



제439회 국회(정기회)  
제1차 국토교통위원회

# 도시개발법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 도시개발구역지정 전 토지등의 협의 매수 허용 등 》  
■ 안태준의원 대표발의(의안번호 제2218799호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회  
수석전문위원 이복우

# 목 차

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| I . 제안경위 .....                                                          | 1  |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....                                                  | 1  |
| III . 검토의견 .....                                                        | 3  |
| 1. 도시개발사업의 시행자 우선 지정 등(안 제11조의3 신설) .....                               | 3  |
| 2. 도시개발구역 지정 제안자에 대하여 사업인정 전 토지등의<br>취득·사용 허용 근거 신설(안 제64조제9항 신설) ..... | 10 |

## I. 제안경위

가. 발 의 자 : 안태준의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 5. 4.

다. 회 부 일 : 2026. 5. 6.

## II. 제안이유 및 주요내용

공익사업을 위한 토지등의 취득·사용은 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 사업인정(지구지정 등) 고시 이후 사업시행자가 실시하는 것이 원칙임. 다만, 같은 법에 따라 필요한 경우에는 사업시행자가 사업인정 전이라도 협의 방식으로 토지등을 취득·사용할 수 있음.

그런데 최근 정부가 전방위적인 주택공급 확대방안을 모색하면서 각종 개발사업의 신속한 추진이 강조되는 가운데, 사업시행자뿐만 아니라 그 사업을 제안하는 자도 사업인정 전에 협의 방식으로 토지등을 취득·사용할 수 있도록 하여 사업 기간을 단축할 필요가 있다는 지적이 제기됨. 참고로, 공공주택사업의 경우 최근 관련법 개정('25.12.)을 통해 주택지구의 지정을 제안하는 자가 지구지정 전에 협의 방식으로 토지등을 취득·사용할 수 있는 근거를 마련한 바 있음.

이에 현행법상 도시개발구역의 지정을 제안하는 자가 공공기관 등인 경우에 한정하여 도시개발구역지정 전에 토지등을 협의 취득·사

용할 수 있는 근거를 마련함으로써 신속한 사업추진을 통한 원활한 주택공급에 기여하려는 것임(안 제64조제9항 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 도시개발사업의 시행자 우선 지정 등(안 제11조의3 신설)

| 현행   | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신설> | <p><b>제11조의3(도시개발사업의 시행자 우선 지정 등)</b> ① 지정권자는 제11조제5항(제11조제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 자로 한정한다)에 따라 도시개발구역의 지정을 제안한 자를 도시개발사업의 시행자로 우선 지정할 수 있다.</p> <p>② 지정권자는 시행자가 제17조제1항에 따라 도시개발사업에 관한 실시계획의 승인을 받은 후 대통령령으로 정하는 기간 이내에 도시개발사업에 착수하지 아니하거나 실시계획에 정하여진 기간 내에 도시개발사업을 완료하지 못하거나 완료할 가능성이 없다고 판단되는 경우에는 다른 시행자를 지정하여 해당 도시개발사업을 시행하게 할 수 있다.</p> |

개정안은 지정권자<sup>1)</sup>로 하여금 현행법 제11조제5항<sup>2)</sup>에 따라 도시개발구역<sup>3)</sup>의 지정을 제안한 자 중 현행법 제11조제1항제2호부터 제4호까지<sup>4)</sup>에 해당하는 자, 즉 대통령령으로 정하는 공공기관·정부출연기관 및

1) 국토교통부장관, 시·도지사 및 대도시 시장

#### 2) 「도시개발법」

**제11조(시행자 등)** ⑤ 제1항제2호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자, 도시개발구역의 토지 소유자(수용 또는 사용의 방식으로 제안하는 경우에는 도시개발구역의 국공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 사용할 수 있는 대통령령으로 정하는 권원을 가지고 2분의 1 이상을 소유한 자를 말한다) 또는 제1항제7호부터 제11호까지의 규정에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있다. 다만, 제3조제3항에 해당하는 자는 국토교통부장관에게 직접 제안할 수 있다.

