

# 도시관리계획 주민제안 활성화 방안에 관한 연구

- 도시계획변경 사전협상제도를 중심으로 -

임 병 호

## 연구진

연구책임

- 임병호 / 도시기반연구실 연구위원

# 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	3
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	4
1. 연구의 내용 .....	4
2. 연구의 방법 .....	4
<b>제2장 도시계획에서 주민참여의 필요성 및 유형</b> .....	7
제1절 도시관리계획의 의미 .....	13
1. 도시관리계획 정의 .....	13
2. 도시관리계획 입안자 .....	13
3. 도시관리계획 수립과정 .....	15
제2절 도시계획에서 주민참여 현황 및 문제점 .....	17
1. 계획수립과정에서의 주민참여 현황 .....	17
2. 주민참여의 문제점 .....	19
<b>제3장 도시관리계획에서 주민참여 현황 고찰</b> .....	13
제1절 도시관리계획의 의미 .....	13
1. 도시관리계획 정의 .....	13
2. 도시관리계획 입안자 .....	13
3. 도시관리계획 수립과정 .....	15
제2절 도시계획에서 주민참여 현황 및 문제점 .....	17
1. 계획수립과정에서의 주민참여 현황 .....	17
2. 주민참여의 문제점 .....	19

<b>제4장 새로운 주민참여방식으로 사전협상제도 고찰</b> .....	23
제1절 도입의 배경 및 주요 골자 .....	23
1. 도입 배경 .....	23
2. 사전협상제도의 주요 골자 .....	24
제2절 사전협상제도 고찰 .....	26
1. 기본원칙 .....	26
2. 도시계획 변경 사전협상 검토 부지 .....	26
3. 도시계획 변경 사전협상 .....	28
4. 도시계획변경 이익의 공공기여 비율 산정 및 시설의 종류 .....	30
5. 공공기여시설의 설치 방법 .....	32
6. 운영절차 .....	33
7. 협상조직 .....	35
제3절 운영실태 .....	36
1. 사전협상제도 제안 신청 내역 .....	36
2. 도시계획변경 사전협상제안 평가결과 .....	40
3. 구체적 사례 : 강동구 고덕동 자동차정류지 부지 .....	44
제4절 제도지원 시스템 : 서울특별시 도시계획변경 사전협상 .....	46
<b>제5장 사전협상제도의 대전시 적용 검토</b> .....	51
제1절 검토의 주요내용 .....	51
제2절 사전협상제도 대전시 적용 시 고려사항 .....	52
1. 대전시 여건 검토 .....	52
2. 전문가 의견 수렴 및 검토 .....	62
제3절 검토 종합 및 결론 .....	72
<b>참고문헌</b> .....	75
<b>부    록</b> .....	79

# 표 목 차

<표 2-1> 도시계획체계에 나타난 주민참여 .....	10
<표 4-1> 도시계획변경 사전협상 제안 신청서 접수결과 .....	36
<표 4-2> 신청 건 유형 분류 .....	39
<표 4-3> 평가 결과 종합 .....	40
<표 4-4> 평가 대상지별 평가결과 .....	42
<표 5-1> 서울시 용도변경 시 공공기여비율 .....	54
<표 5-2> 대전시와 서울시 용도지역별 용적률 비교 .....	55
<표 5-3> 대전시 공공기여비율 기준총량 예측(단위 : %) .....	56

# 그림 목 차

[그림 2-1] 주민참여의 단계(Arnstein, 1969) .....	9
[그림 3-1] 도시관리계획 수립 절차 .....	16
[그림 4-1] 서울시 협상조직도 .....	35
[그림 4-2] 도시계획변경 사전협상 평가 결과 .....	41
[그림 5-1] 대전시 내 10,000㎡ 이상 규모 필지 분포 .....	53
[그림 5-2] 대전시 내 10,000㎡ 이상 규모의 필지 : 원도심 인근지역 .....	57
[그림 5-3] 대전시 내 10,000㎡ 이상 규모의 필지 : 신도심 인근지역 .....	58
[그림 5-4] 대전시 지하철역 500m권 .....	58
[그림 5-5] 대전시 지하철역 500m권내 10,000㎡ 이상 규모 필지 분포 .....	59
[그림 5-6] 대전시 지하철역 500m권내 10,000㎡ 필지 분포 현황 : 주요 지점별 분포 .....	60

# 제 1 장

## 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법





# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

도시를 관리하는 계획을 수립함에 있어서, 주민이 그 계획에 참여하는 것은 당연한 것이다. 왜냐하면, 도시를 구성하는 가장 중요한 요소가 주민(시민)이며, 도시계획이란 주민의 편의를 도모하는 것을 가장 기본적 목표로 설정하기 때문이다.

우리나라에서 도시계획 수립 시 주민참여는 1981년 도시계획법 개정 이후 법제화 되었으며, 1995년 지방자치제 도입이후 조금씩 확산되고 있는 추세라고 할 수 있다. 그러나 아직도 많은 연구와 현실에서 주민참여가 미흡하다고 지적되고 있다. 즉 전술한 도시계획법 개정 이후, 공청회, 위원회, 공람·공고 등과 같은 다양한 기법들이 명시되어 있지만, 주민들의 참여가 미비하고 지나치게 형식적인 절차로만 남아있다는 비판을 받고 있다(이륜정, 2009).

구체적으로 국토계획법 제26조 규정에 따르면, 주민이 도시관리계획을 입안하여 제안할 수 있도록 규정하고 있으나, 주민제안에 의한 도시계획 운영 및 대응시스템은 미흡한 상태이다. 이러한 도시계획 수립에 있어서 주민참여의 활성화를 위해 그동안 많은 연구와 제도 등이 추진되었으며, 최근 서울시에서는 그 하나의 방안으로 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 도입·운영하고 있다. 사전협상제도는 합리적 도시관리에 대한 요구 증가, 우발적 개발이익에 대한 환수장치 미흡, 개발이익 사유화를 합리화하는 토지 무상귀속 방식, 소극적 도시관리에서 적극적 도시관리로의 전환 등에 대한 필요에 따라 도입되었다(김상일, 2009).

도시계획변경 사전협상제도가 아직 활발히 운용되고 있는 단계라고는 할 수 없으나, 도시계획에서 주민참여를 활성화하고자 하는 기본적 목표를 추구하고 있다는 점에서, 본 연구에서는 이 제도의 성격 및 특성 등을 고찰하고, 이를 토대로 대전시 적용여부 및 적용 시 고려사항 등을 점검하고자 한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구의 내용

본 연구에서 다루는 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 도시계획에서 주민참여의 의미 및 필요성에 대한 이론적 고찰과 함께 도시관리계획상 주민참여의 현황을 고찰토록 한다.

둘째, 최근 새로운 주민참여제도로 제안되고 있는 서울시 사전협상제도에 대한 검토를 실시한다. 구체적으로 도입의 배경, 제도 고찰, 운영 실태 등에 대한 고찰을 실시한다.

셋째, 사전협상제도의 취지, 운영방안 등에 대한 검토 결과에 기초하여, 대전시 적용여부 및 적용 시 고려사항에 대한 검토를 실시한다. 구체적으로 사전협상제도 적용의 타당성, 적용 시 적용의 대상 및 적용 방안에 대한 검토를 진행하였다.

### 2. 연구의 방법

본 연구에서는 다음과 같이 문헌고찰, 사례조사 그리고 전문가 설문조사 등 3가지 방법으로 연구를 진행하였다.

첫째, 주민참여제도의 개념 및 필요성 등에 대한 이론적 검토를 위하여 선행적으로 수행된 연구를 검토하는 문헌고찰방법을 실시하였다.

둘째, 본 연구의 목적이 서울시에서 추진하고 있는 사전협상제도의 대전시 적용 여부를 검토하는 것이라는 점에서, 서울시의 운영실태를 파악하는 사례조사방법을 실시하였다.

셋째, 사전협상제도의 대전시 적용과 관련하여, 제도 도입의 타당성 등에 관한 전문가의 의견을 조사하여 연구에 반영하는, 전문가 설문조사를 실시하였다.

## 제 2 장

---

### 도시계획에서 주민참여의 필요성 및 유형

---

제1절 주민참여의 개념

제2절 주민참여의 필요성

제3절 주민참여의 유형 및 단계

---



## 제2장 도시계획에서 주민참여의 필요성 및 유형

### 제1절 주민참여의 개념

민주주의 사회에서 주민참여는 민주적 정책결정 과정을 나타내는 가장 기초적인 방법으로 인식되고 있다. Burke(1968)에 의하면 주민들의 의견은 커뮤니티 내 정책 결정과정에서 가장 근본적이며 최종적인 사안으로 볼 수 있으므로, 주민들은 그들이 운명에 영향을 줄 수 있는 정책 결정과정을 함께 공유해야 하며 그러지 못할 경우는 민주주의 사회에 합당하는 일이라 볼 수 없다고 하였다. 또한 주민참여는 공권력이 없는 일부 시민들이 공적 권한을 가진 사람들의 행위에 영향을 줄 의도로 정책결정 과정에 참여하는 과정이며, 주민이 스스로 자신들의 생활터전을 공동의 책임을 갖고 가능한 한 공동으로 실행하자는 것으로, 주민의 의견을 집약하여 도시계획, 도시행정에 반영하고자 하는 것으로 정의되고 있다(이승중 편역, 1994, 이룬정, 2009에서 재인용).

이처럼 주민참여란 공권력이 없는 시민들이 공권력을 보유하고 있는 사람이나 단체들의 행위에 영향을 줄 목적으로 정책결정의 과정에 참여하는 형태라고 할 수 있으며, 구체적으로는 도시계획과 관련해서는 시민(주민)들이 도시계획 수립 또는 도시계획 행정에 자신들의 의견을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

주민참여의 방식은 넓게 도시계획이나 지역계획의 수립과 같은 공공주체에 의한 공공계획 입안에서 행해질 수 있는 참여로부터 좁게는 공공사업계획 및 시행과 같은 지역주민의 공감대 형성이 필요한 커뮤니티 참여, 보다 실제적인 사업계획 및 실시에 대한 참여, 혹은 다수의 개인이 사업에 참여하는 입주대상자의 직접참여 등 다양한 참여방식이 있을 수 있다. 현재는 전문가 및 시민대표집단에 의한 자문위원회 운영, 계획안에 대한 공청회 개최, 공람 등과 같은 간접적인 참여방식이 주로 활용되고 있다.<sup>1)</sup>

1) 이상민 외, 2007, p.776

## 제2절 주민참여의 필요성

도시계획을 비롯한 많은 계획 및 행정추진과정에서 주민참여의 필요성에 대해서는 전술한 바와 같이, 도시의 주체가 주민이라는 점에서 출발한다고 할 수 있다. 즉 도시를 구성하는 주체가 자신의 환경조성에 참여한다는 것은 너무나도 당연한 사실이라고 할 수 있다. 이러한 주민참여의 필요성을 이명규(2005)는 다음과 같이 3가지 측면에서 구체적으로 기술하고 있다.

- 대의정치의 결함 보완 : 주민 참여가 활성화되고 효율적으로 기능한다면, 대의정치의 결함보완이 가능하다.
- 자치단체의 정책능력 고양 : 주민의 참여를 통하여 다양하고 창의적인 생각들을 지방자치단체 정책에 활용한다는 맥락에서도 중요한 의미를 갖는다.
- 주민자원 활용 : 지자체 정책의 성공적인 집행을 위해서는 단순한 상호이해의 확대와 협력의 차원을 넘어 주민이 지닌 노동력과 물적 자원을 필요로 하게 되는데, 이러한 의미에서 주민의 자발적인 참여는 중요한 기능을 한다.

한편 이러한 주민참여에 대한 요구는 주민이 지역사회에 대한 관심이 많아지고, 생활수준이 향상함에 따라 증가하는 경향이 있다. 따라서 일반적으로 사회가 성숙될수록, 주민들이 지자체의 정책결정과정에 더욱 폭넓게 참여할 수 있는 통로가 마련되어야 하는데, 이러한 통로의 확보는 정책결정과정을 단순하게 열거해 놓는 것에 그쳐서는 안 된다. 지방자치단체는 주민의 참여를 적극적으로 유도하는 프로그램을 다양하게 설치함으로써 지역 내의 여러 집단의 요구를 살피고 이들 간의 조화를 모색하여야 한다.

특히 도시계획과정에 주민이 참여하면, 도시정책에 대한 주민의 이해를 높여 실천성을 높이고, 주체 사이의 갈등을 사전에 예방하거나 타협할 수 있게 도와주며 주민의 책임성을 높여 지속가능한 도시만들기의 기틀을 다질 수 있는 장점이 있다.<sup>2)</sup>

---

2) 중부일보(2009. 7. 28), '도시가 미래다' 컬럼 중에서

### 제3절 주민참여의 유형 및 단계

주민참여의 유형은 제도적·비제도적 참여, 직접적·간접적 참여, 소극적·능동적 참여, 동원적·협력적 참여 등으로 구분할 수 있다(이승중, 2003). Arnstein(1969)은 주민참여단계를 사다리에 빗대어 참여정도에 따라 (그림 2-1)과 같이 8가지로 분류하였다.

[그림 2-1] 주민참여의 단계(Arnstein, 1969)

8	Citizen Control(주민통제)	↑
7	Delegated Power(대리권력)	주민권력
6	Partnership(협력)	↓
5	Placation(회유)	↑
4	Consultation(협의)	형식주의
3	Informing(통보)	↓
2	Therapy(치유)	↑
1	Manipulation(조작)	비참여

자료 : 이륜정, 2009에서 재인용

한편 도시계획체계에서 제시되어 있는 주민참여의 방안은 <표 2-1>과 같다. 광역 도시계획 및 도시기본계획의 경우 공청회, 지방의회 의견청취 등의 방법으로 주민의 의견을 청취하고자 하고 있다. 도시관리계획의 경우는 도시관리계획 입안제안, 주민의견 청취, 지방의회 의견청취 등의 제도적 장치가 마련되어 있는 상태이다.

**<표 2-1> 도시계획체계에 나타난 주민참여**

구분	주민참여 관련 조항	참여방법	참여형태
광역도시계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공청회를 통한 국민 및 전문가 의견 청취(14조)</li> <li>· 지방자치단체 의견 청취(15조)</li> <li>· 도시계획위원회의 심의(16조)</li> <li>· 공고 및 일반에 공람(16조)</li> </ul>	공청회, 지방의회 의견청취	Top-down
도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공청회 개최(20조)</li> <li>· 지방의회 의견 청취(21조)</li> <li>· 도시(군)계획위원회의 심의(22조)</li> <li>· 공고 및 일반공람(22조)</li> </ul>	공청회, 지방의회 의견청취	Top-down
도시관리계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민에 의한 도시관리계획 입안의 제안(26조)</li> <li>· 주민 및 지방의회 의견청취(28조)</li> <li>· 도시(군)계획위원회 및 건축위원회의 심의(30조)</li> <li>· 고시 및 일반공람(30조)</li> </ul>	도시관리계획 입안제안, 주민의견청취, 지방의회 의견청취	Top-down + Bottom up
지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공청회 개최</li> <li>· 주민에 의한 지구단위계획 입안제안</li> </ul>	-	Top-down + Bottom up

출처 : 이룬정 외(2009, p.119)의 내용 수정·보완

이밖에 도시계획에서 주민의 참여방법을 제도적 참여, 준제도적 참여, 비제도적 참여 등으로 구분하여 접근하는 방식이 있으며, 특히 비제도적 참여는 저항형 참여, 요구형 참여, 주도형 참여 등으로 세분하기도 한다.(이명규, 2005)



## 제 3 장

---

### 도시관리계획에서 주민참여 현황 고찰

---

제1절 도시관리계획의 의미

제2절 도시관리계획에서 주민참여 현황 및 문제점

---



## 제3장 도시관리계획에서 주민참여 현황 고찰

### 제1절 도시관리계획의 의미

#### 1. 도시관리계획 정의

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조에 의하면, ‘도시관리계획’이란 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.

- 가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
- 나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가지조정구역, 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
- 다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
- 라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획
- 마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

#### 2. 도시관리계획 입안자

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제24조에 따르면, 도시관리계획의 입안권자는 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수로 정하고 있다. 즉 대전시의 경우 광역시장이 도시관리계획의 입안권자가 된다.

제24조 (도시관리계획의 입안권자)

- ① 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시관리계획을 입안하여야 한다.

- ② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 포함하여 도시관리계획을 입안할 수 있다.
  1. 지역여건상 필요하다고 인정하여 미리 인접한 특별시장·광역시장·시장 또는 군수와 협의한 경우
  2. 제18조 제2항에 따라 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역을 포함하여 도시기본계획을 수립한 경우
- ③ 제2항에 따른 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에 대한 도시관리계획은 관계 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 협의하여 공동으로 입안하거나 입안할 자를 정한다.
- ④ 제3항에 따른 협의가 성립되지 아니하는 경우 도시관리계획을 입안하려는 구역이 같은 도의 관할 구역에 속할 때에는 관할 도지사가, 둘 이상의 시·도의 관할 구역에 걸쳐 있을 때에는 국토해양부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 농림수산식품부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 입안할 자를 지정하고 그 사실을 고시하여야 한다.
- ⑤ 국토해양부장관은 제1항이나 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 도시관리계획을 입안할 수 있다. 이 경우 국토해양부장관은 관할 시·도지사 및 시장·군수의 의견을 들어야 한다.
  1. 국가계획과 관련된 경우
  2. 둘 이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 둘 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우
  3. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 제138조에 따른 기한까지 국토해양부장관의 도시관리계획 조정 요구에 따라 도시관리계획을 정비하지 아니하는 경우
- ⑥ 도지사는 제1항이나 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 직접 또는 시장이나 군수의 요청에 의하여 도시관리계획을 입안할 수 있다. 이 경우 도지사는 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어야 한다.
  1. 둘 이상의 시·군에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 둘 이상의 시·군에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함되어 있는 경우
  2. 도지사가 직접 수립하는 사업의 계획으로서 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함되어 있는 경우

한편 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제26조에서는 도시관리계획 수립 시 주민이 참여할 수 있도록 하고 있다. 즉 동법에서 주민은 기반시설의 설치·정비 또는 개발에 관한 사항과 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 도시관리계획 입안자(특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수)에게 입안을 제안할 수 있도록 하고 있다. 이럴 경우 제안서에는 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부토록 하고 있다.

또한 도시관리계획을 입안 받은 자는 처리결과를 제안자에게 알려야 하고, 제안자와 협의하여 제안된 도시관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있도록 하고 있다.

## 제26조 (도시관리계획 입안의 제안)

- ① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.
1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항
  2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항
- ② 제1항에 따라 도시관리계획의 입안을 제안받은 자는 그 처리 결과를 제안자에게 알려야 한다.
- ③ 제1항에 따라 도시관리계획의 입안을 제안받은 자는 제안자와 협의하여 제안된 도시관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 규정된 사항 외에 도시관리계획의 제안, 제안서의 처리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

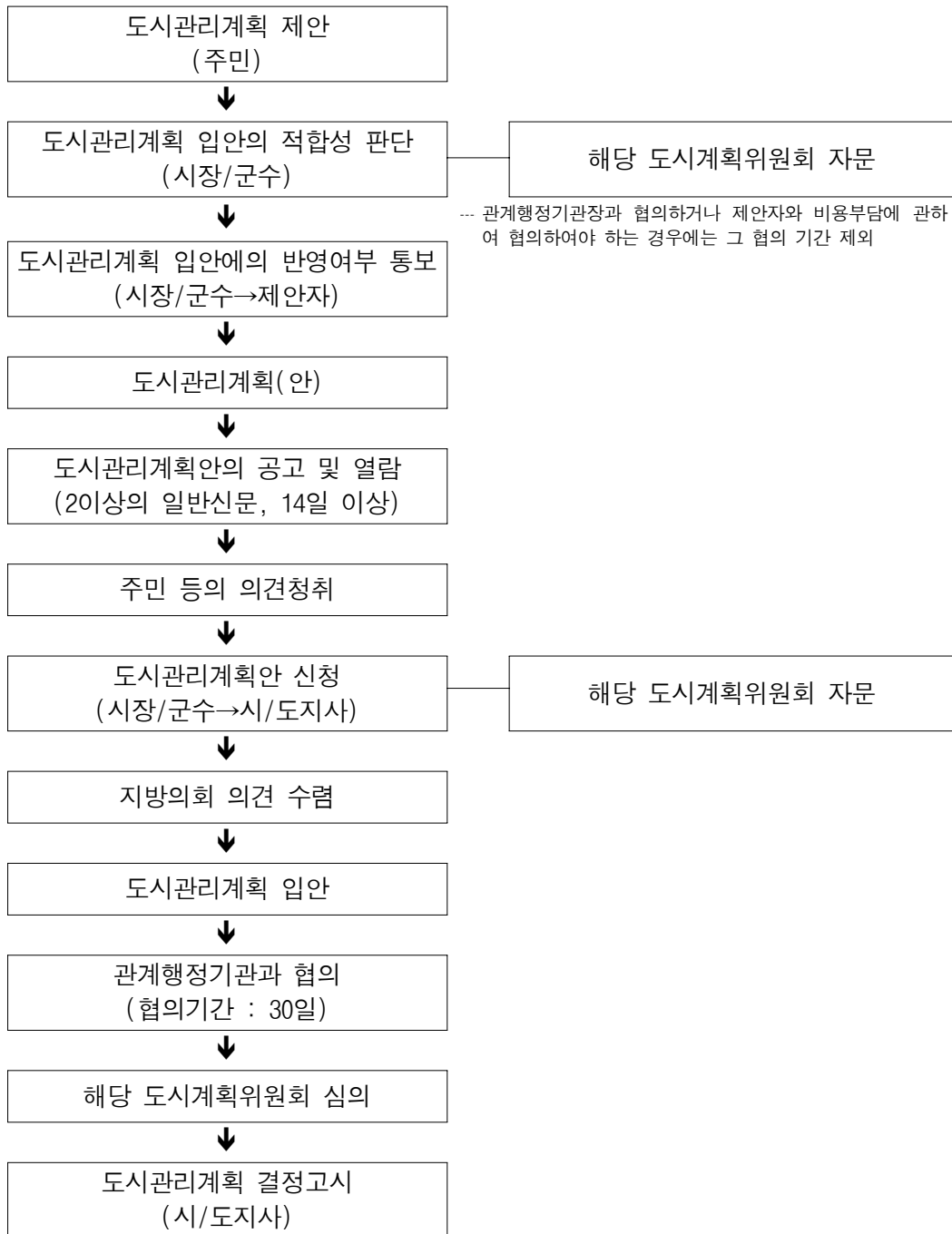
### 3. 도시관리계획 수립과정

도시관리계획의 경우, 일반적으로 『도시관리계획 제안 → 도시관리계획 입안의 적합성 판단 → 도시관리계획(안) → 도시관리계획안의 공고 및 열람 → 주민 등의 의견청취 → 도시관리계획안 신청 → 도시관리계획 입안 → 관계행정기관과 협의 → 해당 도시계획위원회 심의 → 도시관리계획 결정고시』 등의 과정을 통해서 수립된다.

한편 이상과 같은 도시관리계획 수립과정에서, 주민이 참여하는 과정은 도시관리계획안의 공고 및 열람, 의견 청취 등이라고 할 수 있으나, 이러한 경우 대부분 어느 정도 계획이 진행된 상태에서 참여한다라는 점에서 주민의 적극적 참여를 유도하기는 힘든 상태라고 할 수 있다.

따라서 주민이 직접적으로 계획단계에서 참여할 수 있는 방안은 ‘주민이 도시관리계획 입안자에게 도시관리계획을 입안토록 제안하는 방식’이라고 할 수 있다 (법 제26조).

[그림 3-1] 도시관리계획 수립 절차



## 제2절 도시계획에서 주민참여 현황 및 문제점

### 1. 계획수립과정에서의 주민참여 현황<sup>3)</sup>

#### □ 공청회 및 주민의 의견청취

국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 공청회를 통한 주민의견청취 조항을 두고 있는데, 이는 행정주도형에서의 가장 기본적인 주민 참여방법으로 볼 수 있다. 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획을 수립하는 때에는 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등의 의견을 듣고 이에 제시된 의견이 타당하다고 인정된 때에는 이를 도시계획에 반영하도록 규정하고 있으며, 공청회 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 규정하고 있다. 주민의 의견청취에 필요한 사항은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있는 바, 이는 시민참여를 적극적으로 유도할 수 있는 최소한의 자치로 보아야 할 것이다.

#### □ 지방의회의 의견 청취

도시(군)기본계획을 수립 할 때에는 미리 지방의회의 의견을 청취하도록 하고 있으며, 지방의회는 특별한 사유가 없는 한 30일 이내에 수립권자에게 의견을 제시해야 한다. 도시관리계획에서는 입안 시 주민의 의견청취와 함께 대통령령이 정하는 사항에 관하여 지방의회의 의견을 청취하도록 하고 있으며, 그 절차는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

#### □ 국토정책위원회 및 도시계획위원회의 심의·자문

국토정책위원회는 국토계획 그리고 국토의 이용과 관리에 관련되는 중요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 국토정책위원회를 두도록 하고 있다. 여기서 심의하는 사항은 국토계획과 관련된 정책의 조정·국토종합계획에 관한 사항·지역

3) 이명규(2005), '주민참여와 도시개발'의 내용 발췌(pp.101-102)

계획에 관한 사항·도종합계획에 관한 사항·지역발전협약에 관한 사항 등이 해당된다. 도시계획위원회는 중앙도시계획위원회와 지방도시계획위원회가 있는데, 중앙도시계획위원회는 광역도시계획·토지거래계약허가구역 등 국토해양부 장관의 권한에 속하는 사항 등을 심의하고, 도시계획에 관한 조사·연구를 수행하기 위하여 국토해양부에 두도록 되어 있다. 지방도시계획위원회는 시·도지사가 결정하는 도시관리계획의 심의 등 시·도지사의 권한에 속하는 사항 등을 심의하도록 하고 있다.

#### □ 주민에 의한 도시계획입안의 제안

도시관리계획의 경우 이해관계자를 포함한 주민이 계획을 입안할 수 있는 자에게 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있으며, 이 경우 제안서에는 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다. 도시관리계획의 입안을 제안받은 국토해양부장관, 시·도지사 등은 그 처리결과를 제안자에게 통보하여야 하며, 제안자와 협의하여 도시관리계획의 입안 및 결정에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 제안자에게 부담시킬 수 있고, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이 방법은 가장 적극적인 시민참여형태로 볼 수 있으며, 비용부담을 제안자가 같이 하도록 하고 있어 민·관협력형 시민참여 형태로 볼 수 있다.

#### □ 공고 및 공람

국토기본법에서는 결정된 계획의 주요 내용을 관보에 공고를 함으로써 일반시민에게 알리도록 규정하고 있고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 공고와 함께 일반에게 공람을 하도록 하고 있다. 그러나 공고 및 공람방식을 채택하고 있는 경우 특정사안과 관련이 있는 시민의 경우에만 행정기관 등의 방문을 통하여 계획의 내용을 알 수 있게 되는 경우가 많다.



## 2. 주민참여의 문제점

그동안 연구 및 논의된 우리나라 주민참여의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

### □ 공청회 및 주민의견 청취 방식의 문제점

현행 공청회는 계획전문가 집단이나 공공에 의해 일방적으로 운영되는 경향이 있다. 즉 계획안 완성단계에서 주민의견을 수렴하기 보다는 고시적 성격을 취하고 있어, 주민의 의견을 반영하는데 한계가 있다.

### □ 공고 및 공람의 문제점

도시계획 공람은 일반적으로 해당 사안과 관련이 있는 사람에 한해서 자세히 살펴볼 뿐, 많은 주민들의 의견을 수렴하지 못하고 있다. 또한 공람된 내용에 대한 의견제출 기회가 없는 것도 문제라고 할 수 있다.

### □ 주민직접계획 및 설계(community design) 방식의 부재

일반적으로 계획의 방향을 설정하는 단계에서 주민이 참여하는 경우가 거의 없는 상태이다. 지금까지 국토도시계획은 행정의 지원을 업은 계획가의 전유물로 인식되어 왔다. 그러나 이러한 접근의 한계가 지적되면서 주민참여형 계획이 대두되고 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 최초로 도시관리계획에 대한 주민에 의한 계획입안의 제안권을 규정해 놓고 있으나, 이것은 단지 주민이 계획입안권자에게 입안할 것을 제안하는 정도이지 직접 계획과정의 한 부분을 담당하는 것은 아니다.

이와 같은 문제점 외에 주민이 참여하지 못하는 위원회의 문제점, 공청회 등의 홍보 문제 등이 제기되고 있다. 한편 이러한 주민참여의 문제점이 단순히 제도적 장치의 문제점에 기인한다기 보다는 참여주체인 주민의 의식결여 등에도 기인한다라는 점에서 총체적인 개선 및 보완이 이루어져야 할 것이다.



## 제 4 장

---

### 새로운 주민참여방식으로서 사전협상제도 고찰

---

제1절 도입의 배경 및 주요 골자

제2절 사전협상제도 고찰

제3절 운영 실태

제4절 제도지원 시스템

---



## 제4장 새로운 주민참여방식으로서 사전협상제도 고찰

### 제1절 도입의 배경 및 주요 골자

#### 1. 도입 배경

본 연구에서 검토하고 있는 ‘사전협상제도’는 현재 우리나라에서 유일하게 서울시에서 운영하고 있는 제도라고 할 수 있다. 서울시에서 사전협상제도를 운영하게 된 배경 및 필요성을 정리하면 다음과 같다.

다른 대도시뿐만 아니라, 서울시도 그동안 도시공간구조의 다핵화, 지속적인 지하철 건설 및 운행 그리고 산업구조 변화 등과 같은 많은 여건이 변화하였으며, 이 과정에서 많은 도시계획 변경이 진행되었다. 2000~2005년간 서울시에서는 무려 560만평의 용도지역이 변경되었으며<sup>4)</sup>, 지속적으로 지구단위계획 수립에 의한 용도지역 변경이 요구되고 있는 상황이다. 이러한 도시계획변화로 인해 과거 도시외곽부에 위치하고 있는 차고지나 터미널 등의 부지가 도시 내부지역으로 편입됨으로써 새로운 용도지역의 변경이나 도시계획시설의 폐지에 대한 요구가 있어 왔다.

일반적으로 용도지역 변경이나 도시계획시설 폐지 등 도시계획 변경은 토지소유자의 노력과는 무관한 막대한 우발적 이익을 유발하는 반면, 세제, 부담금, 용적률 완화를 수반하는 토지 무상귀속 등 개발이익 환수장치는 미흡하다고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

서울시정연구원(2006)에 따르면, 제3종 일반주거지역에서 준주거지역으로 용도지역이 변경될 경우 3.5~17.2%, 일반상업지역으로 용도지역이 변경될 경우 15.4~47.4%의 공시지가 상승이 예상된다는 연구결과를 제시한 바 있다. 반면 간주취득세, 양도소득세 등의 조세와 각종 부담금 등 다양한 방식으로 계획이익을 공공에 환원하고 있으나, 이를 통한 환수실적은 미미하다. 국토연구원(2003)은 지난 20년간 1,284조원의 공시지가 상승 중 113조만이 환수되어 환수율은 8.8%에 지나지 않는다

4) 김상일(2009), p.12

5) 김상일(2009), p.12

고 밝히고 있다.(김상일, 2009)

일반적으로 서울시 등 지방자치단체는 지구단위계획 수립 지침 등을 통해, 용도지역 변경 시 공공용지 기부채납을 유도하는데, 이 또한 계획이득의 사회환원 효과는 미미한 것으로 나타나고 있다. 또한 기부채납된 토지의 경우 효용이 낮은 토지들이 많아, 결국 그 관리의 책임을 공공이 지는 경우도 있다.

서울시에서 운영하고 있는 ‘도시계획변경 사전협상제도’는 이상과 같은 배경 및 필요성에 의해 마련되었다고 할 수 있다. 즉 공공 측면에서는 도시의 여건변화, 관리상 필요하다고 인정하는 지역에 대해 적절한 시기에 적절한 도시계획변경을 추진할 필요가 있다라는 점과 민간측면에서는 도시계획 변경의 절차 및 가능성 등을 보다 높임으로서 재산권 행사를 보다 적극적으로 추진할 수 있다라는 점에서 제도화되었다고 할 수 있다. 또한 공공에서는 기존과 달리 보다 적절히 이용 가능한 공공용지 등을 확보할 수 있다는 추가적인 효과를 얻을 수 있다.

결국 이와 같은 공공과 민간의 요구는 ‘정형화되지 않은’ 협상이라는 ‘방법’으로 가능할 것으로 예측되고, 이와 같은 접근이 도시계획 변경 사전협상제도를 낳게 된 것이다.

