

# 서울특별시 서울역 일대 도시재생활성화계획 의견청취안 심 사 보 고 서

의안 번호	2051
----------	------

2017. 8. 30  
도시계획관리위원회

1. 안 건 명 : 서울특별시 서울역 일대 도시재생활성화계획 의견청취안

## 2. 심사경과

의안 번호	제출일자	회부일자	상 정 내 역 (상정일자)	심사결과
2051	2017.8.16	2017.8.17	제276회 임시회 제1차 도시계획관리위원회(2017.8.30)	원안 동의

## 3. 제안설명 요지 (진희선 도시재생본부장)

### □ 제안이유

가. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 ‘2025 서울시 도시재생 전략계획’상 도시재생활성화지역인 서울역 일대 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생활성화계획을 수립하고자 하는 사항임

- ‘서울역 일대 도시재생활성화계획’은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제19조 및 같은법 시행령 제25조 규정에 따라 계획안을 수립하였음

나. 본 ‘서울역 일대 도시재생활성화계획’에 대해 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조제3항 규정에 의거 서울특별

시의회 의견을 청취하고자 본 안건을 상정함

## □ 추진경위

### 가. 사업취지

- 철도 등 교통시설에 의한 단절로 쇠퇴하고 있는 서울역 일대에 대한 통합적 도시재생을 통해 동·서지역의 균형발전 도모

### 나. 주요 추진경위

- '15. 12. 10. 2025 서울시 도시재생전략계획 고시
- '15. 9. 23. 투자심사(결과 : 적정)
- '16. 6. 2. 도시재생지원센터 개소
- '17. 5. 15. 중림로 보행문화거리 조성공사 1단계 준공
- '17. 5.26~27. 서울로 잇다 축제
- '17. 6. 27. 주민공청회

### 다. 도시재생활성화계획 수립 세부 내용

- (걷는 서울의 시작)
  - 보행확장 : 중림로 등 7개 가로, 연장 약 3,715m
  - 지역보행길 정비 : 성요셉문화거리 등 6개 가로, 연장 약 3,017m
  - 지역내 골목개선 : 연장 10.5km
- (시민과 만나는 역사)
  - 역사자원 콘텐츠화 : 손기정 & 남승룡 프로젝트 등 7개소 콘텐츠화
- (장소의 재발견) 장소가치 재조명 : 약현성당 등 주요 5개 장소 활성화
- (확산되는 지역문화)
  - 지역문화 특화 : 청파어린이공원 등 구역내 주요 문화자원 5개소 활용
  - 계절별 지역축제 : 지역별, 계절별 연 4회 축제 정례화
- (살아나는 지역산업) 6개 지역산업 활성화 및 7개 지역경제조직 육성
- (주민과 함께 하는 서울) 5대 거점공간 확보

#### 4. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

##### □ 제출 경위

- 도시재생활성화계획은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, ‘법’)에 따라 수립된 법정계획인 2025 서울시 도시재생전략 계획(이하, ‘전략계획’)의 실행계획으로서, 법 제20조(도시재생활성화계획의 확정 및 승인)에 따라 지방의회 의견을 청취하고 도시계획위원회 심의를 거쳐 확정하게 됨.
- 서울역 일대 도시재생활성화계획은 전략계획에서 도시재생활성화지역 1단계로 선정된 13개소 중 하나인 서울역 일대를 대상으로 도시재생사업 및 도시재생기반시설 설치 등을 담은 실행계획으로 도시재생 유형 중 도시경제기반형에 해당되며, 2017년 8월 16일 시장이 제출하여 8월 17일 우리위원회에 회부됨.

##### 〈도시재생활성화지역 1·2단계 현황〉

특별법		도시경제기반형	근린재생형			계		
국토교통부 가이드라인		도시경제기반형	중심시가지형		일반형 (시 선정, 구(주민) 공모)			
서울형		저이용저개발 중심지역	쇠퇴낙후 산업지역	역사문화관광 특화지역	노후 주거지역			
도시재생 활성화 지역	국가 지원	1단계	· 창동상계 (17.3.2 고시)			· 창신송인(15.2.26) · 가리봉(17.5.11) · 해방촌(17.5.11)	1단계 13개소  2단계 14개소	
		2단계						
	서울시	1단계	· 서울역 일대	· 세운상가 일대 (17.6.1) · 장안평 일대 (16.8.4)	· 낙원상가			
		2단계	· 영등포경인로	· 용산전자상가 · 마장동 · 청량리·제기동 · 4.19사거리 · 독산동 우시장	· 정동			
	공모	1단계				· 성수 1,2가동(17. 6. 1) · 신촌동(16.12.29) · 암사1동(17.6.8) · 장위동(17.8.31.예정) · 상도4동(17.8.17)		
		2단계				· 수유1동· 창3동· 안암동 · 불광2동· 천연·충현동 · 난곡·난향동· 묵2동		

## □ 주요 내용

### ○ 추진 방향

- 철도 등 교통시설로 단절되어 있는 서울역 일대를 통합 재생하여 동·서지역의 균형발전 도모

### ○ 주요 사업<sup>1)</sup>

- 마중물사업(38개 사업, 482억원, '16.~'19.) : 남대문시장 진입광장 조성, 손&남 기념 프로젝트, 청과언덕 명소화, 남산 옛길 조성, 앵커시설 조성, 우리동네 가꾸기 시범사업 등
- 협력사업(16개 사업, 1,566억원, '16.~'19.) : 남대문시장 출입구 개선, 중림 역사문화탐방로 조성, (국립극단)복합문화거점조성, 집수리 지원, 애니타운 조성 등

