

세운 3-8, 3-10구역 촉진지구 해제 추진 철회 및 세운4구역 내 도심산업클러스터 조성 청원 심 사 보 고 서

2020. 02. 24
도시계획관리위원회

I. 경 과

- 청 원 자 : 종로구 청계천로 139-2 조진현 외 618명
- 소개의원 : 정 재 응 (도시계획관리위원회)
- 접수일자 : 2020. 2. 4 (13번)
- 회부일자 : 2020. 2. 12
- 상정 및 의결일자
 - 제291회 임시회 제1차 도시계획관리위원회(2020.2.24. 상정·채택)

II. 청원요지

- 본 청원은 세운재정비촉진지구내 세운 3구역 전체 정비구역의 기능을 상실케 하는 3-8구역 및 3-10구역 촉진지구 해제 추진을 즉각 철회하고, 세운지구내 유일한 통합개발 구역인 세운4구역에 영업세입자를 위한 도심산업(활성화) 클러스터를 조성해 줄 것을 요청하는 내용임.

III. 소개의원 청원 소개 요지 (정재응 의원)

- 세운구역은 시장 취임후 2014년부터 170여개의 소구역으로 분할하여 재정비촉진계획을 변경한 바 있고, 이후 순차적으로 개발이 진행되는 지역

으로 하나의 슈퍼블록에서 연결되는 소규모 블록인 3-8, 3-10구역의 해제 추진은 바람직하지 않으며 조속한 보상을 원하는 세입자의 요구¹⁾는 타당하다고 보아 본 청원을 소개함.

IV. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

1) 세운3-8구역과 3-10구역의 정비구역 해제 철회 요구 관련

- 청원인은 세운 3-8구역과 3-10구역에 대해 서울시가 일몰제를 적용하여 정비구역 해제를 추진하고 있는 바, 해제는 공익보다는 세운3구역 전체의 정비기반시설의 연계 등의 문제를 야기하면서 세운3구역 전체의 기능을 와해시키게 되므로 두 구역에 대한 정비구역 해제 추진은 즉각 철회되어야 한다는 입장임.
- 아울러, 소규모로 조성되는 세운3구역은 도심산업 클러스터를 수용하기에 근본적인 한계가 존재하므로, 서울시는 세운 3-8구역내 안심상가 조성과 같은 미봉책 대신 종합적인 도심산업(활성화) 클러스터를 세운지구 내 유일한 통합개발구역인 세운4구역에 조성할 수 있도록 사업계획에 이를 반영해 줄 것을 요구하고 있음.

세운지구 현황

- 세운지구는 1979년 7월 최초 재개발구역(세운상가 동측부분)으로 결정고시²⁾된 후, 1987년 3월 재개발구역이 추가 지정(세운상가 서측부분, 2·3구역)

1) 3-5·7구역 세입자들의 조상한 보상 요구 탄원이 있었음('20. 1).

2) 당시 재개발 구역은 현재의 4,5,6(6-3, 6,4)구역, 즉 세운상가군의 동측 부분이 하나의 구역으로 지정되었음.

되었으나, 당시까지 재개발이 시행된 곳은 한 곳도 없었음. 이후 2006년 10월 세운재정비촉진지구로 결정되고, 2009년 3월 세운지구를 7개 구역(5개 통합구역+2개 상가구역)으로 구분하는 세운재정비촉진계획(이하 “세운촉진계획”)이 결정·고시되었으나, 2014년 3월 27일 조속한 사업추진을 위해 촉진계획을 변경·고시하여 7개 구역을 171개 구역으로 세분하면서 (붙임1), 사업방식은 전면철거방식에서 점진적 개발방식으로 전환하였음.

