

규제개혁 시리즈 16-05  
2016. 7

## 기부채납 제도의 문제점과 개선방안



# 목 차

## <요 약>

I. 검토배경 .....	1
II. 기부채납 관련 법령 .....	2
1. 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법(공유재산법) .....	2
2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법) .....	3
3. 주택법 .....	5
4. 도시 및 주거환경정비법(도시정비법) .....	6
5. 서울시 사전협상 운영지침 .....	6
III. 제도운영상 문제점 .....	8
1. 기부채납 수준에 대한 예측가능성 부재 .....	8
2. 개발사업 단계별 기부채납 추가 요구 .....	9
3. 사업과 무관한 기부채납 요구 .....	11
4. 현물 위주의 기부채납 요구 .....	13
IV. 개선방안 .....	14
1. 개선방향 .....	14
2. 개선방안 .....	14
1) 기부채납 수준에 대한 기준 명확화 .....	14
2) 개발사업 단계별 추가적인 기부채납 요구 금지 .....	21
3) 사업과 무관한 기부채납 금지 .....	22
4) 사업자의 기부채납 방식 선택 허용 .....	24
<참고> 해외의 기부채납 관련 제도 .....	27
<참고문헌> .....	32

- 이 자료는 본회 규제개혁팀 박병준 선임연구원이 작성한 것입니다.  
내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.  
TEL : 02-3771-0385    FAX : 02-6234-5380    E-mail : bjpark@fki.or.kr



## 요 약

### <검토배경>

- 기반시설은 국가·지자체가 설치하는 것이 원칙이지만, 현실에서는 개발사업자에 대한 지자체의 무리한 기부채납 요구가 문제되고 있음
  - 지자체가 개발사업에 대한 각종 인·허가(변경)시 개발사업자에게 협의된 것 외의 기부채납을 지속적으로 요구하거나, 사업과 무관한 기부채납을 요구
  - 지자체의 인·허가권을 매개로 한 불합리한 기부채납 요구 관행과 이를 막을 수 있는 법령 미비로 사업자들은 기부채납 수준을 예측하기 어렵게 됨
- 지자체가 자의적 판단이 아닌 명확한 기준에 따른 합리적인 수준의 기부채납을 요구할 수 있도록 관련 제도 및 관행의 개선이 필요함

### <기부채납 관련 법령>

- 기부채납의 법적 정의는 ‘국가(지자체) 외의 자가 재산의 소유권을 무상으로 국가(지자체)에 이전하여 국가(지자체)가 이를 취득하는 것’
  - 기부채납의 정의는 국유재산법 및 공유재산법에서 규정하고 있음
  - 국유재산법 등은 국가가 기부채납을 ‘받을 수 있다’는 규정일 뿐이며, 어떤 경우 국가가 기부채납을 ‘요구할 수 있는지’에 대한 근거는 담고 있지 않음
- 국토계획법은 지자체가 개발사업 인·허가에 따른 ‘부관(附款)’ 형태로 사업자에게 기부채납을 요구할 수 있도록 규정하고 있음
  - 국토계획법은 지방자치단체장이 개발행위 허가시 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지 확보 등을 조건으로 할 수 있도록 규정
  - 인·허가 부관으로서의 기부채납에 대해서는 인센티브 규정이 없으며, 지구단위 계획구역에서 조례로 정하는 기반시설(부지) 제공시 인센티브 부여 가능
  - 지구단위계획구역에서의 개발사업시 해당 구역의 기반시설이 충분한 경우, 사업과 무관한 기부채납 및 현금 기부채납을 허용하고 있음
  - 지구단위계획구역에서 건축법에 따른 의무면적을 초과하여 공개공지 또는 공개공간을 설치한 경우 건축법상 인센티브와 별개로 용적률·높이제한 완화 가능

### □ 주택법은 사업과 무관한 기부채납 및 과도한 기부채납을 원칙금지

- 주택법은 사업계획승인권자가 해당 사업과 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반 시설의 기부채납을 요구하여서는 안 된다고 규정
- 적정 기부채납을 위해 국토부장관이 주택건설사업의 기부채납 부담 원칙과 수준, 기반시설 설치기준 등 운영기준을 작성하여 고시할 수 있도록 규정

### □ 도시정비법은 정비사업시 인센티브 및 현금 기부채납이 가능함을 규정

- 국토계획법상 지구단위계획구역에서의 기부채납 인센티브 규정은 정비사업시에도 준용되며, 정비계획은 지구단위계획으로 간주됨
- 사업시행자가 정비구역 내 대지가액 일부에 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우 공공·기반시설 또는 그 부지를 제공한 것으로 간주

### □ 서울시는 ‘사전협상 운영지침’에 용도지역 변경에 따른 공공기여율을 제시

- 서울시 사전협상제도는 지구단위계획 및 도시관리계획 수립 이전에 사업자와 서울시가 협상을 통해 용도지역 변경에 따른 인센티브를 결정하는 제도
- 서울시는 ‘도시계획변경 사전협상제도 개선시행에 따른 사전협상 운영지침’을 통해 용도변경에 따른 기부채납 및 인센티브 기준을 명시

### <제도운영상 문제점>

### □ 명확한 기준 부재 등으로 기부채납 수준에 대한 예측가능성이 떨어짐

- 국토계획법에는 기부채납 수준에 대한 규정이 없으며, 지구단위계획수립지침 및 주택법 고시는 기준은 있으나 지자체의 재량을 인정함으로써 실효성이 부족
- 개발사업 경험이 적은 지자체의 경우 기부채납 행정이 정형화되지 않아, 선행 사례가 없는 사업 추진시 사업진행 자체가 난항을 겪게 됨
- 기부채납 수준에 대한 명확한 기준이 없어 지자체 재량으로 기부채납 수준이 좌우되므로, 사업자가 사업추진 시점에서 부담수준을 예상할 수 없는 문제 발생

### □ 사업 전 과정에 걸쳐 끊임없이 기부채납을 요구

- 지구단위계획 수립시 지자체가 기부채납을 요구하는 것은 물론, 계획 확정 이후에도 개별건물에 대한 건축허가, 준공허가를 빌미로 지속적인 기부채납 요구
- 지구단위계획 결정단계 중 특히 도시계획위원회 심의 과정에서 위원들이 불합리한 것을 요구하거나, 원론적 주장을 반복함으로써 사업을 지연시킴

### □ 사업과 무관한 기부채납 요구

- 주택사업시 학교증축, 동사무소 용지확보 등 사업과 무관한 기부채납 요구
- 사업과 무관한 기부채납은 행정법상 부관의 원칙(부당결부금지)에 어긋날 뿐 아니라 주택법에서도 명시적으로 금지하고 있으나, 빈번하게 이루어짐

### □ 기부채납이 현금보다는 부지·시설 등 현물의 형태로 이루어짐

- 지구단위계획구역에서의 개발사업시 해당 구역의 기반시설이 충분한 경우, 정비 사업을 하는 경우 등 일부 제한된 경우에만 현금 기부채납을 인정하고 있음
- 현실에서 지자체는 부지 활용도가 떨어지는 경우 등을 제외하고는 부지 또는 시설의 기부채납을 선호하는 반면, 사업자들은 현물 기부채납시 사업성 저하 우려

## <개선방안>

### □ 기부채납 수준 제한근거 및 종류별 상세 부담기준, 인센티브 부여 법제화

- 국토계획법에 과도한 기부채납 요구 금지조항을 마련하고, 국토부장관이 기부채납 수준, 인센티브 등에 대한 운영기준을 고시하도록 하며, 지자체가 별도 운영기준을 마련할 경우 국토부에 대한 사전 보고 의무 부과
- 국토계획법에 근거한 ‘기반시설 기부채납 운영기준’에는 기부채납 최대 비율과 전문가·이해관계자와의 논의를 통해 마련한 기반시설별 상세한 부담수준(도로 1m당 금액, 공원 1m<sup>2</sup>당 금액 등)을 규정
- 도시정비법에 주택법과 같이 과도한 기부채납을 금지하고, 기부채납 수준 등에 대한 고시 근거를 신설함으로써 정비사업의 기부채납 수준을 합리화

## □ 지자체의 기부채납 현황자료 공개

- 기부채납 제도의 투명성을 높이고, 지자체가 운영기준상 재량권을 과도하게 활용하지 못하도록 지자체별 기부채납 현황을 국토부에서 정기적으로 발표, 공개

## □ 서울시 사전협상제도를 전국적으로 활성화할 필요

- 타 지자체도 서울시의 기준을 참고하여 기부채납 - 인센티브 조합을 사전에 제시함으로써 사업자가 사업성을 예측할 수 있도록 할 필요

## □ 지구단위계획 수립 이후의 기부채납 요구 금지

- 국토계획법에 지구단위계획 확정 이후의 추가 기부채납을 원칙금지하고, 계획 확정 후 해당 지자체에 사업자가 공공시설을 설치할 경우 이를 ‘해당 계획과 관련된 기부채납’으로 간주, 이에 대한 추가 인센티브를 의무화

## □ 도시계획위원회 가이드라인을 법적 구속력이 있는 고시로 전환

- 30일 이내 심의 완료, 재심의 횟수 제한(3회) 등을 규정하고 있는 ‘지방도시계획위원회 운영 가이드라인’을 고시로 전환, 위원회의 의사결정 지연을 방지

## □ 사업과 무관한 기부채납을 법률로 금지

- 현재 주택법에만 규정되어 있는 ‘사업과 직접적인 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납 요구 금지’ 조항을 국토계획법, 도시정비법에 규정
- 국토계획법과 지구단위계획수립지침에서 사업과 무관한 기부채납의 가능성을 규정한 조항을 삭제함으로써 사업자의 부담을 완화시킬 필요

## □ 사업자가 기부채납 방식(현물 또는 현금)을 선택할 수 있도록 함

- 국토계획법에 사업자가 개발행위 허가의 조건인 기반시설 설치, 용지 확보 대신 ‘현금 납부’로 갈음할 수 있도록 규정
- 지구단위계획구역에서의 개발사업시 ‘부지가액 또는 시설 설치비용에 상응하는 현금을 제공하는 경우’에도 인센티브를 줄 수 있도록 개정
- 주택법에서도 도시정비법과 마찬가지로 현금 기부채납을 허용하고, 도시정비법상의 전체 기부채납 대비 현금 기부채납 비율의 제한 규정을 폐지



## I 검토배경

□ 기반시설은 국가·지자체가 설치하는 것이 원칙이며, 민간에 대한 기반시설 설치 (기부채납) 요구는 부득이한 경우에만 제한적으로 이루어져야 함

- 국가의 존재 이유 중 하나는 도로, 공원, 학교 등의 기반시설 공급이며, 국가는 이를 위해 개인, 기업 등 타 경제주체로부터 세금을 징수하고 있음
- 따라서 재정만으로 대규모 개발사업에 따른 기반시설 수요급증을 감당하기 힘들 경우에만 원인자 부담원칙에 따라 민간에 기반시설을 요구하는 것이 타당

