

성동구마장동일대의농축산물유통도매시장으로의
용도변경계획에대한반대청원심사보고서

접수
번호 60

2001. 6
도시관리위원회

1. 경과

- 청 원 자 : 서울특별시 성동구 마장동 818
번지 마장동 현대아파트 107동
2102호 권순옥 외 1,169인
- 소개의원 : 홍승채의원(보건사회위원회)
- 접수일자 : 2001.5.14
- 회부일자 : 2001.5.15
- 상정일자
- 제127회 서울특별시의회임시회 제1차도시
관리위원회(2001.5.22)
상정, 취지설명, 검토보고, 질의·답변
- 제20회 서울특별시의회정례회 제2차도시
관리위원회(2001.6.26.)
상정, 의결

2. 청원요지

- 서울시에서 성동구 마장동 766-20의 2필지
일대 (민영주택 건설사업 승인토지)에 농
축산물 유통 도매시장을 건설하기 위하여
용도지역을 변경하고 도시계획시설(농수산
물도매시장 : 축산부류)을 결정하려는 것
은 주변아파트 등 4,018세대, 약 2만여명이
거주하는 주거공간의 주거안정을 침해하는
일관성 없는 정책이므로 도시계획결정(변
경)의 철회를 요구하는 청원임

3. 소개의원요지(홍승채의원)

<용도지역변경 및 도시계획시설결정반대 이유>

- 축산물 유통구조가 바뀌었음
- UR·WTO 등의 국제무역조건과 국내 관
련법령이 개정되어 축산물을 이제는 도매
시장을 경유하지 않고도 자유 판매할 수
있도록 변경되었으므로, 36년 전과는 다
르게 이제 도심지가 되어버린 마장동에
더 이상 축산물 도매 유통시장을 추가 확
보할 필요가 없어졌음
- 정부의 일관성 없는 정책 때문에 수많은
주민들이 피해를 보게 됨
- 위 추진안의 대상 대지인 마장동 766번지
일대는 1998년 서울시가 스스로 도축장을
폐지시키고 현재의 마장동 현대아파트를

건축하게 하여 수많은 주민들이 입주하여
살고 있으며, 위 대지에 대하여 2000년 8
월~10월까지 서울시 및 성동구청에서 또
다른 아파트를 건축할 수 있도록 건축심
의 및 주택건설사업 승인을 해 주었음.
그런데 2001.3.31 위 대지를 들연 축산물
도매 유통시장 용지로 다시 확보·편입
(용도변경)하겠다는 안을 발표하였는바,
이와 같은 정부의 일관성 없는 정책은 수
많은 인접 주민들을 당혹케 하고 주거안
정을 침해하고 있음

- 도시개발정비에 형평성을 잃었음
- 마장동은 현존하는 축산물도매시장에서
파생되는 각종 악취와 참혹하게 절단되거
나 껍질이 벗겨진 채 아무런 제한없이 노
상에 방치되는 가축물의 잔해, 그리고 북
쪽에는 긴 청계천 복개시설이 끝나면서
도심지로부터 각종 오물과 악취가 관통해
흘러나와 마장동 일대에 퍼지는 등 도심
지에서 가장 열악한 주거환경임에도 주민
들은 지금까지 참아왔음. 그런데 서울시
는 위와 같은 우리 마장동의 악조건을 개
선·정비해 주려는 노력은 하지 않은 채,
계속해서 또 다른 축산물도매시장을 추가
확보·편입하려고 하고 있는바, 이는 마
장동 거주주민들을 지나치게 경시하고 있
을 뿐만 아니라, 서울시내 각 구별 또는
동별 개발계획에 형평성을 잃고 있는 처
사임
- 마장동 일대의 교육환경을 더욱 악화시킴
- 현재 마장동 일대에는 아파트 단지가 증
가되면서 취학 아동수가 급증하고 있으
나, 교육기관의 확충이나 시설개선 등 교
육환경 개선 노력은 하지 않은 채, 취학
아동들의 정서에 악영향을 끼칠 수 있는
가축들의 도살이나 판매시장 개설만을 추
진하고 있음. 위와 같은 시장은 마장동
의 교육환경을 극도로 악화시키므로, 인
구밀도가 최소한 근교지역으로 재선정·
추진하여 주시기 바람
- 한·두사람 입안자들의 판단착오로 귀중한
국가예산(국민의 혈세)이 허비될 가능성이
 많으며, 이 경우 반드시 그 책임을 물어야 함.
- 위 계획안의 대상부지 소유자(우성농역)
는 1965년 서울시로부터 축산부류도매시장

