



제422회국회(임시회)
제1차 교육위원회

학교시설사업 촉진법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 개발제한구역에 조성된 학교 내 시설 건축시 건축허가 의제 〉
■ 김준혁의원 대표발의(의안번호 제2207107호)

2025. 2.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김준혁 의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 30.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

학교 인근에 신규 주택단지가 들어서게 되어 학생수가 증가하면 학교 체육관, 급식소 등 학교시설을 증축할 필요가 있게 됨. 학교시설을 조속히 증축하지 못하고 인근 학교도 부족한 경우에는 타 지역으로의 원거리 통학 등 여러 문제가 발생함.

이에 따라 현행 「학교시설사업 촉진법」은 학교시설사업의 절차를 간소화하기 위해 해당 사업의 시행자가 감독청(교육부장관 또는 교육감)으로부터 시행계획의 승인을 받은 경우에는 다른 법률에 따른 인·허가를 받은 것으로 의제하고, 감독청의 승인을 받거나 감독청에 신고를 한 경우에는 「건축법」에 따른 시장·군수·구청장의 건축허가 등이 없이도 학교시설을 건축할 수 있도록 하는 특례를 두고 있음.

그런데 개발제한구역에 위치한 학교의 경우에는 감독청의 승인을 받거나 감독청에 신고하는 것 외에, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제1호다목에 따른 시장·군수·구

청장의 건축허가를 별도로 받아야 하고, 이를 거치지 않을 경우에는 철거명령이나 이행강제금 부과 등 불이익을 받게 됨.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 주민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 한다는 점을 고려할 때, 개발제한구역에 이미 조성된 학교 내 시설은 보다 자율적인 건축행위를 할 수 있도록 할 필요가 있음.

이에 이미 조성된 학교 내 시설을 건축하려는 경우의 건축허가에 관한 특례를 규정하여 사업시행에 필요한 절차를 간소화함으로써 학교환경 개선과 학교교육 발전에 이바지하려는 것임(안 제5조의2제5항 후단 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 학교시설사업을 시행하려는 자가 이미 학교시설사업을 마친 학교시설사업의 시행지 안에서 학교시설을 건축하려는 경우, 감독청이 건축승인 등을 시장·군수·구청장에게 통보하거나, 국가 등이 학교시설의 건축등을 시장·군수·구청장에게 통보하는 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항에 따른 건축허가가 있었던 것으로 보고자 하는 것임(안 제5조의2제5항 후단 신설).

[illegible]

⑥·⑦ (생략)	<u>시행지 안에서 학교시설을 건축하려는 경우에는 제3항이나 제4항에 따른 통보가 있으면 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항에 따른 개발제한구역 안에서의 건축물의 건축허가가 있었던 것으로 본다.</u> ⑥·⑦ (현행과 같음)
----------	---

현행법상 학교시설사업을 시행하려는 자가 이미 학교시설사업을 마친 학교시설사업의 시행지 안에서 학교시설을 건축하는 경우, 「학교시설사업 촉진법」 제4조제1항 단서에 따라 학교시설사업 시행계획을 작성하여 감독기관(감독청)¹⁾의 승인을 받을 필요가 없으나²⁾, 건축에 대하여 감독청의 승인을 받거나 감독청에 신고를 하여야 하고³⁾,

1) 「초·중등교육법」 제6조에 따른 감독기관을 말함.

「초·중등교육법」 제6조(지도·감독) 국립학교는 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립 학교는 교육감의 지도·감독을 받는다.

2) 「학교시설사업 촉진법」 제4조(학교시설사업 시행계획의 승인 등) ① 학교시설사업을 시행하려는 자(국가와 지방자치단체는 제외한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교시설사업의 시행지·규모 및 재원 등이 포함된 학교시설사업 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 작성하여 「초·중등교육법」 제6조에 따른 감독기관(이하 “감독청”이라 한다)의 승인을 받아야 한다. 다만, 이미 학교시설사업을 마치고 제13조제2항에 따른 준공검사에서 합격한 학교시설사업의 시행지 안에서 학교시설의 건축·축조·대수선(大修繕) 또는 용도변경(이하 “건축등”이라 한다)을 하려는 경우의 시행계획에 대하여는 그러하지 아니하다.

