



제429회 국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

《 국토교통부장관의 공간재구조화계획 직접 입안범위 확대 》
■ 박수민의원 대표발의(의안번호 제2211850호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 박수민의원 대표발의(제2211850호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 국토교통부장관의 공간재구조화계획 직접 입안범위 확대 (안 제35조의2제3항)	2

I. 박수민의원 대표발의(제2211850호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 박수민의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 7. 30.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 31.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면, 공간혁신구역을 지정하고 해당 구역에 대한 계획을 수립하기 위해 지방자치단체장은 공간재구조화계획을 입안해야 하며, 국토교통부장관은 도시 경쟁력 강화, 특화 발전 및 지역 균형 발전 등을 위해 필요할 경우, 지방자치단체장의 요청을 받아 공간재구조화계획을 입안할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 군사시설보호구역 등은 국가 안보를 고려하면서도 체계적인 도시 개발이 필요한 지역으로, 해당 지역의 효율적 활용과 발전을 위한 제도적 기반이 요구된다는 지적이 있음. 이에 국토교통부장관이 군사기지 및 군사시설을 포함한 지역을 공간혁신구역을 지정할 수 있도록 법적 근거를 마련하여, 도시 경쟁력 강화와 부동산 공급 활성화를 적극적으로 추진하려는 것임(안 제35조의2제3항).

3. 검토의견

가. 국토교통부장관의 공간재구조화계획 직접 입안범위 확대 (안 제35조의2제3항)

현행	개정안
제35조의2(공간재구조화계획의 입안) ①·② (생략) ③ 국토교통부장관은 제1항 및 제2항에도 불구하고 <u>도시의 경쟁력 향상, 특화발전 및 지역 균형발전</u> 등을 위하여 필요한 때에는 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 요청에 따라 공간재구조화계획을 입안할 수 있다.	제35조의2(공간재구조화계획의 입안) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>도시의 경쟁력 향상, 특화발전 및 지역 균형발전, 군사기지 및 군사시설과 관련된 규제지역</u> (「 <u>군사기지 및 군사시설 보호법</u> 」에 따른 보호구역등, 같은 법 및 관계 법령에 따른 비행안전구역·고도제한구역·대공방어협조구역 등 군사기지 또는 군사시설의 보호를 위하여 지정된 지역을 말한다) 개발 - ----- ----- -----.
④·⑤ (생략)	④·⑤ (현행과 같음)

현행법 제35조의2제1항1)에 따르면, 도시혁신구역 등의 용도구역을 지정하고 해당 용도구역에 대한 계획을 수립하기 위한 ‘공간재구조화계획’의 입안 주체는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 “시장·군수등”이라 함)인데,

같은 조 제3항2)에 따라 도시의 경쟁력 향상, 특화발전 및 지역 균형발전 등을 위하여 필요한 때에는 관할 시장·군수등의 요청에 따라 국토교통부장관이 직접 공간재구조화계획을 입안할 수 있음.

그런데 개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이, 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 ‘군사기지 및 군사시설 보호구역³⁾’ 등은 국가 안보를 고려하면서도 체계적인 도시 개발이 필요한 지역으로,

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제35조의2(공간재구조화계획의 입안) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 다음 각 호의 용도구역을 지정하고 해당 용도구역에 대한 계획을 수립하기 위하여 공간재구조화계획을 입안하여야 한다.

1. 제40조의3에 따른 도시혁신구역 및 도시혁신계획
2. 제40조의4에 따른 복합용도구역 및 복합용도계획
3. 제40조의5에 따른 도시·군계획시설입체복합구역(제1호 또는 제2호와 함께 구역을 지정하거나 계획을 입안하는 경우로 한정한다)

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제35조의2(공간재구조화계획의 입안) ③ 국토교통부장관은 제1항 및 제2항에도 불구하고 도시의 경쟁력 향상, 특화발전 및 지역 균형발전 등을 위하여 필요한 때에는 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 요청에 따라 공간재구조화계획을 입안할 수 있다.

3) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “군사기지 및 군사시설 보호구역”이란 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 구역으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 통제보호구역 : 군사기지 및 군사시설 보호구역(이하 “보호구역”이라 한다) 중 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역

나. 제한보호구역 : 보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역

해당 지역의 효율적인 활용과 발전을 위한 제도적 기반이 요구된다는 의견이 있음.

이에 개정안은 국토교통부장관이 ‘군사기지 및 군사시설과 관련된 규제지역의 개발’에 필요한 때에도 직접 공간재구조화계획을 입안할 수 있도록 그 범위를 확대하려는 것으로, 국토교통부에서 군사기지 및 군사시설의 특수성을 고려해 총괄적으로 관리함으로써 해당 지역의 개발 활성화 및 경쟁력 강화를 도모하려는 취지로 이해됨.

