정책연구 2014-45



개인재산기부채납 활성화를 위한 제도적 지원방안 연구

-제주특별자치도를 중심으로-

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

신두섭(한국지방행정연구원 수석연구원)

이 효(한국지방행정연구원 연구위원)



요약보고서

1 연구목적 및 필요성

1. 연구목적

- ❍ 제주도 개인이 소유하고 있는 재산을 도에 기부 채납하는 경우 이를 활성화
- ❍ 지방자치단체의 지역 부동산 활용 제고
- ❍ 개인 또는 민간의 기부채납이 활발히 이루어질 수 있도록 제도적 방안을 강구
- ❍ 지방정부 차원에서의 지원 방안

2. 연구의 필요성

- ❍ 사회 다변화 속에서 사회의 다양한 니즈를 충족할 수 있는 제도적 환경 필요
- ❍ 기부환경 다양화로 인해 일반국민들의 기부금에 대한 세제지원 확대 필요
- ❍ 부동산 유형의 개인자산을 지자체에 기부채납하여 일정한 소득을 받을 수 있는 방안 모색

2 기부채납 개념과 논의

1. 기부채납 개념과 법적 성격

❍ 기부채납은 기부와 채납의 결합어로 개인이나 사업자가 국가나 지자체에 공공시설용 토지 또는 공공시설 등을 무상으로 양도하고 국가나 지자체가 이를 양수하여 국유재산 또는 공유재산으로 하는 거래를 통상적으로 말함

❍ 기부채납과 그 외 관련용어의 차이점

<표 2-1> 기부채납과 그 외 관련용어의 차이점

구분	현물이전		현금이전
	기부채납	무상귀속(무상양도)	기반시설부담금
공통점	수익자 및 원인자 부담원칙 적용 공공의 시설을 설치 개발이익의 환수		
차이점	· 상호동의 및 합의의 전제가 됨 · 인센티브 조건이 수반될 수 있음 · 준공전 소유권 이전 · 지구단위계획 및 도시재정비 사업 · 도시계획 심의절차에 의해 변경될 수 있음	· 일방적인 이전 · 인센티브 조건이 수반되지 않음 · 준공시 공고내용에 포함 · 준공 동시에 귀속간주 · 택지개발 및 관주도사업	· 협의과정 없이 부담 · 부담금 산정기준에 의해 부담률 산정 · 부과 대상의 범위가 매우 일반적임
근거법	· 국유재산법 · 지방재정법 · 도시계획조례 시행규칙 · 개발이익환수에 관한 법률 시행규칙	· 지방재정법 시행령 · 도시개발법 시행규칙 · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 근거한 특별법	· 부담금 관리 기본법

출처 : 노희철 외 1(2009) p.41 인용

❍ 기부채납은 ‘시설사용수익권’등의 대가성을 가지고 시설 이전하는 것으로 순수한 기부금과 구별하고 있음

❍ 기부채납은 인허가 조건의 기부채납과 시설사용수익권을 제공하는 기부채납으로 구분

❍ 기부채납의 세부 유형은 크게 4가지로 구분하며, 아래와 같음

<표 2-3> 기부채납의 세부 유형

구 분	사 례
기부채납을 대가로 일정기간 무상사용권을 취득하는 유형	- 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지에 유료도로, 항만 등을 건설하여 기부채납하고, 일정기간 무상사용권을 취득하는 경우
명시적인 반대급부를 조건으로 기부채납자산을 제공하는 유형	- 건축허가 또는 아파트 건설허가를 조건으로 청소년 수련관이나 주민편의시설을 건설하여 기부채납하는 경우
기부채납의 대가로 일부 자산의 소유권을 취득하는 유형	- 공유수면 매립허가를 받아 준공한 후 그 대가로 매립지 일부의 소유권을 취득하는 경우
무상사용권 등의 대가로 재화가 아닌 건설용역 등을 제공하는 유형	- 지자체로부터 공원, 위락시설지구, 놀이동산의 사업자로 선정되어 이를 준공하여 기부채납하고 무상사용 권리를 부여한 경우

출처 : 강우원(2013). 발표자료 p.8 인용

❍ 기부채납에 대한 ‘국유재산 및 물품관리법 시행령’제5조에는 무상사용, 수익허가기간이 20년을 초과하는 경우 기부 받지 못함을 규정

❍ 기부 조건이 붙은 경우에는 총괄청이나 중앙관서의 장은 기부 받지 못함을 명시(국유재산법 제13조제2항)

❍ 기부채납 재산 사용료 면제에 대한 규정(국유재산법 제34조제1항 및 국유재산법 시행령 제32조)

❍ 기부채납 재산의 사용·수익권한의 제한(국유재산법 제30조제2항)

2. 기부채납 관련 과세제도

❍ 국가, 지방자치단체 또는 지자체조합에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산 및 민투법(제2조제1호) 각 목에 해당하는 사회기반시설에 대한 취득세를 부과하지 않음(지방세법 제9조)

<표 3-3> 기부금 및 기부채납 유형별 과세 제도

구분	내 용
순수 기부금 (과세관계 분명)	· 기부자의 손금 내지 필요경비 산입한도 규정적용
기부채납 (과세관계 복잡)	① 인허가조건부 · 필요경비 처리 → 귀속시기 문제 · 자본적 지출 처리 → 감가상각 여부 문제 · 기부채납된 재산은 사업과 관련성이 있음 (예: 주택사업 및 골프장 진입도로개설)
	② 시설사용수익권 · 법인세, 부가가치세, 취득세 등 + BOT, BTL, BTO(운영방법)[1] · 기부자, 상속인, 포괄승계인에게 기부채납된 재산의 무상사용허가[2] (국유재산법 제13조2항, 공유재산 및 물품관리법 제7조2항) · 기부자는 시설관리운영권을 설정할 수 있음 (민간투자법 제26조1항)

❍ 기부채납재산을 재화와 용역의 구분에 따라 거리 및 공급시기 규정을 달리함

<표 3-4> 기부채납 유형별 부가가치세 기준

구분	기부채납의 유형	
	재화	용역
취득주체	· 기부자가 시설소유권 취득	· 상대방(지자체등)이 처음부터 시설소유권 취득
구별기준	· (완성시설소유권) 기부자 → 상대방	· 상대방 귀속
감가상각여부	· (이전때까지) 감가상각 있음	· 감가상각 없음
거래시기	· 이동여부별 규정	· 역무제공 또는 시설물 및 권리가 사용된 때
민간투자법下 (원칙: 약정)	· BOT	· BTO, BTL

1) BOT(건설-운영-이전)방식, BTL(건설-이전-임대)방식, BTO(건설-이전-운영)방식
2) 기부에 조건이 붙은 경우에는 기부채납이 성립되지 않으나 기부자, 상속인, 포괄승계인 부분은 기부의 조건으로 보지 않음(국유재산법 제13조제2항). 사용수익기간은 재산의 가액에서 연간 사용료를 나눈 연수를 한도로 함.

- ❍ 기부채납의 과세문제와 관련해서는 근거규정이 명확하지 않은 문제점 내포
- ❍ 공유재산 및 물품관리법 시행령의 규정사항(기부채납, 사용 및 수익허가 방법, 사용료 감면) 명시
- ❍ 국토교통부, 기반시설 기부채납 운영기준(법제26조제1항 규정)

3 기부채납과 관련한 문제점과 한계

1. 기부채납과 관련한 일반적 문제점

- ❍ 기부채납이 다양한 법리적 해석이 되고 있어 명확화가 필요
- ❍ 관련 유사용어 사용의 혼돈(기부채납, 무상귀속, 무상양여, 무상양도 등)
- ❍ 관계 법령별 대상 시설의 차이 발생
- ❍ 부담금 등과 연계되지 않는 기부채납(개발부담금 및 각종 원인자부담금 고려하지 않음)
- ❍ 개발사업 인허가 관련 기부채납의 문제, 인센티브 규정의 미비
- ❍ 기부채납 비용 원가 반영 불분명

2. 주택재건축사업 관련 기부채납제도 문제

- ❍ 사업부지 기부채납으로 사업면적 감소 및 건축 연면적 감소
- ❍ 도시정비기반시설 제공 비용 부담
- ❍ 사업지 내의 국공유지 무상양여 불이행
- ❍ 과중한 기부채납은 사업성 악화와 주민부담을 증가시키는 근본원인 초래
- ❍ 과도한 기부채납은 원주민의 부담을 증가, 재정착에 심각한 영향 미침
- ❍ 기부채납 비용 원가 반영 불분명

3. 개발사업 인허가 관련 기부채납의 문제점

- ❍ 기부채납 의무만을 규정, 사업자의 부담정도를 미제한
- ❍ 관련법에는 간선시설 성치와 기부채납 의무만 규정
- ❍ 사업자의 기부채납 부담을 제한하는 것은 '기반시설 설치비용'이 유일, 부담금 관리기본법 상 부담금으로 관리
- ❍ 기부채납된 재산은 사업 관련성이 있어 수익발생에 직접 관련된 필요경비로 처리되거나 다른 재산 가치를 증가시키기 위한 자본적 지출로 취급

4 기부채납의 사례와 시사점

1. 서울시의 기부채납 실태

- ❍ 기부채납 유형으로 '토지+시설 설치' 유형이 전체의 60% 차지
- ❍ 대규모 건축물에 한정, 유사한 규모의 개발사업에 대해 기부채납 규모를 파악

<표 3-6> 기부채납 현황 (서울시)

(단위: 억원, %)

총사업비	총기부채납액	평균 사업비	평균기부채납액	기부채납 비율
29,210	2,443	2,912	244.3	8.4

주 : 1) 기부채납 비율 = 총기부채납액/총사업비*100
2) 2008~10년 동안 서울시의 사용승인 허가를 받은 21개 건축물에 대한 설문조사를 실시하였으나 지자체와의 지속적인 인허가 관계 때문에 답변을 거부한 업체가 많았음.

출처 : 전국경제인연합회(2011) p.13 인용

<표 3-7> 시설별 기부채납 실태 (서울시)

(단위: 억원, %)

시설	총사업비	기부채납액	기부채납 비율
유통시설(2개)	9,700	2,040	21
R&D시설(2개)	2,300	100	4.3
주상복합(5개)	16,240	299	1.8
업무시설(1개)	700	4.2	0.6
합계	29,120	2,433	8.4(평균)

출처 : 전국경제인연합회(2011) p.14 인용

- ❍ 특별계획구역내 기부채납 비율은 15%미만이 36% 차지
- ❍ 주택재개발사업의 기부채납은 2004년 ~ 2011년까지 6개 지역 총 21개 주택재개발사업의 평균 기부채납 비율은 16%

❍ 기부채납 관련 인센티브제도로 서울시는 용도변경에 따른 기부채납

❍ 기부채납이 가능한 시설 범위 및 인센티브
- 공공시설(국토계획법제2조제13호), 공익시설(동법제2조제6호), 공여시설
- 용도변경에 따른 기부채납기준과 인센티브 명시

2. 청주시의 기부채납 실태

❍ 민간제안 지구단위계획 17개 구역 중 11개 구역의 공동주택 개발사업에 대한 기부채납비율은 3개 생활권은 30%이상, 그 나머지 생활권은 13% 이하 차지

<표 3-11> 청주시 생활권별 기부채납 실태

(단위: ㎡, %)

생활권구분	구역수	면적	기부채납(%)
원도심	4	69,077	30
부도심	1	41,815	12.3
북부중	2	114,165	11.7
동남중	2	45,169	8.6
북서중	-	-	-
남부중	1	22,888	37.2
서부중	1	58,895	33
계	11	352,010,16	-

출처 : 노희철 외 1(2009) p.44 인용

❍ 용도지역별 기부채납 비율은 평균 20.2%이고 주거와 상업이 혼재된 지역에서 5.7%의 기부채납 비율로 가장 적은 편이며, 반면 일반주거지역에서 21.8%로 기부채납을 많이 하는 것으로 나타남. 주거지역의 경우 용량 수용과 새로이 설치되는 기반시설의 비율이 높음

<표 3-12> 청주시 용도지역별 기부채납 비율

(단위: ㎡, %)

구분	생활권구분	구역수	전체면적	기부채납면적	기부채납(%)
용도지역	일반주거지역	8	309,286	67,432	21.8
	일반상업지역	2	32,943	3,099	9.4
	준주거	0	-	-	-
	혼재지역(주거+상업)	1	9,780	561	5.7
	계	11	352,010	71,092	20.2

출처 : 노희철 외 1(2009) p.45 인용

3. 외국의 사례

- ❍ 영국의 개발이익 환수제도 : 토지이용가치 증가 시 자본이득세 적용, 개인의 자본이득세는 소득세로, 법인의 자본이득세는 법인세로 측정
- ❍ 미국의 분필규제법 : 분필규제란 토지의 분필이 필요하게 되면 일정 규모 이상의 개발에 있어 개발자 측에 의한 도로, 상수도 등의 공공시설의 정비, 경우에 따라서는 공원, 학교용지의 제공, 또는 대체 부담지불을 토지의 분필등기의 조건으로 하는 개발규제 의미. 이외에 개발영향부담금도 존재
- ❍ 일본의 개발부담금제도 : 행정지도, 택지개발부담금 등의 제도를 통한 부담금제도 운용. 이외에 개발이익환수제도 등
- ❍ 독일의 부담금제도 : 개발사업 시행자가 필요한 개발시설 설치 부담금 납부

5 제주도민 기부채납의 인식조사

- 제주 도민 총 190명을 대상으로 설문 실시
- 조사결과로부터의 시사점은 대부분의 제주도민은 **기부 및 기부채납에 대한 이해도는 높은** 것을 알 수 있으며, 또한 **기부채납에 대한 의사도 높은 비율**을 보이고 있음
- 또한 기부채납의 조건으로 사용 기간을 일정 부분 부여 받기를 원하며, 기부채납의 규모는 1억원 미만이 대부분임. 즉 이러한 결론은 조건을 부여 받고 대규모가 아닌 **1억원 미만의 기부채납을 통한 보상** 받기를 원하고 있음
- 보상 방법에 있어서는 **세제 혜택을 가장 선호**하기 때문에 이에 대한 심층적인 분석이 필요할 것이며, **용도변경 허가나 사용운영권에 대한 부여** 등이 그 다음을 점하고 있어 **운영권 혜택의 부여 방법이나 관리 방법** 등에 대한 검토가 필요할 것임

6 기부채납 활성화 방안

1. 제도적 개선 방안

❍ 개발사업 인허가에 따른 개선사항 :
- 기부채납 비율을 총사업비 대비 5~10% 이내로 제한하는 기준 마련
- 사업과 무관한 기부채납 금지 원칙 및 허가간청 손해배상 책임확립
- 인센티브 제도개선(기준 명확화, 기부채납과 인센티브 연계성 강화)
- 기부채납 예정된 부지에 대한 재산세 비과세
- 기반시설 설치 및 기부채납 비용의 원가 인정

❍ 주택재건축사업 기부채납제도의 개선사항
- 행정청 임의대로 규정한 기부채납제도의 하한선 폐지
- 주택재건축 사업을 비롯한 각종 도시정비 사업대상지역 내에 조성되는 기반시설에 대해서는 기부채납 대상에서 제외

2. 기부채납에 따른 조세지원 방안 모색

1) 배경 및 필요성

❍ 기부채납에 따른 인센티브 기준을 명확히 하여 사업의 불확실성을 제거하고 기부채납과 인센티브의 연계 강화

❍ 개인재산의 기부채납을 활성화하고 지역개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 기부채납에 따른 보상 차원에서 반대급부 검토 필요

❍ 현행 민간투자법에 의한 무상사용허가권과 마찬가지로 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원의 모색 필요

2) 기부채납에 대한 반대급부 규정

○ 법령 규정

- 지방세법 : 기부채납 비과세(제9조)
- 공유재산 및 물품관리법 : 무상사용·수익 허가(제20조), 사용료 감면(제24조)
- 국유재산법 : 기부채납 사용허가(제30조), 사용료의 면제(제34조)

○ 개발사업 관련 기부채납 인센티브 사례

- 공공시설의 기부채납 시 인센티브 부여(국토계획 및 이용에 관한 법률)
- 서울시 사전협상 제도 상 기부채납 인센티브

<표 1> 기부채납에 따른 인센티브 제도 비교

구분	국토계획법	기반시설 설치부담	주택법	도시 및 주거 환경정비법	서울시 사전협상제도
관련 인·허가	개발행위 허가	×	주택건설사업 승인	재개발사업 승인	용도지역변경
시설	공공시설	기반시설	간선시설	정비기반시설	공공·공익시설 공여시설
인센티브 규정	○	×	×	×	○
기존 시설의 사업자무상귀속	○	×	○	○	×
기부채납 기준	×	○	×	×	○

자료 : 전국경제인연합회(2011), 개발사업 인·허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안. p.8.

※ 과세특례 관련 사례

- 소득세법 : 양도로 발생하는 소득 등에 대한 비과세(제12조)
- 상속세 및 증여세법 : 상속재산 비과세(제12조)
- 지방세특례제한법 : 지방세 감면 등(제4조)
- 조세특례제한법 : 양도소득세의 감면 등(제43조, 제70조), 법인세 면제(제67조, 제68조), 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례(법인세, 지방세 감면 등)(제121조의8-16)

3) 기부채납에 대한 조세지원 방안

(1) 기본 방향

○ 민간개발사업에서의 기부채납은 일반적으로 사회기반시설을 원인자부담 형태로 기부채납하는 경우, 개발사업으로 인해 발생하는 개발이익환수 형태, 순수한 공공기여 목적의 기부채납 등을 들 수 있음

– 기부채납에 따른 인센티브 보상은 주로 무상사용허가권 부여(사회기반시설에 대한 민간투자법), 공공시설 기부채납의 인센티브(국토의 계획 및 이용에 관한 법률), 서울시 사전협상 제도상 인센티브 부여 방식 등임

○ 이에 대해 사용허가권 부여 등과는 다른 인센티브 형태로서 조세지원 방식을 고려할 수 있음

– 민간투자법의 기부채납 : 법인세, 부가가치세, 취득세 등 과세 특례

– 개인재산의 기부채납 : 양도소득세, 상속세, 증여세 등 과세 특례

○ 따라서 개인재산 기부채납에 대한 조세지원과 관련하여 현행 조세특례제한법에서 규정하고 있는 사례(예 : 양도소득세, 상속세 및 증여세와 관련한 감면, 면제, 비과세 등 과세특례)를 참조하여 개인재산의 기부채납에 따른 인센티브를 살펴볼 수 있음

(2) 정책대안 모색

① 제1안 : 조세특례제한법에 관련 사항 규정

○ 제주도의 경우 『조례특례제한법』에서 제주특별자치도에 관한 특례를 별도 조항으로 규정하고 있으므로, 동법에 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원을 규정할 수 있음[3)]

– 개인재산을 지방자치단체에 기부채납함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세를 과세하지 아니함

3) 제1안은“제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”에 재정적 우대부여 조항이 별도로 규정되어 있으나, 개인재산의 기부채납에 관한 조세지원은 소득세 등 국세와 관련되어 있다는 점에서 조세특례를 포괄적으로 규정하는 조세특례제한법에서 규정하고자 하는 대안임

- 개인재산을 기부채납한 경우 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가한 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우 사용료를 면제
- 상속세 및 증여세는 재산을 상속 또는 증여 받은 상속인이 납부하는 것으로, 개인재산의 기부채납 시에 상속인은 지방자치단체이므로 과세대상이 아님

※ 기부채납 재산에서 발생하는 수익을 기부채납자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 수익의 일정분을 배분하는 문제는 수익의 발생시점, 수익의 변동성, 배분금액 등 다양한 조건에 대해 신중한 검토가 요구됨

<표 2> 개인재산 기부채납에 따른 조세지원 검토

구분	조세특례	관련 법령	비고
법인세	-	-	-
부가가치세	-	-	-
양도소득세	비과세(면제)	조세특례제한법 제5장의2	소득세법 제12조
사용료	면제(감면)	조세특례제한법 제5장의2	공유재산및물품관리법 제24조
상속세 및 증여세	상속인이 지방자치단체이므로 해당 없음		
수익배분	개인재산의 기부채납에 따른 인센티브 형태로 고려할 수 있으나 신중한 접근 필요		별도 사안

② 제2안 : 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 규정

○ “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”에 재정적 우대부여 조항이 별도로 규정되어 있으므로, 동법에 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원을 규정할 수 있음

- 지방세에 관한 특례(제72조의2)
- 세액 감면에 관한 특례(제73조)
- 세율 조정에 관한 특례(제74조)
- 공유재산 및 물품관리에 관한 특례(제78조의2) 등



차 례

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구목적 및 필요성 ····· 3

1. 연구목적 ····· 3
2. 연구의 필요성/배경 등 ····· 4

제2절 연구범위 및 방법 ····· 5

1. 연구범위 ····· 5
2. 연구방법 ····· 6

제3절 연구목차와 분석틀 ····· 7

1. 연구목차 ····· 7
2. 분석틀 ····· 9

제2장 기부채납 개념과 관련 논의 ····· 11

제1절 기부채납의 개념 ····· 13

1. 정의 ····· 13
2. 유사개념 ····· 13

제2절 기부채납에 대한 논의 ····· 15

1. 기부채납의 법적 근거 ····· 15
2. 기부채납에 대한 견해 ····· 17
3. 기부채납의 세부유형 ····· 19

제3절 선행연구 및 과제방향 ····· 20

1. 국내연구 ····· 20
2. 해외연구 ····· 20
3. 연구 방향 ····· 21



제3장 기부채납 관련 현황 및 문제점 ····· 23

제1절 법·제도적 현황 ····· 25

1. 기부채납 관련 법 규정 ····· 25
2. 기부채납 신청 및 제한 ····· 29
3. 기부채납한 재산에 대한 사용료 규정 ····· 32
4. 기부채납 재산의 사용·수익 권한 ····· 33
5. 기부채납관련 과세제도 ····· 34
6. 공유재산 및 물품관리법 시행령의 규정사항 ·· 38
7. 국토교통부, 기반시설 기부채납 운영기준(2013) ··· 43
8. 현행 기부채납 관련 일반적 문제점 ····· 43
9. 주택재건축사업 관련 기부채납제도의 문제점 · 45

제2절 유형별 기부채납 현황 ····· 47

1. 기부채납의 사업추진방식 ····· 47
2. 서울시의 기부채납 실태 ····· 49
3. 청주시의 기부채납 실태 ····· 55

제3절 문제점 및 쟁점사항 ····· 61

1. 현행 기부채납 제도의 일반적 문제점 ····· 61
2. BTL방식에서의 중복과세 문제 ····· 64
3. 주택재건축사업 관련 문제점 ····· 64

제4절 기부채납 사례 ····· 66

1. 국내 사례 ····· 66
2. 영국 사례 ····· 68
3. 미국 사례 ····· 69

4. 일본 사례 ····· 70
5. 독일 사례 ····· 72
제5절 제주도민 기부채납에 대한 인지조사 ····· 73
1. 응답자 특성 ····· 73
2. 기부에 대한 인지조사 결과 ····· 76
3. 기부채납에 대한 인지조사 결과 ····· 80
4. 공공시설 관련 인지조사 결과 ····· 86
5. 인지조사 결과를 통한 정책적 시사점 ····· 87

제4장 기부채납 활성화 방안 ····· 89

제1절 제도적 개선 방안 ····· 91
1. 개발사업 인허가에 따른 개선사항 ····· 91
2. 주택재건축사업 기부채납제도의 개선사항 ····· 92
제2절 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원 ····· 92
1. 기본방향 ····· 92
2. 기부채납의 인센티브 관련 법령 검토 ····· 93
제3절 기부채납에 대한 조세지원 방안 모색 ····· 107
1. 기부채납에 따른 인센티브 부여 사례 ····· 107
2. 기부채납에 대한 조세지원 방향 ····· 108

제5장 결 론 ····· 111

제1절 결론 ····· 113
제2절 연구의 한계 ····· 114

참고문헌 ····· 115

부록 ····· 117



표 차 례

<표 2-1> 기부채납과 그 외 관련용어의 차이점 ····· 15
<표 2-2> 기부채납의 법적성질 ····· 18
<표 2-3> 기부채납의 세부 유형 ····· 19
<표 2-4> 연구진행 방향 및 향후 개선방안 ····· 22
<표 3-1> 기부채납과 그 외 관련용어의 차이점 ····· 27
<표 3-2> 기부채납의 법적성질 ····· 29
<표 3-3> 기부금 및 기부채납 유형별 과세 제도 ····· 35
<표 3-4> 기부채납 유형별 부가가치세 기준 ····· 37
<표 3-5> 서울시 개별법 적용 민자사업 현황 ····· 48
<표 3-6> 기부채납 현황 (서울시) ····· 49
<표 3-7> 시설별 기부채납 실태 (서울시) ····· 50
<표 3-8> 시설별 기부채납 실태 (서울시) ····· 51
<표 3-9> 용도지역 변경 (사업부지 면적기준) ····· 51
<표 3-10> 기부채납 공공시설 빈도, 면적에 따른 현황 ····· 53
<표 3-11> 기부채납 공공시설 빈도, 면적에 따른 현황 ····· 54
<표 3-12> 강남, 강동, 송파 조합별 기부채납 현황 ····· 54
<표 3-13> 청주시 생활권별 기부채납 실태 ····· 55
<표 3-14> 청주시 용도지역별 기부채납 비율 ····· 56
<표 3-15> 용도지역 변경 (사업부지 면적기준) ····· 57
<표 3-16> 기부채납 사례 (지방자치단체) ····· 67
<표 3-17> 영국의 커뮤니티기반시설부담금(CIL) ····· 68
<표 3-18> 개발이익환수제도 ····· 72
<표 3-19> 인구학적 특성 ····· 73
<표 4-1> 기부채납에 따른 인센티브 관련 법령 비교 ····· 108
<표 4-2> 개인재산 기부채납에 대한 조세지원 방향 ····· 109

그림차례

<그림 3-1> 유형 및 시설별 기부채납 현황 ····· 50
<그림 3-2> 공여시설 설치시 인센티브 사례 ····· 52
<그림 3-3> 기부채납 공공시설 빈도에 따른 현황 ····· 53
<그림 3-4> 기부채납 공공시설 면적에 따른 현황 ····· 53
<그림 3-5> 공여시설 설치시 인센티브 사례 ····· 57
<그림 3-6> 기부채납 제도 인식 여부 ····· 58
<그림 3-7> 기부채납 공공시설 인지 여부 ····· 58
<그림 3-8> 편중된 기부채납 공공시설에 대한 만족 여부 ····· 59
<그림 3-9> 도로 및 공원 외의 공공시설 선호도 ····· 59
<그림 3-10> 기부채납의 적절성에 대한 응답 ····· 60
<그림 3-11> 기부채납의 문제점 응답결과 ····· 60