□ 현실에서는 지자체의 무리한 기부채납 요구가 문제되고 있음

- 지자체는 개발사업에 대한 각종 인·허가(변경)시 개발사업자에게 협의된 것 외의 기부채납을 지속적으로 요구하거나, 사업과 무관한 기부채납을 요구
- 지자체의 인·허가권을 매개로 한 불합리한 기부채납 요구 관행과 이를 방지할 수 있는 법령 미비로 사업자들은 기부채납 수준을 예측하기 어려움
- 이러한 부담은 사업자에게는 사업성 저하, 사업 지연·포기 원인이 되며, 국가적으로는 건설업 발전과 국토의 효율적 활용을 저해하는 요인으로 작용

□ 정부는 그동안 개발사업자의 과도한 기부채납 부담을 줄이기 위한 노력을 기울였으나, 지자체의 불합리한 관행을 막기에는 역부족

- 정부는 기부채납 부담 완화 방안을 마련해왔으나, 법적 근거가 부족하고 기반 시설별 부담수준이 구체적으로 규정되지 않아 형식·내용면에서 실효성이 떨어짐
- 지자체들이 일부를 제외하고는 정형화된 기준 없이 그 때 그 때 상황에 따라 불합리한 기부채납을 요구하고 있어 개발사업 추진의 애로 요인으로 작용

□ 이에 기부채납 제도의 문제점을 살펴보고 합리적 개선방안을 모색해보고자 함

## II 기부채납 관련 법령

### 1. 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법(공유재산법)

#### □ 국유재산법 및 공유재산법에서 기부채납의 개념을 정의

- 국유재산법(제2조제2호)은 기부채납을 ‘국가 외의 자가 재산의 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것’으로 정의<sup>1)</sup>
- 공유재산법(제2조제3호)의 기부채납 정의는 국유재산법상 정의와 같으며, 다만 재산 취득 주체가 ‘국가’가 아닌 ‘지자체’라는 점에서 차이가 있음

#### □ 두 법은 기부채납을 받을 수 있다는 규정이며, 요구할 수 있는 근거는 아님

- 두 법은 재산을 기부하려는 자가 있을 경우 국가(지자체)가 이를 받을 수 있다고 규정하는 한편, 받아서는 안 되는 경우와 절차 등을 규정<sup>2)</sup>
  - 국가(지자체)가 관리하기 곤란하거나 필요로 하지 않는 경우, 기부에 조건이 수반된 경우에는 해당 기부를 받아서는 안 된다고 제한<sup>3)</sup>
  - 각 법의 시행령에는 기부채납의 행정적 절차, 즉 기부서 수령, 기부채납 대상 재산에 대한 등기부등본 확인 등이 규정되어 있음<sup>4)</sup>
- 두 법에는 기부채납 발생요건, 즉 ‘어떤 경우에 국가(지자체)가 기부채납을 요구할 수 있으며, 민간이 이를 이행해야 하는지’에 대한 규정은 없음
  - 대법원 판단도 기부채납의 법적 성질(=증여계약)과 계약해제시 기부자의 사용·수익권 회복 여부, 서류 교부가 기부채납 성립요건인지의 여부 등에 국한됨<sup>5)</sup>

1) 국가(지자체) 외의 자가 기부채납을 할 수 있는 재산의 범위는 국유재산법 제5조제1항, 공유재산법 제4조제1항에 규정

2) 국유재산법 제13조제1항, 공유재산법 제7조제1항

3) 국유재산법 제13조제2항, 공유재산법 제7조제2항

4) 국유재산법 시행령 제8조, 공유재산법 시행령 제5조

5) 기부채납은 기부자가 그의 소유재산을 지방자치단체의 공유재산으로 증여하는 의사표시를 하고 지방자치단체는 이를 승낙하는 채납의 의사표시를 함으로써 성립하는 증여계약이고 ... 증여계약이 해제된다면 특별한 사정이 없는 한 기부자는 그의 소유재산에 처분권뿐만 아니라 사용·수익권까지 포함한 완전한 소유권을 회복한다.(대법원 1996.11.8, 선고, 96다20581, 판결)

소정의 기부서와 권리관계확보 소요서류는 위와 같은 증여계약의 내용과 성립을 확실하게 하기 위하여 요구되는 것일 뿐이지 그 교부가 증여계약의 성립요건이라고 볼 수 없다.(대법원 1992.12.8, 선고, 92다4031, 판결)

## 2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)

### □ 국토계획법은 ‘인·허가에 따른 부관’으로 기부채납을 요구할 수 있다고 규정

- 국토계획법은 개발행위<sup>6)</sup> 허가시와 도시·군계획시설<sup>7)</sup>사업에 대한 실시계획 인가시 개발사업자에게 기반시설<sup>8)</sup>의 설치 등을 요구할 수 있다고 규정
  - 지자체장은 개발행위 허가시 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지 확보, 위해·환경오염 방지 조치 등을 조건으로 할 수 있음(제57조제4항)
  - 국토부장관, 시·도지사 등은 도시·군계획시설사업에 대한 실시계획 인가시 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지확보 등을 조건으로 할 수 있음(제88조제3항)
- 기반시설 설치 등은 개발행위 허가의 조건이며, ‘조건’은 ‘행정행위의 부관’의 한 종류이므로, 기부채납은 지자체의 ‘인·허가에 따른 부관’으로 볼 수 있음<sup>9)</sup>

6) 개발행위 : 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 토석의 채취, 토지 분할, 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

7) 도시·군계획시설 : 기반시설 중 도시·군관리계획(도시개발사업계획 등 토지이용 관련 계획)으로 결정된 시설

8) 국토계획법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설

나. 광장·공원·녹지 등 공간시설

다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설

라. 학교·운동장·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설

마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설

바. 화장시설·공동묘지·봉안시설 등 보건위생시설

사. 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설

국토계획법 시행령 제2조(기반시설) ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제6호 각 목 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한다)을 말한다.

1. 교통시설 : 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원

2. 공간시설 : 광장·공원·녹지·유원지·공공공지

3. 유통·공급시설 : 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유통저장 및 송유설비

4. 공공·문화체육시설 : 학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·연구시설·사회복지시설·공공 직업훈련시설·청소년수련시설

5. 방재시설 : 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비

6. 보건위생시설 : 화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설

7. 환경기초시설 : 하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

9) 행정행위의 부관이란 ‘행정행위의 효과를 제한하기 위하여 주된 의사표시에 부가된 종된 의사표시’로서, 그 종류에는 조건, 기한, 부담 등이 있음

(조건) 행정행위의 효력의 발생·소멸을 장래의 불확실한 사실에 의존시키는 부관

(기한) 행정행위의 효력의 발생·소멸을 장래의 확실한 사실에 의존시키는 부관

(부담) 행정행위의 상대방에게 작위, 부작위 등의 의무를 부과하는 부관

## □ 기부채납에 따른 인센티브(반대급부)는 제한적인 경우에만 가능

- 일반적인 개발행위 인·허가에 수반되는 기부채납에는 인센티브 규정이 없으며, 지구단위계획구역 내에서는 지자체가 인센티브 부여 가능
  - 국토계획법 제57조제4항에는 지자체가 개발행위 허가시 기부채납을 한 자에게 용적률 상향 등의 인센티브를 제공할 수 있는 근거 규정이 없음
  - 법 제52조제3항과 영 제46~47조는 지구단위계획구역에서 사업자가 공공시설, 조례로 정하는 기반시설(부지) 제공시 인센티브를 받을 수 있다고 규정<sup>10)</sup>
    - \* 국토부장관, 지자체장은 도시·군계획 지역 일부에 지구단위계획구역을 지정할 수 있으며, 지구단위계획으로 용적률 제한 완화, 기반시설 규모 등을 정할 수 있음
  - 건축법에 따른 의무면적을 초과하여 공개공지 또는 공개공간을 설치한 경우<sup>11)</sup> 건축법상 인센티브와 별개로 용적률·높이제한 완화 가능(영 제46조제3항)
- 기부채납에 따른 인센티브가 지구단위계획 내에서 주어지는 것은 국토계획법상 용도지역지구제를 유연하게 만들어주는 지구단위계획의 특성 때문
  - 국토계획법은 국토의 선계획 - 후개발을 위해 용도지역<sup>12)</sup>별로 건축물의 용도·용적률·건폐율·높이 등을 제한하는 ‘용도지역지구제(zoning)’를 운영하고 있음
  - 다만 용도지역지구제의 단점인 도시이용의 경직성을 보완하기 위해 지구단위계획과 같은 ‘계획단위개발(Planned Unit Development)’을 병행, 도시계획 수립 대상지역의 일부에 대해 용적률 제한 등 토지구제를 완화해주고 있음<sup>13)</sup>
- 최근에는 건축물을 지으려는 자가 대지 일부에 어린이집, 노인복지관 등 사회복지시설을 설치해 기부채납하는 경우 조례로 용적률을 완화할 수 있는 근거 신설<sup>14)</sup>

10) 국토계획법 제52조(지구단위계획의 내용) ③ 지구단위계획구역에서는 제76조부터 제78조까지의 규정과 「건축법」 제42조·제43조·제44조·제60조 및 제61조, 「주차장법」 제19조 및 제19조의2를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.

국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) ① 지구단위계획구역(도시지역 내에 지정하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설(이하 이 항에서 “공공시설등”이라 한다)의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른 배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역에 다른 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함한다)에는 법 제52조제3항에 따라 그 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 구분에 따라 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.

11) 건축법에 따르면 일반(준)주거지역, 상업지역, 준공업지역 등지에서 문화 및 집회시설, 판매시설, 숙박시설 등의 바닥면적 합계가 5천 제곱미터 이상일 경우 대지면적의 100분의 10이하의 범위에서 건축조례로 정하는 바에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개 공지 또는 공개 공간을 설치해야 함(법 제43조제1항, 영 제27조의2제1~2항)

12) 용도지역 : 토지의 경제적·효율적 이용, 공공복리의 증진을 위해 도시·군관리계획에 따라 중복되지 않게 결정되는 지역으로서 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 나뉨

13) 서울 도시계획 포털(urban.seoul.go.kr)의 ‘용도지역지구제’ 용어 설명 참조

14) 국토계획법 제78조제6항(‘13.12.30 신설), 동법 시행령 제85조제10~12항(‘14.6.30 신설)

## □ 기반시설이 충분한 경우 사업과 무관한 기부채납 요구 및 현금 기부채납 가능

- 지구단위계획구역 내 기반시설이 충분할 경우, 해당 구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 지역에 기반시설을 설치하거나 설치비용을 부담할 수 있음<sup>15)</sup>
  - \* 이에 근거해 서울시는 ‘서울특별시 도시계획 조례’에 해당 지구단위계획구역 밖에서 기반시설을 설치할 수 있는 지역을 규정(제19조의3제1항)
- 위에 따른 기반시설 설치내용, 설치비용 산정방법, 구체적 운영기준 등은 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하도록 규정<sup>16)</sup>
  - \* 서울시는 조례에 기반시설 설치내용 등을 규정하고, 기반시설 비용관리 기금 설치 근거를 규정(제19조의3제3항), 이에 따라 ‘서울특별시 기반시설 설치 기금 조례’가 제정됨<sup>17)</sup>

## 3. 주택법

### □ 사업과 무관한 기부채납 및 과도한 기부채납을 원칙금지

- 주택법은 사업계획승인권자가 주택건설사업 또는 대지조성사업 계획을 승인할 때 해당 사업과 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납을 요구하여서는 안 된다고 규정(제17조제1항)
- 다만 동 규정은 사업과의 연관성이나 과도한 기부채납에 대한 판단기준이 없는 선언적 규정에 불과하며, 위반시 벌칙규정도 없음

