

기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 제도 개선 방향 연구

The Study on the Improvement of Policies for Strengthening the Publicness of
Donation Accepting Public Buildings

김상호 Kim, Sangho
배선희 Bae, Sunhye

(a u r i

정책연구보고서 2021-5

기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 제도 개선 방향 연구

The Study on the Improvement of Policies for Strengthening the Publicness of
Donation Accepting Public Buildings

지은이	김상호, 배선훈
펴낸곳	건축공간연구원
출판등록	제2021-047호 (등록일 '08. 02. 18.)
인쇄	2021년 12월 03일, 발행: 2021년 12월 08일
주소	세종특별자치시 가림로 143, KT&G 세종타워B 8층
전화	044-417-9600
팩스	044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 11,000원, ISBN:

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임 김상호 선임연구위원

Ⅰ 연구진 배선훈 부연구위원

Ⅰ 연구보조원 양진현 연구보조원
이단비 연구보조원

Ⅰ 연구심의위원 유광흠 선임연구위원
오성훈 선임연구위원
임유경 연구위원
전영훈 중앙대학교 건축학부 교수
김지엽 성균관대학교 건축학부 교수

Ⅰ 연구자문위원 길현기 대전시청 도시계획과 주무관
김상무 서울시청 도시계획과 주무관
김평수 서울시교육청 교육시설안전과 사무관
김홍준 서울시청 도시계획과 팀장
류경수 대전시청 도시계획과 주무관
이운용 프롬 대표
임현성 공간연구소 올림 대표
정아선 서울시청 주택정책실 주무관
정윤주 서울시교육청 교육시설안전과 주무관
정재원 서초구청 도시인프라조성과 주무관

제1장 서론

본 연구에서는 기부채납을 통해 공공에게 제공되는 건축물이 수요자에게 적합한 환경을 제공하지 못하며, 기획 및 계획 과정에서 공공성 확보를 위해 거쳐야 할 건축기획 및 공공건축심의 등 품질관리를 위한 최소한의 절차에서 배제되어 있다는 점, 나아가 기부채납 건축물에 도입되는 시설 및 프로그램에 대한 운영·관리 계획의 잦은 변경으로 유희공간이 발생하거나 인테리어 변경에 따른 예산 낭비 등 다양한 문제사항들을 바탕으로 기부채납 건축물의 품질관리 강화 등 질적 수준 향상을 위한 과제를 도출하고 제도개선 방향을 검토하였다.

이를 위해 본 연구는 기부채납을 통해 공공에 공급되는 건축물에 대한 공급체계 및 현황을 파악하고 기부채납 건축물의 조성과정에서 나타나는 쟁점과 문제점 진단을 바탕으로 기부채납 건축물의 질적 향상을 위한 품질관리 강화 방안과 제도적 개선 방향을 제시하고자 한다.

제2장 기부채납 제도 현황

우리나라에서 기부채납을 직접 규정하는 법률로는 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「주택법」, 「도시정비법」, 「지방세법」, 「부가가치세법」 등이 있으며 「국토계획법」에서는 기부채납이 포함된 공공기여에 대해 규정하고 있다. 나아가 국가에서 운영하는 훈령이나 지침의 형태로 운영하는 「지구단위계획수립지침」 중 “기반시설 기부채납 운

영기준”이나 “주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준” 등과 함께 지자체 조례 등에 근거한 “도시계획변경 사전협상”, “공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준” 등의 제도를 통해 세부적인 내용을 다루고 있다.

기부채납과 관련된 제도의 특성을 살펴보면 국가 및 지방자치단체에서 운용하는 기부채납 운영기준에서는 기부채납의 원칙과 산정기준, 총 부담비율 및 부담수준, 기반시설 설치기준, 기부채납 시설의 입지 및 규모, 토지형상 등 세부적인 사항을 다루고 있는 반면에 대부분 개발사업의 초기단계에 초점이 맞춰져 있으며 기부채납이 이루어진 이후 시설물의 조성과정 및 준공 이후 시설물의 운영과 유지관리 등에 대한 별도의 규정이 없어 시설물(건축물) 조성과정에서의 품질관리 문제와 지속적인 운영 및 유지관리를 위한 예산 확보의 어려움 등 문제점이 제기되고 있는 실정이다.

제3장 기부채납 건축물 운영 실태

기부채납 건축물의 조성 현황은 자료 요청에 응답한 서울시, 대전시, 대구시, 부산시 등 광역시와 안산시, 서초구, 대구 수성구 등 기초자치단체를 대상으로 조사가 이루어졌는데 서울시의 경우 공공청사, 문화시설, 사회복지시설에서 공공임대산업시설, 공공임대상가, 공공임대주택, 교육연구시설 등 그 유형이 점차 다양해지고 있는 상황임을 확인할 수 있었다.

이러한 기부채납 건축물에 대해 별도의 관리시스템을 구축한 지자체는 서울시가 유일하며 최근에 수립된 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안)(21.9)에서는 공공건축지원센터를 통해 건축기획을 중심으로 공공건축에 준하는 사업관리 체계를 도입하고자 노력하고 있다. 또한 기부채납 수요·공급 통합관리시스템을 통해 도시계획업무포털과 연계한 시, 구 기부채납 시설물에 대한 상시적인 수요 파악과 체계적인 용도선정 절차 및 이력관리 등 관리체계를 정비해 나갈 계획을 수립하였다.

일부 지자체의 이러한 노력에도 불구하고 기부채납 건축물의 조성 및 운영에 대한 관리는 부실하게 이루어지고 있는데 공유재산관리시스템에서 실태조사 항목이 별도로 마련되지 않아 상시적인 점검이 이루어지지 않고 있으며 공공시설의 취득사유 등이 기재되지 않는 등 중요 정보가 누락되는 경우가 다수인 것으로 나타났다.

또한 기부채납 건축물을 관리하는 담당부서가 지자체마다 다르며 같은 지자체 내에서도 공유재산관리와 수요조사 및 사전협의, 통합관리를 담당하는 부서가 분산되어 체계적인 관리가 이루어지기 힘든 것이 현실이다.

기부채납 건축물이 확산되면서 언론에서도 주요 이슈로 다루어지고 있는데 언론보도를 통해 나타난 기부채납 건축물에 관한 주요 쟁점은 시설의 적정성 논란과 기부채납 시설에 대한 유지관리 문제, 관리청 지정에 관한 문제, 그리고 시설의 사유화 등 공공성 확보의 문제를 지적하는 기사가 다수 조사되었다. 최근에 점차 확대되고 있는 유형의 하나인 공공임대주택의 경우에는 지역사회의 새로운 갈등요인으로 등장하고 있음을 확인할 수 있었다.

기부채납 건축물의 운영 실태에 관해서는 현장방문조사 및 담당자 면담 등을 통한 심층적인 사례분석을 통해 시설물 결정과정과 기부채납 추진과정, 초기 도시계획 결정 내용과 최종 시설 운영프로그램의 변경 사항 등을 조사하였다. 심층 사례 분석 결과 초기 부실한 건축기획 및 운영계획의 잦은 변경, 시설물의 부적절한 입지선정, 공공 건축물에 준하는 품질관리 방안의 부재, 준공이후 관리방안의 부재 등이 주요 문제점으로 압축되었다.

기부채납 건축물은 일반적으로 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하고 기부채납하는 유형과 건축물 내 일부 시설을 기부채납하는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 담당자 면담 조사와 심층 사례 분석 결과에서 도출된 주요 문제점들은 두 유형 모두 동일하게 조성 단계별로 사전에 점검 항목들로 예방 가능한 부분들이다.

시설 결정 단계에서는 기부채납의 유형과 입지, 시설의 용도가 확정되는 단계이며 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하는 경우 입지 선정이나 대지 형상, 시설 용도에 대하여 향후 건축물의 공공성 확보 차원에서 작동 가능성을 확인할 수 있는 관리 장치가 필요하다. 건축물 조성단계에서는 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하는 경우 대지 내 건축물 배치, 실제 운영자 요구를 반영한 공간 배치 계획, 초기 계획안의 의도를 준공까지 구현할 수 있는 관리 장치 마련이 필요하다. 유지관리 단계에서는 주기적 운영 실태 조사와 과도한 유지관리 비용을 초기 기부채납 비용에 반영할 수 있는 방안이 필요하다.

제4장 기부채납 건축물의 제도 개선 방향

2장과 3장을 통해서 살펴본 바와 같이 기부채납 대상 및 범위가 점차 확대되어 단순한 부지의 제공뿐만 아니라 공공시설물과 그 조성비용에 이르기까지 대상 및 범위가 확대되는 경향을 보이고 있다. 반면에 관련 제도들은 절차와 기부채납의 원칙과 산정기준, 총 부담비용 및 부담수준, 기반시설 설치기준, 기부채납 시설의 입지 및 규

모 등과 같이 사업의 초기 단계에서 취해야 하는 방법들이 주로 규정되어 있어 준공된 건축물의 품질에 대한 기준과 이후의 운영에 대해서는 별도의 기준과 근거가 제기되지는 못한 상황이다.

또한 현재 공공건축물은 「건축서비스산업 진흥법」 제2조(정의)에 따라 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물로 정의되어 있다. 따라서 민간이 건축하고 공공에 기부채납하는 건축물은 법에서 정의하는 공공건축물의 범위에서 배제되어 공공건축물의 과도한 예산 낭비를 막고 품질을 높이기 위하여 도입된 사전 절차들을 적용받지 않은 채로 사업이 진행되게 된다.

이러한 한계에 대응하기 위하여 본 연구에서는 단기적으로는 기부채납 건축물이 실무적인 개입과 심의절차 개선을 통하여 공공건축물에 준하는 사전절차와 기준을 적용 받을 수 있는 방안을 마련하는 방안과 장기적으로는 공공건축의 정의 재검토를 통하여 제도 기반을 마련하는 두 가지 방향을 설정하였다.

기존의 관리계획 수립 절차는 수요조사, 시설 운영계획 수립 이후 공사내용 확인이 끝나면 관리청에게 바로 소유권이 이전되어 건축물이 실제 협약의 내용을 이행하였는가를 확인하기 어려운 체제였으나, 시설결정 이후 건축사업 사전 절차 강화를 통하여 공공성을 강화할 수 있는 방안을 제안하였다.

구체적으로는 기부채납 건축물의 수요·공급 매칭 절차의 개선, 건축기획 절차의 강화, 실제 운영자가 초기에 참여할 수 있는 사전 협의 절차의 강화, 최종 완성된 건축물의 세부 품질관리 절차와 기준 마련 등으로 요약할 수 있다.

기부채납 건축물의 수요·공급 매칭 절차의 개선은 단기적으로는 시설 결정 시기에 포괄적 용도로 결정 후 공급시점에 적정 수요를 반영할 수 있도록 현재의 수요조사 시점과 방식에 대한 재검토가 필요함을 강조하였다.

건축기획 절차의 강화 방안은 사전 협의 절차의 강화, 건축기획 지원방안 마련, 설계 공모를 통한 기부채납 건축물 디자인 강화 등의 구체적인 실행 방안을 제안하였다. 사전협의 절차의 강화를 통하여 운영자가 설계 초기단계부터 참여하여 운영자에게 실제 필요한 공간이 조성될 수 있으며, 공공의 일방적인 개입이 아닌 다양한 측면의 지원책 마련을 통하여 개발자와 사업자의 부담을 경감하는 방안을 동시에 추진하는 방안의 모색이 필요함을 강조하였다.

주택건설사업의 기반시설 기부채납 관련 규정은 사업 초기단계 시설결정 과정에 초점이 맞춰져 결정 이후 조성단계와 유지관리단계에서 공공이 관여하는 시설의 품질

을 관리할 수 있는 근거나 절차가 부재하였다. 이에 대한 대안으로 건축물 설치비용의 적정성 검증, 비용 책정 기준의 설정, 기부채납 건축물 조성 단계별 품질관리 방안 등을 관련 규정에 추가하는 방안을 제안하였다.

준공 이후에는 운영 관리 문제에 대한 기준 마련 또한 필요하다. 현재의 관리청에서 기부채납 건축물의 운영 및 유지관리에 관한 책임을 전담하는 방식에서 벗어나 시설의 일부를 임대 상가·오피스 등으로 활용하는 방안 등 기부채납 건축물에 대한 다양한 운영방식 및 활용방안 모색이 필요하다.

장기적으로는 공공건축물의 범위를 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물에서 소유하고 관리하는 건축물까지 그 범위를 확대하여 최종적으로 공공이 소유하여 활용하고 관리하는 건축물은 공공건축사업 발주를 위한 사전절차 관리체계에 포함하여 관리하는 방안 또한 검토할 수 있다.

제5장 결론

본 연구를 통해 제안한 기부채납 건축물의 제도 개선 방향은 현재 기부채납 건축물 사업 추진 과정에서 발생하는 문제점을 토대로 해결방안 모색에 초점을 두고 현행법 체계 하에 실무적인 개입단계나 심의절차를 개선할 수 있는 방향을 제시했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 반면에 내용적, 공간적 범위의 한계로 인하여 기부채납이 가지고 있는 근본적인 문제에 대한 검토는 이루어지지 못하였다.

장기적인 관점에서 향후 기부채납 건축물 관련 법제도 개정안 정비 및 효율적 조성관리 위한 품질규정 마련을 위한 연구 심화가 이루어져야 할 것이다.

주제어

기부채납 건축물, 제도개선, 공공성

차례

CONTENTS

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경 및 필요성	1
2) 연구목적	6
2. 연구의 범위 및 방법	7
1) 연구범위	7
2) 연구방법	9
3) 연구수행과정	10
3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성	11
제2장 기부채납 제도 현황	13
1. 기부채납의 개념 정립	13
1) 기부채납의 용어 정의	13
2) 기부채납 관련 제도 현황	18
3) 소결 : 기부채납 제도 운영상의 특성과 한계	28
2. 건축물 기부채납	29
1) 건축물 기부채납 제도	29
2) 건축물 기부채납 발생 메커니즘	33
제3장 기부채납 건축물 운영 실태	37
1. 기부채납 건축물 현황	37
1) 기부채납 건축물 현황 조사 개요	37

2) 서울특별시 기부채납 건축물 현황	38
3) 대전광역시 기부채납 건축물 현황	40
4) 대구광역시 기부채납 현황	41
5) 부산광역시 기부채납 현황	42
2. 기부채납 건축물 조성 및 관리 절차	44
1) 기부채납 건축물 관리 프로세스(지침, 가이드라인 등)	44
2) 시사점	54
3. 언론보도를 통해 바라본 기부채납 건축물	56
1) 분석의 개요	56
2) 언론 보도 분석을 통한 기부채납 건축물의 주요 쟁점	56
3) 시사점	59
4. 기부채납 건축물 실태 분석	60
1) 조사·분석의 개요	60
2) 기부채납 건축물 운영 현황	62
5. 시사점	84
제4장 기부채납 건축물의 제도 개선 방향	85
1. 기부채납 건축물의 제도 개선 방향 설정	85
2. 기부채납 건축물 쟁점별 대응 방안	86
1) 기부채납 건축물의 수요·공급 매칭 절차 개선	86
2) 기부채납 건축사업 사전기획 강화	87
3) 기부채납 기준 개정을 통한 기부채납 건축물의 세부 품질 규정 마련	93
4) 기부채납 건축물 시설 운영 및 유지관리 방안 마련	93
5) 공공건축물 범위 재설정	95
제5장 결론	97
1. 주요 연구결과	97
2. 향후 과제	102

참고문헌 ————— 103

SUMMARY ————— 107

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 서울시 공공시설물 기부채납 체크리스트	4
[표 1-2] 서울시 공공시설물 기부채납 체크리스트	5
[표 1-3] 선행연구 현황	11
[표 2-1] 공공기여의 목적	15
[표 2-2] 공공성 확보방안	17
[표 2-3] 기부채납 행위제한 완화의 주요 내용	19
[표 2-4] 지구단위계획 수립 시 기반시설 등 기부채납 운영기준 주요 내용	20
[표 2-5] 주택건설사업 기반시설 등 기부채납 운영기준 주요 내용	21
[표 2-6] 정비사업에 따른 기반시설 기부채납 기준 등 주요 내용	23
[표 2-7] “도시계획변경 사전협상”에서의 기부채납 등 공공기여 주요 내용	26
[표 2-8] 공공시설 등 기부채납 용적을 인센티브 운영 기준 주요 내용	27
[표 2-9] 기부채납 관련 제도의 특성 및 한계	28
[표 2-10] 2018~2019년 정비계획 결정된 서울시 재건축 사업 22건의 공공기여 내역	31
[표 2-11] 지구단위계획 수립 시 기부채납 절차	34
[표 2-12] 공유재산 및 물품관리법에 따른 기부채납 절차	35
[표 3-1] 서울특별시 기부채납 건축물 현황(2015-2020)	38
[표 3-2] 서초구 기부채납 시설 현황(2015-2020)	39
[표 3-3] 대전광역시 기부채납 건축물 시설 현황	41
[표 3-4] 대구광역시 기부채납 건축물 현황(2015-2020)	41
[표 3-5] 대구광역시 수성구 기부채납 건축물 현황(2015-2020)	42
[표 3-6] 부산광역시 기부채납 건축물 현황(2015-2020)	43
[표 3-7] 공유재산관리시스템 현황	54
[표 3-8] 기부채납 건축물 관리 부서 현황	55
[표 3-9] 심층 사례연구 대상 선정	60
[표 3-10] 기부채납 건축물 조성실태 조사 내용	61
[표 3-11] ○구 생활문화센터 현황	64

[표 3-12] ○○도서관 현황	67
[표 3-13] ○○○ ○○○ 마을 주용도	68
[표 3-14] ○○○○센터 내 각기 다른 운영자에 의한 공간 운영 - 1층	70
[표 3-15] ○○○○센터 내 각기 다른 운영자에 의한 공간 운영 - 지층 도시재생 전시장	71
[표 3-16] 1층의 유희공간	71
[표 3-17] 리모델링 건축 방식으로 인한 문제점	72
[표 3-18] ○○동 역세권 청년주택사업 기부채납시설 운영계획 변화	74
[표 3-19] ○○ 생활문화지원센터 지하1, 2층 평면도	76
[표 3-20] 서울생활문화센터 ○○ 현황	77
[표 3-21] 서울 ○○스포츠문화센터 주용도	78
[표 3-22] ○○택지개발지구 특별계획구역10 역세권 장기전세주택사업 개발 계획 현황	80
[표 3-23] ○○○○스포츠문화센터 현황	81
[표 3-24] 기부채납 건축물 생애 단계별 관리 주안점 설정	84
[표 4-1] 서울예술교육센터 공간 운영자 면담 결과 (2021.08.27)	87
[표 4-2] 서울예술교육센터 현황	88
[표 4-3] 안산미디어 라이브러리 설계자 전화 면담 내용 (2021.10. 27)	90
[표 4-4] 안산 미디어 라이브러리 현황-1	90
[표 4-5] 안산 미디어 라이브러리 현황-2	91
[표 4-6] 지구단위계획 수립 시 기부채납 건축물 사전 기획 강화 절차 (예시)	92
[표 4-7] 「건축서비스산업 진흥법」개정 방안 예시	96

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 권선구 호매실도서관, 천장 균열	2
[그림 1-2] 중랑 역세권 청년주택	3
[그림 1-3] 연구수행과정	10
[그림 2-1] 개발사업에 따른 공공성 실현 수단 다이어그램	15
[그림 2-2] 기부채납 시설 발생 흐름도	33
[그림 2-3] 정비사업 기부채납 발생 흐름도	35
[그림 3-1] 서울특별시 기부채납 건축물 현황 다이어그램	39
[그림 3-2] 서초구 기부채납 건축물 현황 다이어그램	40
[그림 3-3] 대전광역시 기부채납 건축물 현황 다이어그램	41
[그림 3-4] 대구광역시 기부채납 건축물 현황 다이어그램	42
[그림 3-5] 대구광역시 수성구 기부채납 건축물 현황 다이어그램	42
[그림 3-6] 부산광역시 기부채납 건축물 현황 다이어그램	43
[그림 3-7] 서울시 기부채납 공공시설 통합관리 개념도	44
[그림 3-8] 서울시 기부채납 공공시설 통합관리 절차	45
[그림 3-9] 개선된 추진 절차	45
[그림 3-10] 서울시 기부채납 수요·공급 통합관리시스템 화면	49
[그림 3-11] 서초구청 기부채납 시설 관리카드	50
[그림 3-12] 강동구 기부채납 건축물 효율적 관리방안	51
[그림 3-13] ○○지구 도시개발사업 지구단위계획에 대한 도시관리계획 결정도	64
[그림 3-14] ○○○ 1구역 도시환경정비구역 지정 및 정비계획	69
[그림 3-15] 블록별 계획도	70
[그림 4-1] 정비사업 기부채납 건축물 사전기획 강화 절차 (예시)	91

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
 2. 연구범위 및 방법
 3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

□ 공공건축물 공급 방식 다변화

- 다양한 기부채납 건축물의 사례 증가
 - 기부채납에 의한 공공시설물의 범주가 도로·공원, 공개공지 등 도시기반시설 위주에서 점차 확장되어 복지·문화·경제 활성화 등을 위한 건축물을 제공하는 단계까지 공공기여의 패러다임 전환이 이루어짐에 따라 지자체에서 기부채납을 통해 조성되는 건축물의 사례가 증가하는 추세
- 기부채납 건축물의 공급 메커니즘
 - 서울시 등 지자체에서 운용하는 '지구단위계획 수립기준'에 따르면 기부채납의 절차는 기부채납의 타당성과 적정성을 결정하기 위한 계획검토 단계, 기부채납 및 인센티브 내용에 대한 합의 등을 위한 계획입안 단계, 건축물 등 시설물 기부채납을 포함하는 지구단위계획의 결정 단계, 기부채납 계획 및 공공기여 기준 충족여부 최종 확인을 위한 건축허가 단계로 이루어짐¹⁾

1) 서울특별시. (2020). 서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준, 서울시 내부자료 (2020) 참조하여 연구자 요약 정리

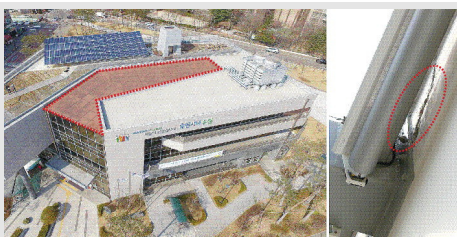
□ 기부채납에 의해 조성되는 건축물의 현황 및 문제점

- 최종 수요자에게 적합한 환경을 제공하기 어려운 계획 과정
 - 사업 초기에 건축물의 용도, 공간구성, 이용대상 등이 명확히 정해지지 않은 단계에서 기부채납이 결정되고 건축물의 용도별로 적용되는 관련 법규에 대한 주요 검토사항이 누락되어 준공이 이루어지는 경우 입주 가능한 시설물의 용도 범위가 축소되고 이에 따라 시설물의 적극적인 활용이 어려운 사례 발생
 - 건축물의 준공 이후에 입주 시설의 운영자가 선정될 경우 주요 이용자 특성에 부합하지 못하는 공간을 제공하는 사례가 발생

■ 주요 검토 사항 누락 사례²⁾

노유자시설의 설치 시 청소년보호법에 의한 유해업소를 고려한 부지 선정, 피난통로 확보 규정 등이 적용된 공간 조성이 필요하지만 이러한 조건을 고려하지 않고 일반적인 절차에 따라 조성되어 제공된 기부채납 건축물의 경우에는 그 용도가 한정되어 적극적인 활용이 이루어지지 못하는 한계를 지님

- 기부채납 건축물의 품질 관리 문제 등장
 - 현행 제도에 기부채납 건축물은 공공건축물의 범주에 해당하지 않으므로 공공 건축물의 질적 수준 향상을 위해 마련된 절차*의 적용이 어려우며, 최근에는 부실시공으로 인한 문제점 등이 제기되고 있음
 - * 「건축서비스산업 진흥법」에서 공공건축물의 질적 수준 강화를 위하여 관련 절차를 규정하였으나 ‘공공건축’의 정의를 ‘공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경’으로 한정하고 있어 기부채납 건축물은 동 법의 적용에서 배제되어 있음



■ 수원시 기부채납 건물 부실공사 의혹

- 한림·호매실 도서관 ‘천장누수, 콘크리트 균열’.....
개관 3년 안 돼 재시공
- 천장 벽에 고정된 철 구조물이 온도에 따라 수축·팽창하면서 지속적으로 굉음이 발생, 문제가 제기

[그림 1-1] 권선구 호매실도서관, 천장 균열

출처: 인천일보 2017.03.22. (<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=756322>)
(검색일 : 2021.07.23.)

2) 서울시청, 서초구청 담당자 면담 결과

- 운영·관리 계획의 잦은 변경

- 도시계획에 의해 이루어지는 개발사업의 특성상 초기 계획수립 단계에서 준공에 이르기까지 장기간이 소요되는 것이 일반적인데 사업초기 단계에 결정된 기부채납 건축물 및 건축물에 입주하는 시설의 종류가 개발사업 진행과정에서 사회적, 정책적 요구의 변화에 따라 변경되는 경우가 다수 발생하며 특히 민선 지자체장의 정책에 기반하여 결정된 시설의 경우 세부용도, 공간 구성, 운영주체 등의 잦은 변경이 이루어지고 있는 상황
- 건축물이 준공된 이후에 입주하는 시설의 변경이 결정되거나 시설의 운영계획 변경으로 인하여 변경된 프로그램에 적합하도록 별도의 내부 인테리어공사를 진행하는 경우에는 이중으로 예산이 집행되는 사례도 발생



■ 서울시 중랑구 사례

- 2018년 역세권 청년주택 사업 도시관리계획 변경 결정
- 2020 중랑구 체육청소년과와 운영부서로 선정된 이후 '청소년 커뮤니티 공간' 조성을 위하여 별도의 공간 기획 및 예산 마련 준비 중

[그림 1-2] 중랑 역세권 청년주택

출처 : 서울시 (<http://youth2030.co.kr/user/home.do>(검색일:2021.0901))

□ 기부채납 건축물의 현황 진단과 질적 향상을 위한 기준 마련 필요

- 도시계획을 기반으로 이루어지는 각종 개발 사업에서 나타나는 기부채납의 범위가 기존의 토지 중심에서 건축물로 점차 확장되고 있으나 토지와는 다른 건축물에 특화된 절차 및 계획과 관련한 세부적인 기준은 명시되어 있지 않아 사용자 요구 성능이 구체적으로 반영되기 어려운 상황이며 전국적인 단위의 조성 현황에 대한 실태파악조차 이루어지지 못한 상황임
- 서울시에서 2018~19년의 2년간 정비계획이 결정된 22건의 주택재건축사업에서 이루어진 기부채납의 내용을 살펴보면 토지(54%)와 소형주택(33.3%)이 대다수를 차지하지만 건축물도 7.6%로 상당한 비중을 차지함³⁾

3) 이인성. (2020). 공공기여 방식의 성격과 인센티브의 형평성. p. 90 직접 인용

- 서울시에서 운영하고 있는 ‘공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준’에서 제시하는 공공시설물 기부채납 가이드라인 및 체크리스트에서는 사용자 측면에서의 접근성 향상과 안전성, 편리성 확보를 통한 공공성 증진을 목표로 시설의 입지 및 위치, 기타 안전성 확보 등에 관한 기본적인 내용을 확인하도록 하고 있으나 시설물의 질적 수준 제고를 위한 기획, 설계 및 관리주체, 성능기준 등에 관해서는 구체적인 내용이 제시되지 않음

[표 1-1] 서울시 공공시설물 기부채납 체크리스트

공공시설물 기부채납 체크리스트		
검토항목	검토사항	반영여부
[접근성]	위치	가로변 주출입구 및 보행량이 많은 경계부에 인접해 있는가? 시설이 개방되어 있어 주변 주민 및 보행자가 접근하기 용이한가?
	접도	12m이상 도로에 접하여 보행 및 차량의 접근이 용이한가?
	층수	보행접근이 용이한 층(지상1~지상2)에 위치하는가?
[편리성]	진출입	건축물 주출입구에 인접하게 위치하여 진출입이 용이한가? 해당 시설의 전용출입구 및 코어가 설치되어 진출입이 용이한가? (지하 진출입구의 경우 지하철 연결고려 등)
[안전성]	안전성	노약자, 장애인 등의 사용에 무리가 없도록 조성된 공간인가? 화재 등 발생시 대피가 원활하게 계획된 공간인가? 지하에 위치한 경우 일조채광에 무리가 없는가?
[지속성]	안내	시설물을 알리는 간판 등이 조성되어 사용자가 쉽게 파악할 수 있는가?

