



제426회 국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈종합계획을 다른 법률에 따른 개발계획에 우선
및 개발제한구역 해제 우선 검토〉

■ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2207732호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 종합계획을 다른 법률에 따른 개발계획에 우선	3
2. 개발제한구역 해제 우선 검토	8

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이재강의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2025. 1. 22.
3. 회부연월일 : 2025. 1. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가 안보를 위해 주한미군에 공여되거나 공여되었던 구역으로 인해 낙후된 주변지역 등의 경제를 진흥시키고 지역 간 균형 있는 발전과 주민의 복리 증진을 도모하는 것을 골자로 하고 있음.

그런데 공여구역주변지역 등의 개발을 촉진하기 위해서는 개발제한 구역으로 규제를 받고 있는 지역에 대해서 필요한 경우 국토부장관이 그 해제를 우선적으로 검토하는 등의 특례가 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되고 있음.

이는 반환이 완료된 구역임에도 개발제한구역의 적용을 여전히 받고 있는 경우가 있어, 이로 인해 개발사업이 불가능해져 지역 발전이 저해되는 경우가 있기 때문임. 따라서 국토부장관으로 하여금 개발제한구역을 우선적으로 해제할 수 있다는 규정을 신설하여 낙후된 반환 공여구역 및 주변지역의 경제를 진흥시키고 지역간 균형 있는 발전과 주민의 복리 증진을 도모하려는 입법취지를 달성하고자 함.

이에 국토부장관은 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된 사업의

추진에 필요한 공여구역주변지역, 반환공여구역 및 반환공여구역주변
지역에 대해 개발제한구역 해제를 우선적으로 검토하도록 하는 한편,
종합계획을 다른 법률에 따른 개발계획에 우선하도록 규정하려는 것
임(안 제3조의2 신설 및 제13조).

Ⅲ. 검토의견

1. 종합계획을 다른 법률에 따른 개발계획에 우선

개정안은 이 법에 따른 종합계획을 다른 법률에 따른 개발계획에 우선하되, 「국토기본법」에 다른 국토종합계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 관리기본계획에 대하여는 우선하지 않도록 근거를 신설함(안 제3조의2 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	제3조의2(다른 계획과의 관계) 이 법에 따른 종합계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 「국토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제16조에 따른 보호구역등 관리기본계획에 대해서는 그러하지 아니하다. 부 칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 공여구역주변지역이나 반환공여구역주변지역의 발전이나 활용 지원에 관한 사항에 있어 「주한미군기지 이전에 따른 평택시

등에 관한 특별법」 외에 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정하면
서도, ‘다른 계획과의 관계’에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않음.¹⁾

개정안은 주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획을 다른 법률
에 따른 개발계획에 우선하도록 함으로써 발전종합계획의 추진력을
확보하여 공여구역주변지역 등의 경제를 진흥시키고 주민의 복리를
증진하는데 기여할 수 있다는 점에서 그 입법취지는 타당함.

특히 반환공여구역을 포함하고 있는 지방자치단체의 경우 미군 주
둔으로 오랜 기간 개발이 제한되어 왔으므로 종합계획에 따라 반환공
여구역을 활용하여 기반시설의 건립이나 주거·문화환경 개선 등 각종
개발의 필요성이 있고,²⁾

현행 발전종합계획은 그 기간이 두 차례 연장되어 2026년까지 계획
되어 있으므로 기간 내에 관련 사업을 효과적으로 추진하기 위하여는
발전종합계획에 우선순위를 둘 수 있도록 하는 조치는 바람직한 것으
로 보임.

1) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 공여구역주변지역이나 반환공여구역주변지역의 발전이나 활
용 지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「주한미군기지 이전에 따
른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」은 그러하지 아니하다.

2) 이소영·이제연, 「주한미군 반환공여지 국가주도 개발을 위한 미군공여구역법 개정방안」, 『정
책이슈리포트』, 한국지방행정연구원, 2018.

