



제439회국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 은퇴자마을지구 지정 시 기존 개발사업구역과
중복지정 허용 》

■ 허영의원 대표발의(의안번호 제2219853호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 이복우

목 차

I . 허영의원 대표발의(제2219853호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 은퇴자마을지구 지정 시 기존 개발사업구역과 중복지정 허용 (안 제4조의2 및 제26조의2 신설 등)	2

I. 허영의원 대표발의(제2219853호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 허영의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 7. 9.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 고령화 사회에 대응하여 주거·의료·복지·여가 기능을 갖춘 은퇴자 친화형 도시 조성을 목적으로 2026년 3월 17일 제정되어 2027년 3월 18일 시행예정임.

그런데 현행법에는 은퇴자마을사업과 다른 법률에 따른 기존 도시 개발사업 등과의 연계·통합 추진에 관한 법적 근거가 미비하여 은퇴자마을사업 추진과정에서 기존 도시 인프라 등의 활용이 제한되고, 사업 간 중복 투자 및 기능 분절로 인한 비효율이 발생하는 등 정책 효과가 충분히 발휘되지 못할 수 있다는 우려가 제기됨.

이에 은퇴자마을지구와 다른 법률에 따른 종전 개발사업의 구역을 중복하여 지정·개발할 수 있는 제도적 기반을 마련함으로써 은퇴자마을사업이 기존의 도시개발사업과 연계하여 통합적으로 추진될 수 있도록 하려는 것임(안 제4조의2 및 제26조의2 신설 등).

3. 검토의견

가. 은퇴자마을지구 지정 시 기존 개발사업구역과 중복지정 허용 (안 제4조의2 및 제26조의2 신설 등)

현행	개정안
법률 제21481호 은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법 제3조(은퇴자마을 조성에 관한 기본계획) ① (생략) ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 3. (생략) 4. 은퇴자마을지구의 지정·개발에 관한 사항 5. ~ 8. (생략) ③ (생략) 제4조(은퇴자마을사업자) 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 은퇴자마을사업자(이하 “은퇴자마을사업자”라 한다)를 지정한다. 1. ~ 5. (생략) <신설>	법률 제21481호 은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법 제3조(은퇴자마을 조성에 관한 기본계획) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. ----- -사항[「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 혁신지구재생사업 등 대통령령으로 정하는 다른 법률에 따른 개발사업(이하 “중전사업”이라 한다)의 사업구역과 은퇴자마을지구의 중복 지정·개발에 관한 사항을 포함한다] 5. ~ 8. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) 제4조(은퇴자마을사업자) ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하지 아니하는 중전사업의 시행자.

현행	개정안
<u><신 설></u> 제15조(지구계획 승인 등) ① 은퇴자마을사업자는 다음 각 호의 사항을 포함한 지구계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하며, 승인된 지구계획을 변경하려는 경우에도 국토교통부장관의 변경승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그	<u>이 경우 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 자와 공동으로 종전사업을 시행하는 경우에 한정한다.</u> <u>제4조의2(은퇴자마을사업의 시행방법) 은퇴자마을사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법 또는 이를 혼용하는 방법으로 한다.</u> <u>1. 은퇴자마을사업자가 매매, 임대, 사용승낙, 수용, 사용 등의 방법으로 국유지를 포함한 은퇴자마을지구의 전부 또는 일부를 사용할 수 있는 대통령령으로 정하는 권원을 확보하여 토지 또는 건축물 등을 공급하는 방법</u> <u>2. 은퇴자마을사업자가 은퇴자마을지구로 중복지정된 종전사업(이하 “중복지정 사업”이라 한다) 구역에서 이 법 및 종전사업의 관계 법률에 따라 토지 또는 건축물 등을 공급하는 방법</u> 제15조(지구계획 승인 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
러하지 아니하다. 1. ~ 7. (생략) <u><신설></u> 8. (생략) ② ~ ⑤ (생략) 제25조(준공검사) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	1. ~ 7. (현행과 같음) 8. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 혁신지구재생사업 등 대통령령으로 정하는 종전사업의 시행·실시계획(종전사업의 시행구역과 중복하여 은퇴자마을지구를 지정한 경우에 한정한다) 9. (현행 제8호와 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) 제25조(준공검사) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 종전사업과 중복하여 은퇴자마을지구를 지정하는 경우에는 제1항에 따른 준공검사를 종전사업의 관련 법률에 따른 준공검사로 본다. 제26조의2(다른 법률에 따른 개발사업구역과 중복지정) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 종전사업과 중복하여 은퇴자마을지구를 지정할 수 있다. 1. 종전사업의 관계 법령에 따른 지역·지구·구역·권역·단지(이하 “지구등”이라 한다)의 지정 및 사업시행자의 지정이 완료되었을 것 2. 제4조제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 자가 종전사업의 단독 또는 공동시행자일 것 ② 중복지정 사업의 시행자가 제4조제6

