

# 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을의 서리풀 공공주택지구 개발사업 지정철회 요청에 관한 청원 심사보고

청원 번호	21
----------	----

2025. 02. 24.  
주택공간위원회  
수석전문위원

## I. 심사경과

- 청원자 : 서울특별시 서초구 식유촌길 80 최홍규 외 1,798명
- 소개의원 : 최호정 의원(서울시의회 의장)
- 접수일자 : 2025. 01. 31 (21번)
- 회부일자 : 2025. 02. 03.
- 상정 및 의결일자
  - 제328회 임시회 제1차 주택공간위원회(2025.02.25. 상정·채택)

## II. 청원요지

- 청원지역은 과거 개발제한구역 지정 및 취락구조개선사업에 따른 현대화·집단화되는 과정에서 막대한 재산권 침해를 감수해왔는데, 정부와 서울시가 사업지구 내 공공사업을 추진하는 과정에서 주민의 의견 반영 없이 일방적으로 발표한 것은 주민의 주거권을 박탈하는 것임.
- 청원인들이 거주하는 3개 마을은 서리풀 공공주택지구 내에서 차지하는 비율이 미미하고, 그 위치 또한 예정지구의 외곽에 위치하여 제외하더라도 택지지구 지정을 통해 주택공급을 확대하려는 공익 달성에 지장이 없

는 반면, 청원인들은 누대에 걸쳐 살아온 소중한 보금자리를 영원히 잃는 피해를 입게 됨.

- 서리풀 공공주택지구는 그린벨트 환경평가등급 1~2등급지역으로 발표되고, 멸종위기 야생동물 2등급으로 지정된 맹꽁이가 서식하는 등 보전 가치가 매우 높은 곳이며, 역사자료에 의하면 이 지역은 최소 500년 이상 마을을 형성해 살아온 곳으로 사업추진에 따른 문화재 매장 지표 조사 등을 장기간에 걸쳐 진행하여야 하는바, 오랜 기간 공사중단이 야기될 것이며 개발 시 소중한 문화재가 파괴되는 국가적 손실이 예상된다.
- 이에 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을의 주민들은 서리풀 공공주택지구 개발계획에서 제외해 줄 것을 청원함.

### Ⅲ. 소개의원 청원소개 요지(최호정 의원)

- 본 청원은 서울시 서초구 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동)마을을 서리풀 공공주택지구 개발계획에서 제외해 줄 것을 요청하는 내용임.
- 국토교통부와 서울특별시는 지난 2024년 11월 5일 ‘서울 2만호 포함, 수도권 신규택지 5만호’ 발표에 따라, 서초에 서리풀지구(2만호)를 선정하면서, 개발지구 내 기존 취락지구 주민의 의사를 100% 존중할 의무와 책임이 있음에도 발표 전까지 해당지역 주민들과의 소통 및 의견수렴은 전혀 없었음.
- 국토부와 서울시는 발표된 지역들이 이미 훼손되어 환경적 보전가치가 낮은 개발제한구역으로 계획적·체계적 개발이 필요한 곳이라고 말하고 있지만, 오히려 정부기관이 그린벨트 환경평가등급 1~2등급지로 평가한 곳임.

- 이미 반세기 동안 개발이 제한되어 고통 받아온 주민들에게 사전 의견수렴절차도 없이 대대로 살아온 생존의 터전에서 쫓아내는 것은 헌법에서 보장하는 행복추구권과 자유와 권리를 우선하는 비례의 원칙을 위배하는 것이며, 다음 세대를 위해 지켜야 할 자연환경과 보호해야 할 지역유산이 행정청에 의해 파괴될 우려 앞에 놓이게 된 것임.
- 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을은 ▲ 마을주민 대부분이 지정철회를 요구하고 있고, ▲ 지구 예정지의 외곽에 입지하여 사업목적달성에 장애를 초래하지 않으며, ▲ 취락지구 면적이 전체 예정 면적에서 차지하는 비중이 낮아 주택공급 확대에 미치는 영향이 경미함을 고려할 필요가 있음.
- 이에 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을을 서리풀 공공주택지구에서 지정을 철회하고, 수도권 신규 공공주택 사업에서 제외하여 개발계획을 세워줄 것을 당부함.

