

**우면동 암산마을 용도지역 변경**  
**(제1종 전용주거지역→ 제1종 일반주거지역) 청원**  
**검 토 보 고**

**1. 제출자 및 제출경과**

- 가. 청원번호 : 제41호
- 나. 청 원 자 : 서울시 서초구 바우피로길 나정에 외 389명
- 다. 소개의원 : 최호정 의원 (의장)
- 라. 접수일자 : 2026년 3월 27일
- 마. 회부일자 : 2026년 3월 30일

**2. 청원요지**

- 이 청원은 서초구 우면동 암산마을(우면동 29번지 일대, 37,170 $m^2$ )의 용도지역을 현행 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 상향 조정해 줄 것을 요청하는 사항임
- 청원인들은 주변 고층 아파트 단지 건립으로 제1종전용주거지역 지정 목적이 이미 상실되었고, 반복적인 침수 피해와 주택 노후화로 인한 안전 위협이 심각함에도 현행 규제로 자력 개선이 불가능하며, 인근 10개 마을 종상향에서 합리적 이유 없이 배제된 것은 형평성에 반한다는 점을 주된 이유로 들고 있음

- 이와 같은 취지에 동의한 암산마을 주민 389명의 동의서를 첨부해 청원을 제출함

### 3. 소개의원 청원소개 요지

- 서초구 우면동 암산마을 일대가 제1종전용주거지역으로 지정된 이후 주변의 대규모 아파트 단지 및 종교시설 건립으로 저층 주거환경 보전이라는 지정 목적이 사실상 상실되었고, 주민들은 조망권·일조권 침해, 통풍 저해에 따른 열섬 현상 등 극심한 주거환경 악화와 2011년 우면산 산사태를 비롯한 반복적인 침수 피해에 노출되어 있음에도 현행 규제로 인해 자력으로 주거환경을 개선하거나 방재시설을 확충할 수 없는 상황임
- 특히, 서울시는 2024년 12월 26일 인근 청룡·원터·성뒤마을 등 10개 마을을 일괄적으로 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 종상향한 반면, 암산마을은 합리적 이유나 설명 없이 대상에서 제외하였는바, 이는 명백한 형평성 위배이자 차별적 행정임
- 또한, 과거 서울시 및 서초구 관계자들이 마을 인근 대규모 개발사업 추진 당시 사업 완료 후 종상향을 검토하겠다는 약속을 수차례 하였음에도 이를 이행하지 않은 것은 행정의 신뢰보호 원칙에도 반하는 것임
- 이에 암산마을 주민들의 고충이 타당하며, 주민의 생명·재산 보호와 합리적 도시계획이라는 공익적 관점에서도 청원의 정당성이 충분하다고 판단하여 이 청원을 소개함

