



제 432회 국회(임시회)
제 1차 문화체육관광위원회

전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례 규정 중
적법 요건 삭제 등 〉

■ 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2215875호)

2026. 2.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례 규정 중 적법 요건 삭제 등 (안 제10조의3제2항 등)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 민홍철의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 1. 6.

다. 회 부 일 : 2026. 1. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

2024년 2월 13일 개정된 현행법은 제10조의3을 신설하면서 제1항은 전통사찰 내에 건축허가·신고를 하지 않고 건축하거나 대수선한 건축물 중 일정한 요건에 해당하는 건축물은 한시적으로 사용승인을 신청할 수 있도록 하면서, 제2항에서는 시장·군수·구청장 등은 「건축법」 등 관련 법령에 적합하고 이행강제금 등의 체납이 없으면 주지에게 건축물 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재할 수 있도록 특례를 두고 있음.

그러나 무허가·미신고로 이미 존재하는 건축물을 한시적으로 제도권에 편입시키려는 취지임에도 제2항에서는 그 대상목적물이 「건축법」에 적합하여야 한다는 요건을 규정하고 있음. 이로 인해 현장에서는 「건축법」 등 관련 법령에 적합하여야 한다는 규정에 대한 법률간 해석 충돌이 발생하고 있으며, 이로 인해 실질적인 전통사찰 내 「건축법」 위반건축물에 대한 양성화가 실질적으로 불가능한 상황임.

이에 제2항의 「건축법」 등 관련 법령에 적합하여야 한다는 부분을 삭제하고, 현행법률 개정이후 실제로 적용될수 없었던 점을 감안하여 개정 규정의 유효기간을 2029년 12월 31일까지로 연장함으로써 전통사찰 운영의 안정성을 제고하고 전통사찰의 보존·관리 및 활용에 기여하려는 것임(안 제10조의3제2항 및 법률 제20288호 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조).

Ⅲ. 검토의견

1. 전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례 규정 중 적법 요건 삭제 등(안 제10조의3제2항 등)

개정안은 전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례 규정 중 “「건축법」 등 관련 법령에 적합”하여야 하는 요건을 삭제하고, 해당 규정의 유효기간을 2029년 12월 31일까지로 연장하려는 것임.

현행	개정안
제10조의3(전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례) ① (생략)	제10조의3(전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례) ① (현행과 같음)
② 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 신청받은 건축물이 「건축법」 등 관련 법령에 적합하고, 다른 법령에 따른 과태료, 이행강제금의 체납이 없는 경우에는 「건축법」 제22조제1항 및 제2항에도 불구하고 같은 법 제4조제1항에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 전통사찰의 주지에게 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재할 수 있다.	② ----- ----- ----- <u>다른</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
③·④ (생략)	③·④ (현행과 같음)
법률 제20288호 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조(유효기간) 제10조의3의 개정규정은 이 법 시행일부터 <u>3년간</u> 효력을 가진다. 다만, 유효기간 내에 제10조	법률 제20288호 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제2조(유효기간) ----- ----- <u>2029년 12월 31일까지</u> -----.

현행	개정안
의3의 개정규정에 따라 건축물 사용 승인을 신청한 경우에는 유효기간 경과 후에도 해당 신청이 종료처리 될 때까지 이 법을 적용한다.	----- ----- ----- -----.

현행 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」(이하 “전통사찰법”이라 함)은 민족문화의 유산으로서 역사적 의의를 가진 전통사찰과 전통사찰에 속하는 문화유산을 보존·지원함으로써 전통문화의 계승 및 민족문화 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있음.¹⁾

이에 따라 문화체육관광부장관은 역사적으로 볼 때 시대적 특색을 뚜렷하게 지니고 있다고 인정되는 사찰 등을 전통사찰로 지정할 수 있는데,²⁾ 2025년 12월 31일 기준 989개소가 전통사찰로 지정되어 있음.

1) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 민족문화의 유산으로서 역사적 의의를 가진 전통사찰과 전통사찰에 속하는 문화유산을 보존·지원함으로써 전통문화의 계승 및 민족문화 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」

제4조(전통사찰의 지정 및 등록) ① 사찰의 주지는 운영·관리 중인 사찰을 전통사찰로 지정받으려면 사찰이 속한 단체 대표자의 추천서를 첨부(사찰이 속한 단체가 없는 경우에는 제외한다)하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 거쳐 문화체육관광부장관에게 전통사찰의 지정을 신청할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제1항의 신청에 의하거나 직권으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사찰을 대통령령으로 정하는 바에 따라 전통사찰로 지정할 수 있다.

1. 역사적으로 볼 때 시대적 특색을 뚜렷하게 지니고 있다고 인정되는 사찰
2. 한국 고유의 불교·문화·예술 및 건축사(建築史)의 흐름을 이해하는 데에 특히 필요하다고 인정되는 사찰
3. 한국 문화의 생성과 변화를 고찰할 때 전형적인 모형이 되는 사찰
4. 그 밖에 문화적 가치로 보아 전통사찰로 등록하는 것이 타당하다고 인정되는 사찰

한편, 전통사찰 경내는 불교의식을 위하여 사용되고 있음에도, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조³⁾에 따른 지목이 종교용지가 아닌 임야, 전, 답, 과수원으로 구분된 경우가 많고, 전통사찰 경내 다수의 건축물이 건축허가 및 건축신고를 받지 못하여 건축물대장에 등재되지 않은 채 이용되고 있음.

“전통사찰 경내 지목 및 건축물 현황조사”⁴⁾에 따르면, 자료 제출에 응한 732개소의 전통사찰을 기준으로, 건축물 총 9,806개 중 미허가·미신고 건축물은 3,041개로 전체 건축물의 31%에 달하고, 지목의 경우 총 면적 21,849,922.71m² 중 5,009,809.43m²(23.3%)만이 종교용지로 구분되어 있고, 11,697,902.22m²(53.5%)는 임야, 3,118,893.92m²(14.3%)는 전·답·과수원으로 구분되어 있는 것으로 나타남.

3) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제67조(지목의 종류) ① 지목은 전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대(垓)·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방(堤防)·하천·구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지로 구분하여 정한다.

「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」

제58조(지목의 구분) 법 제67조제1항에 따른 지목의 구분은 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. **전**: 물을 상시적으로 이용하지 않고 곡물·원예작물(과수류는 제외한다)·약초·뽕나무·닥나무·묘목·관상수 등의 식물을 주로 재배하는 토지와 식용(食用)으로 죽순을 재배하는 토지
2. **답**: 물을 상시적으로 직접 이용하여 벼·연(蓮)·미나리·왕골 등의 식물을 주로 재배하는 토지
3. **과수원**: 사과·배·밤·호두·굴나무 등 과수류를 집단적으로 재배하는 토지와 이에 접속된 저장고 등 부속시설물의 부지. 다만, 주거용 건축물의 부지는 “대”로 한다.
5. **임야**: 산림 및 원야(原野)를 이루고 있는 수림지(樹林地)·죽림지·암석지·자갈땅·모래땅·습지·황무지 등의 토지
25. **종교용지**: 일반 공중의 종교의식을 위하여 예배·법요·설교·제사 등을 하기 위한 교회·사찰·향교 등 건축물의 부지와 이에 접속된 부속시설물의 부지

4) “전통사찰 경내 지목 및 건축물 현황조사”, 불교문화유산연구소, 2025. 2., pp.195~217

<표> 전통사찰 내 건축물 및 지목 현황

구 분	수 치	비 율
건축물	9,806개	100%
허가·신고	6,765개	69%
미허가·미신고	3,041개	31%
지목	21,849,922.71 m ²	100%
종교용지	5,098,809.43 m ²	23.3%
전, 답, 과	3,118,893.92 m ²	14.3%
임야	11,697,902.22 m ²	53.5%
기타	1,934,317.14 m ²	8.9%

※ 자료: “전통사찰 경내 지목 및 건축물 현황조사”, 불교문화유산연구소, 2025. 2.

전통사찰 내 건축물대장에 등재되지 않은 건축물은 개·보수 및 증·개축 등이 어렵고 임시로 보수하여 안전성이 담보되지 않은 경우가 많으며, 수해·화재 등의 재난에 취약하므로 개선이 필요하다는 지적이 제기되어 왔음.