출처 : 서울시. (2020). 서울시 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준 개정, p.12. 직접 인용

[표 1-2] 서울시 공공시설물 기부채납 체크리스트

공공시설물 기부채납 가이드라인

[가이드라인의 원칙]

- ① 시설 사용자의 접근성 향상과 안전성·편리성 확보를 통한 공공성 증진
- ② 지역여건, 시설특성 등을 고려하여 “사업부지 내 복합건축물 형태로 기부채납되는 공공시설등의 위치기준”에 따라 위원회가 인정하는 지하층 및 지상층인 경우 예외가능

시설입지

[사업부지 내부 제공]

- 가로변 주출입구, 생활가로 경계부 등 보행량이 많은 곳에 인접하여 설치 권장
- * 12m이상 도로 인접 권장

[사업부지 외부 제공]

- 사업부지와 유사여건(보행 및 차량접근성, 부지가액)을 갖춘 대상지 제공 권장
- 사업부지가 위치한 자치구 범위를 한정

시설위치
(건축물내)

[건축물내 적정 위치]

- 보행접근이 용이한 층 제공 : 지상1~지상2
- * 지상1~지상2층 제공이 어려운 경우, 접근성 향상을 위한 계획적 방안 제시(전용코어 등)

[건축물내 적정 위치]

[진출입 편리]

- 주출입구에 인접하여 설치 권장
- 주출입구 인접하여 설치가 어려운 경우 공공시설 전용 진출입구 설치 권장

그 외

[건축물 사용 안전성 확보]

- 보행로, 화장실 등 주요공간은 무장에 공간으로 조성
- * 화재, 범죄 등 재난에 안전한 공간

[시설인식 및 안내 제고]

- 시설물 안내 및 운영, 개방시간 표시

출처 : 서울시. (2020). 서울시 공공시설 등 기부채납 용적율 인센티브 운영기준 개정, p.11. 직접 인용

- 우수한 품질의 공공건축물을 확보하고, 기부채납 건축물을 효율적으로 활용하기 위해서는 그간의 기부채납 건축물에 대한 공급 현황 파악과 운영 및 유지관리 상의 문제점에 대한 실태 진단이 이루어져야 하며 이를 토대로 기부채납 건축물의 조성 전 과정에 걸친 품질관리 강화와 계획적 내실화를 위한 과제를 도출하고 이를 해결하기 위한 제도적 개선방안의 마련이 필요

2) 연구목적

본 연구에서는 기부채납을 통해 공공에게 제공되는 건축물이 수요자에게 적합한 환경을 제공하지 못하며, 기획 및 계획 과정에서 공공성 확보를 위해 거쳐야 할 건축기획 및 공공건축심의 등 품질관리를 위한 최소한의 절차에서 배제되어 있다는 점, 나아가 기부채납 건축물에 도입되는 시설 및 프로그램에 대한 운영·관리 계획의 잦은 변경으로 유희공간이 발생하거나 인테리어 변경에 따른 예산 낭비 등 다양한 문제 사항들을 바탕으로 기부채납 건축물의 품질관리 강화 등 질적 수준 향상을 위한 과제를 도출하고 제도개선 방향을 검토하고자 함

- 기부채납 건축물의 공급 체계 및 현황 파악
- 기부채납 건축물의 조성과정에서 나타나는 쟁점 도출과 문제점 진단
- 기부채납 건축물의 질적 향상을 위한 과제 도출
- 기부채납 건축물의 품질관리 강화를 위한 제도적 개선 방향 제시

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

□ 내용적 범위

① 이론적 고찰

- 관련 규정 검토
 - 기부채납 건축물 관련 제도의 운영 배경, 목적, 조건 등 조사
 - 기부채납 건축물 관련 제도의 연혁, 운영 절차 분석
 - 규정상의 한계 및 원인 분석

본 연구에서는 기부채납을 통해 공급되는 건축물에 초점을 맞추어 규정 검토를 진행하며 관련 규정에 관한 개선 방향 제시도 현행 기부채납 제도의 틀 속에서 조성되는 건축물의 품질관리 방안에 한정함
- 기부채납 건축물의 발생 기제 검토
 - 사업유형별로 일반 운영 절차에 따른 기부채납 건축물의 발생 메커니즘 검토
 - 기부채납 건축물의 유형 분류 및 유형별 공급 추이 분석

② 기부채납 건축물 계획 현황 파악 및 문제점 진단

- 기부채납 건축물 조성 현황 분석
 - 지자체별 기부채납 관련 기초자료 파악 및 분석
- 기부채납 건축물 계획 실태 조사 및 분석
 - 계획 현황 조사
 - 계획 프로세스 분석 : 조성단계별 업무 주안점, 의사결정과정
 - 문제점 진단

- 기부채납 건축물 조성 및 운영 사례 조사
 - 현황 조사 및 담당자 면담
- 기부채납 건축물 개선을 위한 과제 도출
 - 유형별 계획 프로세스 정립 방안 도출
 - 사업유형별로 기획, 설계, 검증의 단계에서 공공성 확보를 위한 절차 및 시점 도출
 - 단계별로 업무 주안점과 의사결정 과정을 고려한 공공과 민간 협력 가능한 절차 검토
 - 유형별 계획 기준 등 검토
 - 사용자의 요구 성능이 반영된 설계안의 작성이 가능하도록 기존의 기부채납 건축물에 관한 기준이나 가이드라인의 내용을 검토하고 공공건축물의 건축기획 가이드라인과의 정합성을 검토하여 최소한의 질적 수준 확보방안 제시
- 기부채납 건축물 품질관리를 위한 제도 개선방향 제시
 - 기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 법·제도 개선안 마련
 - 조성 단계별 협의절차 개선을 중심으로 적용 가능성 검토
 - 기부채납 건축물의 질적 제고 방안 제시
 - 공공건축 사전기획 등 절차의 마련 및 보완

2) 연구방법

□ 기부채납 건축물 관련 문헌·언론보도 분석

- 기부채납 건축물 관련 법 규정 분석
- 건축물의 기부채납에 관한 행정절차 분석
- 선행연구 분석을 통한 기부채납 개념의 정립
- 기부채납 건축물 관련 언론보도 분석을 통해 사회적 담론과 쟁점 파악

□ 기부채납 건축물의 조성과정 문제점 진단을 위한 전문가 면담

- 개발사업 관련 도시계획 수립담당자 또는 기부채납 건축물의 기획 및 설계 담당자 면담을 통한 계획과정에서의 문제점 파악

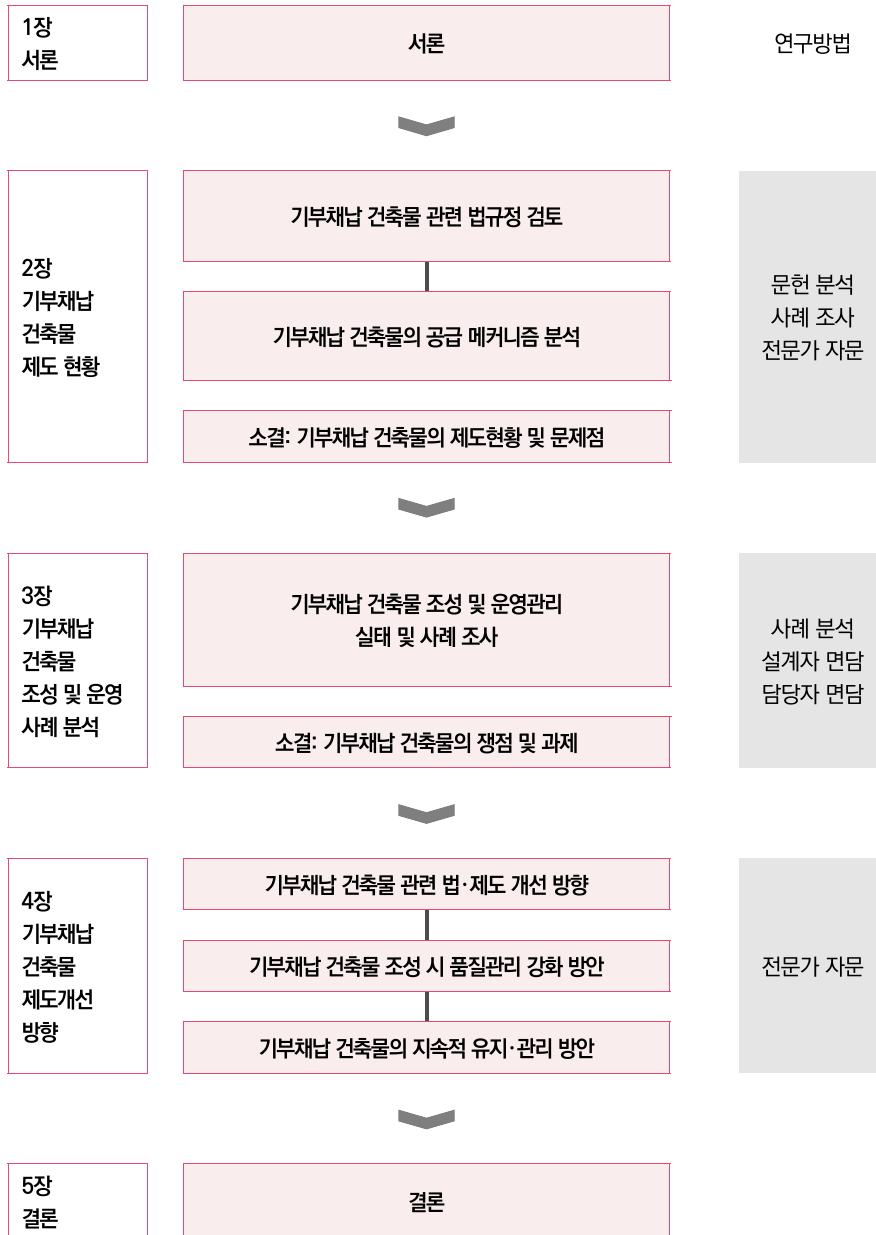
□ 운영실태 파악을 위한 현장방문 조사 및 행정기관 담당자 면담 실시

- 기부채납 건축물의 조성 후 운영현황 및 품질수준, 유희공간의 발생현황 및 유지관리 실태 파악을 위한 현장방문 조사
- 행정기관 담당자들이 도시계획 과정에서 발생하는 기부채납 건축물의 현황과 추이, 처리절차, 행정처리 상의 어려움, 해결과제 등 조사

□ 연구협의회 및 전문가 자문회의 실시

- 기부채납 건축물의 조성 및 운영과정에 대한 관련 전문가 Pool 작성 및 수시 자문 시행

3) 연구수행과정



[그림 1-3] 연구수행과정

3. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

- 기부채납 건축물에 대한 선행 연구는 계획차원과 제도차원으로 구분할 수 있는데 주로 국내의 도시재정비 사업에서 나타나는 공공기여의 방법으로 기부채납을 이해하고 있으며 건축물 기부채납에 관한 선행 연구는 아직 활발하게 이루어지지 못한 실정임
- 본 연구는 기부채납 건축물의 조성 실태와 쟁점을 파악하고 사전기획 및 공공건축심의 등 공공건축의 품질관리 절차에서 배제된 기부채납 건축물의 제도적 한계와 품질관리 강화를 위한 제도적 개선방안을 논의한다는 점에서 기부채납 제도 전반에 관한 문제인식과 개선방안에 주안점을 두고 있는 선행 연구들과는 뚜렷한 차별성을 가짐

[표 1-3] 선행연구 현황

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
계획 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 기부채납에 의해 설치되는 공공시설 계획의 최적입지 유도 방안 - 연구자(년도) : 송재선외(2010), 한국도시설계학회지, 11(2) - 연구목적 : 기부채납 시설부지의 기능적 서비스편익 극대화를 위해 접근성 지표모형을 새롭게 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌고찰 - 현황조사 - 접근성 지표 - 모형작성 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기여방식과 연계한 공공시설 확보현황 분석 - 최적입지를 위한 설치우선순위 유도 방안 검토 - 필지별 접근성에 근거하여 시설별 서비스수준을 파악할 수 있는 시설지도 제안
	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 도시정비사업의 기부채납 공공시설 이용실태에 따른 개선 방안 연구 - 연구자(년도) : 민비라외(2012), 대한토목학회논문집, 32(4) - 연구목적 : 기부채납 공공시설의 현황분석과 이용 주민 의식조사를 통해 개선방향 도출 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 공공시설 분포현황 분석 - 현장조사 - 사례분석 - 이용자 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 기부채납 공공시설 운영 및 현황분석 - 기부채납 이용자 의식조사 분석 - 공공시설에 대한 이용실태 및 만족도 분석 - 공공시설 효율적 운영을 위한 개선방안 제시
	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 공공기여의 질적 제고를 위한 기부채납 효용성에 관한 연구 - 연구자(년도) : 조희정외(2014), 한국도시설계학회지, 15(4) - 연구목적 : 필수기반시설이 충분하고 양호한 지역에 실질적으로 필요한 시설이 설치될 수 있는 공공기여의 질적 제고 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 실태분석 - 효용성 분석 - GIS공간 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기여의 이론적 고찰 - 서울시 공공기여 운영체계 사업별, 시설별 기부채납 현황분석 - 필수기반시설의 효용성 분석 - 사업구역 유형별 실질적 공공기여 방안 제시

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
제도 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 기부채납된 시설부지의 공공성 증진방안 연구 - 연구자(년도) : 추현수외(2017), 주택도시연구, 7(1) - 연구목적 : 기부채납 시설들의 조성 후 관리 운영실태 파악과 공공성 증진을 위한 제도적 및 기술적 보완방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 사례연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 기부채납 관련 서울시 내부지침 변천과정 종합 정리 - 서울시 기부채납된 시설부지의 관리실태 분석 - 절차상의 개선책과 세부운영시스템 보완책 제시
	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 서울시 기부채납 공공시설 건축물의 대지지분면적 산정기준에 관한 연구 - 연구자(년도) : 정종인(2017) 서울시립대학교 석사학위 논문 - 연구목적 : 서울시 공공시설 건축물 기부채납 사례분석으로 대지지분 산정방식의 문제점과 영향 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 사례연구 - 내용분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 지구단위계획구역과 정비계획구역 중 기부채납 건축물의 대지지분 조사 - 대지지분 산정방식 유형화하고 산정방식별로 동일 구역에서 대지지분면적의 차이가 발생하는 지 분석 - 실제 적용 사례의 대지지분 산정방식 비교를 통하여 제도 운영 기준의 미비점 분석
	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 기부채납 법리를 통해서 본 도시계획관련 법제 정비에 관한 연구 - 연구자(년도) : 강우원(2013). 도시행정학보, 26(3) - 연구목적 : 기부채납의 법리와 도시계획제도를 학제적 연구를 통해 상보적인 법리적 문제를 극복하면서 효율적 도시계획 제도로써 정립하기 위한 기부채납 법체계를 정리 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌연구 - 내용분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 기부채납에 대한 판례연구를 분석하여 기부채납에 대한 법리적 성격 논쟁을 정리하고 문제점 분석 - 기부채납관련 도시계획 관련법체계 분석 - 법리를 고려한 기부채납 관련 도시계획 법제 정비방향 제안
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 적절한 기부채납가이드라인 마련을 위한 연구 - 연구자(년도) : 백운수외(2013). 국토교통부 - 연구목적 : 지속가능한 개발과 도시관리 차원에서 기반시설 기부채납 기준의 설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 - 사례조사 - 내용분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 기부채납제도 이론고찰 - 해외 기반시설 기부채납 사례조사 - 현행 기반시설 기부채납제도 운영실태 및 문제점 분석 - 기반시설 기부채납 적정규모기준 설정 - 기반시설 기부채납 대상시설 및 위치 기준 개선방안
	<ul style="list-style-type: none"> - 연구명 : 기부채납 건축물의 공공성 강화를 위한 제도 개선 방향 연구 - 연구목적 : 기부채납을 통해서 공급되는 건축물 조성 실태를 진단하고, 기부채납 건축물의 질적 수준을 향상할 수 있는 계획 프로세스와 제도 개선을 위한 과제 도출 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초자료 조사 분석 - 사례 조사 - 관계 기관 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> - 기부채납 건축물 현황 파악 및 문제점 진단 - 기부채납 건축물 계획 프로세스 현황 파악 및 문제점 진단 - 유형별 개선 과제 도출 - 품질관리를 위한 제도 개선방안 제시

제2장 기부채납 제도 현황

1. 기부채납의 개념 정립

2. 건축물 기부채납

1. 기부채납의 개념 정립

1) 기부채납의 용어 정의

□ 기부채납의 법률적 의미⁴⁾

- 국가·지방자치단체 외의 자가 재산의 소유권을 무상으로 국가 또는 지방자치단체에 이전하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 취득하는 것⁵⁾을 말하며 법률상 증여계약에 해당함
 - 기부채납(寄附採納)은 사유재산을 국가 또는 지자체에 기부하는 일련의 법률적 행위로서, 총괄청 및 관리청은 기부할 재산의 표시, 기부자의 성명 및 주소, 기부의 목적, 기부할 재산의 가격, 소유권을 증명할 수 있는 서류 등 제반사항을 기재한 기부서를 받아야 함

□ 기부채납에 따른 인센티브 부여의 법적 의미와 실무적 운영⁶⁾

4) 국토교통부, 토지이음 용어사전(<http://www.eum.go.kr/web/am/file/04.pdf>) p.79

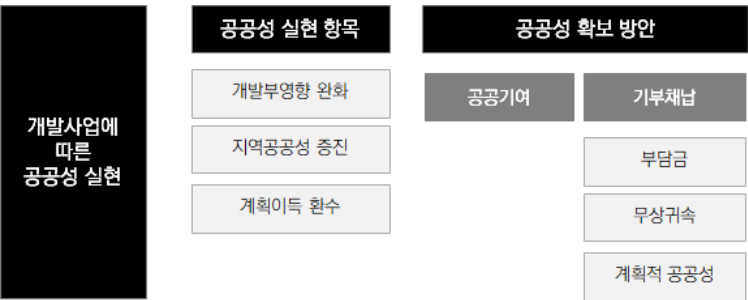
5) 「공유재산 및 물품관리법」 제2조에서는 기부채납을 지방자치단체 외의 자가 공유재산의 조건에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것으로 정의하며 「국유재산법」 제2조에서는 기부채납을 국가 외의 자가 국유재산의 조건에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것으로 정의함

- 우리나라 법률에 기부채납을 직접 언급하고 있는 것은 「공유재산법」과 「국유재산법」으로 두 법에서는 국유 또는 공유재산의 취득 방법으로서 기부채납을 인정하고 있을 뿐이며, 기부채납의 개념 자체를 규정하고 있는 법이 있는 것은 아님
- 개발의 인·허가 시 부관을 통한 기부채납의 요구에 있어서 법적으로는 인센티브를 부여할 필요가 없으며, 민간도 이를 요구할 수 없음
 - 법률상 기부에 조건이 수반될 수 없으므로 행정이 용적률 인센티브 등을 별도로 제공할 필요가 없으며, 민간도 이를 요구할 수는 없음
 - 그럼에도 불구하고 실무적으로는 기반시설 등의 기부채납 시 공공에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 근거로 인센티브를 제공하여 왔음
 - 그러나 법에서 규정하고 있는 정확한 의미는 기반시설 부지나 공공시설 등의 제공이 있을 때 인센티브를 부여할 수 있다는 것이며, 민간의 재산상 손실을 경감해 주는 행정상의 기법으로 보는 것이 타당할 것임

□ 공공기여와 기부채납

- 공공기여는 최근의 각종 개발 사업에서 공공성 확보를 위한 수단으로 가장 널리 활용되고 있으며 2009년 서울시에서 도입한 “도시계획변경 사전협상” 제도를 통해 공공기여라는 용어가 본격적으로 사용되기 시작함
 - 서울시, 부산시, 대구시, 광주시, 인천시의 도시계획변경 사전협상 운용 조례에서는 “공공기여”란 사전협상에 따른 구체적 개발계획 및 공공기여계획에 따라 「국토계획법」 제52조의2 제1항 및 제2항에서 정하는 시설 또는 비용을 제공하는 것으로 정의하고 있음

6) 대한국토도시계획학회. (2014). 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련 연구. pp32~35. 요약 정리



[그림 2-1] 개발사업에 따른 공공성 실현 수단 다이어그램

출처: 대한국토도시계획학회. (2014). 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련 연구. p.28. 직접 인용

- 도시개발 과정에서 공공이 사업자 혹은 토지소유자에게 공공기여를 요구하는 목적은 필수 기반시설의 확보와 함께 개발 부영향의 감소와 계획이득의 환수를 위한 것으로 이 중에서 계획이득⁷⁾의 환수가 가장 중요한 목적임⁸⁾

[표 2-1] 공공기여의 목적

구분	내용	비고
계획이득 환수	- 용도지역 상향이나 도시계획시설 폐지 등 공공의 도시계획 변경으로 인하여 발생하는 우발적 이익의 환수 목적 - 토지소유자들의 기여(노력) 없이 발생하는 불로소득에 해당	도시 계획 변경
개발이익 환수	- 토지소유자의 개발사업 등을 통해 발생하는 토지가치 상승 등 이익의 환수 목적 - 개발사업 추진, 사업비용 조달 등 토지소유자의 기여(노력)가 포함되어 고려 필요	-
기반시설 확보	- 개발행위 또는 개발사업으로 인한 기반시설 부하에 대해 '원인자 부담 원칙'에 따라 사업시행자에게 필수 기반시설의 설치 의무 부과 - 주로 교통량 증가에 따른 진입도로, 인구 증가에 따른 상하수도·공원 등 확보 의무 부과	-
개발 부영향 저감	- 각종 개발사업에 따라 발생하는 개발밀도 증가, 기반시설 부족, 일조권·조망권 침해 등 주변지역의 부정적 영향 저감 목적 - 법률, 계획, 인허가 부관, 사업시행자의 자발적 의사 등에 따라 이행	-

출처 : 동해종합기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. 서울특별시. p.22. 직접인용

7) “계획이득”이란 용도지역 상향이나 도시계획시설 폐지 등을 위한 지구단위계획 변경으로 인해 우발적으로 발생하는 토지가치의 상승분을 말하며 토지소유자의 노력과 무관하게 발생하는 불로소득에 해당함 (출처 : 김지엽외(2016.4). 서울시 사전협상제도를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시계획학회지 제17권 제2호. p.125)

8) 동해종합기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. 서울특별시. p.22. 직접 인용

- 도시개발 과정에서 이루어지는 공공성 확보방안은 기부채납과 무상귀속, 부담금, 기타 계획적 공공성 확보 등 다양한 형태를 띠며 이 중에서 기부채납은 공공기여의 가장 대표적인 방법으로 널리 활용됨⁹⁾
 - 기부채납은 민간이 이전한 소유권을 국가 또는 자자체가 취득하는 일종의 증여계약에 해당하는 일반적 의미의 기부채납과 함께 도시개발 과정에서 공공시설 등을 확보하기 위한 수단으로써 사업 인허가를 대가로 이루어져 부관의 법리가 적용되는 쌍무계약적 특성을 함께 지니고 있음¹⁰⁾
 - 무상귀속은 「국토계획법」, 「도시정비법」 등에 근거하여 개발사업을 통해 신규로 설치되는 시설 중 공공이 관리하는 시설에 대해 해당관리청에 이를 무상으로 귀속시키는 것을 의미함
 - 부담금은 「부담금관리기본법」에 따라 특정 공익사업과 관련하여 부과하는 준조세적 성격의 금전 지급 의무를 말하며 개발부담금, 교통유발부담금, 기반시설 설치비용부담금 등의 형태로 나타남
 - 계획적 공공성 확보란 각종 개발사업의 인허가과정을 통해 주변지역에 미치는 부영향의 저감과 지역의 공공성 증진을 위해 이행하는 사항으로 기부채납, 무상귀속, 부담금을 제외한 공개공지의 확보나 전면공지의 조성 등 계획적 측면에서의 해결방안을 말함

9) 동해종합기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. 서울특별시. p.23. 직접인용

10) 대한국토도시계획학회. (2014). 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련 연구. p36. 직접인용

[표 2-2] 공공성 확보방안

구분	내용	비고
기부채납	<ul style="list-style-type: none"> 「국유재산법」/「공유재산 및 물품관리법」 <ul style="list-style-type: none"> - 국가·지자체 외의 자가 재산의 소유권을 무상으로 국가·지자체에 이전하여 국가·지자체가 이를 취득하는 것 → 증여계약 도시개발 과정상 기부채납 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설 등 확보 수단으로, 사업 인허가 등을 대가로 이루어져 행정에게도 인허가 등을 이행할 의무가 주어지는 것 → 쌍무계약(부관의 법리 적용) 	공공청사, 문화시설 등 기반시설
무상귀속	<ul style="list-style-type: none"> 개발사업 등에 따라 신규로 설치되는 시설 중 공공이 관리하는 시설이 해당 관리청에 무상으로 귀속되는 것 법률에 따라 부과되고, 토지소유자의 의사와 상관없이 해당 관리청에 소유권이 이전되며, 기존 시설의 무상양여를 통해 보상하기도 함 	도로·공원 등 공공시설
부담금	<ul style="list-style-type: none"> 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급 의무 「부담금관리기본법」에 따라 엄격히 관리하며, 특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금은 제외됨 	개발부담금, 교통유발부담금, 기반시설설치비용 부담금 등
계획적 공공성	<ul style="list-style-type: none"> 개별법 또는 인허가과정에서 주변에 미치는 부정향 저감 또는 지역 공공성 증진을 위해 이행하는 사항 통상 재산권을 제공하는 기부채납, 무상귀속, 부담금 외의 행위 	공개공지, 전면공지, 지역기여시설, 권장용도 등

출처 : 동해종합기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. 서울특별시, p.23. 직접인용

□ 기부채납에 관한 조작적 정의

- 이상으로 기부채납에 관한 법률적 의미와 공공기여의 대표적 수단으로서의 기부채납에 관해 살펴보았는데 이를 통해 본 연구에서는 기부채납을 민간이 조성한 “공공시설등과 그 부지 또는 해당 비용”¹¹⁾을 무상 또는 인허가를 조건으로 공공에 소유권을 이전하고 공공이 이를 적법한 절차를 통해 취득하는 일련의 법률적, 행정적 행위로 한정하여 정의하고자 함

11) “공공시설등과 그 부지 또는 해당 비용”이란 「국토계획법」 제52조의2 제1항에서 규정한 공공시설, 기반시설, 공공임대주택 또는 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 조례로 정한 시설 및 그 부지와 제2항의 규정에 따른 공공시설 등의 설치를 위한 비용을 의미함

2) 기부채납 관련 제도 현황

- 우리나라에서 기부채납을 직접 규정하는 법률로는 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「주택법」, 「도시정비법」, 「지방세법」, 「부가가치세법」 등이 있으며 「국토계획법」에서는 기부채납에 대한 직접적인 언급은 없지만 기부채납이 포함된 공공기여 시 행위제한 완화에 관한 별도의 조항을 두고 있음
- 나아가 국가에서 훈령, 지침 등의 형태로 운영하는 「지구단위계획수립지침」 중 「기반시설 기부채납 운영기준」이나 「주택법」에 근거한 「주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준」 등과 함께 관련법을 근거로 지자체에서 제정한 조례 등에 근거한 「도시계획변경 사전협상」, 「공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준」, 「공공시설물 기부채납 가이드라인」, 「기부채납 공공시설 통합관리시스템」 등의 제도를 통해 기부채납을 포함한 공공기여에 관한 세부적인 내용을 다루고 있음
- 본 절에서는 도시계획 등 각종 개발 사업을 통해 발생하는 공공시설등 기부채납에 관한 일련의 법규정 및 제도 현황을 파악하고자 「국토계획법」, 「주택법」, 「도시정비법」 및 이에 근거한 국가의 훈령, 지침 등과 함께 지방자치단체의 조례를 통해 운영되는 기준 등에 대해 그 내용을 정리하고자 함

□ 기부채납 등 공공기여 시 행위제한의 완화

- 법률적 근거 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조, 제52조의2, 「동법 시행령」 제46조, 제46조의2 등(21.7.)
- 국토계획법 제52조(지구단위계획의 내용) 제3항의 규정에 따라 지구단위계획구역에서는 시행령에 정하는 범위 내에서 「국토계획법」에 의한 용도지역·지구에서의 건축물의 건축제한, 용도지역에서의 용적률 및 건폐율, 「건축법」에 의한 대지의 조경, 공개공지 등의 확보, 대지와 도로의 관계, 건축물의 높이제한, 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한, 「주차장법」에 의한 부설주차장의 설치·지정 등 규정을 완화하여 적용 가능함
 - 국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자가 대지의 일부를 공공시설등의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우 건폐율·용적률·높이제한을 완화하여 적용

[표 2-3] 기부채납 행위제한 완화의 주요 내용

구분	용적률·건폐율·높이제한의 완화	용도지역 상황 및 도시·군계획시설의 변경
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> 국토계획법 제52조(지구단위계획의 내용) 제3항 국토계획법 시행령 제46조(도시지역 내 지구단위 계획구역에서의 건폐율 등의 완화적용) 	<ul style="list-style-type: none"> 국토계획법 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) 국토계획법 시행령 제46조의2(공공시설등의 설치 비용 등)
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획구역 	<ul style="list-style-type: none"> 복합적 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역 도시지역 내 유휴 토지와 교정시설, 군사시설 등 이전 또는 재배치로 집중적 정비가 필요한 지역 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 대지의 일부를 공공시설등의 부지로 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 경우 건폐율·용적률·높이제한을 완화 완화 적용되는 규정 <ul style="list-style-type: none"> 국토계획법에 의한 용도지역·지구에서의 건축물의 건축제한, 용도지역에서의 용적률 및 건폐율 건축법에 의한 대지의 조경, 공개공지 등의 확보, 대지와 도로의 관계, 건축물의 높이제한, 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 주차장법에 의한 부설주차장의 설치·지정 및 설치계획서에 관한 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획 상 용도지역 변경으로 인한 용적률 상향 또는 건축제한 완화 또는 도시·군계획시설 결정 변경으로 행위제한 완화 시 토지가치 상승분의 범위에서 공공시설등의 부지 제공 혹은 설치하여 제공 해당 지구단위계획구역 안의 공공시설 등이 충분할 때 기반시설 설치에 필요한 비용으로 납부 공공시설 등 설치 비용 관리 및 운영을 위한 기금 설치 공공시설등의 설치비용 납부 시 지구단위계획구역 내 공공시설등 충분 여부 심의·인정 절차를 거쳐야 하며 심의·인정 시 현재 지구단위계획구역 안의 공공시설등의 확보현황, 개발사업에 따른 인구·교통량 등의 변화와 공공시설등의 수요 변화 등을 고려

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

□ 지구단위계획 수립 시 기반시설 등 기부채납 운영기준

- 법률적 근거 : 「국토계획법」 제49조~제52조, 국토교통부 훈령 제1131호 「지구단위계획수립지침」(18.12.)
- 「국토계획법」 제49조~제52의 규정에 따른 지구단위계획구역에 관한 사항을 담고 있는 「지구단위계획수립지침」에서는 별도의 “기반시설 기부채납에 관한 운영기준”을 두어 개발사업자에게 과도한 기부채납(공공시설 무상귀속 포함)을 요구할 수 없도록 함
- 기반시설의 기부채납 시 지구단위계획 입안 및 결정권자와 개발사업자간 협의를 통해 기부채납을 결정하여야 하고, 특별한 사유가 없는 한 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설에 대해서만 기부채납하며, 기부채납 총부담 비율은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되(용도지역 변경 등을 수반하는 개발 사업은 이를 고려) 최대 25%를 초과하지 않는 것을 원칙으로 함

