

2021
7. 19

KRIHS POLICY BRIEF
No. 825

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

도시계획 변경에 대한 이익공유제는 어떻게 실현 가능한가?



주요내용

- 1 공공기여는 도시계획 변경을 통해 우발이익(planning gain)을 누리게 된 개발사업자가 부지 제공, 직접 설치, 현금 납부의 형태로 공공시설을 부담하는 것으로서 기부채납과 계획이익 환수의 성격이 혼재
- 2 그동안 지구단위계획구역에 공공시설이 충분한 경우, 계획이익을 환수하더라도 사용범위의 제약으로 관할 시·군·구 밖의 소외지역과 공유하는 데 한계가 있었으나, 최근 그 범위를 광역자치단체(道 제외)로 확대하여 이익공유제로 발전할 수 있는 기반을 마련
- 3 현행 공공기여(사전협상) 제도는 여전히 공공기여 총량의 산정기준, 시설 공급수준의 판단기준, 공공기여 가액의 정산기준 등이 미흡하여 그 목적을 달성하기 어려움
- 이를 적용하는 과정에서도 공공기여의 적용범위와 관련한 광역-기초자치단체 간 갈등, 지역사회의 특혜 논란 제기 등의 부작용이 발생
- 4 공공기여금(현금 납부액)의 부과·활용에 대한 기본원칙을 정립하고, 이를 운용하는 데 필요한 구체적인 기준을 마련하여 공공기여 제도가 진정한 '이익공유제'로 거듭나게 할 필요

정책방안

- 1 (공공기여 기준 구체화) 공공기여 총량의 산정, 공공시설 등의 범위 설정, 구역 안 시설의 충족 여부 판단, 시설 설치비용 및 부지가액의 정산, 공공시설 등 설치비용의 배분 등
- 2 (기금 사용처 다변화) 현금 납부액은 공공기여 기금에 적립하여 장기미집행 도시·군계획시설 문제 해결 및 생활SOC 복합리츠(Real Estate Investment Trust: REITs)에 투자
- 3 (생활SOC 정책 연계) 광역 또는 기초자치단체별로 공공시설 등 취약지역의 현황 분석 및 기존 공공시설 등의 관리·운영을 위한 '생활SOC 통합관리시스템' 구축 및 공공기여 제도와 연계

구형수 부연구위원
김상조 선임연구위원
이형찬 주택·토지연구본부장
김동근 연구위원

1

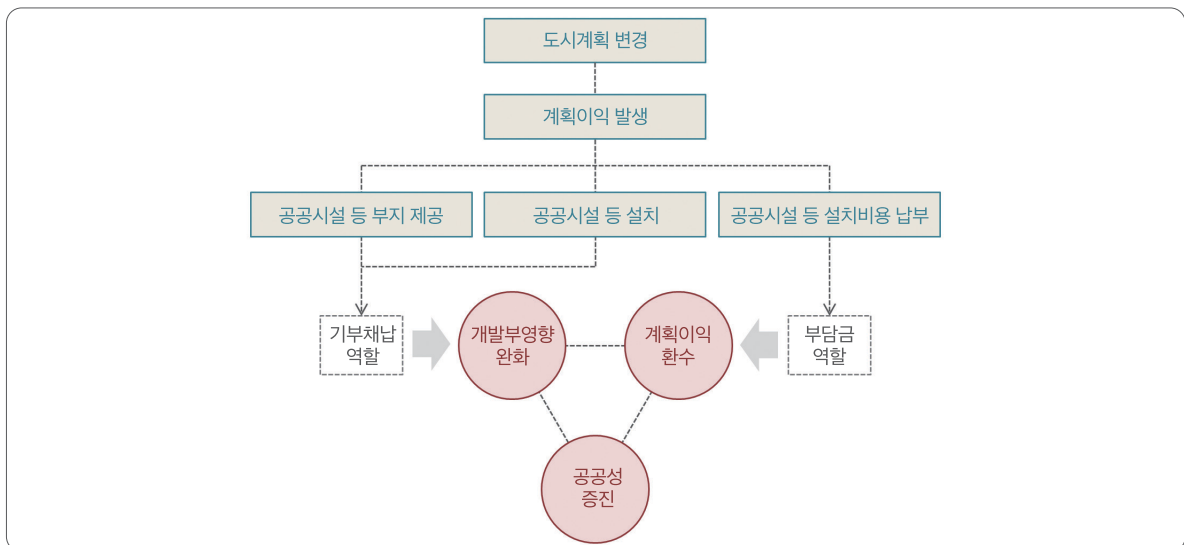
공공기여? 도시계획 분야의 이익공유제

공공기여(public contribution)란 무엇인가?

