제 5 장

제도화방안

1. 기존 지침 보완 및 개선방안

제도운영과정상 도출과제

현재 新도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 사전협상제도는 용도변경신청서를 제출한 30개부지에 대한 타당성 평가를 통해 16개 부지를 협상 대상으로 선정하고, 협상 운영에 필요한 각종 지침을 완성하여 민간에게 제공하여 일부대상지에 대해 사업제안서를 제출받아 사전협상을 진행하고 있다.

현재까지의 제도 운영과정 안에서 각종 회의 및 면담, 서면 의견수렴, 토론회 등을 통해 민간과 전문가의 문제제기를 수렴해왔다. 이에 각 제도운영 단계별로 사전적으로 제기된 우려에는 어떤 것들이 있었으며 어떻게 지침 형성에 반영되었는지, 사후적으로 제기된 문제점에는 어떤 것들이 있는지 정리해 보기로 한다.

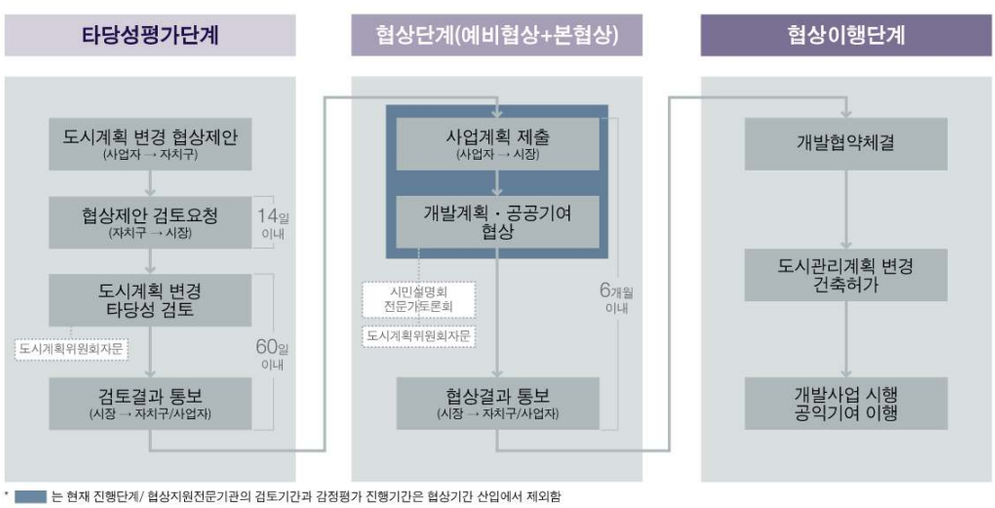


그림 5.1 제도운영의 현 단계

용도변경신청 타당성 평가 과제

분절된 행정시스템으로 인한 부서간 의견조정 곤란

용도변경신청에 따른 타당성 평가를 진행하면서 두드러진 문제 중에 하나는 도시관리계획변경 및 폐지에 관한 부서간 의견 조정이 어렵다는 것이다. 예를 들어 동대문 동부화물터미널은 장기간 기능을 상실하여 폐지 검토가 필요한 도시계획시설로 시설계획과에서는 타 용도로의 기능전환이 필요하다는 의견이 있었지만, 운수물류과의 경우 서울시 물류기본계획에 따라 동대문 동부화물터미널은 물류거점에 해당하기 때문에 도시계획시설 폐지가 곤란하며, 물류시설 재정비시에 일부 상류시설 허용은 검토가 가능하다는 의견을 보내왔다.

분절된 행정시스템으로 인해 같은 시설에 관여하는 서로 다른 부서가 각기의 매뉴얼에 따라 대응할 뿐 적극적인 자세로 통합 조율한 정책지침을 제시할 수 없는 것이다. 이러한 문제는 사전협상제도를 통하기 이전에도 도시계획변경을 통한 개발계획을 추진하는 민간이 자주 부딪혀 오던 일이다. 공공은 이를 대비하여 실질적인 협상이전에 일관된 정책목표를 지향하는 내부의견 조정을 위해 협상정책회의를 구성하고 협상조직을 공고히 하였다.

주변지역을 포괄하는 통합계획 선수립 필요

용도변경 신청부지 중에는 성북역사와 성북역세권, CJ강서부지와 (구)대상부지처럼 서로 접한 대규모 부지들이 각기 다른 사업제안자의 변경계획으로 신청된 곳이 있었다. 서로 접한 대규모부지가 긴밀하게 연계된 계획 없이 각기 개발되다보면 장기간 도시관리계획변경이 이루어지지 않아 주변지역과의 단절이 있었던 부분이 개발이후에 새로운 단절을 양산하게 될 수 있다. 또한 CJ강서부지와 (구)대상부지처럼 대규모 부지간의 통합 외에도 도로이용과 역세권 거점형성을 위해 자투리 부지들까지 포함해야 유효한 개발계획이 가능한 경우도 있다. 이런 경우 모두 협상제안 이전에 주변지역을 포괄하는 통합계획을 선수립하여 제안하도록 권고한다.

공공개발자와 파트너십 형성을 통한 협력적 계획·개발 접근 필요

용도변경신청 제안자 중에는 민간도 있지만 코레일이나 철도시설공단처럼 공공이 제안자가 되는 공공부지 시행사업도 있었다. 공공개발자들은 과거 민자역사 개발사업에 따른 폐해를 방지하고 역세권 개발에 서울시 정책목표 실현을 위해 공공시행부지 사업에 적극 참여할 것을 주문하고 있다.

더불어 공공시행에 대해서는 단순 수익사업과 다른 공공적 차원의 접근이 필요하기 때문에 공공기여율과 기존 지침의 적용에 차이를 주어야 한다고 역설하고 있다. 협상에 있어서도 계획초기단계부터 협약을 체결하여 서울시와 공동시행하고, 계획수립단계에서는 서울시가, 사업시행단계에서는 SH공사가 참여할 것을 요구했다.

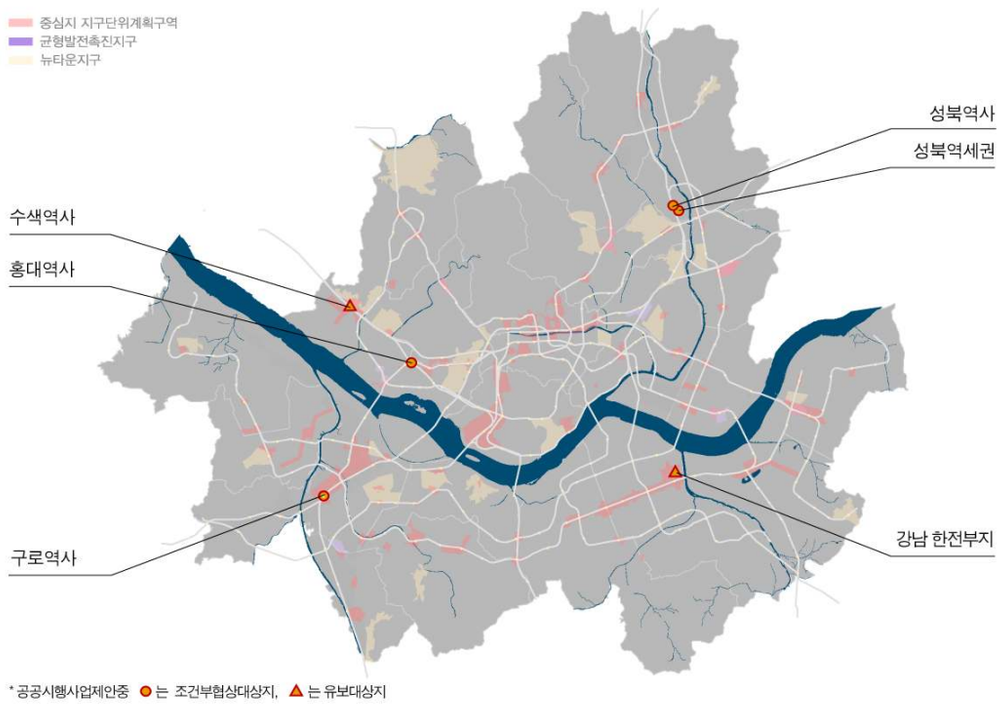


그림 5.2 공공시행부지 사업

협상대상자 면담을 통한 협상운영상 과제

명확한 공공기여의 종류와 배분기준 제시 필요

16개 협상대상부지 개별 면담을 통해서는 협상운영상의 실질적인 우려가 표출되었다. 특히 제도의 도입으로 새롭게 시행되는 공공기여 제공방식에 대해서는 공공기여협상에 관여하는 서울시, 자치구, 민간의 이해부족이 상이하여 보다 민간의 자유롭고 창의적인 공공기여 제안 보다는 공공의 명확한 공공기여의 종류와 배분기준 제시가 우선적으로 필요함을 알 수 있었다.

