

국토정책 *Brief*

제 215 호
2009. 2. 2

기반시설부담구역제도의 출범과 향후 과제

국토연구원 김상조 책임연구원, 국토연구원 최윤정 연구원

- 그간 많은 논란의 대상이었던 기반시설부담구역제도가 2009년 1월부터 세부 운영지침과 편람을 정비하고 본격적으로 시행되고 있음
 - 기반시설부담구역제도는 법령을 재개정(법개정 2008. 3. 28,령개정 2008. 9. 25)하는 등 진통을 겪으며 계속 시행이 미루어져 왔음
- 기반시설부담구역제도는 원칙적으로 「건축법 시행령」(별표 1)에서 규정하고 있는 모든 건축물의 신·증축에 대하여 공원, 녹지, 학교, 수도, 하수도, 폐기물처리시설 등 구역 내 필요한 기반시설의 설치의무를 부과하고 있음
- 기반시설부담구역제도는 개별적 개발행위가 집중되는 지역이나, 기반시설 부과 의무자의 대상이 모호하여 난개발이 우려되는 지역을 대상으로 시장·군수가 필요하다고 인정하는 경우 구역지정을 할 수 있음
- 기반시설부담구역으로 지정되면 1년 내 기반시설설치계획을 수립하고 이에 소요되는 기반시설설치비용을 산출하여 납부의무자에게 부과하도록 함
- 기반시설부담구역제도는 개별적 개발행위가 자유로운 우리나라 비도시지역의 난개발을 예방하고 계획적 개발의 촉매제가 될 것으로 예상되나 법령의 한계로 인하여 몇 가지 문제점이 제기됨
 - 구역지정기준의 모호함, 부과제외 대상의 논리적 근거 미비(건축연면적 200㎡ 이하 제외, 각종 정부지원 건축물 제외 등), 구역지정 절차의 중복 및 누락, 정비수단과의 연계 미비 등이 우려되는 상황임

1. 제도의 도입배경 및 성격

- 기반시설부담구역제도는 2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되면서 기반시설연동제의 일부로 최초 도입되었음
 - 기존 시가지의 기반시설을 무임승차(free riding)하는 비도시지역의 난개발을 방지하고 필요한 기반시설을 직접 설치하여 개발하게 하자는 취지에서 출발
- 2006년 재개발·재건축으로 인한 부동산가격의 폭등을 막기 위해 전국적인 차원에서 개발이익환수를 목적으로 시행된 「기반시설부담에 관한 법률」로 분리·독립하였으나 많은 문제점을 야기함
- 「기반시설부담에 관한 법률」은 2008년 3월 규제완화라는 국가적 대명제와 부합되지 않아 결국 폐지되고 기반시설연동제의 기반시설부담구역제로 다시 환원되어 필요한 지역에 대해서만 지정하는 기반시설부담구역제도로 재출발하게 되었음
- 따라서 ‘기반시설부담구역제도’는 첫째, 가급적 비도시지역의 개별적 개발행위를 억제하고 둘째, 그럼에도 불구하고 개발이 필요한 경우 기반시설에 대한 부담주체를 명확히 함으로써 계획적 개발을 유도하는 데 목적이 있음

2. 제도의 주요 내용

● 기반시설의 범위 및 부과대상

- 공원, 녹지, 학교, 수도, 하수도, 폐기물처리시설 등 구역 내에 필요하다고 인정되는 시설
- 기반시설 설치의무 대상은 원칙적으로 「건축법 시행령」(별표 1)에서 규정한 건축물(시행령 제4조의3)을 신·증축하는 행위(연면적 200㎡ 이하 제외)

● 기반시설부담구역의 지정기준

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하면 “법령의 제·개정 및 용도지역이 변경되거나 해제되어 행위제한이 완화되는 지역, 전년도 개발행위허가 건수 및 인구증가율이 전전년도 대비 20% 이상 증가한 지역” 등에 기반시설부담구역을 지정(최소 규모 10만㎡ 이상)

