



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검 토 보 고

《개발제한구역 해제 지역 주민을 위한 행위제한
예외에 특별관리지역 포함》

■ 임오경의원 대표발의(의안번호 제2206011호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 임오경의원 대표발의(제2206011호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 공익사업의 시행으로 개발제한구역이 해제된 지역에 「공공주택 특별법」 상 특별관리지역을 포함하여 개발행위를 예외적으로 허용(안 제12조제1항제1호마목)	3

I. 임오경의원 대표발의(제2206011호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 임오경의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 28.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 29.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 개발제한구역 내 건축, 형질변경 등 개발행위를 원칙적으로 제한하되, 공익사업 추진으로 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설 건축 등 일부 개발행위에 대해서는 예외적으로 기초자치단체장의 허가에 따라 허용하도록 규정하고 있음.

그런데 개발제한구역 해제 후 「공공주택 특별법」에 따라 특별관리지역으로 지정된 지역의 경우 현행 행위제한의 예외적 허용 대상 중 개발제한구역이 해제된 지역 주민을 위한 개발행위에 포함 여부가 명확하게 규정되어 있지 않아 다른 해제 지역과 달리 지역 주민을 위한 개발행위가 제한되는 불합리한 차별이 발생한다는 지적이 있음.

이에 행위제한의 예외적 허용 대상 중 개발제한구역이 해제된 지역 주민을 위한 개발행위에 특별관리지역도 포함하도록 규정함으로써 불

합리한 차별을 해소하고 재산권을 보호하려는 것임(안 제12조제1항제1호마목).

3. 검토의견

가. 공익사업의 시행으로 개발제한구역이 해제된 지역에 「공공주택 특별법」 상 특별관리지역을 포함하여 개발행위를 예외적으로 허용(안 제12조제1항제1호마목)

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. ~ 라. (생략) 마. 개발제한구역 주민과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및	제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ----- ----- ----- ----- ----- 가. ~ 라. (현행과 같음) 마. ----- -----

현행	개정안
보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 <u>지역</u> 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설	----- ----- -----지역 (「공공주택 특별법」 제6조의2에 따라 특별관리지역으로 지정된 지역을 포함한다)----- -----
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 시설¹⁾의 경우 예외적으로 시장·군

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

수·구청장의 허가를 받아 건축·설치 등의 행위를 허용하고 있으며, 허가 대상의 범위는 시행령²⁾에서 규정하고 있음.

그 중, 현행법 제12조제1항제1호마목에서는 개발제한구역 주민뿐만 아니라 개발제한구역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조³⁾에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 경우에도 주거·생활편익·생업을 위한 시설을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 현행법 시행령 제13조⁴⁾ 및 [별표1]에

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.

3) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업

2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업

3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업

4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업

5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업

6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업

7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업

8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

4) 「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.