공공기여는 도시계획 변경을 통해 우발이익(planning gain)을 누리게 된 개발사업자가 부지 제공, 직접 설치, 설치비용 납부의 형태로 공공시설 등을 부담하는 것을 말함

- 공공기여는 개발부영향을 완화하려는 목적으로 공공시설 등의 소유권을 공공에 귀속시킨다는 측면에서 기부채납과 유사한 개념으로 볼 수 있으나, 일부 학자들은 더 나아가 계획이익을 환수하면서 지역의 공공성도 증진시키는 보다 확장된 개념으로 공공기여를 정의해야 한다고 주장함(이우종 외 2014, 28; 김지엽 외 2016, 126)
- 특히, 현행 법령상 지구단위계획구역에 공공시설이 충분히 공급된 경우 용도지역 변경이나 도시·군계획시설 폐지를 통해 발생하는 이익의 일부를 구역 밖에서도 사용할 수 있도록 규정하고 있다는 점을 고려할 때 공공기여 제도가 '계획이익 공유제'의 성격도 지니고 있다는 것을 알 수 있음

그림 1 공공기여의 개념과 목적



출처: 구형수 외 2020, 21 (원자료 이우종 외 2014, 28; 김지엽 외 2016, 125를 참조하여 저자 작성).

왜 공공기여를 통한 계획이익 환수(공유)가 필요한가?

첫째, 계획 변경을 통해 기반시설의 과부하를 유발하는 당사자에게 해당 시설에 대한 공급 의무를 부과하여 부정적 외부효과를 시정할 필요가 있음

- 모든 지역은 유기적으로 연결되어 있기 때문에 주변 지역과 기반시설을 공유하게 되는데, 계획 변경을 통해 당초보다 더 높은 밀도의 건물이 들어서면 주변 시설에 과부하를 초래하고, 그 피해는 모든 거주민이 떠안게 됨
- 이러한 부정적 외부효과를 시정하기 위해서는 계획 변경을 통해 발생하는 이익의 일부를 환수하여 향후 공급이 부족할 것으로 예상되는 기반시설을 조성하는 데 활용해야 함

둘째, 계획 변경에 따라 발생하는 토지가치 상승분은 사회구성원 모두의 노력이 반영된 결과이므로 이들과 계획이익의 일부를 공유할 필요가 있음

- 생활 여건이 우수하고, 경제적으로 발전된 지역에서 용도지역 등의 계획 변경이 이뤄지는 경우 그렇지 않은 지역에 비해 토지가격이 더 많이 상승하게 됨
- 이때 특정 지역의 발전 정도는 그곳의 거주민, 입주 기업 등의 경제활동에 의해 영향을 받으므로 계획 변경에 따른 토지가치 상승분 전체를 토지소유주가 독점하는 것은 바람직하지 않음