3) 「학교시설사업 촉진법」 제5조의2(학교시설의 건축등) ① 제4조제1항 본문 또는 제2항에 따라 시행계획의 승인 또는 변경승인을 받은 자는 학교시설의 건축등을 하려면 「건축법」 제11조 및 제14조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 감독청의 승인을 받거나 감독청에 신고하여야 한다. 제4조제1항 단서에 따라 학교시설의 건축등을 하려는 경우에도 또한 같다.

감독청은 승인을 하거나 신고를 수리하면 이에 관한 사항을 해당 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 함)에게 통보하여야 하고, 통보한 경우 「건축법」 제11조⁴⁾ 또는 제14조⁵⁾에 따른 건축허가 또는 건축신고가 있는 것으로 보고 있음⁶⁾.

또한 국가나 지방자치단체가 이미 학교시설사업을 마친 학교시설사업의 시행지에서 학교시설을 건축하려는 경우 시행계획을 작성하여 미리 소관 행정기관의 장과 협의할 필요가 없고⁷⁾, 「건축법」 제29조

-
- 4) 「건축법」 제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.
- 5) 「건축법」 제14조(건축신고) ① 제11조에 해당하는 허가 대상 건축물이라 하더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 신고를 하면 건축허가를 받은 것으로 본다.
1. 바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축. 다만, 3층 이상 건축물인 경우에는 증축·개축 또는 재축하려는 부분의 바닥면적의 합계가 건축물 연면적의 10분의 1 이내인 경우로 한정한다.
 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 건축. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 구역에서의 건축은 제외한다.
 - 가. 지구단위계획구역
 - 나. 방재지구 등 재해취약지역으로서 대통령령으로 정하는 구역
 3. 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 대수선
 4. 주요구조부의 해체가 없는 등 대통령령으로 정하는 대수선
 5. 그 밖에 소규모 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축
- 6) 「학교시설사업 촉진법」 제5조의2(학교시설의 건축등) ③ 감독청은 제1항에 따라 승인을 하거나 제2항에 따라 신고를 수리하면 이에 관한 사항을 해당 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 제3항이나 제4항에 따라 국가·지방자치단체 또는 감독청이 학교시설의 건축등에 관한 사항을 시장·군수·구청장에게 통보한 경우에는 「건축법」 제11조 또는 제14조에 따른 건축허가 또는 건축신고가 있거나 「건축법」 제29조제1항에 따라 시장·군수·구청장과 협의한 것으로 본다.
- 7) 「학교시설사업 촉진법」 제4조(학교시설사업 시행계획의 승인 등) ④ 국가나 지방자치단체는 학교시설사업을 시행하려면 시행계획을 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 제5조 각 호의 해당 사항의 소관 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 이미 학교시설사업을 마

제1항8)에도 불구하고 이에 관한 사항을 해당 “시장·군수·구청장”에게 통보하여야 하며, 통보한 경우 「건축법」 제29조제1항에 따라 시장·군수·구청장과 협의한 것으로 보고 있음9).

이와 같이 이미 학교시설사업을 마치고 준공검사에 합격한 학교시설사업의 시행지 안에서 학교시설을 건축하려는 경우 「학교시설사업 촉진법」에 따라 학교시설사업 시행에 필요한 절차의 간소화가 이루어짐.

다만, 개발제한구역¹⁰⁾에서 이미 학교시설사업을 마친 학교시설사업의 시행지 안에서 학교시설을 건축하는 경우에는 이와 별도로 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 ‘개발제한구역법’)」 제12조제1항에 따른 건축허가¹¹⁾를 받아야 하는 것으로 보임¹²⁾.

