pISSN : 2415-9754 eISSN : 2508-1292 https://doi.org/10.30902/jrea.2017.3.2.93

Journal of Real Estate Analysis

http://www.kab.re.kr November 2017, Vol.3, No.2, pp.93~118

사전협상에 따른 공공기여 기준 개선방안 연구
– 현대자동차부지특별계획구역 사전협상을 사례로 –

Improvement Schemes for Public Contribution Standards of the Pre-Negotiation Rezoning Program
- A Case Study of HYUNDAI GBC[1] in the Special Planning District in Seoul -

최나영* · 설성혜** · 김용학*** · 이상면****
Choi, Na Young · Seol, Seong Hye · Kim, Yong Hak · Lee, Sang Myon

▌Abstract ▐

This study derived practical alternative schemes for system improvement from legal reviews, legal advisory opinions, and opinions suggested in working-level consultations and the arbitration process of the negotiation and mediation council, with respect to issues arising from the process of prenegotiation between Hyundai Motor Group (hereinafter "Private Sector") and Seoul Metropolitan Government (hereinafter "Public Sector"). Among the major improvement schemes, the first is the improvement of standards for the recognition of public contribution facilities. It is necessary to unify public contribution facilities so as to comply with the purpose of prenegotiation. The second is the improvement of methods for offering public contribution. Since it is rational to consider the actual effects of a development site on infrastructure, rather than dividing the burden of installation of infrastructure expenses on the basis of the boundaries of a district-unit planning zones, it is desirable to allow the payment of installation expenses within the zone as well. The third is the establishment of the concept of transportation improvement fee. It is necessary to re-establish the concept in consideration of the purpose of legislation and fairness in relation to other projects.

Key Words : Rezoning prenegotiation program, Special planning zone of Hyundai GBT site, Public contribution

* 서울특별시 지역발전본부 동남권사업단 (주저자, naapt@seoul.go.kr)
** 서울특별시 지역발전본부 동남권사업단 (교신저자, ssh3@seoul.go.kr)
*** 서울특별시 지역발전본부 동남권사업단
**** 서울특별시 도시재생본부 공공개발센터
1) GBC: GLOBAL BUSINESS CENTER

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

강남구 영동대로 512(삼성동 167) 부지는 2005년 정부의 공공기관 이전계획에 따라 전남 나주로 이전한 한국전력공사가 위치하던 부지로서, 2014년 9월 현대차그룹이 부지를 매입하였다. 이후 2015년 1월 최초 사업제안서 제출 이후 보완을 거쳐 2015년 6월 본격적인 도시계획변경 사전협상(이하 "사전협상")을 추진함에 따라 공공기여에 대한 본격적인 논의가 시작되었다.

본 연구는 현대차그룹(이하 "민간")과 서울시(이하 "공공")의 사전협상 과정에서 공공기여에 관련한 논의과정과 결과를 서술하고 이를 바탕으로 향후 개선 방향을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

2. 선행연구 검토

도시계획변경 사전협상제도(이하 "사전협상제도")는 2009년 서울시가 최초 도입한 제도로, 2009~2010년에는 주로 사전협상제도의 안정적인 정착을 위한 선행연구가 주를 이루었다. 대표적 연구로는 김상일(2009)의 '도시계획변경 사전협상제의 의의와 발전방향' 으로 사전협상제도의 목적, 배경, 개념, 의의 등의 소개와 더불어 제도의 과제와 발전 방향을 정리하였다(권오령, 2017: p.28).

이후 2011년 이후부터 현재까지 강동구 (구)서울승합부지를 시작으로 용산구 용산관광버스터미널, 마포구 경의선 홍대역사, 현대차부지 등 4차례의 사전협상이 완료된 이후로는 사전협상 사례를 바탕으로 한 공공기여에 대한 연구가 주로 이뤄졌다.

유기현 · 변창흠(2011)[2]은 지구단위계획구역 내 특별계획구역을 대상으로 공공기여 제도가 개발이익 환수에 어느 정도 기여하고 있는지를 분석하고 공공기여가 바람직한 도시정비를 유도하는 방향으로 개발이익 환수를 촉진하는 방안을 제시하였다.

안태훈(2015)[3]은 사전협상대상지 사례를 바탕으로 적정 공공기여비율을 산정, 실제로 시행된 공공기여비율과 비교 · 검토하는 방식으로 기존 공공기여방식과 제안한 공공기여 방식 간 사업성을 비교 검토하여 당시 진행 중이던 현대차부지의 공공기여가 사업성에 미치는 영향을 분석하였다.

김지엽 · 남진 · 홍미영(2016)[4]은 현재 시행령으로 규정된 공공기여를 법률에서 규정하여 기반을 확보토록 하고, 포괄적인 공공성을 담보할 수 있는 제도적 기반을 갖추도록 하는 것을 제안하고 있다.

2) 유기현 외 1명, 2011,「개발이익환수 수단으로서 공공기여의 효과에 관한 연구」.

3) 안태훈, 2015,「사전협상제도의 공공기여 적정성과 제공형태에 따른 사업성 변화에 대한 연구」.

4) 김지엽 외 2명, 2016,「서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계」.

권오령(2017)[5]은 서울시 사전협상사례를 대상으로 당시 서울시 도시계획변경 사전협상 운영지침(이하 “사전협상지침”)과 사례의 협상과정을 중심으로 협상의 소요기간에 영향을 주는 요인 분석과 제도보완방향 등의 정책적 시사점을 제시하고 있다.

이상의 선행연구는 사전협상 추진에 따라 발생한 공공기여에 대한 것이 대부분으로 사례를 바탕한 공공기여의 법적·절차적 한계에 따른 개선방안을 제시하고 있으나 정보 접근의 제한 및 수집 불충분으로 인한 한계가 있으며, 실증적 연구방법을 채택하고 있는 경우 협상대상지에 따라 쟁점 이슈와 기준이 달라질 때 연구결과의 일반화에 어려움이 있다.

본 연구는 사전협상제도 시행 이후 두 차례 개정된 사전협상지침[6]에 의거하여 추진된 현대차부지의 사전협상제도의 수행 중 발생한 공공기여 관련 쟁점사항을 대상으로 한다. 현장에서 실제 수행한 경험을 바탕으로 공공기여량의 산정 및 공공기여 제공방법 결정 과정을 추적하고 그 결과를 통해 사전협상제도에 따른 공공기여량의 산정 및 공공기여 제공방법의 제도적 개선방향을 제언하는 해석적 연구로서의 의의가 있다.

3. 연구의 방법 및 내용

1) 연구의 방법

본 연구는 현대차부지 특별계획구역의 사전협상을 직접 시행한 서울시 동남권사업단(동남권조성반) 연구진의 자체 연구이다. 협상과정 중 발생한 쟁점에 대하여 실무협의 및 협상조정협의회의 중재과정 등에서 제시된 의견과 법리검토 및 법률자문의견을 바탕으로 제도의 개선방안을 도출한다.

2) 연구의 내용

2장에서는 사전협상제도의 개념 및 법적 근거를 살펴본다. 사전협상제도란 무엇이며, 어떻게 운영되고 있는지, 그리고 사전협상제도에서의 공공기여란 무엇인지 간략히 서술하고, 현대차부지 사전협상 사례를 바탕으로 사전협상 전반사항, 공공기여량 결정, 공공기여 대상사업 선정 등 협상의 전반적인 과정을 살펴본다.

3장에서는 공공기여량의 산정 및 공공기여 제공방법 결정 시 공공과 민간 간 대립을 계기로 발견한 한계점을 분석한다.

4장에서는 3장에서 발견된 한계점을 바탕으로 개선 및 운영방안에 대한 정책을 제언한다.

본 연구의 시간적 범위는 현대차부지에 제안된 현대차그룹 신사옥 건립 사업에 대하여 본격적인 사전협상이 추진된 2015년 6월부터 사전협상이 완료된 2016년 2월까지이다.

5) 권오령, 2017,「서울시 도시계획변경 사전협상제도 협상과정 영향요인에 관한 연구」.

6) 2009 첫 시행, 2010 1차 개정, 2015 2차 개정. 본 연구의 사전협상지침은 2015년 개정본을 기준으로 함.

Ⅱ. 도시계획변경 사전협상제도

1. 사전협상제도의 법적 근거 및 운영

사전협상제도는 1만m^2이상 유휴토지 및 시설 이전적지 등에서 도시계획 변경을 수반하는 개발계획을 수립할 때 도시계획 변경에 따른 특혜 시비를 해소하고, 난개발 및 민간의 사업성 위주의 개발로 인한 폐해를 막기위해 서울시가 2009년 도입한 제도이다. 이 제도는 민간과 공공이 협의하여 개발계획을 수립하여 공공성 확보와 함께 민간의 개발실현을 통해 지속가능한 지역발전을 견인하고자 하는 데 목적이 있다.

1) 법적근거

사전협상 대상지로 선정된 토지에 민간이 사업계획을 제안하고, 민간-공공-전문가 협의체에 의해 협상이 이뤄지는 사전협상제도는 민간에게 도시관리계획 변경 제안권이 있다는 것을 전제로 한다.

일반적으로 우리나라 법과 도시계획 체계에서는 국민에게 도시관리계획을 포함한 모든 도시계획의 "계획변경 청구권"을 부여하고 있지 않으나, 이에 대한 예외가 바로「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 "국토계획법")」제26조 제1항[7]이다. 여기서는 이해관계자를 포함한 주민도 기반시설의 설치나 정비, 개량에 관한 사항이나 지구단위계획구역의 지정과 변경 및 지구단위계획의 수립과 변경 등에 관한 사항에 대해 제안을 할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 이에 따라 국토계획법 제49조제2항에서 위임받은 지구단위계획 수립기준을 규정하는 국토계획법 시행령 제42조의2 제2항[8] 제12호에서 "용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우 또는 법 제43조에 따른 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우"라는 표현으로서 주민제안을 통한 지구단위계획에서 용도지역 및 도시계획 시설 변경이 가능하다는 근거를 마련하였다. 또한 지구단위계획수립지침을 2012년 개정하여 사전협상에 따른 지구단위계획 수립 또는 변경 대상부지에 해당하는 경우 주거, 상업, 공업, 녹지지역 간 용도지역 변경도 가능하도록 하였다(김지엽 외 2인, 2016: p.121).

