

서울 서리풀 공공주택지구 내 단절토지(신원동177-1)의 지정 제외 및 개발제한구역 해제를 통한 재산권 보호 청원

심 사 보 고

청 원 번 호	35
------------	----

2025. 12. 17.
주택공간위원회

I. 심사경과

- 청 원 자 : 서울특별시 서초구 신원동 윤보섭 외 21명
- 소개의원 : 최호정 의원(서울특별시의회 의장)
- 접수일자 : 2025. 10. 21.
- 회부일자 : 2025. 10. 24.
- 상정 및 의결일자
 - 제333회 정례회 제4차 주택공간위원회 (2025. 12. 17. 상정·의결)

II. 청원요지

- 청원인들은 서초구 신원동 177-1 일대 28,599 m^2 토지 소유자들로, 본 토지는 24년 11월 5일 발표한 서울 서리풀 공공주택지구 후보지에 포함되었음. 또한 후보지 지정 이전인 18년도부터 개발제한구역 조정·해제요건 중 하나인 단절토지 요건을 사유로 개발제한구역 해제를 지속 요청해왔으나, 해제되지 않은 채로 공공주택지구 후보지에

포함된 실정임.

- 이에 본 토지를 서울서리풀 공공주택지구 지정에서 제외하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따라 지구단위계획구역으로 지정하고, 지구단위계획을 수립하여 주길 청원함
- 또한, 장기간 방치된 본 토지에 대한 개발제한구역 지정을 해제하고, 인근 서리풀 공공주택지구의 아파트 건축 착공 시점에 맞추어 본 토지에도 주택 신축을 할 수 있도록 허가해 줄 것을 요청함
- 만약 본 토지의 공공주택지구 시행이 불가피하다면 전면 수용방식이 아닌 환지방식을 적용하여 토지소유자들의 재산권을 보장하여 줄 것을 청원함

Ⅲ. 소개의원 청원소개 요지(최호정 의원)

- 본 건 토지는 서초구 신원동 177-1 일대 28,599 m^2 의 토지로, 도로 개설로 인해 개발제한구역과 분리되어 수십 년간 고립된 ‘단절토지’로 남아 있음. 토지소유자들은 본 건 토지가 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 및 시행령 상 단절토지 해제요건(도로로 단절된 3만 m^2 미만)을 충족하므로, ‘18, ‘23, ‘25년에 걸쳐 서울시에 해제를 요청했음. 하지만 정당한 사유 없이 미뤄진 채 ‘서울서리풀 공공주택지구’ 후보지로 발표됨. 이는 오랜 기간 재산권 행사에 막대한 제한을 감내해 온 토지 소유자들의 정당한 기대를 저버

리고, 단절토지 문제를 해결하기는커녕 강제수용을 통해 소유권을 박탈하려는 부당한 처사임.


- 현행 법령에 따라 서울시장은 일정규모 이하의 개발제한구역 해제 권한을 보유하고 있음. 이는 재량행위에 속하나 합리적인 이유 없이 해제를 거부한 처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 판단한 사례가 있음(경기도행정심판위원회-2018-0207110).
- 그럼에도 서울시는 해제절차를 이행하지 않은 채, 본 건 토지를 공공주택지구로 포함시키려 하고 있음. 이는 오랜 기간 개발제한구역 해제를 요청하며 정당한 절차 이행을 신뢰해 온 토지 소유자들의 신뢰를 정면으로 위반하는 것임. 행정청은 신뢰보호의 원칙에 따라 행동해야 할 의무가 있으며, 일반적인 개발제한구역과 동일하게 취급하여 공공주택지구로 편입하는 것은 형평의 원칙에도 반하는 부당한 처분임.
- 청원인들은 개발 자체를 반대하는 것이 아니며, 토지를 합리적으로 개발하여 도시 환경 개선에 기여하고자 하는 것으로, 청원인들이 제안하는 지구단위계획 수립 또는 환지방식 개발은 토지 소유자들의 재산권을 존중하면서도 난개발을 방지하고 계획적인 도시 발전을 이룰 수 있는 최적의 대안임. 이에 본건 토지를 공공주택지구에서 제외하고 토지소유자들과의 협의를 통해 합리적인 개발방안을 모색하도록 강력히 촉구함.

