

공공기여 가이드라인 인천시 적용 방향

기윤환 | 도시공간연구부 선임연구위원
정진원 | 도시공간연구부 전임연구원

배경과 목적

- 국토교통부는 2025년 3월 25일 「국토계획법」상 공공기여 제도를 일관되고 합리적으로 운영할 수 있도록 '공공기여 가이드라인'을 마련함
- 공공기여 가이드라인은 지구단위계획구역, 공간혁신구역(화이트 존 등) 지정으로 발생한 계획이익을 지역사회와 합리적으로 공유하고, 공공기여 절차를 체계화하기 위해 제정함
- 이에, 본 연구의 목적은 인천시가 추진하고 있는 도시계획변경 사전협상 운영기준, 도시개발사업 공공기여 시설 설치 및 운영기준 등 공공기여 관련 제도와 비교 분석하여 국토부의 공공기여 가이드라인의 인천시 적용방향을 고찰하는데 있음

정책제안

- 국토부의 공공기여 가이드라인은 국토계획법에 근거한 사전협상제의 적용범위 확대, 공공기여 한도 조정에 초점이 맞추어져 인천광역시 사전협상 운영기준의 적용은 가능하지만, 도시개발법 근거 도시개발사업 공공기여 시설 설치 및 운영기준에 적용은 한계가 있음
- 인천시 공공기여제도 개선 방향으로는 국토계획법 근거 공공기여 가이드라인과 사전협상제, 도시개발법 근거 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준에서 공통적인 용도지역상향에 따른 토지가치와 용적률 상승에 따른 개발이익의 공공환원은 통합적으로 적용하고, 도시개발사업은 쾌적한 도시환경확보를 위해 도시개발업 무지침에 근거하여 세부적 기준을 적용하는 것이 효과적임
- 개별법 취지 및 목적에 부합한 부분의 이원적 접근시에는 기본 원칙 수행을 위해 국토계획법 제52조의2 공공시설 등의 설치비용에 도시개발구역을 포함하여 적용해야 함
- 협상절차방식의 객관성과 전문성 확보를 위해 도시개발사업 공공기여 산정시 사전협상제와 같이 협상단, 협상조정협의회, 전문가자문회의 등의 조직을 구성·운영하고 일원화 할 필요가 있음

1 국토부 공공기여 가이드라인 개요

1. 공공기여의 이슈

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)상 공공기여는 동법에 따른 도시계획결정(변경)에 따라 토지가치가 상승하는 경우 상승한 토지가치에 해당하는 수준을 공공시설 부지 또는 설치, 설치비용을 납부하는 것을 의미함
- 국토계획법상의 공공기여 대상은 도시·군관리계획결정(변경), 도시지역내 지구단위계획구역으로 한정되어 도시지역 이외의 지역, 도시개발법이나 도시정비법 등 타법에 근거한 사업에서의 적용 및 해석에서 한계를 가짐
- 2025년에 발표한 국토교통부 공공기여 가이드라인(2025.3.26.)은 국토계획법상의 도시혁신구역, 복합용도구역, 입체복합구역 등에 대한 적용 확대와 적용 제외 대상에 대한 정의를 통해 적용상의 문제를 해소하였지만, 여전히 비도시지역과 타법에 근거한 개발사업에의 적용 및 해석에는 논란이 남아 있음
 - 적용제외 대상은 ①다른 법률에 따라 지구단위계획구역의 지정·변경을 의제하는 경우, ②다른 법률에 따라 도시혁신구역 등의 지정·변경을 의제하는 경우로서 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 또는 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금이 부과되는 경우임
- 인천광역시 2021년 공고(2021-2378)를 통해 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준과 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준을 마련하여 국토계획법상의 공공기여와 도시개발법상의 공공기여를 이원적으로 운영하고 있는 실정임
- 공공기여에 대한 해석과 적용은 유사하지만, 국토계획법과 도시개발법에 따라 운용되는 기준과 업무를 달리하면서 행정부서와 사업시행자의 혼선이 야기되는 문제가 발생함
- 이에, 국토교통부 공공기여 가이드라인, 인천광역시 사전협상 운영기준, 인천광역시 도시개발사업 운영기준 등을 비교하여 효율적인 공공기여 적용에 대한 방안을 제안함

2. 국토교통부의 공공기여 가이드라인 의의

■ 국토부 공공기여 가이드라인 마련 배경

- 국토부 공공기여 가이드라인은 지자체, 민간개발업계, 감정평가사 등 다양한 이해관계자의 의견을 청취하여 현장에서의 실효성과 개발사업의 예측 가능성을 높이는 데 중점을 둠

- 「국토계획법」상 공공기여 제도를 일관되고 합리적으로 운영할 수 있도록 지구단위계획구역, 공간혁신구역(화이트 존 등) 지정으로 발생한 계획이익을 지역사회와 합리적으로 공유하고, 공공기여 절차를 체계적으로 정리하기 위해 제정함
- 특히, 공공기여 부담 한도를 토지가치 상승분의 70% 이내로 설정하여 개발 사업자의 예측 가능성을 높이면서도, 공공기여 부담이 과도하지 않도록 합리적 기준을 제시함
- 2023년 4차 산업혁명, 디지털 전환 등 경제·사회구조 변화에 따른 직주근접, 고밀·복합 개발 등을 위해 새롭게 도입된 국토계획법상의 도시혁신구역, 복합용도구역, 입체복합구역 등에 대한 적용기준 등을 명확화하였지만, 타법에 근거한 유사사업에 대한 적용부분은 포함되지 못한 한계가 있음

