



제434회국회(임시회)폐회중
제4차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 개발제한구역 내 파크골프장의 설치 근거 명시 》
■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2216972호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 곽현준

목 차

I . 정 회 용 의 원 대 표 발 의 (제 2216972 호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 개발제한구역 내 파크골프장의 설치 근거 명시(안 제12조제1항 제1호가목)	2

I. 정회용의원 대표발의(제2216972호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 정회용의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 24.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 25.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 개발제한구역에서 건축, 공작물 설치, 토지형질변경 등의 행위를 제한하되, 예외적으로 지방자치단체의 장의 허가를 받아 공원이나 체육시설 등을 설치할 수 있도록 규정하고 있음.

한편 최근 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」의 개정('24.8.)으로 생활체육시설의 범위에 파크골프장(공원과 소규모 골프장을 겸하는 체육시설)이 추가되었고, 이에 따라 국토교통부 또한 일반 골프장과는 다른 별도의 체육시설로 보아 유권해석을 통해 개발제한구역 내 파크골프장의 설치를 허용하였음.

이에 개발제한구역 내 파크골프장을 설치할 수 있는 법적 근거를 마련하여 지역주민과 중장년층의 여가 증진을 통한 복지향상을 도모하려는 것임(안 제12조제1항제1호 가목).

3. 검토의견

가. 개발제한구역 내 파크골프장의 설치 근거 명시(안 제12조 제1항제1호가목)

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 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경 가. 공원, 녹지, <u>실외체육시설</u>, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리	제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ----- ----- ----- ----- ----- 가. -----<u>실외체육시설(파크골프장 등 국토교통부령으로 정하는 체육시설을 포함한다)</u>,----- ----- -----

현행	개정안
에 도움이 될 수 있는 시설	----- ----- -----
나. ~ 마. (생략)	나. ~ 마. (현행과 같음)
1의2. ~ 9. (생략)	1의2. ~ 9. (현행과 같음)
② ~ ⑪ (생략)	② ~ ⑪ (현행과 같음)

개정안은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)이 개발제한구역 내 건축·설치 등을 허가할 수 있는 시설 중 ‘실외체육시설’에 ‘파크골프장 등 국토교통부령으로 정하는 체육시설’이 포함되는 것으로 구체화하려는 것임.

현행법 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 개발제한구역에서 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」 제2조제11호1)에 따른 도시·군계획사업의 시행(이하 “개발행위”라 함)을 할 수 없도록 행위제한을 하면서,

같은 항 단서에서는 일정한 개발행위를 하려는 자는 시장·군수·구청

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “도시·군계획사업”이란 도시·군관리계획을 시행하기 위한 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도시·군계획시설사업

나. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업

다. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업

장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 예외를 허용하고 있으며,

같은 항 제1호 각 목은 시장·군수·구청장이 예외적으로 개발행위를 허가할 수 있는 건축물 또는 공작물의 종류를 5가지로 규정하면서, 그 구체적인 종류와 건축 또는 설치의 범위에 대해서는 이 법 시행령 [별표 1]에서 규정하고 있음.

【 개발제한구역 내 예외적으로 건축·설치가 허용되는 건축물·공작물의 종류 】

구분 (제12조제1항)		종류	상세 유형
제 1 호	가목	◦ 개발제한구역의 존치 및 보전 관리에 도움이 될 수 있는 시설	◦ 공원, 녹지, <u>실외체육시설</u> , 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등
	나목	◦ 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설	◦ 도로, 철도 등
	다목	◦ 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설	
	라목	◦ 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설	
	마목	◦ 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	

최근 저렴한 비용과 쉬운 접근성 등으로 인해 중장년층의 이용 수요가 급증한 파크골프장은 이 법 시행령 [별표 1]에 시장·군수·구청장이 허가를 할 수 있는 건축물·공작물 등의 종류로 명시되어 있지 않은바, 개발제한구역 내 파크골프장의 설치가 제한되어 온 바 있으나,

2024년 8월 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」 개정(문화체육관광부령 제564호, 2024. 8. 28. 개정·시행)에 따라 파크골프장이 ‘생활체육시설’²⁾의 종류에 포함되었고,

국토교통부로부터 파크골프장이 이 법 시행령 [별표 1]³⁾에 따른 실외 체육시설에 해당하여 개발제한구역 내 설치가 가능하다는 유권해석(2024년 11월)⁴⁾이 나오면서, 최근 각 지방자치단체의 개발제한구역에서 파크골프장 설치가 추진되고 있음.

2) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」

제6조(생활체육시설) ① 국가와 지방자치단체는 국민이 거주지와 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있는 생활체육시설을 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치·운영하여야 한다.

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」

제4조(생활체육시설의 설치·운영) ① 법 제6조에 따라 국가와 지방자치단체가 설치·운영하여야 하는 생활체육시설은 다음 각 호와 같다.

1. 시·군·구 : 지역 주민이 고루 이용할 수 있는 실내·외 체육시설
2. 읍·면·동 : 지역 주민이 고루 이용할 수 있는 실외체육시설

② 제1항에 따른 생활체육시설의 설치기준은 문화체육관광부령으로 정한다.

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」 [별표 2] 생활체육시설의 설치기준(제3조 관련)

1. 특별자치시·특별자치도·시·군·구

체육관, 수영장, 볼링장, 체력단련장, 테니스장, 에어로빅장, 탁구장, 골프연습장, 게이트볼장, **파크골프장**, 풋살장 등의 실내·외 체육시설 중 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치

2. 읍·면·동

테니스장, 배드민턴장, 운동장, 골프연습장, 게이트볼장, 롤러스케이트장, 체력단련장, **파크골프장**, 풋살장 등의 실외체육시설 중 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치

3) 「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	
라. 실외체육시설	가) 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관이 설치하는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제6조에 따른 생활체육시설 중 배구장, 테니스장, 배드민턴장, 게이트볼장, 롤러스케이트장, 잔디(인조잔디를 포함한다. 이하 같다)축구장, 잔디야구장, 농구장, 야외수영장, 궁도장, 사격장, 승마장, 씨름장, 양궁장 및 그 밖에 이와 유사한 체육시설로서 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 운동시설(골프연습장은 제외한다) 및 그 부대시설을 말한다. 나) ~ 다) (생략)

4) 생활체육시설과 ‘유사한 체육시설로서 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 운동시설’에 해당한다는 해석임. 다만, 해당 시행령 규정에 따라 공공(국가·지방자치단체·공공기관)이 설치하는 경우로 한정됨.

이에 개정안은 파크골프장을 실외체육시설의 유형으로 명시하여 개발제한구역 내 파크골프장 설치 가능 여부에 대한 명확성을 제고하고, 개발제한구역 주민 등의 복지향상을 도모하려는 것이라는 점에서, 긍정적인 취지의 입법으로 보임.

다만, 법제처는 파크골프장을 개발제한구역 내 설치 가능한 실외체육시설로 명시하는 것은 법률이 아닌 대통령령의 개정으로도 가능한 측면이 있고, 실외체육시설에 대해서만 구체적인 범위를 대통령령이 아닌 국토교통부령으로 정하도록 위임하는 것은 위임체계의 일관성을 저해할 우려가 있다는 의견이며,

국토교통부도 법제처의 의견과 유사하게 개발제한구역 내 건축·설치가 허용되는 구체적인 시설 종류를 법률에 명시하는 것은 법 체계상 부합하지 않고, 이에 더하여 파크골프장은 유권해석을 통해 이미 개발제한구역 내 설치가 허용되고 있어 개정의 실효성이 적다는 의견인바,

이와 같은 각 부처의 의견을 개정안 심사 시 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5578