

서울특별시 도시관리계획(도시계획시설, 용도지역) 변경에 대한 의견청취안 심 사 보 고 서

의안 번호	1805
----------	------

2020. 11. 24.
도시계획관리위원회

I. 안건명 : 서울특별시 도시관리계획(도시계획시설, 용도지역)
변경에 대한 의견청취안

II. 심사경과

의안 번호	제출일자	회부일자	상 정 내 역 (상정일자)	심사결과
1805	2020.8.12.	2020.8.21.	제298회 정례회 제3차 도시계획관리위원회(2020.11.24)	원안 동의

III. 제안설명의 요지 (이성창 공공개발기획단장)

- 미완의 서울숲 완성 및 지역주민의 장기숙원을 해소하기 위하여 이해관계자간 체결된 “서울숲 삼표산업 성수공장 이전협약”과 대외발표를 통해 약정된 대국민 약속을 이행하고자
- 삼표산업 레미콘 공장부지에 대한 공원조성을 위해서 도시관리계획을 변경하고자 함.

IV. 주요내용

가. 도시계획시설 결정(변경)

- 도시계획시설 결정(변경) 내용
 - 공원(삼표산업 성수공장 부지)

구분	도면 표시번호	시설명	시설의 세분	위치	면적 (㎡)			최초 결정일	비고
					기정	변경	변경후		
신설	-	공원	문화공원	성동구 성수동1가 683번지 일원	-	증)28,804	28,804	-	-

- 도로(공원 접근도로)

구분	규모				기능	연장 (m)	기점	종점	사용 형태	최초 결정일	비고
	등급	류별	번호	폭원(m)							
기정	대로	3	1	19.9m~40m	주간선 도로	920	금호동4가 1-2	성수동1가 683	일반도로	서울특별시고시 제2001-173호 (2001.05.30)	-
변경	대로	3	1	19.9m~40m	주간선 도로	920	금호동4가 1-2	성수동1가 683	일반도로		
기정	중로	1	137	20	-	1,000	용비교	성수동1가 (중1-133)	일반도로	건설부고시198호 (1971.4.7.)	-
변경	중로	1	137	20	-	1,000	용비교	성수동1가 (중1-133)	일반도로		

○ 변경결정 사유

- 서울숲의 온전한 완성과 장기간의 레미콘 공장 가동으로 인해서 발생된 지역주민의 피해의식 해소를 위해서
- 레미콘 공장이 이전(철거)된 부지에 시민의 휴식과 정서함양에 기여할 수 있는 문화공원을 조성하고, 접근 도로를 정비하고자 도시 계획시설을 변경

나. 용도지역 결정(변경)

○ 용도지역 변경(안)

용도지역 세분	위치	면적(㎡)			구성비 (%)	비고
		기정	변경	변경후		
계		19,600	-	19,600	100	
준거주거지역	성수동1가 643	-	증)19,085	19,085	97.4	
자연녹지지역	"	19,600	감)19,085	515	2.6	

○ 변경결정 사유

- 성수지역의 도시여건 변화에 따라 대응과 서울숲 역세권 주변부지에 대한 효율적인 토지이용 및 전략적 관리방안을 마련하고자
- 저이용되고 있는 서울숲 주차장 부지에 대한 합리적 활용과 체계적 자산관리를 위하여 용도변경

다. 추진경위

- '17.10.18 : 서울숲 삼표산업 성수공장 이전 협약체결 및 대외발표

V. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

- 이 의견청취안은 ‘(주)삼표산업 성수공장 부지’를 도시계획시설(공원)로 결정하고, ‘서울숲 주차장 부지’의 용도지역을 변경(자연녹지→준주거지역)하려는 사항에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조 제5항 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 시의회의 의견을 청취하고자 2020.8.12. 서울시장이 제출하여 우리 위원회에 회부된 사안임.



□ 의견청취안 제안배경

- (주)삼표산업 성수공장 부지는 현재 현대제철주식회사(이하 ‘현대제철’) 소유로, (주)삼표산업(이하 ‘삼표산업’)이 임차하여 시설을 사용하고 있으며, 2017년 10월 18일 서울시-성동구-현대제철-삼표산업 간 “서울숲 삼표산업 성수공장 이전협약”(이하 ‘협약’)을 체결한 바 있음¹⁾.

1) 이 협약을 바탕으로 서울시는 “온전한 서울숲 조성 미래구상안”을 대외발표함(2018.3.29).

