제 3 장

협상조직과 절차

1. 협상원칙

서울시가 지향하는 도시관리계획변경 사전협상의 원칙을 정리하면 다음과 같다.

목표지향적 협상

기존 도시관리계획 변경에 있어서 공공은 정책목표 달성을 위한 창의적 계획의 수용이 부족하고, 개발억제 중심의 수동적 도시계획제도를 운영해왔다. 도시계획변경 사전협상에서 공공은 도시관리계획 변경을 수반한 민간 개발사업에 대해서 지침과 결정조서에 의존하는 매뉴얼 중심의 행정으로 계획고권을 행사하고, 일정 토지를 기부채납 받는 수구적 관행을 탈피해야한다. 그리고 '개발의 질 향상 및 공공성 제고'라는 목표를 위해서 적극적 참여와 개발자와의 파트너십 형성이 필요하다.

수동적 계획행정으로 저하되던 도시발전 잠재력를 끌어올리기 위해서는 능동적 계획행정체계를 확립할 필요가 있다. 현재 공공조직은 내부의 전문인력 부족으로 다양한 분야에 걸친 전문적 검토가 어렵다. 또한 부서별로 분절된 행정시스템은 의견조정이 곤란하여 모호한 종합의견으로 사업추진의 발목을 잡고 있다. 따라서 전문성과 재량이 있는 협상조직으로 서울시의 협상역량을 결집해야 한다. 서울시의 재량으로 어려운 부분은 외부전문가 및 전문기관을 적극적으로 활용하여야 한다. 그간 상충되어 왔던 부서별 의견을 취합하기 위해 부서간 의견 조정이 가능한 조직위상을 확보하고 단일한 협상창구를 통해 관련부서의견을 수렴 조정하여 명료하고 압축적인 협상을 진행할 수 있어야 한다.

목표지향적 협상을 위해서는 능동적 계획행정체계와 더불어 개발에 따른 부영향 저감과 개발효과 극대화를 위한 합리적인 공공기여 배분기준 마련도 필요하다. 정해진 매뉴얼에 따라 일률적으로 토지를 기부채납 받는 것이 아니라 공공이 능동적으로 전문적 검토를 통해 정책목표 실현과 당해 부지 개발에 필요한 공공성을 정의하고, 적극적인 협상을 진행하여 이를 협상의 결과물로 도출해 낼 수 있어야 한다.

투명한 협상

도시관리계획의 변경은 토지소유자의 노력과는 무관하게 그 자체가 막대한 계획이득을 창출할 뿐만 아니라 주변지역에 큰 영향을 끼침에도 불구하고 시민들의 참여기회가 제약된 불투명한 계획변경으로 특혜시비가 계속되어왔다. 특혜시비는 경직된 도시계획제도 운영을 부추기고, 도시계획제도 운영이 경직되어 갈수록 개발자는 수익성을 극대화하여 개발이익을 사유화 하려는 악순환을 가져온다. 악순환을 단절하기 위해 여론수렴 및 협상내용에 대한 공개로 단절 개발의 외부영향을 저감하고, 개발이익을 효과적이고 공정하게 사회에 환원할 수 있는 공정한 공공기여 도출을 위해 투명한 협상진행과 이를 운영할 조직이 필요하다.

투명한 협상을 위해서는 다양한 이해 당사자들의 참여로 '좋은 개발'에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 협상과정 및 결과를 공개해 시민의 의견을 수렴하고, 대규모 부지 개발이 부지를 소유한 특정 대기업에 대한 특혜가 아니라 '좋은 개발 및 지역사회 실현'이라는 사회적 동의가 형성되어야 한다. 때문에 협상과정에서 객관적인 의견수렴을 주관하고 공공기여 이행에 대한 모니터가 가능하도록 권능과 독립성을 지닌 관찰·조정기구의 설치도 검토되어야 한다.

체계적 협상

도시관리계획변경 사전협상제도 시행에 있어 개별적·임의적 제도로 협상을 운영한다면 정책신뢰도가 실추될 수밖에 없다. 체계적 협상은 그간의 일관성 없고 경직된 관행에서 벗어나 유연한 협상과정 및 결과를 관리하는 과정에서 일관된 정책목표를 견지하고 제도 안정성을 얻고자 함이다.

표준화된 절차 및 지침을 사전적으로 제시하여 민간이 개발계획에 참고하고, 공공측의 재량권한 범위를 정함으로써 민간 개발자에게 예측가능성을 바탕으로 한 신뢰가 형성될 수 있도록 해야 한다. 또한 실효성 있는 제도 운영수단 마련을 위해서는 제도적 근거를 부여하는 조례 제정도 필요하다. 더불어 협상의 결과물인 공공기여의 종류가 다양해지고 설치 위치가 확대됨에 따라 공공기여의 이행관리를 위한 제도운영수단도 마련될 필요가 있다.

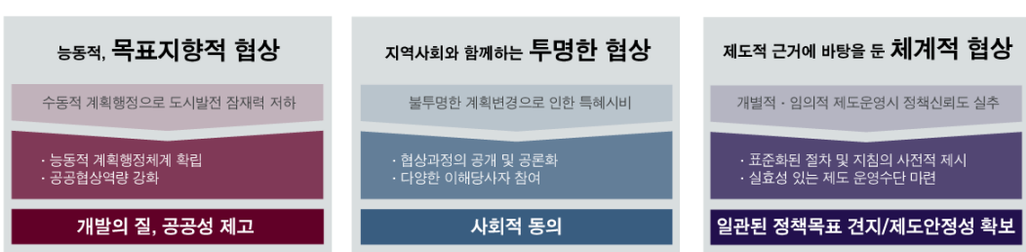


그림 3.1 협상방향

2. 협상조직

서울시 협상역량의 결집

공공측 협상단의 협상력 지원체계 마련

대부분 도시관리계획변경 사전협상의 협상당사자는 공공과 민간으로 설정된다. 민간은 당해부지의 개발을 위해 오랜 시간을 고민해왔고 그 내용을 협상으로 제안해오는 것이다. 이에 대응하여 공공이 성공적인 협상을 이끌어내기 위해서는 협상력을 키울 필요가 있다. 협상력은 물리적인 힘과는 다른 것으로 다른 협상주체와 동등한 경쟁상태를 만들고 정당성과 권위를 확보하면 생기는 힘이다. 전문성, 정보와 시간은 협상력의 원천이다.1)

공공의 기존조직은 민간에 대응하는 협상력을 가지기에 부족한 부분이 있다. 우선 전문인력의 부족으로 협상안건에 대한 다양한 방면의 전문적 검토 및 대안설정이 어렵다는 점이다. 협상안건에 대한 집중적 실무검토를 위해서는 법률·재무·도시계획·설계·건축·부동산 등 다양한 전문인력으로 구성된 강력한 협상조직이 필요하다. 조직자체에 협상전문인력을 충원하거나 외부 전문가 및 기관을 활용한 외부 지원체계를 마련하여 전문성을 제고하여야한다.

다음으로 부서별로 다양한 의견들을 통합 조정하여 도시관리계획 변경과 관련된 정책 및 지침을 신속하게 처리할 수 있는 일원화된 창구가 없다는 점도 부족한 부분이다. 명확한 정책목표아래 하나의 소리로 의견조율을 하지 못하고 서로 다른 부서의 의견협조만 구하는 미루기식 행정은 시간을 효율적으로 사용할 수 없게 할 뿐만 아니라 공공정책의 정당성과 권위확보를 어렵게 한다. 관련 실·국의 의견을 통합적으로 조율하고 신속한 정책결정을 가능하게 하는 조직위상의 확보로 내부지원체계를 공고히 할 필요가 있다.

1) 김병국, 2002, “비즈니스협상론(개정판)”, 리드리드출판 참고

외부 전문가 및 기관을 활용한 전문성 제고

협상과정에서 공공은 민간이 제출한 사업계획에 대해 각종 타당성 검토를 수행할 필요가 있다. 하지만 행정 내부에 검토기관을 설치하여 직접 타당성 검토를 수행할 경우 공공(서울시)은 개발자에게서 타당성 검토비용으로 수수료 형태의 금전적 대가를 받을 수 없고, 적정인력 충원이 곤란하며 협상당사자로써 검토결과의 신뢰성에 대해 이의를 제기 당할 수도 있다. 따라서 각종 타당성 검토의 비용처리의 적법성과 검토결과의 공정성 유지를 위해 제3기관에 해당업무를 의뢰하는 방안이 타당하다.

기존 대규모 부지의 도시관리계획 변경절차는 민간이 제출한 사업계획서의 타당성 검증이 필요한 경우 각 부분에 대한 타당성 검토 용역을 별도로 발주하는 형태로 진행되어왔다. 별도로 발주된 타당성 검토용역이 장기화됨에 따라 사업추진이 표류되거나, 검토된 내용에 대해 관련부서협의가 이루어지는 경우에도 부서별 의견이 상충되고 종합의견이 모호하여 사업에 난항을 겪는 일이 보통이었다. 하지만 협상지원을 전문으로 하는 지원기관을 두어 사업계획의 타당성을 집중 검토한다면 별도용역을 발주해 장기간 소요되던 기존 사업의 타당성 평가를 검토지원기관의 일원화된 창구로 수행하여 간소화 할 수 있고 민간이 제출한 개발계획에 대한 신속하고 전문적인 검토와 실효성 있는 대안을 제시할 수 있으리라 기대된다.

협상당사자의 합의하에 개발규모에 비례한 용역금액으로 사업계획서의 타당성 평가를 위탁받은 제3기관(이하 '협상지원 전문기관')은 도시계획·교통·환경·경제·부동산개발·법률분야 등의 전문적 검토가 가능해야 한다. 해당금액을 활용해 토지감정평가·교통영향평가 등을 발주하고 도시계획·도시설계·건축 등에 대한 적정성을 검토하여 실효성 있는 대안을 제시할 수 있다. 협상지원 전문기관 내에서 해소할 수 없는 특정 분야에 대해서는 외부에 위탁하여 전문 검토의견을 제시할 수 있다. 집중적인 검토와 신속한 대응을 목표로 하는 만큼 협상지원 전문기관은 기존 연구조직 이외에 협상을 위한 평가 업무를 전담하는 조직을 마련할 필요가 있어 보인다. 또한 사업제안서를 검토한 연구책임자는 협상테이블에 참여하여 검토의견을 개진하는 방법을 통해 협상의 전문성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

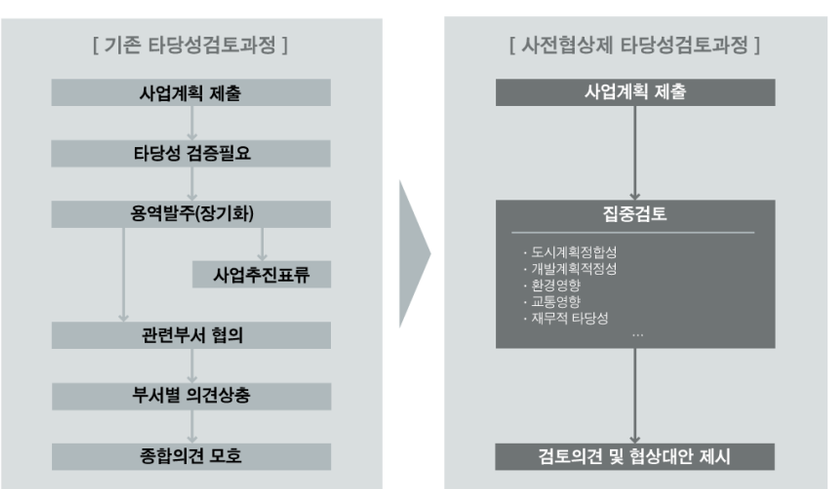


그림 3.2 기존 타당성검토과정과 도시계획변경 사전협상에서의 타당성검토과정 비교

부서간 의견 조정 가능한 조직위상 확보

도시관리계획 변경은 주택국, 도시교통본부, 도시계획국, 경영기획실 등 시장 산하의 다양한 실·국의 정책결정을 필요로 한다. 각 부서들은 부서별 관리계획 및 지침의 매뉴얼에 따라 도시관리계획 변경에 관한 의견을 제시하는데, 도시기본계획이라는 큰 틀 아래 작성된 관리계획이지만 상세한 부분에서는 같은 변경내용에 대해서도 다른 지침을 가지고 있기 마련이다. 공공은 부서별로 다양한 의견들을 통합 조정할 수 있는 조직위상을 확보하여 하여 공공 내부에서도 공공측 협상단의 협상력을 지원할 수 있어야 한다.

일부 공공기여와 협상진행에 대한 행정적 지원에 관한 사항을 제외하고는 대부분 행정2부시장 산하의 실·국들이 도시관리계획 변경 사전협상에 관여하게 되므로, 공공은 행정2부시장 산하에 관련 실국장이 참여하는 회의(이하 '협상정책회의')를 운영하여 부서간 의견을 통합적으로 조율하고 협상과 관련된 주요 정책 및 지침을 신속하게 결정하도록 한다.

협상정책회의는 본격적인 협상에 앞서 개최되어, 협상의 방향 및 범위에 대한 지침을 시달할 수 있도록 한다. 사업계획이나 공공기여에 관한 협상이 진행되는 중간에도 진행 내용에 대해 필요할 때마다 협상정책회의를 진행하여 협상결과의 변화에 대응할 수 있도록 한다.

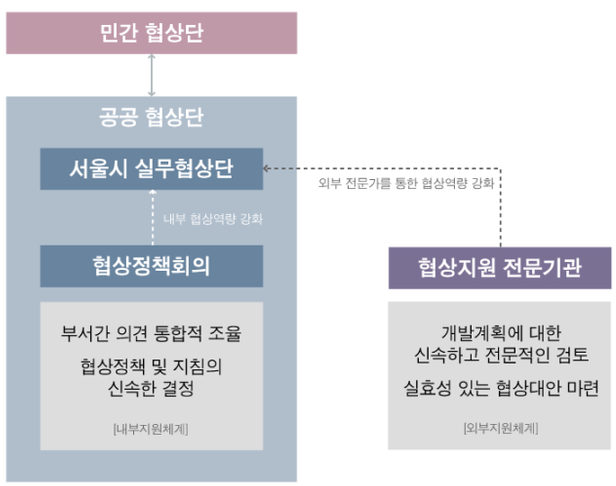


그림 3.3 서울시 협상역량 지원체계

유사기관 검토: 한국개발연구원내 공공투자관리센터(PIMAC)

PIMAC 조직

공공투자관리센터(PIMAC)는 매년 50~60건을 검토하고 있으며, 변호사 2인, 회계사 수인 등 각종 분야별 전문가로 구성되어 있다. 이들 중 60%는 한국개발연구원 조직과 겸직형태로 운영되고 있다. 최초에는 국토연구원산하에 금융, 회계, 법률, 기술(도시계획, 교통) 전문가로 구성된 민간투자지원센터로 출범하여 지금의 공공투자관리센터(PIMAC)로 확장 이전하였다. 변호사 및 기술사는 기본 인력이나, 협상지원 전문기관에서 항시 고용이 어려울 경우, 특정 법인과 기간제 계약을 맺어 아웃소싱(out-sourcing)하는 방법도 검토할 수 있을 것이다.

