

세운재정비촉진계획 변경에 관한 청원 심사보고서

2011. 2. 24
도시관리위원회

1. 경 과

- 청 원 자 : 경기도 파주시 교하읍 와동리 604
월드아파트 115동 305호 조진현 외 113명
- 소개의원 : 최강선 (도시관리위원회)
- 접수일자 : 2010. 11. 8 (2번)
- 회부일자 : 2010. 11. 11
- 상정 및 의결일자 : 제229회 임시회 제3차 도시관리위원회
(2011.2.24, 상정·의결)

2. 청원요지

- 서울시에서 2009.3.19 결정·고시한 세운재정비촉진계획으로 인하여 사업이 지연되고 용적률 인하 등으로 재산권에 대한 피해가 막대하므로, 종전의 도시·주거환경정비기본계획 및 주변 기 개발 지역과 형평성을 고려하여 세운재정비촉진계획에 대한 시정을 요구하는 청원임.

3. 소개의원 청원 소개 요지 (최강선 의원)

- 서울시의 세운재정비촉진계획이 사업대상지역 실정에 부합하지 않음으로써 서울시, 주민, 상인, 시행자 등 다양한 사업 참여자들간에 이해관계가 대립하고 있으며, 이로 인하여 무엇보다 세운상가 일대에 거주하는 주민들의 재산상 피해가 발생할 수 있을 것으로 우려됨.
- 또한 부동산·건설 경기의 침체로 국내 대부분의 대형 건설사들이 많은 어려움을 겪고 있는 가운데, 세운재정비촉진계획의 성공적인 추진은 서울 도심에 새로운 오피스 랜드마크 창조, 지역 경기 활성화, 부동산·건설 경기 회복 등 매우 큰 경제적 가치를 창출할 수 있는 계기가 될 것으로 판단됨.
- 따라서 본 사업이 원만히 추진될 수 있도록 다양한 사업 참여자들의 의견을 청취하여 문제점을 시정하는 등 시와 주민이 함께 사업을 진행시키는 적극적인 자세가 필요할 것으로 사료됨.

4. 세운재정비촉진계획(2009.3.19 결정·고시) 요약

○ 지구 개요

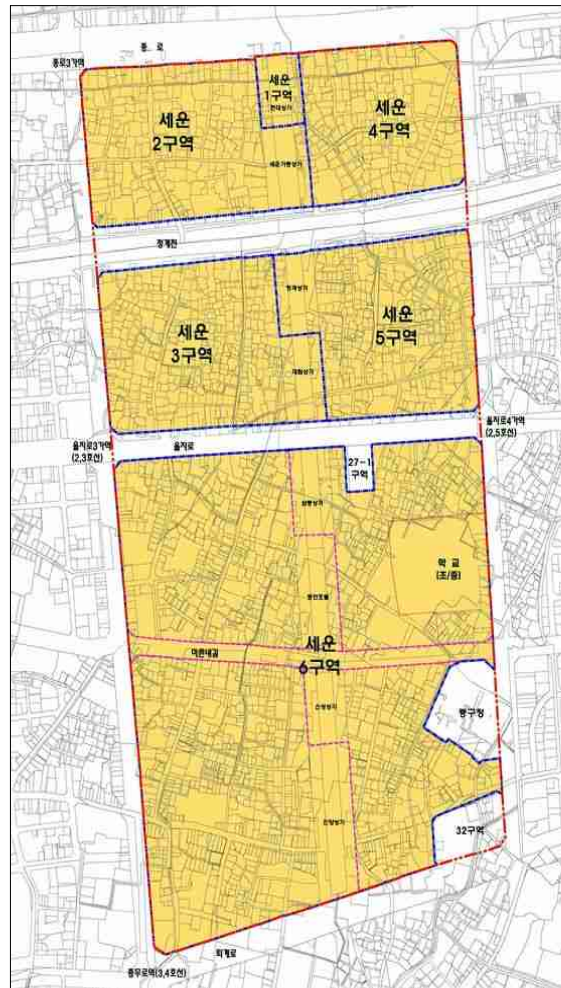
- 명칭 : 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획
- 위치 : 서울시 종로구 종로3가동 175-4번지 일대 (438,585.1㎡)
- 개발기간 : 기준년도 2006년, 목표년도 2015년
- 지정목적 : 세운상가 주변 일대 낙후된 지역에 대한 토지의 효율적 이용과 기반시설의 확충 및 도시기능 회복을 위하여 재정비촉진지구로 지정하고 광역적인 계획을 수립함으로써, 도시의 균형발전을 도모하고 남북녹지축 복원과 도심상권 활성화를 도모하고자 함.