서울시는 2008년 11월 11일 ‘대규모 부지 용도변경 유연화와 도시계획 운영체계 개선’ 내용을 골자로 하는 신 도시계획 운영체계를 본격 시행한다고 2009년 2월 18일(수) 발표하였다.

## 2. 사전협상제도의 주요 골자

전술한 바와 같은 도입의 배경에 따라, 서울시에서 운영하고 있는 ‘도시계획변경 사전협상제’의 주요 골자는 다음과 같다.

### □ 용도변경 이익 환수 대상 및 방법의 다양화 및 기준 마련

- 종류 확대 : 공원, 도로 위주 → 문화·복지시설, 장기전세주택<sup>6)</sup> 등

6) 임대주택법 제2조(정의)에서 보면 “장기전세주택”이란 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사법에 따른 한국토지주택공사 또는 지방공기업법 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 임대할 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택을 말한

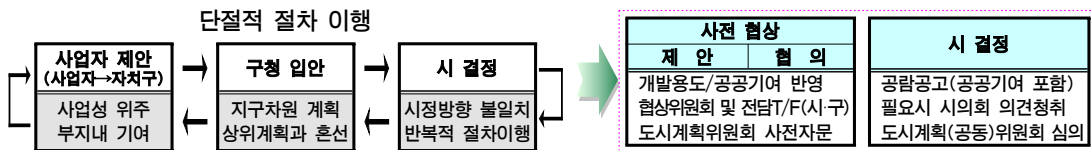
- 방법 확대 : ‘개발부지 내 토지’ 한정 → 개발부지 이외의 토지, 건물 등

□ 용도변경 유형별 기부채납 비율 설정

- 용도지역 변경 유형별 공공기여비율 : 20%~48%
- 도시계획시설 폐지 및 복합화에 따른 공공기여비율 : 20%

□ 도시계획수립 운영체계 개선

- 단절적/반복적 3단계 → 연속적 2단계 절차로 단축



□ 개발계획과 공공기여에 대한 민관 협상제도 도입

- 협상위원회 및 전담 TF팀 구성·운영(협상전담 조직 신설)

다.

## 제2절 사전협상제도 고찰<sup>7)</sup>

### 1. 기본원칙

#### □ 목적

- 토지활용 잠재력이 높은 대규모 부지의 전략적 지역거점 육성 및 도시개발의 활성화를 유도하며,
- 도시계획 용도변경으로 인한 우발적 이익의 합리적 배분과 도시의 균형적 발전을 도모함

#### □ 적용범위

- 10,000㎡ 이상의 대규모 부지를 대상으로 함

#### □ 도시계획 변경 사전협상 검토기준 : 시책방향 및 도시계획 정합성이 있는 지역

- 중심지 육성 및 발전전략상 균형발전과 지역발전 등을 위해 필요한 경우
- 상위계획의 실현 및 지역 거점개발 등을 위해 전략개발이 필요한 경우
- 시설 노후화 및 부적격 시설 등의 활용을 통해 지역 활성화가 필요한 경우
- 기능이 쇠퇴한 도시계획시설 등의 관리정책 전환의 필요성이 인정되는 경우

### 2. 도시계획 변경 사전협상 검토 부지

#### □ 도시계획 변경 검토요건

- 개발 잠재력 실현이 필요한 상업지역 또는 준주거지역 변경이 가능한 부지
- 도시계획시설 폐지 또는 도시계획 시설과 비시설의 입체복합개발이 가능한 부지

---

7) 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획 변경 사전협상 업무처리 지침(서울시, 2009)의 내용을 요약·정리하였음



## 도시계획 변경 검토 대상 부지 선정 시 고려 사항

### ◇ 용도지역 변경

- 아래 ①항의 4가지 요건에서 2가지 이상을 충족해야 하며, ②항의 2가지 요건에서 1가지 이상을 충족해야 함

#### ① 입 지

- 지하철역 반경 500m 이내 또는 도시기본계획 상 지구중심 이상
- 20m 이상 가로에 면한 토지
- 지정 상업지역 또는 준주거지역 경계에 인접한 토지
- 주변의 대규모 기반시설 설치 및 도시정비로 급격한 변화 예상지역

#### ② 토지이용 상태

- 나지 또는 저밀도 지역
- 정책변경 등으로 인하여 토지이용이 불합리하게 된 지역

### ◇ 도시계획시설 폐지 및 복합화

- 현행 도시계획시설 지정 유지가 불합리한 지역
- 기능이 쇠퇴하여 도시계획시설 해제 검토가 가능한 지역
- 토지의 효율적 이용 등을 위해 입체 복합개발의 검토가 가능한 지역

### □ 적용대상

- 용도변경 검토요건에 해당하는 부지
  - 시책방향 및 도시계획 정합성이 있는 지역
- 부지규모 : 10,000㎡ 이상
  - 부지 전체가 단일기능으로 이용되고,
  - 일단의 부지로 구획된 독립적 개발이 가능한 부지

※ 적용대상에서 제외되는 부지

- 정비사업 등 개발사업 구역에 편입된 토지 → 당해 사업계획 등으로 운용
- 소규모 필지로 형성된 집합 부지 → 사업 및 지구단위계획 운용

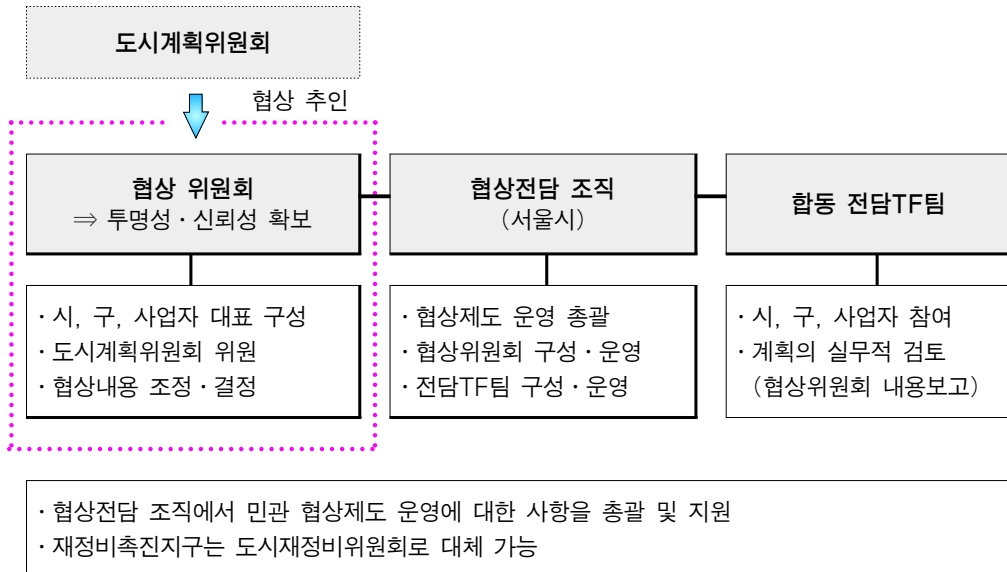
□ 용도변경 타당성 검토

- 내부 검토 자문단 구성·운영
  - 용도변경 협상여부 / 사전협상 대상 우선순위 설정
  - 대상 부지별 용도변경 타당성은 도시계획위원회 자문 후 최종 결정
- 검토결과 통보 : 용도변경 사전협상 수락 및 거절 사유 / 협상가능 시기 등

3. 도시계획 변경 사전협상

□ 개발계획 및 공공기여 사전 협상

- 추진조직



- 운용방법
  - 사전협상은 전담 TF팀에서 실무 협의 후 협상위원회에서 조정·결정

- 협상기간 중 최소 1회 이상 주민의견 수렴을 위한 주민설명회 개최
- 협상 주요 안건
  - 용도지역 변경 및 도시계획시설 폐지(복합화) 여부 및 범위
  - 공공기여 시설 및 전략적 개발을 위한 계획 수립 방향 등

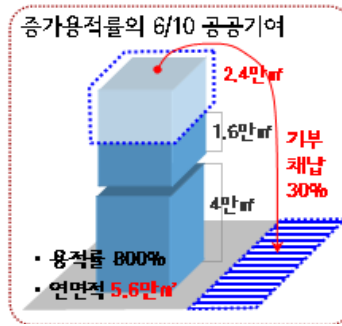
□ 협상의 주요원칙 및 내용

기본원칙	주요내용
예측가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타당성평가, 사전협상, 본협상, 협상이행 등 협상단계별로 필요한 주요 절차와 기준, 방법 등이 포함된 협상절차도를 구체적으로 제시</li> </ul>
공정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간과 공공 및 전문가 등이 포함된 협상조정협의회 운영을 통해 협상을 진행</li> <li>• 공공기여량 산정을 위한 감정평가는 서울시에서 우수 감정평가법인에 직접 의뢰하여 실시</li> </ul>
신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간이 제출한 사업제안서에 대하여는 시정개발연구원 및 관련 전문가가 집중 검토</li> <li>• 보증보험 등 다양한 보증장치 마련으로 공공기여의 확실한 이행담보</li> </ul>
신속성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상과정에 자치구가 함께 참여하고, 수시로 도시계획위원회 자문을 거침으로써 도시계획변경기간 단축 등 절차 간소화</li> </ul>
투명성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상진행과정은 단계별로 대외 공개</li> <li>• 주민설명회 또는 전문가 토론회를 거쳐 의견 수렴</li> </ul>
다양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기여방안으로 사업시행에 따른 영향 최소화를 위한 도로·공원 등 공공시설과 소생활권 단위의 지역환경개선시설사업 지역균형발전 실현을 위한 시프트, 사회복지 프로그램 등 공익시설로 다양화</li> <li>• 현물제공 및 현금 제공 등 제공방법 다양화</li> </ul>

#### 4. 도시계획변경 이익의 공공기여 비율 산정 및 시설의 종류

##### □ 기준설정 : 공공기여비율 산정 시 고려된 사항

- 용도지역 변경에 따른 기부채납 사례조사·분석
- 개발규모 대비 적정 기부채납 비율 분석
- 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적



〈예시 : 준주거 → 일반상업〉

##### □ 공공기여 기준

- 공공기여 비율(사업대상 부지면적 기준)

###### ① 용도지역 변경

변경후 변경전	녹지 (50%)	전용주거 (100-120%)	1종주거 (150%)	2종 주거 (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%)								40% 이상 (10/30)
일반상업 (800%)								

② 도시계획시설 폐지(복합화)와 용도지역 변경이 중첩되는 경우

변경후 변경전	녹지 (50%)	전용주거 (100-120%)	1종주거 (150%)	2종 주거 (200%)	3종주거 (250%)	준주거 (400%)	유통상업 (600%)	일반상업 (800%)
녹지 (50%)		45% 이상 (15/20)	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)
1종주거 (150%)				30% 이상 (15/15)	39% 이상 (15/24)	52% 이상 (15/37)	60% 이상 (15/45)	63% 이상 (15/48)
2종주거 (200%)					37% 이상 (15/22)	45% 이상 (15/30)	55% 이상 (15/40)	60% 이상 (15/45)
3종주거 (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%)								55% 이상 (15/40)
일반상업 (800%)								

• 공공기여 비율 조정

- 공공시설 및 공익시설 상호간 조정이 필요한 경우 5% 내에서 조정
- 도시계획시설의 복합화 : 건축연면적을 고려한 공공기여 비율 산출

$$\text{공공기여 기준 대지면적} = [1 - (\text{도시계획시설용도 건축연면적} / \text{건축총연면적}) \times (\text{사업계획용적률} / \text{당해 용도지역 (법정) 최대용적률})] \times \text{부지면적}$$

□ 시설의 종류

- 공공시설
  - ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제2조 제13호에 의한 공공시설 (사업 부지 내 및 인접지역 개발에 따라 추가 설치가 필요한 시설)
  - 도로, 공원, 공공보행·지하철 연결통로 등 공공용시설
- 공익시설
  - ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제2조 제6호에 의한 기반시설 중 동

법 제2조 제13호에 의한 공공시설을 제외한 시설

- 문화·복지시설, 장기전세주택, 광역기반시설 등 사회적 시설

## 5. 공공기여시설의 설치 방법

### □ 공공기여시설의 계획

- 공공기여시설 계획 순위 : 다음 순위를 고려하여 협상위원회에서 협의 조정
  - 상위계획 등에 의해 당해 부지 내·외 설치되어야 하는 시설
  - 사업 부지와 연계되는 공공시설
  - 도시계획결정권자의 정책실현 등을 위해 필요한 시설
  - 광역적인 공공성 확보를 위한 시설
  - 지역의 고용창출 증대 효과가 큰 시설
  - 중생활권역 내 소규모 공공기여시설
- 공공기여시설의 결정 방법
  - 공공에서 제시한 공공기여시설을 기준으로 전담 TF팀 실무 협의 후 협상위원회에서 협의 조정
  - 공공기여시설에 대한 이견 발생 시 자치구청장(사업승인권자)의 의견수렴 후 도시계획결정권자인 시장이 결정

### □ 공공시설 설치방법

- 설치·제공방법
  - 해당 사업자가 설치하여 제공하는 것을 원칙으로 함
- 설치기준
  - 사업자의 편익 시설화 되는 공원 및 녹지 등의 시설은 최소화
  - 공원 등 시설은 정형화되고 접근성, 개방성이 확보되는 위치에 조성

### □ 공익시설 설치방법

- 설치·제공방법

- 건축물은 부속토지와 함께 제공 원칙

사업부지 내	다른 지역
① 건축물과 부속 토지와 함께 제공	① 건축물과 부속 토지 함께 제공
② 토지제공 → 건축물은 공공설치 또는 사업자 설치 후 공공 매입	② 국·공유지 내 건축물 설치 제공
③ 건축물만 제공	③ 공용·광역적 시설 설치 등 지역적 정비

## 6. 운영절차

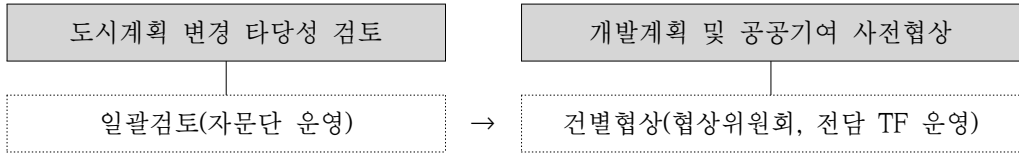
### □ 대규모 부지의 도시계획 변경 사전협상 제안 신청 및 절차

- 용도변경에 대한 사전협상 제안신청은 “도시계획 변경 사전협상 업무처리지침”의 신청서를 작성하여 사업부지가 속한 자치구에 접수하면, 자치구에서는 14일 이내 구청장 의견서를 첨부하여 서울시에 제출
  - 사전협상 제안 신청 시 제출하는 서류는 간략화하여 사업자 부담을 최소화

### □ 개발계획 및 공공기여 등에 대한 사전 협상 방법

- 서울시에 접수된 사업자가 제안한 용도변경 사전협상은 도시계획 변경 타당성 검토, 개발계획 및 공공기여 사전협상 2단계 연속절차로 운영
- 도시계획 변경 타당성은 60일 동안 검토한 후 사전협상 가능여부에 대하여 사업자에게 통보. 사전협상이 가능한 부지는 이후 협상위원회(서울시, 자치구, 사업자 대표 및 도시계획 위원, 전문가 등으로 구성)에서 개발계획과 공공기여 등에 대한 협상을 진행하고 용도변경 여부를 최종 결정
  - “도시계획변경 타당성 검토”에서는 ① 용도변경 협상대상 여부, ② 사전협상 대상 우선순위를 설정하게 되며, 도시계획위원회 자문 후 최종 결정
  - “개발계획 및 공공기여 사전협상”에서는 ① 용도지역 변경 및 도시계획 폐지(복합화) 여부 및 범위 ② 공공기여 시설 및 전략적 개발을 위한 계획 수립방향 ③ 협상결과 이행을 위한 보증장치 등을 결정, 협상결과는 도시계획위원회 자문을 거쳐 최종 결정

- 협상은 도시계획 변경 타당성 검토, 개발계획 및 공공기여 사전협상으로 구분  
하되 연속적 절차로 운영



□ 운영절차

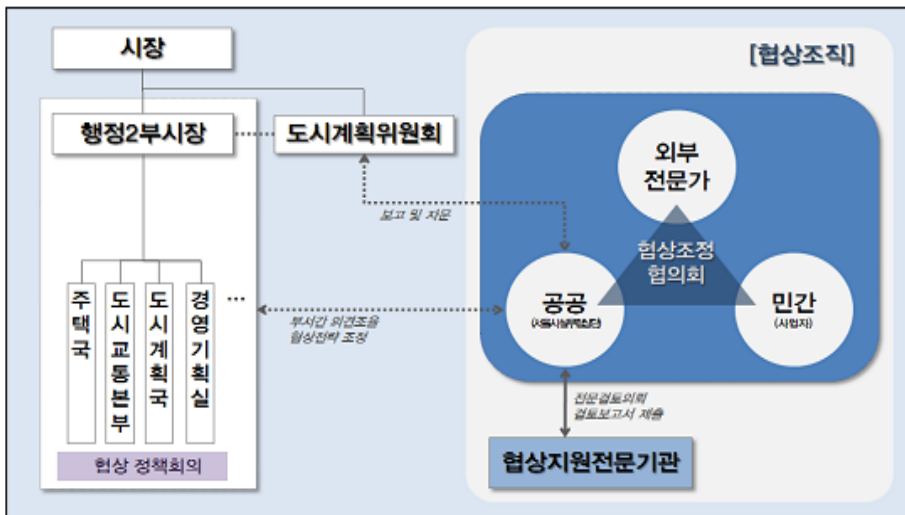




## 7. 협상조직

- 서울시에서는 신속하고 신뢰성 있는 협상을 위해 민간·공공협상단, 협상조정 협의회, 협상정책회의, 협상지원전문기관 등 별도의 전담조직을 다음과 같이 구성하여 협상진행을 지원하고 있음
  - 서울시 협상단 : 도시계획국장 외 관련 실무 부서장으로 구성
  - 협상조정협의회 : 공공 및 민간측 협상단, 외부전문가
  - 협상정책회의 : 부시장 주재 관련 실·국장 참여, 주요 협상정책 결정
  - 협상지원전문기관 : 도시·교통·법률 등 전문분야 검토(시정연 + 전문가그룹)

[그림 4-1] 서울시 협상조직도



## 제3절 운영실태

### 1. 사전협상제도 제안 신청 내역

#### □ 도시계획변경 사전협상 제안 결과

다음은 서울시에서 도시계획변경 사전협상제도를 운영하면서 제안 받은 신청서 접수 결과이다. 총 31건의 제안신청이 이루어졌다.

