

「이촌녹지 조성사업 중지에 관한 청원」

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 청원번호 : 제 44 호
- 청 원 인 : 이전호
- 소개의원 : 노식래 의원 (더불어민주당, 용산 제2선거구)
- 접수일자 : 2021년 10월 28일
- 회부일자 : 2021년 11월 1일

2. 청 원 요 지

- 이촌녹지 조성사업이 추진되는 해당 사유지(이촌동 302-87외 6필지, 4,506㎡)는 현재 충신교회 교인들과 이웃 용산구 주민들이 무료로 사용하고 있는 주차장임.
- 상기 지역은 1975.9.3일 최초 도시계획시설(녹지)로 결정 고시되고 용산구에서 2020.6.18일 새롭게 도시계획시설(녹지)사업 실시계획을 고시한 곳으로, 「장기 미집행 도시계획시설」로 공원에서 해제되어야함.
- 따라서, 서울시의 이러한 공익사업 강행은 부당하다고 사료되는 바, 사유재산권 보호와 지역 주민의 편의성, 교회 선교사업의 특수성을 감안하여 이촌녹지 조성사업 추진을 중지하여 줄 것을 청원함.

3. 소개의원 설명 요지 (노 식 래 의원)

- 사유재산권 보호와 지역 주민의 편의성, 교회 선교사업의 특수성을 고려하여 이촌녹지 조성사업 추진을 중지할 필요가 있다고 판단됨.

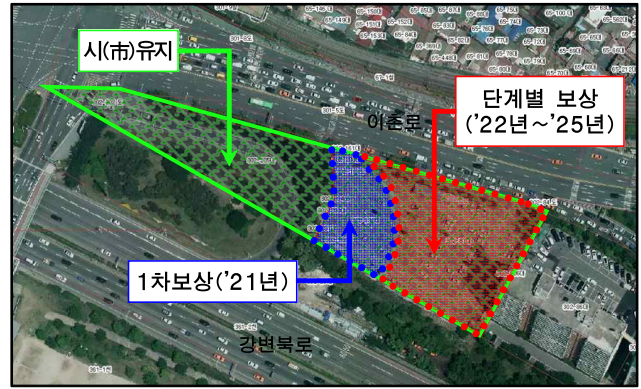
4. 이촌녹지 조성사업 추진현황

가. 추진현황

- '75. 9. 5. : 도시계획시설(녹지) 결정
- '06. 3. 22. : 이촌녹지 및 광장 해제 청원(처리결과 : 수용불가)
- '20. 1. 9. : 서울시 단계별 집행계획 공고
- '20. 5. 7. ~ 5. 21. : 실시계획 인가를 위한 열람공고
- '20. 6. 18. : 실시계획인가 고시
- '21. 4. 26. : 서울시 직소민원 접수(충신교회:해제 또는 적정보상 요청)
- '21.10. 28. : 이촌녹지 사업 중지에 관한 청원 접수
- '21. 12월(현재) : 감정평가 완료

나. 시설현황

- 위 치 : 용산구 이촌동 302-87 등(13필지)
- 사업기간 : '20. 6월(실시계획인가)~'25. 5월(5년간)※ 현재감장평가완료
- 도시계획 : 완충녹지('75.9.5, 건설부 고시 제146호)
- 면 적 : 8,117 m^2 (사유지 4,506 m^2 , 시유지 3,611 m^2)
- 보 상 비 : 106,253백만원('21년 8,876, '22년 5,000 '23년 이후 : 92,377)
- 이용현황 : 충신교회에서 '99년부터 녹지점용허가 받아 노외주차장(162면) 이용 중



5. 담당부서 의견 (푸른도시국)

- 이촌녹지는 강변북로의 대기오염, 소음, 진동 등을 저감하기 위한 공익적 목적으로 지정되었고 한강변 완충녹지로서 지정목적이 상실되거나 필요성이 없다고 인정할 만한 여건 변화가 없는 상황으로 녹지 기능 회복이 필요함.
- 이촌녹지에 대한 녹지 조성사업을 위한 실시계획인가 고시, 토지보상 공람 공고, 감정평가 절차가 진행되어 현 시점에서 사업 중단은 검토할 단계가 아니라고 판단됨.
- 대로변과 인접하고 있어 도시계획시설 녹지 해제 시 개발에 의한 특혜의혹을 받을 수 있고, 일관성 있는 행정 처리와 유사한 지역과의 형평성 및 투자 규모를 고려하여 연차별 보상과 녹지 조성을 추진할 계획임.
 - ※ 해제 시 공동주택, 근린생활시설 등 역사문화특화경관지구로 6층 이하 건축 가능
- 2018년 「장기미집행 도시계획시설 재정비계획 수립용역1)」 결과 이촌완충 녹지는 기능을 존치할 것으로 검토2)된 바 있어, 향후 완충녹지로 유지관리 할 방침임.