<세운재정비촉진지구 변천과정>



<세운재정비촉진계획 변경내용>

구 분	기존 계획('09.03)	변경 계획('14.03)
정비목표	도심 재창조	도심 재활성화
개발방식	전면철거를 통한 신도심 조성	지역특성, 역사적 가치고려
개발규모	7개 통합구역	171개 구역
세운상가군	철거 후 평면적 녹지축 조성	존치 후 복합문화산업공간 조성
정비방식	전면철거방식	유연하고 점진적 정비방식
기반시설	세운녹지축 조성 비용 주민부담 (용적률 인센티브)	주민부담 최소화 (용적률 인센티브 감소)

※추진경위

- 1979.07.12 : 재개발구역 지정(4구역, 5구역, 6-3구역, 6-4구역)
- 1987.03.16 : 재개발구역 추가 지정(2구역, 3구역)
- 2004.02.05 : 세운상가4 구역지정 및 정비계획 수립
- 2006.10.26 : 세운재정비촉진지구 지정고시(서울시고시 제2006-365호)
- 2007.07.30 : 세운재정비촉진계획(1단계) 수립고시(서울시고시 제2007-260호)
- 2009.03.19 : 세운재정비촉진계획 결정 및 1단계 변경 결정고시(서울시고시 제2009-107호)
- 2014.03.27 : 세운재정비촉진계획 변경 결정 고시(서울시고시 제2014-119호)
- 2016.04.07. : 세운4구역 재정비촉진계획 변경 결정 고시(서울시고시 제2016-103호)

□ 세운지구 일몰 대상구역 해제 및 연장 추진 현황

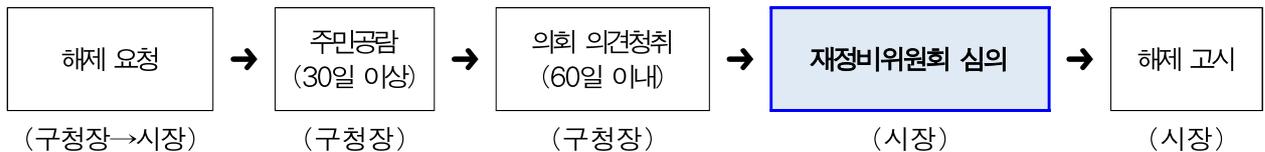
- 세운지구는 토지등소유자 방식으로, 현재 171개 구역 중 19개 구역만이 정비사업을 추진 중에 있으며, 나머지 152개 구역은 정비구역 지정·고시일('14.3.27)로 부터 5년이 되는 날까지 사업시행인가 신청을 하지 않아 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”) 제20조³⁾에 따라 정비구역

3) 제20조(정비구역등의 해제) ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정비구역등을 해제하여야 한다.

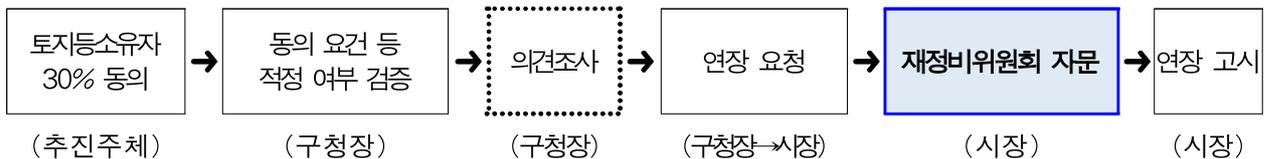
3. 토지등소유자가 시행하는 재개발사업으로서 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날 부터 5년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우

해제('19.3.26) 대상이나, 도시정비법 제20조제6항4)에 따라 일몰기한 도래 전까지 토지등소유자의 연장(100분의 30이상의 동의 필수) 요청이 있거나 주거환경의 계획적 정비 등을 위해 존치가 필요하다고 인정하는 경우, 시장은 2년 이내의 범위에서 일몰기한을 연장할 수 있음.

<정비구역 해제 절차>



<일몰기한 도래전 연장 요청 절차>



⑤ 정비구역의 지정권자는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 정비구역등의 해제를 요청받거나 정비구역등을 해제하려면 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제5조에 따른 재정비촉진지구에서는 같은 법 제34조에 따른 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 정비구역등을 해제하여야 한다.