[표 2-4] 지구단위계획 수립 시 기반시설 등 기부채납 운영기준 주요 내용

구분	기반시설 기부채납 운영기준
근거 법령	• 국토교통부 훈령 제1131호 「지구단위계획수립지침」 제17절
적용 대상	• 지구단위계획구역의 지정 및 변경 • 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 주민이 입안 제안하는 도시·군계획
주요 내용	<ul style="list-style-type: none">• 도입목적 : 개발사업자의 정당한 재산권 행사 제한이나 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 기부채납 요구를 방지하고, 개발사업을 시행함에 있어 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익이 조화될 수 있도록 하기 위함• 기부채납의 결정 : 지구단위계획입안 및 결정권자와 개발사업자 등이 협의하여 결정하며 지자체장은 본 기준의 범위내에서 지역여건 또는 사업의 특성 등을 고려하여 자체 실정에 맞는 별도의 기준을 마련하여 운영 가능• 기부채납의 원칙 : 특별한 사유가 없는 한 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 기부채납 하는 것• 기부채납 총부담 비율 : 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되(용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업은 이를 고려할 수 있음), 최대 25%를 초과하지 않는 것을 원칙으로 함(기반시설을 설치하여 기부채납을 하는 경우 기반시설 설치비용을 토지면적으로 환산)
	<ul style="list-style-type: none">• 기부채납 비율의 조정 : 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 위 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있음. 단, 기부채납 부담률을 위 최대 기준보다 높게 결정할 필요가 있는 경우에는 그 사유를 명백히 밝혀야 함• 기부채납 부담기준 심의 : 기반시설의 기부채납 시에는 위에서 정한 부담기준을 원칙으로 하여 관련 지자체와의 협의를 통해 기부채납의 규모, 시설의 종류 및 위치, 방식 등을 결정하되, 도시·건축공동위원회 심의 시에도 동 부담기준의 범위내에서 검토하는 것을 원칙으로 함• 기부채납 시설의 입지선정 : 개발사업 대상지 및 주변지역 주민들이 편리하게 이용할 수 있는 위치에 입지하도록 하고, 개발사업 대상지 내 건축물 등을 위해 배타적으로 이용될 우려가 있는 지역은 배제함• 기부채납 시설의 규모 및 토지형상 : 그 시설의 기능을 충분히 수행할 수 있는 적정 규모로 계획하고, 기반시설의 효용성이 낮은 자투리형 토지의 기부채납은 지양

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

□ 주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준

- 법률적 근거 : 「주택법」 제17조제2항, 국토교통부고시 제2017-543호(17.8.)
- 「주택법」 제17조(기반시설의 기부채납) 제2항의 규정에 따른 주택건설사업의 기반시설 기부채납 부담에 관한 원칙과 수준, 그 설치기준을 정하기 위한 운영기준으로 주택건설사업계획 승인과정에서 기반시설 기부채납이 적정 수준으로 이루어질 수 있도록 기준을 제시하고자 함
- 주택건설사업의 시행에서 적정수준의 기반시설 기부채납이 이루어지도록 하고, 주택건설사업자가 기반시설을 기부채납 하는 경우 보상으로 추가로 부여받을 수 있는 용적률(완화용적률)을 보장하며 기반시설 기부채납 부담 수준은 해당 사업부지 면적의 8%로 한정함

[표 2-5] 주택건설사업 기반시설 등 기부채납 운영기준 주요 내용

구분

기반시설 기부채납 운영기준

근거 법령

- 「주택법」 제17조(기반시설의 기부채납) 제2항
- 국토교통부고시 제2017-543호

적용 대상

- 민간택지에 사업계획의 승인을 얻어 시행하는 주택건설사업
(「민간임대주택법」 제28조에 따라 기반시설 설치계획이 반영된 기업형임대주택 공급촉진지구는 제외)

주요 내용

- 도입목적 :
 - 주택건설사업 시행 시 공공성 확보와 원활한 주택건설사업을 위한 적정 수준의 기반시설 기부채납 유도
 - 기반시설 기부채납 부담수준의 결정시기를 명확히 하여 주택건설사업의 예측가능성을 극대화
 - 기반시설 기부채납에 대한 보상인 완화용적률을 보장하여 자발적인 쾌적한 주거환경 조성에 기여
- 기반시설 기부채납 산정기준 : 주택건설사업자가 국가 및 지방자치단체 등으로부터 무상 양여(공공시설의 귀속 포함) 받은 국유지·공유지의 부지면적을 차감하여 산정
- 기반시설 기부채납 부담수준 : 해당 사업부지 면적의 8% 범위 이내
- 「녹색건축물 조성 지원법」에 따른 녹색건축 인증 및 에너지효율등급 취득, 제로에너지건축물 인증을 받은 주택건설사업의 경우 다음의 경감률을 적용

구 분	에너지효율인증 1등급	에너지효율인증 2등급
녹색건축 인증 최우수 등급	10%	7%
녹색건축 인증 우수 등급	7%	5%
제로에너지 건축물 인증에 따른 최대경감률	15%	

- 「국토계획법 시행령」 제30조 각 호에 따른 용도지역 내 변경(예: 제2종일반주거지역→제3종일반주거지역) 시 승인권자는 사업시행자와 협의하여 기반시설 기부채납 최대 상한에 10%p를 추가할 수 있으며, 용도지역 간 변경(예: 제2종일반주거지역→상업지역) 시 승인권자는 변경된 용적률과 토지가치 등을 고려하여 별도의 부담기준을 정하여 운영 가능
- 기반시설의 설치기준 등 :
 - 기반시설 부지 제공을 원칙으로 하지만, 도로·공원·녹지·주차장의 경우 부지 및 시설을 함께 기부채납 가능
 - 도로·공원·녹지·주차장 외의 기반시설에 대하여 시설을 설치하여 기부채납하는 경우, 해당 기반시설의 설치비용에 상응하는 가액(價額)의 부지를 제공한 것으로 봄
- 기부채납 기반시설 부지의 입지 : 개발사업 대상지 및 주변지역 주민들이 편리하게 이용할 수 있는 곳
- 기부채납 기반시설 부지의 규모 및 토지형상 : 그 시설의 기능을 충분히 수행할 수 있는 적정규모로 계획하고, 기반시설의 효용성이 낮은 자투리형 토지의 기부채납은 지양

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

□ 정비사업에 따른 기반시설의 기부채납 기준 등

- 법률적 근거 : 「도시정비법」 제11조제2항, 제51조, 제54조, 제55조, 제101조의6(‘21.11.)
- 「도시정비법」 제11조(기본계획 및 정비계획 수립 시 용적률 완화) 제2항의 규정에 따라 기본계획의 수립권자 또는 정비계획의 입안권자는 천재지변, 그 밖의 불가피한 사유로 건축물이 붕괴할 우려가 있어 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 경우 용도지역의 변경을 통해 용적률을 완화하여 기본계획을 수립하거나 정비계획을 입안할 수 있으며 이 때 기본계획 수립권자, 정비계획 입안권자 및 정비구역 지정권자는 용도지역의 변경을 이유로 기부채납을 요구할 수 없음
- 「도시정비법」 제51조(기반시설의 기부채납 기준)의 규정에 따라 시장·군수 등이 사업시행계획을 인가하는 경우 사업시행자가 제출하는 사업시행계획에 해당 정비사업과 직접 관련이 없거나 과도한 정비기반시설의 기부채납을 요구하여서는 안 되며, 국토교통부장관은 정비기반시설의 기부채납과 관련하여 부담의 원칙 및 수준, 정비기반시설의 설치기준 등을 포함한 운영기준을 작성하여 고시할 수 있음
- 「도시정비법」 제54조(재건축사업 등의 용적률 완화 및 국민주택규모 주택 건설비율) 제4항 및 제55조(국민주택규모 주택의 공급 및 인수) 제2항의 규정에 따라 사업시행자는 초과용적률에 대해 다음의 범위에서 시·도 조례로 정한 비율만큼 국민주택규모 주택을 건설하여야 하며(천재지변 등 긴급한 정비사업 제외) 그 부속 토지는 인수자에게 기부채납 한 것으로 봄
 - 과밀억제권역에서 시행하는 재건축사업 : 초과용적률의 30~50%
 - 과밀억제권역에서 시행하는 재개발사업 : 초과용적률의 50~75%
 - 과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재건축사업 : 초과용적률의 50% 이하
 - 과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재개발사업 : 초과용적률의 75% 이하
- 「도시정비법」 제101조의6(공공재건축사업에서의 용적률 완화 및 주택 건설비율 등)의 규정에 따라 공공재건축사업을 위한 정비구역에 대해서는 해당 지역에 적용되는 용적률 상한까지 용적률을 정할 수 있고(개발제한구역 등은 제외), 공공재건축사업 시행자는 완화된 용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 40~70%의 범위에서 주택증가 규모, 공공재건축사업을 위한 정비구역의 재정적 여건 등을 고려하여 시·도 조례로 정한 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급하여야 하며 이때 부속 토지는 기부채납한 것으로 봄

[표 2-6] 정비사업에 따른 기반시설 기부채납 기준 등 주요 내용

구분	기반시설 기부채납 기준 등										
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> 「도시정비법」 제11조(기본계획 및 정비계획 수립 시 용적률 완화) 제2항 「도시정비법」 제51조(기반시설의 기부채납 기준) 제1항, 제2항 「도시정비법」 제54조(재건축사업 등의 용적률 완화 및 국민주택규모 주택 건설비용) 제4항 「도시정비법」 제55조(국민주택규모 주택의 공급 및 인수) 제2항 「도시정비법」 제101조의6(공공재건축사업에서의 용적률 완화 및 주택 건설비용 등) 제1항, 제2항, 제3항 										
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역 정비구역에서 행해지는 각종 정비사업 : 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업 										
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 천재지변 등으로 건축물 붕괴 우려가 있어 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 경우 용도지역의 변경을 통해 용적률을 완화하여 기본계획을 수립하거나 정비계획을 입안할 수 있으며, 이 경우에는 용도지역의 변경을 이유로 기부채납을 요구할 수 없음 사업시행계획에 해당 정비사업과 직접 관련이 없거나 과도한 정비기반시설의 기부채납을 요구하여서는 안됨 국토교통부장관은 정비기반시설의 기부채납과 관련하여 부담의 원칙 및 수준, 정비기반시설의 설치기준 등을 포함한 운영기준을 작성하여 고시할 수 있음 재건축사업 등에서는 초과 용적률에 대해 다음의 한도에서 시·도조례로 정한 비율의 국민주택규모 주택을 건설하여야 하며(천재지변 등 긴급한 정비사업 제외) 그 부속 토지는 인수자에게 기부채납한 것으로 봄 <table border="1"> <thead> <tr> <th>구 분</th><th>국민주택규모 주택 건설비용</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>과밀억제권역에서 시행하는 재건축사업</td><td>초과용적률의 30~50%</td></tr> <tr> <td>과밀억제권역에서 시행하는 재개발사업</td><td>초과용적률의 50~75%</td></tr> <tr> <td>과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재건축사업</td><td>초과용적률의 50% 이하</td></tr> <tr> <td>과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재개발사업</td><td>초과용적률의 75% 이하</td></tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> 공공재건축사업을 위한 정비구역에서는 해당 지역에 적용되는 용적률 상한까지 용적률을 정할 수 있고(개발제한구역 등은 제외), 공공재건축사업 시행자는 완화된 용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 40~70%의 범위에서 주택증가 규모, 공공재건축사업을 위한 정비구역의 재정적 여건 등을 고려하여 시·도조례로 정한 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자에게 공급하여야 하며 이때 부속 토지는 기부채납한 것으로 봄 	구 분	국민주택규모 주택 건설비용	과밀억제권역에서 시행하는 재건축사업	초과용적률의 30~50%	과밀억제권역에서 시행하는 재개발사업	초과용적률의 50~75%	과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재건축사업	초과용적률의 50% 이하	과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재개발사업	초과용적률의 75% 이하
구 분	국민주택규모 주택 건설비용										
과밀억제권역에서 시행하는 재건축사업	초과용적률의 30~50%										
과밀억제권역에서 시행하는 재개발사업	초과용적률의 50~75%										
과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재건축사업	초과용적률의 50% 이하										
과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재개발사업	초과용적률의 75% 이하										

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

□ “도시계획변경 사전협상” : 공공시설 등의 기부채납

- 법률적 근거 : 「국토계획법」 제51조, 제52조의2(‘21.7.)

서울특별시 조례 제7411호 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」(‘19.12)

부산광역시 조례 제6131호 「부산광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」(20.5.)

대구광역시 조례 제5558호 「대구광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」(20.4.)

인천광역시 조례 제6479호 「인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」(20.10)

광주광역시 조례 제5789호 「광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영 조례」(21.9)

- 국토계획법 제51조(지구단위계획구역의 지정 등)의 규정에 따라 서울시, 부산시, 대구시, 인천시, 광주시 등 대도시에서는 대규모 유희부지 등의 개발을 위한 도시계획변경 사전협상을 위한 운영 조례를 정해 협상조직, 협상의 절차, 그리고 국토계획법 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등)의 규정에 의한 기부채납 등 공공기여 기준을 마련하여 시행 중
 - 국토계획법 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등)의 규정에 따라 지구단위계획구역에서 지구단위계획으로 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 또는 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화되는 경우에는 이로 인한 토지가치 상승분의 범위에서 공공시설, 기반시설, 공공임대주택, 기숙사 등의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하도록 함
 - 또한 「국토계획법 시행령」 제46조의2(공공시설등의 설치비용 납부 등)의 규정에 따라 공공시설등의 설치비용을 납부하게 하려는 경우 지구단위계획구역안의 공공시설등이 충분한지 여부를 심의하고 인정하는 절차를 거쳐야 하며 이 때 현재 지구단위계획구역 안의 공공시설등의 확보현황, 개발 사업에 따른 인구·교통량 등의 변화와 공공시설등의 수요 변화 등을 고려하여야 함
- 서울특별시에서는 도시계획변경 사전협상 제도의 시행과 관련하여 행정2부시장 방침으로 협상대상지로 선정된 부지에 대한 개발계획 관련 협상(좋은 개발 실현을 위한 민간과 공공의 상호 검토·협의)에 관한 세부사항을 규정 한 「도시계획변경 사전협상 운영지침」을 운용하고 있음

- 서울특별시 「도시계획변경 사전협상 운영지침」에 따른 기부채납을 포함한 공공기여시설의 종류는 「국토계획법」 제2조제13호의 공공시설(소유: 공공), 「국토계획법」 제2조제6호의 기반시설(소유: 공공), 「공공임대주택특별법」 제2조제1호가목에 의한 공공임대주택(소유: 공공), 「국토계획법」 제52조의 2에 따른 기반시설의 설치를 목적으로 하는 비용(제공: 민간)¹²⁾으로 구분하고 있으며 공공기여의 비율산정과 관련하여서는 용도지역의 변경(20~48%)과 도시계획시설 폐지(복합화)(20~35%)를 구분하여 비율의 총량을 산정하며 용도지역의 변경과 도시계획시설 폐지(복합화)가 중첩되는 경우 각각의 총량을 합산한 후 5%를 감한 비율로 함
- 서울특별시의 경우 철도역사 복합개발에 관한 사전협상 시 공공기여의 기준을 별도로 운영하고 있는데 사업자가 철도부지를 점용허가 받아 역무시설과 수익시설을 함께 건립하는 도시계획시설 사업인 철도역사 복합개발에 대해서는 「철도건설법」 상 역사 내 비시설의 공간적 결정 없이 수익시설 설치 가능하고 수익시설의 50% 정도를 철도시설 활성화와 이용객 편의 증진을 위한 시설로 보아 공공기여 비율을 10%로 조정하여 적용
 - 또한 총 공공기여량은 사업자가 30년을 기준으로 국유지를 점용허가 받아 수익시설을 개발·운영함을 감안하여 ‘공유지 30년 사용료 현가총액’으로 산정. 나아가 사업자가 설치하는 순수 역무시설은 기준대지 면적 산정시 연면적 비율만큼 차감하여 반영하고 역사설 기여금 납부는 역무시설 설치에 해당하므로 공공기여 기준 대지면적 산정 시 이를 반영(전체 건축 연면적의 10~15%)함
 - 철도역사 복합개발에 따른 공공기여는 사업구역내 공공시설의 확보가 충분한 경우 사업구역 밖의 기반시설을 확보하여 제공하는 것을 원칙으로 함

12) 현 시점(2021.11.9.)에서는 「국토계획법」의 관련규정 개정(2021.1.) 및 시행(2021.7.)에 따른 변경 내용이 반영되기 전으로 「국토계획법」 제42조의3 제13호 내지 제15호로 표현되어 있으나 본문에서는 「국토계획법」 개정 내용을 반영하여 관련 조문을 수정함

[표 2-7] “도시계획변경 사전협상”에서의 기부채납 등 공공기여 주요 내용(서울특별시 사례)

구분 도시계획변경 사전협상에서의 기부채납 등 공공기여시설의 종류 및 계획기준

근거 법령	<ul style="list-style-type: none">• 「국토계획법」 제51조(지구단위계획구역의 지정 등), 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등)• 서울특별시 조례 제7411호 「서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」• 서울특별시 행정2부시장 방침 제247호 「도시계획변경 사전협상 운영지침(4차개정)」
----------	--

적용 대상	<ul style="list-style-type: none">• 5,000㎡ 이상의 부지(대규모 유희부지)• 지역의 전부 또는 일부가 지구단위계획구역
----------	--

	기본원칙 :
	- 공공기여시설은 도시관리계획 결정(변경)에 따른 계획이득의 사회적 공유와 합리적 배분이 이루어지도록 계획
	- 지역균형발전 및 개발사업의 실현이 가능하도록 합리적 기준과 대안 제시
	- 협상조정협의회는 사업계획 및 공공기여계획이 본 지침에 적합하도록 유도하되, 사업계획에 따른 공공기여의 방향 등을 논의하여 별도 제안 가능

	공공기여시설의 종류 :
	- 「국토계획법」 제2조제13호의 공공시설(소유: 공공)
	- 「국토계획법」 제2조제6호의 기반시설(소유: 공공)
	- 「공공임대주택특별법」 제2조제1호가목에 의한 공공임대주택(소유: 공공)
	- 「국토계획법」 제52조의2에 따른 기반시설의 설치를 목적으로 하는 비용(제공: 민간)

	공공시설 및 기반시설 설치기준 :
	- 상위계획 실행 등을 위한 시설을 우선 설치
	- 공익성을 기준으로 수용여부를 결정
	- 사업지내 편익시설로 사용될 가능성이 큰 시설은 설치규모를 최소화
	- 공공·기반시설의 형상은 정형화, 접근성 및 개방성이 확보되는 위치에 설치
	- 사업부지내 입지한 공공·기반시설은 민간이 설치하여 제공
	- 기반시설은 대중교통체계 연계가 용이하고 시민 이용이 편리한 위치에 입지
	- 기반시설이 건축물인 경우 부속토지와 함께 제공 원칙
	- 지구단위계획구역 밖에 설치하는 기반시설의 경우 설치비용 제공 원칙

주요 내용	공공기여 비율 :																									
	<table><tr><th>구 분</th><th>변경 내용</th><th>공공기여율</th></tr><tr><td rowspan="6">용도지역 변경</td><td>준주거지역 ⇒ 일반상업지역</td><td>30% 내외</td></tr><tr><td>제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역</td><td>40% 내외</td></tr><tr><td>제3종일반주거지역 ⇒ 준주거지역</td><td>20% 내외</td></tr><tr><td>제2종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역</td><td>45% 내외</td></tr><tr><td>(제1종일반주거지역)</td><td>(48% 내외)</td></tr><tr><td>제2종일반주거지역 ⇒ 준주거지역</td><td>30% 내외</td></tr><tr><td rowspan="4">도시계획시설 폐지(복합화)</td><td>(제1종일반주거지역)</td><td>(37% 내외)</td></tr><tr><td>일반주거지역 ⇒ 일반상업지역</td><td>35% 내외</td></tr><tr><td>일반주거지역 ⇒ 준주거지역</td><td>25% 내외</td></tr><tr><td>용도지역 변경 없음</td><td>20% 내외</td></tr></table>	구 분	변경 내용	공공기여율	용도지역 변경	준주거지역 ⇒ 일반상업지역	30% 내외	제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	40% 내외	제3종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	20% 내외	제2종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	45% 내외	(제1종일반주거지역)	(48% 내외)	제2종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	30% 내외	도시계획시설 폐지(복합화)	(제1종일반주거지역)	(37% 내외)	일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	35% 내외	일반주거지역 ⇒ 준주거지역	25% 내외	용도지역 변경 없음	20% 내외
	구 분	변경 내용	공공기여율																							
	용도지역 변경	준주거지역 ⇒ 일반상업지역	30% 내외																							
		제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	40% 내외																							
		제3종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	20% 내외																							
		제2종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역	45% 내외																							
		(제1종일반주거지역)	(48% 내외)																							
		제2종일반주거지역 ⇒ 준주거지역	30% 내외																							
	도시계획시설 폐지(복합화)	(제1종일반주거지역)	(37% 내외)																							
일반주거지역 ⇒ 일반상업지역		35% 내외																								
일반주거지역 ⇒ 준주거지역		25% 내외																								
용도지역 변경 없음		20% 내외																								

	공공기여량 산정기준 :
	- 총 공공기여량 = 공공기여 토지면적 X 대상토지의 ㎡당 종후 감정평가액
	- 공공기여 토지면적 = 공공기여 기준 대지면적 X 공공기여비율
	- 공공기여 기준 대지면적 = [{1-(도시계획시설용도 건축연면적/건축총연면적)} X (계획용적률* /당해 용도지역 (법정)최대용적률)] X 부지면적
	*계획용적률 : 서울시 도시계획 정책상 제한하거나 지구단위계획으로 제한하는 용적률

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

□ 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준

- 법률적 근거 : 「국토계획법 시행령」 제46조 제1항(21.9.)
「도시정비법」 제17조 제4항(21.11.)
「서울특별시 도시계획조례」 제19조2 및 동 조례 「시행규칙」 제7조 제4항
「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제12조 제4~6항
- 서울특별시 「공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준」은 정비구역(지구단위계획구역)에서 공공시설 등 부지 외에 시설물 설치와 현금 기부채납이 가능하도록 개정된 법령 규정에 근거하여 용적률 인센티브의 적용대상, 산정원칙, 산정식 등 세부적인 운영기준을 제시함
- 기부채납 용적률 인센티브의 적용대상으로는 공공이 필요하다고 인정한 경우와 설치주체와 방법이 명확한 경우, 공공이 온전하게 사용 가능한 경우로 구분하며 용적률 인센티브의 산정 원칙은 현금 및 공공시설 설치비용을 부지면적으로 환산하여 상한 용적률 인센티브를 적용함

[표 2-8] 공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준 주요 내용(서울특별시 사례)

구분	공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> • 「국토계획법 시행령」 제46조(기본계획 및 정비계획 수립 시 용적률 완화) 제1항 • 「도시정비법」 제17조(정비구역 지정·고시의 효력 등) 제4항 • 「서울특별시 도시계획 조례」 제19조2(공공시설 설치비용 및 부지가액 산정방법) 제4항 • 「서울특별시 도시계획 조례 시행규칙」 제7조(지구단위계획구역 안의 용적률 계획 및 운용) 제4항 • 「서울특별시 도시정비 조례」 제12조(현금납부액 산정기준 및 납부 방법 등) 제4~6항
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획구역(도시지역 내 한정) • 정비구역
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 적용대상 : <ul style="list-style-type: none"> - 공공이 필요하다고 인정하는 경우 : 공공시설 등 설치 후 후속적인 유지관리를 수반하게 되므로 공공의 필요에 의해 설치하고 관리주체가 명확해야 함 - 설치주체와 방법이 명확한 경우 : 용적률 완화를 받은 사업의 완료(준공) 시점에 기부채납 대상 공공시설 등이 설치·제공될 수 있어야 함 - 공공이 온전하게 사용 가능한 경우 : 기부채납 대상 공공시설 등과 그 부속 토지 또는 대지지분이 동시에 제공되거나, 도로 등 입체결정시 구분지상권이 함께 제공되어 공공이 온전하게 사용 가능한 경우 • 용적률 인센티브 산정 원칙 : <ul style="list-style-type: none"> - 현금 및 공공시설 설치비용을 부지면적으로 환산하여 상한 용적률 인센티브 적용 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> $\text{환산 부지면적}(m^2) = \frac{\text{공공시설 설치비용(원)} + \text{현금 기부채납비용(원)}}{\text{용적률을 완화받고자하는 부지가액(원}/m^2)}$ </div> <ul style="list-style-type: none"> * 사전협상형 지구단위계획의 경우협상결과를 포괄하는 별도의 용적률 인센티브 적용(도시계획조례 시행규칙 제7조 제3항) - 상한 용적률 산정식 <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> $= \text{허용 or 기준용적률} \times (1 + 1.3 \times \text{가중치} \times \alpha \text{토지} + 0.7 \times \alpha \text{현금} \cdot \text{건축물})$ </div> <ul style="list-style-type: none"> * 가중치 : 사업부지 용적률에 대한 공공시설 등 부지의 해당 용적률 * α토지란 공공시설등 부지(토지)로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설등 부지(토지)로 제공하는 면적의 비율 (공공시설등 부지(토지)에는 '기부채납 부지' 및 '건축물(공공시설 등) 기부채납 토지(지분)' 포함) * α현금·건축물란 공공시설등 부지(토지)로 제공한 후의 대지면적 대 공공시설등 부지(현금 및 건축물 설치비용 환산부지)로 제공하는 면적의 비율

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

3) 소결 : 기부채납 제도 운영상의 특성과 한계

- 우리나라의 기부채납 제도는 도입 목적에 따라 다양한 법률에서 그 근거를 찾을 수 있으며 각종 개발 사업에서 나타나는 기부채납의 경우 기존의 공공 시설등 조성을 위한 부지의 제공에서 벗어나 공공시설등 시설물과 그 조성 비용에 이르기까지 기부채납의 대상 및 범위가 점차 확대되고 있는 추세임
- 기부채납 적용대상 구역은 「국토계획법」에 따른 지구단위계획구역과 「도시정비법」에 따른 정비구역이 대표적이며 「주택법」에 따른 민간택지(「민간임대주택법」에 따른 기업형 임대주택 공급촉진지구는 제외)도 적용대상임
- 기부채납 대상사업의 유형은 「주택법」에 따른 주택건설사업, 정비구역에서 행해지는 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업, 지구단위계획구역에서의 5,000㎡ 이상의 대규모 유희부지와 교정시설·군사시설 이전지 등 개발사업 및 철도역사 복합개발 사업 등이 대표적임
- 기반시설 기부채납에 관한 운영기준에서는 기부채납의 원칙과 산정기준, 총부담비율 및 부담수준, 기반시설 설치기준, 기부채납시설의 입지 및 규모, 토지형상 등에 대한 세부적인 기준을 제시
- 이러한 기부채납 관련 제도는 대부분 개발사업의 초기단계에서 기부채납의 시행절차 등에 초점이 맞춰져 있으며 기부채납이 이루어진 이후 시설물의 조성과정 및 준공 이후 시설물의 운영과 유지관리 등에 대한 별도의 규정이 없어 시설물(건축물)의 조성과정에서의 품질관리 문제와 지속적인 운영 및 유지관리를 위한 예산 확보의 어려움 등 문제점이 제기되고 있는 실정임

[표 2-9] 기부채납 관련 제도의 특성 및 한계

구분	내용
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • 「국토계획법」에 따른 지구단위계획구역 • 「도시정비법」에 따른 정비구역 • 「주택법」에 따른 민간택지(「민간임대주택법」에 따른 기업형임대주택 공급촉진지구는 제외)
특성	<ul style="list-style-type: none"> • 「주택법」에 따라 사업계획의 승인을 얻어 시행하는 주택건설사업 • 정비구역에서 행해지는 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업 • 지구단위계획구역에서의 5,000㎡ 이상의 대규모 유희부지와 교정시설·군사시설 이전지 등 개발사업 및 철도역사 복합개발 사업 등
기부채납 운영 기준의 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기부채납의 원칙과 산정기준, 총부담비율 및 부담수준, 기반시설 설치기준, 기부채납시설의 입지 및 규모, 토지형상 등
한계점 및 개선방향	<ul style="list-style-type: none"> • 최근의 기부채납 관련한 동향을 살펴보면 공공시설등 조성을 위한 부지의 제공에서 벗어나 공공시설등 시설물과 그 조성 비용에 이르기까지 기부채납의 대상 및 범위가 확대되는 추세임 • 반면에 현재의 기부채납 관련 제도는 개발사업 초기단계에서 기부채납의 시행에 필요한 사항을 규정하고 있으며 기부채납이 이루어진 이후 시설물의 조성과정 및 준공 이후 시설물의 운영과 유지관리 등에 대한 별도의 규정이 부재하여 이에 대한 보완이 필요함

출처 : 법령정보를 바탕으로 연구진 작성

2. 건축물 기부채납

1) 건축물 기부채납 제도

□ 제도 도입 배경 및 추진경과

- 민간에서 시행하는 재개발·재건축 사업에서 발생하는 분쟁의 소지를 해소하고 기부채납으로 인한 수익성 문제로 사업의 지연·중단 등 난항을 겪었던 각종 도시계획사업의 원활한 시행을 위해 기부채납 대상 시설을 도로·공원 등 토지에서 문화복지시설 등 건축물로 확대

- 「국토계획법 시행령」에 관련 근거를 마련(2011.03.09)
- 지자체에서는 관련 조례의 개정(서울시 : 2011.07.11.)을 통해 도시계획사업 때 용도변경이나 용적률 인센티브를 주고받는 기부채납 대상을 토지에서 건축물까지로 확대하여 시행
- 건축물 기부채납은 사업자가 공공건축물을 설치해 내놓으면 서울시 등 지방자치단체에서는 공사비용을 부지로 환산해 용적률 인센티브를 제공하는 방식으로 이루어짐

* 예를 들어 부지가격이 3.3㎡당 200만원인 대지에서 사업을 추진할 경우 사업자가 공사비 16억원을 투입하여 연면적 1,000㎡의 공공청사를 지어 기부채납하면 공사비에 해당하는 800㎡를 기부채납 한 것으로 간주해 인센티브를 부여

- 현재 건축물 기부채납은 재개발·재건축 사업대상지뿐만 아니라 지구단위계획 구역과 도시개발사업 등 거의 대부분의 도시정비 사업에서 적용
- 건축물로 기부채납을 하게 되면 활용 가능한 사업부지 면적이 늘어나는 효과와 함께 개발 대상 건축물의 연면적이 늘어나 사업자 입장에서는 수익성이 한층 좋아지는 효과가 발생하여 건축물 기부채납은 점차 확산되고 있으며 기부채납 건축물의 유형도 공공청사, 문화시설, 복지시설 위주에서 창업지원센터, 임대형 사무실 등으로 확대되는 추세임

* 서울시에서 기부채납의 대상이 되는 건축물로는 공공청사, 문화시설, 체육시설(운동장 외), 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설, 폐

기물 처리 및 재활용시설 등과 함께 2020.12에 공공의 필요성이 인정되어 도시계획조례로 정한 공공임대주택, 기숙사, 공공임대산업시설, 공공임대상가 등이 있음

□ 기부채납 건축물에 대한 통합관리 체계의 도입(2015.08)¹³⁾

- 「국토계획법 시행령」과 지방자치단체의 「국토계획조례」의 개정을 통해 건축물에 대한 기부채납이 허용되고 실제 건축물 기부채납 사례가 증가하면서 서울시는 다양한 시설을 발굴·비축하고 수요와 공급을 연계하여 주민의 편의 제공과 지역균형 공공시설 확충을 위해 건축물을 중심으로 하는 기부채납 시설에 대한 통합관리 체계를 도입함
 - 기부채납 건축물의 수요다양성을 확보하고자 계획시점에는 공공시설(공공청사)로 우선 결정하고, 준공시점에 지역변화 및 사회적 요구에 맞게 운영·관리하는 효율성 제고 방안을 마련
 - 재건축사업 활성화를 위한 현금 기부채납 근거를 마련하기 위해 「도시정비법」 개정(2016.01) 및 동법 「시행령」을 개정(2016.07)
 - 지역여건 맞춤형으로 부지, 건축물, 현금 등 다양한 기부채납 방식을 도입하고, 현금 기부채납에 대한 세부 운영지침을 담은 ‘정비사업 현금기부채납 운영계획’을 수립하여 시행(2017.07)
 - 2017.01 건축물 기부채납으로 결정 완료된 기부채납 건수는 41건에 이르렀으며, 연면적은 105,031㎡(약 5,117억원 상당)에 이름

□ 기부채납 건축물의 유형 및 공급 추이

- 최근에 이루어진 건축물 기부채납의 현황을 파악하고자 2018~2019년에 서울시에서 진행된 재건축 사업 22건에 대한 기부채납 실적 자료를 바탕으로 세부적인 기부채납 유형별 내역을 부지 면적으로 환산하여 살펴봄
 - 전체 기부채납에서 토지가 차지하는 비율이 54.0%로 가장 높으며 그 중에는 도로의 비율이 31.2%, 공원·녹지의 비율이 21.5%를 차지함
 - 건축물 기부채납의 비율은 7.6%를 차지하는데 그 중 공공청사 및 건축물 부속 토지 : 5.3%, 건축물 : 2.3%의 비율을 차지하였으며 건축물 기부채납의 실제 건축연면적은 8,862㎡에 달하는 것으로 나타남
 - 공공임대주택의 경우 부속 토지 : 2.5%, 건축물 : 0.7%의 비율로 건축물의 총

13) 서울특별시, 기부채납 통합관리 체계 효율화(2017.04.24.)