1) 용역의 목적 : 장기미집행 도시계획시설 실효에 대응 및 미집행 도시계획시설에 대한 재정적 제도적 대응방안 마련
 2) 이촌완충녹지는 이촌동 길과 한강변에 설치된 완충녹지로 공유지 및 사유지 전체가 대지이며, 공유지는 강변북로 (일산방면) 램프구간임, 한강변 녹지로서 도시경관 보호 및 난개발 방지를 위해 녹지 재정집행 필요.

6. 검토의견 (수석전문위원 : 이 재 효)

가. 개요

- 본 청원은 이촌녹지 조성사업이 추진되는 해당 사유지(이촌동 302-87외 6필지)가 교회 교인들과 용산구 주민들이 무료로 사용하고 있는 주차장이므로 사유재산권 보호와 지역 주민의 편의성, 교회 선교사업의 특수성을 고려하여 이촌녹지 조성사업 중지를 요구하는 것임.

나. 검토의견

1) 청원의 배경

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따르면, 공원(시설)이 설치되기 위해서는 도시관리계획 입안, 도시계획시설 결정, 도시계획시설 사업(집행계획수립, 실시계획 인가)의 과정을 거치고, 사유지가 도시관리계획에 따라 도시계획시설로 결정되면 「국토계획법」 제48조에 따라 도시계획시설 결정 이후 20년이 경과되어 실효되거나 해제 신청 등을 통해 도시관리계획이 수정되기 전까지 도시계획시설 부지의 사용이 금지됨³⁾.
- 시장은 도시계획시설로 결정된 토지를 「국토계획법」 제95조제1항⁴⁾에 따라 수용해야 하나, 재정 부족 등의 사유로 토지 수용이 현실적으로 어려워

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제95조(토지 등의 수용 및 사용) ① 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획시설사업에 필요한 다음 각 호의 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.
1. 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건
2. 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건에 관한 소유권 외의 권리

사업을 추진하지 못하는 경우 장기미집행 도시계획시설(공원·녹지)의 토지 소유자는 도시공원 또는 시설녹지의 조성 전까지 해당 부지에 사유재산권 행위가 제한되어 사유지를 활용할 수 없다는 문제가 야기되고 있음.

2) 사적 재산권 보호를 위한 도시공원 일몰제

- 1999년 헌법재판소에서 도시계획시설상 도시공원을 지정하고 20년간 공원 조성을 하지 않는 것은 과도한 재산권 침해라는 헌법불합치⁵⁾ 판결이 나온 바 있으며, 이후 「도시계획법」 개정⁶⁾으로 도시계획시설사업이 그 결정 고시일로부터 20년이 지날 때까지 시행되지 아니한 경우 그 결정이 실효되게 되었음(2007년 7월 1일 시행⁷⁾).

이에 기인하여 토지소유자의 재산권 보호를 위해 2000년 7월 1일을 기준으로 그 이전에 결정·고시된 도시계획시설(공원)이 20년 이내 사업을 시행하지 않을 경우 해제하도록 한 ‘도시공원 일몰(실효)제’가 시행되었음.

3) 서울시 도시공원 일몰(실효) 대응

- 서울시는 도시공원 일몰(실효)에 앞서, 2020년 6월 29일 ‘한 평의 공원 녹지도 줄일 수 없고, 한뼘의 공원도 포기하지 않겠다’는 각오로 과감한 재정투자와 도시계획적 관리방안을 총동원하겠다’고 밝히며, ‘장기 미집행 도시공원’ 118.5 km^2 (132곳) 중 기존에 매입한 공원부지와 향후 매입할 부지를 포함한 24.5 km^2 (129곳)를 도시계획시설 공원으로 유지한 바 있음.

