

도시계획 사전협상제도 : 성공적인 정착을 위한 과제

2009. 6. 1 제39호

김상일 / 서울시정개발연구원 연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 도시계획 변경 협상제의 필요성
- II. 서울시 도시관리계획 변경
사전협상제도
- III. 협상제의 성공적 정착을 위한
과제

요 약

도시공간구조의 변화와 산업구조 재편, 기술이나 정책의 변화 등으로 용도지역이나 도시계획시설을 변경하려는 요구가 계속 증가추세에 있다. 2000~2005년 동안 서울시에서는 각종 개발사업으로 무려 18.4km²(560만평)에 달하는 토지가 용도 변경되었으며, 특히 지구단위계획에 의한 용도지역 상향 요구가 가장 많은 것으로 나타났다.

용도지역 변경이나 도시계획시설 폐지 등에 의한 도시관리계획 변경은 막대한 우발적 이익을 유발하는 경우가 많다. 그러나 세제, 부담금 등의 개발이익환수장치가 미흡한 탓에 이와 같은 관리계획의 변경은 종종 형평성이나 특혜의혹을 불러일으키고 있다. 개발이익의 사유화에 대한 굵지 않은 사회의 시선 탓에 불합리한 도시관리계획이 그대로 유지됨으로써 효율적인 토지이용이 어렵고, 민간의 재산권이 제약당하는 문제도 발생하고 있다.

서울시는 최근 지역발전 파급효과가 큰 토지에 대해 도시관리계획을 변경해주는 대신 공익적 기여를 개발자와 협상하는 ‘도시관리계획 변경 사전협상제도’를 도입하였다. 사전협상제도는 협상을 통해 해당토지에 대한 관리계획을 변경해 주는 대신 다양한 공익적 기여를 이끌어내어 시민복지와 지역균형 발전을 유도하기 위한 것이다. 협상과정에서 시민의견 수렴 등 사회적 합의과정을 통해 계획의 정당성을 확보하고, 일정시한에 도시관리계획은 물론 건축계획까지 일괄 협상함으로써 신속한 사업 진행과 사업의 예측가능성을 높이는 효과도 있다.

도시관리의 협상제 도입은 그동안의 권위적이고 일방적이며 수동적인 방식에서 합리적이고 쌍방적이며 적극적인 방식으로 도시관리의 패러다임이 전환하는 것을 의미한다. 협상제 아래서 서울시는 개발자와 대등한 협력자로서 공공성이 높고 양질의 개발사업을 유도해야 하며, 따라서 공공부문의 전문성과 협상력 제고가 협상제도의 성공을 위한 관건이라고 할 수 있다.

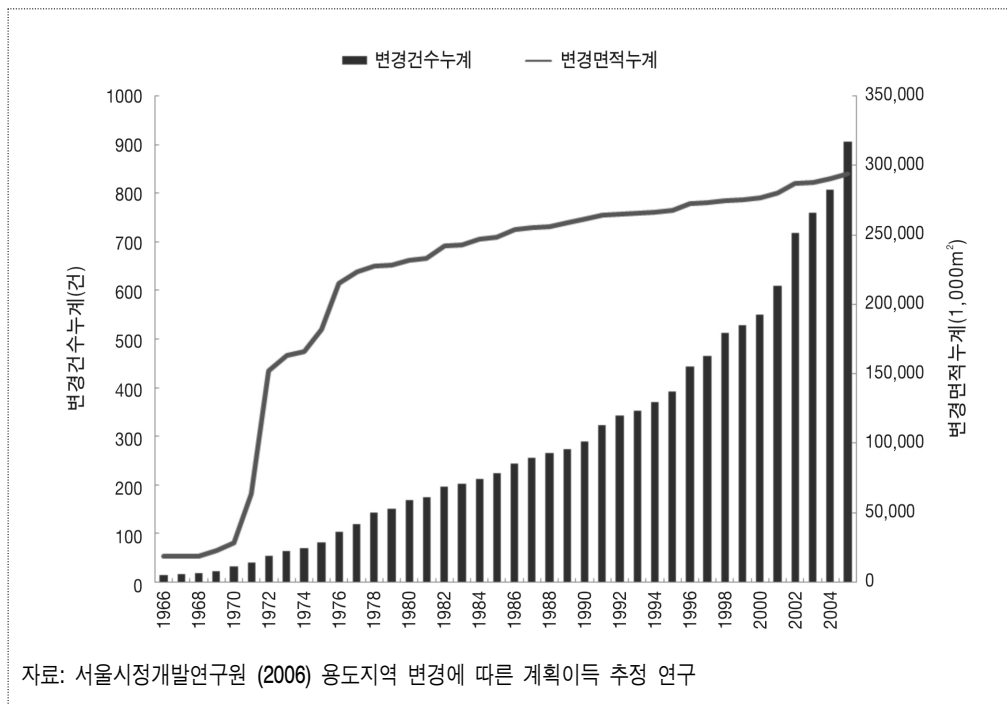
협상제도의 성공적 정착을 위해서는 법 개정을 통한 제도화가 필수다. 우선 국토의 계획 및 이용에 관한 법과 건축법 개정을 통해 타결된 협상 결과를 도시관리계획의 결정 및 건축허가의 요건으로 간주할 수 있도록 한다. 또한 서울시와 개발자가 맺은 개발협약에 대한 법적 근거를 마련하여 협상의 법적 실효성을 보장한다. 둘째, 개발이익의 환수를 통한 절차적 정당성의 확보다. 필요한 만큼 짓게 하고 남는 만큼 거두는 방향으로 시민과 개발자가 윈-윈할 수 있도록 협상의 원칙을 정하고 공정성과 투명성을 확보한다. 셋째, 합리적이고 능동적인 협상을 이끌어내기 위해서는 전문성을 갖춘 강력한 협상단 구성이 필요하다. 행정2부시장 산하에 도시계획·설계·건축 전문가뿐 아니라 변호사와 법무·세무·회계·감정평가 등 전문인력으로 구성된 협상 전담 조직을 두고 협상의 권한과 책임을 부여하도록 한다.

