

서울특별시 공공시설등 설치기금 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 의안번호 : 제3272호
- 나. 제안자 : 김영옥 의원 외 26명
- 다. 제안일 : 2025년 10월 20일
- 라. 회부일 : 2025년 10월 23일

2. 제안이유

- 서울시 내 노후화된 지상철도 구간은 구조물의 노후로 인한 안전사고 위험 및 소음·진동 등으로 인해 시민의 안전과 생활환경을 저해하고 있어, 이에 지하철 1, 2호선 등 도시기반 교통시설 지하화 등의 효율적 재정비를 위한 재정적 근거를 마련하여 시민의 생활환경을 개선하고 안전을 도모하고자 함

3. 주요내용

- 가. 기금의 용도를 지상 또는 지하철도 등 노후기반시설의 재설치 사업으로 확대 (안 제6조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상 사유서 별첨)

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 공공시설등 설치기금 조례」 일부개정조례안은 설치 기금의 용도에 도로·철도(지상 또는 지하), 수도, 하수도 등 노후기반시설의 재설치에 필요한 사업비를 추가(안 제6조제2항) 하고자 하는 것임

현 행	개 정 안
<p>제6조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 한정하여 사용한다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p><신 설></p> <p>2.·3. (생 략)</p>	<p>제6조(기금의 용도) ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. 도로·철도(지상 또는 지하), 수도, 하수도 등 노후기반시설의 재설치에 필요한 사업비</p> <p>3.·4. (현행 제2호 및 제3호와 같음)</p>

나. 검토 내용

“개정 배경”

- 서울연구원 보고서인 ‘서울시 기반시설 발전을 위한 정책·기술 방향’¹⁾에 따르면 2010년대에 들어 서울시는 교량, 건축물, 관로, 도로 등 노후 기반시설 곳곳에서 크고 작은 안전사고가 발생하고 있으며 이는 작업자나 사용자의 잘못으로 인한 인재(人災)와 시설물 노후화에 기인하는 것으로 분석하고 있음
- 현재 서울시의 제방, 사면, 배관, 옹벽, 교량 등 주요 기반시설의 평균 사용 연수는 이미 30년을 초과하였으며 지하차도·터널(철도 및 도로), 배수

1) 서울연구원, 서울시 기반시설 발전을 위한 정책기술 방향, 2024-OR-08, 2025년 10월 20일

펌프장, 열수송관 등 핵심 도시기능 시설 또한 향후 노후화로 인한 사고 위험이 높아질 것으로 예상됨

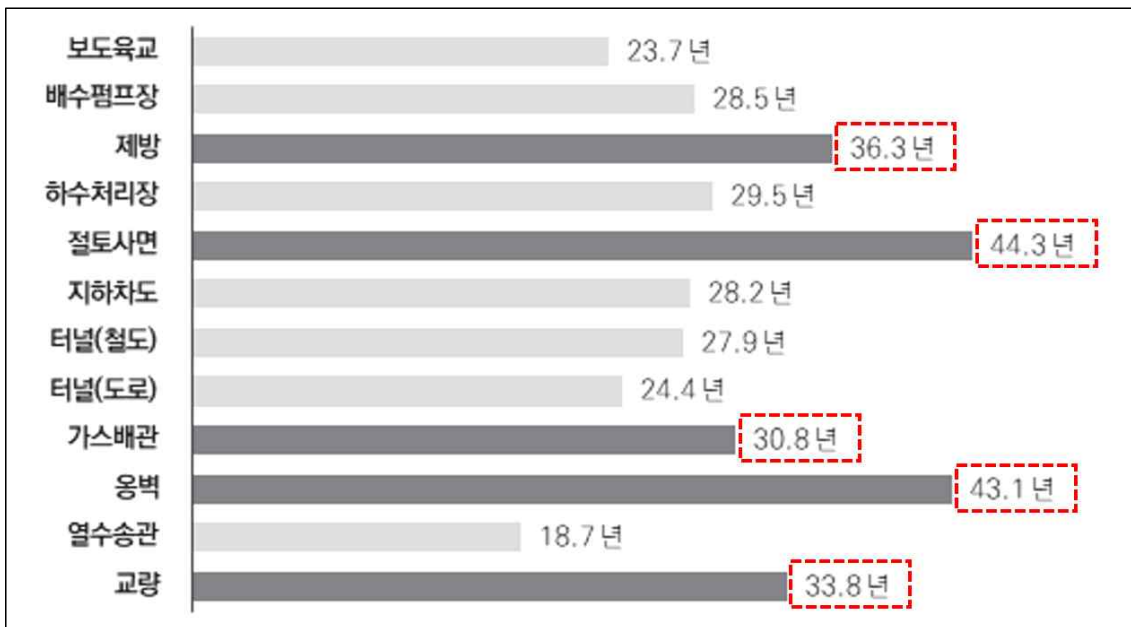
- 이에 서울시 기반시설의 노후화 실태를 고려하여 새로운 기반시설의 설치 뿐 아니라 기존 노후 기반시설의 재설치에 대한 체계적이고 적극적인 대응이 필요한 실정임