현행	개정안
제28조(통합심의위원회의 심의절차 등) ①·② (생략) ③ 제2항 전단에 따라 통합심의위원회의 검토 및 심의를 거친 경우에는 다음 각 호에서 정한 위원회의 검토 및 심의를 거친 것으로 본다. 1. ~ 9. (생략)	<u>호에 해당하면 중복지정 사업 시행자의 권한은 종전사업 부분에만 미친다.</u> ③ <u>중복지정 사업에 대한 지구등의 변경 또는 해제는 종전사업의 관계 법령에 따른다. 이 경우 종전사업의 지구등의 변경 또는 해제가 고시된 때에는 제3조에 따른 기본계획 및 제15조에 따른 지구계획은 그 범위에서 변경된 것으로 본다.</u> ④ <u>중복지정 사업의 시행자는 제15조에 따른 지구계획의 승인을 받기 전에 종전사업의 관계 법령에서 사업시행과 관련하여 정하는 절차를 모두 이행하여야 한다.</u> ⑤ <u>종전사업의 권리관계, 건축물 등의 사용 및 처분은 종전사업의 관계 법령을 따른다.</u> 제28조(통합심의위원회의 심의절차 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -----<u>사항(중복지정 사업에 관한 사항을 포함한다)에 대하여서는</u>----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음)
※ 시행일 : 2027년 3월 18일 ※ 적용례 : 이 법 시행 이후 은퇴자마을 조성에 관한 기본계획 또는 지구계획을 수립·변경하는 경우부터 적용	

개정안은 은퇴자마을지구 지정·개발 시 다른 법률에 따른 개발사업(이하 “중전사업”이라 한다)의 지정 및 사업시행자 지정이 완료되는 등 일정 요건을 갖춘 경우 중전사업의 사업구역과 중복하여 지정·개발할 수 있도록 하고, 중전사업의 시행·실시계획을 포함하여 은퇴자마을지구 계획을 수립할 수 있도록 하는 등 기존의 개발사업과 연계하여 추진할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」은 '26.2.12. 본회의에서 의결되어 '26.3.17. 공포, '27.3.18. 시행 예정인 법률으로서, 고령화 사회에서 은퇴자·노인 등이 지속적인 보살핌을 받을 수 있는 공간으로서 수요에 맞는 은퇴자마을을 조성하고 은퇴자주택을 건설·공급하기 위한 사항을 규정하고 있음.

은퇴자마을은 은퇴자·노인인 단순한 주거뿐만 아니라 복지, 의료 등 인프라를 갖추는 필요가 있어 기존의 기반시설과의 연계도 중요한 상황으로 중전사업과 연계하여 추진할 경우 기반시설 확보 및 조속한 추진이 용이할 수 있으나,

은퇴자마을지구로 지정하기 위해서는 중전사업의 개발사업구역을 변경하거나 해제하는 등 지구단위계획을 변경하여야 하므로, 개정안과 같이 기존의 사업지구에 대한 특별로서 중복지정을 가능하게 한다면 중전

사업과 연계한 통합적인 개발이 가능할 것으로 보임.

한편, 종전사업의 개발사업구역과 중복지정이 가능하도록 하는 입법례는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」¹⁾, 「기업도시개발 특별법」²⁾, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」³⁾이 있으며, 개정안은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 입법례를 참고한 것으로 보임.

1) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제41조(혁신지구의 지정 등) ① 전략계획수립권자는 제13조제4항 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖춘 지역(도시재생활성화지역을 포함한다)의 전부 또는 일부에 대한 도시재생사업의 계획(이하 “혁신지구계획”이라 한다)을 확정하거나 승인을 받아 혁신지구를 지정(변경지정을 포함한다)할 수 있다.

④ 혁신지구계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제10호 및 제11호는 대통령령으로 정하는 바에 따라 포함하지 않을 수 있다.

11. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 다른 법률에 따른 개발사업(이하 “종전사업”이라 한다)의 시행구역과 중복하여 혁신지구를 지정하는 경우 종전사업의 명칭·위치·면적 등 종전사업의 시행에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

제55조(다른 법률에 따른 개발사업구역과 중복지정) ① 전략계획수립권자는 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 종전사업과 중복하여 혁신지구를 지정할 수 있다.

1. 제13조제4항의 요건 중 2개 이상을 갖춘 것

2. 삭제

3. 종전사업의 관계 법령에 따른 지역·지구·구역·권역·단지(이하 “지구 등”이라 한다)의 지정 및 사업시행자의 지정이 완료되었을 것

4. 제44조제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자가 종전사업의 단독 또는 공동시행자일 것

② 중복지정 사업의 시행자가 제44조제5호에 해당하면 중복지정 사업 시행자의 권한은 종전사업 부분에만 미친다.

③ 중복지정 사업에 대한 지구 등의 변경 또는 해제는 종전사업의 관계 법령에 따른다. 이 경우 종전사업의 지구 등의 변경 또는 해제가 고시된 때에는 혁신지구계획이 변경된 것으로 본다.