### □ 국토부장관은 기부채납과 관련한 운영기준을 작성, 고시 가능

- 국토부장관은 주택건설사업의 기부채납 부담 원칙과 수준, 기반시설 설치기준 등에 대한 운영기준<sup>18)</sup>을 작성하여 고시할 수 있음(제17조제2항)
  - 동 운영기준은 기존의 선언적 수준에 머물렀던 ‘주택사업 관련 기반시설 기부채납 운영기준(가이드라인)’을 법제화함으로써 실효성을 높ی겠다는 취지
  - 주택건설사업시 기부채납 부담수준은 해당 사업부지 면적의 8% 범위 내로 제한 하였으나, 필요시 건축위원회가 50% 범위 내에서 부담을 높일 수 있으며, 용도 지역 변경 수반시 지자체가 별도 기준을 정하도록 하는 등 한계가 있음<sup>19)</sup>

15) 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호

16) 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제15호

17) 서울시는 사업제안자와의 기부채납-인센티브 협상(도시계획변경 사전협상)시 상기 규정들에 근거하여 현물뿐 아니라 현금으로도 기부채납이 가능하도록 하고 있음

18) 주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준(16.6.30 시행)

- 사업승인권자는 운영기준의 범위에서 지역여건, 사업특성 등을 고려해 별도 기준 마련 가능, 이 경우 사전에 국토부장관에게 보고해야 함(제17조제3항)

#### 4. 도시 및 주거환경정비법(도시정비법)

##### □ 정비사업시 인센티브 부여 및 현금 기부채납 가능

- 국토계획법상 지구단위계획구역에서의 기부채납 인센티브 규정은 정비사업 시에도 준용되며, 정비계획은 지구단위계획으로 간주됨(제4조제9항)
- 사업시행자가 정비구역 내 대지가액 일부에 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우 공공·기반시설 또는 그 부지를 제공한 것으로 간주(제4조제10항)
  - 현금 기부채납 관련 법조항은 '16.1월 신설되었으며, 구체적인 납부요건 및 방법 등은 시행령에 규정, 7월 말 해당 법조항과 함께 시행
  - 시행령은 현금납부시 토지 등 소유자 또는 조합원 과반수의 동의를 받도록 하고, 현금납부는 전체 기부채납의 1/2 이내만 허용<sup>20)</sup>

#### 5. 서울시 사전협상 운영지침

##### □ 서울시는 '도시계획변경 사전협상제도 개선시행에 따른 사전협상 운영지침'을 통해 용도변경에 따른 기부채납 및 인센티브 기준을 명시

- 서울시 사전협상제도는 지구단위계획 및 도시관리계획 수립 이전에 사업자와 서울시가 협상을 통해 용도지역 변경에 따른 인센티브를 결정하는 제도
  - 서울시는 정해진 기준에 따른 협상으로 도시계획변경에 따른 특혜시비를 차단하고, 개발잠재력이 있는 대규모 부지를 효율적으로 활용하고자 동 제도를 마련
  - 기부채납·인센티브 수준의 적정성 문제와는 별개로, 명확한 기부채납 부담 수준을 선공개한다는 점에서 사업자의 예측가능성을 높이는 장치로 평가받고 있음

19) 2-2-1. 주택건설사업의 사업계획을 수립할 경우 기반시설 기부채납 부담수준은 해당 사업부지 면적의 8% 범위 내로 한다.  
 2-2-3. 2-2-1과 2-2-2에도 불구하고, 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회(이하 '건축위원회'라 한다)가 부득이 필요하다고 인정하는 경우에는 승인권자가 건축위원회에 상정한 기반시설 기부채납 토지면적 비율의 50%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 기반시설 기부채납 부담수준을 높일 수 있다.  
 2-2-4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 '국토계획법 시행령'이라 한다) 제30조 각 호에 따른 용도지역 내의 변경(예: 제2종일반주거지역→제3종일반주거지역으로 변경)하는 경우, 승인권자는 사업시행자와 협의하여 2-2-1, 2-2-2 및 2-2-3에 따른 기반시설 기부채납 최대 상한에 10%p를 추가할 수 있다.  
 2-2-5. 국토계획법 시행령 제30조 각 호에 따른 용도지역 간의 변경(예: 제2종일반주거지역→상업지역으로 변경)을 하는 경우, 승인권자는 변경된 용적률과 토지가치 등을 고려하여 별도의 부담기준을 정하여 운영할 수 있다.

20) 시행령 제13조의2 제5~10항('16.7.28 신설)

- 서울시는 ‘사전협상 운영지침’에 협상조직 구성, 협상절차, 용도지역 변경에 따른 공공기여율(기부채납 수준) 등을 구체적으로 제시
  - 도시계획변경 사전협상시 공공과 민간은 각각 협상단을 구성, 이견사항에 대해서는 협상단·외부전문가로 구성된 협상조정협의회 등을 통하여 조정·협의
    - \* 협상절차는 크게 전문가로 구성된 타당성 평가단의 평가(60일 이내), 개발계획의 조정과 공공시설 및 공익시설 수준에 대한 합의(6개월 이내), 협상이행(지구단위계획 추진 및 기부약정)의 3단계로 진행됨
  - 용도지역 변경 종류에 따른 공공기여율 협상기준을 상세하게 규정하고 있으며 국토계획법, 도시계획 조례 등에 근거하여 현금 기부채납도 가능하도록 규정

**<서울시 사전협상제도 개요>**

- (배경 및 목적) 대규모 부지 도시계획 변경에 따른 특혜시비 해소, 공공성 있는 좋은 개발실현을 통한 지역균형발전 촉진
- (대상) ① 해당부지 면적이 1만㎡ 이상의 대규모 부지로 전략적 지역거점으로 개발하기 위해 도시관리계획의 변경(용도 및 도시계획시설 변경)이 필요한 경우
  - ② 서울시 정책에 부합하고 협상에 있어 그 시기가 적절한 경우
  - ③ 해당부지를 아우르는 지역단위 종합계획 수립이 필요치 않아 독립적으로 개발할 수 있는 경우
  - ④ 현저한 사회적 편익을 기대할 수 있는 경우
- (절차) 사전협상의 절차는 ‘타당성평가-협상-협상이행’의 3단계로 구성됨
  - 타당성평가 : 내·외부전문가로 구성된 타당성 평가단의 평가를 통하여 도시 계획변경의 필요성과 합리성 검토 (60일 이내)
  - 협상 : 개발계획의 검토, 조정, 부지 내외에서 확보할 공공시설 및 공익시설의 위치, 규모, 성능 등에 대한 합의 도출 (6개월 이내)
  - 협상이행 : 공공은 협상안을 도시계획절차를 거쳐 지구단위계획 결정 추진, 민간은 공공기여에 대하여 이행보증방안 마련 후 기부약정

\* 자료 : 서울시 도시계획포털(urban.seoul.go.kr)

**<용도지역 변경에 따른 공공기여비율 협상기준>**

구분	변경내용	공공기여율
용도 지역 변경	준주거지역 ⇒ 일반상업지역	30% 내외
	제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	40% 내외
	제3종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	20% 내외
	제2종일반주거지역(제1종일반주거지역) ⇒ 일반상업지역	45% 내외(48% 내외)
	제2종일반주거지역(제1종일반주거지역) ⇒ 준주거지역	30% 내외(37% 내외)

\* 자료 : 도시계획변경 사전협상제도 개선시행에 따른 사전협상 운영지침(서울시)

### Ⅲ 제도운영상 문제점

#### 1. 기부채납 수준에 대한 예측가능성 부재

##### □ 기부채납 부담 수준에 대한 명확한 기준이 없음

- 국토계획법에는 개발사업자에 대한 기부채납 요구 수준과 관련된 규정이 없으며, 동법 하위 지침에서 부담의 상한을 정하고 있으나 실효성이 부족함
  - 국토계획법은 지자체의 기부채납 부여 권한과 함께 지구단위계획 하에서의 인센티브 부여, 사업과 무관한 기부채납, 현금 기부채납의 가능성만을 규정<sup>21)</sup>
  - 국토계획법 하위 지침인 지구단위계획수립지침은 기부채납 부담을 대상 부지면적의 25%로 제한하고 있으나, 지자체 재량으로 상한보다 높은 비율 요구 가능<sup>22)</sup>
- 주택법에는 부담 수준을 고시할 수 있는 법적근거가 있으나 해당 고시는 지자체 재량을 인정하고 있고, 도시정비법 관련 규정은 법적근거마저 없음
  - 주택법은 과도한 기부채납을 금지하고 운영기준(고시)에서 부담수준을 정할 수 있도록 하고 있으나, 운영기준은 지자체가 별도 기준을 정할 수 있도록 함
  - 주택법(주택건설사업) 관련 기부채납 운영기준은 법에 그 근거를 두고 있으나, 도시정비법(정비사업) 관련 운영기준<sup>23)</sup>은 구속력이 없는 가이드라인에 불과

##### □ 지자체의 개발사업 경험 부족으로 불합리한 기부채납 요구 빈번

- 개발사업 경험이 적은 지자체들은 기부채납 행정이 정형화되지 않아 불합리한 요구를 하는 경우가 많으며, 이로 인해 사업진행 자체가 난항을 겪기도 함

21) 국토계획법은 기반시설부담구역(개발로 인해 기반시설 부족이 예상되는 지역 중 기반시설 추가설치가 가능한 곳을 대상으로 개발자에게 그 부담을 부과하는 지역)에서 200㎡를 초과하는 건축물의 신·증축시 민간에 기반시설설치비용의 20~25%를 부담시킨다고 하여(법 제68조제5항) 그 부담수준을 제한하고 있으나, 기반시설설치비용은 통상적인 기부채납과는 달리 강제성을 띠는(부과대상·산정기준 규정) 부담금(현금납부 원칙)의 성격을 가지므로 논의에서 제외

22) 3-17-5. 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의의 통하여 결정하되(용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우 이를 고려할 수 있다), 최대 25%를 초과하지 않는 것을 원칙으로 한다.(기반시설을 설치하여 기부채납을 하는 경우에는 기반시설 설치비용을 토지면적으로 환산한다)

3-17-6. 3-17-5의 기준을 적용함에 있어 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 위 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있다. 단, 기부채납 부담률을 위 최대 기준보다 높게 결정할 필요가 있는 경우에는 그 사유를 명백히 밝혀야 한다.