〈성수동 삼표산업 레미콘 공장 부지 현황〉

- ▶ 위 치 : 성동구 성수동1가 683번지 일대(28,804㎡), 제1종일반주거지역
- ▶ 토지소유 : 현대제철(공장건물 삼표 소유, 토지임차계약 2022.6.30.까지)
- ▶ 이용현황 : 레미콘 제조공장(1977.9.26. 공장등록, 영업기간 42년)



○ 협약의 목적은 성수공장의 원활한 이전·철거이며, 주요 내용은 서울시가 공장부지를 매입하여 시유지(주차장 부지)와 교환한 후 성동구와 공원을 조성할 것과, 현대제철과 삼표산업은 2022년 6월 30일까지 공장의 이전 철거를 완료할 것에 대한 사항임.(협약서 검토보고서 붙임-2 참조)

- 협약을 맺게 된 배경은, 현대제철이 2000년도에 토지를 취득한 이후 초고층을 전제한 개발을 계획하였고, 2009년 사전협상제도가 마련되어 협상이 진행되었으나, 2013년 서울시가 높이계획을 방침화²⁾하면서 초고층 개발이 사실상 불가능해 졌음. 이후 현대차그룹이 강남구 한전부지를 매입하면서 초고층의 본사 개발을 한전부지에 건립하기로 함에 따라 삼표산업 부지의 개발 여부는 불투명해졌음.

이와 함께 2015년 삼표산업의 폐수 무단방류가 적발되어 성동구로부터 조업정지 처분과 함께, 지역주민들이 삼표레미콘 부지 이전을 촉구하는 등 논란이 제기되었음³⁾.

2) '한강변 관리방향 및 현안사업 가이드라인', 도시계획과-5144(2013.4.11.)
현재 '2030 서울플랜' 상 높이계획으로 반영됨.

- 이에 현대제철과 서울시 간 실무적 협의를 통해 현대제철 소유의 부지를 보다 접근성이 좋고 활용가치가 있는 주차장부지로 교환하면서, 공장부지는 공원화하는 방안에 상호 동의하였고, 이를 협약을 통해 공식화한 것으로 이해됨.

○ 그러나 2017년 협약 당시, 협약의 실행력을 높이고자 2018년 1월 31일까지 공장 이전·철거, 토지 감정평가 등 구체적 사항에 대해 추가 협약을 체결하기로 하였으나 추가 협약은 체결되지 않았는데, 그 사유는 삼포산업 측에서 현대제철과 공장이전에 따른 영업보상이 완료되기 전에는 후속협약 체결에 참여할 수 없다는 입장을 밝혔기 때문인 것으로 파악됨.

○ 이러한 상황에 주관부서에서는 후속협약 예상 일정이 2년 이상 경과하였고, 이후에도 상황변화는 없을 것으로 예측하는 가운데, 절차가 더 지체될 경우 대시민 발표한 '2022년 공원화 착공' 일정에 차질이 발생한다고 판단하여, 우선적으로 삼포산업 부지 공원화를 비롯한 도시계획절차를 이행하고, 이와 함께 타당성 조사⁴⁾, 공장 이전·보상 협의, 현대제철과의 토지정산방식 결정 등은 별도로 처리하겠다는 입장임.

따라서 현재 상황에서 도시계획절차 이행에 앞서 해당 부지의 도시계획 변경에 따른 토지이용계획 적정성 뿐 아니라, 토지취득 방식으로 진행할 경우의 문제점, 기타 파급 효과 등에 대한 다각적 검토가 필요할 것임.

3) '삼포미콘 공장 폐수 무단 방류 규탄집회', 2015.11.5., 국민일보

"폐수 무단 방류' 삼포미콘 적발, 조업정지 10일', 2015.11.2., MBC 외 다수 보도.