4) 제20조(정비구역등의 해제) ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정비구역등을 해제하여야 한다.

⑥ 제1항에도 불구하고 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 해당 기간을 2년의 범위에서 연장하여 정비구역등을 해제하지 아니할 수 있다.

1. 정비구역등의 토지등소유자(조합을 설립한 경우에는 조합원을 말한다)가 100분의 30 이상의 동의로 제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 해당 기간이 도래하기 전까지 연장을 요청하는 경우
2. 정비사업의 추진 상황으로 보아 주거환경의 계획적 정비 등을 위하여 정비구역등의 존치가 필요하다고 인정하는 경우

<세운재정비촉진지구 정비구역 일몰 현황도>



- 이 청원과 관련된 세운3구역의 경우, 10개 구역 중 일몰적용 대상은 2개 구역(3-8, 3-10)으로서, 3-10구역은 공람대상자 85명 중 84명이 의견을 제출하여 이 중 64%(54명)가 해제에 찬성하는 것으로 나타났음. 이에 반해 세운 3-8구역은 공람대상자 61명 중 의견제출자가 27명(44%)으로 과반이 넘지 않으나, 의견제출자의 93%(25명)는 일몰기한 연장에 동의하고 있음.

※ 일몰제 진행과정 (중구)

- '19. 3.27. : 정비구역 **해제·연장** 결정 (중구 도심재생과-3682호)
- '19. 3.28. : 정비구역 **해제·연장** 결정 요청 (**해제 16개/연장 101개 구역**) [구→시]
- '19. 8.7.~9.6.(30일) : 주민의견 공람 (**117개 구역**)
- '19. 10.16. : 구의회 의견청취
- '19. 11.15. : 정비구역 **해제·연장** 결정 재요청 (**해제 95개/연장 22개 구역**) [구→시]

〈주민공람 결과(3구역) (※파란색 표기 : 연장·해제의견 제출비율)〉

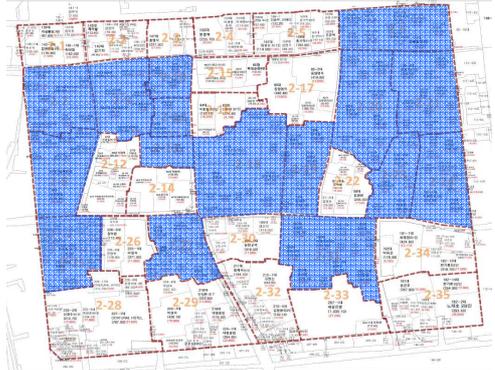
구역명	공람 대상자	의견 제출수	주민의견			비 고
			연장	해제	미제출	
3-8구역	61	27(44%)	25(41%)	2(3%)	34(56%)	
			93%	7%		
3-10구역	85	84(99%)	30(35%)	54(64%)	1(1%)	
			36%	64%		

- 참고로, 세운2구역은 구역내 일몰대상 35개 구역 중 16개 구역에서 토지등소유자 30% 이상의 동의를 받아 구청에 일몰기한 연장신청을 하였으며, 종로구는 주민공람절차를 거쳐 나머지 16개 구역을 포함한 전체 일몰대상구역(35개)에 대하여 연장요청을 하였음.

※ 일몰제 진행과정 (종로구)

- '19.3.15. : 세운2구역 토지등소유자 연장요청 (16개 구역) [토지등소유자→구]
- '19.3.26. : 정비구역 연장결정 (종로구 도시개발과-4508호)
- '19.3.26. : 정비구역 연장결정 요청 (35개 구역) [구→시]
- '19.7.5.~7.25.(20일) : 주민의견 공람 (35개 구역)

〈정비구역 연장요청〉



- ▶ 일몰 대상구역 : 35개
- ▶ 토지등소유자 연장 요청(파란색) : 19개
- ▶ 종로구 연장 요청 : 35개

연장요청구역(토지등소유자) : 세운 2-6~11, 2-13, 2-18~21, 2-23~25, 2-27, 2-31구역

〈주민공람 결과(2구역)〉 (※파란색 표기 : 연장·해제의견 제출비율)