표 3.1 PIMAC의 조직

설립배경	· 국토연구원 산하 금융, 회계, 법률, 기술(도시계획, 교통 등) 전문가로 구성된 민간투자 지원센터로 출범 · 한국개발연구원 공공투자관리센터로 확장 이전
활동	· 매년 50~60건의 민간투자사업 검토
주요 인력	· 업무담당자 외 변호사, 회계사, 기술사 등 각종 분야별 전문가로 구성 · 상근인력 중 약 60%는 한국개발연구원 겸직 형태임

민간투자사업 검토절차

검토 절차는 크게 정부고시사업과 민간제안사업으로 나뉘는데, 주요한 검토사항은 선정의 공정성과 사업시행조건의 적정성이다. 적격성 조사는 비용편익분석, 재무성분석(필요시), 민간대안과 정부대안의 비교로 이루어진다. 공공투자관리센터(PIMAC)의 공공성 확보방안을 담보하는 가장 주요한 기제는 경쟁절차이다. 이를 통해 공정성과 공공성을 최대한 확보하게 되며, 민간제안과 공공이 직접 수행하는 대안을 비교함으로써 이차적인 검증을 하게 된다.

표 3.2 민간투자사업 검토

주요 검토사항	· 사업 선정의 공정성 · 사업시행조건의 적정성
적격성 조사	· 비용편익분석, 재무성 분석 · 정부대안 / 민간대안 비교
사업시행자 지정	· 제안내용 공고를 통하여 공개적으로 사업시행자 모집(경쟁) · 사업자 선정의 공정성과 사업내용의 공공성 확보
검토비용	· 사업비 2천억원 미만 : 사업자 납부 (약 4천만원) · 사업비 2천억원 이상 : 정부 부담

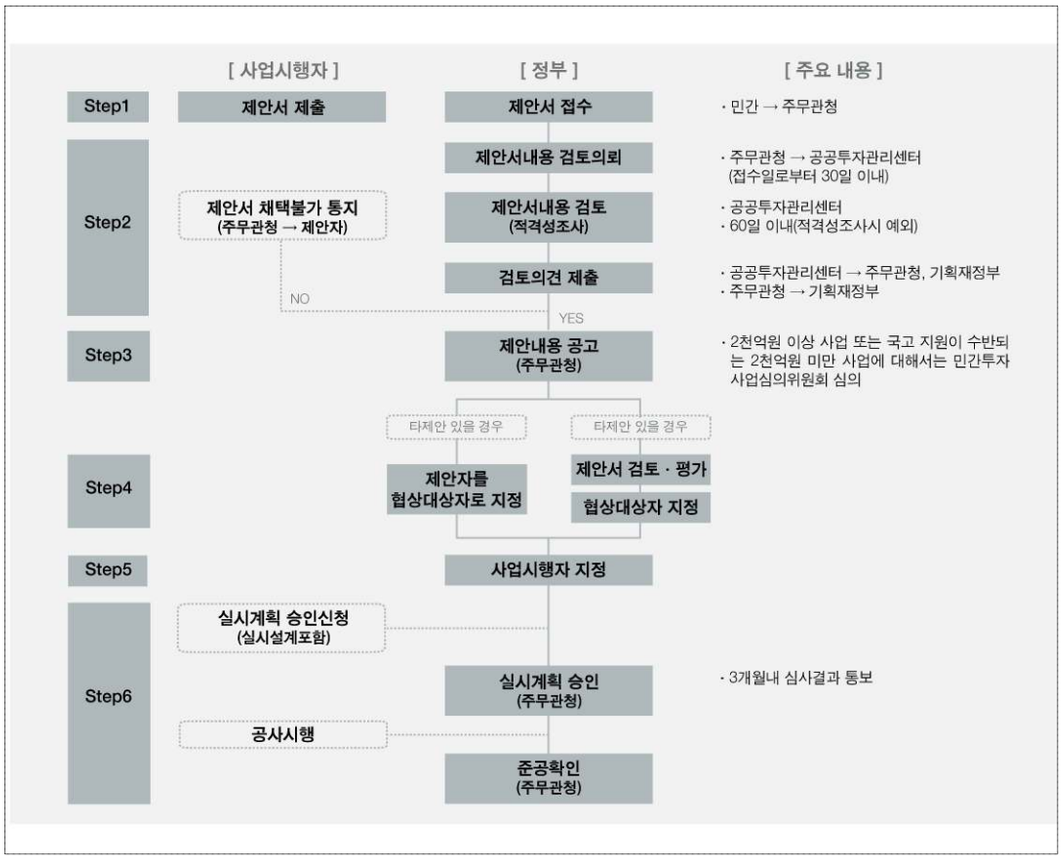


그림 3.3 민간투자사업 검토절차

협상관련 주요 내용

공공투자관리센터(PIMAC)는 정부의 위임을 받아 협상 당사자가 되기도 하는데, 실제 협상에는 정부 관련부처 담당자 2인, 정부 대리자인 공공투자관리센터 담당자, 공공투자관리센터에서 위임받은 금융·법률 등 분야별 전문가, 민간컨소시엄 담당자가 참여하며, 관계자 외에는 배석할 수 없다. 협상은 자세한 실무사항에 대해 실무담당자간에 시행되는 실무협상과 대표들이 참석하여 주요 의사결정사항을 합의하는 본 협상으로 구성된다. 검토비용은 총 사업이 2천억원 미만의 경우 약 4천만원 정도를 사업자가 납부하며, 2천억원 이상의 경우 정부가 부담한다. 정부가 협상을 의뢰할 경우 주관 부서가 공공투자관리센터에 약 4천만원의 협상비용을 별도로 지불한다. 검토비용의 수납 근거는 법률로 정하고 있다.

표 3.3 협상관련 주요내용

협상단 구성	· 정부 관련부처 담당자 · PIMAC 담당자 · PIMAC에서 위촉한 금융·법률·기술사 등 분야별 전문가 · 민간 컨소시엄 담당자
협상과정	· 실무협상 : 실무담당자간 자세한 실무사항 협상 · 본 협 상 : 사업대표자 등 참여하여 주요 의사결정사항 협상
협상기간	· 간단한 사업의 경우, 6개월(1주에 1~2회 실무협상회의 개최) 소요
협상비용	· 약 6개월 협상시 4천~6천만원 · 정부가 협상의뢰하는 경우, PIMAC에서 상기 협상비용 지불

협약서 작성

실시 협약은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 법적 준수사항이다. 최종계약은 공개되지 않으나, 사업의 종류에 따라 고유한 표준실시협약을 토대로 협약서가 작성되며, 표준실시협약은 홈페이지에 공개되어 있다. 계약내용을 이행토록 담보하기 위하여 이행보증금을 예치토록 하고 있다.

표 3.4 실시협약 관련내용

법적 근거	「사회기반시설에 대한 민간투자법」
협약서 작성	· 사업 종류에 따라 마련된 '표준실시협약(안)' 을 기준으로 협상내용 포함해 협약서 작성 · 최종 협약서는 법적 준수사항임
이행담보	· 계약내용 이행 담보를 위하여 이행보증금 예치

도시관리계획변경 사전협상제와의 차이

도시관리계획변경 사전협상제도에 다른 협상이 서울시의 행정재량범위 내에서 이루어지는 협상인 반면, 공공투자관리센터의 협상은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거한 협상으로서, 협상결과 이행에 있어 분쟁의 소지가 적다고 볼 수 있다.

민간투자사업은 원제안자와 무관하게 경쟁을 통해 사업시행자를 선정하므로 제안 합리성이 검증될 수 있다. 반면 토지소유자 즉 사업시행자가 정해진 상태에서 협상을 진행하는 도시관리계획변경 사전협상제는 개발계획의 합리성과 공공성을 입증하기 위한 별도의 노력이 필요하다.

협상중재자의 필요성 검토

제3자의 조력에 의한 협상조정 필요

제3자의 도움을 받아 이루어지는 협상(assisted negotiation)은 제3자의 도움을 받지 않는 당사자끼리의 협상(unassisted negotiation)에 대한 보완적 장치이다. 실제에 있어서 도시관리계획 변경의 대부분은 당사자끼리 만의 협상을 성공적으로 이끌기 위한 필요조건을 갖추지 못하고 있다.2) 즉 대부분의 도시관리계획 변경 협상은 매우 복잡하고 영향을 받는 집단을 간단히 규정하기 어렵고 그들의 이해관계가 복합적으로 얽혀있기 때문에 당사자끼리만 협상을 할 때 사회적 동의를 이끌어가기가 어려운 것이다. 힘의 불균형 또한 제3자의 도움이 없는 분쟁자끼리 만의 직접적인 협상을 가로막을 수 있기 때문에 도시계획변경 사전협상에서 제3자의 조력은 협상의 성공을 위해 필요한 요소이다.

협상분쟁 당사자간(공공과 민간)의 동의 아래 제3자가 개입하는 형태로 협상이 진행되면 이를 조정(調停, meditation)이라고 부른다.

협상과정에서 주요한 역할을 하는 제3자의 유형으로는 알선자, 조정자, 중재자, 재정자의 4가지 유형으로 나눌 수 있고 이들의 역할과 내용은 표 3.5와 같다.

표 3.5 협상의 제3자 유형

유형	목적	구조	전략	장점	단점
알선자 (conciliator)	·관계의 안전성 ·분쟁당사자 조정	·비공식적 ·매우다양	·관계에 기초	·생산적 상호 작용을 위해 필요	·시간소요 ·감정적 어려움
조정자 (mediator)	·특정문제의 해소 ·분쟁당사자 조정	·다소 공식적이지만 매우 유연 ·일반적으로 특정절차 이용	·문제에 초점, 관계는 부차적	·당사자가 결과 통제 ·비용저렴	·관계에 관련된 문제는 성공에 어려움
중재자 (arbitrator)	·당사자를 대신한 문제결정 ·구속력 없음 ·제3자가 결과결정	·공정한 공식적 과정(각 당사자가 구술하고 중재자가 결정) ·중재자가 규칙에 관한 상당한 재량 보유	·정보수집/결과결정 ·관계에 초점을 맞추지 않음	·신속/효율 ·결과가 필요하고 관계가 문제되지 않을 때 효율적	·알선이나 조정을 거치지 않고 남용할 가능성
재정자 (adjudicator)	·법적구속력을 가진 결과 도출 ·법적문제의 해결	·매우 공식적(구체적인 규칙과 법률이 전과정을 이끎)	·증거수집 ·사실결정 ·결정	·문제에 대한 최종 해결책 제공	·가치갈등에 부적합

도시관리계획 변경 사전협상에 필요한 조정의 형태에 대해 다양한 검토와 논의가 있어왔는데, 가장 큰 이슈는 협상에 참여한 제3자의 재결권 행사여부였다.

2) 서울시정개발연구원, 1994, 도시개발사업 수행을 위한 협상연구

먼저 협상 당사자간에 합의가 도출되지 않는 부분에 대해서 쌍방의 합의하에 인정된 제3자가 객관적인 입장에서 의사결정을 내려주고 이에 대해 협상당사자가 승복하는 재결(arbitration)의 형태로 '협상조정 위원회(가칭)'가 제안되었다. '협상조정 위원회'는 ①협상과정의 투명성과 공정성을 감시 ②협상으로 도출된 공공기여를 평가하고 적정성을 자문 ③체결된 협약내용의 적법성 및 타당성 검토 ④협상 방향의 권고 ⑤협상과정 공개 및 시민의견수렴 주관하는 역할을 가지는 것으로 구상되었다. 위원회의 구성은 힘의 균형과 공정성 확보를 위해 서울시, 자치구, 사업자가 각각 2인씩 동수 추천한 관계자와 도시계획위원 2인으로 하고, 이 위원회에는 도시계획위원회 수권 소위원회의 위상을 부여하는 제안이었다.

이렇게 제안된 '협상조정 위원회'는 공정하고 효율적인 협상진행이 가능하지만, 협상조정위원회에게 과도한 권한이 부여되고 알선이나 조정을 거치지 않고 남용하는 문제가 발생할 소지가 있다고 판단되었다. 또한 '협상조정 위원회'가 재결권을 가지게 되더라도 최종 결정권을 가진 도시계획위원회의 감독·자문 하에 의사결정을 내려야하기 때문에 옥상옥(屋上屋)이 될 수 있다는 우려가 있었다. 따라서 도시관리계획변경 사전협상에서의 조정은 재결권을 가진 '위원회'의 형태보다는, 협상테이블 내부에 함께 참여하여 양측의 이해를 교환 및 중재하고 진행자문(process consultation)의 형태로 생산적이고 합의 가능한 대안을 도출하는 방향으로 이루어질 수 있는 '협의회'의 형태로 재구상 되었다.

협상조정협의회에서의 제3자의 역할

'협상조정 위원회'보다 좀 더 협상테이블에 가깝게 제안된 '협상조정 협의회'는 공공 및 민간측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체로 ①사업계획과 공공기여에 대한 양측의 이해를 교환 및 중재 ②합의 가능한 대안 도출 ③협상과정 중 다양한 이해관계자 및 전문가 의견을 수렴하는 역할을 가진다. 협상조정협의회는 각 협상건마다 별도의 협상조정 협의회를 구성하여 운영하고, 회의는 협상기간 동안 정기적으로 개최한다. 협상조정협의회는 의장 및 위원 10명 내외로 구성되며 구성원은 다음과 같다.

· 공공측 협상단

· 민간측 협상단

· 외 부 전 문 가 : 도시계획위원회 위원, 협상지원 전문기관 연구책임자, 기타 공공과 민간이 협의하여 정한 전문가

여기서 외부전문가는 제3자로 협상조정협의회에 참여하게 되는데, 협상에 있어서 제3자란 분쟁당사자들 스스로 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 갈등에 참여하는 중립적인 개인을 말한다.

제3자의 유형에서 알선자(conciliator)는 비공식적 구조를 가진다는 점에서 투명하고 체계적인 협상에 어려움이 있고, 앞서 살펴본 도시관리계획변경 사전협상에서의 조정의 유형과 재결권을 가지는 '협상조정 위원회'에 대한 우려를 고려할 때 중재자(arbitrator)의 역할도 부적합하다. 따라서 '협상조정 협의회'에서 제3자는 당사자가 결과를 통제 하여 합의에 이를 수 있도록 조력하고, 특정 절차를 이용하는 공식적인 구조로 투명하고 체계적인 협상이 가능한 '협상 조정자(mediator)'의

역할을 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 물론 협상 당사자간 의견 조율이 어려운 부분에 대해서 제3자(외부전문가)의 도움을 받아 대안을 함께 고민할 수는 있지만 그 논의 결과가 구속력을 가질 수는 없다. 즉, 제3자가 제시한 의견을 협상 당사자가 의미 있는 대안으로 존중하게 되나 만일 당사자간 의견조율이 불가능할 경우 제3자가 중재자나 재정자처럼 이를 강제 조정할 수는 없는 것이다.

