

논 문

경미한 변경제도 개선을 위한 시론적 연구*

:서울시 도시관리계획을 중심으로

A Study on the Policy Implications with Subtle Change Procedures in Seoul Metropolitan City

장재영^{a)} · 강우원^{b)}

Abstract

The purpose of this research is to analyze the role and function of the subtle change procedures in the field of urban planning, pre-evaluate the limitations of this system, and to refine the system. The subtle change procedures is an administrative act in urban planning which allows a fast track process of omitting general statutory steps for city management plan.

In spite of the fact that the subtle change procedures applies to a variety of urban planning processes, such as urban planning facility projects, zoning, rehabilitation planning, urban design plan, there has been little in-depth research that explored such institution. Considering the significance of such institution that has the potential to affect urban management at a wide scale, the subject of subtle change procedures deserves close scrutiny for possible improvements.

This paper provides representative urban planning cases processed through subtle change procedures categorized by different urban planning

* 한국지역개발학회 추계종합학술대회 강우원(2013) 발표논문, “경미한 사항 변경제도의 개선을 위한 시론적 연구”을 수정·보완한 논문임.

a) 도시디자인기획단 단장(주저자: yes123@seocho.go.kr).

b) 세종사이버대학교 부동산경영학과 교수(교신저자: kangww@sjcu.ac.kr).

processes to pinpoint the potential problems caused by such system, and suggests improvements to overcome such limitations.

The subtle change procedures further requires a detailed and elaborate study to settle as a considerably convenient institution for urban planning and management.

주제어: 경미한 변경, 도시관리계획

Keywords: Subtle Change Procedures, City Management Plan

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

도시라는 커다란 공간적 유기체에 시민과 공공 간 합의를 바탕으로 공공질서를 부여하는 최상의의 작업이 도시계획이다. 이러한 도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분되며, 도시관리계획은 개인보다는 공공의 영리를 증진시키기 위한 계획이므로 법적 구속력을 지니는 강제성을 띄고 있다. 법적 구속력을 지니기 위해서는 입안, 의견청취, 열람공고, 심의, 공고 등 해당 법제에서 정해진 법적절차에 따라 단계별로 진행된다.

도시관리계획의 결정고시 이후 시간흐름에 의해 제반 환경여건이 부분적으로 바뀌게 되거나, 결정과정 당시에 나타나지 않았던 문제점들이 대두되면서 변경이 필요할 때에 최초의 결정과정과 같은 과정을 또 다시 거쳐야만 한다. 하지만, 경미한 변경의 경우 정상적인 심의절차를 생략하여 비교적 간단하게 변경을 확정시켜 주는 행정행위로서 담당 공무원이나 해당 부서의 재량권¹⁾이 크게 작용된다.

1) 최근 서울시 양재동 유통업무설비내 업무시설을 건립하기 위한 세부시설조성계획 변경이 추진되었다. 이는 현행 규정상 경미한 변경에 해당되어 비교적 신속하게 처리되었으나, 상기의 도시관리계획 변경결정은 특혜논란 등의 부당결정 사항으로 간주되어 사회적으로 큰 파장을 불러일으킨 바 있음.

경미한 변경은 권한의 위임사항에 따라 자치단체장의 권한으로 추진되는 사항과 시장의 권한으로 추진되는 사항으로 크게 구분될 수 있다. 공공기관별 및 부서별로 차이는 있겠으나 서울시장의 권한으로 추진되는 경우를 볼 때 도시관리계획 분야²⁾에서 경미한 변경이 월 평균 약 20여건에 이를 정도로 꾸준히 추진되고 있는 실정이다. 자칫 중대한 영향을 끼칠 수 있는 사항들이 경미한 변경으로 처리될 개연성도 높다.

이에 따라 경미한 변경사항에 해당되더라도 파급효과가 클 경우 해당 위원회의 자문을 거치도록 하는 서울시 내부지침이 일부 마련되어 있으나, 근본적 처방을 마련하기 위한 관련제도의 정교한 정비와 우선되어야 할 것이다. 따라서 본 연구는 도시관리계획 부문에 있어서 경미한 변경 제도가 지니는 역할과 기능을 살펴보고, 이 제도의 문제점들을 법률 평가지표로 검토하여 경미한 변경 제도에 대한 올바른 인식 제고 및 자리매김을 위한 시금석 역할이 될 수 있도록 쟁점화함에 목적을 둔다.

2. 연구의 방법 및 범위

1) 연구방법

본 연구는 다음과 같이 크게 4단계로 구성된다. 첫째, 전체 연구 진행과정을 제시한 후 문헌고찰을 통해 경미한 변경과 관련된 선행 연구들을 살펴보고 부족한 연구부분을 본 연구에서 충족시키고자 하였다. 둘째, 경미한 변경제도의 기본적 개념을 정리하고 법적절차를 확인하였으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시 및 주거환경정비법」상에서의 간략한 연혁과정을 조사·정리하였다. 이와 아울러 뉴욕과 베를린시를 중심으로 외국에서의 유사 제도의 운영내용을 검토하여 제도운영상의 시사점을 확인하고자 하였다. 셋째, 이미 추진된 경미한 변경사례들의 주요 문제점들을 입법평가 결과에 의한 기준에 의거하여 진단토록 한다. 진단과정에서 도출된 문제점들은 향후 제도적으로 개선이 필요함을 피력한다. 넷째, 연구결과의 요약과 동시에 향후 연구과제와 방향을 제안하고자 한다.

2) 2013.1~2013.9 현재까지 서울시청에서 지구단위계획·도시계획시설사업·재정비촉진사업·정비사업분야에서만 총 147건(주택정책실 소관업무 총 84건, 도시계획국 소관업무 총 63건)을 경미한 변경사항으로 고시처리.

2) 연구범위

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제139조 제2항에 따라 시장의 권한에 속하는 사무 중 「서울특별시 도시계획조례」 제68조 별표4의 조항은 구청장에게 권한을 위임하는 사항들을 규정하고 있다. 이에 따라 자치구청장에게 위임된 경미한 사항과 시장권한의 경미한 변경사항으로 구분된다. 그러나 본 연구에서는 경미한 변경이라는 제도가 지니는 근본적인 내용들을 파악하기 위한 것임을 고려하여 위임의 결정권자 경계범위에 관계없이 현재 시점에서 서울특별시 도시관리계획에 영향을 끼친 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「서울특별시 도시계획조례」, 「서울특별시 주거환경정비조례」에 규정된 내용을 중심으로 파악토록 한다.

