

세운상가가동(종로쪽 세운상가) 토지에 도시계획시설 (녹지공원) 설치와 관련 토지 수용에 관한 청원 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

가. 청원번호 : 제11-00024호

나. 청 원 자 : 서울시 종로구 청계천로 159 선주성 외 210명

다. 소개의원 : 임종국 의원 (도시계획균형위원회 위원)

라. 접수일자 : 2025년 4월 03일

마. 회부일자 : 2025년 4월 10일

2. 청원요지

- 세운상가가동은 준공 후 58년이 경과되어 건축물 노후화로 인한 안전사고 위험이 증가하고 있고, 상권도 몰락하는 상황에서 ‘존치정비구역’으로 지정되어 재개발이나 리모델링이 불가능한 상태임
- 세운상가가동 토지소유자들은 서울시가 추진하고 있는 세운상가군의 녹지화를 통한 구도심의 발전 비전 및 계획에 동의하며, 서울시가 제시한 세운상가군 녹지화 방안 중 ‘도시계획시설 설치를 위한 수용’을 가장 현실적인 대안으로 판단하고 있음
- 토지소유자 중 상당수가 공익 목적의 수용방식에 동의하고 있어, 도시계획시설사업을 통해 선도적으로 공원화를 실현할 경우 세운상가군 전체

재정비 사업에도 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대됨

- 이와 같은 취지에 동의한 토지소유자 211명(면적 기준 70.23%)의 동의서를 첨부해 청원을 제출함

3. 소개의원 청원소개 요지

- 세운, 청계, 대림, 삼풍, PJ, 신성, 진양 등 세운상가군은 평균 50년 이상 된 노후 건축물로 구조적 안전 문제가 발생할 우려가 있으며, 종묘 맞은편 세운광장에 인접한 세운상가가동은 세운상가군에서도 가장 오래된 건물임
- 현재 서울시는 종묘에서 퇴계로까지 세운상가군을 녹지생태도심으로 조성할 계획을 수립해 추진 중이지만, 재정의 제약으로 인해 세운상가가동은 재개발을 통해 공원을 조성하는 삼풍상가와 PJ호텔의 후순위에 있음
- 서울시는 2023년 5월 도심을 꽉 채우고 있던 회색 구조물을 비우고 빈 공간을 시민들이 생활 속에서 즐길 수 있는 녹지 생태공간으로 바꾸어 간다는, 녹색 우선 도시공간 재편 원칙을 천명한 ‘정원도시, 서울’ 구상을 밝힌 바 있음
- 세운상가가동을 녹지공원으로 조성하면 종묘, 세운광장과 연계되어 용산공원, 열린송현공원, 서울광장·청계광장·광화문광장과 더불어 시민이 일상생활 속에 체감하는 도보 생활권 공원으로 ‘정원도시, 서울’의 새로운 이정표가 될 것으로 기대됨
- 세운상가가동 토지소유주들의 청원대로 세운상가가동을 도시계획시설(녹지공원) 부지로 지정해 조속히 수용할 것을 요구함

4. 검토 의견

가. 청원 배경

- 이번 “세운상가가동(종로쪽 세운상가) 토지에 도시계획시설(녹지공원) 설치와 관련 토지 수용에 관한 청원”은 임종국 의원의 소개로 서울특별시 종로구 청계천로 159 선주성 외 210명으로부터 '25.4.3일 제출되어 '25.4.10일 우리 위원회에 회부되었음
- 서울시는 세운상가 주변 일대 낙후된 지역의 효율적인 토지 이용과 기반시설의 확충 및 도시기능 회복을 위해 2006년 ‘세운재정비촉진지구’를 지정하고, 2009년 ‘세운재정비촉진계획’을 최초 수립하였으며, 이후 도시환경 변화와 정책 방향에 따라 해당 계획을 여러 차례 변경·보완해 오고 있음
- 최근에는 공원화 및 통합개발, 녹지생태도심 조성을 중심으로 주민 의견 수렴과 행정절차를 거쳐 '24.6월¹⁾ ‘세운재정비촉진지구 재정비촉진계획(이하, ‘촉진계획’)이 변경·결정되었음
- 변경·결정된 ‘촉진계획’의 공원 및 녹지계획을 살펴보면, 서울 도심의 노후 상가군(세운·청계·대림·삼풍·인현·진양상가 및 PJ호텔)을 단계적으로 철거하고 대규모 도심공원과 녹지축으로 전환하는 것을 핵심으로 하고 있음
- 단계별 공원화 시행을 위해 세운상가군 전체를 준치정비구역(공원용지)으로 지정하였고, 삼풍·인현상가, PJ호텔은 공공에 의한 도시계획시설사업 또는 통합재개발을 통한 ‘우선시행구역’으로, 세운가

