담금 부과에 헌법적 정당성(합리적 연관성)이 결여되는 결과 발생
- 특히, 기반시설의 현재 용량은 단순한 면적으로 비교만 해도 서울특별시의 4개 구별로도 상당한 차이가 존재
- 또 용도가 변경되어 기존 건축물을 철거하고 새로운 건축행위를 하는 경우, 도시 내부적으로 도심 이전 현상이 발생하고 있는 경우(대전, 전주 등), 우리나라 중소 도시의 경우 현재 비성장 행태를 보이고 있는 점 등의 도시 내부 지역의 구체적인 현재 상황을 전혀 고려하지 않음.
- 이러한 문제점은 지난 6월에 시행된 규제개혁위원회의 규제심사시에도 지적되어, 1년 이내에 지역간 차등적용 방안을 마련할 것을 권고한 것과도 관련

2. 국민의 부담 증가 및 개발 사업의 위축

(1) 국민의 부담 증가

- 부담금은 1차적으로 상가 또는 주택을 신축하는 건축주의 부담을 증가시키고, 주택 및 상가 분양가의 상승을 유발하여 최종적으로는 주택과 상가의 최종소비자인 일반 국민의 부담으로 작용
 - 이는 참여 정부의 주택가격 안정화 정책과 배치되어 정부의 정책 목표와 수단 충돌하는 결과 발생

- 한편 국민의 입장에서는 부담금 외에 재산세, 취득세, 등록세, 도시계획세 등을 납부하여 지방공공서비스로 제공되는 기반시설의 설치 및 운영의 1차 또는 1차 재원을 부담하고 있음.
- 기반시설부담금 대상 시설의 설치 및 운영의 재원이 지역주민의 지방세로 충당되고 있는 상황에서 이에 대한 할인 없이 부담금을 부과할 경우 이중 부담의 소지가 높음.

(2) 개발 및 건축 사업의 위축

- 기반시설부담금의 부과로 인한 주택 및 상가의 분양가 상승은 개발 및 건축사업의 위축을 초래하여 향후 주택 가격의 상승을 초래할 가능성이 매우 높음.
- 대한상공회의소가 지난 7월 건물 신·증축계획이 있는 서울과 수도권 소재 제조·유통·건설업종 300개사를 대상으로 실시한 ‘건축관련 기업부담금 실태와 대응방안’ 조사 결과³⁾를 보면,
 - 기반시설부담금의 부과가 향후 건축계획에 미칠 영향에 대해 “부담금 강화에도 불구하고 변동 없이 추진하겠다”고 응답한 기업은 23.3%에 불과했고, 나머지 76.7%의 기업은 ‘건축계획 철회·축소’(54.1%) 또는 ‘지방이나 해외로 입지를 재검토’(22.6%)하겠다고 응답
- 또 다세대 주택과 같은 소규모 근린생활시설 및 공공주택을 신축하는 건축주는 예전에는 전체 건축비용의 30~40% 정도의 자금을 준비하여 공사를 시작하여 준공 후 담보대출이나 세입자의 전세금으로 공사비를 충당
 - 최근에는 주택경기의 침체로 미분양이 많아지고 전세 세입자가 없기 때문에 전체 건축비용의 70~80%를 준비한 후 사업 시작
 - 여기에 공사비의 10%에 해당하는 기반시설부담금은 건물 신축을 계획하는 건축주에게 큰 부담으로 작용하여 건축행위 포기를 유발함으로써 서민 주택의 공급 차질

3. 부담금 부과 대상의 문제점

- 「도시재정비촉진특별법」에 의한 재정비촉진지구, 「도시및주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업도 면제 대상에서 제외
- 주택재개발사업으로 건설한 임대주택의 경우 법령에서 공급방법 등이 규정되지 않아 기반시설부담금이 부과대상에 포함되고, 이로 인해 동일지역에서 건설한 임대주택이지만 재정비촉진사업으로 건설한 임대주택과 주택개발사업으로 건설한 임대주택의 임대보증금 및 임대료가 다르게 되는 현상 발생

4. 부담금 부과시기

- 기반시설부담금은 건축허가를 받은 후 2개월 이내에 부과하고, 부과 후 2개월 이내에 납부하도록 되어 있어 실제로 건축허가 후 4개월 이내에 부담금을 납부
- 유통업, 제조업의 경우는 건축 허가에 부담금을 납부하는 경우 초기 투자비의 과도한 부담이 우려되어 사업 추진의 철회로 이어지는 문제점 초래

제4장 기반시설부담금제도 개선 방안

1. 제1안 : 현행 제도의 폐지

- 행 제도를 폐지하고 기반시설연동제를 전제로 도심지역에는 개발밀도관리구역제도를 시행하고, 대도시주변지역 등은 기반시설부담구역제도를 부활시켜 기반시설부담금을 부과하는 것이 타당
- 특히, 기반시설부담구역제도 하에서 제기된 기반시설설치계획 수립의 어려움 등에 대한 제도 개선을 검토하여 시행할 경우 현행 제도의 개선에 비해 비용면에서 유리

- 또 이는 정부의 주택 정책이 공급 규제 일변도에서 주택공급의 확대를 병행하려는 방향과 일치

2. 제2안 : 제도의 정비 및 보완

(1) 부담금제도의 정비 및 보완

- 부담금의 정당성 원칙(합리적 연관성)을 충족시키기 위해 다음과 같은 제도적 정비가 필요
 - 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 구축을 통한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 제고
 - 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편의 향유의 범위 설정
 - 부담금 부과 적합성 제고
 - 이중부담의 해결
 - 부담금과 관련된 기반시설의 공급 시기 확정

(2) 부담금액의 합리적 조정

1) 부담금 부과 대상 건축 기준의 조정

- 부담금 부과 대상 건축 기준을 현행 200㎡에서 660㎡로 상향 조정 필요(법 제6조 제2항 개정 사항)
 - 극도로 침체된 건축경기에 동 부담금으로 인한 중·소규모 건축물의 발주물량 감소로 중·소 건설업체의 경영이 매우 어려움.
 - 따라서 저소득층 서민의 주거안정과 중·소 건설업체의 경영난 해소를 위하여 다세대 주택, 근린생활시설 등 중·소규모 건축물의 공급이 활성화되도록 부과대상 기준면적의 상향조정 필요

2) 부담금 보정계수(가칭)의 도입

- 현재 전국적으로 획일적으로 적용되는 부담금 산정계수는 부담금의 정당성 원칙을 훼손하는 결정적인 요인
- 따라서 도시별 또는 도시 내부 지역별 기반시설의 현재 용량 및 도심 내부의 현재 상태(도심 쇠퇴, 도시 정체 등)를 고려하여 부담금 산정에 반영하는 (가칭) 부담금 보정계수의 도입이 필요

3) 건축면적 누진 할인 방식 도입

- 부담금의 경감을 위해 건축행위 면적의 증가에 따라 기반시설의 규모의 경제를 적용하여 부담금을 할인해주는 방식의 도입 검토 필요
 - 외국의 경우(미국의 몬테나, 메인주 등) 일정 면적을 초과하는 경우에는 건축면적 누진 할인 방식을 도입·시행
 - 부담금 납부자의 납부 저항을 완화 및 대규모 개발을 유도하여 인한 체계적 도시 개발에 기여

4) 지자체장의 부담금 가감 범위의 확대

- 현행 25% 범위에서 가감할 수 있는 부담금의 조정 범위를 50%로 확대하여 지역별 상황을 고려한 부담금의 부과 필요
 - 중기지방재정계획, 지역의 상황 및 자치단체장의 정치적 결정(개발, 공장 등의 유치 시 기반시설부담 면제 혜택 등) 등을 고려해 결정

3. 면제 및 경감 대상의 확대

- 최근 정부 정책이 그 동안의 공공주도의 도시개발에서 탈피하여 민간의 참여를 적극 유도하고 있고, 민간이 주도하는 도시개발 사업의 경우에도 원인자부담의 원칙에 따라 기반시설의 설치를 의무화하고 있음.

· 따라서, 민간주도의 도시개발을 촉진한다는 의미에서 민간이 개발의 주체가 되는 사업도 실질적으로 공공이 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 대상 사업에 대해서는 면제 또는 경감 대상에 포함시키는 조치가 필요

- 재정비촉진지구는 사업 주체가 실제적으로 공공이며 광역개발을 통하여 충분한 기반시설을 갖추도록 되어 있으므로 20년간 부담금을 면제하는 대상에 포함하는 것이 타당

- 뉴타운사업 또한 과거에 비해 공공적 성격을 더욱 강화하여 충분한 도시기반시설을 확충하는 도시계획사업이므로 20년간 기반시설부담금을 면제 대상에 포함시키는 것이 바람직

- 또 「도시 및 주거환경정비법」에 근거한 주택재개발사업도 주거환경개선사업과의 형평성을 고려할 때 20년간 부담금을 면제 또는 50% 경감 대상에 포함

- “개발밀도관리지역”, 「재래시장 육성에 관한 특별법」에 의한 상가건물 또는 복합형상가건물 등은 과밀부담금이 50% 감면되고 있는 점을 감안하여 50% 경감 대상에 포함하는 것 필요

- 주택재개발사업으로 건설한 임대주택에도 기반시설부담금 부과대상에서 제외되도록 개선

4. 부담금 납부 시기의 조정

- 부담금의 납부 시기를 준공시 또는 입주시로 조정하는 방안 검토 필요

· 참고로 광역교통시설부담금의 경우 준공시까지 분할 납부가 가능하도록 되어 있는 점과 과밀부담금 또한 준공시까지 납부하도록 정하고 있음.

5. 개발 관련 부담금 제도의 통폐합

- 기반시설부담금은 「지방자치법」 제129조에 의한 공공시설분담금과 그 밖에 다른 법률에 의하여 부담금을 납부하는 경우로서 대통령령으로 정하는 부담금은 공제하도록 정하고 있음.
 - 이와 같은 공제 규정을 두고 있지만 국민의 입장에서는 관련 규정의 복잡성에 대한 문제를 제기할 가능성이 높으며, 관련 부담금이 명확하게 정리 및 통폐합되지 않아 발생하는 행정 비용 또한 과다

- 따라서, 기반시설부담금의 함께 관련 부담금 제도의 통폐합 과제도 조속히 추진하는 것이 절실히 필요
 - 특히, 개발 및 건축관련 부담금을 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화하는 제도적 개선 필요
 - 조세유사적 특별부담금은 법적 성격을 기준으로 재정충당형 특별부담금, 유도형 특별부담금으로 단일화

- 부담금 운영시 부담금 기본원칙의 철저한 준수 필요
 - 특히, 재정충당형 특별부담금으로 분류되는 부담금은 국민의 일반적인 재정 책임을 초과하는 추가적인 경제적 부담이므로 평등의 원칙 및 비례의 원칙을 엄격하게 준수하면서 운영

- 가급적 부담금은 기반시설부담금과 같은 재정충당형특별부담금에 한정하여 운영하고, 각종 개발 및 건축행위로 발생하는 개발이익의 환수는 보유세, 양도소득세 등의 일반 세금을 통해 환수할 수 있도록 장기적 제도 개선 추진

1) 기획예산처, 2004년 부담금운용종합보고서, 2005.

2) Escambia County Concurrency Management System Procedures Manual, 2000.

3) 건축계획이 있거나 수립예정으로 있는 서울 및 수도권기업 300개사를 대상으로 조사(응답기업 283개사, 응답률 94.3%, 유통업 79개, 제조업 144개, 건설업 60개).