이러한 문제의식을 바탕으로 제21대 국회는 2024년 1월 25일 전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례 규정이 담긴 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」⁵⁾을 의결하였고, 해당 법률⁶⁾은 2025년 2월 14일부터 시행되어 2028년 2월 13일까지 3년간 한시적으로 효력을 가짐.

5) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」(문화체육관광위원장)(의안번호 제2126380호)

6) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」[시행 2025. 2. 14.] [법률 제20288호, 2024. 2. 13., 일부개정]

원래 「전통사찰법」 제9조의27)에 따라 전통사찰의 주지는 전통사찰보존지에서 건조물을 신축·증축·개축·재축·이축 또는 철거하는 행위를 하려면 시·도지사의 허가를 받아야 하고, 허가를 받은 경우 「건축법」 제11조제1항에 따른 건축허가, 같은 법 제14조제1항에 따른 건축신고 등 다른 법률의 허가 등을 받은 것으로 의제되는 효과를 가짐.

신설된 특례 규정인 「전통사찰법」 제10조의38)에 따라 전통사찰의

7) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」

제9조의2(전통사찰보존지에서 행위의 허가) ① 전통사찰의 주지는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 허가 받은 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

1. 전통사찰보존지에서 건조물을 신축·증축·개축·재축·이축 또는 철거하는 행위
2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따른 개발제한구역에 위치한 전통사찰이 전통문화의 계승과 창달을 목적으로 불가피하게 증축이 필요하다고 문화체육관광부장관이 인정할 경우 같은 법 제13조에 따른 행위
- ② 전통사찰의 주지가 제1항에 따른 시·도지사의 허가를 받은 경우에는 다음 각 호의 허가 등을 받은 것으로 본다.
 1. 「자연공원법」에 따른 자연공원에서 같은 법 제23조제1항제1호부터 제4호까지의 행위에 대한 허가
 2. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제24조제1항, 제27조제1항 및 제38조제1항의 행위에 대한 허가
 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항 각 호의 행위에 대한 허가
 4. 「산지관리법」 제14조 및 제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고와 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제5항에 따른 입목벌채등의 허가 및 신고
 5. 「건축법」 제11조제1항 또는 제14조제1항에 따른 허가 또는 신고
 6. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제13조에 따른 행위에 대한 허가
- ③ 시·도지사는 제1항에 따라 허가하는 경우 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함되어 있는 경우에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다.

8) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」

제10조의3(전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례) ① 전통사찰의 주지는 제9조의2에도 불구하고 전통사찰 내에 건축허가를 받지 아니하거나 건축신고를 하지 아니하고 건축하거나 대수선한 건축물 중 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 건축물에 대해서는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 건축물 사용승인을 신청할 수 있다.

1. 사실상 종교용지로 활용되고 있는 토지에 세워진 건축물일 것
2. 전통사찰 또는 전통사찰이 속한 단체의 소유로 되어 있는 대지에 건축한 건축물일 것(사용승낙을 받은 타인 소유의 대지를 포함한다)
3. 2023년 4월 24일 이전에 사실상 완공된 건축물일 것
- ② 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 신청받은 건축물이 「건축법」 등 관련 법령에 적합하고, 다른 법령에 따른 과태료, 이행강제금의 제납이 없는

주지는 제9조의2에도 불구하고 전통사찰 내에 건축허가를 받지 아니하거나 건축신고를 하지 아니하고 건축하거나 대수선한 건축물로서 ① 사실상 종교용지로 활용되고 있는 토지에 세워진 건축물이고, ② 전통사찰 또는 전통사찰이 속한 단체의 소유로 되어 있는 대지에 건축한 건축물(사용 승낙을 받은 타인 소유의 대지를 포함함)이며, ③ 2023년 4월 24일 이전에 사실상 완공된 건축물인 경우 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 건축물 사용승인을 신청할 수 있음(제1항).

특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 같은 조 제1항에 따라 신청받은 건축물이 「건축법」 등 관련 법령에 적합하고, 다른 법령에 따른 과태료, 이행강제금의 체납이 없는 경우에는 「건축법」 제22조제1항 및 제2항9)에도 불구하고 같은 법 제4조제1항에 따

경우에는 「건축법」 제22조제1항 및 제2항에도 불구하고 같은 법 제4조제1항에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 전통사찰의 주지에게 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재할 수 있다.