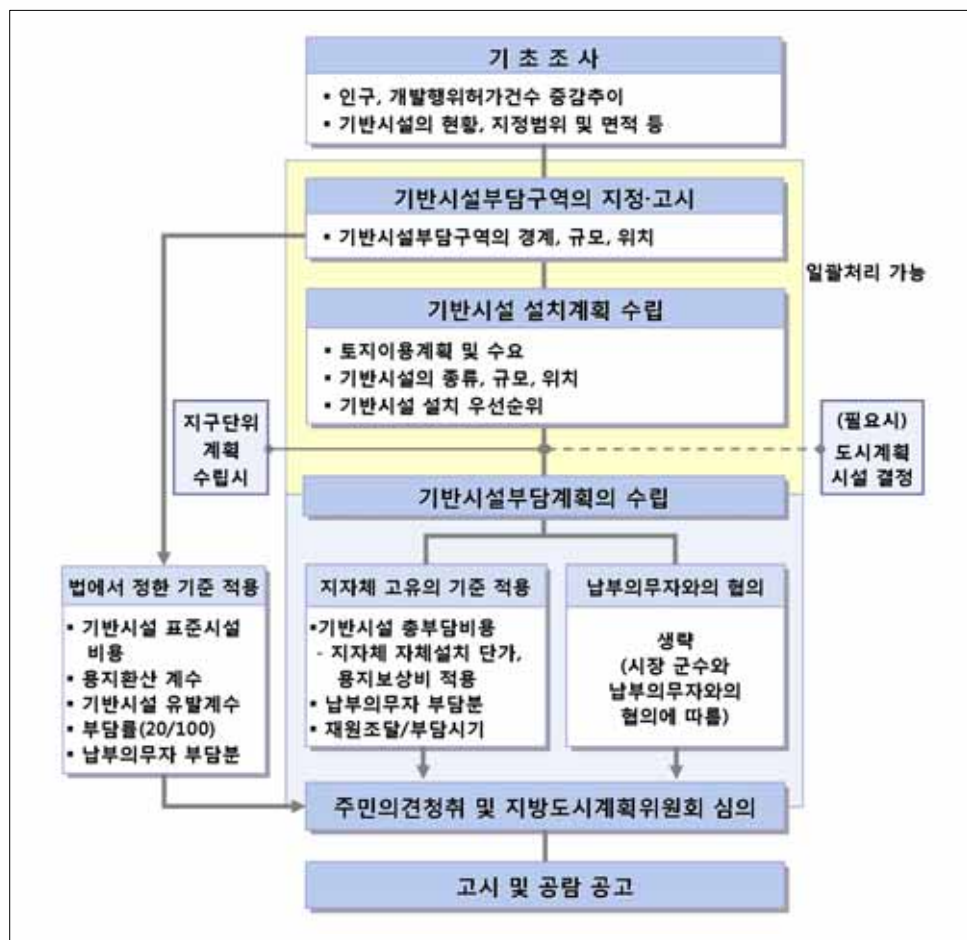
● 기반시설설치계획의 수립기준

- 기반시설설치계획은 기반시설부담구역 내 소요되는 기반시설의 정도를 파악하기 위하여 수립하며, 향후 구체적인 사업계획의 방향이 됨
- 기반시설부담구역제도의 근본적인 취지는 비도시지역의 관리이기 때문에 기반시설설치 기준은 제2종지구단위계획 수립지침을 준용하도록 권고하고 있음

● 기반시설부담계획의 수립기준

- 기반시설설치계획에서 제시한 기반시설을 설치하기 위한 비용을 납부의무자들에게 배분하기 위해 수립
- 기반시설의 설치 및 그에 필요한 용지확보에 소요되는 총 부담비용, 총 부담비용 중 각 납부의무자의 부담분 및 부담시기, 재원조달 및 관리·운영방법 등을 포함

[그림] 기반시설부담구역제도의 추진절차



- 원칙적으로는 납부의무자가 당해 구역에 필요한 기반시설을 설치하도록 되어 있으며, 여건상 납부의무자가 설치하기 어려울 경우 개별 부담비용을 납부함
- 부담비용은 두 가지 방법에 의해 산출 가능함
 - 방법 1: 기반시설부담계획에 따라 지자체 자체 기준을 설정하여 부담금을 산정하는 방법으로서 지자체에서 최근 추진한 유사공사의 실제 투입비용을 근거로 설치비용의 근삿값을 구하여 사업자에게 부과하는 방법
 - 방법 2: 법에서 정한 용지환산계수, 표준시설비용, 기반시설유발계수를 사용하여 산정하는 방법으로서 실제 투입비용보다 일률적인 기준에 의하여 설치비용을 산출하기 때문에 실제보다는 많은 차이를 보일 것으로 예상