Ⅳ. 검토보고 요지 (윤은정 수석전문위원)

가. 청원 경위 및 서리풀 공공주택지구 개요

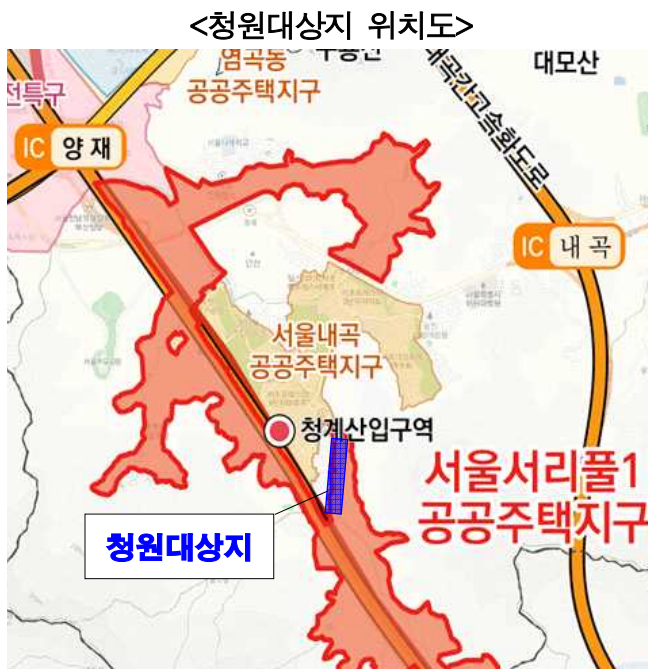
- 이 청원은 2025년 10월 21일 최호정 의원(서울특별시의회 의장)의 소개로, 서초구 신원동 177-1 윤보섭 외 21명으로부터 제출되어 우리 위원회에 회부되었음.
- 국토교통부와 서울시는 지난 2024년 11월 「주택공급 활성화 방안 (8.8)」의 후속조치로 ‘서울 2만호 포함, 수도권 신규택지 5만호’(서초 서리풀지구, 고양 대곡지구, 의왕 오전왕곡지구, 의정부 용현지구) 계획을 발표하였음.
- 이 중 서리풀 공공주택지구는 서초구 우면동·신원동·염곡동·내곡동·원지동 일대에 위치하고 있으며, 총면적 2,211,333㎡ (66.8만평)규모에 총 2만 세대(1지구 1만 8천세대, 2지구 2천세대)를 공급하는 것을 목표로 하고 있으며, 현재 대상지는 전체가 개발제한구역으로 지정되어 있음.

<서리풀 공공주택지구 개요>

구 분	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	

나. 청원 대상지 현황 및 청원 취지

- 청원 대상지는 서초구 신원동 177-1번지 일대의 전,답 등의 토지¹⁾로, 서측으로는 청룡·원터마을 지구단위계획구역(공공주택지구 외)²⁾과 연접하고, 동측으로는 소로2류(청계산로 15길) 및 여의천을 접하고 있는 남북으로 긴 형상임.



- 한편, 청원 대상지와 함께 서리풀 1지구에 포함되어 있는 동측 소로 및 여의천 건너편에는 도시계획시설이 결정되어 있는데, 이는 2022년 2월, 서초구에서 기존 주차장시설을 폐지하고, 공공청사(보건지소, 900 m^2) 및 사회복지시설(11,979 m^2)을 중복결정한 사항임.³⁾ 현재 공영주차장(41면) 및 서초구 친환경 도시텃밭 등 관련시설로 이용중임.