### ○ 실행 수단

- 서울시, 정부(국토교통부 등), 자치구(중구·용산구), 도시재생지원센터, 관련기관(코레일·SH공사 등) 등 관련 주체의 협력적 추진 도모
- 지구단위계획, 도시환경정비계획 등 관련계획(붙임2) 재정비 및 신규 수립 등을 통한 도시재생 실현
- 2019년까지 시비 1,897억원<sup>2)</sup>(마중물사업 482억원, 협력사업 1,566원<sup>3)</sup>)을 투입하여 도시재생사업 시행

---

1) 서울역 사업(14개 사업, 237억원, 민간사업)은 제외된 내용이고, 청과공원 조성사업 및 서계동 복합커뮤니티시설 조성사업은 설계비는 마중물사업으로, 공사비는 협력사업으로 계획함

2) 협력사업 중 민간사업으로 추진되는 애니타운 마스터플랜 조성사업비 151억원 제외

## □ 검토 의견

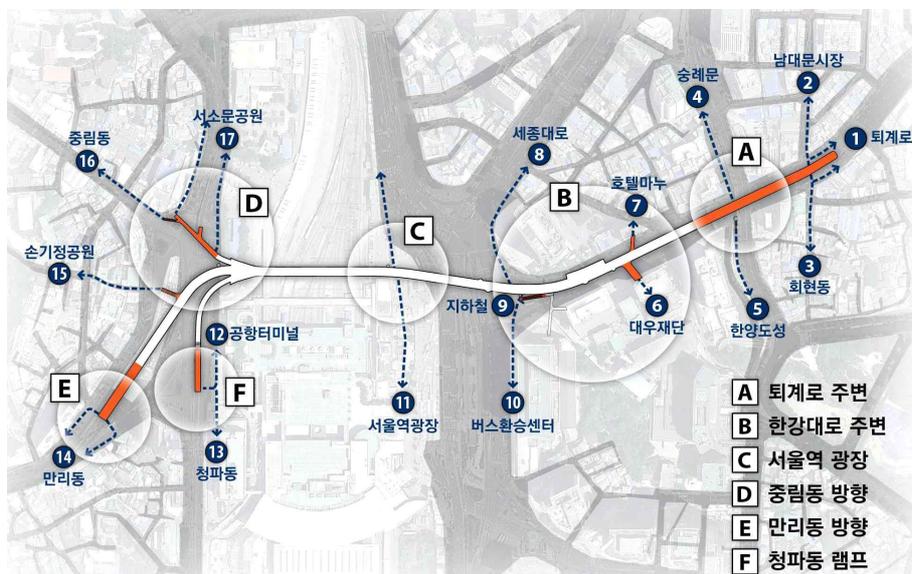
### 첫째, 추진방향 및 주요 계획내용

- 서울로 7017<sup>4)</sup>로 연결되는 5개 권역의 보행환경·지역산업·생활환경·역사문화·공동체 재생 등을 계획하되(붙임3), 중림동·서계동·회현동 주거지 재생을 중점 추진하고, 서울역·남대문시장의 경우에는 추진 중인 관련계획·사업을 고찰하고 주로 보행 접근성 및 연결성, 집객효과를 도모하는 방향으로 재생사업이 계획됨.
- 중림동·서계동·회현동의 주거지 재생 계획을 전반적으로 살펴보면, 가로환경정비·건축물개량 등 생활환경 개선과, 지역산업 및 공동체 소통의 중심공간으로 앵커시설·거점공간 조성, 역사·문화·경관·산업 자산 등을 활용한 장소성 보전과 창출 등으로 요약될 수 있음.

단기간 사업의 가시적 효과가 기대되는 중림동에는 가로환경정비 및 역사문화자산의 명소화, 수제화 산업 육성 등에 주로 초점

3) 서울로 7017 프로젝트 관련사업 546억원 포함(고가 조성 공사금액)

4) 서울역 고가를 보행도로 재조성('15.12.~'17.5.)하여, 청파만리중림동, 서울역광장, 퇴계로 교통섬, 한양도성, 회현역, 주변빌딩(2개소) 등을 연결



(자료: 공공재생과)

을 두고 작년부터 보행문화거리 조성, 염천교 수제화거리 활성화 등 사업을 시행하고 있고,

마중물사업	기간	예산	사업주체	협력사업	기간	예산	사업주체	총 예산
중림로 보행문화거리 조성	'16~'17	34.0	공공재생과	-				148.7 억원 (9개 사업)
성요셉문화예술거리조성 외2	'17	14.4	공공재생과	-				
염천교 수제화거리 활성화 프로젝트	'16	0.2	공공재생과	-				
청파로변 노후건축물 리모델링 지원	'18	3.0	공공재생과	-				
우리동네 가꾸기 시범사업	'17~'19	7.5	공공재생과	-				
약현성당 명소화	'17	3.7	공공재생과	-				
손&남기념프로젝트	'17~'19	49.4	공공재생과	-				
계절별 축제	'17~'19	2.6	공공재생과	-				
앵커시설 조성	'17~'18	33.9	공공재생과	-				

남산 자락의 회현동의 경우에는 서울로 연결과 남산 접근성 제고, 역사문화경관자산을 활용한 장소성 강화, 기존 애니메이션 센터에 착안한 애니메이션 산업 육성 등에 주요 초점이 맞추어져 있으며,

