



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

《 비행안전구역·대공방어협조구역에 대한 건폐율 완화 》
■ 김성원의원 대표발의(의안번호 제2217802호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 비행안전구역·대공방어 협조구역에 대한 건폐율 완화(안 제77조제5항 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김성원의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 27.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 토지의 경제적·효율적 이용을 위하여 용도지역별로 건폐율 및 용적률의 최대한도를 대통령령으로 정하고, 관할 구역의 면적·인구 규모 및 용도지역의 특성 등을 고려하여 지방자치단체 조례로 구체적 기준을 설정하도록 하고 있음.

그런데 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 군사시설보호구역 안에서는 군사작전상 필요에 의한 고도제한으로 인하여 건축물의 높이가 엄격히 제한됨에 따라, 해당 지역 토지소유자는 현행법상 허용된 용적률을 온전히 활용하지 못하는 불이익을 받고 있음. 그럼에도 건폐율에 관하여는 고도제한이 없는 일반 지역과 동일한 기준이 그대로 적용되어, 건축물의 높이 제한을 수평적 확장으로 보완하는 것조차 허용되지 아니하는 이중 규제 상황에 처하게 됨.

이러한 중첩적 규제는 주차 공간 확보, 근린생활시설 확충, 공장 증축 등을 저해하여 경기 북부 지역을 비롯한 군사시설보호구역 밀집 지역의 경제 활력을 저하시키는 주요 원인이 되고 있으며, 해당 지역

토지소유자의 재산권 행사를 과도하게 제약한다는 지적도 제기되고 있음.

이에 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 고도제한으로 인하여 법정 용적률의 활용이 제한되는 구역에 대하여, 용도지역에 적용되는 건폐율을 일정 범위에서 완화할 수 있는 특례 규정을 신설함으로써, 해당 지역 토지소유자의 재산권을 보호하고 지역 경제 활성화를 도모하려는 것임(안 제77조제5항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 비행안전구역·대공방어협조구역에 대한 건폐율 완화(안 제77조제5항 신설)

현행	개정안
제77조(용도지역의 건폐율) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제77조(용도지역의 건폐율) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ <u>특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 다음 각 호의 구역 중 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 지정·고시하는 구역에 대하여는 제1항부터 제4항까지에도 불구하고 해당 용도지역 건폐율 최대한도의 120퍼센트 이하의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 건폐율의 최대한도를 따로 정할 수 있다. 이 경우 건폐율 완화의 범위 및 기준은 대통령령으로 정한다.</u> 1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제6조제1항에 따른 <u>비행안전구역</u> (같은 법 제2조제4호라목 중 민간 비행장에 설치된 비행안전구역은 제외한다) 2. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제7조제1항에 따른 <u>대공방어협조구역</u> 중 같은 법 제13조제2항제2호에 따른 건축물의 높이 제한이 적용되는 구역

현행법 제77조는 용도지역¹⁾의 건폐율²⁾에 대한 규정으로, 제1항 및 제2항³⁾에서 세분된 용도지역에서의 건폐율의 최대한도를 법정 기준의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있고,

같은 조 제3항 및 제4항⁴⁾은 일정 지역 또는 경우에 대하여 용적률을

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

15. “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율(「건축법」 제55조의 건폐율을 말한다. 이하 같다), 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말한다. 이하 같다), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.

2) 대지면적에 대한 건축면적(대지에 건축물이 둘 이상 있는 경우에는 이들 건축면적의 합계)의 비율을 의미하며, “건축 밀도를 나타내는 지표의 하나로, 시가지의 토지 이용 효과를 판정하고 토지의 시설량, 인구량의 적절성을 판정하거나 도시 계획의 관점에서 건축을 규제하는 지표”로 사용됨(국립국어원 표준국어대사전 참고).

「건축법」

제55조(건축물의 건폐율) 대지면적에 대한 건축면적(대지에 건축물이 둘 이상 있는 경우에는 이들 건축면적의 합계로 한다)의 비율(이하 “건폐율”이라 한다)의 최대한도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에 따른 건폐율의 기준에 따른다. 다만, 이 법에서 기준을 완화하거나 강화하여 적용하도록 규정한 경우에는 그에 따른다.

