

뉴욕시 도시계획 변경과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구

- 컬럼비아대학교 확장개발사업과 실버컵 개발사업 사례를 중심으로 -

김지엽* · 김상일** · 임희지**

A Study on Negotiation between the Public and Private Sector in the Rezoning Process of New York City

- Focused on The Manhattanville Project and The Silvercup Project -

Jeeyeop Kim* · Sangil Kim** · Heeji Lim**

요약 : 본 연구는 미국 뉴욕시의 도시계획 변경과정에서 협상에 대한 경험과 사례분석을 통해 최근 사전 협상제도를 도입한 서울시를 위해 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 전반적인 문헌연구를 통해 일반적인 뉴욕시 도시계획과정의 체계와 협상의 역할, 참여주체의 권한 등을 살펴보고, 실제 사례분석을 통해 도시계획 변경과정에서 협상이라는 수단이 어떻게 활용되고, 이를 통해 공공성을 확보하고 있는지 구체적으로 분석하였다. 결론적으로, 서울시의 사전협상제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 뉴욕시의 경험을 통해 본 것처럼 협상의 근거가 될 수 있는 객관적이고 합리적인 절차가 갖추어져야 하며, 협상의 결과물로서 양측의 의무를 강제할 수 있는 법적 수단이 갖추어져야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 협상 과정 속에서 해당 개발계획안을 파악하고 공공의 요구에 따른 대안과 공공기여방안 등을 합리적이고 논리적으로 제시할 수 있는 공공의 경험과 전문성이라고 판단된다.

주제어 : 도시계획 변경, 리조닝, 협상, 사전협상제도, 조건부 허용서

ABSTRACT : Seoul City has recently adopted the Pre-Negotiation Tool for rezoning, thereby trying to change the paradigm in the Korean urban planning system. It seeks to establish the partnership approach between the public and private sector, in which the private sector may initiate to rezone an existing underdeveloped site in return for providing public benefits. This paper seeks to suggest the schemes for Seoul City from the New York City's experience regarding negotiation in the rezoning process, focusing on two case studies. The lessons from New York City are as follows. First, New York City has the official processes for public review including the Uniform Land Use Review Process and the Environmental Impact Statement, which function as a reasonable, objective basis for negotiation. Second, it has the effective legal tools to enforce the private sector's

* 아주대학교 건축학부 전임강사(Full-Time Lecturer, School of Architecture, Ajou University),
교신저자(E-mail: jeekim@ajou.ac.kr, Tel: 031-219-2498)

** 서울시정개발연구원 도시기반연구본부 연구위원(Research Fellow, Metropolitan Planning Research Group, Seoul Development Institute)

agreements, such as 'restrictive declaration' and 'community benefits agreement', as well as the design guidelines of the zoning. Third, and the most important, this paper concludes that Seoul City needs the professional skills and experiences to maximize the public benefits from rezoning by analyzing proposed plans in negotiating with the private sector.

Key Words : Rezoning, ULURP, Negotiation, Zoning, Restrictive Declaration

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

서울시는 잠재력이 높은 대규모 미개발 부지의 전략적 개발을 위해 용도지역 및 도시계획시설 변경 등의 도시계획 수립 운영체계를 개선하고 도시계획 용도변경으로 인한 개발이익의 합리적 배분을 위해 2009년, 도시계획 변경을 위한 사전협상제도를 도입하였다(서울특별시 도시계획국 도시계획과, 2009). 사전협상제도는 일방적인 공공주도의 규제 일변도인 기존의 도시계획 체계를, 민간과 공공이 상호대화를 바탕으로 객관적이고 합리적이고 투명한 과정을 통해 공공에 기여할 수 있는 도시개발을 시행하기 위한 협력적 도시계획시스템으로의 패러다임 전환을 의미한다는 것에 중요한 의의가 있다(김상일, 2009: 15).

이러한 사전협상제도 운영이 성공적으로 자리 잡기 위해서는 해당 도시계획 변경의 객관적이고 논리적 타당성이 확보되어야 하며, 도시계획 변경의 조건으로서 민간이 부담해야 할 공공기여부분에 대한 합리적 산정방법이 마련되어야 하고, 약정한 공공기여부분의 이행에 대한 법적, 행정적 집행방안이 마련되어야 할 것이다.

물론 우리나라에서도 지구단위계획의 특별계획구역에서 협의를 통해 개발계획안을 도출하는 기법이 활용되어 오고 있다. 그러나 아직 사전협

상제도에 의해 민간이 용도지역 변경을 신청할 경우의 협상방법에 대한 경험과 수단이 부족하고, 설사 협상이 이루어져 상호 간의 협약이 이루어졌다 할지라도 향후 이를 강제할 수 있는 법적 근거도 확실한 체계를 갖추고 있지 못한 상태이다.

이에 반해, 뉴욕시에서는 도시계획의 수립 또는 변경 시 민간과 공공의 협상이 가장 기본적인 의사결정 수단으로 활용되고 있다. 예를 들어, 도시재개발 사업에 있어 공공이 민간의 사업참여 유도를 위해 각종 인센티브와 공공부지를 제공하는 대신 민간은 공공이 요구하는 공공시설 제공 등을 통해 사업을 추진하고 있는데, 이 과정에서 민간과 공공은 협상을 통해 개발계획뿐 아니라 관련 도시계획까지도 변경하고 있다. 그리고 이러한 협상의 결과물은 '개발협정(Development Agreement)'이라는 계약으로 구속력을 갖게 된다. 한편, 민간이 도시개발 사업을 위해 도시계획의 변경을 요청할 시에도 도시계획 변경으로 민간이 얻는 이익을 고려하여 공공에 무엇을 제공할 지에 대한 협상이 이루어지게 되고, 이를 바탕으로 도시계획 변경이 이루어지게 되며 민간이 도시계획 변경에 대해 이행해야 할 조건들은 '조건부 허용서(Restrictive Declaration)'라는 수단을 통해 법적·행정적 구속력을 갖게 된다. 이와 같이 미국에서는 도시개발뿐 아니라 도시계획 변경 과정에서도 민간과 공공의 협상이 공정하고 합리적인 도시계획 결정 또는 변경을 위해 가장 기본적이고 유용한 수단으로 활용되어 오고

있고, 이를 통해 도시계획 변경에 있어 공공성을 최대한 확보하기 위해 노력하고 있다.

따라서 미국에서도 도시계획 변경이 가장 활발하게 이루어지고 있고, 이러한 도시계획 변경 과정에서의 협상에 대한 많은 경험을 가지고 있는 뉴욕시의 사례는 기존의 공공주도적 도시계획 체계에서 협력적 체계라는 새로운 패러다임으로의 전환을 추구하고 있는 서울시 사전협상제도에 좋은 시사점을 줄 것으로 판단된다.

2. 연구의 목적 및 방법

본 연구는 뉴욕시의 도시계획 변경과정에서 이루어지는 뉴욕시와 민간개발자의 협상을 실제 사례를 통해 살펴봄으로써 서울시 사전협상제도의 도입과 정착을 위한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 협상을 통해 어떻게 도시계획 변경의 합리성과 공공성을 확보해 가는지를 살펴보고자 협상과정과 쟁점, 협상 결과, 이행방안에 주목한다.

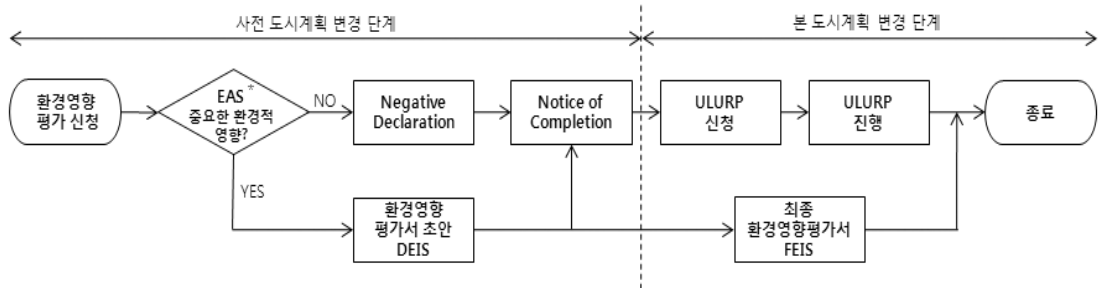
우선 문헌연구를 통해 일반적인 뉴욕시 도시계획 변경과정을 소개하고, 그 과정에서 협상의 의의와 참여주체의 역할을 살펴본다. 다음으로, 컬럼비아대학교 확장개발사업과 실버컵 개발사업을 사례로 선정하여, 실제 협상에서 어떤 쟁점이 조율되었는지, 협상을 통해 얻어진 공익은 무엇이었는지, 협상결과를 이행하기 위해 어떤 법적·행정적 장치가 활용되었는지 살펴본다. 마지막으로 뉴욕시 도시계획 변경과정과 협상사례를 서울시 사전협상제와 대비하여 시사점을 도출한다.

3. 관련 연구 검토

도시계획 및 설계과정에서 공공과 민간사업시

행자, 그리고 관련 이해당사자들 간의 협의 또는 협상은 각 주체들 간의 입장을 조율하고 통합하여 최선의 안을 만들어 가는 중요한 수단 중 하나로 인식되고 있다(대한국토도시계획학회, 2001: 243~264). 우리나라에서 협상에 의한 계획방식은 1983년 잠실 신시가지의 도시설계에서 특별구역이 도입됨으로써 시작되었다. 이후 나대지나 이전적지 등 대규모 개발예정지역이나 전략적 개발을 유도할 필요가 있는 지역 등에 향후 개발을 유도하고 제어하는 수단으로 활용되어 오고 있으며, 명칭이 특별사업구역, 특별설계구역, 특별설계단지 등으로 변해 오다가 2000년 지구단위계획의 도입과 함께 특별계획구역으로 운용되어 오고 있다(임희지, 2004: 1~3). 특별계획구역의 도입 취지는 지구단위계획 작성 시 해당 부지의 특성에 따른 개략적인 조건만 제시하고, 구체적인 계획은 사업시행 시 협의 및 협상을 통해 결정하도록 함으로써 공공이 적극적으로 해당 부지의 개발과정에 개입하여 공공성을 확보할 수 있는 수단으로서 지구단위계획을 보완하기 위한 것이었다(임희지, 2004: 4).