#### 3) 「도시개발법」

**제2조(정의)** ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도시개발구역”이란 도시개발사업을 시행하기 위하여 제3조와 제9조에 따라 지정·고시된 구역을 말한다.

#### 4) 「도시개발법」

**제11조(시행자 등)** ① 도시개발사업의 시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서

「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사(이하 “공공기관 등”이라 함)를 도시개발사업의 시행자로 우선 지정할 수 있도록 하고(안 제11조의3제1항),

시행자가 법 제17조제1항5)에 따라 도시개발사업에 관한 실시계획의 승인을 받은 후 대통령령으로 정하는 기간 이내에 도시개발사업에 착수하지 아니하거나 실시계획에 정하여진 기간 내에 도시개발사업을 완료

---

지정권자가 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지 소유자나 제6호의 조합을 시행자로 지정한다.

1. 국가나 지방자치단체
2. 대통령령으로 정하는 공공기관
3. 대통령령으로 정하는 정부출연기관
4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사
5. 도시개발구역의 토지 소유자(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 면허를 받은 자를 해당 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 보며, 제21조에 따른 수용 또는 사용 방식의 경우에는 도시개발구역의 국공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말한다)
6. 도시개발구역의 토지 소유자(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따라 면허를 받은 자를 해당 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다)가 도시개발을 위하여 설립한 조합(도시개발사업의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에만 해당하며, 이하 “조합”이라 한다)
7. 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에서 수도권 외의 지역으로 이전하는 법인 중 과밀억제권역의 사업 기간 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 법인
8. 「주택법」 제4조에 따라 등록한 자 중 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자(「주택법」 제2조제12호에 따른 주택단지와 그에 수반되는 기반시설을 조성하는 경우에만 해당한다)
9. 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자
- 9의2. 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 등록한 부동산개발업자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자
10. 「부동산투자회사법」에 따라 설립된 자기관리부동산투자회사 또는 위탁관리부동산투자회사로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자
11. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제10호에 해당하는 자(제6호에 따른 조합은 제외한다)가 도시개발사업을 시행할 목적으로 출자에 참여하여 설립한 법인으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 법인

#### 5) 「도시개발법」

**제17조(실시계획의 작성 및 인가 등)** ① 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시개발사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여야 한다. 이 경우 실시계획에는 지구단위계획이 포함되어야 한다.

② 시행자(지정권자가 시행자인 경우는 제외한다)는 제1항에 따라 작성된 실시계획에 관하여 지정권자의 인가를 받아야 한다.

하지 못하거나 완료할 가능성이 없다고 판단되는 경우에는 지정권자가 다른 시행자를 지정하여 해당 도시개발사업을 시행하게 할 수 있는 근거를 마련(안 제11조의3제2항)하려는 것임.

### ① 도시개발사업의 시행자 우선 지정(안 제11조의3제1항)

도시개발사업은 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 단일 또는 복합기능을 가지는 단지나 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 개발사업으로,

이 법은 공공 주도의 도시개발을 보완하여 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화하고 다양한 도시개발 수요에 대응하기 위하여 2000년 제정·시행되었음.

도시개발구역의 지정 제안 제도는 공공·민간부문의 도시개발사업 참여를 적극적으로 유도하기 위한 제도로 이해되며,

도시개발구역의 지정을 제안하려는 자는 도시개발구역으로 지정될 구역의 토지, 건축물, 공작물, 주거 및 생활실태, 주택수요, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하거나 측량하는 등 기초조사를 실시<sup>6)</sup>하거나, 도시개발사업의 계획(개발계획)에 준하는 계

---

6) 「도시개발법」

제6조(기초조사 등) ① 도시개발사업의 시행자나 시행자가 되려는 자는 도시개발구역을 지정하거나 도시개발구역의 지정을 요청 또는 제안하려고 할 때에는 도시개발구역으로 지정될 구역의

획을 수립하는 등 재정적·행정적 노력을 들여야 하는바,

이 법 시행규칙 제14조제4항<sup>7)</sup>에서는 제안자를 우선하여 시행자로 지정할 수 있도록 규정하여 적극적인 제안을 유도하는 측면이 있으며, 「공공주택 특별법」<sup>8)</sup>에도 공공주택지구 지정을 제안한 자를 공공주택사업자로 우선 지정할 수 있도록 하는 유사 입법례가 있음.