■ 공공기여의 정의와 원칙 설정

- 국토교통부 공공기여 가이드라인(2025.3.26.)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의6 및 제52조의2에 따른 공공기여 운용시 적용하며 제2조와 제5조에 공공기여의 정의와 원칙이 명시되어 있음
- 공공기여는 지구단위계획 등 도시계획 결정으로 토지가치가 상승할 경우, 공공시설 설치·부지 제공·설치비용 납부 등을 통해 계획이익을 사회적으로 공유하는 제도임
 - 국토계획법상 공공기여는 도시계획 변경에 따른 지가상승 등 계획이익을 기부채납 등의 방법으로 환수하는 제도(법 제52조의2)이며, 통상 기부채납과 달리 공공시설이 충분한 경우 지가상승의 범위에서 현금환수가 가능함
- 공공기여의 원칙은 공공성 확보, 합리적 개발이익 배분, 과도한 부담 지양 등임
 - 도시·군관리계획 또는 공간재구조화계획 결정(변경)에 따른 계획이익의 사회적 공유와 합리적 배분이 이루어지도록 계획하여야 함
 - 개발사업이나 개발행위를 시행함에 있어 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익이 조화될 수 있도록 하고, 시행예정자의 정당한 재산권 행사를 제한하거나 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 공공기여는 지양함

■ 국토계획법상 공공기여 적용 기준 및 대상 명확화

- 공공기여 가이드라인 적용 대상은 국토계획법상 지구단위계획구역(복합용도 개발, 5천㎡ 이상 유희부지·이전적지 개발 및 도시계획시설 변경·해제시) 또는 공간혁신구역 지정으로 건축물 용도, 건축제한(건폐율, 용적률) 등이 완화되는 경우임(제3조)¹⁾

- 다만, 재개발·재건축사업 등 지구단위계획이 다른 절차에 따라 함께 처리되는 의제 사업은 국토계획법상 공공기여를 적용하지 않기 때문에 가이드라인의 적용대상에서 제외됨
 - 타 법률에 따라 지구단위계획구역의 지정·변경을 의제하는 경우
 - 타 법률에 따라 도시혁신구역 등의 지정·변경을 의제하는 경우로 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 또는 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금이 부과되는 경우

■ 공공시설 설치 및 감면 기준 마련

- 공공기여를 위한 공공시설 등 설치 시 다음의 고려야 할 사항은 다음과 같음
 - 상위계획의 실행 등을 위한 시설을 우선하여 설치함
 - 사업부지 내 입주자 편의시설로 전용될 가능성이 큰 시설은 제외함
 - 공공시설등의 부지 형상은 가급적 정형화 되도록 하고 접근성 및 개방성이 확보되는 위치에 설치함
 - 시행예정자는 공공시설등의 효율적 설치를 위해 설계·시공 등 제반 업무를 입안·결정권자 또는 관리청에 위탁(대행) 할 수 있음
 - 설치하는 공공시설등은 관리청의 의견을 들어 해당 지역 입지에 따른 공공성 확보 및 수요 등에 따라 설치여부 및 규모 등을 판단함
 - 기반시설은 대중교통체계 연계가 용이하고 이용이 편리한 위치에 설치토록 함
 - 공공시설등이 건축물인 경우 부속토지와 함께 제공하는 것을 원칙으로 함
- 특혜시비를 우려하여 경직적으로 법적 상한(지가 상승분의 100%)까지 공공기여를 운영 중인 지자체를 고려, 도시계획 변경으로 인한 과도한 이익을 방지하면서도 공공성을 확보하기 위해 공공기여의 기준을 지가 상승분의 70% 이내로 설정하였음
 - 다만, 사업 지역의 용도지역별 지가평균, 개발수요, 기반시설 설치 현황 등을 고려하여 사업자에게 사유를 설명하는 경우 법적 상한까지 공공기여를 받을 수 있도록 허용함
 - 감면 기준 일자리·재정 창출 등 공공목적 실현 사업, 사업자가 부담하는 공공시설등의 관리·운영비, 저수익·비주거 기능중심 개발, 계획변경과 무관한 지가변동 등 다양한 경우에 대하여 공공기여량을 경감할 수 있도록 하였음

[표 1] 공공기여량 경감 또는 면제 대상

구분	대상 사업 등	
경감	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획, 생활권계획 등 상위계획 반영 사업 - 공공임대주택, 기숙사 등 공공성 인정사업 - 지역 재정일자리 등을 위해 지자체 요구로 설치하는 시설 	<ul style="list-style-type: none"> - 시행예정자가 부담하는 공공시설의 관리·운영비 - 주거기능 30% 미만인 사업 - 정상지가상승분
경감 면제	<ul style="list-style-type: none"> - 국가나 지자체가 시행하는 사업 - 인구감소지역에서 시행하는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관, 지방공기업이 시행하는 공공사업(지분 출자 시 출자비율만큼 감면)

자료: 국토교통부 보도자료(2025.3.25.).