#### IV. 검토의견(수석전문위원 윤은정)

##### 가. 청원 경위 및 주요내용

- 본 청원은 2025년 1월 31일 최호정 의원(서울시의회 의장)의 소개로 서울특별시 서초구 식유촌길 80 최홍규 외 1,798명으로부터 청원번호 제21호로 제출되어 2025년 2월 3일 우리위원회에 회부되었음.
- 국토교통부와 서울시는 지난 2024년 11월 「주택공급 활성화 방안(8.8)」의 후속조치로 ‘서울 2만호 포함, 수도권 신규택지 5만호’(서초 서리풀지구, 고양 대곡지구, 의왕 오전왕곡지구, 의정부 용현지구) 계획을 발표하였는데,

서리풀지구 내 집단취락지구인 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을(이하, '청원지역')에 거주하는 주민들이 재산권 및 주거권 침해를 사유로 서리풀 공공주택지구에서 청원지역을 제외해줄 것을 요청하고 있음.

- 서초구 우면동·신원동·염곡동·내곡동·원지동 일대에 지정 예정인 서리풀 공공주택지구는 총면적 2,211,333㎡이며, 현황은 아래와 같음.

<서리풀 공공주택지구 개요>

구분	서리풀 공공주택지구	위치도
면적	2,211,333㎡(66.8만평)	
도시계획 현황	자연녹지(99.9%), 제1종전용주거지역(0.1%), 개발제한구역(100%)	
주택공급 목표	20,000세대 (서리풀 1지구 18,000세대, 서리풀 2지구 2,000세대)	
승인기관	국토교통부	
협의기관	환경부	
사업주체	LH공사 : SH공사 (5:5 분담)	
사업기간	2026년(지구지정) ~ 2035년	
사용현황	취락지구 *3개소 및 자연녹지 *새쟁이마을, 송동마을, 식유촌마을	
지구구분	서리풀 1지구 (2,018,074㎡)	
지목별 현황		
토지소유자 현황		

## 나. 청원의 취지에 대한 검토

○ 청원지역은 1972년 개발제한구역, 2009년 취락지구로 지정되어 주택이나 근린생활시설 등 건축 시 각종 행위제한<sup>1)</sup>을 적용 받고 있음.

- 예) 건폐율 20%, 용적률 100%, 높이 3층으로 제한

○ 또한, 청원지역 내 건축물현황을 살펴보면, 사용승인 후 40년 이상 경과된 건축물이 44.8%를 차지하고 있으며, 서리풀2지구 내 토지·건축물 소유자 중 가장 오래 전 취득한 시점은 1977년 12월로 확인됨('24.11.기준, 서울시 자료).

< 청원지역 내 건축물 현황 ('25.2.20. 기준) >

구분	합계	20년 이내	20년~30년	30년~40년	40년 이상	정보미상
건축물 수	134	38	27	7	<b>60</b>	2
비율	100.0%	28.4%	20.1%	5.2%	<b>44.8%</b>	1.5%

○ 따라서, 각종 행위제한으로 재산권에 제한을 받으면서도 40년 이상 마을을 형성하여 거주한 주민들의 주거권을 고려할 때, 청원의 취지는 정당한 측면이 있다고 판단됨.

- 또한, 서울시는 과거 전면철거방식의 도심개발로 철거민 집단이주에 따라 개발제한구역과 그 인근에 무허가 정착지를 발생시키고, 수십년 후 해당 지역의 낙후된 주거환경을 개선하기 위해 불가피한 개발사업을 추진하는 등 악순환을 경험한 바, 청원지역 주민의 주거권과 거주안정성 확보를 위한 검토가 필요한 시점으로 판단됨.

1) 개발제한구역 취락지구 내 주택 또는 근린생활시설 (「개발제한구역법 시행령」 제26조)

가. 건폐율 100분의 60 이내로 건축하는 경우: 높이 3층 이하, 용적률 300퍼센트 이하로서 기존 면적을 포함하여 연면적 300제곱미터 이하

나. 건폐율 100분의 40 이내로 건축하는 경우: 높이 3층 이하, 용적률 100퍼센트 이하

## 다. 청원의 내용 검토

### 1) 주민의견 청취 누락 관련

- 공공주택지구 지정 절차는 「공공주택특별법」에 따라 ‘지구지정 제안 - 관계기관 협의 - 주민의견 청취’ 등으로 진행됨.<sup>2)</sup> 서리풀 공공주택지구의 경우 지난 11월 ‘수도권 신규택지’ 발표 이후 법령에 따라 주민의견 청취 절차가 진행되고 있는 상황임.