협상조직도

표 3.6 각 협상조직의 역할, 구성 및 운영

구분	역할	구성	운영
공공측 협상단	·개발자와 협상진행 ·협상안건 검토 및 대안설정 ·전문기관 타당성 검토 의뢰	·도시계획국 주관, 관련부서 과장 T/F ·도시계획, 법무, 경제 분야의 외부 전문가 포함 ·서울시 고문변호사 등으로 실무 협상지원 자문단 구성, 운영	·협상안건에 대한 집중적 실무검토 ·관련 실·국 의견 조율, 신속한 정책결정 ·외부전문 검토기관의 지원체계
협상정책회의	·협상관련 주요 정책 및 지침 결정 ·부서간 의견 조율	·관련 실·국·본부장으로 구성 ·행정2부시장 주재	·협상이전 및 협상기간 중 필요에 따라 수시 운영
협상지원 전문기관	·개발자가 제출한 사업제안서의 적정성을 신속하고 전문적으로 검토 ·실효성 있는 대안 제시 ·해당협상조정협의회에 참여하여 검토의견 개진	·도시계획·교통·환경·경제·부동산개발·법률분야 등의 전문적 검토가 가능한 서울시 외부 전문기관 활용	·공공측 협상단이 전문분야 기술검토를 위한 위탁계약 ·특수분야는 전문기관의 계약으로 외부 위탁 또는 기간제 고용

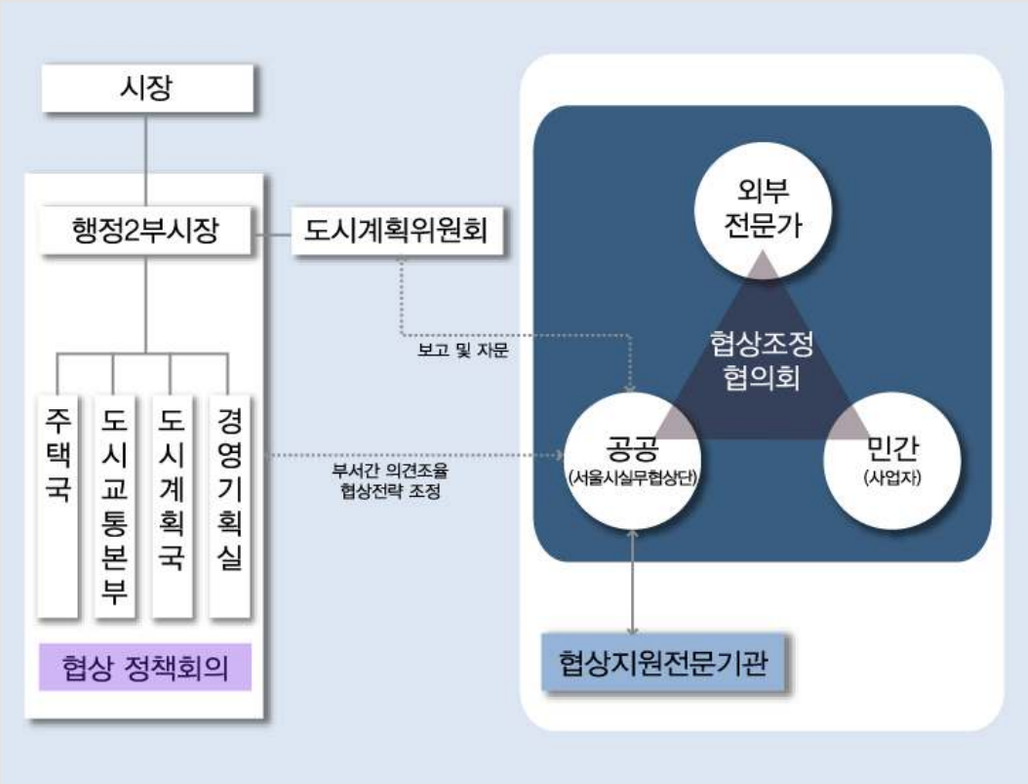


그림 3.5 협상조직도

3. 협상추진절차

공공도시계획과 민간개발계획의 통합

협력적이고 유연한 계획관리 수단으로의 사전협상제

계획의 공공성을 제고하기 위해 민간개발계획 수립을 공공이 관리하는 방식은 시기에 따라 3가지로 구분될 수 있다. 우선 개발계획 수립 이전에 관리하는 방식으로 '지침(Guideline)'이 있다. 지침은 수동적이며 사전적인 성격을 가지기 때문에 경직되어 있고 예측불가의 상황에 대한 대응이 불가능하다는 단점이 있다.

'심의'는 민간 개발계획 수립 이후에 관리하는 방식으로 수동적이고 사후적이다. 대부분의 대규모 부지 개발계획이 심의의 방식으로 관리되어져 왔다. 심의는 개발계획의 제출과 심의, 심의후 수정 및 재심의가 반복되면서 소모적인 전개가 진행되어 신속한 대응이 어렵고, 심의위원의 심의의견에 따른 수정이 민간이 임의적인 해법으로 이루어지기 때문에 구체적 대안의 형상화가 어렵다는 단점이 있다.

표 3.7 공공의 민간개발계획 관리유형

관리유형	지침	공공계획	심의
적용시기	·민간개발계획수립 전(前)	·개발계획수립 중(中)	·개발계획수립 후(後)
특성	·수동적 ·사전적	·적극적, 협력적 ·동시성	·수동적 ·사후적
장점		·고민공유에 효과적 ·생각의 구현 용이 ·시간단축 가능	
단점	·경직성 ·예측불가의 상황에 대한 대응 불가		·과정반복으로 인한 시간소모 발생 ·구체적 대안의 형상화 어려움

한편 공공이 민간의 개발계획수립에 동시에 함께하는 방식으로 '공공계획'이 있는데, 이는 '지침'과 '심의'보다 적극적이고 협력적인 성격을 가진다. 공공계획은 양자간의 고민공유에 효과적이며 대안에 대한 구현이 용이하다. 또 사후에 심의가 진행되더라도 공공계획과정에서 많은 부분을 미리 공유하였기 때문에 시간의 단축이 가능하다는 장점이 있다. 따라서 공공도시계획과 민간개발계획을 통합하여 협력적이고 유연한 개념의 계획관리 수단으로 사전협상제를 도입할 필요가 있다.

협상목표 실현을 위한 추진구조

공공의 도시계획과 민간의 개발계획이 통합된 협상의 추진은 '개발의 질 향상 및 공공성 제고'라는 협상목표를 바탕으로 '개발계획'과 '공공기여'라는 중요한 두 개의 축을 가진다.

우선 개발계획(안)과 공공기여 의향에 대해 밝힌 민간의 협상신청에 대해 협상과정에서는 다양한 주체가 참여하여 개발계획의 합리성과 공공기여의 적정성을 검증할 수 있어야 한다. 외부 검토지원기관인 협상지원 전문기관의 검토 및 참여는 검토내용의 신뢰성 및 전문성을 보장한다. 협상조정협의회는 다양한 이해관계자와 전문가의 의견을 수렴하고 협상주체간 합의를 이끌어 낸다는 점에서, 도시계획위원회와 건축심의위원회의 선행자문은 이후의 신속한 후속조치를 보장한다는 점에서 다양한 주체의 참여는 과정과 결과의 정당성을 담보한다.

개발방향 및 공공성, 개발영향 및 지역적 연계성, 토지이용 효율성, 설계 적합성 면에서 합리성이 검증된 개발계획(안)은 좋은 개발계획 내용으로 협상성과가 발현된다. 개발환경에 필수적인 공공시설과 지역환경 개선을 위한 공익시설, 균형발전 및 사회적 형평성을 제고하는데 적정하다고 평가된 공공기여는 그 시설의 명칭·종류·위치·규모 및 성능·가액·제공방법(현물/현금)·제공시점·귀속주체 등이 명확히 기재된 공공기여명세를 협상성과로 가진다.

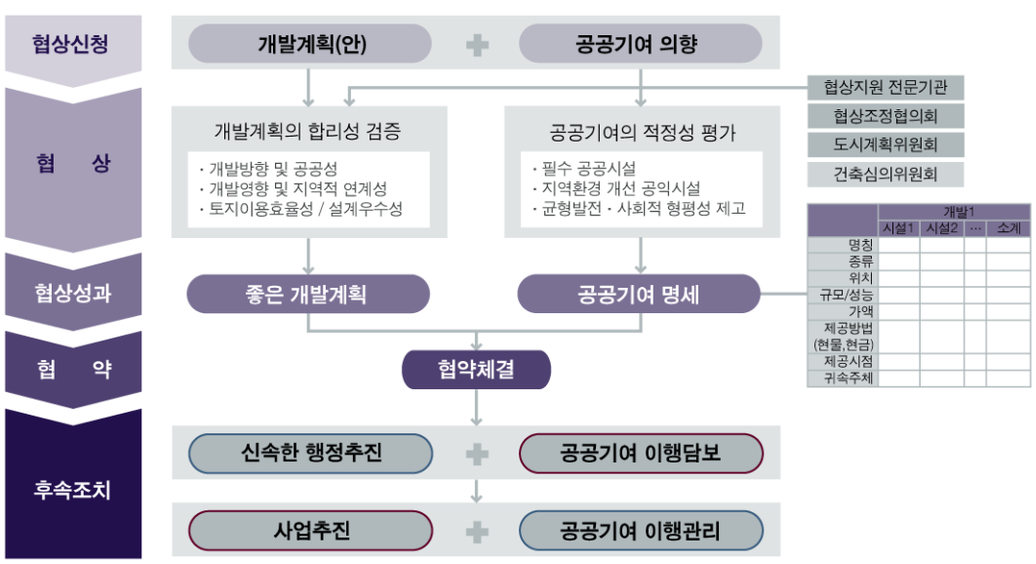


그림 3.6 협상의 추진구조

이상의 협상성과에 대한 협약체결이 이루어지면 공공은 신속한 행정절차로 민간의 사업추진을 보장하고, 민간은 공공기여 이행을 담보함으로써 공공의 공공기여 이행관리를 가능하게 한다.

기정관련 법정계획 및 사업절차와의 관계 설정

기정관련 법정계획 및 사업절차

기존의 대규모 부지개발계획은 크게 '도시관리계획', '건축', '시행'의 3단계로 이루어진다. 도시관리계획 단계는 도시관리계획변경(안)의 작성부터 심의 및 고시에 이르는 과정이다. 상위·관련계획을 바탕으로 민간 개발자가 작성한 도시관리계획변경(안)을 제출하면 부서협의, 주민공람 및 시의회 의견청취를 거쳐 도시계획위원회의 심의를 받게 된다. 이 과정에서 심의가 부결되는 경우 심의의견을 바탕으로 계획안을 수정하고 재상정하는 절차를 반복하게 되며 수정의 정도는 예측가능하지 않다. 심의를 통과한 도시관리계획변경(안)의 변경고시로 이 단계는 마무리된다.

도시관리계획의 변경은 보통 개발계획을 수반하기 때문에 변경고시 이후에 민간은 건축계획 단계를 거치게 된다. 건축설계(안)은 직접 작성되거나 현상설계 등을 통해 공모되기도 하는데 선행되는 도시관리계획 지침이 없는 대상지에는 민간이 임의적인 설계기준을 제시하게 된다. 작성된 건축설계(안)은 건축위원회 심의에 상정되고 개별적인 심의기준에 따라 심의가 진행된다. 도시계획위원회 심의와 마찬가지로 심의가 부결되는 경우 재상정 절차를 밟게 되고 건축허가로 단계를 마무리한다.

마지막 시행단계는 개발사업을 착공하고 심의에 의해 허가받은 계획 내용을 어김없이 이행하는가에 대한 감리를 거쳐 준공에 이르는 과정이다.

그림 3.7 기정 관련법정계획 사업절차

사전협상제 도입을 통한 기존 도시계획체계 강화

사전협상제는 기정 관련법정계획 및 사업절차에서 몇 가지의 절차를 통합한 과정이 아니라 '도시관리계획변경(안) 작성제출' 과정에 새롭게 추가되는 개념으로 도입된다. 변경제안 및 타당성 검토를 통해 잠재력을 인정받은 토지에 대해 협상을 진행하고, 그 협상결과물인 개발계획과 협약(안)을 도시관리계획변경(안)으로 제출하는 것이다. 사전협상제를 통한 도시관리계획변경(안)의 작성은 공공이 민간개발계획에 적극적으로 참여하여 도시관리계획변경 및 개발계획을 관리 한다는 점에서 기존 도시계획체계를 강화하는 개념으로 이해될 수 있다. 도시관리계획변경(안) 제출 이후의 과정은 기정 관련법정계획 및 사업절차와 동일하고, 협약은 심의내용에 따라 일부 변경이 있을 수 있기 때문에 도시계획위원회의 심의 이후 변경고시 직전에 체결한다.

공람·의견청취·심의절차의 신속처리

협상과정에서 민간은 도시계획위원회의 사전자문을 받을 수 있고, 공공과 함께 계획을 작성하기 때문에 심의부결과 재상정을 반복하는 시행착오를 덜 수 있다. 게다가 계획안작성제출 이후 협약한 내용에 대해 공람·시의회 의견청취·도시계획위원회심의 등의 법정절차를 진행함에 있어서 협상과정에서 충분한 이해를 공유하기 때문에 신속한 처리가 가능할 것으로 예상된다.

협약체결 결과 이행담보조치를 통한 건축계획 및 시행단계 일관성 확보 한계

공공은 협약된 공공기여가 시행단계에서 이행될 수 있도록 협약체결내용을 바탕으로 개발자의 이행의무를 제시하도록 한다. 또한 공공과 민간은 협상의 결과로 체결된 협약의 내용이 건축설계나 심의 등 이후의 법정절차에 의해 변경되는 것을 막기 위해 이를 설계지침이나 심의 및 감리 기준으로 제공할 수 있다. 사례에 따라 정도의 차이는 있겠지만 협약내용에는 건축계획에 영향을 미치는 가이드라인이 포함될 수 있다.

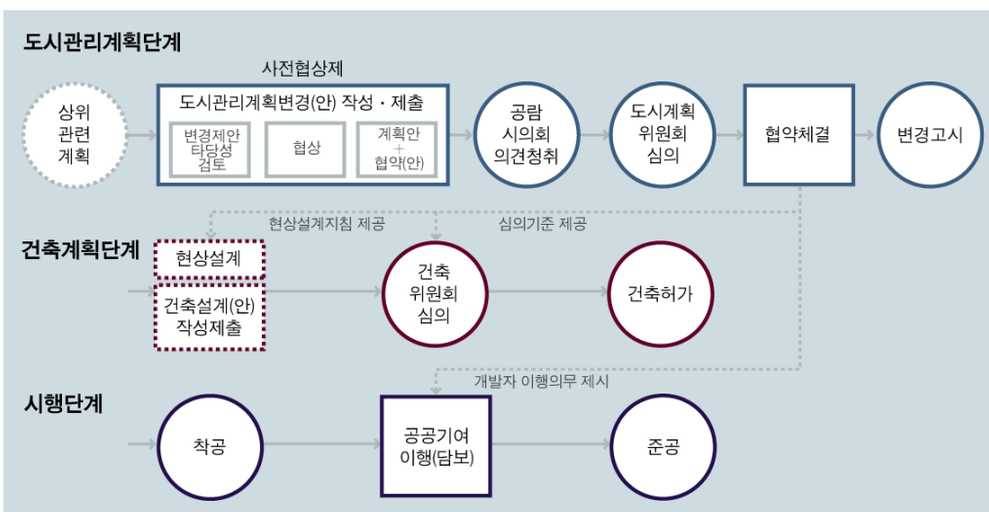


그림 3.8 도시계획변경 사전협상 사업절차

건축계획단계에서 건축계획방향, 규모 및 용도, 배치, 대지내 공지계획, 교통처리계획 등에 대한 협약내용을 현상설계 진행시 현상설계지침으로 건축위원회 심의시 심의기준으로 제공하여 협상체결 결과의 이행을 담보 하도록 장려할 수 있다. 하지만 사전협상제도는 어디까지나 도시관리계획의 변경을 결정하는 제도이기 때문에 이후의 건축계획 및 시행단계와의 일관성을 확보하는 데에는 한계를 가진다.

체계적 협상을 위한 추진단계별 수행과제3)

협상의 단계

일반적인 협상의 단계는 협상여건을 분석 및 정보를 수집하고 협상당사자간의 협상규칙을 정하는 '예비단계', 협상당사자 상호간의 입장을 표명하고 해결대안을 모색하여 합의안을 만들어 승인을 받는 '협상단계', 합의내용을 협약문으로 공식화하고 이에 대한 이행을 모니터링하는 '실행단계'의 3단계로 구성된다.4) 도시관리계획변경 사전협상에서는 이 3단계를 각각 '예비협상', '본협상', '협상이행'단계로 명명하고 그 외에 타당성 평가를 통해 협상대상을 선별하는 단계가 추가적으로 존재하므로 이를 포함하여 4개의 협상단계로 재구성했다. 각 단계별 일반적인 수행과제는 표3.8과 같다.