## 4. 검토 의견

### 가. 청원 개요

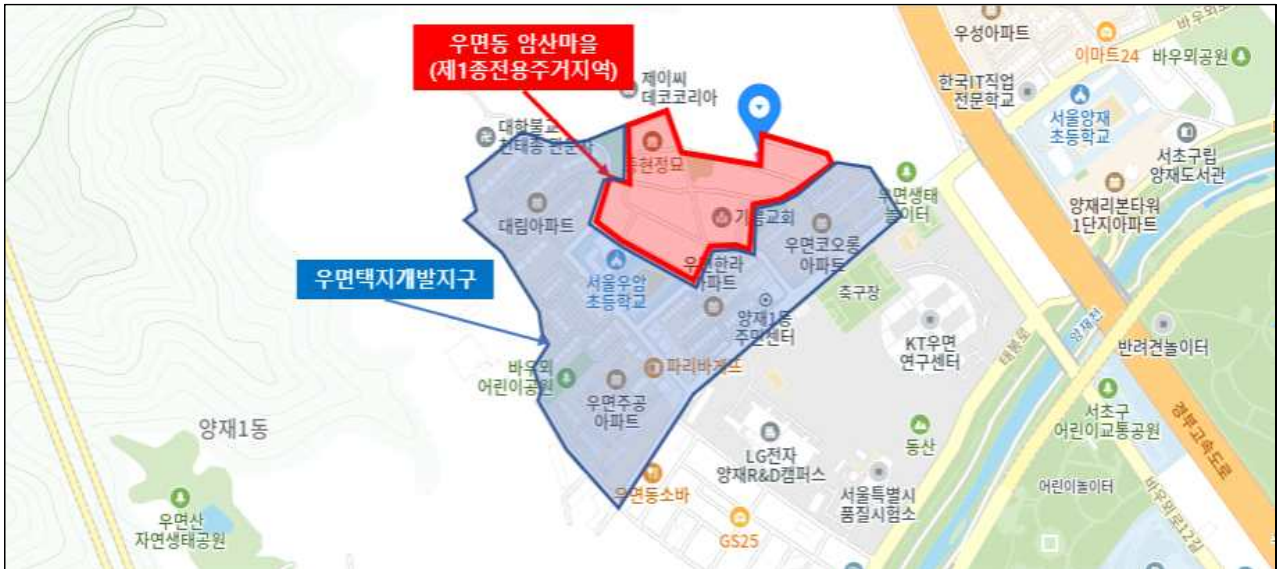
- 이번 “우면동 암산마을 용도지역 변경(제1종 전용주거지역→ 제1종 일반주거지역) 청원”은 최호정 의원의 소개로 서울특별시 서초구 바우피로길 나정애 외 389명으로부터 '26.3.27일 제출되어 '26.3.30일 우리 위원회에 회부되었음
- 이번 청원은 서초구 우면동 29번지 일대 암산마을 39,170㎡의 용도지역을 현행 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 상향 조정하여 줄 것을 요청하는 사항임
- 청원인은 ①주변 대규모 공동주택 건립으로 제1종전용주거지역 지정 목적이 상실되었고 ②반복적인 침수·산사태 피해 및 주택 노후화로 주거안전이 저하되었음에도 현행 규제로 자력 개선이 곤란하며 ③2024년 인근 청룡·원터·성뒤마을 등 10개 마을의 종상향에서 암산마을만 합리적 사유 없이 제외된 것은 형평성에 반한다는 점을 주된 근거로 제시하고 있음

### 나. 검토 내용

#### “ 청원대상지 지정 경위 및 현황 ”

- 청원대상지인 암산마을은 1978년 11월 취락구조개선(암산단지)사업이 시행된 이후 1996년 7월 자연녹지지역에서 ‘제1종전용주거지역’으로 용도지역이 변경되었음

## < 청원대상지 및 인근지역 현황도 >



<자료 : 도시공간본부 도시계획과>

- 1996년 서울시는 청원대상지 주변 우면택지개발지구의 고층아파트 건립<sup>1)</sup>으로 인해 자연녹지지역의 기능이 상실되어 변화된 주변 환경에 맞도록 조정이 필요하다는 이유로 암산마을을 ‘제1종일반주거지역’으로 용도지역 변경 입안<sup>2)</sup>한 바 있으나 서울시 도시계획위원회 심의를 거쳐 최종적으로는 ‘제1종전용주거지역’으로 결정·고시<sup>3)</sup> 되었음
- 청원대상지는 약 4.0만 $m^2$ (88필지, 건축물 86개동) 규모로, 용도는 단독주택(46.5%)과 다가구주택(32.6%) 위주로 구성되어 있고 층수

1) 우면한라아파트 사용승인(1994.05.04.), 코오롱아파트 사용승인(1994.10.10.), 우면주공아파트 사용승인(1994.07.18.), 우면대림아파트 사용승인(1995.03.30.)

2) 서울특별시도시계획위원회 심의안건 (의안번호 제14호, 1996.05.22.)