제1장 서론

1. 연구의 목적 및 배경

- 건축행위로 인해 유발되는 기반시설 설치비용의 일부를 개발행위자에게 부담하게 하는 기반시설부담금제도가 지난 7월 12일부터 시행
 - 기반시설부담금은 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하기 위하여 건축행위자에게 부과하는 부담금
 - 미국, 일본 등의 선진국에서 보편적으로 시행되고 있는 중요한 도시성장관리정책으로 중기지방재정계획과 연계
- 현행 기반시설부담금제도는 개발로 인해 유발된 기반시설 설치비용의 충당이라는 재정충당형 특별부담금 본연의 목적보다는 주택가격 안정화를 목표로 개발의 이익 환수 측면에서 도입
 - 특히, 2005년 8·31 부동산 종합대책 발표 당시 주택 가격 상승을 주도한 재건축 아파트 가격을 안정시키기 위해 충분한 준비와 검토 없이 도입·시행
- 이로 인해 재정충당형 특별부담금의 정당성 요건으로 헌법재판소가 제시하는 비례의 원칙과 평등의 원칙 속에 내재된 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등⁴⁾의 충족에 미흡
 - 중장기적 주택가격의 안정 및 도시기반 시설의 확충이라는 정책 목표 달성이 어려울 것으로 예상
- 반면, 건축 및 개발비용의 증가로 인한 건축원가의 상승으로 최종소비자인 국민의 부담 증가와 초기 부담 증가로 인한 건축사업의 위축이 예상
 - 특히, 서민 주택인 다세대 주택의 공급이 크게 위축될 것으로 예상

4) 미국 법원의 개발영향부담금(development impact fee)의 정당성 원칙인 이중적 합리적 연관성(dual rational nexus)과 같은 의미임.

- 또 지난 9월 25일 재건축초과이익환수제도가 시행되어 실제적인 제도의 도입 이유가 사라진 상태
- 따라서, 기반시설부담금제도의 존재에 대한 신중한 검토가 필요한 시점이며, 제도 시행으로 인한 부정적 효과의 최소화 조치가 필요
- 본 연구는 합리적 도시성장관리 정책과 현 정부의 주택가격 안정화 정책이라는 큰 틀 속에서 현행 기반시설부담금제도의 문제점을 검토하고 부정적 효과를 최소화할 수 있는 개선 방안을 제시

2. 연구의 내용 및 구성

- 본 연구는 현행 기반시설부담금제도의 시행으로 인한 부정적 파급 효과의 최소화를 위한 조치의 제시를 위해 다음의 내용을 중심으로 연구를 진행
 - 우선 현행 제도를 개략적으로 소개하고, 기반시설부담금의 법적 성격을 규명하여 헌법재판소가 제시하는 정당성 원칙의 충족 여부를 검토하며, 현행 제도의 모델인 미국의 개발영향부담금(development impact fee) 제도의 핵심 내용을 소개하여 현행 제도의 미비점 검토
- 다음으로 현행 제도의 문제점을 부담금 산정 방식, 건축 및 개발비용의 증가와 개발사업의 위축, 부담금 면제 및 경감 대상, 부담금 납부 시기 등을 중심으로 검토
 - 부담금 산정 방식에서는 부담금의 산정의 기초가 되는 기반시설 용량 데이터 미구축, 동일한 부담금 산정 계수의 획일적 적용 등을 검토
 - 개발비용의 증가와 개발사업의 위축에서는 최종적인 국민의 부담 증가와 이중부담의 소지가 있음을 제시하고, 개발사업의 위축으로 주택 가격의 안정이 어려울 것을 검토
 - 부담금 면제 및 경감 대상에 대해서는 기반시설의 설치가 제도적으로 담보되어 있는 민간개발의 경우가 부담금 부과 대상에 포함된 점 등을 지적
 - 부담금 납부 시기는 부과 후 4개월 안에 납부하도록 되어 있어, 현실적으로 개발 및 건축주의 부담이 크고, 다른 부담금의 납부 시기에 비해서도 형평성이 결여된 점 제시

2· 기반시설부담금제도 정비 방안

- 개선 방안으로 우선 현행 제도의 폐지를 전제로 도심지역의 경우 개발밀도관리제도를 시행하고, 도시 주변 구역에서는 과거의 기반시설부담구역제도 하의 부담금제도로 복귀를 제안
 - 특히, 과거의 기반시설부담구역제도를 기초로 부과되는 기반시설부담금은 헌법재판소가 제시하는 정당성 원칙의 충족은 물론이고 중기지방재정계획과의 연계성 등이 높아 현행 제도의 개선에 비해 비용 효과적

- 현행 제도를 유지할 경우 다음과 같은 개선이 필요
 - 부담금의 정당성 원칙(합리적 연관성)을 충족시키기 위해 우선 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 구축을 통한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 제고, 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유의 범위설정, 부담금 부과 적합성 제고, 이중부담의 해결, 부담금과 관련된 기반시설의 공급 시기 확정 등의 제도 정비가 반드시 필요
 - 지역별 및 도시별 기반시설 용량의 차이를 반영하는 부담금 보정계수의 도입, 건축면적별 누진할인제 시행 등을 통해 부담금의 합리적 조정 필요
 - 부담금 면제 및 경감 대상의 확대, 부담금 납부 시기의 조정 등이 필요

4 · 기반시설부담금제도 정비 방안

제2장

기반시설부담금제도 현황

1. 기반시설부담금제도의 주요 내용

(1) 기반시설의 범위 및 부담금의 배분

- 도로, 공원, 녹지, 상수도, 하수도, 학교, 폐기물처리시설(7개, 법 제2조)로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 필수 기반시설
- 기반시설부담금의 배분(법 제4조).
 - 국가에 100분의 30이, 지자체에 100분의 70이 귀속
 - 국가 귀속 분은 국가균형발전특별회계(국가균형발전특별법), 지자체 귀속 분은 기반시설특별회계(조례로 설치)로 관리
 - 국가균형발전특별회계를 통하여 재정이 열악한 지자체의 기반시설 설치비용 지원 등의 사용을 위해 배분하고, 부담금이 귀속되는 지자체는 기반시설 설치의무를 지는 특별시·광역시·시·군.
- 기반시설부담금은 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지 확보, 기타 대통령령이 정하는 용도에 사용(법 제5조)
 - 대통령령이 정하는 용도(시행령 제4조) 중 국가귀속 분은 ① 기반시설의 설치비용에 대한 출연, 보조 또는 용자, 기반시설의 설치 및 합리적 관리를 위한 조사·연구 등에 소요되는 비용, 기반시설과 관련하여 관계법령이 정하는 사업에 소요되는 비용 등에 사용
 - 지방자치단체 귀속 분은 ① 기반시설설치에 관한 계획의 수립 및 집행, ② 기존 기반시설의 대체 및 개량, ③ 기반시설부담금의 지방자치단체 귀속 분에 대한 관리 및 운영에 필요한 비용 등에 사용

(2) 부과대상, 주체 및 면제

1) 부과 대상(법 제6조)

- 부과 대상지역은 전국(법 제6조 제1항)
 - 주택·상가·빌딩 신·증축, 재건축·재개발 등 모든 건축행위는 궁극적으로 기반시설 설치수요를 유발하므로 부담금을 부과
 - 원칙적으로 건축연면적 200㎡를 초과하는 건축물(기존 건축물의 연면적 포함)의 건축행위(법 제6조 제2항).
 - 단, 기존 건축물을 철거하고 「건축법」 제2조 제2항의 규정에 의한 각 용도의 건축물을 대통령령이 정하는 동일 용도의 범위 내에서 신축하는 경우에는 기존 건축물의 건축연면적을 초과하는 건축행위에 대해서만 부과(법 제6조 제3항)

2) 부과주체 및 납부의무자

- 부담금의 부과징수권자는 건설교통부장관(법 제3조)이며, 법 제24조에 의하여 부과징수권을 건축허가권자인 시장·군수·구청장에게 위임
- 납부의무자는 원칙적으로 부과대상인 건축행위를 하는 자 또는 조합(법 제7조 제1항 본문)이며, 다음의 경우에도 납부 의무를 부담(법 제7조 제1항 단서)
 - 건축행위 위탁 또는 도급한 경우 그 위탁이나 도급을 한 자
 - 타인 토지를 임차하여 건축행위를 하는 경우 당해 행위자
 - 준공 전 건축주 및 상기인의 지위를 승계하는 경우 승계자
 - 납부의무자가 대통령령이 정하는 조합인 경우로서 조합이 해산된 경우 등에는 조합원이 납부(법 제7조 제2항)

3) 부과면제 및 공제(법 제8조)

- 부과 면제 대상 건축물(법 제8조 제1항)
 - 국·지방자치단체가 건축하는 건축물
 - 국·지방자치단체에 기부채납하는 건축물

6. 기반시설부담금제도 정비 방안

- 창업을 위하여 설치하는 공장
 - 「토지보상법」 상 이주대책을 위한 건축물 등
 - 농업인의 공동편익시설 및 이용시설
 - 주한 외교공관 등 소유건축물
 - 국비 또는 기금이 지원되는 임대주택
 - 특별재난지역 내에서 피해를 입어 복구하는 건축물
 - 리모델링하는 건축물
 - 주택재건축 사업으로 증가되는 용적률 중 임대주택으로 공급하는 공급분
 - 주차전용건축물 중 주차장으로 사용되는 건축분
 - 「건축법」 시행령의 규정에 의한 부속용도 중 주차장
 - 농어촌마을정비구역 안에서 건축하는 건축물
 - 농어촌주거환경개선지구 안에서 건축하는 건축물
 - 오지개발 사업지역 안에서 건축하는 건축물
 - 개발대상도서 안에서 건축하는 건축물
- 20년 간 부과제외(법 제8조 2항) 대상
- 공공주체가 시행하는 택지개발지구, 산업단지, 국민임대주택단지, 주거환경개선사업을 위한 정비 구역, 도시개발구역, 유통단지 등 토지개발 사업지역 등
 - 행정중심복합도시예정지역, 혁신거점형 기업도시 개발을 위한 기업도시개발구역, 경제자유구역, 관광지 및 관광단지
- 기반시설 부담의 성격을 가진 부담금으로서, 다른 법률의 규정에 의하여 납부한 부담금은 공제
- 공공시설부담금(지방자치법 제129조) 및 대통령령으로 정하는 부담금
 - 시행령 안 제7조제4항의 공제대상 부담금(상수도 원인자부담금, 하수도 원인자부담금, 도로 원인자부담금, 폐기물처리시설 설치 납부금, 학교용지부담금, 광역교통시설부담금의 100분의 10, 과밀부담금의 100분의 10)
 - 납부 의무자가 다른 법률에 근거하여 도시계획결정 절차를 거쳐 직접 기반시설을 설치하고 그 기반시설이 국가지자체의 소유로 되는 경우 기반시설부담금에서 설치비용 공제

- 부담금 50% 감면 대상(법 제8조 제3항)
 - 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 제조업 중심의 공장 및 대통령령으로 정하는 건축물
 - 비영리법인이 농촌에 설치·운영하는 사회복지시설
 - 「영유아보육법」에 의한 보육시설
 - 국가지방자치단체·정부투자기관 또는 지방공기업 외의 자가 개발한 법 제8조제2항제1호 내지 제7호에 따른 지역·지구 등의 총 사업면적 중 기반시설의 면적이 100분의 30이상 100분의 40미만(법 제8조제2항제2호의 경우에는 100분의 20이상 100분의 30미만)이고 그 설치한 기반시설이 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 지역·지구 등의 토지에서 개발사업의 준공일부터 10년 이내에 건축행위(증축의 경우에는 최초의 지구단위계획 또는 중전 「도시계획법」에 따른 상세계획에서 허용한 용적률의 범위 안에서의 증축에 한함)를 하여 건축되는 건축물

(3) 부담금 산정 방식

- 부담금 산정기준은 기반시설 표준시설비용과 기반시설에 대한용지비용을 합산(원단위 비용)한 금액에 200㎡를 초과하는 건축연면적과 부담률을 곱한 금액(법 제9조 제1항)

(기반시설 표준시설비용 + 용지비용) × 건축연면적 × 부담률 - 공제액

- 기반시설 표준시설비용 : 58,000원/㎡ ('06년)
- 용지비용 : 지역별 용지환산계수 × (건축물별 기반시설유발계수 × 시·군·구 개별공시지가 평균/㎡)

- 기반시설 표준시설비용은 매년 고시하고, 기반시설에 대한 용지비용은 0.4 범위 내에서 용지환산계수와 시·군·구별 평균 공시지가, 건축물별 기반시설 유발계수를 곱하여 산정
 - 지역별 용지환산계수는 주거지역 0.3, 상업지역 0.1, 공업지역 0.2, 녹지 및 비도시지역 0.4 적용
 - 건축물별 기반시설 유발계수(시행령 별표 2)는 다음과 같음.

