

기업도시 예정지역 및 주변지역 관리지침

제정 2005. 7. 29. 건설교통부훈령 제 542호
개정 2008. 3. 27. 국토해양부훈령 제 29호
개정 2012. 7. 17. 국토해양부훈령 제 848호
개정 2013. 4. 23. 국토교통부훈령 제 146호
개정 2016. 4. 7. 국토교통부훈령 제 690호
개정 2019. 6. 28. 국토교통부훈령 제1202호
개정 2024. 12. 24. 국토교통부훈령 제1836호

제1장 총 칙

제1절 목 적

1-1-1. 이 지침은 「기업도시개발 특별법」 제5조의 규정에 의하여 기업도시를 추진하고자 하는 지역(개발구역으로 정하고자 하는 지역)과 그 주변지역을 시장군수 등이 기업도시 개발 목적에 부합되게 관리하도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 기업도시 개발사업의 원활한 시행을 도모함을 목적으로 한다.

제2절 의 의

1-2-1. 이 지침은 다음 업무의 처리에 관한 기준을 제공한다.

- (1) 기업도시의 개발을 추진하고자 하는 지역과 그 주변지역에서의 무질서한 개발을 제한하고 부동산 투기행위를 방지하기 위한 조치방안의 수립시행에 관한 업무
- (2) 기업도시 개발구역의 지정제안 및 개발계획안을 마련함에 있어 수반되어야 하는 도시기본계획 및 도시관리계획의 수립 또는 변경에 관한 업무

1-2-2. 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- (1) “예정지역”이라 함은 「기업도시개발 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제4조의 규정에 의한 개발구역으로 제안하고자 하는 지역을 말한다(법 부칙 제2조의 규정에 의하여 선정된 시범사업 추진지역을 포함한다).

- (2) “주변지역”이라 함은 예정지역의 인근지역으로서 기업도시 개발사업의 추진을 전후하여 토지이용 수요의 변화 등에 따른 부동산 투기행위 또는 무질서한 개발행위가 진행될 우려가 있는 지역으로서 시장군수가 제2장의 규정에 의하여 설정공고한 지역을 말한다.
- (3) “개발행위”라 함은 건축물의 건축(신축개축증축용도변경) 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경 제외), 토석사력의 채취 또는 토지의 굴착, 도시지역에서의 토지의 분할(건축법 제 49조의 규정에 의한 건축물이 있는 대지 제외), 녹지지역관리지역 또는 자연환경보전지역안에 물건을 1월 이상 쌓아 놓는 행위, 나무를 베거나 심는 행위 등을 말한다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제56조, 영 제13조).
- (4) 기타 이 지침에 특별한 정의가 없이 법령에서 정의된 용어는 그에 의한다.

제3절 법적 근거

1-3-1. 이 지침의 직접적인 법적 근거는 다음과 같다.

- (1) 법 제9조(행위 등의 제한) 및 영 제13조(행위 등의 제한)
- (2) 법 제42조(부동산가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치)
- (3) 법 부칙 제2조(시범사업 선정을 위한 적용례)
- (4) 국토계획법 제56조(개발행위의 허가), 제63조(개발행위 허가의 제한) 및 동법 시행령 제60조(개발행위 허가의 제한)
- (5) 「부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률」(이하 “부동산실명등기법”이라 한다) 제2조(정의), 제3조(실권리자명의 등기의무), 제5조(과징금), 제7조(벌칙) 및 제9조(조사 등), 동법 시행령 제3조(과징금의 부과징수) 및 제3조의2(명의신탁자등에 대한 과징금 부과기준) 등
- (6) 「부동산 중개업법」 제15조, 제24조 및 제38조

1-3-2. (재검토 기한) 국토교통부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 훈령에 대하여 2019년 7월 1일 기준으로 매3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

제2장 개발행위 허가제한에 관한 조치

제1절 개발행위 허가제한

2-1-1. 시장군수는 기업도시 개발사업을 추진하고자 할 경우 우선 예정지역 및 주변지역에 대하여는 조속한 시일내에 국토계획법 제63조의 규정에 의한 개발행위 허가를 제한하는 조치를 하여야 한다.

2-1-2. 시장군수가 개발행위 허가의 제한대상이 되는 예정지역 및 주변지역을 설정함에 있어서는 다음의 기준에 따른다.

