



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

산업단지 조성에 따른 부담금의  
부과에 관한 연구



濟州大學校 産業大學院

建設環境工學科

權 成 國

2011年 2月

산업단지 조성에 따른 부담금  
부과에 관한 연구

指導教授 李 東 昱

權 成 國

이 論文을 工學 碩士學位 論文으로 提出함

2011年 2月

權成國의 工學 碩士學位 論文으로 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

委 員 \_\_\_\_\_ 印

濟州大學校 産業大學院

2011年 2月

# A Study on Charge Imposed for Industrial Complex Construction

Sung Kuk Kwun

(Supervised by Professor Dong Wook Lee)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for  
the degree of Master of Engineering

2011. 2

This thesis has been examined and approved by

Thesis director, Byung-Gul Lee, Prof. of Civil & Ocean Engineering

Thesis director, Sang-Jin Kim, Prof. of Civil & Ocean Engineering

Thesis director, Dong Wook Lee, Prof. of Civil & Ocean Engineering

*February, 2011*

Department of Construction and Environmental  
Engineering

GRADUATE SCHOOL OF INDUSTRY

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

목 차 .....	i
표 목 차 .....	iii
그림 목차 .....	iii
Summary .....	vi
<b>I. 서 론 .....</b>	<b>1</b>
1.1 연구 배경 .....	1
1.2 연구 목적 .....	2
<b>II. 부담금에 관한 주요 연구 동향 .....</b>	<b>3</b>
<b>III. 시설부담금에 대한 법리적 해석 .....</b>	<b>5</b>
3.1 시설부담금의 정의 .....	5
1) 시설부담금의 개념 .....	5
2) 비용 부담의 원칙 .....	6
3.2 시설부담금의 산출과 문제점 .....	8
1) 시설부담금의 산정방식 .....	8
2) 시설부담금의 감면 .....	12
3) 시설부담금의 문제점 .....	14
3.3 시설부담금의 법리적 해석 .....	15

<b>IV. 법리적 해석에 따른 시설부담금 개선방안</b> .....	<b>16</b>
4.1 공공시설에 대한 편익 분석 방안 .....	16
1) 도로에 대한 편익 분석 .....	18
2) 녹지에 대한 편익 분석 .....	18
3) 공원에 대한 편익 분석 .....	19
4) 폐수종말처리장과 폐기물처리시설에 대한 편익 분석 .....	20
5) 우수지에 대한 편익 분석 .....	20
6) 전기시설에 대한 편익 분석 .....	21
4.2 부가적인 편익 및 손해에 대한 고려 방안 .....	22
4.3 편익의 범위 및 감면율 적용방안 .....	24
1) 공공시설에 대한 범위 및 감면율 적용방안 .....	24
2) 부가적인 편익과 손해비용에 대한 적용방안 .....	25
<b>V. 결 론</b> .....	<b>26</b>
<b>REFERENCES</b> .....	<b>28</b>
감사의 글 .....	30

## 표 목 차

<표 1> 시설부담금 관련 법령과 주요 내용 .....	6
<표 2> 비용 부담 원칙 .....	7
<표 3> 시설부담금과 준치부담금 비교 .....	8
<표 4> 각종 법령상의 기반시설, 간선시설 및 공공시설의 종류 .....	10
<표 5> 시설물별 시설부담금 감면비율 .....	13
<표 6> 기반시설별 부담비용 산정방식 .....	16
<표 7> 도로에 대한 편익분석시 고려사항 .....	18
<표 8> 녹지에 대한 편익분석시 고려사항 .....	19
<표 9> 폐수종말처리장 및 폐기물처리시설에 대한 편익분석시 고려사항 .....	21
<표 10> 우수지에 대한 편익분석시 고려사항 .....	21
<표 11> 전기시설에 대한 편익분석시 고려사항 .....	22
<표 12> 산업단지 편입에 따른 부가적인 편익 .....	23
<표 13> 산업단지 편입에 따른 손해비용 .....	24

## 그림 목 차

<그림 1> 연구 방법 .....	2
<그림 2> 분쟁사례 : 부담금 과다부과에 따른 문제점 .....	14

## Summary

In case the owner of an existing facility located within an industrial complex to be developed in accordance with a construction plan of industrial complex wishes to retain the facility, the related law allows retention of the facility without being torn down. In this case a charge will be imposed on the facility retained. The retention charge for the retained facility at this time is to be calculated by the percentage of the area the facility occupies in the whole area of the industrial complex. Disputes are arising as there are arguments that the retention charge computed in this method is too excessive.

In this study, we tried to grasp the meaning of the law related to computation of such a retention charge and proposed a method to calculate a reasonable retention charge. Especially, we proposed scope of benefit and a method to compute the benefit using the existing dispute cases and the meaning mentioned in Industrial Sites and Development Act'. According to the retention charge specified in 'Industrial Sites and Development Act', it is reasonable to impose a retention charge within the limit of the increased benefit generated by construction of the industrial complex. Accordingly, it is reasonable to calculate the retention charge considering the location of the facility to be retained within the industrial complex and the possibility for the owner to use public facilities to be constructed as a part of industrial complex later.

Also, the secondary benefit and loss to be generated by construction of the industrial complex should be also taken into account. As secondary benefits, we can take examples of increase in the land price, tax exemption and increase in the efficiency of land use. But, as imposing a charge on such secondary benefits may cause a problem of imposing a charge on profit which has not yet realized, it may cause another dispute due to double taxation.



As loss to occur due to construction of an industrial complex, we can take examples of noise to be generated during the construction period, pollution, and occurrence of defective products. However, it is difficult to predict such losses before the industrial complex is developed. Accordingly, the secondary benefits and losses to be caused by construction of the industrial complex should not be included in the calculation of retention charge, unless the contents are accurately verified.



# I. 서론

## 1.1 연구 배경

현재 ‘부담금관리기본법’상의 부담금은 100여 개에 해당되며, 이 중에서 건설사업 추진과정 또는 개발행위에 대해 부과되는 부담금은 약 20 여 개에 해당되고 있다. 특히 건설사업과 관련된 학교용지부담금, 기반시설부담금, 재건축부담금 등은 헌법과 법률에 위반되는 내용을 포함하고 있어 위헌의 소지가 있다는 것은 이미 알려져 있는 사실이다.<sup>1)2)</sup>

특히 학교용지부담금과 관련하여서는 문제가 되는 사업에 대해서 ‘학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법’을 통하여 부과된 부과금을 환급하고 있는 실정이다.

이처럼 건설사업과 관련된 각종 부담금에 대한 분쟁이 지속적으로 발생하고 있으며, 이에 대한 해법이 다각도로 모색되고 있는 상황이다.

산업단지 개발에 따라 개발되는 산업단지개발계획지구 내에 존치하고 있는 건축물에 대해서 부과되는 부담금으로 시설부담금이 있으며, 시설부담금 또한 여러 가지 문제가 제기 되고 있다.

특히 최근 들어 혁신도시 개발과 지자체의 지역 산업 육성을 위해 자체적으로 개발 추진하고 있는 산업단지 조성사업이 줄을 잇고 있어 산업단지 개발에 따른 시설부담금에 대한 문제는 지속적으로 문제가 될 가능성이 높다.

‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서는 개발 예정인 산업단지개발계획지구 내에 존치하고 건축물에 대해서는 수용하여 철거하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 철거에 따른 경제적 손실과 업체의 영업행위에 따른 세수 확보 차원에서 존치를 희망하는 업체에 대해서는 해당 건축물의 존치에 대한 신청을 받아 존치

1) 강운산(2008), 건설 관련 부담금 제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원

2) 기반시설부담금의 부과와 관련된 법적 근거가 되었던 ‘기반시설부담금에 관한 법률’은 2008.3.28일자로 폐지됨(폐지 이유 : 기반시설부담금이 상가 또는 주택 분양가에 전가되어 분양가 상승을 유발하고, 각종 개발사업을 추진하는 기업에게 부담을 가중하여 투자심리를 크게 위축시키고, 사실상 최종 부담자인 국민에게 기반시설 설치를 위한 개발부담금 등 각종 부담금과 도시계획세 등 조세 이외에 추가로 기반시설부담금을 부담하도록 하여 이중부과의 소지가 있는 등 법의 시행으로 문제점이 크게 나타남에 따라 법률 폐지함) - 이태식 외(2010)에서 인용

할 수 있도록 하고 있다.

