



제 417회 국회 (임시회)
제 1차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안

검 토 보 고

- 김종양의원 대표발의(의안번호 제2200394호)
- 최형두의원 대표발의(의안번호 제2200765호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 김 종 양 의 원 (제 2200394 호) · 최 형 두 의 원 (제 2200765 호)

대표발의	1
1. 제안경위	1
가. 김종양의원안	1
나. 최형두의원안	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
가. 김종양의원안	1
나. 최형두의원안	2
3. 검토의견	4
가. 수도권 외의 특례시 지역의 개발제한구역 해제 (김종양의원안 및 최형두의원안 제3조의2)	4
나. 개발제한구역에서의 허용행위 추가 (최형두의원안 제12조제1항)	9
다. 개발제한구역 내 취락지구에 대한 특례 (최형두의원안 제15조)	15
라. 개발제한구역의 주민지원사업 대상 추가 (최형두의원안 제16조제1항)	17

I. 김종양의원(제2200394호)·최형두의원(제2200765호)

대표발의

1. 제안경위

가. 김종양의원안

- 1) 발 의 자 : 김종양의원 등 10인
- 2) 발 의 일 : 2024. 6. 12.
- 3) 회 부 일 : 2024. 6. 13.

나. 최형두의원안

- 1) 발 의 자 : 최형두의원 등 14인
- 2) 발 의 일 : 2024. 6. 21.
- 3) 회 부 일 : 2024. 6. 24.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 김종양의원안

현행법은 도시의 무분별한 확산 방지를 위하여 국토교통부장관이 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있도록 하고, 그 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등

경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

그런데 현재 창원시의 경우 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건을 고려해 볼 때 도시의 확산 가능성이 적어 개발제한구역 지정의 필요성이 떨어짐에도 불구하고, 개발제한구역이 총 248.4km²로 전체 행정구역 면적(748.05km²)의 33%를 차지하고 있음.

특히, 이들 개발제한구역은 도심을 포위하고 있어 도시의 공간이 단절되고, 창원·마산·진해 지역의 경제적, 사회적 통합을 가로막고, 경제 활성화와 도시 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 실정임.

더욱이, 창원시는 수도권과 광역시를 제외한 기초지방자치단체 중 유일하게 개발제한구역이 유지되고 있어, 다른 지방자치단체와 형평에도 어긋나 불합리하다는 지적이 있음.

이에 「지방자치법」 제198조에 따른 특례시 지역의 경우 개발제한구역을 해제하도록 하는 특례를 두어 개발제한구역 지정 및 해제의 합리성을 제고하고 적정한 도시 관리에 만전을 기하려는 것임(안 제3조의2 신설).

나. 최형두의원안

현행법에 따르면 국토교통부장관은 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군 관리계획으로 결정하도록 하고 있는데, 이는 도시의 무분별

한 확산을 방지하는 것을 목적으로 하고 있음(현행법 제3조제1항).

또한, 개발제한구역의 지정 및 해제에 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정하게 되어 있음(현행법 제3조제2항).

그런데 창원시의 경우 도시의 확산 가능성이 적음에도 불구하고 수도권권·5대 광역권을 제외한 기초지방자치단체 중 유일하게 개발제한구역으로 지정되어 있어, 그 지정 필요성이 적으며 나아가 다른 지방자치단체와의 불합리한 차별이라는 지적이 있음.

여기에 더해, 창원권 개발제한구역은 창원시 단일 도시 내부에 개발제한구역이 지정되어 마산·창원·진해 지역 통합의 장애 요인으로 작용하고 있음.

이에 「지방자치법」 제198조에 따른 특례시 지역의 경우 개발제한구역을 해제하도록 하는 특례를 두어 개발제한구역 지정 및 해제의 합리성을 제고하고 적정한 도시 관리에 만전을 기하려는 것임(안 제3조의2 신설, 제12조제1항, 제15조 및 제16조제1항).

3. 검토의견

가. 수도권 외의 특례시 지역의 개발제한구역 해제(김종양의원안 및 최형두의원안 제3조의2)

현 행	김종양의원안	최형두의원안
<신 설>	제3조의2(수도권 외의 특례시 지역의 개발제한구역의 해제에 관한 특례) 국토교통부장관은 제3조에도 불구하고 「수도권정비계획법」에 따른 수도권 외의 지역으로서 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따른 특례시에 위치한 개발제한구역에 대해서는 그 해제를 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다.	제3조의2(수도권 외의 특례시 지역의 개발제한구역의 해제에 관한 특례) 국토교통부장관은 「수도권정비계획법」에 따른 수도권 외의 지역으로서 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따른 특례시에 위치한 개발제한구역에 대해서는 제3조에도 불구하고 지역균형발전을 위하여 개발제한구역의 해제를 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다.

