



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

《 개발제한구역 해제가능총량 적용 제외 》

■ 허종식의원 대표발의(의안번호 제2208839호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 허종식의원 대표발의(제2208839호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 지방자치단체가 양여받은 국방·군사시설 부지의 경우 개발제한 구역 해제가능총량 적용 예외(안 제12조제3항 신설)	3

I. 허종식의원 대표발의(제2208839호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 허종식의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2025. 3. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 3. 13.

2. 제안이유 및 주요내용

개발제한구역의 해제는 현행법에 따른 광역도시계획에 부합하여야 하며, 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」(국토교통부훈령)에 따라 도시용지의 적절한 공급을 위한 개발제한구역 해제는 권역별 ‘2020년 광역도시계획’에서 정하고 있는 개발제한구역 해제가능총량 범위 내에서만 가능함.

한편 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에서는 새로 국방·군사시설을 설치하여 이전하는 경우 그 시설을 국가에 기부하면서 기존의 용도폐지된 일반재산을 양여받을 수 있도록 규정하고 있으며, 이에 따라 각 지방자치단체는 개발제한구역 내 군부대를 이전하고 양여받은 종전 부지를 개발제한구역에서 해제하여 개발하는 정책을 추진중임. 그런데 일부 지방자치단체는 광역도시계획상 개발제한구역 해제가능총량이 소진되어 군부대를 이전하여도 개발제한구역 해제가 어려워

이전사업의 추진에 차질이 빚어지고 있음.

이에 국방·군사시설 이전사업을 통해 지방자치단체가 양여받은 일반재산을 개발하는 경우 광역도시계획에 따른 개발제한구역 해제가능 총량의 적용을 제외함으로써 군부대 이전사업을 원활하게 추진하고 개발제한구역으로 지정되어 낙후된 지역의 발전을 도모하려는 것임(안 제12조제3항 신설).

3. 검토의견

가. 지방자치단체가 양여받은 국방·군사시설 부지의 경우 개발 제한구역 해제가능총량 적용 예외(안 제12조제3항 신설)

현 행	개 정 안
제12조(광역도시계획의 내용) ① ~ ② (생 략) <u><신 설></u>	제12조(광역도시계획의 내용) ① ~ ② (현행과 같음) ③ <u>광역도시계획의 수립기준에 따른 개발제한구역 해제가능총량은 「국 방·군사시설 사업에 관한 법률」 제12조제2항에 따라 지방자치단체가 양여받은 국방·군사시설을 개발하 는 경우에는 적용하지 아니한다.</u>

안 제12조제3항은 광역도시계획¹⁾을 수립할 때 설정하는 개발제한구역
해제가능총량에서 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제12조제2항²⁾

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “광역도시계획”이란 제10조에 따라 지정된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다.

제10조(광역계획권의 지정) ① 국토교통부장관 또는 도지사는 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 인접한 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있다. <개정 2011. 4. 14., 2013. 3. 23.>

1. 광역계획권이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 관할 구역에 걸쳐 있는 경우: 국토교통부장관이 지정
2. 광역계획권이 도의 관할 구역에 속하여 있는 경우: 도지사가 지정

2) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」

제3조(국방·군사시설사업의 시행자) 국방·군사시설사업을 시행할 수 있는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “사업시행자”라 한다)로 한다.

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 국방부장관이 지정하는 자

가. 지방자치단체

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

다. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업

라. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 시행

에 따라 지방자치단체가 양여받은 국방·군사시설을 개발하는 경우를 제외하려는 것임.

현행법 제12조제2항3)에서 광역도시계획의 수립기준은 대통령령4)으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 정하도록 규정하고 있어, 국토교통부는 「광역도시계획수립지침」5)을 통해 수립기준을 정하고 있으며, 해당 훈령과 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」6)에서 개발제한구역 해제가능총량7)에 대해 규정하고 있음.

하는 자

마. 그 밖에 국방·군사시설사업의 원활한 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 자

제12조(기부 및 양여의 특례) ① 제3조제4호에 따라 지정된 사업시행자는 기존의 국방·군사시설을 이전하기 위하여 새로 설치한 국방·군사시설(해당 시설의 이용·유지 또는 관리에 필요한 물품을 포함한다)을 국가에 기부할 수 있다.

② 국가는 제1항에 따라 기존 국방·군사시설의 대체시설을 기부한 자에게 그 기능이 대체되어 용도폐지된 일반재산을 「국유재산법」에 따라 양여할 수 있다.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제12조(광역도시계획의 내용) ② 광역도시계획의 수립기준 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 정한다.

