



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

도시개발법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 공원·녹지 확보 의무를 비용 납부 방식으로 대체 허용 》
■ 김희정의원 대표발의(의안번호 제2219172호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공원·녹지 확보 의무를 비용 납부 방식으로 대체 허용 (안 제71조의2제2항제3호 후단 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김희정의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 6. 10.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 및 같은 법 하위법령에 따라 1만제곱미터 이상의 도시개발계획을 수립하는 경우 도시공원 또는 녹지를 일정 면적 이상 확보할 의무가 부과되고 있음.

그런데 이미 인근에 충분한 도시공원 또는 녹지가 확보되어 있는 경우에도 해당 의무가 동일하게 부여됨에 따라 효율적인 도시개발을 저해하며, 주택공급 물량 감소로 이어진다는 의견이 제기됨.

이에 도시개발구역 주변지역에 공원녹지가 충분한 경우에는 공원녹지 확보 의무에 필요한 비용을 납부하는 것으로 의무를 대체하여 이행할 수 있는 규정을 둌으로써 도시개발의 효율성을 제고하려는 것임 (안 제71조의2제2항제3호 후단 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 공원·녹지 확보 의무를 비용 납부 방식으로 대체 허용

(안 제71조의2제2항제3호 후단 신설)

현행	개정안
제71조의2(결합개발 등에 관한 적용 기준 완화의 특례) ① (생략)	제71조의2(결합개발 등에 관한 적용 기준 완화의 특례) ① (현행과 같음)
② 지정권자는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함된 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 해당 법률의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항에 대하여 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다. 이 경우 지정권자가 시·도지사나 대도시 시장인 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 또는 녹지 확보 기준 <후단 신설>	3. ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>. 이 경우 해당 도시개발구역에서 대통령령으로 정하는 거리 이내의 지역에 대통령령으로 정하는 면적 이상의 도시공원 또는 녹지가 조성되어 있는 경우에는 도시공원 또는 녹지 확보에 필요한 비용으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산정한 비용을 납부하는 것으로 해당 의무의 이행을 갈음할 수 있다.</u>

현행	개정안
4. 5. (생략)	4. 5. (현행과 같음)
③ (생략)	③ (현행과 같음)

※ 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(도시공원 또는 녹지 확보에 필요한 비용 납부에 관한 적용례) 제71조의2제2항제3호의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 도시개발구역을 지정하는 경우부터 적용한다.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 “공원녹지법”이라 함) 제14조¹⁾ 및 같은 법 시행규칙 [별표 2]²⁾에 따라 1만㎡ 이상의 도시개발을 수반하는 개발계획을 수립하려는 경우 일정 면적의 도시공원 또는 녹지(이하 “공원·녹지”라 함) 확보계획을 개발계획에 포함하여야 하나,

1) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

제14조(도시공원 또는 녹지의 확보) ② 다음 각 호의 계획(이하 “개발계획”이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 개발을 수반하는 개발계획을 수립하는 자는 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 도시공원 또는 녹지의 확보계획을 개발계획에 포함하여야 한다.

1. 「도시개발법」 제4조에 따른 개발계획
2. 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획
3. 「도시 및 주거환경정비법」 제9조에 따른 정비계획
4. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지개발사업의 시행을 위한 개발계획
5. 「택지개발촉진법」 제8조에 따른 택지개발계획
6. 「유통산업발전법」 제29조에 따른 공동집배송센터의 사업계획
7. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제38조의3에 따른 지역종합개발계획
8. 다른 법률에 따라 제1호부터 제7호까지의 개발계획을 수립하거나 그 승인을 받은 것으로 보는 사업 중 주거·상업·공업을 목적으로 단지를 조성하는 사업의 개발계획
9. 그 밖의 개발계획으로서 다른 법률에 따라 주거·상업 또는 공업을 목적으로 단지를 조성하는 사업의 개발계획

2) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 [별표 2] 개발계획 규모별 도시공원 또는 녹지의 확보기준(제5조관련)

기준 개발계획	도시공원 또는 녹지의 확보기준
1. 「도시개발법」에 의한 개발계획	가. 1만제곱미터 이상 30만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5 퍼센트 이상 중 큰 면적 나. 30만제곱미터 이상 100만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 6제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 9퍼센트 이상 중 큰 면적 다. 100만제곱미터 이상 : 상주인구 1인당 9제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 12퍼센트 이상 중 큰 면적