· 암산마을 용도지역 변경결정 조서

| 위 치             | 용도지역 변경 |             | 면적 (㎡) | 비 고  |
|-----------------|---------|-------------|--------|------|
|                 | 당 초     | 변 경         |        |      |
| 서초구 우면동 28번지 일대 | 자연녹지 지역 | 일반주거 지역(1종) | 39,170 | 암산마을 |

3) <서울특별시고시 제1996-195호(1996.07.13.)> 도시계획결정및변경결정

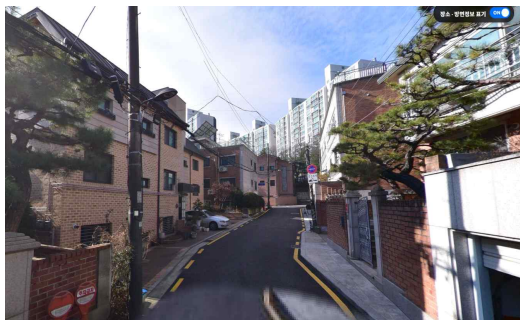
| 순번 | 위 치             | 용도지역 변경내역 |         | 면적(㎡)  | 지구 및 면적(㎡) | 비 고  |
|----|-----------------|-----------|---------|--------|------------|------|
|    |                 | 기 정       | 변 경     |        |            |      |
| 25 | 서초구 우면동 28번지 일대 | 자연녹지 지역   | 전용주거 지역 | 39,170 | -          | 암산마을 |

분포는 1층이 22.1%(19개동), 2층 77.9%(67개동)로 대부분이 저층 건축물인 것으로 파악되며 노후도는 30년 이상 32.6%(28개동), 20~30년 18.6%(16개동), 20년 미만 38.4%(33개동)로 나타나 20년 이상 노후 건축물이 51.2%로 분포하고 있음

#### ※ 청원대상지 건축물 현황

- 위 치 : 서초구 우면동 47-1 일대 (39,170㎡, 88필지, 86개동)
- 용 도 : 단독주택(46.5%), 다가구주택(32.6%), 공동주택(1.28%), 비주거(19.8%)
- 층 수 : 1층(19개동, 22.1%), 2층(67개동, 77.9%)
- 노후도 : 30년 이상(28개동, 32.6%), 20~30년(16개동, 18.6%), 20년 미만(33개동, 38.4%)

※ 정보없음: 9개동, 10.5%



<자료 : 서울특별시 도시계획과>

○ 암산마을의 용도지역 변경 관련 민원은 2006년부터 지속적으로 제기되어 온 것으로 파악되며 서울시가 회신한 2013년 공문<sup>4)</sup>을 확

4) 「민원에 대한 회신」(서울시 도시계획과-10838, 2013.7.25.) 주요내용 : 암산마을 주변에 아파트 건축으로 마을이 고립되고 수해를 입는 등 애로가 있으니 용도지역 상향을 원하는 민원내용에 대하여, 용도지역 상향은 밀도를 증가시켜 주거환경의 악화와 도시기반시설의 과부하라는 문제를 야기시킬 수 있어 신중한 고민이 필요한 사항으로 용도지역 상향 검토 또한 공공성 확보가 전제되는 구체적인 개발계획이 수립되는 경우에 한해 도시계획위원회의 심의를 거쳐 변경해야 하는 것으로 회신함

인한 바 현재 청원에서 제기하고 있는 문제들은 최근에 새롭게 발생한 여건 변화라기보다는 장기간 지속되어 온 사안으로 파악됨

### “ 제1종전용주거지역 지정 목적의 유효성 ”

- 제1종전용주거지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제30조<sup>5)</sup>에 따라 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역으로 정의되며, 암산마을은 1996년 용도지역 결정 당시 관련 위원회 심의를 통해 해당 지정 목적에 부합하는 것으로 판단되어 현행 용도지역으로 결정된 바 있음
- 청원 대상지는 제1종전용주거지역이라는 엄격한 용도지역 규제(건폐율 50%, 용적률 100%, 높이 2층·8m이하)가 적용된 결과 1·2층 건축물이 100%를 차지하고 단독·다가구주택이 전체 용도의 79.1%를 차지하는 저층 주거지로서의 공간적 특성이 유지되고 있음
- 그러나 약 30년이 경과한 현재 시점에서 노후 건축물(30년 이상 32.6%) 비율 증가, 비주거 용도 건축물의 지속적 혼재(19.8%), 주변 지역과의 단절과 수해 피해 등 장기간 누적되어온 생활불편 민원을 종합적으로 고려할 때 현행 용도지역의 규제가 변화된 도시여건과 주거환경 개선에 대한 주민 요구에 부합하는 실질적인 ‘양호