이에 개정안은 도시개발구역의 지정을 제안한 자를 도시개발사업의 시행자로 우선 지정할 수 있도록 하는 규정을 법률에 상향 규정하여 법적 근거를 명확히 함으로써, 도시개발사업에 대한 공공·민간부문의 적극적 참여를 촉진하고 사업을 활성화하기 위한 취지라는 점에서 타당한 측면이 있는 것으로 보이나, 현행 우선지정제도를 법률로 상향할 필요성, 법률 체계와의 정합성, 탄력적 대응 가능성 등을 종합적으로 고민할 필요가 있어 보임.

한편, 안 제11조의3제1항은 시행자로 우선 지정될 수 있는 자의 범위를

---

토지, 건축물, 공작물, 주거 및 생활실태, 주택수요, 그 밖에 필요한 사항에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사하거나 측량할 수 있다.

7) 「도시개발법 시행규칙」

제14조(시행자 지정신청 등) ④ 지정권자는 법 제11조제5항에 따라 같은 조 제1항제2호부터 제11호까지의 규정에 해당하는 자가 도시개발구역의 지정을 제안한 경우에는 그 제안자를 우선하여 시행자로 지정할 수 있다. 이 경우 법 제11조제1항제7호에 해당하는 자 중 법인인 토지소유자는 제13조제1호에 따른 기준에 적합하여야 한다.

8) 「공공주택 특별법」

제15조(공공주택사업자의 우선 지정 등) ① 국토교통부장관은 제6조제2항에 따라 주택지구 지정을 제안한 자를 공공주택사업자로 우선 지정할 수 있다.

‘공공기관 등’으로 한정하고 있는데, 이 법 시행규칙 제14조제4항은 공공기관 등과 아울러 ‘민간사업자’ 또는 ‘민·관합동사업자’에 대해서도 예외 없이 시행자 우선 지정이 가능하도록 규정하고 있어, 민간부문의 사업 참여를 활성화할 필요성과 민간사업자에 대한 형평성 등을 고려하여 시행자 우선 지정의 범위를 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

국토교통부는 도시개발구역 지정 제안자를 시행자로 우선 지정할 수 있도록 하는 제도가 이 법 시행규칙에 이미 마련되어 있어 법률에 이를 규정하는 것은 불필요한 측면이 있다는 의견임.

## ② 장기 미착수 사업의 시행자 변경(안 제11조의3제2항)

도시개발사업의 시행자가 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가를 받아 이를 고시하게 되면, 그 고시된 내용 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획(지구단위계획을 포함함)으로 결정하여야 하는 사항은 같은 법에 따른 도시·군관리계획이 결정되어 고시된 것으로 간주<sup>9)</sup>되는바,

도시개발사업에 관한 실시계획이 고시되는 경우 도시개발구역 내의 토지는 일정한 이용제한을 받는 등 재산권에 대한 침해가 발생<sup>10)</sup>하므로, 도시개발사업의 장기 미착수 가능성을 고려하여 사업의 정상적 추진을 위한 방안을 규정하는 것은 타당한 조치로 보임.

다만, 이 법 제11조제8항은 시행자에 관한 사항에서 “도시개발사업에 관한 실시계획의 인가를 받은 후 2년 이내에 사업을 착수하지 아니하는 경우” 등 장기 미착수 사업에 대하여 지정권자가 시행자를 변경할 수 있도록 규정하고 있어,

### 9) 「도시개발법」

**제18조(실시계획의 고시)** ② 제1항에 따라 실시계획을 고시한 경우 그 고시된 내용 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획(지구단위계획을 포함한다. 이하 같다)으로 결정하여야 하는 사항은 같은 법에 따른 도시·군관리계획이 결정되어 고시된 것으로 본다. 이 경우 종전에 도시·군관리계획으로 결정된 사항 중 고시 내용에 저촉되는 사항은 고시된 내용으로 변경된 것으로 본다.

③ 제2항에 따라 도시·군관리계획으로 결정·고시된 사항에 대한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제32조의 도시·군관리계획에 관한 지형도면의 고시에 관하여는 제9조제4항을 준용한다.

10) “구 국토계획법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)이 도시관리계획 결정 후 지형도면을 작성하여 고시하도록 규정한 취지는 도시관리계획으로 토지이용제한을 받게 되는 토지와 그 이용제한의 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다”(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017다218246 판결).

