



제 429회 국회(정기회)
제 6차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 개발제한구역 내 위반행위에 대한 법정형 상향 》

■ 김문수의원 대표발의(의안번호 제2212817호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 김문수의원 대표발의(제2212817호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 개발제한구역 내 위반행위에 대한 법정형 상향 (안 제31조제2항 및 제32조)	3

I. 김문수의원 대표발의(제2212817호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김문수의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 9. 9.

다. 회 부 일 : 2025. 9. 10.

2. 제안이유 및 주요내용

개발제한구역인 계곡 주변에 천막, 평상 등 불법시설물을 설치하여 자릿세를 받거나 그린벨트 내 시설을 무단으로 용도변경을 하는 일들이 끊임없이 발생하고 있음.

그러나 현행법에 따른 처벌은 영리 목적 또는 상습위반행위는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금(제31조제2항), 무허가 및 시정 명령 미이행은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(제32조)으로 범죄로 인한 수익이 처벌보다 커 법의 실효성과 범죄예방 효과가 떨어진다는 지적이 있음. 불법영업 계곡의 하루매출이 2,100만원이라는 언론보도도 있었음.

이에 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에서의 형량을 상향하여 해마다 반복되는 계곡의 불법영업 행위를 근절하고 국민에게 계곡을 돌려주며, 개발제한구역을 보호하고자 하는 동 법 취지를

살리고자 함(안 제31조제2항 및 제32조).

3. 검토의견

가. 개발제한구역 내 위반행위에 대한 법정형 상향 (안 제31조제2항 및 제32조)

현 행	개 정 안
제31조(벌칙) ① (생 략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>3년</u> 이하의 징역 또는 <u>3천만원</u> 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 3. (생 략)	제31조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- <u>5년</u> ----- <u>5천만원</u> -----. 1. ~ 3. (현행과 같음)
제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <u>1년</u> 이하의 징역 또는 <u>1천만원</u> 이하의 벌금에 처한다. 1. · 2. (생 략)	제32조(벌칙) ----- ----- <u>3년</u> ----- ---- <u>3천만원</u> -----. 1. · 2. (현행과 같음)

현행법 제12조제1항¹⁾은 개발제한구역에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등의 행위를 하지 못하도록 제한을 두고 있는데, 같은 항 단서를 통해 시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우 그 행위를 할 수 있도록 예외를 규정하고 있고,

1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다. (이하 각 호 생략)

현행법 제13조²⁾은 존속 중인 건축물에 대한 특례를 두어 법령이 개정·폐지된 경우에도 이미 존재하고 있던 대지·건축물·공작물에 대해서는 시장·군수·구청장이 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 건축, 공작물의 설치 및 토지의 형질변경을 허가할 수 있도록 함.

한편, 현행법 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 않거나, 허가의 내용을 위반하거나, 거짓이나 그 밖에 부정한 방법으로 허가를 받은 경우에는, 시장·군수·구청장이 제30조제1항³⁾에 따라 그 허가를 취소하거나 공사의 중지 등 시정명령을 할 수 있음.

아울러, 현행법 제31조 및 제32조의 벌칙 규정⁴⁾에 따르면, 제12조제1

2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제13조(존속 중인 건축물 등에 대한 특례) 시장·군수·구청장은 법령의 개정·폐지나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 그 사유가 발생할 당시에 이미 존재하고 있던 대지·건축물 또는 공작물이 이 법에 적합하지 아니하게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 건축이나 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 허가할 수 있다.

3) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제30조(법령 등의 위반자에 대한 행정처분) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 적발한 경우에는 그 허가를 취소할 수 있으며, 해당 행위자(위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자를 포함한다. 이하 “위반행위자등”이라 한다)에 대하여 공사의 중지 또는 상당한 기간을 정하여 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치를 명(이하 “시정명령”이라 한다)할 수 있다.

1. 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목(竹木) 벌채 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받은 경우

4) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제31조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 영리를 목적으로 또는 상습으로 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목 벌채, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 자
2. 상습으로 제30조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받은 자

제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의

항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반한 자는 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처하고, 영리를 목적으로 하거나 상습으로 해당 행위를 한 자와 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 자는 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’으로 가중 처벌하며,

제30조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 않은 자는 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에, 상습으로 시정명령을 불이행한 자는 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’에 처함.

그런데, 개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이 개발제한구역에 있는 계곡 주변에 천막이나 평상 등 불법 시설물을 설치하여 자릿세를 받거나, 개발제한구역 내 시설을 무단으로 용도 변경하는 일이 지속해서 발생하고 있음에도 현행법상의 처벌 수위가 약해서 범죄예방 효과가 부족하다는 지적이 있는바,

개정안은 관련 불법행위에 대한 법정형을 전반적으로 상향함으로써 반복되는 불법 영업행위를 근절하고 개발제한구역을 보호하려는 것으로, 형량 강화를 통해 처벌의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 보임.

벌금에 처한다.

1. 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목 벌채, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 자
2. 제30조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자

【 현행법과 개정안의 법정형 비교 】

벌칙조항	위반행위	현행법	개정안
제32조 제1호	제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목 벌채, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 자	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
제31조 제2항 제1호	영리를 목적으로 또는 상습으로 위의 행위를 한 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
제31조 제2항 제3호	거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받은 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
제32조 제2호	제30조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 자	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
제31조 제2항 제2호	상습으로 위의 행위를 한 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

개정안에 대하여 국토교통부는 불법행위를 근절하고자 하는 입법 취지에 동의하며, 반복되는 위반행위에 대한 현행 규정상의 처벌 실효성이 부족하여 단속 업무를 담당하는 지방자치단체로부터 문제가 제기되었던 상황⁵⁾이라는 의견임.

5) 자료: 국토교통부

* 최근 2년간 불법영업 단속사례의 약80%(41/57건)가 2회 이상 반복 위반에 해당(경기)
- 2회(16건), 3회(10건), 4회(3건), 5회(2건), 6회(1건), 7회(1건), 9회(6건), 12회(1건), 39회(1건)

참고로, 서울시와 경기도는 개정안에 대하여 다음과 같은 의견을 제출함.

【 관계기관 의견 】

기관	의견
서울시	<동의> ○ 개발제한구역 內 계곡 주변에 천막, 평상 등 불법시설물 설치 후 자릿세를 받거나 개발제한구역 內 시설을 무단으로 용도변경하는 행위를 근절하기 위한 개정 사항으로, - <u>현행법에 따른 처벌이 수익보다 약해 불법행위가 지속되고 있어 처벌수위를 높이하고자 하는 취지에 공감하며 별도 의견 사항 없음</u>
경기도	<수정동의> □ 벌칙 대상에 ‘이행강제금 납부를 이행하지 아니한 자’ 추가 필요 ○ 개발제한구역 內 불법행위에 대한 조속한 원상회복이 필요한 경우 시정명령을 할 수 있으며, 미이행시 이행강제금을 부과하고 있음 - <u>이행강제금은 연 2회 한도 내에서 반복하여 부과할 수 있으나, 납부하지 않더라도 사법적 제재 근거가 미비하여 납부 태만이 만연함</u> - 따라서 개정안 제31조의 <u>벌칙(5년, 5천만원) 대상에 ‘상습적인 이행강제금 미납자’에 대한 벌칙 조항을 추가하여</u> 고발 근거를 명확히 하고 불법행위에 대한 범죄예방이 필요함

문 의 처

02)6788-5581