제1장
서 론

제1절 연구목적 및 필요성
제2절 연구범위 및 방법
제3절 연구목차와 분석틀

제1장 서 론

제1절 연구목적 및 필요성

1. 연구목적

❍ 제주도 개인이 소유하고 있는 재산을 도에 기부 채납하는 경우 이를 활성화
  – 공익적 활동을 위한 개인의 공적 기부를 활성화

❍ 지방자치단체의 지역 부동산 활용 제고
  – 지방자치단체가 지역 부동산 활용 증대를 목적으로 하는 대상 토지에 대해 소유자인 개인 또는 민간이 기부채납하였을 때의 일정한 소득이 창출될 수 있도록 유도

❍ 개인 또는 민간의 기부채납이 활발히 이루어질 수 있도록 제도적 방안을 강구
  – 기부채남이 이루어지기 위한 여러 제반 환경에 대한 분석 필요
  – 부동산 소유주가 개인 또는 기업에 따라 달라질 수 있어 이에 대한 연구 필요

❍ 지방정부 차원에서의 지원 방안
  – 중앙과 지방정부의 제도적 차이 존재
  – 특히 지방 정부 입장에서 기부채납 활성화를 위한 제도적 지원방안

2. 연구의 필요성/배경 등

(1) 연구의 배경과 필요성

❍ 사회가 필요로 하는 공익적 활동은 경제 규모가 커지고 사회가 다변화되어감에 따라 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족할 수 없게 됨

- 사회가 발전해 가면서, 시대적 니즈는 다양해지고 있으나 이에 대한 지방자치단체 측면에서의 공급은 한계 국면에 처해 있으며, 이를 극복하는 데에는 주어진 여건과 저해 요인을 제거하기에 어려움을 겪고 있는 상황임

❍ 기부환경 다양화에 따른 고액 기부자뿐만 아니라 일반 국민들의 기부금에 대한 세제지원 확대가 필요함

- 오늘날 기부에 대한 관심은 외국뿐만 아니라 국내에서도 그 동기에 대한 관심이 커지고 있으며 금액에 상관없이 기부 행위에 대한 가치를 중요시 여기며 소액 기부자에게 관심이 모아지고 있음
- 거액의 기업 기부도 있으나 개인 차원에서 소유하고 있는 부동산, 토지 등을 공익적 시각에서 기부채납하는 경우, 이에 대한 법적 제도적 지원을 통해 기부가 활성화 될 수 있는 여건 마련은 중요한 과제로 대두됨

❍ 부동산이나 유형의 개인자산을 지방자치단체에 기부채납 하여 일정한 소득을 받을 수 있는 방안 모색으로 기부채납 활성화가 기대됨

- 개인의 기부채납이 이제는 법적·제도적 한계에 부딪쳐 추진이 어려워서는 안 된다는 관점에서 접근, 실무자의 고충 처리도 함께 검토가 필요
- 국내외 사례 들 중 공공부분에 대한 개인 소유의 자산을 기부채납함으로 민관이 윈윈할 수 있다는 측면에서 접근 가능할 것임

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

(1) 공간 범위

❍ 연구의 공간범위는 제주특별자치도를 대상으로 한 개인의 기부채납이 될 것이며, 연구 진행과정에서 일부 기초자치단체의 사례분석을 계획하고 있음

(2) 내용적 범위

❍ 개인의 기부채납의 지역별, 유형별 현황을 분석
- 지방자치단체를 대상으로 한 개인의 기부채납의 지역별, 유형별 현황을 분석함
- 특히, 제주도와 같이 지리적으로 활용에 한계가 있는 경우 공유지가 아닌 사유지에 활용 수요가 높음

❍ 기부채납과 관련한 법적·제도 분석
- 현행 기부채납과 관련한 법적 제도적 현황을 분석, 실제 기부채납 행위 및 유인에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 그리고 제도 자체의 실효성에 대한 논의를 정리
- 특히, 유인 및 지원제도 중 하나인 조세제도의 현황을 분석

❍ 기부채납과 관련한 중요 논점
- 기부채납과 관련한 이해당사자 간의 주요한 논점들을 중심으로 정리하면서 이를 해결하는 과정 및 이를 통한 기부채납의 활성화로 연결될 수 있는 방안을 강구

❍ 국내외 기부채납제도의 현황을 조사, 시사점을 도출
- 영국, 미국, 일본 등 해외 기부채납제도에 대한 현황을 조사 및 분석하여, 제주도의 기부채납 활성화를 위한 지원 제도로서 시사점을 도출하고자 함

(3) 시간적 범위

❍ 자치단체 방문 인터뷰 및 자료조사 등 본 연구의 시간적 범위는 본 연구 기간인 2014년 3월~6월까지로 함

❍ 본 제도와 관련한 주요 자료는 최근 10년 자료를 대상으로 하되, 자료 획득의 용이성 등을 고려하여 연구 진행과정에서 결정하고자 함

2. 연구방법

(1) 문헌 조사

❍ 기존의 연구들을 중심으로 문헌조사를 실시하여 지금까지의 기부채납 부분에 대한 연구의 내용 및 진행 방향에 대한 정리, 이 과정에서 현행 기부채납이 활발하게 이루어지지 못하는 이유나 장해 요인(문제점) 등을 도출하고자 함

(2) 실무 담당자 인터뷰 조사 실시

❍ 실무 담당자(지방공무원 등)을 대상으로 하여 인터뷰 조사를 실시함
- 지역별, 유형별로 기부채납이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 '유인정책'
- 기부채납을 어떻게 지원해 주느냐에 대한 '지원정책'으로 구분
- 지금까지의 노력, 방법, 저해요인, 중앙정부와의 협력(법적, 제도적 장치) 등에 대한 내용을 중심으로 조사 실시
- 대상은 제주도와 함께 연구를 진행하는 과정 속에서 선행 우수 지자체를 선정하여 중간보고 전까지 완료

(3) follow-up 인터뷰 실시

❍ 1차 인터뷰 조사에 응했던 지방자치단체의 실무 담당자들 중 일부를 선택하여 심층 포커스그룹 인터뷰를 실시. 1차 결과에서 미처 묻지 못했던

세부 내용과 정책 개선방안에 관한 현장의 아이디어를 정리하여 본 연구의 개선안에 포함시킴

제3절 연구목차와 분석틀

1. 연구목차

제1장 서론
제1절 연구목적
제2절 연구범위 및 연구방법

※ 제1장에서는 본 연구의 목적에 대해 명확히 제시하는 동시에 연구 범위 및 연구 방법을 확정하여 제시함

제2장 기부채납 개념과 관련 논의
제1절 기부채납의 개념
제2절 기부채납에 대한 논의

※ 제2장에서는 기부채납과 관련한 개념과 함께 이론적 논의를 정리함. 지자체가 민간 소유의 토지를 기부채납 받는데 대한 제반 논의를 정리하고자 함

제3장 기부채납 관련 현황 및 문제점
제1절 법·제도적 현황
제2절 유형별 기부채납 현황
제3절 문제점 및 쟁점사항
제4절 기부채납 사례

※ 제3장에서는 제주도의 기부채납 관련 제도적 환경 분석 및 문제점을 살펴보도록 함. 아울러, 국내외 현황 및 사례를 통한 시사점을 도출하고자 함

제4장 기부채납 활성화 방안
제1절 기본방향
제2절 제도적 개선 방안
제3절 조세지원 방안
제4절 사업 및 지역별 기준 방안
제5절 가이드라인 마련

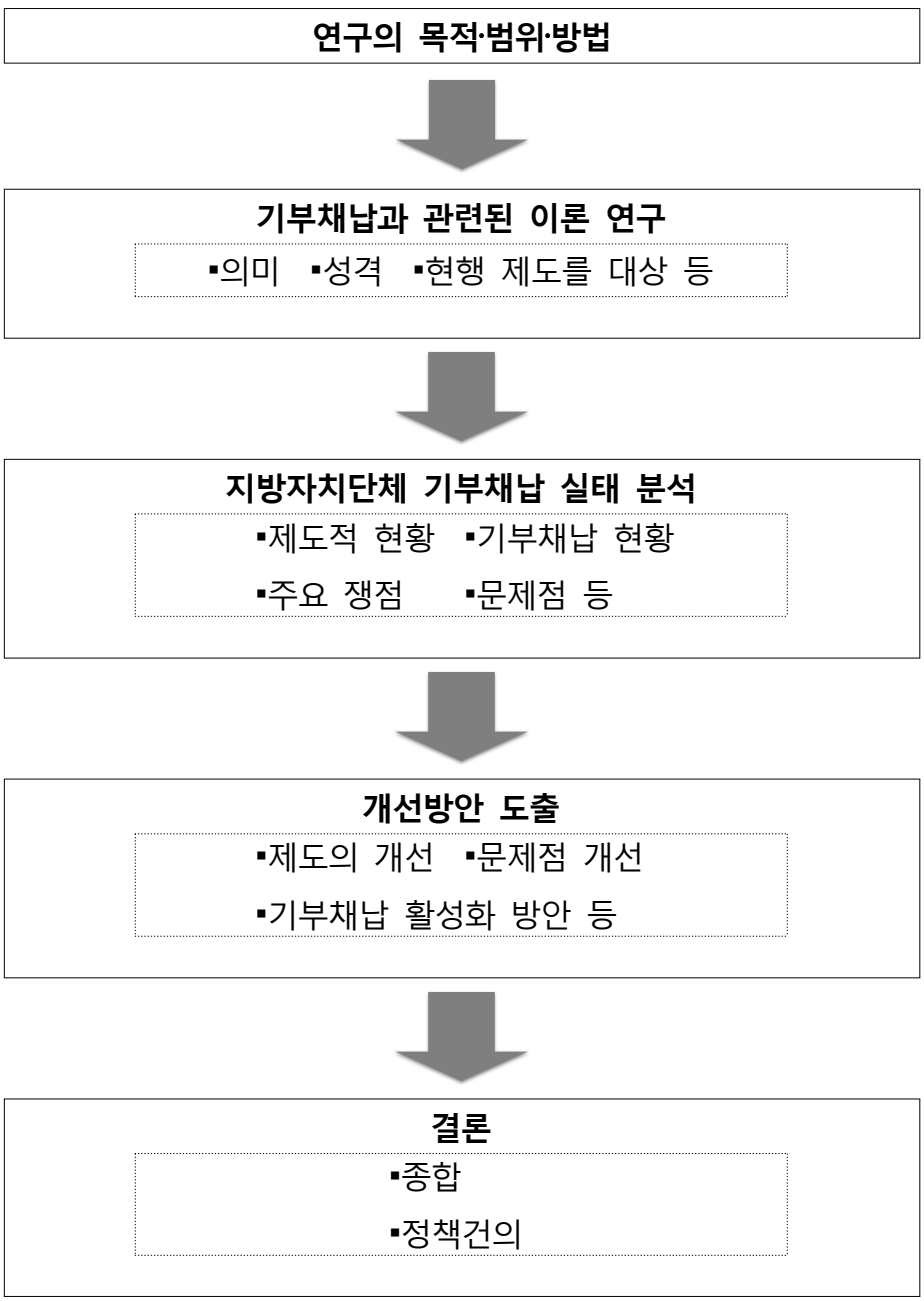
※ 제4장에서는 본 연구의 핵심인 기부채납을 활성화하기 위한 몇 가지 대안을 제시하고자 함

제5장 결론
제1절 종합
제2절 정책건의

※ 제6장에서는 지금까지의 논의를 종합하고 정책적 제안을 하고자 함

2. 분석틀

<그림 1-1> 연구의 분석틀





제2장
기부채납 개념과 관련 논의

제1절 기부채납의 개념
제2절 기부채납에 대한 논의
제3절 선행연구 및 과제방향

제2장 기부채납 개념과 관련 논의

제1절 기부채납의 개념

1. 정의

❍ 기부채납은 '기부' + '채납'의 복합용어임

– 사전적 의미로 기부(寄附)는 '어떤 일을 도울 목적으로 재물을 내어 놓다'라는 뜻을 가지며, 채납(採納)은 '가려서 채택함'이라는 의미를 가지고 있음

– 기부란 자진하여 무상으로 재물을 내어 주는 것으로 이러한 기부행위는 강제성이 없는 순수한 자유의사에 기인한 행위로 보아야 한다는 주장도 있음(조기태·김철홍, 2012:164 ; 주택산업연구원(2001))

❍ 국가 또는 지방자치단체는 개인 또는 사업자로부터 무상으로 공공시설용 토지 또는 공공시설의 소유권이나 사용권을 증여받거나 무상으로 공공시설의 건축용역을 제공받기도 함

❍ 이와 같이 개인이나 사업자가 국가나 지방자치단체에 공공시설용 토지 또는 공공시설 등을 무상으로 양도하고 국가나 지방자치단체가 이를 양수하여 국유재산 또는 공유재산으로 하는 거래를 통상 기부채납거래라 함

2. 유사개념

❍ 무상귀속(無償歸屬)은 개발행위 허가 등과 같은 행정청의 수익적 행정처분이 있는 경우 개발행위 허가를 받은 자 등이 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 때,

- 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에도 불구하고, 그 시설을 관리할 관리청에게 공공시설의 소유권이 무상으로 변동이 되는 것을 말함
- 무상귀속은 소유권에 대한 강제적 제한을 의미하기 때문에 법률 유보원칙상 법률에 명문근거가 있는 경우에만 가능함
- 기부채납은 법적 근거 없이 재량행위에 대한 부관으로 부가되는 경우가 많음(이승민, 2012)

❍ 무상양도(無償讓渡)는 민간 개발사업 시행자에 의하여 새로 설치된 기반시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로써 발생하는 사업시행자의 재산상의 손실을 고려하여,

- 사업시행자가 설치한 기반시설의 설치비용에 상당범위내에서 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 기반시설의 소유권이 사업시행자에게 원시적으로 귀속하는 경우를 의미함

❍ 기반시설부담금[4]은 전 국토를 지역별, 용도별로 등급을 매긴 후 재건축 등 개발사업이 진행되는 일정 지역을 「기반시설부담구역」으로 지정한 뒤 사업자에게 도로 등 기반시설 설치비용이나 토지매입비의 일부를 부과하는 제도임

- 부과대상은 전국이며, 건축연면적 200㎡초과 건축물에 부과함

4) 기반시설부담금 = [기반시설표준시설비용 + 기반시설에 대한 용지비용] x 건축연면적 x 부담률 - 공제액

<표 2-1> 기부채납과 그 외 관련용어의 차이점

구분	현물이전		현금이전
	기부채납	무상귀속(무상양도)	기반시설부담금
공통점	수익자 및 원인자 부담원칙 적용 공공의 시설을 설치 개발이익의 환수		
차이점	· 상호동의 및 합의의 전제가 됨 · 인센티브 조건이 수반될 수 있음 · 준공전 소유권 이전 · 지구단위계획 및 도시재정비 사업 · 도시계획 심의절차에 의해 변경될 수 있음	· 일방적인 이전 · 인센티브 조건이 수반되지 않음 · 준공시 공고내용에 포함 · 준공 동시에 귀속간주 · 택지개발 및 관주도사업	· 협의과정 없이 부담 · 부담금 산정기준에 의해 부담률 산정 · 부과 대상의 범위가 매우 일반적임
근거법	· 국유재산법 · 지방재정법 · 도시계획조례 시행규칙 · 개발이익환수에 관한 법률 시행규칙	· 지방재정법 시행령 · 도시개발법 시행규칙 · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 근거한 특별법	· 부담금 관리 기본법

출처 : 노희철 외 1(2009) p.41 인용

제2절 기부채납에 대한 논의

1. 기부채납의 법적 근거

❍ 기부채납의 귀속주체에 따라 국유재산으로 기부채납하는 경우에는 국유재산법, 공유재산으로 기부채납하는 경우에는 공유재산 및 물품관리법에 근거를 두고 있음

❍ 국유재산법은 기부채납을 “국가 외의 자”가, 공유재산법은 “지방자치단체 외의 자”가 기부자가 될 수 있는 것으로 정하고 있음(국유재산법 제2조 제2호, 공유재산법 제2조 제3호). 이외의 별도의 제한 규정을 두고 있지 않아, 자연인, 법인, 외국인, 내국인, 주민 여부 등 떠나 국가나 지방자치

단체를 제외하고는 누구든지 기부채납을 할 수 있음

❍ 국유재산법 제13조와 공유재산 및 물품관리법 제7조는 국유재산이나 공유재산의 취득방법으로 기부채납의 유형을 인정하고 있음
- 국유재산의 경우, 국유재산법 제13조에 따름

> 제13조(기부채납) ① 총괄청이나 중앙관서의 장(특별회계나 기금에 속하는 국유재산으로 기부받으려는 경우만 해당한다)은 제5조제1항 각 호의 재산을 국가에 기부하려는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 받을 수 있다. <개정 2011.3.30.>
> ② 총괄청이나 중앙관서의 장은 제1항에 따라 국가에 기부하려는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 붙은 경우에는 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 아니한다. <개정 2011.3.30.>
> 1. 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우
> 2. 행정재산의 용도를 폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인이 그 부담한 비용의 범위에서 제55조제1항제3호에 따라 용도폐지된 재산을 양여할 것을 조건으로 그 대체시설을 기부하는 경우

❍ 기부에 조건이 수반되는 것인 경우에는 이를 채납하지 못하도록 하는 무상귀속을 원칙으로 제시하고 있지만 반대급부가 없는 경우에는 기부채납 제도 자체가 활성화되지 아니하므로 기부채납된 재산의 가액을 고려하여 기부자에게 무상사용권을 인정하는 예외를 허용하고 있음

❍ 따라서 통상적인 기부채납거래의 경우에는 무상사용권 등의 반대급부가 인정되는 것이 일반적이고, 이는 비례의 원칙과 부당결부금지의 원칙을 해칠 수 있는 위험요소를 해결하기 위한 현실적 대안으로 보임

❍ 이러한 법률에 따르면 국유재산이나 공유재산의 취득방법으로서 기부채납의 유형이 인정되고 있으며, 이때에는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 이를 채납하지 못하도록 하고 있으나, 법률에는 기부채납의 가능성만이 규정되어 있을 뿐이며, 어떠한 경우에 기부채납이 이루어질 수 있는가에 대한 직접적인 규정을 두고 있지 못함

❍ 기부채납의 대상은 다음과 같음. 그 근거는 국가 외의 자가 「국유재산법」 제5조 제1항 각호에 해당하는 다음의 재산의 소유권을 “무상”으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것을 말함(「국유재산법」 제2조제2호 및 제5조제1항)

① 부동산과 그 종물
② 선박, 부표, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물
③ 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 기관차·전차·객차·화차·기동차 등 궤도차량
④ 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리증권
(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」제4조)
⑤ 다음의 어느 하나에 해당하는 권리(이하 '지식재산'이라 함)
등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권; 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스 제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 한국저작권위원회에 등록된 권리; 품종보호권; 법령 또는 조약 등에 따라 인정되거나 보호되는 지식재산에 관한 권리(단, 「저작권법」에 따라 등록되지 않은 권리 제외)

2. 기부채납에 대한 견해

❍ 판례에 따르면, 기부채납의 법리적 성격을 “기부자가 그의 소유재산을 지방자치단체의 공유재산으로 증여하는 의사표시를 하고 지방자치단체는 이를 승낙하는 채납의 의사표시를 함으로써 성립하는 증여계약으로 보고 있음(대법원 1992.12. 8. 선고 92다4031)

❍ 기부채납은 “시설사용수익권” 등의 대가성을 가지고 시설 이전하는 것으로 순수한 기부금과 구별하고 있음

❍ 사법상 증여계약이라는 견해와 행정행위의 부관(附款)으로서 하는 공법상의 계약이라는 견해가 있어 왔음. 사인의 부관행위는 실무상 주로 행정청이 당사자의 수익적 행정행위의 신청에 대해 이를 발령하면서 부가되는 부관의 내용으로 나타남(사법상 증여계약이나 공법상의 계약으로의

구분은 쟁송수단의 선택문제, 국가배상청구 가능성 문제 등에서 차이가 있으나 기부채납과 무상사용권과의 연관성에는 이견이 없음)

- 실무상 토지형질변경행위의 허가, 주택건설사업의 승인 등이 그 주요한 대상의 유형

❍ 부담부 증여계약으로 기부행위가 행정청의 반대급부행위의 전제가 되는 경우, 기부행위는 또한 당사자가 자신이 원하는 공물의 사용관계를 취득하기 위한 전제로서 행하여지기도 하는데 이에 해당하는 것으로는 주로 공물의 무상사용, 장시간의 점용허가나 통행료징수권한을 얻기 위한 전제로 행하는 경우

- 지하상가 등의 무상사용, 점용허가, 터널의 통행료징수권한 취득을 위한 전제로서 지하상가시설 등이나 터널의 기부채납 행위

<표 2-2> 기부채납의 법적성질

구 분	내 용
1)「인허가 조건」의 기부채납	
유력설 사법상 증여계약	· 기부채납을 사법상의 증여로 보며, 당사자 일방이 무상으로, 재산을 상대방에 수여한다는 의사를 표시하고, 상대방이 이를 승낙함으로써 성립하는, 민법 554조에 의거한 계약으로 무상계약이며 한 당사자만 이행의무를 부담하는 편무계약 - 기부시에 조건을 붙이지 못하도록 되어 있어 조건없는 증여의 성질인정 - 일본의 유사제도인 지도요강에 의한 부담금 부과를 사법상 증여로 보고 있는 점 등 고려
기타견해 1	· 사법상의 증여로 보되, 쌍무계약의 성질을 가지며, 다만 기부가 행정행위의 법률적 요건이 되는 것이 아니므로, 공익성을 중시하여 무상성을 인정할 수 있고 이를 부담부 증여로 보아야 함
기타견해 2	· 개발행위허가에 따라 설치하는 공공시설규정은 공법상 의무이행으로 봄 - 행정처분 또는 부담에 의해 부과된 기부채납은 순수한 증여계약에 해당하지 않으며, 상대방이 있는 행정행위로 보아야 함
2)「시설사용수익권」을 제공하는 기부채납	
유력설 부담부 증여계약	· 행정상의 반대급부가 있는 기부채납은 부담부 증여로 보며, 서로에게 이행청구가 가능한 쌍무계약이고, 서로 대가적 의미가 있는 급부를 부담하게 되므로 유상계약임 · 따라서 부가적인 것이 아니라, 당사자간의 대가적 관계가 성립한다고 봄
기타견해 1	· 일의 완성 즉 목적물의 완성을 목적으로 하고, 사용권 지급을 보수의 지급으로 인정하는 도급계약으로 봄

출처 : 강우원(2013). 발표자료 p.9 인용

3. 기부채납의 세부유형

❍ 기부채납 방식을 통해 이루어지고 있는 사례는 아래 표와 같으며, 시설 설치 후 무상 사용권을 취득하는 경우에는 시설 설치를 위한 토지가 국가 및 지방자치단체의 소유에 해당하는 민자사업의 형태가 있으며, 개인 및 민간의 토지가 기부채납되는 사례로서는 건설허가를 조건으로 시설을 기부채납하는 경우가 있음

❍ 즉, 개인 및 민간이 시설(토지)을 기부채납하는 경우에는 반대급부로서 건설허가를 받고 있으며 개인 및 민간이 그 이외의 방법으로 수익을 취하는 사례에 대한 연구들은 현재 조사되지 않고 있음

<표 2-3> 기부채납의 세부 유형

구 분	사 례
기부채납을 대가로 일정기간 무상사용권을 취득하는 유형	- 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지에 유료도로, 항만 등을 건설하여 기부채납하고, 일정기간 무상사용권을 취득하는 경우
명시적인 반대급부를 조건으로 기부채납자산을 제공하는 유형	- 건축허가 또는 아파트 건설허가를 조건으로 청소년 수련관이나 주민편의시설을 건설하여 기부채납하는 경우
기부채납의 대가로 일부 자산의 소유권을 취득하는 유형	- 공유수면 매립허가를 받아 준공한 후 그 대가로 매립지 일부의 소유권을 취득하는 경우
무상사용권 등의 대가로 재화가 아닌 건설용역 등을 제공하는 유형	- 지자체로부터 공원, 위락시설지구, 놀이동산의 사업자로 선정되어 이를 준공하여 기부채납하고 무상사용 권리를 부여한 경우

출처 : 강우원(2013). 발표자료 p.8 인용

제3절 선행연구 및 과제방향

1. 국내연구

❍ 우리나라에서는 기부채납과 관련하여 기존의 대부분의 연구들이 기부채납에 대한 용어의 정의와, 기부채납의 법리적 성격 및 유형 등에 대한 논의가 대부분임(강우원, 2013)

❍ 또한, 조세실무상 기부채납과 기부금 간의 구별과 함께 법령해석상 어려움이 있는 기부채납행위의 부가가치세 과세대상 여부, 공급시기, 과세표준 계산 및 매입세액공제 여부 등에 대한 연구(전병욱, 2010), 기부채납의 경우 순수한 기부금과 다르게 시설사용수익권을 제공받기 때문에 법인세, 부가가치세, 취득세 등의 복잡한 과세 문제가 뒤따르며(BTO, BTL 방식 등), 과세거래에 대한 조세특례제한법(제106조제1항제8호 등) 등의 법규가 적용됨

2. 해외연구

❍ 미국의 분필규제법(SUBDIVISION CONTROL)에 대한 연구 : 미국의 분필규제란 토지의 분필이 필요하게 되면 일정규모 이상의 개발에 있어서, 개발자 측에 의한 도로, 상수도 등의 공공시설의 정비, 경우에 따라서는 공원, 학교용지의 제공, 또는 대체부담지물을 토지의 분필등기의 조건으로 하는 형태로 된 개발규제를 의미함

- 기부채납제도
- 대체비용납부제도
- 특권이론의 소멸
- 배타적 수익이론
- 비용계산이론
- 영향부담금제도

❍ 일본의 개발부담금제도에 대한 연구 : 일본의 경우 우리나라와 달리 특별히 기부채납이라는 용어는 없으나, ‘행정지도’라는 임의적인 강제력을 갖춘 형식으로 개발부담금을 부과함

- 행정지도는 행정청이 상대방에게 일정한 행정목적을 달성하기 위해 행해지는 협력 요청, 그 협력요청에 상대방이 응해준 결과, 그 행정목적이 사실상 달성되어진다고 하는 행정 대 상대방의 사실 상의 관계를 하나의 ‘행정수단’, ‘행정수법’으로 파악
- 즉, 행정의 요청에 상대방이 응해주었는지에 대한 부분에 초점이 맞추어져 있음
- 이 제도는 법적 강제력을 동반하지 않으므로 작용법의 근거를 필요로 하지 않으며 행정지도 실패시 법적 책임을 동반하지 않음
- 투명성 결여, 실패시 책임 소재가 불분명하고 강제성은 없으나 불이행시, 이에 대한 보복(앙갚음)이 있을 수 있음

❍ 이상 대부분의 연구가 법리적 해석을 통한 근거 마련에 한정되어 있으며, 실무적인 차원에서의 실제 기부채납자 입장에서 접근한 연구는 미비한 상황임