④ 중복지정 사업의 시행자는 제46조에 따른 시행계획의 인가를 받기 전에 종전사업의 관계 법령에서 사업시행과 관련하여 정하는 절차를 모두 이행하여야 한다.

⑤ 제50조에도 불구하고 종전사업의 권리관계, 건축물 등의 사용 및 처분은 종전사업의 관계 법령을 따른다.

2) 「기업도시개발 특별법」

제43조(다른 법률에 따른 개발사업구역 등과의 중복 지정 등) ① 국토교통부장관은 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지 등 다른 법률에 따른 개발사업구역(이하 이 조에서 “종전의 사업구역”이라 한다)과 중복하여 개발구역을 지정할 수 있다.

3) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제51조(다른 법률에 따른 개발사업구역과 중복지정 등) ① 국토교통부장관은 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구 등 다른 법률에 따른 개발사업구역(이하 이 조에서 “종전사업구역”이라 한다)과 중복하여 혁신도시개발예정지구를 지정할 수 있다.

그런데 종전사업의 개발사업구역과의 중복지정을 허용하고 있는 개별법은 택지개발 등 특정 목적의 개발사업과 연계하여 도시를 활성화함으로써 지역균형발전 및 도시경쟁력을 강화하기 위한 취지로서 개별법에서 추진하는 사업의 범위가 도시 단위로 포괄적인 특징이 있는 반면,

은퇴자마을사업은 은퇴자를 위한 주택지구 조성 및 주택 공급이라는 특정 목적을 위한 사업으로 기존에 중복 지정을 허용하고 있는 입법례와 그 목적이 다른 측면이 있음.

이와 관련하여 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 살펴보면, 도시재생사업⁴⁾은 기본적으로 도시재생활성화계획을 바탕으로 도시

4) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “**도시재생사업**”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음 어느 하나의 사업

- 1) 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 2) 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 3) 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
- 4) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업
- 5) 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업
- 6) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업
- 7) 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 따른 항만재개발사업
- 8) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업
- 9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업
- 10) 「경관법」에 따른 경관사업
- 11) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업
- 12) 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업
- 13) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 공공지원민간임대주택 공급에 관한 사업
- 14) 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

나. 혁신지구에서 혁신지구계획 및 시행계획에 따라 시행하는 사업(이하 “혁신지구재생사업”이라 한다)

다. 도시재생전략계획이 수립된 지역에서 제26조의2에 따라 도시재생활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있다고 인정하는 사업(이하 “도시재생 인정사업”이라 한다)

재생을 위해 시행하는 일련의 사업을 포괄하는 개념으로, 특정 목적을 위한 사업의 시행에 관한 사항을 규정하고 있는 관계 법령에 따라 시행하도록 규정⁵⁾하고 있으며,

예외적으로 “도시재생 혁신지구”의 경우 신속한 도시재생사업을 위해 혁신지구를 지정함으로써 개별법이 아닌 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 통한 사업의 추진을 위해 도입되어, 지구 지정에 따라 종전사업과 중복될 가능성이 있어 중복지정이 가능하도록 특례를 규정한 것임.

다만, 「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」은 2027년 시행 예정으로, 개발사업이 추진되는 과정에서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」상 도시재생 혁신지구 사업, 「기업도시개발 특별법」상 기업혁신파크 사업 등의 중복지정은 가능하지만, 반대의 경우 중복지정이 불가능한 만큼 개정의 실익이 있는 측면도 있는 만큼,

은퇴자마을사업에 대하여 예외를 허용할 필요성이 있는지에 대해서는 은퇴자마을주택 공급 확대 필요성 및 개발사업 특성 등을 종합적으로 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

5) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제25조(도시재생사업의 시행) ① 도시재생사업은 이 법에서 정한 사항 외에는 해당 사업의 시행에 관한 사항을 규정하고 있는 관계 법령에 따라 시행한다.

추가적으로, 안 제4조의2에서는 은퇴자마을사업의 시행방법으로 은퇴자마을사업자가 매매, 임대, 사용승낙, 수용, 사용 등의 방법으로 확보하여 공급하거나 종전사업의 개발방식으로 공급하도록 규정하고 있는데, 은퇴자마을사업은 수용방식으로 추진한다고 既 규정⁶⁾되어 있는 만큼 개정 시 종전사업의 개발방식으로 공급할 수 있다는 예외 조항만 추가하는 것이 체계상 바람직할 것으로 보임.

개정안에 대하여 국토교통부는 「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」이 제정 이후 시행되지 않아 실제 사업 추진과정에서의 현행제도의 한계가 충분히 확인되지 않은 상황으로, 은퇴자마을사업과 종전사업과의 중복지정 필요성에 대한 면밀한 검토와 지방자치단체 등을 대상으로 충분한 의견수렴이 선행될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5574

6) 「은퇴자마을 조성 및 운영에 관한 특별법」

제19조(토지등의 수용 등) ① 은퇴자마을사업자는 은퇴자마을지구의 조성 또는 은퇴자마을 건설을 위하여 필요한 경우에는 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다.