연상면적은 6,158㎡(79세대)에 달하며, 소형주택의 비율은 33.3%(총 연상면적 92,968㎡(1,379세대))로 나타남

[표 2-10] 2018~2019년 정비계획 결정된 서울시 재건축 사업 22건의 공공기여 내역

구 분		면적(㎡)	비율(%)	비 고
토지	도로	30,112.7	31.2	
	공원 녹지	20,678.7	21.5	
	기타	1,273.1	1.3	
	소계	52,064.5	54.0	
건축물	공공청사 및 건물 부속토지	5,063.7	5.3	
	건물기부채납 (부지환산면적)	2,228.4	2.3	총 기부채납 건축연면적 8,862㎡
	소계	7,292.1	7.6	
현금	현금 기부채납 (부지환산면적)	1,842.0	1.9	
공공임대	공공임대 부속 토지	2,411.1	2.5	
	공공임대 건물 (부지환산면적)	637.1	0.7	총 연상면적 6,158㎡(79세대)
	소계	3,048.2	3.2	
소형주택	소형주택 부속토지	32,127.8	33.3	총 연상면적 92,968㎡ (1,379세대)
총계		96,374.5	100.0	

출처 : 이인성. (2020). 공공기여방식의 성격과 인센티브의 형평성 - 서울시 정비사업 사례 검토를 중심으로. 한국 도시설계학회지 도시설계 21(2). p.90. 직접 인용

- 한편으로 서울시에서 운영하는 공공시설 통합관리시스템에 등록된 2015.2.~2020.5.의 기간 중 공공시설 기부채납 사례는 총 99건에 이르는데 이를 바탕으로 부지면적으로 환산한 시설물 규모와 함께 시설물 유형분류, 유형별 공급 규모, 공급 추세 등을 살펴봄¹⁴⁾
 - 기부채납 공공시설의 전체 규모를 부지면적으로 환산하면 총 205,580㎡으로 이를 평균한 사업별 규모는 2,076㎡으로 나타남

14) 동해종합기술공사. (2020). 전거서. pp.23~52의 내용 요약 정리

- 99건의 기부채납에 적용된 시설물 종류는 총 155개(제공시설 및 방식이 확정되지 않은 2개 사례는 제외함)로 나타났으며 부지의 형태로 제공되는 도로·공원·녹지·공공공간 등 교통·공간시설이 58개소(37.7%), 건축물로 설치하여 제공되는 공공청사·사회복지시설·문화시설·체육시설·청소년수련시설·지역기여시설 등 공공·문화체육시설이 46개소(29.7%), 부속 토지가 제공되며 건축물에 대해서는 표준건축비로 공공에서 매입하는 방식으로 제공되는 공공임대주택(부속 토지)이 51개소(32.9%)로 나타남
- 교통·공간시설의 환산 면적은 124,545㎡으로 전체의 60.6%를 차지하며 공공·문화체육시설은 55,962㎡으로 전체의 27.2%, 공공임대주택은 25,075㎡으로 12.2%를 차지함
- 전체 기부채납 공공시설의 공급추세는 교통·공간시설은 감소하는 추세를 보인 반면 공공임대주택은 증가하는 추세를 보이며 공공·문화체육시설은 매년 10건 내외로 일정한 추세를 유지한 것으로 나타남
- 기부채납 공공시설의 제공 장소에 대해서는 토지의 확보가 가능한 사업대상부지 내에서 이루어진 경우가 154개소로 전체의 98%를 차지하였으며 그 가운데 별도의 부지로 구분하여 제공한 경우가 69개소, 사업부지내에서 복합적으로 설치하여 건축물과 토지 지분을 제공하는 경우가 85개소로 나타남.
- 사업부지 외에 기부채납 공공시설을 제공한 경우는 총 3개소로 파악되었는데 구로역 및 신도림역세권 개발사업의 경우 사업시행 당시에 사업부지 인근의 미집행 도시계획도로를 제공토록 한 사례이며 서강대역 복합역사 개발사업에서는 사업부지와 지구단위계획구역을 벗어난 대상지 인근의 공원을 조성하기 위한 비용을 기부채납 한 사례에 해당함

2) 건축물 기부채납 발생 메커니즘

□ 기부채납 공공시설의 발생¹⁵⁾

- 건축물을 포함한 공공시설의 기부채납은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하는 도시관리계획 중 시설계획, 지구단위계획, 도시개발사업계획, 정비사업계획, 재정비계획 등을 통한 개발 사업이 진행되는 과정에서 발생함



[그림 2-2] 기부채납 시설 발생 흐름도

출처: 추현수, 장재영. (2017). 기부채납 된 시설부지의 공공성 증진방안 연구. p85. 직접 인용

□ 기부채납 건축물의 공급 메커니즘

- 지구단위계획 수립 시 기부채납 절차 (일반 절차)
 - '서울시 지구단위계획 수립기준'에 따른 기부채납 과정은 기부채납의 타당성, 적정성을 결정하기 위한 계획검토 단계, 기부채납 및 인센티브 내용 합의 등을 위한 계획입안 단계, 건축물 등 시설기부채납을 포함하는 지구단위계획 결정 단계, 기부채납 계획 및 공공기여 기준 충족여부 최종 확인을 위한 건축허가 단계로 이루어짐¹⁶⁾

15) 송재선의.(2010). 서울시.(2014), 추현수와.(2017).의 내용을 바탕으로 연구진 재정리

16) 서울특별시. (2020). 서울특별시 지구단위계획 수립기준·관리운영기준, 서울시 내부자료 (2020) 참조

[표 2-11] 지구단위계획 수립 시 기부채납 절차

절 차	운영 내용
계획 검토	건축물 등 시설 기부채납의 타당성 판단
	건축물 등 시설 기부채납의 적정성 및 성능수준 등 결정
	인센티브 산정 및 부여계획(안) 작성(공공기여기준 충족여부 확인)
▽	
계획입안	건축물 등 시설 기부채납 및 용적률 인센티브 내용 토지주 협의
	인센티브 산정식 및 부여계획(안) 결정 · 입안
▽	
계획결정	건축물 등 시설 기부채납 포함 지구단위계획 수립
▽	
건축허가(의제)	기부채납 계획, 공공기여 기준 충족여부 최종확인(용적률 인센티브 확정부여)
	건축물 등 시설물 최종 관리부서 확인
▽	
준공	최종관리부서 소유권 이전 시설운영

출처 : 추현수, 장재영(2017). 전거서. p87 직접 인용

- 공유재산 및 물품관리법에 따른 기부채납 절차
 - 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 기부채납 절차는 기부서 접수, 적정성 여부를 검토하는 단계, 공유재산심의회를 거치며, 기준가격 20억원 이상일 경우에는 시의회 공유재산 관리계획의 의결을 거쳐야하며 최종적으로 기부채납을 최종 확정하는 권리 이전단계로 이루어짐¹⁷⁾

17) 추현수, 장재영. (2017). p88. 내용 바탕으로 연구진 요약 정리

[표 2-12] 공유재산 및 물품관리법에 따른 기부채납 절차

절차	운영 내용
기부서 접수	권리확보에 필요한 서류 포함
▽	
적정성 검토	기부채납 적정여부 검토 및 방침 결정
▽	
공유재산심의회	기준가격 5억원 이상의 경우 관리계획수립, 공유재산심의회 심의
▽	
시의회	기준가격 20억원 이상의 경우 시의회 공유재산관리계획 의결
▽	
권리이전	기부

출처 : 추현수, 장재영. (2017). 전게서. p87 직접 인용

- 정비사업에 따른 기부채납 절차 (일반 절차)
 - 정비사업 시에는 정비계획수립 단계에서 관련부서 협의를 통해 기부채납 공공 시설 등에 대한 수요조사가 이루어지고 정비계획에 기부채납 공공시설물 설치 계획을 포함하여 공람공고 등이 이루어지며 이후 도시계획위원회 심의를 거쳐 결정고시 단계에서 공공시설물 설치 계획이 확정됨. 확정된 공공시설물 설치 계획을 바탕으로 건축위원회 등의 심의를 거쳐 기부채납 공공시설물에 대한 세부설치계획(안)에 대한 활용부서 협의가 이루어지며 준공 후 관리청으로 소유권을 이전하면 기부채납의 절차가 마무리됨



[그림 2-3] 정비사업 기부채납 발생 흐름도

출처 : 추현수, 장재영. (2017). 전게서. p85. 직접 인용

제3장 기부채납 건축물 운영 실태

1. 기부채납 건축물 현황
 2. 기부채납 건축물 조성 및 관리 절차
 3. 언론보도를 통해 바라본 기부채납 건축물
 4. 기부채납 건축물 실태 분석
 5. 시사점
-

1. 기부채납 건축물 현황

1) 기부채납 건축물 현황 조사 개요

□ 현황 조사 개요

- 기부채납 건축물 현황 조사는 공유재산을 관리하는 담당부서와 도시계획위원회를 운영하는 도시계획상임기획단, 기부채납 건축물 통합관리 부서에 사전 협조와 공문을 통하여 기부채납 건축물의 주요 현황을 요청하였으며 자료 협조가 가능한 지역을 중심으로 조사를 진행하였음
- 광역시의 경우 서울특별시, 대전광역시, 대구광역시, 부산광역시가 기초지자체의 경우 서초구, 대구광역시 수성구에서 1차 자료 협조 요청에 동의하여 공유재산 시스템과 별도의 기부채납 건축물 통합관리 시스템상의 목록을 제공
- 기부채납 건축물 주요 현황 조사 내용은 재산명, 사업유형, 위치, 취득사유, 담당부서, 담당자, 연면적, 시설 유형, 추정액 등을 요청하였으나 공유재산 관리부서의 대부분이 재산명, 위치, 담당부서, 연면적, 시설 유형에 대한 정보만을 회신

2) 서울특별시 기부채납 건축물 현황

□ 기부채납 건축물 통합관리 대상 분석

- 기부채납 건축물 용도
 - 서울특별시 기부채납 건축물 현황은 공공자산운용팀의 협조를 통하여 기부채납 통합관리시스템으로 관리하고 있는 자료를 바탕으로 2021년 11월까지 통합관리시스템 상에 등록된 기부채납 건축물을 분석하였음
 - 현재 총 254개의 사업이 등록되어 있으며 현금 기부채납 대상인 사업과 현재 기부채납을 위하여 협의 중인 5개의 사업을 제외하고 249개의 사업을 대상으로 분석 진행
 - 그 중 공공청사가 94개소로 37.8%를 차지하며, 사회복지시설 28.1%(70개소), 문화시설 18.5%(46개소), 기타 10.8%(27개소), 체육시설 4.4%(11개소), 교육연구시설 0.4%(1개소)의 비율을 나타냄
 - 기타 시설에는 주차장 14개로 가장 많고, 공공임대주택 7개, 공공임대산업시설 2개소, 공공임대상가 1개, 공공임대오피스 1개, 보건소 1개, 자동차정류장 1개소로 구성되어 있음
 - 최근에 서울시에서 확보한 기부채납 건축물의 유형을 살펴보면 기존의 공공청사, 문화시설, 사회복지시설뿐만 아니라 공공임대산업시설, 공공임대상가, 공공임대주택, 교육연구시설 등으로 그 유형이 확산되고 있음¹⁸⁾

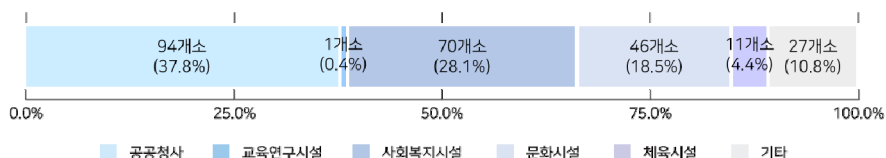
[표 3-1] 서울특별시 기부채납 건축물 현황(2015-2020)

구분	공공청사	교육연구시설	사회복지시설	문화시설*	체육시설	기타	합계
개소(개)	94	1	70	46	11	27	249
비율(%)	37.8%	0.4%	28.1%	18.5%	4.4%	10.8%	100.0%

출처 : 서울특별시 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

* 문화시설: 청소년수련시설 포함

18) 2021. 10.22 서울특별시청 담당자 면담 결과를 바탕으로 작성



[그림 3-1] 서울특별시 기부채납 건축물 현황 다이어그램

출처: 서울특별시 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

- 기부채납 건축물의 유형은 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하는 경우와 건축물 내 일부 시설로 기부채납하는 경우로 구분
 - 별도로 부지를 확보한 경우는 51%(127개소), 건축물 내 일부 시설로 기부채납한 경우는 49%(122개소)로 분석되었음
- 운영 주체 현황
 - 시와 자치구 운영주체 현황을 비교하였을 때 자치구가 운영하는 공공건축물이 전체의 73%(182개소)로 과반수이상을 차지하였고 서울시에서 운영하는 공공건축물은 24%(60개소)로 결정되었음
 - 기타로는 미정 2개소, 구청과 시가 공동으로 운영하는 시설 1개소, 경찰청 운영 2개소, 국토교통부와 소방방재청에서 운영하는 시설이 각각 1개소인 것으로 나타남

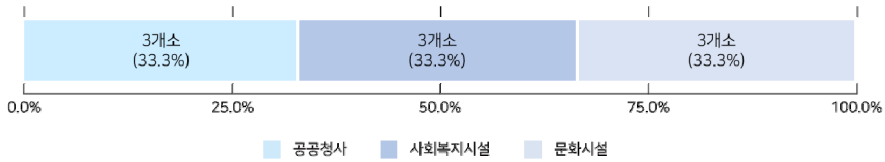
□ 서초구 기부채납 건축물 현황

- 최근 5년간(2015~2020) 준공 완료 후 기부채납을 통해 확보한 건축물의 사례는 총 9개소에 이룸
- 그 중 문화시설 3개소는 모두 도서관으로 운영 중이며, 사회복지시설 3개소는 모두 육아관련시설이며, 서초 여성가족프라자에서 운영하는 장애인 재활지원 카페가 운영되고 있음

[표 3-2] 서초구 기부채납 시설 현황(2015~2020)

구분	공공청사	사회복지시설	문화시설	체육시설	합계
개소(개)	3	3	3	0	9
비율(%)	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%	100

출처 : 서초구청 제공 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 3-2] 서초구 기부채납 건축물 현황 다이어그램

출처: 서초구청 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

3) 대전광역시 기부채납 건축물 현황

□ 개발사업 추진 현황 : 총 46개 사업 추진

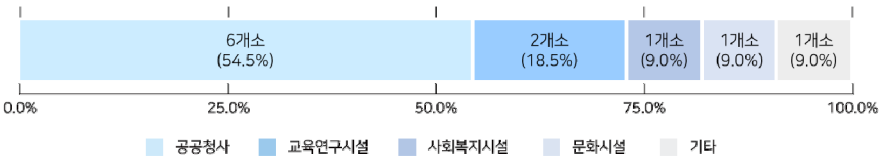
- 사업별 기부채납 공공시설 현황¹⁹⁾
 - 대전시에서 진행 중인 개발사업 46개 가운데 도시개발사업은 총 10개에 이르며, 이를 통해 기부채납된 공공시설의 면적(비율)은 공원·녹지 54.5%(598,398㎡), 도로 33.7%(370,017㎡), 공공공지 1.7%(18,966㎡), 주차장 0.7%(8,166㎡), 방재시설, 공공청사, 도서관의 순으로 나타남
 - 34개에 이르는 도시정비사업은 주택재개발사업 25개, 주택재건축사업 7개, 주거환경개선사업 2개로 구성되어 있으며 이를 통해 기부채납된 공공시설 면적(비율)은 공원·녹지 4,786㎡, 도로 6,195㎡, 공공청사 2,054㎡, 주차장 1,028㎡, 임대주택 5%이상 확보임
 - 나머지 2개 사업은 주택법에 의한 주택건설사업 1개와 기타(국토계획법에 따른 도시관리계획 변경-지구단위계획) 1개로 구성되어 있음
- 대전광역시 기부채납 건축물 현황
 - 대전시에서 준공 완료 후 기부채납을 통해 확보한 건축물은 총 11개소에 이르며 그 중 공공청사가 54.5%(6개)로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 공공청사의 세부시설 유형으로는 행정복지센터, 우체국, 파출소 등으로 나타남
 - 문화시설 1개소는 도서관으로 계획되었고 기타 시설은 방재시설로 계획됨
 - 대전시의 경우 도심지역 내에서 이루어지는 사업에 대해서는 도심활성화 시설로 공연장, 박물관, 도서관, 공공보행통로 등의 설치를 유도하고 있음²⁰⁾

19) 류경수, 윤용석. (2020). 기성시가지 주거환경 정비수법에 따른 인센티브 적용 비교 연구, pp.31~34, 대전광역시 제공자료를 바탕으로 연구진 재정리

[표 3-3] 대전광역시 기부채납 건축물 시설 현황

구분	공공청사	교육연구시설	문화시설	사회복지시설	기타	합계
개소(개)	6	2	1	1	1	11
비율(%)	54.5	18.5	9	9	9	100

출처 : 대전광역시 제공 자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 3-3] 대전광역시 기부채납 건축물 현황 다이어그램

출처 : 대전광역시 제공자료를 바탕으로 연구자 작성

4) 대구광역시 기부채납 현황

□ 대구광역시 운영 기부채납 건축물 현황

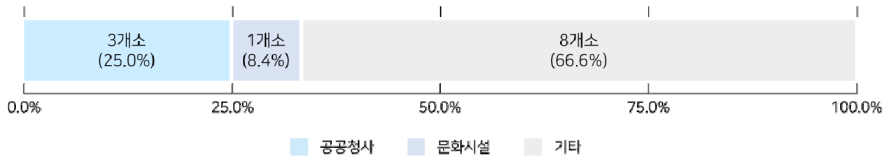
- 대구광역시에서 공유재산으로 등록하여 관리중인 기부채납 건축물은 12개에 이르며, 공공청사 25%, 문화시설 8.4%의 순으로 나타남
- 기타에는 차고지, 오수중계펌프장, 공영차고지 사무실 등이 포함되어 있으며, 용산역 개발 시 홈플러스 성서점을 기부채납 받아 공유재산으로 등록하여 관리 중에 있음

[표 3-4] 대구광역시 기부채납 건축물 현황(2015~2020)

구분	공공청사	문화시설	사회복지시설	기타	합계
개소(개)	3	1	0	8	12
비율(%)	25	8.4	0	66.6	100

출처 : 대구광역시 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

20) 2021.10. 14 대전광역시 도시계획과 담당자 면담 내용 바탕으로 작성



[그림 3-4] 대구광역시 기부채납 건축물 현황 다이어그램

출처: 대구광역시 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

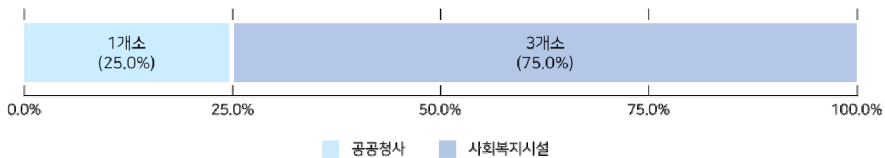
□ 수성구 기부채납 현황

- 대구광역시 수성구에서 준공 완료 후 기부채납을 통해 확보한 건축물은 총 4개에 이르며 그 중 공공청사 1개는 주민센터로 현재 운영 중이며, 사회복지시설은 대부분 경로당으로 운영 중임

[표 3-5] 대구광역시 수성구 기부채납 건축물 현황(2015~2020)

구분	공공청사	문화시설	사회복지시설	기타	합계
개소(개)	1	0	3	0	4
비율(%)	25	0	75	0	100

출처 : 대구광역시 수성구 제공자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 3-5] 대구광역시 수성구 기부채납 건축물 현황 다이어그램

출처: 대구광역시 수성구 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

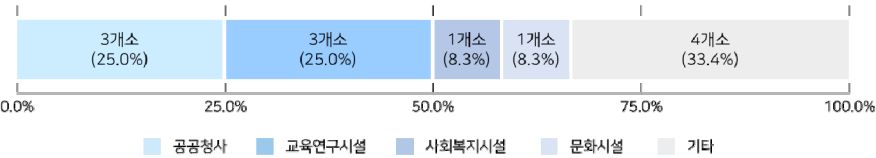
5) 부산광역시 기부채납 현황

- 부산광역시에서 기부채납을 통해 확보한 건축물은 총 12개에 이르며 그 중 공공청사는 공원 운영과와 상수도사업본부 등의 부서에서 사무실로 이용하고 있으며, 교육연구시설은 도서관, 연구동 등으로 활용중이며, 사회복지시설은 어린이집, 문화시설은 부산영화체험박물관으로 운영 중
 - 기타 4개소에는 제1종 근린생활시설이 3개소(동래소방서 양정119 안전센터, 오리 일반산업단지 오수중계펌프장, 녹산 주민문화회관)이고 1개소는 펌프장 내 건축물인 것으로 조사되었음

[표 3-6] 부산광역시 기부채납 건축물 현황(2015-2020)

구분	공공청사	교육연구시설	사회복지시설	문화시설	체육시설	기타	합계
개소(개)	3	3	1	1	0	4	12
비율(%)	25	25	8.3	8.3	0	33.4	100.0%

출처 : 부산광역시 제공자료를 바탕으로 연구진 작성



[그림 3-6] 부산광역시 기부채납 건축물 현황 다이어그램

출처: 부산광역시 제공자료를 바탕으로 연구진 작성

2. 기부채납 건축물 조성 및 관리 절차

1) 기부채납 건축물 관리 프로세스(지침, 가이드라인 등)

□ 서울특별시

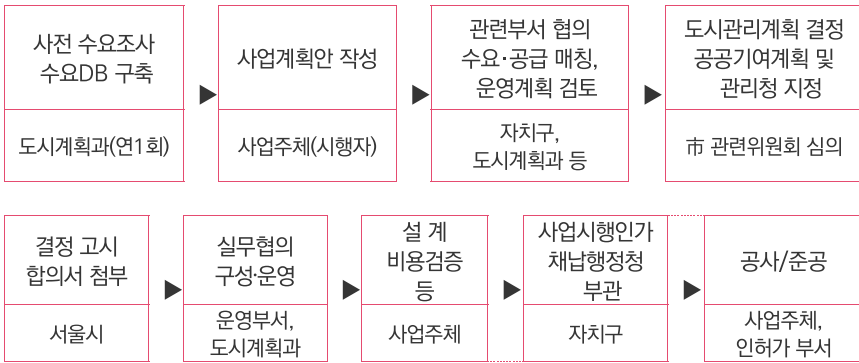
- 2015년 ‘기부채납 통합관리시스템’ 운영 계획 발표²¹⁾
 - 기부채납 건축물 통합관리 주체는 도시계획과 소속의 공공자산운용팀
 - 모든 개발사업(정비사업, 재정비촉진사업, 주택건설사업, 건축허가, 지구단위 계획 수립 대상사업 등)의 추진 시에는 반드시 기부채납 등 공공기여 적정성 여부에 대하여 협의하도록 함
 - 관련규정 및 상위계획 등에 따른 적정 도로·공원 체계를 유지하되 기부채납의 무비용 미 충족분을 공공시설 건축물로 전환하는 것을 원칙으로 설정
 - 또한 동사무소, 파출소, 어린이집 등 운영주체·관리비용 조달방법 등의 공공시설 운영계획이 명확하게 반영된 경우를 우선 수용한다는 원칙 설정
 - 공공시설물 준공까지 관리체계 구축을 위하여 재산관리관 확정 이전까지 임시 재산관리관을 지정하여 운영
 - 실무협의회 운영 : 사업자, 설계자, 임시재산관리관, 운영부서, 공공건축가가 참여하여 시설 결정단계 이후부터 실무협의회를 운영



[그림 3-7] 서울시 기부채납 공공시설 통합관리 개념도

출처: 서울시.(2015). 기부채납 공공시설 통합관리 시스템 운영계획

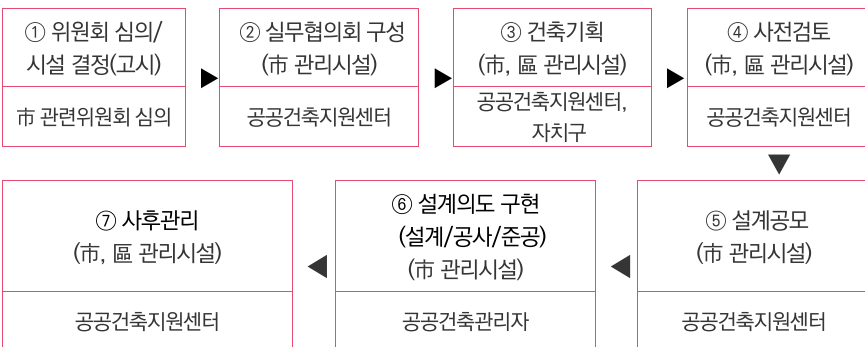
21) 서울시. (2015). 기부채납 공공시설 통합관리 시스템 운영계획 내용을 기반으로 연구진 요약 정리



[그림 3-8] 서울시 기부채납 공공시설 통합관리 절차

출처 : 서울시. (2021). 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안). p4. 직접 인용

- 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안)²²⁾
 - 기부채납 건축사업의 관리체계 개선계획은 주택정책실 도시공간기획과에서 수립하였으며, 이후 건축기획과 공공건축심의회는 공공건축지원센터를 통해서 추진 예정
 - 사업주체가 제공하는 기부채납 건축물에 대하여 실제 사용하는 용도가 공공건축물임을 감안하여 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축사업 체계를 준용하도록 제도를 개선
 - 다만, 초기 민간 개발업자의 거부감과 사업 추진 절차의 지나친 지연을 방지하기 위하여 공공건축심의회는 제외
 - 적용 대상은 시 관리 기부채납 건축물로 한정하였음



[그림 3-9] 개선된 추진 절차

출처 : 서울시. (2021). 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안). p8. 직접 인용

22) 서울시(2021.9), 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안)

※ 서울시의 기부채납 건축물 관리체계 개선(안)

○ 추진절차

- ① 실무협의회 구성 : 사업방향, 비용 검증, 일정 협의 등
 - ② 건축기획 : 공간구상, 세부시설계획, 설계일정, 운영계획 등
 - ③ 사전검토 : 건축기획 내용 적정성 검토
 - ④ 설계공모 : 별도부지+건축물 기부채납하는 경우 적용
 - ⑤ 설계의도 구현 : 공공건축관리자를 통한 디자인 감리
 - ⑥ 사후관리 : 기부채납 건축물 운영 실태 관리
- * 건축심의, 경관심의, 인·허가 등 기타 절차는 사업(운영)부서 수행

① (실무협의회 구성) 공공·민간 협력을 위한 협의체 구성·운영

- 대 상: 市 관리대상 기부채납 공공건축사업
- 구 성: 공공건축지원센터(주관), 통합관리부서(도시계획과), 사업·운영부서, 사업시행자
- 시 기: 시설 결정 고시 이후(즉시)
- 내 용: 사업 추진방향, 비용 검증, 추진일정 등 논의
- 운 영: 분기별 1회 * 필요시 수시 개최

② (건축기획 수립) 사업별 특성을 고려한 맞춤형 사업계획 수립

- 대 상: 모든 기부채납 공공건축사업
- 시 기: 실무협의회 구성 후 사업계획 수립 시
- 내 용: 사업규모, 공간구성, 세부용도, 추진일정, 운영계획 및 예산 등
- 방 법
 - 市 관리대상 시설: '공공건축지원센터'에서 '건축기획' 직접 수립
 - * 운영부서에서 '건축기획' 수립 할 경우, '사전검토'를 통해 적정성 검토
 - 區 관리대상 시설: '공공건축가' 추천 등을 통해 건축기획 수립 지원(자문)
 - * 운영부서 공공건축가 추천 요청 → 도시공간기획과(市 건축정책위 2분과 추천)

③ (사전검토) 건축기획의 적정성 검토

- 대 상: 모든 기부채납 공공건축사업
- 공공건축지원센터에서 건축기획 직접 수립한 경우 사전검토 생략
- 시 기: 건축기획 수립 완료 후(설계 前)
- 방 법: 사업(운영)부서 사전검토 의뢰 → (공공건축지원센터) 건축기획 검토

④ (설계공모) 설계공모를 통해 건축디자인 경쟁력 강화

- 대 상: 市 관리대상 건축물 중 별도부지+건축물 기부채납 하는 경우만 해당
- 방 법: 건축기본법에 의한 '건축디자인 시범사업' 지정, 공공건축지원센터 주관 설계공모 추진 (사업 총괄)
- 공모 보상금의 경우 공공건축지원센터 예산 범위내 지원
- * 당선자(설계자) 이외의 입상작에게 지급하는 보상금의 경우 공모시점과 민간의 기부채납 설치비용 지급시기(준공 시점) 차이로 인해 기부채납 설치비용(사업시행자)에 포함 불가

◆ 건축디자인 시범사업(건축기본법 제22조)

- ① 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공공의 이익을 증진하고 건축디자인의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사업을 건축디자인 시범사업으로 지정할 수 있다.
1. 공공기관이 시행하는 사업
 2. 건축디자인을 개선하는 개발·정비사업
- ② 중앙행정기관의 장, 시·도지사는 시범사업에 대하여 재정지원 등을 통하여 지원할 수 있다.