현행법 제11조제8항에 안 제11조의3제2항의 취지가 이미 반영되어 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

**【 현행법과 개정안의 시행자 변경 사유 비교 】**

| 현행법 제11조제8항                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 안 제11조의3제2항                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도시개발사업에 관한 <u>실시계획의 인가를 받은 후 2년 이내에 사업을 착수하지 아니하는 경우</u></li> <li>◦ 행정처분으로 시행자의 지정이나 실시계획의 인가가 취소된 경우</li> <li>◦ 시행자의 부도·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유로 도시개발사업의 목적을 달성하기 어렵다고 인정되는 경우</li> <li>◦ 환지 방식으로 시행하는 경우, 시행자로 지정된 자가 대통령령으로 정하는 기간에 도시개발사업에 관한 실시계획의 인가를 신청하지 아니하는 경우</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도시개발사업에 관한 <u>실시계획의 승인을 받은 후 대통령령으로 정하는 기간 이내에 도시개발사업에 착수하지 아니하는 경우</u></li> <li>◦ 실시계획에 정하여진 기간 내에 도시개발사업을 완료하지 못하거나 완료할 가능성이 없다고 판단되는 경우</li> </ul> |

국토교통부는 현행법 제11조제8항에 시행자 변경에 관한 조항이 이미 규정되어 있어 개정안의 규정이 불필요하다는 의견임.

## 2. 도시개발구역 지정 제안자에 대하여 사업인정 전 토지등의 취득·사용 허용 근거 신설(안 제64조제9항 신설)

| 현 행                                                | 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제64조(타인 토지의 출입)<br>① ~ ⑧ (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제64조(타인 토지의 출입 등) ① ~ ⑧ (현행과 같음)<br>⑨ 도시개발구역의 지정을 제안하는 자(제11조 제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 자로 한정한다)는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지에도 불구하고 제7조제1항에 따른 도시개발구역지정에 관한 주민 등의 의견청취의 공고 이후 제9조에 따른 도시개발구역지정의 고시 전에 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용을 할 수 있다. 이 경우 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 열람 등, 토지소유자 및 관계인과의 협의, 계약의 체결에 관한 사항은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지를 준용하고, 이 경우 “사업시행자”는 “도시개발구역의 지정을 제안한 자”로 본다. |