이처럼, 우리나라 도시계획 및 설계과정에서 협상은 특별계획구역에서 공공성 확보를 위한 공공의 개입수단으로서 부분적으로 사용되어 왔다. 따라서 기존 연구들은 주로 특별계획구역의 운용상 문제점과 개선방안 등에 주로 초점이 맞추어져 있으며(정혜진·정종대, 2008; 주수현 외, 2006; 정혜진 외, 2006; 김기호·임희지, 2002), 협상 자체에 대한 연구는 미미하다고 볼 수 있다. 특히, 특별계획구역의 운용상 문제점을 지적하고 유형별 공공성 확보방안을 제시한 연구인 「서울시 지구단위계획 특별계획구역제도의 유형별 공공성 증진방안 연구」에서는, 지구단위계획 작성 시 특별계획구역에 제시된 내용들이



※ EAS: Environmental Assessment Statement

〈그림 1〉 뉴욕시 도시계획 변경절차

대부분 커다란 변화 없이 그대로 개발계획으로 작성되어, 공공과 민간의 협상에 의해 공공성이 확보된 개발계획 작성이라는 특별계획구역의 당초 목적이 제대로 실현되지 않고 있다는 지적도 있다(임희지, 2004: 41).

그러나, 사전협상제도 도입 이전에 도시계획 변경은 공공의 주도로 이루어져 왔고, 공공과 민간의 협상이 이루어졌다 하더라도 비공식적이었기 때문에 도시계획 변경과정에서 협상에 대한 국내 연구는 거의 없다. 본 연구는 도시계획 변경 과정에서 공공과 민간의 협상과정과 내용, 협상의 결과물에 대한 첫 사례연구로서 의의가 있다.

II. 뉴욕시 도시계획 변경과 협상

뉴욕시에서는 2010년 6월 현재 도시계획 변경 101건을 자축하고 있을 만큼 도시계획 변경이 활발하게 이루어지고 있다.¹⁾ 이는 뉴욕시가 빠르게 변해가는 도시환경에 효율적이고 합리적으로 대응하기 위해 조닝을 유연하게 운영하고, 미개발 또는 저개발지에 대한 적극적인 개발유도를

통해 토지의 고도이용을 추구하고 있기 때문이다.²⁾ 뉴욕시는 공공이 전략적으로 추진하는 재개발 또는 재생사업을 위한 도시계획 변경뿐 아니라, 민간에게도 도시계획 변경을 주도할 수 있도록 적극 장려하고 있다. 그리고 도시계획 변경 과정에서 공공성을 최대한 확보하기 위해 공공과 민간, 그리고 해당 지역주민들과의 협상이 중요한 역할을 하고 있다.

1. 뉴욕시 도시계획 변경절차

뉴욕시의 전반적인 도시계획 변경절차는 〈그림 1〉에서 보는 것처럼 도시계획 변경 신청서 제출 이전에 환경영향평가서 작성 여부를 결정하는 사전단계와 표준토지이용심의절차가 진행되는 본 단계로 구분해 볼 수 있다.

뉴욕시의 도시계획 변경(rezoning)은 뉴욕시 최상위법률인 뉴욕시헌장(New York City Charter) §201에 따라 뉴욕시의 세금납부자라면 누구나 신청할 수 있다.³⁾ 도시계획 변경과정은 신청자격을 갖춘 자가 관련 법률에서 명시하고

1) 2002년 이후 공공주도의 도시계획변경만 해당. <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/rezonings/index.shtml>(2010년 6월 현재)

2) NYC Department of City Planning, 2009, *Shaping The City: A Strategic Blueprint for New York's Future*, New York City: New York City, 2007, *PlaNYC: A Greener, Greater New York*, New York City 참조

3) community board, borough board, borough president, 시장뿐 아니라 2/3 이상의 찬성표가 있다면 시의회의 관련 위원회도 신청자격이 있다(New York City Charter §201).

있는 서류를 도시계획국에 제출함으로써 시작된다. 도시계획 변경은 ‘표준토지이용심의절차(ULURP: Uniform Land Use Review Process)’로 알려진 공식적인 절차를 통해 도시계획위원회, 도시계획국, 관련 커뮤니티보드, 보로우장⁴⁾ 등 해당 도시계획 변경에 관련된 공공과 민간의 의견수렴과정을 거쳐 투명하고 객관적인 심의가 이루어진다.

주요 도시계획 변경사안에 대해서는 ULURP에 앞서 뉴욕주의 ‘주환경심의회(The State Environmental Quality Review Act)’에 의해 제정된 뉴욕시의 자체 환경평가심의회인 ‘시 환경심의회(CEQR: City Environmental Quality Review)’에 따라, ‘환경영향평가(EIS: Environmental Impact Statement)’를 수행하고 그 결과를 ULURP에 반영하게 된다.⁵⁾

2. 뉴욕시 도시계획 변경과정에서 협상의 의의

도시계획 변경뿐 아니라 주요 도시개발 및 도시계획에 관한 공식적인 절차인 ULURP의 도입 취지는 중요한 도시계획 관련 결정에 있어 관련 공공기관뿐 아니라 일반 시민들도 해당 사안을 심의하는 데 참여하고 적극적으로 의사를 개진하게 하기 위함이었다. 이를 위해 ULURP는 충분한 법정 공청회를 통해 관련 기관, 시민단체, 주민들이 의사를 개진하고 교환할 수 있는 기회를 제공하고 있다.⁶⁾ 또한, 도시계획위원회(City Planning

Commission)는 주민 등 이해당사자의 의견을 반영하고 공공성을 확보하는 도시계획 변경안 또는 개발계획안을 도출하기 위해 도시계획 변경 신청인과 협상할 수 있는 재량권을 지닌다.⁷⁾

ULURP를 성공적으로 진행하려면 도시계획 위원회의 동의를 필수적이므로 신청인은 공공과 주민들의 의견을 반영하는 방향으로 노력할 수밖에 없다. 그리고 이 과정에서 협상은 공공과 주민 등 참여주체 간 의견조율을 위해 필수적인 수단으로 활용된다.

3. 협상 참여주체의 역할 및 권한

뉴욕시에서 도시계획 변경은 시의회의 의결절차가 필요한 입법행위에 해당한다. 이 과정에서, 도시계획 변경에 대한 근본적인 책임을 가지고 있는 도시계획위원회, 도시계획위원회의 실무조직인 도시계획국(Department of City Planning), 그리고 최종 결정권을 가지고 있는 시의회(City Council), 거부권을 행사할 수 있는 시장뿐 아니라, 법적으로 ULURP에 참여하고 의사를 개진할 수 있는 보로우장(borough president)과 커뮤니티 보드(communitiy board) 등 다양한 주체들이 참여한다.

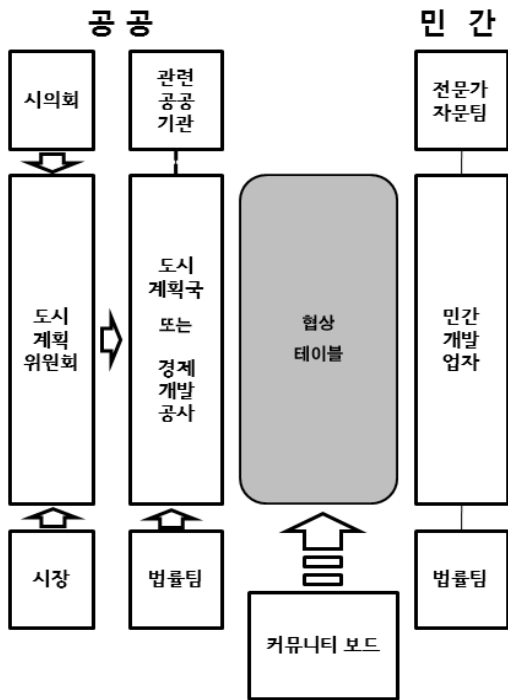
우선, 도시계획 변경과정에 있어 협상의 주요한 참여주체는 공공의 도시계획국과 민간의 도시계획 변경 신청자가 된다. 도시계획위원회는

4) 보로우(Borough)는 서울시의 구 정도에 해당하는 행정단위로서, 뉴욕시는 Manhattan, Brooklyn, Bronx, Queens, Staten Island 등 5개의 보로우로 구성된다.

5) 이 법은 공공기관의 의사결정에 따른 환경적 영향을 공공에게 이해시키고 참여하게 하는 가장 기본적인 제도로서, 공공기관이 직접 자금을 지원하는 프로젝트뿐 아니라 공공기관이 허가 또는 승인하는 사업 및 직접적으로 해당 행위에 영향을 줄 수 있는 모든 사업들에 환경영향평가를 제출할 것을 요구하고 있다. 특히, ‘도시계획위원회(City Planning Commission)’의 재량적 판단이 요구되는 거의 모든 도시계획결정과정에서 CEQR이 적용되는데, CEQR은 해당 행위의 잠재적인 환경적 악영향을 예측하고, 그 악영향을 제거하거나 감소시킬 수 있는 수단까지 제시할 것을 요구한다.

6) New York City Charter §197-c, The City Administrative Procedure Act, Chapter 45에서는 각 단계별로 주민참여 방법과 절차를 상세하게 명시하고 있다.

