

발간등록번호

71-6410000-000821-01

새로운 경기

개발제한구역 관련 질의·회신 사례집

법령해석 · 판례 포함

개발제한구역의 지정 및
관리에 관한 특별조치법



경기도

Global Inspiration

GyeongGi-Do

개발제한구역 관련
질의·회신 사례집

발 간 사



2018년 9월 경기도 도시주택실장

이훈포

그린벨트(Greenbelt)는 도시의 평면적 확산을 방지하고 주변환경을 보전하기 위해 영국에서 처음으로 도입된 제도입니다.

우리나라도 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민에게 건전한 생활환경을 제공할 목적으로 1970년대 초반부터 개발제한구역 제도를 도입하여 현재까지 40여 년간 유지·관리해 오고 있습니다.

개발제한구역은 도시민의 쾌적한 생활환경 제공, 도시 내 부족한 여가공간, 도시 연담화 방지 등 긍정적인 효과도 있으나, 개발제한구역 안에서 건축물의 건축, 토지형질변경 등 개발행위를 규제함으로써 구역 내 주민들의 생활 불편이 초래되고 사유 재산권 행사의 제약으로 피해를 보고 있는 측면도 있습니다.

그 동안 경기도에서는 개발제한구역 내 도로, 상·하수도, 공원 등 기반시설 설치·정비 등 주민지원사업을 통해 주민 생활불편을 조금이나마 해소해 나가고 있으며, 아울러 각종 불합리한 규제를 완화하기 위하여 중앙부처 등과 지속적인 노력을 해 오고 있습니다.

그러나, 개발제한구역 내 행위허가 등과 관련 지역주민과 시·군 공무원들 간에 견해차이로 여전히 갈등(민원)이 발생하고 있고, 이로 인해 궁금한 사항에 대한 질의가 증가하고 있어 이러한 문제해결에 도움을 드리고자 금번 ‘개발제한구역 관련 질의·회신 사례집(법령해석·판례 포함)’을 발간하게 되었습니다.

아무쪼록 본 질의·회신 사례집이 일선 시·군 담당공무원들 뿐만 아니라 모든 도민에게 유용하게 활용되어 개발제한구역 제도를 이해하고 민·관 갈등문제 해소에도 도움이 될 수 있기를 기대합니다. 감사합니다.

집필진 소개



지재성 / 지역정책과장

본 개발제한구역 질의·회신 사례집이 개발제한구역 관리·해제 업무추진 현장에서 공무원은 물론 관심 있는 도민들에게 유용하게 활용되길 바랍니다.



고강수 / 도시주택과장

개발제한구역 관련 업무는 다양한 사례를 접함으로써 보다 효율적인 관리가 가능하데, 본 질의·회신 사례집이 업무 수행의 길라잡이가 되어 GB 보전·관리에 많은 도움이 되기를 기대합니다.



강신갑 / 녹지관리팀장

개발제한구역 종합사례집 발간에 협조를 아끼지 않는 여러 분들께 진심으로 감사드리며, 개발제한구역 관련 업무추진에 많은 도움이 되기를 바랍니다.



추대운 / 지역계획팀장

개발제한구역 관련 업무 수행 중 고민되는 부분이 발생될 때 본 질의·회신 사례집이 많은 도움이 되었으면 합니다.



김광진 / 개발제한구역팀장

개발제한구역 업무 중 해석이 어려운 부분을 함께 공유함으로써 일관성 있고 효율적인 보전·관리에 큰 도움이 되기를 바랍니다.



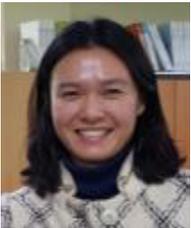
이명섭 / 녹지관리팀

국토교통부, 광역지자체의 많은 분들의 도움으로 개발제한구역 질의·회신 사례집을 만들 수 있어 기쁘게 생각하며, 일선 시·군·구의 어려운 여건에서도 묵묵히 업무를 수행하고 있는 담당자들의 길라잡이가 될 수 있기를 기대합니다.



차상훈 / 녹지관리팀

주택 이축, 야영장, 실외체육시설 설치 등 개발제한구역 내 행위허가 업무에 어려움을 겪고 있는 담당 공무원분들에 많은 도움이 되기를 바랍니다.



신정아 / 녹지관리팀

지속가능한 생활공간으로의 개발제한구역이 보존·관리되기를 바라면서, 본 질의·회신 사례집을 바탕으로 구역관리 업무에 조금이나마 도움이 되었으면 합니다.



안동찬 / 녹지관리팀

개발제한구역관련 질의·회신 사례집 발간을 통해 보다 체계적이고 일관된 구역관리가 가능할 것으로 생각되며, 일선 행정에서 업무수행 시 많은 도움이 되길 바랍니다.



최민호 / 녹지관리팀

새롭게 작성된 개발제한구역 질의·회신 사례집을 통해 작성 취지에 맞는 개발제한구역 관리가 이루어지길 바랍니다.

집필진 소개



박인찬 / 지역계획팀

본 개발제한구역 질의·회신 사례집이 쾌적한 자연환경보전 등을 위해개발제한구역 보전·관리·해제·개발 등 업무추진 시 많은 도움이 되길 바랍니다.



양홍석 / 지역계획팀

개발제한구역 관련 업무가 해당 지역주민의 재산권과 밀접하게 관련 있다 보니 어려움이 많이 있는 것 같습니다. GB관련 업무에 많은 도움이 되었으면 좋겠습니다.



장영호 / 지역계획팀

개발제한구역 조정(해제)는 다양한 요구와 사례들이 공존하는 업무인 듯 합니다. 본 사례집에 모든 사례를 담을 수는 없었지만 고민되는 부분을 시원하게 해소해주는 도구가 되었으면 합니다.



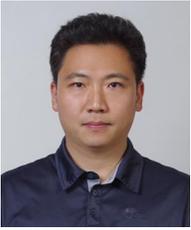
김필헌 / 지역계획팀

많은 분들의 노력으로 본 개발제한구역 질의·회신 사례집이 완성되게 되었습니다. 개발제한구역 업무 수행 중 고민되는 부분에 대해 도움이 되도록 지속적으로 노력하겠습니다.



홍재석 / 개발제한구역팀

본 질의·회신 사례집을 통해 개발제한구역 업무를 담당하는 공무원들뿐만 아니라 관련 민원인들에게도 많은 도움이 되기를 바랍니다.



이준범 / 개발제한구역팀

개별필지별 Case-by-Case 성격이 강한 개발제한구역 업무 특성상 다양한 사례 중심의 질의·회신 사례집은 앞으로 업무에 큰 도움이 되리라 생각합니다. 이번이 마지막이 아니라 지속적으로 개발제한구역 업무 담당자들과 정보를 공유하여 더욱더 명쾌한 질의·회신 사례집이 만들어 지기를 기대 합니다.



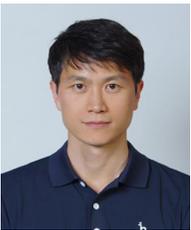
이정운 / 개발제한구역팀

복잡다난한 개발제한구역 관련 업무를 수행함에 있어 본 사례집이 일선에서 고생하시는 공무원들에게 많은 도움이 될 수 있기를 바랍니다.



서원재 / 개발제한구역팀

이번 질의·회신 사례집은 개발제한구역 담당자에게 반가운 소식이며, 앞으로 일관성 있는 행정, 민원인 질의의 신속한 답변·개별 업무 연찬을 위한 기본서가 되리라 기대합니다.



조현민 / 개발제한구역팀

개발제한구역 업무를 함께 고민하고 소통하는 현장의 이야기가 담겨 있는 이 사례집에서 담당자들의 헌신과 열정이 엿보입니다. 소중한 유익한 정보로 활용될 수 있도록 즐거운 마음으로 집필해 주신 여러분들께 감사의 큰 박수를 보냅니다.

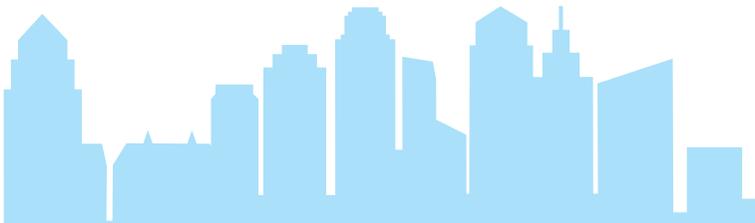
제1장. 개발제한구역 관련 일반행정	11
제2장. 개발제한구역 해제 관련 질의·회신	27
제3장. 개발제한구역 관리계획 관련 질의·회신	51
제4장. 개발제한구역 행위허가 관련 질의·회신	61
행위허가 · 신축, 이축 관련	63
행위허가 - 도로 관련	98
행위허가 - 실외체육시설 관련	102
행위허가 - 주유소·충전소 관련	116
행위허가 - 주차장 관련	123
행위허가 - 지목변경 관련	127
행위허가 · 주민지원사업 관련	129
행위허가 · 용도변경 관련	130
행위허가 · 기타	143
제5장. 개발제한구역 보전부담금 관련 질의·회신	183
제6장. 개발제한구역 불법 관련 질의·회신	191
제7장. 개발제한구역법 관련 법제처 해석 사례	203
제8장. 개발제한구역법 관련 법원 판례 사례	293

☆ 본 책자는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 대한 사례별 주요 질의·회신 및 법령 해석을 수록한 업무담당자 참고 자료입니다.

☆ 수록된 내용은 법령 개정 등으로 변경되는 사례가 있을 수 있으니 업무 참고 시 법령 개정 사항 등을 살펴보고 운영하시기 바랍니다.

「 제 1 장 」

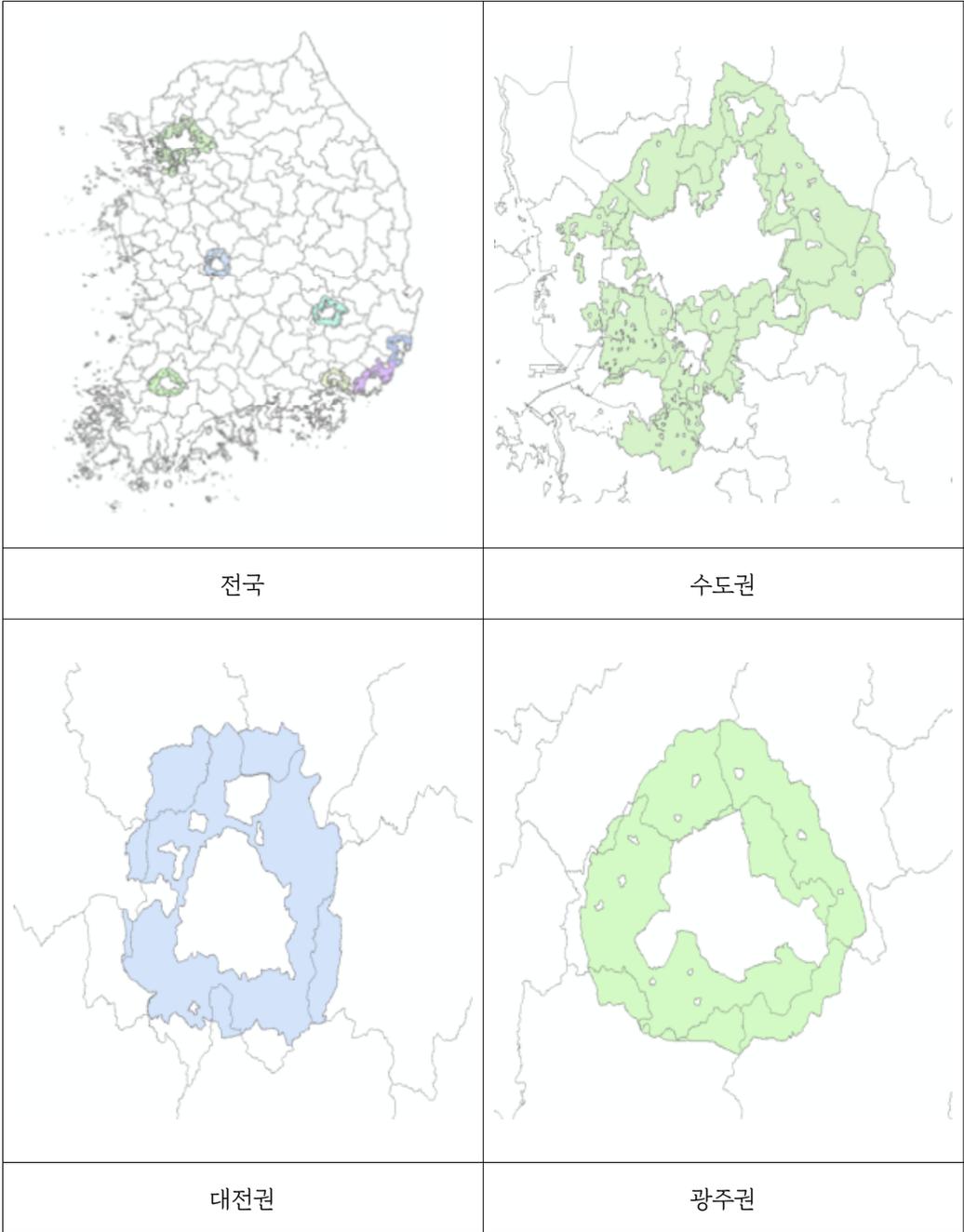
개발제한구역 관련 일반 행정

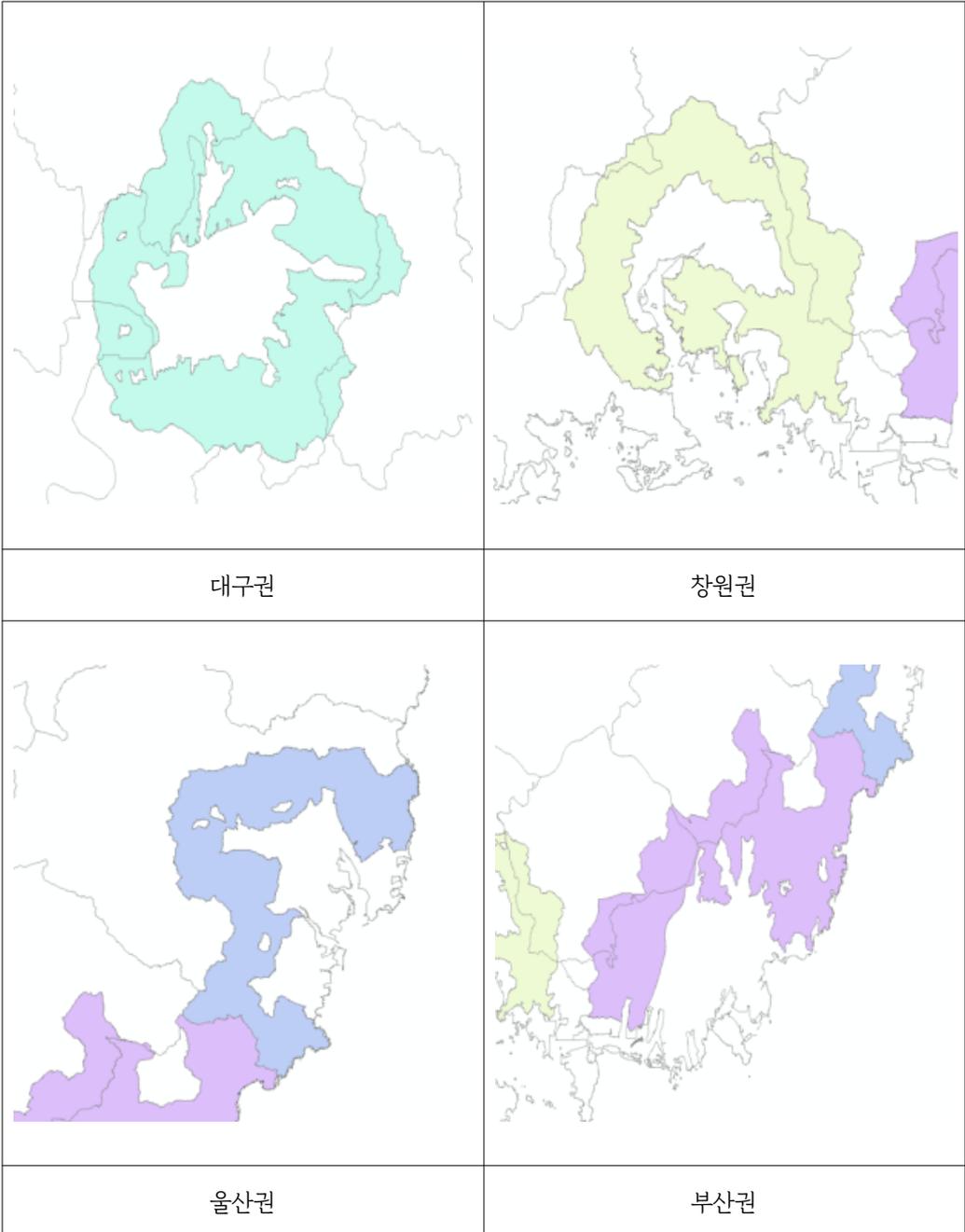


1

개발제한구역 지정 및 해제 현황

□ 전국·권역별 개발제한구역 지정 현황도





□ 전국 개발제한구역 지정·해제 현황

※ 자료 : 국토교통부. 개발제한구역 해제현황 통계(2017년 말 기준)