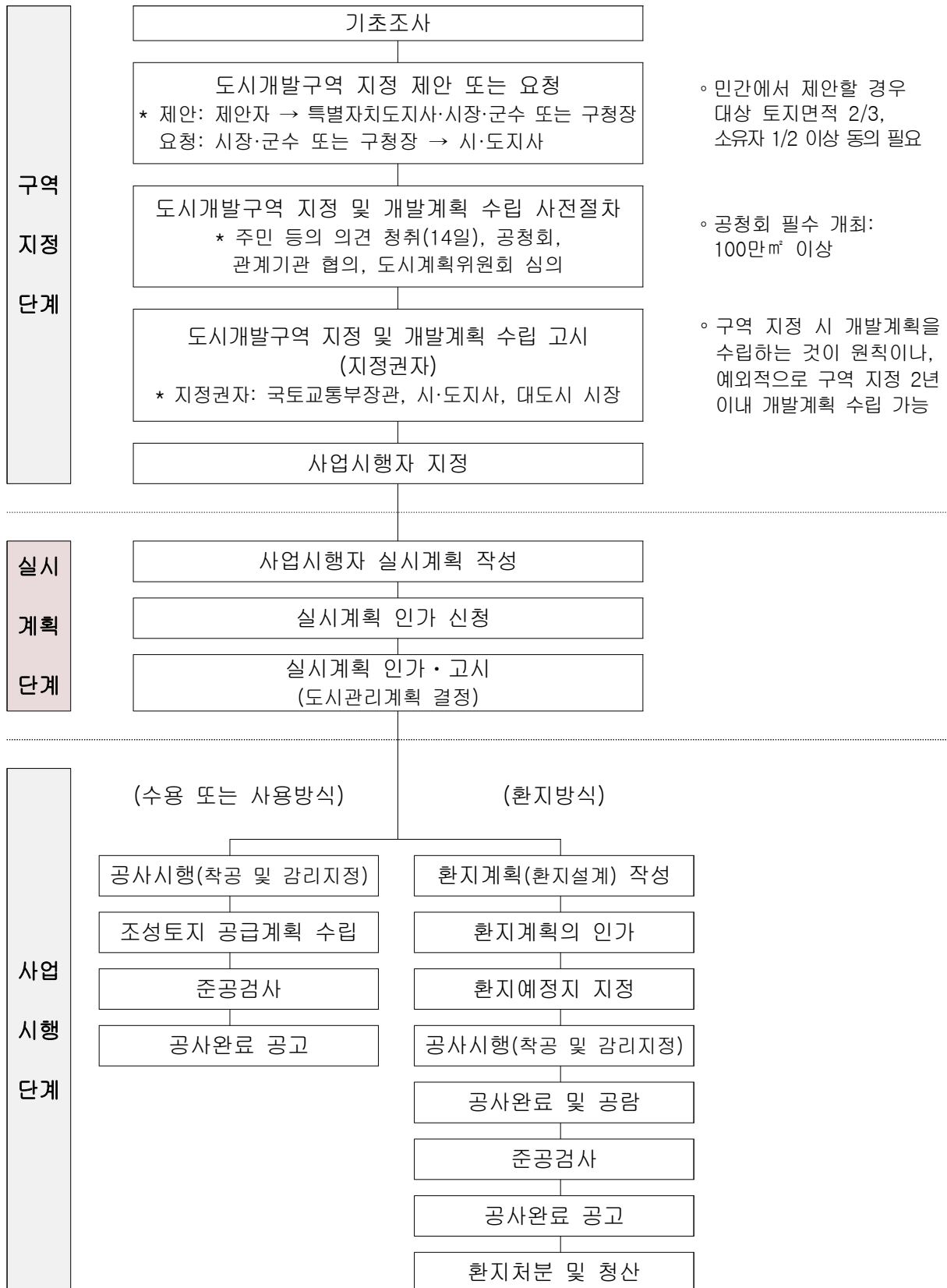
개정안은 도시개발구역의 지정을 제안하는 자 중 공공기관 등에 대해서 ‘도시개발구역지정의 고시 전에’ 협의에 의한 토지등<sup>11)</sup>의 취득 또는 사용을 허용하려는 것임.

### 11) 「도시개발법」

제5조(개발계획의 내용) ① 개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제13호부터 제16호까지의 규정에 해당하는 사항은 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획에 포함시킬 수 있다.

14. 수용(收用) 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권, 양식업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그 세부목록

## 【 도시개발사업의 시행 절차 】



※ 자료: 국토교통부

도시개발사업은 도시개발구역의 토지등을 수용 또는 사용하는 방식이나 환지 방식 또는 이를 혼용하는 방식<sup>12)</sup>으로 구분되는데,

공통적으로 공공기관 등 일정한 요건에 해당하는 자는 도시개발구역의 지정을 제안<sup>13)</sup>할 수 있고, 지정 제안에 대하여 지방자치단체가 검토 후 도시개발구역의 지정을 요청(시장·군수 또는 구청장 → 시·도지사)<sup>14)</sup>하거나 직권으로 지정(지정권자<sup>15)</sup>)하려는 경우, 사전에 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣는 의견청취 절차를 거쳐야 하며<sup>16)</sup>,

이후 지정권자가 도시개발구역을 지정하려면 관계 행정기관의 장과의

---

12) 「도시개발법」

**제21조(도시개발사업의 시행 방식)** ① 도시개발사업은 시행자가 도시개발구역의 토지등을 수용 또는 사용하는 방식이나 환지 방식 또는 이를 혼용하는 방식으로 시행할 수 있다.

13) 「도시개발법」

**제11조(시행자 등)** ⑤ 제1항제2호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자, 도시개발구역의 토지 소유자(수용 또는 사용의 방식으로 제안하는 경우에는 도시개발구역의 국공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 사용할 수 있는 대통령령으로 정하는 권원을 가지고 2분의 1 이상을 소유한 자를 말한다) 또는 제1항제7호부터 제11호까지의 규정에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있다. 다만, 제3조제3항에 해당하는 자는 국토교통부장관에게 직접 제안할 수 있다.