김종양의원안 및 최형두의원안 제3조의2는 「수도권정비계획법」 1)에 따른 수도권 외의 지역으로서 「지방자치법」 제198조제2항제1호2)에

1) 「수도권정비계획법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “수도권”이란 서울특별시와 대통령령으로 정하는 그 주변 지역을 말한다.

「수도권정비계획법 시행령」

제2조(수도권에 포함되는 서울특별시 주변 지역의 범위) 「수도권정비계획법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 그 주변 지역”이란 인천광역시와 경기도를 말한다.

2) 「지방자치법」

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

다른 특례시에 위치한 개발제한구역에 대해서는 현행법 제3조³⁾에도 불구하고 지역균형발전을 위하여 개발제한구역의 해제를 국토교통부장관⁴⁾이 도시·군관리계획⁵⁾으로 결정하도록 특례를 부여하는 것임.

개발제한구역이란 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 조성하거나 안보상의 이유로 도시의 개발을 제한할 필요가 있는 구역을 말하며, 1971년~1977년 8차례에 걸쳐 전국 7대 권역에 약 5,397km²이 지정되어, 2023년

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

2. 실질적인 행정수요, 지역균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

3) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제3조(개발제한구역의 지정 등) ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제29조(도시·군관리계획의 결정권자) ① 도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정한다. 다만, 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 경우에는 해당 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)이 직접 결정하고, 다음 각 호의 도시·군관리계획은 시장 또는 군수가 직접 결정한다.

1.~2. (생략)

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 도시·군관리계획은 국토교통부장관이 결정한다. 다만, 제4호의 도시·군관리계획은 해양수산부장관이 결정한다.

1. 제24조제5항에 따라 국토교통부장관이 입안한 도시·군관리계획

2. 제38조에 따른 개발제한구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획

3. 제39조제1항 단서에 따른 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획

4. 제40조에 따른 수산자원보호구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획

5) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제4조(개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안) ① 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획(이하 “도시·군관리계획”이라 한다)은 해당 도시지역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 이 조에서 “입안권자”라 한다)가 입안(立案)한다.(이하 생략)

② 도시·군관리계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 광역도시계획이나 같은 조 제3호에 따른 도시·군기본계획에 부합되도록 입안하여야 한다.

말 기준 약 3,789km²가 지정되어 있음.

【 개발제한구역 지정 현황 】

(단위 : km²)

권역	계	수도권	부산권	대구권	광주권	대전권	울산권	창원권
면적	3,789	1,364	410	515	512	423	269	296

* 2023.12월 기준

자료: 국토교통부

그리고 그 해제⁶⁾에 관하여는 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령⁷⁾으로 정하도록 규정하고 있음.

6) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제3조(개발제한구역의 지정 등) ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

② 개발제한구역의 지정 및 해제의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다.

7) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제2조(개발제한구역의 지정 및 해제의 기준) ③ 법 제3조제2항에 따라 개발제한구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는바에 따라 개발제한구역을 조정하거나 해제할 수 있다.

1. 개발제한구역에 대한 환경평가 결과 보존가치가 낮게 나타나는 곳으로서 도시용지의 적절한 공급을 위하여 필요한 지역. 이 경우 도시의 기능이 쇠퇴하여 활성화할 필요가 있는 지역과 연계하여 개발할 수 있는 지역을 우선적으로 고려하여야 한다.
2. 주민이 집단적으로 거주하는 취락으로서 주거환경 개선 및 취락 정비가 필요한 지역
3. 도시의 균형적 성장을 위하여 기반시설의 설치 및 시가화(市街化) 면적의 조정 등 토지이용의 합리화를 위하여 필요한 지역
4. 지정 목적이 달성되어 개발제한구역으로 유지할 필요가 없게 된 지역
5. 도로(국토교통부장관이 정하는규모의 도로만 해당한다)·철도 또는 하천 개수로(開水路)로 인하여 단절된 3만제곱미터 미만의 토지. 다만, 개발제한구역의 조정 또는 해제로 인하여 그 지역과 주변지역에 무질서한 개발 또는 부동산 투기행위가 발생하거나 그 밖에 도시의 적절한 관리에 지장을 줄 우려가 큰 때에는 그러하지 아니하다.
6. 개발제한구역 경계선이 관통하는 대지(垓地: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 각 필지로 구획된 토지를 말한다)로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 지역
 - 가. 개발제한구역의 지정 당시 또는 해제 당시부터 대지의 면적이 1천제곱미터 이하로서 개발제한구역 경계선이 그 대지를 관통하도록 설정되었을 것
 - 나. 대지 중 개발제한구역인 부분의 면적이 기준 면적 이하일 것. 이 경우 기준 면적은 특별