2

공공기여를 둘러싼 사회여건 변화

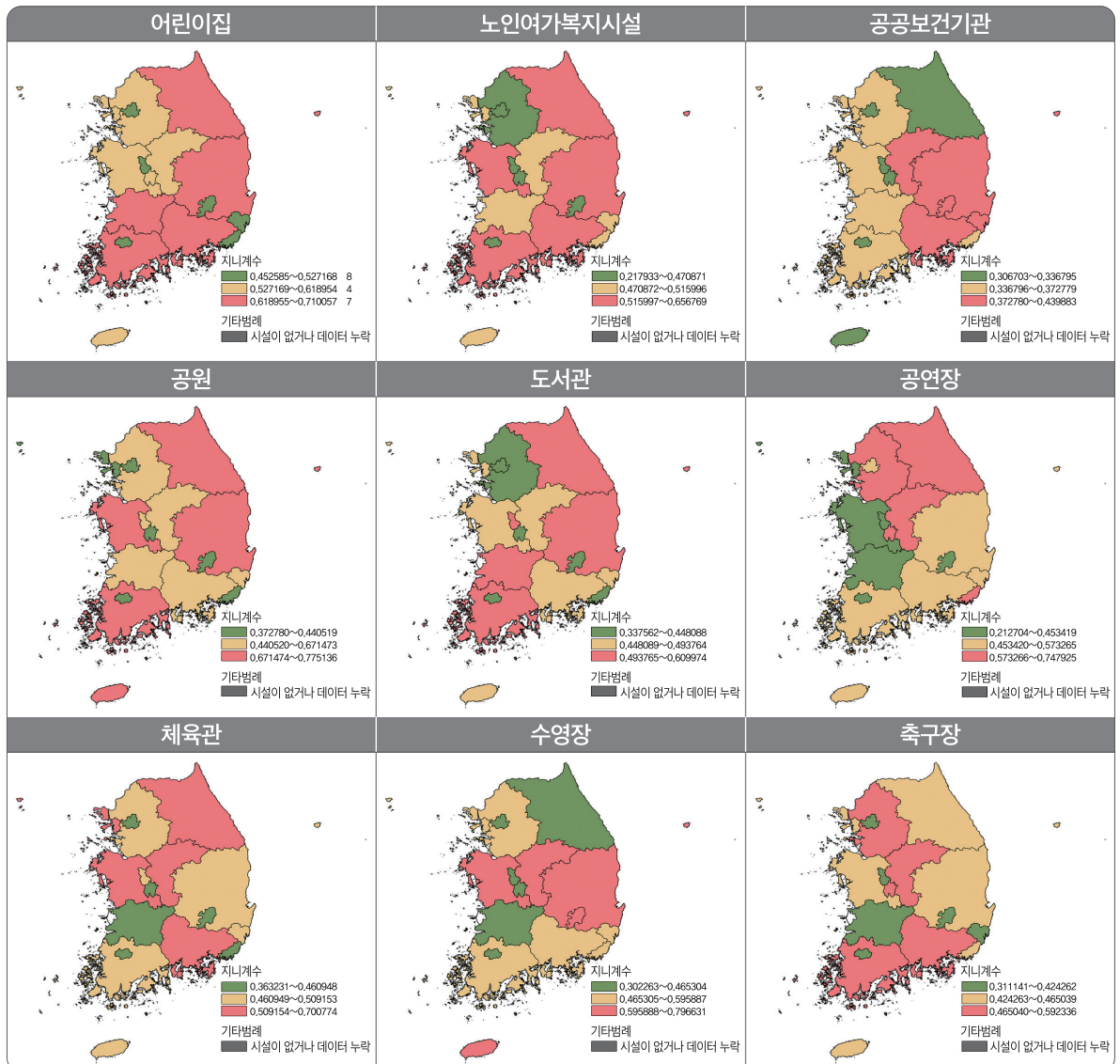
생활SOC 공급의 불평등 문제가 심각하다

광역자치단체마다 특정 시·군·구에만 생활밀착형 사회기반시설(생활SOC)이 집중적으로 공급되어 생활권이 같더라도 생활수준의 격차가 크며, 이러한 현상은 지방에서 더욱 두드러짐

- 최근 삶의 질을 중요시 여기는 사회 분위기가 형성되면서 여가활동을 위한 문화·체육 시설이나 사회적 약자를 위한 아동·노인복지 시설 같은 생활SOC에 대한 관심이 높아지고 있음
- 광역자치단체 17곳을 대상으로 지니계수(Gini Coefficient)를 통해 생활SOC 공급의 형평성 수준을 살펴본 결과, 수도권보다 지방의 광역자치단체에서 불평등 문제가 더 심각한 것으로 나타남

생활여건이 불리한 지역일수록 생활SOC를 확충하는 데 필요한 예산이 부족하기 마련이나, 공공기여 제도는 이러한 부분을 고려하기보다 오히려 불평등을 더욱 심화시키는 방식으로 운영됨

그림 2 광역자치단체별 생활SOC 공급의 형평성 수준



출처: 구형수 외 2020, 28 (원자료는 구형수 외 2019, 53-58에서 일부 발췌).

- 계획이익이 발생할 수 있는 시·군·구는 생활여건이 양호한 곳일 가능성이 높는데, 그동안의 공공기여 제도는 그 이익을 해당 시·군·구의 범위를 벗어난 곳에 사용할 수 없도록 규정함
- 결국 개발 수요가 높은 시·군·구는 공공기여를 통해 지속적으로 재투자가 이뤄지는 반면에 그렇지 못한 시·군·구는 별다른 개선이 이뤄지지 못하는 양극화 현상이 나타나게 됨

장기미집행 도시·군계획시설 부지가 넘쳐난다

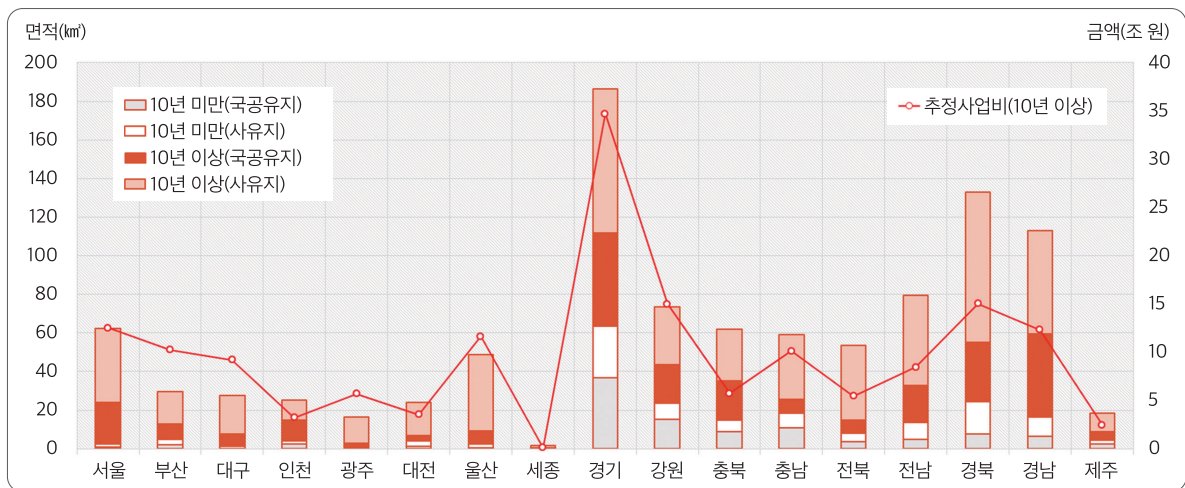
전국에는 도시·군계획시설로 결정된 이후 재원을 확보하지 못해 장기간(10년 이상) 사업이 추진되지 못한 부지가 곳곳에 산재하고 있음