1) 한국토지주택공사의 청원 검토자료에 따르면, 청원대상지 내 사유지는 21,601 m^2 , 28개 필지임.

2) 청룡·원터마을은 1970년대 취락구조개선사업으로 형성된 중·대규모 집단취락지로, 2006년 개발제한구역에서 해제(서울특별시고시 제2006-91호, 2006.3.16.)되고, 지구단위계획 수립 용역을 시작한 지 16년만인 2024년 지구단위계획구역으로 지정(서울특별시고시 제2024-666호, 2024.12.26.)되며 제1종일반주거지역으로 종상향 되었음.

3) 서울시보 제 3764호, 서초구고시 제2022-43호(2022.2.24.)

- 청원인은 개발제한구역의 단절토지 해제요건을 충족하는 것으로 보아, '18, '23, '25년 세 차례에 걸쳐 개발제한구역 해제를 요청한 바 있었으나, 해제되지 않은 채로 서리풀 공공주택지구 후보지에 포함되었음.
- 이에 청원인은 공공주택지구 지정 제외, 개발제한구역 해제 및 지구 단위계획구역 지정 및 계획수립하여 주택을 신축할 수 있도록 청원하면서, 공공주택지구 지정 및 사업시행이 불가피한 경우 전면 수용방식이 아닌 환지방식을 적용하여 토지소유자들의 재산권을 보장하여 줄 것을 요청하였음.

다. 서리풀 공공주택지구 추진 현황

- 서리풀 공공주택지구는 '24년 11월 5일 정부 발표와 동시에 11월 26일까지 공공주택지구 지정을 위한 열람공고를 진행하였고, '26년 상반기에 지구지정 완료, '29년에 첫 분양, '32년 첫 입주를 목표로 추진중임.
- 올해에는 전략환경평가준비서 국토교통부 제출(4월), 전략환경영향평가서 및 기후변화영향평가서 초안 공람(9.2.~10.10.), 서리풀1지구 전략환경평가초안 공청회(11.17.) 등을 진행하였고, 서리풀2지구 전략환경평가초안 공청회(11.24.개최무산, 12.12.개최예정)를 진행 중인 것으로 확인됨.
- 또, 내년 상반기에는 중앙토지수용위원회⁴⁾의 재결, 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 공공주택지구를 지정할 예정이며, 하반기에는 지구계획 신청을 위한 관계기간 협의를 진행하고, 2027년 상반기에 지구계획 승

4) 공공주택사업자는 주택지구의 조성 또는 공공주택 건설을 위하여 필요한 경우에는 토지등을 수용 또는 사용할 수 있으며, 이에 대한 재결의 관할 토지수용위원회는 중앙토지수용위원회임. (「공공주택 특별법」 제27조제1항, 제4항)

인을 목표로 추진 중임(검토보고서 붙임3 참고).

라. 청원의 내용 검토

① 공공주택지구 지정 제외 및 주택 건축 관련

- 청원인은 공공주택지구의 편입이 아닌 별도의 도시계획 변경을 통해 주택 건축이 가능하도록 요청하고 있으며, 이는 공공주택지구 지정 제외, 개발제한구역 해제(소규모 단절토지 인정), 지구단위계획 수립뿐만 아니라 용도지역의 변경(자연녹지지역→주거지역)을 전제하는 사항임.
- 우선 공공주택지구의 지정 제외와 관련하여, 지구의 지정권자는 ‘국토교통부 장관’으로, 국토부장관이 구역지정 단계에서 청원인의 주장을 수용하여 제외하는 방안이 있겠으나, 국토부는 ‘26년 1월 지구지정을 목표로 전략환경영향평가, 재해영향성 검토 등 진행중인 사전절차가 완료 단계에 있어 제척이 어렵다는 의견을 제시함.⁵⁾
- 국토부는 신속한 주택공급을 국민들에게 발표한 바 있어, 현 상태에서 구역계 변경은 사업 지연 우려가 있다는 입장인데, 사업은 목표대로 진행하되, 이후 지구계획 변경 승인 등 과정에서도 지구 경계변경이 가능함으로 서울시는 청원인의 입장을 국토부에 충분히 전달할 필요가 있음.
- 향후 공공주택지구에서 제외될 경우에도, 청원인이 지구지정 이전부터 지