23) 주택사업 관련 기반시설 기부채납 운영기준(14.12월 제정)에 따르면, 정비사업시 기부채납 부담수준은 해당 사업부지면적의 9% 범위 내로 하되, 승인권자 재량으로 도시계획위원회 심의를 거쳐 그 비율의 50%까지 더할 수 있으며, 용도지역 변경이 수반되는 경우 기부채납 상한 비율에 10%를 추가하거나 별도의 부담기준을 적용할 수 있음



- 서울, 경기도 일부 등 개발사업이 많은 지자체는 기부채납 행정의 어느 정도 정형화되어 있지만, 그 외의 지자체는 기준이 미흡하거나 없다는 것이 기업들의 의견
- 지자체 내 부서들 간 사업추진에 온도차가 있거나 요구사항이 서로 배치되는 경우가 있으며, 때로는 요구사항 자체가 모호하여 사업기간이 길어지기도 함

<기부채납 관련 지자체의 불합리한 행정 사례>

- 지자체 내 여러 부서의 산발적 요구로 기부채납 부담 급증, 도시계획과가 요구한 보도블럭을 설치하자 환경과에서 보도블럭 자리에 있던 녹지의 이전비용을 요구
- 지자체가 사업지 인근에 지하차도 건설을 요구, 주민들의 반대로 무산되자 이번에는 사업과 무관한 터널공사를 요구. 주민-지자체 갈등으로 터널공사는 준공 후에 시작되었고, 공사기간 지연에 따른 공사비 상승분까지 사업자가 부담하게 됨
- 지자체는 소위 ‘돈을 뜯어냈다’는 여론을 피하고자 요구사항을 직접적으로 말하지 않으며, 사업자는 지자체가 원하는 것을 알아내는데 시간·노력을 추가로 들이게 됨
- 지자체가 체육관 등 기부채납을 받은 뒤 적자가 많이 난다는 이유로 운영하지 않음

\* 자료 : 전경련(주요기업 면담결과 정리, 2016)

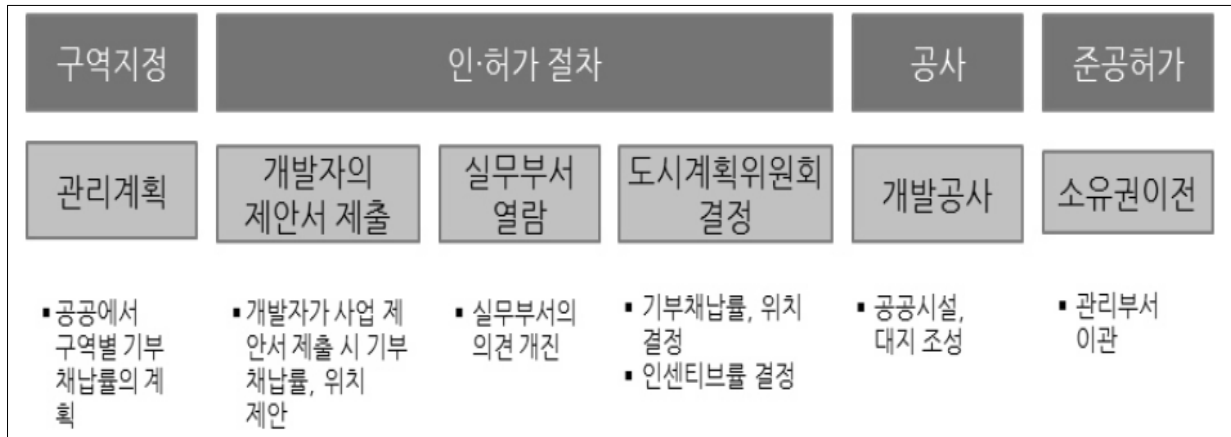
- 지자체의 재량에 따라 기부채납 수준이 좌우되어 사업계획 당시 예상했던 기부채납 수준을 넘게 되고, 사업자는 이에 대비해 예비비를 추가로 마련
  - \* A기업은 당초 사업비의 20~25%를 기부채납 비용으로 예상했으나, 지자체가 허가 변경, 임시사용 승인 등 기회가 있을 때마다 기부채납을 요구, 결국 사업비의 35%를 부담
  - \* B기업은 R&D시설 투자시 사업비의 30%를 기부채납으로 사용, 국가적으로 R&D를 장려하고 있지만 이러한 ‘보이지 않는 비용’으로 R&D투자에 부담을 느낀다고 밝힘
  - \* C기업은 추가적인 기부채납을 예상해 매번 공사비의 일부를 예비비로 설정

## 2. 개발사업 단계별 기부채납 추가 요구

### □ 사업 전 과정에 걸쳐 기부채납을 끊임없이 요구

- 지자체가 지구단위계획 수립시 요구하는 기부채납 이외에도, 계획 확정 이후 개별건물에 대한 건축허가, 준공허가를 빌미로 지속적인 기부채납을 요구
  - 지자체는 관할 내 인·허가, 안전점검, 지방세 등을 모두 관장하고 있어, 사업자는 기본적으로 지자체의 요구를 들어줄 수밖에 없는 위치
  - 사업기간이 길어질수록 이자비용 상승, 분양지연 등으로 수익성이 나빠지기 때문에 사업자는 기부채납 협상을 무한정 연장할 수 없는 처지

<지구단위계획구역 개발시 기부채납 과정>



\* 자료 : 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구(김상일·안내영, 2011)

<불합리한 기부채납 사례>

- 다수의 사업자가 공동으로 기부채납을 약속했으나, 그 중 일부가 이행을 완료하지 못한 상황에서 해당 블록의 사용승인을 받음. 이에 지자체는 마지막 남은 블록의 사업자에게 타 사업자의 기부채납까지 이행할 것을 요구하며 사용승인을 미룸
- 지구단위계획 수립 이후 지자체에서 담당 공무원이 이전 개발사업 허가시 실수로 넣지 못한 사항, 시의원, 지역 국회의원 등이 자신의 업적을 위해 필요로 하는 사항을 추가로 요구
- 지자체에서 이장협의회 향의 등 지역민원을 사업자가 직접 해결하도록 요구함
- 건축허가시 지자체가 도로 확장을 요구, 확장 폭은 크지 않지만 이로 인해 건물-도로 사이의 공간이 용인 가능한 수준 이하로 좁아져 부득이 건물 위치를 변경
- 지방선거로 교체된 신임 지자체장이 전임 지자체장 임기 중에 합의된 기부채납 내용 이외에도 다른 것들을 요구하면서 건축허가 등을 지연시킴

\* 자료 : 전경련(주요기업 면담결과 정리, 2016)

- 지구단위계획 결정단계 중 특히 도시계획위원회 심의 과정에서 위원들이 불합리한 기부채납을 요구하거나, 원론적 주장을 반복함으로써 사업을 지연
  - 도시계획위원회 위원 중 일부는 전문성이 부족하거나 사업내용을 숙지하지 않은 상태에서 회의에 참석, 이는 기부채납 협상 기간이 길어지는 원인으로 작용
  - 지자체가 도시계획위원회 위원들을 통해 자신이 원하는 것을 요구하거나, 위원들 간 이견이 있다는 핑계를 대며 기부채납 협상 타결을 미루는 경우도 발생

### <도시계획위원회의 행태 사례>

- 임대주택 대상이 아닌 부지임에도 임대주택 건설을 요구
- 유동인구를 늘리자는 목적으로 무조건 업무시설을 많이 지을 것을 요구
- 시의원들이 원하는 바를 명확하게 밝히지 않고 단순히 ‘지역사회에 더 많이 기여해야 한다’는 주장만 반복
- 동일한 사업에 대해 9번(1년간) 심의, 그 과정에서 ① 위원이 바뀌고, ② 동일 위원이 입장을 바꾸며, ③ 1차 회의 때의 요구를 5차 회의에서 다시 언급
- 시에서 위원회 회의록의 발언 내용을 일부 각색하여 추가적인 부담 요구

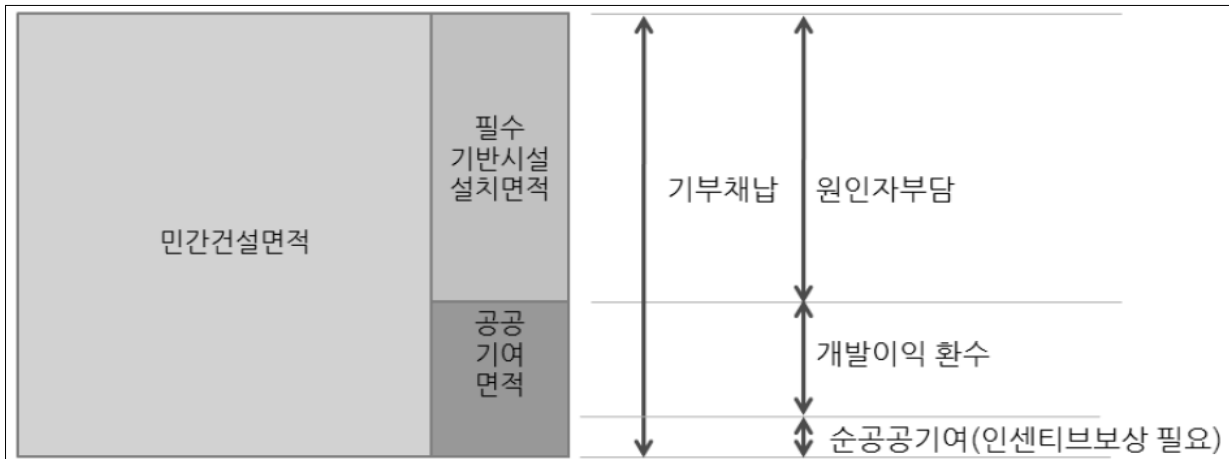
\* 자료 : 전경련(주요기업 면담결과 정리, 2016)

### 3. 사업과 무관한 기부채납 요구

□ 기부채납은 개발사업의 부관이기 때문에 ‘원인자 부담’의 성격을 가지므로 사업자는 원인을 초래한 수준 이상의 기부채납을 할 필요가 없음

- 기부채납이 개발사업의 부관으로서 운영되는 이유는 기부채납이 당해 사업과 충분히 관련되어 있다는 사실이 인정되기 때문
  - 즉, 개발사업이 부정적 외부효과(기반시설 부족)를 초래하는 가운데 기부채납이 이때의 부족분을 상쇄하는 역할을 한다는 점이 인정됨
  - 따라서 기반시설 부족 원인을 제공한 자(개발사업자)는 해당 사업이 유발하는 기반시설 수요량만큼만 기부채납을 부담하는 것이 타당
- 이는 기부채납 부담 중 ‘원인자 부담 부분’을 제외한 ‘개발이익 환수 부분’, ‘기타 순수 공공기여 부분’은 이론적인 정당성이 결여되어 있음을 시사
  - 개발이익은 원인자 부담분을 넘어서기 때문에 기부채납의 형태로 환수해서는 안 되며, 그 일부는 이미 사업자가 내는 세금의 형태로 사회에 환원되고 있음
  - 공공기여 부분은 민간 개발자의 선택사항이므로, 지자체가 이 부분을 직접적으로 요구하기 위해서는 반드시 그에 상응하는 인센티브를 제공하여야 함
- 현실적으로 각 부분의 정확한 양을 측정하는 것은 불가능하지만, 최소한 개발이익 환수, 공공기여를 이유로 사업자에게 무리한 부담을 지워서는 안 됨
  - 현실에서는 용도지역 변경을 수반할 경우 기부채납 비율이 높아지며, 그에 따라 인센티브도 제공하는 등 기부채납 제도에 개발이익 환수 목적을 부여하고 있음

### <기부채납의 각 성격 구분>



\* 자료 : 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구(김상일·안내영, 2011)