표 3.8 일반적인 협상단계별 수행과제

1단계	타당성평가	협상대상의 선별(selection)
2단계	예비협상	협상착수 여건분석(initiation)
		이해당사자의 대표선출(representation)
		회의규칙과 의제작성(agenda setting)
		공동 정보수집(joint fact-finding)
3단계	본협상	상호 입장 표명(positioning)
		해결대안의 모색(inventing options)
		예비합의서 작성(preliminary agreement)
		최종 승인(ratification)
4단계	협상이행	합의내용의 공식화(formalization)
		모니터링(monitoring)

타당성평가 단계의 수행과제

타당성평가 단계는 협상대상을 선별하는 과정으로 예비협상보다 선행되어야 한다. 공공은 민간에게 도시관리계획변경 사전협상의 제안 대상과 제안서 양식을 제시하고 이에 맞춰 작성된 용도변경

3) 대통령자문 지속가능발전위원회 편, "공공갈등관리의 이론과 기법(下)", 2005, 논형. 정재웅, 2009, "대규모개발가능지 용도변경 협상에 관한 연구", 서울대학교 건설환경공학부 박사학위논문의 내용을 참고하여 재구성

4) 권원용, 1993, "도시계획분야에 있어서 협상론의 도입을 위한 시론적 고찰," 국토계획, 제28권 제4호.

신청서를 접수한다. 접수된 용도 및 도시계획시설 변경(폐지)의 타당성을 평가하기 위하여 평가단을 조직한다.

타당성 평가 단계의 최대 수행과제는 협상대상의 선정이다. 평가단은 주변여건의 변화로 불합리해진 도시관리계획의 변경을 필요로 하는 곳을 선정하기 위해 일정한 평가기준을 적용하여 협상대상을 선정한다. 타당성 평가결과는 협상가능, 불가, 유보로 나누어 결과별 대응이 가능하도록 준비한다. 평가과정에서 제기된 협상쟁점이나 협상의 전제조건 등은 협상을 준비하는 공공과 민간 모두에게 도움이 될 수 있도록 공시하도록 한다.

평가단에 의해 협상대상이 선정되면 공공은 협상 가능한 협상대상에 대해 협상원칙 및 기준을 우선 제시해야 한다. 표준화된 협상운영원칙, 감정평가 기준, 공공기여 계획 및 설치기준(공공기여 인정방식 포함), 사업계획서 작성 지침 등을 사전적으로 제시하여 민간의 개발계획 작성에 참고가 될 수 있게끔 하는 것이다.

예비협상 단계의 수행과제

타당성 평가단계에서 공공이 선제시한 사업계획서 작성지침에 따라 민간이 개발계획(안)과 공공기여 의향서를 포함한 사업제안서를 제출하면 공공은 업무처리지침에 부합여부를 검토하는 과정을 통해 협상착수 여건이 충분한지 분석(initiation)한다. 불충분할 경우 민간에게 보완을 요청하고, 충분할 경우 비로소 예비협상을 개시한다.

예비협상의 중요한 수행과제 중 하나는 협상단을 구성해 협상의제 및 범위를 결정하고, 협상대안을 작성하는 것이다. 공공측 협상단은 내·외부의 지원체계를 활용하여 협상을 준비한다. 내부적으로는 협상정책회의를 통해 관련부서의 의견을 통합 조율하고 협상의 방향과 범위에 대해 지침을 시달 받고, 외부로는 협상지원 전문기관에 민간이 제출한 사업제안서의 타당성 및 부영향을 검토하도록 하여 검토결과를 보고 받아 협상범위 및 의제를 결정한다.

정확한 의제선택은 협상에 초점을 맞추고 진행 할 수 있는 기본 준비로 상대방과 협상을 진행하는 과정 속에서 정확하게 다루어야 할 범위와 내용을 의제라는 모습으로 설정하는 것이다. 또한 목표수위 범위를 결정하는 것은 협상의 방향과 전략을 결정하는데 결정적인 역할을 하는 것으로 협상의 완급을 조절하고 방향을 결정한다. 협상을 파기하기 직전에 최대로 양보할 수 있는 수준을 유보가격(RP : Reservation Price)으로 설정한다. 공공측에서 결정한 협상의제 및 범위는 민간에게 전달해 수용여부를 확인하고 민간이 이를 수용하면 협상이 진행될 수 있으며, 수용하지 못할 경우에는 협상이 결렬된다.

공공의 협상준비 과정에서 협상범위 및 의제결정에 못지않게 중요한 것이 협상대안을 준비하는 것이다. 협상은 언제나 계획대로 진행되는 것은 아니다. 따라서 협상을 소신껏 진행하기 위해 가장 중요한 것은 대안을 마련하는 것이다. 민간에 대응해 공공 내·외부에 전문성을 제고하는 지원체계를 갖추었다고 하지만 대안 없이는 민간의 협상주도에 끌려갈 수밖에 없다. Winset을 단계별로 설정해 합의가능영역(ZOPA : Zone of Potential Agreement)을 형성하는 대안 준비가 필요하다.5) 준비된 대안을 토대로 어떻게 목표를 달성할 것인가 하는 전략과 협상의 전술 등을 선택한다.

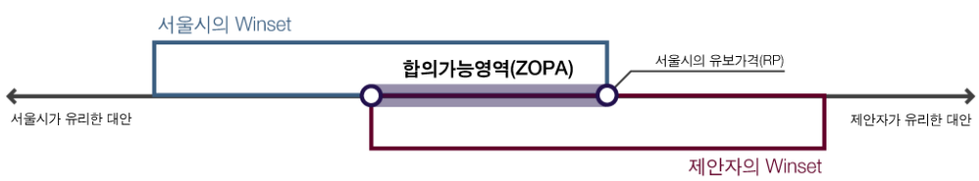
5) 그림 3.9 윈셋(Winset)과 합의가능영역(ZOPA) 개념도, 그림 3.10 계획요소 복합 윈셋(Winset) 예시 참고

본협상 단계의 수행과제

본협상 단계는 협상의제에 대한 상호 입장을 표명(positioning)하고 해결대안을 모색(inventing options)하는 것이 주요 수행과제이다. 도시관리계획변경 사전협상의 특성상 본협상은 해당부지 내부 사업계획안에 대한 협상과 해당부지 외부 공공기여계획안에 대한 협상으로 나눌 수 있다.

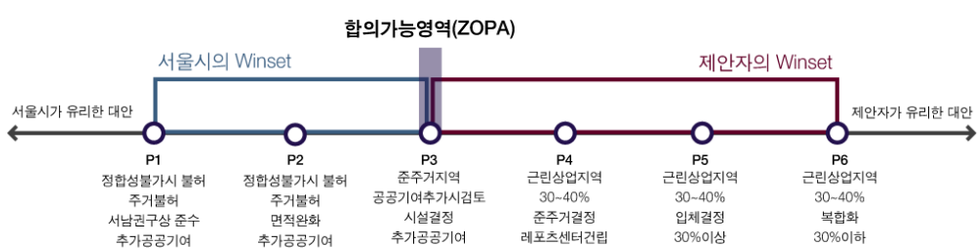
협상의 단초가 되는 공공기여의 총량은 도시관리계획 변경을 전제로 하는 사업부지의 감정평가로 확정 될 수 있는데, 감정평가는 개발되는 용도 및 규모의 등 사업계획에 영향을 받는다. 때문에 1차적으로 사업계획안에 대한 협상을 마치고 개발계획안이 확정되면, 확정된 내용을 토대로 감정평가를 시행해 공공기여협상의 전제가 되는 공공기여 총량을 확정하고 2차적으로 공공기여계획안에 대한 협상을 진행하도록 한다.

각 부문의 협상은 협상의 커다란 그림을 서로에게 전달하고 의제별로 원칙에 대해서 합의하는 방식으로 진행한다. Winset의 조정으로 합의가능영역(ZOPA)를 도출한다. 즉, 서로 양보하고, 양보받으면서 공통의 이해관계를 찾아가며 의견 차이를 좁혀간다. 의제별로 협상 타결된 내용은 필요시 도시계획위원회의 자문 및 시의회 보고를 통해 조정의견을 구할 수 있다. 본 협상과정에서 이견이 발생하는 경우 협상을 결렬될 수 있다. 합의된 개발계획안은 협상조정협의회를 통해 이해당사자들과 전문가들에게 공개되고 의견을 수렴하여 확정짓는다.



출처: 정재웅, 2009, "대규모개발가능지 용도변경 협상에 관한 연구", 서울대학교 건설환경공학부 박사학위논문

그림 3.9 윈셋(Winset)과 합의가능영역(ZOPA) 개념도



출처: 정재웅, 2009, "대규모개발가능지 용도변경 협상에 관한 연구", 서울대학교 건설환경공학부 박사학위논문

그림 3.10 계획요소 복합 윈셋(Winset) 예시

확정된 개발계획안을 반영한 감정평가를 시행하여 공공기여 총량을 확정하면, 사업계획안 협상과 마찬가지의 방법으로 공공기여계획에 대한 협상을 타결한다. 협상이 일단락되면 예비합의서를 작성(Preliminary agreement) 한다. 작성된 합의문의 내용이 쌍방이 이해한 합의 내용을 정확하게 반영하고 있는지 확인하고 합의문에 포함된 내용이 어떤 법률적 효력이 있는지 법률자문단의 자문을 받는다.

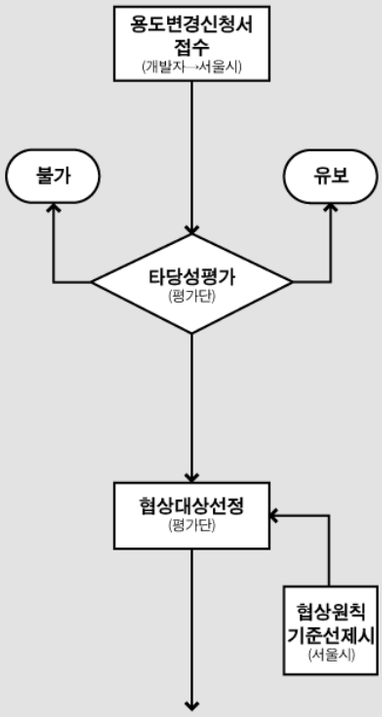
개발계획안과 공공기여 방안에대한 협상결과와 협약서(안)으로 구성된 예비합의서는 법률적 검토를 마치고 협상정책회의와 도시계획위원회에 보고되어 승인(ratification)의 절차를 밟도록 한다. 승인된 협약서에 쌍방(서울특별시장, 사업제안자)이 사인함과 동시에 협약은 체결된다.

협상이행 단계의 수행과제

일단 협약서를 작성하고 나면 쌍방은 기본적으로 자신이 약속한 내용을 충실하게 이행할 법적·윤리적 책임을 지게 된다. 따라서 특별한 상황의 변화가 발생하지 않는 한 쌍방은 합의된 내용을 최선을 다해서 이행해야 한다. 그러나 도시관리계획변경 사전협상은 협약서의 체결 이후에 공람 및 시의회의견 청취, 도시계획위원회 심의 등 기정 관련법정계획 사업절차를 거쳐 도시관리계획변경 고시를 받기 때문에 협약문에 일부 변경이 있을 수 있다. 이때는 합의된 내용을 수정하기 위한 추가협상의 단계를 밟아서 합의 내용을 변경할 필요가 있다.

변경을 거쳐 합의내용을 공식화(formalization)하면 본격적으로 협약 내용을 이행하고 모니터링(monitoring)해야 한다. 민간은 도시관리계획 변경고시에 앞서 공공기여의 이행의사와 담보를 증명하는 기부약정서를 제출한다. 도시관리계획 변경고시 이후에 공공은 민간이 건축심의 등 법정절차를 수행함에 있어서 협약서의 내용의 이행이 가능한 상황을 유지할 수 있도록 지침기준을 제시하도록 하고 민간은 준공까지 협약한 사항이 성실히 이행될 수 있도록 한다.

Step1. 타당성 평가



도시계획변경 사전협상 검토부지

3.1 부지전체가 단일기능으로 이용되고 일단의 부지로 구획된 독립적 개발이 가능한 10,000㎡ 이상인 부지로 한다.

용도변경 신청서 접수

3.2 민간은 용도변경 내용, 개략적인 사업계획 및 공공기여방안 등을 표시한 도시계획 용도변경 신청서를 작성하여 해당 자치구에 제출한다.

3.3 자치구청장은 제출된 용도변경 신청서를 14일 이내에 의견서를 첨부하여 서울특별시장에게 제출하여야 한다.

타당성 평가단 구성

3.4 서울특별시장은 용도변경 신청 내용을 평가하기 위하여 도시계획 전문가 등으로 구성된 평가단을 구성·운영할 수 있다.

3.5 평가단은 단장 1인과 간사 1인을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 평가위원으로 구성한다.

타당성 검토기준

3.6 타당성 검토기준은 아래와 같다

1) 중심지 육성 및 발전전략상 균형발전과 지역발전 등을 위해 필요한 경우
2) 상위계획의 실현 및 지역 거점개발 등을 위해 전략개발이 필요한 경우
3) 시설 노후화 및 부적격 시설 등의 활용을 통해 지역활성화가 필요한 경우
4) 기능이쇠퇴한 도시계획시설 등의 관리정책전환의 필요성이 인정되는 경우

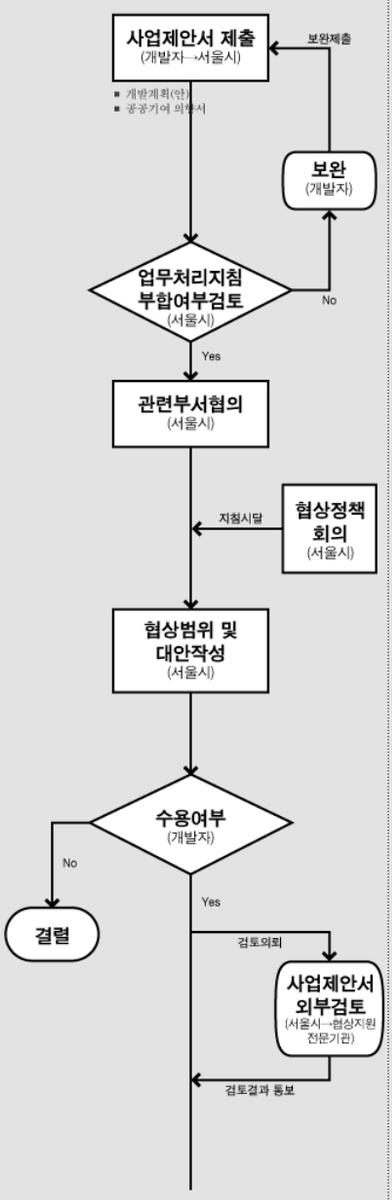
3.7 평가단은 타당성 평가시 [3.6]의 기준을 고려하여 평가한다.

3.8 평가단의 타당성 평가는 접수일로부터 60일 이내에 완료하여야 한다.

협상대상 선정

3.9 평가단은 협상대상지 선정시 지역여건 및 상위계획 등을 고려하여 전제조건을 부여할 수 있으며, 이 경우 사업제안서 제출시에는 전제조건을 충족시켜야 한다.

Step2. 예비협상



사업제안서 접수

3.10 민간은 「사업제안서 작성안내」【첨부참조】에 따라 사업제안서를 작성하여 공공에 제출하여야 한다. 공공은 제출된 사업제안서가 미비하다고 판단할 경우 보완을 요구할 수 있다.