7) New York City Charter §192와 §200 참조



〈그림 2〉 도시계획 변경 관련 협상에서 참여 및 의사결정 주체

직접적으로 협상에 간여하지는 않지만, 도시계획 변경 승인권을 가지고 있을 뿐 아니라 환경영향평가 절차에 있어서도 ‘책임기관(lead agency)’ 역할을 한다. 도시계획위원회의 의사결정에 관한 지원은 실무부서인 도시계획국이 담당한다.⁸⁾ 해당 프로젝트를 담당하는 도시계획국은 협상단으로서 민간과 실제 협상을 진행한다. 필요한 경우 건축국, 환경국 등 관련 기관 및 부서가 참여하기

도 한다. 법적 문제에 대한 자문과 최종 협상결과물 작성을 위해, 법률국뿐 아니라 도시계획국 자체의 법률팀 내 변호사가 동원된다.

민간측은 해당 도시계획 변경을 신청한 개발업자가 협상의 주체가 된다. 민간측의 경우에도 도시계획변경안과 개발계획안의 협의 및 변경 등을 위해 건축 및 도시 관련 전문가가 참여한다. 법적 문제를 자문하기 위해 변호사가 참여하는 것 또한 일반적이다.

해당 도시계획 변경 신청 부지가 속한 커뮤니티 보드의 주민들도 협상에 있어 중요한 역할을 한다.⁹⁾ 도시계획 변경에 있어 주민들의 요구는 커뮤니티보드의 주민대표를 통해 취합되고 협상에서 논의되기 때문이다. 환경영향평가 시 2회, ULURP 중 2회의 공청회가 의무화되어 있고, 보로우장 심의 시 1회의 공청회가 권장되므로, 특정 사안에 대해 최대 5회의 공청회가 개최된다.¹⁰⁾ 공청회에서 제시된 의견들을 의제로, 커뮤니티 보드의 주민대표와 공공 및 민간측이 수시로 회의를 열어 의견 조율이 이루어진다.

민간측이 공청회에서 제시된 주민의견을 도시계획 변경안에 반드시 반영해야 할 법적 의무가 있는 것은 아니다. 그러나 주민들이 반발하여 사업이 지연되거나 무산되는 경우도 있기 때문에, 공공과 개발업자는 해당 주민들의 요구를 반영하기 위해 적극적으로 노력하는 것이 일반적이다.¹¹⁾

8) 대규모 재개발 또는 시가 전략적으로 추진하고 있는 개발사업 등은 ‘뉴욕시 경제개발공사(New York City Economic Development Corporation)’가 도시계획국의 역할을 대행하기도 한다.

9) ULURP에서의 ‘해당 커뮤니티 보드(affected community board)’는 도시계획 변경이 진행되는 부지가 위치하고 있는 커뮤니티 보드를 말한다(New York City Charter §196). 커뮤니티 보드(communitiy board)는 주로 도시계획에 관한 사항에 대한 해당 지역 주민들의 참여를 위해 1963년 조직되었으며, 최대 50명의 무급봉사자 위원들이 주민들을 대표하도록 구성되는데, ULURP에 있어 공식적인 주민의견 수렴기구로서 기능한다(배용규, 2007).

10) 환경영향평가 단계에서는 환경영향평가의 범위를 정하는 ‘Scoping’ 과정에서 1회, 그리고 환경영향평가서 초안(DEIS) 제출 시 1회의 공청회가 의무적으로 요구되며, ULURP에서는 커뮤니티 보드와 도시계획위원회 심의 시 각각 1회의 공청회가 의무적으로 요구된다. 여기서 환경영향평가서 초안 시 요구되는 공청회는 ULURP에서 요구되는 공청회 중 1회와 동시에 진행될 수도 있다.

11) ULURP에서는 도시계획위원회가 해당 도시계획 변경을 승인했음에도 불구하고, 주민의견 수렴단계인 커뮤니티 보드와 보로우장 심의를 포함해서 3차례 반대의견이 개진될 경우, 해당 도시계획 변경은 직접 시의회 심의와 과반수의 찬성표를 요구하게 된다. 또한, 콜럼버스 서클 재개발, West End 트럼프시티 등의 예처럼, 주민들에 의한 법적 소송으로 이어질 경우 사업추진에 막대한 지장을 초래할 수도 있다.

III. 협상사례: 컬럼비아대학교 확장개발사업과 실버컵 개발사업

2002년 이후 최근 8년 동안 뉴욕시에서 진행된 도시계획 변경사례는 <표 1>과 같이 공공주도형과 민간주도형으로 그 유형을 구분할 수 있다. 공공주도형은 다시 주목적에 따라 ‘도심재개발’, ‘낙후 및 수변지역 재생’, ‘기존 시가지 정비’, ‘주거지역 보존’ 등으로 나뉘며, 민간주도형은 부지의 유형에 따라 ‘기존 시가지 유형’과 공장이전부지 등 ‘미개발지 유형’으로 나뉜다.

<표 1> 뉴욕시 도시계획 변경유형

| 유형 | 목적 | 사례 |
|-------|--------------|---|
| 공공주도형 | 도심재개발 | Hudson Yards, Downtown Brooklyn 등 |
| | 낙후 및 수변지역 재생 | Greenpoint-Williamsburg, Hunters Point, Sherman Creek 등 |
| | 기존 시가지 정비 | West Chelsea 등 |
| | 주거지역 보존 | 다운조닝을 바탕으로 한 기존의 양호한 주거지역의 특성 보존 Union, Utopia, Bayswater 등 |
| 민간주도형 | 기존 시가지 | Manhattanville (컬럼비아대학교 확장개발사업), Spencer Street/Dekalb Ave Rezoning, 99 Gold Street 등 |
| | 미개발지 | 공장이전부지 등 미개발지에 민간개발사업 추진 Silvercup Project, First Avenue Properties Project 등 |

본 연구의 목적은 민간이 발의하는 도시계획 변경과정에서 협상의 역할을 살펴보는 것이므로, 협상 사례를 민간주도형 중 기존 시가지 유형과 미개발지 유형에서 1개씩 선정하고자 하였다. 기존 시가지 유형에서는 도시계획 변경의 규모가 크고 논란이 많았던 ‘컬럼비아대학교 확장개발사업 (Manhattanville Project)’을 선정하였고, 미개발지 유형에서는 서울의 사전협상 대상부지 중 준공업지역의 미개발지·저개발지 성격과 유사한 ‘실버컵 개발사업(Silvercup Project)’을 선정하였다.¹²⁾

1. 사례 개요와 협상 추진과정

1) 컬럼비아대학교 확장개발사업



컬럼비아대학교 확장개발사업은 컬럼비아대학교를 확장하기 위해 향후 25년간 학교캠퍼스를 복합용도로 개발하는 17에이커 규모의 ‘Academic Mixed-Use Development’를 포함하여, 주변지역을 주거 및 상업용도로 개발하는 총 37에이커¹³⁾ 규모의 개발사업으로서 ‘Manhattanville in West Harlem’으로 불린다.

대상지는 경공업용도 위주의 M1-2와 중공업용도를 포함할 수 있는 M2-3, M3-1로 지정되어 있었으며, 용적률은 최대 200%까지 허용되었다. 주변 지역은 중밀도 주거지역인 R7-2, R8로 지정되어 있었다. 전반적으로 창고, 자동차정비소, 경공업용도를 중심으로 쇠락한 공업지역의 전형적인 특성을 보이고 있다. 컬럼비아대학교는 기존 공업지역 중 17에이커에 대해 특별목적지구인 ‘특별맨해튼빌 복합용도지구(Special Manhattanville Mixed-Use Zoning District)’를 설정하고 인근지역에 대해서는 상업지역으로 용도지역을 변경하

12) 2009년 사전협상 대상부지로 선정된 16개 부지는 상당수가 준공업지역의 미개발지 또는 저개발지 특성을 가지고 있다.

13) 1에이커(acre)는 약 4046.86㎡이므로 37에이커는 총 149,733.82㎡에 해당한다.

〈표 2〉 사례 개요

| | | 컬럼비아대학교 확장개발사업 | Silvercup 개발사업 |
|------------------|----|--|---|
| 대상지 현황 | | 중저밀의 쇠락한 공업지역 | 수변 공업지역의 미개발지(공장이전부지) |
| 용도지역 현황 | | 경공업 용도 위주의 M1-2와 중공업 용도를 포함할 수 있는 M2-3, M3-1 (주변 지역: 중밀 주거지역인 R7-2, R8) | 경공업 용도 위주의 M1-4 |
| 개발 계획 내용 | | 대학교를 중심으로 한 복합용도  (출처: Manhattanville FEIS) | 영화스튜디오를 중심으로 한 상업, 업무, 문화, 주거 등 복합용도  (출처: Silvercup West FEIS) |
| 도시계획 변경 신청 내용 | | 복합용도 개발을 위한 특별복합용도지구(Special Manhattanville Mixed-Use Zoning District) 설정과 주변지역 상업지역 변경 | 복합용도 개발을 위한 복합용도지구 MX 설정 (용도완화와 용적률 1,000% 적용) |
| | | 뉴욕주 General Project Plan 적용 | |
| 주요 협상 주체 | 민간 | 컬럼비아대학교 | Terra Cotta, LLC |
| | 공공 | 뉴욕시 경제개발공사 | 뉴욕시 도시계획국 |
| | 주민 | Community Board 9 | Community Board 2 |

고자 하였다. 이에 대해 뉴욕시는 본 사업이 뉴욕시 전체에 미치는 영향이 중요하다고 판단하여, ‘뉴욕시경제개발공사(New York City Economic Development Corporation)’에게 본 사업을 담당하게 하였다.