마중물사업	기간	예산	사업주체	협력사업	기간	예산	사업주체	총 예산
남산 옛길 조성사업(3)	'17	5.6	공공재생과	서울로 연결가로	'18	30.0	공공재생과	831.5 억원 (18 개)
남산 옛길 조성사업(4~5)	'18	20.0	공공재생과	애니타운 마스터플랜 조성사업	'18~'19	6/19	문화융합경제과	
남촌-애니타운 연결가로 조성사업	'19	6.5	공공재생과	남촌 주택 개량 지원		-	주거환경개선과	
재미로가로공간 업그레이드	'19	7.8	문화융합경제과	회현제2시민아파트 예술인 주거 조성사업	'17	0.7	문화시설과 공동주택과	
walltoon 캠프 조성	'19	8.1	문화융합경제과	-				
우리동네 가꾸기 시범사업	'17~'18	10.0	공공재생과	-				
남촌놀이터 조성사업	'17	10.5	공공재생과	-				
남촌 탐방로 조성사업	'18	3.1	공공재생과	-				
은행나무 보행광장 명소화	'17	1.0	공공재생과	-				
강세황 기념공간 재생	'18~'19	8.9	공공재생과	-				
건축자산 일번지 조성사업	'17	1.2	공공재생과	-				
남촌 자산 찾기	'18	1.5	공공재생과	-				
계절별 축제	'17~'19	2.6	공공재생과	-				
앵커시설 조성	'17~'18	42.1	공공재생과	-				

전면재개발의 주민 요구가 지속되고 있는 서계동의 경우에는 봉제산업 육성 및 앵커시설·거점공간 조성, 가로환경정비 및 주택개량지원·자율주택정비사업(SH공사) 등을 통한 생활환경 개선을 추진코자 함.

마중물사업	기간	예산	사업주체	협력사업	기간	예산	사업주체	총 예산
국립극단길 조성 사업	'17	5.0	공공재생과	봉제산업의 지속가능한 경쟁력 확보	'19	1.0	문화융합경제과	390.1 억원 (15 개)
청파로89길 조성 사업	'18	1.0	민간	도심형 관광숙박 활성화	'19	0.5	문화융합경제과	
서계 산책로 조성 사업	'19	4.8	공공재생과	만민시장 환경개선 및 봉제산업지원거점 조성	-	-	공공재생과	
우리동네 가꾸기 시범사업	'17~'18	7.5	공공재생과	잡수리 지원사업	'18	1.0	주거환경개선과	
청파언덕 명소화: 전망대크 조성	'18	2.9	공공재생과	복합문화거점조성(국립극단 관광문화거점 육성)	'18	미정	문체부	
청파언덕 명소화: 테마계단 조성	'17~'18	2.5	공공재생과	-				
청파공원 조성사업(설계비)	'18	5.0	공원조성과	청파공원 조성사업(공사비)	'18	97.0	주거환경개선과	
서계동 복합커뮤니티시설 조성(설계비)	'18	5.0	주차계획과	서계동 복합커뮤니티시설 조성(공사비)	'18~'19	195.0	문체부	
계절별 축제	'17~'19	2.6	공공재생과	-				
앵커시설 조성	'17~'18	59.3	공공재생과	-				

○ 서울역은 전면광장 및 서울로 연결로 개선을 위한 설계 공모를 공공사업(15억원)으로 계획한 반면, 서울역의 수평·수직 동선 연결 및 서울로 연결, 가로환경 및 옥상공간 개선, 광장 및 전망대 조성 등의 사업(약 240억원)을 민간사업으로 검토하고 있고,

마중물사업	기간	예산	사업주체	협력사업	기간	예산	사업주체	총 예산
서울로 2단계 보행환경개선	'18	5.0	공공재생과	-				공공 15억원 (2개) 민간 237.7억 원(14개)
서울역광장일대 공간체계개편	'18	10.0	보행정책과	-				
광장 ↔ 중앙통로 연결 에스컬레이터 E/V 설치	-	-	민간(미정)	-				
중앙통로 ↔ 롯데마트옥상연결동선신설	-	-	민간(미정)	-				
롯데마트 옥상공간 개선	-	-	민간(미정)	-				
서울로 7017 조망 전망대 조성	-	-	민간(미정)	-				
폐쇄 주차램프 공간 재생	-	-	민간(미정)	-				
서울로 ↔ 마트 옥상 연결 E/V, 연결브릿지 설치	-	-	민간(미정)	-				
서부광장 가로활성화	-	-	민간(미정)	-				
서울역 서측 계단 에스컬레이터 설치	-	-	민간(미정)	-				
서울역 플랫폼 제로 조성	-	-	민간(미정)	-				
청파로(북측) 가로환경 개선	-	-	민간(미정)	-				
서울역 방면 청파로(남측) 가로환경 개선	-	-	민간(미정)	-				
서울역 방면 한강대로 가로환경개선	-	-	민간(미정)	-				
지하보행통로 환경개선	-	-	민간(미정)	-				
서울역 문화광장(썬큰 형태) 조성	-	-	민간(미정)	-				

○ 남대문시장은 글로벌명품시장육성사업단(이하, 시장사업단)이 주로 수행하는 사업들을 협력사업으로 제시한 가운데, 진입광장 조성 및 지하보도 청년공방 조성을 마중물사업으로 계획하고, 기존 도시조직을 유지하면서 리모델링 활성화구역 지정 등을 통해 획지(필지) 단위 리모델링을 허용하는 방향으로 지구단위계획을 재정비하고자 함.