<p>법인으로 지정받아 경영하여 왔으나, 매년 도매거래건수가 격감, 2000년 8월 이후에는 단 한건의 거래실적이 없어 마침내 2001.4.1 폐업하였는바, 이와 같은 현실을 인식하지 못하고 다시 또 축산물 도매 유통시장을 개설한다면 전혀 그 기능을 하지 못한 채 국가예산만을 낭비하는 정책이 될 가능성이 많음.</p> <p>수많은 중대한 정책 및 행정이 실패하여도 사후에 아무도 책임지는 사람이 없는 우리나라의 정치·행정풍토에 불구하고 이번 서울시 시설계획과의 계획안이 반대여론을 무릅쓰고 추진되었거나 실패할 경우, 그 입안자들에게 반드시 낭비된 국고에 대하여 대위변제를 시키는 등 구체적인 책임을 묻도록 하여야 함</p> <p><주민들의 건의사항></p> <p>따라서 위 계획안 대상부지는 일반주거지역으로 존속시켜, 건전하고 정상적인 도심지 주택단지가 될 수 있도록 하여 주시기 바람</p> <p>4. 검토보고(전문위원)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 본 청원은 서울시에서 성동구 마장동 766-20의 2필지 일대에 농축산물 유통 도매시장의 건설을 위하여 용도지역을 변경(일반상업지역, 일반주거지역→준주거지역)하고 도시계획시설(농수산물도매시장) 결정을 추진하고 있는바, 동지역은 이미 민영주택 건설사업 계획승인을 받았을 뿐 아니라 주변 주거지의 주거안정을 위하여 용도지역 변경 및 도시계획시설 결정추진을 철회하고 인근의 기존 축산물 시장 시설을 현대화할 수 있도록 지원을 요청하는 사안임. ○ 마장동 축산물도매시장의 개설 추진경위를 보면 <ul style="list-style-type: none"> -1969.1.24 서울시 중앙도매시장 개장 (서울시 소유, 성풍산업주식회사 김남형에게 위탁관리) -1973.2.22 소유권이전(서울특별시→성풍산업 김병우) -1974.4.25 서울시 농수산물도매시장 축산부 본장 개장 (상호변경 : 성풍산업주식회사→우성농역주식회사 김병우) -1994.3.30 시설규모축소승인(서울시) 	<p>(대지면적 : 40,279㎡→19,194㎡)</p> <ul style="list-style-type: none"> -1995.3.30 마장동 현대아파트 사업계획승인 -1996.4.2 도매시장법인지정(서울시→우성농역주식회사) (지정기간 : 1996.4.2~2001.4.1) -1998.3.31 축산물작업장(도축장)폐쇄 ○ 2000.8.4 우성농역(주)는 1998년 3월 도축부분 폐업후 순수도매시장 기능만으로는 영업부진으로 적자가 누적되어 도매시장법인 지정을 해제(폐업)하여 줄 것을 서울시에 요청하였으며, 2000.8.14 서울시에서는 도매시장법인이 폐업하고자 하는 경우에는 폐업 30일전에 시장의 허가를 받아야 하는 규정을 미준수(구 농안법 제22조)하였다는 사유로 폐업허가 신청을 반려하였으나 ○ 2000.8.19 우성농역(주)는 도매시장법인 폐업허가 신청서를 서울시에 제출하였고, 2000.9.1 성동구에서 주변상인들의 의견을 조희, 2000.9.19 성동구에서는 폐업해도 별 지장이 없다는 의견(마장동 상인연합회)을 서울시에 제출하였으며 ○ 2000.9.7 서울시 건축위원회의 심의, 2000.9.22 사업계획승인신청(우성농역주식회사, 고려산업개발주식회사→성동구), 2000.10.24 성동구에서 16~23층 규모, 342세대의 아파트 6동에 대한 사업을 승인하였고 ○ 2001년 1월중 사업주체가 도매시장 시설물을 임의철거 하였으며, 2001.2.19 서울시 정책회의 결과 동부지에 대한 주택건설 사업 승인을 취소 또는 무효화하고 도시계획시설로 지정하여 타용도로의 사용을 제한하도록 조치를 취하기로 하였으며 ○ 2001.3.30 서울시에서 용도지역변경 및 시장결정에 대한 도시계획안을 공람공고 하였는바, 성동구에서는 마장동 766-49일대(우성농역)는 축산물 도매시장 기능이 상실된 지역이며, 현재의 토지이용 현황등을 고려할 때 약취, 소음 등으로 도심부적격 시설인 농수산물도매시장(축산부류)의 결정은 불합리하다는 의견을 제시하였고 우성농역(주), 현대아파트 입주자 대표회의 삼성아파트 입주자 대표회의, 마장동 신성연합조합주택, 기타 성동구민 등 18건의 시장결정 반대의견서가 제출된 상태임. ○ 서울시에서는
--	--

