제 1 장

연구개요

1. 연구배경 및 목적

연구배경

新도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 사전협상제도 도입

용도지역변경, 도시계획시설 변경이나 폐지 등 도시관리계획변경은 막대한 계획이익을 유발하는 경우가 많다. 도시관리계획변경을 계기로 민간은 사업성 위주의 개발을 통해 이익을 극대화 하는 한편, 개발이익환수는 미흡하여 이같은 도시계획변경은 종종 특혜의혹을 불러일으키고 있다.

개발이익의 사유화에 대한 곱지 않은 사회의 시선은 공공으로 하여금 개발억제 중심의 경직된 도시관리계획을 유지하게 하였다. 그 결과 기존 도시계획변경에서 공공영역과 민간영역은 서로 배타적인 관계를 형성해왔다. 또 지역발전 효과가 큰 토지의 개발잠재력 실현이 어렵고, 사적 재산권이 제약당하는 문제도 발생하고 있다.

이에 서울시는 "新 도시계획 운영체계" 시행에 따른 '도시계획변경 사전협상제도'를 도입하여 '좋은 개발'을 목표로 공공과 민간이 대립하는 관계에서 협력하는 동반자 관계로의 패러다임 전환을 선언한 바 있다. 도시계획변경 사전협상제도는, 민간은 개발의 수익성을, 공공은 계획권을 두고 개발계획과 공공기여에 대해 협상하는 도시계획결정과정이다.

도시계획변경 사전협상제도 하에서 공공은 능동적인 참여를 통해 협력적 도시계획시스템을 갖추고, 개발의 질을 향상시키고자 한다. 또, 공공기여방식을 전환함으로써 개발이익을 합리적으로 사회에 환원하고 지역균형발전을 도모하고자 한다.

연구목적

제도운용에 필요한 조직·절차 대안제시

"新도시계획 운영체계" 시행에 따라 서울시에서 전면적으로 도입 시행하고 있는 '도시계획변경 사전협상제도'의 운용에 필요한 협상조직과 협상 절차 등에 대한 대안을 제시하여 서울시가 제도를 운용할 수 있는 역량을 갖추도록 지원한다.

제도운용에 필요한 각종 실무 기준지침 제시

협상대상의 선정기준과 협상에 따른 도시관리계획의 변경 원칙에 대해 규정한 '도시계획 변경 사전협상 업무처리지침[1]'은 실제 도시계획변경 사전협상을 진행함에 있어 세부내용들이 구체화되지 못한 한계를 가진다. 이에 '도시계획 변경 사전협상 업무처리지침'에 따라 제안하고 선정된 협상대상자를 대상으로 사전협상을 진행하는데 필요한 사업제안서 작성기준, 감정평가기준, 공공기여시설의 계획 및 설치기준 등 각종 실무 기준지침을 제시한다.

제도개선방향 및 방안제시

실제 도시계획변경 사전협상 단계별 모니터링을 통해 제도의 운용과정에서 발생하는 문제점을 분석하고 그에 따른 제도 개선방향 및 대안을 제시함으로써 제도 운영을 지원하고 제도 정착을 도모한다.

1) 서울특별시 도시계획국 도시계획과, 2009.02

2. 연구내용 및 방법

연구내용

제도의 도입과 배경

대규모 부지의 도시관리계획 변경을 통한 개발에 도시계획변경 협상제도가 필요한 이유에 대해 정리한다. 국내의 여건과 패러다임의 변화를 분석해 제도 도입의 필요성을 진단하고, 뉴욕과 영국의 사례를 통해 외국 도시계획변경에서의 협상의 활용 실제를 살펴본다.

협상체계(조직과 절차)검토

도시관리계획변경 사전협상원칙에 따른 협상체계 구성과제를 진단하고, 협상제도 운용에 적합한 협상조직과 절차를 제시한다.

협상주요지침 검토

'사업제안서 작성기준', '감정평가기준', '공공기여시설의 계획 및 설치기준', '기부약정서', '표준협약서' 등 도시관리계획변경 사전협상에 필요한 지침들을 마련한다.

제도화 방안

기존지침의 운영과정에서 발생한 문제점들에 대한 보완사항과 과제들을 정리하고 공공기여의 기부와 관리에 필요한 기금의 운용 및 제도의 법적 안정성 확보에 대한 방안을 검토해보고자 한다.

연구방법

본 연구는 2009년 4월 2일부터 2010년 1월 28일까지 10개월간 서울시 주무부서인 도시계획국 지역발전계획 추진반과의 협업으로 이루어졌다. '도시계획변경 사전협상제도' 운용과 '도시계획변경 협상제도 시행연구'를 병진하는 과정에서 도시계획변경 타당성 평가단 구성운영을 지원하고, 제도운용에 필요한 조직·절차, 실무 기준지침 등의 마련을 위한 자문회의 및 인터뷰를 개최하였다. 각 부문에 대한 연구성과는 바로 정책화되어 서울시의 협상조직구성을 지원하고, 각종 지침서의 형태로 가시화되었다. 본 보고서는 이를 종합정리하는 형태로 기술하고자 한다.

과제추진경위

2009.04.02	용역착수
2009.04.17~05.28	도시계획변경 타당성 평가단 구성 운영 지원 : 현장답사 2회/ 평가회의 5회/ 평가기준마련/ 평가결과 정리
2009.05.21	착수보고
2009.06.01	평가단 결과보고
2009.06.03	도시계획위원회 자문(평가단 구성/평가결과 등)
2009.06.04	사전협상 타당성 평가결과 대외발표(기자설명회)
2009.06.10~06.30	조건부 협상대상 사업자 간담회
2009.06.13	공공투자관리센터(PIMAC) 방문 인터뷰 1차
2009.06.25	협상체계구성을 위한 자문회의 : 필요 지침 및 기준
2009.07.03	바람직한 도시발전을 위한 협력적 도시계획체계의 모색 토론회
2009.07.13	국장보고(협상체계)
2009.07.16	부시장보고(협상체계)
2009.07.20	시장보고(협상체계)
2009.07.28	협상절차 및 협상주요지침 마련을 위한 자문회의 1차 (협상절차, 사업계획서 작성기준 토의)
2009.08.18	협상절차 및 협상주요지침 마련을 위한 자문회의 2차 (협상운영지침, 이행담보방안, 감정평가기준 등)

2009.08.28	부시장보고(협상운영지침)
2009.07.30	공공기여 이행담보 관련 자문회의 1차 (보증보험증권 활용방안 - 서울보증보험)
2009.07.31	공공투자관리센터(PIMAC) 방문 인터뷰 2차
2009.08.10	공공기여 이행담보 관련 자문회의 2차 (담보·관리신탁방안 - 한국토지신탁)
2009.09.02	공공기여 이행담보 관련 자문회의 3차 (기부약정서 담보서류로의 보증보험증권 활용방안-서울보증보험)
2009.09.07	중간보고 : 서면보고 - 협상운영지침 안내서 발간
2010.01.15	최종보고
2010.01.28	용역완료