'성동구민 삼포산업 성수공장 이전·철거' 서명운동, 2015.11

'무단폐수방류에 대한 조업정지처분취소' 소송 (2015구합81362, 2016누42298)

- 당사자 : 원고 삼포산업, 피고 성동구청장

- 사건결과 : 원심 성동구 승소, 항고 삼포 승소, 상고 삼포 승소

- 주요내용 : 무단폐수방류사실에 대한 사법 조치는 완료되었으나, 행정처분(영업정지)는 부당함

4) 타당성 조사는 현재 진행 중('20.4.28. 의뢰, 지방행정연구원 수행)이며, '20.10.28. 완료 예정

※ 토지 교환 또는 토지 취득 방식을 염두에 두고 주차장 부지의 용도지역을 '준주거지역'으로 상향할 것으로 전제로 조사 중임

□ 토지이용계획의 적정성

- 이 의견청취안의 대상은 삼포산업 부지(28,804㎡)를 도시계획시설 ‘문화공원5’으로 결정하는 것과, 서울숲 주차장 부지(19,600㎡)에 대해 근린공원을 해제하고, 지구단위계획 수립을 전제로 한 용도지역 변경 (자연녹지지역→준주거지역)에 관한 것임.
- 우선 ‘삼포산업 부지의 공원 결정’과 관련하여서는 2004년 수립된 ‘서울숲 조성 기본계획(2004.2.20.결정)’에서 해당부지를 2020년까지 공원화할 것으로 계획하고 있어, 삼포산업 부지의 공원 활용은 행정의 일관성 등 측면에서 타당성이 인정됨. 입지적으로도 중랑천에 면한 구간 외에는 서울숲 공원으로 둘러싸여 있고, ‘온전한 서울숲 조성 미래구상안(2018.3.29.)’에 따라 응봉산과 연결되는 보행교를 계획 중인 바, 생태연결, 시민여가 차원에서도 필요성이 인정됨.

〈‘서울숲 조성 기본계획’(2004.2.20.) 상 단계별 계획〉



- 5) 문화공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조 상 ‘도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원으로서 건폐율(20%)과 시설률(제한없음) 측면에서 가장 유연한 활용이 가능한 시설임 (「공원녹지법 시행규칙」 별표 4 및 도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침).

- ‘주차장 부지의 공원 해제 및 용도지역 변경’은 공원과 직접 면하여 고밀개발될 우려가 있음에도 불구하고, 부지 위치가 폭원 30m인 왕십리로에 접한 점, 서울숲역 역세권 내에 위치한 점, 북측에는 ‘뚝섬 지구단위계획’의 상업용지⁶⁾와 인접하고 있는 점 등을 비추어볼 때 상업지역보다 한 단계 낮은 수준인 ‘준주거지역’으로의 변경은 ‘서울시 용도지역 관리 기준’에도 부합하는 바 별다른 무리는 없어 보임.

〈‘서울숲 주차장 부지’ 용도지역 변경(안)〉



- 참고로 기존 주차장(159면) 폐쇄에 따른 대책으로는 삼표산업 부지 공원화 시 69면 확보, 매각 부지 내 개방형 주차장 100면 확보⁷⁾, 인접 부지 개방주차장 133면 확보⁸⁾ 등의 주차장 면수를 추가 확보할 계획인 것으로 파악됨.

6) 뚝섬 지구단위계획(서울시 고시 제2005-14호, 2005.01.14. 최초 결정) 내 상업용지 특별계획구역은 3개소가 있으며, 갤러리아 포레(기 준공), 아크로서울포레스트(준공예정), 뚝섬부영호텔부지('19.3.21. 착공신고 수리, 지구단위계획 세부개발계획 변경 중)임.

7) 지구단위계획 수립시 반영 예정이며, 향후 부지 매각 시 지침에 고시될 예정임.

8) 뚝섬부영호텔 내 개방주차장 133면 확보 예정

〈대체 주차장 확보 계획〉



□ 토지 '취득' 방식 관련

- 2017년 협약서는 삼포산업부지와 주차장부지의 '토지교환' 뿐 아니라 '취득'의 경우도 고려하고 있는데, 이는 서울시가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 (이하 '토지보상법')에 따른 도시계획시설 사업을 염두에 둔 것임⁹⁾.
 - 「토지보상법」에 따른 도시계획시설 사업 시 '서울시'가 보상과 영업손실보상의 주체가 되지만, 「토지보상법」상 '공장'에 대한 이주대책을 마련하는 것은 의무사항은 아닌 것으로 규정되어 있음(검토보고서 붙임-1 참조). 그러나 삼포산업 부지의 이전과 관련한 영업보상이 원활히

9) 「토지보상법」에 따른 도시계획시설 사업으로 공원을 조성할 경우 서울시는 토지주인 현대제철에 대해서는 감정평가액에 상당한 금액을 보상하고, 임차주인 삼포산업에 대해서는 감정평가액에 따른 영업손실보상을 하여야 함. (다만 공장에 대한 이주대책은 해당 없음)
 ※ 토지 '교환' 시 삼포산업의 영업손실 보상 주체는 현대제철임

이루어지지 않을 경우 삼포산업 종사자 및 지입차주의 일자리 소멸 등 사회적 문제 대두 및 책임소지 문제가 야기될 수 있는 상황임.