I. 도시계획 변경 협상제의 필요성

합리적 도시관리에 대한 요구 증가

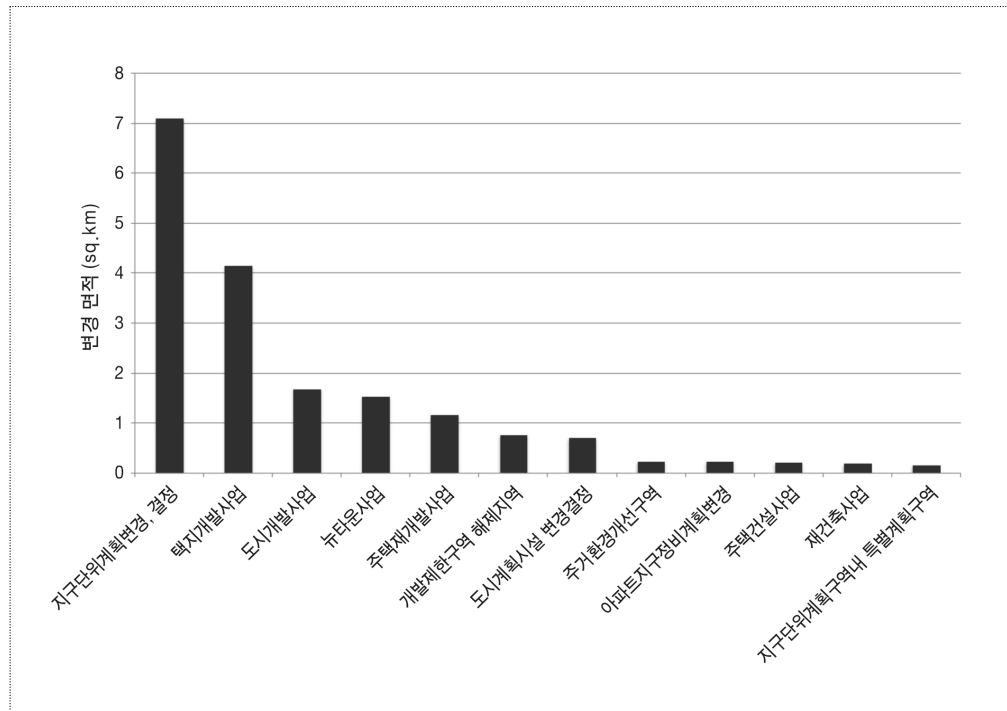
□ 시가지 확장과 각종 개발사업으로 용도지역 변경 증가

- 2000~2005년 각종 개발사업으로 인한 용도지역 변경은 18.4km²(558만평)
- 변경 면적은 일정한 수준이나 건수는 급증하는 추세



[그림 1] 서울시 용도지역 변경건수 누계 및 변경면적 누계 변화추이

- 급속한 시가지 확장기에는 대규모 공공 개발사업으로 용도지역 변경이 많았으나, 시가지 형성 후에는 일반주거지역에서 지구단위계획을 통한 소규모 용도지역 변경 요구가 증가하는 경향
- 2000~2005년 지구단위계획을 통한 용도지역 변경이 139건, 7.1km²로 가장 높은 비중 차지



[그림 2] 서울시 주요 용도지역 변경 수단(2000~2005년)

