

# 서울특별시 기반시설설치기금 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제529호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2023년 02월 06일
- 라. 회부일자 : 2023년 02월 09일

### 2. 제안이유

- 본 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제52조의2 신설로 지구단위계획을 통한 공공시설등의 설치비용이 기금을 통해 관리될 수 있도록 규정됨에 따라, 공공시설등 설치비용의 효율적 관리를 통해 도시 내 기반시설 공급의 불균형 문제를 해소하기 위해 조례를 개정하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 조례의 명칭을 「서울시 기반시설설치기금 조례」를 「서울시 공공시설등 설치기금 조례」로 변경(조례의 명칭).
- 나. 기금명을 기반시설설치기금에서 공공시설등 설치기금으로 변경

(안 제1조, 제3조).

다. 법 제52조의2 제2항에 따른 공공시설등의 설치비용 등을 재원으로 하고, 관련 규정에 따라 공공시설등 설치 사업비로 활용(안 제5조, 제6조).

라. 기금의 운용과 기금관리담당공무원의 지정 및 기금관리 절차 등을 명확히 함(안 제7조).

마. 공공시설등 설치기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 기금운용심의위원회를 설치하여 운영함(안 제8조 내지 제10조).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정(제52조의2 신설)으로 지구단위계획을 통한 공공시설등의 설치 비용의 관리와 운용을 위하여 기금을 설치할 수 있게 됨에 따라 공공기여 제도와 기금관리의 일원화를 위하여 제출됨.

##### 나. 기반시설설치기금의 개요

- 기반시설설치기금(이하 “기금”)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “「국토계획법 시행령」”)과 「서울특별시 도시계획 조례」에 근거하여 기반시설<sup>1)</sup> 설치비용의 효율적 관리를 위해 2014년 설치됨.

---

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

## < 「서울특별시 기반시설 설치기금 조례」 제정 주요내용 >

- (설치목적) 관할 시·군·구의 기반시설이 취약한 지역에 효율적 기반시설 설치
- (설치일자) 2014.04.20 ※시행규칙 제정 : 2016.01.14
- (존속기한) 2018.12.31.(5년)
- (기금재원) 1만㎡ 이상 대규모 유휴토지의 민간사업자가 제공하는 기반시설 설치비용  
(※ 국토계획법 시행령 제42조의3제2항제13호)
- (운용부서) 공공개발기획단

○ 그러나 기금의 존속 기한 도래 전 개최(2018.06)된 서울시 재정계획심의 위원회에서 기금조성과 운용실적이 없다는 사유로 연장이 불필요하다는 심의결과에 따라 기한(2018.12.31.) 만료와 함께 기금조례도 효력을 상실함.

- 기금의 조성은 사전협상 공공기여<sup>2)</sup> 중 ‘현금으로 납부되는 기반시설 설치비용’ 을 재원으로 하는 상황에서 기금 설치 이후 사전협상을 완료한 사례가 강남 한전부지 1건에 불과하고, 현금이 아닌 기반시설 설치제공으로 변경되었기 때문임.

○ 이후, 사전협상 대상지 요건 완화(1만㎡ 이상 → 5천㎡ 이상)와 기금용도 확대 등의 내용을 담은 「국토계획법 시행령」 개정<sup>3)</sup>과 「서울특별시

6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설

나. 광장·공원·녹지 등 공간시설

다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설

라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설

마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설

바. 장사시설 등 보건위생시설

사. 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설

2) 지방자치단체가 개발 과정에서 토지 용도변경이나 용적을 상향 조정 등 각종 규제를 완화해주는 대신 기반시설 부지나 설치비용을 사업자로부터 받는 것을 말함.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의3(지구단위계획의 수립)

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

도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」가 제정(2019.12.31.)되면서 사전협상 활성화와 기금재원의 안정적 확보를 위한 제도적 기반이 마련되어 조례가 다시 제정됨(2020.03.26.).