#### □ 부관으로서의 기부채납은 개발사업(기반시설 부족 원인)과 무관한 기부채납을 요구해서는 안 되지만, 현실에서는 빈번히 일어나고 있음

- 사업과 무관한 기부채납은 원인자 부담분과 관계가 없을 뿐 아니라, 행정법상 부관의 원칙<sup>24)</sup> 중 ‘부당결부금지’ 원칙에도 위배됨
  - 부당결부금지 원칙은 부관이 주된 행정행위와 실제적인 관련성이 있어야 한다는 것을 의미하며, 이에 따르면 개발사업 허가권자는 사업자에게 당해 사업과 관련 없는 시설을 설치하거나 그 비용 등을 부과해서는 안 됨
- 부당결부금지의 원칙에 따라 주택법(제17조제1항)도 사업과 무관한 기부채납을 명시적으로 금지하고 있으나, 현실에서는 위반사례가 종종 일어남

### <사업과 무관한 기부채납 사례>

- 주택건설사업시 학교 증축 공사 후 시교육청에 기부채납
- 사업지내 공동주택 준공 전까지 타 도시개발지구 기반시설 설치 이행 협약 요구
- 부산광역시 남구가 주택재개발정비사업 사업시행(변경)인가시 사업시행자에게 정비구역 안의 동사무소 용지를 확보하도록 한 건이 감사원의 주의조치를 받음
- 사업과 무관한 공연장, 마을회관, 도서관, 주민협의회 물품기부, 도로정비 등 제공

\* 자료 : 국토교통부 보도자료(2014), 도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구(2011), 전경련(주요기업 면담결과 정리, 2016)

24) 부관의 원칙 : 합법성, 합리성, 비례성, 실현가능성, 형평성, 충돌금지, 부당결부금지

## 4. 현물 위주의 기부채납 요구

### □ 기부채납이 현금보다는 부지·시설 등 현물의 형태로 이루어짐

- 기부채납 관련 법령은 기본적으로 개발사업자에게 기반시설을 설치하여 제공하거나 설치를 위한 부지를 확보하여 제공할 것을 요구하고 있음
    - 국토계획법은 개발행위 허가시 기반시설의 설치 또는 용지 확보를 요구하며, 지구단위계획에서도 시설·부지 제공을 조건으로 인센티브를 부여토록 규정
  - 다만 지구단위계획 하의 개발사업시 특정한 경우, 정비사업(도시정비법)을 하는 경우 등 일부에 한해 현금 기부채납을 인정하고 있음
    - 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 구역 밖의 관할지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 같음
    - 도시정비법은 대지 가액의 일부를 현금으로 납부한 경우 공공·기반시설을 설치하여 제공하거나 그 부지를 제공한 것으로 간주하며, 동법 시행령은 현금납부를 전체 기부채납의 1/2 이내에서만 허용하고 있음
  - 현실에서 지자체는 부지 활용도가 떨어지는 경우 등 일부를 제외하고 현금보다는 부지 또는 시설의 기부채납을 선호하는 편
    - 지역주민들은 정부에 귀속되는 현금보다는 자신들이 직접 혜택을 볼 수 있는 시설을 선호, 지자체도 주민 여론, 공무원 일자리 등을 이유로 현물을 선호
    - 지자체 입장에서는 현물 기부채납시 스스로 부지를 확보하고 건물을 짓는 수고를 덜 수 있어 기반시설을 보다 쉽게 확보할 수 있음
  - 사업자 입장에서는 부지·시설 등 현물 기부채납시 사업성이 저하되고, 사업과 무관한 기반시설 설치에 따르는 인·허가 부담을 추가로 지게 됨
    - 부지 기부채납시 사업에 활용할 수 있는 면적이 그만큼 줄어들게 되며, 사업자가 기반시설을 직접 설치할 경우 토지매입, 인·허가, 민원 등 제반 과정이 모두 사업자 책임 하에 이루어져 행정적 부담이 가중됨
- \* D기업은 관할 지자체가 요구하는 기부채납 수준이 사업 추진을 위해 수용할 수 있는 수준보다 5%p 높아 해당 사업을 보류, 만약 5%p를 현금으로 낼 수 있다면 사업을 재추진할 용의가 있다고 밝힘

## IV 개선방안

### 1. 개선방향

#### □ ‘협상(사람)’에 의한 기부채납을 ‘기준(시스템)’에 의한 기부채납으로 전환

- 도시개발사업 전반은 지역사정 등을 반영해 지자체가 관리해야 한다는 점, 기부채납 - 인센티브가 협상을 통해 교환된다는 점을 고려할 때 기부채납에 대한 지자체의 재량권을 완전히 없애는 것은 바람직하지 않음
- 다만 개발이익 환수, 지역사회 기여를 이유로 한 지자체의 과도하거나 불합리한 기부채납 요구를 방지할 수 있는 제도적 장치가 확실하게 마련되어야 함
  - 사업자는 이미 원인자 부담 원칙에 따라 부담금을 납부하고 있으며, 세금을 통해 개발이익을 사회에 환원하고 있으므로 과도한 기부채납은 지양되어야 함
    - \* 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 교통유발부담금, 원인자부담금(상·하수도) 등
  - 사업자는 인센티브를 받고 있으나, 이는 기부채납 후 남은 부지에만 적용되며 상한이 정해져 있기 때문에 그 혜택에는 한계가 있다는 점도 고려해야 함
    - \* 건물 높이가 올라갈수록 수익성은 떨어지고 공사비용은 높아짐

### 2. 개선방안

#### 1) 기부채납 수준에 대한 기준 명확화

#### □ 기부채납 수준 제한근거 및 종류별 상세 부담기준, 인센티브 부여 법제화

- 정부는 그동안 사업자의 기부채납 부담이 과도하다는 지적에 따라 가이드라인 제정 등 그 수준을 제한하는 다양한 조치들을 마련해왔음
  - 정부는 '13.10월 ‘기반시설 기부채납 운영기준(가이드라인)’을 신설, 기부채납 최대 비율(25%) 준수를 ‘권장’<sup>25)</sup>하고 지역여건, 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 이보다 높은 비율로 협의할 수 있다고 규정
  - '14.12월 기부채납 운영기준의 법적 구속력을 높이기 위해 이를 ‘지구단위계획 수립지침’에 포함시키고, 최대 비율을 ‘원칙’으로 하는 등 내용도 일부 강화

25) 지구단위계획 수립시 최대 25%(2-1-1조), 개발행위허가시 최대 10%(3-1-1조)를 초과하지 않는 것을 권장

- '15.1월 주택건설사업(부지면적의 8%) 및 정비사업(9%)의 기부채납 수준을 제한 (일부 예외 인정)하는 '주택사업 관련 기반시설 기부채납 운영기준' 시행
- '16.6.30일부터는 개정 주택법<sup>26)</sup>에 근거한 '주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준' 시행, 주택건설사업의 경우 기부채납 부담 제한의 법적 구속력 생성
- 현재 여러 개발사업 중 일부에 대해서만 부담 제한 규정이 적용되며 내용에 있어서도 구체성·강제성이 부족하여 실효성이 충분하지 않은 상황
  - 기본적으로 기부채납 부담의 원칙·수준에 대해 규정하고 있는 법령들은 기반시설별 상세한 부담수준을 정하고 있지 않아 사업자의 예측가능성을 저해
  - 지구단위계획수립지침은 기부채납 부담률이 최대 비율을 초과할 경우 그 사유를 명백히 밝힐 것을 규정할 뿐 그에 대한 제재를 하지 않으며, 지구단위계획 외 개발사업 허가시에는 기부채납 수준을 제한하지 못함
  - 주택법은 주택건설사업 외 사업에 대해 기부채납 수준을 제한하지 못하며, 이 법에 근거한 운영기준은 여전히 부담비율 가산, 별도기준 운영 등의 지자체 재량을 인정

## □ 국토계획법·도시정비법에 과도한 기부채납 금지 규정 신설

### < 국토계획법상 개발행위 허가시 기부채납 제한 >

- 지구단위계획을 통하지 않은 개발행위에 대해서도 과도한 부담을 금지하는 한편, 운영기준의 법적 근거를 신설하고 지자체가 별도 기준 수립시 국토부 사전보고 의무를 부여함으로써 개발행위 전반에 대해 기부채납 수준을 제한

#### <국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>

현행	개정안
제57조(개발행위허가의 절차) ④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가를 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다. ⑤ <신설>	제57조(개발행위허가의 절차) ④ (좌동)  ⑤ 개발행위허가권자는 제4항에 따라 개발행위허가를 할 때 개발행위를 하려는 자가 제1항에 따라 제출한 계획에 해당 개발행위와 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납(寄附採納)을 요구하여서는 아니 된다.

26) 사업과 무관하거나 과도한 기부채납 금지, 기부채납 수준 등에 대한 고시 근거 마련('15.12.29일 개정, '16.6.30일 시행)

<p>⑥ &lt;신설&gt;</p>	<p>⑥ 국토교통부장관은 기부채납 등과 관련하여 다음 각 호의 사항이 포함된 운영기준을 작성하여 고시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 개발행위의 기반시설 기부채납 부담의 원칙 및 수준에 관한 사항</li> <li>2. 개발행위의 기반시설의 설치기준 등에 관한 사항</li> <li>3. 개발행위의 기반시설 기부채납 부담에 따른 제76조부터 제78조까지의 규정의 완화에 관한 사항</li> </ol>
<p>⑦ &lt;신설&gt;</p>	<p>⑦ 개발행위허가권자는 제6항에 따른 운영기준의 범위에서 지역여건 및 사업의 특성 등을 고려하여 자체 실정에 맞는 별도의 기준을 마련하여 운영할 수 있으며, 이 경우 사전에 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.</p>

### < 국토계획법상 지구단위계획 수립시 기부채납 제한 >

- 지구단위계획을 통한 개발사업시 과도한 기부채납 부담을 금지하고, 지구단위계획수립지침 중 ‘기반시설 기부채납 운영기준(제17절)’을 법에 근거한 고시로 전환함으로써 운영기준의 기부채납 최대 비율 준수 등을 의무화

#### <국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>

현행	개정안
<p>제52조(지구단위계획의 내용) ③ 지구단위계획 구역에서는 제76조부터 제78조까지의 규정과 「건축법」 제42조·제43조·제44조·제60조 및 제61조, 「주차장법」 제19조 및 제19조의2를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.</p>	<p>제52조(지구단위계획의 내용) ③ (좌동)</p>
<p>④ &lt;신설&gt;</p>	<p>④ 제50조 및 제51조제1항에 따른 지구단위계획 및 지구단위계획구역 결정·지정권자는 제3항에 따라 지구단위계획을 정할 때 개발행위를 하려는 자에게 개발행위와 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납(寄附採納)을 요구하여서는 아니 된다.</p>
<p>⑤ &lt;신설&gt;</p>	<p>⑤ 국토교통부장관은 제3항 및 제4항과 관련하여 제57조제6항에 따른 운영기준에 각 호의 사항을 포함하여 고시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 개발행위의 기반시설 기부채납 부담의 원칙 및 수준에 관한 사항</li> <li>2. 개발행위의 기반시설의 설치기준 등에 관한 사항</li> <li>3. 개발행위의 기반시설 기부채납 부담에 따른 제76조부터 제78조까지의 규정의 완화에 관한 사항</li> </ol>



⑥ <신설>	⑥ 지구단위계획 및 지구단위계획구역 결정·지정권자는 제5항에 따른 운영기준의 범위에서 지역여건 및 사업의 특성 등을 고려하여 자체 실정에 맞는 별도의 기준을 마련하여 운영할 수 있으며, 이 경우 사전에 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.
--------	--