사업제안서 등에 대한 검토

3.11 공공은 접수된 사업제안서가 협상운영지침 등 관련규정에 부합하는지 여부에 대하여 검토하여야 하며, 공정한 평가 및 검증을 위하여 필요한 경우 별도로 정한 협상지원 전문기관에 검토를 의뢰할 수 있다.

3.12 공공 또는 협상지원 전문기관은 사업제안서 평가 및 검증에 필요한 자료를 민간에 추가 요구할 수 있으며, 민간은 이에 성실히 응하여야 한다.

3.13 공공은 내부 검토와 협상지원 전문기관의 검토 결과를 바탕으로, 제안된 사업을 통하여 달성하고자 하는 도시관리의 목표와 정책 방향을 민간에 제시한다.

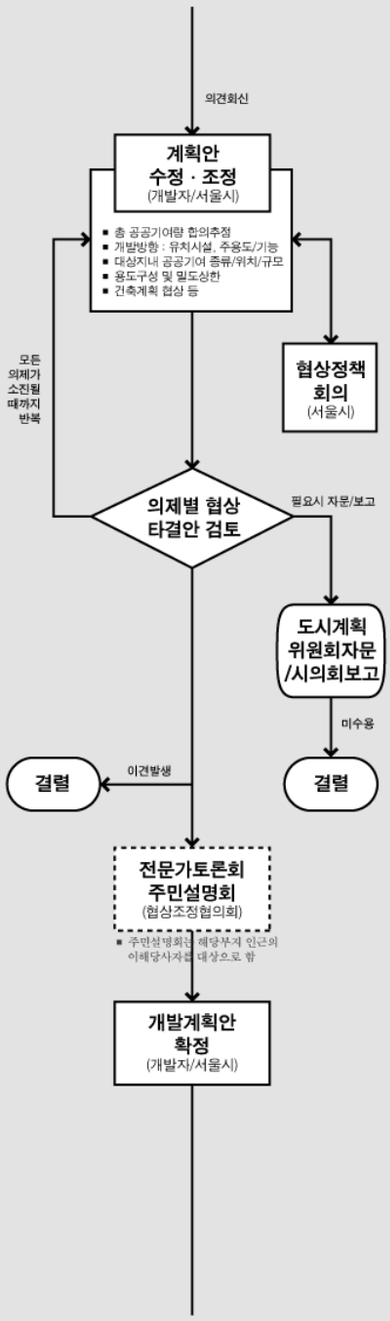
사업계획안 협상의제 선정

3.14 협상의제는 타당성 평가단에서 전제조건으로 제시한 도시관리계획 결정(변경) 범위내에서 공공에서 제시한 도시관리의 목표와 정책방향에 부합하도록 정한다.

3.15 공공과 민간은 본격적인 협상에 앞서 상호협의하여 다음 각호의 범위내에서 협상의제 항목을 미리 정한다.

1) 총 공공기여량의 합의추정
2) 개발방향(주용도/기능, 주요 도입시설)
3) 대상지내 공공시설 및 공익시설의 종류, 위치, 규모
4) 용도구성 및 개발밀도
5) 건축계획 (건축물의 높이 등)
6) 기 타

Step3. 본협상 : 사업계획안 협상



사업계획안 협상

3.16 협상 방법은 의제별 협상을 원칙으로 하되, 상호협의하여 의제의 일부 또는 전부에 대하여 일괄적인 합의를 도출하는 포괄적 협상으로 진행할 수 있다.

3.17 협상 의제별 협의결과는 협상조정협의회 논의를 거쳐 확정하되, 필요한 경우 도시계획위원회 자문 및 시의회 보고 등을 거친다.

협상 기간

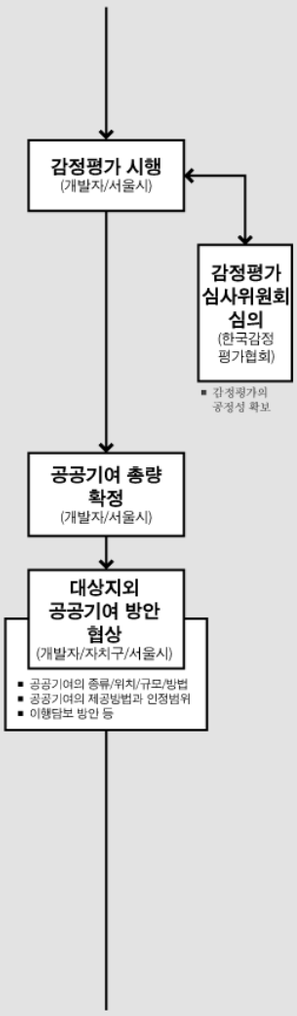
3.18 협상은 사업제안서 제출 후 공공과 민간이 상호 협의하여 본격적인 협상진행이 가능하다고 판단되었을 때 개시한다.

3.19 협상기간은 협상 개시 후 6개월 이내로 한다.

3.20 협상지원 전문기관의 사업제안서검토, 감정평가, 서울시 및 자치구 이외의 기관과의 각종 협의 기간은 협상기간에 산입하지 아니한다.

3.21 협상을 협상기간 내에 완료할 수 없다고 판단하는 경우, 합의에 의해 6개월 이내 범위에서 연장할 수 있다.

Step3. 본협상 : 공공기여계획안 협상



감정평가 시행

3.22 사업계획에 대한 협상이 완료된 시점에 상호 협의하여 감정평가를 시행한다.

3.23 감정평가의 시행은 「감정평가기준」【제5장 참조】에 따른다.

공공기여계획안 협상의제 선정

3.24 공공과 민간은 본격적인 협상에 앞서 상호협의하여 다음 각 호의 범위 내에서 협상의제 항목을 미리 정한다.

1) 공공기여 총량 확정
2) 공공기여의 종류, 위치, 규모, 방법
3) 공공기여의 제공방법과 인정범위
4) 이행담보 방안 등

공공기여계획안 협상

3.25 공공은 민간이 제시한 공공기여계획 내용에 문제가 있다고 판단되는 경우 정책적 수요를 고려하여 공공기여의 종류, 위치, 규모, 방법 등을 제시할 수 있으며, 민간은 특별하고 정당한 이유가 없는 한 그 제안을 수용하여야 한다.

3.26 공공기여계획의 운영방향, 공공기여의 계획기준 등에 관한 사항은 「공공기여시설의 계획 및 설치기준」【제5장 참조】에 따른다.

협상결과의 확정

3.27 공공과 민간은 사업계획 및 공공기여계획에 관한 협상결과를 정리하여 협약서(안)를 작성한다.

3.28 협상 진행 중 상호 이견으로 인하여 더 이상 협상이 진행될 수 없다고 판단될 경우, 일방의 서면 통보로 협상을 중단할 수 있다. 이 경우 상호간에 일체의 보상 및 배상을 요구할 수 없다.

법률 자문

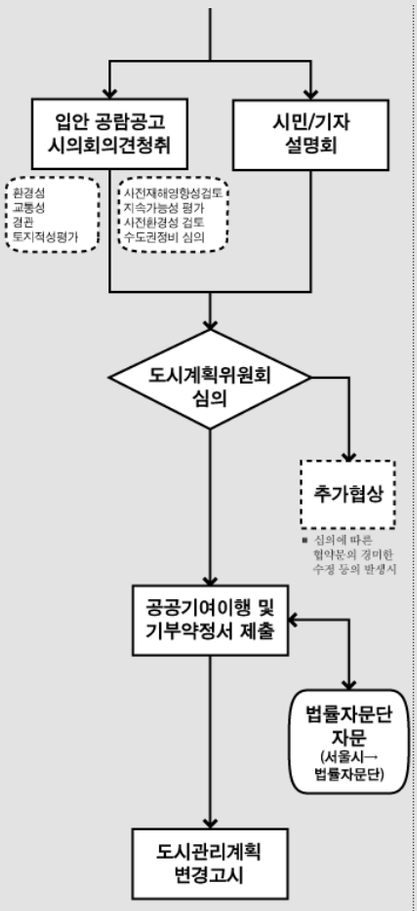
3.29 공공과 민간은 합의사항을 정리한 협약서(안)에 대하여 법적 효력 및 흠결 여부 등을 검토하기 위한 법률 자문을 거쳐야 한다.

3.30 법률 자문결과 보완이 필요한 경우 그 사항을 상호 통지하고 협의를 통해 협약서(안)를 수정할 수 있다.

협약서 체결

3.31 서울특별시장은 협약서(안)에 대하여 자치구의 의견을 들은 후 사업제안자(대표자)와 협약서를 체결한다.

Step4. 협상이행 : 도시관리계획 결정과 추가협상



도시관리계획 결정(변경)과 추가협상

3.32 서울특별시장은 협약서에 따른 도시관리계획 결정(변경) 절차가 신속하고 원활하게 진행될 수 있도록 노력하며, 도시계획조례 제68조 별표4 제1호에 따라 직접 입안할 수 있다.

3.33 서울특별시장은 민간이 기부약정서를 제출할 때까지 도시관리계획 결정(변경) 고시를 유보한다.

3.34 도시관리계획 결정(변경) 과정에서 수정사항이 발생하는 경우, 공공과 민간은 추가협상을 할 수 있다.

협상절차 구상

추진단계별 과제를 토대로 협상방향을 실현하고 효율적인 협상절차를 구상함에 있어서 다음의 쟁점이 중요하게 논의되었다.

협상지원 전문기관 검토의 시점

민간이 제출한 사업제안서에 대한 협상지원 전문기관의 검토시점에 대한 논의가 있었다. 대규모 부지에 대한 개발계획은 제안자인 민간이 가장 구체적으로 검토해온 사안이기 때문에 이에 대한 공공의 검토가 정교하지 않으면 협상이 민간측에 의해 주도될 수밖에 없다.

협상전문지원기관의 사업제안서 검토가 협상정책회의 이전에 이루어진다면 전문기관의 독립성을 보장하는 반면, 서울시의 협상정책과 의견이 다른 경우 부담이 될 수 있다. 또한 협상정책회의에서 협상이 불가할 것으로 결정된 경우 전문기관의 검토를 취소할 수 없게 된다. 반대로 협상정책의 윤곽을 정한 뒤 협상지원 전문기관의 검토를 받을 경우 검토의 범위가 지나치게 위축될 가능성이 있다.

감정평가의 시점

협상대상지는 대규모 부지이기 때문에 시설배치 동선 등에 따라 감정평가 편차가 클 수 있다는 문제를 가지고 있었다. 또한, 용도지역이나 용적률 자체도 협상에 따라 변화할 소지가 있기 때문에 협상 전에 감정평가를 의뢰하는 것은 적절치 않다는 것이다. 감정평가의 의뢰 시점을 늦출수록 개발계획은 더 구체화 될 수 있고, 구체화된 개발계획을 바탕으로 감정평가를 실시하면 정확성·신뢰성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 반대로 감정평가를 일찍 실시할수록 공공기여량을 확정하고 효과적으로 이후 협상진행이 가능하다.

때문에 협상의 진행에 따라 수차례 감정평가를 진행하는 방안에 대해서도 논의 되었으나 협상기간이 길어지고 비용이 커서 최소한 부지내 공공기여시설이 확정된 후 감정평가를 실시하는 것이 가장 적절한 대안이 되었다.

이슈별(단계별)협상 vs 포괄협상

협상의제에 대한 협상방식을 이슈별(단계별)로 진행할 것인가 포괄적 협상으로 진행할 것인가에 대한 논의는 이슈별(단계별) 진행이 효율적일 것이라는 것이 중론이었다. 대규부지의 개발계획의 협상내용이 모든 대상지에서 동일할 수는 없기 때문에 포괄협상이 가능한 형태도 있을 수 있지만, 대부분의 협상의제들은 복잡한 양상으로 얽혀있기 때문에 포괄협상으로 진행하는 경우 부분적인 수정에 의해 전체 사업계획안을 수정해야하는 소모적 양태가 예측된다. 이슈별(단계별)협상으로 진행하는 경우 이슈별로 집중 협상하여 그 결과를 도출하기 용이하고, 논의 내용의 중복이 방지되어 민간의 부담이 경감될 수 있다.

주민설명회 등의 시점

사접협상의 결과물로 제공되는 공공기여에는 '좋은 개발'이 가능하게 하는 필수 기반시설과 지역환경 개선시설이 포함되므로 주민6)과 자치구의 의견수렴이 중요하다. 하지만, 주민의견에 대한 공람 및 시의회의 의견 청취 등은 기정 관련법정계획 사업절차에 의하면 개발계획에 대한 협상안이 완성된 이후에 이루어져야 한다. 이렇게 되는 경우 자치구 및 주민 의견이 개발계획안에 반영되기 어렵기 때문에 좀 더 적극적인 방향으로의 의견수렴이 가능하도록 방법과 그 시기의 조정이 요구되었다. 공공기여계획에 대한 자치구와 주민의 의견은 공공기여협상 외에도 협상대안 작성시기에 추가적인 수렴절차로 수용할 수 있도록 수정되었다.

추가협상의 필요성

협상과정에서 의제별 협상타결안에 대한 내용을 도시계획위원회에 보고할 수 있고, 협상조정협의회의 구성원에 도시계획위원을 전문가로 수용하는 등 협상결과에 대한 일관성을 협상시행과정까지 유지하기 위한 다양한 노력이 있다. 이러한 방법은 심의결과에 따른 계획안 변경을 최소화 할 수는 있지만 협상결과에 대한 변경이 이루어지지 않을 것이라고는 보장할 수 없다. 도시계획위원회 심의와 같은 도시관리계획 결정(변경)과정에서 수정사항이 발생하는 경우, 공공과 민간은 추가협상을 진행하여 심의결과를 협약서에 반영할 수 있도록 한다.

6) 해당부지 인근의 이해당사자

추진절차도

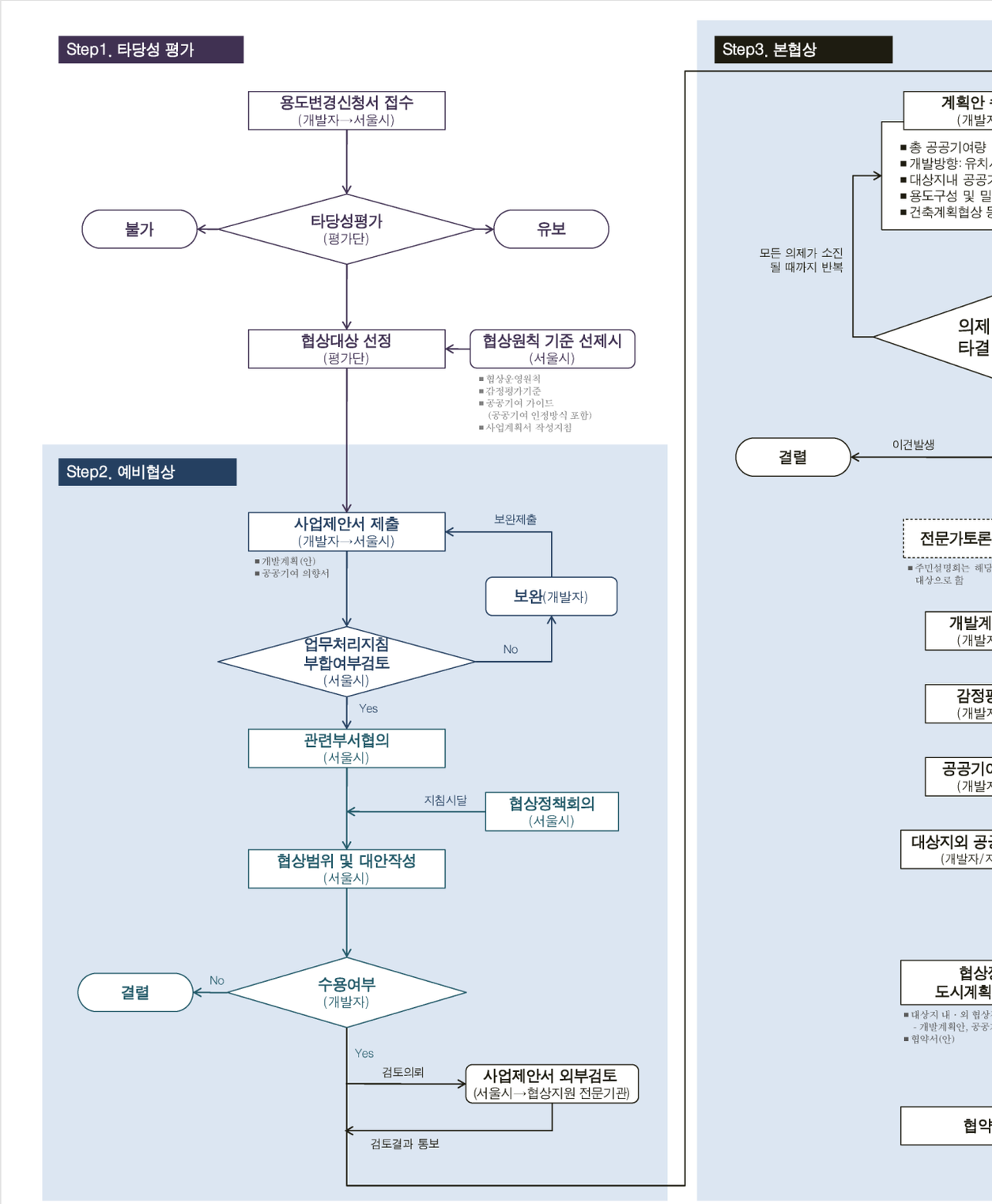


그림 3.11 협상절차도

참고 : 진행절차 리뷰 – 타당성 평가결과

전체 협상추진 절차중 현재까지 완료된 협상 진행절차는 '타당성 평가단계'가 있다. 평가가 완료된 부분에 대한 검토내용 및 결과를 리뷰(Review) 해본다.

