

발간등록번호  
71-6410000-000532-14

# 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 관련 질의 회신 사례집

2018. 5.

NEXT>경기  
영



# 국토의 계획 및 이용에 관한 법률관련 질의 회신 사례집

## 유의사항

- 
- 본 질의 회신 사례집은 '13 ~ '17년간 경기도에서 질의 요청한 국토계획법관련 유권해석과 법제처 법령해석, 대법원 판례 등을 수록하였으며, 본 유권해석 활용시에는 해당 조문 등의 개정 여부를 확인하시기 바랍니다.
- 

2018. 5.

경 기 도



< 목 차 >

**제1장 도시·군기본계획 ..... 3**

- CASE 1 : 시가화예정용지의 물량 조정 관련 ..... 3
- CASE 2 : 시가화용지의 물량 조정 관련 ..... 3
- CASE 3 : 시가화용지의 물량 조정 관련 ..... 4
- CASE 4 : 지구단위계획 물량 조정 관련 ..... 4
- CASE 5 : 시가화예정용지의 주용도 관련 ..... 5
- CASE 6 : 공공기관 지방이전계획에 따른 도시·군기본계획 변경 관련 ..... 5
- CASE 7 : 도시·군기본계획 수립지침상 인구배분계획 관련 ..... 6
- CASE 8 : 인구배분 및 시가화예정용지 관련 ..... 7
- CASE 9 : 도시·군기본계획의 계획인구 부합 여부 관련 1 ..... 8
- CASE 10 : 도시·군기본계획의 계획인구 부합 여부 관련 2 ..... 9
- CASE 11 : 도시·군기본계획의 사업계획 반영 여부 판단 ..... 9
- CASE 12 : 민간공원조성에 따른 도시·군기본계획 변경 ..... 10
- CASE 13 : 도시공원 실효에 따른 도시·군기본계획 변경 ..... 11
- CASE 14 : 실효된 근린공원에서 지구단위계획 수립시 도시·군기본계획 변경 · 11
- CASE 15 : 건축물이 없는 부지에 둘이상의 용도지역 조정시 도시·군기본계획 변경 · 12
- CASE 16 : 도시·군기본계획 일부변경시 재해취약성평가 대상 여부 ..... 12
- CASE 17 : 도시·군기본계획 수립시 토지적성평가 제외 대상 관련 ..... 13

**제2장 도시·군관리계획 ..... 19**

**1. 도시·군관리계획 입안의 제안 ..... 19**

- CASE 1 : 도시·군계획시설 변경 결정시 주민제안 동의 요건 ..... 19
- CASE 2 : 지구단위계획구역에서의 도시개발구역 지정 제안시 동의 요건 · 20
- CASE 3 : 주택건설사업지구에서 지구단위계획 결정 의제 및 소유자 동의 요건 · 21
- CASE 4 : 다른 법률에 따른 지구단위계획 결정 의제시 동의 요건 등 ..... 22
- CASE 5 : 민간투자법에 따른 지구단위계획 결정 의제시 동의 요건 등 · 23
- CASE 6 : 지구단위계획구역 내 도시·군계획시설 입안 제안시 동의 요건 · 29

○ CASE 7 : 준공된 택지개발사업지구의 지구단위계획 변경 입안 제안시 동의 요건	29
○ CASE 8 : 지구단위계획 변경시 토지소유자 동의 요건	30
○ CASE 9 : 지구단위계획구역 변경시 토지소유자 동의 요건	31
<b>2. 도시·군관리계획 입안을 위한 기초조사 등</b>	<b>33</b>
○ CASE 1 : 적법훼손지 적용등과 관련	33
○ CASE 2 : 토지적성평가 보전대상지역 판정기준 완화 관련	34
○ CASE 3 : 토지적성평가 경과조치 적용 기준	35
<b>3. 도시·군관리계획의 결정</b>	<b>36</b>
○ CASE 1 : 도시·군관리계획 의제 시 기초조사 및 결정 신청 여부	36
○ CASE 2 : 도시·군관리계획 의제 시 절차 이행	37
○ CASE 3 : 도시·군관리계획 수립시 관계기관 협의 1	38
○ CASE 4 : 도시·군관리계획 수립시 관계기관 협의 2	38
○ CASE 5 : 도시·군관리계획 결정(변경)시 협의	39
○ CASE 6 : 행정 절차 이행시 입안내용 변경에 따른 절차	40
○ CASE 7 : 지구단위계획을 용도지역간 변경을 포함하여 수립시 행정절차	41
○ CASE 8 : 도시·군관리계획 입안시 주민의견 청취	42
○ CASE 9 : 지구단위계획 구역내 기 결정된 도시·군계획시설의 폐지 결정권한	50
○ CASE 10 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 1	55
○ CASE 11 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 2	55
○ CASE 12 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 3	56
○ CASE 13 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 4	57
○ CASE 14 : 지구단위계획 경미한 변경 사항에 가구수 변경 포함 가능 여부	57
<b>4. 도시계획시설</b>	<b>73</b>
○ CASE 1 : 완충녹지의 도시·군관리계획 결정 및 무상귀속 여부	73
○ CASE 2 : 완충녹지의 설치 예외	74
○ CASE 3 : 액화석유가스저장소의 도시계획시설(가스공급설비) 해당 여부	75
○ CASE 4 : 대학교내 노유자시설 설치 가능 여부	75
○ CASE 5 : 체육시설 부지 내 편익시설 설치 범위 관련	76
○ CASE 6 : 민간골프장내 숙박시설 설치가능 여부	77
○ CASE 7 : 사회복지시설(양로시설)의 도시·군계획시설 입안 제안 여부	77
○ CASE 8 : 소하천예정지 도시계획시설(하천) 결정 관련	78
○ CASE 9 : 하수도 내 폐기물처리시설 중복 결정 여부	79

- CASE 10 : 도시·군계획시설의 변경 결정 대상 ..... 79
- CASE 11 : 공사완료 공고된 도시·군계획시설의 입안 제안 및 실시계획 인가 대상 여부 80
- CASE 12 : 체육시설 사업계획 승인 취소 전 도시·군관리계획 변경 여부 · 81
- CASE 13 : 도시·군계획시설의 폐지시 이전 용도지역으로의 환원 절차 ..... 82
- CASE 14 : 토지와 건축물을 분리하여 매수결정 할 수 있는지 ..... 83
- CASE 15 : 도로 폭 확장에 다른 추가 편입 부지의 매수청구 대상 여부 · 83
- CASE 16 : 지목 변경을 사유로 매수통보 철회 가능 여부 ..... 84
- CASE 17 : 매수청구 보상완료 토지의 환매권 적용 여부 ..... 85
- CASE 18 : 도시·군계획시설 폐지 후 건축물 보상 및 토지환매권 발생 여부 · 86
- CASE 19 : 도시계획시설 실효기산일 ..... 93
- 5. 지구단위계획 ..... 106**
  - CASE 1 : 자연녹지지역에 지구단위계획 수립 가능 여부 ..... 106
  - CASE 2 : 보전관리지역에 지구단위계획구역 지정 관련 ..... 107
  - CASE 3 : 법령에서 위임하지 않은 사항을 조례로 정할 수 있는지 ..... 108
  - CASE 4 : 하나의 도시계획시설부지에 지구단위계획구역 지정 관련 ..... 109
  - CASE 5 : 단일 시설을 대상으로 하는 지구단위계획 수립 및 동의 요건 · 110
  - CASE 6 : 지구단위계획구역을 판단시 하천의 범위에 지천 포함 여부 · 112
  - CASE 7 : 도시·군계획시설(공원) 부지내 지구단위계획구역 수립 가능 여부 · 113
  - CASE 8 : 지구단위계획으로 결정한 도시·군계획시설에 편익시설 설치 관련 · 114
  - CASE 9 : 주거형 지구단위계획의 도로율 산정시 교통광장 포함 여부 · 115
  - CASE 10 : 주거형 지구단위계획 수립시 공원·녹지 면적 관련 ..... 116
  - CASE 11 : 경사도가 있는 지역에서 층수 범위 및 변경 적용의 판단 ..... 117
  - CASE 12 : 특정형 지구단위계획 수립시 공원 확보 기준 ..... 118
  - CASE 13 : 도시지역에서 지구단위계획 수립시 용적률 완화 관련1 ..... 119
  - CASE 14 : 도시지역에서 지구단위계획 수립시 용적률 완화 관련2 ..... 119
  - CASE 15 : 녹색건축의 인증을 받은 경우 용적률 등의 완화 가능 여부 · 120
  - CASE 16 : 녹색건축물 건축으로 용적률 완화를 받은 경우에도 이를 공공시설 등의 제공으로 볼 수 있는지 ..... 121
  - CASE 17 : 공공시설 등을 설치·제공하는 경우 이에 상응하는 가액의 부지 관련 · 122
  - CASE 18 : 지구단위계획 결정이 의제되는 경우 기반시설 기부채납 운영기준 적용 여부 · 122
  - CASE 19 : 지구단위계획의 기반시설 기부채납 관련 1 ..... 124
  - CASE 20 : 지구단위계획의 기반시설 기부채납 관련 2 ..... 125

- CASE 21 : 지구단위계획의 기반시설 기부채납 관련 3 ..... 127
- CASE 22 : 준공된 택지개발지구 내 특별계획구역에 대한 지구단위계획 변경 가능여부 · 128

### 제3장 개발행위허가 ..... 145

- CASE 1 : 건축물 용도변경의 개발행위허가 대상 여부 ..... 145
- CASE 2 : 개발행위허가의 추인허가 가능여부 ..... 145
- CASE 3 : 개발행위허가의 규모산정 방법 및 도시계획위원회 심의 대상 · 146
- CASE 4 : 2m 이상 농지의 성토행위를 개발행위허가를 받지 않은 경우 처벌 가능 여부 · 148
- CASE 5 : 경사진 농지를 계단식 농지로 조성하는 경우 개발행위허가 대상 여부 · 149
- CASE 6 : 관계법령에 따른 허가인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지분할 여부 · 160
- CASE 7 : 산업단지개발시 기반시설을 제외한 부지조성이 개발행위허가 대상인지 · 161
- CASE 8 : 공사 중 암석제거를 위해 더 절토한 경우 변경허가 여부 ..... 161
- CASE 9 : 단일시설물 규모초과 개발행위허가 변경허가 관련 ..... 162
- CASE 10 : 지목변경의 의미 ..... 163
- CASE 11 : 조성이 완료된 기존 대지 인정 여부 1 ..... 164
- CASE 12 : 조성이 완료된 기존 대지 인정 여부 2 ..... 165
- CASE 13 : 조성이 완료된 기존 대지 인정 여부 3 ..... 166
- CASE 14 : 경미한 개발행위 해당 여부 ..... 166
- CASE 15 : 개발행위허가 규모초과 심의관련 ..... 170
- CASE 16 : 개발행위 규모의 제한 관련 ..... 171
- CASE 17 : 개발행위허가 명의변경 및 구거에서 개발행위 관련 ..... 172
- CASE 18 : 개발행위허가 신청 후 토지사용동의를 철회한 경우 효력 여부 · 173
- CASE 19 : 개발행위허가를 위해 제출하는 토지사용승낙서 관련 ..... 174
- CASE 20 : 개발행위허가 명의변경 관련 ..... 174
- CASE 21 : 도시·군계획조례에 건축법에 따른 도로 지정·공고 규정 관련 · 185
- CASE 22 : 개발행위허가운영지침에서 마을안길의 구체적인 개념 ..... 193
- CASE 23 : 진입도로 폭 확보 관련 ..... 194
- CASE 24 : 공사 중인 시도를 진입도로로 개발행위허가 가능 여부 ..... 195
- CASE 25 : 공작물 설치 시 도로 확보 기준 관련 ..... 196
- CASE 26 : 개발행위허가 변경시 개정된 진입도로 폭 기준 적용 여부 ... 197
- CASE 27 : 기존 도로 및 배수로 등의 부지소유자 동의 관련 ..... 198
- CASE 28 : 경사도를 도시계획위원회 자문을 거쳐 완화 가능 여부 ..... 199



○ CASE 29 : 성장관리방안 수립 관련 .....	200
○ CASE 30 : 도시계획위원회 심의를 거쳐 건축물 용도변경 가능 여부 .....	201
○ CASE 31 : 용도변경금지조건이 부여된 건축물의 용도변경 관련 .....	205
○ CASE 32 : 건축물 집단화 유도지역 관련 .....	206
○ CASE 33 : 지구단위계획구역에서 도로 폭 기준 완화 심의 가능 여부 .....	207
○ CASE 34 : 「주택법」에 따른 개발행위허가 의제 및 도시계획위원회 심의 관련 .....	208
○ CASE 35 : 개발행위에 대한 도시계획위원회 심의 관련 1 .....	208
○ CASE 36 : 개발행위에 대한 도시계획위원회 심의 관련 2 .....	209
○ CASE 37 : 개발행위허가가 의제처리된 후 주된 인허가 취소시 토지원상회복 여부 .....	222
○ CASE 38 : 개발행위허가시 산지전용허가를 의제한 경우 효력발생 시점 등 .....	223
○ CASE 39 : 관광농원 조성 시 도로 폭 및 산지전용허가 의제된 개발행위 준공 .....	224
○ CASE 40 : 개발행위 준공검사 관련 .....	230
○ CASE 41 : 개발행위 준공 관련 .....	231
○ CASE 42 : 개발행위허가 제한 관련 .....	234
○ CASE 43 : 도시·군계획시설 부지에 가설건축물 건축 관련 1 .....	234
○ CASE 44 : 도시·군계획시설 부지에 가설건축물 건축 관련 2 .....	236
<b>제4장 공공시설 등의 귀속 .....</b>	<b>239</b>
○ CASE 1 : 도시계획시설사업에 편입된 국유지의 무상귀속 관련 .....	239
○ CASE 2 : 공공시설로 이용되고 있지 아니한 공공용재산의 무상귀속(양도) 관련 1 .....	239
○ CASE 3 : 공공시설로 이용되고 있지 아니한 공공용재산의 무상귀속(양도) 관련 2 .....	240
○ CASE 4 : 무상귀속시 점용 및 사용료 면제 관련 .....	241
○ CASE 5 : 사권이 설정된 공공시설의 무상귀속 관련 .....	242
○ CASE 6 : 폐철도의 무상귀속 대상 여부 .....	242
<b>제5장 건축물의 건축제한 등 .....</b>	<b>255</b>
○ CASE 1 : 부속시설의 건축제한 .....	255
○ CASE 2 : 국토계획법 시행령 개정(네거티브 방식 전환) 시행일 관련 .....	256
○ CASE 3 : 도시공원특례사업의 건축제한 및 공원확보 관련 .....	257
○ CASE 4 : 폐기물 임시보관장소 적합 여부 관련 질의 .....	258
○ CASE 5 : 복합 건축물에 대한 층수 적용 관련 .....	258
○ CASE 6 : 바닥면적에 부설주차장의 면적 포함 여부 .....	263

○ CASE 7 : 건축물의 건축이 수반되지 아니하는 경우 용도지역 행위제한 위반	264
○ CASE 8 : 위락시설의 지형지물에 따른 차단 관련1	271
○ CASE 9 : 위락시설의 지형지물에 따른 차단 관련2	271
○ CASE 10 : 위락시설의 지형지물에 따른 차단 관련3	272
○ CASE 11 : 단독주택 범위의 조례 제정 관련	273
○ CASE 12 : 무단 용도변경 건축물 관련	287
○ CASE 13 : 보전관리지역내 특수학교 입지 관련	287
○ CASE 14 : 생산관리지역내 공장등록관련 관련	288
○ CASE 15 : 계획관리지역내 건축제한 기준 해석 관련	293
○ CASE 16 : 계획관리지역 내 자원순환관련시설의 건축제한 관련	293
○ CASE 17 : 계획관리지역 내 자연보전권역 및 특별대책지역의 공장 관련	294
○ CASE 18 : 계획관리지역 내 공익사업에 편입된 공장에 대한 이전 관련 1	295
○ CASE 19 : 계획관리지역 내 공익사업에 편입된 공장에 대한 이전 관련 2	296
○ CASE 20 : 준주거지역에서의 용적률 완화 관련	319
○ CASE 21 : 생산관리지역 내 건폐율 적용 관련	320
<b>제6장 기존건축물 특례</b>	<b>327</b>
○ CASE 1 : 기존 공장에 특례 중 건폐율 관련	327
○ CASE 2 : 기존 공장의 해당 여부	328
○ CASE 3 : 기존 공장의 대기배출시설 증설관련	335
○ CASE 4 : 기존 건축물에 대한 특례 관련 1	341
○ CASE 5 : 기존 건축물에 대한 특례 관련 2	342
○ CASE 6 : 기존 건축물에 대한 특례 적용시 건폐율 산정 관련	342
○ CASE 7 : 기존 건축물에 대한 특례 관련	343
○ CASE 8 : 기존 업종보다 오염배출 수준이 같다는 의미	344
<b>제7장 도시·군계획시설사업의 시행</b>	<b>363</b>
○ CASE 1 : 도시·군계획시설사업의 공동사업시행자 지정 관련	363
○ CASE 2 : 도시·군계획시설사업의 위·수탁 가능 여부	363
○ CASE 3 : 편입토지의 소유권자 등 변경시 실시계획변경인가 대상 여부	364
○ CASE 4 : 실시계획인가 시 관련 인허가 의제협의 관련	380
○ CASE 5 : 도시·군계획시설 관련 건축물 사용승인 가능여부	380
<b>제8장 기타</b>	<b>383</b>

**제9장 대법원 판례 ..... 397**

- CASE 1 : 도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민에게 법규상 또는 조리상의 신청권이 있는지 여부 및 신청에 대한 거부행위가 행정처분에 해당하는지 여부 ..... 397
- CASE 2 : 도시관리계획 입안제안 반려 처분이 행정처분에 해당하는지 여부 및 일반의 사용에 제공하는 시설봉안시설의 의미 등 ..... 398
- CASE 3 : 도시관리계획 주민제안 입안 결정에 대한 행정주체의 자유의 한계 .. 400
- CASE 4 : 도시관리계획안의 내용을 주민에게 공고·열람하도록 한 취지 등 · 401
- CASE 5 : 도시계획 의제시 절차 이행 관련 ..... 402
- CASE 6 : 인·허가 의제 규정을 둔 경우 의제 받은 법률의 규정 적용 관련 .. 403
- CASE 7 : 지형도면 자체를 관보·공보에 수록하지 않은 경우 적법 여부 .. 404
- CASE 8 : 지구단위계획의 건축물 용도제한의 범위 관련 ..... 405
- CASE 9 : 지구단위계획에 적합하지 않은 경우 건축허가 거부 여부 등 · 407
- CASE 10 : 개발행위허가 및 개발행위허가가 수반하는 건축허가가 행정청의 재량판단의 영역인지 여부 등 ..... 408
- CASE 11 : 용도지역 안에서의 건축허가가 행정청의 재량판단의 영역인지 여부 및 재량권의 일탈·남용 여부를 심사하는 방법 등 ..... 409
- CASE 12 : 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 개발행위허가기준에 부합하지 아니하는 경우 거부 여부 등 ..... 411
- CASE 13 : 개발행위허가가 의제되는 건축신고가 개발행위허가기준에 부합하지 아니하는 경우 거부 여부 등 ..... 412
- CASE 14 : 경작을 위한 토지의 형질변경의 의미 등 ..... 414
- CASE 15 : 공유물분할 판결에도 개발행위허가기준 등을 고려한 거부처분 여부 · 415
- CASE 16 : 재정비촉진계획이 수립되고 있는 지역에서의 개발행위허가 제한 여부 · 416
- CASE 17 : 도시·주거환경정비 기본계획에 배치될 가능성이 높다고 하여 건축허가신청 반려 가능 여부 ..... 417
- CASE 18 : 무상귀속 대상인 종래의 공공시설에 해당 여부 및 해당 시설에 대한 증명 책임의 소재 ..... 418
- CASE 19 : 공공시설을 설치하여 점유·사용하고 있었던 경우 무상귀속 대상 여부 · 419
- CASE 20 : 간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로의 의미 및 하천이 부담할 기반시설에 포함되는지 여부 등 ..... 420
- CASE 21 : 입법목적을 달리하는 법률들의 규정에 따른 요건을 갖추어야 하는지 등 · 423
- CASE 22 : 종합병원의 장례식장이 부속용도 인지 여부 및 국토계획법에 따른

용도제한 적용 여부 등 .....	424
○ CASE 23 : 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 행위제한 등 .....	426
○ CASE 24 : 자동차정류장의 부대시설로 설치하려는 자동차용 가스충전소가 도시계획시설결정을 득하여야 하는지 .....	428
○ CASE 25 : 도시·군계획시설결정에 하자가 있는 경우, 그 하자가 실시계획인가에 승계되는지 여부 등 .....	430
○ CASE 26 : 도시계획시설사업의 시행자 요건의 취지 및 시행자지정이 당연 무효인 경우 실시계획인가 처분도 무효인지 여부 등 .....	432
○ CASE 27 : 도시계획시설사업 시행자 지정 및 실시계획 인가 의제의 효력의 범위 및 도시계획시설로 설치되는 주차전용건축물의 실시계획 인가 요건 충족 여부 등 .....	435
○ CASE 28 : 유원지의 실시계획 인가 요건 등 .....	437
○ CASE 29 : 도시계획시설사업의 시행자 지정을 위한 동의요건 기준 등 ·	438
○ CASE 30 : 실시계획인가 실효후 그 시행기간을 연장하는 변경인가로 인가 효력을 회복하는지 여부 등 .....	439
○ CASE 31 : 이행명령에서 정한 기간을 지나서 이행한 경우 이행강제금 부과 여부 ·	441
○ CASE 32 : 개발행위허가를 받은 자가 사망한 경우 상속인의 승계 여부 등 ·	441

**01**

# 도시·군기본계획



## 제1장 도시·군기본계획

### ☑ CASE 1 : 시가화예정용지의 물량 조정 관련

#### <질의요지>

- 도시·군기본계획 상 보전용지에서 도시개발사업 및 기업형 임대주택 등의 개발사업을 추진하는 경우 시가화예정용지 물량 배분시 도시·군기본계획 상 반영되어 있어야 하는지 여부

#### <회신내용>

- 「도시·군관리계획수립지침」1-5-3-2.(1)①에 따라 전체 총량을 유지하면서 동일용도 간 단계별 30% 범위 내에서 위치 및 면적조정이 가능하므로 시가화 예정용지의 용도별 여유물량 여부, 다른 법률과의 관계 및 시 전체 공간구조나 개발방향 등에 미치는 영향의 정도 등을 고려하여 도시·군기본계획 변경 가능여부를 검토하여야 할 것입니다.

<도시정책과-477, 2017.01.16.>

### ☑ CASE 2 : 시가화용지의 물량 조정 관련

#### <질의요지>

- 도시기본계획 상 당해 지역의 용도별 소요면적 중 30% 범위 내에서의 도시기본계획을 변경하지 않고 도시관리계획을 결정(변경) 할 수 있도록 하고 있는데, 이때 도시기본계획 상 시가화용지 중 상업용지 변경 세부내역에 포함되어 있지 아니한 지역의 용도지역(준주거지역→일반상업지역)변경 추진가능 여부

#### <회신내용>

- "당해 지역"이란 단계별 생활권별이 아닌 시·군 전체로 보아야 할 것이며, "용도별 소요면적"이란 시가화예정용지 중 동일용도 간 단계별 30% 범위 내에서 조정을 의미하므로 질의사항은 도시기본계획 변경이 수반되어야 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-2790, 2012.05.01.>

<도시정책과-367, 2013.04.11.>

### ☑ CASE 3 : 시가화용지의 물량 조정 관련

#### <질의요지>

- 「도시·군관리계획수립지침」(이하 ‘지침’)상의 용도별 소요면적에 단계별 개발계획이 수립된 “시가화용지”도 해당되는지 여부와 단계별 개발방향이 명시된 시가화용지의 단계를 4단계에서 3단계 사업으로 조정 시 기본계획 변경 없이 가능한지 여부

#### <회신내용>

- 「도시·군기본계획수립지침」5-4-3.(2)①에 따라 시가화용지는 단계별 계획으로 구분하여 관리할 필요성이 없는 용지이며, 귀 시에서 관리중인 시가화용지도 마찬가지다 하겠습니다.
- 만약, 질의한 내용과 같이 현재 귀 시의 도시기본계획에 명시된 단계별로 계획하고 있는 시가화용지가 시가화예정용지로서의 기능을 할 경우 지침 1-5-3-2.(1)①의 동일 용도 간 단계별 30% 범위 내에서 도시·군기본계획 변경없이 조정이 가능함을 알려드립니다.
- 다만, 귀 시의 시가화용지, 시가화예정용지 등 토지이용계획의 적정성을 재검토하기 위해서는 도시·군기본계획 변경을 고려해야 할 것으로 판단됩니다.  
<도시정책과-7157, 2013.12.05.>

### ☑ CASE 4 : 지구단위계획 물량 조정 관련

#### <질의요지>

- 도시기본계획 수립당시(2007년)에는 도시지역 외 지구단위계획 중 산업형과 유통형을 구분하여 수립하였으나, 현재 「지구단위계획수립지침」상 산업형과 유통형은 산업·유통형으로 통합되었으므로 같은 물량으로 사용이 가능한지 여부

#### <회신내용>

- 산업형 및 유통형 지구단위계획은 그 성격과 내용, 계획기준이 유사하여 통합(2012년)한 취지를 감안할 때 산업·유통형 지구단위계획 총량 범위에서 토지이용계획을 상호 조정할 수 있을 것으로 판단됩니다.  
<도시정책과-8611, 2014.10.24.>



### ☑ CASE 5 : 시가화예정용지의 주용도 관련

#### <질의요지>

- 2020 ○○도시기본계획 상 ‘○○역세권 개발사업’은 주거형 시가화예정용지로 계획하였으나, 주 용도가 주거용임에도 상업용지를 일부 포함하여 토지이용 계획 수립 할 경우 도시기본계획 변경 없이 가능한지 여부

#### <회신내용>

- 「도시·군관리계획수립지침」1-5-3-2.(2)②에는 시가화예정용지의 주용도를 지원·보완하기 위하여 그 일부를 다른 용도지역으로 결정하는 경우에는 도시기본계획 변경이 필요하지 않으므로
- 질의하신 토지이용계획 및 주변여건 등을 종합적으로 고려하여 상업용지가 주용도를 상회하지 않는 범위 내에서 조정가능 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-5, 2015.01.02.>

### ☑ CASE 6 : 공공기관 지방이전계획에 따른 도시·군기본계획 변경 관련

#### <질의요지>

- 가. 정부의 공공기관 지방이전계획 및 활용계획이 「도시·군관리계획 수립지침」 1-5-3-2.(4)의 ‘국가의 주요 정책사업 등’에 해당하는지 여부.
- 나. 「도시·군관리계획 수립지침」 규정에 따른 도시계획시설의 배치 등의 조정에 도시계획시설(학교)의 폐지가 해당하는지 여부.
- 다. 「도시·군기본계획 수립지침」 5-3-2.(2)①에 동일한 계획단계에서 연접한 생활권별 인구배분계획의 10퍼센트 조정시 산정대상 기준.
- 라. 「도시·군기본계획 수립지침」 5-3-2.(2)⑥에 따라 사업계획의 지연·취소 등으로 인하여 다른 사업에 인구를 배분하려는 경우 조정기준.

<회신내용>

- 질의 '가'에 대하여
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조제14호에서는 "국가계획"이란 중앙행정기관이 법률에 따라 수립하거나 국가의 정책적인 목적을 이루기 위하여 수립하는 계획 중 제19조제1항제1호부터 제9호까지에 규정된 사항(도시·군기본계획의 내용)이나 도시·군관리계획으로 결정하여야 할 사항이 포함된 계획을 말한다.라고 정의하고 있는 바,
  - 「혁신도시특별법」에 의한 “종전부동산 활용계획”은 “국가계획” 및 “국가의 주요정책사업”에 해당될 것으로 판단됩니다.
- 질의 '나'에 대하여
  - 국가의 주요 정책사업으로 인한 도시·군계획시설의 배치 등 조정으므로 '폐지'는 '배치 등 조정'에 포함된다고 볼 수 있을 것입니다.
- 질의 '다'에 대하여
  - 지침 괄호규정에 따라 연접생활권 중 계획인구가 가장 적은 생활권을 기준으로 조정하므로 A생활권 10%인 300명을 D생활권에 적용하여야 할 것입니다.
- 질의 '라'에 대하여
  - 도시·군기본계획의 탄력적이고 합리적인 운영 측면에서 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐 조정할 수 있도록 한 사항으로 총량범위 내에서 계획단계에서 조정하는 것이 바람직합니다.

<도시정책과-2686, 2013.07.05.>

CASE 7 : 도시·군기본계획 수립지침상 인구배분계획 관련

<질의요지>

가. 「도시·군기본계획수립지침」(이하 '지침')5-3-2.(2)①에 따라 인구배분계획시 2~4단계에 배분된 개발사업에 대한 단계별 인구조정시 2단계에서 추진된 사업에 대하여 현시점에서 변경될 경우 현시점이 2단계인지 3단계인지 여부  
나. 단계별 및 생활권별 인구 조정시 30%범위 내면 사회적인구도 시·도도시계획위원회 심의 없이 조정이 가능한지 여부

**<회신내용>**

- 질의 '가'에 대하여
  - 지침 5-3-2.(2)①에 따라 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화 요인을 분석하여 목표연도의 계획인구를 생활권별로 추정하고 단계별 인구 배분계획을 수립하도록 하고 있어, 질의와 같이 2~4단계 개발사업에 대한 인구물량이 단계별로 수립되어 있을 것으로 이에 대한 확인여부는 도시·군기본계획 승인권자가 판단하여야 할 것입니다.
- 질의 '나'에 대하여
  - 지침 5-3-2.(2)①에 따라 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유가 있으면 인구배분계획 총량을 유지하면서 시·도 도시계획위원회 심의를 거쳐 생활권별·단계별 인구배분계획을 조정할 수 있으므로 총량 범위 내 자연적 증가인구에서 사회적 증가인구를 추출하여 변경 조정하여야 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-1836, 2013.05.31.>

### ☑ CASE 8 : 인구배분 및 시가화예정용지 관련

<질의요지>

- 가. 「도시·군기본계획수립지침」4-3-2-(2)①에 의거 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유가 있으면 인구배분계획 총량을 유지하면서 생활권별·단계별 인구배분계획을 조정할 수 있는 바 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유에 해당하는 기준은?
- 나. 해당 생활권의 계획인구 초과된 상태에서 민간개발 방식의 도시개발사업에 대한 추가 인구배분계획 조정이 이에 해당될 수 있는지?
- 다. 해당 생활권의 시가화예정용지가 소진된 상태에서 민간개발 방식의 도시개발사업에 대한 추가 시가화예정용지 물량 배분이 「도시·군관리계획수립지침」 1-5-3-2(1)①의 용도별 소요면적 중 30%범위 내에서 조정에 부합되는지 여부

<회신내용>

- 질의 ‘가’, ‘나’에 대하여
  - 경기침체 및 사업방식 변경 등 여건 변화에 대응하기 위한 인구배분계획 조정 여부는 지자체가 판단할 사항이며, 해당 도시개발사업으로 인한 인구 조정 불가피성 등을 종합적으로 고려하여야 할 것입니다.
- 질의 ‘다’에 대하여
  - 시가화예정용지 물량 배분은 시·군 전체를 대상으로 하며, 동일 용도별 소요되는 면적을 단계별로 30% 범위 내에서 물량을 조정하는 것은 도시·군기본계획변경없이도 가능하므로, 민간개발 방식의 도시개발사업이라 하더라도 물량 조정 필요성 여부는 해당 지자체에서 판단하여야 할 것입니다.  
<도시정책과-2125, 2015.03.16.>

☑ CASE 9 : 도시·군기본계획의 계획인구 부합 여부 관련 1

<질의요지>

- 00시의 경우 지속적인 인구증가와, 현재 추진 중에 있는 지구단위계획 사업 등으로 인해 도시기본계획상 생활권 계획인구를 초과한 상태인데, 주택건설사업계획승인 사업(30세대 이상)의 경우 도시기본계획상 계획인구의 부합 여부를 검토하여야 하는지 여부

<회신내용>

- 「도시·군기본계획수립지침 4-2-5.(2)(나)에 따라 사회적 증가에 따른 인구를 추정할 때에는 주택건설사업 승인과 같은 개발사업으로 인한 인구 증가를 산정하도록 하고 있고, 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립하도록 하고 있습니다.
- 다만, 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유가 있으면 인구배분계획 총량을 유지하면서 시·도도시계획위원회 심의를 거쳐 생활권별, 단계별 인구배분계획을 조정하도록 하고 있어, 00시의 경우에도 도시기본계획상 계획인구 범위 내에서 조정·관리하여야 할 것으로 판단됩니다.  
<도시정책과-5417, 2015.06.23.>

## ☑ CASE 10 : 도시·군기본계획의 계획인구 부합 여부 관련 2

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)제25조에 따라 도시관리계획(도시개발사업 및 정비사업 등)을 입안하고자 하는 경우 상위계획인 도시기본계획과 부합하여야 하나, 도시기본계획 상 여유인구가 없는 경우 주민 제안에 대하여 어떻게 처리해야 하는지 여부

### <회신내용>

- 「도시·군기본계획수립지침」4-2-5-(2)(나) ‘사회적증가분에 의한 추정방법’ 중 도시계획위원회 심의를 거쳐 인정하는 개발사업의 경우에는 실시계획인가 승인 이전 단계더라도 해당사업을 포함할 수 있고,
- 도시·군기본계획 수립이후 인구배분계획 총량을 유지하면서 시·도도시계획위원회 심의를 거쳐 생활권별·단계별로 인구배분계획을 조정할 수 있으나, 이러한 조정 범위를 초과한다면 도시·군기본계획을 변경해야 합니다. 다만, 국토계획법 제35조에 따라 도시·군기본계획을 수립할 때 도시·군관리계획도 동시에 진행이 가능하므로 참고하시기 바랍니다.

<도시정책과-8580, 2016.08.02.>

## ☑ CASE 11 : 도시·군기본계획의 사업계획 반영 여부 판단

### <질의요지>

- 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법」에 따라 용도지역(자연녹지지역 →제2종일반주거지역)변경을 위한 도시·관리계획 결정은 제29조에 의제 할 수 있도록 되어 있으며, 도시·군 기본계획에 구역 등이 반영된 경우「국토의 계획 및 이용의 법률」(이하 ‘국토계획법’)제9조에 따라 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회 심의 없이 사업시행이 가능하나,
- 도시·군기본계획 상에 사업계획에 대한 구체적인 명시 없이 용도별 수요추정 등의 방법으로 산출된 토지이용계획(시가화예정용지 물량)만으로 도시·군 기본계획에 구역 등으로 반영되었다고 볼 수 있는지 여부

<회신내용>

- 도시·군기본계획수립지침」5-4-3.(3)② 시가화예정용지는 목표연도의 인구규모 등 도시지표를 달성하는 데 필요한 토지수요량에 따라 목표연도 및 단계별 총량과 주용도로 계획하고 있지만,
- 해당 사업계획 등이 도시·군기본계획에 반영되었는지 여부에 대한 판단 기준은 도시·군기본계획에 구체적인 사업계획, 내용, 입지의 적정성 분석 등이 제시 되어야 함을 알려드립니다.

<도시정책과-601, 2014.01.22.>

☑ CASE 12 : 민간공원조성에 따른 도시·군기본계획 변경

<질의요지>

- 「도시·군관리계획수립지침」(이하 '지침')1-5-3-2.(5)⑥에 따라 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」제21조의2에 의한 도시공원부지에서 개발행위특례를 적용하는 경우 도시·군기본계획을 변경하지 않고 도시·군관리계획(도시공원) 변경(해제)는 할 수 있으나, 비공원시설부지의 용도지역 변경은 별도 규정이 없어 용도지역변경(자연녹지→주거지역)도 특례규정이 적용가능한지 여부
- 이때 용도지역변경이 가능하다면 생활권별 인구배분계획 및 시가화예정용지 물량과 부합하지 않아도 도시·군기본계획을 변경하지 않고 도시·군관리계획으로 변경이 가능한지 여부

<회신내용>

- 장기미집행 도시·군계획시설 해소와 원활한 민간공원 조성을 위해 도시공원부지 내 개발행위특례제도 도입(도시공원법 개정'09.12.29)된 취지를 감안할 때 지침 적용은 가능할 것으로 판단됩니다.
- 다만, 도시·군기본계획은 시·군의 장래 미래상과 발전방향을 제시하는 종합계획으로 공간발전 방향, 생활권별 인구 및 토지이용, 기반시설계획 등에 미치는 파급효과를 감안할 때 공원해제와 용도지역 변경 절차는 동시에 추진하여야 할 것이며, 용도지역변경에 필요한 시가화예정용지 및 인구배분계획 물량은 도시·군기본계획을 변경하지 않고 도시·군관리계획으로 변경할 수 있는 범위 내에서 조정하여야 합니다.
- 이와 더불어, 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 조속한 시일 내에 도시·군기본계획 변경 절차를 추진하여야 할 것입니다.

<도시정책과-7938, 2014.10.06.>

### ☑ CASE 13 : 도시공원 실효에 따른 도시·군기본계획 변경

#### <질의요지>

- 2005.10.01.시행된 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제17조에 따라 2015.10.01.까지 기존 도시공원의 공원조성계획이 결정·고시되지 아니하는 경우 그 다음 날 도시공원에 관한 도시·군관리계획 결정은 효력을 상실하는데,
- 이 경우 「도시·군관리계획수립지침」1-5-3-2.(5) 및 4-3-2-10.(1)에 따라 도시·군기본계획 변경 절차를 선행하여야 하는지 여부

#### <회신내용>

- 도시공원에 관한 도시·군관리계획 결정 효력이 상실될 경우 도시·군기본계획 변경을 선행할 필요가 없으며, 향후 도시·군기본계획 변경·정비 시 해당내용을 반영하여야 할 것입니다. 다만, 도시·군관리계획 결정 효력 상실로 인한 해당 지역 및 주변 지역의 파급성 등을 감안하여 필요시 도시·군 기본계획 또는 관리계획 변경을 선행하여야 할 것입니다.

<도시정책과-5957, 2013.11.05.>

### ☑ CASE 14 : 실효된 근린공원에서 지구단위계획 수립시 도시·군기본계획 변경

#### <질의요지>

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제17조(도시공원 결정의 실효)에 따라 실효된 근린공원 지역 중 제1종일반주거지역을 대상으로 주민(또는 이해관계인)이 지구단위계획 입안을 제안할 경우 지구단위계획수립이 가능한지, 가능하다면 도시기본계획변경 선행 여부

#### <회신내용>

- 「도시·군관리계획수립지침」1-5-3-2.(7)에 따라 도시·군계획시설결정 후 10년 이상 경과한 장기미집행 도시·군계획시설 중 법 제48조제1항에 따른 자동 실효를 대비하여 국토교통부장관이 시달한 해제 기준에 따라 불가피하게 미리 해제하는 경우에는 도시·군기본계획을 변경하지 않고 도시·군관리계획을 결정(변경)할 수 있으므로 시가화예정용지의 용도별 여유물량이 있고, 해당 시 전체 공간구조나 개발방향 등에 미치는 영향의 정도 등을 고려하여 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-1980, 2017.02.28.>

## ☑ CASE 15 : 건축물이 없는 부지에 둘이상의 용도지역 조정시 도시·군기본계획 변경

### <질의요지>

- 「도시·군관리계획수립지침」(이하 ‘지침’) 개정(‘15.1월) 이전부터 건축물 대장은 존재하나, 건축물이 없는 부지에 용도지역을 변경 할 경우 「도시·군관리계획수립지침」(이하 ‘지침’)1-5-3-2.(1)⑤에 따라 적용이 가능한지 여부

### <회신내용>

- 지침에서 “국가 또는 지방자치단체가 하나의 건축물에 둘 이상의 용도지역을 지정함으로써 불합리해진 구역의 경계를 일부 조정하는 경우”를 추가한 취지는 과거 획일적인 용도지역 지정으로 건축물이 있는 하나의 부지에 두 개의 용도지역으로 분리된 지역에 대하여 예외적으로 기본계획 변경없이 용도지역 변경이 가능하도록 제도 개선한 사항으로 이를 적용하기 위해서는 해당 부지에 건축물이 있는 경우에 적용하여야 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-8626, 2017.08.30.>

## ☑ CASE 16 : 도시·군기본계획 일부변경시 재해취약성평가 대상 여부

### <질의요지>

- 「도시·군기본계획수립지침」(이하 ‘지침’)이 개정(2012.7.1.시행)됨에 따라 도시 기후변화 재해취약성 분석방법 매뉴얼(2012.6.) 제4절(적용범위)에서 도시기본계획이 목표연도에 최초로 수립되거나 이후 급격한 여건변화로 인하여 5년마다 타당성 여부를 재검토하여 정비(변경, 재수립)하는 경우에 적용하도록 되어있으며 도시기본계획의 재검토기간이 5년 미만이고 재해에 영향을 미치는 계획의 내용이 경미한 경우에는 기후변화 재해 취약성 분석을 제외하도록 하고 있습니다.
- 이에 현재 입안 중인 ‘2020년 ○○도시기본계획 일부변경’은 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유로 인하여 내용의 일부 조정을 위한 일부변경으로 5년마다 타당성 여부를 재검토하는 변경이 아니며, 도시기본계획 상 3대 목표나 장기발전 방향, 실천전략, 공간구조, 인구배분계획 등은 변경이 없으며 시가화예정용지에 대한 일부변경사항인 경우 경미한 변경에 해당 하는지 여부



**<회신내용>**

- 도시·군기본계획은 경미한 변경은 없고, 도시기후변화 재해취약성 분석은 도시계획수립권자의 부담을 경감하고 동일 지자체내 일관성 있는 분석을 위해 지자체 단위로 실시하여 공통적으로 활용하도록 하는 것이 바람직합니다.
- 따라서, 지침 시행이전에 수립절차를 진행하고 있는 경우와 5년마다 타당성을 재검토하여 정비하는 계획이 아니면 재해취약성 분석을 실시하지 않아도 될 것이나, 일부변경이라도 시·군 계획에 영향을 미치는지 여부를 판단하여 선택적으로 실시할 수 있을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-1822, 2013.05.30.>

**☑ CASE 17 : 도시·군기본계획 수립시 토지적성평가 제외 대상 관련****<질의요지>**

- 다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정이나 개발계획 수립 등을 위한 도시·군기본계획 변경을 주 내용으로 하여 목표연도를 변경하는 도시·군기본계획 변경 수립 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제16조의2제1호 나목에 따라 토지적성평가를 제외할 수 있는지 여부

**<회신내용>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제20조 제2항이 2015. 1. 6. 신설되어 2015. 7. 7.부터 시행됨에 따라 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우 기초조사의 내용에 토지적성평가를 포함해야 하나, 국토계획법 제20조제3항 및 같은 법 시행령 제16조의2제1호나목에 따라 다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정이나 개발계획 수립 등으로 인하여 도시·군기본계획의 변경이 필요한 경우에는 토지적성평가를 실시하지 아니할 수 있습니다.
- 다만, 위의 토지적성평가 제외 규정은 다른 법률에 따른 개발사업 등으로 도시·군기본계획의 일부 변경이 필요한 경우에 한정하여 토지적성평가를 제외할 수 있도록 한 것이므로, 국토계획법 제23조제1항에 따라 관할 구역의 도시·군기본계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하는 경우라면 기초조사의 내용에 토지적성평가를 포함해야 함을 알려드립니다.

<도시정책과-10073, 2015.10.21.>

**법령해석 16-0161(2016.10.24.)**

- 기초조사에 관한 개정규정의 적용례를 규정한 “수립하는 도시·군기본계획의 기준일”

**<질의요지>**

- 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2015. 1. 6. 법률 제12974호로 개정된 것을 말하며, 이하 “구 국토계획법”이라 함) 제20조제2항에서는 종전에 도시·군관리계획 수립을 위한 기초조사에만 포함되었던 토지적성평가를 도시·군기본계획을 위한 기초조사에도 포함하도록 하고, 이에 더하여 기초조사에 재해취약성분석을 포함하도록 하는 내용을 신설하면서, 같은 법 부칙 제1조 단서에서는 같은 법 제20조제2항의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다고 규정하고 있고, 같은 법 부칙 제2조에서는 같은 법 제20조제2항의 개정규정은 같은 법 부칙 제1조 단서에 따른 시행일(2015. 7. 7.) 이후 수립하는 도시·군기본계획부터 적용한다고 규정하고 있는바,
- 구 국토계획법 부칙 제2조에 따른 같은 법 “부칙 제1조 단서에 따른 시행일(2015. 7. 7.) 이후 수립하는 도시·군기본계획”인지 여부를 판단하는 시점이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제13조 및 제20조에 따른 기초조사 착수일인지 아니면 같은 법 제14조 및 제20조에 따른 공청회 공고일인지?

**<회답>**

- 구 국토계획법 부칙 제2조에 따른 같은 법 “부칙 제1조 단서에 따른 시행일(2015. 7. 7.) 이후 수립하는 도시·군기본계획”인지 여부를 판단하는 시점은 국토계획법 제13조 및 제20조에 따른 기초조사 착수일이라고 할 것입니다.

**<이유>**

- 구 국토계획법 제20조제2항에서는 종전에 도시·군관리계획 수립을 위한 기초조사에만 포함되었던 토지적성평가를 도시·군기본계획을 위한 기초조사에도 포함하도록 하고, 이에 더하여 기초조사에 재해취약성분석을 포함하도록 하는 내용을 신설하면서, 같은 법 부칙 제1조 단서에서는 같은 법 제20조제2항의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다고 규정하고 있

고, 같은 법 부칙 제2조에서는 같은 법 제20조제2항의 개정규정은 같은 법 부칙 제1조 단서에 따른 시행일(2015. 7. 7.) 이후 수립하는 도시·군기본계획부터 적용한다고 규정하고 있습니다.

- 한편, 국토계획법 제13조에서는 광역도시계획 수립을 위한 기초조사를 해야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제14조에서는 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 공청회를 개최하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제20조 제1항에서는 도시·군기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 제13조와 제14조를 준용한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 구 국토계획법 부칙 제2조에 따른 같은 법 “부칙 제1조 단서에 따른 시행일(2015. 7. 7.) 이후 수립하는 도시·군기본계획”인지 여부를 판단하는 시점이 국토계획법 제13조 및 제20조에 따른 기초조사 착수일인지 아니면 같은 법 제14조 및 제20조에 따른 공청회 공고일인지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 구 국토계획법 부칙 제2조에서는 같은 법 제20조제2항의 개정규정을 해당 규정의 시행일(2015. 7. 7.) 이후 “수립하는 도시·군기본계획”부터 적용한다고 규정하고 있는바, 여기서 “수립하는”이라는 표현은 계획 수립이 완료된 상태를 나타내는 “수립한”이라는 표현과는 달리 계획 수립이 진행되는 일련의 과정으로서 계획 수립이 개시되어 완료되기까지 서로 연관된 과정이 이루어지는 상태를 의미한다고 할 것이므로, “수립하는 도시·군기본계획부터 적용한다”라는 것은 그 문언상 수립 과정이 개시된 도시·군기본계획부터 적용한다는 의미이고, 도시·군기본계획의 수립은 기초조사부터 개시되므로 결국 구 국토계획법 부칙 제2조의 “수립하는 도시·군기본계획부터 적용한다”는 의미는 “계획 수립 과정의 개시에 해당하는 기초조사에 착수한 도시·군기본계획부터 적용한다”는 의미라고 할 것입니다.
- 또한, 구 국토계획법 제20조제2항은 도시·군기본계획을 위한 기초조사에 토지적성평가와 재해취약성분석을 새롭게 포함시킬 것을 내용으로 하는 규정인데, 일반적으로 구 국토계획법 부칙 제2조와 같은 적용례는 행정처분 등이 여러 단계로 이루어지는 경우 개정된 규정이 법령의 시행일에 관한 규정만으로는 어느 단계부터 적용되는지가 명확하지 않을 때 그 개정 규정의

적용관계를 명확히 하기 위해 두는 것이므로(법제처 2015. 4. 16. 15-0097 해석례 참조), 구 국토계획법 부칙 제2조는 개정 규정의 적용 대상을 계획 수립의 최초 단계인 기초조사 착수시점을 기준으로 판단하도록 하는 적용례로 보는 것이 타당하다고 할 것입니다.

- 아울러, 도시관리계획(현재의 도시·군관리계획)을 위한 기초조사에 토지적성평가를 포함하도록 하는 내용의 규정을 신설하였던 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정된 것)에서는 같은 법 부칙 제5조에 적용례를 두어 해당 신설 규정을 같은 법 시행 후 도시관리계획을 입안하기 위하여 실시하는 기초조사부터 적용한다는 것을 명확히 하였는바, 기초조사에 토지적성평가를 포함하도록 하는 내용의 규정을 신설하면서 일련의 도시계획 절차 중 어느 시점을 기준으로 해당 개정 규정을 적용할 지에 대해 도시·군기본계획과 도시·군관리계획을 달리 정할 합리적 이유가 없다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있다고 할 것입니다.
- 따라서, 구 국토계획법 부칙 제2조에 따른 같은 법 “부칙 제1조 단서에 따른 시행일(2015. 7. 7.) 이후 수립하는 도시·군기본계획”인지 여부를 판단하는 시점은 국토계획법 제13조 및 제20조에 따른 기초조사 착수일이라고 할 것입니다.

**02**

## **도시·군관리계획**



## 제2장 도시·군관리계획

### 1. 도시·군관리계획 입안의 제안

#### ☑ CASE 1 : 도시·군계획시설 변경 결정시 주민제안 동의 요건

##### <질의요지>

- 도시계획시설로 기 결정된 부지에 주민이 추가 증설(확장)을 제안 할 경우, 시설결정 대상 토지를 (기 결정면적 + 금회 증설 면적)으로 해석하여 대상 토지의 80%이상 확보(동의)되면 주민 제안요건이 성립하는지 여부

##### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제24조 및 제26조에 따라 도시·군계획시설 결정에 관한 도시·군관리계획의 입안은 주민(이해관계인 포함)이 제안하거나 해당 시장·군수 등 입안권자가 직접 입안하여 결정할 수 있으며, 도시·군관리계획수립지침 8-1-2-3(2)에 따라 주민이 도시·군계획시설의 설치 등을 제안하고자 하는 경우에는 시설결정 대상 토지(국·공유지 제외) 면적의 80% 이상을 사업 시행자가 확보(동의 포함)하도록 하고 있습니다.
- 동 규정의 취지는 도시·군계획시설 결정에 따른 대상토지의 소유자 및 이해관계자의 재산권 제한을 최소화하고 관련 민원을 사전에 방지함으로써 도시·군계획시설 사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 것으로 인근에 새로이 시설을 증설하는 도시계획시설(변경)결정을 하는 경우, 증설 예정인 신규 토지면적의 80% 이상 동의를 확보 하는 것이 타당하다고 판단됩니다.

<도시정책과-799, 2013.04.25.>

## ☑ CASE 2 : 지구단위계획구역에서의 도시개발구역 지정 제안시 동의 요건

### <질의요지>

- 주한미군 반환공여구역에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”) 제 51조 및 제52조 규정에 의한 지구단위계획구역 및 지구단위계획을 결정하였으나, 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립일로부터 5년 이내에 지구단위계획구역 밖의 「도시개발법」 제11조 제5항 및 제6항에 해당하는 자 등이 노후 주택가 및 지구단위계획구역의 일부 토지를 포함하여 도시개발구역 지정을 제안하는 경우, 지구단위계획수립지침(2-6-4)에 의한 토지소유자 동의 요건 및 「도시개발법」 제11조 제5항 및 제6항 규정에 의한 토지소유자 동의 요건을 모두 갖추어야 하는지?

### <회신내용>

- 귀 질의처럼, 기 수립된 지구단위계획구역을 포함하여 「도시개발법」 상의 도시개발구역 지정 제안을 추진한다면, 지구단위계획구역의 일부 제척 및 그에 따른 계획 변경이 수반되므로, 「지구단위계획수립지침」 2-6-4에 따른 토지소유자 동의 요건을 충족하여 지구단위계획구역 및 계획 변경을 입안권자에게 입안 제안해야 할 것이며, 이 경우 관련 절차는 「도시개발법」 상의 도시개발구역 지정 제안보다 먼저 이행하거나 최소한 병행 추진해야 할 것으로 판단됩니다.
- 따라서, 지구단위계획구역 및 계획 변경을 위한 소유자 동의 요건 및 도시개발구역 지정을 위한 동의요건을 모두 충족해야 할 것입니다.

<도시정책과-6974, 2013.12.02.>



### ☑ CASE 3 : 주택건설사업지구에서 지구단위계획 결정 의제 및 소유자 동의 요건

#### <질의요지>

- 「주택법」에 의한 주택건설사업계획이 1·2차에 걸쳐 각각 승인되었고, 동 법 제17조에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “법”)」에 의한 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정이 1·2차에 걸쳐 각각 의제 처리된 경우,
- 1·2차부지에 연접한 토지를 대상으로 한 3차 주택건설사업계획이 현재 신청 단계에 있는 바, 3차 사업계획을 이미 결정된 1·2차 사업 대상지를 포함한 확장계획으로 수립하여 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 결정 의제가 가능한지 여부? 이 경우 「지구단위계획수립지침」 2-6-4에 의한 토지소유자 동의여건을 충족해야 하는지 여부?

\* 1·2·3차 주택건설 사업주체는 동일

#### <회신내용>

##### [주택건설공급과 소관]

- 귀 질의처럼 1·2차 주택건설사업계획이 각각 「주택법」에 따라 승인 되면서 같은 법 제17조에 의해 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정이 의제되었고 동 사업이 준공(건축물사용승인) 되었다면,
  - 기 준공된 1·2차 구역을 포함하여 주택건설사업계획을 수립하는 것은 「주택법」 상 타당하지 않으므로, 3차 사업지역만을 대상으로 사업계획을 수립하여 승인받고 같은 법 제17조에 따라 지구단위계획구역 및 지구단위계획 결정을 의제 받는 것이 타당할 것입니다.

##### [도시정책과 소관]

- 또한, 「주택법」 제16조제4항제1호에 의하면 주택건설사업계획의 승인을 받으려면 주택건설사업의 해당 대지면적의 80/100 이상을 사용할 수 있는 권원을 확보토록 하는 등 별도로 토지소유권을 확보하도록 규정하고 있고,
  - ‘인·허가 등의 의제제도’의 취지가 하나의 사업을 수행하기 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 각종 인·허가 등을 받아야 하는 경우 이를 종합적 관점에서 검토하여 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 절차를 일원화하고 간소화하는 것이라는 점,

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조제1항 및 「지구단위계획수립지침」 2-6-4에 따른 ‘주민동의요건’은 지구단위계획 수립을 위해 필요한 실제적 요건이 아닌 절차상 요건으로 보고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 「주택법」과 같이 다른 법률의 규정에 따라 지구단위계획이 의제되는 경우에는 위 지침상의 ‘주민동의요건’은 적용되지 않는 것으로 보아야 할 것입니다.  
<도시정책과-1750, 2014.03.06.>

## ☑ CASE 4 : 다른 법률에 따른 지구단위계획 결정 의제시 동의 요건 등

### <질의요지>

- 가. 다른 법률에 따라 지구단위계획의 결정이 의제되는 경우 지구단위계획수립 지침(국토교통부 훈령) 2-6-5.의 토지소유자 동의요건을 충족하여야 하는지
- 나. 다른 법률에 따라 지구단위계획의 결정(변경)이 의제되는 경우로서, 변경되는 내용이 국토계획법 시행령 제25조제4항의 경미한 사항의 변경이 아닌 경우에도 국토계획법령에서 정한 절차(주민의견 청취, 도시·건축공동위원회 심의 등)가 생략되는지

### <회신내용>

- 질의 ‘가’에 대하여
  - ‘인·허가 등의 의제제도’의 취지가 하나의 사업을 수행하기 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 각종 인·허가 등을 받아야 하는 경우 이를 종합적 관점에서 검토하여 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 절차를 일원화하고 간소화하는 것이라는 점,
  - 국토계획법 제26조제1항 및 지구단위계획수립지침 2-6-4에 따른 토지소유자동의요건은 지구단위계획 수립을 위해 필요한 실제적 요건이 아닌 절차상 요건으로 보고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 주택법 등과 같이 다른 법률의 규정에 따라 지구단위계획이 의제되는 경우에는 위 지침상의 토지소유자 동의요건은 적용되지 않는 것으로 보아야 할 것입니다.

## ○ 질의 ‘나’에 대하여

- 위의 ‘인·허가 등의 의제제도’의 취지를 고려할 때 다른 법률의 규정에 따라 지구단위계획의 결정이 의제되는 경우에는 도시·군관리계획 결정 절차(주민의견청취, 도시·건축공동위원회 심의 등)를 생략할 수 있을 것이나, 지구단위계획의 결정을 의제하는 법령에서 절차 등에 대하여 별도로 정한 사항이 있는 경우에는 의제제도의 취지에도 불구하고 그에 따라야 할 것입니다.
- 참고로, 주택법에 따른 주택건설사업계획 승인시 이미 수립된 지구단위계획의 변경결정에 대해 의제가 가능한지 등에 대해서는 관련 내용을 구체적으로 정리하여 주택법을 담당하는 주택건설공급과(044-201-3370)에 문의해 보시기 바랍니다.

<도시정책과-1135, 2016.02.02.>

### ☑ CASE 5 : 민간투자법에 따른 지구단위계획 결정 의제시 동의 요건 등

#### <질의요지>

가. 사업자는「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 ‘민간투자법’)에 따른 사회기반시설(물류터미널) 조성을 목적으로 사회기반시설실시계획 승인을 신청하였고, 동시에 지구단위계획 입안을 제안하였음.

민간투자법에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’) 등을 관계 법률로 규정하면서 ‘이 법은 민간투자사업에 관하여 관계 법률에 우선하여 적용한다’라고 정하고 있고, 실시계획 고시가 있으면 토지 등을 수용할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따라 지구단위계획 입안제안시 토지소유자 동의요건을 충족하지 아니하여도 되는지

나. 위 ‘가’항과 달리 민간투자법에 따라 사회기반시설실시계획 승인시 지구단위계획의 결정을 의제하는 것으로 승인신청한 경우 지구단위계획 입안제안요건인 토지소유자 동의를 받아야 하는지, 아울러, 국토계획법상 관련 절차(주민의견청취, 도시·건축공동위원회 심의 등)를 거쳐야 하는지

<회신내용>

- 질의 ‘가’에 대하여
  - 국토계획법 제26조제1항 및 같은 법 시행령 제19조의2제2항제2호에 따르면 지구단위계획구역의 지정·변경과 지구단위계획의 수립·변경에 관한 사항에 대하여 입안을 제안하려는 자는 대상토지면적의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 합니다.
  - 질의사항과 관련하여 국토계획법령에서 위 규정의 적용 예외를 규정한 사항은 없음을 알려드리며, 민간투자법에 별도 규정이 있는지 여부에 관해서는 동 법률을 담당하는 기획재정부에 문의해 보시기 바랍니다.
- 질의 ‘나’에 대하여
  - 다른 법률에 따라 지구단위계획의 결정이 의제되는 경우에 국토계획법에서 정한 지구단위계획 수립 절차를 이행하여야 하는지 여부에 관해서는 지구단위계획 결정의 의제를 규정하고 있는 해당 법률에서 정한 바에 따라야 할 것이므로 질의사항에 관해서는 민간투자법에서 정한 바에 따라야 할 것으로 보입니다.
  - 아울러, 민간투자법의 규정에 따라 지구단위계획의 결정이 의제되어 국토계획법에 따른 지구단위계획 수립 절차가 생략되는 경우라면 국토계획법상 절차상 요건인 토지소유자 동의, 주민의견청취, 도시·건축공동위원회 심의 등은 생략할 수 있을 것으로 판단됩니다.
  - 참고로, 토지이용규제기본법 제8조에 따른 주민의견청취의 이행 여부에 대해서는 별도의 검토가 필요함을 알려드립니다.

<도시정책과-4336, 2017.05.02.>

**법령해석 17-0530(2017.12.18.)**

- 주택건설사업계획에 따라 주택단지 밖에 설치하는 도로 부지에 대해서도 토지소유자의 동의를 받아야 하는지 여부

**<질의요지>**

- 주택건설사업계획의 승인권자가 주택단지 밖에 도로를 설치하는 내용을 포함한 주택건설사업계획에 대해 승인을 할 때 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 의제되는 도시·군관리계획의 결정에 관하여 관계 행정기관의 장에게 협의를 요청하는 경우, 주택건설사업계획의 승인신청자가 해당 도로 부지에 대해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제19조의2제2항에 따른 토지소유자의 동의를 받지 않았다면 관계 행정기관의 장이 「주택법」 제19조제4항에 따라 협의에 응할 수 없는지?

**<회답>**

- 주택건설사업계획의 승인권자가 주택단지 밖에 도로를 설치하는 내용을 포함한 주택건설사업계획에 대해 승인을 할 때 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 의제되는 도시·군관리계획의 결정에 관하여 관계 행정기관의 장에게 협의를 요청하는 경우, 주택건설사업계획의 승인신청자가 해당 도로 부지에 대해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제19조의2제2항에 따른 토지소유자의 동의를 받지 않았더라도 관계 행정기관의 장은 「주택법」 제19조제4항에 따라 협의에 응할 수 있습니다.

**<이유>**

- 「주택법」 제15조제1항에 따르면 주택건설사업을 시행하려는 자는 그 시행자가 공공기관인지, 해당 대지면적이 10만제곱미터 이상인지 등의 구분에 따라 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수 등(이하 “사업계획승인권자”라 함)으로부터 주택건설사업계획의 승인을 받아야 하고, 같은 법 제19조제1항제5호에 따르면 사업계획승인권자가 주택건설사업계획의 승인을 할 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제2조제4호다목에 따른 기반시설(도로)의 설치에 대한 같은 법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정에 관하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 해당 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제되며, 「주택법」 제19조제3항에 따르면 사업계획승

인권자는 주택건설사업계획에 위와 같은 의제사항이 포함되어 있는 경우에는 해당 법률에서 정하는 관계 서류를 미리 관계 행정기관의 장에게 제출한 후 협의해야 하고, 같은 조 제4항에 따르면 사업계획승인권자의 협의 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 해당 법률에서 규정한 기준을 위반하여 협의에 응해서는 안 됩니다.

- 그리고, 국토계획법 제26조제1항제1호에 따르면 주민(이해관계자를 포함하며, 이하 같음)은 기반시설(도로)의 설치에 관하여 같은 법 제24조에 따른 도시·군관리계획의 입안권자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제19조의2제2항제1호에 따르면 국토계획법 제26조제1항제1호에 따라 도시·군관리계획의 입안을 제안하려는 자는 대상 토지 면적의 5분의 4 이상 토지소유자의 동의를 받아야 하는바,
- 이 사안은 사업계획승인권자가 주택단지 밖에 도로를 설치하는 내용을 포함한 주택건설사업계획에 대해 승인을 할 때 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 의제되는 도시·군관리계획의 결정에 관하여 관계 행정기관의 장에게 협의를 요청하는 경우, 주택건설사업계획의 승인신청자가 해당 도로 부지에 대해 국토계획법 시행령 제19조의2제2항에 따른 토지소유자의 동의를 받지 않았다면 관계 행정기관의 장이 「주택법」 제19조제4항에 따라 협의에 응할 수 없는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 도시·군관리계획은 ① 국토계획법 제24조에 따른 입안권자의 입안, ② 주민 및 지방의회의 의견청취, ③ 도시계획위원회의 심의, ④ 같은 법 제29조에 따른 결정권자의 결정 절차를 거쳐 수립되는데, 국토계획법 시행령 제19조의2제2항에 따른 토지소유자의 동의 규정은 위와 같은 입안(①)의 전 단계에서 국토계획법 제26조제1항에 따라 “주민”이 도시·군관리계획의 “입안권자”에게 도시·군관리계획의 “입안을 제안”하는 경우에 적용되는 규정입니다.
- 그런데, 이 사안은 「주택법」 제19조제1항제5호 및 같은 조 제3항에 따라 “사업계획승인권자”가 도시·군관리계획의 “결정권자”에게 주택건설사업계획의 승인으로 의제되는 도시·군관리계획의 결정에 관하여 “협의를 요청”하는 경우로서 도시·군관리계획의 결정권자가 해당 계획을 결정하는 단계

- (④)인바, 그렇다면 이 사안에는 국토계획법 시행령 제19조의2제2항이 적용될 여지가 없다고 할 것이므로, 관계 행정기관의 장은 주택건설사업계획의 승인신청자가 같은 규정에 따른 토지소유자의 동의를 받지 않았더라도 이를 이유로 사업계획승인권자의 협의 요청에 응할 수 없다고는 할 수 없을 것입니다.
- 한편, 사업계획승인권자가 도시·군관리계획의 결정권자에게 주택건설사업계획의 승인으로 의제되는 도시·군관리계획의 결정에 관하여 협의를 요청하는 것은 주택건설사업을 시행하려는 자의 주택건설사업계획의 승인 신청에 따른 것인바, 이러한 “승인 신청”은 주민의 도시·군관리계획의 “입안 제안”과 유사한 실질을 가진다고 할 것이므로, 이 사안에도 국토계획법 시행령 제19조의2제2항이 적용된다는 의견이 있을 수 있습니다.
  - 그러나, 주택법령에 따르면 주택건설사업계획은 쾌적하고 문화적인 주거생활을 하는 데에 적합하도록 주택과 그 부대시설 및 복리시설을 건설·배치하는 계획으로서(법 제15조제5항), 일정 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자는 사업계획승인권자에게 사업계획서, 주택 및 부대시설·복리시설의 배치도, 공사설계도서 등을 첨부하여 주택건설사업계획의 승인을 신청해야 하지만(법 제15조제2항 및 영 제27조제6항제1호), 국토계획법령에 따르면 도시·군관리계획은 국토의 계획적인 개발·정비·보전을 위해 토지 이용, 교통, 환경, 경관 등에 관하여 수립하는 계획으로서(법 제2조제4호), 행정관청이 도시·군관리계획을 입안·결정하고(법 제24조 및 제29조), 주민은 일정한 경우 그 입안권자에게 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있는 것인바(법 제26조제1항), 이와 같이 두 계획은 그 수립 목적·내용 및 절차 등이 서로 다르므로, 주택건설사업계획의 승인 신청과 도시·군관리계획의 입안 제안을 유사하다고 볼 수는 없다고 할 것이어서, 그와 같은 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
  - 따라서, 사업계획승인권자가 주택단지 밖에 도로를 설치하는 내용을 포함한 주택건설사업계획에 대해 승인을 할 때 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 의제되는 도시·군관리계획의 결정에 관하여 관계 행정기관의 장에게 협의를 요청하는 경우, 주택건설사업계획의 승인신청자가 해당 도로 부지에 대해 국토계획법 시행령 제19조의2제2항에 따른 토지소유자의 동의를 받지 않았더라도 관계 행정기관의 장은 「주택법」 제19조제4항에 따라 협의에 응할 수 있다고 할 것입니다.

※ 법령정비의견

- 현행 「주택법」에 따르면 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 주택단지 안에 설치하는 도로(같은 법 제2조제13호가목에 따른 부대시설에 해당함) 부지에 대해서는 같은 법 제21조제1항에 따라 그 소유권 또는 사용권을 확보해야 하지만, 주택단지 밖에 설치하는 도로(같은 법 제2조제17호에 따른 간선시설에 해당함) 부지에 대해서는 그 소유권 또는 사용권을 확보할 필요가 없는바, 후자에 대해서도 그 소유권 또는 사용권을 확보하도록 할 필요성이 있는지 여부를 정책적으로 검토하여 만일 필요성이 인정된다면 그 법적 근거를 마련할 필요가 있습니다.



## ☑ CASE 6 : 지구단위계획구역 내 도시·군계획시설 입안 제안시 동의 요건

### <질의요지>

- 주민이 지구단위계획구역 내 도시·군계획시설 등을 포함하여 지구단위계획의 입안을 제안할 경우, 주민제안 동의 요건을 「지구단위계획수립지침」(2-6-4) 기준\*을 적용해야 하는지? 「도시·군관리계획수립지침」(8-1-2-3)의 기준\*\*을 적용해야 하는지?
  - \* 도시지역내 지구단위계획은 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지 제외)의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 한다
  - \*\* 원칙적으로 도시·군계획시설결정 대상토지(국공유지 제외)면적의 80% 이상을 시행자가 확보(동의 포함)하여야 한다

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “법”)」 제52조제1항에 의하면 지구단위계획 내용에 기반시설의 배치와 규모에 관한 계획을 포함할 수 있으며,
- 법 시행령 제45조제3항에 의하면, 지구단위계획으로 결정할 수 있는 기반시설로 도로·주차장·광장·공원 등을 규정하고 있습니다.
- 따라서, 주민이 지구단위계획구역 내 법 시행령 제45조제3항에 의한 기반시설을 포함하여 지구단위계획을 입안·제안하는 경우, 「지구단위계획수립지침」 2-6-4에 따른 주민 동의 요건을 충족하면 될 것입니다.

<도시정책과-3120, 2014.04.16.>

## ☑ CASE 7 : 준공된 택지개발사업지구의 지구단위계획 변경 입안 제안시 동의 요건

### <질의요지>

- 준공된 택지개발사업지구의 지구단위계획 변경(세대수 증가) 입안·제안 시 토지소유자 동의요건 기준은?

<회신내용>

- 「지구단위계획수립지침」 2-6-4에 의하면, 주민이 지구단위계획 수립(변경)을 입안·제안할 때 ‘지구단위계획구역 전체’를 기준으로 토지소유자 동의요건을 적용토록 하면서, 동 지침 2-6-5에 따른 일정요건을 갖춘 경우에는 예외적으로 ‘일부 토지’를 기준으로 적용할 수 있도록 하고 있습니다.
- 즉, 원칙적으로 도시지역내 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항을 주민이 입안·제안하는 경우에는 지구단위계획구역 전체의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 하나,
- 지구단위계획의 변경 등이 기존 지구단위계획구역의 지정목적과 토지이용계획에 적합하고 기반시설에 관한 변경이 없는 경우에는, 변경하고자 하는 지역을 포함하는 ‘일부 토지’의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아 입안·제안할 수 있으며, 이 경우 ‘일부토지’의 범위에 대해서는 해당 지역의 교통·환경 등 당해 지구단위계획의 변경이 주변에 미치는 영향 등을 고려하여 당해 지구단위계획 입안·결정권자가 결정해야 할 것입니다.
- 따라서, 귀 질의의 지구단위계획 변경(세대수 증가)이 해당 지구단위계획구역 지정 목적에 부합하고 기반시설(도로·상하수도·공원 등)에 영향이 없다면 지구단위계획구역 전체가 아닌 ‘일부 토지’의 2/3이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻어 입안·제안할 수 있을 것이니, 이와 관련 구체적인 사항에 대해서는 귀 기관에서 지구단위계획 결정조서, 기반시설계획 및 구역 여건 등을 종합적으로 검토하여 판단하시기 바랍니다.

<도시정책과-5152, 2014.06.26.>

☑ CASE 8 : 지구단위계획 변경시 토지소유자 동의 요건

<질의요지>

- 국토계획법 제26조에 따른 지구단위계획의 주민제안시 대상토지면적의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 하는 바, 지구단위계획구역을 일부 확장하면서, 기존 지구단위계획구역의 지구단위계획 내용도 변경되는 것으로 주민제안하는 경우에 토지소유자의 동의를 받아야 하는 대상토지면적의 기준은 어떻게 되는지

**<회신내용>**

- 국토계획법 제26조 및 시행령 제19조의2제2항제2호에 따르면 지구단위계획 구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 입안을 제안하려는 자는 대상토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 합니다.
- 위 동의 요건을 두고 있는 취지는 해당지역의 토지소유자의 재산권을 보호하고 향후 야기될 수 있는 토지소유자들 간의 분쟁을 사전에 방지하여 지구단위계획 수립 및 사업의 원활한 추진을 도모하는데 있습니다.
- 이와 관련하여 지구단위계획구역을 일부 확장하면서, 기존 지구단위계획구역내 지구단위계획 내용도 변경되는 것으로 주민제안하는 경우 변경내용이 서로 다른 사항이므로 주민제안시 동의요건의 취지 등을 고려할 때 새로이 지구단위계획구역에 편입되는 부분(확장되는 부분)과 기존 지구단위계획의 내용이 변경되는 부분에 대해 각각 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받는 것이 타당한 것으로 판단됨을 알려드립니다.

<도시정책과-1716, 2017.02.22.>

**☑ CASE 9 : 지구단위계획구역 변경시 토지소유자 동의 요건****<질의요지>**

- 기존 3개 지구단위계획구역이 접하여 있는 지역에서 새로이 지구단위계획구역을 신설하고자 주민제안이 있는데, 기존 3개 지구단위계획구역의 일부가 신설되는 지구단위계획구역에 포함되어 기존 3개 지구단위계획구역을 축소하는 사항도 제안내용에 포함되어 있음. 이 경우 기존 3개 지구단위계획구역에서 토지소유자의 동의를 받아야 하는 대상 토지 면적의 범위는 구역 전체인지, 축소되는 부분인지

**<회신내용>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)에 따른 지구단위계획과 관련하여 국토계획법 시행령 제19조의2제2항제2호에 따르면 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 입안을 제안하려는 자는 대상 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 합니다.(지구단위계획수립지침 2-6-4, 2-6-5)

- 지구단위계획구역의 축소하거나 확장하는 것으로 주민제안하고자 하는 경우에는 축소 또는 확장되는 면적(대상 토지 면적)의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받으면 될 것이고, 이와 달리 지구단위계획구역 전체 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있어야 하는 것은 아님을 알려드립니다.

<도시정책과-9139, 2017.09.14.>

## 2. 도시·군관리계획 입안을 위한 기초조사 등

### ☑ CASE 1 : 적법훼손지 적용등과 관련

#### <질의요지>

- 가) 국가하천의 고수부지 내에 「하천법」 제33조 및 제30조제5항에 따라 운동시설(야구장, 축구장)을 조성하였을 경우, 당해 운동시설 부지를 “토지의 적성평가에 관한 지침” 3-1-2-(2)-차목의 적법훼손지로 볼 수 있는지 여부
- 나) 위 운동시설 부지를 적법훼손지로 볼 경우 하천구역내의 운동시설부지(보전관리지역, 16,000㎡)와 이와 인접한 관리지역 세분대상토지(관리지역, 3,400㎡ 중 797㎡는 건축허가를 득함)의 면적의 합이 1만㎡ 이상일 경우 “토지의 적성평가에 관한 지침” 2-1-2-(1)-가목의 규정을 적용하여 운동시설과 관리지역 세분대상 토지를 같이 평가할 수 있는지 여부
- 다) 질의 가) 및 나)에 따라 하천구역 내의 운동시설 부지와 관리지역 세분대상 토지를 같이 평가할 경우 “도시·군관리계획 수립지침” 3-1-6-5의 규정에 따라 관리지역 세분대상 토지를 계획관리지역으로 세분할 수 있는지 여부

#### <회신내용>

- 관리지역을 세분하기 위하여 토지적성평가(평가체계 I)를 실시하는 경우 “토지의 적성평가에 관한 지침”(이하 지침) 3-1-2-(1)의 규정에 따르면 지역에 따라 개발이 완료되었거나 개발계획이 수립된 지역 안의 토지와 절대적인 보전요소나 생산요소를 가진 지역 안의 토지에 대해서는 별도의 평가를 실시하지 않고 등급을 부여할 수 있도록 정하고 있는 바, 지침 3-1-2-(2)-차목에서 규정하고 있는 “적법훼손지”는 위에 따라 별도의 평가를 실시하지 않고 개발이 완료되었거나 개발계획이 수립된 지역 안의 토지로 보아 적성등급(제5등급)을 우선적으로 부여할 수 있는 판단기준의 하나로 보아야 할 것입니다.
- 한편, 「하천법」제33조에 따라 하천구역 안에서 하천점용허가를 받아 공작물 등을 설치한 부지의 경우 동 법률 시행규칙 제19조 제1항에 따라 점용허가의 유효기간을 정하고 있고, 동 법률 제48조에 따라 허가가 실효되거나 점용

또는 사용을 폐지할 때 원상회복의무가 규정되어 있으며, 동 법률 제70조에서는 허가를 받은 자에 대하여도 부득이한 경우 허가의 취소·그 효력의 정지·공작물 또는 물건의 이전·제거 등을 명하거나 그 밖에 필요한 처분을 할 수 있도록 정하고 있는 점을 감안할 때,

- 하천점용허가를 받아 공작물 등을 설치한 부지는 그 사용목적이 일시적인 부지로 볼 수 있다 할 것이며, 점용허가의 유효기간 만료 등으로 허가가 실효되거나 점용 또는 사용을 폐지할 때 원상회복의무가 수반됨에 따라 상시적인 건축물의 건축이나 공작물의 설치가 가능한 부지로는 볼 수 없다 할 것입니다.
- 따라서 지침 3-1-2-(2)-차목의 규정에서 “적법훼손지”에 대하여 ‘이 법 또는 다른 법령에 의하여 허가·인가 등을 얻었거나 신고 등을 적법하게 이행하고 건축물 또는 공작물을 설치하였거나 설치를 위한 토지형질변경이 완료되어 건축물의 건축이나 공작물의 설치가 가능한 상태의 부지를 말한다’고 정하고, 이에 해당하는 지역은 제5등급을 부여할 수 있다 할 것이나,
- 다른 법령에 의한 허가·인가 등(이하 허가등)을 적법하게 이행하여 조성된 부지인 경우에도 그 허가등의 목적이 유효기간을 정하고 원상회복을 수반하는 등 상시적인 건축물의 건축이나 공작물의 설치가 가능한 부지로 볼 수 없는 경우까지 개발이 완료되었거나 개발계획이 수립된 지역안의 토지로서 적성 등급을 우선적으로 부여할 수 있다고 보는 것은 타당하지 아니할 것입니다.

<도시정책과-1184, 2013.05.08.>

## ☑ CASE 2 : 토지적성평가 보전대상지역 판정기준 완화 관련

<질의요지>

- 「토지의 적성평가에 관한 지침」 3-2-1(5)에 따라 보전대상지역 판정기준 중 국가하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터의 거리 및 유효저수량 30만<sup>3</sup> 이상인 호소·농업용저수지 만수위선으로부터의 거리에 대한 판정기준을 300m 내외의 집수구역에서 0m로 변경할 수 있는지 여부

**<회신내용>**

- 「토지의 적성평가에 관한 지침」 3-2-1(5)에 따르면 도시·군관리계획 입안권자는 토지적성평가(평가체계Ⅱ)를 실시함에 있어 [별표 4] 중 자연보전 판정기준의 임상도(영급)와 수질보전 판정기준의 적용이 해당 토지의 지형, 입지여건 등 지역여건에 맞지 않는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐 그 판정기준을 완화 적용할 수 있으며, 이 경우 완화의 범위에 관한 사항을 따로 규정한 바는 없으나, 해당 지표를 배제하는 것까지 판정기준 완화로 보기는 어렵다고 판단됩니다.

<도시정책과-8868, 2014.11.04.>

**☑ CASE 3 : 토지적성평가 경과조치 적용 기준****<질의요지>**

- 「토지의 적성평가에 관한 지침」(’14.10.31 개정, 이하 새로운 지침)에 따라 토지적성평가를 시행 완료하여 ‘16.11.01부터 결과를 활용하기로 결정한 경우, 종전지침에 따른 토지적성평가체계Ⅱ 결과를 활용한 주민제안(’16.05.26) 건에 대하여 앞으로 입안하고자 할 때 종전지침에 의한 토지적성평가결과를 활용하여야 하는지 아니면 새로운 지침에 의한 토지적성평가결과를 활용하여야 하는지 여부

**<회신내용>**

- 우리 부에서는 비시가화지역의 체계적 관리 및 지속가능한 국토이용의 도모를 위해 토지적성평가 제도개편을 추진하여 토지의 적성평가에 관한 지침을 개정 하였습니다. (’15.05.01 시행)
- 이에 따른 경과조치로 지침 시행 후 2년간은 종전의 평가체계 I·Ⅱ를 활용하여 도시·군관리계획을 입안할 수 있도록 유예기간을 두어, 새로운 지침에 따른 토지적성평가가 완료되기 이전에 도시·군관리계획을 입안을 위해 토지적성평가를 실시할 필요가 있는 경우 종전의 지침에 따라 토지적성평가를 실시할 수 있도록 하고 있습니다.
- 따라서, 질의하신 바와 같이 ‘16.11.01 새로운 지침에 따른 토지적성평가가 완료되어 활용하기로 결정하였다면 이 시점 이후에 도시·군관리계획 입안을 위한 기초자료는 새로운 지침에 의해 완료된 토지적성평가를 활용하는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-2928, 2017.03.28.>

### 3. 도시·군관리계획의 결정

#### ☑ CASE 1 : 도시·군관리계획 의제 시 기초조사 및 결정 신청 여부

<질의요지>

- 가. 「주한 미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」(이하 공여지특별법) 제8조에 따른 종합계획이 확정되고 사업승인시 도시·군관리계획을 의제 할 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제27조제4항 및 동법 시행령 제21조제2항 제3호에 규정에 따른 기초조사를 하여야 하는지 여부
- 나. 공여지특별법에 따라 민간사업시행자가 도시·군계획시설(체육시설)의 결정을 위한 의제협의를 요청한 경우, 「도시·군계획시설 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 도시계획시설규칙) 제99조 및 부칙 제2조(국토해양부령 제394호, 2011.11.1)에 의거 규칙 시행 이전에 입안제안하거나 결정신청한 것으로 볼 수 있는 지 여부

<회신내용>

- 질의 가에 대하여
  - 국토계획법 시행령 제21조제2항제3호에 따라 당해 지구단위계획구역 또는 도시·군계획시설부지가 다른 법률에 의하여 지구·구역·단지 등으로 지정되거나 개발계획이 수립되는 경우 기초조사를 하지 아니할 수 있습니다.
- 질의 나에 대하여
  - 공여지특별법 제29조의 의제 규정에 따라 도시·군관리계획의 결정을 의제하기 위하여 시장·군수가 도시·군관리계획 결정권자에게 의제협의를 요청한 경우, 이는 국토계획법 제29조에 따른 도시·군관리계획결정 신청에 해당한다고 볼 수 있습니다.

<도시정책과-5969, 2014.07.23.>



## ☞ CASE 2 : 도시·군관리계획 의제 시 절차 이행

### <질의요지>

- 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제29조에 따라 같은 법 제11조의 ‘공여구역주변지역 등 발전종합계획’ 사업시행승인시 도시·군관리계획의 결정이 의제되는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 도시·군관리계획 수립 절차를 이행하여야 하는지

### <회신내용>

- 법률에서 인·허가 등의 의제 제도를 둔 취지는 하나의 사업을 수행하기 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 각종 인·허가 등을 받아야 하는 경우 이를 종합적인 관점에서 검토하여 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 절차를 일원화 하고 간소화하고자 하는 것이므로
- 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」에서 도시·군관리계획의 결정을 의제하도록 정한 경우에는 동 법률에서 정한 절차 이행과는 별개로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획 수립 절차를 다시 이행할 필요는 없을 것으로 판단됩니다.
- 다만, 인·허가가 의제되는 경우에도 관계 법률에서 일정한 절차를 거치도록 정한 경우에는 이에 따라야 할 것이고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제9조는 이에 해당할 것인 바,
- 위 규정은 다른 법률에서 도시·군관리계획의 결정을 의제하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 절차가 생략되는 경우에도 해당 도시·군관리계획의 내용이 일정 요건에 해당되면 전문가 등으로 구성된 도시계획위원회의 심의를 거치도록 함으로서, 우려되는 문제점을 사전에 검토하여 이를 해소하는데 그 취지가 있음을 알려드립니다.

<도시정책과-8703, 2016.08.04.>

### ☑ CASE 3 : 도시·군관리계획 수립시 관계기관 협의 1

#### <질의요지>

- 국토계획법 제30조제1항에 따라 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정하려면 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 하나, 동 법 제35조에 따르면 시장·군수가 도시·군관리계획을 입안할 때 협의를 한 경우에는 동 법 제30조제1항에 따른 협의를 생략할 수 있음.
- 도시·군관리계획은 환경영향평가법에 따른 전략환경영향평가 대상으로서, 환경부장관 등과 협의를 거쳐야 하는 바, 시장·군수가 도시·군관리계획을 입안할 때 전략환경영향평가에 대한 협의를 거친 경우라면 국토계획법 제35조에 따라 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정할 때 전략환경영향평가에 대한 협의를 생략할 수 있는지

#### <회신내용>

- 국토계획법 제30조제1항에 따르면 시·도지사가 도시·군관리계획을 결정하려면 관계행정기관의 장과 협의하도록 정하고 있고, 동 법 제35조에 따르면 시장·군수가 도시·군관리계획을 입안할 때 협의를 한 경우에는 동 법 제30조제1항에 따른 협의를 생략할 수 있도록 규정하고 있으나, 전략환경영향평가지 관계행정기관의 장과 협의에 대해서는 환경영향평가법령에 규정된 절차도 준수해야 할 것으로 판단됨을 알려드립니다.

<도시정책과-2454, 2017.03.14.>

### ☑ CASE 4 : 도시·군관리계획 수립시 관계기관 협의 2

#### <질의요지>

- 국토계획법 제30조제1항에 따르면 시·도지사 등이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 함. 이와 관련, 도시·군관리계획 결정시 관계 행정기관의 장이 제출한 협의의견을 반드시 반영하여야 하는지 (본 질의는 환경영향평가법에 따른 환경영향평가에 대한 협의와 관련이 있음)

**<회신내용>**

- 국토계획법 제30조제1항에 따르면 시·도지사 등이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하는 바, 이는 도시·군관리계획을 수립함에 있어 관계 법령 저촉 여부, 이미 시행중(완료 포함)이거나 계획 중인 다른 계획과의 관계, 토지(시설물 포함)에 대한 소유권 관계 및 제한 등 해당 도시·군관리계획의 내용과 직·간접적으로 관련이 있는 사항을 명확히 하여 향후 발생될 문제점을 사전에 예방하는데 그 목적이 있다고 판단됩니다.
- 이와 관련, 특별한 사유가 없다면 관계 행정기관의 장의 협의의견을 반영함이 타당할 것이나, 반드시 협의의견에 구속된다고 보이지는 않으며, 구체적인 사항에 관해서는 관계법령, 다른 계획과의 관계 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항으로 보입니다.
- 아울러, 환경영향평가법에 따른 전략환경영향평가에 대한 환경부장관 등과의 협의에 대해서는 환경영향평가법을 준수하여야 할 것이므로 환경영향평가법상 협의의 목적이나 구속력 등에 관해서는 동 법령을 담당하는 환경부의 의견을 들어보아야 할 것으로 판단됨을 알려드립니다.

<도시정책과-3853, 2017.04.19.>

**☑ CASE 5 : 도시·군관리계획 결정(변경)시 협의****<질의요지>**

- 일정 지역의 개발을 위해 산업입지법에 따른 특수지역 지정 및 동 법률에 따라 도시·군관리계획 결정이 의제되는 것으로 하여 국토교통부장관이 도시·군관리계획을 수립하였으며, 현재는 개발을 완료하고 특수지역이 해제된 상태인 바, 이와 같이 개발이 완료되고 특수지역이 해제된 경우라도 지자체장이 해당 도시·군관리계획을 변경하려면 국토계획법 제30조제2항에 따라 국토교통부장관과 협의하여야 하는지

**<회신내용>**

- 국토계획법 제30조제2항에 따르면 시·도지사는 국토교통부장관이 수립한 도시·군관리계획을 변경하고자 하는 경우 미리 국토교통부장관과 협의하도록 규정하고 있는 바, 이는 국토교통부장관이 어떤 특별한 목적을 가지고 수립한

도시·군관리계획을 관할 지자체장이 변경하고자 하는 경우 국토교통부장관과 미리 협의하도록 하여 당초 도시·군관리계획의 수립 목적이 훼손되지 않도록 하고자 하는 취지입니다.

- 따라서, 귀 질의의 경우 산업입지법에 따른 특수지역은 해제되었으나, 국토교통부장관과 협의할 사항은 특수지역이 아니라 국토교통부장관이 수립한 도시·군관리계획이므로 이를 변경하려면 위 규정에 따라 미리 국토교통부장관과 협의하여야 할 것으로 판단됩니다.
- 다만, 개별 법률에 의제하여 국토교통부장관이 수립한 도시·군관리계획을 변경하는 경우 국토교통부장관과의 협의에 대해 개별 법령에 따로 규정하고 있거나 해당 도시·군관리계획의 특성, 해당 법령취지 등을 고려하여 국토교통부장관은 필요시 협의를 생략하도록 조치를 취할 수도 있을 것입니다.

<도시정책과-997, 2016.01.29.>

## ☑ CASE 6 : 행정 절차 이행시 입안내용 변경에 따른 절차

### <질의요지>

- 1) 용도지역 변경(보전·생산관리지역→계획관리지역) 결정을 하고자 도시계획위원회 심의를 거쳤는 바, 일부 접한 토지에 대해 추가 계획관리지역으로 변경이 필요하다고 의결되어 이에 따라 입안내용을 변경하고자 하는 경우 다시 의회의견청취 및 관계기관협의를 이행하여야 하는지
- 2) 용도지역 변경(보전·생산관리지역→계획관리지역) 결정을 하고자 도시계획위원회 심의를 거쳤는 바, 지구단위계획구역 지정이 필요하다고 의결되어 이에 따라 지구단위계획을 입안하고자 하는 경우 다시 의회의견청취 및 관계기관협의를 이행하여야 하는지
- 3) 수변경관지구 지정에 따른 도시계획위원회 심의시 자연경관지구로 명칭변경이 필요하다고 의결되어 이에 따라 입안과 다르게 자연경관지구로 지정하고자 하는 경우 다시 의회의견청취 및 관계기관협의 절차를 이행하여야 하는지 (명칭만 변경되고 내용에 대한 변경은 없음)

**<회신내용>**

- (질의 1에 대하여) 시장 또는 군수가 도시·군관리계획을 수립하려면 지방의회 의견 청취, 관계기관 협의를 거치도록 하고 있으나(국토계획법 제28조 및 제30조), 도시계획위원회 심의결과를 반영하여 입안내용을 일부 변경하고자 하는 경우 위의 절차를 다시 이행하여야 하는지 여부에 대하여 국토계획법령에서 별도로 규정하고 있지 않습니다.
  - 다만, 동 절차를 이행해야 할지 여부는 해당 도시·군관리계획 입안·결정 권자가 절차이행의 취지, 변경되는 내용의 중대성, 해당지역 및 주변지역에 미치는 영향, 이해관계인과의 관계 등을 검토하여 판단해야 할 사항이라고 봅니다.
- (질의 2에 대하여) 지구단위계획을 수립하는 경우에는 주민의견청취, 관계기관 협의, 도시·건축공동위원회 심의 등의 절차를 거쳐야 하는 바, 새로이 지구단위계획구역 지정하고자 하는 경우에는 위 절차를 이행하여야 할 것입니다.
  - 다만, 국토계획법 제28조제5항 및 시행령 제22조제7항에 따라 지구단위계획 구역의 지정은 지방의회 의견청취 대상에 해당하지 않습니다.
- (질의 3에 대하여) 당초 입안한 용도지구 가 아닌, 다른 용도지구로 도시·군관리계획 결정을 하고자 하는 경우에는 국토계획법령에서 정한 도시·군관리계획의 변경절차를 이행하여 도시·군관리계획을 결정하는 것이 타당함을 알려드립니다.

<도시정책과-10347, 2015.10.28.>

### ☑ CASE 7 : 지구단위계획을 용도지역간 변경을 포함하여 수립시 행정절차

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “법”)」제51조 및 제52조, 법 시행령 제45조제2항에 의하면, 도시지역 내 복합용도개발, 이전적지 및 유휴토지의 효율적 개발·정비가 필요한 지역에 지정된 지구단위계획구역에서는 지구단위계획 내용으로 용도지역간 변경을 포함할 수 있도록 규정하고 있는데,
- 위 규정에 따라 지구단위계획을 수립하는 경우, 그 내용에 용도지역간 변경을 포함하고 있으면, 지방의회 의견청취 및 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는지 여부?

<회신내용>

- 법 제51조제1항제8의2 및 제8의3에 의하면 도시지역내 복합적인 토지 이용을 증진시킬 필요가 있는 지역, 유휴토지를 효율적으로 개발하거나 이전적지의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키기 위하여 집중적으로 정비가 필요한 지역은 지구단위계획구역으로 지정할 수 있고,
  - 법 제52조제1항제1호 및 법 시행령 제45제2항에 따르면, 위 구역에서 수립하는 지구단위계획 내용에는 용도지역간 변경을 포함할 수 있습니다.
- 또한, 법 제28조제5항 및 법 시행령 제22조제7항에 의하면, 지구단위계획으로 결정(변경 포함)하는 사항은 '지방의회 의견청취' 대상이 아니며, 법 제30조제3항은 지구단위계획을 결정하려면 도시계획위원회 심의가 아닌 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거치도록 규정하고 있습니다.
- 따라서, 귀 질의처럼 지구단위계획 내용에 용도지역간 변경 사항을 포함하고 있더라도 지구단위계획 수립을 위한 도시·군관리계획의 결정이라면, 법 제28조제5항 및 법 시행령 제22조제7항, 법 제30조제3항에 따라 '지방의회 의견청취' 없이 공동위원회 심의 등 법정 절차를 거쳐 결정하면 될 것입니다.

<도시정책과-4067, 2014.05.20.>

☑ CASE 8 : 도시·군관리계획 입안시 주민의견 청취

<질의요지>

- ① 지구단위계획 수립 시 주민의견 청취와 관련하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 및 같은 법 시행령에서 정한 절차만 이행하면 되는지, 아니면 「지구단위계획수립지침」에서 정한 기준까지 충족해야 하는지?
- ② 도시·군관리계획 입안 시 주민의견 청취와 관련하여 국토계획법령에서 정한 절차 이외에 해당 조례에서 정하고 있는 기준(방법)까지 이행해야 하는지?
- ③ 단위 도시·군계획시설의 폐지를 입안·제안할 때 주민의견 청취와 관련하여 국토계획법령에서 정한 절차이외에 「도시·군관리계획수립지침」에서 정하고 있는 기준(방법)까지 이행해야 하는지?

**<회신내용>**

- ① 「국토계획법」 제28조 및 같은 법 시행령 제22조에 따르면 도시·군관리계획 입안 시 주민의 의견을 들어야 하며, 도시·군관리계획안의 주요내용을 2이상의 일간신문과 해당 지자체 인터넷 홈페이지 등에 공고하고 도시·군관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 합니다.
- 또한, 「지구단위계획수립지침」 2-3-3에 의하면, 지구단위계획 수립 시 주민 의견을 충분히 수렴할 수 있도록 토지소유자 등 이해당사자를 포함한 지역민을 대상으로 설문조사·주민설명회 등을 실시하고, 주민협조가 필요한 사항은 주민과 미리 협의하는 등 주민이 참여하는 합리적인 계획이 되도록 규정한 사항으로서,
  - 위 지침의 의견청취 규정은 국토계획법령에서 구체적 위임을 받은 것은 아니라고 할 것이나, 지구단위계획 입안·결정권자인 시장·군수가 지구단위계획 수립 시 이행하여야 할 행정청 내부 사무처리준칙(지침)으로 보아야 할 것입니다.
- ② 「국토계획법」 제28조제4항에 의하면, 주민의 의견 청취에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있고,
- 「○○시 도시계획조례」 제7조제2항은 ‘도시관리계획의 정비 및 도로·철도 등 선형으로 결정 또는 변경되는 시설을 제외하고, 단위 도시계획시설용지에 편입되는 토지소유자 등 이해관계인에게 그 사실을 통지’하도록 규정하고 있습니다.
  - 따라서, 도시·군관리계획(변경) 입안 시 ○○시 도시계획조례에서 정한 의견 청취 절차는 이행해야 할 것이며, 이를 이행하지 않으면 법령상의 절차위반으로 볼 수 있을 것입니다.
- ③ 「도시·군관리계획수립지침」 8-1-3-1(3)④\*에 의하면, 단위 도시·군계획시설로서 폐기물처리시설, 화장장, 쓰레기처리장 등 시설입지 시 이해관계인의 대립이 예상되는 경우와 이해관계인이 10인 이하인 경우에는 엽서 또는 서신을 발송하는 등 이해관계인에게 직접 입안내용을 알려야 합니다.
- \* 「국토계획법」 및 같은 법 시행령에 구체적 위임근거 없음
- 따라서, 시장·군수는 도시·군관리계획 입안 시 해당 도시·군계획시설이 위 지침 사항에 해당 된다면 관련 절차를 이행하여야 할 것입니다.

<도시정책과-1731, 2015.03.03.>

**법령해석 16-0677(2017.01.25.)**

- 도시·군관리계획의 결정을 의제받는 경우 「토지이용규제 기본법」에 따른 주민의견 청취 절차 이행 여부

**<질의요지>**

- 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 지역·지구·구역·권역·단지·도시·군 계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일 단(一團)의 토지로서 같은 법 제5조 각 호에 규정된 것(이하 “지역·지구등”이라 함)을 지정하려면 미리 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 항 제2호에서는 “다른 법령 또는 자치법규에 주민의 의견을 듣는 절차가 규정되어 있는 경우”에는 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하는 것은 아니라고 규정하고 있습니다.
- 한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제28조제1항 본문에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있고, 「주택법」 제19조제1항제5호에서는 같은 법 제15조에 따른 주택건설사업계획 승인을 받으면, 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정(같은 법 제51조제1항에 따른 지구단위계획구역 지정을 포함함. 이하 같음)을 받은 것으로 의제하고 있는바,
- 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정이 의제되는 경우에 국토계획법 제28조제1항에 따른 주민의견 청취 절차를 거치지 않았다면 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하는지?

**<회답>**

- 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정이 의제되는 경우에 국토계획법 제28조제1항에 따른 주민의견 청취 절차를 거치지 않았다면 「토지이용규제



기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 합니다.

#### <이유>

- 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 지역·지구등을 지정하려면 미리 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 항 제2호에서는 “다른 법령 또는 자치법규에 주민의 의견을 듣는 절차가 규정되어 있는 경우”에는 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하는 것은 아니라고 규정하고 있습니다.
- 한편, 국토계획법 제28조제1항 본문에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있고, 「주택법」 제19조제1항제5호에서는 사업계획승인권자가 같은 조 제3항에 따라 관계 행정기관의 장과의 협의를 거쳐 같은 법 제15조에 따른 주택건설사업계획을 승인한 때에는 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하고 있는바,
- 이 사안은 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정이 의제되는 경우에 국토계획법 제28조제1항에 따른 주민의견 청취 절차를 거치지 않았다면 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 「토지이용규제 기본법」 제3조에서는 지역·지구등의 지정과 운영 등에 관하여 다른 법률에 같은 법 제8조와 다른 규정이 있는 경우에는 「토지이용규제 기본법」에 따르도록 규정하여 주민의견 청취 절차를 반드시 거치도록 규정하면서, 같은 법 제8조제1항제2호에서 “다른 법령 또는 자치법규에 주민의 의견을 듣는 절차가 규정되어 있는 경우”에는 주민의 의견을 듣지 않아도 되도록 규정하고 있는데, 그 입법취지는 토지이용 규제와 관련해서는 반드시 주민의 의견을 청취하도록 하되(법률 제7715호 토지이용규제 기본법 제정이유서 참조), 다른 법령 또는 자치법규에 따라 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 주민의견 청취 절차를 대체할 수 있는 절차를 거치는 경우에는 동일하거나 유사한 절차를 반복하지 않도록 하기 위한 것이라고 할 것입니다.