새로운 공공기여 제공방식에 대해 개발자는 기존방식을 답습하여 부지 내 도로·공원 제공 위주로 검토하고 있었으며, 자치구는 개발과 무관한 문화시설 등 임의적이고 편의적인 시설을 요구하고 있었다. 이에 공공은 '공공기여시설의 계획 및 설치기준'을 작성하여 필수 기반시설과 지역환경 개선사업, 지역균형발전 지원사업 등으로 공공기여의 제공유형을 제시하고 이에 따른 배분기준을 협상이전에 발표하였다.

하지만 '공공기여시설의 계획 및 설치기준'에 예시된 공공기여의 종류는 주로 시설이나 서울시 정책사업 지원에 한해 있어 물리적·비물리적 공공기여의 다양성 확보를 위해서는 좀 더 다양한 예시를 제공하고, 비물리적 공공기여에 대한 가치산정 방법을 추가적으로 개발할 필요가 있다.

다양한 이해주체의 이익을 반영한 합리적인 협상체계 정립 필요

협상대상자인 민간은 협력적 계획에 대한 불신과 우려를 표출하며 공공과 대등한 협상참여를 요구했다. 민간은 그간의 도시계획변경절차로 보아 서울시와 자치구의 일방적 의사결정이 이루어지는 것을 경계하고 있다. 협상 비용에 있어서도 서울시가 지불하는 감정평가비용을 공공의 파이가 커지는 것으로 보아 비용부담을 나누거나 민간이 가지는 것으로 변경하자는 제안도 있었다.

협약 후 진행되는 도시계획변경·건축 인허가 과정에서 협약 내용을 존중하고, 신속한 행정처리가 이루어질 수 있도록 공공이 보장해주는 장치도 희망하고 있었다. 또 협상과정과 공공기여의 적정성을 감시할 수 있는 자문·조정기구 필요성에 대해서도 의견을 개진해 공공과 민간이 협력적 신뢰관계를 형성하기 위해서는 보다 체계적이고 투명한 협상체계를 정립하는 것이 필요하다.

서울시 협상역량의 한계 노정

현재 서울시의 협상인력만으로는 다양한 분야에 대한 전문적 검토에 한계가 있음이 지적되었고 이에 대해 서울시는 외부 검토기관을 활용한 협상지원체계를 구축하여 협상의 전문성을 제고하도록 대응하였다. 타당성평가결과에서도 제기된 문제이지만 분절된 행정시스템으로 인한 관련부서간 협력 미흡에 대해서도 협상정책회의를 설치하여 내부적인 협력체계를 구축하여 서울시의 협상역량을 결집하였다.

또한 협상에 선행하는 공공계획 부재로 수익성 위주의 이적지 역사개발계획 폐해를 답습할 수 있다는 우려에 대해서도 서울시 전체 차원의 관리계획상 필요한 공공기여에 대해 우선적으로 검토하여 배분기준을 만들고 관련부서 협의와 협상정책 회의, 검토 전문가 등을 활용한 서울시의 협상대안 마련으로 대응할 것이다.

정책토론회를 통한 협상제도 운영 과제

개발부담과 개발이익 환수 성격의 공공기여 배분기준 정립 필요

전문가들과 함께한 정책토론회에서는 개발부담을 통한 부영향 저감으로 개발의 공공성 확보하는 방향으로 공공기여를 배분하여 개발사업과 직접적 연관성을 확보할 필요가 있다는 논의가 이루어졌다. 또한 개발이익 환수를 통한 사회적 재분배는 균형발전, 사회적 약자를 위한 정책을 배려하여 이루어져야 한다는 중론도 있었다.

이에 공공은 '공공기여시설의 계획 및 설치기준'을 작성하여 기존의 공공시설·공익시설·공여시설의 개념에 추가적으로 개발사업의 부영향 저감을 위해 설치되어야 할 필수 기반시설과 균형발전 및 사회적 약자를 위한 정책에 재분배되는 지역환경 개선사업, 지역균형발전 지원사업 등으로 공공기여의 제공유형의 개념을 추가적으로 제시하고 배분기준을 정립했다.

투명한 제도운영 필요

토론회 패널들은 대규모부지의 불투명한 도시관리계획변경이 특혜의혹을 불러일으킨 점을 경계하고, 다양한 이해관계자가 참여하는 투명성 보장과 독립적이고 객관적인 협상단의 권능 부여 필요를 요구했다. 또한 협력적 관계의 의미를 공공과 민간의 관계에서 확대하여 협상과정 중 주민들의 실제참여를 통한 협력적 도시계획체계로의 발전이 필요함도 주장했다.

공공은 이해당사자인 주민들과 전문가를 대상으로 하는 의견수렴과정을 협상제도에 의무화하고 수렴된 의견이 적극적으로 협상 및 계획에 반영될 수 있도록 협상절차를 조정하였다.

협상체계 제도화 필요

다수의 토론회 패널이 경계한 것 중 하나가 일정에 쫓겨 법적 안정성을 확보하지 못한 상태로 각 부분에 대한 대안을 만들어 두지 못한 채 이루어지는 다급한 제도시행이었다. 새롭게 시도되는 제도인 만큼 시범사업(pilot project)에 대한 협상을 통해 제도를 개선하고, 제도의 안정성확보를 위해 법제화를 선행·병행 추진할 필요가 있다는 중론이다.

또한 공공의 협상관리 능력과 개발부하를 고려하여 일시에 개발이 허용되지 않도록 광역적 차원의 단계적 수요관리방안 마련이 팔요하다는 논의가 있었다.

2. 기금운용방안 및 법제화

기금운용방안

기금의 필요성

도시관리계획변경 사접협상제도의 시행으로 공공기여 제공방식이 대상지 내부의 토지 기부채납에서 대상지 내외부로 확대되고, 제공 유형에 따라 부담의 범위가 다양화된다. 이에 따라 개발자와 공공기여 설치자의 불일치 문제, 개발시점과 설치시점의 불일치 등의 문제가 예측되어 새로운 공공기여 관리방안이 필요하게 되었다.

구분		공공기여	공공기여 / 기타재원	공공기여
유형		특정시설(현물, 현금)로 제공하는 경우	광역시설 설치사업 재원에 결합하는 경우(현금)	시설이 특정되지 않은 경우
제공 위치	부지내	전통적인 기부채납		
	부지외	현물기부채납 개발자≠설치자 개발시점≠설치시점	현금(타 재원과 결합)	시기, 계획 구체화

그림 5.3 제공방식에 따른 공공기여 유형

제공방식에 다른 공공기여의 유형은 그림 5.3에서와 같이 3가지로 나눠볼 수 있다. 우선 우리가 일반적으로 생각하는 유형으로 특정시설(현물, 현금)로 공공기여를 제공하는 경우이다. 이 경우 제공위치가 부지 내부가 된다면 사업완료시, 특정시설 설치 후 관리청에 기부채납하는 방식으로 대

상지 외에서는 사업지 외 국공유지 또는 사업자 소유부지에 특정시설 설치 후 관리청에 기부채납할 수 있고, 민간의 개발부분에 대한 준공을 조건으로 공공기여 이행을 담보할 수 있다.