③ 건축위원회는 제2항에 따라 심의할 때 「건축법」 제2조제1항제11호, 제44조, 제46조, 제57조, 제58조 및 제61조에 따른 기준을 완화하여 적용할 수 있다.

④ 제2항에 따라 건축물의 사용승인을 받은 경우에는 제9조의2제1항 및 제2항 각 호에 따른 행위 허가, 「농지법」 제34조에 따른 농지전용의 허가 또는 협의 및 같은 법 제35조에 따른 농지전용의 신고를 모두 마친 것으로 본다.

[본조신설 2024. 2. 13.][법률 제20288호(2024. 2. 13.) 제10조의3의 개정규정은 같은 법 부칙 제2조의 규정에 의하여 2028년 2월 13일까지 유효함]

9) 「건축법」

제22조(건축물의 사용승인) ① 건축주가 제11조·제14조 또는 제20조제1항에 따라 허가를 받았거나 신고를 한 건축물의 건축공사를 완료[하나의 대지에 둘 이상의 건축물을 건축하는 경우 동(棟)별 공사를 완료한 경우를 포함한다]한 후 그 건축물을 사용하려면 제25조제6항에 따라 공사감리자가 작성한 감리완료보고서(같은 조 제1항에 따른 공사감리자를 지정한 경우만 해당된다)와 국토교통부령으로 정하는 공사완료도서를 첨부하여 허가권자에게 사용승인을 신청하여야 한다.

② 허가권자는 제1항에 따른 사용승인신청을 받은 경우 국토교통부령으로 정하는 기간에 다음 각 호의 사항에 대한 검사를 실시하고, 검사에 합격된 건축물에 대하여는 사용승인서를 내주어야 한다. 다만, 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 건축물은 사용승인을 위한 검사를

른 건축위원회의 심의를 거쳐 전통사찰의 주지에게 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재할 수 있음(제2항).

건축위원회는 같은 조 제2항에 따라 심의할 때 「건축법」 제2조제1항제11호, 제44조, 제46조, 제57조, 제58조 및 제61조¹⁰⁾에 따른 기준

실시하지 아니하고 사용승인서를 내줄 수 있다.

1. 사용승인을 신청한 건축물이 이 법에 따라 허가 또는 신고한 설계도서대로 시공되었는지의 여부
2. 감리완료보고서, 공사완료도서 등의 서류 및 도서가 적합하게 작성되었는지의 여부

10) 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정도로를 말한다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「사도법」, 그 밖의 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로

나. 건축허가 또는 신고 시에 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 위치를 지정하여 공고한 도로

제44조(대지와 도로의 관계) ① 건축물의 대지는 2미터 이상이 도로(자동차만의 통행에 사용되는 도로는 제외한다)에 접하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다.

1. 해당 건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우
2. 건축물의 주변에 대통령령으로 정하는 공지가 있는 경우
3. 「농지법」 제2조제1호나목에 따른 농막을 건축하는 경우

② 건축물의 대지가 접하는 도로의 너비, 대지가 도로에 접하는 부분의 길이, 그 밖에 대지와 도로의 관계에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

제46조(건축선의 지정) ① 도로와 접한 부분에 건축물을 건축할 수 있는 선[이하 “건축선(建築線)”이라 한다]은 대지와 도로의 경계선으로 한다. 다만, 제2조제1항제11호에 따른 소요 너비에 못 미치는 너비의 도로인 경우에는 그 중심선으로부터 그 소요 너비의 2분의 1의 수평거리만큼 물러난 선을 건축선으로 하되, 그 도로의 반대쪽에 경사지, 하천, 철도, 선로 부지, 그 밖에 이와 유사한 것이 있는 경우에는 그 경사지 등이 있는 쪽의 도로경계선에서 소요 너비에 해당하는 수평거리의 선을 건축선으로 하며, 도로의 모퉁이에서는 대통령령으로 정하는 선을 건축선으로 한다.

② 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 시가지 안에서 건축물의 위치나 환경을 정비하기 위하여 필요하다고 인정하면 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 건축선을 따로 지정할 수 있다.

③ 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 건축선을 지정하면 지체 없이 이를 고시하여야 한다.

