

고덕강일공공주택지구 소상공인 대상 실효적 생활대책 마련에 관한 청원 심 사 보 고

2020. 04. 27.
도시계획관리위원회

I. 경 과

- 청 원 자 : 박래철 외 11명(경기도 하남시 풍산동)
- 소개의원 : 김종무(도시계획관리위원회)
- 접수일자 : 2020. 4. 2. (21번)
- 회부일자 : 2020. 4. 6.
- 상정 및 의결일자
 - 제293회 임시회 제4차 도시계획관리위원회(2020.4.27. 상정·채택)

II. 청원요지

- 강동구 상일동 20-1번지 일원에서 영업해 온 소상공인들은 서울주택도시공사(이하 SH공사)가 시행하는 “서울고덕강일 공공주택지구 조성사업”으로 인해 상가 등 영업장이 수용되며, 생활대책 대상자로 선정되었음.
 - 소상공인들은 기존 위치에서 영업재개를 위하여 당초 “자족시설용지”를 “근린생활시설용지”로 변경을 계속해서 요구했고, 실제 보상 계획에도 반영되었음.

- 그러나 근린생활시설용지는 천호대로와 접해있지 않아 과거와 같이 직접적인 진·출입이 불가능해졌음에도, SH공사는 이에 대해 정확한 안내를 하지 않았으며, 소상공인들은 이 사실을 최근에 인지하게 되자, 지구단위계획을 변경하여 ‘근린생활시설용지’로의 진·출입로를 신설하거나, 지구단위계획 변경이 불가능할 경우, 최초 생활대책 대상자 선정 시와 같이 “상업시설용지”로 생활대책 보상을 재신청할 수 있도록 해줄 것을 청원하였음.

Ⅲ. 소개의원 청원 소개 요지 (김종무 의원)

- 강동구 상일동 소상공인들은 그간 공공주택지구 조성 후에도 기존 위치에서 영업을 계속하기 원했고, SH공사에서도 소상공인들의 요구사항을 인정하여 영업장이 위치한 지역을 근린생활시설용지로 토지이용계획을 변경한바 있음.
- 그러나 영업장에 접해 있는 천호대로에서의 직접적인 진·출입이 불가능해지며 영업장으로서 활용가치가 떨어지게 되었으므로, 소상공인들의 권익을 보호하기 위해 이 청원을 소개함.

Ⅳ. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

□ 대상지 현황

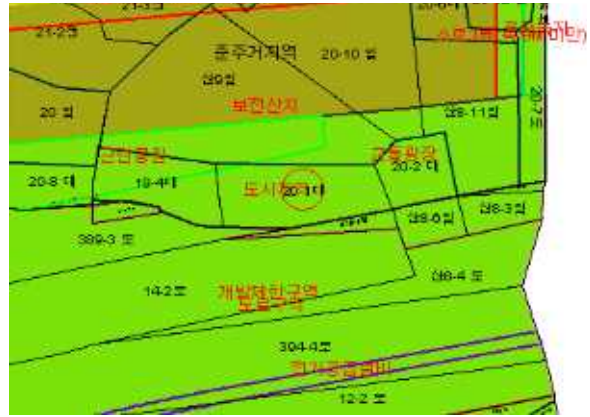
- 강동구 상일동 20-1번지 일대에 위치한 청원 대상지는 서울고덕강일 공공주택지구의 토지이용계획 상 ‘근린생활시설용지’에 해당하는 부지로, 지목은 ‘임야’ 및 ‘대’로 지정되어 있고, 용도지역은 자연녹지지역이며 광로2류(접합), 교통광장(저축), 근린공원(저

축)과 접한 토지임.

- 소상공인들의 영업장이 위치한 대상지는 천호대로에서 서울외곽순환고속도로(상일IC)로 진입하는 램프 구간에 자리 잡고 있음.