5) 한편, 현재 지구지정 범위에 청원대상지가 포함된 것과 관련하여, 한국토지주택공사(LH)는 「공공주택 특별법」에 따른 지구 경계는 「공공주택 업무처리지침」 제6조제2항에 따라 도로, 하천, 지구단위계획구역, 개발제한구역 등 객관적으로 경계가 명확히 구분될 수 있는 기준에 따라 설정하여야 함에 따라 청룡·원터마을지구단위계획경계에 따라 경계 설정하였으며, 개발제한구역 관리기준인 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 수립지침」 제3장제3절 경계선 설정기준에 따라 단절토지가 발생되지 않도록 하는 현행 법령을 준수하기 위한 것이었음을 설명하였음.

속적으로 요구하던 바인 주택을 건축하기 위해서는 개발제한구역의 해제가 이루어져야 하는데, 이는 현행 법령 및 지침에 따르면 단절토지의 요건이 ‘중로2류 15미터 이상’이어야 하나, 시도지사가 개발제한구역으로 관리할 필요성이 현저히 낮다고 판단하는 경우에 한하여 소로2류 8m이상 도로를 기준으로 할 수 있음.

「개발제한구역법 시행령」 제2조(개발제한구역의 지정 및 해제의 기준)

③ 법 제3조제2항에 따라 개발제한구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 개발제한구역을 조정하거나 해제할 수 있다.

1. ~ 4.(생략)

5. 도로(국토교통부장관이 정하는 규모의 도로만 해당한다)·철도 또는 하천 개수로(開水路)로 인하여 단절된 3만제곱미터 미만의 토지. 다만, 개발제한구역의 조정 또는 해제로 인하여 그 지역과 주변지역에 무질서한 개발 또는 부동산 투기행위가 발생하거나 그 밖에 도시의 적정한 관리에 지장을 줄 우려가 큰 때에는 그러하지 아니하다.

6. ~ 7.(생략)

「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군 관리계획 변경안 수립지침」 제1장제3절 중

1-3-2. "단절토지"란 영 제2조제3항제5호에 따라 도로(중로2류 15미터이상)·철도·하천개수로(지방 하천이상)로 인하여 단절된 3만 제곱미터 미만의 토지로서 개발제한구역 이외의 토지와 접한 토지를 말한다. 다만, 도로(소로2류 8m이상)로 인하여 단절되고 토지이용현황, 주변 환경 등을 고려할 때 시도지사가 개발제한구역으로 관리할 필요성이 현저히 낮다고 판단하는 3만 제곱미터 미만의 토지를 포함한다.

- 해당 부지는 관련 시행령과 지침에 따라 ‘소로2류로 단절된 3만제곱미터 미만의 토지’에는 해당이 되나⁶⁾, “개발제한구역으로 관리할 필요성”은 서울시장이 판단해야 하는 사항인데, 서울시의 소규모 단절토지 관련 내부 방침⁷⁾에 따르면 대상지는 환경등급 1~2등급지로 해제대상에서 제외되

6) 청원인들은 이 명문규정을 충족하므로 단절토지에 해당한다고 주장하며, 이에 대해 세 차례 서울시에 해제를 요청하였음에도 서울시장이 이를 이행하지 않아 재산권을 침해받았다고 주장함. 또한 행정청의 재량인 개발제한구역 해제를 행사하지 않는 것이 부작위에 해당할 수 있다고 주장하며, 청원문에서 서울고등법원 2022.3.3. 선고 2021누39463 판결과 서울행정법원 2022.11.22. 선고 2020구합 79011 판결을 제시하고 있음. 하지만, 해당 판결문에 따르면 재량권의 범위를 일탈·남용하였다는 것은 원고의 주장일 뿐이고, 재판부의 구체적 판단에 있어서는 ‘재량에 따라 해제여부를 판단’할 수 있고, ‘행정계획의 재량을 일탈·남용한 것이라고 단정하기 어렵다’고 판단하여 원고가 패소한 사건임.

