

## 기반시설연동제의 성공적 시행방안 연구

A Study on the Successful Implementation of  
'Adequate Public Facility Requirements' in Korea

조덕훈\*

기반시설연동제는 개발허가를 기반시설과 연계시켜 무임승차를 방지하고 삶의 질을 향상시키기 위한 제도로써 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 도입되었다. 그러나 「기반시설부담금에 관한 법률」이 2006년 별도 제정되어 운영되다가 2008년 3월 28일에 폐지되고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 기반시설부담구역 조항이 부활하는 등 수많은 시행착오를 겪어왔다. 따라서 본 연구는 보다 현실적이고 합리적인 기반시설연동제의 시행을 위해 지엽적인 사항 보다는 운영원리의 큰 틀을 제시하고자 했다. 이를 위해서 기반시설연동제를 비교적 성공적으로 운영하고 있는 선진 외국, 특히 미국의 경험을 고찰했고, 이를 토대로 시사점과 평가기준을 도출해 우리나라 기반시설연동제에 대한 평가와 개선방안을 살펴보았다. 그 결과 성공적인 시행방안을 크게 개발허가방법, 기반시설 부담금 부과, 중기지방재정계획의 운영이라는 세 가지 차원에서 제시했다.

주요어: 기반시설연동제, 기반시설부담구역, 기반시설부담금, 중기지방재정계획

### 1. 서론

#### 1) 연구배경 및 내용

1990년대 이후 국토차원에서 난개발이 사회문제화되자, '선계획-후개

\* 세종사이버대학교 부동산경영학부 전임교수(chodun@sjcu.ac.kr)

발'을 골자로 하는 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하에서는 「국토계획법」으로 부르고자 한다)이 2003년 1월 1일부터 시행되었다. 「국토계획법」의 제정으로 기반시설연동제가 도입되었고, 지금까지 많은 시행착오를 겪고 있는 상황이다. 기반시설연동제는 개발에 따른 적정 기반시설의 동시공급을 목적으로 개발허가와 기반시설부담을 연동시키는 제도이다. 「국토계획법」에서는 기반시설연동제의 시행을 위해 개발밀도관리구역<sup>1)</sup>과 기반시설부담구역<sup>2)</sup>을 지정해 운영하도록 했다.

그러던 중 기반시설연동제의 실행과정에서 기반시설부담비용을 합리적으로 개선하기 위해 2005년 9월 ‘기반시설연동제 운영지침’을 일부 수정했고(건교부, 2005.9.1), 급기야 2006년 1월 「국토계획법」 개정으로 기반시설부담구역에 관한 조문이 삭제되기에 이르렀다. 기반시설연동제 중 기반시설부담구역에 관한 사항들은 2006년 1월 제정된 「기반시설부담금에 관한 법률」로 대신하게 되었고, 이 법률 또한 이명박 정부 들어 2008년 3월 28일에 폐지되었다. 「기반시설부담금에 관한 법률」에서 규정하는 사항들은 또 다시 「국토계획법」으로 통합되어 운영되게 되었다.

이처럼 기반시설연동제는 2003년 「국토계획법」에 의해 도입되어 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역으로 통합·운영되다가, 2006년 1월에 기반시설부담구역에 대한 내용만 「기반시설부담금에 관한 법률」로 분리·운영된 후, 2008년 3월 28일에 또 다시 「국토계획법」으로 통합·운영되면서 「기반시설부담금에 관한 법률」은 폐지되었다. 이러한 기반시설연동제의 운영과정상 시행착오는 제도 도입의 초기에 철저한 검토와 준

- 
- 1) 2002년 2월 4일 제정된 「국토계획법」 제66조에서는 개발밀도관리구역을 다음과 같이 설명하고 있다. “특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 주거·상업 또는 공업지역에서의 개발행위로 인하여 기반시설(도시계획시설을 포함한다)의 처리·공급 또는 수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 설치가 곤란한 지역을 개발밀도관리구역으로 지정할 수 있다.”
  - 2) 2002년 2월 4일 제정된 「국토계획법」 제2조에서는 기반시설부담구역을 다음과 같이 설명하고 있다. “개발밀도관리구역 외의 지역으로서 개발로 인하여 기반시설의 설치가 필요한 지역을 대상으로 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하게 하기 위해 제67조의 규정에 의하여 지정하는 구역을 말한다.”

비과정 없이 시행된 결과이다.

따라서 지금부터라도 면밀한 제도 검토와 준비를 통해 기반시설연동제를 성공적으로 시행할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 기반시설연동제의 성공적 시행방안을 강구하고자 한다. 성공적인 기반시설연동제의 시행을 위해 지역적인 내용보다는 전체적인 관점에서 운영원리라는 큰 틀을 제시하고자 한다.

## 2) 연구방법

더 이상의 시행착오를 줄이고 성공적으로 기반시설연동제를 시행하기 위해서는 현실적이고 합리적인 방안이 강구될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 기반시설연동제를 비교적 성공적으로 운영하고 있는 선진 외국의 경험, 특히 미국의 경험을 고찰한 후 이를 토대로 시사점과 평가기준을 도출해 우리나라 기반시설연동제에 대한 평가와 개선방안을 살펴보고자 한다.

연구의 진행절차는 다음과 같다. 우선 2장에서 기반시설연동제의 의미를 살펴보고 지금까지 국내의 선행연구를 검토해 기반시설연동제에 대한 논의과정을 참고한다. 3장에서는 기반시설연동제에 대한 미국의 경험을 고찰한다. 4장에서는 3장의 내용을 토대로 시사점과 평가기준을 도출해 우리나라 기반시설연동제에 대해 평가하고 성공적 시행방안을 제시한다. 마지막 5장에서는 결론을 제시한다.

## 2. 기반시설연동제에 관한 선행연구 고찰

### 1) 기반시설연동제의 의미

도로, 상하수도, 공원, 학교 등의 기반시설은 대표적인 공공재(Public

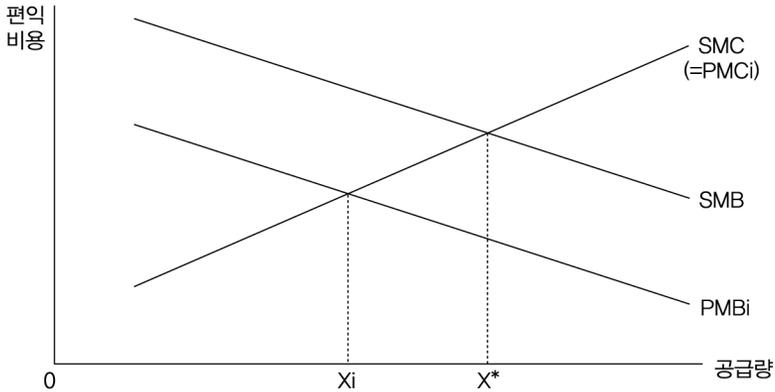
Goods)로서 일반 시장시스템에서 개발에 따른 동시공급이 적정수준으로 이루어지기 어렵다. 소비의 비경합성(non-rivalry)과 배제불가능성(non-excludability)이라는 특성을 지니고 있기 때문이다. 전자는 어떤 사람이 재화와 서비스의 소비에 참여한다고 해서 다른 사람의 소비가능성이 줄어들지 않는다는 것을 의미한다. 후자는 대가를 지불하지도 않고 소비하려는 사람을 배제할 수 없는 것을 말한다. 이러한 소비의 비경합성과 배제불가능성으로 인해 기반시설공급에서 소위 무임승차자 문제(free-rider problem)가 발생하기 쉽다. 이는 각자 비용부담을 회피하기 위해 자신은 해당 기반시설을 원하지 않는다고 말해놓고 다른 사람이 공급하면 이에 편승하고자 하는 경향 때문에 발생하는 문제다. 기반시설에 대한 무임승차자의 문제가 발생하면, 기반시설이 과소공급되는 현상이 발생하고 그 결과 개발에 따른 기반시설연동이 실패하게 된다.

이러한 현상은 <그림 1>로 잘 설명할 수 있다.<sup>3)</sup> 개발사업지구  $i$ 단지에서 개발이 이루어질 때, 사회적으로 필요한 적정 기반시설의 양은 사회적 한계편익(SMB)과 사회적 한계비용(SMC)이 일치하는  $X^*$ 이다. 그러나 개발사업지구  $i$ 단지 입장에서는 타인의 무임승차로 인해 외부효과가 내부화되지 않기 때문에 사적 한계편익(PMB $_i$ )은 사회적 한계편익(SMB)보다 적게 되고, 결국 사적 한계비용(PMC)과 일치하는  $X_i$ 에서 공급이 이루어진다. 그 결과 시장에 기반시설의 공급을 맡겨둘 경우에는  $X^* - X_i$ 만큼의 과소공급이 발생한다. 이 경우 기반시설연동제의 시행 명분이 발생한다. 또한 기반시설연동제는 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)에 의한 무임승차자 문제를 타개하고 협조적인 해결책을 모색한다는 점에서 의의가 있다.<sup>4)</sup>

3) 이 그림은 설명의 편의상 개발사업지구  $i$ 단지의 기반시설 설치에 따른 SMC와 PMC $_i$ 가 같다는 가정을 전제로 한다.