이를 바탕으로 서울시는 사전협상제도를 위한 조례와 운영지침을 제정하여 운용하고 있다.

2) 운영

사전협상에서 논의되는 세부사항은 ① 도시

7) 국토계획법 제26조(도시·군관리계획 입안의 제안) ① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있다. 이 경우 제안서에는 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 한다.
1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항
2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항

8) 2016.12.30. 개정, 제42조의3으로 이동. 이하 동일.

관리계획의 변경계획(안), ② 건축계획(안), ③ 개발에 따른 부영향 해소방안, ④ 공공기여 계획(안) 등이다.

이를 대상으로 공공측 협상단과 민간측 협상단 간 협의를 운영하는 것 이외에도 제3자인 외부전문가, 공공측 협상단, 민간측 협상단으로 구성된 '협상조정협의회'를 운영한다. 협상조정협의회는 협상당사자간 이해관계를 중재하고 경우에 따라 사회적 공감대를 이끌어낼 수 있는 합의안을 도출하는 역할을 하게 된다.

사전협상은 실무협의와 협상조정협의회를 순차 및 병행하여 논의를 진행하게 되며, 협상이 타결되면 그 결과를 서울시 도시·건축공동위원회에서 타당성을 인정받은 후 도시관리계획(지구단위계획) 수립 절차를 거쳐 최종 결정고시 및 건축인·허가 후 사업을 진행하게 된다.

2. 공공기여의 법적 근거 및 공공기여량 산정방법

공공기여란 도시계획 변경으로 인한 개발 밀도증가에 따른 기반시설 정비 및 토지주가 얻는 계획이득의 사회적 기여로, 기반시설 부지 및 기반시설 설치 제공 또는 기반시설 설치비용으로 제공하게 된다.

1) 법적근거

국토계획법 시행령에서는 공공기여를 용적률 또는 건축제한을 완화하도록 하면서 공공기여량은 토지가치 상승분 범위로 하고 있으며[9], 공공기여의 산정방법 및 구체적인 운영기준 등은 도시계획조례로 정하도록 하고 있다.[10]

서울특별시 도시계획 조례 제19조의3 제2항 제1호에서는 공공기여에 대하여 "도시관리계획 결정권자와 사전에 협의하여 인정된 경우에 한하여 협의된 내용을 바탕으로 수립할 것"이라고 하였으며, 제2호에서는 "공공기여의 내용은 감정평가를 통한 도시관리계획의 변경 전후 토지가치상승분의 범위이내에서 결정한다", 제4호에서는 "제1호에 따른 사전협의 및 제2호에 따른 공공기여 내용 등 시행에 필요한 사항은 시장이 별도로 정할 수 있다".고 규정하여 사전협의 및 공공기여 내용을 어떻게 고려할 지에 대한 구체적인 기준 등을 시장에게 위임하였다.

위임에 따라 서울시는 사전협상지침 및 사전협상형 지구단위계획 수립기준을 정하고 이 지침 및 기준을 적용하여 공공기여의 정의, 세부유형, 토지가치상승분 범위 내에서 공공기여량을 산정하기 위한 세부기준을 제시하고 있다.

다만, 국토계획법 시행령으로 규정되어 있는 '공공기여'에 대하여, 국민의 권리와 의무에 관한 본질적인 사항은 반드시 법률에서 정해야 한다는 헌법 제37조 제2항에 의한 '법률유보의 원칙'을 위배하고 있다는 의견이 있다. 현재의 공공기여가 부관의 법리에 의해 작동하기 때문에 부당결부금지의 원칙이 엄격하게 적용되어 기

9) 국토계획법 시행령 제42조 제2항 제12호.

10) 국토계획법 시행령 제42의2 제2항 제15호.

반시설 설치비용으로 갈음할 경우 해당 지구단위계획구역 내에서 해당 설치비용을 활용할 수 없는 문제점 등을 감안한다면 공공기여에 대한 법률적 근거 확보, 공공기여 제공 시설들의 기능적 한계의 확장 필요성 등에 대하여는 선행 연구 결과(김지엽 외 2인, 2016: p.128) 및 당해 현 대차부지 사전협상 사례를 토대로 법적 한계에 대한 법제도적 보완이 필요하다 할 수 있다.

2) 공공기여량 산정

사전협상형 지구단위계획 수립기준 II-2-4-3에서는 공공기여를 '기반시설과 계획상 공공이 필요로 하는 용도를 도입하는 등 계획의 사회적 공감대 형성을 위한 노력'으로 정의하고, 공공기여 세부 시설을 공공시설[11], 기반시설[12], 기반시설 설치비용 및 공여시설로 구분하고 있다.

(1) 공여시설의 개념

공여시설이란 개발계획 상 공공성 확보를 위한 용도로 사용되는 시설로 공공성용도와 전략용도로 나뉜다. 개발구역 내 공여시설에 해당하는 시설을 설치할 경우 기여 정도에 따라 실제 공공기여량이 줄어드는 효과가 있는데, 공공성용도로서 건축물 내 도시계획시설 및 공공성 용도 부속토지는 공공기여 기준 대지면적에서 제외토록 하고 있고, 전략용도는 총 공공기여량에서 최대 5%를 제외할 수 있다.[13]

공공성용도는 민간소유 시설로서, 공공성 확보를 위한 도시계획시설 지정 가능용도 및 기타 이와 유사한 시설로서 도시 · 건축공동위원회에서 타당하다고 인정되어 지구단위계획으로 당해 용도를 지정하거나 도시계획시설로 결정하는 시설이다.

전략용도는 협상조정협의회에서 상위계획의 실현 및 지역균형발전을 위한 용도 및 기능부여가 필요하다고 제안한 임대주택, 기숙사 등의 시설로서 도시 · 건축공동위원회에서 계획내용의 적정성을 심의하여 타당하다고 인정하는 시설이다. 서울시 중심지 체계 및 상위계획, 지역발전 실현에 필요한 용도로서, 지침에 따라 공공기여 인정비율(최대 5%)은 전체 개발규모에서 차지하는 비율 또는 정책 실현의 기여정도 등을 종합적으로 고려하여 공공이 결정토록 하고 있다.

(2) 공공기여량 산정 방법[14]

도시계획 변경(용도지역 변경으로 인한 용적률의 증가 및 건축제한의 변경)에 따른 토지가치상승분 범위내에서 증가되는 용적률의 6/10에 해당하는 토지가치(토지면적)를 공공기여량으로 정하고 있으며, 도시계획시설이 폐지되거나 복합화되는 경우에는 20%내외의 기준을 별도로 적용하고 있다.

11) 국토계획법 제2조 제13호에 의한 시설.
12) 국토계획법 제2조 제6호에 의한 시설.
13) 사전협상지침 5.2.27, 5.2.28.
14) 사전협상지침 5.2.33 ~ 5.2.37.

〈표 1〉 공공기여량 산정기준

• 공공기여량	=	공공기여 토지면적 × 토지단가 (㎡당 감정평가액)
• 공공기여 토지면적	=	대상지 토지면적 × 공공기여 비율
• 공공기여 비율	=	{(변경후 용적률 - 변경전 용적률) × 6/10} / (변경후 용적률)

총 공공기여량은 공공기여 토지면적에 대상 토지의 m^2당 감정평가액을 곱하여 산정한다. 개발에 대한 기대가치 선반영 방지 등 객관적 토지가치 상승분 산정을 위해 종전·종후로 나누어 토지가치를 평가하는데 이는 사전협상에 의한 지구단위계획이 일반지구단위계획과 달리 도시관리계획 변경을 위한 일정기간 사전협상이 진행되는 과정이 있어 종전·후의 기준시점 구분이 필요하다. 종전 감정평가 기준시점은 협상대상지로 선정된 협상대상지 선정 평가 신청 이전시점 또는 공공의 협상대상지 선정 이전시점을 기준으로 하며, 종후 감정평가 기준시점은 도시관리계획 결정(변경) 고시일을 기준으로 평가한다. 토지가치 상승분은 협상을 통해 결정된 개발규모, 용도, 기반시설 설치계획 등을 고려한 실질 토지가치 상승분을 산정하는 것이다.

(3) 공공기여 제공방법

공공기여는 국토계획법 제51조 제1항 제8의2호 및 제8의3호에 의해 수립하는 지구단위계획(이하 '사전협상형 지구단위계획' 이라 함)에서는, 동법 시행령 제42조의2 제2항 제12호 및 제13호에서 정하는 바에 따라 지구단위계획구역 안 기반시설이 충분한 경우, 지구단위계획구역 밖에 기반시설의 설치 또는 설치비용 제공이 가능토록 규정되어 있고, 사전협상지침에는 공공기여 계획 기준이 명시되어 있어 제공되는 공공기여는 해당 지구단위계획구역 및 해당 자치구의 기반시설 확충을 위하여 활용된다.