- 또한 토지 취득 방식의 경우 토지매입을 위한 예산을 확보하여야 하는데, 이를 위하여 서울시는 중기지방재정계획에 기 반영하였으나¹⁰⁾, 약 3,400억원 가량의 예산¹¹⁾을 일시에 편성해야하는 부담이 존재하며, 당초 토지교환을 예상했던 주차장부지를 매각하여 해당 예산을 확보하려는 경우라 하더라도 토지 처분을 위한 시의회 공유재산관리계획 심의를 거쳐야 하는 상황임에 따라 그 결과를 담보할 수 없는 상황임.
- 따라서 현대제철 주도의 삼포공장 이전과 그에 수반되는 비용을 포함한 감정가격을 토대로 이에 상응하는 토지(주차장 부지)를 현물로 양여하는 방식의 우선 고려가 필요하며, 취득방식으로 진행할 경우 도시계획 변경절차 후 공유재산관리계획 심의 및 예산편성 절차 진행상 불확실성이 존재함을 감안할 필요가 있음.
- 참고로 해당 공장의 이전과 관계 종사자 대책, 토지 취득 방식으로 추진 시 우려되는 문제들에 대하여 시의회 도시계획관리위원회 주관으로 서울시, 성동구, 현대제철, 삼포산업, 지역 시의원 등이 참여한 현안회의를 개최한 바 있으며, 이 후 공공개발기획단 주관으로 현대제철-삼포산업 간 실무 중재회의가 2차례 개최되었음¹²⁾.

10) 중기지방재정계획 반영 사항

사업명	총소요예산	사업기간	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024이후
서울숲 명소화 기반 조성사업	545,000	'18~'24	500	1,347	2,400	344,400	20,000	20,000

11) 감정평가 추정가는 약 3,414억원이며, 정확한 금액은 감정평가 시행을 통해 결정됨

12) 2020.5.21. 1차 회의, 2020.6.5. 2차 회의 개최

□ 기타 도시계획 변경에 따른 파급효과

- 삼표산업 부지 공원화를 위해 레미콘 공장이 폐쇄되고, 그 이전지 위치가 서울시 내에서 확보되지 못할 경우¹³⁾ 서울 도심 공사현장에의 레미콘 수급에 영향을 미칠 수 있음.
- 레미콘은 60분 이내에 타설현장에 도달하여야 하며, 그렇지 못할 경우 부실공사 우려 등으로 인해 폐기하여야 하는 특성이 있음. 이에 삼표산업 성수공장 폐쇄 시 첨두시간 기준 60분 이내 도달이 어려운 지역이 있을 수 있다는 우려가 제기될 수 있으나,
- 주관부서에서는 운반거리를 늦출 수 있는 기술적 방법이 존재하며, 서울시 인근 공장 중 첨두시간 기준 60분 이내 도달 가능한 공장이 28개 존재하고 있어서 레미콘 수급에는 문제가 없다는 입장임¹⁴⁾.

□ 결론

- 삼표산업 레미콘 공장 이전 후 해당부지를 공원으로 조성하고, 주차장으로 이용 중인 부지에 대해 공원시설 해제를 전제로 한 용도지역 변경에 대하여, 토지의 효율적 이용 측면과, 장기간 저이용된 민간부지의 효용성을 제고한다는 측면에서는 긍정적인 부분이 있으나, 토지의 교환 또는 취득 방식이 결정되지 않은 상황에서 도시계획 변경이 선행되고 이 후 토지 취득방식으로 결정될 경우, 공유재산관리계획 심의와 예산 편성 상 불확실성이 존재하고 있어, 토지 교환 방식으로 우선 검토할

13) 현재 삼표산업 레미콘 공장 이전지를 확보하지 못한 상황임.

14) 도심 내 통행속도가 가장 느린 남대문의 평균통행속도 15.1km/시를 고려할 경우, 60분 내 도달가능하기 위해서는 공사장으로부터 15km 이내여야 하며, 도심으로부터 15km 이내에 위치한 레미콘 공장은 고양권역(3개소), 부천권역(6개소), 안양권역(5개소), 구리·남양주권역(5개소), 하남권역(2개소) 등 총 28개로 파악됨.