4) 기반시설의 무임승차문제는 개발사업자 간 일종의 게임으로 볼 수 있다. 개발사업자들은 비용부담을 회피하기 위해 다음 표에서 전략적 행동(strategic behavior)을 한 결과 시장상황에서는 기반시설이 공급되지 못하는 ④의 결과가 초래될 가능성이 있다. 따라서 이 경우는 정부가 ①의 결과가 나타나도록 합리적인 기

<그림 1> 개발에 따른 기반시설의 공급수준



기반시설연동제(adequate public facility requirements 또는 concurrency)는 합리적인 정부정책의 일환으로서 부정적 외부효과인 무분별한 도시개발의 부작용을 줄이기 위해 도입된 도시성장관리 프로그램의 하나이다.<sup>5)</sup> 도시성장관리 프로그램은 도시성장관리의 주요 목표별로 분류할 수 있는 바, 기반시설의 효율적인 공급을 위한 프로그램, 자연자원과 환경의 질 보호 프로그램, 도시팽창의 위치와 성격 관리 프로그램, 바람직한 삶의 질 유지 프로그램, 경제적 기회와 사회적 형평성 향상 프로그램, 광역지

반시설연동제를 시행할 필요가 있다.

<기반시설게임의 보수행렬의 예시>

		B 개발사업자	
		부담	부담 없음
A 개발사업자	부담	① (500, 500)	② (-250, 750)
	부담 없음	③ (750, -250)	④ (0, 0)

5) 2002년 12월 30일에 제정된 건교부의 기반시설연동제 운영지침에서는 기반시설연동제의 성격을 다음과 같이 규정하고 있다. “기반시설연동제는 기존의 기반시설에 대한 수용용량을 고려하지 아니한 상태에서 무분별하게 개발사업을 시행하거나 기존의 기반시설에 무임승차해 기반시설의 부족과 과밀을 유발하는 사례가 자주 발생함에 따라, 기반시설과 개발행위를 연계함으로써 이러한 문제점을 예방함과 아울러 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 제도이다.”

역과 주차원의 개발관리 프로그램이 있다(Porter, Douglas R., 1997: 43~53).

이 중에서 기반시설연동제는 첫째 목표와 관련된 도시성장관리 프로그램으로서 도시성장관리에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 기반시설연동제는 개발과 연동해 적정 기반시설이 동시에 공급되도록 하는, 즉 개발시점 또는 개발로 인한 영향이 발생할 시점에 기반시설이 충분히 공급되도록 하는 도시성장관리 프로그램이다. 기반시설연동제는 ‘성장한 만큼 지불해야 한다(pay as you grow)’는 계획원리에 의해 개발에 필요한 적정 기반시설을 확보함으로써 개발과 자본과 기반시설용량 간의 조화를 추구하는 도시성장관리 프로그램이다. 이러한 기반시설연동제에 대한 그동안의 연구는 알트슐러(Altshuler, 1993), 브뤼크너(Brueckner, 1997; 2003), 버첼(Burchell, 1995), 드 그로브(Degrove, 1992), 앵글(Engle, 1992), 냅(Knaap, 2000; 2001), 넬슨(Nelson, 1988), 니콜러스(Nicholas, 1988; 1991), 스나이더(Snyder, 1986) 등에 의해서 수없이 많이 수행되어왔다.

## 2) 국내의 선행연구 고찰

지금까지 기반시설연동제에 대한 국내의 선행연구는 연구내용상의 초점을 기준으로 볼 때, 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 기반시설연동제의 구성부분에 초점을 맞춘 미시적 연구들이다. 특히 기반시설부담구역과 기반시설부담금에 관심을 가지고 연구한 경우가 많다. 정우형·지대식(2001)의 연구는 「국토계획법」의 제정으로 새로 도입된 기반시설부담제도의 운용방향 제시를 위한 기초자료의 제공목적으로 기반시설부담구역과 기반시설부담금에 대해 설명했다. 김형복 외(2003a; 2003b; 2006; 2007)의 연구 또한 기반시설부담구역제도와 기반시설부담금에 대해 사례지역을 대상으로 모의실험을 곁들여 실무적인 내용들을 다루었다. 이러한 미시적인 연구들은 기반시설연동제의 효과적인 수행을 위한 부분적인 방안을 제시하고 있지만, 종합적으로 개선책을 도출하는 데 여전히 한계가 있다.

다른 하나는 기반시설연동제의 전체 운영상에 초점을 둔 거시적 연구들이다. 조철주(2001)의 연구는 성장관리제도의 관점에서 기반시설연동제를 부분적으로만 다루었으며, 이창수(2002)의 연구는 기반시설연동제의 시행에 대한 내용 설명과 해결과제를 제시했으나 「국토계획법」의 테두리를 벗어나지 못한 한계점이 있다. 건교부(2002.12.30, 2005.9.1)에서도 ‘기반시설연동제 운영지침’을 제시했지만, 「국토계획법」에서 제시한 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역의 운영에 대한 지침일 뿐이지 종합적인 개선방안을 제시한 것은 아니다. 조덕훈(2002; 2005)과 이영성(2005; 2007)의 연구가 그나마 성공적인 기반시설연동제 운영의 전체적 방향을 제시해주고 있지만 최근 법규상의 변화상황을 반영하지 못하고 있다는 점에서 다소 시의성이 떨어진다.

「기반시설부담금에 관한 법률」이 2008년 3월 28일에 폐지되고 동시에 「국토계획법」으로 통합·운영되는 시점에서 더 이상의 시행착오를 줄이고 성공적으로 기반시설연동제가 시행되기 위해서는 지역적인 부분보다 운영원리라는 전체적인 틀 속에서 성공적인 시행방안을 제시하는 보다 시의적절한 진일보된 연구가 절실하다. 본 연구가 이러한 필요성을 반영하고 있다는 측면에서 매우 시의적절하며, 더욱이 기존 연구들과는 달리 비교적 성공적으로 기반시설연동제를 시행하고 있는 미국의 경험을 토대로 거시적인 제도 개선방안을 도출하기 때문에 보다 합리적이고 현실적이라고 하겠다.

### 3. 미국 기반시설연동제의 전개과정과 기법 및 운용과정

#### 1) 전개과정

개발에 따른 기반시설의 무임승차를 방지하고 시의적절한 적정공급을 유도하기 위해 세계 각국은 나름대로 기반시설공급관련 제도를 운영하

고 있다. 그 중에서도 가장 성공적으로 평가받는 것이 바로 미국의 기반 시설연동제이다. 우리나라와 같은 용도지역제(zoning system)를 기반으로 개선되어왔기 때문에 실제 적용 측면에서 더더욱 의미가 크다. 미국의 경우, 1970년대 이전까지만 해도 개발에 따른 기반시설 공급을 위한 가장 기본적인 수단은 전통적인 용도지역제와 택지분할규제(subdivision control)였다. 전자는 지자체가 당해 구역을 몇 개의 지역으로 구분하고 그 지역마다 토지와 건물 등의 위치·규모·형상·용도 등에 대해 다른 기준을 설정해 보상 없이 규제하는 것이고, 후자는 매매나 건축을 위해 하나의 대지를 둘 이상의 대지로 분할하는 다소 기술적인 규제이다.

그런데 1970년을 전후로 개별 지방정부에서 인구가 급격히 증가하자 용도지역제와 택지분할규제는 한계점을 노정시켰다. 용도지역제는 외부적 개발여건이 변하더라도 이의 규제조건을 충족시키면 기반시설의 공급 없이도 개발은 언제든지 가능했다.<sup>6)</sup> 택지분할규제도 비록 기반시설의 설치를 요구할 수 있으나 개발대상지 내부에 필요한 기반시설의 설치에 국한된 것이며, 주변지역과 연계된 광역적 차원에서 신규개발이 기반 시설 용량에 미치는 영향을 도외시하는 한계점이 있었다.<sup>7)</sup> 용도지역제와 택지개발규제는 도시성장을 억제하고 엄격한 용도분리와 경직적인 제도운영으로 상황변화에 유연하고 적극적으로 대응하는 데 한계가 많았다. 즉, 개발의 용도(use)와 밀도(density)는 물론 개발의 시기(timing)와 비용(cost) 문제를 다루기에는 매우 취약한 측면이 있었다. 이러한 전통적 제도의 한계점을 극복하고자 등장한 것이 도시성장관리 프로그램들이며, 대표적인 것이 바로 기반시설연동제이다.

1970년대 이후 기반시설연동제 기법으로 가장 중요하게 부각된 것은 자본증진 프로그램(capital improvement program)과 개발영향부담금(development

6) 그밖의 용도지역제의 문제점은 패터슨(Patterson, 1979: 85~86)을 참조할 것.

7) 택지분할규제의 다른 한계점은 패터슨(Patterson, 1979), International City/County Management Association(1988), International City Manager's Association(1968)을 참조할 것.

impact fee)이다. 1970년대 기반시설연동제의 시행 초기에는 자본증진 프로그램이 핵심적인 기법이었다. 자본증진 프로그램에 의해 기반시설 서비스수준을 저하시키는 개발은 불허함으로써 개발의 시점을 관리했다. 그러나 지방정부의 재원이 부족한 상황에서는 개발을 억제하는 경향이 있기 때문에, 1980년대 들어 점차 민간부문으로부터 부족재원을 확보하기 시작했는데, 그것이 개발영향부담금이다. 따라서 일반적으로 기반시설연동제는 자본증진 프로그램과 개발영향부담금이 결합해 운영되고 있다. 기반시설연동제의 시행으로 이제 더 이상 용도와 밀도규제만 충족시키면 아무데서나 개발이 무조건 허용되지 않는다. 기반시설의 용량조건(LOS: level of service)까지도 고려해서 개발이 허용되게 된 것이다.

