



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 관리계획의 사후 수립 특례 도입 》

■ 이견태의원 대표발의(의안번호 제2214394호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 곽현준

목 차

I . 이 건 태 의 원 대 표 발 의 (제 2214394 호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 관리계획의 사후 수립 특례 도입(안 제11조의2 신설)	2

I. 이견태의원 대표발의(제2214394호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이견태의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 19.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 20.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 개발제한구역관리계획 수립 시설 내 건축물의 건축, 공작물의 설치, 이용계획의 변경 등 당초 승인받은 관리계획에 변경 사항이 있는 경우에 소관부서와 협의 후 관리계획 변경 승인을 득하도록 규정하고 있음.

그런데, 행정기관이 설치하여 현재 존재하는 시설 중에서 당초 관리계획 변경 절차를 거쳐서 설치가 가능했음에도 불구하고 관리계획 변경 절차를 거치지 아니하고 설치된 시설들이 있는바, 이 경우에 지금에 와서 이 시설을 철거하고 관리계획 변경 절차를 밟아 다시 설치하게 하면 사회적, 경제적 손실이 막대하게 발생하게 됨.

따라서 이러한 경우에 행정기관이 설치한 시설로서 공익에 부합하는 요건을 갖춘 경우에 한정하여 관리계획을 사후에 수립할 수 있도록 해 줌으로써 공익목적 시설의 양성화, 기능유지, 주민 불편 해소에 기여하고자 함(안 제11조의2 신설).

3. 검토의견

가. 관리계획의 사후 수립 특례 도입(안 제11조의2 신설)

현행	개정안
<신설>	<u>제11조의2(관리계획의 수립 특례) 제11조에 따라 관리계획이 수립된 시설 내 관리계획 변경 없이 설치된 시설 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 대통령령으로 정하는 절차에 따라 관리계획을 사후에 수립할 수 있다.</u> <u>1. 관리계획이 수립된 시설 내에서 이 법 또는 다른 법령에 따라 입지가 가능한 공공시설일 것</u> <u>2. 행정기관이 관리계획 변경 없이 설치한 경우일 것</u> <u>3. 관리계획 변경 없이 설치한 시설이 공익적 목적에 부합하고, 주변 환경·안전 등에 악영향을 미치지 아니한다고 인정될 것</u>

현행법 제11조제1항·제2항1)에 따르면, 관할 시·도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위해 개발제한구역관리계획(이하 “관리계획”이라 함)을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하고, 이를 변경하려는 때에도 국토교통부장관의 승인을 받아야 하며, 관리계획에는 개발제한구역 내 도시·군계획시설의 설치 또는 건축물의 건축 등이 포함됨.

1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제11조(개발제한구역관리계획의 수립 등) ① 개발제한구역을 관할하는 시·도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 개발제한구역관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

1. 개발제한구역 관리의 목표와 기본방향
 2. 개발제한구역의 현황 및 실태에 대한 조사
 3. 개발제한구역의 토지이용 및 보전
 4. 개발제한구역에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설(이하 “도시·군계획시설”이라 한다)의 설치. (단서 생략)
 5. 개발제한구역에서 대통령령으로 정하는 규모 이상인 건축물의 건축 및 토지의 형질변경. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제외한다. (이하 생략)
- ② 시·도지사가 관리계획을 변경하려면 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 승인을 받지 아니하여도 된다
- ⑩ 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 건축물·공작물의 설치 허가, 토지의 형질변경 허가, 제15조에 따른 취락지구의 지정 및 주민지원사업의 시행 등 개발제한구역을 관리할 때 관리계획을 위반하여서는 아니 된다.

현행법 제12조²⁾는 건축물의 건축 등 개발제한구역에서 제한되는 행위의 경우 미리 제11조에 따라 관리계획이 수립되어 있는 경우에 한정하여 그 행위를 허가할 수 있도록 하며, 허가를 받지 아니하고 건축물을 건축하거나 도시·군계획사업을 시행한 경우 철거 등 시정명령의 대상이 되거나 이행강제금이 부과될 수 있음³⁾.

그런데 개정안의 제안이유에서 언급하는 바와 같이, 과거 행정기관이 설치한 시설 중 관리계획 변경 절차를 거치지 아니하고 설치된 시설들이 있는바, 해당 시설물은 위법하여 철거가 원칙이지만⁴⁾ 이미 설치된

2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 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 (이하 생략)

② 시장·군수·구청장은 제1항 단서에 따라 허가를 하는 경우 허가 대상 행위가 제11조에 따라 관리계획을 수립하여야만 할 수 있는 행위인 경우에는 미리 관리계획이 수립되어 있는 경우에만 그 행위를 허가할 수 있다.

3) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제30조(법령 등의 위반자에 대한 행정처분) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 적발한 경우에는 그 허가를 취소할 수 있으며, 해당 행위자(위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자를 포함한다. 이하 “위반행위자등”이라 한다)에 대하여 공사의 중지 또는 상당한 기간을 정하여 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치를 명(이하 “시정명령”이라 한다)할 수 있다.

1. 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목(竹木) 벌채 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우

제30조의2(이행강제금) ① 시장·군수·구청장은 제30조제1항에 따른 시정명령을 받은 후 그 시정기간 내에 그 시정명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 범위에서 이행강제금을 부과한다.

4) 법제처 법령해석에 따르면, 지방자치단체가 현행법 위반행위를 한 경우 해당 지방자치단체의 장인 시장·군수·구청장은 지방자치단체의 집행기관으로서 법 위반상태를 스스로 시정해야 하는 것이지, 자신이 대표하는 지방자치단체를 상대로 현행법에 따라 시정명령을 하거나 이행강제금을 부과할 수 없음.