7) ‘13.2.8. 소규모 단절토지 선정기준(행정2부시장 방침), 환경적 보전가치가 높거나 실효성 부족한 단절토지의 경우 해제 대상에서 제외

는 상황이며, 특히 1만 m^2 를 초과하는 토지에 대하여는 개발제한구역 해제를 추진할 계획이 없음을 이미 민원회신을 통해 안내⁸⁾한 바가 있음.

- 다만 해당토지는 전, 답, 비닐하우스 등으로 임상이 양호하거나 비오톱 측면에서의 보전가치가 높은 지역은 아니라는 측면에서 당장의 방침 요건에는 맞지 않더라도 향후 전향적인 활용 방안과 함께 검토해 볼 필요는 있음.

- 공공주택지구 제외 및 개발제한구역 해제가 이행되더라도, 주택 건축을 하기 위해서는 현행 용도지역인 자연녹지⁹⁾에서는 제약이 커, 주거지역으로의 변경이 필요함. 서울시는 용도지역 변경 시 특혜소지 차단과 공공성 담보를 위해 ‘사전협상제도’를 운영하고 있는 점을 감안하면 향후 개발제한구역 해제의 전향적 검토와 연계하여 새로운 개발(활용)계획 수립 등을 서울시 소관 부서와 협의할 필요가 있음.

② 지구지정 후 환지방식 적용 관련

- 청원인은 공공주택지구 지정 및 사업추진이 불가피한 경우 전면 수용방식이 아닌 환지방식을 적용토록 요구하였는데, 공공주택지구 사업은 「공공주택특별법」 제27조(토지등의 수용)에 따라 추진되는 사업으로, 환지방식

1) 식물상이 환경평가 1,2등급 기준에 해당하는 지역 또는 비오톱 유형평가 1등급인 지역

2) 국공유지 50% 이상 지역

3) 공공시설부지 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조)

8) 서울특별시 도시계획과(2023.11.9.) 민원 회신

9) 단절토지로 인한 개발제한구역 해제 시, 녹지지역으로 지정하는 것을 원칙으로 함

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제2조(개발제한구역의 지정 및 해제의 기준)

⑤ 제3항제5호에 해당되어 개발제한구역에서 해제하는 토지에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따라 용도지역을 지정할 경우에는 같은 법 시행령 제30조제4호에 따른 녹지지역으로 지정하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 다른 용도지역으로 지정할 수 있다.

1. 도시발전을 위하여 다른 용도지역으로 지정할 필요가 있고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 광역도시계획 및 같은 조 제3호에 따른 도시·군기본계획에 부합할 것
2. 제3항제2호에 따라 개발제한구역에서 해제된 인근의 집단 취락 또는 인근의 개발제한구역이 아닌 지역의 용도지역과 조화되게 정할 필요가 있을 것
3. 다른 용도지역으로 지정되더라도 기반시설을 추가적으로 설치할 필요가 없을 것

에 대한 근거가 없어, 해당 요구는 실제 이행되기 어려운 것으로 보여짐.

- 다만, 해당 법령에 따르면 토지 등의 수용 및 사용 방식을 적용토록 하고 있는데, 서울시는 환지에 준하는 토지 현물보상과 같은 방식을 검토하여 청원인의 재산권이 보장되는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.