현행법 제71조의2제2항에서는 같은 조 제1항 각 호3)에 해당하는 사업, 즉 결합개발사업, 녹색도시사업 및 서민배려사업 등을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 도시개발사업의 지정권자4)가 건폐율·용적률을 비롯하여 ‘공원·녹지 확보 기준’ 등에 대하여 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있도록 특례를 규정하고 있는데,

개정안은 해당 도시개발구역5) 주변 지역에 일정 면적 이상의 공원·녹지가 조성되어 있는 경우에는 공원·녹지 확보에 필요한 비용을 납부하는 것으로 해당 의무의 이행을 갈음할 수 있도록 함으로써, 공원·녹지

3) 「도시개발법」

제71조의2(결합개발 등에 관한 적용 기준 완화의 특례) ① 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제3조에 따른 도시개발구역의 지정 대상 및 규모, 제5조에 따른 개발계획의 내용, 제11조에 따라 시행자를 지정하는 요건 및 제63조에 따른 도시개발채권의 매입에 관한 기준을 일부 완화하여 적용할 수 있다.

1. 제3조의2에 따라 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 결합하여 하나의 도시개발사업으로 시행하는 경우로서 대통령령으로 정하는 사업
2. 제5조에 따라 개발계획을 수립할 때에 대통령령으로 정하는 바에 따라 저탄소 녹색도시계획을 같이 수립하여 시행하는 경우
3. 제21조의3에 따른 임대주택 건설용지나 임대주택의 공급 기준을 초과하여 공급하거나 영세한 세입자, 토지 소유자 등 사회적 약자를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 수립하는 경우
4. 환지 방식으로 시행되는 지역에서 영세한 토지 소유자 등의 원활한 재정착을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 환지 계획을 수립하여 시행하는 경우
5. 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택 건설을 위한 용지 등을 감정가격 이하로 공급하는 경우
6. 역세권 등 대중교통 이용이 용이한 지역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 주거지역, 상업지역, 공업지역의 면적이 도시개발구역 전체면적의 100분의 70 이상인 경우에 한정한다)에 도시개발구역을 지정하는 경우로서 도심 내 소형주택의 공급 확대, 토지의 고도이용과 건축물의 복합개발을 촉진할 필요가 있는 경우
7. 그 밖에 주거 등 생활환경의 개선과 낙후지역의 도시기능 회복 등을 위하여 민간기업의 투자유치가 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 시행하는 경우

4) 국토교통부장관, 시·도지사 및 대도시 시장

5) 「도시개발법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도시개발구역”이란 도시개발사업을 시행하기 위하여 제3조와 제9조에 따라 지정·고시된 구역을 말한다.

확보 의무를 비용 납부로 대체할 수 있도록 하려는 것임.

결합개발⁶⁾ 방식은 구릉지와 같은 고지대 등 사업성이 열악한 지역을 개발이 용이한 지역과 결합하여 하나의 구역으로 개발할 수 있도록 허용하는 제도⁷⁾로,

구릉지 등에 대해서는 기존의 도시계획을 준수하여 저층·저밀의 친환경 주거지로 조성하는 대신, 개발이 용이한 지역에 대해서는 도시경관 등의 공익 기여를 인정하여, 토지이용을 고도화할 수 있도록 공원·녹지 확보 기준 등에 대한 인센티브 제공을 규정하고 있으며,

녹색도시사업 및 서민배려사업의 경우에도 공익 기여에 상응하여 토지이용 규제를 완화하는 취지에서 공원·녹지 확보 기준 등에 대한 인센티브 제공을 규정하고 있음.

한편, 개발사업에 대하여 일정 면적의 공원·녹지 확보 기준을 규정하는 것은 도시의 무질서한 팽창 방지, 쾌적한 휴식·여가 공간 제공, 도시경관

6) 「도시개발법」

제3조의2(도시개발구역의 분할 및 결합) ① 제3조에 따라 도시개발구역을 지정하는 자(이하 “지정권자”라 한다)는 도시개발사업의 효율적인 추진과 도시의 경관 보호 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도시개발구역을 둘 이상의 사업시행지구로 분할하거나 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 결합하여 하나의 도시개발구역으로 지정할 수 있다.