❍ 따라서, 이 연구에서는 실무자의 입장에서 기부채납자의 ‘동기부여’와 이를 위해 제공할 ‘당근’을 찾아내서 제안하는 것에 주안점을 두고자 함

3. 연구 방향

❍ 용어 및 법리적 해석에 대한 논점 비교

- 크게 2가지 시점에서 접근 가능할 것인데, 첫 번째는 기부채납의 가능성에 대한 논점, 두 번째는 가능하다면 유인책은 어떠한 것이 가능할지에 대한 부분으로 구분해 볼 수 있을 것임
- 본 연구에서는 기부채납이 가능하다는 전제하에(지방자치단체의 현안사업을 추진하기 위한 조건), 기부채납의 유인책으로 어떠한 방책들이 가능한지에 대한 초점이 중요

❍ 연구 진행 및 향후 개선방안 도출 방향

<표 2-4> 연구진행 방향 및 향후 개선방안

시점		장점	단점 · 과제	개선포인트
지방정부	법률적인 측면	· 법적 제도적 측면에서 근거 마련 · 기부채납의 정당성 확보	· 기존의 법적 한계 극복(대상, 조건, 기간 등) · 지역적 특수성에 대한 법적 반영 · 조세법 등에 대한 개정	· 법적 한계에 대한 개선 · 과세의 근거, 이중과세 등
	실무적인 측면	· 기부채납 활성화로 지역현안 사업 추진 기대 · 지역에 대한 관심 증대, 지역경제 활성화로 이어질 가능성 높음 · 사유지에 대한 사용 확대 · 타 지자체로의 확산	· 기부채납에 대한 동기부여 중요 · 인센티브 제공은 반드시 기부채납에 유리한지에 대한 여부 · 제주도와 소유주와의 '동상이몽(同床異夢)'	· 동기부여(기부의 동기) · 기존 인센티브의 한계를 개선 · 기부채납에 대한 공감대 형성 · 외국 제도로부터의 시사점 반영
중앙정부		· 지자체로의 개발을 위한 이전재원 축소 가능	· 중앙정부의 개입 여지 축소 · 지자체와의 개발사업에 의견 충돌, 각종 규제에 따른 사업 장기화 · 법적 개정에 대한 한계	· 중앙정부 차원에서의 법적 지원(법 개정사항) · 규제측면보다는 지원 측면에서 접근



제3장
기부채납 관련 현황 및 문제점

제1절 법·제도적 현황
제2절 유형별 기부채납 현황
제3절 문제점 및 쟁점사항
제4절 기부채납 사례
제5절 제주도민 기부채납에 대한 인지조사

제3장 기부채납 관련 현황 및 문제점

제1절 법·제도적 현황

1. 기부채납 관련 법 규정

❍ 기부채납이란 '기부채납'이란 국가 외의 자가 「국유재산법」 제5조제1항 각 호에 해당하는 다음의 재산의 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것을 말함(「국유재산법」 제2조제2호 및 제5조제1항)

- 부동산과 그 종물
- 선박, 부표, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그들의 종물
- 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 기관차·전차·객차·화차·기동차 등 궤도차량
- 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리증권(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조)
- 다음의 어느 하나에 해당하는 권리(이하 '지식재산'이라 함)[5]

– 기부채납의 법리적 성격은 판례에 따르면 "기부자가 그의 소유재산을 지방자치단체의 공유재산으로 증여하는 의사표시를 하고 지방자치단체는 이를 승낙하는 채납의 의사표시를 함으로써 성립하는 증여계약임(대법원 1992.12. 8. 선고 92다4031)

– 기부채납은 시설사용수익권 등의 대가성을 가지고 시설 이전하는 것으로 순수한 기부금과 구별됨

5) 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권; 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 한국저작권위원회에 등록된 권리; 품종보호권; 법령 또는 조약 등에 따라 인정되거나 보호되는 지식재산에 관한 권리(단, 「저작권법」에 따라 등록되지 않은 권리 제외)

❍ 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」에서 용어정의와 기부채납 절차를 규정하고 있으나 어떤 경우에 기부채납이 이루어지는지에 대한 직접적 규정은 없음[6)]

❍ 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」에도 자산을 건설하여 소유권을 이전한 이후 일정기간 무상사용권을 갖는 기부채납이 이루어지고 있음

❍ 「민간투자법」 상의 사업방식인 BTO(Buid-Transfer-Operate), BTL(Buid-Transfer-Lease)은 수익기간 이전에 소유권이 이전된다는 점에서 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」의 기부채납과 유사함

- BTO는 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설하고 소유권은 정부 등으로 이전하고 그 대가로 사업시행자에게는 일정기간 동안 사용수익원이 인정되어 수익형 민자사업방식으로 보며, BTL은 민간사업자가 직접 시설을 운영하기 곤란하거나 운영수입만으로는 투자비의 회수가 어려운 학교·문화·체육시설 등에서의 수요자(학생, 관람객)에게 사용료를 부과하는 사업에서 주로 이용하는 방식으로 협약기간 동안 민간이 관리운영을 하지만 정부가 민간사업자에게 시설 임차료 및 사용료를 지급함

6) ❍ 기부채납과 유사한 개념들
- 무상귀속(無償歸屬)은 개발행위 허가 등과 같은 행정청의 수익적 행정처분이 있는 경우 개발행위 허가를 받은 자 등이 새로이 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 때에 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에도 불구하고 새로이 설치된 공공시설이 그 시설을 관리할 관리청에게 무상으로 소유권 변동이 되는 것을 말함. 무상귀속은 소유권에 대한 강제적 제한을 의미하기 때문에 법률 유보원칙상 법률에 명문근거가 있는 경우에만 가능하지만 기부채납은 법적 근거 없이 재량행위에 대한 부관으로 부가되는 경우가 많음(이승민, 2012).
- 무상양도(無償讓渡)는 민간 개발사업 시행자에 의하여 새로 설치된 기반시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로써 발생하는 사업시행자의 재산상의 손실을 고려하여 사업시행자가 설치한 기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유 기반시설의 소유권이 사업시행자에게 원시적으로 귀속하는 경우를 의미함.
- 기반시설부담금은 전 국토를 지역별, 용도별로 등급을 매긴 후 재건축 등 개발사업이 진행되는 일정 지역을 「기반시설부담구역」으로 지정한 뒤 사업자에게 도로 등 기반시설 설치비용이나 토지매입비의 일부를 부과하는 제도로서 부과대상은 전국이며, 건축연면적 200㎡초과 건축물에 부과함.

❍ 「민간투자법」은 동법에서 규정하고 있는 46개의 사업의 기반시설로 대상시설을 한정적으로 열거하고 있으나 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」은 기부채납 받는 대상시설에 대한 특별한 제한이 없어 포괄적이며 소극적 규정을 하고 있음

- 민간투자사업은 정부고시사업이나 민간제안사업으로 모두 타당성 검토, 사업추진 요건 및 절차가 복잡하여 엄격한 경쟁절차를 밟아야 하지만 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」에 의한 기부채납은 비교적 그 절차가 간단함
- 그러나 이러한 구체적이지 못한 법률의 절차규정과 함께 행정청의 내부적 기준이나 절차도 충분하지 못하여 구속력이 희박하여 추진의 어려움이 있음

❍ 따라서 재정이 부족한 지방자치단체는 민간투자를 받아 공익시설 등 필요한 시설을 설치·운영하기 위해 「민간투자법」, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」을 통해 민간의 투자유치를 시행할 수 있음

<표 3-1> 기부채납과 그 외 관련용어의 차이점

구분	현물이전		현금이전
	기부채납	무상귀속(무상양도)	기반시설부담금
공통점	수익자 및 원인자 부담원칙 적용 공공의 시설을 설치 개발이익의 환수		
차이점	· 상호동의 및 합의의 전제가 됨 · 인센티브 조건이 수반될 수 있음 · 준공전 소유권 이전 · 지구단위계획 및 도시재정비 사업 · 도시계획 심의절차에 의해 변경될 수 있음	· 일방적인 이전 · 인센티브 조건이 수반되지 않음 · 준공시 공고내용에 포함 · 준공 동시에 귀속간주 · 택지개발 및 관주도사업	· 협의과정 없이 부담 · 부담금 산정기준에 의해 부담률 산정 · 부과 대상의 범위가 매우 일반적임
근거법	· 국유재산법 · 지방재정법 · 도시계획조례 시행규칙 · 개발이익환수에 관한 법률시행규칙	· 지방재정법 시행령 · 도시개발법 시행규칙 · 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 근거한 특별법	· 부담금 관리 기본법

출처 : 노희철 외 1(2009) p.41 인용

❍ 기반시설 기부채납 운영기준(국토교통부, 2013.10. 도시정책과-5266)

- 본 기준은 행정기관, 사업시행자 등이 기반시설 기부채납을 협의하여 결정함에 있어 활용하는 권장기준으로 지구단위계획 수립, 도시·군 계획시설 결정의 경우 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되(용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우 이를 고려할 수 있음), 최대 25%를 초과하지 않는 것을 권장함
- 또한 도시·군 계획시설 해제 및 개발행위허가에 따른 기부채납은 대상 토지면적으로 5% 내외에서 협의를 통하여 결정하되, 최대 10%를 초과하지 않는 것을 권장함
- 그러나 지방자치단체는 본 기준의 내용과 지역여건 또는 사업의 특성을 고려하여 자체 실정에 맞는 별도의 기준을 마련하여 위 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있음.

❍ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률[7]에서는 지구단위계획을 통한 민간 개발시 공공시설 등을 제공하는 경우 용적률, 건폐율, 높이 등 완화조항을 두고 있음

- 최근 동법에 의해 건축물을 건축하려는 자가 그 대지의 일부에 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지시설 중 대통령령으로 정하는 시설을 설치하여 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하는 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 해당 용도지역에 적용되는 용적률을 완화할 수 있음(신설 2013.12.30.)

7) 제78조제4항의 규정에 의하여 다음 각호의 지역·지구 또는 구역안에서 건축물을 건축하고자 하는 자가 그 대지의 일부를 공공시설부지로 제공하는 경우에는 당해 건축물에 대한 용적률은 제78조제1항 각호의 규정에 의한 해당 용적률의 200퍼센트 이하의 범위안에서 대지면적의 제공비율에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례가 정하는 비율로 할 수 있음. 시행령 85조 제1항에도 불구하고 제1호부터 제6호까지의 지역에서는 도시·군계획조례로 제1항에 따른 용적률의 20퍼센트 이하의 범위 안에서 임대주택(「임대주택법」 제16조제1항에 따라 임대의 무기간이 10년 이상인 경우에 한한다)의 추가건설을 허용할 수 있음. <신설 2005.9.8, 2006.8.17, 2012.4.10, 2014.1.14>

❍ 기부채납의 법적 성질

<표 3-2> 기부채납의 법적성질

구 분	내 용
1) 인허가 조건의 기부채납	
유력설 사법상 증여계약	· 기부채납을 사법상의 증여로 보며, 당사자 일방이 무상으로, 재산을 상대방에 수여한다는 의사를 표시하고, 상대방이 이를 승낙함으로써 성립하는, 민법 554조에 의거한 계약으로 무상계약이며 한 당사자만 이행의무를 부담하는 편무계약 - 기부시에 조건을 붙이지 못하도록 되어 있어 조건없는 증여의 성질인정 - 일본의 유사제도인 지도요강에 의한 부담금 부과를 사법상 증여로 보고 있는 점 등 고려
기타견해 1	· 사법상의 증여로 보되, 쌍무계약의 성질을 가지며, 다만 기부가 행정행위의 법률적 요건이 되는 것이 아니므로, 공익성을 중시하여 무상성을 인정할 수 있고 이를 부담부 증여로 보아야 함
기타견해 2	· 개발행위허가에 따라 설치하는 공공시설규정은 공법상 의무이행으로 봄 - 행정처분 또는 부담에 의해 부과된 기부채납은 순수한 증여계약에 해당하지 않으며, 상대방이 있는 행정행위로 보아야 함
2) 시설사용수익권을 제공하는 기부채납	
유력설 부담부 증여계약	· 행정상의 반대급부가 있는 기부채납은 부담부 증여로 보며, 서로에게 이행청구가 가능한 쌍무계약이고, 서로 대가적 의미가 있는 급부를 부담하게 되므로 유상계약임 · 따라서 부가적인 것이 아니라, 당사자간의 대가적 관계가 성립한다고 봄
기타견해 1	· 일의 완성 즉 목적물의 완성을 목적으로 하고, 사용권 지급을 보수의 지급으로 인정하는 도급계약으로 봄

출처 : 강우원(2013). 발표자료 p.9 인용

2. 기부채납 신청 및 제한

❍ 총괄청이나 중앙관서의 장은 국가에 기부하려는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 않은 경우에는 받아서는 안됨(「국유재산법」 제13조제2항, 「국유재산법 시행령」 제8조제3항)[8].

8) 「국유재산법」 제13조제2항제1호에 따른 무상 사용허가 기간이 지난 후에도 해당 중앙관서의 장이 직접 사용하기 곤란한 경우, 재산가액 대비 유지·보수 비용이 지나치게 많은 경우, 그 밖에 국가에 이익이 없는 것으로 인정되는 경우

❍ 총괄청이나 중앙관서의 장은 기부에 조건이 붙은 경우에는 받아서는 안 됨. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 않음(「국유재산법」 제13조제2항).

· 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용 허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우

· 행정재산의 용도를 폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인이 그 부담한 비용의 범위에서 「국유재산법」 제55조제1항제3호에 따라 용도폐지된 재산을 양여할 것을 조건으로 그 대체시설을 기부하는 경우

❍ 국·공유재산의 취득방법으로서 인정되는 기부채납의 행정적 절차는 기부채납재산의 종류 및 근거되는 개별법률에 따라 약간의 차이를 보이나, 큰 흐름은 기부자의 기부서류 제출 후 국가 등의 채납여부에 대한 심사 및 기부채납재산의 무상사용 허가기간 산출의 과정을 거침(「국유재산법 시행령」 제8조제1항)

❍ 총괄청이나 중앙관서의 장은 국가에 기부하려는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 않은 경우, 재산가액 대비 유지·보수 비용이 지나치게 많은 경우, 국가에 이익이 없는 것으로 인정되는 경우에는 기부받아서 아니됨(「국유재산법 시행령」 제8조제3항)

– 「국유재산 및 물품관리법 시행령」제5조에는 무상사용·수익허가기간이 20년을 초과하는 경우에도 기부받아서 아니된다고 규정하고 있음

제8조(기부채납)

① 총괄청이나 중앙관서의 장은 법 제13조제1항에 따라 기부를 받으려면 다음 각 호의 사항을 적은 기부서를 받아야 한다. 이 경우 총괄청이나 중앙관서의 장은 필요한 경우 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 해당 재산의 등기부 등본, 건축물대장, 토지대장, 임야대장, 지적도, 임야도를 확인하여야 한다. <개정 2010.5.4., 2011.4.1.>

1. 기부할 재산의 표시, 2. 기부자의 성명 및 주소, 3. 기부의 목적
4. 기부할 재산의 가격, 5. 소유권을 증명할 수 있는 서류
6. 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제2조제19호에 따른 공유지연명부, 대지권등록부, 경계점좌표등록부
7. 그 밖에 기부할 재산의 건축물현황도 등 필요한 도면

② 대표자에 의하여 기부하는 경우에는 대표자임을 증명하는 서류와 각 기부자의 성명·주소 및 기부재산을 적은 명세서를 제1항의 기부서에 첨부하여야 한다.

③ 법 제13조제2항 각 호 외의 부분 본문에서 "국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2011.4.1.>

1. 법 제13조제2항제1호에 따른 무상 사용허가 기간이 지난 후에도 해당 중앙관서의 장이 직접 사용하기 곤란한 경우
2. 재산가액 대비 유지·보수 비용이 지나치게 많은 경우
3. 그 밖에 국가에 이익이 없는 것으로 인정되는 경우

④ 기부를 조건으로 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하는 경우에는 총괄청이나 중앙관서의 장은 사용허가를 하기 전에 기부 등에 관한 계약을 체결하거나 이행각서를 받아야 한다. <개정 2011.4.1.>

❍ 또한 기부에 조건이 붙은 경우에는 총괄청이나 중앙관서의 장은 기부 받아서는 아니되나, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 않음(「국유재산법」 제13조 제2항)

제13조(기부채납)
① 총괄청이나 중앙관서의 장(특별회계나 기금에 속하는 국유재산으로 기부받으려는 경우만 해당한다)은 제5조제1항 각 호의 재산을 국가에 기부하려는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 받을 수 있다. <개정 2011.3.30.>
② 총괄청이나 중앙관서의 장은 제1항에 따라 국가에 기부하려는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 붙은 경우에는 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 아니한다. <개정 2011.3.30.>
1. 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우
2. 행정재산의 용도를 폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인이 그 부담한 비용의 범위에서 제55조제1항제3호에 따라 용도폐지된 재산을 양여할 것을 조건으로 그 대체시설을 기부하는 경우

3. 기부채납한 재산에 대한 사용료 규정

❍ 다음의 어느 하나에 해당하면 일정한 요건에 따라 중앙관서의 장은 그 사용료를 면제할 수 있음(「국유재산법」 제34조제1항 및 「국유재산법 시행령」 제32조)

「국유재산법」 제34조제1항제1호
· 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받은 재산에 대하여 기부자나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용허가하는 경우
「국유재산법」 제34조제1항제1의2호
· 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우

❍ 「국유재산법」 제34조제1항제1호에 따라 사용료를 면제할 때, 사용료 총액이 기부 받은 재산의 가액이 될 때까지 면제할 수 있되, 그 기간은 20년을 넘을 수 없고(「국유재산법 시행령」 제32조제1항) 「공유재산 및 물품관리법」 제21조(사용·수익허가기간)에서는 허가를 받은 날부터 5년 이내를 허가기간으로 하며, 제7조제2항 단서에 따른 기부채납의 경우에는

공유재산으로 받아들인 후 무상사용을 허가받은 날부터 기부채납된 재산의 가액(價額)을 연간 사용료로 나눈 기간 이내로 규정함

- 지식재산의 사용료 면제기간은 20년으로 함(「국유재산법 시행령」 제32조제2항)
- 건물이나 그 밖의 시설물을 기부 받은 경우에는 위의 사용료 총액에 그 건물이나 시설물의 부지사용료를 합산함(「국유재산법 시행령」 제32조제3항, 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제17조)[9]

4. 기부채납 재산의 사용 · 수익 권한

❍ 원칙적으로 행정재산의 사용허가를 받은 자는 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 해서는 안 됨(「국유재산법」 제30조제2항 본문).

❍ 다만, 기부를 받은 재산에 대하여 사용허가를 받은 자가 그 재산의 기부자이거나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받아 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있음(「국유재산법」 제30조제2항 단서).

- 그러나, 중앙관서의 장은 위와 같은 사용·수익이 그 용도나 목적에 장애가 되거나 원상회복이 어렵다고 인정되는 경우에는 사용·수익승인을 해서는 안 됨(「국유재산법」 제30조제3항)

9) ❍ 사용허가를 받은 본인 외의 자에 의한 사용·수익
- 원칙적으로 행정재산의 사용허가를 받은 자는 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 해서는 안 됨(「국유재산법」 제30조제2항 본문).
- 다만, 기부를 받은 재산에 대하여 사용허가를 받은 자가 그 재산의 기부자이거나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받아 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있음(「국유재산법」 제30조제2항 단서).
- 그러나, 중앙관서의 장은 위와 같은 사용·수익이 그 용도나 목적에 장애가 되거나 원상회복이 어렵다고 인정되는 경우에는 사용·수익승인을 해서는 안 됨(「국유재산법」 제30조제3항).
- 위와 같이 사용허가를 받은 행정재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하려면 승인신청서를 중앙관서의 장에게 제출해야 함(「국유재산법 시행령」 제26조제1항).
- 전대받는 자의 사용·수익기간은 전대하는 자의 사용허가기간의 남은 기간을 초과할 수 없음(「국유재산법 시행령」 제26조제2항).

– 위와 같이 사용허가를 받은 행정재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하려면 승인신청서를 중앙관서의 장에게 제출해야 함(「국유재산법 시행령」 제26조제1항)[10)]
– 전대받는 자의 사용·수익기간은 전대하는 자의 사용허가기간의 남은 기간을 초과할 수 없음(「국유재산법 시행령」 제26조제2항)

5. 기부채납관련 과세제도

❍ 취득세 관련
– 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납(「민간투자법」 제4조제3호에 따른 방식으로 귀속되는 경우를 포함)을 조건으로 취득하는 부동산 및 「민간투자법」제2조제1호 각 목에 해당하는 사회기반시설에 대하여는 취득세를 부과하지 아니하는 조항을 두고 있음(지방세법 제9조)

「지방세법」 제9조(비과세)
① 국가 또는 지방자치단체(다른 법률에서 국가 또는 지방자치단체로 의제되는 법인은 제외한다. 이하 같다), 지방자치단체조합, 외국정부 및 주한국제기구의 취득에 대해서는 취득세를 부과하지 아니한다. 다만, 대한민국 정부기관의 취득에 대하여 과세하는 외국정부의 취득에 대해서는 취득세를 부과한다. <개정 2014.1.1.>
② 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납(「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제3호에 따른 방식으로 귀속되는 경우를 포함한다)을 조건으로 취득하는 부동산 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호 각 목에 해당하는 사회기반시설에 대하여는 취득세를 부과하지 아니한다. <개정 2010.12.27.>

· 지방세법 제106조 제2항 및 제126조 제2항에서 국가·지방자치단체 등에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득·등기하는 부동산에 대하여는 취득세 및 등록세를 부과하지 아니함.

10) 전대(轉貸)하는 재산의 표시, 전대하는 재산의 사용목적, 수익방법 및 사용·수익기간, 해당 재산을 전대받으려는 자의 성명 및 주소

<표 3-3> 기부금 및 기부채납 유형별 과세 제도

구분	내 용
순수 기부금 (과세관계 분명)	· 기부자의 손금 내지 필요경비 산입한도 규정적용
기부채납 (과세관계 복잡)	① 인허가조건부 · 필요경비 처리 → 귀속시기 문제 · 자본적지출 처리 → 감가상각 여부 문제 · 기부채납된 재산은 사업과 관련성이 있음 (예: 주택사업 및 골프장 진입도로개설)
	② 시설사용수익권 · 법인세, 부가가치세, 취득세 등 + BOT, BTL, BTO(운영방법)[11] · 기부자, 상속인, 포괄승계인에게 기부채납된 재산의 무상사용허가[12] (국유재산법 제13조2항, 공유재산 및 물품관리법 제7조2항) · 기부자는 시설관리운영권을 설정할 수 있음 (민간투자법 제26조1항)

❍ 사용수익권의 기부채납의 운영방식별 조세는 사용수익권을 재화 또는 용역으로 간주하느냐에 따라 기준이 다르게 적용됨.

❍ 법인세, 소득세 관련

- 법인세율 : (과세표준 2억원 이하) 과세표준의 10%, (과세표준 2억원 초과) 과세표준의 22%
- 종합소득세율 : (과세표준 1,200만원 이하) 과세표준의 6%, (과세표준 1,200만~4,600만원) 과세표준의 15%, (과세표준 4,600만~8,800만원) 과세표준 24%, (8,800만원 초과) 35%
- 시행자가 개발사업의 실시계획승인을 받은 토지로서 무상귀속되는 공공시설용 토지와 기부채납하는 기반시설용 토지는 분리과세대상임(지방세법 시행령 제102조(분리과세대상 토지의 범위)제5항36 개발사업의 시행자가 국가나 지방자치단체에 기부채납하기로 한 기반시설(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호의 기반시설을 말한다)용 토지)

11) BOT(건설-운영-이전)방식, BTL(건설-이전-임대)방식, BTO(건설-이전-운영)방식

12) 기부에 조건이 붙은 경우에는 기부채납이 성립되지 않으나 기부자, 상속인, 포괄승계인 부분은 기부의 조건으로 보지 않음(국유재산법 제 13조 제2항). 사용수익기간은 재산의 가액에서 연간 사용료를 나눈 연수를 한도로 함.

