

# 광진구 신청사 예정부지 기부채납 구청 환원에 관한 청원 심사보고서

청원 번호	31
----------	----

2020. 11. 27  
도시계획관리위원회

## 1. 경 과

- 청 원 자 : 서울시 광진구 구의로 29-1 윤재상 외 78명
- 소개의원 : 김 호 평 (도시계획관리위원회) 외 3인
- 접수일자 : 2020. 10. 23 (31번)
- 회부일자 : 2020. 11. 02
- 상정 및 의결일자
  - 제298회 정례회 제6차 도시계획관리위원회(2020.11.27. 상정·채택)

## 2. 청원요지

- 서울시는 광진구 구의·자양 재정비촉진구역 내 자양1구역 재정비촉진사업(KT부지, 약 23,600평)을 추진하면서 KT로부터 기부채납 받기로 한 공공청사(광진구 신청사 예정) 부지 등에 대하여, 서울시가 아닌 실제 사용자인 광진구로 기부채납할 것을 청원하는 사항임.

## 3. 소개의원 청원 소개 요지 (김호평 의원)

- 광진구 내 KT 부지에서 이뤄지는 대규모 개발사업의 사업시행자는 공공 기여를 하도록 되어 있는데 공공기여 중 하나가 광진구 신청사 부지와 건물 일부를 기부채납하는 것임.
- 이에 대하여 서울시는 기부채납을 서울시가 받은 후 광진구에서 이를 다

시 매입해야 한다고 주장하고 있는 바, 청원인을 비롯한 광진구민들은 이러한 비합리적 상황을 바로잡고자 청원하게 된 것으로, 청원인과 광진구민들이 제안한 바에 대해 깊이 공감하여 청원을 소개함.

#### 4. 검토보고의 요지 (조정래 수석전문위원)

##### □ 청원의 개요 및 주요내용

- 이 청원은 광진구 구의·자양재정비촉진지구 내 자양1재정비촉진사업의 기부채납(광진구 신청사 분)에 대하여 서울시와 광진구 간 귀속 대상기관에 관해 이견이 존재하고 있는 상황에서, 청원인은 구청사가 구민들이 이용하는 시설인 점, 현행법에 준하여 볼 때 실제 시설을 관리·운영하는 지자체에 귀속되어야 한다는 점 등을 들어 광진구청으로 귀속되는 것이 바람직하다고 보아 이 청원을 제출하였음.

##### 〈자양1구역 사업개요〉

- ▶ 위 치: 광진구 자양동 680-63번지 일대 (사업시행자 : (주)KT)
- ▶ 면 적: 78,147.0㎡ (연면적 505,239㎡, 건폐율 55%, 용적률 493%)
- ▶ 용 도
  - 업무(31층), 호텔·오피스텔(34층), 공동주택 1,363세대(임대 732세대)
  - 공공청사(구청사, 보건소, 구의회) ※ 기부채납 : 690억원 (대지지분 5,684㎡, 연면적 32,908㎡<sup>1)</sup>)



1) 연면적 32,908㎡중 5,646㎡만 기부채납하고 나머지 27,262㎡는 광진구에서 유상매입

## □ 추진경위

- 구의·자양 재정비촉진계획은 2009년 6월 4일 최초 결정되었는데, 현재 논란이 되는 광진구 新청사 부지는 당시 ‘복합문화시설’(토지 2,750 $m^2$ , 건물 8,399 $m^2$ )로 결정되었음.
- 2015년 광진구는 기존 舊청사를 기부채납 부지로 이전하는 방안에 대해 서울시에 검토를 요청하였고, 서울시는 공공개발센터장 주관으로 임대주택과, 주거사업과, 자산관리과, 여성정책담당관, SH공사, 광진구 참여 하에 ‘활용구상 검토 TF’를 꾸려 ‘14.7 ~ ’15.8까지 약 13개월간 운영한 후 2016년 4월 ‘동부지법 이전부지 활용구상안’(서울시 본부장방침)을 마련하였음.
- 방침에는 자양1재정비촉진구역(이하 ‘자양1구역’) 복합문화시설 부지에 ‘광진구 新청사’(입체공공청사)를 설치하되 이를 자양3구역 내 기존 舊청사 부지와 교환하고, 舊청사 부지에는 ‘여성복지센터’를 조성하는 방안 등이 포함되었음.