- 2019년 현재 1,015km²의 미집행 도시·군계획시설 부지가 존재하며, 이 중에서 79.5%에 해당하는 807km²가 결정 고시 후 10년이 지나도록 아무런 조치가 취해지지 않은 상태임
- 특히, 서울특별시만 전체 미집행 부지 가운데 10년 이상 집행되지 못한 부지가 차지하는 비율이 무려 96.2%에 달하고 있으며, 대구광역시(95.3%), 울산광역시(95.0%), 광주광역시(94.1%)도 그 비율이 90.0%를 넘어서고 있음

이러한 부지는 나름의 입지 적정성을 검토하여 선정된 것이므로 생활SOC를 공급하기에 적합한 부지일 가능성이 높으나, 이를 모두 계획대로 조성하기 위해서는 총 163조 원에 달하는 재원이 필요함

- 2019년 현재 장기미집행 도시·군계획시설 부지의 절반 이상(68.0%)이 사유지이며, 특히 광주광역시(88.0%), 대전광역시(86.5%), 전라북도(85.4%), 울산광역시(84.8%), 충청남도(82.9%)의 경우 그 비율이 80%를 넘어서고 있음
- 만약 지방자치단체에서 결정 고시일로부터 20년이 되기 전에 실시계획을 인가받지 않으면 그 결정은 효력을 상실하게 되는데, 그 이후에는 상승된 가격으로 해당 부지를 매입해야 하므로 사업을 추진하기가 더욱 어려워짐

그림 3 광역자치단체별 미집행 도시·군계획시설 현황(2019년)



출처: 구형수 외 2020, 27 (원자료는 국토교통부, 2019년 도시계획현황통계 도시계획정보서비스[<http://upis.go.kr>, 2020년 10월 21일 검색]).

도심 내 공공임대주택 공급이 확대되는 추세다

생활SOC의 공급 수준이 비교적 양호한 도시에 공공임대주택을 공급하여 저소득층의 거주 기회를 확대하는 것도 공간 부정의(spatial injustice)를 해소하는 방법이 될 수 있음

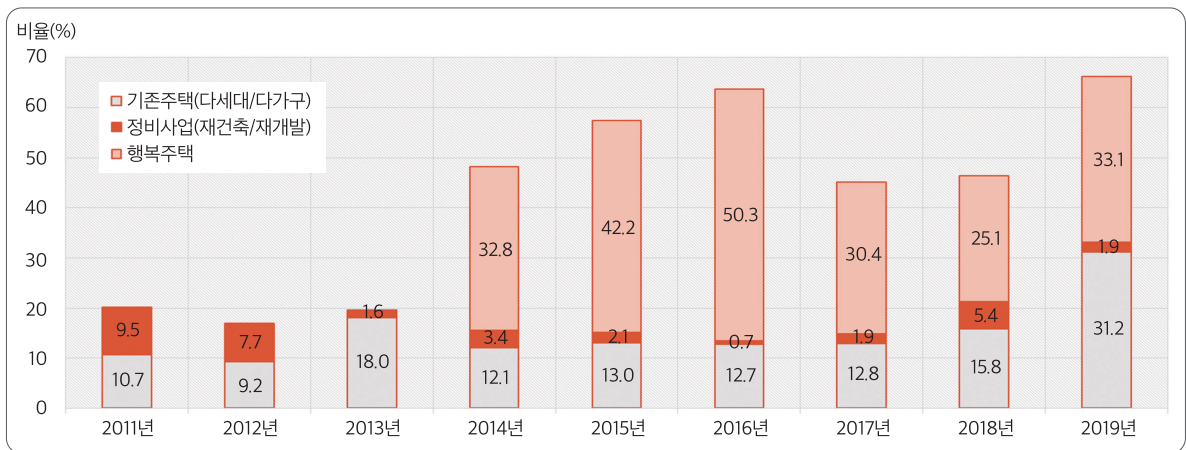
- 과거에는 신규 택지개발사업을 추진하면서 개발제한구역을 포함한 도시 외곽에 공공임대주택을 공급하는 경우가 많았으나, 이 과정에서 불가피하게 생태적 가치가 높은 지역을 훼손하게 되는 부작용도 나타남