14) 「도시개발법」

**제3조(도시개발구역의 지정 등)** ④ 시장(대도시 시장은 제외한다)·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 도시개발구역의 지정을 요청할 수 있다.

15) 국토교통부장관, 시·도지사 및 대도시 시장

16) 「도시개발법」

**제7조(주민 등의 의견청취)** ① 제3조에 따라 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시개발구역을 지정(대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장의 요청에 의하여 지정하는 경우는 제외한다)하고자 하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하려고 하는 경우에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하여야 한다. 도시개발구역을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

협의 및 도시계획위원회의 심의<sup>17)</sup> 등을 거쳐 도시개발사업의 계획(이하 “개발계획”이라 함)을 수립<sup>18)</sup>하여야 함.

개발계획은 도시개발사업의 기본 방향을 정하는 종합적인 행정계획으로, 원칙적으로 지정권자는 도시개발구역을 지정하는 때 개발계획을 수립하여야 하나, 개발계획을 공모하거나 자연녹지지역에 도시개발구역을 지정하는 때 등의 경우에는 예외적으로 구역 지정 2년 이내에 개발계획을 수립하는 것이 가능<sup>19)</sup>하며,

---

17) 「도시개발법」

**제8조(도시계획위원회의 심의 등)** ① 지정권자는 도시개발구역을 지정하거나 제4조제1항 단서에 따라 개발계획을 수립하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회 또는 같은 법 제113조에 따른 시·도도시계획위원회나 대도시에 두는 대도시도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

18) 「도시개발법」

**제4조(개발계획의 수립 및 변경)** ① 지정권자는 도시개발구역을 지정하려면 해당 도시개발구역에 대한 도시개발사업의 계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 제2항에 따라 개발계획을 공모하거나 대통령령으로 정하는 지역에 도시개발구역을 지정할 때에는 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획을 수립할 수 있다.

19) 「도시개발법」

**제4조(개발계획의 수립 및 변경)** ① 지정권자는 도시개발구역을 지정하려면 해당 도시개발구역에 대한 도시개발사업의 계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 제2항에 따라 개발계획을 공모하거나 대통령령으로 정하는 지역에 도시개발구역을 지정할 때에는 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획을 수립할 수 있다.

② 지정권자는 창의적이고 효율적인 도시개발사업을 추진하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발계획안을 공모하여 선정된 안을 개발계획에 반영할 수 있다. 이 경우 선정된 개발계획안의 응모자가 제11조제1항에 따른 자격 요건을 갖춘 자인 경우에는 해당 응모자를 우선하여 시행자로 지정할 수 있다.

**제10조(도시개발구역 지정의 해제)** ② 제1항에도 불구하고 제4조제1항 단서에 따라 도시개발구역을 지정한 후 개발계획을 수립하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 규정된 날의 다음 날에 도시개발구역의 지정이 해제된 것으로 본다.

1. 도시개발구역이 지정·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 개발계획을 수립·고시하지 아니하는 경우에는 그 2년이 되는 날. 다만, 도시개발구역의 면적이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 경우에는 5년으로 한다.
2. 개발계획을 수립·고시한 날부터 3년이 되는 날까지 제17조에 따른 실시계획 인가를 신청하지 아니하는 경우에는 그 3년이 되는 날. 다만, 도시개발구역의 면적이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 경우에는 5년으로 한다.

‘수용 또는 사용 방식’의 경우, 개발계획에 ‘수용 또는 사용의 대상이 되는 토지등의 세부목록’을 포함하여 고시하는 때 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)에 따른 사업인정 및 그 고시가 있었던 것으로 간주<sup>20)</sup>됨.

「토지보상법」에 따른 사업인정<sup>21)</sup>은 특정 공익사업을 토지등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것으로, 「토지보상법」 제20조<sup>22)</sup>는 공익사업을 수행하는 사업시행자<sup>23)</sup>로 하여금 토지등을 수용하거나 사용하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 사업인정을 받도록 규정하면서도,

「토지보상법」 별표 제2호에 따른 97개의 사업에 대해서는 개별 법률에 따라 인·허가 등(지구 또는 구역지정, 개발계획승인 등)이 있는 경우 같은 법 제20조에 따른 사업인정이 의제<sup>24)</sup>되도록 규정하고 있는바,

20) 「도시개발법」

**제5조(개발계획의 내용)** ① 개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제13호부터 제16호까지의 규정에 해당하는 사항은 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획에 포함시킬 수 있다.