필요가 있음.

- 추가적으로 삼포레미콘의 이전이 확정되지 않은 상황에서, 서울시가 삼포산업의 이전과 영업손실보상에 대한 법적 책임은 없으나, 현대제철과 지속적 협의를 통해 공장 이전 및 손실보상 문제를 적극 해소하려는 노력이 필요해 보이며,
- 주관부서에서는 도심 내 레미콘 수급의 문제가 없을 것으로 판단함에도 불구하고, 도심 근거리 마지막 남은 삼포산업 레미콘 공장의 폐쇄 시 도심 내 공사에 차질을 빚을 수 있다는 우려의 목소리가 존재하는 바, 이에 대해서도 면밀한 검토가 필요할 것임.

VI. 질의 및 답변 요지 : 생략

VII. 토론요지 : 없음

VIII. 심사결과 : 원안 동의 (의견제시, 출석위원 전원 찬성)

□ 의견

- 성수동1가 643 번지 19,085 제곱미터에 해당하는 현 서울숲 공원내 주차장 부지를 공원에서 해제하여 현 자연녹지지역의 토지용도를 준주거지역으로 변경하여 이를 매각하는 방법으로 재원을 조달하는 것은,
 - 도시계획의 일관성, 민간 부지와 의 형평성 측면에서 바람직하지 않음. 이에 삼포산업 공장 부지의 공원화에 필요한 재원 마련 방안을 다각도로 검토하여 위 방안과 비교 후 보다 합리적이고 타당한 방안으로 추진할 것.

- 대안 검토 결과 위 주차장 부지의 공원 해제 후 매각하는 방안이 불가피할 경우, 인접 북단에 소재한 상업용지 주상복합건축물 부지와의 법적 다툼에 대해서는 공공개발기획단이 책임 있게 대응할 것.

IX. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시 도시관리계획(도시계획시설, 용도지역) 변경에 대한 의견청취안

의안 번호	1805
----------	------

제출년월일 : 2020년 8월 12일
제출자 : 서울특별시장

1. 제안이유

- 가. 미완의 서울숲 완성 및 지역주민의 장기숙원을 해소하기 위하여 이해관계자간 체결된 “서울숲 삼포산업 성수공장 이전협약”과 대외발표를 통해 약정된 대국민 약속을 이행하고자
- 나. 삼포산업 레미콘 공장부지에 대한 공원조성을 위해서 도시관리계획을 변경하고자 함.

2. 주요내용

가. 도시계획시설 결정(변경)

- 도시계획시설
 - 공원(삼포산업 성수공장 부지)

구분	도면 표시번호	시설명	시설의 세분	위치	면적 (㎡)			최초 결정일	비고
					기정	변경	변경후		
신설	-	공원	문화 공원	성동구 성수동1가 683번지 일원	-	증)28,804	28,804	-	-

- 도로(공원 접근도로)

구분	규모				기능	연장 (m)	기점	종점	사용 형태	최초 결정일	비고
	등급	류별	번호	폭원(m)							
기정	대로	3	1	19.9m ~40m	주간선 도로	920	금호동4가 1-2	성수동1가 683	일반도로	서울특별시고시 제2001-173호 (2001.05.30)	-
변경	대로	3	1	19.9m ~40m	주간선 도로	920	금호동4가 1-2	성수동1가 683	일반도로		
기정	중로	1	137	20	-	1,000	용비교	성수동1가 (중1-133)	일반도로	건설부고시198호 (1971.4.7.)	-
변경	중로	1	137	20	-	1,000	용비교	성수동1가 (중1-133)	일반도로		

○ 변경결정 사유

- 서울숲의 온전한 완성과 장기간의 레미콘 공장 가동으로 인해서 발생된 지역주민의 피해의식 해소를 위해서
- 레미콘 공장이 이전(철거)된 부지에 시민의 휴식과 정서함양에 기여할 수 있는 문화공원을 조성하고, 접근 도로를 정비하고자 도시계획시설을 변경

나. 용도지역 결정(변경)

○ 용도지역 변경(안)

용도지역 세분	위 치	면 적(m ²)			구성비 (%)	비 고
		기 정	변 경	변경후		
계		19,600	-	19,600	100	
준거주거지역	성수동1가 643	-	증)19,085	19,085	97.4	
자연녹지지역	"	19,600	감)19,085	515	2.6	