- (1) 추진하고자 하는 개발규모, 예정지역 주변 토지의 지목 등 토지이용실태, 지형 지세, 교통축, 토지거래실태, 개발압력의 진행방향, 사업의 확장계획 등을 종합적으로 감안하여 부동산 투기 또는 난개발이 예상되거나 이를 철저히 방지할 필요가 있는 지역에 대하여 설정한다.
- (2) 주변지역의 폭은 제1항의 규정에 의하여 결정할 것이나 예정지역의 경계로부터 외곽으로 5km 내외가 되도록 설정함을 원칙으로 한다.

※ 주변지역의 최소폭을 5km 내외로 설정함을 원칙으로 하는 사유

- ① 토지거래허가구역 지정 전에 대상지역에서 2~5km정도 떨어진 지역에 거래가 집중되었음(원주, 충주)
- ② 토지거래허가구역 지정후에는 허가구역을 벗어난 지역에 거래가 크게 늘어났지만 5~8km를 넘은 지역에서는 거래가 크게 감소
- ③ 해당 지자체와 기업도시 민간위원, 실무지원위원에 의견조회 결과 2~5km방안에 특기할 의견없으며, 일부 위원은 5km를 강력 주장
- ④ 개발제한구역의 최소폭이 5~10km, 개발제한구역 조정 광역도시계획 수립시 연담화 방지 최소폭을 2km로 설정('02년 국토연)
- ⑤ 주변지역의 폭을 5km 이상으로 넓게 할 경우 목적달성에 효과적이거나 개발압력이 약한 지역에까지 행위제한으로 인한 재산권 침해 소지

2-1-3. 주변지역 안에서 개발목적으로 지정된 다음의 구역 등은 주민생활 및 경제활동의 불편해소 등을 위하여 존치하는 것을 원칙으로 한다.

(1) 도시지역 중 주거지역상업지역 및 공업지역

(2) 산업단지 및 물류단지

(3) 자연취락지구 및 집단취락지구

(4) 제1종지구단위계획구역 및 제2종지구단위계획구역

2-1-4. 시장군수는 개발행위 허가제한을 실시함에 있어 국토계획법 제63조 등의 규정에 따라 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 당해 지방자치단체의 공보에 공고하고 다음 각항의 조치를 병행함으로써 지역 주민 등이 그 사실을 잘 알 수 있도록 하여야 한다.

(1) 당해 지역에 보급되는 2개 이상의 일간지에 그 사실을 게재하고 언론에 보도자료를 배포

(2) 개발행위 허가제한이 실시되는 지역 중 일반인의 통행이 빈번한 주요지점에 개발행위 허가제한의 실시내용을 알리는 현수막 등을 설치

2-1-5 개발행위 허가제한의 기간은 국토계획법령상 3년의 범위내에서 제한이 가능하고 1회에 한하여 2년이내의 연장이 가능하나 그 기간의 안에서 행위제한의 기간(종료일)은 다음과 같이 정한다

(1) 예정지역에 대하여는 “추후 기업도시 개발구역의 지정 및 개발계획 승인일”까지 개발행위 허가를 제한한다.

※ 개발계획 승인일부터는 법 제9조의 규정에 의하여 행위제한이 계속 이루어지게 됨을 함께 공고

(2) 주변지역에 대하여는 동 지역에 적용되는 “향후의 도시관리계획의 수립(변경을 포함한다)일”까지 제한한다.

※ 도시관리계획 수립(변경)일 이후부터는 새로이 수립(변경)된 도시관리계획에 따라 행위 등의 제한이 이루어지게 됨을 함께 공고

제2절 허가할 수 있는 행위 등

2-2-1. 시장군수는 제1절의 규정에 따라 개발행위 허가를 제한하는 조치를 함에 있어 다음 각호에 해당하는 행위를 허가할 수 있다.

- (1) 개발행위 허가제한 공고의 시행일까지 허가를 받은 행위 및 동 공고의 시행일까지 허가신청이 접수된 것으로서 종래에는 행위허가가 가능한 행위
- (2) 주민들이 다른 지역으로 이주할 때까지 생활하는데 필요한 최소한의 행위 및 마을 공동시설의 설치
- (3) 지반의 붕괴 그 밖의 재해 예방 또는 복구를 위한 축대옹벽 및 사방시설, 방재시설의 설치 등 사람과 동물의 안전을 위하여 필요한 행위
- (4) 문화재의 조사발굴을 위한 토지의 형질 변경 및 굴착
- (5) 이미 확정되었거나 협의된 도시계획시설 등 공공시설의 설치
- (6) 가설건축물의 설치 등 기업도시 건설사업을 위한 사업시행자의 행위
- (7) 그 밖의 기업도시 건설에 지장을 초래하지 아니한다고 시장군수가 인정하는 행위

2-2-2. 시장군수는 2-2-1의 규정에 의하여 허가가능한 행위로 공고한 사항에 대하여 실제 개발행위 허가를 행함에 있어서는 다음 각항의 사항을 고려하여야 하고 허가의 효력기간, 복구조건 등 기업도시 개발사업의 추진에 지장이 없도록 일정한 조건을 붙이는 등 허가에 따르는 적절한 조치를 하여야 한다.