(단위 : km²)

구분	당초지정 (1970년대) A	기해제 면적 (2000~2017.12) B	현재 면적 (2017.12) C	해제총량 소진 시 잔여면적 G(=C-F)	2020년 광역도시계획		
					해제총량 D	기 해제면적 E	잔여총량 F(=D-E)
전 국	5,397.110	1,550.756	3,846.354	3,625.923	531.555	311.124	220.431
대도시권	4,294.020	447.666	3,846.354	3,625.923	531.555	311.124	220.431
수도권	1,566.800	157.086	1,409.714	1,316.508	239.003	145.797	93.206
서울	167.920	17.215	150.705	148.327	14.608	12.230	2.378
인천	96.800	8.764	88.036	86.905	9.096	7.965	1.131
경기	1,302.080	131.107	1,170.973	1,123.913	135.499	88.439	47.060
국책	-	-	-	-	79.800	37.163	42.637
부산권	597.090	183.765	413.325	395.401	80.538	62.614	17.924
부산	424.600	173.107	251.493	237.369	66.212	52.088	14.124
경남	172.490	10.658	161.832	158.032	14.326	10.526	3.800
대구권	536.500	20.540	515.960	495.180	40.899	20.119	20.780
광주권	554.730	39.501	515.229	494.583	59.519	38.873	20.646
대전권	441.100	16.202	424.898	400.715	39.925	15.742	24.183
울산권	283.600	14.347	269.253	245.496	38.059	14.302	23.757
창원권	314.200	16.225	297.975	278.040	33.612	13.677	19.935
중소도시권	1,103.090	1,103.090	※ 춘천권, 청주권, 전주권, 진주권, 여수권, 통영권, 제주권은 전면해제(2001~2003)				

* (해제 현황) 지역현안사업(67km²), 국책사업(109km² 해제, 국책사업 잔여물량 42km²), 집단취락(125km²), 고리원전 및 창원·시화공단(132km²), 경계선 관통대지 등 기타(2km²), 중소도시 해제(1,103km²)

□ 경기도 개발제한구역 지정·해제 현황

○ 지정연혁

(’18.6월 기준)

지정일	지 정		해 제		현 재	
	시군	면적(km ²)	시군	면적(km ²)	시군	면적(km ²)
’71.7~’76.12(4차례)	21	1,302.08	20	135.009	21	1,167.069

○ 구역현황

구 분	행정구역면적 (km ²) ㉑	GB 면적 (km ²) ㉒	구역 비율 ㉒/㉑(%)	GB해제 (km ²)
전 국	100,188.08	3,853.802	3.8	1,543.308 (’00.11~’16.12.31.)
경기도(31)	10,186.59	1,167.069	11.5	135.009
경기도(21)	4,947.18	1,167.069	23.6	(’00.11~’18.06.30.)
남 부	3,795.88	668.845	17.6	91.401
수원시	121.05	32.229	26.6	4.270
성남시	141.66	48.580	34.3	6.219
용인시	591.35	3.600	0.6	-
부천시	53.44	16.232	30.4	4.178
안산시	155.20	37.825	24.4	2.085
안양시	58.50	29.526	50.5	1.474
화성시	693.95	91.372	13.2	4.848
광명시	38.52	15.078	39.1	14.742
시흥시	137.61	85.847	62.4	25.683
김포시	276.60	16.991	6.1	1.818
군포시	36.42	22.738	62.4	1.972
광주시	431.02	104.359	24.2	2.131
의왕시	53.99	45.687	84.6	4.122
하남시	93.01	71.886	77.3	14.523
양평군	877.69	17.143	2.0	0.057
과천시	35.87	29.752	82.9	3.279
북 부	1,151.3	498.224	43.3	43.606
고양시	268.06	119.355	44.5	15.074
의정부	81.54	57.331	70.3	6.559
남양주	458.07	224.571	49.0	16.550
구리시	33.31	20.500	61.5	2.870
양주시	310.32	76.467	24.6	2.553

1. 도 GB면적(1,167.069 km²)은 도 전체면적(31개 시군 10,186.59 km²)의 11.5%를 차지
2. 도 GB면적(1,167.069 km²)은 전국 GB면적(3,846.354 km²)의 30.3%를 차지

2

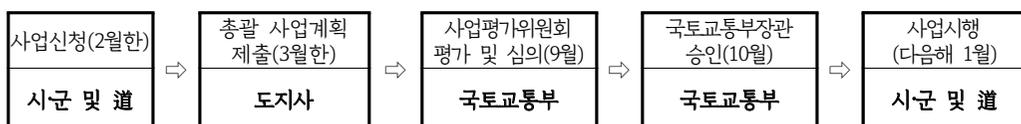
개발제한구역 주민지원사업 관련

□ 개발제한구역 주민지원사업이란?

- 주민지원사업은 개발제한구역의 엄격한 규제로 인해 낙후된 지역 주민들을 위해 국토교통부 지원을 받아 도지사 또는 시장·군수가 시행하는 사업을 말한다. (2001년도부터 시행)

구분		사업내용
생활편익 등	생활편익	도로, 주차장, 공원, 상하수도, 소화천 등 조성
	복지증진	마을회관, 어린이 놀이터, 어린이집, 경로당 등 조성
	소득증대	공동작업장, 공동창고, 주말농장, 자연생태마을 등 조성
	연구조사	해제지역의 계획적 정비를 위해 지구단위계획 수립사업
	노후주택개량	노후주택 개축, 대수선, 지붕마감, 리모델링 등 기능개선
	LPG지원사업	소형LPG저장시설, 배관망, 옥내배관, LPG보일러 등 설치
환경문화	여가복지	유휴 국유지 등에 여가복지공원 조성
	누리길	기존 산책로, 마을길, 숲길 등을 이용하여 마을길 조성
	경관	경관이 수려한 지역에 수목, 조형물, 데크 등을 설치
	전통문화	역사문화적 보전가치가 있는 향교, 토담길, 장승 등 조성
생활비용 보조	<p>(목적) GB 지정으로 생활불편을 겪는 구역 내 저소득 주민에게 생활비용 보조</p> <p>(지원대상) GB 지정당시 거주 가구 중 통계청이 발표한 전년도* 도시지역 가구당 월평균 소득액 이하인 세대</p> <p>(지원내용) 학자금, 전기로, 건강보험료, 정보통신비, 의료비 등 생활비용을 대상으로 세대별 년 60만원 한도로 지급</p> <p>(신청방법) 매년 2월 해당 주민센터(읍면동) 및 시군청에 신청(자격조회 등 절차를 거쳐 매년 5월경에 지급)</p> <p>* 2016.1.1.~2016.12.31. 기간 중 사용한 생활비용 보조는 전년도(2015년) 통계청 발표 자료 (4,407,116원)를 기준으로 함. 다만 최근 3년간 세대주 또는 세대원이 3회 이상 개발제한구역 법령을 위반하여 형사처벌이나 시정명령을 받고 이를 이행하지 아니한 경우</p> <p>* 신청절차</p>	
	<p>(신청2~3월) (등록·조회3월) (결과이첨4월) (결정·지원5월)</p> <p>신청인 → 주민센터(읍·면·동)·시군구 → 행복e음 → 개발제한구역 전산망 → 주민센터(읍·면·동)·시군구 → 신청인</p>	

□ 개발제한구역 주민지원사업 추진절차



□ 생활편익사업



[도로]사노동 도시계획도로 개설공사(구리시)



[주차장]본둔야 주차장 조성사업(의정부)



[체육시설]마전동 그라운드 게이트볼장 조성사업(양주시)



[마을]올대1리 마을회관 조성사업(양주시)

□ 환경문화사업



[누리길]두물머리 누리길 조성사업(양평군)

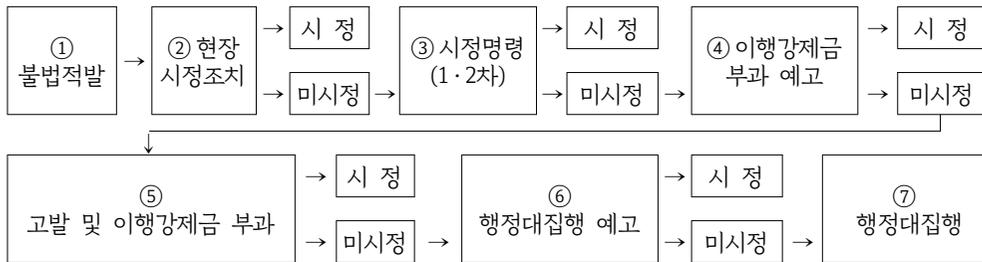


[여가복지]밤골 여가복지 조성사업(부천시)

1. 개발제한구역 보전부담금을 신용카드·직불카드 등으로 납부할 수 있도록 하고, 개발제한구역내에서 행위허가를 받은 자의 경우 부담금의 납부기한을 1개월에서 6개월로 연장
2. 개발제한구역 내 공익사업의 시행으로 철거되는 기존 주택의 소유자는 해당 공익사업의 사업인정 당시의 소유 여부와 관계없이 철거되는 주택의 소유자에 해당하기만 하면 자기 소유 토지에서의 주택 신축을 허용
3. 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 경우 등의 요건을 갖춘 토지에 주택 또는 근린생활시설을 신축하려는 때에도 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경 허용 명확화
4. 도로 등으로 인하여 단절된 토지를 개발제한구역에서 해제할 수 있는 최대규모를 1만 제곱미터 미만에서 3만제곱미터 미만으로 완화하되, 1만제곱미터를 초과하는 경우에는 지구단위계획구역을 지정하고 지구단위계획을 수립하도록 함
5. 동물·식물 관련 시설이 밀집된 훼손지 정비사업 구역은 훼손지 규모가 1만제곱미터 이상인 지역으로 하되, 밀집된 훼손지의 주변에 흩어져 있는 일부 토지를 포함할 수 있도록 하고, 해당 동물·식물 관련 시설에 대한 이행강제금의 체납이 없는 토지를 대상으로 함
6. 법률에서 일정한 사유로 인하여 개발제한구역에서 해제된 지역이 관련 개발사업의 미착공 등의 요건에 해당하는 경우 원래의 개발제한구역으로 환원되는 대상 지역을 당초의 개발제한구역 해제가 도시용지의 공급 또는 기반시설의 설치 등을 위하여 개발사업을 하기 위한 것인 경우로 정함
7. 시장·군수·구청장이 개발제한구역 내에 설치하는 소규모 실내 생활체육시설의 최대규모를 건축연면적 8백제곱미터에서 1,500제곱미터로 확대하되, 건축연면적 1,200제곱미터 이상으로 설치하려는 경우에는 시·도 도시계획위원회의 심의를 거처도록 함
8. 개발제한구역 내의 공공하수처리시설, 폐기물처리시설 등에서 발생하는 연료를 활용하는 바이오에너지 설비의 개발제한구역 내 입지 허용
9. 전기공급설비 중 송전설로를 개발제한구역의 도시·군계획시설부지 지하에 설치하거나 연료전지 설비, 태양에너지 설비 또는 지열에너지 설비를 개발제한구역 내의 건축물의 대지나 공작물에 설치하는 경우 해당 시설 또는 설비를 도시·군계획시설로 설치하지 않을 수 있도록 완화
10. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 계획관리지역 또는 공업지역이 있는 시·군·구에도 자동차 천연가스 공급시설을 해당 시·군·구의 개발제한구역에 설치할 수 있도록 함
11. 개발제한구역 내에서 영농을 위한 지하수의 개발 및 이용시설의 설치는 허가 또는 신고 없이 가능

12. 농자재 및 농기계 보관, 수확 농산물 간이 처리 또는 농작업 중 일시 휴식을 위한 연면적 20㎡ 이하의 농막 설치 허용
13. 버섯재배사, 콩나물재배사 등 주민의 생업을 위한 시설인 농림수산업용 시설에 대하여 시·군 조례로 정하는 바에 따라 조경의무 면제 가능
14. 해당 시·군 일반지역에 도정시설(미곡종합처리장)이 없는 경우 1,000㎡ 이하의 도정 시설 허용
15. 구역지정 당시 거주자(세대주)가 사망하는 경우 구역지정 당시 거주자의 자녀도 지정 당시 거주자로 인정하여 소득기회 부여 및 생활비용 보조 지원
16. 개발제한구역 내 도로용지에 물건 적치 및 노외주차장 설치 허용
17. 개발제한구역 내 염전시설(해주) 설치 허용
18. 적치 물건의 훼손을 방지하기 위하여 개발제한구역 지정 이전의 잡종지 내 통로포장 허용
19. 토지 분할 허가 시 토지 분할 사유, 면적, 필지 수 등을 종합적으로 검토하는 등 토지 분할 허가기준 마련
20. 이행강제금 산정결과, 5천만원을 초과하는 경우 5천만원을 징수하도록 한 이행강제금 징수 상한규정 삭제(2018. 1. 1.부터 시행)
21. 국도·지방도에 제설시설 설치 허용
22. 지자체에서 설치하는 공설수목장림 조성 허용
23. 지자체, 종교단체도 유래비 설치 가능
24. 토지의 형질변경 없이 밭, 과수원 또는 임야에 양봉통 설치 가능
25. 기존 종교시설 경내에 예수상, 기념비석 설치 시 허가나 신고 없이 가능

※ 불법행위 행정조치 절차도



이행강제금의 산정 기준(제41조의2제1항 관련)

1. 허가사항 위반

위반행위	부과액 산정식
가. 건축물의 건축	건물시가표준액×위반면적×50%
나. 건축물의 용도변경	건물시가표준액×위반면적×30%
다. 공작물의 설치	개별공시지가×위반면적×50%
라. 토지의 형질변경	개별공시지가×위반면적×30%
마. 물건을 쌓아놓는 행위	개별공시지가×위반면적×30%
바. 죽목 벌채	개별공시지가×위반면적×30%

2. 신고사항 위반

위반행위	부과액 산정식
가. 건축물의 건축	건물시가표준액×위반면적×25%
나. 건축물의 용도변경	건물시가표준액×위반면적×15%
다. 공작물의 설치	개별공시지가×위반면적×25%
라. 토지의 형질변경	개별공시지가×위반면적×15%
마. 물건을 쌓아놓는 행위	개별공시지가×위반면적×15%
바. 죽목 벌채	개별공시지가×위반면적×15%