사전협상형 지구단위계획은 공공기여의 제공방법에 있어 기반시설 전체를 대상으로 하여 시설 설치 및 비용 제공이 가능하며, 제공범위는 지구단위계획구역이 포함된 해당 자치구 내 기반시설 취약지역이다. 한정된 기반시설을 부지

〈표 2〉 기반시설 설치 우선순위(국토계획법 시행령)

1) 지구단위계획구역 내 기반시설 우선 설치	▶	해당 구역 내 기반시설 충분 시	▶	2) 지구단위계획구역 외 시설 / 배수구역 내 공공하수처리시설 등 설치

〈표 3〉 공공기여 제공기준(사전협상지침)

1) 상위계획 등에 의해 당해부지 내·외에 설치하는 시설	▶	2) 당해부지(국제교류 복합지구)와 연계되는 공공시설	▶	3) 정책실현 등을 위한 시설	▶	4) 광역적 공공성 확보 시설	▶	5) 생활권역 내 소규모 공공기여시설

〈표 4〉 지구단위계획 중 공공기여 관련 기준(국토계획법 시행령)

구분		일반 지구단위계획	사전협상형 지구단위계획
공공기여 제공방법 및 시설	제공방법	• 공공시설 등 부지제공 및 설치제공	• 기반시설 부지 제공 • 설치제공 및 설치비용 제공
	제공가능 시설	• 기반시설 중 일부 공공시설 등 ① 공공시설: 도로, 공원, 철도, 수도, 항만, 공항, 운하, 광장, 녹지, 공공공지, 공동구, 하천, 유수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비, 하수도, 구거, 주차장, 운동장, 저수지, 화장장, 공동묘지, 봉안시설, 유비쿼터스도시 통합운영센터 ② 학교 ③ 조례로 정한 기반시설: 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설, 종합의료시설 및 폐기물처리시설 [근거 : 시행령 제46조 제1항]	• 기반시설 전체 [근거 : 시행령 제42조의2 제2항 제12호~제15호]
공공기여 제공범위	지구단위 계획구역 내	• 공공시설등 부지 및 설치제공	• 기반시설 부지 및 설치제공
	지구단위 계획구역 외 자치구 내		• 기반시설 설치 및 설치비용 제공
	배수구역	• 공공하수처리시설 [근거 : 시행령 제46조]	• 공공하수처리시설 [근거 : 시행령 제42조의2 제2항 제12호~제15호]

또는 설치로만 제공가능한 일반형 지구단위계획과는 차이가 있으며, 현대차부지는 사전협상형 지구단위계획을 적용함으로서 공공기여를 폭넓게 활용하게 되었다.

3. 현대차부지 사전협상

1) 현대차부지의 사전협상대상지 선정 근거

국토계획법 제51조 제1항 제8의2호 및 제8의3호는 대규모 유휴부지 등에 대하여 지구단위계획을 수립할 수 있도록 하고 있고, 동법 시행령 제45조 후단에 따라 지구단위계획으로 용도지역간 변경도 가능토록 하고 있다.

현대차부지는 2005년 정부의 공공기관 이전계획에 따라 전남 나주로 이전한 한국전력공사가 위치하던 부지로서, 국토계획법 제51조 제1항 제8의3호[15] 중 유휴토지 및 시설의 이전 또는 재배치에 따른 집중적 정비가 필요한 지역에 해당하는 사항이다.

2) 상위계획

코엑스~현대차부지~잠실운동장 일대 통합

15) 국토계획법 제51조(유휴토지 및 시설이전 · 재배치) 제1항 제8의3호: 도시지역 내 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 교정시설, 군사시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 이전 또는 재배치하여 토지 이용을 합리화하고, 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역.

개발 필요성은 지역균형발전을 위한 공공기관 이전이 추진되던 2008년부터 일관된 정책방향에 따라 지속적으로 추진되었다.

국제경쟁력 제고를 위한 영동부도심의 부족기능 확충 및 새로운 도시이미지 창출을 도모하기 위해 현대차부지와 잠실운동장의 정비를 연계 검토시킬 필요가 있었고, 이를 위하여 봉은사~현대차부지 일대~탄천~잠실운동장~한강을 연결하는 보행·녹지축 조성 및 탄천의 양변에 친수형 오픈스페이스를 조성하여 현대차부지와 잠실운동장의 정비가 연결토록 하였다(서울시: 2009, p.66).

'2030 서울플랜[16]' 에서는 강남을 도시공간구조상 도심 위계로 격상하고 국제업무 중심지 역할을 위해 국제기구 유치 및 MICE 산업 육성 등 다양한 국제비즈니스 기능을 부여하였다.

2030 서울플랜을 구체화하는 정책계획인 '코엑스~잠실운동장 일대 종합발전계획' 에서는 당해 지역을 국제업무, 전시·컨벤션, 스포츠, 문화엔터테인먼트 등 4가지 핵심기능을 융합한 '국제교류복합지구' 로 조성하여 서울의 국제 경쟁력 강화를 위한 미래 먹거리 산업의 핵심공간 실현을 목표로 하였다.

서울시는 이를 위해 국제교류복합지구를 체계적이고 종합적으로 조성코자 2015년 5월 종합무역센타주변지구 지구단위계획구역을 잠실종합운동장까지 확대하여 국제교류복합지구 지구단위계획구역을 결정[17]하였다.

국제교류복합지구 내 현대차부지는 코엑스~잠실운동장 일대 종합발전계획에 의한 민간부지 개발 가이드라인을 근거로 하여 국제업무 및 MICE 핵심공간 조성을 목표로 하였다.

〈표 5〉 현대차부지 가이드라인

계획방향	• 업무시설 도입 유도 및 전시시설 확충(15,000m^2 이상) • COEX-탄천 연결 공공보행통로 개설 • 한전부지 상징성 감안, 에너지 생산형 친환경계획 유도
가이드라인	• 지정용도 : 업무시설(오피스텔 제외), 전시시설, 관광숙박시설 • 용도지역 : 제3종일반주거→일반상업지역 • 공공기여 : 40%내외(증가되는 용적률의 60%) • 용 적 률 : 800%이하 • 높 이 : 탄천 등 주변 여건 고려 조화로운 경관 형성
실행방안	• 토지소유자 제안 신청시 도시계획변경 사전협상 추진(사업자)

3) 사전협상 추진

(1) 협상내용

사전협상 과정에서 공공과 민간의 이해 조정을 넘어 사회 전체가 합의할 수 있는 계획이 수립되도록 다양한 전문가 그룹이 참여하는 방안을 마련하였다. 2015년 1월 사업제안서의 최초 접수 이후 실무적 보완 등을 거쳐 2015년 6월 보완·제출된 제안서는 관계부서·기관 협의 및 실무TF 등을 통해 분야별 점검 및 검토를 진행하였다.

2015년 10월 제1차 협상조정협의회를 시작으로 도시계획, 건축계획, 교통·환경·안전, 공공

16) 국토계획법에 근거한 도시기본계획을 대도시 서울의 특성에 맞게 재구성하여 시민과 함께 수립한 서울형 도시기본계획으로 서울시 모든 분야를 아우르는 최상위 법정계획으로 기준연도는 2010년, 목표연도는 2030년임. 2014년 발표.

17) 지구단위계획구역 지정 근거 : 국토계획법 제51조 제1항 제8호, 제8호의2, 제8호의3, 제9호, 제10호.

기여 의제를 가지고 집중 논의과정을 거친 10차례의 협상조정협의회, 12차례 협상조정실무회의, 6차례 관계 전문가 자문과 도시건축공동위원회 자문 등 공공성 있는 계획을 위해 다양한 검토과정을 거쳐 2016년 2월 아래와 같은 협상결과를 도출하였다.

협상의 내용은 도시관리계획 변경(전체면적 79,341.8m^2 중 70,694m^2 용도지역 변경: 제3종일반주거지역 ⇒ 일반상업지역 등)사항, 건축계획(업무, 전시 · 컨벤션, 문화 공연장, 가로활성화 및 광장계획 등), 개발에 따른 부영향(교통, 환경, 안전 등) 검토, 공공기여 계획 등이다. 공공기여 계획상 당해 부지의 공공기여율은 36.75% 내외로 가액 환산시 1조 9,827억 원이나, 이는 최종 공공기여량이 아닌 협상의 기준이 되는 금액이다. 총 공공기여량은 토지가치상승분 산정을 위한 감정평가 결과와 공여시설(공공성용도, 전략용도)의 차감 정도로 결정된다. 총 공공기여량 산정을 위한 감정평가 기준 시점에 있어 종전 감정평가 기준일은 공공의 협상대상지 선정 이전시점인 2014. 3. 31.으로, 종후 감정평가 시점은 도시관리계획 결정(변경)고시일(2016. 5. 31.)을 기준으로 하여 평가하였다.

공공기여 계획에 대한 협상결과, 종합발전계획의 실현을 위해 사전협상지침에서 규정한 공여시설(전략용도)로 전시 · 컨벤션(16,500m^2), 공연장(2,000석), 전망대(3,000m^2), 친환경 건축계획 등을 계획에 반영함에 따라 공공기여율 4.33%(가액 환산시 약 2,336억 원)를 인정하여 최종 공공기여 총량은 1조 7,491억 원으로 협상을 완료하였다.

(2) 공공기여 대상사업 선정

① 공공기여 대상사업 선정 및 시행

공공기여 대상사업은 코엑스~잠실운동장 일대 종합발전계획 수립 시 계획된 것으로, 국제교류복합지구의 MICE 지원 환경을 구축하고 지역환경 개선을 위해 정비가 필요한 기반시설을 중심으로 추진되는데, 주요 사업으로는 영동대로 등 대중교통체계 개선 및 잠실운동장 정비 및 리모델링, 올림픽대로의 교통접근성 개선, 탄천정비 등이 있다.

이러한 상위계획을 바탕으로 서울시 전부서 및 해당 자치구의 의견을 수합한 결과, 35개 사업(3조 5,603억 원)이 요청되었으며, 각 사업별 관련부서의 의견을 수렴하여 분야별 정책방향과의 정합성 및 타당성을 확인하였다.