4. 도시개발사업의 시행자에 관한 사항

14. 수용(收用) 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리, 광업권, 어업권, 양식업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그 세부목록

21) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “사업인정”이란 공익사업을 토지등을 수용하거나 사용할 사업으로 결정하는 것을 말한다.

22) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

**제20조(사업인정)** ① 사업시행자는 제19조에 따라 토지등을 수용하거나 사용하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 사업인정을 받아야 한다.

23) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “사업시행자”란 공익사업을 수행하는 자를 말한다.

도시개발사업의 경우, 개발계획에 ‘수용 또는 사용의 대상이 되는 토지등의 세부목록’을 포함하여 고시하는 때, 즉 사업인정이 의제되는 때 시행자에게 토지등의 수용·사용 권한이 부여됨.

한편, 「토지보상법」은 ‘사업시행자’가 신속한 사업추진을 위해 ‘사업인정’ 전이라도 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용, 이른바 협의 매수 등을 할 수 있도록 허용<sup>25)</sup>하고 있으며,

현행 「도시개발법」은 토지등의 수용 또는 사용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「토지보상법」을 준용하도록 규정<sup>26)</sup>하고 있는데,

‘도시개발구역의 지정을 제안하는 자’는 개발계획의 수립(사업인정

---

24) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제21조(협의 및 의견청취 등) ② 별표에 규정된 법률에 따라 사업인정이 있는 것으로 의제되는 공익사업의 허가·인가·승인권자 등은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우 제1항에 따라 제49조에 따른 중앙토지수용위원회와 협의하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다.

25) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제14조(토지조서 및 물건조서의 작성) ① 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 제20조에 따른 사업인정 전에 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용이 필요할 때에는 토지조서와 물건조서를 작성하여 서명 또는 날인을 하고 토지소유자와 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. (후단 생략)

1. 토지소유자 및 관계인이 정당한 사유 없이 서명 또는 날인을 거부하는 경우
2. 토지소유자 및 관계인을 알 수 없거나 그 주소·거소를 알 수 없는 등의 사유로 서명 또는 날인을 받을 수 없는 경우

26) 「도시개발법」

제22조(토지등의 수용 또는 사용) ② 제1항에 따른 토지등의 수용 또는 사용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

의제)에 따라 비로소 도시개발사업의 시행자 지위를 부여<sup>27)</sup>받으므로, 사업인정이 의제되기 전에는 ‘도시개발구역의 지정을 제안하는 자’가 「토지보상법」을 준용하여 토지등을 협의 매수하는 것이 불가능함.

이와 관련하여, 최근 「공공주택 특별법」이 개정(법률 제21165호, 2025. 12. 2. 개정·시행)되어 ‘공공주택지구의 지정을 제안하는 자’의 경우 ‘주민 등의 의견청취를 위한 공고 이후’부터 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용을 할 수 있도록 법적 근거가 신설<sup>28)</sup>되었는데,

이는 공공주택지구에서 토지보상 절차에 소요되는 기간이 주택공급 지연의 주요 원인으로 지적된바, 공공주택지구의 지정 이후 토지등의 수용 또는 사용이 가능하던 종전의 절차에 비하여 토지보상 절차를 조속히 착수할 수 있는 기반을 마련하여 공공주택지구조성사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 것임.

---

27) 「도시개발법」

제5조(개발계획의 내용) ① 개발계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제13호부터 제16호까지의 규정에 해당하는 사항은 도시개발구역을 지정한 후에 개발계획에 포함시킬 수 있다.

4. 도시개발사업의 시행자에 관한 사항

28) 「공공주택 특별법」

제26조(토지에의 출입 등) ③ 주택지구의 지정을 제안하는 자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지에도 불구하고 제10조제1항에 따라 주택지구의 지정에 관한 주민 등의 의견청취의 공고 이후 제6조제1항에 따른 주택지구 지정 전에 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용을 할 수 있다. 이 경우 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 열람 등, 토지소유자 및 관계인과의 협의, 계약의 체결에 관한 사항은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지를 준용하고, 이 경우 “사업시행자”는 “주택지구의 지정을 제안한 자”로 본다.