- 재정비촉진지구의 유형: 중심지형

○ 위치도 및 구역도



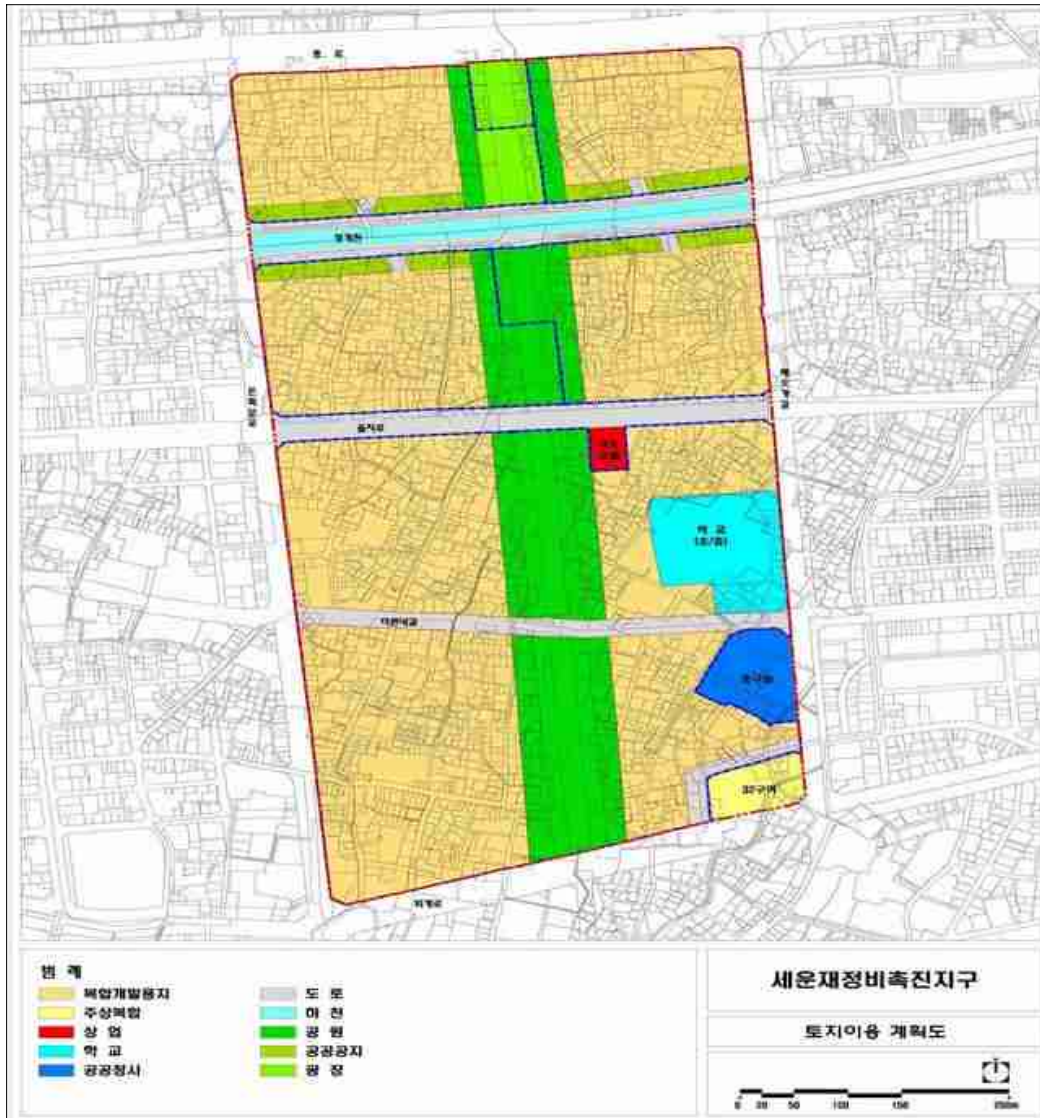
< 위치도 >



< 구역결정도 >

○ 토지이용계획

구분	계		1단계		2단계		3단계		비고	
	면적(㎡)	구상비%	면적(㎡)	구상비%	면적(㎡)	구상비%	면적(㎡)	구상비%		
합계	438,585.1	100.0	37,656.0	100.0	168,701.2	100.0	232,227.9	100.0		
계획 기반 시설	소계	163,418.5	37.3	11,439.4	30.4	72,726.6	43.1	79,252.5	34.1	
	공공청사	7,600.0	1.7	-	-	-	-	7,600.0	3.3	중구청
	학교시설	15,337.6	3.5	-	-	-	-	15,337.6	6.6	초등학교
	하천	8,423.4	1.9	-	-	8,423.4	5.0	-	-	청계천
	광장	9,539.0	2.2	4,393.1	11.7	5,145.9	3.1	-	-	
	공원	68,239.7	15.6	3,442.8	9.1	20,653.9	12.2	44,143.0	19.0	
	공공공지	13,865.3	3.2	3,268.2	8.7	10,597.1	6.3	-	-	
도로	40,413.5	9.2	335.3	0.9	27,906.3	16.5	12,171.9	5.2		
택지 (획지)	소계	275,166.6	62.7	26,216.6	69.6	95,974.6	56.9	152,975.4	65.9	