- 2000~2005년 일반주거지역에서 준주거지역으로의 용도지역 변경은 1.9km²로, 전체 용도지역 변경의 10.1%를 차지
- 일반주거지역 종세분화 이외의 용도지역 변경 중 가장 큰 비중을 차지

<표 1> 서울시 용도지역 변경 상위 유형(2000년~2005년)

(단위 : m²)

변경 전	변경 후	건수	비율(%)	면적	비율(%)
일반주거	준주거	42	11.1	1,868,103	10.1
일반주거	일반상업	15	4.0	471,584	2.6
제2종7층일반주거	제3종일반주거	14	3.7	569,068	3.1
제2종12층일반주거	제3종일반주거	12	3.2	423,440	2.3
자연녹지	제1종일반주거	12	3.2	593,252	3.2
제2종7층일반주거	제2종12층일반주거	10	2.7	157,767	0.9
일반주거	자연녹지	10	2.7	320,499	1.7

자료 : 서울시정개발연구원(2006) 용도지역 변경에 따른 계획이득 추정 연구

□ 도시공간구조 재편 및 지하철 개통에 따른 고밀개발 요구 증가

- 서울의 도시공간구조는 도심을 중심으로 한 단핵구조에서 영동(강남), 영등포(여의도), 청량리 등의 부도심을 갖는 다핵구조체제로 변화
- 1980년대 초 지하철 1호선이 운영을 시작한 이래 현재까지 8개 지하철 노선과 250개의 지하철역이 서울시 전역에 산재
- 지하철 9호선과 신분당선 등 신규 지하철이 개통을 앞두고 있으며, 경전철 및 BRT(Bus Rapid Transit) 등도 계획 중
- 지하철 개통으로 환승역 등 주요 교통결절 지점의 주거지역에서 상업용도 전환의 필요성과 요구 증가
- 기존에는 시가지 외곽에 자리 잡았던 터미널이 시가지 확장으로 시가지 중심에 속하게 되어 교통 혼잡을 유발



[그림 3] 중랑구 상봉터미널



[그림 4] 동대문구 동부화물터미널

□ 산업구조의 재편과 기술발전으로 도시관리계획 변경 필요 증가

- 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 서울시 산업구조가 재편되는 과정에서 준공업지역 내 공장 이적지의 주거·상업용도 활용 증가

- 기술 발전이나 정책 변화에 따른 도시계획시설의 변경 필요
 - 가스공급설비는, 넓은 토지가 필요한 저장시설을 시가지 외에 두고 시가지 내에는 토지소요가 적은 분배시설만을 두는 형태로 이원화됨으로써 기존 가스공급설비 중 상당면적이 시설 목적 외의 용도로 전환할 필요
 - 서울 근교에 물류시설을 전용화·집적화·거점화하는 물류체계의 변화로 기존 화물터미널의 위치나 면적을 재검토할 필요
 - 공영차고지 확보 정책으로 기존에 개별적으로 운영되던 차고지의 필요성 감소

우발적 개발이익에 대한 환수장치 미흡

- 용도지역 변경은 토지소유자의 노력과는 무관하게 막대한 우발적 이익을 유발
 - 용산부도심, 왕십리부도심, 대림, 능동로, 중국 등 5개 지구단위계획구역에서 용도지역에 따른 개별 공시지가 차이를 추정한 결과, 제2종일반주거지역(7층)보다 제2종일반주거지역(12층)은 1.9%~7.5%, 제3종일반주거지역 9.2~13.3%, 준주거지역 16.8~26.4%, 일반상업지역 28.7~56.6% 상회
 - 실제 매매가는 개별 공시지가보다 20~40% 상회할 것으로 추정

<표 2> 용도지역에 따른 개별공시지가 차이 - 제2종일반주거지역(7층) 대비 비율

용도지역	용산 부도심	왕십리 부도심	대 림	능동로	중 국
제2종일반주거지역(7층)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
제2종일반주거지역(12층)	8.39%	7.52%	4.70%	1.16%	1.90%
제3종일반주거지역	7.12%	9.24%	11.70%	16.13%	13.29%
준주거지역	20.07%	16.80%	26.35%	68.20%	13.28%
일반상업지역	28.65%	21.49%	56.56%	56.93%	29.25%