○ 변경결정 사유

- 성수지역의 도시여건 변화에 따른 대응과 서울숲 역세권 주변부지에 대한 효율적인 토지이용 및 전략적 관리방안을 마련하고자
- 저이용되고 있는 서울숲 주차장 부지에 대한 합리적 활용과 체계적 자산관리를 위하여 용도변경

3. 추진경위

○ '17.10.18 : 서울숲 삼표산업 성수공장 이전 협약체결 및 대외발표

- 협약체결 : 서울시, 성동구, 현대제철(토지소유자), 삼표산업(공장운영자)
- 기본원칙 : 현대제철·삼표산업(공장 이전·철거), 서울시·성동구(공원 조성)
- 이전철거 : '22.6.30까지 레미콘공장 이전·철거 완료
- 공장부지 : 市 매입 또는 토지교환 검토하되, 후속 협약 체결 시까지 결정
- 이행담보 : 이전·철거 이행담보 등을 위해 '18.1.31까지 후속 협약 체결

- '20.02.25 : 도시관리계획변경결정 방침수립(시장방침 제37호)
- '20.02.27 : 도시관리계획변경결정 입안(성동구)
- '20.03.26 : 주민 열람·공고 및 관계 기관·부서 의견 수렴
- '20.04.29 : 성동구 의회 의견청취
- '20.05.06 : 성동구 도시계획위원회 자문

4. 도시관리계획 변경결정(안) 의견청취 결과

가. 공람기간 : 3.26~4.9(14일간)

나. 제출의견

- 주민의견 : 없음
- 이해관계자 및 관계부서 의견 : 따로 붙임

5. 참고사항

가. 의견청취 근거

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제28조 제5항 및 같은법 시행령 제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)

나. 예산 확보계획

- 소요예산 : 3,761억원(추정가)
 - 보상비 : 3,471억원(토지 3,414억원, 영업보상 57억원)
 - 공사비 : 245억원
 - 설계비등 : 45억원
- 예산확보
 - 사업타당성 조사 의뢰(→ 지방행정연구원) : '20.4.29
 - 투자심사(市) : '20.10월중
 - 예산편성 및 투자계획

(단위 : 억원)

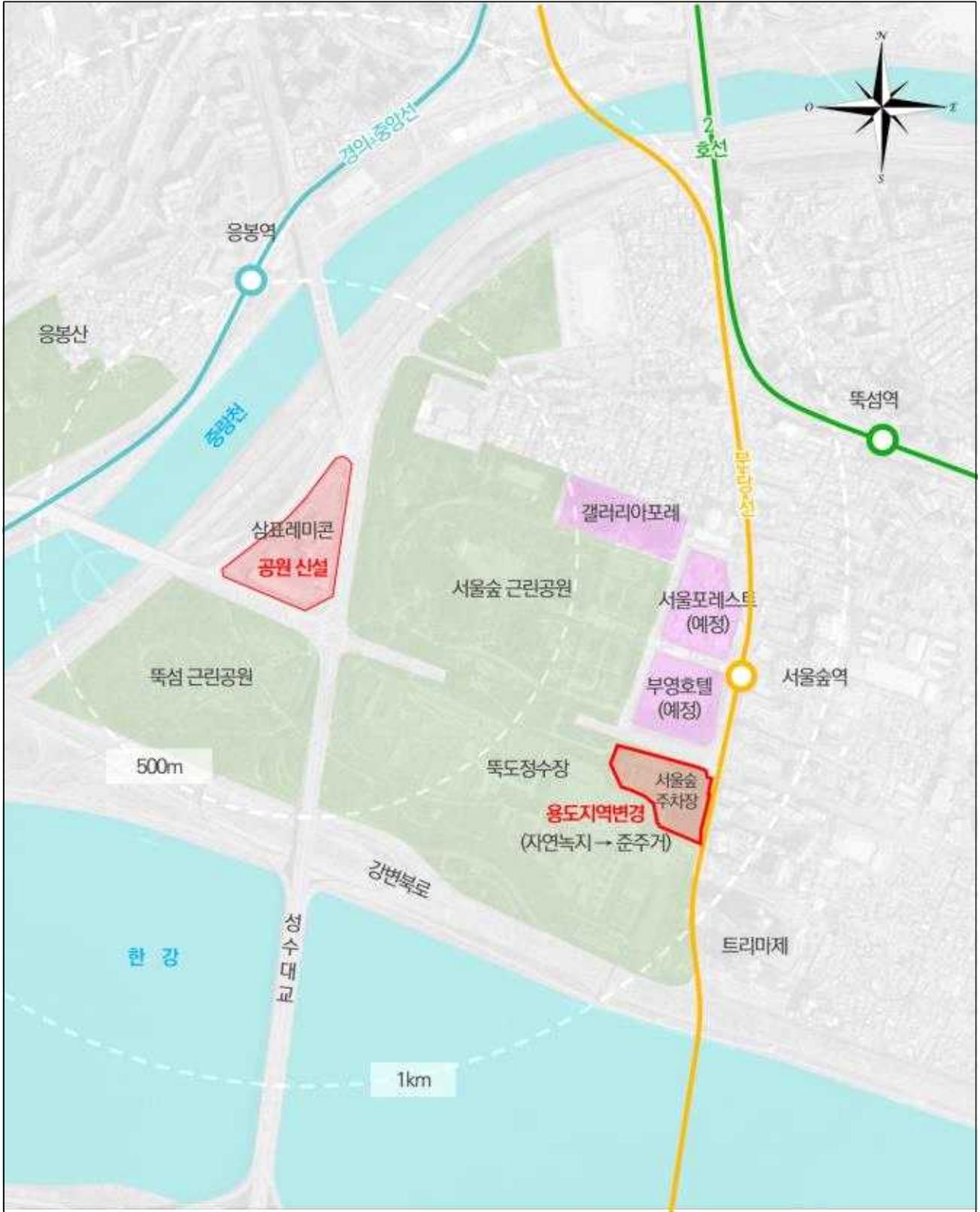
구분	계	2021	2022	2023	2024이후	비고
계	3,761	30	3,474	157	100	
보상비	3,471	-	3,414	57	-	
설계비	25	20	5	-	-	
공사비	245	-	45	100	100	
부대경비	20	10	10	-	-	