하지만 사업부지 외에서 공공기여를 받는 경우 제공시점이나 방법상 별도의 이행담보조치방안이 필요하다. 특히 사업부지 외에서 시설(건축물 등)로 공공기여를 제공받는 경우 사업을 제안하고 개발계획을 시행하는 민간이 직접 건축하여 개발자와 공공기여 설치자가 일치하는 경우도 있지만, 간접 건축을 통해 개발자와 공공기여 설치자가 다른 경우도 발생할 수 있다. 간접 건축하는 경우 공공기여 이행을 담보하기 위해 그림 5.4~5.6과 같이 에스크로[1] 계정을 활용하는 방법, SH공사-서울시시설관리공단을 활용하는 방법, 현금 공탁을 활용하는 방법이 검토되었다.

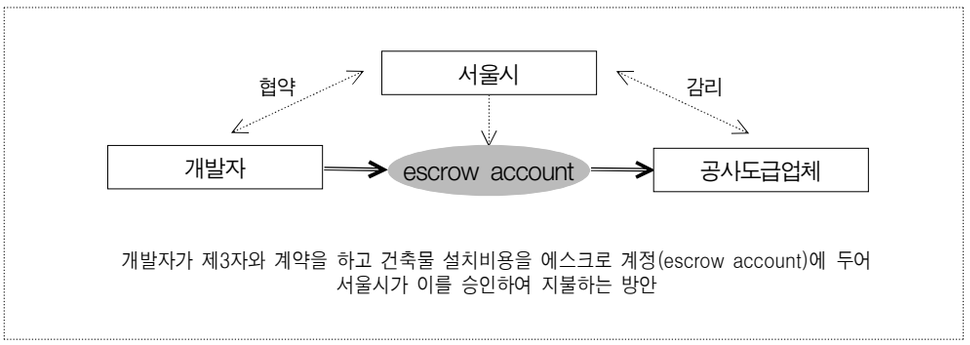


그림 5.4 Case1. 에스크로 계정(escrow account) 활용

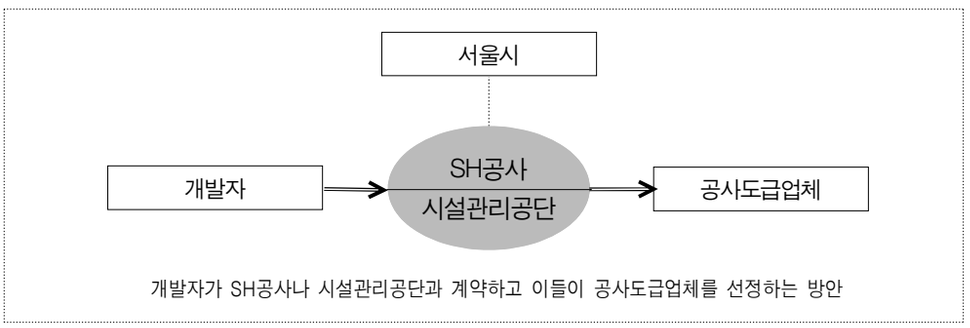


그림 5.5 Case2. SH공사서울시시설관리공단 활용

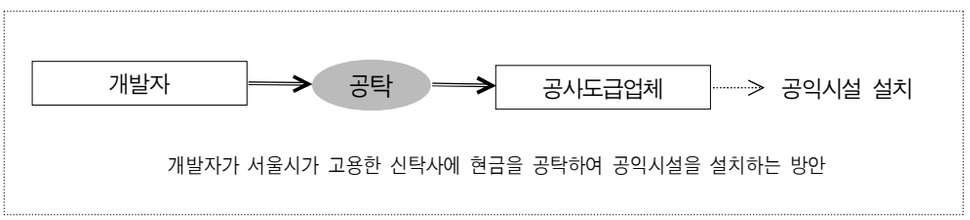


그림 5.6 Case3. 현금 공탁 활용

1) 에스크로란 미국 법률용어로 특정물을 제3자에게 기탁하고 일정한 조건이 충족된 경우에 상대방에게 교부할 것을 약속하는 조건부양도증서(條件附讓渡證書)를 말한다. 에스크로계정은 이러한 개념을 무역거래에 도입한 것으로서 바터(barter)무역에 의한 거래를 원활히 하기 위해 설정한 계정이다.

하지만 대상지 외에서의 현물 공공기여는 설치주체의 불일치 외에도 기부시점이나 특정되지 않은 시설에 대한 공익기여 불가 등의 문제가 있기 때문의 공공기여의 현금제공이 불가피하고, 현금으로 제공된 공공기여 이행·관리를 위한 기금설치가 필요하다.

다음으로 기부된 공공기여가 광역시설 설치사업에 쓰이는 경우이다. 대규모 개발부지의 공공기여량이 방대하지만 광역시설 설치사업 전체를 지원할 수는 없기 때문에 이 경우에는 현금으로 제공되어 타 재원과 결합하는 방식으로 나타난다. 타 재원과 결합하여 공공기여가 이루어지는 경우 역시 기부시점과 제공시점이 일치되지 않을 수 있고 활용된 공공기여의 명세를 명확히 하기 위해서도 엄격한 관리체계가 필요하다.

마지막으로 시설이 특정되지 않은 경우인데 이는 제공 시기와 계획이 구체화 되지 않는다. 하지만 민간 개발자는 공공기여의 기부 이행이 준공의 전제조건이 되는 만큼, 제공시기와 계획이 구체화 되지 않은 공공기여에 대해서 현금을 제공받고 이를 관리하여 향후 반드시 이행할 수 있도록 하는 기금 체계가 필요하다.

기금을 설치하여 공공기여 설치비용의 현금을 예치하는 경우 설치는 공공에 위임하는 방식으로 운영되어야 할 것이다. 이러한 기금체계를 활용하면 주체·시점이 다른 지역환경개선시설 설치, 광역시설 설치사업 재원의 일부를 분담, 시설을 특정하지 않고 공익시설 설치비용을 예치하는 모든 경우의 공공기여를 효과적으로 관리할 수 있으리라 생각된다.