구역명	공람 대상자	의견 제출수	주민의견			비 고 (해제대상 구역수)
			연장	해제	미제출	
2구역	458	148(32%)	134(29%) 91%	14(3%) 9%	310(68%)	35개

〈주요의견〉

- (연 장) 통합개발 희망, 해제 시 난개발 및 노후 건축물, 소방도로 부재 등 안전 우려
- (해 제) 정비구역 지정에 따른 사업구역별 개발 어려움

○ 기타 6-4구역(23개 구역, 착공을 한 1개 구역 제외)은 중구청 부지에 순환재개발 방식인 서울 메이커스 건립을 검토 중에 있고, 이 지역 일대의 인쇄특정개발진흥계획이 수립 중임을 감안하여 중구에서 연장 요청을 한 것으로 보임.

<세운재정비촉진지구 사업추진 현황>

(총171개 구역 중 사업시행계획인가 미신청구역 152개)

자치구	구역명	구역수	사업시행인가 신청(인가구역)	일 물 대상구역	토지주 일몰 연장 신청	자치구 연장 요청
	총 계	171	19(15)	152	16	57
종로구	소 계	36	1(1)	35	16	35
	세운2구역	35	-	35	16	35
	세운4구역	1	1(1)	-	-	-
중 구	소 계	135	18(14)	117	-	22
	세운3구역	10	8(6)	2	-	-
	세운5구역	11	2(0)	9	-	-
	세운6-1구역	32	-	32	-	-
	세운6-2구역	50	3(3)	47	-	-
	세운6-3구역	9	4(4)	5	-	-
	세운6-4구역	23	1(1)	22	-	22

※ 2014.3.27. 정비구역 지정 후 5년이 경과된 `19.3.26. 일몰 도래

<공람공고시 주민의견>

구역명	공람 대상자	의견 제출수	주민의견			비 고 (해제대상 구역수)
			연장	해제	미제출	
2구역	458	148(32%)	134(29%) 91%	14(3%) 9%	310(68%)	35개
3구역 (3-8,3-10)	146	111(76%)	55(38%) 50%	56(38%) 50%	35(24%)	2개
5구역	554	198(36%)	183(33%) 92%	15(3%) 8%	356(64%)	9개
6-1구역	467	56(12%)	36(8%) 64%	20(4%) 36%	411(88%)	32개
6-2구역	674	49(7%)	42(6%) 85%	7(1%) 15%	625(93%)	47개
6-3구역	10	3(30%)	0(0%) 0%	3(30%) 100%	7(70%)	5개
6-4구역	326	74(22%)	66(20%) 89%	8(2%) 11%	252(77%)	22개
계	2,177	491(22%)	382(18%)	109(5%)	1686(77%)	152개

<주요의견>

- 2구역

- : (연 장) 통합개발 희망, 해제시 난개발 및 노후 건축물, 소방도로 부재등 안전 우려
- : (해 제) 정비구역 지정에 따른 사업구역별 개발 어려움

- 3,5,6구역

- : (연 장) 낙후된 세운구역을 조속히 개발하여 도시미관 개선 필요
- : (해 제) 재개발로 개발회사만 이익을 챙김

□ 검토사항

- 세운지구와 관련한 서울시의 종합대책 구상에 따르면, 크게 ① 사업 미추진 구역은 해제 후 재생으로 전환, ② 사업추진 중인 구역은 단계적·순차적 추진, ③ 순환형 세입자 이주대책을 통한 산업생태계 유지, ④ 계획조정 및 협상을 통한 다양한 산업거점공간 확보라는 네 가지 정책기조에 따라, 세운지구내 사업시행인가지역 및 신청지역에 대해 도심산업유지를 위한 사업계획 보완과 협상을 진행하는 한편, 청원대상지를 포함한 일몰대상지역에 대해 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 정비구역 해제 또는 연장을 결정할 것으로 보여짐.

