



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 개발제한구역 내 임야에 학교 설치 허용 》
■ 정동만의원 대표발의(의안번호 제2214948호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 곽현준

목 차

I . 정동만의원 대표발의(제2214948호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 개발제한구역 내 임야에 학교 설치 허용 (안 제12조제1항제1호 바목 신설)	2

I. 정동만의원 대표발의(제2214948호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 정동만의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 12. 5.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 8.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법령에 따라 학교는 개발제한구역 내 제한적으로 설치가 가능하지만 임야인 토지에는 설치할 수 없음.

하지만 학교는 공공시설이자 개발제한구역 및 인근 지역 거주민의 자녀 교육을 위하여 필수적인 시설로서 개발제한구역 내에서도 학교의 설치에 대하여 과도한 제한을 하는 것은 현실에 맞지 않다는 지적이 있으며, 개발제한구역도 지정 이후 수십 년이 지났으므로 시대 변화에 따라 합리적으로 활용해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 시행령에서 규정하고 있는 학교 설치에 관한 근거를 법률로 상향하고 해당 토지가 임야인 경우에도 학교를 설립할 수 있도록 하되 산림의 보호가치 등을 고려하여 허가를 제한할 수 있도록 하여 개발제한구역 및 인근 주민의 생활환경을 개선하고 교육환경 조성에 기여하려는 것임(안 제12조제1항제1호바목 신설).

3. 검토의견

가. 개발제한구역 내 임야에 학교 설치 허용

(안 제12조제1항제1호 바목 신설)

현행	개정안
제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다. 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경 가. ~ 마. (생략) <u><신설></u>	제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ----- ----- ----- ----- ----- 가. ~ 마. (현행과 같음) 바. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 특수학교와 개발제한구역 및 같은 시·군·구(2킬로미터 이내의 다른 시·군·구를 포함한다)에 거주하는 세대의 학

현행	개정안
	생을 수용하기 위한 같은 법 같은 조에 따른 초등학교(분교를 포함한다)·중학교·고등학교. 다만, 해당 토지의 지목이 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조에 따른 임야인 경우에는 산림의 기능 및 보호가치를 고려하여 보호의 필요성이 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에 한하여 허가를 제한할 수 있다.

현행법 제12조¹⁾는 개발제한구역 내에서 원칙적으로 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등의 행위를 할 수 없도록 하면서, 예외적으로 개발제한구역의 보전·관리에 도움이 될 수 있는 시설이나 개발제한구역 내에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설 등의 경우 시장·군수·구청장의 허가를 받아 설치할 수 있도록 허용하고 있음.

1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경
 - 가. 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설
 - 나. 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설
 - 다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설
 - 라. 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설
 - 마. 개발제한구역 주민과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설

개발제한구역 내 건축·설치가 허용되는 시설의 종류를 구체화하고 있는 현행법 시행령 제13조 및 [별표 1]²⁾에 따르면, 학교는 ‘개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설’로 분류되며, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교·고등학교·특수학교는 개발제한구역에 거주하는 세대의 학생을 수용하는 경우와 같은 시·군·구에 거주하는 세대의 학생을 주로 수용하는 경우에 한정하여 개발제한구역 내 신축이 가능하고, 이 경우에도 임야인 토지에는 설치할 수 없음.

2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제13조(허가 대상 건축물 또는 공작물의 종류 등) ① 법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다.

■ 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 [별표 1]

건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위(제13조제1항 관련)

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
3. 개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설 마. <u>학교</u>	해당 시·군·구의 관할구역 중 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지해야 한다고 시장·군수·구청장이 인정하는 시설을 말하며, 이미 훼손된 지역에 우선 설치해야 한다. 가) 신축할 수 있는 경우는 다음과 같다. 다만, 개발제한구역 밖의 학교를 개발제한구역으로 이전하기 위하여 신축하는 경우는 제외한다. ① 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원: 개발제한구역의 주민(제2조제3항제2호에 따라 개발제한구역이 해제된 취락주민을 포함한다)을 위한 경우로서 그 시설의 수는 시장·군수 또는 구청장이 개발제한구역 및 해제된 취락의 아동 수를 고려하여 수립하는 배치계획에 따른다. ② 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교(분교를 포함한다)·중학교·고등학교·특수학교 (가) <u>개발제한구역에 거주하는 세대의 학생을 수용하는 경우와 같은 시·군·구(2킬로미터 이내의 다른 시·군·구를 포함한다)에 거주하는 세대의 학생을 주로 수용하는 경우로 한정한다.</u> (나) 사립학교는 국립·공립학교의 설립계획이 없는 경우에만 설치할 수 있다. (다) <u>임야인 토지에 설치할 수 없다.</u> (라) 특수학교의 경우는 (가) 및 (나)를 적용하지 아니한다. (마) 복구사업지역과 제2조의2제4항에 따라 개발제한구역 관리계획에 제2조의3제1항제8호의 관리방안이 반영된 지역에 설치하는 경우에는 4층 이하로 설치하고, 옥상녹화 등 친환경적 대책을 마련하여야 한다. 나) 개발제한구역 또는 2000년 7월 1일 이전에 개발제한구역의 인접지에 이미 설치된 학교로서 개발제한구역의 인접지에 증축의 여지가 없는 경우에만 증축할 수 있다. 다) 농업계열 학교의 교육에 직접 필요한 실습농장 및 그 부대시설을 설치할 수 있다.

