



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 개발제한구역 내 존속 중인 건축물 등에 대한
특례 대상 확대 》

■ 이종욱의원 대표발의(의안번호 제2219113호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개발제한구역 내 존속 중인 건축물 등에 대한 특례 대상 확대 (안 제13조제2항 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이종욱의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 6. 8.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

농경지로 활용되던 주변의 개발제한구역이 해제되고 주택단지로 전환되는 등의 사유로 인하여 농산물이 주변에서 생산되지 않음에도 불구하고 여전히 개발제한구역이 해제되지 않은 구역 내에 있는 공판장, 공동구판장은 사실상 그 기능이 상실되는 경우가 발생하고 있음. 이러한 경우에는 용도변경을 통하여 다른 용도로 활용할 수 있도록 제도적 근거를 마련해야 함.

따라서 건축물의 용도를 시대적 변화와 지역 여건에 부합하도록 재조정하여, 본래 기능을 상실한 시설물을 방치하기보다 대통령령으로 정하는 바에 따라 용도 변경을 허용함으로써 토지 활용의 효율성을 극대화하고 지역사회에 대한 실질적인 기여도를 높이려는 것임(안 제13조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개발제한구역 내 존속 중인 건축물 등에 대한 특례대상 확대 (안 제13조제2항 신설)

현행	개정안
제13조(존속 중인 건축물 등에 대한 특례) (생략) <신설>	제13조(존속 중인 건축물 등에 대한 특례) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>시장·군수·구청장은 건축물이 해당 용도로 사용되기 현저히 어려운 경우에는 제12조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 용도변경을 허가할 수 있다.</u>
※ 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행법 제12조제1항¹⁾은 개발제한구역에서 원칙적으로 “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·군계획사업의 시행”을 금지하고 있으나,

현행법 제13조²⁾는 시장·군수·구청장으로 하여금 법령의 개정·폐지나

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. (각 호 생략)

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 형질변경”을 허가할 수 있도록 존속 중인 건축물 등에 대한 특례를 규정하고 있는데,

개정안은 시장·군수·구청장으로 하여금 “건축물이 해당 용도로 사용되기 현저히 어려운 경우에는” 개발제한구역에서의 행위제한(법 제12조 제1항)에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 “건축물의 용도변경을 허가”할 수 있도록 존속 중인 건축물 등에 대한 특례를 확대하려는 것임.

한편, 법 제12조제1항 단서³⁾에 따르면 법에 열거된 행위에 대해서는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 개발제한구역에서의 행위제한에 대한 예외를 두고 있는데,

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」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① (생략). 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.~ 7. (생략)

8. 제1호 또는 제13조에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위

건축물의 용도변경과 관련하여 법 제12조제1항제8호(각주 3)에 따르면 제1호⁴⁾ 또는 제13조에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물에 대해서는 허가를 받아 “근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도”로 변경할 수 있도록 하고 있으며,

시행령 제18조에서는 “대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위”에 대하여 구체적으로 정하면서, “별표 1에 따른 건축 또는 설치의 범위에서 시설 상호 간에 용도변경을 하는 행위”⁵⁾를 허용하고 있어,

‘해당 용도로 사용되기 현저히 어려운 건축물’의 경우에도 법 제12조제1항제1호에 해당하거나 법 제13조에 해당하는 건축물인 경우에, 이

4) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① (생략)

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경
 - 가. 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설
 - 나. 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설
 - 다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설
 - 라. 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설
 - 마. 개발제한구역 주민과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설

5) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제18조(용도변경) ① 법 제12조제1항제8호에서 “대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

10. 별표 1에 따른 건축 또는 설치의 범위에서 시설 상호 간에 용도변경을 하는 행위. 이 경우 기존 건축물의 규모·위치 등이 새로운 용도에 적합하여 기존 시설의 확장이 필요하지 아니하여야 하며, 주택이나 근린생활시설로 용도변경하는 것은 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에 개발제한구역 지정 이후에 건축물이 건축되거나 공작물이 설치된 경우만 해당한다.

법 시행령 별표 1에 따른 ‘건축 또는 설치의 범위’에서 ‘시설 상호 간’에 용도변경이 가능하여,

개정안의 제안이유 상 현행 법률의 문제점의 예시로 언급된 공판장, 공동구판장의 경우에도 “개발제한구역 주민의 주거·생활편익 및 생업을 위한 시설” 중 “주민 공동이용시설”로 이 법 시행령 ‘별표 1 제5호 마목’에 해당하여 건축물 용도변경이 가능함.