### < 「서울특별시 기반시설설치기금 조례」 제정 주요 내용 >

- (설치목적) 관할 시·군·구의 공공시설등이 취약한 지역에 효율적 공공시설등 설치
- (설치일자) 2020.03.26.
- (존속기한) 2024.12.31.(5년)
- (기금재원) 공공시설등 설치비용(※ 국토계획법 시행령 제42조의3제2항제13호)
- (운영부서) 공공개발기획단

- 당시에는 강남구 한전부지를 포함한 8곳의 사전협상 과정에서 공공 기여금 일부를 기금으로 조성할 계획이었으나, 세부 공공기여 방안에 대한 협의과정에서 현금이 아닌 시설설치 제공으로 변경됨에 따라 기금조성이 이루어지지 않음.
- 이후 서울시의 정책건의로 지구단위계획구역 내 대규모 개발로 발생하는 개발이익(공공기여금)을 구역 외에서도 사용할 수 있도록 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)제52조의24가 개정됨(2021.7. 시행).

- 
12. 제45조제2항 후단에 따라 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우 또는 법 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 해당 지구단위계획구역 내 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 것을 고려하여 용적률 또는 건축제한을 완화할 수 있도록 계획할 것. 이 경우 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하는 비용은 용도지역의 변경으로 인한 용적률의 증가 및 건축제한의 변경에 따른 토지가치 상승분(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가업자가 평가한 금액을 말한다)의 범위로 한다.
- 4) 지구단위계획구역 내 공공시설등 설치가 필요하지 아니한 경우에는 기부채납(현금)의 방식으로 지구단위계획구역 외 관할 시·군·구 뿐만 아니라 관할 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시·군·자치단체까지 활용 가능 대상지역을 확대함.

- 법 개정 이후 최초로 ‘서울역 북부역세권’ 개발사업(참고자료)의 공공 기여금 약 3,332억원 중 구역 내 기반시설 설치 비용 등을 제외한 약 2,638억원(서울시: 2,030억원, 중구, 용산: 각각 304억원) 규모의 기금이 조성 될 예정임(2024~2028).

< 사전협상 및 도시계획변경 완료 >

대상지	공공기여량		공공기여 유형						비 고
			기반시설		건축물		기타 (기금 등)		
	비율 (%)	금액 (억원)	비율 (%)	금액 (억원)	비율 (%)	금액 (억원)	비율 (%)	금액 (억원)	
합 계	100	26,989	68.1	18,377	22.1	5,974	9.8	2,638	
강동구 서울승합	43.0	549	11.2	143	31.8	406	-	임대 90세대	사업준공('20.8)
마포구 홍대역사	33.4	149	-	-	33.4	149	-	-	사업준공('18.7)
용산구 관광터미널	35.0	1,111	21.1	668	13.9	443	-	-	사업준공('17.7)
강남구 한전부지	32.4	17,491	25.9	13,991	6.5	3,500	-	-	건축허가('19.11) 공사중(계획변경)
송파구 성동구청소	29.4	3,028	26.7	2,753	2.7	275	-	-	건축세부계획 수립 중
용산철도병원	24.1	666	2.9	80	21.2	586	-	-	건축인허가 신청
서초구 코오롱부지	30.0	663	18.6	411	11.4	252	-	-	건축인허가 신청
서울역 북부역세권	47.5	3,332	4.7	331	5.2	363	37.6	2,638	건축허가 신청

다. 개정안의 세부내용

(1) 조례 제명 변경

- 지구단위계획구역 내 공공시설등 설치비용 제공과 광역적 활용의 법적 취지에 맞게 조례 제명을 「서울특별시 기반시설설치기금 조례」에서 「서울특별시 공공시설등 설치기금 조례」로 변경함.

- 이는 공공기여 사용범위의 광역화를 위한 「국토계획법」 개정(2021.1.12.) 사항을 반영하고, 공공기여 재원을 활용하여 지역 간 불균형 해소를 위한 목적과 내용이 명확히 드러나도록 하기 위함임.

