

샘마을의 서리풀 공공주택지구 포함을 요청하는 주민 청원

심 사 보 고

청 원 번 호	27
------------	----

2025. 6. 18.
주택공간위원회

I. 심사경과

1. 청 원 인 : 서울특별시 서초구 내곡동 샘마을2길 42 오동일 외 199명
2. 소개의원 : 최호정 의원(서울특별시의회 의장)
3. 접수일자 : 2025. 5. 20. (27번)
4. 회부일자 : 2025. 5. 21.
5. 상정 및 의결일자
- 제331회 정례회 제3차 주택공간위원회(2025.6.18. 상정·채택)

II. 청원요지

- 국토교통부와 서울시는 2024년 ‘수도권 신규택지 5만호 공급계획’을 발표, 이 중 서울지역 2만호의 주택공급지를 서초구 서리풀지구로 선정하였음
- 그러나 같은 생활권이 내곡동 샘마을은 해당 지구 지정에서 제외되었으며, 행정적으로 ‘샘1’, ‘샘2’로 나뉘어져 있고 서울시의 ‘100가구 이상’이라는 획일적 기준에 의해 그린벨트 해제 대상에서 배제되어, 주민들의 재산권 침해와 지역발전을 가로막고 있음

- 이에, 내곡동 샘마을은 주요 간선도로에 접하고 있고 수도권 주요 지역과의 교통 접근성이 뛰어나며, 3만평가량의 가용부지, 주민 수용성 등 공공주택개발에 필요한 조건을 고루 갖춘 지역으로, 정책 형평성과 실효성 측면에서 서리풀 공공주택지구(공공주택지구)에 포함될 수 있도록 간절히 청원함

Ⅲ. 소개의원 청원소개 요지(최호정 의원)

- 국토교통부와 서울특별시는 2024년 11월 5일 ‘서울 2만호 포함, 수도권 신규택지 5만호 발표’에 따라, 서초구에 서리풀지구(공공주택지구)를 선정함.
- 그러나, 같은 생활권에 속한 서초구 내곡동 샘마을은 지역 일대에서 유력한 그린벨트 해제 후보지로 꾸준히 언급되어 왔음에도 불구하고, 실질적인 지정 검토가 이루어지지 않았을 뿐 아니라, 서리풀지구 지정에서도 배제되어 행정 형평성의 문제가 제기되고 있음.
- 샘마을은 하나의 공동체임에도 ‘샘1’, ‘샘2’로 인위적으로 구분·관리됨에 따라 ‘100가구 이상’이라는 획일적 기준으로 그간 제기했던 개발제한구역 해제 요청이 기각되었음.
- 샘마을은 헌릉로, 구룡터널 등 간선도로에 접하고 있어 강남, 판교 등 주요 지역과의 접근성이 용이하여 공공주택 개발의 필요성이 높고, 주민들의 개발 희망이 큰 지역임.
- 샘마을 지역 대부분이 환경등급 3~5등급지로 보존가치가 낮고, 3만 평가량의 유휴부지가 존재함. 또한, 마을 내 빈집과 노후주택이 방치되고, 환경파괴와 불법시설이 증가하는 등 등 지역 공동화가 진행되고 있음.
- 따라서, 정책 형평성과 실효성을 확보하는 측면에서 정부의 수도권 주택

공급 확대 및 강남권 아파트 가격 안정이라는 국가정책 목표 달성을 위해 내곡동 샘마을이 ‘서리풀 공공주택지구’에 반드시 포함될 수 있도록 요청함.

IV. 검토의견 요지(윤은정 수석전문위원)

가. 청원 경위 및 서리풀 공공주택지구 개요

- 이 청원은 2025년 5월 20일 최호정 의원(서울특별시의회 의장)의 소개로, 서초구 내곡동 샘마을 2길 42 오동일 외 199명으로부터 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.
- 서초구 우면동·신원동·염곡동·내곡동·원지동 일대에 지정될 예정인 서리풀 공공주택지구는 2개 지구로 구분되어 있으며, 총면적 2,211,333 m^2 (66.8만평)규모에 총 2만 세대(1지구 1만 8천세대, 2지구 2천세대)를 공급하는 것을 목표로 하고 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	
사용현황	취락지구 *3개소 및 자연녹지 *새재이마을, 송동마을, 식유촌마을	

나. 청원의 배경 및 취지

- 청원 대상지는 서초구 내곡동 1-2046번지 일원의 ‘샘마을1’(19,858㎡)과 우면동 500-4번지 일원의 ‘샘마을2’(20,745㎡)로, 두 지역은 개발제한구역내에 입지하며(1972년 지정), 2009년에 취락지구1)로 지정되었음.