1) 세운재정비촉진계획 변경 결정 및 지형도면 고시(서울특별시고시 제2024 -316호, 2024.06.27)

동상가²⁾를 포함한 나머지 상가들은 상가군을 대체할 수 있는 이전부지 확보를 통해 공원화를 실현하는 ‘순차시행구역’으로 결정함³⁾

- 이에 1단계 공원화 이후 ‘순차시행구역’으로 계획된 세운가동상가 주민들은 건축물 노후화에 따른 안전성 문제, 토지소유자 및 권리자의 고령화 등을 이유로 도시계획시설사업을 통한 신속한 공원화를 요청하고 있음

< ‘세운재정비촉진지구’ 상가군 공원화방안⁴⁾ >



2) 청원서에 '세운상가가동'으로 표현되고 있으나, 검토보고서에는 고시된 재정비촉진계획에서 사용하고 있는 상가 명칭인 '세운가동상가'로 표기함

3) 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 변경·결정도서 p.336 (서울특별시고시 제2024-316호, 2024.6.27.)

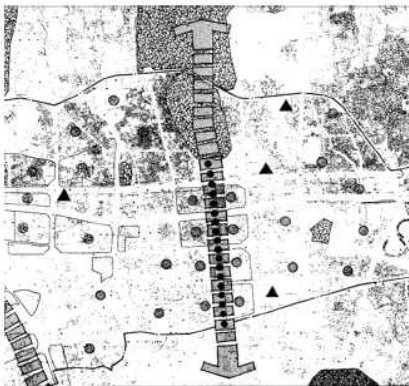
4) 도시공간본부 도시재창조과, 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 변경결정(안), 제1차 서울시 도시재정비위원회 심의자료, 2024.3.19., p.72

나. 검토 내용

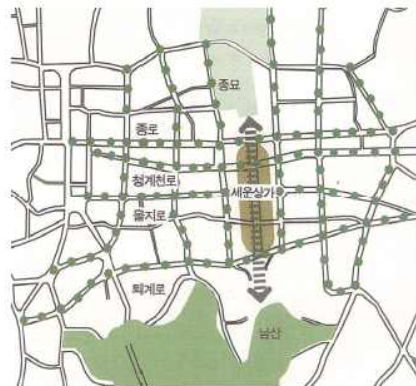
“ 청원의 취지 검토 ”

- 세운지구는 종묘와 남산을 잇는 축에 위치하며 남북으로 길게 이어져 있는 세운상가군의 재개발 필요성과 함께 녹지축 구성에 대한 논의는 지속적으로 제기되어 왔음. 2009년 ‘세운재정비촉진계획’ 결정을 통해 구체적인 세운상가군 녹지축 계획을 수립하였고, 도심 남북녹지축 구성을 위한 1단계 사업으로 현대상가 철거('09.5월)를 통해 세운초록띠공원(현 세운광장)을 준공하였으며, 이는 도심 남북 녹지축 복원의 시발점이 됨