이 때, 존치하는 건축물에 대해서는 산업단지개발에 따른 공공시설에 대한 편익을 고려하여 시설부담금을 부과하도록 하고 있다.

시설부담금의 부과와 관련하여 문제가 되는 부분은 산업단지개발계획지구 내에 기존치하고 있는 건축물의 소유자가 건축물의 존치를 희망할 경우에 부과되는 시설부담금이 과중하다는데 있다.

따라서 본 연구에서는 산업단지개발계획지구 내에 기존치하고 있는 건축물에 대해서 부과되는 시설부담금의 산정의 문제점을 분석해 보고 이에 대한 문제점을 시정할 수 기술적/정책적 방향을 제안하고자 연구를 수행하였다.

## 1.2 연구 목적

본 연구의 목적은 산업단지 개발에 따른 시설부담금의 부과에 대한 기술적/정책적 방안을 제안하는 것이다. 이를 위해서 부담금의 종류와 부담금의 원리적 개념에 대해서 분석해 보고, 시설부담금의 산정 방식의 문제점을 분석해 보고자 한다. 이를 위해서 시설부담금에 대한 법리적 해석을 하고자 하며, 이를 공학적인 시각에서 편익 분석을 실시할 수 있는 방안과 관련 규정의 개선방안을 제안하고자 한다.



<그림 1> 연구 방법

## II. 부담금에 관한 주요 연구 동향

건설사업 과정에서 발생하는 부담금과 관련된 주요한 연구는 기반시설부담금에 집중되어 이루어져 왔다. 그 이유는 전술한 바와 같이 기반시설부담금의 위험적인 문제 때문에 그에 대한 법리적 해석과 관련한 연구가 주를 이루고 있다.

강운산(2008)은 ‘건설 관련 부담금 제도의 문제점과 개선방안’에서 건설사업 관련 부담금의 현황을 고찰하고, 외국의 부담금 제도를 분석하였으며, 특히 학교용지부담금의 폐지, 기반시설부담금의 폐지, 재건축부담금의 문제점을 서술한 바 있다.

노동성(2007)은 ‘민원사례를 통해 본 기반시설 설치부담의 문제점과 개선방향’에서 여러 법률 상에서 언급하고 있는 기반시설과 공공시설을 고찰하고, 비용부담의 일반적인 개념과 그에 따른 문제점을 사례와 함께 서술하였다.

강병주(2003)는 ‘도시개발사업에서 공공시설 비용부담에 관한 연구’에서 도시개발사업 가운데 신규 택지개발사업 수행과정에서의 도시철도 건설비용에 국한하여 연구를 수행하였다. 강병주(2003)는 도시철도 건설비용을 누가 얼마나 부담하고, 비용부담 주체를 결정하는 원칙과 기준은 무엇이며, 선진국과 한국의 지방자치단체에서는 어떤 기준을 적용하고 있는지를 고찰하였다. 이를 통해 도시개발사업에서의 비용부담 주체와 부담규모 적정수준을 도출하고자 하였다.

이영성(2005)은 ‘기반시설부담금의 이론과 제도운용’에서 기반시설부담금 제도와 관련된 이론적 실증적 연구들을 고찰하고 이를 통해 기반시설부담금이 정착되기 위해서 유념해야 할 시사점을 제시하였다.

박우기(2004)는 ‘도시개발에 따른 기반시설 비용부담에 관한 연구’에서 용인 수지2지구 택지개발사업을 대상으로 기반시설의 비용부담 실태를 분석하였으며, 해당 사업의 담당공무원과 사업시행자, 그리고 관련 전문가를 대상으로 제반 문제점과 원인에 대해 심층면담조사를 실시하였다. 이를 통해 비용부담의 주체나 비용부담의 결정이 지방자치단체와 사업시행자간의 협의에 의해서 결정됨으로써 불합리한 비용부담의 전가를 지적하고, 기반시설 비용부담의 원칙의 정립, 비용

부담이 합리적으로 도출될 수 있는 협의제도 등을 제안하였다.

이태식 외(2010)는 ‘시설부담금 산정에 관한 분쟁 사례 연구’에서 시설부담금의 개념과 추가 감면율의 적용방안을 법리적인 해석 측면에서 분석하였다.

본 연구에서는 건설사업과정에서 나타날 수 있는 여러 가지 부담금에 있어서 부담금의 일반적인 개념과 원칙에 대해서 살펴보고, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률/법률시행령/법률시행규칙’에서 언급하고 있는 시설부담금의 법리적 개념과 시설부담금의 산정방식에 대해서 고찰해 보고자 한다. 특히 ‘산업입지 및 개발에 관한 법령’의 그간의 개정에 따른 이유를 살펴보고 이를 통해 법리적 개념과 시설부담금의 산정방식간의 상충되는 개념을 논거하고자 한다. 이를 통해 공학적인 시각에서의 시설부담금의 산정과 관련된 편익을 고려하고자 하며, 법률 조문의 개선사항을 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 시설부담금에 대한 법리적 해석

#### 3.1 시설부담금의 정의

##### 1) 시설부담금의 개념

산업단지개발계획지구 내에 건축물(공장)이 포함되면 전면 수용하여 철거하는 것이 원칙이나, 기존 우량 건축물에 대하여 이를 철거하는 경우, 사회경제적 손실이 될 것으로 인정되는 때에 산업단지개발계획에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 소유자의 신청을 받아 해당 건축물을 존치하도록 하고 있다.

이 때, 산업단지 내에 의무적으로 설치하는 도로, 공원, 녹지, 상하수도시설, 전기통신시설, 폐수종말처리시설 등의 설치비용에 충당하기 위하여 그 비용의 범위 내에서 존치시설 소유자에게 부과하는 부담금을 시설부담금이라 한다.

시설부담금의 산정은 공공건설의 건설총비용을 개발 후 분양하는 총면적으로 나눈 것에 시설부담금을 부담할 자의 소유부지면적을 곱한 금액으로 산정하도록 하고 있다.

이와 같이 시설부담금은 특정 공익사업과 특별한 이해관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위하여 과하는 공법상의 금전급부의무에 해당하는 법적 성격을 가지고 있다(이태식 외, 2010)

시설부담금의 개념과 산정 및 부과는 '산업입지 및 개발에 관한 법률/시행령/시행규칙'에서 법적 근거를 찾을 수 있다.

'산업입지 및 개발에 관한 법률, 제30조 기존 공장의 존치 등'에서는 기존 건축물의 존치 가능에 대한 내용을 담고 있다. 또한 '제33조 시설부담'에서는 시설부담금의 부과 근거를 담고 있다.

'산업입지 및 개발에 관한 법률시행령, 제31조 시설부담금'에서는 법률 제33조에서 언급한 시설부담금 부과의 근거에 따라 시설부담금을 산정하기 위한 공공시설의 범위, 공공시설의 건설비용, 시설부담금의 산정 및 감면에 대한 내용을

담고 있다.

또한 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률시행규칙, 제10조의3 시설부담금 감면’에서는 법률시행령 제31조에서 언급한 시설부담금의 감면에 대해서 구조물별로 구체적인 감면율을 제시하고 있으며, 추가적인 감면에 대한 내용도 제시하고 있다.

