제 2 장

제도의 도입과 배경

1. 도시계획변경 사전협상제도란

지역발전의 거점확보를 위한 사전협상제도의 도입

서울시에서는 2009년 2월 도시관리계획 변경 사전협상제도를 도입

도시관리계획 변경 사전협상제도를 도입함에 앞서 2008년 12월 '新도시계획체계 공청회'를 개최하였다. 이후 2009년 3월까지 총 30개 대상지에 대한 도시관리계획 변경을 신청 받아 2009년 6월 초까지 평가단을 구성·운영하여 16개의 조건부협상 대상지를 선정하였다.

협상대상지 선정 후에는 본격적인 협상의 진행에 앞서 2009년 7월 '바람직한 도시발전을 위한 협력적 도시계획체계의 모색 토론회'를 개최하고 각종 협상지침을 마련하여 '협상제도 운영안내서'를 배포하였다. 현재까지는 16개의 조건부협상 대상지 중 4개의 대상지가 사업제안서를 제출하여 협상이 되고 있다.

지역발전에 대한 파급효과가 큰 대규모 토지에 대하여 도시관리계획 변경을 위한 사전협상제도 적용

사전협상제도는 단일기능으로 이용되며 독립적 개발이 가능한 10,000㎡ 이상의 토지를 대상으로 한다. 이 제도는 용도지역이나 도시계획시설의 변경을 일종의 간주취득으로 처리하여 도시관리계획 변경 시 증가하는 용적률의 60%에 해당하는 건축물 부속토지의 금전적 가치를 평가하여 사회에 환원해야 할 공공기여량으로 산정한다.

해당 토지 면적의 약 10%를 공공시설로 기부채납하고 잔여 공공기여량은 다양한 공익시설로 제공하되, 그 위치와 방식은 협상에 따른다.

표 2.1 공익기여율 기준

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
도시계획시설 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

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

협상절차는 도시관리계획 변경 타당성 검토 단계와 협상단계로 구성

도시관리계획 변경 타당성은 ① 중심지 육성 및 발전전략상 균형발전과 지역발전 ② 상위계획의 실현 및 거점개발 ③ 시설 노후화 및 부적격 시설 등의 활용 ④ 기능이 쇠퇴한 도시계획시설 등의 관리 정책전환 등을 검토하여 협상여부를 판단한다.

협상 단계에는 민간 개발의 공공성과 질적 수준을 향상하기 위한 개발방향, 도입용도, 건축계획 등 개발계획을 조정한다. 또한 공익기여량, 공공시설 및 공익시설 위치, 종류, 규모를 합의 결정한다.

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

그림 2.1 도시계획 변경 사전협상 절차

유연한 공익기여 방식

필수적인 공공시설 부지는 기부채납, 나머지는 토지 이외의 다양한 방식으로 제공

기부채납 대상부지 면적에 해당하는 금전적 가치를 기준으로 공공시설용지 기부채납과 다양한 공익기여방식을 병행한다. 예를 들어 해당 부지 개발자는 도서관, 박물관 등 건물을 기부채납 할 수 있으며, 심지어 일자리 창출이나 기술이전 등을 공익기여로 제공하는 것도 가능하다. 신규 일자리 창출의 경우, 공공이 일자리 창출을 지원하기 위해 지출해야 하는 재정규모를 금전적으로 평가하되 건축 과정에서 발생하는 일자리는 공공기여로 불인정한다.

표 2.2 공공기여시설의 범위

구분		소유	종류
공공시설		공공	– 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 의한 공공시설 – 공공보행통로, 지하·지상광장, 지하철·대중교통 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 공공의 정책 실현에 필요한 시설 – 상위계획 및 공공에서 제시한 공용·광역적 시설 등
공여 시설	공공성용도	민간	– 공공성 확보를 위해 종합병원, 컨벤션, 전시관, 터미널시설 등 도시계획시설 지정 가능 용도 및 기타 이와 유사한 시설
	전략용도	민간	– 협상위원회에서 상위계획의 실현 및 지역균형발전을 위한 용도 및 기능 부여가 필요하다고 제안한 시설

출처: 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 공익기여량은 당해 부지 이외의 토지 기부채납 등으로 대체할 수 있다. 토지 기부채납 이외의 공공기여량 중 절반은 해당 자치구, 절반은 서울시가 필요한 위치를 지정한다. 서울시는 공익기여를 재정이나 기반시설이 상대적으로 열악한 지역에 배치함으로써, 지역 불균형을 개선하는 정책 수단으로 활용할 수 있다. 한편 이 제도를 활용하여 공익기여량을 염두에 두고 도시관리계획 변경 계획 수립이 가능하다. 용도지역 변경 시 용적률은 물론 도입가능 용도가 완화되므로, 개발에 유리한 사업환경을 조성할 수 있을 것이다.

개발사업의 예측가능성 제고

민간개발자는 협상단과의 협상타결을 통해 관련부서협의, 각종 심의절차 모두 이행

기존 도시계획체계 및 행정체계에서는, 용도지역 변경에 따른 각종 업무협의, 부서 이견 조정을 개발자가 떠맡는 경우가 많았으나 도시관리계획 변경 사전협상제에서는 서울시를 대표하는 협상단이 부서 협의와 이견 조정을 위한 단일 창구 역할을 하기 때문에 협상과정에서 모든 문제를 해결할 수 있다.

도시관리계획 변경과 건축 등의 심의 과정이 단계적으로 이루어져 같은 개발 건에 대한 심의 기간이 길어지고 예측이 곤란한 문제 역시 협상과정에서 도시관리계획 변경 심의나 건축심의에 준하여 개발사업 계획이 조정되므로 각종 심의절차의 간소화가 가능하다.

협상시한 설정으로 개발일정에 대한 예측 가능성 증가

도시관리계획 변경 타당성 검토에는 2개월, 협상에는 6개월의 시한을 규정함으로써 개발자의 입장에서 도시관리계획 변경 가부와는 별도로 개발일정에 대한 예측가능성이 증가된다. 물론 협상 자체는 일정 시간이 소요되나 협상 타결 후엔 사업 시행이 신속해질 수 있을 것이다.

투명하고 공정한 협상을 통한 형평성 제고

사회적 합의형성을 위한 공개적인 토론 절차 병행

사전협상제도는 협상 과정에서 최소 1회 이상의 주민의견수렴 등 도시관리계획 변경 절차에 준하는 의견수렴과정을 이행하고 협상 결과를 신문 및 인터넷 매체 등에 공개한다. 광범위한 사회적 합의 형성이 필요한 경우, 사업주체가 주최하는 시민설명회, 시민사회단체가 참여하는 공개토론회 등을 개최하여 시민여론을 수렴하며, 공익기여 효과에 대한 입증책임은 기본적으로 개발자에게 부과한다.

공공기여 이행방안이 담보된 시점에서 도시관리계획 변경 결정을 고시함으로써 특혜의혹 불식

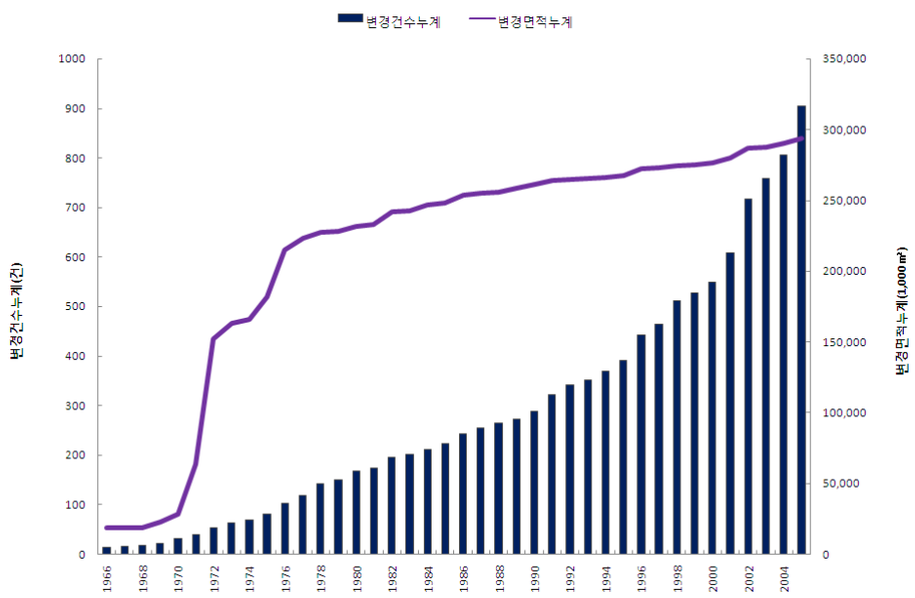
공공기여량의 금전적 가치 산정 기준시점을 도시관리계획 변경결정 완료 시점으로 설정하여 토지가격 산정 시 저평가 우려를 불식시키고, 사업자와 서울시가 각각 의뢰한 감정평가기관의 평가금액을 평균하여 적용한다. 사업자가 제안한 감정평가금액이 주변과 비교하여 현저히 낮을 경우 서울시가 당해 토지를 사업자의 평가금액으로 선매할 수 있도록 하여 사업자의 도덕적 해이를 방지한다. 도시관리계획 변경 사전협상제안 시 사업자는 공공기여 이행계획을 제출하고, 협상 타결 시 상호 협약 체결하는데 필요 시 보험 가입, 이행보증금 예치 등 이행 담보 조치를 추가한다.

2. 도시계획변경 사전협상제의 필요성

합리적 도시관리에 대한 요구 증가

시가지 확장과 각종 개발사업으로 용도지역 변경 증가

시가지 확장과 각종 개발사업으로 용도지역 변경이 증가하고 있다. 2000년에서 2005년까지 각종 개발사업으로 인한 용도지역변경은 18.4㎢(558만평)으로, 변경면적은 일정한 수준이나 건수는 급증하는 추세이다.



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

그림 2.2 서울시 용도지역 변경건수누계 및 변경면적누계 변화추이

급속한 시가지 확장기에는 대규모 공공개발사업으로 인한 용도지역 변경이 많았으나, 시가지 형성 후에는 일반주거지역에서 지구단위계획을 통한 소규모 용도지역 변경 요구가 증가하는 상황이다. 2000~2005년 지구단위계획을 통한 용도지역변경이 139건, 7.1㎢로서 가장 높은 비중을 차지한다.

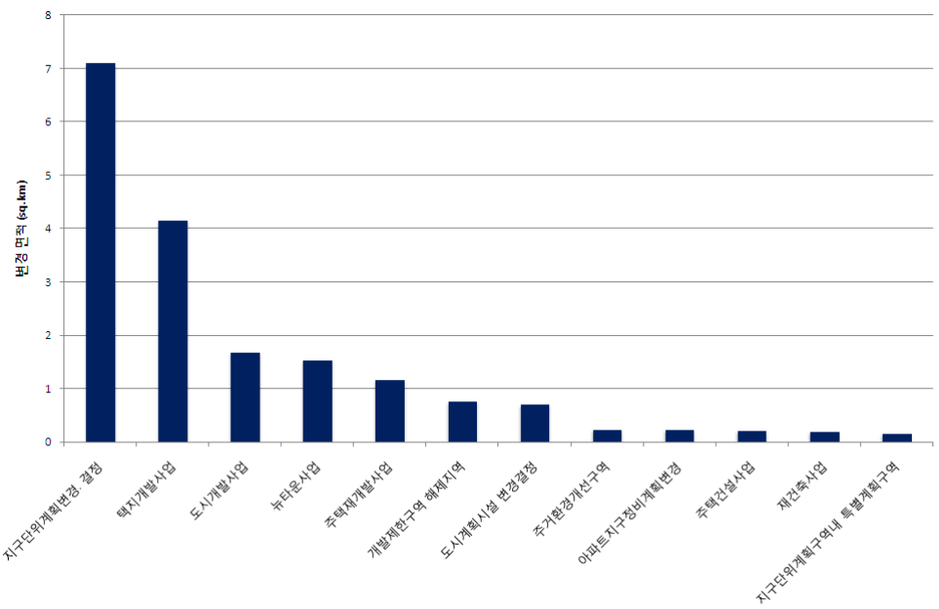


그림 2.3 서울시 주요 용도지역 변경 수단(2000~2005년)

2000~2005년 일반주거지역에서 준주거지역으로의 용도지역 변경은 1.9㎢로서 전체 용도지역 변경의 10.1%를 차지한다. 이는 2003년 7월 이루어진 일반주거지역 종세분화를 제외하면 용도지역 변경 중 가장 큰 비중을 차지한다.

표 2.3 서울시 용도지역 변경 상위 유형(2000년~2005년)

〈단위 : ㎡ 〉

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

출처: 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 해왔다. 1980년대 초 지하철 1호선이 운행을 시작한 이래 현재까지 8개 지하철 노선과 250개의 지하철역이 서울시 전역에 입지하고 있으며, 지하철 9호선 및 신분당선 등 신규 지하철이 개통을 앞두고 있고, 경전철 및 BRT(Bus Rapid Transit) 등도 계획 중이다.

지하철 개통으로 환승역 등 주요 교통결절 지점의 주거지역에서 상업용도 전환의 필요성과 요구가 증가하고 있다. 기존에는 시가지 외곽에 자리 잡았던 터미널이 시가지가 확장되면서 시가지 중심에 속하게 되어 교통 혼잡을 유발하는 시설로 변한 경우도 있다.

산업구조의 재편과 기술발전으로 인한 도시관리계획 변경 필요 증가

제조업 중심에서 서비스업 중심으로 서울시 산업구조가 재편되는 과정에서 준공업지역 내 공장 이적지의 주거·상업용도 활용이 증가하고 있다.