	복합개발용지 (도심복합용도)	268,150.1	61.1	26,216.6	69.6	95,974.6	56.9	145,958.9	62.9	
	주상복합	5,216.5	1.2	-	-	-	-	5,216.5	2.2	32지구 기사행
	상업(호텔)	1,800.0	0.4	-	-	-	-	1,800.0	0.8	27-1지구 기사행



○ 용도계획

구 분	주용도(선택가능)	비고
세운재정비 촉진지구	업무, 판매, 문화·집회, 숙박, 주거, 위락, 교육연구·복지, 의료 등 복합개발유도	주용도 연면적이 해당구역 내 전체 개발연면적의 50% 이하(주거용도총량관리)

○ 밀도계획

- 건폐율 계획: 구역별 60% 이하

- 용적률 계획

- 서울시 도시환경정비기본계획에 의거 일반상업지역 도시환경정비구역의 기준 용적률은 600%
- 주거도입, 도심활성화시설, 친환경개발 등 공익기여 요소에 따른 용적률 인센티브를 추가하여 800%(허용용적률)로 설정
- 기반시설부지제공 및 공개공지 의무면적 초과제공에 따른 인센티브를 추가하여 상한용적률을 최대 850% 이하로 계획

- 기반시설 부지 제공에 따른 인센티브
= $1.3\alpha \times (A+B)(\%)$
 α : 기반시설 부지로 제공한 후의 대지면적 대 기반시설 부지로 제공하는 면적의 비율
 A: 기준용적률(600%)
 B: 주거도입, 도심활성화시설 친환경개발 등에 따른 인센티브(200% 이하)
- 공개공지 의무면적 초과제공에 따른 인센티브
= $\{[\text{공개공지등 면적} - \text{공개공지등 설치의무면적}]/\text{대지면적}\} \times (A+B)(\%)$