한편 내용적 범위에 대해 살펴보면, 우리나라에서는 한국법제연구원을 중심으로 입법평가를 위한 연구를 오랫동안 진행하여 왔으며 그 기준과 세부지침을 마련되어 있다. 본 연구에서 도시관리계획에서 가장 빈도가 높은 도시계획시설, 지구단위계획, 정비사업 추진사례를 견주어 인허가와 관련된 입법평가에 대한 연구성과를 반영하여 필요성, 정당성, 이해가능성, 실행가능성의 4가지 기준에 근거하여 현행 경미한 변경 제도에 대한 문제점을 진단해 보고자 한다.

3. 선행연구

기존의 법제관련 연구들과는 달리 경미한 변경이라는 주제를 직접적으로 지닌 선행연구를 찾아 보기가 매우 어려웠다. 경미한 변경이라는 주제와 직접적인 관계를 지닌 연구결과는 지금까지 단 두 편만이 수행되었고, 간접적인 관계를 지닌 연구결과는 3편이 수행된 것으로 확인되었다.

최초로 수행된 직접적 관계의 연구물로서 장재영(1998)은 구 도시계획법상에서 경미한 변경의 기본개념과 변천연혁, 도시계획시설과 도시계획사업상 실증적 문제점들을 분석하여 앞으로의 발전방향을 짚어 보았다. 이광구(2013)는 최근 1년 동안 서울시의 주택부문 정비사업 추진과정에서 제기된 사례들을 중심으로 변경원인과 변경 유형들을 재정리하여 「도시 및 주거환경정비법」상에서의 제도개선 사항들을 요약하였다.

간접적 관계의 연구물로서 권기범·백준홍(2007)은 서울시 주택재개발사업 구역 지정과 관련하여 구역계 정형화를 위한 개선방안으로서 경미한 변경 조항의 활용 방안을 제시하고 있다. 즉, 구역계의 정형화를 위해서는 법적 기준완화보다는 이미 지정된 구역을 조정하는 것이 효과적이라고 주장하고 있다. 다만 구역계 변경 이후에도 법 규정을 만족해야 하기 때문에 심의나 자문시 주변 제척된 부지를 포함도록 권유하고 이를 수용할 경우 공공기여로 인정하여 법적 기준에서 제외하여 적용하는 방안이 필요하다고 강조하고 있다.

노정대·남진(2008) 역시 서울시 정비구역을 사례로 변경현황을 분석하면서, 2004년 6월부터 2008년 7월까지 정비구역 변경 유형으로서 가장 높은 비율을 차지하는 것이 경미한 변경으로 전체의 36.3%를 차지하는 것으로 파악하고 있다. 특히 뉴타운이 아닌 개별 주택재개발구역의 경미한 변경은 53.5%로서 정비구역 변경에 있어 가장 큰 요인으로 확인하고 있다.

류삼술(2008)은 「도시 및 주거환경정비법」 개정방향을 소개하면서 기본계획, 정비계획, 사업시행계획에서 경미한 변경 범위를 확대함으로써 도시계획의 구속력을 적절히 제한하고 탄력적으로 운영할 필요가 있다고 역설하였다. 즉, 불필요한 절차 반복을 막기 위해서는 경미한 변경의 범위를 확대할 필요가 있다는 주장이다.

기존 선행연구를 통해서 확인한 바에 의하면 경미한 변경에 대한 본격적 연구는 일천하였으며, 기존 선행연구도 주로 경미한 변경으로 진행되는 정비사업, 도시계획시설 변경에 대한 현황들을 살펴보고 활용방안을 소개하는 정도에 머무르고 있었다. 이렇게 경미한 사항 변경에 대한 연구가 심도 깊게 진척되지 못한 것은 경미한 사항 변경이 핵심사항을 건드리지 않는 추가적, 또는 부가적인 과정으로 가볍게 여겨 왔던 이유도 있겠지만, 경미한 변경이라는 행정실무를 경험하지 않으면 쉽게 접근하기 힘들었다는 것에도 근본적 원인이 있었던 것으로 추론된다.

본 연구는 앞서 수행되었던 연구와는 달리 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시 및 주거환경정비법」에서 규정된 조항에 따라 추진된 도시관리계획의 결정사례를 중심으로 경미한 변경이 지니는 정책적 의미를 세밀하게 진단한다는 점에서 보다 큰 차별성을 지닌다.

II. 이론적 고찰

1. 개념에 대한 이해

표준국어 대사전에서는 ‘경미(輕微)란 가볍고 아주 적어서 대수롭지 아니하다.’라고 정의하고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서의 경미(輕微)한 사항은 별도로 개념 정의는 하지 않고 있다. 다만 주민과 지방의회 의견청취와 도시계획위원회 의견의 의결을 거치지 아니할 수 있는 사항으로, 구체적인 예시·나열을 통해 그 범위 규정을 하고 있다. 즉, 도시계획 행정에서의 경미한 변경이란 법률상의 효과에 영향을 주지 않을 정도의 미세한 변경을 의미한다고 볼 수 있다.

도시관리계획분야로 축약해서 볼 경우, 변경결정을 위한 과정상 전체적인 형태와 내용에 영향을 극히 적게 미치는 것이기 때문에 도시계획의 법적절차를 재차 거치지 않고 담당 행정부서의 직권으로 조치되는 것이라 말할 수 있다. 다시 말해 주민의견과 지방의회의 의견청취, 관계행정기관장과의 협의과정, 지방도시계획위원회의 심의과정 절차를 모두 생략할 수 있다는 것이다.

이에 따라, 당초 결정된 사항에 끼치는 영향이 미비한 사항에 대해서는 해당 행정 절차를 생략시킴으로서 대개 약 5개월 이상의 단축효과를 거두게 되어 불필요한 시간과 행정력의 낭비를 방지하고자 하는 취지가 내포되어 있다.

한편, 경미한 변경을 요청하는 주체가 공공기관이 아니라 민간일 경우 지구단위계획 등 도시관리계획상의 경미한 변경 신청서를 작성함에 있어 기재사항이 까다롭고 과도한 첨부서류³⁾가 수반됨에 따라 신청인이 직접 작성할 수 없는 여건이다. 결국 관련 전문업체에게 위탁할 수밖에 없는 형편이며, 과도한 비용까지 부담하고 있는 것이 현실⁴⁾이다.

3) 소유권 관련서류, 계획설명서, 도시관리계획 결정(변경)도, 위치도, 주변현황도, 주변현황사진, 인접지 중·횡 단면도, 배치도, 평면도, 단면도, 조경계획도, 교통계획도 등이며, 신청서는 구청에 따라 1~30부까지 요구함.

4) 자치구별 처리기준과 방법이 조금씩 다르고 통일된 신청서가 부재하여 행정혼란을 초래함에 따라 서울시는 2007년 4월 지구단위계획에서 만큼은 주민제안의 편의성을 증진시키기 위해 『경미한 변경(주민제안)시 제출서류 간소화 및 운영기준』을 마련하였으나, 아

결국 경미한 사항 변경을 위한 주민제안 제도는 주민이 제안할 수 있다는 근거에 불과하고 실제 주민이 제안하는 것을 담보하지는 않는 것이다.