1) 그간 조례 등으로 운영된 공공기여 제도의 일관성·신뢰성 유지를 위해 조례·지침 등은 가이드라인에 우선 적용하도록 하였음

2 인천시 공공기여 관련 제도 비교 분석

1. 공공기여 가이드라인과 사전협상제 비교 분석

■ 인천광역시 사전협상제 특성²⁾

- 도시계획변경 사전협상제도는 “지역발전을 촉진할 목적으로, 용도지역이나 도시계획 시설 등 도시관리계획을 변경할 필요가 있는 대규모 토지에 대하여 공공기여를 통한 개발이익의 사회적 환원을 전제로 도시개발과 도시계획 변경을 공공과 민간이 협의하는 제도”임(서울특별시, 2010; 인천광역시, 2023)
 - ‘저이용된 대상지의 개발로 지역발전의 촉진’처럼 ‘개발의 정당성’과 ‘도시계획적 합목적성이 확보’ 되었을 때, ‘도시관리계획 변경이 필요’한 ‘대규모 토지’에 대하여 ‘공공’과 ‘민간’이 도시계획 변경과 개발을 협의하는 제도며 개발계획을 수립하고 인허가하는 과정에서 “공공과 민간이 사전 ‘협의’한다”는 점이 종래의 도시계획 및 관리계획과 차이가 있음
- 종래 개발이익 환수제도에서 ‘용도지역 변경이나 도시계획시설 폐지 등으로 인한 계획 이익’은 환수 대상이 아니었고 용도지역 변경 등 도시관리계획 변경 등은 특혜논란이 제기되 도시계획 변경이 필요할 시 합리적 도시관리계획 변경이 어려웠음
- 반면, 사전협상제도는 토지이용변화가 타당한 지역에 도시관리계획을 변경하면서도 ‘우발적으로 발생하는 계획이익’을 공공기여 형태로 환수할 수 있는 장치를 마련함
- 사전협상의 과정은 ‘효율적으로 균형적인 토지이용 수준’을 달성하면서 민간개발자는 ‘적절한 이익을 보장’ 받으면서 공공은 ‘공공복리 증진’의 균형점을 찾는 과정이란 특성을 가짐
- 특히, 국토부의 공공기여 가이드라인의 경우 국내 도시를 전체를 대상으로 적용하는 공공기여 관련 방침이라면 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준은 인천시내 도시계획변경 협상절차 과정의 세부사항을 마련한 방침이라는 데에 차이가 있음
 - 국토계획법상 공공기여 제도를 일관되고 합리적으로 운영할 수 있도록 마련한 공공기여 가이드라인은 국토계획법 제40조의6 및 제52조의2에 따른 공공시설 등의 설치비용 등에 관한 사항을 정하였음
 - 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준은 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례에 따른 사전협상제도를 운영하면서 인천광역시간 협상기준과 방법 등에 관한 세부사항을 규정하여 협상의 실효성을 높이고자 마련함

2) 인천광역시(2023), pp.8-9, 일부 발췌.

■ 적용대상 및 기본원칙의 조정

- 국토부의 공공기여 가이드라인 마련 배경이 도시혁신구역, 복합용도구역, 입체복합구역에 대한 적용 기준을 제시함
 - 인천광역시 사전협상제는 도시·군관리계획 결정(변경), 지구단위계획구역 지정에 한정되어 있어 적용 대상 확대를 위한 관련 조례, 운영기준의 변경이 필요함
- 공공기여 적용 기본원칙은 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익이 조화될 수 있도록 하고, 시행예정자의 정당한 재산권 행사를 제한하거나 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 공공기여는 지양하고 있음
 - 인천광역시 사전협상제는 이용 합리화, 기능증진, 합리적 개발계획 도출에 목적을 두고 있으며, 민간의 과도한 재산권 부분은 협상과정에서 관련 위원회, 협상단 등을 통해 조정유도하여 기본원칙이나 기준을 설정할 필요가 있음

■ 공공기여의 확정 및 이행

- 국토부 공공기여 가이드라인은 도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회 심의 거쳐 계획으로 결정하고, 구역 등에 대한 계획 결정·고시 후 공공기여 계획 변경시 특별한 사유가 없는 한 시행예정자 동의를 받도록 규정함
- 인천광역시 사전협상제는 협상조정협의회 구성 등 협상진행에 대한 세부적인 절차, 협의완료된 공공기여 계획에 필요한 경우 협약 체결, 공공시설의 위치와 납부방법, 도시관리계획 결정(변경) 및 추가 협상, 공공기여 이행 등 세부적인 절차, 방법, 이행 등에 대한 기준을 마련하여 운용함

■ 공공기여 산정기준 조정

- 국토부 공공기여 가이드라인은 공공기여 총부담의 한도를 토지가치 상승분의 100분의 70 이하로 정하고 있으며, 100%까지 상향할 수 있도록 기준을 마련함
 - 시·군의 용도지역별 지가평균, 개발수요, 기반시설 설치 현황 등을 고려하여 필요한 경우 토지가치 상승분의 100분의 70 초과 100분의 100 이하의 범위에서 공공기여 총부담의 한도를 정할 수 있음
- 인천광역시 사전협상제는 용도지역 변경시 토지면적 증가되는 용적률 0.6에 해당하는 가치, 건축물 높이제한 완화시 환산용적률의 0.6에 해당되는 가치, 도시계획시설 폐지(복합화)시 허용용도 범위 확대(완화, 12.5% 내외) 등으로 세분화하여 제시하고 있지만, 70%까지 상향 및 100% 부담 가능한 기준의 조정이 요구됨
 - 용도지역 변경, 도시계획시설 변경, 용도지역 변경과 도시계획시설 변경이 중첩되는 경우 등 용적률 적용체계 및 기준을 명시하여 구체화함

[표 2] 공공기여 가이드라인(좌)과 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준(우) 비교 분석