마. 종합의견

- 서리풀 공공주택지구의 지정권자인 국토교통부장관은 이 청원에 대하여 지구지정을 위한 절차를 이행 중인 시점에서 일부 토지를 제외하는 등 지구 경계의 변경은 곤란하다는 답변을 회신¹⁰⁾하였고, 서리풀지구 내 다른 청원¹¹⁾에 대해서도 동일한 입장을 유지하고 있는 실정으로 확인되는 바, 서울시는 향후 공공주택지구 사업 진행과정에서 지구 경계변경을 통해 해당부지를 제척하는 방안에 대해 국토교통부와 적극적으로 협의할 필요가 있겠음.
- 공공주택지구에서 제외된 후에도, 서울시는 단절토지로 인정 및 용도지역 상향에 따른 상향의 적합 여부, 개발계획의 적정성 및 공공성 등을 종합적으로 판단하여야 할 것이며, 혹은 국토부장관이 공공주택지구의 제외가 불가한 입장이 지속된다면, 대상부지 인근 토지로의 현물 보상 방안등을 국토부에 건의하여 청원인들의 재산권을 최대한 보호할 수 있도록 노력하여야 할 것임.

10) 국토교통부 공공택지기획과-3086(2025.12.8.), “서울시의회 청원 제출에 따른 검토의견 조회에 대한 회신” 중 “현재 서리풀지구는 지구지정을 위한 전략환경영향평가 등 제 영향평가절차를 이행 중에 있으며, 말씀하신 토지를 제외하는 것은 어려운 점을 양해해주시기 바랍니다.”

11) 청원번호 21.송동·식유촌(우면동) 및 새쟁이(신원동) 마을의 서리풀 공공주택지구 개발사업 지정 철회 요청에 관한 청원(25.1.31.접수)

청원번호 27.샘마을의 서리풀 공공주택지구 포함을 요청하는 주민 청원(25.5.20접수.)

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:** 서울 서리풀 공공주택지구내 단절토지(신원동177-1)의 지정 제외 및 개발제한구역 해제를 통한 재산권 보호 청원
- ☐ **처리하여야 할 기관 :** 서울특별시(주택실)
- ☐ **채택의견**
 - 주택공간위원회는 신원동 177-1 일원 토지의 서리풀 공공주택지구 지정제외를 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.

청 원 요 지 서

접수번호	35	접 수 연 월 일	2025. 10. 21.
청 원 인	주 소	서울시 서초구 신원동	
	성 명	윤보섭 외 21명	
소개의원	최호정	소속위원회	의장
건 명	서울 서리풀 공공주택지구 내 단절토지(신원동 177-1)의 지정 제외 및 개발제한구역 해제를 통한 재산권 보호 청원		
소 관 위 원 회	주택공간		
<p>○ 서울 서리풀 공공주택지구 내 단절토지(신원동 177-1)의 지정 제외 및 개발제한구역 해제를 통한 재산권 보호 청원</p> <p>- 청원인들은 서초구 신원동 177-1 일대 28,599m^2 토지 소유자들로, 본 토지는 수십 년간 고립된 단절토지임에도 불구하고 서울시의 소극적인 행정으로 인하여 청원인들의 재산권이 침해당하고 있는 실정임</p> <p>- 이에 본 토지를 서울서리풀 공공주택지구 지정에서 제외하고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제51조에 따라 지구단위계획구역으로 지정하고, 지구단위계획을 수립하여 주길 청원함</p> <p>- 또한, 장기간 방치된 본 토지에 대한 개발제한구역 지정을 해제하고, 인근 서리풀 공공주택지구의 아파트 건축 착공 시점에 맞추어 본 토지에도 주택 신축을 할 수 있도록 허가해 줄 것을 요청함</p> <p>- 만약 본 토지의 공공주택사업 시행이 불가피하다면 전면 수용방식이 아닌 환지방식을 적용하여 토지소유자들의 재산권을 보장하여 줄 것을 청원함</p>			