- ▶ '24. 11. 05. : 수도권 신규택지 발표(국토부 · 지자체 합동)
  - (서울 2만호) 서초 서리풀 2만호(미리내집 1.1만호)
  - (경기 3만호) 고양 대곡 0.9만호, 의왕 오전왕곡 1.4만호, 의정부 용현 0.7만호
- ▶ '24. 11. 05.~11. 26. : 공공주택지구 지정 공람공고(서초구)

- 그간 정부는 주택·부동산대책 차원에서 수 차례 신규택지 개발계획을 발표해왔는데, 투기예방 및 원주민 재산권 보호를 위해 발표 전까지 보안을 유지하고 있어<sup>3)</sup> 청원인들이 주장하는 사전 주민의견 수렴을 법적·현실적 어려움이 있음.
  - 다만, 정부와 서울시는 법적 절차에 따른 주민의견 청취 시 주거권 보호를 위해 거주민의 의견이 지구지정 및 개발계획에 충분히 반영되도록 노력해야 할 것임.

2) 제6조(공공주택지구의 지정 등), 제8조(주택지구의 지정 등을 위한 관계기관 협의), 제10조(주민 등의 의견청취)

3) 「공공주택특별법」 제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) ① 국토교통부장관, 제6조제2항에 따라 주택지구의 지정을 제안하거나 제안하려는 공공주택사업자, 관계기관 협의 대상이 되는 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사는 제10조에 따른 주민 등의 의견청취를 위한 공고 전까지는 주택지구의 지정을 위한 조사, 관계 서류 작성, 사전협의, 관계기관 협의, 국무회의 심의 등의 과정에서 관련 정보가 누설되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 국토교통부장관이 제40조의2제1항에 따른 공공주택사업을 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 정보를 미리 공개할 수 있다.

## 2) 재산권 침해 관련

- 청원지역 일대는 1972년 개발제한구역의 지정으로 거주민들의 재산권은 일부 제한된 측면이 있으나, 1978~1979년 취락구조개선사업에 따른 기반시설 설치, 2009년 취락지구 지정으로 일반주거지역 수준의 건축행위가 가능해진 점으로 미루어 정부와 서울수도 거주민에 대한 주거권 및 재산권을 보전하려는 노력이 있었던 사항도 확인됨.

### < 취락지구 지정 현황 >

지구명	취락지구	위 치	면적(㎡)	호수 / 밀도	지구 지정일
서리풀1	1)새쟁이마을	신원동 14 일원	28,419	56 / 19.7	'09. 8.20.
서리풀2	2)송동마을	우면동 500-4 일원	20,745	37 / 17.8	'09. 8.20.
	3)식유촌마을	우면동 603-42 일원	20,860	37 / 17.7	'09. 9.10.

<b>1.새쟁이마을</b>	①위치: 서초구 신원동 14일원
② 면적 취락(지구)	28,419 ㎡
③ 토지 및 건축물	92필지 / 56동
④ 주요 내용 요약	
○ 주요 계획 - 지구단위계획 등 미수립	
○ 기반시설 - '78년 취락구조개선사업 시행으로 기반시설(도로) 설치	



<b>2.송동마을</b>	①위치: 서초구 우면동 500-4일원
② 면적 취락(지구)	20,745 ㎡
③ 토지 및 건축물	84필지 / 37동
④ 주요 내용 요약	
○ 주요 계획 - 지구단위계획 등 미수립 - 주변 GB 국책사업시행(서초보금자리지구, 우면2지구)	
○ 기반시설 - 주차장 부족 및 송동길 도로포장 개선 필요 - 어린이 공원, 경로당 등 노유자시설 입지	



<b>3.식유촌마을</b>	①위치: 서초구 우면동 603-42일원
② 면적 취락(지구)	20,860㎡
③ 토지 및 건축물	71필지 / 37동
④ 주요 내용 요약	
○ 주요 계획 - 지구단위계획 등 미수립 - 주변 GB 국책사업시행(서초보금자리지구)	
○ 기반시설 - '79년 취락구조개선사업 시행으로 기반시설(도로, 어린이공원) 설치	



- 따라서, 토지 및 주택 등을 강제수용하기 위해 서리풀 공공주택지구 내 청원지역을 포함하는 것은, 과거 취락구조개선사업, 집단취락지구 지정 등 주거환경개선을 통한 거주민의 주거권 보호하려 해왔던 내용과는 배치되는 사항이라고 판단됨.