개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이, 창원시의 경우 「지방자치법」 제198조에 따른 특례시⁸⁾ 중 유일하게 비수도권에 위치하고 있어 수도권에 위치한 특례시와 달리 도시의 확장가능성이 적음에도 불구하고 동일한 기준을 적용받고 있음.

이에 개정안은 수도권 외의 지역으로서 「지방자치법」에 따른 특례시에 위치한 개발제한구역의 해제에 대한 특례를 부여함으로써, 불필요한 개발제한을 해제하여 도시의 효율적인 성장 촉진 및 관리를 도모하려는 취지의 입법으로 이해됨.

이와 관련하여, 개발제한구역 지정⁹⁾이 도시개발 과정에서 무분별한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하려는 목적¹⁰⁾임을 감안한다면, 전면해제 시 오히려 도시민의 생활환경에 부정적 영향을 끼칠 가능성도 고려할 필요가 있음.

시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역 중 개발제한구역 경계선이 관통하는 대지의 수, 그 대지 중 개발제한구역인 부분의 규모와 그 분포 상황, 토지이용 실태 및 지형·지세 등 지역 특성을 고려하여 시·도의 조례로 정한다.

7. 제6호의 지역이 개발제한구역에서 해제되는 경우 개발제한구역의 공간적 연속성이 상실되는 1천제곱미터 미만의 소규모 토지

8) 경기도 수원시, 고양시, 용인시(수도권), 경상남도 창원시(비수도권)

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제38조(개발제한구역의 지정) ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

② 개발제한구역의 지정 또는 변경에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

10) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제1조(목적) 이 법은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 한다.

개정안에 대하여 국토교통부는 7대 권역의 광역도시계획 차원에서 동일한 기준을 적용 중으로 특정권역만을 위한 개발제한구역 전면 해제는 권역 간 형평성 논란 외에도 도시의 무질서한 확산 및 환경훼손 등의 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

현행	개정안
1의2. ~ 9. (생략) <u><신설></u> ② ~ ⑪ (생략)	1의2. ~ 9. (현행과 같음) 10. 「 <u>산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률</u> 」에 따른 산림자원의 <u>육성에 필요한 행위</u> ② ~ ⑪ (현행과 같음)

현행법 제12조는 개발제한구역의 보전 및 관리를 위하여 건축물의 건축, 공작물의 설치 등 개발행위를 원칙적으로 금지하되, 허용행위를 열거하여 시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우에는 예외적으로 허용하고 있음.

개정안은 ① 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」 11)에 따른 스마트농업에 필요한 시설의 설치, ② 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 12)에 따른 민영도시농업농장의 개설 및 운영에 필요한 시설의 설치 및 ③ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 13)에 따른 산림자원의

11) 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」 (제정 2023.7.25. 시행 2024.7.26.)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “스마트농업”이란 농업(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업을 말한다. 이하 같다)의 생산성·품질 향상과 경영비·노동비 절감 등을 위하여 농업 분야에 정보통신기술 등 첨단기술을 접목한 농업을 말한다.

12) 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」

제17조(민영도시농업농장의 개설 등) ① 국가 또는 지방자치단체가 아닌 자는 민영도시농업농장을 개설하여 운영할 수 있다.

13) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “산림자원”이란 다음 각 목의 자원으로서 국가경제와 국민생활에 유용한 것을 말한다.
 - 가. 산림에 있거나 산림에서 서식하고 있는 수목, 초본류(草本類), 이끼류, 버섯류 및 곤충류 등의 생물자원
 - 나. 산림에 있는 토석(土石)·물 등의 무생물자원
 - 다. 산림 휴양 및 경관 자원

육성에 필요한 행위를 추가적으로 허용하려는 내용임.

