



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검 토 보 고

《개발제한구역 지정 이전 건축물 소유자에 대한
증축 등 특례 규정》

■ 박균택의원 대표발의(의안번호 제2210923호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 박균택의원 대표발의(제2210923호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 개발제한구역 지정 이전 건축물 소유자에 대한 증축 등 특례 규정(안 제13조 각 호 신설)	2

I. 박균택의원 대표발의(제2210923호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 박균택의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 6. 18.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 19.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 도시의 무질서한 확산 방지와 도시 주변의 자연환경 보전을 목적으로 개발제한구역의 지정 및 관리에 필요한 사항을 정하고, 구역 내에서의 건축 행위 등에 대해서는 엄격히 제한하고 있음.

개발제한구역제도가 도입된 1971년 이래, 해당 구역 내에 거주하는 주민들은 강력한 규제로 자신들의 재산권을 침해당해왔으나 국가로부터의 보상은 미미했고, 마땅한 활용 또는 처분도 쉽지 않았음. 결국, 현재 개발제한구역의 주민들 상당수는 고령임에도 낙후된 주거환경에서 국민으로서의 기본권조차 제대로 누리지 못하고 있는 실정임.

이에 개발제한구역 지정 이전부터 구역 내의 건축물을 소유하고 계속 거주하던 주민과 그의 권리를 승계하는 자가 해당 건축물을 종전 연면적의 3배 이내의 범위에서 개축·재축·증축하려는 경우에는 시장·군수·구청장이 건축 행위 등을 허가할 수 있도록 하려는 것임.
(안 제13조 각 호 신설)

3. 검토의견

가. 개발제한구역 지정 이전 건축물 소유자에 대한 증축 등 특례 규정(안 제13조 각 호 신설)

현행	개정안
제13조(존속 중인 건축물 등에 대한 특례) 시장·군수·구청장은 <u>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</u> 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 건축이나 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 허가할 수 있다. <신설> <신설>	제13조(존속 중인 건축물 등에 대한 특례) -----<u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우</u>----- ----- ----- -----. 1. <u>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 경우</u> 2. <u>개발제한구역 지정 이전부터 해당 구역 내의 건축물을 소유하고 계속 거주하던 주민(해당 주민의 건축물 등의 권리를 승계한 자로서 대통령령으로 정하는 자를 포함한다)이 해당 건축물을 종전 연면적의 3배 이내의 범위에서 개축·재축·증축하려는 경우</u>

현행법 제12조제1항¹⁾은 개발제한구역에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등을 하지 못하도록 하면서, 일부 행위는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 규정하고 있음.

현행법 제13조²⁾는 존속 중인 건축물 등에 대한 특례를 두어 법령의 개정·폐지나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 인해 그 사유가 발생할 당시에 이미 존재하고 있던 대지·건축물 또는 공작물이 현행법에 적합하지 아니하게 된 경우에는 시장·군수·구청장이 건축물의 건축이나

1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 축목의 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. (각 호 생략)

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.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제23조(존속 중인 건축물 등에 관한 특례) ① 법 제13조에서 “그 밖에 대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 도시·군관리계획을 결정 또는 변경하거나 행정구역을 변경하는 경우
2. 도시·군계획시설을 설치하거나 「도시개발법」에 따른 도시개발사업을 시행하는 경우
3. 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」(법률 제3719호 및 법률 제6253호를 말한다)에 따라 준공검사필증을 받았거나 사용승인서를 받은 경우
4. 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」(법률 제4115호로 제정되어 2004년 12월 31일까지 시행되던 것을 말한다)에 따라 준공검사필증·사용검사필증 또는 사용승인서를 발급받은 경우
5. 종전의 「공유토지분할에 관한 특별법」(법률 제3811호로 제정되어 1991년 12월 31일까지 시행되던 것, 법률 제4875호로 제정되어 2000년 12월 31일까지 시행되던 것 및 법률 제7037호로 제정되어 2006년 12월 31일까지 시행되던 것을 말한다)에 따라 대지가 분할된 경우
6. 법률 제10926호 국방·군사시설 사업에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조제3항에 따라 「건축법」에 적합하다고 국방부장관이 확인하여 고시한 경우

공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 허가할 수 있도록 함.

개정안은 개발제한구역 지정 이전부터 해당 구역 내의 건축물을 소유하고 계속 거주하던 주민(이하 “지정당시거주자”라 함)과 해당 주민의 건축물 등의 권리를 승계한 자로서 대통령령으로 정하는 자(이하 “권리승계자”라 함)가 해당 건축물을 종전 연면적의 3배 이내의 범위에서 개축·재축·증축하려는 경우에 대해서도 시장·군수·구청장이 건축물의 건축이나 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 허가할 수 있도록 하려는 것임.

개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이, 개정안은 개발제한구역 내에 거주하는 주민들의 재산권을 보호하고 낙후된 주거환경을 개선하려는 취지의 입법으로 보이며, 지정당시거주자가 소유하고 있는 건축물의 증·개축 등이 용이해짐에 따라 건축물의 가치 제고 및 생활환경 증진에 도움이 될 것으로 생각됨.

한편, 현행법 제12조제3항³⁾ 및 같은 법 시행령 제19조제1호⁴⁾에 따라

3) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 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. (각 호 생략)

③ 제1항 단서에도 불구하고 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령으로 정하는 행위는 시장·군수·구청장에게 신고하고 할 수 있다.