### 3) 지역적·환경적 특성

- 서리풀 공공주택지구는 「개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정」 4)에 따른 ‘개발제한구역 환경평가등급’ 상 개발가능한 3~5등급 지역이 80% 이상임. (\*1~2등급지는 원칙적 보전)

< 지구별 개발제한구역 환경평가등급 분포 >

구분	합계	1등급	2등급	3~5등급	비고
서리풀 1	100.0%	2.1%	9.3%	88.6%	
서리풀 2	100.0%	14.9%	4.1%	81.0%	

- 이 중 청원지역(취락지구 등)과 주변지역은 환경평가 3~5등급 수준인 것으로 나타나 지구지정을 위한 법적 타당성은 확보된 것으로 보임.
- 따라서, 청원지역은 사실상 제도적 측면에서 환경보전을 위한 개발불가능지로 판단하기는 어려우나, 청원지역(송동·식유촌)과 직접 면한 지역은 상당수가 환경평가 1등급으로, 지역 일대의 환경보전 측면에서는 청원 지역의 존치도 고려해 볼 수 있음.

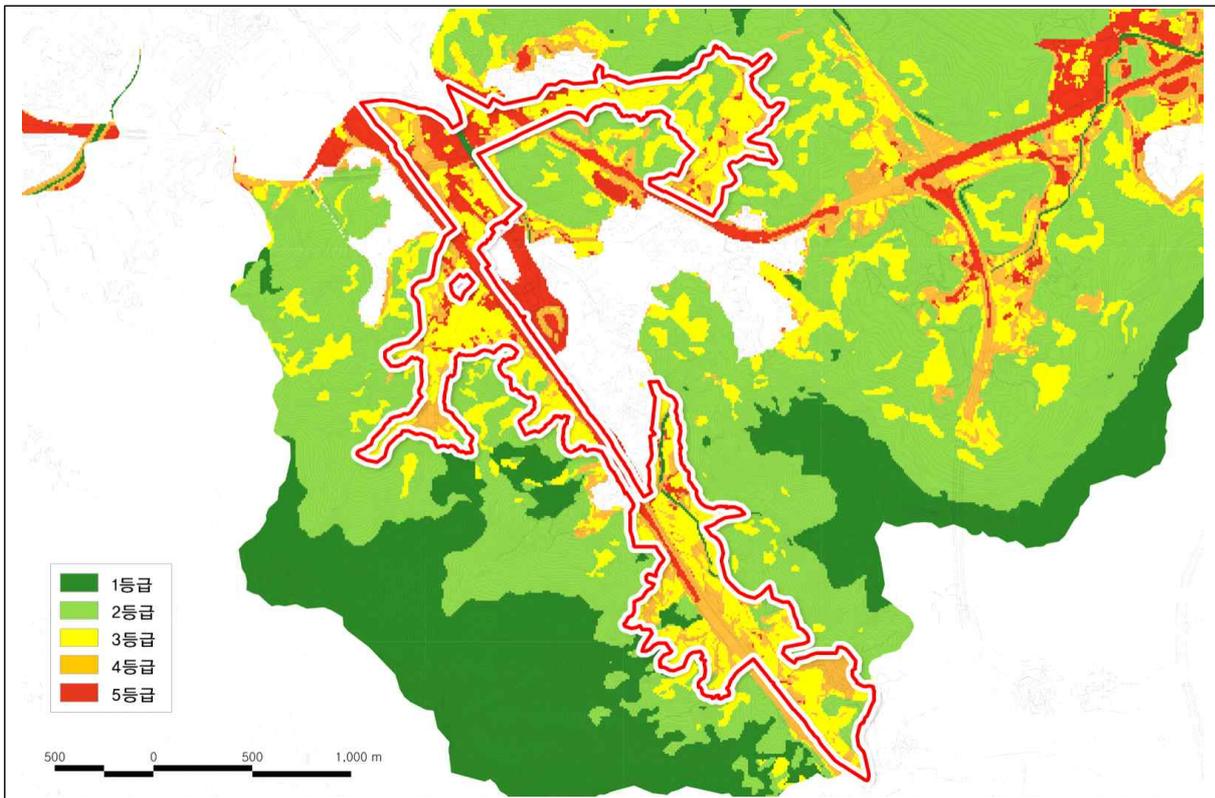
#### 4) 「개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정」