구분	공공기여 가이드라인	인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준
목적	- 국토계획법 제40조의6 및 제52조의2에 따른 공공시설 등의 설치비용 등에 관한 사항 정함	- 국토계획법에 근거한 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례에 따른 세부적인 사항에 대한 사전협상제도 운영 및 협상기준과 방법 등에 관한 세부사항을 규정함
적용 대상	- 도시혁신구역 등의 지정이나 변경 - 국토계획법 제52조의2제1항에 해당하는 지구단위계획구역의 지정이나 변경	- 국토계획법 제51조, 제52조의2, 동법 시행령 제43조, 제46조의2, 「인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례」에서 정하거나 위임한 바에 따라, 지구단위계획구역의 지정과 계획 수립 및 공공시설 등의 부지제공·설치제공·설치비용의 납부 등에 관한 세부적인 사항에 대하여 본 기준을 적용
기본원칙	- 도시·군관리계획 또는 공간재구조화계획 결정(변경)에 따른 계획이익의 사회적 공유와 합리적 배분이 이루어지도록 계획 - 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익이 조화될 수 있도록 하고, 시행예정자의 정당한 재산권 행사를 제한하거나 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 공공기여는 지양	- 공공과 민간은 상호의 권익을 존중, 신뢰와 성실의 원칙하에 협상을 진행 - 사업(개발)계획 협상은 법률 및 계획에 적합하고 이용합리화, 기능증진, 합리적 개발계획 도출을 목적 - 도시관리계획 결정(변경)은 도시기본계획 등 관련 계획 범위 내에서 도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회 심의 등 도시관리계획 절차를 거쳐 결정
협의 또는 협상 관련 비교	- [사전협의] 시행예정자는 입안·결정권자와 미리 협의할 수 있음 - [협의·제안서류]공공기여 계획/구체적 개발계획/도시군관리계획 결정(변경)에 관한 사항을 입안권자에게 제출 - [협의내용] 총량, 근거, 위치, 규모 및 방법 설치 및 귀속주체, 이행시기 및 이행담보, 그 밖에 입안·결정권자와 시행예정자가 합의한 사항 - [기타]관계부서 기관과의 협의/조정협의회 구성 사항 등 명시	- [협상단 구성] 민간측, 공공측 협상단 구성안 명시 - [협상단 협의내용] 협상단은 제안서 중심으로 실무적 검토 및 협의 - [주요 쟁점 조정] 협상과정상 주요쟁점은 협상조정협의회 및 자문 등을 통해 조정 - [협상조정협의회 구성] 역할, 구성 및 운영과 공공의 협상정책회의 및 전문가 자문 관련사항 명시 - [협상 대상지 선정] 대상지 선정기준⇒개발계획(안) 검토신청서 제출⇒협상대상지 선정 평가⇒평가결과⇒협상대상지 선정⇒협상범위 및 대안 작성⇒협상제안서 제출
공공기여 시설 관련	- [공공시설등의 설치기준] - [공공시설등의 설치비용의 제공기준]	- [공공기여시설 기본원칙] / [공공기여시설 종류] - [공공기여방식 종류]: 토지(부지)제공 / 공공시설 등 설치 제공 / 건축물 제공 / 공공시설등의 설치비용납부 - [공공기여시설의 계획기준] - [공공기여시설의 설치기준] - [공공시설등의 설치비용 제공기준]
공공기여 확정	- 결정권자는 도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회 심의 거쳐 계획으로 결정 - 입안결정권자는 구역 등에 대한 계획 결정·고시 후 공공기여 계획 변경시 특별한사유가 없는 한 시행예정자 동의를 받아야 함	[협상진행] 협상조정협의회 구성 ⇒ 협상의제 선정 ⇒ 개발계획(안) 협상 ⇒ 협상기간(3개월 이내, 합의에 따라 기간연장 가능) ⇒ 감정평가 시행 ⇒ 협상결과 확정 ⇒ 민간은 협상결과 반영한 주민제안서(도시관리계획) 제출
공공기여 이행(좌) 및 협상결과 이행(우)	- 협의완료된 공공기여 계획에 필요한 경우 협약 체결 할 수 있음 - 공공시설등 또는 공공시설등의 부지는 해당 구역 등 안에 설치 또는 제공 - 공공시설 등 설치비용은 해당 구역등 밖의 관할 또는 군안에서 해당 구역등에 대한 계획으로 정하는 바에 따라 납부 - 공공시설 등 제공, 설치비용 납부, 귀속, 사용 및 기금의 설치 관련 조항 명시	- 도시관리계획 결정(변경)과 추가 협상 - 기본구상안 공모 - 공공기여 이행

구 분	공공기여 가이드라인	인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준
공공기여 산정	공공기여 총부담의 한도는 제16조제1항에 따라 산정한 토지가치 상승분의 100분의 70 이하 (해당 시·군의 용도지역별 자가평균, 개발수요, 기반 시설 설치 현황 등을 고려하여 필요한 경우 토지가치 상승분의 100분의 70 초과 100분의 100 이하의 범위에서 공공기여 총부담의 한도를 정할 수 있음)	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역 변경(토지면적 증가되는 용적을 0.6에 해당하는 가치) - 건축물 높이제한 완화(환산용적률의 0.6에 해당하는 가치) - 도시계획시설 폐지(복합화) 허용용도 범위 확대(완화, 12.5% 내외) - 용적률 적용체계 적용기준 명시(용도지역 변경, 도시 계획시설 변경, 용도지역 변경과 도시계획시설 변경이 중첩되는 경우)
감정평가	<ul style="list-style-type: none"> - 토지가치 상승분은 계획변경전 감정평가한 토지가액과 변경후 감정평가한 토지가액의 차이 - 입안결정권자와 시행예정자는 협의 및 심의를 위해 감정평가 또는 감정평가와 관련된 자문 등을 통해 취득한 감정평가액 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시계획변경 이전(후) 토지가치 감정평가 기준시점 명시 - 감정평가 실시, 평가기관 선정 및 절차 등 명시

자료: (좌)국토교통부 도시정책과. (2025.3.26.). (우)인천광역시 공고. 제2025-1888.

■ 인천광역시 사전협상제의 공공기여량 기준 명확

- 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준내 공공기여량은 공공기여 비율에 따라 제공되는 시설규모 및 설치비용의 합산으로 하며 공공기여 기준 대지면적 산정방안, 총 공공기여량 적용방안, 공공기여 시설의 토지 환산기준, 건축물/시설 설치비용 산정기준이 명시되어 있음
- 공공기여량의 토지가치 상승분 산정을 위한 감정평가 기준을 인천광역시 사전협상제는 도시계획변경 이전(후) 토지가치 감정평가 기준시점으로 평가하여 행정처리 기준시점으로 명확하게 설정하여 운영함