< 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획 >

□ 개요

- (의의) 국가 안보를 위해 미군에 공여되었거나 반환된 구역과 그 주변지역의 경제 진흥 및 주민 복리 증진을 위해 수립된 법정계획
- (근거) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제7·8조
- (기간/부처) '08년 ~ '26년(18년) / 행정안전부 등 14개 부처
- (대상) 13개 시·도, 66개 시·군·구, 343개 읍·면·동
(공여구역주변지역 165개 읍·면·동, 반환공여구역주변지역 178개 읍·면·동)
- (규모) 570개 사업, 49.2조 원(국비 4.9조 원, 지방비 6.8조 원, 민자 37.5조원)

□ 추진경과

- 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 시행('06.9.4.)
- '주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획' 확정('08.1.15.)
* (기존) 327개 사업, 12조 원
- '주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획' 1차 수정('09.2.2.)
* (1차 수정) 552개 사업, 38.8조 원
- '주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획' 2차 수정('17.10.25.)
* (2차 수정) 주한미군 평택이전사업이 마무리되는 '22년까지 사업기간 연장
- '주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획' 기간 연장('21.12.15.)
* 반환기지 토지매입비 및 주변지역 사업 잔여국비 지원을 위해 '26년까지 사업기간 연장

□ 주요 사업 (2025년도 사업계획) * 행안부 국비 지원사업 기준

- 공여(반환)구역 주변지역 지원 : 32개 사업, 618억 원
 - (경기) 포천 소흘읍 도시계획도로 개설사업 등 130억 원, (경북) 문경 단산터널 개설 사업 등 125억원, (강원) 춘천 서면대교 건설사업 등 100억원 등

※ 자료: 행정안전부

또한 국가의 계획은 위계나 내용의 수준에 따라 체계적으로 규정·해석하는 것이 바람직하다는 점을 고려할 때, 「국토기본법」에 따른 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획으로서 다른 법령에 따라 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 되므로,

반환공여구역 개발에 관한 내용을 담고 있는 종합계획은 국토종합

계획의 하위계획에 속하므로, ‘국토종합계획 → 발전종합계획 → 다른 법률에 따른 개발계획’의 체계가 성립할 수 있도록 단서를 규정하는 것은 바람직한 것으로 보임.

다만, 다른 법률 및 계획 간 체계의 관점에서 이 법에 따른 종합계획보다 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 보호구역등 관리기본계획이 상위계획이라고 볼 수 있는지 검토할 필요가 있음.

현행법은 공여구역주변지역이나 반환공여구역주변지역의 발전이나 활용 지원에 관한 사항에 있어 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」을 제외한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정하고 있으며,³⁾

국방부장관은 종합계획에 포함된 사업의 추진에 필요한 국방군사시설에 대해 군사시설보호구역 해제를 우선적으로 검토하여야 한다고 규정하고 있는 취지를 고려할 때,⁴⁾

‘보호구역등 관리기본계획 → 발전종합계획’의 체계가 성립한다고 보기 어려운 측면이 있음.

3) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 공여구역주변지역이나 반환공여구역주변지역의 발전이나 활용 지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」은 그러하지 아니하다.

4) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제13조(반환공여구역 등의 규제 특례) ①국방부장관은 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된 사업의 추진에 필요한 국방군사시설에 대해 국방군사시설 이전, 징발해제 및 군사시설보호구역 해제를 우선적으로 검토하여야 한다.

참고로, 행정안전부는 법 제13조가 국방부장관이 군사시설보호구역 해제를 우선 검토해야 한다고 규정하고 있으므로, 우선 적용하는 대상에서 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 보호구역등 관리기본계획을 제외하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 개발제한구역 해제 우선 검토

개정안은 국토부장관이 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된 사업의 추진에 필요한 공여구역주변지역, 반환공여구역 및 반환공여구역 주변지역에 대해 개발제한구역 해제를 우선적으로 검토하도록 함(안 제13조).

현행	개정안
제13조(반환공여구역 등의 규제 특례) ① · ② (생략) <u><신설></u>	제13조(반환공여구역 등의 규제 특례) ① · ② (현행과 같음) ③ <u>국토교통부장관은 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된 사업의 추진에 필요한 공여구역주변지역, 반환공여구역 및 반환공여구역주변지역에 대해 개발제한구역 해제를 우선적으로 검토하여야 한다.</u> 부칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 종합계획 및 지원도시사업구역 개발계획에 포함된 반환공여구역 및 반환공여구역주변지역은 공장신설의 특례,⁵⁾ 다른 법률에 따

5) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제15조(공장의 신설 등에 관한 특례) ① 「수도권정비계획법」 제6조제1항제1호 및 제2호에 따른 과밀억제권역 및 성장관리권역 중 종합계획 및 지원도시사업구역 개발계획에 의해 반환공여구역이나 반환공여구역주변지역에 추진하는 산업단지 및 공업용지 조성사업에 대해서는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제20조제1항 및 「수도권정비계획법」 제7조, 제8조의 규