❍ 부가가치세 등 관련

- 국가 등에 제공하는 재화나 용역에는 부가가치세를 면제하고 있지만(부가가치세법 제12조1항18호) 기부채납은 경제적 대가 관계로 인해 부가가치세 적용대상임(부가가치세법 제15조, 공급시기 및 과세표준 등 일반부가가치세법 적용[13])
- 별도의 약정이 있는 경우에는 부가가치세를 기부채납을 공급받은 국가에게 지급을 청구할 수 있음(헌재 2000. 선고)
- 기부채납 자산의 증·개축 대가로 사용수익기간을 연장 받는 경우에도 추가로 기부채납한 부분은 재화의 공급에 해당함(부가22601-670, 1990.5.30.). 그러나 사업자가 금전을 국가 등에 무상으로 기부하는 것은 부가가치세가 과세되지 않음(부가46015-535, 1996.3.20.)
- 부가가치세 과세 예외 사례 : ① 부가가치세 면세사업자가 면세사업에 사용하는 경우에는 국가 등에 귀속시킨 재화에 대하여 부가가치세가 면제되지만 건물의 신축과 관련한 매입세액은 공제되지 않음(재소비 46015-10753, 2002.5.8.). ② 조세특례제한법의 부가가치세 영세율의 적용은 민간투자법에 의한 시행자[14]가 공급하는 사회간접자본시설에 대하여 적용됨. 지방재정법에 근거한 건물(종합버스터미널)등의 공급은 영세율의 적용대상에 해당하지 않음(대법원2006.10.26. 선고2006두11187)
- 매입세액 공제 : 자기의 사업과 관련하여 생산하거나 취득한 재화를 국가 등에 무상으로 공급하는 경우에는 당해 재화의 매입세액은 매출세액에서 공제하지만 자기의 사업과 관련 없이 취득한 재화를 국가 등에 무상으로 공급하는 경우에는 당해 재화의 매입세액은 공제하지 아니함(부가가치세법 기본통칙17-0-9)

❍ 기부채납재산을 재화로 보느냐와 용역으로 간주하느냐에 따라 거래 및 공급시기 규정을 달리함

13) 과세표준은 공급한 재화 및 용역의 시가임
14) 공공부문외의 자로서 이법에 따라 사업시행자 지정을 받아 민투사업시행 법인(민간투자법 제2조 7호)

<표 3-4> 기부채납 유형별 부가가치세 기준

구분	기부채납의 유형	
	재화	용역
취득주체	· 기부자가 시설소유권 취득	· 상대방(지자체등)이 처음부터 시설소유권 취득
구별기준	· (완성시설소유권) 기부자 → 상대방	· 상대방 귀속
감가상각여부	· (이전때까지) 감가상각 있음	· 감가상각 없음
거래시기	· 이동여부별 규정	· 역무제공 또는 시설물 및 권리가 사용된 때
민간투자법下 (원칙: 약정)	· BOT	· BTO, BTL

❍ 기부채납의 과세 문제와 관련해서는 근거규정이 명확하지 않은 문제점 때문에 납세자와 과세관청 간의 분쟁의 가능성이 매우 큰 상황임. 특히, 거액의 기부채납사업의 사업규모에 따라 과세부담이 결정되는 부가가치세에서는 특히 부가가치세법 및 하위법령에서 기부채납을 직접적으로 규정하지 않고 대부분 유권해석이나 판례 등에 근거하여 과세문제를 판단하기 때문에 불확실한 근거규정으로 인한 사업자들이 부담하는 거래위험이 매우 큼. 따라서 부가가치세 부담이 국가를 대상으로 하는 당사자간의 약정에 의해 결정하게 되는 계약형태를 취하고 있기 때문에 이 부분에 대한 명문화가 민간의 기부채납 유도의 선결과제일 것으로 판단됨

❍ 개발사업 진행을 위해 허가 관청이 요구하는 공공시설의 설치 이외에도 각종 기반시설의 확충을 위한 부담금이 기부채납과 중복되어 사업자에게 부담 가중됨

❍ 기부채납이 예정된 토지는 명목상 소유자의 재산권 행사가 현저히 제한되고 있음. 그럼에도 불구하고 이러한 토지에 재산세를 부과하는 것은 '지방세법' 상 재산세 비과세 원칙에 배치되고 있음. 따라서 기부채납 확정 부지에 대한 재산세 비과세 조항을 지방세법에 추가할 필요가 있음

❍ 지자체가 필요로 하는 시설의 기부채납을 요구하기 때문에 유사한 규모

의 개발사업에 대해 기부채납 규모가 서로 달라 특혜시비, 형평성 논란 발생함

- 관련 법령의 미비로 인해 기부채납 비용의 원가 반영 불분명한 상황임. 즉, 주택법에 따른 주택개발사업 승인 시 조건으로 부과된 간선시설의 설치비용을 분양가에 반영할 수 있는 명확한 규정이 없고, '공동주택 분양가격 산정규칙'에서는 분양가심사위원회에서 인정하는 경비만을 분양가격에 반영할 수 있도록 규정하고 있어 사업성 악화와 분양가 상승을 초래함
- 각종 개발관련 부담금과 세금 부과로 인한 사업자의 삼중부담의 가능성이 있음(유정주, 2011:16 ; 전국경제인연합회.)
  - 사업자는 기본적으로 사업이익에 대해 법인세, 소득세 등의 세금을 납부함으로서 개발이익을 사회에 환원함.
  - 개발사업 진행을 위해 허가관청이 요구하는 공공시설 설치이외에도 각종 기반시설의 확충을 위한 부담금이 기부채납과 중복되어 사업자에게 부담 가중
  - 인허가를 조건으로 특정재산을 기부채납 받는 경우는 무상 및 편무계약이지만 시설사용수익원들을 제공하는 경우는 유상 및 편무계약으로 법리적 성질이 구분됨.

6. 공유재산 및 물품관리법 시행령의 규정사항

- 공유재산 및 물품관리법 시행령 제5조(기부채납)에서

  ① 지방자치단체의 장은 법 제7조제1항에 따라 기부(寄附)를 받아들일 때에는 기부자로부터 다음 각 호의 사항을 분명하게 적은 기부서와 권리 확보에 필요한 서류를 받아야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 필요한 경우 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 해당 재산의 건물등기사항증명서 또는 토지등기사항증명서, 건축물대장,

토지대장, 임야대장, 지적도나 임야도 등을 확인하여야 한다.

1. 기부할 물건의 표시
2. 기부자의 명칭, 성명(법인의 경우는 그 대표자의 성명) 및 주소
3. 기부의 목적
4. 기부할 물건의 가격
5. 기부할 물건의 도면

② 지방자치단체의 장은 대표자가 기부하는 경우에는 그 대표자임을 증명하는 서류와 각 기부자의 성명·주소 및 기부 재산 등을 적은 명세서를 제1항의 기부서에 첨부하게 하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 기부자가 법 제20조제3항 단서에 따라 기부재산의 사용기간에 그 기부재산을 전대(轉貸)하려는 경우에는 제1항의 기부서에 전대차(轉貸借) 사업계획서를 첨부하게 하여야 한다.

④ 법 제7조제2항 본문에서 "기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니하는 것인 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 무상사용·수익허가기간이 지난 후에도 해당 지방자치단체가 직접 사용하기 곤란한 경우
2. 재산가액(價額) 대비 유지·보수비용이 지나치게 많은 경우
3. 무상사용·수익허가기간이 20년을 초과하는 경우
4. 그 밖에 지방재정에 이익이 없는 것으로 인정되는 경우

⑤ 기부를 조건으로 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하는 경우에는 지방자치단체의 장은 사용·수익허가를 하기 전에 기부 등에 관한 계약을 체결하거나 이행각서를 받아야 한다.

❍ 공유재산 및 물품관리법 시행령 제13조(사용·수익허가의 방법)에서는

① 법 제20조제2항에 따라 일반입찰에 부치는 경우에는 안전행정부장관이 지정·고시하는 정보처리장치(이하 "지정정보처리장치"라 한다)를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다.

② 법 제20조제2항에 따른 일반입찰은 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 한다.

③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수의계약으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다.

1. 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우
2. 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 실경작자에게 사용·수익하도록 허가하는 경우
3. 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
4. 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
5. 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
6. 대장가격이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
7. 2회에 걸쳐 유효한 입찰이 성립되지 않은 경우
8. 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
9. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
10. 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
11. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우
12. 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우

13. 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용을 허가하는 경우
14. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관(이하 "정부출연연구기관등"이라 한다) 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소에 사용을 허가하는 경우
15. 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분을 사용·수익하도록 허가하는 경우
16. 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우
17. 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외하며, 이하 "창업공간"이라 한다)으로 사용·수익하도록 허가하는 경우
18. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우
    가. 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간 기구를 말한다)
    나. 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리민간단체
19. 그 밖에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

❍ 공유재산 및 물품관리법 시행령 제17조(사용료 감면)에서는

① 법 제24조제1항제2호에 따른 사용료 면제기간은 기부채납된 재산의 가액을 연간 사용료로 나눈 연수(年數)를 초과할 수 없다.

② 건물이나 그 밖의 시설물을 기부채납한 경우에는 공유재산인 그 부지

의 사용료를 제1항의 연간 사용료에 합산한다. 다만, 부지 사용료를 따로 받는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 기부채납된 재산의 가액과 제2항에 따라 연간 사용료에 합산할 부지 사용료를 계산할 때 기준이 되는 부지의 가액은 최초의 사용·수익허가 당시를 기준으로 제31조를 준용하여 산출하며, 사용료는 예상수익을 고려하여 결정한다.

④ 법 제24조제1항제4호에서 "천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우
2. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단의 비영리사업을 위한 경우
4. 제13조제3항제8호 및 제14호에 해당하는 경우

⑤ 법 제24조제2항에서 "지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역 특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우를 말한다.

⑥ 지방자치단체의 장은 법 제24조제2항에 따라 행정재산의 사용료를 100분의 30 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 감경할 수 있다.

7. 국토교통부, 기반시설 기부채납 운영기준(2013)

❍ 목적

– 본 기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다)에 의한 도시·군관리계획의 수립 또는 개발행위를 허가하는 과정에서 기반시설 기부채납이 적정 수준으로 이루어지도록 기준을 제공하는 것을 목적으로 함

❍ 적용대상

– 법 제26조 제1항의 규정에 따라 다음 각 호의 사항에 대하여 주민이 입안 제안하는 도시·군관리계획의 수립

가. 기반시설(법 제2조 제6호)의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항

나. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항

– 법 제56조의 규정에 의한 개발행위허가

❍ 기반시설 기부채납의 기본원칙

– 기반시설의 기부채납은 개발사업을 시행함에 있어 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익 보장이 조화될 수 있도록 함

– 토지권리자의 정당한 재산권 행사를 제한하고 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 기부채납은 지양함

– 원칙적으로 당해 개발사업과 관련이 있는 기반시설을 우선적으로 기부채납 하도록 함

8. 현행 기부채납 관련 일반적 문제점

❍ 기부채납의 다양한 법리적 성격

– 사법상 증여계약에 해당하며 편무계약으로 보아야 한다는 입장이 유력하나, 부담부 증여로 보는 입장, 개발행위 허가에 따른 공공시설 규정을 공법상 의무이행으로 보는 견해도 설득력을 얻고 있는 등 성격

을 명확화 할 필요가 있음

❍ 관련 유사용어 사용의 혼란
- 기부채납, 무상귀속, 무상양여, 무상양도 등 용어 병립
- 유사한 용어가 법령마다 다르게 사용되고 있는 문제에 대한 개선 필요

❍ 관계 법령별 대상시설 차이
- 기부채납 또는 무상귀속되는 시설에 대해 관계 법령에 따라 다르게 정의
- 공공시설, 기반시설, 정비기반시설, 사회기반시설 등 다양한 용어사용 및 정의
- 본질적으로는 국유재산, 공유재산이 동일하지 않고 타법과의 관계가 모호하며 동법에 따라 기부채납 받을 수 없는 경우에 대한 예외규정 역시 차이가 나는 등 법제적 혼란 발생

❍ 부담금 등과 연계되지 않는 기부채납
- 현행 법상 개발부담금 및 각종 원인자부담금 등을 고려하지 않은 기부채납제도
- 개발사업 시 기반시설 기부채납 외에도 개발부담금, 기반시설부담금, 과밀부담금, 광역교통시설부담금, 학교용지부담금 등 다양한 부담금 납부 (강우원, 기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례, 2013)

❍ 개발사업 인·허가 관련 기부채납의 문제점
- 기부채납 의무만을 규정하고 사업자의 부담정도를 제한하고 있지 않음
- 관련 법령에서는 간선시설의 설치와 기부채납 의무만을 규정하고 있고 해당 시설의 설치에 따른 비용분담에 대한 규정은 두고 있지 않음
- 법률에서 사업자의 기부채납 부담을 제한하는 것은 “기반시설 설치비용”이 유일하고, 이는 부담금 관리기본법 상 부담금으로 관리되고 있기 때문임

❍ 인센티브 규정의 미비
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서만 기부채납에 따른 인센티브를

규정하고 있고 주택법 등 다른 법령에서는 인센티브를 규정하고 있지 않음

- 지구단위계획이 결정되어 국가 또는 지자체에 기부채납이 확정된 부지임에도 사업시행자가 명목상 소유자란 이유로 사업시행자에게 재산세 부과
- 지방세법상 재산세 비과세 대상에는 소유자가 자신의 재산에 대해 소유권을 제대로 행사할 수 없는 재산을 포함한 취지에 비추어 볼 때 사업자가 소유권 행사를 하지 못하는 기부채납 예정 토지에 대해서도 재산세를 과세하지 않는 것이 타당함

❍ 기부채납 비용의 원가반영 불분명

- 주택법에 따른 주택개발사업 승인 시 조건으로 부과된 간선시설의 설치비용을 분양가에 반영할 수 있는 명확한 규정이 없음
- 기반시설의 설치와 공공시설의 기부채납으로 사업자가 많은 비용을 지출하지만, 이를 원가에 반영하지 못해 사업성이 악화될 우려가 있음 (자료 : 전국경제인연합회, 개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안, 규제개혁시리즈, 2011)

9. 주택재건축사업 관련 기부채납제도의 문제점

❍ 사업부지 기부채납으로 사업면적 감소 및 건축 연면적 감소

- 주택재건축사업의 경우 사업대상면적의 최소 10%이상, 최대 30%이하를 기부하도록 강제하고 기부채납 비율이 높을 경우, 건축 연면적이 감소하는 경우가 발생하고 있음

❍ 도시정비기반시설 제공 비용 부담

- 현재 운영되고 있는 기부채납제도는 단순히 도시정비기반시설 확보에 필요한 토지만을 무상으로 제공하는 것이 아니라 도로, 공원, 공동구 등 기반시설을 조성하여 기반시설과 토지를 함께 기부채납 하도록 되

어 있다. 이로 인해 시가가 1㎡당 1,000만원 이상에 거래되고 있는 지역의 토지 등 소유주는 토지대금과 정비기반 시설 조성에 따른 공사비를 포함하여 수백만 원 또는 수천만 원에 달하는 거액의 비용을 부담하게 됨

❍ 사업지 내의 국·공유지 무상양여 불이행

– 도시정비사업 대상지 내에 도로, 공원, 임야 등 각종 형태로 산재되어 있는 국·공유지는 사업주(조합)에게 무상으로 양여되어야 하나, 중앙정부 및 지방자치단체에서는 이를 이행하지 않고 있음. 특히 사업추진 과정에서 국·공유지가 대지로 전환되었을 경우 지방자치단체에서는 대지로 평가되는 가격으로 매입토록 하고 있어 토지 등 소유주에게 부담이 되고 있음

❍ 과중한 기부채납은 사업성 악화와 주민부담을 증가시키는 근본원인이 되고 있음

– 현행 기부채납제도는 공공의 필요에 의해서 공공이 계획하고, 시행까지 하고 있어 토지 등 소유자의 부담은 전혀 고려하지 않고 있는 실정임. 각종 개발사업의 인·허가 과정에서 기부채납률이 높을 경우, 지방재정 운용에 많은 도움이 될 수는 있으나, 주민의 의견을 무시하고, 주민에게 사회적, 경제적 고통을 가중시키는 제도와 정책은 "일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역 내의 사무를 자주재원을 가지고 당해 지방주민의 의사와 책임 하에 자주적으로 처리하는 과정"이라는 지방자치의 기본개념에도 부합되지 않음

❍ 과도한 기부채납은 원주민의 부담을 증가시키고, 재정착에 심각한 영향을 미침

– 지방자치단체에서는 도시정비사업을 불허하는 이유 중의 하나가 원주민의 재정착률이 낮고, 이로 인해 주민 간의 갈등과 대립 및 분쟁이 야기되어 사회통합에 저해된다는 것임. 그러나 전술한 바와 같이 과도한 기부채납이 원주민의 부담을 가중시키는 요인이 되기도 하기 때문

에 원주민의 재정착률을 향상시키기 위해서는 현행과 같은 과도한 기부채납제도는 전면적으로 재검토가 요구되고 있음
(자료 : 조기태·김철홍, 주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구 : 서울특별시의 아파트재건축사업을 중심으로, 「토지공법연구」, 제59집, 2012. 한국토지공법학회)

제2절 유형별 기부채납 현황

1. 기부채납의 사업추진방식

❍ 기부채납을 통한 사업추진 방식은 다수의 사업을 계획적으로 추진하기 보다는 개별 사업단위로 산발적으로 추진되고 있고 대부분의 기부채납방식 사업은 국가 보다는 지방자치단체에 의해 추진되고 있음

❍ 기부채납 방식의 사업추진은 1950년 제정된 국유재산법에 명기되어 오랜 연혁에도 불구하고 성과는 미약하여 일반적인 현황이나 통계를 파악하기 어려움

❍ 최근 서울시의 기부채납 방식의 사업추진 중 주요한 사업을 살펴보면 아래와 같음

<표 3-5> 서울시 개별법 적용 민자사업 현황

분야	사업명	사업비	시행자	관련법령	방식
공연장	대중음악 및 뮤지컬공연장	547	㈜쇼파크	공유재산 및 물품관리법 문화예술진흥법 공연법	BTO (20년)
공연장	창동 복합공연장	485	가칭(주)창동공연문화센터	공유재산 및 물품관리법 공연법	BTO (20년)
복합건물	플로팅 아일랜드	964	소울플로라(주)	공유재산 및 물품관리법 하천법 유선 및 도선사업법 선박법, 선박안전법	BOT (25년)
복합건물	서울 국제금융센터	15,140	AIG FRE	공유재산 및 물품관리법 외국인투자촉진법	BOT (99년)
발전시설	수소연료전지 발전소	300	포스코파워(주)	공유재산 및 물품관리법 전기사업법, 전기공사법 신재생에너지개발 이용보급촉진법 지방자치단체를 당사자로하는법	BOT (15년)
발전시설	태양광발전소	180	한국중부발전(주)	상동	BOT (15년)

출처 : 서울연구원(2010), '서울시 개별법 적용 민간투자사업 관리방안에 관한 연구', p.42.

- 위 표에는 기부채납 후 무상 사용허가방식(BTO)과 대부 후 기부채납 방식(BOT)을 제시하고 있음. BTO방식은 기부채납의 시점이 준공 시이고 BOT방식은 기부채납의 시점이 운영기간 만료시가 다를 뿐 그 경제적 대가관계에 있어서 본질적인 차이는 없음. 즉 BOT방식은 비록 기부자가 해당재산에 대하여 소유권을 가지고 있지만 제한된 기간 동안 소유권에 근거하여 사용·수익할 수 있을 뿐 그 시설의 공익적 성격이나 기부채납의 예정으로 인하여 자유로운 처분 등이 금지됨

2. 서울시의 기부채납 실태[15)]

❍ 기부채납 유형으로는 '토지+시설 설치' 유형이 전체의 60%를 차지함
- 토지에 공원, 도로 등을 설치하여 기부채납한 사례가 6곳이고 부지만을 기부 채납한 사례가 3곳, 시설만을 설치한 곳이 1곳으로 나타남
- 시설 기준으로 도로와 공원을 동시 기부채납한 곳이 4곳, 공원 기부채납이 3곳, 부지만을 기부채납한 곳이 3곳 등으로 나타남
- 이외에도 도로정비, 교통체계 개선, 교량 확장, 주차장 설치, 고가도로 설치, 환승통로 설치, 지구대 이전 등도 함께 이루어진 경우가 있음
- 평균 사업비의 8.4%, 평균 244.3억원으로 조사됨.
- 10개 대규모 건축물의 총 사업 규모는 2조 9,120억원이고 분석대상 건축물은 주상복합5개, 교육연구(R&D센터) 2개, 업무시설1개, 유통시설 2개 등임

<표 3-6> 기부채납 현황 (서울시)

(단위: 억원)

총사업비	총기부채납액	평균 사업비	평균기부채납액	기부채납 비율
29,210	2,443	2,912	244.3	8.4

주 : 1) 기부채납 비율 = 총기부채납액/총사업비*100
2) 2008~10년 동안 서울시의 사용승인 허가를 받은 21개 건축물에 대한 설문조사를 실시하였으나 지자체와의 지속적인 인허가 관계 때문에 답변을 거부한 업체가 많았음.

출처 : 전국경제인연합회(2011) p.13 인용

❍ 시설별 기부채납 비율은 유통시설이 가장 높음
- 본 조사는 대규모 건축물에 한정되고 유사한 규모의 개발사업에 대해 기부채납 규모를 파악하기 위해서는 조사 샘플수가 작으므로 좀 더 풍부한 자료 보완과 연구가 필요함

15) 전국경제인연합회가 대규모 건축물 신축에 따른 기부채납 실태를 파악하기 위해 2008~2010년 사이 서울시의 사용승인을 받은 대규모 건축물 21개(21층이상 또는 연면적 10만㎡ 이상의 업무, 유통, 연구시설 등으로 순수한 공동주택제외)에 대해 설문방식으로 조사한 결과임. 응답률 47.6%(21개 중 10개)

<표 3-7> 시설별 기부채납 실태 (서울시)

(단위: 억원, %)

시설	총사업비	기부채납액	기부채납 비율
유통시설(2개)	9,700	2,040	21
R&D시설(2개)	2,300	100	4.3
주상복합(5개)	16,240	299	1.8
업무시설(1개)	700	4.2	0.6
합계	29,120	2,433	8.4(평균)

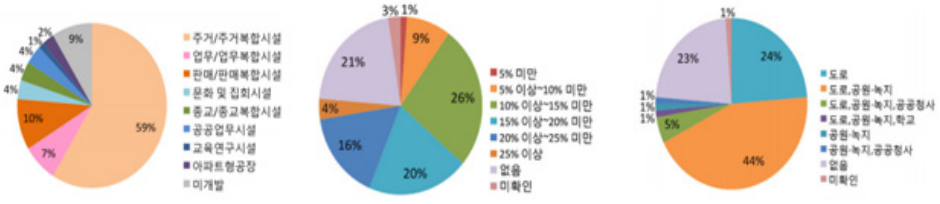
출처 : 전국경제인연합회(2011) p.14 인용

❍ 특별계획구역[16] 기부채납 실태[17]

– 전체 80개 특별계획구역 중 기부채납이 시행된 지역은 전체의 76% 해당되며, 대부분 도로, 공원, 녹지, 공공공지 등 도시계획시설이며, 2개 지역만 문화시설과 파출소(공공청사)를 결정함

– 기부채납 비율은 15%미만이 36%를 차지하고 있으며 용도지역이 상향된 구역의 평균 기부채납률은 13.71%로 조사됨

<그림 3-1> 유형 및 시설별 기부채납 현황



출처 : 신태형외1(2012) p.128~129 인용

16) 특별계획구역은 나대지나 이전적지 등 대규모 개발예정지역이나 전략적 개발을 유도할 필요가 있는 지역으로 확대되어 지정하기 위한 것으로 지구단위계획제도를 보완할 수 있는 별도의 수단으로 명시함.

17) 신태형 외 1, 2012. '특별계획구역의 구역지정 및 지침특성에 관한 고찰: 2000년 이후 수립된 서울특별시 사례를 중심으로'. 『한국도시설계학회지』. 제13권 제6호. pp.119~135.

❍ 주택재개발사업의 기부채납 실태[18)]

– 2004년부터 2011년까지 6개 지역의 총 21개 주택재개발사업의 평균 기부채납 비율은 16%임

<표 3-8> 시설별 기부채납 실태 (서울시)

(단위: ㎡, %)

시설	신당6	신당7	본동5	불광7	휘경2	회기1
사업구역	48,494	51,850	27,399	61,721	15,565	13,943
기부채납부지면적	7,222	7,882	6,148	7,929	2,546	2,016
기부채납부담비율	14.89%	15.20%	22.52%	12.85%	16.36%	14.46%

주 : 서울시보, 구보, 관리처분계획
출처 : 이병룡 외 1(2013) p.72 인용

❍ 기부채납 관련 인센티브 제도 (서울시 사례)

– 서울시는 용도변경에 따른 기부채납기준과 인센티브를 명시하여 제도 운영 중으로 공공목적으로 사용되지만 민간이 소유하는 공여시설을 설치하는 경우 공공성 용도 또는 전략용도인지에 따라 별도의 인센티브 부여하고 있음

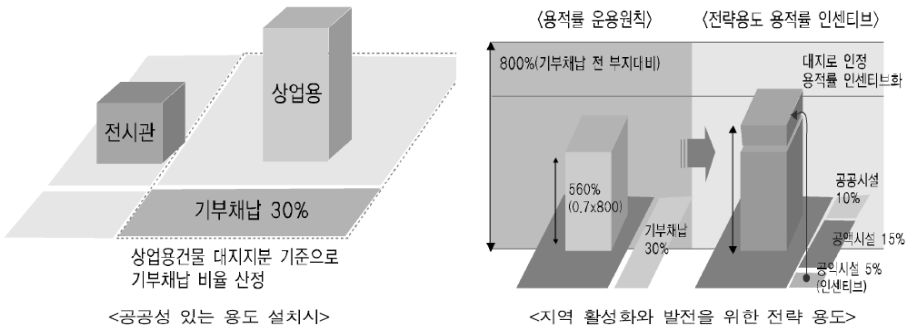
<표 3-9> 용도지역 변경 (사업부지 면적기준)

용도변경내용 (용도지역)			공공 기여율		
			기준총량 (이상)	공공시설 (내외)	공익시설 (내외)
준주거	→	일반상업	30%	10%	20%
제3종 일반주거	→	일반상업	40%	10%	30%
제3종 일반주거	→	준주거	20%	10%	10%
제2종 일반주거 제1종 일반주거	→	일반상업	45% (48%)	10%	35% (38%이상)
제2종 일반주거 제1종 일반주거	→	준주거	30% (37%)	10%	20% (27%이상)
준공업	→	일반상업	40%	10%	30%
준공업	→	준주거	20%	10%	10%

출처 : 전국경제인연합회(2011) p.5 인용

18) 이병룡 외 1, 2013. '서울시 주택재개발 사업에서 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가'. 『서울도시연구』 제14권 제4호, pp.61~76.

<그림 3-2> 공여시설 설치시 인센티브 사례



출처 : 전국경제인연합회(2011) p.8 인용

❍ 기부채납이 가능한 시설의 범위 (서울시 사례)

– 공공시설 : 국토계획법 제2조 제13호에 의한 공공시설 및 공공 보행통로, 광장, 대중교통 연결통로 등으로 도시계획위원회에서 인정하는 시설

– 공익시설 : 국토계획법 제2조 제6호에 따른 기반시설(제13호의 공공시설 제외), 장기 전세주택, 임대주택, 산업지원센터 등 도시계획위원회에서 인정하는 시설

– 공여시설은 공공성 용도와 전략 용도로 구분

· 공공성 용도 공여시설은 공공성 확보를 위한 종합병원, 전시관, 터미널 등 도시계획시설로 지정이 가능한 시설 중 도시계획 시설로 결정된 것

· 전략 용도 공여시설은 상위 계획 실현, 지역균형 발전을 위해 필요하다고 도시계획위원회에서 인정한 시설

❍ 서울시 대규모 건축물사업의 기부채납[19)]

– 10개 대규모 건축물의 총 사업 규모는 2조 9,120억, 기부채납 규모는 2,443억 원, 사업비는 2,912억 원, 평균 기부채납 비용은 평균 244.3억 원

· 분석대상 건축물 : 주상복합 5개, 교육연구(R&D센터) 2개, 업무시설 1개, 유통시설 2개.

19) 유정주, 2011:10를 참조

<표 3-10> 기부채납 공공시설 빈도, 면적에 따른 현황

(단위 : 억 원, %)

총 사업비	총기부채납액	평균사업비	평균 기부채납액	기부채납 비율
29,120	2,443	2,912	244.3	8.4

출처 : 유정주, 2011:10 ; 전국경제인연합회

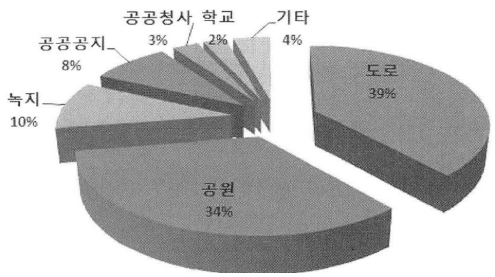
주 : 1. 기부채납 비율 - 총기부채납액 / 총사업비*100

2. '08~10'년 동안 서울시의 사용승인 허가를 받은 21개 건축물에 대한 설문조사를 실시하였으나 지자체와의 지속적인 인허가 관계 때문에 답변을 거부한 업체가 많았음.

