

- 20년 장기계획, 부동산정책 중심에서 탈피하여 주거정책에 집중해야 (2/3) ※ -

임대주택의 공공성 강화 및 기부채납 제도정비의 필요성

박동욱(민주연구원 연구위원, 도시사회공학박사), 김윤주(민주연구원 연구원)

- ◎ 재건축·재개발 사업은 기존 도시 내 주택공급이라는 순기능으로 작용하기도 하지만 주택의 시장재적 성격이 매우 강한 이유로 무주택자에게는 박탈감을 주고 자산양극화를 부추기는 등 역기능이 크기에, 현 정부에서는 수도권 공공택지 주택공급을 추진하기로 함
- ◎ 주택의 공공재적 성격을 높여 서민주거 안정을 위한 임대주택 공급확대가 가능하다면 재건축·재개발 사업이 원활해질 수 있으며, 이에 임대주택은 기존 공익시설에서 기부채납이 가능한 공공시설로 변경하여 인정되어야 함
- ◎ 하지만 기부채납은 법적 기준과 규정이 모호하고 운영에 대한 확정적 법률 근거가 부족하여 행정실무상 편의에 따라 임의적으로 사용되어, 제도의 체계성 부족으로 각 자치단체는 부당결부금지원칙을 위반할 위험성이 적지 않음
- ◎ 이에 기부채납 관련 사전협상제도를 정비하여 사업자의 예측가능성을 높이고, 도시개발 관련 공공복리에 대해 명확한 개념정의 규정과 함께 기부채납에 대한 기준을 마련해야 함
- ◎ 향후 기부채납과 관련한 지역 특수성과 사회 변화에 대응하기 위해, 규정의 유연성을 부여하고 대상 시설을 시행령 개정으로 확대할 필요가 있음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

□ 기성 도심 내 주택공급의 어려움

○ 주택공급의 어려움

- 현 정부는 최근 집값 상승으로 인한 국민의 주거 난 완화를 위해 수도권 공공택지 확보를 통한 30만호 주택 공급을 계획하였으나, 환경보전, 반개발주의, 토건경제 반대에 대

※ ‘임대주택의 공공성 강화 및 기부채납 제도정비의 필요성’은 『20년 장기계획, 부동산정책 중심에서 탈피하여 주거정책에 집중해야』의 2번째 브리핑으로, 1번째 브리핑은 ‘세계 최고수준 떠돌이 생활, 여전히 미진한 공공부문 주택확대’라는 제목으로 12월 4일 발간했음 (향후 3번째 브리핑까지 예정)

한 여론이 높아 신도시 주택공급이 쉽지 않음

- 하지만 기존 도시 내에서 주택은 포화상태에 이르렀고, 새로운 주거지 공급을 위해서는 신도시 이외 다른 수단이 요원한 상황
- 기존 도시 내 주거공급이 가능한 재건축·재개발과 같은 도시개발사업은 주택의 시장재적 성격이 매우 강하여, 사회적 양극화를 부추기는 역기능이 높음

□ 서민주거 안정 위한 공공부문 임대주택 확대 필요

○ 서민주거 안정을 위해 수요 높은 기존 도심부터 공공부문 주택확대가 필요함

- 고질적인 주거 난과 부동산 가격 급등현상은 민간부문이 주도하는 시장상황 때문으로, 지난 10년 간 급격히 늘어난 민간부문 주택공급에 비해 서민·중산층 수요가 큰 공공부문 주택공급은 하향추세였음 2)
- 주택건설 인허가 실적으로 보면, 향후 앞으로도 현 추세의 변화는 쉽지 않아 보임
- 특히 최근 10년 간 수요층이 높은 기존 도심 내 공공부문 주택확대가 어려워진 이유는 2005년 수립된 재건축사업의 임대주택건설의무 조항이 2009년 폐지되었기 때문으로, 현 도시 내 공공부문 주택확대 방안이 필요함 3)

○ 공급확대의 방안으로 기부채납을 통한 임대주택 기부채납 방안이 있음

- 현재 우리나라에서 도시를 개발할 때 기반시설의 모든 설치를 국가나 자치단체에서 부담하는 것은 사실상 불가능한 상황이 되었기에 기부채납이 불가피함
- 하지만 기반시설 기부채납은 인센티브 제도, 재산권 행사, 개발이익 수준까지 연계됨
- 도시 관리적 측면에서 필요한 기반시설 기부채납의 적정 규모, 개발 사업적 측면에서 확보되어야 할 적정 개발이익, 이 둘 사이의 합리적 기준과 운영·조율이 필요 4)

※ 기부채납의 정의

- 국가 또는 지방자치단에 외의 자가 부동산을 비롯한 재산의 소유권을 무상으로 국가 또는 지방자치단체에 이전하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 취득하는 것 (국유재산법 제2조 제2호, 공유재산 및 물품 관리법 제2조 제3호)
- 도시 및 주거환경정비법에서, 사업자가 소형임대주택을 공급할 경우, 그 부속토지는 기부채납한 것으로 간주