⑤ (설계/공사/준공) '공공건축관리자' 를 통한 설계의도 구현

☞ 건축기획부터 설계, 시공(설계의도 구현), 준공까지 설계 자문·지원하는 '공공건축 관리자' 제도 도입·운영(기존 공공건축가 역할 확대)

- 대 상: 市 관리대상 기부채납 공공건축사업
- 시 기: 초기 건축기획단계
- 선 정: 실무협의회 또는 사업(운영)부서 선정
- 사업부서 추천 요청할 경우 市 건축정책위원회(2분과) 추천

〈 공공건축관리자 자격(공공건축가 자격 준용) 〉

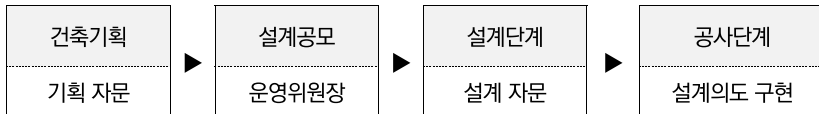
- ▶ 건축사법에 의한 건축사, 국토교통부에 등록된 외국건축사 자격취득자
- ▶ 국가기술자격법에 의한 건축·도시 관련 기술사
- ▶ 대학에서 건축·도시 관련 학문을 전공한 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람

- 업무대가 * 설계의도 구현 시행계획에 따른 대가기준 적용(시장방침 제143호, '20.6.6)

업무 범위		업무 대가	비 고
설계의도 구현 (디자인감리)	건축물 내 복합설치	'서울시 위원회 수당 및 예비 지급 조례 시행규칙'(참석수당) 및 '건축위원회 심의 수당 기준'(심사수당) 준용	사업(운영)부서
	별도부지+건축물		기부채납 설치비용(시행자)

* 공공건축 관리자 사업 단계별 참여 역할

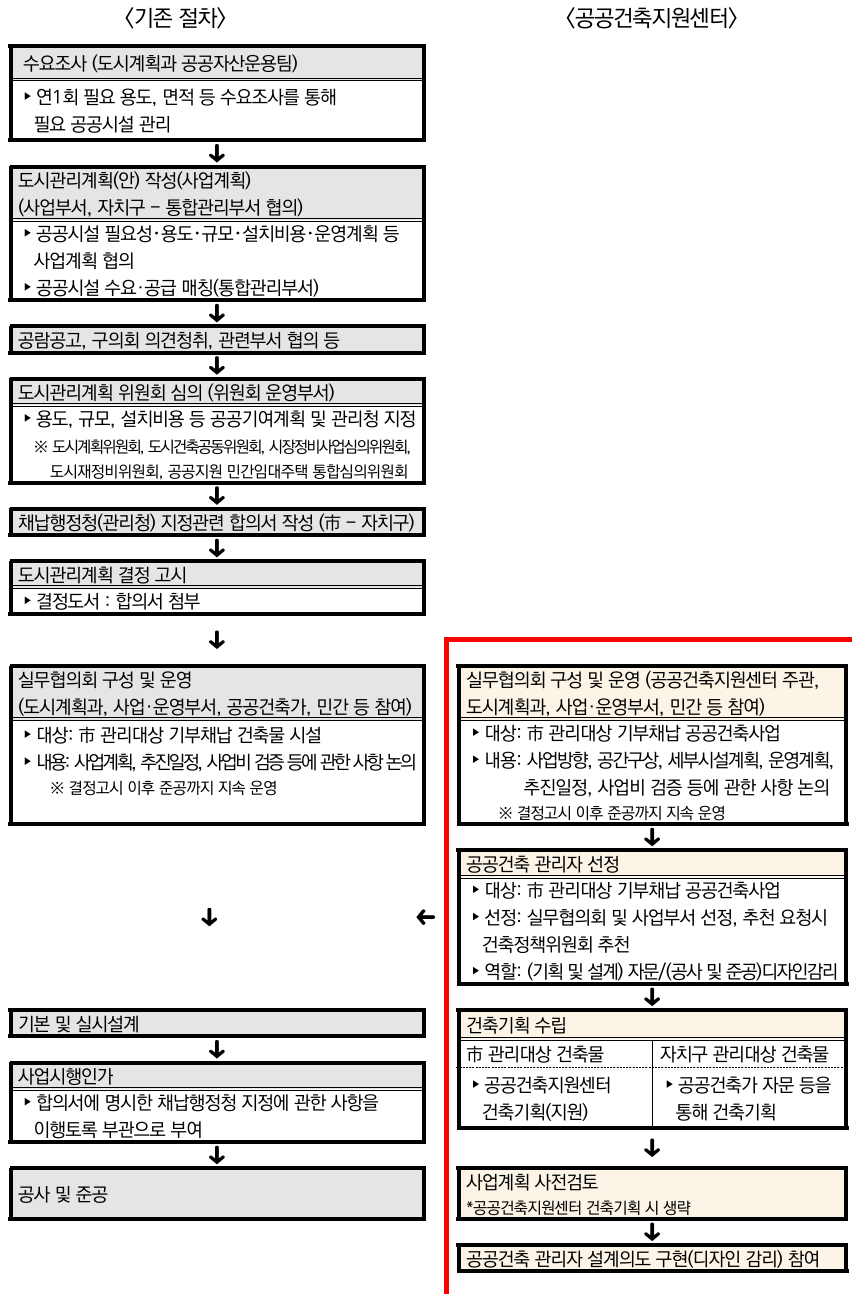
기획부터 준공까지 설계업무 총괄 자문 지원



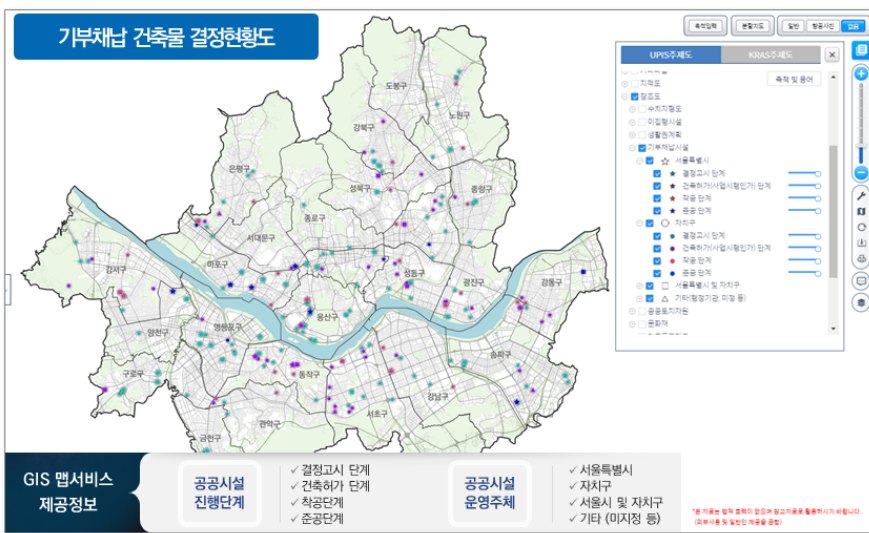
⑥ (사후관리) 기부채납 건축물 운영실태 파악 및 사후 모니터링

- 대 상: 모든 기부채납 건축물
- 내 용: 기부채납 건축물 전체 현황, 활용실태 등 정기 모니터링 등을 통해 DB 구축 및 제도 개선 활용

※ 기부채납 공공시설 통합관리 업무처리 절차(개선안)



- 기부채납 수요·공급 통합관리시스템 운영²³⁾
 - 기부채납 수요·공급 통합관리시스템 운영 주체는 도시계획국 공공자산운용팀
 - 도시계획업무포털과 연계하여 시, 구 기부채납 시설에 대한 수요를 상시적으로 파악하고 체계적인 용도선정 절차 및 이력관리를 위해 전산화된 시스템을 마련하여 운영
 - 기존에는 1년에 1회 시 사업 부서를 대상으로만 사전수요조사를 실시하였으나 수요·공급 통합관리시스템 운영을 통하여 자치구로 사전수요조사 대상을 확대하였으며, 상시 수요 파악이 가능한 시스템 구축



[그림 3-10] 서울시 기부채납 수요·공급 통합관리시스템 화면

출처: 서울시. (2021). 기부채납 수요·공급 통합관리시스템 운영 계획-붙임1. p. 4. 직접인용

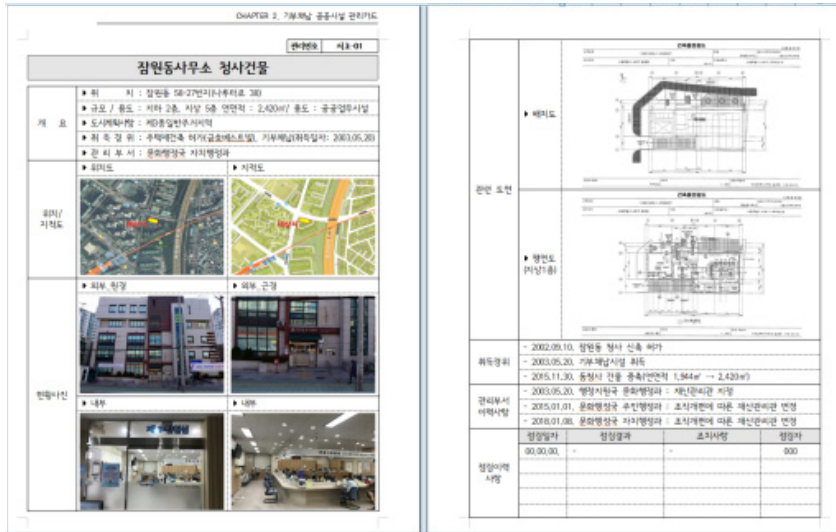
□ 서초구²⁴⁾

- 서초구 기부채납 건축물은 공유재산법에 따라서 기획재정국 재무과 재산관리팀에서 공유재산관리시스템을 운영하고 있으며, 미래비전기획단 도시인프라 조성과에서 기부채납 건축물 시설 관리카드 작성 등의 업무를 수행하고 있음

23) 서울시. (2021). 기부채납 수요·공급 통합관리시스템 운영 계획 내용을 바탕으로 연구진 요약 정리

24) 서초구 내부자료를 바탕으로 연구진 요약 정리

- 2019년 기부채납 건축물의 효율적 관리방안 마련을 위하여 현황 조사 및 수요 관리를 위한 방침 수립
- 기부채납 관련 법령·지침 및 관리카드를 책자로 제작하여 기부채납 관련 업무 수행 시 업무매뉴얼로 활용하는 방안을 제시



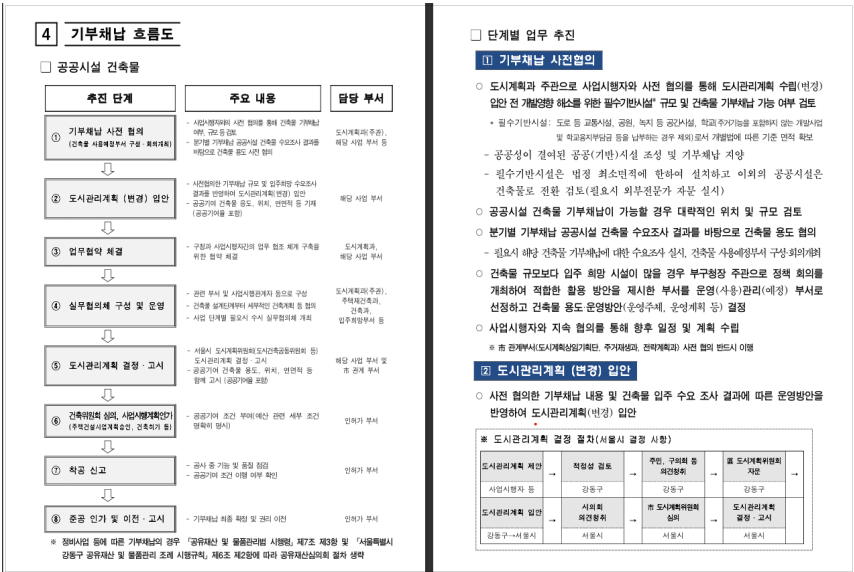
[그림 3-11] 서초구청 기부채납 시설 관리카드

출처: 서초구청 제공 자료

□ 강동구²⁵⁾

- 2019년 도시관리국 도시계획과에서 서울시에서 2015년도에 수립한 통합관리시스템과 유사한 업무 추진 절차를 도입하여 자체적으로 공공시설 건축물 기부채납 운영 가이드라인 마련
- 건축물 설계 단계부터 실무 협의체를 구성·운영하는 업무 협약을 체결하는 방식을 통하여 질적인 측면을 개선하는 방안을 마련하였음
- 실무협의체 구성 및 운영: 설계 초기 단계부터 사업 진행단계별로 사전에 실무 협의체 회의를 개최하여 운영관리 부서의 의견이 적극 반영될 수 있도록 함

25) 강동구. (2019). 공공시설 건축물 기부채납 운영 가이드라인 내용을 바탕으로 연구진 요약 정리



[그림 3-12] 강동구 기부채납 건축물 효율적 관리방안

출처: 강동구. (2019). 공공시설 건축물 기부채납 운영 가이드라인. pp4~5. 직접인용

□ 대전광역시

• 대전광역시 기부채납 건축물 관련 부서

- 대전광역시 기부채납 건축물은 공유재산법에 따라서 도시주택국 토지정보과 재산운용팀에서 공유재산 관련 업무를 총괄하고 있으며, 같은 국 내 도시계획과 도시계획상임기획팀에서 각종 계획에 따른 인허가 과정에서 협의와 검토 과정에서 기부채납 공공시설의 사전협의를 담당하고 있음

• 대전광역시 기부채납 시설물 공급 프로세스

- 각종 계획의 수립 과정에서 도시계획위원회 심의 전 사업부서에서 관련부서에 시설에 대한 수요조사를 공문으로 실시
- 공공시설 기부채납에는 사업대상지와 주변 지역의 공공시설 현황(공원·녹지, 도로, 공공청사, 주차장, 임대주택 등)을 고려하여 공람 및 관련부서 협의, 위원회 결정 등 행정절차를 이행하고 이를 반영

• 대전시 기부채납 시설물 관리 및 운영 프로세스

- 기부채납 시설물에 대하여 별도의 관리 기준이나 절차를 마련하지는 않고 있으나 대전시 도시계획조례 제8장 제69조(권한의 위임)에 따라 기부채납 시설

의 유지관리를 구청의 소관사항으로 정하고 있음

- 공공임대주택의 기부채납에 대한 별도의 근거를 마련하여 운영 중

■ 대전광역시 지구단위계획 수립지침(시행 2019.02.28.)

제13장 대전드림타운

제71조(적용기준) 이 장은 「대전광역시 도시계획조례」 제18조제4항에 따라 주거 안정 도모 및 원도심 활성화를 위해 대중교통이 편리한 도시철도 역세권 및 대전복합터미널 상업지역에 대전드림타운 공급촉진을 위하여 수립되는 지구단위계획 구역의 지정 및 지구단위계획의 수립 및 운영(이하 “대전드림타운 지구단위계획”이라 한다)에 적용한다.[본조신설 2019.2.28.]

제72조(대전드림타운 구역 설정 기준) ① 대전드림타운 지구단위계획구역의 최소면적은 1,000제곱미터 이상으로 한다.

② 구역경계는 도시계획도로(최소 6미터 이상) 등으로 구획되는 정형화된 일단의 블록으로 다음 각 호의 기준에 따라 설정함을 원칙으로 하며, 불가피하게 블록의 일부를 지정할 경우 가급적 정형화하여 인접 필지의 토지이용에 지장이 없도록 하여야 한다. 이 경우 기준 예시도는 별표 6과 같다.

1. 도시철도 용문·오룡·서대전네거리·중구청·중앙로·대전·대동역의 출입구 경계로부터 반경 250미터 이내의 상업지역 중 6미터 이상의 도시계획도로로 구획되는 일단의 블록(다만, 구역 포함 면적이 블록 면적의 50퍼센트 미만인 경우에는 제외).

2. 광역교통수단이 연계되는 대전복합터미널(도시계획시설) 주변 상업지역

3. 제1호 및 제2호에도 불구하고 인접 필지의 토지이용에 지장이 있는 경우에는 일단의 블록으로 설정할 수 있다.

③ 제2항에도 불구하고 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제5조에 따른 재정비촉진지구와 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비기본계획이 수립된 구역은 제외한다.[본조신설 2019.2.28.]

제73조(대전드림타운 공공기여) ① 대전드림타운 지구단위계획을 수립하여 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물(다수의 건축물이 일체적으로 연결된 하나의 건축물을 포함한다)로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트 미만인 건축물을 건축하는 경우에는 「대전광역시 도시계획조례」 제50조에 따른 용도지역별 용적률까지 계획을 수립할 수 있다.

② 제1항에 따른 대전드림타운 지구단위계획을 수립하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대전드림타운 공공기여 방안을 포함하여 계획하여야 한다. 이 경우 공공기여 방안 개념도는 별표 6의2와 같다.

1. 대전드림타운 완화용적률에서 대전드림타운 기준용적률을 뺀 용적률의 50퍼센트 이하의 범위에서 50퍼센트 이상은 대전드림타운으로 건립하여 기부채납하고 50퍼센트 미만은 매입임대주택으로 할 것

2. 대전드림타운 완화용적률에서 대전드림타운 기준용적률을 뺀 용적률의 50퍼센트 이하의 범위에서 50퍼센트 이상은 대전드림타운으로 건립하여 기부채납하고 50퍼센트 미만은 8년 이상 임대 후 분양

3. 대전드림타운 완화용적률에서 대전드림타운 기준용적률을 뺀 용적률의 50퍼센트 이하의 범위에 해당하는 건축비 및 토지가액의 현금납부 또는 대상지 인근 토지로 기부채납

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항을 포함한 대전드림타운 공공기여 방안에 관한 세부적인 기준은 「민간임대주택에 관한 특별법」 제21조의2를 준용한다.

④ 제1항, 제2항에 따른 기부채납 및 매입임대주택의 선정은 대전광역시와 협의에 의한다.[본조신설 2019.2.28.]

출처 : 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>, 검색일 : 2021. 10.29)

□ 서울시교육청

- 기부채납 질적 수준 향상 방안 마련²⁶⁾
 - 도시재정비 사업, 재건축사업에 따라 발생한 기부채납 학교시설을 대상으로 서울시교육청 공공건축지원센터에서 건축기획과 공공건축심의, 사업관리 전문가(MA) 선정 절차 지원, 전문 감리자 선정 절차 지원 등을 핵심으로 하는 기부채납 학교시설 관리 프로세스 구축을 검토 중
 - 현재는 시범 적용 단계로 개별교육지원청의 요청에 의하여 학교 1건과 학교 부속시설(용도 : 기숙사) 1건에 대하여 건축기획과 공공건축심의를 완료하였으며, 사전기획 및 사용자 참여 설계 의도가 시공 단계까지 반영될 수 있도록 건축기획을 수행한 건축사를 사업관리자(MA)로 선정하여 참여토록 함
 - 향후 공공건축지원센터 운영규칙 개정을 통하여 건축기획과 공공건축심의 대상에 기부채납 학교 시설을 추가하는 방안 검토 중

■ 서울시교육청 기부채납 학교시설 통합관리체계 구축(안)

- 추진 계기
 - 기존 기부채납 시설물은 사업 규모 설정과 사업 일정 중심의 표준 협약서를 바탕으로 관리
 - 기부채납 시설물의 수요예측과 품질관리 문제에 대한 시의회 행정사무감사 지적을 해결하기 위하여 건축기획 강화 방안 모색
- 기존 추진 절차
 - 사업자 희망 신청 → 내부 검토 및 심사 → 공유재산심의 → (준공) → 소유권 이전
- 적용 대상 : 기부채납 토지 및 건물
- 적용 시기 : 기부채납 시설 결정을 위한 협약서 체결 전
 - ※ 현재는 「서울특별시교육청 건축서비스산업 진흥 조례」에 각급 기관의 장은 예산 확정 이전에 (투자심사 이전, 공유재산심의 이전, 설계용역 입찰공고 전) 공공건축 사업 사전검토를 수행하도록 명시 되어 있음

출처 : 서울시교육청 제공 자료와 2021.11.02. 담당자 면담 내용을 바탕으로 연구진 작성

26) 서울시 교육청 제공자료 바탕으로 연구진 재정리

2) 시사점

□ 기부채납 건축물에 대한 체계적인 관리시스템 부재

- 실태조사 및 관련 정보 누락
 - 공유재산관리시스템에는 실태조사 항목이 별도로 마련되어 있지 않아 점검이 이루어지지 않고 있으며, 공공시설의 취득사유 등이 기재되지 않는 등 관련 정보가 누락되는 경우가 다수
 - 실제 이용 프로그램 관련 정보의 누락은 효율적인 공공건축물 수요·공급계획 수립과 연계될 수 있으므로 관련 내용 개선 방안 검토 필요

[표 3-기] 공유재산관리시스템 현황

연항목		업데이트 내용 미수정 3층 → 5층	
건물구분	사무소	건물용도	제1종 근린생활시설
연면적	2,420.25 (㎡)	건축가격	(원)
주구조	철골콘크리트구조	지붕구조	슬라브
층수	지상 3 지하 2	건축면적	330.7 (㎡)
건축일자			
재산가격	513,787,000 (원)	평가및추경가액	회계기준가액
			2,415,702,900 (원)
특정보		취득사유 미기재	
취득방법	무상취득 - 기부채납	취득일	2003-05-20
취득사유		취득부서	
취득가액	4,901,915,900 (원)	취득면적	0 (㎡)
이력			
순번	발생일	이력항목	변경전
7	2018-04-24		[기준가액] 2,367,882,900
			[기준가액] 2,415,702,900
			자본적지출

취득일	2003-05-20	건물재산 관리대장 : 실태조사 無
취득부서		
취득면적		
<div>이력</div> <div>대부/사용허가</div> <div>문서및이미지</div> <div>처분정보</div>		
변경전	변경후	비고
[가액]2,367,882,900	[기준가액]2,415,702,900	자본적지출 가액중
행정국 주민행정과	문화행정국 자치행정과	조직개편에 따른 지
1912.05.1	2022.05.1	사무소

출처 : ○○구청 제공 자료

□ 파편화된 담당 부서

- 관리청에 따라 별도 관리 중
 - 광역과 기초지자체에서 새을 행정 시스템 내 공유재산관리시스템을 통하여 시유재산과 구유재산을 별도로 등록하여 관리 중이며 대부분이 재무국이나 회계 관련 부서에서 담당하고 있음
 - 기부채납 건축물 용도 결정을 위한 수요조사나 사전협의를 담당하는 부서는 서울시의 경우 도시계획과를 중심으로 이루어지고 있으며, 대전광역시 또한 도시계획과 내 도시계획상임기획단을 중심으로 이루어지고 있으나 그 외의 지역에서는 개별사업부서에서 진행 중임
 - 일부 광역시의 경우 시설 결정과 결정 이후를 체계적으로 관리할 수 있는 협의 체계가 마련되어 있지 않은 상황임

[표 3-8] 기부채납 건축물 관리 부서 현황

구분	공유재산관리	수요 조사 및 사전협의	통합관리
서울특별시	재무국 자산관리과 재산취득팀	도시계획국 도시계획과 공공자산운영팀	
서초구	기획재정국 재무과 재산관리팀	개별사업부서 도시계획과	미래비전기획단 도시인프라조성과
강동구	기획경제국 재무과 재산관리팀	도시계획국 도시계획과	
안산시	행정안전국 회계과	개별사업부서	-
대전광역시	도시주택국 토지정보과 재산운영팀	도시주택국 도시계획과 도시계획상임기획팀	-
대구광역시	자치행정국 회계과	개별사업부서	-
수성구	기획재정국 토지정보과	개별사업부서	-
부산광역시	기획조정실 회계재산담당관 재산관리팀	개별사업부서	-

출처 : 연구진 작성

3. 언론보도를 통해 바라본 기부채납 건축물

1) 분석의 개요

- 기부채납 건축물에 대한 인식과 문제점, 쟁점을 도출하고 그 해결 방향을 모색하기 위해 언론보도 자료를 분석함
- 분석 방법은 '기부채납 건축물'을 키워드로 설정하여 검색한 언론보도 뉴스 및 신문기사를 수집하고 그 중 유사한 내용으로 중복되는 기사들은 통합한 후에 주요 기사의 내용을 분석함
- 기사의 내용을 분석한 결과 기부채납 건축물에 대한 보도의 주요 내용으로는 시설의 적정성에 대한 문제 제기, 기부채납 시설의 유지관리 문제점, 관리청 지정의 문제, 새로운 유형의 공공시설 등장 등으로 파악됨

2) 언론보도 분석을 통한 기부채납 건축물의 주요 쟁점

- 기부채납 시설의 적정성 논란
 - 지자체의 과도한 기부채납 공공시설 요구로 인한 개발사와 건설사와의 갈등 문제와 무리한 기부채납 추진에 대한 문제점 지적
 - 이를 해결하기 위하여 서울특별시, 부산광역시 등에서 별도의 기부채납 공공시설 가이드라인 마련을 추진
 - 국토교통부는 지자체의 자의적인 기부채납 제도 운영을 막기 위해 '기반시설 기부채납 가이드라인'을 마련²⁷⁾

■ 기업을 봉으로 삼는 기부채납 남용 우려된다

정부는 기부채납 수준을 예측할 수 있도록 관련 제도를 서둘러 정비해야 한다. 기부채납 수준과 기준을 명확히 규정해 지자체의 자의적 판단을 최소화하고 해당 사업과 무관한 기부채납은 금지해야 할 것

출처 : 2016.06.29. 서울경제

<https://m.sedaily.com/NewsView/1KXS2NIN25#cb>, (검색일 : 2021.10.28.)

27) 국토교통부 보도자료(2014.12.30.) <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156030932> (검색일 : 2021.10.31.)

■ 부산시, '행정갑질' 기부채납 원칙 정한다

지구단위계획 운영지침 준비, 기부채납은 부지 9% 내로 제한, 개발차익 환수지침도 정하기로

출처 : 김진. 2015.03.19. 부산일보

<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20150320000086> (검색일 : 2021.10.28.)

■ 또 다른 걸림돌 기부채납, 사업비의 30% 내라니...

기준 애매한 '준조세' 성격, 정부 가이드라인도 모호, 전국서 관련소송 잇달아

출처 : 이현일, 김동현. 2014.04.23. 한국경제신문

<https://www.hankyung.com/realestate/article/2014042356881>, (검색일 : 2021.10.28.)

- 기부채납 시설의 유지관리 문제점 지적
 - 준공 이후 유지관리를 위하여 막대한 예산이 투입되어야만 하는 문제에 대한 지속적인 문제제기가 이루어지고 있음
 - 초기 세밀한 운영계획의 부재로 인하여 내부 공간 인테리어 변경을 위한 예산 투입이 이루어지거나 유지관리 방안의 부재로 인하여 유휴공간이 발생하는 문제 또한 중요한 쟁점으로 다루어 지고 있음

■ 돈의문 박물관마을 '돈 먹는 하마' 되나

장애인 출입구, 아동자료실에 불법 변경, 턱 높고 경사로 가팔라 휠체어 통행 불편
"장애인 이동권·이용권 외면" 목소리

출처 : 한지숙. 2019.09.10. 헤럴드경제

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20190910000469>(검색일 : 2021.10.28.)

■ [애물단지 기부채납 시설물] 기업들 '사회 환원' 생색... 지자체선 활용 못해 예산 부담만

'애물단지' 기부채납 시설 현황과 원인

출처 : 남인수, 김상화, 한상봉, 최종필. 2015.06.01. 서울신문

<https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150602005004>,(검색일: 2021.10.28.)

- 관리청 지정의 문제
 - 광역과 기초 자치단체 간에 기부채납 시설 관리청 지정과 시설 운영 권리에 대한 갈등이 존재함
 - 기존에는 주변 지역 여건에 따라 기부채납 종류와 성격이 다양할 수 있어 별도의 관리청을 지정하는 근거가 마련되어 있지 않았으나, 2016년 서울시가 기부채납 건축물의 관리청을 서울시로 정하는 내용의 가이드라인 발표

■ 기부채납 건물주 서울시로 바뀐다

市, 관리청 가이드라인 마련 나서...개발사업 많은 강남권 구청엔 날벼락

출처 : 임영신. 2016.03.01. 매일경제

<https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2016/03/161741>(검색일 : 2021.10.28.)

- 새로운 유형의 기부채납 건축물 등장
 - 2020년 서울시는 도로, 공원, 학교, 주차장 등으로 받던 기부채납을 공공주택으로 받아 공급하겠다는 계획을 발표
 - 공공임대주택 확대는 학교용지 축소와 연계되어 교육청과 지자체의 갈등으로 확산되기도 함

■ 서울 정비사업 기부채납, 도로·공원 대신 공공임대주택 유도

서울시 "필수 기반시설 구축...시행사 기부채납 선택 폭 넓혀"

출처 : 김성수. 2020.05.05. 뉴스핌

<https://www.newspim.com/news/view/20200505000112>. (검색일 : 2021.10.28.)

- 기부채납 시설의 공공성 확보 문제
 - 기부채납을 통해 조성된 공공시설이 그 입지적 특성으로 인해 단지 내 커뮤니티시설로 사유화되는 문제와 기부채납 된 시설에 대한 지속적인 예산 투입의 문제점을 지적

■ "기부채납에 대한 명확한 기준과 중장기계획 마련해야"

기부채납은 강남구의 재산이라고 해서 무조건 반가운 것이 아니라 운영예산을 비롯한 형평성 등 많은 문제를 내포

출처 : 정수희. 2021.07.25. 시정일보

<http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=268727>, (검색일 : 2021.10.28.)