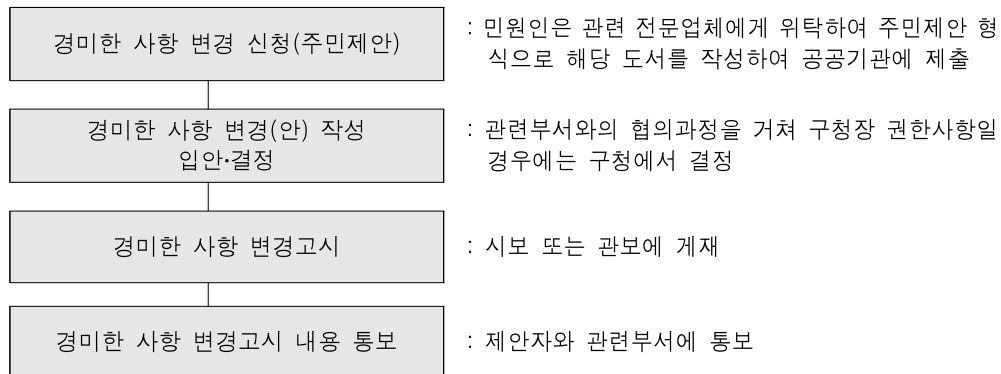


그림 1. 주민제안형의 경미한 사항 변경절차 흐름도

2. 법령상의 규정

1) 연혁

1962년 「도시계획법」 제정 당시에 경미한 사항변경이라는 용어가 최초로 법제화 되었는데, 당시 법 제4조에서 ‘국토건설청장은 도시계획구역 및 도시계획을 결정하고자 할 때에는 미리 관계지방의회의 의견을 들은 후 중앙도시계획위원회의 의결을 거쳐야 한다. 단, 천재지변 기타 긴급을 요하는 경우 또는 경미한 사항의 변경에 관하여는 예외로 한다.’라고 명시되어 있다. 즉, 경미한 변경은 천재지변 기타 긴급을 요하는 경우로 한정하였다. 이후 1962년 6월 경미한 사항변경을 시장에게 권한 위임⁵⁾하게 된다. 이때에는 천재지변 외 도로부문의 지형적 조건에 따라 부분적으로 변경하는 것으로까지 확장되었다.

1971년 「도시계획법」 전면개정시 단일 도시계획시설면적 20% 미만의 변경과 근소한 위치변경, 이미 결정된 사업에서의 부분적인 시설변경, 이미 결정된 유통업무시

직까지 실효성은 미흡.

5) 국토건설청 고시 제172호.

설과 유원지내에서의 시설변경까지 확대되었다.

1981년 「도시계획법」에서는 사업계획구역 면적의 25% 미만으로서 변경면적 33,000㎡ 미만의 변경사항까지 추가하였다. 1988년에는 모든 도시계획시설의 세부시설 및 변경결정 권한사항을 건설부장관에서 지방자치단체장에게 전부 위임시켰다.

1991년에 들어서는 토지구획정리사업에서 너비12m 미만 도로의 설치·정비·개량에 관한 계획의 변경과 도시계획사업구역의 일부경계 조정에 이르기까지 확대시켜 나갔다. 2002년 「도시계획법」이 폐지되고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되면서 현행체제로 확립되어 왔다.

「도시 및 주거환경정비법(2003년 7월 시행)」의 전신이라 할 수 있는 「도시재개발법」은 1976년에 제정되었다. 당시의 경미한 변경⁶⁾은 대통령령으로 정하였으며 단순히 중앙도시계획위원회의 의결을 거치지 않고 시장 또는 군수가 건설부장관에게 신고만으로 변경할 수 있는 절차 편의를 제공하는 수준이었다. 경미한 변경사항 3가지 항목은 공공시설의 근소한 위치변경, 건축시설규모의 변경없는 위치변경, 건축물정비계획의 1/20 미만의 변경에 한하였다.

이후 재개발사업의 신속한 시행을 위해 재개발사업 결정권한을 특별시장, 직할시장, 도지사에게 위임하는 규정이 반영된 1981년 시행령에서부터는 좀 더 구체적으로 경미한 변경내용을 정하였다. 즉, 재개발구역내 세부도로의 변경, 건축시설 규모의 변경을 가져오지 않는 위치뿐만 아니라 형태의 변경, 건폐율·용적률·높이의 1/20 미만 변경, 1/20 미만에서의 용도변경까지 확대되었다.

1992년 「도시재개발법」에서 도시재개발기본계획 수립과 공청회 개최를 의무화토록 한 규정에 따라 1993년 시행령에서는 경미한 변경의 관련내용과 체계가 기존에 비해 크게 변경되었다. 즉, 건설부장관 권한의 경미한 변경사항(5개 항목-면적, 위치, 시설, 개발밀도, 용도)과 시장·군수 권한의 경미한 변경사항(4개 항목-사업계획, 건축선, 높이, 용도)으로 이원화하여 구분하였다.

2002년 「도시재개발법」이 폐지되기 전까지 이때에 규정한 경미한 변경사항이 지속되었다. 「도시 및 주거환경정비법」으로 제정된 이후 경미한 변경과 관련된 사항은 지금까지 6차례에 걸쳐 부분적인 변경을 하여 아래의 표와 같이 현재의 내용체계를 갖추게 되었으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 경미한 변경사항과 큰 차이점없이 유사한 항목과 내용을 가지고 있다.

6) 구)도시재개발법 시행령 제5조.

2) 현행법상의 규정내용

경미한 변경의 도입취지는 절차간소화를 통한 도시행정서비스를 높이는 데 있다. 그러나 근거 규정이 모호하거나 명쾌하지 않을 경우 실무를 담당하는 공무원은 민원 발생 및 행정사무감사에 대한 우려로 인해 해당 업무를 적극적으로 임할 수 없게 된다. 특히, 유통업무시설 및 유원지 등 대규모 도시계획시설의 세부시설 변경을 추진하는 사례 또는 정비구역에서 건축물의 평균층수 변경을 추진하는 사례들 중에서 주관부서 단독으로 판단하기 힘들 때 도시계획위원회의 자문을 받아서 결정하는 경우도 종종 발생된다. 이는 경미한 변경의 관련규정이 아직까지도 미흡하다는 점을 반증하고 있는 것이라 본다.