서 거주를 위한 주택, 근린생활시설 및 종중이 설치하는 사당의 이전으로 한정하고 있는데,

【 개정안 관련 현행법 시행령 [별표1] 규정 】

5. 개발제한구역	주민의 주거·생활편의 및 생업을 위한 시설
다. 주택 (「건축법 시행령」 별표 1 제1호가목에 따른 단독주택을 말한다. 이하 이 호에서 같다)	다) 가)에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 곳에 주택을 신축할 수 있다. ① 기존 주택(공익사업의 시행으로 개발제한구역에서 해제된 지역의 기존 주택을 포함한다)이 공익사업의 시행으로 인하여 철거(시장·군수·구청장이 공익사업의 시행을 위하여 존치할 필요가 있다고 인정한 후 공익사업 시행자에게 소유권이 이전되는 경우를 포함한다)되는 경우에는 그 기존 주택의 소유자(해당 공익사업의 사업인정 고시 당시에 해당 주택을 소유하였는지 여부와 관계없이 같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)가 자기 소유의 토지[「건축물관리법」 제30조제1항 및 제2항에 따라 건축물의 해체 허가를 받거나 신고를 한 날(해체예정일 3일 전까지 건축물의 해체 허가를 받거나 신고를 하지 않은 경우에는 실제 건축물을 해체한 날을 말한다) 당시 소유권을 확보한 토지를 말하되, 공익사업의 시행을 위하여 기존 주택을 존치하는 경우에는 기존 주택의 소유권 이전 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다]에 신축하는 경우
라. 근린생활시설	다) 나)의 본문에도 불구하고 기존 근린생활시설(공익사업의 시행으로 개발제한구역에서 해제된 지역의 기존 근린생활시설을 포함한다)이 공익사업의 시행으로 인하여 철거(시장·군수·구청장이 공익사업의 시행을 위하여 존치할 필요가 있다고 인정한 후 공익사업 시행자에게 소유권이 이전되는 경우를 포함한다)되는 경우에는 그 기존 근린생활시설의 소유자(해당 공익사업의 사업인정 고시 당시에 해당 근린생활시설을 소유하였는지 여부와 관계없이 같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지[「건축물관리법」 제30조제1항 및 제2항에 따라 건축물의 해체 허가를 받거나 신고를 한 날(해체예정일 3일 전까지 건축물의 해체 허가를 받거나 신고를 하지 않은 경우에는 실제 건축물을 해체한 날을 말한다) 당시 소유권을 확보한 토지를 말하되, 공익사업의 시행을 위하여 기존 근린생활시설을 존치하는 경우에는 기존 근린생활시설의 소유권 이전 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다]에 근린생활시설을 신축할 수 있다.
마. 주민 공동이용시설	
12) 효열비, 유래비, 사당 , 동상, 그 밖에 이와 비슷한 시설	지방자치단체, 종교단체 또는 종중이 설치하거나 마을 공동으로 설치하는 경우에 한정한다. 다만, 종교단체가 설치하는 경우에는 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물은 제외하고, 종중이 설치하는 경우에는 공익사업의 시행으로 인하여 개발제한구역 내에 있던 기존 사당을 이전하여 설치하는 경우로 한정한다.

개정안은 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역에 「공공주택 특별법」 제6조의2⁵⁾에 따라 특별관리지역으로 지정된 지역을 포함하려는 것임.

「공공주택 특별법」 제22조에 따라 국토교통부장관은 주택수급 등 지역여건을 고려하여 불가피한 경우 개발제한구역을 해제하고 공공주택지구로 지정⁶⁾할 수 있고, 이후 지정된 공공주택지구를 해제할 때 330만 제곱미터 이상의 규모로서 체계적인 관리계획을 수립하여 관리하지 아니할 경우 난개발이 우려되는 지역을 10년의 범위에서 특별관리지역으로 지정⁷⁾할 수 있으며, 2015년 광명·시흥 공공주택지구가 해제된 지역이 특별관리지역으로 지정된 사례가 1차례 있음.

5) 「공공주택 특별법」

제6조의2(특별관리지역의 지정 등) ① 국토교통부장관은 제6조제1항에 따라 주택지구를 해제할 때 국토교통부령으로 정하는 일정 규모 이상으로서 체계적인 관리계획을 수립하여 관리하지 아니할 경우 난개발이 우려되는 지역에 대하여 10년의 범위에서 특별관리지역으로 지정할 수 있다.

6) 「공공주택 특별법」

제22조(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 적용 특례) ① 국토교통부장관은 주택수급 등 지역여건을 고려하여 불가피한 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조제1항에 따라 해제할 필요가 있는 개발제한구역을 주택지구로 지정할 수 있다.

④ 국토교통부장관이 제1항에 따른 주택지구에 대하여 지구계획을 승인 또는 변경승인하여 고시한 때에는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조부터 제8조까지의 규정에 따른 개발제한구역의 해제를 위한 도시·군관리계획의 결정이 있는 것으로 본다.

7) 「공공주택 특별법」

제6조의2(특별관리지역의 지정 등) ① 국토교통부장관은 제6조제1항에 따라 주택지구를 해제할 때 국토교통부령으로 정하는 일정 규모 이상으로서 체계적인 관리계획을 수립하여 관리하지 아니할 경우 난개발이 우려되는 지역에 대하여 10년의 범위에서 특별관리지역으로 지정할 수 있다.

「공공주택 특별법 시행규칙」

제3조(특별관리지역의 규모) 「공공주택 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제6조의2제1항에서 “국토교통부령으로 정하는 일정 규모”란 330만제곱미터를 말한다.