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제77조(용도지역의 건폐율) ① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 건폐율의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.

1. 도시지역

가. 주거지역: 70퍼센트 이하

나. 상업지역: 90퍼센트 이하

다. 공업지역: 70퍼센트 이하

라. 녹지지역: 20퍼센트 이하

2. 관리지역

가. 보전관리지역: 20퍼센트 이하

나. 생산관리지역: 20퍼센트 이하

다. 계획관리지역: 40퍼센트 이하

3. 농림지역: 20퍼센트 이하

4. 자연환경보전지역: 20퍼센트 이하

② 제36조제2항에 따라 세분된 용도지역에서의 건폐율에 관한 기준은 제1항 각 호의 범위에서 대통령령으로 따로 정한다.

4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제77조(용도지역의 건폐율) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에서의 건폐율에 관한 기준은 제1항과 제2항에도 불구하고 80퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 따로 정한다.

1. 제37조제1항제6호에 따른 취락지구

2. 제37조제1항제7호에 따른 개발진흥지구(도시지역 외의 지역 또는 대통령령으로 정하는 용도

강화 또는 완화하는 예외를 규정하고 있음.

【용도지역별 건폐율】

용도지역		세분		건폐율	
				법	시행령
도 시 지 역	주거지역	전용 주거지역	제1종	70퍼센트 이하	50퍼센트 이하
			제2종		50퍼센트 이하
		일반 주거지역	제1종		60퍼센트 이하
			제2종		60퍼센트 이하
			제3종		50퍼센트 이하
		준주거지역			70퍼센트 이하
	상업지역	중심상업지역		90퍼센트 이하	90퍼센트 이하
		일반상업지역			80퍼센트 이하
		근린상업지역			70퍼센트 이하
		유통상업지역			80퍼센트 이하
	공업지역	전용공업지역		70퍼센트 이하	70퍼센트 이하
		일반공업지역			70퍼센트 이하
		준공업지역			70퍼센트 이하
	녹지지역	보전녹지지역		20퍼센트 이하	20퍼센트 이하
		생산녹지지역			20퍼센트 이하
		자연녹지지역			20퍼센트 이하
관리지역		보전관리지역		20퍼센트 이하	20퍼센트 이하
		생산관리지역		20퍼센트 이하	20퍼센트 이하
		계획관리지역		40퍼센트 이하	40퍼센트 이하
농림지역				20퍼센트 이하	20퍼센트 이하
자연환경보전지역				20퍼센트 이하	20퍼센트 이하

※자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조 및 제85조

지역만 해당한다)

3. 제40조에 따른 수산자원보호구역

4. 「자연공원법」에 따른 자연공원

5. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호라목에 따른 농공단지

6. 공업지역에 있는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호가목부터 다목까지의 규정에 따른 국가산업단지, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지와 같은 조 제12호에 따른 준산업단지

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 건폐율을 따로 정할 수 있다.

1. 토지이용의 과밀화를 방지하기 위하여 건폐율을 강화할 필요가 있는 경우

2. 주변 여건을 고려하여 토지의 이용도를 높이기 위하여 건폐율을 완화할 필요가 있는 경우

3. 녹지지역, 보전관리지역, 생산관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 농업용·임업용·어업용 건축물을 건축하려는 경우

4. 보전관리지역, 생산관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 주민생활의 편의를 증진시키기 위한 건축물을 건축하려는 경우

개정안은 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 비행안전구역⁵⁾ 또는 대공방어협조구역⁶⁾(비행안전구역의 경우 민간비행장⁷⁾에 설치된 구역은 제외하고, 대공방어협조구역의 경우 같은 법에 따라 건축물의 높이 제한이 적용되는 구역⁸⁾으로 한정함) 중 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 지정·고시하는 구역에 대하여,

이 법 제77조제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 해당 용도지역 건폐율 “최대한도의 120퍼센트 이하의 범위에서” 해당 지방자치단체의 “조례”로 건폐율의 최대한도를 따로 정할 수 있도록 건폐율의 완화 특례를 신설하려는 것임.

5) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

8. “비행안전구역”이란 군용항공기의 이착륙에 있어서의 안전비행을 위하여 국방부장관이 제4조 및 제6조에 따라 지정하는 구역을 말한다.

제6조(비행안전구역의 지정범위 등) ① 비행안전구역은 항공작전기지의 종류별로 구분하되, 그 지정범위는 별표 1과 같다.

6) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

9. “대공방어협조구역”이란 대공(對空)방어작전을 보장하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제7조에 따라 지정하는 구역을 말한다.

제7조(대공방어협조구역의 지정범위 등) ① 대공방어협조구역은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시·군 관할 구역을 기준으로 하여 지정한다.

7) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “항공작전기지”란 군의 항공작전의 근거지로서 다음 각 목의 것을 말한다.

라. 예비항공작전기지 : 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 항공작전기지로 활용할 수 있는 비상활주로, 헬기예비작전기지 및 민간비행장

8) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제13조(행정기관의 처분에 관한 협의 등) ① 관계 행정기관의 장은 보호구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 허가나 그 밖의 처분(이하 “허가등”이라 한다)을 하려는 때에는 대통령령으로 정하는 협의절차와 국방부장관이 정하는 작전성 검토 등 협의기준에 따라 국방부장관 또는 관할부대장등과 협의하여야 한다. (이하 생략)

② 관계 행정기관의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 허가등을 하려는 때에도 제1항을 적용한다.

2. 대공방어협조구역 안에서 대통령령으로 정하는 일정 높이 이상의 건축물의 건축 및 공작물의 설치

비행안전구역 및 대공방어협조구역은 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따라 군사기지 및 군사시설의 보호, 군사작전의 원활한 수행 및 군용항공기의 비행안전을 위하여 지정되는 규제지역⁹⁾으로,

건축물의 신축, 증축 및 용도변경 등 군사기지 및 군사시설 관련 규제 지역에 일반적으로 적용되는 행위 제한에 더하여 군사작전상 필요에 따른 고도제한으로 인하여 건축물의 높이도 엄격하게 제한되고 있어, 해당 지역의 토지소유자는 이 법에 따라 허용된 용적률¹⁰⁾을 온전히 활용하는 것이 어려운 상황임.

그런데, 이러한 용적률 제한에도 불구하고 건폐율 역시 고도제한이 없는 타 지역과 동일한 기준이 적용되어, 비행안전구역 및 대공방어협조구역 내 공장·물류시설 등의 증축 및 기반시설의 확충 등이 곤란한바, 토지소유자의 재산권이 과도하게 제약되고 지역 경제의 활력을 증진하는 것도 어려워진다는 지적이 제기되고 있음.

9) 「군사기지 및 군사시설 보호법」

제3조(보호구역등의 지정 원칙) 보호구역, 민간인통제선, 비행안전구역 및 대공방어협조구역(이하 “보호구역등”이라 한다)은 군사기지 및 군사시설의 보호, 군사작전의 원활한 수행 및 군용항공기의 비행안전에 필요한 최소한의 범위 안에서 지정되어야 한다.

10) 대지면적에 대한 연면적(대지에 건축물이 둘 이상 있는 경우에는 이들 연면적의 합계)의 비율을 의미하며, “건축물에 의한 토지의 이용도를 보여 주는 기준”이 됨(국립국어원 표준국어대사전 참고).

「건축법」

제56조(건축물의 용적률) 대지면적에 대한 연면적(대지에 건축물이 둘 이상 있는 경우에는 이들 연면적의 합계로 한다)의 비율(이하 “용적률”이라 한다)의 최대한도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에 따른 용적률의 기준에 따른다. 다만, 이 법에서 기준을 완화하거나 강화하여 적용하도록 규정한 경우에는 그에 따른다.