**<표 1> 시설부담금 관련 법령과 주요 내용**

관련 법령		주요 내용(의미)
산업입지 및 개발에 관한 법률	제30조 기존 공장의 존치 등	- 존치 가능 근거
	제33조 시설부담	- 시설부담금 부과 근거
산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령	제31조 시설부담금	- 공공시설의 범위 - 공공시설의 건설비용 - 시설부담금의 산정 - 시설부담금의 감면
산업입지 및 개발에 관한 법률 시행규칙	제10조의3 시설부담금 감면	- 시설부담금의 감면율 - 시설부담금의 추가 감면

출처 : 산업입지 및 개발에 관한 법률/시행령/시행규칙(이태식 외(2010)에서 재인용)

## 2) 비용 부담의 원칙

수익자 부담원칙은 도시기반시설로부터 직접적인 편익을 받은 사람들이 그 시설의 확충 및 정비에 대해 필요한 비용을 편익을 받은 정도에 비례하여 부담해야 한다는 원칙으로서 구체적인 수단으로 수익자부담금이 있다. 수익자부담금은 당해 지역의 공익사업에 의해 특별한 이익을 받는 사람들에 대해 수익의 한도 내에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것으로 이것은 공공사업의 실시로 인해 발생하는 예외적이고 우발적인 이익을 공공부문으로 환원시키는 기능을 한다(박우기, 2004).

원인자부담원칙은 당해 사업을 필요로 하게 만든 원인을 조성시킨 관계에 있는 자에 대하여 사업경비, 즉 도시기반시설의 설치비용을 부담시켜야 한다는 원칙이다(Bailey, 1990).

수익자부담원칙이 도시기반시설의 설치에 따른 그 편익이 누구에게 귀속되는가를 중요시하는 원칙이라면 원인자부담원칙은 도시기반시설의 설치에 따른 편익과는 관계없이 그 설치를 유발한 주체가 누구인가와 그 도시기반시설의 설치로 인해 발생하는 외부불경제의 책임이 어떤 주체에게 있는가를 중요시하는 원칙이다(박우기, 2004).

손괴자 부담원칙은 특정의 공익사업을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 그 사업이나 행위로 인한 손괴에 따른 경비를 충당하기 위해 부담시키는 것을 말한다.

**<표 2> 비용 부담 원칙**

수익자 부담금	당해 사업으로부터 특별한 이익을 받는 자에 대하여 그 수익의 한도 내에서 사업경비의 일부를 부담시키는 것
원인자 부담금	당해 사업을 필요로 하게 만든 원인을 조성시킨 관계에 있는 자에 대하여 사업경비의 일부를 부담시키는 것
손괴자 부담금	특정의 공익사업을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자가 그 사업이나 행위로 인해 필요하게 된 공익사업의 경비 충당을 납부하여야 하는 부담금

앞서 언급한 바와 같이 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서 언급되고 있는 부담금은 시설부담금(제33조), 이용자부담금(제35조), 원인자부담금(제35조)가 있으며, 이 중에서 이용자부담금과 원인자부담금은 그 실효성 측면에서 문제가 있어 법률에서 삭제되었다(2007. 4. 6 삭제)

따라서 현재, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서는 시설부담금(제33조) 조항만이 존재하고 있으며, 시설부담금의 존재 이유는 산업단지 조성에 따른 공공시설 건설비용을 산업단지 입주자에게 부과하기 위함이다. 즉, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서 규정하고 있는 시설부담금은 산업단지에 입주하는 사업자가 입게 되는 편익을 고려하여 부과하는 수익자부담금에 해당한다고 볼 수 있다.

이와 유사한 개념으로 ‘택지개발촉진법’에서 규정하고 있는 시설부담금(이하



‘존치부담금’)이 있다.<sup>3)</sup> ‘택지개발촉진법’에서 규정하고 있는 존치부담금도 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서 규정하고 있는 시설부담금과 거의 동일한 개념이다. 즉 산업단지 내의 공공시설에 대한 건설비용을 존치시설물의 소유자 또는 분양받는 자에게 부담하도록 하는 것이 ‘시설부담금’이고, 택지개발지구 내의 공공시설에 대한 건설비용을 존치시설물의 소유자에게 부담하도록 하는 것이 ‘존치부담금’이다.

**<표 3> 시설부담금과 존치부담금 비교**

시설부담금 (산업입지 및 개발에 관한 법률)	존치부담금 (택지개발촉진법)
사업시행자는 산업단지 내에 설치하는 시설 등의 비용에 총당하기 위하여 그 비용의 범위 안에서 존치시설물의 소유자나 개발 후 분양받는 자에게 시설 부담금을 납부하게 할 수 있다	택지개발지구내에 존치하게 된 시설물의 소유자에게 도로, 공원, 상하수도, 그 밖의 대통령령이 정하는 공공시설의 설치 등에 필요한 비용의 일부를 납부하게 할 수 있다

출처 : ‘산업입지 및 개발에 관한 법률(법률 제10331호)’ 및 ‘택지개발촉진법(법률 제10221호)’

‘택지개발촉진법 제12조의2 (건축물의 존치 등)’에 따른 존치부담금의 산정 원칙은 ‘존치부담금 단가산정방식 및 존치부지범위 등 적용기준(국토해양부고시 제2009-1072호)’에서 규정하고 있다.

### 3.2 시설부담금의 산출과 문제점

#### 1) 시설부담금의 산정방식

시설부담금의 산정과 관련하여 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률시행령 제31조 (시설부담금) 4항’에서는 당해 산업단지에 설치하는 공공시설의 비용은 당해 사

3) ‘존치부담금 단가산정방식 및 존치부지범위 등 적용기준(국토해양부고시 제2009-1072호)’에서 ‘택지개발촉진법 제12조의2(건축물의 존치 등)’에 따른 시설부담금을 ‘존치부담금’이라는 용어로 사용하고 있기 때 문에 본 연구에서는 ‘택지개발촉진법’에 따른 시설부담금을 ‘존치부담금’이라는 용어를 사용하고자 한다.

업단지의 추가용면적(기존 공장 등의 총부지면적을 포함한다)에 사업시행자가 분  
 양받는 개별가용면적의 비율에 따라 각 사업시행자가 이를 나누어 부담한다라고  
 규정하고 있다.

즉, 기존 건축물을 존치하고자 하는 소유자가 부담하여야 할 시설부담금은 아  
 래 식(1)과 같이 나타낼 수 있다.

$$\frac{\text{공공시설}}{\text{총면적}} \times \text{소유부지면적} \dots\dots\dots \text{식(1)}$$

주) 공공시설 : 도로(진입도로, 간선도로), 녹지, 공원, 용수공급시설, 하수  
 도시설, 전기통신시설, 폐수종말처리시설, 폐기물처리시설,  
 기타 공공시설

건설비용 : 공사비, 조사비, 설계비, 보상비 및 기타 비용

총면적 : 기존 공장 등의 총부지 면적을 포함

여기에서 공공시설이라함은 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률시행령 제31조(시설  
 부담금) 1항에서 규정하고 있는 도로, 녹지, 공원, 용수공급시설, 하수도시설, 전  
 기통신시설, 폐수종말처리시설, 폐기물처리시설, 기타 공공시설이라 할 수 있다.

공공시설과 관련하여 유사 관련 법령에서 언급하고 있는 시설물에 대한 내용  
 을 살펴보면, 기반시설, 간선시설, 공공시설이라는 말이 혼용되어 사용되고 있다.

먼저, 기반시설이란 도시의 기능을 능률적으로 수행하기 위한 아주 본질적인  
 사항인 상하수도와 고속도로, 교통시설, 에너지 공급시설 및 정보통신시설 등을  
 비롯하여, 시민이 쾌적하고 적정한 생활수준 유지와 관련이 있는 사회서비스 시  
 설 즉, 교육 및 의료시설, 여가시설, 공원녹지, 공중보건 및 복지시설 등을 포함  
 하는 매우 포괄적인 개념으로<sup>4)</sup> 법률적인 용어라기보다는 학문적인 용어로서 다  
 양하게 정의되고 있다.

즉, 공급주체와 관계없이 불특정 다수인을 위한 사회 공공의 공동목적을 위해  
 제공되는 시설로 정의될 수 있다.

4) OECD(1991) p.19, 박우기(2004)에서 재인용

기반시설을 규정하는 법률로는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’을 비롯하여 ‘도시개발법’, ‘도시 및 주거환경정비법’, ‘주택법’, ‘택지개발촉진법’, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 등이 있다.