8 · 기반시설부담금제도 정비 방안

<표 II-1> 건축물별 기반시설 유발계수

구 분	기반시설유발계수
1. 단독주택	1.0
2. 공동주택	1.0
3. 제1종 근린생활시설	1.9
4. 제2종 근린생활시설	2.4
5. 문화및집회시설	2.1
6. 종교시설	2.1
7. 판매시설	2.0
8. 운수시설	2.1
9. 의료시설	1.3
10. 교육연구시설	1.0
11. 노유자시설	1.1
12. 수련시설	1.1
13. 운동시설	1.0
14. 업무시설	1.0
15. 숙박시설	1.4
16. 위락시설	3.2
17. 공장시설	0.4 ~ 3.8
18. 창고시설	0.8
19. 위험물저장및처리시설	1.0
20. 자동차 관련 시설	1.0
21. 동물 및 식물관련 시설	1.0
22. 분뇨 및 쓰레기처리시설	2.1
23. 교정 및 군사시설	1.0
24. 방송통신시설	1.1
25. 발전시설	1.0
26. 묘지관리시설	1.0
27. 관광휴게시설	2.9

- 부담률은 20%(법 제9조 제4항)이고, 지자체에서 건물규모, 지가 수준, 지역특성 등을 감안하여 100분의 25 범위 내에서 부담금의 가감 가능

(4) 부담금 부과징수 절차

- 부과기준 시점은 건축허가시점(법 제10조)으로 부담금의 결정·부과는 부과기준 시점부터 2월 이내
- 부담금의 납부는 부과일로부터 2월 이내에 납부
 - 납부의무자가 재해·도난으로 인한 재산 손실, 사업의 현저한 손실 또는 중대한 위기 등으로 납부연기 또는 분할납부가 인정되는 경우에는 1년의 범위 내에서 납부연기 또는 2년의 범위 내에서 분할납부 허용(법 제15조)
- 면탈·감경의 목적으로 허위의 계약을 체결하거나 허위의 자료를 제출한 자는 3년 이하의 징역 또는 해당 부담금의 3배 이하에 상당하는 벌금에 처함(법 제25조제1항).
 - 내역서를 제출하지 아니하거나 부정확한 자료를 제출한 자는 천만원 이하의 과태료에 처함(법 제26조제1항).

2. 기반시설부담금의 법적 성격

(1) 부담금 개요

1) 조세와 부담금

- 학문적인 부담금은 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”로 정의⁵⁾
 - 「부담금관리기본법」은 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”로 정의

5) 기획예산처, 2004년 부담금운용종합보고서, 2005.

- 부담금은 개념적으로 크게 두 가지의 의미⁶⁾ 내포
 - 첫째는, 일반 재정수요보다는 특정사업을 위한 경비에 충당⁷⁾
 - 둘째는, 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 「특별한 재정책임」⁸⁾, 즉, 부담금은 부담금 부과대상자의 범위와 부담금 징수목적 사이에 특별한 관계가 있어서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단은 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 징수목적에 있어서 명백한 관련이 존재

- 조세는 국가 또는 지방자치단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 재화로 부담금이 공익사업 추진을 위한 재원을 마련한다는 점에서 조세와 그 성격이 유사하나 다음의 측면에서 구분
 - 부담금은 특정한 공익사업의 경비에 충당하기 위한 것인데 비하여 조세는 국가 또는 지방자치단체의 일반수입을 목적
 - 부담금은 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하는 데 반하여, 조세는 일반국민 또는 주민에게 부과
 - 부담금은 사업소요경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 하여 부과됨에 비하여 조세는 납세능력을 기준으로 하여 부과
 - 다만, 조세 중 목적세는 특정한 사업의 경비에 충당하기 위한 경비라는 점에서 부담금과 성질이 같으나, 부담금과 같이 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에게만 부과되는 것이 아니라 일반개인에 대하여 그 능력에 따라 부과

6) 기획예산처, 앞의 책.

7) 부담금은 특별한 기금이나 특별회계로 관리되어야 하며, 일반적 재정충당과 달리 경제정책적 또는 유도적·조정적 기능을 가져야 함.

8) 부담금납부의무자는 징수목적과 특별한 실체적 관련성이 있어야 함.

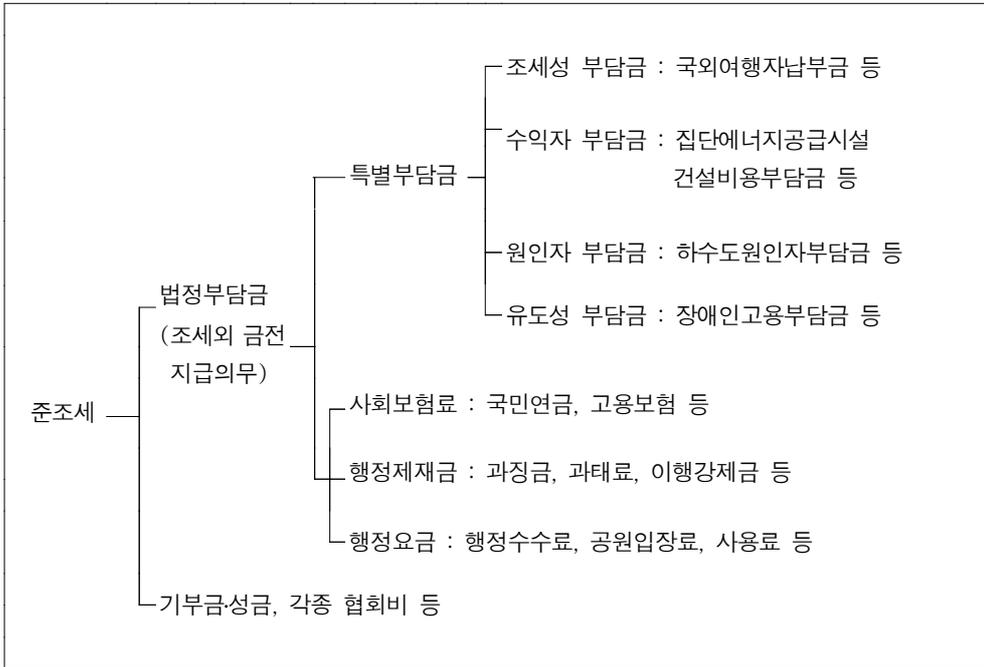
<표 II-2> 부담금과 유사 개념의 비교

구분	개념 정의
부담금	특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무
사회보험료	피보험자의 질병·노령·실업·사망 등의 사회적 사고에 의한 소득상실에 대하여 보험원리에 의거하여 그 소득을 보장하기 위하여 의료보험법·국민연금법·고용보험법·산업재해보상보험법 등에 의하여 피보험자와 사용자 등이 부담하는 보험료
수수료	국가 또는 지방자치단체가 특정인에 대하여 제공하는 인적 역무에 대한 반대급부로서 징수하는 요금
사용료	공공시설의 이용 또는 재산사용의 대가로 부과징수하는 요금 부담금이 특정의 공공사업을 수행하는데 필요한 경비를 마련하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과하는데 반해 수수료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 개별적인 인적 역무에 대한 반대급부(요금), 사용료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산사용에 대한 반대급부(대가)로서 부과됨
과태료	국가 또는 지방자치단체가 법령에 의하여 부과된 일정한 위반 행위에 대하여 제재로서 부과하는 금전벌
벌금	국가가 범죄인에게 일정한 금액의 납부를 명령하여 그 금액 한도내에서 범죄인의 재산박탈을 내용으로 하는 형벌
법칙금	일정한 범칙행위에 대하여 일정금액의 범칙금의 납부를 통고하고, 그 통고를 받은 자가 기간내에 이를 납부하지 아니한 경우에는 형사처벌절차가 진행되나, 납부한 경우에는 해당 범칙행위에 대하여는 공소를 제기하지 아니함을 전제로 한 금전벌
가산금	일정한 행정법상의 급부의무 또는 작위의무를 진 자가 그 의무를 이행하지 아니할 경우에 그 의무불이행에 대한 제재로서 가해지는 금전부담
과징금	행정청이 일정한 행정법상의 의무위반자에 대하여 과하는 금전상의 제재로서의 금전지급의무
이행강제금	행정청이 일정기간 내에 비대체적 작위의무 또는 부작위의무를 이행하지 아니하면 소정의 금액을 부과·징수할 것을 계고한 후 당해 의무불이행에 대하여 과하는 금전벌

자료 : 기획예산처, 2004년 부담금운용종합보고서를 기초로 재정리

- 부담금이 특정의 공공사업을 수행하는데 필요한 경비를 마련하기 위해 관련자에게 부과하는데 반해 행정제재금은 재정수입의 목적이 아닌 행정상 의무이행의 확보를 위하여 또는 의무위반자에 대한 처벌을 목적으로 부과

<그림 II-1> 준조세의 개념 및 범위



자료 : 기획예산처, 2004년 부담금운용종합보고서, 2005.

2) 부담금의 유형

- 부담금을 부담금 부과대상과 사용용도간의 관계를 기준으로 하여 분류하면, 양자간의 관계가 밀접하여 반대급부가 명백하게 반영된 수익자·원인자·손괴자부담금과 양자간의 관계가 상대적으로 느슨한 조세성부담금으로 구분
 - 일반적으로 수익자부담금은 공공사업으로 인해 이득을 보는 또는 이득이 예상되는 수익자에게 그 공공사업의 비용을 분담시키는 경우
 - 손괴자부담금은 공공시설을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 경우
 - 원인자부담금은 민간부문의 사업과 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때 그 비용을 사업자 또는 행위자에게 부담시키는 경우
- 부담금을 법적 성격을 기준으로 분류하면 조세유사적인 특별부담금과 비조세적인 부담금으로 구분

- 조세유사적 특별부담금은 재정충당형 특별부담금, 유도형 특별부담금으로 비조세적 부담금으로는 수익자부담금, 단체부담금 등으로 구분
- 재정충당형 특별부담금은 조세유사적 부담금으로서 일정한 임무를 수행하는데 필요한 재정경비를 조성하기 위해 설치
 - 재정충당기능에 의하여 재정충당형 특별부담금은 조세와 공통점을 가지나, 재정충당특별부담금은 이러한 수단이 사용되어야 하는 목적을 보다 상세하게 규정하고 있는 점에서 조세와 구별
- 유도형 특별부담금은 법상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제수단과는 달리 금전에 의한 간접적인 규제수단에 의하여 일정한 국가목적에 유도하고 조정하는 기능
 - 유도형 특별부담금은 재정충당목적이 아니라 행정객체의 행위동기에 영향력을 행사하고 부담금을 피하기 위하여 국가의 유도적 행위에 따르도록 설득하는 목적
- 수익자부담금은 국가가 반대급부를 보장하는 모든 부담금을 포괄하며, 수수료 및 사용료, 분담금 등이 해당
 - 수익자부담금에 대한 구분은 그것이 반대급부를 의미하는지의 여부에 의하여 좌우되며, 독일연방헌법재판소의 판례에 따르면 이 경우의 반대급부는 모든 부담금 납부의무자에게 이익이 발생하는 개별적인 반대급부를 의미

(2) 부담금의 기본 원칙

- 부담금은 조세 외적인 금전지급 의무이므로 조세에 비해 예외적이고 최소한의 범위에서 허용되는 것이 원칙
 - 「부담금관리기본법」에 “부담금은 설치목적에 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니 된다(제5조)”라고 부담금 부과의 원칙 규정

- 헌법재판소는 부담금의 헌법적 정당성을 충족하기 위해서는 비례의 원칙과 평등의 원칙 속에 내포된 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 원칙을 충족하여야 한다고 판결(2005.3.31. 2003헌가20 ; 2004. 7. 15. 2002헌바42)
 - 평등의 원칙은 특별한 공익사업에 대한 부담금 부과, 의무자집단의 동질성, 의무자 집단의 특별한 공익사업과의 특별한 관련성 등을 충족
 - 비례의 원칙은 목적의 정당성, 방법의 정당성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성 등을 충족

(3) 기반시설부담금의 법적 성격

1) 법적 성격

- 「기반시설부담금에 관한 법률」 제1조에서 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 기반 시설의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하기 위해 부과되므로 재정충당형 특별부담금
- 또한 기반시설의 추가 수요 유발한 원인자에게 그 비용을 부담시킨다는 측면에서 원인자부담금이며, 기반시설의 설치로 이익을 향유하는 대상에게 부담금을 부과한다는 측면에서 수익자 부담금

2) 재정충당형 부담금의 법적 정당성 원칙

- 헌법재판소는 재정충당형 특별부담금의 헌법적 정당성을 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 요건을 모두 충족시킬 것을 제시함.
 - 집단적 동질성 및 집단적 책임성은 납부의무자가 모두 기반시설의 추가 설치 수요를 유발하여야 하는 것이며, 집단적 효용성은 부담금 납부자들이 부담금으로 인해 설치되는 시설로부터 이익을 향유하는 것이며, 객관적 근접성은 부담금 산정의 객관성을 의미
 - 이러한 요건의 충족 여부를 엄격심사 방식으로 심사

- 향후 재정충당형 특별부담금이 현재의 심사대상이 될 경우 동일한 심사 기준이 적용 될 것으로 예상
- 현행 기반시설부담금은 택지개발 등을 통해 도출된 일반적인 기반시설 유발계수를 전국적으로 획일적으로 적용
 - 이로 인해 추가 기반시설의 유발이 없는 상황에서 부담금이 부과되는 경우, 개발이 유발한 실제적인 추가 기반시설 수요보다 과도하게 부과되는 경우, 부담금 유발 범위와 편익 수혜 범위가 적절하지 않은 경우 등이 발생할 경우 부담금 납부 주체인 건축행위자를 건축행위를 하지 않는 일반 국민과 비교해 근거 없이 차별하는 결과로 가져와 위헌으로 이어질 수 있음.