□ 수립개요

- (근 거) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제11조 및 개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정

○ (내 용)

- 계획기간 : 제4차 개발제한구역 관리계획 본계획 수립 및 변경 수립
[2017 ~ 2021년(기준년도 : 2016년 /목표년도 : 2021년)]
- 개발제한구역 관리의 기본방향과 목표
- 개발제한구역 현황(인구수, 중복규제지역, 지목별 토지수, 입지시설 현황 등)
- 도시계획시설 설치(공원, 철도, 도로, 하천, 학교 등)
- 대규모 시설(건축 연면적 3천㎡이상, 토지형질변경 면적 1만㎡ 이상)

* 도시계획시설 및 대규모시설은 관리계획에 반영되어야 행위허가 가능

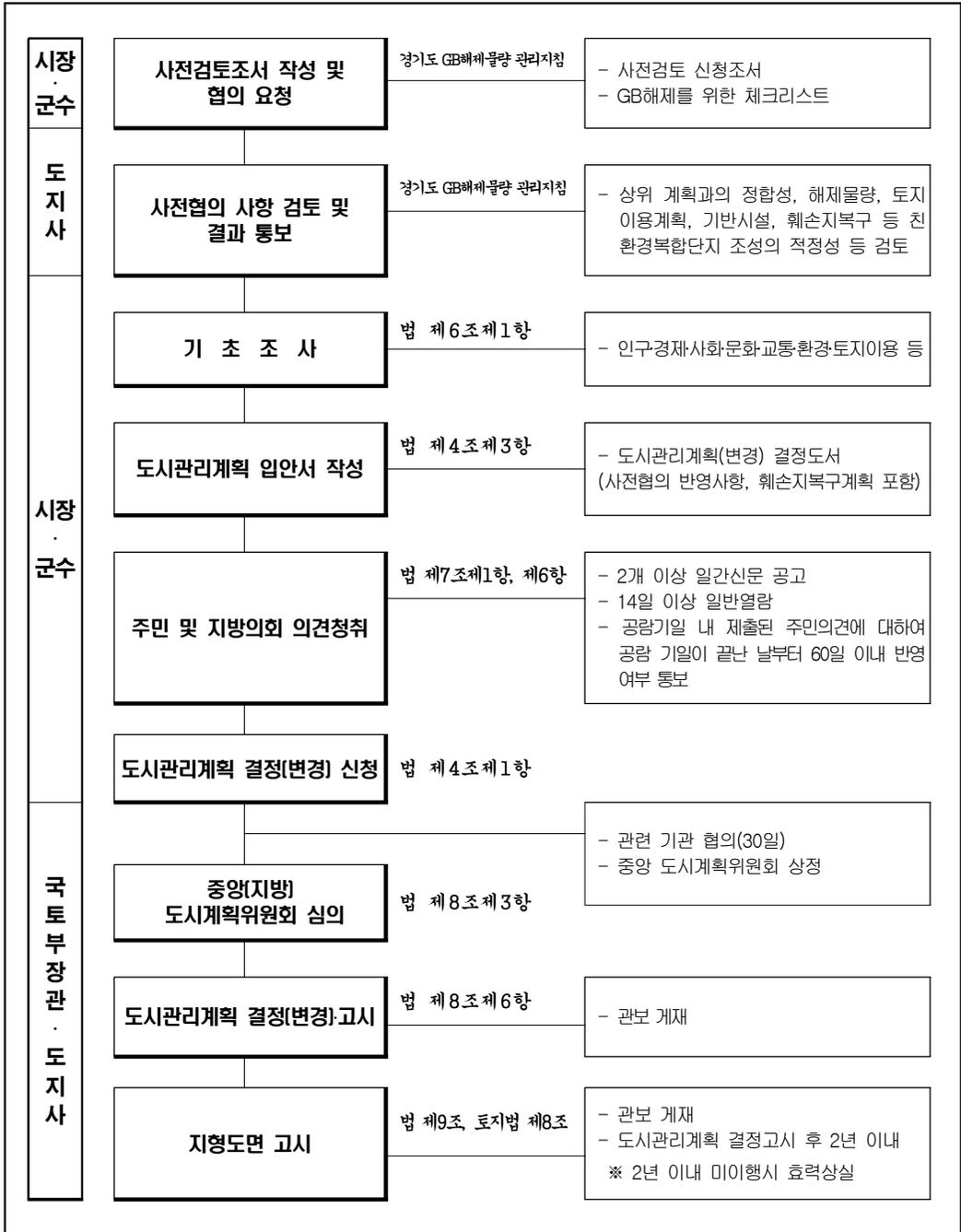
- (절 차) 입안신청(사업시행자→시·군→도) → 자체심사(도) → 사전협의(도→국토부)
→ 사전심사반 심사(국토부) → 道 관계기관 협의(도) + 주민의견청취(시·군) → 道 도시계획위원회 심의(도) → 입안서 작성(수도권협의회) → 승인신청(도→국토부) → 중앙관계부처 협의(국토부) → 중앙도시계획위원회 심의(국토부) → 승인(국토부)

개발제한구역 관리계획수립 절차 흐름도

도 지 사	관리계획 수요조사		<ul style="list-style-type: none"> 관리계획수립 기본방향 등 - 기관 등 수립사항 홍보
	사업신청 및 지방자체심사 (사업자 → 시장·군수 → 도)	규정 제35조 지방심사	<ul style="list-style-type: none"> 수요조사 및 사업신청 - 입지대상시설 시군 검토 심사기준 작성 및 수도권협의회 협의 - 심사기준 국토부 협의 도자체 심사 추진 - 현지조사 및 2종시설 우선순위 결정
국 토 부	사전심사 신청 (도 → 국토부)	규정 제36조 중앙심사	<ul style="list-style-type: none"> 국토부 심사만 운영전 녹색도시과 사전 심사 - 미비사항은 보완 수정(PPT) - 1종시설 국토부 직접심사
	국토부 사전 심사반 심사 통보 (국토부 → 도)	규정 제39조	<ul style="list-style-type: none"> 교수 및 전문가 구성 심사반운영 - 적정, 조건부, 부적정
도 지 사	주민의견 청취 (시장·군수)	시행령 제11조 규정 제23조	<ul style="list-style-type: none"> 국토부 사전심의 통과 시설 의견 청취 - 시·군지역 2개 일간지 (14일이상) - 시·군 종합의견 및 주민청취 취합
	환경성 검토 및 기관 협의 (도)	규정 제21조 및 제22조	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획상임기획단 및 청내 관련부서 협의, 중앙행정기관 관련소속기관(한강 유역청, 국유림관리소) 환경성검토(도 지역정책과)
	도 도시계획위원회 심의 (도)	규정 제22조	<ul style="list-style-type: none"> 도 도시계획위원회 심의 상정 심의자료 작성 분할 심의 : 심의 건수 입안서 작성
수 도 권 관 리 협 의 회	수도권관리계획협의회 제출 (도 → 간사)	규정 제7조 규정 제24조	<ul style="list-style-type: none"> 수도권관리협의회 신청자료 사전협의 - 도+서울시+인천시
	관리계획 승인신청 (수도권관리계획협의회 → 국토부)	규정 제24조	<ul style="list-style-type: none"> 국토부 입안신청
국 토 부	중앙부처 및 기관 협의 (국토부 → 환경부 등 9개 부처)	법 제11조 제7항	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처 사업설명 및 추가 자료 제출 협의자료(40부, PPT) 발간
	중앙도시계획위원회 상정 및 심의 (국토부 → 중도위)	규정 제25조	<ul style="list-style-type: none"> 중앙도시계획위원회 심의상정 중도위 지원반 검토(전문위원) - 사업내용 증빙자료 제출 - 일괄심의 불가, 수회 분할 심의 중도위심의 결과 통보 - 결과 : 적정, 조건부, 부적정 통보
	승 인 (국토부 → 도)		<ul style="list-style-type: none"> 공고 : 도보, 시·군계시판, 14일이상 최종 관리계획서(칼라) 인쇄 10부 제출
착 공	도시계획시설결정 및 행위허가 (시장·군수)	법 제12조	<ul style="list-style-type: none"> 시장/군수 행위허가 승인 -관리계획승인 내용 필히 반영

6

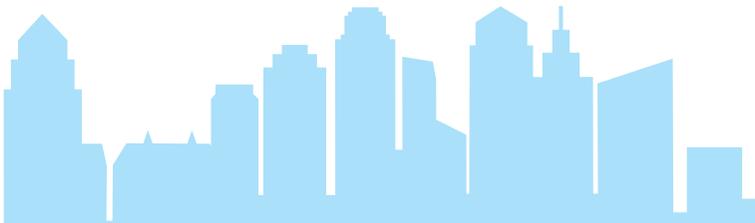
개발제한구역 해제절차 관련



※ 개발제한구역 해제면적 30만㎡미만 해제 결정권한 도지사 위임 (2016.3.29.)

「 제 2 장 」

개발제한구역 해제 관련 질의·회신



1. 국책사업 해제총량 관련

질의내용

- 지자체가 개발제한구역 해제를 추진중이던 조정대상지역*이 보금자리사업과 같은 국책사업(보금자리 주택지구)에 포함되어 해제되었을 경우 그 해제 물량은 국가물량을 사용한 것인지 여부

* (조정대상지역) 개발제한구역을 지정 또는 해제하기 위하여 도시관리계획으로 입안하는 지역

회신내용

- 지자체가 개발제한구역 해제를 추진중이던 조정대상지역이 궁극적으로 국책사업(보금자리 주택지구)에 포함되어 해제되었을 경우, 개발제한구역 해제 물량을 지자체 물량과 국가물량으로 구분 제시한「2020년 수도권 광역도시 계획」내용 및 당해지역 해제목적 등을 감안하여 관련 조정대상지역 역시 ‘국가물량’을 사용하여 해제된 것으로 보아야 할 것임. (녹색도시과-748, ‘13.02.28., 경기도 지역정책과)

2. 주택호수 산정 관련

질의내용

- 주택호수 20호 이상 집단취락지역의 해제와 관련, 취락지구내 주택호수가 개발제한구역 건축물관리대장에는 20호이나 불법적인 증축으로 인하여 실제 주택호수는 17호(건축물 5동 → 건축물 2동)로 사용되고 있는 경우 집단취락 해제대상지역 여부

회신내용

- 집단취락의 주택호수 산정기준은 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」3-3-3 (3) ①에 따라 개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 주택을 기준으로 산정하고 있으므로 질의의 경우에는 개발제한구역 건축물관리대장에 따라 주택호수를 산정하여야 할 것임.
- 다만, 이와 별개로 불법 증축 등 위법행위에 대하여는 개발제한구역 해제 이전에 위법행위가 종료(이행강제금 부과·원상복구(철거 포함))될 수 있도록 적절한 법적·행정적 조치를 취함이 타당할 것임.
(녹색도시과-277, '13.04.17., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

3. 도시·군 관리계획수립지침 관련

질의내용

- 지구단위계획을 수립하여 제1종 일반주거지역으로 해제된 집단취락지역에 대하여 민원사항(건폐율, 용적률 등 상향)해소코자 지구단위계획을 변경함에 있어 「도시·군관리계획수립지침(3-1-1-8(1)②)」에 따른 ‘개발계획의 주요 사항’에 해당할 경우 국토교통부장관(시·도지사)이 중앙(지방)도시계획위원회의 심의가 필요하다고 인정 시 심의를 받아야 하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 “개발제한구역법”」 제8조에 따라 개발제한구역의 해제를 위한 도시·군관리계획은 국토교통부장관이 결정하나 집단취락의 해제결정은 동 법 제40조제1항에 따라 시·도지사에게 위임되어 있으며,
- 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-1-8.(1)②에서 규정한 ‘개발계획’이란 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침」 3-4-1.에 열거한 사업을 의미한다 할 것임.
- 따라서, 집단취락 해제지역에 대한 지구단위계획의 변경시 개발계획의 주요 사항에 관한 5% 이상 변경이 있을 경우에는 시·도지사가 인정할 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 할 것임. (녹색도시과-899, '13.06.03., 경기도 지역정책과)

4. 해제취락 개발계획 관련

질의내용

- 지구단위계획을 수립하여 제1종 일반주거지역으로 해제된 집단취락지역에 대하여 민원사항(건폐율, 용적률 등 상향)해소코자 지구단위계획을 변경함에 있어 「도시·군관리계획수립지침(3-1-1-8(1)②)」에 따른 ‘개발계획의 주요 사항’에 해당할 경우 국토교통부장관(시·도지사)이 중앙(지방)도시계획위원회의 심의가 필요하다고 인정시 심의를 받아야 하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 “개발제한구역법” 제8조에 따라 개발제한구역의 해제를 위한 도시·군관리계획은 국토교통부장관이 결정하나 집단취락의 해제결정은 동 법 제40조제1항에 따라 시·도지사에게 위임되어 있으며,
- 「도시·군관리계획수립지침」3-1-1-8.(1)②에서 규정한 ‘개발계획’이란 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침」3-4-1.에 열거한 사업을 의미한다 할 것임.
- 따라서, 집단취락 해제지역에 대한 지구단위계획의 변경시 개발계획의 주요 사항에 관한 5% 이상 변경이 있을 경우에는 시·도지사가 인정할 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 할 것임. (녹색도시과-898, ‘13.06.04. 경기도 도시주택과)

5. 도시·군 관리계획수립지침 관련

질의내용

- 「도시관리계획수립지침(국토해양부 훈령 제771호, 2011.12.15)」에 따라 도시 관리계획을 변경하고자 '12. 8.1~8.17일 입안 및 주민공람공고를 완료한 상황에서 2012.8.22일자로 「도시·군관리계획수립지침(국토교통부 훈령 제874호)」이 개정된 경우 적용할 지침 여부
- 「도시·군관리계획수립지침(국토교통부 훈령 제874호)」3-1-1-8.(1)에 열거된 '특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)'에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제30조제7항에 규정된 '대도시 시장'이 포함되는지 여부

회신내용

- 질의1) 개정된 「도시·군관리계획수립지침」 부칙 등에 특별히 경과규정을 두지 않았기에 지침 개정일 이후 진행되는 절차는 개정된 지침에 따라야 할 것임.
- 질의2) 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-1-8.은 개발제한구역 해제를 위한 도시관리계획에 대한 규정으로써, 개발제한구역 해제권자가 아닌 대도시 시장은 시·도지사에 해당되지 않음. (녹색도시과-899, '13.06.04. 경기도 도시주택과)

6. 경계선 관통대지 용도지역 변경 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 해제된 ‘경계선 관통대지’의 용도지역 변경(자연녹지지역 → 주거지역) 가능 여부.