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조(용도지역의 세분) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시의 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)은 법 제36조제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 주거지역·상업지역·공업지역 및 녹지지역을 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

1. 주거지역

가. 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(1) 제1종전용주거지역 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종전용주거지역 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

나. 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(1) 제1종일반주거지역 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종일반주거지역 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(3) 제3종일반주거지역 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

-이하 생략-

한 주거환경' 보호 수단으로서의 유효성과 그 규제 수준·내용의 적정성에 대하여 근본적인 재검토가 필요하다 할 것임

### < 암산마을 용도지역 현황 및 항공도 >



### “ 인근 10개 마을과의 형평성 주장에 대한 검토 ”`

- 청원인은 2024년 청룡·원터·성뒤마을 등 서초구 소재 10개 마을의 용도지역이 제1종전용주거지역에서 제1종일반주거지역으로 상향 조정되었다는 점에서 암산마을도 동일하게 조정되어야 한다는 형평성 문제를 제기하고 있음
- 관련 자료6)를 검토한 결과 비교 대상으로 제시하고 있는 10개 마을과 암산마을은 용도지역 지정 경위와 계획적 관리체계가 상이하어 단순한 형평성 주장에는 한계가 있으며 청원인의 정책적 문제 제기로 이해될 수 있음
- 청룡·원터·성뒤마을 등 10개 마을은 2002년·2006년 개발제한구역에서 해제된 지역으로서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한

6) 서초구 집단취락지역 지구단위계획구역 지정 및 계획 결정(안)(청룡·원터마을 지구단위계획 등 6개 구역) 서울시 도시건축공동위원회 심의자료(2024.06.05.)

특별조치법」에 따라 지구단위계획 수립이 법적으로 의무화된 지역으로 개발제한구역 해제 이후 약 20여 년에 걸쳐 지구단위계획 수립 용역, 도시·건축공동위원회 검토·심의 등 단계적 절차 과정을 거쳐 기반시설 확보 및 계획적 관리방안을 전제로 용도지역이 상향된 사례임

- 서울시는 「용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인」 7)에 따라 용도지역 조정은 구체적인 계획(지구단위계획, 정비계획 등) 수립을 전제로 검토하며, 구체적인 계획 수립 없이 주변지역과 용도지역 격차를 줄이거나 미래의 확정되지 않은 개발을 위한 선 상향 조정은 불가능하다고 명시하고 있음
- 암산마을은 1978년 취락구조개선사업<sup>8)</sup>으로 형성된 지역으로 개발제한구역 해제지역이 아닐뿐더러 현재까지 용도지역 상향과 연계된 지구단위계획, 기반시설 확충방안 또는 계획적 관리기준이 수립되어 있지 않아 서울시 자체 가이드라인 기준에는 부합하지 않는 상황임

### “ 암산마을 관리 필요성 및 향후 검토 과제 ”

- 용도지역 변경 여부는 인구밀도 증가에 따른 기반시설 수용 가능성, 교통·환경 여건, 도시경관 및 공공성 확보방안 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있으며, 정비사업이나 지구단위계획 등 공공

7) 「서울시 용도지역 관리방향 및 지정·조정 가이드라인」 (행정2부시장방침 제168호, 2019.06)

#### ○ 용도지역 조정 요건 및 원칙

- 용도지역 조정은 구체적인 계획(지구단위계획, 정비계획 등) 수립을 전제로 검토
- 구체적인 계획 수립 없이 주변지역과 용도지역 격차를 줄이거나 미래의 확정되지 않은 개발을 위한 선 상향 조정은 불가능

8) 취락구조개선사업은 낙후된 주거환경과 생활기반시설을 현대화하고 분산된 소규모 취락을 정비·집단화하여 주민의 생활수준을 향상시키기 위해 추진된 개발정책으로 주로 1970~80년대 새마을운동과 맥을 같이하며 본격적으로 추진됨. 1978년 11월 27일 취락구조개선(9암산단지)사업 시행 고시.