3. 미국의 개발영향부담금제도

- 미국에서는 “성장한 만큼 지불해야 한다(pay as you grow)”는 계획원리에 의해 개발에 필요한 적정 기반시설을 동시에 공급함으로써 개발, 자본, 기반시설용량간의 조화를 추구하는 도시성장관리(urban growth management) 프로그램⁹⁾인 기반시설연동제를 시행
 - 이 제도는 민간부문에서는 기반시설공급비용을 조달하기 위하여 개발영향부담금을 부과하고, 정부부문에서는 개발영향부담금의 효율적 활용과 기반시설용량 유지를 위한 자본증진프로그램(capital improvement program)과 결합
 - 개발영향부담금은 정부부문의 1차적 책임을 전제로 하며, 부족 재원을 민간부문에서 비용을 부담시켜 확보
- 미국의 General Accounting Office 조사(2000년 기준)에 의하면 개발영향부담금은 미국의 시 중 60%가, 카운티 중 40%가 시행 중
- 개발영향부담금 운영의 전제조건¹⁰⁾
 - 기존 기반시설의 용량과 부족량에 대한 데이터베이스의 구축(중기지방재정계획 등과 연계하여 최소 6개월마다 갱신)

9) Porter, Douglas R., Managing Growth in America's Communities, 1997, Island Press, pp. 8~13.

10) Escambia County Concurrency Management System Procedures Manual, 2000.

- 현재 부족한 기반시설 용량과 개발이 이루어질 경우 부족하게될 기반시설의 종류 및 용량의 선정과 이에 대한 개선계획의 수립
- 개발로 인해 추가로 유발된 기반시설서비스의 공급 시점(1년 이내)
- 부담금의 부과시 신규개발과 이에 따른 추가적 시설수요의 발생과 개발자가 부담한 부담금과 개발지역 주민들의 편의 향유라는 이중적 합리적 관련성(dual rational nexus) 입증

- 미국의 법원이 요구하는 개발영향부담금의 정당성 원칙인 이중 합리적 연관성 원칙은 우리나라 현재가 제시하는 재정충당형 특별부담금 정당성 원칙인 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등과 동일

<표 II-3> 합리적 연관성 검증항목

항목	내용
시설확장 필요성 (need)	·새로운 개발로 인해 기반시설의 신설 혹은 확장이 유발되어야 함.
비례성 (proportionality)	·부담금은 기반시설의 신설 또는 확장에 필요한 비용에 비례
책임성 (accountability)	·징수된 부담금은 징수목적에 사용되어야 함.
적합성 (congruity)	·당해 지역의 개발 유형에 적합한 목적으로 부과되어야 함(예를 들어 근린공원 설치를 위한 부담금은 주거지개발에는 적합하나, 사무 및 업무용개발에는 부적합함)
기반시설설치기준 (standard)	·기반시설마다 시설설치기준이 설정되어야 함. (예를 들어 1인당 도로 용량 등의 결정)
적시성 (timeliness)	·징수된 개발영향부담금으로 설치된 기반시설은 적절한 기간 내에 공급되어야 함(그렇지 못할 경우 이자까지 환불하여야 함)
형평성 (equity)	·가장 어려운 문제로 부담금이 이중납부가 되지 않도록 해야 함. 개발자가 지방세로 기납부한 기반시설에 다시 부담금을 부과할 경우, 부담금이 주택가격에 전가되면 신규입주자는 부담금과 지방세를 이중납부하게 됨. 이 경우 부담금의 할인이 필요함.

자료 : Nicholas, James C. et. al., A Practitioner's Guide to Development Impact Fees, Planners Press, 1991.

- 부담금의 산정 및 배분 시 우선적으로 지방중기재정계획과 자본증진프로그램을 기초로 산정
- 합리적인 부담금액의 산정방법과 사용용도, 신개발의 파급효과 측정방법 등 고도의 전문지식과 기술이 요구되므로 국가 또는 지방 정부의 개발행정능력이 필요

제3장

기반시설부담금제도의 문제점

1. 부담금 산정 방법의 문제점

(1) 제도 시행의 선행 조건 미비

- 미국의 개발영향부담금 시행되기 위해서는 사전적으로 현재 기반시설 용량과 부족량에 대한 데이터베이스의 구축(최소 6개월 단위로 갱신), 부담금 부과시 신규개발과 이에 따른 추가적 시설수요의 발생과 개발자가 부담금 납부자의 편의 향유라는 이중적 합리적 관련성 등의 충족이 필요
 - 또 기반시설부담금의 산정 및 부과가 중기지방재정계획과의 긴밀한 관련성을 가지고 이루어져야 함.
- 현행 기반시설부담금제도는 개별적 기반시설의 용량 기준이 부재하며, 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터가 구축되지 않은 상태에서 시행
 - 현재 기반시설의 용량에 관한 데이터가 없을 경우 개발로 인해 발생하는 추가 수요 유발 여부의 결정 및 추가 수요량의 결정은 신뢰성이 크게 결여
- 또한 현행 기반시설부담금제도는 미국의 개발영향부담금의 이중적 합리적 연관성 요건(우리나라 재정충당형 특별부담금의 정당성 원칙과 동일)을 다음과 같은 이유로 충족시키지 못하고 있음.
 - 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 미구축으로 인한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 미흡
 - 부담금을 납부하는 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편의 향유의 범위가 정해져 있지 않고, 도시 전체로 확대되어 있음.
 - 업무용 및 상가 건축 시에는 부과의 필요성이 결여된 근린공원, 학교 등의 기반시설 비용을 지나치게 일반화하여 부과하므로 부담금 부과의 적합성 상실
 - 건축주가 향후 도시계획세, 취·등록세 등의 지방세를 부담하게 될 경우 이중부담의 문제 발생

- 징수된 부담금과 관련된 기반시설의 공급 시기 미정
- 결론적으로 부담금이 아닌 “(가칭)기반시설세”와 같은 조세의 성격이 강함.

<표 III-1> 현행 기반시설부담금제도의 합리적 연관성 검증

미국 합리적 연관성 검증 항목		우리나라의 헌법적 정당성		
항목	내용	항목	기반시설 부담구역제	현행 기반시설부담금제
시설확장 필요성(need)	새로운 개발로 인해 기반시설의 신설 혹은 확장이 유발	집단적 동일성	충족	불충족
비례성 (proportionality)	부담금은 기반시설의 신설 또는 확장에 필요한 비용에 비례	객관적 근접성	일부 충족	일부 충족
책임성 (accountability)	징수된 부담금은 징수목적에 사용	집단적 책임성	충족	일부 충족
적합성 (congruity)	당해 지역의 개발 유형에 적합한 목적으로 부과	객관적 근접성	일부 충족	불충족
기반시설 설치기준 (standard)	기반시설 설치기준 설정	객관적 근접성	불충족	불충족
적시성 (timeliness)	부담금 납부 후 기반시설의 적시 공급(그렇지 못할 경우 이자까지 환불하여야 함)	집단적 효용성	일부 충족	불충족
형평성 (equity)	이중납부 금지(지방세 등 납부시 할인 필요)	객관적 근접성	불충족	불충족

- 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 개발 및 건축이 기반시설의 추가 수요를 유발하여 책임을 부담함과 동시에 부담금 납부로부터 편익을 향유하는 범위는 다음의 <표 III-2>의 범위로 규정 가능
- 그러나 현행 기반시설부담금제도는 도시 전체의 범위에서 기반시설의 추가 수요를 유발하고, 부담금 납부로부터 발생하는 편익 수혜 범위가 불명확

<표 Ⅲ-2> 개발로 인한 추가 기반시설 유발 범위

부담형태	기반시설 종류	내용
시설설치	도로	간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로를 포함
	상수도	간선상수도로부터 기반시설부담구역까지의 상수도
	하수도	간선하수도로부터 기반시설부담구역까지의 하수도
	폐기물처리시설	-
용지확보	초중고등학교	「학교용지확보법에 관한 특례법」 제4조의 규정에 의하여 유상 또는 무상으로 시도교육비특별회계 소관의 공유재산으로 하기 위한 초중고등학교 용지의 확보
시설설치 및 용지확보	공원	-
	녹지	-
기타	특별시장·광역시장·시장 군수 또는 기반시설 부담행위를 하는 자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정하는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보	

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제68조 2항

- 이와 같이 부담금 부과와 합리적 연관성의 결여로 제도 도입 당시 정부가 주장한 순기능적 효과인 장기적으로 주택공급의 증가와 지역의 삶의 질 향상은 불가능
 - 즉, 부담금의 부과로 주택공급량이 증가하기 위해서는 부담금 부과를 통해 순기능적 효과가 지속적으로 발생할 때에만 가능하며, 이 효과가 없다면 장기적인 경우에도 주택의 공급은 축소되고 가격은 상승¹¹⁾
 - 또 사회후생이 향상된다고 해도, 주택공급량이 증가하지 않으면 주택가격이 급상승하는 문제점을 유발
 - 결과적으로 현행 제도와 같이 합리적 연관성이 지켜지지 않는 부담금 제도의 운영은 주택공급의 축소, 주택가격의 상승 등의 부정적 효과가 순기능적 효과를 압도하는 문제 발생

- 또 지방중기재정계획과 연계되지 않은 부담금의 산정은 기반시설의 확충과 부담금의 활용에 있어서 효율성이 미흡

11) 이영성, “기반시설부담금제도가 주택공급과 주택가격에 미치는 장기적인 영향에 관한 연구-미국의 개발 영향부담금을 사례로”, 대한국토도시계획학회지 「국토계획」 제40권 제5호, 2005, 71면.

(2) 부담금 산정 계수의 획일적 적용

- 현행 기반시설부담금 산정 방식의 근간이 되는 기반시설유발 계수(0.4)는 2000년 이후 주공·토공이 시행한 전국 57개 택지개발 사업의 사례를 토대로 다음의 산식으로 도출

<표 III-3> 기반시설 용지 환산계수 산정 근거

구분	총사업면적 (천㎡)	기반시설 면적(천㎡)	유상공급면적 (천㎡)	평균 용적률	기반시설용지면적 환산계수
전국	64,092	29,124	34,968	214%	0.4
비율	100%	45%	55%		

자료 : 건설교통부, 2000년 이후 57개 택지개발지구 사례.