그런데 개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이, 학교는 공공시설이자 개발제한구역 및 인근 지역 거주민의 자녀 교육을 위하여 필수적인 시설이므로 개발제한구역 내 학교의 설치에 대해서는 제한을 완화할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 개정안은 현재 시행령에서 규정하고 있는 개발제한구역 내 학교 설치에 관한 근거를 법률로 상향하고, 임야에도 학교를 설립할 수 있도록 하되 산림의 기능 및 보호가치를 고려하여 허가를 제한할 수 있도록 하려는 것으로, 학교 설치 기준을 완화하여 개발제한구역 및 인근 주민의 교육환경을 개선하고자 하는 입법취지에 공감할 수 있음.

다만, 법률에서 개발제한구역 내 허용되는 시설 유형을 5가지³⁾로 정하고 시행령에서 각 유형에 부합하는 시설의 종류 및 세부 기준을 열거하고 있는 현행법 체계를 고려할 때, 이미 현행법 제12조제1항제1호다목의 ‘개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설’로 분류된 학교를 5가지 유형 외의 새로운 유형으로 신설하여 별도로 규정하는 것이 법체계상 적절한지 검토가 필요할 것으로 보임.

-
- 3) ① 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설
② 개발제한구역을 통과하는 선형시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설
③ 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설
④ 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설
⑤ 개발제한구역 주민과 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설

아울러, 현행법 시행령 [별표 1]⁴⁾은 ‘학교’의 범위에 「유아교육법」 상 유치원을 포함하는데, 개정안은 유치원을 제외한 초등학교·중학교·고등학교·특수학교만을 법률로 상향하고 있는바, 유치원은 이와 별개로 현행과 같이 ‘개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설’로 관리할 것인지 함께 논의할 필요가 있음.

국토교통부는 개정안에 대하여 학교는 현행법령에 설치범위상 근거가 이미 마련되어 있고, 설치범위별 시설종류 및 설치기준(주체, 규모, 입지기준 등)은 시행령 개정사항이므로 이를 법률에 명시하는 것은 법체계에 부합하지 않으며,

학령인구 감소로 개발제한구역 내외를 불문하고 폐교가 증가하는 상황에서 개발제한구역 내 임야까지 개발을 허용할 당위성이 부족하고, 공공시설의 무분별한 입지로 인한 구역 훼손을 방지하고자 허용시설을 축소·조정한 현행 제도의 취지⁵⁾를 감안할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

4) ■ 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 [별표 1]

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
3. 개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설 다. 학교	해당 시·군·구의 관할구역 중 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지해야 한다고 시장·군수·구청장이 인정하는 시설을 말하며, 이미 훼손된 지역에 우선 설치해야 한다. 가) 신축할 수 있는 경우는 다음과 같다. 다만, 개발제한구역 밖의 학교를 개발제한구역으로 이전하기 위하여 신축하는 경우는 제외한다. ① 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원: 개발제한구역의 주민(제2조제3항제2호에 따라 개발제한구역이 해제된 취락주민을 포함한다)을 위한 경우로서 그 시설의 수는 시장·군수 또는 구청장이 개발제한구역 및 해제된 취락의 아동 수를 고려하여 수립하는 배치계획에 따른다. ② 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교(분교를 포함한다)·중학교·고등학교·특수학교

5) - 설치범위와 설치범위별 보전부담금 부과율을 법에 명시하여 개발행위 확산 방지

참고로, 경기도는 개정안에 대하여 다음과 같은 의견을 제출하였음.

기관	의견
경기도	<신중검토> ○ 개발제한구역 내 설치 가능한 시설의 구체적인 종류와 범위는 법률이 아닌 시행령(별표1)에 규정하는 것이 현행법령의 체계이므로, - 특정 시설(학교)의 설립 허용 내용만을 법률에 직접 명시하는 것은 타 공공시설과의 형평성 우려가 있고, 법체계에 부합하지 않음 - 법령 법률로 허용하더라도, 환경 평가 등 엄격한 입지 기준을 충족하여 실제 임야에 학교를 건립하려는 수요는 미미할 것으로 판단됨 - 아울러, 저출산 및 학령인구의 급격한 감소로 인해 개발제한구역 내외를 불문하고 전국적으로 폐교가 증가하는 추세이고, 기존의 학교 시설도 유희화되는 상황에서, 제한적으로라도 보전 가치가 높은 구역 내 임야까지 학교 부지로 개방하는 것은 국토의 효율적 관리 측면에서 타당성이 부족함

문 의 처

02)6788-5581

- 불가피입지시설은 입지허용 당위성이 가장 낮은 시설에 해당하여 가장 높은 부과율 부과