이처럼, 기반시설연동제는 효율적으로 기반시설을 공급하기 위해 개발허가를 기반시설의 용량과 연동시킴으로써 개발에 따른 기반시설 공급비용 확보 이외에 개발의 시기까지도 조절하는 유용한 도시성장관리 프로그램이다. 이하에서는 기반시설연동제의 핵심기법인 개발영향부담금과 자본증진 프로그램의 두 가지 기법을 중심으로 그 운용과정을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2) 기법 및 운용과정

### (1) 개발영향부담금(Development Impact Fee)

개발영향부담금은 개발사업지구 외부(off-site)의 기반시설 설치비용을 민간 개발업자에게 부과하는 기법이다(Porter, Douglas R., 1997: 43~53). 개발영향부담금은 교통량증가에 따른 도로건설과 확장, 인구증가로 인한 상하수도 처리능력의 확장 등 개발에 따른 기반시설의 확충비용을 개발자나 소유자로부터 금전으로 신규개발 시 한 번만 징수하는 제도로써 일반적으로 건축허가 시점에 부과된다. 개발업자로부터 자금을 모아 개발사업지구의 외부에 도로·상하수도·공원·학교 등의 기반시설을 설치한다. 개발영향부담금은 개별 지방정부가 신개발에 따른 기반시설 설치에 대

한 재정문제의 완화 등을 위해 1980년을 전후해 점차 전국적으로 사용되는 새로운 형태의 도시성장관리기법이다. 2000년 현재 경이적인 증가를 기록했는데, 미국 General Accounting Office(2000)의 조사에 의하면 전국적으로 시의 경우는 60%가, 카운티의 경우는 40%가 개발영향부담금을 부과하고 있는 것으로 나타났다.

개발영향부담금 부과에 정당성은 조세(tax)가 아닌 경찰권(police power)에서 시작된다(Nicholas, James C. et. al., 1991: 28~29). 만일 개발영향부담금이 조세로 간주되면 명확한 법적 근거 없이는 무효로 될 수 있고, 경찰권으로 간주되면 광범위한 법률적 위임으로도 부과의 근거가 충분하다. 개발영향부담금은 경찰권의 행사로서 그 근거가 정당화되고 있지만, 사용용도가 광범위한 조세와는 달리 개발에 따른 기반시설의 수요 증분에 국한된다. 아울러 개발영향부담금은 정당보상(just compensation)과 동등대우(equal protection)라는 원칙하에 경찰권의 합리적이고 정당한 행사여야 한다. 이를 위해서는 합리적 연관성 검증(rational nexus test)을 충족시켜야 한다(Nelson, Arthur C., 1988: 83~91).

합리적 연관성 조건에는 두 가지가 있는데, 하나는 신개발과 이로 인한 추가적인 시설수요 사이에 합리적인 연관성이 있어야 하는 것이다. 다시 말해 지방정부는 신개발이 이루어져 이주해온 주민들을 위해 새로운 기반시설의 설치가 필요함을 입증해야 한다. 다른 하나는 개발자에게 부과한 개발영향부담금과 개발지역 주민들이 누리는 편익사이에 합리적 연관성이 있어야 하는 것이다(Stroud, 1988: 30~34). 지방정부는 당해 개발지역의 주민들을 위해 설치하려는 기반시설 비용이 당해 지역에서 징수한 부담액보다 많음을 입증해야 한다. 합리적 연관성의 검증항목과 내용은 <표 1>과 같다. 개발영향부담금 부과를 위한 주요 내용을 보면, 신개발이 기존 시설의 확장 혹은 시설을 필요로 해야 하며, 신규시설 혹은 기존시설의 확장에 필요한 지출비용에 비례해야 하고, 당해 지역의 징수 목적에 맞게 사용되어야 하며, 신규시설의 수익 혹은 운영비용보다는 자본비용으로 사용되어야 하고, 기반시설 설치에 적절한 기간 내에 공급되

<표 1> 합리적 연관성 검증의 항목과 내용

항목	내용
시설확장 필요성(need)	· 신개발에 의해 기반시설의 신설 혹은 확장을 필요로 해야 함
비례성 (proportionality)	· 개발영향부담금은 기반시설의 신설 혹은 확장에 필요한 비용에 비례해야 함
책임성 (accountability)	· 징수된 개발영향부담금은 징수목적에 사용되어야 함 (예: 도로를 위해 징수된 부담금은 도로설치에 사용되어야 함)
적합성 (congruity)	· 당해 지역의 개발유형에 적합한 목적으로 부과되어야 함 (예: 근린공원 설치를 위한 부담금은 주거지개발에는 적합하나 사무 및 업무용도 개발에는 부적합함)
기반시설유형 (type of facilities)	· 지역상황에 따라 필요기반시설이 다르므로 일률적으로 기반시설 유형을 규정할 수 없으나, 보통 도로·상하수도·공원 등의 시설이 있음. 개발사업 관련 기반시설이 모두 포함 가능
자본비용 (capital cost)	· 개발영향부담금은 신규시설의 자본비용에만 사용되어야 함. 수익 혹은 운영비용은 안 됨(예: 학교의 경우 학교부지 구입과 건설비용만 조달, 교사급여 등 운영비용은 불가)
기반시설 설치기준 (standard)	· 기반시설마다 시설설치기준이 설정되어야 함. 설치기준이 설정되면 개발영향부담금 예측이 가능해지고 유사유형에도 적용 가능
비용지불방법 (mode of payment)	· 개발자가 부담금을 지불하는 방법은 기반시설의 직접 설치와 현금지불방식이 있음
적시성 (timeliness)	· 징수된 개발영향부담금으로 설치될 기반시설은 적절한 기간 내에 공급되어야 함. 그렇지 않으면 이자까지 계산해 환불해야 함
형평성 (equity)	· 가장 어려운 문제로 부담금이 이중납부가 되지 않도록 해야 함. 개발자가 지방세로 기납부한 기반시설에 다시 부담금을 부과할 경우, 부담금이 주택가격에 전가되면 신규입주자는 부담금과 지방세를 이중납부하게 됨. 이 경우 한 가지 방법은 부담금에서 신규입주자가 이미 지불한 세금만큼 할인해주는 것임

어야 한다(Delafons, John, 1990; Nicholas, James C. et. al., 1991; Synder, Thomas P. & Michael A. Stegman, 1986).

합리적 연관성에 의해 개발영향부담금은 신개발로 인한 기반시설의 수요증가분만큼만 부과되어야 하고, 기반시설 설치에 다른 편익은 신규 개발에 국한되어야 한다. 이렇게 부과되는 개발영향부담금은 신개발이 초래하는 기반시설 증가비용에 해당하는 것으로 사회적 한계비용(social

marginal cost)에 대응한다. 즉, 신개발 자체가 초래하는 비용만큼만 개발영향부담금으로 부과해 사적 한계비용(private marginal cost)과 사회적 한계비용을 일치시켜 외부효과를 내부화하고, 효율적인 기반시설의 공급과 토지이용을 유도한다. 만일 한계비용접근 대신에 평균비용접근을 사용하면 개발의 실제비용과 관계없이 모든 개발에 똑같은 비용을 부과하게 되어 도시외곽의 신개발이 혜택을 입게 되고 그 결과 무질서한 도시확산이 초래된다.

개발영향부담금이 신개발 자체의 한계비용을 넘어 과다하게 부과되면 법률적으로는 정당보상 없는 사유재산권 침해가 되고 경제적으로는 과소개발이 초래하게 된다. 역으로 개발영향부담금이 한계비용보다 과소 부과되면 과다개발이 초래된다. 어느 경우이건 사회후생손실이 초래되어 사회적 효율성이 저하된다. 그 결과 신개발에 대한 기반시설 공급과 토지이용의 비효율성이 발생한다. 이런 의미에서 합리적 연관성에 의한 개발영향부담금은 개발에 대한 신규기반시설의 수요증분에만 부과되는 한계비용에 매우 가깝다고 볼 수 있다(Nicholas, James C. & Arthur C. Nelson, 1988: 63).

개발영향부담금은 신개발에 따른 기반시설의 효율적인 공급과 합리적 토지이용에 많은 의의가 있다. 첫째, 법률적 측면에서 합리적 연관성에 의해 개발자가 초래한 만큼의 기반시설 수요증분만 개발영향부담금을 부과하므로 정당한 보상 없는 사유권침해와 기존 주민과의 차별대우 논란을 감소시켜 법적으로 정당화될 수 있다. 둘째, 경제적 측면에서 한계비용접근의 가격시스템에 의해 개발영향부담금을 산정·부과하므로 외부효과의 내부화가 가능하고 효율적인 기반시설공급과 토지이용을 도모할 수 있다. 셋째, 정치·사회적 측면에서 신규개발에 의한 기반시설 부담비용을 기존 주민이 아닌 신규 입주민에게 부담하고 객관적인 가격체계에 의해 결정하기 때문에 주민들 간 갈등을 최소화해 지방정부에서 수용이 용이하다.