< 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정 주요내용 >

구 분	주 요 내 용
공공기여 활용범위	해당 자치구 범위 내에서 서울시 전역으로 확대
적용대상 개발	기존 자치구 범위 내에서 공공기여금 활용이 가능한 대규모 개발사업 ① 역세권등 복합도지이용지 ② 대규모 유휴토지 또는 이전적지 ③ 도시계획시설 변경 ※ 공공시설등이 충분한 것으로 인정(심의)되는 경우 비용납부 가능
시-구 배분	대통령령으로 정하는 범위내에서 조례로 정하는 비율을 관할 區에 귀속 ※ 시행령 : 20% ~ 30% 범위내에서 지구단위계획으로 정함
활용용도 등	<b>【사용용도】</b> ① 장기 미집행시설의 설치 ② 공공임대주택 등 조례로 정하는 시설(공공기숙사, 공공임대산업시설 등) ③ 기반시설 또는 공공시설 설치 ※ 市 전체비용의 10%, 區 귀속분 전부 ①에 해당하는 사업에 우선 사용 (장기 미집행시설이 없는 경우, ②, ③의 용도로 활용 가능) <b>【귀속방안】</b> (가칭) ‘공공시설등 설치기금’ 운용 <b>【결정방식】</b> 지구단위계획으로 결정

(2) ‘기반시설설치기금’ 의 ‘공공시설등 설치기금’ 변경(안 제1조, 안 제3조)

- 조례에서 사용되는 기금명을 “기반시설 설치기금” 에서 “공공시설등 설치기금” 으로 일괄변경함.

현 행	개 정 안
<p>제1조(목적) 이 조례는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의3제2항제13호 및 「서울특별시 도시계획 조례」 제19조의3제1항에 따른 지역에 기반시설을 포함한 공공시설등을 설치하기 위하여 서울특별시 기반시설설치기금을 설치하고 그 운용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) ----- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2제4항에 따라 서울특별시 공공시설등 설치기금----- ----- ----- -----.</p>
<p>제3조(설치) 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 공공시설등의 설치비용의 효율적 관리를 위하여 서울특별시 기반시설설치기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p>	<p>제3조(설치) 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 공공시설등의 설치비용의 효율적 관리를 위하여 서울특별시 공공시설등 설치기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.</p>

- 이는 2012년 「국토계획법 시행령」 개정 당시에는 설치비용 대상을 기반시설로 한정하였으나, 사회적 여건 변화와 시민 수요 충족을 위해 기반시설을 포함한 공공시설, 공공임대주택, 기숙사 등의 공공시설등으로 확대 개정(2019.3.)된 사항을 반영하는 바람직한 입법조치임.

(3) 관련 법령에 따른 기금 재원 및 용도 명확화(안 제5조, 안 제6조)

- 「국토계획법 시행령」 제42조의3제2항제13호부터 제15호에 걸쳐 공공시설등의 설치비용 납부액의 일부를 장기미집행 도시계획시설 설치에 사용하도록 하는 등의 규정이 법률로 상향 조정된 사항을 반영함.
- 이는 조례의 적용대상인 기금의 재원과 용도를 관계 법령의 개정에 맞춰 명확하게 규정함으로써 조례를 해석하고 적용하는데 있어

논란과 혼란을 방지하기 위한 입법조치임.

현 행	개 정 안
<p>제5조(기금의 조성) 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <p>1. 영 제42조의3제2항제13호부터 제15호까지에 따른 공공시설등의 설치비용</p> <p>2. (생략)</p>	<p>제5조(기금의 조성) ----- -----.</p> <p>1. 법 제52조의2제2항----- -----</p> <p>2. (현행과 같음)</p>
<p>제6조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 한하여 사용한다.</p> <p>1. 영 제42조의3제2항제13호 및 「서울특별시 도시계획 조례」 제19조의3제1항에 따른 지역 내 공공시설등 설치 사업비</p> <p>2.·3. (생략)</p>	<p>제6조(기금의 용도) ----- -----.</p> <p>1. 법 제52조의2제2항 각 호의 사업에 필요한 사업비</p> <p>2.·3. (현행과 같음)</p>

#### (4) 기금관리담당공무원 지정 및 기금관리 절차 명확화(안 제7조)

○ 안 제7조는 조직개편에 따른 기금관리공무원 등 기금의 관리·운용에 관한 사항을 변경함.