4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제10조(광역도시계획의 수립기준) 국토교통부장관은 법 제12조제2항에 따라 광역도시계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

1. 광역계획권의 미래상과 이를 실현할 수 있는 체계화된 전략을 제시하고 국토종합계획 등과 서로 연계되도록 할 것
2. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군간의 기능분담, 도시의 무질서한 확산 방지, 환경보전, 광역시설의 합리적 배치 그 밖에 광역계획권안에서 현안사항이 되고 있는 특정부문 위주로 수립할 수 있도록 할 것
3. 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 하되, 특정부문 위주로 수립하는 경우에는 도시·군기본계획이나 도시·군관리계획에 명확한 지침을 제시할 수 있도록 구체적으로 수립하도록 할 것
4. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역, 국가유산 및 역사문화환경 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것
5. 부문별 계획은 서로 연계되도록 할 것
6. 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조제1항에 따른 시·도안전관리계획 및 같은 법 제25조제1항에 따른 시·군·구안전관리계획과 「자연재해대책법」 제16조제1항에 따른 시·군 자연재해저감 종합계획을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것

5) 국토교통부훈령 제1741호

6) 「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」(국토교통부훈령 제1742호)

제2장 기본원칙

2-1. 국가 또는 지방자치단체는 개발제한구역을 해제하고자 하는 때에는 광역도시계획에 반

「광역도시계획수립지침」

제5절 개발제한구역의 조정

3-5-1. 조정원칙

- (1) 개발제한구역의 조정은 광역계획권의 미래상 및 발전전략, 공간구조, 토지이용계획, 녹지관리체계 등 광역도시계획의 다른 부분과 정합성을 유지하여야 한다.
- (2) 광역계획권 내 시가지의 무질서한 확산을 방지하고 도시권의 건전한 성장을 유도하기 위해 보전용지, 녹지 및 생태계 복원 필요지역 등 환경적 보전가치가 높은 지역을 대상으로 개발제한구역을 추가로 지정할 수 있다.
- (3) 개발제한구역의 해제는 개발제한구역의 도시성장관리 기능 및 환경적 가치가 훼손되지 않는 범위 내에서 불가피한 공공수요에 한정하여 허용한다.
- (4) 광역계획권의 녹지체계를 훼손하는 개발제한구역 해제는 원칙적으로 금지하며, 광역녹지축상에 이미 훼손된 지역에 대해서는 해제하여 활용하기보다는 녹지 및 생태계 복원 필요지역으로 지정하여 환경적 가치를 복원하는 것을 우선한다.
- (5) 개발제한구역에서 해제된 지역은 원칙적으로 저밀도 개발을 유도하고 주변지역과 조화를 이루도록 경관계획 등을 수립하여야 한다.

3-5-2. 해제가능총량의 설정

- (1) 입안권자는 개발제한구역을 해제할 수 있는 최대 면적(이하 "해제가능총량"이라 한다)의 설정과 관련하여 중앙도시계획위원회의 사전자문(도지사가 광역도시계획의 승인권자인 경우에도 그러하다) 등을 받아야 하며, 중앙도시계획위원회는 사전자문을 통해 해제가능총량의 상한(上限) 및 사용조건 등을 제시할 수 있다.
- (2) 해제가능총량은 객관적인 방법에 따라 추정된 목표연도까지의 개발수요에 근거하여 설정하되 개발수요가 광역계획권의 미래상과 발전전략, 공간구조, 가용토지현황 및 녹지체계 유지·관리방안 등에 부합하는지를 종합적으로 검토하여야 한다.
- (3) 해제가능총량은 광역계획권별 해제가능총량(이하 "권역별 해제가능총량"이라 한다)과 국책사업(국가의 중요한 정책목적을 달성하기 위하여 추진하는 사업으로 국무회의 심의를 거쳐 확정된 것을 말한다)을 추진하기 위한 해제가능총량으로 구분할 수 있다.
- (4) 권역별 해제가능총량은 광역계획권 단위로 설정하는 것을 원칙으로 하되 수립권자 간에 합의를 통해 시·도 단위(광역계획권이 같은 도의 관할 구역에 속하여 있는 경우에는 시·군 단위)로 재배분할 수 있다.
- (5) 개발제한구역을 신규로 지정하는 경우에는 지정되는 면적만큼을 이미 해제된 면적과 상계하여 해제가능총량 범위 내에서 잔여 해제가능총량을 재산정할 수 있다(「개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침」 3-2-1. (2)의 마에 따라 개발제한구역을 신규 지정하는 경우는 제외한다).

