

서울시립대학교 도시과학연구원
도시과학논총 제29권 2003년 12월
The Journal of Urban Sciences
The University of Seoul
Vol. 29, No.1, December 2003

도시개발에 있어서 기부채납율에 관한 연구

이 동

(서울시립대학교)

A Study on the Ratio of Land Donation for Infrastructure in the Urban Development

Yi, Dong

ABSTRACT

City development and urban infrastructure are two relevant topics discussed together in urban planning process. Population concentration in urban areas requires more urban infrastructure and the fact that most of the urban developments are done by the private sector calls for more public expenditures on urban infrastructure which needs land and money. Therefore, the governments intend to levy the private developers' gains from their developments for the public purpose such as required expenditures for needed infrastructures.

In this paper, cases of the private developments and building permits are reviewed historically in relation to the ratio of the land donation by the private developers to the local governments in Seoul, Korea.

The findings are as follows: The ratio of land donation for the housing development to the local government was 6.4% on the average, 14.47% in the cases for the changes of the zoning, 16.18% for the urban renewals, and 20% or more for the sites of the school removal and for the sites of factory removal.

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

역사적으로 도시개발과 기반시설은 항상 함께 거론 되어온 화제 중의 하나이다. 도시에 인구가 집중하면서 도시개발에 대한 압력이 증가되며, 이로 인하여 도시는 개발되고 이에 따른 공공시설 및 기반시설에 대한 수요는 더욱더 커지게 된다.

대부분의 도시개발이 민간개발에 의하여 이루어지는 경우가 많으며, 민간기업의 속성상 도시개발에 따른 이익의 증대에 관심을 가지고 있는 반면에 공공부문에서는 도시개발이 주는 주변지역의 파급효과에 대하여 상당한 문제를 제기하고 있다.

이 경계선에서 발생하는 것이 無償歸屬과 寄附採納이다. 민간개발의 개발에 따른 이익을 공공으로 환수하고, 민간개발에 의하여 발생하는 기반시설의 수요를 원인자 부담의 원칙으로 해결하려고 하는 방식이다.

無償歸屬은 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률” 65조에 의하며, 기존의 도시계획시설로 지정되어 있는 토지에 대하여 민간개발과 관련하여 도시계획시설을 설치하고 無償으로 관리청에 재산을 歸屬시키는 것을 말한다.

寄附採納이란 민간개발과 관련하여 도시계획시설로 지정되어 있지 않은 민간의 토지에 대하여 필요한 기반시설을 설치하기 위하여 민간으로부터 讓渡받는 것을 말한다.

최근 많은 도심재개발 및 지구단위계획에 의한 개발사업에서 기부채납의 형식으로 상당히 많은 기반시설을 설치하고 있으며, 민간에서는 이에 대한 근거가 명확하지 않음에 대하여 많은 의문을 제시하고 있는 것이

사실이다.

따라서 본 연구에서는 현재까지 기부채납에 대하여 도시개발과 관련되어 개발사례 및 건축허가 사례를 중심으로 기부채납율의 사례에 근거한 적정선을 밝히는 것이다.

2. 연구범위

2.1 공간적 범위

공간적 범위 : 서울특별시

내용적 범위 : 주택건설 사업

도심재개발사업

지구단위계획(특별계획구역)

각종 위원회 지침

2.2 시간적 범위

연구의 시간적 범위는 도심재개발이 이루어진 1970년대부터 현재까지로 한다. 본 연구가 기부채납을 대상으로 실제적인 개발사례를 기초로 연구하기 때문에 얻을 수 있는 자료의 시기가 시간적 범위가 될 것이다. 지구단위계획의 경우에는 최근 1990년대에 많이 이루어 졌기 때문에 1990년대부터 현재까지로 한다.

도심 재개발 : 1970년대 ~ 현재

지구단위계획 : 1990년대 ~ 현재

주택건설사업 : 1997년 ~ 1999년

3. 연구방법

연구방법은 사례분석을 기초로 한다. 우선 기부채납과 관련된 법규를 정리하여 기부채납의 개념 및 행정적인 절차를 정리하고, 기부채납과 관련된 법원의 판례를 정리하여

기부채납 시 발생할 수 있는 법률적인 사항을 정리한다.



<그림 1-1> 연구흐름도

다음으로 사례연구를 시작한다. 주택건설사업, 도심재개발 및 지구단위계획의 자료를 기초로 실제의 기부채납을 조사·분석하고, 서울시의 각종 위원회의 지침으로 사용하고 있는 지침의 내용에서 기부채납을 규정하는 것을 정리하여 현재 적용되고 있는 기부채납을 분석하고자 한다.

제2장 기부채납 관련 법규

1. 기부채납의 개념

국가 또는 지방자치단체는 도로·공원 등의

공공시설을 설치할 필요가 있고, 현대 복지사회에서는 그러한 필요성이 날로 증대되고 있는 실정이다. 국가 또는 지방자치단체는 이러한 필요에 부응하기 위해서는 공공시설용 토지를 “토지수용법”에 따른 소정의 협의취득·수용이나 “공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법”에 따라 소정의 협의매수에 의하여 대가를 지급하고 취득한 다음 역시 스스로 비용을 들여 공공시설을 설치하는 것이 일반적이다.

그러나 국가 또는 지방자치단체는 때로 개인으로부터 무상으로 공공시설용 토지 또는 공공시설의 소유권이나 사용권을 증여 받거

나 무상으로 공공시설의 건축용역을 제공받기도 한다. 이와 같이 개인이 국가나 지방자치단체에게 공공시설용 토지 또는 공공시설 등을 무상으로 讓渡하고 국가나 지방자치단체가 이를 讓受하여 국·공유재산으로 하는 것을 통상 기부채납이라 한다.

기부채납에 대한 실정법상의 개념정의는 존재하지 않는다. 따라서 판례상의 정의ⁱ를 참고하면, 寄附採納은 기부자가 그의 소유재산을 국가나 지방자치단체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 寄附의 의사표시를 하고, 국가나 지방자치단체는 이를 승낙하는 採納의 의사표시를 함으로써 성립하는 사법상의 증여 계약의 성질을 가진다.