붙임) 1. 위치도 1부.

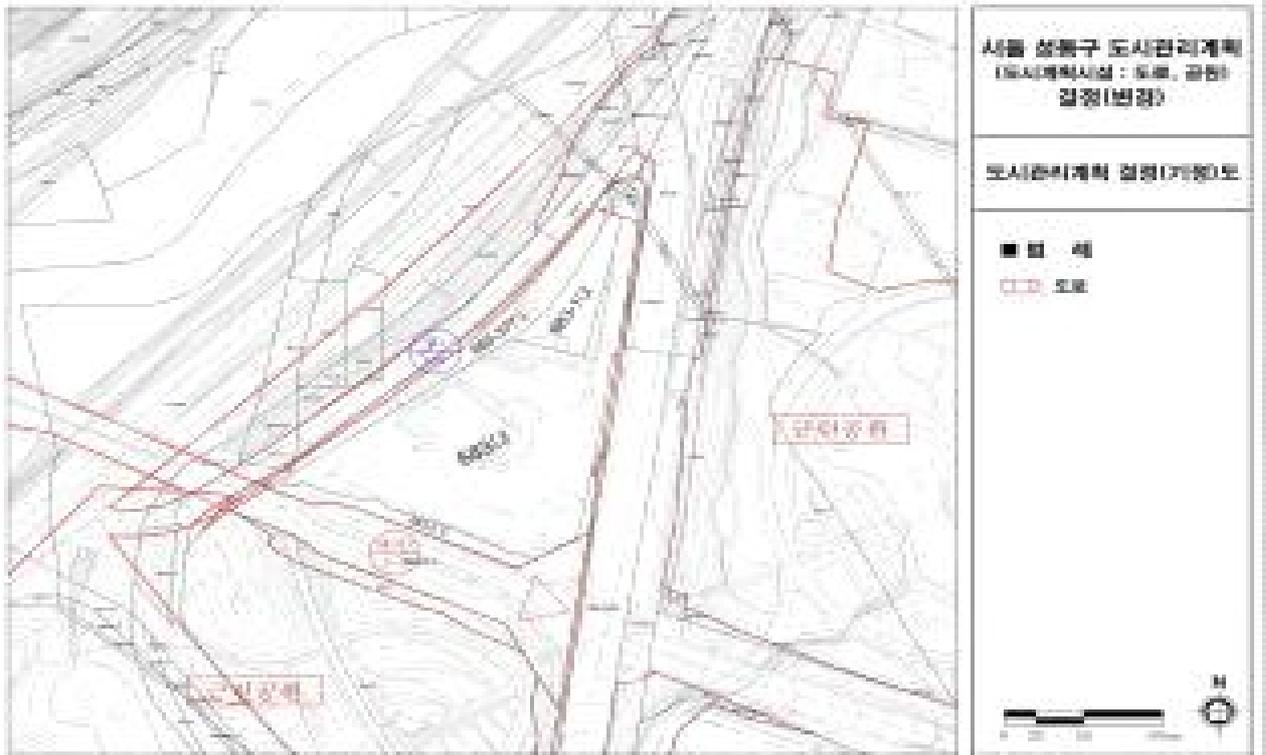
2. 도시관리계획(기정·변경) 결정도 1부.