자료 : 서울시정개발연구원 (2006) 용도지역 변경에 따른 계획이득 추정 연구

- 세제나 각종 부담금 등 기존의 개발이익환수장치를 통한 환수율은 8% 내외인 실정
 - 개발이익환수제도는 크게 조세, 부담금, 기타 형식으로 구분
 - 조세의 경우 간주취득세와 양도소득세 정도
 - 부담금은 수익자부담금, 농지조성비, 대체산림자원조성비 등 수익환수형 부담금과 학교용지부담, 광역교통시설부담금, 기반시설부담제 등 시설정비형 부담금으로 구분
 - 기타 환수제도로는 공공용지 기부채납, 환지방식의 감보제도, 수용보상 시 개발이익 배제, 선매제 등
 - 지난 20년간 1284조 원의 공시지가 상승 중 113조 원만이 환수되어, 환수율은 8.8%에 불과(국토연구원, 2003, 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안)
 - 공시지가가 시장가격의 70~80% 수준임을 고려하면, 실제 환수율은 5% 내외

개발이익 사유화를 합리화하는 토지 무상귀속 방식

- 용적률 완화를 전제로 한 공공용지 기부채납제도도 개발이익환수에 미흡
 - 일정률의 토지 기부채납이 용도지역 변경의 대가나 우발적 개발이익의 사유화를 합리화하는 면죄부로 인식되는 경향
 - 현재 서울시도시계획조례에서는, 기부채납으로 공공에 무상귀속된 토지에서 지을 수 있는 건축물의 1.3배에 해당하는 건축 총면적을 잔여토지에서 지을 수 있도록 용적률을 완화
 - 용적률 완화를 전제로 개발자가 토지를 기부채납하여 공공에 무상귀속하는 방식은 엄밀한 의미의 개발이익 환수라고 보기 어려운 실정

- 서울시는 용도지역 변경에 따라 일정률의 토지 기부채납을 개발자에게 요구하고 있으나 실효성 미흡
- 기반시설 여건과 상관없이 일률적으로 공공시설을 확보함으로써 공공시설의 공익성이 미흡하고 관리책임이 공공에 전가되어 재정부담만 증가
- 토지 기부채납은 개발자의 가용토지를 줄여 양질의 개발 유도에 제약

소극적 도시관리에서 적극적 도시관리로의 전환이 필요한 시점

- 불합리한 도시관리계획에 대해 공공도, 민간 개발자도 변경을 요구하거나 승인하기 어려운 딜레마에 직면
 - 우발이익에 대한 사회적 환수장치의 미비로, 공공의 입장에서는 합리적인 도시관리와 효율적인 토지이용을 위한 조치를 적기에 취하기 어려운 실정
 - 민간은 과도한 재산권 제약을 감수할 수밖에 없는 실정
- 느슨한 건축물 용도 및 밀도규제를 엄격하게 운용할 필요
 - 용도지역이나 도시계획시설 변경은 까다로운 반면 건축물 용도 및 밀도 규제는 느슨하여, 도시관리계획의 합리성과 규제력에 대한 근본적인 문제를 제기
 - 용도나 밀도를 도시관리계획의 목적에 부합하도록 엄격히 규제하면서도 필요한 변경이 유연하게 이루어지는 방향으로 도시관리 원칙의 변경 필요

II. 서울시의 도시관리계획 변경 사전협상제도

지역발전의 거점 확보를 위한 사전협상제도 도입

- 서울시에서는 2009년 2월 도시관리계획 변경 사전협상제도를 도입
 - 도시관리계획 변경 사전협상제도 도입에 앞서 2008년 12월 ‘新도시계획체계 공청회’ 개최
 - 2009년 3월까지 총 30개 대상지에 대한 도시관리계획 변경을 신청받아 2009년 6월 초까지 협상여부를 통보하기 위하여 평가단을 구성하여 운영 중