2. 기부채납의 법적근거

2.1 법률

寄附採納에 대한 가장 일반적인 규정은 국유재산법과(국유재산으로의 기부채납) 지방재정법(공유재산으로의 기부채납)이다. 국유재산법은 제9조 및 동법 시행령 제5조에서, 지방재정법은 제 75조 및 동시행령 제79조에서 이를 규정하고 있다.

이에 따르면 국유재산이나 공유재산의 취득 방법으로서 기부채납의 유형이 인정되고 있으며, 이때에는 寄附에 조건이 수반된 것인 경우에는 이를 採納하지 못하도록 하고 있다. 그러나 법률에는 기부채납의 가능성만이 규정되어 있을 뿐이며, 어떠한 경우에 기부채납이 이루어질 수 있는가에 대해서는 직접적인 규정을 두고 있지 않다.

2.2 시행령

기부채납을 전제로 한 그에 따른 법적효과에 관한 규정은 시행령에서 나타나고 있다. 그 예로서는 기부채납 재산에 대해서는 사용 시에 사용료총액이 기부채납 가액에 달할 때까지 사용료가 면제되며(국유재산법시행령 제28조), 기부채납된 재산의 가액을 연간 임대료액으로 나눈 연수를 초과하지 않는 기간의 범위에서 무상사용이 인정되고 있다.(지방재정법 시행령 제 83조) 또한 기부채납된 재산에 대해서는 과밀부담금의 납부의무가 면제되며(수도권정비계획법시행령 제17조), 사방사업의 지정 해지시 비용이 변상의무도 존재하지 않게 된다(사방사업법 시행령 제19조 제3항 제21호)

2.3 시행규칙

기부채납이 구체적으로 행해지는 유형에 대해서는 주로 시행규칙 차원에서 규율 되고 있다. 그 예로서는 ‘토지의 형질변경 등 행위허가 기준등에 관한 규칙(건설교통부령)’ 제4조 제3항 제3호를 들 수 있다. 이에 따르면, 시장 또는 군수는 건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경 허가신청이 있는 경우 신청지역에 도로·상수도 및 하수도가 설치되어 있지 아니한 경우에는 허가를 할 수 없으나, ‘창고 등 상수도나 하수도의 설치를 필요로 하지 아니하는 건축물을 건축하고자 하는 경우로서 도로가 설치되어 있거나 도로의 설치를 조건으로 하는 경우’에는 허가를 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 도로설치를 附款ⁱⁱ으로 부과할 수 있게 되어 기부채납이 가능하게 된다. 실무상은 이러한 유형의 기부채납이 보편화되어 있다.

제3장 기부채납의 사례연구

1. 사례대상의 선정 및 유형 구분

적정한 기부채납율을 구하기 위하여 민간개발을 중심으로 한 기부채납 사례를 조사하였다. 민간개발에서 상당한 부분을 차지하는 것이 주택건설사업, 특별계획구역의 지구단위계획 그리고 도심재개발이다.

주택건설은 주택재개발이 상당부분을 차지하며, 이는 불량주택지역의 주거환경을 개선하고 대부분 대규모 아파트를 건설하는 방식으로 주변 기반시설에 대하여 기부채납을 했으며, 대규모 공동주택 건설시에도 기반시설에 대하여 기부채납하고 있다.

특별계획구역 지구단위계획은 일반적인 지구단위계획 내에서 대규모로 개발될 토지에 대하여 지역의 여건과 개발의 규모 등을 고려하여 계획하는 것으로 상당한 기부채납의 사례가 있다.

또한 도심재개발사업은 도시의 열악한 도심구조를 현대화시키기 위하여 민간을 중심으로 업무용 건물을 건설하는 것을 주로 하고 있다. 따라서 건설 부문에서 상당한 부분을 차지하고 있는 주택재개발, 특별계획구역의 지구단위계획 사업 그리고 도심재개발을 사례로 각각의 기부채납율을 분석하고자 한다.

2. 주택건설사업의 기부채납

2.1 주택재개발 사업의 개요

주택재개발은 불량주택지역의 주거환경을 개선하기 위하여 대규모 공동주택을 건설하는 사업으로 도시발전과정에서의 불량주택지의 형성과정과 밀접한 관계가 있다.

1945년 일제해방이후 6.25 한국전쟁과 같은 사회적 격동기를 거치면서 주로 도심주변의 구릉지 및 하천변을 따라 불량주택지가 1950•1960년대에 심각한 주택난에 편승하여 우후죽순처럼 자연발생적으로 형성되었다.

이러한 문제를 개선하기 위해 서울시에서는 도심주변에 입지한 불량주택지 거주민에 대해서 시외곽의 국·공유지를 활용하여 정착지 조성 및 시민아파트 건립을 통해 적극적인 철거이주를 추진하였다. 그러나 이들 지역은 철거이주민의 재정착과 1970년대 이후 농촌인구의 대거유입 등으로 다시 불량촌이 형성되어 결국 재개발구역에 포함되는 결과를 초래하였다.

주택재개발의 추진실적을 보면 총 281개 구역 중에서 완료 및 시행중인 곳이 242개로 전체 86.1% 차지하고 있다. 이것을 지정법위로 보면 1,182.8ha로 총 면적의 89.2%를 차지하고 있다. 즉 1970년대부터 추진하여 온 무허가 불량주택지를 대상으로 한 주택재개발사업이 활발하게 이루어져 거의 마무리 단계에 접어들었음을 의미한다.

<표 3-1> 주택지 정비사업의 추진실적

구분		사업면적(㎡)	구역수	정비 가옥(호)	건립 가구(호)
주택 재개발	완료	4,521,342	133	38,017	67,366
	시행중	7,306,893	109	59,541	157,197

사업	소계	11,828,235	242	97,558	224,563
	미시행	1,425,888	39	13,470	30,146
	합계	13,254,123	281	111,028	254,709
주거 환경 개선 사업	완료	96,223	7	2,095	2,868
	시행중	1,388,026	69	13,320	13,916
	소계	1,484,249	76	15,415	16,784
	미시행	122,058	7	2,061	2,307
	합계	1,606,307	83	17,476	19,091
전체 총계		14,860,430	364	128,561	273,800

자료) 서울시 주택재개발기본계획(1998년)

2.2 주택건설 부문의 기부채납의 유형 및 종류

주택건설을 중심으로 1997년부터 1999까지 총 77건의 사업계획승인서(민영주택, 조합주택, 주택재개발사업)를 수집하여 기부채납 실태를 조사한 결과, 기부채납이 사업계획승인의 조건으로 부과한 것이 63건(81.8%)이었으며, 사업계획승인조건이 없는 것이 14건(18.2%)이었다.