이는 개발제한구역에서의 행위 제한을 완화하여 개발제한구역 주민의 재산권 사용의 확대를 도모하는 측면에서 긍정적인 부분이나, 개발제한구역에서 예외적으로 허용되는 행위는 자연환경을 훼손하지 않는 범위에서 이루어짐을 고려할 때, 각 행위가 개발제한구역에 미치는 영향을 종합적으로 검토하여 결정할 필요가 있을 것으로 판단됨.

① 먼저, 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 ‘스마트농업에 필요한 시설’의 경우 해당 법령에 시설기준이 명확하지 않아 규모가 다양할 수 있으나, 관련 시설 시공 시에는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지형질변경, 토석채취 등의 개발행위허가가 필요¹⁴⁾하므로, 현행 법령에서 규정한 개발제한구역에서 예외적으로 허용하는 기준¹⁵⁾에 각 관련 시설들을 개별적으로 판단할 필요가 있어 보임.

② 다음으로, 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 ‘민영도

14) 농촌진흥청, 「스마트농업 시설 설치 및 관리 가이드라인」('23. 12월), p.87 참고

15) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표 1]

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
5. 개발제한구역 주민의 주거·생활편익 및 생업을 위한 시설	
10) 온실	가) 수경재배·시설원에 등 작물재배를 위한 경우로서 1가구당 기존 면적을 포함하여 500제곱미터 이하로 설치하여야 한다. 나) 재료는 유리, 플라스틱, 그 밖에 이와 비슷한 것을 사용하여야 하며, 그 안에 온실의 가동에 직접 필요한 기계실 및 관리실을 66제곱미터 이하로 설치할 수 있다.

시농업농장'의 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표1]에서 '공영도시농업농장'에 대해서만 예외적으로 허용¹⁶⁾하고 있는 부분을 '민영도시농업농장'까지 확대하려는 내용으로¹⁷⁾,

공영도시농업농장을 공유지에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 개설하려는 경우 각각 농림축산식품부장관 및 시·도지사에게 미리 승인을 받고 있어 시장·군수·구청장에게 등록하는 민영도시농업농장과 그 절차적 차이는 있지만, 두 농장의 개설기준은 사실상 동일¹⁸⁾함.

그러므로 관리주체 차이로 인해 발생할 수 있는 자연환경 훼손의 문

16) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표 1]

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
1. 개발제한구역의 보전 및 관리에 도움이 될 수 있는 시설	
바. 도시농업농장	「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제14조제1항에 따른 <u>공영 도시농업농장</u> 과 그 안에 설치하는 시설을 말한다.

17) 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」

제8조(도시농업의 유형 등) ① 도시농업은 다음 각 호와 같이 구분하되 유형별 세부 분류는 농림축산식품부령으로 정한다.

1. 주택활용형 도시농업: 주택·공동주택 등 건축물의 내부·외부, 난간, 옥상 등을 활용하거나 주택·공동주택 등 건축물에 인접한 토지를 활용한 도시농업
2. 근린생활권 도시농업: 주택·공동주택 주변의 근린생활권에 위치한 토지 등을 활용한 도시농업
3. 도심형 도시농업: 도시에 있는 고층 건물의 내부·외부, 옥상 등을 활용하거나 도시에 있는 고층 건물에 인접한 토지를 활용한 도시농업
4. 농장형·공원형 도시농업: 제14조의 공영도시농업농장이나 제17조의 민영도시농업농장 또는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조에 따른 도시공원을 활용한 도시농업
5. 학교교육형 도시농업: 학생들의 학습과 체험을 목적으로 학교의 토지나 건축물 등을 활용한 도시농업

18) 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」

제8조(공영도시농업농장의 개설승인) ① 공영도시농업농장의 개설기준은 다음 각 호와 같다.

1. 공영도시농업농장의 텃밭은 1천500제곱미터 이상일 것
2. 쉼터, 화장실, 주차장, 관수용(灌水用) 물탱크, 실습교육장 및 퇴비장 등 부대시설을 갖추 것
3. 법 제14조제3항에 따른 업무규정과 운영관리계획서를 갖추

제10조(민영도시농업농장의 등록기준 등) ① 민영도시농업농장의 등록기준은 다음 각 호와 같다.