- 높이 계획

- 기준높이 : 90m
- 허용높이 : 기준높이 + 기반시설부지·공개공지 제공시 완화된 높이
- 최고높이 : 도시환경정비기본계획에 의한 정비사업시 도달가능한 최고 높이(허용높이×1.2)
 ※ 평균높이는 허용높이 초과 불가
 ※ 초고층 건축 계획은 세운재정비촉진지구가 서울시 도심부 발전계획(2004)의 높이기준이 적용되는 지역으로서 도시기본계획 및 도심부 발전계획과 연계하여 검토되어야 하는바, 도시기본계획 및 도심부 발전계획 재정비시 높이제한 완화를 적극 검토하고, 그 결과를 향후 세운재정비 촉진계획에도 반영될 수 있도록 할 예정

○ 재정비촉진구역 지정 및 사업시행자

- 지구내 6개구역 지정
- 구역별 사업시행자 및 단계별 사업계획

구역	구역면적(m ²)	사업종류	사업시행자	사업진행단계
1구역	4,393.1	도시계획시설사업	서울시장(SH공사사장 대행)	1단계
4구역	37,656.0	도시환경정비사업	SH공사 사장	
2구역	44,108.5	도시환경정비사업	특별법 제15조 제1항에 명시된 자	2단계
3구역	46,072.3	도시환경정비사업	특별법 제15조 제1항에 명시된 자	
5구역	43,215.0	도시환경정비사업	특별법 제15조 제1항에 명시된 자	3단계
6구역	217,611.4	도시환경정비사업	특별법 제15조 제1항에 명시된 자	

※ 특별법 제15조 제1항 각호(LH, 지방공사 등)에 규정된 자를 해당지역 토지등 소유자의 과반수의 동의를 얻어 사업시행자로 선정하고, 사업시행자로 선정된 자와 서울특별시간 세운상가 부분의 녹지축 조성에 관한 협약을 체결한 경우, 해당지역을 제외한 세운상가부분을 도시계획시설사업으로 시행할 수 있음.

○ 구역별 건축밀도계획

구역명	높이(m)		상한용적률(%)		층수	비고
	기준	최고	기준	상한		
4구역	90	122.3이하	600	850이하	지하7층 / 지상36층	1 단계
2구역	90	124.9이하	600	850이하	지하4층 / 지상35층	2 단계
3구역	90	124.2이하	600	850이하	지하5층 / 지상36층	
5-1구역	90	124.5이하	600	850이하	지하5층 / 지상33층	
6구역	90	122.1이하	600	850이하	지하5층 / 지상31층	3 단계

○ 기반시설 비용부담계획: 촉진구역별 기반시설 분담률

구역	구역면적(m ²)	현황		계획		부담률		부담률 보정	조정후 부담률	
		대지(m ²)	공공용지(m ²)	대지(m ²)	공공용지(m ²)	면적(m ²)	비율(%)		면적(m ²)	비율(%)
4구역	37,656.0	30,240.0	7,416.0	26,216.6	11,439.4	4,023.4	13.30	-	4,023.4	13.30
2구역	44,108.5	37,291.4	6,817.1	31,457.6	12,650.9	5,833.8	15.64	-	5,833.8	15.64
3구역	46,072.3	37,962.0	8,110.3	33,349.7	12,722.6	4,612.3	12.15	1,076.5	5,688.8	14.99
5구역	43,215.0	33,853.1	9,361.9	31,167.3	12,047.7	2,685.8	7.93	2,473.3	5,159.1	15.24
6구역	217,611.4	151,075.5	66,535.9	145,958.9	71,652.5	5,116.6	3.39	14,571.4	19,688.0	13.03