기부채납이 사업계획승인조건으로 부과된 63건에 시설수는 163개였으며, 한 사업장당 약 2.6개의 시설을 기부채납하고 있는 것으로 나타났다.

부담의 유형은 시설설치가 제일 많은 46.0%를 차지하고 시설설치와 부담금 모두를 부담하는 경우가 31.8%를 차지하였다. 서울을 비롯한 광역시에서는 시설설치 유형이 많은 반면에, 경기도를 비롯한 기타 도에서는 시설설치와 부담금 모두를 부담하는 경우

(30.2%)가 더 많았으며, 부담금만을 부담하는 경우는 22.2%로 나타났다.

<표 3-2> 설치시설의 종류

구 분	세 분	건수	비율
도로시설	일반도로	57	50.4
	주정차대시설	5	4.4
	보도 및 노상시설	8	7.1
	교통안전시설	15	13.3
	소계	85	75.2
철도시설	철도건널목	1	0.9
도시공간시설	공원, 녹지, 공공용지	6	5.3
공급시설	수도시설	4	3.5
	전기시설	2	1.8
	소계	6	5.3
보건위생시설	하수도시설	10	8.9
공공시설	동사무소, 학교 등	5	4.4
합 계		113	100.0

기부채납하는 공공시설의 종류로는 일반도로가 제일 많은 57건으로 전체의 50.4%를 차지하고 있으며, 다음으로는 교통안전시설이 15건(13.3%), 하수도시설이 10건(8.9%)을 차지하고 있다. 이 3개 공공시설이 전체의 72.6%를 차지하고 있다.

설치한 시설 종류를 지역별로 구분하여 보면, 서울 및 광역시, 경기도 및 기타 도도

모두 일반도로 설치가 각각 55.2%, 45.5%로 가장 많다. 다음으로 서울 및 광역시는 보도 및 노상시설과 하수도 시설 순이며, 경기 및 기타 도는 교통안전시설과 하수도 시설 설치가 높게 나타났다.

시설설치 이외에 부담금을 부과하는 사례도 많았는데, 이러한 부담금의 종류는 상수도 원인자부담금과 하수도원인자부담금이 각각 52.0%와 40.4%로 대부분을 차지하고 있다. 부담금은 대부분의 도에서 부담하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 상·하수도 시설 부담금의 약 91.9%를 차지하고 있다. 상·하수도 시설과 같은 도시기반시설이 대도시에 비해 부족한 시·군에서는 시설설치보다는 부담금 형식의 부과가 일반적임을 알 수 있다.

2.3 부담의 정도

주택업체를 대상으로 기부채납한 사례가 있는 사업장 총 8개 사례를 조사한 결과, 모든 사업장에서 도로시설을 설치하여 기부채납하였으며, 학교용지와 상수도, 공원, 하수도 시설 설치가 그 다음으로 나타났다. 부담의 정도는 총분양가 대비 시설설치비는 0.6 ~ 10.9% 까지 다양하게 나타났으며, 평균 6.4%를 부담하는 것으로 나타났다.

한 회사의 서울특별시 사업장에서는 도로시설 설치비와 공원시설에 대한 비용으로 총분양가의 약 11%에 이르는 금액을 기부채납하였는데, 이를 세대당 비용으로 환산하면 약 1438만원에 이르는 금액이다.

2001년 1월에 한국주택협회가 조사한 자료에 의하면 주택건설업자가 간선시설설치, 각종 부담금 납부 등의 비용으로 총사업비의 6 ~ 10%를 부담하는 경우가 32.6%로 가

장 많았으며, 평균 총사업비의 13.3%에 이르는 부담을 지고 있는 것으로 조사되었다.

2.4 부과양태

사업부지와 접한 도시계획도로를 개설하여 기부채납하는 유형이 많았으며, 교통안전시설은 신호등 신설, 육교나 횡단보도 설치, 도로 가로등 설치가 대부분이었다. 보도시설 설치의 시도나 도시계획도로에서 주택단지 주출입구까지 보행인의 안전을 위한 보도설치를 부과하는 경우가 많았다. 도시계획도로나 교통안전시설 등과 같은 도시계획시설은 (구)도시계획법에 의거 공공기관이 설치하여야 하는 시설임에도 불구하고 주택건설사업에 편승하여 부과하고 있다는 비판이 있다.

하수도 시설은 차집관거까지 해당업체가 연결시공 하라는 경우가 대부분이었다. 주택건설촉진법상 상·하수도 시설은 주택단지 밖의 기간이 되는 상·하수도 시설로부터 동단지 경계선까지의 시설은 사업시행자가, 그 길이가 200m를 초과하는 경우 그 초과부분은 해당 지방자치단체가 설치 및 비용 부담하도록 규정하고 있다. 그러나 수도법 제53조와 하수도법 제32조에 근거하여 각 지방자치단체는 조례에 상·하수도 원인자 부담금 징수조항을 두고 사업 시행자에게 상·하수도 원인자 부담금을 납부 또는 협약 체결하도록 하고 있다.

상수도원인자부담금은 시에서 결정한 배수관 위치에서부터 신청지로 인입되는 공사비용 전액을 해당업체가 부담하여야 한다는 유형이 대부분이다. 부담금 납부 및 공사비를 이중부담시키는 경우도 있으며, 그 이외에도 도로나 보도 공사시 병행 시공하라는

유형, 이행각서 및 이행보증증권 요구, 미납 시에는 용수공급을 자동 취소한다는 조항도 있다. 하수도원인자부담금도 상수도시설의 경우와 유사하다.

3. 특별계획구역 지구단위계획의 기부채납

3.1 지구단위계획 개요

‘지구단위계획’은 종전의 건축법에 의한 ‘도시설계’와 도시계획법에 의한 ‘상세계획’을 통합하면서 생긴 제도이다. 지구단위계획은 도시내 일정구역을 대상으로 인간과 자연이 공존하는 환경친화적 도시환경을 조성하고 지속가능한 도시개발 또는 도시관리가 가능하도록 하기 위한 계획으로 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획과 도시계획구역 전체를 대상으로 수립하는 도시계획(재정비) 및 관련계획의 취지를 살려 토지이용을 구체화·합리화하는 계획이다.

