

강서구 개화동 용도지역 상향에 관한 청원 심사보고서

2017. 4. 19
도시계획관리위원회

1. 경 과

- 청 원 자 : 유제환 외 320명 (서울시 강서구)
- 소개의원 : 우미경(도시계획관리위원회)
- 접수일자 : 2017. 3. 15 (67번)
- 회부일자 : 2017. 3. 17
- 상정 및 의결일자
 - 제273회 임시회 제1차 도시계획관리위원회(2017.4.19 상정·채택)

2. 청원요지

- 이 청원은 집단취락으로서 2000년대 개발제한구역에서 해제된 강서구 개화동 556-59일대의 용도지역을 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 상향 조정해 줄 것을 요청하는 내용임.
 - 이 지역은 1979년 취락구조개선사업으로 형성된 저층 단독주택지로 38년 이상된 노후화된 주택이 90% 이상으로 건물 단열 및 안전성, 주택의 유지 관리상의 문제를 안고 있으며, 고령인구 비율이 약 22%로 강서구내 1위, 서울 평균(11%)의 2배가 되어 지역에 활력이 사라지고 있음. 따라서, 청원인들은 1979년 취락구조개선사업시 토지 20%를 기부채납 하였지만 용도지역 상향 조정시 추가로 5%의 토지를 기부채납하기로 하였으므로, 주거환경을 개선할 수 있도록 용도지역을 제1종일반주거지역으로 변경

해 줄 것을 요청하고 있음.

3. 소개의원 청원 소개 요지(우미경 의원)

- 1979년 취락구조개선으로 형성된 강서구 개화동은 노후화된 39년 저층 주택 집단주거단지로서 40년 동안 개발에서 제외되어 왔음. 노후화된 주거환경 개선이 시급하며, 근린생활시설과 문화체육시설이 단 한 곳도 없으며, 마을 안에 사업체나 영업장이 없어 지역경제 쇠퇴와 일상적 생활이 어려운 상황임.
- 고령인구 비율이 높아 도시퇴보가 심각하고, 건물 단열 및 안전성, 주택의 유지 관리상 심각한 문제가 노출되고 있으므로 열악한 주거환경 개선 방법으로 용도지역을 상향을 요청하고 있는 바, 청원인들의 주장이 타당하다고 보아 이 청원을 소개함.

4. 검토보고의 요지 (조정래 수석전문위원)

□ 청원의 요지

- 이 청원은 집단취락지역으로서 2002년과 2005년에 개발제한구역에서 해제된 강서구 개화동 556-59일대1)의 용도지역을 제1종 전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 상향2) 조정해 줄 것을 요청하는 내용임.

□ 청원대상지 현황

- 청원대상지는 강서구 개화동 상사 마을, 부석 마을 등 5개의 마을 (이하 “개화마을”이라 함)로서, 1979년 취락구조개선사업으로 형

1) 2002.09.30 : 부석, 신대, 내촌, 새말마을 개발제한구역 해제(면적: 119,559m²) 및 용도지역 변경

2005.02.24 : 상사마을 개발제한구역 해제(면적: 46,985m²) 및 용도지역 변경

2) 제1종 전용주거지역 : 2층 이하, 건폐율 50%, 용적률 100%

제1종 일반주거지역 : 4층 이하, 건폐율 60%, 용적률 150%

성되고 2002년과 2005년에 개발제한구역에서 해제된 지역으로서 대부분 노후화된 저층 단독주택들로 이루어져 있으며, 총 거주민 수는 2,380명, 면적은 166,544㎡임.