한편, 기술 발전이나 정책 변화에 따른 도시계획시설의 변경도 필요하다. 도시계획시설 중 가스공급설비의 경우는 넓은 토지가 필요한 저장시설을 시가지 외에 두고 시가지 내에는 토지소요가 적은 분배시설만을 두는 형태로 이원화됨으로써 기존 가스공급설비 중 상당면적이 시설 목적 외의 요도로 전환될 필요가 있다. 물류시설 역시 서울 근교에 물류시설을 전용화·집적화·거점화하는 물류체계의 변화로 기존 화물터미널의 위치나 면적을 재검토할 필요가 있다. 기존에 개별적으로 운영되던 차고지는 공영차고지 확보정책으로 그 필요성이 감소되고 있다.

그림 2.4 중랑구 상봉터미널

그림 2.5 동대문구 동부화물터미널

그림 2.6 강남구 대한도시가스

그림 2.7 강동구 서울승합차고지

우발적 개발이익에 대한 환수장치 미흡

용도지역 변경은 토지소유자의 노력과는 무관하게 막대한 우발적 이익을 유발

용산부도심, 왕십리부도심, 대림, 능동로, 중곡 등 5개 지구단위계획구역에서 용도지역에 따른 개별 공시지가 차이를 추정한 결과, 제2종일반주거지역(7층)보다 제2종일반주거지역(12층)은 1.9~7.5%, 제3종일반주거기역은 9.2~13.3%, 준주거지역은 16.8~26.4%, 일반상업지역은 28.7~56.6%를 상회하는 것으로 나타났다. 실제 매매가는 개별 공시지가보다 20~40% 상회할 것으로 추정된다.

표 2.4 용도지역에 따른 개별공시지가 차이 – 제2종일반주거지역(7층) 대비 비율

용도지역	용산 부도심	왕십리 부도심	대림	능동로	중곡
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%

출처: 서울시정개발연구원, 2006, 용도지역 변경에 따른 계획이득 추정 연구

각종 부담금 등 기존의 개발이익 환수 장치를 통한 환수율은 8% 내외인 실정

개발이익환수제도는 크게 조세, 부담금, 기타 형식으로 구분된다. 조세의 경우 간주취득세와 양도소득세정도가 이에 속하며, 부담금은 수익자부담금, 농지조성비, 대체삼림자원조성비 등 수익환수형 부담금과 학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담제 등 시설정비형 부담금으로 구분된다. 기타 환수제도로는 공공용지 기부채납, 환지방식의 감보제도, 수용보상 시 개발이익 배제, 선매제 등이 있다.

지난 20년간 1,284조원의 공시지가 상승 중 113조만이 환수되어, 환수율은 8.8%에 불과하다[1]. 공시지가가 시장가격의 70~80% 수준임을 고려하면, 실제 환수율은 5% 내외인 셈으로, 다양한 환수제도에도 불구하고 개발이익 환수는 미비하다고 볼 수 있다.

표 2.5 개발이익 환수장치

개발이익 발생요인	환수유형					
	금전			토지	시설	기타
	조세	비조세(부담금)				
		수익환수	시설부담			
유형적개발		·과밀부담금 ·개발부담금	·학교용지부담제 ·광역교통시설부담금 ·기반시설부담금제	·기부채납	·기부채납	·국토법상 반환금
무형적개발	·양도소득세	·농지조성비 ·대체산림자원조성비				

1) 국토연구원, 2003, 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안

용적률 완화를 전제로 한 공공용지 기부채납제도도 개발이익 환수에 미흡

일정률의 토지 기부채납이 용도지역 변경의 대가나 우발적 개발이익의 사유화를 합리화하는 면죄부로 인식되는 경향이 있다. 현재 서울시 도시계획조례에서는 기부채납으로 공공에 무상귀속된 토지에서 지을 수 있는 건축물의 1.3배에 해당하는 건축총면적을 잔여토지에서 지을 수 있도록 용적률을 완화해주고 있다. 용적률 완화를 전제로 개발자가 토지를 기부채납하여 공공에 무상귀속하는 방식은 엄밀한 의미의 개발이익 환수라고 보기 어렵다.

서울시는 용도지역 변경에 따라 일정률의 토지 기부채납을 개발자에게 요구하고 있다. 하지만, 기반시설 여건과 상관없이 일률적으로 공공시설을 확보함으로써 공공시설의 공익성이 미흡하고 관리책임이 공공에 전가되어 재정부담만 증가하고 있으며, 토지 기부채납은 개발자의 가용토지를 줄여 양질의 개발 유도에 제약을 주는 등 실효성이 미흡하다.

좋은 개발을 위한 공공과 민간의 협력

패러다임의 변화

20세기의 도시개발계획은 공공영역과 민간영역이 분리되어 규제자와 피규제자가 벌이는 제로섬게임(Zero Sum Game)의 양상을 보인다. 부지 기부채납을 통한 공공기여를 도시계획변경에 대한 일종의 면죄부로 인식하여 공공성의 양만을 중요하게 생각했다. '나쁜 개발의 억제'라는 수단적 가치를 지향하여 수익성과 공공성은 상호배타적 불가침 영역이었다.

하지만 21세기 新도시계획 체계에서의 도시개발계획은 공공영역과 민간영역이 동반자로서 함께하는 플러스섬게임(Plus Sum Game)이다. 개발의 방향과 질에 대한 사회적 동의가 이루어지고 다양한 공공기여로 공공성의 질을 추구한다. '도시공간의 회복과 창조'라는 목표 지향적 가치아래 협력적 협상으로 민간의 수익성과 공공은 계획권을 다룰 수 있다.

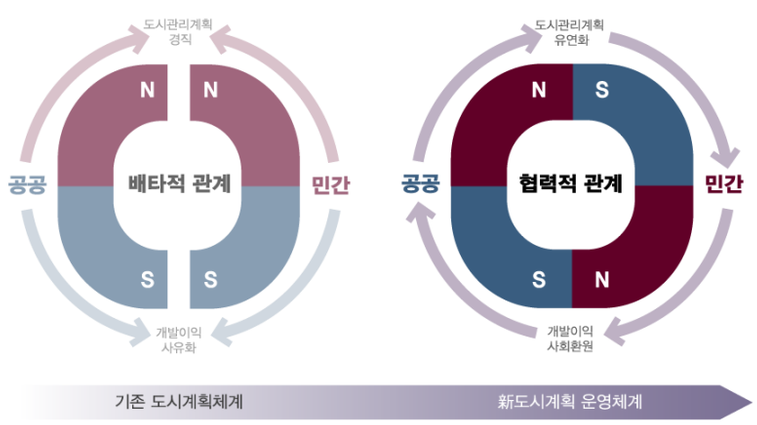


그림 2.8 패러다임의 변화

공공과 민간의 협력적 체계정립 및 제도정착

공공과 민간의 협력을 통해 얻어지는 '좋은 개발'을 공공과 민간의 공동선으로 상정하는 것은 50년 해묵은 도시계획 패러다임의 획기적인 변화라 할 수 있다. 공공과 민간이 협력하기 위해서는 공동선이 존재해야 하는데, 그 공동선을 '좋은 개발'로 유도하기 위한 핵심은 공공과 민간의 협력적 관계를 형성하는 틀과 체계이다.

공공과 민간의 협력적 관계를 형성하기 위한 요건은 우선 '공공과 민간의 신뢰를 구축'하는 것이다. 이는 공공이 정책목표를 일관되게 견지하고 협상의 기준·원칙을 선제시하며 협력의 결과를 보장함으로써 얻어 질 수 있다. 다음으로는 '능동적·전문적 협상역량을 결집'하는 것이다. 다양한 분야의 전문성을 제고하고 부서간 조율을 통해 내부역량을 결집하며, 외부 전문기관의 지원체계를 구축한다. 마지막은 '사회적 동의를 도출'하는 것이다. 협상의 과정에서 다양한 이익주체를 참여시키고, 공공기여의 정당한 분배, 투명한 협상과정의 공개로 얻어질 수 있다. 이같은 요건을 충족시켜 체계를 정립하고 제도로 정착시켜 기존도시계획체계를 보완하는 것이 도시계획변경 사전협상제의 필요성이다.

3. 외국의 도시계획변경 협상

1)뉴욕

미국에서는 도시재개발 또는 도시재생 사업 시, 공공이 민간의 사업참여 유도를 위해 각종 인센티브와 공공부지를 제공하는 대신 민간은 공공이 요구하는 공공시설을 제공하는데 이 과정에서 민간과 공공의 협상이 이루어고 있다. 그리고 이러한 협상의 결과물은 '개발협정(Development Agreement)'이라는 계약으로 구속력을 갖게 된다.

또한, 민간이 도시개발 사업을 위해 현행 도시계획의 변경을 요청할 시에도 공공과 협상을 통해 도시계획변경이 이루어지게 되며, 그 결과는 '제한적 허용(Restrictive Declaration)'이라는 법적 수단을 통해 구속력을 갖게 된다.

이와 같이 미국에서는 민간과 공공의 협상이 공정하고 투명한 도시계획결정 또는 변경을 위해 가장 기본적이고 유용한 수단으로 활용되어오고 있다.

우리나라는 아직 이러한 협상방법과 과정에 대한 경험과 수단이 부족하고, 법적 근거가 부족한 상황이기에 뉴욕시의 경험과 사례를 살펴봄으로써, 서울시 대규모 미개발지 개발방향을 위한 시사점과 활용방안을 제시하고자 한다.

뉴욕의 도시계획변경 법체계

토지이용법 체계

미국의 근대 토지이용법은 1916년 뉴욕시에서 처음 채택된 Zoning으로 시작되는데, 조닝 이전에는 사법의 영역에서 토지이용에 관한 규제가 이루어졌고 이 체계들이 지금까지도 중요한 역할을

담당하고 있다. 따라서 미국의 토지이용법 체계를 이해하기 위해서는 조닝으로 대표되는 공법 뿐 아니라 관련 사법들의 이해가 필요하다.

미국의 토지이용규제는 영국의 보통법(common law)체계와 토지에 대한 재산권 개념을 이어받아 사법의 영역에서 먼저 발달하기 시작하였다.

1916년 조닝법 이전에는 보통법 상의 불법방해행위(nuisance)와 규약(covenant) 또는 지역권(easement)을 포함하는 토지예속권(servitude) 등의 사법들이 토지이용에 관한 규제로서 활용되었다. 이러한 사법의 기능들은 1916년 조닝 이후 발전된 공법 영역의 토지이용규제들이 상당부분 흡수되기는 했지만 아직도 토지이용규제뿐 아니라 환경법의 기본 법리로 작동하고 있다.

특히 개인간 토지거래에 있어 해당 토지에 대한 조건들을 계약에 포함시켜 이를 등기화함으로써 이를 사법의 영역에서 해당 토지이용에 관한 규제로 사용할 수 있는데, 이러한 규제를 '규약(covenant)'이라고 하며 이는 일반적인 '계약(contract)'과는 구분된다.

계약은 계약 당사자인 A와 B 사이에서만 효력이 있어서 B가 C에게 해당 토지를 팔 때 계약 조건의 효력이 상실되나, 규약은 해당 조건이 "토지와 함께 지속(Run with Land)"된다는 개념이 포함되어 있어, 향후 토지소유주에게도 그 조건이 지속될 수 있다.

'규약'뿐만 아니라, 토지소유주의 기부나 공공의 개발권 구입으로 해당 대지들에 의무를 부과할 수 있는 '보존지역권(conservation easement)'이 환경보호나 역사보존 차원에서 폭넓게 활용되고 있으며, '제한적 허용(Restrictive Declaration)'이 도시계획변경을 전제로 한 민간의 공공기여를 위한 조건들을 등기화하여 법적구속력을 갖기 위해 활용되고 있다.

이처럼 사적 토지이용규제는 조닝의 역할이 미치지 못하는 부분을 보완하는 다양한 목적으로 활용되고 있다.

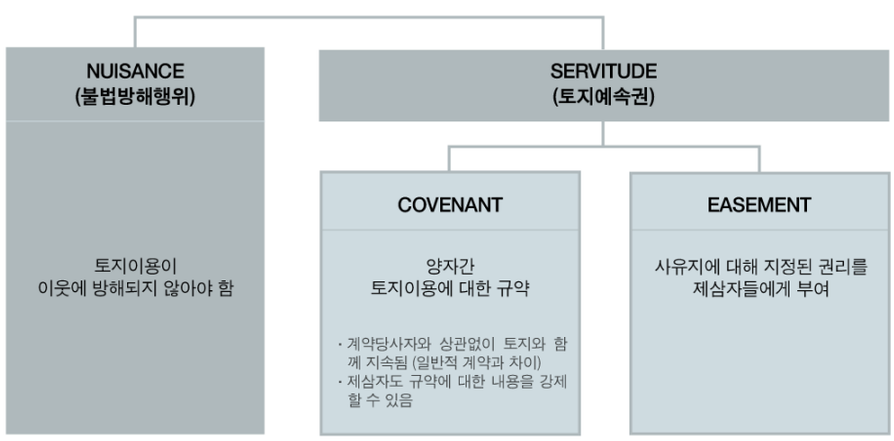


그림 2.9 미국 사적 토지이용규제

한편, 미국에서 토지이용규제에 관한 사항은 전적으로 각 지방정부의 소관인데 특히 토지이용규제에 관한 사항은 연방헌법 1조 8항에 따라 '각 주들 간의 상업행위(interstate commerce)'에 관련된 것이 아니라면 전적으로 주정부가 권한을 가지고 있다.