- 기금운용관은 “공공개발기획단장” 에서 “기획조정실장” 으로, 분임 기금운용관은 “공공개발추진반장” 에서 “공공자산담당관” 으로 하고, 기금출납원은 “공공개발기획단” 에서 “기획조정실” 로 변경함.

○ 이는 「서울특별시 행정기구 설치 조례」 개정(2022.8.19. 시행)에 따른 업무 개편에 따라 도시계획국의 공공시설 기부채납 통합관리 업무와



공공개발기획단의 공공토지활용 등 공공자산 관련 기능 업무가  
 기획조정실로 이관됨에 따라 이를 반영한 것임.

현 행	개 정 안
제7조(기금의 관리·운영) ① 시장은 기금을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 소속공무원 중 기금관리공무원을 둔다. 다만, 기금관리공무원의 사무중 지출의 원인행위(계약사무 포함) 및 지급명령 사무에 대해서는 기금사업비 집행절차의 투명성을 강화하기 위하여 「서울특별시 회계관리에 관한 규칙」에서 정하는 관서 회계관계공무원을 기금관리공무원으로 하여 처리하게 하여야 한다.  1. 기금운용관 : 공공개발기획단장 2. 분임기금운용관 : 공공개발추진반장 3. 기금출납원 : 공공개발기획단 기금담당사무관  ② (생략)	제7조(기금의 관리·운영) ① (현행과 같음)  1. ----- 기획조정실장 2. ----- 공공자산담당관 3. ----- 기획조정실 -----  ② (현행과 같음)

(5) 기금운용심의위원회 구성에 관한 사항 변경(안 제8조~안 제10조)

- 공공시설등 설치기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하기 위한 기금운용심의위원회 구성과 운영에 관한 사항을 변경함.

현 행	개 정 안
제8조(기금운용심의위원회의 설치 및 기능) ① 기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조에 의거 서울특별시 기반시설설치기	제8조(기금운용심의위원회의 설치 및 기능) ① ----- ----- ----- 공공시

현 행	개 정 안
<p><u>금운용심의위원회</u>(이하 “위원회”라 한다)를 설치하고 다음 각 호의 사항을 심의 한다.</p> <p>1. ~ 4. (생 략)</p> <p>제9조(위원회의 구성)</p> <p>① 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 위원장은 <u>공공개발기획단장</u>으로 하고 부위원장은 <u>공공개발추진반장</u>으로 하며, 위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. <u>도시계획, 마을공동체, 주거환경 개선 등</u>에 관한 학식과 경험이 풍부한 자</p> <p>3. (생 략)</p> <p>③·④ (생 략)</p> <p>제10조(위원장의 직무) ① (생 략)</p> <p>② 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부위원장이 그 직무를 대신한다.</p>	<p><u>설등 설치기금운용심의위원회</u>----- -----.</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>제9조(위원회의 구성)</p> <p>① ----- ----- 다만, <u>위촉직 위원 구성 시 특정 성별이 10분의 6</u> <u>을 초과하지 않도록 하여야 한다.</u></p> <p>② ----- <u>기획조정실장</u>----- ----- <u>공공자산담당관</u>----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. <u>도시계획</u>----- -----</p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>③·④ (현행과 같음)</p> <p>제10조(위원장의 직무) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- <u>없거나 위원장이 필요하다고 인정하는</u> ----- <u>대신하며,</u> <u>위원장 및 부위원장이 모두 부득이한 사유</u> <u>로 직무를 수행할 수 없거나 위원장이 필요</u> <u>하다고 인정하는 경우에는 위원장이 미리</u> <u>지명한 위원이 그 직무를 대행한다.</u></p>

- 안 제8조는 기금의 제명을 변경함에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사항을 심의하기 위한 “기반시설설치기금운용심의위원회”를 “공공시설등 설치기금운용심의위원회”로 변경함.

