

경실련 도시개혁센터

CCEJ Urban Reform Center

경실련 110-809 서울 종로구 동숭동 50-2 전화 : 02-766-5627, 전송 : 02-741-8564~5, 홈페이지 : www.ccej.or.kr

수 신 | 각 언론사 경제부, 사회부, NGO담당

발 신 | 경실련 도시개혁센터(운영위원장 김세용, 고려대 건축학과 교수)

문 의 | 도시개혁센터 T. 02-766-5627 (국장 김성달, 간사 최승섭)

일 자 | 2012. 3. 6 (화)

제 목 | [성명] 서울시 구청 도시계획위원회 구성에 대한 경실련 입장(총6매)

토건오적에 점령당한 들러리 도시계획위원회

- 민간위원 47%, 건축·건설·엔지니어링 등 토건회사 주요임원
- 무책임한 비밀조직 해체하고 상설 전문가 조직으로 전환해야

경실련이 서울시 자치구별 도시계획위원회 구성에 대해 정보공개 청구한 결과 구성원 절반이 도계위의 결정에 직접적 이해관계가 걸려 있는 업계소속으로 나타났다. 지금까지 도계위는 위원에 대한 로비 위험 등을 내세워 회의록 및 명단을 비공개하며 불투명하게 운영돼 왔다. 이번 조사결과는 비공개를 내세워 이해관계자의 이익을 대변하는 편파적인 도시계획위원회 운영을 간접적으로 보여준다. 또한 도시계획과 각종 개발행위를 심의하는 도계위가 토건업자 중심으로 구성·운영되어 온 것을 보여주는 만큼 도계위에 대한 전면적인 쇄신이 필요하다.

비공개 운영으로 권한만 있고 책임은 없는 도시계획위원회

지난해 12월 서울시 도계위가 수년간 논의되어 오던 가락시영아파트의 종상향 재건축을 승인한 후 베일에 가려져 있던 도계위의 활동이 여론의 관심을 받고 있다. 현재 도계위는 중앙도시계획위원회와 시군구 도시계획위원회 등이 있으며 서울시에는 시(市)를 비롯한 25개 구청의 도계위가 운영중이다. 도계위는 국토의계획및이용에 관한 법률 113조에 따라 도시 관리계획과 각종 개발행위 등을 심의하는 역할을 담당한다. 특히 용적률 조정, 용도지역 변경을 통한 재개발, 재건축 허가 등 이해관계자에게 막대한 혜택을 안겨줄 수 있는 권한을 보유하고 있다. 도계위의 심의를 통과한 이후 시장의 승인이 필요하지만 이는 형식적인 절차일 뿐 도계위의 결정사항은 대부분 그대로 진행돼 왔다.

그러나 막강한 권한에도 불구하고 비공개 운영으로 인해 심의결과에 따른 문제에 대해서는 아무런 책임도 지지 않아 왔다. 지금까지 정부와 지자체는 도계위 운영과 관련, 로비위험과 부동산

투기 등 공익을 해칠 위험이 있다며 구성 명단을 공개하지 않고 회의결과만을 형식적으로 공개해왔다. 회의록도 6개월 후에 공개요청이 있을 시에 한해 열람만 허용하는 등 매우 제한적으로 공개하고 있을 뿐이다.

자치구 도계위 외부위원 441명 중 직접관련자는 208명으로 47%나 차지

한편 경실련이 정보공개를 통해 입수한 서울관내 구청 도계위의 구성현황을 집계한 결과 이해할 수 없는 위원 구성이 발견됐다. 25개 구청 외부 도계위원 441명 중 건설업 관련자가 208명(47%)에 달하는 것으로 나타났다. 금천구청의 경우 16명의 민간위원 중 엔지니어링과 건설사에 속한 위원이 12명(75%)에 달했다. 이밖에도 동작, 성동, 강동, 중랑, 마포, 용산, 은평, 중구, 종로, 동대문, 양천구의 도계위원 중 건설업 종사자가 외부위원의 절반을 넘었다. 도계위는 구청 공무원과 시·구의원, 외부 위원으로 구성되며 외부위원이 전체의 2/3를 넘어야 한다.