다시 말해서 기반시설과 간선시설은 동일한 개념으로 사용되고 있음을 알 수 있으며, 이러한 기반시설에 대한 부담금이 최근 분쟁의 원인이 되고 있음을 알 수 있다.

‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서 규정하고 있는 기반시설은 시설부담금의 산정에 포함되는 항목이 아니며, ‘공공시설’에 대해서 시설부담금의 산정에 고려하도록 규정되어 있다.

<표 4>는 기반시설, 간선시설, 공공시설에 대해서 규정하고 있는 주요한 법률을 나열한 것이다.

**<표 4> 각종법령상의 기반시설, 간선시설 및 공공시설의 종류**

구분		국토의 계획 및 이용에 관한 법률		도시 개발법	도시 및 주거환경정비법	주택법	택지 개발 촉진법	산업입지 및 개발에 관한 법률	
		기반 시설	공공 시설	기반 시설	정비 기반시설	간선 시설	간선 시설	기반 시설	공공 시설
교통시설	도로	○		○	○	○	○	○	○
	철도	○						○	
	항만	○						○	
	공항	○							
	주차장	○	○		○				
	자동차정류장	○							
	궤도	○							
	삭도	○							
	운하	○							
	자동차 및 건설기계검사실	○							
공간시설	자동차 및 건설기계 운전학원	○							
	광장	○	○		○				○
	공원	○			○				○
	녹지	○	○		○				○
	유원지	○							○
공공공지	○	○		○				○	

<표 4> 각종법령상의 기반시설, 간설시설 및 공공시설의 종류(계속)

구분		국토의 계획 및 이용에 관한 법률		도시 개발법	도시 및 주거환경 정비법	주택법	택지 개발 촉진법	산업입지 및 개발에 관한 법률	
		기반 시설	공공 시설	기반 시설	정비 기반시설	간선 시설	간선 시설	기반 시설	공공 시설
유통공급 시설	유통업무시설	○							
	수도	○			○			○	○
	전기	○		○		○	○	○	○
	가스	○		○	○	○	○	○	
	열공급설비	○		○		○	○	○	
	방송	○							
	통신시설	○		○		○	○	○	○
	공동구	○	○		○			○	
	시장	○							
유류저장 및 송유설비	○							○	
공공문화 체육시설	학교	○							
	운동장	○	○						
	공공청사	○							
	문화시설	○							
	체육시설	○							
	도서관	○							
	연구시설	○							
	사회복지시설	○							
공공직업 훈련시설	○								
청소년수련시설	○								
방재시설	하천	○	○		○				○
	유수지	○	○					○	○
	저수지	○	○						
	방화설비	○	○		○				
	방풍설비	○	○						
	방수설비	○	○						
	사방설비	○	○						
방조설비	○	○						○	
보건위생 시설	화장장	○	○						
	공동묘지	○	○						
	납골시설	○	○						
	장례식장	○							
	도축장	○							
종합의료시설	○								
환경기초 시설	하수도	○	○	○	○	○	○	○	○
	폐기물처리시설	○						○	○
	수질오염 방지시설	○						○	○
	폐차장	○							

출처 : 박우기(2004) 및 '산업입지 및 개발에 관한 법률/시행령/시행규칙'에서 인용하여 재수정

또한 '산업입지 및 개발에 관한 법률시행령 제31조(시설부담금) 5항'에서는 공공시설이 특정한 사업시행자만이 사용을 위한 용도로 설치되는 경우에는 그 공공시설의 위치, 설치목적, 이용상황 및 지역여건 등을 종합적으로 고려하여 공공시설을 사용할 당해 사업시행자에 대하여 그 설치비용의 전부 또는 일부를 부담

하게 할 수 있다 라고 규정하고 있다.

즉, 시설부담금의 산정에 있어 특정 공공시설이 기존 건축물의 소유자나 분양 받는 사업시행자만을 위해 설치되는 경우에 있어서 그 사용 정도(편익 정도)를 고려하여 공공시설의 설치비용을 부담하도록 하고 있다는 의미이다.

‘산업입지 및 개발에 관한 법률시행령 제31조 5항’의 규정은 매우 의미있는 규정으로, 이 규정의 의미는 공공시설의 설치에 따른 시설부담금의 산정에 있어 면적에 비례한 설치비용의 부담을 전제로 하되, 공공시설에 대한 편익의 정도를 고려하여야 함을 규정하고 있는 내용이다.

이는 일률적인 산업단지 내의 면적 대비 시설부담금의 부과가 문제점을 내포하고 있을 수 있음을 암시하고 있는 규정이다.

실제로 기존 건축물의 존치를 희망하는 소유자나 분양에 따라 입주하게 되는 사업시행자의 업종, 그리고 공공시설의 위치(존치 건축물의 소유자나 분양 입주 소유자의 산업단지 내의 위치에 따른 공공시설의 위치), 이용상황 및 지역여건에 따라 시설부담금의 과다를 이의제기하는 경우가 발생하고 있다.

## 2) 시설부담금의 감면

시설부담금의 일률적인 산업단지 내의 면적대비 부과가 문제점이 있을 수 있고 또한 산업단지 내의 기존 건축물의 철거가 세금의 수입이 줄어드는 문제점이 있기 때문에 기존 건축물의 존치에 따른 시설부담금의 부과액을 감면하는 조항을 두고 있다.

즉, 존치시설물 소유자에 대한 시설부담금의 감액 조항(산업법 시행령 제31조 3항)이 담고 있는 의미는 ① 시설부담금을 부과할 때 공공시설의 설치로 편익을 받게 되는 존치시설물의 소유자가 받게 되는 편익 이상으로 시설부담금을 부담하게 되는 문제, ② 존치시설물에 대한 시설부담금의 부과는 산업단지의 구성에 따라 편익의 범위 내로 감액하여 부과할 수 있게 하기 위함, ③ 존치시설물의 소유자에 대한 시설부담금을 합리적인 수준으로 조정할 수 있게 하기 위함이다.<sup>5)</sup>

5) 이태식 외(2010) p.9에서 인용

존치시설물별 시설부담금의 감면 비율(산업법 시행규칙 제10조의3, 2007.10.5 신설)은 사업시행자가 부과하는 시설부담금을 시설물별로 감액할 수 있는 바 그 비율을 정할 필요에 따라 규정하고 있다. 시설부담금 산정금액의 25/100부터 100/100까지 감액할 수 있도록 하되, 사업시행자는 공공시설의 위치 및 이용상황 등을 고려하여 산업입지정책심의회 등의 심의를 거쳐 25/100(공장의 경우 30/100)의 범위 안의 율을 추가하여 감면할 수 있도록 하고 있다(표 6 참조).

시설물별 시설부담금의 감면 비율 적용은 ‘공공시설의 위치 및 이용상황’을 고려하여 추가적인 감면을 규정하고 있으며, 이것의 의미는 공공시설에 따른 편익의 범위 내에서 시설부담금의 부과가 이루어져야 한다는 취지에 따라 이루어지고 있다는 것이다.

그러나 이것 또한 일률적인 감면비율의 적용이기 때문에 공공시설의 이용에 따른 편익의 정도가 다를 수 있으며, 소수의 피해자가 발생할 수 있다는 측면이 있고, 사업시행자의 의지에 따라 적용되는 문제점을 안고 있다.

**<표 5> 시설물별 시설부담금 감면비율**

시설물 구분	감면비율
1. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호라목, 제2호, 제3호(바목부터 아목까지의 규정에 따른 시설에 한정한다), 제4호마목(종교집회장에 한정한다), 제6호, 제10호가목, 제14호가목 및 제23호부터 제25호까지의 규정에 해당하는 시설물	시설부담금 산정금액의 전액 면제
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호(라목에 해당하는 시설은 제외한다), 제3호자목, 제5호, 제10호(가목에 해당하는 시설은 제외한다), 제11호부터 제13호까지, 제17호부터 제19호까지, 제21호, 제22호, 제26호 및 제27호에 해당하는 시설물	시설부담금 산정금액의 100분의 50 감면
3. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호(바목부터 자목까지의 규정에 해당하는 시설은 제외한다), 제4호(마목 중 종교집회장은 제외한다), 제7호부터 제9호까지, 제14호(가목에 해당하는 시설은 제외한다)부터 제16호까지 및 제20호에 해당하는 시설물	시설부담금 산정금액의 100분의 25 감면

주) - "시설부담금 산정금액"이란 '산업입지 및 개발에 관한 법률시행령' 제31조제3항 본문에 따라 산정한 금액을 말한다.