-당해 시장은 서울시의 필요성에 의하여 축산부류 도매시장으로 서울시장이 개설하여 우성농역에 운영토록 한 것으로 시장개설 허가가 취소(또는 이전·폐지)된 경우가 아니면 도매시장으로 사용할 이외의 목적으로 매매하거나 임대할 수 없으며(서울특별시농수산물도매시장조례 제10조제2항)

○ 아울러, 서울시의 경우 축산부류로 특화된 도매시장은 3개소(독산동, 마장동, 가락동)에 불가하여 당해 시장이 폐업될 경우 강북지역의 축산부류 도매시장 운영이 불가하므로

○ 축산부류 도매시장의 지속적인 운영과 당해 시설의 타용도 전환을 방지할 수 있도록 도시계획시설(시장)로 결정하고 향후 토지소유주가 시장개설을 원치 않을 경우 서울시에서 토지를 매입·개설할 수 있도록 조치할 예정이므로

○ 시의회의 의견청취와 도시계획위원회의 심의과정에서 주민들의 의견을 충분히 설명, 합리적인 결정이 이루어지도록 하고 시장을 설치하게 될 경우에도 시장의 설치로 인하여 겪게 될 주변 주민의 불편과 각종 주거환경 저해요인의 해소를 위한 대책을 강구해 나갈 계획이라고 하며

○ 청원인은

-동 지역은 과거 상업지역에서 현재에는 현대, 삼성, 세림, 청계벽산, 범우, 삼웅, 대성아파트와 미성연립주택 등 총 4,018세대 약 2만여명이 거주하는 일반주거지역으로 변모하였으며, 도심공동화 현상을 방지하고 우범지역화 예방 및 도심지 활성화를 유지하는 순기능을 하고 있으며

-2000년 8월 축산물 도매거래가 전혀 없어 시장법인마저 영업폐쇄시킨 동대지위에 성동구청에서 2000년 10월 24일 민영주택 사업승인을 하고 2000년 12월 시공업체가 기존건물의 철거작업을 완료하는 등 적법절차에 따라 정당하게 허가·승인된 사항에 반하여 서울시가 농수산물도매시장으로 용도변경 하려는 것은 관할 지방자치단체와 주민의 의사에 역행하는 처사이고

-또한 서울시는 1992년경 축산물도매시장을 구리시 농수산물도매시장으로 이전하

려 하였고, 1998년 도축장을 폐쇄조치하였으며 서울시외곽(퇴계원, 포천, 동두천 등)에 이미 축산물도축장이 추가로 개설되었고, 수입육의 완전개방으로 축산물도매시장 자체가 무의미하게 되었으며

-도심주택가에 축산물도매·유통시장이 개설될시 악취·소음·교통혼잡 등 주민의 건강과 교육환경을 크게 해치게 되므로

-계획대상부지에 공원녹지를 조성하고 기존 축산물시장의 시설을 국제적인 기준에 맞게 현대화할 수 있도록 지원해 주거나, 일반주거지역으로 존손시키고 아파트단지화하여 줄 것과 서울시 농수산물도매시장조례 제10조제2항 「도매시장시설은 그 개설허가가 취소(이전, 폐업된 경우를 포함한다)된 경우가 아니면 도매시장으로 사용할 이외의 목적으로 매매하거나 임대하지 못한다」의 개정 또는 폐지를 요구하고 있어 이해관계가 첨예하게 대립되고 있는 상황임