른 지정·승인 간주,⁶⁾ 조세 및 부담금 등의 감면⁷⁾ 등의 대상이 되고, 국방부장관은 국방군사시설 이전, 징발해제 및 군사시설보호구역 해제를 우선적으로 검토하여야 한다고 규제 특례를 규정하고 있으나, 개발제한구역의 해제와 관련된 별도의 규정을 두고 있지 않음.⁸⁾

정에 불구하고 공장 건축면적 500제곱미터 이상의 공장(지식산업센터를 포함한다)을 신설·증설할 수 있다. 다만, 공장신설의 경우는 대통령령이 정하는 업종에 한한다.

②국토교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 신설 또는 증설되는 공장에 대하여는 「수도권정비계획법」 제18조의 규정에 불구하고 같은 법 제21조의 규정에 의한 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 반환공여구역주변지역을 관할하는 특별시·광역시·도의 공장 총허용량을 별도로 배정한다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 추진하는 사업에 대해서는 시장·군수·구청장은 「수도권정비계획법」 제19조의 규정에 불구하고 대규모 개발사업 중 공업용지의 조성을 목적으로 하는 사업을 시행하거나 이의 허가·승인 또는 협의 등을 하고자 하는 경우에는 수도권정비위원회의 심의를 받지 아니한다.

6) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제22조(지원도시사업구역 지정 등의 효과) 제20조제1항의 규정에 의한 지원도시사업구역의 지정(변경을 포함한다) 및 제21조제1항의 규정에 의한 지원도시사업구역 개발계획의 승인(변경승인을 포함한다)이 있을 때에는 다음 각 호의 지정·승인 등이 있는 것으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다음 각 호의 법률이 정하는 절차에 따라 시행한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제22조의 규정에 의한 도시·군기본계획의 승인 또는 변경승인
2. 「도시개발법」 제3조의 규정에 의한 도시개발구역의 지정 및 동법 제4조의 규정에 의한 도시개발사업계획의 수립
3. 「택지개발촉진법」 제3조의 규정에 의한 택지개발지구의 지정 및 동법 제8조의 규정에 의한 택지개발계획의 승인
4. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조 및 제7조의2의 규정에 의한 국가산업단지·일반산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정
5. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 물류단지의 지정
6. 「관광진흥법」 제50조의 규정에 의한 관광개발기본계획 및 같은 법 제51조의 규정에 의한 권역계획, 같은 법 제52조의 규정에 의한 관광지의 지정, 같은 법 제54조의 규정에 의한 조성계획의 승인

7) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제35조(조세 및 부담금 등의 감면) ①국가 또는 지방자치단체는 종합계획 및 지원도시사업구역 개발계획의 원활한 시행을 위해 필요한 경우 공여구역주변지역·반환공여구역 및 반환공여구역주변지역 안에서 회사를 설립하는 자, 공여구역주변지역·반환공여구역 및 반환공여구역주변지역으로 공장을 이전해 오는 자 등에게 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 종합계획 및 지원도시사업구역 개발계획의 원활한 시행을 위해 필요한 경우 사업시행자에게 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금, 「농지법」에 의한 농지조성비, 「조지법」에 의한 대체조지조성비, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 의한 공유수면 점·사용료를 감면할 수 있다.

③종합계획 및 지원도시사업 개발계획에 포함된 사업 추진에 있어 관계 법률에 의한 인·허가 등을 받은 경우 인·허가 등의 사유로 부과하는 수수료 및 사용료는 이를 면제한다.

8) 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」

제13조(반환공여구역 등의 규제 특례) ①국방부장관은 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된

주한미군 공여구역 발전종합계획은 2008년부터 2023년까지 총 48.8조 원의 투자를 계획하였으나 실제 투자실적은 계획된 예산 중 31.9%에 불과하고 특히 민자 등 투자실적은 20.1%으로 더욱 낮다는 점이 지적된 바 있으며,⁹⁾

투자실적이 저조한 것은 발전종합계획이 수립된 지역이 개발제한구역으로 지정된 경우 토지이용이 제한되어 개발의 불확실성이 존재하고 사업추진이 지연될 가능성이 있어 종합계획 전체 투자액의 약 77%를 차지하는 민간사업자의 투자가 소극적으로 이루어지고 있기 때문이라는 주장이 있음.¹⁰⁾

최근 국토교통부는 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」의 개정을 통해 반환공여구역 중 대규모 기반시설 설치소요가 적은 지역에 대하여 규모가 20만㎡ 미만인 경우에도 개발제한구역의 해제가 가능하도록 하였는데,¹¹⁾

사업의 추진에 필요한 국방군사시설에 대해 국방군사시설 이전, 징발해제 및 군사시설보호구역 해제를 우선적으로 검토하여야 한다.