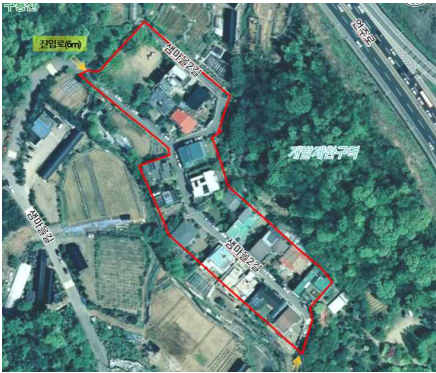
<서리풀 공공주택지구 및 청원대상지 위치도>



1) 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 용도지구(「국토계획법」 제37조제1항제6호)로, 개발제한구역 내 일반지역에 비해 건축제한 완화(건폐율 및 허용용도)등 특례가 적용됨(「개발제한구역법 시행령」 제26조)

<청원 대상지(취락지구) 개요>

취락지구명	위 치	면적(㎡)	주택호수	지구 지정일
샘마을1	서초구 내곡동 1-2046 일원	19,858	18	'09. 8.20.
샘마을2	서초구 우면동 500-4 일원	20,745	34	'09. 9.10.



<샘마을1>



<샘마을2>

- 청원인은 대상지 내 건축물이 노후되고 있고, 공가가 증가하는 등 주거환경이 악화되고 있지만, 개발제한구역으로 인한 건축제한과 임대사업 규제2)로 인해 재산권이 과도하게 제약되고 있으므로, 개발제한구역이 해제된 타 지역3)과의 형평성 확보 측면에서 샘마을 일대의 개발제한구역을 해제하거나, 개발계획을 수립해 줄 것을 수차례 서울시에 요청한 것으로 파악됨.

2) 개발제한구역 내에서는 단독주택만 건축 가능함에 따라 주택임대사업 불가

3) 개발제한구역제도 헌법불합치 결정(1998.12.24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합))에 따라 정부는 개발제한구역 우선해제, 조정가능지역 및 취락지구 지정 등을 추진('99.7. 제도개선방향 정부 발표)하였으며, 우선해제지역에 해당하지 않는 일정규모 이상의 취락은 '취락지구'로 지정하여 행위제한을 일부 완화하고, 기반시설정비 및 주민편익시설 설치 등의 시행근거가 마련되었음('00. 개발제한구역법령 제정, 도시계획법령 개정). 이에 따라, 서울시는 '02년부터 '12년까지 개발제한구역 내 100호 이상의 중·대규모 집단취락 28개소에 대해 개발제한구역을 해제했으며, '09년부터 '17년까지는 잔여 집단취락 중 '집단취락지구 지정요건(주택호수 10호 이상, 호수밀도 10호/ha 이상)'에 해당되는 지역 24개소를 집단취락지구로 지정하였음(도시공간본부 도시계획과 내부자료).

※ 개발제한구역 및 취락지구 규제사항(개발제한구역법 시행령 제26조 등)

▶ 취락지구는 단독주택/근린생활시설 행위제한 일부 완화

- 건폐율 60% 최대연면적 제한 ⇒ 원주민: 300㎡ / 지정이후 거주민 232㎡ ⇒ 300㎡
- 건폐율 20% ⇒ 40%(용적률 100%, 3층이하, 최대연면적 제한없음)
- 허용용도: 6종 추가(노래연습장, 액화가스판매소, 세차장, 병원, 치과병원, 한방병원)

구 분	GB내 일반지역		GB내 취락지구		GB해제(1종전용)
	건폐율60%	건폐율20%	건폐율60%	건폐율40%	건폐율50%
용적률(%)	300	100	300	100	100
층수	3층	3층	3층	3층	2층 8m
최대연면적 (㎡)	원주민	거주민	300	제한없음	제한없음
	300	232			