7) 2009년 「도시 및 주거환경정비법」 개정(법률 제9444호, 2009. 2. 6. 개정·시행)을 통해 정비사업에서의 결합개발 방식이 명문화되었고, 이 법에서는 2011년 도입(법률 제11068호, 2011. 9. 30. 개정, 2012. 4. 1. 시행)되었음.

향상 및 기후변화 대응력 제고 등을 위한 취지인데,

도시개발구역 주변 지역에 충분한 공원·녹지가 확보 되어 있는 경우에도 동일한 공원·녹지 확보 기준이 적용되어, 도시개발구역 내 토지의 효율적인 이용을 저해하고 주택공급 확대 필요성에도 불구하고 충분한 공급 물량을 확보하는 데 제약으로 작용한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 개정안은 결합개발사업 등 공익 기여에 상응하는 일정한 인센티브 부여가 필요한 사업에 대하여 도시개발구역 주변 지역의 녹지율이 양호한 경우 공원·녹지 확보 의무를 비용 납부로 대체할 수 있도록 함으로써,

도시개발구역 내 토지이용을 보다 고도화하여 도시개발사업의 원활한 추진을 뒷받침하고 주택 공급 확대에도 기여하려는 취지라는 점에서 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 공원·녹지는 쾌적한 도시환경을 조성하고 시민의 휴식과 정서 함양에 이바지하기 위한 공간 또는 시설⁸⁾로, 거주지 선택의 중요 요소로 고려될⁹⁾ 만큼 생활환경과 밀접한 관련이 있고,

8) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공원녹지"란 쾌적한 도시환경을 조성하고 시민의 휴식과 정서 함양에 이바지하는 다음 각 목의 공간 또는 시설을 말한다.

가. 도시공원, 녹지, 유원지, 공공공지(公共空地) 및 저수지

나. 나무, 잔디, 꽃, 지피식물(地被植物) 등의 식생(이하 "식생"이라 한다)이 자라는 공간

다. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 공간 또는 시설

인구·산업이 과도하게 밀집되어 있거나 앞으로 그럴 우려가 있는 지역에서는 그 필요성이 더욱 높아진다고 볼 수 있으므로, 도시공원 또는 녹지 확보 의무를 비용 납부로 대체할 필요성과 쾌적한 도시환경 조성의 필요성을 균형 있게 고려할 필요가 있음.

참고로, 2024년 기준 1인당 공원조성 면적을 살펴보면, 서울 4.7㎡, 광명 5㎡, 의정부 5.6㎡ 등으로 전국 평균 12.6㎡에 비하여 수도권 내 공원 조성 면적이 상당히 작은 편임을 알 수 있음.

[표 1] 지역별 1인당 공원조성 면적(2024년 기준)

지역	전국 평균	서울	광명	의정부	안양	구리	부천
1인당 공원조성 면적(㎡)	12.6	4.7	5	5.6	5.6	5.7	6.2

※ 자료: 국토교통부

아울러, 「공원녹지법」 제14조에 따른 공원·녹지 확보 의무는 도시개발사업뿐만 아니라 주택건설사업, 정비사업 등 다양한 개발사업에 공통적으로 적용되는 사항이므로, 비용 대체 납부에 관한 규정은 개별법이 아닌 도시에서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정⁹⁾하고 있는 「공원녹지법」에 신설하여 적용 요건 및 비

9) 한국리서치, 「공원, 삶의 질을 높이는 도시 필수 시설 - 공원 이용 현황과 시민 인식 조사」, 2025.1.8. (전국 만 18세이상 남녀 1,000명대상)
- 주거지 선택 시 공원이나 산책로 등 주변 자연환경을 중요하게 고려한다는 응답자가 전체의 78%

용 산정 기준을 통일적으로 규율하는 것이 법체계상 보다 적합할 것으로 판단됨.