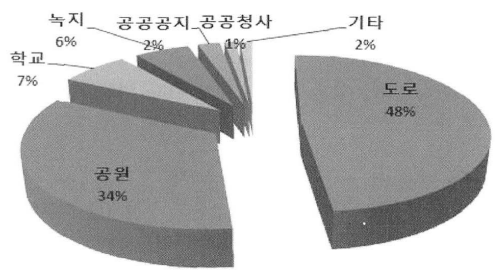
❍ 주택재개발, 재건축사업구역별 기부채납 현황[20]

- 서울시 주택재개발, 재건축 사업구역인 131개 구역 조사
- 공공시설 빈도에 따른 현황은 도로, 공원 비율이 72.33%로 대부분 차지, 편중돼 있음
- 면적에 따른 현황 역시 도로와 공원 비율이 82.4%로 심각하게 편중돼 있음.

<그림 3-3> 기부채납 공공시설 빈도에 따른 현황



<그림 3-4> 기부채납 공공시설 면적에 따른 현황



출처 : 서울시 주택재개발, 재건축사업구역 현황(민비라 외 3명, 2012:400 ; 대한토목학회논문집.)

20) 민비라 외 3명, 2012:400을 참조

<표 3-11> 기부채납 공공시설 빈도, 면적에 따른 현황

구분	비율(%)	구분	비율
도로	39	도로	48
공원	34	공원	34
녹지	10	학교	7
공공공지	8	녹지	6
공공청사	3	공공공지	2
학교	2	공공청사	1
기타	4	기타	2

출처 : 서울시 주택재개발, 재건축사업구역 현황 (민비라 외3명, 2012:400, ; 대한토목학회논문집.)

❍ 강남, 강동, 송파 재건축기부채납 현황 (조기태 외, 2012)

– 조합별 기부채납 후 지상 층 연면적이 감소했으며, 기부채납 후 대지 면적 역시 모두 감소

<표 3-12> 강남, 강동, 송파 조합별 기부채납 현황

조합명		대지면적(단위:㎡)		기부채납 면적		지상 층 연면적(㎡)	
		기부채납 전	기부채납 후	면적(㎡)	비율(%)	기부채납 전	기부채납 후
1	개포시영	115,910.00	101,083.00	14,827.0	10.83	260,797.50	242,594.15
2	고덕주공2단지	246,208.30	209,306.60	31,297.4	13.01	553,968.68	501,414.89
3	고덕주공3단지	211,394.70	174,972.00	36,422.7	17.23	470,353.21	424,307.10
4	고덕주공4단지	34,559.60	28,680.07	5,879.5	17.01	76,981.51	69,384.26
5	고덕주공5단지	83,387.00	75,007.90	8,379.1	10.10	187,620.75	179,403.90
6	고덕주공6단지	85,113.40	76,230.90	8,882.5	10.44	191,505.15	182,489.15
7	고덕주공7단지	89,869.40	79,519.86	9,435.1	10.50	202,206.15	190,569.34
8	고덕시영	180,918.40	162,113.20	18,145.2	11.19	407,066.40	387,158.74
9	삼익그린	63,435.00	57,846.40	5,392.7	8.50	168,102.75	161,654.66
10	신동아 1,2차	46,675.70	39,666.00	7,009.7	15.00	123,690.61	107,816.15
11	가락시영	405,782.40	346,570.50	61,356.0	15.12	1,075,323.36	925,343.24
계		1,563,254	1,350,996	207,026.96			

출처 : 조기태 외, 2012:171로부터 인용

3. 청주시의 기부채납 실태[21)]

❍ 2005년 이후 민간제안 지구단위계획 17개 구역 중 사업승인허가를 완료한 11개 구역의 공동주택 개발사업을 분석대상임.

❍ 대부분의 지구단위계획구역은 원도심 생활권에 4개 지정되어 있으며, 기부채납비율은 3개 생활권은 30% 이상이고 그 나머지 생활권은 13%이하를 차지함

<표 3-13> 청주시 생활권별 기부채납 실태

(단위: ㎡, %)

생활권구분	구역수	면적	기부채납(%)
원도심	4	69,077	30
부도심	1	41,815	12.3
북부중	2	114,165	11.7
동남중	2	45,169	8.6
북서중	-	-	-
남부중	1	22,888	37.2
서부중	1	58,895	33
계	11	352,010,16	-

출처 : 노희철 외 1(2009) p.44 인용

❍ 용도지역별 기부채납 비율은 평균 20.2%이고 주거와 상업이 혼재된 지역에서 5.7%의 기부채납 비율로 가장 적은 편이며, 반면 일반주거지역에서 21.8%로 기부채납을 많이 하는 것으로 나타남. 이는 상업지역의 경우 기존의 도시기반시설이 주택건설사업시 발생되는 용량을 수용할 수 있거나 정비가 필요한 기부채납 비율이 적은 반면, 주거지역의 경우 용량 수용과 새로이 설치되는 기반시설의 비율이 높기 때문인 것으로 보임

21) 노희철 외 1, 2009. '민간제안 지구단위계획에서 공공시설의 기부채납 운용특성:청주시 사례를 중심으로'. 『도시설계학회지』. 제10권 제4호, pp.37~52.

<표 3-14> 청주시 용도지역별 기부채납 비율

(단위: ㎡, %)

구분	생활권구분	구역수	전체면적	기부채납면적	기부채납(%)
용도지역	일반주거지역	8	309,286	67,432	21.8
	일반상업지역	2	32,943	3,099	9.4
	준주거	0	-	-	-
	혼재지역(주거+상업)	1	9,780	561	5.7
	계	11	352,010	71,092	20.2

출처 : 노희철 외 1(2009) p.45 인용

4. 기부채납이 가능한 시설의 범위 및 인센티브(서울시 사례)

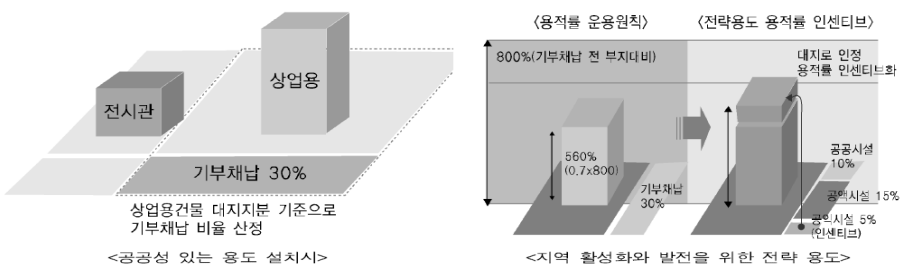
- ❍ 공공시설 : 국토계획법 제2조 제13호에 의한 공공시설 및 공공 보행통로, 광장, 대중교통 연결통로 등으로 도시계획위원회에서 인정하는 시설
- ❍ 공익시설 : 국토계획법 제2조 제6호에 따른 기반시설(제13호의 공공시설 제외), 장기 전세주택, 임대주택, 산업지원센터 등 도시계획위원회에서 인정하는 시설
- ❍ 공여시설은 공공성 용도와 전략 용도로 구분
  - 공공성 용도 공여시설은 공공성 확보를 위한 종합병원, 전시관, 터미널 등 도시계획시설로 지정이 가능한 시설 중 도시계획 시설로 결정된 것
  - 전략 용도 공여시설은 상위 계획 실현, 지역균형 발전을 위해 필요하다고 도시계획위원회에서 인정한 시설
- ❍ 서울시는 용도변경에 따른 기부채납기준과 인센티브를 명시하여 제도 운영 중임
- ❍ 공공목적으로 사용되지만 민간이 소유하는 공여시설을 설치하는 경우 공공성 용도 또는 전략용도인지에 따라 별도의 인센티브 부여하고 있음

<표 3-15> 용도지역 변경 (사업부지 면적기준)

용도변경내용 (용도지역)			공공 기여율		
			기준총량 (이상)	공공시설 (내외)	공익시설 (내외)
준주거	→	일반상업	30%	10%	20%
제3종 일반주거	→	일반상업	40%	10%	30%
제3종 일반주거	→	준주거	20%	10%	10%
제2종 일반주거 제1종 일반주거	→	일반상업	45% (48%)	10%	35% (38%이상)
제2종 일반주거 제1종 일반주거	→	준주거	30% (37%)	10%	20% (27%이상)
준공업	→	일반상업	40%	10%	30%
준공업	→	준주거	20%	10%	10%

출처 : 전국경제인연합회(2011) p.5 인용

<그림 3-5> 공여시설 설치시 인센티브 사례



출처 : 전국경제인연합회(2011) p.8 인용

5. 기부채납에 관한 설문조사

❍ 기부채납 인식 분석[22)]

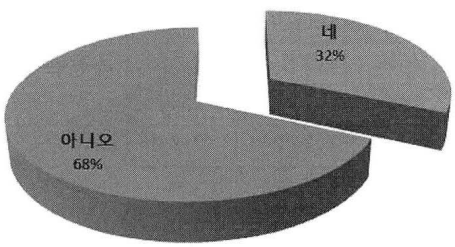
– 기부채납제도에 대한 인식 여부 및 도로, 공원에 편중된 기부채납 공공시설에 대해 방배동 178주택 재건축구역, 종암 제6주택 재개발구역,

22) 민비라 외 3명, 2012:400를 참조

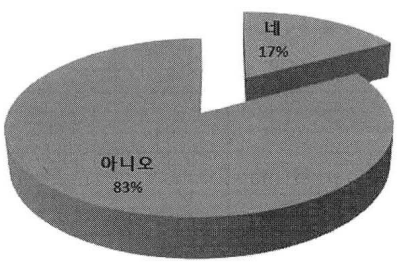
고척 제3재개발구 정비구역의 내, 외 거주자들의 만족 여부에 대해 설문조사를 실시함

- 대부분의 주민들이 기부채납에 대해 모르고 있었으며, 공공시설 인지 여부 또한 매우 낮았음

<그림 3-6> 기부채납 제도 인식 여부



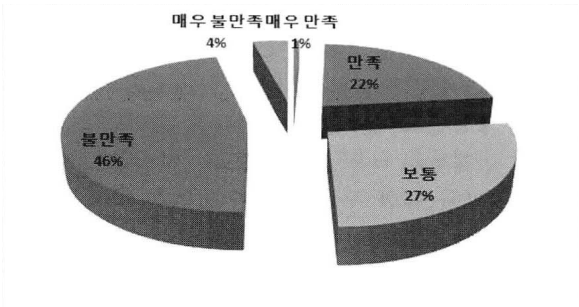
<그림 3-7> 기부채납 공공시설 인지 여부



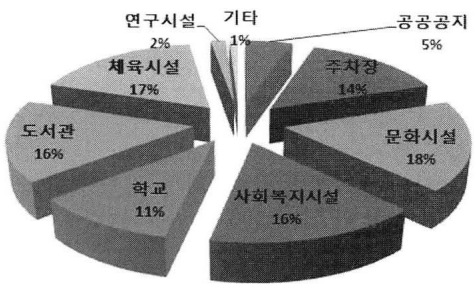
출처 : 민비라 외3명, 2012:400 ; 대한토목학회논문집

- 편중된 기부채납 공공시설에 대해 불만족 한다는 응답이 절반 가까이 나타남
- 도로 및 공원 외 공공시설 선호 시설로 문화시설, 체육시설, 사회복지시설, 도서관 등의 순서로 응답함

<그림 3-8> 편중된 기부채납 공공시설에 대한 만족 여부



<그림 3-9> 도로 및 공원 외의 공공시설 선호도

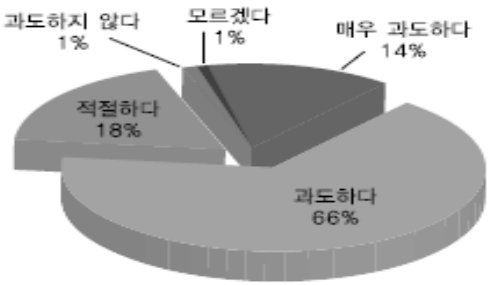


출처 : 민비라 외3명, 2012:400 ; 대한토목학회논문집

❍ 기부채납 체감도 조사

- 기부채납에 따른 사업자 부담에 대한 체감도를 조사하기 위한 목적이며 서울시에 등록된 87개 부동산 개발업자 대상으로 조사함(유정주, 2011:10)
- 사업자의 80%(69개)가 기부채납이 “매우 과도하다” 또는 “과도하다”고 응답함
- 대부분의 사업자들이 기부채납 때문에 많은 부담을 느끼고 있는 것으로 분석

<그림 3-10> 기부채납의 적절성에 대한 응답



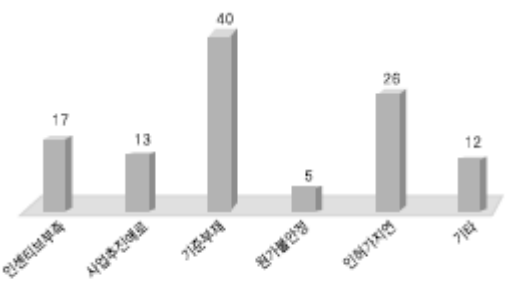
출처 : 유정주, 2011:10 ; 전국경제인연합회

❍ 기부채납 문제점 조사

– 동일한 87개 업체 중 기부채납의 가장 큰 문제점으로 명확한 기준부재를 선택함(전체의 35%, 40개), 다음으로 기부채납 협의로 인한 인, 허가 지연을 선택함(23%, 26개)

– 정해진 기준 없이 필요에 따라 이루어지고, 기부채납의 한계가 정해져 있지 않아 기업에게 과도한 부담을 초래하는 것으로 분석(유정주, 2011:11)

<그림 3-11> 기부채납의 문제점 응답결과



주) 1. 복수응답 가능
2. 업체의 응답수 기준

출처 : 유정주, 2011:11 ; 전국경제인연합회

제3절 문제점 및 쟁점사항

1. 현행 기부채납 제도의 일반적 문제점

❍ 기부채납의 다양한 법리적 성격

– 사법상 증여계약에 해당하며 편무계약으로 보아야 한다는 입장이 유력하나, 부담부 증여로 보는 입장, 개발행위 허가에 따른 공공시설 규정을 공법상 의무이행으로 보는 견해도 설득력을 얻고 있는 등 성격을 구분하여 쟁송수단의 선택 및 국가배상청구 가능성 문제 등을 명확히 할 수 있도록 해야 함

❍ 관련 유사용어 사용의 혼란 및 법령별 대상시설 차이

– 기부채납, 무상귀속, 무상양여, 무상양도 등 용어 등 유사한 용어가 법령마다 다르게 사용되고 있는 문제에 대한 개선 필요

– 기부채납 또는 무상귀속되는 시설에 대해 관계 법령에 따라, 공공시설, 기반시설, 정비기반시설, 사회기반시설 등 다양한 용어사용 및 정의하고 있음

❍ 부담금 등과 연계되지 않는 기부채납

– 개발사업 시 기반시설 기부채납 외에도 개발부담금, 기반시설부담금, 과밀부담금, 광역교통시설부담금, 학교용지부담금 등 다양한 부담금 납부(강우원, 기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례, 2013)

– 각종 기반시설의 확충을 위한 부담금이 기부채납과 중복되어 사업자에게 부담 가중됨

❍ 기부채납사업의 사업규모에 따라 과세정도가 달라짐

– 부가가치세법 및 하위법령에서는 기부채납을 직접적으로 규정하지 않고 대부분 유권해석이나 판례 등에 근거하여 과세문제를 판단하기 때문에 불확실한 근거규정으로 인해 사업자들이 부담하는 거래위험이 매우 크다고 할 수 있음(전병욱, 2010)

❍ 시설사용수익권을 제공받는 기부채납의 경우 시설을 기부하는 자와 시설을 기부받는 자에게 법인세, 부가가치세, 취득세 등의 복잡한 과세문제가 발생함

– 시설의 이전 단계, 사용수익권의 제공단계, 시설의 임대 내지 운영단계에 따라 법인세, 부가가치세, 취득세 문제가 발생함

❍ 기부채납사업의 현실적인 중요성에도 불구하고 기부채납의 과세문제와 관련해서는 근거규정이 명확하지 않은 문제점 때문에 납세자와 과세관청 간의 분쟁의 가능성이 매우 큰 상황임

❍ 기부채납한 사업자의 사용기간 동안의 손금산입 문제가 발생함[23)]

❍ 인센티브 규정의 미비

– 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 에서만 기부채납에 따른 인센티브

23) 기부채납 자산의 법인세법상 손금산입(또는 소득세법상 필요경비산입) 유형을 정리하면 다음과 같음

① 일정기간 무상사용: 가장 일반적인 기부채납의 유형은 기부채납의 대가로 일정기간 무상사용권을 취득하는 것이며 구체적으로는 지방자치단체 소유토지에 시설물을 건설·준공한 후 기부채납하고 그 대가로 일정기간 사용·수익권을 취득하는 경우, 유료도로를 건설해 지방자치단체에 기부채납하고 일정기간 무상사용 권리를 취득하는 경우 등임

② 조건부 기부채납: 명시적인 반대급부를 조건으로 기부채납자산을 제공하는 것이며, 구체적으로 건축허가를 조건으로 청소년 수련관을 신축하여 시에 기부채납하는 경우, 아파트 건설을 허가하면서 인근에 육교 등의 주민편의시설을 건설하여 기부채납하는 경우 등임

③ 기부채납의 대가로 일부자산의 취득: 기부채납의 대가로 일부자산의 소유권을 취득하는 것이며, 구체적으로 정부투자기관 또는 건설회사가 공유수면매립법 등에 의하여 공유수면의 매립면허를 받아 공유수면을 매립·준공한 후 그 대가로 매립지 일부의 소유권을 취득하는 경우, 공유수면 매립에 따라 축조한 항만시설을 국가에 기부채납하고 그 대가로 일부 토지를 취득한 경우, 건설용역을 무상제공하고 그 대가로 공유수면매립한 토지를 취득한 경우 등도 부가가치세가 과세되는 기부채납에 해당됨

④ 용역의 기부채납: 사업자가 무상사용권 등의 대가로 재화가 아니라 건설용역 등을 제공하는 것임

<표> 기부채납자산의 손금산입 유형

기부채납 유형	필요경비 계상
· 일정기간 무상사용	· 무상사용기간 안분하여 감가상각
· 허가조건부	· 수익비용 대응에 따라 필요경비 계상
· 자산취득형	· 자산취득형

를 규정하고 있고 주택법 등 다른 법령에서는 인센티브를 규정하고 있지 않음

- 지구단위계획이 결정되어 국가 또는 지자체에 기부채납이 확정된 부지임에도 사업시행자가 명목상 소유자란 이유로 사업시행자에게 재산세 부과
- 지방세법 상 재산세 비과세 대상에는 소유자가 자신의 재산에 대해 소유권을 제대로 행사할 수 없는 재산을 포함한 취지에 비추어 볼 때 사업자가 소유권 행사를 하지 못하는 기부채납 예정 토지에 대해서도 재산세를 과세하지 않는 것이 타당함

❍ 개발사업 인·허가 관련 기부채납의 문제점

- 기부채납 의무만을 규정하고 사업자의 부담정도를 제한하고 있지 않음
- 관련 법령에서는 간선시설의 설치와 기부채납 의무만을 규정하고 있고 해당 시설의 설치에 따른 비용분담에 대한 규정은 두고 있지 않음
- 법률에서 사업자의 기부채납 부담을 제한하는 것은 “기반시설 설치비용”이 유일하고, 이는 부담금 관리기본법 상 부담금으로 관리되고 있기 때문임
- 기부채납된 재산은 사업관련성이 있으므로 수익의 발생에 직접 관련된 필요경비로 처리되거나, 다른 재산의 가치를 증가시키기 위한 자본적 지출로 취급됨. 기부채납된 재산의 가액을 필요경비로 볼 때 그 귀속시기 및 기부채납된 재산의 가액, 자본적 지출로 볼때 감가상각 여부 등이 주로 논의됨

❍ 유사한 규모의 개발사업에서의 기부채납 규모가 상이함

- 지자체가 필요로 하는 시설의 기부채납을 요구하기 때문에 유사한 규모의 개발사업에 대해 기부채납 규모가 서로 달라 특혜시비, 형평성 논란 발생함.

❍ 기부채납 비용의 원가반영 불분명

- 주택법에 따른 주택개발사업 승인 시 조건으로 부과된 간선시설의 설

치비용을 분양가에 반영할 수 있는 명확한 규정이 없음

- 기반시설의 설치와 공공시설의 기부채납으로 사업자가 많은 비용을 지출하지만, 이를 원가에 반영하지 못해 사업성이 악화될 우려가 있음(자료 : 전국경제인연합회, 개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안, 규제개혁시리즈, 2011)

2. BTL방식에서의 중복과세 문제

❍ BTL방식에서는 사업자가 기부채납한 시설을 결국 기부채납받는 상대방이 사용하게 되므로 사업자의 입장에서는 시설건축에 투자한 금액을 상대방으로부터 임대료를 수령함으로써 회수하고, 상대방의 입장에서는 시설취득에 소요되는 자금을 사업자로부터 차입한 후 한꺼번에 갚지 않고 임대료의 형태로 분할하여 지급하는 셈이 됨

- 이렇게 BTL방식을 경제적 실질의 관점에서 단순화시켜 보면 외부금융에 의한 시설취득의 성질을 가지고 있으므로 금융리스거래 내지 장기할부거래와 유사한 측면이 있음
- 그런데 BTL방식은 다단계로 구성되어 있어 거래형식에 따라 단계별로 과세하게 되면 경제적 실질이 유사한 금융리스 내지 장기할부취득과 비교할 때, 사업자가 시설을 기부채납하는 단계에서 부가가치세가 과세되고, 시설 완공 후 사업자가 시설을 상대방에게 임대하는 단계에서 다시 부가가치세가 과세되는 중복과세의 문제가 제기됨[24)]

3. 주택재건축사업 관련 문제점

❍ 사업부지 기부채납으로 사업면적 감소 및 건축 연면적 감소

- 주택재건축사업의 경우 사업대상면적의 최소 10%이상, 최대 30%이하

24) 이중교, "기부채납과 과세문제 : BTO방식과 BTL방식을 중심으로", 「토지공법연구」 제53집 2011년 5월, 한국토지공법학회.

를 기부하도록 강제하고 기부채납 비율이 높을 경우, 건축 연면적이 감소하는 경우가 발생하고 있음

❍ 도시정비기반시설 제공 비용 부담

– 현재 운영되고 있는 기부채납제도는 단순히 도시정비기반시설 확보에 필요한 토지만을 무상으로 제공하는 것이 아니라 도로, 공원, 공동구 등 기반시설을 조성하여 기반시설과 토지를 함께 기부채납 하도록 되어 있다. 이로 인해 시가가 1㎡당 1,000만원 이상에 거래되고 있는 지역의 토지 등 소유주는 토지대금과 정비기반 시설 조성에 따른 공사비를 포함하여 수백만 원 또는 수 천만 원에 달하는 거액의 비용을 부담하게 됨

❍ 사업지 내의 국·공유지 무상양여 불이행

– 도시정비사업 대상지 내에 도로, 공원, 임야 등 각종 형태로 산재되어 있는 국·공유지는 사업주(조합)에게 무상으로 양여되어야 하나, 중앙정부 및 지방자치단체에서는 이를 이행하지 않고 있음. 특히 사업추진 과정에서 국·공유지가 대지로 전환되었을 경우 지방자치단체에서는 대지로 평가되는 가격으로 매입토록 하고 있어 토지 등 소유주에게 부담이 되고 있음

❍ 과중한 기부채납은 사업성 악화와 주민부담을 증가시키는 근본원인이 되고 있음

– 현행 기부채납제도는 공공의 필요에 의해서 공공이 계획하고, 시행까지 하고 있어 토지 등 소유자의 부담은 전혀 고려하지 않고 있는 실정임. 각종 개발사업의 인·허가 과정에서 기부채납률이 높을 경우, 지방재정 운용에 많은 도움이 될 수는 있으나, 주민의 의견을 무시하고, 주민에게 사회적, 경제적 고통을 가중시키는 제도와 정책은 “일정한 지역을 기초로 하는 단체가 그 지역 내의 사무를 자주재원을 가지고 당해 지방주민의 의사와 책임 하에 자주적으로 처리하는 과정”이라는 기방자치의 기본개념에도 부합되지 않음

❍ 과도한 기부채납은 원주민의 부담을 증가시키고, 재정착에 심각한 영향을 미침

– 지방자치단체에서는 도시정비사업을 불허하는 이유 중의 하나가 원주민의 재정착률이 낮고, 이로 인해 주민 간의 갈등과 대립 및 분쟁이 야기되어 사회통합에 저해된다는 것임. 그러나 전술한 바와 같이 과도한 기부채납이 원주민의 부담을 가중시키는 요인이 되기도 하기 때문에 원주민의 재정착률을 향상시키기 위해서는 현행과 같은 과도한 기부채납제도는 전면적으로 재검토가 요구되고 있음(자료 : 조기태·김철홍, 주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구 : 서울특별시의 아파트재건축사업을 중심으로,「토지공법연구」제59집, 2012. 한국토지공법학회)

제4절 기부채납 사례

1. 국내 사례

❍ 일반적으로 도시개발사업에서의 기부채납은 주민에게 재정부담으로 작용하여 왔음

❍ 한편 개발수요가 낮아 민간 사업자의 기부채납을 기대하기 어려운 지역에는 지방자치단체의 절대적 역량이 요구되고 있으나 정부만으로는 사회의 다양한 요구를 충족하기 어려운 한계가 있음

❍ <아래 표>에 따르면 기업 및 개인 차원에서 소유하고 있는 부동산 자산 및 시설과 건립 비용 등을 공익적 시각에서 기부채납하는 경우가 있음

❍ 토지를 기부채납한 경우에는 시설 설치를 지자체에서 부담하고, 시설설치를 기부채납하기를 희망하는 경우에는 지자체에서 토지를 부담하는 형태

로 기부자산이 활용되고 있음

- 문화시설 : 기념관(생가), 미술관, 전수관
- 공용시설 : 도서관, 공원, 경로당
- 수익시설 : 오수처리시설, 휴게소

❍ 현재 기부채납은 협약형식으로 이루어지고 있고 등기를 행하지 않은 경우에 협약 이행을 강제하기 어렵고, 협약해지 요건에 해당 될 경우 이용을 주장할 수 없는 등과 같은 문제가 있음

- '단양군 사기전수관 위·수탁 협약서'를 보면, "수탁자의 의무를 다하지 못했을 때, 공용·공공용 또는 공익사업에 필요한 때, 협약 기간 만료일까지 사용목적을 달성할 수 없다고 '갑'(단양군수)이 인정할 때 '갑'은 언제든지 협약을 해지할 수 있다"고 되어 있음

<표 3-16> 기부채납 사례 (지방자치단체)

구 분	지역	연도	내 용
김용식·김용익 기념관	통영	2013	- 유족의 생가 기부채납 - 통영시에서 전시실, 세미나실, 관리실, 야외 휴게실 등으로 리모델링(2억원 소요)
기당미술관	서귀포	1987	- 재일동포 고강구범씨의 기부채납 - 상설전시실과 소장작품전시실
유림공원	대전 유성구	2007	- 계룡건설 100억원 출연 - 공원(5만7400㎡)건립 후 기부채납
석봉도서관	광주	2014	- 현)남화토건 석봉도서관 건립비 기부채납 - 시교육청 부지 제공
경로당	울산	2014	- 경로당부지(307㎡) 기부채납 - 지자체 건립비(1억8000만원)지원
오수처리시설	무주군	2012	- 무주덕유산리조트 오수처리시설 공공시설로 기부 - 무주군: 시설설치 사업비(70억원)절감 - 무주덕유산리조트:운영비·개량사업비(25억원)절감
생가 조성사업	의령군	2011	- 관정 교육재단의 기부채납 미이행 상태 - 6천740㎡, 용도변경(농림지역→계획관리지역) - 용도변경비 1940만원 지자체 대납
전수관 건립	단양군	2013	- 전수관 부지 기부채납 - 전수관 건립 지자체 지원 - 협약규정의 강제성 의문
1100고지휴게소	제주도	2014	- 1100고지 휴게소 운영권 - 임대 불가판정(국유림의 경영 및 관리에 관한 법률)

2. 영국 사례

❍ 영국 개발이익 환수제도 역사

<표 3-17> 영국의 커뮤니티기반시설부담금(CIL)

년도	내용
1427년	최초의 개발이익환수제도는 1427년 헨리4세가 만든 해안공사로 이익을 얻은 자들에게 방조공사 비용을 부담 하게하는 '하수, 도지배수 및 해안 방조법(Sewers, Land Drainage and Sea Defense Acts)'임
1909년	현대적 의미의 개발이익 환수제도인 주택 및 도시계획법(Housing and Town Planning Act)도입 - 도시계획 결정 등으로 토지가치가 증가하면 증가분의 절반 환수
1947년	개발부담금 (Development Charge)제도를 도입 - 토지이용 및 토지가치가 상향할 경우 개발이익 전부를 납부
1971년	개발이익세 도입, 이후 76년 토지세(Development Land Tax)로 대체
1985년	개발토지세 폐지, 토지개발이득을 포함시킴
현재	토지이용가치가 증가할 경우 재정법(Finance Act)에 의한 자본이득세(Ccapital Tax)가 적용 - 우리나라 양도소득세와 유사

출처 : 강우원, 2013. '기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례':19.