< 녹지축 구성이 반영된 계획(1994~2009) >



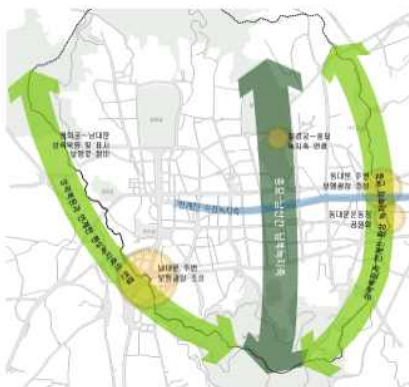
<1994년 도심재개발 기본계획>



<1997년 「2011서울 도시기본 계획」>



<2000년 도심부관리기본계획>



<2004 도심부 발전계획>



<2006 「2020서울 도시기본계획」>



<2009 세운재정비촉진계획 결정>

- '22.4월 서울시는 도심 내 녹지 및 생태공간 확보를 위한 '녹지생태도심 재창조전략'을 발표하였으며, 이를 통해 남북녹지축 완성, 대규모 도심공원 조성, 생태네트워크 구축 등 서울도심을 녹지생태도심으로 전환하는 정책을 지속적으로 추진 중에 있음
- 세운가동상가는 현재 중장기 공원화 계획에 포함되어 있어, 건축물의 구조적인 노후화에 따른 안전문제, 정비 불가 상황 등을 고려할 때, 도시계획시설사업으로의 조기 전환과 시설사업을 통한 토지 수용을 촉구하는 이번 청원의 취지는 정책적 관점에서 타당성이 있으므로, 녹지생태도심 정책 실현 가능성을 높이는 계기로 활용될 수 있다고 생각함

“ 청원의 내용 검토 ”

① 물리적 한계 측면

- 세운가동상가는 '67.11월 준공된 지하1층, 지상 8층 규모의 노후 건축물로, 불법 증축과 외벽 탈락 등 구조적인 안전 문제가 반복적으로 발생하면서 시민 안전에 대한 우려가 지속됨
- 이에 따라 세운가동상가의 정비 필요성은 계속해서 제기되고 있으나, 건축물의 건폐율(110%)과 용적률(747%)이 법적 기준⁵⁾을 초과하였고, '촉진계획' 상 공원화를 위한 존치정비구역⁶⁾ 지정으로 인해 실질적인 정비수단(재건축, 리모델링 등)이 모두 제한⁷⁾되어 조속

5) 일반상업지역(도심 내) 기준 건폐율 60%, 용적률 600%

6) 재정비촉진구역의 지정 요건에는 해당하지 아니하나 시간의 경과 등 여건의 변화에 따라 재정비촉진사업 요건에 해당할 수 있거나 재정비촉진사업의 필요성이 높아질 수 있는 구역

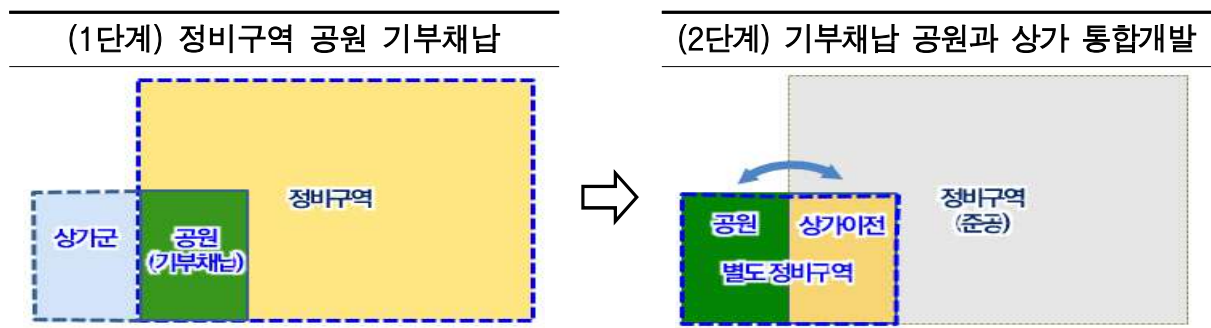
7) ※세운상가군 건축제한(세운재정비촉진지구 재정비촉진계획) : 세운상가군 단계별 공원화 추진을 위해 다음 행위에 해당하는 건축 제한함