- 본 시설물별 시설부담금 감면비율 사항은 '산업입지 및 개발에 관한 법률 시행규칙 제 10조의3 제1항' 관련이며, 2007.10.5 신설됨

### 3) 시설부담금의 문제점



출처 : 머니투데이(2007.3.31)

<그림 2> 분쟁사례 : 부담금 과다부과에 따른 문제점

부담금의 부과에 따른 분쟁사례는 여러 문헌과 판례에서 찾아볼 수 있다. 특히 노동성(2007)에 따르면 국민고충처리위원회에 진정된 의결 사례를 보여주고 있다. 1994년부터 1999년까지 국민고충처리위원회에 진정된 사례 중 의결내용을 보면 대부분이 부담금의 과도한 부담을 들고 있다. 또한 2000년부터 2006년까지의 진정된 사례를 보면 무상양도의 규정 위반, 과도한 부담이 주를 이루고 있다.

여기서 알 수 있듯이 부담금과 관련된 관련 법령에서 명시하고 있는 부담금의 면적대비 산정이 부담금 납부자에게는 아직도 과도하다는 것을 알 수 있다.

A지자체와 B기업 사이에서 발생한 분쟁사례를 보면, A지자체의 신도시개발에

따라 신도시 개발지역 내에 존치하고 있는 B기업에 대해서 철거를 요구하고 있으며, 철거를 원치 않고 존치하고자 할 경우에는 부담금을 납부토록 하고 있다. 문제는 존치를 희망할 경우에 부담해야 할 부담금이 너무 과중하다는 것이다. 또한 과도한 부담금에 따라 존치를 원치 않고 이전하고자 할 경우에 이전에 따른 보상금이 턱없이 모자라서 새로운 부지를 확보하기가 어렵다는 것이다.

기업 유치를 희망할 때에는 여러 가지 혜택을 내세우고 있지만, 막상 신도시 개발계획이 생기자 유치 기업을 내쫓는 상황이 되었으며, 기업의 경우에는 존치도 할 수 없고 이전도 할 수 없는 진퇴양난에 처하게 된 상황이다.

### 3.3 시설부담금의 법리적 해석

산업단지 조성에 따라 존치를 희망하는 기존 구조물의 소유자와 분양에 따라 입주하게 되는 입주자에게 부과되는 시설부담금에 대한 법리적 해석을 통해 시설부담금의 합리적인 산정이 필요하다.

‘산업단지 및 개발에 관한 법률시행령’에서는 “... 산업단지 조성에 따라 증가되는 편익의 범위 내로...” 라고 시설부담금의 산정 원칙을 규정하고 있다. 즉, 시설부담금의 산정시 편익의 범위 내에서 합리적인 수준으로 조정되어야 함을 이야기 하고 있다.

또한 ‘산업단지 및 개발에 관한 법률시행규칙’에서는 “... 공공시설의 위치 및 이용상황과 산업단지 개발에 따른 지가상승분 및 시설부담금의 정도를 고려하여...” 라고 시설부담금의 감면을 규정하고 있다. 즉, 공공시설의 활용정도를 감안 하되, 부가적인 편익 등을 고려하여 시설부담금 정도를 감면할 수 있음을 이야기 하고 있다.

다시 말해서 시설부담금의 산정에 대한 법리적인 해석을 고려해 볼 때, 면적 대비 일률적인 시설부담금의 산정과 부과는 과도한 부담으로 여겨질 수 있으며, 공공시설에 대한 활용정도를 고려한 편익 분석을 통해 합리적인 가액을 부과하여야 하며, 산업단지 편입에 따른 부가적인 편익과 함께 불이익도 고려하여야 한다.



## IV. 법리적 해석에 따른 시설부담금 개선방안

### 4.1 공공시설에 대한 편익 분석 방안

‘산업입지 및 개발에 관한 법령’의 시설부담금에 대한 법리적 해석을 통해 편익의 범위 내에서의 합리적인 가액 책정과 공공시설의 활용정도 및 부가적인 손익을 고려하여 감면이 이루어질 필요성을 살펴보았다.

공공시설의 활용정도에 따른 편익 분석은 각 공공시설물별에 대한 부담비용 산정방식의 필요성을 의미한다.

국토연구원(2002)에서는 기반시설별 부담비용 산정방식에 대한 의미있는 내용을 제시한 바 있다.

<표 6>에서 보는 바와 같이 각 시설물별 적정한 시설에 대한 규모를 규정하고 있는 내용이다. 이는 산업단지 내에서 과다하게 설계될 수 있는 공공시설에 대한 적정한 규모를 규정하는 중요한 기준이라 할 수 있다.

**<표 6> 기반시설별 부담비용 산정방식**

기반 시설	부담비용 산정방식
도로	기반시설부담 구역 밖의 간선도로로부터 기반시설부담 구역까지의 진입도로를 포함하여 당해 구역의 도로부지확보비용과 도로건설비용 등 실제로 소요될 비용을 추정하여 산정
공원·녹지	부지확보비용, 공원·녹지시설의 설치비용, 조경비용 등 실제로 소요될 비용을 추정하여 산정

<표 6> 기반시설별 부담비용 산정방식(계속)

기반 시설	부담비용 산정방식
학교용지	<p>학교용지를 확보하기 위하여 실제로 소요될 것으로 추정되는 용지매입비·조성비의 합계액에서 학교설치기관에 대한 매각추정가격을 차감하여 산정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•학교용지총부담비용=초등학교용지부담비용+중학교용지부담비용+고등학교용지부담비용</li> <li>•초등학교요지부담비용=계획세대수/2,500×(용지매입비+조성비-매각가격)</li> <li>•중학교용지부담비용=계획세대수/5,000×(용지매입비+조성비-매각가격)</li> <li>•고등학교용지부담비용=계획세대수/5,000×(용지매입비+조성비-매각가격)</li> </ul>
수도·하수도	기반시설부담구역의 계획인구·급수인구·하수처리인구 등을 감안하여 산정되는 적정수도·하수도의 용량을 기준으로 실제로 소요될 설치비용을 추정하여 산정
폐기물처리시설	기반시설부담 구역의 규모와 계획인구로 산정한 적정규모의 폐기물처리시설을 설치하기 위하여 실제로 소요될 부지매수가격과 건설비용 등을 합산하여 산정
협약에 의한 기반시설	부지매입비용·건축비용 등 기반시설의 설치에 실제로 소요될 비용으로 추정하되 구체적인 설치비용은 시장·군수와 개발행위자가 서로 협의하여 산정

출처 : 국토연구원(2002) pp.543~555, 박우기(2004)에서 재인용

시설부담금과 관련된 분쟁의 주요 원인은 편익의 정도를 산출함에 있어 발생하고 있다.

기존 분쟁에서도 알 수 있듯이 시설부담금은 편익의 범위 내에서 이루어져야 하는 것이 타당하며, 편익의 범위를 추산하기 위한 즉, 편입에 따른 공공시설에 대한 편익 정도를 분석하기는 매우 난해하며, 개별 분쟁사안별로 개별적인 결론이 도출되는 사안이다.

본 연구에서는 기존의 연구결과 및 개별 분쟁사안에 대한 조정 결과를 토대로 개별 분쟁 사안에 대하여 적용할 수 있는 일반적인 기준을 제시하고자 한다.

시설부담금 산정, 감면 및 추가감면에 대한 법리적인 의미를 고찰해 보고, 그에 따른 공공시설에 대한 의미를 분석해 볼 때 공공시설 즉, 도로, 녹지, 공원, 용수공급시설, 하수도시설, 전기통신시설, 폐수종말처리시설 및 폐수처리시설 각각에 대한 편익의 분석방법을 제시하는 것이 필요하다.