3) 시사점

□ 기부채납 관련 주체간의 갈등 발생

- 개발사와 자치단체 간에 기부채납 시설의 적정성에 대한 논란 발생
 - 지자체의 사업의 인허가 과정에서 과도한 기부채납 요구와 제각기 다른 기준 적용에 따른 주민, 개발사, 인허가 주체인 자치단체 간의 갈등이 발생하자 국토부와 광역단체를 중심으로 기부채납에 관한 구체적인 기준 마련
 - 명확한 기준의 부재로 인하여 정책방향에 따라 기부채납의 내용이 쉽게 변동되는 상황에 대한 쟁점 또한 존재
 - 그러나 기부채납 기준의 대부분이 시설의 정량적인 부분에 주로 초점을 맞추고 있어 시설의 정성적인 부분에 대한 기준과 부지가 아닌 건축물을 기부채납하는 경우에 대한 구체적인 기준은 미흡한 상황
- 시설 운영계획 결정에 대한 주민과 지자체간의 갈등 존재
 - 지역 주민들의 실제 수요보다는 자치단체장의 공약사업을 무리하게 추진
- 광역자치단체와 기초자치단체간의 시설 운영권을 둘러싼 관리청 지정과 관련한 갈등 발생

4. 기부채납 건축물 실태 분석

1) 조사·분석의 개요

□ 심층 분석 사례

- 분석대상 사례 선정
 - 기부채납 건축물의 유형 및 최근 경향 등을 종합하여 대표적인 기부채납 건축물 사례를 도출하고 그 조성 및 운영, 유지관리 현황을 파악하기 위해 관리 담당자를 대상으로 면담 조사를 진행

[표 3-9] 심층 사례연구 대상 선정

구분	시설명	사업명	위치	시설 유형		준공
1	○○ 생활문화센터 (○○ 국제화센터)	○○지구 도시개발사업	○○광역시 ○○	문화시설 체육시설	별도부지 건축물	2008
2	○○도서관	○○ ○○○ 범어동 두산위브더제니스	○○광역시 ○○구 ○○○대로 2451	도서관	별도부지 건축물	2012
3	○○○마을	○○○구역 도시환경정비사업	○○구 ○○2가 7-24 외 96필지	문화 시설	별도부지 건축물	2018
4	○○생활문화센터 ○○	○○동 역세권 청년 주택 개발	○○구 ○○동 395-43	문화 시설	건축물 내 일부	2020
5	○○ 스포츠문화센터	○○ 택지개발지구	○○구 ○○동 611-1	체육시설 공공청사	건축물 내 일부	2021

출처 : 연구진 작성

□ 조사 내용

- 기부채납 건축물의 조성실태
 - 기부채납 및 인센티브 내용을 확인할 수 있는 도시관리계획 초기 결정 내용과 기부채납 건축물의 조성 이후의 현황을 조사 분석

[표 3-10] 기부채납 건축물 조성실태 조사 내용

구분	세부 내용
개요	- 위치, 대지면적, 연면적 - 주용도, 시설유형 - 운영방식
추진 경위	- 시설 결정 과정 - 기부채납 건축물 추진 과정
계획 내용	- 초기 도시계획 결정 내용과 최종 운영 시설 프로그램 상의 변경 사항

출처 : 연구진 작성

- 관련자 면담
 - 기부채납 건축물 수요조사 및 사전협의 담당자
 - 지자체별 기부채납 건축물 통합 협의 시스템 담당자
 - 건축물 운영 담당자
- 기부채납 시설물의 유형
 - 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하고 기부채납하는 유형
 - 건축물 내 일부 시설을 기부채납하는 유형

서울시 규정 기부채납 공공시설 제공 유형

- 공공시설 설치를 위한 별도 부지 제공
- 별도 부지에 건축물을 건립하여 부지와 건축물 동시에 제공
- 민간사업 대지 내 건축물 일부 공간을 공공시설로 제공

출처: 강희정. (2021). 기부채납 공공시설의 조성 과정 및 관리운영에 대한 개선 방안 연구. p.40.

2) 기부채납 건축물 운영 현황

① ○○ 생활문화센터(2008)

□ 사업 개요²⁸⁾

- 위치 : ○○광역시 ○○ ○○○로 60
- 기부채납 과정 : 용지는 구청에서 매입하고 시설 운영자가 건물을 짓고 기부채납한 후 시설을 운영하는 방식으로 협약 체결
- 대지면적 : 3,966.9㎡
- 연면적 : 2,951.71㎡
- 주용도 : 문화시설
- 시설 유형 : 별도 부지에 건축물을 조성하여 기부채납
- 운영방식 : 위탁운영

□ 추진 경위²⁹⁾

- 2007. 07 : 운영협약 체결
- 2008. 06 : 국제 체험형 영어마을 개관
- 2015. 04 : 구청 국제화센터 운영 포기 발표
 - 운영자 부재로 일부 공간(1~2층) 평생학습센터로 활용 : 3층 전체 미활용
- 2018. 05. : 2019년 국가 생활문화센터 공모사업 대상 선정
- 2018. 12. : ○구 생활문화센터 설치 및 운영 조례 제정
- 2019. 12. : 리모델링 준공
- 2020. 01. : ○구 생활문화센터 개관

28) 대전일보.(2020). 동구, 생활문화센터 본격 운영,
http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1421287(검색일 : 2021.12.01.)

29) ○○광역시 ○구 홈페이지
<https://www.donggu.go.kr/dg/kor/contents/926>(검색일 : 2021.11.01.)

□ 문제점

- 사전절차 적용 대상이 아닌 기부채납사업으로 정책사업 추진
 - 당시 전국적으로 추진되고 있었던 영어마을³⁰⁾을 구청장 핵심 공약사업으로 추진
 - 대상지인 ○○동 559번지가 교육기관 설치가 불가능한 문화 및 집회시설 용지인 점을 감안하여 문화시설의 형태로 사업 추진

■ '○○구 국제화센터' 불뚱 어디로 튀나

국제화센터 용지변경 문제로 첫 걸림돌
국제교육센터에서 국제화센터로 명칭변경

출처 : 이지수, 2010.11.15, 디트 뉴스 24

<http://www.dtnews24.com/news/articleView.html?idxno=311182> (검색일 : 2021.11.10)

- 기부채납 규모의 적정성
 - ○○시 ○구의회 기획감사실의 감사 결과 초기 협의된 계획 내용보다 낮은 품질의 건축물을 기부채납 한 것으로 나타나 기부채납 규모 산정이 적절하지 못하였다는 논란 발생

■ ○○ ○구 국제화센터 공사비 '뺑튀기' 의혹

인테리어 공사비용도 실제로 지급된 금액을 계산해보면 4억밖에 되지 않는데도 계약서상에는 8억 여원을 지급했다고 주장

출처 : 박주영, 2010.11.12, 연합뉴스

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20101112124600063> (검색일 : 2021.11.10)

- 운영 및 관리의 문제
 - 인수협상 실패 이후에 운영자를 선정하지 못하여 장기간 미운영 상태로 방치되었음
 - 2019년 생활문화센터 공모사업을 통하여 15억 6000만원(국비와 시비 포함)의 예산이 투입되어 리모델링사업을 추진하였으며, 이후에도 두 개의 기관이 분리하여 운영(생활문화센터 : ○구문화원, 체육시설 : ○구체육회)
 - 2층과 3층 공용공간과 일부 강의실을 중심으로 유휴 공간 발생

30) 연합뉴스. (2016). 전국 영어마을 폐쇄위기, 자치단체장들 선심공약으로 혈세낭비.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160603136500061>(검색일 2021.11.10.)

[표 3-11] ○구 생활문화센터 현황



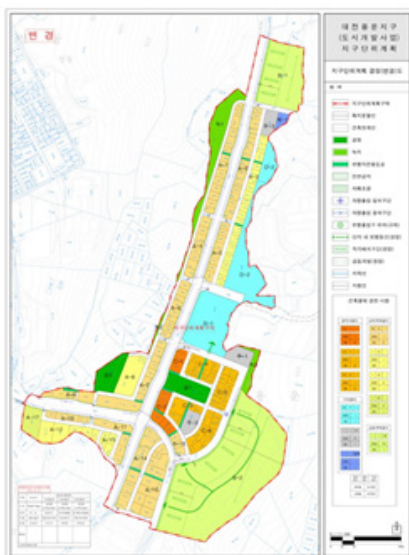
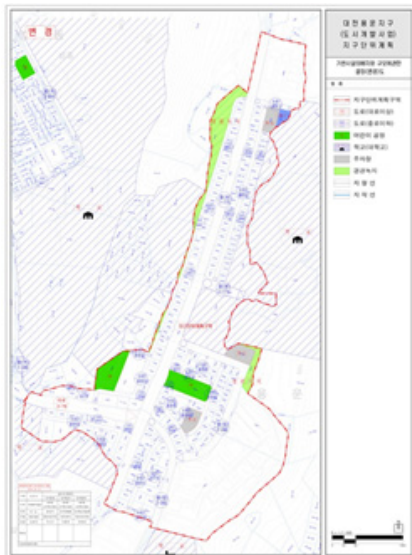
○구 생활문화센터 전경 출처 : 연구진 직접 촬영

2층 로비 출처 : 연구진 직접 촬영



3층 창고(유휴 강의실 변경) 출처 : 연구진 직접 촬영

3층 유휴 강의실 출처 : 연구진 직접 촬영



[그림 3-13] ○○지구 도시개발사업 지구단위계획에 대한 도시관리계획 결정도

출처: ○○광역시 도시주택정보

<https://www.daejeon.go.kr/urb/cityPlanning/cityPlanningDetailView.do> (검색일 : 2021.11.01.)

② ○○도서관(2013, ○○동 주택재개발사업)

□ 사업 개요

- 위치 : ○○구 ○○동 405-16번지
- 기부채납 과정 : 시행사에서 ○○구청 맞은편 주상복합아파트 개발과정에서 시민공원 내 도서관 부지와 도서관 건축물 기부채납 조건으로 개발 허가를 득하였음
- 대지면적 : 5,965㎡
- 연면적 : 6,896㎡
- 주용도 : 도서관
- 시설 유형 : 별도 부지에 건축물을 조성하여 기부채납
- 운영방식 : ○○구청 담당부서 직접 운영

□ 추진 경위

- 2005. 07 : 시, ○○구청, 시행사 협약 체결
- 2008.11. : 기공식
 - 시행사의 경영난 등을 이유로 장기간 공사 중단 상태로 방치
 - ○○구청이 시행사와 건설사를 대상으로 기부채납 이행청구소송을 진행
 - ○○구 의회 ○○도서관 건립 촉구 결의안 채택과 공사 재개 촉구를 위한 특별위원회 구성 등을 추진
- 2012.08 : ○○○○구 의회 '○○권 도서관 건립' 특별위 구성
- 2012.10 : 공사 재개
- 2013. 01 : 시행사가 ○○시와 ○○구청을 상대로 소송을 제기
- 2013.03. : 도서관 준공
- 2016.08 : 대법원 원고 청구 기각

□ 문제점

- 기부채납 건축물의 적정성 논란
 - 기부채납 건축물의 설치비용 검증에 대한 가이드라인의 부재로 인하여 공사비 과다 책정 논란이 발생하였음
 - 이후 시행사가 허가기관의 압력으로 강제로 기부채납했다며 ○○구청을 상대로 100억원의 배상소송을 제기하였음

■ ○○ 구립도서관 ‘사라진 30억’ 법정가나

출처 : 이동률, 2012.06.24. 대구일보

<https://www.idaegu.com/newsView/idg201206240020> (검색일 : 2021.10.31.)

- 공공건축물의 품질 관리 방안 부재³¹⁾
 - 개발사와 시공사에 대한 공공의 지속적인 사업 관리 권한 부재로 인하여 준공률 80% 시점에 2년간 공사 중단으로 사업 기간 연장
 - 무장애공간 등 공공건축물이 반드시 갖추어야 계획요소가 계획안에 반영되지 못하고 준공이후 수성구에서 추가 예산 확보를 통하여 장애인 및 보행약자를 위한 자동문 교체공사 실시

■ ○○ ○○도서관 장애인 배려 ‘낙제점’

장애인 출입구, 아동자료실로 불법 변경, 턱 높고 경사로 가팔라 휠체어 통행 불편
“장애인 이동권·이용권 외면” 목소리

출처 : 김병진, 2013.08.01. 경북도민일보

<http://www.hidomin.com/news/articleView.html?idxno=212334>(검색일 : 2021.10.31.)

- 부실시공으로 인하여 옥상 및 벽면 누수, 화장실 등의 하자가 발생하였으며, 시청각실내 저가 조명 교체와 음향공사를 위하여 별도의 예산을 투입하여 재시공하였음
- 도서관 출입문이 4개로 구성되어 있어 운영관리에 어려움이 있으며, 이를 위하여 CCTV를 추가로 설치함
- 운영자의 수요를 반영한 공간 설계의 어려움
 - ○○도서관의 경우 설계가 완료된 이후 공사가 진행되는 단계에서 운영자가 필

31) 운영 담당자 2021.11.12. 서면 면담 자료

요한 공간에 대한 요구사항을 제시할 수 있었으며, 주요 요구사항은 벽면 신설, 전시공간 마련, 직원 휴게공간 신설 등이었음

- 사업 초기 운영자가 참여한 설계가 이루어지지 않아 운영자가 적극적으로 활용하기 어려운 공간들이 존재하며, 이로 인하여 일부 유휴공간이 발생하고 있어 다각적인 활용방안을 고민 중에 있음
- 준공 이후 유지관리 방안 부재
 - 최종설계도면의 인수인계 절차가 이루어지지 않아 추후 시설물 유지보수와 리모델링 시 업무추진의 어려움이 발생할 것으로 예상됨³²⁾

[표 3-12] ○○도서관 현황



출처 : ○○로케이션 DB홈페이지

http://www.dgdb.or.kr/bbs/board.php?bo_table=location_db&wr_id=104&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%EB%B2%94%EC%96%B4%EB%8F%84%EC%84%9C%EA%B4%80&sop=and

(검색일 : 2021.11.01.)

출처 : ○○구청 블로그

<https://blog.naver.com/suseongblog/222190600065>

(검색일 : 2021.12.08.)

32) 운영 담당자 2021.11.12. 서면 면담 자료

③ ○○○ ○○○마을(2018, ○○○ 1구역 도시환경정비사업)

□ 사업 개요

- 위치 : ○○구 ○○○2가 7-24 외 96필지
- 기부채납 과정 : 재개발조합이 토지 일부를 근린공원으로 조성하여 ○○구에 기부채납하기로 결정하였으나, 서울시에서 보존 가치 필요성이 있는 기존 건축물을 기부채납 받아 근대건축물을 신·증축하는 사업 추진
- 대지면적 : 9,770㎡(문화시설 8,448㎡, 소공원 1,322㎡)
- 연면적 : 9,209㎡
- 주 용도는 문화시설이며 부대시설로 제2종 근린시설과 편익시설 등을 조성

[표 3-13] ○○○ ○○○ 마을 주용도

구분	현황
문화시설	문화 및 집회시설(전시장, 박물관), 체험시설
부대시설	제2종 근린생활시설(사무소)
편익시설	제1종 근린생활시설(소매점), 제2종 근린생활시설(일반음식점, 휴게음식점, 서점), 교육연구시설(도서관)
소공원	녹지 및 산책로

출처 : 서울시. (2017). ○○○ ○○○마을 이야기, 서울시 내부자료 참고하여 연구진 요약 정리

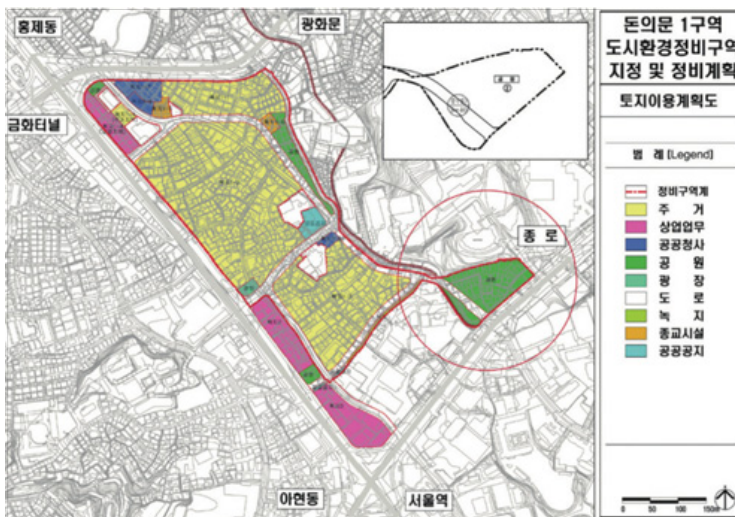
- 시설 유형 : 별도 부지에 건축물 기부채납
- 운영방식 : 민간위탁
- 추진경위³³⁾
 - 2003.11.18. : ○○○ 1구역 재정비 촉진지구 지정
 - 2006. 04. 13 : ○○○ 1구역 도시환경 정비구역 지정
 - 2014. 01. 03 : ○○○ 1구역 정비계획 변경 <시장방침 제2호>
 - 2014. 05. 13 : ○○○동네 기본계획 수립 착수
 - 2015. 05. 07 : ○○○ 역사문화마을 조성계획 <시장방침 제100호>
 - 2015.11.5. : ○○ ○○○○ 센터 설립 결정<시장방침 제322호>

33) 서울시. (2017). ○○○ ○○○마을 이야기, 서울시 내부자료 참고하여 연구진 요약 정리

- 2016.7.26. : 건축허가(종로구→SH공사)
- 2016.9.8. : 재정비촉진계획 변경 결정 고시(공원→문화시설)
- 2017.1.26. : 실시계획 공람 공고(市주거사업과)
- 2017.10 : 전시공간으로 임시 공개
- 2019.1.1. : 재산관리관 및 운영부서 변경
- 2019.4.13. : 공식 개관

□ 문제점

- 운영 프로그램의 지속적 변경
 - 2006년 ○○동(62-1번지일대) 주변이 정비구역으로 지정되고 2013년 ○○○ 뉴타운(○○○1구역도시환경정비사업)으로 추진되면서 재개발조합이 토지 일부를 근린공원으로 조성하여 ○○구에 기부채납하기로 결정³⁴⁾



[그림 3-14] ○○○ 1구역 도시환경정비구역 지정 및 정비계획

출처: 서울시. (2017). ○○○ ○○○마을 이야기. p 89. 직접 인용

- 2014년 서울시는 '○○○ 역사문화마을 조성 시행계획(안)'을 수립하여 부지 내 건축물을 기부채납 받아 보존 가치 필요성이 있는 근대건축물을 신·증축하여 '○○○ ○○○마을'을 조성하기로 결정

34) 서울시. (2017). ○○○ ○○○마을 이야기, 서울시 내부자료 참고하여 연구진 요약 정리



[그림 3-15] 블록별 계획도

출처: 서울시. (2017). 전계서. p 97. 직접 인용

- 2017년 10월 임시로 공개하였으며, 초기 40여 채의 한옥건물과 양옥건물을 예술가들의 작업실로 활용
- 2019년 서울시 ○○본부 총괄로 관리운영 주체를 일원화하였으며, ‘근현대 100년, 기억의 보관소’라는 컨셉을 바탕으로 5개의 테마(마을전시, 6080 감성 공간, 체험교육관, 마을 창작소, 기타시설)로 나누어 마을 전체가 박물관이 되는 역사·문화 마을로 조성하여 재개관
- 일부 유희공간 발생
 - 현재 다수의 운영부서가 하나의 공간에서 개별 프로그램을 운영 중에 있음

[표 3-14] ○○○○센터 내 각기 다른 운영자에 의한 공간 운영 - 1층



출처 : 연구진 직접 촬영

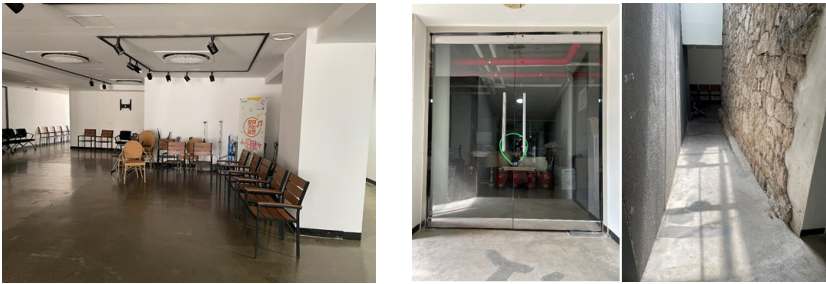
[표 3-15] ○○○○센터 내 각기 다른 운영자에 의한 공간 운영 - 지층 도시재생 전시장



출처 : 연구진 직접 촬영

- 이로 인하여 일부 공간에서는 유휴공간이 발생하여 시민들이 접근하지 못하도록 자물쇠를 채워서 내부 물품을 보관하는 용도로 활용 중

[표 3-16] 1층의 유휴공간



출처 : 연구진 직접 촬영

- 공공건축물 시설 기준에 적합하지 않은 공간의 조성
 - 기존 건축물에 부가적으로 설치된 엘리베이터나 건축물 간의 연결부 등에서 우천 시 누수와 같은 하자 발생
 - 기존 골목길 폭과 경사의 유지로 인하여 장애인이나 노약자의 접근이 어려운 영역이나 건축물이 발생
 - 다중이용시설임에도 불구하고 주차 공간 및 상업시설 등과 같은 시민 편의시설의 부족³⁵⁾

35) 강희정. (2021). 기부채납 공공시설의 조성 과정 및 관리운영에 대한 개선 방안 연구. pp91~101의 설문조사 결과를 바탕으로 연구진 재정리

[표 3-17] 리모델링 건축 방식으로 인한 문제점



추가 엘리베이터 설치 건물 접합부의 누수 현상(마을 관리소)

출처 : 연구진 직접 촬영



마을 주 출입구 부분의 가파른 계단

출처 : 연구진 직접 촬영



도시재생전시장, 관리소 등의 출입구 계단

출처 : 연구진 직접 촬영

④ ○○생활문화센터(2020, 역세권 청년주택사업, ○○1 특별계획구역)

□ 사업 개요

- 위치 : ○○구 ○○동 395-43
- 연면적 : 4,423.481㎡ (지하1,2층)
- 기부채납 시설 형태 : 건축물 내 일부 시설
- 기부채납 과정 : ○○지구 지구단위계획구역 내 ○○ 1특별계획구역은 용도지역을 상향(준주거지역 →일반상업지역, 제2종일반주거지역)7층→준주거지역)에 따라 공공시설을 기부채납
- 주용도 : 문화시설
- 운영 방식 : 위탁관리
- 주요 공간 : 공연장(좌석 기준 180여석), 연습실, 실습실, 다목적실

■ ○○동 역세권 청년주택 조성개요

- 규모 : 지상 24층/지하 5층, 대지면적 : 6,496.44㎡, 건축면적 : 3,792.29㎡, 연면적 68,406.94㎡
- 공동주택 913세대 (공공임대 162세대, 민간임대 751세대) 및 근생·공공시설

출처: 서울시 홈페이지, 내부자료 참조

<http://youth2030.co.kr/user/home.do>(검색일:2021.0901)



○○동 역세권 청년주택

출처: 연구진 직접 촬영

□ 추진 경위³⁶⁾

- 2015. 12 : 「○○동 역세권 청년주택」 최초 계획 결정 (서울시고시 제388호)
- 2016. 12 : 기부채납 계획에 따른 공공시설(생활문화지원센터) 운영부서 확정

36) 서울특별시 문화본부.(2020). 생활문화센터 ○○ 운영 기본계획. p3. 직접 인용

- 2017. 04 : 사업시행인가(건축허가) (서울시 고시 제116호)
- 2017. 08 : 공사 착공
- 2019. 09 : 민간위탁 운영평가위원회 심의
- 2019. 12 : 시의회 민간위탁 동의
- 2020. 03 : ○○ 생활문화지원센터 운영 우선협상대상자 선정
- 2020. 04 : 공사 준공 및 시설 인수인계

□ 문제점

- 운영 계획의 변경
 - 사업 초기에는 시설물에 대한 세부 용도가 문화센터, 창업지원센터, 지식센터로 시설 결정이 이루어졌으나, 현재는 공연장 연습실, 준비실, 사무실 등 공연장 부대시설로 운영계획을 변경

[표 3-18] ○○동 역세권 청년주택사업 기부채납시설 운영계획 변화

시설 결정 시 운영 계획			현재 운영 계획		
공공 업무시설	문화 센터	갤러리, 지역공방	공공 업무시설	사무실	
		소셜다이닝, 쿠킹스튜디오		연습실	
		트레이닝센터, 음악연습실, 장비대여보관		다목적실	
				실습실	
	창업 센터	스타트업 인큐베이팅 센터		분장실	
		스타트업 카페		사무실	
		코워킹룸		연습실	
	지식 센터	강의실, 회의실		실습실	
		디지털열람실			
		문서보관실, 시청각실		공용 시설	
문화 집회시설	공연 센터	공연장, 홍보 및 문화전시관	문화 집회시설	공연 센터	공연장, 홍보 및 문화전시관

출처 : 동해기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. p61.과 서울특별시 문화본부. (2020). 서울생활문화센터 ○○ 운영 기본계획을 바탕으로 연구진 내용 정리

- 운영 계획 수립 시 주민의견 수렴과정 부재
 - 초기 운영 계획 수립 시 주변의 주민이나 상인들을 대상으로 공청회 등의 의견 수렴 과정을 거치지 않아 개관 초기 민간 공연장 운영자들과의 갈등 발생

■ 홍대 민간 공연장 85곳 “서울생활문화센터 ○○ 개관 말라”

민간 공연장 문 닫을 판에 서울시가 소상공인과 경쟁?

출처 : 한지숙(2020.11.04.) 헤럴드경제

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201104000046>(검색일 : 2021.10.30.)

■ 홍대 공연장 '줄도산'하는데 '반값 공연장' 만든 서울시

일반인 대상 문화시설 '서울생활문화센터'

○○ 지점엔 170석 규모 '반값 공연장'으로 운영

같은 규모 공연장보다 대관료 등 값싸게 책정한 뒤 4일 개관 직전 "일반 밴드에도 전면 개방"

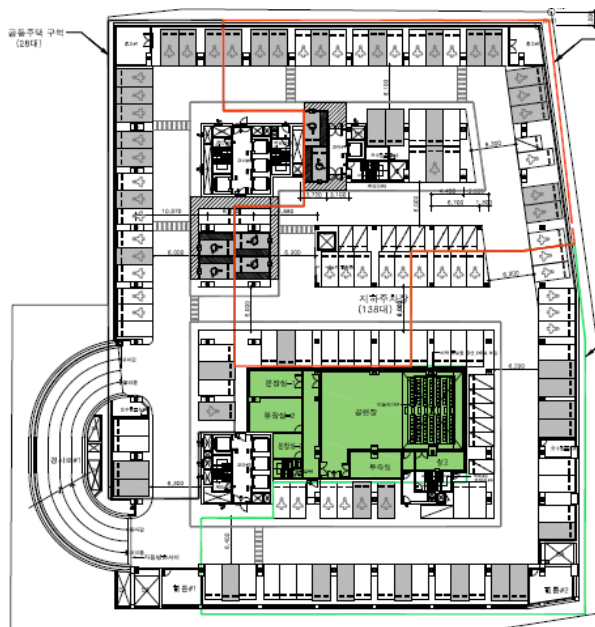
코로나19로 고사 직전인 홍대 앞 공연장들 "올해만 5곳 폐업...서울시가 영세업자 생존권 침해"

출처 : 김보라(2020.11.06.) 한경경제

<https://www.hankyung.com/economy/article/202011038017i> (검색일 : 2021.10.30.)

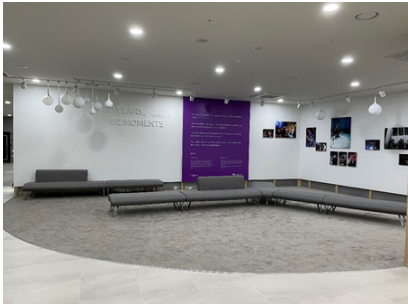
- 낮은 접근성과 인지성
 - ○○동 역세권 청년주택의 지하 1층, 2층에 시설물이 입지하여 지하 선큰 광장을 통해 접근해야 하지만 주요 간선도로에서 시설물의 위치를 직접적으로 인지하기 어려운 상황임
 - 장애인들의 경우 별도의 접근 경로가 마련되어 있지만 이에 대하여 자세한 안내가 이루어지지 않고 있음

[표 3-19] ○○ 생활문화지원센터 지하1, 2층 평면도



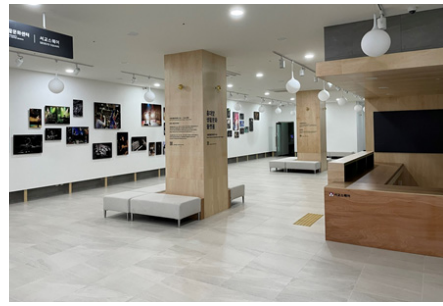
출처 : 서울특별시 문화본부. (2020). 서울생활문화센터 ○○ 운영 기본계획. p.13. 직접 인용

[표 3-20] 서울생활문화센터 ○○ 현황



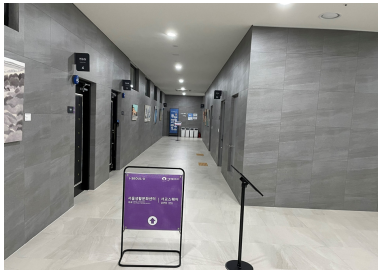
지하 1층 전시공간

출처 : 연구진 촬영



지하 1층 로비

출처 : 연구진 촬영



생활문화센터 내 연습실

출처 : 연구진 촬영



블랙박스형 전문공연장

출처 : 서울시청 보도자료(2020.11.05.)



