

용산구 장기미집행 도시계획시설(원효녹지) 해제에 관한 청원 검 토 보 고

2020. 4. 23.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 경 과

- 청 원 자 : 서울시 용산구 백범로 322 김유현 외 797명
- 소개의원 : 김제리 의원(환경수자원위원회)
- 접수일자 : 2020. 4. 2. (20번)
- 회부일자 : 2020. 4. 6.

2. 청원요지

- 이 청원은, 용산구 원효녹지의 사유지 소유자 등이 장기미집행 도시계획시설인 원효녹지 해제를 요청하는 사항임.

3. 소개의원 청원 소개 요지

- 청원요지는, 과거 경의선 철길과 주변 지역의 완충공간으로서 녹지로 지정된 원효녹지에 대하여, 경의선 철도가 지하화되고 상부는 경의선 숲길 공원이 조성되어 더 이상 완충녹지의 기능이 필요치 않으므로, 원효녹지를 도시계획시설(녹지)에서 해제해 줄 것을 요청하는 것임.

4. 검토의견

○ 이 청원은 경의선 철도와 주변지역의 완충공간으로 지정된 원효녹지에 대하여, 경의선 철도가 지하화되고 상부는 공원이 조성되어 그 기능이 더 이상 필요치 않게 되었으므로, 원효녹지를 도시계획시설(녹지)에서 해제해 달라는 요구임.

○ 대상지는, 경의선 철도가 운행되면서¹⁾ 이에 따른 대기오염·소음·진동 등으로부터 주변 지역을 보호하기 위하여 도시계획시설(녹지)로 지정되었으나²⁾ 현재까지 집행되지 않은 장기미집행 도시계획시설로서 올해(20.7.1.) 자동실효를 앞둔 가운데, 서울시는 완충녹지로 유지코자 대상지의 사유지 매입을 추진하고 있음(보상비 151억원).

해당 예산은 확보되지 않았으나, 자동실효 전까지 실시계획 인가를 받은 후 올 하반기에 추가경정예산을 편성하여 집행할 계획으로³⁾ 현재 실시계획 수립을 위한 기초조사 중에 있음⁴⁾.

○ 대상지 현황을 살펴보면, 도시계획시설 결정 전에 사용승인된 노후화된 건물(적법건축물) 16개동 위치해 있고 주로 2~3층 규모로서 음식점·사무소·건축자재점 등의 근린생활시설과 주거시설로 사용되고 있음.

1) 지상운행 1906-2005, 지하운행 2014.12.~ (경의선지하화사업 '05.4.~' 14.12.)

2) '77.7. 건교부 고시 제137호

3) 실시계획 인가 고시 후 5년 이내에 보상 등 실시계획을 시행할 수 있음(국토법 제88조제7항)

4) ※ 추진계획(출처: 2020년 도시계획시설(녹지) 조성 및 재정비 추진계획, 조경과-274, '20.1.)

- '20.2.~ 4. 시민소통(의견수렴), 실시설계, 설계심의, 보상협의

- '20.2.~ 5. 장기미집행시설 실시계획 작성(열람공고) 및 인가 고시

- '20.5.~ 12. 공사발주(시행), 수용재결 및 사업완료

- 참고로, 경의선 숲길공원이 조성되기('09.11.~'16.7.) 전 '08년에 대상지 보상 및 녹지 조성사업을 추진하였으나, 실시계획 열람공고 중 집단민원이 발생하여 용산구가 서울시에 사업비를 반납한 바 있음⁵⁾).

※ 원호녹지 현황(자료: 시설계획과)

- 위 치 : 용산구 원호로2가 1-2 등 23필지
- 면 적 : 1,996㎡(사유지 1,049㎡, 국유지 18㎡, 시유지 930㎡)
 - ※ 사유지: 원호로2가 1-2 등 19필지(동양봉업(주) 외 16인)
- 도시계획 : 제2종일반주거지역(7층이하), 완충녹지(1977.7.9. 지정)
- 건축규모 : 건축물 16개동(건축면적 760㎡, 연면적 1,065㎡, 1~2층)
 - ※ 대상지 건축물은 도시계획시설 결정 전 사용승인된 적법건축물임(사용승인 1917. 11.~1961.7.)
- 건물용도 : 단독주택, 근린생활시설
 - ※ 상주업종 : 음식점, 법무사, 인테리어, 철물점, 사진관, 건축자재점 등



5) 서울시는 경의선 지하화 계획이 지연되고, 도시·주거환경정비기본계획에서 대상지 일대의 정비예정구역 신규 지정 여부가 검토됨에 따라 기본계획이 확정될 때까지 보상 및 조성사업을 유보하기로 결정함('08.6.) ※ ' 10년에 기본계획이 결정되어 대상지를 포함한 그 일대가 주택재개발 정비예정구역에 포함되었으나, 해당 정비예정구역은 '13년에 해제되었음

“도시계획시설 유지의 타당성”

- 경의선 철도와 주변 지역의 완충 기능을 위해 도시계획시설(녹지)로 결정된 대상지는, 경의선 철도 지하화와 상부 공원 조성으로 그 지정 원인이 해소되어 당초 지정 목적이 상실되었다고 보여짐.