또한 도시의 기능 및 미관을 증진시키기 위하여 도시내 일정구역에 대하여 도시기반시설 및 건축물 등을 정비하고 가로경관을 조성하기 위한 계획이다.

지구단위계획은 계획수립 시점으로부터 10년 내외의 기간동안에 나타날 여건변화를 고려하여 지구단위계획구역과 주변의 미래상을 상정하고 이를 구체적으로 표현하는 계획으로 기존 시가지의 정비·관리·보존 또

는 신시가지의 개발 등 그 목표를 분명하게 정하고, 목표에 따라 도시기반시설의 설치, 건축기준의 제시 등 부문별 계획이나 상세정도를 달리하여 정할 수 있는 계획이다. 일반 현황ⁱⁱⁱ⁾은 <표 3-3>과 같다.

[표 3-3] 계획수단별 현황

구 분	계	도시 설계	상세 계획	지구 단위 계획	기 타
구역결정	216	119	72	4	21
계획결정	145	86	43	3	13
2000. 7. 15 이 전 계획결정	111	85	13	-	13
취합 자료	144	74	60	2	8

한편, 사례구역들의 구역 결정 및 계획 결정 시기를 조사해보면 우선 1995년 자치구 기본계획이 완료되는 시점에 도시설계와 상세계획구역의 지정이 가장 많이 이루어진 것을 알 수 있다. 그리고 계획 결정은 도시설계의 용역기간이 과거에는 1~2년 정도 소요되었기 때문에 1998년과 1999년에 가장 많은 구역들이 결정 고시되었으며, 상세계획의 경우는 제도의 특성상 도시계획결정이 이루어져야 하는 절차상의 문제와 제도 정착이 손쉽지 않았던 이유로 계획 결정 시간이 상당히 늦어진 것을 알 수 있다. (표 3-4 참조)

[표 3-4] 구역결정 및 계획결정 시기별 현황

구 분		소계	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000년 7월이전	2000년 7월이후
도시 설계	구역결정	119	18	6	50	8	12	2	23	-
	계획결정	86	3	6	5	13	38	16	4	1
상세	구역결정	72	-	2	41	15	8	5	1	-

계획	계획결정	43	-	-	-	-	3	4	7	29
지구	구역결정	4	-	-	-	-	-	-	-	4
단위계획	계획결정	3	-	-	-	-	-	-	-	3
기타	구역결정	21	3	5	10	1	1	1	-	-
	계획결정	13	3	1	5	2	2	-	-	-
계	구역결정	216	21	13	101	24	21	8	24	4
	계획결정	145	6	7	10	15	43	20	11	33

각 자치구별 지구단위계획의 진행 정도를 조사해보면 서울의 강북지역 보다는 강남지역이 활발히 계획의 진행이 이루어지고 있고, 강북에서는 도심부에 속하는 종로, 중구 등은 도심재개발사업과 연계된 지역이 많아 계획의 진행이 어려운 것으로 나타나고 있다. 그리고 소위 1기(1980년대) 도시설계가 진행되고 또한 재정비가 상당 부분 완료된 지역인 강남, 강서, 송파, 양천구 등은 지구단위계획의 진행이 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다.(표 3-4 참조)

3.2 특별계획구역내 기부채납비율 분석

지구단위계획구역 내에서 특별계획구역이란 지구단위계획구역 내에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아 들일 필요가 있거나, 계획안 작성하는데 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역을 말한다.

특별계획구역 지정대상은 다음과 같다.

- ① 대규모 쇼핑단지, 전시장, 터미널, 농수산물도매시장, 출판단지 등 일반화되기 어려운 특수기능의 건축시설과 같이 하나의 대지안에 여러동의 건축물과 다양한 용도를 수용하기 위하여 특별한 건축적 프로그램을 만들어 복합적인 개발을 하는 것이 필요한 경우
- ② 복잡한 지형의 재개발구역을 종합적으로 개발하는 경우와 같이 지형 조건상 지반의 높낮이 차이가 심하여 건축적으로 상세한 입체계획을 수립하여야 하는 경우
- ③ 지구단위계획구역 내의 일정한 지역에 대하여 좋은 설계안을 반영하기 위하여 현상설계 등을 하고자 하는 경우
- ④ 주요 지표물 지점으로서 지구단위계획안 장식 당시에는 대지소유자의 개발프로그램이 뚜렷하지 않으나 앞으로 협의를 통하여 좋은 개발안을 유도할 필요가 있는 경우
- ⑤ 기타 지구단위계획구역의 지정목적을 달성하기 위하여 특별계획구역으로 지정하여 개발하는 것이 필요한 경우

<표 3-6> 특별계획구역 지구단위계획의 활용

	도로	공원	문화/공공시설
강원산업콘크리트공장부지2	50.0%	50.0%	0.0%
건대입구지구 건대입구2	10.1%	52.1%	37.9%
능동로 1지구			

능동로 3지구			
능동로 5지구			
불광-대조시장	79.6%	0.0%	20.4%
서울도시가스부지	10.9%	19.8%	69.3%
수색특별계획구역-4 (강원산업부지)	73.6%	26.5%	0.0%
시그네텍스부지	48.7%	0.0%	51.9%
용산지구 (구)상명여고	71.4%	24.5%	4.1%
용산지구 세계일보사부지 A	44.4%	55.6%	0.0%
용산지구 세계일보사부지 B	100.0%		
화양5	100.0%		
평균	58.87%	28.56%	22.95%

따라서 지구단위계획구역 내에서 특별계획 구역은 대부분 대지의 규모가 큰 것이 일반적이기 때문에 대규모 도시개발의 기부채납 비율을 분석하는 대상으로 적정한 것으로 판단된다.