- 저소득층은 상대적으로 고용 기회가 많은 도심에 거주하는 경향이 있는데(마강래 외 2008, 51), 도시 외곽에 공공임대주택을 공급하면 이곳을 왕래하는 교통비 지출이 늘어나게 되어 소득 격차만 심화됨(진미윤 외 2020, 31)

그동안 정부에서도 도심형 공공임대주택을 공급하기 위해 많은 노력을 기울였으나, 그 효과를 극대화하기 위해서는 공공기여 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 2004년에 기존 주택(다세대/다가구)을 매입하여 국민임대주택의 한 유형으로 공급했고, 2005년에 정비사업(재개발/재건축)에 대한 임대주택 의무비율 제도를 도입했으며, 2013년에 행복주택사업을 시작하면서 도심형 공공임대주택의 비중이 급격히 증가했음
- 이러한 추세를 반영하듯 최근 정부는 '8.4. 공급대책'의 후속 조치로 역세권에 위치한 준주거지역(지구단위계획구역)의 용적률을 70%까지 허용하면서 계획이익의 일부를 공공임대주택으로 공급하도록 조치했는데, 이 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 이와 관련한 공공기여 기준을 조속히 정비해야 함

그림 4 도심형 공공임대주택 공급비율 변화(2011-2019년)



주: 전세로 공급하는 공공임대주택(전세임대/장기전세)은 제외함.
출처: 구형수 외 2020, 30 (원자료는 국토교통부. 2019년 도시계획현황통계 도시계획정보서비스[http://upis.go.kr, 2020년 10월 21일 검색]).

3

공공기여 제도의 운영사례: 사전협상 제도를 중심으로

왜 사전협상 제도가 필요한가?

현재 공공기여와 관련한 구체적인 사항을 조례에서 정하도록 되어 있어 해당 제도를 활성화하는 데 한계가 있음

- 과거 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(제42조의3)에서는 공공기여로 인정되는 시설, 공공시설 등의 설치 비용 납부액의 산정기준 및 납부방법 등 공공기여와 관련한 구체적인 운영기준을 도시·군계획조례로 정하도록 했음
- 법률유보의 원칙을 준수하기 위해 올해 7월 13일부터 해당 조항이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(제52조의2)로 이관되었으나, 여전히 공공기여로 인정되는 시설이나 공공시설 등 설치비용의 사용처에 대한 기준은 조례에 위임하고 있어 정책 역량이 부족한 지방자치단체에서는 공공기여 제도를 운영하기가 쉽지 않음

그 대안으로 지방자치단체에서는 사전협상 제도를 도입하여 개발사업자에게 공공기여에 대한 의무를 부과하고 있음

- 2008년에 서울특별시에서 최초로 시행한 사전협상 제도는 공공과 민간이 협의를 통해 계획 변경에 대한 특례를 해소하고, 공공에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 제도라고 할 수 있음
- 최근 부산광역시(2016년), 광주광역시(2017년) 등 다른 광역자치단체에서도 도입했으며, 이 외에 부천시·고양시·성남시·전주시 등의 기초자치단체에서도 도입하여 운영하고 있음

사전협상 제도는 어떻게 운영되고 있나?

사전협상 제도를 운영하는 일부 광역자치단체에서는 부정확한 공공기여 총량 산정, 시설의 공급 수준에 대한 판단기준 부재, 공공기여(가액)의 정산기준 미흡 등의 문제가 발견됨

- 공공기여 총량을 산정할 때 대상지의 입지 차이를 고려하지 않을 뿐더러 계획 변경에 따른 순수한 토지가치 증가분을 추정하는 데에도 한계를 보이고 있음
- 지구단위계획구역 안에 필요한 시설의 종류와 총족 여부를 파악하는 기준도 없고, 공공시설 등 설치비용에 대한 정산기준과 검증 방법도 구체적이지 못함

사전협상 제도를 적용한 일부 사업대상지에서는 광역과 기초자치단체 간의 갈등이 심각할 뿐 아니라, 협상을 추진하는 과정에서 특혜 논란이 끊이지 않음

