



제428회 국회(임시회)  
제2차 국토교통위원회

# 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 개발제한구역 내 복지시설 근거 마련 》

■ 주호영의원 대표발의(의안번호 제2209486호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

## 목 차

|                                                                      |   |
|----------------------------------------------------------------------|---|
| I . 주호영의원 대표발의(제2209486호) .....                                      | 1 |
| 1. 제안경위 .....                                                        | 1 |
| 2. 제안이유 및 주요내용 .....                                                 | 1 |
| 3. 검토의견 .....                                                        | 3 |
| 가. 개발제한구역 내 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한<br>시설 추가(안 제12조제1항제1호바목 신설) ..... | 3 |

## I. 주호영의원 대표발의(제2209486호)

### 1. 제안경위

가. 발 의 자 : 주호영의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 3. 31.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 1.

### 2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 개발제한구역 내에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등의 행위를 할 수 없도록 하면서 예외적으로 지방자치단체장의 허가를 받아 건축 등이 가능한 시설을 열거하여 규정하고 있음. 또한, 현행법 시행령에는 건축 등이 가능한 시설의 종류와 건축 또는 설치의 범위를 구체적으로 정하고 있음.

그런데 현재 개발제한구역에서는 건축 허용 가능 시설에 실내외 체육시설, 야영장, 도서관 등의 여가 시설은 포함된 반면에 아동·노인·장애인 등 소외계층의 복지 증진을 위한 시설은 포함되어 있지 않아 형평성에 의문이 제기되고 있음. 또한, 복지관 등 소외계층의 복지 증진을 위한 시설은 지역주민의 반대나 부지 매입비용의 부담으로 도심 내 신규 설치가 어려운 상황으로, 이러한 시설들을 개발제한구역에 설치할 수 있도록 허용할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 개발제한구역에서 지방자치단체장의 허가를 받아 설치할 수 있는 시설에 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한 시설을 추가함으로써 개발제한구역 내 예외적으로 설치가능한 시설 간 형평성을 확보하고, 지방자치단체가 보다 적극적인 복지 정책을 추진할 수 있도록 하려는 것임(안 제12조제1항제1호바목 신설).

### 3. 검토의견

가. 개발제한구역 내 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한 시설  
추가(안 제12조제1항제1호바목 신설)

| 현행                                                                                                                                                                                                                                                                     | 개정안                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제12조(개발제한구역에서의 행위제한)                                                                                                                                                                                                                                                   | 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 -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----. |
| 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경                                                                                                                                                                                      | 1. -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----                                                       |
| 가. ~ 마. (생략)                                                                                                                                                                                                                                                           | 가. ~ 마. (현행과 같음)                                                                                   |
| <신설>                                                                                                                                                                                                                                                                   | <u>바. 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한 시설</u>                                                                |
| 1의2. ~ 9. (생략)                                                                                                                                                                                                                                                         | 1의2. ~ 9. (현행과 같음)                                                                                 |
| ② ~ ⑪ (생략)                                                                                                                                                                                                                                                             | ② ~ ⑪ (현행과 같음)                                                                                     |

현행법은 개발제한구역 내에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등의 행위를 할 수 없도록 하면서, ①개발제한구역의 보전·관리에 도움이 될 수 있는 시설, ②개발제한구역을 통과하는 선형시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설, ③개발제한구역에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설, ④국방·군사시설 및 교정시설, ⑤개발제한구역 주민과 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익 및 생업을 위한 시설<sup>1)</sup>의 경우 예외적으로 시장·군수·구청장의 허가를 받아 건축·설치 등의 행위를 허용하고 있으며, 허가 대상의 범위는 시행령<sup>2)</sup>에서 규정하고 있음.

개정안은 개발제한구역에서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 예외적으로

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

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.

건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등을 할 수 있는 시설에 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한 시설을 포함하려는 것임.

현행법 제12조제1항제1호에서 예외적으로 허가되는 건축물 또는 공작물의 종류는 같은 법 시행령 제13조3)에서 그 범위를 구체적으로 정하고 있는데, 현행법령에서 허용되는 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한 시설<sup>4)</sup>의 경우 노인요양시설<sup>5)</sup>, 어린이놀이터, 경로당, 노인복지관 등

3) 「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.

4) 「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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 개발제한구역의 보전 및 관리에 도움이 될 수 있는 시설<br>다. 등산로, 산책로, <u>어린이놀이터</u> , 간이휴게소 및 철봉, 평행봉, 그 밖에 이와 비슷한 체력단련시설 | 가) <u>국가·지방자치단체 또는 서울올림픽기념국민체육진흥공단이 설치하는 경우</u> 만 해당한다.<br>나) 간이휴게소는 33제곱미터 이하로 설치하여야 한다.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 3. 개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설<br><br>바. 지역공공시설                                                   | 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.<br>가) 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 보건소(「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설을 병설하는 경우 이를 포함한다), 보건진료소<br>나) <u>국가 또는 지방자치단체가 설치하는 노인요양시설(「노인복지법」 제34조제1항제1호 및 제2호의 시설을 말한다)</u><br>다) 경찰파출소, 119안전신고센터, 초소<br>라) 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집으로서 개발제한구역의 주민(제2조제3항제2호에 해당하여 개발제한구역에서 해제된 지역을 포함한다)을 위한 경우만 해당하며, 그 시설의 수는 시장·군수 또는 구청장이 개발제한구역의 아동수를 고려하여 수립하는 배치계획에 따른다.<br>마) 도서관: 건축 연면적 2,000제곱미터 이하의 규모로 한정하며, 부대시설로 간이휴게소를 설치할 수 있다. |
| 5. 개발제한구역 주민의 주거·생활편의 및 생업을 위한 시설<br>마. 주민 공동이용시설                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

