

서울특별시 기반시설설치기금 조례안

검 토 보 고

의 안 번 호	1314
------------	------

2020. 03. 06
도시계획관리위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2020. 2. 5. 박상구 의원 발의 (2020. 2. 12. 회부)

2. 제안이유

- 대규모 부지의 개발에 따른 공공기여(기반시설 설치비용 등) 활용을 통해 기반시설이 취약한 지역에서 효율적으로 기반시설 등을 확보하기 위하여 기금을 설치하고자 함

3. 주요내용

- 도시관리계획 변경 등에 따른 공공기여 중 공공시설등 설치를 위한 비용의 효율적 관리를 위하여 기금 설치(안 제3조)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의3에 따른 공공기여 중 공공시설등 설치비용 등을 재원으로 하고, 관련 규정에 따라 공공시설등 취약지역 내 공공시설등 설치 사업비로 활용(안 제5조, 제6조)
- 기금의 운용과 기금관리 담당공무원의 지정 및 기금관리 절차 등을 명확히 함(안 제7조)
- 기반시설 기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 기금운용 심의위원회를 설치하여 운영함(안 제8조 내지 제12조)

4. 검토의견

- 이 제정조례안은 민간부지의 도시계획 변경에 따른 공공기여를 활용하여 기반시설이 취약한 지역 내 기반시설을 설치하기 위한 기금의 설치근거와 조성재원·용도 등을 규정하기 위한 것으로, ‘18.12.31. 기금 존속기한의 종료와 함께 효력을 상실한 舊 「서울특별시 기반시설 설치 기금 조례」(이하 ‘기금조례’)를 신규 제정하고자 박상구 의원이 발의하여 2020년 2월 12일 우리 위원회에 회부된 사안임¹⁾.

▶ 조례 제정경위

- 기존 기금조례는 2014년 3월 20일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 ‘국토계획법 시행령’)과 「서울특별시 도시계획 조례」(이하 ‘도시계획 조례’)²⁾에 근거하여 기반시설 설치비용의 효율적 관리를 위해 최초 제정되었으나, 기금의 존속기한 도래 전인 2018년 6월 개최된 ‘서울시 재정계획심의위원회³⁾’에서 기금의 존속기한 연장이 불필요하다는 심의결과가 나오에 따라 기금의 존속기한은 ‘18.12.31 만료되고 이와 동시에 기금조례도 효력을 상실하게 되었음.

1) 기반시설 설치 기금의 존속기한이 종료되면, 해당 기금조례는 별도의 폐지 절차를 거치지 않더라도 실효된 것으로 보아야 한다는 법제처 해석례(‘17.5.18)와 의견제시 사례(‘14.10.27)에 기초할 때, 존속기한을 넘긴 기금을 설치·운영하기 위해서는 기존 조례의 개정이 아닌 신규 제정을 통해서만 가능한 상황임(「서울특별시 기반시설 설치 기금 조례 일부개정조례안」(의안번호 1298) 검토보고서 참고).

2) 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호, 도시계획 조례 제19조의3제3항

3) 2018.6.26.~2018.6.28, 2018년 제2차 서울특별시 재정계획심의위원회 개최 (심의결과: 존속기한 연장 불필요),

- 서울시 재정계획심의위원회에서 기반시설설치기금의 존속기한 연장을 불허한 사유는 기금조례 제정 후 기금조성 및 운용실적이 없고, 기금 일몰제의 취지를 고려할 때 기한연장은 실익이 없다고 판단했기 때문임.
- 기금의 존속기한이 경과된 경우 조례개정이 아닌 제정을 통해서만 기금의 설치가 가능하며, 별도의 폐지절차 없이도 기존 조례는 효력을 상실한 것으로 본다는 법제처와 법무담당관의 의견⁴⁾을 고려할 때 기존조례의 폐지없이 신규 제정을 추진하는 것은 무리가 없을 것으로 사료됨.
- 다만, 기존 기금조례가 실질적 효력을 상실하였음에도 불구하고 아직도 형식적 효력을 발휘하고 있는 상황임을 감안할 때⁵⁾, 이 조례안의 부칙을 통해 기존 조례를 폐지토록 하는 것은 법적혼란을 방지할 수 있다는 측면에서 바람직하다고 판단됨.