### ‘동부지법 이전부지 활용구상 방침’ 상 관련내용 (’16.4.26. 도시재생본부장 방침)

- ▶ 자양1구역 공공기여를 광진구 신청사 건립 위해 현 청사부지/시설과 교환
  - 광진구는 재촉사업 공공기여(입체공공청사) + 추가공간 매입하여 신청사 건립
    - 추가비용은 현 구청사 부지 중 일부 종상향(상업)한 매각대금, 청사건립기금 등 활용
- ▶ 교환된 기존시설 및 부지(자양3구역, 현 구청사)를 활용해 시립 거점 여성복지센터 조성
  - 거점 여성복지센터 조성(약 15,000 $m^2$ )은 시 재정사업추진(약270억원)

- 이 후 서울시는 이를 반영하여 2017년 9월 자양1구역 재정비촉진계획

변경 결정 고시를 통해 기 결정된 ‘복합문화시설’을 폐지한 후, 이를 ‘공공청사(광진구통합청사)’로 변경하였음<sup>2)</sup>. 이 후 2018년 11월 촉진계획의 경미한 변경 결정을 진행한 후 2019년 12월 31일 광진구에서 사업시행계획인가가 이루어진 상황임.

구역	시설명	고시 제2009-225호(09.6.4.)	고시 제2017-332호(17.9.14.)	고시 제2018-384호(18.11.29.)
자양1	문화시설	복합문화시설	(폐지)	-
	공공청사	-	공공청사(광진구통합청사)	공공청사
자양3	공공청사	공공청사	공공청사	공공청사

○ 구의·자양 재정비촉진지구 재정비촉진계획 변경 결정 및 지형도면 고시

(서울특별시고시 제2017-332호, 2017.9.14)

■ 입체적 도시계획시설(공공청사) 변경사유서

도면번호	시설명	변경내용	변경사유
④	공공청사	· 공공청사 신설 - 연면적 : 32,908㎡(지상:27,908㎡, 지하5,000㎡) - 환산부지면적(대지지분포함) : 7,051㎡	· 광진구청 통합청사 신설을 위한 공공청사 입체적 결정

※ 환산부지면적은 대지지분(5,684㎡)과 건축물 기부채납 비용 부지환산면적(1,367㎡)의 합산면적임

■ 문화시설 변경사유서

도면번호	시설명	변경내용	변경사유
①	문화시설	· 문화시설 폐지 - 면적 : 750㎡→0㎡ (감 750㎡)	· 지역내 필요한 공공시설 확보(노후화 된 구청사 이전)에 따른 문화시설 폐지 ※ 동부지법 이전부지 활용구상(안) 반영 (도시재생본부, 2016.4)
③	문화시설	· 문화시설 면적축소 - 면적 : 2,043㎡→43㎡ (감 2,000㎡)	

○ 구의·자양 재정비촉진지구 재정비촉진계획 변경(경미한 변경) 결정 및 지형도면 고시

2) 2017년 변경결정 당시 고시문에는 공공청사의 지상·지하부 연면적과 대지지분이 정확하게 명시되어 있고, 그 위치는 2018년 변경결정 고시문에서 확인됨.

(서울특별시고시 제2018-384호, 2018.11.29)

■ 정비계획 결정(변경)도



□ 관계 부서 간 입장

- 광진구는 관내에서 시행되는 사업의 기부채납 부지를 자치구 신청사로 사용할 예정으로, 신청사는 도입용도·목적, 운영 및 관리주체가 명확히 구청인 상황이며, 재정계획 및 예산확보에 관해 구체적 계획을 수립하고 있으므로 기부채납의 대상은 자치구가 되는 것이 마땅하다는 입장임.
- 서울시는 앞서 언급한 추진경위를 근거로 2018년 변경결정 고시 된 내용이 서울시와 광진구 간 합의에 의한 것임에 따라 기존 고시 내용대로 후속절차를 이행하는 것이 타당하나,  
재정비촉진사업에서 서울시의 역할은 적정 개발규모 등에 대한 촉진계획을 결정하는데 있고, 자치구는 사업시행 인·허가 및 사업시행을 주도적

으로 관리하는 역할을 수행하고 있고, 기반시설인 광진구 新청사에 대하여 광진구가 시설·재정계획과 관리·운영계획을 마련하고 있는 바<sup>3)</sup>, 관련 규정을 종합적으로 검토하겠다는 입장임.