<해제지역 관리방안>



- 이러한 정책방향에 따라 세운지구내 정비구역이 해제되는 지역에 대해서는 도시재생활성화사업으로 산업 및 주거환경을 개선하기 위한 활성화계획을 수립할 예정인 것으로 파악됨.
- 해제 또는 연장 절차 진행과는 별도로 현재까지의 서울시 정책기조로 볼 때, 서울시는 '14년 이후 사업추진이 없는 지역에서 일부 구역만 연장할

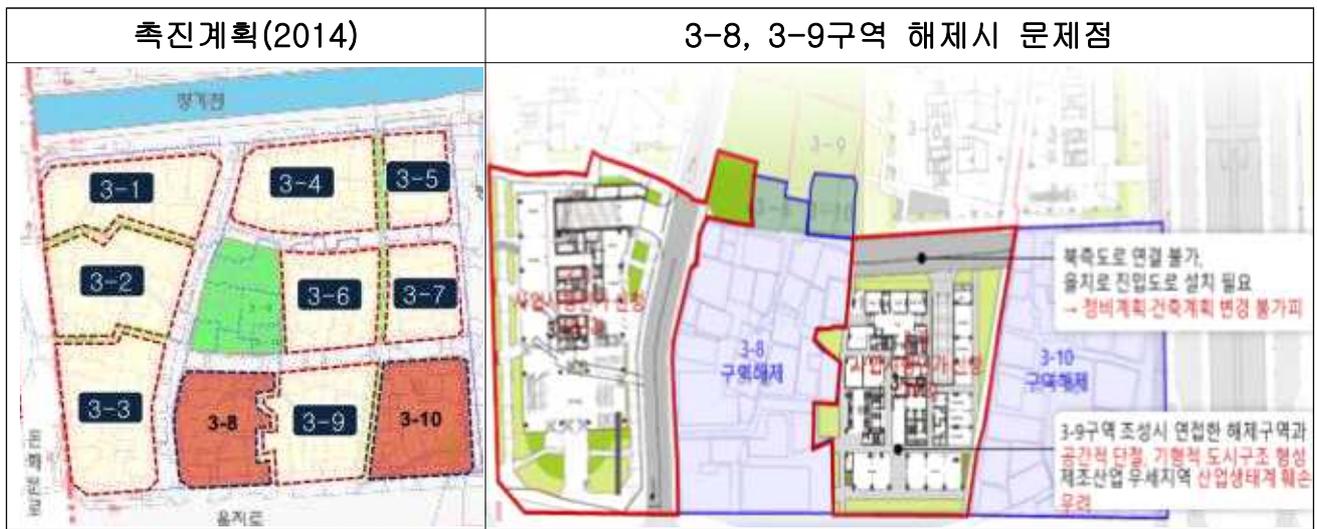
경우 정비구역간 연계성 문제가 발생하고, 하나의 구역으로 통합할 경우 대규모 철거재개발로 인한 산업생태계 훼손 등의 사유로 인해 중구청이 일몰기한 연장 요청한 6-4구역을 제외한 나머지 정비구역은 일괄 해제 하는 방향을 택할 것으로 예상됨.