현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시 및 주거환경정비법」에 근거한 경미한 변경사항들을 비교정리하면 <그림 2>와 같으며, 개별법상 세부내용은 <표 1>, <표 2>에 제시한 바와 같다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률		도시 및 주거환경정비법
도시관리계획	지구단위계획	
· 시설부지면적의 5% 미만 · 착오 및 오차 정정 · 근소한 위치 변경 · 세부시설의 변경 · 차량출입구 등의 변경 등	· 도시관리계획에서 정하고 있는 경미한 사항 + · 면적 - 가구 10% 이내 - 획지 30% 이내 · 건축물 - 높이 20% 이내 - 건축선 1m 이내 - 배치, 형태, 색채 · 지구단위계획에서 결정된 경미한 사항	· 면적 10% 미만 · 기반시설 - 위치변경 - 규모 10% 미만 · 건축물 - 주용도 변경(용도 범위 내) - 최고높이 변경 · 건폐율·용적률 - 축소 - 10% 미만의 확대 - 세입자 보상대책에 따른 완화 · 교평 등 결과에 따른 건축계획 변경

그림 2. 해당 법률상 경미한 변경규정 간 종합비교

표 1. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상에서의 경미한 변경 세부규정(현행)

경미한 사항	근거
1. 단위 도시·군계획시설부지 면적의 5% 미만의 변경인 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설은 해당 각 목의 요건을 충족하는 경우 가. 도로 : 시점 및 종점이 변경되지 않고 중심선이 종전에 결정된 도로의 범위를 벗어나지 않는 경우 나. 공원 및 녹지 : 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 1) 면적이 증가되는 경우 2) 최초 도시·군계획시설 결정 후 변경되는 면적의 합계가 1만제곱미터 미만이고, 최초 도시·군계획시설 결정 당시 부지 면적의 5퍼센트 미만의 범위에서 면적이 감소되는 경우. 2. 지형사정으로 인한 도시·군계획시설의 근소한 위치변경 또는 비탈면 등으로 불가피한 변경인 경우 3. 이미 결정된 도시·군계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우 4. 도시지역의 축소 및 도시·군계획시설결정의 변경에 따른 용도지역·용도지구·용도구역 또는 지구단위계획구역의 변경 5. 도시지역외의 지역에서 「농지법」에 의한 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 의한 보전산지를 농림지역으로 결정 6. 「자연공원법」에 따른 공원구역, 「수도법」에 의한 상수원보호구역, 「문화재보호법」에 의하여 지정된 지정문화재 또는 천연기념물과 그 보호구역을 자연환경보전지역으로 결정	시행령 제25조 제3항
1. 도시·군계획시설결정의 변경에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 변경 2. 도로모퉁이변을 조정하기 위한 도시·군계획시설의 변경 3. 도시·군관리계획결정의 내용중 면적산정의 착오 등을 정정하기 위한 변경 4. 도시·군계획시설결정 또는 용도지역·용도지구·용도구역의 변경에 따른 지구단위계획구역의 변경 5. 영 제25조 제4항 제10호의 규정에 의한 지구단위계획구역 변경에 따른 개발진흥지구의 변경 6. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 따른 변속차로, 차량출입구 또는 보행자출입구의 설치를 위한 도시·군계획시설의 변경	시행규칙 제3조 제3항 :국토교통 부령이 정하는 사항

표 2. 도시 및 주거환경정비법상에서의 경미한 변경 세부규정(현행)

도시 및 주거환경정비법 시행령 제12조	서울특별시 도시 및 주거환경정비조례 제7조
· 정비구역면적의 10%미만의 변경 · 정비기반시설의 위치를 변경하는 경우와 면적 10%미만 변경 · 공동이용시설 설치계획의 변경인 경우 · 재난방지에 관한 계획의 변경 · 시행예정시기를 1년의 범위 안에서 조정 · 건축물의 주용도의 변경 · 건축물의 건폐율·용적률을 축소하거나 10%미만의 범위 안에서 확대하는 경우 · 건축물의 최고높이를 변경하는 경우 · 도시기본계획·도시관리계획 또는 기본계획의 변경에 따른 변경인 경우 · 정비구역의 통합 또는 분할되는 변경인 경우 · 교통영향평가 등 관계법령에 의한 심의결과에 따른 건축계획의 변경인 경우	· 정비구역 명칭의 변경 · 도로모퉁이를 잘라내기 위한 정비구역의 변경 · 기존건축물의 정비·개량에 관한 계획의 변경 · 정비구역이 접하여 있는 경우 상호경계조정을 위한 정비구역 또는 지구 범위의 변경 · 정비구역 변경이 없는 단순한 착오에 의한 면적 등의 정정을 위한 변경 · 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이·층수 및 연면적에 관한 계획의 변경을 수반하지 아니하는 사업시행지구 분할계획 또는 건축부지계획의 변경 · 국토교통부장관이 고시하는 범위 안에서의 재건축소형주택 및 주택규모별 건설비율의 변경 · 정비계획에서 정한 건축계획의 범위 안에서 주택건립 세대수를 10% 이내로 증감하는 변경 · 관계법령의 개정에 따라 변경이 불가피한 경우 · 건축위원회 심의결과에 따른 정비계획 변경 · 정비구역면적의 3%미만의 변경 · 정비기반시설 규모 3%미만의 변경 · 건폐율, 용적률 축소 및 5%미만 확대 · 최고높이를 낮게 변경

3. 해외 유사제도 사례

1) 뉴욕

미국 뉴욕시에서는 조닝 등 도시계획 전반에 걸쳐 결정이 필요한 경우 뉴욕시 헌장(City Charter)에 규정된 표준토지이용심의절차(Uniform Land Use Review Procedure : ULURP)를 반드시 거치게 되어 있다. 도시계획의 결정 혹은 변경시 신

청서는 해당지역의 커뮤니티보드와 도시계획위원회에 의해 발의되고 공청회가 요구되는 ULURP의 검토절차에 따라 단계적으로 진행되며, 시의회의 최종 승인이 이루어지기까지는 약 7개월 정도의 시간이 소요된다.

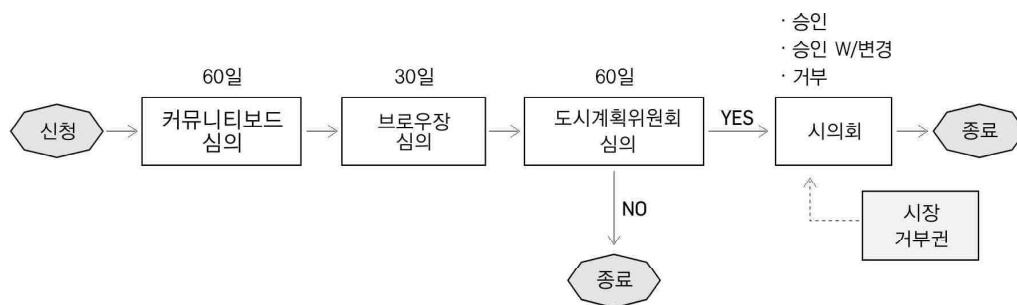


그림 3. 표준토지이용심의절차(ULURP) 흐름도

한국의 경미한 변경과 유사한 내용으로서 특별허가, 예외, 이의가 있다. 부분적인 조닝의 변경이나 건축물/시설 등의 규모 및 주차공간에 대한 규정사항을 수정하고자 하는 특별허가(special permit), 독특한 형태 또는 특이 지형에 따른 조닝 결의안 적용시 예외적으로 인정하는 예외(variance), 뉴욕시 건축물국, 소방국, 비즈니스 서비스국에 계획을 거부당한 건에 대해 항소하는 이의(appeals) 3가지에 대해서는 시의회와 복잡한 ULURP를 생략하는 간편절차를 채택하고 있다. 이때 정상적인 절차소요기간에 비해 약 절반(3.5개월)의 기간으로 단축되어진다.