3-5-3. 해제가능총량의 예외

- (1) 국가나 지방자치단체가 전략적으로 추진하는 다음 각 호의 사업에 대해서는 국무회의 심의 등의 절차를 거쳐 개발제한구역 해제면적을 해제가능총량에 포함하지 아니할 수 있다. 다만, 수도권에서 시행하는 사업은 제외한다.
 - ① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호가목의 국가산업단지 조성사업
 - ② 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조제1항제1호 또는 제22조의2에 따라 국토교통부장관이 지정하는 물류단지 조성사업

영된 해제가능총량 범위 내에서(지방자치단체는 당해 시·군에 배분된 해제가능총량 범위 내) 개발수요 등을 감안하여 필요한 시점에 해제대상지를 선정하여 단계적으로 이를 추진한다. 이 경우 종전의 2020 광역도시계획(2008년 이전에 최초 수립된 해당 대도시권역 광역도시계획을 말한다)에 반영된 조정가능지역을 개발수요 등에 따라 우선적으로 해제를 추진할 수 있다.

7) 개발제한구역을 해제할 수 있는 최대 면적

- ③ 국가 경제·안보에 미치는 영향 및 수출·고용 등 국민경제적 효과가 큰 사업으로서 국토교통부장관이 인정하는 사업
 - ④ 지역경제 활성화 및 지역특화산업 육성 등 국가균형발전 효과가 큰 사업
- (2) 국토교통부장관은 광역도시계획을 수립 또는 변경하는 과정에서 입안권자에게 (1)에 따른 광역계획권별 해제가능총량 예외수요의 제출을 요청할 수 있다.
- (3) 국토교통부장관은 (2)에 따라 제출된 예외수요의 추진 필요성, 개발제한구역 내 입지 불가피성, 개발수요 및 규모의 적정성 등에 대해 국토연구원 등 전문기관의 검토를 요청할 수 있고, 중앙도시계획위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 확정할 수 있다.

이에 따라 지방자치단체가 기능이 대체되어 용도폐지된 개발제한구역 내 국방·군사시설 부지를 양여받은 경우에도 해제가능총량 범위 내에 해당할 경우에만 개발제한구역의 해제가 가능한 상황으로,

개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이 광역도시계획 상 개발제한구역 해제가능총량을 소진한 이후 국방·군사시설 부지를 양여받을 경우에는 개발제한구역 해제가 어려워 국방·군사시설 이전에 어려움을 겪을 수 있는 만큼, 이에 대한 예외규정을 마련하는 것은 국방·군사시설 이전부지 활용을 통한 낙후지역의 발전에 도움이 되는 측면이 있어 보임.

한편, 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하기 위한 취지로서 「광역도시계획수립지침」상 개발제한구역 조정원칙에 따르면 개발제한구역의 해제는 도시성장관리 기능 및 환경적 가치가 훼손되지 않는 범위 내에서 불가피한 공공수요에 한정하여 허용하고 있는 만큼,

국방·군사시설 부지를 양여받은 경우에 대해서 예외적으로 해제가능
총량의 예외를 인정하는 것은 개발제한구역의 지정 목적 및 지역 발전
등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있어 보임.

아울러, 「광역도시계획수립지침」 제5절에서 해제가능총량의 설정에
관한 사항뿐만 아니라 해제가능총량의 예외 사항에 대해서도 함께 규정
하고 있는바, 필요 시 개정안의 내용을 해당 훈령에 반영하는 방안도 고
려해볼 필요가 있을 것임.

개정안에 대하여 국토교통부는 해제가능총량의 예외적 적용은 개발제
한구역의 무분별한 개발을 허용할 수 있다는 점에서 극히 예외적인 경우
에만 인정할 필요가 있으므로, 지방자치단체가 양여받은 재산을 개발하
는 경우에도 해제가능총량의 범위 내에서 추진하는 것이 타당하다는 입
장이며, 해제가능총량이 부족한 경우 「광역도시계획수립지침」에 따라
개발제한구역을 신규로 지정하여 잔여 해제가능총량을 재산정한 뒤 개
발을 추진하는 방안을 검토할 수 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5581