<대상지역 사진>



<토지이용계획>



<천호대로 및 조정대로31길(폐쇄 전), 소상공인 영업장(철거 전) 현장사진>

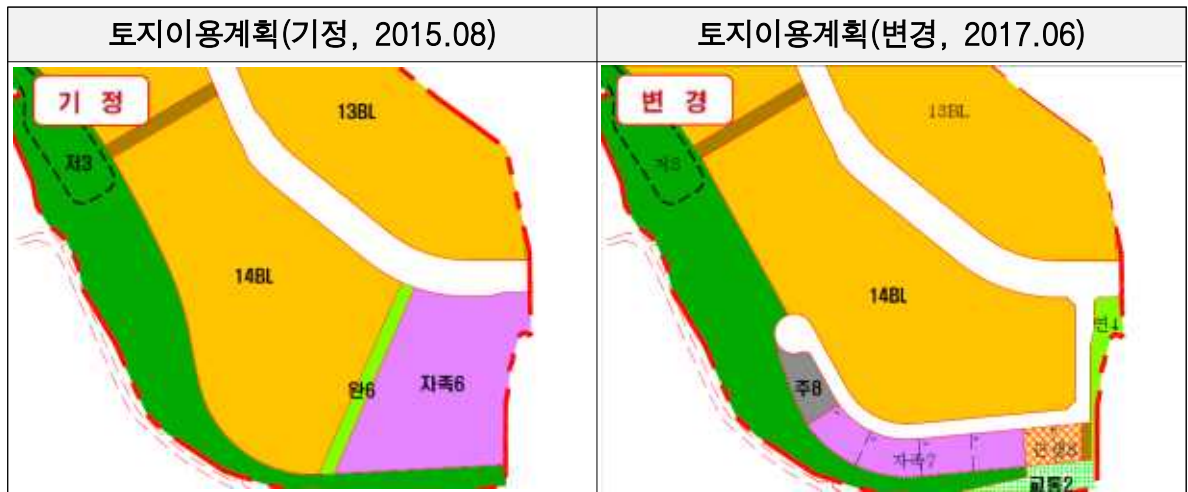
□ 청원의 제출경위

- 지난 2011년 12월 서울고덕강일 공공주택지구지정 고시1)가 있은 후 2015년 12월 최초로 이주대책이 공고2)되었는데, 청원을

1) 국토교통부고시 제2011-753호, “서울고덕강일 보금자리주택지구의 지정 및 지형도면 등의 고시”(2011.12.8)

제출한 소상공인들은 현 위치에서 계속 영업을 할 수 있게 생활 대책을 마련해달라며 2013년 6월부터 SH공사 및 강동구청 등에 민원을 제기해 왔음.

- 당시 SH공사는 소상공인들의 요구사항을 적극 수용하여 2017년 6월 “서울고덕강일 공공주택지구 지구계획 변경”³⁾을 통해 소상공인들의 영업장 위치에 지정돼 있던 서울고덕강일 3지구 내 “자족시설용지”를 “근린생활시설용지”로 변경⁴⁾하였음.



- 이후 2019년 청원인들은 영업장이 위치한 부지에 지정된 ‘근린생활시설용지’를 특별공급 받을 수 있게 해달라는 민원⁵⁾을 다시 제기했고, SH공사는 2019년 3월 29일 “이주대책 변경 공고”⁶⁾를

2) SH공사 공고 제45호, “서울고덕강일 공공주택지구 이주대책 등 공고(안)”(2015.12.17)
 3) 국토교통부고시 제2017-418호, “서울고덕강일 공공주택지구 지구계획 변경(3차) 승인”(2017.6.26)
 4) 청원인의 민원반영 위한 생활대책용지 확보를 위해 토지이용계획을 변경
 - 자족기능용지 변경 : 12,450㎡ → 4,052㎡
 - 근린생활시설 신설 : 1,081㎡
 - 주차장 신설 : 1,182㎡
 5) 2019년 1월 16일 박래철 외 33인, “상일동 20-1번지 일원 소상공인 근린생활시설 특별공급 지원요청”
 6) 2018년 6월 서울공덕강일 공공주택지구 토지보상과 관련한 SH공사 직원의 비위사실이 적발됨에 따라 서울지방경찰청의 조사가 진행되었고, 이로 인해 2017년 6월 지구계획 변경에 따

통해 생활대책의 범위에 “근린생활시설용지”를 추가하여 소상공인들의 재정착에 필요한 요구사항을 반영해 주었음.