- 기반시설부담금 대상 시설에 대한 개발 및 건축이 추가로 유발하는 수요량의 계산은 개별 기반시설의 용량을 기초로 산정되는 것이 타당
 - 그러나 현행 계수는 도시 전체 면적 중 개발이 가능한 면적에서 기반시설의 면적이 차지한 비율을 계수로 적용
 - 면적으로 용량을 나타낼 수 있는 시설은 공원, 녹지 정도
 - 도로, 상·하수도, 폐기물처리시설, 학교 등은 단순한 면적으로 용량을 계산하기에는 무리
- 이러한 문제점이 있는 용지환산 계수 및 건축물별 기반시설유발계수를 전국적으로 획일적으로 적용하여 부담금 부과의 헌법적 정당성(합리적 연관성)이 결여되는 결과 발생
 - 특히, 기반시설의 현재 용량은 단순한 면적으로 비교만 해도 서울특별시의 4개 구별로도 상당한 차이가 존재
 - 다음의 <표 III-4>에 의하면 종로의 경우 상업지역에서 이루어지는 1㎡당 건축행위의 도로 추가 수요 유발 용량은 0.0001m로, 연면적 10,000㎡ 건축의 경우 1m의 도로 추가 수요 유발
 - 반면, 강남구의 경우는 상업지역에서 이루어지는 1㎡당 건축행위의 도로 추가 수요 유발 용량은 0.01m로 연면적 10,000㎡의 건축의 경우 100m의 도로 추가 수요 유발

<표 III-4> 현행 구별 용도지역별 도로 면적(용량)

구별	도로면적(m)	용도지역면적		용도지역별 면적 (m/m ²)	용적률 환산
		구분	면적(m ²)		
종로구	273,075	주거지역	8,980,000	0.00091	0.0005
		상업지역	24,650,783	0.00089	0.0001
		공업지역	27,900,000	0.00088	0.0005
		녹지지역	250,346,941	0.00087	0.002
강남구	422,189	주거지역	20,700,000	0.1	0.05
		상업지역	2,250,000	0.1	0.01
		공업지역	-	-	-
		녹지지역	16,600,000	0.1	0.2
강동구	279,312	주거지역	12,770,000	0.011	0.006
		상업지역	580,000	0.012	0.002
		공업지역	-	-	-
		녹지지역	11,226,413	0.011	0.02
강북구	223,863	주거지역	9,070,000	0.009	0.004
		상업지역	3,200,000	0.009	0.001
		공업지역	-	-	-
		녹지지역	14,190,000	0.008	0.02

자료 : 서울통계연보, 2006.

- 서울의 4개구의 공원 면적(용량)도 큰 차이가 존재

<표 III-5> 현행 구별 용도지역별 공원 면적(용량)

구별	공원면적 (천m ²)	용도지역면적		용도지역별 면적 (m/m ²)	용적률 환산
		구분	면적(m ²)		
종로구	12372	주거지역	8,980,000	0.04	0.02
		상업지역	24,650,783	0.04	0.005
		공업지역	27,900,000	0.04	0.02
		녹지지역	250,346,941	0.04	0.08
강남구	3100	주거지역	20,700,000	0.08	0.04
		상업지역	2,250,000	0.08	0.01
		공업지역	-	-	-
		녹지지역	16,600,000	0.08	0.16
강동구	9254	주거지역	12,770,000	0.4	0.2
		상업지역	580,000	0.4	0.05
		공업지역	-	-	-
		녹지지역	11,226,413	0.4	0.2
강북구	3908	주거지역	9,070,000	0.16	0.08
		상업지역	3,200,000	0.16	0.02
		공업지역	-	-	-
		녹지지역	14,190,000	0.16	0.32

주 : 도시공원, 어린이공원, 근린공원, 도시자연공원을 포함한 면적이며, 국립공원은 제외함.

자료 : 서울통계연보, 2006.

- 또 다음의 <표 Ⅲ-6>에서 보는 것과 같이 시도별 도로 현황은 큰 차이를 보이고 있음.
- 서울이 도로비율이 13.2를 보이는 반면 경북과 강원은 0.6을 보이고 있어 22배에 가까운 차이를 보이고 있음.

<표 Ⅲ-6> 시도별 도로현황(1)

시 도	면적(km ²)	도로량(km)	도로비율 (1km ² 당 도로)
서울	605.4	8,010.7	13.2
부산	764.4	2,942.4	3.9
대구	884.5	2,194.2	2.5
인천	994.1	2,187.1	2.2
광주	501.4	1,248.4	2.5
대전	539.8	1,615.8	3.0
울산	1,057.1	1,440.8	1.4
경기	10,130.9	12,670.5	1.3
강원	16,613.5	9,347.4	0.6
충북	7,431.4	6,541.5	0.9
충남	8,600.5	7,542.6	0.9
전북	8,054.6	7,363.0	0.9
전남	12,073.5	10,088.9	0.8
경북	19,026.0	11,816.7	0.6
경남	10,520.8	12,067.8	1.2
제주	1,848.3	3,199.8	1.7

자료 : 규제개혁위원회, 2006.6.

- 다음의 <표 Ⅲ-7>에서 보는 바와 같이 기초자치단체별로도 도로율은 큰 차이를 보이고 있어 전국적으로 동일한 부담금 산정 계수를 적용하여 부담금을 산정하는 것은 큰 문제가 있음.

<표 Ⅲ-7> 시도별 도로현황(2)

소속	도시명	인구소계(명)	면적(km ²)	도로율(%)
인구 50만 이하				
경기도	○○군	84,673	877,771,654	0.23
전라북도	○○시	133,018	692,830,104	0.64
울산광역시	○구	141,740	157,309,344	0.87
경기도	○○시	193,445	31,641,000	8.99
전라남도	○○시	242,380	47,924,707	7.41
경기도	○○시	331,419	38,500,000	8.22
울산광역시	○구	348,555	71,636,700	4.09
인천광역시	○○구	394,401	56,835,000	9.70
인구 50만 이상				
충청남도	○○시	509,744	636,287,619	1.77
경상남도	○○시	511,280	292,647,602	3.51
전라북도	○○시	624,271	206,212,196	6.94
충청북도	○○시	624,288	153,407,103	10.86
경기도	○○시	886,001	267,245,475	4.19

- 또 용도가 변경되어 기존 건축물을 철거하고 새로운 건축행위를 하는 경우, 도시 내부적으로 도심 이전 현상이 발생하고 있는 경우(대전, 전주 등), 우리 나라 중소 도시의 경우 현재 비성장 행태를 보이고 있는 점 등의 도시 내부 지역의 구체적인 현재 상황을 전혀 고려하지 않음.
- 이러한 문제점은 지난 6월에 시행된 규제개혁위원회의 규제심사 시에도 지적되어, 1년 이내에 지역간 차등적용 방안을 마련할 것을 권고한 것과도 관련

(3) 서울 및 수도권 지역 부담금액의 과중

- 공장신축의 경우 충남 연기 지역은 건축비의 4.7%만 기반시설부담금으로 내면 되지만 경기도 하남에서는 건축비의 24.1%를 부담금으로 내야 함.
- 또 업무용 건물을 신축할 경우에도 충남 연기(1.7%), 전남 목포(1.9%)보다 경기도 하남(4.2%)과 서울 중구(15.7%)의 기반시설부담금 부담비율이 더 높은 실정
- 상대적으로 기반시설의 현재 설치 용량이 많은 대도시 지역이 기반시설의 용량이 적은 지방도시 지역에 비해 부담금을 더 많이 부담하는 부담금의 부과원칙에 위배되는 결과 유발
- 서울 및 수도권 지역의 경제 활성화에 부정적

<표 III-8> 건축비 대비 기반시설부담금 부담비율¹²⁾

구 분	서울(중구)	수도권(하남)	전남(목포)	충남(연기)
공장신축	-	24.1%	6.3%	4.7%
상가신축	26.4%	6.2%	2.1%	1.7%
업무용건물신축	15.7%	4.2%	1.9%	1.7%
공동주택신축	41.7%	9.3%	2.6%	2.0%

2. 국민의 부담 증가 및 개발 사업의 위축

(1) 국민의 부담 증가

- 현재 주요 지역 기반시설부담금은 강남 재건축 아파트의 경우 1,200만원(32평 당), 명동 상가(1,000평)는 7억9천만원, 삼성동 코엑스몰(3만6천평)은 250억원, 목동 주상복합(6만4천평)은 230억원으로 산정
- 부담금은 1차적으로 상가 또는 주택을 신축하는 건축주의 부담을 증가시키고, 주택 및 상가 분양가의 상승을 유발하여 최종적으로는 주택과 상가의 최종소비자인 일반 국민의 부담으로 작용

12) 건교부 공청회(2006. 4. 20) 자료 참조 ; 서울지역 내 공장신축의 가능성이 없어 분석에서 제외하였으며, 공장은 비금속광물제품제조업(유발계수 1.9) 기준임.

- 이는 참여 정부의 주택가격 안정화 정책과 배치되어 정부의 정책 목표와 수단이 충돌하는 결과 발생

<표 Ⅲ-9> 부담금 산정의 예

구 분	평균공시지가 (만원/m ²)	연면적 (m ²)	원단위 (만원/m ²)	부담금 (부과율 20%, 만원)
아파트	강남아파트(32평) 재건축	314	85	1,700
	직접설치비(500만원) 차감			1,200
상가	명동 상가 (1,000평) 신축	570	3300	79,000
	명동 상가 세대당 (30평형)		99	2,370

- 한편, 지난 7월 12일 이후 부과된 기반시설부담금 내역은 다음의 <표 Ⅲ-10>과 같음.

<표 Ⅲ-10> 지역별 건축허가 건수 및 m²당 기반시설부담금

시·도별	허가 건수(건)	m ² 당 부과 금액(원)
서울	527	67,579
부산	181	15,126
대구	192	21,929
인천	242	16,352
광주	112	31,107
대전	123	13,154
울산	195	8,240
경기	1,961	15,598
강원	353	11,410
충북	449	2,552
충남	719	5,163
전북	373	12,607
전남	385	7,386
경북	932	5,890
경남	765	2,129
제주	138	14,609
계	7,647	11,549

자료 : 매일경제, 2006.11.5일자

- 한편 국민의 입장에서는 부담금 외에 재산세, 취득세, 등록세, 도시계획세 등을 납부하여 지방공공서비스로 제공되는 기반시설의 설치 및 운영의 1차 또는 1차 재원을 부담하고 있음.
- 기반시설부담금 대상 시설의 설치 및 운영의 재원이 지역주민의 지방세로 충당되고 있는 상황에서 이에 대한 할인 없이 부담금을 부과할 경우 이중 부담의 소지가 높음.

<표 III-11> 지방공공서비스와 자원

구분	자원				비고
	지방세	수익자부담	이전수입	차입	
일반서비스	일반행정	I			
	경찰	I		II	
	소방	I			○
	오물수거	I			○
공익서비스	상·하수도	II	I		◎
	시장	II	I		○
	주택공급	II	I		◎
	토지개발		I		◎
	전력·전화		I		◎
	간선도로	I	I		◎
	가로	I	I		◎
	공공운수	II	I		○
사회서비스	교육	I	II	I	○
	보건	I	II	I	○
	사회복지	II		I	

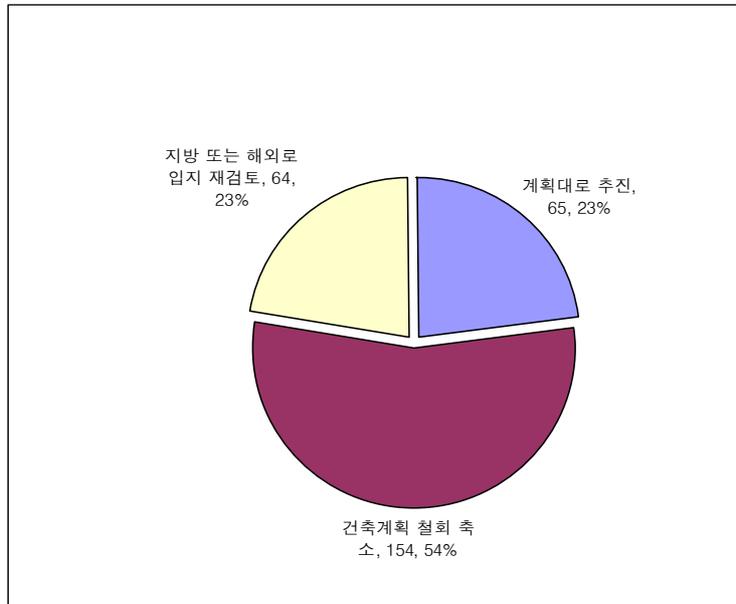
주 : I : 1차 자원, II : 2차 자원, ◎ : 주요자본적 지출을 위한 차입, ○ : 약간의 자본적 지출을 위한 차입
 참고 : 국토연구원, 기반시설부담제도 운용기준 작성 연구, 2001.