<표> 구청 도시계획위원회 외부 위원 구성현황

구 분	소 속	인 원(명)	비 율
개발관련	엔지니어링	79	18%
	건축사무소	80	18%
	건설사	31	7%
	조경 및 전기, 디자인	14	3%
	소계	208	47%
대학교수 및 연구원		161	37%
기타		72	16%
25개구 전체		441	100%

여기에 각종 용역으로 관계를 맺고 있는 건축관련 교수나 연구원들까지 포함할 시 369명, 전체의 84%로 절대다수를 차지했다. 이미 건설심의위원회, 턴키평가위원회 등 건설사의 수익과 연관된 결정에 관여하는 교수는 업계차원에서 관리한다는 소문이 파다하다. 이러한 현실에서 건설관련업자와 교수가 절대 다수를 차지하는 현재의 도계위 구성으로는 로비와 특혜의혹에서 자유로울 수 없다. 특히 대학과 연구소를 제외하고 직업까지 공개한 구청들을 집계한 결과 총 122명중 87명(71%)이 대표이사, 회장, 부회장 등 최고위층 임원인 것으로 나타났다. 임원진의 주요역할이 실무가 아닌 이익극대화를 위한 로비 등에 집중돼 있음을 감안한다면 이는 더욱 심각한 문제다.

허술한 관련법규와 불투명한 운영이 도계위의 파행구성으로 이어져

이처럼 지자체가 이해관계자들 중심으로 도계위를 구성할 수 있는 이유는 관련법규의 허술함 때문이다. 국토계획법 시행령 제111조에 ‘도계위는 토지이용·건축·주택·교통·환경·방재·문화·농

림·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자로 구성'으로 자의적 해석이 가능하게 명시하고 있기 때문이다. 또한 이해관계인일 경우 안건 심의에서 제외하는 제척도 강제규정이 아니라 해당 안건과 관련이 있을 경우 '의원 스스로' 심의·자문에서 회피하도록 하고 있다. 본인이 문제가 없다고 생각하면 아무런 강제성이 없는 것이다.

여기에 앞서 언급한 위원명단 비공개, 회의록 비공개 등의 불투명한 운영도 파행적인 도계위 구성으로 이어질 수 밖에 없다. 회의록이 투명하게 공개되고 시민들에게 검증받는다면 지금과 같은 위원회 구성이라도 자신의 이해를 대변하는 발언을 쉽게 할 수 없기 때문이다.

서울시만 하더라도 자치구와 달리 심의안건 및 회의결과는 간략히 공개되고 있고, 위원회 구성도 외부위원 20명 중 교수가 17명(겸임교수, 변호사포함)으로 절대 다수를 차지하는 등 파행적 위원회 구성은 피하고 있다. 그러나 가락시영 아파트 재건축 승인 논란처럼 서울시 도계위 구성과 상관없이 도계위의 결정이 도시환경에 영향을 미치거나 막대한 개발이익 발생이 예상될 경우 회의가 공정하게 이루어졌는지에 대한 검증은 반드시 필요하다.

그러나 현행법에서는 6개월 후 공개로 규정하고 있어 회의과정의 문제나 로비정황이 드러나더라도 사업을 재검토하기가 매우 어려워지며 후유증도 더욱 심각해질 수 밖에 없다. 불투명한 도계위 운영 개선을 요구하는 여론이 커지자 결국 서울시가 명단을 공개하고 회의록 공개시점을 앞당기는 등의 대안을 마련한다는 내용이 언론에 보도되기도 했다. 하지만 여전히 경실련이 정보공개 청구한 도시계획위원 명단 및 회의록 공개 등에 대해서는 비공개한 만큼 서울시의 실질적이고 즉각적인 정책시행을 촉구한다.

권한과 책임이 함께 있는 전문가위원회로 탈바꿈해야.

도계위의 결정에 따라 각종 개발정책의 여부가 결정되고, 막대한 개발이익 발생이 예상되는 만큼 지금과 같은 불투명하고 무책임한 위원회의 전면적인 쇄신이 이뤄져야 한다. 위원회가 막강한 권한을 가지면서도 비상설 민간전문기구로 운영된다보니 위원 각자가 책임감을 느끼지 못하고, 독립성이 확보되지 않아 외부로부터의 압력과 로비에 취약할 수 밖에 없다.