한 시간 내에 물리적 노후도를 해소할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 판단됨

② 도시계획적 측면

- ‘촉진계획’에서는 단계별 공원화 집행계획에 따라 선도적으로 추진이 용이한 상가군(삼풍·인현상가, PJ호텔)은 도시계획시설사업 및 통합재 개발 방식을, 기타 나머지 상가군(세운·청계·대림·진양상가)에 대해서는 정비사업과 연계한 ‘이전부지’ 확보를 통해 공원화를 실현하는 것으로 계획하고 있음. 즉, 이번 청원의 대상지인 세운가동상가는 인근 정비구역과의 연계를 전제로 추진되어야 함
- 상가군에 인접한 정비구역에서 정비사업 시행 시 일정 부지를 공원 부지로 기부채납 받아 ‘이전부지’를 확보하고, 정비사업이 완료된 후 해당 부지가 서울시에 귀속되면 이를 상가군 이전 공간으로 활용, 기존의 상가군 부지에 공원을 조성하는 방식으로 공원화를 실현할 계획임

< 상가군 이전부지 확보 방안 >



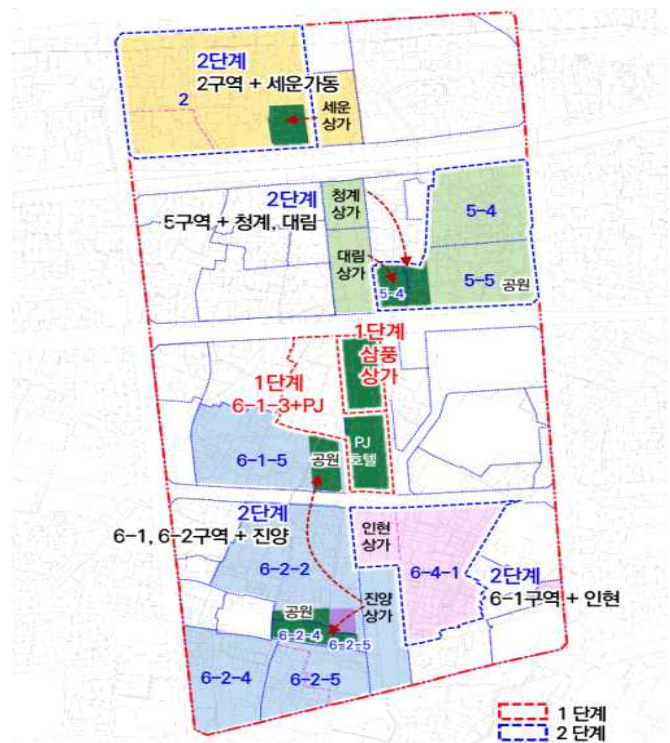
<자료 : 도시공간본부 도시재창조과>

- 「건축법」제11조 및 제14조에 따른 건축허가 및 건축신고
- 「재난안전관리기본법」 및 「자연재해대책법」 등에 따라 건축물의 안전에 지장이 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니함
- 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제8조(행위 등의 제한)

- 이러한 방식은 ① 인접 정비구역 사업 추진, ② 기부채납 부지 확보 및 정비사업 준공, ③ 상가이전·철거, ④ 공원조성 등 여러 단계를 거쳐야 하므로, 각 단계별로 지연 가능성이 존재함. 이는 전체 공원화 시점이 불확실해 질 수 있는 구조이므로, 세운상가군 비율을 통한 도심공원 계획이 실현되기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 예상됨