## □ 관련 법률 검토

- 자양1구역 내 ‘광진구 新청사’(공공청사)와 관련하여 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 ‘도시재정비법’)」에서는 기반시설 설치계획, 설치비용의 분담 등에 대하여 규정하고 있으나<sup>4)</sup>, 재정비촉진지구 내 기반시설이 귀속되는 행정청에 대한 규정은 별도로 두고 있지 않음.
- 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’)제97조제2항에서 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설은 이를 관리할 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다고 규정하고 있는데<sup>5)</sup>, ‘공공청사’는 「도시재정비법」상 ‘기반시설’에 해당하나 「도시정비법 시행령」 제3조에 따른 ‘정비기반시설’에는 해당하지 않음<sup>6)</sup>.

3) 2015년 이 전에는 특별한 경우를 제외하고 소유권을 정하지 않았으며, 관리처분계획 시 자치구로 소유권을 결정해왔음. 2015년 이후에는 사업목적과 시설계획·재정계획 등 운영계획이 명확한 경우 구(區) 소유, 그 외에는 시(市) 소유로 추진하고 있음.

자양1구역의 경우 최초 결정 당시인 2009년에는 소유권을 결정하지 않았으나, 여성복지센터 건립을 결정하면서 특별하게 시(市) 소유로 결정하였음. 이에 舊청사로 변경 결정한다면 소유권에 대해서도 재 논의해 볼 여지가 있음.

4) 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “기반시설”이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 시설을 말한다.

제9조(재정비촉진계획의 수립) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 사항을 포함한 재정비촉진계획을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 재정비촉진지구가 둘 이상의 시·군·구의 관할지역에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시장·군수·구청장이 공동으로 이를 수립한다.

4. 교육시설, 문화시설, 복지시설 등 기반시설 설치계획

5) 「도시 및 주거환경정비법」 제97조(정비기반시설 및 토지 등의 귀속) ② 시장·군수등 또는 토지구획공사 등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 그에게 무상으로 양도된다.

6) 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제3조(정비기반시설) 법 제2조제4호에서 “대통령령으로 정하는 시설”

- 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (이하 '국토계획법') 제65조에서 공공시설을 설치할 경우 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속된다고 규정하고 있으나<sup>7)</sup>, '공공청사'의 경우 「국토계획법」 상의 공공시설이라고 할 수 있는지에 대해서는 의견이 분분한 상황임<sup>8)</sup>.

참고로 '공공청사'를 「국토계획법」 상 '공공시설'로 본다면 이를 실제 관리하는 광진구로 무상귀속을 하는 것이 타당하다고 볼 여지도 있음.

## □ 권고의견

- 광진구 및 서울시의 입장과 관련 법규를 종합해 볼 때 두 기관간의 논쟁이 결과적으로 주민의 환경변화에 대한 기대에 부정적 영향을 줄 수 있음을 볼 때 하루 속히 조정협약이 이루어져야 할 것임.
- 구체적으로 자양1구역에 신설될 공공청사 중 건물은 서울시에, 토지는 광진구에 기부채납하되, 기존 청사 일부 부지와 건물은 시에서 50년간

이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

- |           |           |           |       |           |
|-----------|-----------|-----------|-------|-----------|
| 1. 녹지     | 2. 하천     | 3. 공공공지   | 4. 광장 | 5. 소방용수시설 |
| 6. 비상대피시설 | 7. 가스공급시설 | 8. 지역난방시설 |       |           |

9. 주거환경개선사업을 위하여 지정·고시된 정비구역에 설치하는 공동이용시설로서 법 제52조에 따른 사업시행 계획서(이하 "사업시행계획서"라 한다)에 해당 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수등"이라 한다)이 관리하는 것으로 포함된 시설

- 7) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) ② 개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있다.
- 8) 서울시 주거사업과에서 의뢰한 법률자문(수행자 : 법무법인 ○○, 수행일 : 2020.7.9.)에 따르면 '공공청사도 관리청으로 귀속되는 것이었다면 '공공시설'이라고 하지 않고, '공공시설, 기반시설(다만, 공공청사에 한한다)'라고 규정하였을 것'이라고 설명하고 있고,  
 광진구 도시계획과와 기획예산과에서 의뢰한 법률자문(수행자 : 법무법인 △△)에 따르면 "공공청사는 도시재정비법 제2조제7호, 국토계획법 제2조제6호에 의거 '기반시설 중 공공시설'에 해당한다는 입장과 함께, 그 근거로 기반시설의 세부종류를 열거하고 있는 국토계획법 제2조제6호 "공공청사 (중략) 등 공공·문화시설"규정에 의하면 공공청사는 공공시설의 예시로 열거된 것으로 해석되기 때문'이라고 하였음.