그러나 개발영향부담금을 시행하기 위해서는 합리적인 부담금액의 산

지방법과 사용용도, 신개발의 파급효과 측정방법 등 고도의 전문지식과 기술이 요구되므로 지방정부의 개발행정능력이 구비되어야 한다. 아울러 개발영향부담금은 개발시장 여건에 따라 개발자와 소비자 간 전가(incidence)가 불공평하게 발생할 수 있고,<sup>8)</sup> 저소득층을 배제<sup>9)</sup>할 수 있기 때문에 이를 해결하는 제도적 장치가 구비되어야 한다.

## (2) 자본증진 프로그램(Capital Improvement Program)

자본증진 프로그램은 지방정부의 종합계획을 근거로 개발영향부담금을 효율적으로 활용하고, 신규개발의 허가 여부 판단에서 기반시설 설치 계획이 예정되어 있는지 준거역할을 하는 기반시설연동제 기법이다. 기반시설은 공공재적 성격이 강해 기본적으로 민간부문에서 공급되기 어렵고 비교적 장기간에 걸쳐 상당한 자본이 소요되며, 민간부문으로부터 조달한 개발영향부담금은 주택경기변동에 따라 그 징수액이 민감하게 반응하므로 개발영향부담금만으로는 기반시설연동제를 효과적으로 시행하기는 어렵다. 더욱이 자본증진 프로그램이 기반시설용량을 유지 관리하는 개발허가수단으로 사용되는 상황에서는 정부부문이 적극적으로 기반시설을 설치하지 않으면 성장을 억제하는 결과를 초래할 수 있다. 자금부족으로 기반시설투자가 저조해 기반시설용량부족이 우려될 때 지방정부가 자본증진 프로그램을 통해 개발허가를 통제하기 때문이다. 그러므로 자본증진 프로그램을 통해 지방정부가 개발영향부담금을 효율적

8) 주거지 개발을 예로 들면, 개발자가 시장상황에 탄력적으로 반응하면 주택소비는 부담금의 많은 부분을 주택가격에 포함시켜 구입해야 한다. 반대로 주택소비가 시장상황에 탄력성 있게 반응하면 개발자는 부담금의 많은 부분을 떠맡아야 하나 이를 토지소유자에게 전가할 수도 있다(Nicholas, James C. et. al., 1991: 61~66).

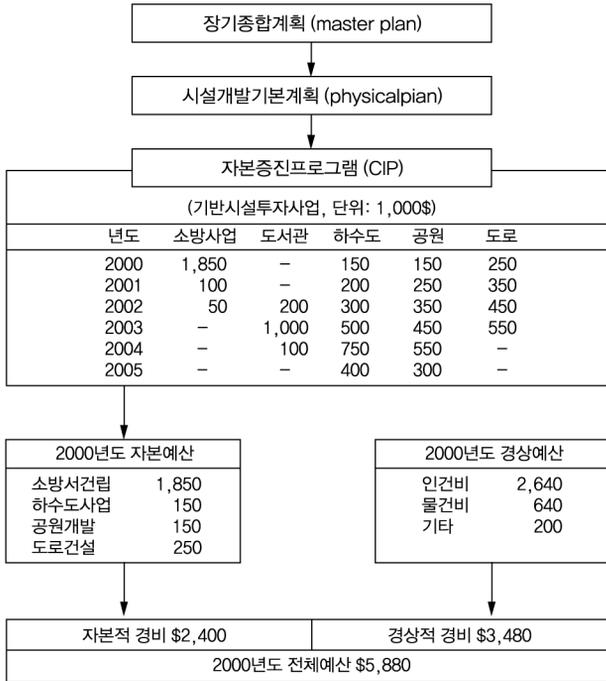
9) 예컨대 개발영향부담금 부과결과 주택가격이 상승해 중·저소득층이 배제되는 부정적인 결과가 초래될 수 있다. 따라서 개발업자에게 밀드보너스에 대한 대가로 중·저소득층 주택을 포함하도록 하는 포섭적 주택 프로그램(inclusionary housing program)과, 보통 상업용지 개발업자에게 개발승인 조건에 중·저소득층 주택자금이나 건축 기부를 연계시키는 프로그램(housing linkage program)이 필요하다.

으로 사용하면서 정부재정을 적극적으로 기반시설 설치에 투자할 필요가 있다.

자본증진 프로그램은 도로·상하수도·공원·학교 등의 기반시설을 확충하고 개선하는 지방정부의 다년간 자금배정 프로그램이다. 즉, 자본증진 프로그램은 지역사회의 기반시설을 체계적으로 건설, 유지관리, 향상, 대체하기 위한 합리적인 예산지출계획이다. 보통 5~6년의 기간 동안 매년 채택되며, 기반시설의 공급시기와 위치 등을 조정함으로써 기반시설 서비스수준을 유지하고 개발을 적절히 관리한다(Bowyer, Robert A., 1993: 1). 종합계획, 용도지역제, 택지분할규제와 더불어 지방정부 도시성장관리정책의 주요 수단이다. 특히 종합계획의 집행을 위해서 자본증진 프로그램이 가장 좋은 방법들 중 하나로 사용된다. 자본증진 프로그램은 가까운 장래의 기반시설투자계획으로서 건설·개선 혹은 대체될 기반시설의 종류, 기반시설이 설치될 위치, 기반시설이 건설·개선 혹은 대체될 시기, 기반시설투자사업별 예상비용, 기반시설투자사업별 비용조달방법 등을 주 내용으로 한다(Daniels, Tom & Deborah Bowers, 1997: 50~52).

자본증진 프로그램의 수립과정은 다음 <그림 2>와 같다(Schiffman, I., 1989: 39~41; 이규환, 2001: 69~71). 1단계는 20~30년을 전망해 당해 지방정부의 발전목표와 전략을 담는 장기종합계획(master plan)을 수립한다. 2단계는 이 계획에 근거해 보통 10년 전후의 종합적인 물리적 사업인 시설개발기본계획(physical plan)을 작성한다. 3단계는 지방정부의 현재 수입과 지출에 대한 재정을 분석해 중장기 재정계획을 수립한다. 이때 새로운 기반시설이 준공된 후 이의 보수·유지비용도 검토하고 부채상황과 장래의 재원 등도 고려한다. 4단계는 이의 재정분석을 토대로 기반시설투자사업의 우선순위(priority)를 설정해 자본증진 프로그램(CIP)을 수립한다. 사업우선순위 설정은 자본증진 프로그램의 핵심이다. 다음 단계는 자본증진 프로그램을 바탕으로 제1차 연도분의 자본예산(capital budget)을 수립한다. 이 자본예산과 경상예산이 모여 당해 연도의 전체예산이 된다. 그리고 많은 경우 5~6년의 자본증진 프로그램은 1년씩 연장되고 새로

<그림 2> 자본증진 프로그램의 운용과정



자료: Mikesell, John L., 1982: 101(이규환, 2001: 71에서 재인용).

운 검토와 수정이 이루어진다.

자본증진 프로그램은 기반시설투자사업의 재원을 조달하기 위해 다양한 재원을 사용하고 있다. 주정부와 연방정부의 보조금(state and federal grants), 시장이자율보다 저렴한 주정부의 대부금(state loans), 사용자료(user fees), 장단기 재정수단의 조합, 일반공채(general obligation bonds), 축적된 잉여금(accumulated surpluses), 자본투자사업 목적의 재원(pay-as-you-go)이 그것이다. 그러나 이것만으로는 재원이 부족하다. 따라서 자본증진 프로그램은 부족재원을 보충하기 위해 수익자 또는 원인자 부담원칙에 의한 개발 영향부담금(development impact fee)을 부과하고 있는 바, 날로 그 비중도 높

아지고 있다.

이러한 자본증진 프로그램의 이점은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 건전한 계획집행에 공헌하는 점이다. 구체적으로는 미 개발지역에 계획적인 기반시설투자가 가능하고, 자본증진 프로그램에 부합하는 개발만 허가함으로써 질서정연한 개발을 유도한다는 점이다. 아울러 기반시설의 실제수요에 대비해 필요한 토지를 미리 구입해 비용 절감이 가능하고, 기반시설투자계획이 예정되어 있지 않는 경우 개발업자 스스로 투자설치를 유도할 수 있으며, 나아가 경제개발을 유도하는 인센티브로 작용할 수 있는 장점이 있다(Schiffman, I., 1989: 40).

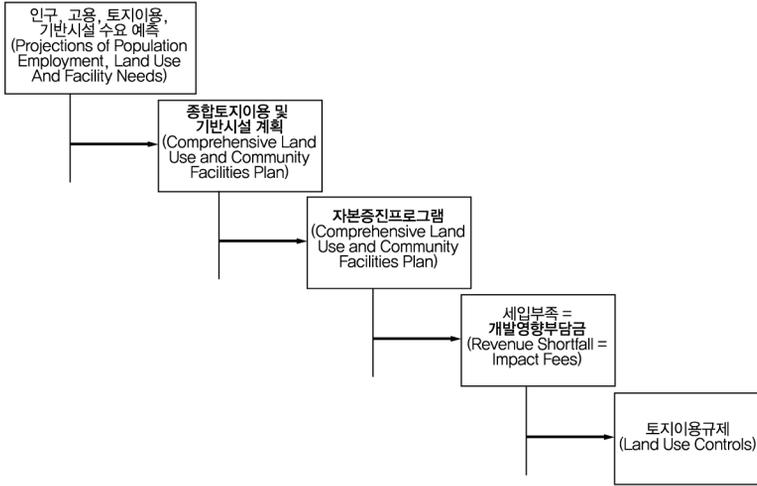
다음은 건전한 재정관리에 기여한다는 점이다. 즉, 기반시설투자사업을 미리 계획하고 투자비용을 적절히 배분함으로써 예산의 과도한 증가나 감소를 피할 수 있다는 점이다. 그 결과 기반시설 부족에 대한 우려해소와 균형성장을 추구할 수 있다. 아울러 지역경제에 미치는 영향으로 지방세 이외에 각종 세수증가를 가져올 수 있고, 주민으로부터 자본투자에 대한 동의를 용이하게 얻을 수 있다. 이러한 이유로 미국의 시와 카운티 지방정부에서 광범위하게 사용되고 있다.