마중물사업	기간	예산	사업주체	협력사업	기간	예산	사업주체	총 예산
남대문 지하보도 청년공방 조성사업	'17	13.0	중구청	특화브랜드개발 및 on-line자원체계 모색	'16	0.5	시장사업단 소상공인지원과	42.9 억원 (8개 사업)
남대문시장 진입광장 조성	'17	11.9	중구청	특정업종 DIY 체험프로그램 운영	'18	1.0	시장사업단 소상공인지원과	
-				남대문시장 명물 관광코스화	'16	0.5	시장사업단 관광정책과	
-				시장출입구 (Gate)개선	'17	8.8	시장사업단 중구청	
-				남대문시장 축제 정례화	'18	2.0	시장사업단 소상공인지원과	
-				소월로 도로다이어트	'17	5.2	보행정책과	

<서울역 일대 도시재생사업 (자료: 공공재생과) >

**중림동(약 148.7억)**

- ① 중림로 보행문화거리 조성사업
- ② 성요셉 문화예술거리 조성사업
- ③ 영천교 수제화거리 활성화 프로젝트
- ④ 청파로변 노후건축물 리모델링 지원
- ⑤ 우리동네가꾸기 시범사업
- ⑥ 악현성당 명소화
- ⑦ 손&남 기념 프로젝트
- ⑧ 계절별 축제
- ⑨ 앵커시설 조성

[ 재생활성화계획 수립(54개 사업, 약 2,048억원) : '17.12 고시 예정 ]

'17.5  
대외 발표

'17.6  
공청회

'17.8  
시의회  
의견청취

'17.9-10  
관계행정  
기관협의

'17.11  
도시계획  
위원회 심의

'17.12  
결정  
고시

※ 기자설명회 : 5.25 중림동+손&남 / 6.1 남촌플랜

**회현동(약 128.9억)**

- ① 서울로 연결 가로
- ② 남산 옛길조성사업 ③
- ③ 남산 옛길조성사업 ④-⑤
- ④ 남촌-에너티온 연결 가로 조성사업
- ⑤ 재미로 가로 공간 업그레이드
- ⑥ Walltoon 캠프 조성
- ⑦ 에너티온 마스터플랜 조성사업
- ⑧ 우리동네가꾸기 시범사업(남촌플랜 P/P)
- ⑨ 남촌 놀이터 조성사업
- ⑩ 남촌 주택개량 지원
- ⑪ 남촌 탐방로 조성사업
- ⑫ 은행나무 보행광장 명소화
- ⑬ 강세황 기념공간 재생
- ⑭ 건축자산진흥구역 지정사업
- ⑮ 남촌 자산 찾기
- ⑯ 회현 제2시니어파트 예술인 주거 조성
- ⑰ 계절별 축제(남촌축제)
- ⑱ 남촌 앵커시설 조성

※ 권역별 외 5개 총괄사업 : 39억, 67억, 37억

**서울역·광장 (약 15억)**

- ① 서울로 2단계 보행환경개선
- ② 서울역 광장 공간 체계 개편

**남대문시장(약 24.9억)**

- ① 소월로 도로다이어트
- ② 남대문시장진입광장조성
- ③ 남대문 지하보도 청년공방 조성사업
- ④ 특화 브랜드개발및 on-line자원체계모색
- ⑤ 특정 업종 DIY 체험프로그램 운영
- ⑥ 남대문시장 명물 관광코스화
- ⑦ 시장 출입구(GATE) 개선
- ⑧ 지역축제정례화

## 둘째, 실행방안

- 공공재생과에서 이 계획을 총괄하고 현장의 도시재생지원센터(‘16.6.~, 붙임4)에서 주민의견수렴 및 주민사업발굴 등을 지원해 주고 있으며, 도시재생사업 시행시 주요 사업별 사업추진협의회를 구성할 계획인 가운데, 현재 ‘서울역 활성화사업 추진을 위한 사업추진협의회(이하, 서울역 사업추진협의회)’가 운영되고 있음.

### <서울역 사업추진협의회 운영 현황 (공공재생과 자료 재구성) >

<b>구 성</b>	서울시(도시재생본부, 도시계획국), 도시재생지원센터, 국토교통부, 코레일, 한국철도시설공단, (주)한화역사, (주)동해종합기술공사(용역기관)
<b>회의 개최</b>	‘17. 5. 12.(1차), ‘17. 5.31.(2차), ‘17. 6.12.(3차), ‘17. 7.27.(4차)
<b>주요 협의내용</b>	서울역 도시재생사업을 단기/중기/장기로 구분하여 실현가능성을 높이고, 실질적인 사업비 재산정 및 매몰비용을 감안한 사업 추진 필요

- 서울역 일대 마중물사업(482억원)은 국비 지원 없이 전액 시비로 편성되었고, 협력사업(1,566억원)도 주로 서울시 타부서 사업으로서 회현동 애니타운 마스터플랜 조성사업의 민간사업비(151억원)를 제외하면 모두 시비로 계획됨.

### <서울역 일대 도시재생사업비(공공재생과 자료 재구성), 단위: 억원>

	마중물사업					협력사업					총계
	계	국비	시비	구비	민간	계	국비	시비	구비	민간	
중림동	148.7		148.7			-		-			148.7
서계동	95.6		95.6			294.5		294.5			390.1
회현동	128.9		128.9			702.6		551.6		151.0	831.5
서울역	15.0		15.0			-		-			15.0
남대문시장	24.9		24.9			18		18			42.9
기타	69.3		69.3			551.1		551.1			620.4
<b>총계</b>	<b>482.4</b>		<b>482.4</b>			<b>1566.2</b>		<b>1415.2</b>		<b>151.0</b>	<b>2048.6</b>

### 셋째, 주요 쟁점사항

- 각 지역사회의 여건 및 현황, 지역산업·자산 등을 감안하여 권역별 사업이 계획되었다고 사료되나, 도시경제기반형 활성화계획으로서의 정체성, 재생사업에 따른 부동산 투기 및 젠트리피케이션 우려, 재정계획의 시비 편중, 민간사업 활성화를 위한 공공의 다각적인 역할 등에서 보다 심층적인 고민이 필요하다고 판단됨.