○ 동 사안에 대한 일련의 행정행위를 보면 서울시에서 1969.1.24 중앙도매시장 개장시 도시계획시설 결정을 하지 못한 점, 1998.3.31 도축장 폐쇄후 3년이 경과되도록 대책을 마련하지 못한 점, 2000.9.7 서울시 건축위원회 심의시 도매시장의 존치여부, 육류의 공급계획 등이 검토되지 않은 상태에서 아파트건축계획을 통과시켜 주었다는 점 등은 기존 도매시장의 유지·관리태만, 부서간의 협의가 미숙한 결과라 보여지며 성동구에서 도매시장 개설허가가 취소가 안된 상태에서 주축법에 의한 아파트건축허가를 내준 것은 농수산물도매시장관리조례 제10조제2항에 위배될 소지가 있다고 사료되고

○ 동 사안에 대한

-도시계획상임기획단의 견해는 도축기능과 도매기능이 없어 이미 시장기능을 상실한 지역으로 시장으로서의 시설결정은 실효성이 없을 것으로 사료되나 대상지를 새로이 운영할 계획이 있다면 구체적인 입지 및 시장수요분석, 향후 관리방안 등의 제시가 요망된다고 하였고

-서울시 법률고문들의 자문결과는 임차권은 지방재정법상 공유재산이 아니라고 하

<p>며 도매법인 폐업허가 신청을 받아 그 허가를 거부할 특별한 사유가 보이지 않는다고 하여 부정적인 견해여서 시장결정시 토지소유자의 행정소송제기와 주변주민들의 지속적인 집단민원이 야기되는 등 민원과 분쟁이 끊이지 않을 것으로 예상되는바,</p> <p>○ 서울시의 육류공급 및 소비에 따른 중·장기 시장수요분석 및 도매시장건설계획, 도매시장 입지의 타당성여부, 주민불편 및 주거환경저해요인 해소대책, 주변주택가에 미치는 영향, 민영주택건설사업 승인에 따른 행정의 일관성·신뢰성 유지여부, 사유재산권 침해, 과도한 규제여부, 법률고문과 상임기획단의 견해, 대법원판례 등을 종합검토 결정하여 채택여부를 결정하여야 할 것으로 사료됨.</p> <p>5. 질의 및 답변요지 : 생략</p> <p>6. 토론요지 : 없음</p> <p>7. 소위원회 심사보고의 요지 : 소위원회 구성 없음</p> <p>8. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함</p> <p>9. 소수의견의 요지 : 없음</p> <p>10. 기타 필요한 사항 : 없음</p> <p>11. 의견서 : 별첨</p> <p style="text-align: center;">의 건 서</p> <p>□청원명 : 성동구마장동일대의농축산물유통도매시장으로의용도변경계획에대한반대청원</p> <p>□채택의견</p> <p>○ 본 청원은 서울시에서 성동구 마장동 766-20의 2필지일대(민영주택 건설사업 승인토지)에 농축산물유통도매시장을 건설하기 위하여 용도지역을 변경하고 도시계획시설(농수산물도매시장 : 축산부류)을 결정하려는 것은 주변아파트 등 4,018세대, 약 2만명이 거주하는 주거공간의 주거안정을 침해하는 일관성 없는 정책이므로 도시계획결정(변경)을 철회하고 인근의 기존 축산물시장 시설을 현대화할 수 있도록 지원을 요구하는 사안으로</p> <p>○ 우리 위원회에서는 본 청원의 심사를 위해 현장확인과 관련자료 등을 심도 있게 검토</p>	<p>한 결과</p> <p>○ 육류소비 형태가 과거에는 마장동 축산물도매시장 등을 통하여 도·소매가 이루어졌으나, 이제는 도매시장을 경유하지 않고 축산물을 자유판매토록 축산물 거래방법이 변경되어 백화점이나 농협공판장, E마트, 월마트 등 대형매장을 통하여 많은 양의 육류가 구입·판매되고 있는 실정으로 현재의 도매시장 기능만으로도 육류의 공급에 차질이 없다고 보며, 추가시설의 설치가 필요시에는 낙후된 현재의 시설을 현대식으로 정비하여 시설을 확충하고 위생적인 관리체제를 갖추면 될 것으로 판단되어</p> <p>○ 우리 위원회에서는 서울시로 하여금 마장동 일대의 농수산물도매시장 결정 추진계획의 철회를 촉구하는 것임.</p> <p style="text-align: right;">(다음 페이지에 계속)</p>
--	--