그러나 한계점으로는 계획에서 집행까지 너무 긴 시일이 걸리며 때로는 꼭 필요하지도 않은 사업들이 계획에 포함되어 재원을 낭비할 수도 있다. 따라서 효과적인 자본증진 프로그램이 되기 위해서는 재정영향분석, 도시성장경계, 개발협약협상 등의 여러 도시성장관리 프로그램과 유기적으로 연결될 필요가 있다.

### (3) 운용과정

개발영향부담금과 자본증진 프로그램을 운용하는 과정은 <그림 3>과 같다. 우선 인구와 성장을 예측한 후 종합토지이용 및 기반시설계획(Comprehensive Land Use and Community Facilities Plan)을 수립해 개발의 계획 규모와 방향을 정립한다. 아울러 개발 지역에 적용될 기반시설 용량의 서비스수준(LOS: level of service)을 결정한다. 이러한 장기종합계획을 토대

<그림 3> 자본증진프로그램과 개발영향부담금의 관계도



자료: Nicholas, James C. et. al., 1991: 22.

로 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 공급계획을 포함한 자본증진 프로그램을 수립한다. 자본증진 프로그램에서는 개발영향부담금에 의해 부분적으로 재원이 조달되는 기반시설의 범위를 설정한다. 대개 도로, 상하수도, 공원, 우수처리시설, 학교 등이며 어떤 지방정부는 소방 및 기타 서비스까지 포함한다. 개발영향부담금은 개발의 집행물에 의존하며, 특히 국내경제정책과 지역시장여건에 민감한 주택건설부문에는 불안정하고 불확실한 재원이다. 대체로 개발영향부담금은 자본비용의 50% 이하(15~20%인 경우도 있음)를 조달<sup>10)</sup>하고 있고(Nelson, Arthur C., 1988: 42), 나머지 부분은 지방세나 주정부 및 연방정부의 보조금 등 다른 재원으로

10) 그밖에 개발영향부담금 부과의 증가율을 보면, 캘리포니아 주 남부지역에서는 1975년과 1983년 사이에 511% 증가했고, 플로리다 주는 1985년 1991년 사이에 3배 증가했다(Altshuler, Alan A. & Jose A. Gomez-Ibanez, 1993: 124). 한편 몇몇 지방정부의 경우 개발영향부담금이 지방정부세입에 10% 이상을 차지하고 있다(Young-Sung, Lee, 2001: 1).

조달한다.

만일, 민간 개발업자에 의해 징수된 개발영향부담금만을 재원으로 해 기반시설을 확충하려 하고, 이렇게 확충된 기반시설의 용량을 기준으로 개발허가 여부를 결정한다면, 성장을 억제하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 자본증진 프로그램을 통해 지방정부가 개발영향부담금을 효율적으로 사용하면서 정부재정을 적극적으로 기반시설 설치에 투자할 때, 비로소 기반시설연동제가 성공적으로 시행될 수 있다. 실제로 기반시설연동제 시행의 대표주자인 플로리다 주는 1980년대 중반부터 기반시설연동제 관리시스템(concurrency management system)을 작성해 기반시설연동제를 효율적으로 수행하고 있다. 개별 지방정부는 개발의 영향을 흡수할 기반시설이 설치되지 않으면 어떠한 개발도 허가하지 않으므로써 개발에 따른 비용과 시기를 관리한다. 즉, 개발은 기반시설이 지탱할 수 있을 만큼만 허용된다. 지방정부는 도로, 하수도, 우수처리시설, 용수시설, 대중교통시설 등에 대해 충분하고 현실적인 서비스수준의 기준을 마련해야 한다. 서비스수준을 만족시키지 못한 개발이 자본증진 프로그램에 의해 부족분이 확보되지 않으면 허가되지 않는다.

#### 4. 기반시설연동제의 성공적 시행을 위한 개선방안

##### 1) 미국 기반시설연동제의 시사점과 평가기준의 도출

앞장에서 기반시설연동제를 비교적 성공적으로 운영하고 있는 선진 외국, 특히 미국의 경험을 살펴보았는데 여기서 몇 가지 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 이러한 중요 시사점들이 그동안의 우리나라 기반시설연동제에 대한 평가기준이 될 수 있다. 일종의 비교기준으로서 우리나라의 제도가 얼마만큼 합리적으로 또는 효율적으로 시행되는지를 판단할 수 있기 때문이다. 평가기준의 역할을 수행할 중요 시사점들은 크게 세

가지로 압축할 수 있다.

첫째, 기반시설 용량의 서비스수준(LOS)이 개발허가 여부를 판단하는 중요 기준으로 추가되어 등장한 점이다. 기반시설연동제 도입 이전에는 용도지역제와 택지개발규제의 용도와 밀도라는 용적(容積)기준만을 충족하면 개발이 진행될 수 있었다. 그러나 1970년대를 전후해 기반시설 용량의 서비스수준이 충족되지 않으면 개발허가가 진행될 수 없게 되었다. 그만큼 과거의 경직적인 개발규제수단들이 기반시설용량의 서비스수준이라는 일종의 성능기준으로 점차 유연하게 변모한 것이다. 따라서 개발허가기준으로 추가된 기반시설 용량의 서비스수준이 우리나라에서 어떻게 운용되고 있는지가 중요 평가기준이 될 수 있다.

둘째, 기반시설연동제의 핵심기법인 개발영향부담금은 합리적 연관성(rational nexus)의 조건을 충족시키도록 요구되는 점이다. 합리적 연관성 조건을 충족시키지 못한 개발영향부담금은 법적으로 무효화될 수 있다. 합리적 연관성의 주요 조건들을 보면, 신개발이 기존 시설의 확장이나 시설을 필요로 해야 하며, 신규시설 또는 기존시설의 확장에 필요한 지출비용에 비례해야 하고, 당해 지역의 정수목적에 맞게 사용되어야 하며, 신규시설의 수익 또는 운영비용보다는 자본비용으로 사용되어야 하고, 기반시설 설치는 적절한 기간 내에 공급되어야 한다는 점이다. 따라서 이러한 합리적 연관성의 조건들을 우리나라의 기반시설부담금이 어느 정도 충족시키고 있는지가 중요 평가기준이 될 수 있다.

셋째, 자본증진 프로그램의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 도로·상하수도 등 주요 기반시설의 공급계획이 포함된 자본증진 프로그램은 종합토지이용 및 기반시설계획을 토대로 수립되고, 개발영향부담금의 운용지침 역할을 수행하면서, 기반시설 용량부족으로 지나친 개발억제가 되지 않도록 여타 재원을 효과적으로 사용하는 기반시설투자계획이라는 점이다. 기반시설용량의 서비스수준을 만족시키지 못한 개발이 자본증진 프로그램에 의해 부족분이 확보되지 않으면 허가되지 않음으로써 개발시기와 위치 등을 조절할 수 있는 장점이 있다. 따라서 자본증진 프로

그럼의 역할이 이와 유사한 우리나라의 중기지방재정계획에서는 과연 어느 정도 수행되고 있는지가 중요 평가기준이 될 수 있다.

## 2) 우리나라 기반시설연동제에 대한 평가와 개선방안

### (1) 개발허가방법에 대한 평가와 개선방안

2002년 국토이용체계의 전면개편 이전만 해도 개발허가방법은 전적으로 용도지역제에 의존했다. 용도지역제의 용도와 밀도규제 요건만 충족시키면 기반시설의 적정 공급 없이도 자유롭게 개발이 가능한 구조였다. 그러다가 2002년 들어 선계획-후개발의 원칙을 강조한 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하에서는 「국토계획법」으로 부르고자 한다)이 제정되면서, 또 하나의 개발허가방법으로 기반시설의 용량을 강조한 기반시설연동제가 도입되었다. 그러나 2003년 1월 1일부터 시행된 기반시설연동제는 많은 시행착오를 겪었다. 「국토계획법」에 의해 도입된 기반시설연동제가 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역이라는 개념으로 시행되면서 시행착오의 단초를 제공한 것이다.