한편, 개정안은 ‘군사기지 및 군사시설과 관련된 규제지역’으로 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역, 비행안전구역, 고도제한구역, 대공방어협조구역 등4)(이하 “보호구역등”이라 함)을 포함하여 포괄적으로 규정하고 있는데,

4) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “군사기지 및 군사시설 보호구역”이란 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 구역으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 통제보호구역 : 군사기지 및 군사시설 보호구역(이하 “보호구역”이라 한다) 중 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역
 - 나. 제한보호구역 : 보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역
7. “민간인통제선”이란 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 선을 말한다.
8. “비행안전구역”이란 군용항공기의 이착륙에 있어서의 안전비행을 위하여 국방부장관이 제4조 및 제6조에 따라 지정하는 구역을 말한다.
9. “대공방어협조구역”이란 대공(對空)방어작전을 보장하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제7조에 따라 지정하는 구역을 말한다.

제3조(보호구역등의 지정 원칙) 보호구역, 민간인통제선, 비행안전구역 및 대공방어협조구역(이하 “보호구역등”이라 한다)은 군사기지 및 군사시설의 보호, 군사작전의 원활한 수행 및 군용항공기의 비행안전에 필요한 최소한의 범위 안에서 지정되어야 한다.

「군사기지 및 군사시설 보호법」⁵⁾에 따라 보호구역등의 관리기본계획을 수립하고 관리하는 주체는 ‘국방부장관’이고, 보호구역에서 건축물을 건축하려는 경우 국방부장관이나 관할부대장등과의 협의를 거쳐야 하는 등 군사 구역의 특수성으로 인해 건축 관련 행위가 제한되는바,

국토교통부장관이 직접 군사기지 및 군사시설과 관련된 규제지역의 개발을 위해 공간재구조화계획을 입안하는 경우에도 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 적용을 받아 국방부장관이나 관할부대장등과의 협의가 수반되는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

5) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제16조(보호구역등 관리기본계획의 수립 등) ① 국방부장관은 보호구역등을 체계적으로 관리하기 위하여 군사기지 및 군사시설 보호에 관한 기본방향, 보호구역등의 관리에 관한 사항 등이 포함된 보호구역등 관리기본계획(이하 이 조에서 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

제9조(보호구역에서의 금지 또는 제한) ① 누구든지 보호구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 제1호, 제3호, 제7호, 제8호, 제11호 또는 제12호의 경우 미리 관할부대장등(제1호의 경우에는 주둔지부대장을 포함한다)의 허가를 받은 자에 대하여는 그러하지 아니하다.

2. 통제보호구역 안에서의 건축물의 신축. 다만, 군사작전에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 사항은 그러하지 아니하다.

12. 제5조제1항제2호마목에 따른 제한보호구역 안에서의 군용통신에 장애가 되는 것으로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축, 공작물·매설물 등(이하 "장애설비등"이라 한다)의 설치

「군사기지 및 군사시설 보호법 시행령」

제8조(보호구역에서의 행위 허가 신청 등) ② 법 제9조제1항제3호, 제7호, 제8호, 제11호 또는 제12호에 따른 허가를 받으려는 자는 관계 행정기관의 장을 거쳐 관할부대장등에게 허가 신청을 하여야 한다.

⑦ 법 제9조제1항제2호 단서에서 "군사작전에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다.

1. 국방부장관 또는 관할부대장등이 군사작전에 지장이 없다고 판단하여 협의한 국가기관 또는 지방자치단체가 시행하는 공공사업에 따른 건축물의 신축

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물로서 관할부대장등이 군사작전에 지장이 없다고 판단한 건축물의 신축

가. 「건축법 시행령」 별표 1 제18호 또는 제21호에 따른 창고시설 또는 동물 및 식물 관련 시설로서 연면적의 합계가 200제곱미터 이하인 건축물

나. 농업용, 임업용, 축산업용 또는 어업용으로 신축하는 「건축법 시행령」 제15조에 따른 가설건축물로서 연면적의 합계가 200제곱미터 이하인 건축물

아울러, 현행법 제35조의2제3항6)에 따라 ‘도시 경쟁력 향상, 특화발전, 지역 균형발전’에 필요한 경우라면 국토교통부장관의 공간재구조화계획 직접 입안 대상이 될 수 있으므로, 현재도 군사기지 및 군사시설과 관련된 규제지역이 해당 조건을 충족할 경우 국토교통부장관이 공간재구조화계획을 입안할 수 있다는 점도 참고할 수 있을 것으로 생각됨.