2. 공공기여 가이드라인과 도시개발사업 공공기여 비교 분석

■ 도시개발법상 도시개발사업 공공기여 특성

- 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준은 도시개발법과 도시개발업무지침(국토교통부 훈령)에 근거한 사업의 개발이익을 국토계획법상 공공기여 원칙을 적용하여 개발이익을 지역사회와 합리적으로 공유하고, 공공기여 절차를 체계적으로 정리하기 위해 마련함
- 도시개발사업은 보전용지의 도시군관리계획 변경 선행병행, 용도지역 상향 등 국토계획법상 공공기여 적용대상과 유사하여 공공기여 기준에 따라 개발이익의 환수가 가능하지만, 개발법과 계획법간의 상충, 국토계획법상 공공기여 적용 범위의 제약 등으로 이원적으로 운영됨
- 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준은 인천도시기본계획의 시가화예정 용지를 「도시개발법」에 따라 주거용도로 개발하는 사업의 개발밀도, 공공기여시설 제공 및 기부채납 등에 대한 설치 및 운영 기준을 제시하여 대상지가 공공기여 가이드라인과 상이함

- 따라서 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준 적용대상은 인천도시기본계획의 시가화예정용지 중 녹지지역, 농림지역, 관리지역을 주거용도로 「도시개발법」 제3조 및 제9조에 따라 도시개발구역으로 지정·고시하고 같은 법 제17조 및 제18조에 따라 실시계획을 인가·고시하는 사업으로 적용 대상이 구분됨
- 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준에서 정의하는 공공기여시설은 기반시설과 별개로 사업대상지 또는 사업대상지가 속한 생활권이나 관할구역에 필요하다고 판단되어 인천시가 제안하고 도시개발사업 사업 시행자가 설치·제공하는 시설로 정의함
 - 공공기여 가이드라인에서 정의된 공공기여는 토지가치가 상승하는 경우 시행예정자가 공공시설 등의 부지 또는 공공시설 등을 설치하여 제공하거나 공공시설 등 설치비용을 납부하는 것으로 정의되어 있음

■ 공공기여량 산정

- 공공기여 가이드라인의 공공기여량 한도 관련하여 국토계획법 제16조제1항에 따라 산정한 토지가치 상승분의 100분의 70 이하임
- 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 공공기여시설 설치량 산정 기준이 평균용적률 200% 이하 또는 200% 초과 시에 대한 산식이 구분되어 있으며, 설치량 기준이 다르게 운용됨
 - 평균용적률 200% 이하의 공공기여시설 설치량은 도시개발구역 면적의 1%에 해당하는 토지면적을 기준(도시개발구역 면적(㎡) × 1%)으로 설정되어 있으며, 평균용적률 200% 초과시에는 초과하는 용적률 수준에 따라 추가 공공기여 설치량을 정하고 있음

■ 공공기여량의 사전협상과 사업자 제안 절차의 차이

- 공공기여 가이드라인은 도시계획위원회 또는 도시·건축공동위원회 심의 거쳐 계획으로 결정하고, 사전협상진행시 협상조정협의회를 구성 및 절차에 대하여 명확하게 제시됨
 - 인천광역시 사전협상제는 협상진행시 협상조정협의회 구성, 협상의제 선정, 개발계획(안) 협상, 협상기간(3개월 이내, 합의에 따라 기간연장 가능), 감정평가 시행, 협상결과 확정 등의 절차를 명시하고 있음
- 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 도시개발계획 및 실시계획에 반영하여 결정하고, 공공기여시설 설치 협의 관련하여 도시개발사업 제안자는 사전에 인천시 협의를 진행하고 협약서, 이행각서 등 제출하는 절차로 결정됨

- 인천시는 공공기여시설의 종류, 도시기본계획과의 정합성 등을 검토 후 도시개발사업 제안자에게 30일 이내에 통보하며, 협상결과를 수용한 도시개발사업 제안자는 개발계획 및 실시계획에 반영하며 수용 및 환지방식에 따른 방침이 명시되어 있음
- 사전협상과 관련하여 공공기여 가이드라인은 객관성 확보를 위해 협상조정협의회 등을 설치하여 운영하는 반면에 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 사업시행자의 제안사항을 행정부서에서 검토하는 절차로 운영되는 차이가 있어서 별도 기구의 협상, 자문 등의 과정이 필요함

■ 공공기여량 확정 및 설치납부 기준

- 국토부의 공공기여 가이드라인은 협의완료된 공공기여 계획에 필요한 경우 협약 체결, 공공시설 등 또는 공공시설 등의 부지는 해당 구역 등 안에 설치 또는 제공, 해당 구역 등 밖의 공공시설 등 설치비용의 납부 등 공공시설 제공, 설치비용 납부, 귀속, 사용 및 기금의 설치 관련 조항이 명시됨
- 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 공공기여 확정과 관련하여 사업 준공전까지 사업시행자가 공공기여시설 직접 설치하여 기부채납(사업 준공전 까지) 또는 설치금액을 납부함
 - 또한, 공공기여시설 설치비용 및 부지가액 산정은 사업시행자가 도시개발사업 실시계획인가 시점 기준, 설치비용은 표준건축비 기준으로 산정함
- 공공기여 확정과 관련하여 국토부 공공기여 가이드라인은 계획적 절차에 의해 결정되지만, 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 협의에 의해 공공기여시설 설치 또는 비용납부하는 것으로 결정되는 차이가 있음
- 특히, 공공기여량은 부지면적을 기준으로 결정되지만, 부지에 대한 가치를 산정하는 감정평가는 공공기여 가이드라인의 경우 사업전후의 감정평가금액 차이, 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준의 경우 공동주택용지 기준 감정평가금액으로 산정함
 - 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 공공기여량 산정 감정평가를 공동주택용지 기준 토지로 하며 실시계획인가 고시일 기준으로 공공기여시설 설치 금액을 확정함
- 감정평가와 관련하여 공공기여 가이드라인은 부지 전체에 대한 포괄적 감정평가 개념으로 접근하며, 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 공동주택용지라는 명확한 대상지를 가지고 감정평가를 실시하여 공공기여 시설 금액 등 절차를 진행함

[표 3] 공공기여 가이드라인(좌)과 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준(우) 비교 분석