공공기여 활용에 있어 법령 및 지침에 부합되는 대상사업의 우선 순위를 선정하고자 도시계획, 건축계획, 기반시설 계획 등 분야별 전문가 및 국제교류복합지구 추진위원회 참여위원의 자문을 받아 대상사업의 선정원칙을 마련하였다.

선정원칙의 부합정도와 공공기여 총액 등을 감안하여 필수 사업과 후보 사업으로 분류하고, 필수 사업은 다시 사업 특성을 기준으로 대중교통체계 구축, 교통인프라 개선 및 정비, 체육문화시설 정비, 워터프론트 인프라 조성으로 구분하였다. 제출된 사업의 총액이 3조 원이 넘었기 때문에 1조 7천여 억원의 한정된 공공기여의 효율적 사용을 위하여 분야별 우선 순위 사업을 결정할 필요가 있었다.

설치 대상사업은 도시 · 건축공동위원회 심의를 통해 결정된다. 결정된 사업들은 시설 설치,

비용 제공 등의 방법으로 조성되는데, 공공기여 대상사업의 적기 시행을 위하여 시설 설치/비용 제공의 구분, 추진 방법, 행정적 절차 등에 대한 검토가 선제적으로 이루어져야 했다. 사업의 목적, 타당성, 경제성 분석, 효과, 시행시기 · 방법 등을 면밀히 검토하여 현대차 부지의 GBC 건립, 잠실운동장 일대 복합개발, 주변의 교통 인프라, 탄천 · 한강으로의 보행축 및 수변 공원 등 각종 사업들이 순차적으로 조화롭게 조성하기 위해서이다.

② 최우선 순위 공공기여 대상사업 검토

국제교류복합지구 내 필수 기반시설로서, 대중교통 인프라를 확충하고 광역교통의 집적 및 통합 환승체계 구축을 위한 공간계획이 최우선적으로 고려되었다. 이를 위해 광역적, 지역적 교통개선 및 대중교통 중심체계를 구축하고자 올림픽대로, 동부간선도로 등 광역도로망과 연접하고, 지하철(2호선, 9호선), KTX, GTX, 도심급행철도 등 광역교통망의 출발지이며 다양한 대중교통 노선의 결절점에 위치한 영동대로 지하공간 복합개발(이하 "강남권 광역복합환승센터")을 우선 순위의 기반시설로 검토하게 되었다.

(3) 교통시설 확충을 위한 교통개선분담금

현대차부지에 105층의 초고층 건축물 계획이 발표될 당시, 찬반양론에 대한 많은 쟁점들이 있었는데, 반대 의견 중에는 교통문제에 대한 우려가 상당부분을 차지하였다. 사전협상시 논의된 의제 중의 하나이기도 한, 교통부문 부영향에 대하여 검토된 교통개선대책은 향후 도시관리계획 결정(변경)과정에서 진행될 교통영향평가에 따른 교통개선대책과도 연계되며 평가 심의 이후 교통개선분담금으로 결정되게 된다.

교통개선대책으로 거론되는 사업들은 목록만을 비교해 볼 때, 기반시설(교통시설) 설치사업으로서 공공기여 대상사업 중 '교통인프라 개선 및 정비' 사업과 일부 중복되는 상황이 발생한다. 민간사업자 입장에서 공공기여로 막대한 금액을 부담하는데 이와 별개로 교통개선분담금의 명목으로 기반시설을 설치하는 것이 이중 부담이라고 인식함에 따라 문제가 제기되었다. 공공에서는 공공기여와 교통개선대책의 중복 적용에 따른 타당성 및 형평성 등 법리적 검토를 위해 법률 검토를 시행하였다.

Ⅲ. 공공기여 산정 관련 쟁점

현대차부지에 대한 사전협상시의 쟁점은 공공기여량 산정이다. 공공은 제도권 안에서 최대치를 확보하려 하였고, 민간은 최소치를 제공하는 것이 목표였다. 협상 과정에서 발생한 쟁점으로는 ① 총 공공기여량 산정을 위한 감정평가 기준 시점, ② 공여시설(공공성용도, 전략용도)의 인정 여부와 도시관리계획 결정 추진과정에서 검토되는 교통영향평가 심의에 따른 교통개선분담금에 대한 민간의 공공기여 인정 요구, 그리고 ③ 협상 이후 시행될 공공기여 제공방법 등이다. 이에 대하여는 심도있는 검토가 필요하였던 바, 이후에서 좀더 깊게 다루어 보고자 한다.

1. 감정평가 기준 시점 관련 쟁점

1) 쟁점

민간은 당해 토지의 개발계획 및 파급효과로 인해 감정평가시 토지가치 상승폭이 커지면 공공기여량도 클 것이라고 예측하여 감정평가 기준 시점을 주목하기 시작하였다. 이에 감정평가는 지구단위계획 수립 및 구체화되어 당해 내용이 토지가치에 반영되기 시작하는 단일 시점에 평가하여야 순수한 도시계획변경에 따른 토지가치 상승분을 산정할 수 있다는 의견이었다. 용도지역 변경 외의 요소가 토지가치에 개입될 가능성을 배제할 필요가 있으며, 지구단위계획 '수립' 단계에서 산정하는 것이 타당함에 따라 기준시점은 평가시점보다 장래시점이 될 수 없고, 지구단위계획 변경 결정이후 건축허가 시점동안 발생하는 토지가치는 반영되어서는 안된다는 것이다.

이에 반해 공공은 토지가치 상승분 산정시 종전·종후 감정평가 시점을 구분하는 것이 계획이득의 총량을 공정하고 객관적으로 산정할 수 있고, 특정 단일시점의 감정평가는 사전협상외의 일반 지구단위계획 변경시 적용 가능하다는 의견이었다.

2) 협상결과

협상 결과 토지가치 상승분 범위를 산정하기 위한 종전·종후 감정평가 시점 구분에 대하여는 사전협상지침에서 명확하게 제시하고 있고, 장래시점의 토지가격(종후 감정평가)을 감정평가 대상으로 하는 것은 「감정평가에 관한 규칙」에서 특수한 경우를 한정하는 조건으로 감정평가가 가능함에 따라 단서 조항으로 '실제 도시관리계획 결정(변경)고시일에 부동산가치의 급격한 변동으로 종후 감정평가 금액 적용이 현저히 불합리하다고 인정되는 경우[18] 상호 합의하여 재감정평가 실시가 가능' 함을 명시하여 쟁점을 마무리 하였으나 보다 합리적인 기준의 필요성이 대두되었다.

2. 공공기여 인정 관련 쟁점

1) 공여시설(공공성용도, 전략용도) 인정 정도

(1) 공공성용도

① 쟁점

민간은 전시, 컨벤션, 공연장, 전망대, 변전소 등 5개 시설에 대하여 공공성용도로 인정을 요구하였다. 대상시설이 사전협상지침에서 명시하고 있는 정의에 부합하고, 상위계획에서 국제교류복합지구의 실현을 위하여 요구한 핵심 용도이며, 전시시설은 지구단위계획 결정 시 도시·건축공동위원회 심의를 통하여 지구단위계획상 지정용도로 반영 예정임을 주장하였다.

공공은 이를 공공성용도로 인정하지 않았는

18) 실제 해당부지가 속한 자치구의 지가변동률이 감정평가 시 예측했던 지가변동률에 비해 급격히 변동되어 종후 감정평가 결과 금액이 ±10%이상 변동이 있을 것으로 예측되는 경우를 말하며, 필요시 한국감정원 등 전문가의 의견을 구하여 판단할 수 있다(±10%이상 변동 판단은 '지가동향(국토교통부)' 간행물을 기준함).

데, 공공성용도의 시설은 도시계획시설로 지정 가능한 정도의 공공성 확보가 가능하여야 하며, 운영주체, 수혜대상, 설치위치 등의 운영방안을 통하여 공공성 확보 가능 여부를 판단할 수 있음을 주장하였다.

② 협상결과

협상조정협의회의 중재 결과, 전시·컨벤션 시설 등은 2030 서울플랜을 구체화하는 정책계획이며, 민간개발에 있어 공익적 개발을 유도하기 위한 지침 성격의 상위계획인 코엑스~잠실운동장 종합발전계획에서 제시된 시설로서 일부 공공성용도는 인정되나, 인정 범위에 대하여 구체적 운영계획 등을 통한 객관적 기준에 대한 검토가 필요하며, 공공성 확보에 대하여는 객관성, 합리성, 보편타당성이 필요함을 강조하였다.

(2) 전략용도

① 쟁점

민간은 업무시설, 숙박시설 도입하고 전략용도로 인정받을 수 있는 최대치인 5% 인정을 요구하였다. 당해 시설은 서울시 상위계획 및 관련계획 실현을 위해 국제업무 및 MICE 인프라 등 핵심 컨텐츠를 중심으로 핵심기능 시설이며, 당해 사업이 지역활성화 및 도시특화기능 정책실현에 기여하는 점 등을 고려하여 전략용도로 인정되어져야 한다고 주장하였다.

공공은 계획적 인센티브에 반영되는 지구단위계획상 지정용도로서 전략적인 용도로 인정하기 어려우며, 상위계획의 실현과 지역의 균형발전을 위하여 공공에서 전략적으로 도입이 필요하다고 인정한 용도로서 지역에 따라 인정될 수 있는 용도를 달리 적용함이 타당하다고 주장하였다.

② 협상결과

협상조정협의회에서도 업무시설, 숙박시설에 대하여는 지역성 감안 시 전략용도로 인정이 어렵고, 또한 당해 지구가 잠실과 어우러진 전략거점지역임을 감안, 국제교류복합지구 등 상위계획 실현을 위한 프로그램 및 특색있는 기능을 발휘할 수 있는 시설, 입지에 걸맞는 용도·대상 등의 제시가 필요하다고 논의되었는 바, 지침에서 제시하고 있는 정책실현의 기여도 측면 부합성을 고려하여 전략용도를 4.33%로 적용하였다.