②종합계획에 포함되어 반환공여구역주변지역에서 추진하는 사업은 「징발재산정리에 관한 특별조치법」 제20조의2제2항 및 「국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법」 제4조제2항의 규정에 의한 공공사업으로 본다.

9) 국회입법조사처, 「2024 국정감사 이슈 분석 IV 행정안전위원회」, 『2024 국정감사 이슈 분석』, 2024.08.19.

10) 류승한, 「반환공여구역 및 주변지역 발전을 위한 제도적 과제」, 『지역현안 입법지원 토론회 - 주한미군 반환공여지, 활용 및 실질적 개발을 위한 법 제·개정 방안』, 2025.2.21.

11) 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」

3-2-1. 개발수요 등을 감안할 때 광역도시계획에서 제시한 목표연도내 실질적 개발·활용이 가능한 지역 중 개발제한구역의 해제에 관한 도시·군관리계획이 결정·고시된 날부터 4년이 되는 날까지 착공이 가능한 지역으로서 도시발전 및 지속가능한 개발의 측면에서 아래 요건을 모두 갖춘 지역을 선정한다.

(3) 난개발 방지, 상하수도 등 기반시설 공급의 용이성 등을 고려하여 20만 제곱미터 이상의 규모로서 정형화된 개발이 가능한 지역. 다만, 다음 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외적으로

개정안은 국토부장관이 공여구역주변지역, 반환공여구역, 반환공여구역주변지역에 대해 개발제한구역 해제를 우선적으로 검토하도록 함으로써 행정안전부와 국방부, 국토교통부 등 범부처 차원에서 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된 사업의 추진을 더욱 용이하게 하여 민간투자를 활성화하고 공여구역주변지역 등의 경제를 진흥시키고 주민의 복리를 증진하는데 기여할 수 있다는 점에서 그 취지는 타당함.¹²⁾

다만, 발전종합계획은 전국 17개 시·도 및 226개 시·군·구 중 13개 시·도 및 66개 시·군·구를 대상으로 한 사업을 포함하고 있어 개발제한구역의 우선 해제를 검토해야 할 지역이 광범위하고,¹³⁾

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하기 위하여 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 엄격하게 지정·관리하고 있으며,¹⁴⁾

세부사업계획이 수립되어 있지 않은 상태에서 종합계획의 승인 또는 지원도시사업구역의 지정만으로 개발제한구역의 해제를 우선적으

20만제곱미터 미만의 규모로 일부 완화하여 적용할 수 있다.

⑤ 「미군공여구역법」에 따른 반환공여구역 중 대규모 기반시설 설치소요가 적은 지역

12) 참고로, 반환공여구역 등의 개발제한구역 해제에 관하여 지난 국회에서 발의된 개정안(의안번호 2120399, 오영환의원 대표발의)은 개발제한구역의 해제를 직접 의제하고 있었으나, 본 개정안은 국토교통부장관이 우선적으로 ‘검토’하도록 할 뿐 해제 여부를 결정할 권한은 국토부장관이 여전히 보유하고 있다는 점에서 완화된 측면이 있다고 보임.

13) 지원도시사업구역은 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제20조에 따라 국토교통부장관이 지정할 수 있는데, 2025년 3월 현재 지원도시사업구역으로 지정된 곳은 없음.

14) 2025년 3월 현재 개발제한구역은 수도권(서울, 경기, 인천), 부산권(부산, 경남), 대구권(대구, 경북), 광주권(광주, 전남), 대전권(대전, 세종, 충남), 울산권(울산), 창원권(경남) 등 7개 권역, 14개 시·도에 걸쳐 지정되어 있음.

로 검토하도록 할 경우 무분별한 도시 개발과 부동산 투기 등의 부작용이 나타날 수 있음을 고려할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부 및 국토교통부는 개발제한구역 해제는 예외적·제한적으로 허용되며, 개발제한구역 제도의 목적을 달성하고 기본 원칙을 준수하기 위하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5350