- (1) 추후 기업도시 개발사업과의 양립 가능성
- (2) 공익상의 필요성
- (3) 당해 건축물 또는 공작물의 활용기간
- (4) 향후 보상이나 투기적 이익을 취득하기 위한 행위 여부

제3장 주변지역의 용도지정에 관한 조치

제1절 도시기본계획의 수립(변경)

3-1-1. 기업도시 개발구역 지정 및 개발계획 승인 신청을 하는 경우 민간기업 및 시장군수는 당해 시군의 동 개발구역 외의 전 지역에 대한 도시기본계획 수립 또는 변경안을 제출하여야 한다(법 제11조제5항제1호).

※ 미제출시에는 기업도시 개발계획 승인으로 도시기본계획 변경 의제처리가 되지 아니하므로 당해 개발구역이 이미 시가화예정용지로 되어있지 아니하는 한 도시기본계획 변경(수립)부터 선행하여야 하므로 실질적으로 기업도시 개발계획 승인이 불가능함

3-1-2. 국토계획법령상 비수도권이고 광역시에 인접하지 않은 시군으로서 인구 10만명 이하인 경우는 도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있다(국토계획법 제18조, 동시행령 제14조).

3-1-3. 도시기본계획 수립의무가 없는 시군이라도 기업도시 개발로 인하여 인구가 10만명 이상으로 될 것이 예상되는 경우는 기업도시 개발계획 승인신청을 하는 때에는 도시기본계획 수립안을 함께 제출하여야 한다.

3-1-4. 도시관리계획 수립(변경)시 주변지역을 보전용도로 지정하기 위하여도시기본계획 수립(변경)안 마련시 기업도시 개발구역의 주변지역은 불가피한 경우를 제외하고는 보전용지로 지정하여야 한다.

※ 도시기본계획상 용도구분(도시기본계획수립지침) : ① 시가화용지, ②시가화예정용지, ③보전용지

※ 보전용지의 개념 : 붙임 참고자료1 참조

제2절 도시관리계획의 수립(변경)

3-2-1. 기업도시 개발계획 승인신청시 도시기본계획 수립(변경)안을 제출하면 기업도시 개발계획 승인고시일에 도시기본계획 수립(변경)이 이루어진 것으로 의제된다(법 제11조 제5항 본문 및 제1호)

3-2-2. 시장군수는 3-2-1에 의하여 수립(변경)된 도시기본계획에 따라 지체없이 당해 시군 지역에 대한 도시관리계획을 수립하여야 하며, 이 때에 개발구역 안의 지역은 실시계획 승인시 도시관리계획 결정이 의제처리되나 개발구역밖의 주변지역은 의제처리가 없으므로 별도의 도시관리계획 수립(변경)결정이 필요하며, 이 때에 그 주변지역은 보전용도로 지정하여야 한다(법 제42조제3항).

※ 실질적으로는 도시기본계획 수립(변경)안과 도시관리계획 수립(변경)안을 동시에 추진하여 도시기본계획과 도시관리계획의 변경간에 시차가 최소화 되도록 하여야 함

3-2-3. 인구 10만이하 등으로 도시기본계획 수립의무가 없는 시군에서도 도시기본계획을 수립하는 것이 바람직하며, 기본계획수립이 어려울 경우 기업도시 개발계획안 마련시 도시관리계획 수립(변경)안을 함께 마련하면서 기업도시 개발구역 주변지역을 반드시 보전용도로 지정하여야 한다.

3-2-4. 보전용도로 지정시 세부적인 용도지역 설정은 도시관리계획 수립지침에 따라 정하여야 하나, 부동산 투기행위 방지 및 기업도시 주변의 난개발 방지가 엄격히 요구되는 지역은 특히 다음과 같이 구분하여 이를 지정관리하여야 한다.