【별표 1】 【 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위 】

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
5. 개발제한구역 주민의 주거·생활편익 및 생업을 위한 시설	
마. 주민 공동이용시설	
3) <u>공동구판장</u> , 하치장, 창고, 농기계보관창고, 농기계수리소, 농기계용유류판매소, 선착장 및 물양장(소형선 부두)	가) 지방자치단체 또는 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「산림조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합(어촌계를 포함한다)이 설치하거나 마을 공동으로 설치하는 경우만 해당한다. 나) (생략) 다) 공동구판장은 지역생산물의 저장·처리·단순가공·포장과 직접 판매를 위한 경우(건축 연면적의 100분의 30 미만)에 해당하는 면적 범위에서 슈퍼마켓, 일용품소매점, 휴게음식점, 금융업소 또는 방앗간의 용도로 사용하기 위한 경우를 포함한다)로서 건축 연면적 1천 제곱미터 이하로 설치하여야 한다
4) <u>공판장</u> 및 화훼전시판매 시설	가) 공판장은 해당 지역에서 생산되는 농산물의 판매를 위하여 「농업협동조합법」 제2조제1호에 따른 조합이 설치하는 경우(같은 조 제3호에 따른 품목조합이 임야에 설치하는 경우는 제외한다)만 해당한다. 이 경우 수도권 또는 광역시에 설치하는 공판장은 다음의 기준을 모두 충족해야 한다. ① 시·군·구당 1개소로 한정하되, 해당 시·군·구의 개발제한구역 외의 지역에 공판장이 있는 경우에는 설치할 수 없다. ② 건축 연면적은 3,300제곱미터 이하로 한다

※ 자료: 「개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표 1] 발체

다만, 변경하려는 용도에 따른 제한이 존재하는데, 가령 주택이나 일반음식점 등 근린생활시설⁶⁾로 용도변경을 하기 위해서는 기존 건축물의 규모·위치 등이 새로운 용도에 적합하여 기존 시설의 확장이 필요하지 아니하여야 하며, 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垔)인 토지에 개발제한구역 지정 이후에 건축물이 건축되거나 공작물이 설치된 경우만 용도변경이 가능한 등의 제한이 있음.

이에, 실제로 ‘해당 용도로 사용되기 현저히 어려운 건축물’의 개별·구체적인 상황에 따라서는 용도변경이 사실상 불가능한 경우가 있을 수 있는바, 개정안은 ‘기능을 상실한 건축물에 대해 용도변경 허용’의 법적 근거를 마련함으로써 이러한 현행법의 사각지대를 해소하려는 취지로 이해됨.

다만, 앞서 살펴본 바와 같이 현행법에서도 건축물의 용도변경을 제한적으로 허용하고 있다는 점을 감안할 때, 개정안이 해결하고자 하는

6) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 [별표 1]에 열거된 신축할 수 있는 근린생활시설의 용도

- ① 슈퍼마켓 및 일용품소매점,
- ② 휴게음식점·제과점 및 일반음식점
- ③ 이용원·미용원 및 세탁소: 세탁소는 공장이 부설된 것은 제외한다.
- ④ 의원·치과의원·한의원·침술원·점골원 및 조산원
- ⑤ 탁구장 및 체육도장
- ⑥ 기원
- ⑦ 당구장
- ⑧ 금융업소·사무소 및 부동산중개사무소
- ⑨ 수리점: 자동차전문정비업소(자동차부품의 판매 또는 간이수리를 위한 시설로서 「자동차관리법 시행령」 제12조제1항에 따른 자동차정비업시설의 종류에 해당되지 않는 자동차경정비업소를 포함한다)
- ⑩ 사진관·표구점·학원·장 의사 및 동물병원
- ⑪ 목공소·방앗간 및 독서실

‘기능 상실 건축물의 용도변경 허가’의 문제는 법률규정의 부재가 아니라 하위법령의 제정 및 적용단계에서 발생하는 측면이 있는 점을 고려할 필요가 있어 보이며,

개발제한구역 내 건축물의 용도변경을 일정 범위로 제한하는 것은 개발제한구역 제도의 본질적 목적⁷⁾인 도시의 무질서한 확산 방지와 자연환경 보전을 실현하기 위하여 불가피한 측면이 있다는 점을 고려하여, 토지의 효율성 제고 및 지역사회의 생활여건 개선 필요성과 개발제한구역 제도의 규범적 목적 사이의 균형을 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단됨.

국토교통부는 건축물의 용도변경이 법 제12조 및 시행령 제18조에 따라 이미 제도화되어 있고, 시행령 제18조제1항제10호는 별표 1에 따른 건축·설치의 범위에서 시설 상호 간의 용도변경을 허용하고 있어, 공판장 및 공동구판장도 현행 규정에 따라 용도변경이 가능하며,

개정안은 법 제13조의 성격에 부합하지 아니하고, 법 제12조에 따른 용도변경 규정을 형해화시킬 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5578

7) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제1조(목적) 이 법은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 한다.