우선 단기적으로는 도계위의 투명성 강화가 절실하며, 위원명단 및 회의록은 인터넷에 상시적으로 투명하게 공개해야 한다. 장기적으로는 비상설화 위원회를 전면해체하고, 전문가로 구성된 상설·독립적인 심의위원회를 설치, 투명하게 운영해야 한다. 무엇보다 도시계획위원회의 무분별한 용적률 상향, 용도변경 등의 개발행위 허가가 남발되지 않도록 엄격한 기준이 마련돼야 한다. 가락시영 종상향 논란을 계기로 박원순 시장이 도시계획위원회 개혁 및 개발의 엄격한 적용 등을 거듭 강조하고 있는 만큼 실질적이고 구체적인 개혁이 조속히 시행, 박시장의 '토건시정 종식 약속'이 이행되기를 기대한다.끝.

※ 조사결과 자료

<표> 서울시 관내 구청 도시계획위원회 구성 현황

자치구	개발 직접관련						전문가				기업	기타	합계
	엔지니어링	건축사무소	건설사	조경, 전기, 디자인	소계		대학교	연구소	소계				
강남구	3	4	1	1	9	47%	7	-	7	37%	2	1	19
강동구	6	4	2	-	12	63%	3	3	6	32%	-	1	19
강북구	3	4	-	-	7	44%	8	1	9	56%	-	-	16
강서구	1	4	3	-	8	42%	3	-	3	16%	4	4	19
관악구	1	4	-	-	5	31%	3	2	5	31%	5	1	16
광진구	4	2	1	-	7	35%	7	3	10	50%	1	2	20
구로구	1	3	3	1	8	47%	4	1	5	29%	2	2	17
금천구	10	-	2	-	12	75%	3	-	3	19%	-	1	16
노원구	1	4	2	2	9	45%	10	-	10	50%	-	1	20
도봉구	3	1	-	2	6	40%	4	1	5	33%	3	1	15
동대문	4	3	-	1	8	53%	4	1	5	33%	1	1	15
동작구	8	2	2	2	14	74%	1	2	3	16%	-	2	19
마포구	3	7	1	1	12	60%	6	-	6	30%	-	2	20
서대문	2	3	-	-	5	28%	10	-	10	56%	1	2	18
서초구	2	3	-	-	5	25%	9	2	11	55%	1	3	20
성동구	5	2	1	1	9	64%	2	2	4	29%	-	1	14
성북구	-	2	-	2	4	20%	14	-	14	70%	1	1	20
송파구	1	3	-	-	4	20%	7	-	7	35%	6	3	20
양천구	0	4	6	-	10	53%	7	-	7	37%	2	-	19
영등포	4	3	0	1	8	47%	6	1	7	41%	1	1	17
용산구	1	3	5	-	9	56%	3	1	4	25%	-	3	16
은평구	7	3	-	1	11	55%	3	1	4	20%	-	5	20
종로구	2	4	1	-	7	54%	4	0	4	31%	1	1	13
중구	4	4	1	2	11	55%	8	-	8	40%	0	1	20
중랑구	3	4	-	1	8	62%	3	1	4	31%	-	1	13
계	79	80	31	18	208	47%	139	22	161	37%	31	41	441
서울시	-	-	-	-	-	0%	17	1	18	90%	-	2	20

주1)공무원 및 시의원 제외. 외부위원 기준

※ 관련법규

국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제113조(지방도시계획위원회)

제113조의2(회의록의 공개) 중앙도시계획위원회 및 지방도시계획위원회의 심의 일시·장소·안건·내용·결과 등이 기록된 회의록은 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지난 후에는 공개 요청이 있는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. 다만, 공개에 의하여 부동산 투기 유발 등 공익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정하는 경우나 심의·의결의 공정성을 침해할 우려가 있다고 인정되는 이름·주민등록번호 등 대통령령으로 정하는 개인 식별 정보에 관한 부분의 경우에는 그러하지 아니하다.

제113조의3(위원의 제척·회피) ① 중앙도시계획위원회의 위원 및 지방도시계획위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 심의·자문에서 제척(除斥)된다.