이에 개정안은 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 고도제한으로 인하여 법정 용적률의 최대한도 활용이 제한되는 비행안전구역 및 대공방어협조구역에 대하여 수직적 이용 제한을 수평적 확장으로 보완할 수 있도록 건폐율 완화 특례를 부여하려는 것으로,

비행안전구역 및 대공방어협조구역 내 토지소유자의 재산권을 실효적으로 보장하고 지역 경제의 활성화를 촉진하기 위한 개정안은 접경지역의 녹지지역과 비도시지역에 권리 제한을 받는 토지소유자 등에게 실질적인 효과가 있을 것이라는 점에서, 접경지역 비도시지역 활성화와 군사시설보호라는 법익 간의 세심하고 신중한 형량이 필요한 측면이 있을 것임.

다만, 국토교통부는 건폐율은 채광 및 통풍 확보, 주차공간 등의 기반시설 배치 등 쾌적한 주거환경 조성을 위한 수단임과 아울러 소화·피난 등에 필요한 공지(空地) 확보 등을 위한 안전관리 수단이라는 점에서 건폐율 제한이 건축물 높이 제한과 목적이 다르고,

개정안은 녹지지역과 비도시지역(관리지역·농림지역·자연환경보전지역)에 대해서도 적용 가능한데, 녹지지역과 비도시지역의 경우 농업진흥 및 자연환경보전 등을 위해 원칙적으로 건폐율을 현행 수준으로 관리하는 것이 바람직하며,

현행 제도 상 지방자치단체의 장이 취락 정비, 주민복지시설 설치 및 소득 증대를 위한 생산시설 설치 등의 목적으로 녹지지역과 비도시지역에 자연취락지구¹¹⁾를 지정하는 경우 해당 지구의 건폐율 상한이 20%에서 60%까지 완화¹²⁾될 수 있다는 점 등의 측면에서,

추가적인 건폐율 완화 특례를 부여하려는 개정안에 대하여 신중히 검토하여야 한다는 의견을 제시하고 있는바, 개정안 심사 시 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5578

11) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

6. 취락지구: 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구

제77조(용도지역의 건폐율) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에서의 건폐율에 관한 기준은 제1항과 제2항에도 불구하고 80퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 따로 정한다.

1. 제37조제1항제6호에 따른 취락지구

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」

제84조(용도지역안에서의 건폐율) ④법 제77조제3항에 따라 다음 각 호의 지역에서의 건폐율은 각 호에서 정한 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 비율 이하로 한다.

1. 취락지구 : **60퍼센트** 이하(집단취락지구에 대하여는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법령이 정하는 바에 의한다)

12) 다만, 계획관리지역의 경우 건폐율 상한이 40%에서 60%로 완화됨.

참 고

군사기지 및 군사시설 관련 규제지역 개요

- (지정목적) 군사기지 및 군사시설의 보호, 군사작전의 원활한 수행 및 군용 항공기의 비행안전을 위해 지정
- (지정절차) 국방부장관이 **합참의장의 건의**(미리 관계기관과 협의)에 따라 군사기지 및 군사시설 보호 **심의위원회** 심의를 거쳐 지정·해제
- (규제지역의 종류) 지정범위 등에 따라 크게 4가지로 구분
 - ① (보호구역) 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 지정하는 지역
 - (통제보호구역) 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지·군사시설의 기능보전이 요구되는 구역
 - (제한보호구역) 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지·군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역
 - ② (민간인통제선) 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인 출입을 통제하기 위해 지정하는 선
 - ③ (비행안전구역) 군용항공기의 이착륙에 있어서의 안전비행을 위하여 국방부장관이 지정하는 구역
 - ④ (대공방어협조구역) 대공(對空)방어작전을 보장하기 위하여 국방부장관이 지정하는 구역
- (행위제한) 보호구역 내에서는 건축물의 신축, 증축, 용도변경 등을 엄격하게 제한하고, 특히 비행안전구역 및 대공방어협조구역 내에서는 건축물의 높이를 제한하고 있음.
 - 지자체장등이 보호구역·비행안전구역·대공방어협조구역에서 건축 허가 등 인허가를 하려는 경우 작전성 검토 등 협의기준에 따라 관할부대장등과 협의를 거쳐야 함