- 올해 7월 13일부터 공공기여의 적용 범위에 대한 제약(사·군·구로 한정)이 사라졌으나, 여전히 공공기여 총량의 배분과 관련한 기준이 마련되지 않아 이를 둘러싼 광역과 기초자치단체 사이의 갈등은 지속될 것으로 예상됨
- 현재와 같이 지역사회(주민, 시민단체 등)의 참여를 배제한 채 지방자치단체와 사업시행자 간의 협상만으로 사업이 추진되면 계획 변경에 대한 특혜 논란을 해소하기가 쉽지 않을 것으로 보임

표 1 광역자치단체의 사전협상 제도 현황

구분		서울특별시	부산광역시	광주광역시	
제도 개요	도입시기	2009년	2016년	2017년	
	적용대상	• ①용도지역 변경 • ②도시계획시설 폐지(복합화) • ①과 ② 중첩	• 용도지역 변경 • 도시계획시설 폐지 • 허용용도 범위 확대	• ①용도지역 변경 • ②도시계획시설 폐지(복합화) • ①과 ② 중첩	
	공공기여항목	• 공공시설 등 • 공공임대산업시설·공공임대상가 • 기반시설 설치비용	• 공공시설 등 • 공여시설 • 공공시설 등 설치비용	• 공공시설·기반시설 • 기반시설 설치비용	
	공공기여 비율	• 20~48%	• 28~40%	• 20~43%	
대상지역	대상지역	• 현대자동차 부지	• 舊한진CNY부지	• 호남대학교 쌍촌캠퍼스 부지	
	사업 개요	면적	• 79,342m ²	• 54,480m ²	• 63,507m ²
		위치	• 서울 강남구 영동대로 512 	• 부산 해운대구 센텀동로 210 	• 광주 서구 화정로49번길 15 
주요 사례	협상 과정과 내용	협상 주체	• 공공: 서울특별시 • 민간: 현대자동차그룹	• 공공: 부산광역시 • 민간: 삼미D&C	• 공공: 광주광역시 • 민간: 성인학원(호남대학교)
		계획 변경	• 용도지역 변경 (제3종일반주거 → 일반상업)	• 용도지역 변경(준공업 → 일반상업) • 도시계획시설(유통업무설비) 폐지	• 도시계획시설(학교) 폐지
		사업 계획	• 업무시설(105층), 숙박시설, 문화·집회시설, 관광휴게시설, 판매시설 등	• 생활숙박시설(6개동), 판매시설, 업무시설, 문화·집회시설 등	• 공동주택(970세대)
	공공 기여 계획	총액	• 1조 9,827억 원(추정)	• 1,690억 원(추정)	• 242억 원(추정)
		내용	• 영동대로 지하공간 복합개발, 잠실 주경기장 리모델링, 단천·한강 정비 및 친수공간 조성 등	• 현금 납부(1,400억 원) • 선하지 공원화, 미집행도로, 주민 편의시설 조성 등	• 쌍촌어린이공원, 장기미집행시설(운천·화정근린공원), 도로, 경로당, 주차장 조성 등
주요 이슈와 쟁점	지역 주민	-	• 특혜 논란, 교통 혼잡, 일조권·조망권 침해	• 우량 수목 훼손, 인근 학교의 건강·학습권 침해	
	기초 자치 단체	• 광역-기초 간 공공기여 총량(시설 설치 포함)의 배분 문제 • 지구단위계획구역 경계 확대의 타당성	• 광역-기초 간 공공기여 총량(시설 설치 포함)의 배분 문제	-	

출처: 구형수 외 2020, 41-86의 내용 정리 (위치도면은 네이버지도[https://map.naver.com, 2020년 10월 21일 검색]를 수정).

4

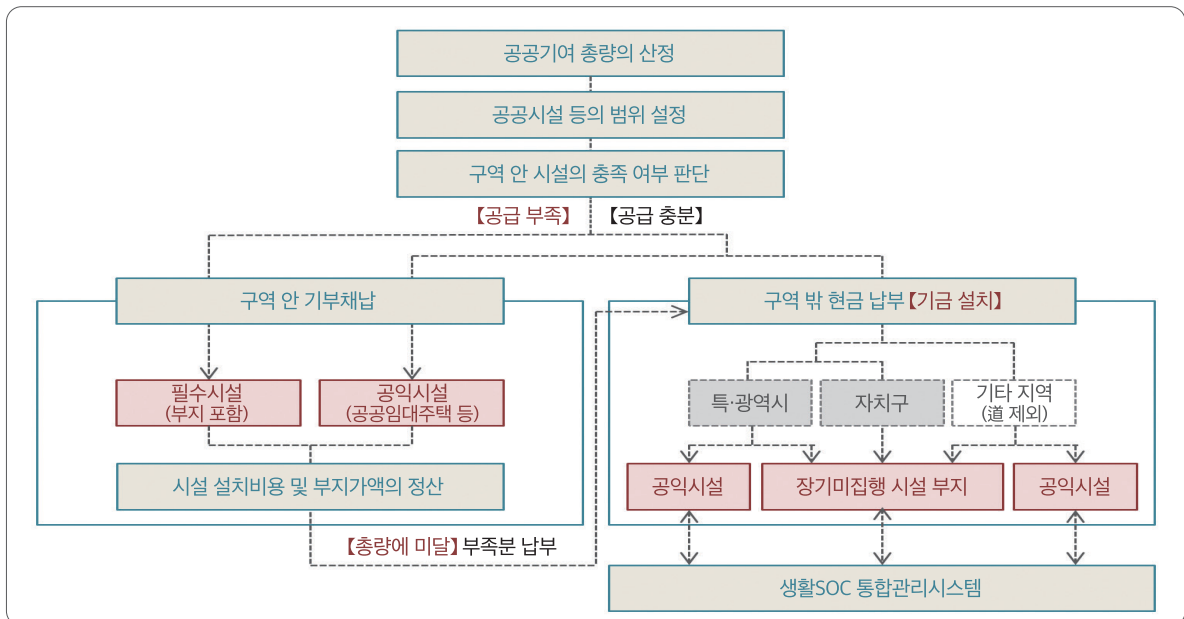
공공기여 제도가 진정한 이익공유제로 거듭나려면...