[그림 5] 도시관리계획 변경 사전협상 신청지

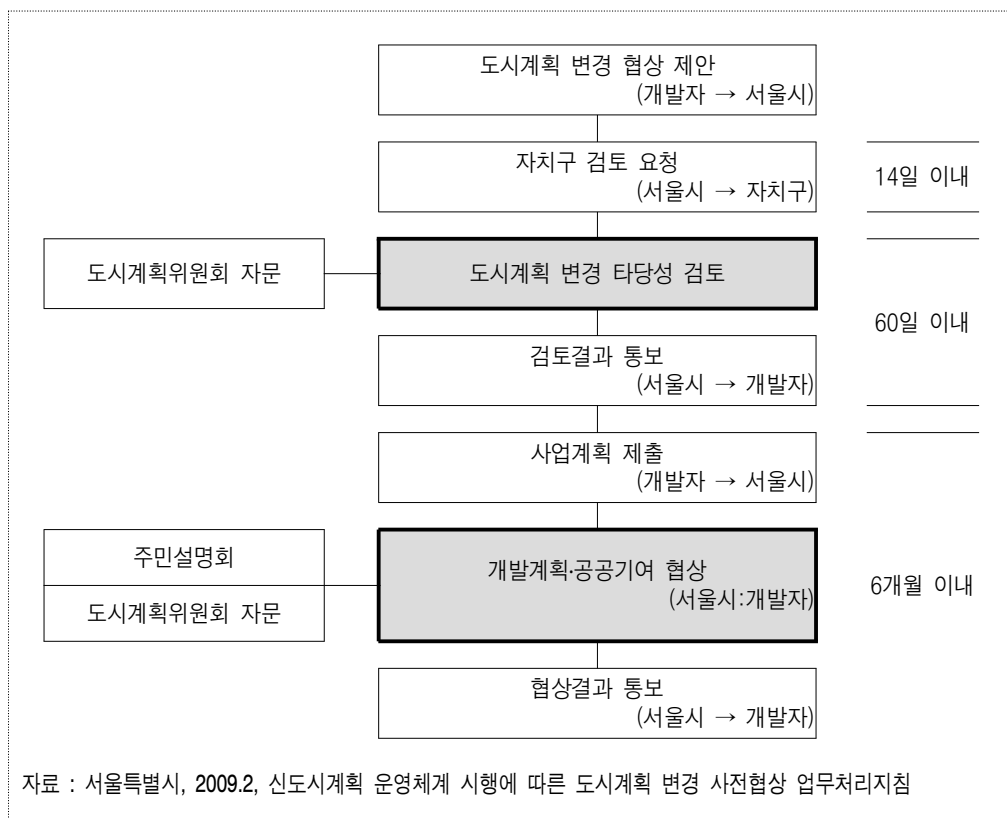
- 지역발전에 대한 파급효과가 큰 대규모 토지에 대하여 도시관리계획 변경을 위한 사전협상제도 적용
- 단일 기능으로 이용되며 독립적 개발이 가능한 1만 m² 이상 토지가 대상
 - 용도지역이나 도시계획시설이 변경을 일종의 간주취득으로 처리
 - 도시관리계획 변경 시 증가하는 용적률의 60%에 해당하는 토지의 금전적 가치를 평가하여 사회에 환원해야 할 공공기여량으로 산정
 - 토지면적의 약 10%를 공공시설로 기부채납하고 잔여 공공기여량은 다양한 공익시설로 제공하되, 위치와 방식은 협상

<표 3> 공공기여율 기준 현황

구분	용도변경 내용 시설결정 당시 도시계획 변경 내용			공공기여율		
				기준총량	공공시설	공익시설
용도지역 변경	준주거지역	→	일반상업지역	30% 이상	10% 내외	20% 내외
	제3종일반주거지역	→	일반상업지역	40% 이상	10% 내외	30% 내외
	제3종일반주거지역	→	준주거지역	20% 이상	10% 내외	10% 내외
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	→	일반상업지역	45% 이상 (48% 이상)	10% 내외	35% 내외 (38% 이상)
	제2종일반주거지역 (제1종일반주거지역)	→	준주거지역	30% 이상 (37% 이상)	10% 내외	20% 내외 (27% 이상)
	준공업지역	→	일반상업지역	40% 이상	10% 내외	30% 내외
	준공업지역	→	준주거지역	20% 이상	10% 내외	10% 내외
도시계획 시설 폐지 (복합화)	일반주거지역	→	일반상업지역	35% 이상	10% 내외	25% 내외
	일반주거지역	→	준주거지역	25% 이상	10% 내외	15% 내외
	용도지역 변경 없음			20% 이상	10% 내외	10% 내외

자료 : 서울특별시, 2009.2, 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획 변경 사전협상 업무처리지침

- 협상절차는 도시관리계획 변경 타당성 검토 단계와 협상 단계로 구분되며, 도시관리계획 변경 타당성이 인정되지 않으면 협상 불가
- 도시관리계획 변경 타당성은 1) 중심지 육성 및 발전전략상 균형발전과 지역발전, 2) 상위계획의 실현 및 지역거점 개발, 3) 시설 노후화 및 부적격 시설 등의 활용, 4) 기능이 쇠퇴한 도시계획시설 등의 관리정책 전환 등을 검토하여 협상 여부를 판단
 - 협상단계에서는 민간 개발의 공공성과 질적 수준을 향상하기 위한 개발방향, 도입용도, 건축계획 등 개발계획을 조정
 - 또한 공익기여량, 공공시설 및 공익시설의 위치, 종류, 규모를 합의·결정



[그림 6] 도시계획 변경 사전협상 절차

유연한 공익기여 방식

- 필수적인 공공시설 부지는 기부채납. 나머지는 토지 이외의 다양한 공익기여 방식으로 제공
 - 기부채납 대상부지 면적에 해당하는 금전적 가치를 기준으로 공공시설용지 기부채납과 다양한 공익기여 방식을 병행
 - 해당 부지 개발자는 도서관이나 박물관 등 건물을 기부채납할 수도 있고, 심지어 일자리 창출이나 기술이전 등을 공익기여로 제공 가능
 - 신규 일자리 창출의 경우, 공공이 일자리 창출을 지원하기 위해 지출해야 하는 재정규모를 금전적으로 평가
 - 건축 과정에서 발생하는 일자리는 공공기여 불인정