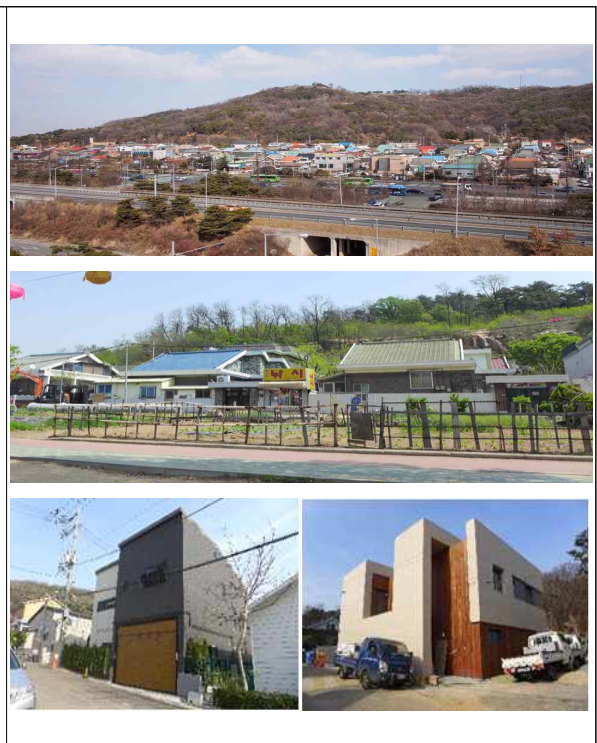
※ 개화동 마을 현황 (2016. 7 현재)

○ 도시계획 : 제1종전용주거지역, 최고고도지구

구분	합계	상사 마을	부석 마을	신대 마을	내촌 마을	새말 마을
면적(㎡)*	166,544	31,044	24,000	28,500	44,500	38,500
주민수	2,380	678	405	358	633	316
취락사업/ GB해제시기		1979년 /2005년	1979년 /2002년			
기본현황 (대장기준)		- 건물: 107동(세대수 : 230세대) - 25년이상 : 92.5% - 주거비율 : 96.3%	- 건물: 321동(세대수 : 693세대) - 25년이상 : 92.5% - 주거비율 : 78.8%			
마을특성		<ul style="list-style-type: none"> • 개화산 자락에 입지, 도로와 하천으로 분리된 저층주거 밀집지역 • 2013년 골목길가꾸기사업(벽화및화단조성) 추진 • '도시재생활성화를 위한 2016 희망지사업' 선정 및 활동 	<ul style="list-style-type: none"> • 개화산 자락에 위치한 저층주거 밀집지역 • 개화동길 건너편에 개화역과 개화천 입지 • 내촌 : '살기좋은 마을만들기' 착수 후 중단 • '도시재생활성화를 위한 2016 희망지사업' 선정 			

(* 토지대장을 기준으로 재산정한 면적으로 GB해제 면적과는 차이를 보임)

<위치도>



- 개화마을은 개발제한구역에서 해제되면서 자연녹지지역에서 제1종 전용주거지역으로 용도지역 변경되었는데, 이는 「GB우선해제지역 대상지 선정·조정방안 연구」(2012.3.서울연구원) 용역결과3) (〈별첨 1〉 참조)에 따른 것으로, ‘자연환경과 조화로운 쾌적한 주거 환경을 유지’ 하기 위한 것으로 이해됨.
- 강서구청에서는 개발제한구역 해제지역에 대해서는 난개발 방지와 기반시설 확보 등을 위해 지구단위계획 수립을 의무화하고 있는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 시행령(제2조 및 부칙 제6조)4)에 따라 2009년 3월 청원대상지 5개 마을 중 상사, 부석, 신대, 새말마을에 대해 지구단위계획 용역을 착수하였으나 “기부채납없는 제1종일반주거지역으로 종상향을 요구하는 주민들의 지속적인 요구 등”으로 지구단위계획 수립이 지연되다가 2012년 2월 용역을 중단한 바 있음(〈별첨 2〉 참조).

□ 개발제한구역 해제 집단취락지구 현황

- 서울시내 개발제한구역 해제지역(집단취락)은 총 30개 지역(〈별첨 3〉 참조)이며, 이 중 개발사업과 병행하여 지구단위계획을 수립 완료한 지역이 10개소, 지구단위계획 수립 대상지역 20개소 중 계획수립이 완료된 지역이 6개소, 계획수립 진행 중인 지역이 14개소5)(〈별첨 4〉 참조)임.