제57조(대지의 분할 제한) ① 건축물이 있는 대지는 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지

을 완화하여 적용할 수 있고(제3항),

같은 조 제2항에 따라 건축물의 사용승인을 받은 경우에는 제9조의
2제1항 및 제2항 각 호에 따른 행위 허가, 「농지법」 제34조11)에 따

방자치단체의 조례로 정하는 면적에 못 미치게 분할할 수 없다.

② 건축물이 있는 대지는 제44조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조 및 제61조에 따른 기준에 못 미치게 분할할 수 없다.

③ 제1항과 제2항에도 불구하고 제77조의6에 따라 건축협정이 인가된 경우 그 건축협정의 대상이 되는 대지는 분할할 수 있다.

제58조(대지 안의 공지) 건축물을 건축하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용도지역·용도지구, 건축물의 용도 및 규모 등에 따라 건축선 및 인접 대지경계선으로부터 6미터 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 거리 이상을 띄워야 한다.

제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) ① 전용주거지역과 일반주거지역 안에서 건축하는 건축물의 높이는 일조 등의 확보를 위하여 정북방향(正北方向)의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따라 대통령령으로 정하는 높이 이하로 하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공동주택(일반상업지역과 중심상업지역에 건축하는 것은 제외한다)은 채광(採光) 등의 확보를 위하여 대통령령으로 정하는 높이 이하로 하여야 한다.

1. 인접 대지경계선 등의 방향으로 채광을 위한 창문 등을 두는 경우

2. 하나의 대지에 두 동(棟) 이상을 건축하는 경우

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제1항에도 불구하고 건축물의 높이를 정남(正南)방향의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따라 대통령령으로 정하는 높이 이하로 할 수 있다.

1. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구인 경우

2. 「주택법」 제15조에 따른 대지조성사업지구인 경우

3. 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지역개발사업구역인 경우

4. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따른 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지인 경우

5. 「도시개발법」 제2조제1항제1호에 따른 도시개발구역인 경우

6. 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따른 정비구역인 경우

7. 정북방향으로 도로, 공원, 하천 등 건축이 금지된 공지에 접하는 대지인 경우

8. 정북방향으로 접하고 있는 대지의 소유자와 합의한 경우나 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

④ 2층 이하로서 높이가 8미터 이하인 건축물에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 제1항부터 제3항까지의 규정을 적용하지 아니할 수 있다.

11) 「농지법」

제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부 장관의 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 같다)를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 삭제

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지

른 농지전용의 허가 또는 협의 및 같은 법 제35조¹²⁾에 따른 농지전용의 신고를 모두 마친 것으로 간주하게 됨(제4항).

그런데, 당초 문화체육관광위원장이 제안한 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」¹³⁾에는 「건축법」 등 관련 법령에의 적합 요건이 없었으나, 법제사법위원회의 체계·자구 심사¹⁴⁾

로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우

3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우

4. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 아니하거나 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고를 하지 아니하고 불법으로 개간한 농지를 산림으로 복구하는 경우

5. 삭제

② 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역에 주거지역·상업지역·공업지역을 지정하거나 같은 법에 따른 도시지역에 도시·군계획시설을 결정할 때에 해당 지역 예정지 또는 시설 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우. 다만, 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역을 다른 지역으로 변경하거나 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역에 도시·군계획시설을 결정하는 경우는 제외한다.

1의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우

12) 「농지법」

제35조(농지전용신고) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설

2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설

3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

② 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

③ 제1항에 따른 신고 대상 시설의 범위와 규모, 농업진흥지역에서의 설치 제한, 설치자의 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」(문화체육관광위원장)(의안번호 제2126380호)

14) 제412회 국회(임시회) 제1차 법제사법위원회(2024년 1월 24일)

당시 문화체육관광부와 국토교통부가 의견을 조율하는 과정에서 해당 요건이 추가되었음.

문화체육관광위원장이 제안한 대안에서는 전통사찰 내 건축물 사용 승인에 대한 특례에 관하여 사용승인을 신청받은 건축물이 구조안전, 위생 및 방화에 현저한 지장이 없는 건축물이면서 「건축법」 등 다른 법령에 따른 과태료, 이행강제금의 체납이 없는 경우에는 특별자치 시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장으로 하여금 「건축법」 제22조제1항 및 제2항에도 불구하고 건축위원회의 심의를 거쳐 전통 사찰의 주지에게 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재하도록 규정 하고 있었음.