구 분	공공기여 가이드라인	인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준
목적	- 국토계획법 제40조의 6 및 제52조의2에 따른 공공시설 등의 설치비용 등에 관한 사항 정함	- 국토계획법 근거 인천도시기본계획의 시가화예정 용지를 「도시개발법」에 따라 주거용도로 개발 하는 사업의 개발밀도, 공공기여시설 제공 및 기부 채납 등에 대한 설치 및 운영 기준을 제시
적용 대상	- 도시혁신구역등의 지정이나 변경 - 국토계획법 제52조의2제1항에 해당하는 지구 단위계획구역의 지정이나 변경	- 인천도시기본계획의 시가화예정용지 중 녹지지역, 농림지역, 관리지역을 주거용도로 「도시개발법」 제3조 및 제9조에 따라 도시개발구역으로 지정·고시하고 같은 법 제17조 및 제18조에 따라 실시 계획을 인가·고시하는 사업
관련 용어의 정의	- 공공기여란 토지가치가 상승하는 경우 사업시행 예정자가 공공시설 등의 부지 또는 공공시설 등을 설치하여 제공하거나 공공시설 등 설치 비용을 납부	- 공공기여시설은 기반시설과 별개로 사업대상지 또는 사업대상지가 속한 생활권이나 관할구역에 필요하다고 판단되어 인천시가 제안하고 도시개발사업 사업 시행자가 설치·제공하는 시설
공공기여	- 공공기여 총부담의 한도는 제16조제1항에 따라 산정한 토지가치 상승분의 100분의 70 이하 - 시·군의 용도지역별 지가평균, 개발수요, 기반 시설 설치 현황 등을 고려하여 필요한 경우 토지가치 상승분의 100분의 70 초과 100분의 100 이하의 범위에서 공공기여 총부담의 한도를 정할 수 있음	- [평균용적률 200% 이하] 공공기여시설 설치량은 도시개발구역 면적의 1%에 해당하는 토지면적을 기준으로 함(도시개발구역 면적(m ²) × 1%) - [평균용적률 200% 초과] 별도의 산식 적용
협의	- [사전협의] 사업시행예정자는 입안·결정권자와 미리 협의할 수 있음 - [협의·제안서류] 공공기여 계획/구체적 개발계획/도시군관리계획 결정(변경)에 관한 사항을 입안권자에게 제출 - [협의내용] 총량, 근거, 종류 위치, 규모 및 방법 설치 및 귀속주체, 이행시기 및 담보, 그 밖에 입안·결정권자와 시행예정자가 합의한 사항	- 도시개발사업 제안자는 인천시 협의를 진행하고 시행자는 협약서, 이행각서 등 제출하고 공공기여 시설을 설치 - 인천시는 공공기여시설의 종류, 도시기본계획과의 정합성 등을 검토 후 도시개발사업 제안자에 30일 내 통보 - 협상결과를 수용한 도시개발사업 제안자는 개발 계획 및 실시계획에 반영함
공공기여 이행	- 협의완료된 공공기여 계획에 필요한 경우 협약 체결 할 수 있음 - 공공시설 등 또는 공공시설 등의 부지는 해당 구역등 안에 설치 또는 제공 - 공공시설 등 설치비용은 해당 구역등 밖의 관할 또는 특별시·광역시 등 안에서 해당 구역 등에 대한 계획으로 정하는 바에 따라 납부 - 공공시설 등 제공, 설치비용 납부, 귀속, 사용 및 기금의 설치 관련 조항 명시	- [수용방식] 도시개발사업 제안자는 인천시와 협상 결과를 바탕으로 협약을 체결 - [환지방식] 도시개발사업 제안자는 조합설립 시 정관에 협상결과를 반영하고 조합설립인가 동의 요건에 부합하는 토지소유자 동의를 받아야 함
공공기여 확정	- 결정권자는 도시계획위원회 또는 도시·건축 공동위원회 심의 거쳐 계획으로 결정 - 입안결정권자는 구역 등에 대한 계획 결정·고시 후 공공기여 계획 변경시 특별한사유가 없는 한 시행예정자 동의를 받아야 함	- 사업준공전까지 사업시행자는 공공기여시설 설치 - 직접 설치하여 기부채납(사업 준공전 까지) 또는 설치금액 납부 - 공공기여시설 설치비용 및 부지가액 산정은 사업 시행자가 도시개발사업 실시계획인가 시점 기준, 설치비용은 표준건축비 기준으로 산정
감정평가	- 토지가치 상승분은 계획변경전 감정평가한 토지가액과 변경후 감정평가한 토지가액의 차이 - 입안결정권자와 시행예정자는 협의 및 심의를 위해 감정평가 또는 감정평가와 관련된 자문 등을 통해 취득한 감정평가액 활용 가능	- 감정평가 공동주택용지를 기준 토지로 하며 실시계획 인가 고시일 기준으로 공공기여시설 설치 금액 확정 - 실시계획인가 전 개발계획 및 실시계획에 공공기여시설 설치를 반영하기 위해 사업시행자는 탁상 감정평가 실시해야 함 - 환지방식은 확정된 공공기여시설 설치 금액을 환지 계획에 반영

자료: (좌)국토교통부 도시정책과. (2025.3.26.), (우)인천광역시 공고. 제2025-1315.