(2) 개발 및 건축 사업의 위축

- 기반시설부담금의 부과로 인한 주택 및 상가의 분양가 상승은 개발 및 건축사업의 위축을 초래하여 향후 주택 가격의 상승을 초래할 가능성이 매우 높음.
- 대한상공회의소가 지난 7월 건물 신·증축 계획이 있는 서울과 수도권 소재 제조·유통·건설업종 300개사를 대상으로 실시한 ‘건축관련 기업부담금 실태와 대응방안’ 조사 결과¹³⁾를 보면,

- 기반시설부담금의 부과가 향후 건축계획에 미칠 영향에 대해 “부담금 강화에도 불구하고 변동 없이 추진하겠다”고 응답한 기업은 23.3%에 불과했고, 나머지 76.7%의 기업은 ‘건축계획 철회·축소’(54.1%) 또는 ‘지방이나 해외로 입지를 재검토’(22.6%)하겠다고 응답

<그림 III-1> 부담금 부과시 건축 계획 이행 여부



- 또 부담금 충당계획에 대해, 응답기업의 39.6%는 “부담금 전액을 단가인상으로 전액 회수하겠다”고 밝혔으며 “일부는 비용처리하고 일부는 회수하겠다”는 기업도 35.0%에 달했으며, “전액 자체 비용처리하겠다”라고 응답한 경우는 25.4%에 그쳐 기반시설 부담금 부과가 향후 분양가, 임대료, 제품단가 등 가격상승 요인으로 작용할 것으로 전망

- 기반시설부담금제도 자체에 대해서는 응답 업체의 85%(240개 업체)는 “부동산가격 상승과 기업부담이 증가할 것”이라고 응답하였음.

13) 건축계획이 있거나 수립예정인 서울 및 수도권기업 300개사를 대상으로 조사(응답기업 283개사, 응답률 94.3%, 유통업 79개, 제조업 144개, 건설업 60개).

- 특이한 것은 기반시설부담금제도 시행으로 지방보다는 수도권이, 수도권보다는 서울 시내가 건축행위에 대한 부담금 증가율이 더 높아 서울 및 수도권지역의 건설경기 위축이 예상
 - 이는 향후 주택 및 상가 가격 안정화에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 또 다세대 주택과 같은 소규모 근린생활시설 및 공공주택을 신축하는 건축주는 예전에는 전체 건축비용의 30~40% 정도의 자금을 준비하여 공사를 시작하여 준공 후 담보대출이나 세입자의 전세금으로 공사비를 충당
 - 최근에는 주택경기의 침체로 미분양이 많아지고 전세 세입자가 없기 때문에 전체 건축비용의 70~80%를 준비한 후 사업 시작
 - 여기에 공사비의 10%에 해당하는 기반시설부담금은 건물 신축을 계획하는 건축주에게 큰 부담으로 작용하여 건축행위 포기를 유발하여 서민 주택의 공급 차질

3. 부담금 부과 대상의 문제점

- 법 제8조 및 시행령 제7조에 규정하고 있는 부담금의 면제 및 경감 대상이 개발 주체가 공공인 경우로 한정하고 있음.
 - 특히, 택지개발촉진법에 의한 택지개발 사업의 경우 국가, 지자체, 토지공사, 주택공사, 지방공기업법에 의한 지방공사가 사업주체인 경우에는 20년간 부담금을 부과하지 않도록 규정하고 있으나, 동법 제7조 제1항 및 시행령 제6조의 2에 규정하고 있는 공공시행자가 50% 이상 출자한 공동출자법인이 사업시행자인 경우에는 부담금 면제 대상에서 제외
- 법 제8조 2항에서는 국가지방자치단체·정부투자기관 또는 지방공기업이 지구단위계획을 수립하여 개발한 토지에 신축하는 행위에 대해서는 부담금을 20년간 면제해주고, 민간이 지구단위계획을 수립하여 개발하는 행위에 대해서는 면제 대상에서 제외
- 또 「도시재정비촉진특별법」에 의한 재정비촉진지구는 법이 정하고 있는 사업 취지가 기반시설부담금의 취지와 부합하고, 계획수립권자(시·도지사)는 공공(주공, 토공 등)을 총괄사업관리자로 선정하고, 기반시설의 설치는 실질적으로 공공이 수행하고 있음에도 면제 대상에 제외

- 주택재개발사업도 「도시및주거환경정비법」 제8조 2항 5호에서 규정한 주거환경개선사업과는 정비기반시설 및 주거환경의 열악한 정도의 차이만 있을 뿐 사업의 목적은 동일함에도 면제 대상에 제외
- 재정비촉진지구에서 주택재개발사업을 시행할 경우 임대주택의 건설은 주택재개발사업으로 인하여 17%의 임대주택과 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 25~75%의 임대주택 건설 필요
 - 동일사업에 대하여 임대주택의 공급방법 및 공급가격, 기반시설부담금의 부과여부 등이 다르게 적용되는 불합리
 - 주택재개발사업으로 건설한 임대주택의 경우 법령에서 공급방법 등이 규정되지 않아 기반시설부담금이 부과대상에 포함되고, 이로 인해 동일지역에서 건설한 임대주택이지만 재정비촉진사업으로 건설한 임대주택과 주택개발사업으로 건설한 임대주택의 임대보증금 및 임대료가 다르게 되는 현상 발생

<표 Ⅲ-12> 정비사업 등의 임대주택공급 현황

구분	재건축사업	재개발사업	재정비 촉진사업
관련법률	도시 및 주거환경정비법 제30조의 2	도시 및 주거환경정비법 제13조의 3	도시 재정비촉진을 위한 특별법 제31조
임대주택 공급비율	수도권 과밀억제권역안에서 당해 주택 재건축사업으로 증가되는 용적률의 25%	주택 전체 세대수의 17% 이하	당해 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 75%의 범위내에서 조례로 정함
임대주택의 공급방법	건교부장관, 시·도지사 또는 주택공사 등에 공급	(규정없음) *서울시 조례는 조합이 임대주택을 건설하여 시장에게 공급하거나 SH공사가 건설	건교부장관, 시·도지사, 주택공사 또는 지방공사에 공급
임대주택의 공급가격	건물 : 표준건축비 토지 : 개별공시지가 *용적률 완화받는 경우 부속토지 기부채납	(규정없음) *조합이 건설한 임대주택의 매매가격은 관리처분계획인가시 결정된 금액으로 함	건물 : 표준건축비 토지 : 기부채납
기반시설부담금 부과여부	부과제외	부과대상	부과제외

4. 부담금 부과시기

- 기반시설부담금은 건축허가를 받은 후 2개월 이내에 부과하고, 부과 후 2개월 이내에 납부하도록 되어 있어 실제로 건축허가 후 4개월 이내에 부담금을 납부
- 이는 건축행위로 인해 기반시설 부족이 현실화되지 않은 상태에서 부담금을 징수하는 것으로 행정의 편의성과 세수 확보를 위한 방편에 불과
 - 법 제8조 2항 부과면제 대상에 택지개발예정지구 등은 준공일로부터 20년간 당해 지구에서 건축행위를 할 경우 부담금을 면제토록 되어 있으나, 실제 당해지구에서의 건축행위는 당해 사업의 준공 전에 허가 등이 이루어지므로 법 적용상의 혼란을 초래할 가능성이 높음.
 - 또 현실적으로 아파트 또는 상가의 분양을 통해 사업의 이익이 발생한 후에야 부담금의 납부 여력이 발생할 수 있는 현실을 고려하지 않은 결과로 자금력이 월등한 개발업자를 제외하고는 부담금을 납부할 수 있는 여력이 없어 사실상의 개발이 차단되는 결과 발생
 - 대부분의 개발사업이 차입자금에 의해 시행되는 점을 감안하면 부담금을 납부하는 경우에도 금융 비용이 소비자에게 전가
- 유통업, 제조업의 경우는 건축 허가 시에 부담금을 납부하는 경우 초기 투자비의 과도한 부담이 우려되어 사업 추진의 철회로 이어지는 문제점 초래

5. 기타 사항

- 기반시설부담금 산정 시 부속용도면적 중에서 주차장만을 건축연면적에서 제외하고 있음.
 - 건축법 시행령 제2조 제1항 14호 가목에서 규정한 대피시설은 「소방법」에 따라 위급한 상황에서의 구조·구급활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하는 공간이므로 기반시설의 유발과는 관련이 없는 공간

- 납부의무자가 대통령령이 정하는 조합인 경우, 조합이 해산되어 부담금 납부가 불가능할 때에는 조합 해산 당시의 조합원이 납부하도록 규정(법 제7조 2항).
- 재개발사업의 조합원 분양권을 전매하거나 조합원 자격을 이전한 경우에는 개발사업으로 인한 이익의 수혜자와 부담금 납부자가 상이하게 되며, 조합원별 배부 기준에 대한 조합원간 분쟁의 소지 존재

제4장

기반시설부담금제도 개선 방안

1. 제1안 : 현행 제도의 폐지

- 현행 기반시설부담금제도는 다음과 같은 이유로 재정충당형 특별부담금 정당성 원칙 (합리적 연관성 원칙)의 충족 미흡
 - 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 미구축으로 인한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 및 신뢰성 미흡
 - 도시 지역 내부의 특별한 상황의 미반영
 - 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유 과도한 확대
 - 부담금 부과 적합성 상실
 - 이중부담의 문제
 - 기반시설의 공급 시기 미정
 - 특히, 도심지역의 부담금 부과는 이러한 문제점이 더욱 강하게 노출
- 또 2003년 8·31부동산 종합대책 도입시 존재하지 않았던 재건축 개발이익의 환수 장치가 마련된 현 상황에서 제도적 문제점이 많은 기반시설부담금제도는 제도의 존재 가치를 크게 상실
- 따라서, **현행 제도를 폐지**하고 기반시설연동제를 전제로 **도심지역에는 개발밀도관리구역제도를 시행**하고, **대도시주변지역 등은 기반시설부담구역제도를 부활시켜 기반시설부담금을 부과**하는 것이 타당
 - 기반시설부담구역제도는 재정충당형 특별부담금의 정당성 원칙을 충족시키는 제도로, 개발로 인한 실질적인 기반시설의 추가 수요 유발량 산정과 부담금 납부자에 대한 편익의 제공 등이 원활하게 이루어질 수 있는 제도
 - 개발밀도관리구역으로 운영되는 도심지역은 기반시설부담금 대신 기존의 법령에 의해 부과되는 부담으로 충분히 추가 수요 충당이 가능

- 특히, 기반시설부담구역제도 하에서 제기된 기반시설설치계획 수립의 어려움 등에 대한 제도 개선을 검토하여 시행할 경우 현행 제도의 개선에 비해 비용 효과적
- 또 이는 정부의 주택 정책이 공급 규제 일변도에서 주택공급의 확대를 병행하려는 방향과 일치

2. 제2안 : 제도의 정비 및 보완

(1) 부담금 제도의 정비 및 보완

- 부담금의 정당성 원칙(합리적 연관성)을 충족시키기 위해 다음과 같은 제도적 정비가 필요
 - 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 구축을 통한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 제고
 - 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유의 범위설정
 - 부담금 부과 적합성 제고
 - 이중부담의 해결
 - 부담금과 관련된 기반시설의 공급 시기 확정

(2) 부담금액의 합리적 조정

1) 부담금 부과 대상 건축 기준의 조정

- 부담금 부과 대상 건축 기준을 현행 200㎡에서 660㎡로 상향 조정 필요(법 제6조 제2항 개정 사항)
 - 극도로 침체된 건축경기에 동 부담금으로 인한 중·소규모 건축물의 발주물량 감소로 중·소 건설업체의 경영이 매우 어려움.
 - 따라서 저소득층 서민의 주거안정과 중·소건설업체의 경영난 해소를 위하여 다세대 주택, 근린생활시설 등 중·소규모 건축물의 공급이 활성화되도록 부과대상 기준 면적의 상향조정 필요

2) 부담금 보정계수(가칭)의 도입

- 현재 전국적으로 획일적으로 적용되는 부담금 산정계수는 부담금의 정당성 원칙을 훼손하는 결정적인 요인
- 따라서 도시별 또는 도시 내부 지역별 기반시설의 현재 용량 및 도심 내부의 현재 상태(도심 쇠퇴, 도시 정체 등)를 고려하여 부담금 산정에 반영하는 (가칭) 부담금 보정계수의 도입이 필요
- 부담금 보정 계수는 규제개혁위원회가 권고한 지역별 차등적용 방안과 일맥상통하는 제도적 보완 방안
 - 부담금 보정계수는 지역별 기반시설 용량을 기준으로 설정하는 방안과 특별시지역, 광역시 지역, 기타 지역으로 정하는 방법이 있을 수 있음.
 - 부담금 보정 계수는 시행령 제8조 3항의 문구를 법 제9조제3항 제1호의 규정에 의하여 적용할 지역별 용지환산계수는 **부담금 보정계수에 다음 각호에서 정하는 용지환산계수를 곱한 수치로 한다.** 로 개정하면 법개정 없이 개선 가능