<고덕 강일지구 생활대책 변경(‘19.3.29 변경공고)>

기 존	변 경
고덕강일지구 <u>분양상가 또는 상업시설용지</u> 16.5㎡ 이하 지분을 공급받을 수 있는 권리를 부여. 다만, 상업시설용지 지분공급은 고덕강일지구 내 토지이용계획상 상업시설용지가 있는 경우에 한하며, 공급할 물량이 부족할 경우에는 우선순위에 따라 공급하되 동일순위 경쟁시에는 전산추첨에 의하여 공급	고덕강일지구 <u>분양상가 또는 상업시설용지나 근린생활시설용지</u> 16.5㎡ 이하 지분을 공급받을 수 있는 권리를 부여. 다만, <u>상업시설용지 및 근린생활시설용지</u> 지분공급은 고덕강일지구 내 <u>토지이용계획상 상업시설용지 및 근린생활시설용지 반영상황에 따르며</u> , 공급할 물량이 부족할 경우에는 우선순위에 따라 공급하되 동일순위 경쟁시에는 전산추첨에 의하여 공급

- 소상공인들은 당초 요구대로 ‘상업시설용지’가 아닌 기존 영업장 위치에 지정된 ‘근린생활시설용지’를 생활대책으로 보상받게 되었으나, 천호대로와의 직접적인 진·출입이 단절되어 있다는 사실을 뒤늦게 알게 되면서, 지난 4월 2일 ① 지구단위계획을 변경하여 진·출입도로를 신설하거나, ② 최초 생활대책 보상과 같이 상업시설용지를 재신청할 수 있는 기회를 달라는 청원을 시의회에 제출하게 되었음.



<천호대로변 진입로 상황>

른 이주대책 변경공고가 2019년 3월까지 지연되었음.

□ 청원에 대한 SH공사의 입장

- 소상공인들의 첫 번째 요구사항에 대해 SH공사에서는, 해당부지는 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 해설⁷⁾에 따른 고속도로 진입 교통류의 이동성 및 안전을 위한 접근관리 대상구간에 해당되고, 「도로와 다른 시설의 연결에 관한 규칙」 제6조제3호 별표4(검토보고서 붙임 3 참조)에 따른 연결금지 구간에도 해당됨에 따라 소상공인들이 요구하는 근린생활시설용지로의 진·출입로 신설은 불가능한 것으로 확인하였음.⁸⁾
- 두 번째 요구사항과 관련하여, SH공사는 소상공인들의 요청에 따라 2019년 3월 변경·공고한 이주대책을 근거로 생활대책 신청자 676명에게 동일한 기준을 적용하여 심사를 완료(2019.12)하고 분양상가 신청자에 대해서는 추첨 및 일부 계약까지도 완료한 상황⁹⁾인 바, 근린생활시설용지 지분권을 다시 상업시설용지 지분권으로 재변경 해달라는 요구는 원칙적으로 수용하기 어렵다는 입장임.
 - 또한 작년 4월부터 5월까지 생활대책 변경신청 접수기간이 종료된 후 추가 변경신청이나 재변경에 대한 요청이 있었으나, ‘정해진 기간 내 변경 신청 원칙’에 따라 이를 더 이상 접수하지 않는 것으로 일관되게 처리해 왔기에, 특정 소상공인만을 위해 생활대책 변경기회를 다시금 부여하는 것은 형평성에 어긋난다는 의견을 제시

7) 도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙 해설 p.75, 2013(검토보고서 붙임 3 참고)

8) SH공사는 외부전문가 2인에게도 자문을 의뢰하였으며, 천호대로와의 직접적인 진출입로 설치 불가하다는 자문의견을 받았음.(SH공사, 고덕강일3지구 근린생활시설(8) 진출입구 개설요청 관련 자문, 2020.1.22.)