사례는 중량구, 광진구, 은평구, 용산구를 대상으로 특별계획구역으로 지정된 곳에 대한 지구단위계획의 내용 총 14개의 사례를 대상으로 기부채납의 상태를 비교하였다. 이 중에서 용도지역 및 도시계획시설의 변화가 없는 사례가 8개이며, 용도지역 및 도시계획시설의 변화가 있는 사례가 6개에 해당한다. 평균 대지면적은 19,284㎡이며, 평균 기부채납면적은 3,095㎡로 평균적인 기부채납율은 14.47%인 것으로 분석되었다. 기부채납 면적 중에서 58.87%가 도로에 적용되었고, 두 번째는 공원(28.56%) 및 녹지에 할

애되고, 마지막으로 문화시설 및 공공시설 (22.95%) 부지로 활용되었다.

3.3 용도변화 여부에 따른 기부채납의 차이 분석

특별계획 지구단위계획을 할 때 특별계획 구역 내에서 용도의 상향조정이나 도시계획시설의 변경 등을 수반하는 경우와 그렇지 않고 기존의 도시계획적 상황에서 그대로 계획을 수립하는 경우가 기부채납율에서 상당한 차이를 보이고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이를 정리하면 <표 3-7>과 <표 3-8>이 된다.

<표 3-7> 도시계획적 사항이 변화하지 않은 특별계획구역 (㎡)

구역명	이전용도지역	기부채납전 대지면적	기부채납 면적	기부채납비 율
강원산업콘크리트공장부지2	일반상업지역	12,134	1,213	10.00%
능동로 5지구	일반주거지역	18,439	3,644	19.76%

불광-대조시장	일반상업지역	8,279	1,328	16.04%
서울도시가스부지	제3종일반주거지역	26,534	4,191	15.79%
수색특별계획구역-4 (강원산업부지)	준주거지역 자연녹지지역	13,140	3,072	23.38%
시그네텍스부지	제2종일반주거지역	19,274	1,187	6.16%
왕십리종합시장	일반상업지역	9,125		0.00%
용산지구 (구)상명여고		15,639	2,133	13.64%
평균				13.10%

도시계획적 상황이 변화하지 않은 지역의 기부채납비율의 평균은 13.10%로 전체 평균 14.47%과 비슷했으며, 가장 많이 기부채납한 사례는 강원산업부지로 23.38% 인 것으로 나타났다. 그러나 그 편차에서는 왕십리 종합시장이 0%로 기부채납을 하지 않았으며, 수색 강원산업부지와 비교하면 상당한 차이가 나타나는 것으로 분석되었다.

도시계획적 상황이 변화는 대부분 주거지역이 준주거지역이나 일부 상업지역으로 변화

한 경우가 대부분이며, 기부채납비율의 평균은 18.39%으로 도시계획적 상황이 변화하지 않은 지역의 평균 13.10%보다 상당히 큰 것을 알 수 있다.

다시 말해서 용도지역이 상향조정(주거지역->준주거, 상업지역)되면 기부채납율이 상대적으로 커지는 것을 알 수 있다. 특히 건대 2지구의 경우에는 도시계획시설로 지정되어 있는 학교시설용지를 해제하는 경우이다.

<표 3-8> 도시계획적 상황이 변화한 특별계획구역

구역명	용도변화		기부채납전 대지면적	기부채납 면적	기부채납 비율
	이전	이후			
건대입구지구 건대입구2	일반주거	제3종일반주거 준주거, 일반상업	97,830	14,456	14.78%
능동로 1지구	일반주거	제3종일반주거 준주거	4,322	585	13.54%
능동로 4지구	일반주거	제3종일반주거 준주거	9,429	2,129	22.58%
용산지구 세계일보사부지A	일반주거	준주거	19,997	4,002	20.01%
용산지구 세계일보사부지B	일반주거	준주거	10,446	2,090	20.01%
화양5	일반주거	준주거	3,472	674	19.41%
평균					18.39%

4. 도심재개발사업 유형의 기부채납

4.1 도심재개발사업의 개요

서울시에서 도심재개발의 필요성이 인식되어 정책적으로 시행되기 시작한 것은 1960년대의 일이다. 이 당시 서울의 중심부는 조선시대부터 내려오는 도시구조(영세한 필지, 협소한 도로, 불규칙한 토지구획 등) 위에서 6.25 전쟁 이후 급속히 진행된 난개발로 인하여 시가지의 물리적 조건이 매우 과밀하고 무질서한 상태에 있었다.

그러나 국가의 재정은 바닥이 나있는 상황이었고, 건축자재 또한 부족했기 때문에 개별적인 개발은 더욱더 물리적인 상황을 나쁘게 만들고 있었다. 이러한 도심개발의 문제를 해결하기 위한 제도적인 장치로서 1960년대 후반부터 도심재개발사업이 도입되었다.

재개발 정책이 보다 본격적인 제도적 기반을 갖추게 된 것은 1970년대 중반이다. 일본으로부터 입체환지의 개념을 도입하여 1976년 최초로 도시재개발법이 제정되었으며, 이 법을 바탕으로 서울시는 적극적인 도심재개발 정책을 전개하기 시작하였다. 서울시가 이 당시부터 지금까지 견지해오고 있는 재개발정책의 방향은 전면적인 철거재개발을 통해 도로, 주차장, 공원 등 기반시설을 확보하면서 현대식 고층건물을 건축한다는 것이다. 즉 집단적인 철거재개발을 통하여 도심부를 혁신적으로 개조하여 낙후되고 무질서한 도심부를 새롭게 현대화한다는 것이다.

이러한 서울시의 도심재개발 정책은 도시재

개발법에 따라 의무적으로 수립하게 되어있는 “서울시 도심재개발 기본계획”을 통해 천명되어 왔다. 1976년 도시재개발법의 제정에 따라 1978년 서울시 최초의 도심재개발 기본계획이 수립되었는 바, 위와 같은 정책 방향에 따라 도심부를 대상으로 한 도심재개발 정책이 입안되었다. 이어서 1979년 도심재개발 기본계획을 보완하여 도심재개발의 대상지역에 마포지역을 추가시켰으며, 1994년에는 수정된 도시기본계획을 반영하기 위하여 도심재개발 기본계획도 보완되었다. 1996년에는 층수계획을 수정하고 주거복합유도를 유도하기 위하여 도심재개발 기본계획을 부분적으로 수정하여 오늘에 이르고 있다.