<표 IV-1> 부담금 보정 계수(안)

대안	방법
제1안	- 지역별 기반시설 용량 계산 (최고용량지역 0.6 ~ 최저용량지역 0.8)
제2안	- 특별시(0.6), 광역시(0.7), 기타 지역(0.8)

3) 건축면적 누진 할인 방식 도입

- 부담금의 경감을 위해 건축행위 면적의 증가에 따라 기반시설의 규모의 경제를 적용하여 부담금을 할인해주는 방식의 도입 검토 필요
 - 외국의 경우(미국의 몬테나, 메인 주 등) 일정 면적을 초과하는 경우에는 건축면적 누진 할인 방식을 도입시행
 - 부담금 납부자의 납부 저항을 완화 및 대규모 개발을 유도로 인한 체계적 도시 개발에 기여

<표 IV-2> 누적할인율(안)

구분	누적할인율(안)
상가	- 1000㎡이내 : 100%, - 1000 ~ 2000㎡ : 90%(또는 95%) - 2000 ~ 3000㎡ : 80%(또는 90%)
주택(공동주택)	- 300세대 이내 : 100% - 300 ~ 600세대 : 300세대 초과에 대해 90%(또는 95%) - 600 ~ 900세대 : 600세대 초과에 대해 80%(또는 90%)

3) 지자체장의 부담금 가감 범위의 확대

- 현행 25% 범위에서 가감할 수 있는 부담금의 조정 범위를 50%로 확대하여 지역별 상황을 고려한 부담금의 부과 필요
- 중기지방재정계획, 지역의 상황 및 자치단체장의 정치적 결정(개발, 공장 등의 유치시 기반시설부담 면제 혜택 등) 등을 고려해 결정

3. 면제 및 경감 대상의 확대

- 최근 정부 정책이 그 동안의 공공주도의 도시개발에서 탈피하여 민간의 참여를 적극 유도하고 있고, 민간이 주도하는 도시개발 사업의 경우에도 원인가부담의 원칙에 따라 기반시설의 설치를 의무화하고 있음.
- 따라서, 민간주도의 도시개발을 촉진한다는 의미에서 민간이 개발의 주체가 되는 사업도 실질적으로 공공이 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 대상 사업에 대해서는 면제 또는 경감 대상에 포함시키는 조치가 필요

(1) 공공이 출자한 법인 및 민간이 사업 주체인 경우

- 기반시설부담금에 관한 법률 및 시행령에서 정하고 있는 기반시설부담금 부과 면제 및 경감 대상은 지나치게 공공 위주로 정하고 있음.

- 우선 「청소년활동진흥법」에 의한 청소년수련지구의 조성, 「폐광지역개발지원에 관한 법률」에 의한 폐광지역개발사업도 면제 대상에 누락됨.
 - 또한 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발 사업의 시행자가 공공시행자가 50% 이상 출자한 공동출자 법인(법제7조 1항, 시행령 제6조의 2) 경우, 「도시개발법」에 도시개발사업의 사업시행자가 공동출자법인(제11조 제1항, 시행령 제14조 제3항)인 경우, 「주택법」에 의한 주택건설사업 및 대지조성 사업의 시행자가 공익법인(제2조 제5호, 제9조 시행령 제10조)인 경우 등 사업시행자가 공공의 성격을 갖고 있음에도 불구하고 면제 대상에 불포함
 - 동일한 법률에 의해 진행되는 사업일지라도 민간이 사업 주체인 경우에는 부담금의 면제 대상에서 제외하고 있는 데, 이는 동일한 법률에 의해 개발된 토지라도 공공이 시행하면 기반시설을 충분히 설치하는 사업이고, 민간이 시행하면 난개발 또는 기존 기반시설에 무임승차하는 것으로 판단하는 인식의 오류에서 비롯된 것으로 판단
- 따라서, 민간이 개발 주체가 되는 사업의 경우에도 충분한 기반시설의 설치를 담보할 수 있도록 제도를 보완하여 부담금 부과를 면제하도록 하는 방안의 검토 필요

(2) 재정비 촉진지구, 뉴타운 사업, 주택재개발사업

- 「도시재정비촉진특별법」에 의해 시행되는 재정비촉진지구는 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위한 사업임.
- 또한 계획수립권자(시·도지사)는 공공(주공, 토공 등)을 총괄사업관리자로 선정하고, 총괄사업관리자는 자치단체장을 대행하여 재정비촉진지구 안의 모든 재정비촉진사업을 총괄관리하며 도로 등 기반시설의 설치 수행
- 따라서, 재정비촉진지구는 사업 주체가 실제로 공공이며 광역개발을 통하여 충분한 기반시설을 갖추도록 되어 있으므로 20년간 부담금을 면제하는 대상에 포함하는 것이 타당

- 뉴타운사업이란 종래 민간주도의 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택 중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는 새로운 ‘기성시까지 재개발 방식’으로 공공이 원하는 민간사업으로 적정규모의 생활권역을 대상으로 충분한 도시기반시설을 확충하는 종합적인 도시계획사업
 - 종전의 주택재개발사업에 비하여 재정투자 확대 등 공공부문의 역할이 증대되고, 적정 생활권역의 계획적 개발을 유도
 - 따라서, 뉴타운사업은 과거에 비해 공공적 성격을 더욱 강화하여 충분한 도시기반시설을 확충하는 도시계획사업이므로 20년간 기반시설부담금을 면제 대상에 포함시키는 것이 바람직

- 또 「도시 및 주거환경정비법」에 근거한 주택재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”임.
 - 특별시장·광역시장 또는 시장이 수립한 도시·주거환경정비기본계획에 의거 시행하며, 주거환경개선사업과는 정비기반시설 및 주거환경의 열악한 정도의 차이만 있을 뿐 사업의 목적은 동일
 - 즉, 주택재개발사업은 민간(조합)이 시행하고 있으나 열악한 주거환경 개선을 통한 서민의 삶의 질을 높이기 위한 공공적 성격이 강한 사업이라는 점과 주거환경개선사업과의 형평성을 고려할 때 20년간 부담금을 면제 또는 50% 경감 대상에 포함하는 것이 적절

- 이와 함께, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제66조에 규정하고 있는 “개발밀도관리지역”과 민간이 지구단위계획을 수립하여 개발하는 경우에도 20년간 부담금 면제 대상에 포함시키고, 「재래시장 육성에 관한 특별법」에 의한 상가건물 또는 복합형상가건물에 대해서는 과밀부담금이 50% 감면되고 있는 점을 감안하여 50% 경감 대상에 포함하는 것 필요

(3) 주택재개발사업 임대주택에 대한 부담금 면제

- 주택재개발사업으로 건설하는 임대주택의 경우 공급대상기관 및 공급가격 등에 대한 규정을 법령에 두고 있지 않으므로 조합과 건설업체가 공동시행자인 사업지역은 임대주택의 운영방법 등에 혼란 초래
- 재정비촉진지구에서 주택재개발사업을 시행할 경우 임대주택의 건설은 주택재개발사업으로 인하여 17%의 임대주택과 재정비촉진사업으로 증가되는 용적률의 25~75%의 임대주택을 건설하여야 하지만 동일사업에 대하여 임대주택의 공급방법 및 공급가격, 기반시설부담금의 부과여부 등이 다르게 적용되어 불합리
- 주택재개발사업으로 건설한 임대주택의 경우 법령에서 공급방법 등이 규정되지 않아 기반시설부담금이 부과대상에 포함되고, 이로 인해 동일지역에서 건설한 임대주택이지만 재정비촉진사업으로 건설한 임대주택과 주택재개발사업으로 건설한 임대주택의 임대보증금 및 임대료가 다르게 되는 현상 발생
- 따라서, 주택재개발사업으로 건설한 임대주택에도 기반시설부담금 부과대상에서 제외 되도록 개선

4. 부담금 납부 시기의 조정

- 기반시설부담금은 건축허가(사업승인)를 받은 날로부터 2월내 부과하고, 부과일로부터 2월내 납부
- 이는 개발사업자(유통업자)의 초기 부담 증가로 사업을 포기하는 경우 또는 금융비용을 소비자에게 전가할 수 있는 소지가 있고, 건축허가 이후에 부담금을 납부하는 경우 공제 금액의 변경에 따른 환급 규정이 없어 문제 발생
 - 기반시설의 추가 수요의 유발은 건물 완공 후 입주가 되어야 발생하게 되는데, 기반시설의 추가 수요를 유발하지 않은 건축허가 단계에 부담금을 선부과하는 것은 불합리한 행정편의적 발상

- 또 재개발·재건축사업의 경우, 사업시행인가 후 분양계약 전에 관리처분총회인가 및 이주를 위해 일반적으로 최소한 1년이 소요되고, 조합·일반분양 계약 이전에는 별도의 사업정비를 조합원으로부터 각출하지 않으므로 기반시설부담금을 납부할 조합의 재원 부재
 - 재개발·재건축 사업의 기반시설부담금은 납부기일을 연기할 수밖에 없으나, 법 제15조에는 상기 사유를 포함시킬 수 있는 명확한 조항 부재
- 따라서, 부담금의 납부 시기를 준공시 또는 입주시로 조정하는 방안 검토 필요
 - 참고로 광역교통시설부담금의 경우 준공시까지 분할 납부가 가능하도록 되어 있는 점과 과밀부담금 또한 준공시까지 납부하도록 정하고 있음.

5. 기타 사항

(1) 공제 규정의 보완

- 기반시설 직접 설치 비용 정산 시 또 도로의 기부채납을 위해 도로 용지를 구입하는 경우 도로건설에는 불필요하나 부득이 매입할 수밖에 없는 토지의 매입비용 또한 공제해 주는 방안의 검토 필요

(2) 무허가 건축물의 면적 공제 여부 및 산정 방법 제시 필요

- 기반시설부담금에 관한 법률 제 6조 3항에서 규정하고 있는 기존 건축물의 건축연면적을 초과하는 건축행위와 관련하여, 재개발사업의 경우 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제2조 1항 및 2항에서 무허가건축물에 대한 정의를 내리고 있음.
- 주택재개발 사업의 경우 무허가 건축물의 연면적 산출이 곤란하여 공제 대상에서 제외될 수 있는 소지가 있으므로 무허가 건축물의 연면적의 공제 여부 및 산정 방법의 제시 필요

(3) 재개발·재건축 조합원의 부담금 납부

- 납부의무자가 대통령령이 정하는 조합인 경우 조합이 해산되어 부담금 납부가 불가능할 때에는 조합 해산 당시의 조합원이 납부하도록 규정하고 있음(법 제7조 2항)
- 재개발사업의 조합원 분양권을 전매하거나 조합원 자격을 이전한 경우 개발사업으로 인한 이익의 수혜자와 부담금 납부자가 다르므로, 조합원이 부담금을 납부하는 경우 조합원별 배분 기준에 대한 분쟁 발생의 소지가 큼.
- 따라서, 선의의 피해자 발생을 방지하기 위하여 조합원 분양권 또는 조합원 자격 승계 시에는 계약서에 기반시설부담금 승계 조건을 반드시 명기토록 하고, 계약서에 부담금 승계 조건이 빠진 경우에는 이전의 조합원이 기반시설부담금의 납부 책임을 부담하도록 하여야 함.
 - 조합원별 부담기준으로 인한 분쟁 소지를 없애기 위하여 조합원별 부담기준을 관리처분총회시에 결정하도록 제도 정비가 필요함.

(4) 공제 규정의 보완

- 「기반시설부담금에 관한 법률」 제9조 1항 및 시행령(안) 제8조 1항의 별표를 보면 부담금 부과 제외 면적을 건축연면적에서 부속용도면적 중 주차장만 제외하고 있음.
- 「건축법」 시행령 제2조 제1항 14호 가목에서 규정하고 있는 대피시설은 「소방법」에 따라 위급한 상황에서의 구조·구급활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하는 시설로 추가적인 기반시설의 유발과는 관련이 없는 면적임.
- 따라서 공동주택 중 대피시설인 피난계단은 부담금 부과 건축연면적에서 제외하는 것이 적절할 것으로 보여짐.