### < 기반시설별 상세 부담수준 고시 >

- 국토계획법에 근거한 ‘기반시설 기부채납 운영기준(고시)’에는 기부채납 최대 비율과 전문가이해관계자와의 논의를 통해 마련한 기반(공공)시설별 상세 부담수준(도로 1m당 금액, 공원 1㎡당 금액 등)을 규정하여 예측가능성 제고

#### <‘기반시설 기부채납 운영기준’ 중 기부채납 부담기준(예시)>

현행	개정안
<신설>	<p><b>제2절 기부채납 운영기준</b></p> <p><b>1. 기부채납의 부담기준</b></p> <p><b>2-1-1. 기부채납 부담기준은 다음과 같이 한다.</b></p> <p>(1) 개발행위허가시 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 5% 내에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과할 수 없다.</p> <p>(2) 지구단위계획 수립, 도시·군계획시설 결정의 경우 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되 (용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우 이를 고려할 수 있다), 최대 25%를 초과할 수 없다.(기반시설을 설치하여 기부채납을 하는 경우에는 기반시설 설치비용을 토지면적으로 환산한다.)</p> <p><b>2-1-2. 2-1-1의 기준을 적용함에 있어 지역여건 또는 사업의 특성 등을 고려하여 필요한 경우 위 부담 기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있다. 단, 기부채납 부담률을 위 최대기준보다 높게 결정할 필요가 있는 경우에는 사전에 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.</b></p>

	<p>2-1-3. 2-1-1과 2-1-2에 따른 기부채납 부담률에 상응하여 용적률·건폐율 완화 등의 인센티브가 보장되어야 하며, 인센티브가 각종 심의 또는 협의과정 중 제한되지 아니하도록 한다.</p> <p>2-1-4. 기부채납 부담률이 최대기준보다 높게 결정될 경우 추가적인 인센티브를 보장하며, 사업의 특성으로 인하여 부여받지 못한 인센티브가 있는 경우 기반시설 기부채납 부담수준을 조정하는 등 개발사업자에 대한 적정 수준의 개발이익이 보장되어야 한다.</p> <p>2-1-5. 국토계획법 시행령 제2조에 따른 기반시설 및 제4조에 따른 공공시설의 단위당 부담금액은 '별표'에 따른다.</p>
--	---

\* 지구단위계획수립지침, 기반시설 기부채납 운영기준을 참고하여 작성

### < 도시정비법상 정비사업시 기부채납 제한 >

- 도시정비법에 주택법과 같이 과도한 기부채납을 금지하고 기부채납 수준 등에 대한 고시 근거를 신설함으로써 정비사업의 기부채납도 제한해야 함
  - 도시정비법에 근거한 '정비사업 기반시설 기부채납 운영기준(가칭)'은 기존의 '주택사업 관련 기반시설 기부채납 운영기준'의 정비사업 관련 내용으로 구성

#### < 도시 및 주거환경정비법 개정안 >

현행	개정안
<p>제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ⑨ 정비계획을 통한 토지의 효율적인 활용을 도모하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제3항의 규정에 의한 건폐율 등의 완화규정은 제1항의 규정에 의한 정비계획에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "지구단위계획구역"은 "정비구역"으로, "지구단위계획"은 "정비계획"으로 본다.</p> <p>⑩ 제9항에도 불구하고 용도지역의 변경 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당되어 사업시행자가 정비구역 안에 있는 대지의 가액 일부에 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우에는 대통령령으로 정하는 공공시설 또는 기반시설(이하 이 항에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공한 것으로 본다.</p>	<p>제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ⑨ (좌동)</p> <p>⑩ (좌동)</p>

<p>⑪ 시장·군수는 제65조, 제66조, 제68조 등에 따라 정비기반시설 및 국·공유재산의 귀속 및 처분에 관한 사항이 포함된 정비계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 해당 정비기반시설 및 국·공유재산의 관리청의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑫~⑭ (생략)</p>	<p>⑪ 제4조에 따른 정비계획의 수립권자와 정비구역의 지정권자 또는 제28조에 따른 사업시행인가권자는 제2조에 따른 사업시행자에게 해당 정비사업과 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납(寄附採納)을 요구하여서는 아니 된다.</p> <p>⑫ 국토교통부장관은 기부채납 등과 관련하여 다음 각 호의 사항이 포함된 운영기준을 작성하여 고시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정비사업의 기반시설 기부채납 부담의 원칙 및 수준에 관한 사항</li> <li>2. 정비사업의 기반시설의 설치기준 등에 관한 사항</li> </ol> <p>⑬ 제4조에 따른 정비계획의 수립권자와 정비구역의 지정권자 또는 제28조에 따른 사업시행인가권자는 제12항에 따른 운영기준의 범위에서 지역여건 및 사업의 특성 등을 고려하여 자체 실정에 맞는 별도의 기준을 마련하여 운영할 수 있으며, 이 경우 사전에 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>⑭ (현행 제11항)</p>
--	--

## □ 지자체의 기부채납 현황 자료를 정기적으로 공개

- 지자체의 기부채납 재산에 대한 자료를 정기적으로 공개하여 기부채납 제도의 투명성을 강화하고 기부채납 수준의 하향평준화를 유도해야 함
  - 지역별 특성을 무시한 채 일괄적으로 기부채납 상한을 적용할 경우 지자체의 사업 인·허가 거부, 기반시설 수급 불균형 등의 부작용이 일어날 수 있음
    - \* 본 보고서에 제시된 개선안은 기부채납의 최대 비율을 제한하고 있으나, 지역사정 등을 고려하여 지자체에 필요최소한의 재량권을 부여하고 있음
  - 지자체에 재량권을 주는 대신, 지자체별 기부채납 현황을 취합·공개함으로써 정부·사업자가 지자체의 과도한 재량권 행사를 인지하도록 할 필요
- 이를 위해 지자체로 하여금 국토부에 기부채납 현황자료를 제출토록 하고, 국토부장관은 이를 일반에 의무적으로 공개하도록 함
  - 각 지자체는 현재 ‘과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률(과세자료법)’에 따라 연 2회 기부채납 재산에 관한 자료를 국세청 및 관할 세무서에 제출하고 있음
  - 기부채납 목적이 개발사업일 경우 국세청 제출 자료에 현물현금여부, 사업면적 대비 기부채납 비율, 지자체의 기부채납 재산 활용 실적 등을 추가하도록 하고, 국토부장관은 국토부 홈페이지에 이를 지자체별로 정리하여 공개<sup>27)</sup>

**<국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>**

현행	개정안
<p>제57조(개발행위허가의 절차) ④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가를 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다.</p> <p>⑤~⑦ (생략) ※ p.15~16의 개정안 참조</p> <p>⑧ &lt;신설&gt;</p>	<p>제57조(개발행위허가의 절차) ④ (좌동)</p> <p>⑤~⑦ (좌동)</p> <p>⑧ <b>개발행위허가권자는 제4항 내지 제7항에 따른 기부채납 재산에 관한 자료를 국토교통부장관에게 제출하여야 하며, 국토교통부장관은 이를 공개하여야 한다. 자료 제출 및 공개에 관하여 필요한 사항은 제6항의 운영기준으로 정한다.</b></p>
<p>제52조(지구단위계획의 내용) ③ 지구단위계획구역에서는 제76조부터 제78조까지의 규정과 「건축법」 제42조·제43조·제44조·제60조 및 제61조, 「주차장법」 제19조 및 제19조의2를 대통령령으로 정하는 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.</p> <p>④~⑥ (생략) ※ p.16~17의 개정안 참조</p> <p>⑦ &lt;신설&gt;</p>	<p>제52조(지구단위계획의 내용) ③ (좌동)</p> <p>④~⑥ (좌동)</p> <p>⑦ <b>지구단위계획 및 지구단위계획구역 결정·지정권자는 제3항 내지 제6항에 따른 기부채납 재산에 관한 자료를 국토교통부장관에게 제출하여야 하며, 국토교통부장관은 이를 공개하여야 한다. 자료 제출 및 공개에 관하여 필요한 사항은 제57조제6항의 운영기준으로 정한다.</b></p>

**□ 서울시 사전협상제도를 전국적으로 활성화할 필요<sup>28)</sup>**

- 기부채납 수준에 대한 예측가능성을 높이고 법이 위임한 바에 따라 기부채납 제도가 활성화되기 위해서는 중앙정부 차원의 법령 정비와 함께 개발사업 허가권자인 지자체의 명확한 자체 기준이 정립되어야 함

27) 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률 시행규칙 별지 제90호서식에 따른 '기부채납 재산에 관한 자료'에는 기부채납일, 기부채납 재산 명세(종류, 기부목적, 소재지, 면적, 가격), 기부자 인적사항(상호, 대표자 성명, 사업자등록번호 등), 기부자 사용 내용(무상사용승인기간, 사용용도), 기부채납을 받은 기관 등을 기재하도록 되어 있음

28) 서울시에 이어 부천시는 '12.11월(도시계획변경 사전협상제도), 부산시는 '16.1월(지구단위계획 사전협상제도)부터 사전협상제도를 시행, 창원시는 현재 도입 추진 중

- 도시계획 변경에 따른 우발적 이익을 환수하는 장치가 구체화되지 않을 경우 사업자에 대한 특혜 논란과 그로 인한 도시관리계획의 소극적 운용이 우려됨
- 타 지자체도 서울시의 기준을 참고하여 기부채납 - 인센티브 조합을 사전에 제시함으로써 사업자가 사업성을 예측할 수 있도록 할 필요가 있음
- 서울시 사전협상제도는 지구단위계획 및 도시관리계획 수립 이전에 사업자와 서울시가 협상을 통해 용도지역 변경에 따른 인센티브를 결정하는 제도이며, 서울시는 ‘사전협상 운영지침’에 협상을 위한 공공기여율을 제시
- \* 지자체의 사전협상제도 신설을 적극 유도하기 위해 국토부가 ‘사전협상 운영지침 표준안 (가이드라인)’을 마련하는 방안을 검토할 필요

## 2) 개발사업 단계별 추가적인 기부채납 요구 금지

### □ 지구단위계획 수립 이후의 기부채납 금지

- 지구단위계획 확정 이후에도 지자체가 건축심의, 사용승인심의 등을 빌미로 추가적인 기부채납을 요구하는 경향이 있으나, 이를 막을 수 있는 법령 미비
- 국토계획법에 지구단위계획 확정 이후의 추가 기부채납을 원칙금지하고, 계획 확정 후 해당 지자체에 사업자가 공공시설을 설치할 경우 이를 ‘해당 계획과 관련된 기부채납’으로 간주, 이에 대한 추가 인센티브를 의무화

#### <국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>

현행	개정안
제52조(지구단위계획의 내용) ⑦ <신설>	제52조(지구단위계획의 내용) ⑦ <b>지구단위계획 및 지구단위계획구역 결정·지정권자는 지구단위계획 수립 및 지구단위계획구역 지정 이후 기부채납을 추가로 요구해서는 아니 된다. 개발행위를 하려는 자가 지구단위계획 수립 및 지구단위계획구역 지정 이후 해당 구역 또는 구역밖의 결정·지정권자 관할 시·군·구에 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하거나 부지 제공 및 설치 제공에 상응하는 비용을 부담하는 경우 이를 기부채납으로 보며, 해당 결정·지정권자는 이에 대해 제76조부터 제78조까지의 규정을 완화하여 적용하여야 한다.</b>