【 일반 공익사업과 공공주택지구조성사업의 협의 매수 가능시점 】

| 구 분            | 일반 공익사업                                 | 공공주택지구조성사업                                                |                                                                               |
|----------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
|                |                                         | 종전                                                        | 현행(2025.12.2. 개정)                                                             |
| 법적 근거          | 「토지보상법」                                 | 「공공주택 특별법」                                                |                                                                               |
| 협의 매수<br>법적 근거 | 「토지보상법」<br>제14조 등                       | 「토지보상법」 준용<br>(「공공주택 특별법」 제27조제6항)                        |                                                                               |
| 협의 매수<br>가능 시점 | 사업시행자가<br><u>사업인정 이전에도</u><br><u>가능</u> | 공공주택사업자가<br><u>사업인정* 이후 가능</u><br>(「공공주택 특별법」<br>제27조제2항) | 공공주택지구의 지정을<br>제안하는 자의 경우,<br><u>사업인정* 이전에도 가능</u><br>(「공공주택 특별법」<br>제26조제3항) |
|                |                                         | * 사업인정: 공공주택지구의 지정                                        |                                                                               |

※ 자료: 현행법 조문내용 요약 정리

이에 개정안은 「공공주택 특별법」과 유사하게 도시개발구역의 지정을 제안하는 공공기관 등에 대하여 조속히 토지보상 절차에 착수할 수 있도록 허용함으로써, 도시개발사업의 원활한 추진을 지원하고 신속한 주택공급에 기여하려는 취지라는 점에서 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

국토교통부는 사업지연의 주요 원인으로 보상절차 지연이 지적되는 상황에서, 토지보상 절차 개시 시점을 현행 ‘도시개발구역지정 후’에서 ‘의견청취의 공고 이후’로 앞당기는 경우 사업기간 단축(약 1년~1.6년 예상)에 기여할 것으로 판단되고, 「공공주택 특별법」의 유사 입법례도 있다는 점 등을 고려하여 개정안에 동의하는 입장이며,

안 제64조제9항은 사업인정 전에 토지등을 협의 매수할 수 있는 주체를 ‘공공기관 등’(법 제11조제1항제2호부터 제4호까지<sup>29)</sup>)으로 한정하고 있

으나, ‘국가나 지방자치단체’도 도시개발사업의 시행자가 될 수 있으므로, 사업인정 전에 토지등을 협의 매수할 수 있는 주체에 국가나 지방자치단체가 포함될 수 있도록 수정이 필요하다는 의견임.

### 【 안 제64조제9항 수정의견 】

| 개 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 수 정 안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제64조(타인 토지의 출입 등) ① ~ ⑧ (현행과 같음)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 제64조(타인 토지의 출입 등) ① ~ ⑧ (개정안과 같음)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| ⑨ 도시개발구역의 지정을 제안하는 자(제11조제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 자로 한정한다)는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지에도 불구하고 제7조제1항에 따른 도시개발구역지정에 관한 주민 등의 의견청취의 공고 이후 제9조에 따른 도시개발구역지정의 고시 전에 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용을 할 수 있다. 이 경우 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 열람 등, 토지소유자 및 관계인과의 협의, 계약의 체결에 관한 사항은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지를 준용하고, 이 경우 “사업시행자”는 “도시개발구역의 지정을 제안한 자”로 본다. | ⑨ 도시개발구역의 지정을 요청 또는 제안하는 자(제11조제1항제1호부터 제4호까지에 해당하는 자로 한정한다)는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지에도 불구하고 제7조제1항에 따른 도시개발구역지정에 관한 주민 등의 의견청취의 공고 이후 제9조에 따른 도시개발구역지정의 고시 전에 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용을 할 수 있다. 이 경우 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 열람 등, 토지소유자 및 관계인과의 협의, 계약의 체결에 관한 사항은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제14조부터 제17조까지를 준용하고, 이 경우 “사업시행자”는 “도시개발구역의 지정을 요청하거나 제안한 자”로 본다. |

문 의 처

02)6788-5578

#### 29) 「도시개발법」

제11조(시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지 소유자나 제6호의 조합을 시행자로 지정한다.

1. 국가나 지방자치단체
2. 대통령령으로 정하는 공공기관
3. 대통령령으로 정하는 정부출연기관
4. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사