그럼에도 서울시가 완충녹지를 유지하려는 것은, 대상지를 녹지로 조성하여 경의선 숲길공원의 개방감과 접근성을 높이고, 더불어, 우려되는 난개발을 방지하기 위함으로 사료됨.

- 그러나, 이러한 공익적 의도는 '99년 헌법재판소 판결 취지와 도시계획적 대안 등에 비추어 그 타당성이 신중히 재검토될 필요가 있다고 판단됨.

- 1999년 헌법불합치 결정과⁶⁾ 2000년 장기미집행시설 실효 규정 도입은 정당한 보상을 통한 국민 재산권의 보호와 더불어, 도시계획시설 결정 남용과 이로 인한 국민 재산권의 과도한 침해 등을 방지하는 취지임을 감안할 때, 도시계획시설의 당초 지정 목적을 상실한 대상지를 계속 도시계획시설로 유지하려는 것은, 그 공익적 성격에도 불구하고, 주민의 재산권·주거권·영업권 보호에 견주어 긴요하다고 보이지는 않으며,

대상지를 녹지로 조성하여 숲길공원의 개방감·접근성을 향상하는 것은 바람직하나, 또 한편으로는, 대상지가 연접한 백범로 가도가 전반

6) 헌법불합치 결정(헌법재판소, 97헌바26, '99.10.21.)

- 헌법상 재산권 침해를 사유로 舊 도시계획법 제4조에 대해 헌법불합치 결정

* 결정요지 : 도시계획시설로 지정되어 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자에게 10년 이상 아무런 보상도 하지 않는 것은 재산권의 과도한 제한임

적으로 근생·상업·주거시설로 구성되어 있는 현황을 고려할 때, 가로경관의 연속성 측면에서는 대상지의 근린생활시설 입지가 오히려 바람직할 수도 있을 것임.

또한, 지구단위계획 등 도시관리계획을 통해 난개발을 방지할 수 있고 장기미집행시설 중 일부도 지구단위계획구역 지정 후 실효를 검토하고 있으므로⁷⁾,

당초 도시계획시설 지정 목적을 상실한 대상지를 도시계획시설로 유지해야 할 필요성과 당위성을 면밀히 검토할 필요가 있다고 판단됨.

“도시계획시설사업의 실행력”

- 대상지는 서울시 관리 장기미집행시설로서, 2년마다 재정비되는 단계별 집행계획에서 집행시설에 계속 포함되어 왔으나, 올해 보상 및 녹지 조성 사업 시행을 앞두고 해당 예산이 확보되지 않아 집행의 준비가 미흡한 상황임.
- 서울시는(푸른도시국) 올 하반기에 추가경정예산을 편성하여 집행한다는 계획이나, 실시계획 인가권자인 용산구에는, 2008년 집단민원으로 이 사업을 유보했던 이력과 더불어, 예산이 확보되지 않은 사업계획 인가에 상당한 부담이 작용할 수 있을 것으로 사료됨.
- 또한, 장기미집행 공원에 대한 재원 문제로 도시계획 변경까지(공원을 도시자연공원구역으로 변경) 추진하고 있는 상황에서, 당초 지정 목적을 상실한 도시계획시설의 사업 시행은 불필요한 재정 집행과 이로 인한 세금 낭비라는 비판이 제기될 수도 있다고 보여짐.

7) 장기미집행 공원시설과 학교시설 등 4개소에서 지구단위계획구역 지정을 검토 중인 것으로 파악됨

“종 합”

- 대상지는 도시계획시설(녹지) 지정 원인이 해소되어 당초 지정 목적을 실현할 이유가 충분치 않아 도시계획시설을 유지해야 할 필요성과 당위성이 다소 모호하다고 사료되며,
- 장기미집행 도시계획시설에 대한 헌법재판소의 판결 취지, 집행의 준비 미흡, 장기미집행시설 집행에 소요되는 공공의 막대한 자원 문제 등을 감안할 때, 지정 목적이 상실된 도시계획시설의 해제는 가능하다고 판단됨.
- 다만, 도시계획시설 해제 시 우려되는 난개발과 개발이익의 사유화에 대하여, 지구단위계획구역 지정과 개발이익 환수 목적의 공공기여방안 등 그 대책이 수반되어야 할 것으로 사료됨.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 최 정 희
연 락 처	02-2180-8206
이 메 일	rienrien@seoul.go.kr