개발제한구역 내 주택이나 근린생활시설로서 ① 기존 면적을 포함한 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 경우와 ② 증축·개축·대수선되는 연면적의 합계가 85제곱미터 이하인 경우는 현행법 제12조제1항 단서에도 불구하고 시장·군수·구청장에게 신고하면 별도의 허가 없이 증축·개축·대수선할 수 있고,

현행법 제12조제9항⁵⁾과 같은 법 시행령 제22조 및 [별표 2]⁶⁾에 따라 일반적으로 개발제한구역 내에 주택이나 근린생활시설을 건축하려는 경우 기존 면적을 포함하여 연면적 232제곱미터 이하의 제한을 받지만, 지정당시거주자는 완화된 기준을 적용받아 최대 300제곱미터까지 건축

4) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제19조(신고의 대상) 법 제12조제3항에 따른 신고의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 주택 및 근린생활시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증축·개축 및 대수선
가. 기존 면적을 포함한 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 경우
나. 증축·개축 및 대수선되는 연면적의 합계가 85제곱미터 이하인 경우

5) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) 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.

6) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제22조(허가 또는 신고의 기준) 법 제12조제9항에 따른 허가 또는 신고의 세부 기준은 별표 2와 같다.

[별표2] 허가 또는 신고의 세부기준(제22조 관련)

2. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

- 가. 건폐율 100분의 60 이하로 건축하되 높이 5층 이하, 용적률 300퍼센트 이하로 한다.
- 나. 가목에도 불구하고 주택 또는 근린생활시설을 건축하는 경우에는 다음의 어느 하나에 따른다. 다만, 별표 1 제5호다목다)① 또는 같은 호 라목다)에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 철거(시장·군수·구청장이 공익사업의 시행을 위하여 존치할 필요가 있다고 인정한 후 공익사업 시행자에게 소유권이 이전되는 경우를 포함한다. 이하 이 목에서 같다)된 건축물(건축물과 대지의 소유권을 모두 확보하고 있었던 경우만 해당한다)을 신축하는 경우 해당 건축물의 층수 및 연면적은 철거 당시의 건축물의 층수 및 연면적까지로 할 수 있다.
 - 1) 건폐율 100분의 60 이하로 건축하는 경우: 높이 3층 이하, 용적률 300퍼센트 이하로서 기존 면적을 포함하여 연면적 232제곱미터(지정당시거주자는 300제곱미터) 이하. 이 경우 지정당시거주자가 연면적 232제곱미터를 초과하여 연면적 300제곱미터까지 건축할 수 있는 경우는 1회로 한다.
 - 2) 건폐율 100분의 20 이하로 건축하는 경우: 높이 3층 이하, 용적률 100퍼센트 이하

할 수 있는 점을 참고할 수 있을 것으로 보임.

아울러, 현행법 제13조7)의 특례 규정은 기존에 적법하게 설치된 건축물이 법령 개정 등의 사정 변경으로 인하여 현행 법령의 규정에 적합하지 아니하게 된 경우에도 개발제한구역 내에 남아있는 해당 건축물을 재축·개축·대수선하거나 일정 한도 내에서 증축할 수 있도록 함으로써 존속 중인 건축물을 원활하게 관리하려는 취지로 이해되는 만큼⁸⁾,

해당 조항에 특례 사유를 추가하여 지정당시거주자 소유의 건축물을 종전 연면적의 3배 이내의 범위에서 개축·재축·증축할 수 있도록 하려는 개정안은 개발제한구역 주민의 재산권 보호 및 주거환경 개선의 필요성과 존속 중인 건축물에 관한 특례 제도의 취지를 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

7) 「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.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제23조(존속 중인 건축물 등에 관한 특례) ② 시장·군수·구청장은 존속 중인 대지·건축물 또는 공작물이 법령의 제정·개정이나 제1항 각 호의 사유로 법 또는 이 영의 규정에 부적합하더라도 법 제13조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축을 허가할 수 있다.

1. 건축물의 재축·개축 또는 대수선

2. 증축하려는 부분이 건폐율·용적률 등 법 또는 이 영의 규정에 적합한 경우의 증축. 이 경우 토지의 형질변경을 수반하는 증축은 별표 3에 따른 시설만 해당한다.

8) 예컨대 2009년 8월 5일 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」[별표 1]이 개정되면서 개발제한구역 내 설치가 허용되는 시설의 종류에서 공공청사, 박물관, 미술관, 과학관 등 11종의 시설이 제외됨에 따라 신규로 해당 유형의 건물을 설치하지 못하게 되었으나, 기 설치된 건물은 여전히 존속 중인 경우가 있음.

개정안에 대하여 국토교통부는 지정당시거주자는 이미 완화된 건축 규정을 적용받아 주거환경에 불편이 있는 경우 기존 면적과 관계없이 현행 허용범위(연면적 300제곱미터)까지 증축·신축이 가능하므로 개정의 실익이 적고,

해당 조항은 오랜 시간 재산권 행사 등에 제약을 받아온 지정당시거주자의 주거환경 개선을 위한 것이므로 권리승계자까지 완화된 규정을 적용받도록 하는 것은 제도의 취지에 부합하지 않는다는 입장임.

참고로, 개정안과 관련한 법무부의 의견은 다음과 같음.

제출기관	제출의견
법무부	○ 현행법만으로도 입법목적을 달성할 수 있는 경우, 추가적인 입법을 통해 정책을 집행하려고 한다면 불필요한 문제가 발생할 수 있음 - 만약 개정의 필요성이 인정되더라도, 하위법령에서 규정하여야 할 내용을 법률에 상향 규정할 경우 다양하고 구체적인 사항을 포섭하기 어려운바, 경제·사회적 상황의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 방향으로 보완 검토 필요(「행정규제기본법」 제4조제2항9)

문 의 처

02)6788-5581

9) 「행정규제기본법」

제4조(규제 법정주의) ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위 법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.