3 인천시 공공기여 제도 개선방안

1. 공공기여 가이드라인의 도시개발사업 적용 가능성

- 도시개발사업은 개발이익의 공공적 환원을 전제로 하며 공공기여 가이드라인은 용도변경·계획 변경으로 생기는 이익의 공공환원을 목표로 함
 - 근거 법률은 상이하나 이익의 공공환원이라는 동일한 목적을 위해 유사한 도시계획 변경에 대해서는 동일한 기준의 적용이 가능함
 - 도시개발사업도 도시관리계획의 변경을 수반하고, 용도지역 상황에 따른 용적률 상승이 유발되어 유사한 절차 이행이 가능하며, 근거법에 따른 사업방식의 차이에 따른 부분은 개별법에 의해 차별적으로 접근하는 것이 적절함
- 도시개발사업은 「도시개발법」에 근거하나, 국토부의 공공기여 가이드라인은 주로 「국토계획법」에 따른 도시계획 변경 사업에 적용됨
 - 공공기여 가이드라인은 적용 대상은 지구단위계획구역, 공간혁신구역 지정 등으로 건축물 용도나 용적률 등이 완화되는 경우 등 「국토계획법」 상의 도시계획 변경 사업이며, 적용제외 대상에 도시개발사업이 포함되어 있지 않음
- 그러나 공공기여 가이드라인의 주요 원칙은 도시개발사업의 공공기여 협상에서 중요한 판단 기준으로 활용될 수 있음
 - 공공기여 가이드라인은 공공기여 부담을 토지가치 상승분의 70% 이내로 한정하는 것을 원칙으로 하여 지자체의 과도한 공공기여 요구를 방지하고 개발사업의 예측 가능성을 높이기 위한 중앙정부 차원의 지침임
 - 도시개발사업 공공기여는 인천시 운영기준이 있더라도, 그 기준이 중앙정부(국토교통부)의 '합리적인 개발이익 배분'이라는 상위 원칙과 배치되지 않는 범위내에서 운영할 필요가 있음
- 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준은 국토계획법과 도시개발법에 근거하고 있지만, 2021년 북부권(검단지역) 도시개발 개발계획 수립 기준을 마련하여 도시개발법과 도시개발업무지침에 근거해 일부 지역에 한정하여 별도 관리하고 있음
- 근거법, 사업방식 등의 차이로 인해 이원적 기준으로 운영되고 있지만, 개발이익의 공공환원 원칙에 대한 적용 기준의 통일이 필요하며, 사업방식에 따른 세부 기준의 차별적 적용으로 이원적 운영의 한계를 극복할 필요가 있음

2. 공공기여 제도 개선 방향

■ 용도지역상향 등에 따른 이익의 공공환원 목적에 부합한 부분의 통합적 접근

- 국토계획법 근거 국토부 공공기여 가이드라인과 사전협상제, 도시개발법 근거 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준 등에서 공통적인 사항은 용도지역상향에 따른 토지가치와 용적률 상승에 따른 개발이익의 공공환원임
 - 국토부 공공기여 가이드라인은 토지가치 상승분의 70%, 인천시 사전협상제는 용적률 기준 증가분(상한용적률-기준용적률)의 60%와 토지가치 상승분의 60% 등을 설정함
 - 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영 기준은 평균용적률 150% 이하는 면제, 200% 이하시 도시개발구역 면적의 1%에 해당하는 토지, 200% 초과시에는 부담률(용도지역변경후 용적률-200%의 60%)을 적용하여 1%에 추가함
- 통합적 기준 적용은 ①국토부 공공기여 가이드라인의 토지가치 상승분의 70%를 기준으로 설정하고, ②도시개발사업 추진시 도시혁신구역, 복합용도구역, 입체복합구역 등이 지정될 경우에는 해당 구역은 국토계획법 근거 사전협상제 준용과 평균용적률 200% 기준 공공기여량 1%의 상향조정 후 ①과 비교하여 높은 수준을 적용토록 유도할 필요가 있음
 - 도시개발구역내 평균용적률보다는 필지(부지)별 개별 용적률을 적용하여 합산하는 방식으로 접근하는 것이 적절함
- 공공기여수준을 토지가치 상승분의 70% 기준으로 통일할 경우에는 개발사업에 대한 기대가 반영되어 사업전후의 감정평가금액 차이가 크지 않기 때문에 적절한 공공환원을 위해서는 대안적 접근이 필요함
 - 사전협상제는 공공기여 토지면적(공공기여 기준 대지면적×공공기여율) × 대상토지의 m²당 종후 감정평가액과 비교하여 큰 값을 적용함

■ 개별법 취지 및 목적에 부합한 부분의 이원적 접근

- 국토계획법과 도시개발법 제정 취지와 목적에 부합한 부분에 대하여는 개별법에 따라 이원적 접근하는 것이 효율적임
 - 국토계획법은 이용·개발과 보전을 위한 계획적 접근을 통해 공공복리 증진, 도시개발사업은 단지 또는 시가지를 조성하는 개발사업에 목적을 두고 있어서 통합적 접근보다는 개별법에 근거한 이원적 접근이 효과적임

- 국토계획법에 근거한 도시기본계획, 지구단위계획 등은 계획적 논리가 강하고, 개발사업의 상위계획이기 때문에 공공기여의 기본적인 원칙은 공유하고, 도시개발사업이 추구하는 쾌적한 도시환경 구축을 위한 방안은 도시개발업무지침에 근거하여 접근토록 유도할 필요가 있음
- 공공기여의 기본적인 원칙 공유를 위해서는 국토계획법 제52조의2 공공시설 등의 설치비용에서 제51조 지구단위계획구역의 지정에 해당되는 용도지구, 도시개발구역, 정비구역, 택지개발지구, 대지조성사업지구, 준산업단지, 관광특구 등에도 적용할 수 있도록 근거를 마련하여 계획적 개발과 공공기여 원칙으로 접근토록 유도해야 함
- 도시개발구역, 도시정비구역, 택지개발지구 등 개발사업시행에 따른 공공기여의 적용은 국토계획법의 준용이나 개별법에 근거한 적용 등 선택적으로 활용이 가능함

