



경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈조성토지 방치시 시정명령 및 이행강제금 부과 등〉

- 정일영의원 대표발의(의안번호 제2216157호)
- 박찬대의원 대표발의(의안번호 제2216180호)

2026. 5.

산업통상자원중소벤처기업위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 조성토지 방치시 시정명령 및 이행강제금 부과 등	4
※ 참고자료	11

I. 제안경위

[의안번호 제2216157호]

1. 발 의 자 : 정일영의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2026. 1. 19.
3. 회부연월일 : 2026. 1. 20.

[의안번호 제2216180호]

1. 발 의 자 : 박찬대의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2026. 1. 20.
3. 회부연월일 : 2026. 1. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

[의안번호 제2216157호]

경제자유구역은 외국인 투자 유치, 첨단산업 육성, 지역경제 활성화 등을 위해 지정·운영되는 지역으로, 조성된 산업용지와 상업용지의 효율적인 이용이 구역 운영의 핵심 성패를 좌우합니다.

그런데 현행 제도에서는 경제자유구역 개발사업시행자로부터 토지를 분양받은 일부 기업이나 개인이 토지를 실제 용도에 맞게 개발하

지 않고 장기간 방치하거나, 시세차익을 노린 거래 수단으로 활용하는 사례가 발생하고 있습니다. 이에 따라 경제자유구역의 조성 취지인 신속한 투자 촉진과 산업 클러스터 조성이 저해되고, 공공이 조성한 기반시설의 활용 효율성 역시 크게 떨어지고 있습니다.

현행법에는 이러한 개발지연 행위를 직접적으로 제재하거나 유희토지에 대한 부담을 부과할 수 있는 규정이 없어, 행정기관이 실질적 관리·감독을 수행하기 어려운 상황입니다.

이에 본 개정안은 조성토지를 분양받은 자에게 계획된 용도와 사용기간에 따라 토지를 이용하도록 법적 의무를 부여하고, 시·도지사가 정당한 사유 없이 개발이 지연되는 경우 이행명령 및 개발지연부담금을 부과·징수할 수 있도록 하는 근거를 신설하려는 것입니다(안 제9조의9 신설).

[의안번호 제2216180호]

현행법은 경제자유구역 개발사업의 원활한 추진을 위하여 개발사업시행자에 대한 지정취소, 매도명령 등 각종 제재수단을 두고 있으나, 개발사업시행자로부터 조성토지를 공급받은 자가 지정용도나 사용의 무기간 등을 이행하지 아니한 채 토지를 장기간 공사 중단 등의 상태로 방치하는 경우에 대하여는 공급계약에 따른 환매·계약해지 등 사법상 수단 외에 개발이행을 담보할 수 있는 규정이 미비한 실정임.

이로 인해 경제자유구역 내 조성토지가 상업·업무·관광 등 당초

계획된 용도로 적기에 이용되지 못하고 주변 지역의 상권 형성, 정주 환경 조성, 투자유치에 부정적인 영향을 미치며, 결과적으로 경제자유 구역 지정 및 개발계획의 실효성이 저하된다는 지적이 제기됨.

이에 조성토지를 공급받은 자가 장기간 건축공사 등을 지연하는 경우 시·도지사가 이행명령을 하고, 불이행 시 해당 토지에 대하여 이행강제금을 반복 부과할 수 있는 근거를 마련함으로써 조성토지의 적기 개발과 계획적 이용을 유도하고 경제자유구역 개발의 공공성과 실효성을 제고하려는 것임(안 제9조의9 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 조성토지 방치시 시정명령 및 이행강제금 부과 등

정일영 의원안은 개발사업시행자로부터 조성토지를 공급받은 자(이하 “조성토지 수분양자¹⁾”)에 대해 용도, 사업계획 및 사용의무기간에 따라 해당 토지를 이용해야 할 의무를 부과하고,

정일영·박찬대 의원안은 각각 조성토지 수분양자가 정당한 사유 없이 일정 기간 이상 조성토지를 유희상태로 방치하는 경우 시·도지사가 그 이행 또는 시정을 명할 수 있으며, 정당한 사유 없이 명령을 이행하지 않는 경우 개발지연부담금 또는 이행강제금을 부과·징수할 수 있도록 함(안 제9조의9 신설).