< 서울시 시설물 파손 및 붕괴 사고 예시 >



출처 : 서울연구원, 서울시 기반시설 발전을 위한 정책기술 방향 (2025년)

< 서울시 기반시설 사용 연수 현황 >



출처 : 서울연구원, 서울시 기반시설 발전을 위한 정책기술 방향 (2025년)

계획시설, 공공시설등의 설치비용, 관련 사무관리비와 부대경비 등에 한정하여 사용할 수 있도록 규정하고 있음

- 「국토계획법」 제2조제6호6) 및 같은 법 시행령 제2조7)는 기반시설의 범위를 규정(붙임1)하고 있으며 이번 일부개정조례안에서 기금의 용도로 추가하고자 하는 도로·철도(지상 또는 지하), 수도, 하수도 등은 현행 법령이 규정하고 있는 기반시설에 포함된다는 점에서 법적 정합성을 확보하였다 할 것임

“조례개정 타당성”

- 도로, 철도, 수도, 하수도 등은 도시 전체의 안전과 기능 유지에 직결되는 핵심 기반시설로서 노후화가 진행될 경우 단순 보수나 부분 보강만으로는 근본적인 안정성을 확보하기 어려운 실정임
- 이러한 노후 기반시설은 사용(설치) 연한이 증가할수록 평균 안전 등급이 현저하게 낮아지는 경향⁸⁾이 존재하며 구조적 한계, 기술적 노후, 운영비 증가 등 복합적 요인으로 인해 일정 시점에서는 재설치가 불가피하다는 점에서 향후 재정 수요가 급격히 증가할 것으로 예상됨

2. 공공시설등 설치사업을 위한 사무관리비와 그 밖의 부대경비

3. 기금의 운용·관리를 위해 수반되는 부대경비

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

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

가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설

나. 광장·공원·녹지 등 공간시설

다. 유통업무시설, 수도·전기·가스공급시설, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설

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

마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설

바. 장사시설 등 보건위생시설

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

7) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조(기반시설) ①「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제6호 각 목 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 설을 포함한다)을 말한다.

8) 국토연구원, 민간자본을 활용한 노후기반시설 관리 방안, 제2017-9호, 2017.9.15.

- 이번 일부개정조례안은 기금의 용도를 기존의 공공시설·기반시설의 신규 설치뿐 아니라 기설치된 기반시설 중 노후화로 기능 회복이 필요한 도로·철도(지상 또는 지하), 수도, 하수도 등의 재설치까지 지원할 수 있도록 하려는 것으로 이는 도시기반시설 안전성 제고와 지속가능한 도시 운영을 도모하고자 한다는 측면에서 그 타당성이 인정된다고 할 것임

“유의사항”

- 「국토계획법」 제52조의2제1항9)은 공공시설, 기반시설 등 공공필요성이 인정되는 시설의 “설치” 비용을 부담하도록 규정하고 있으나, 노후 기반시설의 “재설치”를 명시적으로 포함하고 있지는 않음
- 같은 법 제99조10)는 도시계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우 해당 시설의 귀속 관계를 명시하는 규정임을 감안할 때 기존 시설을 철거한 후 동일 기능의 시설을 재설치하는 것은 법령의 광의적 해석에 따라 “설치”로 볼 수 있는 가능성이 인정된다고 하겠음

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조의2(공공시설등의 설치비용 등) ① 제51조제1항제8호의2 또는 제8호의3에 해당하는 지역의 전부 또는 일부를 지구단위계획구역으로 지정함에 따라 지구단위계획으로 제36조제1항제1호 각 목 간의 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 또는 제52조제1항에 따른 지구단위계획으로 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화되는 경우에는 해당 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자(제26조제1항제2호에 따라 도시·군관리계획이 입안되는 경우 입안 제안자를 포함한다)가 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등이 용도지역의 변경 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 전·후에 대하여 각각 감정평가한 토지가액의 차이를 말한다)의 범위에서 지구단위계획으로 정하는 바에 따라 해당 지구단위계획구역 안에 다음 각 호의 시설의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 하여야 한다.

1. 공공시설
2. 기반시설
3. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택 또는 「건축법」 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호라목에 따른 기숙사 등 공공필요성이 인정되어 해당 시·도 또는 대도시의 조례로 정하는 시설

10) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제99조(공공시설의 귀속) ① 도시·군계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 제65조를 준용한다. 이 경우 제65조제5항 중 “준공검사를 마친 때”는 “준공검사를 마친 때(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 제98조제4항에 따른 공사완료 공고를 한 때를 말한다)”로 보고, 같은 조 제7항 중 “제62조제1항에 따른 준공검사를 받았음을 증명하는 서면”은 “제98조제2항에 따른 준공검사증명서(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 같은 조 제4항에 따른 공사완료 공고를 하였음을 증명하는 서면을 말한다)”로 본다.