2) 교통개선분담금의 공공기여 인정 여부

(1) 쟁점

민간은 공공기여량으로 제공되는 기반시설이 교통개선대책(안)으로 거론되는 시설과 일부 중복되고, 민간사업자 입장에서 막대한 금액을 공공기여량으로 부담하는데 이와는 별개로 교통개선분담금의 명목으로 기반시설을 설치하는 것이 이중 부담이라고 주장하였다. 제2롯데월드(잠실)의 경우, 도시관리계획 용도지역 상향없이 당초 일반상업지역에 초고층 건축물이 건축되었고, 교통개선대책 사업비용으로 약 5,260억원을 부담한 사례를 보았을 때 현대차그룹이 당해 부지에 초고층 건축물을 계획하고 있는 만큼 인근 부지의 교통개선대책 사업비용이 부담으로 작용한 것으로 보인다.

민간은 공공기여의 원인행위(용적률 상향)로

인하여 직접적으로 발생하는 부영향 해소를 위한 기반시설 부지 제공 및 기반시설 설치가 공공기여의 최우선 순위가 되어야 하고, 「도시교통정비촉진법」상 교통개선대책으로 설치하는 기반시설을 공공기여 최우선 순위로서 동일시하여 판단함에 따라 관련 기반시설은 중복 허용이 가능한 것으로 해석하였다.

공공은 교통개선분담금은 교통개선대책 수립의무를 부담하는 사업자가 사업시행으로 인해 교통문제를 유발하게 되는 경우 부담하게 되는 것으로서 「도시교통정비촉진법」에 따른 것으로 적법하며, 타 사업과의 형평 측면에서 교통개선대책의 교통시설 설치 제공을 공공기여로 인정하는 것은 공공기여의 제도적 취지에 반할 소지가 있다고 판단하였다.

(2) 협상결과

협상조정협의회 중재 결과, 최종적으로 「도시교통정비촉진법」 등 개별 법률에서 수립토록 하는 교통개선대책은 원칙적으로 공공기여와 구분[19]되어 원인자 부담으로서 공공기여로 인정은 불가하였다. 건축제한 완화에 대한 계획이득의 사회적 공유와 합리적 배분인 공공기여와 달리 교통개선대책은 사업시행에 따른 교통영향에 대한 문제점을 최소화하기 위한 의무 부담으로서 별개의 사안으로 해석하는 것이 타당하였다.

3. 공공기여 제공방법 관련 쟁점

1) 논란사항

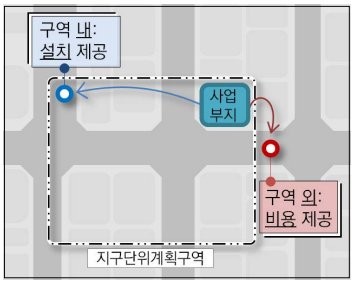
(1) 구역 기준에 따른 모순점

〈그림 1〉과 같이 사업부지가 구역 내 편중돼 있을 경우, 지구단위계획구역 경계부 개발부지의 경우에는 직접 영향을 미치는 인접 도로의 설치비용 납부는 가능하나, 구역 안 이격된 도로의 설치비용 납부는 불가능하다.

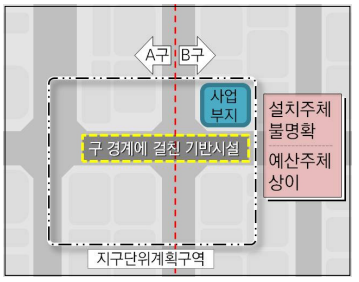
〈그림 2〉와 같이 사업부지가 위치한 지구단위계획구역이 2개 이상 자치구에 걸친 경우에는 2개 이상 자치구에 걸친 기반시설의 경우 설치주체 불명확, 자치구 별 재원확보 시기감정평가 주체 등이 상이한 경우가 발생하여 적기에 기반시설을 확보하지 못하는 상황이 발생한다.

〈그림 3〉과 같이 지구단위계획구역 내외에 걸친 기반시설의 경우에는 지구단위계획구역 밖 기반시설을 민간사업자가 직접 설치하여 제공하려고 하나, 기반시설의 사업주체 또는 사업시기가 상이하거나 구역외 기반시설 부지확보가 곤란한 상황 등 불기피한 요인에 의해 민간

19) 공공기여는 국토계획법 제50조에 따라 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려는 자가 지구단위계획으로 건폐율, 용적률 및 높이 제한을 완화하여 적용 받고자 하는 경우에 제공하는 것으로서, 공공기여 시설의 종류는 국토계획법령, 조례, 지침 등에 따라 기반시설이 포함(국토계획법 제2조제6호에 정의된 도로 · 주차장 등 교통시설)됨이 명시되어 있다. 교통개선분담금은 도시교통정비촉진법 제15조, 동법 시행령 제13조의2, 교통개선대책수립 지침 제20조, 서울시 교통개선대책 수립에 관한 조례 제3조 등에 따라, 교통개선대책 수립의무를 부담하는 사업자가 대상사업 시행으로 인해 교통문제를 유발하게 되는 경우, 타 이행의무자와 협의를 거쳐 부담하게 되는 것으로 도시교통정비촉진법령, 교통영향분석 · 개선대책수립 지침 상 건축물에 관한 교통개선대책의 구체적인 항목으로 주변가로 및 교차로, 대중교통, 보행 및 자전거도로 교통체계, 주차 등 교통시설 제공 및 설치계획이 명시되어 있다.



〈그림 1〉 구역 내 편중된 사업부지



〈그림 2〉 2개 이상 자치구

〈그림 3〉 구역 밖 기반시설

사업자가 직접 기반시설을 설치하는 것이 어려운 상황이 발생한다.

(2) 기반시설 적기 확보 곤란

공공기여자(민간)는 지구단위계획구역 내 공공기여를 기반시설 설치로 제공코자 하나, 개발부지의 사업시기(공공기여 결정시기)와 기반시설 설치시기가 상이하거나, 설치주체가 상이한 경우 등 시설로 제공받기 어려운 상황이 발생하는 경우가 있다.

국제교류복합지구 내 필수 기반시설로서 공공기여 대상사업 중의 하나로 검토되고 있는 강남권 광역복합환승센터는 상위계획 실현 및 광역적인 공공성 확보를 위한 시설로서, 위례~신사선, 삼성~동탄 광역, GTX-A, GTX-C, 남부광역, KTX 등 다양한 철도시설이 계획되어 있고, 국토교통부 · 서울시 · 민간사업자 등 사업추진 주체 및 사업비 분담 비율, 시행시기 등이 상이하다. 그러나, 사업 추진과정에서 현대차 부지 개발사업과 공공기여로 제공되는 기반시설의 설치 완료시기가 상이할 수 있고, 철도와 공공기여로 제공되는 환승센터의 사업주체가 상이하여 기반시설의 적기 확보 및 효율적 설치가 곤란한 실정이다.

2) 쟁점

(1) 구역기준 일괄적용의 비합리성

기반시설 적기 설치 및 확보 곤란 등으로 분쟁 소지가 발생하고, 투자환경 불투명 및 민원발생 등의 부담감으로 공공기여자는 사업추진에 소극적이게 되며, 설치비용 제공을 선호하게 된다. 사업의 원활한 추진을 위하여 지구단위계획구역 내외 또는 해당 자치구에 한정짓지 않고, 기반시설 제공자에게 직접 설치하게 하거나 비용으로 납부할 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있는 바, 단순히 구역을 기준으로 기반시설 설치비용의 제공 여부가 달라지는 것은 현실적으로도 불합리하다.

(2) 제공방법 획일화에 따른 비효율성

민간(공공기여자)입장에서 강남권 복합환승센터는 시설 설치 제공방법으로 공공기여가 가능한 사업이다. 공공입장에서는 정책실현을 위하여 꼭 필요한 사업으로 공공기여 대상이 필수

적이다. 그러나 전체 사업비에서 공공기여 활용 공사비는 일부로서, 공사 발주 및 계약 추진시 복잡한 행정절차가 선행될 필요가 있다. 또한, 설계과정에서 공공기여 시설과 비공공기여 시설의 분리시공을 고려하여야 한다. 이러한 경우 시설물 건설의 책임성, 안전성 등을 담보할 수 없으며, 관리와 통제가 이원화되는 등 여러 측면에서 비효율적이다.[20]

사업 시기 및 주체 불일치에 따른 문제점 해소, 시설물에 대한 시공품질 확보 및 유지관리, 효율적 공정관리 등을 위하여 사업 시행주체의 일원화가 필요할 것으로 사료되는 바, 공공기여를 제공함에 있어 직접 기반시설을 설치 제공이 아닌 별도의 대안 마련이 필요하다.

4. 소결

1) 감정평가 기준 시점 관련 쟁점

감정평가 기준 시점에 대하여는 합리적, 객관적인 토지가치 상승분 산정을 위해 도시계획 변경을 기준으로 종전 · 종후 감정평가 시기를 명시하여 규정한 사항으로 공공의 재량이 허용되지 않는 범위이다. 다만, 실제 도시관리계획 결정(변경) 고시일에 부동산가치의 급격한 변동으로 종후 감정평가 금액 적용이 현저히 불합리할 경우를 대비하여 상호 합의하여 재감정평가를 실시할 수 있도록 하는 등의 합리적인 기준이 필요하다.

2) 공공기여 인정 관련 쟁점

공여시설 인정 정도가 실제 공공기여량과 직결 되는 만큼, 공공성을 확보하고자 하는 공공과 공공기여 차감의 목적이 컸던 민간 간의 지침 해석 및 협상에서 입장 차이를 보였다.