도심부의 경우 70년대에는 강력한 도심개조의지에 따라 약 32만평에 이르는 넓은 지역이 도심재개발구역으로 지정되었으며, 80년대에 들어서는 88올림픽을 계기로 도심정비의 필요성이 제기되어 약 11만평이 추가로 지정되었고, 그리고 90년대에 들어서는 이전 보다 규모가 훨씬 적은 약 2만평이 재개발사업구역으로 지정되었다. 그러나 도심부의 경우 <표 3-9>에서 보는 것처럼, 의욕적인 구역지정에도 불구하고 실제로 사업이 시행되는 것은 주로 80년대 이후 활성화 되었으며, 아직도 70년대에 지정된 많은 사업구역이 사업시행이 되지 않은 채 남아있다. 마포의 경우도 모두 70년대에 구역이 지정되어 사업이 시행되어오고 있다.

4.2 도심재개발의 기부채납비율 분석

도심의 대표적인 재개발 구역인 소공동 구역을 포함하여 최근까지 사업승인을 받은 총 31개 구역에 대하여 기부채납비율을 정리하면 <표 3-11>과 같다.

구체적인 사업을 설명하면 가장 많은 공공시설을 제공한 사업은 공공시설 비율이 38.90%인 다동구역이며, 다음은 마포로3구역(37.16%), 세운상가구역(36.95%) 등이다. 그리고 실제로 민간 사업자의 기부채납비율이 가장 높은 경우는 마찬가지로 다동구역이 30.20%로 가장 많은 면적을 기부채납한 것으로 조사되었다. 다동구역만 30%를 상회하는 기부채납을 하였으며, 대부분의 경우에는 20%에서 15%에 해당하는 것으로 조사되었다.

도심재개발의 경우 총 31개 지구, 172ha의 구역면적에 대하여 대지면적이 149ha이며 기존의 공공시설면적이 25ha이다. 기존의 공공시설비율은 10.08%로 상당히 적다. 반면에 사업계획을 보면 대지면적이 123.7ha, 공공용지면적이 48.6ha이며, 기존의 공공시설면적을 제외하면 새롭게 기부채납한 면적이 23.3ha이다. 이를 비율로 환산하면 사업 후

공공시설 비율은 26.26%이며, 기부채납 비율은 16.18%에 달한다.

도심재개발 사업을 대상으로 계획 공공용지 비율은 평균적으로 26.26%이지만 기존의 공공시설 면적비율(10.08%)을 제외하고 민간사업자가 기부채납의 형식으로 공공시설을 제공하는 비율은 평균적으로 16.18%에 달하며 특별계획구역 지구단위계획의 평균 14.79% 보다는 크고 도시계획사항이 변경된 경우의 기부채납 비율 18.39%보다는 낮은 것으로 분석되었다.

<표 3-9> 도심재개발의 개요

자료 : 서울 도심재개발 기본계획(2000)

구분		1970년 대	1980년 대	1990년 대
도심부	구역지정	234	88	9
	사업완료	4	60	22
마포	구역지정	104	-	-
	사업완료	-	27	13
청량리	구역지정	-	-	22
	사업완료	-	-	-
계	구역지정	338	88	31
	사업완료	4	87	35

<표 3-11> 도심재개발 사업의 기부채납비율

구역 단지	구역 지정 일자	구역면적 (㎡)	현황 (㎡)		계 획 (㎡)		공공용지 비율 (%)	
			대지	기존 공공용지	대지	공공용지	계 획	부담율 (시행자)
계		1,722,561	1,488,122	253,086	1,236,630	485,933	26.3	16.18
소공구역	73.9.6	13,476	12,463	1,012	9,623	3,852	28.6	22.8
도림구역	73.9.6	73,770	61,368	12,403	50,990	22,782	30.9	16.91
적선구역	73.9.6	23,716	19,068	4,649	16,195	7,521	31.7	15.07
을지로1가	73.9.6	18,529	17,218	1,312	16,719	1,810	9.8	2.9
장교구역	73.9.6	15,995	14,010	1,385	13,335	2,661	16.6	8.73
서울역-서대문1구역	73.9.6	48,915	44,478	4,437	35,427	13,488	27.6	20.35
서울역-서대문2구역	73.9.6	30,309	25,717	4,592	21,337	8,972	29.6	13.14
서울역-서대문3구역	73.9.6	7,941	7,411	530	6,056	1,885	23.7	18.3
무교구역	73.9.6	40,909	36,554	4,355	31,920	8,989	22	12.68
다동구역	73.9.6	50,468	44,196	6,272	30,858	19,610	38.9	30.2
시린구역	73.9.6	32,780	29,893	2,887	26,613	6,137	18.7	10.87
신문로구역	75.12.16	5,042	4,991	51	4,175	867	17.2	16.34
남대문구역	77.6.23	102,081	83,251	18,830	72,915	29,136	28.5	12.3
을지로2가	77.9.29	85,205	76,365	9,392	65,388	19,817	23.3	13.75
서소문구역	78.9.26	90,684	79,341	11,343	68,409	22,275	24.6	13.78
양동구역	78.9.26	91,924	80,080	9,844	66,076	25,848	28.1	19.5
공평구역	78.9.26	94,015	82,434	11,591	65,828	28,187	30	20.2
소공4구역	78.9.26	18,609	17,886	723	17,525	1,084	5.8	9.85
동자동구역	78.11.30	43,304	38,650	4,654	30,125	13,179	30.4	22.06
마포로1구역	79.9.21	188,127	149,657	38,470	131,212	53,914	28.7	10.32
마포로2구역	79.9.21	51,421	42,877	8,544	33,854	15,568	30.3	16.38
마포로3구역	79.9.21	39,437	30,730	8,707	24,784	14,653	37.2	19.33
마포로4구역	79.9.21	44,112	40,611	3,501	35,951	8,161	18.5	11.48
마포로5구역	79.9.21	55,549	51,686	3,863	43,138	12,411	22.3	16.54
청진구역	79.11.22	77,479	64,990	12,489	56,955	20,524	26.5	12.36
회현구역	79.11.22	49,183	45,002	4,181	35,301	13,882	28.2	21.56
세운상가구역	82.4.26	153,478	133,442	40,029	96,755	56,723	37	14.72
신문로2구역	83.9.30	55,358	48,556	6,802	39,967	15,401	27.8	17.71
명동구역	83.9.30	18,140	15,894	2,246	12,147	5,993	33	23.6
북창구역	84.4.28	67,064	57,340	9,724	46,292	20,772	31	19.3
내수구역	93.3.22	35,541	31,273	4,268	25,710	9,831	27.7	18.59

5. 도시계획 및 건축위원회 관련 지침상의 기부채납

서울특별시 내에서 기부채납과 관련하여

여 심의하는 위원회는 도시계획위원회와 건축위원회가 있다. 두 위원회에서는 자의적으로 심의를 하는 것이 아니라 기본적인 지침에 의하여 처리하고 있으

며, 본 절에서는 관련 지침을 정리하여 적용가능한 기부채납 비율을 분석한다.