– 현재 영국은 토지이용가치가 증가하는 경우 자본이득세가 적용됨. 이는 개인의 자본이득세는 소득세로, 법인의 자본이득세는 법인세의 형태로 측정함.

– 개발토지세 폐지로 법적 근거 없이 기반시설 설치의무인 '계획의무(Planning Obligations)를 부과하게 되는데, 계획의무의 운영은 Circular 05/2005에서 정하며, 저소득층 주택의 제공, 오픈스페이스 손실에 대한 보상, 대중교통 공급 등이 해당됨. 계획의무에 따른 기여는 현물 또는 재정적 기여의 형태가 되며, 개발자 기여는 다음과 같이 산정하게 됨(강우원, 2013:10)

DU(Development Units) × IM(Impact Multiplier) × CM(Cost Multiplier)

❍ CIL(Community Infrastructure Levy)의 도입

– 계획의무는 지방정부와 개발업자나 토지소유자간의 합의(Agreements)

로 운영되었으나 점차 일방적 의무로 변질되었다는 비판에 직면하게 되며, 2010년 부과금 형식의 '커뮤니티 기발시설부담금이 도입되게 됨

- 부담금은 바닥면적 증가를 포함하여 거의 모든 개발에 부과되며, 현금으로 납부해야 하나 조건이 충족된다면 토지로 납부가 가능한 제도임
- 2014년 4월 계획의무의 사용을 제한하도록 개정하였는데, 즉 CIL을 부과하면 부담금으로 지원될 수 있는 기반시설 이상 요구할 수 없도록 하게 된 것임(강우원, 2013:10)

3. 미국 사례

❍ 미국 분필규제법[25)]

- 분필규제(SUBDIVISION CONTROL) : 분필규제란 토지의 분필이 필요하게 되면 일정규모 이상의 개발(대개는 택지분양)에 있어서, 개발자측에 의한 도로, 상수도등의 공공시설의 정비, 경우에 따라서는 공원, 학교용지의 제공, 또는 대체부담지불을 토지의 분필등기의 조건으로 하는 형태로 된 개발규제를 의미함.
- 연혁적 견지에서의 분필부담 형태

· 기부채납제도 : 자본비용 부담을 개발자나 새 이주자에게 전가시키기 위한 첫 번째 토지이용규제제도. 도로나 다른 시설의 개발을 위해 토지를 제공하는 분필규제를 선택함.

· 대체비용납부제도 : 2차 대전 후 토지개발 붐이 일어났으며 각각의 분필부담자에게 용지를 기부채납 하도록 하는 기존의 제도는 기부채납되는 토지 면적이 사용하기에 적합하지 않거나 위치가 적합하지 않아 건설을 할 수 없었음. 이와 같은 사유로 인해 기부채납이 적절하지 않을 경우, 금전을 납부하게 함으로써 문제를 해결함.

· 특권이론의 소멸 : 1950년대, 토지의 기부체납이 정부행위로부터 받는

25) 이미자, 2002. '기부채납제도에 관한 연구'를 참조

허용과 이익에 대해 대가적인 성격을 갖는다는 특권이론에 대한 비판쇄도. 이에 재산권의 개념을 확대해 재산권에 합리적으로 정부로부터 기대할 수 있는 수혜, 허용, 이익이 포함되는 것으로 봄. 이로 인해 분필허가로 받는 이익은 특권의 부여가 아닌 재산권의 권리라고 보게 됨에 따라 특권이론은 소멸함.

· 배타적 수익이론 : 분필부담은 개발지역 내부의 도로, 하수도, 공원등과 같이 오직 당해 지방지역자체에 대해서만 이익이 되는 시설의 설치를 위해서만 허용된다는 주장.

· 비용계산이론 : 새 이주자들에게 그들이 부담하여야 할 비용이상의 부담을 피할 수 있게 해야 하며 또한 기존의 주민들이 새 이주자들의 부담으로부터 이익을 받는 것은 문제가 될 수 없다는 주장.

· 영향부담금제도 : 대체부담과 비슷하지만, 영향부담금 제도는 대체부담금제도에 비해 비용전가장치로써 훨씬 신축성을 갖는다. 대체부담은 기부채납요건을 전제하고 있으므로 기부배납제도가 활용될 수 있는 경우에만 사용될 수 있기 때문임.

❍ 미국 개발영향부담금[26)]

– 개발부담금(Development Fees), 영향부담금(Impact Fees), 수혜 부과금(Benefit Assessment)등으로 불리어 지며 새로운 기반시설 조성을 위한 재원과 이용 가능한 자금 간의 차이를 줄이기 위한 재정적 제도임

– 원인자부담원칙에 따라 개발지역의 새로운 거주자들에 의한 상, 하수도, 도로, 학교, 도서관, 공원, 레크레이션(Recreation) 시설의 필요성을 평가하고 헌정 받는 것을 목적으로 함(강우원, 2013:11)

4. 일본 사례

❍ 일본 개발부담금제도

– 일본의 경우 우리나라와 달리 기부채납이라는 용어는 존재하지 않으

26) 강우원, 2013. '기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례':21를 참조

며, 행정지도의 형식, 개발 부담금 형태로 개별적으로 존재함.

· 행정지도 : 행정청이 상대방에 대하여, 일정한 행정목적을 달성하기 위해서 행해지는 협력요청이며 상대방이 응해주었을 때, 행정목적이 달성된다고 함(이미자, 2002:35)

· 택지개발부담금 : 법인 등이 고정자산으로 사용하는 토지, 건물 등의 조성과 건축 등의 허가를 얻기 위해 지방공공단체에 대하여 지출한 개발부담금 등은 그 부담금 등의 성질에 따라 다음과 같이 취급하게 됨[27)]

– 직접 토지의 효용을 형성한다고 인정받은 시설의 부담금 등은, 그 토지의 취득가액에 산입함.(ex. 단지내 도로, 공원과 녹지, 공동와의 인접도로, 하수로를 포함한 우수조정지 등의 부담금 등이 이에 해당함)

– 그 시설 자치게 독립한 효용을 형성하고 법인의 편익에 직접 기여한다고 인정되는 시설의 부담금 등은, 각기 시설의 성질에 따라 부형감가상각자산의 취득가액 또는 조정자산으로 함(ex. 상하수도, 공업용수도의 부담에 대해서는 무형감가상각자산의 수도시설이용권 또는 공업용수도시설이용권의 취득가액이 되며, 그 상각기간은 15년으로 함. 또한 취득도로를 제외한 단지부근의 도로 등의 부담금 등은, 조정자산이 되며, 그 상각기간은 그 시설의 내용(耐用) 연수의 10분의 7에 상당하는 연수(1년 미만의 서수는 절삭함)가 됨

– 주로 단지 주변 등의 주민과의 관계를 조정하기 위해 정비되는 시설의 부담금 등은 조정자산이 되며, 그 상각기간은 8년으로 함.(ex. 단지주변등에 설치되는 완충녹지, 문교복지시설, 환경위생시설, 소방시설 등의 부담금이 이에 해당됨)

❍ 일본 개발이익환수제도

– 일본의 개발이익환수제도는 개발사업에 의한 이익을 일정 부분 다시 사회에 흡수하기 위해 이익을 누리는 특정주체에게 개발부담금의 형

27) 국세청 택지개발등에 지출하는 개발부담금 등의 설명자료를 참조 (https://www.nta.go.jp/taxanswer/hojin/5463.htm)

태로 사업비용의 일부를 부담하도록 하거나, 기반시설을 설치, 조성을 위해 부담금을 징수하는 것이 목적임

- 이 제도의 유형은 크게 사전적인 억제조치인 내부화 제도, 비용을 일부 부담하는 직접적 환수제도, 조세를 통한 간접적 환수제도로 구분(강우원, 2013:23)
- 직접적 환수제도는 법률에 근거하여 토지 소유자에게 개발이익의 일부를 부담시키는 수익자부담금제도, 대규모 사업에서 편익이 광범위한 경우 지방정부가 현지부담금이라는 명칭으로 부담금을 지출하는 것, 마지막으로 택지개발사업을 실시하는 경우 현금이나 토지를 제공하는 개발자부담금이 있음

<표 3-18> 개발이익환수제도

내부화 제도	직접적 환수제도	간접적 환수제도
토지수용	수익자부담금	고정자산세
토지선매	현지부담금	도시계획세
초과수용	개발자부담금	택지 개발세

출처 : 강우원, 2013. '기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례':12.

5. 독일 사례

❍ 독일의 사례– 우리나라와 같은 기부채납 제도 없음. 개발사업을 시행하는 경우 필요한 시설 설치 위한 부담금은 사업자가 납부, 지자체는 시설 설치

- 필요 시설 범위와 비용 공정하게 계산 후 부담금 부과, 주택개발사업의 경우 해당 비용을 원가에 반영(유정주, 2011:16)

제5절 제주도민 기부채납에 대한 인지조사

1. 응답자 특성

❍ 제주 도민 총 190명을 대상으로 설문조사를 실시함

- 응답자의 특성을 보면, 여자보다는 남자의 비율이 높았으며, 직업은 공무원 44.21%로 압도적으로 높음
- 교육수준은 대졸로 고학력이며, 연령은 41세에서 65세까지가 많은 비율을 차지하고 있음
- 거주지역은 중심 도시인 제주시 거주자가 많았으며 가구의 월평균은 300~500만원 미만이 많은 비율은 차지하고 있음
- 제주도의 특징 중 하나는 주택점유에서 있어 자가 소유가 76%로 매우 높은 비율을 차지하고 있음
- 부동산 보유에 있어서는 반 이상인 51.11%가 거주의 부동산 보유를 하고 있었음

<표 3-19> 인구학적 특성

구분	구분	응답수	백분율
성별	남자	114	60.0%
	여자	76	40.0%
	합계	190	100.0%
직업	공무원	84	44.21%
	회사원	37	19.47%
	전문직	11	5.79%
	농·수산업	2	1.05%
	자영업	28	14.74%
	주부	5	2.63%
	학생	16	8.42%
	무직	1	0.53%
	기타	6	3.16%
	합계	190	100.00%

구분	구분	응답수	백분율
교육수준	초, 중졸	0	0.00%
	고졸	32	16.84%
	대졸	134	70.53%
	대학원졸 이상	24	12.63%
	합계	190	100.00%
연령	25세 미만	14	7.37%
	25세~40세	80	42.11%
	41세~64세	96	50.53%
	65세이상	0	0.00%
	합계	190	100.00%
거주지역	제주시	169	88.95%
	서귀포시	10	5.26%
	조천읍	4	2.11%
	구좌읍	0	0.00%
	성산읍	0	0.00%
	표선면	0	0.00%
	남원읍	1	0.53%
	인덕면	0	0.00%
	대정읍	1	0.53%
	한경면	0	0.00%
	한림읍	1	0.53%
	애월읍	3	1.58%
	제주외	1	0.53%
	합계	190	100.00%
가구주와의 관계	가구주본인	114	60.00%
	가구주의 배우자	32	16.84%
	가구주의 자녀	38	20.00%
	가구주 자녀의 배우자	0	0.00%
	가구주의 부모	4	2.11%
	기타	2	1.05%
	합계	190	100.00%

구분	구분	응답수	백분율
가구의 월평균 소득	0~100만원 이내	5	2.63%
	100~200만원 미만	20	10.53%
	200~300만원 미만	56	29.47%
	300~500만원 미만	69	36.32%
	500만원 이상	40	21.05%
	합계	190	100.00%
가구의 주택점유형태	소유(자가)	145	76.32%
	전세	15	7.89%
	월세(사글세, 연세)	15	7.89%
	전월세	1	0.53%
	기타	12	6.32%
	무응답	2	1.05%
	합계	190	100.00%
부동산보유 (거주외)	예	99	52.11%
	아니오	91	47.89%
	합계	190	100.00%
가구원수	1명	10	5.26%
	2명	16	8.42%
	3명	38	20.00%
	4명	80	42.11%
	5명	46	24.21%
	합계	190	100.00%

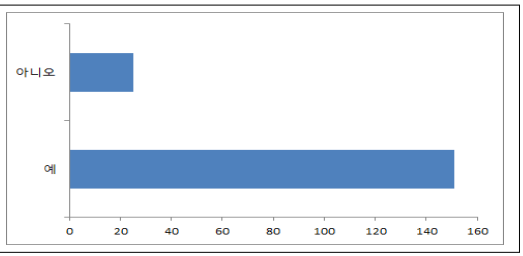
2. 기부에 대한 인지조사 결과

❍ 총 190명 중 각 항목별 무응답이 존재함

Ⅰ. 기부에 대한 인식 및 태도

1. 기부 경험이 있다

구분	응답수	백분율
예	151	85.80%
아니오	25	14.20%
합계	176	100.00%

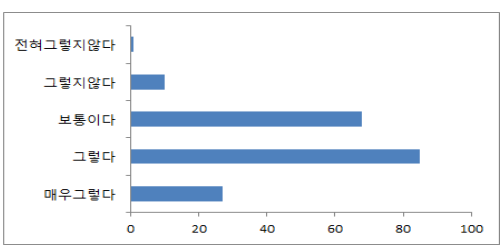


❍ 제주 도민 중 85%가 기부 경험이 있음을 알 수 있음. 이것은 넓은 의미에서 기부채납에 대한 이해도가 높을 수 있음을 간접적으로 알 수 있는 부분이기도 함

2. 기부에 대한 인식 및 태도

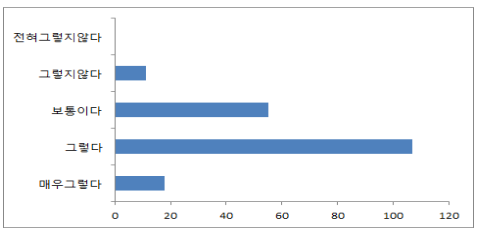
1) 평소 기부에 대한 관심이 많다

구분	응답수	백분율
매우 그렇다	27	14.14%
그렇다	85	44.50%
보통이다	68	35.60%
그렇지 않다	10	5.24%
전혀 그렇지 않다	1	0.52%
합계	191	100.00%
평점	3.66	



2) 평소이웃 및 지역 사회문제에 관심을 많이 가지고 있다

구분	응답수	백분율
매우 그렇다	18	9.42%
그렇다	107	56.02%
보통이다	55	28.80%
그렇지 않다	11	5.76%
전혀 그렇지 않다	0	0.00%
합계	191	100.00%



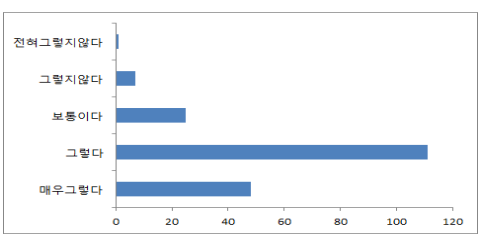
❍ 제주 도민들은 기부에 관심도 많은 편이며, 지역 주민 및 사회 문제에 있어서도 높은 관심도를 보이고 있는 것을 알 수 있음

– 이것은 개인뿐만 아니라 주변 지역의 인적 관계에 대한 관심이 표출되고 있음을 알 수 있음

– 아울러 사회에 대한 관심이 고양된다는 것은 기부할 수 있는 심리적 유발은 언제든 가능함으로 해석할 수 있을 것임

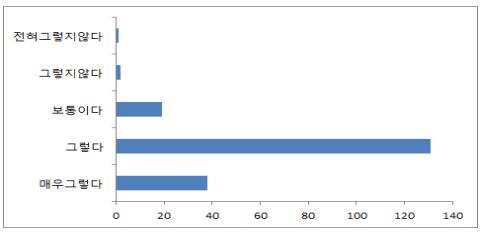
3) 정부의 재정만으로 사회문제 해결에 한계가 있으므로 기부활동이 필요하다고 생각한다

구분	응답수	백분율
매우 그렇다	48	25.00%
그렇다	111	57.81%
보통이다	25	13.02%
그렇지 않다	7	3.65%
전혀 그렇지 않다	1	0.52%
합계	192	100.00%



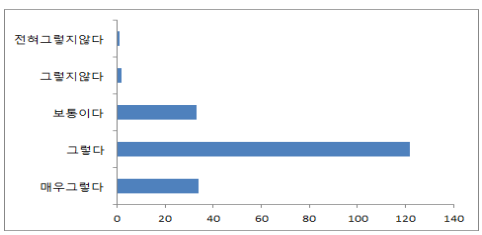
4) 기부를 통해 삶의 보람을 느낄 수 있다고 생각한다.

구분	응답수	백분율
매우 그렇다	38	19.90%
그렇다	131	68.59%
보통이다	19	9.95%
그렇지 않다	2	1.05%
전혀 그렇지 않다	1	0.52%
합계	191	100.00%



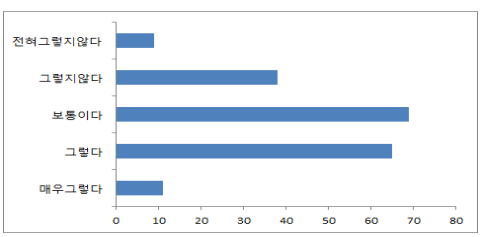
5) 나는 기부활동에 참여할 의사가 있다

구분	응답수	백분율
매우 그렇다	34	17.71%
그렇다	122	63.54%
보통이다	33	17.19%
그렇지 않다	2	1.04%
전혀 그렇지 않다	1	0.52%
합계	192	100.00%



6) 나는 재산을 기부할 의사가 있다

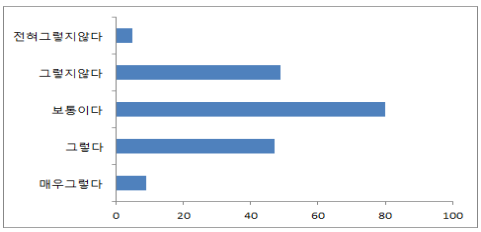
구분	응답수	백분율
매우 그렇다	11	5.73%
그렇다	65	33.85%
보통이다	69	35.94%
그렇지 않다	38	19.79%
전혀 그렇지 않다	9	4.69%
합계	192	100.00%



❍ 또한 제주도민들은 기부의 필요성을 사회문제 해결을 위해서라도 기부의 필요성을 높게 느끼고 있으며, 기부활동 참여뿐만 아니라 재산 기부의 의사를 충분히 가지고 있음을 알 수 있음

7) 기부를 통한 세제감면혜택 부분이 크다고 생각한다

구분	응답수	백분율
매우 그렇다	9	4.74%
그렇다	47	24.74%
보통이다	80	42.11%
그렇지 않다	49	25.79%
전혀 그렇지 않다	5	2.63%
합계	190	100.00%



3. 다음은 기부단체로서 이미지에 관한 사항

구분	국가기관	지방자치단체	사회복지단체	종교단체
매우 좋다	8	11	20	5
좋다	67	72	73	39
보통이다	84	85	75	84
나쁘다	15	11	15	42
매우 나쁘다	7	6	3	10
합계	181	185	186	180
평점	3.30	3.38	3.49	2.93

4. 최대기부액 (만원/월)

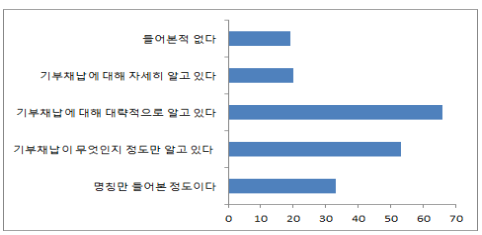
평균값	표준편차	응답수
10.62	21.3	180

❍ 제주도민들은 평균 월 10만원의 기부를 할 용의가 충분한 것을 알 수 있음. 또한, 기부단체는 사회복지단체에 대한 이미지가 가장 높게 나타났음

3. 기부채납에 대한 인지조사 결과

1. 기부채납이라는 용어에 대한 인지

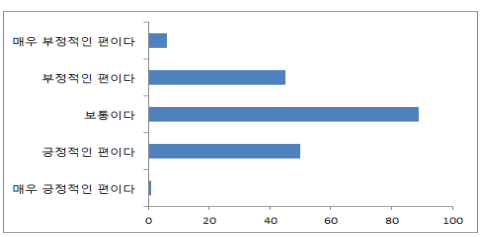
구분	응답수	백분율
명칭만	33	17.28%
무엇인지만	53	27.75%
대략적으로	66	34.55%
자세히	20	10.47%
들어본 적 없음	19	9.95%
합계	191	100.00%



❍ 기부채납에 대한 이해를 묻는 질문에는 대략적으로 이해하는 비율이 34.55%로 높게 나타나고 있어 보다 개념 정리 및 이를 활용하기 위한 대민 홍보가 필요할 것임

2. 기부채납이라는 용어가 주는 느낌

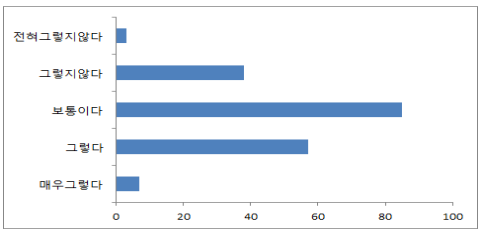
구분	응답수	백분율
매우 긍정적인 편이다	1	0.52%
긍정적인 편이다	50	26.18%
보통이다	89	46.60%
부정적인 편이다	45	23.56%
매우 부정적인 편이다	6	3.14%
합계	191	100.00%



3. 기부채납제도에 대한 의견

1) 기부재산의 가치의 정확한 산정이 가능하다고 생각한다

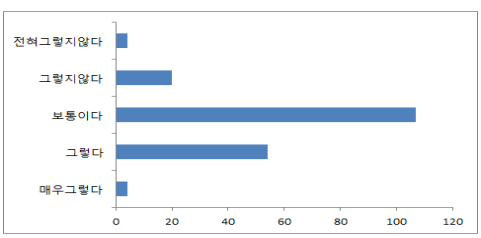
구분	응답수	백분율
매우 그렇다	7	3.68%
그렇다	57	30.00%
보통이다	85	44.74%
그렇지 않다	38	20.00%
전혀 그렇지 않다	3	1.58%
합계	190	100.00%



❍ 기부재산 산정의 가능성을 묻는 질문에는 74% 이상이 산정이 가능할 것으로 보고 있음. 즉 기부재산에 대한 정량적 산정 및 재산의 가치로서 충분히 인식하고 있다고 볼 수 있음

2) 기부채납의 조건으로 최대 20년 사용기간이 적절하다고 생각한다

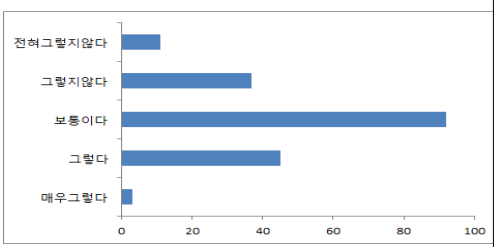
구분	응답수	백분율
매우 그렇다	4	2.12%
그렇다	54	28.57%
보통이다	107	56.61%
그렇지 않다	20	10.58%
전혀 그렇지 않다	4	2.12%
합계	189	100.00%



❍ 기부채납 조건으로 최대 20년을 상한을 두는 것이 적절하다는 질문에는 보통이다 또는 그렇다고 답변을 하고 있어 20년의 상한에 대해 어느 정도 공감대가 형성되어 있음을 알 수 있음

3) 재산가치의 하락 및 관리 비용 등을 염려하지 않아도 된다

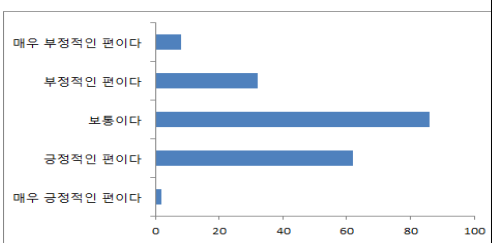
구분	응답수	백분율
매우 그렇다	3	1.60%
그렇다	45	23.94%
보통이다	92	48.94%
그렇지 않다	37	19.68%
전혀 그렇지 않다	11	5.85%
합계	188	100.00%



❍ 또한 기부채납을 통해 재산가치의 하락이나 관리비용의 증감에 대한 염려가 없어진다는 긍정적인 마인드가 70% 이상을 차지하고 있음

4. 소유재산의 유무와 상관없이 귀하께서는 향후 기부채납제도를 이용할 의향이 있으십니까?