▶ 기금 운영의 필요성

- 조례 제정 이후 기금이 조성되지 않은 사유는, 기금재원이 사전협상 공공기여 중 ‘**현금으로 납부되는 기반시설 설치비용**’으로 확보되는 상황에서 조례 제정 후 사전협상을 완료한 사

4) 법제처 의견제시(14-0213), 법무담당관-7920(2019.5.14.)

5) 기존 기금조례가 별도의 폐지절차를 거치지 않은 까닭에 서울특별시 법무행정서비스 (<http://legal.seoul.go.kr>)에서는 기존 조례를 형식상 유효한 조례로 인식하고 있으며, 그 결과 조례가 효력을 잃은 '18.12.31 이후에도 기존 조례는 일괄정비 조례에 의한 타법개정으로 2차례 개정되었음.

- 서울특별시조례 제7154호, 2019.05.16., 타법개정

- 서울특별시조례 제7423호, 2019.12.31., 타법개정

례가 강남 한전부지 1건⁶⁾에 불과하며, 이마저도 협상과정에서 해당 부지의 공공기여는 현금이 아닌 기반시설 설치제공으로 변경되었기 때문임⁷⁾).

- 이에 따라 사전협상제도의 운영 실적이 부진하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔으나, 작년 초 국토계획법 시행령 개정⁸⁾으로 사전협상 대상지 요건완화(1만^{m²} 이상→ 5천^{m²} 이상)와 기금용도 확대 등 제도개선이 이루어지고, 작년 말에는 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」가 신규 제정됨으로써 사전협상 활성화와 기금재원의 안정적 확보를 위한 제도적 기반이 마련되었는 바, 향후 자원확보에 따른 안정적 기금운용은 가능할 것으로 예상됨.
- 서울시(공공개발기획단)에 따르면 '20년 1월 현재 총 5개소⁹⁾에서 사전협상이 진행 중이며, 이 중 금년 상반기에는 2개소 협

6) 사전협상이 완료된 곳은 강남구 현대자동차 부지가 유일함('16.2월 협의완료). 당초에는 공공기여 일부를 기금으로 조성할 계획이었으나, 세부 공공기여방안에 대한 협의과정에서 기금제공이 아닌 시설설치 제공으로 변경됨.

7) 참고로, 조례가 제정·시행되기 전에 협상이 완료된 대상지는 총 3개소임.

구분	대상지	협상완료시기	비 고
1	강동 서울승합	'11.12	'20.8 완료예정
2	마포 흥대역사	'13.06	'18.9 사업완료
3	용산 관광버스터미널	'13.08	'17.8 사업완료
4	강남 한전부지	'16.02	'20.4 착공예정

8) ▪ '19.01.18 : 개정 국토계획법 시행령 시행 (제42조의3제2항제12호)
 - 기금재원(기반시설 설치비용) 대상지 확대: 1만^{m²} 이상→ 5천^{m²} 이상
 ▪ '19.03.19 : 개정 국토계획법 시행령 시행 (제42조의3제2항제12,13,14,15호)
 - 기금용도 확대 : 기반시설 → 공공시설등
 ※ 공공시설등 : 공공시설, 기반시설, 공공임대주택, 기숙사 및 조례로 정하는 시설(추가)

9) 협의 진행 중인 대상지(5개소) : 광진 동서울터미널, 노원 광운대물류시설, 도봉 성대야구장, 송파 성동구청소, 은평 수색역세권(지단수립)

상을 완료하고 하반기에는 7개소에서 협상을 진행할 예정이라고 함¹⁰⁾. 계획대로라면 향후 총 3,000억원 규모의 기금조성이 가능하며, 이중 약 770억원은 '21년에 최초 조성될 수 있을 것으로 보여짐(붙임-1 참조).

▶ 조례안 주요내용

이 조례안은 기존 기금조례(총 15개 조문)의 틀¹¹⁾을 유지한 상태에서 총 13개 조문과 부칙으로 구성되는데, 주요내용을 살펴보면 다음과 같음.