2) 세계 최고수준 떠돌이 생활, 여전히 미진한 공공부문 주택확대, 2018, 민주연구원 이슈브리핑 37호

3) 2005년 3월에 수립된 세입자 주거안정 및 개발이익 조정을 위한 '재건축사업의 임대주택건설의무' 조항은, 2009년 4월에 신설된 장기적 주택수급 안정 및 경기활성화를 위한 '재건축사업의 임대주택 건설의무 폐지 및 소형주택 공급 시 법적상한용적률 적용'이 신설되어 폐지됨

4) 적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구, 2013, 대한국토도시계획학회

□ 임대주택의 공공성 강화

○ 공익시설에서 공공시설로, 공공성 강화를 위한 법 개정 필요성

- 현재 임대주택, 장기전세주택 등은 공익시설⁵⁾로 분류되어 있어있는데, 공익시설의 기부채납은 법리상 증여계약의 성질을 가짐
- 한편, ‘공공시설’의 경우 기부채납 시 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되므로, 임대주택을 공익시설에서 기부채납이 가능한 공공시설로 변경하여 인정한다면 주택의 공공재적 성격을 높일 수 있음 (국토계획법 65조 제2항)

‘공익시설’의 기부채납 -> 증여계약
‘공공시설’의 기부채납 -> 무상귀속

- 무상귀속과 증여계약의 성질은 매우 다르며, 공공시설의 무상귀속은 법률 규정에 따른 물건변동으로 등기를 하지 않더라도 소유권 취득의 효과가 발생하기 때문임 ⁶⁾
 - 다만 공공시설은 기반시설 중 공공성이 강한 시설이므로, 국민들에게 주택의 공공재적 성격을 강조하여 공익적 목적에 대한 공감 및 설득이 사전에 필요함 ⁷⁾
- 지구단위계획 수립 시 임대주택을 기부채납 대상에 포함하여 공공성 강화
- 공공필요성이 인정되는 시설로 조례가 정하는 시설도 기부채납이 가능토록 개선하는 내용이 국토계획법 개정 예고 (국토교통부, 2018.11)

※ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령·시행규칙 일부개정안(예고) 제45조제2항

- 해당 지구단위계획구역 내 공공시설, 기반시설 및 「공공주택특별법 시행령」제2조제1항에 따른 공공임대주택 등 공공필요성이 인정되는 경우(해당 지구단위계획구역에 다른 기반시설이 충분히 설치되어 있는 경우로 한정한다)
- 이 경우 제공 받은 공공시설등은 국유재산 또는 공유재산으로 관리되어야 한다.

□ 명확한 기준이 없는 기부채납제도와 부당결부금지원칙의 상충

○ 명확한 기준이 없는 기부채납 및 사업주체의 예측 불확실성

- 기부채납은 단일한 법률이 없기 때문에 해석에 혼선이 있고 직접적인 규정이 없어 법리

5) 공익시설: 국토계획법 제2조 제6호에 따른 기반시설(제13호의 공공시설 제외), 장기 전세주택, 임대주택, 산업지원센터 등 도시계획위원회에서 인정하는 시설 (공공시설 기부채납제도 문제점과 개선 방안, 건설이슈포커스(2013.2), 강운산)

6) 헌법재판소에서도 공공시설의 무상귀속은 법리상 원시적 취득에 해당되는 법률규정에 의한 물건변동이라고 규정함

7) 한국주택학회 논문인 ‘행복주택이 인근주택가격에 미치는 영향(2017, 고진수·이창무)’ 등 여러 보고서에서 행복주택 등 공공재적 성격이 강한 공공임대주택이 주변 주택가격을 하락시킨다는 편견을 불식시키는 연구 결과들이 있으며, 이러한 내용을 보다 많이 홍보할 필요가 있음

적으로 복잡성이 해소되지 않는 상황으로, 기부채납 정리 필요성이 높음

- 기부채납 수준에 대한 명확한 기준이 없으며 기부채납 수준이 지자체 재량으로 좌우되어, 사업자가 부담수준을 예상할 수 없는 문제 발생
- 기부채납은 ‘국유재산법, 공유재산법’에서 규정하고 있으나, 국유재산법은 국가가 기부채납을 받을 수 있다는 규정일 뿐으로 요구에 대한 근거는 없음
- 서울, 경기도 등 개발 사업이 많은 지역은 기부채납 행정이 어느 정도 정형화되어 있지만, 그 외 지역은 기준이 미흡하여 불합리한 기부채납을 요구하거나 원론적 주장을 반복하여 사업이 지연된다는 것이 개발 사업자들의 입장임 8)

○ 부당결부금지원칙 위반 위험성

- 부당결부금지원칙은 행정주체가 행정작용을 함에 있어 실질적인 관련성이 없는 상대방의 의무를 부과하거나 그 이행의 강제를 금지하는 것임
- 기부채납에 대한 법적 기준과 규정이 모호하고 기부채납의 운영에 대한 확정적 법률 근거가 부족하여, 그동안 기부채납은 행정 실무상 편의에 따라 임의적으로 사용됨
- 아직 법리적 이해에 따른 체계적인 법제 정비가 부족하며, 이에 지자체는 부당결부금지원칙을 위반할 위험성이 작지 않은 상황임