- 그런데, 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 의제할 때에 국토계획법 제28조제1항에 따른 주민의견 청취 절차를 거치지 않았다면(대법원 1992. 11. 10. 선고 92누1162 판결례 참조), 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 단서 및 같은 항 제2호에 따라 다른 법령 또는 자치법규에 규정된 주민의 의견을 듣는 절차를 거친 것이 아니기 때문에 동일하거나 유사한 절차를 반복하지 않도록 하기 위한 경우에 해당하지 않는다고 할 것이므로, 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항에 따라 주민의 의견을 듣지 않아도 되는 경우에 해당한다고 볼 수 없을 것입니다(서울고등법원 2010. 6. 15. 선고 2009누40898 판결례 참조).
- 그리고, 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 의제할 때에 국토계획법 제28조제1항에 따른 주민의견 청취 절차를 거쳐야 하는지는 별론으로 하고, 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 도시·군관리계획의 결정이 있는 것으로 본다고 하여, 국토계획법 제28조제1항에 따른 의견청취 절차를 거친 것으로 보는 효과까지 발생하는 것은 아니라고 할 것이므로, 결국 다른 법률에서 국토계획법 제30조의 도시·군관리계획의 결정을 의제하고 있다는 이유만으로 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항제2호에 따른 “다른 법령 또는 자치법규에 주민의 의견을 듣는 절차”를 준수한 경우에 해당한다고 볼 수는 없을 것입니다.
- 따라서, 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정이 의제되는 경우에 국토계획법 제28조제1항에 따른 주민의견 청취 절차를 거치지 않았다면 「토지이용규제 기본법」 제8조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 한다고 할 것입니다.

**법령해석 16-0719(2017.03.16.)**

- 도시·군관리계획의 결정을 의제받는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 주민의견 청취 절차 이행 여부

**<질의요지>**

- 「주택법」 제19조제1항제5호에서는 같은 법 제15조제1항 각 호의 구분에 따른 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사 등의 사업계획승인권자(이하 “사업계획승인권자”라 함)가 같은 법 제19조제3항에 따라 관계 행정기관의 장과의 협의를 거쳐 같은 법 제15조에 따른 주택건설사업계획을 승인한 때에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정(국토계획법 제2조제4호다목의 계획 및 마목의 계획 중 같은 법 제51조제1항에 따른 지구단위계획구역 및 지구단위계획만 해당함. 이하 같음)을 받은 것으로 의제하고 있고, 국토계획법 제28조제1항 본문 및 제5항에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견 및 지방의회의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있는바,
- 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받아 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하는 경우에 국토계획법 제28조에 따라 주민의 의견 및 지방의회의 의견을 들어야 하는지?

**<회답>**

- 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받아 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하는 경우에 국토계획법 제28조에 따라 주민의 의견 및 지방의회의 의견을 들어야 하는 것은 아닙니다.

**<이유>**

- 「주택법」 제15조제1항에서는 대통령령으로 정하는 호수(戶數) 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 사업계획승인권자에게 사업계획승인을 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제19조제1항제5호에서는 사업계획승인권자가 같

은 조 제3항에 따라 관계 행정기관의 장과의 협의를 거쳐 같은 법 제15조에 따른 주택건설사업계획을 승인한 때에는 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하고 있습니다.

- 한편, 국토계획법 제25조제1항 및 제2항에서는 도시·군관리계획은 광역도시계획과 도시·군기본계획에 부합되도록 하되, 도시·군관리계획을 입안할 때에는 도시·군관리계획도서와 이를 보조하는 계획설명서를 작성하도록 규정하고 있고, 같은 법 제28조제1항 본문 및 제5항에서는 도시·군관리계획을 입안할 때에는 주민의 의견 및 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제30조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사는 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하고, 국토교통부장관이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제50조에서는 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시·군관리계획으로 결정하도록 규정하고 있습니다.
- 이 사안은 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받아 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하는 경우에 국토계획법 제28조에 따라 주민의 의견 및 지방의회의 의견을 들어야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 인·허가 의제(擬制)제도는 복합민원이나 대규모 개발사업과 같이 하나의 목적사업을 수행하기 위하여 여러 법률에서 규정된 인·허가 등을 받아야 하는 경우 관할 행정관청과 관련 행정절차를 일원화함으로써 종합적 관점에서 검토하고, 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 취지에서 도입된 것으로서 일반적으로 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 따른 인·허가가 있는 것으로 보도록 의제하고 있습니다(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결례 참조 및 법제처 2009. 11. 27. 회신 09-0353 해석례 참조).
- 그런데, 「주택법」 제19조에서 인·허가의제 제도를 도입한 것도 주택건설사업계획이 승인되면 그 시행에 필요한 다른 법률의 인·허가 등을 받은 것으로 간주하여 주택건설사업 절차를 간소화하고 해당 주택건설사업계획의 시

행을 촉진하려는 것이라고 할 것이므로, 「주택법」 제19조제1항 및 제3항에 따라 사업계획승인권자가 국토계획법에 따른 도·시군관리계획을 결정하는 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 주택건설사업계획을 승인을 하였다면 국토계획법 제30조에 따른 도·시군관리계획의 결정을 받은 것으로 보아야 할 것이며, 그 절차와 별도로 국토계획법 제28조에서 정하고 있는 의견청취 절차를 반드시 거쳐야 하는 것은 아니라고 할 것입니다(대법원 1992. 11. 10. 선고 92누1162 판결례 참조).

- 더욱이, 국토계획법 제9조에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에서 국토계획법에 따른 도시·군관리계획의 결정을 의제하는 내용이 포함되어 있는 계획을 허가·인가·승인 또는 결정하려면 반드시 도시계획위원회의 심의는 거치도록 규정하고 있는바, 이는 다른 법률에서 도·시군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하는 경우에 국토계획법에 따른 의견청취 절차를 생략할 수 있다는 것을 전제로 하고 있다고 보아야 할 것입니다.
- 따라서, 「주택법」 제19조제1항제5호에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받아 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하는 경우에 국토계획법 제28조에 따라 주민의 의견 및 지방의회의 의견을 들어야 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

## ☑ CASE 9 : 지구단위계획 구역내 기 결정된 도시·군계획시설의 폐지 결정권한

### <질의요지>

- 시장·군수가 입안한 지구단위계획구역 내 이미 결정된 단위 도시·군계획시설을 폐지하려는 경우 해당 단위 도시·군계획시설의 결정권한은 누구에게 있는지?

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제29조에 따르면 도시·군관리계획 결정권한은 시·도지사 및 50만이상의 대도시 시장에게 있고, 지구단위계획 결정권한은 시장·군수에게 있습니다.
- 귀 질의의 단위 도시·군계획시설이 지구단위계획 구역안에 포함되어 있더라도 동 시설은 지구단위계획과 관계없이 이미 시장이 입안하여 도지사가 결정한 것이고 이는 지구단위계획으로 폐지할 수 있는 것이 아니라고 판단되므로, 그 폐지에 관한 결정권한은 여전히 도지사에게 있다고 보아야 할 것입니다.

<도시정책과-1387, 2015.02.17.>

**법령해석 14-0136(2014.04.28.)**

- 시가화조정구역의 지정 및 변경을 대도시 시장이 결정할 수 있는지

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제29조제1항에서는 “도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정한다. 다만, 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 경우에는 해당 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)이 직접 결정하고”라고 규정하고 있고, 같은 법 제39조제1항 본문에서는 “시·도지사는 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.”라고 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제39조제1항 본문에 따른 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획을 “대도시 시장”이 결정할 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제39조제1항 본문에 따른 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획을 “대도시 시장”이 결정할 수 없다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제2조제4호에서는 “도시·군관리계획”이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획(가목), 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획(나목) 등을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제29조제1항에서는 “도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정한다.

다만, 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 경우에는 해당 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)이 직접 결정하고”라고 규정하고 있으며, 같은 법 제39조제1항 본문에서는 “시·도지사는 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다 .”라고 규정하고 있는바,

- 이 사안에서는 국토계획법 제39조제1항 본문에 따른 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획을 “대도시 시장”이 결정할 수 있는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인바, 국토계획법 제36조 및 제37조에서는 “시·도지사” 또는 “대도시 시장”은 용도지역 및 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하고, 같은 법 제38조의2제1항에서는 “시·도지사” 또는 “대도시 시장”은 도시자연공원구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다고 규정하여, “시·도지사” 외에 “대도시 시장” 역시 위와 같은 도시·군관리계획의 결정권자에 해당함을 명시적으로 규정하고 있는 반면, 같은 법 제39조제1항 본문에서는 “시·도지사”만이 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다고 규정하고 있으므로, “대도시 시장”은 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획을 결정할 수 없는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 또한, 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획의 결정 권한은 2013. 7 . 16. 법률 제11922호로 국토계획법 제39조제1항이 개정되면서 국토교통부장관의 권한이 이양된 것인데, 국토부장관의 권한을 “시·도지사”에게만 이양할 것인지 아니면, “대도시 시장”에게도 이양할 것인지 여부는 입법정책의 문제로 볼 수 있는데, 개정 당시 입법자료(국토계획법 개정이유서 참고)에 따르면 종전에 국토교통부장관이 가지던 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획 결정 권한을 “시·도지사”에게 이양하기 위한 것임을 알 수 있는바, 이러한 개정취지를 고려하더라도 “시·도지사”만



- 이 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획을 결정할 수 있는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 한편, 국토계획법 제29조제1항 단서에서 대도시의 경우에는 도시·군관리계획을 대도시 시장이 직접 결정한다고 규정하고 있음을 이유로, 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획 역시 “대도시 시장”이 결정할 수 있는 것으로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있으나, 국토계획법 제36조 이하에서 여러 도시·군관리계획의 종류에 따라 그 결정권자를 개별적으로 규정하고 있는바, 국토계획법 제39조제1항은 도시·군관리계획의 결정권자에 관하여 일반적으로 규정한 같은 법 제29조제1항에 대한 특별규정으로 보아야 할 것이므로, 위 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
  - 따라서, 국토계획법 제39조제1항 본문에 따른 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시·군관리계획을 “대도시 시장”이 결정할 수 없다고 할 것입니다.
  - 먼저, 국토계획법 제2조제15호에 따르면 “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로서, 토지를 그 적성에 따라 구분하여 적절한 용도를 부여한 후 이 용도와 부합하지 아니하는 토지의 이용을 규제함으로써, 무질서한 토지 이용으로 인한 혼란을 방지하고, 합리적이고 능률적인 토지 이용을 유도하여 쾌적한 생활 환경을 유지하려는 것이고,
  - 「산지관리법」은 산지(山地)를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로(제1조), 전국의 산지를 보전에 중점을 두는 보전산지(保全山地)와 이용에 중점을 두는 준보전산지로 구분하고 있는바,
  - 국토계획법과 「산지관리법」은 그 입법취지, 규정사항 및 적용범위 등을 달리하므로, 「산지관리법」상 준보전산지를 국토계획법상 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역으로 판단하여 농림지역으로 설정한다고 하여 상호 모순·저촉되는 것이라 할 수 없습니다.
  - 특히, 문언상 국토계획법 제6조제3호는 농림지역의 정의를 농업진흥지역 또는 보전산지 “등”으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요

한 지역이라고 규정하여, 농업진흥지역이나 보전산지가 아닌 경우에도 용도 지역의 목적 및 취지를 고려하여 농림지역으로 지정할 수 있는 여지를 두고 있습니다.

- 또한, 국토계획법 제42조제2항에 따르면 관리지역에서 「농지법」에 따라 농업진흥지역으로 지정·고시된 지역은 이 법에 따른 농림지역으로, 관리지역의 산림 중 「산지관리법」에 따라 보전산지로 지정·고시된 지역은 그 고시에서 구분하는 바에 따라 이 법에 따른 농림지역 또는 자연환경보전지역으로 결정·고시된 것으로 본다고 규정하고 있는데, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제1항에 따라 도시지역으로 의제된 구역·단지·지구 등(이하 “구역등”이라 함)이 해제되는 경우 이 법 또는 다른 법률에서 그 구역등이 어떤 용도지역에 해당되는지를 따로 정하고 있지 아니한 경우에는 이를 지정하기 이전의 용도지역으로 환원된 것으로 본다고 규정하고 있을 뿐, 같은 조 제2항에 따라 농림지역으로 의제된 구역등이 해제되는 경우 이를 지정하기 이전의 용도지역으로 환원된 것으로 본다는 규정이 없는바,
- 기존에 관리지역에 있던 준보전산지가 보전산지로 지정·고시됨으로써 농림지역으로 일단 의제된 경우에는, 사후에 보전산지에서 해제되어 다시 준보전산지로 된다고 하더라도, 용도지역을 변경하는 절차를 별도로 취하지 않는 이상 여전히 농림지역으로 남아있음을 전제로 한다고 할 것이며, 이 경우 국토계획법 제6조제3호에 따른 농림지역 안에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지가 있는 경우가 발생한다고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 제6조제3호에 따른 농림지역에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지도 포함될 수 있습니다.

## ☑ CASE 10 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 1

### <질의요지>

- 경계선관통대지 해제필지를 우선해제 지구단위계획구역으로 편입하고 용도지역을 변경하려고 할 때 적용 가능한 사무위임조례 규정은 ?
- 1. 도시지역에서 지구단위계획 결정, 변경 결정이 수반되는 부지면적 3만제곱미터 미만의 용도지역변경
- 3. 지구단위계획구역 및 도시계획시설 부지면적의 5퍼센트 이내의 변경이 수반하는 용도지역변경

### <회신내용>

- 도시공간 구조에 영향을 미치지 아니하고, 불합리한 경계 조정 등에 대한 행정절차 간소화 등을 위하여 도시지역에서 지구단위계획 결정·변경 결정이 수반 되는 지구단위계획 구역면적의 3만㎡미만, 3만㎡와 관계없이 지구단위계획구역 부지면적의 5%이내의 용도지역 변경을 시군에 위임 한 사항으로
- 각 지구단위계획 구역별로 결정, 변경(지구단위계획으로 편입하려는 면적)하려는 면적에 해당됨을 알려드립니다.

<경기도 도시정책과-5907, 2014.06.18.>

## ☑ CASE 11 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 2

### <질의요지>

- 「경기도 사무위임조례」제9조 제2항에 따라 도지사가 시장·군수에게 위임하는 사무(별표 2)중 용도지역 변경에 관한 사무와 관련 아래와 같은 사항에 대하여 질의
  - 도시지역에서 지구단위계획 결정(변경)이 수반되는 부지면적 3만㎡ 미만의 용도지역변경과 지구단위계획구역 및 도시계획시설 부지면적의 5퍼센트 이상 변경을 수반하는 용도지역변경 사항이 동시에 존재하는 경우 결정권자가 누구인지 ?

<회신내용>

- 도시공간 구조에 영향을 미치지 아니하고, 불합리한 경계조정 등에 대한 행정 절차 간소화 등을 위하여 道 사무위임조례에 따라 도시지역 내에서 지구단위 계획 결정(변경)이 수반되는 부지면적 3만㎡ 미만의 용도지역 변경 사항은 시장·군수에게 위임(공포일 2014.5.2.)된 사항으로서, 각 지구단위계획 구역별로 결정(변경)하는 면적에 해당됨을 알려드립니다.

※ 결정, 변경결정 후 5년 이내 연접하여 지정 또는 변경지정할 경우 그 합한 면적 및 규모 적용.

- 아울러, 지구단위계획구역 및 도시계획시설 부지면적의 5퍼센트를 초과하더라도 도시지역 내에서 지구단위계획 결정(변경)이 수반되는 부지면적 3만㎡ 미만인 경우 시·군 지역실정 및 업무 처리의 일관성과 효율성을 감안하여 시장·군수가 처리할 사항임을 알려드립니다.

<경기도 도시정책과-5764, 2015.06.01.>

☑ CASE 12 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 3

<질의요지>

- 시장·군수의 최초 도시계획시설 결정 이후 도시계획시설 부지 5% 이내 증가 (용도지역 변경 누적 3만㎡ 초과 포함) 사항이 시장·군수에게 위임된 사무에 해당되는지 여부

<회신내용>

- 도시계획시설 중 부지면적 3만㎡미만의 용도지역 변경을 포함한 도시관리계획 결정·변경결정 및 도시계획시설 부지 면적의 5퍼센트 이내의 변경이 수반되는 용도지역 변경을 위임한 사항으로 「경기도 사무위임 조례」에 별도로 누적 개념은 없으나, 도시공간 구조에 영향을 미치지 아니하고, 현지 여건상 불합리한 경계 조정 등에 대한 행정절차 간소화 등 업무의 효율성 제고를 위하여 시장·군수에게 위임된 사항이므로 도시관리계획 결정 신청 등 구체적인 사항에 대하여는 해당지역의 현지여건 등을 종합적으로 고려하여 시장·군수가 판단하여 처리할 사항임을 알려드립니다.

<경기도 도시정책과-9134, 2015.08.26.>

### ☑ CASE 13 : 경기도 사무위임 조례 중 용도지역 변경 권한 4

#### <질의요지>

- 도시·군기본계획에 시가화예정용지로 반영되어있는 30만㎡미만의 비도시지역에 지구단위계획을 수립하여 용도지역을 계획관리지역에서 도시지역인 제1종일반주거지역으로 변경하는 사항이 위임사무에 포함되는지 여부

#### <회신내용>

- 도시공간 구조에 영향을 미치지 아니하고, 불합리한 경계조정 등에 대한 행정절차의 간소화 등을 위하여 「경기도 사무위임조례」에 따라 도시지역 내에서 지구단위계획 결정, 변경 결정이 수반되는 부지면적 3만㎡ 미만의 용도지역변경과 비도시지역 내에서 지구단위계획 결정, 변경 결정이 수반되는 부지면적 30만㎡ 미만의 용도지역변경에 관한 사항을 시장·군수에게 위임한 것으로
- 비도시지역을 도시지역으로 용도지역을 변경하는 사항은 시장·군수에게 위임하는 사무에 해당되지 않음을 알려드립니다.

<경기도 도시정책과-2621, 2015.03.12.>

### ☑ CASE 14 : 지구단위계획 경미한 변경 사항에 가구수 변경 포함 가능 여부

#### <질의요지>

- 국토계획법 시행령 제25조제4항제13호에는 ‘그 밖에 제1호부터 제12호까지와 유사한 사항으로서 도시·군계획조례로 정하는 사항의 변경인 경우’에는 경미한 사항으로 변경할 수 있도록 규정하고 있는 바, 동 규정의 유사한 사항에 가구수 변경사항도 포함할 수 있는지

#### <회신내용>

- 국토계획법에 따른 지구단위계획과 관련하여 국토계획법 시행령 제25조제4항 각호의 어느 하나의 경미한 사항에 해당하면 주민의견청취, 관계기관협의, 공동위원회 심의를 거치지 아니하고 지구단위계획을 변경할 수 있는 바,

- 일정 범위에서 가구·획지·건축선·건축물높이 등의 변경에 대해서는 경미한 사항으로 정하고 있고, 제13호에서는 ‘그 밖에 제1호부터 제12호까지와 유사한 사항으로서 도시·군계획조례로 정하는 사항의 변경인 경우’에 대하여 경미한 사항으로 정하고 있습니다.
- 위 제13호 규정은 지자체가 지역여건 등을 고려하여 도시·군계획조례에 의해 경미한 사항을 추가로 정할 수 있도록 위임근거를 마련한 사항으로서, 지구단위계획을 변경함에 있어 불필요한 절차 이행에 따른 불합리한 경우를 해소하기 위해 경미한 사항을 탄력적으로 운영하는데 그 목적이 있는 바, 지구단위계획으로 정한 가구 수를 일정 범위에서 변경하는 사항에 대해서도 국토계획법 시행령 제25조제4항제13호의 유사한 사항에 포함할 수 있을 것으로 판단됨을 알려드립니다.

<경기도 도시정책과-163, 2017.01.05.>

**법령해석 16-0506(2017.01.05.)**

- 도시·군관리계획의 경미한 변경에 해당하는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제25조제3항에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제30조제5항 단서에 따라 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있는 경우로 단위 도시·군계획시설부지 면적의 5퍼센트 미만의 변경인 경우(제1호), 지형사정으로 인한 도시·군계획시설의 근소한 위치변경 또는 비탈면 등으로 인한 시설부지의 불가피한 변경인 경우(제2호), 이미 결정된 도시·군계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우(제3호), 도시지역의 축소에 따른 용도지역·용도지구·용도구역 또는 지구단위계획구역의 변경인 경우(제4호), 그 밖에 국토교통부령이 정하는 경미한 사항의 변경인 경우(제7호) 등을 규정하고 있는바,
- 도시·군관리계획의 변경 사항이 국토계획법 시행령 제25조제3항제7호에는 해당하나 같은 항 제1호에 저촉되는 경우 국토계획법 제30조제5항 단서 및 국토계획법 시행령 제25조제3항에 따라 국토계획법 제30조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있는지?

**<회답>**

- 도시·군관리계획의 변경 사항이 국토계획법 시행령 제25조제3항제7호에 해당하면 같은 항 제1호에 저촉되는 경우에도 국토계획법 제30조제5항 단서 및 국토계획법 시행령 제25조제3항에 따라 국토계획법 제30조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있습니다.

**<이유>**

- 국토계획법 제30조제1항 전단에서는 시·도지사가 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과, 국토교통부장관이 도시·군관리계획을 결정하려

면 관계 중앙행정기관의 장과 각각 미리 협의하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 시·도지사는 같은 법 제24조제5항에 따라 국토교통부장관이 입안하여 결정한 도시·군관리계획을 변경하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 도시·군관리계획을 결정하려면 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제3항에서는 도시·군관리계획을 결정하려면 국토교통부장관은 중앙도시계획위원회의 심의를, 시·도지사는 시·도도시계획위원회의 심의를 각각 거쳐야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제5항 본문에서는 결정된 도시·군관리계획을 변경하려는 경우에는 같은 조 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다고 규정하고 있으며, 같은 항 단서에서는 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 국토계획법 시행령 제25조제3항에서는 국토계획법 제30조제5항 단서에 따라 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있는 경우로, 단위 도시·군계획시설부지 면적의 5퍼센트 미만의 변경인 경우(제1호), 지형사정으로 인한 도시·군계획시설의 근소한 위치변경 또는 비탈면 등으로 인한 시설부지의 불가피한 변경인 경우(제2호), 이미 결정된 도시·군계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우(제3호), 도시지역의 축소에 따른 용도지역·용도지구·용도구역 또는 지구단위계획구역의 변경인 경우(제4호), 그 밖에 국토교통부령이 정하는 경미한 사항의 변경인 경우(제7호) 등을 규정하고 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제3조제2항에서는 국토계획법 시행령 제25조제3항제7호에서 “국토교통부령으로 정하는 경미한 사항의 변경”이란 같은 영 제25조제3항제1호 및 제2호에 따른 도시·군계획시설결정의 변경에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 변경(제1호), 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제14조의 규정에 적합한 범위에서 도로모퉁이변을 조정하기 위한 도시·군계획시설의 변경(제2호), 도시·군관리계획결정의 내용 중 면적산정의 착오 등을 정정하기 위한 변경(제3호), 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 따른 변속차로, 차량출입구 또는 보행자출입구의 설치를 위한 도시·군계획시설의 변경(제6호) 등을 말한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 도시·군관리계획의 변경 사항이 국토계획법 시행령 제25조제3항제7호에는 해당하나 같은 항 제1호에 저촉되는 경우 국토계획법 제30조제5



항 단서 및 국토계획법 시행령 제25조제3항에 따라 국토계획법 제30조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니까.

- 먼저, 법령을 해석할 때에는 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 다른 해석은 제한될 수밖에 없다고 할 것인데, 국토계획법 시행령 제25조제3항 각 호 외의 부분에서 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우”에는 국토계획법 제30조제5항 단서에 따라 같은 조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의 등의 절차를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있다고 규정하고 있는바, 국토계획법 시행령 제25조제3항 각 호는 각각 국토계획법 제30조제5항 단서에 따른 경미한 사항의 변경에 해당하기 위한 별개의 요건으로 보아야 할 것이므로, 각 호에서 규정하고 있는 변경 사유 중 어느 하나에 해당하기만 하면 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있다고 보아야 할 것입니다.
- 그리고, 국토계획법 제30조제2항·제5항 본문 및 같은 법 시행령 제25조제1항에서는 광역도시계획과 관련하여 시·도지사가 입안한 도시·군관리계획, 개발제한구역이 해제되는 지역에 대하여 해제 이후 최초로 결정되는 도시·군관리계획 등은 “대통령령으로 정하는 중요한 사항”으로 규정하여 시·도지사가 도시·군관리계획을 결정하거나 변경하려는 경우 반드시 국토교통부장관과 협의하도록 규정하고 있는 반면, 국토계획법 제30조제5항 단서 및 같은 법 시행령 제25조제3항에서는 단위 도시·군계획시설부지 면적의 5퍼센트 미만의 변경인 경우, 지형사정으로 인한 도시·군계획시설의 근소한 위치변경 또는 비탈면 등으로 인한 시설부지의 불가피한 변경인 경우, 이미 결정된 도시·군계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항의 변경인 경우 등을 경미한 사항의 변경으로 규정하여 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 등을 거치지 아니하고 도시·군관리계획시설을 변경할 수 있도록 하고 있는바, 그 입법취지는 도시·군기본계획에 적합한 범위에서 중요한 사항의 변경에 이르지 않는 경미한 사항의 변경이 필요한 경우에는 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장

관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 않도록 하여 신속하게 도시·군계획사업의 절차가 이행될 수 있도록 하려는 것이라 할 것이므로, 이러한 입법취지에 비추어 보더라도 국토계획법 시행령 제25조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하기만 하면 국토계획법 제30조제5항 단서에 따른 경미한 사항의 변경에 해당한다고 할 것입니다.

- 만약, 국토계획법 시행령 제25조제3항 각 호 외의 부분 중 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우”를 해석할 때, 각 호의 어느 하나에 해당함에도 불구하고 다른 호에 저촉되지 않아야 할 것을 명문의 규정도 없이 또 다른 요건으로 한다면, 결국은 같은 항 각 호를 모두 충족해야만 경미한 사항의 변경에 해당할 수 있다는 결과를 초래할 수 있어, 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토계획법 제30조제5항 단서에 따라 관계 행정기관의 장과의 협의 등을 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있다는 문언 자체를 무의미하게 할 우려가 있고, 신속한 도시·군계획사업의 추진을 위해 불필요한 절차의 반복을 방지하려는 국토계획법 제30조제5항 단서의 입법취지를 훼손할 우려가 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려하여야 할 것입니다.
- 따라서, 도시·군관리계획의 변경 사항이 국토계획법 시행령 제25조제3항제7호에 해당하면, 같은 항 제1호에 저촉되는 경우에도 국토계획법 제30조제5항 단서 및 국토계획법 시행령 제25조제3항에 따라 국토계획법 제30조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의, 국토교통부장관과의 협의 및 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 도시·군관리계획을 변경할 수 있다고 할 것입니다.

※ 법령정비의견

- “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우”라는 문언을 사용하면서 다른 호의 요건에 저촉되지 않아야 한다는 것을 전제로 하기는 어려울 것인바, i) “도시·군관리계획의 변경이 단위 도시·군계획시설부지 면적의 5퍼센트 미만의 변경에 해당하면서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우”와 같이 필수이거나 전제가 되는 사항을 명시해주는 방안 ii) 각 호에 해당하는 사항이 다른 호에 저촉되어서는 아니 된다는 단서 규정을 신설하는 방안 iii) “각 호의 어느 하나도 해당 기준을 초과해서는 아니 된다” 등으로 국토계획법 시행령 제25조제3항 각 호 외의 부분을 명확히 해주는 방안 등을 고려하여 법령의 문언을 명확히 할 필요가 있습니다.

**법령해석 16-0039(2016.07.28.)**

- 주택건설사업계획의 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정이 주택건설사업계획의 승인이 취소됨에 따라 당연히 취소되는지?

**<질의요지>**

- 「주택법」 제17조제1항제5호에서는 사업계획승인권자가 주택건설사업계획을 승인할 때 관계 행정기관의 장과 협의한 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 보고, 사업계획의 승인고시가 있을 때에는 도시·군관리계획의 고시가 있는 것으로 본다 고 규정하고 있는바,
- 「주택법」 제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인·고시함으로써 같은 법 제17조제1항제5호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정·고시가 의제된 후 해당 주택건설사업계획의 승인이 취소된 경우, 의제된 도시·군관리계획의 결정·고시는 당연히 취소되는지, 아니면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시가 없는 한 유효한지?

**<회답>**

- 「주택법」 제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인·고시함으로써 같은 법 제17조제1항제5호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정·고시가 의제된 후 해당 주택건설사업계획의 승인이 취소된 경우, 의제된 도시·군관리계획의 결정·고시는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시를 별도로 하지 않더라도 장래에 향하여 당연히 취소됩니다.

**<이유>**

- 「주택법」 제16조제1항 본문에서는 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제17조제1항 각 호 외의 부분에서는 사업계획승인권자가 사업계획을 승인할 때 같은 항 각 호의 허가·인가·결정·승인 또는 신고 등(이하 “인·허가등”이라 함)에 관하여 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에

대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 사업계획의 승인고시가 있을 때에는 같은 항 각 호의 관계 법률에 따른 고시가 있는 것으로 본다고 규정하면서 같은 항 제5호에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제30조에 따른 도시·군관리계획(국토계획법 제2조제4호다목의 계획 및 같은 호 마목의 계획 중 같은 법 제51조제1항에 따른 지구단위계획구역 및 지구단위계획만 해당함. 이하 같음)의 결정을 규정하고 있는 바,

- 이 사안은 「주택법」 제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인·고시함으로써 같은 법 제17조제1항제5호에 따라 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정·고시가 의제된 후 해당 주택건설사업계획의 승인이 취소된 경우, 의제된 도시·군관리계획의 결정·고시가 당연히 실효되는지, 아니면 국토계획법에 따른 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시가 없는 한 유효한지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 어떠한 법률에서 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우에는, 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가가 있는 것으로 보는 데 그친다고 할 것이고(대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다19715 판결 참조), 의제되는 인·허가는 통상 주된 인·허가의 사업수행을 위하여 필요한 보조적이고 보충적인 인·허가로서의 성격을 가지고 있으며, 대외적으로 유효하게 표시되는 행정처분도 주된 인·허가이지 의제되는 인·허가는 아닌 점에 비추어 볼 때(법제처 2010. 3. 26. 회신 10-0001 해석례 참조), 주된 인·허가가 취소되는 경우에는 주된 인·허가로 의제되었던 인·허가도 함께 취소되고, 다만, 그 취소의 효력이 장래를 향하여 상실할 뿐이라고 보아야 할 것입니다(대법원 2011. 5. 26. 선고 2008다23460 판결 참조).
- 그리고, 「주택법」 제17조제1항제5호에서 주택건설사업계획의 승인으로 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 의제하고 있는 것은 도시·군관리계획의 결정 절차를 별개로 진행함으로써 발생하는 행정절차의 지연 등을 방지하여 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 목적으로 하는 주택건설사업을 체계적이고 효율적으로 추진하려는 공익적 목적을 고려한 취지라고 할 것입니다. 그런데, 주택건설사업계획의 승인이 취소되면 주택건설에 필요한 기반시설을 설치하거나 주택건설사업 대상 지역의 지구단위계획을

변경할 공익적 목적이 소멸하게 되어 의제된 도시·군관리계획의 결정을 독자적으로 존속시켜야 할 필요성이 사라진다고 할 것이므로, 명문의 규정을 두고 있지 않다고 하더라도 주택건설사업계획의 승인이 취소되면 의제된 도시·군관리계획의 결정도 효력을 잃는다고 보는 것이 합리적이라 할 것입니다.

- 한편, 주택건설사업계획을 승인·고시함으로써 도시·군관리계획의 결정·고시가 의제되면 국토계획법에 따라 결정·고시된 일반적인 도시·군관리계획의 결정·고시와 차이가 없으므로, 의제되는 도시·군관리계획의 결정·고시를 해제하기 위해서는 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시가 별도로 필요하다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, 일반적인 도시·군관리계획의 결정·고시는 국토계획법에 따라 입안절차(제25조·제26조), 입안을 위한 기초조사(제27조), 주민과 지방의회의 의견 청취(제28조), 관계 행정기관과의 협의(제30조제1항), 도시계획위원회의 심의(제30조제3항) 등의 엄격하고 체계적인 절차를 거쳐 이루어지는바, 의제되는 도시·군관리계획의 결정·고시를 해제하기 위한 방법에 대해서 법령에서 따로 명시적인 규정을 두고 있지 않으므로 별도의 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시를 해야 한다면 같은 법에 따른 절차를 모두 거쳐야 할 것입니다. 그런데, 의제되는 도시·군관리계획의 결정·고시는 주택건설사업계획의 승인이라는 주된 인·허가의 사업수행을 위하여 필요한 보조적이고 보충적인 성격을 가지는 것으로서 별개의 행정처분이라기보다는 법률의 규정에 따라 의제효과가 발생하는 것에 불과하다고 보아야 할 것인바, 이처럼 실체를 인정하기 어려운 도시·군관리계획의 결정·고시를 해제하기 위하여 국토계획법에 따른 엄격한 절차를 거쳐 별도의 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시를 하는 것은 의제되는 인·허가의 실체를 인정하는 것과 마찬가지로 불합리할 뿐만 아니라 의제할 때에는 필요하지 않았던 절차를 해제할 때 굳이 이행하도록 하는 것은 행정력의 낭비에 불과하다고 할 것이므로, 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「주택법」 제16조에 따라 주택건설사업계획을 승인·고시함으로써 같은 법 제17조제1항제5호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정·고시가 의제된 후 해당 주택건설사업계획의 승인이 취소된 경우, 의제된 도시·군관리계획의 결정·고시는 국토계획법에 따라 도시·군관리계획 결정의 해제결정·고시를 별도로 하지 않더라도 장래에 향하여 당연히 취소된다고 할 것입니다.

**법령해석 17-0403(2017.10.30.)**

- 국가산업단지개발실시계획의 승인이 취소된 경우 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정도 당연히 취소되는지?

**<질의요지>**

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제21조제1항제1호에 따라 국가산업단지개발실시계획이 승인되어 도시·군관리계획의 결정이 의제된 후 해당 국가산업단지개발실시계획의 승인이 취소된 경우, 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정은 당연히 취소되는 것인지, 아니면 별도의 도시·군관리계획 결정의 해제결정이 없는 한 유효한 것인지?

**<회답>**

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제21조제1항제1호에 따라 국가산업단지개발실시계획이 승인되어 도시·군관리계획의 결정이 의제된 후 해당 국가산업단지개발실시계획의 승인이 취소된 경우, 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정도 당연히 장래를 향해 효력이 상실됩니다.

**<이유>**

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 “산업입지법”이라 함) 제21조제1항제1호에 따르면 국토교통부장관 또는 해양수산부장관이 같은 법 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획(이하 “국가단지실시계획”이라 함)의 승인을 할 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받은 경우에는 해당 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제되는바, 이 사안은 산업입지법 제21조제1항제1호에 따라 국가단지실시계획이 승인되어 도시·군관리계획의 결정이 의제된 후 해당 국가단지실시계획의 승인이 취소된 경우, 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정은 당연히 취소되는 것인지, 아니면 별도의 도시·군관리계획 결정의 해제결정이 없는 한 유효한 것인지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 어떠한 법률에서 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 따른 인·허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 따른 인·허가가 있는 것으로 보는 데 그친다고 할 것이고(대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다

19715 판결례 참조), 의제되는 인·허가는 통상 주된 인·허가의 사업수행을 위해 필요한 보조적이고 보충적인 인·허가로서의 성격을 가지고 있으며, 대외적으로 유효하게 표시되는 행정처분도 주된 인·허가이지 의제되는 인·허가는 아니라는 점에 비추어 볼 때(법제처 2010. 3. 26. 회신 10-0001 해석례 참조), 주된 인·허가가 취소되는 경우에는 주된 인·허가로 의제되었던 인·허가도 함께 취소되고, 다만, 그 효력이 장래를 향해 상실할 뿐이라고 보아야 할 것입니다(대법원 2011. 5. 26. 선고 2008다23460 판결례 참조).

- 그리고, 산업입지법 제21조제1항제1호에서 국가단지실시계획의 승인을 받은 경우 국토계획법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정을 받은 것으로 의제하고 있는 이유는 국가단지실시계획의 승인 절차와 도시·군관리계획의 결정 절차를 별개로 진행함으로써 발생할 수 있는 행정절차의 지연 등을 방지하여 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 목적으로 하는 산업단지개발사업을 체계적이고 효율적으로 추진하려는 공익적 목적을 고려한 것이라고 할 것인데, 국가단지실시계획의 승인이 취소되어 그 계획에 따라 더 이상 산업단지개발사업을 진행할 수 없게 되었다면 위와 같은 공익적 목적이 소멸하게 되어 해당 사업대상 지역의 도시·군관리계획의 결정을 독자적으로 존속시켜야 할 필요성이 사라진다고 할 것이므로, 명문의 규정을 두고 있지 않더라도, 국가단지실시계획의 승인이 취소되면 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정도 효력을 잃는다고 보는 것이 합리적이라고 할 것입니다(법제처 2016. 7. 28. 회신 16-0039 해석례 참조).
- 한편, 일반적으로 국가산업단지의 경우에는 어떠한 사업시행자가 받은 국가단지실시계획의 승인이 취소되었다고 하여 해당 개발사업이 영구히 종료되는 것은 아니고 새로운 사업시행자에 의해 개발사업이 계속된다는 특수성이 있으므로, 종전의 국가단지실시계획의 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획 결정의 효력을 굳이 소멸시킬 것이 아니라 새로운 사업시행자가 다시 국가단지실시계획의 승인을 받을 때까지 그 효력을 유지시키는 것이 절차의 무용한 반복을 막을 수 있다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, ① 새로운 사업시행자에 의해 국가산업단지 개발사업이 곧바로 시작된다고 단정할 수 없고, 국가산업단지의 지정 자체가 취소되어 더 이상 해당 개발사업을 진행하는 것이 불가능한 경우가 발생할 가능성도 배제할 수 없는 상황에서, 앞서 본 바와 같이 보조적·보충적 성격의 행정처분으로서

그 실체를 인정하기 어려운 의제된 도시·군관리계획 결정의 효력을 무한정 유지시키는 것은 적절치 않다는 점, ② 만일 위 의견에 따르게 되면 국가산업단지 개발사업의 진행이 불가능해진 경우 불필요해진 도시·군관리계획 결정의 효력을 소멸시키기 위해서는 국토계획법에 따른 엄격한 절차를 거쳐 별도의 도시·군관리계획 결정의 해제결정을 받아야 하는 불편 또는 행정력의 낭비를 초래할 수 있다는 점(법제처 2016. 7. 28. 회신 16-0039 해석례 참조) 등을 고려할 때, 국가단지실시계획의 승인이 취소되면 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정도 당연히 취소된다고 보되, 이후 새로운 사업시행자가 국가단지실시계획의 승인을 받으면 그때 다시 도시·군관리계획의 결정이 의제되는 것으로 보는 것이 합리적이라고 할 것이므로, 그와 같은 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 산업입지법 제21조제1항제1호에 따라 국가단지실시계획이 승인되어 도시·군관리계획의 결정이 의제된 후 해당 국가단지실시계획의 승인이 취소된 경우, 그 승인에 따라 의제된 도시·군관리계획의 결정도 당연히 장래를 향해 효력이 상실된다고 할 것입니다.



**법령해석 16-0479(2016.10.04.)**

- 도시·군관리계획의 정비 대상이 도시·군계획시설에 관한 사항에 한정되는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조제1항 본문에서는 기반시설을 설치하려면 미리 도시·군관리계획으로 결정하도록 규정하고 있고, 같은 법 제34조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하도록 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제29조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군관리계획을 정비하는 경우에 미시행 도시·군계획시설사업 관련 도시·군계획시설결정의 타당성(제1호) 및 존치 필요성이 없는 도시·군계획시설시설의 해제 여부(제2호)를 검토하여 그 결과를 도시·군관리계획입안에 반영하도록 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제34조제1항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획을 재검토하여 정비할 때에 같은 법 시행령 제29조제1항 각 호에 따른 도시·군계획시설에 관한 사항만을 재검토하여 정비하여야 하는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제34조제1항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획을 재검토하여 정비할 때에 같은 법 시행령 제29조제1항 각 호에 따른 도시·군계획시설에 관한 사항만을 재검토하여 정비하여야 하는 것은 아닙니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제24조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 “입안권자”라 함)는 관할 구역에 대하여 도시·군관리계획을 입안

하도록 규정하고 있고, 같은 법 제29조제1항 본문에서는 도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제43조제1항 본문에서는 기반시설을 설치하려면 미리 도시·군관리계획으로 결정을 하도록 규정하고 있습니다.

- 한편, 국토계획법 제34조제1항에서는 입안권자는 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하도록 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제29조제1항에서는 입안권자는 도시·군관리계획을 정비하는 경우에 미시행 도시·군계획시설사업 관련 도시·군계획시설결정의 타당성(제1호) 및 존치 필요성이 없는 도시·군계획시설시설의 해제 여부(제2호)를 검토하여 그 결과를 도시·군관리계획입안에 반영하도록 규정하고 있고, 국토계획법 제2조제6호 및 제7호에서는 “도시·군계획시설”을 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등의 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설로 정의하고 있는 바,
- 이 사안은 국토계획법 제34조제1항에 따라 입안권자가 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획을 재검토하여 정비할 때에 같은 법 시행령 제29조제1항 각 호에 따른 도시·군계획시설에 관한 사항만을 재검토하여 정비하여야 하는지에 관한 것이라 하겠습니까.
- 먼저, 국토계획법 제34조제1항에서는 입안권자는 관할 구역의 도시·군관리계획의 타당성 여부를 “전반적으로 재검토하여 정비하여야 한다”라고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제29조제1항에서는 입안권자는 국토계획법 제34조제1항에 따라 도시·군관리계획을 정비하는 경우에는 미시행 도시·군계획시설사업 관련 도시·군계획시설결정의 타당성(제1호) 및 존치 필요성이 없는 도시·군계획시설시설의 해제 여부(제2호)를 검토하여 그 결과를 “도시·군관리계획입안에 반영하여야 한다”라고 규정하고 있는바, 관련 규정의 문언상 국토계획법 제34조에 따른 도시·군관리계획의 정비는 도시·군계획시설에 관한 사항뿐만 아니라 도시·군관리계획의 전반적인 사항을 모두 대상으로 하며, 다만 도시·군계획시설에 관한 사항은 반드시 검토하여 반영하도록 하려는 것이라 할 것입니다.
- 아울러, 국토계획법 제25조제1항에서는 도시·군관리계획은 광역도시계획과

도시·군기본계획에 부합되도록 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제29조제2항에서는 도시·군기본계획을 수립하지 아니하는 시·군의 시장·군수가 도시·군관리계획을 정비하는 때에는 국토계획법 제25조제2항에 따른 계획설명서에 해당 시·군의 장기발전구상을 포함시키도록 하고 있는바, 이러한 도시·군기본계획과 도시·군관리계획의 관계를 고려할 때, 같은 법 제34조에 따라 도시·군관리계획을 정비하는 때에도 해당 구역에 대한 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획인(국토계획법 제2조제3호 참조) 도시·군기본계획에 부합하도록 도시·군관리계획의 전반적인 사항을 종합적·체계적으로 재검토하여 정비하는 것이 도시의 효율적이고 체계적인 관리 원칙의 측면에서도 타당하다고 할 것입니다.

- 더욱이, 국토계획법 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획은 도시·군계획시설에 관한 사항(다목) 외에도 용도지역·용도지구(가목), 개발제한구역(나목), 도시개발사업이나 정비사업(라목), 지구단위계획구역(마목) 등에 관한 사항을 포함하는 종합계획으로서, 도시정책상의 전문적·기술적 판단에 기초하여 도시의 건설·정비·개량 등과 같은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준을 설정하는 계획이고, 도시·군관리계획의 수립은 관계 행정청이 법령의 범위에서 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진을 위한 도시정책상의 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 그 재량에 의하여 이루어진다 할 것이며, 행정청은 도시·군관리계획을 입안·결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유인 이른바 계획재량을 가지고 있다고 할 것인바(법제처 2010. 7. 5. 회신, 10-0177 해석례 참조), 행정청은 도시·군관리계획을 정비할 때에도 도시정책상의 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정할 비교적 광범위한 계획재량을 가지고 도시·군계획시설에 관한 사항 외에도 도시·군관리계획의 전반적인 사항을 종합적·체계적으로 재검토하여 정비할 수 있다고 보는 것이 도시·군관리계획의 취지에 부합한다고 할 것입니다.
- 한편, 도시·군관리계획의 안정성과 주민의 재산권 보호를 조화하려는 도시·군관리계획 정비 제도의 취지에 비추어 그 대상을 도시·군계획시설에 관한 사항에 한정하여야 한다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나, 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 규정함으로써 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것

을 목적으로 하면서도 도시계획시설결정으로 인한 개인의 재산권행사의 제한을 줄이기 위하여, 도시·군계획시설부지의 매수청구권(제47조), 도시·군계획시설결정의 실효(제48조)에 관한 규정과 아울러 도시·군관리계획의 입안권자로 하여금 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 할 의무를 지우고(제34조) 있는바(대법원 2015. 3. 26. 선고, 2014두42742 판결례 참조), 도시·군계획시설에 관한 사항만을 재검토 대상으로 한다면 같은 법 제26조제1항에서 도시·군계획시설에 관한 사항 외에도 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항(제2호)과 개발진흥지구의 지정 및 변경에 관한 사항(제3호)도 주민의 입안 제안 대상으로 하여 개인의 재산권행사의 제한을 줄이려는 국토계획법의 입법취지에도 반하게 되는 결과가 되는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 제34조제1항에 따라 입안권자가 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획을 재검토하여 정비할 때에 같은 법 시행령 제29조제1항 각 호에 따른 도시·군계획시설에 관한 사항만을 재검토하여 정비하여야 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

## 4. 도시계획시설

### ☑ CASE 1 : 완충녹지의 도시·군관리계획 결정 및 무상귀속 여부

#### <질의요지>

- 가. 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 도시계획시설 규칙) 제74조제6호 규정에 완충녹지를 도시·군계획시설로 결정하여야 하는지 여부?
- 나. 도시·군관리계획 완충녹지로 결정된 도시·군계획시설을 무상귀속 하여야 하는지 여부?

#### <회신내용>

- 질의 가에 대하여
  - 도시계획시설규칙 제74조제6호에 따르면, 열공급설비를 결정할 때 인화·악취 등으로 인한 인근의 피해를 줄이기 위하여 완충녹지를 두도록 하고 있습니다.
  - 동 규정의 취지는 열공급설비 내에 완충녹지를 둠으로써 동 시설의 설치로 인해 인근 지역에 미치는 부영향을 줄이기 위한 것으로, 이 때의 완충녹지는 시설 설치시 조성해야 하는 조성녹지로 볼 수 있습니다.
  - 다만 이미 열공급설비로 인한 부영향을 차단할 수 있을 정도의 완충녹지가 열공급설비의 인접지역에 충분히 설치되어 있다면, 해당 녹지를 도시계획시설규칙 제74조제6호상의 완충녹지로 볼 수 있으며, 열공급설비 설치시 의무적으로 별도의 완충녹지를 도시·군계획시설 녹지로 함께 결정해야 하는 것은 아닙니다. 다만 구체적인 사항은 입안 및 결정권자가 열공급설비의 계획내용, 주변 영향, 녹지 조성정도 등 주변여건을 충분히 고려하여 판단할 사항입니다.

○ 질의 내에 대하여

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따라 녹지는 공공시설에 해당되고, 같은 법 제99조 및 제65조에 따라 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 해당 관리청에 무상으로 귀속하도록 규정하고 있습니다. 따라서 도시·군계획시설 완충녹지를 설치하였다면 준공 후 해당 관리청에 무상으로 귀속시켜야 합니다.

<도시정책과-5759, 2013.10.29.>

☑ CASE 2 : 완충녹지의 설치 예외

<질의요지>

- 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-9-4.에 의거 주거지역과 준공업지역의 연결 부분은 공업지역안에 완충공간 설정과 관련, 기성 시가지 등 부득이한 경우에 대한 예외 규정이 폭 15m 이상의 완충녹지 설치에도 적용 되는지 여부

<회신내용>

- 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-9-4.의 예외규정은 기성시가지 등 부득이한 경우, 완충녹지 설치 자체가 현실적으로 어렵고 이에 대한 추가적인 완충방안 계획도 어려우므로 폭15m 이상의 완충녹지 설치에도 적용한다고 볼 수 있습니다.
- 다만, 같은 지침 4-3-3-1.(1)②에서는 공장, 사업장 및 이와 유사한 시설에서 발생하는 매연·소음·진동·비점오염과 악취 등의 제반 공해의 차단 완화가 요구되는 곳에는 완충녹지를 계획하게 되어 있습니다.
- 따라서, 도시·군관리계획의 입안 및 결정권자는 주거지역과 연결한 지역에 공업지역을 변경할 경우, 해당 공장 및 사업장 등에서 발생하는 공해의 차단 및 완화가 요구되는지 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다고 사료됩니다.

<도시정책과-1886, 2015.03.06.>

### ☑ CASE 3 : 액화석유가스저장소의 도시계획시설(가스공급설비) 해당 여부

#### <질의요지>

- 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 액화석유가스저장소(LPG저장 탱크 50톤×4기)를 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 “도시계획시설규칙”이라 함)제70조제1호에 따른 「고압가스 안전관리법」에 따른 저장소로 보아 도시계획시설(가스공급설비)로 결정하여야 하는지?

#### <회신내용>

- 도시계획시설규칙 제70조에서는 도시계획시설로서 가스공급설비를 「고압가스 안전관리법」 제3조제1호에 따른 저장소(저장능력 30톤 이하의 액화가스저장소 및 저장능력 3천세제곱미터 이하인 압축가스저장소는 제외) 및 같은 법 시행규칙 별표 5 제3호에 따른 고정식 압축천연가스이동충전차량 충전시설, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」별표 4 제1호 및 제3호에 따른 용기충전시설과 자동차에 고정된 탱크충전시설 등으로 규정하고 있습니다.
- 따라서, 질의하신 시설이 「고압가스 안전관리법」에 따른 저장소에 해당된다면 도시계획시설(가스공급설비)로 결정하여야 할 것이나, 이에 해당하는지 여부는 「고압가스 안전관리법」을 담당하는 산업통상자원부와 협의를 거쳐 해당 지자체 등 도시계획시설 결정을 위한 도시관리계획 입안권자 및 결정권자가 판단하여야 할 것으로 보입니다.

<도시정책과-4396, 2017.05.08.>

### ☑ CASE 4 : 대학교내 노유자시설 설치 가능 여부

#### <질의요지>

- 대학교(도시계획시설)내 노유자시설(요양원) 설치가 가능한지 여부

#### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)제2조 제6호·제7호에 따라 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 도시·군계획시설이라 하며 같은 법 시행령 제2조제1항에 따라 당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 부대시설 및 편익시설을 포함하여 설치할 수 있습니다.

- 이와 관련하여 국토계획법 제43조제2항 단서에서는 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따르도록 정하고 있고, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제90조제2항에서는 같은 조 제1항에서 규정한 편익시설 외에 학교의 설치에 관하여는 「고등교육법(대학설립·운영규정)」등이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있습니다.
- 따라서, 질의하신 대학교내 노유자시설이 「고등교육법(대학설립·운영규정)」 등에서 허용되는 시설에 해당된다면 설치가 가능할 것이며, 이에 해당하는지 여부는 「고등교육법」을 담당하는 교육부와 협의를 거쳐 해당 지자체에서 판단하여야 할 것으로 보입니다.

<도시정책과-845, 2017.01.25.>

#### ☑ CASE 5 : 체육시설 부지 내 편익시설 설치 범위 관련

##### <질의요지>

- 도시계획시설 체육시설(부지면적 : 70,728㎡) 부지에 편익시설인 ‘어린이 교통체험장(건축법 시행령 별표 1 제5호 라목 해당)’을 설치하고자 하는 경우 해당 건축물 전면에 동일 목적의 야외체험장 등의 부지 조성이 가능한지 여부

##### <회신내용>

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제6조의2제1항에 따라 도시·군계획시설에는 주(主)시설의 기능 지원 및 이용자 편의 증진 등을 위하여 부대시설 및 편익시설을 설치할 수 있고, 편익시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제71조부터 제80조까지 및 제82조에서 정하는 용도지역·용도지구에 따른 건축제한에 적합하여야 합니다.
- 또한 같은법 시행령 제83조제4항에 따라 용도지역·용도지구 또는 용도구역안에서의 건축물이 아닌 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 용도지역별 건축물의 행위제한에 관한 사항을 적용하도록 규정하고 있습니다.
- 따라서 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 정한 편익시설에 대하여는 건축물만 아니라 건축물이 아닌 시설물에 대해서도 적용되므로 어린이교통체험장 목적의 야외체험장 조성도 가능할 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-3398, 2015.04.17.>



### ☑ CASE 6 : 민간골프장내 숙박시설 설치가능 여부

#### <질의요지>

- 2003.1.12. 도시계획시설(체육시설)로 결정하여 설치·운영 중인 민간 골프장(회원제) 내 현행 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하‘도시계획시설규칙’이라 함)제101조제3항에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 “숙박시설”을 설치할 수 있는지?

#### <회신내용>

- 질의의 체육시설은 2011.11.1. 도시계획시설규칙 개정(체육시설 설치주체를 공공으로 한정) 당시 이미 민간이 설치하여 운영 중인 시설로서 종전 도시계획시설규칙(2010.10.14. 국토해양부령 제294호)을 적용 받습니다.
- 종전 도시계획시설규칙 제101조제2항에서는 민간이 사업시행자인 경우 체육시설의 이용에 지장이 없는 범위에서 같은 조 제1항제2호에 따라 설치 가능한 시설 외 도시계획위원회 심의를 거쳐 편의시설을 설치할 수 있도록 규정하고 있으므로,
- 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」등 관계법령에 적합한 경우, 도시계획위원회 심의를 거쳐 편의시설로서 숙박시설 설치하는 가능(참조 법제처 유권해석 05-0132, 2006.2.17.)할 것이나, 해당 숙박시설이 이용자 편의를 도모하기 위한 편의시설에 해당하는지 여부는 해당 도시계획시설의 실시계획 인가권자가 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-11608, 2017.12.01.>

### ☑ CASE 7 : 사회복지시설(양로시설)의 도시·군계획시설 입안 제안 여부

#### <질의요지>

- 입소비용(관리비) 전부를 받아 운영하는 사회복지시설(양로시설)을 도시·군계획시설로 입안제안이 가능한지 여부

<회신내용>

- 사회복지시설은 아동, 노인, 장애인, 영세민 등을 위한 복지사업과 이와 관련된 봉사활동 등 주로 비영리를 목적으로 사회복지의 증진에 이바지 하는 시설로
- 영리를 목적으로 분양 또는 임대하는 시설까지 도시계획시설의 범위에 포함 되어 입지제한 미적용, 토지수용권 부여 등 혜택을 부여하는 것은 불합리하다는 이유로 분양 또는 임대를 목적으로 하는 사회복지시설은 도시·군계획 시설에서 제외하도록 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 도시계획시설규칙) 제107조를 개정하였습니다.
- 해당 시설이 영리를 목적으로 하는 분양 또는 임대목적의 시설인지 여부는 해당 시설의 실질적인 운영 및 관리상황(관리비 징수항목, 관리비용 수준의 적절성 등)을 종합적으로 검토하여 해당 도시·군계획시설의 입안 및 결정권자가 판단할 사항입니다.

<도시정책과-9393, 2014.11.19.>

☑ CASE 8 : 소하천예정지 도시계획시설(하천) 결정 관련

<질의요지>

- 「소하천정비법」에 의한 소하천예정지를 반드시 도시·계획시설(하천)로 결정하여야 하는지?

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획시설인 하천에 해당하는 소하천은 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제115조 제1호에서 「소하천정비법」제2조제2호의 규정에 의한 소하천으로 규정하고 있습니다.
- 따라서, 질의하신 소하천예정지가 도시계획시설(하천)에 해당하는지 여부는 「소하천정비법」(소관:국민안전처)에 따라 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-2470, 2017.03.15.>

### ☑ CASE 9 : 하수도 내 폐기물처리시설 중복 결정 여부

#### <질의요지>

- 기 결정된 도시계획시설인 기존 하수처리장 부지 내 하수슬러지 처리시설 (240톤/일, 소각방식) 설치 시 별도의 도시계획시설(폐기물처리시설)로 중복 결정하여 설치해야 하는지?

#### <회신내용>

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하, 도시계획시설 규칙) 제155조에 하수도의 결정·구조 및 설치에 대해서는 『하수도법』이 정하는 바에 따르도록 하고 있음에 따라,
- 질의하신 하수슬러지 처리시설이 하수도법에 따라 설치가 가능하다면, 별도의 도시계획시설(폐기물처리시설)이 아닌 하수처리장의 부대시설로 설치할 수 있을 것이나, 이에 해당하는지는 도시관리계획 결정권자인 해당 지자체에서 관계법령 등을 검토하여 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-12202, 2016.10.24.>

### ☑ CASE 10 : 도시·군계획시설의 변경 결정 대상

#### <질의요지>

- 도시·군관리계획으로 결정된 폐기물처리시설에 대하여 구역계 변경 없이 처리용량만 증설(예 1.0톤/시간→1.5톤/시간)하는 경우, 도시·군관리계획(변경) 결정 없이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제88조에 따라 실시계획(변경)인가를 득하고 설치할 수 있는지 여부

#### <회신내용>

- 국토계획법 제2조제7호에 따라 도시·군계획시설은 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 말하며, 동조 제6호 및 같은 법 시행령 제2조제3항에 따라 기반시설의 추가적인 세분 및 구체적인 범위는 국토교통부령으로 정하도록 규정하고 있으며

- 이에 따라 국토교통부령인 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」제156조에서 폐기물처리시설을 세분하여 정하고 있습니다.
- 또한 「도시·군관리계획수립지침」 별첨 1 사. 환경기초시설의 표준조서에 따르면 시설명, 시설의 종류, 위치, 면적을 도시·군관리계획결정 고시의 내용으로 하고 있습니다.
- 이를 종합적으로 고려할 때, 구역계 변경이 없는 상태에서 폐기물처리시설 처리용량의 단순 증가는 시설의 종류, 위치, 면적 변경 등을 수반하지 않으므로 도시·군관리계획(변경)결정 사항은 아닌 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-1208, 2014.02.18.>

### ☑ CASE 11 : 공사완료 공고된 도시·군계획시설의 입안 제안 및 실시계획 인가 대상 여부

#### <질의요지>

- 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제98조에 따라 공사완료 공고된 도시·군계획시설(체육시설:골프장)의 면적 축소를 위한 도시·군관리계획 입안 제안이 가능한지 여부
- 나. 공사완료 공고된 도시·군계획시설(체육시설:골프장)에 대하여 면적 감소에 따른 도시·군관리계획 결정(변경) 시 실시계획인가를 득하여야 하는지 여부 및 실시계획인가 대상이 아닐 경우 의제 처리된 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」(이하 체시법)에 따른 사업계획 승인(변경)을 별도로 득하여야 하는지 여부

#### <회신내용>

- 질의 ‘가’에 대하여
  - 국토계획법 제26조제1항제1호에 따르면 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항에 대하여 주민(이해관계자를 포함)은 도시·군관리계획 입안을 제안할 수 있습니다. 도시·군계획시설 축소에 관한 사항은 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항에 해당하므로, 도시·군관리계획 입안 제안이 가능합니다.

- 아울러 체육시설(골프장)의 경우, 도시·군계획시설에서 제외되었으나, 구역 경계 축소를 위한 도시·군계획시설(변경)결정은 가능합니다.
  - 질의 '나'에 대하여
    - 국토계획법 제98조에 따라 공사완료 공고되었다면 기존 실시계획인가의 효력이 완료된 것이고, 추가로 새로운 시설의 설치·정비·개량이 발생하지 아니한다면 실시계획인가 대상이 아닌 것으로 판단됩니다.
- <도시정책과-10867, 2014.12.31.>

## ☑ CASE 12 : 체육시설 사업계획 승인 취소 전 도시·군관리계획 변경 여부

### <질의요지>

- 도시·군계획시설(유원지)의 스키장 사업계획승인이 취소되지 않은 상황에서 도시·군관리계획 결정(변경)을 할 수 있는지 여부?
- (해당 도시·군관리계획 : 도시·군계획시설(유원지)폐지, 용도지역 변경(주거지역), 주택건설사업계획승인을 위한 지구단위계획구역 지정 및 수립)

### <회신내용>

- 국토계획법상 도시·군관리계획의 입안 및 결정권자가 도시·군계획시설을 신설하거나 재검토(폐지)할 경우 다른 법령에 의한 관련 인·허가 사항이 반드시 필요한 절차적 요건인지 여부에 대해 특별히 규정하고 있지는 않으나, 도시·군관리계획을 수립시 해당 도시·군계획시설의 입안사유 및 그 밖의 연관성을 고려하는 것이 필요할 것으로 보입니다.
- 따라서, 도시·군관리계획의 입안 및 결정권자는 스키장 사업계획의 시행여부, 사업시행자 지정 및 기존 권리에 대한 효력, 진행중인 새로운 사업계획과의 상충관계 등을 다각도로 검토하여 도시·군계획시설(유원지) 폐지 여부를 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-3081, 2016.03.24.>

## ☑ CASE 13 : 도시·군계획시설의 폐지시 이전 용도지역으로의 환원 절차

### <질의요지>

- '01.1월 준도시지역 일부와 농림지역을 준도시지역(現 계획관리)지역으로 변경하여 도시·군계획시설(청소년수련시설)을 결정하였으나 사업계획 변경으로 도시·군계획시설 부지 일부에 대하여 「관광진흥법」 제54조에 따라 관광지 지정 및 조성계획을 수립하려는 경우 도시·군계획시설을 폐지하고 이전 용도지역 환원 후, 용도지역 변경 절차를 새로 거쳐야 하는지?

### <회신내용>

- 『도시·군관리계획수립지침』 5-1-2의 취지는 구역만 결정하고 관련계획을 수립하지 않는 사업에 대하여 용도지역 환원 등의 조치를 통해 도시·군계획사업의 조속한 시행을 유도하고자 하는 사항으로,
- 그 원인행위인 도시·군계획시설 결정이 변경(폐지, 해제)되어 당해 지역의 용도지역을 현안으로 유지할 필요가 없는 경우라면 용도지역 환원에 대해서도 검토할 필요가 있을 것이나, 지자체 등 공공기관에서 시행하는 사업에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않으므로 도시·군관리계획의 입안 및 결정권자가 관련 법령 등을 종합적으로 검토 후 판단할 사항입니다.

<도시정책과-10598, 2015.11.02.>

## ☑ CASE 14 : 토지와 건축물을 분리하여 매수결정 할 수 있는지

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제47조에 따라 장기미집행 도시·군계획시설 부지의 매수를 청구하였으나, 부지 내에 해당 토지의 소유자가 아닌 다른 사람 소유의 건축물이 있는 경우, 토지와 건축물을 분리하여 매수 결정할 수 있는지 여부

### <회신내용>

- 국토계획법 제47조에 따르면 매수청구 대상은 토지와 건축물 모두를 포함하도록 하고 있고, 동법에서는 토지와 건축물을 분리하여 매수 결정하는 것을 별도로 제한하고 있지 않습니다.
- 다만 행정청에서 토지만 매수하는 경우 해당 토지가 공유재산으로 전환되어 「공유재산 및 물품관리법」 적용 대상이 되므로, 관리상의 애로 등을 감안할 때 지방자치단체가 건축물과 토지를 함께 매수하는 것이 바람직할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-1206, 2014.02.18.>

## ☑ CASE 15 : 도로 폭 확장에 다른 추가 편입 부지의 매수청구 대상 여부

### <질의요지>

- 가. 도시·군계획시설(최초)결정 고시일로부터 10년 이상 미집행된 도로가 최근 폭 확장 등을 위하여 도시·군계획시설“중로”에서“대로”로 변경된 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조에 따라 매수청구 대상인지 여부
- 나. 매수청구가 가능하다면, 도로 폭 확장으로 새로 편입된 토지도 매수청구 대상인지 여부

<회신내용>

- 국토계획법 제47조에 따라 도시·군계획시설결정 후 10년 이내에 도시·군계획 시설사업이 시행되지 아니한 시설 중 지목이“대”인 토지에 대하여 토지소유자는 해당 지방자치단체에 매수청구를 할 수 있습니다. 동 규정의 취지는 장기 미집행 도시·군계획시설로 인하여 토지소유자가 받은 재산권 제한을 보상하기 위함입니다.
- 당초 도시·군계획시설 중도로 결정된 후 10년 이상 미집행되었다면 해당 토지의 소유자는 도시·군계획시설결정으로 장기간 재산권 제한을 받았으므로 국토계획법 제47조에 따른 토지의 매수청구가 가능할 것입니다.
- 다만, 도시·군계획시설(변경)결정(중로→대로)으로 도로 폭이 확장되어 추가로 편입된 토지의 경우에는 도시·군계획시설(변경)결정 고시일로부터 10년이 경과 하였을 때 매수청구 대상이 될 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-3726, 2014.05.08.>

☑ CASE 16 : 지목 변경을 사유로 매수통보 철회 가능 여부

<질의요지>

- 장기 미집행 도시계획시설 부지 매수청구에 의해 매수 결정된 토지에 대하여 지목이 변경된 것을 사유로 매수통보 철회(취소)가 가능한지?

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제47조에는 매수청구 대상토지에 대한 요건과 매수여부 결정 등에 대해서만 규정하고 있을 뿐, 지목 변경 등 사정변경에 따른 매수결정의 취소 내지 철회에 대해서는 규정을 두고 있지 않습니다.
- 다만, 판례 등에 따르면 행정행위를 한 처분청은 비록 그 처분 당시에 별다른 하자가 없었고, 또 그 처분 후에 이를 취소(철회)할 별도의 법적 근거가 없더라도 원래의 처분을 존속시킬 필요가 없게 된 사정변경이 생겼거나 또는



중대한 공익상의 필요가 발생한 경우에는 이를 취소(철회)할 수 있으나, 그 취소권 등을 행사하는 경우에는 국민의 기득권의 침해를 정당화할 만한 중대한 공익상의 필요 또는 제3자의 이익보호의 필요가 있는 때에 한하여 상대방이 받는 불이익과 비교·교량하여 결정\*하도록 하고 있습니다.

\* 대법원 2004.11.26. 선고 2003두10251 판결, 대법원 1995.6.9 선고 95누1194 판결 등 참조

- 따라서 사정변경 또는 중대한 공익상의 필요가 발생하였는지 여부와 공익과 사익의 이익형량, 철회(취소)에 대한 결정은 처분청에서 판단할 사항이므로, 처분청에서는 매수결정 철회(취소)에 따라 연계 되는 공익과 침해되는 본건 소유자의 사익 등을 종합적으로 고려하여 매수 결정 철회(취소)여부를 결정하여야 할 것입니다.
- 다만, 매수결정 철회는 매수청구자의 권익을 제한하는 처분이므로, 「행정절차법」에서 규정한 처분 당사자에 대한 사전통지 및 의견진술의 기회 부여, 처분의 이유 제시 등의 관련 절차를 준수하여야 할 것입니다.

<도시정책과-5552, 2015.06.26.>

## ☑ CASE 17 : 매수청구 보상완료 토지의 환매권 적용 여부

### <질의요지>

- 장기 미집행 도시계획시설 부지가 매수청구에 의해 보상된 후, 도시계획시설이 해제될 경우 환매권 적용(발생) 여부

### <회신내용>

- 매수청구제도는 토지소유자에 대한 장기간의 사권제한의 보상적인 성격으로서 국토계획법에는 환매권에 대한 별도 준용조항이 없고, 매수청구가 토지소유자의 자유의사에 따라 이루어지는 만큼 도시계획시설 해제 후 원토지 소유자에게 환매권을 인정하기에는 어려울 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-3688, 2015.04.29.>

## ☑ CASE 18 : 도시·군계획시설 폐지 후 건축물 보상 및 토지환매권 발생 여부

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’) 제47조에 따라 A소유의 토지와 건축물을 해당 지자체(매수의무자)에 매수 청구하였으나, 해당 시·군에서는 매수 결정통보 후 예산 미확보의 이유로 토지만 우선 매수하였음. 수년이 지난 후 건축물을 보상하려고 하였으나 도시·군계획시설(도로)이 폐지되어 해당 지자체 소유의 토지에 개인소유의 건축물이 존치함.
  - 질의 가) 도시·군계획시설 폐지에도 불구하고 해당 지자체에서 건축물 보상이 가능한지?
  - 질의 나) 도시·군계획시설 폐지로 기 매수청구로 보상된 토지의 환매권 인정 여부?

### <회신내용>

- 질의 가) 지자체의 여건변화 등으로 도시계획이 변경되어 당해 토지의 도시·군계획시설 해지 된 경우라면 해당 토지 및 건축물은 「국토계획법」제47조에 의한 보상 대상이 아니라고 보여지며,
- 질의 나) 매수청구제도는 장기간의 사권제한의 보상적인 성격으로써, 매수청구가 토지소유자의 자유의사에 따라 이루어지는 만큼, 도시·군계획시설 해제 후 원토지소유자에게 환매권을 인정하기는 어려울 것이나(법제처 유권해석 15-0549),
- 구체적인 사항은 「국토계획법」 및 관계법령, 공유재산 관리 등을 감안하여 해당 지자체에서 종합적으로 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-574, 2016.01.19.>

**법령해석 15-0549(2015.10.21.)**

- 매수청구로 보상된 토지에 대한 환매권 인정 여부

**<질의요지>**

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제4항에서는 “매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다”고 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에 따라 토지 매수 청구권을 행사하여 지방자치단체의 장에게 토지를 매도한 자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제1항에 따른 환매권을 행사할 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에 따라 토지 매수 청구권을 행사하여 지방자치단체의 장에게 토지를 매도한 자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제1항에 따른 환매권을 행사할 수 없습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제47조제1항에서는 도시·군계획시설에 대한 도시·군관리계획의 결정(이하 “도시·군계획시설결정”이라 함)의 고시일부터 10년 이내에 그 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시·군계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목(地目)이 대(垓)인 토지(그 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함함. 이하 이 조에서 같음)의 소유자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 그 토지의 매수를 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)을 준용한다고 규정하

고 있으며, 토지보상법 제91조제1항에서는 토지의 협의취득일 또는 수용의 개시일부터 10년 이내에 해당 사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 취득일 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 함)은 그 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때부터 1년 또는 그 취득일부터 10년 이내에 그 토지에 대하여 받은 보상금에 상당하는 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법 제47조제1항에 따라 토지 매수 청구권을 행사하여 지방자치단체의 장에게 토지를 매도한 자가 토지보상법을 준용하고 있는 같은 조 제4항에 근거하여 토지보상법 제91조제1항에 따른 환매권도 행사할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제47조에서 규정하고 있는 매수청구제도는 도시계획시설 결정으로 인하여 토지를 종래 허용된 용도대로 사용할 수 없게 된 토지소유자의 재산권에 대한 침해를 적절하게 보상하려는 취지의 제도로서, 이 경우 토지소유자는 자발적 의사에 따라 토지의 매각 여부를 결정할 수 있습니다(법제처 2007. 3. 26. 회신 06-0392 해석례 참조).
- 한편, 토지보상법은 공익사업에 필요한 토지를 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실보상에 관한 사항을 규율하는 법률로서, 이러한 협의취득이나 수용의 경우에는 토지소유자가 비자발적으로 소유권을 상실하게 되므로, 공평의 원칙과 재산권 보장을 위하여 일정한 경우 그 토지소유권을 회복시켜 주는 제도로서 환매권에 관한 규정을 두고 있는바(대법원 2001. 5. 29. 선고 2001다11567 판결례 및 헌법재판소 1994. 2. 24. 선고 92헌가15 결정례 참조), 국토계획법의 매수청구제도와 토지보상법의 협의 또는 수용에 의한 토지 매수는 그 성격을 달리하는 제도라 할 것입니다.
- 그리고, 국토계획법 제47조제4항에서는 매수가격·매수절차 등에 관하여 토지보상법을 준용한다고 규정하고 있고, 일반적으로 준용이란 특정 조문을 그와 성질이 유사한 규율 대상에 대해 그 성질에 따라 다소 수정하여 적용하는 것을 의미하는데(법제처 2014. 7. 7. 회신 14-0296 해석례 참조), 토지보상법의 협의 또는 수용에 따른 토지 매수는 위에서 본 바와 같이 국토계획법의 매수청구제도와 성질이 다른바, 국토계획법 제47조제4항의 준용 범

위에 토지소유자의 의사와 무관하게 협의 또는 수용된 토지를 대상으로 인정되는 환매권 규정이 포함된다고 보기는 어렵다 할 것입니다.

- 한편, 국토계획법 제47조제4항이 준용의 범위를 제한하지 않고 토지보상법을 준용하고 있음을 근거로 토지 매수 청구를 하여 그 토지를 매도한 자도 토지보상법 제91조제1항의 환매권을 행사할 수 있다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나, 매수 청구를 통하여 토지를 매도한 자는 이미 제한된 재산권에 대한 보상을 받은 자이므로, 그에게 덧붙여 환매권까지 인정하는 것은 이중의 보호가 되고, 명시적인 규정이 없음에도 이와 같은 이중적인 보호를 해석으로 인정하게 된다면 법적 안정성을 저해하는 불합리한 결과가 될 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에 따라 토지 매수 청구권을 행사하여 지방자치단체의 장에게 토지를 매도한 자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제1항에 따른 환매권을 행사할 수 없다고 할 것입니다.

**법령해석 17-0401(2017.10.30.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조에 따른 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용 범위

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에 따라 도시·군계획시설 부지의 매수를 청구한 토지소유자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제30조제1항에 따른 재결 신청을 청구할 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에 따라 도시·군계획시설 부지의 매수를 청구한 토지소유자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제30조제1항에 따른 재결 신청을 청구할 수 없습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제47조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 법 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설(이하 “도시·군계획시설”이라 함)에 대한 도시·군관리계획의 결정(이하 “도시·군계획시설결정”이라 함)의 고시일부터 10년 이내에 그 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 않는 경우(같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가나 그에 상당하는 절차가 진행된 경우는 제외하며, 이하 같음) 그 도시·군계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목(地目)이 대(垓)인 토지(그 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함하며, 이하 같음)의 소유자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 그 토지의 매수를 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 국토계획법 제47조제4항에서는 매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 같은 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)을 준용한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 토지보상법 제30조제1항에서는 같은 법 제22조제1항에 따른 사업인정의 고시(이하 “사업인정고시”라 함)가 된 후 협의가 성립되지 않았을 때에는 토지소유자와 관계인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 서면으로 사업시

행자에게 재결을 신청할 것을 청구할 수 있다고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법 제47조제1항에 따라 도시·군계획시설 부지의 매수를 청구한 토지소유자가 토지보상법 제30조제1항에 따른 재결 신청을 청구할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제47조제4항에서는 매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 같은 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 토지보상법을 준용하도록 규정하고 있는바, 일반적으로 법령에서 “준용”이란 “특정 조문을 그와 성질이 유사한 규율 대상에 대해 그 성질에 따라 다소 수정하여 적용”한다는 의미인 점에 비추어 볼 때(법제처 2016. 4. 22. 회신 16-0122 해석례 참조), 국토계획법 제47조제4항에 따라 준용되는 토지보상법의 규정은 국토계획법 제47조에 따른 매수청구 제도와 성질이 유사한 사항에 관한 규정에 한정된다고 할 것입니다.
- 이러한 측면에서 살펴보면, 국토계획법 제47조에 따른 도시·군계획시설 부지의 매수청구 제도는 도시·군계획시설결정이 있는 상태에서 도시·군계획시설사업이 장기간 시행되지 않음으로써 해당 시설의 부지인 토지의 소유권은 유지되고 있으나 그 재산권 행사가 장기간 제한되는 데에 따른 보완수단으로서 인정된 것으로 이 경우 어디까지나 토지소유자의 자유의사에 따라 토지소유권을 양도하려는 것인 반면(법제처 2007. 3. 26. 회신 06-0392 해석례 참조), 토지보상법에 따른 토지 수용은 공익사업에 필요한 토지의 소유권을 토지소유자의 의사에도 불구하고 사업시행자에게 이전하는 것으로서, 토지수용위원회의 재결은 토지 수용을 위한 절차에 해당하는 것인바, 국토계획법의 매수청구 제도와 토지보상법의 토지 수용은 그 성격을 달리하는 제도라고 할 것이므로, 국토계획법 제47조제1항에 따라 매수 청구된 토지에 관하여 토지보상법에 따른 수용 절차인 같은 법 제30조의 재결 신청 청구에 관한 규정이 준용되는 것으로 보는 것은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 그리고, 토지보상법 제72조에서는 사업인정고시가 된 후 토지를 사용하는 기간이 3년 이상인 경우 등 일정한 요건에 해당할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 해당 토지의 매수를 청구하거나 관할 토지수용위원회에 그 토지의 수용을 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제74조제1항 전단에서는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 따라

매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다고 규정하고 있는바, “사업시행자에 대한 매수 청구”와 “토지수용위원회에 대한 수용 청구”를 구분하여 규정하고 있는 토지보상법의 체계에 비추어 볼 때, 국토계획법 제47조제1항에 따라 매수 청구된 토지에 대하여 토지보상법에 따른 수용 절차인 같은 법 제30조의 재결 신청 청구에 관한 규정이 준용되는 것으로 보기는 어렵다고 할 것입니다.

- 또한, 토지보상법에서는 “협약에 의한 취득 또는 사용”(제3장, 제14조부터 제18조까지)과 “수용에 의한 취득 또는 사용”(제4장, 제19조부터 제48조까지)을 구분하여 규정하면서, 사업시행자가 토지 등을 수용하거나 사용하려면 국토교통부장관의 사업인정 및 그 고시가 있어야 하고(제20조제1항 및 제22조), 사업시행자는 토지소유자 등과 협약이 성립되지 않았을 때에는 사업인정고시가 된 날부터 1년 이내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있으며(제28조제1항), 사업인정고시가 된 후 협약이 성립되지 않았을 때에는 토지소유자와 관계인은 서면으로 사업시행자에게 재결을 신청할 것을 청구할 수 있도록 하고 있는바(제30조제1항), 토지보상법 제30조에 따른 재결 신청 청구는 토지 등의 수용과 관련된 절차로서, 같은 법 제22조에 따른 사업인정의 고시가 있는 후에 가능하다고 할 것인데, 국토계획법 제47조에 따른 도시·군계획시설 부지의 매수 청구의 경우에는 토지보상법 제22조에 따른 사업인정의 고시와 같은 절차가 없으므로, 그 문언상 사업인정고시가 있음을 전제로 규정한 같은 법 제30조가 적용될 여지가 없다고 할 것이고, 그렇다면 국토계획법 제47조제4항에 따라 매수 청구된 토지에 관하여 준용되는 토지보상법의 규정은 토지소유자와 사업시행자 간 협약에 의한 매수에 적용되는 매수가격의 산정방법 및 매수절차에 관한 규정을 의미한다고 보는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 제47조제1항에 따라 도시·군계획시설 부지의 매수를 청구한 토지소유자는 토지보상법 제30조제1항에 따른 재결 신청을 청구할 수 없다고 할 것입니다.



## ☑ CASE 19 : 도시계획시설 실효기산일

### <질의요지>

- 1975.2.26. 도시계획시설결정된 시설(도로:소로3-1437호선)이 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’이라 함)에 따라 주택재개발 정비구역으로 지정(2009.5.25.) 되면서 당해 시설이 폐지되었다가 사정에 의하여 정비구역지정 해제(2017.8.1.) 되었을 때,
- 도시정비법 제4조의3제5항에 따라 정비구역내 정비기반시설이 정비구역 지정 이전의 상태로 환원되면 이 도시계획시설(도로:소로3-1437호선)의 실효기산일은?

### <회신내용>

- 도시정비법 제4조의3제5항에서는 정비구역등이 해제된 경우에는 정비계획으로 변경된 용도지역, 정비기반시설 등은 정비구역 지정 이전의 상태로 환원되도록 규정하고 있습니다.
- 따라서, 정비구역 해제에 따라 환원된 도시계획시설의 실효기산일은 해당 시설의 최초 결정고시일로 보아야 할 것입니다.

<도시정책과-10853, 2017.11.10.>

**법령해석 17-0420(2017.09.18.)**

- 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정의 실효 규정이 신설되기 전에 공원조성계획이 결정·고시된 경우 해당 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정의 효력 상실에 관한 적용법령

**<질의요지>**

- 2005년 3월 31일 법률 제7476호로 전부개정되어 2005년 10월 1일 시행된 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 “구 공원녹지법”이라 함) 제17조제1항에서는 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 고시일부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 것을 말하며, 이하 “구 국토계획법”이라 함) 제48조에도 불구하고 그 10년이 되는 날의 다음 날에 그 효력을 상실한다고 규정하고 있고, 구 공원녹지법 부칙 제8조에서는 같은 법 시행 당시 도시공원의 설치에 관한 도시계획시설결정이 고시된 경우 같은 법 제17조에도 불구하고 같은 법 시행일부터 10년이 되는 날까지 같은 법 제16조에 따른 공원조성계획이 결정·고시되지 않으면 그 10년이 되는 날의 다음 날에 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 효력을 상실한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 구 국토계획법 제48조제1항에서는 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 경과될 때까지 해당 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 않는 경우 그 도시계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음 날에 그 효력을 상실한다고 규정하고 있고, 같은 법 부칙 제16조제1항제1호에서는 같은 법 시행 당시 종전의 「도시계획법」에 따라 결정·고시된 도시계획시설로서 같은 부칙 제15조제1항에 따라 도시계획시설로 보는 시설 중 2000년 7월 1일 전에 결정·고시된 도시계획시설결정의 실효에 관한 결정·고시일의 기산일은 국토계획법 제48조에도 불구하고 2000년 7월 1일로 한다고 규정하고 있는바,
- 2000년 7월 1일 전에 도시계획시설(도시공원)로 결정·고시되고 2005년 10월 1일 전에 구 공원녹지법 제16조에 따라 공원조성계획이 결정·고시된 경우, 그 도시계획시설결정의 실효에 관한 기산일과 그 실효일에 대하여 구 공원녹지법 부칙 제8조가 적용되는지, 아니면 구 국토계획법 부칙 제16조제1항제1호가 적용되는지?

**<회답>**

- 2000년 7월 1일 전에 도시계획시설(도시공원)로 결정되고 2005년 10월 1일 전에 구 공원녹지법 제16조에 따라 공원조성계획이 결정·고시된 경우, 그 도시계획시설결정의 실효에 관한 기산일과 그 실효일에 대해서는 구 국토계획법 부칙 제16조제1항제1호가 적용됩니다.

**<이유>**

- 구 공원녹지법 제2조제3호에서는 “도시공원”이란 구 국토계획법 제2조제6호 나목에 따른 공원으로서 도시지역 안에서 도시자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 같은 법 제30조에 따른 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다고 규정하고 있고, 구 공원녹지법 제16조제1항에서는 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획이 결정된 때에는 그 도시공원이 위치한 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 그 도시공원의 조성계획(이하 “공원조성계획”이라 함)을 입안하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제17조제1항에서는 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 고시일부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우에는 구 국토계획법 제48조에도 불구하고 그 10년이 되는 날의 다음 날에 그 효력을 상실한다고 규정하고 있고, 같은 법 부칙 제8조에서는 같은 법 시행 당시 도시공원의 설치에 관한 도시계획시설결정이 고시된 경우 같은 법 제17조에도 불구하고 같은 법 시행일부터 10년이 되는 날까지 같은 법 제16조에 따른 공원조성계획이 결정·고시되지 않으면 그 10년이 되는 날의 다음 날에 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 효력을 상실한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 구 국토계획법 제2조제6호나목에서는 공원을 기반시설의 하나로 규정하고 있고, 같은 법 제43조제1항 본문에서는 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려는 때에는 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시관리계획으로 결정하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제48조제1항에서는 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 경과될 때까지 해당 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 않는 경우 그 도시계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음 날에 그 효력을 상실한다고 규정하고 있고, 같은 법 부칙 제

16조제1항제1호에서는 같은 법 시행 당시 종전의 「도시계획법」에 따라 결정·고시된 도시계획시설로서 같은 부칙 제15조제1항에 따라 도시계획시설로 보는 시설 중 2000년 7월 1일 전에 결정·고시된 도시계획시설결정의 실효에 관한 결정·고시일의 기산일은 국토계획법 제48조에도 불구하고 2000년 7월 1일로 한다고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 2000년 7월 1일 전에 도시계획시설(도시공원)로 결정·고시되고 2005년 10월 1일 전에 구 공원녹지법 제16조에 따라 공원조성계획이 결정·고시된 경우, 그 도시계획시설결정의 실효에 관한 기산일과 그 실효일에 대하여 구 공원녹지법 부칙 제8조가 적용되는지, 아니면 구 국토계획법 부칙 제16조제1항제1호가 적용되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 구 국토계획법에서는 도시계획시설의 설치에 도시관리계획으로 결정하여야 하고(제43조제1항 본문), 도시계획시설결정은 그 고시일부터 20년간 도시계획시설사업이 시행되지 않으면 효력을 상실한다고 규정(제48조제1항)하면서, 같은 법 시행 전에 결정·고시된 도시계획시설결정의 실효에 관한 기산일을 규정(부칙 제16조제1항)하고 있는 한편, 구 공원녹지법에서는 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 고시일부터 10년간 공원조성계획의 고시가 없으면 구 국토계획법 제48조에도 불구하고 효력을 상실한다고 규정(제17조제1항)하면서, 구 국토계획법 시행 전에 결정·고시된 도시공원의 도시관리계획결정의 실효에 관한 기산일을 규정하고 있는바(부칙 제8조), 구 도시공원법에 따른 “도시공원”은 구 국토계획법에 따른 도시계획시설의 하나에 해당하고, 그 도시공원(도시계획시설)의 결정 및 공원조성계획은 구 국토계획법에 따른 도시관리계획으로 결정하여야 하는 점(제2조제3호 및 제16조제2항)에 비추어 볼 때, 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정의 실효에 대해서는 구 국토계획법과 구 공원녹지법이 모두 적용된다고 할 것이나, 구 공원녹지법 제17조 및 같은 법 부칙 제8조는 일정한 경우 구 국토계획법 제48조 및 같은 법 부칙 제16조제1항에서 정하고 있는 실효기간보다 그 기간을 단축하려는 취지의 특칙 규정이므로, 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정의 실효에 관하여는 그 도시관리계획결정이 구 도시공원법 제17조 및 같은 법 부칙 제8조에서 규정하는 실효 요건에 해당하면 해당 규정이 구 국토계획법 제48조 및 같은 법 부칙 제16조제1항에 우선하여 적용된다고 할 것이고, 그 실효 요건에 해당하지 않으면 구 국토계획법 제48조

및 같은 법 부칙 제16조제1항이 적용된다고 할 것입니다.

- 그런데, 이 사안의 도시계획시설결정에 관하여 구 도시공원법 부칙 제8조가 적용될 수 있는지를 살펴보면, 구 공원녹지법 부칙 제8조에서는 같은 법 시행일인 2005년 10월 1일 당시 도시공원의 설치에 관한 도시계획시설결정이 고시된 경우 2005년 10월 1일부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획이 결정·고시되지 않으면 그 10년이 되는 날의 다음 날에 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 효력을 상실한다고 규정하고 있는바, 위 규정의 문언상 2005년 10월 1일 전에 고시된 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정의 실효 요건은 “그 도시관리계획결정의 고시 이후 2015년 9월 30일(2005. 10. 1.부터 10년이 되는 날)까지 공원조성계획의 고시가 없을 것”이 되므로, 이 사안의 경우와 같이 2000년 7월 1일 전에 도시계획시설결정이 고시되고 2005년 10월 1일 전에 “공원조성계획”이 결정·고시된 경우에는 같은 법 부칙 제8조가 적용되지 않는다고 할 것입니다.
- 그리고, 구 공원녹지법 제17조 및 같은 법 부칙 제8조에 따른 도시공원 결정의 실효제도는 도시공원이 결정된 이후 “세부 집행계획인 공원조성계획이 장기간 수립되지 않아” 도시공원 설치예정지역 토지의 사적 이용이 제한되는 등 해당 주민의 재산피해가 발생하는 것을 방지하기 위하여 도입된 것인 바(구 공원녹지법 개정이유서 및 2004. 12. 15. 정부 제출, 도시공원법개정 법률안 국회 심사보고서 참조), 이 사안과 같이 도시공원 설치에 관한 도시관리계획과 이에 따른 공원조성계획이 결정되어 고시된 경우는 도시공원 설치에 관한 세부 집행계획이 이미 수립되어 있는 경우에 해당하므로, 구 공원녹지법 제17조 및 같은 법 부칙 제8조의 적용대상이 될 수 없다고 할 것입니다.
- 또한, 구 공원녹지법 제2조제3호에서는 “도시공원”이란 구 국토계획법 제30조에 따른 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다고 규정하고 있고, 구 공원녹지법 제16조에서는 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획이 결정된 때에는 그 도시공원이 위치한 행정구역을 관할하는 특별시장 등이 공원조성계획을 입안하여야 하며(제1항), 공원조성계획은 도시관리계획으로 결정하여야 한다고 규정하고 있는바(제2항), 이러한 규정을 종합적으로 살펴보면, 도시공원을 설치하기 위해서는 먼저, 공원의 위치나 면적 등 공원설치에 관한 개략적인 사항을 구 국토계획법에 따른 도시관리계획으로 결정(도시계획시설

결정)하고, 그 후에 공원의 세부 시설물의 구조·형태 등 구체적인 사항에 관한 공원조성계획을 입안하여 다시 구 국토계획법에 따른 도시관리계획으로 결정하여야 하므로, “도시계획시설결정”은 도시공원의 위치와 면적 등을 정하는 기초적인 단계에 불과하고, “공원조성계획”을 통하여 도시공원세부 시설물의 설치에 관한 구체적인 방법과 내용이 정해진다고 할 것인바, 도시계획시설결정의 실효에 있어서 도시계획시설결정과 이에 따른 공원조성계획까지 결정·고시된 경우를 도시계획시설결정은 있었으나 공원조성계획이 결정되지 않은 경우와 동일하게 취급하여 구 도시공원법 부칙 제8조를 적용하는 것으로 해석하는 것은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 그렇다면, 이 사안의 경우와 같이 2000년 7월 1일 전에 도시계획시설결정이 고시되고 2005년 10월 1일 전에 공원조성계획까지 결정·고시된 경우에는 구 공원녹지법 부칙 제8조가 적용될 수 없다고 할 것이고, 그 도시계획시설결정의 실효에 관하여는 구 국토계획법 부칙 제16조제1항제1호가 적용된다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 2000년 7월 1일 전에 도시계획시설(도시공원)로 결정·고시되고 2005년 10월 1일 전에 구 공원녹지법 제16조에 따라 공원조성계획이 결정·고시된 경우, 그 도시계획시설결정의 실효에 관한 기산일과 그 실효일에 대해서는 구 국토계획법 부칙 제16조제1항제1호가 적용된다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0424(2014.09.03.)**

- 나대지로 유지 중인 주차장용지가 미집행시설에 해당하는지 여부

**<질의요지>**

- 구 「택지개발촉진법」(1999. 1. 25. 법률 제5688호로 개정되어 1999. 4. 26. 시행되기 전의 것을 말함) 제9조에 따라 노외주차장 용지로 택지개발사업 실시계획이 승인·고시되고, 관련 법령이 개정됨으로써 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 실시계획이 인가된 것으로 보는 경우로서, 해당 노외주차장 용지를 분양받은 자가 이를 나대지로 유지 하면서 부대시설도 설치하지 아니하는 등 주차장으로 운영하지 않는다면, 이는 같은 법 시행령 제29조제1항제1호에 따른 “도시·군계획시설사업의 일부 또는 전부가 시행되지 아니한 경우”에 해당하는지?

## ※ 질의배경

- 민원인은 주차전용건축물을 설치할 수 없는 노외주차장 용지로 실시계획이 승인된 토지를 분양받았으나, 노외주차장으로 운영하는 것은 타당성이 없다는 이유로 해당 토지에 주차전용건축물을 설치할 수 있도록 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제34조 및 같은 법 시행령 제29조제1항제1호를 적용하여 도시·군계획시설 결정의 타당성을 재검토하여 달라고 요청하였으나, 진주시와 국토교통부는 같은 호에 해당하지 않는다고 답변하여, 민원인이 법제처에 법령해석을 요청함

**<회답>**

- 구 「택지개발촉진법」(1999. 1. 25. 법률 제5688호로 개정되어 1999. 4. 26. 시행되기 전의 것을 말함) 제9조에 따라 노외주차장 용지로 택지개발사업 실시계획이 승인·고시되고, 관련 법령이 개정됨으로써 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 실시계획이 인가된 것으로 보는 경우로서, 해당 노외주차장 용지를 분양받은 자가 이를 나대지로 유지 하면서 부대시설도 설치하지 아니하는 등 주차장으로 운영하지 않는다면, 이는 같은 법 시행령 제29조제1항제1호에 따른 “도시·군계획시설사업의 일부 또는 전부가 시행되지 아니한 경우”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

<이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제34조 및 같은 법 시행령 제29조제1항제1호에 따르면 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 하되, 이 경우 도시·군계획시설에 대한 도시·군관리계획결정의 고시일부터 10년 이내에 해당 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업의 일부 또는 전부가 시행되지 아니한 경우 해당 도시·군계획시설결정의 타당성을 검토하여 그 결과를 도시·군관리계획입안에 반영하여야 하는바,
- 이 사안에서는 구 「택지개발촉진법」(1999. 1. 25. 법률 제5688호로 개정되어 1999. 4. 26. 시행되기 전의 것을 말하며, 이하 같음) 제9조에 따라 노외주차장 용지로 택지개발사업 실시계획이 승인·고시되고, 관련 법령이 개정됨으로써 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업 실시계획이 인가된 것으로 보는 경우로서, 해당 노외주차장 용지를 분양받은 자가 이를 나대지로 유지하면서 부대시설도 설치하지 아니하는 등 주차장으로 운영하지 않는다면, 이는 같은 법 시행령 제29조제1항제1호에 따른 “도시·군계획시설사업의 일부 또는 전부가 시행되지 아니한 경우”에 해당하는지가 문제 될 수 있습니다.
- 먼저, 국토계획법 제88조 및 같은 법 시행령 제97조에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 함)을 작성하여 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 하고, 실시계획의 인가가 있으면 도시·군계획시설사업의 시행자는 해당 시설을 직접 설치하거나 시설에 필요한 용지를 조성하여 시설을 설치하려는 자에게 분양하는 등의 방법으로 도시·군계획시설사업을 시행할 수 있을 것입니다.
- 그런데, 국토계획법 제47조에 따르면 도시·군계획시설사업이 10년 이내에 시행되지 아니하는 경우 토지의 소유자가 매수를 청구할 수 있고, 같은 법 제48조에 따르면 도시·군계획시설사업이 20년 이내에 시행되지 아니하는 경우 도시·군계획시설결정이 실효되는데, 이 때 실시계획의 인가나 그에 상응하는 절차가 진행된 경우는 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니한 경우에서 제외하고 있는바,



- 이는 국토계획법령에 있어서는 도시·군계획시설이 물리적으로 완공되어 준공검사나 사용승인 등이 완료된 상태가 아니라 도시·군계획시설결정의 고시일부터 일정 기간 이내에 사업의 종류 및 명칭, 면적 또는 규모, 착수예정일 및 준공예정일 등이 포함된 실시계획의 인가를 받거나 그에 상당하는 절차가 진행되어 해당 시설을 실제로 설치할 수 있는 제반 준비단계에 이른 상태를 도시·군계획시설사업의 시행 여부를 판단하기 위한 기준으로 제시하였다고 할 것이고, 이러한 기준은 해당 시설의 설치방식, 즉 사업시행자가 직접 설치하는지 또는 사업시행자로부터 그 부지를 분양받은 자가 설치하는지에 따라 달라지는 것은 아니라 할 것입니다.
- 더욱이, 국토계획법 시행령 제29조제1항제1호에 따른 “도시·군계획시설사업을 시행하지 않은 경우”를 의제된 실시계획 상 주차장으로 용도가 정해진 용지를 분양받은 자가 이를 주차장으로 운영하지 않는 경우까지 포함하는 것으로 해석한다면, 같은 법 제47조 및 제48조를 적용함에 있어 사업시행자로부터 용지를 분양받은 자가 이를 장기간 방치한 경우 매수청구를 할 수 있다는 주장이 제기되는 등 국토계획법의 집행 상 어려움이 발생할 수도 있다고 할 것이어서 이 건 질의의 경우와 같이 실시계획에 따라 사업시행자가 용지의 분양을 하였다면 이는 도시·군계획시설사업의 시행자로서 할 수 있는 일을 완료하였을 뿐만 아니라 “도시·군계획시설사업을 시행하지 않은 경우”의 기준이 되는 실시계획의 인가 단계를 이미 넘어섰다고 할 것이므로, 이를 분양받은 자가 주차장 용지를 조성하지 않는 등 분양의 목적대로 활용하였는지 여부와는 관계없이 해당 주차장 용지는 “도시·군계획시설사업을 시행하지 않은 경우”에 해당한다고 할 수 없을 것입니다.
- 한편, 주차장 용지가 국토계획법 제34조에 해당하는 이상 당연히 같은 법 시행령 제29조에 해당하고, 실제로 주차장이 설치된 것은 아니기 때문에 도시·군계획시설사업이 시행되지 않은 것으로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있으나, 모든 도시·군계획시설은 같은 법 제34조에 따른 재검토의 대상이 될 수는 있지만 같은 법 시행령 제29조제1항 각 호에 따라 반드시 검토해야 하는 시설은 같은 호에서 정하는 요건을 충족하는 시설에 한정되는 것이므로, 같은 법 제34조에 해당하는 모든 시설이 같은 법 시행령 제29조제1항 각 호에 해당하는 시설이라 할 수는 없는 것이며,

- 주차장 용지로 분양받은 대지에 주차장을 설치하고 있지 않은 것이 국토계획법 시행령 제29조제1항제2호에 해당하는지는 별론으로 하더라도, 같은 조 제1항제1호는 도시·군계획시설사업의 시행자가 해당 사업을 시행하지 않는 상태를 전제하는 것으로 보아야 할 것이고, 주차장으로 용도가 지정된 용지를 분양받은 자가 해당 토지를 주차장으로 사용하지 않는 경우까지 포함하는 의미로 확대해석하기는 어렵다고 할 것이어서 그와 같은 의견은 타당하지 않습니다.
- 따라서, 구 「택지개발촉진법」 제9조에 따라 노외주차장 용지로 택지개발사업 실시계획이 승인·고시되고, 관련 법령이 개정됨으로써 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업 실시계획이 인가된 것으로 보는 경우로서, 해당 노외주차장 용지를 분양받은 자가 이를 나대지로 유지하면서 부대시설도 설치하지 아니하는 등 주차장으로 운영하지 않는다면, 이는 같은 법 시행령 제29조제1항제1호에 따른 “도시·군계획시설사업의 일부 또는 전부가 시행되지 아니한 경우”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0150(2014.05.22.)**

- 지방의회에 “접수된 날”의 의미

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제48조제3항·제4항 및 같은 법 시행령 제42조제2항·제4항에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설결정이 고시된 도시·군계획시설을 설치할 필요성이 없어진 경우 또는 그 고시일부터 10년이 지날 때까지 해당 시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 현황과 단계별 집행계획을 해당 지방의회에 보고하여야 하고, 보고를 받은 지방의회는 해당 지방자치단체의 장에게 그 도시·군계획시설결정의 해제를 권고할 수 있으며, 지방의회가 해제를 권고하는 경우 그 보고가 지방의회에 접수된 날부터 90일 이내에 해제를 권고하는 서면을 지방자치단체의 장에게 보내야 한다고 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조제4항에 규정된 지방자치단체의 장의 보고가 지방의회에 “접수된 날”을 해당 보고가 지방의회에 상정되어 실질적으로 보고가 이루어진 날로 보아야 하는지, 아니면 해당 보고가 지방의회의 사무기구에 제출되어 해당 사무기구가 이를 수령한 날로 보아야 하는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조제4항에 규정된 지방자치단체의 장의 보고가 지방의회에 “접수된 날”은 해당 보고가 지방의회의 사무기구에 제출되어 해당 사무기구가 이를 수령한 날로 보아야 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제48조제3항 및 같은 법 시행령 제42조제2항에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 “지방자치단체의 장”이라 함)는 도시·군계획시설결정이 고시된 도시·군계획시설 중 설치할 필요성이 없어진 도시·군계획시설 또는 그 고시일부터 10년이 지날 때까지 해당 시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니한 도시·군계획시설(이하

“장기 미집행 도시·군계획시설등”이라 함)에 대하여 전체 현황, 명칭, 고시 일, 위치, 규모, 미집행사유, 단계별 집행계획 및 그 밖에 지방의회의 심의·의결에 필요한 사항 등을 매년 해당 지방의회의 「지방자치법 시행령」 제 54조제1항에 따른 정례회의 기간 중에 보고하여야 합니다.