#### [계획의 정체성]

- 서울역 일대는 도시경제기반형 활성화지역으로 지정되어 서울역·남대문시장 등 핵심 시설의 정비·개발을 중심으로 도시기능·산업경제의 파급효과 등을 토대로 계획되어야 하나<sup>5)</sup>, 이 계획은 배후 주거지 재생에 초점이 맞추어져 있고, 권역 간에도 서울로 7017 연결 지역이라는 것 외에는 계획의 유기적 연계성이 미흡하여 계획의 내용 및 공간적 범위에 정체성 문제가 제기될 수 있다고 판단됨.
- 이는 서울역의 경우, 도시계획국·정부(국토교통부)·코레일에서 중장기적으로 관련 계획 또는 사업을 추진 중으로, 도시재생사업을 본격적으로 계획·추진하기에는 매우 유동적인 상황에 기인한 것으로 이해되며,
  - 도시계획국과 정부에서는 각각 ‘서울역 일대 미래비전(‘16.6.~‘17.10.)’ 및 ‘서울역 통합개발 기본구상(‘17.5.~‘18.4.)’을 마련 중인 가운데<sup>6)</sup> 서울시의 계획과 정부의 계획 간의 정합성 논의가 진행 중이고,

---

5) 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획(법제2조제1항제6호가목)

6) 도시계획국에서 서울역 지하화 및 지상 공간구조 재편 등을 구상 중이고, 정부는 서울역의 통합역사 개발을 검토 중임

- 코레일에서는 '08년부터 서울역 북부 역세권 개발을 검토·추진 중인 가운데 현재는 사업이 정체된 상황임<sup>7)</sup>.
- 남대문시장의 경우에는, 해당 민간주체의 시장 정비·현대화에 대한 공감대 형성과 사업 의지 등 제반여건의 성숙이 중요하고, 중소기업청과 지자체가 재정분담을 하여 지원해주는 글로벌명품시장육성사업에 남대문시장이 선정되어('15.~) 해당 세부사업들을 시행하고 있어서, 이 계획에서는 기존 사업들과 보조를 맞추는 수준에서 다소 부분적으로 사업이 계획된 것으로 파악됨.
- 글로벌명품시장육성사업은 중소기업청과 서울시가 각각 사업비의 50%를 부담하고 있으며, 남대문시장은 '15년 사업대상지로 선정되어 주로 경제진흥본부(소상공인지원과)·중구·시장사업단<sup>8)</sup>이 협력하여 관광루트 개발, 시장명소화 사업 등을 시행해 왔음<sup>9)</sup>.
- 서울역 일대를 도시경제기반형으로 선정한 본래 취지를 환기한다면, 서울시의 산업경제 측면에서 서울역 및 남대문시장의 재활성

---

7) 특별계획구역으로 지정되어('10.9. 지구단위계획 열람공고) 컨벤션센터 특화를 추진 중인 서울역 북부 역세권은 '15년 5월 서울시-코레일간 정책·실무협의체가 구성되어 세부개발계획 지침 등의 조정을 시도했으나 단 1회 회의가 개최된 상황으로 사업의 가시적 진척은 보이지 않는 상황임.

참고로, '08.11. 서울역 북부 역세권 개발을 위해 서울시-코레일-정부(문광부)간 MOU가 체결되었으나, 우선협상대상자의 사업 포기('14.4.)로 사업이 중단되어, 코레일이 사업계획 변경을 위한 협의체 구성을 서울시에 요청하여 정책·실무협의체가 구성되었음.

8) 글로벌명품시장육성사업단은 남대문시장 자체적으로 구성한 민간단체로서, 공공은 예산을 지원하고 시장사업단에서 상인교육, 브랜드개발 등의 업무를 수행하고 있음.

9) '15년 시비 355백만원, '16년 520백만원이 지원되었고, '17년 250백만을 지원할 예정임(자료: 특성화시장 육성사업 추진계획, 소상공인지원과-4013, '17.6.26.).

화계획 및 산업 수요 증가 방안 등을 검토하고 수요 예측에 따른 관련 서비스 및 배후 주거지 재생 계획을 수립할 필요가 있다고 사료되나,

서울역과 남대문시장을 계획하는데 적지 않은 시간이 소요되는 반면 중림동·서계동·회현동의 지역사회 재생은 지금이라도 시작할 수 있음을 감안하여,

이 계획에서는 3개 권역의 주거지 재생에 집중하고, 4~5년 후 서울역의 계획 유동성이 해소되고 남대문시장의 제반여건이 성숙될 때 서울역·남대문시장의 실효적 계획을 기존 3개 권역과 유기적으로 연계·탑재하여 서울역 일대 도시경제기반형 활성화계획을 완료하는 것이 보다 현실적이라고 판단됨.

#### [앵커시설 확보 다각화와 재정 분담]

○ 도시재생활성화지역 지정에 따른 부동산 투기 및 젠트리피케이션 우려가 고조되고 있고, 앵커시설 매입비용도 예상치를 훨씬 상회하여 재생사업 추진에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 상황에서 서울시 도시재생 전반적으로 이에 대응한 공통된 기본원칙 마련이 필요하다고 판단됨.