주 출입 동선에서 인지하기 힘든
시설물의 위치

출처 : 연구진 촬영



선큰 광장 내 주출입구

출처 : 연구진 촬영

⑤ 서울 ○○스포츠문화센터 (2022, ○○ 택지개발지구 특별계획구역10 역세권 장기전세주택사업)

□ 사업 개요

- 위치 : ○○구 ○○동 611-1번지
- 기부채납 과정 : 지구단위계획구역 내 정비사업으로 역세권 내 공공임대 주택과 체육시설을 기부채납하기로 결정
- 연면적 : 9,682.27㎡
- 시설 유형 : 건축물 내 일부 시설 기부채납
- 운영 방식 : 민간위탁(○○구 문화재단)
- 주용도 : 공공청사(문화센터 등)

[표 3-21] 서울 ○○스포츠문화센터 주용도

구 분	주 요 시 설	면적(㎡)	관리부서
지상1층	다함께키움센터	685.79	여성가족과
	평생학습시설	940.29	교육지원과
	체육시설	1,024.01	문화체육과(체육시설팀)
지하1층	공공형 실내놀이터	791.77	보육지원과
	영어도서관	733.65	문화체육과(책읽는도시팀)
	체육시설	1,138.72	
	공유공간	55.33	
지하2층	체육시설	1,261.32	문화체육과(체육시설팀)
	공유공간(주차장)	2,602.73	
	공유공간(기계·전기실)	448.65	

출처 : ○○구. 2021. ○○8단지 기부채납 도서관 운영 기본 계획. p2. 직접 인용

■ ○○택지개발지구 특별계획구역10 역세권 장기전세주택사업 조성 개요

- 위치 : ○○동 611-1번지 일대
- 용도지역 : 제3종일반주거지역, 지구단위계획구역, 특별건축구역
- 세대수 : 15개동 1,996세대
(분양1,690, 임대306)

출처 : ○○구. 2021. ○○8단지 기부채납 도서관 운영 기본 계획. p2. 직접 인용

□ 추진 경위

- 2017. 7. : ○○8단지아파트 재건축정비사업 개발계획(안) 결정고시 (서울시 고시 제2017-233호)
- 2018. 2. : ○○8단지아파트 재건축정비사업 착공신고
- 2020. 2. : 커뮤니티시설 용도변경에 대한 민원 제기(재건축사업과-2657호)
 - 아파트 주변에 많은 학교가 입지하고 있으나, 관내 타 지역에 비해 교육·문화 시설이 열악하므로, 기부채납 커뮤니티시설의 창업지원센터를 통합형 교육·문화시설로 용도변경을 요청
- 2020. 5. : 커뮤니티시설의 통합형 교육·문화시설로의 용도변경에 대한 검토 재요청(재건축사업과-7724호)
 - 구청장 요청사항 : 입주예정자의 요구사항을 검토하여 최대한 수용토록 할 것
- 2020.12.: ○○8단지아파트 재건축정비사업 사업계획 변경결정 고시(○○구 고시 제2020-204호)
 - 커뮤니티 지원시설 세부용도 변경 : 공공청사(창업지원센터) ⇒ 공공청사(문화센터 등)
- 2021.05.: ○○스포츠문화센터 관리·운영 계획 수립

□ 문제점

- 운영 계획의 변경
 - 초기 사업계획 수립 시에는 창업지원센터로 결정되었으나 입주예정자의 민원 제기 내용을 ○○구청에서 수용하여 문화센터 등으로 운영계획을 변경
- 기부채납 시설의 공공성 논란
 - 건축물에 속한 일부 시설로 기부채납되었으나 연속적인 형태의 저층부 디자인으로 인하여 외부인들이 전체 건물과 분리된 별도의 공공건축물로 인지하기 어려운 상황
 - 단지 내부에 기부채납 시설이 위치하여 외부에서 시설물로의 접근이 어렵고, 단지 진출입로에는 외부인 출입을 금지하는 문구와 표식을 설치하여 시설물이 사유화되는 문제가 발생

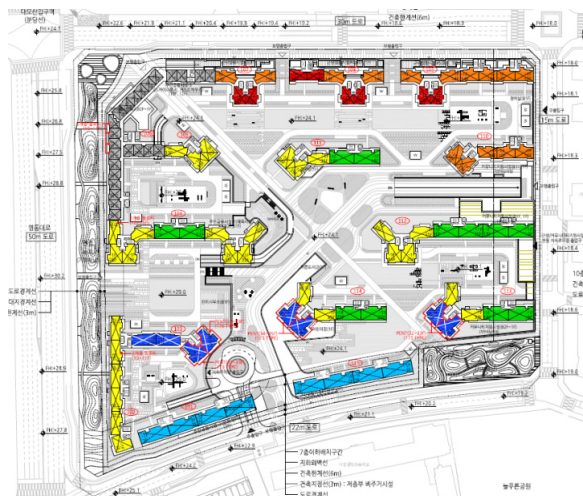
- 지속적인 유지관리 비용 발생³⁷⁾
 - 공무원, 도시관리공단 직원, 청소원, 경비원 등 총 60여명 이상의 인력이 투입되는 시설로 연간 80억원 정도의 예산이 소요 예정

[표 3-22] ○○택지개발지구 특별계획구역10 역세권 장기전세주택사업 개발 계획 현황



○○택지개발지구 특별계획구역 지구단위계획

출처 : 서울도시계획포털 <https://urban.seoul.go.kr>(검색일 : 2021.11.01.)

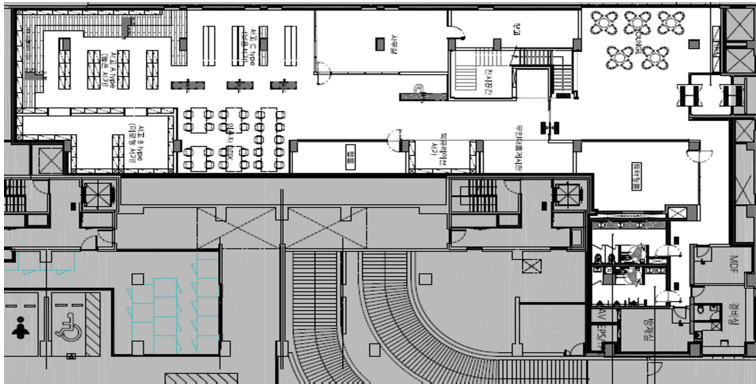


단지 개발계획도

출처 : ○○구. (2021). ○○8단지 기부채납 도서관 운영 기본 계획. p2. 직접 인용

37) 시정일보. (2021.07.25.),
<http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=268727> (검색일 : 2021.10.30.)

[표 3-23] ○○○○스포츠문화센터 현황



영어 도서관 평면도

출처 : ○○구. 2021. ○○8단지 기부채납 도서관 운영 기본 계획. p2. 직접 인용



가로변 커뮤니티 시설 복합 주거동

출처 : 연구진 촬영



저층부 기부채납 건축물

출처 : 연구진 촬영



단지 주출입로

출처 : 연구진 촬영



외부인 출입금지 표시

출처 : 연구진 촬영

⑥ 소결

□ 초기의 부실한 건축기획

- 시설의 설치 타당성 등과 관련한 사전 절차 부재
 - ○○○ ○○○ 마을은 서울특별시의회 행정 감사 과정에서 문화영향평가, 공유 재산심의 등의 사전 절차를 이행하지 않았음이 밝혀지게 되었음
 - ○○ 생활문화센터는 사업 초기 국제화센터로 준공하였으나 이용자 감소로 생활문화센터로 변경하였음에도 불구하고 일부 공간은 미운영되고 있음
 - 기부채납 건축물은 사업 추진을 위한 별도의 사전 절차가 부재하기 때문에 자치단체장의 공약사업들이 적용되기 쉬운 상황임
- 운영계획의 잦은 변경
 - ○○ 동 역세권 청년 주택 개발 사업의 경우 공공업무시설 중 도시재생지원센터로 시설 결정한 이후에 공연장 부대시설로 프로그램을 변경
 - ○○ 역세권 장기전세주택의 경우에도 초기 창업지원센터에서 키움센터, 문화센터, 도서관으로 프로그램을 변경하여 준공 예정
 - 기초자치단체장의 정책 사업에 해당하는 시설의 경우 사회적·정책적 변화에 영향을 많이 받게 되어 세부용도와 공간구성 등이 변경되는 상황 발생

□ 건축물 질적 관리 방안 부재

- 시설 입지 선정의 문제
 - 대중이 이용하는 시설임에도 불구하고 지하1층에 입지하거나 주보행 동선, 주출입구에서 벗어난 곳에 시설물이 위치하여 접근성이 떨어지고 시설의 위치를 인지하기 어려움
 - 특히 건축물 내 일부 시설로 기부채납하는 경우 대부분 지하에 위치하여 시설물에 대한 접근성이 낮으며 장애인 등에 대한 배려가 부족한 문제가 다수 발생
 - 공동주택단지 내부에 기부채납 건축물이 위치하는 경우에는 시설물의 이용자가 단지 내부로 접근하기 어렵고 시설의 위치를 인지하기 어려운 문제점이 있으나 별도의 표지판이나 접근방법에 대한 안내가 제대로 이루어지지 못함

- 공공건축물에 준하는 품질 관리 방안의 적용 부재
 - 현재 기부채납 건축물을 통합적으로 관리하는 서울특별시의 경우에도 시설 세부용도 확정을 위한 사전 협의, 설계내역 및 설치비용 검증, 공공건축가를 활용한 자문 정도의 소극적인 관리를 시행하여 용도와 공간에 맞는 공간 설계와 시공의 여부를 확인하기 어려운 상황임

□ 공공건축물 준공 이후 관리 방안 부재

- 특히 초기 운영계획에 준공 이후의 유지관리 계획에 관한 내용이 미포함되어 있으며, 건축물 준공 이후 관리청 임의로 시설을 변경하여 운영하는 사례 발생³⁸⁾
- 공공건축물 준공 이후 지자체별로 별도의 유지관리 비용이 발생하게 되지만 이에 대한 대책 마련이 부재한 상황임

38) 서울특별시 주택정책실. (2021). 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안). pp. 5~6의 내용을 참고하여 연구진 재정리

5. 시사점

- 기부채납 시설물의 유형은 크게 두 가지로 구분 가능
 - 기부채납 건축물은 일반적으로 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하고 기부채납하는 유형과 건축물 내 일부 시설을 기부채납하는 두 가지 유형으로 구분 가능함
- 기부채납 건축물 조성 단계별로 관리 주안점 설정 필요
 - 시설 결정 단계에서는 기부채납의 유형과 입지, 시설의 용도가 확정되는 단계이며 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하는 경우 입지 선정이나 대지 형상, 시설 용도에 대하여 향후 건축물의 공공성 확보 차원에서 작동 가능성을 확인할 수 있는 관리 장치가 필요
 - 건축물 조성단계에서는 별도 부지를 확보하여 건축물을 조성하는 경우는 대지 내 건축물 배치, 실제 운영자 요구를 반영한 공간 배치 계획, 초기 계획안의 의도를 준공까지 구현할 수 있는 관리 장치 필요
 - 유지관리 단계에서는 주기적 운영 실태 조사와 과도한 유지관리 비용을 초기 기부채납 비율에 반영할 수 있는 방안 필요

[표 3-24] 기부채납 건축물 생애 단계별 관리 주안점 설정

구분	시설결정 단계	조성단계	유지관리
별도 부지를 확보하여 건축물을 조성	- 입지 선정 - 대지 형상 계획	-대지 내 건축물 배치 -운영자 요구를 반영한 공간 계획 - 설계의도구현 - 준공 전 공사 내용 확인	-주기적 운영 실태 조사 -유지관리비용을 초기 기부채납 비율에 반영
건축물 내 일부 시설 기부채납	- 입지 선정 - 접근성 계획 - 토지 지분 확보 여부	-운영자 요구를 반영한 공간 계획 -설계의도구현 -준공 전 공사 내용 확인	

출처 : 연구진 작성

제4장 기부채납 건축물의 제도 개선 방향

1. 기부채납 건축물의 제도 개선 방향 설정
 2. 기부채납 건축물 쟁점별 대응 방안
-

1. 기부채납 건축물의 제도 개선 방향 설정

□ 기부채납 건축물 제도와 운영실태 분석을 통한 핵심 쟁점 도출

- 사업 수행 절차 중심의 관련 제도
 - 기부채납 대상 및 범위가 점차 확대되어 단순히 부지의 제공뿐만이 아니라 공공시설물과 그 조성비용에 이르기까지 대상 및 범위가 확대되는 경향을 보이고 있음
 - 반면에 관련 제도들은 절차와 기부채납에 따른 인센티브 운영기준 등과 같이 사업이 시행되는 과정에서 취해야 하는 방법 중심으로 규정되어 있어 준공된 건축물의 품질에 대한 기준과 이후의 운영에 대해서는 관련 기준과 근거가 마련되지 못한 상황임
- 준공 이후 공공건축물로 관리되는 기부채납 건축물
 - 현재 공공건축물은 「건축서비스산업 진흥법」 제2조(정의)에 따라 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물로 정의되어 있어 민간이 건축하고 공공에 기부채납하는 건축물은 법에서 정의하는 공공건축물의 범위에서 배제됨
 - 이로 인하여 초기 공공건축물의 과도한 예산 낭비를 막고 품질을 높이기 위하여 도입된 사전 절차들에서 제외되고 있음

□ 기부채납 건축물 쟁점별 개선방향 설정

- 단기적으로는 실무적인 개입과 심의절차 개선을 통하여 공공건축물에 준하는 사전 절차와 기준 마련 필요
- 장기적으로는 공공건축에 관한 정의의 재검토를 통하여 기부채납 건축물이 공공건축물의 범위로 관리될 수 있는 제도 기반 마련이 필요

2. 기부채납 건축물 쟁점별 대응 방안

1) 기부채납 건축물의 수요·공급 매칭 절차 개선

- 현재 기부채납 건축물 수요조사 시스템의 문제점
 - 현재 기부채납 건축물 발생 기제에서는 시설결정 단계에서 실제 수요를 파악하기 어려운 상황으로 다수의 사례들이 준공 시점에서 운영계획 변경이 이루어지고 있는 실정임
 - 이로 인하여 별도의 행정 절차가 수반되는 사업계획 변경이 이루어지고 있으며, 이로 인한 행정력 낭비와 사업기간 연장으로 사업자는 물론이고 주민들 또한 시설 이용에 불편을 겪고 있는 상황임
- 기부채납 건축물 발생 시점에서 대응 가능한 과정 설계
 - 2021년 1월에 개정된 「국토계획법」 제52조의2 (공공시설등의 설치비용 등) 규정에 따라 기부채납 공공기여금의 사용범위가 기존 시·군·구 단위에서 특별시·광역시 등으로 확대되었으며 이를 토대로 서울특별시 등 광역자치단체 단위에서 중장기적으로 기부채납 건축물의 적정 수요를 예측하고 공급에 관한 계획을 수립하는 것이 가능해짐
 - 광역 단위에서 부족한 공공시설물의 총량을 파악하고, 기초 자치단체별로 부족한 시설과 과잉 공급된 시설을 구분하여 향후 개발을 통해 얻어지는 기부채납 건축물 및 공공기여금의 총괄 관리 및 적정 배분 유도를 통하여 잦은 운영계획 변경을 사전에 방지할 수 있음
 - 수요·공급 시스템 마련을 위해서는 관련 자료 현행화 등의 기초자료 구축에 상

당한 시간과 비용 투입이 예상되므로 단기적으로는 시설결정 단계에서 포괄적 용도로 결정 후 공급시점에서 적정 수요를 반영할 수 있도록 현재의 수요 조사 시점과 방식에 대한 재검토 또한 함께 이루어져야 할 것임

- 또한 단순히 운영부서의 요청에 의존하는 현재의 방식은 한계가 있으므로 주변여건, 이용대상, 관리조직에 의하여 합리적인 운영 프로그램을 결정할 수 있는 체계적 의사결정 과정에 대한 고민 또한 추가로 이루어져야 함

2) 기부채납 건축사업 사전기획 강화

□ 기획 단계에서부터 운영자가 포함된 협의체 구성

- 건축물 설계 단계에서 시설 운영자 의견의 적극적 수렴 체계 마련
 - 심층사례검토 시 운영자의 의견이 설계단계에서 반영되지 못한 경우 유희공간이 발생하거나 추가 예산을 마련하여 별도의 공사를 추진해야 하는 경우가 다수 발생하였으며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 시설 운영자가 설계단계에서부터 공간조성에 참여할 수 있는 협의체 구성이 필요함
 - 서울예술교육센터 공간 운영자는 현재 시설운영에 대해 매우 만족하고 있었는데 시설 결정 이후 기본설계부터 서울시 문화시설과와 함께 시설 운영자인 서울문화재단이 직접 협의체에 참여하여 세부 공간프로그램을 제시하고 공간 요구사항에 대한 내용을 제안할 수 있었기 때문임
 - 또한 시설 준공 이후 프로그램 운영을 위하여 별도의 인테리어를 위한 예산 투입도 이루어지지 않았으며, 전시공간 또한 공공건축가의 자문을 통하여 별도의 공간설계가 이루어질 수 있었음³⁹⁾

■ 서울예술교육센터, 용산참사 전시관(2021, 용산센트럴파크헤링턴스퀘어)

[표 4-1] 서울예술교육센터 공간 운영자 면담 결과 (2021.08.27)

구분	현황
1. 서울문화재단 공간 조성 협의 시점	- 기본설계부터 서울시 문화시설과와 함께 참여 - 사업 초기부터 서울문화재단이 서울예술교육센터라는 프로그램을 운영하는 것을 목표로 설정되었음
2. 서울문화재단 공간 관련 요구사항	- 예를 들어 미디어 편집실이라는 공간이 어느 정도의 규모로 몇 개실이 필요하고 이 실은 방음이 필요하기 때문에 흡음재로 마감이 필요하며, 조도는 어느 정도로 설정되어야 하는지를 제안하였음
3. 공간 양도 이후 운영자 개선 사항	- 시설 양도 이후 프로그램 운영을 위한 공간 구성 정도의 작업만을 진행

39) 서울시 담당자 자문회의 내용 (2021. 10.22)

[표 4-2] 서울예술교육센터 현황



공공시설동 전경

출처 : 연구진 촬영



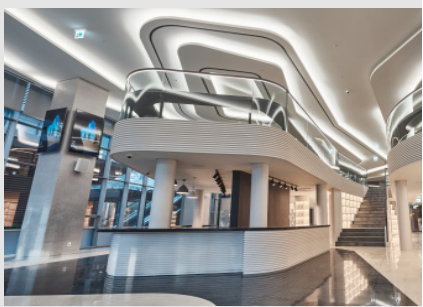
시설 입구

출처 : 연구진 촬영



용산도시기억전시관

출처 : 연구진 촬영

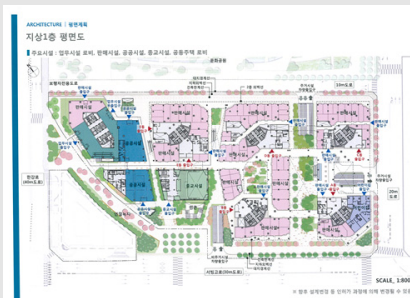


서울예술교육센터

출처 : 서울문화재단 홈페이지

https://www.sfac.or.kr/site/SFAC_KOR/08/10827030000002020102202.jsp

(검색일 : 2021.12.01.)



배치도

출처 : 서울특별시 정비사업 정보모방 홈페이지

<https://cleanup.seoul.go.kr/cafe/mainIndx.do?cafeUrl=F3966NJ2>(검색일 : 2021. 11.12)



공공시설 평면도

□ 시설 결정 이후 기부채납 건축물 공공성 확보 절차 마련

- 「건축서비스산업 진흥법」 제22조의 2(공공건축 건축기획의 수행 등)에 따라 공공기관이 공공건축 사업을 수행하고자 할 때는 별도의 건축기획 업무를 수행하여야 하며 설계용역 입찰공고 이전에 건축기획의 내용에 대하여 사전검토와 공공건축위원회 심의를 받도록 규정함
 - 그러나 기부채납 건축물의 경우 최초 시설물 기획단계에서는 민간에서 관련 업무를 수행하고 건축허가를 거쳐 관리청에 소유권이 이전되고 난 이후에 공공건축물로 등록되기 때문에 일반적인 공공건축 사업과는 다른 절차를 거치며 별도의 건축기획이나 사전검토, 공공건축심의위원회 심의 등에서 배제됨
- 결정고시 이후 위원회 심의와 관리처분계획인가 이전까지 건축기획, 사전검토 등의 절차를 통하여 시설의 공공성을 확보
 - 기존의 관리계획 수립 절차는 기부채납 시설의 수요조사, 시설 운영계획 수립 이후 공사내용 확인이 끝나면 관리청에게 바로 소유권이 이전되어 건축물이 실제 협약의 내용을 이행하였는가를 확인하기 어려운 체계였음
 - 시설결정 이후 건축사업 효율성 제고, 건축물 등의 공공적 가치와 디자인 품격 향상을 위해 설계 전에 사업의 필요성, 공간 구성 등에 관한 사전 전략 수립 내용을 강화하는 방안을 제안하고자 함
- 제도가 현장에 적용되기 위해서는 공공의 지나친 개입보다는 공공에서 지원하는 차원에서 접근하는 것이 바람직함
 - 예를 들어 건축기획 수행은 지역공공건축지원센터에서 우선 건축기획 대상으로 선정하여 지원하는 방안을 검토할 수 있으며, 사전검토는 적용하지 않고 공공건축위원회에서 자문 대상으로 분류하여 초기 건축기획 내용이 설계 발주로 연계될 수 있는 방안을 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 기부채납 건축물 설계공모를 통한 건축 디자인 강화
 - 일반적인 기부채납 건축물은 별도의 설계용역 발주절차 없이 개발사나 건설사에 의하여 설계사가 선정되어 건축물의 창의적인 디자인을 기대하기 어려운 구조였음
 - 공모 진행으로 인하여 발생하는 비용은 기부채납 공공시설 설치비용으로 포함하여 산정하는 등 개발자와 사업자의 부담을 경감하는 방안을 동시에 추진하면 설계공모를 통하여 창의적인 설계안을 선정할 수 있을 것임

- 안산 미디어 라이브러리의 경우 안산시와 개발사인 안산도시개발공사가 창의적인 도서관 설계자 선정을 위하여 주변 지역주민들의 수요를 검토하고, 안산시 도서관과와 사전 협의한 내용을 바탕으로 과업내용서를 작성한 후, 지역 건축사를 대상으로 지명공모설계를 추진

■ 안산 미디어 라이브러리(2016, 안산레이크타운 개발사업)

- (2016)제21회 경기도 건축문화상 / 사용승인부문 / 특별상
- 디지털미디어를 적용한 전문도서관으로서 외관의 인지성, 개방성을 확보한 친환경디자인을 채택하였고, 보차동선 분리한 공간계획과 친환경자재와 에너지절약형 전기, 설비설계를 적용
- 안산시 도서관 중에서 유일하게 영상·음향스튜디오, 미디어 편집실을 갖추고 무료로 개방

출처 : 아우름 건축도시정책정보센터

http://www.aurum.re.kr/Bits/BuildingDoc.aspx?num=6654&tb=GG&page=1#.YcUat_2wcy-(검색일:2021.08.31)

[표 4-3] 안산미디어 라이브러리 설계자 전화 면담 내용 (2021.10. 27)

구분	현황
1. 설계 참여 계기	- 안산레이크타운PFV에 참여하고 있는 안산개발공사가 발주한 사업으로 지역 건축사 대상으로 진행한 지명설계공모에 당선되어 설계 진행
2. 도서관 추진 과정	- 안산시 정책사업으로 추진되었지만 주민요구사항에 대한 의견취합에 기반하여 미디어 도서관에 대한 명확한 과업내용서 제시

[표 4-4] 안산 미디어 라이브러리 현황-1



좌 배치도, 우 평면도

출처 : 아우름 건축도시정책정보센터

http://www.aurum.re.kr/Bits/BuildingDoc.aspx?num=6654&tb=GG&page=1#.YcUat_2wcy-(검색일:2021.08.31)

[표 4-5] 안산 미디어 라이브러리 현황-2



공원과 연계된 도서관 주 출입구

출처 : 연구진 촬영

공원으로 열린 경관 형성

출처 : 연구진 촬영

□ 기부채납 건축물 사전기획 강화 절차 예시안

- 정비사업 절차와 지구단위계획 수립 시 기부채납 건축물의 사전기획을 강화한 절차는 아래와 같이 운영할 수 있음



[그림 4-1] 정비사업 기부채납 건축물 사전기획 강화 절차 (예시)

출처 : 연구진 작성

[표 4-6] 지구단위계획 수립 시 기부채납 건축물 사전 기획 강화 절차 (예시)

절 차	운영 내용	
계획 검토	건축물 등 시설 기부채납의 타당성 판단	
	건축물 등 시설 기부채납의 적정성 및 성능수준 등 결정	
	인센티브 산정 및 부여계획(안) 작성(공공기여기준 충족여부 확인)	
▽		
계획입안	건축물 등 시설 기부채납 및 용적률 인센티브 내용 토지구 협의	
	인센티브 산정식 및 부여계획(안) 결정 · 입안	
▽		
계획결정	건축물 등 시설 기부채납 포함 지구단위계획 수립	
▽		
협의회 구성	개발사, 사업부서, 운영부서, 설계사	
▽		
건축사업 사전 절차 이행	건축기획	지역 공공건축지원센터 지원
	공공건축심의	공공건축위원회 자문 대상
	설계공모	
	설계의도 구현	
▽		
건축허가(의제)	기부채납 계획, 공공기여 기준 충족여부 최종확인 (용적률 인센티브 확정부여)	
	건축물 등 시설물 최종 관리부서 확인	
▽		
준공	최종관리부서 소유권 이전 시설운영	
▽		
관리 운영	주기적 운영 실태 조사	

출처 : 연구진 작성

3) 기부채납 기준 개정을 통한 기부채납 건축물의 세부 품질규정 마련

□ 기반시설 기부채납 관련 규정의 한계

- 주택건설사업의 기반시설 기부채납 관련 규정은 사업 초기단계의 시설결정 과정에 초점이 맞춰져 있어 결정 이후 조성 단계와 유지관리 단계에서 공공이 관여하는 시설의 품질을 관리할 수 있는 근거나 절차가 부재
 - 기반시설 기부채납 관련 규정은 인허가 관청의 과도한 기부채납 요구를 방지하기 위한 목적에서 마련되었으며 사업 초기단계에서 기부채납 시설을 결정하는 기준과 기부채납 공공시설 중 기반시설에 해당하는 도로, 공원 등 부지에 대한 기부채납을 중심으로 기준안이 제시됨

□ 건축물 세부 품질관리 절차와 기준 마련

- 기부채납 건축물에서 제기되는 주요 쟁점사항에 대응할 수 있도록 건축물 설치비용의 적정성 검증, 비용 책정 기준의 설정, 기부채납 건축물 조성 단계별 품질 관리 방안 등을 추가할 필요가 있음
 - 기부채납 시설의 설치비용 산정기준과 산정 시점, 검증 기준과 방법에 대한 명확한 기준 제시 필요
 - 예를 들어 체육시설, 문화시설 등 특별한 구조나 성능이 필요하거나 추가되는 경우 인테리어 비용, 설치 집기 등의 산정 방식과 비용 책정의 기준, 품질의 기준, 설치비용의 적정성 검증 방식과 검증 시기에 대한 기준 설정 마련 필요⁴⁰⁾

4) 기부채납 건축물 시설 운영 및 유지관리 방안 마련

□ 사업 초기단계에서 유지관리 계획안 수립

- 사업 초기단계에서 운영프로그램뿐만 아니라 운영에 필요한 비용 확보방안을 포함한 시설운영계획 수립
 - 건축기획 업무 수행지침에는 사업 초기단계부터 건축기획의 주요 내용으로 시설운영계획을 포함하도록 규정

40) 서울시.(2021). 기부채납 공공시설 설치비용 검증 가이드라인 마련. 참고하여 재작성

■ 건축기획 업무 수행지침(시행 2021.10.1.)

제11조(시설 운영 계획) ① 수행기관등은 근무인원, 예상 방문객 등 시설 이용자의 유형 및 규모에 관한 사항을 검토해야 한다.

② 별도의 운영 프로그램이 필요한 시설인 경우, 수행기관등은 시설별 특징을 고려하여 세부운영계획을 결정해야 한다.

<각 시설별 고려사항 예시>

1. 교육(연수)시설 : 교육 프로그램의 종류, 대상, 규모, 횟수, 모집방식 등
2. 문화시설 : 희망 강좌 수요예측, 강좌별 교육방식, 적정 수용 인원, 강사모집·관리방식 등을 감안한 계절별, 시기별 프로그램 등
3. 전시·체험시설 : 전시·체험 콘텐츠 및 콘텐츠별 운영방식 등

③ 공공기관은 연차별 운영경비 확보방안에 관한 사항을 검토해야 한다.

출처 : 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/main.html> (검색일 : 2021.11.01.)

- 기부채납 건축물의 지속가능한 운영·관리를 위한 다각적인 방안 검토 필요
 - 현재 기부채납 건축물의 운영 및 유지관리에 대해서는 민간위탁의 경우에도 관리청에서 별도의 예산을 마련해야 하는 상황임
 - 관리청에서 기부채납 건축물의 운영 및 유지관리에 관한 책임을 전담하는 방식에서 벗어나 시설의 일부를 임대 상가·오피스 등으로 활용하는 방안 등 기부채납 건축물에 대한 다양한 운영 방식 및 활용방안을 모색

■ 기부채납 공공시설의 운영방식 혁신 사례 : 일본 나고야 니시키2초메 재개발사업 지역관리사업

- 나고야 니시키2초메 재개발사업 지역관리사업에서는 기부채납 공공시설을 포함하여 일정 지역을 지역 내 협의체에 위탁하고, 해당 지역의 운영을 통해 발생하는 수익금을 통해 공공시설 운영 비용을 충당하는 체계를 구축함

출처 : NTT 도시개발사 홈페이지
<https://www.nttud.co.jp/news/detail/id/n22097.html>(검색일 : 2021.11.01.)