- 또한, 국토계획법 제48조제4항 및 같은 법 시행령 제42조제4항에서 장기 미집행 도시·군계획시설등 현황 보고를 받은 지방의회는 해당 지방자치단체의 장에게 장기 미집행 도시·군계획시설등의 해제를 권고할 수 있고, 지방의회가 장기 미집행 도시·군계획시설등의 해제를 권고하는 경우 그 보고가 지방의회에 접수된 날부터 90일 이내에 해제를 권고하는 서면(도시·군계획시설의 명칭, 위치, 규모 및 해제사유 등이 포함되어야 함)을 지방자치단체의 장에게 보내야 한다고 규정하고 있으며, 국토계획법 제48조제5항 및 같은 법 시행령 제42조제5항에서 장기 미집행 도시·군계획시설등의 해제를 권고받은 지방자치단체의 장은 상위계획과의 연관성, 단계별 집행계획, 교통, 환경 및 주민 의사 등을 고려하여 해제할 수 없다고 인정하는 특별한 사유가 없으면 해당 장기 미집행 도시·군계획시설등의 해제권고를 받은 날부터 1년 이내에 그 해제를 위한 도시·군관리계획을 결정하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 국토계획법 시행령 제42조제4항에 규정된 지방자치단체의 장의 보고가 지방의회에 “접수된 날”을 해당 보고가 지방의회에 상정되어 실질적으로 보고가 이루어진 날로 보아야 하는지 아니면 해당 보고가 지방의회에 제출되어 지방의회의 사무기구가 이를 수령한 날로 보아야 하는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인바, “보고가 접수된 날”이란 통상적으로 문서 등 고지 내용이 상대방에게 도달하여 상대방이 이를 수령한 날을 말한다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 제48조제3항 및 같은 법 시행령 제42조제2항에서 장기 미집행 도시·군계획시설등 현황 보고의 시기, 내용 및 절차를, 국토계획법 제48조제4항 및 같은 법 시행령 제42조제4항에서 장기 미집행 도시·군계획시설등 해제권고기간 및 방식을 각각 규정하고 있는바, 국토계획법 시행

령 제42조제4항에서 “보고가 지방의회에 접수된 날부터”로 규정한 것은 장기 미집행 도시·군계획시설등 해제권고기간의 기산일을 규정하면서 장기 미집행 도시·군계획시설등 현황 보고의 방법을 규정한 것으로 볼 수 있는 점, 지방자치단체의 장의 장기 미집행 도시·군계획시설등의 보고에 대한 접수업무는 「지방자치법」 제39조제1항제11호, 제90조 및 제92조제1항에 따라 지방의회 사무처, 사무국 등 사무기구의 업무인 점에 비추어 볼 때, 국토계획법 시행령 제42조제4항에 따라 “제2항 또는 제3항에 따른 보고가 지방의회에 접수된 날”이란 지방자치단체의 장이 장기 미집행 도시·군계획시설등에 대하여 전체 현황, 미집행사유 및 단계별 집행계획 등을 지방의회의 사무기구에 문서 등으로 제출하여 해당 사무기구가 이를 수령한 날을 말한다고 할 것입니다.

- 한편, 보고가 지방의회에 접수된 날이란 지방의회에 상정되어 실질적으로 보고가 이루어진 날을 말한다는 의견이 있을 수 있으나, 지방의회의 사무기구가 지방자치단체의 장의 보고를 제출받아 수령하였음에도 지방의회 사무기구의 보고 상정이 지연되어 지방의회에 실질적으로 보고가 이루어지지 않는 경우에 지방의회에 접수되지 않은 것으로 보게 되므로, 지방의회의 내부적 사정에 따라 접수시기가 달라지는 문제가 있는바, 위 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 시행령 제42조제4항에 규정된 지방자치단체의 장의 보고가 지방의회에 “접수된 날”은 해당 보고가 지방의회의 사무기구에 제출되어 해당 사무기구가 이를 수령한 날로 보아야 할 것입니다.

## 5. 지구단위계획

### ☑ CASE 1 : 자연녹지지역에 지구단위계획 수립 가능 여부

<질의요지>

- 자연녹지지역에서 단독주택 부지를 조성하고 이를 분양(분할)할 목적으로 지구단위계획의 수립이 가능한지

<회신내용>

- 국토계획법 제51조제1항에 따르면 도시지역(주거·상업·공업·녹지지역)의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역 등의 경우에는 지구단위계획구역으로 지정할 수 있으며, 지구단위계획수립지침(국토교통부 훈령) 2-1-2(7)에 따르면 녹지지역의 체계적 관리 및 개발(체육시설의 설치 등)을 통하여 그 기능을 증진시키고자 하는 경우에는 녹지지역에 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있으므로 해당 지역의 지구단위계획 입안·결정권자(시장·군수 등)가 위의 경우에 해당한다고 판단하는 경우에는 자연녹지지역에서도 지구단위계획의 수립이 가능할 것입니다.
- 다만, 지구단위계획 수립절차를 이행할지 여부에 대해서는 당해 지구단위계획 입안결정권자가 국토계획법 등 관련 법령(조례 포함), 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 지자체의 정책방향, 지역여건 및 해당 용도지역의 특성, 지구단위계획수립 목적 및 필요성 등 제반사항을 종합적으로 검토하여 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-14530, 2016.12.21.>

## ☞ CASE 2 : 보전관리지역에 지구단위계획구역 지정 관련

### <질의요지>

- 국토계획법 시행령 제44조제1항제1호의2 후단의 ‘이 경우 개발행위허가를 받는 등 이미 개발된 토지’와 관련하여 아래사항을 질의함.
  - 가. 국토계획법의 개발행위허가가 아닌 다른 법령의 인·허가를 받는 경우도 해당되는지
  - 나. 이미 개발된 토지란 개발행위허가 등을 받고, 일련의 행위가 완료(준공)된 경우를 말하는지, 완료(준공)되지 아니하고 개발행위허가 등만 받은 경우도 해당하는지
  - 다. 완료(준공)되지 아니한 경우도 이미 개발된 토지에 해당한다면, 토석채취 등의 개발행위로 인하여 지형이 계속 변경되는데 어느 시점에서의 지형을 기준으로 지구단위계획을 수립하여야 하는지

### <회신내용>

- 질의 ‘가’에 대하여
  - 국토계획법에 따른 개발행위허가를 받아 이미 개발된 토지 뿐만 아니라 다른 법령에 따른 인·허가를 받아 개발된 토지도 위 규정에 해당할 것으로 판단됩니다.
- 질의 ‘나’ 및 ‘다’에 대하여
  - 이미 개발된 토지란 관계 법령에 따른 인·허가를 받은 후 인·허가대로 적법하게 개발이 이루어진 토지로서, 지구단위계획을 수립함에 있어 관계 법령의 제한이 없는 토지를 의미한다고 판단되며, 이에 해당 여부에 대해서는 현지여건 및 관계 법령 등을 종합적으로 검토하여 지구단위계획 입안·결정권자가 판단할 사항이라 봅니다.

<도시정책과-3804, 2017.04.18.>

### ☑ CASE 3 : 법령에서 위임하지 않은 사항을 조례로 정할 수 있는지

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”) 시행령」 제42조의2 제2항제12호에서 제15호 규정에 의하면, ‘용도지역 변경’(이전적지 및 유희토지 개발) 및 ‘도시계획시설 변경’에 따른 기반시설 기부채납과 관련된 구체적인 운영기준 등은 도시계획조례로 정하도록 위임하고 있으나,
- 관련 법령에서 위임하지 않은 사항\*도 행정의 재량행위에 해당된다고 보아, 「지방자치법」 제22조에 따라 도시계획조례로 정할 수 있는지? 공공기여가 가능한지 여부?

\* ‘지구단위계획 구역 외 및 지구단위계획으로 포함 할 수 없는 용도지역 상향,’ ‘지구단위계획 허용용도 변경’ 등 「국토계획법 시행령」 제42조의2제2항제12호에서 제15호에 의한 공공기여를 요구할 범위를 벗어나는 경우 및 「국토계획법」 제26조 제1항에 의한 주민 입안·제안에 따른 지구단위계획 허용용도 변경 등

#### <회신내용>

- 우선, 「국토계획법」 제51조제1항제8호의2 및 제8호의3은 도시지역내 복합용도 개발이 필요한 지역이거나, 도시지역 내 1만제곱미터 이상의 유희토지 또는 이전적지(철도, 항만, 공항, 공장, 병원, 학교, 공공청사, 공공기관, 시장 등의 이전 부지)로서 토지이용을 증진시킬 필요가 있는 지역에 대해서는 지구단위계획으로 용도지역간 변경이 가능하도록 규정하고 있고,
- 「국토계획법 시행령」 제42조의2제2항제15호는, 유희토지 및 이전적지 개발을 위한 용도지역 변경 및 도시·군계획시설 결정의 변경 등에 따른 기반시설 설치내용, 기반시설 설치비용에 대한 산정 방법, 구체적인 운영기준 등은 시·도 또는 대도시의 도시계획조례로 정하도록 위임하고 있습니다.
- 한편, 「지방자치법」 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하면서, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 합니다.



- 따라서, 유희토지 및 이전적지 개발을 위한 용도지역 변경, 도시·군계획시설 결정의 변경 등과 관련한 기반시설 기부채납 운영 기준 등은 법령의 범위 안에서 도시계획조례로 정할 수 있을 것이나, 법령에서 위임하지 않은 사항 중 주민의 권리·의무에 영향을 주는 내용은 도시계획조례로 정할 수 없을 것이니,
  - 해당 지자체(○○시)에서 「국토계획법」 및 같은 법 시행령, 「지방자치법」 등 관련 법령을 종합적으로 검토하여 도시계획조례 개정 범위 및 적합여부, 공공기여 가능여부를 판단하시기 바랍니다.

<도시정책과-3626, 2014.05.02.>

## ☑ CASE 4 : 하나의 도시계획시설부지에 지구단위계획구역 지정 관련

### <질의요지>

- 가. 기반시설의 설치계획과 건축물의 용도 등에 관한 계획이 포함된 하나의 도시·군계획시설부지(시장) 전체를 하나의 지구단위계획구역으로 지정할 경우 국토계획법 제52조에 따른 필수항목(기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한·건폐율·용적률·높이)을 충족했다고 볼 수 있는지 여부
- 나. ‘가’와 같이 가능한 경우 지구단위계획수립기준과 도시·군계획시설규칙 중 어느 것을 적용해야 하는지 여부 및 국토계획법 시행령 제46조제5항 규정에 따라 도시·군계획시설의 종류·기능 등도 완화할 수 있는지 여부

### <회신내용>

- 질의 ‘가’에 대하여, 지구단위계획은 해당지역을 체계적·계획적으로 개발 및 관리하기 위해 수립하는 법정계획으로,
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)」제52조제1항에 따르면 지구단위계획구역의 지정목적은 이루기 위해 지구단위계획에는 ‘기반시설의 배치와 규모’ 및 ‘건축물의 용도제한·건폐율·용적률·높이’에 대한 사항을 필수항목으로 하여 획지·가구계획, 교통처리계획, 환경·경관계획 등을 포함토록 하고 있습니다.

- 따라서, 해당지역을 체계적·계획적으로 개발 및 관리하기 위해 하나의 도시·군계획시설부지 전체를 하나의 지구단위계획구역으로 지정할 경우로서 당해 구역에 ‘기반시설의 배치와 규모’ 및 ‘건축물의 용도제한·건폐율·용적률·높이’에 대한 사항이 포함되어 있는 경우라면 이는 국토계획법 제52조에 따른 필수항목(기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한·건폐율·용적률·높이)이 포함되었다고 보는 것이 타당할 것입니다.
  - 질의 ‘나’에 대하여, 지구단위계획구역내에 도시·군계획시설이 포함되어 있는 경우 도시·군계획시설은 지구단위계획수립기준 및 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」을 모두 적용받아야 하며,
    - 같은 법 시행령 제46조제5항에 따르면 제30조 각호(주거·상업·공업·녹지지역)의 용도지역안에서 건축할 수 있는 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 범위안에서 이를 완화하여 적용할 수 있도록 하고 있으나 이는 ‘용도지역안에서 건축할 수 있는 건축물’에 대한 완화규정으로 도시·군계획시설에서 설치할 수 있는 건축물의 완화규정이 아님을 알려드립니다.
- <도시정책과-836, 2013.04.26.>

## ☑ CASE 5 : 단일 시설을 대상으로 하는 지구단위계획 수립 및 동의 요건

<질의요지>

- ① 지구단위계획구역 전체를 대상으로 기반시설인 자동차정류장만 설치하는 지구단위계획 수립이 가능한지?
- ② 가능하다면, 도시·군관리계획 수립을 위한 주민 입안·제안 시 「지구단위계획수립지침」 2-6-4에 따라 대상 토지면적 2/3이상에 해당하는 토지소유자 동의를 받아야 하는지, 아니면 「도시·군관리계획수립지침」 8-1-2-3에 따라 시설결정 대상토지 면적의 80%이상을 확보(동의 포함)해야 하는지?

**<회신내용>****<질의1에 대한 답변>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 법)」 제2조제5호에 의하면, 지구단위 계획이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말합니다.
- 또한, 법 제52조제1항에 따르면, 지구단위계획구역의 지정목적은 이루기 위하여 지구단위계획 내용으로 토지이용계획, 기반시설에 관한 계획(기반 시설의 배치와 규모), 가구 및 획지 계획, 건축물에 관한 계획(건축물의 용도 제한, 건폐율·용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도), 환경관리계획 또는 경관계획, 교통처리계획 등을 포함하도록 하면서, 기반시설에 관한 계획과 건축물에 관한 계획을 반드시 포함하도록 하고 있습니다.
  - 특히, 법 제52조제1항제2호 및 법 시행령 제45조제2항은 지구단위계획 구역에 설치할 수 있는 기반시설로 도시·군계획시설(53개) 전체를 규정하고 있지 않고, 지구단위계획 수립 시 관련이 있을 것으로 예상되는 도로·공원·녹지·주차장 등 38개 시설로 한정하고 있습니다.
- 위 지구단위계획의 개념과 그 내용 등을 종합적으로 검토하면 지구단위계획은 해당 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 것으로 평면적 토지이용계획과 입체적 건축물(시설) 계획이 조화를 이루는 종합적인 계획으로 볼 수 있으며, 기반시설도 해당 지구단위계획구역 지정목적 달성에 필요한 경우 설치할 수 있도록 하고 있습니다.
- 따라서, 귀 질의처럼 단일 기반시설을 설치하기 위해 지구단위계획을 수립하는 것은 타당하지 않으며, 단일 기반시설은 도시·군계획시설 결정을 통해 설치하면 될 것으로 판단됩니다.

**<질의2에 대한 답변>**

- 지구단위계획구역 전체를 대상으로 기반시설인 자동차정류장만 설치하는 것은 타당하지 않으므로, 주민은 도시·군계획시설(자동차정류장) 결정을 위한 도시·군관리계획 수립을 입안·제안해야 할 것이며,
  - 이 경우, 「도시·군관리계획수립지침」 8-1-2-3에 따라 시설결정 대상토지면적의 80%이상을 확보(동의 포함) 해야 할 것입니다.

<도시정책과-7539, 2014.09.23.>

## ☑ CASE 6 : 지구단위계획구역을 판단시 하천의 범위에 지천 포함 여부

### <질의요지>

- 「지구단위계획수립지침」 2-2-6(2) 및 「도시·군관리계획수립지침」 3-2-10-1(4)㉔ 상 지구단위계획구역을 지정할 수 없는 지역으로 “상수원보호구역으로 유입되는 하천의 유입지점으로부터 수계 상 상류방향으로 유하거리 10km이내인 하천의 양안 중 당해 지천의 경계로부터 500m 이내인 지역”을 규정하고 있는데 이중 ‘수계 상 상류방향으로 유하거리 10km이내인 하천’에 지천이 포함되는지 여부?

### <회신내용>

- ‘도시관리계획수립지침’ 3-2-10-1(4)㉔ 규정의 취지\* 및 수계의 정의\*\*를 고려할 때 동 항목의 ‘하천’에 지천이 포함되는 것으로 볼 여지도 있지만,
  - \* 대규모 개발에 따른 수질오염 방지
  - \*\* 본류 하천의 종점을 기준으로 동일 유역에 속하는 하천 전체(하천법 제24조제 3항)
- 3-2-10-1(4)㉔ 항목 규정내용의 전체적인 맥락\* 및 체계적·계획적 관리·개발을 위해 수립하는 지구단위계획 제도의 목적 등을 고려할 때 ‘수계 상 상류방향으로 유하거리 10km이내인 하천’의 범위에 지천은 포함되지 않는 것으로 보아야 할 것입니다.
  - \* 3-2-10-1(4)㉔에도 ‘수계 상 상류방향으로 유하거리 20km이내인 하천’이라는 내용이 있으나, 3-2-10-1(4)㉔에서 ‘㉔의 하천에 유입되는 제1류 지천’을 별도로 규정하면서 완화된 기준을 규정.

<도시정책과-5214, 2014.06.29.>

## ☑ CASE 7 : 도시·군계획시설(공원) 부지내 지구단위계획구역 수립 가능 여부

### <질의요지>

- 도시·군계획시설인 공원 중 공원녹지법 제21조의2에 따른 비공원시설 부지에 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획 수립이 가능한지

### <회신내용>

- 국토계획법에 따른 지구단위계획은 해당 지역(지구단위계획구역)을 체계적·계획적으로 개발 및 관리하기 위해 시장·군수 등이 수립하는 도시·군관리계획으로서, 지구단위계획 수립시에는 국토계획법 제52조제1항 및 같은 법 시행령 제45조제3항에 따라 도로·공원 등 도시·군계획시설의 배치와 규모 등에 대한 사항을 계획내용에 포함하여 결정하여야 합니다.
- 한편, 공원녹지법 제21조의2제1항에 따르면 민간공원추진자가 도시공원을 공원관리청에 기부채납(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말함)하는 경우로서 일정기준을 충족하는 경우에는 기부채납하고 남은 부지 또는 지하에 공원시설이 아닌 시설(이하 “비공원시설”)을 설치할 수 있습니다.
- 위 규정에 의한 비공원시설인 경우에도 공원으로서는 도시·군계획시설에 해당하는 바, 도시·군계획시설 부지의 일부에 개발사업을 위해 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획을 수립하는 것은 타당하지 않을 것으로 판단되고, 동 비공원시설(공동주택, 상업시설 등)의 개발에 대해서는 관련 법령에 따른 공원조성계획 수립 등을 통해 처리할 사항으로 판단됩니다.

<도시정책과-3065, 2016.03.24.>

## ☑ CASE 8 : 지구단위계획으로 결정한 도시·군계획시설에 편익 시설 설치 관련

### <질의요지>

- 지구단위계획상 도시계획시설 용지로서, 건축물의 허용용도는 “지정용도(도시계획시설)와 그 부대시설”로 결정되었으며, 이후 2014.12.31.자 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제6조의2(부대시설 및 편익시설의 설치)가 신설되었음. 위의 경우 지구단위계획의 변경 없이 해당 도시계획시설에 편익시설의 설치가 가능한지

### <회신내용>

- 국토계획법에 따른 지구단위계획은 해당 지역(지구단위계획구역)을 체계적·계획적으로 개발 및 관리하기 위해 시장·군수 등이 수립하는 도시·군관리계획으로서,
- 지구단위계획 수립시 결정된 도시·군계획시설을 설치하고자 하는 경우 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에 따른 동 시설의 부대시설이나 편익시설은 지구단위계획에서 별도로 제한하고 있지 않은 경우라면 도시·군계획시설 실시계획의 인가시 허용여부를 결정할 사항이라고 판단되며,
- 해당 지구단위계획에서 당해 도시·군계획시설의 편익시설에 대한 용도제한에 대해서는 지구단위계획의 입안 및 결정권자가 해당 지구단위계획구역의 지정 목적, 지구단위계획의 내용 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항이라고 봅니다.

<도시정책과-3795, 2016.04.11.>

## ☑ CASE 9 : 주거형 지구단위계획의 도로율 산정시 교통광장 포함 여부

### <질의요지>

- 주거형 지구단위계획 수립 시 구역내 도로율은 최소 15%이상을 확보해야 하는데, 도로율 산정 시 구역내 “교통광장”의 면적을 포함할 수 있는지?

### <회신내용>

- 「지구단위계획수립지침」 4-2-1에 의하면, 주거형 지구단위계획 수립 시 구역내 도로율은 최소 15% 이상을 원칙으로 하고, 이 경우 도로의 규모산정은 도시계획도로의 규모로 해야 합니다.
- 귀 질의의 경우는 구역내 위치하고 있는 ‘교통광장’ 내부 도로를 구역내 도로 면적으로 볼 수 있는지가 문제인바,
  - 원칙적으로 구역내 도로율은 동 지침 규정에 따라 도시계획도로의 규모를 기준으로 산정하는 것이 바람직할 것이나,
  - 동 지침 규정의 취지① 및 교통광장의 지정 목적②, 교통광장 내부 도로의 이용 현황③ 등을 종합적으로 고려하여 ‘교통광장’ 내부 도로를 구역내 도로 면적으로 포함할 수도 있을 것입니다.
    - ① 주거형 지구단위계획 수립에 따라 발생하는 교통량을 적절히 수용하여 구역 내 원활한 교통소통을 유도
    - ② 교차점광장 : 혼잡한 주요도로의 교차지점에서 각종 차량과 보행자를 원활히 소통시키기 위하여 필요한 곳에 설치
    - ③ 국도 3호선 구간으로 지구단위계획구역 진출입(입체교차로 램프구간)을 위해 이용하고 있으며, 토지이용계획 확인원상 도로구역으로 결정
  - 다만, 이는 지구단위계획 입안·결정권자인 OO시장이 관련 법령, 동 지침, 위 고려요소 등을 종합적으로 감안하여 판단할 사항임을 알려드립니다.
- 아울러, 동 지침 1-1-3 및 2-3-14에 의하면, 지역실정 또는 당해 구역여건 등으로 인해 지침의 세부내용 중 일부를 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우에는 법령의 범위 안에서 이를 다르게 적용할 수 있도록 하고 있으니 참고하시기 바랍니다.

<도시정책과-9261, 2014.11.14.>

## ☑ CASE 10 : 주거형 지구단위계획 수립시 공원·녹지 면적 관련

### <질의요지>

- 지자체에서 비도시지역의 취락 관리를 목적으로 주거형 지구단위계획을 수립 하면서 구역의 일부를 도시공원으로 결정하였으나, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제17조에 따라 도시공원결정의 효력이 상실(고시일로부터 10년내 공원조성계획 미고시)되었으며, 이에 지구단위계획수립지침(국토교통부훈령) 4-2-7.에서 정한 공원·녹지 면적에 부족하게 되었음.
- 이 경우 지구단위계획수립지침 4-2-7.에서 정한 공원·녹지 면적을 충족하도록 지구단위계획을 변경하여야 하는지

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 지구단위계획수립지침에 따른 비도시 지역의 주거형 지구단위계획과 관련하여 동 지침 4-2-7.에 따르면 근린공원·어린이공원·완충녹지·경관녹지 등 구역내 공원 또는 녹지의 총면적은 ①구역 면적이 30만㎡ 미만인 경우에는 거주인구당 3㎡ 이상 또는 구역면적의 5% 이상 중 큰 면적 ②구역면적이 30만㎡ 이상인 경우에는 거주인구당 6㎡ 이상 또는 구역면적의 9% 이상 중 큰 면적으로 계획하여야 합니다.
- 위 규정은 주거형 지구단위계획구역에서 거주자에게 쾌적한 생활환경 등을 제공하는 데 그 목적이 있는 바, 이를 고려하면 동 구역에서는 위 규정에 따라 공원·녹지 면적을 확보하는 것이 타당한 것으로 판단됨을 알려드리며,
- 필요한 경우에는 지구단위계획수립지침 1-1-3. 또는 2-3-14.에서 정한 바에 따라 지역실정, 지역여건 또는 계획특성 등으로 지침의 세부내용을 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우 법령의 범위안에서 그 사유를 명백히 밝히고 다르게 적용할 수 있음을 알려드립니다.

<도시정책과-12203, 2016.10.25.>



## ☑ CASE 11 : 경사도가 있는 지역에서 층수 범위 및 변경 적용의 판단

### <질의요지>

1. 20% 이상의 자연경사도가 있는 지역에서는 10층 이상의 고층 공동주택단지를 건축할 수 없도록 하고 있는데 여기서 '20% 이상의 자연경사도가 있는 지역'이란 사업부지 전체를 의미하는지 아니면 실제 아파트가 건축되는 개별동의 부지를 의미하는지 여부
2. '10층 이상'이란 평균층수를 의미하는지 아니면 최고층수를 의미하는지 여부
3. 2-3-15 규정에서 계획기준 중 구역의 여건 및 계획의 특성상 적용하기 곤란하다고 판단하는 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 이를 변경하여 적용할 수 있도록 하고 있는데 '구역의 여건 및 계획의 특성상 적용하기 곤란하다고 판단하는 경우'의 의미 및 기준은 무엇인지 여부

### <회신내용>

- 질의 '1', '2'에 대하여, 「지구단위계획수립지침」4-5-3에 따르면 주거형 지구단위계획에서 20% 이상의 자연경사도가 있는 지역에서는 10층 이상의 고층 공동주택단지를 건축할 수 없도록 하고 있습니다.
  - 동 규정의 취지는 당해 건축물 및 주변지역의 안전 및 환경, 경관 등을 고려하기 위한 것으로 여기서 '10층 이상'이란 최고층수를 의미하며,
  - 경사도의 적용범위 실제 아파트 부지에 대하여 적용하는 것이 타당하나, 동 지역여건, 개발여건 등 불가피한 경우 동 규정의 취지를 감안하여 지구단위계획의 입안·결정권자가 판단할 사항입니다.
- 질의 '3'에 대하여, 동 지침 2-3-15에 따르면 지침에서 규정하고 있는 계획기준 중 구역의 여건 및 계획의 특성상 적용하기 곤란하다고 판단하는 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 이를 변경하여 적용할 수 있도록 하고 있습니다.
  - 이는 지역마다 구역여건·개발여건 및 계획여건 등이 다름에도 불구하고 규정을 획일적으로 적용해야 하는 불합리한 경우를 방지하고, 수립기준을 탄력적이고 합리적으로 운영하기 위한 것으로, 여기서 '구역의 여건 및 계획의 특성상 적용하기 곤란하다고 판단하는 경우'에 대한 판단은 당해 지구단위계획의 입안·결정권자가 동 규정의 취지 등을 고려하여 결정해야 할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-795, 2013.04.25.>

## ☑ CASE 12 : 특정형 지구단위계획 수립시 공원 확보 기준

### <질의요지>

- 특정형 지구단위계획 수립(변경) 시 「지구단위계획수립지침」 4-2-7\*에 따른 공원 확보기준을 적용해야 하는지?
  - \* (주거형 지구단위계획 수립기준) 근린공원·어린이공원 등 구역 내 공원의 총면적은 거주 인구당 3㎡ 이상으로 계획한다.

### <회신내용>

- 「지구단위계획수립지침」 8-2-1에 따르면, 특정형 지구단위계획은 동 지침 제1장부터 제3장까지의 기준에 적합하게 계획을 수립하여야 하며, 제4장(주거형 지구단위계획 수립기준), 제5장(산업유통형 지구단위계획 수립기준), 제6장(관광휴양형 지구단위계획 수립기준), 제7장(복합용도개발형 지구단위계획 수립기준)의 기준 중 당해 구역에 적용이 가능하다고 지구단위계획 결정권자가 인정하는 것에도 적합하게 계획을 수립하여야 합니다.
- 따라서, 귀 질의처럼 노인복지주택 건설을 위해 특정형 지구단위계획을 변경하는 경우, 주거형 지구단위계획 수립기준을 적용할지 여부는 해당 지구단위계획 결정권자인 지자체장(OO시장)이 관련 법령(주택법, 건축법, 노인복지법 등), 구역 지정 목적 및 구역 특성, 지역 여건, 입지하는 건축물의 용도 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항임을 알려드립니다.
- 아울러, 「지구단위계획수립지침」 1-1-3은 지구단위계획 수립 시 지역실정 또는 당해 구역여건 등으로 인하여 지침의 세부내용 중 일부에 대하여 이를 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우에는 법령의 범위안에서 그 사유를 명백히 밝히고 다르게 적용할 수 있도록 규정하고 있으니 업무에 참고하시기 바랍니다.

<도시정책과-8610, 2014.10.24.>

### ☑ CASE 13 : 도시지역에서 지구단위계획 수립시 용적률 완화 관련1

#### <질의요지>

- 지구단위계획구역의 제3종일반주거지역(용적률 250퍼센트 이하)에서 건축물 건축을 하고자, 구역안 다른 대지인 자연녹지지역(용적률 80퍼센트 이하)의 토지를 공공시설 등의 부지로 제공하고자 함.
- 이 경우 국토계획법 시행령 제46조제1항제1호나목의 산식에서 ‘해당 용도 지역에 적용되는 용적률’과 ‘공공시설등의 부지 제공 후의 대지면적’은 각각 어느 경우를 의미하는지

#### <회신내용>

- 국토계획법 시행령 제46조제1항제1호나목에 따라 지구단위계획구역 안의 일부 토지를 공공시설 등의 부지로 제공하는 자가 해당 지구단위계획구역 안의 다른 대지에서 건축물을 건축하는 경우에는 아래 산식의 비율까지 그 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 지구단위계획을 수립할 수 있습니다.
  - 완화할 수 있는 용적률 = 해당 용도지역에 적용되는 용적률 +  $[1.5 \times (\text{공공시설등의 부지로 제공하는 면적} \times \text{공공시설등 제공 부지의 용적률}) \div \text{공공시설등의 부지 제공 후의 대지면적}]$  이내
- 위 산식에서 ‘해당 용도지역에 적용되는 용적률’이란 건축물 건축이 이루어지는 대지가 있는 용도지역에 적용되는 용적률을 의미하고, ‘공공시설등 부지 제공 후의 대지면적’이란 건축물 건축이 이루어지는 대지의 면적을 의미함을 알려 드립니다.

<도시정책과-12045, 2015.12.03.>

### ☑ CASE 14 : 도시지역에서 지구단위계획 수립시 용적률 완화 관련2

#### <질의요지>

- 근린상업지역에서 지구단위계획을 수립하고 주상복합건축물을 건축하고자 하는 바, 도시·군계획조례에 따르면 근린상업지역의 용적률은 700% 이하인데, 주상복합건축물의 경우에는 용적률이 350% 이하임.
- 주상복합건축물 대지의 일부를 공공시설 부지로 제공하는 경우 국토계획법 시행령 제46조제1항제1호나목에서 ‘공공시설 등 제공 부지의 용적률’은 어떻게 적용하여야 하는지

<회신내용>

- 국토계획법 시행령 제46조제1항제1호에 따르면 도시지역내 지구단위계획구역 안의 일부 토지를 공공시설 등의 부지로 제공하는 자가 해당 지구단위계획 구역에서 건축물을 건축하는 경우에는 아래 산식의 비율까지 그 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 지구단위계획을 수립할 수 있습니다.
  - 완화할 수 있는 용적률 = 해당 용도지역에 적용되는 용적률 + [1.5 × (공공시설등의 부지로 제공하는 면적 × 공공시설등 제공 부지의 용적률) ÷ 공공시설등의 부지 제공 후의 대지면적] 이내
- 위 산식에서 ‘공공시설등 제공 부지의 용적률’은 건축하려는 부지의 용도 지역과 공공시설등 제공 부지의 용도지역이 동일한 경우에는 해당 용도지역에 적용되는 용적률이 해당될 것이고,
- 건축하려는 부지의 용도지역과 공공시설등 제공 부지의 용도지역이 서로 다른 경우에는 공공시설등 제공 부지의 용도지역에 적용되는 용적률이 해당될 것입니다.
- 아울러, 용도지역별 용적률에 대해서는 국토계획법 제78조에서 지자체의 조례로 정하도록 하고 있으므로 해당 용도지역에 적용되는 용적률에 대해서는 지자체에서 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-14339, 2016.12.16.>

☑ CASE 15 : 녹색건축의 인증을 받은 경우 용적률 등의 완화 가능 여부

<질의요지>

- OO시 OO공공주택지구 조성사업이 준공(2014.6.30.)되어 「택지개발촉진법」 제16조에 따라 지구단위계획으로 관리하고 있음.
- 「녹색건축물 조성 지원법」 제15조제2항에 따르면 녹색건축의 인증을 받은 건축물 등에 대해서는 용적률 및 높이를 완화(115퍼센트 이하)하여 적용할 수 있도록 하고 있는 바, 위 내용이 지구단위계획의 내용에 포함되어 있지 않아도 건축물의 용적률 또는 높이에 대한 완화가 가능한지 여부

**<회신내용>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)에 따른 지구단위계획은 해당 지역을 체계적·계획적으로 개발 및 관리하기 위해 수립하는 법정계획으로서,
- 계획 수립시 기반시설의 배치·규모, 건축물 용도제한, 용적률, 건폐율, 가구, 획지, 건축물의 배치·형태·건축선 등을 정하고 이에 적합한 경우에만 건축물 건축 및 용도변경, 공작물 설치를 허용하도록 하고 있습니다.(국토계획법 제52조 및 제54조)
- 이와 관련, 「녹색건축물 조성 지원법」, 「건축법」 등 관련 법령에서 용적률 등을 완화할 수 있도록 규정한 경우 지구단위계획 수립시 용적률 등의 완화가 필요하다고 판단하면 관련 법령의 취지와 내용을 지구단위계획에 반영하여 용적률 등을 완화 적용할 수 있음을 알려드립니다.

<도시정책과-8964, 2015.09.23.>

**☑ CASE 16 : 녹색건축물 건축으로 용적률 완화를 받은 경우에도 이를 공공시설 등의 제공으로 볼 수 있는지**

**<질의요지>**

- 도시지역내 지구단위계획구역에서 「녹색건축물 조성 지원법」에 따른 녹색 건축물 건축으로 용적률을 완화 적용(400호→529호로 가구수 증가)한 바, 초등학교 증축이 필요함. 이와 같이 녹색건축물 건축으로 용적률을 완화 적용하여 초등학교 증축이 불가피한 경우에도 이를 공공시설 등의 제공으로 보아서 용적률 완화가 가능한지

**<회신내용>**

- 「국토계획법 시행령」 제46조제1항제1호나목 및 제2호에 따르면 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우에는 해당 용도지역에 적용되는 용적률을 완화하여 지구단위계획을 수립할 수 있습니다.
- 귀 질의의 경우와 같이 「녹색건축물 조성 지원법」에 의거 용적률 완화 적용에 따른 가구 수 증가로 학교를 증축하여 제공하는 경우에도 이를 공공시설 등의 제공에 해당된다고 보아야 할 것이므로, 「국토계획법 시행령」 제46조 따라 용적률 완화는 가능할 것으로 판단되나, 구체적인 사항은 당해구역의 여건, 기반시설의 용량, 관계법령 등을 종합적으로 검토하여 입안·결정권자가 판단할 사항이라고 봅니다.

<도시정책과-10597, 2015.11.02.>

### ☑ CASE 17 : 공공시설 등을 설치·제공하는 경우 이에 상응하는 가액의 부지 관련

<질의요지>

- 가. 국토계획법 시행령 제46조제1항제2호와 관련하여 지구단위계획구역에서 건축물 건축 부지가 아닌 다른 부지에 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우 설치비용에 상응하는 가액의 부지는 건축물 건축 부지인지, 공공시설 등의 설치 부지인지
- 나. 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우 설치비용 및 이에 상응하는 부지가액의 산정방법 등은 시·도(대도시) 조례로 정하도록 하고 있으나, 해당 조례가 없는 경우 내부방침으로 운영기준을 정하여 적용할 수 있는지

<회신내용>

- 도시지역에서 지구단위계획 수립시 건축물의 건폐율·용적률·높이 완화적용과 관련하여 국토계획법 시행령 제46조제1항제2호에 따르면 공공시설 등을 설치하여 제공(그 부지의 제공은 제외)하는 경우에는 공공시설 등을 설치하는 데에 드는 비용에 상응하는 가액(價額)의 부지를 제공한 것으로 보아 제1호에 따른 비율까지 건폐율·용적률 및 높이제한을 완화하여 적용할 수 있으며,
- 이 경우 공공시설 등 설치비용 및 이에 상응하는 부지 가액의 산정 방법 등은 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하도록 하고 있습니다.
- 따라서 공공시설 등의 설치비용에 상응하는 가액의 대상 부지, 운영기준 적용 등에 대해서는 해당 조례에서 정한 바에 따라야 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-7636, 2016.07.11.>

### ☑ CASE 18 : 지구단위계획 결정이 의제되는 경우 기반시설 기부채납 운영기준 적용 여부

<질의요지>

- 도시정비법 제4조에 따르면 정비구역 지정에 대한 고시가 있는 경우 정비구역 및 정비계획 중 국토계획법 제52조제1항 각호의 1에 해당하는 사항은 지구단위계획구역 및 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 봄.

- 이와 관련하여 도시정비법 제4조제4항에 따라 토지등소유자로부터 정비계획의 입안제안이 있고, 이는 도시정비법에서 정한 절차에 따라 지구단위계획의 결정을 의제할 것인 바, 이 경우 지구단위계획수립지침(국토교통부 훈령) 제3장제17절의 기반시설 기부채납 운영기준의 적용대상에 해당하는지

#### <회신내용>

- 국토계획법에 따른 지구단위계획과 관련하여 개발사업자에게 과도한 기부채납(공공시설 무상귀속 포함) 요구를 방지하기 위하여 지구단위계획수립지침(국토교통부 훈령)에 ‘기반시설 기부채납 운영기준’을 마련(‘14.12.1.)하여 운영하고 있는 바,
- 이와 관련, 동 지침의 ‘기반시설 기부채납 운영기준’의 적용대상은 국토계획법 제26조제1항의 규정에 따라 지구단위계획구역의 지정·변경과 지구단위계획의 수립·변경에 관한 사항에 대하여 주민이 입안 제안하는 도시·군관리계획임을 알려드립니다.(동 지침 3-17-4.)
- 참고로, 기반시설 기부채납 운영기준 3-17-5.에서 기부채납 총부담 비율을 정하고 있는 바, 이는 위 기준에 따라 일정비율의 기부채납을 의무적으로 받도록 규정한 사항이 아니라, 지구단위계획 수립으로 인하여 도로·공원·주차장 등의 기반시설 설치가 필요한 경우에 적용하되, 일선 지자체의 과도한 기부채납을 방지하기 위하여 마련된 기준임을 알려드립니다.

<도시정책과-14650, 2016.12.23.>

## ☑ CASE 19 : 지구단위계획의 기반시설 기부채납 관련 1

### <질의요지>

- 지구단위계획수립지침(국토교통부훈령) 제3장 제17절 ‘기반시설 기부채납 운영 기준’과 관련하여 동 지침 3-17-5의 괄호에서 용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우 이를 고려할 수 있다라고 정하고 있는데, 이 경우에도 기부채납 총부담은 25%를 초과하지 않는 것이 원칙인지

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획과 관련하여 지구단위계획수립지침(제3장 제17절)에서 주민이 입안제안하는 지구단위계획에 대하여 기반시설 기부채납 운영기준을 정하고 있는 바,
- 지구단위계획수립지침 3-17-5.에 따르면 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10-20%(주거·상업·공업지역은 10-15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되, 용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우에는 이를 고려하여 최대 25%를 초과하지 않을 것을 원칙으로 하도록 규정하고 있습니다.
- 이는 지구단위계획구역에 개발밀도가 높은 용도지역으로 변경하여 개발사업을 시행하는 경우로서, 높아진 개발밀도에 따른 적정 기반시설 확보를 위해서는 지구단위계획수립지침 3-17-5.에서 제시한 총부담 비율(20%)보다 높은 수준에서 협의를 통하여 결정할 수 있다는 사항이며, 이 경우에도 최대 25%를 초과하지 않는 것을 원칙으로 정한 사항임을 알려드립니다.
- 참고로, 동 규정에서 기부채납 총부담 비율을 정하고 있는 것은 의무적으로 일정비율의 기부채납을 받도록 규정한 사항이 아니라, 지구단위계획 수립시 도로·공원 등의 기반시설 설치가 필요한 경우에 적용하되, 이 경우에도 과도한 기부채납을 방지하기 위하여 마련된 기준이며,
- 지역여건이나 지역경제 활성화 차원에서 필요한 경우 위 부담기준보다 낮거나 높은 비율로 협의 결정하거나 기부채납을 요구하지 아니할 수 있을 것이며, 기부채납 부담률을 위 최대 기준보다 높게 결정할 필요가 있는 경우에는 그 사유를 명백히 밝히도록 하고 있음을 알려드립니다.(지구단위계획수립지침 3-17-6.)

<도시정책과-1618, 2017.02.17.>



## ☞ CASE 20 : 지구단위계획의 기반시설 기부채납 관련 2

### <질의요지>

- 사업자는 지구단위계획상 아파트형공장 부지에 주거복합시설을 건축하기 위해 지구단위계획 변경을 입안제안하고자 하며, 변경내용은 건축물 용도(아파트형공장→주거복합시설) 및 건축물 높이(20층→44층)임. 이 경우 기반시설 기부채납과 관련하여 아래 사항을 질의함.
  - 가. 지구단위계획수립지침(국토교통부훈령) 3-17-5.에서 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 결정하도록 하고 있음. 본 건의 경우 2개 항목(건축물 용도, 건축물 높이)이 완화되는데, 각 항목별로 적용하여 총부담 비율의 2배인 20~40% 수준에서 기부채납을 받을 수 있는지
  - 나. 사업자가 부지의 일부를 기반시설 부지로 기부채납하면서 용적률 완화 적용을 요구하는 경우에는 의무적으로 용적률을 완화적용하도록 지구단위계획을 수립하여야 하는지

### <회신내용>

- (질의 '가'에 대하여)
  - 국토계획법에 따른 지구단위계획과 관련, 지구단위계획수립지침(제3장 제17절)에서 주민이 입안제안하는 지구단위계획에 대하여 기반시설 기부채납 운영기준을 정하고 있는 바,
  - 지구단위계획수립지침 3-17-5.에 따르면 기부채납 총부담은 대상 부지 토지면적을 기준으로 10~20%(주거·상업·공업지역은 10~15%) 수준에서 협의를 통하여 결정하되, 용도지역 변경 등을 수반하는 개발사업의 경우에는 이를 고려하여 최대 25%를 초과하지 않을 것을 원칙으로 하도록 규정하고 있습니다.
  - 동 규정에서 기부채납 총부담 비율을 정하고 있는 것은 의무적으로 일정 비율의 기부채납을 받도록 규정한 사항이 아니라, 지구단위계획 수립시 도로·공원 등의 기반시설 설치가 필요한 경우에 적용하되, 이 경우에도 과도한 기부채납을 방지하기 위하여 마련된 기준임을 알려드리며,

- 주민의 입안제안에 따라 새로이 지구단위계획을 수립하는 경우에도 위 기준에 따라 총부담은 최대 25%를 초과하지 않는 것이 원칙인데, 이미 수립된 지구단위계획을 일부 변경하면서 변경되는 항목별로 위 기준을 각각 적용하여 총부담 비율을 적용하는 것은 타당하지 아니함을 알려드립니다.
- (질의 '나'에 대하여)
  - 국토계획법 시행령 제46조제1항제1호(지구단위계획수립지침 3-2-2)에 따르면 도시지역내 지구단위계획구역 안의 일부 토지를 공공시설 등의 부지로 제공(기부채납)하는 자가 해당 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하는 경우에는 일정 비율까지 그 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 지구단위계획을 수립할 수 있습니다.
  - 이와 관련, 사업자 등이 공공시설 등의 부지를 제공하는 경우에 반드시 용적률을 완화 적용하는 것으로 지구단위계획을 수립(변경)하여야 하는 것은 아니며, 용적률을 완화적용하는 것으로 지구단위계획을 수립(변경)할지 여부에 대해서는 입안결정권자(시장·군수 등)가 국토계획법 등 관련 법령(조례 포함), 도시·군기본계획, 도시·군관리계획, 지자체의 정책방향, 해당 용도지역의 특성, 지역여건 등 제반사항을 종합적으로 검토하여 판단할 사항이라 봅니다.

<도시정책과-3974, 2017.04.24.>

### ☑ CASE 21 : 지구단위계획의 기반시설 기부채납 관련 3

#### <질의요지>

- 주민의 도시·군관리계획 입안제안에 따라 도시·군계획시설(변전시설)을 해제하고, 동 지역에 지구단위계획을 수립하고자 함(지구단위계획상 용도지역은 제1종일반주거지역에서 준주거지역으로 변경하는 것으로 계획).
- 도시·군관리계획수립지침 4-10-5. 및 지구단위계획수립지침 3-17-5.에서 기반시설 기부채납 부담비율을 정하고 있는데, 위의 경우에는 2개 지침을 모두 적용하여 ①도시·군계획시설 해제에 따른 부담비율(5%내외), ②주거지역에서의 부담비율(10~15%), ③용도지역 변경 등을 고려한 부담비율을 모두 합하며 전체 부담비율을 산정하여야 하는지
- 아니면, 지구단위계획수립지침3-17-5.에 따라 ②주거지역에서의 부담비율(10~15%), ③용도지역 변경 등을 고려한 부담비율을 합하여 전체 부담비율을 산정하는지

#### <회신내용>

- 국토계획법에 따른 도시·군관리계획과 관련하여 도시·군관리계획수립지침 4-10-5. 및 지구단위계획수립지침 3-17-5.에서 주민이 입안제안하는 도시·군관리계획에 대한 기반시설 기부채납의 부담비율(전체면적 대비 기부채납하는 토지면적의 비율)을 정하고 있는 바,
- 동 규정에서 기부채납의 부담비율을 정하고 있는 것은 의무적으로 일정비율의 기부채납을 받도록 규정한 사항이 아니라, 도시·군계획시설의 해제 또는 지구단위계획의 수립에 따라 도로·공원 등 기반시설이 필요한 경우 동 기부채납 기준을 적용하되, 이 경우에도 과도한 기부채납을 방지하기 위하여 마련된 기준입니다.
- 이와 관련하여 도시·군관리계획 입안·결정권자는 위 기준에 따라 도시·군계획시설의 해제 및 지구단위계획의 수립(용도지역 변경 등 포함)을 고려하여 해당 지역에 설치할 기반시설의 기부채납비율에 대하여 입안제안자와 협의에 의하여 정하되,
- 이 경우 도시·군관리계획수립지침 4-10-6. 및 지구단위계획수립지침 3-17-6.에 따라 지역여건이나 해당 구역의 특성 등을 감안하여 부담기준 보다 높거나 낮게 정할 수 있을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-7493, 2017.08.01.>

## ☑ CASE 22 : 준공된 택지개발지구 내 특별계획구역에 대한 지구단위계획 변경 가능여부

### <질의요지>

- 준공된 택지개발지구 내 특별계획구역에 대한 지구단위계획 변경 가능 여부

### <회신내용>

- 택지개발업무처리지침 제36조제2항에 따르면 준공된 택지개발사업지구는 원칙적으로 준공일로부터 5년(신도시 10년)간은 준공 당시 수립된 지구단위계획을 유지하도록 하고 있으며, 이는 준공 당시 승인(확정)된 개발계획의 지속적인 유지 및 관리를 그 목적으로 하고 있습니다.
- 한편, 지구단위계획수립지침 제3장제15절에 따르면, 특별계획구역이란 지구단위계획구역중에서 현상설계 등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획의 수립 및 실현에 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때에 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역을 말하며, 이에 대한 상세계획은 향후 별도의 계획 승인 과정을 거쳐 도시·군관리계획으로 결정하도록 하고 있습니다.
- 그러므로 지구단위계획 입안 결정권자가 당해 특별계획구역에 대해 특별계획구역의 지정목적, 전체 지구단위계획과의 관계, 개발방향 등 특별계획구역의 계획내용을 기준으로 한 상세계획이 작성되어 지구단위계획으로 확정되었다고 인정할 경우 택지개발업무처리지침 제36조제2항에 따른 준공후 지구단위계획 유지기간을 적용하는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-1306, 2016.10.07.>

**법령해석 15-0450(2015.10.01.)**

- 지구단위계획으로 용도지구를 폐지할 수 있는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제50조에서는 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하고 있고, 같은 법 제52조제1항에서는 지구단위계획에는 “기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항”(제1호의2) 등이 포함된다고 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항제1호의2의 사항이 포함된 지구단위계획을 도시·군관리계획으로 결정·고시한 경우에는, 해당 지구단위계획에 포함된 “기존의 용도지구”가 폐지된 것으로 볼 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항제1호의2의 사항이 포함된 지구단위계획을 도시·군관리계획으로 결정·고시한 경우에도, 해당 지구단위계획에 포함된 기존의 용도지구가 폐지된 것으로 볼 수는 없습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제2조제5호에서는 “지구단위계획”이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다고 규정하고 있고, 같은 조 제16호에서는 “용도지구”란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제50조에서는 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하고 있고, 같은 법 제37조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 경관지구(제1호) 및 미관지구(제2호) 등에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 국토계획법 제51조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제37조에 따라 지정된 용도지구(제1호) 및 「도시개발법」 제3조에 따라 지정된 도시개발구역(제2호) 등에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제52조제1항에서는 지구단위계획구역의 지정목적은 이루기 위하여 지구단위계획에는 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항(제1호), 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모(제2호) 및 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도(제4호) 등의 사항 중 제2호와 제4호의 사항을 포함한 둘 이상의 사항이 포함되어야 하되, “기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항(제1호의2)”을 내용으로 하는 지구단위계획의 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있습니다.
- 아울러, 국토계획법의 위임에 따른 「지구단위계획수립지침」(국토교통부훈령 제550호) 제8-3-1에서는 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나, 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 지속적으로 관리 및 유지가 필요한 경우 지구단위계획으로 대체하여 수립할 수 있다고 규정하여, 같은 지침 제2-1-2 (8)에서는 이러한 내용을 ‘용도지구대체’라고 정의하고 있고, 같은 지침 제8-3-3에서는 용도지구를 대체하기 위한 지구단위계획에는 용도지구를 대체하려는 지구의 명칭(제1호), 지구의 범위 및 면적(제2호), 용도지구를 대체하려는 지구의 목적과 그 필요성(제3호), 지구 안에서의 행위제한 내용 및 절차(제4호) 및 향후 지구단위계획의 관리방안(제5호)을 포함한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 제52조제1항제1호의2에 따른 “기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항”이 포함된 지구단위계획이 결정·고시된 경우, 그러한 지구단위계획만으로 “기존의 용도지구”가 폐지된 것으로 볼 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제2조에 따르면 지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을

개선하고 양호한 환경을 확보하며 그 지역을 체계적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획이고, 용도지구는 토지의 이용 및 건축물의 용도 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관 등을 도모하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획으로 결정하는 지역인바, 용도지구의 지정 또는 변경과 지구단위계획은 모두 도시·군관리계획으로 결정하고 있으나, 용도지구에 관한 도시·군관리계획과 지구단위계획은 그 결정권자, 지정 목적이나 대상이 서로 다른 별개의 도시·군관리계획이라고 할 것입니다.

- 그리고, 국토계획법 제37조에서는 용도지구를 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구, 그 밖의 지구로 구분하고 있고, 같은 법 제37조에서는 용도지구의 지정·변경에 관한 사항은 도시·군관리계획으로 결정하도록 하면서, 같은 법 제51조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수는 제37조에 따라 지정된 용도지구(제1호) 등에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 하고 있습니다. 지구단위계획으로 정할 수 있는 사항에 대하여 같은 법 제52조제1항에서는 지구단위계획구역의 지정목적에 이루어기 위하여 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항(제1호), 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항(제1호의2) 등을 규정하고 있는바, 이러한 규정들에 비추어 볼 때 용도지구의 지정·변경에 관한 지구단위계획이 기존의 용도지구를 폐지하는 효과를 갖는다는 취지가 아니라, 해당 지구단위계획구역의 지정목적에 이루어기 위하여 필요한 세부사항을 정하거나 지구단위계획구역의 토지에 대한 제한을 변경하는 내용의 계획을 수립할 수 있도록 하려는 취지라고 할 것입니다.
- 아울러, 「지구단위계획수립지침」 제1-3-2에서는 지구단위계획에 의하여 다른 도시·군관리계획이 변경되거나 다른 도시·군관리계획에 의하여 지구단위계획이 변경되는 경우에는 가급적 양자를 동시에 입안하도록 한다고 규정함으로써, 지구단위계획과 다른 도시·군관리계획은 별개의 계획임을 전제로 양자를 같이 입안하도록 하고 있습니다. 이는 용도지구를 폐지·대체하는 내용의 새로운 지구단위계획을 수립하는 경우 기존의 용도지구를 폐지·대체하는

도시·군관리계획을 함께 입안하지 않으면, 새로운 지구단위계획의 내용과 기존의 용도지구의 내용이 같은 지역에서 상호 충돌하거나 모순적으로 중첩될 우려가 있어 법집행의 혼란을 초래할 수 있으므로, 용도지구를 폐지·대체하는 내용을 담은 지구단위계획을 수립할 때는 기존 용도지구를 폐지하는 별도의 도시·군관리계획을 병행하여 입안·수립하도록 한 것으로 이해할 수 있습니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 제52조제1항제1호의2의 사항이 포함된 지구단위계획을 도시·군관리계획으로 결정·고시한 경우에도, 해당 지구단위계획에 포함된 기존의 용도지구가 폐지된 것으로 볼 수는 없다고 할 것입니다.



**법령해석 15-0408(2015.09.24.)**

- 지구단위계획구역의 관할 시·군·구가 아닌 지역에 기반시설을 설치하는 경우 용적률 또는 건축제한을 완화할 수 있는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의2제2항제13호에서는 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 같은 항 제12호를 갈음하여 용적률 또는 건축제한을 완화할 수 있도록 하는 지구단위계획을 수립할 것을 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의2제2항제13호 중 “기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역”은 해당 지구단위계획구역이 소재하는 관할 시·군·구에 위치하여야 하는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제42조의2제2항제13호 중 “기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역”은 해당 지구단위계획구역이 소재하는 관할 시·군·구에 위치하여야 합니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제42조의2제2항제12호에서는 지구단위계획에 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 용도지역으로 변경되는 경우 또는 도시·군계획시설 결정의 변경 등으로 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 해당 지구단위계획구역 내 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 것을 고려하여 용적률 또는 건축제한을 완화할 수 있도록 하는 지구단위계획을 수립할 것을 규정하고 있고, 같은 항 제13호에서는 제12호는 해당 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 해당 지구단위계획구역 밖의 관할 시·군·구에 지정된 고도지구, 역사문화환경보전지구, 방재

지구 또는 기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 것으로 갈음할 수 있다고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호 중 “기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역”이 해당 지구단위계획구역이 소재하고 있는 관할 시·군·구 안에 위치하여야 하는지, 아니면 도시·군관리계획의 범위에서 다른 시·군·구에 위치할 수도 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제12호에서는 지구단위계획에 행위제한이 완화되는 사항이 포함되어 있는 경우에는 해당 지구단위계획구역 내 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 것을 고려하여 용적률 또는 건축제한을 완화할 수 있는 지구단위계획을 수립하도록 규정하고 있는바, 위 규정을 적용하여 수립·결정된 지구단위계획구역의 관할 행정관청은 원칙적으로 해당 지구단위계획구역 안에 기반시설의 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 사업자에 대하여 그 지구단위계획구역 안에서 건축하는 건축물의 건축제한 등을 완화할 수 있다고 할 것입니다.
- 그런데, 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호에서는 지구단위계획구역 안의 기반시설이 충분할 때에는 예외적으로 지구단위계획구역 밖에 해당 규정에서 특정하고 있는 지역에 기반시설을 설치하거나 기반시설의 설치비용을 부담하는 경우를 규정하고 있는바, 원칙적으로 지구단위계획구역 안에 설치되어야 할 기반시설 등이 특별히 지구단위계획구역 밖에 설치되는 경우이므로, 해당 규정에서 특정하고 있는 지역의 범위는 지구단위계획제도의 취지 및 기반시설 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 제도의 취지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것입니다.
- 그리고, 지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제2조제5호에 따르면 도시·군계획 수립 대상지역의 일부를 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획으로, 도시·군관리계획에 따라 일률적으로 계획을 수립하여 개발을 진행할 때 발생할 수 있는 문제점을 보완하기 위하여 필요한 구역에 대하여 별도의 이용계획인 지구단위계획을 수립하도록 한 것인바, 관할 지방자치단체의 소규모 지역을 합리적으로 규제하기 위한 계획이라 할 것입니다(법제처 2014. 5. 2. 회신 14-0248 해석례 참조).

- 또한, 국토계획법 시행령 제42조의2제1항제3호에서는 해당 지역 및 인근 지역의 토지 이용을 고려한 토지이용계획과 건축계획의 조화를 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 규정하고 있고, 지구단위계획의 수립기준 등을 정하고 있는 「지구단위계획수립지침」(국토교통부훈령 제550호) 1-2-7에서는 지구단위계획을 일단의 토지 또는 해당 지역과 그 주변지역의 미래모습을 상정하여 수립하는 계획이라고 규정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 지구단위계획은 지구단위계획구역과 그 인근 일부지역에 한정되는 도시관리계획이라고 할 것입니다.
- 한편, 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제12호에서 지구단위계획구역 안에서 건축제한 등을 완화받으려는 사업자의 경우 지구단위계획구역 내 기반시설 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하도록 규정하고 있는데, 이는 지구단위계획구역 내의 건축제한 등이 완화되어 해당 지구단위계획구역 내의 건축 밀도가 높아지게 되는 경우 해당 구역 또는 인근 지역 주민의 불편이 발생할 수 있음에 따라, 해당 지구단위계획구역 및 인근 지역 주민의 불편에 대한 보상 차원에서 도입된 규정이라고 할 것입니다.
- 이처럼, 지구단위계획의 범위가 소규모 지역, 즉 해당 지구단위계획구역 및 인근 지역에 국한되고, 기반시설 부지를 제공하거나 기반시설을 설치하여 제공하는 것이 지구단위계획구역 및 인근 지역 주민에 대한 보상의 성격을 가진다는 점 등을 종합해 볼 때, 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호에서 규정하고 있는 기반시설이 취약한 지역의 범위는 지구단위계획구역의 인접 지역으로 한정된다고 할 것입니다.
- 더불어, 도시·군관리계획의 수립 및 변경 등에 대한 권한은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 있는데도, 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호에서 해당 지구단위계획구역 내에 기반시설이 충분한 경우 기반시설을 설치할 수 있는 지역의 범위를 “관할 시·군”으로 하지 않고 “관할 시·군·구”로 특별히 수식하여 규정한 것도 건축제한의 완화를 통한 개발이익이 이로 인해 불편을 겪는 인근 지역의 주민에게 귀속되도록 하기 위한 취지라고 보아야 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 시행령 제42조의2제2항제13호 중 “기반시설이 취약한 지역으로서 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 지역”은 해당 지구단위계획구역이 소재하는 관할 시·군·구에 위치하여야 한다고 할 것입니다.

**법령해석 16-0199(2016.10.19.)**

- 도시·군계획조례와 지구단위계획 간의 관계

<질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제52조제1항제4호에서는 지구단위계획에 건축물의 용도제한 등에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제54조에서는 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제76조제1항 및 같은 법 시행령 제71조제1항제13호에서는 용도지역이 준공업지역에 해당하는 지역에서 건축할 수 없는 건축물을 같은 영 별표 14에 규정된 건축물로 규정하고 있고, 같은 영 별표 14 제2호에서는 지역 여건 등을 고려하여 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축할 수 없는 건축물을 규정하고 있는바,
- 최초 도시·군계획조례 및 지구단위계획에 따르면 해당 지구단위계획구역(용도지역이 준공업지역으로 지정된 지역)에서 건축이 허용되는 건축물의 용도에 해당하였으나, 이후 지구단위계획은 변경되지 않고 최초 상태 그대로이고 도시·군계획조례가 개정되어 도·시군계획조례에 따라 건축이 허용되지 않는 건축물의 용도에 해당하게 된 경우, 해당 건축물의 건축이 개정된 도시·군계획조례에 따라 허용될 수 없는 것인지, 아니면 최초 지구단위계획에 따라 허용될 수 있는 것인지?

<회답>

- 최초 도시·군계획조례 및 지구단위계획에 따르면 해당 지구단위계획구역(용도지역이 준공업지역으로 지정된 지역)에서 건축이 허용되는 건축물의 용도에 해당하였으나, 이후 지구단위계획은 변경되지 않고 최초 상태 그대로이고 도시·군계획조례가 개정되어 도·시군계획조례에 따라 건축이 허용되지 않는 건축물의 용도에 해당하게 된 경우, 원칙적으로 해당 건축물의 건축은 허용될 수 없습니다.

<이유>

- 국토계획법 제52조제1항에서는 지구단위계획의 지정목적은 이루기 위하여 지구단위계획에는 같은 항 각 호의 사항 중 제2호와 제4호의 사항을 포함한

둘 이상의 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 제4호에서는 “건축물의 용도 제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도”를 규정하고 있으며, 같은 법 제54조에서는 지구단위계획 구역에서 건축물을 건축 또는 용도변경하거나 공작물을 설치하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 하되, 다만, 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 국토계획법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도 지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 제71조제1항에서는 용도지역 안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한은 같은 항 각 호와 같다고 규정하고 있으며, 같은 항 제13호에서는 용도지역이 준공업지역에 해당하는 지역에서 건축할 수 없는 건축물을 같은 영 별표 14에 규정된 건축물로 규정하고 있고, 같은 영 별표 14 제2호에서는 지역 여건 등을 고려하여 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축할 수 없는 건축물을 규정하고 있는바,
- 이 사안은 최초 도시·군계획조례 및 지구단위계획에 따르면 해당 지구단위계획구역(국토계획법 제36조 및 같은 법 시행령 제30조에 따라 용도지역이 준공업지역으로 지정된 지역의 일부)에서 건축이 허용되는 건축물의 용도에 해당하였으나, 이후 지구단위계획은 변경되지 않고 최초 상태 그대로이고 도시·군계획조례가 개정되어 도·시군계획조례에 따라 건축이 허용되지 않는 건축물의 용도에 해당하게 된 경우, 해당 건축물의 건축이 개정된 도시·군계획조례에 따라 허용될 수 없는 것인지, 아니면 최초 지구단위계획에 따라 허용될 수 있는 것인지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제2조제5호에서는 “지구단위계획”이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하고, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제49조제2항의 위임에 따른 「지구단위계획수립지침」(국토교통부훈령) 1-4-1에서는 지구단위계획구역의 지정과 지구단위계획 수립에 관한 법적근거는 같은 법 제4장제1절 제24조부터 제35조까지 및 제4장제4절 제49조부터 제54조까지라고 규정하고 있는바, 지구단위계획은 도시·군관리계획의

일종으로서 국토계획법에 따라 수립·결정·고시되는 법정계획이라고 할 것입니다.

- 그리고, 도시·군관리계획이 결정·고시되면 그 대상지역 안의 건축물의 신축·증축 등 권리행사가 일정한 제한을 받게 되므로 이는 개인의 권리 또는 법률상 이익을 규제하는 효과를 가져오게 하는 행정청의 처분에 해당한다고 할 것인데(대법원 1982. 3. 9. 선고 80누105 판결례 참조), 도시·군관리계획의 경우 불특정 다수의 수범자를 대상으로 한다는 특징이 있어 국토계획법 제30조제6항에서는 그 계획의 내용을 고시하고 이를 관계 행정기관의 장에게 송부하여 일반인이 열람할 수 있도록 하고 있는바, 도시·군관리계획의 일종인 지구단위계획은 불특정 다수인을 규율하는 일반처분으로서 규범과 유사한 실질을 갖는 행정처분이라고 할 것입니다.
- 그렇다면, 지구단위계획은 특별한 규정이 없는 한 법령의 범위에서 수립 및 유지되어야 하는 한계를 가지고 있다고 할 것인바, 처음부터 법령에 반하는 내용을 정한 지구단위계획뿐만 아니라 처음에는 법령의 내용에 부합했다라도 이후 법령이 개정되어 법령에 반하게 된 지구단위계획을 근거로 하여 행정처분을 할 수는 없다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 제52조제3항의 위임에 따른 같은 법 시행령 제46조제5항에서는, 지구단위계획구역에서는 지구단위계획으로 같은 법 제76조에 따라 같은 법 제30조 각 호의 용도지역 안에서 건축할 수 있는 건축물(도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 건축할 수 있는 건축물의 경우 “도시·군계획조례에서 허용되는 건축물”에 한함)의 용도·종류 및 규모 등의 범위 안에서 이를 완화하여 적용할 수 있다고 규정하고 있으므로, 이 사안과 같이 도시·군계획조례가 개정되어 건축이 허용되지 않게 된 건축물의 경우는 위와 같이 지구단위계획으로 건축물의 용도 제한을 완화할 수 있는 경우에도 해당하지 않는다고 할 것입니다.
- 만일, 이와 달리 개정된 법령에 맞추어 지구단위계획이 변경되기 전까지는 건축제한조례에도 불구하고 그 지구단위계획에 따라 건축을 허용할 수 있다고 하게 된다면, 종전의 법령에 따라 건축이 완공된 기존 건축물의 경우에는 그 이후 법령이 개정되어 법령에 맞지 않게 되면 국토계획법 제82조에 따라 일정한 범위에서 증축·개축·재축·대수선 또는 용도변경만 가능할 뿐

인데 반하여, 아직 건축에 착수하지 않은 건축물에 대해서는 개정 법령을 반영하지 않은 종전 법령에 따른 지구단위계획에 근거하여 신축이 허용됨으로써, 법령 개정 이후 새로 건축되는 경우보다 기존 건축물이 있는 경우가 오히려 불리해지는 부당한 결과를 초래하게 될 수 있는 점도 이 사안을 해석할 때 고려되어야 할 것입니다.

- 다만, 종전의 법령과 이에 기초한 종전의 지구단위계획을 신뢰하고 특정한 행위를 한 자의 이익에 관하여는, 입법자가 법령을 개정하면서 그 부칙에 경과규정을 두어 종전의 법령의 효력을 유지시킴으로써 그에 기초한 지구단위계획의 효력도 유지시키는 방법이 있음에도 불구하고 그러한 경과규정을 두지 않았다면 이는 종전의 법령을 신뢰한 자의 이익보다 개정된 법령을 즉시 시행해야 할 공익상 필요가 크다고 판단한 것으로 보이는 입법자의 의도가 법원 등에 의해 개별적·구체적 사안에서 신뢰보호의 원칙에 반한다는 등의 사정을 이유로 달리 판단될 수 있는 여지가 있음은 별론으로 남겨둘 수 있다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 최초 도시·군계획조례 및 지구단위계획에 따르면 해당 지구단위계획구역(용도지역이 준공업지역으로 지정된 지역의 일부)에서 건축이 허용되는 건축물의 용도에 해당하였으나, 이후 지구단위계획은 변경되지 않고 최초 상태 그대로이고 도시·군계획조례가 개정되어 도·시군계획조례에 따라 건축이 허용되지 않는 건축물의 용도에 해당하게 된 경우, 개별적·구체적 사안에서 신뢰보호의 원칙 등에 따라 달리 판단될 수 있음은 별론으로 하고, 원칙적으로 해당 건축물의 건축은 허용될 수 없다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0433(2014.08.27.)**

- 임대주택 개발사업시행자가 수립하는 개발사업계획에 학교용지 조성·개발에 관한 사항이 포함되어야 하는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 결정 당시 별도의 학교용지 지정에 관한 사항이 포함되지 않았던 지역으로서, 해당 지구단위계획구역 내에 300가구 규모 이상의 임대주택을 건설하려는 개발사업시행자는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조제1항에 따라 개발사업계획 수립 시 그 계획에 학교용지 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 하는지?

※ 질의배경

- 본 안건의 개발사업시행자는 ○○시 지구단위계획구역 내에 약 970세대의 임대주택을 건설하려는 민간사업자임
- 사업계획승인권자인 ○○시는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제5조제1항제2호에 따라 “임대주택을 분양하는 경우”에는 학교용지부담금이 면제되는데, 그렇다면 임대주택 개발사업시행자의 경우 같은 법 제3조제1항에 따른 학교용지 확보 의무도 면제되는지 여부를 교육부에 질의하였고, 면제되지 않는다는 교육부 의견에 이의가 있어 법령해석을 요청함

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지구단위계획 결정 당시 별도의 학교용지 지정에 관한 사항이 포함되지 않았던 지역으로서, 해당 지구단위계획구역 내에 300가구 규모 이상의 임대주택을 건설하려는 개발사업시행자는 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제3조제1항에 따라 개발사업계획 수립 시 그 계획에 학교용지 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 할 것입니다.

**<이유>**

- 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 “학교용지법”이라 함) 제3조제1항에 따르면 300가구(제5조제4항제3호에 해당하는 개발사업은 그 개발사업분을 뺀 가구 수를 대상으로 하고, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호다목의 주택재건축사업은 기존 가구를 뺀 가구 수를 대상으로 함) 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “개발사업시행자”라 함)는 개발사업을 시행하기



위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다고 규정하고 있고, 학교용지법 제5조제1항에 따르면 시·도지사는 개발사업 지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 학교용지부담금을 부과·징수할 수 있되, 임대주택을 분양하는 경우 등 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있는바,

- 이 사안에서는 국토계획법에 따른 지구단위계획 결정 당시 별도의 학교용지 지정에 관한 사항이 포함되지 않았던 지역으로서, 해당 지구단위계획구역 내에 300가구 규모 이상의 임대주택을 건설하려는 개발사업시행자는 학교용지법 제3조제1항에 따라 개발사업계획 수립 시 그 계획에 학교용지 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 하는지 여부가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 법령의 문언이 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인데, 학교용지법 제2조제2호에 따르면 “개발사업”은 「건축법」, 「도시개발법」 등에 따라 시행하는 사업 중 100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업으로 정의되고, 같은 법 제3조제1항에 따르면 300가구 규모 이상의 개발사업시행자는 개발사업계획 수립 시 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다고 규정하고 있는바, 이러한 학교용지 확보 의무는 원칙적으로 규모가 300가구 이상인 개발사업의 시행자에게 부과되고, 같은 법 제3조제1항 전단에 따라 재건축사업 및 취학수요를 발생시키지 아니하는 개발사업의 경우 규모 산정에 있어서 해당 세대분을 감하여 산정하도록 하는 규정 외에는 별도의 예외규정이 없는바, 개발사업시행자가 건설하려는 주택의 종류가 임대주택이라고 하여 학교용지 확보 의무가 면제된다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.
- 더불어, 학교용지법 제3조제4항에서는 시·도지사, 시장 또는 군수가 학교용지의 조성·개발계획을 포함한 개발사업계획이 허가·인가 또는 승인되면 지체 없이 그 학교용지에 대하여 국토계획법 제25조에 따른 도시·군관리계획을 입안하도록 규정하고 있는데, 이는 지방자치단체가 아닌 민간 개발사업자가 개발사업을 시행하는 경우 일정한 토지를 학교용지로 확보하고자 하는 경우에 해당 토지가 도시관리계획상 학교용지로 지정되지 않아 학교용지의 확보에 차질이 생기는 문제를 해결하기 위하여 개발사업계획 승인시 도시관리계

획의 입안권자인 시·도지사, 시장 또는 군수가 신속히 도시관리계획을 입안하여 결정될 수 있도록 하기 위한 것인바[학교용지확보에관한특별법중개정법률안 검토보고서(2004. 12. 국회 교육위원회) 참조], 같은 법에 따른 지구단위계획 결정 당시 별도의 학교용지 지정이 없었음을 이유로 개발사업시행자가 개발사업계획에 학교용지 조성 등의 사항을 포함시키지 않아도 된다고 해석하기는 어렵다고 할 것입니다.

- 한편, 학교용지법 제5조제1항제2호에 따라 임대주택을 분양하는 경우에는 학교용지부담금 부과 대상에서 제외되기 때문에 임대주택 개발사업시행자의 경우 같은 법 제3조제1항에 따른 학교용지 확보 의무가 면제된다는 의견이 있을 수 있으나, 개발사업시행자를 학교용지 자체의 조성·개발 의무의 부과 대상으로 하는 학교용지법 제3조제1항과 달리, “학교용지부담금”은 당초 입법목적이 대규모 개발지역안에서 주택 등을 “분양받는 자”에게 부담금을 부과하기 위하여 신설된 제도[학교용지확보에관한특별법(1995. 12. 29. 법률 제5072호로 제정되어 1996. 1. 29. 시행된 것) 제정이유 참조]로서, 추후 “원인자 부담원칙”에 부합하도록 하기 위하여 부담금 부과대상을 “분양받는 자”에서 “분양하는 자”인 사업주체로 변경한 것[학교용지확보에관한특별법중개정법률안 검토보고서(2004. 12. 국회 교육위원회) 참조]이라는 점을 고려할 때, 학교용지 확보와 학교용지부담금 부과제도는 각기 그 제도의 취지 및 규율대상을 달리 한다는 점, 나아가 임대주택을 “분양”하는 경우란 사업주체가 해당 주택을 타인에게 판매하는 것을 의미하고, 이는 임대 목적이 아닌 주택과 달리 분양 시점에 새로운 취학수요를 유발시키지 않기 때문에 학교용지부담금 부과·징수 대상에서 제외하는 예외규정을 둔 것이라는 점(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2013헌가28 결정 참조) 등에 비추어 볼 때, 그와 같은 의견은 타당하지 않습니다.
- 따라서, 국토계획법에 따른 지구단위계획 결정 당시 별도의 학교용지 지정에 관한 사항이 포함되지 않았던 지역으로서, 해당 지구단위계획구역 내에 300가구 규모 이상의 임대주택을 건설하려는 개발사업시행자는 학교용지법 제3조제1항에 따라 개발사업계획 수립 시 그 계획에 학교용지 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 할 것입니다.

**03**

# **개발행위허가**



## 제3장 개발행위허가

### ☑ CASE 1 : 건축물 용도변경의 개발행위허가 대상여부

#### <질의요지>

- 성장관리방안수립지역에서 개발행위허가를 받아 사용승인된 건축물을 용도 변경(건축물대장 기재내용 변경)하고자 할 경우 개발행위허가 대상인지?

#### <회신내용>

- 건축물의 건축과 관련하여 개발행위허가 대상은「건축법」제11조제1항에 따른 건축허가 또는 같은 법 제14조제1항에 따른 건축신고 및 같은 법 제20조제1항에 따른 가설건축물 건축의 허가 또는 같은 조 제3항에 따른 가설건축물의 축조신고 대상인 바, 단순히 준공된 건축물의 용도변경은 개발행위허가의 대상으로 볼 수 없을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-10257, 2017.10.23.>

### ☑ CASE 2 : 개발행위허가의 추진허가 가능여부

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 제56조제1항에 따른 개발행위허가와 관련하여 허가를 받지 아니하고 토지의 형질변경을 한 경우 사후에 허가처리(추진)가 가능한지

#### <회신내용>

- 국토계획법 제56조제1항에 따른 개발행위허가를 받지 아니하고 개발행위를 한 경우 제60조제3항에 따라 토지의 원상회복을 명할 수 있고, 원상회복명령을 따르지 아니하는 경우 제133조에 따라 필요한 처분이나 조치를 할 수 있으며, 제140조 및 제142조에 따른 벌칙을 적용할 수 있습니다.

- 다만, 국토계획법령에서 별도로 규정한 사항은 없으나 허가권자가 개발행위의 내용, 인근 토지이용에 미치는 영향 및 주변지역의 민원발생 여부, 현지여건 등을 종합적으로 고려하여 원상회복의 실익이 없다고 판단되는 경우라면 사후에도 개발행위허가를 받아 처리할 수 있도록 극히 제한적으로 운영하고 있음을 알려드립니다.

<도시정책과-3065, 2013.07.22.>

### ☑ CASE 3 : 개발행위허가의 규모산정 방법 및 도시계획위원회 심의 대상

#### <질의요지>

- 가. 계획관리지역내 동일 사업자가 각각의 토지에 A공장 13,000㎡, B공장 12,000㎡, 진입도로 1,000㎡ 등 총 3건(26,000㎡)을 개발행위허가 받아 사용 중 A공장 18,000㎡, B공장 16,000㎡로 증설하고 B공장과 인접하여 C공장 10,000㎡를 추가로 조성할 계획인 경우에 그 개발행위허가의 규모산정방법
  - \* A·B공장부지 사이 폭3~4m의 국유지가 있으며, A·B공장은 동일업종, C공장은 A·B공장과 유사업종임(국유지는 지목 도로이나 실제로는 A·B공장부지와 같이 포장되어 있어 필지간 구별 없음)
- 나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 ‘령’) 제55조제1항에서 정한 개발행위허가의 규모를 초과하는 경우에 해당한다면 같은 조 제3항3호의2에 따른 시·도도시계획위원회 심의대상인지

#### <회신내용>

- (질의 ‘가’에 대하여)
  - 영 제51조제1항제3호에 따르면 토지의 형질변경은 개발행위허가를 받도록 하고 있으며, 토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적으로 보고 있으므로(영 제53조제3호다목) 개발행위허가 대상이 되는 토지의 형질변경 면적(이하 ‘토지형질변경면적’)은 최소 필지 단위로 보아야 합니다.
  - 다만, 영 제55조제3항제3의2나목에서 도시계획위원회 심의를 통해 개발행위

허가 면적을 초과할 수 있는 대상으로 “하나 이상의 필지”를 개발행위허가 규모에 포함하고 있는 점, 건축법·주택법 등 다른 법령에 따라 개발행위가 연계하여 이루어지는 경우로서 당해 사업(개발)을 위해 둘 이상의 필지에서 이루어지는 개발행위를 실질적인 하나의 행위로 보고 있는 점, 개발행위허가 운영지침 3-2-1(1)에서 기존대지를 확장하는 경우에는 개발행위시기에 관련 없이 그 기존대지의 면적을 포함하여 면적산정을 하도록 한 점 등을 감안하면

- 둘 이상의 필지라도 실질적으로 하나의 행위(하나의 목적으로서 물리적으로 구분할 수 없거나 구분할 실익이 없는 경우)로 개발행위가 이루어지는 경우에는 실질적으로 이루어지는 개발행위 전체를 토지형질변경면적으로 보는 것이 타당할 것입니다.
- 이 경우 그 규모산정을 필지별로 산정하여야 할지 아니면 둘 이상의 필지 전체로 산정하여야 할지 여부에 대하여는 개발행위허가의 목적, 토지사용권 등 실제로 개발행위를 할 수 있는 토지의 범위, 개발행위에 따른 공사·사업 계획, 물리적으로 필지를 구분 할 실익이 있는지 여부, 법령에서 정한 기준·절차를 회피할 목적으로 필지를 분할하는 경우인지 여부 등을 종합적으로 검토하여 당해 개발행위허가권자가 판단할 사항이라고 봅니다.
- (질의 ‘나’에 대하여)
  - 영 제55조제3항제3호의2에 따르면 개발행위허가규모를 초과하더라도 “하나 이상의 필지에 하나의 용도에 사용되는 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경”인 경우에는 시·도(대도시 포함)도시계획위원회 심의를 거친 경우에 개발행위허가를 할 수 있도록 하고 있습니다.
  - 동 규정의 취지는 하나의 용도로 사용되는 단일시설에 대해서는 개발행위허가규모를 초과하더라도 시·도(대도시 포함) 도시계획위원회 심의를 통해 토지형질변경에 대한 개발행위허가를 가능하도록 한 것으로서 여기서 단일시설이란 동일한 개발행위자가 하나의 용도(공장)로 사용하는 시설로서 시설 간 서로 연계되어 일체를 이루는 시설 전체를 의미함을 알려드립니다  
 <도시정책과-939, 2013.04.30.>

## ☑ CASE 4 : 2m 이상 농지의 성토행위를 개발행위허가를 받지 않은 경우 처벌 가능 여부

### <질의요지>

- 2미터 이상 농지의 성토행위를 개발행위허가를 받지 않고 하였을 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)제140조에 따른 처벌이 가능한 지

### <회신내용>

- 국토계획법 제56조제1항제2호에 따라 토지의 형질변경을 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 하나, 경작을 위한 토지의 형질변경은 개발행위허가의 대상에서 제외되며, 여기서 ‘경작을 위한 토지의 형질변경’이란 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토나 정지작업, 양수·배수시설 설치를 위한 토지의 형질변경으로서 국토계획법 시행령 제51조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 경우의 형질변경을 말합니다.
- 다만, 향후 경작을 위해 사용한다고 해서 농지의 토양개량과 직접적인 관련이 없는 과도한 절·성토까지 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토 등으로 볼 수는 없고, 농지의 토양개량을 위한 객토 등의 경우에도 그 높이가 과도하면 인접토지의 관개·배수 및 농작업에 영향이 우려되므로 「개발행위허가 운영지침」1-4-1(2)②에서는 2미터 이상의 절·성토를 하거나 옹벽의 설치(국토계획법 시행령 제53조제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 경미한 행위인 경우는 제외)가 수반되는 토지의 형질변경을 하는 경우에는 허가대상에 포함하도록 규정하고 있습니다.
- 따라서, 조성이 완료된 농지에서 2미터 이상의 과도한 성토 및 절토는 국토계획법령에서 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있도록 규정한 ‘경작을 위한 토지의 형질변경’의 범위를 벗어난 행위로 보아 개발행위허가를 받는 것이 타당하며, 개발행위허가를 받아야 할 행위를 허가를 받지 아니하고 한 자에게는 국토계획법 제133조에 따라 공사의 중지, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있으며, 같은 법 제140조제1호에 따라 처벌할 수 있을 것으로 판단되나,
- 위의 벌칙 조항은 국토계획법상 의무 위반 행위에 대한 제재수단으로서 행정형벌을 부과할 수 있도록 범죄구성요건과 법정형에 관한 사항을 정한 것일 뿐이고, 벌칙 적용에 관한 사항은 사법기관에서 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-14883, 2016.12.29.>



## ☑ CASE 5 : 경사진 농지를 계단식 농지로 조성하는 경우 개발 행위허가 대상 여부

### <질의요지>

- 기존 경사진 농지를 계단식 농지로 조성하고자 할 경우(성토 및 절토를 통해 각 단의 높이를 2미터이하로 하여 4단으로 조성) 개발행위허가 대상인지?

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제1항제2호 단서에 따르면 경작을 위한 토지의 형질변경은 개발행위허가 대상에서 제외됩니다. 여기서 '경작을 위한 토지의 형질변경'이란 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토나 정지작업, 양수·배수시설 설치를 위한 토지의 형질변경으로서 국토계획법 시행령 제51조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 경우의 형질변경을 말합니다.
- 다만, 농지의 토양개량과 직접적인 관련이 없는 과도한 성토나 절토를 한 경우까지 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토 등으로 볼 수는 없으므로, 「개발행위허가운영지침」1-4-1(2)②에서는 2미터 이상의 성토나 절토를 하는 경우에는 농지조성 행위로 보아 허가대상에 포함하도록 규정하고 있습니다.
- 위 규정과 관련하여 기존 농지에서 2미터 미만의 성토나 절토행위는 무조건 개발행위허가를 받지 않아도 되는 행위로 해석될 여지가 있으나, 이는 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토나 정지작업에 한해 인정되어야 할 것으로 새로운 농지조성 행위까지 이를 경미한 행위로 보기는 어려울 것으로 판단됩니다.
- 따라서 개별적인 개발행위가 허가대상에 해당되는 지 여부는 허가권자가 개발행위내용, 현지여건, 위 규정의 취지를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것으로 봅니다.

<도시정책과-12148, 2017.12.15.>

**법령해석 13-0449(2013.11.04.)**

- “토지의 형질변경”의 범위

<질의요지>

- 홍수관리구역 안에서 토지의 굴착·성토·절토, 정지, 포장 등과 같은 토지의 형태를 변경함이 없이 지목만을 변경하여 주차장부지로 사용하는 것이 「하천법」 제38조제1항제2호에서 규정하고 있는 “토지의 굴착·성토·절토 그 밖의 토지의 형질변경”에 해당하는지?

<회답>

- 홍수관리구역 안에서 토지의 굴착·성토·절토, 정지, 포장 등과 같은 토지의 형태를 변경함이 없이 지목만을 변경하여 주차장부지로 사용하는 것은 「하천법」 제38조제1항제2호에서 규정하고 있는 “토지의 굴착·성토·절토 그 밖의 토지의 형질변경”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

<이유>

- 「하천법」 제12조제1항에서는 하천관리청은 하천을 보전하고 홍수로 인한 피해를 예방하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 하천기본계획이 수립된 하천에 있어서는 계획홍수위 아래에 있는 토지로서 하천관리청이 하천구역으로 결정한 토지를 제외한 지역 등을 홍수관리구역으로 지정할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제38조제1항에서는 홍수관리구역 안에서 공작물의 신축 또는 개축(제1호), 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖에 토지의 형질변경(제2호) 등을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있는바, 이 사안에서는 홍수관리구역 안에서 토지의 굴착·성토·절토, 정지, 포장 등과 같은 토지의 형태를 변경함이 없이 지목만을 변경하여 주차장부지로 사용하는 것이 「하천법」 제38조제1항제2호에서 규정하고 있는 “토지의 굴착·성토·절토 그 밖의 토지의 형질변경”에 해당하는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 「하천법」 제38조제1항제2호에서는 홍수관리구역 안에서 하천관리청의 허가를 받아야 하는 행위의 하나로 “토지의 굴착·성토·절토, 그 밖에 토지의 형질변경”이라고 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제20조제1항제2호에서는 홍수관리구역 안에서의 행위허가 신청서에 토지의 굴착, 성토, 절토, 그 밖에 토지의 형질변경의 경우에는 위치도 및 공사설명서를 첨부하도록 규정하고 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조제1

항제3호에서도 토지의 형질변경을 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립으로 규정하고 있는바,

- 이러한 관계법령의 규정에 비추어 볼 때 토지의 형질변경은 토지의 굴착·성토·절토와 이와 성질이 유사한 정지, 포장 등 물리적인 방법으로 토지의 형상을 외형적으로 변경하는 행위라 할 것이므로, 이러한 토지의 외형적·물리적 변경 없이 그 토지의 지목만을 변경하여 토지의 이용목적을 변경하는 것과 같이 단순히 토지의 용도가 바뀌는 것은 형질변경에 해당한다고 볼 수는 없을 것입니다.
- 따라서, 홍수관리구역 안에서 토지의 굴착·성토·절토, 정지, 포장 등과 같은 토지의 형태를 변경함이 없이 지목만을 변경하여 주차장부지로 사용하는 것은 「하천법」 제38조제1항제2호에서 규정하고 있는 “토지의 굴착·성토·절토 그 밖의 토지의 형질변경”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

**법령해석 13-0147(2013.06.12.)**

- “증설로서 증가되는 총면적”의 범위

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제10조제2호나목에 따르면 개발행위허가의 규모제한의 적용을 예외적으로 배제할 수 있는 경우로 “1993년 12월 31일 당시의 공장부지면적의 50퍼센트 이하의 범위안에서의 증설로서 증가되는 총면적이 3만제곱미터 이하일 것”을 규정하고 있는바, 같은 목에 따른 “1993년 12월 31일 당시의 공장부지면적의 50퍼센트 이하의 범위안에서의 증설로서 증가되는 총면적”에 구「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 것) 부칙 제18조제2항에 따라 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받아 공장을 증설한 면적도 포함되는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제10조제2호나목에 따른 “1993년 12월 31일 당시의 공장부지면적의 50퍼센트 이하의 범위안에서의 증설로서 증가되는 총면적”에 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 것) 부칙 제18조제2항에 따라 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받아 공장을 증설한 면적도 포함된다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제58조제1항에서는 개발행위허가의 기준의 하나로 같은 항 제1호에서 “용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것”을 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제55조제1항에서는 같은 법 제58조제1항제1호에 따른 개발행위의 규모를 정하면서 같은 항 제2호에서 관리지역의 경우에는 토지의 형질변경면적이 3만제곱미터 미만으로 정하고 있으며, 같은 법 시행령 제55조제3항제5호에서는 같은 조 제1항에 따른 면적제한을 적용하지 아니하는 예외의 하나로 “그 밖에 국토교통부령이 정하는 경우”를 규정하고 있고, 이에 따른 같은 법 시행규칙 제10조제2호나목에서는 규모제한의 적용을 예외적으로 배제할 수 있는 경우의 하나로 “관리지역에서 1993년 12월 31일 이전에 설치된 공장으로서 1993년 12월 31일 당시의 공장부지면적의 50퍼센트 이하의 범위 안에서의 증설로서 증가되는 총면적이 3만제곱미터 이하일 것”을 규정하고 있습니다.

- 한편, 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 것을 말함. 이하 “구 국토계획법”이라 함) 부칙 제18조제2항에 따르면 같은 법 시행일 이후 도시관리계획이 최초로 정비되어 관리지역이 세분될 때까지 관리지역안의 산림에서 이루어지는 같은 법 제56조제1항제2호(토지의 형질변경) 및 제3호(토석의 채취)의 개발행위에 관하여는 같은 조 제3항의 규정에 불구하고 산림법(2002. 12. 30. 법률 제6481호로 「산림법」을 분리하여 「산지관리법」이 제정됨. 이하 “「산지관리법」”이라 함)의 규정에 의한다고 규정하고 있는바, 국토계획법 시행규칙 제10조제2호나목에 따른 “1993년 12월 31일 당시의 공장부지면적의 50퍼센트 이하의 범위안에서의 증설로서 증가되는 총면적”에 구 국토계획법 부칙 제18조제2항에 따라 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받아 공장을 증설한 면적도 포함되는지가 문제될 수 있습니다.
- 먼저, 구 국토계획법 부칙 제18조제2항에서 관리지역이 세분될 때까지 관리지역안의 산림에서 이루어지는 같은 법 제56조제1항제2호(토지의 형질변경) 및 제3호(토석의 채취)의 개발행위에 관하여 「산지관리법」의 규정에 따르도록 한 취지는, 산지에서 이루어지는 개발행위에 관하여는 국토계획법에 따른 개발행위 허가절차 등의 규정을 적용하기 보다는 「산지관리법」을 적용하여 토사의 유출·붕괴 등 재해발생의 가능성과 사업계획 및 산지전용면적의 적정성, 산지전용방법의 자연경관 및 산림 훼손의 최소화 여부 등 산지의 합리적인 보전과 이용을 위해 산지전용허가절차를 거치도록 한 것으로 보아야 할 것입니다.
- 또한, 관리지역이 세분되기 전에 관리지역안의 산림에서 이루어지는 국토계획법 제56조제1항제2호(토지의 형질변경)에 따른 개발행위에 대하여 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받아 공장을 증설하였다 하더라도, 그 본질은 여전히 개발행위라 할 것이고, 더욱이 국토계획법 시행규칙 제10조제2호나목에서도 국토계획법의 개발행위허가절차에 따른 증설로 한정하고 있지 않을 뿐 아니라, 이 규정은 개발행위허가의 규모제한의 예외를 규정한 것으로 예외 인정 범위는 가능한 엄격하게 해석해야 할 것이므로, 구 국토계획법 부칙 제18조제2항에 따라 「산지관리법」을 적용하여 공장이 증설된 경우도 “증설로서 증가되는 총면적”에 포함된다고 보는 것이 타당한 해석이라고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 시행규칙 제10조제2호나목에 따른 “1993년 12월 31일 당시의 공장부지면적의 50퍼센트 이하의 범위안에서의 증설로서 증가되는 총면적”에 구 국토계획법 부칙 제18조제2항에 따라 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 받아 공장을 증설한 면적도 포함된다고 할 것입니다.

**법령해석 16-0097(2016.06.02.)**

- 개발행위허가의 기준이 되는 토지의 형질변경 면적의 산정방법

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조제1항 각 호 외의 부분에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 같은 항 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 각 호에서는 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것(제1호 본문) 등을 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제55조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 법 제58조제1항제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 개발행위의 규모”란 같은 항 각 호에 해당하는 토지의 형질변경 면적을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제55조제1항제1호다목에서는 도시지역 중 보전녹지지역의 경우 5천제곱미터 미만으로 규정하고 있는바,
- 개발행위허가의 기준이 되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제 55조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 “토지의 형질변경 면적”은, 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적을 기준으로 산정해야 하는지, 아니면 실제로 형질변경이 이루어지는 토지의 면적을 기준으로 산정해야 하는지?

**<회답>**

- 개발행위허가의 기준이 되는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제 55조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 “토지의 형질변경 면적”은 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적을 기준으로 산정해야 합니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항제1호에서는 토지의 형질변경으로서 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 대통령령으로 정하는 경미한 행위(제3호) 등은 같은 항 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 국토계획법 제58조제1항 각 호 외의 부분에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 같은 항 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 각 호에서는 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것(제1호 본문) 등을 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제55조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 법 제58조제1항제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 개발행위의 규모”란 같은 항 각 호에 해당하는 토지의 형질변경 면적을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제55조제1항제1호다목에서는 도시지역 중 보전 녹지지역의 경우 5천제곱미터 미만으로 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발행위허가의 기준이 되는 국토계획법 시행령 제55조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 “토지의 형질변경 면적”은, 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적을 기준으로 산정해야 하는지, 아니면 실제로 형질변경이 이루어지는 토지의 면적을 기준으로 산정해야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 시행령 제53조제3호나목에서는 국토계획법 제56조제4항제3호에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 토지의 형질변경에 관하여 규정하면서, 그 형질변경 면적에 대해 “(토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적을 말한다. 이하 같다)”라고 정의하고 있으므로, 국토계획법 시행령 제55조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 “토지의 형질변경 면적”도 “형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적”을 말하는 것이고, 이는 그 문언상 “형질변경이 이루어지는 해당 필지의 토지대장 또는 임야대장에 등록된 총면적”을 의미하는 것임이 분명하다고 할 것입니다(법제처 2012. 4. 3. 회신 12-0135 해석례 참조).
- 만일, 이와 달리 “실제로 형질변경이 이루어지는 면적”을 기준으로 개발행위허가의 기준 충족 여부를 판단하게 되면, 개발행위허가의 기준을 충족하지 못하는 대규모의 1필지 토지를 임의로 구획을 나누어 순차적으로 개발하는 방법으로 해당 기준을 회피할 우려가 있어 바람직하지 않습니다. 또한, 1필지 토지의 일부를 개발하려는 경우로서 위와 같이 개발행위허가의 기준을 회피하려는 의도가 없는 경우에는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법

를」 제79조제1항 및 같은 법 시행령 제65조제1항에 따라 1필지의 토지를 개발하려는 부분과 그 외의 부분으로 분할한 후 해당 필지에 대해서만 개발 행위허가를 받는 방법도 있다는 점을 고려하면, “형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적”을 그 문언과 달리 “실제로 형질변경이 이루어지는 면적”으로 해석해야 할 만한 특별한 실익이 있다고 볼 수도 없습니다.

- 따라서, 개발행위허가의 기준이 되는 국토계획법 시행령 제55조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 “토지의 형질변경 면적”은 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적을 기준으로 산정해야 한다고 할 것입니다.



**법령해석 17-0642(2018.01.29.)**

- 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가를 신청한 경우 개발행위의 규모 산정 방법

**<질의요지>**

- 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우, 허가권자는 원칙적으로 각 필지별로 개발행위 규모를 산정해야 하나, 구체적·개별적 사안에 따라 각 개발행위의 목적, 연접한 필지의 개발행위 등을 종합적으로 고려하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조제1항에 따른 개발행위의 규모를 산정할 수 있습니다.

**<회답>**

- 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우, 허가권자는 원칙적으로 각 필지별로 개발행위 규모를 산정해야 하나, 구체적·개별적 사안에 따라 각 개발행위의 목적, 연접한 필지의 개발행위 등을 종합적으로 고려하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조제1항에 따른 개발행위의 규모를 산정할 수 있습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항 본문에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 함)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제58조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 같은 항 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가를 해야 한다고 규정하면서, 같은 항 제1호 본문에서는 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것을 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제55조제1항에서는 국토계획법 제58조제1항제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 개발행위의 규모”란 국토계획법 시행령 제55조제1항 각 호에 해당하는 토지의 형질변경면적을 말한다고 규정하면서, 도시지역(제1

호), 관리지역(제2호) 농림지역(제3호), 자연환경보전지역(제4호)별로 형질변경면적 기준을 규정하고 있는바,

- 이 사안은 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우, 허가권자는 반드시 각 필지별로 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 개발행위의 규모를 산정해야 하는지에 관한 것이라 하겠습니까.
- 먼저, 국토계획법 제58조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제55조제1항에 따라 개발행위허가의 기준 중 하나로서 각 용도지역별로 허용되는 토지의 형질변경면적을 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제53조제3호나목에 따르면 토지의 형질변경면적은 “형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적”을 말하는바, 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우 허가권자는 원칙적으로 각각의 필지의 총면적이 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 면적기준에 부합하는지 여부를 판단해야 할 것입니다.
- 그런데, 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가는 허가기준(제58조제1항) 등이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건·기준에 부합하는지의 판단에 관하여 행정청에 재량권이 부여되어 있으므로 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다고 할 것입니다(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결례 참조).
- 그리고, ① 국토계획법 시행령 제55조제3항제3호의2나목에서는 개발행위 규모의 제한을 받지 않을 수 있는 대상을 규정하면서 “하나 이상의 필지”에서 하나의 용도에 사용되는 건축물을 건축하는 등의 경우에는 시·도도시계획위원회 등의 심의를 거치도록 하여 개발행위 규모가 그 중요한 판단기준이 되고 있고, ② 국토계획법 시행령 제56조제4항의 위임에 따라 개발행위허가기준의 세부적인 검토기준으로 마련된 「개발행위허가운영지침」(국토해양부훈령) 3-1-1(1)에서는 기존 대지를 확장하는 경우에는 개발행위시기에 관계없이 그 기존 대지의 면적을 포함하여 규모를 산정하도록 한 점 등에 비추어 보면, 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청되어 허가권자가 개발행위의 규모를 산정하는 경우에는 각 개발행위의 목적, 연접한 필지에서 이루어지는 개발행위의 성격 등을 종합적으로 고려하여 구체적 사안에 따라 개별적으로 판단할 수 있다고 보아야 타당할 것입니다.
- 한편, 2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 일부개정되어 같은 날 시행되

기 전의 국토계획법 시행령 제55조제4항 본문에서는 녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우에는 이를 하나의 개발행위로 보아 그 면적을 산정한다고 규정하고 있던 것을 2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 일부개정되어 같은 날 시행된 국토계획법 시행령에서 삭제하였는바, 국토계획법령상 명문의 근거 없이 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우 각 개발행위의 면적을 합산하여 개발행위의 규모를 산정할 수 없다는 의견이 있을 수 있습니다.