〈 상가군 이전부지 계획 내용 〉

세운상가	2구역 공원
청계상가	5구역 공원
대림상가	5구역 공원
진양상가	6-1, 6-2 공원



<자료 : 도시공간본부 도시재창조과>

- 세운지구는 종묘에서 남산까지 이어지는 도심 남북녹지축의 중심에 위치하며, 그 시작점에 해당하는 세운가동상가는 전체 녹지축의 연결성과 공원화 계획의 완성도를 확보하는 데 중요한 공간적 기능을 담당함. 이에 따라 ‘촉진계획’에서 중장기 추진 구역으로 분류된 세운가동상가의 공원화 사업의 조기 추진 가능성을 검토하는 것은 녹지생태도심 구현 측면에서 전략적으로 유의미한 조치라고 판단됨

③ 재정적 측면

- 현재 서울시는 도심공원 조성사업 ‘우선시행구역(삼풍·인현상가, PJ호텔)’에 대한 준비단계로 삼풍상가 철거 및 임시공원 조성사업을 추진하고 있으며, 이중 삼풍상가 임시공원 조성에 소요되는 사업비는 약 1,737억 원, 삼풍상가 및 PJ호텔부지 도심공원 사업에는 약 3,192억 원이 소요될 것으로 추정하고 있음

〈 우선시행구역 공원화 사업 개요 〉

구 분	(준비단계) 삼풍상가 임시공원	(1단계) 삼풍상가+PJ호텔 도심공원
추진방식	도시계획시설사업	도시계획시설사업 + 정비사업(PJ호텔 통합개발)
부지면적	5,662.5㎡	11,422.4㎡ (삼풍 5,662.5, PJ호텔 5,759.9)
사업비	1,737억원 (공사비 92, 보상비 1,469, 용역비 11, 예비비 등 165)	3,192억원 (공사비 1,394, 보상비 1,116, 용역비 257, 예비비 등 425)
사업시행	도시기반시설본부	도시기반시설본부(예정)
조성계획	잔디마당, 광장 및 휴게시설, 온실 정원 등 시민휴식 공간 조성 ※ 복합문화형 임시 온실정원 별도 추진중	① (지상공원) 도심숲 5,713㎡, 광장 2,400㎡, 보행로 1,800㎡, 선큰 정원 540㎡ 등 ② (지하 공연장) 공연장 8,018.1㎡, 상업시설 14,046.7㎡, 주차장 10,422.7㎡
조감도		

< 자료 : 도시공간본부 도시재창조과 >

- 이와 같이 수용 방식의 시설사업은 단기간 내 대규모 재정 투입이 불가피하며, 재정 여건 악화 등 여건 변화에 따른 예산 확보 여부가 사업 추진의 핵심 변수로 작용함

- 그러나, 최근 개정된(2025.5.19. 개정·시행) 「서울특별시 도시재정비 촉진을 위한 조례」 제19조제3항 및 같은 조 제4항⁸⁾에 따라 기반시설 설치비용의 현금예치 제도가 도입되었으며, 인근 정비구역 사업시행자가 일정 시점에 해당 비용을 납부하면 공공이 이를 재원으로 활용할 수 있는 제도적 기반이 마련되었음
- 이는 기반시설 설치에 따르는 재정적 부담을 완화하는 현실적인 수단으로 작용할 수 있으며, 이번 청원과 같은 토지 수용 방식의 공원화 사업 추진 시 실행 가능성을 높이는 요소라고 생각함

④ 정책수용성 측면

- 이번 청원은 면적기준으로 전체 소유자의 약 70%⁹⁾가 동의한 사안으로, 도시계획시설사업의 원활한 추진을 위해서는 주민의 정책수용성이 매우 중요한 요소라는 점을 감안할 때, 초기 단계에서 해당 수준의 동의율은 매우 높은 편이라고 판단됨
- 이는 주민의 자발적인 행정 협력 기반이 이미 갖추어졌다는 의미로 해석할 수 있으며, 향후 토지 수용 절차와 행정 집행 과정에서의 마찰을 줄이고 신속하고 안정적인 사업을 추진의 토대가 마련되었다는 점에서 긍정적인 여건을 갖추고 있다고 보임