제3조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

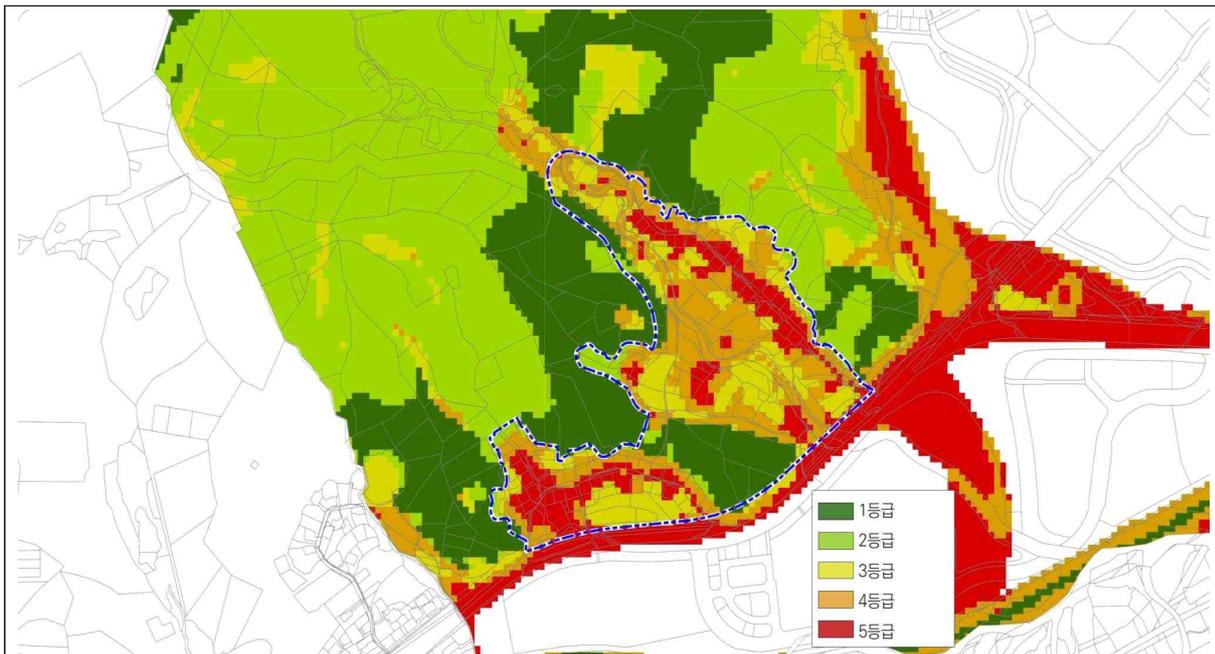
10. "환경평가등급"이란 전문연구기관이 개발제한구역내 토지의 환경적 가치를 평가하기 위하여 평가 항목을 선정하고, 그 항목에 대하여 조사·분석한 결과를 토대로 일단의 토지를 평가항목별로 1등급에서 5등급으로 분류한 등급체계를 말한다. 다만, 환경평가등급이 1등급 또는 2등급에서 3등급부터 5등급까지로 하락한 지역에서 법 제30조2에 따른 이행강제금이 부과된 경우에는 부과시점부터 10년간 환경평가등급을 1등급 또는 2등급으로 유지한다.

제34조(훼손 저감대책의 강구) ① 개발제한구역 내 시설물 입지는 환경평가 결과 3등급지부터 5등급지까지를 우선적으로 활용하는 것을 원칙으로 하되, 다음 각 호에 따라 입지여건상 불가피하다고 인정되는 경우에는 환경평가 결과 1등급지 또는 2등급지를 활용할 수 있다.

<서리풀1지구 개발제한구역 환경평가 종합등급도>



<서리풀2지구 개발제한구역 환경평가 종합등급도>



## 라. 종합의견

- 1989년~1996년까지 서울 개발제한구역 외곽에 총 29만여 호의 주택을 공급(총 116만여 명 수용)했던 제1기 신도시 사업은 ‘주택의 절대적 부족문제’라는 공익적 지상과제를 해소하기 위해 최단기간 개발을 목적으로 대규모 토지를 강제수용하여 추진된 바 있음.