- 그러나, 2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 일부개정되어 같은 날 시행된 국토계획법 시행령에서 연접개발 제한에 관한 규정을 삭제하면서 연접개발 제한이 폐지되는 지역에서의 개발행위에 대해서는 원칙적으로 도시계획위원회의 심의를 받도록 하였는바, 그 입법 취지는 녹지지역 등에서 소규모로 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 개발하는 경우 이를 일률적으로 하나의 개발행위로 보아 그 개별면적을 합산함으로써 공장 등이 분산하여 입지하게 되고 그에 따라 국토경관을 훼손하는 등의 문제가 발생함에 따라, 허가권자가 두 개 이상의 필지에서 연접하여 개발이 이루어지는 경우 도시계획위원회의 심의 과정에서 국토계획법의 입법 목적, 개발행위허가 제도의 취지, 연접한 필지에서 이루어지는 개발행위의 성격 등을 종합적으로 고려하여 개발행위 허가 여부를 재량적으로 판단하게 하려는 것이지, 반드시 각각의 개발행위로 보아 그 개별면적을 합산하지 않도록 하려는 취지는 아니라는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우, 허가권자는 원칙적으로 각 필지별로 개발행위 규모를 산정해야 하나, 구체적·개별적 사안에 따라 각 개발행위의 목적, 연접한 필지의 개발행위 등을 종합적으로 고려하여 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 개발행위의 규모를 산정할 수 있다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 6 : 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지분할 여부

### <질의요지>

- 관리지역에서 하나의 필지의 일부를 대지 및 도로로 조성하여 단독주택을 건축하는 내용으로 건축신고(개발행위허가, 산지전용허가 의제)를 한 후 해당 필지 중 허가 대상지에서 제외되는 부분에서 토지분할을 하고자 하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조제1항제5호가목에서 말하는 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지분할에 해당하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제1항제4호 및 국토계획법 시행령 제51조제1항제5호에 따라 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 토지분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외)을 하고자 하는 경우에는 토지분할에 대한 개발행위허가를 받아야 하며, 이 경우 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호라목(1)(가)부터 (라)까지에서 정한 요건을 모두 갖추어야 허가가 가능합니다.
- 다만, 건축물의 건축을 목적으로 토지의 형질변경에 대한 개발행위허가를 받고 그 허가내용대로 하는 토지분할(「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적 미만으로의 토지분할은 제외)은 개발행위허가의 대상이 아닙니다.
- 따라서 관리지역에서 형질변경이 이루어지는 부분(건축물의 대지 및 도로로 조성되는 부분)의 분할을 전제로 토지의 형질변경에 대한 개발행위허가 등을 받고 그 허가내용대로 토지분할을 하고자 하는 경우에는 별도로 토지분할에 대한 개발행위허가는 받지 아니하고 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따라 분할 신청을 하면 될 것이나, 허가 대상지에 포함되지 아니한 나머지 부분에서 허가내용과 관계없이 토지분할을 하고자 하는 경우는 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 하는 토지분할로서 국토계획법 시행령 제51조제1항제5호에 따라 개발행위허가를 받아야 함을 알려드립니다.

<도시정책과-4740, 2015.06.02.>

## ☑ CASE 7 : 산업단지개발시 기반시설을 제외한 부지조성이 개발 행위허가 대상인지

### <질의요지>

- 산업단지개발사업을 하는 경우 기반시설 설치(도시·군계획시설사업을 의제하는 개발행위)를 제외한 나머지 부지 조성은 개발행위허가를 받아야 하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조 제1항에 따라 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 하나,
- 위 규정 단서 및 「개발행위허가운영지침」 1-5-1에 따르면 도시·군계획사업에 의한 개발행위(택지개발사업·산업단지개발사업 등 도시·군계획사업을 의제하는 개발행위 포함)는 개발행위허가의 대상에서 제외되며, 여기서 도시·군계획사업이란 도시·군관리계획을 시행하기 위한 국토계획법 제2조제11호 각 목의 사업(도시·군계획시설사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업)을 말하는 바,
- 「도시개발법」에 따른 도시개발사업을 의제하여 산업단지개발사업을 하는 경우에는 기반시설 설치 외의 개발행위도 개발행위허가의 대상에서 제외됨을 알려드립니다.

<도시정책과-11859, 2015.11.30.>

## ☑ CASE 8 : 공사 중 암석제거를 위해 더 절토한 경우 변경허가 여부

### <질의요지>

- 토지형질변경에 대한 개발행위허가를 받고 부지조성공사 중 암석이 있어 암석제거를 위하여 허가받은 계획지반고 보다 깊이 절토하였을 경우에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’) 제56조제2항에 따라 변경허가를 받아야 하는지?

<회신내용>

- 국토계획법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받은 후 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 같은 조 제2항에 따라 변경에 대한 개발행위허가를 받고 개발행위(공사)를 하여야 합니다.
- 다만, 개발행위허가를 받아 토지형질변경 등의 공사를 진행하는 과정에서 당해 현장의 개발여건 등에 따라 허가받은 계획지반고를 초과해서 절토 또는 성토하는 경우는 흔히 발생될 수 있는 사항이라고 판단되며, 이 경우 계획지반고와 일시적으로 다르게 절토 또는 성토되는 행위까지 변경허가 대상으로 보아 개발행위변경허가를 받도록 하는 것은 타당하지 않을 것으로 판단되나, 이에 대한 구체적인 사항은 개발행위허가권자가 허가내용 및 현장여건 등을 종합적으로 확인하여 판단할 사항이라 봅니다.

<도시정책과-6735, 2014.08.22.>

☑ CASE 9 : 단일시설물 규모초과 개발행위허가 변경허가 관련

<질의요지>

- 자연녹지지역(21,069m<sup>2</sup>)에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제55조 제3항제3호의2에 따른 단일시설물 설치로 규모를 초과하여 공장부지를 조성하는 개발행위허가를 받았으나, 사업계획 변경 등으로 인해 3개의 공장부지를 조성하는 건(토지분할 수반)으로 개발행위 변경허가를 신청하고자 할 경우 허가가 가능한 지

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제2항에서 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용하도록 규정하고 있으므로 허가내용과 다르게 개발행위를 하고자 하는 경우에는 변경허가를 받아야 하며, 허가를 받기 위해서는 국토계획법령에서 정한 개발행위허가기준 및 관련법령에 적합하여야 할 것입니다.

- 따라서, 국토계획법 시행령 제55조제3항제3호의2에 따라 단일시설물 설치로 규모를 초과하여 개발행위허가를 받은 사항을 단일시설물이 아닌 건으로 변경허가를 신청하였다면, 해당 변경허가 신청 내용에 관하여 개발행위허가 제한 규모 기준 등 허가 기준을 새롭게 검토하여 변경허가 가능 여부를 결정하여야 할 것임을 알려드립니다.

<도시정책과-14882, 2016.12.29.>

## ☑ CASE 10 : 지목변경의 의미

### <질의요지>

- 민원인이 보전녹지지역내 임야에서 개발행위허가 없이 50cm 이내로 절토·성토를 하여 도로를 개설(폭 5m, 길이 718m) 하였음. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호가목에 따르면 50cm 이내로 절토·성토를 하더라도 지목변경을 수반하면 개발행위허가 대상으로 규정하고 있는 바, 여기서 지목변경은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목변경을 말하는지, 아니면 토지형질변경 후 사실상 다른 지목으로 사용하는 경우에도 해당하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호가목 괄호 규정에 따라 주거지역·상업지역·공업지역 외의 지역에서 지목변경을 수반하는 절토·성토를 하는 경우에는 그 절토·성토의 깊이·높이가 50cm 이내 이더라도 개발행위허가 대상에 해당합니다.
- 여기서 지목변경이란 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목변경을 말하며, 지목변경을 수반함에도 개발행위허가를 받지 아니하고 절토·성토 등의 토지형질변경을 한 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 위반에 해당함을 알려드립니다.

<도시정책과-6063, 2014.07.25.>

## ☑ CASE 11 : 조성이 완료된 기존 대지 인정 여부 1

### <질의요지>

- 1995년에 건축허가를 받고 조성된 운전면허학원 부지(총 13필지)의 일부가 도로 및 하천 부지에 편입되어 건축물 철거 후 남은 7필지를 야적장 등으로 사용하다가 이 중 5필지에 장례식장 신축을 위해 토지의 형질변경을 하고자 하는 경우 해당 토지를 조성이 완료된 기존 대지로 보아 개발행위허가를 받지 아니하고 토지의 형질변경을 할 수 있는지 여부(지목은 모두 잡종지이며, 현재 장례식장 신축 대상지인 5필지와 나머지 2필지 소유자가 상이함. 당초 운전면허학원 건축물이 있던 위치는 장례식장 신축 대상지가 아닌 나머지 2필지 부분이며, 장례식장 신축 대상지인 5필지에는 상하수도 등 기반시설이 설치되어 있지 아니함)

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호다목에 따라 조성이 완료된 기존 대지에서 건축물의 건축을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등 토지의 형질변경(원지반의 높이를 변경하기 위해 50센티미터를 초과하여 절토 및 성토를 하는 경우는 제외)은 개발행위허가를 받지 아니하여도 할 수 있으며, 여기서 ‘조성이 완료된 기존 대지’란 「개발행위허가운영지침」(이하 “지침”이라 함) 1-5-4(3)③ 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미합니다.
- 따라서 지목이 잡종지라고 해도 관계 법률에 따라 적법하게 건축된 건축물이 있는 대지(건축물이 멸실된 경우를 포함)인 경우로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 경우라면 그 토지에서 건축물의 건축을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등 토지의 형질변경은 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있습니다.
- 다만, 당초 건축물의 건축에 따라 조성되었던 부지라고 하더라도 그 부지의 일부를 하나의 대지로 하여 건축물을 건축하고자 하는 경우라면 새로 건축물의 대지로 하고자 하는 토지가 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어



해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는지를 따져 보아야 할 것이며, 이에 해당하지 아니하는 토지인 경우라면 조성이 완료된 기존 대지로 볼 수 없을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-8313, 2015.09.10.>

## ☑ CASE 12 : 조성이 완료된 기존 대지 인정 여부 2

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호다목 및 「개발행위허가운영지침」 1-5-4(3)③에 따른 ‘조성이 완료된 기존 대지’로의 인정 여부를 판단함에 있어 건축물의 건축계획상 필요한 관경(80mm)에 비해 기 설치된 상수관로의 관경(50mm)이 부족한 경우에는 상수도 설치가 완료되지 아니한 것으로 보아 ‘조성이 완료된 기존 대지’로 인정될 수 없는지 여부(해당 건축물에 적합한 급수를 위해서는 약 50m 거리에 위치한 200mm 관로에 연결되도록 관로 설치를 해야 하나, 비굴착공법으로 공사 가능)

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호다목에 따라 조성이 완료된 기존 대지에서 건축물의 건축을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등 토지의 형질변경(원지반의 높이를 변경하기 위해 50센티미터를 초과하여 절토 및 성토를 하는 경우는 제외)은 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있습니다.
- 여기서 ‘조성이 완료된 기존 대지’란 「개발행위허가운영지침」 1-5-4(3)③ 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미하는 바,
- 해당 토지에 어떤 건축물을 건축하느냐에 따라 ‘조성이 완료된 기존 대지’로의 인정 여부가 달라진다고 볼 수는 없을 것이므로, 그 토지에 설치된 기존 상수관로를 사용하여 일반적인 건축물 건축이 가능한 경우라면 기존 상수관로의 관경이 특정 건축계획에 충분하지 아니하다고 하여 ‘조성이 완료된 기존 대지’로 인정할 수 없다고 보는 것은 타당하지 아니할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-12313, 2015.12.11.>

### ☑ CASE 13 : 조성이 완료된 기존 대지 인정 여부 3

<질의요지>

- 「산지관리법」에 따라 복구준공검사를 받은 토지에서 절·성토를 할 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호다목에 따라 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있는지 여부

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호다목에 따라 조성이 완료된 기존 대지에서 건축물의 건축을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등 토지의 형질변경(원지반의 높이를 변경하기 위해 50센티미터를 초과하여 절토 및 성토를 하는 경우는 제외)은 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있는 경미한 행위이나,
- 이는 ‘조성이 완료된 기존 대지’(「개발행위허가운영지침」 1-5-4(3)③ 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지)에 한하여 인정되는 것이며,
- ‘조성이 완료된 기존 대지’에서도 원지반의 높이를 변경하기 위해 50센티미터를 초과하여 절토 및 성토를 하는 경우는 위에 따른 경미한 행위로 볼 수 없을 것입니다.

<도시정책과-699, 2016.01.21.>

### ☑ CASE 14 : 경미한 개발행위 해당 여부

<질의요지>

- 경기도 OO군 OO면장이 하천부지에 문화장터 조성을 위하여 잡석을 포설한 행위가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호라목에 해당되어 개발행위허가를 받지 아니하여도 되는 지 여부

## &lt;회신내용&gt;

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제3호라목은 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경을 개발행위허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위로 규정하고 있습니다.
- 질의대상인 면사무소는 지방자치법상 지방자치단체는 아니라 할 것이나, 지방자치단체의 행정사무를 지역별로 분담처리하기 위하여 관할구역을 달리 설치하여 당해 지역에 대한 그 지방자치단체의 권한을 행사하는 하부행정기관으로서의 지위를 갖는 것으로 볼 때, 국토계획법 시행령 제53조제3호라목의 규정에 따른 지방자치단체의 범주에는 포함하는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-699, 2016.01.21.>

**법령해석 17-0563(2017.11.20.)**

- 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위의 의미

<질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제2호나목 본문에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위는 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미하는지, 아니면 무게, 부피, 수평투영면적 기준 중 어느 하나 이상을 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미하는지?

<회답>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조제2호나목 본문에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위는 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미합니다.

<이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항 본문에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치(제1호) 등 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 함)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항제3호에서는 대통령령으로 정하는 경미한 행위는 같은 조 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제53조제2호나목 본문에서는 “대통령령으로 정하는 경미한 행위”의 하나로 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역외의 지역에서 무게가 150톤 이하, 부피가 150세제곱미터 이하, 수평투영면적이 150제곱미터 이하인 공작물의 설치를 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 시행령 제53조제2호나목 본문에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위가 무게, 부피, 수평투영면적에 관한 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미하는지, 아니면 무게, 부피,

수평투영면적 기준 중 어느 하나 이상을 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미하는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 일반적으로 쉼표(.)는 같은 자격의 어구를 열거할 때 그 사이에 사용되는 문장부호라고 할 것인바(「한글맞춤법」 문화체육관광부고시 제2017-12호), 국토계획법 시행령 제53조제2호나목 본문은 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위의 하나로 공작물의 설치를 규정하면서, 그 공작물에 대하여 무게, 부피, 수평투영면적이라는 독립적인 3가지 요소에 관한 기준을 대등하게 규정한 것이므로, 문언상 열거된 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 뜻한다고 보아야 할 것입니다.
- 그리고, 국토계획법 시행령 제53조제2호나목은 공작물의 설치 등 개발행위를 하려는 경우에는 개발행위허가를 받아야 한다는 원칙(국토계획법 제56조제1항제1호)에 대한 예외를 규정한 것이므로, 국토계획법 시행령 제53조제2호나목에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 “경미한 행위”의 범위는 그 문언에 따라 엄격하게 해석해야 할 것인바, 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 경우뿐만 아니라 무게, 부피, 수평투영면적 기준 중 어느 하나 이상을 충족하는 공작물을 설치하는 경우까지도 같은 규정에 따른 “경미한 행위”에 해당한다고 보는 것은 법령의 문언을 지나치게 확대해석하는 것으로서 허용되지 않는다고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 시행령 제53조제2호나목 본문에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위는 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미한다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 15 : 개발행위허가 규모초과 심의관련

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위 규모 이상인 단일시설물 설치를 위해 개발행위허가를 신청하였으나 그 내용상 허가기준에 맞지 않아 허가가 불가한 경우에도 같은 조 제3항 제3호의2에 따라 시·도도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제58조제1항 제1호에서는 개발행위의 규모가 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 규모 미만인 경우에 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 국토계획법 시행령 제55조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위에 따른 개발행위 규모의 제한을 받지 않습니다.
- 따라서 단일시설물을 설치하기 위한 경우(해당 용도지역·지구 등에서 허용되는 시설물로서 하나의 필지에서 개발행위가 이루어지거나 둘 이상의 필지인 경우에는 동일한 용도에 사용되는 건축물 또는 시설물로서 시설물간에 연계되어 일체를 이루는 경우에는 국토계획법 시행령 제55조제3항제3호의2에 따라 시·도도시계획위원회(시·군·구도시계획위원회 중 대도시에 두는 도시계획위원회 포함하며, 이하 생략)의 심의를 거쳐 용도지역별 개발행위 규모 이상으로 허가할 수 있으나,
- 개발행위허가는 개발행위 규모 외에 다른 허가기준에도 적합해야 가능하며, 위 규정은 용도지역별 개발행위 규모 이상으로 단일시설물을 설치하고자 하는 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 거치면 개발행위 규모 제한을 배제할 수 있게 한 것이므로, 개발행위허가 신청내용이 개발행위 규모 외의 다른 허가기준에 맞지 않아 허가할 수 없는 경우에도 반드시 위에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐야만 불허가 처분을 할 수 있도록 한 것으로 보기는 어려울 것입니다.
- 다만, 도시·군계획조례로 정한 표고·경사도 등의 기준이나 「개발행위허가

운영지침」에 따른 개발규모별 도로 폭 확보 기준 등을 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐 그 기준을 완화 적용할 수 있고, 개발행위허가를 할 때에는 미리 신청인의 의견을 듣고 조건부 허가도 가능한 바,

- 현재의 개발행위허가 신청내용은 개발행위허가기준에 맞지 않으나, 향후 도시계획위원회 심의를 통해 기준을 완화 적용하거나 조건부 허가 등으로 개발행위허가기준에 맞도록 보완할 수 있는 경우라면 도시계획위원회 심의를 거쳐 허가 여부를 결정할 수는 있을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-9945, 2015.10.19.>

## ☑ CASE 16 : 개발행위 규모의 제한 관련

### <질의요지>

- 연접한 부지에 시기를 달리하여 개발행위가 이루어져 향후 해당지역 일원이 단지화 될 개연성이 높은 것으로 판단되는 경우 각각의 허가 신청 건별로 개발행위의 규모 제한을 적용해야 하는지 아니면 이를 하나의 사업으로 보고 전체 면적을 합산하여 개발행위의 규모 제한을 적용해야 하는지

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제58조제1항 제1호에서는 개발행위의 규모가 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도 지역별 규모 미만인 경우에 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하고 있으며 (개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 국토계획법 시행령 제55조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외),
- 여기서 개발행위의 규모란 토지의 형질변경 면적을 말하고, 토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말하는 것(국토계획법 시행령 제53조제3호나목 괄호 규정 참조)인 바, 서로 다른 필지에서 각각 별개의 개발행위를 하는 경우에는 각각의 필지별로 개발행위 규모 제한을 적용하는 것이 타당할 것입니다.

- 다만, 국토계획법 시행령 제55조제3항제3호의2나목에서 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐 개발행위 규모의 제한을 받지 않을 수 있는 대상으로 ‘하나 이상의 필지’를 개발행위허가규모에 포함하고 있는 점, 「건축법」·「주택법」 등 다른 법령에 따라 개발행위가 연계하여 이루어지는 경우로서 당해 사업(개발)을 위해 둘 이상의 필지에서 이루어지는 개발행위를 실질적인 하나의 행위로 보고 있는 점, 「개발행위허가운영지침」 3-1-1(1)에서 기존 대지를 확장하는 경우에는 개발행위시기에 관계없이 그 기존 대지의 면적을 포함하여 규모를 산정하도록 한 점 등을 고려하면 일단의 사업부지를 용도지역별 개발행위 규모 미만으로 나누어 순차적으로 개발하는 경우 등 둘 이상의 필지에 실질적으로 하나의 행위(하나의 목적으로서 물리적으로 구분할 수 없거나 구분할 실익이 없는 경우)로 개발행위가 이루어지는 경우에는 실질적으로 이루어지는 개발행위 전체를 대상으로 위의 규모 제한을 적용하는 것이 타당할 것이며,
- 이에 대한 구체적인 사항은 개발행위의 목적, 토지사용권 등 실제 개발행위를 할 수 있는 토지의 범위, 사업 및 공사계획, 물리적으로 필지를 구분할 실익이 있는지 여부, 법령에서 정한 기준 또는 절차를 회피할 목적으로 필지를 나누어 신청하는 경우인지 여부 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-5777, 2016.05.30.>

**☑ CASE 17 : 개발행위허가 명의변경 및 구거에서 개발행위 관련**

<질의요지>

가. 토지소유권 변동(경매·매매 등)에 따른 개발행위허가 명의변경

나. 지목이 구거이나 실제이용현황이 구거가 아닌 토지에 개발행위허가 등

<회신내용>

가. 토지소유자가 개발행위허가를 받은 후 경매 등으로 그 토지의 소유권이 타인에게 변경된 경우 토지등기사항증명서, 경매절차상 확정된 매각허가 결정서(매각대금완납서류 포함) 등으로 소유권 변경을 확인할 수 있다면, 새로 토지소유권을 취득한 자가 종전 토지소유자가 받은 개발행위허가에



대해 명의변경 신청을 하고자 할 경우 당초 개발행위허가를 받은 자(종전 토지소유자)의 명의변경동의가 필요한 것은 아님(붙임 법제처 법령해석례 14-0848 참조)

- 나. 지목이 구거이나 실제 이용현황이 구거가 아닌 토지에 개발행위허가 신청이 있는 경우 지목이 구거라는 이유로 대체 구거 설치를 요구하지 않도록 하고, 지목이 구거이나 구거로 이용되지 아니한 토지 소유자가 지목변경 신청을 하는 경우 사실 확인 및 관계기관 협의 등을 거쳐 신속하게 처리.

<도시정책과-1219, 2015.02.12.>

### ☑ CASE 18 : 개발행위허가 신청 후 토지사용동의를 철회한 경우 효력 여부

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조제1호에 따라 개발행위허가 신청인이 당해 토지에 사용권이 있음을 증명하는 서류로 토지사용동의서를 첨부하여 허가신청을 하였으나, 허가처분 전에 토지사용동 의자가 토지사용동의를 철회한 경우 기 제출한 토지사용동의서의 효력 여부

#### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조제1호에 따르면 개발행위를 하고자 하는 자는 토지의 소유권 또는 사용권 등 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류를 제출하도록 규정하고 있습니다.
- 이와 관련 질의사항에 대하여는 국토계획법령에 별도로 규정한 사항이 없으므로 우리 부에서 유권해석할 사항은 아니며 민법 등 일반적인 법리에 따라 처리할 사항으로 판단됩니다.

<도시정책과-3853, 2013.08.06.>

## ☑ CASE 19 : 개발행위허가를 위해 제출하는 토지사용승낙서 관련

### <질의요지>

- 당초 단독주택 및 진입도로 조성을 목적으로 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받았으나, 사업계획을 변경하여 공장 및 진입도로 조성 목적으로 변경허가를 받고자 하는 경우 토지사용승낙서를 다시 받아 허가권자에게 제출해야 하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제1항에 따른 개발행위허가를 신청하는 경우에는 국토계획법 시행규칙 제9조제1호에 따라 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류를 제출해야 하며, 국토계획법 제56조제2항에서 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용하도록 규정하고 있으므로 변경허가를 신청하는 경우에도 이와 같다 할 것입니다.
- 다만, 사업계획의 변경에도 불구하고 해당 토지사용승낙의 효력이 유효한 경우라면 다시 토지사용승낙서를 받아 제출할 필요 없이 당초 개발행위허가를 신청할 때 제출한 서류의 확인으로 갈음할 수 있을 것으로 판단되며, 해당 토지사용승낙서의 효력에 관한 사항은 토지사용승낙서 내용 및 「민법」 등에 따라 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-5165, 2015.06.15.>

## ☑ CASE 20 : 개발행위허가 명의변경 관련

### <질의요지>

- 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받았으나 경매로 인하여 해당 토지의 소유자가 변경된 경우 당초 개발행위허가를 받은 자(종전 토지소유자로부터 해당 토지의 사용승낙을 받은 자)의 동의 없이 새로 토지소유권을 취득한 자의 명의로 변경허가가 가능한지 여부

**<회신내용>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제2항에서 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용하도록 규정하고 있으므로, 토지소유권 변동으로 개발행위를 하는 자의 명의를 변경하고자 하는 경우에는 변경허가를 받아야 하며,
- 우리 부에서는 토지소유자가 본인 소유 토지에 대한 개발행위허가를 받은 후 토지소유권 변동이 있는 경우 새로 토지소유권을 취득한 자가 소유권 변경 사실을 증명하는 서류를 제출하여 명의변경을 위한 변경허가를 받을 수 있고, 이 경우 당초 개발행위허가를 받은 자(종전 토지소유자)의 동의를 있어야 하는 것은 아니라고 각 지자체에 안내한 바 있습니다.(도시정책과-1219(2015. 2. 12.)호 참고)
- 다만, 당초 토지소유자가 아닌 자가 토지사용승낙서를 통해 토지의 사용권 등을 확보하여 개발행위허가를 받은 경우라면 해당 토지에 개발행위를 할 수 있는 권리가 소유권에 기인하는 것은 아니므로, 새로 그 토지의 소유권을 취득한 자가 해당 토지에 개발행위를 할 수 있는지 여부는 토지소유권 변동으로 종전 토지사용승낙의 효력이 상실되는지 여부에 따라 판단할 사항이라 할 것이며, 경매로 인하여 토지소유권 변동이 있는 경우 종전 토지소유자로부터 받은 사용승낙의 효력이 유효한지 여부는 「민법」, 「민사집행법」 등에 따라 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-9955, 2015.10.19.>

**법령해석 14-0848(2015.02.02.)**

- 경매로 토지소유주가 변경된 경우, 산지전용허가 변경신고 시 명의변경동의서가 반드시 필요한지

**<질의요지>**

- 경매로 산지의 소유권을 취득한 자가 「산지관리법」 제14조제1항 단서에 따라 산지전용변경신고를 하려는 경우, 같은 법 시행령 제15조제1항 및 같은 법 시행규칙 제10조제2항에 따라 제출해야 하는 서류 외에 기존 산지전용허가를 받은 자의 명의변경동의서를 반드시 제출해야 하는지?

※ 질의배경

- 경매 등으로 산지전용허가를 받은 토지를 새로이 취득한 소유자가 산지전용허가자의 명의를 변경하려는 경우 종전에 산지전용허가를 받은 자의 명의변경동의서가 필요한지에 대하여 산림청 내부에서 견해 대립이 있어 법제처에 이 건 법령해석을 요청함.

**<회답>**

- 경매로 산지의 소유권을 취득한 자가 「산지관리법」 제14조제1항 단서에 따라 산지전용변경신고를 하려는 경우, 같은 법 제15조제1항 및 같은 법 시행규칙 제10조제2항에 따라 제출해야 하는 서류 외에 기존 산지전용허가를 받은 자의 명의변경동의서를 반드시 제출해야 하는 것은 아닙니다.

**<이유>**

- 「산지관리법」 제14조제1항 및 같은 법 시행규칙 제10조제4항제1호에서는 산지전용허가 사항 중 산지전용허가를 받은 자의 명의를 변경하는 경우에는 변경신고를 하도록 하고 있고, 같은 법 시행령 제15조제1항 및 같은 법 시행규칙 제10조제2항에서는 변경허가신청이나 변경신고를 하는 경우에는 그 변경사실을 증명할 수 있는 서류만 제출한다고 규정하면서, 같은 항 각 호에서는 변경신고 시 제출해야 하는 서류를 열거하고 있는바,
- 이 사안은 경매로 산지의 소유권을 취득한 자가 「산지관리법」 제14조제1항 단서에 따라 산지전용변경신고를 하려는 경우, 같은 법 제15조제1항 및 같

은 법 시행규칙 제10조제2항에 따라 제출해야 하는 서류 외에 기존 산지전용허가를 받은 자의 명의변경동의서도 제출해야 하는지에 관한 것이라 하겠 습니다.

- 먼저, 「민원사무 처리에 관한 법률」 제5조제2항에서는 행정기관은 법령의 규정 또는 위임이 있는 경우를 제외하고는 민원사무처리의 절차 등을 강화 하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 같은 법 제10조제3항에서는 행정기관 의 장은 민원사항을 접수·처리함에 있어서 민원인에게 소정의 구비서류 외 의 서류를 추가로 요구하여서는 아니된다고 규정하고 있는바, 위 규정들에 비추어 볼 때, 행정기관은 민원사무 처리에 필요한 서류가 있다면 법령에 명시적인 규정을 두어야 할 것이고, 법령에 규정되지 않은 추가 서류를 제 출하도록 의무를 부여하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다고 할 것입니다.
- 다만, 법령에 규정된 제출서류 외의 서류를 추가로 제출하도록 요구하는 것 이 민원인에게 새로운 부담을 주는 것이라 하더라도, 그 서류를 추가로 제 출하지 않는 것이 오히려 민원인에게 불리한 결과를 초래하는 극히 예외적 인 경우에 한하여 법령에 규정되어 있지 않은 서류를 요구할 수는 있다고 할 것입니다(법제처 2014. 10. 10. 회신 14-0492 해석례 참조).
- 그런데, 이 사안의 경우 산지의 소유권을 새로 취득한 자의 권리가 기존 산 지전용허가를 받은 자의 명의변경동의 여부에 따라 달라지는 것이 아니고, 소유자 변경은 토지 등기사항증명서만으로 충분히 확인할 수 있는 상황에서, 경매로 산지의 소유권을 취득한 자가 「산지관리법」 제14조제1항 단서에 따 라 산지전용변경신고를 하려는 경우 기존 산지전용허가를 받은 자의 명의변 경동의서를 제출하도록 하는 것이 위에서 말하는 극히 예외적인 경우에 해 당한다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.
- 따라서, 경매로 산지의 소유권을 취득한 자가 「산지관리법」 제14조제1항 단 서에 따라 산지전용변경신고를 하려는 경우, 같은 법 제15조제1항 및 같은 법 시행규칙 제10조제2항에 따라 제출해야 하는 서류 외에 기존 산지전용허 가를 받은 자의 명의변경동의서를 반드시 제출해야 하는 것은 아닙니다.

**법령해석 16-0144(2016.07.20.)**

- 통행지역권이 도로개설을 위한 개발행위허가의 사용권에 해당되는지

<질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 같은 규칙 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류(제1호 본문) 등 같은 조 각 호의 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 도로를 개설할 목적으로 개발행위허가를 받으려는 경우, 통행지역권이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조제1호 본문에 따른 개발행위를 하려는 토지의 사용권에 해당되는지?

<회답>

- 도로를 개설할 목적으로 개발행위허가를 받으려는 경우, 원칙적으로 통행지역권은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조제1호 본문에 따라 개발행위를 하려는 토지의 사용권에 해당되지 않는다고 할 것이나, 예외적으로 도로를 개설할 수 있는 내용으로 통행지역권을 취득·설정된 특별한 사정이 있는 경우 그러한 통행지역권은 도로를 개설하기 위한 사용권에 해당할 수도 있습니다.

<이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제57조제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제9조제1호 본문에서는 국토계획법 제57조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 같은 규칙 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개

발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 도로를 개설할 목적으로 개발행위허가를 받으려는 경우, 통행지역권이 국토계획법 시행규칙 제9조제1호 본문에 따라 개발행위를 하려는 토지의 사용권 등에 해당되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제57조제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출해야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제9조제1호 본문에서는 “토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류”라고 규정하고 있는바, 개발행위에 필요한 용지의 확보는 그 개발행위 토지에 대한 소유권 또는 사용권 등을 확보함을 통하여 이루어져야 할 것이고, 여기서 “사용권”은 소유권과 함께 열거되어 있으므로 소유권의 사용권능에 준하여 개발행위허가를 받고자 하는 용지에 대한 전면적인 사용권능을 배타적으로 갖는 정도에 이르는 권리를 말한다고 할 것입니다.
- 그런데, 일반적으로 사용권이란 소유권으로부터 사용권능이 분리되어 독립한 물권이나 채권으로 되어 있는 권리를 말하는데, 지역권은 일정한 목적을 위해 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용할 수 있는 용익물권의 일종으로서(「민법」 제291조 참조) 대상토지에 대한 사용·수익권능이 용익권자에게 전면적으로 주어지는 그 밖의 용익물권과 다르다고 할 것입니다. 즉, 다른 용익물권의 경우에는 그 용익물권을 가지는 동안 해당 물건에 대한 소유자의 사용·수익권능이 배제되어 용익물권자가 전면적으로 물건을 사용·수익할 수 있는 반면에, 지역권의 경우에는 지역권에 따른 사용·수익과 나머지 소유권에 따른 사용·수익이 병존하여 각각 용익할 수 있다는 점에서 다른 용익물권과 구별됩니다.
- 더욱이, 이 사안의 경우 승역지(承役地)인 토지에 대해 통행지역권을 취득·설정한 경우 통행지역권자가 통행목적의 범위 내에서 승역지를 요역지(要役地)의 편익에 이용할 수 있다고 하더라도, 통행지역권설정자인 승역지의 소유자도 여전히 소유권에 의해 통행목적 범위 내의 편익에 제공되는 부분을 넘어서는 나머지 부분에 대해서는 사용·수익을 할 수 있다 할 것이므로, 통행지역권이 항상 국토계획법 시행규칙 제9조제1호 본문에 따른 도로 개설

을 위한 목적으로 개발행위허가가 필요한 토지의 사용권에 해당한다고 보는 것은 통행지역권 외에 병존할 수 있는 승역지 소유자의 소유권을 침해할 여지가 있어 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 다만, 통행지역권의 취득·설정이 당사자의 지역권설정계약에 따라 이루어지는 경우 구체적인 통행지역권의 내용 및 행사 방법은 물권법정주의(「민법」 제185조) 등의 강행규정에 반하지 않은 한 당사자 의사의 합치로 개별적으로 정해질 수 있어, 그에 따라 당사자들이 도로 개설 여부, 소유권자의 사용·수익 여부 등을 자유롭게 정할 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 예외적으로 통행지역권 중에서 “도로를 개설할 수 있는” 내용으로 통행지역권이 취득·설정되었다는 특별한 사정이 있는 경우에는 그러한 통행지역권은 도로 개설을 위한 사용권에 해당할 수도 있다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 도로를 개설할 목적으로 개발행위허가를 받으려는 경우, 원칙적으로 통행지역권은 국토계획법 시행규칙 제9조제1호 본문에 따라 개발행위를 하려는 토지의 사용권에 해당되지 않는다고 할 것이나, 예외적으로 도로를 개설할 수 있는 내용으로 통행지역권을 취득·설정한 특별한 사정이 있는 경우 그러한 통행지역권은 도로를 개설하기 위한 사용권에 해당할 수도 있다고 할 것입니다.



**법령해석 17-0199(2017.08.02.)**

- 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우, 새로운 토지소유자가 개발행위 명의 변경허가를 신청할 때 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하여야 하는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 함)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 같은 조 제1항을 준용한다고 규정하고 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」(이하 “국토계획법 시행규칙”이라 함) 제9조제1항에서는 국토계획법 제57조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 해당 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류(제1호 본문) 등 같은 항 각 호의 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우, 새로운 토지소유자가 개발행위 명의 변경허가를 신청할 때 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하여야 하는지?

**<회답>**

- 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우, 새로운 토지소유자가 개발행위 명의 변경허가를 신청할 때, 경매로 인한 토지소유권 변동으로 기존 토지사용권이 소멸되었다면 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하지 않아도 되나, 경매로 인한 토지소유권 변동으로 기존 토지사용권이 소멸되지 않았다면 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하여야 합니다.

<이유>

- 국토계획법 제56조제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 같은 조 제1항을 준용한다고 규정하고 있으며, 국토계획법 제57조제1항 전단에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 시행규칙 제9조제1항에서는 국토계획법 제57조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 해당 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류(제1호), 배치도 등 공사 또는 사업관련 도서(토지의 형질변경 및 토석채취인 경우로 한정함. 제2호), 설계도서(공작물의 설치인 경우로 한정함. 제3호), 해당 건축물의 용도 및 규모를 기재한 서류(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경인 경우로 한정함. 제4호), 개발행위의 시행으로 폐지되거나 대체 또는 새로이 설치할 공공시설의 종류·세목·소유자 등의 조서 및 도면과 예산내역서(토지의 형질변경 및 토석채취인 경우로 한정함. 제5호), 국토계획법 제57조제1항에 따른 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위한 설계도서 및 그 예산내역서(토지분할인 경우는 제외함. 제6호), 국토계획법 제61조제3항에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의에 필요한 서류(제7호)를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우, 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가를 신청할 때 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하여야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제57조제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 “용지의 확보” 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하도록 규정하고 있고, 국토계획법

시행규칙 제9조제1항에서는 국토계획법 제57조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가신청서에 “토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 해당 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류” 등을 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하도록 규정하고 있어, 토지소유권 또는 토지사용권의 확보는 개발행위허가를 받기 위한 하나의 요건이라고 할 것인바, 하나의 토지에 대하여 정당한 사용권이 따로 설정되어 있는 경우에는 그 토지의 소유자라고 하더라도 개발행위허가를 받을 수 없다고 보아야 할 것이므로, 이 사안과 같이 토지소유자 외의 자가 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경되고 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가를 신청하는 경우에 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 제출하여야 하는지 여부는 경매로 인한 토지소유권의 변동으로 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 소멸되는지 여부에 따라 달라진다고 할 것입니다.

- 그런데, 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 토지의 임차권에 근거한 것인 경우, 일반적으로 토지에 대한 임차권은 임대인과의 관계에서만 주장할 수 있는 권리이고, 토지임대차에 대하여는 「주택임대차보호법」, 「상가건물 임대차보호법」 등과 같이 별도로 이를 보호하기 위한 법률이 마련되어 있지 않아 경매 시 임차권은 경락인에게 대항할 수 있는 권리가 아니므로, 경매로 인해 개발행위허가의 대상이 되는 토지의 소유권에 변동이 생겼다면 임차권에 기반한 토지사용권은 소멸된다고 할 것이고, 이러한 경우 경매로 토지소유권을 새로 취득한 자는 토지사용권이 있으므로 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가 신청 시 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 소멸되었음을 증명하는 서류(동의서 등)를 제출할 필요가 없다고 할 것입니다.
- 그러나, 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우라도, 기존 개발행위허가를 받은 토지소유자 외의 자가 「민법」, 「민사집행법」 등에 따라 경락인에게 대항할 수 있는 경우가 있을 수 있습니다. 예를 들어 「민사집행법」 제91조제2항에서는 매각부동산 위의 모든 저당권은 매각으로 소멸된다고 규정하면서, 같은 조 제3항에서는 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권은 저당권·압류채

권·가압류채권에 대항할 수 없는 경우에는 매각으로 소멸된다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제3항의 경우 외의 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권은 매수인이 인수하되(본문), 그 중 전세권의 경우에는 전세권자가 같은 법 제88조에 따라 배당요구를 하면 매각으로 소멸된다(단서)고 규정하고 있어, 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권이 저당권·압류채권·가압류채권보다 시간적으로 앞서 등기되어 선순위 권리인 경우에는 지상권·지역권·전세권(배당요구를 하지 않은 경우로 한정됨) 및 등기된 임차권은 경매로 인하여 소멸되지 않는다고 할 것인바, 이러한 권리에 기반한 토지사용권은 경매로 토지소유권이 변동된 이후에도 계속하여 유지된다고 할 것이고, 이러한 토지사용권을 확보하여 개발행위허가를 받은 경우 그 개발행위허가는 여전히 유효하게 존속하는 것으로 보아야 할 것이므로, 이러한 경우에는 경매로 토지소유권을 새로 취득한 자가 개발행위 명의변경허가 신청 시 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 소멸되었음을 증명할 수 있는 서류(동의서 등)를 제출하여야 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우, 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가를 신청할 때, 경매로 인한 토지소유권 변동으로 기존 토지사용권이 소멸되었다면 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하지 않아도 되나, 경매로 인한 토지소유권 변동으로 기존 토지사용권이 소멸되지 않았다면 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하여야 합니다.

## ☑ CASE 21 : 도시·군계획조례에 건축법에 따른 도로 지정·공고 규정 관련

### <질의요지>

- 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에 건축법에 따른 도로 지정·공고를 할 수 있도록 도시·군계획조례에 규정할 수 있는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항에 따른 개발행위허가와 관련하여 건축물의 건축 등을 하고자 하는 경우에는 같은 법 시행령 별표1의2 제2호가목(2)에 따라 진출입이 가능한 도로를 설치하여야 하며(현황도로 포함), 단서규정에서 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우에는 그러하지 아니하도록 정하고 있습니다.
- 같은 법 시행령 별표1의2 제2호가목(2) 단서규정은 도로 등 기반시설 확보요건에 대해 난개발이 초래되지 아니하는 범위에서 도시·군계획조례를 정하여 일부 완화하고자 하는 취지이므로, 설치하고자 하는 도로를 건축법 제45조에 따라 위치를 지정·공고하는 도로로 보는 것은 바람직하지 않다고 판단됩니다.

<도시정책과-212, 2014.01.09.>

**법령해석 13-0553(2014.02.27.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 개발행위허가기준 제2호가목(2) 단서에 따라 도시·군계획조례로 정할 수 있는 범위

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 개발행위허가기준 제2호가목(2)에서는 “도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함함)을 허가하지 아니할 것. 다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있는바,
- 이처럼 본문에서는 도로의 종류, 너비 등에 대해서 제한하고 있지 않고 있는데, 단서에 따른 도시·군계획조례에서 도로를 설치하는 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하면서, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에 설치해야 하는 도로에 대하여 「건축법」 제45조에 따라 도로의 위치를 지정·공고하도록 규정할 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2) 단서에 따른 도시·군계획조례에서 도로를 설치하는 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하면서, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에 설치해야 하는 도로에 대하여 「건축법」 제45조에 따라 도로의 위치를 지정·공고하도록 규정할 수는 없다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항제1호에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제56조제1항 및 별표 1의2 개발행위허가기준 제2호가목(2)에서는 “도로·수도 및 하수

도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함함)을 허가하지 아니할 것. 다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위 안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있습니다.

- 한편, 「건축법」 제2조제11호에서는 “도로”를 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로로서 국토계획법, 「도로법」, 「사도법」, 그 밖의 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로(가목), 건축허가 또는 신고 시에 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 위치를 지정하여 공고한 도로(나목)나 그 예정도로로 규정하고 있고, 같은 법 제3조제2항에서는 국토계획법에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역은 제45조 등을 적용하지 아니한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제45조제1항에서는 허가권자는 같은 법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하려면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 도로를 지정하거나 변경하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도로관리대장에 이를 적어서 관리하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2) 본문에서는 도로의 종류, 너비 등에 대하여 특별히 정하는 바가 없으나, 같은 규정 단서에 따라 도시·군계획조례에서 도로를 설치하는 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하면서, 국토계획법에 따른 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에 설치해야 하는 도로에 대하여 「건축법」 제45조에 따라 도로의 위치를 지정·공고하도록 규정할 수 있는지 여부가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에서는 도로, 수도 및 하수도 등의 기반시설의 확보와 무분별한 개발의 방지를 위해 도로 등의 기반시설이 설치된 지역에서만 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 하도록 규정하고 있고, 특히 같은 규정의 도로는 법령상 그 너비 등에 대한 특별한 제한이 없으므로, 실제 도로로 사용될 수 있을 정도이면 이에 해당되는 것

이라 할 것이므로(법제처 2013. 10. 2. 회신 13-0363 해석례 참조), 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에 따라 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 받기 위해서는 건축물예의 통행에 지장이 없도록 실제로 도로로 사용될 수 있는 통행로가 있으면 된다고 할 것입니다.

- 그리고, 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2) 단서는 본문에서 규정하고 있는 도로 등의 확보요건을 일부 완화하여 도시·군계획조례에서 정하는 경우에는 개발행위허가를 할 수 있도록 예외를 인정하는 것으로서 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위로 예외적 개발행위허가의 범위를 제한하고 있을 뿐, 도로를 「건축법」상 도로로 한정하거나, 도로의 위치를 지정·공고할 것을 요하지도 않고 있으며, 그 너비에 대해서도 어떠한 제한을 두고 있지 않고 있는데, 위 단서 규정에 따른 도시·군계획조례에서 도로를 설치하는 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있도록 하면서 그 도로에 대하여 「건축법」 제45조에 따라 위치를 지정·공고하도록 하여 「건축법」상 도로로 한정하는 것은 도시·군계획조례가 위임의 근거법령인 국토계획법 시행령보다 도로의 범위를 축소하는 것으로서 허가 요건을 완화하려는 법령의 취지에 반하는 것이라고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2) 단서에 따른 도시·군계획조례에서 도로를 설치하는 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하면서, 국토계획법에 따른 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에 설치해야 하는 도로에 대하여 「건축법」 제45조에 따라 도로의 위치를 지정·공고하도록 규정할 수는 없다고 할 것입니다.



**법령해석 13-0427(2013.10.02.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)에 따른 개발행위허가기준의 적용범위 등

**<질의요지>**

○ 「건축법」 제3조제2항에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역은 대지와 도로의 관계에 관한 「건축법」 제44조를 적용하지 아니한다고 규정하고 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)에서는 건축물의 건축을 위한 개발행위허가의 기준으로 “도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축을 허가하지 아니할 것”을 규정하고 있는바,

가. 「건축법」 제3조제2항에도 불구하고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 받는 경우, 같은 법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)를 적용할 수 있는지?

나. 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외)가 이미 설치되어 있으나 그 도로 소유자의 사용 동의를 받지 못한 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)를 근거로 건축물의 건축을 허가하지 아니할 수 있는지?

**<회답>**

가. 「건축법」 제3조제2항에도 불구하고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 받는 경우, 같은 법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)를 적용할 수 있다고 할 것입니다.

나. 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외)가 이미 설치되어 있으나 그 도로 소유자의 사용 동의를 받지 못한 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의 2 제2호가목(2)를 근거로 건축물의 건축을 허가하지 아니할 수 있다고 할 것입니다.

<이유>

가. 질의 가, 나의 공통사항

- 「건축법」 제3조제2항에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함)에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역은 대지와 도로의 관계에 관한 「건축법」 제44조를 적용하지 아니한다고 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 별표 1의 2 제2호가목(2)에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 대한 개발행위허가의 기준으로 “도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축을 허가하지 아니할 것”을 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 국토계획법에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 받는 경우, 같은 법 시행령 별표 1의 2 제2호가목(2)를 적용할 수 있는지(질의 가)와 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외)가 이미 설치되어 있으나 그 도로 소유자의 사용 동의를 받지 못한 경우, 국토계획법 시행령 별표 1의 2 제2호가목(2)를 근거로 건축물의 건축을 허가하지 아니할 수 있는지(질의 나)가 문제될 수 있습니다.

나. 질의 가에 관하여 살피건대, 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선

하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 어떤 행위가 둘 이상의 법률의 요건에 모두 해당한다면 둘 이상의 법률이 모두 적용된다고 할 것 인바, 「건축법」은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축 물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있는 반면, 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보 전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증 진시키는 것을 목적으로 하고 있는바, 국토계획법과 「건축법」은 그 입법목 적, 규정사항, 적용범위 등을 서로 달리하고 있어 상호 배타적으로 적용되 는 관계에 있다고 해석되지 않습니다.

- 나아가, 「건축법」 제44조에 따라 건축물의 대지가 2미터 이상 접하여야 하는 도로는 같은 법 제2조제1항제11호의 도로 즉, 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로이므로, 국토계획법에 따른 도시지역 및 지구 단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서도 건축물의 건축을 위해 그러한 도로에 접하여야 한 다는 의무를 부과할 경우에 위 지역에서 대부분의 건축물의 건축이 사실상 곤란한 점을 고려하여 「건축법」 제3조 제2항에서 위 지역의 경우에 특별히 「건축법」 제44조에 따른 접도의무를 면제하고 있는 것으로 보이는 반면, 국토계획법 제58조 및 같은 법 시행령 별 표 1의2 제2호가목(2)에서는 도로, 수도 및 하수도 등의 기반시설의 확보와 무분별한 개발의 방지를 위해 도로 등의 기반시설이 설치된 지역에서만 건축물의 건축을 허가하도록 규정하고 있고, 특히 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)의 도로는 법령상 그 너비 등에 대한 특별한 제한이 없으므로, 실제 도로로 사용될 수 있을 정도이면 이에 해당되는 것으로 보이는 바, 「건축법」 제3조제2항에서 접도의무를 면제하는 것과 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에서 건축물의 건축에 대한 개발행위 시 기반시설인 도로의 설치를 요구하는 것은 서로 무관한 것으로 보입니다.
- 따라서, 「건축법」 제3조제2항에도 불구하고 국토계획법에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 받는 경우, 같은 법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)를 적용할 수 있다고 할 것입니다.

다. 질의 내에 관하여 살피건대, 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가의 기준으로 도로가 설치되어 있을 것을 요구하고 있는바, 이는 해당 건축물의 온전한 사용을 위하여 그 건축물의 진·출입 시 사용될 도로가 반드시 필요하기 때문인 것으로 보이는바, 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외함. 이하 같음)가 이미 설치되어 있다고 하더라도 그 도로를 소유·관리하는 사인이 도로의 사용을 허락하지 않는다면 그 도로를 해당 건축물의 진·출입을 위하여 사용할 수 없는 것이고, 이러한 경우라면 기반시설인 도로가 설치되지 아니하여 해당 건축물을 온전히 사용할 수 없는 경우와 마찬가지로 건축물의 건축을 위한 개발행위허가의 기준에 적합하지 않는 것으로 보아야 할 것입니다.

- 또한, 국토계획법 제57조제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 별표 1의2 제1호마목(1)에서 “주변의 교통소통에 지장을 초래하지 아니할 것”을 규정하고 있는바, 국토계획법에 따라 건축물의 건축에 관한 개발행위허가를 받기 위해서는 사인이 소유·관리하는 도로가 이미 설치되어 있을 뿐 아니라, 그 도로 소유자의 사용 동의를 받는 등의 방법을 통해 기반시설인 그 도로를 사용할 수 있게 하여 주변의 교통소통에 지장을 초래하는 않도록 하여야 할 것으로 보입니다.

- 따라서, 사인이 소유·관리하는 도로가 이미 설치되어 있으나 그 도로 소유자의 사용 동의를 받지 못한 경우, 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)를 근거로 건축물의 건축을 허가하지 아니할 수 있다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 22 : 개발행위허가운영지침에서 마을안길의 구체적인 개념

### <질의요지>

- 개발행위허가운영지침 3-3-2-1(1)에서 마을안길은 구체적으로 어떤 도로를 말하는 것인지(도로의 목적에 맞도록 소유권 이전, 지목변경, 토지분할 등이 완료된 도로를 의미하는 것인지)

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 제56조제1항에 따른 개발행위허가와 관련하여 개발행위허가운영지침(이하 “지침”) 3-3-2-1에서 건축물 건축 및 공작물 설치시 확보할 적정 도로 폭을 구체적으로 규정하고 있으며,
- 지침 3-3-2-1(1) 단서에 따르면 차량진출입이 가능한 기존 마을안길, 농로 등에 접속하는 농업·어업·임업용 시설(가공, 유통, 판매 및 이와 유사한 시설은 제외), 부지면적 1천㎡ 미만인 제1종근린생활시설·단독주택의 건축인 경우에는 지침 3-3-2-1 (2) 및 (3)의 도로 폭 확보 규정을 적용하지 아니하도록 하고 있습니다.
- 위 지침 3-3-2-1에서 도로는 건축물 건축 또는 공작물 설치를 하려는 사람이 실제 사용할 수 있는 도로로서 도시·군계획도로, 시·군도, 농어촌도로 등 법령에 따라 설치된 도로 뿐만 아니라 사설도로, 마을안길, 농로 등이 모두 해당됩니다.
- 위에서 마을안길이란 일반의 이용에 제공되고 있는 도로로서 현황도로 등이 해당할 것이고, 이에 해당하면 소유권 이전, 지목변경, 토지분할 등이 되어 있지 않은 경우에도 도로로 인정할 수 있을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-2563, 2014.04.01.>

## ☑ CASE 23 : 진입도로 폭 확보 관련

### <질의요지>

- 근린공원 내 도로를 진입도로로 사용하여 건축물을 건축하고자 하는 경우 도로경계선 부분을 도로 폭에 포함하여 인정할 수 있는지 여부(「개발행위허가 운영지침」 3-3-2-1에 따라 진입도로 폭이 6m 이상 확보되어야 하나, 도로경계선 부분을 제외할 경우 폭 6m에 미달되는 경우임)

### <회신내용>

- 「개발행위허가운영지침」(이하 지침) 3-3-2-1에서는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속되지 아니한 부지에 건축물을 건축하는 경우 개발규모별로 적정 폭의 진입도로를 확보하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 도로 폭 확보 기준을 적용하는 경우에는 실제 차량 통행에 이용될 수 있는 너비로 그 폭을 산정하도록 안내한 바 있습니다.
- 따라서 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로가 아닌 도로를 진입도로로 하여 건축물을 건축하고자 하는 경우 그 도로의 폭이 위 기준에 적합한지 여부를 판단할 때에는 차량 통행에 이용할 수 없는 부분은 제외하는 것이 타당할 것입니다.
- 다만, 지침 1-2-3에서는 지역실정 또는 당해 구역여건 등으로 인하여 지침의 세부내용 중 일부에 대하여 이를 그대로 적용하는 것이 매우 불합리한 경우에는 그 사유를 명백히 밝히고 다르게 적용할 수 있도록 규정하고 있고, 지침 3-3-2-1(4)에서는 (1)~(3)까지의 기준을 적용함에 있어 지역여건이나 사업특성을 고려하여 법령의 범위내에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 이를 완화하여 적용할 수 있도록 규정하고 있는바,
- 도로경계선 부분의 차이로 지침에 따른 개발규모별 도로 폭 확보 기준에 미달되는 경우 위 규정에 의한 진입도로의 완화적용 여부에 대하여는 허가권자가 개발행위의 내용, 현지여건, 주변의 교통소통에 미치는 영향, 관련법령 등을 종합적으로 검토하고 해당 시설관리청과 협의하여 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-6048, 2015.07.10.>

## ☑ CASE 24 : 공사 중인 시도를 진입도로로 개발행위허가 가능 여부

### <질의요지>

- 현재 개설공사가 진행 중(공정률 50%, 6개월 후 준공 예정)인 시도를 진입도로로 건축물을 건축하고자 하는 경우 도로 준공 후 건축물 사용승인 조건으로 하면 개발행위허가운영지침 3-3-2-1에도 불구하고 개발행위허가가 가능한지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제58조제1항제5호에서 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에만 개발행위허가를 하도록 하면서 이와 관련한 기준으로 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목에서는 도로가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함)을 허가하지 아니할 것을 규정하고 있고, 같은 영 제56조제4항에 따라 개발행위허가기준에 대한 세부적인 검토기준을 정한 「개발행위허가운영지침」(이하 “지침”이라 함) 3-3-2-1에서는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속되지 아니한 부지에 건축물을 건축하는 경우 개발규모별로 적정 폭의 진입도로를 확보하도록 하고 있는 바,
- 실제 도로가 설치되지 아니하였거나 기존 도로의 폭이 좁은 경우에는 개발행위허가기준 및 관련법령에 적합하도록 새로 도로를 개설하거나 기존 도로를 확장해야 건축물의 건축을 위한 개발행위허가가 가능할 것이나,
- 건축물의 진출입에 사용할 도로 개설공사가 진행 중인 경우로서 최소한 해당 건축물의 사용승인 전까지는 도로 설치가 완료되어 적정 진입도로 확보가 가능한 경우라면 이를 조건으로 허가할 수 있을 것이며, 이에 따른 조건부 허가 가능 여부는 조건의 내용 및 이행 가능성, 도로 개설 계획 및 완료시기 등을 종합적으로 고려하여 허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-11872, 2015.11.30.>

## ☑ CASE 25 : 공작물 설치 시 도로 확보 기준 관련

### <질의요지>

- 기 조성된 잡종지에서 골재선별 파쇄업을 영위하기 위해 방진벽, 방진펜스 등 교통유발 효과가 없거나 미미한 공작물을 설치하고자 하는 경우 개발행위허가 운영지침에 따라 진입도로 폭을 일정 폭 이상 확보해야 하는지 여부(이미 부지 중 일부에 크라샤 등 공작물 설치를 위한 개발행위허가를 받았으며, 크라샤 설치 부지에 포함되지 아니한 나머지 부지에 방진벽, 방진펜스 등 공작물의 설치 및 물건적치를 위한 개발행위허가를 신청한 경우임)

### <회신내용>

- 「개발행위허가운영지침」(이하 “지침”이라 함) 3-3-2-1(1) 및 (2)에서는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속되지 아니한 부지에 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하는 경우 개발규모별로 일정 폭 이상의 진입도로를 확보하도록 하고 있으나, 지침 3-3-2-1(3)④에서는 광고탑, 철탑, 태양광 발전시설 등 교통유발 효과가 없거나 미미한 공작물을 설치하는 경우에는 3-3-2-1(2)의 기준을 적용하지 아니할 수 있도록 규정하고 있는 바,
- 건축물이나 그 밖의 시설 부지의 확장을 위해 개발행위허가를 받고자 하는 경우에는 기존 부지를 포함한 전체 부지의 규모를 고려하여 위의 도로 폭 기준을 적용하는 것이 타당할 것이나, 기 조성된 부지 내에 방진벽이나 펜스를 설치하고자 하는 경우라면 그 시설 설치에 따라 새로운 교통유발 효과가 있다고 보기는 어려우므로 지침 3-3-2-1(3)④에 따라 3-3-2-1(2)의 기준을 적용하지 아니할 수 있을 것으로 판단됩니다.
- 다만, 이와는 별개로 해당 부지에서의 물건적치로 인하여 주변 교통소통의 지장 등이 우려되는 경우라면 법령의 범위 내에서 필요한 조치를 하도록 할 수는 있을 것으로 판단되며, 이에 해당 여부 등 구체적인 사항은 해당 개발행위허가 신청내용의 적정성을 검토하여 허가 여부를 결정하는 허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-109, 2016.01.06.>



## ☑ CASE 26 : 개발행위허가 변경시 개정된 진입도로 폭 기준 적용 여부

### <질의요지>

- 2014. 1. 1. 이전에 제1종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 단독주택 건축 목적으로 개발행위허가를 받았으나, 2014. 1. 1. 이후에 숙박시설 건축 목적으로 변경하여 개발행위를 하기 위해 변경허가를 신청할 경우 그 사이 개정된 「개발행위허가운영지침」의 개발규모별 도로 폭 확보 기준에 따라 일정 폭 이상의 진입도로 폭을 확보해야 하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제56조제4항에 따라 개발행위허가 기준에 대한 세부적인 검토기준을 정한 「개발행위허가운영지침」(이하 “지침”이라 함)에서는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속되지 아니한 부지에 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하는 경우 개발규모별로 일정 폭(5천㎡ 이상 3만㎡ 미만은 폭 6m) 이상의 적정 폭의 진입도로를 확보하도록 하고 있으며, 이 도로 폭 확보 기준은 2013. 12. 23. 지침 개정(국토교통부 훈령 제315호)에 따라 신설되어 2014. 1. 1.부터 시행되고, 시행 이후 신청하는 개발행위허가부터 적용토록 한 바, 2014. 1. 1. 이전에 개발행위허가를 받고 그 허가내용대로 하는 개발행위는 위 기준에 관계없이 계속할 수 있는 것이나, 2014. 1. 1. 이후 개발행위허가 또는 변경허가를 신청하는 경우에는 위 기준이 적용된다고 보는 것이 타당할 것입니다.
- 다만, 변경허가의 경우에는 지침 개정 취지를 고려하여 허가목적 변경, 부지 확장을 위한 토지의 형질변경을 제외하고는 개정 전의 지침을 적용할 수 있도록 운영하고 있고, 위 기준이 적용되는 경우라 하더라도 지역실정 또는 당해 구역여건 등으로 인하여 그 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우에는 지침 1-2-3에 따라 국토계획법령의 범위 내에서 그 사유를 명백히 밝히고 다르게 적용하거나, 지역여건이나 사업특성을 고려하여 지침 3-3-2-1(4)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화 적용할 수 있음을 알려드리니, 해당 개발행위에 필요한 적정 도로 폭 확보에 관한 구체적인 사항은 위 내용에 따라 관련내용을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-3419, 2016.04.01.>

## ☑ CASE 27 : 기존 도로 및 배수로 등의 부지소유자 동의 관련

### <질의요지>

- 가. 개발행위에 따른 기반시설 확보와 관련하여 기존 도로(단순통과도로)와 지하에 매설된 배수로를 이용하고자 할 경우 도로 부지 소유자의 동의를 받아야 하는지?
- 나. 기존 도로 및 배수로 등의 부지소유자로부터 개발행위 준공 전까지 사용 동의를 받는 조건으로 개발행위허가가 가능한지?

### <회신내용>

- (질의 '가'에 대한 답변)
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제58조제1항제5호에 따르면 허가권자는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에 개발행위허가를 하여야 하며, 같은 법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에서는 도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축을 허가하지 아니하도록(단, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우는 예외) 규정하고 있는 바,
  - 도로가 이미 설치되어 있다고 하더라도 건축물의 진출입을 위해 그 도로를 사용할 수 없는 경우에는 도로가 설치되지 아니하여 개발행위허가기준에 적합하지 아니한 것으로 볼 수 있을 것입니다.
  - 따라서, 일반인의 교통을 위해 제공되고 있다고 볼 수 없는 사인이 소유·관리하는 현황도로를 진입도로로 사용하여 건축물을 건축하려는 경우에는 도로 소유자의 사용 동의를 받는 등의 방법을 통해 그 도로를 사용할 수 있는 권리를 확보해야 할 것이나, 토지소유자가 사인인 경우에도 오랫동안 불특정 다수인이 사용하여 오던 관습상 도로 등에 해당하는 경우라면 별도의 사용 동의는 필요하지 아니할 것으로 판단되며, 이에 대해서는 도로의 이용 현황, 개설경위, 현지여건, 관련법령 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항입니다.

## ○ (질의 '나'에 대한 답변)

- 국토계획법 제58조제1항제5호에 따르면 개발행위허가를 받기 위해서는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절하여야 하며, 같은 법 시행령 별표1의2 제2호가목(2)에서는 도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축을 허가하지 아니하도록(단, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우는 예외) 규정하고 있습니다.
- 따라서, 건축물의 건축을 위한 개발행위허가를 받기 위해서는 개발행위 허가 기준 및 관련법령에 적합한 진입도로 등을 확보해야 할 것이고, 최소한 건축물의 사용승인 전까지 적정 진입도로 등의 확보가 가능한 경우라면 이를 조건으로 허가할 수도 있을 것으로 판단되나, 이에 대한 구체적인 사항은 관련내용을 검토하여 해당 지자체가 판단할 사항입니다.

<도시정책과-11353, 2017.11.24.>

### ☑ CASE 28 : 경사도를 도시계획위원회 자문을 거쳐 완화 가능 여부

<질의요지>

- 도시·군계획조례에서 정한 경사도를 해당 도시계획위원회 자문을 거쳐 완화할 수 있는지 여부?

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」별표1의2 제1호가목 (3)항 및 (4)항에서는 토지의 형질변경 또는 토석채취의 경우 개발행위허가기준으로서 표고·경사도·임상 및 인근 도로의 높이, 배수 등 그 밖의 필요한 사항을 도시·군계획조례로 정한 기준에 적합하도록 규정하면서,
- 위해방지, 환경오염 방지, 경관조성, 조경 등에 관한 조치가 포함된 개발행위 내용에 대하여 해당 도시계획위원회 심의를 거쳐 조례로 정하는 기준을 완화할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 따라서 경사도 등 조례로 정하는 기준을 완화하고자 하는 경우에는 해당 도시계획위원회의 자문이 아닌 심의를 거쳐야 할 것입니다.

<도시정책과-10218, 2017.10.23.>

## ☑ CASE 29 : 성장관리방안 수립 관련

### <질의요지>

- 가. 성장관리방안 수립을 사유로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제63조에 따라 개발행위허가를 제한할 수 있는 지
- 나. 성장관리방안 수립지역 내 토지의 일부가 기반시설로 편입되어 용적률·건폐율 완화 적용 시 당초의 대지면적에서 기반시설 제공한 대지면적을 제외한 대지면적을 기준으로 용적률·건폐율을 산정해야 하는 지

### <회신내용>

- (질의 '가'에 대한 답변)
  - 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제63조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 도시·군관리계획상 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대해서 개발행위허가를 제한할 수 있는 바,
  - 성장관리방안을 수립하고자 하는 지역이 위 규정에 해당되는 지역이라면 국토계획법 시행령 제60조에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 제한지역·제한사유·제한대상행위 및 제한기간을 고시하고 개발행위허가를 제한할 수 있을 것으로 판단됩니다.
- (질의 '나'에 대한 답변)
  - 성장관리방안 수립지역이라고 하여 특별히 건폐율과 용적률 산정을 다르게 적용할 사항은 아니고, 「건축법 시행령」제119조에 따라 산정하되, 성장관리방안 수립 시 토지 일부가 기반시설에 편입됨에 따라 부여된 용적률 및 건폐율 인센티브(「성장관리방안수립지침」 5-4-1)를 적용하여야 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-395, 2017.01.12.>

## ☑ CASE 30 : 도시계획위원회 심의를 거쳐 건축물 용도변경 가능 여부

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 제59조에 따른 도시계획위원회 심의 대상에 해당하지 아니하여 심의를 거치지 아니하고 개발행위허가를 받아 준공 후 심의대상에 해당하는 건축물로 용도변경을 하고자 하는 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 용도변경이 가능한지 여부

### <회신내용>

- 국토계획법 제56조제1항에 따른 개발행위허가를 하는 경우에는 같은 법 제59조 및 같은 법 시행령 제 57조제1항에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하며, 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2 다목부터 마목까지에 해당하여 심의를 거치지 아니하고 개발행위허가를 하는 경우에는 같은 법 시행령 제57조제2항에 따라 해당 건축물의 용도를 변경하지 아니하도록 조건을 붙여야 합니다.(이하 “용도변경금지조건”)
- 도시계획위원회 심의제도는 개별사안의 특수성을 각종 법령에 적용하는데 한계가 있어 전문가의 심의를 통해 다양한 개발행위허가를 신속하고 효율적으로 처리하기 위한 제도로써, 도시계획위원회 심의대상에 해당하지 아니하여 용도변경금지조건이 부여된 건축물을 심의대상에 해당하는 건축물 용도로 변경하고자 하는 경우에는 제도의 취지를 감안하여 도시계획위원회 심의를 거쳐야 할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-4256, 2013.08.28.>

**법령해석 13-0537(2014.04.17.)**

- 도시계획위원회 심의를 거치지 아니하고 용도변경금지조건부 허가를 한 개발행위를 개발행위 완성 후 용도변경허가 할 수 있는지

**<질의요지>**

- 관계 행정기관의 장이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제1항, 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2다목3) 및 제2항에 따라 제1종 근린생활시설의 건축에 대하여 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 “용도변경금지조건부 허가”를 한 경우, 관계 행정기관의 장은 제1종 근린생활시설의 건축이 완성된 후 해당 제1종 근린생활시설을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제1항에 따른 도시계획위원회 심의대상인 개발행위로 용도변경허가 할 수 있는지?

**<회답>**

- 제1종 근린생활시설의 건축 후 관계 행정기관의 장은 해당 제1종 근린생활시설을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제1항에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 도시계획위원회 심의대상인 개발행위로 용도변경허가 할 수 있다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항 및 같은 법 시행령 제51조제1항에 따르면 개발행위의 유형으로 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위를 열거하면서, 도시계획사업에 의하지 아니하고 개발행위를 하려는 자는 허가권자의 허가를 받도록 규정하고 있고, 국토계획법 제59조제1항 및 같은 시행령 제57조제1항에 따르면 관계행정기관의 장은 개발행위 중 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석채취 등 일정 개발행위를 허가하려는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있는데, 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목에서 예외적으로 도시계획위원회의 심의 없이 할 수 있는 개발행위를 열거하면서 같은 호의2 다목3)에서 “「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설”을 규정하고 있습니다.

- 그런데, 국토계획법 시행령 제57조제2항에 따르면 관계 행정기관의 장은 제1항제1호의2다목부터 마목까지의 규정에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 개발행위허가를 하는 경우에는 해당 건축물의 용도를 변경하지 아니하도록 조건을 붙여야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 관계 행정기관의 장이 국토계획법 제59조제1항, 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2다목3) 및 제2항에 따라 제1종 근린생활시설의 건축에 대하여 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 “용도변경금지조건부 허가”를 한 경우, 위 제1종 근린생활시설의 건축이 완성된 후 관계 행정기관의 장은 해당 제1종 근린생활시설을 국토계획법 제59조제1항에 따른 도시계획위원회 심의대상인 개발행위로 용도변경허가 할 수 있는지 문제될 수 있습니다.
- 먼저, 「건축법」상 용도변경의 허가는 상대방이 본래 가지고 있었던 일정한 행위를 할 수 있는 자유를 회복시켜 주는 것으로서 정당한 사유 없이 용도변경을 거부하는 것은 헌법상 자유권을 제한하는 것으로서 허용되지 않는다고 보아야 할 것인바, 「건축법」등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 “건축물의 용도변경”이 국토계획법상 도시계획위원회의 심의대상에 해당하지 아니함을 이유로 건축물의 용도변경이 절대적으로 불가능하다고 해석한다면 헌법상 자유권을 과도하게 침해하는 것으로서 타당하지 않다고 할 것인 점, 행정청의 행정행위는 처분 후에 이를 취소할 별도의 법적근거 없더라도 일정한 제한 내에서 별개의 행정행위로 이를 철회하거나 변경할 수 있다고 할 것인 점 등을 종합하여 볼 때, 이 사안에서와 같이 국토계획법 시행령 제57조제2항에 따라 조건을 부여한 경우 이를 변경·철회할 수 있다는 근거가 없거나 그 절차가 없다고 하더라도 그 조건을 변경 또는 철회하고 용도변경 허가하는 것이 가능하다고 할 것입니다.
- 다음으로, 이 사안에서 용도변경이 가능하다고 보는 경우 그 절차로 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는지 살펴보면, 국토계획법상 도시계획위원회 심의제도는 개별사안의 특수성을 각종 법령에 적용하는데 한계가 있어 전문가의 심의를 통해 다양한 개발행위허가를 신속하고 효율적으로 처리하기 위한 제도로서, 2011. 3. 9. 대통령령 제22703호로 개정된 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2에서는 종전의 연접개발제한제도를 폐지하면서 이로 인

하여 난개발이 되지 않도록 종전에 연접개발제한을 받는 용도지역에서 개발 행위시에는 원칙적으로 시·군·구 도시계획위원회 심의를 거치도록 하되, 제도변경에 대한 혼란이 없게 하기 위하여 예외적으로 종전에도 연접개발제한을 받지 않는 지구단위계획 등 계획적 개발계획이 수립된 지역, 주택·근린생활시설 등 국민생활과 밀접한 건축물, 환경영향평가·교통개선대책을 수립하는 개발사업은 도시계획위원회 심의대상에서 제외하도록 규정하였는바,

- 이와 같은 국토계획법상 도시계획위원회 심의제도의 취지에 비추어 볼 때, 국토계획법상 개발행위인 건축물의 준공이후 개발행위허가시 도시계획위원회의 심의대상에 해당하지 않은 해당 건축물을 도시계획위원회의 심의대상인 건축물로 용도변경 하는 경우에도 도시계획위원회 심의제도의 취지인 난개발방지 등을 위하여 여전히 도시계획위원회의 심의를 거칠 필요성이 존재한다고 할 것입니다.
- 따라서, 관계 행정기관의 장이 국토계획법 제59조제1항, 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2다목3) 및 제2항에 따라 제1종 근린생활시설의 건축에 대하여 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 “용도변경금지조건부 허가”를 한 경우에도, 관계 행정기관의 장은 위 제1종 근린생활시설을 국토계획법 제59조제1항에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 도시계획위원회 심의대상인 개발행위로 용도변경허가 할 수 있다고 할 것입니다.



## ☑ CASE 31 : 용도변경금지조건이 부여된 건축물의 용도변경 관련

### <질의요지>

- 국토계획법령에 따른 개발행위허가시 건축물 용도변경금지조건이 부여된 제조장(2011.11.17 준공)을 공장으로 용도변경 신청하였으나 도시계획위원회 심의에서 입지 부정적으로 부결되었음. 이후 민원인은 비교적 입지가 용이한 창고로 용도변경 신청을 하였고, 도시계획위원회 심의를 통과하여 창고로 용도변경 하였음. 이후 다시 건축부서에 공장으로 용도변경신청을 하였는 바, 이 경우 개발행위허가권자가 공장으로 용도변경을 제한할 수 있는지

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 제56조제1항에서 개발행위허가 대상으로 건축물 건축, 공작물 설치, 토지형질변경 등을 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2에서 건축물 건축 또는 공작물 설치를 목적으로 하는 토지형질변경의 경우에는 도시계획위원회 심의를 거치도록 하고 있으며, 주택, 근린생활시설 등 도시계획위원회 심의를 거치지 않는 건축물에 대하여는 국토계획법 시행령 제57조제2항에 따라 개발행위허가시 건축물 용도변경금지조건을 부여하도록 하고 있습니다.
- 한편, 개발행위허가시 도시계획위원회 심의를 거치지 않아 건축물 용도변경 금지조건이 부여된 건축물을 도시계획위원회 심의대상 건축물로 용도변경하고자 하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐 용도변경을 할 수 있도록 운영하고 있습니다.
- 따라서, 개발행위를 수반하지 아니하는 건축물 용도변경은 개발행위허가 대상에 해당하지 아니하여 도시계획위원회 심의 대상이 아니고, 예외적으로 건축물 용도변경금지조건이 부여된 경우에는 도시계획위원회 심의를 거치는 것이 타당할 것이나, 건축물 용도변경은 변경하고자 하는 건축물 용도의 입지가 당해 지역에 적합한지 여부, 건축법 및 관계법령 등을 종합적으로 검토하여 건축허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-6998, 2013.12.02.>

## ☑ CASE 32 : 건축물 집단화 유도지역 관련

### <질의요지>

- ○○시에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조제1항제1호의2라목에 따른 건축물 집단화 유도지역을 도시계획조례로 정하여 운영하고 있는 바, 조례로 정한 용도지역, 건축물 용도, 규모, 기반시설 등이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 부합하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’) 제59조제1항에 따른 도시계획위원회 심의와 관련하여 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2라목에 따라 건축물 집단화 유도지역의 요건을 정하고, 해당 요건에 모두 맞는 건축물을 건축하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거치지 않도록 하고 있습니다.
- 건축물 집단화 유도지역은 도시·군계획조례로 정하는 ①용도지역, ②건축물의 용도, ③②의 용도로 개발행위가 완료된 토지(진행·예정 포함)로부터 거리(도로의 너비 제외), ④기존 개발행위 전체면적(진행·예정 포함)의 규모, ⑤기반시설·경관 및 그 밖에 필요한 사항 등 5가지 요건에 모두 해당하여야 하며,
- 이러한 특정의 요건에 모두 해당하는 건축물 건축에 대하여는 도시계획위원회 심의를 면제함으로써 건축물의 집단화를 유도하여 국토를 효율적으로 이용하고자 하는 사항이므로, 조례에서 건축물 집단화 유도지역을 정할 때 용도지역 및 건축물 용도의 범위를 과도하게 정하거나, 기존 개발행위 전체면적(진행·예정 포함)의 규모 및 기반시설 요건 등을 과소하게 정할 경우에는 대부분의 건축물이 도시계획위원회 심의 대상에서 제외될 것이고, 이 경우에는 도시계획위원회 심의제도를 형해화 시킬 뿐 아니라 건축물 집단화 유도지역을 도입한 취지에도 부합되지 않을 것으로 판단됩니다.
- 참고로, 화성시, 용인시, 김해시 등에서도 도시계획조례로 건축물 집단화 유도지역을 정하여 운영하고 있으니 이를 참고하시기 바랍니다.

<도시정책과-9259, 2014.11.17.>

## ☑ CASE 33 : 지구단위계획구역에서 도로 폭 기준 완화 심의 가능 여부

### <질의요지>

- 지구단위계획이 수립된 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항에도 불구하고 도시계획위원회의 심의를 거쳐 “개발행위허가운영지침”에 따른 개발규모별 도로 폭 기준을 완화하여 적용할 수 있는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제59조제1항에서는 관계 행정기관의 장이 국토계획법 시행령 제57조제1항 각 호의 행위를 국토계획법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하는 경우 도시계획위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있으나, 국토계획법 제59조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발행위는 제1항에도 불구하고 도시계획위원회의 심의를 거치지 않습니다.
- 따라서 지구단위계획이 수립된 지구단위계획구역에서 개발행위를 하는 경우 국토계획법 제59조제1항에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는 것은 아니나, 이 경우에도 개발행위허가는 받아야 하며, 그 행위가 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속되지 아니한 부지에서 하는 건축물의 건축인 경우에는 “개발행위허가운영지침”(이하 지침) 3-3-2-1(2)에 따른 개발규모별 도로 폭 확보 기준이 적용됩니다.
- 다만, 사업특성이나 지역여건을 고려하여 지침에서 정한 개발규모별 도로 폭 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리하다고 판단하는 경우에는 지침 3-3-2-1(4)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화하여 적용할 수 있으며, 이는 지구단위계획이 수립된 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하는 경우라고 해서 달리 볼 사항은 아니라고 할 것입니다.

<도시정책과-2767, 2015.04.01.>

## ☑ CASE 34 : 「주택법」에 따른 개발행위허가 의제 및 도시계획위원회 심의 관련

### <질의요지>

- 「주택법」에 따라 지구단위계획 수립 및 개발행위허가를 의제하여 주거지역에 개발행위 규모 1만㎡ 이상 30만㎡ 미만으로 공동주택(아파트)를 건축하고자 하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조제3항제3호의2에 따라 시·도도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는지 아니면 같은 영 제57조제1항제1호 및 제4항제3호에 따라 시·군·구도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는지

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제58조제1항제1호에서는 개발행위의 규모가 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 규모 미만인 경우에 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 국토계획법 시행령 제55조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위의 규모 제한을 받지 아니하도록 하고 있습니다.
- 따라서 「주택법」에 따라 지구단위계획 수립을 의제하는 경우에는 국토계획법 시행령 제55조제3항제1호에 따라 개발행위 규모의 제한을 받지 아니할 수 있으며, 이 경우에는 국토계획법 제59조제1항, 같은 법 시행령 제57조제1항제1호 및 제4항 각 호의 구분에 따라 도시계획위원회 심의를 거치므로, 30만㎡ 미만이면 시·군·구도시계획위원회 심의대상으로 보면 될 것입니다.

<도시정책과-6895, 2016.06.24.>

## ☑ CASE 35 : 개발행위에 대한 도시계획위원회 심의 관련 1

### <질의요지>

- 지구단위계획이 수립된 지구단위계획구역에서 「주택법」에 따라 지구단위계획 변경(지구단위계획구역의 변경은 없고, 계획 내용만 변경) 및 개발행위허가를 의제하여 주택건설사업계획승인을 받고자 하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제59조제2항제2호에 따라 도시계획위원회 심의대상에서 제외되는지 여부

**<회신내용>**

- 국토계획법 제59조제1항에 따라 관계 행정기관의 장이 국토계획법 시행령 제57조제1항 각 호의 행위를 국토계획법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하나, 위 규정에도 불구하고 국토계획법 제59조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발행위는 도시계획위원회 심의대상에서 제외되는 바,
- 지구단위계획이 수립된 지역에서 하는 개발행위인 경우에는 국토계획법 제59조제2항제2호에 따라 같은 조 제1항에 따른 도시계획위원회 심의대상에서 제외됨을 알려드립니다.

<도시정책과-8153, 2016.07.22.>

**☑ CASE 36 : 개발행위에 대한 도시계획위원회 심의 관련 2****<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제61조에 따라 사도개설허가를 의제하여 개발행위허가를 받아 단독주택지 진출입을 위해 사도개설을 하고자 하는 경우 국토계획법 제59조 및 같은 법 시행령 제57조에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는지 여부

**<회신내용>**

- 국토계획법 제59조제1항 및 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2에 따라 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 토지의 형질변경(국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 규모 미만)을 하기 위해 개발행위허가를 받고자 하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하나, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위의 심의대상에서 제외되는 바,
- 별도의 도로 개설 없이 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목1)에 해당하는 단독주택을 건축하고자 하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거칠 사항은 아니라 할 것입니다.

- 다만, 건축물의 진출입에 필요한 도로를 개설하는 경우라면 도로도 인공을 가하여 제작한 시설물로서 공작물에 해당하므로, 도로 설치를 위한 토지의 형질변경에 따라 위의 심의 규정이 적용된다고 보는 것이 타당할 것이고, 「사도법」에 따른 사도개설허가를 의제하는 경우라고 해서 달리 볼 것은 아니라 할 것이나,
- 이와 관련하여 우리 부에서는 통상적인 진입도로는 주된 개발행위에 부수적으로 수반되는 개발행위인 점을 고려하여 도시계획위원회 심의대상에서 제외하되, 50m 이상 되는 등 연장이 상당하고 개설대상지가 임야 등 보전의 필요성이 있는 지역에서의 진입도로는 환경훼손 등 난개발의 우려가 있어 심의대상으로 처리하도록 '국토해양부 도시정책과-1843(2011. 3. 28.)호'로 각 지자체에 안내한 바 있음을 알려드리니, 도로 개설에 따른 도시계획위원회 심의 여부는 개발행위 내용, 현지여건 등 관련내용을 종합적으로 검토하여 위에 따라 처리하시기 바랍니다.

<도시정책과-8168, 2016.07.22.>

**법령해석 17-0585(2017.12.12.)**

- 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 녹지지역에서의 창고의 건축을 위한 토지 형질변경의 규모

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조제1항제1호의2다목8)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목에 따른 창고의 건축을 목적으로 하는 “토지의 형질변경”은 그 형질변경되는 토지의 규모가 660제곱미터 이내인 것으로 한정되는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조제1항제1호의2다목8)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목에 따른 창고의 건축을 목적으로 하는 “토지의 형질변경”은 그 형질변경되는 토지의 규모가 660제곱미터 이내인 것으로 한정됩니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항에서는 토지의 형질변경(제2호) 등에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 함)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제59조제1항에서는 관계 행정기관의 장은 같은 법 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 같은 법에 따라 허가하려면 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제57조제1항제1호의2에서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 개발행위의 하나로 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 국토계획법 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우를 규정(국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 본문)하면서,

다만, 해당 토지에 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 용도지역별 건축물의 용도·규모 등의 범위에서 건축하는 건축물로서, 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 창고(농업·임업·어업을 목적으로 하는 건축물로 한정하며, 이하 같음)와 같은 표 제21호의 동물 및 식물 관련 시설(도축장 및 도계장은 제외하며, 이하 같음) 중에서 도시·군계획조례로 정하는 시설(660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 자연환경보전지역에 있는 시설은 제외함)은 제외한다고 규정(국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 단서 및 같은 호 다목8))하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목8)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목에 따른 창고의 건축을 목적으로 하는 “토지의 형질변경”은 그 형질변경되는 토지의 규모가 660제곱미터 이내인 것으로 한정되는지에 관한 것이라 하겠습니까.
- 먼저, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목8)에서는 녹지지역 등 일정 용도지역에서 건축물의 건축 등을 목적으로 하는 토지의 형질변경 중 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 건축물의 하나로 창고와 동물 및 식물 관련 시설 중에서 도시·군계획조례로 정하는 시설(660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 자연환경보전지역에 있는 시설은 제외함)을 규정하고 있는바, 괄호 부분의 토지 형질변경 면적 제한에 관한 규정이 동물 및 식물 관련 시설에만 적용되는지, 아니면 창고의 경우에도 적용되는지에 관하여는 해당 규정의 취지와 내용, 관련 규정과의 관계 등을 종합적으로 검토하여 판단할 필요가 있다고 할 것입니다.
- 그런데, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목8)의 규정은 경제 활성화에 부담이 되는 규제를 완화하여 경제활력 회복을 적극적으로 지원하려는 취지에서(2012. 10. 29. 대통령령 제24155호로 일괄개정되어 2012. 11. 1. 시행된 행정규제 개선 등을 위한 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 시행령 등 일부개정령 개정이유 및 주요내용 참조), 농업·임업·어업을 목적으로 하는 창고의 건축 또는 동물 및 식물 관련 시설의 건축을 위한 토지



형질변경의 경우에는 도시계획위원회의 심의를 생략하도록 한 것인바, 그 적용 대상이 되는 “창고”와 “동물 및 식물 관련 시설”의 목적이 “농업·임업·어업용”으로 동일하다는 점에서 토지 형질변경의 면적 제한에 관하여 두 시설을 달리 취급할 필요가 있다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.

- 그리고, 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 대상 건축물을 규정하고 있는 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목1)부터 같은 목 7)까지의 규정에서는 「건축법 시행령」 별표 1 각 호에 따른 건축물의 종류에 따라 별개의 조문으로 각각 규정하고 있는 반면, 같은 목 8)에서는 창고와 동물 및 식물 관련 시설의 경우 「건축법 시행령」 별표 1에 따른 종류가 서로 다른 건축물임에도 불구하고 하나의 규정에서 함께 규정하고 있는바, 이는 이들 건축물을 동일한 기준에 따라 규율하기 위한 목적이라고 해석하는 것이 합리적이라고 할 것이므로, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목8)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 요건인 토지 형질변경의 면적 제한은 동물 및 식물 관련 시설뿐만 아니라 창고에도 적용된다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목8)의 규정에서는 “도시·군계획조례로 정하는 시설” 다음에 “(660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 자연환경보전지역에 있는 시설은 제외함)”이라는 괄호를 두고, 그 외에 “창고” 다음에 “(농업·임업·어업을 목적으로 하는 건축물로 한정함)”이라는 괄호를, “동물 및 식물 관련 시설” 다음에 “(도축장 및 도계장은 제외함)”이라는 괄호를 각각 두고 있는데, 토지 형질변경의 면적 제한을 창고에는 적용하지 않고 동물 및 식물 관련 시설에만 적용할 입법 의도가 있었다면 “(660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 자연환경보전지역에 있는 시설은 제외함)”의 문언을 “동물 및 식물 관련 시설” 다음의 괄호 부분에 규정하였을 것이라는 점도 이 사안을 해석함에 있어 고려해야 할 것입니다.
- 한편, 국토계획법 시행령 제71조제1항제21호 및 별표 22에 따르면 자연환경보전지역에서는 동물 및 식물 관련 시설은 건축이 가능하나, 창고는 건축이 불가능한 점에 비추어 볼 때, “(660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로

한정하며, 자연환경보전지역에 있는 시설은 제외함”의 괄호 규정은 “동물 및 식물 관련 시설”에 대해서만 적용된다는 의견이 있을 수 있으나, 같은 영 제57조제1항제1호의2다목8)은 “녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역”의 경우 일정규모 미만의 건축물 건축 등을 위한 토지의 형질변경이라도 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다는 원칙에 대한 예외를 인정하여 창고와 동물 및 식물 관련 시설의 건축을 위한 형질변경은 도시계획위원회의 심의를 생략할 수 있도록 하되, 그 생략이 가능한 용도지역의 범위에서 자연환경보전지역을 제외하려는 취지이지, 도시계획위원회의 심의를 생략할 수 있는 형질변경의 대상 건축물을 동물 및 식물 관련 시설로 한정하려는 취지는 아니라고 할 것이므로, 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 따라서, 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목8)에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 되는 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목에 따른 창고의 건축을 목적으로 하는 “토지의 형질변경”은 그 형질변경되는 토지의 규모가 660제곱미터 이내인 것으로 한정된다고 할 것입니다.

※ 법령정비 권고사항

- 국토계획법 시행령 제57조제1호의2다목8)의 문언 상 형질변경되는 토지의 면적 제한이 동물 및 식물 관련 시설에만 적용되는지, 창고의 경우에도 적용되는지 불분명하므로, 건축물의 종류별로 규정을 분리하는 등 입법적인 보완이 필요합니다.

**법령해석 15-0194(2015.06.02.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항제4호에 따른 환경영향평가의 의미

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항제4호에 규정된 “「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위”에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 “소규모 환경영향평가를 받은 개발사업”도 포함되는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항제4호에 규정된 “「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위”에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 “소규모 환경영향평가를 받은 개발사업”은 포함되지 않습니다.

**<이유>**

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 함) 제59조제1항에서는 관계 행정기관의 장이 같은 법 제56조제1항에 따른 건축물의 건축 또는 공작물의 설치(제1호), 토지의 형질 변경(제2호), 토석의 채취(제3호) 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위에 대해 허가를 하기 위해서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항제4호에서는 제1항에도 불구하고 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위에 대해서는 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 제59조제2항제4호에 규정된 “「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위”에 “「환경영향평가법」 제43조에 따라 소규모 환경영향평가”를 받은 개발사업도 포함되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 「환경영향평가법」 제2조의 정의 규정에서는 “전략환경영향평가”를 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 등을 검토하는 것(제1호)으로, “환경영향평가”를 환경에 영향을 미치는 실시계획 등의 허가 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것(제2호)으로, “소규모 환경영향평가”를 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되는 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것(제3호)으로 각각 구분하여 규

정하고 있습니다. 이러한 구분에 근거하여 환경영향평가법령에서는 그 대상, 평가서 작성 주체, 평가서 작성 내용·절차 등을 달리 정하고 있으므로, “전략환경영향평가”, “환경영향평가” 및 “소규모 환경영향평가”는 각각 성격이 다른 별개의 영향평가제도로 보아야 할 것입니다(법제처 2015. 1. 13. 회신 14-0814 해석례 참조).

- 또한, 입법연혁적으로, 현행 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가는 종래의 구 「환경정책기본법」(2011. 7. 21. 법률 제10893호로 개정되기 전의 것을 말함. 이하 같음)에서 규정하였던 사전환경성검토 제도를 2011년 7월 21일 법률 제10892호로 환경영향평가법 전부개정법률에 의해 「환경영향평가법」으로 옮겨 규정하면서, 종전의 사전환경성검토 대상 중 행정계획에 관한 것은 전략환경영향평가로, 개발사업에 관한 것은 소규모 환경영향평가로 각각 구분하여 규정한 것으로서, 국토계획법은 2002년 2월 4일 법률 제6655호로 제정될 당시부터 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위를 도시계획위원회의 심의대상에서 제외하는 규정을 두고 있었으나, 구 「환경정책기본법」에 있던 사전환경성검토를 받은 개발행위에 대해서는 도시계획위원회 심의를 배제하는 규정을 둔 적이 없었다는 점에 비추어 보더라도, 국토계획법 제59조제2항제4호에 따른 “환경영향평가”는 「환경영향평가법」 제2조제2호에 따른 “환경영향평가”만을 가리키는 것이 명백하다 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 제59조제2항제4호에 규정된 “「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위”에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 “소규모 환경영향평가를 받은 개발사업”은 포함되지 않는다고 할 것입니다.
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제59조제1항에서는 관계 행정기관의 장이 같은 법 제56조제1항에 따른 건축물의 건축 또는 공작물의 설치(제1호), 토지의 형질 변경(제2호), 토석의 채취(제3호) 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위에 대해 허가 등을 하기 위해서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항제4호에서는 제1항에도 불구하고 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위에 대해서는 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 제59조제2항제4호에 규정된 “「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위”에 “「환경영향평가법」 제43조에 따라 소규모 환경영향평가”를 받은 개발사업도 포함되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 「환경영향평가법」 제2조의 정의 규정에서는 “전략환경영향평가”를 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부

확인 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 등을 검토하는 것(제1호)으로, “환경영향평가”를 환경에 영향을 미치는 실시계획 등의 허가 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것(제2호)으로, “소규모 환경영향평가”를 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되는 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것(제3호)으로 각각 구분하여 규정하고 있습니다. 이러한 구분에 근거하여 환경영향평가법령에서는 그 대상, 평가서 작성 주체, 평가서 작성 내용·절차 등을 달리 정하고 있으므로, “전략환경영향평가”, “환경영향평가” 및 “소규모 환경영향평가”는 각각 성격이 다른 별개의 영향평가제도로 보아야 할 것입니다(법제처 2015. 1. 13. 회신 14-0814 해석례 참조).

- 또한, 입법연혁적으로, 현행 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가는 종래의 구 「환경정책기본법」(2011. 7. 21. 법률 제10893호로 개정되기 전의 것을 말함. 이하 같음)에서 규정하였던 사전환경성검토 제도를 2011년 7월 21일 법률 제10892호로 환경영향평가법 전부개정법률에 의해 「환경영향평가법」으로 옮겨 규정하면서, 종전의 사전환경성검토 대상 중 행정계획에 관한 것은 전략환경영향평가로, 개발사업에 관한 것은 소규모 환경영향평가로 각각 구분하여 규정한 것으로서, 국토계획법은 2002년 2월 4일 법률 제6655호로 제정될 당시부터 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위를 도시계획위원회의 심의대상에서 제외하는 규정을 두고 있었으나, 구 「환경정책기본법」에 있던 사전환경성검토를 받은 개발행위에 대해서는 도시계획위원회 심의를 배제하는 규정을 둔 적이 없었다는 점에 비추어 보더라도, 국토계획법 제59조제2항제4호에 따른 “환경영향평가”는 「환경영향평가법」 제2조제2호에 따른 “환경영향평가”만을 가리키는 것이 명백하다 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 제59조제2항제4호에 규정된 “「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위”에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 “소규모 환경영향평가를 받은 개발사업”은 포함되지 않는다고 할 것입니다.

**법령해석 16-0038(2016.03.23.)**

- 대통령령 제22703호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 일부개정령 부칙 제3조의 의미

**<질의요지>**

- 대통령령 제22703호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 일부개정령 부칙 제3조에서는 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의에 관한 적용례로서 “제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정은 이 영 시행 후 최초로 개발행위허가를 신청하는 것부터 적용한다”라고 규정하고 있는바,
- 대통령령 제22703호로 개정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」이 시행되기 전에 종전규정에 따라 준공검사를 받아 개발행위가 완료된 토지에 대하여 그 시행 후 같은 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 해당하는 개발행위에 대한 새로운 개발행위허가 신청이 있는 경우(개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우는 제외함), 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등에 관한 같은 시행령 제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정이 적용되는지?

**<회답>**

- 대통령령 제22703호로 개정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」이 시행되기 전에 종전규정에 따라 준공검사를 받아 개발행위가 완료된 토지에 대하여 그 시행 후 같은 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 해당하는 개발행위에 대한 새로운 개발행위허가 신청이 있는 경우(개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우는 제외함), 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등에 관한 같은 시행령 제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정이 적용됩니다.

**<이유>**

- 2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 개정되어 같은 날 시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “개정 국토계획법 시행령”이라 함)에서는 2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 일부개정되기 전의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “종전 국토계획법 시행령”이라 함)

제55조제4항 및 제5항이 삭제되었고, 제57조제1항제1호의2를 신설하였는데, 개정 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 본문에서는 법 제59조제1항의 위임에 따라 관계 행정기관의 장이 개발행위 허가를 하는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 개발행위로 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우를 규정하고 있고, 같은 호 각 목 외의 부분 단서에서는 다만, 해당 토지가 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 도로 등 기반시설이 이미 설치되어 있거나 설치에 관한 도시관리계획이 수립된 지역으로 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 해당 지방자치단체의 공보에 고시한 지역에 위치한 경우(나목) 등 같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다고 규정하고 있으며, 같은 시행령 제57조제4항(종전의 제2항)에서는 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항으로 면적이 30만제곱미터 미만인 토지의 형질변경을 규정하고 있고(제3호가목), 대통령령 제22703호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 일부개정령 부칙(이하 “개정 국토계획법 시행령 부칙”이라 함) 제3조에서는 “제57조제1항1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정은 이 영 시행 후 최초로 개발행위허가를 신청하는 것부터 적용한다”고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 개정 국토계획법 시행령이 시행되기 전에 종전규정에 따라 준공검사를 받아 개발행위가 완료된 토지에 대하여 그 시행 후 개정 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 호 외의 부분 본문에 해당하는 개발행위에 대한 새로운 개발행위허가 신청이 있는 경우(개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우는 제외함), 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등에 관한 개정 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정이 적용되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 종전 국토계획법 시행령 제55조에서는 녹지지역 및 비도시지역(관리지역·농림지역·자연환경보전지역)에서 소규모로 연접하여 개발하거나 수차례에 걸쳐 개발하는 경우 이를 하나의 개발행위로 보아 개발행위허가 규모 이내로 개발을 제한하는 연접개발제한 제도를 두고 있었는데, 이로 인하여 공장 등이 분산 입지하여 국토경관을 훼손하거나 투기적 목적의 개발 선점으로 실수요자가 부지 확보에 어려움을 겪는 문제 등이 있었습니다.

- 이러한 문제를 개선하기 위해서 개정 국토계획법 시행령에서는 연접개발 제한을 폐지하는 대신에, 종전에는 개발행위허가 기준 중 하나로 보전녹지지역은 5천 제곱미터 미만, 농림지역은 3만제곱미터 미만 등으로 용도지역별 특성을 고려하여 용도지역별로 개발행위가 가능한 규모를 정하면서 그 기준이 되는 용도지역별 규모 이상 30만 제곱미터 이하의 개발행위만을 도시계획위원회 심의대상으로 하던 것을 30만 제곱미터 미만의 모든 개발행위로 그 심의대상을 확대하되, 다만, 종전에 연접개발 제한을 받지 않는 개발행위와 시장·군수가 도로 등 기반시설이 충분히 확보되어 있다고 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 고시한 지역에서의 개발행위 등 계획적 개발이 가능한 지역에서의 개발행위 등은 도시계획위원회의 심의를 생략하도록 개발행위허가제도를 보완하게 되었습니다(2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 개정되어 같은 날 시행된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 개정 이유서 참조).
- 그런데, 개정 국토계획법 시행령 부칙 제3조에서는 적용례를 두어 “제57조 제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정은 이 영 시행 후 최초로 개발행위허가를 신청하는 것부터 적용한다”라고 규정하고 있는바, 일반적으로 개정된 법령의 부칙에 두는 적용례 규정은 신·구 법령의 변경 과정에 있어서 신 법령의 적용대상 등에 관하여 논란의 소지가 있을 수 있는 경우 적용대상 등을 구체적으로 명시함으로써 법령의 집행상이나 해석상 논란을 사전에 방지하기 위한 것이므로, 개정 국토계획법 시행령 부칙 제3조는 연접개발 제한을 폐지하는 등 개발행위허가제도를 변경함에 따라 초래될 수 있는 법령의 집행상 또는 해석상 논란 등을 방지하기 위하여 개정 국토계획법 시행령상의 도시계획위원회의 심의대상 확대 규정의 적용관계를 명확히 한 것이라고 할 것입니다.
- 그렇다면, 위 부칙은 개정 국토계획법 시행령 시행 후 개발행위허가 신청분에 대하여 개정규정을 적용한다는 의미와 개정 국토계획법 시행령 시행 전의 경우에 대해서는 그 시행 전에 개발행위허가를 신청하여 허가절차가 진행 중인 경우 종전규정을 적용한다는 의미로 해석하여야 하고, 종전의 규정에 따라 개발행위허가를 신청하여 그 개발행위가 완료된 토지에 대하여 개정 국토계획법 시행령 시행 후 새로운 개발행위허가를 신청하는 경우까지 개정규정의 적용에서 제외된다는 취지로 해석할 수는 없다고 할 것입니다.