한편, 본 개발사업을 위해 컬럼비아대학교는 뉴욕시의 도시계획 변경뿐 아니라 뉴욕주의 재개발법에 따른 ‘일반사업계획(General Project Plan)’

의 수립을 추진하였다.¹⁴⁾ 이 때문에 본 사업은 뉴욕시의 일반적인 도시계획 변경절차뿐 아니라 뉴욕주 의회가 승인하여 설립된 ‘뉴욕주개발공사(Empire State Development Corporation)’와 그 산하기관인 ‘뉴욕주도시개발공사(New York State Urban Development Corporation)’가 개입해야 하는 복잡한 양상을 띠게 되었다. 또한, 대상지 내 버스부지로 사용되고 있는 뉴욕시 부지를 확보하기

14) 그 이유는 New York State Eminent Domain Procedure Law에 따라 일반사업계획(GPP)이 뉴욕시의 도시계획법인 조닝의 상위계획으로서 조닝의 규제들을 넘어서는 권한을 가지고 있기 때문에, 뉴욕시 조닝상에서는 규제할 수 없는 지하층 허용용도와 특정 허용용도 지정, 교육용도 개발을 위한 최저 및 최고 용적률 지정 등과, 뉴욕시 역사보존법에서 불가능한 역사보존 등이 가능할 뿐 아니라 무엇보다 필요부지 취득을 위한 ‘강제수용권(eminent domain)’의 사용이 가능해지기 때문이다.

〈표 3〉 컬럼비아대학교 확장개발사업을 위한 도시계획 변경과정

| | |
|---------------|--|
| 2005년 9월 | 환경영향평가를 위한 신청서와 EAS 제출 |
| 2005년 10월 3일 | 도시계획위원회 EAS 분석 후 환경영향평가 작성이 요구되는 Positive Declaration 결정 |
| 2005년 11월 15일 | 환경영향평가서 초안 작성 범위 설정(Scoping)을 위한 첫 공청회 개최 |
| 2007년 4월 25일 | 최종 범위 결정 → DEIS 작성 시작 |
| 2007년 5월 30일 | 도시계획 변경 신청 |
| 2007년 6월 15일 | DEIS 제출과 Notice of Completion |
| 2007년 6월 18일 | 커뮤니티 보드와 보로우장에게 심의 자료 송부 |
| 2007년 8월 20일 | 커뮤니티 보드 심의 결과 조건부 반대 의견 제출 |
| 2007년 9월 26일 | 보로우장의 조건부 승인안 제출 |
| 2007년 10월 3일 | 도시계획위원회의 공청회 개최 |
| 2007년 11월 16일 | 공청회 의견 반영한 FEIS와 Notice of Completion for the FEIS |
| 2007년 11월 26일 | 제안된 개발계획안에 대해 환경영향평가에 따른 변경요청인 뉴욕시의 Technical Memorandum과 Restrictive Declaration 발행 |
| 2007년 12월 | 뉴욕시의회 도시계획 변경 승인(35 대 5) |
| 2009년 5월 18일 | 양측 Community Benefits Agreement 서명 |
| 2009년 5월 | 뉴욕주의 개발계획안에 대한 GPP 최종 승인 |

* 음영부분이 본 ULURP 과정임.

위해 뉴욕시 ‘대중교통청(MTA: Metropolitan Transit Authority)’, 그리고 뉴욕시가 관리하는 대상지 내 공공임대주택을 처리하기 위해 뉴욕시 ‘주택보존및개발국(Department of Housing Preservation and Development)’과의 협의도 필요했다.

컬럼비아대학교는 2005년 초 초기 개발계획안

과 환경영향평가서 작성 여부를 타진하기 위해 EAS(Environmental Assessment Statement)를 뉴욕시에 제출하면서 공식적인 도시계획 변경과정을 시작하였다. 뉴욕시는 EAS를 검토한 후 환경영향평가서 작성을 요청하였고, 이에 대해 컬럼비아대학교는 환경영향평가서 초안(DEIS: Draft of Environmental Impact Statement) 작성이 마무리된 시점에 ULURP를 본격적으로 진행하기 시작하였으며, 약 7개월에 걸쳐 ULURP와 최종 환경영향평가서를 마무리하였다. 도시계획변경 승인 이후 뉴욕주에 의하여 일반사업계획(GPP)이 승인되어, 약 3년에 걸쳐 해당 사업을 위한 모든 공식적 절차가 마무리되었다.

2) 실버컵 개발사업

실버컵 개발사업은 뉴욕시 퀸즈보로우(Queens Borough)의 이스트강(East River)에 위치한 공장 이전부지에 영화 및 영상산업시설을 기본으로 한 복합용도의 개발을 위한 것으로서, 개발업자인 테라코타(Terra Cotta, LLC)는 기존 공업지역인 M1-4를 특별복합용도지구인 MX-9로 변경해 줄 것을 뉴욕시에 요청하였다. 변경안에 따르면, 대상지에서는 영화스튜디오를 중심으로 상업, 업무, 문화용도뿐 아니라 주거용도도 허용되며, 용적률은 최대 1,000%까지 늘어난다. 또한, 대상지는 기존 도시계획상 수변지역 규정에 따라 높이 및 건축선 후퇴 규정을 적용받게 되는데, 신청인은 본 개발계획에 따라 관련 규정을 완화하고 수변접근로를 조성하기 위한 ‘특별허가(special permit)’도 요구하였다.

도시계획 변경을 위해 신청된 개발계획안은, 영화/영상 스튜디오가 자리잡을 저층매스로 구성된 Core Complex, 상업과 커뮤니티 시설이 들어서는 North Complex, 그리고 1,000여 가구 주

〈표 4〉 Silvercup 개발사업을 위한 도시계획 변경과정

| | |
|--------------|--|
| 2005년 5월 | 환경영향평가를 위한 EAS 제출 |
| 2005년 5월 20일 | 도시계획위원회 EAS 분석 후 환경영향평가 작성이 요구되는 Positive Declaration 결정 |
| 2005년 5월 20일 | Draft Scoping Document |
| 2005년 6월 28일 | Scoping을 위한 공청회 개최 |
| 2006년 2월 9일 | ULURP 신청 |
| 2006년 2월 15일 | 최종 Scoping 결정 |
| 2006년 2월 17일 | DEIS에 대한 Notice of Completion |
| 2006년 2월 21일 | ULURP 신청 완료 승인 |
| 2006년 4월 6일 | 커뮤니티 보드 공청회 |
| 2006년 5월 24일 | 도시계획위원회 공청회 및 DEIS에 대한 공청회 |
| 2006년 7월 12일 | 도시계획위원회 도시계획 변경 승인 |
| 2006년 8월 16일 | 뉴욕시의회 도시계획 변경 승인 |

* 음영부분이 본 ULURP 과정임.

거를 위한 두 개의 타워와 저층부 근린상업시설로 구성되는 South Complex 등 3개 부분으로 구성된다. 총 개발면적은 2,768,551gsf(약 257,475 m²)¹⁵⁾이며, 수변접근로와 수변공원을 포함한 오픈스페이스로 55,000gsf(약 511.5m²)를 제공하도록 계획되었다.

실버컵 개발사업을 위한 도시계획 변경과정은 컬럼비아대학교 개발사업에 비하면 간단하게 추진되었다. 대상지는 뉴욕시의 '전략계획(Strategic Plan)'으로 공장이전부지 개발과 지역재생, 복합용도 권장, 수변공간 조성 등이 제안된 바 있어, 뉴욕시는 도시정책 및 토지이용 정책과 잘 맞아 떨어지는 도시계획 변경 신청을 환영하였다. 또한, 지역주민과 커뮤니티 보드 역시, 실버컵 개발사업이 낙후된 공업지역이라는 지역이미지를 탈피하고 지역을 재생하고 활성화하는 데 꼭 필요

한 사업이라는 공감대가 형성되어 있었다.

실버컵 개발사업을 위한 도시계획 변경과정은 사전과정이 시작된 EAS 제출 시점부터 약 1년 3개월 만에 거의 순조롭게 완료되었다.

2. 협상의 주요 쟁점

1) 컬럼비아대학교 확장개발사업

기본적으로 뉴욕시는 컬럼비아대학교의 개발계획을 지지하였다. 대상지역에 대한 정비 및 도시재생의 필요성이 있다고 판단하고 있었고, 컬럼비아대학교 같은 사업자가 나서서 해당 지역을 대학교 중심의 복합단지로 개발한다면 시 재정수입 확대, 일자리 창출뿐 아니라 지역정비라는 목적까지 달성할 수 있으리라 판단하였기 때문이다.

이에 반해, 지역주민들은 컬럼비아대학교 확장개발사업을 반대하였는데, 이미 해당 지역은 커뮤니티 보드가 작성한 커뮤니티 자체 종합계획인 197-a 계획에 따라 도시계획 변경이 예정되어 있었다. 197-a 계획은 해당 지역 주민 대다수를 차지하는 저소득층 및 빈곤층을 고려하여 해당 지역 내 일자리를 창출하기 위해 기존 공업용도를 최대한 유지하고, 역사적 가치가 있는 건축물을 최대한 보존하며, 기존 토지소유주들이 지역 내에 지속적으로 거주할 수 있어야 한다는 것이 중요한 계획 방향이었다. 따라서, 컬럼비아대학교 확장개발계획은 197-a 계획과 근본적으로 상충했으므로, 커뮤니티 보드는 197-a 계획을 유지하면서 대상지 일부에 한하여 대학교 확장사업을 진행할 것을 컬럼비아대학교에 요구하였다.

그러나 기존 커뮤니티 보드의 197-a 계획을 무시하고 컬럼비아대학교의 확장계획에 따라 뉴

15) 미국에서 사용하고 있는 건축물 총면적 단위인 gsf는 gross square foot을 의미하고, 1 square foot은 약 0.093m²이다.