9) 분양상가 공급대상자 전산추첨(2019.12.6.)

분양상가 신청자 중 1순위자	분양상가 물량	추첨결과
85명	52호	52명 당첨, 나머지 33명은 용지 지분권으로 변경

하였음.

- 아울러, 현재까지 유사민원에 대한 수용사례도 없었고, 만약 이를 수용 할 경우, SH공사가 추진하는 대규모 사업지구(강동산업단지, 구룡마을 등)에서 유사한 민원이나 청원이 증가할 수 있다는 점, 소상공인들이 공급받기로 했던 근린생활시설용지가 천호대로에서 직접 진·출입이 불가능하게 된 점 등을 감안하여, 시의회에서 청원을 채택할 경우, SH공사에서는 이에 대한 재검토를 추진하겠다는 입장임.

<생활대책 심사결과 유형별 현황>

유형		심 사 내 용				비 고	
		대상	적격	부적격	기타		
소계		676	433	16	227		
영업자	계	43	42	1			
	분양상가	11	11				
	상업 용지	16.5㎡	8	8			
		9.9㎡	3	3			
	근생 용지	16.5㎡	20	19	1		
		9.9㎡	1	1			
영농자	계	628	387	14	227	기타 227명 : 경찰수사 113명, 서류보완대상 114명	
	분양상가	145	126	14	5		
	상업 용지	16.5㎡	373	192			181
		9.9㎡	11	7			4
	근생 용지	16.5㎡	95	59			36
		9.9㎡	4	3			1
종교시설 운영자		5	4	1			

(출처 : SH공사 내부자료)

□ 검토의견

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법') 제78조¹⁰⁾에 따라 공익사업 시행자는 공익사업시행으로 생활의 근거를 상실하게 되는 자에게 '이주대책'을 수립·실시

하거나 이주정착금을 지급해야 하며, 이에 따라 SH공사는 현행 「SH공사 이주대책 내규」¹¹⁾에 근거하여 ‘이주대책기준일 이전 허가, 등록, 신고 등을 필하고 적법한 장소에서 영업한 자’(영업손실대상자)에게는 분양상가 또는 근린생활시설용지(16.5㎡ 이하)에 대한 지분권을 협의자에 한하여 제공해오고 있음.

- “서울고덕강일 공공주택지구”의 경우, SH공사는 舊 「SH공사 이주대책 및 생활대책 수립지침」에 따라 이주대책 공고 및 변경공고를 실시한 후 생활대책을 마련하고 이를 시행¹²⁾ 중에 있어, 절차 상 문제 등 특이사항은 없는 것으로 파악됨.

○ SH공사는 그간 청원인(소상공인들)이 요구해온 기존 위치에서의 재정착 및 영업 재개 요구를 수용하여 토지이용계획을 변경(자족시설용지 → 근린생활시설용지)하고, 생활대책으로 근린생활시설용지의 지분을 공급받을 수 있도록 이주대책을 수정하는 등 적극적인 노력을 기울여 온 것으로 파악됨.

○ 그럼에도, 청원인의 입장에서 살펴보면 변경요청에 따라 제공받게 된 근린생활시설용지는 천호대로변 교통 접근성이 열악하여 향후 영업행위를 수행함에 있어 제약이 따르고, 천호대로변에서의 진출입이 불가능하다는 사실을 사전에 인지하지 못한 상태에

10) 검토보고서 붙임-4 참고

11) SH공사는 2006년 1월 9일 이주대책 기준을 최초 제정하였으며, 2010년 9월 3일 이주 및 생활대책 수립지침으로 전면 개정하였음. 이후 2016년 3월 10일, 2019년 11월 18일 개정이 있었고, 2020년 1월 6일 이주대책 지침을 사규(내규)로 제정하였음.