【법제처 해석례 22-1001, 2022. 12. 27.】

민원인- 지방자치단체가 위반행위를 한 경우 해당 지방자치단체의 장이 그 지방자치단체에 대하

시설물을 철거하고 관리계획 변경 절차를 거쳐 다시 동일한 시설물을 설치하는 것은 사회적·경제적 손실이 막대할 수 있다는 의견이 있음.

이에 개정안은 관리계획 변경 절차를 거치지 아니하고 설치한 시설이 ① 관리계획이 수립된 시설 내에서 현행법 또는 다른 법령에 따라 입지가 가능한 공공시설로서, ② 행정기관이 관리계획 변경 없이 설치한 것이고, ③ 공익적 목적에 부합하고 주변 환경·안전 등에 악영향을 미치지 아니한다고 인정되는 경우에는 관리계획을 사후에 수립할 수 있도록 특례를 두려는 것으로, 공익목적 시설을 양성화하고 주민 불편을 해소하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법상 관리계획은 개발제한구역 전반을 관리하는 구속적인 행정계획⁵⁾이고, 관리계획을 수립하거나 변경하기 위해서는 주민 의견 청취, 관계 기관과의 협의 및 지방도시계획위원회·중앙도시계획위원회 심의를 모두 거쳐야 하는 점⁶⁾을 고려할 때,

여 시정명령을 하거나 이행강제금을 부과할 수 있는지 여부(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조 등 관련)

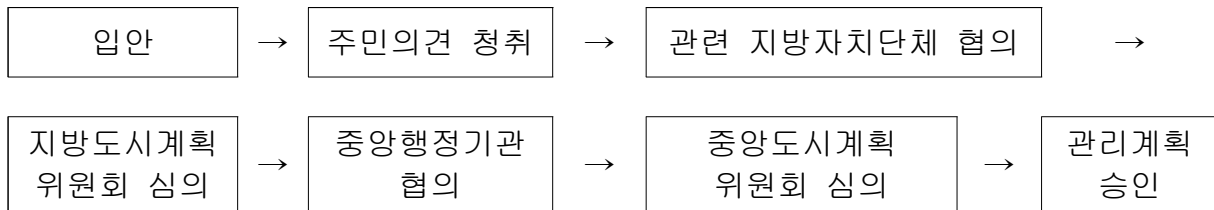
- 시장·군수·구청장은 허가권자의 권한과 책임 아래 허가 여부를 판단하는 것이고, 지방자치단체의 행위도 결국 지방자치단체의 장이 행하게 된다는 점에 비추어 보면, 지방자치단체가 위반행위를 한 경우, 지방자치단체의 장인 시장·군수·구청장은 지방자치단체의 집행기관으로서 법 위반상태를 스스로 시정해야 하는 것이지, 자신이 대표하는 지방자치단체를 상대로 개발제한구역법 제30조제1항에 따라 시정명령을 하거나, 같은 법 제30조의2제1항에 따라 이행강제금을 부과할 실익이 없다고 할 것임.
- 특히 시장·군수·구청장이 자신이 대표하는 지방자치단체를 상대로 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 납부자와 징수자가 실질적으로 동일하여 금전적 부담 부과 효과가 상쇄되고 이행강제금의 본래의 취지가 달성되기 어렵다는 점을 고려하면, 개발제한구역법령상의 이행강제금 제도는 시장·군수·구청장이 대외적으로 이행강제금 부과 처분을 하는 것을 전제로 마련된 것이라 보아야 함.

5) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제11조(개발제한구역관리계획의 수립 등) ⑩ 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 건축물·공작물의 설치 허가, 토지의 형질변경 허가, 제15조에 따른 취락지구의 지정 및 주민지원사업의 시행 등 개발제한구역을 관리할 때 관리계획을 위반하여서는 아니 된다.

사전 절차를 거치지 않고 사후에 관리계획을 수립할 수 있도록 특례를 둘 경우 관리계획의 예측성이 저하될 수 있고 주민과 관계 기관의 의견 수렴 및 협의 과정을 충분히 거치기 어려울 수 있음.

【 관리계획의 수립 및 변경 절차 】



또한, 개발제한구역은 자연환경 보전을 위한 것으로서 엄격한 행위제한 규정⁷⁾이 적용되는 만큼, 개정안과 같이 행정기관이 관리계획 변경 없이 설치한 공익목적의 공공시설에만 예외를 인정하는 것은 민간시설과의 형평성 측면을 고려하여 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각됨.

6) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제11조(개발제한구역관리계획의 수립 등) ⑤ 시·도지사가 관리계획을 수립 또는 변경하려면 미리 관계 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 특별자치시장·특별자치도지사나 제4항 또는 제5항에 따라 관리계획에 대한 의견을 제시하려는 관계 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 국방을 위하여 기밀을 지켜야 할 필요가 있는 경우에는 주민의 의견을 듣지 아니하여도 된다.

⑦ 국토교통부장관이 제1항이나 제2항에 따라 관리계획의 수립 또는 변경에 대한 승인을 하거나 제4항에 따라 직접 관리계획을 수립 또는 변경하려면 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

7) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 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.

국토교통부는 개정안에 대하여 관리계획은 개발제한구역을 체계적으로 관리·보전하기 위한 사전 예방적이고 구속적인 행정계획으로서, 관리계획의 사후 수립을 인정할 경우 엄격한 사전 관리체계를 저해하고 위법 설치를 조장할 우려가 있으며, 행정기관에 대한 특혜가 되어 형평성 문제가 제기될 수 있고, 관리계획 사후 수립 요건 중 ‘설치시설의 공익목적 부합’은 추상적 개념으로서 자의적으로 운용될 가능성이 있으므로, 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5581