그러나, ‘구조안전, 위생 및 방화에 현저한 지장이 없는 건축물’에 해당하여야 한다는 요건이 추상적이어서 심의에 어려움이 있으므로 이를 구체화할 필요가 있다는 국토교통부의 의견을 반영하여 ‘「건축 법」 등 관련 법령에 적합’하여야 하는 것으로 요건이 수정되었고, 결과적으로 이 내용이 현행 「전통사찰법」 제10조의3에 반영되어 시행 중인 상황임.

<표> 법사위 체계자구심사 전·후의 조문 비교(제21대 국회)

법사위 체계자구심사 전 (위원회의결안)	법사위 체계자구심사 후 (위원회제출안)
제10조의3(전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례) ① 전통사찰의 주지는 제9조의2에도 불구하고 전통사찰 내에 건축허가를 받지 아니하거나 건축신고를 하지 아니하고 건축하거나 대수선한 건축물 중 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 건축물에 대해서는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 건축물 사용승인을 신청할 수 있다. 1. <u>지목상 종교용지는 아니지만 실질적으로 종교용지로 활용되고 있는 토지에 세워진 건축물일 것(사용승인 신청 시 건축면적은 건축물의 수평투영면적이고, 대지면적은 수평투영면적의 1.5배 이상 2배 이하의 범위로 한다. 사용승인 신청 전 대지면적이 이 범위를 초과하는 경우 사용승인은 허용 면적 범위 내로 필지를 분리할 것을 조건으로 한다. 이 경우 「건축법」 제57조에 따른 대지의 분할 제한은 적용하지 아니한다)</u> 2. 전통사찰 또는 전통사찰이 속한 단체의 소유로 되어 있는 대지에 건축한 건축물일 것(사용 승낙을 받은 타인 소유의 대지를 포함한다) 3. 2023년 4월 24일 이전에 사실상 완공된 건축물일 것 ② 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에	제10조의3(전통사찰 내 건축물 사용승인에 대한 특례) ① 전통사찰의 주지는 제9조의2에도 불구하고 전통사찰 내에 건축허가를 받지 아니하거나 건축신고를 하지 아니하고 건축하거나 대수선한 건축물 중 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 건축물에 대해서는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 건축물 사용승인을 신청할 수 있다. 1. <u>사실상 종교용지로 활용되고 있는 토지에 세워진 건축물일 것</u> 2. 전통사찰 또는 전통사찰이 속한 단체의 소유로 되어 있는 대지에 건축한 건축물일 것(사용 승낙을 받은 타인 소유의 대지를 포함한다) 3. 2023년 4월 24일 이전에 사실상 완공된 건축물일 것 ② 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 신청받은 건축물이 「건축법」

법사위 체계자구심사 전 (위원회의결안)	법사위 체계자구심사 후 (위원회제출안)
따라 신청받은 건축물이 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우에는 「건축법」 제22조제1항 및 제2항에도 불구하고 같은 법 제4조제1항에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 전통사찰의 주지에게 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재하여야 한다. 1. 구조안전, 위생 및 방화에 현저한 지장이 없는 건축물일 것 2. 「건축법」 등 다른 법령에 따른 과태료, 이행강제금의 체납이 없을 것 <신 설> ③ 제2항에 따라 건축물의 사용승인을 받은 경우에는 제9조의2제1항 및 제2항 각 호에 따른 행위 허가, 「농지법」 제34조에 따른 농지전용의 허가 또는 협의 및 같은 법 제35조에 따른 농지전용의 신고를 모두 마친 것으로 본다.	등 관련 법령에 적합하고, 다른 법령에 따른 과태료, 이행강제금의 체납이 없는 경우에는 「건축법」 제22조제1항 및 제2항에도 불구하고 같은 법 제4조제1항에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 전통사찰의 주지에게 사용승인서를 내주고 건축물대장에 등재할 수 있다. <삭 제> ③ 건축위원회는 제2항에 따라 심의할 때 「건축법」 제2조제1항제11호, 제44조, 제46조, 제57조, 제58조 및 제61조에 따른 기준을 완화하여 적용할 수 있다. ④ (개정안 제3항과 같음)