1922년 연방정부가 제정한 '표준주조닝수권법 (Standard State Zoning Enabling Act)'을 바탕으로 미국의 40,000여개에 달하는 지방정부들은 각자의 특성에 맞게 조닝을 기본으로 하여 분할규제(Subdivision Control), 배치계획심의(Site Plan Review), 건축법(Building Code), 역사보존법 등을 제정하고 이를 운용할 수 있는 조직을 갖추게 된다.

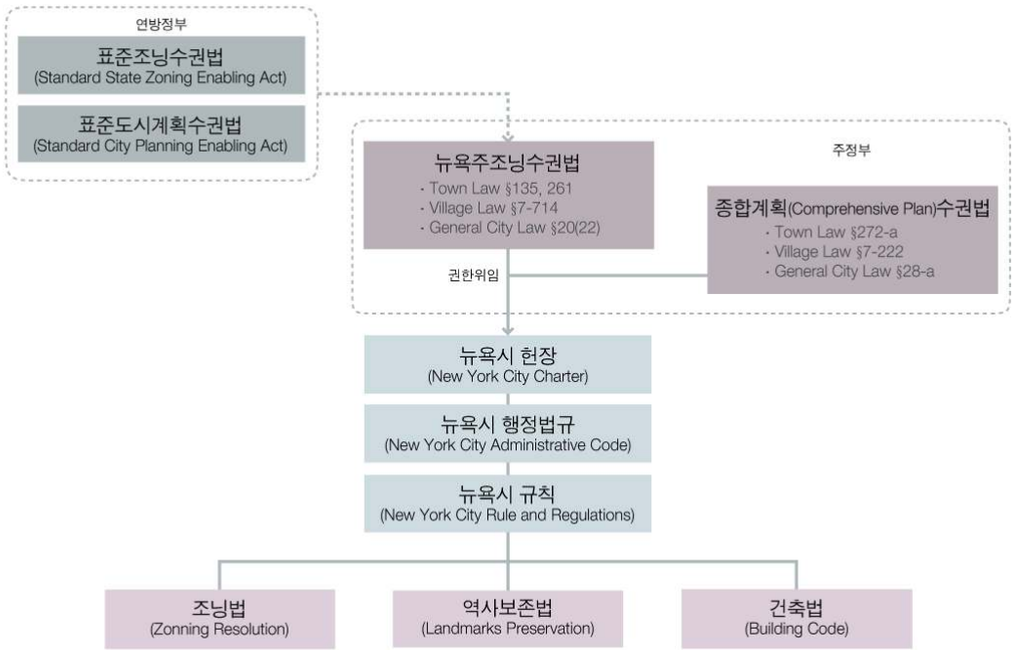


그림 2.10 뉴욕시 토지이용규제 관련 법적 체계

뉴욕주의 경우, New York Town Law §135, 261과 Village Law §7-714, General City Law §20(22)에서 각 지방정부에 조닝 제정과 운용의 권한을 위임하는 수권법을 제정하였고, 조닝 채택 이전에 '종합계획(Comprehensive Plan)'수립을 권장하는 도시계획수권법을 Town Law §272-a, Village Law §7-722, General City Law §28-a에서 제정하여 각 지방정부에 해당 권한을 위임하고 있다.

이러한 주정부의 수권법에 따라 뉴욕시는 뉴욕시 최상위법 '시헌장(City Charter)'을 통해 기본적인 조닝과 토지이용규제의 체계와 운영조직, 절차 등을 규정하고, '행정법규(Administrative Code of the City of New York)'와 '뉴욕시규칙(Rules and Regulations of the City of New York)'에서 세부적인 사항 등을 규정한다. 그리고 이를 토대로 '조닝조례(Zoning Resolution)', '역사보존법(Landmarks Preservation)', '건축법규(Building Code)' 등 토지이용규제를 위한 기본 법적 체계가 갖추어진다.

도시계획변경 법적 근거

'도시계획변경(Rezoning)'은 입법행위이기 때문에 시의회의 승인이 요구되는 입법절차가 필요하지만 근본적 권한은 도시계획위원회(City Planning Commission)가 가지고 있다.

뉴욕시 최상위법률인 '뉴욕시 헌장(New York City Charter)'에서 조닝의 개정 및 변경에 대한 도시계획위원회의 권한을 규정하고 있으며(section 200), 도시계획 변경신청 자격 및 절차에 관한 사항도 명시하고 있다(section 201).

또한, 도시계획변경에 관한 자세한 절차는 section 197-c와 197-d에서 ULURP으로 알려진 '표준토지이용심의절차(Uniform Land Use Review Procedures)'로 구체화 되어 있다.

뉴욕의 도시계획변경 절차

도시계획변경(Rezoning)은 New York City Charter의 §201에 따라 뉴욕시의 세금납부자라면 누구나 신청할 수 있다. 규정된 서류를 도시계획국에 제출하는 것으로부터 도시계획변경 과정이 시작되며 '표준토지이용심의절차(ULURP)'로 알려진 공식적 절차를 통해 공공과 민간의 투명하고 객관적이며 합리적인 검증과정을 거치게 된다.

도시계획변경 신청 시 무엇보다 먼저 해당 도시계획변경이 환경영향평가를 필요로 하는지 여부를 도시계획국에서 결정해야 하는데, 환경영향평가는 성공적인 도시계획변경을 위해 가장 중요한 것 중 하나이다. 뉴욕시는 'C.E.Q.R(City Environmental Quality Review)'라는 법을 자체적으로 제정하여 공공기관이 직접 자금을 지원하는 프로젝트 뿐 아니라 공공기관이 허가 또는 승인하는 사업 및 직접적으로 해당 행위에 영향을 줄 수 있는 모든 사업들에 환경영향평가서를 제출할 것을 요구하고 있다.

특히, 도시계획위원회의 재량적 판단이 요구되는 거의 모든 도시계획결정과정에서 C.E.Q.R이 적용되는데, C.E.Q.R은 해당 행위가 환경에 미치는 잠재적인 악영향을 예측하고, 그 악영향을 제거 혹은 감소시킬 수 있는 수단을 제시할 것을 요구하고 있다.

환경영향평가를 위한 사전검토과정을 거치면, 본격적으로 ULURP이 시작되는데, 이 ULURP은 주요 도시계획 절차에 있어 주민참여를 공식화 하고, 공공의 합리적인 의사결정체계를 개선하기 위하여 뉴욕시헌장에 의하여 채택된 도시계획 제도이다.

도시계획변경을 위한 신청서가 접수되면 도시계획국은 환경영향평가 관련 서류를 포함한 모든 신청서류들이 갖추어져 있는지 확인한 후 관련 커뮤니티보드와 보로우 장, 도시계획위원회, 시의회에 송부하여 이들의 심의를 거치며, 도시계획위원회에서 승인 될 경우 시의회에서 최종 결정하게 된다.

먼저, 해당 커뮤니티 보드에서는 공청회를 개최하고 60일 이내에 종합적인 의견을 도시계획위원회, 신청자, 보로우 장에 송부한다. 보로우 장(Borough President) 심의에서는 커뮤니티 보드에서 받은 의견서를 바탕으로 30일 이내에 서면 의견서를 도시계획위원회에 송부한다.

최종적으로 도시계획위원회는 공청회를 개최하고 60일 이내에 위원들의 투표에 의해 승인여부를 결정하게 되는데, 대부분의 ULURP을 거치는 결정들은 도시계획위원회가 최종결정단계이다. 즉,

도시계획위원회에서 불가 결정이 난다면, 해당 안건은 시의회의 의결절차에 도달하지 못한다는 의미이다.

단, 도시계획변경과 특별허가에 의한 사안들 중 시장이 도시계획위원회의 불가 의견에 동의하지 않는다면 시의회로 해당 안건이 상정될 수 있고 여기서 2/3 이상의 찬성투표를 얻는다면 해당 도시계획변경은 시의회에 의해서 승인될 수 있다.

도시계획변경은 입법행위이기 때문에 시의회의 결정은 최종적이고 번복할 수 없으나 시장이 이에 이의를 제기할 경우 시장은 거부권(veto)을 행사할 수 있는 권한이 있고 이 경우 시의회의 2/3 이상이 찬성할 때에만 시장의 거부권을 다시 뒤집을 수 있다.

표 2.6 C.E.Q.R 작성항목

구분	작성항목	비고
Part Ⅰ. 일반정보	문서정리번호	–
	주무부서 및 신청정보	해당되는 정보 제공
	개발행위 서술	C.E.Q.R 매뉴얼 SECTIONS 2A & 2B 참고
	필수 조치나 승인	TECHNICAL MANUAL의 SECTION 110 참고
	개발행위 유형	–
	분석연도	–
	직접영향권	개발행위 대상지 위치를 단일부지로 명시. (다수의 대상지인 경우 필요에 따라 첨부물을 제공)
Part Ⅱ. 대상지 및 개발행위	대상지 서술	직접영향권에 대하여 서술 (직접영향권은 규제의 어떤 변화를 수반하는 지역과 프로젝트 대상지로 구성됨.)
	프로젝트 서술	–
	조닝정보	–
	추가적 정보	–
	분석	a. 토지이용, 조닝, 공공정책 b. 사회경제적환경 c. 커뮤니티시설과 서비스 d. 오픈스페이스 e. 음영(일조) f. 역사자원 g. 도시디자인/경관자원 h. 주변맥락(근린특성) I. 자연자원 j. 위험요소 k. 워터프론트재생 프로그램 l. 기반시설 m. 폐기물 및 위생시설 n. 에너지 o. 교통 및 주차 p. 교통 및 보행체계 q. 대기질 r. 소음 s. 건설영향 t. 공중보건
	지원자 증명서	
Part Ⅲ. 환경영향평가	영향성	Part Ⅱ.의 분석내용에 관한 영향성 검토
	주무부서 증명서	

	도시계획부 신청과 사전증명서	커뮤니티보드	자치단체장(과) 자치구보드	도시계획위원회	
• 도시지도 변경 • 구획지도를 만드는 것 • 조닝맵 변화 • CPC 특허 • 해제가능한 허가, RFP의 특권, 주요 이권 • 시외의 자본으로의 개선 • 주택과 도시재개발 계획 • 매립지 • 부동산처분 • 부동산취득 • 대상지선정	• 신청서와 관련문서를 받는다. • 신청서와 문서를 5일 이내로 CB, BP 그리고 CC(그리고 BB-만약 프로젝트가 하나 이상의 CB에 영향을 미치는 경우)에 보낸다. • 신청이 완료됨을 인증	• 대중에 공지 • 공청회 개최 • 권고사항을 CPC, BP(그리고 BB)에 제출 • REP의 특권과 임차권의 권리를 포기 할 수 있다.	• BP는 CPC에 권고사항을 제출하거나, 이렇게 하기 위하여 권리를 포기한다.. • BB는 (프로젝트가 하나 이상의 CB에 영향을 미치는 경우) 공청회를 열고 CPC에 권고사항을 제출하거나 이렇게 하기 위해 권리를 포기할 수 있다.	• 공청회 개최 • 신청내용에 찬성하거나, 수정하거나, 반대한다. • 승인과 시의회와 수정을 가진 승인 제출 • 불승인은 조닝맵 변화, 특허 그리고 도시재개발 계획을 제외한 결말이다.	시의회와 시장검토를 위한 프로세스를 위해 아래도표를 보시오. (헌장 부분 197-d)
프로세스별 소요시간	지정된 제한시간 없음 (6개월 후, 어떠한 경우에는 지원자 또는 BP는 인증을 위해 CPC에 항소해도 좋음).	60일	30일	60일	
시간=1년					
총 일수		60일	90일	150일	

CPC가 신청을 찬성하는 경우	시의회	시장	시의회
• 의회에 의한 자동적인 검토 - 조닝맵 변경 - 조닝 텍스트 변경(non-ULURP) - 주택과 도시재개발 계획 - 주거 건물의 처분(저소득 가구를 위한 비영리적인 회사는 제외)	• 신청의 검토, 공청회 개최가 가능하고, 찬성, 수정을 동반한 찬성, 반대에 투표한다. • 추가적인 15일 검토를 위해 CPC에 임의의 제안된 수정사항을 회부한다. • 만약 위원회가 행동하지 않으면(또는 검토하기 위하여 선임해야 하는 항목에 권한을 맡지 않는다면), CPC 결정이 최종이 된다.	• 신청검토 • 위원회 결의에 거부 가능하다. • 만약에 위원회가 결의하지 않으면(또는 검토하기 위하여 선임해야 하는 항목에 권한을 맡지 않는다면) CPC 결정이 최종이 된다.	• 시장의 거부를 2/3의 투표로 무효화 할 수 있다.
• "Triple No" - 의회에 의한 자동적인 검토의 선택적인 항목 (아래) - CB가 불승인 권고 (NO #1) - BP가 불승인 권고 (NO #2) - CPC가 승인하거나 수정을 동반한 승인 - BP가 의회와 CPC에 이의신청 제출하고 5일 내에 CPC의 승인수취 (NO #3)			
• 의회가 검토를 위해 선택할 수 있음 : - 도시지도 변경 - 맵의 세분화나 구획지도를 만드는 것 - CPC 특허 - 해재가능한 허가, RFP의 특권, 주요 이권 - 시이외의 자본으로 개선 - 매립지 - 상업적이거나 비어있는 토지의 처분 - 저소득가구를 위한 비영리회사에 주거건물 처분 - 부동산취득 - 대상지선정	결의는 과반수를 요구함 20일 안에 권한을 맡아야만 함 결의는 과반수를 요구함 50일*	5일	10일
CPC가 신청을 불승인한 경우, 모든 항목은 무효화되어 제외됨			
- 특허, 시장이 필요성을 인정한 경우 - 조닝맵과 텍스트변경, 시장이 필요성을 인정한 경우	결의는 2/3 투표를 요구함 실행 완료 50일**		
도시 재개발 계획, 주의 법에 따라	결의는 3/4 투표를 요구함 실행 완료 법과 계획표는 개정되어짐		

* 제안된 수정사항 검토를 위한 15일 포함하지 않음

* 약어 : DCP = Department of City Planning; CPC = City Planning Commission; CB = Community Board; BP = Borough President; CC = City Council; BB = Borough Board

출처: http://www.nyc.gov/html/dcp/html/luproc/ulpro.shtml

그림 2.11 ULURP절차도

법적 근거

미국에서 민간과 공공의 '협상'은 도시계획변경 혹은 개발사업을 원만하고 합리적으로 달성하는데 반드시 필요한 수단으로 인식되고 있으며, 공공과 민간의 관계도 갑을 관계가 아닌 협력 관계의 성격을 띤다.