<표 4> 공공기여시설의 범위

구 분		소유	종 류
공공시설		공공	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 의한 공공시설 - 공공보행통로, 지하지상광장, 지하철대중교통 연결통로, 기타 이와 유사한 시설
공익시설		공공	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에 의한 기반시설 중 동법 제2조 제13조에 의한 공공시설을 제외한 시설(공용·광역적 시설 제외) - 장기전세주택, 임대주택, 산업지원센터, 복지지원센터 등 공공정책 실현에 필요한 시설 - 상위계획 및 공공에서 제시한 공용·광역적 시설 등
공여 시설	공공성 용도	민간	- 공공성 확보를 위해 종합병원, 컨벤션, 전시관, 터미널시설 등 도시 계획시설 지정 가능 용도 및 기타 이와 유사한 시설
	전략용도	민간	- 협상위원회에서 상위계획의 실현 및 지역균형발전을 위한 용도 및 기능 부여가 필요하다고 제안한 시설

자료 : 서울특별시, 2009.2, 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획 변경 사전협상 업무처리지침

□ 위치의 유연성을 통한 지역 불균형 해소 수단으로 활용

- 개발자는 가용토지가 적을 경우, 필수적인 공공시설을 제외한 나머지 공익 기여량은 당해 부지 이외의 토지 기부채납 등으로 대체 가능
 - 토지 기부채납 이외의 공공기여량 중 절반은 해당 자치구, 절반은 서울시가 필요한 위치를 지정
 - 서울시는 공익기여를 재정이나 기반시설이 상대적으로 열악한 지역에 배치함으로써 지역 불균형을 개선하는 정책 수단으로 활용 가능
- 공익기여량을 염두에 두고 도시관리계획 변경 계획 수립이 가능
 - 용도지역 변경 시 용적률은 물론 도입가능 용도가 완화되므로 개발에 유리한 사업환경 조성 가능

개발사업의 예측가능성 제고

□ 민간 개발자는 협상단과의 협상 타결을 통해 관련부서 협의와 각종 심의 절차를 모두 이행

- 서울시를 대표하는 협상단이 부서 협의와 이견 조정을 위한 단일 창구 역할
 - 기존 도시계획체계 및 행정체계에서는 용도지역 변경에 따른 각종 업무 협의나 부서 이견 조정을 개발자가 떠맡는 경우가 많았으나, 사전협상제에서는 협상과정에서 모든 문제 해결
- 협상과정에서 도시관리계획 변경 심의나 건축심의에 준하여 개발사업 계획이 조정되므로 각종 심의절차 간소화 가능
 - 도시관리계획 변경과 건축 등의 심의과정이 단계적으로 이루어져, 같은 개발 건에 대한 심의기간이 길어지고 예측이 곤란한 문제 해결

□ 협상시한 설정으로 개발일정에 대한 예측가능성 증가

- 도시관리계획 변경 타당성 검토에는 2개월, 협상에는 6개월의 시한을 규정해 개발자의 입장에서 도시관리계획 변경 가부와는 별도로 개발일정에 대한 예측 가능성이 증가
- 협상 자체는 일정 시간이 소요되나 협상 타결 후에는 사업 시행이 신속
- 개발자는 협상에 따른 협상비용 및 각종 기회비용과 기대수익을 비교하여 조속한 의사결정과 개발위험 통제 가능

투명하고 공정한 협상을 통한 형평성 제고

□ 사회적 합의 형성을 위한 공개적인 토론 절차 병행

- 협상과정에서 최소 1회 이상의 주민의견 수렴 등 도시관리계획 변경 절차에 준하는 의견수렴 과정을 이행
- 협상 결과를 신문 및 인터넷 매체 등에 공개
- 광범위한 사회적 합의 형성이 필요한 경우, 사업주체가 주최하는 시민설명회, 시민사회단체가 참여하는 공개토론회 등을 개최하여 시민여론을 수렴
- 공공기여 효과에 대한 입증 책임은 기본적으로 개발자에게 부과

□ 공공기여 이행 방안이 담보된 시점에 도시관리계획 변경 결정을 고시함으로써 특혜의혹 불식

- 공공기여량의 금전적 가치 산정 기준시점을 도시관리계획 변경 결정 완료 시점으로 설정하여 토지가격 산정 시 저평가 우려 불식
- 사업자와 서울시가 각각 의뢰한 감정평가기관의 평가금액을 평균하여 적용