회신내용

- 한 필지에 두 개의 용도지역으로 불합리하게 설정된 ‘경계선 관통대지’의 개발제한구역 해제는 토지주의 합리적인 토지이용을 도모하고, 주민생활불편을 해소하기 위한 것임.
- 또한, 같은 취지로 개발제한구역에서 해제되는 ‘소규모 단절토지’의 경우에도 주변지역(인근의 집단취락 해제지역 또는 인근의 개발제한구역 이외 지역)의 용도지역과 조화되게 정할 수 있도록 법령에 규정되어 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때 경계선 관통대지도 주변지역과 유사한 용도지역으로 변경이 가능할 것임. (녹색도시과-633, ‘15.02.05., 경기도 지역정책과)

7. 중대한 변경의 지도위 심의 관련

질의내용

- 「도시·군관리계획 수립지침」(이하 “수립지침”) 3-1-1-8(1)에 따라 시·도지사가 지방도시계획위원회(이하 “지도위”) 심의를 거쳐 개발제한구역(이하 “GB”) 해제를 결정(집단취락, 소규모단절토지, 경계선 관통대지)한 후 지도위 심의내용 및 조건을 변경하는 경우 중대한 변경이라도 시·도지사와의 협의만으로 가능한지 여부

회신내용

- 개정된 수립지침(훈령 제2014-380호, ‘14.6.11.)은 국토교통부장관이 GB해제를 결정한 후 중앙도시계획위원회(이하 “중도위”)의 심의내용 및 조건을 변경하는 경우 국토교통부장관이 ‘중대한 변경’에 해당한다고 판단하면 중도위의 심의를 반드시 거치도록 하고 있으나, 시·도지사가 GB해제를 결정한 후 지도위의 심의내용 및 조건을 변경하는 경우에는 시·도지사와의 협의하여야 한다고 규정하고 있음.
- 따라서 시·도지사가 GB해제를 결정한 후 지도위의 심의내용 및 조건을 변경하는 경우 지도위의 심의를 반드시 거쳐야 하는 것은 아니나, 시·도지사가 판단하여 지도위의 심의·자문을 거쳐 협의할 수 있을 것으로 봄. (녹색도시과-2812, ‘15.06.15., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

8. 개발제한구역 해제취락의 사업방식 관련

질의내용

- 지방도시계획위원회 심의 시 도시개발사업(환지방식)을 조건으로 개발제한구역에서 해제('06.12.18.)된 집단취락지구에 대하여 도시개발사업을 추진하는 경우 ① 해제지역 전체를 단일의 도시개발사업구역으로 지정하여 단일의 개발사업방식으로 시행하여야 하는지, ② 해제지역을 구분하여 개발사업방식(도시계획시설사업+도시개발사업)을 달리 적용할 수 있는지 여부

회신내용

- 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-1-8(2)에 따라 집단취락 해제지역은 개발제한구역 해제 당시의 주택호수 또는 거주인구에 기초하여 집단주거밀도, 주변토지 이용상황 및 자연환경 등에 따라 용도지역을 결정합니다. 다만, 계획적인 개발이 이루어질 수 있도록 단일구역(지구단위계획구역)·단일계획(지구단위계획)을 근간으로 해제하고 있음.
- 특히, 질의대상 해제취락지구의 경우 지방도시계획위원회 심의 시 환지방식의 도시개발사업을 전제조건으로 개발제한구역 해제를 의결하였고, 도시계획시설사업과 도시개발사업구역으로 나누어 추진하는 경우에는 취락지구 개발제한구역 해제 목적인 거주민의 주거환경개선 대신 특정 집단에 이익이 집중될 수 있는 점, 해당 취락지구의 도시공간(경관, 미관, 스카이라인 등)이 비정형적으로 될 수 있는 점 등 여러 문제가 발생할 수 있음.
- 따라서, 동일한 지구단위계획구역임을 감안하여 동일한 도시개발사업으로 추진할 필요성이 있으며, 자원조달 등에 문제가 있다면 단계별 개발계획 등 합리적인 대안을 모색하여 도시개발사업을 추진함이 타당할 것임. (녹색도시과-2837, '15.06.16., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

9. 기존시가지의 의미 관련

질의내용

- 집단취락 해제지구와 인접하여 건설공사중인 공공주택지구를 「도시·군 관리계획수립지침」(이하 “관련지침“) 3-1-1-8(2)⑤*에 따른 ”기존 시가지“로 보아 용도지역을 완화할 수 있는 여부.

* 기존 시가지나 주요 거점시설(공항, 항만, 철도역)과 인접하여 상업-공업기능 등 토지이용수요가 있는 해제취락은 토지이용수요에 적합한 용도지역 부여 가능(자연녹지지역→준주거, 상업, 공업지역).

회신내용

- 관련지침에서 규정한 '기존 시가지'란 이미 개발이 완료된 지역을 의미하며, 용도지역의 완화는 토지이용계획 및 주변환경 등을 종합적으로 검토하여야 할 사항임됨. (녹색도시과-1965, '15.10.05., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

10. 섬형태 토지 관련

질의내용

- 집단취락 해제 후 1천㎡를 초과한 섬처럼 남게 되는 토지가 경계선 관통대지(필지) 해제로 인하여 1천㎡ 이하의 토지가 된 경우 경계선 관통대지로 개발제한구역 해제가 가능한지 여부.

회신내용

- 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령』 제2조제3항7호에 따라 경계선 관통대지가 개발제한구역에서 해제되는 경우 개발제한구역의 공간적 연속성이 상실되는 1천㎡ 미만의 소규모 토지에 해당되므로 개발제한구역에서 해제가 가능할 것으로 판단됨. (녹색도시과-5951, '15.11.19., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

11. 추가 해제 없는 지구단위계획 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침 * (이하 “해제 지침”）」3-5-1.(2)②에 열거된 지방도시계획위원회가 시·도도시계획위원회 또는 시·군·구도시계획위원회인지 여부.

* 주택단지, 산업단지, 물류단지를 제외한 기타 목적의 개발사업의 경우에는 15퍼센트 이상, 집단취락 정비 사업의 경우에는 상주인구 1인당 3제곱미터 이상(집단취락 정비사업 공원·녹지 비율의 경우 취락의 규모·밀집도·주변여건 등을 종합적으로 고려하여 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 이를 강화할 수 있다. 다만, 취락 주변에 녹지, 저수지, 하천, 임야 등 자연환경을 보전하고 시민의 휴식과 정서 함양에 이바지하는 공간이 충분한 경우 또는 취락 경계를 기준으로 250미터 이내 어린이공원 또는 500미터 이내 근린공원이 있는 경우 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 공원·녹지 비율을 축소하거나 공원·녹지를 확보하지 아니하게 할 수 있다.)

회신내용

- 해제지침 3-5-1.(2)②는 해제대상취락지구 및 지구단위계획 수립없이 우선 해제된 취락지구를 대상으로 지구단위계획을 수립할 경우에 적용되는 규정으로써, “지방도시계획위원회”란 시·도에 설치된 도시계획위원회를 말함.
- 다만, 「도시·군관리계획 수립지침」3-1-1-8(1)에 따라 개발제한구역 해제를 위한 도시·군관리계획 결정시 시·도지사가 해제를 결정한 경우 지방도시계획위원회의 심의내용 및 조건을 이행하도록 수립하되, 지방도시계획위원회 심의내용 및 조건을 변경하는 경우 시·도지사와 협의하도록 규정하고 있음.
- 따라서 추가 해제가 없는 우선 해제된 집단취락지구에 대하여 지방도시계획위원회의 심의내용 및 조건을 변경하는 지구단위계획을 수립하는 경우라면 시·도지사와 협의하되, 시·도지사가 판단하여 지방도시계획위원회의 심의·자문을 거쳐 협의할 수는 있을 것으로 봄. (녹색도시과-1691, ‘16.04.01., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

12. 집단취락 해제지역 용도지역 변경 관련

질의내용

- 해제취락 중 기존시가지와 연접한 ○○시 ○○○ 집단취락에 대하여 용도지역을 상향(1종일반주거지역→2종일반주거지역)하여 공동주택사업을 하고자 하는 경우
- ① 개발제한구역에서 이미 해제된 집단취락이 도시·군관리계획수립지침 3-1-1-8(2) 적용 대상인지 여부
- ② 동 지침 3-1-1-8(2)⑤를 적용할 경우 ‘상업·공업기능 등의 토지이용수요가 존재하는 집단취락’의 범위에 공동주택 사업 등과 같은 주거수요도 해당되는지 여부
- ③ 용도지역 변경을 할 경우, 주거지역 안에서 종상향도 가능한지 여부

회신내용

- ① 이미 해제된 집단취락도 도시·군관리계획수립지침 3-1-1-8(2) 적용대상에 해당.
- ② 도시·군관리계획수립지침3-1-1-8(2)⑤ 규정에서 집단취락 해제지역이 기존 시가지(주거지역, 상업지역, 공업지역)나 주요거점시설(공항, 항만, 철도역)과 연접한 경우로서 상업·공업기능 등의 토지이용수요가 존재하는 집단취락에 대하여는 주거지역 또는 근린상업지역 또는 준공업지역으로 용도지역 부여가 가능하며, 여기서 말하는 상업·공업기능 등의 토지이용 수요에는 주거수요도 해당될 것임.
- ③ 질의 해제취락의 경우가 도시·군관리계획수립지침3-1-1-8(2)⑤ 규정에 부합하는 경우 주거지역 안에서 종상향이 가능함. 다만, 개발제한구역 해제지역은 저층·저밀도로 계획하는 것이 원칙이며, 중밀도 이상으로 계획할 때에는 인근 지역으로의 개발압력 확산, 주변경관의 훼손 및 환경오염, 교통 등의 문제가 발생되는지 여부 등을 종합적으로 검토하여야 하며, 또한, 용도지역 변경에 따른 수요 등을 감안하여 도로, 공원, 녹지, 주차장 등을 충분히 계획하여야 하고, 용도지역, 개발밀도 등에 대해 주민공람 전에 국토교통부장관과 협의하여야 함. (녹색도시과-2267, '16.04.27., 경기도 지역정책과)

13. 30만 제곱미터 이하 해제에 대한 훼손지 관련

질의내용

- 30만㎡이하 시·도지사 개발제한구역 해제시 훼손지 복구계획 결정권한이 시·도지사로 위임된 것으로 볼 수 있는지 여부 ('16.05.10.)
- 시·도지사 30만제곱미터 이하 개발제한구역 해제 시 「개발제한구역 훼손지 복구 및 정비사업 업무처리규정」에서 정한 훼손지 복구 관련 일련의 행정 절차도 시·도지사로 위임된 것으로 볼 수 있는지 여부 ('16.12.13.)

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」시행령 제40조에서 개발제한구역을 해제하려는 지역이 제2조제3항제1호 또는 제3호에 따른 지역으로서 면적이 30만제곱미터 이하에 해당하는 경우에는 법 제29조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다고 규정하고 있음.
- 같은 법 제4조제4항에서는 개발제한구역의 해제에 관한 도시·군관리계획을 입안하는 경우 해제대상지역에 대한 개발계획 등 구체적인 활용방안과 해제지역이 아닌 지역으로서 개발제한구역 안의 훼손지 복구계획 등 주변 개발제한구역에 대한 관리방안을 포함하도록 규정하고 있고, 이와 관련하여 동법 시행령 제2조의2제1항에서도 해제에 관한 도시·군관리계획에 훼손지 복구계획 등이 포함되어야 함을 거듭 규정하고 있음.
- 따라서, 상기 규정에 따라 30만제곱미터 이하 해제에 대한 훼손지 복구계획 결정 권한도 해제권한과 함께 시·도지사에게 위임된 것으로 보며, 이는「개발제한구역 훼손지 복구 및 정비사업 업무처리규정」에서 정한 훼손지 복구 관련 일련의 행정절차에 관한 사항도 포함하는 것임. (녹색도시과-2498, '16.05.10., 경기도 지역정책과, 녹색도시과-6761, '16.12.13., 경기도 지역정책과)

14. 단절토지 단계별 해제 가능 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제3항제 5호에 따른 (1만제곱미터 초과 3만제곱미터 이하) 단절토지에 대하여 전체 토지에 대한 지구단위계획 수립 후, 일부 토지를 기준으로 단계별 개발 제한구역 해제가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조 제4항에 따르면 1만제곱미터를 초과하는 단절토지에 대하여는 지구단위계획구역으로 지정하고 지구단위계획을 수립하여야함.
- 따라서 해제대상지역의 계획적인 개발이 이루어질 수 있도록 단일구역(지구 단위계획구역) 단일계획(지구단위계획)을 근간으로 해제하는 것이 원칙이나, 불가피한 사유가 있는 경우 동일한 지구단위계획구역 내에서 합리적인 대안을 모색하여 단계별 개발계획을 추진하는 것도 가능할 것임.
- 다만, 해당지역의 경우와 같이 우량농지로 인한 농업적성도로 환경평가등급이 1·2등급지에 해당하는 경우에는 농림부와의 협의를 통해 해제대상지역에 포함 가능하므로 우선 농림부 협의를 거쳐 단일계획에 따른 해제를 추진하는 것이 타당할 것임. (녹색도시과-3119, '16.06.13., 경기도 도시주택과)

15. 개발제한구역 해제된 지역에 접한 토지 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」부칙 <제21139호, 2008.11.28.> 제3조(취락지구로의 이축에 관한 경과조치)와 관련, 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로의 이축을 허가함에 있어 ‘접한 토지’의 의미
- 개발제한구역에서 해제된 지역에 도시계획도로가 포함되어 있으며, 해제지역 범위에 미포함 된 도로구역 결정선에 접하여 있는 토지를 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로 볼 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」부칙 <제21139호, 2008.11.28.> 제3조(취락지구로의 이축에 관한 경과조치)와 관련, 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로의 이축을 허가함에 있어 ‘접한 토지’란 개발제한구역에서 해제된 지역에 있는 토지와 연접한 토지를 의미함.
- 따라서, 개발제한구역에서 해제되지 않은 구역에 남아 있는 도로부지와 접해 있는 토지는 상기 규정에 따른 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로 볼 수 없음. (녹색도시과-3822, ‘16.07.19. 경기도 지역정책과)

16. 단절토지 요건 교통광장 해당 관련

질의내용

- 교통광장도 단절토지요건 도로(중로2류 15미터 이상)에 해당하는지 여부

회신내용

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제2조제3항에서 단절토지란 도로(중로2류 15미터이상), 철도, 하천(지방하천 이상) 개수로 인하여 단절된 3만 제곱미터 미만의 토지로 규정하고 있으며, 교통광장(설치가 완료된 시설에 한함)도 여기서 말하는 단절토지요건 도로에 해당됨. (녹색도시과-4589, '16.08.29., 울산광역시)

17. 지구단위계획구역에서 토지분할 관련

질의내용

- 지구단위계획구역에서 지구단위계획으로 토지의 분할을 제한할 수 있는지 여부

회신내용

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)에 따른 지구단위계획은 해당 지역을 체계적·계획적으로 개발 및 관리하기 위해 시·도지사, 시장·군수 등이 수립하는 도시·군관리계획으로서,
- 지구단위계획수립지침(국토교통부 훈령) 3-7-1(4)에 따르면 지구단위계획 수립 시에 획지의 지정목적대로 이용할 수 있도록 토지의 분할, 합병 등 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 의한 토지이동에 관한 사항을 제한할 수 있음.
- 동 규정의 취지는 지구단위계획구역에서 지구단위계획에 따른 체계적·계획적 개발·관리를 위하여 부정형 토지 또는 과소·과대 규모 토지 등의 발생을 방지하고자 하는 데 있는 점을 고려하면 지구단위계획구역에서는 지구단위계획으로 토지의 분할을 제한할 수 있을 것으로 판단됨. (도시정책과-11054, ‘16.09.30., 경기도 지역정책과)

18. 집단취락지역 해제 주택호수 산정 관련

질의내용

- 해제지침 3-3-3(3) 주택호수 산정기준에서 ‘주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설과 사회복지시설’의 범위에 주택에서 용도 변경된 근린생활시설 외에도 주택으로 용도변경이 가능한 1999년 6월 24일 이후에 신축된 시행령 별표1 제5호 라목에 따른 근린생활시설도 포함되는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」3-3-3 (3)③ 가호에서 영 제18조제1항에 따라 주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설과 사회복지시설은 주택 1호가 있는 것으로 본다고 규정하고 있고, 개발제한구역법 시행령 제18조제1항에서 1999년 6월 24일 이후 신축된 근린생활시설은 주택으로 용도변경이 가능하다고 규정하고 있음.
- 따라서 해제지침 3-3-3(3) 주택호수 산정기준에서 ‘주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설과 사회복지시설’의 범위에는 주택에서 용도 변경된 근린생활시설뿐만 아니라 1999년 6월 24일 이후 신축되어 주택으로 용도 변경 가능한 근린생활시설도 포함됨. (녹색도시과-5822, '16.10.26., 경기도 지역정책과, 도시주택과, 고양시)