- 정책적 전환의 근거는 도시재정비촉진계획이 결정된 2009년 이후 사업 추진의 움직임이 없는 지역에 대해 정비구역 일몰기한을 연장한다 하더라도 사업이 이루어지지 않을 것이라는 전망과 재개발사업시 도심에 위치한 뿌리산업의 해체와 산업간 유기적 네트워크 약화 등을 초래할 수 있다는 판단에 따른 것으로 보임.
- 한편, 이 지역일대는 그 동안 행위허가 제한에 따른 건축물의 노후화 심화⁵⁾, 도로·화장실·주차장·하역공간 등 기초 인프라시설 부족, 화재 위험 등으로 산업 및 주거환경이 매우 열악한 상황임. 도시재생활성화계획에 따라 사업을 추진한다 하더라도, 개별 건축물의 신·증축 등으로 난개발이 초래될 수 있고, 토지소유자의 개별 건축에 따른 임대료 상승, 기존 산업 유형에 부적합한 건축물의 건립 등으로 오히려 기존 산업, 특히 기계·정밀산업의 내몰림 현상이 나타날 우려가 있음.
- 또한, 세운 3-8구역과 3-10구역이 해제될 경우 촉진계획으로 결정되어 있는 북측도로와의 연결과 중앙공원의 조성이 어려워질 수밖에 없고, 이미 사업시행인가 협의를 진행 중인 세운 3-9구역의 진입로가 사라지는

5) 대상지내 건축물의 80%는 목구조, 조적구조로 이루어져 있어 구조상 취약하고, 철근콘크리트 및 철골구조로 된 강구조는 18.5%만을 차지하고 있으며, 40년이상 된 건축물이 차지하는 비율은 전체의 85.8%를 차지하고 10년 미만 신축건축물은 1.1%를 차지하고 있어 건축물의 노후현황은 매우 열악한 상황임.

문제가 발생할 뿐만 아니라 3-9구역 주변으로 기형적 도시형성 등의 문제가 발생할 소지가 매우 높다 할 것임.

따라서, 3구역 전체의 개발방향과 정비기반시설의 연계, 도시경관 등을 고려해 볼 때, 3구역의 계획적 정비가 필요하다 판단되므로, 3-8과 3-9구역의 일몰기한 연장에 대해 심도있는 검토가 필요하다 판단됨.



- 공람공고시 일몰기한 연장⁶⁾에 동의한 자가 대상지 전체 토지등소유자의 40.1%를 차지하고 있음에도 도시정비법에 따라 토지등소유자가 30% 이상의 동의를 받아 연장 신청을 하지 않은 것에 대해, 그 원인이 서울시의 잦은 정책 변경에 따른 시민의 불신과 정비구역 연장 신청으로는 정비구역 해제에 대한 서울시의 확고한 의지를 제어할 수 없다는 회의감에서 비롯된 것은 아닌지 자문해 볼 필요가 있다 사료됨.

6) 주민 공람공고시 제출의견을 살펴보면, 공람대상자 중 2구역은 68%, 3구역(3-8, 3-10)은 24%, 5구역은 64%, 6-1구역은 88%, 6-2구역은 93%, 6-3구역은 70%, 6-4구역은 78%가 의견을 제출하지 않아 대다수의 토지등소유자는 사업추진 여부에 무관심한 것으로 파악되며, 3-10구역과 6-3구역을 제외한 모든 구역의 의견제출자 중 다수는 일몰기한 연장을 원하고 있음.

- 세운지구는 도심기능의 회복과 변화를 견인하여 서울의 도시경쟁력을 높이고 도심부 전체의 활성화를 이끌 수 있는 전략적 요충지라 할 수 있음. 당초 2014년 촉진계획 변경을 통해 171개로 세운지구를 분할한 것은 사업의 조속한 추진으로 토지의 효율적 이용과 기반시설의 확충으로 도시기능을 회복하는 한편, 산업기능의 도심외 이동으로 인한 도심산업기반 약화 등 대규모 부지가 일시에 개발됨에 따른 부작용을 최소화하려는데 목적을 두고 있음.
- 따라서 정비구역의 일몰기한을 연장하여 산업 및 주거환경개선과 기존 도심산업의 보호를 동시에 추구할 수 있는 상생의 계획방향을 제시하며 이해관계인과 지속적인 설득과 협의 등을 하지 않고, 단지 관계법규에 따라 정비구역을 해제하고, 해제 후 정책 방향을 재개발사업에서 도시재생사업으로 전환하는 것은 촉진계획의 전체적인 틀을 와해시키는 것이므로, 정책방향의 전환에 앞서 심도있는 공론화 과정이 필요하다 사료됨.
- 이를 통해 서울에서 차지하는 세운지구의 위상과 바람직한 미래상 및 개발방향에 대하여 토지등소유자를 포함한 이해관계인 등에 대한 충분한 의견수렴과 시민소통 과정을 거쳐 세운지구에 대한 정책방향을 짚어보고, 정비사업 추진을 통한 도시경쟁력 강화와 기존 도심산업 보전 및 네트워크 강화라는 두 가지 목적을 달성할 수 있는 구체적인 실현방안 및 사업 추진 과정에서의 공공기관의 역할 확대 방안 등을 논의할 필요가 있음.
- 아울러, 토지등소유자의 의견을 떠나 세운지구에 대한 “계획적 정비 필요성” 여부 또한 해제 또는 일몰기한 연장의 판단 기준이 되는 만큼 이에 대한 논의도 필요하다 보여지며,