법 취지상 기반시설연동제는 기반시설의 용량과 개발행위를 연계시키는 제도로서 기반시설 용량의 범위 안에서 개발행위를 허용하는 제도임에도 불구하고, 제도도입 초기에 운영원리의 큰 틀과 세부기법들에 대해 철저한 검토와 준비 없이 시행되었기 때문에 제대로 정착하지 못했다. 급기야 2006년 1월 11일 「국토계획법」 개정으로 기반시설부담구역에 관한 조문(법률 제68~75조)이 삭제되고, 같은 날 제정된 「기반시설부담금에 관한 법률」에 이관되었고 2008년 3월 28일에 이 법이 폐지되면서, 또 다시 같은 날 「국토계획법」으로 복귀되었다. 2003년부터 2008년 3월까지, 화성시(화성시, 2005)·용인시·부천시(부천시, 2006) 등 수도권 7개 지자체에서 기반시설연동제를 시행하고자 했으나 역시 많은 난관에 봉착했다. 주된 이유는 기반시설부담구역의 지정과 기반시설부담계획의 수립 등에 많은 시간과 비용이 투입되어야 하는 문제점 때문이었다(김형복 외, 2003).

이제부터라도 기반시설연동제의 성공적인 시행을 위해서는 개발허가 방법의 원칙에 충실해질 필요가 있다. 단순히 용도와 밀도규제만 충족시키면 개발이 허가되는 구조가 아니라 기반시설용량의 서비스수준이 적극적으로 고려되어 허가가 이루어질 필요가 있음은 당연하다. 적용은 개발밀도관리구역이든 기반시설부담구역이든 구분 없이, 아울러 기성시가 지이든 신규개발지이든 지방행정구역 전역에 걸쳐 이루어져야 한다. 개발이 어디에서든 이루어질 수 있기 때문에 굳이 구역을 구분할 필요가 없다.

아울러 기반시설용량의 서비스수준이라는 허가기준이 추가되어 개발 허가 여부가 결정되기 때문에, 어느 지역을 어떤 서비스수준으로 할지에 대해 미래 수요를 예측해 종합토지이용 및 기반시설계획에 해당하는 광역도시계획·도시계획을 합리적으로 수립해야 하고, 이것을 토대로 자본증진 프로그램에 해당하는 중기지방재정계획을 수립해야 한다. 물론 기반시설용량의 서비스수준 설정은 중앙정부-광역지자체-기초지자체 간의 일관성 있는 협의조정을 바탕으로 해야 한다. 기초지자체 간 서비스수준 차이로 개발사업이 기반시설용량의 규제수준이 낮은 지역으로 이동해 무분별하게 발생할 수 있기 때문이다. 더불어 「택지개발촉진법」 등의 특별법을 폐지해 기반시설용량을 충분히 확보하지 않은 채 무소불위로 개발이 발생하는 것을 방지해야 한다. 또한 기반시설용량의 서비스수준을 기준으로 개발을 허가하고자 하면, 그 기준을 합리적으로 설정·개발하고 시행할 필요가 있는 바, 이를 위한 전문인력과 전담조직을 신설할 필요가 있다.

어떤 지역에 신청된 개발건수가 그 지역 기반시설용량의 서비스수준을 현재 충족시키거나, 충족시키지 못하더라도 중기지방재정계획에 기반시설 설치계획이 반영되어 있어 개발이 완료될 즈음에 아무런 악영향이 없을 경우에만, 개발영향부담금에 해당하는 기반시설 설치비용을 부담시키고 개발허가를 부여해야 한다. 부연 설명하면, 개발신청이 이루어지면 우선 광역도시계획·도시계획에 부합하는지 그리고 기반시설용량은

충분한지를 검토하고, 이에 합당하다면 적정 기반시설 설치비용을 부담시키고 개발허가를 하며, 계획에는 부합하나 용량이 충분하지 않다면 중기지방재정계획에 기반시설 설치계획이 예정되어 있는지를 보고 개발허가 여부를 판단해야 한다. 유의할 사항은 어느 지역에서 기반시설용량이 남아있다고 개발회사가 개발영향부담금을 납부만 하면 자동적으로 개발허가가 이루어지지 않도록 (광역)도시계획과의 일관성 있는 조치가 필요하다는 점이다.

## (2) 기반시설부담금에 대한 평가와 개선방안

2002년 「국토계획법」의 제정으로 기반시설연동제가 도입되면서 기반시설부담구역에 한해 기반시설부담금을 부과할 수 있는 근거가 제공되었다. 그러다가 2005년 8·31 부동산종합대책에서 별도로 「기반시설부담금에 관한 법률」 제정의 필요성이 발표되고 곧이어 2006년에 제정·시행되었다. 바로 이점에서 기반시설부담금이 적정 기반시설의 설치유도라는 근본 목적보다는 부동산투기억제를 위한 동기에서 임기응변식으로 도입되었다는 비판을 피할 수 없게 되었다. 그러다가 기반시설부담금이 상가 및 주택가격에 전가되어 결국 소비자가 피해를 본다는 시각에서 2008년 3월 28일 「기반시설부담에 관한 법률」을 폐지하고(국토해양부, 2008.3.28), 「국토계획법」의 기반시설부담구역을 부활시켰다. 「기반시설부담금에 관한 법률」에 의해서 전국에 걸쳐 획일적으로 부과되는 기반시설부담금이 이제는 기반시설부담구역 내에서만 기반시설 설치비용이라는 이름으로 바뀌어 부과되게 되었다. 기반시설부담금이 기반시설 설치비용으로 명칭이 바뀌면서 비용부과 및 운영상에서 개선된 측면이 있다. 기반시설 설치비용의 관리 및 사용 등에서 기반시설부담구역별로 특별회계를 설치하고, 기반시설 설치비용이 해당 기반시설부담구역 안에서 사용하도록 한 것이 그것이다. 그럼에도 불구하고 비용의 부과목적과 대상 및 금액 등에서 개선해야 할 사항이 많다.

크게는 합리적 연관성(rational nexus)의 요건을 충족시키면서 개발영향

부담금이 부과되어야 하듯, 효율적인 기반시설공급과 토지이용을 도모하기 위해서는 기반시설부담금이든 기반시설 설치비용이든 합리적 연관성 요건을 충족시켜야 한다. <표 1>에서 살펴본 바와 같이 개발영향부담금이 합리적 연관성 요건을 충족시키려면, 신개발이 기존 시설의 확장 혹은 시설을 필요로 해야 하며, 신규시설 혹은 기존시설의 확장에 필요한 지출비용에 비례해야 하고, 당해 지역의 징수목적에 맞게 사용되어야 하며, 신규시설의 수익 혹은 운영비용보다는 자본비용으로 사용되어야 하고, 기반시설 설치는 적절한 기간 내에 공급되어야 한다.

우선 부담금 부과에서 근본적으로 기존의 개발관련 수십 개의 부담금이 합리적으로 통합되어야 한다. 2001년 12월에 제정된 「부담금관리기본법」의 기능을 강화해 기반시설의 설치목적과 연관성이 적은 부담금을 정리 통합해야 한다. 현재 우리나라의 개발관련 부담금은 그 종류와 목적이 각각 달라 기반시설공급이라는 특정 목적에 맞추어 체계적으로 부과되지 못하고 있다. 개발부담금과 과밀부담금 등 일부는 조세처럼 일반 목적으로 부과되기도 하는데, 따라서 그 법률적 타당성이 훼손될 수 있음을 유의해야 한다.

둘째, 부담금 부과 대상과 지역을 합리화해야 한다. 개발사업은 정도에 따라 외부효과의 크기가 다르기 때문에 개발대상사업별로 기반시설 부담비용을 차별화하고, 지역마다 기반시설의 필요성도 다르기 때문에 지역별로도 그 특성을 고려해야 한다. 굳이 기반시설부담구역을 지정해 이 구역 내에서만 부담금을 부과할 필요가 없으며, 기반시설부담구역이 아니더라도 개발로 인해 자본증진 프로그램의 필요성이 발생한다면 여기에도 부담금이 부과되어야 한다. 요컨대 전국적으로 또는 개발사업별로 획일적인 적용은 주의해야 한다.

셋째, 부담금의 사용용도와 투자지역의 합리화가 필요하다. 개발부담금과 과밀부담금을 예로 들면 50%는 지자체의 일반회계에 배당되어 지정된 용도와 지역과는 무관하게 사용되고 있고, 나머지 50%도 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 귀속되어 당해 지역 기반시설의 설치와 무

관하게 사용되고 있는 실정이다. 징수된 부담금이 당해 지역의 용도에 사용되어야 개발에 따른 기반시설의 공급이 원활해질 수 있고, 부담금 납부자의 반발도 감소될 수 있으며, 개발사업자의 개발로 필요하게 된 기반시설을 해당 지방정부가 징수된 부담금으로 대신 설치·공급하면 주거환경의 개선 등 여러 혜택이 개발사업자에게도 되돌아갈 수 있다. 더불어 징수된 부담금은 당해 기반시설의 신설 또는 확장에 사용되어야지 운영비용에 사용되면 안 된다.

넷째, 부담금의 부과액과 부과시기를 합리화해야 한다. 현재 우리나라의 교통유발부담금 등 각종 부담금은 한계비용 개념에 입각해서 부과되지 않고 있다. 개발사업자가 초래한 한계비용만큼 부담금을 부과해야, 즉 가능한 한 사적 한계비용(PMC)과 사회적 한계비용(SMC)을 일치시켜야 외부불경제를 내부화할 수 있다. 부과시기도 개발신청 허가 시 부과되도록 해 가능한 개발완료와 동시에 필요한 기반시설이 공급되도록 해야 한다.