공공기여 제도의 기본원칙을 확립하고, 운영구조를 개선해야 한다

구역 안 시설의 기부채납을 원칙으로 하되, 구역 밖 현금 납부를 중심으로 공공기여 제도의 운영구조를 개편함

- 일단 사업자가 부담해야 할 공공기여 총량을 산정하고 지구단위계획구역 안에 기본적으로 필요한 시설(필수시설)과 공간적 범위의 제약 없이 설치하는 시설(공익시설)의 종류를 별도로 설정함
- 지구단위계획구역 안에 필수시설이 부족한 경우에는 본 사업 준공 전까지 해당 시설을 조성하거나 관련 부지를 제공하고, 충분한 경우에는 구역 안에 공익시설(공공임대주택 등)을 설치하거나 공공시설 등 설치비용으로 납부함
- 현금으로 납부한 공공시설 등 설치비용은 광역이나 기초자치단체별로 기금을 설치하여 관리하되, 생활SOC 통합관리시스템을 구축하여 해당 기금을 효과적으로 집행하는 데 활용함

그림 5 공공기여 제도 개선(안)의 운영구조



출처: 구형수 외 2020, 91.

생활SOC 정책과 연계한 공공기여 및 기금 운용기준을 마련해야 한다

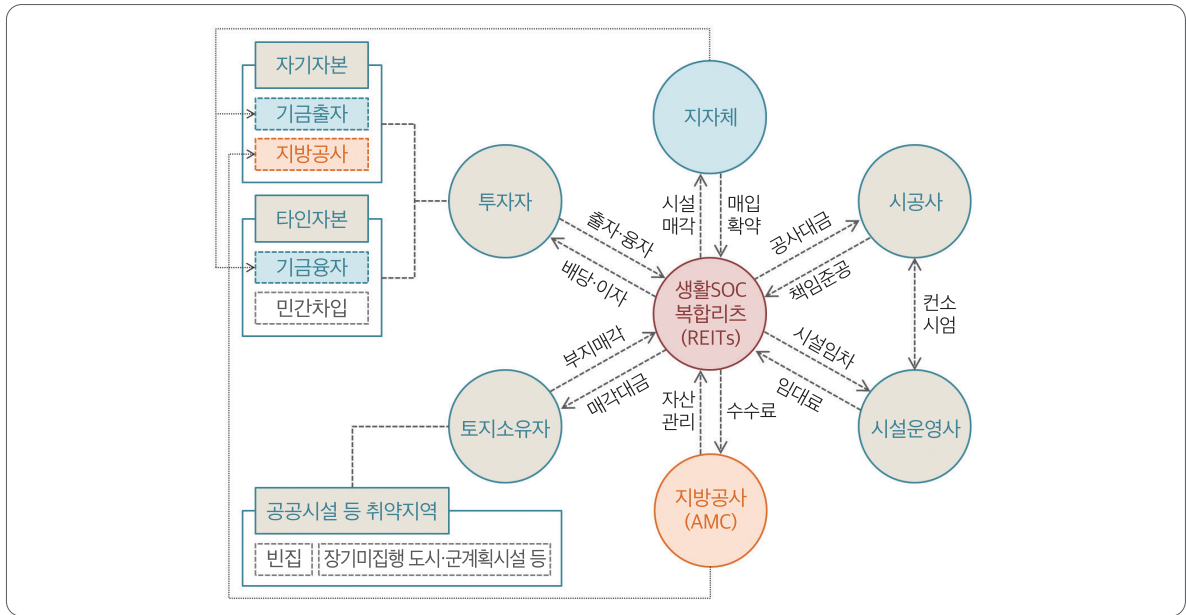
첫째, 공공기여 총량의 산정, 공공시설 등의 범위 설정, 구역 안 시설의 충족 여부 판단, 시설 설치비용 및 부지가액의 정산, 공공시설 등 설치비용의 배분과 관련한 구체적인 기준을 마련함