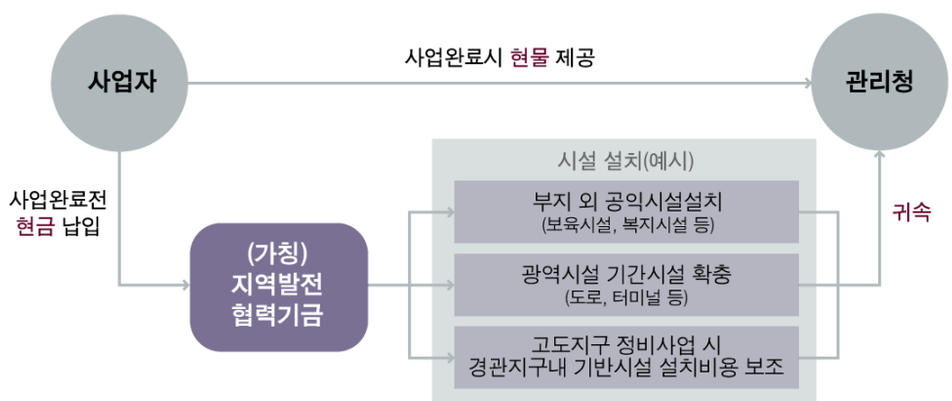


그림 5.7 기금을 활용한 공공기여 제공

조례제정을 통한 기금 설치 운영

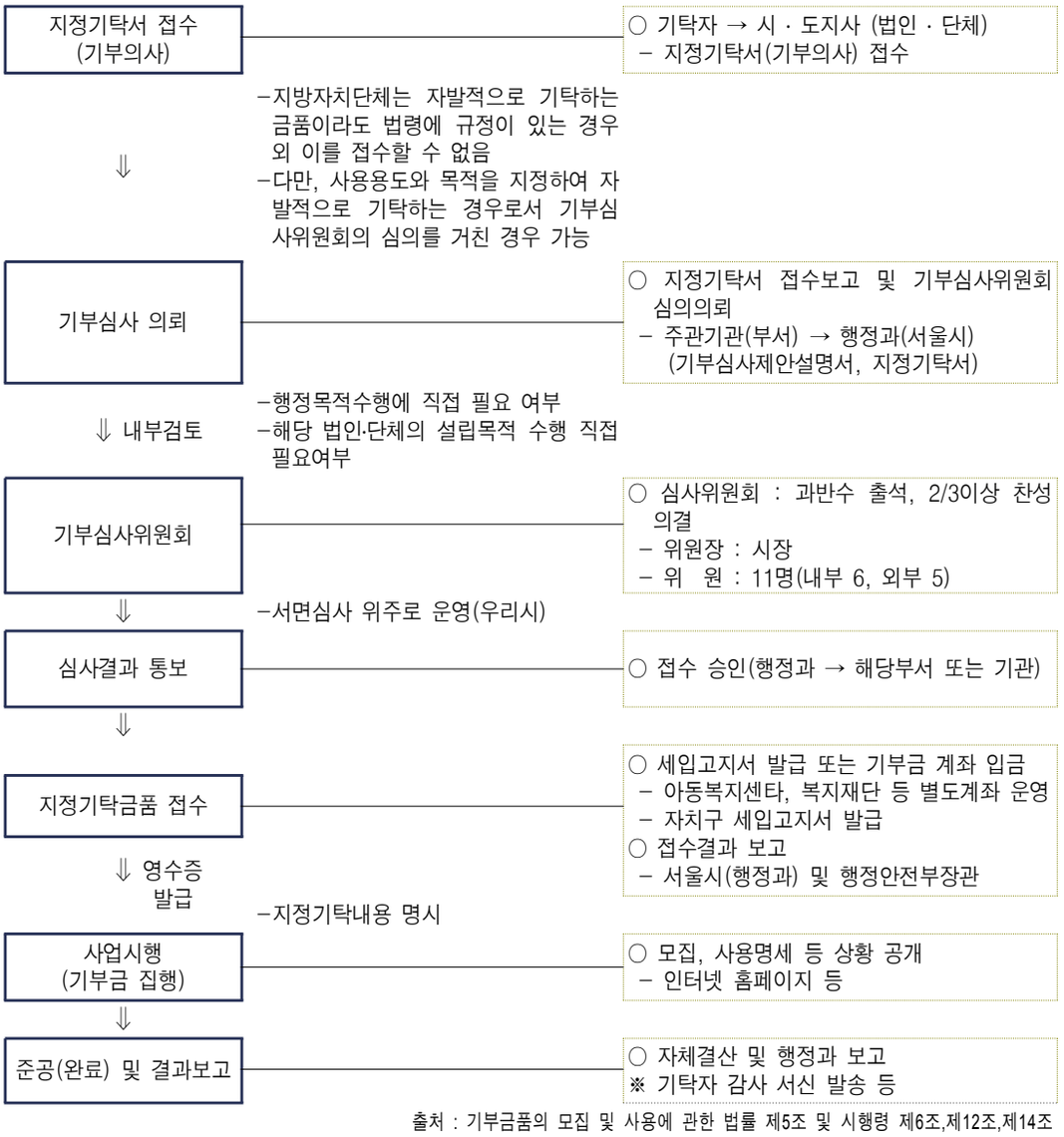
지방자치법 142조에 따라 공공은 사전협상제 운용에 따른 공공기여 방안의 수립·집행 등 지역발전계획의 집행에 필요한 자금을 확보하기 위해 기금을 설치 운영할 수 있다. 이에 공공은 사전협상제 지원 및 지역발전기금 설치운영에 관한 내용을 담은 '서울특별시 도시계획변경 사전협상 지원에 관한 조례(안)'을 제정하여 기금을 설치하는 방안을 추진 중이다. 이 기금의 명칭은 '지역발전협력기금'이며 지방자치단체 기금관리 기본법 제3조 등과 동법 시행령 제2조를 근거로 설치된다.

‘지역발전협력기금’의 시의 일반회계 및 특별회계를 포함하는 출연금과 사전협상제 운용에 따른 법인·단체·개인의 기부금 및 기타 수입금, 기금의 운용상 발생하는 수익금을 재원으로 조성된다. 기금의 용도는 사전협상제 운용에 다른 공공기여 실행에 필요한 비용으로 쓰이는 것이 우선이다. 또한 지역발전 협력·지원시설의 설치 및 운영, 기금의 조성·관리 및 운용에 필요한 경비 등에도 활용될 수 있다.

기금의 관리·운용을 위해 공공은 서울특별시금고에 별도의 계좌를 설치하여 예치·관리하되, 기금의 자금을 서울특별시재정투융자기금에 예탁할 수 있다. 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 이행하기 위하여 기금 운용과 및 기금 출납원을 두되, 기금운용관은 도시계획국장으로, 기금분임운용관은 사전협상제 운용 부서장으로, 기금출납원은 담당사무관으로 하여 적합한 관리와 운용이 가능하도록 한다.

표 5.1 기금 설치 관련 규정

근거법	관련법령
국가재정법	제5조 (기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률([기금설치 근거법률])에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. ② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.
지방자치법	제142조 (재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다. ② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치・운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다. ③ 제1항에서 "재산"이란 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다.
지방자치단체기금관리 기본법	제1조 (목적) 이 법은 지방자치단체에 설치하는 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 지방자치단체 기금운용의 공공성과 지방재정의 효율성 증진에 기여함을 목적으로 한다.
	제2조 (정의) 이 법에서 "기금"이라 함은 지방자치단체가 특정한 행정목적의 달성을 위하여 「지방자치법」 제142조 또는 다른 법률의 규정에 의하여 설치 · 운용하는 자금을 말한다. 다만, 「지방공기업법」 제19조의 규정에 의한 지역개발을 위한 기금을 제외한다. <개정 2007.5.11>



출처 : 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 제5조 및 시행령 제6조,제12조,제14조

그림 5.8 기부금품 접수처리 절차

기금 총액 추산

기금 총액을 추산하기 위해서는 16개의 사전협상 대상 부지의 공공기여 총량을 확인해야 하는데, 아직 감정평가를 시행하지 않았기 때문에 임의적으로 용도변경을 가정하고 인근 유사용도지역의 공시지가 현황 (2009.1 현재)을 단위토지의 감정평가액으로 활용했다.

표 5.2 인근 공시지가 현황 (2009.1 현재)

연번	사업부지		인근토지			
	용도지역 (신청 및 평가결과)	현공시 지가 (천원/㎡)	지 번	면적 (㎡)	용도지역	공시 지가 (천원/㎡)
1	1종→상업	3,540	성동구 성수동1가 685-700(뚝섬상업용지)	17,138	일반상업	13,500
2	3종→상업	8,300	서초구 서초동 1320-10(삼성타운)	13,105	일반상업	22,200
3	준주거 존치	4,940	광진구 구의동 546-4(프라임)	25,260	준주거	6,300
4	상업지역 존치	8,400	서초구 서초동 1445-4(레미안서초유니빌)	3,217	일반상업	15,300
5	상업지역 존치	3,700	중랑구 상봉동 81-5(한일씨너스빌)	10,920	일반상업	4,520
6	상업지역 존치	6,350	용산구 한강로3가 2-8(원효전자상가)	5,832	일반상업	9,240
7	2종→준주거	1,010	마포구 동교동 173-14(대영빌딩)	452	준주거	8,610
8	준공업	8,180	구로구 구로동 604-19(열린웰린타운)	2,988	준공업	6,520
9	자연녹지 존치	1,310	노원구 상계동 712-20(한진도시가스)	7,008	자연녹지	1,310
10	자연→2종	1,050	구로구 고척동 321(우성꿈동산아파트)	9,077	제2종	1,980
11	유통상업 존치	2,750	동대문구 전농동 33-38(농협 전농동 지점)	761	일반상업 (유통상업없음)	5,100
12	3종→준주거지역	3,100	강동구 천호동 암사동 501-4(동양덱스빌) (인접지역에 준주거지역 없음)	2,353	준주거	7,540
13	일반상업 존치	1,280	노원구 공릉동 680-7(현대자동차)	732	일반상업	3,770
14	일반상업 존치	1,280	노원구 공릉동 680-7(현대자동차)	732	일반상업	3,770
15	유통상업 존치	2,700	성동구 용답동 238-1	2,852	유통상업	2,820
16	자연→제3종	2,550	강남구 대치동 633(청실아파트)	59,007	제3종	8,600

타당성평가결과로 변경 권장된 용도를 기준으로 공공기여율을 적용하고, 공공성용도 부지의 설정이나, 기존도시계획시설 또는 부속토지를 유지에 의한 공공기여 기준대지 면적 산정은 무시하고 각 대상지의 부지면적을 대입하여 산출했다.