* 1구역 4,393.1m² 포함

- 기타 인구·기반시설·교통·공원녹지·경관계획 등 : 생략

○ 그간의 추진경위 현황

1982.04.26	정비구역(세운상가구역) 지정(4개구역 9개지구)
2003.11.24	정비구역 변경지정 공람공고(종로구)
2004.02.05	세운상가4도시환경정비구역지정 고시 - 높이 90m이하(25층), 용적률 723%이하
2004.05.25	세운4구역 사업시행자(종로구청장) 지정 고시
2004.07.06	세운4구역 우선협상대상 신탁사 선정(대한토지신탁㈜)
2004.09.21	국제지명현상설계 작품 선정
2005.02.05	서울시 도시및주거환경정비기본계획 변경고시 - 높이 및 용적률 변경
2005.08.01	신탁사(우선협상대상자) 해지통보
2006.03.16	시공자·신탁사 심사결과 대립컨소시엄 선정
2006.03.31	세운상가4구역 도시환경정비사업약정 체결
2006.10.26	세운재정비촉진지구 지정 고시
2007.07.30	세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 고시(1단계 구간) - 현대상가+세운4구역
2009.06.29	현상변경허가 신청(SH→종로구청→문화재청) - 높이 122.3m이하(36층), 용적률 840.78%
2010.05.12 현재	세운4구역 문화재합동분과위원회 심의 문화재 심의결과 하향조정으로 설계변경 중

5. 검토보고의 요지 (수석전문위원 김종식)

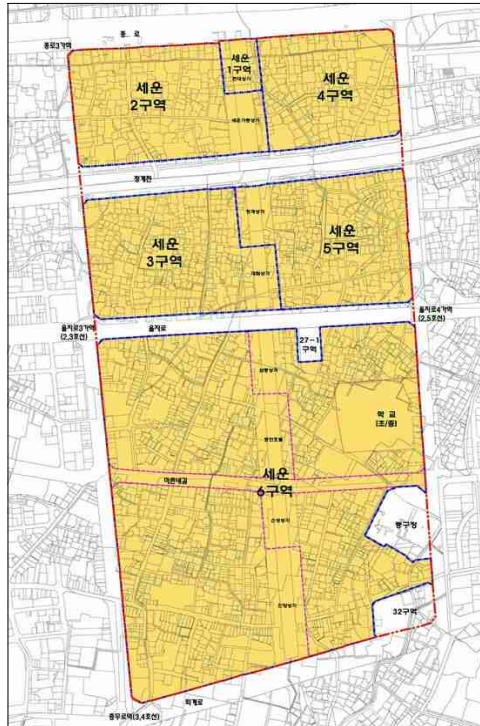
○ 본 청원은 세운재정비촉진지구내 정비사업이 지연되고 있으므로 사업이 조속히 시행 될 수 있도록 2009.3.19 결정·고시한 세운재정비촉진계획을 수정해 줄 것을 요구 하는 사안으로, 구체적으로 일곱 가지 사항을 제시하고 있음.

- ① 신속한 사업 추진을 위한 행정지원, ② 현재의 850% 상한용적률을 1000%로 상향, ③ 높이제한을 최소 200m 이상으로 완화, ④ 공급주택 세대규모의 제한(공동주택 비율 50% 이하, 국민주택규모 85㎡이하 60% 이상) 완화, ⑤ 사업시행자 요건의 다변화 및 확대, ⑥ 주민이 녹지축 조성비 부담시 용적률 인센티브 제공, ⑦ 녹지축 선분리 및 세운6구역을 일 반형 블록으로 재분할임.

○ 서울시 종로구 종로3가동 175-4번지 일대 438,585㎡에 지정된 세운재정비촉진지 구는 중심지형으로서 도심 상권 활성화, 도심 주거환경 개선, 남북녹지축 조성을 목적 으로 6개 구역으로 구분하여 3단계로 추진되고 있으며, 추진현황은 다음과 같음.

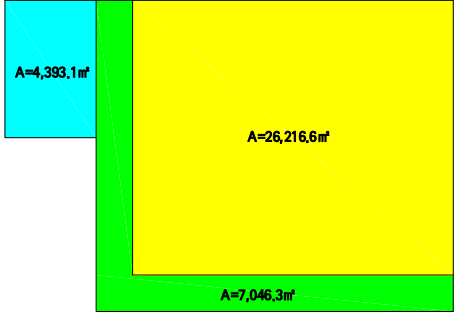
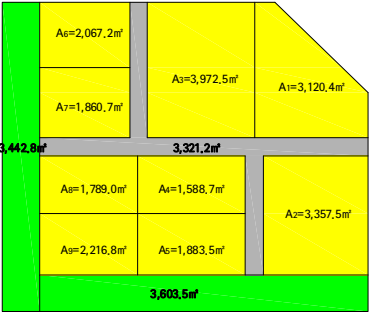
- 1단계
 - 1구역 : 2009년 5월 20일 공원조성 완료
 - 4구역 : 문화재심의결과 건물높이 하향조정으로 설계변경 중
- ※ 세운재정비촉진계획 변경용역 시행 : 2010.9~2011.7