1. 민영도시농업농장의 텃밭은 1천500제곱미터 이상일 것
2. 쉼터, 화장실, 주차장, 관수용(灌水用) 물탱크, 실습교육장 및 퇴비장 등 부대시설을 갖추 것
3. 법 제17조제3항에 따른 업무규정과 운영관리계획서를 갖추

제가 없다면 민영도시농업농장을 공영도시농업농장과 차이를 둘 필요가 없을 것으로 보이며, 민영도시농업농장까지 확대할 경우 공영도시농업농장과 같이 시행령에 함께 규정하는 것이 법 체계상 바람직할 것으로 생각됨.

③ 마지막으로, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 ‘산림자원 육성에 필요한 행위’의 경우 그 범위가 포괄적인 관계로, 이를 일률적으로 적용하기가 어려운 측면이 있어, 허용 행위를 보다 구체화하거나 각 행위를 개별적으로 판단할 필요가 있음.

참고로, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표1]에서는 휴양림, 산림욕장, 치유의 숲, 수목원, 정원 및 유아숲체험원은 개발제한구역의 보전 및 관리에 도움이 될 수 있는 시설로서 예외적으로 허용하고 있음.

이에 대해 국토교통부는 개발제한구역 내에서 허용되는 농업시설은 일정 규모¹⁹⁾ 내에서 해당 지역 주민 생업을 위한 시설로 제한하고 있어 ‘민영도시농업농장’의 경우 대규모의 시설로서 개발제한구역 훼손 가능성이 있고 주민의 생업을 위한 시설에도 부합하지 않으며,

19) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 「별표 1」에서 육묘장, 종묘배양장, 온실은 500㎡ 이하로 제한

‘스마트농업 시설’의 경우 시설기준이 없어 허용 여부를 검토하기 어려우며, ‘산림자원 육성에 필요한 행위’의 경우 행위의 범위가 넓고 명확하지 않아 개별적으로 제한하고 있는 현행법령의 규정 형식에 부합하지 않는다는 입장임.

추가적으로, 경기도에서는 개정안에 대해 다음과 같은 의견을 제시함.

구 분	의견
스마트 농업시설 및 민영도시 농업농장	○ 외부 자본 투입으로 조성 될 경우, GB 주민들은 자본 여력 및 노령화 등의 이유로 새로운 행위를 할 수 없는 경우 상실감이 예상되므로, GB 주민의 역차별이 발생하지 않도록 시행령 마련 시 기존 농업에서 가능한 시설과의 형평성 검토 요청
산림자원 육성행위	○ “산림자원의 육성에 필요한 행위”는 GB법 제12조제1항제1호가목의 ‘개발제한구역의 존치 및 보전 관리에 도움이 될 수 있는 시설’에 해당하는 것으로 이미 「산림자원법」에서 규정하고 있는 산림사업 중 수목장, 휴양림 및 수목원 등은 가능한 행위이며, 추가적으로 필요한 행위는 시행령을 개정해야 할 사항임.

다. 개발제한구역 내 취락지구에 대한 특례(최형두의원안 제15조)

현행	개정안
제15조(취락지구에 대한 특례) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제15조(취락지구에 대한 특례) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 취락지구의 지정 등에 대해서는 취락지구 주민의 생활편익과 복지의 증진을 우선적으로 고려해야 한다.</u>

취락지구²⁰⁾란 개발제한구역에서 주민이 집단적으로 거주하는 취락으로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제105조²¹⁾는 국가나 지방자치단체가 취락지구 주민의 생활 편익과 복지 증진 등을 위한 사업을 시행하거나 지원할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행령²²⁾에서는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」과 하위법령에서 정하는 바에 의한다고 규정하고 있음.

20) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제15조(취락지구에 대한 특례) ① 시·도지사는 개발제한구역에서 주민이 집단적으로 거주하는 취락(제12조제1항제3호에 따른 이주단지를 포함한다)을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제8호에 따른 취락지구(이하 “취락지구”라 한다)로 지정할 수 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

1.~5. (생략)

6. 취락지구: 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구

7.~10. (생략)

21) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제105조(취락지구에 대한 지원) 국가나 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 취락지구 주민의 생활 편익과 복지 증진 등을 위한 사업을 시행하거나 그 사업을 지원할 수 있다.

22) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제107조(취락지구에 대한 지원) 법 제105조의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 취락지구안의 주민의 생활편익과 복지증진 등을 위하여 시행하거나 지원할 수 있는 사업은 다음 각호와 같다.