16개 협상 대상지 총 부지면적 679,487㎡에 대한 총 공공기여 가액은 약 1조 5백억원으로 추정되는데, 이는 공공시설의 설치와 공익시설의 설치가액을 모두 합한 것이고 공공성 용도의 설치 등으로 인한 기준대지면적의 공제가 적용되지 않은 것으로 실제 운영되는 기금의 양보다는 많다고 볼 수 있다. 하지만 대상지 내부에 현물로 설치될 가능성이 높은 공공시설(a)을 제외하고 공익시설

(b)의 설치가액만 보더라도 약 1조의 규모를 형성 할 수 있기 때문에 이는 지역사회 발전을 위한 유효한 공공기금으로 활용될 수 있다고 생각된다.

표 5.3 16개 대상지 공공기여 총량 추정

연번	평가결과	부지면적 (㎡)	공공시설(a)		공익시설(b)		계(a+b)	
			면적(㎡)	금액(천원)	면적(㎡)	금액(원)	면적(㎡)	금액(원)
1	1종→상업	32,548	3,255	43,939,800	12,368	166,971,240	15,623	210,911,040
2	3종→상업	28,645	2,865	63,591,900	8,594	190,775,700	11,458	254,367,600
3	복합화	36,704	3,670	23,123,520	3,670	23,123,520	7,341	46,247,040
4	복합화	19,245	1,925	29,444,850	1,925	29,444,850	3,849	58,889,700
5	시설폐지	27,995	2,800	12,653,740	2,800	12,653,740	5,599	25,307,480
6	시설폐지	19,153	1,915	17,697,372	1,915	17,697,372	3,831	35,394,744
7	2종→준주거	20,793	2,079	17,902,773	4,159	35,805,546	6,238	53,708,319
8	준공업	47,982	4,798	31,284,264	4,798	31,284,264	9,596	62,568,528
9	시설폐지	24,822	2,482	3,251,682	2,482	3,251,682	4,964	6,503,364
10	자연→2종	65,967	6,597	13,061,466	23,088	45,715,131	29,685	58,776,597
11	시설폐지	19,462	1,946	9,925,620	1,946	9,925,620	3,892	19,851,240
12	시설폐지 3종→준주거	15,900	2,385	17,982,900	3,180	23,977,200	5,565	41,960,100
13	시설폐지	149,065	14,907	56,197,505	37,266	140,493,762	52,173	196,691,267
14	시설폐지	90,487	9,049	34,113,599	22,622	85,283,997	31,670	119,397,596
15	시설폐지 유통→일반	29,883	4,482	12,640,509	8,218	23,174,266	12,700	35,814,775
16	시설폐지 자연→제3종	50,836	7,625	65,578,440	24,401	209,851,008	32,027	275,429,448
	계	679,487	72,780	452,389,940	163,432	1,049,428,899	236,212	1,501,818,839

기금 집행에 따른 가상 캐쉬 플로우(Cash Flow)

연간 운영되는 기금규모를 좀 떠 자세히 알아보기 위해 기금 집행에 따른 가상 캐쉬플로우를 작성해 보았다. 16개 협상 대상지의 대상지별 예상 착공일을 아래와 같이 가정하고 반기 1회 납입한다고 가정하면, 3년 공정에 총 6회 납입이 이루어진다.

표 5.4 대상지별 예상 착공일(가정)

1기) 2010년 6월 : 백광화학, 남부터미널, 대한도시가스
2기) 2010년 9월 : 삼표레미콘, 서울승합, 동서울터미널, 상봉터미널, 한진도시가스
3기) 2010년 12월 : 롯데칠성, 홍대역사, 동부화물터미널, 용산관광터미널
4기) 2011년 3월 : 성북역세권, 성북역사, 구로역사, 성동자동차매매장

대상지별로 부지면적의 차이가 있기 때문에 각 기수마다 분납금의 차이가 있지만 평균 620억 정도로 비교적 유사한 규모의 기금이 납입될 것으로 예상된다. 1기 납입이 시작되는 2010년 12월부터 2014년 3월 4기의 완납까지 매 반기의 납입금액은 최초와 최후의 1반기를 제외하고 1,250억 정도의 규모를 유지하고 납입누계는 비례그래프를 그릴 것으로 예상된다.

표 5.5 공공기여 예상납입 누계(추정)

(단위 : 원)

	1기	2기	3기	4기	납입	납입누계
2010. 6	착공					
2010. 9		착공				
2010.12	65,515,957,500		착공		65,515,957,500	65,515,957,500
2011. 3		55,154,837,333		착공	55,154,837,333	120,670,794,833
2011. 6	65,515,957,500		60,553,650,500		126,069,608,000	246,740,402,833
2011. 9		55,154,837,333		69,078,694,583	124,233,531,917	370,973,934,750
2011.12	65,515,957,500		60,553,650,500		126,069,608,000	497,043,542,750
2012. 3		55,154,837,333		69,078,694,583	124,233,531,917	621,277,074,667
2012. 6	65,515,957,500		60,553,650,500		126,069,608,000	747,346,682,667
2012. 9		55,154,837,333		69,078,694,583	124,233,531,917	871,580,214,583
2012.12	65,515,957,500		60,553,650,500		126,069,608,000	997,649,822,583
2013. 3		55,154,837,333		69,078,694,583	124,233,531,917	1,121,883,354,500
2013. 6	65,515,957,500		60,553,650,500		126,069,608,000	1,247,952,962,500
2013. 9		55,154,837,333		69,078,694,583	124,233,531,917	1,372,186,494,417
2013.12			60,553,650,500		60,553,650,500	1,432,740,144,917
2014. 3				69,078,694,583	69,078,694,583	1,501,818,839,500

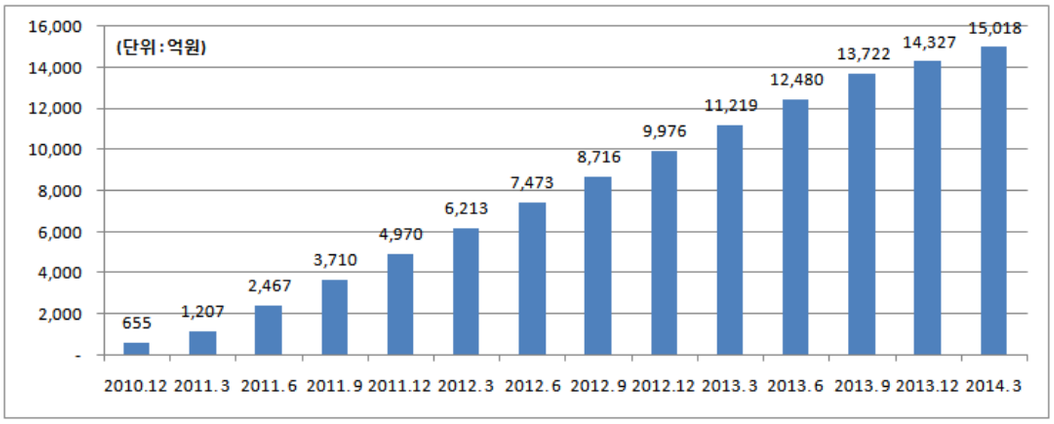


그림 5.9 공공기여 납입 누계(추정)

기금의 납입과 함께 지출누계를 가정해 보았다. 기금에 예치된 공공기여 설치비용의 이행을 가늠할 수 없어 최초 납입일로부터 6개월 이내 공공기여 금액을 지출하기 시작하여 4기의 준공 완료일까지 총 공공기여 금액의 75%를 지출 한다고 가정하고, 그 후 3년 이내에 나머지 25%를 지출한다고 가정하여 2011년 6월 지출을 시작해 2016년 완전히 소진하기로 한다.