6. 개발 관련 부담금 제도의 통폐합

- 현재 수도권에서 주택업체가 주택건설사업을 시행하기 위해서는 과도한 사업승인조건을 부담해야 하는 것 이외에 광역교통시설부담금, 기반시설부담금 등 7종의 각종 부담금을 부담
 - 특히, 이중 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금은 기반시설 확보 측면에서 중복소지
 - 구체적으로 B사는 경기도의 A단지(1,200세대) 아파트 건축시 총 사업비가 약 3,700억원이 소요되었으나, 상수도원인자부담금(17억원), 하수도원인자부담금(11억원), 농지조성비·대체산림조성비(6억2천만원), 학교용지확보비용(50억원), 기반시설부담금(도로 2km 등, 500억원) 등 부담금 명목으로 총사업비의 약 15.8%를 부담

<표 IV-3> 공동주택 신축시 사업승인 요건(예시)

사업승인요건	요구사례
<ul style="list-style-type: none"> - 진입도로·도시계획도로 개설 기부채납 - 학교용지 공급 - 하수관, 우수관 등 개량설치 - 공원 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 도로부지 매입·개설 및 기부채납, 가로등·보안등 설치 - 학교용지 확보, 교실 등 학교시설 증축 기부 - 하수관 등 개량설치, 하수종말처리시설 비용부담 등 - 부지확보, 수목식재 등 공원조성 및 기부채납

참고 : 전경련, 기업의 법정준조세 부담사례와 개선 과제, 2005.

- 공동주택 신축 시 중복 부과되는 각종 부담금의 부과 실태는 다음의 표와 같음.

<표 IV-4> 공동주택 신축시 각종 부담금 부과 실태

부담금명	근거규정	규제내용
광역교통시설부담금	대도시권광역교통관리에 관한특별법 §11, §11의 3	○부과대상 : 택지개발사업·도시개발사업·주택건설사업·주택재개발사업 등 ○부과율(주택건설) : 수도권 4%, 기타 대도시권 2%(시·도지사가 ±50% 가감가능)
기반시설부담금	국토의계획및이용에관한법률 §69	○기반시설부담구역안에서 기반시설부담개발행위, 기반시설의 종류(국토의계획및이용에관한법률 시행령 §2)
학교용지부담금	학교용지확보에관한특별법 §5	○개발사업지역안에서 100세대 이상 단독주택 건설을 위한 토지 또는 공동주택을 분양하는 개발사업시행자에 부과 - 공동주택 : 분양가의 0.4% - 단독주택지 : 분양가의 0.7%
상수도 원인자부담금	수도법 §53, 상수도조례	○수도공사 비용발생의 원인제공자 * 지자체 조례로 정함
하수도 원인자부담금	하수도법 §32, 하수도조례	○하수종말처리시설·하수관거원인자부담금 (총하수발생량 × 톤당 고시금액)
농지보전부담금	농지법 §40, 농림부고시	○부과대상 : 농지전용허가를 받는 토지 등 ○부과금액('02.1.1부터 적용) - 공시지가를 기준으로 부과
대체산림자원조성비	산지관리법 §19, 산림청고시	○부과대상 : 산지전용허가 등을 받은 토지, ○부과기준단가 : '05년 고시단가 - 준보전산지 : 1,639원/m ² - 보전산지 : 2,130원/m ² - 산지전용제한지역 : 3,278원/m ²

주 : 기반시설부담금에 관한 법률에 근거한 기반시설부담금은 제외
참고 : 전경련, 기업의 법정준조세 부담사태와 개선 과제, 2005.

- 기반시설부담금은 「지방자치법」 제129조에 의한 공공시설분담금과 그 밖에 다른 법률에 의하여 부담금을 납부하는 경우로서 대통령령으로 정하는 부담금은 공제하도록 정하고 있음.
- 이와 같은 공제 규정을 두고 있지만 국민의 입장에서는 관련 규정의 복잡성에 대한 문제를 제기할 가능성이 높으며, 관련 부담금이 명확하게 정리 및 통폐합되지 않아 발생하는 행정 비용 또한 과다

- 따라서, 기반시설부담금의 함께 관련 부담금 제도의 통폐합 과제도 조속히 추진하는 것이 절실히 필요
 - 특히, 개발 및 건축관련 부담금을 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화하는 제도적 개선 필요
 - 조세유사적 특별부담금은 법적 성격을 기준¹⁴⁾으로 재정충당형 특별부담금, 유도형 특별부담금으로 구분하여 다음의 <표 IV-5>과 같이 단일화
 - 구체적으로 재정충당형 특별부담금은 기반시설의 설치 재원 확보를 위한 부담금들은 기반시설부담금으로, 교통관련시설의 재원확보를 위한 부담금은 교통시설부담금으로, 나머지 수익자부담금은 개별적으로 운영하도록 하도록 제도 개선

<표 IV-5> 개발 및 건축행위 관련 부담금의 분류 및 단일화 방안

분류	부담금	개편방안	기본원칙
재정충당형 특별부담금 (수익자부담금 포함)	학교용지부담금, 집단에너지 공급시설 건설비용 부담금, 원인자 부담금(수도법), 개발제한구역훼손부담금, 광역교통시설부담금, 도시개발구역 밖의 도시개발시설 및 추가설치비용부담금, 교통유발부담금, 시설부담금(산업입지), 원인자부담금(산업입지), 시설부담금(유동단지), 기반시설부담금	- 기반시설부담금 - 교통시설부담금 - 수익자부담금으로 단순화	엄격한 부담금의 정당성 원칙 충족
유도형 특별부담금	개발부담금, 과밀부담금, 재건축 개발부담금(가칭)	- 개발부담금은 개발이익환수에 관한 법률로 단일화	엄격한 원칙 보다 느슨한 과잉금지의 원칙 충족

- 부담금 운영 시 부담금 기본원칙의 철저한 준수 필요
 - 특히, 재정충당형 특별부담금으로 분류되는 부담금은 국민의 일반적인 재정 책임을 초과하는 추가적인 경제적 부담이므로 평등의 원칙 및 비례의 원칙을 엄격하게 준수하면서 운영
- 가급적 부담금은 기반시설부담금과 같은 재정충당형특별부담금에 한정하여 운영하고, 각종 개발 및 건축행위로 발생하는 개발이익의 환수는 보유세, 양도소득세 등의 일반 세금을 통해 환수할 수 있도록 장기적 제도 개선 추진

14) 기획예산처, 2004년 부담금운용종합보고서, 2005.

제5장

결론

- 결론적으로 현행 기반시설부담금제도의 부정적 과급효과를 최소화하기 위해 현행 제도를 폐지하고 과거의 기반시설부담구역제도로 환원하는 방안과 현행 제도의 정비 방안을 제시
 - 제1안은 현행 제도를 폐지하고 기반시설연동제를 전제로 도심지역에는 개발밀도관리구역제도를 시행하고, 대도시주변지역 등은 기반시설부담구역제도를 부활시켜 기반시설부담금을 부과하는 방안
 - 제2안은 제도의 정비 및 보완
- 제2안인 현행 제도의 개선은 우선 부담금 제도의 정비 및 보완을 위해 현재 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터 구축을 통한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 제고, 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유의 범위설정, 부담금 부과 적합성 제고, 이중부담의 해결, 부담금과 관련된 기반시설의 공급 시기 확정 등이 필요
- 부담금액의 합리적 조정을 위해 다음의 제도 개선 추진
 - 이를 위해 부담금 부과 대상 건축 기준을 현행 200㎡에서 660㎡로 상향 조정하여 저소득층 서민의 주거안정과 중·소건설업체의 경영난 해소 추진
 - 도시별 또는 도시 내부 지역별 기반시설의 현재 용량 및 도심 내부의 현재 상태(도심 쇠퇴, 도시 정체 등)를 고려하여 부담금 산정에 반영하는 (가칭) 부담금 보정계수의 도입
 - 부담금의 경감을 위해 건축행위 면적의 증가에 따라 기반시설의 규모의 경제를 적용하여 부담금을 할인해주는 방식을 도입하여, 부담금 납부자의 납부 저항을 완화 및 대규모 개발을 유도로 인한 체계적 도시 개발에 기여
 - 현행 25% 범위에서 가감할 수 있는 부담금의 조정 범위를 50%로 확대하여 지역별 상황을 고려한 부담금의 부과 필요

- 면제 및 경감 대상의 확대 추진
 - 민간주도의 도시개발을 촉진한다는 의미에서 민간이 개발의 주체가 되는 사업도 실질적으로 공공이 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 대상 사업에 대해서는 면제 또는 경감 대상에 포함시키는 조치가 필요
 - 재정비촉진지구, 뉴타운사업, 주택재개발사업 등은 20년간 부담금을 면제 또는 50% 경감 대상에 포함
 - “개발밀도관리지역”, 「재래시장 육성에 관한 특별법」에 의한 상가건물 또는 복합형 상가건물 등은 과밀부담금이 50% 감면되고 있는 점을 감안하여 50% 경감 대상 포함
 - 주택재개발사업으로 건설한 임대주택에도 기반시설부담금 부과대상에서 제외되도록 개선

- 부담금의 납부 시기를 준공시 또는 입주시로 조정하는 방안 검토 필요
 - 광역교통시설부담금의 경우 준공시까지 분할 납부가 가능하도록 되어 있는 점과 과밀부담금 또한 준공시까지 납부하도록 정하고 있음.

- 기반시설부담금의 개선과 함께 관련 부담금 제도의 통폐합 과제도 조속히 추진하는 것이 절실히 필요
 - 개발 및 건축관련 부담금을 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화하는 제도적 개선 필요
 - 조세유사적 특별부담금은 법적 성격을 기준으로 재정충당형 특별부담금, 유도형 특별부담금으로 단일화
 - 재정충당형 특별부담금으로 분류되는 부담금은 국민의 일반적인 재정 책임을 초과하는 추가적인 경제적 부담이므로 평등의 원칙 및 비례의 원칙을 엄격하게 준수하면서 운영

- 가급적 부담금은 기반시설부담금과 같은 재정충당형특별부담금에 한정하여 운영하고, 각종 개발 및 건축행위로 발생하는 개발이익의 환수는 보유세, 양도소득세 등의 일반 세금을 통해 환수할 수 있도록 장기적 제도 개선 추진

참고문헌

- 기획예산처, 2004년 부담금운용종합보고서, 2005.
- 대한국토·도시계획학회, 「기반시설부담금에 관한 법률」 시행방안 마련을 위한 공청회 자료, 2006. 4. 20.
- 서울시, 서울통계연보, 2006.
- 이영성, 기반시설부담금제도가 주택공급과 주택가격에 미치는 장기적인 영향에 관한 연구-미국의 개발영향부담금을 사례로, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제40권 제5호, 2005
- 전경련, 기업의 법정준조세 부담사례와 개선 과제, 2005.
- 정우영, 기반시설부담제도 운용기준 작성 연구, 국토연구원, 2001.
- 매일경제, 2006.11.5일자
- Escambia County Concurrency Management System Procedures Manual, 2000.
- Nicholas, James C. et. al., A Practitioner's Guide to Development Impact Fees, Planners Press, 1991.
- Porter, Douglas R., Managing Growth in America's Communities, 1997, Island Press.

○ 저자소개

강운산(wskang@cerik.re.kr)

충남대학교 법과대학 법학과 졸업
경희대학교 대학원 법학석사(행정법 전공)
경희대학교 대학원 법학박사(행정법, 환경법 전공)
경희대학교 국제법무대학원 외래교수
한국공법학회 연구위원
환경부 금강유역환경청 환경오염방지시설 계획 검토위원
현재 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 저서 및 논문>

학교용지부담금 제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2003.
기후변화가 건설업에 미치는 영향과 대응 방안, 한국건설산업연구원, 2004.
건설공사 환경보전비 계상 제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2004
기반시설부담금의 문제점과 대안 검토, 한국건설산업연구원, 2005
중소 건설업 실태 조사 및 육성 방안, 한국건설산업연구원, 2005
건설 관련 처벌 법규 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2006 등 다수