- 사업자가 제안한 감정평가금액이 주변과 비교하여 현저히 낮을 경우 서울시가 당해 토지를 사업자의 평가금액으로 선매할 수 있도록 하여, 사업자의 도덕적 해이 방지
- 도시관리계획 변경 사전협상제안 시 사업자는 공공기여 이행계획을 제출하고, 협상 타결 시 상호 협약 체결
- 필요 시 보험 가입, 이행보증금 예치, 제소전 화해조서 작성 등 이행 담보 조치 추가

Ⅲ. 협상제의 성공적 정착을 위한 과제

공공부문의 전문성 및 협상력 제고가 관건

□ 권위적·일방적·수동적인 방식에서 합리적·쌍방적·능동적인 방식으로 도시관리방식 전환

- 기존 도시계획체계에서 서울시는 승인권자나 허가권자로서의 역할을 수행
 - 기존 도시계획업무의 상당부분은 권위적·일방적이고 수동적이며 공익성이라는 유일한 기준에 의존
- 합리적·쌍방적·능동적인 업무수행을 위한 서울시 협상단의 인식과 노력 필요
 - 협상은 서로 믿고 존중하는 대등한 쌍방이 서로 이기는 대안을 선택하기 위한 과정이므로, 서울시 협상단은 협상의 파트너로서 쌍방의 이익을 추구하며 새로운 계획을 제안하는 역할을 담당할 필요

□ 주요 추진전략

주요 과제	세부 추진 내용
법 개정을 통한 도시계획 협상제 제도화	국토의계획및이용에관한법률 및 건축법에 협상제도를 정식 도시계획과정으로 포함
필요한 만큼 짓게 하고 남는 만큼 거두는 것으로 협상의 기본 원칙 정립	민간의 창의성 도입과 공공성 증진
	필요한 만큼 짓고 남는 만큼 거두기
강력한 협상 전담 조직 구성	다양한 분야 전문가로 구성된 협상 전담 조직 구성
	협상 전담 조직의 법적·정책적 권능 확보

법 개정을 통한 도시계획 협상제 제도화

- 국토의계획및이용에관한법률 및 건축법에 협상제도를 정식 도시계획과정으로 포함
 - 협상단의 협상력을 높이고 협상제의 효과를 높이기 위해서는 국토법 및 건축법 개정을 통해 협상의 결과를 도시관리계획 결정 및 건축허가의 요건으로 간주
 - 타결된 협상 합의 사항이 법적 권위를 인정받지 못하는 경우 서울시 협상단은 책임있는 협상 곤란
 - 개발자는 협상 타결 이후 형식적인 절차를 밟는 데 추가 시간 및 비용을 투입해야 하므로 협상의 실효성 저하
 - 불확실성에 따른 위험배제도 불가
 - 이와 함께 협상단의 법적 권능의 범위를 한정하고, 협상의 투명성과 공정성을 담보하기 위한 장치도 마련할 필요

필요한 만큼 짓게 하고 남는 만큼 거두는 것으로 협상의 기본 원칙 정립

- 민간의 창의성 도입과 공공성 증진이라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 방식으로 협상제 운영
 - 개발사업이 지역사회와 서울시 전체에 미치는 파급효과에 대하여 책임감을 갖도록 민간의 의식전환이 필요
 - 특히 공공성이 개발사업의 수익성과 직결될 수 있음을 인지하고 오히려 적극적으로 공공성 제고를 통해 수익성 또한 향상할 수 있는 사업적 기법 발굴 노력 필요
 - 개발이익이 큰 만큼 더 많이 사회적으로 환원하는 기업가 정신 요구

- 공익기여의 약속을 성실하게 이행하는 신뢰성 또한 필요
 - 협상을 통해 얻은 합의사항은 개발자와 서울시 간 사전계약 체결을 통해 이행을 의무화
 - 계약을 통하여 기존 도시계획체계 안에서는 기대하기 어려운 공익기여 달성 가능
- fail-fail에서 win-win으로: '덜 짓게 하여 덜 남게 하기'에서 '필요한 만큼 짓게 하고 남는 만큼 거두기'로 전환
- 도시관리계획 변경에 따른 우발적 이익의 환수장치가 미흡한 현 도시계획 체계에서는, 불합리한 도시관리계획을 외면하고 토지이용 고도화의 가능성을 포기하는 실정
 - 협상 시 전제조건과 쟁점 등을 가이드라인 삼아 협상 진행
 - 협상제를 통해 도시관리계획 변경 신청이 합법적이며 정책에 부합하는지, 현 시점에 변경 여부를 판단함이 옳은지, 도시계획적 편익이 있는지, 변경에 따른 부작용은 무엇이며 저감방안은 마련할 수 있는지를 검토
- 사후처리 도시계획 변경에서 선제적 변경으로
- 불합리한 도시관리계획 변경을 위한 협상제가 장기적으로는 새로운 도시발전 아이디어를 제안하는 선제적 변경의 통로가 될 전망
 - 협상제를 통해 개발에 대한 민간의 창의성 증진과 더불어 고용증진, 산업발전, 경제성장, 복리증진 등의 효과도 가능