8) 「서울특별시 도시재정비 촉진을 위한 조례」 제19조(기반시설의 설치비용을 징수할 수 있는 기간 등) ③ 시장 또는 구청장이 법 제27조제5항에 갈음하여 사업시행인가일 또는 실시계획인가일 이후 기반시설 설치비용의 전부 또는 일부를 미리 부담시키려는 경우 시장 또는 구청장은 사업시행자의 동의를 얻어야 하며, 해당 기반시설의 설치비용을 시금고 또는 해당 자치구의 구금고에 예치하게 할 수 있다. <신설 2025.5.19.>

④ 제3항에 따라 예치한 현금은 해당 기반시설의 설치에 사용하여야 한다 <신설 2025.5.19.>

9) 전체 토지면적 2,573.29㎡ 중 1,807.32㎡를 소유한 소유자 동의서 제출

다. 종합 의견

- 세운지구는 북악산~창덕궁·창경궁~종묘~남산을 잇는 서울의 도심 녹지축의 중심에 위치하며, 서울시가 오랜 기간 추진해 온 남북녹지축 정책의 핵심 구간으로서, 2024년 고시된 ‘촉진계획’에서는 주변 구역 정비사업 연계하여 단계적으로 세운상가군을 확보하고 전 구간에 걸친 도심공원을 조성하는 것으로 계획됨
- 세운상가군 중 ‘세운가동상가’는 중장기 공원화 추진 구역으로 분류되어 있어 심각한 노후도로 인한 안전 문제와 입지의 전략적 중요성을 고려할 때, 해당 구간을 선도적인 사업 추진 구역으로 전환할 필요성이 제기되고 있으며, 이번 청원은 이러한 배경에서 제출된 것임
- 현행 ‘촉진계획’에 따르면, 세운가동상가의 공원화는 인근 정비구역에서 기부채납 받은 ‘공원부지’에 상가를 이전한 후 기존 상가부지를 공원으로 조성하는 방식으로 추진됨. 이 과정에는 ▲인근 정비사업 준공, ▲이전부지 확보, ▲상가이전·철거, ▲공원 조성 등 여러 단계의 절차가 수반되어 전체 사업 기간이 장기화 될 가능성이 있음
- 반면, 도시계획시설사업으로서의 공원화는 토지 수용 방식을 통해 신속하게 추진할 수 있으며, 이는 남북녹지축의 단절을 방지하고 도심 내 공원 네트워크의 연속성과 완성도를 조기에 확보하는 데 기여할 것이라 판단됨. 특히 세운가동상가가 포함된 구간이 전체 녹지계획의 중심축에 위치한 점을 고려할 때, 전략적인 선도구간으로의 전환은 녹지생태도심 구현에 있어 실질적인 동력이 될 수 있을 것임

- 이번 청원은 면적 기준 약 70%에 해당하는 토지소유자의 동의서를 기반으로 제출된 것으로, 토지 수용에 따른 갈등을 최소화하고 원활한 사업 추진이 가능한 여건이 조성되었다고 볼 수 있음
- 아울러, 최근 「서울특별시 도시재정비 촉진을 위한 조례」 개정(2025.5.19. 개정·시행)에 따라 도입된 기반시설 설치비용 현금예치 제도는 공공의 재정 부담을 완화하고 재원 확보의 유연성을 제고할 수 있는 수단이므로, 향후 토지 수용 방식의 도시계획시설사업을 보다 안정적으로 추진할 수 있는 여건이 마련된 것으로 판단됨
- 종합적으로 검토할 때 이번 세운가동상가에 대한 토지 수용 방식의 공원화 청원은 정책적 정합성, 도시계획적 타당성, 주민의 정책수용성, 재정적 측면에서 구체적인 근거와 실현 가능성을 갖춘 제안으로 평가됨
- 다만, 이번 청원이 실제 시정에 반영되기 위해서는 ‘재정비촉진계획’의 변경, 예산 확보, 도시계획시설(공원) 결정 및 실시계획 수립 등 관련 행정 절차와 제도 정비가 선행되어야 하므로, 이에 대한 사전 검토와 면밀한 준비가 필요할 것임