하지만, 개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이, 이미 무허가·미신고 상태인 전통사찰 내 건축물을 한시적으로 사용승인하려는 입법 취지에도 불구하고, 「전통사찰법」 제10조의3제2항은 대상목적

물이 「건축법」 등 관련 법령에 적합하여야 한다는 요건을 규정하고 있어, 현장에서 해당 규정에 대한 법률 해석 충돌이 발생하고, 전통사찰 내 건축물의 사용승인이 원활히 이루어지지 않고 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 「전통사찰법」 제10조의3제2항의 “「건축법」 등 관련 법령에 적합하여야 하는” 요건을 삭제하고, 법률 개정 이후 「전통사찰법」이 실제로 현장에서 적용되지 못한 점으로 고려하여 제10조의3 개정규정의 유효기간을 현행 2028년 2월 13일에서 2029년 12월 31일까지로 연장하려는 것임.

개정안은 전통사찰 내 건축물 사용승인 특례의 실질적 장애 요인이었던 법령 적합성 내용을 삭제하고 유효기간을 현행 2028년 2월 13일에서 2029년 12월 31일까지로 연장함으로써, 법적 사각지대에 놓인 전통사찰 건축물을 제도권 내로 안착시켜 운영의 안정성을 도모하고 전통문화 자원으로서의 체계적인 보존·관리 기반을 강화하는 데 기여할 것으로 보여짐.

특히, 앞서 살펴본 바와 같이 현황조사에 응한 732개소의 전통사찰 건축물 총 9,806개 중 미허가·미신고 건축물이 3,041개로 전체 건축물

의 31%에 달하는데, 2026년 2월 9일 기준으로 「전통사찰법」 특례 규정에 따라 사용승인을 받은 사례는 문빈정사, 증심사, 신흥사, 죽림암 총 4개소에 불과하여 특례 규정이 실효적으로 작동되고 있지 않다는 점을 고려할 때 개정의 필요성이 인정된다고 보여짐.

또한, 과거에 「건축법」 위반 또는 무허가 주거용 건축물을 양성화하고자 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」을 네 차례에 걸쳐 한시적으로 시행한 바 있는데,¹⁵⁾ 가장 최근인 2014년 제정된 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 제5조¹⁶⁾는 소방에 지장이 없다고 인정

15) 「특정건축물정리에관한특별조치법」 [시행1981. 12. 31.] [법률 제3533호, 1981. 12. 31., 제정], 「특정건축물정리에관한특별조치법」 [시행2000. 3. 1.] [법률 제6253호, 2000. 1. 28., 제정], 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 [시행2006. 2. 9.] [법률 제7698호, 2005. 11. 8., 제정], 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 [시행2014. 1. 17.] [법률 제11930호, 2013. 7. 16., 제정]

16) 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」(법률 제11930호)

제5조(사용승인) 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제4조제1항에 따라 신고받은 대상건축물이 다음 각 호의 기준에 적합한 경우에는 「건축법」 및 관계 법률에도 불구하고 신고받은 날부터 30일 내에 「건축법」 제4조에 따라 해당 지방자치단체에 두는 건축위원회의 심의를 거쳐 해당 대상건축물의 건축주 또는 소유자에게 사용승인서를 내주어야 한다.

1. 자기 소유의 대지(사용 승낙을 받은 타인 소유의 대지를 포함한다) 또는 국유지·공유지(관계 법률에 따라 그 처분 등이 제한되어 있지 아니한 경우에 한정한다)에 건축한 건축물일 것
2. 「건축법」 제44조, 제46조 및 제47조(해당 규정의 적용에 있어서 도로의 최소 너비는 「건축법」 제2조제1항제11호에도 불구하고 3미터로 한다. 이하 같다)를 위반하지 아니하고 구조안전·위생·방화와 도시계획사업의 시행 및 인근 주민의 일조권(日照權) 향유에 현저한 지장이 없는 건축물일 것. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 소방에 지장이 없다고 인정되는 대상건축물의 경우에는 「건축법」 제44조, 제46조 및 제47조를 적용하지 아니할 수 있다.
3. 제7조에 따른 과태료와 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금의 체납이 없을 것. 다만, 대상건축물의 건축주 또는 소유자가 과태료 또는 이행강제금을 1년 이내에 모두 납부하는 조건으로 사용승인서를 내줄 수 있다.