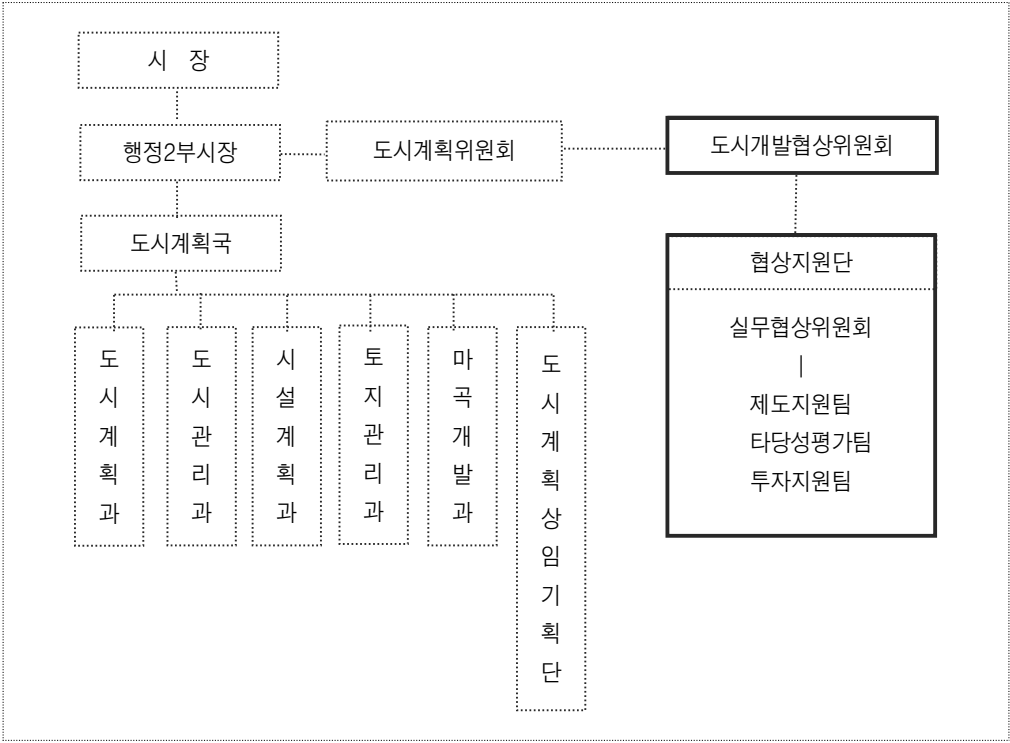
강력한 협상을 위한 전담 조직 구성

□ 도시계획, 도시설계, 건축, 법률, 세무, 토지, 개발사업, 금융 등 전문성을 갖춘 공공 협상단 구성

- 도시관리계획 변경 과정에 협상을 도입함으로써 개발사업에 대한 도시계획-도시설계-건축 과정의 통합적 운영 가능
- 공공성이 높고 양질의 개발사업을 유도하기 위해서는 다양한 부문의 전문인력을 포함하여 협상단을 구성하는 것이 필수
- 개발사업의 사업성에 대해서도 상당한 이해와 전문성이 요구되므로 법무, 세무, 토지감정평가, 사업성 분석, 금융 등 다양한 분야의 전문인력 확보가 필요

□ 협상단의 정책적 권능 확보

- 행정2부시장 산하에 협상위원회와 협상지원단 구성
 - 도시계획·설계·건축 전문가, 변호사, 법무사, 세무사, 회계사, 감정평가사 등으로 구성된 협상위원회 구성
 - 실무협상위원회와 제도지원팀, 타당성평가팀, 투자지원팀 등으로 구성된 협상지원단 구성
- 현 지역계획발전추진반을 협상지원단으로 확대·개편하고 협상 권능과 책임 부여
 - 도시계획, 도시설계, 건축, 법률, 세무회계 분야의 상임 공무원 인력 충원
 - 분야별 전문가 집단을 비상 시 인력으로 확보
 - 협상 안건에 따라 탄력적으로 관련 부서의 지원을 받아 내부 의견 조율



[그림 7] 도시계획 협상단 조직체계

김상일 | 서울시정개발연구원 부연구위원

02-2149-1089

urbnplnr@sdi.re.kr