민간 입장에서는 공여시설이 단순히 공공기여 차감을 위한 도구로 인식되어 공여시설의 공공성 부족 및 불필요한 논쟁이 발생하였고, 전략용도 판단 시 상위계획에 대한 범위가 모호하고, 지역균형발전에 대한 다양한 해석 존재로 공공·민간 간 해석 논란이 발생하였다.

또한 도시계획시설 결정 및 지구단위계획 용도지정 만으로는 공공성 확보에 한계가 있으며, 시설에 대한 운영주체 및 운영방안 등 공공성 담보 가능한 판단을 위한 구체적인 기준 미흡으로 공여시설 목적 달성에 대한 판단이 곤란하였다.

이에 지침에 따른 공공기여량 산정 시 각기 다른 기준으로 차감되는 공여시설(공공성용도, 전략용도)에 대하여 복잡하고 추상적인 인정기준으로 인해 민간과 공공간 소모적인 협상이 진행되었던 바, 보다 단순화하고 구체적이며 합리적인 인정기준의 제시가 필요하다.

교통개선분담금의 공공기여 인정에 관하여는 개별 법령의 입법 취지와 타 개발사업의 사례 등을 참조하여 설치되는 기반시설이 중복 허용될 수 없음에 대한 개념 재정립이 필요하다.

20) 강남권 광역복합환승센터는 다양한 철도시설이 계획되어 있어, 국토교통부 · 서울시 · 민간사업자 등 사업추진 주체 및 사업비 분담 비율, 사업시기 등이 상이하여 합리적 추진방안이 요구되고 있다.

3) 공공기여 제공 방법 관련 쟁점

공공기여 제공에 있어 현재의 법령과 지침만으로는 지역균형발전 전략의 실현과 다양한 형태의 기반시설 설치 사업의 적용에 한계가 있으며, 협상 완료 시점(2016.2) 이후 현재(2017.11)까지도 명확한 기준이 마련되지 않고 있다. 공공기여 대상사업의 적기 시행 및 효율성·공공성의 극대화를 위하여 세부지침 등 방안 마련이 시급하다.

〈표 6〉 현대차부지 사전협상 시 쟁점 및 협상결과

구분		민간	공공
감정평가 기준시점	쟁점	감정평가는 지구단위계획 수립 및 구체화 되는 단일 시점에 평가	토지가치 상승분 산정 시 종전·종후 감정평가 시점을 구분
	논거	- 용도지역 변경 외 요소가 토지가치에 개입될 가능성을 배제 - 기준시점은 평가시점보다 장래시점이 될 수 없음	- 계획이득의 총량을 공정·객관적으로 산정 가능 - 감정평가에 관한 규칙에서 특수한 경우를 한정하는 조건으로 감정평가 가능
	협상결과	사전협상지침에 의거, 종전·종후 감정평가 시점을 구분하기로 함. 단서조항으로 실제 도시관리계획 결정 고시일에 종후 감정평가 금액 적용이 현저히 불합리하다고 인정되는 경우 재감정평가 실시	
공공기여 인정 관련		► 공공성용도(공여시설)	
	쟁점	5개 시설 공공성용도 인정 요구 (전시, 컨벤션, 공연장, 전망대, 변전소)	공공성용도 인정 어려움
	논거	- 사전협상 운영지침에서 명시하고 있는 정의에 부합 - 상위계획에서 국제교류복합지구의 실현을 위하여 요구한 핵심 용도 - 전시시설은 지구단위계획 결정 시 도시·건축공동위원회 심의를 통하여 지구단위계획상 지정용도로 반영 예정	- 공공성용도 시설은 도시계획시설로 지정 가능한 정도의 공공성 확보가 가능하여야 함 - 운영주체, 수혜대상, 설치위치 등의 운영방안을 통하여 공공성 확보 가능 여부를 판단 할 수 있으므로 시설 설치만으로는 인정 어려움
	협상결과	전시·컨벤션 시설 등은 일부 공공성용도로 인정되나, 인정범위는 구체적 운영계획 등을 통해 검토가 필요함	
		► 전략용도(공여시설)	
	쟁점	전략용도 5% 인정 요구 (업무, 숙박시설 도입)	전략용도 5% 인정 어려움
	논거	- 서울시 상위계획 및 관련계획 실현을 위해 국제업무 및 MICE 인프라 등 핵심 컨텐츠를 중심으로 핵심기능인 업무시설, 지원기능인 숙박시설을 도입 - 당해 사업이 지역활성화 및 도시특화기능 정책실현에 기여하는 점 등을 고려	- 계획적 인센티브에 반영되는 지구단위계획상 지정 용도로서 전략적인 용도로 인정하기 어려움 - 상위계획의 실현과 지역의 균형발전을 위하여 공공에서 전략적으로 도입이 필요하다고 인정한 용도로서 지역에 따라 인정될 수 있는 용도를 달리 적용함이 타당
	협상결과	국제교류복합지구 등 상위계획 실현을 위한 프로그램 등 특색있는 기능을 인정하여, 지침에서 제시하고 있는 정책실현의 기여도 측면의 부합성을 고려하여 4.33% 인정	
		► 교통개선분담금의 공공기여 인정 여부	
	쟁점	교통개선분담금과 공공기여 별개 부담은 이중 부과임	교통개선분담금은 공공기여량과 별개임.
	논거	- 교통개선대책을 포함한 공공기여를 이행하므로, 공공기여와 중복되는 범위에서 교통개선대책수립 의무는 공공기여에 포함되어야 함	- 교통개선분담금은 교통개선대책 수립의무를 부담하는 사업자가 사업시행으로 인한 교통문제 유발 시 부담하는 것임(도시교통정비촉진법) - 교통개선대책의 교통시설 설치 제공을 공공기여로 인정하는 것은 공공기여의 제도적 취지에 반함
	협상결과	교통개선대책은 원칙적으로 공공기여와 구분되는 것으로 교통개선분담금을 공공기여로 인정 불가	

〈표 7〉 현대차부지 사전협상 시 공공기여 제공방법 관련 쟁점

공공기여 제공방법	논란 사항	- 구역 기준에 따른 모순점 : 사업시기가 상이하거나 구역 외 기반시설 부지확보가 곤란한 상황 등 불가피한 요인 발생 - 기반시설 적기 확보 곤란 : 개발부지의 사업시기 및 기반시설 설치 시기 상이한 경우 시설 제공 어려움 발생
	쟁점	- 구역기준 일괄적용의 비합리성 : 다양한 형태의 기반시설 설치사업 적용에 한계가 있음 - 제공방법 획일화에 따른 비효율성 : 구역 내 기반시설로만 제공해야하므로, 공공기여시설과 비공공기여시설의 분리시공 어려움

Ⅳ. 개선 방안 연구

1. 공여시설 일원화 및 세부 인정기준 개선

1) 공여시설 사전협상 결과

민간이 제안한 공공성용도는 협상 단계에서의 공공기여량 산정 시점에서 구체적인 계획 확인이 어렵고, 민간사업자가 제안한 주요 시설인 전시 · 컨벤션, 공연장 등은 MICE 시설로서 상위계획에서 전략적으로 도입하여 국제교류의 중심으로 조성코자 하였으므로 공공성용도보다는 전략용도로의 전환이 필요하다고 판단하였다.

종합발전계획의 당해 부지 관련 가이드라인 등을 고려하여 전시 · 컨벤션 등 MICE 관련 인프라 및 국제기구 입주 지원, 친환경 건축계획 등을 반영하여 전략용도는 4.33% 인정하였다. 민간사업자가 제안한 개발계획 중 업무시설 및 숙박시설은 해당지역에 일반적으로 반영하는 용도로서 전략용도로 인정이 어려움에 따라 반영되지 않았다.

2) 개선방향 도출

(1) 공여시설 개념 재정립 필요

공공성용도는 현재의 지침상으로는 공공기여시설의 건축연면적 비율만을 고려하는 사항으로, 협상조정협의회나 전문가 자문 과정에서 공공기여로 제공되는 시설의 위치, 주 이용자를 고려한 접근 동선, 개방성, 운영방안 등 공공성 확보 계획도 함께 고려되어야 한다는 것이 공통된 의견이었다.

전략용도는 '정책실현의 기여정도 산정예시'에 따라 우수 · 보통 · 미흡으로 평가하여 산정한다. 산정 기준상 3가지 기여정도 모두를 미흡으로 평가받아도 최소 1.5% 즉 토지가치의 1.5%를 인정해주어야 하는 상황으로 합리적이라고 보기 어렵다.

공여시설 양의 산출에 있어서도 공공성용도와 전략용도는 각 기준 간 서로 산출하는 방식이 다르다. 공공성용도는 건축 연면적 비율만큼 공공기여 기준대지면적으로 제외하고, 전략용도는 공공기여율에서 토지가치의 최대 5% 범위 내에서 공공기여 금액을 차감해주는 방식으로 이원화되어 있어 혼돈이 발생하기 쉽다.

(2) 합리적인 세부 산정 기준 필요

공여시설의 인정시기 역시 상이하다. 공공기여 산정 절차는 '공공기여 비율 산정 → 기준대지면적 산정 → 공공기여 토지면적 산정 → 토지 단가 산정 → 공공기여 금액 확정 → 공공기여 제공' 의 순으로 진행되는데, 공공성용도는 기준대지 면적 결정 시에 고려하고, 전략용도는 공공기여 제공 시에 고려하는 등 두 용도의 인정시기 기준에 통일성이 결여돼 있어 역시 혼란이 우려된다.