〈표 5〉 컬럼비아대학교 사례 도시계획 변경과정에서 환경영향평가 및 주민, 커뮤니티 보드, 보로우장의 요구 조건들

| 주요 환경영향평가 의견 | 주민들의 의견과 요구사항 | 커뮤니티 보드의 협상 조건 | 보로우장의 협상 조건 |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 이주 주민 및 지역주민을 위한 저렴한 주택 확보 문제 - 일부 과도한 개발 높이로 인근지역에 일조권 침해 가능성 - 기반시설 및 교통/주차 문제 해결 위한 대책 필요 | <ul style="list-style-type: none"> - 컬럼비아대학교 계획안은 기존 주민의 대부분을 차지하는 저소득 및 중하위 소득층을 떠나게 함으로써 지역 특성을 현저히 변화시킬 것임. 따라서 기본적으로 컬럼비아의 학교 진입을 반대하지는 않으나 기존 지역특성을 파괴하는 개발 계획에 반대 - 지하 7층 규모의 컬럼비아대학교의 개발계획안은 홍수, 하수도 등 지역 내 환경적 악영향 예상 - 197-a에서 역사보존건물로 지정된 건물들 중 일부가 컬럼비아의 계획안에서는 철거예정임 - ‘강제수용권’ 사용 반대 - 컬럼비아가 해당 커뮤니티와 진정으로 협력하겠다는 약속이 없음. | <ul style="list-style-type: none"> - ‘강제수용권’을 절대 사용하지 않겠다는 약속을 할 것(현재 컬럼비아대학교 소유 부지에만 개발하고 부득이하게 타 부지에 개발을 원할 때에는 해당 소유주와 직접 거래를 통해 취득) - 지하 7층 개발안 포기 - 개발되는 모든 주거는 197-a에서 제시된 저소득층을 위한 ‘계층혼합형 주거(inclusionary housing)’ 조건을 충족시킬 것 - 기존 주민들이 이주할 수 있는 충분한 이주주거 제공 - 뉴욕시 역사보존법에 따라 지정되는 역사보존건물 지정에 협조하고 보존 - 친환경 건물로 개발 - 커뮤니티 보드와 진실성 있는 협상에 참여하여 상호 이익이 되는 개발계획안이 될 수 있게 기존 안을 수정·보완할 자세 보일 것 - 기타 개발이 주는 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 지속가능한 개발, 공공교통시스템 구축, 양호한 오픈 스페이스 확보 등에 노력할 것 | <ul style="list-style-type: none"> - 도시계획국장의 좀 더 적극적인 개입 - 컬럼비아대학교의 해당 커뮤니티에 대한 더욱 더 적극적인 고려 - 컬럼비아대학교의 저렴한 주택 기금 확보 - 환경적 지속가능성 확보 - 학교용이 아닌 주민들을 위한 오픈 스페이스 확보 - 197-a 계획의 일정부분 반영 - 실제 건설에 따른 부정적 환경영향 경감방안 마련 - 이주주민에 대한 실제적 대책 - ‘강제수용권’ 금지 |

욕시가 도시계획 변경을 추진하려 하자, 주민들은 반발하였다. 주민들의 가장 큰 걱정은 컬럼비아대학교의 개발로 인해 기존 커뮤니티 특성이 파괴되고, 기존 주민들이 쫓겨나게 되며, 지역 내 공공임대주택이 사라지는 것 등과 함께 강제수용이 이루어지는 것이었다.

뉴욕시 역시 이미 승인된 197-a 계획 대신 컬럼비아대학교의 계획안을 바탕으로 도시계획 변경을 추진하는 것에 대한 부담이 있었기 때문에, 컬럼비아대학교의 사업방향을 기존 커뮤니티 보드의 자체 계획과 절충하며 주민들이 납득할 만

한 공공성 확보를 통해 커뮤니티 보드를 설득하느냐가 협상의 중요한 관건이 되었다.

본 도시계획 변경을 위한 협상과정에서 나타난 주요 이슈들은 환경영향평가와 ULURP의 진행과정 속에서 주민들과 커뮤니티 보드, 보로우장에 의해 공식적으로 대두되었다(〈표 5〉). 이를 공통적인 주제로 정리해 보면, 1) 전반적인 용도 지역 변경안 수정과 개발계획안 수정, 2) 공공기여 방안(저렴주택, 오픈스페이스, 이주민 대책 등), 3) 강제수용권 사용 문제와 역사보존 등으로 요약될 수 있다.

2) 실버컵 개발사업

본 사업의 개발업자인 테라코타는 영국의 세 계적 건축가인 리차드 로저스(Richard Rogers)를 앞세워, 뉴욕시가 바라고 있던 지역재생과 수 변공간 조성, 그리고 복합용도지역 개발이라는 세 가지 목표를 모두 만족할 만한 계획안을 제출 함으로써 초반부터 뉴욕시의 적극적인 지지를 이끌어 냈다. 뉴욕시는 최종 환경영향평가서에서 개발계획안이 뉴욕시의 도시 및 주택정책과 잘 부합한다고 결론지으면서 개발로 인한 교통 및 주차, 공해 등의 문제 이외에 다른 특별한 부정적 영향은 없다고 분석하였다. 또한, 부지 내 역사보 존대상 건축물에 대해서도 보존을 전제로 개발 계획안에 적극적으로 반영되었다.

그러나 2006년 5월 도시계획위원회의 승인 직 전, 도시계획위원장인 도시계획국장과 해당 지역 의 시의원이 ‘저렴주택(affordable housing)’ 문제 를 제기하여 개발업자와 논쟁이 발생했다.¹⁶⁾ 도 시계획위원회는 해당 개발사업이 지역재생이라 는 공익에 부합한다는 점에는 동의하면서도, 저 소득층을 위해 ‘저렴주택’을 확보한다는 또 다른 정책목표를 달성하기 위해 본 개발사업에서 공익 적인 결과물을 추가하여 이끌어 내고자 하는 분 위기가 형성되었다. 도시계획위원회는 1,000여

가구로 계획된 주택의 일부를 저렴한주택으로 확보 하도록 요구하였다. 이에 대해 개발업자는 1,000 여 가구의 주거개발은 본 개발사업의 핵심인 영 화/영상 스튜디오 개발을 위한 자금원으로서 계 획되었고, 모든 주택을 시장가격으로 개발하지 못한다면 전체 사업 추진이 불투명해질 수 있다 며 난색을 표명하였다. 해당 시의원은 본 개발사 업으로 인해 지역전체가 재생되고 수변공간이 풍 부해지는 것이 확실하지만, 본 개발은 경제적으 로 부유한 사람만을 위한 것이 아니며 뉴욕시 전 체가 직면하고 있는 중·저소득층을 위한 저렴한 주택 확보에 기여해야 한다고 주장하였다. 따라서, 본 도시계획변경에 있어 핵심적인 협상쟁점은 민간측이 공공기여를 위해 얼마만큼의 저렴한주택 을 제공하느냐로 귀결되었다.

IV. 협상내용과 결과, 결과물 분석

1. 협상의 내용과 결과

협상의 내용과 그 결과를 분석해 보기 위해 3장 에서 정리된 두 사례의 협상이슈들을 공통된 주제 별로 정리해 보면 <표 6>과 같이 1) 공공성을 확 보할 수 있는 개발계획안 수립, 2) 개발이익에 따

<표 6> 컬럼비아대학교 확장개발사업과 실버컵 개발사업의 공통된 쟁점과 협상의제

| | 협상 이슈들 | | 협상이슈 주제 |
|-------------------|--|---|------------------------|
| 컬럼비아대학교 확장개발사업 | - 용도지역 변경안 수정 (컬럼비아대학교 계획 v. 커뮤니티 계획) | ▶ | 1. 공공성 확보를 위한 개발계획안 수립 |
| | - 개발계획안 수정(지하 7층 개발, 오픈 스페이스 확보 등) | | |
| | - 저렴한주택, 이주민 대책, 해당 커뮤니티 고려 등 | | 2. 공공기여방안 |
| | - 강제수용권 사용 문제, 역사보존 | | 3. 사회적 충격을 고려한 개발수법 |
| 실버컵 개발사업 | - 지역재생을 위한 복합용도 및 수변공간 조성 | ▶ | 1. 공공성 확보를 위한 개발계획안 수립 |
| | - 저렴한주택 확보 | | 2. 공공기여방안 |
| | - 역사보존 | | 3. 사회적 충격을 고려한 개발수법 |

16) 도시계획국장인 Amanda Burden과 시의원인 Eric Gioia

른 공공기여 방안, 3) 사회적 충격을 최소화할 수 있는 개발수법 도입 등으로 정리될 수 있다.

1) 공공성 확보를 위한 개발계획안 수립

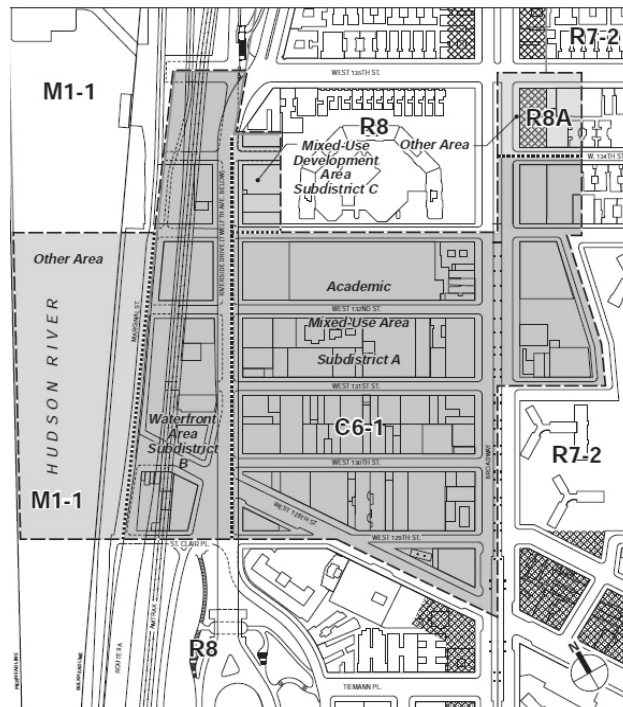
공공이 개입하여 직접 개발계획안을 수정할 수 있는 기회는 도시계획 변경을 통한 공공성 확보에 있어 가장 중요한 단계이다. 뉴욕시에서는 도시계획 변경에 있어 개발계획안을 도시계획국이 직접 개입하여 변경하고, 필요하다면 주변 지역까지 포함하여 도시계획 변경을 추진한다.