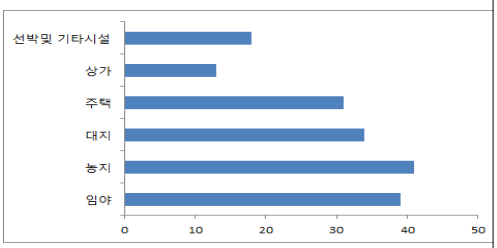
구분	응답수	백분율
매우 긍정적인 편이다	2	1.05%
긍정적인 편이다	62	32.63%
보통이다	86	45.26%
부정적인 편이다	32	16.84%
매우 부정적인 편이다	8	4.21%
합계	190	100.00%



❍ 아울러 재산의 유무에 상관 없이 향후 기부채납 제도를 이용하고자 하는 의향을 제시한 응답자가 78%에 가까운 것을 알 수 있음

5. 귀하께서는 '기부채납'을 하신다면, 어떤 재산을 하시겠습니까?

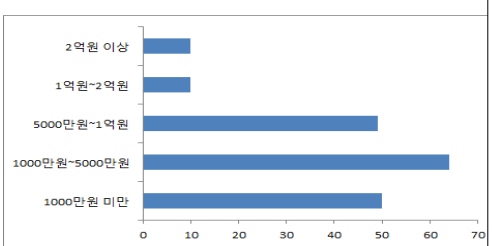
구분	응답수	백분율
임야	39	22.16%
농지	41	23.30%
대지	34	19.32%
주택	31	17.61%
상가	13	7.39%
선박·기타시설	18	10.23%
합계	176	100.00%



❍ 기부채납의 대상으로는 농지가 가장 많은 23.3%, 임야 22.16%, 대지 19.32%, 주택 17.61% 등의 순을 구성하고 있음

6. 귀하께서 '기부채납'을 하신다면, 기부할 재산의 최대 규모로서 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?

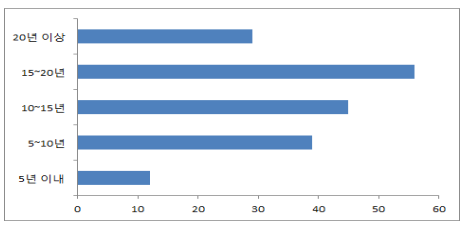
구분	응답수	백분율
1000만원 미만	50	27.32%
1000만원~5000만원	64	34.97%
5000만원~1억원	49	26.78%
1억원~2억원	10	5.46%
2억원 이상	10	5.46%
합계	183	100.00%



❍ 기부채납의 최대 규모로서는 1000만원~5000만원 사이가 가장 높은 34.97%, 1000만원 미만 27.32% 등을 차지하고 있음. 따라서 막상 기부채납을 할 경우 1억원 미만의 규모면에서 대부분 기부채납이 이루어질 가능성이 높을 것임

7. 귀하께서 기부채납을 하신다면, 몇 년 간 사용운영하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

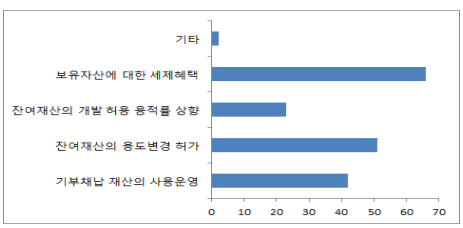
구분	응답수	백분율
5년 이내	12	6.63%
5~10년	39	21.55%
10~15년	45	24.86%
15~20년	56	30.94%
20년 이상	29	16.02%
합계	181	100.00%



❍ 사용 운영권에 대해서는 5~20년 사이가 높은 비율을 차지하고 있으며, 특히 15~20년이 가장 높은 30.94%를 점하고 있음

8. 귀하께서는 기부채납의 조건으로 어떠한 것을 가장 선호하십니까?

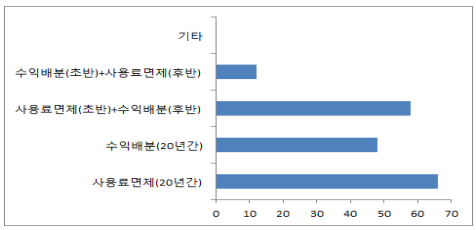
구분	응답수	백분율
사용운영	42	22.83%
용도변경 허가	51	27.72%
개발 허용 용적률 상향	23	12.50%
보유자산에 대한 세제혜택	66	35.87%
기타	2	1.09%
합계	184	100.00%



❍ 기부채납의 조건으로서는 보유재산에 대한 세제혜택이 가장 높은 35.87%, 그리고 용도변경 허가나 사용운영권 획득의 순으로 선호하는 것을 알 수 있었음

9. 귀하께서 20년간 시설사용 및 운영권을 가질 수 있는 경우에는 어떤 방식을 가장 선호하십니까?

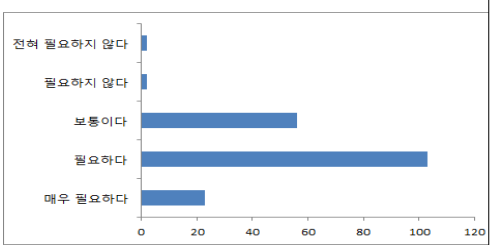
구분	응답수	백분율
사용료면제(20년간)	66	35.87%
수익배분(20년간)	48	26.09%
사용료면제(초반)+수익배분(후반)	58	31.52%
수익배분(초반)_사용료면제(후반)	12	6.52%
기타	0	0.00%
합계	184	100.00%



❍ 사용 운영권 획득에 있어 방식은 사용료면제 방식이 가장 많은 35%, 그리고 사용료 면제와 수익배분을 함께 원하는 경우가 31.52%를 점하고 있었음

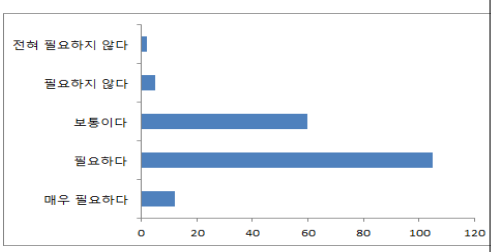
10. 귀하께서는 개인재산의 기부채납과 관련하여 기부자에 대한 조세지원에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	응답수	백분율
매우 필요하다	23	12.37%
필요하다	103	55.38%
보통이다	56	30.11%
필요하지 않다	2	1.08%
전혀 필요하지 않다	2	1.08%
합계	186	100.00%



11. 귀하께서는 기부된 재산이 공사 등에 위탁 개발되어 창출된 수익금의 일정분을 기부자 또는 기부자의 후세대에게 연금형태로 보상되는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

구분	응답수	백분율
매우 필요하다	12	6.52%
필요하다	105	57.07%
보통이다	60	32.61%
필요하지 않다	5	2.72%
전혀 필요하지 않다	2	1.09%
합계	184	100.00%

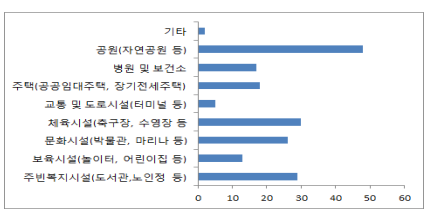


❍ 기부채납 이후에 창출된 수익금의 일정부분이 어떠한 형태로든 기부자나 후세대에게 보상되는 부분에 있어서 63% 이상이 매우 필요하거가 필요하다고 답을 하여 보상에 대한 기대가 높은 것을 알 수 있음

4. 공공시설 관련 인지조사 결과

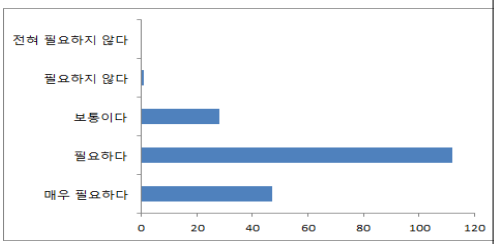
1. 귀하께서는 거주지역에서 가장 필요한 공공시설이 무엇이라고 생각되십니까?

구분	응답수	백분율
주민복지시설(도서관, 노인정)	29	15.43%
보육시설(놀이터, 어린이집)	13	6.91%
문화시설(박물관, 마리나)	26	13.83%
체육시설(축구장, 수영장)	30	15.96%
교통 및 도로시설(터미널)	5	2.66%
주택(공공임대주택)	18	9.57%
병원 및 보건소	17	9.04%
공원(자연공원 등)	48	25.53%
기타	2	1.06%
합계	188	100.00%



2. 앞선 질문에서 답변한 시설이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

구분	응답수	백분율
매우 필요하다	47	25.00%
필요하다	112	59.57%
보통이다	28	14.89%
필요하지 않다	1	0.53%
전혀 필요하지 않다	0	0.00%
합계	188	100.00%



5. 인지조사 결과를 통한 정책적 시사점

❍ 대부분의 제주도민은 기부 및 기부채납에 대한 이해도는 높은 것을 알 수 있으며, 또한 기부채납에 대한 의사도 높은 비율을 보이고 있음

❍ 또한 기부채납의 조건으로 사용 기간을 일정 부분 부여 받기를 원하며, 기부채납의 규모는 1억원 미만이 대부분임. 즉 이러한 결론은 조건을 부여 받고 대규모가 아닌 1억원 미만의 기부채납을 통한 보상을 받기를 원하고 있음

❍ 보상 방법에 있어서는 세제 혜택을 가장 선호하기 때문에 이에 대한 심층적인 분석이 필요할 것이며, 용도변경 허가나 사용운영권에 대한 부여 등이 그 다음을 점하고 있어 운영권 혜택의 부여 방법이나 관리 방법 등에 대한 검토가 필요할 것임



제4장
기부채납 활성화 방안

제1절 제도적 개선 방안
제2절 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원
제3절 기부채납에 대한 조세지원 방안 모색

제4장 기부채납 활성화 방안

제1절 제도적 개선 방안

1. 개발사업 인허가에 따른 개선사항

❍ 기부채납 비율을 총사업비 대비 5~10% 이내로 제한하는 등 기준 마련
- 일반 건축물, 유통시설 등의 기부채납 비율은 총사업비의 5% 이내로 제한하고 기반시설의 설치가 필요한 대규모 주택개발사업은 10% 이내로 제한

❍ 사업과 무관한 기부채납 금지 원칙 및 허가관청의 손해배상책임 확립
- 주택법과 같이 당해 사업과는 관련이 없는 공공청사, 용지의 기부채납, 간선시설의 설치를 금지하고 실효성 확보를 위해 인허가 관청의 손해배상책임을 법령에 명시

❍ 인센티브 제도개선
- 기부채납에 따른 인센티브 기준을 명확히 규정하여 사업의 불확실성을 제거하고 기부채납과 인센티브의 연계성을 강화해야 함
- 기부채납이 예정된 부지에 대해서는 재산세 비과세

❍ 기반시설 설치 및 기부채납 비용의 원가 인정
- 공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙을 개정하여 기부채납한 공공시설 설치 및 용지비용을 공동주택의 분양가에 포함하도록 함 (자료 : 전국경제인연합회, 개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안, 규제개혁시리즈, 2011)

2. 주택재건축사업 기부채납제도의 개선사항

- ❍ 행정청 임의대로 규정한 기부채납제도의 하한선을 폐지하여야 함
- ❍ 주택재건축 사업을 비롯한 각종 도시정비 사업대상지역 내에 조성되는 기반시설(예: 공원, 연결녹지 등) 대해서는 기부채납 대상에서 제외하도록 하여야 함 (자료 : 조기태·김철홍, 주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구 : 서울특별시의 아파트재건축사업을 중심으로,「토지공법연구」, 제59집, 2012. 한국토지공법학회)

제2절 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원

1. 기본방향

- ❍ 기부채납에 따른 인센티브 기준을 명확히 규정하여 사업의 불확실성을 제거하고 기부채납과 인센티브의 연계성을 강화하는 것이 필요함[28)]
- ❍ 이는 개인재산의 기부채납을 활성화하고 지역개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 기부채납에 따른 인센티브 보상 차원의 반대급부를 고려할 수 있음
- ❍ 이와 관련하여 현행 민간투자법에 의한 무상사용허가권 등의 인센티브 이외에 개인재산의 기부채납과 관련한 조세지원 방안을 모색할 수 있을 것임

28) 전국경제인연합회(2011). 개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안. pp.22~23.

2. 기부채납의 인센티브 관련 법령 검토

(1) 기부채납 관련 법령

□ 지방세법

❍ 제9조(비과세) ② 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납(「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제3호에 따른 방식으로 귀속되는 경우를 포함한다)을 조건으로 취득하는 부동산 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호 각 목에 해당하는 사회기반시설에 대하여는 취득세를 부과하지 아니한다.

□ 국유재산법

❍ 제13조(기부채납) ① 총괄청이나 중앙관서의 장(특별회계나 기금에 속하는 국유재산으로 기부받으려는 경우만 해당한다)은 제5조 제1항 각 호의 재산을 국가에 기부하려는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 받을 수 있음

② 총괄청이나 중앙관서의 장은 제1항에 따라 국가에 기부하려는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 붙은 경우에는 받아서는 아니됨. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 아니함

1. 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용 허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우
2. 행정재산의 용도를 폐지하는 경우 그 용도에 사용될 대체시설을 제공한 자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인이 그 부담한 비용의 범위에서 제55조 제1항 제3호에 따라 용도 폐지된 재산을 양여할 것을 조건으로 그 대체시설을 기부하는 경우

❍ 제30조(사용허가) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있음

1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위
2. 보존용재산: 보존목적의 수행에 필요한 범위

② 제1항에 따라 사용허가를 받은 자는 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하여서는 아니됨. 다만, 기부를 받은 재산에 대하여 사용허가를 받은 자가 그 재산의 기부자이거나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 중앙관서의 장의 승인을 받아 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있음

③ 중앙관서의 장은 제2항 단서에 따른 사용·수익이 그 용도나 목적에 장애가 되거나 원상회복이 어렵다고 인정되면 승인하여서는 아니됨

❍ 제34조(사용료의 면제) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 면제할 수 있음

1. 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받은 재산에 대하여 기부자나 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용허가하는 경우

1의2. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우

2. 행정재산을 직접 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 지방자치단체에 사용허가하는 경우
3. 행정재산을 직접 비영리 공익사업용으로 사용하려는 대통령령으로 정하는 공공단체에 사용허가하는 경우

☐ 국유재산법 시행령

❍ 제8조(기부채납) ① 총괄청이나 중앙관서의 장은 법 제13조 제1항에 따라 기부를 받으려면 다음 각 호의 사항을 적은 기부서를 받아야 함. 이 경우 총괄청이나 중앙관서의 장은 필요한 경우 「전자정부법」 제36조 제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 해당 재산의 등기부 등본, 건축물대장, 토지대장, 임야대장, 지적도, 임야도를 확인하여야 함

1. 기부할 재산의 표시
2. 기부자의 성명 및 주소

3. 기부의 목적
4. 기부할 재산의 가격
5. 소유권을 증명할 수 있는 서류
6.「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」제2조제19호에 따른 공유지연명부, 대지권등록부, 경계점좌표등록부
7. 그 밖에 기부할 재산의 건축물현황도 등 필요한 도면

② 대표자에 의하여 기부하는 경우에는 대표자임을 증명하는 서류와 각 기부자의 성명·주소 및 기부재산을 적은 명세서를 제1항의 기부서에 첨부하여야 한다.

④ 기부를 조건으로 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하는 경우에는 총괄청이나 중앙관서의 장은 사용허가를 하기 전에 기부 등에 관한 계약을 체결하거나 이행각서를 받아야 함

❍ 제26조(기부채납 재산의 전대) ① 법 제30조 제2항 단서에 따라 사용허가를 받은 행정재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 하려면 다음 각 호의 사항을 적은 승인신청서를 중앙관서의 장에게 제출하여야 함

1. 전대(轉貸)하는 재산의 표시
2. 전대하는 재산의 사용목적, 수익방법 및 사용·수익기간
3. 해당 재산을 전대받으려는 자의 성명 및 주소

② 법 제30조 제2항 단서에 따라 전대받는 자의 사용·수익기간은 전대하는 자의 사용허가기간의 남은 기간을 초과할 수 없음

❍ 제32조(사용료의 면제) ① 법 제34조 제1항 제1호에 따라 사용료를 면제할 때에는 사용료 총액이 기부받은 재산의 가액이 될 때까지 면제할 수 있되, 그 기간은 20년을 넘을 수 없음

② 제1항에도 불구하고 법 제5조 제1항 제6호의 재산(이하 “지식재산”이라 한다)의 사용료 면제기간은 20년으로 함

☐ 공유재산 및 물품관리법

❍ 제7조(기부채납) ① 지방자치단체는 공유재산에 편입할 재산을 기부하려는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 받아들일 수 있음

② 제1항에 따라 기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 받아들여서는 아니됨. 다만, 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 그 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인이 무상(無償)으로 사용·수익할 수 있도록 허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우에는 기부에 조건이 수반된 것으로 보지 아니하며 이를 받아들일 수 있음

❍ 제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있음

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 함. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)으로 허가할 수 있음

1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니됨. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있음

❍ 제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있음

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
2. 제7조제2항 단서에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우
3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우
4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우

□ 상속세 및 증여세법

❍ 제12조(비과세되는 상속재산) 다음 각 호에 규정된 재산에 대해서는 상속세를 부과하지 아니함

1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공단체(이하 “공공단체”라 한다)에 유증(사망으로 인하여 효력이 발생하는 증여를 포함하며, 이하 “유증등”이라 한다)한 재산
2. 「문화재보호법」에 따른 국가지정문화재 및 시·도지정문화재와 같은 법에 따른 보호구역에 있는 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
3. 「민법」 제1008조의3에 규정된 재산 중 대통령령으로 정하는 범위의 재산
4. 「정당법」에 따른 정당에 유증등을 한 재산
5. 「근로복지기본법」에 따른 사내근로복지기금이나 그 밖에 이와 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 단체에 유증 등을 한 재산
6. 사회통념상 인정되는 이재구호금품, 치료비 및 그 밖에 이와 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 재산
7. 상속재산 중 상속인이 제67조에 따른 신고기한 이내에 국가, 지방자치단체 또는 공공단체에 증여한 재산

☐ 소득세법

❍ 제12조(비과세소득) 다음 각 호의 소득에 대해서는 소득세를 과세하지 아니함

1. 「신탁법」 제106조에 따른 공익신탁의 이익
2. 사업소득 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 소득
   가. 논·밭을 작물 생산에 이용하게 함으로써 발생하는 소득
   나. 1개의 주택을 소유하는 자의 주택임대소득(제99조에 따른 기준시가가 9억원을 초과하는 주택 및 국외에 소재하는 주택의 임대소득은 제외한다). 이 경우 주택 수의 계산 및 주택임대소득의 산정 등 필요한 사항은 대통령령으로 정함
   다. 대통령령으로 정하는 농가부업소득
   라. 대통령령으로 정하는 전통주의 제조에서 발생하는 소득
   마. 조림기간 5년 이상인 임지(林地)의 임목(林木)의 벌채 또는 양도로 발생하는 소득으로서 연 600만원 이하의 금액. 이 경우 조림기간 및 세액의 계산 등 필요한 사항은 대통령령으로 정함
3. 근로소득과 퇴직소득 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 소득
   가. 대통령령으로 정하는 복무 중인 병(兵)이 받는 급여
   나. 법률에 따라 동원된 사람이 그 동원 직장에서 받는 급여
   다. 「산업재해보상보험법」에 따라 수급권자가 받는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 유족특별급여, 장해특별급여, 장의비 또는 근로의 제공으로 인한 부상·질병·사망과 관련하여 근로자나 그 유족이 받는 배상·보상 또는 위자(慰藉)의 성질이 있는 급여
   라. 「근로기준법」 또는 「선원법」에 따라 근로자·선원 및 그 유족이 받는 요양보상금, 휴업보상금, 상병보상금(傷病補償金), 일시보상금, 장해보상금, 유족보상금, 행방불명보상금, 소지품 유실보상금, 장의비 및 장제비
   마. 「고용보험법」에 따라 받는 실업급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전후휴가 급여등, 「제대군인 지원에 관한 법률」에 따라 받는 전직지원금, 「국가공무원법」·「지방공무원법」에

따른 공무원 또는 「사립학교교직원 연금법」·「별정우체국법」을 적용받는 사람이 관련 법령에 따라 받는 육아휴직수당

바. 「국민연금법」에 따라 받는 반환일시금(사망으로 받는 것만 해당한다) 및 사망일시금

사. 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 또는 「별정우체국법」에 따라 받는 요양비·요양일시금·장해보상금·사망조위금·사망보상금·유족보상금·유족일시금·유족연금일시금·유족연금부가금·유족연금특별부가금·재해부조금·재해보상금 또는 신체·정신상의 장해·질병으로 인한 휴직기간에 받는 급여

아. 대통령령으로 정하는 학자금

자. 대통령령으로 정하는 실비변상적(實費辨償的) 성질의 급여

차. 외국정부(외국의 지방자치단체와 연방국가인 외국의 지방정부를 포함한다. 이하 같다) 또는 대통령령으로 정하는 국제기관에서 근무하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람이 받는 급여. 다만, 그 외국정부가 그 나라에서 근무하는 우리나라 공무원의 급여에 대하여 소득세를 과세하지 아니하는 경우만 해당함

카. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따라 받는 보훈급여금·학습보조비

타. 「전직대통령 예우에 관한 법률」에 따라 받는 연금

파. 작전임무를 수행하기 위하여 외국에 주둔 중인 군인·군무원이 받는 급여

하. 종군한 군인·군무원이 전사(전상으로 인한 사망을 포함한다. 이하 같다)한 경우 그 전사한 날이 속하는 과세기간의 급여

거. 국외 또는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 북한지역에서 근로를 제공하고 받는 대통령령으로 정하는 급여

너. 「국민건강보험법」, 「고용보험법」 또는 「노인장기요양보험법」에 따라 국가, 지방자치단체 또는 사용자가 부담하는 보험료

더. 생산직 및 그 관련 직에 종사하는 근로자로서 급여 수준 및 직종

등을 고려하여 대통령령으로 정하는 근로자가 대통령령으로 정하는 연장근로·야간근로 또는 휴일근로를 하여 받는 급여

러. 대통령령으로 정하는 식사 또는 식사대

머. 근로자 또는 그 배우자의 출산이나 6세 이하(해당 과세기간 개시일을 기준으로 판단한다) 자녀의 보육과 관련하여 사용자로부터 받는 급여로서 월 10만원 이내의 금액

버. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 따른 국군포로가 받는 보수 및 퇴직일시금

서. 「교육기본법」 제28조제1항에 따라 받는 장학금 중 대학생이 근로를 대가로 지급받는 장학금(「고등교육법」 제2조제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 대학에 재학하는 대학생에 한한다)

4. 연금소득 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 소득

가. 「국민연금법」, 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원연금법」, 「별정우체국법」 또는 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」(이하 "공적연금 관련법"이라 한다)에 따라 받는 유족연금, 장애연금, 장해연금, 상이연금(傷痍年金), 연계노령유족연금 또는 연계퇴직유족연금

나. 삭제 <2013.1.1.>

다. 「산업재해보상보험법」에 따라 받는 각종 연금

라. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 따른 국군포로가 받는 연금

마. 삭제 <2013.1.1.>

5. 기타소득 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 소득

가. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따라 받는 보훈급여금·학습보조비 및 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 받는 정착금·보로금(報勞金)과 그 밖의 금품

나. 「국가보안법」에 따라 받는 상금과 보로금

다. 「상훈법」에 따른 훈장과 관련하여 받는 부상(副賞)이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 상금과 부상

라. 「발명진흥법」 제2조제2호에 따른 직무발명으로 받는 다음의 보상금

1) 종업원이 「발명진흥법」 제15조에 따라 사용자로부터 받는 보상금

2) 대학의 교직원이 소속 대학에 설치된 「산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률」에 따른 산학협력단으로부터 같은 법 제32조에 따라 받는 보상금

마. 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」에 따라 국군포로가 받는 위로지원금과 그 밖의 금품

바. 「문화재보호법」에 따라 국가지정문화재로 지정된 서화·골동품의 양도로 발생하는 소득

사. 서화·골동품을 박물관 또는 미술관에 양도함으로써 발생하는 소득

□ 부가가치세법

❍ 제12조(용역 공급의 특례) ① 사업자가 자신의 용역을 자기의 사업을 위하여 대가를 받지 아니하고 공급함으로써 다른 사업자와의 과세형평이 침해되는 경우에는 자기에게 용역을 공급하는 것으로 봄. 이 경우 그 용역의 범위는 대통령령으로 정함

② 사업자가 대가를 받지 아니하고 타인에게 용역을 공급하는 것은 용역의 공급으로 보지 아니함. 다만, 사업자가 대통령령으로 정하는 특수관계인(이하 “특수관계인”이라 한다)에게 사업용 부동산의 임대용역 등 대통령령으로 정하는 용역을 공급하는 것은 용역의 공급으로 봄

③ 고용관계에 따라 근로를 제공하는 것은 용역의 공급으로 보지 아니함

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정된 사항 외에 용역의 공급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함

☐ 조세특례제한법

❍ 제3조(조세특례의 제한) ① 이 법,「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없음

1.「소득세법」
2.「법인세법」
3.「상속세 및 증여세법」
4.「부가가치세법」
5.「개별소비세법」
6.「주세법」
7.「인지세법」
8.「증권거래세법」
9.「국세징수법」
10.「교통·에너지·환경세법」
11.「관세법」
12.「지방세특례제한법」
13.「임시수입부가세법」
14. 삭제 <2001.12.29.>
15.「국제조세조정에 관한 법률」
16.「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」
17. 삭제 <2000.12.29.>
18.「교육세법」
19.「농어촌특별세법」
20. 삭제 <1999.5.24.>
21.「남북교류협력에 관한 법률」
22. 삭제 <2010.1.1.>
23.「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」
24.「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별자치도세에 관한 규정만 해당한다)

25.「종합부동산세법」

② 이 법,「국세기본법」 및 조약과 제1항 각 호의 법률에 따라 감면되는 조세의 범위에는 해당 법률이나 조약에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 가산세와 양도소득세는 포함되지 아니함

❍ 조세특례제한법 상 제주특별자치도 관련 사항

제5장의2 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례

제121조의8(제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면)

제121조의9(제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면)

제121조의10(제주첨단과학기술단지 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제)

제121조의11(제주투자진흥지구 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제)

제121조의12(제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 감면세액의 추징)

제121조의13(제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례)

제121조의14(제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례) ① 제주특별자치도에 있는 골프장 입장행위(2015년 12월 31일까지 입장하는 경우만 해당한다)에 대해서는「개별소비세법」 제1조제3항제4호에도 불구하고 개별소비세를 부과하지 아니함. ③ 제주특별자치도지사는 제1항에 따른 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 과세특례가 제주국제자유도시의 관광 진흥에 기여하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 함

제121조의15(국제선박 등록에 대한 지방세 감면)

제121조의16(제주국제자유도시개발센터에 대한 지방세 감면)

2) 과세특례 관련 사항

□ 지방세특례제한법

❍ 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 6. “지방세 특례”란 세율의 경감, 세액감면, 세액공제, 과세표준 공제(중과세 배제, 재산세 과세대상 구분전환을 포함한다) 등을 말함

❍ 제2조의2(지방세 특례의 원칙) 안전행정부장관 및 지방자치단체는 지방세 특례를 정하려는 경우에는 공익성, 국가의 경제·사회 정책, 조세의 형평성, 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력 및 지방자치단체의 재정여건 등을 종합적으로 고려하여야 함

❍ 제4조(조례에 따른 지방세 감면) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 3년의 기간 이내에서 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하 이 조 및 제182조에서 “지방세 감면”이라 한다)를 할 수 있음. 다만, 이 법(제3장 지방소득세 특례는 제외한다)에서 정하고 있는 지방세 감면은 추가로 확대할 수 없음

1. 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때

2. 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때

⑧ 제1항에 따른 지방세 감면을 조례로 정하는 경우 제주특별자치도에 대하여는 제2항·제6항 및 제7항을 적용하지 아니함

□ 조세특례제한법 상 조세지원 규정 : 사례 검토

❍ 제43조(구조조정대상 부동산 취득자에 대한 양도소득세의 감면 등) ① 제40조제1항에 따라 양도소득세의 감면대상이 되는 부동산(이하 이 조에서 “구조조정대상부동산”이라 한다)을 1999년 12월 31일 이전에 취득한 자가 그 구조조정대상부동산을 취득한 날부터 5년 이내에 양도함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세

액을 감면하며, 그 구조조정대상부동산을 취득한 날부터 5년이 지난 후에 양도하는 경우에는 그 구조조정대상부동산을 취득한 날부터 5년간 발생한 양도소득금액의 100분의 50에 상당하는 금액을 양도소득세 과세대상 소득금액에서 뺀다.