[표 1] 개정안 조문대비표

현 행	정일영 의원안	박찬대 의원안
<신 설>	<u>제9조의9(조성토지 수분양자의 개발의무 및 개발지연부담금)</u> ① 개발사업시행자로부터 제9조의7제2항에 따라 조성토지를 공급받은 자(이하 “조성토지 수분양자”라 한다)는 실시계획 및 조성토지 공급계약에서 정한 용도, 사업계획 및	-

1) 참고로 조성토지 공급계약시 토지 분양 외에 임대계약도 가능

현행	정일영 의원안	박찬대 의원안
	<u>사용의무기간에 따라 해당 토지를 이용하여야 한다.</u> <u>② 시·도지사는 조성토지 수분양자가 정당한 사유 없이 제1항에 따른 의무를 이행하지 아니하여 대통령령으로 정하는 기간 이상 조성토지를 유흯상태로 방치하고 있다고 인정하는 경우에는 상당한 기간을 정하여 그 이행을 명할 수 있다.</u> <u>③ 시·도지사는 제2항에 따른 이행명령을 받은 조성토지 수분양자가 정당한 사유 없이 그 명령을 이행하지 아니하는 경우에는 경제자유구역의 지정 목적과 개발계획의 이행 상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 토지의 개발지연에 대한 부담금(이하 이 조에서 “개발지연 부담금”이라 한다)을 부과·징수할 수 있다.</u> <u>④ 제3항에 따른 개발지연부담금은 연 2회 이내의 범위</u>	<u>제9조의9(조성토지 소유자의 개발이행의무 및 이행강제금)</u> <u>① 시·도지사는 제9조의7제2항에 따라 조성토지를 공급받은 자가 정당한 사유 없이 대통령령으로 정하는 기간까지 건축공사에 착수하지 아니하거나 건축공사가 대통령령으로 정하는 기간 이상 중단되는 등 장기간 유흯상태에 있는 경우에는 상당한 기간을 정하여 그 시정을 명할 수 있다(이하 이 조에서 “시정명령”이라 한다).</u> <u>② 시·도지사는 시정명령을 받은 자가 그 기간 내에 이를 이행하지 아니한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 조성토지의 공시가격, 분양가격 또는 그 밖의 기준을 고려하여 산정한 금액의 범위에서 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.</u> <u>③ 제2항에 따른 이행강제금은 시정명령이 이행될 때까지</u>

현 행	정일영 의원안	박찬대 의원안
	<u>에서 반복하여 부과·징수할 수 있다.</u> ⑤ 제3항에 따른 개발지연부담금의 부과기준(부담금 산정기준이 되는 면적·공시가격·유희기간 등), 금액의 상한, 부과·징수 절차 및 제2항에 따른 유희상태의 기간·판단기준 등 개발지연부담금의 부과·징수에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ 제3항에 따른 개발지연부담금의 징수에 관하여는 「지방세징수법」에 따른 체납처분의 예를 준용한다.	<u>1년에 2회를 초과하지 아니하는 범위에서 반복하여 부과할 수 있다.</u> ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 시정명령 및 이행강제금의 부과·징수 절차, 이행강제금의 세부 산정기준, 건축공사 중단 등 유희상태의 판단기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행법 제9조의7제2항은 개발사업시행자가 외국인투자기업, 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업(이하 “외국인투자기업 등”)의 유치 등을 위하여 지정용도의 준수, 사용의 무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여서 조성원가 이하로 조성토지를 공급할 수 있도록 함²⁾.

2) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제9조의7(조성토지의 처분방법 등) ① 개발사업시행자는 경제자유구역 내 개발사업으로 조성되는 토지(이하 “조성토지”라 한다)를 실시계획으로 정하는 바에 따라 공급하여야 한다.

② 개발사업시행자가 외국인투자기업, 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업의 유치 등 대통령령으로 정하는 목적을 위하여 조성토지를 공급하는 경우에는 지정용도의 준수, 사용의무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있고, 그 공급가격을 조성원가 이하로 할 수 있다. 다만, 수도권에 소재한 경제자유구역의 경우에는 조성토지 공급대상에서 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업은 제외한다.

이는 외국인투자기업 등의 초기 투자비용을 경감하여 투자유치 및 투자집행을 유도함으로써 고용·생산 유발 등 지역경제 성장을 촉진하려는 것임.

그러나 수분양자가 조성토지 공급계약을 체결한 후 사업환경 변화 또는 공사비 상승으로 수익성 악화가 예상되거나 하도급 공사비 갈등, 협약상 공공부담금 확대요구 등으로 인해 착공 또는 공사가 지연되면서 준공기한이 수차례 연장되는 사례가 발생³⁾하고 있음.

즉, 동 법률의 취지에도 불구하고 실제 투자집행 및 공사가 장기간 지연되면서 경제자유구역이 지역경제 거점으로서 기능하지 못하고 이미 건설된 도로 등 공공 기반시설의 활용도가 저하되는 문제가 발생하고 있음.

이에 개정안은 조성토지 수분양자에게 공급계약에 따른 의무 외에도 법률상 의무를 부과하고(정일영 의원안), 법률에 따라 시·도지사가 이행 또는 시정을 명하거나 개발지연부담금 또는 이행강제금을 부과할 수 있도록 제도적 기반을 마련함으로써 경제자유구역이 실효성있게 개발 되도록 하려는 것임(공통).