□ 기부채납제도 개선방향

○ 기부채납 예측 가능성 확대를 위해, 사전협상제도 정비 및 기부채납 기준마련

- 사전협상제도는 서울 1만㎡ 이상 대규모 유희부지 또는 복합적 토지이용이 필요한 준주거·준공업·상업지역을 민간사업자가 개발할 때, 서울시와 사전협상을 통해 전체 개발계획이나 공공기여 종류 및 규모 등을 결정하는 제도임
- 사전협상제도는 명확한 기부채납 부담 수준을 선공개한다는 측면에서 사업자의 예측가능성을 높이는 제도로 평가받고 있음
- 기부채납 수준 등에 대한 고시 근거를 신설하여 정비사업의 기부채납의 수준 합리화 및 제도 투명성을 추구하고, 자치단체가 운영기준상 재량권을 과도하게 활용하지 못하도록 지자체별 기부채납 현황을 국토교통부에서 정기적으로 관리 및 공개할 수 있음

○ 부당결부금지원칙 기준 완화 9)

- 행정권 행사와 그에 결부된 반대급부사이에 실질적 관련성이 있어야 하며, 실제적 관

8) 기부채납 제도의 문제점과 개선방안(규제개혁 시리즈16-05), 2016, 전국경제인연합회

9) 부당결부금지원칙의 새로운 기준의 모색에 관한 연구, 2011, 김영수 (동아대학교대학원 석사논문)

련성 중 원인적 관련성과 목적적 관련성 하나라도 없는 경우의 행정권 행사는 부당결부 금지원칙에 위반됨

- 현실적으로 원인적 관련성과 목적적 관련성을 모두 충족하기가 어려워 부당결부금지원칙 위반으로 판단될 가능성이 높음
- 부당결부금지원칙은 행정권 행사의 상대방을 보호하는 것 뿐만 아니라 행정현실 문제를 해결하고 더 많은 국민을 보호해야 하는 기능도 수행해야 하므로, 해석 기준을 완화할 필요가 있음

※ 부당결부금지원칙에 관한 실체적 관련성 분류

(1) 원인적 관련성

- 수익적 행정행위와 불이익한 의무를 부과하는 부관 사이에 직접적인 인과관계가 있을 것을 요함
- 이 원칙은 독일 판결에 의해 판시되고 있는 바, ‘보호시설부담을 부과하는 데는 도로계획과 그에 따른 인접지에 미치는 불이익과의 사이에는 논리적 과학적 의미를 지닌 단순한 원인적 관련성이 있는 것만으로는 불충분하고 상당인과관계가 있어야 함’

(2) 목적적 관련성

- 행정청이 부관을 불임에 있어서 근거법 및 당해 행정분야의 과업내용에 따라 허용되어지는 특정목적만을 수행하여야 한다는 것을 의미함
- 부관에 의해 법률에는 없는 목적을 적극적으로 확장하는 것은 허용되지 않음

○ 사회적 여건변화를 감안한 자치단체별 유연한 규정 마련

- 기반시설 기부채납을 통한 공공시설 확보는 지역 내 필요시설을 적재적소에 공급하는 것을 원칙으로 하되, 복지수요 증가 및 문화적 욕구의 증대와 같은 사회경제적 요구변화와 지역 간 여건차이를 반영해야 함
- 도시재정비 촉진을 위한 특별법에서는 국토계획법에서 정하는 시설 외 도서관·사회복지 시설·문화시설·공공청사의 기부채납 시 용적률 등 완화가 가능하도록 하고 있으며, 시행령 개정을 통해 기부채납 대상 시설을 확대할 필요성이 있음
- 도시 거주민의 삶의 질 증대와 이용자들에게 편익을 제공하여 공공기여 실현 측면에서, 시대적 변화에 따라 공공임대주택과 같은 사회적 필요성이 높은 시설에 대해 유연성을 높일 필요가 있음

[표 1] 자치단체 조례로 정하는 기반시설 (광역시 기준)

구분	서울	부산	인천	대전	대구
조례가 정하는 기반시설	공공청사	공공청사	공공청사	공공청사	공공청사
	문화시설	문화시설	문화시설	문화시설	문화시설
	체육시설	체육시설	체육시설	체육시설	도서관
	도서관	도서관	도서관	도서관	사회복지시설
	사회복지시설	사회복지시설	사회복지시설	사회복지시설	
	공공직업훈련시설	공공직업훈련시설	공공직업훈련시설	공공직업훈련시설	
	청소년수련시설	청소년수련시설	청소년수련시설	청소년수련시설	
	폐기물처리시설	폐기물처리시설	폐기물처리시설	폐기물처리시설	
	종합의료시설	종합의료시설	종합의료시설	수질오염방지시설	
	연구시설	연구시설	연구시설	대중교통이용 궤도	
			주차장	학교(대학 제외)	

(출처: 적정한 기부채납 가이드라인 마련을 위한 연구, 2013, 대한국토도시계획학회)