5) 헌법재판소 헌법불합치 판결(97헌바26, 1999.10.21.) : 구 도시계획법 제4조(1971.1.19. 전문개정) 헌법 불합치. 도시계획시설결정으로 종래의 용도대로 토지를 사용할 수 없거나 사적 이용권이 완전히 배제되는 경우에도 재산권 제약에 대한 손실보상 규정을 두지 않고, 장기간 이를 감수하도록 규정하고 있는 것은 법이 실현하려는 중대한 공익으로도 정당화될 수 없는 과도한 부담이므로, 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정임.

6) 도시계획법 개정(2000. 1. 28. 법률 제6243호)

7) 2000년 7월 1일 이전 결정·고시된 도시공원 ⇒ '20.7.1. 도시계획시설 결정 실효

2000년 7월 2일 이후 결정·고시된 도시공원 ⇒ 도시계획시설 결정·고시일로부터 20년 후 실효

또한, 도시공원 일몰제에 따라 공원지정 효력이 사라지게 되는 69.2km² 토지에 대해 ‘도시자연공원구역’을 지정하여 일몰제 적용을 피하는 방안을 마련했고 도시관리계획(도시계획시설, 용도구역) 결정(변경)을 통해 도시계획시설을 변경하여 도시자연공원구역 68개소를 새롭게 지정⁸⁾한 바 있음.

- 이와 별도로, 「국토계획법」 제88조제7항⁹⁾에 따라 도시계획시설 실시계획인가를 고시¹⁰⁾하여 실효를 막은 경우도 있으며, 그 예로 한남근린공원은 2020년 6월 25일 실시계획인가를 고시했고 본 청원에 해당하는 이촌 녹지는 2020년 6월 18일 도시계획시설(녹지)사업 실시계획인가를 고시하였음.
- 이에 따라 서울시는 실시계획 고시일로부터 5년간 실효를 막고 사업을 추진할 수 있는 근거를 마련했지만, 반면 토지소유주 입장에서는 일몰일이 지났음에도 불구하고 그 직전에 행정기준이 변경되고 해제가 되지 않음으로써 또다시 사적재산권을 침해받았다고 느끼게 되어 이와 관련한 민원이 발생하고 있으며, 한남근린공원을 포함하여 다수의 소송¹¹⁾이 진행 중에 있음.

8) 서울특별시고시 제2020-254호. 도시관리계획(도시계획시설, 용도구역) 결정(변경) 및 지형도면 고시(2020년 6월 29일)
1. 결정(변경)취지 : 서울의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시계획시설(공원, 녹지, 유원지, 체육시설, 학교)을 결정(변경)하고, 도시자연공원구역을 신규 지정하여, 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하고자 함.

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조(실시계획의 작성 및 인가 등)

⑦ 도시·군계획시설결정의 고시일로부터 10년 이후에 제1항 또는 제2항에 따라 실시계획을 작성하거나 인가(다른 법률에 따라 의제된 경우는 제외한다) 받은 도시·군계획시설사업의 시행자(이하 이 조에서 “장기미집행 도시·군계획시설사업의 시행자”라 한다)가 제91조에 따른 실시계획 고시일로부터 5년 이내에 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제28조제1항에 따른 재결신청(이하 이 조에서 “재결신청”이라 한다)을 하지 아니한 경우에는 **실시계획 고시일로부터 5년이 지난 다음 날에 그 실시계획은 효력을 잃는다.** 다만, 장기미집행 도시·군계획시설사업의 시행자가 재결신청을 하지 아니하고 실시계획 고시일로부터 5년이 지나기 전에 해당 도시·군계획시설사업에 필요한 토지 면적의 3분의 2 이상을 소유하거나 사용할 수 있는 권원을 확보하고 실시계획 고시일로부터 7년 이내에 재결신청을 하지 아니한 경우 실시계획 고시일로부터 7년이 지난 다음 날에 그 실시계획은 효력을 잃는다.