5.1 학교이적지의 심의기준

휘문중학교에는 현대사옥이, 숙명여고에는 석탄장학회가, 배재중고에는 코오롱과 체이스 맨하탄 은행이, 정신여중고에

는 대한보증보험이, 덕수중에는 거평 플라자가 들어섰다. 이러한 사정은 초등학교에서도 다르지 않았다. 일신초등학교 자리에는 극동빌딩이, 종로초등학교 자리에는 종로구청이, 동대문 초등학교에는 이화여자대학 부속병원이, 남대문 초등학교에는 상공회의소가 들어섰다.

<표 3-12> 4대문내 학교 이적지현황

적용대상 : 13개교

구 분	학교명	이전 일자	활용 상태	학교위치	이전 연적(평)	매수자	허가준공	비 고	
개 발 완 료	휘 문 중·고	78.3.1	사옥	종로계동 140-2 외 2필지	강남 삼성	9,838	현대	86.7.31 사용승인	준주거 도시설계 제2종미관 방화지구 문화재보호
	숙명여 중·고	80.2.28	사옥	종로수송 80-6외 6필지	강남 도곡	3,102	석탄 장학 회, 대한 재보험	86.4.20 85.4.29 사용승인	일반상업
	동대부고 은석초등 교	79.2.17	업무 문화	종로연지 1-10외 10필지	동대 문 장안	4,296	극동건설	92.10.4 사용승인	일반상업도시설계 제2종미관
일 부 개 발	배 재 중·고	84.2.28	사옥	중구정동 34-9외 3필지	강동 명일	8,028	코오롱 (주)	90.8.3 사용승인	주거지역 개발 4,700 잔여 3,328
	중 동 고 교	84.2.29	사옥	종로수송 85-1외	강남 개포	5,345	한국일보 연합통신	89.6.28 사용승인	일반상업 도시설계 개발 3,420 잔여 1,925
공 사 중	정 신 여중·고	78.12.1	사옥	종로연지 136-74외 3필지	송파 잠실	6,390	대한보증 보험(주)	92.11.21 허가	일반상업 개발 3.343 잔여 3,047
	덕 수 중·상업 고	78.2.28	사옥	중구 을지로6가 17-2외 2필지 18-12	성동 행당	중 4,314	거평(주)	96.8.23 사용승인	일반상업
						고 3,086	동현건설 (주)	95.11.1 허가	일반상업,제2종미 관,방화지구

미 개 발	서울고교	88.12.1 2	공원	종로 신문로 2-1	서초 서초	29,789	서울시		공원
	경기여고	88.2.9	미대 사관	중구정동 1-8	강남 개포	4,830	미국		일반주거 학교용지
	성 정 여 고	81.3.2	사옥	종로사직 304- 28	은평 갈현	704	에스콰이 어		일반주거 제3종미관 풍치지구
	보 인 중·상업 고	78.8.22	사옥	종로내수 145	강동 거여	1,357	대일흥산		준주거 제3종미관 재개발
	동 북 중·고	80.12.2 2	사옥	중구 장충2가 162-1	강동 둔촌	2,594	태광산업		일반주거 제2종미관

강홍빈, “서울도심광간의 변화와 정책의 역사1-관리주의적 접근“, ”서울시정연구“, 7권, 1호, 1999. 6

서울시는 지침에 의거하여 학교 이전지의 도시계획을 해제하여 민간개발을 하는 경우 공공용지 20%를 기부채납하도록 시행^{iv}해 왔으며, 현재는 서울특별시 건축조례 제16조(대지안의 조경)에 의하여 시장이 서울특별시 도시계획위원회(이하 "시도시계획위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 지정·공고한 학교이적지(이하 "학교이적지"라 한다)안의 건축물에 대하여는 30%의 대지안의 조경을 하도록 규정하고 있으며, 제22조(식재 등 조경 기준)에 의하면 학교이적지에는 조경면적의 2분의 1이상을 공개공지 시설기준에 따라 설치하여야 하기 때문에 최소 15%는 공개공지로 설치하여야 한다.

5.2 준공업지역 공장이적지에 대한 심의 기준

서울특별시는 준공업지역 내 공장이적지에 대한 개발에 대하여 도시계획위원

회의 심의기준¹을 마련하고 있다. 기본 방향은 준공업지역내 산업기반을 유지하는 것으로 준공업지역을 공장 용도와 혼재 정도에 따라 공업기능 우세지구, 주·공·상 혼재지구, 비공업기능 우세지구 등 3개 지역으로 구분하여 각 지역내의 공장 이적지를 개발하려고 하는 경우 도시계획위원회의 심의기준을 <표 3-13>과 같이 마련하고 있다.

¹ 서울특별시 공장이적지의 심의기준 2001.4

<표 3-13> 준공업지역 관리방안

구 분	공장용도 혼재비율	관 리 방 향	
공업기능 우세지구	30%이상	■지구단위계획 수립 불허 (공동주택 건축 불허)	
주·공·상 혼재지구	30%미만 ~	■사업부지내 공장부지 50%이상	지구단위계획 수립 불허 (공동주택 건축 불허)
	10%이상	■사업부지내 공장부지 50% 미만	공공시설 기부채납 <u>20%이상</u> 기준으로 지구 단위계획 적정여부 도시계획 위원회 심의
비공업기능 우세지구	10%미만	□ 0% 기준 기부채납을 조건으로 지구단위 계획수립에 의한 공동주택 건축 허용	

※기부채납 부지의 위치, 용도, 비율, 인센티브 부여 여부 등 도시계획위원회에서 심의

※기부채납하는 공공시설의 소유권은 서울시로 함.