**<표 4-1> 도시계획변경 사전협상 제안 신청서 접수결과**

연번	위 치	면적 (㎡)	도시계획사항	신청자	도시계획 변경요청내용
1	용산구 한강로3가 40-696호외 4필지 (용산관광터미널)	19,153.7	일반상업지역, 지구단위계획구역 여객자동차터미널	(주)서부 트럭터미널	자동차정류장 폐지
2	성동구 성수동1가 683번지외10필지 (삼표레미콘)	32,548	제1종일반주거지역	(주)현대제철	제1종일반주거지역→ 일반상업지역
3	성동구 용답동 234번지외1필지 (자동차매매장)	29,883.3	유통상업지역 유통업무설비	한국자동차 매매협회 외 319인	유통업무설비 폐지 유통상업지역→ 일반상업지역
4	광진구 구의동 546-1외1 (동서울 터미널)	36,704	준주거지역, 자동차정류장	한진중공업 (주)	터미널 복합화
5	동대문구 장안동 283-1 외 2필지 (동부화물터미널)	19,462	유통상업지역 일반미관지구 화물자동차정류장	(주)신세계	자동차정류장 폐지
6	중랑구 상봉동 83-1번지외11필지 (상봉터미널)	27,995	일반상업지역, 여객자동차터미널, 재정비축전지구	(주)신아주	자동차정류장 폐지
7	도봉구 도봉동 628번지 (성대야구장)	48,055.8	자연녹지지역, 제2종일반주거지역, 지구단위계획구역, 도시계획시설(학교)	성균관대학	자연녹지, 제2종일반주거 → 근린상업지역
8	도봉구 도봉동 63번지 (공장부지)	15,518	준공업지역 (공장이적지)	(주)광신엔터 프라이즈	준공업지역→준주거지역
9	노원구 상계동 712-5번지외6필지 (한진도시가스)	24,822	자연녹지지역 가스공급설비	(주)한진 중공업	가스공급설비 폐지
10	노원구 월계동 85 외17필지 (성북역사)	90,487	자연녹지지역, 3종일반주거 지역, 도로(저축), 유통업무설비, 철도(저축)	성북역사 주식회사	준주거지역 유통업무설비 폐지 철도(철도역) 결정 (역사복합화)
11	노원구 하계동 256-1 (미개설학교)	10,933	제2종일반주거지역, 지구단위계획구역, 학교	대한주택공사	준주거지역 학교 폐지

제4장 새로운 주민참여방식으로서 사전협상제도 고찰

연번	위 치	면적 (㎡)	도시계획사항	신청자	도시계획 변경요청내용
12	노원구 중계동 368 (자동차운전학원) (경전철 동북선 차량기지 예정)	19,448	제1종일반주거지역 지구단위계획구역 여객자동차터미널	(주)두양엔지 니어링 (주)두양주택	제1종일반주거→준주거지역 자동차정류장 폐지
13	노원구 월계동85-7 (물류센터,자동차출고장 시멘트등)	149,065	일반상업지역 유통업무설비	코레일	유통업무설비 폐지
14	은평구 수색동 81-1번지 (수색역)	153,506	철도시설	한국철도 공사사장	자연녹지 ⇒ 준주거, 일반 상업지역 철도역사 복합화
15	마포구 동교동 190-1번지 일원 (홍대역사)	20,793	제1종일반주거 제2종일반주거 제3종일반주거 준주거지역 근린상업지역	(주) 마포 애경타운	제1,2,3종일반주거지역 → 준주거지역 철도역사 복합화
16	강서구 가양동 92-1번지 외 68필지 (공장부지)	102,933	준공업지역, 최고고도지구 시장 및 도로, 일반미관지구	(주) C.J	준공업지역 → 준주거지역, 일반상업지역
17	강서구 가양동 52-1번지 외 23필지	59,966	준공업지역, 최고고도지구 일반미관지구	화이트코리아 (주)	준공업지역 → 준주거지역
18	구로구 구로동 636-1번지 (CJ 영등포공장)	34,443	준공업지역	CJ제일제당 (주)	준공업지역 → 일반상업지역
19	구로구 오류동 111-1번지의 외 75필지 (력비구장)	69,308	제2종일반주거지역 (7층 이하)	(재)현송문화 재단	제2종일반주거→준주거지역, 체육시설 폐지
20	구로구 구로동 589-14번지 외 36필지 (구로역사)	47,982	준공업지역, 준주거지역, 제2종일반 주거지역	한국철도공사	철도역사 복합화
21	구로구 고척동 57번지 외 21필지 (백광화학)	65,967	자연녹지지역	백광산업(주)	자연녹지지역 → 제3종일반주거지역
22	금천구 시흥동 113-121외12필지 (구 대한전선)	82,630.6	준공업지역 제1종지구단위계획 대공방어협조구역 장애물제한표면구역	(주)대완기획	준공업지역 → 준주거지역
23	동작구노량진동 13-8번지 외 12필지 (노량진수산시장)	87,133	용도지역 - 일반상업지역 : 274㎡ - 유통상업지역 : 65,193㎡ - 제3종 일반주거 : 21,666㎡ 도시계획시설 - 시장 : 71,005㎡	수협중앙회	용도지역 변경 - 제3종일반주거지역 → 준주거지역 - 제3종일반주거지역 →유통상업지역 - 유통상업지역 →일반상업지역 도시계획시설 결정(변경) - 시장 일부폐지 - 유통업무설비시설 결정
24	서초동 1446-1 일대 (남부터미널)	19,245.5	일반상업지역, 일반미관지구, 자동차정류장	NT개발제1차P FV주식회사	터미널 복합화

연번	위 치	면적 (㎡)	도시계획사항	신청자	도시계획 변경요청내용
25	서초구 서초동 1322번지 일대 (롯데칠성부지)	43,438	제3종일반주거, 아파트지구 지구단위계획구역	롯데칠성 음료(주)	제3종일반주거→일반상업
26	서초구 염곡동 300-2번지 일대	11,505.6	제3종일반주거지역 일반미관지구 자동차정류장	메디컬뱅크 주식회사	제3종일반주거→일반상업 자동차정류장 폐지
27	송파구 송파동 99-2번지 외 8필지 (일신여상)	35,930.7	일반주거지역 학교, 도로	학교법인서 울학원이사 장 이혜숙	제2종일반주거→준주거지역 학교 폐지
28	강남구 청담동 66-4번지 (청담공원)	11,134.9	제1종일반주거지역 공원	(주)솔본 홍기태	공원일부 폐지
29	강남구 삼성동 167번지 (한전본사)	79,341.8	일반상업지역 제3종일반주거지역 전기공급설비 (지하옥내 변전소)	한국전력공사	제3종일반주거→ 일반상업지역
30	강남구 대치동 27-1외3 (가스공급설비)	50,836.5	자연녹지지역 가스공급설비시설	SK E&S(주)	자연녹지지역→준주거지역 가스공급설비 폐지
31	강동구 고덕동 210-1 (서울승합차고지)	15,900	제2종일반주거지역 자동차정류장 대공방어협조구역 학교환경위생정화구역	유한철	일반상업지역 자동차정류장 폐지

### □ 신청건의 유형분류

도시계획변경 사전협상신청 결과, 용도지역변경 건수는 전체 30건<sup>8)</sup> 중 총 9건이며, 이중 특히 현재 준공업지역에 위치하고 있는 신청건이 5건으로 나타났다. 한편 도시계획시설폐지 신청건은 전체의 절반 수준인 15건으로 나타났으며, 터미널 시설의 복합화는 2건, 철도역사의 시설복합화는 4건 등 시설복합화 건수가 6건으로 분류되었다.

8) 사전협상 결과 31개소가 접수되었으나, '강남구 청담공원' 제안은 신청을 철회하였음

〈표 4-2〉 신청 건 유형 분류

구 분	신청건	건수
계		30
용도지역 변경	성동 삼표레미콘	4
	구로 백광화학	
	서초 롯데칠성	
	강남 한전부지	
용도지역 변경(준공업지역)	도봉 공장부지	5
	강서 대상부지	
	강서 CJ 부지	
	금천 대한전선	
	구로 CJ 부지	
시설폐지	용산 관광버스터미널	15
	동대문 동부화물터미널	
	중랑 상봉터미널	
	노원 운전학원	
	서초 염곡정류장	
	강동 서울 승합	
	노원 성북역세권	
	성동 자동차매매장	
	동작 노량진 수산시장	
	노원 한진도시가스	
	강남 대한도시가스	
	노원 학교부지	
	송파 일산여상	
	도봉 성대야구장	
	구로 럭비구장	
시설복합화(터미널)	광진 동서울터미널	2
	서초 남부터미널	
시설복합화(철도역사)	노원 성북역사	4
	마포 홍대역사	
	은평 수색역사	
	구로 구로역사	

자료 : 도시계획변경 사전협상제안 평가단(2009)

## 2. 도시계획변경 사전협상제안 평가결과

### □ 평가결과<sup>9)</sup>

서울시 발표에 따르면 제안된 30건 중 조건부 협상가능 16건, 유보 10건, 협상불가 4건이며, 조건부 협상가능으로 분류된 16건은 제안자가 평가단에서 제시한 조건을 충족시킬 경우 서울시와의 협의를 거쳐 사전협상을 진행하게 된다.

서울시에서 제시한 조건을 보면 주변 토지이용과의 정합성 등을 감안 용도변경 범위를 제한한 곳이 7개소이며, 교통대책 등 개발영향에 대한 저감대책 마련을 조건으로 제시한 곳이 9개소이다. 유보로 분류된 10건은 지역차원의 종합정비계획이 수립중이거나 수립이 필요한 지역, 시기적 사유 등으로 정한 지역으로, 향후 유보사유 해소 시 협상을 진행 할 수 있게 된다. 협상불가로 분류된 대상지 4건은 제안내용이 서울시 관련계획 또는 지침에 위배되거나 현재 시에서 추진 중인 공공사업과 상충되어 협상의 필요성이 희박하다고 판단한 지역이다.

**<표 4-3> 평가 결과 종합**

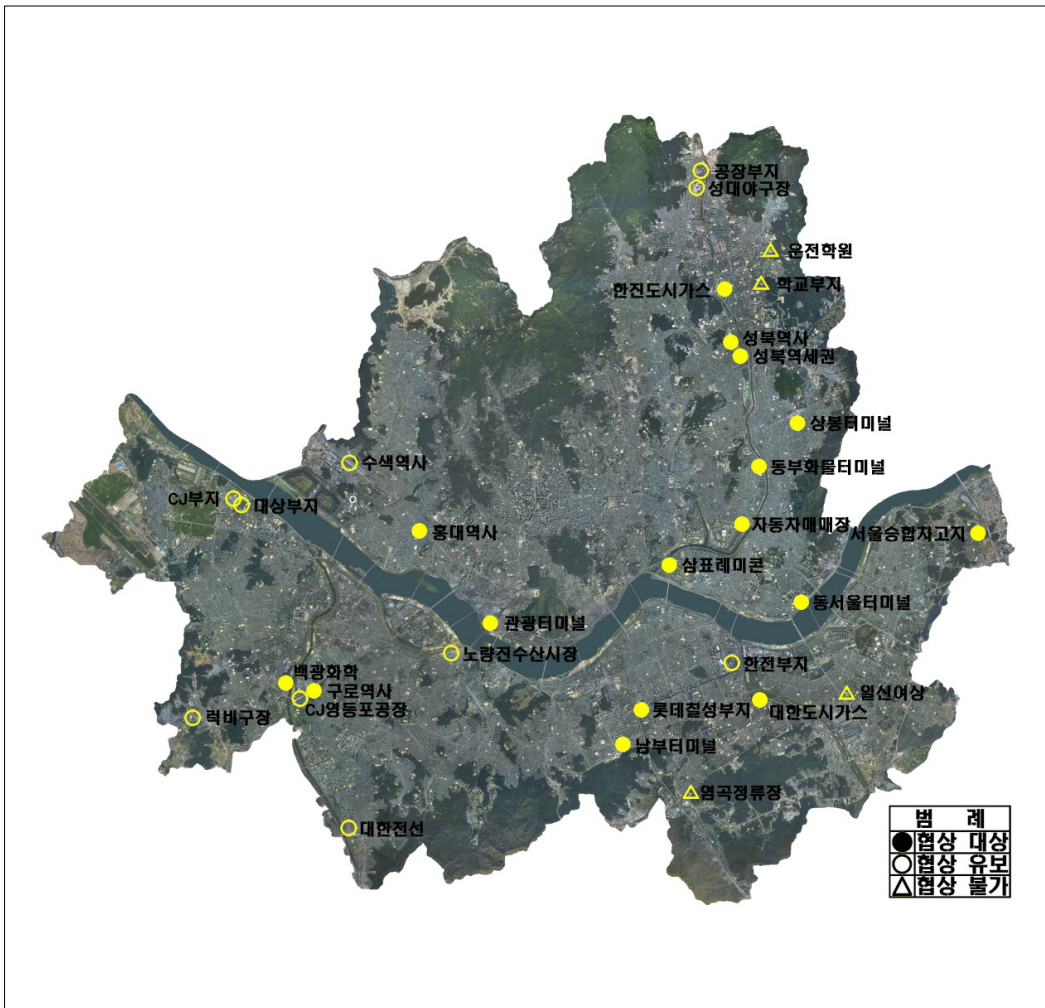
협상여부	계	조건부 협상	유 보	협상불가
건수	30	16	10	4
대상지		성동 삼표레미콘 성동 자동차매매장 광진 동서울터미널 동대문 동부화물터미널 중랑 상봉터미널 노원 한진도시가스 노원 성북역사 노원 성북역세권 마포 홍대역사 구로 구로역사 구로 백광화학 용산 관광버스터미널 서초 남부터미널 서초 롯데칠성 강남 대한도시가스 강동 서울승합	도봉 공장부지 강서 CJ 부지 강서 대상부지 구로 CJ 부지 금천 대한전선 구로 럭비구장 은평 수색역사 동작 노량진수산물시장 강남 한전부지 도봉 성대야구장	노원 학교부지 노원 운전학원 서초 염곡정류장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

자료 : 도시계획변경 사전협상제안 평가단(2009)

9) 자료 : 서울시 도시계획국(2009. 6. 4)

도시계획 변경 타당성 검토결과는 제안신청자 및 자치구에 개별적으로 통보될 예정이며, 협상으로 분류된 신청지에 대하여는 제시한 전제조건 충족 이후 서울시, 자치구, 신청자 대표 및 도시계획위원회 위원, 관련 전문가 등으로 구성된 협상위원회를 구성하여 개발계획과 공공기여 등에 대한 협상을 진행하고 그 결과에 따라 용도변경 내용 등을 최종 결정할 계획이다.