공공성용도와 전략용도에 해당하는 시설은 모두 민간이 소유한다는 점에서 당 시설을 지속적으로 공공성있게 운영을 강제하는 수단은 한정적이다. 실제로 공공성용도는 도시계획시설 결정 및 지구단위계획 용도 지정이 가능하나 전략용도는 실제 강제할 수 있는 방식이 없다. 그렇기 때문에 공여시설은 도입용도 및 규모 뿐 아니라 제공되는 시설의 설치 위치, 개방성 여부, 주 이용대상을 고려한 공공성 확보 등의 요소 등이 타 공공기여 시설보다 종합적으로 고려되어야 한다.

이처럼 공공성용도와 전략용도에 대한 개념상 이견이 공공과 민간 사이에서 지속적으로 발생할 소지가 크므로, 불필요한 논쟁을 해소하기 위해 공여시설의 도입취지 및 공공기여 속에서의 역할 등을 고려하여 쟁점 사항을 최소화 시킬 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

3) 개선방안(안)

(1) 공여시설의 통합 · 조정

공여시설은 '공공의 이익과 목표달성을 위해 물건이나 이익을 배분하는 시설' 로서, 공공성과 정책을 실현하는 것이 주 목적이다. 공공성용도와 전략용도는 산정방식 및 적용 시기가 상이하나 공공성을 확보하고 정책을 실현한다는 점에서는 맥락을 같이 하므로, 두 용도를 구분하지 않고 통합해 운영하는 것이 민간과의 협상에서 혼란을 줄이는 방법이 될 수 있다.

(2) 공여시설 제안 · 검토 · 결정의 주체 변경 및 세부 기준 마련

공공이 주도적으로 공공성을 확보하고 공공의 정책실현을 할 수 있도록 공여시설의 도입취지 등을 고려해 제안 · 검토 · 결정할 수 있는 과정이 필요하다. 민간에서 공여시설을 제안하는 현행과는 달리, 공공에서 먼저 공여시설을 제안하고, 민간이 수용(도입) 방안을 마련한 뒤, 공공에서 타당성을 검토하고 인정하는 정책 결정 과정을 거쳐 공여시설의 실현을 담보할 수 있도록 제도적인 기준을 마련해야 할 것이다. 또한 공여시설의 용도에 해당하는 시설만을 설치 시 공공성용도로서 제할 수 있는 면적이 100%에 달하는 상황에 대비해 실제 공공기여 제공량에 비례하도록 공여시설의 최대 · 최소 인정 비율 조정 역시 필요하다.

2. 공공기여 제공방법 기준 개선

1) 유사 제도 동향 및 사례

(1) 유사 제도 및 법령개정 동향

국토계획법 내 유사제도 및 타 법률에서는 비용제공을 허용하는 추세이다. 국토계획법 제40

조의2에 의거 입지규제최소구역 내 기반시설 설치비용의 제공을 허용하고 있으며[21], 도시 및 주거환경정비법에서는 정비구역 내 기부채납 현금납부를 허용[22]하고, 기부채납 대신 현금납부 가능[23] 및 사용범위에 제한이 없도록 하였다.[24]

(2) 기반시설 설치비용 예치 사례

정비사업 및 일반 지구단위계획의 경우에는 해당 구역 안의 기반시설 확보가 우선 필요하나, 사업시행시기와 기반시설 설치시기 상이 등 기반시설을 적기에 확보하기 어려운 현실여건을 고려하여 기반시설 설치비용을 지방자치단체에 예치하고 적정시기에 지방자치단체가 직접 설치하는 사례가 있다.

2) 개선방향 도출

(1) 법적 취지 검토

공공기여는 지구단위계획구역 내 기반시설 설치가 원칙이고 당해 구역 내 기반시설이 충분한 경우 등의 경우에 한하여 국토계획법 제42조의2 제2항 제12호 및 제13호의 규정에 의거 예외적인 형태로서 지구단위계획구역 밖 관할 자치구에 기반시설 설치 또는 설치비용을 납부하는 방식이 허용되어 있으므로 해당 지구단위계획구역 내에서도 설치비용 납부가 필요한 경우에는 이를 허용할 필요가 있다.

만일 구역 내 기반시설을 설치할 필요성은 매우 크나 사업시행 시기 등이 일치하지 않아 불가피한 경우에는 설치비용을 예치토록 하여 구역 내 기반시설을 확보토록 하는 것이 법 취지에 맞다 할 것이다.

또한, 실제 기반시설 설치를 목적으로 하여 그 설치비용의 전부 또는 일부를 예치금 또는 예치방식으로 제공하는 사례가 있고, 설치비용의 징수가 용적률 또는 건축제한을 완화 등으로 얻는 개발이익을 환수하는 측면도 가지고 있는

〈표 8〉 기반시설 설치비용 예치 사례

다동 제7지구 도시환경정비사업	• 사유 : 기존 시설물 점유, 기존 건축물 붕괴위험 등으로 도로개설 불가 • 설치 정비기반시설 면적 : 32.5m^2 • 예치금액 : 1.32억 원
용인시 풍덕천 2지구 지구단위계획	• 근거 : 관련 부서의 요청에 의하여 협약서 작성 • 설치 정비기반시설 면적 : 25,000,000m^2 • 예치금액 : 50억 원 (토지보상비 45억 + 조성비 5억)
하천길 도로확장사업	• 근거 : 관련 부서와의 약정서 체결 • 설치 정비기반시설 면적 : B=15m, L=350m(1,273m^2) • 예치금액 : 90억 (전체 사업비 195억)

21) 2015.1 법 개정.

22) 2016.7.28 법 · 시행령 개정.

23) 도시 및 주거환경정비법 제4조.

24) 도시 및 주거환경정비법 시행령 제13조의2.

〈표 9〉 기반시설 설치비용 예치 관련 참고 규정

※ 국토계획법 제60조(이행보증금 예치)
국토계획법 제60조 및 동법 시행령 제59조에서는 개발행위허가에 따른 기반시설 설치 등을 위한 이행담보를 위해, 총 공사비의 20% 범위 내에서 기반시설 설치비용을 예치 가능토록 규정
※ 도시 및 주거환경정비법 제29조(지정개발자의 정비사업비의 예치 등)
시장·군수는 지정개발자에게 정비사업비의 100분의 20 범위 내에서 예치토록 규정하고 있음

점 등에 비추어 볼 때, 이는 상대방에게 실질적인 관련이 없는 의무를 부과한다고 볼 여지도 적으므로 부당결부금지 원칙에 위배된다고 보기도 어려우며, 설치비용의 예치방식의 납부 또한 충분히 고려할 수 있는 조치일 것이다.

(2) 질의회신 - 위탁 시행 방식에 대해 긍정적 방향 제시

이에 서울시에서는 2015년부터 국토교통부에 시행령 개정을 요구[25]하고 있으나 아직까지 개정의 움직임은 보이지 않는다. 그러나 국토교통부의 '민간에서 공공으로의 위탁 시행'에 대한 긍정적 의사[26]나 최근 시행된 도시 및 주거환경정비법에 재개발·재건축 등 도시정비사업의 현금 기부채납이 가능하도록 개정[27]된 것으로 보아 국토계획법도 개정의 가능성이 없다고 할 수는 없을 것이다.

3) 개선방안(안)

(1) 지구단위계획구역 내 기반시설 설치비용 납부 가능 근거 마련

지구단위계획구역 경계를 기준으로 기반시설의 설치비용 부담여부를 구분하는 것보다는, 개발부지가 기반시설에 미치는 실제적인 영향권 등을 고려하는 것이 합리적이므로 구역 안에서도 설치비용 납부를 허용하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 기반시설의 적기 확보가 곤란하거나 시민불편을 초래하는 경우 및 기반시설 설치 제공에 따른 부담감 해소로 사업자의 투자환경 개선, 행정의 효율성 제고 측면에서도 기반시설 설치비용 납부 허용이 필요하다.

25) 국토계획법 시행령 개정 건의 요지('15.6)
- 지구단위계획구역 안에서도 '기반시설 설치비용' 납부 허용
- 기반시설 제공범위를 동일 생활권 범위(특별시·광역시)로 확대
- 기반시설 이외 '임대주택, 기숙사 등' 공공성 있는 시설 제공 허용

26) 국토교통부 회신 내용('16.6.11 공문)
- 사업자가 기반시설을 직접 설치할 수 없는 경우 공공기관 등에 위탁 가능
- 사업자와 수탁자 간 체결한 위탁계약서에 설치·제공할 기반시설의 종류·규모·위치·설치기간 및 설치비용 등을 명시할 것

27) 2016.7.28 공포 시행.

(2) 기반시설 설치 · 제공 시 공공에 업무 위탁 근거 마련

공공에서 공공 · 기반시설 설치 시, 사업주체 · 사업시기 불일치 등의 문제점을 해소하기 위한 위탁 근거를 마련해 기반시설의 효율적인 확보를 도모해야 한다.

만약 국토계획법 시행령 개정에 상당한 시간이 소요된다면 단계를 구분해 현안을 해결할 필요가 있다. 우선 현재의 시행령 규정 안에서 민간의 위탁을 받아 기반시설을 공공에서 설치토록 하고, 이와 병행해 시행령 개정을 추진하는 대안이 있을 수 있다.

(3) 기반시설의 산출내역 등에 대한 공공의 검증절차 이행근거 마련

현재 공공기여 대상사업을 비용으로 받을 경우와 시설로 받을 경우 적용되는 비용 기준의 근거가 없어 비용 납부 방식과 시설 납부 방식에 있어 상이한 금액 기준이 적용될 가능성이 있다. 따라서 객관적이고 합리적인 기반시설의 설치비용 산정을 위해 공공에서 검증 절차를 이행할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

3. 교통개선분담금의 법률적 검토

1) 법적 취지 및 법리 검토

입법취지를 감안할 때, 용도지역 변경에 따른 공공기여와 달리 교통개선대책은 사업시행에 따른 교통영향에 대한 문제점을 최소화하기 위해 수립하는 것으로 도시교통정비촉진법 등 개별 법률에서 수립토록 함에 따라 원칙적으로 공공기여와 구분된 원인자 부담으로서 공공기여 인정은 어렵다는 것이 법률적 해석이다.