- ▶ 취락지구의 경우 주거환경을 개선하고 기반시설을 정비하기 위한 취락지구정비사업 시행가능
- 도로, 주차장, 어린이놀이터 등 주민지원사업비의 70% 범위 내 국고지원 가능

○ 그러나 집행기관(도시공간본부)은, 개발제한구역의 해제는 관련 규정에 부합하거나, 국책사업이 추진되는 경우 등에 한하여 제한적으로 검토가 가능하다고 회신⁴⁾함에 따라, 청원인은 개발제한구역 해제 및 주거환경 개선을 위하여 서리풀 공공주택지구로의 편입⁵⁾을 요청하는 것으로 이해됨.

다. 서리풀 공공주택지구 추진 현황

○ 정부 발표에 따라 '26년 상반기에 지구지정을 완료하고, '29년에 첫 분

- 4) 「2040서울도시기본계획」에서는 개발제한구역은 보존과 복구를 원칙으로 관리하며, 공익적 목적에 부합하는 경우에 한하여 제한적으로 해제하고 훼손을 최소화한다고 제시하고 있으며, 집단취락으로서 주거환경 개선과 취락정비가 필요한 지역에 대해 개발제한구역의 훼손을 최소화하고, 도시환경의 보존·관리를 위하여 주택호수 100호 이상, 호수밀도 20호/ha 이상인 경우 해제 검토가 가능하다고 규정하고 있음.
- 5) 「공공주택 특별법」 제22조(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 적용 특례)
- ① 국토교통부장관은 주택수급 등 지역여건을 고려하여 불가피한 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조제1항에 따라 해제할 필요가 있는 개발제한구역을 주택지구로 지정할 수 있다.
 - ② 국토교통부장관은 제1항에 따라 주택지구를 지정하는 경우 개발제한구역으로서 보전가치가 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 지역을 지정하여야 한다.
 - ③ 국토교통부장관은 제1항에 따라 주택지구를 지정하는 경우 환경부장관과 협의하여 용적률 및 건축물의 높이 등 세부적인 기준을 별도로 정할 수 있다.
 - ④ 국토교통부장관이 제1항에 따른 주택지구에 대하여 지구계획을 승인 또는 변경승인하여 고시한 때에는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조부터 제8조까지의 규정에 따른 개발제한구역의 해제를 위한 도시·군관리계획의 결정이 있는 것으로 본다.

양, '31년 첫 임주를 목표로 시작된 서리풀 공공주택지구는, 발표일인 '24년 11월 5일부터 11월 26일까지 공공주택지구 지정을 위한 열람공고를 진행하였음.

- 현재는 전략환경평가준비서를 국토교통부에 제출('25.4.)하였고, 농지·산지 관련 서울시 관계부서 협의와 함께 재해영향성검토 보고서 작성 및 광역교통개선대책⁶⁾을 마련 중에 있는 것으로 확인됨.
- 또, '26년 상반기에는 중앙토지수용위원회⁷⁾의 재결, 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 공공주택지구 지정을 할 예정이며, 하반기에는 지구계획 신청을 위한 관계기관 협의를 진행하고, 2027년 상반기에 지구계획 승인을 목표로 추진 중임(검토보고서 붙임3. 참고).

라. 청원 내용 검토

〈샘마을 환경등급 관련〉

- 청원인은 샘마을 일대 대부분의 토지가 환경등급 3~5등급로 보존가치가 낮으므로 공공주택지구의 편입을 통한 환경개선이 필요하다고 주장함.

6) 「공공주택 특별법 시행령」 제7조(주택지구의 지정 등) ① 공공주택사업자는 법 제6조제2항에 따라 공공주택지구(이하 “주택지구”라 한다)의 지정을 제안하려면 다음 각 호의 사항을 적은 제안서를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

1.~2. (생략)

② 제1항에 따른 제안서에는 다음 각 호의 서류 및 도면을 첨부하여야 한다. 다만, 제7호의 서류는 주택지구를 지정하기 전까지 제출할 수 있다.