으로 제한적일 뿐 아니라, 국가, 지방자치단체 또는 마을 공동으로 설치하는 경우 등으로 한정하고 있으며,

기존의 주택·근린생활시설 등을 현행법 제12조제1항제8호6) 및 같은 법 시행령 제18조7)에 따라 「건축법 시행령」 [별표1]에 따른 노유자

|                                                                         |                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2) 마을 공동주차장, 마을 공동작업장, <u>경로당</u> , <u>노인복지관</u> , 마을 공동회관 및 읍·면·동 복지회관 | 가) <u>지방자치단체가 설치하거나 마을 공동으로 설치하는 경우</u> 만 해당한다.<br>나) 읍·면·동 복지회관은 예식장 등 집회장, 독서실, 상담실, 그 밖에 읍·면·동 또는 마을단위 회의장 등으로 사용하는 다용도시설을 말한다. |
| 5) 상여보관소, 간이휴게소, 간이쓰레기소각장 및 <u>어린이놀이터</u>                               | <u>지방자치단체가 설치하거나 마을 공동으로 설치하는 경우</u> 만 해당한다.                                                                                       |

#### 5) 「노인복지법」

제34조(노인의료복지시설) ①노인의료복지시설은 다음 각 호의 시설로 한다.

1. 노인요양시설 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
2. 노인요양공동생활가정 : 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

#### 6) 「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.

8. 제1호 또는 제13조에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위

#### 7) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제18조(용도변경) ① 법 제12조제1항제8호에서 “대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 주택을 다음 각 목의 시설로 용도변경하는 행위. (이하 생략)  
라. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호에 따른 노유자시설
2. 별표 1 제5호라목에 따른 근린생활시설(주택에서 용도변경되었거나 1999년 6월 24일 이후에 신축된 경우만 해당한다)을 다음 각 목의 시설로 용도변경하는 행위  
마. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호에 따른 노유자시설
4. 개발제한구역에서 공장 등 신축이 금지된 건축물을 다음 각 목의 시설로 용도변경(용도변경된 건축물을 다시 다음 각 목의 시설로 용도변경하는 경우를 포함한다)하는 행위. 다만, 라목 및 사목의 시설로의 용도변경은 공장을 용도변경하는 경우로 한정한다.  
마. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호에 따른 노유자시설

시설<sup>8)</sup>로 용도변경할 경우에만 설치 주체의 제한 없이 관련 시설들을 허용하고 있음.

이에 따라 아동, 노인, 장애인의 복지 증진을 위한 시설 확보 필요성에도 불구하고 도시의 무질서한 확산 방지라는 개발제한구역 지정 목적상 개발제한구역 내에는 그 설치가 제한되고 있으며, 특히, 아동, 노인의 복지 증진 시설과 달리 장애인의 복지 증진 시설의 경우 별도로 규정된 사항이 없는 상황으로,

개정안은 보다 포괄적인 복지 증진 시설에 대한 예외적 설치 근거를 마련함으로써 개발제한구역 내에서의 적극적인 복지 정책 추진에 도움이 되는 측면이 있을 것으로 보임.

한편, 개발제한구역 밖 지역 주민의 반대나 부지 매입비용의 부담을 근거로 개발제한구역 내 설치를 추진할 경우 개발제한구역 내 주민과 갈등이 발생할 수 있으므로, 법률 개정 시 복지 증진 시설의 설치 필요성과 개발제한구역 지정 목적 및 주민 수요 등을 종합적으로 고려하여 시행령에서 복지 증진 시설의 규모 등을 규정할 필요가 있어 보임.

---

8) 「건축법 시행령」 [별표 1]

**11. 노유자시설**

가. 아동 관련 시설(어린이집, 아동복지시설, 그 밖에 이와 비슷한 것으로서 단독주택, 공동주택 및 제1종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것을 말한다)

나. 노인복지시설(단독주택과 공동주택에 해당하지 아니하는 것을 말한다)

다. 그 밖에 다른 용도로 분류되지 아니한 사회복지시설 및 근로복지시설

개정안에 대하여 국토교통부는 개발제한구역의 경우 무분별한 시설 설치로 인한 훼손을 방지하기 위해 신규 입지는 제한하되, 개발제한구역 내 주민의 불편을 최소화하기 위해 용도변경을 허용하는 등 간접적 입지를 허용하고 있는 것으로, 개정안과 같이 포괄적으로 복지 증진 시설을 허용하는 것은 타 복지시설과의 형평성 및 개발제한구역 제도 취지에 배치된다는 입장임.

또한, 개발제한구역 밖 주민들의 입지 반대 등을 이유로 해당 수요를 포함하는 시설의 개발제한구역 내 입지를 허용하는 것은 오히려 개발제한구역 내 주민의 불편을 가중하는 결과를 초래할 수 있으며, 2009년 공공시설의 무분별한 입지로 인한 구역 훼손을 방지하고자 입지를 축소·조정한 제도개선<sup>9)</sup>의 취지를 감안할 경우 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5581 |

9) 공공청사, 국제경기시설, 전문체육시설, 박물관, 미술관, 과학관, 문화예술회관 등 11종의 시설 입지가 금지되었음.