성 확보가 전제되는 구체적인 개발계획 수립을 전제로 검토하는 것이 원칙임

- 다만 암산마을 관련 민원이 장기간 지속되어 왔고, 30년 이상 경과한 노후건축물이 분포하며 저층 주거지의 주거환경 개선 필요성 또한 계속 제기되고 있는 점을 고려할 때, 이번 청원은 단순히 용도지역 상향 여부를 넘어서 대상지의 노후도, 재해취약성, 기반시설 여건 및 관리 필요성을 재점검할 필요가 있음을 환기하는 의미가 있다고 볼 수 있음
- 특히 청원인이 제기한 반복적인 침수 피해 문제는 주민의 생명과 재산에 직접적인 위협이 되는 사안으로서, 용도지역 변경과는 별개로 배수시설 개선, 방재시설 확충 등 구체적인 대책 마련이 시급하다 할 것임
- 향후 청원대상지의 실태와 관리 필요성을 검토함에 있어 현재 서울시가 추진 중인 ‘저층주거지 규제 완화 및 형태·필지 단위 관리모델 개발 용역’<sup>9)</sup> 결과를 참고하여 암산마을에 적합한 관리방안을 모색할 필요가 있음

## 다. 종합 의견

- 암산마을은 제1종전용주거지역으로 결정된 이후 약 30년간 엄격한 규제가 적용되어 저층 주거지로서의 외형적 특성은 유지되고 있으나

9) 현재 도시공간본부 도시관리과에서 ‘저층주거지 규제 완화 및 형태·필지 단위 관리모델 개발 용역’ 추진 중

### 〈 용역 개요 〉

- ◆ 용역명 : 저층주거지 규제 완화 및 형태·필지 단위 관리모델 개발
- ◆ 용역기간 : '25.6.~'26.9.      ◆ 용역비 : 750,000천원
- ◆ 용역사 : 예지학건축사사무소, (주)앤더스엔지니어링, 서울연구원

동일한 규제로 인해 노후 건축물의 개보수나 주거환경 개선이 제약되어 당초 ‘양호한 주거환경 보호’를 위해 도입된 규제가 현재에도 유효한지, 그 규제 수준과 내용이 적절한지에 대한 근본적인 검토가 필요한 시점으로 판단됨

- 다만, 청원인이 비교 대상으로 제시하는 인근 10개 마을은 개발제한 구역 해제에 따른 지구단위계획 수립과 기반시설 확보를 전제로 용도지역이 상향된 반면 암산마을은 구체적인 계획적 기반이 마련되어 있지 않아 서울시 가이드라인에 부합하지 않는다는 점에서 양 지역 간 단순한 형평성을 비교하기는 어렵다고 할 것임
- 그러나 이번 청원은 2006년부터 장기간 지속되어 온 민원, 노후도 증가, 비주거 용도 혼재 등 암산마을의 주거환경 실태와 관리 필요성을 공론화하는 의미가 있으며, 특히 반복적인 침수 피해는 주민의 생명과 재산에 직접적인 위협이 되는 사안으로서 용도지역 변경과는 별개로 배수시설 개선 및 방재시설 확충 등 구체적인 대책 마련이 필요하다고 할 것임
- 서울시는 현재 추진 중인 ‘저층주거지 규제 완화 및 형태·필지 단위 관리모델 개발 용역’ 결과를 토대로 암산마을의 노후도, 재해취약성, 기반시설 여건 등을 종합적으로 검토하여 필요시 지구단위계획 수립 등 계획적 관리방안을 조속히 마련함으로써 장기간 누적된 주민 불편을 해소하고 실질적인 주거환경 개선으로 이어질 수 있도록 적극적인 검토와 대응이 필요할 것으로 판단됨