3) 제1종전용주거지역 지정이 필요한 경우

- 쾌적한 주거환경 유지가 요망되는 곳 : 기성시가지와 동떨어진 개발제한구역 내 입지한 취락구조개선사업지구로 쾌적한 주거환경 유지를 위해 저층저밀도가 바람직한 곳
- 자연환경과 조화롭게 양호한 주거환경이 요구되는 곳: 구릉지에 다수의 양호한 주택이 입지하고 있으며 주변지역에는 자연경관지구, 공원 등으로 지정되어 있어 자연환경보호가 필요한 곳

4) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 시행령 제2조 4항, 부칙 제6조 (‘09.8.5)

- 개발제한구역에서 해제하려는 경우 지구단위계획을 수립하여야 함(시행령 제2조 4항)
- 시행일 이전에 개발제한구역에서 해제하면서 지구단위계획이 수립되지 아니한 지역에 대하여 2012년 12월 31일까지 수립하여야 함. (부칙 제6조)

- 현재까지 용도지역 종상향(제1종전용주거지역→제1종일반주거지역)을 요구하는 지역은 청원 대상지외에도 강남구 5개 마을, 서초구 10개 마을이 있음6).
- 한편, 취약구조개선사업이 시행된 집단취락의 개발제한구역 해제 당시 녹지지역에서 제1종일반주거지역으로 변경된 사례는 6곳으로 “노후주택밀집, 기반시설 확보 필요” 등이 그 이유이며, 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 종 상향된 곳은 수해 등 재난방지를 위해 계획적 관리가 필요하다고 인정된 강남구 아랫반 마을 1곳임.

<GB해제 취약지구 용도지역 변경 현황>

구 분	용도지역 변경	지역명	지정사유
지구단위 계획수립 (6개, 373,533㎡)	자연녹지→ 제1종일반주거지역	새동네·안골(도봉구), 새우개·안새우개(중랑구),개미(서대문구)	노후주택밀집, 기반시설 확보 필요
	자연녹지→ (해제당시)제1종전용 → 제1종일반주거지역	아랫반(강남구)	재난방지
지구단위 계획 미수립 (14개, 816,342㎡)	자연녹지→ 제1종일반주거지역	매화빌라(구로구)	주거환경개선사업에 따른 건축물 현황(4층) 반영

□ 주요 검토사항

- 개발제한구역 해제지역에서 용도지역 변경에 대한 요구가 지속적으로 제기됨에 따라, 서울시에서는 현재 이 지역들을 포함한 지구단위계획 미수립지역에 대해 지구단위계획 수립기준 마련을 위한 「GB해제 집단취락 지구단위계획 수립 기준 마련」 용역을 시행 중('16.6.7.~'17.10.6, 16개월)에 있으며, 용역 준공후 “지역별

5) GB 해제지역은 다음 유형으로 관리됨(개발제한구역특별조치법시행령 부칙 제6,7조('09.8.5))

- 집단취락 : 지구단위계획 수립 의무대상('12.12.31한)
- 소규모 단절 토지 및 경계선 관통 대지 : 필요한 조치 강구

6) 강남구 5개 마을 (못골, 방죽1, 방죽2, 은곡, 윗반마을)

서초구 10개 마을 (본, 염곡, 성촌, 형촌, 청룡, 원터, 흥씨, 능안, 안골, 전원마을)

지구단위계획 수립 가이드라인”을 수립 후 이를 참고하여 자치구 별로 지구단위계획을 수립토록 할 예정임(〈별첨 5〉 참조).