- 2단계
 - 5-2구역(녹지축) : 감정평가 준비중
 - ※ 청계상가 주민들간 토지이전소송 등으로 보상대상자 미확정
 - 5-1구역(정비구역) : 토지등소유자 방식으로 동의서 징구중
 - 3구역 : SH공사와 주민대표간 양해각서 체결 추진중
 - 2구역 : 사업성문제로 주민대표간 협의중
- 3단계 : 미정



- 첫째, 상한용적률을 850%에서 1000%로 상향조정 사항관련
 - 청원인들은 대상지가 당초 도시환경정비사업기본계획(이하 기본계획이라 함)에 따라 상한용적률이 1000%로 계획되었으나 재정비촉진계획은 이를 하향하였으므로 이전 기본계획과 같이 상향하기를 요청하는 내용임.
 - 세운재정비촉진계획에서 기본계획과 달리 상한용적률을 850%로 계획한 것은 당초 기본계획의 사업구역 규모가 4,000㎡ 내외의 소규모인 반면, 재정비촉진구역은 30,000㎡ 이상이므로 이에 맞게 정해진 것으로 기반시설 설치를 효과적으로 할 수 있어 사실상 용적률 상향조정 효과가 있고, 청원인의 요구처럼 대규모 구역에 일률적(블록단위 개발)으로 1,000%까지 허용할 경우 상하수도 등 기반시설 부족문제도 대두될 수 있음을 감안할 필요가 있겠음.
 - ※ 참고로 블록단위 개발인 재정비촉진사업에 적용되는 용적률에 따라 건축되는 연면적은 기본

계획에 의한 도시환경정비사업시의 1,000% 용적률계획에 따라 건축되는 연면적을 상회하는 시뮬레이션 결과도 감안할 필요가 있겠음.

구분	재정비촉진사업(블록단위 개발)	기존 도시환경정비사업
계획내용	<ul style="list-style-type: none"> 구역면적 : 37,656.0 m² 대지면적 : 26,216.6 m² 기반시설면적 : 11,439.4 m² 	<ul style="list-style-type: none"> 구역면적 : 32,223.7 m² 대지면적 : 21,856.2 m² 기반시설면적 : 10,367.5 m² 
부담률 (%)	$\text{부담률} = \frac{\text{계획공공용지 면적} - \text{기존 공공용지 면적}}{\text{구역총면적} - \text{기존 공공용지 면적}}$ $= \frac{11,439.4 - 7,416.0}{37,656.0 - 7,416.0} = 13.30\%$	$\text{부담률} = \frac{\text{계획공공용지 면적} - \text{기존 공공용지 면적}}{\text{구역총면적} - \text{기존 공공용지 면적}}$ $= \frac{10,367.5 - 3,947.7}{32,223.7 - 3,947.7} = 22.7\%$
용적률	850%	1,000%
연면적	<ul style="list-style-type: none"> 26,216.6 m² × 850% = 22,841 m² (251,417 m²) 	<ul style="list-style-type: none"> 21,856.2 m² × 1,000% = 218,562 m²

○ 둘째, 높이 제한을 200m 이상으로 완화 요청하는 사항임

- 현 세운재정비촉진계획의 구역별 높이제한은 기준높이 90m, 최고높이 122m 내외로 이는 현행 상위계획과 계획기조를 같이하는 것으로, 4대문안의 역사·문화·자연환경에는 초고층 건축물 계획이 바람직하지 않다는 이유로 '2020 서울도시기본계획', '도심부 발전계획'에서 높이를 제한하였던 것임. 따라서 200m 이상까지 높이 제한을 완화하는 것은 세운재정비촉진계획 외에 상위계획의 재검토가 전제되어야 할 사안임.