- 도시관리계획 변경에 따른 공공기여 중 공공시설등의 설치를 위한 비용의 효율적 관리를 위해 **기반시설설치기금**을 설치하며(안 제3조),
- 설치된 기금은 국토계획법 시행령 제42조의3에 따라 지역 내 공공시설등 설치 사업비 등에 사용토록 하고(안 제6조),
- 기금의 효율적 관리·운용을 위해 **기금관리담당공무원**의 지정 및 예치 관리에 대한 사항을 규정하며(안 제7조),
- 기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 **기금운용심의위원회**를 설치하여 운영토록 함(안 제8조부터 제13조까지).
- 기타 조례안의 시행과 관련해서는 안 제4조에서 **존속기한**을

10) 추가 협의 예정지(7개소) : 서초 코오롱, 동대문 물류터미널, 성동 한전부지, 서초 서울레미콘, 강남 코원부지, 목동 CBS, 동작 노량진수산시장 등

11) 제정조례안에서는 기존 조례 제7조(기금운용계획 및 결산)를 삭제하였는데, 이는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제8조(기금운용계획 및 결산)과 내용적으로 중복되기 때문임. 그 밖에 기존 조례 제15조(시행규칙)도 제정안에서는 삭제되었음.

2024년 12월 31일까지로 하되, 효력을 상실한 기존 조례는 부칙을 통해 폐지토록 하였음¹²⁾).

- 안 제6조에서는 기금의 용도를 국토계획법 시행령 제42조의3 제2항제13호¹³⁾ 및 「서울특별시 도시계획 조례」 제19조의3 제1항¹⁴⁾에 따른 지역, 즉 경관지구, 보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 개발제한구역, 도시자연공원구역, 정비구역, 재정비촉진지구, 그 밖에 기반시설이 부족하여 지원이 필요하다고 시도시계획위원회에서 인정하는 지역으로 하였음.
 - 그 외 사항은 기존 조례를 바탕으로 관계 법령상의 용어와 기준에 부합하도록 내용일부를 수정한 것으로 특이사항 없음.
- 종합하면, 이 제정조례안은 기금의 설치·운용 실적 부족으로 존속기한이 종료된 기존 조례를 폐지 후 신규 제정하여 기금의 설치 및 운용 근거를 향후 5년간 마련하려는 것으로, 상위 법령 및 도시계획 조례 개정으로 기금조성 및 운용 활성화를

12) 존속기한이 종료된 기존 조례와의 혼선을 방지하기 위해 신규 조례안의 제명은 「서울특별시 기반시설설치기금 조례」로 차별화 함(띄어쓰기).

13) 제12호는 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설등이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보호지구, 방재지구 또는 공공시설등이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 공공시설등을 설치하거나 공공시설등의 설치비용을 부담하는 것으로 같음할 수 있다.

14) ① 영 제42조의3제2항제13호, 제14호에 따른 관할 시·군·구 내 기반시설이 취약한 지역은 다음 각 호의 지역을 말한다.

1. 용도지구 중 경관지구, 보호지구, 취락지구, 개발진흥지구 또는 용도구역 중 개발제한구역 및 도시자연공원구역
2. 지구단위계획구역, 도시 및 주거환경정비법에 따른 정비구역 및 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 따른 재정비촉진지구
3. 1호 및 2호의 어느 하나에 해당하지 않는 지역중 기반시설이 부족하여 지원이 필요하다고 시도시계획위원회에서 인정하는 지역

위한 제도적 여건이 개선된 상황에서 내년부터 본격적인 기금 조성을 앞두고 있어 조례제정의 필요성과 타당성이 인정됨.

다만, 조례제정 후 기금을 활용한 취약지역 내 공공시설등(공공시설, 기반시설, 공공임대주택, 기숙사 등)의 설치가 적기·적소에 이루어 질 수 있도록 실효성 있는 기금운용계획을 수립하고 이를 중기지방재정계획에 반영토록 노력함으로써 기금 운용의 공정성과 효율성을 확보하는데 유념해야 하겠음.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 윤 은 정
연 락 처	02-2180-8208
이 메 일	urbanth@seoul.go.kr

【붙임-1】 기금조성 시기 및 운용계획(안) (출처: 공공개발기획단 내부자료)

○ 기금조성 예상 시기 및 규모(추정) (‘20.1 사업자 신청내용 기준)

- ‘20년 : 기금 조례 및 시행규칙 제정 등 기금조성 여건 마련
- ‘21년 이후 : 협상완료 대상지의 공사시행시, **약 770억원 기금조성 가능**