19. 국책사업 해제 총량 관련

질의내용

- 지자체가 개발제한구역 해제를 추진 중이던 조정대상지역이 정부에서 추진하는 공공주택사업(고천 공공주택지구)에 포함되었을 경우 해제물량은 국가물량을 사용한 것으로 보아야 하는지 여부

회신내용

- 지자체가 개발제한구역 해제를 추진 중이던 조정대상지역이 국책사업(행복주택 등 공공주택지구)에 포함되었을 경우 해제물량을 지자체 물량과 국가물량으로 구분 제시한「2020년 수도권 광역도시계획」내용 및 당해지역 해제목적 등을 감안하여 ‘국가물량’을 사용하여 해제되는 것으로 보아야 할 것임. (녹색도시과-5879, ‘16.10.31., 경기도 지역정책과)

20. 단절토지 도로 경계선 관련

질의내용

- 단절토지 요건에 도로(중로2류 15미터 이상)의 경계선을 도시계획시설선이 아닌 도로구역을 경계선으로 볼 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」제2조제3항제5호 및 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침」1-3-2에서 개발제한구역 지정 후 도로(중로2류 15미터 이상)·철도·하천개수로(지방하천 이상)로 인하여 단절된 3만 제곱미터 미만의 토지가 개발제한구역이 아닌 지역과 접하여 있는 경우 해제할 수 있도록 규정하고 있음.
- 위 규정에서 도로·철도·하천개수로의 경계선은 도시계획시설선 이외에도 도로구역·하천구역·철도구역 등의 경계선으로 볼 수 있음. (녹색도시과-8367, '17.02.14., 울산광역시)

21. 집단취락지구 지정시 사택의 주택호수 관련

질의내용

- 개발제한구역내 집단취락지구 지정 시 한국수력원자력공사(팔당수력발전소) “사택” 16개 동을 주택호수 각 1호로 인정 가능한지

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제15조 규정에서 시·도 지사는 개발제한구역에서 주민이 집단적으로 거주하는 취락을 취락지구로 지정할 수 있다고 규정하고 있음.
- 개발제한구역 내 취락지구는 주택이축 등 수요를 취락지구로 유도하고, 개발제한구역 주민들의 생활불편을 최소화하기 위한 것으로서 질의하신 수자원공사 팔당수력발전소 사택 16개동의 경우는 위 규정에서 정한 취락지구 지정 목적 및 제도 취지에 부합하지 않음. (녹색도시과-1036. '18.02.14. 경기도 도시주택과)

「 제 3 장 」

개발제한구역 관리계획 관련 질의·회신



1. 관리계획 승인 및 행위허가(고속도로 영업소 지하수 개발 등)

질의내용

- 개발제한구역 내 고속도로 휴게소, 영업소를 설치함에 있어 그 사업계획에 생활용수 확보를 위한 지하수 개발계획이 포함되어 있는 경우로서 개발제한구역관리계획 승인을 받았다면 지하수 개발을 위한 별도의 개발행위허가를 받아야 하는지 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 도로는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호다목에 따라 허가권자의 허가를 받아 설치할 수 있음.
- 도로법에 따른 도로시설의 일부로서 휴게소, 영업소를 설치함에 있어 그 사업계획에 생활용수 확보를 위한 지하수 개발계획이 포함되어 있는 내용으로 개발제한구역관리계획 승인을 받았다면, 같은 표 제2호다목의 규정에 따른 시설의 설치를 위한 행위허가만을 득하고, 그 사업계획대로 사업시행이 가능할 것이나, 지하수 개발 관련 법령에도 적합하여야 할 것으로 봄. (녹색도시과-854, '13.03.12., 경기도 지역정책과)

2. 관리계획승인 받은 골프장 사업자 변경 시 국토교통부장관 승인 여부

질의내용

- 개발제한구역 관리계획 승인을 받은 ○○시 ○○군 ○○읍 ○○리 산 ○○-○번지 일원의 대중골프장의 사업자 변경이 있는 경우 관리계획 변경을 위하여 국토부장관의 승인을 받아야 하는지 여부
- 개발제한구역관리계획 승인 받은 ○○시 ○○군 ○○읍 ○○리 산 ○○-○번지 일원의 망양골프장의 사업시행자가 변경될 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제11조제2항에 따라 개발제한구역관리계획을 수립하여 국토해양부장관의 승인을 받아야 하는지 아니면 동법시행령 제10조제4항에 따른 경미한 사항의 변경으로 처리 가능한지 여부('13.04.01.)

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제2항에 의하면 시·도지사가 관리계획을 변경하려면 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 승인을 받지 아니하여도 됨.
- 질의한 관리계획승인을 받은 골프장의 사업자 변경에 대하여는 국토해양부장관의 승인을 받지 아니하여도 됨. (녹색도시과-1024, '13.03.22., 민원인, 녹색도시과-39, '13.04.01., 울산광역시)

3. 폐기물처리시설 관리계획 승인 가능여부

질의내용

- 개발제한구역 내에 있는 청소종합시설(폐기물처리시설)을 ○○동 화물 터미널 개발(복합화) 사업의 도시계획시설 실시계획 인가 시 조건으로 부여된 공공기여 사항에 따라 매각하고, 관내 다른 개발제한구역으로 이전, 신축(현재 청소종합시설 부지 14,834㎡ 상당규모)할 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제13조(별표1)에 의해 폐기물처리시설의 설치가 가능하고, 동법 제11조 및 동법시행령 제10조에 의거 개발제한구역 관리계획 변경(승인)이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제11조에 의하면 개발제한구역내 도시계획시설을 설치하고자 하고자 하는 경우는 개발제한구역 관리계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 함.
- 시·도지사가 입안하는 관리계획은 시·군·구의 주민의견 수렴, 관계 행정기관과의 협의, 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 관리계획(안)으로 수립하여 우리부에 승인신청을 하며, 우리부는 관계부처 협의와 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 최종적으로 국토교통부장관이 승인여부를 결정함.
- 귀 질의한 도시계획시설인 청소종합시설(폐기물처리시설)을 개발제한구역내에 신축하는 경우는 관리계획 수립대상이 되며, 그 승인여부는 관계부처 협의 및 중앙도시계획위원회 심의결과에 따라 결정될 사항임.
- 참고로, 개발제한구역내 토지를 개발제한구역 밖에 있는 ○○동 화물 복합터미널 개발 부지로 사용하는 것은 개발제한구역법령상 불가한 사항임. (녹색도시과-136, '13.04.10., 서울특별시)

4. 관리계획수립 대상 여부- 하수종말처리시설

질의내용

- 하수종말처리시설 중 하루 처리용량이 500세제곱미터 미만인 시설에 대하여 개발제한구역 관리계획 수립대상 시설인지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제11조제1항제4호 및 제5호에 의하면 개발제한구역에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조제7호에 따른 도시계획시설을 설치하거나 개발제한구역에서 건축물의 연면적이 3천제곱미터 이상(같은 목적으로 여러번에 걸쳐 부분적으로 건축하거나 연접하여 건축하는 경우에는 그 전체면적을 말한다)인 건축물의 건축이나 1만 제곱미터 이상의 토지 형질변경(같은 목적으로 여러번에 걸쳐 부분적으로 건축하거나 연접하여 건축하는 경우에는 그 전체면적을 말한다)을 하는 경우는 개발제한구역 관리계획을 수립하여 국토해양부장관의 승인을 받아야 함.
- 따라서, 귀 질의한 개발제한구역내 소규모 하수종말처리장이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 기반시설이 아닌 경우에 해당하고 동 시설의 규모가 건축연면적 3천 제곱미터 또는 토지형질변경면적 1만 제곱미터 미만인 경우라면 관리계획을 수립하지 아니할 수 있음.
(녹색도시과-1531, '13.07.14., 경기도 도시주택과)

5. 배수지 신설시 관리계획 반영 여부

질의내용

- 2006년 개발제한구역 관리계획 수립 시 승인되어 운영 중인 정수시설(정수장)과 연접하여 배수지 건립을 위해서는 기 승인된 정수장의 관리계획 변경을 하여야 하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역관리계획 수립 및 입지대상시설의 심사에 관한 규정」 제11조 및 [별표2]제2호바목에 의하면 수도시설 중 정수시설 이외의 시설은 개발제한구역 관리계획에 반영하지 아니할 수 있음.
- 따라서, 질의한 배수지가 정수시설이 아닌 경우라면 개발제한구역관리계획을 수립하지 아니할 수 있음. (녹색도시과-3153, '13.11.11., 경기도 지역정책과)

6. 관리계획 변경 대상 여부 - 기존 학교 동일용도 및 특수학교 변경

질의내용

- 질의1) 개발제한구역 내 기존 학교인 ○○중학교가 ○○택지개발사업지구로 이전함(2003.3.1)에 따라 폐교되어 인접 고등학교에서 동일한 학교시설 용도로 사용할 경우와, 학교시설 외 교육시설로 사용할 경우 관리계획 변경 대상인지 여부
- 질의2) ○○중학교에 대하여 2004.12.30 관리계획 승인을 받았으나 학생 수요 감소에 따라 특수학교로 변경하고자 하는 경우 관리계획 변경대상인지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제11조제2항에 따라 시·도 지사가 관리계획을 변경하려면 국토교통부장관의 승인을 받아야 합니다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 승인을 받지 아니하여도 됨.
- 질의한 기존 학교시설을 본래의 용도인 학교시설(고등학교, 특수학교)로 사용하는 경우라면 시·도지사가 그 지역의 학생수요 등을 감안하여 경미한 사항으로 변경할 수 있음.
- 다만, 기존 학교시설을 학교시설 외 다른 용도로 사용하는 경우로서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제11조 및 같은법 시행령 제10조에 따라 건축연면적 3천 제곱미터, 토지형질변경면적 1만 제곱미터 이상인 경우라면 해당 시설 입지의 적정성, 규모의 적정성 등의 심사가 필요한 사항으로 국토교통부장관의 승인을 받아야 할 것임. (녹색도시과-415, '14.01.27., 경기도 도시주택과)

7. 골프장 조성계획 경미한 변경 관련

질의내용

- 전체 형질변경 면적은 최초대비 10분의 1이하로 증가하나, 관리계획 승인 조건사항인 골프장 녹지조성계획 면적이 일부 변경되는 경우 경미한 변경으로 처리가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제11조제2항 및 같은 법 시행령 제10조제4항에 의하면 개발제한구역 내에서 건축연면적 또는 토지의 형질변경이 감소하거나 최초 대비 10분의 1 이하로 증가하는 경우에는 관리계획 경미한 사항 변경에 해당되어 국토교통부장관의 승인을 받지 아니하여도 된다고 규정하고 있음.
- 질의의 경우는 전체 형질변경 면적이 최초대비 10퍼센트 이하로 증가하고, 관리계획 승인조건사항인 골프장 녹지조성계획 면적이 일부 변경되는 경우로서, 변경되는 조성계획 내용이 당초 승인조건 수준이거나 개선되는 경우라면 경미한 변경이 가능함 것임. (녹색도시과-5861, '14.12.31., 경기도 도시주택과)

8. 관리계획 수립 시 주민의견 청취 관련

질의내용

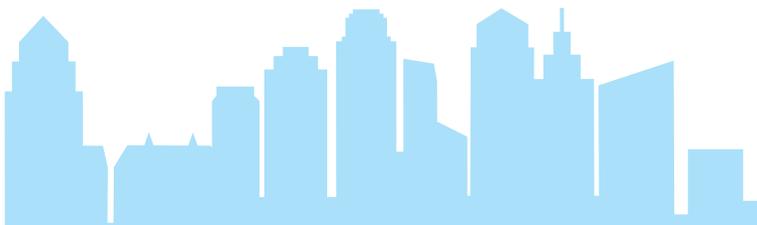
- 개발제한구역관리계획 수립 시 주민의견 청취 등 관련절차를 수행하고, 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 중앙도시계획위원회 심의를 받는 과정에서 의견을 반영하기 위해 입안권자가 시설의 구역경계를 일부 변경하는 경우 주민의견 청취 등 절차를 다시 하여야 하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제11조에서 관리계획 수립 시 관계 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민들의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있으며, 같은법 시행령 제11조에서 관리계획의 수립에 관하여 주민의 의견을 들으려면 관리계획안의 주요 내용을 해당 특별자치시·시·군 또는 구의 지역을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문에 공고하고 관리계획안을 14일 이상 일반인이 공람할 수 있게 하도록 규정하고 있음.
- 질의의 경우는 ○○시가 ○○공원에 대한 개발제한구역관리계획을 수립하기 위해 법령에 따라 주민의견 청취, 지방도시계획위원회 심의 등 절차를 수행하고, 중앙도시계획위원회 심의 과정에서 제시된 의견을 반영하기 위하여 공원의 구역경계를 일부 변경한 경우로서, 이 경우와 같이 중앙도시계획위원회의 의결과정에서 일부 변경되는 사항의 재공고에 대하여는 개발제한구역 법령에서는 별도로 규정하고 있지 않음.
- 따라서 동 건에 대한 주민의견 청취 등 관련절차의 재실시 여부는 입안권자가 사안의 중요도 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항임. (녹색도시과-725, '15.02.10., 울산광역시)

「 제 4 장 」

개발제한구역 행위허가 관련 질의·회신



[행위허가 - 신축, 이축 관련]

1. 이축, 보금자리주택사업, 이주대책 제외자 관련

질의내용

- ① 보금자리 주택건설 등에 관한 특별법에 따라 보금자리주택지구로 지정되고 지구계획이 승인,고시되어 개발제한구역에서 해제된 지역의 주택소유자의 개발제한구역내 이축과 관련하여 개발제한구역법 시행령 별표2 제4호다목의 규정에 의한“개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우”란 어떤 상태까지를 의미하는지 여부
- ② 위 질의 “가”와 관련하여 지구계획 승인이후 소유권 변경, 미거주자로 이주대책 제외자가 된 경우 개발제한구역내 토지로 이축이 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제4호다목에 따라 개발제한구역 밖으로 이주대책이 수립되었는지 여부에 대해서는 개발제한구역 법령에서는 별도로 정하고 있지 않으나, 보금자리 주택지구로 지정되고 지구계획이 승인·고시될 때 이주대책과 관련된 사항이 포함된 경우라면 이주대책이 수립된 것으로 볼 수 있을 것임.
 - 질의2) 개발제한구역에서 기존 주택이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘공익사업법’)에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」별표1 제5호다목다)①에 따라 기존 주택 소유자(보상금을 모두 지급받은 날 현재의 소유자)가 철거일 이전까지 확보한 자기 소유의 토지 중 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 토지에 허가권자의 허가를 받아 주택을 신축할 수 있음.
- 또한, 개발제한구역 안에서 이축과 관련하여 개발제한구역법 시행령 제22조

관련 별표2 제4호다목의 규정에 의하면, 공익사업에 따른 이주대책의 일환으로 공익사업법 제78조에 따른 개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우에는 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.