2) 베를린

독일 건설법전(Baugesetzbuch: BauGB) 제13조에서는 「경미한 변경」이라는 별도의 개념을 명시하고 있지 않으나, 계획의 내용이 경미한 사항을 포함하는 경우에만 약식절차를 적용하도록 규정하고 있어 ‘약식절차’를 ‘경미한 변경절차’로 간주해 볼 수 있다. 약식절차는 모든 건설유도계획의 변경이나 보완시 적용되는 것은 아니며, 동법 제13조에서 정하는 제한된 경우에만 적용된다.

건설유도계획은 준비적 건설유도계획인 토지이용계획(Flächennutzungsplan: F-Plan)과 구속적 건설유도계획인 지구상세계획(Bebauungsplan:B-Plan)으로 대별되

는데, 약식절차는 이들 모두에게 공통으로 적용⁷⁾되고 있다. 약식절차를 규정하는 건설법전 제13조의 규정은 오늘날 건설법전의 전신인 연방건설법(Bundesbaugesetz: BBauG)이 제정되던 1960년부터 마련되어 운영되어 왔다.

건설법전(Baugesetzbuch: BauGB)이 정하는 건설유도계획의 수립절차는 크게 정식절차(Regelverfahren 또는 regulaeres Verfahren), 약식절차(Vereinfachtes Verfahren), 가속절차(beschleunigtes Verfahren)의 3가지 유형으로 대별된다. 약식절차가 적용되는 것은 다음 3가지의 경우로 규정하고 있다. 첫째, 건설법전 제13조가 규정하는 경미한 변경의 경우. 둘째, 건설법전 제12조에 따른 개발사업연계형 지구상세계획(vorhabenbezogener B-Plan)을 폐지하는 경우. 셋째, 가속절차(제13a조)에 따라 도심개발을 위한 지구상세계획을 수립하는 경우이다.

약식절차에서는 정식절차의 일부과정이 배제되거나 일부절차들이 동시 진행되는 바, 초기단계의 주민참여단계, 공람단계, 공공기관 참여단계의 절차가 배제될 수 있으며 환경평가(Umweltpruefung)까지도 완전히 배제된다. 약식절차 적용을 위한 필수 전제조건으로서 연방 환경영향평가법과 주(州) 환경영향평가법에 따른 환경영향평가 의무대상에 해당하지 않아야 하며, 연방자연보호법상 자연보호구역인 「Natura 2000」에 대한 침해의혹이 없는 경우에 한한다.

3) 시사점

우리나라의 경미한 변경제도와 유사한 내용으로서 미국에는 표준토지이용심의절차(ULURP)내에 특별허가·예외·이의를 둔 간편절차, 독일에서는 건설법전내 약식절차가 존재하고 있었다. 도시계획 역사가 오래된 선진국가에서는 우리처럼 해당기관의 공무원 재량권내에서 수시변경이 가능하게 처리하는 법제성격이 아니라 특별하게 제한된 조건하에서 절차상의 신속성을 담보하고 있다는 것이 큰 차이점으로 볼 수 있다. 이에 따라 경미한 변경제도의 바른 정착을 위해서는 특별한 조건에 대한 정교한 지침부여가 필요할 것으로 판단된다.

7) 1960년에는 B-Plan에 만 적용하였으나, 1987년에는 F-Plan으로 확대적용되기 시작하였고, 1998년부터 개발사업연계형 지구상세계획(vorhabenbezogener B-Plan), 개발조례(Entwicklungssatzung), 보완조례(Ergaenzungssatzung), 외부지역조례(Aussenbereichssatzung)로 적용대상을 확대됨.

Ⅲ. 경미한 변경제도에 대한 평가기준 항목별 연계분석

1. 분석의 틀

독일, 스위스 등 유럽 국가 및 OECD 등에서 입법평가가 시행된 이래로 우리나라에서도 이에 관한 제도 및 이론이 활발히 연구되어 왔다. 특히 외국의 이론과 제도를 바탕으로 한국 현실에 부합하는 입법평가제도로 자리 잡기 위한 입법평가 연구가 한국법제연구원을 중심으로 진행되어 왔다(이순례 외, 2010; 김대희 외, 2008). 인허가 법제에 대한 입법평가 연구들 가운데 이미 자리매김된 인허가 규정의 평가기준으로 필요성, 정당성, 이해가능성, 실행가능성이 제시되고 있다(강현철 외, 2009). 본 연구에서는 다양하게 추진된 경미한 변경사항에 대한 도시계획 결정 성격을 감안하여 인허가법제에 대한 입법평가 기준으로 경미한 변경사례들을 대입하여 문제점을 분석하고자 한다.

2. 평가기준의 적용

1) 필요성

첫 번째 평가요소로서 필요성은 입법적 관점에서 필요성을 살펴보고 목표 달성과 집행의 계속성 및 가능성을 점검하고 입법 목적을 실행할 수 있는가를 살펴보고자 하는 것이다(강현철 외, 2009). 경미한 변경에 대해서는 우선 경미한 변경제도가 필요한 지, 그리고 지속적으로 경미한 변경을 통해 도시계획 행정의 편의성과 낭비 절감효과를 거두고 있는지 확인해 보고자 한다.

1962년 도시계획법 제정 당시부터 필요성에 따라 경미한 변경제도가 도입되었고 외국에서도 유사한 제도가 활용되고 있어 그 제도 도입의 필요성은 인정되고 있다. 또 경미한 변경은 통상 10개월 이상 소요되던 일반 도시관리계획 결정에 비해 1개월 이내에서 결정되므로 실제 8개월 이상의 단축효과를 거두게 되는데, 결국 행정의 편의성과 절감 효과를 거두고 있다고 할 수 있다.

2) 정당성

두 번째 평가요소로서 정당성은 우선 비례의 원칙에 따라 다른 규제와 형량을 기초로 적정성을 평가하고, 법령의 위임과 법안 구성이 일목요연하고 통일적인가를 살펴보고자 하는 것이다. 경미한 사항 변경에 대해서도 각 법률마다 동일한 내용과 형식을 갖추고 있는지를 살펴보고자 한다.