1) 신청 현황 및 유형 분류

대규모 부지 도시계획 변경을 통하여 경제활성화, 공공성 확보, 지역거점 육성 등을 달성하고자 2009년 2월 '新도시계획 운영체계'가 시행됨에 따라 서울시 각 자치구에서는 총 30[7]개의 용도변경신청서를 접수함.

이에 30개의 도시계획 변경 제안을 대상으로 유형을 분류하고 검토 기준을 마련하여 사전 협상 대상을 선정함. 또한, 도시계획변경에 따른 문제점을 검토하여 협상의 전제와 쟁점을 제시함.

제안 유형은 크게 '용도지역 변경'에 대한 제안과 '도시계획시설 변경'에 대한 제안으로 대별할 수 있으며, 양자를 동시에 제안한 경우도 있음.

용도지역 변경을 요청한 대상지 가운데, 현재 수립 중인 '준공업지역 종합발전계획'의 적용 대상인 준공업지역에 해당하는 지역은 별도로 구분함.

도시계획시설의 변경 제안은 시설폐지 제안과 시설복합화 제안으로 구분할 수 있음. 시설폐지는 기능이 쇠퇴하거나 정지한 도시계획시설을 폐지하는 제안으로서 일종의 사후 처리적 성격의 제안인 반면, 시설복합화는 토지이용의 고도화, 효율화를 목적으로 하는 선제적 성격의 제안이라고 할 수 있음. 시설복합화의 경우 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에 의해 관리되는 자동차정류장(터미널)과 '철도건설법'에 의해 관리되는 역사는 별도로 분류함.

표 3.9 신청 건 유형 분류

구분	신청 건	건수
계		30
용도지역변경	성동 삼표레미콘 / 구로 백광화학 서초 롯데칠성 / 강남 한전부지	4
용도지역변경 (준공업지역)	도봉 공장부지 / 강서 대상부지 / 강서 CJ부지 금천 대한전선 / 구로 CJ부지	5
시설폐지	용산 관광버스터미널 / 동대문 동부화물터미널 중랑 상봉터미널 / 노원 운전학원 서초 염곡정류장 / 강동 서울승합 노원 성북역세권 / 성동 자동차매매장 동작 노량진수산시장 / 노원 한진도시가스 강남 대한도시가스 / 노원 학교부지 송파 일신여상 / 도봉 성대야구장 구로 럭비구장	15
시설복합화(터미널)	광진 동서울터미널 서초 남부터미널	2
시설복합화(철도역사)	노원 성북역사 / 마포 홍대역사 은평 수색역사 / 구로 구로역사	4

* 노원 성북역사는 시설폐지 요청건이나 철도역사복합화 계획을 가지고 있으므로 시설복합화 대상으로 분류함

7) 본래 31개 제안서가 접수되었으나 '강남구 청담공원' 제안은 신청을 철회함에 따라 이후 논의 대상에서 제외함.

표 3.10 자치구별 신청 건수

자치구	계	강남	강동	강서	광진	구로	금천	노원	도봉	동대문	동작	마포	서초	성동	송파	용산	은평	중랑
건수	30	2	1	2	1	4	1	5	2	1	1	1	3	2	1	1	1	1

2) 현장답사 개요

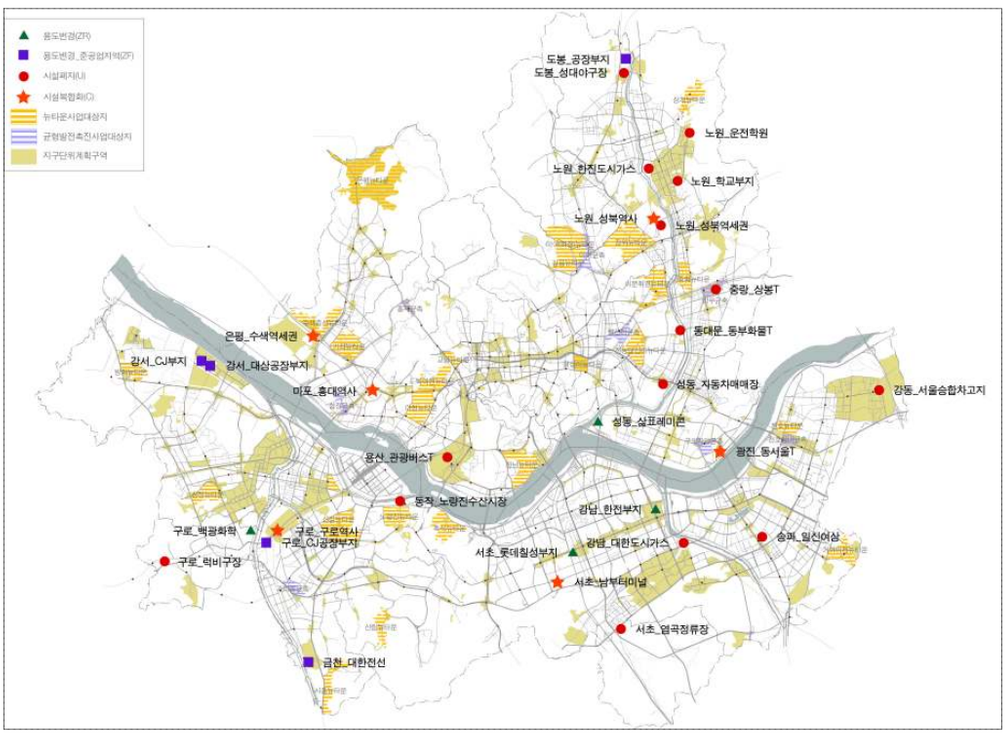


그림 3.12 서울시 내 도시계획 변경 사전협상 신청 부지

용도변경신청서 접수건에 대해 평가단은 2009. 4. 30 ~ 5. 8에 걸쳐 30개 신청부지 전체를 답사하였음.

표 3.11 답사 일정 및 장소

일시	1차	2차	3차	4차
	2009.04.30(목)	2009.05.01(금)	2009.05.07(목)	2009.05.08(금)
답사 부지	강남 한전부지 강남 대한도시가스 서초 남부터미널 서초 롯데칠성 서초 염곡정류장 송파 일신여상 강동 서울승합 동작 노량진수산시장	구로 구로역사 구로 CJ부지 구로 백광화학 구로 럭비구장 금천 대한전선 강서 CJ부지 강서 대상부지	광진 동서울T 동대문 동부화물T 성동 자동차매매장 성동 삼표레미콘 중랑 상봉터미널 용산 관광버스터미널 은평 수색역세권 마포 홍대역사	노원 성북역사 노원 성북역세권 도봉 성대야구장 도봉 공장부지 노원 한진도시가스 노원 학교부지 노원 운전학원

3) 사전협상제안 검토 기준 및 과정

용어 정의

검토결과는 조건부 협상, 유보, 협상 불가로 구분함.

표 3.12 용어 정의

용 어	의 미
조건부 협상	제안자가 전제조건을 충족시킬 경우 협상할 수 있음.
유보	현 단계에서 협상 여부에 대한 판단이 어려움. 유보사유 해소 시, 협상 여부를 다시 판단하거나 협상을 진행할 수 있음. 조건부 협상의 전제조건이 주로 개발자에게 요구하는 조건이라면, 유보사유는 공공의 개발 수립 등 개발자의 선호나 수용여부와는 다른 불가피한 사유에 해당함.
협상 불가	서울시 정책 또는 추진 중인 사업과 상충함. 제안 내용이 타당하지 않음. 별도의 지침 및 규정에 의해 처리하는 것이 바람직함.
권고사항	협상 제안내용 및 대상지 등에 대한 평가단 위원들의 권고
협상쟁점	협상이 진행될 시 중심적으로 논의해야 할 사안
고려사항	제안 타당성을 검토하는 기준과는 별도로 판단에 참고가 될 사항들

검토 기준

Q1 정책 부합 여부와 협상 적시성 검토
- Q11 도시관리정책 부합 여부 검토
- Q12 협상 적시성 검토

Q2 부지 단위 변경 적정성 검토 (지역단위 종합계획 수립 필요성 검토)

Q3 제안에 따른 기대 편익 검토
- Q31 고용증진, 산업육성, 경제성장
- Q32 중심지 육성
- Q33 역세권 토지 고도이용
- Q34 기능 상충 해소
- Q35 시설 도입, 개선 및 확장
- Q36 기능을 상실한 도시계획시설 폐지(변경)에 따른 토지이용 합리화

Q4 제안에 따른 부작용 저감방안 검토
- Q41 상위 · 관련계획 정합성 유지 필요
- Q42 당해 부지 현 기능이나 주변 토지이용과의 정합성 유지 필요
- Q43 과밀, 혼잡, 기능 상충 등에 대한 저감대책 필요
- Q44 개발방향 및 공익기여 제안에 대한 조정 필요

크게 4가지 기준에 따라 협상여부를 판단하고 전제조건 및 쟁점을 제시하였음.

Q1～Q3에서는 협상대상 여부를 판단하여 해당되는 제안을 '협상 불가' 또는 '유보'로 처리하였고, 나머지 제안들은 Q4에서 협상의 전제조건, 협상쟁점 등을 검토하였음.

Q1은 2개의 하위 기준(Q11, Q12)으로 나누어짐.

Q11은 사전협상제안이 현행 도시관리정책 및 지침과 부합하는가를 판단하는 과정으로서, Q11을 만족하지 않는 경우 협상 불가로 판단함.

Q12는 제안자가 시행자의 지위를 확보하지 못하였거나 협상 여건이 성숙하지 않아 현 시점에서 협상을 진행하는 것이 바람직하지 않은 경우를 검토하기 위한 과정임. Q12에 따라 현시점에서 협상이 바람직하지 않은 경우 유보로 판단함.

Q2는 부지단위 도시계획변경이 적정한가를 검토하는 항목임. 당해 부지와 주변지역을 모두 포함한 관련계획이 수립 중이거나 수립될 필요가 있는 경우, 신청된 제안에 대하여 협상여부 판단을 유보하거나 해당 계획에 위임함.

Q3은 제안된 도시계획 변경으로 기대할 수 있는 사회적 편익의 유무를 검토하는 과정임. 용도지역 변경을 제안한 경우 Q31~Q34 중 적어도 하나 이상의 기대편익을 인정할 수 있어야 하며, 도시계획시설 변경을 제안한 경우 Q34~Q36 중 적어도 하나 의상의 기대편익을 인정할 수 있어야 함. 도시계획 변경에 따른 기대편익을 인정할 수 없는 경우는 협상 불가로 판단함.

Q4는 제안에 따라 발생할 가능성이 있는 사회경제적 부작용을 검토함으로써, 부작용을 저감하는 조건이나 협상쟁점을 제시하기 위한 기준임.

검토 과정

검토과정은 크게 1) 협상 대상을 가려내는 과정과 2) 협상의 전제조건과 쟁점 등을 제안하는 과정으로 나눌 수 있음.

Q1~Q3을 통하여 유보 및 불가 제안을 선별하고, 나머지 제안에 대해서는 협상으로 판단하되, Q4를 통해 전제조건, 협상쟁점, 권고사항을 검토하여 제시함. Q1~Q3은 협상 여부에 대한 판단을 위한 기준이며 Q4는 전제조건, 쟁점, 권고사항 등을 검토하기 위한 기준임.

4) 평가 기준별 검토 결과

정책 부합 여부와 협상 적시성 검토 (Q1)

○ 도시관리정책 부합 여부 검토 (Q11)

- 학교이전적지 관리지침에 의거 공공용도 활용을 우선 검토할 부지
  : 송파 일신여상 → 협상 불가

○ 협상 적시성 검토 (Q12)

- 제안자가 개발사업 시행자의 지위를 확보하지 못하여 협상이 곤란한 부지
  : 강남 한전부지 → 유보

- 수산시장 현대화를 위한 도시계획시설사업(1단계) 완료 후 검토할 필요가 있는 부지
  : 동작 노량진수산시장 → 유보

- 대체부지 조성방안 마련 선행 필요
  : 구로 럭비구장 → 유보

표 3.13 정책부합여부와 협상적시성 검토결과

연번	자치구	대상지	Q11	Q12	비고
1	성동구	삼표레미콘	✓	✓	
2	구로구	백광화학	✓	✓	
3	서초구	롯데칠성부지	✓	✓	
4	강남구	한전부지	✓		유보 (한전 시행자 지위 확보 후 검토)
5	도봉구	공장부지	✓	✓	
6	강서구	대상부지	✓	✓	
7	강서구	CJ부지	✓	✓	
8	금천구	대한전선	✓	✓	
9	구로구	CJ 영등포공장	✓	✓	
10	용산구	관광버스터미널	✓	✓	
11	동대문구	동부화물터미널	✓	✓	
12	중랑구	상봉터미널	✓	✓	
13	노원구	운전학원	✓	✓	
14	서초구	염곡정류장	✓	✓	
15	강동구	서울승합차고지	✓	✓	
16	노원구	성북역세권	✓	✓	
17	성동구	자동차매매장	✓	✓	
18	동작구	노량진수산시장	✓		유보 (도시계획시설사업 완료 후 검토)
19	노원구	한진도시가스	✓	✓	
20	강남구	대한도시가스	✓	✓	
21	노원구	학교부지	✓	✓	
22	송파구	일신여상		✓	협상 불가 (학교이전적지관리지침)
23	도봉구	성대야구장	✓	✓	
24	구로구	럭비구장	✓		유보 (대체부지 조성방안 마련 선행)
25	광진구	동서울터미널	✓	✓	
26	서초구	남부터미널	✓	✓	
27	노원구	성북역사	✓	✓	
28	마포구	홍대역사	✓	✓	
29	은평구	수색역사	✓	✓	
30	구로구	구로역사	✓	✓	

부지단위 변경의 적정성 검토 (Q2)

Q2에서는 Q1의 과정에서 검토한 30개 제안 중 '협상 불가'(1건) 및 '유보'(3건)로 판단된 4건을 제외하고, 나머지 26개 제안을 검토함.