주·공·상 혼재지구의 경우 사업부지내 공장부지가 50% 미만이어야 하며 공공시설로 기부채납하는 비율이 20% 이상이 되어야 하는 것을 제시하고 있으며, 비공업 우세지구의 경우에도 20% 기준의 기부채납을 조건으로 지구단위계획을 수립할 수 있게 하는 등 기본적으로 20% 이상 기부채납해야 개발할 수 있는 것으로 분석된다.

제4장 결론 및 제안

1. 결론

역사적으로 도시개발과 기반시설은 항상 함께 거론 되어온 화제 중의 하나이다. 도시에 인구가 집중하면서 도시개발에 대한 압력이 증가되며, 이로 인하여 도시는 개발되고 이에 따른 공공시설 및 기반시설에 대한 수요는 더욱더 커지게 된다. 대부분의 도시개발이 민간개발에 의하여 이루어지는 경우가 많으며,

민간기업의 속성상 도시개발에 따른 이익의 증대에 관심을 가지고 있는 반면에 공공부문에서는 도시개발이 주는 주변지역의 파급효과에 대하여 상당한 문제를 제기하고 있다.

이러한 문제를 원인자 부담의 원칙에서 해결하려는 제도가 寄附採納이다. 민간개발의 개발에 따른 이익을 공공으로 환수하고, 민간개발에 의하여 발생하는 기반시설의 수요를 해결하려고 하는 노력이다.

기부채납에 대한 실정법상의 개념정의는 존재하지 않는다. 따라서 판례상의 정의를 참고하면, 寄附採納은 기부자가 그의 소유재산을 국가나 지방자치단체의 국유재산 또는 공유재산으로 증여하는 寄附의 의사표시를 하고, 국가나 지방자치단체는 이를 승낙하는 採納의 의사표시를 함으로써 성립하는 사법상의 증여 계약의 성질을 가진다.

본 연구에서는 기부채납율에 대하여 기존의 사업을 중심으로 사례연구를 통하

여 적용비율을 분석했다. 분석의 대상은 주택건설사업, 도심재개발사업, 특별계획구역 지구단위계획 그리고 각종 위원회의 심의기준 등이다.

<표 4-1> 사업별 기부채납 비율의 비교

		적용범위	평균(%)	비고
주택건설사업		0.6% ~ 10.9%	6.4%	분양가 기준
특별계획구역 지구단위계획	도시계획사항 변경	13.54% ~ 22.58%	18.39%	면적비율
	도시계획사항 불변	0.0% ~ 23.38%	13.10%	
	평균		14.47%	
도심재개발 사업		2.90% ~ 30.20%	16.18%	
각종 위원회 지침	학교이적지		20%	공개공지 15%이상
	준공업이적지		20%이상	

각각의 사업에 대하여 적용되었던 사례를 분석하면 <표 4-1>과 같다. 주택건설사업의 경우에는 분양가를 기준으로 0.6% ~ 10.9%까지 적용되었으며, 평균적으로는 분양가 대비 6.4%정도를 토지 또는 금액으로 기부채납한 것으로 조사되었다.

특별계획구역 지구단위계획의 경우에는 전체 적인 기부채납 비율 평균은 14.47%이며, 이중에서 용도지역의 변경 등 도시계획적 사항이 변화된 경우는 평균 18.39%를 기부채납했으며, 최대로는 22.58%를 기부채납 하기도 하였다. 그러나 도시계획적 사항이 변화되지 않은 지역의 기부채납 비율은 평균 13.10%로 낮게 나타났지만, 최고로는 23.38%를 기부채납하여 구체적인 사항에 들어가면 상당한 편차가 있음을 알 수 있다.

도심재개발 사업의 경우에는 2.90%에서 30.20%까지 기부채납을 하였고, 평균적으로는 16.18%인 것으로 분석되었다. 그리고 위원회의 지침은 일괄적으로 20%

이상인 것으로 나타났다.

<참고문헌>

1. 이미자, “기부채납제도에 관한 연구”, 동아대학교, 석사, 2002.6
2. 박정훈, ‘기부채납의 부담과 의사표시의 착오’, “행정법연구”, 제3호 1998.
3. 유지태, ‘기부채납행위에 대한 현행 판례검토’, “토지공법연구”, 제11호, 2001.02
4. 김영백, ‘주차장시설의 기부채납과 부가가치세 과세여부’, “조세판례연구”, 1993.6
5. 고종주, ‘시설물의 기부채납이 재화의 공급인지의 여부와 그 공급시기’, “대법원판례 해설”, 25호, 1996.11
6. 박균성, “미국과 한국에서의 공공시설 부담제도에 관한 비교법적 연구”, 경희대학교, 박사학위논문, 2001.8
7. 송영천, ‘기부채납과 토지형질변경행위 허가’, “인권과 정의”, 1998. 3월호
8. 박정훈, ‘개발지역주민의 공공시설부

담제도에 관한 연구’, “경희대학교 대학원 고봉논총”, 제22호, 1998

9. 이호원, ‘기설물의 기부채납과 부가가치세’, “특별법 연구원”, 제4권, 1994. 6

10. 강홍빈, “서울도심광간의 변화와 정책의 역사1-관리주의적 접근”, “서울시정연구“, 7권, 1호, 1999. 6

ⁱ 대법원 1992.12.8 선고 92 더 4031 판결<공 1993,417>, 대법원 1996.11.8 선고 96 다 20581 판결 <공 1996,3540>

ⁱⁱ 附款이란 법률행위의 효력의 발생 또는 소멸을 제한하기 위하여 부가되는 약관(約款)으로 민법상(民法上) 법률행위의 부관에는 조건(條件), 기한(期限), 부담(負擔) 등이 있으며, 행정법상(行政法上) 행정행위의 부관에는 조건, 기한, 부담, 철회권(撤回權)의 유보, 법률효과의 일부배제(一部排除), 사후변경(事後變更)의 유보 등이 있다.

ⁱⁱⁱ 서울특별시 도시계획국 홈페이지 www.urban.seoul.go.kr/main/unit/ 참조, 2002년 4월 기준

^{iv} 서울특별시 시설 58410-602