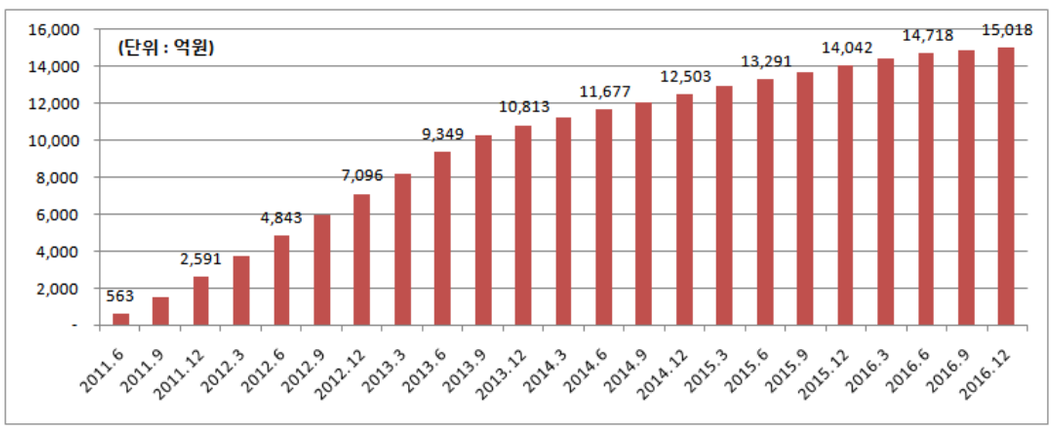


그림 5.10 공공기여 지출 누계(추정)

표 5.6 공공기여 예상 납입 및 지출 누계(추정)

(단위 : 원)

분기구분	납입	납입누계	지출	지출누계
2010. 6				
2010. 9				
2010.12	65,515,957,500	65,515,957,500		
2011. 3	55,154,837,333	120,670,794,833		
2011. 6	126,069,608,000	246,740,402,833	56,318,206,481	56,318,206,481
2011. 9	124,233,531,917	370,973,934,750	90,109,130,370	146,427,336,851
2011.12	126,069,608,000	497,043,542,750	112,636,412,963	259,063,749,814
2012. 3	124,233,531,917	621,277,074,667	112,636,412,963	371,700,162,776
2012. 6	126,069,608,000	747,346,682,667	112,636,412,963	484,336,575,739
2012. 9	124,233,531,917	871,580,214,583	112,636,412,963	596,972,988,701
2012.12	126,069,608,000	997,649,822,583	112,636,412,963	709,609,401,664
2013. 3	124,233,531,917	1,121,883,354,500	112,636,412,963	822,245,814,626
2013. 6	126,069,608,000	1,247,952,962,500	112,636,412,963	934,882,227,589
2013. 9	124,233,531,917	1,372,186,494,417	90,109,130,370	1,024,991,357,959
2013.12	60,553,650,500	1,432,740,144,917	56,318,206,481	1,081,309,564,440
2014. 3	69,078,694,583	1,501,818,839,500	45,054,565,185	1,126,364,129,625
2014. 6			41,300,018,086	1,167,664,147,711
2014. 9			41,300,018,086	1,208,964,165,798
2014.12			41,300,018,086	1,250,264,183,884
2015. 3			41,300,018,086	1,291,564,201,970
2015. 6			37,545,470,988	1,329,109,672,958
2015. 9			37,545,470,988	1,366,655,143,945
2015.12			37,545,470,988	1,404,200,614,933
2016. 3			37,545,470,988	1,441,746,085,920
2016. 6			30,036,376,790	1,471,782,462,710
2016. 9			18,772,735,494	1,490,555,198,204
2016.12			11,263,641,296	1,501,818,839,500

잔금에서 발생하는 이자의 계산은 생략하고, 앞서 계산한 납입누계와 지출누계를 활용하여 분기별 기금의 잔고 추정액을 그래프로 작성하면 다음과 같다.

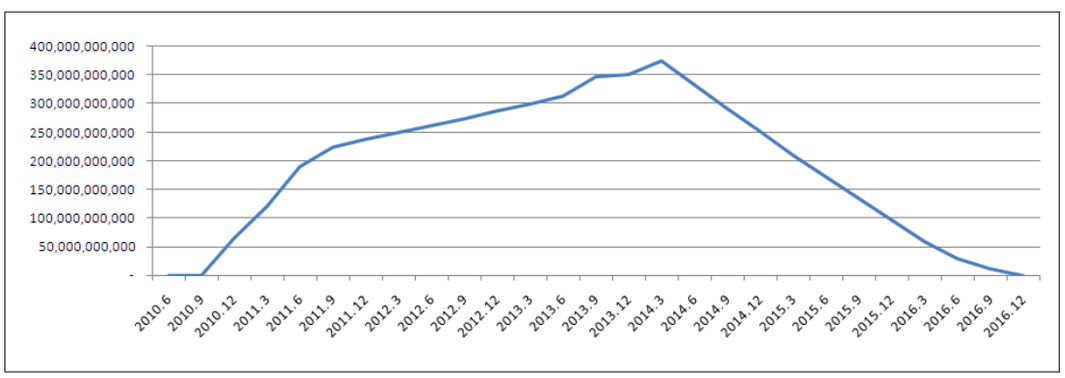


그림 5.11 분기별 지역발전기금 추정액(납입-지출)

기금집행에 따른 가상 캐쉬플로우에 따르면 관리·운용해야 할 분기별 금액은 2014년에 약 3,700억원 규모로 최고점을 이룰 것으로 예상된다. 하지만 이 캐쉬플로우는 현재 선정된 협상대상지만을 기준으로 하고 있다. 제도의 계속적 시행을 염두하고, 2009년 현재 16건에 대한 기금운영 총액 1조6백억원을 기준으로 2010년 10건 약 6천 6백억원, 2011년 5건 약 3천3백억원 규모의 기금이 추가적으로 형성된다는 가정을 하면, 향후 10년간 기금운영 총액은 약 2조원에 달할 것으로 추정된다.

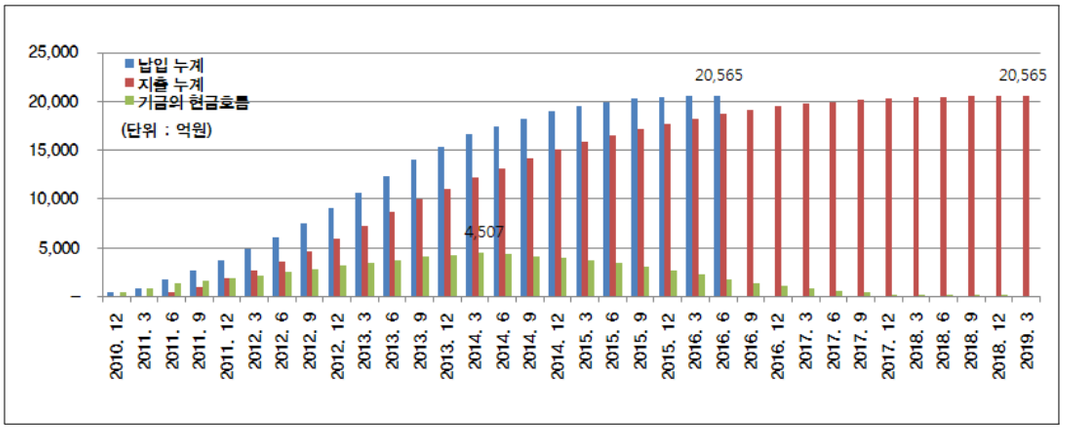


그림 5.12 협상대상 추가 선정시(가정) 기금의 캐쉬플로우

이를 연간 약 2천억원씩 운용한다고 가정하면, 이는 2009년 서울시 평균기금운용금액과 동등한 규모로 그 유효성을 실감할 수 있다.

법제화 방안

공익기여 이행(기부) 담보를 위한 법제화 필요

협상의 성과로 얻어지는 공공기여는 자발적인 기부의 형태로 기부약정서를 제출함으로써 이행되고 협약서의 형태로 이를 담보하고 있다. 협약은 민간과 공공(서울시)간의 계약에 행정처분의 부관을 더한 성격이라고 할 수 있는데, 현재 우리나라에는 개발협약제도를 규정한 법률이 부재한다.