컬럼비아대학교 사례는 규모가 크고 주변지역에 미치는 영향이 중요하기 때문에 개발계획안에 서부터 많은 논란이 제기되었다. 우선, 컬럼비아 대학교와 커뮤니티 보드의 가장 큰 의견차이는 개

발계획안에 대한 근본적 입장이었다. 즉, 컬럼비아대학교의 개발계획안은 학교 중심의 복합용도 개발과 인근 지역의 개발계획임에 반해, 커뮤니티 보드의 197-a 계획은 지역 자체의 특성을 바탕으로 한 지역정비 및 개발에 근거하고 있어 기존 주민과 시설에 대한 유지가 기본적인 방향이었다.

〈표 7〉 컬럼비아대학교 사례 계획안의 기본방향에 대한 협상결과

| 컬럼비아대학교 계획안 | 197-a 계획안 | 합의안 |
|-------------|------------|---|
| 전체 상업지역 변경 | v. 공업용도 유지 | Subdistrict B를 기존 주요 용도지역인 M1-2 공업용도 유지 (학교 및 주거용도는 불허) |



(Subdistrict A는 컬럼비아대학교측 요청대로 상업지역인 C6-1과 복합용도지역으로 변경되었고, Subdistrict B는 주민측 의견을 받아들여 기존 용도지역인 공업지역으로 유지하였음)

출처: Manhattanville FEIS

〈그림 3〉 컬럼비아대학교 사례에서 최종 합의된 용도지역 변경 도면

이후 경제개발공사의 주도 아래 양측의 계획안에 대한 조정 노력이 이루어졌고, 커뮤니티 보드는 자체 계획에 컬럼비아대학교의 확장을 고려한 수정안을 제시하였다. 그러나 역시 커뮤니티 보드의 계획안은 기존 맥락을 유지하는 것을 기본으로 하기 때문에, 컬럼비아대학교가 구상하고 있던 종합적인 캠퍼스 구축과는 부합할 수 없었다.

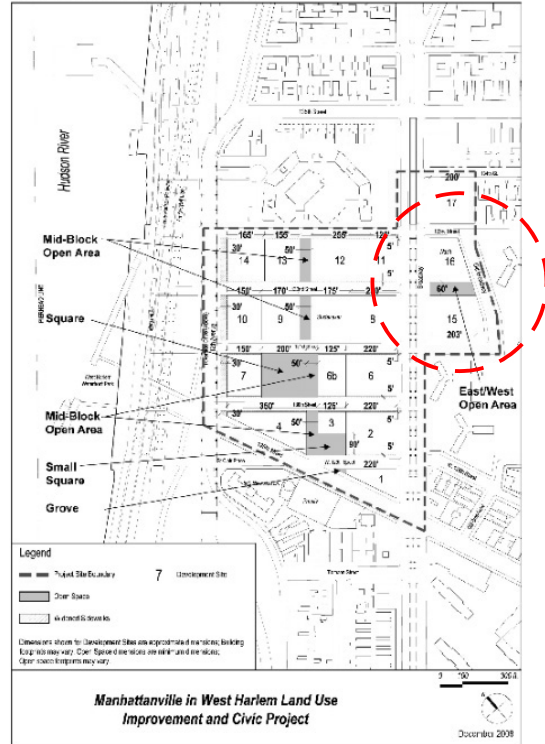
이에 대해 도시계획위원회는 이미 커뮤니티 보드 역시 대학시설을 바탕으로 하는 복합개발에는 근본적으로 이견이 없다고 보고, 양측의 계획안에 대한 중재안을 마련하였는데, 컬럼비아대학교의 핵심 개발대상지인 Subdistrict A에 대해서는 컬럼비아대학교의 안대로 상업지역으로 변경하여 컬럼비아대학교의 핵심개발 대상지로 가능하게 하는 대신, Subdistrict B는 커뮤니티 보드의 의견을 받아들여 기존의 공업용도지역인 M1-2로 유지함으로써 기존의 주민들과 비즈니스를 보호하고, 컬럼비아대학교 개발과 맞물려 다양한 지역 특성을 반영한 지역재생을 도모하도록 하였다(〈그림 3〉 참조).

뉴욕시가 제시한 중재안을 컬럼비아대학교측이 받아들임으로써 개발계획의 기본방향과 용도지역 변경안이 수정되었다. 또한 이 같은 목적을 더욱 확실히 하기 위해 기존 M1-2의 규제에서 주거와 학교용도는 불허한다는 조항을 추가하여 향후 컬럼비아대학교의 추가적인 학교 또는 기숙사 건립을 원천적으로 금지하였다.

또한, 주민, 커뮤니티 보드, 그리고 뉴욕시는 해당 개발을 통해 지역 내 오픈 스페이스를 확충하고, 개발의 부정적 효과를 경감하기 위해 공공이 실제적으로 사용할 수 있는 오픈 스페이스를 확보하도록 지속적으로 요구하였다. 뉴욕시 도시계획국은 자체 연구를 통해 초기 개발계획안에 대한 일부 수정안을 제시하게 된다. 이에 대해,

컬럼비아대학교측은 전체적인 오픈 스페이스 체계 수정과 함께 지역 주민의 접근성을 확보하기 위해 모든 오픈 스페이스에 문이나 담장 설치를 하지 않는 계획을 제시하였고, 풍성한 녹지공간 조성을 위해 조닝상 식재 수, 조경면적이 증가되는 것에 동의하였다. 또한, 보로우장의 요구에 따라 추가적인 공공공원이 부지 동측에 추가되었다(〈그림 4〉 참조).

Exhibit F. Publicly Accessible Open Spaces



출처: Manhattanville FEIS

〈그림 4〉 컬럼비아대학교 사례에서 협상에 의해 추가된 공공공원

실버컵 사례의 경우는 도시계획위원회와 도시계획국이 제출된 개발계획안을 적극 지지하여 제안된 계획안을 바탕으로 도시계획 변경이 추진되었다. 다만, 초기 제안되었던 1,000% 용적률은

790%로 조정되었다. 또한, 협상결과에 따른 조건으로서 개발계획안 디자인 그대로 실제 사업이 진행되어야 한다는 것이 기본 전제조건이 되었다.

2) 공공기여방안

도시계획 변경으로 인한 개발이익을 적절히 환수할 수 있는 공공기여방안은 도시계획 변경을 위한 협상의 가장 중요한 부분이 된다. 뉴욕시의 경우 공공기여를 위한 객관적인 산출식은 존재하지 않는다. 그러나 개발의 성격과 발생할 이익의 개략적 예측에 따라 공공기여방안이 협상을 통해 논의되고 조정된다.

컬럼비아대학교 사례에서는 기존 주민의 이주문제, 지역 또는 인근 지역의 저소득층과 중산층을 위한 저렴한주택의 확보문제가 도시계획 변경과정에서 꾸준히 제기되었다. 이에 대해, 경제개발공사의 중재아래 커뮤니티 보드와 컬럼비아대학교의 협상은 컬럼비아대학교가 지역 주민을 위해 더욱 구체적인 기여 방안을 제시함으로써 협상의 실마리를 찾게 되었다. 그 결과, 컬럼비아대학교는 총 \$76,000,000을 Benefits Fund로 조성하기로 하였는데, 이것은 1) 커뮤니티 보드와 보로우장이 제시했던 지역 주민을 위한 저렴한주택 개발을 위한 \$20million과 법률자문 지원비 \$4,000,000, 2) 컬럼비아대학교 시설, 서비스, 어메니티 이용을 위한 \$20,000,000, 3) 컬럼비아 교육대학원(Teachers College)과 연계한 커뮤니티 공립학교(Community Public School) 설립을 위한 \$30,000,000 등으로 구성된다. 또한, 학교 기숙사 수요에 따른 지역 내 학교용 주거건물 증설을 방지하기 위해 해당지구 밖에 기숙사 증설을 약속하였다.

실버컵 사례의 경우 협상의 관건이 되었던 저렴한주택 확보문제는 공공측의 부지 내 저렴한주택 공급요구와 민간측의 사업성 문제가 대립하였으나, 몇 차례의 협상 끝에 중재안을 마련하게 되었다. 결국 개발업자는 1,000여 가구의 15%인 150세대를 저렴한주택으로 개발한다는 것에 동의하였고, 대신 공공은 저렴한주택의 개발을 대상지 내가 아닌 외부 300m 이내에 개발하겠다는 개발업자의 제안을 받아들여지게 되었다.

〈표 8〉 실버컵 사례에서 공공기여방안에 대한 협상결과

| 공공측 요구 | | 민간측 입장 | | 합의안 |
|--------------------|----|---------------|---|-------------------------------------|
| 부지 내 저렴주택 확보 | v. | 저렴주택 제공 곤란 | → | 150가구의 저렴주택을 부지 밖 300m 이내에 제공 |

3) 사회적 충격을 최소화할 수 있는 개발수법

컬럼비아대학교 사례에서 해당 개발을 위한 강제수용권 문제는 지역 주민들의 감정을 자극하는 가장 중요한 이슈였는데, 이것은 민관파트너십으로 진행되는 도심재개발 또는 도시재생 사업에 있어 실제 사업자는 민간이기 때문에, 공공의 강제수용권(eminent domain)을 민간이 집행하는 결과를 갖는 사업방식이 헌법에서 명시한 ‘공공의 목적(public use)’¹⁷⁾에 해당하는지에 대한 반발이 주요 이유였다. 이 같은 주민들의 반발에, 결국 컬럼비아대학교측은 강제수용방법 대신 토지소유주와의 협상을 통해 부지를 취득하는 것에 동의하였다.