3) [경자구역 개발지연 해법은] 10년~20년 지연 반복… 제재 강화가 답일까, 중부일보, 2026. 1. 25.

- 송도 롯데몰·세브란스병원 지연 논란
- 청라시티타워 등 불명예 리스트 올라
- 정치권 토지환수·지체상금 부과 거론
- 사업초기와 현재 수익성 괴리 원인
- 압박 필요… 사업무산 우려 고려해

출처: <https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363715302>

현행법 제9조의7제2항에 따르면 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급계약을 체결할 수 있고, 이에 따라 사업기한 미준수시 지연 손해금 부과조건을 설정⁴⁾한 사례도 나타남.

그러나 계약별로 조건 및 부담수준에 편차가 있어 제재 실효성이 충분히 확보되지 못하고 있으므로, 개정안과 같이 법률로써 시·도지사의 강제수단을 마련하는 것은 개발이행을 직접적으로 담보하는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 법률상 시정명령 및 이행강제금 등의 강제수단을 명시함에 따라 외국인투자기업 등의 입주수요가 위축될 가능성이 있는데, 경제자유구역별로 입주수요, 정주·개발여건이 상이하여 개정안에 따른 영향이 지역별로 불균등하게 나타날 소지가 있으며,

특히 투자유치 여건이 상대적으로 열악한 경제자유구역의 경우에는 분양대금 확보가 어려워져 이를 기반으로 한 개발사업 추진이 약화될 가능성도 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

4) 송도 대학병원 건립부지 매매협약시 이러한 조건을 설정함.

출처: <https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363715442>

(경자구역 개발지연 해법은] 우여곡절 끝 ‘정상화 조짐’ 송도 세브란스의 교훈, 중부일보, 2026. 1. 26.)

참고로 건축허가 후에 정당한 사유없이 착공이 2년 이상 지연되는 경우 「건축법」에 따라 허가권자가 이를 취소⁵⁾할 수 있고, 착공 이후 공사가 2년 이상 중단된 경우⁶⁾ 「방치건축물정비법」에 따라 시·도지사가 정비계획을 수립하여야 하며, 특히 7년 이상 중단된 경우에는 건축물 철거 또는 사업재개방안 등을 구체적으로 마련⁷⁾하도록 하고 있으며, 지방자치단체의 공사비용 보조, 건축물취득 및 정비사업추진 등을 규정하고 있음.

5) 「건축법」

제11조(건축허가)

⑦ 허가권자는 제1항에 따른 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 허가를 취소하여야 한다. 다만, 제1호에 해당하는 경우로서 정당한 사유가 있다고 인정되면 1년의 범위에서 공사의 착수기간을 연장할 수 있다.

1. 허가를 받은 날부터 2년(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따라 공장의 신설·증설 또는 업종변경의 승인을 받은 공장은 3년) 이내에 공사에 착수하지 아니한 경우
2. 제1호의 기간 이내에 공사에 착수하였으나 공사의 완료가 불가능하다고 인정되는 경우
3. 제21조에 따른 착공신고 전에 경매 또는 공매 등으로 건축주가 대지의 소유권을 상실한 때부터 6개월이 지난 이후 공사의 착수가 불가능하다고 판단되는 경우

6) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제2조(정의)

1. “공사중단 건축물”이란 「건축법」 제21조에 따라 착공신고 후 건축 또는 대수선 중인 건축물이나 「주택법」 제16조제2항에 따라 공사착수 후 건축 또는 대수선 중인 건축물로서 제4조에 따른 실태조사를 통하여 공사를 중단한 총 기간이 2년 이상으로 확인된 것을 말한다.

7) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제6조(공사중단 건축물 정비계획의 수립 등) ① 시·도지사는 제5조제2항에 따라 기본계획을 통보 받은 경우 이를 토대로 지체 없이 다음 각 호의 사항을 포함하는 공사중단 건축물 정비계획(이하 “정비계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 정비사업의 기본방향
2. 정비사업의 기간
3. 공사중단 건축물의 정비 여부 및 정비방법 결정기준
4. 공사중단 건축물별 정비 여부 및 정비방법. 이 경우 공사중단 기간이 7년 이상인 공사중단 건축물이 포함되어 있는 경우에는 제2조제2호가목 및 마목부터 사목까지의 정비방법을 통하여 해당 공사중단 건축물을 철거하거나 사업재개를 통하여 완공·활용할 수 있는 방안을 구체적으로 마련하여야 한다.
5. 제12조제1항에 따라 공사중단 건축물을 철거하고 남은 토지 또는 공사를 완료한 건축물의 매각이나 활용 계획
6. 공사중단 건축물등의 소유자 및 이해관계자에 대한 정산계획
- 6의2. 제11조에 따라 취득하여야 하는 공사중단 건축물등이 있는 경우 그 세부목록
7. 정비사업을 위한 재원조달 계획
8. 그 밖에 정비사업을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

즉, 건축허가 이후 단계에서 시정명령 및 이행강제금 등을 부과하지
않더라도 현행 「건축법」 및 「방치건축물정비법」상 제도를 활용하
여 사업시행자를 규율하는 방안도 고려하여 논의할 필요가 있을 것으
로 보임.