사업계획을 인가함에 있어 사전에 그 조건에 관하여 합의하고 이를 '부관'으로 작성, 판례가 이를 적극적으로 수용하고 있다는 점에서 사실상 협약행위가 이루어지고 있다. 행정행위의 부관으로 시행하는 협약은 향후 정당성 및 이행여부를 법적으로 다루기가 어렵다. 협약 내용의 일부만 부당한 경우에도 해당부관 전체가 '부당결부금지의 원칙'에 다라 협약내용 전체 취소 판결을 받을 수도 있기 때문에 법적 안정성 확보가 중요하다.

공공과 민간의 협약체결 이후 민간이 기부를 미이행할 경우 공사중지나 준공허가 및 건물사용승인 거부와 같은 강제 방안을 활용할 수 있지만 송사에 들어갈 경우 위와 같은 이유로 승소를 장담할 수 없는 상황에 처할 수도 있다. 제소전화해조서를 활용한 방안도 제기되었으나 그 실효성, 포함내용, 범위 등에 대한 다각도의 검토가 추가적으로 필요하다.

영국의 계획의무(공익기여) 담보방안

영국의 경우, 공공기여금이 합목적적으로 사용되는지, 그리고 개발이 해당지역의 지속가능성에 기여하는지를 확인하기 위해 계획의무의 이행 여부를 지방계획당국에서 감시(Monitoring)하고 있다. 이들은 투명하고 효과적인 감시를 위해, 그리고 계획의무의 이행현황 정보를 손쉽게 확인할 수 있도록 하기 위해, IT Bases와 같은 표준화된 시스템(Standardised systems)의 사용을 장려하고 있다.

한편 계획의무 협약서는 법률 문서로서의 효력을 갖기 때문에, 협약서에 기술된 의무사항에 대하여 위반행위가 발생할 시, 구의회(District Council)에서는 위반의 정도를 고려하여 적절한 강제조치를 취할 수 있는 권한을 위임받는다.

강제조치를 취하기로 결정되면, 지역계획당국(구의회)은 위반행위자에게 무엇이 잘못되었으며 언제까지 어떻게 시정할 것인지를 통보. 이에 대하여 비협조시 벌금이 부과될 수도 있으며, 경우에 따라서는 형사상 처벌이 가해질 수 있다.

공식적 사전검토 제도로 정착하기 위한 법제화 구상

협상을 사전검토제도로 간주하여 협약체결 시 신속한 인허가 처리가 가능하게 하기 위해서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 건축법에 협상제도를 정식 도시계획과정으로 포함하는 것이 필요하다.

협상단의 협상력을 높이고 협상제의 효과를 높이기 위해서는 국토법 및 건축법 개정을 통해 협상의 결과를 도시관리계획 결정 및 건축허가의 요건으로 간주하여야 한다. 타결된 협상 합의 사항이 법적 권위를 인정받지 못하는 경우 서울시 협상단은 책임 있는 협상을 진행하기가 곤란하다. 또 개발자는 협상 타결 이후 형식적인 절차를 밟는데 추가 시간 및 비용을 투입해야 하므로 협상의 실효성 저하된다. 불확실성에 따른 위험배제도 불가하다.

협상조정위원회 및 협상단의 법적 권능의 범위를 한정하고, 협상의 투명성과 공정성을 담보하기 위한 장치도 마련할 필요가 있기 때문에 법제화는 제도시행과 함께 병행하여 진행되어야 한다.

서울특별시 도시계획변경 사전협상 지원에 관한 조례(안)

제1장 총 칙

제1조 (목적)

이 조례는 서울특별시의 지역 전략거점 육성과 균형발전을 도모하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률 등에 의한 도시관리계획 변경절차 이전 단계의 도시계획변경 사전협상 등에 관하여 필요한 기본적인 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

① “사전협상제“란 개발계획과 공공기여에 대한 사전 협상을 통하여 도시계획의 내용을 조정하고 우발이익의 합리적 사회공여 기준제시와 공공기여대상 및 설치지역 확대 등 지역균형발전을 지원하는 제도를 말한다.

② “사전협상 대상부지“(이하 “대상부지“라 한다)란 제1항의 제도를 시행하기 위하여 제3조 규정에 따라 선정한 부지를 말한다.

③ “사업제안자“(이하 “제안자“라 한다)란 제2항의 대상부지에 대하여 제1항의 사전협상을 서울특별시장에게 제안한 자를 말한다.

④ “용도변경 신청 평가단“(이하 “평가단“이라 한다)이란 제2항 대상부지 선정을 위하여 서울특별시장(이하 “시장“이라 한다)이 별도 구성한 평가조직을 말한다.

⑤ “공공시설“이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 의한 공공시설과 공공보행통로, 지하광장 및 대중교통 연결통로 등 이와 유사한 시설로서 도시계획위원회에서 타당하다고 인정하는 공공소유의 시설을 말한다.

⑥ “공익시설“이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 의한 기반시설 중 공공시설을 제외한 시설과 공공의 정책실현에 필요한 시설, 저소득층을 위한 기부프로그램 등에 소요된 비용 및 공용·광역적 시설로서 도시계획위원회에서 타당하다고 인정하는 공공소유의 시설을 말한다.

⑦ “공여시설“이란 공공성 확보를 위해 도시계획시설로 지정이 가능한 공공성용도 또는 상위계획의 실현 및 지역균형발전을 위한 전략용도의 시설로서 도시계획위원회에서 타당하다고 인정하는 민간소유의 시설을 말한다.

⑧ “공공기여“란 사전협상제 운용에 따라 공공 및 공익시설 등에 대하여 공익을 목적으로 공공에 설치·제공 또는 기부한 현물 또는 현금 등을 말한다.

⑨ “협상단“이란 사전협상 제안에 따라 협상을 진행하는 서울시와 자치구 및 제안자 등으로 구성된 조직을 말한다.

⑩ “협상정책회의“(이하 “정책회의“라 한다)란 사전협상제 운용에 따른 제안자의 사업계획 제안에 대한 의견을 통합적으로 조율하고 주요정책과 지침 등을 결정하기 위해 서울시에서 운영하는 회의를 말한다.

⑪ “협상조정협의회“(이하 “협의회“라 한다)란 사전협상제 운용에 따른 제안자의 사업계획 제안에 대하여 협상을 통한 조정과 대안을 도출하기 위하여 시장이 구성한 조직을 말한다.

⑫ “협상지원전문기관“(이하 “협상지원기관“이라 한다)이란 제안자가 제출한 제안서에 대하여 전문적인 검토를 수행하기 위해 시장이 지정한 기관을 말한다.

⑬ “협상운영지침“(이하 “협상지침“이라 한다)이란 사전협상제의 효율적인 운용을 위해 협상절차 및 운영기준 등에 대하여 시장이 정한 지침을 말한다.

⑭ “지역개발협력기금“(이하 “기금“이라 한다)이란 사전협상제 운용에 따른 공공기여 방안 등 지역의 발전 계획 집행에 필요한 자금을 확보하기 위하여 설치한 기금을 말한다.

그 밖에 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법령」 및 「서울특별시 도시계획조례」에서 정하는 바에 따른다.

제2장 사전협상 신청의 평가

제3조 (용도변경 신청서의 제출)

① 제3조제1항 규정에 의거 사전협상을 제안하려는 자는 다음 각 호의 사항이 포함된 “별표1“의 용도변경 신청서를 제출하여야 한다.

1. 토지소유권 현황

2. 관련계획 분석 현황

3. 도시계획변경 요청 내용

4. 용도와 규모 등 개략적인 사업계획 내용

5. 공공기여방안

② 시장은 용도변경 신청서를 접수할 경우 자치구를 경유할 수 있으며, 이 경우 자치구청장은 별표2의 의견서를 첨부하여 시장에게 제출할 수 있다.

제4조 (평가단의 설치 및 기능)

① 시장은 사전협상제 시행에 따른 대상부지 선정과 관련하여 다음 각 호의 사항을 수행하기 위해 도시계획 전문가 등으로 용도변경 신청 평가단을 구성 · 운영할 수 있다.