- 상위계획인 '2020 서울도시기본계획'이 현재 재정비 준비중에 있으므로 그 결과에 따라 반영 여부가 검토될 수 있을 것으로 판단됨.

○ 셋째, 건축계획시 주거용도의 구성비율을 50% 이상까지 가능하도록 요청한 사안임

- 현 촉진계획은 건축가능한 건축물의 종류를 업무, 숙박, 주거, 판매 등 다양하게 허용하고 있으나 주거용도는 50%를 넘지 못하도록 계획하고 있음.

- 이는 대상지가 도심의 신도심을 목표로 업무, 판매, 숙박 등 다양한 용도가 복합되도록 함으로써 도심 서비스가 지속되는 공간으로 유도하려는 것으로 주거용도를 50%이상까지 허용할 경우 주거단지의 성격이 강하게 되어 도심부의 특성이 배제될 수 있다는 우려로 이해됨.

다만, 주거용도가 부분적으로는 집중 계획될 수 있게 한 것은 도심공동화 문제도 해결한다는 의지의 표현으로 이해됨.

- 따라서 주택용도를 높일 경우 정비사업촉진에는 긍정적 영향을 미칠 수 있으나 그 비율이 과도할 경우 주거단지 성격으로 변모될 수 있음을 감안할 필요가 있음. 다만, 그 기준을 모든 구역에 일률적으로 적용하기 보다는 구역특성을 감안하여 다소 주거비율의 융통성 있게 조정할 수 있다고는 판단됨.

○ 넷째, 사업시행자 요건의 다변화 및 확대를 요구하는 사안임.

- 현 세운재정비촉진계획은 구역별 사업시행자를 자치구, 토지 등 소유자, 조합 등 다양하게 인정하면서도 세운상가부분(녹지축조성 부분)을 도시계획시설사업으로 시행하고자 할 경우에는 세운상가 부분 외의 지역 토지등 소유자의 과반수 동의를 얻어 특별법 제15조 제1항 각호(LH, 지방공사 등)에 규정된 자를 사업시행자로 선정하도록 하고 있음. 즉, 녹지축 계획부분이 도시계획시설사업으로 진행됨을 전제로 하고 있어 토지등 소유자, 조합 주도의 사업시행은 사실상 곤란한 실정임.

- 토지주택공사, SH공사 등도 사업타당성이 불투명할 경우 사업시행을 주도하기 곤란할 수 있음을 볼 때 사업촉진을 위해서는 사업시행자 범위가 LH공사, 지방공사 외에 토지등 소유자, 조합 등으로 확대되도록 할 필요가 있다고 사료됨.

○ 종합하면 세운재정비촉진지구 지정이후 당초 목표한 바와 달리 사업이 지연되고 있는데 이는 대규모 블록개발 계획에 따른 이해당사자 의견수렴 어려움, 사업비 조달 어려움, 사업타당성 미흡 등 여러 요인에서 비롯된 것임을 감안할 때 재정비촉진목표와 상충하지 않는 범위에서 사업시행자 대상범위, 구역단위 블록형개발규모의 조정, 건축물의 최고높이 조정 등에 대해서는 현재 진행중인 서울시 세운재정비촉진계획 변경(용역1)시 보다 전향적으로 재검토 필요가 있다고 사료됨.

6. 질의 및 답변 요지 : 생략

7. 토론 요지 : 생략

- 1) ▪ 명칭 : 세운재정비촉진계획 변경수립 및 세운초록띠공원 2단계 조성사업 설계용역
▪ 목적 : 문화재심의결과, 경기 하락, 입체복합계획 등 그간의 여건변화 반영
▪ 용역 : 대한콘설탄드, DA건축(분담이행) ※SH공사발주(시와 공동용역감독)
▪ 금액 : 529,104,400원
▪ 기간 : 2010.8.27-2011.7.30

8. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음.

9. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함.
(출석위원 전원 찬성)

10. 소수의견의 요지 : 해당 없음.