- 이 계획의 앵커시설의 경우에는 타사업의 민간대행사업비를 차용해서 매입을 하는 등<sup>10)</sup> 무리한 집행을 하기도 하였는데, 앵커시설 확보에 있어 매입 뿐 아니라 장기임대 등을 검토하고, 앵커시설 후보군을 보다 넓게 선제적으로 검토하여 미리 매입을 하고, 선매입을 한 곳 중에

---

10) 창신승인 민간대행사업비 대부분(10억 1천7백만원)을 서울역 일대 앵커시설 감정평가, 중도금, 잔금 지출 등에 집행하였고, 서울역 일대 도시재생사업과 전혀 무관한 '정비사업 조합(추진위)운영 실태점검 및 활성화지원 등'에서 서울역 일대 도시재생지원센터 임대료 및 센터장·총괄계획가 등 전문가 수당 등에 예산을 집행하여, '16년 결산 예비심사에서 지적된 바 있음.

서 앵커시설이 조성되지 않는 곳은 매각 또는 장기임대를 주거나 지역 사회에 필요한 공공용으로 활용하여, 공공자금이 부동산 투자를 부추 이거나 부동산 투기에 낭비되지 않도록 앵커시설 조성방안을 보다 다 각화할 필요가 있다고 판단됨.

<앵커시설 추진 현황 (자료: 공공재생과)>

권역	위 치	총사업비	사업기간	매입시점	매입비	주용도
중림동	성요셉창고(441-1)	33.9	'17~'18	'17.3.30	18.9	기념관 및 박물관
서계동	서계동33-202	16.05	'16~'18	'16.8.25	10.3	청년 예술활동 공간
	서계동33-283	11.15	'17~'18	'17.3.7	5.4	산업장인 육성
	서계동33-232	15.65	'17~'18	'17.7.12	9.9	주민공동이용 시설
	서계동 33-218	16.45	'17~'18	'17.5.29	10.7	미정
회현동	회현동1가100-116	13.6	'17~'18	'17.6.1	5.1	전통술 공방, 공부방, 놀이방 등
	회현동1가160-1	28.5	'17~'18	협의중	협의중	미정

○ 이 계획은 도시경제기반형임에도 불구하고 대부분 시비로 편성되어 있는데, 서울역 일대의 국가적 위상과 수혜자 부담에 입각하여 국비 지원 및 민관재정분담 방안도 강구할 필요가 있다고 사료됨.

- 공공자금 투입은 궁극적으로 민간사업(소규모 정비사업, 건축물 신축·개량 등)을 유도할 수 있도록 효과성을 고려하여 선별적으로 수행되어야 할 것이며, 재생사업으로 직접 수혜를 받는 주체는 수혜자 부담 원칙에 따라 합당한 공공기여방안이 수반되어 도시재생사업에 합리적인 민관 재정 분담이 이루어져야 할 것임.

회현동의 은행나무 광장의 경우, 광장 정비로 직접 수혜를 받는 기업(우리은행)이 공간 개방이나 계획 협의 등에 머물지 않고 직접 사업비를 부담하는 방안이 협의 중인데, 이러한 수혜자의 공공기여방안이 도시

재생사업 전반적으로 확대 검토될 필요가 있고,

재생사업으로 주요하게 시행되는 가로환경정비의 경우에는 해당 자치구와 가로변 건물주·임차인(상점주, 입주민) 등과 적극 협의하여 자치구와 재정 분담을 도모하고 건물주의 일정기간 임대료 상승 제한 등을 통해 공공투자에 따른 부동산 가치 상승의 사유화 및 젠트리피케이션의 방지가 필요하다고 하겠으며,

올해에는 정부의 도시재생뉴딜사업에 신청할 수는 없으나 내년부터는 사업 신청의 여지가 있으므로<sup>11)</sup>, 국가 차원에서 서울역 일대의 경제·공간 위상에 합당한 재정 투입이 이루어질 수 있도록 국비 지원을 위한 대외적 노력도 요구된다고 하겠음.

#### [공공의 코디네이터 역할]

- 도시재생은 공공투자 외에도, 민간사업을 유도하는데 이해관계자들의 의견 조율 및 조정, 다양한 지원책의 정보 제공 및 신청 지원, 필요시 사업 관리 등을 수행하는 공공의 코디네이터 역할이 중요하고, 특히, 서울역 일대의 경우, 주거지 재생 지원과 서울역 거버넌스 운영, 남대문시장 제반여건의 성숙을 돕는 각기 다른 공공의 역할이 요구된다 하겠음.
- 중림동·서계동·회현동의 경우에는 노후화된 정주환경 개선이 시급한 상황으로, 도심에 위치한 입지 장점 그리고 구릉지라는 입지 여건을 충분히 감안하여 도심의 주거시설 수요를 충족하되 도시경관을 악화하지 않는 수준에서 소규모 정비사업 및 개별 건축이 활성화될 필요가

---

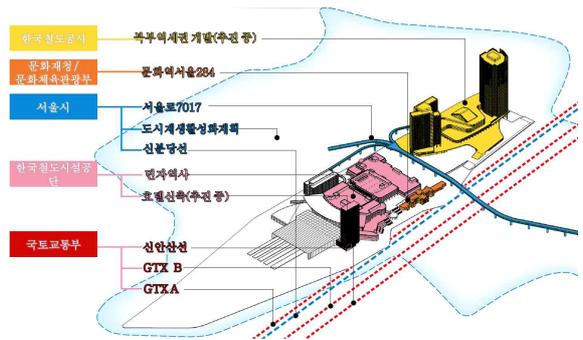
11) 주택시장 안정화를 위해 투기과열지구를 올해 도시재생뉴딜사업에서 배제하고 서울시 전역을 투기과열지구로 지정한 결과(17.8.2. 국토교통부 발표), 올해는 정부의 도시재생뉴딜사업에 서울시가 신청할 수 없게 됨.