【 광명·시흥 공공주택지구 조성사업 추진사항 및 향후계획 】

- 2010.5.26. 광명·시흥 보금자리 주택지구 지정
- 2015.4.30. 공공주택지구 해제 및 특별관리지역 지정
- 2021.2.24. 대도시권 주택공급 확대를 위한 신규 공공택지 추진계획 발표
- (수도권)광명·시흥(1,271만 m^2) 신도시 7만호 공급
- 2022.11.29. 광명·시흥 공공주택지구 지구지정 고시(국토교통부 고시 제 2022-673호)
- 2023. 7.11. 공공주택지구 지정 변경 고시(1차)
- 2024.12.30. 공공주택지구 지정 변경(2차) 및 지구계획 승인 고시(국토교통부 고시 제2024-875호)
- 2027 (예정) 대지조성 공사 착공
- 2031 (예정) 사업 준공

자료: 광명시청

이와 관련하여, 개발제한구역을 해제한 지역이 공공주택지구로 지정된 이후 해제되어 특별관리지역으로 지정된 지역 주민의 경우 현행법 제12조제1항제1호마목의 ‘개발제한구역이 해제된 지역의 주민’으로 볼 수 있는지 여부가 명확하지 않은 측면이 있어,

개정안과 같이 개발제한구역 해제 후 특별관리지역으로 지정된 지역 주민을 위한 개발행위를 행위제한의 예외적 허용 대상으로 명시하는 것은 특별관리지역으로의 지정에 따라 특별관리지역 내에서 건축물의 건축 등 재산권 행사의 제약⁸⁾을 받는 주민들의 재산권을 보호하는데 도움

8) 「공공주택 특별법」

제6조의3(특별관리지역의 관리 등) ① 특별관리지역 안에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위를 할 수 없다. 다만, 특별관리지역의 취지에 부합하는 범위에서 대통령령으로 정하는 행위에 한정하여 시장, 군수 또는 구청장의 허가를 받아 할 수 있으며, 허가된 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

이 되는 측면이 있어 보임.

그런데, 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역에 대해서도 예외적으로 건축 등의 행위를 허용하는 내용의 현행법 제12조 제1항제1호마목이 개정되면서 법률 제16482호(2019.8.20. 시행) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 부칙 제2조⁹⁾에서는 이 법 시행 당시 종료되지 아니한 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역의 주민이 허가 신청하는 경우부터 적용하는 것으로 제한하고 있는데,

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조제8호¹⁰⁾ 및 별표¹¹⁾에 따른 「공공주택 특별법」 제2조제3호가목¹²⁾의 공공주택지구조성사업에 따라 공공주택지구가 지정¹³⁾된 이후 해제되어 특별

9) 법률 제16482호 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제2조(개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편의·생업을 위한 시설에 관한 적용례)
제12조제1항제1호마목의 개정규정은 이 법 시행 당시 종료되지 아니한 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역의 주민이 허가신청하는 경우부터 적용한다.

10) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제4조(공익사업) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

11) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 [별표]

그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업(제4조제8호 관련)

2. 법 제20조에 따른 사업인정이 의제되는 사업

(7) 「공공주택 특별법」 제2조제3호가목에 따른 공공주택지구조성사업, 같은 호 나목에 따른 공공주택건설사업 및 같은 호 마목에 따른 도심 공공주택 복합사업

12) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “공공주택사업”이란 다음 각 목에 해당하는 사업을 말한다.

가. 공공주택지구조성사업: 공공주택지구를 조성하는 사업

관리지역으로 지정된 경우에는 공익사업인 공공주택지구조성사업이 종료된 것으로 볼 수 있어, 법률 제16482호 부칙 제2조의 적용례로 인해 특별관리지역 주민은 사실상 적용 대상에서 제외되므로, 개정안의 입법 목적이 충분히 반영되기 위해서는 법률 제16482호 부칙 제2조의 개정에 대한 논의도 함께 필요할 것으로 보임.

한편, 개정안에 대하여 국토교통부는 해당 규정 및 관련 부칙의 경우 공익사업 중 이주대책이 미수립되었으나 개발제한구역 해제로 이축이 제한되는 주민의 구제책인 반면, 「공공주택 특별법」 상 특별관리지역은 개발제한구역 해제를 통한 공공주택지구 지정 이후 상당 기간 경과 후 공공주택지구가 해제된 대규모 지역에 대한 체계적 관리를 위해 지정하는 것으로, 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민에 특별관리지역 주민을 포함하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5581

13) 「공공주택 특별법」

제6조(공공주택지구의 지정 등) ① 국토교통부장관은 공공주택지구조성사업(이하 “지구조성사업”이라 한다)을 추진하기 위하여 필요한 지역을 공공주택지구(이하 “주택지구”라 한다)로 지정하거나 지정된 주택지구를 변경 또는 해제할 수 있다.