'협상'을 통해 도시계획결정사항에 대해 유연성을 가질 수 있는 지방정부의 법적 권한은 "Home Rule Authority"라고 불리는 각 지방정부의 보통법 상의 권한에서 기인한다. 기본적으로 지방정부들이 자체적인 토지이용제도를 채택·운영하는 권한은 The Municipal Home Rule Law와 the Statute of Local Governments에서 나오는데, 이러한 법적 권한에 의해 지방정부가 각자의 법·제도를 채택하고 운영할 때 이것을 home rule authority를 실행한다고 표현한다.

뉴욕주에서는 'vested rights rule'이 각 지방정부에게 '현저한 투자(substantial investment)'가 있기 전까지 개발허가가 발행된 시점으로부터 어느 정도까지 기존 도시계획사항을 변경할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

이 보통법 상의 원칙은 미국의 토지이용에 관한 공공의 권한이 얼마나 강력한 지 보여주는 좋은 예로서, 예를 들어 민간 개발업자가 어떤 개발사업을 추진할 때 비록 시가 해당 안에 대해 개발허가(permit)를 주었다 할지라도, '현저한 투자' 시점 이전까지는 관련 도시계획사항을 변경할 수 있다.

따라서 민간측 입장에서는 이러한 법제도가 개발사업을 추진하는데 있어 가장 불확실한 요소로 작용할 수 있는 것이며 '협상'을 통해 개발허가뿐 아니라 관련 법제도에 대한 불확실성을 해소하고자 하는 것이다.

공공 참여주체

도시계획변경 과정에서 협상테이블의 주요한 참여주체는 공공의 도시계획국과 민간의 해당 개발업자이다.

공공측에 있어서, 도시계획위원회는 직접적으로 협상 테이블에 참여하지는 않고 도시계획위원회의 의사와 결정에 관한 내용들은 도시계획국이 대행하며 사안에 따라 뉴욕시 경제개발공사와 같은 공공기관 또한 준 주기관(sub-lead agency)이 도시계획국의 역할을 대행한다.

관련 공공기관의 의견과 협력이 요구되는 경우에는 건축국, 환경국 등 관계 기관들의 참여가 이루어지며, 법적 자문을 위해 뉴욕시의 법률국과 도시계획국 및 경제개발공사 자체의 법률팀이 협상 결과물 작성을 위해 동원된다.

해당 커뮤니티 보드와 보로우의 장들도 사안에 따라 협상 테이블의 참여가 이루어 질 수 있는데, 커뮤니티에 큰 영향을 주는 사업인 경우 주민들의 반발로 인해 사업이 지연되거나 심한 경우에는 사업 자체가 무산될 수 있기 때문에 해당 주민들의 요구를 반영하기 위해 커뮤니티 보드 또는 보로우 장들을 통해 주민의견이 협상 테이블에서 논의하기 위함이다.

협상 과정

컬럼비아대학교 확장개발계획을 위한 도시계획변경 과정을 총괄했던 뉴욕시 경제개발공사의 실무담당자에 따르면, 도시계획변경 특히 대형 개발사업에 있어서 성공적인 협상을 위해 가장 중요한 것은 '개발업자의 정치력'이라고 한다. 2)

이것은 도시계획변경에 있어 협상의 중요성을 일깨워 주는 대목인데, 왜냐하면 도시계획변경은 절차적으로 또는 법적으로 도시계획위원회의 승인을 거쳐 시의회가 최종 결정하는 입법행위이지만, 결국 "사람들"의 의견이 모아져 결정하는 일이기 때문에 결정권을 가지고 있는 사람들을 어떻게 설득하느냐의 "정치적 행위" 성격을 가지고 있기 때문이다.

따라서 해당 안에 대한 지지세력을 최대한 확보하는 것이 성공적인 도시계획변경의 중요한 관건이 되는 것이며, 이를 위해 관련자들과의 사전 또는 절차상 협상을 통해 관련자들의 이해관계를 따져보고 이를 개발안에 적극적으로 반영하고 수용하는 개발업자의 자세가 매우 중요하다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 관련 주민들의 의견 또한 적극적으로 반영하고자 하는 노력이 필요한데, 주민들의 심각한 반대가 있을 경우 해당 사업이 지연되어 막대한 자금손실을 입거나 더 나아가 개발사업이 중단될 수도 있기 때문이다. 협상과정을 통해 주민들과의 원만한 관계를 설정하고 설득하는 것은 매우 중요한 관건이다.

법적으로 도시계획변경은 ULURP의 신청서 접수로부터 시작되지만, 비공식적으로 도시계획변경안에 대한 도시계획국의 사전검토과정이 대부분 선행되어진다. 이를 위해 개발업자는 미리 도시계획국 또는 도시계획위원회, 시의회 의원, 커뮤티니 보드나 보로우 장 등 도시계획변경과정에서 영향력을 행사하는 인물들 또는 조직과 사전 회의 등을 거쳐 변경안을 조율해야 한다.

특히, 도시계획국의 사전검토는 도시계획변경 승패의 중요한 역할을 하게 되는데, 이는 도시계획국의 검토가 도시계획위원회 의결의 바탕이 되기 때문이다. 반면에 도시계획국의 자체적인 연구와 검토를 통해 해당 도시계획변경이 타당하다고 판단되면 신청인과 협력하여 구체적인 도시계획변경계획을 작성하게 된다.

공식적으로 ULURP이 시작하게 되면, 환경영향평가를 위한 사전단계와 ULURP 본 절차과정 속에서 공공과 민간의 협상이 계속적으로 이루어지나 협상을 위한 구체적인 지침이나 절차 등은 존재하지 않는다. 중요한 것은 ULURP의 공식 절차 속에서 다양한 의견이 수렴되고 해당 안건에 대한 조정들이 협상에 의해 논의되고 결정된다는 점이다.

재미있는 것은 협상 테이블에서 오고 가는 다양한 의견들이나 제안들이 거의 대부분 회의록 등으로 문서화 되지 않는다는 것인데, 이는 소송문화가 발달한 미국의 문화적 특성 상 구체적인 문서가 남겨질 경우에 발생할 수 있는 법적 의무와 이에 따른 분쟁을 미연에 방지하고자 하는 이유이다. 이는 법적 구속력에 신경 쓰지 않고 보다 자유로운 협상 테이블을 조성함으로 조금 더 유연하고 효율적인 협상 진행과 분위기를 조성할 수 있는 장점을 가진다.

2) 뉴욕시 경제개발공사 도시개발팀장 Alejandro Baquero

공공주도의 개발사업인 경우에는 미리 사전협상을 통해 민간과 공공의 양해각서(MOU)가 체결되고, 이를 바탕으로 양측의 도시계획변경 및 관련 업무가 진행된다. 양해각서 체결은 향후 공공이 해당 사업을 위해 적극 지원하겠다는 의지를 민간에게 보여줌으로써 민간의 참여를 적극적으로 유도하기 위한 것이다.

일반적인 민간주도의 도시계획변경에 있어서는 민간의 개발 사업을 위한 도시계획변경이 얼마나 시의 공공정책에 부합하고 도시환경에 기여할 수 있는지가 관건이기 때문에, 환경영향평가 작성을 통한 문제점 파악과 환경에 대한 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 방안 마련, 이를 반영한 기본계획 작성을 공공과 같이 준비해 나가는 과정 속에서 민간이 기여해야 할 부분에 대한 합의가 이루어지고 이를 바탕으로 도시계획변경이 이루어진다.

협상 결과물과 구속력

협상 과정에서 가장 중요한 것은 협상을 통해 반영된 양측의 의무를 어떻게 법적으로 강제할 수 있느냐 하는 것이다.

일반적인 민간주도의 도시계획변경을 위한 협상을 통해 최종적으로 결정된 사항들은 도시계획변경안과 개발계획에 반영되고, 이 때 발생하는 민간의 의무들은 '제한적 허용(Restrictive Declaration)' 또는 기타 유사한 법적 문서, 예를 들어 '주민이익을 위한 협약(Community Benefits Agreement)'이나 '개발협약(Development Agreement)' 등으로 최종화된다.

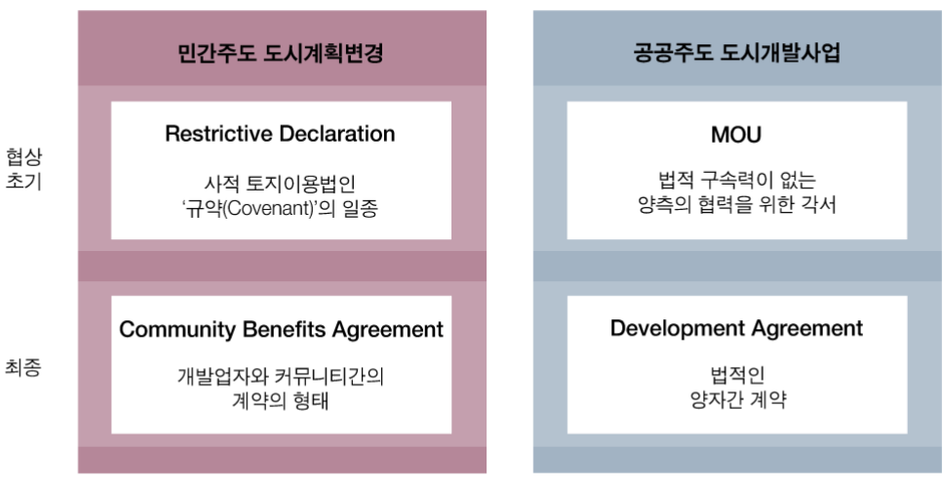


그림 2.12 협상의 법적 결과물

공공이 주체가 되는 도시계획변경에 있어서는 '양해각서(MOU)'체결로 해당 절차가 시작되고, 공공-민간의 협상을 통해 구체화되는 의무와 권리 등은 '개발협약(Development Agreement)'에 의해 최종화된다.

즉, 도시개발사업을 위한 절차 이전에 공공과 민간은 MOU 작성을 통해 향후 발생 할 수 있는 각 주체들의 의무와 권리에 대해 사전조율과정을 거치게 되는데 이는 법적 효력이 있는 계약이 아니며 최종적으로 결정된 양측의 의무에 관해서는 '개발협약'이라는 계약서의 형태로 법적인 구속력을 갖추게 된다.

협상 관련 분쟁

도시계획변경과정에서 협상을 둘러싼 법적 분쟁이 법원까지 가는 경우는 극히 드문데 이는 대부분 법원에 가기 이전에 합의되기 때문이고, 법원도 기본적으로 시의 결정을 존중하여 법적으로 확연한 사항이 아니라면 소송을 받아들이지 않기 때문이다.

도시계획변경과 관련하여 소송까지 가는 경우는 크게 개발협약에 관한 것과 제한적 허용(Restrictive Declaration)의 시행과 유지에 관한 것으로 구분해 볼 수 있다. 개발협약에 관련된 소송들은 주로 협약문 조항의 '해석'에 관한 분쟁이기 때문에 도시계획적 의미는 크지 않다.

뉴욕의 도시계획변경 협상사례

Columbia University 확장 개발사업: Manhattanville in West Harlem Rezoning and Academic Mixed-Use

본 개발사업은 컬럼비아 대학교의 확장을 위해 학교캠퍼스를 중심으로 향후 25년에 걸친 복합용도 개발을 위한 17acre의 Academic Mixed-Use Development와 이 개발과 연계한 주변지역의 주거 및 상업용도 37acre의 Manhattanville in West Harlem 개발 사업이다.