경미한 변경과 관련된 두 개의 법률 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「도시 및 주거환경정비법」에서는 대략 유사한 내용과 형식을 갖추고 있다. 그러나 세부적으로 찾아보면 문제점도 적지 않다. 먼저, 동일 법률에서도 경미한 변경에 적용하는 사항이 서로 다른 경우가 존재하고 있다. 「서울특별시 도시계획조례」 제68조 관련 별표4에 따른 권한위임 사무 중 도시관리계획의 결정·변경결정 및 고시에 관한 사항 가운데 지구단위계획구역 안에서의 도시관리계획은 제외하는 규정이 있다. 즉, 지구단위계획과 관련된 모든 도시관리계획은 서울시에서 결정하는 것으로 운용되고 있다. 그러다 보니 자치구청장에게 위임된 경미한 도시관리계획의 변경 결정(별표4의 3)도 지구단위계획구역 안이면 서울시에서 결정하도록 하고 있는 것이다. 예를 들면 지구단위계획구역 내 35㎡의 공공공지 결정시에도 서울시에서 결정하여야 하며, 지구단위계획구역 내 80㎡공공청사(파출소) 결정시에도 서울시에서 결정하여야 한다는 것이다. 따라서 소규모 도시계획시설의 경우 지구단위계획구역 안 여부를 막론하고 구청장에게 위임된 사무와 같이 위임토록 하여 운용하는 것이 일관된 도시계획행정으로 타당할 것으로 판단된다.

또한 동 조례 별표 4의 3 자치구청장에게 위임된 경미한 도시관리계획의 변경 결정사무에서 단위 도시계획시설 부지면적의 5퍼센트 미만인 시설부지의 변경 결정 등이 해당되는데, 변경 횟수 제한이 없다. 그렇다 보니 자치구청장의 임의적인 판단에 의해 계속적으로 변경을 통해 경미한 사항으로 분류되고 취급되는 원칙이 훼손될 소지가 높다고 할 수 있다. 규모 제한이나 변경 회수제한을 통해 경미한 사항이 중대한 사항으로 변질되지 않도록 하는 별도 규제가 필요하다.

경미한 변경관련 사항에서 정당성과 연계하여 개선이 필요한 부분은 첫째, 정비구역 및 정비기반시설 면적의 증가와 감소가 동시에 이루어질 경우 합산결과치 기준이 아닌 총 변경량을 기준으로 조정되어야 한다. 즉, 경미한 변경의 적용기준이 변화량 중심으로 산출되고 있는 점이다. 정비구역의 경우 새로이 편입되는 면적과 제척되는

면적을 각각 고려하지 않고 합산한 사례로서 2013년 4월 서울특별시 지방도시계획위원회(제5차)에 심의상정된 구로구 고척4구역 주택재개발정비구역에서 찾아볼 수 있다. 정비구역에 반대하는 부분은 제척하고 동의하는 부분은 편입하여 결과적으로 당초 정비구역 3.8ha의 변화가 거의 없게 된 결과를 보여준다. 재개발정비구역내 주민 동의율이나 노후도 기준의 지정요건을 맞추기 위하여 얼마든지 경미한 변경이라는 편법으로 운영될 여지가 있는 것이다.



〈그림 4〉 고척 제4구역 지정계획

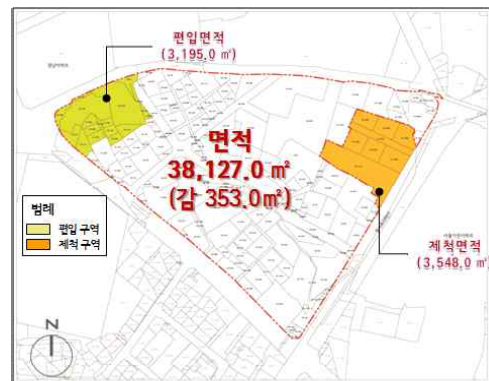


그림 5. 고척 제4구역 변경계획

정비기반시설의 경우 구역경계 조정과 같은 논리를 적용하고 있다. 즉 10% 미만 변경인 경우, 「도시 및 주거환경정법 시행령」 제12조 제2호의 규정에 따라 경미한 변경으로 규정하고 있다. 그러나 동일구역 내 정비계획의 변경에 따라 정비기반시설 도로, 공원, 주차장, 녹지 등이 함께 변화될 경우, 이들 각각의 시설면적 대비 10%의 면적변경을 적용하는 것이 아니라 면적증감에 따른 합산 결과가 당초 결정된 전체 정비기반시설 면적 대비 10% 미만의 변경인지를 확인하는 방법⁸⁾이다.

3) 이해가능성

세 번째 평가요소로서 이해가능성은 각종 규정이 명확성을 갖추고 있는지를 살펴 보고자 하는 것이다(강현철 외, 2009). 경미한 사항 변경에 대해서도 규정이 명확하

8) 국토교통부, 질의회신 사례집(2013), 정비기반시설 면적증감이 있는 경우 정비계획의 변경절의(2-11). p.12.

여 집행에 문제가 없는지를 살펴보고자 한다. 가장 대표적인 경우로서 지구단위계획에서 차량출입구 변경과 차량출입불허구간 변경이라는 두 가지 계획 요소를 중복하여 적용하는 경우, 변경절차의 혼동을 초래하고 있다고 지적할 수 있다. ‘차량출입구 변경’은 경미한 사항에 해당되나 ‘차량출입불허구간’은 해당되지 않음에 따라 차량출입구 변경 시 연동되는 차량출입불허구간 설정은 결국 법적절차를 모두 거쳐야 하는 중대한 변경으로 처리되고 있는 실정이다.

즉, 차량출입구와 차량출입불허구간은 별개 요소로서 차량출입불허구간 내 진·출입구 신설은 ‘교통영향분석·개선대책’ 변경의 심의대상이기 때문에 차량출입구 변경에 따라 차량출입불허구간이 변경될 경우 하나의 행위에 의한 것이므로 경미한 변경으로 처리할 수 있도록 개선할 필요가 있다고 보인다.