있고, 이를 위해서는 SH공사의 자율주택정비사업 추진을 협의하고 있는 서계동<sup>12)</sup>의 경우와 같이, SH공사 또는 사회적기업 등과 협력하여 필요시 사업관리까지 수행하는 등 공공의 역할이 보다 비중있게 수행될 필요가 있다고 사료되고,

현장에서 주민 소통의 직접적 창구가 되는 도시재생지원센터의 경우에는 주민 참여의 집중도도 중요하지만 가급적 많은 주민들의 공감 하에 재생사업이 시행될 수 있도록 주민 참여의 확장에 보다 노력할 필요가 있다고 보여짐.

- 서울역은 소유·관리·점용 등의 권리관계 및 이해관계가 복잡하므로, 서울역의 정비·개발을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 서울역의 통합적 협의체 구성 및 리더십 운영이 중요한데,

<서울역 소유·관리·점용 현황 (자료: 서울역 재생 계획안 보고(도시재생본부), '17.6.)>



구분	용도	면적(m <sup>2</sup> )	관리주체	민간사업자	준공년도	점용만료	비고
롯데마트	대형마트	26,641	한국철도시설공단	한화	1989년	2017	마트입점 2004년
주차장	주차시설	17,818	한국철도시설공단	한화	2004년	2033	-
롯데아울렛	아울렛	20,879	한국철도시설공단	한화	2004년	2033	-

현재 도시재생본부에서 단기적으로 운영 중인 유관기관 협의체인 서울

12) SH 참여형 저층주거지 재생사업을 추진하는데 있어, 서계동 일대를 시범 선도 구역으로 검토 중임(SH공사 도시재생본부 저층주거지원부)

역 사업추진협의회를 지속적이고 정기적인 협의체로 운영하여, 서울역의 중장기 프레임을 공유하며 서울역 활성화계획을 지속적으로 구체화할 필요가 있다고 판단됨.

- 동대문시장이 현대화된 반면, 남대문시장은 상인의 세대 교체, 업종 정비, 시설 정비 등이 제대로 이루어지지 않음으로써 경쟁력을 잃고 쇠퇴일로에 있어, 청년 상인 육성, 업종의 전략적 정비 및 개발, 시장환경 정비 및 운영 현대화 등 시장 전반적으로 재활성화가 시급한 반면, 시장 상황은 30년 이상 노후 건축물이 전체 건축물의 80% 이상일 정도로 안전문제가 심각하고<sup>13)</sup>, 토지·건축물 소유자가 다수 혼재하고<sup>14)</sup> 편법적 구분등기<sup>15)</sup> 등 매우 복잡한 권리관계를 형성하고 있으며, 건축물대장이 정확치 않고<sup>16)</sup>, 불법 건축이 난립하고 있으며<sup>17)</sup>, 40개가 넘는 상인회와 노점 상인회들이 별도 운영되고 있는 등 시장 현대화 및 재활성화에 난제가 축적되어 있는 실정으로,

우선은 남대문시장 권리주체들을 대상으로 시장의 축적된 문제 인식과 시장 현대화의 시급성에 공감대 형성을 유도하며, 자체적으로 권리관계정리·불법건축양성화를 추진하고 기금 조성 등을 통해 시설 투자를 할 수 있도록 가이드하고 지원해 주는 공공의 역할이 필요하고,

---

13) 안전진단 E등급을 판정받은 건물도 2개동 있음

14) 40여년간 매매(공유자 일부 매매), 증여(일부 증여), 상속 등으로 복잡한 권리관계 형성

15) 상가건물에 대한 구분등기는 2008년 집합건물의소유및관리에관한법률 개정 이후 가능해졌으며, 이전에는 전체건물의 지분등기만 가능했던 상황에서 일부 건축물에서 공유건물의 지분형태가 아닌 개별 건물로 공시(공유건물을 등기부상 수십개의 일반건물로 나누는 기형적 방식)

16) 건폐율,용적률,건축면적 등 미기재, 토지합필 및 집합건물화 생략

17) 무단증축·맞벽건축, 건물과 건물 사이 공간의 불법증축·불법임대, 불법적 합벽건축 및 리모델링 등

또한, 주차장 확충 및 화장실 개선·확충, 시장 건물 정비, 아동복·엑세서리·안경점 등 경쟁력 유지 업종의 집중 육성, 청년상인 육성 등이 민관협력사업으로 추진될 수 있도록 관련부서와 자치구, 상인회 등과 협의체를 운영하는 등 민간의 사업의지를 이끌어내고 관련주체 간의 협의를 돕는 코디네이터 역할이 지속적으로 수행될 필요가 있다고 사료됨.

## □ 종합

- 서울역 일대는 서울역과 남대문시장이 지역 견인 및 특성 형성에 중심이 되었고, 지방에서 올라온 서민들, 지방 보따리 장사꾼, 시장 납품업체, 시장 종사자 등의 수요를 만족시키는 시설들(숙박시설, 주거시설, 편의시설 등)이 서울역과 남대문시장 주변에 분포하고 있는 공간구조로서, 철도교통 발전 정체와 더불어 역세권 쇠퇴, 그리고, 철도교통 등으로 인한 지역 단절 등이 문제시되어 온 가운데, KTX 개통 및 GTX·신분당선 신설<sup>18)</sup> 등 제2의 철도교통 전성기가 기대되며 서울역 일대의 재활성화 전환점을 맞고 있고, 이에 부응하여 서울역 일대는 도시경제기반형 도시재생활성화지역으로 지정됨.
- 서울역 일대 도시재생의 시발점으로 서울역 고가도로를 활용하여 인근 지역의 보행 연결을 통해 지역 간 단절문제를 극복하고 해당 지역사회의 재생 촉매를 도모한 상태로서, 이 계획은 보행 연결 효과를 극대화하고 서울역·남대문시장의 산업경제 재활성화, 그리고, 인근 지역과의 유기적 연계성 강화 등

---

18) 삼성~서울역~일산으로 연결되는 GTX, 강남~도심을 연계하는 신분당선 신설 예정

이 기대되었으나, 현재 계획은 3개 권역의 주거지 재생이 주요 내용으로 도시경제기반형 지정 취지에 부합한다고 보기는 어려움.