10) 한남근린공원 도시계획시설(공원) 실시계획인가 고시(2020년 6월 25일)

11) 도시계획국 행정소송 62건(도시자연공원구역 취소 등 58건, 시설(공원) 지정취소 등 4건)
푸른도시국 행정소송 16건(도시자연공원구역 관련 1건, 시설(공원) 실시계획인가 취소 15건)

4) 이촌녹지 조성사업

- 본 청원은 용산구에서 2020년 6월 18일 실시계획을 고시한 것을 부당하고 위법한 결정으로 보고 있으며, 개인의 재산권보호와 지역주민의 편의성을 고려하여 이촌녹지 조성사업 중지를 요청하고 있음.
- ‘이촌녹지 조성사업’이 중지된다면 실시계획은 효력을 잃게 되고 「국토계획법」 제88조제9항제2호¹²⁾에 따라 도시계획시설(녹지) 결정이 효력을 잃게 됨으로써 사실상 본 청원은 장기미집행 도시계획시설(녹지)의 해제를 요청하는 것과 같다고 볼 수 있으며, 이와 유사한 청원이 2006년 접수되었고 해당상임위원회 및 본회의에서 채택되었지만 서울시는 완충녹지의 존치 필요성에 따라 수용불가한 바 있음.(붙임: 청원처리결과보고 참조)

2006년 청원개요

- 청 원 명 : 도시계획시설(녹지)해제 청원
 - 요 지 : 이촌동 302-87 외 6필지 한강대교 복단 시설녹지에 대한 해제 요청
- 청 원 인 : 박종순 외 3,227인
- 소개의원 : 명영호 의원(환경수자원위원회)
- 소관위원회 : 도시관리위원회
- 처 리 일 : 2006. 4.14.
- 심사결과 : 시의회 채택, 서울시 수용불가
 - 서울시 수용불가 사유 : 대기오염, 소음, 진동, 악취 등 공해의 완화와 각종사고 및 재해 등의 방지를 위하여 존치 필요한 시설

12) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조(실시계획의 작성 및 인가 등)

⑨ 실시계획이 폐지되거나 효력을 잃은 경우 해당 도시·군계획시설결정은 제48조제1항에도 불구하고 다음 각 호에서 정한 날 효력을 잃는다. 이 경우 시·도지사 또는 대도시 시장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다.

1. 제48조제1항에 따른 도시·군계획시설결정의 고시일부터 20년이 되기 전에 실시계획이 폐지되거나 효력을 잃고 다른 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우: 도시·군계획시설결정의 고시일 부터 20년이 되는 날의 다음 날
2. 제48조제1항에 따른 도시·군계획시설결정의 고시일부터 20년이 되는 날의 다음 날 이후 실시계획이 폐지되거나 효력을 잃은 경우: 실시계획이 폐지되거나 효력을 잃은 날

- 해당 토지는 강변북로, 한강로의 교통량 증가에 따른 대기오염, 소음, 진동, 악취 등의 완화와 재해 방지를 위해 필요한 완충녹지¹³⁾ 시설로 인정돼 서울시에서 수용불가한 것으로 현재도 도로와 차량통행 등 환경요인이 바뀐 것은 없음.

또한, 서울시는 2018년 「장기미집행 도시계획시설 재정비계획 수립용역」을 시행¹⁴⁾하였고 용역결과 이촌녹지는 한강변에 설치된 완충녹지로서 도시경관 보호와 난개발 방지를 위해 기능을 존치할 것으로 검토¹⁵⁾된 이후, 실시계획인가를 하고 토지보상 계획을 수립하여 예산확보 후 사업을 추진 중에 있으므로 동 사업의 중지는 보다 신중한 검토가 필요할 것임.



〈이촌녹지 사유지 위치도〉

-
- 13) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제35조(녹지의 세분) 녹지는 그 기능에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다.
1. 완충녹지: 대기오염, 소음, 진동, 악취, 그 밖에 이에 준하는 공해와 각종 사고나 자연재해, 그 밖에 이에 준하는 재해 등의 방지를 위하여 설치하는 녹지
 2. 경관녹지: 도시의 자연적 환경을 보전하거나 이를 개선하고 이미 자연이 훼손된 지역을 복원·개선함으로써 도시경관을 향상시키기 위하여 설치하는 녹지
 3. 연결녹지: 도시 안의 공원, 하천, 산지 등을 유기적으로 연결하고 도시민에게 산책공간의 역할을 하는 등 여가·휴식을 제공하는 선형(線型)의 녹지
- 14) 장기미집행 도시계획시설 재정비계획 수립용역(2018)
장기미집행 도시계획시설 실효에 대응 및 미집행 도시계획시설에 대한 재정적 제도적 대응방안 마련
- 15) 이촌완충녹지는 한강변에 설치된 완충녹지로 도시경관 보호 및 난개발 방지를 위해 녹지 재정집행이 필요함. 이촌동 길과 공유지 및 사유지 전체가 대지이며, 공유지는 강변북로(일산방면) 램프구간임.