3. 관계부서 협의의견 1부(별도붙임). 끝.

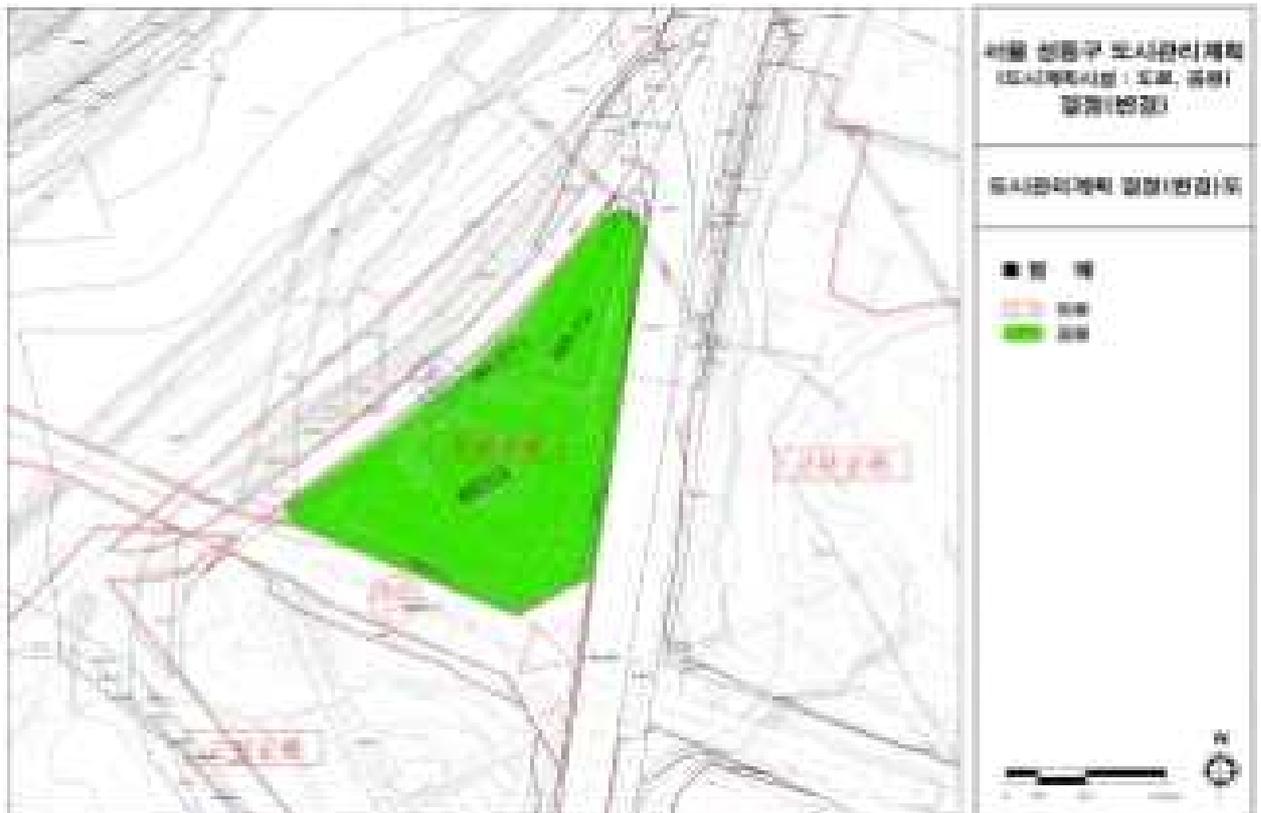
※ 작성자 : 공공개발기획단 개발정책팀 김현(☎ 2133- 8353)



○ 도시계획시설 결정(기정)도



○ 도시계획시설 결정(변경)도



○ 용도지역 결정(기정)도



○ 용도지역 결정(변경)도