- 보금자리주택지구로 지정되고 지구계획이 승인·고시될 때 이주대책과 관련된 사항이 포함된 경우라면 이주대책이 수립된 것으로 볼 수 있으므로, 당초 이주대책수립 대상자 요건(소유자, 계속 거주여부 등)을 충족한 후 일부 요건의 변경(소유자 변경, 주소이전 등) 또는 이주대책을 거부하거나 포기하여 이주대책 대상자에서 제외된 경우라면 개발제한구역 안으로의 별도의 이축은 불가할 것임. (녹색도시과-169, '13.04.11., 전국 광역지자체)
※ 이축여부는 상기 조건 등을 종합적 검토하여 판단할 필요가 있음

2. 축사 신축, 해제된 집단취락 관련

질의내용

- 개발제한구역이 아닌 지역에서 거주하다가 개발제한구역에서 해제된 집단취락지구내 주택을 소유 및 거주하는 세대의 경우 축사의 신축이 가능한지 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 축사는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」별표1 제5호가목1)에 따라 개발제한구역에서 농림수산업에 종사하는 자가 1가구[개발제한구역(제2조제3항제2호에 따라 개발제한구역에서 해제된 집단취락지역을 포함)에서 주택을 소유하고 거주하는 1세대]당 기존면적을 포함하여 1천제곱미터 이하로 설치할 수 있는 바,
- 질의의 경우 위 규정에 따라 개발제한구역이 아닌 지역에서 거주하다가같은 법 시행령 제2조제3항제2호에 따라 개발제한구역에서 해제된 집단취락지역내 주택을 소유하면서 거주하는 세대의 경우에도 축사의 신축이 가능할 것임. (녹색도시과-363, '13.04.26., 경기도 도시주택과)

3. 신축, 주택, 지정이전 토지합병 관련

질의내용

- 개발제한구역 지정당시부터 지목이 “대”인 토지(410㎡)와 구역 지정당시 지목이 “전”인 토지에 주택이 있었으나 현재는 주택이 존재하지 않은 토지(대, 347㎡)를 합병한 토지(대, 757㎡)에 주택의 신축이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목가)에 따라 개발제한구역 지정당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택[제24조에 따른 개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 주택을 말한다.]이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있음.
- 질의의 경우 위 규정에 따른 주택 신축 요건에 적합하지 않은 토지를 합병한 것이므로 그 토지에는 주택의 신축은 불가할 것임.
(녹색도시과-894, '13.06.04., 울산광역시)

4. 이축, 공장, 보금자리, 이주대책 관련

질의내용

- 「보금자리주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따라 보금자리주택지구로 지정되어 개발제한구역에서 해제된 지역에 있는 공장이 편입되어 철거되는 경우로서 사업시행자가 이주대책을 수립하였으나 이를 거부하여 이주대책에서 제외된 경우 개발제한구역내 취락지구가 아닌 지역으로 이축이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제3의2의 개정 법률(‘11.9.6 개정되어 ‘12.3.17 시행)은 개발제한구역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구내에 적절한 부지확보 및 입지가 곤란한 경우로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장을 취락지구가 아닌 지역으로 이축할 수 있도록 규정하고 있음.
- 보금자리 주택지구 조성사업은 공익사업의 시행으로 볼 수 있는 바, 질의의 공장이 해당 보금자리주택지구 사업의 시행에 따라 ‘12.3.17.이후 철거되어 취락지구내에 적절한 부지확보 및 입지가 곤란한 경우라면 같은 법 시행령 별표2 제5호나목의 입지기준에 적합한 기존의 공장이 위치하고 있는 시,군, 구의 지역으로 허가권자의 허가를 받아 이축할 수 있을 것임. (녹색도시과-2126, ‘13.08.29., 경기도 지역정책과)

5. 이축, 공익사업, 취락지구, 1995년 철거 관련

질의내용

- 개발제한구역내 기존 주택이 공익사업에 편입되어 철거되고 '95.6월 보상금이 공탁된 경우 기존 주택 소유자(피공탁자)가 현재 개발제한구역 취락지구내 타인 토지 소유에 이축이 가능한지 여부

회신내용

- 구 도시계획법 시행령(대통령령 13684호, 1992.7.2) 제20조 제1항 제1호바목에서 개발제한구역안에서 공공시설 등의 설치로 인하여 철거된 건축물의 철거 후 2년 이내의 이축을 규정하고 있고 있습니다. 다만, 해당 규정은 대통령령 제15799호(1998.5.16일 시행)로 개정되어 공공시설 등의 설치로 인하여 철거된 건축물의 2년 이내의 이축규정은 폐지되었음.
- 질의의 경우 1995.6월 이전에 공익사업으로 주택이 철거되어 이축기한이 도과한 경우 현행 개발제한구역 법령에 따른 취락지구로의 이축은 불가할 것임. (녹색도시과-3844, '13.21.31., 경기도 지역정책과)

6. 주택 신축 관련 질의회신 사례전과

질의내용

- 개발제한구역 내 주택 신축과 관련하여 ○○광역시에 질의 회신 사례임

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목가에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에는 허가권자의 허가를 받아 주택 신축이 가능함.
- 개발제한구역 법령에서는 해당 토지에 있었던 기존 건축물의 종류에 대하여 별도 제한규정이 없으므로, 개발제한구역 지정 이전부터 공장이 있었던 토지라 하더라도 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에는 주택 신축이 가능함. (녹색도시과-1571, '14.04.14., 전국 광역지자체)

7. 주택 신축 가능 여부 관련

질의내용

- 민원 토지는 개발제한구역 지정 이전부터 지목이 “대” 이며, 이 토지에는 구역 지정 이전부터 건축되어 있는 다른 사람 소유의 주택이 있으며, 주택 소유자가 토지 소유자의 동의를 받지 못하여 증축 또는 개축할 수 없어 취락지구로 이축했을 경우, 이축된 건축물이 있었던 이 민원 토지에 토지 소유자가 주택을 신축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목 가)에 따라 개발제한구역지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에 주택을 신축할 수 있음.
- 민원 토지는 위 규정에 따라 개발제한구역 지정 이전부터 지목이 “대” 인 토지이자 이축된 건축물이 있었던 토지로서 구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우에 해당하는 바, 민원 토지에 주택 신축이 가능함. (녹색도시과-1997, '14.05.12., 경기도 지역정책과)

8. 존속중인 건축물의 증축 등 관련

질의내용

- 「개발제한구역 내 존속중인 사회복지시설(장애인복지시설)의 증축(별동)을 통하여 노인요양시설을 설치(이용)할 수 있는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내 존속중인 사회복지시설은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표3 제34호에 따라 개발제한구역 지정 당시의 연면적만큼 증축을 허용(새로운 대지조성 불가)하고 있는 바, 존속중인 사회복지시설이 장애인복지시설인 경우에는 장애인복지시설의 용도로만 증축이 가능함.
- 또한, 개발제한구역 내 노인요양시설은 같은 법 시행령 별표1 제3호 바목나)에 따라 개발제한구역의 면적이 전체 행정구역의 50%이상인 시·군·구에만 설치할 수 있는 바, ○○시 ○○구의 경우에는 이에 해당하지 않으므로 개발제한구역 내 존속중인 장애인복지시설을 증축하여 노인요양시설로 이용하는 것은 불가함. (녹색도시과-1998, '14.05.12., 서울특별시)

9. 취약지구 내 토지 분할 후 주택 신축 관련

질의내용

- 개발제한구역취락지구 내 토지(개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지)의 분할 가능 여부와 분할 후 각 필지에 주택을 신축할 수 있는지 여부
* 토지분할 내역 : 1필지(880㎡) ⇒ 2필지(552㎡, 330㎡)

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목가)에 따라 개발제한구역지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에 주택을 신축할 수 있음.
- 또한, 같은 법 시행령 제16조에 따라 지목이 대인 토지를 주택을 건축하기 위하여 분할하는 경우에는 330제곱미터 이상인 경우에 가능함.
- 따라서, 위 규정에 따라 질의의 토지는 각 330제곱미터 이상으로 분할이 가능하며, 건축법령에 적합하다면 분할된 각 필지에 주택 신축도 가능할 것임.
(녹색도시과-2606, '14.06.19., 서울특별시)

10. 기존의 주택이 있는 토지 관련

질의내용

- 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 2013년 법원의 강제 집행에 의거 철거되어 멸실되었는 바, 이 민원 주택이 있었던 토지에 주택 신축이 가능한지 여부와 멸실된 주택을 근거로 취락지구로 이축할 수 있는지 여부
 - * 토지 소유자가 임대료를 지급하지 않은 주택 소유자를 상대로 제기한 소송에서 건축물을 철거하라고 판결하였으나, 주택 소유자가 이를 거부하여 법원 강제집행으로 건축물이 철거되었음

회신내용

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목가)에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택(개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 주택을 말한다)이 있는 토지에 주택을 신축할 수 있음.
- 민원 주택은 멸실되어 현존하지 아니하므로 해당 토지는 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지가 아니므로 주택 신축은 불가할 것이며, 다만, 해당 토지가 개발제한구역 지정 당시 지목이 대인 경우라면 주택 신축이 가능할 것임.
- 또한, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 제2호에 따라 개발제한구역 내 적법한 건축물은 취락지구로 이축할 수 있으나, 같은 법 시행령 별표2 제4호 라목에서는 “철거 등으로 멸실되어 현존하지 아니하는 건축물을 근거로 이축 또는 이주단지의 구성을 허가하여서는 아니된다. 다만, 공익사업의 시행으로 철거된 건축물은 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있는 바, 철거되어 현존하지 않는 동 민원 주택을 취락지구로 이축하는 것은 불가할 것임. (녹색도시과-3937, ‘14.09.17., 경기도 지역정책과)

11. 존속중인 건축물 관련

질의내용

- 공익사업에 편입되어 철거된 숙박시설 5개동을 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제13조 및 같은 법 시행령 제23조 규정에 따른 존속중인 건축물로 볼 수 있는지 여부

* 숙박시설(방갈로)은 1970년에 건축되었으며, 2009년 〇〇〇-〇〇간 고속화도로사업에 건축물 일부(전체 9개동 중 5개동)가 수용되어 철거되었으며, 건축물 4개동만 현존하고 있음

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제13조 및 같은 법 시행령 제23조에 따라 시장·군수·구청장은 법령의 개정·폐지나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 그 사유가 발생할 당시에 이미 존재하고 있던 대지·건축물 또는 공작물이 이 법에 적합하지 아니하게 된 경우에도 건축물의 재축·개축, 대수선, 증축 등을 허용할 수 있음.
- 위 규정은 현존하는 건축물에 한하여 적용되는 바, 질의의 경우와 같이 공익사업으로 이미 철거되어 멸실된 건축물을 존속중인 건축물로 볼 수 없으며, 멸실된 건축물을 근거로 재축·개축 등의 행위를 할 수 없음.
(녹색도시과-3939, '14.09.17., 경기도 지역정책과)

12. 재이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 기존 주택이 공익사업에 수용되어 이축허가를 받아 착공 중 무단 건축 등의 위법행위로 허가가 취소된 경우, 현 시점에서 재이축이 가능한지 여부
- 재이축이 가능하다면 당초 이축 대상 토지(주택 철거일 당시 소유권을 확보하였으나 현재 타인 소유의 토지임)에 이축을 해야 하는지, 아니면 민원인이 철거일 당시부터 현재까지 소유권을 확보하고 있는 다른 토지에도 이축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목에 따라 기존 주택이 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게된 경우에는 그 기존 주택의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 주택을 신축할 수 있음.
- 주택 건축(이축) 허가를 받아 착공 중 위반행위로 인하여 허가가 취소된 경우에는 시정명령을 이행한 후 다시 건축 허가가 가능할 것으로 보며, 당초의 건축(이축) 대상 토지가 아닌 토지의 경우도 위 “가”의 기준에 적합하다면 건축(이축)이 가능할 것으로 보나, 이 경우 공사 중이었던 당초의 건축(이축) 토지는 원상복구하여야 할 것임. (녹색도시과-804, '15.02.13., 경기도 지역정책과)

13. 주택호수 산정, 나대지 분할 관련

질의내용

- ① 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침(이하 “해제지침”）」3-3-3.(3)③ 가목에 따라 주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설과 사회복지시설(도시관리계획 입안일 현재 건축허가가 이루어진 것을 포함한다)을 주택 1호로 산정시 건축허가의 범위
- ② 개발제한구역 지정당시부터 지목이 ‘대(垓)’인 토지에 대하여 2필지로 분할을 할 경우 주택 2호로 인정가능 여부

회신내용

- 질의1) 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 “개발제한구역법”）」 시행령 제18조제1항에 따라 주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설과 사회복지시설 및 동법 시행령 별표1 제5호의 시설(주민공동이용시설) 중 건축법령에 따른 근린생활시설에 해당하는 시설로 한정하고 있는 바, “건축허가가 이루어진 것”이란 근린생활시설 또는 사회복지시설로 건축허가(용도변경)를 받은 주택 및 건축허가(신축 포함)를 받은 주민공동이용시설 중 건축법령에 따른 근린생활시설에 한정한다고 할 것임.
- 질의2) 개발제한구역법 시행규칙 제14조제1호(취락지구의 지정에 관한 주택수의 산정기준)와 달리, 해제취락지구의 주택호수 산정시에는 ‘개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지로서 주택 또는 근린생활시설의 신축이 가능한 나대지’로 한정하고 있을 뿐이지 토지분할에 대하여는 언급하지 않고 있음. 따라서, 해제취락지구의 주택호수 산정시에는 개발제한구역 지정 이전에 분할된 나대지인 경우에는 주택 1호로 산정가능하나, 개발제한구역 지정 이후에 분할된 나대지는 해제지침[3-3-3.(4)①]에 따라 주택호수를 산정하여야 할 것임. (녹색도시과-941, ‘15.02.26., 경기도 지역정책과)

14. 주택 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 취락지구 내 주택을 같은 취락지구 내 토지로 이축할 수 있는지 여부(이축 후 기존 주택이 있던 대지는 임야로 지목변경)

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 제2호에 따라 개발제한구역 내 적법한 건축물은 취락지구로 이축할 수 있으나, 이 규정은 취락지구 밖에 있는 건축물을 취락지구 안으로 이축할 수 있다는 의미인 바, 취락지구 내 주택을 같은 취락지구 내로 이축하는 것은 불가할 것임.
- 다만, 같은 법 시행령 별표1 제5호다목다)③에 따라 개발제한구역 지정 이전부터 건축되어 있는 주택 또는 개발제한구역 지정 이전부터 다른 사람 소유의 토지에 건축되어 있는 주택으로서 토지소유자의 동의를 받지 못하여 증축 또는 개축할 수 없는 주택은 취락지구로 신축할 수 있으므로, 이 규정에 해당하는 취락지구 내 주택은 같은 취락지구 내로 이축할 수 있을 것임. (녹색도시과-1395, '15.03.25., 경기도 지역정책과)

15. 주택 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 주택 소유자가 개발제한구역 내 자기 소유의 토지에 주택을 신축하고자 하는 경우로서, 주택 신축 예정 토지가 개발제한구역 지정당시부터 지목이 대인 토지가 아니고 진입로가 없다면 해당 토지에 주택을 신축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)에 따라 기존 주택이 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게된 경우에는 그 기존 주택의 소유자(보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 주택을 신축할 수 있음.
- 위에서 국토교통부령으로 정하는 입지기준은 같은 법 시행규칙 제6조에서 규정하고 있으며 동 조에서는?새로운 진입로를 설치할 필요가 없을 것. 다만, 영 별표2 제3호가목2)에 따른 면적에 포함되어 진입로가 설치되는 경우에는 그러하지 아니하다.라고 규정하고 있음.
- 따라서, 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 주택을 자기 소유 토지에 신축하는 경우, 해당 토지가 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지가 아니더라도 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합하다면 주택을 신축할 수 있으나, 영 별표2 제3호가목2)에 따른 면적에 포함하여 진입로를 설치하는 경우가 아니라면 진입로가 없는 토지에는 주택을 신축할 수 없을 것임. (녹색도시과-2033, '15.04.27., 서울특별시)

16. 근린생활시설 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 공익사업의 시행으로 철거되는 근린생활시설(사무소)은 사업인정고시일(2010.3.15) 이후인 2015.5.21. 종교집회장에서 용도변경된 건축물인 바, 이 경우 해당 사무소를 자기 소유의 토지로 이축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호라목다)에 따라 기존 근린생활시설이 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 경우에는 그 기존 근린생활시설의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 근린생활시설을 신축할 수 있음.
- 개발제한구역 법령에서는 사업인정고시일 이후에 용도변경된 건축물의 이축을 제한하고 있지 않은 바, 질의의 사무소가「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호라목다)에 따른 근린생활시설인 경우 위 규정에 따라 자기 소유 토지에 근린생활시설(사무소)을 신축할 수 있을 것임. (녹색도시과-3261, '15.07.07., 경기도 지역정책과)