2) 법적검토 결과

'지구단위계획 수립시 도시교통정비촉진법에 따라 수립한 교통개선대책에 의해 도로, 주차장 등을 설치하여 제공하는 경우 국토계획법 시행

〈표 10〉 부담금관리기본법 및 행정법의 일반 원칙에 대한 법리 검토

구분		민간측 주장	법률검토 내용
부담금 관리 기본법		부담금 부과의 원칙에 있어 하나의 부과대상에 이중으로 부과되어서는 안 됨	공공기여 및 교통개선분담금의 입법목적 및 법적 근거, 공공기여 및 교통개선대책의 종류, 제출 또는 확정시점 등을 고려해 볼 때, 동시 부과가 부담금관리기본법 위반은 아닌 것으로 판단
행정법	자기 구속의 원칙	사전협상지침에 정한 공공기여 총량을 초과하는 공공기여를 요구하는 경우, 이는 법령 보충적 행정규칙에 위반한 것임	종합발전계획, 법령, 지침에 따르면 교통개선대책에 포함된 교통시설의 설치 및 제공을 공공기여로 인정하여야 한다는 취지의 규정 부존재
	비례의 원칙	교통개선 시설사업이라는 별도의 공공기여를 요구할 경우, 이는 사업시행자에게 이중의 부담을 부과하는 것임	입법 목적을 고려, 교통개선분담금 부과가 사업자에게 공공기여 총량을 초과하여 현대차에게 공공기여 의무를 부과하는 것으로 보기는 어려움
	신뢰 보호의 원칙	공공은 종합발전계획을 통해 가이드라인을 제시하였는 바, 용도지역 상향의 공공기여 이외에 교통개선대책 수립 명목으로 추가적인 공공기여 요구는 안됨	종합발전계획에는 용도지역 상향에 따른 공공기여 비율 기준 및 협상추진에 대한 사항만 명시. 교통시설의 설치 및 제공을 공공기여로 인정하겠다는 내용 미기재

령 제42조의2제2항제12호에 따른 기반시설을 설치하여 제공하는 것에 해당하는지' 에 대해 검토하였다. 법률자문 결과, 도시교통정비촉진법에 따른 교통개선분담금과 국토계획법에 따른 공공기여는 각각 법령의 입법 목적 및 법적 근거를 고려하여 볼 때, 교통개선분담금을 공공기여로 인정할 수 없다는 것이 공공의 의견이다.

그러나 일부에서는 '도시교통정비촉진법 등 개별 법령에 따라 지구단위계획구역내 기반시설을 설치하고, 이를 제공하는 경우에는 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제12호의 기반시설을 설치하여 제공하는 내용에 해당될 것으로 판단된다' 라며 서울시와 상이한 의견을 제시하여, 이에 대해 입법 취지 및 타 사업과의 형평성 등을 고려한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 현대차 그룹과 서울시의 사전협상 과정에서 논의된 사항 중 공공기여량의 결정과 제공방법을 결정하는 과정에 있어 발생한 논란 중 1) 공여시설(공공성용도, 전략용도) 인정 기준 개선, 2) 공공기여 제공방법 개선, 3) 교통개선분담금의 개념 정립에 대해 실무적인 대안을 바탕으로 향후 개선방안을 제시하고자 하였다.

1. 공여시설 인정 기준 개선

공여시설의 모호한 개념으로 인해 용어해석에 따른 민간과의 이견 발생으로 협상에 어려움이 있었으므로, 사전협상 취지에 부합하도록 공여시설을 일원화할 필요가 있다. 그리고 공여시설의 기능 및 지역사회에 미치는 영향력을 고려하여 공공성을 다각적으로 확보하고, 다양한 방법 등을 포괄하는 개념으로 확대해야 한다. 또한 공공이 주도적으로 공공성을 확보하고 공공의 정책실현을 할 수 있도록 공여시설의 도입 취지 등을 고려해 제안 · 검토 · 결정할 수 있는 과정을 통해 공여시설의 실현을 담보할 수 있어야 한다. 그리고 공여시설의 용도에 해당하는 시설만을 설치 시 공공성용도로서 제할 수 있는 면적이 100%에 달하는 상황에 대비해 실제 공공기여 제공량에 비례하도록 공여시설의 최대 · 최소 인정 비율의 기준을 마련해야 할 것이다.

2. 공공기여 제공방법 개선

지구단위계획구역 경계를 기준으로 기반시설의 설치비용 부담여부를 구분하는 것보다는, 개발부지가 기반시설에 미치는 실제적인 영향권 등을 고려하는 것이 합리적이므로 구역 안에서도 설치비용 납부를 허용하는 것이 바람직할 것이다. 만약 국토계획법 시행령 개정에 상당한 시간이 소요된다면 단계를 구분해, 우선 현재의 시행령 규정 안에서 민간의 위탁을 받아 기반시설을 공공에서 설치토록 하고, 이와 병행해 시행령 개정을 추진하는 대안이 있을 수 있다. 또한 객관적이고 합리적인 기반시설의 설치비용 산정을 위해 공공에서 검증 절차를 이행할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

3. 교통개선분담금의 개념 정립

대규모 부지 개발의 교통영향에 대한 문제점을 최소화하기 위해 수립하는 교통개선대책에 따른 교통개선분담금은 입법 취지가 공공기여와는 상이하다. 교통개선분담금은 원칙적으로 원인자 부담으로서 공공기여 인정은 어렵다. 다만 일부의 상이한 의견이 있어 입법취지 및 타 사업과의 형평성 등을 고려한 개념 재정립이 필요할 것으로 보인다.

좋은 개발 실현을 위한 사전협상에 있어 원칙과 근거를 바탕으로 협의하는 것은 민간의 사업목적 달성의 성공 여부를 예측하게 하고 공공의 특혜시비 우려를 불식시켜, 민간투자 활성화와 일자리 창출, 나아가 도시경쟁력 강화로 이어진다. 사전협상제도는 운영 선례가 많지 않아 이상적인 규정에 머물러있어 현대차 부지 사례에서 소모적인 논쟁도 많이 있었던 바, 본 연구를 바탕으로 향후 타 사전협상 사례에서는 더 좋은 개발이 실현되기를 기대해 본다.

참고문헌

1. 권오령, 2017,「서울시 도시계획변경 사전협상제도 협상과정 영향요인에 관한 연구」, 서울시립대학교.
2. 김상일, 2009,「新도시계획 운영체계 시행에 따른 도시계획변경 협상제도 시행 연구」.
3. _____, 2011,「사전협상제도를 통한 도시개발의 공공성 증진방안 연구 용역」.
4. 김지엽 · 남진 · 홍미영, 2016,「서울시 사전협상제를 중심으로 한 공공기여의 의미와 법적 한계」,『도시설계』, 17(2): 119-131.
5. 서울시, 2009,「대규모 개발가용지를 활용한 영동부도심 전략적 공간정비 구상」.
6. _____, 2014a,「2030서울도시기본계획」.
7. _____, 2014b,「코엑스~잠실운동자아 일대 종합발전계획」.
8. _____, 2015,「도시계획변경 사전협상제도 업무편람」.
9. 안태훈, 2015,「사전협상제도의 공공기여 적정성과 제공형태에 따른 사업성 변화에 대한 연구-한전부지를 대상으로」, 홍익대학교.
10. 유기현 · 변창흠, 2011,「개발이익환수 수단으로서 공공기여의 효과에 관한 연구」,『대한건축학회논문집 계획계』, 27(2): 91-99.

논문접수일 : 2017년 10월 16일
심사(수정)일 : 1차 2017년 11월 15일
2차 2017년 11월 27일
게재확정일 : 2017년 11월 30일

국문초록

본 연구는 현대차그룹(이하 "민간")과 서울시(이하 "공공")의 사전협상 과정 중 발생한 쟁점에 대하여 실무협의 및 협상조정협의회의 중재과정 등에서 제시된 의견과 법리검토, 법률자문의견을 바탕으로 실무적인 대안의 제도 개선방안을 도출하였다. 주요 개선방안은 첫째, 공여시설 인정기준의 개선이다. 사전협상 취지에 부합하도록 공여시설을 일원화할 필요가 있다. 그리고 공여시설의 기능 및 지역사회에 미치는 영향력을 고려하여 공공성을 다각적으로 확보하고, 다양한 방법 등을 포괄하는 개념으로 확대해야 한다. 또한 공공이 주도적으로 공공성을 확보하고 공공의 정책실현을 할 수 있도록 공여시설을 제안·검토·결정할 수 있는 과정을 통해 공여시설의 실현을 담보할 수 있어야 한다. 둘째, 공공기여 제공방법의 개선이다. 지구단위계획구역 경계를 기준으로 기반시설의 설치비용 부담여부를 구분하는 것 보다는, 개발부지가 기반시설에 미치는 실제적인 영향권 등을 고려하는 것이 합리적이므로 구역 안에서도 설치비용 납부를 허용하는 것이 바람직하다. 또한 객관적이고 합리적인 기반시설의 설치비용 산정을 위해 공공에서 검증절차를 이행할 수 있는 근거 마련이 필요하다. 셋째, 교통개선분담금의 개념 정립이다. 교통개선대책에 따른 교통개선분담금은 원칙적으로 원인자부담으로서 공공기여 인정은 어렵다. 다만 입법취지 및 타 사업과의 형평성 등을 고려한 개념 재정립이 필요하다.

주제어 : 도시계획변경 사전협상제도, 현대자동차부지 특별계획구역, 공공기여