- 다만, 법령에서 “설치”의 범위에 “재설치”를 명확히 규정하고 있지 않은 점을 고려할 때 법률의 위임 범위를 벗어난다는 논란 소지가 있으므로 기금으로 지원 가능한 재설치 사업의 범위, 우선순위와 같은 요건 등을 기금 관리기준¹¹⁾ 등에 명확히 규정하여 구체화할 필요가 있다고 할 것임

다. 종합 의견

- 이번 「서울특별시 공공시설등 설치기금 조례」 일부개정조례안은 기금의 용도를 기존의 공공시설·기반시설의 신규 설치뿐 아니라 기설치된 기반 시설 중 노후화로 기능 회복이 필요한 기반시설의 재설치를 지원하려는 것으로 도시기반시설 안전성 제고와 지속가능한 도시 운영을 도모하고자 한다는 측면에서 그 타당성이 인정된다고 할 것임
- 이번 일부개정조례안 제6조제2항은 공공시설등 설치기금의 용도에 도로·철도(지상 또는 지하), 수도, 하수도 등 노후기반시설의 재설치에 필요한 사업비를 추가하고자 하는 것으로 「국토계획법」 등 상위법령에서 정한 기반시설 범주 안에 포함된다는 점에서 타당하다고 할 것임
- 이번 일부개정조례안을 통해 향후 대규모 지하화 사업, 노후관 정비 등 도시기반시설의 장기적 도시관리에 대한 자원 마련의 근거가 강화되어 도시 환경 개선 효과 또한 증대될 것으로 기대됨
- 다만, 기금의 용도가 노후 기반시설 재설치까지 확대됨에 따라 향후 기금 수요 증가가 예상되는바 기반시설의 노후도·긴급성·공공성 등을 종합적으로 고려한 사업 우선순위 설정 기준을 기금 관리기준 등에 명확히 마련할 필요가 있다고 할 것임

11) 서울특별시, 서울특별시 공공시설등 설치비용 관리·운영기준(안), 2022.12.14. (서울특별시 행정1부시장 방침 제307호)



국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 (약칭: 국토계획법 시행령)

[시행 2025. 10. 2.] [대통령령 제35628호, 2025. 7. 1., 일부개정]

- 국토교통부 (도시정책과-개발행위) 044-201-4724, 3707
- 국토교통부 (도시활력지원과-도시군계획시설) 044-201-3784, 3722
- 국토교통부 (도시정책과-용도지역) 044-201-3712, 3709
- 국토교통부 (도시정책과-지구단위계획) 044-201-4720, 3718
- 국토교통부 (도시정책과-도시군기본계획) 044-201-4720, 3718
- 국토교통부 (도시정책과-토지적성평가,기반시설부담구역) 044-201-4843, 4972
- 국토교통부 (도시활력지원과-공동구) 044-201-3724, 3736

제2조(기반시설) ①「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제6호 각 목 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한다)을 말한다. <개정 2005. 9. 8., 2008. 5. 26., 2009. 11. 2., 2013. 6. 11., 2016. 2. 11., 2018. 11. 13., 2019. 12. 31.>

1. 교통시설 : 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·차량 검사 및 면허시설
 2. 공간시설 : 광장·공원·녹지·유원지·공공공지
 3. 유통·공급시설 : 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
 4. 공공·문화체육시설 : 학교·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
 5. 방재시설 : 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
 6. 보건위생시설 : 장사시설·도축장·종합의료시설
 7. 환경기초시설 : 하수도·폐기물처리 및 재활용시설·빗물저장 및 이용시설·수질오염방지시설·폐차장
- ②제1항에 따른 기반시설중 도로·자동차정류장 및 광장은 다음 각 호와 같이 세분할 수 있다.<개정 2008. 1. 8., 2010. 4. 29., 2016. 5. 17., 2021. 7. 6., 2023. 7. 18.>

1. 도로
 - 가. 일반도로
 - 나. 자동차전용도로
 - 다. 보행자전용도로
 - 라. 보행자우선도로
 - 마. 자전거전용도로
 - 바. 고가도로
 - 사. 지하도로
2. 자동차정류장
 - 가. 여객자동차터미널
 - 나. 물류터미널
 - 다. 공영차고지
 - 라. 공동차고지
 - 마. 화물자동차 휴게소
 - 바. 복합환승센터
 - 사. 환승센터
3. 광장
 - 가. 교통광장

- 나. 일반광장
- 다. 경관광장
- 라. 지하광장
- 마. 건축물부설광장

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 기반시설의 추가적인 세분 및 구체적인 범위는 국토교통부령으로 정한다.<개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>