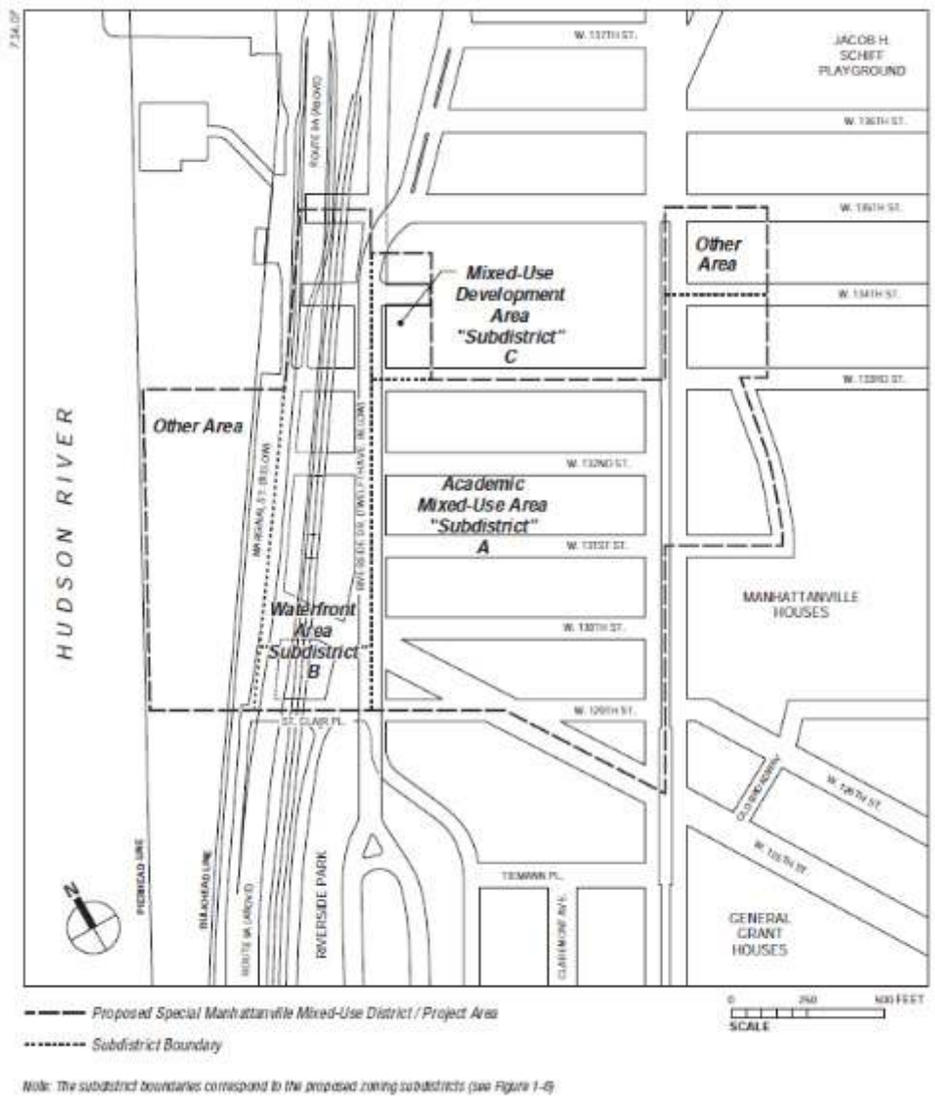


그림 2.13 제안된 컬럼비아대학교 특별복합용도지구 및 주변지역 도시계획변경 추진지구

이를 위해 컬럼비아 대학교는 기존 공업지역을 상업지역 및 복합용도 지역으로 도시계획변경을 요청해왔다.

표 2.7 컬럼비아 대학교 확장 개발사업을 위한 도시계획변경의 주요 목적

Special Manhattanville Mixed-Use Zoning District을 위한 도시계획변경	주변지역 도시계획변경
컬럼비아 대학교 확장을 위한 교육 중심의 복합용도 개발	컬럼비아 대학교 교육복합개발을 통한 주변 지역 재생

또한, 본 개발사업을 위해 컬럼비아 대학교는 뉴욕시의 도시계획변경 뿐 아니라 뉴욕주가 개입해야 하는 General Project Plan(이하 "GPP")를 도입했다.3)

이에 따라 본 사업은 뉴욕시의 일반적인 도시계획변경 절차 뿐 아니라 뉴욕주 의회의 승인이 필요한 Empire State Development Corporation과 New York State Urban Development Corporation의 개입이 요구되는 복잡한 양상을 띠게 되었으며, 대상지내 버스부지로 사용되고 있는 뉴욕시 부지의 확보를 위해 뉴욕시 대중교통청인 MTA(Metropolitan Transit Authority), 그리고 지구 내 뉴욕시가 관리하는 공공주택 처리를 위해 뉴욕시 주택보존및개발국(Department of Housing Presedrvation and Development)과의 협의도 요구되었다.

이를 위해 컬럼비아 대학교는 학교공간의 부족에 따른 학교확장의 필요성과 함께, 낙후되어 있던 할렘지역의 지역활성화와 해당 개발사업이 약 9,000여개의 정규직 일자리와 함께 뉴욕시 전체에 약 4조원에 해당하는 경제활성화에 기여한다는 논리로 본 도시계획변경을 시도했다.

오랜 준비기간 끝에 컬럼비아 대학교는 2005년 초반 뉴욕시에 공식적으로 환경영향평가서 작성 여부를 위한 EAS(Environmental Assessment Statement)를 초기 개발계획안과 함께 제출하여 공식적인 도시계획변경 과정을 시작하였고 약 7개월에 걸쳐 ULURP과 최종 환경영향평가서를 마무리 했다.

기본적으로 뉴욕시는 컬럼비아의 개발계획에 대해 반대할 이유가 없었는데 이는 뉴욕시 역시 대상지에 대한 정비 및 개발의 필요성을 인정하고 있었기 때문이며, 컬럼비아 같은 사업자가 나서서 해당 지역을 대학교를 중심으로 하는 복합단지를 개발한다면 시의 재정수입 확대, 일자리 창출 뿐 아니라 지역정비라는 목적달성이 용이하기 때문이었다.

따라서, 뉴욕시 입장에서 가장 중요한 점은 해당 개발계획을 통해 장점을 최대한 이끌어 내는 것으로서 이를 위해서는 최선의 개발계획안을 수립하는 것이 가장 중요하였다. 컬럼비아 측 입장에서도 원하는 사업을 추진하기 위해서는 뉴욕시의 협조가 절실히 필요했기 때문에 상호 협력은 불가피한 상황이었다.

사업추진에 가장 걸림돌이 된 것은 바로 지역주민들이었는데, 주민들은 개발로 인해 기존 커뮤니티 특성이 파괴되고 주민들이 쫓겨나며 지역 내 공공주택이 사라지는 것 등에 대해 크게 우려하였고 강제수용권의 사용에 대해 강한 반발을 표하였다.

3) New York State Eminent Domain Procedure Law에 따라 뉴욕주의 Empire State Development Corporation 산하의 New York State Urban Development Corporation의 개입이 요구되고, 이를 위해 General Project Plan의 작성이 요구되었음. GPP는 뉴욕시의 도시계획법인 조닝의 상위계획으로 조닝의 규제들을 넘어서는 권한을 가지며, 뉴욕시 조닝 상에서 규제할 수 없는 지하층 허용용도와 특정한 허용용도, 교육 용도개발을 위한 최저 및 최고 용적율 지정, 뉴욕시 역사보존법에서 불가능한 역사보존 등이 가능할 뿐 아니라, 무엇보다 필요부지 취득을 위한 '강제수용권'의 사용이 가능함.

한편, 해당 지역은 이미 커뮤니티 보드가 작성한 197-a 계획에 따라 도시계획변경이 예정되어 있었고, 이는 컬럼비아가 제시한 개발계획안과 추구하는 가치가 달랐기 때문에 뉴욕시 역시 컬럼비아의 계획안을 바탕으로 도시계획변경을 추진하는 것에 대한 부담이 있었다. 따라서 뉴욕시 입장에서는 컬럼비아의 사업방향을 기존 커뮤니티 보드의 자체 계획과 절충하며 어떻게 커뮤니티 보드를 설득하느냐가 관건이었다.

보로우장에 의해 임명되는 50명의 '커뮤니티 보드 9(CB9)'은 근본적으로 학교를 확장한다는 생각에는 반대하지 않았으나 지역 전체에 걸친 대규모 개발과 이를 통해 이미 커뮤니티 보드에서 10여 년의 노력 끝에 뉴욕시의 승인을 받은 자체 계획인 197-a가 거의 무시되는 것에 반발하였다.

197-a 계획과 컬럼비아 개발계획안의 가장 근본적인 차이는, 주로 저소득 및 중하위 소득층으로 구성된 기존 주민들에 대한 대책, 공업용도에 대한 처리와 역사보존에 대한 구상, 그리고 기존 토지소유주들에 대한 내용이었다.

CB9의 계획안에서는 기존의 주민들 대다수를 차지하는 저소득 및 중하위 소득층을 고려하여 해당 지역 내 주민들을 위한 일자리 창출을 위해 기존 공업용도를 유지하고, 더 많은 역사보존을 위한 건축물들을 보존하며, 기존 토지소유주들이 지역 내 남아 있는 것이 중요한 계획의 방향이었다.

따라서 CB9은 컬럼비아 측에 CB9의 계획을 유지하면서 대상지 일부에 한하여 대학교 확장사업을 진행할 것을 요구하였는데, 이는 캠퍼스의 조성이 어려울 뿐만 아니라 향후 종합적인 발전방향과 전혀 부합할 수 없기 때문에 컬럼비아 측으로서는 받아들일 수 없는 조건이었다.

지역주민들의 극심한 반대는 시의회나 시장에게는 큰 부담이 될 수 있을 뿐 더러 법적 소송으로 이어질 경우에는 소송 결과에는 상관없이 사업이 장기화 될 수 있으므로 주민설득이야말로 개발업자가 풀어야 할 가장 어려우면서도 기본적인 과제라 할 수 있다. 게다가, 본 개발사업은 뉴욕주의회의 승인이 필요한 '강제수용권'사용과 GPP(General Project Plan) 승인 까지도 얽혀 있었기 때문에, 지역 주민의 반대는 자칫 공공의 사업 자체에 대한 지원까지도 망설이게 하는 요소가 될 수 있었다.

이후 경제개발공사의 주도 아래 양측 계획안에 대한 조정 노력이 이루어졌고 커뮤니티 보드는 자체 계획에 컬럼비아의 확장을 고려한 수정안을 제시하였다. 그러나 커뮤니티 보드의 계획안은 기존 맥락을 유지하는 것을 기본으로 하기에 컬럼비아가 구상하고 있던 종합적인 캠퍼스 구축에는 크게 미치지 못하였다.

이에 대해 도시계획위원회는 커뮤니티 보드도 근본적으로는 컬럼비아의 개발에 대해 이견이 없다고 보고 양측의 계획안에 대한 중재안을 마련했다.

컬럼비아의 핵심 개발대상지인 Subdistrict A에 대해서는 컬럼비아의 안대로 상업지역으로 변경하여 컬럼비아의 핵심개발 대상지로 가능하게 하는 대신, Subdistrict B는 커뮤니티 보드의 의견을 받아들여, 기존 주 용도지역인 M1-2로 유지·확장함으로써 기존의 주민들과 비즈니스를 보호하고, 컬럼비아 개발과 맞물려 다양한 지역 특성 재생을 도모하도록 하였다.

이 같은 목적을 더욱 확실히 하기 위해, 기존 M1-2의 규제에서 주거와 학교용도는 불허한다는 조

항을 추가하여 향후 발생할 수 있는 컬럼비아의 추가적인 학교 또는 기숙사 부지로의 활용을 원천적으로 금지하였다.

컬럼비아 계획안	197-a		합의안
전체 상업지역 변경	공업용도 유지	➡	Subdistrict B를 기존 주요 용도지역인 M1-2 공업용도 유지 (학교 및 주거용도는 불허)

그림 2.14 합의안의 도출

컬럼비아의 개발사업을 위한 도시계획변경과정에서 도출되고 합의된 내용들은 제한적 허용(Restrictive Declaration)과 주민이익을 위한 협약(Community Benefits Agreement)으로 최종 정리되었으며, 본 개발계획안을 위한 도시설계지침이 조닝에 공식적으로 채택되어 이 지역에 대한 새로운 규제로서 향후 개발을 제어하게 되었다.

시의회의 도시계획변경 승인이 있은 후, 컬럼비아는 커뮤니티 보드 측과 주민이익을 위한 협약(Community Benefits Agreement)이라는 형태의 계약을 통해 RD에 명시되지 않은 공공기여 부분에 대한 약정을 수립하였다.

커뮤니티 보드는 기여부분에 대해 계약과 실행을 담당하게 될 비영리단체인 The West Harlem Local Development Corporation (WHLDC)을 조직하여 더욱 구체적인 실행수단을 확보하였다.

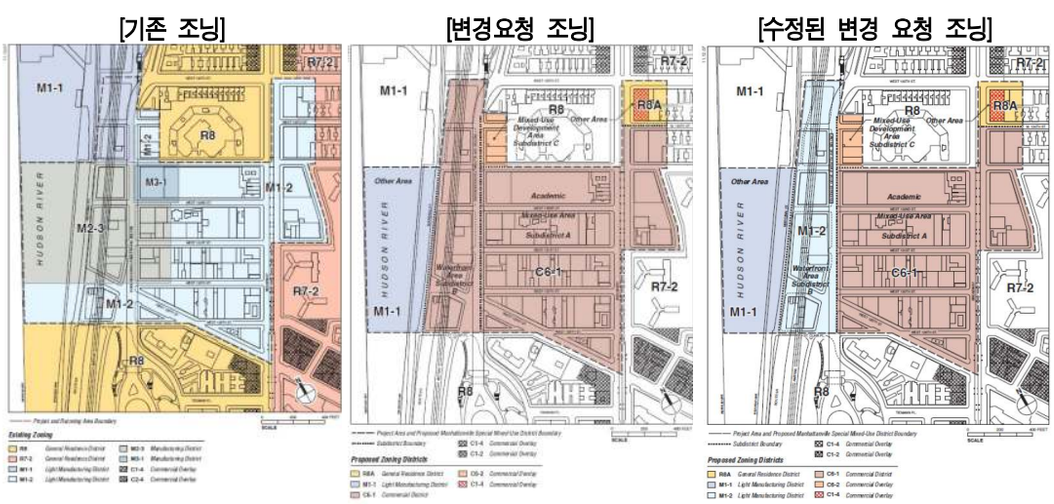


그림 2.15 컬럼비아 계획안 조닝의 변천

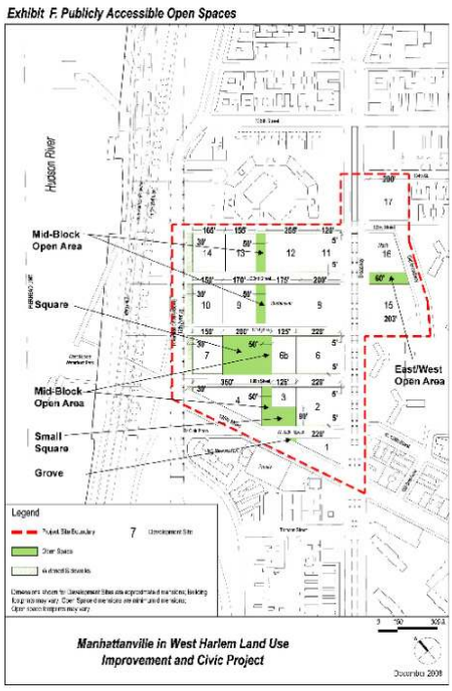


그림 2.16 새로 추가된 공공공원

그림 2.17 최종단계 개발계획안

Silvercup 개발사업

본 개발사업은 뉴욕시 퀸즈 보로우(Queens Borough)의 East River에 위치한 공장이전적지에 영화 및 영상산업시설을 기본으로 한 복합용도 개발을 위한 것으로, 개발업자인 Terra Cotta, LLC가 기존 공업지역인 M1-4를 특별복합용도지구인 MX-9로 도시계획변경을 요청하였다.