1. 집단취락지구 : 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법령에서 정하는 바에 의한다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 취락지구 주민의 생활 편의와 복지 증진에 관한 사항이 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에서는 개발제한구역에서의 건축물의 용도 및 규모 등에 일부 특례²³⁾를 부여하는 것에 한정되어 있는바,

개정안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 규정된 사항을 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제15조에도 추가하여 선언적 의미를 보다 강조하고, ‘우선적’이라는 문구를 통해 주민의 생활 편의와 복지 증진 사업을 보다 활성화하는데 그 입법 취지가 있는 것으로 이해됨.

이에 대해 국토교통부는 현행 취락지구 지정제도를 통해 취락지구에 대한 건축규제 완화, 정비사업 시행, 주택도시기금 우선 지원²⁴⁾ 등을 통하여 현재도 주민의 생활편의 및 복지증진을 수행하고 있다는 의견임.

23) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제15조(취락지구에 대한 특례) ① 시·도지사는 개발제한구역에서 주민이 집단적으로 거주하는 취락(제12조제1항제3호에 따른 이주단지를 포함한다)을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제8호에 따른 취락지구(이하 “취락지구”라 한다)로 지정할 수 있다.

② 취락을 구성하는 주택의 수, 단위면적당 주택의 수, 취락지구의 경계설정 기준 등 취락지구의 지정기준 및 정비에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 취락지구에서의 건축물의 용도·높이·연면적 및 건폐율에 관하여는 제12조제9항에도 불구하고 따로 대통령령으로 정한다.

24) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제16조(주민지원사업 등) ③ 국토교통부장관은 제15조제1항에 따라 지정된 취락지구에 건설하는 주택에 대하여는 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금을 우선적으로 지원할 수 있다.

라. 개발제한구역의 주민지원사업 대상 추가(최형두의원안 제16조제1항)

현행	개정안
제16조(주민지원사업 등) ① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 관리계획에 따라 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.	제16조(주민지원사업 등) ① ----- ----- ----- -----.
1. 개발제한구역 주민의 삶의 질 향상을 위한 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지원사업. 이 경우 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 가목의 사업을 우선적으로 시행할 수 있도록 노력하여야 한다.	1. ----- ----- -----. ----- ----- -----.
가.·나. (생략)	가.·나. (현행과 같음)
<신설>	다. 개발제한구역 주민의 영농활동에 도움이 될 수 있는 시설개선사업
다. (생략)	라. (현행 다목과 같음)
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

현행법 제16조제1항²⁵⁾은 지방자치단체장이 개발제한구역관리계획에

25) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제16조(주민지원사업 등) ① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 관리계획에 따라 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 개발제한구역 주민의 삶의 질 향상을 위한 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지원사업. 이 경우 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 가목의 사업을 우선적으로 시행할 수 있도록 노력하여야 한다.

가. 개발제한구역 주민의 생활편익과 복지의 증진 및 생활비용의 보조 등을 위한 지원사업

나. 개발제한구역 주민의 여가활동이나 개발제한구역의 보전 및 관리에 도움이 될 수 있는 녹지, 경관, 숲길 조성 등을 위한 지원사업

다. 그 밖에 개발제한구역 주민을 위해 필요한 사업으로서 국토교통부장관이 인정하는 사업

따라 개발제한구역 주민의 삶의 질 향상을 위한 사업과 개발제한구역 보전과 관리 등을 위한 훼손지 복구사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안은 개발제한구역 주민의 삶의 질 향상을 위한 사업에 영농활동에 도움이 될 수 있는 시설개선사업을 추가하여 개발제한구역 내에서 제한되는 영농활동을 국가²⁶⁾ 차원에서 지원하고자 하는 것임.

현행법에서는 주민지원사업 지원대상을 포괄적으로 법률에 규정하고 세부사항은 시행령²⁷⁾에서 규정하고 있는데, 현행법 시행령 제27조제1항

2. 개발제한구역 보전과 관리 등을 위한 훼손지 복구사업

26) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제16조(주민지원사업 등) ② 국토교통부장관은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 지역균형발전특별회계에서 제1항 각 호의 사업에 드는 비용을 지원할 수 있다.

이 경우 지원기준·금액 등은 제30조의 시정명령에 관한 업무, 제30조의2의 이행강제금의 부과·징수에 관한 업무, 제34조의 과태료의 부과·징수에 관한 업무의 처리실적과 개발제한구역 관리실태 등을 종합적으로 고려하여 국토교통부장관이 정한다.

27) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제27조(주민지원사업) ① 법 제16조제1항제1호에 따른 주민지원사업의 세부 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 생활편익사업: 도로, 주차장, 공원, 상·하수도, 소하천·구거(溝渠: 도랑), 오수처리시설, 초고속정보통신망 등 기반시설의 설치·정비와 이와 관련된 부대사업

2. 복지증진사업: 마을회관, 어린이놀이터, 어린이집, 유치원, 경로당, 노인복지관 등의 설치·정비와 이와 관련된 부대사업

2의2. 생활비용보조사업: 개발제한구역 주민 중 저소득 취약계층 세대를 대상으로 학자금·장학금, 전기료, 건강보험료, 정보·통신비 등 주민의 생활에 필요한 비용을 지원하는 사업. 이 경우 해당 연도의 주민지원사업에 드는 비용 중 100분의 50 범위에서 시행할 수 있으며, 이에 따른 지원금액은 국토교통부장관이 기획재정부장관과 협의한 금액으로 한다.

3. 소득증대사업: 공동작업장, 공동창고, 자연생태 및 화훼마을, 주말농장 등 소득증대시설의 설치·정비와 이와 관련된 부대사업

3의2. 주택개량보조사업: 관리계획에 따라 다음 각 목의 어느 하나의 행위를 하는 데 드는 비용의 일부를 지원하는 사업

가. 노후주택(「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제3호에 해당하는 주택을 말한다)의 개축 행위

나. 주거용 한옥의 신축 행위

4. 연구·조사사업: 지역적 특성을 고려한 주민지원사업의 발굴 및 지원계획 수립 또는 개발제한구역에서 해제되는 지역의 계획적 개발을 유도하기 위한 지구단위계획 수립사업

5. 환경·문화사업: 녹지, 경관, 숲길, 토담길 등 개발제한구역 주민의 여가활동이나 개발제한구역의 보전가치를 증진하는 환경·문화적 특성을 가진 시설의 설치·정비 및 이와 관련된 부

의 생활편익사업 및 소득증대사업에 세부적으로 규정하지 않고, 법률에 별도의 목(目)을 신설하여 규정할 필요가 있는지에 대해서는 주민지원 사업 대상별 중요성을 감안하여 결정할 필요가 있어 보임.

이와 관련하여, 현행법 제16조제1항제1호의 사업 중 가목인 개발제한 구역 주민의 생활편익과 복지의 증진 및 생활비용의 보조 등을 위한 지원 사업을 ‘우선적’으로 시행하도록 규정하고 있는바, 가목의 세부사항을 규정하고 있는 시행령에 개정안의 내용을 포함시키는 입법 방안에 대해서도 검토해 볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

개정안에 대하여 국토교통부는 현재도 농로 등 영농시설개선사업은 주민지원사업 중 생활편익사업(농로·농배수로 등)과 소득증대사업²⁸⁾(농업용 창고·작업장 등) 등으로 이미 지원²⁹⁾되고 있으므로, 법률에 별도로 신설하는 것은 실익이 크지 않다는 의견임.

문 의 처

02)6788-5581

대사업

28) (생활편익) 도로, 주차장, 공원, 상·하수도, 소하천, 오수처리시설 등
(소득증대) 공동작업장, 공동창고, 주말농장 등

29) (영농활동 지원사례) 도로(농로), 농업용 배수로·용수로 정비, 저수지 보수, 농수산물 보관 및 관리 시설(공동작업장·공동창고·지역특산물가공·판매장) 등 소규모 영농사업 지원

참고 1

개발제한구역 지정현황

(단위 : km)

권역	당초지정 (70년대)	해제면적 (‘00~’23.12)	현재 지정 (’23.12)
대도시권	5,397.110	1,608.558	3,788.552
수도권	1,566.800	202.706	1,364.094
부산권	597.090	187.184	409.906
대구권	536.500	21.840	514.660
광주권	554.730	43.086	511.644
대전권	441.100	17.890	423.210
울산권	283.600	15.068	268.532
창원권	314.200	17.694	296.506