### 1) 도로에 대한 편익 분석

산업단지의 공공시설물 중 도로는 가장 큰 편익의 대상 구조물에 해당한다. 도로에 대한 편익분석에 있어 관련 법에서 언급하고 있는 산업단지의 전체 면적 대비 기존 준치물의 면적에 비례한 편익 분석은 과도한 측면이 있다. 즉, 기존 준치물과 이격이 큰 도로의 경우는 거의 사용 가능성이 떨어지기 때문에 편익으로 간주하기에는 다소 무리이다. 따라서 도로에 대한 편익분석은 산업단지 내에서의 준치 구조물의 위치, 산업단지 설계시 적용되었던 교통영향 평가자료, 교통흐름 분석자료를 고려하여 분석하여야 한다. 또한 특히 기존 공장 내의 출입차량에 대한 분석을 통하여 출입차량의 종류, 규모, 주로 이용하는 도로현황을 파악하여 도로에 대한 편익을 도출하여야 한다(표 7 참조).

**<표 7> 도로에 대한 편익분석시 고려사항**

고려사항	주요 쟁점
준치 건축물의 위치 (출입문 포함)	- 산업단지 내 준치 건축물의 위치에 따른 도로 활용 가능성 검토
교통영향 평가자료	- 교통영향 평가 자료의 검토를 통해 인접 도로의 개발 계획 - 교통량 분석 내용 검토
교통 흐름 분석	- 교통신호체계 변경 계획(경찰청)을 통해 준치 건축물의 주변 교통 흐름 분석
준치 건축물 내 출입차량 분석	- 출입 차량의 규모, 노선 분석 (출퇴근 및 주요한 물품운반 차량 등) - 차량 출입대장기록 분석(1년 자료 분석)

출처 : 이태식 외(2010)

### 2) 녹지에 대한 편익 분석

산업단지 공공시설 중 녹지에 대한 편익 분석은 다소 논란의 여지가 많다. 기존 존치물과 이격이 있는 녹지를 편익에 포함시킬 수 없다는 것도 공익성에 위배되는 면이 있기 때문이다. 그러나 이격이 큰 녹지에 대해서 편익으로 간주하는 것도 문제가 있다.

녹지에 대한 편익 분석은 존치 구조물의 위치에 따른 녹지에 대한 사용성을 분석하여 도출하는 것이 타당하다. 산업단지별 녹지 현황과 그에 따른 사용성을 도출하여 단지별로 형평성 있는 공공시설에 대한 공사비 산출이 필요하다(표 8 참조).

**<표 8> 녹지에 대한 편익분석시 고려사항**

고려사항	주요 쟁점
존치 건축물의 위치	- 산업단지 내 존치 건축물의 위치에 따른 주요한 인접 녹지 검토
단지 내 녹지의 분포 현황 분석	- 녹지의 배치 목적 - 녹지의 위치 및 면적 조사 - 현실적으로 편익으로 간주될 수 있는 녹지 분석

출처 : 이태식 외(2010)

### 3) 공원에 대한 편익 분석

공원은 산업단지 공공시설 중에서 편익에 대한 분석시 가장 논란이 있을 수 있는 시설물에 해당한다. 다른 공공시설이 기능적 지원시설 측면이 강한 반면, 공원은 기능적인 시설이라기보다는 공익적 차원이 강하기 때문이다.

따라서 공원의 이용 가능성이 낮다고 해서 편익이 전혀 없다고 간주하기에는 무리가 있다.

물론, 전혀 이용 가능성이 낮은 공원에 대한 공사비를 지불해야 한다는 불합리한 면도 없지는 않지만, 이러한 공익적 성격이 강한 공공시설물에 대해서 단순히 편익의 논리로만 접근하기에는 산업단지의 불균형적인 개발이 문제가 될 수 있기 때문이다.

따라서 산업단지 내의 공원에 대해서는 100% 편익으로 간주하는 것이 타당하

다는 것이 기존의 연구의 결과이다.

#### 4) 폐수종말처리장과 폐기물처리시설에 대한 편익 분석

폐수종말처리장과 폐기물처리시설에 대한 편익 분석에 대해서는 이용 가능성을 고려하여 편익을 고려해야 한다는 것에 대해서는 논란의 여지가 없다.

폐수종말처리장과 폐기물처리시설을 사용할 가능성이 없는 기존 업체나 입주 업체에게 공사비를 부담시키는 것이 부당하기 때문이다. 물론 현재는 이용가능성이 없지만 미래 이용 가능성이 다분한 업체에 대해서 공사비를 부담시킬 것인지에 대한 논란이 있는 것은 사실이다.

그러나 아직 실현되지 않은 미래의 가능성에 대해서 부담을 시키는 것은 문제가 있을 수 있다.

따라서 폐수종말처리장과 폐기물처리시설에 대한 편익분석은 현재 준치 구조물 즉 준치 업체의 업종과 폐수 및 폐기물의 발생 유무와 발생 규모를 파악하는 것이 우선적으로 필요하다.

폐수 및 폐기물 발생 업체라고 한다면 기존에 보유하고 있는 관련 정화시설의 유무와 규모, 향후 발생 가능한 폐수와 폐기물의 규모, 미래 공공시설 이용 가능성에 대한 분석이 필요하다. 이를 통해 합리적으로 폐수종말처리장과 폐기물처리시설의 이용 가능성을 분석하고, 이에 따라 부담시키는 것이 타당하다(표 9 참조).

#### 5) 우수지에 대한 편익 분석

우수지에 대한 편익분석은 우수지의 활용가능성을 분석하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 전체 산업단지의 지형 구배 및 조건을 고려하여 준치 구조물이 위치한 지역의 우수지 활용 가능성을 파악해야 한다.

따라서 준치 구조물의 산업단지 내 위치와 우수지의 근접성, 산업단지 설계도면 검토, 우수관망도 분석이 요구된다(표 10 참조).

**<표 9> 폐수종말처리장 및 폐기물처리시설에 대한 편익분석시 고려사항**

고려사항	주요 쟁점
폐수 발생 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 존치건축물의 폐수처리장 보유 유무</li> <li>- 폐수처리장(정화시설)의 처리방식 및 처리용량</li> <li>- 폐수처리 실태(폐수처리 후 방류 현황)</li> <li>- 취급 품목 및 보유설비 검토</li> <li>- 향후 폐수 발생 가능성</li> <li>- 공공시설 이용 가능성</li> </ul>
폐기물 발생 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 폐기물 관리 대장</li> <li>- 폐기물 처리 실태</li> <li>- 취급품목 및 보유설비 검토</li> <li>- 향후 폐기물 발생 가능성(발생시 향후 처리방안 등)</li> <li>- 공공시설 이용 가능성</li> </ul>

출처 : 이태식 외(2010)

**<표 10> 우수지에 대한 편익분석시 고려사항**

고려사항	주요 쟁점
존치 건축물의 위치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단지 내 존치건축물의 위치</li> <li>- 우수지와 근접성</li> </ul>
단지 전체에 대한 지형 구배	- 설계도면 검토를 통한 단지 내 지형구배 분석 (우수의 방류에 따른 우수지 활용 가능성 분석 등)
재해영향평가자료	- 우수지 이용 가능성
단지 설계도면	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수관망도 설계도 검토</li> <li>- 단지 지형도 검토</li> </ul>

출처 : 이태식 외(2010)

6) 전기시설에 대한 편익 분석

전기시설에 대한 편익분석 또한 전기시설의 이용가능성을 분석하여 편익부분만큼을 부담시켜야 한다. 이를 위해서는 존치 구조물의 산업단지 내 위치와 구조물 인근의 전기시설의 위치를 고려하여 활용 가능성을 분석해야 한다.

또한 미래 사용 가능성이 확실시 되는 부분에 대해서도 편익으로 간주하는 것이 타당하다.