변경 요청한 복합용도지구는 영화스튜디오를 중심으로 상업, 업무, 문화용도 뿐 아니라 주거용도도 포함하며, 용적율은 기존 200%에서 최대 1,000%까지 증대하였다. 기존 도시계획상에서 대상지는 수변지역규정에 따라 높이 및 건축선 후퇴 규정을 적용받게 되는데, 본 개발계획에 따른 관련 규정완화를 위한 '특별허가(special permit)', 수변접근로 조성을 위한 기존 도시계획규정 완화를 위한 특별허가 등이 함께 진행되었다.

본 개발사업을 위한 도시계획변경 과정은 앞서 소개한 컬럼비아 사례에 비하면 매우 간단하게 추진되었는데, 컬럼비아 사례가 예외적인 사례이고 본 사례가 뉴욕시의 일반적인 도시계획변경 사례라고 할 수 있다.

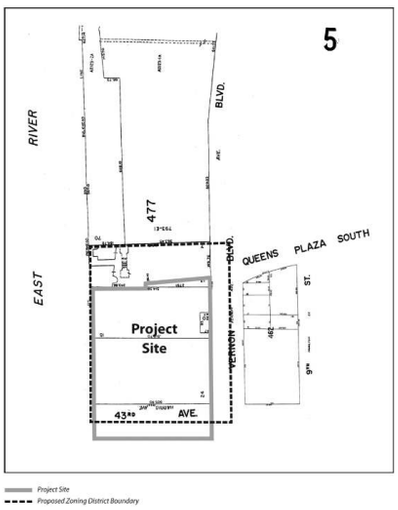


그림 2.18 대상지 및 도시계획변경 부분

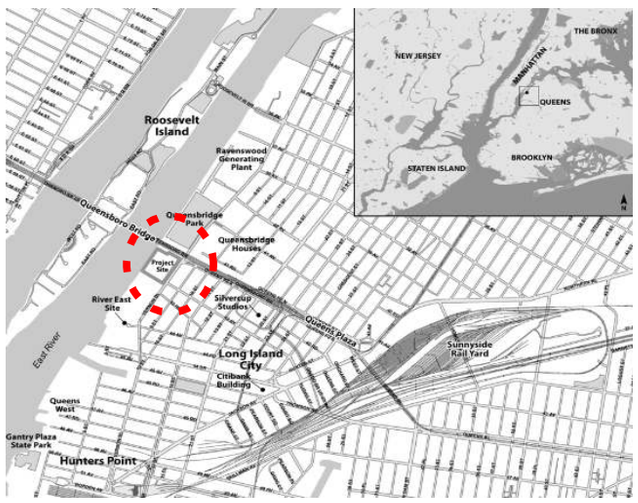


그림 2.19 대상지 위치

그림 2.20 대상지 전경

2005년 5월	환경영향평가를 위한 EAS 제출
↓	
2005년 5월 20일	도시계획위원회의 EAS 분석 후 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	DEIS 에 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 도시계획변경 승인
↓	
2006년 8월 16일	뉴욕시 의회 도시계획변경 승인

그림 2.21 Silvercup 개발사업을 위한 도시계획변경 과정

또한, 본 사례는 '뉴욕시 전략계획'에 의해 뉴욕시가 추진하고 있는 공장이전적지 개발과 지역재생, 복합용도 권장, 수변공간 조성 등의 도시정책 및 토지이용 정책과 잘 부합하여 뉴욕시의 입장에서는 환영할만한 도시계획변경 신청이었으며, 지역주민과 커뮤니티 보드 역시 현재의 낙후된 공업지역으로서의 지역이미지를 탈피하고, 도시재생과 지역활성화를 위한 개발사업으로 인식하여 사업 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있었다. 따라서 환경영향평가를 위한 EAS 제출로 인해 도시계획변경을 위한 사전과정이 시작된 시점으로부터 약 1년 3개월 만에 환경영향평가 작성과 도시계획변경이 거의 순조롭게 진행되었다.

본 사업의 개발업자인 Terra Cotta LLC는 영국의 세계적인 건축가인 리차드 로저스(Richard Rogers)를 앞세워, 뉴욕시가 간절히 바라고 있던 지역재생과 수변공간 조성, 그리고 복합용도지역 개발이라는 세 가지 목표를 모두 만족할 만한 계획안을 제출함으로서 초반부터 뉴욕시의 적극적인 지지를 이끌어 냈다. 환경영향평가에서도 개발로 인한 교통 및 주차, 공해 등의 문제만 지적되었을 뿐, 다른 부정적 영향은 없다고 분석되어 전반적인 과정이 순조롭게 진행되었다.

그러나 도시계획위원회의 승인이 있기 전, 도시계획위원장인 도시계획국장과 해당 지역의 시의원이 '저렴주택'문제를 제기하여 개발업자와 실랑이가 발생하였고, 이로 인하여 당시 도시계획위원회는 해당 프로젝트로 인해 지역재생으로 인한 도시적 이익이 충분하다고 판단했음에도 불구하고, 뉴욕시 전체의 주택정책에 따라 저소득층을 위한 '저렴주택'의 확보라는 또 다른 중요한 정책목표를 달성하기 위해 본 프로젝트에서 뭔가 더 끌어내고자 하는 분위기가 조성되었다.

이에 따라 개발계획에 제안된 1,000여 가구의 시장가격수준의 주거 일부를 저렴주택으로 확보할

것을 요구하였고 개발업자는 1,000가구의 주거개발은 본 개발사업의 핵심인 영화·영상 스튜디오 개발을 위한 자금원으로서 계획되었기 때문에 1,000여 가구를 시장가격으로 개발하지 못한다면, 사업전체가 불투명해질 수 있다며 난색을 표명했다.

이에 대해 시의원은 본 개발사업으로 인해 지역전체가 재생되고 수변공간이 풍부해 지는 것이 확실하지만, 그러한 개발은 단지 있는 사람만을 위한 것이 아니며 뉴욕시 전체가 직면하고 있는 저렴주택 확보문제에 기여를 해야 한다고 주장했다.

몇 차례의 협상 끝에 양측은 한 걸음씩 양보하여 중재안을 마련하게 되는데, 개발업자는 1,000여 가구의 15%인 150세대를 위한 저렴주택을 개발한다는 것에 동의하였고, 공공은 저렴주택의 개발을 대상지 밖의 300m 이내에 개발하겠다는 개발업자의 제안을 받아들이게 되었다.

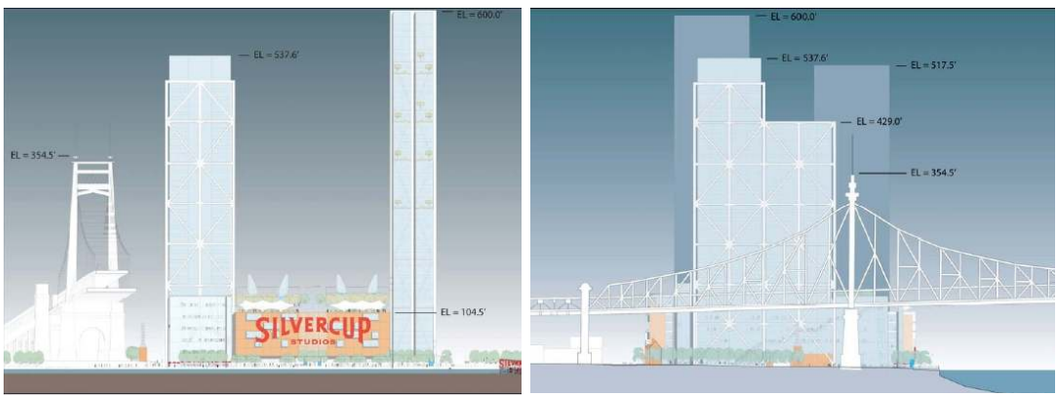


그림 2.22 Silvercup 개발사업 입면도

그림 2.23 Silvercup 개발사업 조감도

뉴욕 사례의 시사점

미국 도시계획 변경과정이나 도시개발과정에 있어 공공과 민간의 협상은 가장 기본적인 의사결정 수단으로 기능하고 있다. 이것은 뉴욕시 도시계획제도인 조닝의 운영에 있어서 빠르게 변해가는 도시상황에 효율적이고 효과적으로 대처하기 위해 조닝에 유연성을 부여하고자 하는 노력의 결과이다.

조닝은 크게 두 가지 방법으로 운영되는데, 첫 번째는 전통적 방식인 탑-다운(top-down) 방식 또는 규제 중심의 조닝운영방법으로 권리적 개발(as-of-right)과 예외적 허가(variance) 등이 이에 해당하며 두 번째는 대상지의 맥락에 따라 조닝의 규제를 일부 또는 전부를 변경할 수 있는 조닝의 유연적 운영방법으로서 특별허가(special permit), 승인(authorization), 그리고 도시계획변경(rezoning)이 이에 포함된다.

조닝의 유연적 운영 방식은 빠르게 변해가는 도시환경에 효율적으로 대응하기 위해서는 규제 위주의 조닝제도 운영이 효과가 없다는 것을 자각하여 탑-다운(top-down) 방식에서 바텀-업(bottom-up) 방식으로 조닝 운영을 근본적으로 변화시키고자 하는 노력에서 탄생하였다.

즉 일률적 규제보다는 '협상'을 통하여 변화해가는 도시환경에 능동적이고 탄력적으로 대응하게 되었고 '협상'은 도시계획변경을 더욱 활성화시키게 된 것이다. 이는 실제 도시에 살고 도시를 개발하고자 하는 민간을 적극적으로 도시계획 수립과정에 참여시킴으로 공공과 민간의 협력적 관계를 가능케 하였다.

이러한 흐름은 속에서 1976년 특별허가와 도시계획변경을 위한 공식적이고 객관적 절차인 ULURP이 만들어지게 되는데, ULURP의 핵심은 막대한 사유재산상 이익이 발생하는 도시계획변경이 도시계획위원회의 재량행위로만 이루어지는 것이 아니라 관련된 시민들의 참여를 제도적으로 보장함으로서 투명하고 합리적인 절차와 이 과정 속에서 이해당사자들간의 협상을 통한 의견조율의 길을 열어두었다는 것이 큰 의의가 있다.

결론적으로 뉴욕시 조닝 운영의 가장 큰 특징 중 하나는 일률적인 규제 보다는 협상을 통한 유연하고 효율적인 도시계획제도 운영이라고 할 수 있다.

비록 '협상'이 독립적인 제도적 절차로서 존재하는 것은 아니지만, 환경영향평가와 ULURP을 중심으로 도시계획변경이 진행되는 가운데 다양한 의견 반영과 합의가 이 '협상'이라는 보조적 수단을 통해 이루어지고 있는 것이다.

협상을 통해 공공은 민간이 제시한 개발계획안을 바탕으로 개발로 인한 공익을 최대화하기 위해 노력하고 있으며, 최종 도시계획변경을 위한 개발계획안의 수정에 적극 개입하여 합리적이고 공공에 설득력 있는 개발계획안을 만들어나가고 있다.

이렇게 최종 확정된 개발계획안은 도시계획변경을 통해 조닝에 직접 반영이 되어, 구체적인 디자인 지침 또는 건축규제로서 적용하게 된다.

협상을 통해 약속되는 부분들은 디자인 지침 또는 건축규제로 구체화될 뿐만 아니라, 미국 토지이용법 체계 속에서 공법과 사법의 다양한 수단을 통해 법적, 행정적 구속력을 담보하게 된다. 예를 들어, 도시계획변경의 최종 시의회 승인 이전에 제한적 허용(Restrictive Declaration)의 작성과 민간 서명을 통해 민간이 제시한 약정들은 개발사업 대상지에 등기(record)됨으로써 토지와 함께 지속되게 된다.

이것은 양당사자만의 법적 효력을 지닌 계약과는 달리 의무가 부과된 부지에 지속적으로 적용되는 사법영역의 토지이용규제수단으로 제3자에게도 해당 의무를 강제할 수 있는 법적 권한을 가진다.

또한, 공공이 주도하는 개발사업에 있어 공공과 민간의 협상을 통해 최종 결정되는 양측의 의무와 권리는 개발협약(Development Agreement)에 의해 '계약화'되기도 하며, 컬럼비아 사례처럼 주민들이 직접 주민이익을 위한 협약(Community Benefits Agreement) 이라는 계약을 만들기도 한다.