대상지와 주변지역을 모두 포함한 관련계획이 수립 중이거나 수립될 필요가 있는 경우, 신청된 제안에 대하여 협상여부 판단을 유보하거나 관련계획에 위임함.

- 준공업지역 종합발전계획(현재 수립 중)에 따라 관리할 부지
  : 도봉 공장부지, 강서 대상부지, 강서 CJ부지, 금천 대한전선, 구로 CJ부지 → 유보

- 주변지역(상암DMC, 수색로변, 수색뉴타운 등)을 아우르는 종합계획이 필요한 부지
  : 은평 수색역사 → 유보

- 당해부지와 주변지역을 아우르는 지역단위의 계획 수립 필요
  : 도봉 성대야구장 → 유보

표 3.14 부지단위 변경의 적정성 검토결과

연번	자치구	대상지	Q2	비고
1	성동구	삼표레미콘	✓	
2	구로구	백광화학	✓	
3	서초구	롯데칠성부지	✓	
5	도봉구	공장부지		유보 (준공업지역 종합발전계획)
6	강서구	대상부지		유보 (준공업지역 종합발전계획)
7	강서구	CJ부지		유보 (준공업지역 종합발전계획)
8	금천구	대한전선		유보 (준공업지역 종합발전계획)
9	구로구	CJ 영등포공장		유보 (준공업지역 종합발전계획)
10	용산구	관광버스터미널	✓	
11	동대문구	동부화물터미널	✓	
12	중랑구	상봉터미널	✓	
13	노원구	운전학원	✓	
14	서초구	염곡정류장	✓	
15	강동구	서울승합차고지	✓	
16	노원구	성북역세권	✓	
17	성동구	자동차매매장	✓	
19	노원구	한진도시가스	✓	
20	강남구	대한도시가스	✓	
21	노원구	학교부지	✓	
23	도봉구	성대야구장		유보 (당해부지와 주변지역을 아우르는 지역단위의 계획 수립 필요)
25	광진구	동서울터미널	✓	
26	서초구	남부터미널	✓	
27	노원구	성북역사	✓	
28	마포구	홍대역사	✓	
29	은평구	수색역사		유보 (주변지역을 아우르는 종합계획 필요)
30	구로구	구로역사	✓	

제안에 따른 기대편익 검토 (Q3)

Q3에서는 Q2에서 검토한 26개 제안 중 '유보'로 판단된 7건을 제외하고, 나머지 19건을 검토함.

Q3에서 하위 6개 항목 중 적어도 하나 이상을 만족하지 않는 제안은 협상을 거절함.
(접수된 제안이 신도시제도의 목적 상 그 필요성이 인정되지 아니하는 경우)

용도지역 변경건의 경우는 Q31~Q34를, 시설 폐지 건의 경우는 Q34~Q36을, 두 가지 모두 제안한 경우는 Q31~Q36을 적용함.

○ 고용증진, 산업육성, 경제성장 (Q31)

- 계획내용 중 기업본사 유치 등을 제안한 경우, 시설을 직접 운영하는 경우 등
  현대 글로벌사옥 입주 계획 : 성동 삼표레미콘

○ 중심지 육성 (Q32)

- 2020 도시기본계획상 중심지 체계 중 지구중심 이상 중심지 포함 여부 판단 (중심지의 경계는 중심지에 지정된 지구단위계획구역과 구역 내에 포함된 역 반경 500m 이내)
  영동 부도심 : 서초 롯데칠성
  군자 지구중심 : 성동 자동차매매장
  신촌 지역중심 : 마포 홍대역사

○ 역세권 토지 고도이용 (Q33)

- 역 반경 250m 이내에 포함된 경우
  장한평역 : 성동 자동차매매장
  홍대입구역 : 마포 홍대역사
  상일동역 : 강동 서울승합

○ 기능 상충 해소 (Q34)

- 위험시설, 혐오시설, 혼잡유발시설 등의 이전을 포함하는 경우
  구로 백광화학 : 환경부, 국가정보원 등이 공식적으로 이전 권고, 관련 민원도 있음.
  노원 성북역세권 : 동양시멘트의 시멘트싸일로 분진·소음에 대한 민원 있음.

○ 시설의 도입, 개선 및 확장 (Q35)

- 노후·불량한 시설을 개선하기 위해 시설 도입, 개선, 확장을 제안한 경우
  광진 동서울터미널, 서초 남부터미널 : 터미널 시설 개선
  성북 성북역사, 구로 구로역사 : 역사 시설 개선

○ 기능을 상실한 도시계획시설 폐지(변경)에 따른 토지이용 합리화 (Q36)

- 관련 부서 의견을 중시하여 판단

표 3.15 도시계획시설 폐지(변경)의견

시설명	시설종류	이용여부	현재 활용 용도	제안 내용	관련부서 의견	비고
용산 관광버스터미널	여객자동차터미널	타용도	전자상가, 주차장	폐지	긍정적	환승센터, 도심공항터미널, 버스주차장
동대문 동부화물터미널	물류터미널	미활용	나지	폐지	부정적	(상류시설 복합은 긍정적)
중랑상봉터미널	여객자동차터미널	일부 타용도	터미널, 운전학원	폐지	긍정적	일부폐지
노원운전학원	여객자동차터미널	타용도	운전학원	폐지	부정적	경전철 차고지
서초염곡정류장	여객자동차터미널	타용도	주차장	폐지	부정적	강남·서초권역 공영차고지
강동서울승합	여객자동차터미널	타용도	주차장	폐지	긍정적	
노원성북역세권	유통업무설비	일부 타용도	차량검수고, 물류센터, 자동차출고장, 동양시멘트 등	폐지	긍정적	
성동자동차매매장	유통업무설비	타용도	자동차매매장	폐지	긍정적	
노원한진도시가스	가스공급설비	미활용	나지 (일부적치물 있음)	폐지	긍정적	
강남대한도시가스	가스공급설비	일부 타용도	정압기, 사무실, 창고, 체육시설	폐지	긍정적	
노원학교부지	학교	미개설	주차장 등	폐지	부정적	
노원성북역사	유통업무설비	미활용	철도역사	폐지	긍정적	

※ 동대문 동부화물터미널은 장기간 도시계획시설의 기능을 상실하여 폐지 검토가 필요함.

표 3.16 제안에 따른 기대편익 검토결과

연번	자치구	대상지	Q31	Q32	Q33	Q34	Q35	Q36	Q3	비고
			고용증진, 산업육성, 경제성장	중심지 육성	역세권 토지 고도이용	기능상충 해소	시설개선 및 확장	시설폐지 필요		
1	성동구	삼표레미콘	✓						✓	
2	구로구	백광화학				✓			✓	
3	서초구	롯데칠성부지		✓					✓	
10	용산구	관광버스터미널						✓	✓	
11	동대문구	동부화물터미널						✓	✓	
12	중랑구	상봉터미널						✓	✓	
16	노원구	성북역세권				✓		✓	✓	
19	노원구	한진도시가스						✓	✓	
25	광진구	동서울터미널					✓		✓	
26	서초구	남부터미널					✓		✓	
27	노원구	성북역사					✓	✓	✓	
30	구로구	구로역사					✓		✓	
13	노원구	운전학원								협상불가
14	서초구	염곡정류장								협상불가
15	강동구	서울승합차고지			✓			✓	✓	
17	성동구	자동차매매장		✓	✓			✓	✓	
20	강남구	대한도시가스						✓	✓	
21	노원구	학교부지								협상불가
28	마포구	홍대역사		✓	✓				✓	

제안에 따른 부작용 저감 방안 검토 (Q4)

Q4에서는 Q3에서 검토한 19건 중 '협상 불가'로 판단된 3건을 제외하고 나머지 16건에 대해 검토함.

Q4는 제안에 따라 발생할 가능성이 있는 사회경제적 부작용을 검토함으로써, 부작용을 저감하는 조건이나 협상쟁점을 제시하기 위한 기준임.

○ 상위·관련계획 정합성 유지 필요 (Q41)

- 망우재정비촉진계획과의 정합성
  중랑 상봉터미널 : 망우재정비촉진계획에 따라 별도 처리하되 공익시설(터미널) 설치방안에 대하여는 필요시 협상

- 지역물류계획과의 정합성
  동대문 동부화물터미널 : 물류기능 중심의 복합개발 방안 제시 필요

- 용산국제업무지구 도시개발계획(수립 중)과의 정합성
  용산 관광버스터미널 : 국제업무지구 도시개발계획에 따른 계획안 조정 병행

○ 당해부지 현 기능이나 주변 토지이용과의 정합성 유지 필요 (Q42)

- 자동차 특화 기능 유지 필요
  성동 자동차매매장 : 유통상업지역 유지

- 과도한 용도지역 변경 불합리
  강남 대한도시가스 : 자연녹지지역 유지를 원칙으로 하되 공공기여 정도에 따라 일반주거지역 이하 범위 내

  강동 서울승합 : 준주거지역 범위 내

  구로 백광화학 : 2종일반주거지역 범위 내

- 통합계획이 필요
  노원 성북역사 + 노원 성북역세권 : 성북역세권과 성북역사를 포함하는 개발계획

○ 과밀, 혼잡, 기능 상충 등에 대한 저감대책 필요 (Q43)

- 교통처리대책, 공사기간 터미널 운영계획 수립이 필요
  광진 동서울터미널

  서초 남부터미널

- 교통부하 저감 방안이 필요
  서초 롯데칠성 : 주변 기반시설 확충 및 구체적인 공공기여 방안 마련

○ 개발방향 및 공익기여 제안에 대한 조정 필요 (Q44)

- 지역발전 파급효과와 공익기여의 적정성에 대한 사회적 합의 형성 필요
  성동 삼표레미콘 : 사회적 합의 형성 과정과 병행

- 공익기여 효과를 증대하기 위한 계획 구체화 필요
  노원 한진도시가스 : 구체적인 개발계획 수립 및 공공기여방안 제시

- 기반시설, 공공시설에 대한 기여방안 구체화 필요
  구로 구로역사

- 공공기여의 내용과 방식을 명확히 함이 필요
  마포 홍대역사

표 3.17 제안에 따른 부작용 저감 방안 검토결과

연번	자치구	대상지	Q41	Q42	Q43	Q44	협상 전제조건
			상위 관련 계획	토지이용 정합성	과밀, 혼잡, 기능상충 저감	개발방향, 공익기여 조정	
1	성동구	삼표레미콘				✓	사회적 합의 형성과정과 병행
2	구로구	백광화학		✓			2종일반주거지역 범위 내 협상
3	서초구	롯데칠성부지			✓		주변 기반시설 확충 및 공공기여방안 구체화
10	용산구	관광버스터미널	✓				용산국제업무지구 도시개발계획과 정합성 유지
11	동대문구	동부화물터미널	✓				물류기능중심의 복합개발 방안
12	중랑구	상봉터미널	✓				공익시설 설치방안 협상 (필요 시)
15	강동구	서울승합차고지		✓			준주거지역 범위 내 협상
16	노원구	성북역세권		✓			노원 성북역사와 통합계획 수립
17	성동구	자동차매매장		✓			유통상업지역 유지
19	노원구	한진도시가스				✓	개발계획 구체화
20	강남구	대한도시가스		✓			일반주거지역 범위 내 협상
25	광진구	동서울터미널			✓		교통처리대책 마련
26	서초구	남부터미널			✓		교통처리대책 마련
27	노원구	성북역사		✓			노원 성북역세권과 통합계획 수립
28	마포구	홍대역사				✓	공공기여의 내용과 방식을 명확히 하는 조건
30	구로구	구로역사			✓	✓	개발계획 구체화

5) 평가결과 종합

평가결과 조건부협상 16개소, 유보 10개소, 협상불가 4개소 선정.

표 3.18 평가결과 종합

협상여부	계	조건부 협상	유보	협상 불가
건수	30	16	10	4
대상지		성동 삼표레미콘 성동 자동차매매장 광진 동서울터미널 동대문 동부화물터미널 중랑 상봉터미널 노원 한진도시가스 노원 성북역사 노원 성북역세권 마포 홍대역사 구로 구로역사 구로 백광화학 용산 관광버스터미널 서초 남부터미널 서초 롯데칠성 강남 대한도시가스 강동 서울승합	도봉 공장부지 강서 CJ부지 강서 대상부지 구로 CJ부지 금천 대한전선 구로 럭비구장 은평 수색역사 동작 노량진수산시장 강남 한전부지 도봉 성대야구장	노원 학교부지 노원 운전학원 서초 염곡정류장 송파 일신여상

신청 대상지별 평가결과는 다음과 같음.

표 3.19 신청 대상지별 평가결과

연번	제안유형	자치구	대상지명	평가결과	전제조건 또는 사유	협상쟁점 및 권고사항
1	용도지역 변경	성동구	삼표레미콘	조건부 협상	· 지역발전에의 파급효과 및 공공기여의 적정성에 대한 사회적 합의 형성과정과 병행	· 일자리 창출, 산업 발전, 경제 성장, 지방세수 증가 효과 등에 대한 정량적 소명 필요 · 개발에 따른 주변 교통체계 개선 방안 마련 · 지역경제발전 전략 마련
2	용도지역 변경	구로구	백광화학	조건부 협상	· 2종일반주거지역 범위 내 협상 진행 · 공장이전 및 개발계획 구체화 필요	· 주변 지형, 경관 등을 고려한 계획 수립 · 주변지역을 포함한 도시관리 계획 수립 제안
3	용도지역 변경	서초구	롯데칠성부지	조건부 협상	· 주변 기반시설 확충 및 구체적인 공공기여 방안 마련	· 주변 도로 교통부하 저감 대책 마련 · 잔여부지에 대한 일체적 개발 가능성 검토
4	용도지역 변경	강남구	한전부지	유보	· 한전의 개발사업 참여 가능성 확보	· 주변 계획과의 정합성을 갖춘 개발 계획 (일체적 개발 여부 포함) · 영동부도심 전략구상과 연계 검토 필요

5	용도지역 변경 (준공업지역)	도봉구	공장부지	유보	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
6	용도지역 변경 (준공업지역)	강서구	대상부지	유보	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
7	용도지역 변경 (준공업지역)	강서구	CJ부지	유보	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
8	용도지역 변경 (준공업지역)	금천구	대한전선	유보	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
9	용도지역 변경 (준공업지역)	구로구	CJ 영등포공장	유보	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
10	시설 폐지 (정류장)	용산구	관광 버스터미널	조건부 협상	· 용산국제업무지구의 가로망, 용도, 밀도 등 도시개발계획과 병행하여 협상 추진 필요	· 용산국제업무지구의 가로구조, 도입용도와 정합성 확보 · 최소 교통시설 부지 규모
11	시설 폐지 (정류장)	동대문	동부 화물터미널	조건부 협상	· 관련 상위계획과의 부합 (물류기능 중심의 복합개발 방안 제시)	
12	시설 폐지 (정류장)	중랑구	상봉터미널	조건부 협상	· 망우재정비촉진계획에 따라 별도 처리하되 공익시설(터미널) 설치방안에 대하여는 필요시 협상	
13	시설 폐지 (정류장)	노원구	운전학원	협상 불가	· 경전철(동북선) 차량기지 예정부지로 시설결정을 유지할 필요가 있음.	
14	시설 폐지 (정류장)	서초구	염곡정류장	협상 불가	· 공영차고지 조성 진행 중 (토지 매입 중)	
15	시설 폐지 (정류장)	강동구	서울승합 차고지	조건부 협상	· 준주거지역 범위 내에서 협상 진행	· 공공기여 방안
16	시설 폐지 (유통업무설비)	노원구	성북역세권	조건부 협상	· 성북역사 및 성북 역세권을 포함하는 개발계획 마련	· 용도지역 하향 조정 필요
17	시설 폐지 (유통업무설비)	성동구	자동차매매장	조건부 협상	· 유통상업지역 유지 · 자동차 특화 중심의 계획수립	
18	시설 폐지 (유통업무설비)	동작구	노량진 수산시장	유보	· 2단계사업은 수산시장 현대화사업 이후 검토	
19	시설 폐지 (가스공급시설)	노원구	한진도시가스	조건부 협상	· 구체적인 개발계획 수립 및 공공기여방안 제시	· 시민 이용이 수월하도록 공익기여 문화복지시설의 위치 조정 필요
20	시설 폐지 (가스공급시설)	강남구	대한도시가스	조건부 협상	· 시설은 폐지하고, 용도지역은 자연녹지지역 유지를 원칙으로 하되, 공공기여 정도에 따라 일반주거지역 이하 범위 내에서 협상 가능	· 공공기여 방안 · 자치구 의견(공원, 체육시설 등) 존중
21	시설 폐지 (학교)	노원구	학교부지	협상 불가	· 학교시설 유지 의견 (교육청)	