무상사용하는 것을 검토하는 방안 등 공공기여 일부분을 자치구가 기부채납 받는 것에 대하여 전향적으로 검토할 필요가 있음.

## □ 종합의견

- 이 청원은 자양1구역 내 문화시설을 광진구 新청사 부지로 변경하는 과정에서 관계법령 상 기부채납 시설의 채납관청에 대한 명확한 규정이 부재한 가운데 서울시와 광진구 간 발생한 해석상 이견에 기인한 것으로, 자칫 불필요한 행정낭비와 사업의 지연이 야기될 소지가 있음. 따라서 서울시와 광진구 간 충분한 논의를 통해 조속히 합의점에 이르는 것은 청원인 뿐 아니라 일반시민에게도 소모적인 논쟁을 종식하고, 행정에 대한 신뢰를 유지하는 길이라고 판단됨.
- 종합하면, 공공청사 이외의 임대주택 등이 서울시로 귀속되는 점, 공공청사가 사실상 공공시설의 성격을 갖는다는 점, 자치구 청사는 관할 자치구가 관리·운영하는 점 등을 감안하여 공공청사 일부를 광진구청으로 귀속되도록 허용하는 방안에 대해서는 전향적인 검토가 가능하다고 사료됨.
  - 참고로, 최근 서울시에서는 「기부채납시설 채납행정청(관리청) 지정방안」 방침<sup>9)</sup>을 수립하였는데, 향후 정비계획 수립 시 채납행정청에 대해 시-구 간 합의를 작성하고, 도시관리계획 결정고시를 하고, 사업시행인가 시 합의서에 명시한 채납행정청 지정에 관한 사항을 이행토록 부관<sup>10)</sup>으로 부여하도록 하고 있음에 따라, 향후에는 이 청원과 유사한 논란은 최소화 될 것으로 예상됨.

## 5. 질의 및 답변 요지 : 생략

9) 행정2부시장 방침 제292호, 주거사업과-11992, 2020.11.4.

10) 행정행위의 부관 : 행정관청이 행정행위를 하는 경우 그 효력에 일정한 제한을 가하는 종된 의사표시 (예. 사업시행계획인가 조건 등)



6. 토론 요지 : 없음

7. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음

8. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함  
(출석위원 전원 찬성)

9. 소수의견의 요지 : 없음

10. 의견서 : 붙임

# 의견서

## 청원명

- 광진구 신청사 예정부지 기부채납 구청 환원에 관한 청원

## 채택의견

- 공공청사 이외의 임대주택 등은 서울시로 귀속되는 점, 공공청사가 사실상 공공시설의 성격을 갖는다는 점, 자치구 청사는 관할 자치구가 관리·운영하는 점 등을 감안할 때, 공공청사 일부를 광진구청으로 귀속되도록 허용하는 방안에 대해서는 전향적인 검토가 가능하다고 보아 이 청원을 채택함.

## 청 원 요 지 서

접수번호	31	접수연월일	2020. 10. 23
청원인	주소	서울시 광진구 구의로	
	성명	윤재상 외 78명	
소개의원 (소속위원회)	김호평(도시계획관리), 전병주(교육) 오현정(환경수자원), 김재형(행정자치)		
건명	광진구 신청사 예정부지 기부채납 구청 환원에 관한 청원		
소관위원회	도시계획관리		
<p>○ 서울시는 광진구 구의 자양 재정비촉진구역 내 자양1구역 재정비촉진사업 (KT 부지, 약 23,600평)을 추진하면서, KT로부터 기부채납 받기로 한 광진구 신청사 예정부지와 청사건물 일부를 광진구에서 다시 매입하라는 불합리하고 부당한 주장을 하고 있음.</p> <p>서울시에서는 사업초기 ‘문화시설’로 계획되어 ‘광진구 신청사 건립’으로 계획이 변경되었어도 시에서 기부채납을 받아야 된다고 주장하고 있으나, 이는 공공시설은 시설을 관리할 관리청에 ‘무상으로 귀속’되도록 규정하고 있는 법령(국토계획법 제65조)에도 맞지 않음.</p> <p>광진구 신청사(공공청사)는 ‘기반시설’로써 사용용도, 운영 및 관리주체가 광진구청인 것이 명백한 바, 이에, 광진구 신청사 예정 부지를 시설물의 직접적·독자적 관리청인 광진구청으로 환원하여 줄 것을 청원함.</p>			