결론적으로 뉴욕시의 도시계획변경 과정에서 '협상'이라는 수단은 미국의 정치문화 속에서 오래전부터 뿌리깊이 자리 잡은 대화와 설득과정이 도시계획결정과정에 그대로 도입된 것이라고 볼 수 있다. 개발이익 극대화라는 목표를 가진 민간 개발업자와 공공복리 증진이라는 공적 목표를 가진 공공이 서로의 목적을 달성하기 위해 대화와 설득을 통해 서로를 이해하고 입장을 조율하며 최적의 개발사업을 위한 계획안을 도출해 나가는 것이다. 이러한 과정 속에서 주민들의 의견을 듣고 이를 적극적으로 반영하는 노력을 함으로써 자칫하면 특혜시비를 불러일으킬 수 있는 도시계획변경 과정에 투명성과 공정성을 부여한다.

2) 영국[4)]

영국의 도시계획 및 개발규제의 법적체계

영국 도시계획 및 개발규제의 법적체계는 계획허가제(Planning Permission)로 대표되는데, 계획허가제는 일종의 사전허가제도로서 개발행위를 제한한 상태에서 일정한 조건을 충족시킨 경우에만 그 제한을 해제하는 방식의 도시계획이라고 할 수 있다.

도시계획제도

영국의 도시계획제도는 2단계 구조의 토지이용계획 체계를 가지고 있다.

영국뿐만 아니라 미국, 독일, 그리고 우리나라에서도 2단계 구조의 토지이용 계획 체제를 지니고 있는데, 일반적으로 2단계 토지이용계획 체계의 구성은 1단계에서 도시의 비전과 미래상을 나타내는 도시기본계획(Master Plan)이 제시되고, 2단계에서는 그 비전 및 미래상을 실현할 수 있는 토지이용규제가 제시되는 것이 보통이다.

이러한 2단계 토지이용계획체계가 갖는 일반적인 특징은 상위에 있는 기본계획은 직접적으로 개발행위와 사적 재산권에 제약을 가하지 않지만 하위의 규제수단은 직접적으로 제약을 가할 수 있다는 점이다.

즉, 개인에 미치는 법적 효력의 측면에서 비구속적인 기본계획과 구속적인 규제수단으로 구성되어 있는 2단계 구조의 토지이용계획체계는 도시의 비전 실현을 위한 사적 자유 제한 수단과 이에 대한 합리적이고 타당한 근거 제공을 위한 기본계획의 상호보완적 결합모델이라고 할 수 있다.

영국은 1947년 제정된 도시농촌계획법에 의해 2단계 토지이용계획체계를 갖추게 되었는데, 상위의 도시기본계획에 해당하는 것이 개발계획(Development Plan)이며 하위의 구체적인 실현수단이 개발규제(Development Control)이다.

도시계획법

먼저, 영국 법의 주요 특징은 연합왕국에서 유일하게 법률 제정권을 가지고 있는 런던국회(Westminster Parliament)에서 제정된 법률(Acts of Parliament)이 법령의 중심을 이루고 있다는 것이다. 이 법률 외에 각 부처의 장관들이 의회의 승인을 받아 결정하는 령(Orders), 규칙(Regulations) 등은 일종의 입법권한 위임에 따른 법률로서 Statutory Instrument라고 불린다.

영국에서 새로운 법률이라고 하면, 기본적으로 원래 법률에다가 부분적인 수정을 가하는 형태라고 할 수 있는데, 10~20년에 한 번 정도 이러한 수정사항을 모두 통합·정리하여 새로운 법률(통합법)로 발행한다.

---

4) 2007, 이성룡, 경기개발연구원, 영국의 도시계획제도 및 개발규제에 관한 연구와 영국홈페이지 http://www.dacorum.gov.uk/Default.aspx?page=4074#Top 내용을 요약정리하여 작성함.

도시농촌계획법(Town and Country Planning)은 1947년 제정된 이후 1962년, 1971년, 1990년에 통합법이 발행되었는데, 이 도시농촌계획법은 경제발전과 환경의 질 사이의 균형을 유지하기 위해 정부에 의해 고안된 토지이용 시스템이라 할 수 있다.

이 법이 중심이 되어 도시계획과 관련된 3개의 주요 법이 있고 일반적으로 이 4개 법들을 통틀어 계획법이라고 한다. 3개의 법 중 일부분은 2004년 5월 13일 승인된 계획 및 강제수용법(Planning and Compulsory Purchase Act, 2004)의 규정에 의해 대체되거나 수정되었다.

표 2.8 1990년 4개로 통합된 영국의 계획법

① 도시농촌계획법 (Town and Country Planning Act, 1990)
② 계획(지정건축물 및 보전구역)법 (Planning (Listed Buildings and Conservation Act, 1990)
③ 계획(위험물질)법 (Planning(Hazardous Substances) Act, 1990)
④ 계획(개정에 따른 규정)법 (Planning(Consequential Provisions) Act, 1990)

한편, 영국에서는 국토 차원의 계획법이 존재하지 않는데 그 대신 중앙정부 차원의 계획 방침인 PPG(Planning Policy Guidance)와 RPG(Regional Planning Guidance)가 있으며, 각 기초단체는 자기가 속한 광역자치단체의 RPG를 기본으로 모든 PPG를 고려한 후에 개발계획을 입안한다.

형식상 국토 전반에 걸친 종합국토계획은 갖추어져 있지 않지만 중앙정부의 PPG나 RPG에 의해서 지방정부의 개발 방향이 결정된다는 점에서 국토 전체를 종합적으로 관리하는 제도적 장치가 있다고 할 수 있다.

또한, 법정계획인 지방정부의 개발계획을 통해 PPG나 RPG가 실현된다고 볼 수 있으므로 지자체 개발계획이 영국 도시계획의 실체라고도 할 수 있다.

도시계획과 사법부와의 관계

1947년 도시농촌계획법에서는 지자체에게 많은 재량을 주었는데, 그 재량의 범위를 판단하고 수많은 판례를 축적하여 사회적인 통념을 형성하고 도시계획체계 전체의 공공성을 확보하는 역할을 사법부가 담당하였다. 이러한 측면에서 영국 도시계획에서 사법부의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

구체적으로 사법부는 영국 도시계획 권한의 근원인 의회 법률을 해석하는 데에 최종 판단을 내리며, 도시계획 실행주체인 중앙정부, 지자체 등 공공단체의 권한행사를 법률적 해석에 근거하여 감독한다.

도시계획에서 사법부의 역할은 어디까지나 법률상 영역이지 계획의 정당성을 판단하거나 계획의 좋고 나쁨을 판단하는 것은 아니다.

영국의 계획허가제

개발규제(Development Control)

기본적으로 영국 도시계획체계에서 개발규제는 계획허가제를 중심으로 운용되는데 이는 1947년 법에 의해 확립되었다고 할 수 있다.

개발허가의 기본적인 작동원리는 토지이용을 일정 시점에서 기존 용도로 동결하고 그 이후에 일어나는 모든 개발행위에 대해 사전허가를 받도록 하여 개발에 따른 토지가치 증가를 공공이 관리하는 것이다.

토지이용의 측면에서 보면, 토지소유자가 기존 용도 이외의 용도로 개발하고자 할 경우 지방계획청에 허가신청을 해야 하며 개별심사 후 허가여부가 결정된다.

영국에서는 일반적으로 모든 개발에 있어서 개발자가 사전에 허가신청을 받아야만 한다고 보면 된다.

즉, 이러한 사전허가제도가 바로 '계획허가(Planning permission)'이며 개발 허용여부를 심의 판단하는 과정에서 지방자치단체(지방계획청)가 수립하는 개발계획이 중요한 계획허가 기준으로 작용한다.

계획허가(Planning Permission)

계획허가는 개발자가 지방계획청에 계획안을 제출하여 허가신청을 받고자 하는 시점부터 그 절차가 시작된다고 할 수 있다.

계획허가 절차는 계획허가가 필요하다는 전제 하에 '신청서 검토', '이해관계자들의 의견 수렴 및 상담', '개발계획의 결정', '결정의 통지' 등 4개의 단계로 구분할 수 있다.

우선 신청자가 양식에 맞춰 계획도면, 개발제안서, 건축 세부항목이 포함된 신청서를 지방정부당국에 제출하면 당국은 형식상 요구 사항을 모두 포함하였는지를 검토하고 정보가 충분치 않을 경우 결정을 보류한 후 신청서류의 보완을 요구한다.

신청시 개발규모에 비례하여 수수료가 요구되며, 이는 계획서비스 제공에 필요한 비용의 일부를 충당하기 위함이다. 또한, 지방정부당국은 공공계획등기부(public planning register)를 보관하여 이해관계자가 받을 수도 있는 영향을 인식할 수 있도록 모든 개발계획 신청과 이에 대한 결정을 기록으로 보관한다.

이해관계자들의 의견을 듣기 위해서 신문광고, 위치공고, 주민통보 등을 활용하며 제안된 개발로 인해 중대한 환경적 영향이 발생할 것으로 판단될 경우 환경영향평가를 받는다.

이러한 절차를 거친 후, 계획결정에 앞서 자치구 의회(District Council)의 계획담당부서에서 개

발제안을 평가하는 기술적 단계를 거치게 되며 토지이용 결정과정에서 중요한 사안들이 간과되지 않도록 이해관계집단의 자문을 받는다.

결정단계에서는 '중요한 고려사항(material considerations)'이라고 불리는 정보들을 수집하여 지방정부 계획위원회에 보고해야 하는데, 중요한 고려사항은 중앙정부의 규제와 지침, 개발계획, 자문내용, 제안과 관련부지의 물리적 특징을 포함한다. 이를 토대로 지방정부당국은 조건부 허가, 불허, 무결정(유보) 등 3개 허가 유형 중 하나를 결정한다.

불허나 조건부 허가 시에는 반드시 그에 합당한 이유가 있어야 하며, 지방정부당국은 공식적으로 신청을 접수하고 수수료를 받은 지 8주 이내에 결정을 내려야 한다.

표 2.9 계획결정 단계에서의 중요한 고려사항(material considerations)

구분	고려사항
경제적·재정적 요인	- 국가적 차원에서의 고려 : 경제성장, 일자리의 제공, 국제공항 등 - 주요 시설의 보호, 수출촉진의 필요성 등 - 에너지 보존, 지속가능한 개발의 문제
사회적·문화적 요인	- 소득계층의 적절한 균형 - 대규모의 주택개발에서 서민용 주택(affordable housing)건설 - 주택의 용도변경을 제지하여 주택자산(housing stock)을 유지
디자인·쾌적성	- 고층의 디자인 - 건축자재(materials) - 건축물의 부피(massing)와 규모(scale) - 건물의 배치, 그늘, 전망, 소음, 악취 등
부지의 기존용도 및 특징	- 계획제안이 부적당한 요소들을 제거하는 경우, 계획차원에서 바람직한 요소들을 제거하는 경우, 자원을 소멸시키는 경우 등 - 부적당한 요소 : 유기된 건축물, 오염된 부지, 폐광, 방어시설, 쓸모없어진 부지, 보전지방에서 이루어지는 보기흉한 확장, 오래된 광산에서의 채광작업, 위험한 접근, 인가받지 않은 이용 - 바람직한 이용이나 제안을 위해서 제거해야 하는 요소 : 나무, 울 타리, 야생동물의 보전지역으로 지정된 부지, 매력적인 건축물, 도 시의 오픈스페이스 등 - 자원의 소멸 : 석탄층이나 매장물의 지나친 이용, 고고학적 유적의 지나친 이용 등
타기관 및 도급자 요건	- 기간시설과 관련된 부분 : 도로, 철도, 공중, 수로 등 - 지방정부 : 해당 관할구역 내의 모든 고속도로의 접근에 대하여 협의 - 교통부 : 간선도로에 대한 새로운 접근, 교통량의 증가, 신설 계획된 도로 주변에 대한 개발 협의
외부환경적 요인	- 소음(주로 철도, 공중, 공장에서 유발되는). 스모그, 먼지, 가스, 오염되고 불안정한 부지들, 홍수가 나기 쉬운 부지, 물흐름 및 저장방해, 공항과 유해한 부지 주변에 완충지방의 존재, 수송관과 전력선의 근접 등 - 문화재로 지정된 건축물, 고대 박물관, 보존지방 내에서 제안이 이루어지는 경우에는 상이한 유형이 고려사항이 다루어짐
여론	- 제안된 개발에 대해 시민들의 의견을 중요하게 여기는 것은 지방정부의 법적 의무이나 상당한 증거가 제시되지 않는 한 지방의 반대가 불허결정의 근거가 되지 않음
전례	- 주로 농촌지방에서 발생 - 불허의 근거로서 받아들여지지는 않음
신청자의 사적 상황	- 신청자의 일시적 고난은 예외적 환경에서 중요한 고려사항

무결정, 불허 또는 부담스런 조건부 허가 등의 결정에 대해서 신청자가 불복할 경우 환경부 장관에게 이의제기를 할 수 있다. 이로써 행여 발생할 수 있는 지방정부당국의 불합리한 결정으로부터 개

인을 보호하고 중앙정부 정책이 실제 개발사례에 일관성 있게 적용될 수 있게 하는 것이다.

일단 결정이 내려지면, 결정사항은 신청자에게 서면으로 통보되는데 허가된 내용 중 어떤 것을 실행할 것인가는 전적으로 신청자의 소관이다. 즉, 신청자가 반드시 허가된 계획을 이행해야 하는 의무는 없으며, 따라서 허가된 계획이 이행되지 않은 채로 허가기간이 만료되면 허가가 소멸할 수 있다[5]. 기간만료로부터 허가를 보존하는 방법은 건축물의 기초공사를 개시하는 것이며, 신청자는 허가된 계획에 대하여 다른 자에게 계획허가의 이익을 판매할 수도 있다.