- 본 청원에 대해 소관부서(도시계획국 도시관리과)에서는 용도지역 상향은 대상지 주변 토지이용의 변화 여건, 서울시 전용주거지역 관리의 형평성 및 일관성 측면에서 다른 전용주거지역의 관리, 특히 비슷한 시기에 취락구조개선사업이 시행되고 개발제한구역에서 해제된 유사 마을과 함께 검토해야 될 사항으로서, 현재 이와 관련한 용역이 시행 중에 있으므로, 현 시점에서 대상지에 대한 용도지역 상향은 바람직하지 않다는 의견을 제시하고 있음.
- 지금까지 살펴본 바와 같이, 개화마을은 38년 전에 형성되어 주택이 노후화되고, 생활편익시설도 미비하여 주민들이 불편을 호소하고 있는 점을 감안할 때 주거환경개선과 기반시설 확보, 마을의 활력을 증진시킬 수 있는 방법 모색이 필요한 것으로 판단됨.
- 개화동을 대상으로 2007년 살기좋은 마을만들기 시범지역 선정, 2015년 도시활력증진지역 개발사업 선정, 2016년 도시재생활성화사업 희망지 선정 등 다양한 저층주거지 지원사업을 추진하고 있으나, 대다수의 주민이 종 상향을 최우선으로 요구하고 있어 사업추진은 곤란한 상황임.
- 따라서, 현재 「GB해제 집단취락 지구단위계획 수립 기준 마련」 용역 시행 중으로, 지역 여건에 맞는 맞춤형 도시관리 방안을 검토하고 있으며, 상반기중에 GB해제 집단취락에 대한 합리적인 지구단위계획 수립 가이드라인과 단독주택지 지원방안을 마련할 예정에 있는 바, 이 지역에 대한 용도지역 상향 조정은 용역 결과에 따라 검토하는 것이 바람직하다 사료됨.

- 다만, 용역수립시 개화마을의 입지적 특성, 단독주택지에 대한 공공의 가치와 재산권으로서의 가치, 용도지역 상향 조정시 예상되는 경관의 변화 및 기반시설 용량, 집수리 사업 및 주거환경관리 사업 등 다양한 정비사업 모델 및 지원방안 등을 충분히 검토하고 지역주민의 의견을 수렴하여 진행하되, 용도지역 종상향에 준하는 다양한 지원혜택이 적용될 수 있는 방안을 검토할 필요는 있다고 판단됨.

5. 질의 및 답변 요지 : 생략

6. 토론 요지 : 없음

7. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음.

8. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함.

(출석위원 전원 찬성)

9. 소수의견의 요지 : 없음

10. 의견서 : 별첨

의 건 서

□ 청 원 명

- 강서구 개화동 용도지역 상향에 관한 청원

□ 채택의견

- 이 청원은 집단취락지역으로서 2002년과 2005년에 개발제한구역에서 해제된 강서구 개화동 556-59일대의 용도지역을 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 상향 조정해 줄 것을 요청하는 내용임.
- 이 청원에 대해서는 현재 「GB해제 집단취락 지구단위계획 수립 기준 마련」 용역 시행 중이므로, 청원대상지도 이 용역 결과에 따라 용도지역 상향 여부를 검토하는 것이 바람직하다 하겠으나,
- 용역 수립시 개화마을의 입지적 특성, 단독주택지에 대한 공공의 가치와 재산권으로서의 가치, 용도지역 상향 조정시 예상되는 경관 및 기반시설 용량의 변화, 집수리 사업 및 주거환경관리 사업 등 다양한 정비사업 모델 및 지원방안 등을 충분히 검토하고 지역주민의 의견을 수렴하여 진행하되, 용도지역 종상향에 준하는 다양한 지원혜택이 적용될 수 있는 방안 검토 필요 등 우리위원회의 의견을 반영할 필요가 있다고 보아 이 청원을 채택함.

청 원 요 지 서

접수번호	67	접수연월일	2017. 3. 15.
청원인	주소	서울시 강서구	
	성명	유제환 외 320명	
소개의원	우미경	소속위원회	도시계획관리
건명	강서구 개화동 용도지역 상향에 관한 청원		
소관위원회	도시계획관리		
<p>○ 강서구 개화동은 1979~80년 취락구조 개선으로 형성된 39년이상 낡은 저층주택 집단주거단지로서 40년동안 잦은규제와 지구단위계획이 수립되지 않아 발전은 물론 개발정체 및 노후화가 심화된 곳으로 이에 용도지역 상향만이 도시를 살리는 유일한 방안이라고 생각되어 제1종전용주거지역을 제1종일반주거지역으로 상향해줄 것을 요청함</p>			