12) 고덕강일지구의 최초 이주대책은 2010년 9월 3일 개정된 “이주 및 생활대책 수립지침”에 근거하여, 2015년 12월 17에 공고되었으며, “분양상가 또는 상업용지 16.5㎡ 이하 지분을 공급받을 수 있는 권리를 부여”하였음.

소상공인들의 ‘근린생활시설용지 공급에 대한 요구사항’을 반영하여 2019년 3월 29일 변경·공고된 이주대책에서는 2016년 3월 10일 개정된 “이주대책 등 수립 지침”에 따라 생활대책으로서 “분양상가 또는 상업시설용지나 근린생활시설용지 16.5㎡이하 지분을 공급받을 수 있는 권리를 부여”하였음.

서 이를 의무적으로 인수해야하기에는 가혹한 측면이 존재하는
바, 이에 대한 충분한 사전설명을 해주지 못한 SH공사에게도 일
정부분 귀책사유가 있음.

- 따라서 소상공인들의 요구사항을 받아들여 이들에게 상업시설용
지를 재신청할 수 있는 기회를 보장하는 방안에 대한 전향적인
검토와 이에 대한 논의는 가능하다고 사료됨.

V. 질의 및 답변 요지 : 생략

VI. 토론 요지 : 없음

VII. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함.(출석위원 전원 찬성)

VIII. 소수의견의 요지 : 없음

IX. 의견서 : 별첨

의 건 서

청 원 명

- 고덕강일공공주택지구 소상공인 대상 실효적 생활대책 마련에 관한 청원

채택의견

- 이 청원은 고덕강일공공주택지구 생활대책 대상자인 소상공인들의 권익보호를 위해 제기된 사안으로, SH공사로부터 제공받게 될 근린생활시설용지의 경우 간선도로 교통연결 계획에 어려움이 있으므로, 영업기반대로 현지에서 재정착하려는 청원인들의 요구 사항을 받아들여 이들에게 상업시설용지를 재신청할 기회를 제공하는 것이 바람직하다고 보아 이 청원을 채택함.

청 원 요 지 서

접수번호	21	접수연월일	2020. 4. 2
청원인	주소	경기도 하남시 풍산동	
	성명	고덕강일지구 소상공인 연합회장 박래철 외 11명	
소개의원	김종무	소속위원회	도시계획관리
건명	고덕강일공공주택지구 소상공인 대상 실효적 생활대책 마련에 관한 청원		
소관위원회	도시계획관리		
<p>○ 강동구 상일동 20-1번지 일원에서 지난 30여 년간 영업을 해 온 소상공인들은 서울주택도시공사가 시행하는 고덕강일공공주택지구 조성사업으로 인해 삶의 터전을 송두리째 잃어버릴 위기에 직면함.</p> <p>상기 사업에 따라 지역 소상공인들은 공사와 오랜 기간 협의를 통해 ‘상업시설용지’를 신청할 수 있었음에도 현재의 생활터전에서 지속적인 영업을 하고자 하는 희망으로 ‘근린생활시설용지’로 신청을 하였으나, 해당 지역은 도시계획상 과거와 같이 천호대로에 접근할 진·출입로가 없는 사실상의 맹지이며, 신규도로 개설도 여의치 않음.</p> <p>이에, 기존에 신청한 ‘근린생활시설용지’를 ‘상업시설용지’로 변경할 수 있는 기회를 다시 부여하여, 공공주택사업으로 인해 삶의 터전을 잃은 소상공인들을 위한 실효성 있는 생활대책을 마련하여 줄 것을 청원함.</p>			