설계심의(Design Control)

설계심의는 개발을 제어(Control)하는 가장 핵심적인 수단으로서 사전신청, 본신청, 계획결정, 검토보완 등 4단계로 그 절차가 이루어져 있다.

표 2.10 설계심의 절차

사전신청 (Pre-application)	- 협상 (negotiation) 및 조언 (advice) - 사전 설명 (Pre-application design statements) - 본 설명 준비 (Preparing the statement)
본신청 (Planning Application)	- 설계안 설명 (Planning application design statement) - 기타 정보 설명 (Other information to support a planning application)
계획결정 (Planning Decision)	- 전문가 조언 (Seeking qualified advice) - 평가 위임 (Independent assessment) - 자문단 검토 (Design advisory panels) - 계획결정 및 위원회 절차 (The planning decision and committee process)
검토보완 (Reviewing outcomes)	- 결과물의 검토보완 (Reviewing outcomes)

사전 신청은 개발업자와 정부간 신청 전 협상을 통해 계획결정에 소요되는 시간을 단축하고 이 후 발생할지 모르는 대립의 여지를 없애려는 의도로 도입되었다.

협상을 통해 개발업자는 정부가 중요하게 여기는 것이 무엇인지를 알게 되고, 정부당국은 시장상황과 경제적 타당성에 대해 알게 된다.

협상의 주요 관심사는 개발계획상의 설계수법에 관한 것이며, 건물의 위치, 높이, 규모, 인접관계, 접근방법 등 개발의 세부적인 사항도 포함된다.

협상 시 정부당국은 전문가들을 통해 개발업자가 제시한 계획에 대해 다른 대안을 제시하게 할 수 있다.

협상 및 조언 후, 개발자는 외형, 밀도, 규모, 경관 등 설계안에 대해서 어떤 원칙으로 계획이 수립하였는지 설명해야 하며 이러한 계획원칙과 정책들이 어떤 연관성을 가지며 사업대상지의 평가와

5) 일반적으로 계획허가는 거의 모두 실행됨.

자문을 어떻게 반영하였는지도 설명해야 한다.

정식으로 본 계획신청이 이루어지면 지방계획정부가 설계에 포함된 사고과정을 검토하게 되며, 계획신청서에는 부지의 특성, 지역성, 정책방침이 계획에 어떻게 반영되어 있는지 설명되어 있어야 한다. 또한, 계획신청서 이외의 도면이나 삽화 등을 통하여 개발을 구체적으로 설명할 수 있다.

제안된 계획의 결정 단계에서는 먼저 전문가 조언을 받게 되는데, 계획담당부서 내에 관련 전문가가 부족하여 계획을 제대로 평가하지 못할 경우, 외부 전문가의 조언을 구할 수 있다. 이 전문가들은 설계안 수정에까지 관여할 수 있다.

계획내용을 평가할 수 있는 적당한 담당자가 없는 경우에는 지방정부당국은 자문단이나 다른 기관에 평가를 위임할 수 있다. 이러한 위임 평가는 지방정부의 의사결정에 대한 근거를 제공해주며 개발업자에게 조언을 제공한다는 등의 장점을 지니고 있다.

대개의 경우 각 지방정부는 독립적인 디자인 자문단을 운영하고 있는데, 자문단 검토회의는 계획내용에 관련된 위원회의 일정에 따라 수시로 열리기도 하고, 건축가와 계획가, 정부 사이에 논쟁이 발생했을 때 참여하기도 한다.

정부당국은 계획내용에 관한 보고서를 위원회에 제출해야 하는데, 보고서 내용 중 일부 미해결된 설계상의 문제가 있더라도 제안 내용이 허가되거나 조건부 허가를 받을 수 있다.

최종적으로 지방정부당국은 자신들의 의사가 반영된 결과물을 검토해야 한다. 정기적인 접촉을 통해 공무원들이나 계획멤버들에 의해 변경된 계획안이 완료될 수 있다. 이 과정에서 개발규제의 성패가 좌우되며 정책의 타당성 여부가 드러나게 된다. 이러한 과정을 통해 보다 개선된 디자인 결과를 얻을 수 있다.

계획의무[6](Planning Obligations)

계획의무(Planning Obligations)는 '도시농촌법 제106조(Section 106)'에 근거하여 지자체와 개발사업자간에 계획허가(Planning permission) 과정에서 맺는 협약(Agreements)이다.

일반적으로 소규모 주택개발 허가신청에서는 적용하지 않고, 주로 기존의 도시계획으로는 다루기 어려운 개발이나 개발에 따른 피해 보상, 개발효과 저감을 감당하기 어려운 경우에 계획의무가 고려된다.

최근 조사결과에 따르면 매년 허가되는 총 개발 건수의 1.5%만이 106조 협약을 포함하고 있다고 한다. 동 조사결과에 따르면 대규모 개발사업의 17.6%, 대규모 주택사업의 26%가 계획의무제를 포함하고 있다고 한다.

계획의무는 제안된 개발사업이 원활히 진행되도록 하면서 개발영향을 저감하는데 필요하다고 여겨지는 각종 시설 및 서비스를 지자체가 개발사업자로 하여금 기부하도록 하는 것이다.

6) 이는 국내에서 '계획의무제', '공공편익설부담의무' 등으로 번역되기도 하였음.

계획의무는 ① 도시계획과 관련이 있을 것 ② 제안된 개발사업과 직접적으로 관련이 있을 것 ③ 개발사업과 대비하여 그 규모와 종류가 합리적으로 관련되어 있을 것 ④ 기타 모든 측면에서 합리적으로 납득할 만한 것일 것 등의 요건을 갖추어야 한다.

계획의무에는 두 가지 신청유형이 있는데, 하나는 사업자가 일방적으로 계획의무를 약정하는 것이고, 다른 하나는 지자체·사업자간 협상(negotiation)에 의해 계획의무를 협약하는 것이다.

전자의 경우는 일반적으로 개발자가 지자체의 요구사항과 정책들을 확실히 알 수 있어서 굳이 협상절차를 거칠 필요가 없을 때 이뤄진다. 절차의 신속성 때문에 지자체에서는 전자의 방식을 장려하는 편이다.

그러나 대부분 개발자와 당국간 계획의무를 위한 협상에 들어가는데 이 때 협약은 계획허가가 주어진 후 완성되는 게 일반적이다. 이 협약은 개발자와 지방계획당국 쌍방 모두에게 의무를 부과하게 된다.

지역계획기관은 계획의무가 필요한지 여부를 결정하기 위해 각 개발신청을 검토하고 평가한다. 만일 계획의무가 필요하다고 결정된다면, 계획당국은 그 이유를 충분히 정당화할 수 있어야 한다. 납득할 수 없는 개발신청인데도 불구하고 개발자가 제공하는 이득이나 유인책 때문에 허가를 내준다면 이는 위법이다.

계획의무가 필요하다고 여겨지면 담당공무원(planning case officer)은 신청 전 토의기간 동안에 이 사실을 신청자에게 알려야 한다. 담당공무원은 협상을 위한 접촉에 주축이 되는데, 다른 국이나 기타 공무원들과 상의할 책임을 가진다. 법적 대표자(legal representative)가 법적 문제를 위해 필요한 경우가 아니라면 담당공무원이 협상을 이끌어야 한다.

계획의무 협약문이 완성되면 협약과 관련된 모든 당사자들은 문서에 서명을 해야만 한다. 계획허가를 받은 정책결정의 통지는 협약이 완성된 이후에 할 수 있다.

협약문을 완성하는 시간은 사안에 따라 오랜 시간이 걸릴 수도 있지만, 계획당국은 가능한 신속하게 협약문을 완성하길 원한다. 또한 임대주택(Affodable Housing)의 경우, 계획당국은 표준 협약문을 준비해 놓고 있기 때문에 신속한 처리가 가능하다.

협약이 완성되고 정책결정이 고시되면, 협약문 사본은 주요 도시계획 공무원들에게 보내지는데, 이들은 접수한 계획의무 협약사항에 관련된 정보들을 향후 모니터링을 위해 데이터베이스화 한다.

계획의무가 이행되지 않고 있다면 법원의 금지명령(injunction)을 통한 일종의 강제조치(enforcement action)가 가능한데, 이로서 개발사업을 중단시키거나 협약을 이행할 것을 강제할 수 있다. 이 때, 계획당국은 당해부지에 들어가서 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 부여받는다.

계획의무 협약은 발효된 시점으로부터 5년 이내에 당사자들간의 협약에 의해서 수정되거나 취소될 수 있다.

영국 제도의 시사점

현재 영국은 국토차원의 계획은 존재하지 않으나 중앙정부 차원의 도시 및 지역계획 방침인 PPG와 RPG를 통해 국토계획을 대신하고 있고, 지방에서는 중앙정부의 계획방침에 따라 지방의 세부계획인 개발계획을 수립해야 한다.

도시계획의 결정권한은 대부분 지방자치단체에게 부여되어 있으나 계획수립에서 기본적으로 상위의 정책방향에 따라야 하며, 중앙정부는 강제개입, 특정구역 지정, 보조금제도 등을 통해 지방자치단체의 계획내용에 직·간접적으로 관여할 수 있어 계획간의 정합성이 유지되고 있다.

상위의 법정계획인 개발계획(Development Plan)의 범위는 점차 확대되어 사회·경제적 상황의 개선을 위한 물적 환경의 지원이라는 측면이 강화되고 있으며, 이에 따라 도시의 변화를 바람직한 방향으로 이끌어 가기 위한 정책방침의 표현으로 계획방식이 변화되었다. 각종 비법정계획들과 행정문서를 통해 계획의도를 구체화하고 계획의 오용을 방지하고 있다.

영국의 계획 수립과정에서는 사전준비단계를 거치도록 하여 계획대상지역에 대한 이해를 돕고, 계획의 전 과정에 지속가능성 평가를 거치도록 하였으며, 필요한 시기에 수정과 갱신이 가능하도록 융통성을 부여한다.

영국 도시계획체계에서 개발규제는 기본계획적 성격을 갖는 개발계획의 집행수단으로 자리 잡고 있고, 이는 계획허가제를 중심으로 운용되고 있다.

개발규제의 원칙은 토지이용을 일정 시점에서 기존 용도로 동결하고 그 이후에 일어나는 모든 개발행위는 사전에 허가를 받도록 하여 개발에 다른 토지의 가치증가를 공공이 관리하고자 하는 것이다. 모든 개발에 있어서 개발자는 사전에 계획안의 허가신청을 지방계획청에 제출하여 계획허가를 받아야 한다.

계획의 허가는 개발자와 공무원, 관련된 이해당사자들 간의 충분한 협의를 거쳐야 하며, 개발대상지 자체의 성격 뿐 아니라 개발로 인한 경제·사회·환경·문화적 영향 등 다양한 사항을 고려하여 판단하게 된다.

설계심의는 개발을 제어하는 핵심적인 수단으로 담당 부서와 외부 전문가자문단 등의 조언과 검토를 얻어 민간과 공공이 개선된 디자인 결과를 도출해 내는 것이다. 사전신청과 본신청, 계획결정, 검토보완의 네 단계를 통해 민간과 공공은 서로가 중요하게 여기는 것에 대해 이해하게 되고 공공의 정책이 반영된 합리적인 설계수법에 대한 대안을 마련할 수 있다.

계획의무는 계획허가나 설계심의보다 하위의 개념으로 계획허가과정에서 제안된 개발사업의 원활한 진행과 개발영향저감을 위한 시설 및 서비스를 기부 받는 협약이다. 계획의무의 협약은 공공의 역할이 중요하다. 지역계획기관은 각 개발신청에 대한 평가와 검토를 통해 계획의무의 필요 여부를 판단하고 정당화하는 역할을 수행한다. 그리고 담당공무원은 관련 부서 및 공무원들의 의견을 수렴하고 주축이 되어 협상을 이끄는 역할을 수행한다.

영국의 도시계획제도가 갖는 중요한 특징은 토지소유와 이용에 대해 공공의 개입과 적극적 규제를 통해 도시와 농촌의 개발과 보전을 추진하고자 하는 의도가 기저에 깔려있다는 점이다.

영국 도시계획제도의 역사를 살펴볼 때도 정치적·사회적 여건이 변화하였음에도 불구하고 개발계획을 기준으로 계획허가가 시행되는 토지이용에 대한 공적개입과 관리라는 개발규제 시스템은 계속 유지되어 오고 있다.

영국 도시계획제도에서 개발계획과 계획허가제의 기능과 역할분담은 우리나라의 도시기본계획과 지역제의 역할분담을 통한 합리적인 토지이용관리체계를 확립하는 바람직한 모델이라고 볼 수 있다.

지역개발 방침 및 기준을 설명하는 문서형식의 개발계획에서 이를 실현하는 계획허가제로 이어지는 도시계획제도 체계에서 도시경관 및 디자인컨트롤 등 도시의 물적환경에 대한 구체적 관리가 자연스럽게 통합되는 시스템은 도시기본계획, 경관계획 등 많은 계획이 난립하는 우리나라에 많은 시사점을 주고 있다.

계발계획과 계획허가라는 단순한 구조체계에서 주제별·지역별 정부의 계획방침, 계획설명서와 디자인지침 등 명확한 특징을 갖는 비법정계획과 지침의 보완을 통해 개발허가에서 도시경관, 건축디자인 컨트롤 차원까지 구체적으로 관리되고 있는 점은 우리나라에서 적용 가능한 좋은 사례라고 할 수 있다.