- 한편, 개정 국토계획법 시행령 부칙 제3조의 의미를 개정규정의 적용대상에서 이 사안과 같은 경우는 제외하는 것으로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있으나, 그와 같이 해석할 경우 종전에 개발행위가 완료된 토지에 대하여는 추후 어떠한 개발행위를 하더라도 도시계획위원회의 심의를 거칠 수 없게 되어 연접개발제한을 폐지하되 난개발을 방지하기 위한 절차를 함께 마련한 개정 국토계획법 시행령의 입법취지에 부합하지 않게 되므로, 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 개정 국토계획법 시행령이 시행되기 전에 종전규정에 따라 준공검사를 받아 개발행위가 완료된 토지에 대하여 그 시행 후 같은 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 해당하는 개발행위에 대한 새로운 개발행위허가 신청이 있는 경우(개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우는 제외함), 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등에 관한 같은 시행령 제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가 목의 개정규정이 적용된다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 37 : 개발행위허가가 의제처리된 후 주된 인허가 취소시 토지원상회복 여부

### <질의요지>

- 「건축법」에 따라 건축허가시 개발행위허가를 의제처리한 후 토지형질변경을 완료한 시점에서 1년 이내 건축 미착공으로 건축허가가 취소된 경우로서 신청인이 다시 건축허가(개발행위허가 포함)를 받고자 하는 경우 토지형질 변경한 부분에 대하여 원상회복 후 다시 허가하여야 하는지

### <회신내용>

- 「건축법」에 따라 건축허가시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 제56조제1항의 개발행위허가를 의제처리한 경우 건축법에 따른 건축허가를 받음으로써 개발행위허가를 받은 것으로 보기 때문에 건축허가가 취소되면 개발행위허가에 대한 효력도 상실되는 것으로 보는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.(법제처 법령해석사례 안건번호 10-0489, 11-0130 참조)
- 이 경우 해당 개발행위허가권자가 필요하다고 판단하면 국토계획법 제60조제3항에 따른 토지의 원상회복 명령을 할 수 있을 것입니다.
- 귀 질의의 경우 위 규정에 따른 원상회복 명령 여부는 인근 지역의 민원발생, 원상회복의 실익, 인근 토지에 미치는 영향, 관련 법령 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항입니다.

<도시정책과-4613, 2013.09.12.>

## ☞ CASE 38 : 개발행위허가시 산지전용허가를 의제한 경우 효력 발생 시점 등

### <질의요지>

- 1) 산지관리법 제16조제1항에서 산지전용허가의 효력은 그 허가를 받고 산지를 다른 용도로 사용하려는 목적사업의 시행을 위하여 다른 법률에 따른 인가·허가·승인 등의 행정처분이 필요한 경우에는 그 행정처분을 받을 때까지 발생하지 아니한다고 규정하고 있는바, 이와 관련하여 국토계획법 제61조제1항제10호에 따라 개발행위허가를 할 때 산지전용허가를 의제한 경우에는 목적사업(건축)에 대한 행정처분(건축허가)이 없더라도 개발행위허가를 받은 시점에서 벌목 및 토지형질변경을 할 수 있는지 여부
- 2) 불법 산지전용한 토지에 대하여 산지관리법에 따라 원상복구계획서를 제출하여 승인을 받은 후 공사를 시행하고 복구준공검사를 받았다면 국토계획법에 따른 불법 토지형질변경에 대하여도 원상회복이 완료된 것으로 볼 수 있는지 여부

### <회신내용>

- 질의 1) 인·허가 의제제도는 주된 인·허가와 의제되는 인·허가의 업무관할과 처리절차를 단순화·일원화하여 복합적인 인·허가업무를 신속하게 처리하기 위한 제도로써 인·허가가 의제되는 경우 이를 전제로 한 법률효과는 주된 인·허가를 규율하는 법률의 규정, 의제되는 인·허가와 관련된 다른 법률의 규정 및 그 취지 등을 고려하여 개별적·구체적으로 판단하여야 할 것입니다. (법제처 법령해석례 10-0489)
  - 이와 관련하여 산지관리법 제16조제1항의 규정은 산지전용으로 인한 산림 훼손을 최소화하기 위한 취지로 보이며, 국토계획법 제61조제1항제10호에 따라 개발행위허가시 산지관리법에 따른 산지전용허가가 의제된 경우에도 산지관리법에서 정한 기준은 적용하여야 한다고 판단되나, 구체적인 사항에 대하여는 산지관리법을 담당하는 산림청에서 판단하여야 할 것입니다.
- 질의 2) 국토계획법 제56조제1항에 따른 개발행위허가를 받지 아니하고 개발행위를 한 경우 개발행위허가권자는 국토계획법 제60조제3항에 따라

토지의 원상회복을 명할 수 있는 바, 이 경우 산지관리법에 따른 산지복구를 국토계획법 제60조제3항에 따른 원상회복으로 보는 것은 타당하지 않으나, 귀 질의의 경우와 같이 산지복구가 완료된 경우를 국토계획법에 의한 원상회복이 완료된 것으로 볼 것인지 여부에 대하여는 산지복구상태, 지역여건 등 사실관계를 조사하여 개발행위허가권자가 판단할 사항으로 봅니다.

- 참고로, 국토계획법령에서 원상회복의 범위에 대하여 따로 규정하고 있지 않으나, 원상회복이란 불법으로 이루어진 당해 토지의 개발행위에 대하여 원래 상태로 복구하라는 의미로 보아야 하며, 원래 상태대로 복구하는 것이 현실적으로 어려운 경우에는 최소한 기존의 이용현황대로 복구하되 개발행위 및 원상회복으로 인한 붕괴·침식, 토사유출, 인접지 피해 등의 우려가 없도록 하여야 할 것입니다.

<도시정책과-1112, 2014.02.14.>

### ☑ CASE 39 : 관광농원 조성 시 도로 폭 및 산지전용허가 의제된 개발행위 준공

#### <질의요지>

- 가. 관광농원을 조성하는 경우 “개발행위허가운영지침” 3-3-2-1(3)①에서 말하는 농업용 시설로 보아 개발규모별 도로 폭 확보 기준을 적용하지 아니할 수 있는지 여부
- 나. 산지전용허가를 의제하여 개발행위허가를 받은 경우 「산지관리법」에 따른 복구준공검사와 별개로 개발행위에 대한 준공검사를 받을 수 있는지 여부

#### <회신내용>

- (질의 “가”에 대하여)
  - “개발행위허가운영지침”(이하 지침) 3-3-2-1(1) 및 (2)에 따라 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속되지 아니한 부지에 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하는 경우에는 개발규모별로 적정 폭의 진입도로를 확보해야 하나, 지침 3-3-2-1(3)①에서 농업·어업·임업용 시설(가공, 유통, 판매 및 이와 유사한 시설은 제외)의 경우는 차량진출입이 가능한 기존 마을

안길, 농로 등에 접속(도로가 설치되지 아니한 경우에는 차량통행이 가능한 도로를 개설)하면 지침 3-3-2-1(2)의 도로 폭 기준을 적용하지 아니할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 다만, 「농어촌정비법」 제2조제16호나목에서 관광농원사업이란 농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험 시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업을 말한다고 규정하고 있는 바, 관광농원을 조성하는 경우 그 시설 전체를 지침에서 말하는 농업용 시설로 볼 수는 없을 것이며, 이 경우 도로 폭 기준을 적용하기 위한 개발규모는 해당 관광농원사업의 토지이용계획에 따라 농지전용이 없는 영농체험시설 등을 제외하고 산정하는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.
  - 아울러 이와는 별개로 사업특성이나 지역여건을 고려하여 지침에서 정한 개발규모별 도로 폭 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리하다고 판단하는 경우에는 그 사유를 명백히 밝히고 다르게 적용하거나, 도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화하여 적용할 수 있음을 알려드리니 참고하시기 바랍니다.
- (질의 “나”에 대하여)
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 하며, 국토계획법 제61조에 따라 산지전용허가를 의제하여 개발행위허가를 받은 경우에는 개발행위허가 외에 별개로 산지전용허가가 존재하는 것은 아니라고 할 것이므로, 국토계획법 제62조에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하여 준공검사를 처리하는 것이 타당(법제처 법령해석례 10-0489, 11-0130 참조) 할 것으로 판단됩니다.  
<도시정책과-1815, 2015.03.05.>

**법령해석 16-0047(2016.05.24.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 허가 등이 의제되는 사업에 대한 사전재해영향성 검토협의 여부의 판단기준

**<질의요지>**

- 사전재해영향성 검토협의 대상을, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제1호에서는 허가 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천제곱미터 이상인 경우로 하되, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조에 따른 개발행위의 허가의 경우에는 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과하는 경우로 규정하고 있고,
- 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제5호에서는 다른 법령에 따라 승인 등을 받은 것으로 의제되는 사업의 경우 그 개발사업의 대상 규모(부지면적)가 같은 비고 제1호에 따른 기준에 해당하는 경우에 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 규정하고 있는바,
- 국토계획법 제61조제1항에 따라 개발행위(토지의 형질 변경) 허가로 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 경우에, 그 의제되는 산지전용허가가 사전재해영향성 검토협의 대상인지는, ① 산지전용허가 대상 부지면적이 5천제곱미터 이상인지를 기준으로 판단해야 하는지, 아니면 ② 산지전용허가 대상 부지면적이 국토계획법 55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모1)를 초과하는지를 기준으로 판단해야 하는지?
  - 1) 주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역: 1만제곱미터,  
공업지역·관리지역·농림지역: 3만제곱미터, 보전녹지지역·자연환경보전지역: 5천제곱미터

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제61조제1항에 따라 개발행위(토지의 형질 변경) 허가로 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 경우에, 그 의제되는 산지전용허가가 사전재해영향성 검토협의 대상인지는 산지전용허가 대상 부지면적이 5천제곱미터 이상인지를 기준으로 판단해야 합니다.

**<이유>**

- 「자연재해대책법」 제4조제1항에서는 관계 중앙행정기관의 장 등은 자연재해

에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가·인가·승인 등을 하려는 경우에는 그 행정계획 및 개발사업의 확정이나 허가 등을 하기 전에 중앙재난안전대책본부의 본부장 등과 재해 영향의 검토에 관한 사전협의(이하 “사전재해영향성 검토협의”라 함)를 하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제5조제3항에서는 사전재해영향성 검토협의를 해야 할 행정계획 및 개발사업의 범위, 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제6조제1항에서는 법 제5조에 따라 관계행정기관의 장이 사전재해영향성 검토협의를 요청하여야 하는 행정계획 및 개발사업의 범위와 협의 시기는 별표 1과 같다고 규정하고 있고, 같은 표 제2호가목 및 사목에서는 사전재해영향성 검토협의를 해야 하는 대상 개발사업으로 “「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조에 따른 개발행위허가(가목)” 및 “「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가(사목)”을 규정하고 있습니다.

- 그리고, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제1호에서는 사전재해영향성 검토협의를 해야 하는 개발사업의 범위를, 개별 법령에서 정하는 바에 따라 허가 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천제곱미터 이상인 경우로 하되, 국토계획법 제56조에 따른 개발행위의 허가의 경우에는 국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과하는 경우로 한정한다고 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제55조제1항에서는 도시지역(주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역)은 1만제곱미터로, 도시지역(공업지역), 관리지역, 농림지역은 3만제곱미터로, 도시지역(보전녹지지역), 자연환경보전지역은 5천제곱미터로 각각 규정하고 있습니다.
- 아울러, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제5호에서는 “다른 법령에 따라 승인 등을 받은 것으로 의제되는 사업으로서 개발사업의 대상 규모(부지면적)가 같은 비고 제1호에 따른 사전재해영향성 검토협의를 해야 하는 개발사업의 범위에 해당하는 경우에는 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다”고 규정하고 있습니다.
- 한편, 국토계획법 제56조제1항제2호에서는 개발행위(토지의 형질 변경) 허가를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제61조제1항제10호에서는 개발행위 허가를 할 때 허가권자가 그 개발행위에 대한 「산지관리법」에 따른 산지전용허가에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사

- 항에 대해서는 산지전용허가를 받은 것으로 본다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 제61조제1항에 따라 개발행위(토지의 형질 변경) 허가로 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 경우에, 그 의제되는 산지전용허가가 사전재해영향성 검토협의 대상인지는, ① 산지전용허가 대상 부지면적이 5천제곱미터 이상인지를 기준으로 판단해야 하는지, 아니면 ② 산지전용허가 대상 부지면적이 국토계획법 55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과하는지를 기준으로 판단해야 하는지에 관한 것이라 하겠습니까.
  - 먼저, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제1호 및 제5호에 따르면, 같은 표 제2호에 규정되어 있는 개발사업의 경우에는 개별 법령에서 정하는 바에 따라 허가 등을 하려는 경우 사전재해영향성 검토협의 대상인지를 판단하여 그 부지면적이 대상 기준에 해당하면 허가 등을 할 때 사전재해영향성 검토협의를 하여야 하고, 그 허가 등으로 의제되는 허가 등이 있는 경우에는 의제되는 허가 등이 사전재해영향성 검토협의 대상인지에 대해서도 별도로 판단하여 의제되는 허가 등의 대상 부지면적이 사전재해영향성 검토협의 대상 기준에 해당하면 “개별 법령에서 정하는 바에 따라 하는 허가 등에 대한 사전재해영향성 검토협의”와 별도로 “의제되는 허가 등에 대한 사전재해영향성 검토협의”를 하여야 한다고 할 것입니다. 그리고, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제5호에 따르면 의제되는 허가 등의 대상 부지면적이 같은 비고 제1호에 따른 부지면적 기준에 해당할 때 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 할 것인바, 국토계획법 제56조제1항제2호에 따른 개발행위(토지의 형질 변경) 허가로 국토계획법 제61조제1항제10호에 따라 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받은 것으로 의제되는 이 사안의 경우 의제되는 산지전용허가의 대상 부지면적이 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제1호에 따른 사전재해영향성 검토협의를 해야 하는 개발사업의 범위에 해당할 때 의제되는 산지전용허가에 대하여 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 할 것입니다.
  - 그런데, 「자연재해대책법 시행령」 별표 1 제2호의 비고 제1호에서는 개발사업의 유형에 따라 원칙적으로 “개별 법령에 따라 허가 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천제곱미터 이상”인 경우에는 사전재해영향성 검토협의를 하도록 하되, “국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가의 경우에는 같은 법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과”하는



경우에만 사전재해영향성 검토협의 대상으로 한정하고 있는데(이하 “예외규정”이라 함), 이 사안에서는 사전재해영향성 검토협의 대상이 되는 개발사업이 국토계획법 제56조에 따른 개발행위가 아니라 의제되는 허가 등에 해당하는 「산지관리법」에 따른 산지전용허가이므로, 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가에 대하여 적용할 수 있는 예외규정을 이 사안의 경우에는 적용할 수 없다고 할 것입니다. 따라서, 산지전용허가를 받으려는 부지 면적이 5천 제곱미터 이상인 경우에는 산지전용허가가 의제되는 경우에도 그 산지전용허가에 대하여 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 할 것입니다.

- 이와 같이 해석하는 것이, 구 「자연재해대책법 시행령」(2014. 3. 11. 대통령령 제25248호로 일부개정되어 같은 날 시행되기 전의 것을 말함. 이하 같음) 별표 1 제2호의 비고 제5호에서는 다른 법령에 따라 승인 등을 받은 것으로 의제되는 사업의 경우 그 규모가 “15만제곱미터 이상”인 경우에 사전재해영향성 검토협의를 하도록 규정하고 있었으나, 동일한 사업에 대해 개별적으로 각 행정관청에 “신청”하여 승인 등을 받는 경우와 각 행정관청의 승인 등을 받은 것으로 일괄하여 “의제”되는 경우를 달리 취급할 이유가 없다는 점에서, 의제되는 사업의 경우도 의제하는 사업에 대하여 적용하는 기준인 “같은 비고 제1호”를 똑같이 적용하여 사전재해영향성 검토협의 대상 여부를 판단하도록 대통령령 제25248호로 「자연재해대책법 시행령」을 개정한 입법취지(2014. 3. 11. 공포·시행된 「자연재해대책법 시행령」에 대한 조문별제·개정이유서 참조)에도 부합하는 것이라고 할 것입니다.
- 또한, 「자연재해대책법 시행령」 제2조제4호에 따르면, “사전재해영향성 검토”란 자연재해에 영향을 미치는 각종 행정계획 및 개발사업으로 인한 재해유발 요인을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 마련하는 것으로서, 개발사업의 계획수립단계부터 사전심의기능을 강화하여 자연재해로부터 국민의 생명·신체·재산 등을 보호하기 위해 도입된 제도(2005. 1. 27. 법률 제7359호로 전부개정되어 같은 해 7. 27. 시행된 「자연재해대책법」에 대한 국회 심사보고서 참조)라는 점도 이 사안을 해석할 때 고려되어야 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 제61조제1항에 따라 개발행위(토지의 형질 변경) 허가로 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 경우에, 그 의제되는 산지전용허가가 사전재해영향성 검토협의 대상인지는, 산지전용허가 대상 부지면적이 5천제곱미터 이상인지를 기준으로 판단해야 한다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 40 : 개발행위 준공검사 관련

### <질의요지>

- 가. 개발행위허가를 받은 자와 진입도로 토지소유자가 도로교통방해와 손괴 등으로 상호 고발하여 수사 중인 경우 개발행위 준공 처리 가능 여부(해당 도로는 지정·공고된 도로이나, 토지소유자 분쟁으로 도로 일부를 막아 허가 당시와 다르게 현재는 소형차량만의 통행이 가능)
- 나. 진입도로 토지소유자가 토지출입금지가처분을 신청하여 소송이 진행 중인 경우 또는 토지출입금지가처분이 인용된 경우 준공 처리 가능 여부
- 다. 개발행위 준공 시 진입도로에 대하여 별도의 토지소유자 동의를 필요한지 여부

### <회신내용>

- (질의 “가” 및 “나”에 대하여)
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 합니다.
  - 이 경우 준공검사를 받아야 하는 자는 국토계획법 시행규칙 제11조제2항에 따라 개발행위준공검사신청서 및 구비서류를 제출해야 하며, 같은 조 제3항에서는 준공검사결과 허가내용대로 사업이 완료되었다고 인정하는 때에는 개발행위준공검사필증을 교부하도록 규정하고 있습니다.
  - 따라서 이미 설치가 완료된 기존 도로를 사용하여 진·출입하는 계획으로 개발행위허가를 받은 경우로서 해당 개발행위허가에 하자가 없는 경우에 해당되고 허가내용대로 개발행위를 완료한 경우라면 준공 처리가 가능할 것으로 판단되나, 구체적인 사항은 해당 개발행위허가의 내용, 개발행위 완료 여부, 현지여건, 관련법령 등을 종합적으로 고려하여 처리해야 할 것으로 판단됩니다.

- (질의 “다”에 대하여)
    - 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에서 도로가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지형질변경 포함)을 허가하지 아니하도록 규정하고 있는 바,
    - 도로가 이미 설치되어 있다고 하더라도 해당 건축물의 진·출입을 위해 그 도로를 사용할 수 없는 경우에는 건축물의 건축을 위한 개발행위를 허가하지 아니할 수 있으나(법제처 법령해석례 13-0427 참조), 개발행위허가 기준에 따라 적법하게 허가되었고, 그 허가내용대로 개발행위가 완료된 경우라면 준공시점에서 도로소유자 사용동의서를 별도로 제출할 사항은 아니라고 판단되며, 다만 동 개발행위허가를 함에 있어 진입도로확보 계획의 적합성여부, 관련 법령 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항입니다.
- <도시정책과-6059, 2015.07.10.>

#### ☑ CASE 41 : 개발행위 준공 관련

##### <질의요지>

- 타인이 개설하는 진입도로를 이용하는 것으로 개발행위허가를 받았는데, 해당 도로가 준공되지 않았을 경우(공사는 완료) 개발행위 준공이 가능한 지

##### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 하며, 같은 법 시행규칙 제11조 제3항에서는 준공검사결과 허가내용대로 사업이 완료되었다고 인정하는 때에 개발행위준공검사필증을 교부하도록 규정하고 있습니다.
  - 이와 관련하여 타인이 설치하는 진입도로에 대한 사용 동의 등을 받아 기반 시설을 확보하는 조건으로 개발행위허가를 받은 경우라면 그 도로의 설치까지 포함하여 허가내용대로 사업이 완료되었다고 인정되는 경우 준공검사를 받을 수 있을 것으로 판단되며, 허가내용대로 사업이 완료되었는지 여부 등 구체적인 사항은 관련내용의 확인 등을 거쳐 허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.
- <도시정책과-406, 2017.01.12.>

**법령해석 17-0393(2017.10.17.)**

- 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간을 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수 있는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간을 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간은 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수 없습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항 본문에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등의 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 함)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제57조제1항 전단에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위 허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제133조제1항제5호의2에서는 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 함), 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말함. 이하 같음)은 같은 법 제56조에 따라 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니한 자에게 같은 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」(이하 “국토계획법 시행규칙”이라 함) 제9조제1항에서는 국토계획법 제57조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 국토계획법 시행규칙 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 같은 항 각 호의 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 서식인 개발행위허가신청서에서는 사업기간을 기재하도록 규정하고 있는바, 이 사안은 국토계획법 제56조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간을 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 허가의 유효기간은 허가가 영구화되는 것을 방지하기 위하여 정하는 허가의 효력기간으로서 허가내용의 본질적 사항에 해당하므로, 허가의 유효기간이 있는 것으로 보기 위해서는 법령에 그에 관한 근거가 있거나 행정청이 허가를 할 때 허가내용으로 허가의 유효기간을 명시하여야 할 것인데, 국토계획법령에서는 개발행위허가의 유효기간에 대하여 특별히 규정하고 있지 아니하고, 다만, 개발행위허가를 신청할 때 국토계획법 시행규칙 별지 제5호 서식의 개발행위 허가신청서에 사업기간(착공연월일 및 준공연월일)을 기재하도록 규정하고 있으나, 이는 개발행위허가를 신청하는 자가 제출하는 “개발행위의 계획”에 불과하다고 할 것이므로, 행정청이 허가한 개발행위의 사업기간이 반드시 개발행위허가의 유효기간과 같다고 볼 수는 없다고 할 것입니다.
- 그리고, 국토계획법 제133조제1항제5호의2에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 같은 법 제56조에 따라 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니한 자에게 같은 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있는데, 해당 규정은 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간이 도과하더라도 그 허가의 효력이 상실되지 않음을 전제로 한 규정이라고 할 것이므로, 개발행위허가서 상의 사업기간은 그 기간 동안 개발행위를 완료하도록 의무를 부과한 허가의 내용으로 보아야 하고, 허가 자체의 존속기간을 의미하는 허가의 유효기간으로 볼 수는 없다고 할 것입니다.
- 한편, 개발행위허가의 효력은 개발행위허가를 받은 사업기간 중에 발생하고 허가받은 사업기간의 만료와 동시에 개발행위를 할 수 있는 권한은 소멸된다고 보아야 하므로 특별한 사정이 없는 한 허가받은 기한이 도래함으로써 개발행위허가의 효력은 상실되는 것으로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있으나, 사업기간과 허가기간의 개념을 구분하면서 허가의 유효기간을 규정하고 있는 입법례(「산지관리법」 제17조, 「하천법 시행규칙」 제19조 및 별표 5 등 참조)에 비추어 볼 때, 국토계획법령상 개발행위허가의 유효기간에 대하여 명문으로 규정하고 있지 않음에도 불구하고, 개발행위허가서 상의 사업기간을 허가의 유효기간과 같다고 해석하는 것은 문언의 해석범위를 넘어서는 것이어서 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 제56조제1항에 따라 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간을 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수는 없다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 42 : 개발행위허가 제한 관련

### <질의요지>

- 폐기물처리시설의 입지 수요 증가로 인해 주민들의 환경권이 침해되고 있는 바, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제63조제1항에 따라 00시 전 지역(도시지역 제외)을 개발행위허가 제한지역으로 정할 수 있는 지

### <회신내용>

- 국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 국토계획법 제63조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 도시·군관리계획상 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 같은 법 시행령 제60조에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐 제한지역·제한사유·제한대상행위 및 제한기간을 고시하고 개발행위허가를 제한할 수 있습니다.
- 개발행위허가제한은 국민의 재산권 행사를 제한하는 중요한 사항이므로 개발행위허가를 제한하고자 하는 경우에는 같은 법 제63조제1항 각 호의 어느 하나에 해당되어야 가능할 것이며, 위 규정에 해당될 경우 제한지역 및 제한대상행위의 범위 등에 대해서는 그 지역의 개발행위허가를 제한하려는 목적이나 취지 등을 고려하여 해당 지자체에서 정할 사항이나 도시·군관리계획상 필요 여부, 개발행위허가 제한의 목적이나 취지를 고려하지 아니하고 특정 시설물의 입지를 제한하기 위해 위 제도를 운영하는 것은 타당하지 않을 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-10138, 2016.09.07.>

## ☑ CASE 43 : 도시·군계획시설 부지에 가설건축물 건축 관련 1

### <질의요지>

- 도시·군계획시설(결정고시일로부터 2년 경과, 제1단계 집행계획에 미포함) 부지에서 자동차매매장 목적으로 가설건축물(연면적 713.52㎡, 3층)을 건축하고자 하는 경우 개발행위허가 가능여부(가설건축물이므로 허가 가능하다는 설과 자동차관련시설이므로 허가가 불가하다는 설이 대립하고 있음)

**<회신내용>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 제64조제2항에 따르면 도시·군계획시설 결정의 고시일로부터 2년이 지날 때 까지 그 시설의 설치에 관한 사업이 시행되지 아니하고, 단계별 집행계획이 수립되지 아니하거나 제1단계 집행계획에 포함되지 아니한 도시·군계획시설의 부지에 대하여는 가설건축물의 건축에 대한 개발행위허가를 할 수 있도록 하고 있으므로,
- 국토계획법 제64조제2항제1호에 따라 신청 내용이 개발행위허가 기준에 적합한 경우에는 허가가 가능할 것으로 판단되나, 귀 질의의 개발행위허가 신청이 가설건축물에 해당되는지 여부, 향후 도시·군계획시설 설치에 지장이 없는지 여부 및 개발행위허가 기준에 적합한지 여부 등에 대하여는 개발행위허가 신청내용, 관련 법령 등을 종합적으로 검토하여 개발행위 허가권자가 판단할 사항임을 알려드립니다.

<도시정책과-625, 2014.01.23.>

## ☑ CASE 44 : 도시·군계획시설 부지에 가설건축물 건축 관련 2

### <질의요지>

- 국토계획법 제64조 제2항에서 “제1단계 단계별집행계획”에 포함되지 않으면 해당 도시·군계획시설 부지에 가설건축물의 건축 등을 허가할 수 있으며, “단계별집행계획을 변경하는 경우에는 최초의 단계별 집행계획”이 위에 해당한다고 규정하고 있음
- 도시·관리계획(재정비) 결정 등으로 전반적으로 재검토 후 수립하는 “단계별 집행계획”은 변경이 아닌 최초의 단계별집행계획으로 적용하여 가설건축물 허가 등이 가능한 것인지? 아니면, 단계별집행계획을 변경하더라도 당초 제1단계집행계획을 최초로 보아 향후 가설건축물 등의 허가가 불가능한 것인지?

### <회신내용>

- 국토계획법 제85조에 따라 해당 도시·군계획시설의 결정 고시일로부터 2년 이내에 단계별집행계획을 수립하여야 하며, 3년 이내에 시행하는 도시·군계획 시설사업은 제1단계 집행계획에, 3년 후에 시행하는 사업은 제2단계 집행계획에 포함되도록 하며, 같은 법 시행령 제95조 제2항에 따라 제2단계 집행계획을 매년 검토하여 3년 이내 사업을 시행할 시설은 제1단계 집행계획에 포함시킬 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 제2단계에서 제1단계로 집행계획을 변경할 경우 당초 제2단계로 분류됨에 따라 법령 범위에서 가능했던 개발행위 등이 제한될 수 있으므로, 이러한 경우에는 최초로 수립한 단계별집행계획(제2단계)으로 적용하여 변경으로 인한 제한사항을 완화하도록 법령을 개정(2000.7.1. 도시계획법 개정)한 것입니다.
- 따라서 질의의 경우 “최초의 단계별 집행계획”이란 국토계획법 시행령 제 95조 제2항에 따라 집행계획을 변경할 경우 변경 전단계인 제2단계 집행계획으로 보는 것이 타당합니다.

<도시정책과-2247, 2016.03.04.>



**04**

## **공공시설 등의 귀속**



## 제4장 공공시설 등의 귀속

### ☑ CASE 1 : 도시계획시설사업에 편입된 국유지의 무상귀속 관련

#### <질의요지>

- 도시계획시설사업(용인시장의 도로개설) 시행시 편입된 국유지(도시계획시설로 조성이 완료된 수도시설, 국토교통부 소유)가 “무상귀속” 또는 “유상매입” 가능여부?

#### <회신내용>

- 국토계획법 제30조에 따라 도시군관리계획 결정시 관계 기관과 미리 협의하여야 하며, 제65조 제3항에 따라 공공시설 귀속에 대한 개발행위허가(실시계획인가 포함) 등을 하려면 미리 해당 공공시설이 속한 관리청의 의견을 듣도록 규정하고 있습니다.
- 질의의 경우 도로부지 편입에 대한 수도시설 관리청과의 협의결과에 따라 도로로의 편입여부, 편입되는 국유재산의 범위 등이 달라질 수 있으므로, 해당 수도시설의 관리청과 긴밀히 협의하시기 바랍니다.

<도시정책과-2346, 2016.03.08.>

### ☑ CASE 2 : 공공시설로 이용되고 있지 아니한 공공용재산의 무상귀속(양도) 관련 1

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따른 무상귀속과 관련하여 행정재산 중 공공용재산에 해당하지만 지적 공부상 지목과 달리 실제 이용 현황은 전·답·잡종지 등으로서 사실상 공공시설로 이용되지 아니하고 있는 경우 종래의 공공시설 또는 용도가 폐지되는 공공시설에 해당되어 무상귀속(양도) 가능 여부

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항에 따르면 개발행위허가(다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 포함)를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속되며,
- 같은 조 제2항에 따르면 개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있습니다.
- 위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설이나 무상으로 양도할 수 있는 용도가 폐지되는 공공시설이란 실제 이용현황이 공공의 목적에 따라 누구나 타인의 제한없이 자유롭게 이용할 수 있는 시설로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 해당하는 시설로 보는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-3262, 2014.04.22.>

CASE 3 : 공공시설로 이용되고 있지 아니한 공공용재산의 무상귀속(양도) 관련 2

<질의요지>

- 구거에 대해 점용허가를 득한 후 주차장, 야적장 등으로 이용 중일지라도 용도폐지가 이뤄지지 않았다면, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제65조에 따라 종래의 공공시설로서 무상귀속 할 수 있는지?
  - \* 대법원에서는 ‘종래의 공공시설의 현실적인 이용상황이 지목과는 달라졌다고 하더라도 관리청이 용도폐지를 하지 아니하고 공공시설로 관리하여 왔다면 종래의 공공시설은 여전히 사업시행자에게 무상귀속 된다’라고 판결(선고2002다59863, 2004.5.28)

**<회신내용>**

- 종래의 공공시설로서 무상귀속은 개발행위허가 시 실제 그 공공시설로 이용되는 경우에 한하여 적용된다 할 것이며 그렇지 않을 경우에는 유상매입하여야 할 것입니다.
- 이와 관련하여 대법원 판례(2002다59863, 2004.5.28)와 상이하다고 볼 수 있으나, 동 판례는 (구)도시계획법 관련 내용이며, 국토계획법의 취지와 맞지 아니한다고 보아야 할 것으로 종래의 공공시설에 해당하는지 여부는 현실적인 이용상황을 통해 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-14504, 2016.12.20.>

**☑ CASE 4 : 무상귀속시 점용 및 사용료 면제 관련****<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제65조에 따라 준공 후 행정청에 무상귀속된 공공시설의 점용료 또는 사용료 면제 가능 여부

**<회신내용>**

- 국토계획법 제65조제4항에 따르면 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제3항에 따라 관리청의 의견을 듣고 개발행위허가를 한 경우 개발행위허가를 받은 자는 그 허가에 포함된 공공시설의 점용 및 사용에 관하여 관계 법률에 따른 승인·허가 등을 받은 것으로 보아 개발행위를 할 수 있고, 이 경우 공공시설의 점용 또는 사용에 따른 점용료 또는 사용료는 면제된 것으로 보도록 규정하고 있습니다.
- 다만 국토계획법에서는 준공 후 행정청으로 무상 귀속된 공공시설의 점·사용료 부과에 대해서는 별도로 정하고 있지 않습니다. 따라서 해당 사항은 「도로법」 등 관계 법률에 의하여 판단할 사항입니다.

<도시정책과-8452, 2014.10.21.>

## ☑ CASE 5 : 사권이 설정된 공공시설의 무상귀속 관련

### <질의요지>

- 택지개발지구내 공공시설 무상귀속 관련 사권(임대차 계약 및 명도소송진행 중)이 설정된 경우 「공유재산 및 물품관리법」 제8조에도 불구하고 무상귀속이 되는지 여부

### <회신내용>

- 국토계획법 제65조(공공시설의 무상귀속)의 취지는 공공의 이익을 위하여 제공하는 공공시설의 효율적 유지·관리, 공공시설 설치를 위한 국·공유지의 취득절차 간소화, 금전적 보상차원 등이며, 동조 제2항에 따라 행정청이 아닌 자가 새로 설치한 공공시설은 해당 관리청에 무상귀속하도록 규정되어 있습니다. 이때, 무상귀속을 위해서는 공공시설 설치를 위한 부지의 소유권을 확보하고, 관련 규정에 적합하게 해당 시설을 준공하여야 합니다.
- 국토계획법 시행령 제65조 제2항에서 공유재산 및 물품관리법 적용배제를 규정한 취지는 공공시설의 양여, 매각 등 '공유재산의 처분 등의 제한'을 규정한 공유재산 및 물품관리법 제19조 등의 적용을 배제하기 위함이지, 공유재산 및 물품관리법 전체의 적용을 예외하는 것은 아니라 할 것입니다.
- 따라서 사업 시행자가 토지 소유권을 적법하게 취득하고 관련 법령을 준수하여 준공한 경우 새로이 설치한 공공시설은 관리청에 무상귀속 하여야 하나, 공공시설에 사권(임대차계약 및 명도소송 진행 중)이 설정된 경우의 무상귀속가는 여부는 사권이 설정된 공유재산의 취득을 제한하는 공유재산 및 물품관리법 등 관계 법령에서 판단할 사항입니다.

<도시정책과-7474, 2013.12.13.>

## ☑ CASE 6 : 폐철도의 무상귀속 대상 여부

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제65조 및 제99조에 따른 공공시설 등의 귀속과 관련하여, 철도 유희부지(폐철도)를 활용하여 도시·군계획시설(자전거도로)을 설치할 경우 철도 유희부지(폐철도)의 무상귀속 적용대상 여부

**<회신내용>**

- 국토계획법 제65조제1항 및 제99조에 따라 행정청이 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상귀속 되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상귀속 되도록 규정하고 있습니다.
- 이 경우 무상으로 귀속되는 종래 공공시설의 판단은 국토계획법 제2조제13호 및 같은 법 시행령 제4조에 따른 공공시설로서, 행정재산의 경우 관리청이 공용개시 등 적극적·능동적 조치를 통하여 개발행위 허가 또는 실시계획 승인시점까지 공공시설로 제공·관리하고 있는 재산에 해당되어야 하는 바,
- 질의하신 철도 유희부지(폐철도)가 이에 해당되는지 여부는 지역여건, 시설 계획 및 철도건설법 등 관계법령에 따라 종합적으로 검토되어야 하므로 해당 재산관리청(한국철도시설공단)과 협의하시기 바랍니다.

<도시정책과-10139, 2015.10.22.>

**법령해석 14-0391(2014.09.05.)**

- 도로구역변경에 따른 무상귀속 대상 범위

**<질의요지>**

- 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률 시행일 이전에 도로확장의 이유로 「도로법」상 도로구역 결정 및 고시를 하였으나, 시행일 이후에 변경구역을 추가설정하여 다시 도로구역 변경결정 및 고시를 한 경우, 도로구역 변경결정에 따라 무상귀속의 대상이 되는 도로구역은 새로 추가된 구역만 해당하는지 아니면 도로구역 변경고시에 포함된 구역 전체가 해당되는지?

※ 질의배경

- 민원인(한국토지주택공사)은 경기도가 사업자로 있는 파주신도시 건설 과정에 참여하면서, 신도시 지구 뿐 아니라 지구 외 도로까지도 신설하거나 확장하기로 하였으나, 이번 사안에서 문제가 되는 지구 외 도로는 신도시 개발계획에 포함되어 있지는 않았기 때문에, 「도로법」에 따라 비관리청으로 지정받아 공사를 수행함.
- 지구 외 도로의 도로공사는 2014. 1. 16. 이전에 도로관리청인 경기도나 파주시의 도로구역 결정고시에 따라 시작되었으나, 2014. 1. 17. 이후에 도로구역의 보강을 위해 새로이 도로구역변경고시를 신청하여 변경고시가 이루어졌는데, 사업시행자가 행정청인 경우 이와 관련하여 도로구역 변경고시를 통해 변경된 도로구역 뿐만 아니라, 기존의 결정고시에 포함되었던 부분 역시 무상귀속의 대상이 되는지에 대하여 국토교통부에 질의 함.
- 국토교통부에서는 도로구역 결정고시 상의 도로구역은 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률 부칙 제8조에 비추어 볼 때, 이 법 시행일인 2014. 1. 16. 이전에 확정된 것이므로 무상귀속의 대상이 아니라고 회신하였고, 이에 민원인이 이 건 법령해석을 요청한 사안임.

**<회답>**

- 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률 시행일 이전에 도로확장 등의 이유로 「도로법」상 도로구역 결정 및 고시를 하였으나, 시행일 이후에 변경구역을 설정하여 다시 도로구역 변경결정 및 고시를 한 경우, 무상귀속의 대상이 되는 도로구역의 범위는 변경고시 이후에 새로 추가된 도로구역만 해당한다 할 것입니다.



**<이유>**

- 「도로법」 제24조제1항 및 제3항에 따르면 도로의 변경이 있는 경우에는 지체없이 이를 결정해야 하고, 도로의 변경이 있는 경우에는 변경되는 도로구역의 설계도서, 자금 계획, 사업시행기간 등을 명시하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하여야 하며, 이러한 도로구역 결정고시나 도로구역 변경고시가 있으면 같은 법 제25조제1항제7호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조의 개발행위허가를 받은 것으로 의제됩니다. 한편, 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률(2013. 7. 16. 공포되고 2014. 1. 17. 시행된 것을 말함, 이하 같음) 제65조제1항에서는 종전 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위허가 외에 다른 법률에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위허가가 의제되는 경우까지도 포함하는 것으로 규정하고 있고, 같은 개정법률 부칙 제8조에서는 제65조제1항의 개정규정은 이 법 시행 후 다른 법률에 따라 개발행위허가의 의제가 포함되는 인가·허가·승인 등(이하 “허가 등”이라 함)을 신청하는 것부터 적용한다고 규정하고 있습니다.
- 이 사안은 같은 개정법률 시행일 전에 도로확장 등의 이유로 「도로법」 상 도로구역 결정 및 고시를 하였으나, 시행일 이후에 추가적으로 변경구역을 설정하여 다시 도로구역 변경결정 및 고시를 한 경우, 도로구역 변경고시에 따라 무상귀속의 대상이 되는 도로구역은 새로 추가된 구역만 해당하는지 아니면 도로구역 변경고시에 포함된 구역 전체가 해당되는지에 관한 것입니다.
- 먼저, 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률 제65조제1항 및 부칙 제8조에 따르면 무상귀속의 대상이 되는 개발행위허가는 같은 개정법률 시행 후 다른 법률에 따라 개발행위허가의 의제가 포함되는 허가 등을 신청하는 것부터 적용한다고 규정하고 있는바, 종전의 규정에 따라 개발행위허가가 의제되는 허가 등을 통해 확정된 부분은 적용대상이 아니라 할 것이고, 이 법 시행 이전에 결정된 도로구역은 이미 확정된 것이므로 새로운 도로구역 변경고시를 통해 다르게 신청된 부분만이 이 법 시행 이후에 신청된 것이므로, 같은 개정법률 시행일 이전에 도로확장 등의 이유로 「도로법」 상 도로구역결정 및 고시를 하였으나, 시행일 이후에 추가적으로 변경구역을 설정하여 다시 도로구역 변경결정 및 고시를 한 경우, 도로구역 변경고시에 따라 무상귀속이 되는 도로구역의 범위는 도로구역 변경고시에 따라 기존 도로구역 결정고시와 달리 새로 추가된 부분만이 해당한다고 할 것입니다.

- 또한, 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률 제65조의 개정이유에 따르면 개발행위허가에 따라 설치된 공공시설의 효율적인 유지·관리를 위하여 무상귀속 규정을 두었음에도 불구하고, 의제된 경우에는 무상귀속 규정이 적용되지 아니하여 사실상 무상귀속 규정이 사문화되는 상황을 방지하기 위해 그 범위를 명확히 한 것으로 그 입법취지를 기술하고 있습니다. 이에 비추어 볼 때 해당 규정은 개발행위허가가 의제된 경우에도 무상귀속된다는 해석을 명확히 하려는 취지보다는 해당 규정 신설 이후에 개발행위허가가 의제되는 경우만 무상귀속의 대상이 된다는 취지로 개정한 것임을 알 수 있고, 이러한 취지에 따라 같은 개정법률 부칙 제8조가 규정되어 있다는 점에서도 무상귀속 대상에는 도로구역 변경고시 전에 이미 결정된 도로 부분은 적용되지 않는다는 점이 더욱 분명하다고 하겠습니다.
- 한편, 도로구역 변경고시를 할 때 도로구역 결정고시 부분이 포함된다는 이유로 도로구역 변경고시 상의 전체 구역이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따라 무상귀속의 대상이 되는 구역에 해당한다는 주장이 있을 수 있으나, 도로구역 변경고시를 할 때 도로구역 결정고시 부분까지 포함하여 고시하는 이유는 실무적인 필요에 따라 사업대상이 되는 도로구역을 보다 명확하게 하기 위한 것으로 보이고, 새로운 도로구역 변경고시가 기존의 도로구역 결정고시를 대체하는 것으로 볼 특별한 사정이 있다고 보이지 않는다는 점 등을 고려할 때 이는 타당하지 않은 주장이라 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 법률 제11922호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률 시행일 전에 도로확장 등의 이유로 「도로법」상 도로구역 결정 및 고시를 하였으나, 시행일 이후에 변경구역을 설정하여 다시 도로구역 변경결정 및 고시를 한 경우, 무상귀속의 대상이 되는 도로구역의 범위는 변경고시 이후에 새로 추가된 도로구역만 해당한다 할 것입니다.

**법령해석 13-0570(2014.01.07.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조가 준용되어 무상 귀속되거나 무상으로 양도될 수 있는 공공시설의 범위

**<질의요지>**

- 「주택법」 제30조제1항에 따르면 사업주체가 주택건설사업계획승인을 받은 사업지구의 토지에 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우 그 공공시설의 귀속에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조를 준용하는데, 이 경우 「주택법」 제30조제1항의 “그 공공시설”은 “새로 설치된 공공시설”만을 의미하는지, 아니면 “종래의 공공시설” 또는 “개발행위(주택건설사업)로 용도가 폐지되는 공공시설”도 포함하는지?

**<회답>**

- 「주택법」 제30조제1항의 “그 공공시설”에는 “새로 설치된 공공시설”뿐만 아니라 “종래의 공공시설” 또는 “개발행위(주택건설사업)로 용도가 폐지되는 공공시설”도 포함된다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「주택법」 제30조제1항에서는 사업주체가 같은 법 제16조제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획승인을 받은 사업지구의 토지에 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우 그 공공시설의 귀속에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제65조를 준용한다고 규정하고 있습니다. 한편, 국토계획법 제65조제1항에서는 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항에서는 개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 양도할 수 있다고 규정하고 있는바,

- 이 경우 「주택법」 제30조 제1항의 “그 공공시설”은 “새로 설치된 공공시설”만을 의미하는지, 아니면 “종래의 공공시설” 또는 “개발행위(주택건설사업)로 용도가 폐지되는 공공시설”도 포함하는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 법령의 문언이 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인데, 국토계획법 제65조에서는 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우 개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속에 관하여 규정하면서 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속된다고 규정하였을 뿐만 아니라 “종래의 공공시설”은 개발행위허가를 받은 자(개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우)에게 무상으로 귀속되도록 규정하고 있고(제1항) “개발행위로 용도가 폐지되는 공공시설”은 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 개발행위허가를 받은 자(개발행위허가를 받은 자가 행정청이 아닌 경우)에게 무상으로 양도할 수 있도록 규정하고 있는 점(제2항)에 비추어 볼 때, 「주택법」 제30조제1항에서 사업주체가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치하는 경우 그 공공시설의 귀속에 관하여 국토계획법 제65 조가 준용되는 범위는 “새로 설치된 공공시설”에만 한정되는 것은 아니라고 보아야 할 것입니다.
- 나아가, 개발행위로 인한 공공시설 등의 무상귀속에 관한 국토계획법 제65조는 개발행위허가를 받은 자가 설치한 공공시설을 보다 효율적으로 유지·관리하도록 하기 위하여 그 공공시설의 소유권을 바로 관리청에 귀속시키면서, 개발행위허가를 받은 자가 새로 설치한 공공시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로 인하여 야기되는 개발행위허가를 받은 자의 재산상 손실을 합리적인 범위 안에서 보전해 주려는데 그 입법목적이 있다고 할 것이므로(법제처 2012. 3. 15. 회신 11-0677 해석례 참조), 국토계획법 제65조를 준용하고 있는 「주택법」 제30조제1항은 관리청에 무상으로 귀속되는 공공시설에 대해서뿐만 아니라 사업주체에게 무상으로 귀속되거나 양도될 수 있는 공공시설에 관하여도 적용되는 것으로 보는 것이 합리적이라고 할 것입니다.
- 따라서, 「주택법」 제30조제1항의 “그 공공시설”에는 “새로 설치된 공공시설”뿐만 아니라 “종래의 공공시설” 또는 “개발행위(주택건설사업)로 용도가 폐지되는 공공시설”도 포함된다고 할 것입니다.

**법령해석 13-0583(2013.12.27.)**

- 현황이 지적공부상 지목과 달라져 공공시설로서 이용되고 있지 아니한 공공용재산이 택지개발사업의 시행으로 인하여 시행자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설에 해당하는지

**<질의요지>**

- 「택지개발촉진법」 제25조제1항에 따르면 택지개발사업 시행자가 택지개발사업의 시행으로 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 그 공공시설의 귀속에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조를 준용하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따르면 개발행위허가를 받은 자(시행자)가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자(시행자)에게 무상으로 귀속되는바,
- “종래의 공공시설”의 현황이 지적공부상 지목과 달라져 공공시설로서 이용되고 있지 아니한 공공용 재산인 경우, 해당 공공시설이 시행자에게 무상으로 귀속되는지?

**<회답>**

- “종래의 공공시설”의 현황이 지적공부상 지목과 달라져 공공시설로서 이용되고 있지 아니한 공공용 재산인 경우, 해당 공공시설이 시행자에게 무상으로 귀속된다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「택지개발촉진법」 제25조제1항에 따르면 택지개발사업 시행자가 택지개발사업의 시행으로 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 그 공공시설의 귀속에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제65조를 준용하고, 국토계획법 제65조에 따르면 개발행위허가를 받은 자(시행자)가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자(시행자)에게 무상으로 귀속되는바,

- 이 사안에서는 “종래의 공공시설”의 현황이 지적공부상 지목과 달라져 공공 시설로서 이용되고 있지 아니한 공공용 재산인 경우, 해당 공공시설이 시행자에게 무상으로 귀속되는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 택지개발사업의 시행과 관련된 공공시설의 귀속에 대하여 국토계획법 제65조를 준용하고 있는 「택지개발촉진법」 제25조제1항의 규정은 시행자가 새로 설치하는 공공시설의 소유권을 바로 관리청에 무상으로 귀속하게 하고, 이로 인한 시행자의 재산상 손실을 합리적인 범위 안에서 보전해 주기 위하여 종래의 공공시설을 시행자에게 무상으로 귀속하게 하는 강행규정인 점에 비추어 볼 때, 해당 규정에 따른 소유권 귀속의 대상에 대해서는 보다 제한적으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 그런데, 이 건의 공공시설의 경우와 같이 택지개발사업실시계획의 승인 시점 당시에 종래 공공시설의 현실적인 이용상황이 지적공부상 지목과는 달라졌다고 하더라도 해당 공공시설의 관리청이 그 용도를 폐지하지 아니하는 이상 해당 시설은 공공용 재산으로서의 법적 지위를 계속적으로 유지하고 있는 것으로 보아야 할 것이고, 또한 「택지개발촉진법」 제25조제1항 및 국토계획법 제65조에서 규정하고 있는 소유권의 변동 대상은 법률의 규정에 따른 이전인 점에 비추어 볼 때, 법률상 명문의 규정이나 명백한 근거 없이 그 대상의 범위를 임의적으로 축소하는 것은 허용되기 곤란하다고 할 것입니다.
- 나아가, 종래의 공공시설의 현실적인 이용 상황이 지적공부와 불일치하는 경우라 하더라도, 그 불일치의 내용·형태·수준 등 그 양태가 다양하고 그 불일치가 일시적인지 영구적인지에 대하여도 일률적·확정적으로 판단하기 어려운 점에 비추어 볼 때, 해당 공공시설의 현실적인 이용 상황이라는 불확정적이고 불명확한 기준에 따라 무상귀속 대상 여부를 판단하는 것은 불합리하다고 할 것입니다(대법원 2004. 5. 28. 선고 2002다59863 판결례 참조).
- 따라 서, “종래의 공공시설”의 현황이 지적공부상 지목과 달라져 공공시설로서 이용되고 있지 아니한 공공용 재산인 경우, 해당 공공시설은 택지개발사업 시행자에게 무상으로 귀속된다고 할 것입니다.

**법령해석 12-0498(2012.12.04.)**

- 지방도에 대하여 도로구역 결정을 하면서 도시관리계획의 결정이 의제된 경우 해당 지방도의 무상귀속 여부

**<질의요지>**

- 「도로법」 제24조에 따라 지방도에 대하여 도로구역의 결정을 한 도시사(관리청)가 사업시행자로서 지방도를 설치하면서 같은 법 제25조제1항제7호에 따라 관계 행정기관의 장과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 협의를 마쳐 도시·군관리계획의 결정이 의제된 경우, 위 도로구역의 결정에 따라 설치된 공공시설(지방도)의 귀속에 관하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항 및 제99조가 적용되는지?

**<회답>**

- 「도로법」 제24조에 따라 지방도에 대하여 도로구역의 결정을 한 도시사(관리청)가 사업시행자로서 지방도를 설치하면서 같은 법 제25조제1항제7호에 따라 관계 행정기관의 장과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 협의를 마쳐 도시·군관리계획의 결정이 의제된 경우, 위 도로구역의 결정에 따라 설치된 공공시설(지방도)의 귀속에 관하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항 및 제99조는 적용되지 않는다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「도로법」 제24조제1항에 따르면 도로 관리청은 도로 노선이 지정되거나 도로 노선의 인정 공고가 있으면 지체 없이 그 도로구역을 결정하여야 하고, 「도로법」 제25조제1항제7호에서는 관리청이 제24조에 따라 도로구역을 결정할 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시관리계획(현행법상 “도시·군관리계획”을 말하며, 이하 같음)의 결정(도로 중 고속국도·국도 및 국가지원지방도·지방도와 이와 관련하여 완충 목적으로 설치하는 도시계획시설인 녹지와 교통광장만 해당함) 등에 관하여 관계 기관과 협의한 사항은 해당 인·허가 등을 받은 것으로 본다는 의제 규정을 두고 있습니다.
- 한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제99조에 따르면 도시·군계획시설 사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 같은 법 제65조를 준용하는데, 같은 법 제65조제

1항에서는 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다고 규정하고 있는바, 이 사안에서와 같이 지방도에 대하여 도로구역의 결정을 한 도시(관리청)가 사업시행자로서 지방도를 설치하면서 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 도시·군관리계획의 결정이 의제된 경우, 위 도로구역의 결정에 따라 설치된 공공시설(지방도)의 귀속에 관하여도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항 및 제99조가 적용되는지가 문제될 수 있습니다.

- 살피건대, 주된 인·허가등에 관한 사항을 규정하고 있는 “갑” 법률에서 주된 인·허가등이 있으면 “을” 법률에 의한 인·허가등을 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우에는, 주된 인·허가등이 있으면 “을” 법률에 의한 인·허가등이 있는 것으로 보는데 그치는 것이고, 그에서 더 나아가 “을” 법률에 의하여 인·허가등을 받았음을 전제로 한 “을” 법률의 모든 규정들까지 적용되는 것은 아니라고 할 것인바(대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다19715 판결 및 법제처 2008. 10. 15. 회신 08-0221 해석례 참조), 「도로법」에서는 관리청이 도로구역을 결정할 때 도시관리계획의 결정에 관하여 관계 기관과 협의한 사항은 해당 인·허가 등을 받은 것으로 본다는 의제 규정만 두고 있을 뿐 별도로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항 및 제99조를 준용한다는 규정은 두고 있지 않으므로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항 및 제99조는 적용되지 않는다고 할 것입니다.
- 따라서, 「도로법」제24조에 따라 지방도에 대하여 도로구역의 결정을 한 도시(관리청)가 사업시행자로서 지방도를 설치하면서 「도로법」 제25조제1항 제7호에 따라 관계 행정기관의 장과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제30조에 따른 협의를 거쳐 도시·군관리계획의 결정이 의제된 경우, 위 도로구역의 결정에 따라 설치된 공공시설(지방도)의 귀속에 관하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항 및 제99조는 적용되지 않는다고 할 것입니다.



05

## 건축물의 건축제한 등



## 제5장 건축물의 건축제한 등

### ☑ CASE 1 : 부속시설의 건축제한

#### <질의요지>

- 창고시설(주용도) 외에 창고 부속시설(부속용도 : 사무실, 회의실 등)이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제71조 규정을 적용받는지 여부

#### <회신내용>

- 국토계획법 제76조 내지 제78조 및 도시·군계획조례에 따라 용도지역·용도지구 안에서의 건축제한규정(허용 건축물의 종류, 규모, 건폐율 및 용적률 등)에 적합하여야 입지가 가능하며,
- 국토계획법 시행령 제71조제2항에는 제1항의 규정에 의한 건축제한을 적용함에 있어서 부속건축물에 대하여는 주된 건축물에 대한 건축제한규정을 적용하고 있으므로 부속용도에 대하여도 주용도에 대한 건축제한 규정을 적용함이 타당할 것입니다.
- 이때, 「건축법 시행령」제2조제13호에 따르면 건축물의 주된 용도의 기능에 필수적인 용도로서 사무, 작업, 집회, 물품저장, 주차, 그 밖에 이와 비슷한 시설의 용도는 주된 용도의 부속용도로 보고 있으며,
- 질의의 사무실 등이 창고시설의 관리 등을 위한 필수적인 용도에 해당하는 경우에는 창고시설의 부속용도로 볼 수 있을 것으로 사료되나, 실제 부속용도 해당여부는 건축물의 구조, 이용목적 및 형태, 관련법령 등을 종합적으로 검토하여 해당 지자체 인·허가권자가 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-3894, 2013.08.07.>

## ☑ CASE 2 : 국토계획법 시행령 개정(네거티브 방식 전환) 시행일 관련

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제71조는 2014.1.14일에 개정(시행일 2014.1.17.)되었고, 해당 조항 하단에 “[시행일:2014.7.15.] 제71조제1항제6호, 제71조제1항제7호, 제71조제1항제8호, 제71조제1항제9호, 제71조제1항제10호, 제71조제1항제13호, 제71조제1항제19호의 개정규정에 따라 도시·군계획조례에 위임된 사항” 이라고 명시되어 있는바, [별표]상 시행령으로 정하는 사항(1호)은 본 시행령 시행일인 2014.1.17일, 도시·군조례로 정하는 사항(2호)은 해당 조항에서 명시한 2014.7.15일로 보는 것이 타당한지 여부

### <회신내용>

- 용도지역안에서의 행위제한 중 준주거지역 등 7개 용도지역에 한하여 포지티브(허용)방식에서 네거티브(금지)방식으로 2014.1.14. 국토계획법 시행령이 일부개정(시행 2014.1.17.) 되었으나,
- 국토계획법 시행령 부칙 제1조 규정에 따라 제71조제1항제6호부터 제10호까지, 같은 항 제13호 및 제19호, 별표 7부터 별표 11까지, 별표 14, 별표 20 및 별표 23의 개정규정에 따라 도시·군계획조례에 위임된 사항은 공포 후 6개월이 경과한 날(2014.7.15.)부터 시행하도록 규정하고 있습니다.
- 이때, 같은 용도지역안에서의 행위제한 적용을 포지티브와 네거티브를 중복해서 사용할 수 없을 것이며, 용도지역안에서의 행위제한 중 제1호에서도 조례로 위임한 사항이 있는 등 제2호와 연계해서 운영되어야 효율적인 용도지역 관리가 이루어질 수 있을 것이므로 국토계획법 시행령 별표의 제1호도 제2호와 동일하게 2014.7.15. 시행함이 타당할 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-4934, 2014.06.19.>

### ☑ CASE 3 : 도시공원특례사업의 건축제한 및 공원확보 관련

#### <질의요지>

- 가. “특례사업”에 따른 공원시설이 아닌 시설(이하 “비공원시설”) 설치 시 지방 도시계획위원회 심의를 거친 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 「국토계획법」)」 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등)에도 불구하고 인접한 용도지역에서 설치가 가능한 건축물의 종류 및 규모(건폐율, 용적률 등)를 적용할 수 있는지
- 나. “비공원시설” 설치 시 「공원녹지법」에 따른 도시공원 또는 녹지의 확보 기준을 적용해야 하는지

#### <회신내용>

- 가. 「공원녹지법」 제21조의2 규정에 따른 “특례사업”은 도시공원 면적의 80퍼센트 이상 기부채납하는 경우 그 도시공원 부지의 일부에 인접한 용도지역에서 설치가 가능한 시설의 종류 및 규모를 허용하고 있으나, 건폐율 및 용적률은 도시공원의 현재 용도지역 기준을 적용받습니다.
- 따라서 귀 시에서 민간공원 사업 중 비공원시설부지에 대해 인접한 지역의 건폐율 및 용적률을 적용하고자 하는 경우에는 비공원시설부지에 대하여 용도지역 변경을 위한 도시·군관리계획 결정(변경)을 하여야 할 것으로 판단됩니다.
- 나. 「공원녹지법」 제14조제2항에 따라 개발계획에 포함하여야 하는 도시공원 또는 녹지의 확보 기준은 개발에 따른 도시환경 악화를 방지하기 위하여 그 개발이익의 일부로 도시공원 또는 녹지를 확보하도록 하는 취지로서 “특례사업”으로 진행되는 비공원시설의 개발계획 또한 이 법에 따른 도시공원 또는 녹지의 확보기준을 동일하게 적용하는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

<녹색도시과-5691, 2014.12.22.>

## ☑ CASE 4 : 폐기물 임시보관장소 적합 여부 관련 질의

### <질의요지>

- 폐기물 임시보관장소의 건축물 용도 및 설치 가능한 입지의 용도지역 관련 질의

### <회신내용>

- 「국토계획법 시행령」 제71조(용도지역안에서의 건축제한) 규정은 「건축법 시행령」 별표1의 용도별 건축물의 종류를 따르고 있으므로, 해당 폐기물 임시보관장소에 설치되는 시설물에 따라 창고, 자원순환관련 시설 등 「건축법 시행령」에 따른 용도 분류가 먼저 결정되어진 후, 용도지역 안에서 입지 여부를 판단하여야 할 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-3947, 2015.05.07.>

## ☑ CASE 5 : 복합 건축물에 대한 층수 적용 관련

### <질의요지>

- 제1종일반주거지역에서 하나의 건축물을 건물 내에서 공간적 범위를 정하여 둘 이상의 용도(단지형 다세대주택, 업무시설 등)로 계획할 경우, 단지형 다세대주택 부분은 5층이하, 업무시설 부분은 4층 이하로 구분하여 건축할 수 있는지 여부.

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 별표 4에 따라 4층을 초과하는 건축물은 입지가 불가능할 것이나, 「주택법 시행령」제3조제1항제1호의2에 따른 단지형 다세대주택인 경우에는 5층 이하로 건축할 수 있도록 허용하고 있습니다.
- 이는 쾌적하고 저렴한 소형 주택을 공급하기 위하여 도입된 도시형 생활주택의 신속하고 원활한 입지가 이루어질 수 있도록 제1종일반주거지역에 단지형

다세대주택을 건설하는 경우에는 층수제한을 4층 이하에서 5층 이하로 완화한 것으로 다른 용도와 복합되는 경우까지 완화하는 사항은 아닐 것이라 할 것입니다.

- 또한, 용도지역 안에서 건축물 용도에 따라 층수가 달리 적용되는 경우 둘 다 적합하여야 할 것이므로 질의의 경우처럼 단지형 다세대주택 외의 용도(업무시설)가 복합될 경우에는 4층 이하의 건축물만 입지가 가능할 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-4520, 2014.06.02.>

**법령해석 13-0207(2013.07.23.)**

- 제1종주거지역안에 설치할 수 있는 자동차 관련 시설의 범위

**<질의요지>**

- 「여객자동차 운수사업법」에 따른 “여객자동차 운송사업자 또는 자동차대여사업자”가 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 사무실 등 건축물의 건축 및 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치를 수반하지 아니하고 같은 법상 면허 또는 등록기준에 부합하는 차고를 설치하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따른 용도지역에서의 건축물의 건축제한 규정에 위배되는 것인지?

**<회답>**

- 「여객자동차 운수사업법」에 따른 “여객자동차 운송사업자 또는 자동차대여사업자”가 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 사무실 등 건축물의 건축 및 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치를 수반하지 아니하고 같은 법상 면허 또는 등록기준에 부합하는 차고를 설치하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따른 용도지역에서의 건축물의 건축제한 규정에 위배된다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제36조제1항제1호가목에 따르면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 용도지역을 지정함에 있어 도시지역 중 주거지역(거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역)의 지정을 도시·군관리계획으로 결정하고, 같은 조 제2항 및 같은 법 시행령 제30조제1호에 따르면 이러한 주거지역을 도시·군관리계획결정으로 전용주거지역(가목), 일반주거지역(나목), 준주거지역(다목)으로 세분화하여 지정할 수 있으며, 같은 호 나목(1)에서는 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역을 일반주거지역 중 “제1종일반주거지역”으로 규정하고 있습니다.
- 그런데, 국토계획법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 “건축제한”이라 함)에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있고,



이에 따라 같은 법 시행령 제71조제1항제3호 및 별표 4에서는 제1종일반주거지역 안에서 건축할 수 있는 건축물을 정하고 있으므로, 제1종일반주거지역 안에서는 같은 표 각 호에서 열거하고 있는 건축물만을 건축할 수 있다고 할 것인데, 같은 표 제2호파목에서는 “「건축법 시행령」 별표 1 제20호의 자동차관련시설 중 주차장 및 세차장”을 규정하고 있으므로 「여객자동차 운수사업법」에 따른 차고 및 주기장은 제1종일반주거지역 안에서의 건축이 제한된다고 할 것인바, 이 사안에서는 「여객자동차 운수사업법」에 따른 “여객자동차 운송사업자 또는 자동차대여사업자”가 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 사무실 등 건축물의 건축 및 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치를 수반하지 아니하고 같은 법상 면허 또는 등록기준에 부합하는 차고를 설치하는 경우, 국토계획법 제76조에 따른 용도지역에서의 건축물의 건축제한 규정에 위배되는 것인지가 문제될 수 있습니다.

- 살피건대, 국토계획법 제76조제3항에서는 같은 조 제1항에 따른 용도지역 및 용도지구 내에서의 건축물 및 “그 밖의 시설”의 건축제한에 관한 사항은 용도지역과 용도지구의 지정목적에 적합하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제83조제4항에 따르면 용도지역·용도지구 또는 용도구역 안에서의 “건축물이 아닌 시설”의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 같은 영 별표 2 내지 별표 27, 제72조 내지 제77조 및 제79조 내지 제82조의 규정에 의한 건축물에 관한 사항을 적용하도록 규정하고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 건축물이 아닌 시설에 대하여도 건축물과 동일하게 용도지역 내의 건축제한이 적용된다고 할 것인바, 이 사안에서와 같이 「여객자동차 운수사업법」에 따른 “여객자동차 운송사업자 또는 자동차대여사업자”가 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 사무실 등 건축물의 건축이나 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치를 수반하지 아니하고 「여객자동차 운수사업법」상 면허 또는 등록기준으로 요구하는 차고를 설치하는 경우, 이와 같이 대지를 「여객자동차 운수사업법」상 차고의 용도로 사용하는 것 자체가 차고부지에 건축물의 건축이나 차고부대시설의 설치여부와 관계없이 “건축물이 아닌 시설”에 포함될 수 있다고 할 것(법제처 2011. 4. 21. 회신 11-0119 해석례 참조)이므로, 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지를 「여객자동차 운수사업법」 면허 또는 등록기준으로 요구하는 차고의 부지로 사용하는 것은 허용되지 않는다고 할 것입니다.

- 한편, 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 건축물의 건축이나 차고부대시설의 설치를 하지 않고 「여객자동차 운수사업법」상 차고부지로만 사용한다면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조 및 같은 법 시행령 제83조제4항에서 제한하고 있는 건축물의 건축 또는 시설물의 설치행위가 없으므로 이를 위배하는 것이 아니라는 주장이 있을 수 있으나, 여객자 동차운송사업자가 갖추어야 할 차고의 시설기준을 규정하고 있는 「여객자동차 운수사업법」 제5조제1항제2호 및 같은 법 시행규칙 제14조제1항, 별표 2 제2호, 그리고 자동차대여사업자가 갖추어야 할 차고의 등록기준을 규정하고 있는 「여객자동차 운수사업법」 제29조 및 같은 법 시행규칙 제61조, 별표 6 제2호를 종합하여 보면, 「여객자동차 운수사업법」상 차고의 시설기준으로 차고지에 특정한 건축물의 건축이나 시설물의 설치를 규정하지 아니하고 차고지가 사업자의 소유로서 일정 면적만 갖추면 「여객자동차 운수사업법」상 면허 또는 등록기준에 부합하는 차고로서 시설기준에 부합하는 것으로 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 이 사안에서와 같이 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 건축물의 건축이나 차고부대시설의 설치를 하지 않고 「여객자동차 운수사업법」상 차고부지로만 사용하는 것 자체로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 따른 용도지역에서의 건축물의 건축제한 규정에 위배된다고 보입니다.
- 따라서, 「여객자동차 운수사업법」에 따른 “여객자동차 운송사업자 또는 자동차대여사업자”가 제1종일반주거지역 안에 소재하는 대지에 사무실 등 건축물의 건축 및 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치를 수반하지 아니하고 「여객자동차 운수사업법」상 면허 또는 등록기준으로 요구하는 차고를 설치하는 경우, 국토계획법 제76조에 따른 용도지역에서의 건축물의 건축제한 규정에 위배된다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 6 : 바닥면적에 부설주차장의 면적 포함 여부

### <질의요지>

- 제2종일반주거지역 안에서 업무시설의 바닥면적의 합계가 3천제곱미터 미만일 경우 입지가 가능하다고 규정되어 있는데, 여기서 부설주차장의 면적이 바닥면적에 포함되는지 여부

### <회신내용>

- 주거지역 안에서는 주거시설이나 의료·교육 등 생활편의시설 등의 위주로 입지를 허용하고 있고, 유동인구가 많이 발생하고 주변에 영향이 큰 업무시설의 경우에는 일정 면적(3천제곱미터) 이하로 규모를 제한하여 용도지역에 맞는 입지를 유도하고 있습니다.
- 이와 관련, 국토계획법 상 해당 용도에 쓰이는 바닥면적의 산정방법은 일반적으로 「건축법 시행령」 제119조제1항제3호에서 정하는 바를 따르고 있고, 건축법 시행령 별표 1의 용도별 건축물의 분류 시에도 부설 주차장을 제외하고 실(實) 사용면적에 공용부분 면적(복도, 계단, 화장실 등의 면적을 말한다)을 비례 배분한 면적을 합산하고 있으므로, 부설주차장 면적은 해당 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계에서 제외하는 것으로 보아야할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-5257, 2016.05.18.>

## ☑ CASE 7 : 건축물의 건축이 수반되지 아니하는 경우 용도지역 행위 제한 위반

### <질의요지>

- 주거지역내에서 개발행위허가(건축물의 건축, 토지의 형질변경 등)를 수반하지 않은 고물상이 입지한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조 및 같은 법 시행령 제71조 규정을 위반한 것으로 같은 법 제133조에 따른 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있는지 여부

### <회신내용>

- 국토계획법 제76조 내지 제78조 및 도시·군계획조례에 따라 건축물이나 그 밖의 시설은 용도지역·용도지구 안에서의 건축제한(용도, 종류, 규모 등)에 적합하여야 입지가 가능하며, 국토계획법 시행령 제83조제4항에 따라 용도지역·용도지구 또는 용도구역 안에서의 건축물이 아닌 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 별표 2 내지 별표 27, 제72조 및 제79조 내지 제82조의 규정에 의한 건축물에 관한 사항을 적용합니다.
- 따라서, 건축물의 건축이 수반되지 않더라도 「건축법 시행령」 별표 1 제22호에 따른 자원순환 관련 시설 중 고물상의 입지가 제한된 지역에 고물상을 운영하기 위한 목적으로 설치되는 설비나 시설일 경우 국토계획법 제76조에 위반(법제처 유사법령해석 안건번호 11-0119 참고)되어 법 제133조에 따른 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있습니다.
- 이 때, 건축물의 건축이 수반되지 않는 시설의 용도 분류는 「건축법 시행령」 별표 1에 따른 건축물의 용도 분류를 적용하며, 「건축법 시행령」 별표 1 제22호에 따른 자원순환 관련 시설 중 ‘고물상’이란 「폐기물관리법」에 따른 폐기물처리 신고 없이 폐지·고철·폐포장재를 수거, 재활용하는 시설을 말하므로, 이에 해당하는지 여부는 해당 설비나 시설 설치, 토지의 이용 현황 등의 구체적인 사실 관계 등을 확인할 수 있는 해당 지자체 인·허가권자가 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-4935, 2014.06.19.>

**법령해석 11-0119(2011.04.21.)**

- 제2종일반주거지역 내에서의 건축물의 건축을 수반하지 않는 고물상 설치에 대한 제재처분 가능 여부

**<질의요지>**

- 건축물의 건축이 수반되지 않는 「건축법 시행령」 별표 1 제22호에 따른 분뇨 및 쓰레기 처리시설인 고물상을 제2종일반주거지역 내에 설치한 경우, 이를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 위반되는 것으로 보아 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장이 해당 고물상을 설치한 자에게 같은 법 제133조제1항제8호에 따른 제재처분을 할 수 있는지?

**<회답>**

- 건축물의 건축이 수반되지 않는 「건축법 시행령」 별표 1 제22호에 따른 분뇨 및 쓰레기 처리시설인 고물상을 제2종일반주거지역 내에 설치한 경우, 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 위반되는 것이므로 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 해당 고물상을 설치한 자에게 같은 법 제133조제1항제8호에 따른 제재처분을 할 수 있습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제36조제1항제1호가목에 따르면 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시지역에서 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역을 도시관리계획 결정으로 주거지역으로 지정하거나 변경하도록 할 수 있고, 같은 조 제2항 및 같은 법 시행령 제30조제1호에 따르면 이러한 주거지역을 도시관리계획 결정으로 전용주거지역, 일반주거지역, 준주거지역으로 세분화하여 지정하거나 변경할 수 있으며, 같은 호 나목(2)에서는 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역을 일반주거지역 중 ‘제2종일반주거지역’으로 규정하고 있고, 한편 국토계획법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 “건축제한”이라 함)에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 같은 법 시행령 제71조제4

호 및 별표 5에서는 제2종일반주거지역 안에서 건축할 수 있는 건축물을 정하고 있으므로 제2종일반주거지역 안에서는 별표 5 각 호에서 열거하고 있는 건축물만을 건축할 수 있다고 할 것인데, 별표 5에서는 「건축법 시행령」 별표 1 제22호나목의 고물상은 규정하고 있지 아니합니다.

- 한편, 국토계획법 제76조제3항에서는 같은 조 제1항에 따른 용도지역 및 용도지구 내에서의 건축물 및 ‘그 밖의 시설’의 건축제한에 관한 사항은 용도지역과 용도지구의 지정목적에 적합하도록 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제83조제4항에 따르면 용도지역·용도지구 또는 용도구역 안에서의 ‘건축물이 아닌 시설’의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 별표 2 내지 별표 27, 제72조 내지 제77조 및 제79조 내지 제82조의 규정에 의한 건축물에 관한 사항을 적용하도록 규정하여 결국 관련 규정을 종합하면 건축물이 아닌 시설에 대하여도 건축물과 동일하게 용도지역 내의 건축제한이 적용된다고 할 것인바, 건축물의 건축이 수반되지 아니하더라도 고물상을 운영하기 위한 목적으로 설치되는 설비나 시설은 건축물이 아닌 시설에 포함될 수 있다고 할 것이고, 그렇다면 건축물의 건축이 수반되지 않는 고물상은 제2종일반주거지역 안에 설치할 수 없다 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 제76조제3항 및 같은 법 시행령 제83조제4항에서 용도지역 내의 건축물과 그 밖의 시설의 설치에 대하여 해당 용도지역 및 용도지구의 지정목적에 적합하도록 제한하고 있는 취지는 용도지역의 지정취지나 목적에 부합하는 건축물이나 그 밖의 시설이 특정 용도지역 내에 입지하도록 함으로써 도시관리계획 결정의 실효성을 제고하고 국민의 공공복리와 삶의 질을 향상시키기 위한 것이라고 할 것이며, 제2종일반주거지역은 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역으로서 분뇨 및 쓰레기시설의 입지가 적합하지 않다고 입법자가 판단하여 같은 법 시행령 별표 5에서 해당 용도지역 안에 건축할 수 있는 건축물의 범위에 분뇨 및 쓰레기시설인 고물상을 포함하고 있지 아니한 것이라고 할 것인데, 건축물의 건축이 수반되지 않는 고물상이라고 하더라도 고물상의 운영을 위한 설비나 시설의 설치를 위하여는 부지 등 토지의 이용이 필요하다고 할 것이므로, 제2종일반주거지역에 건축물의 건축이 수반되지 않는다고 하더라도 고물상의 설비나 시설의 입지가 가능하다고 보는 것은 이러한 용도지역의 지정 및 용도지역 내에서의 건축제한을 규정하고 있는 관련 규정의 취지에도 어긋난다 할 것입니다.

- 그러므로 이러한 관련 규정의 문언과 취지를 종합하면, 건축물의 건축이 수반되지 않는 「건축법 시행령」 별표 1 제22호에 따른 분뇨 및 쓰레기 처리시설인 고물상을 제2종일반주거지역 내에 설치하는 것은 결국 국토계획법 제76조에 위반된다고 할 것이고, 그렇다면 같은 법 제133조제1항제8호에서 “제76조에 따른 용도지역 또는 용도지구에서의 건축제한 등을 위반한 자”에 대하여 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 같은 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있는 바, 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제2종일반주거지역 안에 건축물의 건축이 수반되지 아니하는 고물상을 설치한 자에 대하여도 같은 법 제133조제1항제8호에 따라 필요한 제재처분을 하거나 조치를 명할 수 있다고 할 것입니다.
- 따라서, 건축물의 건축이 수반되지 않는 「건축법 시행령」 별표 1 제22호에 따른 분뇨 및 쓰레기 처리시설인 고물상을 제2종일반주거지역 내에 설치한 경우, 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에 위반되는 것이므로 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 해당 고물상을 설치한 자에게 같은 법 제133조제1항제8호에 따른 제재처분을 할 수 있습니다.

**법령해석 15-0267(2015.07.09.)**

- 둘 이상의 용도지역에 걸치는 대지에 대한 건축제한 등의 적용기준

**<질의요지>**

- 둘 이상의 용도지역에 걸치는 대지의 부분 중 가장 작은 부분의 면적이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제94조에서 정하는 규모를 초과하는 경우, 해당 대지에 건축되는 건축물의 건폐율 및 용적률 외의 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 그 대지 중 가장 넓은 면적이 속하는 용도지역에 관한 규정이 적용되는지, 아니면 각각의 용도지역에 관한 규정이 적용되는지?

**<회답>**

- 둘 이상의 용도지역에 걸치는 대지의 부분 중 가장 작은 부분의 면적이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제94조에서 정하는 규모를 초과하는 경우, 해당 대지에 건축되는 건축물의 건폐율 및 용적률 외의 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 각각의 용도지역에 관한 규정이 적용됩니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제84조제1항에서는 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우로서 각 용도지역에 걸치는 부분 중 가장 작은 부분의 규모가 대통령령으로 정하는 규모 이하인 경우에는 전체 대지의 건폐율 및 용적률은 각 부분이 전체 대지 면적에서 차지하는 비율을 고려하여 각 용도지역별 건폐율 및 용적률을 가중 평균한 값을 적용하고, 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 그 대지 중 가장 넓은 면적이 속하는 용도지역에 관한 규정을 적용한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우로서, 각 용도지역에 걸치는 부분 중 가장 작은 부분의 규모가 대통령령으로 정하는 규모를 초과한다면 해당 대지에 건축되는 건축물의 건폐율 및 용적률 외의 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 그 대지 중 가장 넓은 면적이 속하는 용도지역에 관한 규정이 적용되는지, 아니면 각각의 용도지역에 관한 규정이 적용되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법령에서는 토지의 경제적·효율적 이용을 위하여 특정 용도지역에 포함되는 대지의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등



의 제한(이하 “건축 제한”이라 함)에 관한 사항을 용도지역별로 명확하게 구분하여 규정하고 있고, 국토계획법 제36조에서는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제76조제3항에서는 건축물이나 그 밖의 시설의 건축 제한은 해당 용도지역의 지정목적에 적합하여야 한다고 규정하면서, 같은 조 제5항에서 그 예외적 사항을 열거적으로 규정하고 있는 점 등에 비추어보면, 특별한 규정이 없는 한 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우에는 각각의 용도지역에 관한 규정이 그 대지의 해당 부분에 적용되는 것이 원칙이라 하겠습니다.

- 그런데, 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우로서, 그 용도지역에 걸치는 부분 중 너무 작은 규모의 대지에 대해서도 용도지역에 따른 건축 제한을 엄격하게 적용하게 되면 오히려 국토를 경제적·효율적으로 이용할 수 없는 불합리한 경우가 발생할 수 있습니다. 이에 따라, 국토계획법 제84조제1항에서는 둘 이상의 용도지역에 걸치는 대지의 부분 중 가장 작은 부분의 규모가 대통령령으로 정하는 규모 이하인 경우, 건폐율 및 용적률은 각 부분이 전체 대지 면적에서 차지하는 비율을 고려하여 각 용도지역별 건폐율 및 용적률을 가중 평균한 값을 적용하고, 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 그 대지 중 가장 넓은 면적이 속하는 용도지역에 관한 규정을 적용하도록 함으로써, 위와 같은 불합리한 경우를 방지하기 위한 취지의 특례를 규정하였다고 할 것입니다.
- 또한, 해석대상 규정의 입법연혁을 살펴보더라도, 구 국토계획법 (2012. 2. 1. 법률 제11292호로 개정되어 2012. 8. 2. 시행되기 전의 것을 말함) 제84조제1항에서는 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우 그 대지 중 용도지역에 있는 부분의 규모가 대통령령으로 정하는 규모 이하인 토지 부분에 대하여는 그 대지 중 가장 넓은 면적이 속하는 용도지역에 관한 규정을 적용하도록 규정하고 있었는데, 2012년 2월 1일 개정된 법률 제11292호 국토계획법 일부개정법률 제84조제1항은 용적률 등이 낮은 용도지역 등에 속한 면적을 축소하기 위하여 건축 부지를 과도하게 분할하는 사례가 발생함에 따라 건폐율 및 용적률에 대한 사항을 조정하기 위하여(2012. 2. 1. 법률 제11292호로 일부개정되어 2012. 8. 2. 시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 국회 심사보고서 참조), 현행 법률과 같이 건폐율 및 용적률에 대한 사항과 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항을 분리하여 표현하는 방식으로 개정된 점에 비추어 보면, 위 규정은 여전히 애초의 취지대로 하나

의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우로서 용도지역 등으로 구분되는 면적 중 가장 작은 부분이 일정규모 이하인 경우에 적용되는 특례규정이 라고 할 것입니다.

- 한편, 국토계획법 제84조제1항 각 호 외의 부분에 따라 건폐율 및 용적률과 달리 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 각 용도지역에 걸치는 부분 중 가장 작은 부분의 규모와 상관없이 그 대지 중 가장 넓은 면적이 속하는 용도지역에 관한 규정을 적용하여야 한다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나, 그와 같은 의견은 용도지역의 지정목적에 부합하는 건축물이 특정 용도지역 내에 입지하도록 함으로써 국토를 합리적으로 관리하기 위한 용도지역 지정 제도 자체의 취지를 훼손할 수 있을 뿐만 아니라, 해당 조항 명문의 규정에도 부합되지 않으므로 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 둘 이상의 용도지역에 걸치는 대지의 부분 중 가장 작은 부분의 면적이 국토계획법 시행령 제94조에서 정하는 규모를 초과하는 경우, 해당 대지에 건축되는 건축물의 건폐율 및 용적률 외의 그 밖의 건축 제한 등에 관한 사항은 각각의 용도지역에 관한 규정이 적용된다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 8 : 위락시설의 지형지물에 따른 차단 관련1

### <질의요지>

- 위락시설이 지하층일 경우 지형지물에 따라 차단된 것으로 볼 수 있는지, 차단된 것으로 볼 수 있다면 위락시설에 사용하는 1층 출입구 및 위락시설 광고판도 주거지역과 차단이 되어야 하는 것인지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”)」 제76조 및 같은 법 시행령 제71조에 따라 건축물은 현행 용도지역의 건축제한에 적합하여야 하며, 지하층이라 하여 그 건축물에 적용되는 용도지역에 관한 규정이 제외되는 것은 아니므로, 위락시설이 지하층에 입지하였다는 사실만으로 해당 용도지역의 건축제한 규정(주거지역과 차단)을 예외로 적용할 수는 없다고 판단됩니다.
- 따라서, 위락시설이 지하시설에 입지한다고 해서 주거지역과 차단되었다고 판단할 근거는 없고, 법령 및 조례에 따라 공원·녹지 또는 지형지물에 의하여 해당 건축물이 주거지역과 차단되는지 여부 및 주거지역으로부터 위락시설까지 조례로 정한 거리 밖에 입지하고 있는지 여부에 대하여 종합적으로 판단한 후에 주거지역에 미치는 부정적인 영향이 없는지를 고려하여 입지 여부를 결정하면 될 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-9135, 2015.09.25.>

## ☑ CASE 9 : 위락시설의 지형지물에 따른 차단 관련2

### <질의요지>

- 일반상업지역 내 숙박시설의 입지 여부를 판단하는 경우 주거지역과 상업지역 사이의 철도시설이 지형지물로 보아 주거지역과 숙박시설이 차단된다고 볼 수 있는지 여부

<회신내용>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [별표 9]에 따라 건축법 시행령 별표 1 제15호의 숙박시설 중 일반숙박시설 및 생활숙박시설은 상업지역 안에서 입지를 제한하고 있으나, 공원·녹지 또는 지형지물에 따라 주거지역과 차단되거나 주거지역으로부터 도시·군계획조례로 정하는 거리 밖에 있는 대지에 건축하는 것은 예외적으로 허용하고 있습니다.
- 이는 숙박시설이 주거지역의 건전한 생활 및 교육환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 취지로, 본 질의와 같이 철도 등과 같은 시설물이 주거지역과 숙박시설을 차단하는 지형지물인지 여부는, 그 시설이 주거지역과 숙박시설 사이에 위치하여 접근성을 제한하거나 시각적·청각적인 측면에서 상당한 정도로 차단하는 기능을 할 수 있는지를 해당 지자체에서 주변 지역의 여건 및 상황 등을 조사한 후에 주거지역과 숙박시설 간의 연속성을 차단하는 역할을 하는지를 판단하여 제도를 적용하여야 할 것입니다.

<도시정책과-5506, 2016.05.24.>

☑ CASE 10 : 위락시설의 지형지물에 따른 차단 관련3

<질의요지>

- OO신도시 상업지역 내 위락시설 입지와 관련하여, 도시계획시설인 공공공지와 도시계획도로(폭30~35m)를 상업지역내 위락시설 입지시 주거지역과 공간적으로 구분할 수 있는 지형지물로 인정할 수 있는지

<회신내용>

- 도시계획시설 공공공지는 시·군내의 주요시설물 또는 환경의 보호,경관의 유지, 재해대책,보행자의 통행과 주민의 일시적 휴식공간의 확보를 위하여 설치하는 시설이고, 주민의 접근이 쉬운 개방된 구조로 설치하고 일상생활에 있어 쾌적성과 안전성을 확보하도록 한 설치기준과 질의하신 대상지의 공공공지 조성현황 등을 감안할 때 해당주거지역과 위락시설을 차단하는 지형지물로 보기는 어렵다고 판단되며,

- 주거지역과 위락시설 사이의 도로를 지형지물로 보아 차단 여부를 단순히 결정하는 것은 입지제한 취지에 적합하지 않다고 판단되며, 주거지역으로부터 도시·군계획조례로 정하는 거리 밖에 있다면 입지는 가능할 것으로 판단되나, OO택지개발사업 제1종지구단위계획 지침에 그러한 조항 없이 지형지물에 의한 차단만을 규정하고 있다면,
- 주거지역의 건전한 생활 및 교육환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 법 취지와 지구단위계획 수립취지를 감안하여 주거지역과 위락시설을 차단하는 지형지물인지 여부는, 그 시설이 주거지역과 위락시설 사이에 위치하여 접근성을 제한하거나 시각적·청각적인 측면에서 상당한 정도로 차단하는 기능을 할 수 있는지를 인·허가권자가 주변 지역의 여건 및 상황 등을 조사한 후에 주거지역과 위락시설 간의 연속성을 차단하는 역할을 하는지를 판단하여 제도를 적용하여야 할 것입니다.(법제처 법령해석 사례 안건번호 10-0460, 2010.12.23.인용)

<도시정책과-5506, 2016.05.24.>

### ☑ CASE 11 : 단독주택 범위의 조례 제정 관련

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 별표 9 제2호 가목 상 ‘단독주택’을 ‘단독주택으로서 다른 용도와 복합된 것’ 내지 ‘단독주택(최상층에 한한다)’로 해석하여 조례로 제정할 수 있는지 여부

#### <회신내용>

- 국토계획법에서는 용도지역별로 지정 목적 및 특성 등을 고려하여 입지가 가능한 건축물을 법령에서 열거하는 방식으로 건축행위(건축물의 용도·종류 및 규모 등)를 제한하고 있으며,
- 국토계획법 시행령 별표 9 제2호가목에 따라 단독주택은 도시·군계획조례가 정하는 바에 의하여 건축행위를 허용하고 있으므로, 도시·군계획조례에서 단독주택의 범위 내에서 제한적으로 허용하는 것은 가능할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-3827, 2013.08.05.>

**법령해석 17-0547(2017.12.27.)**

- 주택재개발사업의 정비구역 중 일반상업지역에 공동주택을 건설하려는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 9제2호나목을 준수해야 하는지 여부

**<질의요지>**

- 주택재개발사업의 정비구역이 제2종일반주거지역과 일반상업지역에 걸쳐 있는 경우, 일반상업지역에 건설할 수 있는 공동주택은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 9 제2호나목에 따라 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트(도시·군계획조례로 90퍼센트 미만의 비율을 정한 경우에는 그 비율) 미만인 공동주택에 한정되는지?

**<회답>**

- 주택재개발사업의 정비구역이 제2종일반주거지역과 일반상업지역에 걸쳐 있는 경우, 일반상업지역에 건설할 수 있는 공동주택은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 9 제2호나목에 따라 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트(도시·군계획조례로 90퍼센트 미만의 비율을 정한 경우에는 그 비율) 미만인 공동주택에 한정됩니다.

**<이유>**

- 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 함) 제6조제2항에서는 주택재개발사업은 정비구역 안에서 같은 법 제48조에 따라 인가받은 관리처분 계획에 따라 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔(「건축법」 제2조제2항에 따른 오피스텔을 말하며, 이하 같음)을 건설하여 공급하거나, 도시정비법 제43조제2항에 따라 환지(換地)로 공급하는 방법에 따른다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법

를 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제71조제1항제8호에서는 일반상업지역 안에서 건축할 수 없는 건축물을 같은 영 별표 9에 규정된 건축물로 규정하고 있으며, 같은 표 제2호나목에서는 지역 여건 등을 고려하여 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축할 수 없는 건축물의 하나로 「건축법 시행령」 별표 1 제2호의 공동주택(공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물(다수의 건축물이 일체적으로 연결된 하나의 건축물을 포함함)로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트(도시·군계획조례로 90퍼센트 미만의 비율을 정한 경우에는 그 비율을 말하며, 이하 같음) 미만인 것은 제외함)을 규정하고 있는바,

- 이 사안은 주택재개발사업의 정비구역이 제2종일반주거지역과 일반상업지역에 걸쳐 있는 경우, 일반상업지역에 건설할 수 있는 공동주택은 국토계획법 시행령 별표 9 제2호나목에 따라 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트 미만인 공동주택에 한정되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 도시정비법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적(제1조)으로 하는 반면, 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적(제1조)으로 하는 법률인바, 이와 같이 입법 목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 할 것입니다(대법원 1995. 1. 12. 선고 94누 3216 판결례 참조).
- 그런데, 국토계획법 시행령 별표 9 제2호나목에 따르면, 일반상업지역 안에서 건축할 수 있는 공동주택은 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트 미만인 공동주택으로 한정되는데, 도시정비법에서는 주택재개발사업으로 건설되는 건축물 중

오피스텔에 대해서는 국토계획법에 따른 준주거지역 및 상업지역에서만 건설할 수 있도록 규정(제6조제7항)하여 국토계획법에 따른 용도지역에서의 건축제한 규정과 별도로 용도지역에 관한 규정을 두고 있으나 주택에 대해서는 이러한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로, 도시정비법에 따른 주택재개발사업으로 공동주택을 건설하는 경우에는 국토계획법령에 따른 용도지역에서의 건축제한 규정이 적용된다고 할 것입니다.

- 그리고, 국토계획법 제8조제1항에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등(이하 “구역등”이라 함)을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 같은 법에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 해야 한다고 규정하고 있는데, 이는 유사한 목적의 지역·지구가 중복 지정되어 국민의 토지 이용에 불편을 초래하거나, 서로 상충되는 용도로 지정되어 기형적 토지이용이 발생하는 결과 등을 방지함으로써 국토이용에 대한 조정 기능을 강화하려는 취지라고 할 것입니다(1982. 12. 31. 법률 제3642호로 개정되어 1983. 2. 1. 시행된 국토이용관리법 개정이유서 및 2002. 2. 4. 법률 제6655호로 개정되어 2013. 1. 1. 시행된 국토계획법 국회심사보고서 참조).
- 그런데, 만일 도시정비법에 따른 주택재개발사업의 정비구역 중 일반상업지역으로 용도지역이 지정된 지역에서 주택을 건설하는 경우 국토계획법에 따른 용도지역에 대한 건축제한 규정이 적용되지 않는다고 해석한다면, 어떠한 용도지역이라도 그 용도지역의 본래 지정 목적과 상관없이 주택재개발사업 정비구역으로 지정하여 정비사업을 시행할 수 있게 된다고 할 것이므로, 이는 용도지역 구분을 통해 토지의 이용, 건축물의 용도 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고자 한 국토계획법령의 입법 취지에 어긋난다는 점에서 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 따라서, 주택재개발사업의 정비구역이 제2종일반주거지역과 일반상업지역에 걸쳐 있는 경우, 일반상업지역에 건설할 수 있는 공동주택은 국토계획법 시행령 별표 9 제2호나목에 따라 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물로서 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90퍼센트 미만인 공동주택에 한정된다고 할 것입니다.



**법령해석 13-0609(2014.04.02.)**

- 생산녹지지역 및 농업진흥구역으로 지정된 농지에 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 참고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)의 건축이 허용되는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제15호 및 별표 16에서는 생산녹지지역안에서 건축할 수 있는 건축물에 대하여 규정하고, 「농지법」 제32조제1항에서는 농업진흥구역에서의 행위제한을 규정하고 있는바,
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 생산녹지지역 및 「농지법」에 따른 농업진흥구역으로 지정된 농지에 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 참고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)의 건축이 허용되는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 생산녹지지역이자 「농지법」에 따른 농업진흥구역으로 지정된 농지에 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 참고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)의 건축은 허용되지 않는다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제36조제2항 및 같은 법 시행령 제30조제4호나목에서 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시·군관리계획결정으로 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역을 생산녹지지역(이하 “생산녹지지역”이라 함)으로 지정할 수 있다고 규정하고, 「농지법」 제28조제1항에서 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정하며, 같은 조 제2항제1호에서 농업진흥지역 중 농업의 진흥을 도모하여야 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 농림축산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역을 농업진흥구역(이하 “농업진흥구역”이라 함)으로 지정할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 그런데, 국토계획법 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제15호 및 별표 16 제2호자목에서 생산농지지역안에서 건축할 수 있는 건축물로서 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 참고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)를 도시·군계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물로 규정하고 있음에 반하여, 「농지법」 제32조제1항에서는 농업진흥구역에서는 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없도록 하고, 다만 예외적으로 허용되는 토지이용행위를 열거하여 규정하고 있는데, 예외적으로 허용되는 토지이용행위에는 “「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 참고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)의 건축”은 포함되어 있지 않은바,
- 이 사안에서는 생산농지지역이자 농업진흥구역으로 지정된 농지에 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 참고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)의 건축이 허용되는지 여부가 문제될 수 있습니다.
- 먼저, 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적(제1조)으로 하는 법률이고, 같은 법 제2조제15호에 따르면 “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로서, 토지를 그 적성에 따라 구분하여 적절한 용도를 부여한 후 이 용도와 부합하지 아니하는 토지의 이용을 규제함으로써, 무질서한 토지 이용으로 인한 혼란을 방지하고 합리적이고 능률적인 토지 이용을 유도하여 쾌적한 생활환경을 유지하려는 것인 반면,
- 「농지법」은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적(제1조)으로 하는 법률로서, 같은 법 제28조제1항 및 제2항에서는 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정하되 그 용도에 따라 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 살피건대, 입법 목적 등을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각기 정하고 있는 경우, 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 풀이되지 아니하는 한 그 행위에 관하여 각 법률의 규정이 모두 적용된다고 할 것(대법원 2010. 9. 9. 선고 2008두22631 판결)인바, 국토계획법 제36조제1항제1호라목 및 같은 법 시행령 제30조제4호다목에 따르면 생산녹지지역은 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역인 도시지역 중 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역인 녹지지역에 포함되는 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역인 반면, 「농지법」 제28조 및 제29조에 따르면 농업진흥구역은 농업의 진흥을 도모하여야 하는 지역으로서 일정 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역으로서 국토계획법에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 한다고 할 것이어서, 생산녹지지역의 지정에 관한 국토계획법의 규정과 농업진흥구역의 지정에 관한 「농지법」의 규정은 그 취지 및 요건을 달리한다고 할 것이므로, 원칙적으로 각 법률의 규정이 모두 적용될 수 있다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 제76조제5항제3호에서 농림지역 중 농업진흥지역의 경우에는 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여 「농지법」에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있고, 같은 조 제6항에서 보전관리지역이나 생산관리지역에 대하여 농림축산식품부장관이 농지 보전에 필요하다고 인정하는 경우에는 「농지법」에 따라 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등을 제한할 수 있되, 국토계획법에 따른 제한의 취지와 형평을 이루도록 하여야 한다고 규정하고 있는 반면, 생산녹지지역이자 농업진흥구역으로 지정된 이 사안 농지에 대해서는 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등 제한과 관련하여 「농지법」의 적용 여부에 대해서 별도의 규정을 두고 있지 아니한바, 이 경우에는 국토계획법 및 「농지법」의 규정이 모두 적용될 수 있다고 보는 것이 국토계획법 제76조에서 용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등을 별도로 규정하도록 한 취지에 부합하는 해석이라고 할 것입니다.

- 아울러, 국토계획법 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제15호 및 별표 16에서는 생산녹지지역안에서 건축할 수 있는 건축물, 즉 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등 제한을 규정하고 있는 반면, 「농지법」 제32조제1항에서는 농업진흥구역에서 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없되, 다음 각 호의 토지이용행위는 그러하지 아니하다고 규정하면서, 그 행위 중 하나로서 “지하자원 개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광(採鑛)과 광석의 선별 및 적치(積置)를 위한 장소로 사용하는 행위”(제8호)를 규정하고 있는 점 등을 살펴볼 때, 각 규정은 각각 건축물과 토지에 대한 것으로 그 적용 대상 및 범위 등을 달리 하는 것으로서 농업진흥구역에서의 토지이용행위의 제한 규정이 생산녹지지역에서의 건축 제한 규정에 대한 특별규정이거나 그 반대로 생산녹지지역에서의 건축 제한 규정이 농업진흥구역에서의 토지이용행위의 제한 규정에 대한 특별규정이라고 볼 수는 없다고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법에 따른 생산녹지지역이자 「농지법」에 따른 농업진흥구역으로 지정된 농지에 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 창고(농업·임업·축산업·수산업용으로 쓰는 것은 제외함)의 건축은 허용되지 않는다고 할 것입니다.