친 학교시설사업의 시행지에서 학교시설의 건축등을 하려는 경우의 시행계획에 대하여는 그러하지 아니하다.

8) 「건축법」 제29조(공용건축물에 대한 특례) ① 국가나 지방자치단체는 제11조, 제14조, 제19조, 제20조 및 제83조에 따른 건축물을 건축·대수선·용도변경하거나 가설건축물을 건축하거나 공작물을 축조하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 건축물의 소재지를 관할하는 허가권자와 협의하여야 한다.

② 국가나 지방자치단체가 제1항에 따라 건축물의 소재지를 관할하는 허가권자와 협의한 경우에는 제11조, 제14조, 제19조, 제20조 및 제83조에 따른 허가를 받았거나 신고한 것으로 본다.

9) 「학교시설사업 촉진법」 제5조의2(학교시설의 건축등) ④ 국가나 지방자치단체는 학교시설의 건축등을 하려면 「건축법」 제29조제1항에도 불구하고 이에 관한 사항을 해당 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

⑤ 제3항이나 제4항에 따라 국가·지방자치단체 또는 감독청이 학교시설의 건축등에 관한 사항을 시장·군수·구청장에게 통보한 경우에는 「건축법」 제11조 또는 제14조에 따른 건축허가 또는 건축신고가 있거나 「건축법」 제29조제1항에 따라 시장·군수·구청장과 협의한 것으로 본다.

10) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조(개발제한구역의 지정) ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

11) 「개발제한구역법」 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.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 **건축물의 건축** 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경

다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설

⑨ 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다.

「개발제한구역법 시행령」 제13조(허가 대상 건축물 또는 공작물의 종류 등) ① 법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다.

■ 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 [별표 1]

건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위(제13조제1항 관련)

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
3. 개발제한구역에 입지해야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설 다. 학교	해당 시·군·구의 관할구역 중 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지해야 한다고 시장·군수·구청장이 인정하는 시설을 말하며, 이미 훼손된 지역에 우선 설치해야 한다. 가) 신축할 수 있는 경우는 다음과 같다. 다만, 개발제한구역 밖의 학교를 개발제한구역으로 이전하기 위하여 신축하는 경우는 제외한다. ② 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교(분교를 포함한다)·중학교·고등학교·특수학교 (가) 개발제한구역에 거주하는 세대의 학생을 수용하는 경우와 같은 시·군·구(2킬로미터 이내의 다른 시·군·구를 포함한다)에 거주하는 세대의 학생을 주로 수용하는 경우로 한정한다. (나) 사립학교는 국립·공립학교의 설립계획이 없는 경우에만 설치할 수 있다. (다) 임야인 토지에 설치할 수 없다. (라) 특수학교의 경우는 (가) 및 (나)를 적용하지 아니한다. (마) 복구사업지역과 제2조의2제4항에 따라 개발제한구역 관리계획에 제2조의3제1항제8호의 관리방안이 반영된 지역에 설치하는 경우에는 4층 이하로 설치하고, 옥상녹화 등 친환경적 대책을 마련하여야 한다. 나) 개발제한구역 또는 2000년 7월 1일 이전에 개발제한구역의 인접지에 이미 설치된 학교로서 개발제한구역의 인접지에 증축의 여지가 없는 경우에만 증축할 수 있다. 다) 농업계열 학교의 교육에 직접 필요한 실습농장 및 그 부대시설을 설치할 수 있다.