(1) 도시지역으로 구획되는 주변지역

1) 우량농지는 생산녹지지역

2) 그 외의 지역은 보전녹지지역

3) 1) 및 2)의 규정에 불구하고 도시의 적절한 관리를 위하여 필요한 경우는 제한적인 범위내에서의 자연녹지지역

(2) 도시지역으로 구획되지 않는 주변지역(비도시지역)

1) 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산지관리법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위해 필요한 지역은 농림지역

2) 자연환경, 수자원, 해안, 생태계, 상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호육성 등을 위하여 필요한 지역은 자연환경 보전지역

3) 1)과 2)에 해당하지 않는 지역은 이용개발이 불가피한 경우를 제외하고는 보전생산 관리지역

3-2-5. 개발구역 지정 후에도 주변지역에 대하여는 도시관리계획에 의하여 계속 보전용도로 관리하여야 한다

※ 법 제11조제7항의 규정에 의한 기업도시개발에 관한 도시계획기준에도 별도 반영할 예정임

3-2-6. 보전용도로 지정된 기업도시 주변지역은 난개발 및 투기우려가 없게 된 후에 단계적으로 다른 용도로 전환 가능할 것이나 도시기본계획의 변경 또는 국토교통부장관과의 협의 없이 개발용도로 전환하는 것은 허용되지 아니한다.

※ 예정지역 안의 토지는 대부분 사업시행자가 개발하고 실시계획에 따라 용도지역이 정하여지므로 별도의 도시관리계획 수립은 불필요함

제4장 부동산 투기행위에 관한 조치

4-1-1. 시장군수는 예정지역 및 주변지역에서 부동산 가격이 불안정하거나 투기행위가 우려되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 광역자치단체의 장에게 다음의 조치를 요청하여야 한다(법 제42조).

- (1) 「소득세법」 제104조의 2의 규정에 따른 토지투기지역 지정
- (2) 「주택법」 제63조의 규정에 따른 투기과열지구 지정
- (3) 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조의 규정에 따른 토지거래허가구역 지정

4-1-2. 시장군수는 4-1-1의 규정에 의한 조치 외에 예정지역 및 주변지역의 부동산 투기행위 및 난개발 방지 등을 위하여 다음과 같은 조치를 하여야 한다.

- (1) 토지투기 및 난개발 방지를 위한 자체 집행계획의 수립운영
- (2) 부동산 투기행위 세부단속 지침을 마련하여 철저히 시행

1) 시장군수는 예정지역 등에서의 지가 안정을 위한 단속반을 구성운영하고 다음 사항을 집중 단속토록 한다.

- ① 토지거래계약 허가신청과 관련하여 농업경영계획서 등의 서류를 위조변조하거나 그러한 행위를 교사방조하는 행위

⇒ 국토계획법 제121조 등 위반 ⇒ 토지거래계약 허가취소(동법 제133조) 및 형사고발(동법 141조제6호)

- ② 명의신탁행위 등 부동산실권리자명의등기에관한법률 위반행위

⇒ 부동산실권리자명의등기에관한법률 제3조 위반으로 동법 제5조에 의해 과징금 부과 및 제7조에 의거 형사고발 조치

③ 주민등록 위장전입 등 주민등록법 위반행위

⇒ 주민등록법 제21조제2항제1호에 의거 형사고발

④ 부동산 중개업자의 불법행위 (부동산중개업법 제15조 금지행위 위반 등)

a) 중개업자가 거래상 중요사항에 관하여 거짓된 언행 기타의 방법으로 의뢰인의 판단을 그르치게 하는 행위

b) 인정된 수수료 이외 어떠한 명목으로라도 금품을 받는 행위

c) 탈세를 목적으로 법령에 의한 권리변동이 제한된 부동산의 매매를 중개하거나 부동산투기를 조장하는 행위

d) 천막 그 밖의 이동이 용이한 임시중개시설물 등을 이용하여 이중사무소를 개설하고 개발지역을 따라 이동하며 투기를 조장하는 행위

⇒ 부동산 중개업자를 동법 제38조의 규정에 의하여 형사고발, 자격취소, 중개사무소 개설 등록 취소(동법 제24조, 동법 제22조)

e) 부동산 중개업자가 거래를 성사시키기 위하여 허위의 서류작성에 관여하거나 탈법 요령 등을 교사원조방조한 경우

⇒ 국토계획법, 부동산실권리자명의등기에관한법률, 주민등록법, 소득세법 위반 등의 공범으로 함께 형사고발 조치

< 주요 위법사례 분석 및 조치요령 >

● 실제에서는 ① 내지 ③이 결합된 형태가 대다수 ●

- 주민등록 (위장)전입후 수개월후에 소유권 이전등기를 하기로 이면계약하고 표면적으로는 채권채무를 설정하는 계약을 한 후 그 계약서에 기하여 근저당권 등기 또는 가등기를 하는 방법을 취하여 추후의 소유권 이전등기를 담보하는 방법을 쓰면서 수개월 후에는 농업경영계획서 등을 갖추어 소유권 이전등기