5) 공공건축물 범위 재설정

- 현행법 체계에서는 공공건축물 품질관리를 위하여 도입된 사전절차 적용 불가능
 - 「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제19조의2(공공건축 건축기획의 수행 등)에서는 그 밖에 공공기관이 건축기획에 관하여 심의가 필요하다고 인정하는 사업의 경우에도 건축기획의 수행이 가능하다고 명시함에 따라 서울시교육청에서는 별도의 방침에 의하여 기부채납 건축 사업을 대상으로 건축기획과 공공건축심의를 추진 중임
 - 공공성 확보와 품질개선을 목적으로 진행되는 공공건축사업 발주 절차의 일관성을 확보하기 위해서는 기부채납 건축물을 포함하여 보다 적극적으로 공공건축물의 범위에 대한 재검토와 명확한 근거 마련이 필요
- 공공건축물의 범위 재정의를 통한 기부채납 건축물 관리를 위한 제도 기반 마련
 - 공공건축물의 범위를 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물에서 소유하고 관리하는 건축물까지 그 범위를 확대하여 최종적으로 공공이 소유하여 활용하고 관리하는 건축물 또한 공공건축사업 발주를 위한 사전 절차 관리 체계에 포함될 수 있도록 근거 마련

[표 4-7] 「건축서비스산업 진흥법」 개정 방안 예시

	현행	개정
건축서비스 산업 진흥 법	제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어 의 뜻은 다음과 같다. <개정 2018. 12. 18.> 1. “건축서비스”란 건축물과 공간환경(이하 “건축물등”이라 한다)을 조성하는 데에 요구되는 연구, 조사, 자문, 지도, 기획, 계 획, 분석, 개발, 설계, 감리, 안전성 검토, 건설관리, 유지관리, 감정 등의 행위를 말 한다. 1의2. “건축기획”이란 건축사업의 효율성 을 높이고 건축물등의 공공적 가치와 디자 인 품격을 향상시키기 위하여 건축물등의 설계 전에 사업의 필요성 검토 및 입지 선 정, 발주방식 및 디자인관리방안 검토, 공 간구성 및 운영계획 등에 관한 사전전략 수립 등을 하는 것을 말한다. 2. “건축서비스산업”이란 건축서비스 활 동을 통하여 경제적 또는 사회적 부가가치 를 창출하는 산업을 말한다. 3. “건축서비스사업”이란 건축서비스 활 동을 수행하는 사업을 말한다. 4. “건축서비스사업자”란 건축서비스사 업을 영위하는 자를 말한다. 5. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나 에 해당하는 기관 또는 단체를 말한다. 가. 국가기관 나. 지방자치단체 다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항에 따른 공공기관 라. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 6. “공공건축”이란 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경을 말한다.	제2조(정의) ① ----- ----- 6. “공공건축”이란 공공기관이 <u>건축·조성</u> <u>하거나 운영하는</u> 건축물 또는 공간환경을 말한다.

출처 : 「건축서비스산업 진흥법」 제2조

제5장 결론

1. 주요 연구 결과

2. 향후 과제

1. 주요 연구결과

본 연구는 기부채납을 통해 공공에 공급되는 건축물에 대한 공급체계 및 현황을 파악하고 기부채납 건축물의 조성과정에서 나타나는 쟁점과 문제점 진단을 바탕으로 기부채납 건축물의 질적 향상을 위한 품질관리 강화 방안과 제도적 개선 방향을 제시하고자 이루어졌으며 연구를 통해 도출된 주요 결과는 다음과 같음

□ 기부채납 건축물 제도 현황

- 기부채납의 법률적 의미는 민간에서 재산의 소유권을 무상으로 이전하고, 국가 또는 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말하는데 도시계획을 통한 각종 개발 사업에서는 공공성을 확보하기 위한 공공기여의 대표적인 형태로 나타나며 본 연구에서는 민간이 조성한 “공공시설등과 그 부지 또는 해당 비용”을 무상 또는 인허가를 조건으로 공공에 소유권을 이전하고 공공이 이를 적법한 절차를 통해 취득하는 일련의 법률적, 행정적 행위로 정의함
- 우리나라에서 기부채납을 직접 규정하는 법률로는 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「주택법」, 「도시정비법」, 「지방세법」, 「부가가치세법」 등이 있으며 「국토계획법」에서는 기부채납이 포함된 공공기여에 대해 규정함. 나아가 국가에서 운용하는 훈령이나 지침의 형태로 운영하는 「지구단위계획수립지침」 중 “기반시설 기부채납 운영기준”이나 “주택건설사업 기반시설 기부채납 운영기준” 등과 함께 지자체 조례 등에 근거한 “도시계획변경 사전협상”, “공공시설 등 기부채납 용적률 인센티브 운영기준” 등의 제도를 통해 기부채납을 포함한 공공기여에 관한 세부적인 내용을 다루고 있음

- 기부채납과 관련된 제도의 특성을 살펴보면 그 적용대상은 「국토계획법」에 따른 지구단위계획구역을 중심으로 「도시정비법」에 의한 정비구역, 「주택법」에 의한 민간택지에 이르기까지 광범위하며 대상사업의 유형도 주택건설사업, 주거환경개선사업, 재개발·재건축사업뿐만 아니라 토지이용의 효율성을 높이기 위한 대규모 유희부지나 교정시설·군사시설 등 이전지, 철도역사 복합개발 등 다양함
- 국가 및 지방자치단체에서 운용하는 기부채납 운영기준에서는 기부채납의 원칙과 산정기준, 총부담비율 및 부담수준, 기반시설 설치기준, 기부채납 시설의 입지 및 규모, 토지형상 등 세부적인 사항을 다루고 있는 반면에 대부분 개발사업의 초기단계에 초점이 맞춰져 있으며 기부채납이 이루어진 이후 시설물의 조성과정 및 준공 이후 시설물의 운영과 유지관리 등에 대한 별도의 규정이 없어 시설물(건축물)의 조성과정에서의 품질관리 문제와 지속적인 운영 및 유지관리를 위한 예산 확보의 어려움 등의 문제점이 제기되고 있음

□ 기부채납 건축물 조성 현황 및 운영 실태

- 기부채납 건축물의 조성 현황에 대해서는 자료 접근이 가능한 서울시, 대전시, 대구시, 부산시 등 광역시와 서초구, 대구 수성구 등 기초자치단체를 대상으로 현황 조사
- 이러한 기부채납 건축물에 대해 별도의 관리시스템을 구축한 지자체는 서울시가 유일하며 최근에 수립된 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안)(‘21.9)에서는 공공건축지원센터를 통해 건축기획을 중심으로 공공건축에 준하는 사업관리 체계를 도입하고자 시도하고 있음. 또한 기부채납 수요·공급 통합관리시스템을 통해 도시계획업무포털과 연계한 시, 구 기부채납 시설물에 대한 상시적인 수요 파악과 체계적인 용도선정 절차 및 이력관리 등 관리체계를 정비해 나가고 있음
- 일부 지자체의 이러한 노력에도 불구하고 기부채납 건축물의 조성 및 운영에 대한 관리는 부실하게 이루어지고 있는데 공유재산관리시스템에서 실태조사 항목이 별도로 마련되지 않아 상시적인 점검이 이루어지지 않고 있으며 공공시설의 취득사유 등이 기재되지 않는 등 중요 정보가 누락되는 경우가 다수인 것으로 나타남. 또한 기부채납 건축물을 관리하는 담당부서가 지자체마다 다르며 같은 지자체 내에서도 공유재산관리와 수요조사 및 사전협의, 통합관리를 담당하는 부서가 분산되어 체계적인 관리가 이루어지지

어려운 실정임

- 기부채납 건축물이 확산되면서 언론에서도 주요 이슈로 다루어지고 있는데 언론보도를 통해 나타난 기부채납 건축물에 관한 주요 쟁점은 시설의 적정성 논란과 기부채납 시설에 대한 유지관리 문제, 관리청 지정에 관한 문제, 그리고 시설의 사유화 등 공공성 확보의 문제를 지적하는 기사가 다수 조사되었으며 공공임대주택 등 새로운 유형의 기부채납 건축물이 지역사회의 갈등요인으로 등장하기도 함
- 기부채납 건축물의 운영 실태에 관해서는 현장방문조사 및 담당자 면담 등을 통한 심층적인 사례분석을 통해 시설물 결정과정과 기부채납 추진과정, 초기 도시계획 결정내용과 최종 시설 운영프로그램의 변경 사항 등을 살펴보고 초기 부실한 건축기획 및 운영계획의 잦은 변경, 시설물의 부적절한 입지선정, 공공건축물에 준하는 품질관리 방안의 부재, 준공이후 관리방안의 부재 등 제도 개선이 필요한 문제점을 정리함

□ 기부채납 건축물의 제도 개선 방향

- 이상의 기부채납 건축물에 관한 제도 현황과 조성 및 운영 실태에 관한 조사 분석을 바탕으로 기부채납 건축물의 품질관리 강화를 위한 제도개선이 필요한 항목으로 시설결정 이후 기부채납 건축물 품질관리 체계 구축과 수요·공급 매칭 시스템 및 설계공모를 통한 건축디자인 향상, 건축물 설계단계에서 시설 운영자 의견 수렴 등 기부채납 건축사업 사전기획 강화, 기부채납 기준 개정을 통한 기부채납 건축물의 세부 품질 규정 마련, 기부채납 건축물 시설 운영 및 유지관리 방안 마련, 공공건축물에 대한 범위 재설정으로 설정하고 세부적인 개선 방향을 다음과 같이 제시함
- 시설결정 이후 기부채납 건축물 품질관리 체계 구축
 - 문제점 : 「건축서비스산업 진흥법」 제22조의 2(공공건축 건축기획의 수행 등)에 따라 공공기관이 공공건축 사업을 수행하고자 할 때는 별도의 건축기획 업무를 수행하여야 하며 설계용역 입찰공고 이전에 건축기획의 내용에 대하여 사전검토와 공공건축위원회 심의를 받도록 규정하고 있는 반면에 기부채납 건축물의 관리계획 수립 절차는 기부채납 시설의 수요조사, 시설 운영계획 수립 이후 공사내용 확인이 끝나면 관리청에게 바로 소유권이 이전되어 건축물이 실제 협약의 내용을 이행하였는가를 확인하기 어려운 체계를 지니고 있음
 - 개선방향 : 기부채납 건축물에 대해서도 결정고시 이후 위원회 심의와 관리처

분계획인가 이전까지 건축기획, 사전검토 등의 절차를 통하여 공공성을 확보할 수 있도록 시설결정 이후 건축사업 효율성 제고 및 공공적 가치와 디자인 품격 향상을 위해 설계 전에 사업의 필요성, 공간 구성 등에 관한 사전 전략 수립 내용을 강화하는 방안을 제안함

- 기부채납 건축물의 수요·공급 매칭시스템 강화

- 문제점 : 현재의 기부채납 건축물 발생 기제 상 시설결정 단계에서 실제 수요를 파악하기는 어려우며 준공 시점에서 행정 절차가 수반되는 사업계획 변경이 이루어짐에 따라 행정력 낭비와 사업기간 연장 등 불편을 초래하는 실정임
- 제도개선 경과 : 2021년 1월에 개정된 「국토계획법」 제52조의2 (공공시설등의 설치비용 등) 규정에 따라 기부채납 공공기여금의 사용범위가 기존 시·군·구 단위에서 특별시·광역시 등으로 확대되었으며 이를 토대로 서울특별시 등 광역자치단체 단위에서 중장기적으로 기부채납 건축물의 적정 수요를 예측하고 공급에 관한 계획을 수립하는 것이 가능해짐
- 개선방향 : 수요·공급 매칭시스템을 구축하기 위해서는 관련 자료 현행화 등의 기초자료 구축에 상당한 시간과 비용의 투입이 예상되므로, 단기적으로는 시설 결정 시기에는 포괄적 용도로 결정 후 공급시점에 적정 수요를 반영할 수 있도록 현재의 수요 조사 시점과 방식에 대한 재검토 필요

- 기부채납 건축물 사전 기획 강화

- ▶ 건축물 설계단계에서 시설운영자 의견을 적극적으로 수렴하는 체계 마련
- 문제점 : 시설 운영자의 의견이 설계 단계에서 반영되지 못할 경우 운영단계에서 유희공간이 발생하거나, 추가 예산을 마련하여 별도의 인테리어공사 등을 추진해야 하는 경우가 다수 발생
- 개선방향 : 시설 운영자가 설계 단계에서부터 기부채납 건축물의 공간 조성과정에 참여할 수 있는 협의체 구성이 필요함
- ▶ 시설 결정 이후 기부채납 건축물 공공성 확보 절차 마련
- 문제점 : 기부채납 건축물의 경우 기획단계에서부터 민간에서 관련 업무를 수행하고 조성하여 관리청에 소유권이 이전되기 때문에 별도의 건축기획이나 사전검토, 공공건축심의위원회 심의 등에서 배제됨
- 개선방향 : 건축기획 지원과 공공건축위원회의 자문을 통한 공공의 지원 강화
- ▶ 설계공모를 통한 기부채납 건축물 디자인 강화

- 문제점 : 일반적인 기부채납 건축물은 별도의 설계용역 발주절차 없이 개발사 등에서 설계자를 선정하여 창의적인 디자인을 기대하기 어려운 구조임
- 개선방향 : 설계공모의 진행으로 인하여 발생하는 비용을 기부채납 공공시설 설치비용에 포함하여 산정하면 개발자와 사업자의 부담을 경감하면서 설계공모를 통하여 건축디자인의 경쟁력을 강화를 기대할 수 있을 것임
- 기부채납 기준 개정을 통한 기부채납 건축물 세부 품질규정 마련
 - 문제점 : 주택건설사업의 기반시설 기부채납 관련 규정은 사업 초기단계 시설 결정 과정에 초점이 맞춰져 결정 이후 조성단계와 유지관리단계에서 공공이 관여하는 시설의 품질을 관리할 수 있는 근거나 절차가 부재
 - 개선방향 : 건축물 설치비용의 적정성 검증, 비용 책정 기준의 설정, 기부채납 건축물 조성 단계별 품질 관리 방안 등을 관련 규정에 추가할 필요
- 기부채납 건축물 시설 운영 및 유지관리 방안 마련
 - 문제점 : 현재의 기부채납 건축물에 대한 운영 및 유지관리는 민간위탁의 경우에도 관리청에서 별도의 예산을 마련해야 하는 상황
 - 개선방향 : 관리청에서 기부채납 건축물의 운영 및 유지관리에 관한 책임을 전담하는 방식에서 벗어나 시설의 일부를 임대 상가·오피스 등으로 활용하는 방안 등 기부채납 건축물에 대한 다양한 운영 방식 및 활용방안을 모색
- 공공건축물 범위 재설정
 - 문제점 : 현재 공공건축물은 「건축서비스산업 진흥법」 제2조(정의)에 따라 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물로 정의되어 있어 민간이 건축하고 공공에 기부채납하는 건축물은 법에서 정의하는 공공건축물의 범위에서 배제되는데 공공성 확보와 품질개선을 목적으로 진행되는 공공건축사업 발주 절차의 일관성을 확보하기 위해서는 기부채납 건축물을 포함하여 보다 적극적으로 공공건축물의 범위에 대한 재검토와 명확한 근거 마련이 필요
 - 개선방향 : 공공건축물의 범위를 공공기관이 건축·조성하는 건축물에서 관리하는 건축물까지로 범위를 확대하여 공공적 성격을 지닌 건축물 또한 공공건축사업 발주를 위한 사전절차 관리체계에 포함될 수 있도록 근거를 마련

2. 향후 과제

본 연구는 도시계획을 통해 이루어지는 각종 개발 사업에서 발생하는 기부채납을 포함한 공공기여의 제도적 틀 속에서 기부채납의 중요한 유형으로 빠르게 확산되고 있는 기부채납 건축물의 조성과정에서의 질적 향상을 위한 제도개선 방안을 검토한 연구로 연구의 내용적, 공간적 범위 상 명확한 한계를 지니며 향후 중장기적 관점에서 검토가 필요한 과제를 다음과 같이 제시함

□ 기부채납 건축물 관련 법제도 정비

- 공공건축물 범위 재설정을 통한 기부채납 건축물의 관리체계 개선
 - 현재 발의 중인 「공공건축특별법(안)」과의 연계를 통하여 공공건축물의 범위 재설정 방안 검토
- 기부채납 건축물 조성 기준 마련 방안 검토

□ 기부채납 건축물 품질관리 체계 구축

- 기부채납 건축물의 효율적인 조성 및 관리를 위한 세부 품질규정 마련
- 기부채납 건축물의 지속적 운영 및 유지관리를 위한 민관협력 체계 구축 등 운영방식 다양화 방안 마련

[단행본 및 연구보고서]

- 강남구. (2021). 개포8단지 기부채납 도서관 운영 기본 계획.
- 강동구. (2019). 공공시설 건축물 기부채납 운영 가이드라인.
- 강우원. (2013). 기부채납 법리를 통해서 본 도시계획관련 법제 정비에 관한 연구. 도시행정학보 26.3 .195-218.
- 강희정. (2021). 기부채납 공공시설의 조성 과정 및 관리 운영에 대한 개선 방안 연구 - 서울시 돈의문 박물관마을 사례를 중심으로. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 김지엽, 남진, 홍미영. (2016). 서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계. 한국도시설계학회지 도시설계, 17(2), 119-129.
- 대한국토·도시계획학회. (2013). 적정한기부채납가이드라인마련을위한연구. 국토교통부.
- 대한국토도시계획학회. (2014). 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련 연구. 서울특별시.
- 동해기술공사. (2020). 지구단위계획구역 내 공공기여 비용부담 운영계획 수립. 서울특별시.
- 류경수, 윤용석. (2020). 기성시가지 주거환경 정비수법에 따른 인센티브 적용 비교 연구 - 대전시 주택건설사업과 주택재건축사업을 중심으로 -. 한국주거학회논문집, 31(5), 25-35.
- 민비라, 인명노, 유신희, 강준모. (2012). 도시정비사업의 기부채납 공공시설 이용실태에 따른 개선방안 연구. 대한토목학회논문집 D 32.4D. 397-406.
- 사단법인커뮤니티디자인연구소. (2018). 돈의문 박물관 마을 기본계획 수립 연구. 서울특별시.
- 서울시 도시공간개선단. (2017). 돈의문 박물관마을 이야기. 서울특별시.
- 서울특별시. (2015). 기부채납 공공시설 통합관리 시스템 운영계획 내용.
- 서울특별시. (2020). 지구단위계획 수립기준 · 관리운영기준.
- 서울특별시. (2021). 기부채납 공공건축사업 관리체계 개선계획(안).
- 송채선, 김철홍, 장재영. (2010). 기부채납에 의해 설치되는 공공시설 계획의 최적입지 유도방안. 한국도시설계학회지 도시설계 11(2). 137-150.
- 이인성. (2020). 공공기여 방식의 성격과 인센티브의 형평성 - 서울시 정비사업 사례 검토를 중심으로. 한국도시설계학회지 도시설계 21(2). 87-97.

- 정종인. (2017). 서울시 기부채납 공공시설 건축물의 대지지분면적 산정기준에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 조희정, 강준모. (2014). 공공기여의 질적 제고를 위한 기부채납 효용성에 관한 연구." 한국도시설계학회지 도시설계 15.4. 175-188.
- 추현수, 장재영. (2017). 기부채납된 시설부지의 공공성 증진방안 연구. 주택도시연구. 7.1. 79-100.

[법령]

- 건축서비스산업 진흥법, 법률 제17344호
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 법률 제18473호
- 도시 및 주거환경정비법, 법률 제18388호
- 주택법, 법률 제18317호

[보도자료]

- 국토교통부.(2014). 과도한 기부채납 이제 그만. 12월 30일 보도자료
- 서울시청.(2020). 흥대 앞 공연·청년문화 중심 <서울생활문화센터 서교> 4일 개관, 11월 5일
보도자료

[지자체 회신 자료]

- 대구광역시 기부채납 건축물 회신 자료
- 대구광역시 수성구 기부채납 건축물 회신 자료
- 대전광역시 기부채납 건축물 협조 자료
- 부산광역시 기부채납 건축물 회신 자료
- 서울특별시 기부채납 건축물 회신 자료
- 서울특별시 서초구청 기부채납 건축물 회신 자료

[신문 기사]

- 김광호. (2016). 전국 영어마을 폐쇄위기...자지단체장들 선심공약으로 혈세낭비. 연합뉴스. 6월5일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160603136500061>(검색일 : 2021.11.10.)
- 김병진. (2013). 대구 범어도서관 장애인 배려 '낙제점'. 8월 1일 기사. <http://www.hidomin.com/news/articleView.html?idxno=212334>(검색일 : 2021.10.31.)
- 김중래. (2017). 수원 기부채납 건물 '부실공사' 의혹. 인천일보. 3월 23일 기사. <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=756322>(검색일 : 2021.07.23.)
- 박주영. (2010). 대전 동구 국제화센터 공사비 '뽕튀기' 의혹. 연합뉴스. 11월 12일 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20101112124600063> (검색일 : 2021.11.10.)

이동률. (2012). 범어 구립도서관 '사라진 30억' 법정가나. 6월 24일 기사.
<https://www.idaegu.com/newsView/idg201206240020> (검색일 : 2021.10.31.)

이지수. (2010). '동구 국제화센터' 불뚱 어디로 튀나. 디트뉴스. 11월 15일 기사.
<http://www.dtnews24.com/news/articleView.html?idxno=311182> (검색일 : 2021.11.10)

정수희. (2021). 기부채납에 대한 명확한 기준과 증장기계획 마련해야. 시정일보. 7월 25일 기사. <http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=268727> (검색일 : 2021.10.30.)

천재상. (2020). 동구, 생활문화센터 본격 운영. 대전일보. 5월 5일 기사.
http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1421287 (검색일: 2021.12.01.)

[인터넷 자료]

국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/main.html> (검색일 : 2021.11.01.)

대구로케이션 DB홈페이지,
http://dgdb.or.kr/bbs/board.php?bo_table=location_db&wr_id=104(검색일 : 2021.11.01.)

대전광역시 동구 홈페이지,
<https://www.donggu.go.kr/dg/kor/contents/926>(검색일 : 2021.11.01.)

법제처, <https://www.moleg.go.kr/>

자치법규정보시스템, <https://www.elis.go.kr/>(검색일 : 2021.10.29)

서울문화재단 홈페이지,
https://www.sfac.or.kr/site/SFAC_KOR/08/10827030000002020102202.jsp(검색일 : 2021.12.01.)

서울시 도시계획포털,
<https://urban.seoul.go.kr/view/map/main.html?sggCd=11380>(검색일 : 2021.09.01.)

서울시 역세권 청년주택 홈페이지, <http://youth2030.co.kr/user/home.do>(검색일:2021.09. 01)

서울예술교육센터,
https://www.sfac.or.kr/artspace/artspace/artsedu_main.do(검색일:2021.07.29.)

서울특별시 정비사업 정보모판 홈페이지. <https://cleanup.seoul.go.kr>(검색일 : 2021. 11.12)

아우름 건축도시정책정보센터
http://www.aurum.re.kr/Bits/BuildingDoc.aspx?num=6654&tb=GG&page=1#.YcUat_2wcy-(검색일:2021.08.31)

청년예술청, <https://blog.naver.com/youthcheong>(검색일:2021.07.29.)

토지이음, 용어사전, <http://www.eum.go.kr/web/am/amMain.jsp>, 검색일 :2021.08.02. 15:30)

NTT 도시개발사 홈페이지,
<https://www.nttud.co.jp/news/detail/id/n22097.html>(검색일 : 2021.11.01.)

The Study on the Improvement of Policies for Strengthening the Publicness of Donation Accepting Public Buildings

SUMMARY

1. Introduction

This study aims to derive tasks for improving the quality level of the contribution acceptance buildings and reviews the direction of the system improvement based on various problems, such as the buildings not providing an adequate environment to the consumer, the buildings being excluded from the minimum procedures for quality control including architectural planning and public architecture deliberation that must be going through to secure publicity, and the waste of budget caused by interior change and creation of underused space due to the frequent changes in operation and management plans regarding the infrastructure and the program.

Based on this background, this study aims to identify the supply system and current status of the buildings supplied to the public with the acceptance of contributions and suggests quality management enhancement solutions and system improvement directions for improving the quality of the contributed acceptance buildings based on issues that appear during the establishment process of the contributed acceptance buildings and diagnosis of the corresponding problems.

2. Contributed Acceptance Policy Status

Laws that directly regulate contributed acceptance in South Korea include 「the State Property Act」, 「the Public Property Act」, 「the Housing Act」, 「the Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments」, 「the Local Tax Act」, and 「the Value-Added Tax Act」. 「The National Land Planning and Utilization Act」 stipulate public contributions that include contributed acceptance. Furthermore, it deals with various details through institutions such as “Guidelines for Donation of Infrastructure” or “Guidelines for Donation of the infrastructure of a Housing Construction Project” of “Guidelines for Establishing District-Unit Plan”, which is operated in the format of directives or guidelines and “Pre-negotiation of Urban Plan Change” and “Guidelines for Public Facility Donation Floor Area Ratio Incentive”. Delving into the characteristics of the system related to the contributed acceptance, the guidelines for donation, that is operated by the State, and the local governments deal with details such as the principle of the donation and calculation criteria, total liability ratio and level of liability, infrastructure installation standards, location and scale of contributed acceptance facilities, and shape of land. However, they mostly focus only on the initial stage of the development project. To make matters worse, there have been no separate regulations on the establishment process of the facility after the donation, nor on the operation and maintenance of facilities after the completion, raising issues such as quality control problems during the establishment process of the facility (building) and difficulties in securing budgets for continuous operation and maintenance.

3. Contributed Acceptance Building Operation Conditions

The surveys on contributed acceptance buildings were mainly focused on their status in metropolitan cities such as Seoul, Daejeon, Daegu, and Busan, as well as local governments such as Seocho-gu, and Suseong-gu of Daegu, which responded to requests for data.

In the case of Seoul, it was confirmed that the types of the contributed acceptance building were becoming increasingly diversified to public rental industry facilities, public rental shopping malls, public rental housing, and educational research facilities from public office buildings, cultural facilities, and social welfare facilities. The Seoul Metropolitan Government is the only local government that has established a separate management system for such contributed acceptance buildings and is trying to introduce a project management system equivalent to public architecture focused on architecture planning through the national public building center with the recently established contributed acceptance public building project management system improvement plan (proposal) (September, 2021). In addition, it has established a plan to renovate the management system such as systematic purpose selection procedure and history management with the frequent demand identification regarding the contributed acceptance buildings of the corresponding cities and districts in line with the urban planning portal via contributed acceptance demand·supply integrated management system.

Despite these efforts by some local governments, the creation and operation of contributed acceptance buildings are poorly managed. Since there are no separate survey items in the public property management system, regular inspections are often not conducted, and important information is often omitted, such as the reasons for acquiring public facilities.

In addition, it is difficult for a systematic management to take place since the department in charge of managing the contributed acceptance buildings varies in each local government, and because the departments that manage each public property management, demand survey, prior consultation, and integrated management are all dispersed within the same local government.

The spread of contributed acceptance buildings is a major issue in the media, and the main issues that are pointed out by numerous articles were criticisms on securing the publicity such as the controversy over the adequacy of facilities, maintenance of contributed acceptance facilities, designation of management offices, and privatization of the facilities. In the case of public rental housing, which has been gradually expanding in recent years, it has been confirmed to trigger conflicts in the local community.

As for the management status of the contributed acceptance buildings, the facility decision process, donation promotion process, initial urban planning decision, and

changes in the final facility operation program were researched through in-depth case analysis via on-site visit surveys and interviews with managers. As a result of the in-depth case analysis, frequent changes in operation plans and poor initial building plans, inappropriate location selection of facilities, lack of quality control measures equivalent to public buildings, and lack of management plans after completion were narrowed down as major issues.

Contributed acceptance buildings generally divide into two types: one that secures separate land and be donated after construction and one that only donates part of the facilities in the building. The main problems derived from the interview with the manager and the results of the in-depth case analysis can all be prevented with pre-inspection items in each stage of the construction.

In the facility decision stage, the type, location, and purpose of the facility are determined. When a separate site is secured to construct a building, a management system for location selection, land shape, and facility purpose is required to confirm the possibility of operation in order to secure the publicity of the building in the future. In the building construction stage, when a separate site is secured to construct a building, a management system that can embody the intention of the initial plan, space deployment, and planning which reflects the actual manager's demands until the completion of the building layout in the site is operated. In the maintenance stage, a periodic operation status investigation and a plan to reflect excessive maintenance costs in the initial donation ratio are required.

4. The Oversight in the Improvement of Systems regarding Contributed Acceptance Buildings

As examined in Chapters 2 and 3, the target and range of donation are gradually expanding, showing a tendency of expansion of subjects and scope of not only the provision of land but also the provision of public facilities and their construction costs. On the other hand, the standards and grounds for the quality of completed buildings and subsequent operations that have not been provided as related systems only stipulate procedures that should be conducted in the initial process of the project

such as principles of donation, calculation standards, total liability ratio, and liability level, infrastructure installation standards, contributed acceptance facility's location and scale.

In addition, public buildings are currently defined as buildings built or created by public institutions in accordance with Article 2 (Definition) of 「the Act on the Promotion of Building Service Industry」. Thus, buildings built by the private sector and donated to the public are excluded from the range of public buildings defined by the law, and the project is carried out without being subject to the preliminary procedures introduced to prevent excessive waste of budget and to improve the quality of public buildings.

To react to these limitations, this study established two directions: preparing the solution to apply preliminary procedures and standards equivalent to the public buildings to contributed acceptance buildings through practical intervention and improvement of screening process in short term and establishing systematic foundation via review of the definition of the public construction long term.

The existing management plan establishment procedure provided challenges in checking whether the building implemented the actual context of the agreement because the ownership was transferred to the managing institution immediately after the completion of the demand survey, facility managing plan establishment, and checking of the construction details. This study has suggested essential review items and the process that can enhance the publicity of the contributed acceptance buildings by improving the demand and supply matching process of contributed acceptance buildings after the facility decision, enhancing construction planning and pre-consultation process, and establishing a detailed quality management process and standard of the building.

In the long-term, this study has suggested expanding the range of public buildings from the buildings constructed or built by public institutions to the buildings constructed, built, owned, or managed by public institutions, so in the end, the buildings that are owned, utilized, and managed by the public are included in the preliminary procedure management system for public construction project orders.

5. Conclusion

This study reviewed improvement measures to enhance publicity during the process of constructing contributed acceptance buildings, which are rapidly spreading as an important type of donation in the systematic framework of public contribution, including the donation from various development projects according to the urban planning.

The direction of system improvement for contributed acceptance buildings suggested in this study can be significant in that it focused on searching for solutions based on problems arising in the current contributed acceptance building projects and suggesting directions to improve practical intervention steps or deliberation procedures under the current legal system. On the other hand, this study failed to review the fundamental problems of donation due to the limitations of the content and spatial scope.

In the long-term, other follow-up tasks should be continuously conducted. Research should become more advanced in preparation of the legal system amendment renovations related to contributed acceptance buildings and the quality regulation for effective construction and management.

Keywords

Contributed Acceptance Buildings, System Improvement, Publicity