22	시설 폐지 (학교)	송파구	일신여상	협상 불가	· 학교이전적지 관리지침에 따라 처리 (공공매입 또는 공공시설 설치)	
23	시설 폐지 (학교)	도봉구	성대야구장	유보	· 당해부지와 주변지역을 아우르는 지역단위의 계획 수립 필요	
24	시설 폐지 (체육시설)	구로구	럭비구장	유보	· 대체부지 조성방안 마련. · 온수역세권 지역에 대한 종합적인 발전계획 수립 필요.	
25	시설 복합화 (터미널)	광진구	동서울터미널	조건부 협상	· 합리적인 교통처리대책 수립 · 공사 기간중 터미널 운영 계획 마련 필요	· 강변역에서 시설 부지로의 보행접근성 개선 · 복합개발 시 교통량 증가로 인한 영향 예측과 대응방안 마련 필요 · 유수지, 2호선 강변역을 포함하는 종합계획 수립
26	시설 복합화 (터미널)	서초구	남부터미널	조건부 협상	· 합리적인 교통대책 수립 · 공사 기간 터미널 운영 계획 마련 필요	· 복합화 개발에 따른 도로 혼잡을 고려한 밀도 조정 · 지하철역 출입구 및 지하상가와 연계 방안 · 환승센터 기능 도입
27	시설 복합화 (철도역사)	노원구	성북역사	조건부 협상	· 성북역사 및 성북역세권을 포함하는 개발계획 마련	· 당해 부지 개발에 부대된 공공기여 (역사의 현대화, 복합환승센터 조성, 동서간 보행연결통로 설치, 역전광장 조성) 이외의 공공기여 방안
28	시설 복합화 (철도역사)	마포구	홍대역사	조건부 협상	· 공공기여의 내용과 방식을 명확히 하는 조건으로 협상	
29	시설 복합화 (철도역사)	은평구	수색역사	유보	· 주변 지역(상암DMC, 수색로변, 뉴타운 등)을 아우르는 종합적 계획 수립 필요	· 철도로 인한 지역단절을 극복할 수 있는 상암-수색간 도로 및 보행로 확보 필요 · 상암부도심 육성을 위한 전략용도 도입 필요 · 대규모 개발로 증가할 교통량을 수용할 만한 교통대책이 필요
30	시설 복합화 (철도역사)	구로구	구로역사	조건부 협상	· 구체적인 사업계획 수립 및 공공기여방안 제시	· 접근성과 연결성을 개선할 수 있는 도로 및 보행체계 마련

6) 도시관리계획 변경에 따른 공익기여 요구수준 검토

공공기여 비율 기준 산정

○ 기준설정

- 용도지역변경에 따른 기부채납 사례 조사·분석

- 개발 규모 대비 적정 기부채납 비율 분석

- 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적

표 3.20 용도지역 변경에 따른 용적률 증가

	변경 후	자연녹지	1종 전용주거	2종 전용주거	1종 일반주거	2종 일반주거	3종 일반주거	준주거	준공업	근린/유통상업	일반상업	중심상업
변경 전	용적률 (%)	50	100	120	150	200	250	400	400	600	800	1000
자연녹지	50	0	50	70	100	150	200	350	350	550	750	950
1종 전용주거	100		0	20	50	100	150	300	300	500	700	900
2종 전용주거	120			0	30	80	130	280	280	480	680	880
1종 일반주거	150				0	50	100	250	250	450	650	850
2종 일반주거	200					0	50	200	200	400	600	800
3종 일반주거	250						0	150	150	350	550	750
준주거	400							0	0	200	400	600
준공업	400								0	200	400	600
근린/유통상업	600									0	200	400
일반상업	800										0	200
중심상업	1000											0

○ 공공기여 비율 (사업부지 면적 기준)

- 용도지역 변경
: 용적률 증가분의 6/10에 해당하는 토지면적을 기준총량으로 산정

표 3.21 용도지역변경에 따른 공공기여비율

변경 전 \ 변경 후	녹지 (50%)	전용주거 (100~120%)	1종주거 (150%)	2종주거 (200%)	3종주거 (250%)	준주거 (400%)	유통상업 (600%)	일반상업 (800%)
녹지 (50%)		30% 이상 (10/20)	40% 이상 (10/30)	45% 이상 (10/35)	48% 이상 (10/38)	53% 이상 (10/43)	55% 이상 (10/45)	57% 이상 (10/47)
전용주거 (100~120%)			20% 이상 (10/10)	30% 이상 (10/20)	36% 이상 (10/26)	45% 이상 (10/35)	50% 이상 (10/40)	53% 이상 (10/43)
1종주거 (150%)				15% 이상 (10/5)	24% 이상 (10/14)	37% 이상 (10/27)	45% 이상 (10/35)	48% 이상 (10/38)
2종주거 (200%)					12% 이상 (10/2)	30% 이상 (10/20)	40% 이상 (10/30)	45% 이상 (10/35)
3종주거 (250%)						20% 이상 (10/10)	35% 이상 (10/25)	40% 이상 (10/30)
준주거 (400%)							20% 이상 (10/10)	30% 이상 (10/20)
유통상업 (600%)								15% 이상 (10/5)
일반상업 (800%)								

※ ○%이상 (△/□) = 기준총량 = 사업부지 면적의 ○% 이상 (공공시설 △% 내외, 공익시설 □% 내외)

※ 단, 준공업→준주거 : 20%이상(10/10)

- 도시계획시설 변경(복합화)

: 시설 결정 당시 용도지역 변경이 없었으면 공공기여율 20%를 일괄 적용하고, 변경되었던 경우는 용도지역 변경 시 공익시설 기여율의 1/2을 추가함.

표 3.22 도시계획시설 변경(복합화)에 따른 공공기여비율

시설결정시 원래용도 \ 시설결정후 현재용도	녹지 (50%)	전용주거 (100~120%)	1종주거 (150%)	2종주거 (200%)	3종주거 (250%)	준주거 (400%)	준공업 (400%)	일반상업 (800%)
녹지 (50%)	20% 이상 (10/10)	40% 이상 (10/30)	55% 이상 (10/45)	62% 이상 (10/52)	67% 이상 (10/57)	74% 이상 (10/64)		80% 이상 (10/70)
전용주거 (100~120%)		20% 이상 (10/10)	25% 이상 (10/15)	40% 이상 (10/30)	49% 이상 (10/39)	62% 이상 (10/52)		74% 이상 (10/64)
1종주거 (150%)			20% 이상 (10/10)	17% 이상 (10/7)	31% 이상 (10/21)	52% 이상 (10/42)		67% 이상 (10/57)
2종주거 (200%)				20% 이상 (10/10)	13% 이상 (10/3)	40% 이상 (10/30)		62% 이상 (10/52)
3종주거 (250%)					20% 이상 (10/10)	25% 이상 (10/15)		55% 이상 (10/45)
준주거 (400%)						20% 이상 (10/10)		40% 이상 (10/30)
준공업 (400%)						25% 이상 (10/15)	20% 이상 (10/10)	55% 이상 (10/45)
일반상업 (800%)								20% 이상 (10/10)

※ 시설결정시 변경용도(1행)가 현재용도임.

※ 색깔 표시된 칸은 시설결정 당시 용도지역 변경이 없었던 경우임.

- 용도지역 변경 + 도시계획시설 변경(복합화)
: 공공시설은 15%를 원칙으로 하고, 공익시설은 용도지역 변경 시와 시설 변경(복합화) 시의 공익시설 공공기여율을 합산함.

표 3.23 용도지역 변경 + 도시계획시설변경(복합화)에 따른 공공기여율

변경 전 \ 변경 후	녹지 (50%)	전용주거 (100~120%)	1종주거 (150%)	2종주거 (200%)	3종주거 (250%)	준주거 (400%)	유통상업 (600%)	일반상업 (800%)
녹지 (50%)		45% 이상 (15/30)	55% 이상 (15/40)	60% 이상 (15/45)	63% 이상 (15/48)	68% 이상 (15/53)	70% 이상 (15/55)	72% 이상 (15/57)
전용주거 (100~120%)			35% 이상 (15/20)	45% 이상 (15/30)	51% 이상 (15/36)	60% 이상 (15/45)	65% 이상 (15/50)	68% 이상 (15/53)
1종 일반주거 (150%)				30% 이상 (15/15)	39% 이상 (15/24)	52% 이상 (15/37)	60% 이상 (15/45)	63% 이상 (15/48)
2종 일반주거 (200%)					37% 이상 (15/22)	45% 이상 (15/30)	55% 이상 (15/40)	60% 이상 (15/45)
3종 일반주거 (250%)						35% 이상 (15/20)	50% 이상 (15/35)	55% 이상 (15/40)
준주거 (400%)							35% 이상 (15/20)	45% 이상 (15/30)
유통상업 (600%)								30% 이상 (15/15)
일반상업 (800%)								

※ ○%이상 (△/□) = 기준총량 = 사업부지 면적의 ○% 이상 (공공시설 △% 내외, 공익시설 □% 내외)
※ 단, 준공업→준주거 : 35%이상(15/20)

조건부협상 대상지 사례별 공공기여비율 추정

○ 용도지역 변경

홍대역사의 경우 도시계획시설(철도역사) 복합화로 구분 할 수도 있으나 현재 해당부지의 활용(철로)과 사업계획(안)을 고려하여 용도지역변경 공공기여율을 적용함.

표 3.24 용도지역 변경사례 공공기여율 추정

구분	용도지역변경(a)		
	계	공공	공익
삼표레미콘 (1종 → 상업)	48%	10%	38%
롯데칠성부지 (3종 → 상업)	40%	10%	30%
백광화학 (자연 → 2종)	45%	10%	35%
홍대역사 (2종 → 준주거)	30%	10%	20%

○ 도시계획시설 변경(복합화)

도시계획시설 변경의 경우 공공기여율 20%를 일괄 적용하지만, 성북역사와 성북 역세권의 경우 기존에 3종 일반주거였던 용도지역이 도시계획시설 결정으로 인해 유통상업으로 변경된 경우이므로 공익시설 기여율의 1/2을 추가함.

표 3.25 도시계획시설 변경(복합화)사례 공공기여율 추정

구분	도시계획 시설변경(b)		
	계	공공	공익
동서울터미널(복합화)	20%	10%	10%
남부터미널(복합화)	20%	10%	10%
상봉터미널(시설폐지)	20%	10%	10%
관광버스(시설폐지)	20%	10%	10%
구로역사(준공업)	20%	10%	10%
한진가스(시설폐지)	20%	10%	10%
동부화물(시설폐지)	20%	10%	10%
성북역세권(시설폐지)	35%	10%	25%
성북역사(시설폐지)	35%	10%	25%

○ 용도지역 변경 + 도시계획시설 변경(복합화)

공공시설은 15%의 원칙을, 공익시설은 용도지역변경의 기준비율과 도시계획시설폐지의 기준비율을 합산함. 시설결정당시 용도지역 변경이 확인된 사례는 이를 고려하여 공공기여 비율을 산정함.

표 3.26 용도지역 변경 + 도시계획시설 변경(복합화)사례 공공기여율 추정

구 분	중 첩(a+b)			용도지역변경(a)			도시계획 시설변경(b)			시설결정당시 용도지역변경에 따른 공공기여 비율 산정			비 고
	계	공공	공익	계	공공	공익	계	공공	공익	계	공공	공익	
서울승합 (2종→준주거)	45.0	15.0	30.0	30.0	10.0	20.0	20.0	10.0	10.0	–	–	–	
자동차매매장 (유통→일반상업)	42.5	15.0	27.5	15.0	10.0	5.0	32.5	10.0	22.5	35.0	10.0	25.0	시설결정당시 용도지역 변경
대한도시가스 (자연→3종)	63.0	15.0	48.0	48.0	10.0	38.0	20.0	10.0	10.0	–	–	–	

조건부협상 대상지 공공기여 금액산출

16개 조건부협상 대상지에 대하여 토지가를 용도지역변경 평균 공시지가로 적용하여 산출한 결과 약 1,513,807백만원의 공공기여 금액이 환수될 수 있을 것으로 예상 됨.

표 3.27 조건부 협상대상지 공공기여 금액 추정

구분	부지 면적(㎡)	기준대지 면적(㎡)	공공시설(a)		공익시설(b)		계(a+b)	
			면적(㎡)	금액 (백만원)	면적(㎡)	금액 (백만원)	면적(㎡)	금액 (백만원)
삼표레미콘 (1종 → 상업)	32,548	17,901	3,255	43,939	12,368	166,971	15,623	210,911
롯데칠성부지 (3종 → 상업)	28,645	17,187	2,865	63,591	8,594	190,775	11,458	254,367
동서울터미널 (복합화)	36,704	36,704	3,670	23,123	3,670	23,123	7,341	46,247
남부터미널 (복합화)	19,245	17,321	1,925	29,444	1,925	29,444	3,849	58,889
상봉터미널 (시설폐지)	27,995	22,396	2,800	12,653	2,800	12,653	5,599	25,307
관광버스 (시설폐지)	19,153	15,322	1,915	17,697	1,915	17,697	3,831	35,394
홍대역사 (2종 → 준주거)	20,793	14,555	2,079	17,902	4,159	35,805	6,238	53,708
구로역사 (준공업)	47,982	38,386	4,798	31,284	4,798	31,284	9,596	62,568
한진가스 (시설폐지)	24,822	19,858	2,482	3,251	2,482	3,251	4,964	6,503
백광화학 (자연 → 2종)	65,967	34,303	6,597	13,061	23,088	45,715	29,685	58,776
동부화물 (시설폐지)	19,462	15,570	1,946	9,925	1,946	9,925	3,892	19,851
서울승합 (시설폐지, 2종→준주거)	15,900	7,155	2,385	17,982	4,770	35,965	7,155	53,948
성북역세권 (시설폐지)	149,065	96,892	14,907	56,197	37,266	140,493	52,173	196,691
성북역사 (시설폐지)	90,487	58,817	9,049	34,113	22,622	85,283	31,670	119,397
자동차매매장 (시설폐지, 유통→일반)	29,883	23,906	4,482	12,640	8,218	23,174	12,700	35,814
대한도시 (시설폐지, 자연→제3종)	50,836	25,418	7,625	65,578	24,401	209,851	32,027	275,429
소계(조건부 대상)	694,300	461,690	72,780	452,389	165,022	1,061,417	237,802	1,513,807