한편, 개정안과 유사한 취지로 ① 공공재건축사업을 위한 정비구역 등에서 일정 거리 이내에 공원녹지가 충분한 경우에 공원녹지 확보 의무에 필요한 비용을 납부하는 것으로 의무를 대체하여 이행할 수 있도록 하는 내용의 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」(2026. 6. 10. 김희정의원 대표발의, 의안번호 제2219174호) 및 ② 개발계획의 대상 구역에서 일정 거리 이내에 공원녹지가 충분한 경우에 공원녹지 확보 의무에 필요한 비용을 납부하는 것으로 의무를 대체하여 이행할 수 있도록 하려는 내용의 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 일부개정법률안」(2026. 8. 13. 김정재의원 대표발의, 의안번호 제2220564호)이 각각 국토교통위원회에 회부되어 있는 상태임.

국토교통부는 도시개발구역 주변에 공원·녹지가 충분한 경우라면, 효율적인 도시개발사업 추진을 위해 비용으로 대체하는 개정안의 취지에 공감하나, 개발사업에 따른 공원·녹지 확보 의무는 공원녹지법에 따라 도시개발사업 외에 주택건설사업, 정비사업 등 타 개발사업에 공통적으로 적용되는 사항으로, 비용 대체 납부 허용이 공원·녹지 조성·관리 등

10) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 도시에서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시생활을 확보하고 공공의 복리를 증진시키는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

에 미치는 영향 등에 대해 충분한 검토를 거쳐 필요시 공원녹지법에 반영하는 것이 바람직하다는 의견이며,

한국주택협회는 개정안에 따라 인근에 충분한 공원·녹지가 있음에도 추가적으로 공원을 조성해야 했던 규제가 완화되면, 지역 여건에 맞는 유연한 단지 배치에 따른 효율적인 토지이용이 가능해지고, 공원녹지 조성에 소요되는 비용 부담이 감소하고, 인허가 절차가 단축되어 사업 추진 속도가 향상될 것으로 기대된다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5578

참고

도시공원법상 개발규모별 도시공원 및 녹지확보 기준

※자료: 국토교통부

- 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 [별표 2] <개정 2010.6.30>
개발계획 규모별 도시공원 또는 녹지의 확보기준(제5조관련)

개발계획 기준	도시공원 또는 녹지의 확보기준
1. 「도시개발법」에 의한 개발계획	가. 1만제곱미터 이상 30만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5 퍼센트 이상 중 큰 면적 나. 30만제곱미터 이상 100만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 6제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 9퍼센트 이상 중 큰 면적 다. 100만제곱미터 이상 : 상주인구 1인당 9제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 12퍼센트 이상 중 큰 면적
2. 「주택법」에 의한 주택건설사업계획	1천세대 이상의 주택건설사업계획 : 1세대당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
3. 「주택법」에 의한 대지조성사업계획	10만제곱미터 이상의 대지조성사업계획 : 1세대당 3제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
4. 「도시 및 주거 환경 정비법」에 의한 정비계획	5만제곱미터 이상의 정비계획 : 1세대당 2제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 5퍼센트 이상 중 큰 면적
5. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 개발계획	전체계획구역에 대하여는 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 제21조의 규정에 의한 공공녹지 확보기준을 적용한다.
6. 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발계획	가. 10만제곱미터 이상 30만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 6제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 12퍼센트 이상 중 큰 면적 나. 30만제곱미터 이상 100만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 7제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 15퍼센트 이상 중 큰 면적 다. 100만제곱미터 이상 330만제곱미터 미만의 개발계획 : 상주인구 1인당 9제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 18퍼센트 이상 중 큰 면적 라. 330만제곱미터 이상의 개발계획 : 상주인구 1인당 12제곱미터 이상 또는 개발 부지면적의 20퍼센트 이상 중 큰 면적
7. 「유통산업발전법」에 의한 사업계획	가. 주거용도로 계획된 지역 : 상주인구 1인당 3제곱미터 이상 나. 전체계획구역에 대하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제5조의 규정에 의하여 작성된 산업입지개발지침에서 정한 공공녹지 확보기준을 적용한다.
8. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 개발계획	가. 주거용도로 계획된 지역 : 상주인구 1인당 3제곱미터 이상 나. 전체계획구역에 대하여는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제5조의 규정에 의하여 작성된 산업입지개발지침에서 정한 공공녹지 확보기준을 적용한다.
9. 법 제9호에 따른 그 밖의 개발계획	주거용도로 계획된 지역 : 상주인구 1명당 3제곱미터 이상