주: 2023.12.31. 기준

자료: 국토교통부

참고 2

개발제한구역 주민지원사업 개요

- 개발제한구역 내 엄격한 규제에 의해 낙후된 주민의 삶의 질을 향상하고, 지역간 균형발전을 위해 주민지원사업 지원
 - (근거) 2000. 1. 28. 제정된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 같은 해 7. 1.부터 시행
 - (재원) 개발제한구역 내 대규모 건축물, 토지형질변경 등 개발행위자에게 징수한 보전부담금을 재원
 - * ('20년) 881억원 → ('21년) 951억원 → ('22년) 922억원 → ('23년) 880억원 → ('24년) 911억원
- (추진체계) 개발제한구역 지원은 국가에서 사업추진에 필요한 예산을 보조하고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 사업 시행
 - 주민지원사업은 지자체 재정자립도*에 따라 사업비 차등 지원
 - * 40%초과 : 70%, 30%초과~40%이하 : 80%, 30%이하 : 국비90%
 - 관리보조는 시·도 및 시·군·구에 예산범위 내에서 개발제한구역 면적, 주민수, 구역관리실태 등을 고려하여 배분
 - * 관리보조는 개발제한구역 불법행위 단속활동에 필요한 출장비, 단속장비 구입, 경계표식 설치 등에 사용
- (지원대상) 생활편익·복지증진·소득증대 및 환경·문화사업 등은 간접지원 방식으로 생활비용보조사업('09년 도입)은 현금지원

<주민지원사업 지원대상>

구 분		사 업 내 용
생활기반	생활편익	도로, 주차장, 공원, 상·하수도, 소하천, 오수처리시설 등
	복지증진	마을회관, 어린이놀이터, 어린이집, 유치원, 경로당, 노인복지관 등
	소득증대	공동작업장, 공동창고, 주말농장, 자연생태 및 화훼마을 등
	찾아가는 교통약자 편의사업	보건(세탁, 목욕, 이·미용), 의료(진료, 당뇨검사, 마음건강), 금융(채무상담), 문화(예술, 공연) 등 서비스
	기타	노후주택 개량, LPG 소형탱크 설치, 생활비용 보조, 연구·조사
환경문화(공모)		누리길, 여가녹지, 경관(전통문화) 등
생활공원(공모)		GB내 미집행공원 등의 녹색여가 공간 조성(장기미집행 대책)

참고 3

주민지원사업 사업별 · 연도별 지원현황

(단위 : 억 원)

구분		계		2001-2019		2020		2021		2022		2023		2024	
전체		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
		4,484	16,432	3,490	11,887	189	881	223	951	220	922	181	880	181	911
생활 기 반 사 업	생활편익	3,626	11,875	2,888	9,035	140	540	162	579	167	574	135	577	134	570
	도로	1,724	6,789	1,426	5,247	50	252	78	330	68	348	60	338	42	274
	상하수도	86	175	77	146	2	4	2	6	1	2	-	-	4	17
	하천및교량	395	1,157	313	789	16	48	20	81	19	54	14	88	13	97
	농배수로	832	1,308	643	972	22	28	26	38	41	78	44	81	56	111
	공원·녹지	98	792	73	571	6	54	8	33	4	38	4	45	3	51
	노후주택개량	102	15	63	10	10	2	8	1	16	2	2	-	3	-
	LPG 소형탱크	48	94	41	79	7	15	-	-	-	-	-	-	-	-
	기타	341	1,543	252	1,221	27	137	20	90	18	50	11	25	13	20
	복지증진	122	358	105	301	1	1	6	18	2	1	4	12	4	9
	마을회관 등	102	293	85	252	1	1	6	18	2	1	4	12	4	9
	어린이놀이터	20	65	20	65	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	소득증대	82	267	67	203	4	16	2	12	1	2	3	8	5	26
	공동작업장	71	216	57	155	4	16	2	12	1	2	3	8	4	23
	자연생태마을	11	51	10	48	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3
환 경 문 화	소계	582	3,487	371	2,134	36	271	45	289	41	292	34	247	31	254
	여가녹지	198	1,165	113	742	13	95	18	107	11	69	13	108	6	44
	누리길	238	1,445	147	772	15	101	21	154	24	185	13	83	18	150
	경관	132	806	97	549	8	75	6	28	6	38	8	56	7	60
	전통문화	14	71	14	71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
연구조사		6	12	6	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
생활공원사업		76	375	44	145	7	50	7	50	8	50	4	31	6	49
생활비용 ()는 세대수		14 (8,733)	56	9 (6,760)	41	1 (40)	3	1 (41)	3	1 (39)	3	1 (35)	3	1 ()	3

자료: 국토교통부