**법령해석 17-0336(2017.09.29.)**

- 보전녹지지역 안의 대지에 건축물의 건축이나 차고부대시설의 설치 없이 해당 대지를 자가용 화물자동차의 차고 용도로 사용하려는 경우에도 용도 지역에서의 건축물 건축 제한 등에 관한 규정이 적용되는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제71조제1항제14호, 제83조제4항 및 별표 15에서는 같은 법 시행령 제30조제4호가목에 따른 보전녹지지역(이하 “보전녹지지역”이라 함) 안에서 건축하거나 설치할 수 있는 건축물 또는 시설물을 규정하고 있으나, 그 건축물 또는 시설물에는 차고시설이 포함되어 있지 않는바,
- 보전녹지지역 안의 대지에 사무실 등 건축물의 건축이나 자동차 점검·정비 시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치 없이 해당 대지를 「화물자동차 운수사업법」(이하 “화물자동차법”이라 함) 제55조제1항에 따른 자가용 화물자동차(이하 “자가용 화물자동차”라 함)의 차고 용도로 사용하려는 경우에도 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항이 적용되어 해당 대지를 차고 용도로 사용할 수 없는 것인지?

**<회답>**

- 보전녹지지역 안의 대지에 사무실 등 건축물의 건축이나 자동차 점검·정비 시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치 없이 해당 대지를 자가용 화물자동차의 차고 용도로 사용하려는 경우에도 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항이 적용되어 해당 대지를 차고 용도로 사용할 수 없습니다.

**<이유>**

- 국토계획법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항

은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제71조제1항에서는 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역 안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한은 같은 법 시행령 제71조제1항 각 호와 같다고 규정하고 있으며, 같은 항 제14호에서는 보전녹지지역 안에서 건축할 수 있는 건축물을 같은 영 별표 15에 따른 건축물로 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제83조제4항 본문에서는 용도지역·용도지구 또는 용도구역 안에서의 건축물이 아닌 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관해서는 같은 영 별표 2부터 별표 25까지, 제72조부터 제77조까지, 제79조, 제80조 및 제82조에 따른 건축물에 관한 사항을 적용한다고 규정하고 있습니다.

- 한편, 화물자동차법 제55조제1항 전단에서는 화물자동차 운송사업과 화물자동차 운송가맹사업에 이용되지 않고 자가용으로 사용되는 자가용 화물자동차로서 대통령령으로 정하는 화물자동차로 사용하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 사항을 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 함)에게 신고하여야 한다고 규정하고 있고, 「화물자동차 운수사업법 시행규칙」(이하 “화물자동차법 시행규칙”이라 함) 제48조제2항에서는 화물자동차법 제55조에 따라 자가용 화물자동차의 사용을 신고하려는 자는 「자동차관리법」에 따라 자동차등록을 신청할 때에 화물자동차법 시행규칙 별지 제34호서식의 자가용 화물자동차 사용신고서를 시·도지사에게 제출하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 규칙 제48조제3항에서는 같은 조 제2항의 자가용 화물자동차 사용신고서에는 차고시설(임대 차고를 포함함. 이하 같음)을 확보하였음을 증명하는 서류를 첨부하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제3항에 따라 확보하여야 하는 차고시설에 관하여는 화물자동차 운송사업의 허가기준을 규정한 같은 규칙 별표 1을 준용한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 보전녹지지역 안의 대지에 사무실 등 건축물의 건축이나 자동차 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치 없이 해당 대지를 자가용 화물자동차의 차고 용도로 사용하려는 경우에도 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항이 적용되어 해당 대지를 차고 용도로 사용할 수 없는 것인지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제76조제1항의 위임에 따른 같은 법 시행령 제71조제1항 제14호, 제83조제4항 및 별표 15에서는 보전녹지지역 안에서 건축하거나 설

치할 수 있는 건축물 또는 시설물로 차고시설을 규정하고 있지 않으므로, 보전녹지지역 안에서는 자가용 화물자동차의 차고시설을 설치할 수 없다고 할 것인데, 화물자동차법 시행규칙 제48조제3항 및 별표 1에 따르면 자가용 화물자동차의 차고시설에 관하여 최저 면적 기준(해당 화물자동차의 길이와 너비를 곱한 면적)만을 규정하고 있을 뿐이고, 그 밖에 사무실이나 자동차 점검·정비시설 등을 설치할 것까지는 기준으로 요구하고 있지 않으므로, 그러한 시설 등의 설치가 없더라도 위 면적 기준에 맞는 대지만 확보하였다면 해당 “대지 자체”가 자가용 화물자동차의 “차고시설”에 해당한다고 할 것인바(법제처 2013. 7. 23. 회신 13-0207 해석례 참조), 그렇다면 해당 대지를 확보하여 차고 용도로 사용하는 것만으로도 차고시설을 설치하는 경우에 해당한다고 할 것이어서, 만일 해당 대지가 보전녹지지역 안에 위치하고 있다면 국토계획법 제76조제1항에 따라 차고 용도로의 사용이 제한된다고 보아야 할 것입니다.

- 그리고, 국토계획법 제76조제1항에서 용도지역별로 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등을 제한하고 있는 이유는 용도지역의 지정 목적에 부합하는 건축물이나 그 밖의 시설만 해당 지역에 입지하도록 함으로써 도시·군관리계획 결정의 실효성을 제고하여 국민의 공공복리와 삶의 질을 향상시키기 위한 것인바, 비록 외형상으로는 건축물의 건축이나 시설물의 설치가 수반되지 않더라도, 특정한 대지가 자가용 화물자동차의 차고 용도로 사용되어 그 대지의 진출입 시 소음·매연·교통혼잡 등을 유발하는 등 실질적으로 차고시설로 기능하면서 도시의 자연환경·경관 보전 등 해당 용도지역의 지정 목적을 저해할 우려가 있다면, 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 규정을 적용하여 그 입지를 제한하는 것이 해당 규정의 입법 취지에 보다 부합하는 해석이라고 할 것입니다.
- 따라서, 보전녹지지역 안의 대지에 사무실 등 건축물의 건축이나 자동차 점검·정비시설 또는 세차시설 등 차고부대시설의 설치 없이 해당 대지를 자가용 화물자동차의 차고 용도로 사용하려는 경우에도 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항이 적용되어 해당 대지를 차고 용도로 사용할 수 없다고 할 것입니다.

### 법령해석 17-0418(2017.10.23.)

- 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 건축물의 범위

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 17 제2호차목(2)에 따라 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장은 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우로만 한정되는지?

#### <회답>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 17 제2호차목(2)에 따라 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장은 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우로만 한정됩니다.

#### <이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제30조제4호다목에서는 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한정하여 제한적인 개발이 허용되는 지역을 녹지지역의 하나인 자연녹지지역으로 규정하고 있고, 같은 영 별표 17 제2호에서는 자연녹지지역 안에 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 건축할 수 있는 건축물(4층 이하의 건축물에 한정하되, 4층 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 따로 층수를 정하는 경우에는 그 층수 이하의 건축물에 한정함)을 규정하고 있으며, 같은 호 차목(2)에서는 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장(이하 “공장”이라 함)으로서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 및 「도시개발법」에 따른 도시개발사업(이하 “공익사업등”이라 함)으로 해당 특별시·광역시·시 및 군 지역(이하 “시·군 지역”이라 함)으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘공장을 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)에 따라 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장은 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우로만 한정되는지에 관한 것이라 하겠습니다.



- 먼저, 자연녹지지역은 도시의 녹지공간의 확보 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한정하여 제한적인 개발이 허용되는 지역을 의미하고(국토계획법 시행령 제30조제4호다목), 자연녹지지역에서는 일반적으로 공장의 건축이 허용되지 않으나(같은 영 별표 17 제1호), 일정한 요건에 해당하는 공장으로서 도시·군계획조례로 허용하는 경우에만 건축이 가능하도록 규정하고 있는바(같은 영 별표 17 제2호차목), 이러한 자연녹지지역의 성격과 자연녹지지역에서의 건축제한에 관한 규정 체계에 비추어 볼 때, 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)는 자연녹지지역 안에서 공장의 건축이 금지된다는 원칙에 대한 예외를 규정한 것이므로, 이에 따라 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장의 범위는 제한적이고 엄격하게 해석하여야 할 것입니다.
- 그런데, 입법기술상 “해당”은 그 앞에 제시된 단어 또는 내용을 지칭하기 위하여 사용하는 표현이므로, 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)에 따른 “해당” 시·군 지역은 공익사업등이 시행되는 “그” 시·군 지역 즉, 공익사업등으로 인하여 이전하는 레미콘 또는 아스콘공장이 입지해 있던 시·군 지역을 지칭하는 것으로 볼 수 있고, 만약 해당 규정이 도시·군계획조례에 따라 자연녹지지역에 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장의 범위를 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우로 한정하지 않으려는 취지였다면 해당 규정을 “해당 시·군 지역으로”라는 표현을 사용하지 않고 “공익사업등으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘공장”으로만 규정하였을 것이라는 점을 고려할 때, 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)의 문언은 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우만으로 한정된다는 의미로 해석하는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)를 규정한 취지는 레미콘 또는 아스콘공장은 생산품의 특성상 제조 후 일정시간 내에 공사현장에 운반하여 사용하여야 하므로 납품거리·운반시간 및 운반비 증가 등의 제약으로 인하여 공장부지 선정이 어려운 문제가 있으므로 공익사업등으로 인하여 부득이하게 공장을 이전해야 하는 경우 사업장과의 시간적 접근한계 등을 고려하여 해당 시·군 안의 자연녹지지역 안에 설치할 수 있도록 하려는 것인

바(2004. 1. 20. 대통령령 제18240호로 개정되어 같은 날 시행된 국토계획법 시행령 개정이유서 참조), 이는 레미콘 또는 아스콘공장이 입지해 있던 시·군 지역 내에서 원활하게 이전할 수 있도록 하기 위해서 입지 제한을 완화할 수 있는 근거를 마련한 것으로서, 레미콘 또는 아스콘공장이 입지해 있던 시·군 지역에서 동일한 시·군 지역의 자연녹지지역으로 이전하는 것에 대한 허용 여부를 도시·군계획조례로 결정할 수 있도록 규정한 것으로 보아야 할 것입니다.

- 따라서, 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)에 따라 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장은 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우로만 한정된다고 할 것입니다.

※ 법령정비 권고사항

- 해석상의 혼란을 방지하기 위하여 국토계획법 시행령 별표 17 제2호차목(2)의 규정을 정비하여, 자연녹지지역 안에서 건축할 수 있는 레미콘 또는 아스콘공장은 동일한 시·군 지역 내에서 이전하는 경우만으로 한정된다는 점을 명확히 할 필요가 있습니다.

## ☑ CASE 12 : 무단 용도변경 건축물 관련

### <질의요지>

- 생산관리지역 내 공장(곡물제분업)으로 허가를 받았으나, 일반 제조업소로 무단 용도변경 사용하여 국토계획법 제141조제4호에 따라 행정조치(고발 등) 중에 있으나, 용도지역이 계획관리지역으로 변경되어 일반 제조업소 건축이 가능해진 경우, 종전의 용도지역 상 불법사항에 대한 별도의 처분 없이 허가가 가능한지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”)」 제76조에 따라 건축물이나 그 밖의 시설은 현행 용도지역의 건축제한에 적합하여야 하며, 이를 위반하여 같은 법 제141조제4호에 따라 고발조치를 하였다면 이에 대한 처벌 여부는 별론으로 하고,
- 제133조제1항제8호에 따라 용도지역에서의 건축제한을 위반한 자에 대하여 원상회복 등의 처분을 명할 수 있으나 용도지역 변경으로 사후에 허가가 가능해진 경우에 대한 처분 사항을 구체적으로 규정하고 있지는 않으므로, 허가권자가 위반행위의 내용 및 인근 토지이용에 미치는 영향, 민원발생 여부, 원상회복의 실익 등을 감안하여 처분 여부를 결정할 수 있을 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-9148, 2015.09.25.>

## ☑ CASE 13 : 보전관리지역내 특수학교 입지 관련

### <질의요지>

- 장애인이 교육받는 특수학교가 있으며, 이 학교는 교육청에서 정식으로 학교 설립인가를 받아 초등학교, 중학교, 고등학교의 학력을 인정받고 있는 학교지만, OO초등학교와 같은 학교 명칭을 사용하고 있지 않으며 초등학교, 중학교, 고등학교 과정을 한 학교에서 교육을 받고 있을 경우 보전관리지역안에서 입지가 가능한지 여부.

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」별표 18 제1호나목에 따라 「건축법 시행령」별표 1 제10호의 교육연구시설 중 초등학교는 보전관리지역안에서 입지가 가능하며, 제2호마목에 따라 유치원·중학교·고등학교는 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 입지가 가능할 것입니다.
- 이때, 건축물의 종류는 유사한 구조·이용 목적 및 형태별로 묶어 「건축법 시행령」 별표 1에 따라 교육연구시설 등 28개 용도로 분류하고 있는 바, 「초·중등교육법」 제2조제4호에 따른 특수학교는 교육과정 등에 따라 초등학교, 중학교 또는 고등학교 등으로 분류할 수 있을 것이나, 이는 허가권자가 구조, 이용 목적, 형태 및 관계법령 등을 종합적으로 검토·판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-7651, 2014.09.26.>

☑ CASE 14 : 생산관리지역내 공장등록관련 관련

<질의요지>

- 생산관리지역에서 2014년부터 골재채취업을 등록하여 운영하던 중 해당 시설을 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따라 ‘비금속광물 분쇄물 생산업’으로 공장등록 하고자 함
- 생산관리지역에서 건축물을 수반하지 않는 ‘비금속광물 분쇄물 생산업’공장등록이 가능한지 여부

<회신내용>

- 건축물이나 그 밖의 시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조 내지 제78조 및 도시·군계획조례에 따라 용도지역·용도지구 안에서의 건축제한규정(허용 건축물의 종류, 규모, 건폐율 및 용적률 등)에 적합하여야 입지가 가능하고, 국토계획법 시행령 제83조제4항의 규정에 의거 용도지역·용도지구 또는 용도구역안에서의 건축물이 아닌 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 별표 2부터 별표 25까지, 제72조부터 제77조까지, 제79조, 제80조 및 제82조에 따른 건축물에 관한 사항을 적용합니다.

- 따라서, 우선 건축물의 용도분류가 선행되어야 하며, '건축물의 용도'란 건축물의 종류를 유사한 구조, 이용목적 및 형태별로 묶어 분류한 것을 말하는 것으로서 건축물의 용도 분류는 「건축법 시행령」 별표 1에 의하는 것이나, 건축물의 건축이 수반되지 않는다 하더라도 설비나 시설 설치를 위한 부지 등 토지의 이용 현황 등을 고려할 때 골재선별·파쇄를 위한 시설은 면적에 따라 제조업소 또는 공장으로 분류될 수 있다고 사료되며,
- 생산관리지역에서는 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 공장 중 도정공장 및 식품공장과 읍·면지역에 건축하는 제재업의 공장으로서 특정대기유해물질 등의 배출이 관련 법에서 정한 기준에 적합하여야 입지가 가능하므로
- 한국표준산업분류상 '비금속광물 분쇄물 생산업'을 영위하고자 하는 공장은 입지가 불가한 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-10942, 2016.09.28.>

**법령해석 14-0835(2015.01.26.)**

- 생산관리지역 안에서 건축할 수 있는 식품공장의 범위

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 19 제2호자목에서 규정하고 있는 생산관리지역 안에서 건축할 수 있는 식품공장에 배합사료생산공장이 포함되는지?

※ 질의배경

- 민원인은 생산관리지역 내에 배합사료생산공장을 짓고자 하였으나, 지방자치단체에서 배합사료는 식품이 아니라는 이유로 건축허가를 내주지 않아서, 배합사료생산공장이 식품공장에 포함되는지에 대하여 국토교통부에 문의함.
- 국토교통부에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 19에서 말하는 식품공장은 사람이 먹는 음식물 공장만을 포함하는 것으로 보아야 한다고 회신하였는바, 민원인이 이에 이의가 있어 법령해석을 요청함.

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 19 제2호자목에서 규정하고 있는 생산관리지역 안에서 건축할 수 있는 식품공장에 배합사료생산공장은 포함되지 않습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제36조제1항제2호나목에서는 관리지역 중 생산관리지역은 농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역이라고 규정하고 있고, 같은 법 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조 및 별표 19 제2호자목에서는 생산관리지역 내에 건축할 수 있는 건축물로 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 도정공장, 식품공장 등을 규정하고 있습니다.
- 한편, 「사료관리법」 제2조제1호에서는 “사료”란 「축산법」에 따른 가축이나 그 밖에 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물·어류 등에 영양이 되거나 그 건강유지 또는 성장에 필요한 것으로서 동물용의약으로서 섭취하는

것을 제외한 것이라고 정의하고 있고, 같은 조 제3호에서는 “배합사료”란 단미사료·보조사료 등을 적정한 비율로 배합 또는 가공한 것으로서 용도에 따라 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 것이라고 정의하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목에서 규정하고 있는 생산관리지역 안에서 건축할 수 있는 식품공장에 배합사료생산공장이 포함되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목의 “식품공장”의 의미에 대하여 국토계획법령에서는 정의규정을 두고 있지 아니한바, 해당 법령에서 용어의 의미를 별도로 정의하거나 용어가 정의된 다른 법령을 구체적으로 인용하는 등 특별한 규정을 두고 있지 않는 경우에는 그 법령의 규정 내용과 입법 취지는 물론 입법 취지가 유사한 다른 법령과의 관계, 사회에서 일반적으로 통용되는 의미 등을 종합적으로 고려하여 그 의미를 판단해야 할 것입니다 (법제처 2014. 12. 1. 회신 14-0646 해석례 참조).
- 그런데, “식품공장”에서의 “식품”이란 사전적으로 사람이 일상적으로 섭취하는 음식물을 통틀어 이르는 말로서, 「식품위생법」 제2조제1호에서는 의약으로 섭취하는 것을 제외한 모든 음식물로 정의하고 있고, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제7호에서는 사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농수산물 또는 농수산물을 원료로 하는 모든 음식물을 말한다고 정의하고 있으며, 가축이나 동물이 먹은 사료에 대해서는 「사료관리법」에서 별도로 규율하여 식품이나 음식은 사람이 먹을 수 있는 것으로서 가축이나 동물이 먹는 사료나 먹이와는 구분하여 규정하고 있는바, 현행 법령상 사람이 먹거나 마시는 식품이나 음식은 동물이 먹는 사료와는 구분하여 용어를 사용하고 있음을 알 수 있습니다.
- 그리고, “식품공장”에서의 “공장”은 국토계획법 시행령 별표 제19조제2호자목에서 「건축법 시행령」 별표 1 제17호에 따른 공장으로 규정하고 있으므로, 물품의 제조·가공 또는 수리에 계속적으로 이용되는 건축물로서 제1종 근린생활시설 등 다른 건축용도로 따로 분류되지 아니한 건축물을 말한다고 할 것입니다.
- 법령에서 사용하는 식품이나 공장에 관한 위와 같은 내용을 종합하면, “식품공장”은 일반적으로 사람이 먹거나 마시는 음식물을 제조·가공하는데 사용되

는 「건축법」 상의 건축물로서 다른 건축용도로 분류되지 않은 건축물(법제처 2010. 2. 22. 회신 09-0421 해석례 참조)이라 할 것이므로, 동물·어류 등의 먹이인 사료를 생산하는 배합사료생산공장은 식품공장에 포함되지 않는다고 할 것입니다.

- 한편, 통계청 고시인 한국표준산업분류에서 식료품제조업 내에 동물용 사료 및 조제식품 제조업이 포함되어 있으므로 배합사료생산공장도 식품공장에 포함된다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나, 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목에서 규정하고 있는 생산관리지역 안에서 건축할 수 있는 공장에는 도정공장도 명시되어 있는데, 한국표준산업분류에서 곡물 도정업도 식료품제조업 내에 포함되어 있다는 점에서 한국표준산업분류에 따른 산업 분류와 법령에서 사용되는 공장 등의 분류체계가 반드시 일치하거나 또는 일치하여야 하는 것은 아니라고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목에서 규정하고 있는 생산관리지역 안에서 건축할 수 있는 식품공장에 배합사료생산공장은 포함되지 않습니다.



## ☑ CASE 15 : 계획관리지역내 건축제한 기준 해석 관련

### <질의요지>

- 국토계획법 시행령 별표20 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물의 자목 중 아래 항목에 대한 정확한 해석 질의
  - (6) 수도권정비계획법 제6조제1항제3호에 따른 자연보전권역 외의 지역 및 환경정책기본법 제38조에 따른 특별대책지역 외의 지역
  - (7) 수도권정비계획법 제6조제1항제3호에 따른 자연보전권역 및 환경정책기본법 제38조에 따른 특별대책지역

### <회신내용>

- 국토계획법 시행령 별표20 제1호자목(6)은 제도 취지 및 문맥적 의미 등을 고려할 때, “을”설과 같이 자연보전권역 및 특별대책지역 외의 지역에서 폐기물처리업에 대한 입지를 규제하는 것으로 해석하고, 동 별표 제1호자목 (7)은 자연보전권역 및 특별대책지역 내에서 1만제곱미터 미만의 소규모 공장의 입지를 제한하는 것으로 해석해야 한다고 판단됩니다.

<도시정책과-3403, 2015.04.17.>

## ☑ CASE 16 : 계획관리지역 내 자원순환관련시설의 건축제한 관련

### <질의요지>

- 계획관리지역 안에서 폐기물재활용시설 건축 제한 시 「건축법 시행령」 별표1에 의한 용도별 건축물의 종류가 “자원순환 관련 시설”이면서 「국토계획법 시행령」 별표20 제1호자목(2)의 “화학제품제조시설”에 해당하는 「산업집적법」 제2조제1호에 따른 공장과 중첩될 경우 건축제한 여부

<회신내용>

- 「국토계획법 시행령」 제71조(용도지역안에서의 건축제한) 규정은 「건축법 시행령」 별표1의 용도별 건축물의 종류를 따르고 있으므로, 해당 폐기물 재활용시설의 「건축법 시행령」에 따른 용도 분류가 공장이 아닌 자원순환 관련 시설이라면, 자원순환 관련 시설을 기준으로 「국토계획법 시행령」 별표 20에 따른 계획관리지역에서의 입지 여부를 판단하여야 할 것으로 사료됩니다.  
<도시정책과-3399, 2015.04.17.>

☑ CASE 17 : 계획관리지역 내 자연보전권역 및 특별대책지역의 공장 관련

<질의요지>

- 기존에 준공되어 운영 중인 제2종근린생활시설(제조업소)가 공장으로 건축물의 용도변경을 하는 경우 부지면적 1만제곱미터를 확보하여야 하는지 여부
- 둘 이상의 부지가 너비 8미터 미만의 도로에 서로 접하여 있어도 각각의 사업 부지가 상당히 떨어져 있는 경우에 부지합산 가능 여부

<회신내용>

- 국토계획법 시행령 [별표20] 제1호자목(7)에서는 자연보전권역 또는 특별대책 지역에 설치하는 부지면적 1만제곱미터 미만의 공장은 입지가 제한되나, 준공되어 운영 중인 기존 공장 또는 제조업소의 경우 제외한다라고 명시되어 있고, 여기서 “기존 공장 또는 제조업소”는 법 개정(2014.11.11.) 전에 준공되어 운영 중인 기존 건축물에 한하여 1만제곱미터의 부지면적 제한이 적용되지 않을 것으로 판단되며,
- 둘 이상의 부지가 너비 8미터 미만의 도로에 서로 접하는 경우에 그 면적의 합계를 인정하여 1만제곱미터 기준의 부지면적에 합산을 허용하는 것은 자연보전권역과 특별대책지역에서는 소관 법률에서 별도로 입지 제한을 두고 있어 계획관리지역과 더불어 중첩규제를 해소하는 취지의 규정으로, 사실상 하나의 사업부지로 볼 수 있는 경우 등 해당 부지의 여건 및 현황, 제도취지를 고려하여 인허가권자가 입지여부를 결정하면 될 것으로 판단됩니다.  
<도시정책과-9266, 2015.10.01.>

## ☑ CASE 18 : 계획관리지역 내 공익사업에 편입된 공장에 대한 이전 관련 1

### <질의요지>

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업의 토지 수용으로 인하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 20 및 「〇〇시 도시계획조례」제28조 별표 19에 따라 계획관리지역에는 건축할 수 없는 대기오염물질 2종 배출시설을 갖춘 아스콘공장을 기존 공장 규모 (대기,폐수, 건축물 등)와 동일하게 설립하는 조건으로 공장이전을 승인하였으나,
- 사업계획 변경 및 대기오염 발생량 재산정 등으로 대기오염발생량이 기존 사업장의 대기오염발생량보다 늘어난 사항에 대한 이전 가능 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 20 제1호자목 및 제2호타목에 따라 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 및 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 해당 특별시·광역시·특별자치시, 특별자치도, 시 또는 군의 관할 구역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘 공장은 해당 자치단체의 조례로 입지 여부를 결정하고 있습니다.
- 질의의 경우처럼, 공익사업의 토지 수용 등으로 해당 관할구역으로 이전하는 아스콘 공장이 시설 증설 없이 단순한 대기오염물질발생량 산정 방식 차이로 오염물질이 증가하는 경우에 대해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에는 별도의 제한을 두고 있지 않으므로,
- 해당 오염물질 증가에 관한 사항이 허가권자의 공장이전 승인조건에 따른 것이라면, 승인조건에 부합하는 지 여부와 사업계획 변경 내용 등을 허가권자가 종합적으로 검토하여 처리할 수 있는 사항으로 판단됩니다.

<도시정책과-14532, 2016.12.21.>

## ☑ CASE 19 : 계획관리지역 내 공익사업에 편입된 공장에 대한 이전 관련 2

### <질의요지>

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업의 토지 수용으로 인하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 20 및 「00시 도시계획조례」 제28조 별표 19에 따라 계획관리지역에는 건축할 수 없는 대기오염물질 2종 배출시설을 갖춘 아스콘공장을 기존 공장 규모(대기,폐수,건축물 등)와 동일하게 설립하는 조건으로 공장이전을 승인하였으나,
- 미 준공 상태에서 사업계획 변경으로 부지증설, 건축면적·연면적 증가 및 명의 변경 신청이 있는 사항에 대한 변경 허용 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 20 제1호자목 및 제2호타목에 따라 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 및 「도시개발법」에 따른 도시개발사업으로 해당 특별시·광역시·특별자치시, 특별자치도, 시 또는 군의 관할 구역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘 공장은 해당 자치단체의 조례로 입지 여부를 결정하고 있습니다.
- 레미콘·아스콘 공장은 생산품의 특성상 납품거리·운반비 증가 및 시간 등의 제약이 있어 수요가 많은 도시지역 또는 인근으로 이전하여야 하나, 공업지역·자연녹지지역은 가용토지의 부족 및 높은 지가로 인하여 부지 선정 및 매입이 어려워 이전 입지가 곤란한 상황을 해소하기 위하여 예외적으로 해당 지자체 관할구역의 계획관리지역으로 이전하는 레미콘·아스콘공장에 한하여 입지를 허용한 취지이며,
- 공익사업 수용 당시의 규모(부지면적,건축규모,오염물질 배출량) 범위내에서 이전 중인 사항에 대하여 국토계획법령에서 별도로 제한하고 있지는 않기 때문에(명의변경 포함)
- 현재, 이전 중인 본 건에 대해서는 허가권자가 지역여건과 관계 법령 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항입니다.

<도시정책과-5075, 2017.05.25.>

**법령해석 12-0689(2013.01.28.)**

- 재생아스팔트콘크리트 생산시설의 계획관리지역 내 입지 제한 여부

**<질의요지>**

- 건설폐기물 중간처리업 허가를 받은 자가 계획관리지역에서 1종사업장 대기 오염물질배출시설설치 허가를 받아 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 설치(건축물의 용도를 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 “분뇨 및 쓰레기처리시설”로 하여 건축신고, 사용승인 완료 및 건축물대장 등재)하여 영업하던 중, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 공장으로 등록할 경우, 해당 시설은 계획관리지역 안에 입지할 수 없는지?

**<회답>**

- 건설폐기물 중간처리업 허가를 받은 자가 계획관리지역에서 1종사업장 대기 오염물질배출시설설치 허가를 받아 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 설치(건축물의 용도를 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 “분뇨 및 쓰레기처리시설”로 하여 건축신고, 사용승인 완료 및 건축물대장 등재)하여 영업하던 중, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 공장으로 등록하더라도, 해당 시설은 계획관리지역 안에 입지할 수 있다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제71조제1항제19호, 별표 19 제2호자목(2) 및 별표 20 제1호차목(1)에 따르면 “「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장” 중 「대기환경보전법」상 1종사업장부터 3종사업장까지의 대기오염물질배출시설에 해당하는 시설은 계획관리지역 안에 입지할 수 없는 반면, 국토계획법 시행령 별표 20 제1호차목에 따르면 “「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 분뇨 및 쓰레기처리시설”은 제1종사업장부터 제3종사업장까지의 대기오염물질배출시설 여부와 관계 없이 계획관리지역 안에 입지할 수 있고, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」(이하 “건설폐기물법”이라 함) 제2조제4호 및 제21조에 따르면 건설폐

기물 처리업 중 중간처리업(건설폐기물을 분리, 선별, 파쇄하는 영업)을 하려는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 하는데, 같은 법 시행규칙 별표 2 제2호가목(4)에서는 중간처리업의 허가기준(시설 및 장비기준)의 하나로 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 규정(폐아스팔트콘크리트를 재생아스팔트콘크리트의 원료로 재활용하는 경우에 한함)하고 있습니다.

- 그런데, 건설폐기물 중간처리업 허가를 받은 자가 계획관리지역에서 1종사업장 대기오염물질배출시설설치 허가를 받아 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 설치(건축물의 용도를 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 “분뇨 및 쓰레기처리시설”로 하여 건축신고, 사용승인 완료 및 건축물대장 등재)하여 영업하던 중, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 “산집법”이라 함) 제16조제2항에 따라 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 공장으로 등록할 경우, 해당 시설은 국토계획법 시행령 별표 20 제1호차목1)에 따라 관리지역 안에 입지할 수 없는지가 문제될 수 있습니다.
- 그렇다면, 국토계획법 시행령 별표 20 제1호차목은 건축물의 용도가 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장인 경우에 한하여 계획관리지역 입지제한대상을 열거하고 있고, 이 사안의 재생아스팔트콘크리트 생산시설은 이미 같은 호의 공장이 아닌 같은 별표 제22호의 분뇨 및 쓰레기처리시설로 건축신고 등을 완료한바, 해당 시설을 산집법 제16조제2항에 따라 공장등록 할 경우 건축물의 용도가 같은 별표 제17호의 공장으로 변경되는지가 이 사안의 쟁점이라 할 것입니다.
- 살피건대, 건축물의 안전·기능·환경 및 미관 향상 등을 목적으로 하는 「건축법」과 산업 집적(集積)의 활성화 및 공장의 원활한 설립 지원 등을 목적으로 하는 산집법은 입법 목적·취지 및 규율대상 등을 달리하는 점, 「건축법 시행령」 별표 1 제17 호의 공장은 “물품의 제조·가공 또는 수리에 계속적으로 이용되는 건축물로서 분뇨 및 쓰레기처리시설 등으로 따로 분류되지 아니한 것”인 반면 산집법 제2조제1호 및 같은 법 시행령 제2조제1항의 공장은 “건축물 또는 공작물, 물품제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설을 갖추어 통계청장이 고시하는 표준산업분류에 따른 제조업을 하기 위한 사업장”으로 각각 공장의 정의 및 내용을 달리 하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 「건축법」상 건축물의 용도가 공장이 아니더라도 산집법상 공장등록 등을 할 수 있는지는 별론으로 하더라도, 「건축법」상 건축

물의 용도는 건축법령의 규정에 충실하게 검토하여야 할 것이고, 건축법령상 분뇨 및 쓰레기처리시설의 용도로 적법하게 분류 및 등재되고 그 실질에 맞게 사용된다면, 이 사안의 시설이 재생아스팔트콘크리트 생산에 사용되는 것은 동일함에도 불구하고 산집법상 공장으로 등록되었다고 하여 「건축법」상 건축물의 용도가 공장으로 변경되는 것은 아니라고 할 것입니다.

- 한편, 대기·수질 등 환경에 위해가 되는 공장의 입지를 계획관리지역 안에 제한함으로써 계획관리지역의 제한적인 이용과 개발을 도모하려는 국토계획법 시행령 별표 20 제1호차목의 취지에 비추어 보면 이 사안의 재생아스팔트콘크리트 생산시설이 계획관리지역 안에 입지할 수 없다는 의견이 있을 수 있으나, 계획관리지역에서의 입지제한은 침익적 행정행위라 할 수 있고, 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하며 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 될 것인바(대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791 판결 참조), 국토계획법 시행령 별표 20 제1호차목은 「건축법」상 공장에 관한 규정이라는 점이 문언상 명백하고, 산집법상 공장으로 등록하더라도 이 사안의 재생아스팔트콘크리트 생산시설의 건축물 용도가 「건축법」상 공장으로 변경된다고 볼 수 없어 위와 같은 의견은 타당하지 않다 할 것입니다.
- 따라서, 건설폐기물 중간처리업 허가를 받은 자가 계획관리지역에서 1종사업장 대기오염물질배출시설설치 허가를 받아 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 설치(건축물의 용도를 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 “분뇨 및 쓰레기처리시설”로 하여 건축신고, 사용승인 완료 및 건축물대장 등재)하여 영업하던 중, 산집법 제16조제2항에 따라 재생아스팔트콘크리트 생산시설을 공장으로 등록하더라도, 해당 시설은 계획관리지역 안에 입지할 수 있다고 할 것입니다.

※ 법령 정비의견

- 국토계획법 시행령 별표 20 제1호차목의 입법취지가 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 분뇨 및 쓰레기처리시설이라 하더라도 환경에 위해가 되는 시설로서 제조를 하는 시설은 계획관리지역 안에 입지할 수 없도록 하려는 것이 라면 별도의 입법조치를 통하여 이를 명확히 규율하여야 할 것입니다.

**법령해석 17-0213(2017.06.28.)**

- 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물의 범위

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제36조제1항제2호다목에서는 용도지역의 한 종류로 계획관리지역을 규정하고 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 별표 19 제2호자목(3) 및 별표 20 제1호자목(1)에서는 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물의 하나로 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(이하 “수질수생태계법”이라 함) 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질(이하 “특정수질유해물질”이라 함)이 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령」(이하 “수질수생태계법 시행령”이라 함) 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 건축물이되, 같은 법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우는 제외한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 수질수생태계법 제33조제1항 본문에서는 폐수배출시설을 설치하려는 자는 환경부장관의 허가를 받거나 환경부장관에게 신고하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 단서에서는 같은 조 제7항에 따라 폐수무방류배출시설을 설치하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제7항에서는 환경부령으로 정하는 특정수질유해물질을 배출하는 폐수배출시설의 경우 폐수배출시설의 설치제한지역에서 폐수무방류배출시설로 하여 이를 설치할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제9항제3호 및 같은 법 시행령 제31조제7항 각 호에서는 폐수무방류배출시설을 설치하는 경우 설치하여야 하는 시설을 규정하고 있으며, 수질수생태계법 제34조제1항에서는 같은 법 제33조제1항 단서 및 같은 조 제2항에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가 또는 변경허가에 관한 사항을 규정하고 있는바,
- 국토계획법에 따른 계획관리지역에 해당하면서 수질수생태계법에 따른 폐수배출시설의 설치제한지역에는 해당하지 않는 지역에 특정수질유해물질을 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 발생시키는 시설로서, 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 시설은 갖추지 않았으나 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는 폐수배출시설을 설치할 수 있는지?



**<회답>**

- 국토계획법에 따른 계획관리지역에 해당하면서 수질수생태계법에 따른 폐수 배출시설의 설치제한지역에는 해당하지 않는 지역에 특정수질유해물질을 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 발생시키는 시설로서, 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 시설은 갖추지 않았으나 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는 폐수배출시설을 설치할 수 없습니다.

**<이유>**

- 국토계획법 제36조제1항제2호다목에서는 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역을 계획관리지역으로 규정하고 있고, 같은 법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 국토계획법 시행령 별표 20 제1호자목(1)에서는 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물의 하나로 같은 영 “별표 19 제2호자목(1)부터 (4)까지에 해당하는 것”을 규정하고 있고, 같은 영 별표 19 제2호자목(3)에서는 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 건축물로 하되, 같은 법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우는 제외한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 수질수생태계법 제2조제8호에서는 “특정수질유해물질”이란 사람의 건강, 재산이나 동식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다고 규정하고 있고, 같은 조 제10호 본문에서는 “폐수배출시설”이란 수질오염물질을 배출하는 시설물, 기계, 기구, 그 밖의 물체로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제11호에서는 “폐수무방류배출시설”이란 폐수배출시설에서 발생하는 폐수를 해당 사업장에서 수질오염방지시설을 이용하여 처리하거나 같은 폐수배출시설에 재이용하는 등 공공수역으로 배출하지 아니하는 폐수배출시설을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제33조제1항 본문에서는 폐수배출시설을 설치하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경

부장관의 허가를 받거나 환경부장관에게 신고하여야 한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제31조제1항제1호에서는 특정수질유해물질이 환경부령으로 정하는 기준 이상으로 배출되는 폐수배출시설을 같은 법 제33조제1항 본문에 따라 설치허가를 받아야 하는 폐수배출시설의 하나로 규정하고 있고, 그 위임에 따라 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」 제35조의2 및 별표 13의2에서는 특정수질유해물질 폐수배출시설 적용기준을 규정하고 있습니다.

- 그리고, 수질수생태계법 제33조제1항 단서에서는 같은 조 제7항에 따라 폐수무방류배출시설을 설치하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항 본문에서는 같은 조 제1항에 따라 허가를 받은 자가 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 변경허가를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제5항에서는 환경부장관은 상수원보호구역의 상류지역, 특별대책지역 및 그 상류지역, 취수시설이 있는 지역 및 그 상류지역의 폐수배출시설로부터 배출되는 수질오염물질로 인하여 환경기준을 유지하기 곤란하거나 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 폐수배출시설의 설치(변경을 포함함)를 제한할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제7항에서는 같은 조 제5항 및 제6항에도 불구하고 환경부령으로 정하는 특정수질유해물질을 배출하는 폐수배출시설의 경우 폐수배출시설의 설치제한지역에서 폐수무방류배출시설로 하여 이를 설치할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 또한, 수질수생태계법 제33조제9항제3호 및 같은 법 시행령 제31조제7항에서는 폐수무방류배출시설을 설치하는 경우에는 폐수가 공공수역으로 유출·누출되지 아니하도록 폐수무방류배출시설에서 발생하는 폐수가 다른 폐수배출시설에서 발생하는 폐수와 섞이지 아니하도록 하는 분리·집수시설(제1호), 폐수 중 수질오염물질을 고체상태의 폐기물로 처리하는 방지시설(제2호), 시설의 고장, 사고 등으로 폐수가 유출·누출되거나 빗물 등에 의하여 폐수가 공공수역으로 배출되지 아니하도록 하는 차단·저류시설(제3호) 전부를 설치하도록 규정하고 있고, 같은 법 제35조제1항에서는 같은 법 제33조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 허가·변경허가를 받은 자 또는 신고·

변경신고를 한 자가 해당 폐수배출시설을 설치하거나 변경할 때에는 그 폐수배출시설로부터 배출되는 수질오염물질이 같은 법 제32조에 따른 배출허용기준 이하로 배출되게 하기 위한 수질오염방지시설을 설치하여야 하되, 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 폐수배출시설(폐수무방류배출시설은 제외함)의 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제33조제3호 및 같은 법 시행규칙 제42조제1호에서는 수질수생태계법 제35조제1항 단서에서 따라 수질오염방지시설의 설치의무가 면제되는 경우의 하나로 폐수를 전량 재이용하는 등 방지시설을 설치하지 않고도 수질오염물질을 적정하게 처리할 수 있는 경우로서 폐수를 제조공정에서 순환하여 재이용하는 시설로서 폐수 등의 수질오염물질을 차단된 공정 밖으로 배출하지 아니하고도 적정한 처리가 가능하다고 인정되는 경우를 규정하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법에 따른 계획관리지역에 해당하면서 수질수생태계법에 따른 폐수배출시설의 설치제한지역에는 해당하지 않는 지역에 특정수질유해물질을 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 발생시키는 시설로서, 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 시설은 갖추지 않았으나 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는 폐수배출시설을 설치할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니까.
- 먼저, 국토계획법 시행령 별표 20 제1호자목(1)에서는 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물로 같은 영 별표 19 제2호자목(3)에 해당하는 것을 포함하여 규정하고 있고, 같은 영 별표 19 제2호자목(3)에서는 용도지역에서 건축이 제한되는 건축물로 “특정수질유해물질이 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는” 건축물을 규정하면서 수질수생태계법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받은 경우는 제외하도록 규정하고 있는바, 국토계획법 시행령 별표 20 제1호자목(1) 및 같은 영 별표 19 제2호자목(3)을 종합해 볼 때, 그 문언상 계획관리지역에는 원칙적으로 특정수질유해물질을 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출하는 건축물은 건축할 수 없고, 예외적으로 수질수생태계법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우에만 건축이 허용되는 것이 명백하다고 할 것입니다.
- 이와 관련하여, 특정수질유해물질을 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1

호에 따른 기준 이상으로 “발생”시키나 “폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는” 폐수배출시설이 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목 (3) 본문에서 규정하고 있는 “특정수질유해물질이 수질수생태계법 시행령 제 31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는” 경우에 해당하는지를 살펴 보면, 수질수생태계법 제2조제10호 본문에서는 “폐수배출시설”이란 수질오염물질을 “배출”하는 시설물 등을 말한다고 규정하고 있는데, 같은 조 제11호에서는 “폐수무방류배출시설”이란 폐수배출시설에서 “발생”하는 폐수를 일정한 방법을 통하여 공공수역으로 “배출하지 아니하는” 폐수배출시설을 말한다고 정의하고 있어, 폐수의 “방류”가 없어도 폐수를 “배출”하는 시설을 “폐수배출시설”로 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 발생만 시키는 시설도 폐수를 “배출”하는 시설에 포함된다고 할 것이므로, 특정수질유해물질이 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 발생되는 경우에는 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하더라도 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목(3) 본문에서 규정하고 있는 “특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는” 경우에 해당한다고 할 것입니다.

- 다음으로, 이 사안의 경우와 같이 수질수생태계법 시행령 제31조제7항 각 호에 따른 시설을 갖추지 않았으나 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는 폐수배출시설이 국토계획법 시행령 별표 19 제2호자목(3) 단서에 따른 “수질수생태계법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우”에 해당하는지를 살펴보면, 수질수생태계법 제34조에서는 같은 법 제33조제1항 단서 및 같은 조 제2항에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가 또는 변경허가를 받으려는 자가 환경부장관에게 제출하여야 하는 서류에 관한 사항을 규정하고 있고, 같은 법 제33조제9항제3호 및 같은 법 시행령 제31조제7항 각 호에서는 폐수무방류배출시설을 설치하는 경우 반드시 갖추어야 하는 시설로 분리·집수시설, 방지시설, 차단·저류시설을 규정하고 있는바, 이러한 규정들을 체계적으로 해석하면 수질수생태계법 제34조에 따른 폐수무방류배출시설의 설치허가는 같은 법 시행령 제31조제7항 각 호의 시설을 갖추어 폐수무방류배출시설을 설치하는 경우에 대한 설치허가 및 변경허가를 의미한다고 할 것이므로, 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 시설을 갖추지 않고 폐수를 전량 재이용하는 폐수배출시설은 같

은 법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우에는 해당하지 않는다고 할 것입니다.

- 또한, 수질수생태계법 제32조제7항제2호, 제34조, 제35조제1항 단서, 같은 법 시행령 제31조제1항·제7항, 제33조제3호 및 같은 법 시행규칙 제42조 등에 따르면, 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는 폐수배출시설은 같은 법 “제33조제1항 본문 및 제2항”에 따라 폐수배출시설의 설치허가 또는 신고, 변경허가를 통해 설치할 수 있는 시설로서, 수질오염방지시설의 설치의무가 면제되는 시설인 반면, 같은 법 제34조에 따른 폐수무방류배출시설은 같은 법 “제31조제1항 단서 및 제2항, 제34조”에 따라 설치허가 또는 변경허가를 통해 설치할 수 있는 시설로서, 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 분리·집수시설, 방지시설, 차단·저류시설을 반드시 갖추어야 하고, 일반 폐수배출시설보다 엄격한 관리의무가 부여되는 시설인바(같은 법 제38조제1항 및 제2항 참조), 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하나 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 시설을 갖추지 않은 폐수배출시설은 같은 법 제34조에 따른 폐수무방류배출시설과 그 설치를 위한 허가 등의 근거 규정, 절차, 설치기준 및 설치 후의 관리의무 등이 서로 다르므로, 이를 같은 법 제34조에 따른 폐수무방류배출시설과 같은 것으로 보아 국토계획법 시행령 별표 20 제1호자목(1) 및 같은 영 별표 19 제2호자목(3) 단서에 따라 계획관리지역 안에서 건축할 수 있는 건축물이라고 할 수는 없을 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법에 따른 계획관리지역에 해당하면서 수질수생태계법에 따른 폐수배출시설의 설치제한지역에는 해당하지 않는 지역에 특정수질유해물질을 수질수생태계법 시행령 제31조제1항제1호에 따른 기준 이상으로 발생시키는 시설로서, 같은 영 제31조제7항 각 호에 따른 시설은 갖추지 않았으나 폐수를 공공수역으로 방류하지 않고 전량 재이용하는 폐수배출시설을 설치할 수 없다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0227(2014.10.10.)**

- 도로의 경계를 도로구역으로 결정·고시된 구역의 경계선으로 보아야 하는지 등(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 별표 2 등 관련)

**<질의요지>**

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 별표 2 제8호에서는 계획관리 지역에서 「도로법」에 따른 도로의 경계로부터 50미터 이내 지역에는 숙박시설을 설치하지 못하도록 하고 있는바,
  - 가. “「도로법」에 따른 도로”의 경계는 “도로구역으로 결정·고시된 구역”의 경계를 의미하는 것인지 아니면 “실제 도로로 사용되는 구역”의 경계 혹은 “도로의 시설물을 포함하는 도로”의 경계로 보아야 하는지?
  - 나. 도로의 경계로부터 50미터 이내 지역에 설치가 제한되는 숙박시설을 판단함에 있어 숙박시설의 건축물을 기준으로 하는지 아니면 숙박시설의 부지를 기준으로 판단해야 하는지?

※ 질의배경

- 질의 가
  - 도로구역을 지정하는 경우 지형에 따라 도로구역으로 지정되는 범위가 달라질 수 있으므로, 숙박시설 제한 기준을 “도로구역의 경계”로 하는 경우 도로구역의 형태에 따라 실질적으로 형평에 맞지 않는 경우가 발생할 수 있어 이 건 법령해석을 요청함.
- 질의 나
  - 계획관리지역에서 설치가 제한되는 숙박시설을 부지를 기준으로 판단할지, 건물을 기준으로 판단할지가 해석상 분명하지 않아 업무 처리 과정에서 논란이 되어 이 건 법령해석을 요청함.

**<회답>**

가. 질의 가에 대하여

- “「도로법」에 따른 도로의 경계”는 도로구역으로 결정·고시된 구역의 경계를 의미한다고 할 것입니다.

나. 질의 나에 대하여

- 도로의 경계로부터 50미터 이내 지역에 설치가 제한되는 숙박시설을 판단할 때에는 숙박시설의 부지를 기준으로 판단해야 할 것입니다.

**<이유>**

- 가. 질의 가·나의 공통사항 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제15호에서는 “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율(「건축법」 제55조의 건폐율을 말함), 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말함), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다고 정의하고 있고, 같은 법 제36조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하면서, 용도지역의 구분으로서 같은 항 제2호다목에서 계획관리지역은 “도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역”이라고 하고 있습니다.
- 또한, 같은 법 제76조제1항 및 같은 법 시행령 제71조제1항제19호에서는 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물을 같은 법 시행령 별표 20에서 규정한다고 하고 있고, 같은 법 시행령 별표 20 제1호사목에서는 계획관리지역안에서 건축할 수 없는 건축물을 “「건축법 시행령」 별표 1 제15호의 숙박시설로서 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역에 설치하는 것”으로 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제12조 및 별표 2 제8호에서는 “「도로법」에 따른 도로의 경계로부터 50미터 이내인 지역(숙박시설을 설치하는 경우에 한정하되, 제주도 본도 외의 도서(島嶼) 가운데 육지와 연결되지 아니한 도서를 제외한다)”로 규정하고 있는바, 관련 규정을 종합하여 보면, 계획관리지역에서는 「도로법」에 따른 도로의 경계로부터 50미터 이내인 지역에서는 숙박시설을 설치할 수 없도록 규정하고 있습니다.
- 나. 질의 가에 대하여 이 사안은 계획관리지역에서 “「도로법」에 따른 도로”를 건축물 건축이 제한되는 경계를 판단하는 기준으로 규정하고 있는데, 이러한 도로의 경계가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 「도로법」에 따른 도로의 정의를 보면, 「도로법」 제2조제1호 및 같은 법 시행령 제2조에서는 “도로”란 차도, 보도(步道), 자전거도로, 터널, 교량, 육교, 옹벽, 배수로, 길도랑 등의 시설로 구성된 것으로서 고속국도, 일반국도, 특별시도, 광역시도, 지방도, 시·군·구도를 말하며, 도로의 부속물을 포함한다고 하고 있고, 「도로법」 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제3조에서는 “도로의 부속물”이란 주차장, 낙석방지시설, 주유소, 환승시설, 충전소, 방호울타리, 충격흡수시설, 가로등, 검문소, 차량단속시설, 도로상의 방파시설,

- 방음시설, 도로경계표 등과 같은 도로이용 지원시설, 도로 안전·관리시설, 교통관리시설 등을 말한다고 하고 있습니다.
- 그리고, 「도로법」 제2조제6호에서는 “도로구역”이란 도로를 구성하는 일단의 토지로서 같은 법 제25조에 따라 결정된 구역을 말한다고 하고 있고, 같은 법 제25조에서는 도로관리청은 도로 노선의 지정·변경 또는 폐지의 고시가 있으면 지체 없이 해당 도로의 도로구역을 결정·변경 또는 폐지하도록 하면서, 도로관리청은 도로구역을 결정·변경 또는 폐지하면 그 사유, 위치, 면적 등을 고시하도록 하고 있습니다.
  - 이상의 규정에서 보듯이, 「도로법」에 따른 도로는 실제 도로로 사용되는 부분뿐만 아니라 옹벽, 지하도, 주유소, 방음시설 등(이하 “시설물”이라 한다)과 같이 도로의 기능을 원활히 수행하기 위한 시설물이나 주변지역을 포함하는 넓은 개념이라 하겠습니다. 그리고, “도로구역”이란 도로를 구성하는 일단의 토지를 말하므로 도로의 근간을 이루는 토지나 구역을 나타내는 개념이라 할 것입니다.
  - 한편, 국토의 계획 및 이용에 관한 법령에서 용도지역에 따라 건축할 수 있는 건축물을 제한하고 있는 것은 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위한 취지이고, 이 사안의 경우에는 그 구체적인 방법으로서 계획관리지역에서 도로의 경계를 기준으로 건축제한을 규정하고 있는 것이므로, 용도지역의 건축제한을 해석함에 있어서는 이러한 법령의 취지에 맞게 토지를 중심으로 판단하는 것이 타당할 것입니다.
  - 아울러, 「도로법」에서는 도로구역이 결정되면 도로관리청이 이를 고시하도록 하고 있어 그 범위가 분명하므로 용도지역의 건축 제한에 관한 경계 기준으로 적합한 점, 도로는 도로구역이 결정·고시한 때에 비로소 「도로법」 적용을 받는 도로가 되는 점(대법원 2011. 5. 26. 선고 2010두28106 판결 참조)도 도로의 경계를 해석함에 있어서 고려할 필요가 있을 것입니다.
  - 반면에, 「도로법」에서는 “도로”(제2조제1호)와 “도로구역”(제2조제6호)을 구분하여 정의하고 있어 “도로의 경계”와 “도로구역의 경계”는 구분되는 것이므로, 도로 관련 시설물의 실질적인 경계를 도로의 경계로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있으나, 도로 시설물을 포함하는 도로를 경계의 기준으로 본다면 개별 시설물을 기준으로 거리를 계산하는 것이 어려울 뿐만 아니라 도로구역에 새로 시설물을 설치하는 경우에는 도로의 경계가 계속해서 변경될 수 있다는 점에서 이와 같은 의견은 타당하지 않습니다.
  - 이상 과 같은 점을 종합해 볼 때, “「도로법」에 따른 도로의 경계”는 도로구



역으로 결정·고시된 구역의 경계를 의미한다고 할 것입니다.

#### 다. 질의 내에 대하여

- 이 사안은 도로의 경계로부터 50미터 이내 지역에 숙박시설을 설치할 수 없도록 하고 있는 경우에 설치가 제한되는 숙박시설을 판단함에 있어 숙박시설의 건축물을 기준으로 하는지 아니면 숙박시설의 부지를 기준으로 판단할 것인지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 앞서 질의 “가”에서 살펴본 바와 같이, 용도지역에 따라 건축할 수 있는 건축물을 제한하고 있는 것은 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위한 취지이고, 그 구체적인 방법으로 계획관리지역안에서 도로의 경계에서 50미터 이상 떨어져서 숙박시설을 건축할 수 있도록 하고 있으므로, 건축제한규정을 해석함에 있어서도 이러한 법령의 취지에 맞게 토지를 중심으로 판단하는 것이 타당할 것입니다.
- 또한, 계획관리지역은 “도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역”을 말하는바, 숙박시설을 도로 주변에 설치하는 것을 제한하는 것은 도로주변의 난개발을 방지하기 위한 것이므로 이러한 취지를 반영하기 위해서도 건축물뿐만 아니라 부지를 포함한 전체 숙박시설이 도로변에 건설되는 것을 제한하는 것이 필요하다고 할 것입니다.
- 한편, 건축물과 건축물의 부지는 구분되는 것이므로 숙박시설을 판단함에 있어서도 숙박시설의 건축물을 기준으로 판단해야 한다는 의견이 있을 수 있으나, 특정 대지에서 제한되는 숙박시설의 기준은 「건축법」 등 관계 법령에 따라 판단되어야 하는데 이 사안과 같이 특정 건물의 건축허가 시 부지 전체를 기준으로 하여 「건축법」 제55조에 따른 건폐율 및 제56조에 따른 용적률 기준이 적용될 것이므로 여기에서의 숙박시설이란, 단순히 숙박시설이 위치한 건물 면적 상당의 부지만이 아니라 「건축법」상 숙박시설의 신축을 위해 건축허가의 대상이 된 대지 전부가 포함되는 것이라는 점에서(법제처 2014. 2. 4. 회신 13-0541 해석례 참조) 이러한 견해는 타당하지 않습니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 도로의 경계로부터 50미터 이내 지역에 설치가 제한되는 숙박시설을 판단할 때에는 숙박시설의 부지를 기준으로 판단해야 할 것입니다.

**법령해석 17-0005(2017.02.23.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”의 100미터의 의미

<질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제36조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하고 있고, 같은 항 제2호가목부터 다목까지의 규정에서는 관리지역을 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 구분하여 지정한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제71조제1항에서는 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역 안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 “건축제한”이라 함)은 같은 항 각 호와 같다고 규정하면서, 국토계획법 시행령 제71조제1항제19호 및 같은 영 별표 20 제1호에서는 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물로 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설 중 휴게음식점 및 제과점으로서 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역에 설치하는 것(다목)과 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 중 일반음식점·휴게음식점·제과점으로서 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역에 설치하는 것과 단란주점(라목) 등을 규정하고 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」(이하 “국토계획법 시행규칙”이라 한다) 제12조 및 별표 2 제7호에서는 국토계획법 시행령 별표 20 제1호다목·라목 및 사목에서 규정한 “국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역”으로서 계획관리지역에서 휴게음식점 등을 설치할 수 없는 지역 중 하나로 “「하천법」에 따른 국가하천·지방하천(도시·군계획조례로 정하는 지방하천은 제외함. 이하 같음)의 양안 중 해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역(「하천법」 제10조에 따른 연안구역을 제외함. 이하 같음)”을 규정하고 있는바,

- 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터”가 직선거리를 의미하는지, 아니면 물이 흘러가는 거리를 의미하는지?

**<회답>**

국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터”는 직선거리를 의미합니다.

**<이유>**

- 국토계획법 제36조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다고 규정하고 있고, 같은 항 제2호가목부터 다목까지의 규정에서는 관리지역을 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 구분하여 지정한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 시행령 제71조제1항에서는 국토계획법 제76조제1항에 따른 용도지역 안에서의 건축제한은 같은 항 각 호와 같다고 규정하면서, 국토계획법 시행령 제71조제1항제19호 및 같은 영 별표 20 제1호에서는 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물로 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설 중 휴게음식점 및 제과점으로서 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역에 설치하는 것(다목)과 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 중 일반음식점·휴게음식점·제과점으로서 국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역에 설치하는 것과 단란주점(라목) 등을 규정하고 있고, 국토계획법 시행규칙 제12조 및 별표 2 제7호에서는 국토계획법 시행령 별표 20 제1호다목·라목 및 사목에서 규정한 “국토교통부령으로 정하는 기준에 해당하는 지역”으로서 계획관리지역에서 휴게음식점 등을 설치할 수 없는 지역 중 하나로 “「하천법」에 따른 국가하천·지방하천의 양안 중 해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”을 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로

부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터”가 직선거리를 의미하는지, 아니면 물이 흘러가는 거리를 의미하는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 법령에서 사용되고 있는 용어의 의미가 명확하지 않은 경우에는 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서 법률의 입법 취지와 목적, 그 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원하여 구체적 사안에 맞는 가장 타당한 해석을 하여야 하는바(대법원 2013. 1. 17. 선고 2011다83431 판결례 참조), 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터”가 직선거리를 의미하는지, 아니면 물이 흘러가는 거리를 의미하는지는 국토계획법령의 입법 취지와 목적, 그 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화 등을 종합적으로 고려해서 판단하여야 할 것입니다.
- 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고, 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 제정된 법률로서 “국토의 계획적·체계적인 이용·관리”를 위한 여러 규정들을 두고 있는데, 그 중 같은 법 제6조에서는 토지의 이용 실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 국토의 용도를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있고, 같은 법 제36조제1항제2호다목에서는 관리지역 중 계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역이라고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 제36조제1항제1호에서는 도시지역을 다시 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분하고 있고, 같은 법 제77조 및 제78조에서는 도시지역의 세부 구분에 따라 건폐율과 용적률의 최대한도를 각각 달리 규정하고 있으며, 국토계획법 시행령 제71조제1항제1호부터 제16호까지의 규정과 같은 영 별표 2부터 별표 17까지의 규정에서는 도시지역의 세부 구분에 따라 건축할 수 있는 건축물과 건축할 수 없는 건축물까지 각각 다르게 규정하고 있는바, 국토계획법의 입법 목적과 규정 체계에 비추어 볼 때, 계획관리지역의 관리에 있어서는 환경오염 등 자연환경 뿐만 아니라 경관 관리, 건축제한 등 토지의 계획적·체계적 이용도 중요한 요소로 고려되

어야 할 것이므로, 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”이라는 문언도 하천의 양안에 대한 계획적·체계적 이용의 측면을 고려하여 통상적인 거리의 의미에 따라 하천의 양안으로부터 직선거리로 100미터 이내인 집수구역을 의미하는 것으로 보는 것이 타당할 것입니다.

- 또한, 하천의 수질오염을 방지하기 위해서는 하천으로 흘러 들어오는 물 뿐만 아니라 하천 주변의 토지도 오염되지 않도록 관리해야 할 것이고, 이를 위해서는 하천의 경계로부터 일정한 직선거리 내의 토지를 관리할 필요가 있는바, 경관 관리 등 하천의 양안에 대한 계획적·체계적 이용의 측면 뿐만 아니라 하천의 수질오염 방지 측면에서도 하천의 경계로부터 일정한 직선거리까지는 휴게음식점 등 건축물의 설치를 제한할 필요가 있다는 점도 이 사안을 해석함에 있어 고려해야 할 것입니다.
- 한편, 집수구역은 빗물이 하천으로 흘러드는 지역이라는 점을 전제로 하천과의 거리도 물이 흘러가는 거리로 보아야 하고, 만약 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호의 입법 취지가 해당 집수구역으로부터 해당 하천의 경계까지 물이 흘러가는 거리와 상관없이 직선거리 100미터 이내의 건축을 제한하려는 것이었다면, 같은 별표 제8호와 같이 “집수구역”이 아닌 “지역”이라는 문언을 사용하여 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 지역”으로 규정했을 것이라는 점에서 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터”는 직선거리가 아니라 물이 흘러가는 거리로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, 국토계획법 시행규칙 별표 2 주1)에서는 “집수구역”을 상수원·하천·저수지 등의 주변의 능선을 잇는 선으로 둘러싸인 구역으로 규정하고 있어 집수구역 내의 모든 곳에서 물이 흐르는 것은 아닌바, 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에서 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”이라고 규정한 것은 규제 대상이 되는 하천 주변의 토지를 명확히 하기 위한 것이지 물이 흘러가는 거리 측정을 전제로 한다고 볼 수는 없고, 휴게음식점 등 건축물은 물 위가 아닌 토지 위에 설치할 수 있는 것으로서 건축물로부터 해당 하천의 경계까지 물이 흘러가는 거리를 측정할 수는 없다는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 아울러, 국토계획법 시행규칙 별표 2 주2)에서는 “유하거리”란 하천·호소 또는 이에 준하는 수역의 중심선을 따라 물이 흘러가는 방향으로 잦 거리를 말한다고 정의하고 있고, 같은 별표 제2호, 제3호 및 제5호에서는 계획관리 지역에서 휴게음식점 등을 설치할 수 없는 지역으로 “수계상 상류방향으로 유하거리가 20킬로미터 이내인 하천의 양안 중 해당 하천의 경계로부터 1킬로미터 이내인 집수구역” 등을 규정하면서 “유하거리”라는 문언을 사용하고 있는바, 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “100미터”가 통상적인 의미의 직선거리가 아니었다면 같은 별표 제2호, 제3호 및 제5호에 따른 “유하거리”와 같이 그 의미를 구체적으로 나타내는 문언을 사용하였을 것이라는 입법기술적 측면에 비추어 보더라도, 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 100미터는 통상적인 의미인 직선거리를 의미한다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해볼 때, 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터”는 직선거리를 의미한다고 할 것입니다.

※ 법령정비의견

- 국토계획법 시행규칙 별표 2 제7호에 따른 “해당 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역”에서 “100미터 이내”를 “직선거리 100미터 이내” 등으로 개정하여 그 의미를 명확히 할 필요가 있습니다.

**법령해석 15-0305(2015.07.28.)**

- 보전관리지역에서 주유소의 기계식 세차설비를 덮기 위한 별도의 철골구조물을 설치할 수 있는지

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 18 제2호아목에 따라 보전관리지역에서 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 건축할 수 있는 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 위험물저장 및 처리시설인 주유소에 기계식 세차설비를 덮기 위한 별도의 건축행위가 수반되는 구조물을 설치할 수 있는지?

**<회답>**

- 주유소에 설치되는 기계식 세차설비 외에 기계식 세차설비를 덮기 위한 별도의 건축행위가 수반되는 구조물을 설치하는 것은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 18 제2호아목에 따라 보전관리지역 안에서 건축할 수 있는 건축물인 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 “위험물저장 및 처리시설”에 해당하지 않습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 별표 18 제2호아목에서는 보전관리지역에서 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 건축할 수 있는 건축물로 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 위험물저장 및 처리시설을 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「건축법 시행령」 별표 1 제19호가목에서는 주유소(기계식 세차설비를 포함함)를 위험물 저장 및 처리 시설 중의 하나로 규정하고 있고, 별도의 호인 같은 표 제20호나목에서는 세차장을 자동차 관련시설(건설기계 관련 시설을 포함함)의 하나로 규정하고 있는바,
- 이 사안은 보전관리지역에서 주유소를 건축하려는 경우, 기계식 세차설비만 허용되는지, 기계식 세차설비 외에 기계식 세차설비를 덮기 위한 별도의 철골구조물의 건축도 허용되는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 「건축법 시행령」 별표 1 제19호가목에서 주유소에 설치하는 기계식 세차설비를 별도로 분리해서 규정하고 있지 않고 “주유소(기계식 세차설비를 포함한다)”라고 규정한 것은 주유소를 이용하는 자의 편의를 증진하기 위하여 주유소를 설치하는 경우에 그에 부수하여 기계식 세차설비도 함께 설치할 수 있다는 의미라고 할 것입니다(법제처 2010. 3. 11. 회신 10-0015 해석례 참조).
- 또한, 「건축법 시행령」 별표 1 제19호가목에 따른 주유소는 「위험물안전관리법 시행령」 별표 3 제1호에 따른 주유취급소에 해당하게 되는데, 「위험물안전관리법 시행규칙」 별표 13 V. 제1호라목에서는 주유취급소에 설치할 수 있는 주유 또는 그에 부대하는 업무를 위하여 사용되는 건축물이나 공작물의 하나로 “자동차의 세정을 위한 작업장”을 규정하고 있으므로, 일반적으로 「건축법 시행령」 별표 1 제19호가목에 따른 주유소에는 주유에 부대하는 업무를 위하여 자동차의 세정을 위한 기계식 세차설비를 부수적으로 함께 설치할 수 있다고 할 것입니다.
- 그런데, 국토계획법 시행령 별표 18에서는 같은 표 제2호아목에 따라 보전관리지역에서 건축할 수 있는 용도별 건축물의 종류의 하나로 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 “위험물저장 및 처리시설”을 규정하고 있으나, 같은 표 제20호의 “자동차 관련 시설”은 보전관리지역에서 건축할 수 있는 용도별 건축물의 종류로 규정되어 있지 아니한바, 「건축법 시행령」 별표 1 제19호가목에 따른 주유소에 부수적으로 함께 설치되는 “기계식 세차설비”는 위험물저장 및 처리시설로서 보전관리지역에 설치가 가능하나, 같은 표 제20호나목의 “세차장”은 “자동차 관련 시설”에 해당하게 되므로 보전관리지역에 설치할 수 없다고 할 것입니다. 따라서 기계식 세차설비가 기계식 세차설비 외의 형태를 갖추게 됨으로써 실질적으로 “세차장”을 설치하는 것과 같은 행위는 허용되지 않는다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 주유소에 설치되는 기계식 세차설비 외에 철골구조물 등 별도의 건축행위가 수반되는 구조물을 설치하는 것은 국토계획법 시행령 별표 18 제2호아목에 따라 보전관리지역 안에서 건축할 수 있는 건축물인 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 “위험물저장 및 처리시설”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.



**법령해석 13-0188(2013.07.23.)**

- 농업보호구역에서 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수 있는지 여부

**<질의요지>**

- 「농지법」 제28조제2항제2호에 따른 농업보호구역에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제20호 및 별표 21 제2호자목에 따라 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수 있는지?

**<회답>**

- 「농지법」 제28조제2항제2호에 따른 농업보호구역에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제20호 및 별표 21 제2호자목에 따라 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수 없습니다.

**<이유>**

- 국토의 용도 구분에 관한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제6조제3호에서는 용도지역 중 하나로 “농림지역”에 대하여 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역이라고 규정하고 있고, 국토계획법 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제20호 및 별표 21 제2호자목에서는 농림지역 안에서 「건축법 시행령」 별표 1 제22호의 분뇨 및 쓰레기처리시설(이하 “분뇨 및 쓰레기처리시설”이라 함)을 건축할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그런데, 국토계획법 제76조제5항제3호에서는 농림지역 중 농업진흥지역인 경우에는 「농지법」에서 정하는 바에 따른다고 하고 있고, 「농지법」 제28조에서는 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정하며, 이러한 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역의 용도구역으로 구분하여 지정할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 제32조제2항에서는 농업보호구역에서는 다음 각 호 외의 토지이용행위를 할 수 없다고 규정하면서 농업보호구역에서 할 수 있는 토지이용행위로, 농업진흥구역에서 가능한 토지이용행위(제1호), 농업인 소득 증대에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치(제2호) 및 농업인의 생활

여건을 개선하기 위하여 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치(제3호)를 규정하고 있고, 같은 항 제2호 및 제3호의 위임에 따라 같은 법 시행령 제30조에서는 농업보호구역에서 설치할 수 있는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 종류를 규정하고 있는데, 분뇨 및 쓰레기처리시설은 농업보호구역에서 가능한 토지이용행위를 규정한 「농지법」 제32조제2항 각 호 및 같은 법 시행령 제30조에 명시되어 있지 아니한바, 이 사안에서는 「농지법」 제28조제2항제2호에 따른 농업보호구역에서 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수 있는지가 문제될 수 있습니다. 먼저, 국토계획법 제76조제5항제3호에 따르면 농림지역 중 농업진흥지역인 경우에는 「농지법」에서 정하는 바에 따른다고 하여, 농업진흥지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 법 적용 관계를 분명하게 규정하고 있고, 이에 따라 「농지법」 제32조제2항 각 호 및 같은 법 시행령 제30조에서는 농업보호구역에서 할 수 있는 토지이용행위를 구체적으로 규정하고 있는 점, 「농지법」 제28조에 따르면 농업진흥지역은 농지의 효율적 이용 및 보전을 목적으로 한다는 점 등을 종합적으로 고려하여 보면, 「농지법」 제32조제2항 각 호의 규정 및 같은 법 시행령 제30조의 규정은 한정적, 열거적인 것이라고 보아야 하는바, 그렇다면 이에 열거되지 아니한 농업보호구역 내에서의 분뇨 및 쓰레기처리시설의 설치하는 불가능하다고 보아야 합니다.

- 한편, 국토계획법 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제20호 및 별표 21 제2호자목에 따르면 농림지역 안에서 분뇨 및 쓰레기처리시설을 건축할 수 있다고 규정하고 있으므로 농림보호구역에 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수 있다는 의견이 있을 수 있으나, 농림지역이 모두 농업보호구역을 포함한 농업진흥지역으로 지정되는 것이 아니므로(법제처 2013. 5. 7. 회신 13-0115 해석례 참조), 농업진흥지역이 아닌 농림지역에서 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치하는 것은 별론으로 하고, 이 사안과 같이 농업보호구역에 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수는 없다고 할 것입니다.
- 따라서, 「농지법」 제28조제2항제2호에 따른 농업보호구역에서 국토계획법 제76조제1항, 같은 법 시행령 제71조제1항제20호 및 별표 21 제2호자목에 따라 분뇨 및 쓰레기처리시설을 설치할 수 없습니다.

## ☑ CASE 20 : 준주거지역에서의 용적률 완화 관련

### <질의요지>

- 민원인이 준주거지역에 업무시설(오피스텔) 부지조성을 목적으로 개발행위 허가를 신청하면서 토지이용계획확인서상 대로3류(25m~30m)에 접하고 있는 점을 근거로 용적률 완화를 신청하였으나, 도시계획도로는 현재 15m만 개설되어 있어 용적률 완화가 가능한지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제85조제7항에 따라 준주거지역·중심상업지역·일반상업지역·근린상업지역·전용공업지역·일반공업지역 또는 준공업지역안의 건축물로서 다음 각호의 1에 해당하는 건축물에 대한 용적률은 경관·교통·방화 및 위생상 지장이 없다고 인정되는 경우 해당 용적률의 120% 이하의 범위 안에서 지자체 도시·군계획조례가 정하는 비율로 할 수 있도록 하고 있습니다.
  - 제1호 : 공원·광장(교통광장을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)·하천 그 밖에 건축이 금지된 공지에 접한 도로를 전면도로로 하는 대지안의 건축물이나 공원·광장·하천 그 밖에 건축이 금지된 공지에 20미터 이상 접한 대지안의 건축물
  - 제2호 : 너비 25미터 이상인 도로에 20미터 이상 접한 대지안의 건축면적이 1천제곱미터 이상인 건축물
- 이때, 국토계획법 시행령 제85조제7항제2호에서 말하는 도로는 용적률이 완화됨에 따라 증가되는 교통의 원활한 소통 등을 위한 최소한의 너비 규정임을 감안할 때 25미터 이상 개설된 도로를 의미한다고 보아야 할 것으로 사료되며, 이에 해당하는지 여부 등 구체적인 사항은 사실 관계 등을 확인 할 수 있는 해당 지자체 인·허가권자가 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-1675, 2014.03.05.>

## ☑ CASE 21 : 생산관리지역 내 건폐율 적용 관련

### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조제4항제3호 및 동법 시행령 제 84조제7항에 의하면 생산관리지역에서 「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있는 건축물의 경우에 그 건폐율은 60퍼센트 이하의 범위에서 도시계획 조례로 정하도록 하고 있음.
- 생산관리지역에서 농업진흥구역이 아니더라도 「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있는 건축물은 모두 건폐율을 60퍼센트 이하로 적용하는지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조제4항에서는 같은 조 제1항에도 불구하고 생산관리지역 등에서 농업용·임업용·어업용 건축물을 건축하려는 경우나 주민생활의 편익을 증진시키기 위한 건축물을 건축하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·군 등의 조례로 건폐율을 따로 정할 수 있도록 하면서, 같은 법 시행령 제84조제7항에서는 「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있는 건축물의 경우에 그 건폐율은 60퍼센트 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율을 초과하여서는 아니된다고 규정하고 있습니다.
- 상기 규정에서 「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있는 건축물일 것을 규정하고 있으나, 「농지법」에 따른 농업진흥구역으로 지정되어 있을 것을 규정하고 있지 않고,
- 생산관리지역 등에서 「농지법」에서 허용되는 건축물을 건축하고자 하는 경우에는 60퍼센트 이하의 범위안에서 조례로 따로 정할 수 있도록 완화함으로써 비도시지역의 소규모 취락에 거주하는 주민들의 편익을 도모하고자 하려는 법 취지 등을 감안할 때,
- 「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 생산관리지역에도 건축할 수 있는 건축물을 건축하려는 경우 해당 건축물을 건축하는 지역이 농업진흥구역으로 지정되어 있어야만 하는 것은 아닌 것으로 판단됩니다. (법제처 법령해석 사례 안건번호 12-0631, 2013.1.28.인용)

<도시정책과-2017, 2017.03.02.>

**법령해석 12-0631(2013.01.28.)**

- 생산관리지역에 축사 건축 시 해당 지역이 농업진흥구역으로 지정되어야 건폐율 완화가 가능한지

**<질의요지>**

- 「농지법」에 따라 농업진흥구역에 건축할 수 있고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 생산관리지역에도 건축할 수 있는 건축물(축사)을 생산관리지역에 건축하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제6항에 따라 건폐율을 완화할 수 있으려면 해당 건축물을 건축하는 지역이 농업진흥구역으로 지정되어 있어야 하는지?

**<회답>**

- 「농지법」에 따라 농업진흥구역에 건축할 수 있고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 생산관리지역에도 건축할 수 있는 건축물(축사)을 생산관리지역에 건축하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제6항에 따라 건폐율을 완화할 수 있으려면 해당 건축물을 건축하는 지역이 농업진흥구역으로 지정되어 있어야만 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제77조제1항에서는 지정된 용도지역(도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)에서 건폐율의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 각 호에서 정하는 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·군 등의 조례로 정하도록 하면서 제2호나목 및 같은 법 시행령 제84조제1항제18호에서 생산관리지역에 대한 건폐율의 최대한도를 20퍼센트 이하로 정하고 있습니다.
- 한편, 국토계획법 제77조제4항에서는 같은 조 제1항에도 불구하고 녹지지역, 보전관리지역, 생산관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 농업용·임업용·어업용 건축물을 건축하려는 경우(제3호)나 보전관리지역, 생산관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 주민생활의 편익을 증진시키기 위한 건축물을 건축하려는 경우(제4호)에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·군 등의 조례로 건폐율을 따로 정할 수 있도록 하면서, 같은 법 시행

령 제84조제6항에서는 국토계획법 제77조제4항제3호 및 제4호에 따라 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에 「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있는 건축물의 경우에 그 건폐율은 60퍼센트 이하의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율을 초과하여서는 아니된다고 규정하고 있는바, 이 사안에서는 「농지법」에 따라 농업진흥구역에 건축할 수 있고 국토계획법에 따라 생산관리지역에도 건축할 수 있는 건축물(축사)을 생산관리지역에 건축하는 경우, 국토계획법 시행령 제84조제6항에 따라 건폐율을 완화할 수 있으려면 해당 건축물을 건축하는 지역이 농업진흥구역으로 지정되어 있어야만 하는지가 문제됩니다.

- 먼저, 국토계획법 시행령 제84조제6항의 문언상 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역에 대해서 예외적으로 건폐율이 완화될 수 있는 요건으로는 해당 건축물이 “「농지법」 제32조제1항에 따라 건축할 수 있는 건축물”일 것을 규정하고 있을 뿐, 해당 지역이 「농지법」 제28조제2항제1호에 따른 농업진흥구역으로 지정되었을 것을 규정하고 있지 않습니다.
- 또한, 국토계획법 시행령 제84조제6항의 입법 취지가 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역 안에 「농지법」에서 허용되는 건축물을 건축하고자 하는 경우에는 60퍼센트 이하의 범위 안에서 조례로 따로 정할 수 있도록 완화함으로써 비도시지역의 소규모 취락에 거주하는 주민들의 편의를 도모하고자 하려는 것이었고(국토의계획및이용에관한법률시행령(2002. 12. 26. 대통령령 제17816호로 제정되어 2003 . 1. 1. 시행된 것을 말함) 제정이유 참조), 달리 「농지법」에 따른 농업진흥구역으로 지정된 지역에 한정하여 해당 주민들의 편의만을 도모하기 위함이었다고 보이지도 아니하는 점에 비추어 볼 때, 해당 지역이 농업진흥구역으로 지정된 경우로 한정하여 건폐율을 완화할 수 있도록 한 것은 아니라고 할 것입니다.
- 따라서, 「농지법」에 따라 농업진흥구역에 건축할 수 있고 국토계획법에 따라 생산관리지역에도 건축할 수 있는 건축물(축사)을 생산관리지역에 건축하는 경우, 국토계획법 시행령 제84조제6항에 따라 건폐율을 완화할 수 있으려면 해당 건축물을 건축하는 지역이 농업진흥구역으로 지정되어 있어야만 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

**법령해석 12-0595(2015.12.04.)**

- 둘 이상의 용도지역에 걸치는 대지에 대한 건폐율 및 용적률의 적용기준

**<질의요지>**

- 하나의 대지의 용도지역이 도로변에 띠 모양으로 지정된 상업지역(대지면적 640제곱미터)과 주거지역(대지면적 400제곱미터)에 걸치는 경우 해당 대지 건축물의 건폐율 및 용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제84조제1항에 따라 각 용도지역별 건폐율 및 용적률을 가중평균한 값을 적용하는지?

**<회답>**

- 하나의 대지의 용도지역이 도로변에 띠 모양으로 지정된 상업지역(대지면적 640제곱미터)과 주거지역(대지면적 400제곱미터)에 걸치는 경우 해당 대지 건축물의 건폐율 및 용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제84조제1항에 따라 각 용도지역별 건폐율 및 용적률을 가중평균한 값을 적용한다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제84조제1항에서는 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역에 걸치는 경우로서 각 용도지역에 걸치는 부분 중 가장 작은 부분의 규모가 “대통령령으로 정하는 규모” 이하인 경우에는 전체 대지의 건폐율 및 용적률은 각 부분이 전체 대지 면적에서 차지하는 비율을 고려하여 다음 각 호의 구분에 따라 각 용도지역별 건폐율 및 용적률을 가중평균한 값(이하 “가중평균기준”이라 함)을 적용한다고 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제94조에 따르면 국토계획법 제84조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 규모”란 330제곱미터를 말하되, 다만, 도로변에 띠 모양으로 지정된 상업지역에 걸쳐 있는 토지의 경우에는 660제곱미터를 말합니다.
- 이 사안은 하나의 대지의 용도지역이 도로변에 띠 모양으로 지정된 상업지역(대지면적 640제곱미터)과 주거지역(대지면적 400제곱미터)에 걸치는 경우이므로 해당 대지 건축물의 건폐율 및 용적률의 적용기준은 국토계획법 제84조제1항 및 같은 법 시행령 제94조가 적용되는지에 따라 결정된다고 할 것입니다.
- 살피건대, 법문언상 국토계획법 제84조제1항에 따르면 가중평균기준이 적용되는 것은 각 용도지역에 걸치는 부분 중 가장 작은 부분의 규모가 대통령령이 정하는 규모 이하인 경우인데, 그 위임을 받은 같은 법 시행령 제94

조 본문에서는 이러한 가장 작은 부분의 규모를 330제곱미터라고만 규정하고 있어, 이는 가장 작은 부분의 규모가 330제곱미터 이하이지만 하면 그 위치가 어느 용도지역에 있는지는 불문하고 가중평균기준을 적용한다는 의미라고 할 것이고, 같은 조 단서에서는 도로변의 띠 모양으로 지정된 상업지역에 걸쳐 있는 토지의 경우에는 660제곱미터라고 규정하고 있는바, 이 역시 같은 조 본문과 같은 맥락에서 대지가 둘 이상의 용도지역 중 도로변의 띠 모양으로 지정된 상업지역에 걸쳐있고 가장 작은 부분의 규모가 660제곱미터 이하이지만 하면 그 위치가 상업지역에 있던 그 외의 지역에 있던 불문하고 가중평균기준을 적용한다는 의미라고 할 것입니다.

- 즉, 이 사안의 대지는 도로변에 띠모양으로 지정된 상업지역에 걸쳐져 있고, 상업지역과 주거지역에 걸치는 부분 중 가장 작은 부분은 주거지역(400제곱미터)으로서 그 규모가 660제곱미터 이하이므로, 해당 대지 건축물의 건폐율 및 용적률은 국토계획법 제84조제1항 각 호의 산식에 따라 가중평균기준을 적용한다고 할 것입니다.
- 또한, “둘 이상의 용도지역 등에 걸치는 대지에 대한 적용기준”의 개정연혁을 살펴보더라도, 구 국토계획법(2012. 2. 1. 법률 제11292호로 개정되어 2012. 8. 2. 시행되기 전의 것을 말함) 제84조제1항에서는 하나의 대지가 둘 이상의 용도지역 등에 걸치는 경우로서 용도지역 등으로 구분되는 면적 중 가장 작은 부분이 일정 규모 이하인 경우에는 가장 큰 면적이 속하는 용도지역 등의 규정을 적용하도록 되어 있었는데, 이에 따라 낮은 용적률 등을 적용받는 용도지역 등에 속한 면적을 축소하기 위하여 건축부지를 과도하게 분할하는 사례가 발생하였고 특히 이러한 비정상적인 토지분할 및 합병사례는 띠 모양으로 지정된 상업지역에서 주로 발생함에 따라, 2012. 2. 1. 국토계획법 개정으로 현행과 같이 가장 작은 부분이 일정규모 이하인 경우에는 가중평균기준을 적용하도록 개정한 것이므로(국회 국토해양위원회 전문위원 검토보고서 2011. 11. 참조), 이 사안의 경우 현행 국토계획법 제84조제1항에 따라 가중평균기준을 적용하는 것이 입법취지에도 부합한다고 할 것입니다.
- 따라서, 하나의 대지의 용도지역이 도로변에 띠 모양으로 지정된 상업지역(대지면적 640제곱미터)과 주거지역(대지면적 400제곱미터)에 걸치는 경우 해당 대지 건축물의 건폐율 및 용적률은 국토계획법 제84조제1항에 따라 가중평균기준을 적용한다고 할 것입니다.



06

## 기존건축물 특례



## 제6장 기존건축물 특례

### ☑ CASE 1 : 기존 공장에 특례 중 건폐율 관련

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제84조의2 제1항 및 제93조의2 제1호에 따라 기존 공장의 증축시 건폐율을 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 비율을 초과하지 않도록 규정하고 있는데, “40퍼센트의 범위에서”가 기존 공장의 건폐율을 합산한 최대 허용범위 인지, 아니면 현재 증축하고자 하는 건폐율의 최대 허용범위인지 여부

#### <회신내용>

- 국토계획법 시행령 제84조의2 제1항에 따라 생산녹지지역, 자연녹지지역 또는 생산관리지역에 있는 기존 공장(해당 용도지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 준공 당시의 부지에서 증축하는 경우만 해당한다) 및 같은 법 시행령 제93조의2 제1호에 따라 제93조제2항 및 제3항에도 불구하고 녹지지역 또는 관리지역에 있는 기존 공장(해당 용도지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것에 한정한다)이 기존 부지 내에서 증축하는 경우 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 건폐율을 적용하도록 규정하고 있습니다.
- 이는 준농림지역이 녹지·관리지역으로 변경되면서 허용용도, 건폐율 등의 입지규제가 강화되어 기존 공장의 시설 증설이 곤란한 경우 및 비시가화지역의 부적합 공장에 대해 위원회 심의를 거쳐 건폐율을 40%까지 한시적으로 완화하였으나 기한이 만료되어 폐지된 점을 감안하여 현재 녹지·관리지역 지정 이전 기존 공장에 대해 기존 부지에서 건폐율 40%까지 증·개축할 수 있도록 국토계획법 시행령이 개정되었으므로
- 질의하신 ‘40퍼센트 범위에서’의 의미는 현재 건폐율 최대한도가 20%인 용도지역이지만 녹지지역 또는 관리지역에 있는 기존 공장(해당 용도지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것에 한정한다)이 기존 부지 내에서 증축하는 경우에 한하여 건폐율 최대한도를 40%까지 허용한다고 보는 것이 타당할 것입니다.

<도시정책과-10558, 2014.12.23.>

## ☑ CASE 2 : 기존 공장의 해당 여부

### <질의요지>

- A가 2009년02월20일 최초 공장 신설 승인을 받아 2011년11월17일 건축물 준공(건축물 대장 등재) 후 2012년01월04일 B가 본인 앞으로 공장신설 변경 승인을 득하고 2012년11월22일 공장등록, 2013년06월27일 공장설립(증설) 승인신청을 하였을 때, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제93조제4항에 따라 “기존 공장”에 포함되는지 여부

### <회신내용>

- 국토계획법 시행령 제93조제4항에서는 제1항에도 불구하고 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에 있는 기존공장으로서 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 기반시설의 설치 및 이에 필요한 용지의 확보가 충분하고 주변 지역의 환경오염 우려가 없다고 인정하는 경우에는 건폐율의 40퍼센트를 초과하지 아니하는 범위에서 기존 부지에 증축할 수 있도록 한시적(2013.07.06.까지)으로 운영하고 있었으며, 이 법 또는 다른 법률에 의한 인·허가가 신청된 경우 적용가능 할 것입니다.
- 이때, “기존 공장”이라 함은 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장으로서 동 개정령 시행(2009.07.07.) 당시 이미 준공된 공장과 동 개정령 당시 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 공장설립 승인을 받아 시행기간(2011.07.06.까지) 내에 준공된 것을 말합니다.
- 따라서, 질의의 공장은 기존 공장에 해당하지 않아 국토계획법 시행령 제93조제4항 적용 대상이 아닌 것으로 보여지나 구체적인 사항은 사실 관계 등을 확인할 수 있는 해당 지자체 인·허가권자가 판단하여야 할 것입니다.

<도시정책과-3829, 2013.08.05.>

**법령해석 14-0246(2013.08.07.)**

## - 기존 부지의 범위

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제1항제19호에서는 계획관리지역의 경우 건폐율은 40퍼센트 이하로 규정하고 있고, 같은 조 제5항제3호에서는 계획관리지역의 기존 공장·창고시설 또는 연구소(2003년 1월 1일 전에 준공되고 기존 부지에 증축하는 경우로서 해당 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 도로·상수도·하수도 등 도시·군계획조례로 정하는 기반시설이 충분히 확보되었다고 인정되는 경우만 해당함)의 경우에는 건폐율을 완화하여 50퍼센트의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율을 초과하지 못하도록 규정하고 있는바,
- 2003년 1월 1일 전에 공장을 등록하여 운영하던 중 2004년 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하여 공장을 증설한 경우에, 2003년 1월 1일 전에 공장등록한 기존 공장부지에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제5항제3호(건폐율 완화 규정)가 적용되는지?

**<회답>**

- 2003년 1월 1일 전에 공장을 등록하여 운영하던 중 2004년 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하여 공장을 증설한 경우에, 2003년 1월 1일 전에 공장등록한 기존 공장부지에 대하여도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제5항제3호(건폐율 완화 규정)가 적용되지 않는다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제77조제1항제2호다목에서는 계획관리지역의 건폐율은 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 40퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정하도록 규정하고 있고, 같은 조 제4항제2호에서는 주변 여건을 고려하여 토지의 이용도를 높이기 위하여 건폐율을 완화할 필요가 있는 경우

로서 대통령령으로 정하는 경우에는 같은 조 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 건폐율을 따로 정할 수 있도록 규정하고 있으며,

- 같은 조 제1항, 제2항 및 제4항의 위임에 따라 같은 법 시행령 제84조제1항 제19호에서는 계획관리지역의 경우 건폐율은 40퍼센트 이하로 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제84조제5항제3호에서는 계획관리지역의 기존 공장·창고시설 또는 연구소(2003년 1월 1일 전에 준공되고 기존 부지에 증축하는 경우로서 해당 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 도로·상수도·하수도 등 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설이 충분히 확보되었다고 인정되는 경우만 해당함)의 경우에는 건폐율을 완화하여 50퍼센트의 범위에서 도시·군계획조례로 정하는 비율을 초과하지 못하도록 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 2003년 1월 1일 전에 공장을 등록하여 운영하던 중 2004년 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하여 공장을 증설한 경우에, 2003년 1월 1일 전에 공장등록한 기존 공장부지에 대하여 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호(건폐율 완화 규정)가 적용되는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에서는 계획관리지역의 경우 기존 공장으로 2003년 1월 1일 전에 준공되고 기존 부지에 증축하는 경우에 대하여 예외적으로 건폐율을 완화하고 있고, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제20호에서는 “공장의 설립”을 공장을 신설 또는 증설하는 것으로, 같은 조 제22호에서는 “공장의 증설”을 등록된 공장의 공장 건축면적 또는 공장부지면적을 넓히는 것으로 각각 정의하고 있는 것을 고려해 볼 때, 이 사안과 같이 2003년 1월 1일 전에 공장을 등록하여 운영하던 중 2003년 1월 1일 이후인 2004년에 공장을 증설한 경우에는 기존의 공장과 증설된 공장을 합해서 하나로 보아야 할 것이고, 따라서 이 경우에는 2003년 1월 1일 전에 준공된 것으로 볼 수 없다고 할 것이므로, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 건폐율 완화 규정이 적용될 수 없다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호는 2009년 7월 7일 대통령령 제21625호로 일부개정되면서 신설된 것으로 과거 국토계획법 시행 전, 준농림

지역에서 입지한 기존 공장의 경우 관련 규정만 충족하는 경우 입지가 가능하여 기반시설 부족 등 난개발된 사례가 발생하였으므로, 이를 보완하기 위해서 해당 시설의 유지를 위하여 필요한 기반시설이 충분하다고 인정되는 경우 기존 부지내 증축에 한하여 건폐율을 50퍼센트의 범위 내에서 도시계획조례를 통하여 예외적으로 완화할 수 있도록 한 점에 비추어 볼 때[구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(2009. 7. 7. 대통령령 제21625호로 개정되어 시행된 것) 조문별 개정이유서 참조], 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 건폐율 완화 규정의 적용은 엄격하게 제한하여야 할 것입니다.

- 아울러, 건축관계법령상 건폐율에 관한 규정을 둔 것은 당해 토지와 인근토지의 이용관계를 조절하고 토지의 규모나 도로사정 등을 고려하여 토지의 적정한 이용을 확보하기 위한 데 있다고 할 것이므로 건폐율에 관한 규정은 엄격하게 해석할 필요가 있고, 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하도록 한 용도지역제의 취지를 고려해 볼 때, 기존 부지에 인접하여 공장을 증설한 경우에도 건폐율 완화 규정을 적용하는 것은 국토계획법 시행령 개정 취지에 부합하지 않고, 용도지역별로 허용하고 있는 건폐율을 초과하는 예외적인 대지가 증가하게 되어 용도지역제 체계가 훼손될 우려가 있으므로 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호를 적용함에 있어 2003년 1월 1일 이후에 공장을 증설한 경우는 제외하는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 따라서, 2003년 1월 1일 전에 공장을 등록하여 운영하던 중 2004년 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하여 공장을 증설한 경우에, 2003년 1월 1일 전에 공장등록한 기존 공장부지에 대하여도 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호(건폐율 완화 규정)가 적용되지 않는다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0171(2014.05.16.)**

- 자연녹지지역 지정 전에 설립·등록하여 운영하다가 자연녹지지역 지정 후에 증설했던 공장인 경우에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제5항제3호에 따른 완화된 건폐율이 적용되는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제1항제16호에서는 자연녹지지역의 경우 건폐율은 20퍼센트 이하로 규정하고 있고, 같은 조 제5항제3호에서는 자연녹지지역의 기존 공장, 창고시설 또는 연구소(자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 기존 부지에서 증축하는 경우만 해당함)의 경우에는 건폐율을 완화하여 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 건폐율을 초과하지 못하도록 규정하고 있는바,
- 용도지역이 관리지역인 부지에서 공장을 설립·등록하여 운영하던 중에 해당 부지의 용도지역이 자연녹지지역으로 변경되었고, 그 이후에 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하고 기존부지 안에 별도의 공장건축물을 증설한 경우로서, 위 기존부지에 있는 증설 전의 기존 공장을 증축하려는 경우가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제5항제3호에 따른 “자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 기존 부지에서 증축하는 경우”에 해당하는지?

**<회답>**

- 용도지역이 관리지역인 부지에서 공장을 설립·등록하여 운영하던 중에 해당 부지의 용도지역이 자연녹지지역으로 변경되었고, 그 이후에 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하고 기존부지 안에 별도의 공장건축물을 증설한 경우로서, 위 기존부지에 있는 증설 전의 기존 공장을 증축하려는 경우는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제84조제5항제3호에 따른 “자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 기존 부지에서 증축하는 경우”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제77조제1항제1호라목에서 녹지지역의 건폐율(「건축법」 제55조에 따르면 대지면적에 대한 건축면적의 비율을 말하며, 이하 같음)의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 20퍼센트 이하의 범위에서



대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정하도록 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서 제36조 제2항에 따라 세분된 용도지역에서의 건폐율에 관한 기준은 제1항 각 호의 범위에서 대통령령으로 따로 정하도록 하며, 같은 조 제4항제2호에서는 주변 여건을 고려하여 토지의 이용도를 높이기 위하여 건폐율을 완화할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 따로 정할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 이에 따라 국토계획법 시행령 제84조제1항제16호에서는 자연녹지지역의 경우 건폐율은 20퍼센트 이하의 범위 안에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례가 정하는 비율을 초과하여서는 안된다고 규정하고 있고, 같은 조 제5항제3호에서는 자연녹지지역의 기존 공장, 창고시설 또는 연구소(자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 기존 부지에서 증축하는 경우만 해당함)의 경우에는 건폐율을 완화하여 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 건폐율을 초과하여서는 아니된다고 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 용도지역이 관리지역인 부지에서 공장을 설립·등록하여 운영하던 중에 해당 부지의 용도지역이 자연녹지지역으로 변경되었고, 그 이후에 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하고 기존부지 안에 별도의 공장건축물을 증설한 바 있는데, 위 기존 부지에 있는 증설 전의 기존 공장을 증축하려는 경우가 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 “자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 기존 부지에서 증축하는 경우”에 해당하는지 여부가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에서는 자연녹지지역의 경우 자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공되고 기존 부지에서 증축하는 경우에 대하여 예외적으로 건폐율을 완화하고 있고, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제20호에서는 “공장의 설립”을 공장을 신설 또는 증설하는 것으로, 같은 조 제22호에서는 “공장의 증설”을 등록된 공장의 공장건축면적 또는 공장부지면적을 넓히는 것으로 각각 정의하고 있는 것을 고려하면, 이 사안과 같이 자연녹지지역 지정 이후에 공장을 증설한 경우에는 기존의 공장과 증설한 공장을 합해서 하나로 보아야 할 것이고, 따라서 이와 같이 공장증설이 이루어진 경우에는 자연녹지지역 지정 전에 준공된 것

으로 볼 수 없다고 할 것이므로, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 “자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것”에 해당한다고 할 수 없을 것입니다(법제처 2013. 8. 7. 회신 13-0246 해석례 참조).

- 또한, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호는 2008년 9월 25일 대통령령 제21038호로 개정되면서 신설된 것으로, 자연녹지지역이 지정되기 전에 해당 지역에 입지한 공장·창고시설의 경우 그 특성상 용적률 활용을 통한 증축이 어려워 충분한 바닥면적의 확보가 필요하나 자연녹지지역은 20퍼센트 이하의 건폐율을 적용받아 그 증축에 한계가 있는 문제점을 개선하고자, 자연녹지지역이 지정되기 전에 해당 지역에 입지한 공장·창고시설을 증축하는 경우 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 시설에 허용된 건폐율을 적용받도록 한 점에 비추어 볼 때[구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2008. 9. 25. 대통령령 제21038호로 개정되어 2008. 9. 29. 시행된 것)의 개정이유서 참조], 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 건폐율 완화 규정의 적용은 엄격하게 제한하여야 할 것입니다.
- 만약, 자연녹지지역 지정 이후에 공장을 증설한 경우에도 자연녹지지역 지정 당시 이미 준공된 공장에 대해 예외적으로 허용되는 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 건폐율 완화 규정을 적용할 수 있다고 한다면, 용도지역별로 허용하고 있는 건폐율을 초과하는 예외적인 대지가 증가하게 될 것이고, 이는 국토계획법 제2조제15호에 따른 용도지역이 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말함), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역이라는 제도의 취지에 부합한다고 할 수 없으므로, 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호를 적용함에 있어 자연녹지지역으로 지정된 이후에 공장을 증설한 경우는 제외하는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 따라서, 용도지역이 관리지역인 부지에서 공장을 설립·등록하여 운영하던 중에 해당 부지의 용도지역이 자연녹지지역으로 변경되었고, 그 이후에 기존 공장과 접한 토지를 공장부지로 확장하고 기존부지 안에 별도의 공장건축물을 증설한 경우로서, 위 기존부지에 있는 증설 전의 기존 공장을 증축하려는 경우는 국토계획법 시행령 제84조제5항제3호에 따른 “자연녹지지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것으로서 기존 부지에서 증축하는 경우”에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

### ☑ CASE 3 : 기존 공장의 대기배출시설 증설관련

#### <질의요지>

- 용제류를 사용하는 화학제품제조시설업체(20499, 원료-안료, 수지, 용제류 사용)가 계획관리지역(구 준농림지역)에서 2001.12.27. 공장승인을 받고(당시에도 입지가 불가한 지역임), 또한 혼합시설 등 제조시설에 대한 대기배출시설신고(2001.10.05.)를 득하여 현재까지 운영중에 있으며, 현재 공장의 대기배출시설(혼합시설)을 증설하고자 할 때 가능한지 여부

#### <회신내용>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조 내지 제78조 및 도시·군계획조례에 따라 용도지역·용도지구 안에서의 건축제한 규정(허용 건축물의 종류, 규모, 건폐율 및 용적률 등)에 적합하여야 입지가 가능합니다.
- 다만, 국토계획법 시행령 제93조제2항에 따라 기존 건축물이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정, 도시·군관리계획의 결정·변경, 행정구역의 변경을 사유로 건축제한 규정에 적합하지 않게 된 경우 해당 건축물의 기존용도가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 확인되는 경우 종전의 용도로 계속 사용할 수 있고 공장이나 제조업소가 기존 용도의 범위에서 업종을 변경하는 경우에는 해당 도시·군계획조례가 정하는 바에 따라 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에 이를 변경할 수 있도록 하고 있으나, 시설 증설은 이에 해당하지 않으므로 계획관리지역에서의 건축제한규정에 적합하여야 할 것이며, 이에 해당하는지 여부 등 구체적인 사항은 사실 관계 등을 확인할 수 있는 해당 지자체 인·허가권자가 판단하여야 할 것입니다.
- 이때, 국토계획법 시행령 제83조제4항의 규정에 따라 용도지역·용도지구 또는 용도구역 안에서의 건축물이 아닌 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 별표2 내지 별표 27, 제72조 내지 제77조 및 제79조 내지 제82조의 규정에 의한 건축물에 관한 사항을 적용하여야 할 것입니다.
- 참고로, 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」제16조의2(공장 시설물의 교체에 관한 특례)에 따라 공장을 소유한 자는 용도지역 등의 지정·변경이나

그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 공장의 기존 시설물(제조시설 및 「건축법」 제83조에 따른 공작물 등 모든 시설물을 말한다)의 교체가 국토계획법 제76조부터 제80조까지, 제80조의2, 제81조, 제83조 및 제84조에 따른 행위 제한에 해당됨에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기존 시설물을 새로운 시설물로 교체할 수 있으므로 이에 해당하는지 여부 등 보다 자세한 사항은 관련 법령을 소관하는 산업통상자원부 규제개혁법무담당관실로 문의하시기 바랍니다.