개정안에 대하여 국토교통부는 현행 규정으로도 도시경쟁력 강화, 특화발전 및 지역 균형발전 등을 위해 필요한 경우 국토교통부장관이 공간재구조화계획을 입안할 수 있고, 군사기지·시설과 관련된 규제지역을 별도로 입안 대상에서 배제하지 않고 있으므로 개정 실익이 적어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

참고로, 국방부는 개정안에 대하여 ‘군사기지 및 군사시설 보호구역’은 군사기지 및 군사시설 보호, 군사작전의 원활한 수행을 위해 설정된 구역으로, 보호구역 내 건축물 신축·증축·용도변경 등 엄격하게 제한됨에 따라 보호구역 내 건축물 등 건축 시 군과 협의를 통해 작전 제한사항에 대한 검토가 필요한 상황으로,

입법목적이 상이한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 해당

6) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제35조의2(공간재구조화계획의 입안) ③ 국토교통부장관은 제1항 및 제2항에도 불구하고 도시의 경쟁력 향상, 특화발전 및 지역 균형발전 등을 위하여 필요한 때에는 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 요청에 따라 공간재구조화계획을 입안할 수 있다.

보호구역을 ‘규제를 완화할 수 있는 구역’으로 포함할 경우 「군사기지 및 군사시설 보호법」과 충돌이 발생할 수 있고, 군과 협의 없이 규제 완화가 가능하다는 오해의 소지가 있어 동의하기 어렵다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5581

참고 1

공간혁신구역 3종 개요

□ (도입배경) 토지 용도와 개발밀도(건폐율·용적률)의 경직적 운용*으로 도시 기능(주거·산업·문화) 복합 및 압축적 공간 활용에 한계

* 전 국토를 개발·보전 목적에 따라 용도지역으로 구분(용도·밀도 기준에 따라 관리)

□ (주요내용) 규제완화 수준, 활용목적 등에 따라 3가지로 구분

❶ (도시혁신구역) 용도지역에 따른 용도와 밀도(건폐율·용적률) 규제가 전면 완화되어 도시공간을 자유롭게 조성 가능(한국판 white zone)

- 현행 법정 용적률 상한(1,500%)을 넘을 수 있고, 용도제한이 없기 때문에 유희부지 등의 자율적·창의적 고밀·복합개발에 활용 가능
- 민간 제안(토지소유자 2/3이상 동의)하는 경우 도시개발구역 지정 의제 및 도시개발법상 요건 충족 시 시행자 자격 부여

❷ (복합용도구역) 현재 용도지역을 유지한 채 용도제한만 완화하여 다양한 기능을 도입함으로써 낙후·쇠퇴지역의 활력 제고 가능

- 낙후주거지·노후공업지역을 상업지역(용도·밀도 제한 적음)으로 변경 시 용적률이 상향되면서 지가상승으로 젠트리피케이션 발생 우려
- 현행 도시경관을 유지하면서 주거·문화·숙박 등 다양한 건축물이 복합될 수 있게 함으로써 특색있는 공간 조성 가능

* 임대료 낮은 폐공장을 개조하여 음식점+숙박+업무시설로 활용 ⇒ 핫플 조성

❸ (입체복합구역) 철도역·터미널 등 도시계획시설에 다양한 시설 복합을 허용 (건폐율·용적률 2배 완화)하여 공공시설 활용성 제고

- 노후공공청사에 주거·상업 복합, 철도 상부에 상업업무 복합 등

□ (지정절차) 시장·군수 등 공간재구조화계획 입안 → 중앙·지방도시계획위원회 심의 → 시·도지사 공간재구조화계획 결정·고시

참고 2

군사기지 및 군사시설 관련 규제지역 개요

- (지정목적) 군사기지 및 군사시설의 보호, 군사작전의 원활한 수행 및 군용 항공기의 비행안전을 위해 지정
- (지정절차) 국방부장관이 합참의장의 건의(미리 관계기관과 협의)에 따라 군사기지 및 군사시설 보호 심의위원회 심의를 거쳐 지정·해제
- (규제지역의 종류) 지정범위 등에 따라 크게 4가지로 구분
 - ① (보호구역) 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 지정하는 지역
 - (통제보호구역) 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지·군사시설의 기능보전이 요구되는 구역
 - (제한보호구역) 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지·군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역
 - ② (민간인통제선) 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인 출입을 통제하기 위해 지정하는 선
 - ③ (비행안전구역) 군용항공기의 이착륙에 있어서의 안전비행을 위하여 국방부장관이 지정하는 구역
 - ④ (대공방어협조구역) 대공(對空)방어작전을 보장하기 위하여 국방부장관이 지정하는 구역
- (행위제한) 보호구역 내에서는 건축물의 신축, 증축, 용도변경 등을 엄격하게 제한하고, 특히 비행안전구역 및 대공방어협조구역 내에서는 건축물의 높이를 제한하고 있음.
 - 지자체장등이 보호구역·비행안전구역·대공방어협조구역에서 건축 허가 등 인허가를 하려는 경우 작전성 검토 등 협의기준에 따라 관할부대장등과 협의를 거쳐야 함