□ **현행 도시계획위원회 가이드라인을 법적 구속력이 있는 고시로 전환**

- 국토부는 ‘지방도시계획위원회 운영 가이드라인’을 통해 도시계획위원회의 의사결정 지연을 막고 있으나, 법적 강제력이 없어 제대로 지켜지지 않음
  - 가이드라인은 시·도의 심의요청일 또는 신청서 접수일로부터 30일 이내에 도시계획위원회 심의를 완료하도록 규정하고 있음(2-9-1, 2-9-2조)
  - 사정변경이 발생하여 재심의가 필요한 경우, 위원회에서 재심의 결정을 한 경우 30일 이내에 심의를 완료해야 하며, 이러한 재심의를 최초 심의를 포함하여 3회를 초과할 수 없도록 하고 있음(2-9-4조)
  - 실제로는 위원들이 전원 합의를 할 때까지 회의를 개최하는 지자체도 있음
- 국토계획법에 국토부장관이 지방도시계획위원회 운영과 관련된 사항을 고시할 수 있도록 규정함으로써, 가이드라인을 법적 강제력이 있는 고시로 전환<sup>29)</sup>

<국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>

현행	개정안
제114조(운영 세칙) ① 중앙도시계획위원회와 분과위원회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.  ② 지방도시계획위원회와 분과위원회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. (단서 신설)	제114조(운영 세칙) ① (좌동)  ② ..... ..... ..... ..... <b>다만, 국토교통부장관은 지방도시계획위원회의 운영에 대하여 운영기준을 작성하여 고시할 수 있다.</b>

3) **사업과 무관한 기부채납 금지**

□ **사업과 무관한 기부채납을 국토계획법·도시정비법에서 명시적으로 금지**

- 사업과 무관한 기부채납이 빈번하게 일어나고 있으나, 현재 주택법만이 주택건설사업(대지조성사업)과 직접적으로 관련 없는 기부채납을 금지

29) '16.2월부터 '토지이용 인허가 절차 간소화를 위한 특별법'에 근거하여 '토지이용 인허가에 따른 지방도시계획위원회 운영 지침(훈령)'이 운영되고 있으나, 실효성을 높이기 위해서는 고시로 전환될 필요가 있음

### < 사업과 무관한 기부채납 금지 조항 신설 >

- 동일한 내용을 국토계획법과 도시정비법에도 명시하여, 주택사업 외의 개발 사업에 대해서도 사업과 무관한 기부채납을 요구할 수 없도록 해야 함

#### <국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>

현행	개정안
제57조(개발행위허가의 절차) ⑤ <신설>	제57조(개발행위허가의 절차) ⑤ <u>개발행위허가권자는 제4항에 따라 개발행위허가를 할 때 개발행위를 하려는 자가 제1항에 따라 제출한 계획에 해당 개발행위와 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납(寄附採納)을 요구하여서는 아니 된다.</u>
제52조(지구단위계획의 내용) ④ <신설>	제52조(지구단위계획의 내용) ④ <u>제50조 및 제51조제1항에 따른 지구단위계획 및 지구단위계획구역 결정·지정권자는 제3항에 따라 지구단위계획을 정할 때 개발행위를 하려는 자에게 개발행위와 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납(寄附採納)을 요구하여서는 아니 된다.</u>

#### <도시 및 주거환경정비법 개정안>

현행	개정안
제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ⑪ <u>시장·군수는 제65조, 제66조, 제68조 등에 따라 정비기반시설 및 국·공유재산의 귀속 및 처분에 관한 사항이 포함된 정비계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 해당 정비기반시설 및 국·공유재산의 관리청의 의견을 들어야 한다.</u>  ⑫~⑭ (생략)	제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ⑪ <u>제4조에 따른 정비계획의 수립권자와 정비구역의 지정권자 또는 제28조에 따른 사업시행인가권자는 제2조에 따른 사업시행자에게 해당 정비사업과 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납(寄附採納)을 요구하여서는 아니 된다.</u>  ⑫~⑬ (생략) ⑭ (현행 제11항)

### < 사업과 무관한 기부채납 허용 조항 삭제 >

- 국토계획법과 지구단위계획수립지침에서 사업과 무관한 기부채납의 가능성을 규정한 조항을 삭제함으로써 사업자의 부담을 완화시킬 필요

**<국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 개정안>**

현행	개정안
<p>제42조의2(지구단위계획의 수립) ② 국토교통부장관은 법 제49조제2항에 따라 지구단위계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.</p> <p>13. 제12호는 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 <u>고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로</u> 같음 할 수 있다.</p>	<p>제42조의2(지구단위계획의 수립) ② (좌동)</p> <p>13. 제12호는 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 <del>해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나</del> 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 같음 할 수 있다.</p>

**<지구단위계획수립지침 개정안>**

현행	개정안
<p>3-17-3. 원칙적으로 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 기부채납 하도록 하고 <u>특별한 사유가 없는 한</u> 해당 사업과 관련이 없는 기부채납은 지양한다.</p>	<p>3-17-3. <b>원칙적으로</b> 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 기부채납 하도록 하고 <del>특별한 사유가 없는 한</del> 해당 사업과 관련이 없는 기부채납을 <b>요구해서는 아니 된다.</b></p>

**4) 사업자의 기부채납 방식 선택 허용**

**□ 사업자가 기부채납 방식(현물 또는 현금)을 선택할 수 있도록 함**

- 현실에서 현금 형태의 기부채납은 지구단위계획구역, 정비사업구역에서 일부만 이루어지고 있어, 이를 일반적인 경우로 확장할 필요

**<국토계획법상 현금납부 허용 및 인센티브 명시>**

- 국토계획법 제57조에 사업자가 개발행위 허가의 조건인 기반시설 설치 또는 용지 확보 대신 ‘현금 납부’로 같음할 수 있다는 규정을 마련



**<국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정안>**

현행	개정안
제57조(개발행위허가의 절차) ④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가를 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다.	제57조(개발행위허가의 절차) ④ ----- ----- ----- ----- ----- <b>확보</b> <b>(기반시설의 설치비용 또는 그에 필요한 용지의 확보비용을 부담하는 것으로 같음할 수 있다),</b> ----- -----

- ‘부지가액 또는 시설 설치비용에 상응하는 현금을 제공하는 경우’에도 기반시설 부지를 제공하거나 시설을 설치하여 제공하는 경우와 같이 인센티브를 줄 수 있도록 국토계획법 시행령을 개정

**<국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 개정안>**

현행	개정안
제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) ① 지구단위계획구역(도시지역 내에 지정하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)에서 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부를 공공시설 또는 기반시설 중 학교와 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설(이하 이 항에서 “공공시설등”이라 한다)의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른 배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공하는 경우(지구단위계획구역에 다른 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함한다)에는 법 제52조제3항에 따라 그 건축물에 대하여 지구단위계획으로 다음 각 호의 구분에 따라 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.	제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) ① ----- ----- ----- ----- ----- <b>제공하거나지구단</b> <b>위계획구역 밖의 「하수도법」 제2조제14호에 따른</b> <b>배수구역에 공공하수처리시설을 설치하여 제공</b> <b>하는 경우(지구단위계획구역에 다른 기반시설이</b> <b>충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)를 포함</b> <b>한다] 공공시설등의 부지 제공 혹은 공공시설</b> <b>등의 설치 제공에 상응하는 비용을 부담하는</b> <b>경우에는</b> ----- -----
1~3. (생략) 4. (신설)	1~3. (좌동) 4. <b>공공시설등의 부지 제공, 공공시설등의 설치 제공은 각각 그에 상응하는 비용을 부담하는 것으로 같음할 수 있으며, 이 경우 제1호 및 제2호에 따른 비율까지 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있다.</b>

< 주택법·도시정비법상 현금납부 전면 허용 >

- 주택법에서도 도시정비법과 같이 현금 기부채납을 허용하고, 도시정비법상의 전체 기부채납 대비 현금 기부채납 비율의 제한 규정을 폐지

< 주택법 개정안 >

현행	개정안
제17조(기반시설의 기부채납) ④ <신설>	제17조(기반시설의 기부채납) ④ <b>사업주체가 구역 안에 있는 대지의 가액에 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우에는 대통령령으로 정하는 공공시설 또는 기반시설(이하 이 항에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공한 것으로 본다.</b>

< 도시 및 주거환경정비법 및 시행령 개정안 >

현행	개정안
법 제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ⑩ 제9항에도 불구하고 용도지역의 변경 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당되어 사업시행자가 정비구역 안에 있는 대지의 <u>가액 일부에</u> 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우에는 대통령령으로 정하는 공공시설 또는 기반시설(이하 이 항에서 "공공시설등"이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공한 것으로 본다.	법 제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ⑩ ..... ..... <b>가액에</b> .....
영 제13조의2(정비계획 입안의 제안 및 현금납부 방법 등) ⑦ 사업시행자는 법 제4조제10항에 따라 현금납부를 하려는 경우에는 토지등소유자(법 제16조에 따라 조합을 설립한 경우에는 조합원을 말한다) 과반수의 동의를 받아야 한다. <u>이 경우 현금으로 납부하는 토지의 기부면적은 전체 기부면적의 2분의 1을 넘을 수 없다.</u>	영 제13조의2(정비계획 입안의 제안 및 현금납부 방법 등) ⑦ ..... ..... <b>이 경우 현금으로 납부하는 토지의 기부면적은 전체 기부면적의 2분의 1을 넘을 수 없다.</b>

## <참고> 해외의 기부채납 관련 제도<sup>30)</sup>

### □ 한국의 기부채납과 유사한 제도는 미국, 일본, 영국에서 찾아볼 수 있음

- 한국의 기부채납 제도에는 개발에 따른 기반시설 수요 증가분을 부담시키는 필수적인 목적과 개발이익이 발생하는 경우 이를 환수하는 목적이 있음
- 기반시설 증가분 부담, 개발이익 환수의 관점에서 볼 때 미국 개발영향부담금, 일본의 개발이익환수제도, 영국의 지역기반시설부담금 등이 한국과 유사함
  - 미국의 개발영향부담금은 개발이 기존 주민에게 미치는 불리한 영향을 완화하기 위해 개발자에게 추가적 시설 및 서비스의 재원조달을 부담시키는 것
  - 일본은 개발이익환수제도를 통해 개발로 인한 자산가치 증대 수혜자에게 부담금을 부과하며, 기반시설 설치(부지제공)와 관련된 택지개발지도요강(가이드라인) 마련
  - 영국 지역기반시설부담금은 토지소유자개발사업자에게 기반시설 조성에 필요한 자금을 부담시키며, 부담 정도는 전반적인 기반시설 소요에 맞추어 산정됨

### □ 한국은 기부채납을 부담금과 별개로 요구한다는 점에서 외국과 차이

- 한국은 ‘부담금관리 기본법’과 부담금 관련 개별법에 근거하여 과밀부담금, 교통유발부담금, 학교용지부담금 등 기반시설과 관련된 비용을 별도로 부과
- 한국의 ‘개발이익 환수에 관한 법률’은 토지에서 발생하는 개발이익을 환수하기 위해 택지개발사업자, 도시개발사업자 등에게 개발부담금을 부과
- 미국 개발영향부담금, 영국 지역기반시설부담금 등은 한국의 부담금과 유사한 것으로 보이며, 따라서 기부채납은 사업자에게 이중부담으로 작용할 수 있음