17. 주택 신축 관련

질의내용

- ① 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 “대” 이며, 이축된 건축물(지정 당시부터 토지 소유자와 건축물 소유자가 다름)이 있었던 토지를 매입한 자는 해당 토지에 주택을 신축할 수 있는지 여부
- ② 위 질의에서 해당 토지에 주택을 신축할 수 있다면, 주택 신축을 위한 진입로 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목가)에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에는 주택을 신축할 수 있는 바, 질의의 토지에 주택을 신축할 수 있을 것임.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목가)에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에 주택을 신축할 수 있으며, 또한, 같은 법 시행령 제14조 제9호에서는 주택 또는 근린생활시설 등의 진입로 설치를 위한 토지 형질변경을 허용하고 있음. 따라서, 개발제한구역 지정 당시 지목이“대”인 토지에 주택의 신축을 위한 진입로 설치는 허용됨. (녹색도시과-4550, ‘15.09.14., 서울특별시)

18. 근린생활시설 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 훼손지복구사업(녹지조성)의 시행으로 인하여 철거되는 근린생활시설을 취락지구가 아닌 자기 소유의 토지에 이축(신축)할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」별표1 제5호라목다)에 따라 기존 근린생활시설이 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 경우에는 그 기존 근린생활시설의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급 받은 자를 말한다)는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 근린생활시설을 신축할 수 있음.
- 따라서, 질의의 훼손지복구사업(녹지조성)이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업에 해당하여 그 공익사업의 시행으로 별표1 제5호라목다)에 해당하는 근린생활시설이 철거되는 경우에는 철거당시 자기 소유의 토지에 근린생활시설을 이축(신축)할 수 있을 것임. (녹색도시과-5011, '15.10.07., 경기도 지역정책과)

19. 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 취락지구가 있는 경우, 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 적법한 건축물을 취락지구에 접한 토지로 이축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 부칙 제3조에 따라 취락지구로 이축하는 건축물 중 공익사업의 시행으로 철거되는 건축물은 취락지구가 지정될 때까지 취락지구의 지정 기준에 해당하는 취락이나 그 취락 또는 영 제2조제3항제2호에 해당하여 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로 이축할 수 있는 바, 질의의 건축물을 기 지정된 취락지구에 접한 토지로 이축할 수 있을 것임. (녹색도시과-5781, '15.11.10., 서울특별시)

20. 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 허가를 받아 주택 또는 근린생활시설 건축 중에 해당 지역이 공익사업에 편입된 경우, 건축물 준공 이전이라도 해당 건축물을 개발제한구역 내 자기 소유 토지에 이축(신축)할 수 있는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내 주택 및 근린생활시설이 공익사업의 시행으로 철거되는 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목다) 및 라목다)에 따라 철거일 당시 소유권을 확보한 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지에 해당 건축물을 이축(신축)할 수 있음.
- 적법하게 허가를 받아 건축 중이었으나 준공 이전에 공익사업으로 철거되는 경우라면 해당 건축물을 위 규정에 따라 개발제한구역 내 자기 소유의 토지에 이축(신축)할 수 있을 것으로 봄. 다만, 자기 소유의 토지에 이축(신축)할 수 있는 근린생활시설은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호라목에 명시된 시설만 해당됨. (녹색도시과-5967, '15.11.19., 경기도 지역정책과)

21. 존속중인 공장의 증축 범위 관련

질의내용

- 개발제한구역 지정 전부터 존속해 온 공장이 토지의 형질변경이나 새로운 공장부지의 조성 없이 기존 공장부지 내에서 증축하거나 수직 증축하고자 할 경우 증축 할 수 있는 범위

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제23조제2항제2호에서는 개발제한구역 내 존속 중인 건축물이 법령의 제정·개정으로 법 또는 이 영의 규정에 부적합하더라도 증축하려는 부분이 건폐율·용적률 등 법 또는 이 영의 규정에 적합한 경우 증축할 수 있으며, 이 경우 토지의 형질변경을 수반하는 증축은 영 별표3에 따른 시설만 해당한다고 규정하고 있음.
- 질의 공장의 증축은 영 별표3에서 건축 가능면적을 별도로 제한하고 있는 경우로서 별표3에 따라 증축할 경우 토지의 형질변경도 허용하고 있는 것인 바, 토지의 형질변경을 수반하지 아니한 경우라도 동 규정에 따라야 할 것임.
- 다만, 신축이 금지된 기존 건축물 중 영 별표3에서 건축 가능면적 등 별도 제한을 두고 있지 아니한 경우에는 토지 형질변경 없이 건폐율, 용적률 및 높이 기준에 적합한 범위에서 증축이 가능함.
- 참고로, 이러한 내용으로 녹색도시과-2941(2014.07.11.)호로 ‘존속중인 건축물의 증축’에 대한 민원 회신사례 전파 참고(11번 질의)
(녹색도시과-498, ‘16.01.29., 경기도 지역정책과)

22. 공장부지 일부가 공익사업에 편입된 경우 대지 조성 관련

질의내용

- 개발제한구역 지정 전부터 존속해 온 공장의 부지 일부가 공익사업에 편입된 경우 그 편입 면적만큼 새로운 대지(매수 또는 기존 소유 토지)를 형질변경하여 공장부지 면적에 포함시키고 그 부지 위에 공장건축물을 증축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제3호라목에 따르면 개발제한구역에서 시행되는 공공사업에 대지(건축물 또는 공작물이 있는 토지를 말한다)의 일부가 편입된 경우에는 그 편입된 면적만큼 새로 대지를 조성하는 데 따르는 토지의 형질변경을 할 수 있다. 이 경우 편입되지 아니한 대지와 연접하여 새로 조성한 면적만으로는 관계 법령에 따른 시설의 최소 기준면적에 미달하는 경우에는 그 최소 기준면적까지 대지를 확장할 수 있다고 규정하고 있음.
- 따라서, 질의의 경우 적법하게 조성된 공장부지가 공익사업에 일부 편입된 경우라면 편입 면적만큼 대지조성을 위한 토지형질변경을 하여 공장부지에 포함하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표3 제27호 규정에서 정하고 있는 범위 내에서 공장 증축이 가능할 것임. (녹색도시과-1279, '16.03.14., 경기도 지역정책과)

23. 건축물대장 2개 용도로 기재된 건축물의 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 공익사업 시행으로 인하여 철거되는 건축물의 주용도가 건축물대장에 “근린생활시설(제조업)/단독주택”으로 기재된 경우, 이축되는 건축물의 용도를 무엇으로 보아야 하는지 여부

회신내용

- 건축물의 주용도가 건축물대장상에 “근린생활시설(제조업)/단독주택”으로 기재된 경우 근린생활시설(제조업)과 주택이 복합된 건축물 즉, 복합 용도의 건축물로 보아야 할 것이며, 질의의 복합용도의 건축물은 취락지구 내로 이축하여야 할 것임. (녹색도시과-2402, ‘16.05.04., 서울특별시)

24. 지목이 다른 토지에 걸쳐 있는 기존 건축물의 신축

질의내용

- 개발제한구역 건축물관리대장에 하나의 건축물로 등재된 주택(개발제한구역 지정 이전부터 건축된 주택)이 개발제한구역 지정 당시부터 대인 토지와 전인 토지에 걸쳐 있었으나, 대지에 있는 주택 부분만 철거하여 건축물대장이 정정된 경우, 각각의 토지에 대하여 주택 또는 근린생활시설을 신축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목 가) 및 같은 호 라목가)에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택[제24조에 따른 개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 주택을 말한다]이 있는 토지에만 주택 및 근린생활시설을 신축할 수 있음.
- 또한, 같은 법 시행령 별표2 제1호사목에 따르면 대지면적이 60제곱미터 미만인 경우에는 건축물의 건축을 허가하지 아니하여야 함.
- 질의의 경우 지목이 서로 다른 2개의 필지(대(垓), 전(田))에 걸쳐서 하나의 주택이 건축된 경위를 알 수 없으나, 개발제한구역 지정당시부터 지목이 서로 다른 2개의 필지에 걸쳐서 하나의 주택으로 건축된 경우라면 개발제한구역 지정 당시 지목이 대인 토지 또는 기존 주택이 있는 위치에만 주택 등 건축이 가능할 것으로 보며, 각각의 토지에 주택 등을 각각 건축하는 것은 불가할 것으로 봄. (녹색도시과-2866, '16.05.30., 경기도 지역정책과)

25. 취락지구로의 이축에 관한 경과조치, 부칙, 접한 토지 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 부칙 <제21139호, 2008.11.28.> 제3조(취락지구로의 이축에 관한 경과조치)에 따르면 취락지구가 지정될 때까지 취락지구의 지정기준에 해당하는 취락이나 그 취락 또는 제2조제3항제2호에 해당하여 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로의 이축을 허가 할 수 있다고 규정하고 있는데, 취락지구 경계선과 맞닿아 있지 않은 경우(지적측량의 오차범위 내 등)에도 상기 규정에 따른 ‘접한 토지’로 볼 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 부칙 <제21139호, 2008.11.28.> 제3조(취락지구로의 이축에 관한 경과조치)의 본문의 내용 중 ‘접한 토지’란 연접한 토지를 의미하는 바, 취락지구 경계선과 맞닿아 있지 않은 토지는 상기 부칙에 따른 접한 토지로 볼 수 없음. (녹색도시과-4813, ‘16.09.08., 서울특별시)

26. 공익사업 일부 편입, 잔여 토지 주택 신축 관련

질의내용

- 계사(鷄舍)가 있던 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지의 일부가 공익사업에 편입되어 계사(鷄舍)를 철거(건축물 이축은 없음)한 경우, 잔여 토지(130제곱미터)에 주택을 신축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목 가)에 따르면 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에는 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있고,
- 같은 영 별표 2 제1호사목에 따르면 건축물을 건축하기 위한 대지면적이 60 제곱미터 미만인 경우에는 건축물의 건축을 허가하지 아니하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 표 제3호가목2)에 따르면 주택의 건축을 위하여 대지를 조성하는 경우에는 기존면적을 포함하여 330제곱미터 이하로 토지의 형질 변경을 할 수 있다고 규정하고 있음.
- 따라서, 질의의 경우가 이축된 건축물이 있었던 토지가 아닌 경우로서 대지면적이 60제곱미터 이상인 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지인 경우라면 주택 신축이 가능할 것으로 보며, 이 경우 기존면적을 포함하여 330제곱미터 이하로 대지를 조성할 수 있음. (녹색도시과-5576, '16.10.13., 서울특별시)

27. 공익사업, 이주대책수립 대상 제외자, 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 시행하는 공익사업(○○○○보금자리주택)과 관련, 사업시행자인 LH공사에서 이주대책을 수립하였으나, LH공사의 심사결과에 따라 이주대책 대상에서 제외된 자가 개발제한구역 내 주택 및 근린생활시설을 신축(이축) 할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의의 경우가 공익사업에 따른 이주대책의 일환으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 따른 이주대책 수립 시 제외된 자로서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)① 및 같은 호 라목다)에 해당하는 경우라면 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 주택 및 근린생활시설의 신축(이축)이 가능할 것임. (녹색 도시과-5823, '16.10.26., 서울특별시)

28. 사찰, 증축, GB 지정당시 대인 토지, 신축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 존속 중인 종교시설인 사찰(○○사)에 연접한 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에 부속시설(사무소)을 신축하고자 하는 경우, 종교시설의 증축으로 보아야 하는지 아니면 종교시설과 별개인 근린생활시설의 신축으로 보아야 하는지 여부

회신내용

- 질의의 신축하려는 근린생활시설(사무소)이 기존 사찰 건축물이 있는 대지 내에 건축하는 경우라면 종교시설의 증축행위로 보아야 할 것이나, 기존 사찰 건축물이 있는 대지에 포함되지 아니한 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지인 경우라면 근린생활시설(사무소)의 신축이 가능할 것임. (녹색도시과-5881, '16.10.31., 서울특별시)

29. 법인 소유 건축물, 법인 대표자 소유토지 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 공익사업에 편입된 법인 소유의 근린생활시설을 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호라목다)에 따라 법인 대표자 개인 소유의 토지에 신축(이축)할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호라목다)에 따라 기존 근린생활시설이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 경우에는 그 기존 근린생활시설의 소유자(해당 공익사업의 사업인정 고시 당시에 해당 근린생활시설을 소유하였는지 여부와 관계없이 같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 근린생활시설을 신축할 수 있음.
- 상기 규정은 공익사업에 편입된 근린생활시설에 대하여 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 자기 소유의 토지에 신축(이축)을 허용하고 있는 사항인 바, 귀 질의의 근린생활시설이 법인이 소유한 경우라면 법인이 소유한 토지에 이축하여야 함. (녹색도시과-1626, '17.03.27., 서울특별시)

30. 인접한 시·군·구의 읍·면·동으로 이축 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제6조제1호 나목에 따라 공익사업으로 인하여 서울특별시 강동구 상일동에서 철거되는 건축물을 송파구 방이동 또는 송파구 어느 곳이라도 신축(이축) 할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제6조제1호나목에 따르면 기존의 주택 등이 있는 시·군·구와 인접한 시·군·구(인접한 읍·면·동으로 한정한다)의 지역으로서 해당 인접 시장·군수·구청장과 주택 등을 신축하기로 협의한 지역에 주택 또는 근린생활시설을 신축할 수 있다고 규정하고 있음.
- 상기 규정 내용 중 “기존의 주택 등이 있는 시·군·구와 인접한 시·군·구(인접한 읍·면·동으로 한정한다)의 지역”이란 기존 주택 및 근린생활시설이 있는 해당 시·군·구(자치구를 말한다)와 맞닿아 있는 읍·면·동(인접 시·군·구) 지역을 의미함.
- 따라서, 상기 규정에 따라 질의의 공익사업에 편입된 기존의 주택 등이 있는 ○○특별시 ○○구와 맞닿아 있는 ○○구의 ○○동에 신축(이축)을 허용할 수 있다고 보나, ○○구인 경우라도 ○○구와 맞닿아 있지 아니한 동으로의 신축(이축)은 불가함. (녹색도시과-2749, '17.05.18., 서울특별시)

31. 현황임야, 지목 대인 토지, 주택 등 신축 관련

질의내용

- 현지 현황이 임야인 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에 주택 및 근린생활시설을 신축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목 가) 및 같은 호 라목나)에 따르면 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에는 「건축법 시행령」별표 1 제1호가목에 따른 단독주택 및 근린생활시설을 허가를 받아 신축할 수 있다고 규정하고 있음.
- 한편, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제15조 및 같은 영 제19조제4호에 따르면 개발제한구역에서 죽목을 벌채하려는 경우, 죽목의 벌채 규모에 따라 허가 또는 신고를 하도록 규정하고 있고, 개발제한구역법령에 따라 허가 또는 신고하고 할 수 있는 모든 행위는 같은 영 별표 2에서 규정하고 있는 세부기준에 따르도록 하고 있음.
- 상기 별표2에 따르면 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 최소 규모로 설치하여야 하고, 해당 지역과 그 주변지역에 있는 역사적·문화적·향토적 가치가 있는 지역을 훼손하지 아니하여야 하며, 토지의 형질을 변경하거나 죽목을 벌채하는 경우에는 표고, 경사도, 숲의 상태, 인근 도로의 높이와 배수 등을 고려하도록 하고 있음.
- 따라서, 현지 현황이 임야인 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에 주택 및 근린생활시설을 신축 하려는 경우, 당해 허가권자가 현지 현황 및 상기 관련 규정을 종합적으로 고려하여 허가 여부를 결정할 사항임. (녹색도시과-4415, '17.08.16., 경기도 지역정책과)