- 「헌법」 제23조제1항은 모든 국민의 재산권은 보장된다고 하면서 그 내용과 한계는 법률로 정하도록 하고 있으며, 같은 조 제2항은 재산권의 행사는 공공의 필요에 의해 법률로써 규제될 수 있고 그 행사 또한 일정한 제약을 받을 수 있다는 것을 밝히고 있음.

재산권에 대한 제한범위는 국민 다수의 생활에 큰 영향을 미치는 경우에 입법자는 공공의 이익을 위해 개인의 재산권을 규제하는 권한을 가질 수 있고, 특히 가용한 토지에 비해 인구가 절대적으로 많은 서울시의 경우 시민의 생활기반이 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있다 볼 수 있으므로 토지재산권은 다른 재산권에 비해 더 강한 규제가 부여¹⁶⁾될 수 있음.

- ‘행정계획’은 목표를 달성하기 위해 전문적이고 기술적인 판단을 토대로 정책의 질서를 구체화하는 것으로 ‘행정주체’는 행정계획의 입안과 결정에 대해 포괄적인 재량을 가진 것으로 볼 수 있는 바, 이촌녹지 조성사업의 중지는 완충녹지의 해제로 난개발을 초래할 가능성이 있으므로 서울시민을 위한 공익이 토지소유자의 사익보다 더 우선시 되어야 할 것임.
- 현재 전체 이촌 완충녹지 8,117㎡ 중 44.5%는 시(市)유지¹⁷⁾이므로, 나머지 대상지도 조속히 보상을 완료하여 하나의 완충녹지으로써 기능하도록 하는 것이 적절할 것임.

또한, 해당 완충녹지에 주차장이 생기게 된 것은 1999년부터 녹지점용허가를 받았기 때문으로 이는 사업추진이 늦어지면서 토지소유주로 하여금 최소한의 사적재산권 행사를 가능하게 한 것으로, 점용허가를 통해 설치한 주차장의 기능이 완충녹지의 기능에 우선할 수는 없을 것임.

16) 헌법재판소 2017. 9. 28. 선고 2016헌마18 결정 등 참조

17) 이촌완충녹지 면적: 8,117㎡(사유지 4,506㎡, 시유지 3,611㎡)

[붙임1]

청원처리결과보고

- ◎ 청원번호 : 124번
- ◎ 청 원 명 : 도시계획시설(광장, 녹지) 해제 청원

처리일	청원인/소개의원	추진부서	작성자
접수일 : 2006. 3. 22. 이송일 : 2006. 4. 18. 보고일 : 2006. 4.	박종순 외 3,227인 (명영호 의원)	도시계획국 (시설계획과)	담당사무관 : 박정수 담 당 자 : 이무림 전화번호 : 6360-4793

□ 청원요지

- 용산구 이촌동 302-87번지 외 6필지 한강대교 북단 도시계획시설 (광장, 녹지)에 대한 도시계획시설 해제 요청

□ 처리상황 : 수용불가

□ 심사 및 추진내용

- 도시계획시설(광장, 녹지) 해제 수용 불가
 - 해당 도시계획시설(광장)은 장래의 교통량 증가에 따른 강변북로, 한강로의 도로 및 램프 확장 등을 고려하여 존치 필요한 시설임
 - 해당 도시계획시설(녹지)은 대기오염, 소음, 진동, 악취 등 공해의 완화와 각종사고 및 재해 등의 방지를 위하여 존치 필요한 시설임

□ 향후계획

- 해당 도시계획시설(광장, 녹지)은 장기 미집행 시설로 연차적 집행계획을 수립하여 토지보상 후 광장 및 녹지 조성
- ※ 광장 및 녹지조성과 토지보상 관련사항은 우리시 도로계획과, 조경과와 협의