### □ 미국의 개발영향부담금(Development Impact Fees)

- 기반시설 유발원인을 제공한 개발자에게 부과되며, 징수된 부담금은 해당 지역의 거주자를 위한 공공 서비스 시설을 설치·조성하는데 사용됨
  - 몇 개의 주(States)를 제외하고 학교, 도로, 공원 등에 대한 부담금이 대부분을 차지하고 있으며, 화재, 치안, 도서관 시설에 대한 부담은 상대적으로 적음
  - 단독주택 및 공동주택 지역에서 징수된 부담금은 학교시설비용으로 가장 많이 사용되며, 소매업·상업·산업 지역에서의 부담금은 도로시설비용으로 많이 쓰임

30) ‘적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구’(대한국토도시계획학회, 2013) 제4장을 요약한 것임

- 지방정부의 징수 권리(근거)가 명백할 것, 모든 사업에 동일원리가 적용될 것, 개인재산 수용에 보상이 따를 것, 논리적 관련성이 있을 것 등이 고려됨
  - 새로운 기반시설의 필요성에 의해 부과징수하며, 그렇지 않을 경우 개발사업을 못하게 함으로써 부담금이 정부의 ‘수입증가 수단’이 아닌 ‘규제’임을 강조
  - 개발사업 영향의 규모 및 중요도에 따라 요금이 다양하게 부과되지만, 기본적으로 모든 개발사업자에게 동일한 기본 원리가 적용되어야 함
  - 공공사용을 위한 개인재산 수용은 반드시 보상되어야 하며, 부담금이 개발을 심각하게 저해하거나 공공목적에 부합하지 않게 세금으로 징수된 경우 이의제기 가능
  - 개발사업과 추가 기반시설 필요성과의 관련성, 기반시설 비용과 부담금 규모와의 균형성, 부담금 지출과 해당 지역의 실질적 이익의 관련성을 고려하여 부과
- 개발사업 인·허가 시기에 한 번만 징수되며(선불제), 인센티브는 한국과는 달리 기부채납(개발영향부담금)과 별개로 운영되는 개발자의 선택사항임
  - 로스앤젤레스는 저소득 계층을 위한 저가주택 공급시 밀도 보너스(density bonus)를 제공하며, 애틀랜타는 세제혜택 구역을 지정하여 개발사업을 유도

#### □ 일본의 개발이익환수제도 및 택지개발지도요강(宅地開發指導要綱)

- 개발이익환수제도는 새로운 개발사업 및 재정비 사업시 토지이용규제 변화, 기반시설 정비에 따른 자산가치 증대 이익을 공익을 위해 활용하는 제도
- 이는 개발이익을 누리는 주체에게 부과하며, 징수시점에 따라 사전조치인 내부화 제도, 개발사업 과정에서 사업비용 일부를 부담하도록 하는 직접적 환수제도, 개발 후 세금의 형태로 부과하는 간접적 환수제도로 나뉨
  - 내부화 제도는 자산가치 증식으로 인한 개발이익을 사전에 차단하기 위해 공공이 토지를 사전에 취득함으로써 개발 이후의 지가상승분을 환수하는 것
  - 직접적 환수제도는 개발사업에서 기반시설 정비의 편익이 최종 귀착될 것으로 예상되는 주체에게 부담을 요구하는 방법으로, 현금 또는 토지의 형태로 징수됨
  - 간접적 환수제도는 새로운 개발사업 또는 재개발사업 과정에서 직접 부담금을 부과하는 것이 아니라 자산에 귀착된 편익을 세금의 형태로 회수하는 것
- 한편 일본은 택지개발지도요강을 통해 기반시설 설치 및 부지제공 관련 상세 가이드라인을 제시하고, 이를 택지개발 전 공공-민간의 협의 근거로 활용
  - 이는 무질서한 시가화를 막기 위해 도시계획법에 근거하여 공공공익시설에 관한 정비·관리기준 등 거주자의 공동복지·편의를 위한 사항을 규정한 것
  - 사전협의단계에서 강조되는 자치제 내규로서 의회 검토를 통해 지역 특성에 맞는 시설 정비기준을 세웠으며, 일부 지자체는 요강을 따르도록 하고 있음

- 토미사토시(富里市)의 요강<sup>31)</sup>은 주택매물을 목적으로 하는 경우 사업자가 학교 부지, 유치원·보육원의 부지·시설, 일반폐기물시설의 부지와 설치를 책임지도록 하고 있으며, 상황에 따른 필요 면적 및 설치기준을 상세히 규정
  - 학교의 경우, 학급 수 산정표에 의해 산정한 학급 수가 13개 이상일 때 표에 따른 면적을 최저로 하는 학교 용지를 시에 귀속하도록 하고 있음

**<학급 수 및 학교용지 산정표>**

구분	산정방법		
초등학교	계획호수 × 0.45인 / 호수 ÷ 40인 = 학급 수(소수점 이하 올림)		
중학교	계획호수 × 0.22인 / 호수 ÷ 40인 = 학급 수(소수점 이하 올림)		
구분 \ 학급 수	13~15	16~18	19~21
초등학교	19,044m <sup>2</sup>	21,406m <sup>2</sup>	23,299m <sup>2</sup>
중학교	24,059m <sup>2</sup>	26,273m <sup>2</sup>	29,358m <sup>2</sup>

\* 자료 : 토미사토시(2012). '적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구'(2013)에서 재인용

- 계획 가구 수가 2,000(1,000)세대 이상인 경우 2,000(1,000)가구 당 2,000m<sup>2</sup>(1,000m<sup>2</sup>)의 비율로 유치원(보육원) 용지를 확보해야 함
- 공원 및 녹지계획의 경우 개발 구역 면적(0.3ha 이상/미만) 및 사업의 종류(주거/비주거용도)에 따라 확보해야 하는 면적을 상이하게 규정

**<공원 및 녹지면적 확보 기준>**

사업의 종류	개발 구역 면적		
	0.3ha 미만	0.3ha 이상	
주거용도사업	공원 또는 녹지를 개발 구역 면적의 3% 이상 확보할 것	도시계획법에 기초한 개발 행위에 속하므로 조례(2001년 조례 제29호)의 규정에 따를 것	
비주거용도의 사업	공장 창고	공원 및 녹지를 개발 구역 면적의 6% 이상 확보할 것	공원 및 녹지를 개발 구역 면적의 10% 이상 확보할 것
	상기 이외의 것	공원 및 녹지를 개발 구역 면적의 3% 이상 확보할 것	공원 및 녹지를 개발 구역 면적의 6% 이상 확보할 것

\* 자료 : 토미사토시(2012). '적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구'(2013)에서 재인용

- 택지개발 관련 일반산업폐기물은 시장과 협의하여 사업자가 책임지고 처리해야 하나, 시가 정한 폐기물 처리계획에 부합하는 일반폐기물은 위탁처리 가능

31) 토미사토시는 시가화 구역 내에서 개발행위(500m<sup>2</sup> 이상의 토지의 구획·형질 변경)를 할 경우 치바현지사(千葉県知事)의 허가를 받도록 하고 있으며, 개발행위 허가 신청 전에 필요한 경우 요강에 근거하여 시장과 사전협의 가능

**<주민의 일상생활에서 발생하는 일반폐기물 시설의 설치 기준>**

항목	구분	단독주택	공동주택	
			분양·임대주택	싱글기숙사
개소		20세대당 1개소	이용 및 관리 형태에 따른 개소 수	
면적산정		1가구당 0.3m <sup>2</sup>	1가구당 0.3m <sup>2</sup>	1가구당 0.1m <sup>2</sup>
설치위치	시장과 협의, 주택의 배치, 도로의 형태 및 교통상황 등을 감안하여 주민 경험 수집의 효율성 및 불법 투기 방지를 고려하여 설치해야 한다.			
부지 및 시설 귀속		시(市)	사업자 등	
시설관리	사업자 등			
수집 및 처분방법	시가 정하는 폐기물처리 계획의 일반폐기물의 종류 및 수집 처분 방법에 적합한 경우에만 시가 수집 처분한다.			
시설의 구조		정비 기준에 따른다.	시장과 협의, 이용 및 관리 형태에 따른 구조로 한다.	

\* 자료 : 토미사토시(2012), '적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구'(2013)에서 재인용

**□ 영국의 지역기반시설부담금(Community Infrastructure Levy)**

- 지방자치단체가 새로 시행되는 개발에 청구하는 추가부담금으로서, 도로 건설, 공원 보수, 보건소·학교 건설 등 기반시설 조성에 필요한 자금을 지원
- 모든 신·증축은 부담금 납부 대상이나, 개발시 바닥 면적이 증가하지 않을 경우, 구조물건축물이 조사 또는 공장기계의 유지를 목적으로 할 경우, 자선 목적의 개발을 할 경우, 공공주택을 건설할 경우에는 부과되지 않음
- 법적 책임자가 있는 경우 부담금을 명시된 기간에 납부할 수 있으나, 그렇지 않은 경우에는 토지 소유주가 개발 시작과 동시에 납부 가능해야 함
- 부담금 부과당국은 부과금을 정리한 부과금표(charging schedule)를 작성하며, 부과금 산정시 지역 커뮤니티와의 협의, 전문가 검토를 거쳐야 함
- 부과금은 지역의 기반시설 소요와 개발사업의 경제성 등 구체적인 수치에 의해 산출되어야 하며, 개발유형 또는 지역에 따라 부과율을 달리할 수 있으나 이 경우 사업의 경제성에 의해 타당성이 증명되어야 함
- 부담금은 제곱미터당 파운드의 형태로 부과되며, 현금 부담이 일반적이거나 토지 납부도 가능, 이 때 토지는 기반시설 조성에 사용될 수 있어야 함

<Wandsworth 의회의 부담금 예시>

<b>CIL Rates</b>	
The rate at which CIL will be charged shall be:	
Within the area designated as 'Nine Elms Residential Area A' on the "Community Infrastructure Levy Charge Zones" Map:	
Residential Development	£575 per square metre
Office (All B1a) or Retail (All A use classes) Development	£100 per square metre
All other Development	£0 per square metre
Within the area designated as 'Nine Elms Residential Area B' on the "Community Infrastructure Levy Charge Zones" Map:	
Residential Development	£265 per square metre
Office (All B1a) or Retail (All A use classes) Development	£100 per square metre
All other Development	£0 per square metre

\* 자료 : Wandsworth council community infrastructure levy charging schedule. '적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구'(2013)에서 재인용

---

## <참고문헌>

개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안, 2011, 전국경제인연합회

개발행위허가제도 길라잡이, 2010, 국토해양부

공공시설 기부채납제도의 문제점과 개선 방안, 2013, 강운산

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집, 2015, 국토교통부

기부채납 법리를 통해서 본 도시계획관련 법제 정비에 관한 연구, 2013, 강우원

도시개발에 따른 개발이익 환수실태 및 제도개선 방향 연구, 2011, 김상일·안내영

도시계획제도 길라잡이, 2010, 국토해양부

사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구용역, 2011, 서울시정개발연구원

적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구, 2013, 대한국토도시계획학회

지구단위계획제도 길라잡이, 2010, 국토해양부