■ 객관성 확보를 위한 협상절차방식의 공동 대응

- 국토부 공공기여 가이드라인과 사전협상제, 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준은 공공기여에 대하여 사업시행자와 협상단계를 거쳐 최종 결정하는 절차를 이행함
- 사업시행자가 공공기여에 대하여 제안하면, 사전협상제는 협상단, 협상조정협의회, 협상정책회의, 전문가자문회의 등의 조직을 구성하여 운영하는 반면에 도시개발사업은 운영기준에 따라 주무부서에서 검토하고 협상하는 절차로 운영됨
- 도시개발사업 공공기여 산정시 객관성과 전문성 확보를 위해서는 협상조정협의회, 전문가자문회의 등의 조직을 구성운영하고, 사전협상제의 방식을 준용하여 일원화하는 것이 적절함

■ 사전협상제의 적용대상 및 공공기여량 확대

- 국토부 공공기여 가이드라인은 국토계획법상 도시혁신구역, 복합용도구역, 입체복합구역에 대한 공공시설 등의 설치비용(제40조의6)을 포함하고 있어 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례와 운영기준의 변경이 필요함
- 국토부 공공기여 가이드라인은 공공기여 총부담 한도를 토지가치 상승분의 70%로 설정하고 있어 인천광역시 사전협상제 운영기준 6-9-3 '②[종후 감정평가 토지가치-종전 감정평가 토지가치]×60%'의 60%를 70%로 조정하고, 100%까지 부담할 수 있는 단서조항을 마련이 필요함

- 인천지역은 낮은 지가수준, 기반시설의 군구별 격차 등을 고려하여 용도지역별 지가평균, 개발수요, 기반시설 설치 현황 등의 기준을 마련하여 필요한 경우에는 토지가치 상승분의 100% 이하 범위까지 확대할 수 있도록 유도
- 특히, 인천시 도시지역내 공업지역면적(일반 및 준공업지역)은 전체 면적 대비 12.5%로 공업지역의 용도변경에 따른 공공기여에 대한 기준 마련이 필요함
 - 국토부 가이드라인은 용도지역 상향에 초점이 맞추어져 공업지역에서 주거지역으로 하향 변경되는 경우에 대한 기준이 없어 세부 검토가 필요함
 - 인천시는 용적률이 하향되는 용도지역 변경은 용적률 증가분을 고려한 공공기여율 산정이 불가하여 토지가치 상승분의 60%를 적용하고 있음
 - 따라서, 용적률 상향 또는 하향되는 용도지역 변경의 경우 토지가치 상승분의 70%(국토부 가이드라인)와 주변 지가상승분을 고려해 토지가치 상승분의 100%를 적용하는 방안 적용이 필요함

■ 인천시 기준 마련을 위한 후속 용역 추진 필요

- 국토부 공공기여 가이드라인을 인천시에 적용하기 위해서는 용도지역 변경에 따른 주변지역 시세, 감정평가 등을 통한 실제 토지가격의 변동을 예측한 기준 마련, 준공업지역에서 주거지역으로 용도변경 되어 용적률이 하향 조정되는 경우 전후의 토지가격변화 등 다각적인 측면의 세부적인 검토가 필요함
- 또한, 구체적인 검토안에 대한 건축, 도시계획, 부동산 등의 전문가 및 이해관계자의 의견 수렴을 통한 적정성 검토 등 합리적인 기준 마련과 국토계획법상 지구단위계획 변경과 타법 근거의 개발사업에 따라 의제 처리되는 경우 등에 대한 통합적 적용을 위한 명확한 법률적 검토 등이 필요함
 - 도시개발법에 근거한 도시개발사업은 개발부담금을 부담하는 수용방식, 토지주 중심으로 추진하는 환지방식 등 사업방식에 따라 중복 부담 등 국토부 공공기여 가이드라인 적용 여부가 결정됨
- 국토부 공공기여 가이드라인을 인천시에 적용하는 방향에 따른 구체적 적용(안)을 마련하기 위해서는 후속과제 추진을 통해 상세하고 합리적인 기준과 조례 등 근거를 마련해야 함

◆ 참고문헌

[단행본 / 연구보고서]

- 서울특별시. (2010). 사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구. 서울시정개발연구원.
안내영·이인재·박수진. (2020). 민간개발 투명성 제고를 위한 인천광역시 사전협상제도 도입 방안. 인천연구원.
인천광역시. (2023). 중심시가지 체계적 관리 및 사전협상 활성화 용역. 인천연구원.

[법률과 특허]

- 개발이익 환수에 관한 법률(제19430호). 2023.6.9. [타법개정]
국토의 계획 및 이용에 관한 법률(제21065호). 2025.10.1. [타법개정]
도시개발법(제19561호). 2023.7.18. [일부개정]
도시개발업무지침(국토교통부훈령 제1744호). 2024.5.3. [일부개정]
인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례(인천광역시조례 제6479호). 2020.10.7. [제정]
재건축초과이익 환수에 관한 법률(제21065호). 2025.10.1. [타법개정]

[행정자료]

- 국토교통부. (2023.1.). 도시계획 혁신 방안.
국토교통부 도시정책과. (2025.3.26.). 공공기여 가이드라인.
인천광역시 공고 제2021-2378. 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준. 인천광역시 도시개발사업 공공기여시설 설치 및 운영기준.
인천광역시 공고. 제2025-1315. 인천광역시 도시개발사업 공공기여 설치 및 운영 기준.
인천광역시 공고. 제2025-1888. 인천광역시 도시계획변경 사전협상 운영기준.

[보도자료/신문기사]

- 국토교통부 보도자료. (2025.3.25.), 국토부, 공공기여 가이드라인 마련... 개발사업 예측가능성 높인다(검색일: 2025년 11월 3일)
인천광역시 보도자료. (2021.8.12.). 아라뱃길 북부권역 도시개발, 계획적 관리방안 마련(검색일: 2025년 11월 25일)



발행처 인천연구원 **발행인** 최계운

주소 인천광역시 서구 심곡로 98 **전화** 032.260.2600 www.ii.re.kr

- 출처를 밝히지 않고 이슈브리프를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 이슈브리프의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.