일부 정비가 필요한 지역에 대해서는 촉진계획의 변경을 통해 존치지역 (존치정비구역 및 존치관리구역) 으로 관리하는 방안도 장래의 정책변화 및 개발 수요에 대비할 수 있다는 측면에서 검토가 가능하겠음.

2) 세운4구역 내 도심산업클러스터 조성과 관련한 청원내용은 청원서 14번과 동일하여 청원서 14번 심사보고서로 대신함.

V. 질의 및 답변 요지 : 생략

VI. 토론 요지 : 없음

VII. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음.

VIII. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함.
(출석위원 전원 찬성)

IX. 소수의견의 요지 : 없음

X. 의견서 : 별첨

의견서

□ 청원명

- 세운 3-8구역 및 3-10구역 촉진지구 해제 추진 철회 및 도심산업 (활성화) 클러스터 세운4구역내 조성 청원

□ 채택의견

- 이 청원은 세운재정비촉진지구내 3구역 중 3-8구역과 3-10구역에 대한 서울시의 정비구역 해제 추진을 즉각 철회해 줄 것과 세운지구내 유일한 통합개발 구역인 세운4구역에 도심산업 클러스터를 조성해 줄 것을 요청하는 것임.
- 세운3구역 전체의 개발방향과 정비기반시설의 연계, 도시경관 등의 측면에서 특히 토지등소유자등의 이해관계자가 일몰기한 연장을 요구하는 구역에 대해서는 이 구역 전체의 개발방향과 정비기반시설의 연계, 도시경관 등을 고려하여 계획적, 일체적으로 정비할 필요가 있다고 보아 이 청원을 채택함.

※ 청원 13번 중 세운4구역 내 도심산업클러스터 조성과 관련한 심사내용은 14번 청원채택 의견서로 대신함.

청 원 요 지 서

접수번호	13	접수연월일	2020. 2. 4
청원인	주소	서울시 종로구 청계천로	
	성명	조진현 외 618명	
소개의원	정재웅	소속위원회	도시계획관리
건명	세운 3-8, 3-10구역 촉진지구 해제 추진 철회 및 세운4구역 내 도심산업클러스터 조성 청원		
소관위원회	도시계획관리		
<p>○ 세운지역은 박원순 시장 취임 후 2014년 170여개의 소구역으로 분할하여 재정비촉진계획을 변경한 바 있고, 이후 순차적으로 개발이 진행되는 지역으로 하나의 슈퍼 블록에서 연결되는 소규모 블록인 3-8, 3-10구역의 해제추진은 바람직하지 않음.</p> <p>또한, 소규모로 시행하는 세운3구역은 근본적으로 도심산업클러스터 형성이 불가능한 바, 세운지구 내 유일한 통합개발 구역인 세운4구역을 도심산업클러스터로 조성하여야 함.</p> <p>이에, 세운 3-8, 3-10구역 촉진지구 해제 추진을 즉각 철회하고, 세운4구역에 도심산업클러스터를 조성하여 줄 것을 청원함.</p>			