② 제1항을 적용받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면신청을 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 구조조정대상부동산의 확인 및 부동산을 취득한 날부터 5년간 발생한 양도소득금액의 계산, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

❍ 제66조(영농조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등)

① 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 영농조합법인(이하 "영농조합법인"이라 한다)에 대해서는 2015년 12월 31일 이전에 끝나는 과세연도까지 곡물 및 기타 식량작물재배업에서 발생하는 소득(이하 "식량작물재배업소득"이라 한다) 전액과 식량작물재배업소득 외의 소득 중 대통령령으로 정하는 범위의 금액에 대하여 법인세를 면제한다.

④ 대통령령으로 정하는 농업인이 2015년 12월 31일 이전에 농지 또는 「초지법」에 따른 초지(이하 "초지"라 한다)를 영농조합법인에 현물출자함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세를 면제한다.

⑤ 제4항에 따라 양도소득세를 면제받은 자가 그 출자지분을 출자일부터 3년 이내에 다른 사람에게 양도하는 경우에는 그 양도일이 속하는 과세연도의 과세표준신고를 할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 세액을 양도소득세로 납부하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

❍ 제67조(영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등)

① 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 영어조합법인[이하 "영어조합법인"(營漁組合法人)이라 한다]에 대해서는 2015년 12월 31일 이전에 끝나는 과세연도까지 각 사업연도의 소득 중 대통령령으로 정하

는 범위의 금액에 대하여 법인세를 면제한다.

② 영어조합법인의 조합원이 영어조합법인으로부터 2015년 12월 31일까지 받는 배당소득중 대통령령으로 정하는 범위의 금액에 대해서는 소득세를 면제한다.

④ 대통령령으로 정하는 어업인이 2015년 12월 31일 이전에 대통령령으로 정하는 어업용 토지 등을 영어조합법인과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 어업회사법인에 현물출자함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세를 면제한다.

❍ 제68조(농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등)

① 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업회사법인(이하 "농업회사법인"이라 한다)에 대해서는 2015년 12월 31일 이전에 끝나는 과세연도까지 식량작물재배업소득 전액과 식량작물재배업소득 외의 작물재배업에서 발생하는 소득 중 대통령령으로 정하는 범위의 금액에 대하여 법인세를 면제하고, 작물재배업에서 발생하는 소득 외의 소득 중 대통령령으로 정하는 소득에 대한 법인세를 제6조제1항을 준용하여 감면한다.

② 대통령령으로 정하는 농업인이 2015년 12월 31일 이전에 농지 또는 초지를 농업회사법인(「농지법」에 따른 농업법인의 요건을 갖춘 경우만 해당한다)에 현물출자함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세를 면제한다.

❍ 제70조(농지대토에 대한 양도소득세 감면)

① 농지 소재지에 거주하는 대통령령으로 정하는 거주자가 대통령령으로 정하는 방법으로 직접 경작한 토지를 경작상의 필요에 의하여 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 농지로 대토(代土)함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면한다. 다만, 해당 토지가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 주거지역·상업지역 및 공업지역(이하 이 조에서 "주거지역등"이라 한다)에 편입되거나 「도시개발법」 또는 그 밖의 법률에 따라 환지처분(換地處分) 전에 농지 외의 토지로 환지예정지 지정을 받은 경우에는 주거지역 등에 편입되

거나, 환지예정지 지정을 받은 날까지 발생한 소득으로서 대통령령으로 정하는 소득에 대해서만 양도소득세를 면제한다.

제3절 기부채납에 대한 조세지원 방안 모색

1. 기부채납에 따른 인센티브 부여 사례

(1) 공공시설의 기부채납 시 인센티브 부여

○ 국토계획 및 이용에 관한 법률에서 제1종 지구단위계획구역 안에서 공공시설 또는 학교 등의 기반시설 설치를 위한 부지를 제공하는 경우 건폐율, 용적률 및 높이제한을 완화할 수 있음

○ 제1종 지구단위계획구역 안에서 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우 공공시설 등의 설치하는데 드는 가액의 부지를 제공한 것으로 보아 인센티브 부여

(2) 서울시 사전협상 제도상 인센티브[29)]

○ 용도지역의 변경에 따른 용적률 상향 이외에는 공공시설과 공익시설의 기부채납에 따른 별도의 인센티브는 없음

○ 공공목적으로 사용되지만 민간이 소유하는 공여시설을 설치하는 경우 공공성용도 또는 전략용도인지에 따라 별도의 인센티브 부여

* 공여시설의 기부채납은 기본적으로 설치된 공여시설의 부지면적 또는 건축물의 바닥면적을 기부채납 비율을 산정하기 위한 기준면적에서 제외해주는 것임

– (공공성 용도) 공공성 용도의 토지가 별도의 필지로 분할된 경우 그 토지면적은 공공기여 기준 대지면적에서 제외, 필지분할이 없는 경우

29) 전국경제인연합회(2011). 개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안. p.8.

해당 건축물의 연면적을 기준으로 공공성 용도를 산정, 공공기여 기준면적에서 제외

- (전략용도) 전략용도 건축물을 설치하는 경우 공공기여율 5% 이내에서 조정가능

<표 4-1> 기부채납에 따른 인센티브 관련 법령 비교

구분	국토계획법	기반시설설치 부담	주택법	도시및주거환경정비법	서울시 사전협상제도
관련 인·허가	개발행위 허가	×	주택건설사업 승인	재개발사업 승인	용도지역변경
시설	공공시설	기반시설	간선시설	정비기반시설	공공·공익시설 공여시설
인센티브 규정	○	×	×	×	○
기존 시설의 사업자무상귀속	○	×	○	○	×
기부채납 기준	×	○	×	×	○

자료 : 전국경제인연합회(2011), p.8.

2. 기부채납에 대한 조세지원 방향

❍ 민간개발사업에서의 기부채납은 일반적으로 사회기반시설을 원인자부담 형태로 기부채납하는 경우, 개발사업으로 인해 발생하는 개발이익환수 형태, 순수한 공공기여의 목적으로 기부채납하는 경우 등을 들 수 있음

❍ 이 경우 기부채납에 따른 인센티브 보상 문제를 고려할 수 있으며, 이는 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 무상사용허가권 부여, 국토계획 및 이용에 관한 법률에 의한 공공시설의 기부채납 시 인센티브 부여 방식, 서울시 사전협상 제도상 인센티브 부여 방안 등을 들 수 있음

❍ 이에 대해 사용허가권 부여 등과는 다른 형태의 인센티브로 기부채납자에게 과세특례를 부여하는 조세지원 방안을 고려할 수 있을 것임

❍ 민간투자법에서 기부채납자에게 관련되는 과세 문제를 살펴보면 법인세, 부가가치세, 취득세 등이 관련되며, 개인재산의 기부채납자의 경우 자녀에게 혜택을 주게 되면 이외에도 양도소득세, 상속세, 증여세 등에 관한 과세 문제가 발생할 수 있음

❍ 따라서 개인재산 기부채납에 대한 조세지원과 관련하여 현행 조세특례제한법에서 규정하고 있는 사례, 예컨대 양도소득세의 감면과 면제, 법인세의 면제 등의 사례를 참고하여 개인재산의 기부채납에 따른 인센티브 형태로서 기부채납에 대한 조세지원을 검토할 수 있음

❍ 제주도의 경우 "제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"에 재정적 우대부여 조항이 별도로 규정되어 있으므로, 여기에 개인재산의 기부채납에 따른 조세지원 방안을 규정하는 것이 바람직할 것임

❍ "제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법"에 의한 특례 규정
  - 지방세에 관한 특례(제72조의2)
  - 세액 감면에 관한 특례(제73조)
  - 세율 조정에 관한 특례(제74조)
  - 공유재산 및 물품 관리에 관한 특례(제78조의2) 등

<표 4-2> 개인재산 기부채납에 대한 조세지원 방향

구분	상속 및 증여	연금 지급	재산 이전 등
법인세	해당 없음	해당 없음	해당 없음
부가가치세	해당 없음	해당 없음	해당 없음
상속세, 증여세	면제 또는 감면	-	-
(양도)소득세	면제 또는 감면	면제 또는 감면	-
취득세	-	-	비과세
재산세	-	-	비과세



제5장
결 론

제1절 결론

제2절 연구의 한계

제5장 결 론

제1절 결론

❍ 제주도가 처해 있는 지리적 한계를 극복하고 민간 특히, 개인이 소유하고 있는 사유지를 기부채납 함으로서 제주도가 추진하고자 하는 현안 사업을 보다 효율적으로 추진 가능할 것으로 판단됨

- 기존의 제주도라는 투자 한계를 극복할 수 있는 대안으로서 기부채납 제도의 긍정적인 면을 평가할 수 있었으며, 민간 부분의 기부채납에 대한 관심 증대 및 실제 기부채납 제도의 적극적 활용이 가능하다고 판단됨. 단, 그 운용 방법에 있어서는 담당자의 충분한 검토와 이를 유도할 수 있는 방법론의 개발이 필요할 것임
- 아울러, 이를 유인하기 위한 적절한 당근을 주기 위해 세제 혜택이나 보상적 개념의 운용의 묘미를 발휘할 필요가 있음
- 민관의 공감대 형성보다 거시적인 시각에서 효과적인 개발 전략 수립이 제주도 차원에서 이루어져야 할 것이며, 보다 적극적 참여가 이루어질 수 있도록 일부 시범 사업으로 접근하는 것도 하나의 방법일 것임

❍ 기부채납제도가 기존의 '공적인 기관이 사인의 재산에 대한 허가를 미끼로 하는 행정 강제의 성격을 띠고 있다'라는 한계를 극복, 개인의 기부에 대한 동기를 유발하고, 법적 제도적 개선을 통한 안정적 제도 정착과 발전이 가능한 환경 조성으로 이끌 수 있을 것으로 기대됨

- 지금까지의 기부채납이 이루어지는 경유 및 유인책에 대한 인식 조사를 통해 도민의 의견을 정리할 수 있었으며, 개인 기부자들의 동기 유발할 수 있는 유인책(세제혜택, 사용 및 운영권 부여, 용도변경 허가, 개발허용 용적률 상향 등)으로써 다양한 방법의 도출이 가능함을 알 수 있었음

– 법적인 한계 및 문제점을 개선함으로 제주도의 기부채납 제도가 안정적으로 정착할 수 있는 계기 마련이 중요하며, 특히 세제 혜택을 부여하기 위한 제주도만의 제도 정비가 시급한 상황임

제2절 연구의 한계

❍ 본 연구는 제주도에 한정하여 진행한 연구이며 유사한 연구가 많지 않아 결론을 도출 및 일반화하는데 한계가 있음

❍ 또한 유사한 연구가 적어 기존 연구들을 통해 비교 및 차이점을 도출할 수 있는 여지가 많지 않았고, 같은 외국의 사례 또한 적어 기부채납 제도를 적극 활용할 수 있는 대안 모색에는 순수하게 연구자의 아이디어 창출에 의존할 수밖에 없었음

❍ 법적 제도적 해석에 있어서 불명확한 부분이 많았으며, 한정된 법적 테두리 안에서 제주도에서 이를 활용하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단됨

❍ 향후 법리적 보완을 통해(제주특별자치도라는 부분을) 기부채납 제도가 제주도 내에서 적극 활용될 수 있는 틀을 만드는 것이 중요.

❍ 인센티브를 통한 유인책에는 한계가 크다고 보며, 이를 기부채납의 유인책의 전부로 오해 및 오판할 수 있는 여지가 충분히 있음

【참고문헌】

강운산, 2013. ‘공공시설 기부채납제도의 문제점과 개선방안’.『한국건설산업연구원』.

강우원, 2013. ‘기반시설 기부채납제도의 이론적 고찰 및 해외사례’.『대한국토도시계획학회』주최 세미나. 기반시설 기부채납의 가이드라인 마련을 위한 세미나.

노희철 외 1, 2009. ‘민간제안 지구단위계획에서 공공시설의 기부채납 운용특성: 청주시 사례를 중심으로’.『도시설계학회지』. 제10권 제4호, pp.37~52.

신태형 외 1, 2012. ‘특별계획구역의 구역지정 및 지침특성에 관한 고찰: 2000년 이후 수립된 서울특별시 사례를 중심으로’.『한국도시설계학회지』. 제13권 제6호, pp.119~135.

송현영 외 1, 2001. ‘주택사업관련 기부채납의 실태와 문제점’.『주택산업연구원』. 주택포럼 제2호.

이미자, 2002. ‘기부채납제도에 관한 연구’, 동아대학교 석사학위 논문.

이중교, 2011. ‘기부채납과 과세문제 : BTO방식과 BTL방식을 중심으로’.『토지공법연구』제53집, pp.289~311.

이승민, 2012. ‘공공시설의 무상귀속에 관한 소고’.『행정법연구』제34집, pp.339~367.

이병룡 외 1, 2013. ‘서울시 주택재개발 사업에서 기부채납 방식에 의한 용적률 인센티브의 적정성 평가’.『서울도시연구』제14권 제4호, pp.61~76.

전병욱, 2010. ‘기부채납자산의 부가가치세 과세문제’.『조세와 법』. 제3집 제1호, pp.95~119.

전영준 외 1, 2008. ‘부가가치세의 거래징수 및 공급자와 공급받는 자 사이의 민사상 문제 : 기부채납을 중심으로’.『조세연구』제8-2집, pp.7~42.

조기태·김철홍, 2012. ‘주택재건축사업의 기부채납 제도에 관한 연구’,『토지공법연구』, 한국토지공법학회, 59(11), pp.161-183.

민비라 외 3, 2012. ‘도시정비사업의 기부채납 공공시설 이용실태에 다른 개선방안 연구’.『대한토목학회논문집』pp.95~119.

국토교통부, 2013. ‘기반시설 기부채납 운영기준’. pp.1~3.

서울특별시, 2011. ‘공공시설등 기부채납 용적률 인센티브 운영 기준’. pp.1~9.
전국경제인연합회, 2011. ‘개발사업 인허가에 따른 기부채납 현황과 개선방안’. 규제개혁시리즈 11-9, pp.1~25.
법제처 사이트
http://oneclick.law.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=513&ccfNo=2&cciNo=1&cnpClsNo=1

【부 록】

≡ 제주도민의 기부에 대한 의견 조사 ≡

안녕하십니까? 제주도민 여러분

제주도에서는 현재 지역현안 문제를 해결하기 위한 지역 내 부동산 활용 제고 방안을 마련하여, 국제도시로서 제주도의 위상제고와 주민서비스 증대에 기여 하고자 합니다.

이에 소유재산의 기부와 관련하여 주민 여러분들의 다양한 의견을 청취하여 지원방안 마련에 반영하고자 금번 설문조사를 실시하게 되었습니다.

바쁘시더라도 도민 여러분께서 5분 정도의 시간을 배려해주시면 '국제도시 제주도'의 발전적 미래를 기획하는데 큰 도움이 될 것으로 생각합니다.

※ 조사관련 문의사항

- 한국지방행정연구원: 신두섭·이 효(02-3488-7371/7323)
- 제주도청:

[이 조사에 조사된 모든 내용은 통계분석 목적 이외에 다른 용도로 활용되지 않으며, 통계법제33조(비밀의 보호)에 의거하여 엄격히 보호됩니다]

Ⅰ. 기부에 대한 인식조사

Ⅰ-1. 귀하께서는 기부의 경험이 있으십니까?

① 예 ② 아니오

Ⅰ-2. 다음은 귀하의 기부에 대한 인식 및 태도관련 사항입니다. 적당한 곳에 '√' 표 해주시 바랍니다.

	① 매우 그렇다	② 그렇다	③ 보통 이다	④ 그렇지 않다	⑤ 전혀 그렇지않다
1. 평소 기부에 대한 관심이 많다.					
2. 평소 이웃 및 지역 사회문제에 관심을 많이 가지고 있다.					
3. 정부의 재정만으로 사회문제 해결에 한계가 있으므로 기부활동이 필요하다고 생각한다.					
4. 기부를 통해 삶의 보람을 느낄 수 있다고 생각한다.					
5. 나는 기부활동(봉사포함)에 참여할 의사가 있다.					
6. 나는 재산(부동산·유산등)을 기부할 의사가 있다.					
7. 기부를 통한 세제감면혜택 부분이 크다고 생각한다.					

Ⅰ-3. 다음은 기부단체로서 이미지(신뢰성, 투명성, 전문성)에 관한 사항입니다. 적당한 곳에 '√' 표 해주시 바랍니다.

	① 매우 좋다	② 좋다	③ 보통 이다	④ 나쁘다	⑤ 매우 나쁘다
1. 국가기관					
2. 지방자치단체					
3. 사회복지단체					
4. 종교단체					

Ⅰ-4. 귀하께서 기부를 하게 된다면, 기부금액의 최대 규모로 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까? (매월 금액 기준)

(　　)만원/매월

Ⅱ. 기부채납에 대한 인식 조사

Ⅱ-1. 귀하께서는 '기부채납'이라는 용어에 대해 알고 계십니까?

① 명칭만 들어본 정도이다.

② '기부채납'이 무엇인지 정도만 알고 있다.

③ '기부채납'에 대해 대략적으로 알고 있다.

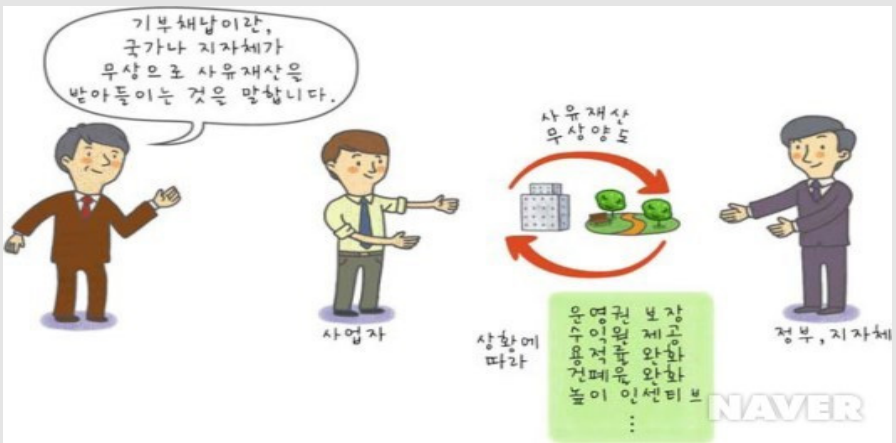
④ '기부채납'에 대해 자세히 알고 있다. (개인경험·업무)

⑤ 들어본 적 없다.

Ⅱ-2. 귀하께서는 '기부채납'이라는 용어가 주는 느낌이 어느 쪽에 가까운가요?

①	②	③	④	⑤
매우 긍정적인 편이다	긍정적인 편이다	보통이다	부정적인 편이다	매우 부정적인 편이다

※ 다음은 [기부채납]에 대한 설명입니다. 잘 보고 답변해 주세요.



- 기부자(사업자)는 기부한 재산을 **사용할 수 있으며, 이를 통해 수익을 얻을 수** 있습니다.
- 단, **최대 '20년기간내/기부재산 가치'** 에 한해 **사용료 면제**를 받을 수 있습니다.
- 사용과 수익의 권한은 **기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인**까지이며, 이들이 중앙관서의 장의 승인을 받으면, **다른 사람에게 이전 가능합니다.**

Ⅱ-3. 다음은 '기부채납'제도와 관련하여 귀하의 의견을 듣고자 합니다. 적당한 곳에 '√' 표 해주시 바랍니다.

	① 매우 그렇다	② 그렇다	③ 보통이다	④ 그렇지 않다	⑤ 전혀 그렇지 않다
1. 기부재산의 가치의 정확한 산정이 가능하다고 생각한다.					
2. 기부채납의 조건으로 최대 20년 사용기간이 적절하다고 생각한다.					
3. 재산가치의 하락 및 관리 비용 등을 염려 하지 않아도 된다.					

Ⅱ-4. 소유재산의 유무와 상관없이, 귀하께서는 향후 기부채납제도를 이용할 의향이 있으십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 긍정적인 편이다	긍정적인 편이다	보통이다	부정적인 편이다	매우 부정적인 편이다

Ⅱ-5. 귀하께서 '기부채납'을 하신다면, 어떤 재산을 하시겠습니까?

① 임야 ② 농지 ③ 대지 ④ 주택 ⑤ 상가 ⑥ 선박 및 기타시설

Ⅱ-6. 귀하께서 '기부채납'을 하신다면, 기부할 재산의 최대 규모로서 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까? (일시금액, 현가기준)

① 1,000만원 미만 ② 1,000만원~5,000만원 ③ 5,000만원~1억원
④ 1억원~2억원 ⑤ 2억원 이상

Ⅱ-7. 귀하께서 'Ⅱ-5, Ⅱ-6' 선택지에서 답변한 자산을 '기부채납' 하신다면, 몇 년간 사용·운영하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

① 5년 이내 ② 5~10년 ③ 10~15년 ④ 15~20년 ⑤ 20년 이상

Ⅱ-8. 귀하께서는 기부채납의 조건으로 어떠한 것을 가장 선호하십니까?

① 기부채납 재산의 사용·운영 (예. 야생화박물관 10년간 운영)
② 잔여 재산의 용도변경 허가 (예. 농지→대지: 건축가능)
③ 잔여 재산의 개발 허용 용적률 상향 (예. 1층 허용→5층 허용)
④ 보유자산에 대한 세제혜택 (예. 재산세 할인 등)
⑤ 기타 ( )

Ⅱ-9. 귀하께서 20년간 시설사용 및 운영권을 가질 수 있는 경우에는 어떤 방식을 가장 선호하십니까?

① 사용료면제(20년간)　② 수익배분(20년간)
③ 사용료면제(초반)+수익배분(후반)　④ 수익배분(초반)+사용료면제(
⑤ 기타(　　)

Ⅱ-10. 귀하께서는 개인재산의 기부채납과 관련하여 기부자에 대한 조세지원(양도소득세 비과세 등)에 대해 어떻게 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	전혀 필요하지 않다

Ⅱ-11. 귀하께서는 기부된 재산이 공사 등에 위탁 개발되어 창출된 수익금의 일정분(예: 50%)을 기부자 또는 기부자의 후세대에게 연금 형태(예: 주택연금제도)로 보상되는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	전혀 필요하지 않다

Ⅲ. 공공시설 관련

Ⅲ-1. 귀하께서는 거주지역에서 가장 필요한 공공시설이 무엇이라고 생각되십니까?

① 주민복지시설 (도서관, 노인정 등)　② 보육시설 (놀이터, 어린이집
③ 문화시설(박물관, 마리나 등)　④ 체육시설 (축구장, 수영장 등
⑤ 교통 및 도로시설 (터미널 등)　⑥ 주택 (공공임대주택, 장기전
⑦ 병원 및 보건소　⑧ 공원 (자연공원 등)
⑨ 기타 (　　)

Ⅲ-2. 앞선 질문에서 답변한 시설이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 필요하다	필요하다	보통이다	필요하지 않다	전혀 필요하지 않다

Ⅳ. 응답자에 대한 일반적인 사항

IV-1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까? 남자 ( ), 여자 ( )

IV-2. 귀하의 직업은 어떻게 되십니까?

① 공무원 ② 회사원 ③ 전문직 ④ 농·수산업 ⑤ 자영업(농·수산업 제외)

⑥ 주부 ⑦ 학생 ⑧ 무직 ⑨ 기타( )

IV-3. 귀하의 교육수준은 어떻게 되십니까?

① 초, 중졸 ② 고졸 ③ 대졸 ④ 대학원졸 이상

IV-4. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

① 25세 미만 ② 25세~40세 ③ 41~64세 ④ 65세 이상

IV-5. 귀하의 현 거주지는 어디입니까?

① 제주시 ② 서귀포시 ③ 조천읍 ④ 구좌읍 ⑤ 성산읍 ⑥ 표선면 ⑦ 남원읍 ⑧ 인덕면 ⑨ 대정읍 ⑩ 한경면 ⑪ 한림읍 ⑫ 애월읍 ⑬ 제주외

IV-6. 귀하께서는 가구주와 어떤 관계에 있습니까? (가구주는 경제적으로 가계를 책임지는 사람이며, 세대주를 기준으로 응답하셔도 됩니다)

① 가구주 본인 ② 가구주의 배우자 ③ 가구주의 자녀
④ 가구주 자녀의 배우자 ⑤ 가구주의 부모 ⑥ 기타 ( )

IV-7. 귀댁의 월 평균소득은 어느 정도 입니까?(가구주, 배우자 및 구성원 전원)

① 0~100만원 이내 ② 100~200만원 미만 ③ 200~300만원 미만
④ 300~500만원 미만 ⑤ 500만원 이상

IV-8. 귀댁의 거주 주택의 점유형태는 어떻게 되십니까?

① 소유(자가) ② 전세 ③ 월세(사글세, 연세) ④ 전·월세 ⑤ 기타

IV-9. 귀댁에서는 거주 주택 이외, 부동산을 보유하고 있습니까?

① 예 ② 아니오

IV-10. 귀댁의 가구원은 모두 몇 명입니까?

① 1명 ② 2명 ③ 3명 ④ 4명 ⑤ 5명 이상

- 바쁜 시간을 내주셔서 감사합니다. -