다섯째, 지방정부의 부담금 부과권한과 사용권한을 강화해야 한다. 부담금 부과와 사용권한이 지나치게 중앙정부위주로 되어 있는 현재 상황을 개선해, 지방정부가 당해 지역의 여건에 따라 부담금을 부과하고 사용하도록 해야 한다. 부담금 부과 및 사용권한이 지방정부에 더 많이 부여되면, 개발에 따른 기반시설공급에서 어떤 종류의 기반시설이 어느 정도 필요한지 중앙정부보다 더 잘 알고 있으므로 부담금을 더욱 효율적으로 사용할 수 있다.

여섯째, 중기지방재정계획과 연계를 강화해야 한다. 현재 우리나라의 각종 부담금은 지방정부의 중기지방재정계획과 연계성이 매우 미흡하다. 기반시설소요량을 예측하고 계획한 중기지방재정계획을 토대로 부담금 부과와 활용이 이루어져야 합리적이다. 그렇지 않으면, 미국의 경우처럼 부담금부과에 대한 법률소송에서 정부가 패소할 수 있다.

마지막으로, 부담금 부과와 시행을 위한 전문인력과 전담조직이 필요하다. 아무리 좋은 취지의 제도라도 이를 시행할 전문적인 인력과 조직

이 구비되어 있지 않다면 공염불에 지나지 않는다. 따라서 성공적인 시행을 위해서는 대학 및 연구소, 정부기관 등에서 전문지식을 지닌 인력과 전담조직이 필요하다. 아울러 부담금은 개발시장 여건에 따라 개발자와 소비자 간 전가(incidence)가 불공평하게 발생할 수 있고, 저소득층을 배제할 수 있기 때문에 이를 해결하는 제도적 장치가 구비되어야 한다.

### (3) 중기지방재정계획에 대한 평가와 개선방안

정부부문의 적극적인 재정투자 없이 민간개발사업자가 납부한 기반시설부담금 등의 설치비용만으로는 기반시설용량의 서비스수준이 유지·확충되기 힘들다. 특히 기초지자체에서 공급되기 힘든 광역기반시설의 경우는 더더욱 그러하다. 광역기반시설은 광역계획하에 중앙정부, 광역 및 기초지자체의 긴밀한 협력이 절대 필요하다.

우리나라의 기반시설연동제는 기반시설부담금 등의 설치비용만 관계되는 것으로 운영되는 한계점이 있다. 기반시설연동제가 효과적으로 운영되려면, 기반시설부담금 등의 설치비용뿐만 아니라 자본증진 프로그램같은 중기지방재정계획과 통합·운영되어야 한다. 정부부문의 중기지방재정계획과 반드시 결합됨으로써 적극적으로 기반시설 설치를 위한 재정을 투자하고 개발의 시점을 조절할 필요가 있다. 기반시설의 설치 단년도의 투자가 아닌 중장기적 투자를 필요로 하는 바, 정부부문의 재정투자는 중기지방재정계획을 통해서 효율적으로 집행될 수 있다. 민간 부문에서 확보된 기반시설부담금 등의 설치비용을 효율적으로 활용하기 위해서도 중기지방재정계획이 매우 중요하다. 우리나라의 중기지방재정계획을 자본증진 프로그램처럼 실질적으로 운용할 수 있는 방안이 요구되는 바, 구체적으로는 다음과 같다.

첫째, 광역도시계획·도시계획과의 연계를 강화하고, 도시계획에 기반시설용량을 설정해 이의 유지·관리·확충을 위해 적극적인 투자와 개발시점의 조절이 필요하다. 도시계획은 해당 지역의 발전방향과 전략을 담은 장기구상으로서 필요한 기반시설의 종류와 서비스수준을 설정하고

행정부서별 개별 사업의 근거와 지침이 되며, 주민의 선호를 반영해야 한다. 지방정부의 각 부서는 도시계획을 토대로 일관성 있게 도로, 상하수도 등 개별 시설별 계획을 수립하고 중기지방재정계획을 통해 효율적으로 투자해야 한다. 또한 기반시설용량을 유지·관리하고 개선하기 위해서 중기지방재정계획을 통해 개발의 시점을 관리해야 한다. 개발신청에 대해 기반시설용량이 충분하지 않을 경우 중기지방재정계획에 기반시설 설치가 예정되어 있는지 검토함으로써 개발 시점을 관리할 필요가 있다.

둘째, 기반시설투자사업의 우선순위를 고려해 합리적인 자원배분이 되도록 해야 한다. 지방정부의 재정력은 한계가 있기 때문에 개별 부서에서 요구하는 모든 기반시설사업을 동시에 시행할 수는 없다. 즉, 한정된 재원으로 투자의 효율성을 극대화하기 위해서 기반시설투자사업의 우선순위설정이 필요하고, 가장 우선순위가 높은 사업과 부문에 재원이 배분될 필요가 있다. 이를 위해서는 기반시설투자사업에 대한 우선순위를 설정하기 위한 객관적인 심사기준을 개발해야 한다.

셋째, 지방정부의 자원조달권한의 강화와 자원조달방식의 합리화가 필요하다. 현재는 자원조달권한, 즉 지방세 부과권한 및 지방채 발행과 각종 부담금 부과권한이 중앙정부에 집중되어 지방정부가 필요한 기반시설투자사업을 시행하는 데 한계가 있다. 비록 국가보조금, 지방양여금, 지방교부세가 지방정부에 지급되기는 하지만, 이는 중앙정부의 위임사무에 주로 사용되도록 하는 의존재원들이다. 따라서 지방채와 개발관련 부담금 등 자주재원의 부과권한을 강화해 지방정부가 당해 지역에 필요한 기반시설투자사업을 추진할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 자본예산과 경상예산을 분리해 효율적인 기반시설투자가 이루어질 수 있도록 자본예산제도를 도입해야 한다. 자본예산제도는 중장기 투자사업에 소요되는 재원을 효율적으로 배분·관리할 목적으로 고안되었는데, 다년간에 걸쳐 경제적 효과가 발생하는 대규모 사업이나 자산구입 및 유지관리에 필요한 자금을 조달하고 집행·관리하는 예산제도이다. 자본예산제도는 중장기적 관점에서 예산을 운영할 수 있기 때문에 중기

지방재정계획의 실효성을 제고할 수 있다. 즉, 자본예산에 속하는 기반 시설투자사업을 중심으로 중장기 미래예측(세입, 세출), 관련 재정계획의 수립, 투자사업의 재정 및 지역경제 파급효과분석을 시도함으로써 재정 운영의 계획성이 제고된다.

## 5. 결론

본 연구는 「국토계획법」의 제정으로 2003년부터 시행되어온 기반시설 연동제의 시행착오를 줄이고 성공적으로 시행할 수 있는 개선방안을 운영원리의 큰 틀에서 제시했다. 이를 위해서 기반시설연동제를 비교적 성공적으로 운영하고 있는 선진 외국, 특히 미국의 경험을 고찰했고, 이를 토대로 시사점과 평가기준을 도출해 우리나라 기반시설연동제에 대한 평가와 성공적인 시행방안을 살펴보았다. 그 결과 성공적인 시행방안을 크게 세 가지 차원에서 제시했는데, 이는 단기와 중기의 구분 없이 가능한 한 이른 시일 내에 시행되어야 한다.

첫째, 개발허가방법 차원에서는 개발허가방법의 원칙에 충실해질 필요가 있다. 단순히 용도와 밀도규제만 충족시키면 개발을 허가하는 구조가 아닌, 기반시설용량의 서비스수준을 적극적으로 고려해 허가할 필요가 있다. 적용은 개발밀도관리구역이든 기반시설부담구역이든 구분 없이 또한 기성시가지이든 신규개발지이든 구분 없이 지방행정구역 전역에 걸쳐 이루어져야 한다. 개발신청이 이루어지면 우선 광역도시계획·도시계획에 부합하는지 그리고 기반시설용량은 충분한지를 검토하고, 이에 합당하다면 적정 기반시설 설치비용을 부담시키고 개발허가를 하며, 계획에는 부합되나 용량이 충분하지 않다면 중기지방재정계획에 기반시설 설치계획이 예정되어 있는지를 보고 개발허가 여부를 판단해야 한다.

둘째, 기반시설부담금의 부과 차원에서는 기반시설부담금이든 기반시설 설치비용이든 합리적 연관성(rational nexus)의 요건을 충족시켜야 한다.

구체적으로는 개발관련 부담금 수십 개의 통폐합, 부담금 부과 대상과 지역의 합리화, 부담금의 사용용도와 투자지역의 합리화, 부담금의 부과 금액과 부과시기의 합리화, 지방정부의 부담금 부과 및 사용권한 강화, 중기지방재정계획과 연계 강화, 부담금 부과와 시행을 위한 전문인력과 전담조직의 필요성 및 저소득층을 위한 제도적 장치를 강조했다.

셋째, 중기지방재정계획의 운영차원에서는 자본증진 프로그램처럼 실질적으로 운용할 수 있는 방안이 요구된다. 구체적으로는 광역도시계획·도시계획과의 연계 강화, 도시계획에 기반시설용량을 설정해 이의 유지·관리·확충을 위한 적극적인 투자와 개발시점의 조절, 기반시설투자사업의 사업우선순위를 고려한 합리적인 재원배분, 지방정부의 재원조달권한 강화와 재원조달방식의 합리화, 자본예산과 경상예산을 분리해 효율적인 기반시설투자가 이루어질 수 있도록 자본예산제도의 도입을 강조했다.