- 안 제9조제1항은 기금운용심의위원회 구성에 있어 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하는 내용을 추가하는 것으로, 「양성평등기본법」<sup>5)</sup>과 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」<sup>6)</sup>와의 정합성 유지를 위한 바람직한 입법조치임.
- 안 제9조제2항은 조직개편 사항을 반영하여 위원회 위원장은 “공공개발기획단장”에서 “기획조정실장”으로, 부위원장은 “공공개발추진반장”에서 “공공자산담당관”으로 변경하고, 위원 요건 중 마을공동체에 관한 학식과 경험이 풍부한 자는 위원회 성격과 맞지 않아 제외함.
- 안 제10조는 위원장 직무가 불가능한 경우 부위원장이 직무를 대신하도록 하고, 위원장과 부위원장이 모두 직무를 수행할 수 없을 경우에는 미리 지명된 위원이 직무를 대행하도록 규정함.
- 이상의 사항은 위원회 운영의 일반적인 규정으로 위원회의 효율적인 운영을 위한 체계를 마련하는 입법조치임.

5) 「양성평등기본법」 제21조(정책결정과정 참여) ② 국가와 지방자치단체는 위원회(위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 말한다. 이하 같다)를 구성할 때 위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 해당 분야 특정 성별의 전문인력 부족 등 부득이한 사유가 있다고 인정되어 다음 각 호의 구분에 따른 위원회의 의결을 거친 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가 및 시·도가 구성하는 위원회: 실무위원회
2. 시·군·구가 구성하는 위원회: 시·도위원회

6) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제8조(위원회의 구성) ④ 시장 등은 정책결정을 위하여 각종 위원회 등을 설치·운영하는 경우에는 위촉직 위원 중 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

## 라. 종합의견

- 개정안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개정사항을 반영하고, 공공시설등 설치비용의 합리적 활용과 안정적 제도 정착을 위한 체계를 마련하고 있다는 점에서 입법 타당성과 필요성이 인정됨.
- 다만, 공공기여 재원을 활용하여 지역 간 기반시설 불균형 해소 방안 마련을 위해 「국토계획법령」이 2021년에 개정됐음에도 불구하고, 후속 입법 조치가 다소 지연된 측면이 있으므로 주의가 요구됨.
- 또한, 조례 제정 이후 기반시설을 포함한 공공시설등의 조성이 제대로 이뤄지고 있지 않은바, 기금이 지역균형발전이라는 공공목적 달성에 기여할 수 있도록 조속히 조성·운영되어야 함.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

[참고자료]

## 서울역 공간재편의 시작, 서울역북부 개발사업 추진

◇ 역사도심을 지원·연결하는 서울역 북부 우선 개발추진으로 서울역 일대 새로운 공간구상의 시작

### □ 사업개요

#### ○ 대상지 현황

- 위치: 중구 봉래동 2가 122번지 일원

(29,034㎡)

- 도시계획: 제3종일반·일반상업 → 일반상업

#### ○ 사업시행자: (주)북부역세권개발

#### ○ 개발계획(안)

- 건축계획: 지하6층~ 지상38층

▶ 건폐율: 59.9%, 용적률: 799.8%

▶ 용도: 업무시설, 오피스텔, MICE, 판매시설 등

- 공공기여: 약 3,332억원

▶ 서울역 광장 등 연결보행로, 중구, 용산구 일대 장기미집행시설, 기타 공공시설 설치비용



### □ 추진실적

○ '20.06.~'21.04. : 협의회, 실무회의 등 사전협상 완료

○ '22.03.23. : 도시건축공동위원회 심의(수정가결)

○ '22.09.29 : 수도권정비위원회 심의(원안가결)

○ '22.10.25. : (市)건축위원회 심의(수정가결)

○ '23.01.19. : 재열람공고

### □ 향후 추진일정

○ '23.03. : 지구단위계획 결정고시

○ '24. 상반기 : 착공