[그림 4-2] 도시계획변경 사전협상 평가 결과



〈표 4-4〉 평가 대상지별 평가결과

가. 조건부 협상대상지 : 16개소

제안유형	위치	대상지명 (면적 m <sup>2</sup> )	조건내용	비고	
용도지역 변경	성동구 성수동1가683	삼표레미콘 (32,548)	· 지역발전에의 과급효과 및 공공기여의 적정성에 대한 사회적 합의 형성과정과 병행	개발영향 대책마련 조건	
	서초구 서초동1322	롯데칠성부지 (43,438)	· 주변 기반시설 확충 및 구체적인 공공기여 방안마련		
시설 복합화 (터미널)	광진구 구의동546-1	동서울터미널 (36,704)	· 합리적인 교통처리대책 수립 · 공사 기간중 터미널 운영 계획 마련 필요		
	서초구 서초동1446-1	남부터미널 (19,245)	· 합리적인 교통처리대책 수립 · 공사 기간 터미널 운영 계획 마련 필요		
시설 폐지 (정류장)	중랑구 상봉동83-1	상봉터미널 (27,995)	· 망우제정비촉진계획에 따라 별도 처리하되 공익시설(터미널) 설치방안에 대하여는 필요시 협상		
	용산구 한강로3가40-696	관광버스터미널 (19,153)	· 용산국제업무지구의 가로망, 용도, 밀도 등 도시개발계획과 병행하여 협상 추진 필요		
시설 복합화 (철도역사)	마포구 동교동190-1	홍대역사 (20,793)	· 공공기여의 내용과 방식을 명확히 제시		
	구로구 구로동589-14	구로역사 (47,982)	· 구체적인 사업계획 수립 및 공공기여방안 제시		
시설 폐지 (가스공급시설)	노원구 상계동712-5	한진도시가스 (24,822)	· 구체적인 개발계획 수립 및 공공기여방안 제시		
용도지역 변경	구로구 고척동57	백광화학 (65,967)	· 2종일반주거지역 범위 내 협상 진행 · 공장이전 및 개발계획 구체화 필요		용도변경 범위제한 조건
시설 폐지 (정류장)	동대문 장안동283-1	동부화물터미널 (19,462)	· 관련 상위계획과의 부합 (물류기능 중심의 복합개발 방안 제시)		
	강동구 고덕동210-1	서울승합차고지 (15,900)	· 준주거지역 범위 내에서 협상 진행		
시설 폐지 (유통업무설비)	노원구 월계동85-7	성북역세권 (149,065)	· 성북역사 및 성북 역세권을 포함하는 개발계획 마련		
시설 복합화 (철도역사)	노원구 월계동85	성북역사 (90,487)	· 성북역사 및 성북역세권을 포함하는 개발계획 마련		
시설 폐지 (유통업무설비)	성동구 용답동234	자동차매매장 (29,883)	· 유통상업지역 유지 · 자동차 특화 중심의 계획수립		
시설 폐지 (가스공급시설)	강남구 대치동27-1	대한도시가스 (50,836)	· 자연녹지지역 유지 원칙, 공공기여정도에 따라 일반 주거지역 이하 범위내에서 협상가능		
소계		694,280m <sup>2</sup>			



## 나. 협상유보 : 10개소

제안유형	위치	대상지명 (면적 m <sup>2</sup> )	유보사유	비고
용도지역 변경 (준공업지역)	도봉구 도봉동63	공장부지 (15,518)	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	준공업지역 발전계획 (8월말)
	강서구 가양동52-1	대상부지 (59,966)	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
	강서구 가양동92-1	CJ부지 (102,933)	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
	금천구 시흥동113-121	대한전선 (82,630)	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
	구로구 구로동636-1	CJ 영등포공장 (34,443)	· 준공업지역 종합발전계획과 정합성 유지	
시설 폐지 (유통업무설비)	동작구 노량진동13-8	노량진수산물시장 (87,133)	· 1단계 수산물시장 현대화사업 이후 검토	수산물시장 현대화 (2012년)
시설 폐지 (학교)	도봉구 도봉동628	성대야구장 (48,055)	· 당해부지와 주변지역을 아우르는 지역단위의 계획 수립 필요	
시설 폐지 (체육시설)	구로구 오류동111-1	럭비구장 (69,308)	· 대체부지 조성방안 마련. · 온수역세권 지역에 대한 종합적인 발전계획 수립 필요	
시설 복합화 (철도역사)	은평구 수색동81-1	수색역사 (153,506)	· 주변 지역(상암DMC, 수색로변, 뉴타운 등)을 아우르는 종합적 계획 수립 필요	.
용도지역 변경	강남구 삼성동167	한전부지 (79,341)	· 한전의 개발사업 참여 가능성 확보	한전부지 매각 (2012년이전)
소계		732,833m <sup>2</sup>		

## 다. 협상불가 : 4개소

제안유형	위치	대상지명 (면적 m <sup>2</sup> )	불가 사유	비고
시설 폐지 (정류장)	노원구 중계동368	운전학원 (19,448)	· 경전철(동북선) 차량기지 예정부지로 시설결정을 유지할 필요가 있음.	
	서초구 염곡동300-2	염곡정류장 (11,505)	· 공영차고지 조성 진행 중 (토지 매입 중)	
시설 폐지 (학교)	노원구 하계동256-1	학교부지 (10,933)	· 학교 시설 유지 의견 (교육청)	
	송파구 송파동99-2	일신여상 (35,930)	· 학교이전적지 관리지침에 따라 처리 (공공매입 또는 공공시설 설치)	
소계		77,816m <sup>2</sup>		

### 3. 구체적 사례 : 강동구 고덕동 자동차정류지 부지

#### □ 도시계획변경(안)

- 용도지역변경 : 제2종일반주거지역 → 준주거지역
- 도시계획시설 : 자동차정류장 폐지

#### □ 개발계획(안)

- 위치 : 강동구 고덕동 210-1번지 (15,900.9㎡)
- 용도 : 업무시설, 판매시설, 문화시설, 공동주택(Shift)
- 밀도 : 용적률 399.99%, 건폐율 52.70%
- 규모 : 지상 24층, 지하 4층(높이 89.8m)

#### □ 공공기여(안)

- 공공기여총량 : 45% 이상
- 공공시설 : 도로(15%)
- 공익시설 : 문화시설(14.69%), Shift(15.44%)

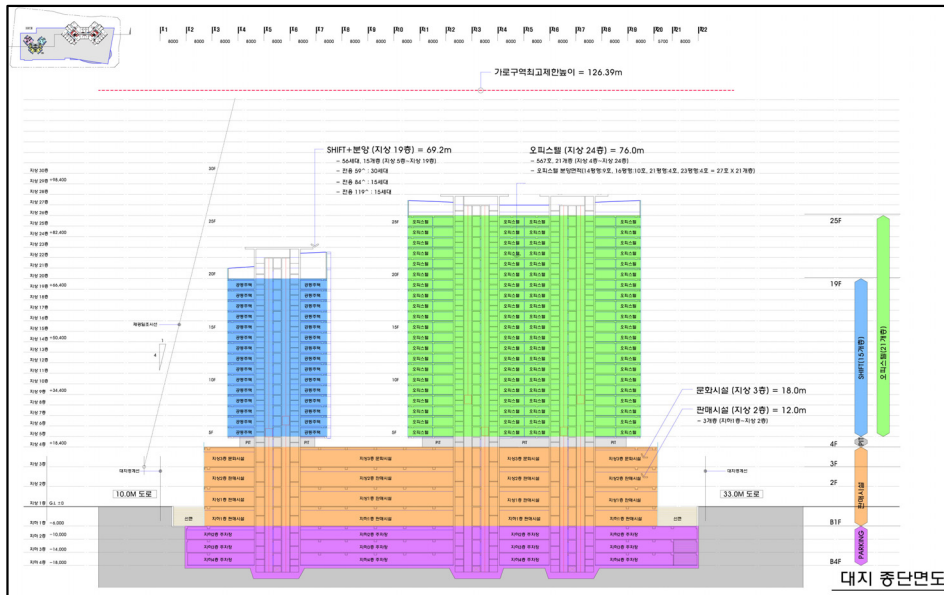
#### □ 향후과정

- 2009. 10 ~ 12 : 협상 착수, 협상조정협의회 구성·운영
- 2010. 1 ~ 2 : 개발계획 및 공공기여방안 확정, 감정평가
- 2010. 3 : 협상완료 및 협약서 체결

□ 위치도



□ 개발계획도



## 제4절 제도지원 시스템 : 서울특별시 도시계획변경 사전협상 지원에 관한 조례(안)

### □ 목적(제1조)

이 조례는 서울특별시가 지역 전략거점 육성과 균형발전을 위하여 시행 중에 있는 도시계획변경 사전협상제에 따라 사업제안자가 제출한 사업제안서의 사업계획과 공공기여 방안 등에 관한 협상을 진행함에 있어 그 절차를 규정하는 것을 목적으로 한다.

### □ 정의(제2조)

- 사전협상제
  - “사전협상제”란 법정 도시관리계획 절차 이전단계에서 토지소유자 등이 도시계획변경 및 공공기여 등에 대한 제안서를 제출할 경우 이를 협상하기 위한 제도를 말한다.
- 공공기여
  - “공공기여”란 제안자가 도시계획변경 사전협상과 관련 제공한 현물 또는 현금 등을 말한다.

### □ 평가단의 설치 및 기능(제4조)

- ① 시장은 사전협상제 시행에 따른 대상부지 선정과 관련하여 다음 각 호의 사항을 수행하기 위해 도시계획 전문가 등으로 용도변경 신청 평가단을 구성·운영할 수 있다.
  1. 평가기준의 작성
  2. 신청서의 평가
  3. 대상부지의 선정
  4. 사업계획 및 공공기여방안의 적정성 검토
  5. 그 밖에 사전협상제 운용을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 검토

- ② 평가단은 단장 1인과 간사 1인을 포함하여 5인 이상 10인 이하의 평가위원으로 구성한다.

**□ 사전협상 대상부지의 선정(제6조)**

평가단은 다음 각 호의 사항을 고려하여 도시계획변경 사전협상제 운영에 따른 대상부지를 선정한다.

- ① 개발의 시급성 및 파급효과
- ② 개발계획의 적정성
- ③ 권역별 또는 지역간 도시성장의 형평성
- ④ 기타 평가단에서 필요하다고 인정하여 별도로 정한 사항



## 제 5 장

---

### 사전협상제도의 대전시 적용 검토

---

제1절 검토의 주요내용

제2절 사전협상제도 대전시 적용 시 고려사항

제3절 검토 종합 및 결론

---





## 제5장 사전협상제도의 대전시 적용 검토

### 제1절 검토의 주요내용

본 연구는 서울시에서 운영하고 있는 도시계획변경 사전협상제도의 대전시 적용 여부에 대한 사전적 검토를 주목적으로 하고 있다. 이와 같은 연구적 성격과 목적을 달성하기 위하여, 본 연구에서는 다음과 같은 내용에 기초하여 도시계획변경 사전협상제도의 대전시 적용 여부 및 방법론에 대한 검토를 실시한다.

우선적으로는 사전협상제도의 주요 검토내용(요건)을 설정하고, 이를 현재 대전시의 여건에서 검토하였다. 또한 이러한 주요 검토내용을 도시계획 관련 전문가에게 설문 조사하고, 그 적정여부를 살펴보았다. 최종적으로 대전시 여건에 대한 검토와 설문조사 결과에 기초하여 대전시 적용의 적정성 및 적용방안에 대한 제언을 실시한다.

일차적으로 사전협상제도의 대전시 적용여부를 검토하기 위해 가장 기초적으로 다루어야 할 내용(요건)을 다음과 같이 도출하였다.

첫 번째, 사전협상제도 운영의 배경과 목적에 기초하여 대전시 적용의 적절성을 검토한다.

두 번째, 사전협상제도를 운영함에 있어서 가장 기초적으로 적용하고 있는 다음의 요건에 대한 적정성을 검토한다.

- 부지규모 측면에 10,000제곱미터의 적정성
- 공공기여비율 6/10에 대한 적정성
- 적정 대상지역으로서 신개발지, 기성시가지 또는 역세권 지역에 대한 검토

세 번째, 제도를 운영함에 있어서 필요시 되는 전문가 확보여부를 검토한다.

네 번째, 이 제도를 운영할 경우 그 효과에 대한 검토를 실시한다.

다섯째, 이상 모든 여건을 고려할 때 제도 도입의 필요성 여부(시기)를 검토한다.

## 제2절 사전협상제도 대전시 적용 시 고려사항

### 1. 대전시 여건 검토

#### 1) 사전협상제도 운영 배경 및 목적의 적절성

서울시에서는 도시계획변경 사전협상제도의 운영 목적을 다음과 같이 공공측면에서는 보다 공공성이 높은 개발 유도 그리고 민간차원에서는 사업추진의 불확실성 감소 등으로 보고 있다.

“도시계획변경 사전협상제를 통하여 공공은 지역사회의 발전에 파급영향이 큰 부지의 도시계획변경을 적시에 공급할 수 있을 뿐 더러, 협상 과정에서 좀 더 공공성이 높은 개발을 유도할 수 있다. 민간은 계획이득의 사회적 환원을 전제로 도시계획변경을 제안하는 창구를 확보하게 됨은 물론, 협상이라는 단일 창구를 통해 개발계획을 조율함으로써 사업추진의 불확실성을 낮출 수 있게 된다.”

상기에서 제시하고 있는 사전협상제도 추진의 배경에서 공공측면에서의 공공성이 높은 개발이라는 측면은 기존의 제도적 장치를 이용할 경우에도 그 목적을 달성할 수 있을 것으로 예측된다. 즉 기존 제도가 적절히 작동할 경우 공공성 확보는 이루어 질 것으로 판단된다.

한편 개발의 환수대상과 방법을 다양화하는 측면에서 이 제도의 방법론을 다른 제도에서도 적극 검토할 필요는 있는 것으로 사료된다.

다만 민간차원에서 사업추진의 불확실성 감소라는 측면은 이 제도의 주요 장점으로 파악된다. 즉 초기에 도시계획 변경 등에 대한 자문 및 협상이 이루어질 경우, 결과적으로 도시계획변경에 수반되는 시간을 절약할 수 있으며, 또한 협상과 자문 등에 기초하여 적절하게 계획을 수립할 경우, 결과적으로 실현성을 높일 수 있다라는 점은 이 제도의 주요 장점이라고 판단된다.

결과적으로 볼 때, 공공측면에서는 다양한 공공이익 환수방법의 적용이 가능하다는 점 그리고 민간에서는 사업을 보다 원활히 진행할 수 있다라는 점에서는 ‘도시계획변경 사전협상제도’ 추진의 당위성은 있다고 판단된다.

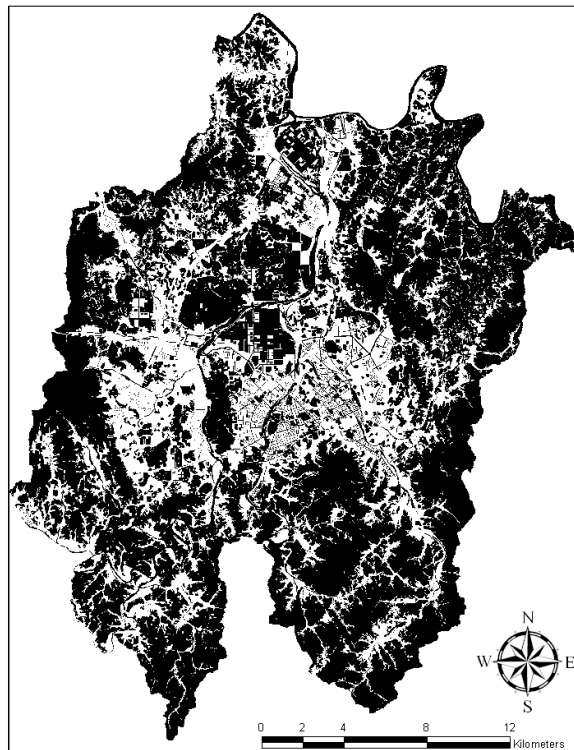
## 2) 제도운영 시 검토내용

### □ 적정 필지규모

서울시에서 도시계획변경 사전협상제도의 대상으로 설정하고 있는 토지는 부지 규모가 10,000㎡ 이상으로 부지 전체가 단일기능으로 이용되고, 일단의 부지로 구획된 독립적 개발이 가능한 부지로 선정하고 있다. 사업의 용이성과 개발의 효과 등이 고려된 규모로 예측된다.