8. 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 및 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가등 관련 자료(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호가목에 따른 주거지역에서 10만제곱미터 이하의 규모로 주택지구를 지정하는 경우는 제외한다)

9. 주택지구 주변의 광역교통체계 관련 자료(주택지구의 면적이 100만제곱미터 이상인 경우만 해당한다).

7) 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)

- 실제로 샘마을1·2 일대는 환경등급 3~5등급인 것으로 확인되나, 구역 편입 과정에서 인접한 지역 중 보존가치가 높은 1~2등급지의 포함⁸⁾여부가 검토될 수 있으며, 샘마을 일대를 포함한 공공주택지구 지정안에 대해 「공공주택 특별법」 제8조제4항⁹⁾에 따라 「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의를 이행해야 할 것으로 사료됨.
- 다만, 현재 서리풀 공공주택지구 지정을 위해 전략환경평가준비서가 이미 국토부에 제출('25.4.)되고, 협의회 구성이 완료('25.5.) 되었다는 점을 고려할 때, 추가 편입에 따른 행정절차 재이행이 필요할 수 있을 것이며, 그 경우 사업지연으로 목표시점 달성이 어려울 수 있음.

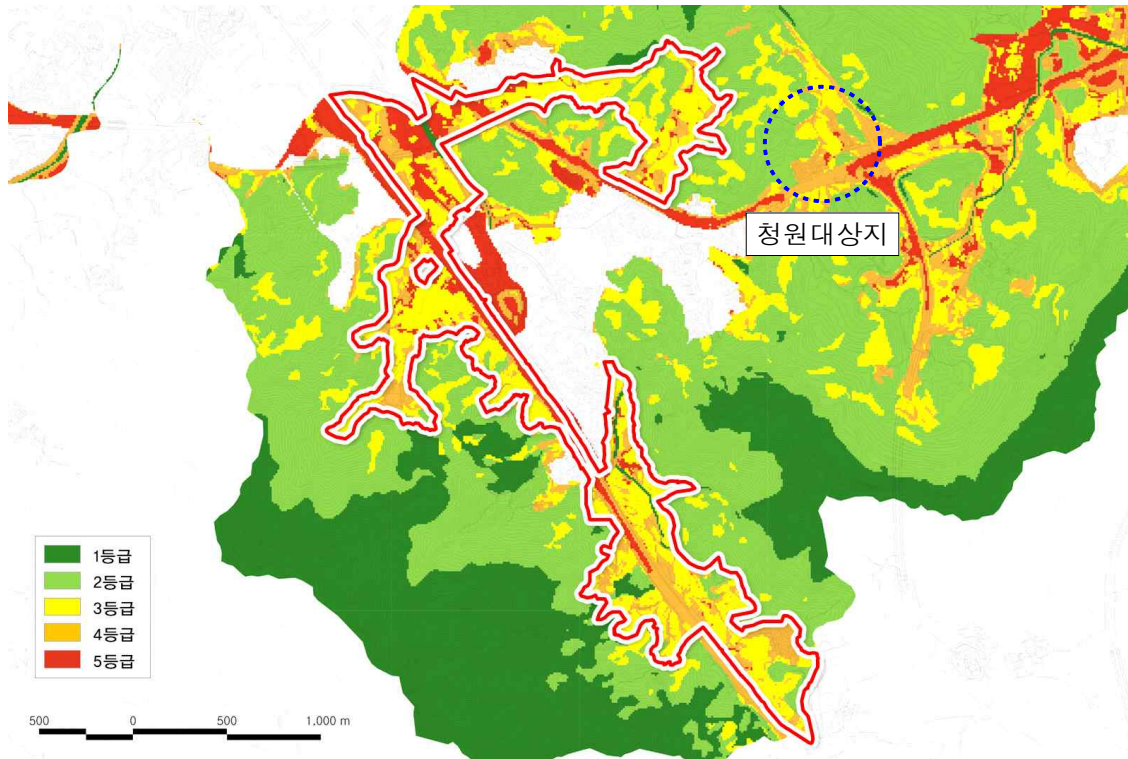
8) 국토교통부장관은 공공주택지구 지정시 개발제한구역으로서 보존가치가 낮은 지역으로서 일정 요건을 충족하는 곳(예, 환경평가 결과 보존가치가 낮게 나타나는 곳 등)을 지정하여야 함(「공공주택특별법」 제22조제2항)