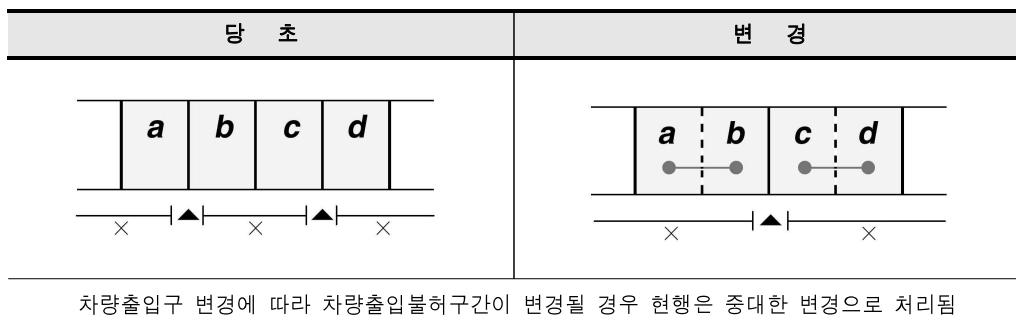
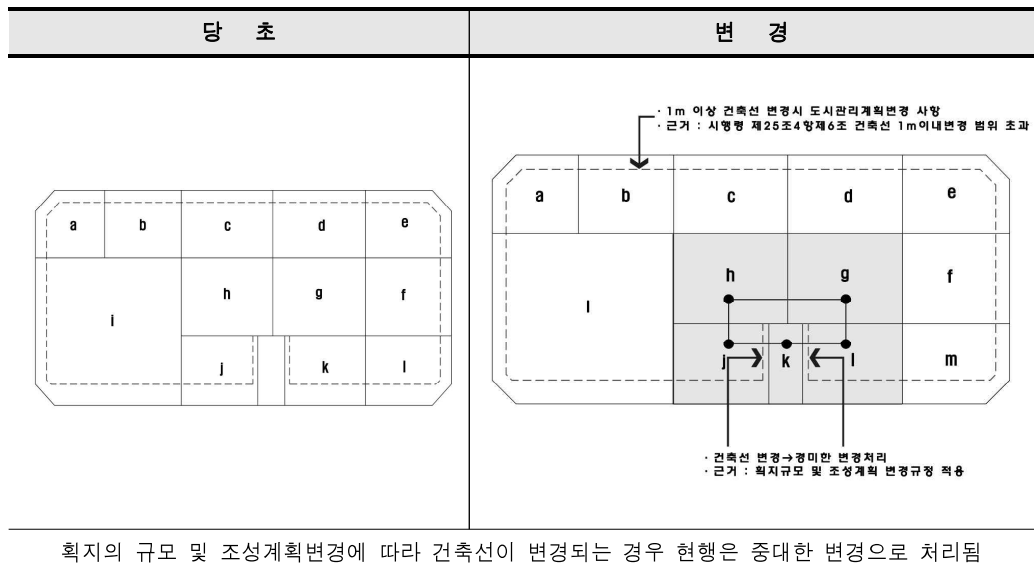


그림 6. 지구단위계획상 변경사례1(차량출입불허구간의 변경)

지구단위계획에서 건축선의 경우 1m 이내의 경우에 경미한 변경 범위로 보고 있으나, 최대개발규모 내 획지 조성계획과 관련하여 일부 변경하는 경우에는 경미한 사항으로의 운영이 필요하다. 즉 지구단위계획구역 전반에 걸쳐 이루어지는 건축선의 경우 1m 이상의 변경 시 도시관리계획 절차를 이행토록 하는 것이 타당할 수 있다. 그러나 막다른 도로 등이나 보행통로계획과 연계하여 변경되는 건축선은 예외적으로 경미하게 처리토록 하는 것이 법령의 취지상 합당하다고 할 수 있을 것이다. 나아가 획지계획 변경 시 함께 이루어지는 주차출입구, 공개공지 위치 지정, 공공보행통로 등의 변경 또한 획지의 규모 및 조성계획의 범위로 보아 경미하게 처리해야 할 여지가 크다.

지구단위계획의 경우 서로 연동하여 계획되어지는 사항이 많아 하나의 행위로 인해 변경되는 결정내용 또한 서로 유기적인 관계를 맺고 있는 경우가 존재한다. 즉, 하나의 행위로 인해 도시관리계획과 경미한 변경이 서로 상충될 때, 어느 하나에 해당하는 경우 적용이 가능토록 규정한 영 제25조 제4항의 적극적인 유권해석 시 경미한 사항으로 처리가 가능할 수 있다. 이와 같이 절차단축 및 비용절감의 효과는 주민의 참여와 개발의 활성화를 기할 수 있겠다.



〈그림 7〉 지구단위계획 변경사례2(건축선의 변경)

또한, 건축물의 높이계획과 관련된 것도 빈번히 논란이 되고 있는 항목이다. 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제12조에서 최고높이의 변경을 경미한 변경으로 하고 있으나, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제7조에서는 건축물의 최고높이를 낮게 하는 경우에 한하여 경미한 변경으로 규정하고 있어서 실제 적용 시 불합리한 점이 제기되고 있는 바, 일정범위 내에서의 변경으로 조정이 필요하다. 특히 높이계획은 층수와 깊은 상관관계가 있으며 평균층수의 개념까지 아우를 수 있는 방안 마련이 요구된다.

한편, 「도시 및 주거환경정비법」 제4조 제7항에서 9항까지의 규정을 보면 결정고

시가 된 경우 지구단위구역을 정비구역으로, 지구단위계획을 정비계획으로 상호·인정해 주고 있으나, 경미한 변경 규정의 적용은 각각의 법률로 별도 적용되고 있음에 따라 이해가능성 측면에서의 모순점이 발생되고 있다.

4) 실행가능성

마지막 평가요소로서 실행가능성은 법률 집행에 따라 이해관계자들로 부터의 이견이 제시되어 행정집행에 문제점이나 어려움이 없는지를 살펴보고자 하는 것이다. 경미한 변경에 대해서도 적절하게 실행될 수 있는가를 살펴보고자 한다.

경미한 변경과 관련하여 이해관계자들로 부터의 이견이 제시된 사례를 구체적으로 파악하기는 쉽지 않다. 따라서 제도운영상의 근본적인 검토가 필요하다는 점을 우선 제기하고자 한다. 이를테면 도시계획시설을 일괄적으로 분류하기 보다는 성격에 따라 구분하고 관리할 필요가 있다. 즉 도시계획시설 중에서 도로·철도와 같이 선적시설과 유통업무설비·유원지·공원과 같은 면적시설, 도서관·사회복지시설 등의 점적시설로 구분 관리가 필요하다.

도로·철도·공원 등 도시의 근간을 이루는 기반시설 가운데 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 도시관리계획으로 결정된 시설을 도시계획시설이라고 한다. 이러한 도시계획시설은 현행 규정상 총 53개 시설을 따로 정하고 있다. 이 가운데 유원지·대학교·유통업무설비·운동장·공항·항만의 6개 시설에 있어서는 도시관리계획의 결정 혹은 변경결정시 해당시설의 기능발휘를 위해 설치하는 세부시설에 대한 조성계획 수립을 의무화하고 있다.⁹⁾ 왜냐하면 다른 도시계획시설에 비해 단일 시설 면적도 클 뿐만 아니라, 복합적인 건축물의 입지가 다수 수반됨에 따라 주변지역에 끼칠 영향이 크기 때문이다. 하지만, 기 결정되어 있는 시설부지내 기능발휘를 위한 세부시설의 조성계획은 경미한 변경사항으로 행정처리 되고 있다. 여기에 제도적 허점이 있다. 왜냐하면 대규모의 면적 시설은 주변지역에 미치는 영향이 다대할 뿐만 아니라 세부시설의 규모도 커기 때문에 그 영향력이 적지 않기 때문이다.