<도시정책과-4975, 2013.09.30.>

**법령해석 13-0264(2013.10.16.)**

- 기존 건축물에 대한 특례의 범위

**<질의요지>**

- 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설인 펄프·종이 및 종이제품 제조시설의 소재 지역이 도시계획 변경에 따라 제2종 일반주거지역으로 변경되어 더 이상 같은 지역에서 위 시설을 건축할 수 없게 되었으나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조제2항에 따른 기존 건축물의 특례에 따라 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 신고시설인 위 시설을 종전 용도로 계속하여 사용하여 온 경우, 이후 위 시설에서 종전에는 발생하지 아니하였으나 같은 법상 허가시설에서 배출이 허용되는 같은 법 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질이 새롭게 발생되더라도 위 시설을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조제2항에 따른 “종전의 용도로 사용”한다고 볼 수 있는지?

**<회답>**

- 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설인 펄프·종이 및 종이제품 제조시설의 소재 지역이 도시계획 변경에 따라 제2종 일반주거지역으로 변경되어 더 이상 같은 지역에서 위 시설을 건축할 수 없게 되었으나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조제2항에 따른 기존 건축물의 특례에 따라 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 신고시설인 위 시설을 종전 용도로 계속하여 사용하여 온 경우, 이후 위 시설에서 종전에는 발생하지 아니하였으나 같은 법상 허가시설에서 배출이 허용되는 같은 법 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질이 새롭게 발생된다면 위 시설을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조제2항에 따른 “종전의 용도로 사용”한다고 볼 수 없다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있고, 이에 따라 같은 법 시행령 제71조제1항에서는 용도지역 안

에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한(이하 “건축제한”이라 한다)을 구체적으로 규정하면서 같은 항 제4호에서 제2종일반주거지역에서 건축할 수 있는 건축물을 별표 5에 규정하고 있는데, 같은 별표 제2호자목에서는 “별표 4 제2호 차목의 공장”을 도시·군계획 조례가 정하는 바에 따라 건축할 수 있는 건축물 중 하나로 규정하고 있고, 별표 4 제2호차목에서는 「건축법 시행령」 별표 1 제17호의 공장 중 인쇄업, 기록매체복제업, 봉제업(의료편조업을 포함함), 컴퓨터 및 주변기기제조업, 컴퓨터 관련 전자제품조립업, 두부제조업, 세탁업의 공장 및 지식산업센터로서 “수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질을 배출하는 것(3) 본문”, “수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종사업장부터 제4종사업장까지에 해당하는 것” 등에 해당하지 아니하는 것을 규정하고 있습니다. 그런데, 국토계획법 제82조에 따르면 법령의 제정·개정이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 기존 건축물이 같은 법에 맞지 아니하게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 증축, 개축, 재축 또는 용도변경을 할 수 있고, 같은 법 시행령 제93조제2항에 따르면 기존의 건축물이 같은 조 제1항제1호(법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정), 또는 제2호(도시·군관리계획의 결정·변경 또는 행정구역의 변경)의 사유로 같은 법 시행령 제71조부터 제80조까지, 제82조, 제88조 및 「수산자원관리법 시행령」 제40조제1항에 따른 건축제한 규정에 적합하지 아니하게 된 경우에도 해당 건축물의 기존 용도가 국토교통부령(국토계획법 제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우에는 해양수산부령을 말함)으로 정하는 바에 따라 확인되는 경우에는 종전의 용도로 계속 사용할 수 있습니다.

- 한편, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(이하 “수질보전법”이라 함) 제33조제1항에 따르면 폐수배출시설을 설치하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 환경부장관의 허가를 받거나 환경부장관에게 신고하여야 하고, 같은 법 시행령 제31조제1항에 따르면 같은 법 제33조제1항 본문에 따라 설치허가를 받아야 하는 폐수 배출시설은 특정수질유해물질이 발생하는 배출시설(제1호), 같은 법 제33조제1항 본문에 따른 설치신고를 한 배출시설로서 원료·부원료·제조공법 등이 변경되어 특정수질유해물질이 새로 발생하는 배출시설(제6호) 등 같은 항 각 호에 규정된 시설이고, 같은 법 시행령 제31조제2항에 따르면 제1항에 따른 설치허가 대상 배출시설 외의 배출시설을 설치하는 경우(제1호)에는 배출시설의 설치신고를 하여야 하는바,

- 이 사안에서는 수질보전법 제2조제10호에 따른 폐수배출시설인 펄프·종이 및 종이제품 제조시설의 소재 지역이 도시계획 변경에 따라 제2종 일반주거 지역으로 변경되어 더 이상 같은 지역에서 위 시설을 건축할 수 없게 되었으나, 국토계획법 시행령 제93조제2항에 따른 기존 건축물의 특례에 따라 수질보전법에 따른 신고시설인 위 시설을 종전 용도로 계속하여 사용해 온 경우, 이후 위 시설에서 종전에는 발생하지 아니하였으나 같은 법상 허가시설에서 배출이 허용되는 같은 법 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질이 새롭게 발생되더라도 위 시설을 국토계획법 시행령 제93조제2항에 따른 “종전의 용도로 사용”한다고 볼 수 있는지 여부가 문제될 수 있습니다.
- 먼저 설치 허가 및 신고 대상 폐수배출시설의 범위에 대하여 살펴보면, “수질오염물질”이라 함은 수질 오염의 요인이 되는 물질로서 수질보전법 시행령 별표 2에서 정하는 것을 말하고(수질보전법 제2조제7호 참조), 이 중 사람의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질로서 같은 법 시행령 별표 3에서 정하는 것을 “특정수질유해물질”이라고 하는데(제2조제8호), 수질보전법 제33조제1항 및 같은 법 시행령 제31조제1항제1호, 제6호에서는 이러한 특정수질유해물질이 발생하는 폐수배출시설을 설치하고자 하는 경우, 설치신고를 한 배출시설로서 원료·부원료·제조공법 등이 변경되어 특정수질유해물질이 새로 발생하는 경우를 신고 대상이 아닌 허가 대상으로 규정함으로써 사람의 건강에 위해를 줄 우려가 보다 큰 폐수배출시설을 보다 엄격하게 관리하고 있습니다.
- 다음으로 용도지역 안에서의 건축제한에 대하여 살펴보면, 국토계획법 시행령 제71조제1항제4호 및 같은 법 시행령 별표 5에서는 수질보전법 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질이 배출되는 공장과 같은 조 제10호에 따른 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 같은 법 시행령 별표 13에 따른 제1종사업장부터 제4종사업장까지에 해당하는 공장을 제2종일반주거지역에서 건축할 수 없도록 제한하고 있는데, 이는 일반주거지역이 도시지역으로서 거주자의 안녕과 건전한 생활환경을 보호 하고, 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위해 필요한 지역이라는 점을 고려하여 그 지정목적에 맞지 않는 폐수배출시설·공장 또는 제조시설의 입지를 제한하려는 취지라고 할 것입니다.
- 그렇다면, 이 사안의 폐수배출시설에서 종전에는 발생하지 아니하였던 특정수질유해물질이 새롭게 발생한다면, 이는 수질보전법 제33조제1항에 따라 환경부장관의 폐수배출시설 설치 허가를 새롭게 받아야 하는 경우로서 종전

폐수배출시설의 현상 유지를 넘어서는 것이라 할 것이어서 국토계획법 시행령 제93조제2항 본문의 “종전의 용도로 계속하여 사용”하는 경우에 해당하지 아니한다고 보는 것이 앞서 살펴 본 특정수질오염물질 배출 공장에 대한 건축제한 규정의 취지에 부합한다고 할 것입니다.

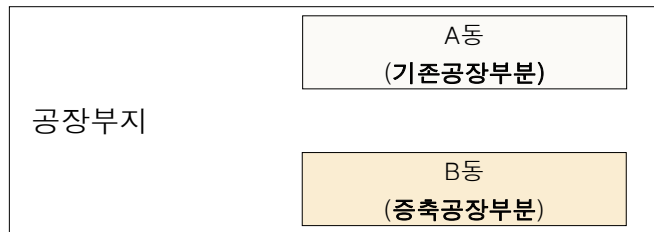
- 나아가, 국토계획법 시행령 제93조제2항 단서에서 공장이나 제조업소가 기존 용도의 범위에서 업종을 변경하는 경우에는 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에만 변경할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제13조의2에서 같은 법 시행령 제93조제2항 본문의 “건축물의 기존 용도가 확인되는 경우”라 함은 「건축법」 제38조에 따른 건축물대장에 따라 기존용도가 확인되는 경우(제1호), 관계법률에 의한 영업허가·신고·등록 등의 서류를 통하여 관할 행정청에서 기존 용도를 확인하는 경우(제2호)를 말한다고 규정하고 있어 건축물의 기존 용도를 확인하는데 있어 특정수질유해물질의 배출 여부, 배출량 등 다른 법령에 따른 규제 부분도 고려하도록 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 이 사안과 같이 기존 폐수배출시설에서 이전에 발생하지 아니하였던 특정수질오염물질이 새로 발생하는 경우에는 오염배출 수준이 종전보다 높은 경우에 해당한다고 할 것이어서 같은 항 본문의 종전의 용도로 계속 사용하는 경우에 해당한다고 볼 수 없다고 할 것입니다.
- 따라서, 수질보전법 제2조제10호에 따른 폐수배출시설인 펄프·종이 및 종이 제품 제조시설의 소재 지역이 도시계획 변경에 따라 제2종 일반주거지역으로 변경되어 더 이상 같은 지역에서 위 시설을 건축할 수 없게 되었으나, 국토계획법 시행령 제93조제2항에 따른 기존 건축물의 특례에 따라 수질보전법에 따른 신고시설인 위 시설을 종전 용도로 계속하여 사용하여 온 경우, 이후 위 시설에서 종전에는 발생하지 아니하였으나 같은 법상 허가시설에서 배출이 허용되는 같은 법 제2조제8호에 따른 특정수질유해물질이 새롭게 발생된다면 위 시설을 국토계획법 시행령 제93조제2항에 따른 “종전의 용도로 사용”한다고 볼 수 없다고 할 것입니다.



## ☑ CASE 4 : 기존 건축물에 대한 특례 관련 1

### <질의요지>

- 「국토계획법」 제84조의2 및 제93조의2에 따라 기존부지 내에 공장을 증설하여 사용승인, 공장등록을 완료한 후 증설된 부분(B동)을 포함하여 「국토계획법」 제93조 제5항(기존 건축물에 대한 특례)에 따라 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 업종의 추가 및 업종변경이 가능한지?



### <회신내용>

- 「국토계획법 시행령」 제93조제5항은 현행 용도지역에 부적합한 기존 건축물의 경우 기존의 용도로만 사용토록 하고 변경을 인정하지 않던 것을 공장과 제조업소에 한정하여 기존 용도의 범위에서 업종변경을 허용하는 것으로 특례를 규정(2009.7.7개정)한 것이므로,
- 2014.10.15. 신설된 「국토계획법 시행령」 제93조2에 따라 한시적 특례를 인정받아 기존 공장에서 추가로 증축된 건축물(B동)은 기존 공장의 범위에 포함되는 것으로 볼 수 없으므로, 국토계획법 시행령 제93조제5항을 적용하여 업종의 추가 및 변경이 어렵다고 판단됩니다.

<도시정책과-4363, 2015.05.21.>

## ☑ CASE 5 : 기존 건축물에 대한 특례 관련 2

### <질의요지>

- 용도지역 세분화 전 승인받은 기존 공장이 자연녹지지역에서 허용하고 있는 업종이 아닌 경우에도 국토계획법 제93조제2항에 따라 건폐율이 증가하지 아니하는 범위에서 증축이 가능한지 여부 질의

### <회신내용>

- 국토계획법 시행령 제93조는 같은 법 제76조 내지 제78조 및 도시·군계획조례에 따라 용도지역·용도지구 안에서의 건축제한규정(허용 건축물의 종류, 규모, 건폐율 및 용적률 등)에 적합하여야 입지가 가능하나, 기존 건축물이 같은 법 시행령 제93조제1항 각 호와 같이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등에 따라 이 법에 맞지 않은 경우 적합하게 준공된 기존 건축물의 특례를 인정하는 규정이며,
- 건축법 제2조제1항제8호에 따른 증·개축의 경우는 현행 용도지역 기준에 부적합한 건폐율이 증가되지 아니 하거나, 현행 기준을 초과하지 아니하는 범위에 한정된 사항으로, 증·개축하려는 부분이 현행 용도지역에서 허용되는 건축물 등의 용도에 적합할 때만 특례를 적용할 수 있을 것으로 판단합니다.  
<도시정책과-6054, 2015.07.10.>

## ☑ CASE 6 : 기존 건축물에 대한 특례 적용시 건폐율 산정 관련

### <질의요지>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제93조(기존의 건축물에 대한 특례) 제3항에 따라 추가편입부지에 증축 시 기존부지의 건폐율(54%)과 추가편입부지의 건폐율(50%)을 합산하여 건폐율 산정(52%) 가능한지 여부?

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”)」 제76조에 따라 건축물은 현행 용도지역의 건폐율에 적합하여야 하며, 같은 법 제82조 및 시행령 제93조제1항에 따라 용도지역 변경 등이 발생하여 건폐율 등이 현행 용도지역에

부적합하게 된 건축물(이하 “기존 건축물”)인 경우에는 건폐율 등이 증가되지 아니하는 범위 내에서 대수선 등을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 따라서, 기존 건축물은 기존 부지 내에서 건폐율 등의 증가가 수반되는 증축은 할 수가 없으며, 만약 인접 부지를 편입하여 기존 부지와 합병을 한다면 전체 부지를 기준으로 하여 현행 용도지역의 건폐율 등에 적합한 범위 내에서 증축을 할 수가 있는 것입니다.
- 이와 관련하여, 시행령 제93조제3항은 인접 부지를 편입하여 편입한 부지에 기존 건축물을 증축하려는 경우에 대한 특례로서, 현행 용도지역 상의 건폐율 기준을 기존부지와 추가 편입부지를 하나로 보아 적용하지 않고, 추가 편입 부지에 증축하려는 건축물에만 현행 용도지역 상의 건폐율 기준을 적용하여 증축할 수 있도록 규정하고 있는 것이므로, 경기도와 00시 의견과 같이 “갑”설로 해석하여야 하는 것으로 사료됩니다.

<도시정책과-9030, 2015.09.24.>

## ☑ CASE 7 : 기존 건축물에 대한 특례 관련

### <질의요지>

- 보전관리지역으로 변경 전 준농림지역에 건축된 기존 건축물(자동차관련시설 중 정비공장)의 대기오염배출시설(대기 5종 배출구) 추가 설치 가능 여부

### <회신내용>

- 국토계획법 시행령 제93조제4항에 따라 기존 공장이나 제조업소가 도시·군관리 계획의 결정·변경의 사유로 현행 용도지역에서 정하는 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에는 해당 자치단체의 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축물이 아닌 시설을 증설할 수 있습니다.
- 여기서 ‘기존 공장이나 제조업소’는 건축법 시행령 [별표 1]에 따른 용도별 건축물의 종류로 구분된 건축물을 적용 대상으로 하고 있고, 건축물 용도분류상 공장은 자동차 관련시설, 제조업소를 제외하고 있다는 점을 감안할 때 해당 자동차관련시설의 대기배출시설 추가 설치는 특례 적용 대상이 아니라고 판단됩니다.

- 다만, 본 질의의 경우가 건축물의 증·개축 및 건축물이 아닌 시설의 증설 행위가 아닌 대기배출시설의 구조에 대한 변경 사항이라면, 해당 정비공장의 작업공정, 대기오염물질의 증가량 등을 종합적으로 고려하여 관련법(대기환경보전법 등)에 따라 처리되어야 할 사안이라 사료됩니다.

<도시정책과-4278, 2016.04.22.>

### ☑ CASE 8 : 기존 업종보다 오염배출 수준이 같다는 의미

#### <질의요지>

- 국토계획법 시행령 제93조제4항 규정에 따라 기존의 공장이나 제조업소가 제1항 각호의 사유로 건축제한, 건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에는 시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축물이 아닌 시설을 증설할 수 있도록 규정하고 있음

- 여기서, 기존 업종보다 오염배출 수준이 같다는 의미는?

#### <회신내용>

- 기술 발전 등으로 시설 규모가 증가하더라도 오염배출량이 증가하지 않은 경우가 있고, 오염배출량 증가와 관련되지 않은 시설의 증설도 제한하던 불합리함을 해소하기 위하여 “오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에는 건축물이 아닌 시설을 증설할 수 있도록” 허용한 시행령 제93조제4항 개정취지와
- 제93조제5항에서 기존 공장이 시설증설이나 건축물 증축 없이 종전의 용도로 계속 사용할 수 있는 범위를 환경법령에 따른 “같은 규모의 배출량으로 인정되는 범위(사업장 종별 범위)”로 명확히 규정하고 있는 점 등을 감안할 때, “오염배출 수준이 같다”는 것을 “종별 범위에서 증가하는 것”과 동일하게 해석할 근거는 없다고 판단됩니다.

<도시정책과-6379, 2017.06.30.>

**법령해석 17-0549(2017.12.18.)**

- 녹지지역 등의 건폐율 특례 인정 시 용도지역의 용도 등에 부적합한 공장 등의 시설 증설 특례 요건에는 해당하지 않아도 되는지 여부

**<질의요지>**

- 기존 공장이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우로서, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조의2제1호에 따라 녹지지역에 있는 기존 공장을 기존 부지 내에서 증축 또는 개축하면서 건축물이 아닌 시설을 증설하는 경우에도 같은 영 제93조제4항에 따라 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우로서 도시·군계획조례로 정하는 경우에만 가능한지?

**<회답>**

- 기존 공장이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우로서, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조의2제1호에 따라 녹지지역에 있는 기존 공장을 기존 부지 내에서 증축 또는 개축하면서 건축물이 아닌 시설을 증설하는 경우에도 같은 영 제93조제4항에 따라 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우로서 도시·군계획조례로 정하는 경우에만 가능합니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제82조에서는 법령의 제정·개정이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 기존 건축물이 같은 법에 맞지 않게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 증축, 개축, 재축 또는 용도변경을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 제82조의 위임에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제93조제2항에서는 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 인하여 기존 건축물이 같은 영 제71조 등에 따른 건축제한 또는 건폐율 규정에 부적합하게 된 경우에도 기존 부지 내에서 증축 또는 개축(「건축법」 제2조제1항제8호에 따른 증축 또는 개축을 말하며, 이하 같음)하려는 부분이 같은 영 제71조 등에 따른 건축제한 및 용적률 규정에 적합한 경우로서 기존 건축물이 같은 영 제84조 및 제84조의2에 따른 건폐율 기준에 부적합하게 된 경우에는 건폐율이 증가하지

않는 범위에서 증축 또는 개축을 할 수 있고(제1호), 기존의 건축물이 같은 영 제84조 및 제84조의2에 따른 건폐율 기준에 적합한 경우에는 같은 영 제84조 및 제84조의2에 따른 건폐율 기준을 초과하지 않는 범위에서 증축 또는 개축을 할 수 있다고 규정하고 있으며(제2호), 같은 영 제93조제4항에서는 기존의 공장이나 제조업소가 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 같은 영 제71조 등에 따른 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에는 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축물이 아닌 시설을 증설할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 한편, 국토계획법 시행령 제93조의2제1호에서는 같은 영 제93조제2항 및 제3항에도 불구하고 녹지지역 또는 관리지역에 있는 기존 공장(해당 용도지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것에 한정하며, 이하 같음)이 기존 부지 내에서 증축 또는 개축하는 경우에는 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 건폐율에 따라 증축 또는 개축할 수 있도록 규정하고 있는 바,
- 이 사안은 기존 공장이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조의2제1호에 따라 녹지지역에 있는 기존 공장을 기존 부지 내에서 증축 또는 개축하면서, 건축물이 아닌 시설을 증설하는 경우에도 같은 영 제93조제4항에 따라 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우로서 도시·군계획조례로 정하는 경우에만 가능한지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 시행령 제93조제2항에서는 기존 건축물이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 인하여 건축제한 또는 건폐율 규정에 부적합하게 된 경우에도 건폐율 기준을 초과하지 않는 범위 등에서 증축 또는 개축을 할 수 있도록 하고, 같은 조 제4항에서는 기존의 공장이나 제조업소가 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에는 건축물이 아닌 시설을 증설할 수 있도록 규정하고 있는바, 국토계획법 시행령 제93조제2항 및 제4항은 각각 건축물 및 건축물이 아닌 시설의 건폐율, 건축제한 등에 대한 특례 규정이고, 같은 영 제

93조의2제1호는 같은 영 제93조제2항 및 제3항에도 불구하고 40퍼센트의 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 건폐율로 녹지지역에 있는 기존 공장을 기존 부지 내에서 증축 또는 개축할 수 있도록 건축물에 대한 특례를 인정하는 규정이라고 할 것이므로, 건폐율 등에 대한 예외를 규정하는 같은 영 제93조 및 제93조의2는 합리적인 이유 없이 문언의 의미를 확대하여 해석해서는 안 되고 보다 엄격하게 해석할 필요가 있다고 할 것입니다(법제처 2012. 11. 3. 회신, 12-0596 해석례 참조).

- 그런데, 국토계획법 시행령 제93조의2 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 영 “제93조제2항 및 제3항에도 불구하고” 녹지지역 또는 관리지역에 있는 기존 공장이 같은 영 제93조의2 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 호의 구분에 따라 증축 또는 개축할 수 있도록 규정하고 있어 같은 영 제93조제2항 및 제3항에 따른 건축물의 증축 또는 개축에 대한 특례를 규정한 것임이 문언 상 명백하고, 이를 같은 영 제93조제4항에 따른 건축물이 아닌 시설에 대해서도 규정되는 특례라고 할 수는 없다고 할 것이므로, 같은 영 제93조의2제1호에 따라 기존 공장의 건축물을 증축 또는 개축하는 것이 허용되는 경우라고 하더라도 건축물을 증축 또는 개축하면서 건축물이 아닌 시설을 증설하려면, 국토계획법 제76조제3항 및 같은 법 시행령 제83조제4항 각 호 외의 부분 본문에 따라 그 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여 국토계획법 시행령 별표 2부터 별표 25까지, 제72조부터 제77조까지, 제79조, 제80조 및 제82조에 따른 기준에 부합하거나, 같은 영 제93조제4항에 따른 특례에 해당해야 한다고 할 것입니다.
- 또한, 일반적으로 법령에서 어떤 요건을 별개의 항이나 호로 내용을 나누어 규정하는 경우 각 항이나 각 호 간의 관계에 대해 특별한 규정이 없으면 각 항이나 각 호는 독립적이고 병렬적인 요건을 정하고 있다고 할 것인바(법제처 2016. 5. 18. 회신 16-0092 해석례), 국토계획법 시행령 제93조제2항은 건축물의 증축·개축에 대한 특례인 반면, 같은 조 제4항은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(2014. 10. 15. 대통령령 제25661호로 일부개정되기 전의 것을 말함) 제93조제2항에 따라 오염배출수준이 증가하지 않는 범위에서 허용되는 업종 변경과의 형평성 차원에서 용도지역의 용도, 건폐율 또는 용적률에 부적합한 기존 공장·제조업소에 대해서도 오염배출 수준이 증가하지 않는 범위에서 건축물이 아닌 시설의 증설을 허용하려는 규정이므로,

국토계획법 시행령 제93조제2항과 같은 조 제4항은 독립적이고 병렬적인 규정으로서 별도의 규정이 없는 이상 같은 영 제93조제2항에 대한 특례인 같은 영 제93조의2제1호를 같은 영 제93조제4항에 대한 특례 규정으로 볼 수는 없다고 할 것입니다.

- 따라서, 기존 공장이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정 등의 사유로 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우로서 국토계획법 시행령 제93조의2제1호에 따라 녹지지역에 있는 기존 공장을 기존 부지 내에서 증축 또는 개축하면서 건축물이 아닌 시설을 증설하는 경우에도 같은 영 제93조제4항에 따라 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우로서 도시·군계획조례로 정하는 경우에만 가능합니다.



**법령해석 17-0129(2017.04.20.)**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제93조제5항에 따른 기존 건축물의 용도 특례 규정이 숙박업 폐업의 경우에는 적용되지 아니하는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제93조제5항 전단에서는 기존의 건축물이 도시·군관리계획의 결정·변경 등으로 같은 영 제71조부터 제80조까지의 규정에 따른 건축제한 등에 부적합하게 된 경우에도 해당 건축물의 기존 용도가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 확인되는 경우(기존 용도에 따른 영업을 폐업한 후 기존 용도 외의 용도로 사용되지 않은 것으로 확인되는 경우를 포함함)에는 업종을 변경하지 않은 경우에 한정하여 기존의 용도로 계속 사용할 수 있다고 규정하고 있는바,
- 국토계획법 시행령 별표 5에 따라 제2종일반주거지역에 건축할 수 있는 건축물이 아님에도 같은 영 제93조제5항에 따른 기존 건축물에 대한 특례 적용대상으로 확인되어 기존 용도인 숙박시설로 계속 사용되었으나, 그 후 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업의 폐업 신고를 하고, 기존 용도 외의 용도로 사용하지 않은 것으로 확인되며, 업종을 변경하지 않은 경우에도 국토계획법 시행령 제93조제5항에 따른 기존 건축물의 용도 특례 규정이 적용될 수 있는지?

**<회답>**

- 국토계획법 시행령 별표 5에 따라 제2종일반주거지역에 건축할 수 있는 건축물이 아님에도 같은 영 제93조제5항에 따른 기존 건축물에 대한 특례 적용대상으로 확인되어 기존 용도인 숙박시설로 계속 사용되었으나, 그 후 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업의 폐업 신고를 하고, 기존 용도 외의 용도로 사용하지 않은 것으로 확인되며, 업종을 변경하지 않은 경우에도 국토계획법 시행령 제93조제5항에 따른 기존 건축물의 용도 특례 규정이 적용될 수 있습니다.

<이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제76조제1항 및 제2항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역 및 같은 법 제37조에 따라 지정된 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류·규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령 또는 특별시·광역시·시 또는 군 등의 조례(이하 “도시·군계획조례”라 함) 등으로 정하도록 규정하고 있고, 국토계획법 제76조제3항에서는 같은 조 제1항 및 제2항에 따른 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한은 해당 용도지역 및 용도지구의 지정목적에 맞아야 한다고 규정하고 있으며, 국토계획법 시행령 별표 5에서는 용도지역 중 제2종일반주거지역에서 건축할 수 있는 건축물의 범위에 숙박시설을 규정하고 있지는 않습니다.
- 그리고, 국토계획법 시행령 제93조제5항 전단에서는 기존의 건축물이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정(제1호), 도시·군관리계획의 결정·변경 또는 행정구역의 변경(제2호) 등 같은 항 각 호의 사유로 같은 영 제71조부터 제80조까지, 제82조부터 제84조까지, 제84조의2, 제85조부터 제89조까지 및 「수산자원관리법 시행령」 제40조제1항에 따른 건축제한, 건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 해당 건축물의 기존 용도가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 확인되는 경우(기존 용도에 따른 영업을 폐업한 후 기존 용도 외의 용도로 사용되지 않은 것으로 확인되는 경우를 포함함)에는 업종을 변경하지 아니하는 경우에 한정하여 기존 용도로 계속 사용할 수 있다고 규정하고 있고, 이에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제13조의2에서는 국토계획법 시행령 제93조제5항에서 “국토교통부령으로 정하는 바에 따라 확인되는 경우”로 기존 건축물이 「건축법」 제38조에 따른 건축물대장에 따라 기존 용도가 확인되는 경우(제1호), 관계법률에 의한 영업허가·신고·등록 등의 서류를 통하여 관할 행정청에서 기존 용도를 확인하는 경우(제2호)를 규정하고 있습니다.
- 한편, 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에서는 공중위생업 중 하나인 숙박업을 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비등의 서비스를 제공하는 영업을 말한다고 규정하면서(본문), 농어촌에 소재하는 민박 등 대통령령이

정하는 경우를 제외하고 있고(단서), 같은 법 제3조제1항 전단에서는 공중위생영업을 하려는 자는 공중위생영업의 종류별로 보건복지부령이 정하는 시설 및 설비를 갖추고 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항 본문에서는 같은 조 제1항의 규정에 따라 공중위생영업의 신고를 한 자는 공중위생영업을 폐업한 날부터 20일 이내에 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다고 규정하고 있습니다.

- 이 사안은 국토계획법 시행령 별표 5에 따라 제2종일반주거지역에 건축할 수 있는 건축물이 아님에도 같은 영 제93조제5항에 따른 기존 건축물에 대한 특례 적용대상으로 확인되어 기존 용도인 숙박시설로 계속 사용되었으나, 그 후 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업의 폐업 신고를 하고, 기존 용도 외의 용도로 사용하지 않은 것으로 확인되며, 업종을 변경하지 않은 경우에도 국토계획법 시행령 제93조제5항에 따른 기존 건축물의 용도 특례 규정이 적용될 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 법령을 해석할 때에는 법령에 사용된 문언의 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 다른 해석방법은 제한될 수밖에 없다고 할 것인바(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결례 참조), 국토계획법 시행령 제93조제5항에서는 “기존 용도에 따른 영업을 폐업한 경우”라고 규정하고 있을 뿐 그 영업의 범위나 종류 등에 대하여 아무런 제한을 두고 있지 아니하므로, 그 문언의 의미를 영업의 종류에 따라 기존 건축물에 대한 특례 규정의 적용 여부가 달라지는 것으로 해석할 수는 없을 것입니다.
- 그리고, 국토계획법 시행령 제93조제5항은 법령의 제·개정이나 용도지역에 관한 도시관리계획의 결정·변경으로 해당 용도지역에 부적합하게 된 기존 건축물까지 개정된 법령에 어긋나는 것으로 볼 경우 국민들에게 예측하지 못한 부담을 줄 우려가 있기 때문에 기존의 건축물을 종전의 용도로 사용하는 것을 인정하려고 한 취지의 규정으로서(법제처 2012. 5. 11. 회신 12-0243 해석례 등 참조), 국토계획법 시행령 제93조제5항의 괄호 부분에 영업 폐업에 대한 내용이 신설되기 전에는 기존 건축물의 특례 규정이 적용되었더라도 해당 건축물에서 이루어지는 영업을 폐업한 후에 종전과 같은 영업에 대한

허가를 신청하게 되면 국토계획법 시행령 제71조에 따른 건축제한 규정 등에 적합한 경우만 그러한 영업이 허용됨에 따라, 리모델링 등을 위해 일시 폐업한 경우 특례를 적용받지 못해 시설 투자 등에 어려움이 있고, 건물 임대계약 체결 후 당초 영업자가 폐업하여 경제적 손실을 입는 등 국민의 불편을 초래하게 되는바, 기존 건축물의 특례가 인정되는 “해당 건축물의 기존 용도가 확인되는 경우”에 괄호를 두어 영업 폐업에 대한 부분을 명시적으로 규정하게 되었다 할 것이므로(2014. 10. 15. 대통령령 제25661호로 개정되어 같은 날 시행된 국토계획법 시행령 일부개정령 개정이유서 참조), 국토계획법 시행령 제93조제5항의 적용 대상이 되는 기존 용도에 따른 영업을 폐업하는 경우를 특정 영업으로 한정하는 등으로 축소 해석하는 것은 그러한 입법 취지에 부합하지 않는다고 할 것입니다.

- 따라서, 국토계획법 시행령 별표 5에 따라 제2종일반주거지역에 건축할 수 있는 건축물이 아님에도 같은 영 제93조제5항에 따른 기존 건축물에 대한 특례 적용대상으로 확인되어 기존 용도인 숙박시설로 계속 사용되었으나, 그 후 「공중위생관리법」 제2조제1항제2호에 따른 숙박업의 폐업 신고를 하고, 기존 용도 외의 용도로 사용하지 않은 것으로 확인되며, 업종을 변경하지 않은 경우에도 국토계획법 시행령 제93조제5항에 따른 기존 건축물의 용도 특례 규정이 적용될 수 있다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0487(2014.09.03.)**

- 농업진흥구역에서 승인이 취소된 관광농원의 부속시설을 사용할 수 있는지 여부

**<질의요지>**

- 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 농림지역 중 구 「농어촌발전특별조치법」(1991. 11. 22. 법률 제4400호로 개정되어 1992. 1. 1. 시행된 것을 말함. 이하 같음)에 따라 지정된 농업진흥구역에서 같은 법 및 같은 법 시행령(1993. 12. 14. 대통령령 제14025호로 개정·시행된 것을 말함)에 따라 농어촌휴양시설로 승인받아 운영하던 관광농원의 승인이 취소된 후, 그 관광농원의 부속시설로 설치된 건축물과 대지를 경매로 취득한 자가 이를 다시 관광농원으로 승인받지 않은 경우,
- 해당 건축물 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 후 설치된 건축물을 사용하는 경우, 「농지법」 제32조제1항에 따른 행위 제한이 적용되는지?
- 나. 질의 가의 건축물을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 21에 따른 농림지역에 건축할 수 있는 건축물로 사용할 수 있는지?

## ※ 질의배경

- 농업진흥구역에서 폐업한 관광농원의 부속건물(대중음식점, 여관, 음식점, 판매시설, 수영장 등)을 경매로 취득한 민원인이 해당 시설의 사용에 대하여 문의하였고, 농림축산식품부와 국토교통부에서 「농지법」에 따른 제한을 준수해야 한다고 답변하자, 민원인이 법제처에 법령해석을 요청함

**<회답>**

가. 질의 가에 대하여

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 농림지역 중 구 「농어촌발전특별조치법」(1991. 11. 22. 법률 제4400호로 개정되어 1992. 1. 1. 시행된 것을 말함. 이하 같음)에 따라 지정된 농업진흥구역에서 같은 법 및 같은 법 시행령(1993. 12. 14. 대통령령 제14025호로 개정·시행된 것을 말함)에 따라 농어촌휴양시설로 승인받아 운영하던 관광농원의 승인이 취소된 후, 그 관광농원의 부속시설로 설치된 건축물과 대지를 경매로 취득한 자가 이를 다시 관광농원으로 승인받지 않은 경우,

- 해당 건축물 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 후 설치된 건축물을 사용하는 경우에는 「농지법」 제32조제1항에 따른 행위 제한이 적용된다고 할 것입니다.

나. 질의 내에 대하여

- 질의 가의 건축물을 「농지법」 제32조제1항에 따라 사용이 허용되는 건축물로 사용하는 경우가 아니라면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 21에 따른 농림지역에 건축할 수 있는 건축물로 사용할 수 없다고 할 것입니다.

<이유>

가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항

- 「농지법」 제28조에 따르면 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분되고, 같은 법 제32조에 따르면 농업진흥구역에서는 농수산물 관련 시험·연구시설의 설치 등을 제외하고 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없으나 농업진흥지역 지정 당시 관계 법령에 따라 인가·허가 또는 승인 등을 받거나 신고하고 설치한 기존의 건축물·공작물과 그 밖의 시설에 대해서는 그러한 행위 제한이 적용되지 않고, 「농어촌정비법」에 따르면 농어촌 관광휴양사업 중 하나인 관광농원사업은 농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업이며,
- 구 「농어촌발전특별조치법」(1991. 11. 22. 법률 제4400호로 개정되어 1992. 1. 1. 시행된 것을 말하며, 이하 같음) 제44조 및 같은 법 시행령(1993. 12. 14. 대통령령 제14025호로 개정·시행된 것을 말하며, 이하 같음) 제50조제2항제14호에 따르면 농업진흥구역에서 총 면적이 1만제곱미터 미만인 농어촌휴양지의 조성을 할 수 있고, 법률 제4823호 농어촌정비법 부칙 제4조에 따르면 같은 법 시행 당시 종전의 「농어촌발전특별조치법」에 따라 지정을 받은 농어촌휴양지는 종전의 「농어촌정비법」에 따른 농어촌휴양지사업자로 보며, 법률 제9758호 농어촌정비법 전부개정법률 부칙 제9조에 따르면 종전의 「농어촌발전특별조치법」에 따라 지정을 받은 농어촌휴양지는 개정 법률에 따른 농어촌관광휴양지로 보고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 21에 따르면 농림지역에는 농어가주택 등을 건축할 수 있습니다.

#### 나. 질의 가에 대하여

- 이 사안에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함)에 따른 농림지역 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 지정된 농업진흥구역에서 같은 법 및 같은 법 시행령에 따라 농어촌휴양시설로 승인받아 운영하던 관광농원의 승인이 취소된 후, 그 관광농원의 부속시설로 설치된 건축물과 대지를 경매로 취득한 자가 이를 다시 관광농원으로 승인받지 않은 경우로서, 해당 건축물 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 후 설치된 건축물을 사용하는 경우 「농지법」 제32조제1항에 따른 행위 제한이 적용되는지가 문제될 수 있습니다. 살피건대, 구 「농어촌발전특별조치법」, 구 「농어촌정비법」(1994. 12. 22. 법률 제4 823호로 제정되어 1995. 6. 23. 시행된 것을 말하며, 이하 같음) 및 「농지법」의 관련 규정을 종합하여 보면, 농어촌진흥구역에서 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 관광농원의 승인을 받고 현재까지 운영하고 있다면 해당 관광농원은 법률 제4823호 농어촌정비법 부칙 제4조 및 법률 제9758호 농어촌정비법 전부개정법률 부칙 제9조의 적용 대상이 되어, 이에 따라 관광농원에 부속되어 있는 건축물을 관광농원의 목적에 맞게 사용할 수 있을 것이나, 승인이 취소된 관광농원의 부속 건물은 더 이상 해당 부칙 조항의 적용대상으로 볼 수 없으므로, 「농지법」 제32조제1항 및 같은 법 시행령 제29조에 따른 행위 제한의 적용 대상이 된다고 할 것입니다.
- 한편, 해당 지역은 「농지법」에 따라 농업진흥지역이 지정되기 전에 관광농원으로 승인받은 곳으로, 같은 법 제32조제3항에 따라 농업진흥지역의 행위 제한이 적용되지 않는다는 의견이 있을 수 있으나, 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정되었다면, 법률 제4817호 농지법 부칙 제7조에 따라 같은 법에 따라 지정된 농업진흥구역으로 보게 되고, 이 경우에는 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 때가 「농지법」 제32조제3항에 따른 “농업진흥지역 지정 당시”가 된다고 할 것이며, 관광농원의 승인이 취소되어 그러한 건축물들은 더 이상 관광농원의 부속시설로도 볼 수 없기 때문에 구 「농어촌발전특별조치법」에 따른 농업진흥구역 지정 후에 건축된 건축물에 대해서는 「농지법」 제32조제1항의 행위 제한이 적용된다고 할 것인바, 그와 같은 의견은 타당하지 않습니다.

- 따라서, 국토계획법에 따른 농림지역 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 지정된 농업진흥구역에서 같은 법 및 같은 법 시행령에 따라 농어촌휴양시설로 승인받아 운영하던 관광농원의 승인이 취소된 후, 그 관광농원의 부속 시설로 설치된 건축물과 대지를 경매로 취득한 자가 이를 다시 관광농원으로 승인받지 않은 경우로서, 해당 건축물 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 후 설치된 건축물을 사용하는 경우 「농지법」 제32조제1항에 따른 행위 제한이 적용된다고 할 것입니다.

다. 질의 나에 대하여

- 이 사안에서는 국토계획법에 따른 농림지역 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 지정된 농업진흥구역에서 같은 법 및 같은 법 시행령에 따라 농어촌휴양시설로 승인받아 운영하던 관광농원의 승인이 취소된 후, 그 관광농원의 부속시설로 설치된 건축물과 대지를 경매로 취득한 자가 이를 다시 관광농원으로 승인받지 않은 경우, 해당 건축물 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 후 설치된 건축물을 국토계획법 시행령 별표 21에 따른 농림지역에 건축할 수 있는 건축물로 사용할 수 있는지가 문제될 수 있습니다.
- 살피건대, 국토계획법 제76조제5항에 따르면 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여 농림지역 중 농업진흥지역의 경우에는 「농지법」에서 정하는 바에 따라야 하므로, 농업진흥지역인 농업진흥구역에서 승인이 취소된 관광농원의 부속건축물을 농림지역에 건축할 수 있는 건축물로 사용하는 것은 해당 건축물이 농업인이 공동으로 운영하고 사용하는 창고의 경우와 같이 「농지법」 제32조제1항 및 같은 법 시행령 제29조에 따라 농업진흥구역에서 허용되는 토지이용행위에도 해당하는 경우에만 가능할 것이고, 이 경우에도 국토계획법 시행령 별표 21이 아니라 「농지법」 제32조제1항에 따라 사용이 허용되는 것으로 보아야 할 것입니다.
- 한편, 국토계획법 시행령 제93조에 따르면 법령이 개정된 경우 기존 건축물에 대한 특례를 규정하고 있으므로, 「농지법」이 개정된 경우에도 마찬가지로 농림지역에 허용되는 용도로 변경할 수 있다는 의견이 있을 수 있으나, 국토계획법 시행령 제93조제3항에 따르면 법령의 개정으로 기존의 건축물이 같은 영 제71조부터 제80조까지, 제82조부터 제89조까지 및 「수산자원관리



법 시행령」 제40조에 따른 건축제한 규정에 적합하지 아니하게 된 경우에 해당 건축물이 있는 용도지역·용도지구·용도구역에서 허용되는 용도로 변경할 수 있는데, 구 「농어촌발전특별조치법」에서 허용되던 건축물이 「농지법」으로 개정되면서 허용되지 않는 것은 국토계획법 시행령에서 정하고 있는 건축제한 규정과는 무관한 개정이라 할 것이고, 더욱이 같은 법 제76조에 따라 농업진흥지역의 행위 제한에 대해서는 「농지법」에서 정하는 바에 따라야 할 것이어서, 농업진흥지역의 일종인 농업진흥구역에 대해서는 국토계획법 제93조가 적용될 수 없을 것이므로, 그와 같은 의견은 타당하지 않습니다.

- 따라서, 국토계획법에 따른 농림지역 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 지정된 농업진흥구역에서 같은 법 및 같은 법 시행령에 따라 농어촌휴양시설로 승인받아 운영하던 관광농원의 승인이 취소된 후, 그 관광농원의 부속 시설로 설치된 건축물과 대지를 경매로 취득한 자가 이를 다시 관광농원으로 승인받지 않은 경우, 해당 건축물 중 구 「농어촌발전특별조치법」에 따라 농업진흥구역으로 지정된 후 설치된 건축물은 이를 「농지법」 제32조제1항에 따라 사용이 허용되는 건축물로 사용하는 경우가 아니라면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 21에 따른 농림지역에 건축할 수 있는 건축물로 사용할 수 없다고 할 것입니다.

**법령해석 14-0536(2014.08.29.)**

- 보전산지의 지정·해제가 법령의 제·개정 에 해당하는지

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에 따르면 법령의 제정·개정이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 기존 건축물이 이 법에 맞지 아니하게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 증축, 개축, 재축 또는 용도변경을 할 수 있다고 규정하고 있는 한편, 「산지관리법」 제4조제1호에서는 보전산지가 될 수 있는 요건을 규정하고 있고, 같은 법 제6조제3항에서는 보전산지 지정이 해제되는 요건을 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제5조에서는 보전산지를 지정하거나 해제할 때에는 이를 고시하도록 규정하고 있는바,
- 「산지관리법」에 따른 보전산지의 지정 또는 해제가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에서 규정하고 있는 법령의 제정·개정에 해당하는지?

※ 질의배경

- 민원인은 보전산지의 지정 또는 해제가 법령의 제·개정인지에 대해 국토교통부에 질의하였으나, 국토교통부가 법령의 제·개정에 해당하지 않는다는 답변을 하였으며, 이에 이의가 있어 이 건 법령해석을 요청함

**<회답>**

- 「산지관리법」에 따른 보전산지의 지정 또는 해제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에서 규정하고 있는 법령의 제정·개정에 해당하지 않는다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에 따르면 법령의 제정·개정이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 기존 건축물이 이 법에 맞지 아니하게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 증축, 개축, 재축 또는 용도변경을 할 수 있다고 규정하고 있고, 법령이나 제정·개정 등의 개념에 대해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 명시적으로 규정하고 있지는 않으나, 「법제업무 운영규정」 제2조에 따르면 “법령”이란 법률·대통령령·총리령 및 부령을 말한다고 규정하고 있는 한편,

- 「산지관리법」 제4조제1호에서는 보전산지의 종류를 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제5조에서는 보전산지를 지정하거나 해제할 때에는 이를 고시하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제6조제3항에서는 보전산지 지정이 해제되는 요건을 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 「산지관리법」에 따른 보전산지의 지정 또는 해제가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에서 규정하고 있는 법령의 제정·개정에 해당하는지가 문제될 수 있습니다.
- 먼저, 「대한민국헌법」에 따르면 국회가 법률에 대한 입법권을 가지며(제40조), 대통령이 대통령령에 대한 입법권을 가지고(제75조), 국무총리 또는 행정각부의 장이 총리령 또는 부령에 대한 입법권을 가지는 것(제95조)으로 규정하고 있으며, 「법제업무 운영규정」 제2조에 따르면 “법령”이란 법률·대통령령·총리령 및 부령을 말한다고 규정하고 있으며, 이러한 법령의 제정·개정은 「대한민국헌법」, 「국회법」 및 「법제업무 운영규정」, 「법령 등 공포에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 엄격한 입법절차를 거쳐야 한다는 점에 비추어 볼 때, 이러한 입법절차를 거치지 않는 「산지관리법」에 따른 보전산지의 지정 또는 해제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에서 규정하고 있는 법령의 제정·개정에 해당하지 않는다고 할 것입니다.
- 또한, 법령의 제정(制定)이란 법령을 새로 정하는 것을 의미하고, 법령의 개정(改正)이란 기존의 법령 중 일부 또는 전부를 고쳐 바로잡는 것을 의미하는데, 「산지관리법」에 따른 보전산지의 지정 또는 해제는 기존의 관련 법령에 대한 어떠한 변경도 수반하지 않는다는 점을 고려하더라도 보전산지의 지정 또는 해제를 법령의 제정·개정으로 볼 수는 없다고 할 것입니다.
- 따라서, 「산지관리법」에 따른 보전산지의 지정 또는 해제는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제82조에서 규정하고 있는 법령의 제정·개정에 해당하지 않는다고 할 것입니다.



07

## 도시·군계획시설사업의 시행



## 제7장 도시·군계획시설사업의 시행

### ☑ CASE 1 : 도시·군계획시설사업의 공동사업시행자 지정 관련

#### <질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제86조에 따라 지자체와 민간을 도시·군계획시설사업의 공동사업시행자로 지정할 수 있는지?

#### <회신내용>

- 국토계획법 제86조에 따라 도시·군계획시설 사업시행자는 지방자치단체, 민간사업자 등이 될 수 있고, 사업시행자의 인원수 제한이 없으므로 원활한 도시·군계획시설 사업을 추진하기 위하여 지자체와 민간이 공동사업시행자가 될 수 있습니다.
- 다만, 원칙적으로 민간사업자가 도시계획시설 사업을 하기 위해서는 국토계획법 시행령 제96조제2항에 따른 사업시행자 지정 요건(사업 대상 토지 중 국·공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1이상에 해당하는 자의 동의 필요)을 갖춰야 하므로 질의처럼 지방자치단체장과 민간사업자가 공동사업시행자로 지정을 받을 경우에도 위 사업시행자 지정요건을 갖추어야 할 것입니다.

<도시정책과-14910, 2016.12.30.>

### ☑ CASE 2 : 도시·군계획시설사업의 위·수탁 가능 여부

#### <질의요지>

- 민간이 도시·군계획시설 사업시행자로 지정 받은 사업에 대하여, 지자체가 사업시행자와 위·수탁 협약을 맺어 해당 도시·군계획시설사업을 시행할 수 있는지?

<회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제86조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 관할 구역의 도시·군 계획시설사업을 시행한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제86조제7항에 따라 지방자치단체, 공공기관(한국농어촌공사 등), 법인(개인포함) 등이 도시계획 시설사업자로 지정될 수 있습니다.
- 질의하신 민간 사업시행자와 지자체 간 위·수탁 관련하여 국토계획법에서는 별도로 규정하고 있지는 않으나, 타 법령 등에서 위·수탁에 대하여 규정하고 있다면 그에 따른 사업 시행은 가능할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-11029, 2017.11.15.>

☑ CASE 3 : 편입토지의 소유권자 등 변경시 실시계획변경인가 대상 여부

<질의요지>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제88조에 의거 ‘실시계획 인가’ 후 착공 되지 않은 상태에서 인가 사항 중 일부(수용 또는 사용할 토지 또는 건물의 소재지·지번·지목 및 면적, 소유권과 소유권 외의 권리의 명세 및 그 소유자·권리자 성명·주소)가 변경 되었다면 같은 법 제88조제4항에 따라 실시계획(변경) 인가를 받아야 하는지 여부

<회신내용>

- 국토계획법 제88조제1항에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여야 하고, 실시계획을 작성하면 국토계획법 제88조제2항에 따라 국토교통부령으로 정하는 경미한 변경사항을 제외하고는 실시계획 인가를 받아야 합니다.
- 실시계획인가는 도시·군계획시설사업의 종류, 사업의 면적 또는 규모, 실시계획의 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 적합여부 등 해당 도시·군계획시설사업의 시행 및 도시·군계획시설 설치에 관한 사항을 실시계획 인가권자로 하여금 종합적으로 검토하도록 하여 타당한 경우 사업 시행자에게



도시·군계획시설사업을 실시할 수 있는 권한을 설정하는 처분입니다.

- 질의하신 경우와 같이 수용 또는 사용할 토지의 면적 변경(수용 또는 사용할 토지의 면적 변경을 수반하지 않는 단순 소유주 변경은 제외)은 도시·군계획 시설사업 시행에 관한 사항이 변경된 것이고, 동 사항은 국토계획법 시행규칙 제16조에 규정된 경미한 사항의 변경도 아니므로 실시계획(변경)인가 대상입니다.

<도시정책과-3727, 2014.05.08.>

**법령해석 14-0546(2014.09.05.)**

- 도시·군계획시설사업의 시행계획 변경인가를 받지 않아도 되는 “건축물 또는 공작물의 연면적 10퍼센트 미만의 변경”에서의 연면적 산정기준

**<질의요지>**

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제16조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따라 변경인가를 받지 않아도 되는 건축물 또는 공작물의 “연면적 10퍼센트 미만의 변경”에서의 “연면적”은 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 의미하는 것인지 아니면 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 합한 연면적을 의미하는 것인지?

※ 질의배경

- 인천광역시에는 변경인가 없이 건축물 또는 공작물을 변경할 수 있는 범위를 재량적으로 선택할 수 있는 것이 바람직하다는 측면에서 “연면적”을 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 합한 연면적으로 볼 수 있는지에 대해 국토교통부에 질의 하였으나, 국토교통부가 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 의미한다는 답변을 하였고, 이에 이견이 있어 이 건 법령해석을 요청함

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제16조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따라 변경인가를 받지 않아도 되는 건축물 또는 공작물의 “연면적 10퍼센트 미만의 변경”에서의 “연면적”은 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 의미하는 것이라 하겠습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제1항에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여야 하고, 같은 조 제2항에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자(이하 “사업시행자”라 한다)는 실시계획을 작성하면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제4항에 따르면 실시계획을 변경(이하 “변경인가”라 한다)하거나 폐지하는 경우에는 제2항 본문을 준용하도록 하되, 같은 항 단서에서는 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있습니다.

- 한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제16조제1항에 따르면 같은 법 제88조제2항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하기 위하여 실시계획을 작성하는 경우”란 사업명칭을 변경하는 경우(제1호), 구역경계의 변경이 없는 범위안에서 행하는 건축물 또는 공작물의 연면적 10퍼센트 미만의 변경과 「학교시설사업 촉진법」에 의한 학교시설의 변경인 경우(제2호), 기존 시설의 용도변경을 수반하지 아니하는 대수선·재축 및 개축인 경우(제3호), 도로의 포장 등 기존 도로의 면적·위치 및 규모의 변경을 수반하지 아니하는 도로의 개량인 경우(제4호)으로 규정하고 있으며, 같은 조 제2항에 따르면 법 제88조제4항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우”란 제1항 각 호의 경우를 말한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제16조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따라 변경인가를 받지 않아도 되는 건축물 또는 공작물의 “연면적” 10퍼센트 미만의 변경에서의 “연면적”이 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 의미하는 것인지 아니면 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 합한 연면적을 의미하는 것인지에 관한 것이라 하겠습니까.
- 먼저, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제16조제1항제2호에서의 연면적 산정방식에 대하여 관련법령에 명시적인 규정이 없는바, 이러한 경우에는 건축물의 연면적 산정방식에 대해 규정하고 있는 「건축법」이 적용된다고 할 것인데, 같은 법 제84조 및 같은 법 시행령 제119조제1항제4호에서는 연면적을 “하나의 건축물 각 층의 바닥면적의 합계”로 규정하고 있으므로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제16조제1항제2호에서 변경인가를 받지 않아도 되는 여부를 판단하는 기준으로서 건축물의 “연면적”은 하나의 건축물을 기준으로 산정해야 할 것입니다.
- 또한, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제2항 및 같은 조 제4항에 따르면 사업시행자는 기존에 인가받은 실시계획을 변경하려면 변경인가를 받도록 하고 있고, 다만 변경인가를 받지 않아도 되는 사항을 같은 법 시행규칙 제16조제1항 각 호 및 같은 조 제2항에서 규정하고 있는바, 이처럼 실시계획 상의 변경사항은 원칙적으로 변경인가를 받도록 하되 변경인가를 받지 않아도 되는 사항은 법령에 규정된 사항에 한하여 예외적으로 인정되는

것임을 고려할 때 변경인가를 받지 않아도 되는 사항의 범위는 엄격하게 해석해야 할 것입니다.

- 아울러, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제2항에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 실시계획을 작성하면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 하고, 같은 법 시행령 제97조제6항제2호에 따라 각 건축물의 공사설계도서를 제출해야 하는바, 비록 실시계획 전체에 대하여 인가를 받는다 하더라도 건축물 등의 면적 역시 실시계획 내에 포함된 구체적인 사항으로서 인가된 것이라는 점 역시 고려하여야 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제16조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따라 변경인가를 받지 않아도 되는 건축물 또는 공작물의 “연면적 10퍼센트 미만의 변경”에서의 “연면적”은 건축물 또는 공작물 각각의 연면적을 의미하는 것이라 하겠습니다.

**법령해석 14-0245(2014.07.25.)**

- 도시·군계획시설사업 실시계획 변경인가의 대상

**<질의요지>**

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제1항·제2항·제4항 및 같은 법 시행규칙 제16조제2항에 따르면 도시·군계획시설사업(도시·군계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업)의 시행자는 도시·군계획시설사업에 대한 실시계획을 작성하여 시·도지사 등의 인가를 받아야 하고, 인가받은 실시계획을 변경하거나 폐지하는 경우에도 시·도지사 등의 인가를 받아야 하나, 기존 시설의 용도변경을 수반하지 아니하는 대수선·재축 및 개축 등 경미한 사항을 변경하는 경우에는 인가를 받지 아니하도록 규정하고 있는바,
- 도시·군계획시설에 해당하는 종합의료시설(종합병원)에 관하여 도시·군계획시설사업 실시계획의 인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적의 증가 없이 종합의료시설 내부에 설치한 휴게음식점 시설의 일부를 소매점 시설로 용도변경하는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제4항에 따라 실시계획의 변경인가를 받아야 하는지?

## ※ 질의배경

- 인천광역시는 도시·군계획시설사업 실시계획 인가·고시된 도시계획시설(종합의료시설)인 ○○병원 지하 2층의 휴게음식점(제2종 근린생활시설) 중 일부를 소매점(제1종 근린생활시설)으로 세부용도를 변경하려는 경우, 도시·군계획시설사업 실시계획 변경인가 대상인지에 대하여 국토교통부에 질의 함
- 국토교통부는 기존 시설의 용도변경을 수반하지 아니하는 대수선·재축 및 개축을 하는 경우에는 경미한 변경에 해당하여 변경인가를 받지 않아도 되나, 당초 인가를 받은 시설의 용도가 변경되는 경우에는 경미한 변경에 해당하지 아니하므로 실시계획 변경인가를 받아야 할 것으로 판단된다고 회신하였고, 인천광역시는 이에 이의가 있어 법령해석을 요청함

**<회답>**

- 도시·군계획시설에 해당하는 종합의료시설에 관하여 실시계획의 인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적의 증가 없이 종합의료시설 내부에 설치한 휴게음식점 시설의 일부를 소매점 시설로 용도변경한 경우 국토계획법 제88조제4항 본문에 따라 실시계획의 변경인가를 받아야 할 것입니다.

<이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제2조제6호 바목, 제7호 및 같은 법 시행령 제2조제1항제6호에 따르면 종합의료시설 등의 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 도시·군계획시설로 규정하고 있고, 국토계획법 제30조제6항·제7항 및 같은 법 시행령 제25조제5항에 따르면 국토교통부장관이나 시·도지사, 대도시 시장이 도시·군관리계획을 결정하면, 도시·군계획시설의 위치, 면적 또는 규모를 관보 또는 공보에 게재하는 방법으로 고시하여야 한다고 규정하고 있으며, 국토계획법 제43조제1항 및 제2항에 따르면 지상 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 하며, 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정하고 그 세부사항은 국토교통부령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정할 수 있되, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따른다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 제88조제1항부터 제3항까지, 제5항 및 같은 법 시행령 제97조에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 사업의 종류 및 명칭, 사업의 면적 또는 규모, 착수예정일 및 준공예정일, 사업시행자의 성명 및 주소 등의 사항이 포함된 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 함)을 작성하여, 사업시행에 필요한 사업시행지의 위치도 및 계획평면도, 공사설계도서 등을 첨부하여 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 하며, 국토교통부장관이나 시·도지사, 대도시 시장은 도시·군계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 제43조제2항에 따른 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에는 실시계획을 인가하여야 하고, 국토계획법 제88조제4항 및 같은 법 시행규칙 제16조제1항·제2항에 따르면 인가받은 실시계획을 변경하거나 폐지하는 경우 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장으로부터 실시계획 변경인가를 받아야 하는바, 사업명칭을 변경하는 경우, 기존 시설의 용도 변경을 수반하지 아니하는 대수선·재축 및 개축 등 경미한 사항을 변경하는 경우에는 별도의 실시계획 변경인가를 받지 않아도 된다고 규정하고 있으며, 국토계획법 제91조 및 같은 법 시행령 제100조제1항에 따르면 인가받은 실시계획의 고시사항으로 사업시행지의 위치, 사업의 종류 및 명칭, 면적 또는 규모 등을 규정하고 있습니다.

- 한편, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제152조 제6호에 따르면 종합의료시설의 결정기준으로 주 차장·휴게소·구내매점·식당·세면장·화장실 등 이용자를 위한 편의시설을 설치할 것을 규정하고 있고, 같은 규칙 제153조에 따르면 종합의료시설의 구조 및 설치에 관하여는 「의료법」이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있으며, 「의료법」 제36조제1호와 같은 법 시행규칙 제34조 및 별표 3에 따르면 의료기관을 개설하는 자는 입원실, 중환자실, 수술실 및 그 밖의 시설 등 의료기관의 종류에 따른 시설기준에 관한 사항을 지켜야 한다고 규정하고 있고, 「의료법」 제49조제1항제7호 및 같은 법 시행규칙 제60조제1호·제2호에 따르면 의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에서 의료업무 외에 휴게음식점영업 및 소매업 중 편의점, 슈퍼마켓, 자동판매기영업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위한 부대사업을 할 수 있다고 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 도시·군계획시설에 해당하는 종합의료시설에 관하여 실시계획의 인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적의 증가 없이 종합의료시설 내부에 설치한 휴게음식점 시설의 일부를 소매점 시설로 용도 변경하는 경우 국토계획법 제88조제4항에 따라 실시계획의 변경인가를 받아야 하는지가 문제될 수 있습니다.
- 먼저, 국토계획법 제88조제5항 및 같은 법 시행령 제97조제6항제1호·제2호에 따르면 실시계획에는 사업시행에 필요한 계획평면도와 공사설계도서를 첨부하도록 규정하고 있는바, 계획평면도란 실시계획에 따른 도시·군계획시설의 각 층, 방, 출입구 등의 배치를 나타낸 평면도를 말하고, 공사설계도서란 도시·군계획시설의 건축 등에 관한 공사용 도면, 구조 계산서, 시방서(示方書) 등 공사에 필요한 서류를 말하므로, 도시·군계획시설의 세부시설은 계획평면도와 공사설계도서에 반영되어 실시계획의 인가사항이 된다고 할 것이고, 그렇다면 도시·군계획시설의 세부시설의 변경은 국토계획법 제88조제4항 본문에 따라 인가받은 실시계획을 변경하는 경우에 해당하여 실시계획의 변경인가 대상이 된다고 할 것입니다.
- 또한, 국토계획법 제43조제1항 및 제2항에 따르면 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령(「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」)으로 정하도록 하고 있고, 다른 법률

에 특별한 규정이 있으면 그 법률에 따른다고 규정하고 있는바, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제153조에서 종합의료시설의 구조 및 설치에 관한 세부기준을 「의료법」이 정하는 바에 의하도록 하고 있고, 「의료법」 및 「의료법 시행규칙」에서는 의료기관의 종류별로 그 시설기준을 세부적으로 정하고 있는 점, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제152조제6호에서 휴게소, 구내매점 등 이용자를 위한 편의시설을 갖출 것을 종합의료시설의 결정기준으로 한 점, 「의료법」 제49조 및 같은 법 시행규칙 제60조제1호 및 제2호에서 부대사업으로 휴게음식점영업과 소매업을 구분하여 규정하고 있는 점, 국토계획법 제88조제3항에 따르면 국토교통부장관이나 시·도지사, 대도시 시장은 도시·군계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 제43조제2항에 따른 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에 실시계획을 인가하여야 한다고 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 도시·군계획시설인 종합의료시설의 세부시설 용도가 특정되지 아니하고는 실시계획 인가를 할 수 없다고 할 것이므로, 해당 세부시설의 용도변경이 이루어지는 경우에도 실시계획 변경인가를 받아야 한다고 할 것입니다.

- 한편, 도시·군계획시설의 세부시설은 실시계획의 인가사항 및 고시사항에 규정되어 있지 아니하므로 도시·군계획시설의 세부시설의 변경은 국토계획법 제88조제4항에 따라 실시계획 변경인가를 받지 아니한다는 주장이 있으나, 국토계획법 시행령 제97조제1항 및 제100조제1항에 따른 실시계획의 인가사항 및 고시사항은 실시계획에 포함되어야 할 사항의 내용 중 사업의 종류 및 명칭, 사업의 면적 또는 규모 등과 같이 중요사항만을 예시적으로 규정한 것으로 보이는 점, 도시·군계획시설의 세부시설은 실시계획 인가신청서에 첨부되는 계획평면도 및 공사설계도서 등 관계 서류에 반영되어 실시계획의 인가사항이 된다는 점에 비추어 볼 때, 위 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 따라서, 도시·군계획시설에 해당하는 종합의료시설에 관하여 실시계획의 인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적의 증가 없이 종합의료시설 내부에 설치한 휴게음식점 시설의 일부를 소매점 시설로 용도변경하는 경우 국토계획법 제88조제4항 본문에 따라 실시계획의 변경인가를 받아야 할 것입니다.



## ※ 법령정비 권고사항

- 다만, 실시계획의 인가 후 그 변경인가가 필요한 경우를 정책적으로 검토하여 국토계획법 시행규칙 제16조제1항 및 제2항의 경미한 사항을 변경하는 경우에 해당하는 사유를 추가할 필요는 없는지, 변경인가가 필요하다더라도 국토계획법 제88조에 따른 실시계획의 인가절차를 줄이거나 실시계획의 변경인가 신청 시 제출하는 서류를 간소화할 필요는 없는지에 관하여 명시적으로 규정하는 등 별도의 입법조치를 통하여 개선할 필요성이 있다고 할 것입니다.

**법령해석 13-0113(2013.04.26.)**

- 도시·군계획시설사업 실시계획변경인가를 받지 않아도 되는 ‘경미한 변경’의 범위

<질의요지>

- 임대형 노인복지주택에 관하여 도시·군계획시설사업 실시계획인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적·규모의 증가 없이 세대수만 증가시키는 내용으로 실시계획을 변경하고자 하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제4항에 따라 실시계획변경인가를 받아야 하는지?

<회답>

- 임대형 노인복지주택에 관하여 도시·군계획시설사업 실시계획인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적·규모의 증가 없이 세대수만 증가시키는 내용으로 실시계획을 변경하고자 하는 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제4항에 따라 실시계획변경인가를 받지 않아도 된다고 할 것입니다.

<이유>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제88조제1항에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 함)을 작성하여야 하고, 같은 조 제2항에 따르면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 하며, 같은 조 제4항에 따르면 인가받은 실시계획을 변경하거나 폐지하는 경우, 제2항을 준용하여 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장으로부터 변경인가를 받아야 하는데, 다만, 국토해양부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 별도의 실시계획변경인가를 받지 않아도 되는바, 임대형 노인복지주택에 관하여 도시·군계획시설사업 실시계획인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적·규모의 증가 없이 세대수만 증가시키는 내용으로 실시계획을 변경하고자 하는 경우, 국토계획법 제88조제4항에 따라 실시계획변경인가를 받아야 하는지가 문제됩니다.

- 먼저 기반시설의 설치에 관한 규정을 살펴보면, 국토계획법 제43조제1항에서는 사회복지시설, 도서관 등의 기반시설을 지상·지하 등에 설치하려는 경우, 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하도록 하고 있는데, 이는 기반 시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설(이하 “도시·군계획시설”이라 함, 제2조제7호)을 모든 용도지역에서 설치할 수 있도록 하고 필요한 토지를 수용할 수 있도록 하는 등의 혜택을 부여함으로써 그 원활한 설치를 도모하여 공공복리 증진에 기여하기 위한 취지라 할 것입니다(제1조).
- 이에 따라 국토계획법 제30조제6항·제7항, 같은 법 시행령 제25조제5항에서는 국토교통부장관이나 시·도지사, 대도시 시장이 도시·군관리계획을 결정하면, 도시·군계획시설의 위치, 면적 또는 규모를 관보 또는 공보에 게재하는 방법으로 고시하도록 하고, 같은 법 제88조 및 같은 법 시행령 제97조에서는 도시·군계획시설사업의 시행자에게 사업의 종류 및 명칭, 면적 또는 규모, 착수예정일 및 준공예정일, 사업시행자의 성명 및 주소 등의 사항이 포함된 실시계획을 작성하여, 사업시행에 필요한 사업시행지의 위치도 및 계획평면도, 공사설계도서, 수용 또는 사용할 토지 또는 건물의 소재지·지번·지목 및 면적, 소유권과 소유권외의 권리의 명세 및 그 소유자·권리자의 성명, 주소, 도시·군계획시설사업으로 새로이 설치하는 공공시설의 조서 및 도면과 그 설치비용계산서를 첨부하여 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받도록 하고 있습니다(국토계획법 시행규칙 제15조, 별지 제9호 서식 참조).
- 이러한 점을 종합하여 볼 때, 도시·군계획시설을 설치하는 데 있어 중요한 사항은 그 시설의 종류, 위치, 면적, 규모인 것을 알 수 있으며, 실시계획은 도시·군계획시설을 설치하는데 있어 공사 기간, 설치 비용 등 구체적인 사항을 결정하는 계획이라는 것을 확인할 수 있습니다.
- 한편, 국토계획법 제88조제4항 단서는 신속한 도시·군계획시설의 설치를 위해 그 변경사항이 경미한 경우에는 변경인가를 받지 않고도 실시계획을 변경할 수 있도록 하고 있는데, 이를 구체화하고 있는 같은 법 시행규칙 제16조 각 호를 살펴보면, 사업명칭을 변경하는 경우(제1호), 도로의 포장 등 기존 도로의 면적·위치 및 규모의 변경을 수반하지 아니하는 도로의 개량인

경우(제4호) 등 그 변경사항이 당해 도시·군계획시설의 위치·면적, 규모에 영향을 주지 않는 경우를, 구역경계의 변경이 없는 범위 안에서 행하는 건축물 또는 공작물의 연면적 10퍼센트 미만의 변경(제2호)과 같이 도시·군계획시설의 위치, 즉, 대지경계선의 변경 없이 설계 변경으로 건축물의 규모에만 경미한 변경이 있는 경우를 각각 규정하고 있는 것을 확인할 수 있습니다. 그렇다면, 대지 면적, 건축물 연면적·규모의 변경 없이 건축물의 내부 구조만을 변경하여 세대 수를 증가시키고자 하는 이 건 실시계획 변경 역시 이미 결정된 도시·군계획시설의 위치·면적, 규모에는 영향을 미치지 않는 변경에 해당한다는 점에서 변경인가를 받지 않아도 된다고 보는 것이 국토계획법 제88조제4항 단서 및 같은 법 시행규칙 제16조의 취지에 부합한다고 할 것입니다.

- 더욱이, 국토계획법 시행규칙 제16조제3호에서 “기존 시설의 용도변경을 수반하지 아니하는 대수선·재축 및 개축의 경우”에는 기존 도시·군계획시설을 설치한 목적에 반하지 아니하고 이미 당해 시설이 동일한 위치에 장기간 존재하고 있었던 점을 고려하여 실시계획변경인가를 받지 아니하고 그 내용을 변경할 수 있도록 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 아직 설치가 진행 중인 도시·군계획시설의 내부 구조를 변경하는 것에 불과한 이 건 질의의 경우에도 변경인가를 받지 않고 그 실시계획의 내용을 변경할 수 있다고 보는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 따라서, 임대형 노인복지주택에 관하여 도시·군계획시설사업 실시계획인가를 받은 사업시행자가 대지 면적 및 건축물 연면적·규모의 증가 없이 세대수만 증가시키는 내용으로 실시계획을 변경하고자 하는 경우, 국토계획법 제88조제4항에 따라 실시계획변경인가를 받지 않아도 된다고 할 것입니다.

**법령해석 17-0537(2018.01.30.)**

- 도시·군계획시설사업 시행기간 만료 후 사업시행기간 연장을 위한 실시계획 변경인가의 허용 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제2항 본문에 따라 도시·군계획 시설사업 실시계획을 인가받은 시행자가 사업시행기간 만료 전에 사업시행기간 연장을 위한 실시계획 변경인가를 신청하였으나 변경인가처분이 있기 전에 사업시행기간이 만료된 경우, 국토교통부장관 등은 같은 법 제88조제4항에 따라 당초 실시계획에 대해 변경인가를 할 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조제2항 본문에 따라 도시·군계획 시설사업 실시계획을 인가받은 시행자가 사업시행기간 만료 전에 사업시행기간 연장을 위한 실시계획 변경인가를 신청하였으나 변경인가처분이 있기 전에 사업시행기간이 만료된 경우, 국토교통부장관 등은 같은 법 제88조제4항에 따라 당초 실시계획에 대해 변경인가를 할 수 없습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제88조제1항에서 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 함)을 작성해야 한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제97조제1항제4호에서는 실시계획에 포함되어야 할 사항으로 사업의 착수예정일 및 준공예정일을 규정하고 있으며, 국토계획법 제88조제5항에서는 실시계획에는 사업시행에 필요한 시행기간을 자세히 밝혀야 한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 제88조제2항 본문에서는 도시·군계획시설사업의 시행자[국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시·광역시·특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장(이하 “국토교통부장관등”이라 함)은 제외하며, 이하 같음]는 실시계획을 작성하면 국토교통부장관등의 인가를 받

아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 인가받은 실시계획을 변경하는 경우에는 같은 조 제2항을 준용하되, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그렇지 않은 것으로 규정하고 있는바,

- 이 사안은 국토계획법 제88조제2항 본문에 따라 도시·군계획시설사업 실시계획을 인가받은 시행자(이하 “사업시행자”라 함)가 사업시행기간 만료 전에 사업시행기간 연장을 위한 실시계획 변경인가를 신청하였으나 변경인가처분이 있기 전에 사업시행기간이 만료된 경우, 국토교통부장관등은 같은 법 제88조제4항에 따라 당초 실시계획에 대해 변경인가를 할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제88조제4항에 따른 실시계획의 변경인가는 같은 조 제2항에 따라 인가받은 유효한 실시계획을 전제하는 것이므로 당초 인가받은 실시계획에서 정한 사업시행기간(이하 “당초 사업시행기간”이라 함)이 만료된 후에 변경인가를 할 수 있는지 여부를 판단하기 위해서는 당초 사업시행기간의 만료로 인가받은 실시계획의 효력이 상실되는지 여부를 검토하여야 할 것입니다.
- 그런데, 국토계획법 제88조제2항에 따른 실시계획인가는 공적인 목적을 달성하기 위해 사업시행자에게 도시계획사업을 실시할 수 있는 일종의 권한을 설정하여 주는 처분(대법원 1991. 11. 26. 선고 90누9971 및 대법원 2000. 10. 13. 선고 2000두5142 판결례 참조)이고, 그 실시계획에는 국토계획법 제88조제1항 및 같은 법 시행령 제97조제1항제4호에 따라 사업의 착수예정일 및 준공예정일, 즉 사업시행기간을 필수적으로 포함시켜야 하며, 나아가 국토교통부장관등은 실시계획을 인가 또는 변경인가한 경우에는 국토계획법 제91조 및 같은 법 시행령 제100조에 따라 그 사업시행기간을 관보나 공보에 게재하여 고시해야 하고, 사업시행기간이 포함된 실시계획을 변경하려면 반드시 변경인가를 받아야 하는바, 당초 인가 받은 실시계획에서 정한 사업시행기간은 유효한 실시계획의 시간적 범위를 결정하는 핵심적인 사항이지, 실시계획의 효력과 무관하게 단순히 공사의 예정 기간을 정한 것으로 볼 수 없습니다.
- 그렇다면, 당초 사업시행기간이 만료되면 실시계획인가를 통해 설정된 사업시행자의 해당 사업을 지속할 수 있는 권한은 더 이상 존속된다고 보기 어

려워 당초 인가받은 실시계획은 실효된다고 할 것이므로 국토교통부장관등이 그 실효된 실시계획에 대하여 변경인가를 할 수는 없다고 할 것입니다 (법제처 2012. 4. 3. 회신 12-0124 해석례 참조).

- 한편, 사업시행기간의 연장을 위한 실시계획 변경인가는 경미한 변경으로서 당초 인가받은 실시계획의 동일성을 해하지 않고, 사업시행기간 만료 전에 기간 연장을 위한 실시계획 변경인가를 신청하였다면 사업시행기간의 진행은 변경인가를 신청한 날에 정지되어 당초 인가받은 실시계획은 실효되지 않으므로 국토교통부장관등은 국토계획법 제88조제4항에 따라 당초 인가받은 실시계획에 대해 변경인가를 할 수 있다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, 사업시행기간을 변경하기 위한 실시계획의 변경은 국토계획법 제88조제2항 단서의 위임에 따라 변경인가를 받지 않아도 되는 것을 규정하고 있는 같은 법 시행규칙 제16조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 않고, 실시계획 변경인가 신청에 사업시행기간의 진행을 정지시키는 효력을 부여하는 특별한 규정을 따로 법령에서 규정하고 있지 않으므로 국토교통부장관등이 변경인가 신청을 받고도 정당한 이유 없이 그 처리를 늦추는 사유등을 이유로 개별적·구체적 사안에서 쟁송을 통하여 다투어질 수 있는지는 별론으로 하고, 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 제88조제2항 본문에 따라 사업시행자가 사업시행기간 만료 전에 사업시행기간 연장을 위한 실시계획 변경인가를 신청하였으나 변경인가처분이 있기 전에 사업시행기간이 만료된 경우, 국토교통부장관등은 같은 법 제88조제4항에 따라 당초 실시계획에 대해 변경인가를 할 수 없다고 할 것입니다.

## ☑ CASE 4 : 실시계획인가 시 관련 인허가 의제협의 관련

### <질의요지>

- 실시계획인가를 위한 산지전용허가(의제처리) 협의요청 시 산지전용허가신청서에 토석채취허가의 주요 검토사항인 토사량 및 토사처리계획에 관한 내용이 포함되었다면, 이를 토석채취허가까지 의제처리된 것으로 볼 수 있는지?

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)」제92조에 따르면 제88조에 따라 실시계획을 작성, 인가를 할 때에 그 실시계획에 관하여 의제되는 인·허가 등에 관하여 제92조 제3항에 따라 관계행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가 등을 받은 것으로 보며, 이 경우 인·허가 등의 의제를 받으려는 자는 실시계획인가를 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관련서류를 함께 제출하여야 합니다.
- 따라서, 국토계획법 제92조 제2항에 따라 실시계획인가를 신청할 때에 의제를 받으려는 자로부터 동조 제1항 제13호에서 정한 산지관리법상 토석채취허가 관련 서류가 제출되었고, 토석채취허가의 의제 처리를 위하여 관계행정기관의 장과 사전에 협의를 이루어진 경우에는 관련 인·허가를 받은 것으로 볼 수 있으나,
- 이 경우 국토계획법에서 정한 의제처리에 대한 절차적 요건과 산지관리법상 토석채취허가 기준 적합여부 등의 실체적 요건이 충족되어야 할 것으로 이에 해당되는 지 여부는 해당 인가권자(토석채취허가권자 포함)가 판단할 사항임을 회신합니다.

<도시정책과-1068, 2015.02.06.>

## ☑ CASE 5 : 도시·군계획시설 관련 건축물 사용승인 가능여부

### <질의요지>

- 건축허가를 의제하여 실시계획인가를 득한 후 공사를 착공하여 일부부지의 공사를 완료한 경우, 완료된 부분에 대한 건축물의 사용승인이 가능한지 여부

### <회신내용>

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에는 「건축법」에 따른 건축물의 사용승인에 대하여 별도로 규정한 바가 없으므로, 건축법 등 다른 법령에서 정한 요건에 적합하다면 건축물의 사용승인은 가능할 것으로 판단됩니다.

<도시정책과-2225, 2014.03.24.>



08

기 타



## ·제8장 기타

**법령해석 13-0115(2013.05.07.)**

- 농림지역에 준보전산지도 포함될 수 있는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제3호에 따른 농림지역에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지도 포함될 수 있는지?

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제3호에 따른 농림지역에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지도 포함될 수 있습니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제6조에서는 국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향 등을 고려하여 도시지역(제1조), 관리지역(제2호), 농림지역(제3호) 및 자연환경보전지역(제4호)의 용도지역으로 구분한다고 규정하고 있는데, 그 중 농림지역이란 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역을 말하는바, 농림지역에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지도 포함될 수 있는지가 문제될 수 있습니다.
- 먼저, 국토계획법 제2조제15호에 따르면 “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로서, 토지를 그 적성에 따라 구분하여 적절한 용도를 부여한 후 이 용도와 부합하지 아니하는 토지의 이용을 규제함으로써, 무질서한 토지 이용으로 인한 혼란을 방지하고, 합리적이고 능률적인 토지 이용을 유도하여 쾌적한 생활 환경을 유지하려는 것이고,
- 「산지관리법」은 산지(山地)를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로(제1조), 전국의 산지를 보전에 중점

을 두는 보전산지(保全山地)와 이용에 중점을 두는 준보전산지로 구분하고 있는바,

- 국토계획법과 「산지관리법」은 그 입법취지, 규정사항 및 적용범위 등을 달리하므로, 「산지관리법」상 준보전산지를 국토계획법상 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역으로 판단하여 농림지역으로 설정한다고 하여 상호 모순·저촉되는 것이라 할 수 없습니다.
- 특히, 문언상 국토계획법 제6조제3호는 농림지역의 정의를 농업진흥지역 또는 보전산지 “등”으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역이라고 규정하여, 농업진흥지역이나 보전산지가 아닌 경우에도 용도지역의 목적 및 취지를 고려하여 농림지역으로 지정할 수 있는 여지를 두고 있습니다.
- 또한, 국토계획법 제42조제2항에 따르면 관리지역에서 「농지법」에 따라 농업진흥지역으로 지정·고시된 지역은 이 법에 따른 농림지역으로, 관리지역의 산림 중 「산지관리법」에 따라 보전산지로 지정·고시된 지역은 그 고시에서 구분하는 바에 따라 이 법에 따른 농림지역 또는 자연환경보전지역으로 결정·고시된 것으로 본다고 규정하고 있는데, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제1항에 따라 도시지역으로 의제된 구역·단지·지구 등(이하 “구역등”이라 함)이 해제되는 경우 이 법 또는 다른 법률에서 그 구역등이 어떤 용도지역에 해당되는지를 따로 정하고 있지 아니한 경우에는 이를 지정하기 이전의 용도지역으로 환원된 것으로 본다고 규정하고 있을 뿐, 같은 조 제2항에 따라 농림지역으로 의제된 구역등이 해제되는 경우 이를 지정하기 이전의 용도지역으로 환원된 것으로 본다는 규정이 없는바,
- 기존에 관리지역에 있던 준보전산지가 보전산지로 지정·고시됨으로써 농림지역으로 일단 의제된 경우에는, 사후에 보전산지에서 해제되어 다시 준보전산지로 된다고 하더라도, 용도지역을 변경하는 절차를 별도로 취하지 않는 이상 여전히 농림지역으로 남아있음을 전제로 한다고 할 것이며, 이 경우 국토계획법 제6조제3호에 따른 농림지역 안에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지가 있는 경우가 발생한다고 할 것입니다.
- 따라서, 국토계획법 제6조제3호에 따른 농림지역에 「산지관리법」 제4조제1항제2호에 따른 준보전산지도 포함될 수 있습니다.

**법령해석 16-0653(2017.02.24.)**

- 다른 법률에 따른 구역등 지정시 지정목적에 부합되어야 하는 기준이 되는 사항

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제8조제1항에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등(이하 “구역등”이라 함)을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 국토계획법에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역(이하 “용도지역등”이라고 함)의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 「농어촌정비법」 제82조에 따라 토지이용에 관한 구역등에 해당하는 농어촌 관광휴양단지를 지정하려는 경우 그 지정목적이 국토계획법 제8조제1항에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합하는지 여부를 판단하는 기준이 되는 국토계획법상 용도지역등에 농어촌관광휴양단지 지정 당시의 것 뿐만 아니라 농어촌 관광휴양단지 지정에 따라 변경하려는 용도지역등도 포함될 수 있는지?

**<회답>**

- 「농어촌정비법」 제82조에 따라 토지이용에 관한 구역등에 해당하는 농어촌 관광휴양단지를 지정하려는 경우 그 지정목적이 국토계획법 제8조제1항에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합하는지 여부를 판단하는 기준이 되는 국토계획법상 용도지역등에 농어촌관광휴양단지 지정 당시의 것 뿐만 아니라 농어촌 관광휴양단지 지정에 따라 변경하려는 용도지역등도 포함될 수 있습니다.

**<이유>**

- 국토계획법 제8조제1항에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 토지 이용에 관한 구역등을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 국토계획법에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 법률에 따라 지정되는 구역등 중 대통령령으로 정하는 면적 이상의 구역등을 지정하거나 변경하려면 중앙행정기관의 장은 국토교통부장관과 협의하여야 하며 지방자치단체의 장은 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 국토계획법 제76조제1항에서는 같은 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관

한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제1항에 따른 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한은 해당 용도지역의 지정목적에 적합하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제71조제1항 및 별표 2부터 별표 22까지에서는 용도지역 안에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한사항을 규정하고 있습니다.

- 한편, 「농어촌정비법」 제82조제1항에서는 시장·군수·구청장은 농어촌지역에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 농어촌 관광휴양단지를 지정하여 직접 개발하거나 같은 조 제2항에 따라 사업계획의 승인을 받은 자에게 개발하게 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 시장·군수·구청장이 농어촌 관광휴양단지를 지정하거나 해제한 경우 또는 농어촌 관광휴양단지의 사업계획을 승인하거나 취소한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 고시하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 「농어촌정비법」 제82조에 따라 토지이용에 관한 구역등에 해당하는 농어촌관광휴양단지를 지정하려는 경우 그 지정목적이 국토계획법 제8조제1항에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합하는지 여부를 판단하는 기준이 되는 국토계획법상 용도지역등에 농어촌관광휴양단지 지정 당시의 것 뿐만 아니라 농어촌 관광휴양단지 지정에 따라 변경하려는 용도지역등도 포함될 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 국토계획법 제8조제1항에서는 다른 법률에 따라 구역등을 지정하려면 그 구역등의 지정목적이 국토계획법에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다고 규정하고 있어, 다른 법률에 따라 구역등을 지정하려는 자가 원칙적으로 그 지정 당시를 기준으로 국토계획법에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합하는지 여부를 검토하고 그에 부합하도록 하여야 할 것이나, 국토계획법 제8조제1항에서는 지정목적 부합 여부를 판단하는 시점을 “다른 법률에 따른 구역등을 지정하려는 때”로 규정하면서 그 기준이 되는 국토계획법상의 용도지역등을 다른 법률에 따른 구역등을 지정할 때 해당 지역에 이미 지정되어 있는 용도지역등으로 한정하고 있지는 아니하므로 다른 법률에 따라 구역등을 지정할 때 반드시 해당 지역에 이미 정하여진 국토계획법상의 용도지역등만의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다고 단정하기는 어렵습니다.
- 그리고, 국토계획법 제8조제1항의 입법 목적은 유사한 지역·지구등이 중복 지정되지 아니하도록 국토계획법에 따른 용도지역등의 목적에 맞추어 다른 법률에 따른 지구등을 지정하도록 하고, 다른 법률에 따른 구역등의 지정에

따라 토지 이용을 조정하여 관리하기 위한 것인바(1982. 12. 31. 법률 제 3642호로 개정되어 1983. 2. 1. 시행된 국토이용관리법 개정이유서, 2002. 2. 4. 법률 제6655호로 개정되어 2003. 1. 1. 시행된 국토의계획 및 이용에 관한 법률 국회심사보고서 참조), 다른 법률에 따른 구역등을 지정할 당시에는 그 구역등의 지정목적이 국토계획법상 용도지역등의 지정목적에 부합하지는 않았으나, 그 후 다른 법률에 따른 구역등의 지정에 부합하도록 국토계획법상의 용도지역등을 변경하거나 변경을 협의하는 과정에 있는 경우 등에는 다른 법률에 따른 구역등의 지정이 국토계획법상 용도지역등의 변경전에 이루어졌다는 이유만으로 국토계획법 제8조제1항이 적용되지 않는다고 보기는 어려우므로 다른 법률에 따른 구역등을 지정할 당시의 국토계획법상 용도지역등만을 기준으로 지정목적에 부합하는지를 판단할 것이 아니라 다른 법률에 따른 구역등의 지정에 따라 그 후 변경하려는 국토계획법의 용도지역등의 지정목적에도 부합하는지 여부를 함께 판단하는 것이 국토계획법 제8조제1항의 입법 취지에 보다 부합하는 해석이라고 할 것입니다.

- 다음으로, 국토계획법 제8조제1항의 문언과 입법 취지를 종합하여 「농어촌정비법」에 따른 농어촌 관광휴양단지를 지정하는 경우에 대해 살펴보면, 「농어촌정비법」에 따른 농어촌 관광휴양단지를 시장·군수·구청장 외의 자가 개발하려면 ① 농어촌 관광휴양단지 사업계획을 작성하여 시장·군수·구청장에게 농어촌 관광휴양단지 지정 신청을 하고, ② 농어업농어촌 및 식품산업정책심의회 심의를 거쳐 농어촌 관광휴양단지 지정 및 고시가 되면, 사업을 시행하려는 자의 사업계획 승인신청에 따라 관계기관 협의 등을 거쳐 「건축법」상의 건축허가 등 인허가 의제와 사업계획 승인이 이루어지고, 그 후 공사 착수 등 농어촌 관광휴양단지 사업이 시행되는 등의 일련의 절차를 거치게 되는바(「농어촌정비법」 제82조, 제106조, 116조, 같은 법 시행령 제71조부터 제73조까지의 규정 등 참조), 「농어촌정비법」에서는 농어촌 관광휴양단지를 지정할 때 그 지정 대상을 국토계획법상 특정한 용도지역등으로 한정하지 않고 있고, 농어촌 관광휴양단지 사업추진을 위하여 국토계획법상 용도지역등의 변경이 필요한 경우 그 변경을 반드시 농어촌 관광휴양단지 지정 전에 하여야 한다는 등 그 시점이나 절차상의 제한 규정을 두고 있지 않습니다.
- 그렇다면, 「농어촌정비법」에 따른 농어촌 관광휴양단지사업의 경우에는 농어촌 관광휴양단지 지정 후 국토계획법상 용도지역등을 농어촌 관광휴양단지에 부합하게 변경하는 것이 가능하다고 할 것이고, 이 사안과 같이 다른 법률에 따른 구역등의 지정과 그 구역등에서 이루어지는 사업에 대한 시행인

가 등이 별도의 절차로 단계적으로 진행되는 경우에 다른 법률에 따른 구역등의 지정이 있었다고 하더라도 그 사업시행을 위해 필요한 요건을 갖추지 못한 경우 등에는 사업시행인가 등이 이루어지지 않을 것인바, 「농어촌정비법」상 농어촌 관광휴양단지에서 이루어지는 농어촌 관광휴양단지 사업의 시행을 위하여 국토계획법에 따른 용도변경이 필요하다면 반드시 농어촌 관광휴양단지 지정 전이나 지정과 동시에 국토계획법에 따른 용도지역등으로 변경하여야 하는 것만은 아니고, 「건축법」에 따른 건축허가 등 사업시행에 필요한 인·허가가 의제되는 사업계획승인을 기준으로 그 전까지 그에 맞는 용도지역등으로 변경을 하는 것도 가능하다는 점에 비추어 볼 때, 다른 법률에 따른 구역등을 지정할 경우, 그 지정 당시의 국토계획법상 용도지역등 뿐만 아니라 그 지정에 따라 변경하려는 용도지역등의 지정목적도 고려하여야 할 것입니다.

- 한편, 국토계획법 제8조제1항에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합하는지 여부를 판단하는 기준이 되는 국토계획법상 용도지역등에 다른 법률에 따른 구역등 지정에 따라 변경하려는 용도지역등이 포함되는 것으로 해석할 경우 유사한 지역, 지구 등이 중복적으로 지정되게 되는 결과가 발생하거나 서로 상충하는 지역, 지구 등이 지정되어 그 행위제한 등이 충돌되는 등의 혼란이 초래될 수 있으므로 다른 법률에 따른 구역등을 지정할 당시의 국토계획법상의 용도지역등만을 기준으로 그 지정목적에 부합하는지 여부를 판단하여야 한다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나, 다른 법률에 따른 구역등 지정 당시의 국토계획법상 용도지역등의 지정목적에 부합되지 않는 상태가 그 구역등 지정 당시의 예상과 달리 사업의 진전에 맞추어 용도지역등 변경을 통해 해소되지 못하게 되는 경우에는 결국 그 구역등에서 시행되는 사업의 시행인가 요건 등을 구비하지 못하게 되어 구역등 지정의 목적 달성이 불가능해지고, 결국 국토계획법상의 용도지역등의 지정목적에 부합되지 않게 지정된 구역등의 지정이 해제된다고 할 것이므로 그러한 의견은 타당하다고 할 수 없을 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「농어촌정비법」 제82조에 따라 토지이용에 관한 구역등에 해당하는 농어촌관광휴양단지를 지정하려는 경우 그 지정목적이 국토계획법 제8조제1항에 따른 용도지역등의 지정목적에 부합하는지 여부를 판단하는 기준이 되는 국토계획법상 용도지역등에 농어촌관광휴양단지 지정 당시의 것 뿐만 아니라 농어촌 관광휴양단지 지정에 따라 변경하려는 용도지역등도 포함될 수 있다고 할 것입니다.



**법령해석 17-0515(2017.02.24.)**

- 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 도시·군관리계획이 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되는지 여부

**<질의요지>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항 각 호에 따른 용도지구(같은 항 제9호에 따른 개발진흥지구는 제외함)와 같은 법 제38조, 제38조의2, 제39조 또는 제40조에 따른 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 수산자원보호구역을 변경하거나 폐지하는 도시·군관리계획은 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되는지? («환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제3호 등 다른 규정에 따라 제외되는 경우는 별론으로 함)

**<회답>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항 각 호에 따른 용도지구(같은 항 제9호에 따른 개발진흥지구는 제외함)와 같은 법 제38조, 제38조의2, 제39조 또는 제40조에 따른 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 수산자원보호구역을 변경하거나 폐지하는 도시·군관리계획은 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되지 않습니다.

**<이유>**

- 「환경영향평가법 시행령」 제7조제2항에서는 「환경영향평가법」 제9조제2항에 따른 전략환경영향평가 대상계획(이하 “전략환경영향평가 대상계획”이라 함)의 구체적인 종류는 같은 법 시행령 별표 2와 같다고 규정하고 있고, 같은 표 제2호가목3)에서는 전략영향평가 대상계획 중 개발기본계획의 하나로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획을 규정하고 있으며, 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에서는 같은 표 제2호가목3)에 따른 도시·군관리계획이 국토계획법 제37조제1항 각 호에 따른 용도지구(같은 항 제9호에 따른 개발진흥지구는 제외하며, 이하 같음)를 지정하거나, 같은 법 제38조, 제38조의2, 제39조 또는 제40조에 따른 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 수산자원보호구역을 지정하는 경우에는 전략환경영향평가 대상계획에서 제외한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 국토계획법 제37조제1항 각 호에 따른 용도지구와 같은 법 제38

조, 제38조의2, 제39조 또는 제40조에 따른 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역 또는 수산자원보호구역(이하 “용도지구등”이라 함)을 변경하거나 폐지하는 도시·군관리계획은 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 법의 해석에 있어서는 법령에 사용된 문언의 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 다른 해석방법은 제한될 수밖에 없다고 할 것인데(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결례 참조), 국토계획법 제2조제4호가목과 나목에서는 도시·군관리계획 중 하나로 용도지역·용도지구와 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역의 “지정 또는 변경”에 관한 계획을 규정하여 용도지구등의 “지정”과 “변경”을 구분하고 있고, 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 제2호가목3)에서는 전략환경영향평가 대상계획 중 하나로 국토계획법 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획을 규정하고 있으며, 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에서는 같은 표 제2호가목3)에 따른 도시·군관리계획이 용도지구등을 “지정하는 경우”에는 전략환경영향평가 대상계획에서 제외한다고 규정하고 있을 뿐, 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 경우에 대하여는 전략환경영향평가 대상계획에서 제외한다고 규정하고 있지 않으므로, 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 도시·군관리계획은 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되지 않는다고 할 것입니다.
- 또한, 「환경영향평가법」은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 하는 법률로서(제1조), 같은 법 제2조제1호에서는 “전략환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다고 규정하고 있는 것에 비추어 볼 때, 전략환경영향평가 대상계획에 대한 전략환경영향평가의 실시는 환경영향평가법령의 입법 목적을 달성하기 위한 핵심적인 내용이라고 할 것이므로, 명문의 규정 없이 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되는 “용도지구등을 지정하는 경우”

에 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 경우가 포함된다고 확대하여 해석할 수는 없을 것입니다.

- 한편, 용도지구와 용도구역은 각각 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역과 용도지역·용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 적용하는 지역(국토계획법 제2조제16호 및 제17호 참조)으로서 반드시 용도지역을 지정한 후에 추가적으로 지정할 수 있는 것인바, 용도지구등의 변경이나 폐지가 있더라도 해당 지역은 기존의 용도지역으로 그대로 관리되고, 해당 용도지역 지정에 대하여는 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 제2호가목3)에 따라 이미 전략환경영향평가가 실시되었다는 점을 고려할 때, 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 경우에 전략환경영향평가를 실시할 실익이 없으므로, 같은 표 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되는 “용도지구등을 지정하는 경우”에 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 경우가 포함되는 것으로 보아야 한다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에서는 국토계획법에 따른 용도지구와 용도구역 중 유일하게 개발이 수반되는 같은 법 제37조 제1항제9호에 따른 개발진흥지구의 지정만을 전략환경영향평가 대상계획의 제외대상에서 배제하고 있는 점에 비추어 볼 때, 용도지구등은 모두 자연환경 또는 생활환경의 보전을 위해 용도지역이나 용도지구의 제한을 강화하는 지역(국토계획법 제37조부터 제40조까지 참조)으로서 용도지구등의 지정이 환경에 미치는 부정적 영향은 용도지역을 지정할 때보다 감소하는 반면, 강화된 제한의 변경이나 폐지를 수반하는 용도지구등의 변경과 폐지가 환경에 미치는 부정적 영향은 그 변경과 폐지 전과 달라지거나 다시 증가하게 될 것인바(구체적 사안별로 실제 용도지구등의 변경이나 폐지로 인한 제한 완화가 없어 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 제3호나목 등이 적용되어 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되는 것은 별론으로 함), 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목은 용도지구등의 지정이 환경에 미치는 영향이 그 변경 또는 폐지의 경우와는 구분된다는 점을 고려하여 용도지구등을 지정하는 경우만을 전략환경영향평가 대상계획에서 제외하도록 규정한 것으로 보는 것이 합리적인 해석일 것이므로, 그와 같은 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 용도지구등을 변경하거나 폐지하는 도시·군관리계획은 「환경영향평가법 시행령」 별표 2 비고 제4호마목에 따라 전략환경영향평가 대상계획에서 제외되지 않는다고 할 것입니다.

**법령해석 13-0131(2013.05.13.)**

- 국회 요구 시 도시계획위원회 회의록을 열람이 아닌 서면이나 파일로 제출 하여야 하는지 여부

**<질의요지>**

- 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조에 따른 국회에서의 안건심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 서면·파일제출의 요구가 있는 경우 도시계획위원회의 회의록은 열람의 방법으로 공개하도록 규정한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조의2 및 같은 법 시행령 제113조의3에 따라 거부할 수 있는지?