서울시에서 적용하고 있는 부지규모를 대전시 여건을 고려하여 설정하기 위해서는 많은 조사와 분석이 필요하다. 다만 대전시에서 서울시와 동일한 10,000㎡ 이상의 필지수가 어느 정도인지를 도출한 결과, 약 7천 5백여필지 그리고 면적으로는 353백만㎡인 것으로 분석되었다. 즉 대전시 전체 약 30여만 필지의 약 2.5%에 해당 하며, [그림 5-1]에서 진한 흑색으로 표시된 부분이 해당 필지이다.

[그림 5-1] 대전시 내 10,000㎡ 이상 규모 필지 분포



### □ 적정 공공기여 비율

서울시에서 설정하고 있는 공공기여 기준은 용도지역 변경의 경우와 도시계획시설 폐지(복합화)로 구분·접근하고 있다.

이중 용도지역 변경에 의한 공공기여비율 기준총량은 <표 5-1>에서 볼 수 있는 것과 같이, 12% 이상에서 57%까지 다양하다. 즉 기준총량은 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적으로 산정하고 있다.

**<표 5-1> 서울시 용도변경 시 공공기여비율**

변경후 변경전	녹지 (50%)	전용주거 (100-120%)	1종주거 (150%)	2종 주거 (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%)								40% 이상 (10/30)
일반상업 (800%)								

이와 같은 기준을 대전시에 적용하여 공공기여비율 기준총량을 산출해 보면 다음과 같다.

우선 서울시와 대전시의 주거지역, 상업지역 및 녹지지역의 용적률은 <표 5-2>와 같다. <표 5-2>에서 볼 수 있는 것과 같이 주거지역의 경우 서울시와 대전시의 용적률이 동일한 것으로 나타났으나, 상업지역과 녹지지역의 경우 대전시가 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 상업지역의 경우 대전시가 300%의 용적률이 높게 설정되어 있으며, 녹지지역의 경우 대전시가 서울시에 비해 보전녹지는 10%, 생산녹지

는 20% 그리고 자연녹지의 경우 30% 높게 설정되어 있다. 즉 서울시와 동일한 기준으로 적용할 경우, 상업지역으로 용도변경이 진행될 경우 용적률의 변화가 클 것으로 예상된다.

〈표 5-2〉 대전시와 서울시 용도지역별 용적률 비교

용도지역		용적률 비교		
		서울시	대전시	비교(대전-서울)
주거지역	제1종 전용주거지역	100%	100%	-
	제2종 전용주거지역	120%	120%	-
	제1종 일반주거지역	150%	150%	-
	제2종 일반주거지역	200%	200%	-
	제3종 일반주거지역	250%	250%	-
	준주거지역	400%	400%	-
상업지역	유통상업지역	600%*	900%	300%
	일반상업지역	800%**	1,100%	300%
녹지지역	보전녹지지역	50%	60%	10%
	생산녹지지역	50%	70%	20%
	자연녹지지역	50%	80%	30%

\* 서울시 4대문안은 500%

\*\* 서울시 4대문안은 600%

상기 용적률을 기초로 하여, 대전시의 용도지역 변경 시 변경 용적률의 6/10 값을 산출하여 정리하면 〈표 5-3〉과 같다.

앞에서 예상한 바와 같이, 상업지역으로의 용도지역 변경이 수반되지 않는 경우는 서울시와 유사하나, 주거지역에서 상업지역으로 용도변경이 진행될 경우 더 많은 공공기여비율이 책정됨을 알 수 있다. 한편 녹지지역에서 주거지역으로 용도변경이 진행될 경우는 오히려 서울시의 공공기여비율보다 적게 책정되고 있다.

〈표 5-3〉에서 볼 수 있는 것과 같이 녹지나 주거지역 등에서 상업지역으로 용도변경이 진행될 경우 40~50% 정도의 공공기여비율이 요구되는데, 이러한 높은 기

여율에도 불구하고 용적을 변화(증가)가 크기 때문에 사업화의 기대치가 높을지 여부, 본 제도를 대전시에서 도입하는 핵심이 될 것으로 사료된다.

**<표 5-3> 대전시 공공기여비율 기준총량 예측(단위 : %)**

변경전 변경후	녹지 (70)	전용주거 (110)	1종주거 (150)	2종 주거 (200)	3종주거 (250)	준주거 (400)	유통상업 (900)	일반상업 (1100)
녹지 (70)	-	22	32	39	43	50	55	56
전용주거 (110)	-	-	16	27	34	44	53	54
1종주거 (150)	-	-	-	15	24	38	50	52
2종주거 (200)	-	-	-	-	12	30*	47	49
3종주거 (250)	-	-	-	-	-	23	43	46
준주거 (400)	-	-	-	-	-	-	33	38
유통상업 (900)	-	-	-	-	-	-	-	11
일반상업 (1100)	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 공공기여비율 6/10 적용  
 음영으로 표시된 부분은 서울시 보다 높은 수치임  
 \* 산출과정 = (((400-200)\*(6/10))/400)\*100

**□ 적정 대상지역**

서울시에서 적용하고 있는 적정 대상지역은 용도지역 변경의 경우, 다음과 같이 설정하고 있다.

- 지하철역 반경 500m 이내 또는 도시기본계획 상 지구중심 이상
- 20m 이상 가로에 면한 토지
- 기정 상업지역 또는 준주거지역 경계에 인접한 토지
- 주변의 대규모 기반시설 설치 및 도시정비로 급격한 변화 예상지역

본 연구에서는 이상과 같은 대상지역에 대한 조건 중 토지구모로 설정하고 있는 10,000㎡ 이상이며, 지하철역 반경 500m 이내의 토지가 대전시내에 어느 정도 분포하고 있는가에 대한 분석을 실시하였다.

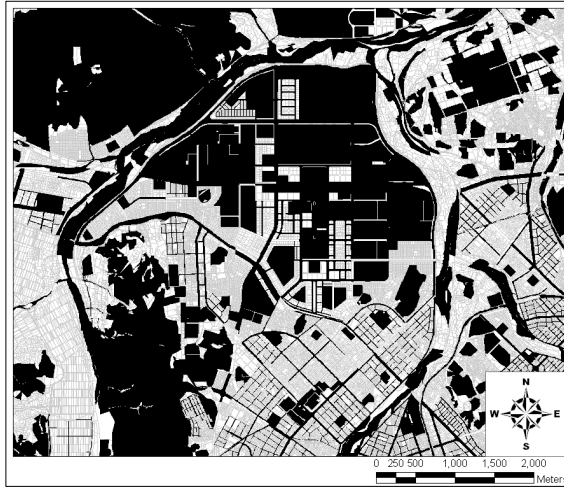
우선 대전시 전역에서 필지구모가 10,000㎡ 이상 되는 필지 현황은 앞서 제시한 [그림 5-1]과 같다. 그림에서 보면 시가화된 지역 보다 외곽지역을 중심으로 대형 필지(진한색으로 표시된 지역)가 다수 분포하고 있음을 알 수 있다.

한편 원도심과 둔산 신도심 지역을 좀 더 구체적으로 살펴보면, [그림 5-2] 및 [그림 5-3]과 같고, 특히 신도심지역에서는 대형 아파트지역 그리고 연구단지 등의 지역에 대형필지가 많음을 확인할 수 있다.

[그림 5-2] 대전시 내 10,000㎡ 이상 규모의 필지 : 원도심 인근지역

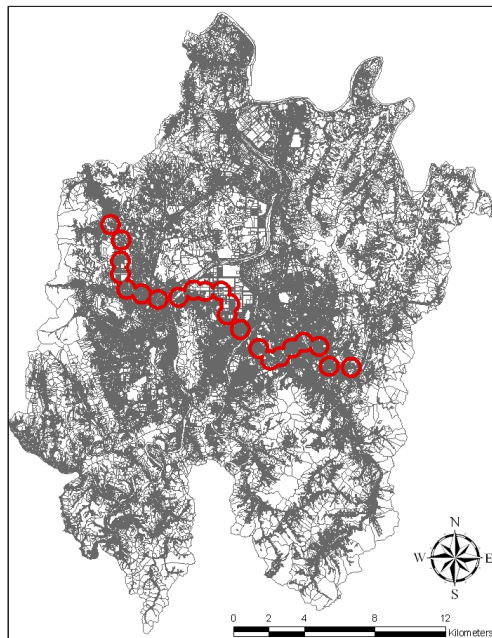


[그림 5-3] 대전시 내 10,000㎡ 이상 규모의 필지 : 신도심 인근지역



[그림 5-4]는 대전시 지하철노선과 지하철역으로부터 반경 500m의 역세권을 나타내는 도면이다.

[그림 5-4] 대전시 지하철역 500m권



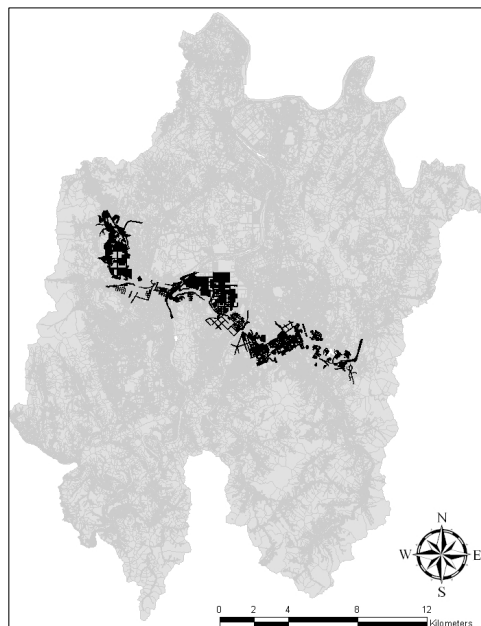


[그림 5-5]는 필지규모가 10,000㎡ 이상이면서 지하철역으로부터 500m권 이내에 분포하는 필지를 보여주고 있다<sup>10)</sup>. 이러한 필지는 대전시 전역에서 360개이며, 그 면적은 약 10백만㎡인 것으로 분석되었다. 1개 필지당 평균적 면적은 약 29천㎡이다.

한편 지하철역 500m권내 규모 10,000㎡ 이상의 필지를 주요 지역별로 살펴보면 [그림 5-6]과 같다.

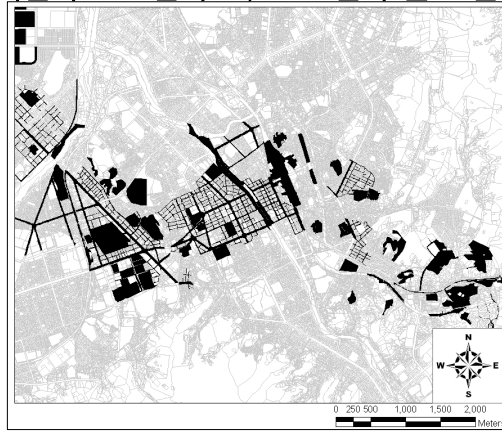
- 원도심 지역의 경우, 대전역 인근지역, 대전천 인근, 충청남도청 그리고 아파트단지와 학교 부지 등이 해당된다.
- 둔산 신도심지역의 경우, 전술한 바와 같이 정형화된 아파트지역과 공원 그리고 갑천 인근지역에 해당 대규모 필지가 분포하는 것으로 나타났다.
- 유성구 노은지역의 경우 역시 신도심지역으로 아파트지역이 대형 필지로 나타나고 있으며, 특히 노은1지구 서측의 구릉지 등이 포함되어 있다.

**[그림 5-5] 대전시 지하철역 500m권내 10,000㎡ 이상 규모 필지 분포**

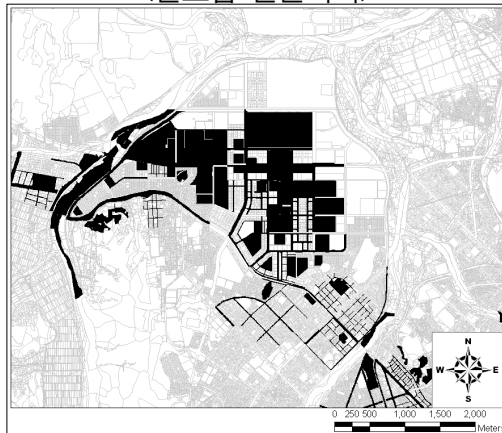


10) 필지 중 일부지역이 역세권에 포함될 경우 해당지역을 포함하는 것으로 분류함

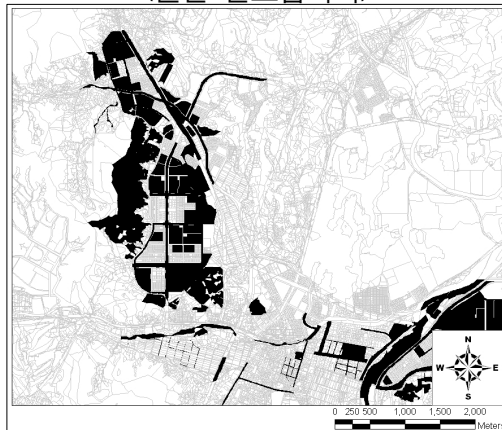
[그림 5-6] 대전시 지하철역 500m권내 10,000㎡ 필지 분포 현황 : 주요 지점별 분포



(원도심 인근지역)



(둔산 신도심지역)



(유성 노은지역)

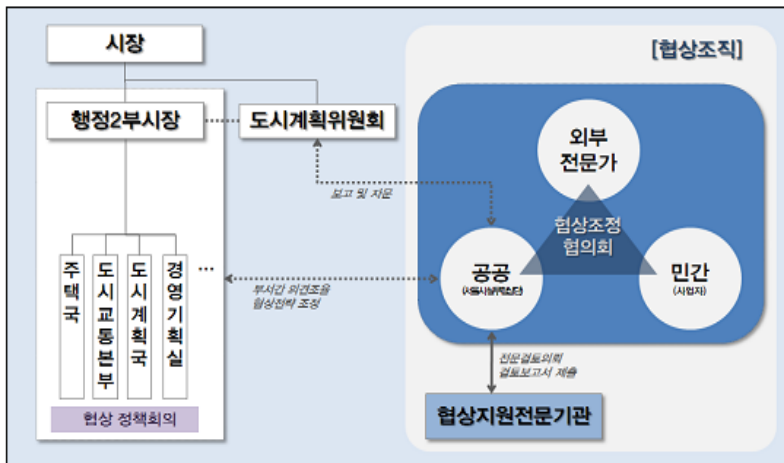
### 3) 제도운영을 위한 전문가 분포 여부

사전협상제도를 원활하게 수행하기 위해서는 무엇보다도 도시계획관련 전문가이면서 적절한 협상능력을 갖고 있는 전문가가 필요하다.

아래의 협상조직도에서 볼 수 있는 것과 같이 협상조정협의회 또는 협상지원전문기관 등에 전문성을 갖춘 전문가가 요구된다.

- 협상조정협의회는 공공 및 민간측 협상단과 외부전문가로 구성된 협의체로서 사업계획과 공공기여에 대한 양측의 이해를 교환 및 중재하고, 합의 가능한 대안을 도출하는 기능과 역할을 수행한다.
- 공공은 사업제안서에 대하여 도시계획·교통·환경·경제·부동산개발·법률 분야 등의 전문적 검토가 가능한 기관을 협상지원 전문기관으로 지정한다.

즉 도시계획변경 사전협상제도의 원활한 추진을 위해서는 전문성을 갖춘 ‘협상가’의 역할이 무엇보다도 중요하다. 실제로 대전권에 이와 같은 전문가가 어느 정도 있는가에 대해서는 추가적인 조사가 필요하겠으나, 대전권에 대해 잘 알고 있는 전문가의 지속적인 확보가 요구된다.



#### 4) 제도운영의 효과

일반적으로 한 ‘제도’에 대한 평가는 제도 시행의 효과, 즉 결과로 평가된다고 할 수 있다. 이상적인 목표와 방법론 등에 의해서 추진될지라도 그 결과가 바람직하지 못한 경우 제도의 실효성에서 자유로울 수 없을 것이다.

이러한 측면에서 도시계획변경 사전협상제도는 아직 그 결과를 나타내지 못한 상태라고 할 수 있다. 서울시에서 현실에 적용하여, 현재 진행 중에 있는 제도적 장치이다. 따라서 현시점에서 제도운영의 효과를 논하기는 이르다고 할 수 있다.