< 연도별 주택보급률 추이 (통계청) >

구분	1995	2000	2010	2020	2023
주택보급률	68.0%	77.4%	94.4%	94.9%	93.6%

※ (1995~2000) 종전 주택보급률, (2010 이후) 新주택보급률

- 그러나 인구증가율 저조, 주택보급률 증가, 시민의식 향상 등 시대적 변화를 고려하면 택지개발 및 주택공급에 있어서도 주민의 거주안정성 확보와 지역유산 및 지형을 활용하는 등 지역별 정체성을 고려한 개발 방향으로 전환이 필요하며, 이를 위해 ‘강제적 토지수용’보다는 ‘주민의 전 수용’을 우선하여 거주민의 주거권 및 재산권을 보호하는 개발사업이 추진될 필요가 있을 것임.
- 따라서 집행기관은 청원지역 내 거주민 보호를 위해 정부와 지속적으로 협의할 필요가 있으며, 청원지역을 공공주택지구 내 포함한다 하더라도 기존 취락지구를 최대한 존치하면서 기반시설 정비 등을 통한 주거환경 개선 방안을 검토함이 바람직함.
- 다만, 청원지역이 지구에서 제외될 경우 공공주택지구 면적감소와 구역형상 변경 등으로 당초 발표한 주택공급(2만호)의 차질이 우려될 수 있으나, 토지이용계획 수립 시 환경적으로 영향이 없는 일부지역을 고밀 개발하도록 변경한다면 당초 주택공급 목표를 달성할 수 있을 것으로 판단됨.<sup>5)</sup>

5) 예) 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」: 주거중심형 도심복합개발혁신지구 지정을 통해, 「국토계획법 시행령」 상 용적률 상한까지 완화 가능

V. 질의 및 답변요지 : 생략

VI. 토론요지 : 생략

VII. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함 (출석위원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 없음

IX. 의견서 : 별첨

[별첨]

## 의견서

□ 청원명 : 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을의 서리풀  
공공주택지구 개발사업 지정철회 요청에 관한 청원

□ 처리하여야 할 기관 : 서울특별시(주택실)

□ 채택의견

- 주택공간위원회는 송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을의 서리풀 공공주택지구 개발사업 지정철회 요청한 이 청원을 심사한 결과
- 향후 서울시가 지역주민, 자치구 등 다양한 이해당사자의 의견을 충분히 수렴·검토한 후, 적극적으로 국토부와 협의를 이어갈 필요가 있다고 보아, 이 청원을 채택하여 본회의에 부의하기로 함.

## 청원요지서

접수번호	21	접수연월일	2025. 1. 31.
청원인	주소	서울시 서초구 식유촌길	
	성명	최홍규 외 1,798명	
소개의원	최호정	소속위원회	
건명	송동·식유촌(우면동) 및 새정이(신원동) 마을의 서리풀 공공주택지구 개발사업 지정철회 요청에 관한 청원		
소관위원회	주택공간		
<p>○ <b>송동·식유촌(우면동) 및 새정이(신원동) 마을의 서리풀 공공주택지구 개발사업 지정철회 요청에 관한 청원</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 국토교통부와 서울시는 2024년 ‘서울 2만호 포함 수도권 신규택지 5만호’를 발표, 서울은 서초 서리풀지구(2만호)를 선정하였다고 밝힘</li><li>- 1972년 개발제한구역으로 지정, 1979년 취약구조개선사업으로 현대화되는 과정에서 청원인들은 규제와 단속 등으로 재산권 침해를 감수해 왔으며,</li><li>- 청원인들이 거주하는 3개 마을은 서리풀 공공택지지구 내에서 차지하는 비율이 미미하고 외곽에 위치하여, 개발사업에서 제외하더라도 주택공급 확대라는 공익 달성에 지장이 없음</li><li>- 개발제한구역으로 지정된 이후 52년간 재산권 행사에 제한을 받아왔으며, 서리풀 공공택지지구 지정은 청원인들의 행복추구권과 재산권을 침해하는 것으로, 송동·식유촌(우면동) 및 새정이(신원동) 마을을 서리풀 공공택지지구 개발계획에서 제외해 줄 것을 청원함</li></ul>			