12) 대법원은 입법목적에 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않은 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 한다고 판시하였음(대법원 1995. 1. 12. 94누3216). 따라서 「개발제한구역법」은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 제정된 법률인 반면, 「학교시설사업 촉진법」은 학교시설의 설치·이전 및 확장을 위한 사업 시행에 필요한 절차를 간소화하고 건축허가 등에 관한 특례를 규정하여 학교시설사업을 쉽게 함으로써 학교환경개선과 학교교육 발전에 이바지하는 것을 목적으로 제정된 법률인바, 이미 학교시설사업을 마

따라서 개발제한구역 안에서의 학교시설사업에 대한 건축허가의 경우 개발제한구역이 아닌 곳에서의 건축허가 보다 절차가 복잡하고, 허가를 득하는데 추가적인 시간 소요가 요구되는바,

개정안은 이와 같은 경우 「학교시설사업 촉진법」 제5조의2 제3항이나 제4항에 따라 “시장·군수·구청장”에게 통보가 있으면 「개발제한구역법」에 따른 건축허가가 있었던 것으로 보게 하려는 것으로 학교시설사업이 보다 신속하게 시행될 것으로 보이며, 학교환경 개선과 학교교육 발전에 기여하려는 것으로 보임.

교육부는 「학교시설사업 촉진법」과 「개발제한구역법」에 따라 각각 승인 및 건축허가를 받아야 하나 개정안으로 학교시설사업 시행에 필요한 절차가 간소화되어 학교시설사업을 쉽게 할 수 있으며, 이를 통해 학교교육 환경 개선에 도움이 될 것으로 보고 있음.

다만, 개정안과 관련하여 「개발제한구역법」을 소관하고 있는 국토교통부는 도시의 무질서한 확산 방지 및 도시민의 건전한 생활환경 확보를 목적으로, 구역 내 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지 형질변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하되, 일정 요건과 기준을 충족하는 경우에 한정하여 예외적·제한적으로 시장·군수·구청장의 허가 등을 받아 그러한 행위를 할 수 있도록 규정하고 있고,

친 학교시설사업의 시행지 안에서 학교시설을 건축하려는 경우 「학교시설사업 촉진법」에 따라 절차가 간소화되나, 이와 별도로 「개발제한구역법」상 건축허가를 받아야 하는 것으로 보임.

「개발제한구역법 시행령」 별표1 제3호마목나)에서는 개발제한구역 또는 2000년 7월 1일 이전에 개발제한구역의 인접지에 이미 설치된 학교로서 개발제한구역의 인접지에 증축의 여지가 없는 경우에만 증축할 수 있다고 규정하고 있으며,

위 규정과 같이 개발제한구역 내 개발행위는 ‘원칙 금지·예외 허용’이라는 제도취지에 따라 개발제한구역법령에서 총괄·관리되어야 하며, 개별시설의 개발행위를 개별법령에서 예외적으로 허용·의제하는 것은 제도의 취지에 부합하지 않으므로 수용 곤란 입장임.

아울러, 개발제한구역에서 무분별한 입지 허용이 구역 훼손을 가속화한다는 판단(‘08.국무회의) 하에, 입지 가능 시설을 재분류하고 대규모 공공·공익시설 등의 입지를 축소·조정(‘09)한 바 있음을 감안할 필요가 있다고 하였습니다.

< 법령 개정 관련 관계기관 주요 의견 제출 현황 >

관계기관	주요 의견
시·도교육청 (경남교육청, 충남교육청)	○ 「학교시설사업촉진법」 일부개정시 개발제한구역에 이미 조성된 학교 내 시설은 보다 자율적인 건축행위가 가능해지며, 또한 사업시행에 필요한 절차를 간소화함으로써 학교환경개선에 필요한 건축공사의 업무효율성 증대 및 학교교육 발전에 이바지됨 ○ 「학교시설사업촉진법」 일부개정시 감독청(교육부장관 또는 교육감)으로부터 시행계획의 승인을 받은 경우에는 다른 법률에 따른 인·허가를 받은 것으로 의제되어 「건축법」에 따른 시장·군수·구청장의 건축허가 등이 없이도 학교시설 건축이 가능할

	뿐만 아니라 행정절차를 간소화하여 복잡한 과정에서 발생할 수 있는 비효율이나 부정적 요소(철폐명령 및 이행강제금 등)를 줄일 수 있음
--	---

제 공: 교육부

문 의 처
02)6788-5187