대상지	공공기여 (억원)	20년				21년			
		1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
합계	3,000	-	-	-	-	75	165	230	300
광운대 물류시설	350 (1,700)	협상	완료	지단	결정	공사	시행	(공공기여 제공가능)	
						35	35	35	35
송파 성동구치소	400 (2,000)	협상	완료	지단	결정	공사	시행		
						40	40	40	40
동대문 물류터미널	250 (1,200)	대상지 선정	제안서 작성	협상	완료	지단	결정	공사	시행
								25	25
성동 한전부지	100 (550)	대상지 선정	제안서 작성	협상	완료	지단	결정	공사	시행
								10	10
강남 코원부지	700 (3,600)		대상지 선정	제안서 작성	협상	완료	지단	결정	공사시행
									70
서초 코오롱	600	제안서 작성	협상	완료	지단	결정	공사	시행	
							60	60	60
목동 CBS	300	대상지 선정	협상	완료	지단	결정	공사	시행	
							30	30	30
서초 서울레미콘	300	대상지 선정	제안서 작성	협상	완료	지단	결정	공사	시행
								30	30

주1) 1만㎡ 이상 부지는 공공기여 총량 중 1/5을, 5천~1만㎡ 미만 부지는 전액 현금 제공하는 것으로 가정

주2) 공공기여 중 현금제공은 공사 시행단계부터 분기별 1/10씩 분할 납부하는 것으로 가정

주3) 협상대상지 중 현재 협상이 지연되고 있는 롯데칠성, 동서울터미널, 성대야구장 등은 미포함

【붙임-2】 관련 규정

○ 지방자치단체 기금관리기본법

제4조(기금의 존속기한)

- ① 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 기금과 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발을 위한 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다.
- ② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.
- ③ 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 기금의 존속기한 및 통합·폐지에 관한 사항 등을 포함한 5년 단위의 기금정비계획을 매년 작성하여 이를 「지방재정법」 제33조제1항에 따른 중기 지방재정계획에 반영하여야 한다.

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

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

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

제42조의3(지구단위계획의 수립)

② 국토교통부장관은 법 제49조제2항에 따라 지구단위계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

13. 제12호는 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 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 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 같음할 수 있다.
14. 제13호에 따른 기반시설의 설치비용은 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역 내 기반시설의 확보에 사용할 것
15. 제12호 및 제13호에 따른 기반시설 설치내용, 기반시설 설치비용에 대한 산정방법 및 구체적인 운영기준 등은 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정할 것

○ 서울특별시 도시계획 조례

제19조의3(대규모 시설이전지 등에 대한 지구단위계획 수립)

① 영 제42조의2제2항제13호, 제14호에 따른 관할 시·군·구 내 기반시설이 취약한 지역은 다음 각호의 지역을 말한다.

1. 용도지구 중 경관지구, 미관지구, 보호지구, 취락지구, 개발진흥지구 또는 용도구역 중 개발제한구역 및 도시자연공원구역
2. 지구단위계획구역, 도시 및 주거환경정비법에 따른 정비구역 및 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 따른 재정비촉진지구
3. 1호 및 2호의 어느 하나에 해당하지 않는 지역중 기반시설이 부족하여 지원이 필요하다고 시도시계획위원회에서 인정하는 지역

② 영 제42조의2제2항제15호에 따른 기반시설 설치내용, 기반시설 설치비용에 대한 산정방법 및 구체적인 운영기준은 다음 각 호와 같다.

1. 도시관리계획의 변경에 따른 구체적 개발계획과 그에 따른 기반시설의 설치 제공 또

는 기반시설 설치를 위한 비용 제공 등(이하 “공공기여”라 한다.)을 도시관리계획 결정권자와 사전에 협의하여 인정된 경우에 한하여 협의된 내용을 바탕으로 수립할 것.

2. 공공기여의 내용은 감정평가를 통한 도시관리계획의 변경 전후 토지가치 상승분의 범위내에서 결정한다.
3. 공공기여 내용 중 기반시설 설치비용의 산정은 제19조의2(공공시설 설치비용 및 부지가액 산정방법)를 적용한다.
4. 제1호에 따른 사전협의 및 제2호에 따른 공공기여 내용 등 시행에 필요한 사항은 시장이 별도로 정할 수 있다.

③ 영 제42조의2제2항제13호에 따른 기반시설의 설치비용의 효율적 관리를 위하여 시장은 별도의 기금을 설치할 수 있으며, 그 기금의 사용용도는 다음 각 호와 같다.

1. 기반시설이 취약한 지역의 기반시설 설치를 위한 사업비
2. 기반시설 사업을 위한 사무관리비와 기타 부대경비
3. 자금관리 운용에 필요한 경비 지출
4. 그 밖에 기금 조례에서 정하는 용도