서울시의 제도운영 결과를 주시하고, 이에 대한 평가에 토대하여 대전시 운영의 방향성을 잡는 것도 하나의 방법이라고 판단된다.

## 2. 전문가 의견 수렴 및 검토

서울시에서 현재 시행하고 있는 『도시계획변경 사전협상제도』의 경우, 그 실행의 타당성이나 효과 등에 대해 구체적으로 연구된 결과는 아직 없는 실정이다. 이는 아직까지 제도가 ‘진행 중’에 있는 상태이기 때문에, 앞서 기술한 바와 같이 현 단계에서 이를 평가하는 것은 쉽지 않다.

한편 본 연구는 서울시에서 추진하고 있는 사전협상제도의 대전시 적용에 대한 검토를 목적으로 추진하고 있다라는 점에서, 연구자의 개인적 평가 또는 검토보다 다양한 전문가의 의견을 수렴하는 것이 바람직하다고 판단하고, 지역 내 도시계획관련 전문가를 대상으로 본 제도의 타당성이나 실현방안 등에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문은 사전협상제도에 대해서 기술된 간단한 내용과 함께 설문에 응답하도록 하였다. 탐색적 연구의 성격이 있기 때문에, 총 10명에 대한 전문가 설문을 실시하였다. 설문은의 주요 내용은 다음과 같다.

첫 번째, 사전협상제도 운영 배경 및 목적의 적절성

두 번째, 제도운영 시 검토내용

2-1. 적정 필지규모

2-2. 적정 공공기여비율

2-3. 적정 대상지역

세 번째, 제도 운영을 위한 전문가 분포 여부

네 번째, 제도 운영의 효과

다섯째, 이상의 모든 여건을 고려할 때 제도 도입의 필요성 여부 및 도입 시 고려사항

5-1. 도입의 필요성 및 도입시기

5-2. 도입 시 고려사항

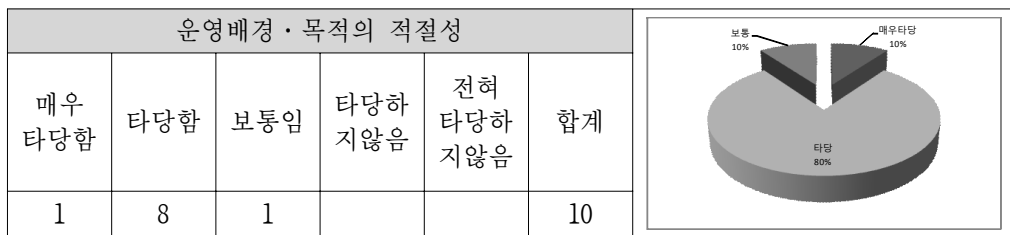
1) 사전협상제도 운영 배경 및 목적의 적정성

□ 사전협상제도의 배경

서울시에서는 도시계획변경 사전협상제도를 운영하는 목적을 공공측면에서는 보다 공공성이 높은 개발 유도 그리고 민간차원에서는 사업추진의 불확실성 감소 등으로 보고 있다.

□ 전문가 의견

사전협상제도의 도입배경 및 목적 등을 토대로 볼 때, 대전시 도입의 타당성에 대한 전문가 조사 결과, 전문가의 90%가 타당한 것으로 응답하였다. 즉 제도의 도입 자체에 대한 부정적 인식은 없는 것으로 판단된다.



□ 검토

공공성이 높은 개발이라는 측면은 기존의 제도적 장치를 이용할 경우에도 그 목

적을 달성할 수 있을 것으로 예측된다. 반면 민간차원에서 사업추진의 불확실성 감소라는 측면은 이 제도의 주요 특성의 하나로 인식된다.

결과적으로 볼 때, 공공측면에서는 다양한 공공이익 환수방법의 적용이 가능하다는 점 그리고 민간에서는 사업을 보다 원활히 진행할 수 있다라는 점에서는 ‘도시계획변경 사전협상제도’ 추진의 당위성은 있다고 판단된다.

## 2) 제도운영 시 검토내용

### 가. 적정필지규모

#### □ 서울시의 필지규모 : 10,000㎡

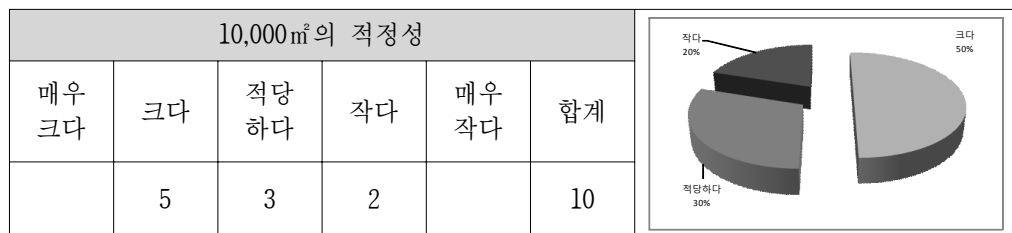
서울시에서 추진하고 있는 사전협상제도 적용의 대상은 부지규모가 10,000㎡ 이상으로 단일기능으로 이용되고, 독립적 개발이 가능한 부지로 선정하고 있다.

#### □ 대전시 여건

부지규모 측면에서 10,000㎡ 이상의 필지수를 대전시 전역에서 도출하면, 약 7천 5백여필지 그리고 면적으로는 353백만㎡이며, 대전시 전체 약 30여만 필지의 약 2.5%에 해당하는 것으로 분석되었다.

#### □ 전문가 의견

전문가의 50%가 규모가 크다고 응답하였으며, 적당하다는 의견이 30%로 나타나, 전문가들은 협상의 대상으로 10,000㎡ 또는 그 이하의 규모가 적정한 것으로 보고 있다.



나. 적정 공공기여 비율

□ 적정 공공기여 비율 : 용적률 변화분의 6/10에 해당하는 부지면적

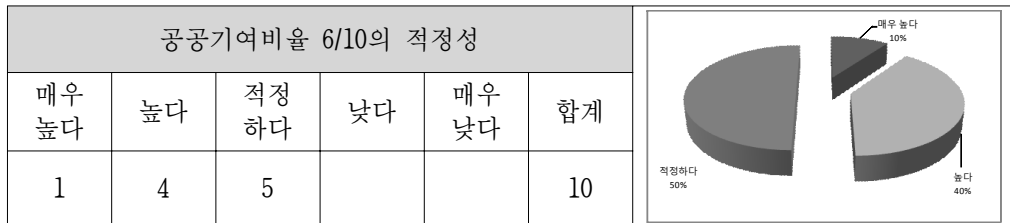
용도지역 변경에 의한 공공기여비율 기준총량은 12%에서 57%까지 다양하게 적용하고 있는 실정이다. 이러한 기준총량은 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적으로 산정하고 있다.

□ 대전시 여건

서울시에서 적용하고 있는 공공기여비율을 대전시에 적용하여 기준총량을 산출한 결과, 상업지역으로의 용도지역 변경이 수반되지 않는 경우는 서울시와 유사하나, 주거지역에서 상업지역으로 용도변경이 진행될 경우 더 높은 공공기여비율이 책정되고 있다. 한편 녹지지역에서 주거지역으로 용도변경이 진행될 경우는 오히려 서울시의 공공기여비율보다 낮게 책정되고 있다.

□ 전문가 의견

전문가들의 50%가 공공기여비율 6/10이 높다고 응답하였으며, 기타 50%는 적정하다고 응답함으로써 그 비율이 다소 높음을 인지할 수 있다.



□ 검토

결국 높은 공공기여비율에도 불구하고 용적률 변화(증가)가 크기 때문에, 사업화의 기대치가 높아 사업이 유발될 수 있는지 여부 등이 본 제도를 추진함에 있어서 신중히 고려되어야 할 것이다.

### ◇ 공공기여비율의 구체화

- 공공기여비율에 대한 전문가 설문조사 결과, 「6/10」이 높다 또는 적정하다라는 의견이 제시됨에 따라, 이 비율을 좀 더 구체화하는 조사를 추가로 실시하였음
- 도시계획변경에 따른 공공기여시설의 설치기준은 용도지역 변경의 경우, 총량은 증가된 용적률 6/10에 해당하는 토지면적으로 산정하고 있는데,
- 이 제도를 대전시에 적용할 경우, 어느 정도가 적당할 것인가에 대한 설문조사를 실시하였음
- 총 20명 중 14명의 도시계획관련 전문가가 응답하였으며, 그 결과는 다음과 같음
- 조사결과, 4/10과 6/10이 28.6%로 가장 높은 응답비율을 나타냈으며, 5/10의 경우 21.5%로 나타남

기여비율	1/10	2/10	3/10	4/10	5/10	6/10	7/10	8/10	9/10	10/10
응답수				4	3	4		2		1
빈도	5									
	4									
	3									
	2									
	1									
	%				28.6%	21.5%	28.6%		14.2%	

- 전문가에 대한 공공기여비율을 조사한 결과 4~6/10 정도에 대한 응답이 78.7%로 높게 나타났음  
 → 이와 같은 응답비율에도 불구하고, 이를 구체화하기 위해서는 보다 심도 있는 연구가 요구됨



다. 적정 대상지역

□ 협상 대상지역 : 용도지역 변경 대상지역

서울시에서 적용하고 있는 적정 대상지역은 용도지역 변경의 경우, 지하철역 반경 500m 이내 또는 도시기본계획 상 지구중심 이상 등의 지역으로 설정하고 있다.

□ 대전시 여건

대전시 내에 토지구모가 10,000㎡ 이상이며, 지하철역 반경 500m 이내의 토지는 대전시 전역에서 360개, 면적은 약 10백만㎡인 것으로 분석되었다.

□ 전문가 의견

조사결과, 전문가의 60%는 기성시가지에 적용하는 것이 적정하다고 응답하였으며, 반면 신시가지가 적정하다고 응답한 전문가는 없었다. 한편 도시전역에 적용할 필요가 있다고 응답한 전문가의 경우 40%인 것으로 나타났다.



□ 검토

사전협상제도를 대전시에 적용할 경우, 지하철 역세권 인접지역으로 한정할 것인가 또는 대전시 어느 지역(신시가지, 구시가지 등)에 적용할 것인가에 대해서는 보다 심도 있는 접근이 요구된다고 할 수 있다. 다만 전문가의 경우, 기성시가지에 적용하는 것이 좀 더 적정하다는 의견을 제시하였다.

### 3) 제도운영을 위한 전문가 분포 여부

#### □ 전문가 확보 여부

사전협상제도를 원활하게 수행하기 위해서는 무엇보다도 도시계획관련 전문가이면서 적절한 협상능력을 갖고 있는 전문가가 필요하다. 서울시 협상조직도에서 볼 수 있는 것과 같이 협상조정협의회 또는 협상지원전문기관 등에 전문성을 갖춘 전문가가 요구된다.

#### □ 전문가 의견

사전협상제도의 원활한 운영차원에서 대전권 내 전문가가 풍부한가에 대한 조사 결과, 전문가들의 60%가 적다라고 응답했으며, 보통이다라는 응답은 30%, 많음이 10%로 나타나, 어떠한 형태로도 전문가의 확보가 필요함을 나타낸다고 할 수 있다.



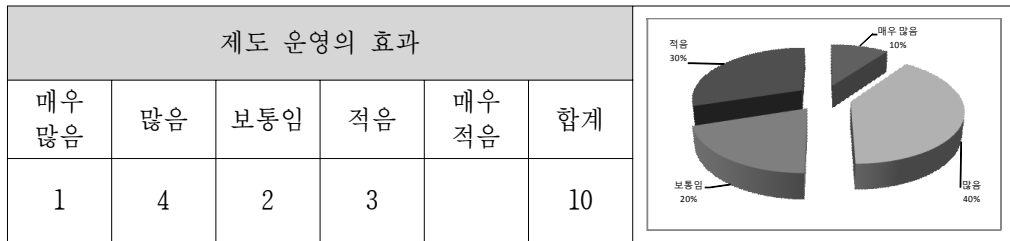
#### □ 검토

전문가 설문조사 결과에서도 제시된 것과 같이, 본 제도의 원활한 추진을 위해서는 전문성을 갖춘 ‘협상가’의 역할이 무엇보다도 중요하다. 실제로 대전권에 이와 같은 전문가가 어느 정도 있는가? 또는 어느 정도 필요한가?에 대해서는 추가적인 조사가 필요하겠으나, 무엇보다도 대전권에 대해 잘 알고 있는 전문가의 지속적인 확보가 요구된다고 할 수 있다.

#### 4) 제도운영의 효과

##### □ 전문가 의견

사전협상제도의 효과에 대해, 효과가 많을 것이라는 의견이 50%, 보통일 것이라는 의견이 20%, 효과가 적을 것이라는 의견도 30%로 다양하게 나타났다.



##### □ 검토

도시계획변경 사전협상제도는 서울시에서 현실에 적용하여, 현재 진행 중에 있는 제도로서, 현시점에서 제도적 운영의 효과를 논하기는 이르다고 할 수 있다.

서울시의 제도운영 결과를 주시하고, 이에 대한 평가에 토대하여 대전시 운영의 방향성을 잡는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### 5) 도시계획변경 사전협상제도의 대전 도입 여부 및 도입 시기

##### □ 서울시 운영

서울시에서는 2009년부터 협상단을 구성하고, 사전협상제도를 운영하고 있다.

총 31건의 제안신청을 받았으며, 이중 16개소를 조건부 협상대상지로 평가하였다. 협상대상지로 선정된 지역을 살펴보면, 공장이전부지, 터미널부지, 역사부지 등이 대부분을 차지하고 있다.

- 구체적으로 삼포레미콘, 롯데칠성부지, 동서울터미널, 남부터미널, 상봉터미널, 홍대역사, 구로역사, 한진도시가스, 백광화학, 동부화물터미널, 서울승합차

고지, 성북역세권, 성북역사, 자동차매매장, 대한도시가스 등의 지역임

### □ 전문가 의견

서울시에서 운영하고 있는 사전협상제도를 대전시에 도입하는 것에 대해서 어떻게 생각하느냐라는 질문에 대한 도시계획관련 전문가들은 70%가 바람직하다고 응답한 반면 30%의 경우, 바람직하지 않다고 응답하였다.

한편 이 제도의 도입에 대해 바람직하다고 응답한 전문가에게 언제 제도를 도입하는 것이 바람직한가(단 준비가 모두 되어 있다라는 전제 하에)라는 질문에 현재시점과 1-2년 뒤가 유사하게 나타났다.



### 6) 도시계획변경 사전협상제도의 대전 도입 시 고려사항

전문가를 대상으로 실시한 설문조사에서 사전협상제도를 대전시에 도입할 경우, 어떠한 사항을 고려해야 할 것인가라는 질문에 다음과 같은 다양한 의견이 제시되었다. 이러한 의견을 충분히 고려하여 제도의 도입 및 운영이 되어야 할 것이다.

- 사전협상제도는 초기단계에서 시간과 비용이 소요되며, 인내심이 필요하다고 할 수 있음
- 대전시의 경우 서울시와 여건이 다르다라는 측면에서 면밀한 검토가 필요하며, 추진을 위해서는 세부적인 운영기준이 마련되어야 할 것임
  - 투명한 기준(매뉴얼)이 마련되어야 함 : 공공기여비율 등 조기 도입운영에 앞서 심화연구 추진 필요
  - 전문가 및 조직의 확보 및 구축이 필요함
  - 도시여건 차이가 큰 서울시에서 운용하고 있는 제도가 충분한 적용과 검증이 이루어지지 않은 상황에서 대전시에 적용하기에 무리가 있을 수 있으므로, 기존 제도의 적절한 정책적 활용이 바람직하다고 봄(행정효율과 제도적 안정적 운용 측면에서)
  - 제도의 효용성이 아직 검증되지 않은 상태이므로, 서울시의 운영효과를 보고 그 이후에 도입하는 것이 바람직하다고 봄
  - 협상위원회의 구성이 공개적으로 진행되어야 하며, 공공의 입장을 대표할 수 있는 전문가가 참여해야 할 것임
- 기존 정비구역 등 재개발이 추진되지 못하는 경우 대안적으로 적용이 가능할 것으로 판단됨
  - 신개발지에서는 협상 난항에 따른 민원발생 등으로 쉽게 작동하지 않을 수 있음
- 제도 자체는 바람직하나, 현재 운용되고 있는 지구단위계획과의 관련성을 볼 때, 단순히 절차를 간소화하는 성격을 가지는 것으로 판단됨
  - 개발압력, 대상지 한정, 협상단 구성의 능력 등에 따라 오히려 지구단위계획의 의미(중요성)를 약화시킬 우려가 있음

## 제3절 검토 종합 및 결론

### 1) 연구결과 종합

본 연구의 목적은 현재 서울시에서 운영하고 있는 ‘도시계획변경 사전협상제도’에 대한 면밀한 검토 및 대전시 적용의 타당성을 검토하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 문헌고찰, 사례조사 그리고 전문가 설문조사 등의 3가지 연구방법을 이용하여 그 결과를 도출하고자 하였다.