3. 향후 정책과제

● 제도의 취지에 부합하는 부담범위의 설정 필요

- 연면적 200m² 이하의 건축물 및 정부의 지원정책에 의한 건축물 등 다양한 건축물을 부과대상에서 제외시킴으로써 제도의 취지나 성격과 다르게 오히려 소규모 개발로 인한 난개발을 부추기는 역효과 예상
- 따라서 제도의 취지에 부합하기 위해서는 건축규모에 관계없이 비도시지역의 개별적 개발에 의한 모든 건축물을 대상으로 기반시설 설치의무를 부과하는 것에 대한 검토가 필요함
- 또한 각종 부과제외 대상 건축물 역시 논리정연한 원칙하에 최소한의 경우에 대해서만 허용하는 것이 바람직함

● 구역지정기준의 합리화 필요

- 기반시설부담구역은 법령의 제·개정, 용도지역의 변경으로 행위제한이 완화되거나 해제되는 지역에 대해 의무적으로 지정됨으로써 행정력이 과도하게 낭비되고 시행에도 어려움이 예상됨

- 일례로 보전산지의 행위제한이 완화되었다고 해서 모든 보전산지를 기반시설 부담구역으로 지정하고 기반시설설치계획을 수립해야 한다는 우려가 제기될 수 있음

- 이러한 지정기준의 현실화를 위해서는 법령의 제·개정이나 용도지역의 변경에 따라 행위제한이 완화되거나 해제되는 지역이라고 하더라도 건축물의 건축과 관련된 행위가 발생할 가능성이 높은 지역을 중심으로 제도를 운영할 필요가 있음
- 따라서 개발가능성이 높은 지역을 중심으로 주변지역의 상황과 여건을 고려하여 지자체 내 자체적인 기준을 가지고 구역을 지정할 필요성이 있음

● 기반시설설치계획의 법적 구속력 확보 및 정비수단의 연계강화 필요

- 법령상 기반시설설치계획에 대한 절차가 생략되어 있어 법적 담보력이 없는 상황이며, 기반시설 설치에 필요한 토지확보, 환지 등을 위한 실행수단이 미비한 상황임
 - 기반시설설치계획을 수립하기 위해서는 개략적으로나마 토지이용계획이나 개발규모에 대한 계획이 우선되어야 하고, 이를 법적으로 담보할 수 있어야 함
 - 그러나 현행 제도의 경우 기반시설에 관한 내용은 도시관리계획으로 결정하여 법적 구속력을 갖춘다 하더라도 기반시설 정비를 위한 필지경계선의 조정, 환지 등 기반시설설치계획을 위하여 필연적으로 수반되는 내용에 대한 법적 구속력이 없는 상황임
- 이를 개선하기 위해서는 제2종지구단위계획의 연계가 바람직한 대안이 될 수 있을 것이나 제2종지구단위계획 역시 사업수단이 미비하기 때문에 반드시 타 사업수단과의 연계를 검토해야 할 것임
 - 전문가들 사이에서는 제2종지구단위계획의 사업계획적 특성을 인정하고 있으며, 독일의 경우 지구상세계획(Bebauungsplan)의 지정에 따라 공공시설을 정비하고 지구공공시설부담금(Erschließungsbeitrag)을 건축허가의 전제조건으로 규정하고 있음

- 이러한 사업수단으로서는 도시개발법상 토지구획정리사업과 같은 방법이 하나의 대안이 될 수 있을 것이며, 이를 기반시설부담구역제도와 연계한 대안으로 제시하면 다음과 같음
 - 대안 1: 현행 기반시설부담구역제도와 제2종지구단위계획을 혼용하여 운용하며, 사업수단으로 도시개발법상 토지구획정리사업을 시행
 - 대안 2: 기존 기반시설부담구역제도를 폐지하고 제2종지구단위계획 내 기반시설부담계획을 포함하여 운용하며, 사업수단으로 도시개발법상 토지구획정리사업을 시행
 - 대안 3: 기존 기반시설부담구역제도를 폐지하고 제2종지구단위계획 내 기반시설부담계획과 토지구획정리사업을 함께 운용

[표] 기반시설부담구역제도의 운영개선(안)

대안	운용형태	사업수단
1	기반시설부담구역 + 제2종지구단위계획	도시개발법(토지구획정리사업)
2	제2종지구단위계획(기반시설부담계획 포함)	도시개발법(토지구획정리사업)
3	제2종지구단위계획(기반시설부담계획 + 토지구획정리사업)	

- 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 김상조 책임연구원 (sjkim@krihs.re.kr, 031-380-0328),
- 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 최윤정 연구원 (yjchoi@krihs.re.kr, 031-380-0389)