17) 미국 연방수정헌법 제5조(Fifth Amendment)의 “사유재산은 공공의 목적을 위해 정당한 보상 없이 수용될 수 없다(…… nor shall private property be taken for public use, without just compensation.)” 조항을 통해 공공이 강제수용권을 사용할 때는 ‘공공의 목적(public use)’이 전제되어야 하고 정당한 보상이 있어야 한다고 명시하고 있다. 이에 대해, 2005년 미국 대법원은 Kelo v. City of New London 판례를 통해 민관파트너십으로 진행되는 도심재개발 또는 도시재생 사업에서 비록 실제 사업은 민간시행자가 진행하지만, 전체적인 목적은 공공의 목적에 해당한다고 판결하였다.

실버컵 사례에서는 부지 내 존치하고 있던 테라코타 건물을 보존하는 것을 전제로 개발계획안을 작성하여 기존 건물에 대한 무조건적인 철거를 지양하였다.



출처: Silvercup West FEIS

〈그림 5〉 실버컵 사례에서 보존이 합의된 테라코타 건물

4) 시사점

두 협상사례의 협상내용과 결과에서 볼 수 있듯이 뉴욕시 도시계획 변경과정에서 협상의 쟁점이 되는 내용들 중 많은 부분이 주민들의 의견 수렴과정을 거쳐 도출되고 있으며, 실제 도시계획변경의 주요 조건으로서 다루어지고 있다. 이것은 주민의견 수렴과정이 일방적으로 또는 형식적으로 진행되는 서울시가 사전협상제도의 운영에 있어 공공성 확보를 위한 기본적인 절차로서 의미가 있을 것이다.

또한, 서울시의 경우 변경안에 대한 전문적인 검토를 외부기관에 의존하고, 공공기여방안도 일정한 산출식에 의해 획일화하고 있는 한계를 가지고 있다. 이에 반해, 뉴욕시는 민간의 공공기여방안 도출에 있어서 별도의 산출식은 없지만 공공 협상팀의 전문성을 바탕으로 개발계획안을 분석하고 이에 따라 최적의 공공기여방안을 도출해 내고 있다.

2. 협상 결과의 이행담보 수단

이상과 같이 도시계획 변경과정에서 협상을 통해 도출되고 합의된 내용들은 '조건부 허용서'에 명시되어 도시계획 변경의 근거자료로뿐만 아니라 향후 민간측이 제시한 내용들을 강제할 수 있는 법적 수단으로 작용하게 되고, 이를 바탕으로 조닝의 내용이 변경되어 향후 건축행위를 규제할 수 있는 디자인지침으로서 효력을 갖추게 되었다. 또한, 컬럼비아대학교 확장개발사업의 경우 공공기여방안에 대한 구체적 실행을 위해 협정형태의 '커뮤니티 이익협약'이 추가되었다.

1) 조건부 허용서

'조건부 허용서(Restrictive Declaration)'는 미국의 토지이용법 체계 속의 사법에 해당하는 규약(covenant)의 일종으로서, 이는 양자 간의 계약이 아닌, "토지와 함께 지속(run with land)" 되는 독특한 법적 특성을 가지고 있어, 계약당사자에 상관없이 현재 토지소유주뿐만 아니라 이를 승계하는 모든 소유주에게 적용되며 규약의 당사자뿐만 아니라 제삼자들도 해당 내용을 강제할 수 있는 권리가 부여된다.¹⁸⁾

이에 따라, 도시계획 변경과정에서 합의된 내용들은 조건부 허용서에 구체적으로 명시되고, 이를 바탕으로 도시계획 변경이 승인되어 개발업자는 조건부 허용서에 명시된 조건들에 따라 향후 개발사업을 추진해야 하는 의무가 부과된다. 이러한 의무는 조닝상에 'D'로 표기되어 해당 부지에 일반적인 조닝규제 이외의 조건들이 부과되어 있다는 것이 명시되며, 토지소유주에 상관없이 등기를 통해 지속적으로 해당 부지에

18) 계약의 기본은 계약 당사자인 A와 B 사이에서만 효력이 있으므로, 만약 B가 C에게 해당 토지를 팔았을 때 그 계약조건은 효력을 상실하게 된다.

적용되게 된다.¹⁹⁾

따라서 두 사례에 있어 조건부 허용서에는 공통적으로 도시계획 변경의 근거가 된 개발계획안의 디자인 내용과 조건들 그대로 개발사업이 진행된다는 것과 기타 협상에서 합의된 내용들이 이행된다는 것이 주요 내용으로 명시되어 있다. 이밖에도, 실버컵 사례의 경우에는 주요 타워 및 지붕 부분의 최대높이, 최대 용적률 790%, 건물 외벽과 필지선 사이의 최소거리 등도 구체적으로 포함하고 있어, 조닝에서 규제하지 못하는 내용들이 조건부 허용서를 통해 구속력을 갖추게 되었다.

2) 커뮤니티 이익협약

시의회의 도시계획 변경 승인이 있을 후, 컬럼비아대학교는 커뮤니티 보드측과 ‘커뮤니티 이익협약(Community Benefits Agreement)’이라는 형태의 협약을 통해, 공공기여 부분에 대한 약정을 수립하게 된다. 이를 위해 커뮤니티 보드는 기여부분에 대해 계약과 실행을 담당하게 될 비영리단체인 ‘서할렘지역개발공사(WHLDC: The West Harlem Local Development Corporation)’를 조직하여 더욱 구체적인 실행수단을 확보하였다. 이 같은 협약은 일반적인 도시계획 변경과정에서 사용되는 것은 아니지만, 조건부 허용서 이외에 주민들과 약속한 부분을 더욱 구체화하고, 지역 주민들의 신뢰를 위한 ‘계약(contract)’으로 볼 수 있다.

협약서 말미에는 ‘의무의 종료와 변경(Termination or Modification of Obligations)’을 추가하여 도시계획 변경과 뉴욕시경제개발공사에 의해 채택된 GPP가 원안대로 실행되지 못할 경우 본

약정서는 무효라는 것을 명시함으로써, 이행되어야 할 의무들은 해당 개발사업을 위한 공공의 허가 관련 사항을 기반으로 하고 있다는 것을 확인하고, 공공의 잘못으로 인해 개발사업 추진이 어렵게 되었을 경우에 법적인 책임에 대비하고 있다.

3) 도시설계 지침

도시계획 변경에 따라 변경된 조닝의 내용은 공공과 민간이 협상과정을 통해 수정된 개발계획안을 바탕으로 구체적인 도시설계 지침으로 작성되었는데, 컬럼비아대학교 확장개발사업을 위한 도시계획 변경내용과 도시설계 지침들은 최종 승인된 개발계획안을 바탕으로 뉴욕시 조닝에서 특별목적지구를 다룬 10조(Article X)의 4장(Chapter 4)에 독립적으로 채택되었다. 또한, 실버컵 개발사업을 위한 도시설계 지침 역시 특별목적지구를 다룬 12조(Article XII) 3장(Chapter 3)에 특별복합지구 MX-9로 포함되어 특별복합지구의 일반적 규정을 따르게 되고, 구체적인 내용은 조건부 허용서의 내용을 준수하게 된다.²⁰⁾

4) 시사점

서울시 사전협상제도의 성공적 운영을 위해서는 협상에서 도출된 결과를 이행할 수 있는 법적 강제력이 있는 장치가 필수적이지만, 아직까지 명확한 방안이 미흡한 실정이다. 뉴욕시는 도시계획 변경의 기본 조건으로서 협상의 결과를 강제하기 위해 도시설계 지침뿐 아니라 규약의 일종인 조건부 허용서, 협정 등 다양한 법적 수단을 활용하고 있다. 서울시 역시 도출된 개발계획안

19) 이에 대한 보다 자세한 내용은 정종대 · 김지엽 · 배웅규, 2009, “미국 래드번 주거단지에 활용된 사적규약의 특징 및 시사점 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 25(3) 참조

20) 이에 따라, 개발계획안의 실행을 위해 개발되는 일반적인 건축물은 조닝상의 지침만 만족한다면, ‘권리적(as-of-right)’ 개발로서 건축행위가 가능하게 되며, 일부 중요부지는 구체적인 건축계획에 따라 도시계획위원회의 심의가 필요한 ‘특별허가’ 등이 요구될 수 있다.

과 공공기여방안의 실행을 위해 지구단위계획 등 현행 개발관리수단을 보강해서 적극 활용하는 방안과 민간의 약정을 강제할 수 있는 다양한 법적 장치가 모색되어야 할 것이다.

V. 결론

살펴본 바와 같이 뉴욕시에서는 도시계획 변경을 위한 과정에서 개발이익 추구의 극대화라는 목표를 가진 민간 개발업자와 도시개발을 통한 공공복리 증진과 공공성 확보라는 목표를 가진 공공, 그리고 개발에 직간접적으로 영향을 받게 되는 주민들이 '협상'을 통해 당사자들의 목표를 조율하면서 최적의 안을 만들기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 이 같은 결과로서, 개발이익과 공공성이 절충된 개발사업을 위한 계획안을 도출하고, 개발이익의 일정부분을 공공에 환원하는 방안을 합의하며, 사회적 충격을 최소화할 수 있는 개발수법을 추구하고 있다.