연구의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

제2장에서는 도시계획에서 주민참여의 필요성 및 유형에 대한 선행연구를 검토하였으며, 특히 주민참여의 필요성을 대의정치의 결함보완, 자치단체의 정책능력 고양 그리고 주민자원 활용 등과 같은 측면에서 제시한 선행연구들을 고찰하였다.

제3장에서는 도시관리계획에서 주민참여 현황을 도시관리계획의 의미 그리고 도시관리계획 수립 실태 및 문제점 측면에서 고찰하였다. 특히 주민참여의 문제점을 공청회 및 주민의견 청취 방식의 문제점, 공고 및 공람의 문제점 그리고 주민직접 계획 및 설계방식의 부재 등의 측면에서 고찰하였다.

제4장에서는 새로운 주민참여방법으로서 사전협상제도를 도입의 배경 및 주요 골자, 제도자체의 내용, 운영실태 그리고 제도지원 시스템 측면에서 고찰하였다.

사전협상제도의 주요골자는 용도변경 이익 환수대상 및 방법의 다양화, 용도변경 유형별 기부채납 비율 설정, 도시계획 수립 운영체계 개선 그리고 개발계획과 공공 기여에 대한 민관협상제도 도입 등으로 볼 수 있다.

제5장에서는 사전협상제도의 대전시 적용을 검토하였다. 이 장에서는 검토의 주요내용, 사전협상제도 대전시 적용 시 고려사항을 다루고 있다. 본 연구에서 설정한 사전협상제도의 주요 검토내용은 사전협상제도 운영의 배경과 목적에 기초한 대전시 적용의 적절성, 규모·공공기여비율·대상지역 등과 같은 운영요건, 운영을 위한 전문가 확보여부, 제도의 효과 및 필요성 등으로 설정하였다.

이와 같은 다양한 분야에 대한 기초적 검토와 함께 도시계획관련 전문가를 대상으로 각각의 항목에 대한 의견을 수렴하고, 그 응답내용을 검토하였다. 전문가의

의견을 간략히 요약하면, 제도의 필요성 등에는 상당히 동의하나 이를 실제로 구현하기 위해서는 많은 연구가 이어져야 함을 지적하고 있다. 특히나 도시적 여건이 다르기 때문에 서울시의 제도를 그대로 적용하기에는 한계가 있음을 분명히 하고 있다.

## 2) 결론 : 대전시 적용의 방안

본문에서 검토 및 분석된 내용을 종합해 볼 때, 서울시에서 시행하고 있는 ‘도시계획변경 사전협상제도’는 제도적 취지 등에서 대전시 도입의 필요성이 충분하다고 판단된다. 특히 공공에서 도시계획에 대한 기존의 소극적 대응에서 적극적 대응으로의 전환 등은 우리 시의 도시계획적 발전을 위해 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.

지금까지의 연구내용을 토대로 볼 때, 서울시에서 운영하고 있는 도시계획변경 사전협상제도의 대전시 적용방안은 3가지로 접근이 가능하다.

- 첫 번째는 서울시에서 적용하고 있는 제도를 그대로 준용하여 적용하는 방법,
- 두 번째는 대전시에 맞게 변형하여 적용하는 방법, 즉 ‘대전형 사전협상제도’를 마련하여 운영하는 방안,
- 세 번째는 사전협상제도 자체를 운용하기 보다는 타제도를 운영함에 있어서 ‘사전협상제도’의 몇 가지 발전적 기법을 적용하여 운영하는 방법이다.

우선 첫 번째, 서울시 제도를 그대로 운영하는 것은 많은 전문가들이 지적하고 있는 것과 같이, 다소 무리가 있는 것으로 판단된다. 특히 서울시의 적용 대상이나 규모 그리고 공공기여비율 등을 대전시에 그대로 적용하기에는 한계가 있다.

두 번째는 첫 번째 방법의 대안이라고 할 수 있는데, 서울시에서 운영하고 있는 사전협상제도를 대전시에 맞게 변형하여 적용하는 방법이다. 한편 이와 같은 ‘대전형 사전협상제도’를 마련하기 위해서는 무엇보다도 심도 있는 연구가 선행되어야 한다. 비록 본 연구에서 적용대상지, 공공기여비율, 전문가 확보 등에 대한 탐색적 연구를 수행하기는 하였으나, 보다 구체적인 연구와 충분한 논의가 진행되어야 할 것으로 보인다. 본 연구의 결과를 제안하면 다음과 같다.

- 적용대상지는 기성시가지를 주대상으로 하되 도시전체를 대상으로 할 수 있음
- 공공기여비율의 경우 4~6/10 정도의 범위에서 설정하는 것이 바람직함
- 대상지 규모의 경우 크다는 의견이 많으므로 축소할 필요가 있음

마지막으로 현행 운영되는 제도에 사전협상제도의 장점 등을 도입하여, 공공기여 방식의 다양화 또는 ‘사전지원·조정제도<sup>11)</sup>’ 구축 등을 검토할 필요가 있다. 이 제도에서는 기존의 제도를 보다 발전시키는 차원에서 사전협상제도의 발전적 기법을 도입하는 한편, 대전시의 경우 서울시와 여건이 다르다는 측면에서 개발과 기능을 보다 적극적으로 유인할 수 있는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

---

11) ‘사전협상’이라는 의미가 기존의 ‘특혜’라는 의미와 크게 다르게 느껴지지 않을 수 있으므로, 제도명에 대한 고민도 필요하다.



## 참고문헌

- 국토연구원, 2003, 토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안
- 김상일, 2009, ‘도시계획변경 사전협상제의 의의와 발전방향, 대한국토·도시계획학회 도시정보지(2009년 11월)
- 서울시정개발연구원(2006), 용도지역 변경에 따른 계획이득 추정 연구
- 이륜정·이제선, 2008, 도시기본계획 및 정비계획 수립과정에서의 주민참여방안 연구, 대한국토·도시계획학회 2008년 춘계산학협동학술대회(2008. 6. 13)
- 이륜정 외, 2009, 도시계획과정에서의 참여목적에 따른 주민참여기법 연구, 대한국토·도시계획학회 2009년 춘계산학협동학술대회 05.29
- 이명규, 2005, 주민참여와 도시개발, 대한국토·도시계획학회 도시정보지(2005년 6월)
- 이상민 외, 2007, 주민참여형 마을만들기 사업이 도시계획에 미치는 영향에 관한 연구 : 광주광역시 북구 문화동 중심으로, 대한국토도시계획학회 2007년 추계정기학술대회(2007. 10. 27)
- 이승중, 2003, 지방자치론 : 정치와 정책
- 중부일보, 2009, ‘도시가 미래다’ (2009년 7월 28일 기사)
- 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/>)
- 서울시, 2009, 신도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 사전협상 업무처리지침
- 서울시, 내부자료



## 부 록

---

부록 1. 서울특별시 도시계획변경 사전협상 지원에  
관한 조례(안)

---



# 부록 1. 서울특별시 도시계획변경 사전협상 지원에 관한 조례(안)

## 제1장 총 칙

### 제1조 (목적)

이 조례는 서울특별시가 지역 전략거점육성과 균형발전을 위하여 시행중에 있는 도시계획변경 사전협상제에 따라 사업제안자가 제출한 사업제안서의 사업계획과 공공기여방안 등에 관한 협상을 진행함에 있어 그 절차를 규정하는 것을 목적으로 한다.

### 제2조 (정의)

- ① “사전협상제“란 법정 도시관리계획 절차 이전단계에서 토지소유자 등이 도시계획변경 및 공공기여 등에 대한 제안서를 제출할 경우 이를 협상하기 위한 제도를 말한다.
- ② “사전협상 대상부지“(이하 “대상부지“라 한다)란 제1항의 제도를 시행하기 위하여 제6조 규정에 따라 선정한 부지를 말한다.
- ③ “용도변경 신청평가단“(이하 “평가단“이라 한다)이란 제2항 대상부지 선정을 위하여 서울특별시장(이하 “시장“이라 한다)이 별도 구성한 평가조직을 말한다.
- ④ “공공기여“란 제안자가 도시계획변경 사전협상과 관련 제공한 현물 또는 현금 등을 말한다.
- ⑤ “협상단“이란 사전협상을 진행하는 서울시와 자치구 및 제안자 등으로 구성된 조직을 말한다.
- ⑥ “협상정책회의“(이하 “정책회의“라 한다)란 사전협상제 운용에 따른 제안자의 사업계획 제안에 대한 의견을 통합적으로 조율하고 주요정책과 지침 등을 결정하기 위해 서울시에서 운영하는 회의를 말한다.
- ⑦ “협상조정협의회“(이하 “협의회“라 한다)란 사전협상제 운용에 따른 제안자의 사업계획 제안에 대하여 협상을 통한 조정과 대안을 도출하기 위하여 시장이 구성한 조직

을 말한다.

⑧ “협상지원전문기관“(이하 “협상지원기관“이라 한다)이란 제안자가 제출한 제안서에 대하여 전문적인 검토를 수행하기 위해 시장이 지정한 기관을 말한다.

⑨ “지역개발협력기금“(이하 “기금“이라 한다)이란 사전협상제 운용에 따른 공공기여 방안 등 지역의 발전 계획 집행에 필요한 자금을 확보하기 위하여 설치한 기금을 말한다.

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

## 제2장 사전협상 신청의 평가

### 제3조 (용도변경 신청서의 제출)

① 사전협상을 제안하려는 자는 다음 각 호의 사항이 포함된 “별표1“의 용도변경신청서를 제출하여야 한다.

1. 토지소유권 현황
2. 관련계획 분석 현황
3. 도시계획변경 요청 내용
4. 용도와 규모 등 개략적인 사업계획 내용
5. 공공기여방안

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

### 제4조 (평가단의 설치 및 기능)

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

1. 평가기준의 작성
2. 신청서의 평가
3. 대상부지의 선정

4. 사업계획 및 공공기여방안의 적정성 검토
  5. 그 밖에 사전협상제 운용을 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 검토
- ② 평가단은 단장 1인과 간사 1인을 포함하여 5인이상 10인이하의 평가위원으로 구성한다.

#### 제5조 (구성 및 운영)

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

1. 평가위원은 시도시계획위원회위원 및 도시계획, 경제, 교통, 건축 등 관련분야에 식견이 풍부한 전문가로 구성한다.
2. 단장은 시장이 임명하며, 평가단 사무를 처리하기 위하여 간사를 두되 간사는 서울시 사전협상제 운용 담당부서장으로 한다.
3. 평가단은 대상부지를 선정함에 있어 공정성, 투명성, 지역개발에 대한 형평성과 기여도 등을 고려하여야 한다.
4. 평가단은 사전협상제안 신청에 따른 타당성을 평가하여 협상대상 여부를 결정하되 특별한 사유가 없는 한 접수일로부터 60일 이내에 결정한다.

#### 제6조 (사전협상 대상부지의 선정)

평가단은 다음 각 호의 사항을 고려하여 도시계획변경 사전협상제 운영에 따른 대상부지를 선정한다.

1. 개발의 시급성 및 파급효과
2. 개발계획의 적정성
3. 권역별 또는 지역간 도시성장의 형평성
4. 기타 평가단에서 필요하다고 인정하여 별도로 정한 사항

### 제3장 도시계획변경 사전협상의 진행

#### 제7조 (사업제안서의 제출)

제6조 규정에 의거 대상부지로 선정된 경우 제안자는 사업제안서를 작성하여 시장에

게 제출할 수 있다.

#### 제8조 (협상조직)

- ① 시장은 도시계획변경 사전협상을 진행하기 위해 서울시와 자치구 및 제안자가 참여하는 협상단과 협상과정에서의 중재 및 합의 등을 위해 협의회를 구성 운영할 수 있다.
- ② 시장은 관련부서 간 의견을 통합적으로 조율하고 주요정책과 지침을 신속하게 결정하기 위해 협상정책회의를 운영할 수 있다.
- ③ 시장은 제안자가 제출한 제안서에 대한 적정성 등 전문적인 분야의 검토 등을 수행하기 위해 협상지원 전문기관을 지정할 수 있다.

#### 제9조 (협상절차)

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

#### 제10조 (감정평가기준)

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

#### 제11조 (협상조정협의회)

- ① 시장은 도시계획변경 제안자의 제안과 관련하여 다음 각 호의 사항을 수행하기 위해 도시계획전문가 등으로 구성된 협의회를 구성·운영할 수 있다.
  1. 사업계획에 대한 조정
  2. 협상가능 대안의 도출
  3. 그 밖에 협상과정에서 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 검토
- ② 협의회는 의장 1인과 10인 내외의 위원으로 구성하며 구성원은 다음과 같다.
  1. 공공측 협상단
  2. 민간측 협상단



3. 시도시계획위원회위원, 협상지원전문기관 연구책임자, 도시계획, 법률, 경제, 교통, 건축 등 관련분야에 식견이 풍부한 외부전문가
- ③ 협의회의 의장은 외부전문가 중에서 공공과 민간이 협의하여 정한다.

#### 제4장 지역개발협력기금

##### 제12조 (기금의 설치)

시장은 사업제안자가 사전협상을 제안하고 그에 따른 공공기여의 일환으로 공공기여(제공)비용을 납부할 경우 이를 관리하기 위해 기금을 설치할 수 있다.

##### 제13조 (기금의 조성)

기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 시의 출연금(일반회계 및 특별회계를 포함한다)
2. 법인·단체·개인이 공공기여 이행을 위해 제공한 비용
3. 기금의 운용상 발생하는 수익금

##### 제14조 (기금의 용도)

기금의 용도는 다음 각 호와 같다.

1. 사전협상제 운용에 따른 공공기여 실행에 필요한 비용
2. 지역발전 협력·지원시설의 설치 및 운영에 필요한 비용
3. 기금의 조성·관리 및 운용에 필요한 경비
4. 그 밖에 기금의 운용 목적상 그 활용이 필요한 사항

##### 제15조 (기금의 관리·운용)

- ① 시장은 기금을 서울특별시금고에 별도의 계좌를 설치하여 예치·관리하되, 기금의 자금을 서울특별시재정투융자기금에 예탁할 수 있다.
- ② 시장은 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 이행하게 하기 위하여 기금운용관 및 기금출납원을 두되, 기금운용관은 도시계획국장으로서, 기금분임운용관은 사전협상제 운용

부서장으로, 기금출납원은 담당사무관으로 한다.

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

#### 제16조 (기금운용심의회 설치)

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

1. 기금운용계획에 관한 사항
2. 기금의 조성 및 운용에 관한 사항
3. 기금의 결산보고에 관한 사항
4. 그 밖에 기금의 효율적인 운용을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

#### 제17조 (기금운용심의회 구성)

① 심의회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 행정(2)부시장이 하고, 위원은 다음 각 호의 자중에서 시장이 지명·위촉하는 자로 한다.

1. 업무 소관 또는 관련 실·국장
2. 도시계획 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
3. 서울특별시의회 의원

③ 위촉직위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

④ 시장은 심의회에 참석한 위촉직위원에 대하여 예산의 범위 안에서 수당 및 여비 등 실비를 지급 할 수 있다.

#### 제18조 (기금운용심의회 운영)

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

② 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

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

정한다.

제19조 (기금의 이익금 및 손실금의 처리)

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

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

제5장 보 칙

제20조 (비용의 지원)

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

제21조 (운영세칙)

시장은 이 조례에 규정된 사항 이외에 평가단, 협상단, 정책회의 및 협의회 등의 구성·운영 절차에 관하여 필요한 사항은 별도 지침으로 정한다.

제22조 (수당 등)

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

제23조 (주민설명회 등)

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

부 칙 (2010.03. )

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



정책연구보고서 2010-03

---

도시관리계획 주민제안 활성화 방안에 관한 연구  
- 도시계획변경 사전협상제도를 중심으로 -

---

발행인 유 병 로  
발행일 2010년 6월  
발행처 대전발전연구원  
302-280 대전광역시 서구 월평본 1길 39 (월평동160-20)  
전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528  
홈페이지 : <http://www.djdi.re.kr>

---

인쇄 : 제일문화사 TEL 042-672-5193 FAX 042-632-0606

---

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.  
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.