- 용적률 가치에 기초하여 공공기여 총량을 산정하고, 지구단위계획구역 안에 필수적으로 요구되는 시설(필수시설)의 범위 및 충족 여부에 대한 판단기준(예: 기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준 등)을 마련함
- 구역 안 시설의 설치비용과 부지가액은 표준비용방식으로 정산하되 필요한 경우 실비정산방식으로 보완하고, 구역 밖에 제공하는 현금 납부액에 대해서는 유사 목적의 부담금 제도를 참조하여 광역과 기초자치단체 간 배분기준을 설정함

둘째, 지구단위계획구역 밖의 공공기여는 모두 현금으로 받아 공공기여 기금에 적립하고, 이를 장기미집행 도시·군계획시설을 조성하는 데 활용하거나 생활SOC 복합시설을 건립하는 리츠(REITs)에 투자함

- 공공시설 등 취약지역에 공공시설 등을 설치하는 사업 위주로 기금을 활용하되, 광역자치단체는 기금의 일부를, 기초자치단체는 기금의 전체를 장기미집행 도시·군계획시설 문제를 해소하는 데 우선적으로 사용함

그림 6 생활SOC 복합리츠의 사업구조



출처: 구형수 외 2020, 112 (원자료 국토교통부 외 2020, 14를 참조하여 저자 작성).

- 장기적으로는 생활SOC와 공공임대시설을 복합시설로 조성하는 생활SOC 복합리츠에 적립금을 출자·용자하는 사업도 추진하여 임대수익을 통해 기금을 운영하는 데 필요한 자금을 확보하는 선순환 구조를 창출함

셋째, 공공시설 등 취약지역의 현황을 분석하거나 이미 설치된 공공시설 등을 효과적으로 관리·운영하기 위해 광역이나 기초자치단체별로 생활SOC 통합관리시스템을 구축하여 공공기여 제도와 연계함

- 생활SOC 통합관리시스템을 효과적으로 활용하기 위해 공공기여 대상이 되는 시설(생활SOC, 공공임대주택 등), 장기미집행 도시·군계획시설, 유휴 부동산(빈집, 유휴 국·공유재산 등)에 대한 공간정보를 통합적으로 구축함
- 기존 관행에 따라 교통시설(도로 등)을 조성하는 데 공공기여 기금의 대부분을 소진하지 못하도록 장기미집행 도시·군계획시설 부지 가운데 우선적으로 매입해야 할 곳(우선관리지역)을 찾아낼 수 있는 기능도 추가함

참고문헌

구형수·이다예·박정은. 2019. 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구. 세종: 국토연구원.
 국토교통부. 2019년 도시계획현황통계 도시계획정보서비스. <http://upis.go.kr> (2020년 10월 21일 검색).
 국토교통부·주택도시기금·주택도시보증공사. 2020. 2020 도시재생 기금용자 안내 및 활용사례집. 세종·부산: 국토교통부·주택도시기금·주택도시보증공사.
 김지엽·남진·홍미영. 2016. 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 도시설계 17권, 2호: 119-129.
 네이버지도. <https://map.naver.com> (2020년 10월 21일 검색).
 마강래·강은택. 2008. 저소득 근로자의 주거 입지를 통해 본 고용접근성에 관한 연구. 경기: 주택도시연구원.
 이우중·남진·김지엽·홍미영·윤병훈·전혜진·조아라·양우혁·김재하·성민규·김진·김국화·조현호·권수현·정소영. 2014. 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련연구. 서울: 서울특별시.
 진미윤·김경미. 2020. 공공임대주택의 주거 빈곤 완화 및 소득 재분배 효과. 대전: 토지주택연구원.

※ 이 브리프는 “구형수·김상조·이형찬·김동근. 2020. 도시계획 변경에 따른 공공기여 기준 정립 및 기금 설치방안 연구. 세종: 국토연구원”의 내용을 정리한 것임.

<ul style="list-style-type: none"> • 구형수 국토연구원 도시연구본부 부연구위원 (hskoo@krihs.re.kr, 044-960-0247) • 이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부장 (hchanlee@krihs.re.kr, 044-960-0378) 	<ul style="list-style-type: none"> • 김상조 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원 (sjkim@krihs.re.kr, 044-960-0328) • 김동근 국토연구원 도시연구본부 연구위원 (dkkim@krihs.re.kr, 044-960-0166)
---	--