1. 평가기준의 작성

2. 신청서의 평가

3. 대상부지의 선정

4. 사업계획 및 공공기여방안의 적정성 검토

5. 그 밖에 사전협상제 운용을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 검토

② 평가단은 단장 1인과 간사 1인을 포함하여 5인이상 10인이하의 평가위원으로 구성한다.

제5조 (구성 및 운영)

시장은 평가단의 구성과 운영에 관하여 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 평가위원은 시도시계획위원회위원 및 도시계획, 경제, 교통, 건축 등 관련분야에 식견이 풍부한 전문가로 구성한다.

2. 단장은 시장이 임명하며, 평가단 사무를 처리하기 위하여 간사를 두되 간사는 서울시 사전협상제 운용 담당부서장으로 한다.

3. 평가단은 대상부지를 선정함에 있어 공정성, 투명성, 지역개발에 대한 형평성과 기여도 등을 고려하여야 한다.

4. 평가단은 사전협상제안 신청에 따른 타당성을 평가하여 협상대상 여부를 결정하되 특별한 사유가 없는 한 접수일로부터 60일 이내에 결정한다.

제6조 (사전협상 대상부지의 선정)

평가단은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대상부지를 선정한다.

1. 개발의 시급성 및 파급효과

2. 개발계획의 적정성

3. 권역별 또는 지역간 도시성장의 형평성

4. 기타 평가단에서 필요하다고 인정하여 별도로 정한 사항

제3장 도시계획변경 사전협상

제7조 (협상원칙)

시장과 제안자는 도시계획변경 사전협상을 진행함에 있어 상호 권익을 존중하고 신뢰와 성실의 원칙하에 신속한 협상을 진행하여야 한다.

제8조 (사업제안서)

제6조 규정에 의거 사전협상대상부지로 선정된 경우 제안자는 협상지침에 따라 사업제안서를 작성하여 시장에게 제출할 수 있다.

제9조 (협상조직)

① 시장은 도시계획변경 사전협상을 진행하기 위해 서울시와 자치구 및 제안자가 참여하는 협상단과 협상과정에서의 중재 및 합의 등을 위해 협의회를 구성 운영할 수 있다.

② 시장은 관련부서간 의견을 통합적으로 조율하고 주요 정책과 지침을 신속하게 결정하기 위해 협상 정책회의를 운영할 수 있다.

③ 시장은 제안자가 제출한 제안서에 대하여 전문적인 적정성 검토 등을 수행하기 위해 협상지원 전문기관을 지정할 수 있다.

제10조 (협상절차)

시장은 도시계획변경 사전협상제 운용과 관련하여 예비협상, 본협상, 협상이행 등 단계별 협상절차를 미리 정하고 예측가능한 제도의 운영을 위해 노력하여야 한다.

제11조 (감정평가기준)

시장은 제안자의 공공기여비율에 따른 공익시설의 공정한 가액 산정을 위하여 감정평가 절차 및 방법 등에 관한 기준을 정할 수 있다.

제12조 (공공기여시설의 계획 및 설치기준)

시장은 실효성 있는 공공기여의 이행을 위하여 공공기여시설의 배분 및 설치 등에 관한 기준을 정할 수 있다.

제13조 (협상조정협의회)

① 시장은 도시계획변경 제안자의 제안과 관련하여 다음 각 호의 사항을 수행하기 위해 도시계획전문가 등으로 구성된 협의회를 구성 · 운영할 수 있다.

1. 사업계획에 대한 조정

2. 협상가능 대안의 도출

3. 그 밖에 협상과정에서 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 검토

② 협의회는 의장 1인과 10인 내외의 위원으로 구성하며 구성원은 다음과 같다.

1. 공공측 협상단

2. 민간측 협상단

3. 시도시계획위원회위원, 협상지원전문기관 연구책임자, 도시계획, 법률, 경제, 교통, 건축 등 관련분야에 식견이 풍부한 외부전문가

③ 협의회의 의장은 외부전문가 중에서 공공과 민간이 협의하여 정한다.

제14조 (공공기여비율)

용도지역변경 및 도시계획시설폐지(복합화)에 따른 사전협상은 공익적 목적이 충분히 달성될 수 있도록 시장이 정한 공공기여비율 등에 따라 이행한다.

제4장 지역개발협력기금

제15조 (기금의 설치)

시장은 사전협상제 운용에 따른 공공기여방안의 수립·집행 등 지역발전계획의 집행에 필요한 자금을 확보하기 위하여 기금을 설치한다.

제16조 (기금의 조성)

기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 시의 출연금(일반회계 및 특별회계를 포함한다)

2. 사전협상제 운용에 따른 법인ㆍ단체ㆍ개인의 기부금 및 기타 수입금

3. 기금의 운용상 발생하는 수익금

제17조 (기금의 용도)

기금의 용도는 다음 각 호와 같다.

1. 사전협상제 운용에 따른 공공기여 실행에 필요한 비용

2. 지역발전 협력ㆍ지원시설의 설치 및 운영에 필요한 비용

3. 기금의 조성ㆍ관리 및 운용에 필요한 경비

4. 그 밖에 기금의 운용 목적상 그 활용이 필요한 사항

제18조 (기금의 관리 · 운용)

① 시장은 기금을 서울특별시금고에 별도의 계좌를 설치하여 예치 · 관리하되, 기금의 자금을 서울특별시재정투융자기금에 예탁할 수 있다.

② 시장은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 이행하게 하기 위하여 기금운용관 및 기금출납원을 두되, 기금운용관은 도시계획국장으로, 기금분임운용관은 사전협상제 운용 부서장으로, 기금출납원은 담당사무관으로 한다.

③ 이 조례에 규정되지 아니한 기금의 수입과 지출에 관하여는「서울특별시 재무회계규칙」이 정하는 규정을 준용한다.

제19조 (기금운용심의회의 설치)

기금의 조성·관리 및 운용에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시장 소속하에 서울특별시지역발전협력기금 운용심의회(이하 심의회라 한다)를 둔다.

1. 기금운용계획에 관한 사항

2. 기금의 조성 및 운용에 관한 사항

3. 기금의 결산보고에 관한 사항

4. 그 밖에 기금의 효율적인 운용을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제20조 (기금운용심의회의 구성)

①심의회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 행정⑵부시장이 하고, 위원은 다음 각 호의 자중에서 시장이 지명·위촉하는 자로 한다.

1. 업무 소관 또는 관련 실 · 국장

2. 도시계획 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

3. 서울특별시의회 의원

③위촉직위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

④시장은 심의회에 참석한 위촉직위원에 대하여 예산의 범위 안에서 수당 및 여비 등의 실비를 지급할 수 있다.

제21조 (기금운용심의회의 운영)

①심의회의 회의는 재적위원 3분의 1이상의 요구 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 소집한다.

②회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③이 조례에 규정한 것 외에 심의회 회의의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정한다.

제22조 (기금의 이익금 및 손실금의 처리)

①시장은 기금의 결산상 이익금이 발생한 때에는 이를 전액 기금으로 적립하여야 한다.

②시장은 기금의 결산상 손실금이 발생한 때에는 일반회계에서 이를 보전할 수 있다.

제5장 보 칙

제23조 (비용의 지원)

시장은 사전협상제 운용과정에서 전문가 및 주민설명회 개최, 권역 또는 지역발전계획의 수립 등을 위해 필요한 경우 예산의 범위 안에서 자치구청장에게 비용의 일부를 지원할 수 있다.

제24조 (운영세칙)

시장은 이 조례에 규정된 사항 이외에 평가단, 협상단, 정책회의 및 협의회 등의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 협상지침으로 정한다.

제25조 (수당 등)

평가단 및 협상조정협의회 회의에 참석한 외부전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 직무와 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제26조 (주민설명회 등)

협상조정협의회는 협상과정 중 주민 및 이해관계인, 유관기관 및 관계전문가의 의견수렴 등을 위해 전문가토론회 또는 주민설명회를 개최할 수 있다.

부 칙 (2009.12.)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.