**<표 11> 전기시설에 대한 편익분석시 고려사항**

고려사항	주요 쟁점
존치 건축물의 위치	- 산업단지 내 존치 건축물의 위치 - 인근 변전설비 위치
현재 전기 사용용량 및 배전시설 현황	- 물품 생산에 따른 전기 초과 사용 가능성

출처 : 이태식 외(2010)

## 4.2 부가적인 편익 및 손해에 대한 고려 방안

기존 구조물이 존치하게 됨에 따라 산업단지 내의 공공시설에 대한 활용에 따른 편익 외에도 2차적으로 발생하는 편익과 손해에 대한 고려가 필요하다.

2차적인 편익과 손해에 대해서는 그 범위와 편익 분석방법에 대해서 많은 논란의 여지가 있다.

먼저 산업단지 편입에 따른 2차적인 편익으로는 산업단지 편입에 따른 지가 상승과 세금의 감면을 들 수 있다.

지가 상승은 산업단지 편입에 따른 공공시설의 이용가능성, 산업단지 편입에 따른 편리성 등 다양한 혜택에 따라 발생하는 편익이라 할 수 있다. 따라서 이미 공공시설 활용에 따른 편익을 고려하여 부담금을 부과하였기 때문에 고려되어서는 안된다는 의견도 있다.

또한 지가상승에 대한 부분은 아직 실현되지 않은 편익이라는 의견도 있다. 즉, 존치구조물이 점유하고 있는 토지의 거래가 이루어지지 않은 상황에서 - 기존 구조물이 존치하게 될 경우 토지 거래가 이루어지지 않는다는 전제 하에서 - 편익으로 간주할 수 없다는 의견이다.

특히, 산업단지에 편입이 되지 않고 산업단지 인근지역으로 남아 있을 경우에는 산업단지에 편입되었을 때 보다 오히려 지목 변경이 용이하다는 의견도 있다. 즉, 지목변경의 용이성 때문에 산업단지 인근에 위치한 경우 지가상승이 더 발생한다는 측면에서 손해라는 소수 의견도 있다.

따라서 산업단지 편입에 따라 2차적으로 발생하는 지가 상승은 실현되지 않은

편익이라는 문제점과 이미 공공시설에 대한 편익에 고려되었다는 의견 등을 고려해 볼 때, 부가적인 편익으로 간주하여 부담금을 산정하기에는 무리수가 있다.

또한 산업단지 편입에 따른 용적율과 건폐율의 변화를 2차적인 편익이라 할 수 있다. 그러나 이것 또한 기존 존치 구조물의 용적율과 건폐율의 변화가 실질적으로 이루어지지 않은 상태에서 편익으로 간주하여 부담금을 부과함에 있어 하나의 요소로 간주하는데는 무리수가 있다.

특히 용적율과 건폐율의 변화에 따른 실질적인 이용 효율성의 변화가 이루어질 때 다양한 세금으로 징수할 수 있다는 측면도 고려할 수 있다.

**<표 12> 산업단지 편입에 따른 부가적인 편익**

고려사항	주요 쟁점
지가 상승	- 실현되지 않은 편익에 대한 고려 여부
세금 면제	- 감면된 세금의 계량화
토지 이용 효율 증가 (건폐율, 용적율)	- 이용 효율 변화가 실제로 영향을 미칠 가능성 - 존치건축물의 공간이용 계획 등

출처 : 이태식 외(2010)

산업단지 편입에 따른 편익에 반하여, 산업단지 개발에 따라 존치를 희망하는 기존 구조물 또는 공장이 입게 되는 손해 부분도 고려해야 한다는 의견이 있다.

산업단지 개발에 따라 기존 공장시설물 또는 기존 업체가 입게 되는 손해로는 공사기가 중에 발생하는 소음 및 공해로 인한 피해, 그리고 먼지 등의 발생으로 인한 불량품 및 생산성의 저하를 꼽을 수 있다.

그러나 아직 산업단지 개발공사가 이루어지지 않은 시점에서 이러한 손해 비용을 추산하기라 매우 불가능하다.

특히 철저한 공사관리를 통해 이러한 손해 비용은 발생하지 않을 수도 있기 때문이다.

따라서 손해 비용을 추산하기 힘든 시점에서 산업단지 개발에 따른 존치를 희망하는 기업에게 손해 비용을 고려하기란 현실적으로 불가능하고, 이러한 경우에는 공사기간 중에 발생하는 손해에 대해서 서로 합의하거나 소송 등과 같은 별



개의 행정절차를 통해 해결하는 것이 타당하다.

**<표 13> 산업단지 편입에 따른 손해비용**

고려사항	주요 쟁점
소음 및 공해	- 계량화 불가능(공사진행에 따라 가변적)
편입에 따른 주변보다 낮은 지가	- 감면된 세금의 계량화
불량품 발생 가능성 교통 차질	- 계량화 불가능 (미래에 발생 가능한 사항으로 아직 현실화되지 않음)

출처 : 이태식 외(2010)

### 4.3 편입의 범위 및 감면을 적용방안

#### 1) 공공시설에 대한 범위 및 감면을 적용방안

4.2 장에서 논의한 바와 같이 시설부담금의 산정에 있어서 공공시설에 대한 편익을 면밀하게 고려하여 시설부담금을 산정하여야 한다. 이는 거의 편익이 발생하지 않는 공공시설에 대하여 시설부담금을 부과하는 것은 형평성에 어긋나기 때문이다.

산업입지 및 개발에 관한 법률시행규칙 제10조의3에서는 ‘② 사업시행자는 공공시설의 위치 및 이용상황과 산업단지 개발에 따른 지가상승분 및 시설부담금의 부담정도 등을 고려하여’ 라고 규정하고 있다.

이는 지가상승분을 편익의 범위에 포함시킨다는 의미이다. 그러나 앞서 분석한 바와 같이 지가상승은 편익으로 간주하기에는 아직 실현되지 않았다는 문제점과 세금 등을 통해 추가적으로 부담이 될 수 있는 이중부담금지의 원칙에 위배될 가능성이 높다.

따라서 산업입지 및 개발에 관한 법률시행규칙 제10조의3은 ‘② 사업시행자는 공공시설의 위치 및 이용상황과 시설부담금의 부담정도 등을 고려하여’로 수정하

는 것이 타당하다.

또한 시설부담금의 감면과 관련하여 자의적 해석이 될 수 있는 부분으로 인해 분쟁의 여지가 많은 점이 있다. 따라서 '존치 시설물의 위치와 존치 시설물이 보유하고 있는 시설에 따른 공공시설의 이용상황을 고려하여' 추가적인 감면율을 적용할 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서 기존 연구와 기존의 분쟁조정 사례를 면밀히 분석하여 공공시설물별로 편익의 정도를 분석하여 적용하도록 하여야 할 것이다.

## 2) 부가적인 편익과 손해비용에 대한 적용방안

앞서 언급하였듯이 산업단지 편입에 따라 2차적으로 발생하는 편익과 손해에 대해서는 편익과 손해의 발생가능성과 산출근거를 면밀히 고려해야 할 것이다.

2차적인 편익과 손해의 대부분이 발생 가능성을 예상하기 힘들고, 또한 발생에 따른 편익과 손해의 정도를 산출하기 힘들기 때문에 시설부담금 산정에 포함하지 않는 것이 바람직하다.

그러나 만약 발생가능성과 산출근거가 명확하게 제시될 수 있는 항목에 대해서는 시설부담금 산정에 포함하는 것이 타당하다.

## V. 결 론

현재 ‘부담금관리기본법’상의 부담금은 100여 개에 해당되며, 이 중에서 건설사업 추진과정 또는 개발행위에 대해 부과되는 부담금은 약 20 여 개에 해당되고 있다.

특히 최근 들어 건설사업과 관련된 각종 부담금에 대한 분쟁이 지속적으로 발생하고 있으며, 산업단지 개발에 따라 개발되는 산업단지개발계획지구 내에 존치하고 있는 건축물에 대해서 부과되는 시설부담금은 여러 가지 논란을 낳고 있다.