2006년도 도시계획시설의 세부시설조성계획 변경결정을 경미한 변경으로 추진된 왜곡사례가 바로 서울시 서초구 양재동 소재의 유통업무설비(파이시티)이다. 화물터미널부지를 대규모 복합건축물로 조성하기 위하여 용적률 400%의 대규모 업무시설을 적법절차를 거치지 않고 경미한 변경으로 추진되었다. 이는 주시설과 부대시설의

9) 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙, 제2조 제②항.

관련규정¹⁰⁾이 매우 미흡한 제도여건 속에서 빚어낸 부산물로 여겨진다. 아울러, 도시계획시설 부지면적의 5% 미만의 변경에 있어서 1만m²의 면적제한은 공원과 녹지뿐이다. 서울특별시의 경우 38개 도시계획시설¹¹⁾을 지정·운영하고 있으며, 이 가운데 공원과 녹지, 도로를 제외하더라도 10만m² 이상의 면적을 지닌 단일시설이 100개소가 넘는다. 실제 공항시설의 경우 면적이 7.3km²에 이른다. 따라서 단순히 면적기준으로 5%의 범위내에서의 증감을 경미한 변경으로 추진하는 것은 유의적절하지 못하다. 따라서 공원·녹지의 경우와 같이 최대 1만m²의 면적제한 규정의 도입이 필요할 것이다.

IV. 결 론

도시관리계획의 결정고시 그 자체로 모든 행정사항들이 끝나는 것이 아니라 결정 이후의 운용과정이 더욱 중요하다. 그 계획운용에서 유연성을 확보하는 것이 구역지정 목적 및 활성화를 위해 필요한 것이다. 즉, 계획가·전문가·행정가의 합작으로 당해 계획이 합리적으로 결정되었더라도 향후 실제 주민들 간의 이해협력을 통해 개발이 추진될 때 크고 작은 도시관리계획의 변경은 늘 상존되어 있다. 이에 따라 관련법제에서도 중대한 변경과 경미한 변경에 대한 규정을 따로 두고 있는 것이다.

한국법제연구원을 중심으로 입법평가제도로 정착된 4가지 평가기준인 필요성, 정당성, 이해가능성, 실행가능성 항목으로서 경미한 변경제도를 대입해 본 결과 필요성·가준측면의 정당성 측면에서는 법령의 위임과 법안 구성이 일목요연하게 통일성이 부족했다. 이해가능성 측면에서는 관련규정이 불명확하여 집행상 문제발생 여지가 상시 상존하고 있다는 점에서 개선의 필요성이 있는 것으로 분석되었다. 실행가능성의 측면에서도 법률 집행단계에 따라 이해관계자들로부터 민원제기가 빈번히 이루어지고 있음을 비추어 볼 때 개선의 여지가 있겠다. 결론적으로 3가지의 기준항목에서 상당부분 보완이 필요한 것으로 해석되었다.

10) 2002년 12월 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙 개정시 주시설에 해당하던 사무소와 점포시설이 부대시설로 변경됨에 따라 사무소와 유사한 업무시설의 설치를 자유롭게 할 수 있는 근거를 제공.

11) 2014년 1월 현재 도시계획시설은 67,341개소, 규모 369.9km²임.

특히, 사례조사에서 볼 수 있듯이 지구단위계획의 경우 서로 연동하여 계획되어지는 사항이 많아 하나의 행위로 인해 변경되는 결정내용 또한 서로 유기적인 관계를 맺고 있는 경우가 흔하게 존재한다. 즉, 하나의 행위로 인한 도시관리계획과 경미한 변경이 서로 충돌할 경우가 있어 혼란이 있을 수 있다. 경미한 사항 해석을 적극적으로 적용하는 방안이 필요하며 절차의 단축 및 비용의 절감이 주민들에게 돌아갈 수 있도록 구체화하고 간소화하여 할 것이다. 왜냐하면 시시각각 변화하는 부동산 제반환경은 어느 누구도 예측하기 어렵고 그것을 반영하기에도 여의치 못하기 때문에 부분적인 변경사항들이 지속적으로 발생할 수밖에 없기 때문이다.

본 연구의 결론으로서 현행법령상에서 경미하게 처리할 수 있는 근거와 사유를 명확하게 재정리할 필요가 있겠다. 이에 따라, 향후 법령 간 불합리한 점을 개선하여 경미한 변경이라는 좋은 제도가 개발의지와 사업추진에 활력을 불어넣는 지렛대 역할이 되었으면 한다. 또한 도시관리계획상의 의사결정시스템은 도시의 제반환경과 여건을 보다 신속하게 반영할 수 있는 유연적 체계로 다져져야 할 것이다.

참고문헌

- 강현철·김수용·윤광진·차현숙·윤석진·윤계형·조영기, 2009. “인허가법제에 대한 입법평가”, 한국법제연구원.
- 김대희·강현철·류철호, 2008. “입법평가기준과 평가지침에 관한 연구”, 한국법제연구원.
- 김중보, 2002. 건축행정법, 학우.
- 노정대·남진, 2008. “서울시 주택재개발사업의 정비구역 변경원인에 관한 연구,” 대한국토·도시계획학회 2008 추계학술대회 발표논문.
- 이광구, 2013. “정비사업 추진과정에서 나타난 정비계획의 경미한 변경에 관한 연구”, 중앙대학교 건축대학원 석사학위논문.
- 이순례·윤광진·차현숙·윤석진·윤계형·조용준·조영기, 2010. “입법평가 가이드라인 연구”, 한국법제연구원.
- 류삼술, 2008. “재개발·재건축사업의 절차간소화-경미한 변경의 확대,” 「도시정비」, 2008년 7월호.

장재영, 1999. “도시계획법상 경미한 변경과 관련된 제도연구”, 새서울터전 6(1), 서울특별시.

서울특별시, 2014. 지구단위계획 수립기준, 서울특별시.

서울특별시 : 도시계획포털 <http://115.84.164.44/4DUPIS/index.do/>

법제처 : 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

독일 건설법전(Bau GB) 2011, BGBi. I S.

NYC 도시계획국 : <http://www.syr.gov.net/Home.aspx>

<접수 2017/11/26, 수정 2017/11/27>