9) 「공공주택 특별법」 제8조(주택지구의 지정 등을 위한 관계기관 협의) ① 국토교통부장관은 주택지구를 지정 또는 변경하려면 지구개요·지정목적 및 인구수용계획 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 주택지구 지정안 또는 변경안에 대하여 제10조제1항에 따른 주민 등의 의견청취 전에 국방부·농림축산식품부 등 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사와 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 국토교통부장관은 제1항에 따라 협의를 하는 경우 다음 각 호에서 정한 협의를 별도로 하여야 한다. 이 경우 협의기간은 30일 이내로 한다.

1. 「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의 (「자연환경보전법」 제28조에 따른 자연경관영향협의를 포함하며, 제9조에 따른 보안관리 등을 위하여 「환경영향평가법」 제13조에 따른 주민 등의 의견 수렴을 생략할 수 있다)
2. 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가등의 협의

<서리풀1지구 일대 환경평가 종합등급도>



<자연재해 위험 관련>

- 청원인은 샘마을 일대가 침수, 정전, 폭설 등으로 인한 자연재해 위험이 크기 때문에, 이로 인한 생명과 재산 보호를 위하여 주택지구로의 편입을 요청하고 있으나, 서울시 및 자치구 확인 결과, 샘마을 일대 공식적인 자연재해 피해현황은 확인되지 않았음.
- 또한, 서리풀 공공주택지구 재해영향성 검토 절차도 이미 진행 중¹⁰⁾인 상황임¹¹⁾.

<교통접근성 관련>

10) 재해영향성검토 보고서 작성 중('25.6. 제출 예정)이며, 금년 내 재해영향평가 사전검토 및 위원회 심의를 완료할 예정임.

11) 이에 관하여 물순환안전국 치수안전과는 “청원서 의견에 따라 샘마을 집단취락지구 1,2가 향후 서리풀 공공주택지구로 편입될 경우 자연재해대책법 시행령 제6조의2(재해영향평가등의 재협의 대상 등)에 따라 재협의 대상인지 검토가 필요”하다는 의견을 회신하였음.

- 청원인은 샘마을 일대가 간선도로인 헌릉로 및 분당·내곡간고속화도로와 접하여 개발여건이 양호하므로 공공주택지구 편입을 요청하고 있음.
- 서리풀 공공주택지구에 대한 광역교통개선대책은 금년 하반기에 검토를 시작하여 '27년 상반기에 완료될 예정이며, 대상지가 간선도로변에 접하고 있으므로 개발여건이 양호하다는 청원인의 주장에 공감하더라도, 공공주택지구 편입시 공공주택사업이 주변에 미치는 교통영향에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

〈관계기관 의견〉

- 이 청원에 대하여 서울시 주관부서(주택실 공공주택과)는 “서리풀 공공주택지구 범위 확대에 대한 사항은 주민의사, 국토부 입장 등에 대한 종합적인 고려가 필요한 사안으로 지속적으로 국토부와 협의·검토 진행이 필요”하다는 의견을 회신함.
- 또한, 개발제한구역의 지정 및 해제를 소관하는 부서(도시공간본부 도시계획과)는 “청원이 채택될 경우 서울서리풀 공공주택지구의 지정권자인 국토교통부에 의견을 전달하여 기존 서리풀지구와의 연계성, 지정범위 등을 면밀히 검토토록 협의”하되, “개발제한구역 훼손을 최소화할 수 있도록 범위 설정이 이루어져야”한다는 의견을 제출하였음.
- 그러나, 이 청원에 대하여 지구 지정권자인 국토교통부는 “공공주택지구의 입지 및 경계는 해당지역의 주택수요, 가구여건, 도시개발방향 등 지역여건을 종합적으로 검토하고, 각종 공법상 제한사항을 고려하여 도로, 하천 등 객관적으로 명확하게 구분할 수 있도록 경계를 설정하여, 관계

중앙행정기관과 해당 지자체와 협의하여 선정·결정”하고 있으며,

- “이러한 절차를 거쳐 ‘24년 11월 발표한 서리풀 공공주택지구는 현재 지구지정을 위한 전략영향평가 등 제 영향평가절차 이행 중으로 공공주택지구 경계 변경 등은 곤란”하다는 의견을 회신¹²⁾하였음.