⇒ 이 경우 4개 법률에 경합적으로 위반 : 과징금 및 형사고발

◆ 조치요령 : 각종 위반사실을 모두 적시하여 조치(행정처분+형사처벌)

- 1) 허위 주민등록신고 ⇒ 주민등록법 제21조제1항제1호에 의거 형사고발
- 2) 실제는 부동산 소유권을 이전받았으면서도 실권리자로 등기하지 않고 매도인 명의로 그대로 두거나 제3자 명의로 해둠으로써 명의신탁
⇒ 부동산실권리자명의등기에관한법률 제5조에 의하여 매수인에 대하여 과징금 부과
⇒ 동법 제7조에 의하여 형사고발
- 매수인이 이전등기없이 제3자에게 재매도 ⇒ 양도세 탈세
- 3) 있지도 않은 채권채무 (허위)계약을 하고 이를 근거서류로 (등기공무원을 속여) 근저당권 등기 또는 가등기
⇒ 근저당권자 형사고발(위계에 의한 공무집행방해죄, 형법 제137조)
- 4) 수개월후 허위의 농업경영계획서 등으로 토지거래계약허가 신청
⇒ 국토계획법 제121조 등 위반으로 동법 제133조에 의하여 토지거래계약허가를 취소하고 동 제141조제6호로 매수인을 형사고발
- 5) 매수인을 세무관서에 통보 ⇒ 자금출처 조사, 세무조사 등 실시

- 2) 단속은 세무관서 등 관련기관과 합동으로 실시하여 효과성을 제고할 수 있게 하고 위법행위가 확인되거나 혐의가 짙은 사안중 형사처벌 대상은 사법당국에 고발조치 또는 수사의뢰 하며, 탈세의 의혹이 있는 건에 대하여는 세무관서에 통보하여야 한다.

3) 시장군수는 예정지역 등 및 인근지역에 대한 지가 및 토지거래동향을 수시로 파악하고 그 결과 및 단속업무의 시행상황을 국토교통부장관 및 소속 광역자치단체의 장에게 서면으로 보고하여야 한다.

4-1-3. 시장군수는 부동산 투기근절, 난개발 방지가 기업도시 개발사업의 성공을 위한 필수조건임을 홍보교육하고 다음 사항을 지속적으로 실시한다.

(1) 보상을 노린 건축, 식재행위 등 방지에 관한 제도

(2) 부동산투기 및 투기조장행위에 대한 단속

4-1-4. 국토교통부장관은 시장군수의 단속업무를 지휘감독하며 필요한 경우 관계 중앙행정기관과 협의하여 합동단속계획을 수립시행한다.

제5장 보 칙

5-1-1. 시장군수는 이 지침에 규정된 사항에 관한 업무를 행함에 있어서 현황, 추진사항, 추진계획 등 필요한 사항을 수시로 국토교통부장관(소관부서)과 협의처리하도록 한다.

5-1-2. 국토교통부장관은 제3장의 규정에 의한 시장군수의 주변지역 용도지정에 관한 조치 및 기업도시 개발계획의 수립에 관한 업무를 지원(지도자문)하도록 하기 위하여 필요한 경우 시장군수와 협의하여 국토교통부 관계관을 파견하거나 도시계획에 관한 전문가(Master Planner)를 추천할 수 있다.

5-1-3. 국토교통부장관은 시장군수 등 지방자치단체가 이 지침에 의한 제반조치를 충분히 이행하지 아니하고 기업도시 개발사업을 제안하는 경우 법 제6조제1항제2호 내지 제4호의 요건에 적합하지 아니하거나 법 제42조의 규정에 위반되는지 여부를 우선 검토하여 특별히 인정할 만한 별도의 사유가 없는 한 기업도시 개발구역의 지정을 하여서는 아니된다.

부칙

이 훈령은 발령한 날부터 시행한다.