따라서 본 연구에서는 산업단지개발계획지구 내에 기존치하고 있는 건축물에 대해서 부과되는 시설부담금의 산정의 문제점을 분석해 보고 이에 대한 문제점을 시정할 수 기술적/정책적 방향을 제안하고자 하였다.

이를 위해서 시설부담금 산정, 감면 및 추가감면에 대한 법리적인 의미를 고찰해 보고, 공공시설 즉, 도로, 녹지, 공원, 용수공급시설, 하수도시설, 전기통신시설, 폐수종말처리시설 및 폐수처리시설 각각에 대한 편익의 분석방법을 제시하였다.

도로에 대한 편익분석은 산업단지 내에서의 존치 구조물의 위치, 산업단지 설계시 적용되었던 교통영향 평가자료, 교통흐름 분석자료를 고려하여 분석하여야 한다. 또한 특히 기존 공장 내의 출입차량에 대한 분석을 통하여 출입차량의 종류, 규모, 주로 이용하는 도로현황을 파악하여 도로에 대한 편익을 도출하여야 한다.

녹지에 대한 편익 분석은 존치 구조물의 위치에 따른 녹지에 대한 사용성을 분석하여 도출하는 것이 타당하다. 산업단지별 녹지 현황과 그에 따른 사용성을 도출하여 단지별로 형평성 있는 공공시설에 대한 공사비 산출이 필요하다.

공원의 경우 이용 가능성이 낮다고 해서 편익이 전혀 없다고 간주하기에는 무리가 있기 때문에 공원에 대해서는 100% 편익으로 간주하는 것이 타당하다

폐수종말처리장과 폐기물처리시설에 대한 편익분석은 현재 존치 구조물 즉 존치 업체의 업종과 폐수 및 폐기물의 발생 유무와 발생 규모를 파악하는 것이 우선적으로 필요하다. 기존에 보유하고 있는 관련 정화시설의 유무와 규모, 향후

발생 가능한 폐수와 폐기물의 규모, 미래 공공시설 이용 가능성에 대한 분석이 필요하다. 이를 통해 합리적으로 폐수종말처리장과 폐기물처리시설의 이용 가능성을 분석하고, 이에 따라 부담시키는 것이 타당하다

유수지의 경우 준치 구조물의 산업단지 내 위치와 유수지의 근접성, 산업단지 설계도면 검토, 우수관망도 분석이 요구된다

전기시설에 대한 편익분석 또한 전기시설의 이용가능성을 분석하여 편익부분만큼을 부담시켜야 한다.

산업단지 편입에 따라 2차적으로 발생하는 편익과 손해에 대해서는 편익과 손해의 발생가능성과 산출근거를 면밀히 고려해야 할 것이다. 일반적으로 2차적인 편익과 손해의 대부분이 발생 가능성을 예상하기 힘들고, 또한 발생에 따른 편익과 손해의 정도를 산출하기 힘들기 때문에 시설부담금 산정에 포함하지 않는 것이 바람직하다.

이와 같은 연구결과를 고려할 때, 산업단지 개발에 따라 준치 시설물에 부과되는 시설부담금의 산정 및 부과 관련하여 규정하고 있는 ‘산업입지 및 개발에 관한 법령’의 제도적 보완이 필요하다.

산업입지 및 개발에 관한 법률시행규칙 제10조의3은 ‘② 사업시행자는 공공시설의 위치 및 이용상황과 시설부담금의 부담정도 등을 고려하여’로 수정하는 것이 타당하다.

또한 시설부담금의 감면과 관련하여 자의적 해석이 될 수 있는 부분으로 인한 분쟁의 여지를 줄이기 위해 ‘준치 시설물의 위치와 준치 시설물이 보유하고 있는 시설에 따른 공공시설의 이용상황을 고려하여’ 추가적인 감면율을 적용할 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

## REFERENCES

<단행본 및 논문>

- 강병주 (2003), 도시개발산업에서 공공시설 비용부담에 관한 연구, 한국지역개발 학회지, 제15권 제2호, pp.145~164
- 강운산 (2007), 기반시설부담금제도 정비 방안, 한국건설산업연구원
- 강운산 (2008), 건설 관련 부담금 제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원
- 강운산, 두성규 (2005), 기반시설부담금의 문제점과 대안 검토, 건설산업동향, 한국건설산업연구원
- 건설교통부 (2006), 개발부담금제도 개요, 월간감정평가사
- 국토연구원 (2002), 국토계획법 운용지침, 국토연구원
- 김형복, 홍철진 (2003), 개발에 따른 기반시설부담비용의 적정 배분에 관한 연구, 국토계획, 국토연구원, 제38권 3호, pp.259-274
- 노동성 (2007), 민원 사례를 통해 본 기반시설 설치 부담의 문제점과 개선방안, 국민고충처리위원회 2007 기획과제 공청회, 국민고충처리위원회·한국건설산업연구원
- 머니투데이 (2007), 정부에 쫓겨나는 기업들, 머니투데이(www.mt.co.kr)
- 박우기 (2004), 도시개발에 따른 기반시설 비용부담에 관한 연구 -용인시 서북부 지역을 중심으로-, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문
- 송영일, 김정익, 이상준, 최민아 (2008), 도시재정비촉진지구에서의 구역간 기반시설부담 연구, 토지와 기술, 한국토지공사 국토도시연구원, 제25권, pp.33-48
- 이영성 (2005), 기반시설부담금의 이론과 제도운용, 환경논총, 제43권
- 이태식, 이동욱, 전영준, 광동구 (2010), 시설부담금 산정에 관한 분쟁 사례 연구, 중재연구, 한국중재학회, 제20권 제1호, pp.169~189
- Bailey, J. S. (1990), Charge for Local Infrastructure, Town Planning Review, 61(4)
- OECD (1991), Urban Infrastructure: Finance and Management, OECD

<법규 및 법원판례>

국토의 계획 및 이용에 관한 법률/법률시행령/법률시행규칙

산업입지 및 개발에 관한 법률/법률시행령/법률시행규칙

택지개발촉진법/시행령/시행규칙



## 감사의 글

산업대학원에 입학한지도 3년이란 시간이 흘러가고 이제 논문을 발표하여 마무리를 지어가는 시점이 되고 보니 흥가분함보다는 후회가 더욱 더 앞섭니다. 그리고 입학할 때 마음가짐으로 학업에 정진하지 못한 아쉬움을 가지며 감사의 글을 몇 자 적어보고자 합니다.

산업대학원을 다니는 동안 많은 지도를 해주신 여러 교수님께 감사의 말씀을 드리고 특히 논문 초기에서부터 끝까지 열정과 정성으로 지도해주신 이동욱 지도 교수님께 진심으로 고마운 말씀을 드립니다. 그리고 논문편집 및 여러 방면으로 도와주신 토목시공 및 건설관리연구실 박준영, 부양수 학생에게도 깊은 감사를 드립니다.

또한 논문 심사 과정에서 세심한 배려와 아낌없는 지도로 많은 가르침을 주신 이병걸 교수님, 김상진 교수님께도 감사드리며 매 학기마다 큰 열정으로 심도있는 강의를 해주신 양성기 교수님을 비롯한 모든 교수님들께도 감사드립니다.

산업대학원을 다니면서 서로 서로 격려를 해주신 선배님이자 동기가 되는 분들에게도 감사를 드리며 앞으로 많은 발전과 건강하시기를 진심으로 기원해 봅니다.

홀로 계시면서 아들 잘되라고 지켜봐 주시는 어머니, 셋째 사위가 잘되기를 기도해 주시는 장인 장모님, 형제 자매 모든 분들께 감사드리며 건강을 기원합니다.

이 논문을 위해 물신양면으로 도움을 주신 아는 지인들께도 감사드리며 언제나 건강하시고 하시는 일이 잘되기를 바라며 좋은 관계로 지낼 수 있으면 더욱 고맙겠습니다.

끝으로 맞벌이를 하면서도 우리 혜지를 건강하게 잘 키워주는 사랑하는 혜지엄마에게도 이 논문을 전할까합니다.

2010년 12월

권 성 국