마. 종합의견

- 청원 대상지인 샘마을 일대를 인근지역에서 추진 중인 서리풀 공공주택지구 편입시키는 것은 대상지의 주거환경을 개선하고 주택공급 확대에 기여할 수 있다는 점에서 청원의 취지에 공감함.
- 다만, 국가와 지방자치단체장은 개발제한구역의 지정목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 하고, 개발제한구역이 훼손되지 않도록 노력해야 하므로¹³⁾, 개발제한구역의 해제기준은 엄격하게 운영될 필요가 있다는 점도 감안할 필요가 있겠음.
- 또한, 서리풀 공공주택지구의 지정권자가 국토교통부장관이므로, 대상지 편입을 위한 공공주택지구 경계의 변경을 위해서는 집행기관과 정부와의 지속적인 협의가 필요할 것으로 보임.
- 그러나, 지구 지정권자인 국토교통부가 지구지정을 위한 절차를 이행 중인 시점에서 추가 편입에 따른 지구 경계의 변경은 곤란하다는 답변을 회신한 만큼, 집행기관은 정부와 지속 협의하되, 샘마을 일대가 공공주택지구에 편입되지 않는 경우를 대비하여 해당 지역의 주거환경 개선을 위

12) 2025.5.29. 국토교통부 공공택지기획과-1354

13) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제2조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다.

② 국민은 국가와 지방자치단체가 개발제한구역을 관리하기 위하여 수행하는 업무에 협력하여야 하며, 개발제한구역이 훼손되지 아니하도록 노력하여야 한다.

한 실태조사 및 정비방안 마련 등을 검토할 필요가 있을 것으로 사료됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함(출석위원 전원 찬성)

VII. 소수의견 요지 : 없음

IX. 의견서 : 별첨

[별첨]

의견서

□ 청원명 : 샘마을의 서리풀 공공주택지구 포함을 요청하는 주민 청원

□ 처리하여야 할 기관 : 서울특별시(주택실)

□ 채택의견

- 주택공간위원회는 샘마을의 서리풀 공공주택지구 포함을 요청하는 이 청원을 심사한 결과
- 샘마을의 지구 편입을 위한 공공주택지구 경계의 변경을 위해서 국토교통부와 지속적으로 협의하고, 지구에 편입되지 않는 경우도 대비하여 해당지역의 주거환경 개선을 위한 방안 마련을 검토할 필요가 있다고 사료되어, 이 청원을 채택하여 본회의에 부의하기로 함.

청원요지서

접수번호	27		접수연월일	2025. 5. 20.
청원인	주 소	서울시 서초구 내곡동		
	성 명	오동일 외 199명		
소개의원	최호정		소속위원회	
건 명	샘마을의 서리풀 공공택지지구 포함을 요청하는 주민 청원			
소관위원회		주택공간		
○ 샘마을의 서리풀 공공택지지구 포함을 요청하는 주민 청원 - 국토교통부와 서울시는 2024년 ‘수도권 신규택지 5만호 공급계획’을 발표, 이 중 서울지역 2만호의 주택공급지를 서초구 서리풀지구로 선정하였음 - 그러나 같은 생활권인 내곡동 샘마을은 해당 지구 지정에서 제외되었으며, 행정적으로 ‘샘1’, ‘샘2’로 나뉘어져 있고 서울시의 ‘100가구 이상’이라는 획일적 기준에 의해 그린벨트 해제 대상에서 배제되어, 주민들의 재산권 침해와 지역 발전을 가로막고 있음 - 이에, 내곡동 샘마을은 주요 간선도로에 접하고 있고 수도권 주요 지역과의 교통 접근성이 뛰어나며, 3만평가량의 가용부지, 주민 수용성 등 공공주택 개발에 필요한 조건을 고루 갖춘 지역으로, 정책 형평성과 실효성 측면에서 서리풀 공공주택지구에 포함될 수 있도록 간절히 청원함				