문 의 처
02)6788-5456

참고

개발지연에 따른 법령·지침 위반 현황

□ 경제자유구역 개발지연으로 타법(산업집적법 등) 및 개별 경자청 자체지침(분양계약) 등을 위반한 사례(2026.4.)

※ 해당면적은 총 579.253m²으로, 경제자유구역 전체 분양완료 면적(100.01km²) 대비 약 0.6% 수준

구분	단위지구	분양면적(m ²)	분양시기	건축허가	비고 (근거법령)
부산진해	국제산업물류지구	5,673	'22. 5월	'22.12월	착공지연 (건축법) * 건축허가로부터 2년내 착공
		4,575	'22. 5월	'22.12월	
		6,389	'22. 5월	'22.12월	
		6,298	'22. 5월	'22.12월	
		5,824	'22. 5월	'22.12월	
		7,448	'22. 5월	'22.12월	
		59,969	'22. 5월	'23. 1월	
		42,910	'13.11월	'22.12월	
광양만권	울촌산단	14,371	'20. 3월	'22. 1월	착공지연 (산업집적법) * 공장설립등의 승인을 받은 날로부터 3년내 착공
	해룡산단	3,184	'20.10월	'20.12월	
		1,655	'20.10월	'20.12월	
대구경북	신서첨단의료지구	2,038	'14. 1월	-	착공지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공, 4년내 준공
		4,859	'16. 9월	-	
		2,695	'24. 3월	-	
	수성알파시티	2,113	'24. 2월	'24.10월	착공지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공, 4년내 준공
		2,420	'24. 1월	'24.11월	
		2,051	'21.12월	'24. 1월	
		1,040	'23.10월	'25. 3월	
		1,040	'23. 3월	-	
	포항융합기술산업단지	3,006	'20. 7월	'26. 1월	착공지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공, 4년내 준공
		1,659	'20. 9월	'25.12월	
		3,006	'20. 9월	'25. 7월	
		4,131	'20. 7월	-	건축허가 지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공, 4년내 준공
		33,059	'20. 7월	-	
		11,372	'20. 9월	-	
		3,006	'20. 9월	-	
		1,653	'21. 8월	-	
		8,193	'21. 8월	-	

구분	단위지구	분양면적(m ²)	분양시기	건축허가	비고 (근거법령)
경기		3,005	'22.10월	-	
		51,858	'22.11월	-	
		3,006	'22.12월	-	
		10,196	'23. 1월	-	
		2,478	'23. 6월	-	
	경산 지식산업지구	4,741	'15.11월	-	건축허가 지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공 , 4년내 준공
		4,540	'16.11월	-	
		6,776	'17. 7월	-	
		40,913	'22. 6월	-	
		6,653	'19. 7월	'25.11월	준공지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공 , 4년내 준공
		48,633	'22.12월	'23.12월	착공지연 (입주기업관리운영규정) *입주계약일로부터 2년내 착공 , 4년내 준공
		8,085	'23. 1월	'23. 5월	
		6,964	'23. 6월	'24. 5월	
경기	포승BIX지구	13,894	'20.12월	-	건축허가 지연 (분양공고기준) *입주계약일로부터 3년내 착공
		20,812	'21. 4월	-	착공지연 (분양공고) *입주계약일로부터 3년내 착공
		1,659	'21. 4월	-	
		2,305	'21. 8월	-	
		3,800	'22. 8월	-	
		6,415	'22. 9월	-	
		7,641	'22.12월	-	
강원	북평 국제복합 산업지구	4,194	'23. 2월	-	건축허가 지연 (산업집적법,입주계약) * 입주계약일로부터 3년내 착공
		4,190	'21. 2월	-	
충북	바이오 폴리스	6,600	'18.12월	'22. 5월	착공지연 (건축법) * 건축허가로부터 2년내 착공
		1,453	'19.10월	'22. 5월	
	바이오 메디컬	2,388	'18.11월	'22.11월	
		8,242	'18. 8월	'25.8월	
		6,280	'18. 8월	'21. 1월	
울산	R&D 비즈니스밸리	15,763	'21. 5월	'22.10월	착공지연 (건축법) * 건축허가로부터 2년내 착공
		30,132	'21. 5월	'23. 4월	