종합적으로 볼 때, 기반시설연동제도 하나의 개발규제수단이기에 때문에 합리적인 규제의 방향과 조화를 이루어야 성공적으로 시행될 수 있다. 우선 시장과 정부의 적정 역할 분담으로 개발시장의 결점을 보완하고 그 기능을 활성화하는 범위 내에서 이루어져야 한다. 정보장벽과 거래비용을 감소하고 정부부문의 비효율을 제거해 시장기능을 더 많이 활용하는 방향으로 전개되어야 한다. 다음으로는 개인의 선호(preference)에 의한 자유로운 경제활동을 보장하는 민주적인 정치체제의 구축으로 중앙정부와 지방정부의 적정 역할분담하에 지방정부의 자율성을 보장하는 체계가 필요하다. 이는 사람들의 선호에 차이가 있기 때문에 중앙정부가 획일적으로 기반시설을 공급하는 것보다는, 선호에 대한 정보를 더 많이 가지고 있어 이를 잘 반영할 수 있는 분권화된 지방정부 체제가 공급하는 것이 더 효율적임을 의미한다.

❖ Abstract

A Study on the Successful Implementation of  
'Adequate Public Facility Requirements' in Korea

Jo, Deuk-Hun

Korean infrastructure linkage program seeking 'Adequate Public Facility Requirements(=concurrency)' was introduced in 2003 with the National Land Planning and Use Act. But the program has experienced much trial and error in the actual operation. This background made this paper suggest more realistic and rational operation principles of the program instead of minor facts. In conclusion, this paper presented three kinds of successful operation principles in the development permit system, infrastructure impact fee, and mid-term local financial planning.

Keywords: Adequate Public Facility Requirements(=concurrency), Infrastructure Installation Area, Infrastructure Impact Fee, Mid-Term Local Financial Planning

참고문헌

건교부. 2002.12.30. 『기반시설연동제 운영지침』.  
 \_\_\_\_\_. 2005.9.1. 『기반시설연동제 운영지침』.  
 국토해양부. 2008.3.28. 『기반시설부담금에 관한 법률 폐지법률』.  
 김형복. 2001. 『도시성장관리를 위한 GIS 기반의 상수도시설연동제도 모델링』. 대한  
 국토·도시계획학회 추계학술대회 발표논문.  
 \_\_\_\_\_. 2003. 『개발행위에 따른 기반시설연동제 운영방안』. 《국토》 제245호.  
 김형복 외. 2003a. 『개발에 따른 기반시설부담비용의 적정배분에 관한 연구』. 《국토  
 계획》 제38권 제3호.  
 \_\_\_\_\_. 2003b. 『기반시설부담구역제도의 효율적인 수행방안에 관한 연구』. 대한국  
 토·도시계획학회 정기학술대회.  
 \_\_\_\_\_. 2004. 『기반시설연동 계획지원체계에 의한 기반시설연동제도 개선에 관한 연  
 구』. 대한국토·도시계획학회 정기학술대회.  
 \_\_\_\_\_. 2006. 『기반시설부담금제의 현황과 과제』. 《도시정보》.  
 \_\_\_\_\_. 2007. 『기반시설연동제와 기반시설부담금제의 비교분석에 의한 효율적인 기  
 반시설 확보방안에 관한 연구』. 대한국토·도시계획학회 추계정기학술대회.  
 부천시. 2006. 『부천시 개발제한구역 우선해제지역 기반시설연동제 적용에 관한 연  
 구』.  
 이규환. 2001. 『자본예산제도와 지방채』. 《지방재정》 제4호.  
 이영성. 2005. 『최적성장관리이론의 시사점에 관한 연구』. 《국토계획》 제40권 제1  
 호.  
 \_\_\_\_\_. 2005. 『기반시설부담금 제도가 주택공급과 주택가격에 미치는 장기적인 영향  
 에 관한 연구』. 《국토계획》 제40권 제5호.  
 \_\_\_\_\_. 2007. 『기반시설확충을 위한 부담금의 문제점과 개선방향에 관한 연구』. 《부  
 동산학보》 제31집.  
 이정전. 1988. 『토지경제론』. 박영사.  
 이창수 외. 2002.5. 『기반시설연동제 도입과 도시계획의 과제』. 《도시정보》.  
 정우형·지대식. 2001. 『기반시설부담제도 운용기준 작성연구』. 국토연구원.  
 조덕훈. 2002. 『우리나라 대도시 주변부 택지개발규제의 문제와 개선방안 연구: 기반  
 시설연동제를 중심으로』. 서울대박사논문.  
 \_\_\_\_\_. 2005. 『미국 기반시설연동제의 운영체계 및 시사점』. 《지역연구》 제21권  
 1호.  
 조철주. 2001. 『성장관리(Growth Management)제도의 요소와 운영』. 토지이용연구회.  
 화성시. 2005. 『매송 기반시설부담계획』.

- Altshuler, Alan A. and Jose A. Gomez-Ibanez. 1993. *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use Exactions*. the Brookings Institution.
- Bowyer, Robert A. 1993. *Capital Improvements Programs: Linking Budgeting and Planning*. APA.
- Brueckner, Jan K. 1997. "Infrastructure financing and urban development: The economics of impact fees". *Journal of Public Economics* vol. 66.
- Brueckner, Jan K. and Hyun-A Kim. 2003. "Urban Sprawl and Property tax". *International Tax and Public Finance* vol. 10. no. 1.
- Buchsbaum, Peter A. & Larry J. Smith. editors. 1993. *State & Regional Comprehensive Planning: Implementing New Methods for Growth Management*. American Bar Association. Section of Urban, State, and Local Government Law. Chicago. Ill.: The Association.
- Burchell, Robert W. & David Listokin. 1995. *Land, Infrastructure, Housing Costs and Fiscal Impacts Associated with Growth: The Literature on the Impacts of Sprawl versus Managed Growth*. Lincoln Institute of Land Policy Research Papers.
- City of Tallahassee, Florida. 22 March 2000. *Concurrency Management System: Policy and Procedures Manual*.
- Daniels, Tom and Deborah Bowers. 1997. *Holding Our Ground: Protecting America's Farms and Farmland*. Island Press.
- DeGrove, John M. 1992. *The New Frontier for Land Policy Planning and Growth Management in the States*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Delafons, John. 1990. *Development Impact Fees and Other Devices*. University of California at Berkeley.
- Engle, R., Navarro, P., and Carson, R. 1992. "On the theory of growth controls". *Journal of Urban Economics* vol. 32.
- Escambia County. 1993. *Comprehensive Plan*. Florida.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Concurrency Management System Procedural Manual*. Florida.
- Fischel, William A. 1990. *Do Growth Controls Matter?: A Review of Empirical Evidence on the Effectiveness and Efficiency of Local Government Land Use Regulation*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- International City Manager's Association. 1968. *Principles and Practice of Urban Planning*.
- International City/County Management Association. 1988. *The Practice of Local Government Planning*.
- Knaap, Gerrit. 2000. *Land Supply and Infrastructure Capacity Monitoring for Smart Urban Growth*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Knaap, Gerrit, Chengri Ding and Lewis D. Hopkins. 1 Nov. 2001. "Managing urban

- growth for the efficient use of public infrastructure: toward a theory of concurrency”. *Journal of Planning Literature* vol. 16. no. 2.
- Mikesell, John L. 1982. *Fiscal Administration*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Nelson, Arthur C. 1988. *Development Impact Fees: Policy Rational, Practice, Theory, and Issues*. Planners Press.
- Nicholas, James C. & Arthur C. Nelson. 1988. “Determining the Appropriate Development Impact Fee Using the Rational Nexus Test”. *JAPA* vol. 54. no. 1.
- Nicholas, James C. et. al. 1991. *A Practitioner’s Guide to Development Impact Fees*. Planners Press.
- Patterson, T. William. 1979. *Land Use Planning: Techniques of Implementation*. Van Nostrand Reinhold Company.
- Porter, Douglas R. 1996. *Profiles in Growth Management: An Assessment of Current Programs and Guidelines for Effective Management*. Washington D.C.: Urban Land Institute.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Managing Growth in America’s Communities*. Washington, D.C.: Island Press.
- Robertson, Craig A. Winter 1991. “Concurrency and Its Relation to Growth Management”. *Nova law review* vol. 20. no.2.
- Schiffman, I. 1989. *Alternative Technique for Managing Growth*. Institute of Governmental Studies.
- Stroud, Nancy. 1988. “Legal Considerations of Development Impact Fees”. *JAPA* vol. 54. no.1.
- Synder, Thomas P. and Michael A. Stegman. 1986. *Paying for Growth: Using Development Fees to Finance Infrastructure*. Washington D.C.: ULI.
- U.S. General Accounting Office. Sep/2000. *Community Development: Local Growth Issues: Federal Opportunity and Challenges*.
- Walsh, Thomas M. & Roger A. Pearce. Spring 1993. “The Concurrency Requirements of the Washington State Growth Management Act”. *University of Puget Sound Law Review* vol. 16. no. 3.
- Young-Sung, Lee. 2001. “Local Government Choice of Financial Instrument for Growth Management: a New Perspective on Motivation and Economic Efficiency”. Cornell University Ph. D. Dissertation.

논문접수일: 2008. 04. 17.

게재확정일: 2008. 05. 21.