「특정건축물 정리에 관한 특별조치법 시행령」(대통령령 제25100호)

제7조(소방에 지장이 없다고 인정되는 대상건축물) 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제5조제2호 단서에 따라 관할 소방본부장 또는 소방서장과 협의하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 소방에 지장이 없는 대상건축물로 인정할 수 있다.

1. 너비 4미터 이상 도로의 경계선으로부터 30미터 안에 건축물의 전부 또는 일부의 경계

되는 건축물에 대하여 구조안전·위생·방화와 도시계획사업의 시행 및 인근 주민의 일조권(日照權) 향유에 ‘현저한 지장’이 없는 경우 등 일정 요건을 충족할 경우 건축물을 사용승인할 수 있도록 규정하였음.

전통사찰은 주거용 건축물과 달리 거주를 목적으로 하지 않고 종교 의식이라는 특수한 목적을 가진 시설임에도 불구하고, 주거용 건축물의 특례보다 안전 및 재난에 대한 요건을 더 엄격하게 적용하는 것은 형평성 측면에서 불합리한 점이 있어 보임.

개정안에 대하여 문화체육관광부는 “관련 법령에 적합”하여야 한다는 요건을 삭제하더라도 다른 부처 소관 개별 법률의 적용 자체가 배제되지 않는 이상 실무 현장에서 소극적인 집행이 반복될 가능성이 있으므로 법 개정 취지의 실효성을 확보하기 위하여 특례 규정이 다른 법률에 우선하여 적용한다는 내용을 추가할 필요가 있고, 건축위원회 심의 시 구조·화재 등 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항에 대해서는 전문가의 의견을 청취하는 절차를 신설할 필요가 있다는 의견임.

선이 포함되는 건축물

2. 다른 시설물 등에 설치된 소화전으로부터 20미터 안에 건축물의 전부 또는 일부의 경계선이 포함되는 건축물
3. 공원, 하천, 광장, 어린이놀이터, 공공공지, 녹지, 그 밖에 건축이 허용되지 아니하는 공지에 접한 대지에 건축된 건축물

국토교통부는 그간 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」도 위반 건축물의 사용승인을 받기 위하여 준수하여야 하는 조항들을 규정하였는데, 이 중 안전과 관련된 조항(「건축법」 제49조, 제50조 및 제52조17))들은 전통사찰 내 건축물의 사용승인 시에도 확인할 필요가 있고, 비상시 건축물에 출입이 가능하도록 건축물의 대지가 도로와 접하는지 확인할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5379

17) 「건축법」

제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등) ① 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물과 그 대지에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 복도, 계단, 출입구, 그 밖의 피난시설과 소화전(消火栓), 저수조(貯水槽), 그 밖의 소화설비 및 대지 안의 피난과 소화에 필요한 통로를 설치하여야 한다.

② 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물의 안전·위생 및 방화(防火) 등을 위하여 필요한 용도 및 구조의 제한, 방화구획(防火區劃), 화장실의 구조, 계단·출입구, 거실의 반자 높이, 거실의 채광·환기와 바닥의 방습 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

제50조(건축물의 내화구조와 방화벽) ① 문화 및 집회시설, 의료시설, 공동주택 등 대통령령으로 정하는 건축물은 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 주요구조부를 내화(耐火)구조로 하여야 한다.

② 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물은 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 방화벽으로 구획하여야 한다.

제52조(건축물의 마감재료) ① 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물의 내부 마감재료는 방화에 지장이 없는 재료로 하되, 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」 제5조 및 제6조에 따른 실내공기질 유지기준 및 권고기준을 고려하고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 국토교통부령으로 정하는 기준에 따른 것이어야 한다.

② 대통령령으로 정하는 건축물의 외벽에 사용하는 마감재료는 방화에 지장이 없는 재료로 하여야 한다. 이 경우 마감재료의 기준은 국토교통부령으로 정한다.

③ 욕실, 화장실, 목욕장 등의 바닥 마감재료는 미끄럼을 방지할 수 있도록 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합하여야 한다.