이러한 뉴욕시의 도시계획 변경과정에서 협상의 운영이 주는 시사점을 서울시 사전협상제도와 비교하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공식적인 도시계획 변경절차에 근거한 협상 운영이다. 서울시의 사전협상제도의 협상절차는 타당성 평가와 협상으로 구분된다. 개발자가 사업제안서를 제출하면 평가단이 도시계획 변경 타당성을 평가하고, 도시계획 변경 타당성이 있을 경우 협상단을 구성하여 구체적인 협상 범위, 공공기여방안, 계획안 등을 협상한다. 그러나 이 같은 서울시의 협상절차는 도시계획 변경에 앞선 입안절차에 해당하며, 도시계획 변경절차와 완전히 통합된 것은 아니다.

이에 반해, 뉴욕시의 경우는 협상이 독립적 제도로써 구체적인 절차가 존재하는 것이 아니라,

전체 도시계획 변경절차인 환경영향평가와 ULURP를 중심으로 도시계획 변경이 진행되고, 이 과정에서 다양한 의견 반영과 합의, 의사결정 등이 협상이라는 보조적 수단을 통해 이루어지고 있다. 따라서 도시계획 변경을 위한 수단으로서 협상이 진행되기 때문에 협상에 의한 합의가 곧 도시계획 변경으로 귀결된다.

둘째, 실질적인 주민의견 수렴과정이다. 서울시 사전협상제도에는 지역 주민에 대한 의견수렴과정이 본협상 과정에서 주민설명회 형식으로만 진행되어 실제적인 주민들의 의견이 해당 개발계획에 반영되기 어렵다.

뉴욕시의 경우는 ULURP과정에서 개발사업이 진행되는 지역의 주민들이 법적으로 의무화된 공청회에서 의견제시를 할 수 있을 뿐 아니라 수렴된 의견들이 협상의 쟁점으로 논의되며, 커뮤니티 보드를 통해 협상에 직접 참여하여 도시계획 변경을 통한 개발사업이 실제로 지역 주민들의 의견을 반영하도록 하고 있다.

셋째, 뉴욕시는 내실 있는 협상을 위한 전문성과 협상내용에 따라 도시계획 변경을 승인할 수 있는 재량권을 갖추고 있다. 해당 도시계획 변경을 담당하고 있는 부서가 직접 협상의 주체가 되어 민간이 제시한 개발계획안을 분석하고, 필요하다면 공공의 요구를 반영한 새로운 대안을 제시하며 합리적이고 공공의 이익을 극대화하기 위한 개발계획안을 수립하는 데 적극 개입한다. 공공기여방안에 대한 객관적인 산출식은 존재하지 않지만 공공기여방안을 각 사업 및 지역의 특성에 따라 도출해 내고 이를 도시계획 변경의 기본적인 조건으로 반영한다. 이에 대해 서울시의 사전협상제도는 본협상 과정에서 계획안을 수정·조정하고, 본격적인 협상개시 이전에 주요 공공기여방안을 제시하여 민간이 이에 따라 구체적인

공공기여방안을 계획하도록 하고 있으며, 공공기여비율과 감정평가에 근거하여 공공기여 총량을 확정하고자 하고 있다. 한편 협상과정에서 개발안과 공공기여방안에 대한 전문적인 검토는 외부기관(협상지원전문기관)에 의지하고 있어, 사업이나 지역 특성에 상관없이 미리 정한 협상의 틀에 따라 공공기여방안을 획일화하는 한계가 있다. 또한, 협상주체가 재량권을 가지고 내실 있는 협상을 진행하기에는 미흡한 실정이다.

넷째, 뉴욕시는 민간측에 도시계획 변경을 전제로 협상과정에서 도출된 결과들을 강제할 수 있는 법적 도구를 확보하고 있다. 서울시의 경우는 협상에서 도출된 상호의 합의내용을 협약과 기부약정으로 강제하고자 하지만, 이에 대한 법적 구속력이 미흡하며, 법적 분쟁의 소지도 있다. 뉴욕시는 도시계획 변경과정에서 협상을 통해 약속되는 부분들은 조닝의 개정을 통해 디자인 지침 또는 건축규제 등으로 구체화할 뿐 아니라, 미국 토지이용법 체계 속에서 공법과 사법의 다양한 수단을 통해 법적·행정적 구속력을 담보하고 있다. 예를 들어, 도시계획 변경의 최종 시의회 승인 이전에 토지이용에 관한 사법의 영역인 '규약(covenant)'의 일종인 '조건부 허용서(Restrictive Declaration)'가 신청인의 서명을 통해 개발사업 대상지에 등기(record)됨으로써 도시계획변경을 위한 조건들이 "토지와 함께 지속(run with land)"되게 된다. 이것은 양 당사자만의 법적 효력을 지닌 계약과는 달리 의무가 부과된 부지에 지속적으로 적용되는 사법영역의 토지이용규제 수단으로서, 제3자에게도 해당 의무를 강제할 수 있는 권한이 부여되는 강력한 법적 효력을 갖추게 되어, 민간이 도시계획 변경의 대가로 약속한 공공기여부분에 대한 강제력을 확보하게 된다. 또한, 컬럼비아대학교 확장개발 사

레처럼 조건부 허용서 이외에 '협정' 등의 법적 수단을 보조적으로 사용함으로써, 민간의 약속을 실행시키기 위한 다양한 법적 수단들이 사용되고 있음을 알 수 있다.

이상과 같이 뉴욕시의 경험에서 살펴본 것처럼 서울시의 성공적인 사전협상제도 운영을 위해서는 협상의 근거가 되고 이해관계자들의 의견들을 수렴하고 반영할 수 있는 객관적이고 합리적인 절차가 갖추어져야 하며, 협상의 결과물로서 양측의 의무를 강제할 수 있는 법적 수단이 마련되어야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 협상의 과정 속에서 해당 개발계획안을 분석·파악하고 공공의 요구를 반영한 대안 도출과 개발이익에 따른 공공기여방안 등을 합리적이고 논리적으로 제시할 수 있는 공공의 경험과 전문성이라 판단된다.

참고문헌

- 김기호·임희지, 2002, "우리나라 도시설계에서 특별구역 제도의 실태와 시행방안의 개선에 관한 연구", 『대한건축학회 논문집』, 18(2): 127~135.
- 김상일, 2009, "도시계획 변경 사전협상제의 의의와 발전 방향", 『도시정보』, vol. 332: 12~16.
- 대한국토도시계획학회, 2001, 『도시설계 이론편』, 보성각.
- 배웅규, 2007, "도시계획·개발과정에서 주민참여 시스템으로서 뉴욕시 커뮤니티 보드의 운영특성 및 시사점 연구", 『서울도시연구』, 8(2): 18.
- 배웅규·김지엽·양윤재, 2009, "뉴욕시 공업지역의 재생 사례 및 기법에 관한 연구", 『도시설계』, 10(2): 165~180.
- 서울특별시 도시계획국 도시계획과, 2009, 『신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 사전협상 업무처리지침』, 서울시.
- 서울특별시 도시계획국 지역발전계획추진반, 2009, 『신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 사전협상』, 서울시.

- 임희지, 2004, 「서울시 지구단위계획 특별계획구역제도의 유형별 공공성 증진방안 연구」, 서울시정개발연구원.
- 정종대 · 김지엽 · 배응규, 2009, “미국 레드번 주거단지에 활용된 사적규약의 특징 및 시사점 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 25(3): 175~186.
- 정혜진 · 장경철 · 김기호, 2006, “서울시 특별계획구역 인센티브제도 운영과 효과 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 22(5): 235-246.
- 정혜진 · 정종대, 2008, “서울시 특별계획구역 용적률 인센티브제도에 의한 편익비용비 영향요인에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 24(6): 233~242.
- 주수현 · 김도년 · 임희지, 2006, “서울시 특별구역의 시기별 개발특성분석을 통한 제도개선방향 연구”, 『대한건축학회 논문집』, 22(5): 217~224.
- Juergensmeyer, Julian C. and Roberts, Thomas E., 1998, *Land Use Planning and Control Law*, Minnesota: West Group.
- Mandelker, Daniel R., and Payne, John M., 2001, *Planning and Control of Land Development: Cases and Materials* (5th Edition), New York: Lexis.
- New York City, 2006, *Silvercup West FEIS*, New York City.
- _____, 2007a, *Manhattanville in West Harlem Rezoning and Academic Mixed-Use Development FEIS*, New York City.
- _____, 2007b, *PlaNYC: A Greener, Greater New York*, New York City.
- _____, *New York City Charter*, New York City.
- _____, *New York City Zoning Resolution*, New York City.
- New York City Planning Commission, 2006, *C 060323 ZMQ* (Silvercup 개발사업을 위한 뉴욕시 도시계획변경 심의 결정조서), New York City.
- _____, 2009, *CN 070495 ZMM, N 0709496 ZRM* (컬럼비아대학교 확장개발사업을 위한 뉴욕시 도시계획변경 심의 결정조서), New York City.
- Nolon, John R., Gitelman, Norton, Salkin, Patricia E., and Wright, Robert R., 2004, *Land Use: Cases and Materials* (6th Edition), New York: West Group.
- NYC Department of City Planning, 2009, *Shaping The City: A Strategic Blueprint for New York's Future*, New York City.
- The Trustee of Columbia University in the City Of New York, 2009, *Restrictive Declaration*(컬럼비아대학교 확장개발을 위한 조건부 허용서), New York City.
- <http://www.nyc.gov/html/dcp/home.html>(뉴욕시 도시계획국 홈페이지, 2010. 6 현재)

원 고 접 수 일 : 2010년 5월 17일
1차심사완료일 : 2010년 6월 18일
2차심사완료일 : 2010년 7월 20일
최종원고채택일 : 2010년 9월 24일