**<회답>**

- 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조에 따른 국회에서의 안건심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 서면·파일제출의 요구가 있는 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조의2 및 같은 법 시행령 제113조의3에서 도시계획위원회의 회의록은 열람의 방법으로 공개하도록 규정하고 있다는 이유만으로 이를 거부할 수 없으나, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따른 서면 제출 등은 「헌법」이 보장하고 있는 기본권의 본질적 내용의 침해금지 취지, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조의2에 따른 개인 식별정보보호의 취지, 각 개별법에서 보호하고자 하는 개인정보보호의 취지 및 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제8조에 따른 개인의 사생활 침해나 재판 중 사건에 관여할 목적을 배제하는 등의 취지에 따른 한계가 있다고 할 것입니다.

**<이유>**

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제113조의2에 따르면 중앙도시계획위원회 및 지방도시계획위원회(이하 “도시계획위원회”라 함)의 심의 일시·장소·안건·내용·결과 등이 기록된 회의록은 1년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지난 후에는 공개 요청이 있는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 하고, 그 위임을 받은 같은 법 시행령 제113조의3제1항에 따르면 중앙도시계획위원회의 경우에는 심의 종결 후 6개월, 지방도시계획위원회의 경우에는 6개월 이하의 범위에서 해

당 지방자치단체의 도시계획조례로 정하는 기간이 지나면 공개 요청이 있는 경우 공개하되, 같은 조 제2항에 따라 회의록의 공개는 열람의 방법으로 하도록 규정하고 있습니다.

- 한편, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조에 따르면 국회에서의 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 서류제출의 요구를 받은 경우에는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률의 규정에 불구하고 누구든지 서류를 제출하도록 규정하고 있고, 「국회법」 제128조에 따르면 본회의·위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관 기타에 대하여 요구할 수 있으며, 서류제출은 서면, 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프·자기디스크 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 것을 요구할 수 있도록 규정하고 있는바,
- 이 사안에서는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조에 따른 국회에서의 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 서면·파일제출의 요구가 있는 경우 도시계획위원회의 회의록은 열람의 방법으로 공개하도록 규정한 국토계획법 제113조의2 및 같은 법 시행령 제113조의3에 따라 거부할 수 있는지가 문제됩니다.
- 먼저, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조에서 서류제출에 관한 다른 법령과의 관계에 있어 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」의 우선적 지위를 명시적으로 규정하고 있고, 「국회법」 제128조제2항에 따르면 그 서류제출 방법에 서면 및 전자파일도 포함하고 있으므로, 국토계획법 제113조의2 및 같은 법 시행령 제113조의3에서 회의록은 열람의 방법으로 공개하여야 한다는 규정을 근거로 서면이나 파일로의 제출요구를 거부할 수는 없다고 할 것입니다.
- 아울러, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」의 서류제출 규정은 국민의 대의기관인 국회에서의 안전심의 또는 국정감사 등을 위한 것으로 이를 통하여 국회의 민주적이고 효율적인 운영 등에 기여함을 목적으로 하는 것이고, 일반 국민의 알권리를 보장하되 제한 없는 공개에 따른 부작용을 방지하기 위해 열람의 방법만을 허용하고 있는 국토계획법 제113조의2와 그 성

격이 다른 것이므로, 국회의 서류제출 요구에 대하여도 국토계획법 제113조의2의 규정 그대로 적용할 것은 아니라 할 것입니다. 다만, 법률의 모든 규정은 「헌법」에 나타난 기본권 보호정신 등을 넘어 해석될 수 없다고 할 것이어서, 「헌법」에서 국민의 기본권을 보장하고 이를 법률로 제한하는 경우에도 그 본질적인 내용을 침해하지 못하도록 규정하고 있는 점을 고려할 때, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따른 서류제출 등의 요구와 활용은 국정감사 등의 목적달성에 필요한 범위에서 개별법령의 사생활보호 규정을 통해 달성하고자 하는 본질적인 보호이익을 침해하지 아니하여야 한다는 내재적 한계가 있다고 할 것이고, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제8조에서 개인의 사생활을 침해하거나 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적의 국정감사 또는 국정조사를 금지하고 있는 규정과 심의·의결의 공정성을 침해할 우려가 있다고 인정되는 이름·주민등록번호 등 개인 식별정보에 관한 사항에 대한 공개제한을 규정하고 있는 국토계획법 제113조의2의 규정취지 및 개별법령에서 개인정보보호에 관한 규정을 두고 있는 취지를 고려하여 볼 때, 개인의 사생활 등이 침해되지 아니하도록 하는 구체적인 고려가 필요할 것입니다.

- 따라서, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조에 따른 국회에서의 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 서면·파일제출의 요구가 있는 경우 국토계획법 제113조의2 및 같은 법 시행령 제113조의3에서 도시계획위원회의 회의록은 열람의 방법으로 공개하도록 규정하고 있다는 이유만으로 이를 거부할 수 없으나, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따른 서면 제출 등은 「헌법」이 보장하고 있는 기본권의 본질적 내용의 침해금지 취지, 국토계획법 제113조의2에 따른 개인 식별정보보호의 취지, 각 개별법에서 보호하고자 하는 개인정보보호의 취지 및 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제8조에 따른 개인의 사생활 침해나 재판 중 사건에 관여할 목적을 배제하는 등의 취지에 따른 한계가 있다고 할 것입니다.

09

## 대법원 판례





## ·제9장 대법원 판례

※ 판시사항과 판결요지만 수록하였으므로 구체적인 내용은 판례 전문을 확인하시기 바랍니다.

- ☑ CASE 1 : 도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민에게 법규상 또는 조리상의 신청권이 있는지 여부 및 신청에 대한 거부행위가 행정처분에 해당하는지 여부 (대법원 2015. 3. 26. 선고 2014두42742 판결)

### <판시사항>

- 도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민에게 도시시설계획의 입안 내지 변경을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 신청권이 있는지 여부(적극) 및 이러한 신청에 대한 거부행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는지 여부(적극)

### <판결요지>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 규정함으로써 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하면서도 도시계획시설결정으로 인한 개인의 재산권행사의 제한을 줄이기 위하여, 도시·군계획시설부지의 매수청구권(제47조), 도시·군계획시설결정의 실효(제48조)에 관한 규정과 아울러 도시·군관리계획의 입안권자인 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 ‘입안권자’라 한다)는 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 할 의무를 지우고(제34조), 주민(이해관계자 포함)에게는 도시·군관리계획의 입안권자에게 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항, 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여 도시·군관리계획의 입안을 제안할 권리를 부여하고 있고, 입안제안을 받은 입안권자는 그 처리 결과를 제안자에게 통보하도록 규정하고 있다. 이들 규정에 헌법상 개인의 재산권 보장의 취지를 더하여 보면, 도시계획구역 내 토지 등을 소유하고 있는 사

람과 같이 당해 도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민으로서는 도시시설계획의 입안권자 내지 결정권자에게 도시시설계획의 입안 내지 변경을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 신청권이 있고, 이러한 신청에 대한 거부행위는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다.

- ☑ CASE 2 : 도시관리계획 입안제안 반려 처분이 행정처분에 해당하는지 여부 및 일반의 사용에 제공하는 사설 봉안시설의 의미 등  
(대법원 2010. 7. 22. 선고 2010두5747 판결)

<판시사항>

- [1] 군수가 도시관리계획 구역 내 토지 등을 소유하고 있는 주민의 납골시설에 관한 도시관리계획의 입안제안을 반려한 처분이, 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 본 원심판단을 수긍한 사례
- [2] ‘도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’ 제142조 제3호가 규정하는 ‘일반의 사용에 제공하는 사설봉안시설’의 의미
- [3] 기독교인 등을 위한 종교적 성격의 납골시설은 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제142조 제3호에서 정한 ‘일반의 사용에 제공하는 봉안시설’에 해당하는 것으로 볼 수 없어 도시계획시설로 결정할 수 있는 봉안시설에 해당하지 않음에도, 이와 달리 본 원심판결에 법리오해의 위법이 있다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 2. 6. 법률 제9442호로 개정되기 전의 것) 제139조 제2항 및 이에 근거하여 제정된 지방자치단체 조례에 따라 광역시장으로부터 납골시설 등에 대한 도시관리계획 입안권을 위임받은 군수는 관할구역 도시관리계획의 입안권자이므로, 도시관리계획 구역 내 토지 등을 소유하고 있는 주민의 납골시설에 관한 도시관리계획의 입안제안을 반려한 군수의 처분은 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 한 사례.

- [2] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 2. 6. 법률 제9442호로 개정되기 전의 것) 제43조 제1항, 같은 법 시행령 제35조 제1항 등 관련 법령의 내용을 종합해 보면, 사설방안시설의 경우에는 ‘일반의 사용에 제공하는 방안시설’에 해당하는 경우에만 도시계획시설로 결정할 수 있고, 나아가 기반시설이 도시계획시설로 결정되는 경우 그 도시계획시설사업의 시행자는 사업에 필요한 토지나 건축물 등을 수용 또는 사용할 수 있는 권한을 부여받고( 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제95조 제1항), 산지전용허가의 면적제한에 관한 일부 규정의 적용도 면제받는 등( 산지관리법 시행규칙 제18조 제3항 제3호)의 권한과 혜택을 부여받게 되는 점, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제142조 제1호와 제2호가 국가나 시·도지사, 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 공익성이 높은 방안시설을 도시계획시설 결정의 대상으로 규정하고 있는 점 등에 비추어 보면, 같은 규칙 제142조 제3호가 규정하는 ‘일반의 사용에 제공하는 사설방안시설’은 종교 등에 따른 차별 없이 일반인이 자유롭게 이용할 수 있는 방안시설을 의미하는 것으로 해석하는 것이 타당하다.
- [3] 시설의 대부분을 기독교인이나 그 가족 등의 사용에 제공하는 것으로 예정되어 있고 기독교인이 아닌 일반인의 사용에 제공하는 것으로 예정된 시설은 2.4~5.4%에 불과한 경우 사실상 기독교인들을 위한 종교적 납골시설의 성격을 가지고 있는 것으로, 그 납골시설은 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제142조 제3호에서 정한 ‘일반의 사용에 제공하는 방안시설’에 해당하는 것으로 볼 수 없어, 산지관리법 시행규칙 제18조 제3항 제3호에 의하여 산지전용허가 면적제한 규정이 적용되지 않는 도시계획시설로 결정할 수 있는 방안시설에 해당하지 않음에도, 이와 달리 판단한 원심에 법리오해의 위법이 있다고 한 사례.

☑ CASE 3 : 도시관리계획 주민제안 입안 결정에 대한 행정주체의 자유의 한계  
(대법원 2012. 1. 12. 선고 2010두5806 판결)

<판시사항>

- [1] 행정주체가 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때 가지는 형성의 자유의 한계에 관한 법리가 주민의 입안 제안 또는 변경신청을 받아들여 도시관리계획결정을 하거나 도시계획시설을 변경할 것인지를 결정할 때에도 동일하게 적용되는지 여부(적극)
- [2] 갑 등이 자신들의 토지를 도시계획시설인 완충녹지에서 해제하여 달라는 신청을 하였으나 관할 구청장이 이를 거부하는 처분을 한 사안에서, 위 처분은 행정계획을 입안·결정하면서 이익형량을 전혀 하지 않았거나 이익형량의 정당성·객관성이 결여된 경우에 해당한다고 본 원심판단을 정당하다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 행정주체가 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때에 가지는 비교적 광범위한 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있는 것이므로, 행정주체가 행정계획을 입안·결정하면서 이익형량을 전혀 행하지 않거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 빠뜨린 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에는 행정계획결정은 형량에 하자가 있어 위법하게 된다. 이러한 법리는 행정주체가 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 2. 6. 법률 제9442호로 개정되기 전의 것) 제26조에 의한 주민의 도시관리계획 입안 제안을 받아들여 도시관리계획결정을 할 것인지를 결정할 때에도 마찬가지로, 나아가 도시계획시설구역 내 토지 등을 소유하고 있는 주민이 장기간 집행되지 아니한 도시계획시설의 결정권자에게 도시계획시설의 변경을 신청하고, 결정권자가 이러한 신청을 받아들여 도시계획시설을 변경할 것인지를 결정하는 경우에도 동일하게 적용된다고 보아야 한다.
- [2] 갑 등이 자신들의 토지를 도시계획시설인 완충녹지에서 해제하여 달라는 신청을 하였으나 관할 구청장이 이를 거부하는 처분을 한 사안에서, 위 토지

를 완충녹지로 유지해야 할 공익상 필요성이 소멸되었다고 볼 수 있다는 이유로, 위 처분은 갑 등의 재산권 행사를 과도하게 제한한 것으로서 행정계획을 입안·결정하면서 이익형량을 전혀 하지 않았거나 이익형량의 정당성·객관성이 결여된 경우에 해당한다고 본 원심판단을 정당하다고 한 사례.

☑ CASE 4 : 도시관리계획안의 내용을 주민에게 공고·열람하도록 한 취지 등  
(대법원 2015. 1. 29. 선고 2012두11164 판결)

<판시사항>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법령에서 관할 행정청이 도시관리계획을 입안할 때 도시관리계획안의 내용을 주민에게 공고·열람하도록 한 취지 / 도지사가 시장 또는 군수로부터 신청받은 당초의 도시관리계획안을 변경하고자 하는 경우 그 내용을 시장 또는 군수에게 송부하여 주민의 의견을 청취하는 절차를 거쳐야 하는지 여부

<판결요지>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 3. 25. 법률 제9552호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라 한다) 제28조 제1항, 제2항, 제3항, 제4항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2010. 4. 20. 대통령령 제22128호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다) 제22조 제5항이 관할 행정청으로 하여금 도시관리계획을 입안할 때 해당 도시관리계획안의 내용을 주민에게 공고·열람하도록 한 것은 다수 이해관계자의 이익을 합리적으로 조정하여 국민의 권리에 대한 부당한 침해를 방지하고 행정의 민주화와 신뢰를 확보하기 위하여 국민의 의사를 그 과정에 반영시키는 데 그 취지가 있다.
- 이러한 주민의견청취 절차의 의의와 필요성은 시장 또는 군수가 도시관리계획을 입안하는 과정에서뿐만 아니라 도시관리계획안이 도지사에게 신청된 이후에 내용이 관계 행정기관의 협의 및 도시계획위원회의 심의 등을 거치면서 변경되는 경우에도 마찬가지이고, 도지사가 도시관리계획의 결정 과정에서 신청받은 도시관리계획안의 중요한 사항을 변경하는 것은 그 범위에서 시장 또는 군수에 의하여 신청된 도시관리계획안을 배제하고 도지사가 직접

도시관리계획안을 입안하는 것과 다르지 않다. 그러므로 도지사가 관계 행정기관의 협의 등을 반영하여 신청받은 당초의 도시관리계획안을 변경하고자 하는 경우 내용이 해당 시 또는 군의 도시계획조례가 정하는 중요한 사항인 때에는 다른 특별한 사정이 없는 한 법 제28조 제2항, 시행령 제22조 제5항을 준용하여 그 내용을 관계 시장 또는 군수에게 송부하여 주민의 의견을 청취하는 절차를 거쳐야 한다.

☑ CASE 5 : 도시계획 의제시 절차 이행 관련  
(대법원 1992. 11. 10. 선고 92누1162 판결)

<판시사항>

- [1] 건설부장관이 관계기관의 장과의 협의를 거쳐 주택건설사업계획 승인을 한 경우 별도로 도시계획법 소정의 중앙도시계획위원회의 의결이나 주민의 의견청취 등 절차가 필요한지 여부(소극)
- [2] 건설부장관이 주택건설사업계획 승인을 할 대상토지가 사립학교의 기본재산에 속하는 경우 교육부장관이나 교육감과의 협의의 요부(소극)
- [3] 구 주택건설촉진법(1991.3.8. 법률 제4388호로 개정되기 전의 것) 제33조 소정의 주택건설사업계획승인의 효력 유무를 판단함에 있어 비교, 형량 할 이익
- [4] 학교법인의 수익용 기본재산으로 등록되어 있고 농과대학과 장애자를 위한 특수학교의 실습지로 이용되고 있는 토지에 대한 주택건설사업승인처분에 재량권의 일탈, 남용의 위법이 없으며, 공익성의 면에서 비교하더라도 학교 용지로 사용하는 것이 공익성이 크다고 할 수 없다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 건설부장관이 구 주택건설촉진법(1991.3.8. 법률 제4339호로 개정되기 전의 것) 제33조에 따라 관계기관의 장과의 협의를 거쳐 사업계획승인을 한 이상 같은 조 제4항의 허가·인가·결정·승인 등이 있는 것으로 볼 것이고, 그 절차와 별도로 도시계획법 제12조 등 소정의 중앙도시계획위원회의 의결이나 주민의 의견청취 등 절차를 거칠 필요는 없다.
- [2] 건설부장관이 주택건설사업계획승인을 하기 전에 협의를 거쳐야 할 관계기관의 장이란 구 주택건설촉진법 제33조 제4항 각호의 1에 해당하는 사항을 처리하는 권한을 가진 자임이 법문상 명백하고, 위 제4항은 사립학교 소유

의 토지에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 아니하므로 그 대상토지가 사립 학교의 기본재산에 속하더라도 교육부장관이나 교육감과의 협의를 거쳐야 한다고는 할 수 없다.

- [3] 구 주택건설촉진법상의 주택건설사업계획 승인의 효력은 현재 당해 토지가 제공되고 있는 용도, 위치 등 구체적인 시설의 공익성과 주택건설사업에 의하여 제공될 구체적 시설의 공익성과의 대소경중을 종합적으로 비교, 형량하여 결정하여야 할 것이다.
- [4] 학교법인의 수익용 기본재산으로 등록되어 있고 농과대학과 장애자를 위한 특수학교의 실습지로 이용되고 있는 토지에 대한 주택건설사업승인처분에 재량권의 일탈, 남용의 위법이 없으며, 공익성의 면에서 비교하더라도 학교 용지로 사용하는 것이 공익성이 크다고 할 수 없다고 한 사례.

☑ CASE 6 : 인·허가 의제 규정을 둔 경우 의제 받은 법률의 규정 적용 관련  
(대법원 2004. 7. 22. 선고 2004다19715 판결)

<판시사항>

- [1] 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 갑 법률에서 주된 인·허가가 있으면 을 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우, 주된 인·허가가 있으면 을 법률에 의하여 인·허가를 받았음을 전제로 한 을 법률의 모든 규정들까지 적용된다고 볼 수 있는지 여부(소극)
- [2] 구 건축법 제8조 제4항에 따른 건축허가를 받아 새로이 공공시설을 설치하였다고 하더라도 그 공공시설의 귀속에 관하여 구 도시계획법 제83조 제2항이 적용되지 않는다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 갑 법률에서 주된 인·허가가 있으면 을 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제한다는 규정을 둔 경우에는, 주된 인·허가가 있으면 을 법률에 의한 인·허가가 있는 것으로 보는데

그치는 것이고, 그래서 더 나아가 을 법률에 의하여 인·허가를 받았음을 전제로 한 을 법률의 모든 규정들까지 적용되는 것은 아니다.

- [2] 구 건축법(1995. 1. 5. 법률 제4919호로 개정되기 전의 것) 제8조 제4항은 건축허가를 받은 경우, 구 도시계획법(1999. 2. 8. 법률 제5898호로 개정되기 전의 것) 제25조의 규정에 의한 도시계획사업 실시계획의 인가를 받은 것으로 본다는 인가의제규정만을 두고 있을 뿐, 구 건축법 자체에서 새로이 설치한 공공시설의 귀속에 관한 구 도시계획법 제83조 제2항을 준용한다는 규정을 두고 있지 아니하므로, 구 건축법 제8조 제4항에 따른 건축허가를 받아 새로이 공공시설을 설치한 경우, 그 공공시설의 귀속에 관하여는 구 도시계획법 제83조 제2항이 적용되지 않는다고 한 사례.

☑ CASE 7 : 지형도면 자체를 관보·공보에 수록하지 않은 경우 적법 여부

(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017다218246 판결)

<판시사항>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제32조 제1항, 제4항, 제5항에 따라 행정청이 도시관리계획 결정에 따른 지형도면을 작성하여 일정한 장소에 비치한 사실을 관보·공보에 고시하고 그와 동시에 지형도면을 그 장소에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아둔 경우, 지형도면 자체를 관보·공보에 수록하지 않았더라도 지형도면의 고시가 적법하게 이루어진 것인지 여부(적극)

<판결요지>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 2. 6. 법률 제9442호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라 한다)이 도시관리계획 결정 후 지형도면을 작성하여 고시하도록 규정한 취지는 도시관리계획으로 토지이용제한을 받게 되는 토지와 그 이용제한의 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 여기에 국토교통부 ‘지역·지구 등의 지형도면 작성에 관한 지침’ 제10조 제5항에 의하면, 도시관리계획 지형도면은 일반인이 지형도면을 열람하는 경우 개별 지번



의 위치와 지번별 계획제한사항을 알 수 있도록 A1(594mm × 841mm) 규격의 용지에 작성·출력하도록 되어 있는 점, 한편 관보나 공보는 B5(182mm × 257mm) 또는 A4(210mm × 297mm) 규격으로 제작되어 지형도면을 그대로 수록하기가 어렵고, 만일 이를 축소하여 관보·공보에 수록하게 한다면 지형도면의 축척을 일정 비율로 규정한 취지가 무의미해지는 점 및 2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제32조 제5항이 ‘토지이용규제 기본법’ 제8조 제9항에 따라 지형도면 고시 내용을 국토이용정보체계 등 인터넷에 등재하도록 규정함으로써 일반인이 지형도면에 더욱 쉽게 접근할 수 있도록 제도를 보완한 점 등을 아울러 감안하여 보면, 구 국토계획법 제32조 제1항, 제4항, 제5항에 따라 행정청이 도시관리계획 결정에 따른 지형도면을 작성하여 일정한 장소에 비치한 사실을 관보·공보에 고시하고 그와 동시에 지형도면을 그 장소에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아두었다면 이로써 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이라고 보는 것이 옳다.

☑ CASE 8 : 지구단위계획의 건축물 용도제한의 범위 관련  
(대법원 2011. 9. 8. 선고 2009다12330 판결)

<판시사항>

- [1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 지구단위계획의 내용이 되는 ‘건축물의 용도제한’을 건축법 시행령 [별표 1]에서 한정적으로 열거하는 용도별 건축물의 종류 중에서 선택하여야 하는 것으로 보아야 하는지 여부(소극)
- [2] 피고인들이, 지구단위계획에 의하여 ‘섬유 관련 제품’만을 판매할 수 있는 종합유통단지 내 도매단지의 섬유제품관에서 ‘가전제품’을 판매함으로써 지구단위계획에 적합하지 않게 용도를 변경하였다고 하여 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 위반으로 기소된 사안에서, 시장(시장)이 지구단위계획에서 도매단지 용지 내 각 건축물의 용도에 관하여 구체적인 취급품목을 기준으로 권장용도와 불허용도를 지정한 것은 계획재량의 범위를 벗어나지 아니한 것으로 볼 여지가 크고 지구단위계획의 내용이 되는 ‘건축물의 용도제한’ 의미를 반드시 건축법 등에 따라 해석하여야 하는 것은 아니라고 한 사례

<판결요지>

[1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2008. 12. 31. 법률 제9313호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라 한다)상 지구단위계획은 도시계획 수립대상 지역 안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획으로서(구 국토계획법 제2조 제5호), 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시키는 것을 목적으로 하는 건축법상 건축물에 대한 규제와는 목적을 달리하고 있는 점, 구 국토계획법과 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2008. 12. 31. 대통령령 제21214호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법 시행령’이라 한다)은 용도지역 안 건축물 용도 등의 제한에 관하여 건축법 시행령 [별표 1]에 규정된 용도별 건축물의 종류에 따르도록 하는 규정을 두면서도(구 국토계획법 제76조 제1항, 구 국토계획법 시행령 제71조 제1항), 지구단위계획에서의 건축물 용도제한 기준에 관하여는 별도로 규정하지 아니하여 이를 입안·결정하는 시·도지사 등에게 비교적 광범위한 형성의 자유를 부여하고 있는 점 등에 비추어 보면, 지구단위계획의 내용이 되는 ‘건축물의 용도제한’을 건축법 시행령 [별표 1]에서 한정적으로 열거하는 용도별 건축물의 종류 중에서 선택하여야 하는 것으로 해석할 수는 없다.

[2] 피고인들이, 대구광역시장이 결정·고시한 종합유통단지 지구단위계획에 의하여 섬유 관련 제품만을 판매할 수 있는 종합유통단지 내 도매단지의 섬유제품관에서 가전제품을 판매함으로써 지구단위계획에 적합하지 않게 용도를 변경하였다고 하여 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2008. 12. 31. 법률 제9313호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라 한다) 위반으로 기소된 사안에서, 대구광역시는 조례를 제정하여 조성하는 종합유통단지에 무역센터, 도매단지, 물류단지, 기타 시설을 조성하도록 하고, 위 단지에 유치할 업종, 입주업체, 지역제한 등 구체적인 사항은 대구광역시장이 별도로 정하도록 위임하였고, 대구광역시장은 종합유통단지를 조성하여 도매단지 용지를 분양하면서 그 지상에 건립될 섬유제품관, 일반의류관, 산업용재관, 전자상가·전자관, 전기재료관·전기조명관, 비철금속관의 각 시설별 입주업종을 제한하여 분양한 것으로 보이므로, 대구광역시장이 위 지구단위계획에서

도매단지 용지 내 각 건축물의 용도에 관하여 구체적인 취급품목을 기준으로 권장용도와 불허용도를 지정한 것은 도매단지 용지 분양 당시 수분양자들과 약정한 시설별 입주업종 제한 내용을 지구단위계획의 내용에 반영한 것으로서 대구광역시장의 계획재량의 범위를 벗어나지 아니한 것으로 볼 여지가 크다고 할 것인데도, 이와 달리 구 국토계획법에서 정하는 건축물의 용도 및 각 용도별 건축물의 종류와 구 국토계획법 제52조에서 정한 '건축물의 용도제한'의 의미는 건축법 및 건축법 시행령의 규정에 따라 해석하여야 한다는 전제에서, 대구광역시장이 위 지구단위계획 중 도매단지 용지 내 건축물들의 용도를 제한한 것이 모법의 위임한계를 벗어나 효력이 없다고 본 원심판단에 법리오해의 위법이 있다고 한 사례.

☑ CASE 9 : 지구단위계획에 적합하지 않은 경우 건축허가 거부 여부 등  
(대법원 2006. 11. 9. 선고 2006두1227 판결)

<판시사항>

- [1] 건축허가권자가 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 그 허가신청을 거부할 수 있는지 여부(소극)
- [2] 지구단위계획구역 안에서의 건축이 그 지구단위계획에 적합하지 아니한 경우 그 건축허가를 거부할 수 있는지 여부(적극)
- [3] 지구단위계획에 의해 지적의 경계와 용도구분에 의한 경계가 달라지게 된 경우, 지구단위계획에 의해 타인 소유 토지의 취득이나 자기 소유 토지의 처분을 강제할 수 있는지 여부(소극)
- [4] 건축허가신청 반려처분이 토지소유자에게 다른 소유자의 연접한 토지에 대한 소유권이나 사용권의 취득을 사실상 강제하는 것이어서 지구단위계획의 내용이나 취지에 어긋나 위법하다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 건축허가권자는 건축허가신청이 건축법 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조에서 정하는 건축허가를 하여야

하고, 중대한 공익상의 필요가 없음에도 불구하고, 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다.

[2] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제54조, 건축법 제8조 제4항에 의하면 지구단위계획구역 안에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하고자 하는 경우에는 그 지구단위계획에 적합하게 건축하거나 용도를 변경하여야 하며, 건축허가권자는 당해 용도·규모 또는 형태의 건축물을 그 건축하고자 하는 대지에 건축하는 것이 지구단위계획구역에 적합한지의 여부를 확인하도록 하고 있으므로, 건축허가권자는 지구단위계획구역 안에서의 건축이 그 지구단위계획에 적합하지 아니한 경우 그 건축허가를 거부할 수 있다.

[3] 지구단위계획에 의해 타인 소유 토지의 취득이나 자기 소유 토지의 처분을 강제할 수는 없으므로 지구단위계획에 의해 지적의 경계와 용도구분에 의한 경계가 달라지게 되었다 하더라도 그 지구단위계획의 내용이나 취지가, 각 지정된 용도에 맞추어 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하라는 범위를 넘어서, 토지소유자에게 부정형으로 되어 있는 지적 경계를 지구단위계획에서 정한 장방형의 용도구분의 경계와 일치시켜야 한다거나 기타 사용권의 취득을 강제하는 것이라고 볼 수는 없다.

[4] 건축허가신청 반려처분이 토지소유자에게 연접한 다른 소유자의 토지에 대한 소유권이나 사용권 취득을 사실상 강제하는 것이어서 지구단위계획의 내용이나 취지에 어긋나 위법하다고 한 사례.

☑ CASE 10 : 개발행위허가 및 개발행위허가가 수반하는 건축허가가 행정청의 재량판단의 영역인지 여부 등  
(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결)

<판시사항>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조에 따른 개발행위허가와 농지법 제34조에 따른 농지전용허가·협지의 요건에 해당하는지 여부가 행정청의 재량판단의 영역에 속하는지 여부(적극) / 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 정한 용도지역 안에서 토지의 형질변경행위·농지전용행위를 수반하는 건축허가 역시 재량행위에 해당하는지 여부(적극) / 그에 대한 사법심사의 대상,

판단 기준 및 이때 재량권 일탈·남용에 관한 주장·증명책임의 소재(=행정행위의 효력을 다투는 사람)

#### <판결요지>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라고 한다) 제56조에 따른 개발행위허가와 농지법 제34조에 따른 농지전용허가·협의를 금지요건·허가기준 등이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건·기준에 부합하는지의 판단에 관하여 행정청에 재량권이 부여되어 있으므로, 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 나아가 국토계획법이 정한 용도지역 안에서 토지의 형질변경행위·농지전용행위를 수반하는 건축허가는 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 위와 같은 개발행위허가 및 농지전용허가의 성질을 아울러 갖게 되므로 이 역시 재량행위에 해당하고, 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하는데, 판단 기준은 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 된다. 이러한 재량권 일탈·남용에 관하여는 행정행위의 효력을 다투는 사람이 주장·증명책임을 부담한다.

#### ☑ CASE 11 : 용도지역 안에서의 건축허가가 행정청의 재량판단의 영역인지 여부 및 재량권의 일탈·남용 여부를 심사하는 방법 등

(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결)

#### <판시사항>

- [1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 정한 용도지역 안에서의 건축허가 요건에 해당하는지 여부가 행정청의 재량판단의 영역에 속하는지 여부(적극) 및 그에 대한 사법심사의 대상과 판단 기준
- [2] 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사하는 방법 / 그 심사 및 판단에서 고려해야 할 사항 / 이때 행정청의 당초 예측이나 평가와 일부

다른 내용의 감정의견이 제시되었다는 사정만으로 행정청의 판단을 위법하다고 할 수 있는지 여부(소극)

<판결요지>

- [1] 건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제56조 제1항 제1호, 제2호, 제58조 제1항 제4호, 제3항, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제56조 제1항 [별표 1의2] ‘개발행위허가기준’ 제1호 (라)목 (2)를 종합하면, 국토계획법이 정한 용도지역 안에서의 건축허가는 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가의 성질을 아울러 갖는데, 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다.
- [2] 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. 그러므로 그 심사 및 판단에는, 우리 헌법이 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하여(제35조 제1항) 환경권을 헌법상 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있는 점, 환경정책기본법은 환경권에 관한 헌법이념에 근거하여, 환경보전을 위하여 노력하여야 할 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체, 사업자의 책무를 구체적으로 정하는 한편(제1조, 제4조, 제5조, 제6조), 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여야 한다고 규정하고 있는 점(제2조), ‘환경오염 발생 우려’와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이

익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중될 필요가 있는 점 등을 함께 고려하여야 한다. 이 경우 행정청의 당초 예측이나 평가와 일부 다른 내용의 감정의견이 제시되었다는 등의 사정만으로 쉽게 행정청의 판단이 위법하다고 단정할 것은 아니다.

☑ CASE 12 : 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 개발행위 허가기준에 부합하지 아니하는 경우 거부 여부 등 (대법원 2016. 8. 24. 선고 2016두35762 판결)

<판시사항>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 건축물의 건축에 관한 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 개발행위허가기준에 부합하지 아니하는 경우, 허가권자가 이를 거부할 수 있는지 여부(적극) 및 이는 건축법 제16조 제3항에 의하여 개발행위허가의 변경이 의제되는 건축허가사항의 변경허가에서도 마찬가지인지 여부(적극)

<판결요지>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라고 한다) 제56조 제1항, 제57조 제1항, 제58조 제1항 제4호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(이하 ‘국토계획법 시행령’이라고 한다) 제51조 제1항 제1호, 제56조 제1항 [별표 1의2] 제1호 (라)목, 제2호 (가)목, 건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호, 제12조 제1항의 규정 체제 및 내용 등을 종합해 보면, 건축물의 건축이 국토계획법상 개발행위에 해당할 경우 그에 대한 건축허가를 하는 허가권자는 건축허가에 배치·저촉되는 관계 법령상 제한 사유의 하나로 국토계획법령의 개발행위허가기준을 확인하여야 하므로, 국토계획법상 건축물의 건축에 관한 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 국토계획법령이 정한 개발행위허가기준에 부합하지 아니하면 허가권자로서는 이를 거부할 수 있고, 이는 건축법 제16조 제3항에 의하여 개발행위허가의 변경이 의제되는 건축허가사항의 변경허가에서도 마찬가지이다.

☑ CASE 13 : 개발행위허가가 의제되는 건축신고가 개발행위허가  
기준에 부합하지 아니하는 경우 거부 여부 등  
(대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 판결)

<판시사항>

- [1] 건축법 제14조 제2항에 의한 인·허가의제 효과를 수반하는 건축신고가, 행정청이 그 실제적 요건에 관한 심사를 한 후 수리하여야 하는 이른바 ‘수리를 요하는 신고’인지 여부(적극)
- [2] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 개발행위허가로 의제되는 건축신고가 개발행위허가의 기준을 갖추지 못한 경우, 행정청이 수리를 거부할 수 있는지 여부(적극)

<판결요지>

- [1] **[다수의견]** 건축법에서 인·허가의제 제도를 둔 취지는, 인·허가의제사항과 관련하여 건축허가 또는 건축신고의 관할 행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지, 인·허가의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인·허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것으로 보기는 어렵다. 왜냐하면, 건축법과 인·허가의제사항 관련 법률은 각기 고유한 목적이 있고, 건축신고와 인·허가의제사항도 각각 별개의 제도적 취지가 있으며 그 요건 또한 달리하기 때문이다. 나아가 인·허가의제사항 관련 법률에 규정된 요건 중 상당수는 공익에 관한 것으로서 행정청의 전문적이고 종합적인 심사가 요구되는데, 만약 건축신고만으로 인·허가의제사항에 관한 일체의 요건 심사가 배제된다고 한다면, 중대한 공익상의 침해나 이해관계인의 피해를 야기하고 관련 법률에서 인·허가 제도를 통하여 사인의 행위를 사전에 감독하고자 하는 규율체계 전반을 무너뜨릴 우려가 있다. 또한 무엇보다도 건축신고를 하려는 자는 인·허가의제사항 관련 법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서와 구비서류를 제출하여야 하는데, 이는 건축신고를 수리하는 행정청으로 하여금 인·허가의제사항 관련 법률에 규정된 요건에 관하여도 심사를 하도록 하기 위한 것으로 볼 수밖에 없다. 따라서 인·허가의제 효과를 수반하는 건축신고는 일반적인 건축신고와는 달리, 특별한 사정이 없는 한 행정청이 그 실제적 요건에 관한 심사를 한 후 수리하여야 하는 이른바 ‘수리를 요하는 신고’로 보는 것이 옳다.



**[대법관 박시환, 대법관 이흥훈의 반대의견]** 다수의견과 같은 해석론을 택할 경우 헌법상 기본권 중 하나인 국민의 자유권 보장에 문제는 없는지, 구체적으로 어떠한 경우에 수리가 있어야만 적법한 신고가 되는지 여부에 관한 예측 가능성 등이 충분히 담보될 수 있는지, 형사처벌의 대상이 불필요하게 확대됨에 따른 죄형법정주의 등의 훼손 가능성은 없는지, 국민의 자유와 권리를 제한하거나 의무를 부과하려고 하는 때에는 법률에 의하여야 한다는 법치행정의 원칙에 비추어 그 원칙이 손상되는 문제는 없는지, 신고제의 본질과 취지에 어긋나는 해석론을 통하여 여러 개별법에 산재한 각종 신고 제도에 관한 행정법 이론 구성에 난맥상을 초래할 우려는 없는지의 측면 등에서 심도 있는 검토가 필요한 문제로 보인다. 그런데 다수의견의 입장을 따르기에는 그와 관련하여 해소하기 어려운 여러 근본적인 의문이 제기된다. 여러 기본적인 법원칙의 근간 및 신고제의 본질과 취지를 훼손하지 아니하는 한도 내에서 건축법 제14조 제2항에 의하여 인·허가가 의제되는 건축신고의 범위 등을 합리적인 내용으로 개정하는 입법적 해결책을 통하여 현행 건축법에 규정된 건축신고 제도의 문제점 및 부작용을 해소하는 것은 별론으로 하더라도, ‘건축법상 신고사항에 관하여 건축을 하고자 하는 자가 적법한 요건을 갖춘 신고만 하면 건축을 할 수 있고, 행정청의 수리 등 별단의 조치를 기다릴 필요는 없다’는 대법원의 종래 견해( 대법원 1968. 4. 30. 선고 68누12 판결, 대법원 1990. 6. 12. 선고 90누2468 판결, 대법원 1999. 4. 27. 선고 97누6780 판결, 대법원 2004. 9. 3. 선고 2004도3908 판결 등 참조)를 인·허가가 의제되는 건축신고의 경우에도 그대로 유지하는 편이 보다 합리적인 선택이라고 여겨진다.

- [2] **[다수의견]** 일정한 건축물에 관한 건축신고는 건축법 제14조 제2항, 제11조 제5항 제3호에 의하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 의제되는데, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제58조 제1항 제4호에서는 개발행위허가의 기준으로 주변 지역의 토지이용 실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변 환경이나 경관과 조화를 이룰 것을 규정하고 있으므로, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 개발행위허가로 의제되는 건축신고가 위와 같은 기준을 갖추지 못한 경우 행정청으로서 이를 이유로 그 수리를 거부할 수 있다고 보아야 한다.

**[대법관 박시환, 대법관 이홍훈의 반대의견]** 수리란 타인의 행위를 유효한 행위로 받아들이는 수동적 의사행위를 말하는 것이고, 이는 허가와 명확히 구별되는 것이다. 그런데 다수의견에 의하면, 행정청이 인·허가의제조항에 따른 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위허가 요건 등을 갖추었는지 여부에 관하여 심사를 한 다음, 그 허가 요건을 갖추지 못하였음을 이유로 들어 형식상으로만 수리거부를 하는 것이 되고, 사실상으로는 허가와의 아무런 차이가 없게 된다는 비판을 피할 수 없다. 이러한 결과에 따르면 인·허가의제조항을 특별히 규정하고 있는 입법 취지가 몰각됨은 물론, 신고와 허가의 본질에 기초하여 건축신고와 건축허가 제도를 따로 규정하고 있는 제도적 의미 및 신고제와 허가제 전반에 관한 이론적 틀이 형해화 될 가능성이 있다.

☑ CASE 14 : 경작을 위한 토지의 형질변경의 의미 등  
(대법원 2008. 5. 8. 선고 2007도4598 판결)

<판시사항>

- [1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 그 시행령상 허가 없이 시행할 수 있는 행위인 ‘경작을 위한 토지의 형질변경’의 의미 및 경작의 의도로 이루어진 성토행위로 토지의 근본적인 기능이 변경·훼손된 경우도 이에 해당하는지 여부(소극)
- [2] 경작을 목적으로 약 11,166㎡ 면적의 유지(유지)를 1m 정도의 높이로 매립·성토하여 농지로 조성한 행위가, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 그 시행령상 허가 없이 시행할 수 있는 행위인 ‘경작을 위한 토지의 형질변경’에 해당하지 아니한다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항 제2호, 같은 법 시행령 제51조 제3호에서는 토지의 형질변경, 즉 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하거나 공유수면을 매립하는 경우 관할관청의 허가를 받아야 한다고 규정하면서, 다만 경작을 위한 토지의 형질변경의 경우에는 예외를 두고 있다. 여기서 ‘경작을 위한 토지의 형질변경’이란 이미 조성이 완

료된 농지에서의 농작물재배행위나 그 농지의 지력증진을 위한 단순한 객토나 소규모의 정지작업 등 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 경우를 가리키는 것으로 해석하여야 한다. 따라서 토지 소유자 등이 당해 토지를 경작하려는 의도에서 토지를 성토한 것이라고 하더라도 그것이 그 토지의 근본적인 기능을 변경 또는 훼손할 정도에 이르는 것일 때에는 관할관청으로부터 허가를 받아야 한다.

- [2] 경작을 목적으로 약 11,166㎡ 면적의 유지(유지)를 1m 정도의 높이로 매립·성토하여 농지로 조성한 행위가, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 그 시행령상 허가 없이 시행할 수 있는 행위인 ‘경작을 위한 토지의 형질변경’에 해당하지 아니한다고 한 사례.

### ☑ CASE 15 : 공유물분할 판결에도 개발행위허가기준 등을 고려한 거부처분 여부

(대법원 2013. 7. 11. 선고 2013두1621 판결)

#### <판시사항>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위허가의 대상인 토지분할에 관하여 신청인이 허가신청 시 공유물분할 판결 등의 확정판결을 제출한 경우에도 같은 법에서 정한 개발행위 허가 기준 등을 고려하여 거부처분을 할 수 있는지 여부(적극)

#### <판결요지>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2011. 4. 14. 법률 제10599호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라 한다)상 토지분할 허가제도의 취지·목적, 개발행위허가권자의 재량권의 범위, 지적에 관한 법률 규정의 취지 등에 비추어 볼 때, 개발행위허가권자는 신청인이 토지분할 허가신청을 하면서 공유물분할 판결 등의 확정판결을 제출하더라도 국토계획법에서 정한 개발행위 허가 기준 등을 고려하여 거부처분을 할 수 있으며, 이러한 처분이 공유물분할 판결의 효력에 반하는 것은 아니다.

☑ CASE 16 : 재정비촉진계획이 수립되고 있는 지역에서의 개발 행위허가 제한 여부

(대법원 2012. 7. 12. 선고 2010두4957 판결)

<판시사항>

- [1] 서울특별시의 구청장이 구 도시 및 주거환경정비법에 의하여 정비구역에서 시행되는 주택재개발사업, 주택재건축사업에 관한 계획 및 구 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 의하여 재정비촉진구역에서 시행되는 주택재개발사업, 주택재건축사업에 관한 재정비촉진계획들이 수립되고 있는 지역에서 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제63조 제1항 제3호에 따라 개발행위허가를 제한할 수 있는지 여부(적극)
- [2] 서울특별시의 구청장이 토지 소유자 갑의 건축신고에 대하여 뉴타운식 광역개발이 예정된 지역이어서 건물이 신축될 경우 개발요건인 노후도 산정에 영향을 줄 수 있다는 구 도시계획위원회의 심의 결과에 따라 건축신고를 반려하는 처분을 한 사안에서, 위 처분이 위법하다고 본 원심판결에 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 구 도시 및 주거환경정비법(2009. 2. 6. 법률 제9444호로 개정되기 전의 것)에 의하여 정비구역에서 시행되는 주택재개발사업, 주택재건축사업에 관한 계획 및 구 도시재정비 촉진을 위한 특별법(2009. 12. 29. 법률 제9876호로 개정되기 전의 것)에 의하여 재정비촉진구역에서 시행되는 주택재개발사업, 주택재건축사업에 관한 재정비촉진계획은 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되기 전의 것) 제63조 제1항 제3호가 적용되는 도시관리계획에 해당하며, 서울특별시의 구청장은 위 계획들이 수립되고 있는 지역에서 위 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 규정에 따라 개발행위허가를 제한할 수 있다.
- [2] 서울특별시의 구청장이 토지 소유자 갑의 건축신고에 대하여 뉴타운식 광역개발이 예정된 지역이어서 건물이 신축될 경우 개발요건인 노후도 산정에 영향을 줄 수 있다는 구 도시계획위원회의 심의결과에 따라 건축신고를 반려하는 처분을 한 사안에서, 갑의 토지가 위치한 지역은 구청장이 구 국토

의 계획 및 이용에 관한 법률(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제63조 제1항 제3호가 정하는 도시관리계획을 수립하고 있는 지역으로서 도시관리계획이 결정될 경우 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 변경이 예상되고 그에 따라 개발행위허가의 기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역이라고 보는 것이 타당하므로, 그 지역에 구 도시계획위원회의 심의를 거쳐 건축신고 허용 여부를 결정하도록 한 구 청장의 개발행위허가 제한 고시는 국토계획법 제63조 제1항 제3호에 근거한 것으로서 다른 특별한 흠이 없다면 유효하고, 고시에 근거한 위 처분 역시 심의과정에서 재량권을 일탈·남용하지 않았다면 적법하다는 이유로, 이와 달리 고시가 국토계획법 제63조 제1항 제3호의 요건을 갖추지 못하였다는 전제하에 위 처분이 위법하다고 본 원심판결에 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례.

☑ CASE 17 : 도시·주거환경정비 기본계획에 배치될 가능성이 높다고 하여 건축허가신청 반려 가능 여부  
(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두8946 판결)

<판시사항>

- [1] 건축허가권자가 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 건축허가를 거부할 수 있는지 여부(원칙적 소극)
- [2] 건축허가신청이 시장이 수립하고 있는 도시·주거환경정비 기본계획에 배치될 가능성이 높다고 하여 바로 건축허가신청을 반려할 중대한 공익상의 필요가 있다고 보기 어렵다고 한 사례

<판결요지>

- [1] 건축허가권자는 건축허가신청이 건축법 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조에서 정하는 건축허가를 하여야 하고, 중대한 공익상의 필요가 없는데도 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 거부할 수는 없다.
- [2] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 2. 6. 법률 제9442호로 개정되기 전의 것) 제63조가 도시기본계획 등을 수립하고 있는 지역으로 특히 필

요하다고 인정되는 지역에 대하여 개발행위를 제한하고자 하는 때에는 '제한지역·제한사유·제한대상 및 제한기간을 미리 고시'하도록 규정한 취지를 고려할 때, 건축허가신청이 시장이 수립하고 있는 도시·주거환경정비 기본계획에 배치될 가능성이 높다고 하여 바로 건축허가신청을 반려할 중대한 공익상의 필요가 있다고 보기 어렵다고 한 사례.

☑ CASE 18 : 무상귀속 대상인 종래의 공공시설에 해당 여부 및 해당 시설에 대한 증명 책임의 소재  
(대법원 2016. 5. 12. 선고 2015다255524 판결)

<판시사항>

- 택지개발사업지구 내 토지가 택지개발촉진법 제25조, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제65조에서 정한 무상귀속 대상인 종래의 공공시설에 해당하려면 택지개발사업실시계획 승인 이전에 이미 적법하게 행정재산으로 된 경우라야 하는지 여부(적극) / 택지개발사업지구 내 토지가 지목이 도로이고 국유재산대장에 행정재산으로 등재되었다가 용도폐지되었다는 사정만으로 당연히 무상귀속 대상인 종래의 공공시설에 해당하는지 여부(소극) 및 대상 시설에 해당한다는 점에 관한 증명책임의 소재(=사업시행자)

<판결요지>

- 택지개발촉진법 제25조, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정되기 전의 것) 제65조에 의하면, 택지개발사업의 시행으로 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우에 종래의 공공시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속된다. 여기에서 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설에는 국유재산법상 행정재산도 포함되고, 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설인지는 택지개발사업실시계획의 승인 시점을 기준으로 판단하여야 하므로, 택지개발사업지구 내의 어느 토지가 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설에 해당하기 위해서는 택지개발사업실시계획 승인 이전에 이미 적법하게 행정재산으로 된 경우라야 한다.
- 그런데 국유재산법상의 행정재산이란 국가가 소유하는 재산으로서 직접 공용, 공공용 또는 기업용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산을 말하고

(국유재산법 제6조 제2항 참조), 그중 도로와 같은 인공적 공공용 재산은 법령에 의하여 지정되거나 행정처분으로써 공공용으로 사용하기로 결정한 경우 또는 행정재산으로 실제로 사용하는 경우의 어느 하나에 해당하여야 비로소 행정재산이 되는데, 특히 도로는 도로로서의 형태를 갖추고 도로법에 따른 노선의 지정 또는 인정의 공고 및 도로구역 결정·고시를 한 때 또는 도시계획법 또는 도시재개발법에서 정한 절차를 거쳐 도로를 설치하였을 때에 공공용물로서 공용개시행위가 있으므로, 토지의 지목이 도로이고 국유재산대장에 등재되어 있다는 사정만으로 바로 토지가 도로로서 행정재산에 해당한다고 할 수는 없다. 이는 국유재산대장에 행정재산으로 등재되어 있다가 용도폐지된 바가 있더라도 마찬가지이다. 그러므로 택지개발사업 시행지구 내에 있는 토지가 지목이 도로이고 국유재산대장에 행정재산으로 등재되었다가 용도폐지되었다는 사정만으로는 당연히 무상귀속 대상인 종래의 공공시설에 해당한다고 할 수 없고, 대상 시설에 해당한다는 점은 사업시행자가 증명하여야 한다.

### ☑ CASE 19 : 공공시설을 설치하여 점유·사용하고 있었던 경우 무상귀속 대상 여부

(대법원 2015. 1. 29. 선고 2013다204386 판결)

#### <판시사항>

- 국가 또는 지방자치단체가 공공시설에 필요한 토지를 적법하게 취득하지 않은 채 공공시설을 설치하여 점유·사용하고 있었던 경우, 구 택지개발촉진법 제25조 제1항에 의하여 준용되는 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제65조 제1항에 따라 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 택지개발사업의 시행자에게 종래의 공공시설이 무상으로 귀속되는지 여부(소극)

#### <판결요지>

- 구 택지개발촉진법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제25조 제1항은 택지개발사업의 시행에 따른 공공시설의 귀속에 관하여 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제65조의 규정을 준

용하고 택지개발사업의 시행자를 국토계획법상 개발행위허가를 받은 행정청으로 보도록 규정하고 있다. 그리고 구 국토계획법(2011. 4. 14. 법률 제 10599호로 개정되기 전의 것) 제65조 제1항은 “행정청인 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 종래의 공공시설은 그 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.”라고 규정하고 있는데, 이 규정은 국가나 지방자치단체가 종래의 공공시설에 필요한 토지의 소유권을 취득하고 있는 경우에 한하여 적용되는 것이지, 공공시설에 필요한 토지를 적법하게 취득하지 아니한 채 여기에 공공시설을 설치하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 점유·사용하고 있었던 경우에만 적용되는 것은 아니다.

☑ CASE 20 : 간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로의 의미 및 하천이 부담할 기반시설에 포함되는지 여부 등

(대법원 2016. 7. 14. 선고 2015두4167 판결)

<판시사항>

- [1] 기반시설부담개발행위를 하는 자가 설치하거나 용지를 확보하여야 할 대상인 ‘간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로’의 의미
- [2] 하천이 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제68조 제2항 제8호에 따라 개발행위자가 부담할 기반시설에 포함될 수 있는지 여부(적극)
- [3] 기반시설부담계획에서 개발행위를 하려는 자의 부담분은 기반시설부담계획 수립 시점까지 각 사업자가 사업계획승인을 받은 면적만을 기준으로 산정해야 하는지 여부(소극) 및 개발행위를 하려는 자가 계획 수립 시점까지는 사업계획승인을 받지 못하였으나 장래 사업예정구역에 대하여 명시적으로 사업추진의사를 밝힌 경우, 그 부분까지 포함한 사업구역면적을 기초로 부담분을 산정한 것이 위법한지 여부(소극)
- [4] 금전 부과처분 취소소송에서 부과금액 산출과정의 잘못 때문에 부과처분이 위법하나 사실심 변론종결 시까지 제출된 자료에 의하여 정당한 부과금액이 산출되는 경우, 이를 초과하는 부분만 취소하여야 하는지 여부(적극) 및 이



때 처분청이 처분 시를 기준으로 정당한 부과금액이 얼마인지 주장·증명하지 않는 경우, 법원이 이를 산출할 의무를 부담하는지 여부(소극)

[5] 행정소송법 제28조에서 정한 사정판결의 요건에 해당하는지 판단하는 방법과 기준 / 사정판결의 요건을 갖추었다고 판단되는 경우, 법원이 취할 조치

#### <판결요지>

- [1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2006. 1. 11. 법률 제7848호로 개정되기 전의 것) 제2조 제6호, 제68조 제1항, 제2항 제1호, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2006. 8. 17. 대통령령 제19647호로 개정되기 전의 것) 제2조, 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제9조 제3호의 내용에 의하면, 기반시설부담구역의 진입도로는 기반시설부담구역 내외의 도로를 연결함으로써 기반시설부담구역 안에 있는 도로의 교통 기능을 원활하게 달성하는 데 필요한 시설이므로, 기반시설부담개발행위를 하는 자가 설치하거나 용지를 확보하여야 할 대상인 ‘간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로’는 ‘기반시설부담구역 밖의 주간선도로 또는 보조간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로’를 의미한다.
- [2] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2006. 1. 11. 법률 제7848호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라고 한다) 제68조 제2항은 제1호 내지 제7호에서 기반시설부담개발행위를 하는 자가 설치하거나 확보하여야 하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지를 열거하고, 제8호로 “그 밖에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수와 기반시설부담개발행위를 하는 자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정하는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보”를 규정하고 있다. 그런데 하천은 구 국토계획법 제68조 제2항 제1호 내지 제7호에서 열거된 기반시설은 아니므로 기반시설부담계획 수립권자와 기반시설부담개발행위자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정한 경우에는 위 제8호에 따라 개발행위자가 부담할 기반시설에 포함될 수 있다.
- [3] 기반시설부담계획은 기반시설부담구역 전체의 개발행위를 기초로 하여 수립되는 것으로, 계획 수립 후에 실제 이루어진 기반시설부담개발행위의 내용이 달라진 경우에는 사후정산 또는 기반시설부담계획 자체의 변경이 가능하다. 이러한 점과 함께 부담금 산정 방법에 관한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2006. 1. 11. 법률 제7848호로 개정되기 전의 것) 제70조 제2항

등을 종합해 보면, 기반시설부담계획에서 개발행위를 하려는 자의 부담분은 반드시 기반시설부담계획 수립 시점까지 각 사업자가 사업계획승인을 받은 면적만을 기준으로 산정해야 한다고 볼 것은 아니다. 개발행위를 하려는 자가 계획 수립 시점까지는 사업계획승인을 받지 못하였지만 장래 사업예정구역에 대하여 명시적으로 사업추진의사를 밝혔다면 그 부분까지 포함한 사업구역면적을 기초로 부담분을 산정했다고 하여 위법하다고 볼 수 없다.

[4] 일반적으로 금전 부과처분 취소소송에서 부과금액 산출과정의 잘못 때문에 부과처분이 위법한 것으로 판단되더라도 사실심 변론종결 시까지 제출된 자료에 의하여 적법하게 부과될 정당한 부과금액이 산출되는 때에는 부과처분 전부를 취소할 것이 아니라 정당한 부과금액을 초과하는 부분만 취소하여야 하지만, 처분청이 처분 시를 기준으로 정당한 부과금액이 얼마인지 주장·증명하지 않고 있는 경우에도 법원이 적극적으로 직권증거조사를 하거나 처분청에게 증명을 촉구하는 등의 방법으로 정당한 부과금액을 산출할 의무까지 부담하는 것은 아니다.

[5] 행정소송법 제28조에서 정한 사정판결은 행정처분이 위법함에도 불구하고 이를 취소·변경하게 되면 그것이 도리어 현저히 공공의 복리에 적합하지 않은 경우에 극히 예외적으로 할 수 있으므로, 그 요건에 해당하는지는 위법·부당한 행정처분을 취소·변경하여야 할 필요와 취소·변경으로 발생할 수 있는 공공복리에 반하는 사태 등을 비교·교량하여 엄격하게 판단하되, 처분에 이르기까지의 경과 및 처분 상대방의 관여 정도, 위법사유의 내용과 발생원인 및 전체 처분에서 위법사유가 관련된 부분이 차지하는 비중, 처분을 취소할 경우 예상되는 결과, 특히 처분을 기초로 새로운 법률관계나 사실상태가 형성되어 다수 이해관계인의 신뢰 보호 등 처분의 효력을 존속시킬 공익적 필요성이 있는지 여부 및 정도, 처분의 위법으로 인해 처분 상대방이 입게 된 손해 등 권익 침해의 내용, 행정청의 보완조치 등으로 위법상태의 해소 및 처분 상대방의 피해 전보가 가능한지 여부, 처분 이후 처분청이 위법상태의 해소를 위해 취한 조치 및 적극성의 정도와 처분 상대방의 태도 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여야 한다.

나아가 사정판결은 처분이 위법하나 공익상 필요 등을 고려하여 취소하지 아니하는 것일 뿐 처분이 적법하다고 인정하는 것은 아니므로, 사정판결의 요건을 갖추었다고 판단되는 경우 법원으로서의 행정소송법 제28조 제2항

에 따라 원고가 입게 될 손해의 정도와 배상방법, 그 밖의 사정에 관하여 심리하여야 하고, 이 경우 원고는 행정소송법 제28조 제3항에 따라 손해배상, 제해시설의 설치 그 밖에 적당한 구제방법의 청구를 병합하여 제기할 수 있으므로, 당사자가 이를 간과하였음이 분명하다면 적절하게 석명권을 행사하여 그에 관한 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 한다.

### ☑ CASE 21 : 입법목적을 달리하는 법률들의 규정에 따른 요건을 갖추어야 하는지 등을

(대법원 1995. 1. 12. 선고 94누3216 판결)

#### <판시사항>

- [1] 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우, 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 하는지 여부
- [2] 서울특별시의 주유소허가기준및절차에관한고시 제2항 나의 제2호 소정의 '건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등 기타 다른 법령에 의하여 설치가 가능한 지역이어야 한다'는 지역제한 규정이 석유사업법 등 상위법령에 위배되는지 여부
- [3] 구 주택건설기준등에관한규정 제9조 제2항 소정의 이격거리에 관한 규정은 위험물저장시설 등을 설치하고자 하는 경우도 포함하는 것으로 보아야 할지 여부

#### <판결요지>

- [1] 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 한다.
- [2] 주유소 허가에 있어서 입법목적, 규정사항, 적용범위 등에 비추어 석유사업법은 건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고는 해석되지 아니하므로 석유사업법에 따른 주유소 허가의 기준을 갖춘 자라 할지라도 위 건축법 등 다른 법령 소정의 주유소 설치 기준을 별도로 갖추지 아니하는 이상 적법한 주유소 허가를 할 수

없음은 당연한 이치라 할 것이고, 따라서 서울특별시의 주유소허가기준및절차에관한고시(1993.5.10. 서울특별시 고시 제1993-135호) 제2항 나의 제2호 소정의 '건축법, 도시계획법, 소방법, 주택건설촉진법 등 기타 다른 법령에 의하여 설치가 가능한 지역이어야 한다'는 지역제한 규정은 위와 같이 당연한 법리를 규정하고 있는 것이어서 그것이 상위법령에 위배된다거나 그 조항의 존재 여하에 따라 다른 법령 소정의 요건을 별도로 갖추어야 한다는 위와 같은 해석이 달라진다고 볼 것은 아니다.

- [3] 다. 주택건설촉진법 제31조 제1항에 근거한 구 주택건설기준등에관한규정(1993.9.27. 대통령령 제13984호로 개정되기 전의 것) 제9조 제2항은 공동주택 등은 위험물저장 및 처리시설로부터 수평거리 50m 이상 떨어진 곳에 이를 배치하여야 한다고 규정하고 있는바, 그 규정은 주택건설촉진법에 의한 사업주체가 사업계획승인을 얻어 공동주택 등을 건설할 때 기존 위험물 저장시설 등으로부터 50m 이상을 유지하여야 한다는 의미뿐만 아니라 이미 건설된 공동주택 등이 있다면 위험물저장시설 등을 설치하고자 하는 자도 그 공동주택 등으로부터 50m 이상을 유지하여야 한다는 의미를 포함하는 것으로 보아야 할 것이다.

☑ CASE 22 : 종합병원의 장례식장이 부속용도 인지 여부 및 국토계획법에 따른 용도제한 적용 여부 등  
(대법원 2009. 12. 24. 선고 2007도1915 판결)

<판시사항>

- [1] 종합병원에서 의무적 설치 시설인 시체실에 더하여 '장례의식에 필요한 각종 부대시설' 등을 추가하여 장례식장의 용도로 변경·사용하는 경우, 이러한 장례식장이 건축법령에서 말하는 종합병원의 '부속용도'에 해당하는지 여부 (소극)
- [2] 증축 부분이 장례식장의 운영을 위한 부속시설인 식당(접객실)으로 증축되어 그러한 용도로만 사용되고 있다는 이유로, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 장례식장의 부속건축물로서 용도제한을 받는다고 본 원심의 판단을 수긍한 사례
- [3] 피고인 등이 장례식장의 식당(접객실) 부분을 증축함에 있어 지방자치단체와

협의를 거쳤다가 건설교통부에 관련 질의를 하였다고 하더라도, 형법 제 16조의 법률의 착오에 있어서 '정당한 이유'가 있다고 볼 수 없다고 한 원심의 판단을 수긍한 사례

### <판결요지>

- [1] 구 의료법(2006. 9. 27. 법률 제8007호로 개정되기 전의 것) 제3조, 제32조, 구 의료법 시행규칙(2008. 4. 11. 보건복지가족부령 제11호로 개정되기 전의 것) 제28조의2 [별표 2]의 규정에 의하면 종합병원의 경우 시체실의 설치가 의무화되어 있고, 구 건축법 시행령(2006. 5. 8. 대통령령 제19466호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1항에 의하면 관계 법령에서 주된 용도의 부수시설로 그 설치를 의무화하고 있는 시설의 용도는 건축물의 주된 용도의 기능에 필수적인 용도로서 '부속용도'에 해당하므로, 종합병원의 의무적 설치 시설인 시체실의 용도는 종합병원의 부속용도에 해당한다고 할 것이나, 구 건축법(2006. 9. 27. 법률 제8014호로 개정되기 전의 것) 제2조, 구 건축법 시행령 제3조의4 [별표 1]의 규정에 의하면 '건축물의 용도'라 함은 건축물의 종류를 유사한 구조·이용목적 및 형태별로 묶어 분류한 것을 말하고, 건축물의 종류를 분류함에 있어 의료시설은 병원(종합병원·병원·치과병원·한방병원·정신병원 및 요양소를 말한다), 격리병원(전염병원·마약진료소 기타 이와 유사한 것을 말한다), 장례식장으로 그 건축물의 용도가 명확히 구분되어 있으므로, 종합병원이라 하더라도 의무적 설치 시설인 시체실에 더하여 장례의식에 필요한 각종 부대시설(예식실, 분향소, 식당 등) 등을 추가하는 등으로 이를 장례식장의 용도로 변경·사용하는 경우에는 더 이상 종합병원의 부속용도에 해당한다고 볼 수 없어, 종합병원이 아닌 경우와 마찬가지로 관련 법령에 따른 용도변경의 제한을 받는다.
- [2] 당해 장례식장이 종합병원의 의무적 설치 시설인 시체실에 더하여 장례의식에 필요한 각종 부대시설인 예식실, 분향소, 식당 등을 갖추고 있으므로 종합병원의 '부속용도'에 해당한다고 볼 수 없고, 위 장례식장의 각종 부대시설 중 시체실, 예식실, 분향소 등 대부분은 상업지역 안에 위치하고 있으나, 증축 부분 1,081㎡는 제2종 일반주거지역 안에 위치하고 있고, 그 증축의 경위와 목적, 위치와 구조 및 용도 등에 비추어 장례식장 운영을 위한 부대시설인 식당(접객실)으로 증축되어 그러한 용도로만 사용되고 있는 장례식

장의 부속건축물이라 할 것이어서, 그 용도에 관하여는 주된 건축물인 장례식장에 대한 건축제한에 따라야 할 것이므로, 장례식장의 건축이나 용도변경이 제한되는 제2종 일반주거지역 안에서 장례식장의 부속건축물에 해당하는 식당(접객실)을 건축하거나 그와 같은 용도로 변경하는 행위는, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제76조 등의 규정에 의한 용도제한을 위반하는 것이라는 원심의 판단을 수긍한 사례.

- [3] 피고인 또는 충청남도가 장례식장의 식당(접객실) 부분을 증축함에 있어 홍성군과 그 증축에 관한 협의 과정을 거쳤고 건설교통부에 관련 질의도 했던 것으로 보이나, 홍성군과의 협의는 증축부분이 장례식장이 아닌 '병원'의 부속건물임을 전제로 한 것이고 그에 관한 건축물대장상의 기재나 사용승인 또한 마찬가지이며, 건설교통부의 질의회신도 종합병원의 경우 일반적으로 장례식장의 설치나 운영이 그 부속시설로서 허용된다는 취지가 아니라 종합병원에 입원한 환자가 사망한 경우 그 장례의식을 위한 시설의 설치는 부속 용도로 볼 수 있다는 취지에 불과하므로, 위와 같은 협의나 질의를 거쳤다는 사정만으로 이 사건 장례식장의 설치·운영에 관하여 피고인이 자신의 행위가 죄가 되지 아니하는 것으로 오인하였거나 그와 같은 오인에 정당한 이유가 있었다고 할 수 없다고 본 원심의 판단을 수긍한 사례

☑ CASE 23 : 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 행위제한 등  
(대법원 2014. 11. 27. 선고 2013두16111 판결)

<판시사항>

- [1] 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 행위제한에 관한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제84조 제3항의 해석 및 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸치는 경우 용도지역별 건축물의 용도제한에 관하여 건축법 제54조 제3항 본문이 적용되는지 여부(소극)
- [2] 건축허가가 용도지역별 건축물의 용도 제한에 적합한지 판단하는 기준 및 건축주가 적법한 용도변경 절차를 거치지 않고 허가받은 용도 이외의 다른 용도로 사용하는 경우 건축허가가 소급해서 위법해지는지 여부(소극)

[3] 수익적 행정처분을 취소할 수 있는 경우 / 수익적 행정처분의 하자가 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위에 기인한 경우, 당사자의 처분에 관한 신뢰이익을 고려해야 하는지 여부(소극) 및 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위가 있었는지 판단하는 기준

#### <판결요지>

[1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2012. 2. 1. 법률 제11292호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라고 한다) 제84조 제3항 본문은 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 그 대지 중 용도지역 등에 있는 부분의 규모 및 용도지역별 면적과 관계없이 녹지지역에 대해서만 녹지지역에 관한 행위 제한 규정을 적용하도록 함으로써 녹지지역의 훼손을 최소화하기 위한 것으로 보인다. 이러한 규정의 입법 취지 및 문언에 의할 때 위 조항은 하나의 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸쳐 있는 경우 용도지역 등 경계선을 기준으로 녹지지역에 대하여는 녹지지역에 관한 행위 제한 규정이 적용되고, 다른 용도지역 등에 대하여는 해당 용도지역 등에 관한 행위 제한 규정이 적용된다는 의미로 해석하는 것이 타당하다.

한편 건축법 제54조 제3항 본문에서는 “대지가 녹지지역과 그 밖의 지역·지구 또는 구역에 걸치는 경우에는 각 지역·지구 또는 구역 안의 건축물과 대지에 관한 이 법의 규정을 적용한다.”라고 규정하고 있으나, 용도지역별 건축물의 용도 제한에 대하여는 건축법이 아니라 국토계획법이 규율하고 있으므로, 대지가 녹지지역과 그 밖의 용도지역 등에 걸치는 경우 용도지역별 건축물의 용도 제한에 관하여는 건축법 제54조 제3항 본문이 적용되지 아니한다.

[2] 건축허가가 용도지역별 건축물의 용도 제한에 적합한지는 허가된 건축물의 용도가 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 그 시행령, 건축법 시행령, 도시계획조례 등의 관련 규정에 의하여 허용되는 용도인지 여부에 의하여 정해지는 것이지, 건축주가 나중에 신축한 건축물을 허가받은 용도 이외의 다른 용도로 사용할 의도나 가능성이 있는지 여부에 의하여 좌우되는 것이 아니고, 건축주가 적법한 용도변경 절차를 거치지 않고 허가받은 용도 이외의 다른 용도로 사용하더라도 무단 용도변경이 문제 될 뿐, 건축허가가 소급해서 위법해지는 것은 아니다.

[3] 행정행위를 한 처분청은 그 행위에 하자가 있는 경우에는 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있고, 다만 수익적 행정처분을 취소할 때에는 이를 취소하여야 할 공익상의 필요와 취소로 인하여 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰보호 및 법률생활 안정의 침해 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상의 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있으며, 나아가 수익적 행정처분의 하자가 당사자의 사실은 폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위에 기인한 것이라면 당사자는 처분에 의한 이익이 위법하게 취득되었음을 알아 취소가능성도 예상하고 있었다 할 것이므로, 그 자신이 처분에 관한 신뢰이익을 원용할 수 없음은 물론 행정청이 이를 고려하지 아니하였더라도 재량권의 남용이 되지 아니한다. 한편 당사자의 사실은폐나 기타 사위의 방법에 의한 신청행위가 있었는지 여부는 행정청의 상대방과 그로부터 신청행위를 위임받은 수임인 등 관계자 모두를 기준으로 판단하여야 한다.

☑ CASE 24 : 자동차정류장의 부대시설로 설치하려는 자동차용 가스충전소가 도시계획시설결정을 득하여야 하는지 (대법원 2014. 8. 28. 선고 2011두17899 판결)

<판시사항>

- 구 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제33조 제1항 제1호에 따라 자동차정류장의 부대시설로 설치하려는 자동차용 가스충전소가 구 고압가스 안전관리법 제3조 제1호에 따른 저장소 및 구 고압가스 안전관리법 시행규칙 [별표 5] 제3호에 따른 가스공급설비에도 동시에 해당할 경우

<판결요지>

- 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 12. 29. 법률 제9861호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라 한다) 제43조, 제64조, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2010. 6. 28. 대통령령 제22224호로 개정되기 전의 것) 제2조, 구 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2010. 10. 14. 국토해양부령 제294호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 도시계획시설규칙’이라 한다) 제32조, 제33조, 제70조, 제71조, 제72조, 구 고압



가스 안전관리법(2010. 4. 12. 법률 제10248호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 고압가스법’이라 한다) 제3조, 제4조, 구 고압가스 안전관리법 시행령(2010. 7. 12. 대통령령 제22269호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 고압가스법 시행령’이라 한다) 제3조, 구 고압가스 안전관리법 시행규칙(2010. 5. 31. 지식경제부령 제129호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 고압가스법 시행규칙’이라 한다) 제8조, [별표 5]의 각 규정 형식과 내용, 그리고 도시계획시설의 부대시설은 도시계획시설로 정해진 주된 시설의 기능발휘와 이용을 위해 필요한 시설로서 주된 시설에 종속되는 시설을 말하는 점, 구 도시계획시설규칙 제33조 제1항 제1호가 자동차정류장의 부대시설로 규정한 자동차용 가스충전소의 시설 용량에 관하여 아무런 제한을 두고 있지 않는 것은 구 도시계획시설규칙 제70조 제1호에서 도시계획시설결정을 필요로 하는 기반시설인 가스공급설비의 시설 용량 기준에 관하여 따로 정하고 있기 때문으로 보이는 점, 고압가스 제조허가 기준에 관하여 규정하고 있는 구 고압가스법 시행령 제3조 제4항과 기반시설인 가스공급설비의 도시계획시설 결정기준에 관하여 규정하고 있는 구 도시계획시설규칙 제71조의 각 기준의 내용과 규제 목적 및 대상이 달라 서로 대체할 수 있다고 보이지 않는 점, 구 도시계획시설규칙은 제71조와 제72조로 기반시설인 가스공급설비의 도시계획시설 결정기준과 기반시설인 가스공급설비의 구조 및 설치기준에 관하여 별도의 규정을 두고 있는데, 이는 일정한 규모가 넘어 기반시설에 해당하는 가스공급설비에 대하여는 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하는 도시계획적 관점에서의 통제도 필요하기 때문으로 보이는 점, 구 도시계획시설규칙 제71조에 따라 전용공업지역·일반공업지역·준공업지역·자연녹지지역 및 계획관리지역에 한하여 설치할 수 있는 기반시설인 가스공급설비도 자동차정류장의 부대시설인 자동차용 가스충전소로 설치될 경우에는 구 도시계획시설규칙 제32조에 따라 준주거지역·중심상업지역·일반상업지역·유통상업지역에서도 설치할 수 있게 되는 것을 감안하면 더욱더 도시계획적 통제가 필요하다고 보이는 점, 구 국토계획법 및 구 도시계획시설규칙에서 정한 기반시설인 가스공급설비에 대하여 별도의 도시계획시설결정이 필요하더라도 반드시 명시적인 중복결정을 하여야 하는 것은 아니고 기존 자동차정류장에 대한 도시계획시설결정의 내용을 변경하는 방법으로도 가능한 점 등을 종합하여 보면, 구 도시계획시설규칙 제33조 제

1항 제1호에 따라 자동차정류장의 부대시설로서 자동차용 가스충전소를 설치하려는 자는 해당 자동차용 가스충전소가 자동차정류장의 부대시설이라 하더라도 구 도시계획시설규칙 제70조 제1호에서 정한 구 고압가스법 제3조 제1호에 따른 저장소(저장능력 30t 이하의 액화가스저장소 및 저장능력 3천 m<sup>3</sup> 이하인 압축가스저장소를 제외한다) 및 구 고압가스법 시행규칙 [별표 5] 제3호에 따른 고정식 압축천연가스이동충전차량 충전시설과 같은 가스공급 설비에도 동시에 해당할 경우에는 구 고압가스법 등에서 정한 고압가스 제조허가기준 외에 구 도시계획시설규칙 제71조에 따라 기반시설인 가스공급 설비의 도시계획시설 결정기준을 충족시킴으로써 도시계획시설결정을 얻어야 한다.

- ☑ CASE 25 : 도시·군계획시설결정에 하자가 있는 경우, 그 하자가 실시계획인가에 승계되는지 여부 등  
(대법원 2017. 7. 18. 선고 2016두49938 판결)

<판시사항>

- [1] 선행처분과 후행처분이 서로 독립하여 별개의 법률효과를 발생시키는 때에 선행처분에 불가쟁력이 생겨 그 효력을 다툴 수 없게 된 경우, 선행처분의 하자를 이유로 후행처분의 효력을 다툴 수 있는지 여부(원칙적 소극)
- [2] 선행처분인 도시·군계획시설결정에 하자가 있는 경우, 그 하자가 후행처분인 실시계획인가에 승계되는지 여부(원칙적 소극)

<판결요지>

- [1] 2개 이상의 행정처분이 연속적 또는 단계적으로 이루어지는 경우 선행처분과 후행처분이 서로 합하여 1개의 법률효과를 완성하는 때에는 선행처분에 하자가 있으면 그 하자는 후행처분에 승계된다. 이러한 경우에는 선행처분에 불가쟁력이 생겨 그 효력을 다툴 수 없게 되더라도 선행처분의 하자를 이유로 후행처분의 효력을 다툴 수 있다. 그러나 선행처분과 후행처분이 서로 독립하여 별개의 법률효과를 발생시키는 경우에는 선행처분에 불가쟁력이 생겨 그 효력을 다툴 수 없게 되면 선행처분의 하자가 당연무효인 경우를 제외하고는 특별한 사정이 없는 한 선행처분의 하자를 이유로 후행처분의 효력을 다툴 수 없는 것이 원칙이다.

[2] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제43조 제1항에 따르면, 일정한 기반시설에 관해서는 그 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정해야 한다. 국토계획법 제2조 제7호, 제10호는 이와 같이 도시·군관리계획결정으로 결정된 기반시설을 ‘도시·군계획시설’로, 도시·군계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업을 ‘도시·군계획시설사업’으로 지칭하고 있다.

도시·군계획시설은 도시·군관리계획결정에 따라 설치되는데, 도시·군계획시설결정은 국토계획법령에 따라 도시·군관리계획결정에 일반적으로 요구되는 기초조사, 주민과 지방의회의 의견 청취, 관계 행정기관장과의 협의나 도시계획위원회 심의 등의 절차를 밟아야 한다. 이러한 절차를 거쳐 도시·군계획시설결정이 이루어지면 도시·군계획시설의 종류에 따른 사업대상지의 위치와 면적이 확정되고, 그 사업대상지에서는 원칙적으로 도시·군계획시설이 아닌 건축물 등의 허가가 금지된다(제64조).

반면 실시계획인가는 도시·군계획시설결정에 따른 특정 사업을 구체화하여 이를 실현하는 것으로서, 시·도지사는 도시·군계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 적합하다고 인정하는 경우에는 이를 인가하여야 한다(제88조 제3항, 제43조 제2항). 이러한 실시계획인가를 통해 사업시행자에게 도시·군계획시설사업을 실시할 수 있는 권한과 사업에 필요한 토지 등을 수용할 수 있는 권한이 부여된다.

결국 도시·군계획시설결정과 실시계획인가는 도시·군계획시설사업을 위하여 이루어지는 단계적 행정절차에서 별도의 요건과 절차에 따라 별개의 법률효과를 발생시키는 독립적인 행정처분이다. 그러므로 선행처분인 도시·군계획시설결정에 하자가 있더라도 그것이 당연무효가 아닌 한 원칙적으로 후행처분인 실시계획인가에 승계되지 않는다.

- ☑ CASE 26 : 도시계획시설사업의 시행자 요건의 취지 및 시행자 지정이 당연 무효인 경우 실시계획인가 처분도 무효인지 여부 등  
(대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두35120 판결)

<판시사항>

- [1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시계획시설사업 시행자 지정 처분이 ‘고시’의 방법으로만 성립하거나 효력이 생기는지 여부(소극)
- [2] 행정처분의 성립요건 및 처분의 외부적 성립 여부를 판단하는 기준
- [3] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 사인(사인)을 도시·군계획시설사업의 시행자로 지정하기 위한 요건으로 소유 요건과 동의 요건을 둔 취지 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 도시계획시설사업의 대상 토지의 소유와 동의 요건을 갖추지 못하였는데도 사업시행자로 지정한 경우, 하자가 중대한지 여부(적극)
- [4] 선행처분인 도시계획시설사업 시행자 지정 처분이 처분 요건을 충족하지 못하여 당연무효인 경우, 후행처분인 도시계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획을 인가하는 처분도 무효인지 여부(적극)
- [5] 사인(사인)인 사업시행자가 도시·군계획시설사업의 대상인 토지를 사업시행 기간 중에 제3자에게 매각하고 제3자로 하여금 해당 시설을 설치하도록 하는 내용이 포함된 실시계획이 허용되는지 여부(소극) 및 그와 같은 실시계획을 인가하는 처분은 하자가 중대한지 여부(원칙적 적극)

<판결요지>

- [1] 사업시행자 지정에 관한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제86조 제5항, 제6항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙(2013. 3. 23. 국토교통부령 제1호로 개정되기 전의 것) 제14조의 체계와 내용 등에 비추어 보면, 국토계획법상 도시계획시설사업에서 사업시행자 지정은 특정인에게 도시계획시설사업을 시행할 수 있는 권한을 부여하는 처분이고, 사업시행자 지정 내용의 고시는 사업시행자 지정처분을 전제로 하여 그 내용을 불

특정 다수인에게 알리는 행위이다. 위 사업시행자 지정과 그 고시는 명확하게 구분되는 것으로, 사업시행자 지정 처분이 '고시'의 방법으로 행하여질 수 있음은 별론으로 하고 그 처분이 반드시 '고시'의 방법으로만 성립하거나 효력이 생긴다고 볼 수 없다.

- [2] 일반적으로 행정처분이 주체·내용·절차와 형식이라는 내부적 성립요건과 외부에 대한 표시라는 외부적 성립요건을 모두 갖춘 경우에는 행정처분이 존재한다고 할 수 있다. 행정처분의 외부적 성립은 행정의사가 외부에 표시되어 행정청이 자유롭게 취소·철회할 수 없는 구속을 받게 되는 시점을 확정하는 의미를 가지므로, 어떠한 처분의 외부적 성립 여부는 행정청에 의해 행정의사가 공식적인 방법으로 외부에 표시되었는지를 기준으로 판단하여야 한다.
- [3] 도시·군계획시설사업은 도시 형성이나 주민 생활에 필수적인 기반시설 중 도시관리계획으로 체계적인 배치가 결정된 시설을 설치하는 사업으로서 공공복리의 실현과 밀접한 관련이 있다. 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '국토계획법'이라 한다)이 도시·군계획시설사업을 토지 등을 수용할 수 있는 사업으로 규정한 것도 그 사업으로 설치되는 기반시설의 기능에 공공성이 인정되기 때문이다. 그런데 사인(사인)이 도시·군계획시설사업을 시행하는 때에는 그 도시·군계획시설이 국토계획법이 정한 '공공시설'에 해당하는 등 특별한 사정이 없는 한, 설치된 도시·군계획시설의 소유·관리·처분권은 사업시행자인 사인에게 귀속되고, 국토계획법은 그 권리의 행사에 관하여 별다른 규율을 하고 있지 않다. 따라서 도시·군계획시설사업을 사인이 시행하는 때에는 행정청이나 공공단체가 시행하는 때와 비교하여 시설의 공공적 기능 유지라는 측면이나 시설의 운영·처분 과정에서 발생하는 이익의 공적 귀속이라는 측면에서 상대적으로 공공성이 약하다고 볼 수 있다. 나아가 해당 시설이 민간의 이윤 동기에 맡겨도 공급에 문제가 없을 정도로 영리성이 강한 시설이라면 도시·군계획시설사업이 공익사업을 가장한 사인을 위한 영리사업으로 변질될 우려도 있다.

결국 국토계획법이 사인을 도시·군계획시설사업의 시행자로 지정하기 위한 요건으로 소유 요건과 동의 요건을 둔 취지는 사인이 시행하는 도시·군계획시설사업의 공공성을 보완하고 사인에 의한 일방적인 수용을 제어하기 위한 것이다. 그러므로 만일 국토계획법령이 정한 도시계획시설사업의 대상

토지의 소유와 동의 요건을 갖추지 못하였는데도 사업시행자로 지정하였다면, 이는 국토계획법령이 정한 법규의 중요한 부분을 위반한 것으로서 특별한 사정이 없는 한 그 하자가 중대하다고 보아야 한다.

- [4] 선행처분과 후행처분이 서로 독립하여 별개의 법률효과를 목적으로 하는 때에도 선행처분이 당연무효이면 선행처분의 하자를 이유로 후행처분의 효력을 다룰 수 있다. 도시계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획을 인가하는 처분은 도시계획시설사업 시행자에게 도시계획시설사업의 공사를 허가하고 수용권을 부여하는 처분으로서 선행처분인 도시계획시설사업 시행자 지정 처분이 처분 요건을 충족하지 못하여 당연무효인 경우에는 사업시행자 지정 처분이 유효함을 전제로 이루어진 후행처분인 실시계획 인가처분도 무효라고 보아야 한다.
- [5] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제86조 제5항, 제98조 제1항, 제101조, 제133조 제1항 제14호의 규정 내용에 따르면, 사업시행자인 사인(사인)은 그 책임으로 도시·군계획시설사업의 공사를 마쳐야 하고, 사업시행자 지정을 받지 않은 사인은 도시·군계획시설사업을 시행할 수 없다. 사업시행기간 중에 사업 대상인 토지를 제3자에게 매각하고 제3자에게 도시·군계획시설을 설치하도록 한다면 그와 같은 내용의 도시·군계획시설사업은 사실상 토지를 개발·분양하는 사업으로 변질될 수 있는 데다가 개발이익이 배제된 가격으로 수용한 토지를 처분상대방이나 처분조건 등에 관한 아무런 제한도 받지 않고 매각하여 차익을 얻을 수 있게 됨으로써 도시·군계획시설사업의 공공성을 현저히 훼손한다. 또한 산업입지 및 개발에 관한 법률 등에서 일정한 요건과 절차에 따라 공익사업의 대행을 허용하고 있는 것과 달리, 국토계획법은 도시·군계획시설사업의 대행을 허용하는 명시적 규정을 두고 있지 않다. 따라서 사인인 사업시행자가 도시·군계획시설사업의 대상인 토지를 사업시행기간 중에 제3자에게 매각하고 제3자로 하여금 해당 시설을 설치하도록 하는 내용이 포함된 실시계획은 국토계획법상 도시·군계획시설사업의 기본원칙에 반하여 허용되지 않고, 특별한 사정이 없는 한 그와 같은 실시계획을 인가하는 처분은 그 하자가 중대하다고 보아야 한다.

- ☑ CASE 27 : 도시계획시설사업 시행자 지정 및 실시계획 인가의 의제의 효력의 범위 및 도시계획시설로 설치되는 주차 전용건축물의 실시계획 인가 요건 충족 여부 등 (대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결)

<판시사항>

- [1] 구 보금자리주택건설 등에 관한 특별법 제18조 제1항 제8호에 의한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시계획시설사업 시행자 지정 및 실시계획인가 의제의 효력이 구 보금자리주택건설 등에 관한 특별법 제4조에서 정한 사업시행자에게서 보금자리주택지구 내의 특정한 토지를 분양받은 자에게까지 승계되는지 여부(소극)
- [2] 건축법상 인허가의제 제도의 취지 및 도시계획시설인 주차장에 대한 건축허가신청 시 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 도시계획시설사업에 관한 실시계획인가 요건을 충족해야 하는지 여부(적극) / 도시계획시설로 설치되는 주차전용건축물의 경우, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 '기반시설 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설'에 해당해야만 도시계획시설 실시계획인가 요건을 충족하는지 여부(적극)

<판결요지>

- [1] 구 보금자리주택건설 등에 관한 특별법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 보금자리주택법'이라 한다)이 입법 목적을 달성하기 위하여 사업시행자의 지정 자격을 제한하고 있는 구 보금자리주택법 제4조의 내용이나 취지 및 구 보금자리주택법이 실시계획인가의 승계에 관한 규정을 따로 두고 있지 않는 등 규정의 체계와 연혁 등을 고려할 때, 구 보금자리주택법 제18조 제1항 제8호에 의한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정되기 전의 것)상 도시계획시설사업 시행자 지정 및 실시계획인가 의제 규정은 구 보금자리주택법 제4조에서 정한 사업시행자가 보금자리주택지구계획 승인을 받은 경우에 적용되고, 사업시행자에게서 보금자리주택지구 내의 특정한 토지를 분양받은 자에게까지 사업시행자 지정 및 실시계획인가 의제의 효력이 승계된다고 볼 수 없다.

[2] 건축법에서 인허가의제 제도를 둔 취지는, 인허가의제사항과 관련하여 건축허가의 관할 행정청으로 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지, 인허가의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것으로 보기는 어려우므로, 도시계획시설인 주차장에 대한 건축허가신청을 받은 행정청으로서 건축법상 허가 요건뿐 아니라 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 도시계획시설사업에 관한 실시계획인가 요건도 충족하는 경우에만 한하여 이를 허가해야 한다.

그리고 구 건축법(2014. 1. 14. 법률 제12246호로 개정되기 전의 것) 제11조 제1항, 제5항 제4호, 구 건축법 시행령(2014. 11. 28. 대통령령 제25786호로 개정되기 전의 것) 제3조의4 [별표 1] 제20호 (바)목, 구 건축법 시행규칙(2014. 11. 28. 국토교통부령 제147호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 제3호, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정되기 전의 것) 제2조 제6호 (가)목, 제7호, 제88조 제3항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2013. 12. 30. 대통령령 제25050호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1항 제1호, 구 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2013. 12. 31. 국토교통부령 제51호로 개정되기 전의 것) 제29조, 제30조 제2항, 주차장법 제2조 제11호, 제6조 제1항, 구 주차장법 시행령(2014. 12. 30. 대통령령 제25935호로 개정되기 전의 것) 제1조의2 제1항, 주차장법 시행규칙 제6조 제4항, 제5항, 서울특별시 주차장 설치 및 관리조례 제16조 제1항의 문언, 취지, 체계와 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분이 특정 도시계획시설사업을 구체화하여 현실적으로 실현하기 위한 점 등을 종합하면, 도시계획시설로 설치되는 주차전용 건축물은 주차장 외의 용도로 사용되는 부분의 용도 및 면적 등 주차장법 및 관련 조례가 정한 요건을 충족하여야 할 뿐만 아니라, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 ‘기반시설 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설’에도 해당하여야만 도시계획시설 실시계획인가 요건을 충족한다.



## ☑ CASE 28 : 유원지의 실시계획 인가 요건 등

(대법원 2015. 3. 20. 선고 2011두3746 판결)

### <판시사항>

- [1] 행정청이 도시계획시설인 유원지를 설치하는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 인가하기 위한 요건
- [2] 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분의 경우, 그 하자가 중대한지 여부(적극)

### <판결요지>

- [1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2005. 12. 7. 법률 제7707호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제2조 제6호 (나)목, 제43조 제2항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2005. 12. 28. 대통령령 제19206호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1항 제2호, 제3항, 구 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2005. 12. 14. 건설교통부령 제480호로 개정되기 전의 것) 제56조 등의 각 규정 형식과 내용, 그리고 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 구체화하여 현실적으로 실현하기 위한 것인 점 등을 종합하여 보면, 행정청이 도시계획시설인 유원지를 설치하는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 인가하려면, 실시계획에서 설치하고자 하는 시설이 국토계획법령상 유원지의 개념인 ‘주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설’에 해당하고, 실시계획이 국토계획법령이 정한 도시계획시설(유원지)의 결정·구조 및 설치의 기준에 적합하여야 한다.
- [2] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2005. 12. 7. 법률 제7707호로 개정되기 전의 것) 제88조 제2항, 제95조, 제96조의 규정 내용에다가 도시계획시설사업은 도시 형성이나 주민 생활에 필수적인 기반시설 중 도시관리계획으로 체계적인 배치가 결정된 시설을 설치하는 사업으로서 공공복리와 밀접한 관련이 있는 점, 도시계획시설사업에 관한 실시계획의 인가처분은 특정 도시계획시설사업을 현실적으로 실현하기 위한 것으로서 사업에 필요한 토지 등의 수용 및 사용권 부여의 요건이 되는 점 등을 종합하면, 실시계획의 인가 요건을 갖추지 못한 인가처분은 공공성을 가지는 도시계획시설사업의 시행을 위하여 필요한 수용 등의 특별한 권한을 부여하는 데 정당성을 갖추지 못한 것으로서 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있다.

## ☑ CASE 29 : 도시계획시설사업의 시행자 지정을 위한 동의요건 기준 등

(대법원 2014. 7. 10. 선고 2013두7025 판결)

### <판시사항>

- [1] 도시계획시설사업의 시행자 지정을 위한 동의요건 충족 여부 판단 기준 시기(=사업시행자 지정 처분 시) 및 공유자들 각각을 토지 소유자로 보고 동의율을 산정하여야 하는지 여부(원칙적 적극)
- [2] 도시계획시설사업의 사업자 지정이나 실시계획의 인가처분을 한 관할청은 도시계획시설사업의 시행자 지정이나 실시계획 인가처분에 하자가 있는 경우, 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있는지 여부(적극)

### <판결요지>

- [1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2011. 4. 14. 법률 제10599호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라 한다) 제86조 제7항 및 그 시행령 제96조 제2항은 도시계획시설사업의 시행자로 지정을 받기 위한 동의요건으로서 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 함을 규정하면서 동의요건 판단의 기준 시기나 동의율의 산정 방법에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 그런데 사인의 공법상 행위는 명문으로 금지되거나 성질상 불가능한 경우가 아닌 한 그에 따른 행정행위가 행하여질 때까지 자유로이 철회하거나 보정할 수 있으므로 사업시행자 지정 처분이 행하여질 때까지 토지 소유자는 새로이 동의를 하거나 동의를 철회할 수 있다고 보아야 하는 점, 사업시행자로 지정받은 민간기업이 실시계획 인가를 받으면 도시계획시설사업의 대상인 토지를 수용할 수 있게 되는데, 동의요건은 이러한 민간기업에 대한 수용권 부여를 정당화하는 근거로서 의미가 있으므로 도시계획시설결정 내지 사업시행자 지정 신청이 있는 후라도 사업시행자 지정 처분이 행하여질 때까지 권리변동이나 사정변경이 있는 경우에는 그 의사에 반하여 소유권을 상실하게 되는 해당 권리자의 의사를 존중하는 것이 구 국토계획법의 취지에 부합하는 점 등을 종합해 보면, 동의요건의 충족 여부를 판단하는 기준 시기는 사업시행자 지정 처분 시로 보아야 한다.

그리고 관련 법령에서 공유자들을 1인의 토지 소유자로 산정하여야 한다는 특별한 규정을 두고 있지 않은 데다가 수용절차의 토대가 되는 사업시행자 지정에 대한 동의권한 행사에 관하여 공유자들 각자가 독자적인 이익을 가지므로, 원칙적으로 공유자들 각각을 토지 소유자로 산정하여야 한다.

- [2] 도시계획시설사업의 시행자 지정이나 실시계획의 인가처분을 한 관할청은 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2011. 4. 14. 법률 제10599호로 개정되기 전의 것) 제133조 제1항 제21호 (라)목, (마)목의 사유가 발생하였을 때 그 조항에 따라 사업시행자 지정이나 실시계획 인가처분을 취소할 수 있을 뿐만 아니라, 사업시행자 지정이나 실시계획 인가처분에 하자가 있는 경우에는 별도의 법적 근거가 없다고 하더라도 스스로 이를 취소할 수 있다.

☑ CASE 30 : 실시계획인가 실효후 그 시행기간을 연장하는 변경인가로 인가 효력을 회복하는지 여부 등  
(대법원 1991. 11. 26. 선고 90누9971 판결)

<판시사항>

- [1] 도시계획사업시행기간 내에 토지 취득절차가 선행되지 아니하여도 시계획사업의 실시계획인가가 실효된 후, 그 시행기간을 연장하는 변경인가로 실효된 실시계획인가가 효력을 회복하는지 여부(소극)
- [2] 도시계획사업실시계획의 변경인가가 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우의 새로운 인가로서의 효력 유무(적극)
- [3] 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 정해진 사업시행기간 경과 후 변경인가 고시를 하면서 일부 사항을 종전의 것과 같다는 취지에서 생략한 경우, 그 하자는 변경인가에 의한 새로운 사업실시계획인가의 무효사유가 아니라 취소사유에 지나지 아니한다고 본 사례
- [4] 도시계획사업의 실시계획인가의 법적 성질 및 실시계획인가 고시의 위법을 이유로 수용재결처분의 취소를 구할 수 있는지 여부(소극)

<판결요지>

- [1] 도시계획사업의 시행자는 늦어도 고시된 도시계획사업의 실시계획인가에서

정한 사업시행기간 내에 사법상의 계약에 의하여 도시계획사업에 필요한 타인 소유의 토지를 양수하거나 수용재결의 신청을 하여야 하고, 그 사업시행기간 내에 이와 같은 취득절차가 선행되지 아니하면 그 도시계획사업의 실시계획인가는 실효되고, 그 후에 실효된 실시계획인가를 변경인가하여 그 시행기간을 연장하였다고 하여 실효된 실시계획의 인가가 효력을 회복하여 소급적으로 유효하게 될 수는 없다.

- [2] 도시계획사업의 실시계획변경인가도 시행자에게 도시계획사업을 실시할 수 있는 권한을 설정하여 주는 처분인 점에서는 당초의 인가와 다를 바 없으므로 이 변경인가가 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우에는 그에 따른 효과가 있다고 할 것이다.
- [3] 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 정해진 사업시행기간 경과 후 변경인가 고시를 하면서 사업시행기간을 제외한 나머지 사항 중 일부는 종전 고시 내용과 같이하고, 일부는 그 기재를 생략한 경우, 생략한 사항은 종전의 것과 같다는 취지에서 생략한 것임을 알 수 있는 경우, 위와 같은 정도의 절차상의 하자는 변경인가에 의한 새로운 사업실시계획인가 자체가 무효라고 보아야 할 정도로 중대하고 명백한 것이라고 볼 수 없어 이는 취소사유에 지나지 아니한다.
- [4] 도시계획사업의 실시계획인가는 그 자체가 행정처분의 성격을 띠는 것으로서 독립하여 행정쟁송의 대상이 되므로 이것이 당연무효가 아닌 한 이 처분이 위법하다고 주장하는 사람은 이 행정처분을 대상으로 하여 그 취소를 구하여야 하고, 이 선행처분을 다투지 아니하고 그 쟁송기간이 도과한 후 수용재결단계에 있어서는 그 처분의 불가쟁력에 의하여 그 도시계획사업의 실시계획인가 고시에 위법이 있음을 들어 수용재결처분의 취소를 구할 수는 없다.

### ☑ CASE 31 : 이행명령에서 정한 기간을 지나서 이행한 경우 이행강제금 부과 여부

(대법원 2014. 12. 11. 선고 2013두15750 판결)

#### <판시사항>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 토지의 이용 의무 불이행에 따른 이행명령을 받은 의무자가 이행명령에서 정한 기간을 지나서 그 명령을 이행한 경우, 이행명령 불이행에 따른 최초의 이행강제금을 부과할 수 있는지 여부 (소극)

#### <판결요지>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라고 한다) 제124조의2 제5항이 이행명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하도록 규정한 것은 이행강제금의 본질상 이행강제금 부과로 이행을 확보하고자 한 목적이 이미 실현된 경우에는 그 이행강제금을 부과할 수 없다는 취지를 규정한 것으로서, 이에 의하여 부과가 중지되는 ‘새로운 이행강제금’에는 국토계획법 제124조의2 제3항의 규정에 의하여 반복 부과되는 이행강제금뿐만 아니라 이행명령 불이행에 따른 최초의 이행강제금도 포함된다. 따라서 이행명령을 받은 의무자가 그 명령을 이행한 경우에는 이행명령에서 정한 기간을 지나서 이행한 경우라도 최초의 이행강제금을 부과할 수 없다.

### ☑ CASE 32 : 개발행위허가를 받은 자가 사망한 경우 상속인의 승계 여부 등

(대법원 2014. 7. 24. 선고 2013도10605 판결)

#### <판시사항>

- ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 의한 개발행위허가를 받은 자가 사망한 경우, 상속인이 그 지위를 승계하는지 여부(원칙적 적극) 및 이러한 지위를 승계한 상속인이 같은 법 제133조 제1항 제5의2호에서 정한 개발행위허가기간 만료에 따른 원상회복명령의 수범자가 되는지 여부(적극)

<판결요지>

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라고 한다) 제135조 제2항이 국토계획법에 의한 처분, 그 절차 및 그 밖의 행위에 대하여 그 행위와 관련된 토지 또는 건축물의 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자의 승계인에게 그 효력을 미치도록 규정하고 있는 점, 국토계획법에 의한 개발행위허가는 대물적 허가의 성질을 가지고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 개발행위허가를 받은 자가 사망한 경우 특별한 사정이 없는 한 상속인이 개발행위허가를 받은 자의 지위를 승계하고, 이러한 지위를 승계한 상속인은 국토계획법 제133조 제1항 제5의2호에서 정한 개발행위허가기간의 만료에 따른 원상회복명령의 수범자가 된다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률관련 질의 회신 사례집

---

- 발행일 : 2018. 5월
  - 발행처 : 경기도 도시정책과
-