11. 의견서 : 별첨

의 건 서

□ 청 원 명

- 세운재정비촉진계획 변경에 관한 청원

□ 채택의견

- 본 청원은 세운재정비촉진지구내 정비사업이 지연되고 있으므로 사업이 조속히 시행될 수 있도록 2009.3.19 결정·고시한 세운재정비촉진계획의 다음 사항을 수정해 줄 것을 요구하는 사안으로,
 - ① 신속한 사업 추진을 위한 행정지원, ② 현재의 850% 상한용적률을 1000%로 상향, ③ 높이제한을 최소 200m 이상으로 완화, ④ 공급주택 세대규모의 제한(공동주택 비율 50% 이하, 국민주택규모 85㎡이하 60% 이상) 완화, ⑤ 사업시행자 요건의 다변화 및 확대, ⑥ 주민이 녹지축 조성비 부담시 용적률 인센티브 제공, ⑦ 녹지축 선분리 및 세운6구역을 일반형 블록으로 재분할임.
- 본 청원에 대해 청원인 요구사항, 세운재정비촉진계획, 지역여건, 상위 및 관련계획 등을 종합적으로 검토한 결과,
 - 세운재정비촉진사업이 지연되고 있는 것은 대규모 블록개발 계획, 용적률·높이·주거비 제한에 따른 사업성 저하 등 여러 요인에서 비롯된 것임을 감안할 때, 재정비촉진목표와 상충하지 않는 범위에서 사업시행자 대상범위, 구역단위 블록형 개발규모의 조정, 건축물의 최고높이 조정, 주거용도 비율 등에 대해서는 현재 진행중인 서울시 세운재정비촉진계획 변경 용역시 보다 전향적으로 재검토·반영할 필요가 있다고 보아 본 청원을 채택하였음.

청 원 요 지 서

접수번호	2	접수년월일	2010. 11. 8
청 원 인	조진현 외 113명		
소개의원	최강선 의원(민주당, 중구 제1선거구)		
건 명	세운재정비촉진계획 변경에 관한 청원		
소 관 위 원 회	도시관리위원회		

《요 지》

□ 서울시에서 2009.3.19 결정·고시한 세운재정비촉진계획으로 인하여 사업이 지연되고, 용적을 인하 등으로 재산권에 대한 피해도 막대하므로, 종전의 도시및주거환경정비기본계획 및 주변 기 개발 지역과 형평성을 고려하여 세운재정비촉진계획에 대한 시정을 요구하는 청원 임.

○ 주요 내용

- 용적을 1,000%로 원상회복 되어야 합니다.
 - 850%로 제한된 상한용적률을 인근 사업구역과의 형평성을 고려하여 당초 도시기본계획에서 정한 1,000%로 원상회복 되어야 함.
- 높이 제한을 완화하여야 합니다.
 - 종묘에서 남산에 이르는 녹지축의 완성과 경관시야 확보를 위하여 90m (기부체납시 최대 123m)를 기초로한 높이제한을 최소 200m이상 완화되어야 함.
- 공급주택 세대규모의 제한이 완화되어야 합니다.
 - 세운재정비촉진지구 내 공급주택 세대규모의 제한이 강남북균형발전, 세계적 금융타운조성 등 여러 가지 현실을 고려하여 완화되어야 함.
- 주민이 녹지축 조성비 부담시 인센티브가 필요합니다.
 - 녹지축 조성 비용은 서울시 재원으로 부담해야 하며, 불가피하게 주민이 조성비용을 부담해야 한다면 그에 상응하는 용적률 등 인센티브가 부여 되어야 함.
- 녹지축 우선 분리 및 세운 6구역을 일반형 블록으로 재분할하여야 합니다.
 - 녹지축은 도시계획시설로 우선 분리되어야 하며, 세운 6구역은 중구청 및 덕수중학교로 인한 부정형의 토지로 현재의 초대형 4개구역으로 분할하기보다는 2,000~3,000평 규모의 8~12개의 일반형 블록으로 재분할 되어야 함.