그러나, 서울역의 계획 유동성 문제와 남대문시장의 제반여건 등을 감안해 보면, 이 계획에서는 3개 권역의 주거지 재생에 집중하고, 4~5년 후 서울역·남대문시장의 실효적 계획을 기존 3개 권역과 유기적으로 연계·탑재하는 것이 보다 현실적이라고 판단됨.

- 또한, 권역별로 재생사업 발굴도 중요하지만, 도시재생활성화지역의 부동산 투기 및 젠트리피케이션 우려 등에 대응하여, 수혜자 부담 원칙과 민간의 공공기여방안, 앵커시설 조성의 다각화 방안 등 서울시 도시재생의 공통된 기본원칙 마련도 시급하다고 사료되며, 서울역 일대의 국가적 위상과 수혜자 부담에 입각하여 국비 지원 및 민관재정분담 방안도 강구할 필요가 있다고 판단됨.
- 도시재생은 공공투자 외에도 민간사업을 유도하는데 공공의 코디네이터 역할이 중요한 만큼, 주거지 재생 지원과 서울역 거버넌스 운영, 남대문시장 제반여건의 성숙을 돕는 등 공공의 역할이 다각적으로 요구된다 하겠음.
- 마지막으로, 공청회에서(서울시청, '16.6.27) 제시된 의견 중 합리적인 문제제기 및 요청사항에 대해서는 이 계획에 반영해야 할 것임.

5. 질의 및 답변 요지 : 생략

6. 토론요지 : 없음

7. 심사결과 : 원안 동의

※ 의견 제시

- 도시경제기반형임에도 불구하고 3개 권역의 주거지 재생에 초점이 맞추어져 있음. 계획안대로 우선 시행하되, 서울역과 남대문시장 일대의 활성화 방안을 지속적으로 구체화하여 향후 이 계획에 반영하여 보완할 것
- 앵커시설 확보 방법의 다각화, 도시재생사업에 따른 부동산 투기 및 젠트리피케이션 방지 대책을 구체적으로 마련할 것

8. 소수의견의 요지 : 없음

# 서울특별시 서울역 일대 도시재생활성화계획 의견청취안

의안 번호	2051
----------	------

제출년월일 : 2017년 8월 16일

제출자 : 서울특별시장

## 1. 제안이유

가. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 ‘2025 서울시 도시재생 전략계획’상 도시재생활성화지역인 서울역 일대 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생활성화계획을 수립하고자 하는 사항임

- ‘서울역 일대 도시재생활성화계획’은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제19조 및 같은법 시행령 제25조 규정에 따라 계획안을 수립하였음

나. 본 ‘서울역 일대 도시재생활성화계획’에 대해 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조 제3항 규정에 의거 서울특별시의회 의견을 청취하고자 본 안건을 상정함

## 2. 주요내용

### 가. 사업취지

- 철도 등 교통시설에 의한 단절로 쇠퇴하고 있는 서울역 일대에 대한 통합적 도시재생을 통해 동·서지역의 균형발전 도모

### 나. 주요 추진경위

- ‘15. 12. 10. 2025 서울시 도시재생전략계획 고시
- ‘15. 9. 23. 투자심사(결과 : 적정)
- ‘16. 6. 2. 도시재생지원센터 개소
- ‘17. 5. 15. 중립로 보행문화거리 조성공사 1단계 준공

- '17. 5.26~27.           서울로 잇다 축제
- '17. 6. 27.               주민공청회

#### 다. 도시재생활성화계획 수립 세부 내용

- (걷는 서울의 시작)
  - 보행확장 : 중림로 등 7개 가로, 연장 약 3,715m
  - 지역보행길 정비 : 성요셉문화거리 등 6개 가로, 연장 약 3,017m
  - 지역내 골목개선 : 연장 10.5km
- (시민과 만나는 역사)
  - 역사자원 콘텐츠화 : 손기정 & 남승룡 프로젝트 등 7개소 콘텐츠화
- (장소의 재발견) 장소가치 재조명 : 약현성당 등 주요 5개 장소 활성화
- (확산되는 지역문화)
  - 지역문화 특화 : 청파어린이공원 등 구역내 주요 문화자원 5개소 활용
  - 계절별 지역축제 : 지역별, 계절별 연 4회 축제 정례화
- (살아나는 지역산업) 6개 지역산업 활성화 및 7개 지역경제조직 육성
- (주민과 함께 하는 서울) 5대 거점공간 확보

### 3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제19조, 제20조
- 나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음
- 다. 합    의 : 해당사항 없음
- 라. 기    타

※ 작성자 : 공공재생과 서울역재생계획팀 박일형(☎2133-8643)

- 따로붙임 1. 서울역 일대 도시재생활성화계획안 요약서 1부(별도송부).  
 2. 서울역 일대 도시재생활성화계획안 PPT 1부(별도송부). 끝.