1. 자기나 배우자 또는 배우자이었던 자가 당사자이거나 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
2. 자기가 당사자와 친족관계이거나 자기 또는 자기가 속한 법인이 당사자의 법률·경영 등에 대한 자문·고문 등으로 있는 경우
3. 자기 또는 자기가 속한 법인이 당사자 등의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우
4. 그 밖에 해당 안건에 자기가 이해관계인으로 관여한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 위원이 제1항 각 호의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 안건의 심의·자문에서 회피할 수 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

제111조(시·도도시계획위원회의 구성 및 운영) ① 시·도도시계획위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 25명 이상 30명 이하의 위원으로 구성한다. <개정 2009.7.7>

②시·도도시계획위원회의 위원장은 위원 중에서 해당 시·도지사가 임명 또는 위촉하며, 부위원장은 위원중에서 호선한다. <개정 2008.1.8>

③시·도도시계획위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 시·도지사가 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제3호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원의 3분의 2 이상이어야 한다.

1. 당해 시·도 지방의회의 의원
2. 당해 시·도 및 도시계획과 관련있는 행정기관의 공무원
3. 토지이용·건축·주택·교통·환경·방재·문화·농림·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자

서울특별시 도시계획 조례

제57조 (구성 및 운영) ① 시도시계획위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 25명 이상 30명 이하로 구성한다. <개정 2008.7.30, 2010.1.7>

② 시도시계획위원회의 위원장은 위원중에서 시장이 임명 또는 위촉하며, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. <개정 2008.7.30>

③시도시계획위원회의 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.이 경우 제3

호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원수의 3분의 2 이상이 되어야 한다. <개정 2008.7.30>

1. 서울특별시회의의 의원 4명 이상 5명 이하 <개정 2008.7.30, 2010.1.7>
2. 시 공무원 4명 <개정 2008.7.30>
3. 토지이용·건축·주택·경관·교통·환경·방재·문화·정보통신 도시설계 조경 등 도시계획관련분야에 관하여 식견과 경험이 있는 자 17명 이상 21명 이하 <개정 2008.7.30, 2010.1.7>

제58조의2 (위원의 제척 및 회피) ① 시도시계획위원회 및 분과위원회 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 안건의 심의자문에서 제척하여야 한다. <신설 2010.1.7>

1. 위원이 해당 심의자문 대상과 관련하여 용역자문 및 연구 등을 수행하였거나 수행 중에 있는 경우 <신설 2010.1.7>

2. 위원이 해당 심의자문 대상과 관련하여 직간접으로 이해관계가 있다고 인정되는 경우 <신설 2010.1.7>

② 위원은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 안건의 심의 또는 자문에 대하여 회피를 신청하여야 한다. <신설 2010.1.7>

③ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 제척사유가 발생한 경우 위원장은 직권 또는 위원의 회피 신청에 따라 해당 위원의 제척여부를 결정하여야 한다. <신설 2010.1.7>

제60조 (회의의 비공개) 시도시계획위원회의 회의는 비공개를 원칙으로 한다. 다만, 관계 법령에 공개하도록 규정된 사항의 경우에는 그러하지 아니하다.

제61조 (회의록) ① 위원장은 시도시계획위원회의 회의록을 2명 이하의 속기사로 하여금 작성하게 할 수 있다. <개정 2006.10.4, 2008.7.30>

② 시장은 법 제113조의2 및 영 제113조의3의 규정에 따라 시도시계획위원회 회의록의 공개요청이 있을 경우 해당 안건 심의 종결후 6개월이 경과한 날부터 공개하여야 한다. <신설 2006.10.4, 개정, 2008.7.30, 2010.1.7, 2011.10.27>

③ 제2항에 따른 회의록의 공개는 열람의 방법으로 한다. <신설 2011.10.27>

서울특별시금천구도시계획조례

제3조(구성) ①위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이상 25인 이하의 위원으로 구성한다.

②위원장은 부구청장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③위원회의 당연직 위원은 위원장,도시환경국장,건설교통국장으로 한다.<개정 2011.03.18>

④위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 구청장이 임명 또는 위촉한다.이 경우 제3호에 해당하는 위원의 수는 위원총수의 50퍼센트 이상이어야 한다.

1.금천구 공무원

2. 금천구 지방의회 의원

3.토지이용·건축·주택·교통·경관·조경·환경·방재·문화·정보통신 등 도시계획 관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는자

제9조(회의의 비공개 등) 위원회의 회의는 비공개를 원칙으로 한다. 다만, 관계 법령에서 공개하도록 규정된 사항의 경우에는 그러하지 아니하다.

제10조(회의록) 간사는 회의때마다 회의록을 작성하여 차기회의에 보고하고, 이를 보관하여야 한다.