32. 개발제한구역 내 공익사업, 이주대책 제외, 취락지구 이축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내에서 시행하는 공익사업과 관련, 사업시행자가 공람공고일 기준으로 주거용 건축물을 소유하지 않았고, 이주대책 접수 기간 내 신청한 사실이 없다는 사유로 이주대책 대상에서 제외된 적법한 근린생활시설을 이주대책이 수립되지 아니한 경우로 보아 개발제한구역 내 취락지구에 신축(이축) 할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제4호다목에 따르면 공익사업에 따른 이주대책의 일환으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 따른 개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우에는 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.
- 질의의 경우가 사업시행자가 수립한 이주대책 기준에 해당되었으나, 이주 신청을 하지 않는 등 이주를 포기한 경우라면, 상기 규정에 따라 이주대책이 수립된 경우로 보아 개발제한구역 내 신축(이축)이 불가할 것으로 보나, 사업시행자가 수립한 이주대책 기준에 미달하여 이주 신청을 하였더라도 이주를 할 수 없었던 경우라면, 공익사업에 따른 이주대책이 수립되지 아니한 경우로 보아 개발제한구역 내 취락지구에 신축(이축)이 가능할 것으로 봄.
(녹색도시과-5722, '17.10.23., 경기도 지역정책과)

33. 공익사업 시행에 따른 이축 허가 관련

질의내용

- ① 공익사업(보금자리주택지구) 시행에 따른 보상금을 지급받고 이축 허가를 받았으나, 착공하지 않은 상태에서 다시 공익사업(공공주택지구)으로 수용된 경우, 재차 이축 허가를 받을 수 있는 것인지 여부
- ② 공익사업의 시행자가 이주대책의 일환으로 ‘공공분양아파트 특별공급계획’을 수립하고 철거된 주택의 소유자를 특별공급 대상자로 선정하였으나 철거된 주택의 소유자는 ‘특별공급 공고일 기준 무주택자’ 요건에 부적합(특별공급 공고일 이전 주택 구입)한 자로서 실제로는 특별공급을 받지 못하게 된 경우, 이주대책이 수립된 것으로 보아 이축 허가를 받을 수 없는 것인지 여부

회신내용

- 질의1) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 “법”) 제12조 제1항제1호 및 법 시행령 별표1 제5호다목다)①에 따르면 개발제한구역 내 기존 주택이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”)에 따른 공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 경우에는 그 기존 주택의 소유자(해당 공익사업의 사업인정 고시 당시에 해당 주택을 소유하였는지 여부와 관계없이 같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)가 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 신축하는 경우 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 곳에 시장·군수·구청장의 허가를 받아 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있음.
- 질의의 경우, 미착공 경위는 별론으로 하고, 사실상 이축 허가가 취소된 것으로 보아, 실제 착공을 하지 아니하여 당초 허가 받은 신축(이축) 예정 토지가 본래의 상태를 유지하고 있고 재 이축 허가를 하여도 건축법 등 관계 법령에 위반되지 않는 이상, 주택의 현존 여부와 관계없이 위 규정 등 개발제한구역 법령에 적합한 범위 내라면 재 이축 허가를 받을 수 있을 것으로 봄.

- 질의2) 법 시행령 별표2 제4호다목에 따르면 공익사업에 따른 이주대책의 일환으로 토지보상법 제78조에 따른 개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우에는 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니된다고 규정하고 있음.
- 질의의 경우가 공익사업의 시행자가 수립한 이주대책 기준에 적합하였으나 철거된 주택 소유자의 선택으로 이주를 하지 않았던 경우라면 이주대책이 수립된 경우로 보아 위 규정에 따라 이축 허가를 받을 수 없을 것이고, 사업 시행자가 수립한 이주대책 기준에 적합하지 아니하여 이주 신청을 하였더라도 이주를 할 수 없는 등 철거된 주택 소유자의 귀책사유 없이 이주를 할 수 없었던 경우라면 이주대책이 수립되지 아니한 경우로 보아 위 규정 등 개발제한구역법령에 적합한 범위 내에서 이축 허가를 받을 수 있을 것임.
- 다만, 개별 사례별 허가 여부에 대하여는 구체적인 사실관계를 검토하여 법 제12조제1항에 따른 허가권한이 있는 해당 시장·군수·구청장이 판단하여 결정하여야 할 것임. (녹색도시과-1407, '18.03.08., 경기도 지역정책과)

[행위허가 - 도로 관련]

1. 임시도로, 원상복구, 행위허가 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 공사를 위하여 도로법에 의한 도로부지(법면부지)를 이용하여 임시도로를 설치하는 행위는 개발제한구역법 시행령 별표1 제3호하목에 따라 형질변경 행위허가 대상으로 해당 공사가 완료된 경우에는 원상복구하여야 하나 공사현장 특성상 원상복구가 불가할 경우에 형질변경 허가가 가능한지 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 공사용 임시도로는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 특별조치법 시행령」 별표1 제3호하목에 따라 개발제한구역에서 시행하는 공사를 위한 경우로서 허가권자의 허가를 받아 설치할 수 있으며, 이 경우 사용기간을 명시하여야 하고, 해당 공사가 완료된 경우에는 다른 공사를 목적으로 연장 허가를 할 수 없으며, 사용 후에는 지체 없이 철거하고 원상복구하여야 함.
- 질의의 경우 도로법에 의한 도로부지(법면부지)를 이용하여 공사용 임시도로를 설치하는 행위의 허가여부에 대해서는 원상복구 가능성, 필요성 및 이용계획 등 현지여건을 고려하여 도로관리기관 또는 허가권자가 판단할 사항임. (녹색도시과-332, '13.01.25., 경기도 도시주택과)

2. 존속중인 건축물, 도로, 건축법 적용 관련

질의내용

- 개발제한구역 “지정이전부터 존재하는 건축물”의 건축(재축, 개축)시 개발제한구역 법령과 건축법령이 각각 적용되는지 여부
- 위 질의 “가”의 건축물의 증축 시 기존 건축물(개축한 건축물)이 관습상 도로(사유토지 점유)와는 접하나 지적도상 맹지인 경우 건축법령상 도로 요건에 적합하여야 하는지 여부

회신내용

- 질의1) 개발제한구역에서 건축(재축, 개축 포함)행위 시 개발제한구역 법령 및 건축법령 모두 적합하여야 함.
- 질의2) 개발제한구역 내 건축물의 증축 시 건축법상 도로 요건에도 적합하여야 함. (녹색도시과-368, ‘14.01.22., 울산광역시)

3. 주택신축을 위한 진입로 설치 관련 사례전파

질의내용

- 개발제한구역 내 지정 당시부터 지목이 ‘대’인 토지에 주택 신축을 위한 새로운 진입로 설치 가능여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목가에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)에 주택을 신축할 수 있으며,
- 또한, 같은 법 시행령 제14조 제9호에서는 주택 또는 근린생활시설 등의 진입로 설치를 위한 토지 형질변경을 허용하고 있음.
- 따라서, 개발제한구역 지정 당시 지목이 ‘대’인 토지에 주택의 신축을 위한 진입로 설치는 허용됨. (녹색도시과-1568, ‘14.04.14., 전국 광역지자체)

4. 개발제한구역 내 임야에 사도설치 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조의 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경은 영농을 위한 경우에만 한정하여 허용되는지 여부
- 개발제한구역과 인접한 자연녹지지역에 중장비 주기장을 설치하기 위해 개발제한구역 내 토지에 사도 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조 각 호에서 규정하고 있는 토지의 형질변경 행위는 영농을 위한 경우만 한정하고 있지 않음.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조 제3호에 따라 개발제한구역 내 사도 설치를 위한 토지의 형질변경은 허가권자의 허가를 받아 가능하며, 이 경우 사도는 「사도법」 제2조에 따라 개설하고자 하는 사도가 「도로법」 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 도로나 도로법의 준용을 받는 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길을 말함.
- 따라서, 사도법에 따른 사도의 구조 및 기준에 적합하게 설치하는 경우에는 가능할 것으로 봄. (녹색도시과-2126, '14.05.20., 서울특별시)

[행위허가 - 실외체육시설 관련]

1. 승마장, 실외마장 및 실내마장 면적 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 실외체육시설로서 승마장은 건축물을 수반하지 아니하는 운동시설(실외마장)이 주된시설이며, 실내마장과 마사 등이 부수시설인데 부수시설인 실내마장과 마사 등의 면적이 주된시설인 건축물을 수반하지 아니하는 운동시설(실외마장)면적 이상일 경우에 실외체육시설로서 승마장의 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 실외체육시설인 승마장은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에서 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 운동시설로 설치할 수 있으며, 이 경우 실내마장, 마사 등의 시설을 2,000제곱미터 이하의 규모로 설치할 수 있도록 규정하고 있음.
- 승마장을 실외체육시설로 허용하고 있는 취지를 감안할 때, 승마장의 주된 시설에 해당하는 실외 마장의 부수적인 시설로서 허용하고 있는 실내마장, 마사 등의 시설은 주된 시설인 실외 마장의 규모를 감안, 그 규모를 초과하지 않는 범위에서 필요 최소한으로 설치하는 것이 바람직할 것으로 봄.
(녹색도시과-823, '13.03.07., 경기도 도시주택과)

2. 실외체육시설, 사업부지, 구거 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 실외체육시설 설치와 관련하여 사업부지내에 구거가 있는 경우 사용수익(점용)허가를 받은 경우라면 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 실외체육시설은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에 따라 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제6조에 따른 생활체육시설 중 배구장, 테니스장, 배드민턴장, 게이트볼장, 롤러스케이트장, 잔디(인조잔디를 포함한다. 이하 같다)축구장, 잔디야구장, 농구장, 야외수영장, 궁도장, 사격장, 승마장, 씨름장, 양궁장 및 그 밖에 이와 유사한 체육시설로서 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 운동시설(골프연습장은 제외한다) 및 그 부대시설을 허가권자의 허가를 받아 설치할 수 있음.
- 질의의 경우 위 규정 및 같은 법 시행령 별표2 허가의 세부기준에 적합한 경우로서 해당 사업부지내 토지(구거 포함)에 대한 정당한 사용권원이 있는 경우라면 설치가 가능할 것임. (녹색도시과-895, '13.06.03., 경기도 도시주택과)

3. 개발제한구역 내 승마장 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 승마장 설치와 관련하여 해당 지역이 가축의 사육이 제한된 지역일 경우, 승마장에 승마용 말을 관리하기 위한 '마사' 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 개발제한구역내 승마장은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에 따른 실외체육시설로서 실내마장, 마사 등의 시설을 2,000제곱미터 이하의 규모로 허용하고 있음.
- 또한, 같은 법 시행령 별표1 제5호가목1)에 따른 축사(소·돼지·말·닭·젖소·오리·양·사슴·개의 사육을 위한 건축물을 말한다)는「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따라 가축의 사육이 제한된 지역에 설치를 허가할 수 없도록 하고 있음.
- 따라서, 가축사육제한지역내 승마장의 마사 설치가 가능한지 여부는 승마장의 마사를 축사로 보는지 여부가 핵심 사항인 바, 이는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」을 운용하는 부처에서 판단할 사항임. (녹색도시과-1191, '14.03.24., 서울특별시)

4. 야영장 및 실외체육시설 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 사목 및 아목에 따른 야영장, 실외체육시설 설치 시, 해당 시설은 본인 소유 토지에만 설치해야 하는지 여부와 설치주체가 마을공동인 경우에 그 구성원은 개발제한구역 지정당시 거주자로 한정되는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호사목 및 아목에 따른 야영장, 실외체육시설은 마을공동 또는 지정당시 거주자만이 설치할 수 있음.
- 개발제한구역 법령에서는 야영장 및 실외체육시설 설치 시 토지소유권에 대하여 별도 제한규정을 두고 있지 않은 바, 마을공동 또는 지정당시거주자는 토지 사용승낙을 받아 타인 소유의 토지에 해당 시설을 설치할 수 있을 것으로 봄.
- 아울러, 설치주체가 마을공동인 경우 그 구성원이 될 수 있는 자격은 허가 신청일 현재 개발제한구역 내 해당 마을에 주민등록을 하고 실제 거주하고 있어야 하며, 개발제한구역 지정당시 거주자로 한정되지 않음. (녹색도시과-935, '15.02.26., 서울특별시)

5. 실외체육시설 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 설치 가능한 실외체육시설에 썰매장이 포함되는지 여부

회신내용

- 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 (생활)체육시설 중 배구장, 테니스장, 배드민턴장, 게이트볼장, 롤러스케이트장, 잔디(인조잔디를 포함한다. 이하 같다)축구장, 잔디야구장, 농구장, 야외수영장, 궁도장, 사격장, 승마장, 씨름장, 양궁장 및 그 밖에 이와 유사한 체육시설로서 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 운동시설(골프연습장은 제외한다)은 허가권자의 허가를 받아 개발제한구역 내 설치가 가능함.
- 위 규정에서 “그 밖에 이와 유사한 체육시설” 에 썰매장이 포함되는지 여부는 허가권자가 해당 시설의 성격, 타 시설과의 유사성, 시설의 입지적 특성 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항임.
- 또한, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제1호 바목의 임야 또는 경지정리된 농지는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 부지에서 가능하면 제외하도록 하고 있는 허가의 세부기준도 참고하시기 바람. (녹색도시과-1002, '15.03.02., 경기도 도시주택과)

6. 야영장 및 실외체육시설 설치기준 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 사목, 아목에 따른 야영장 및 실외체육시설 설치 가능면적에 대한 기준을 국토교통부에서 수립하는지 여부와 국토교통부에서 수립하지 않는다면 시·도에서 별도 수립하여 시행하는 것이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 사목, 아목에 따른 야영장 및 실외체육시설은 마을공동 또는 개발제한구역 지정 당시 거주자만 설치할 수 있으며, 설치할 수 있는 시설의 수는 시·도지사가 관할 시·군·구의 개발제한구역 면적, 인구 수 등 지역 여건을 고려하여 수립·공고한 시·군·구 배분계획에 따르도록 하고 있음.
- 개발제한구역 법령 및 관령법령에서 야영장 및 실외체육시설 설치면적에 대하여 별도 규정하고 있지 않는 경우에도, 해당 시설 설치시 같은 시행령 별표2(허가 또는 신고의 세부기준)에 따라 개발제한구역의 훼손을 최소화 할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치하여야 하며, 해당 지역과 그 주변지역에 환경오염, 생태계 파괴, 위해발생 등이 예상되지 아니하여야 할 것임.
- 따라서, 허가권자인 관할 시장·군수·구청장이 위 규정에 따라 현지 여건을 충분히 고려하여 야영장 및 실외체육시설 설치 가능면적 등을 결정해야 할 것이며, 야영장 등의 시설 설치 면적을 일률적으로 정하여 제한하는 것은 바람직하지 않다고 봄. (녹색도시과-1017, '15.03.02., 서울특별시)

7. 실외체육시설 주차장 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 실외체육시설에 이용자 편의제공을 위한 주차장 설치가 가능한지 여부와 설치가 가능하다면 어느 정도의 규모로 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목 및 제5호아목에 따른 실외체육시설은 허가권자의 허가를 받아 설치할 수 있으나, 실외체육시설 설치 시 주차장 조성은 별도로 허용하고 있지 않습니다.
- 다만, 체육시설 부지에 부대시설로서 최소한의 규모로 설치할 수 있을 것으로 봄. (녹색도시과-2114, '15.05.01., 서울특별시)

8. 야영장 및 실외체육시설 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호사목 및 아목에 따른 야영장 및 실외체육시설은 설치하고자 하는 자(개발제한 구역 지정당시 거주자)가 실제 거주하고 있는 시·군·구의 관할 구역 내 토지에만 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호사목 및 아목에 따른 야영장 및 실외체육시설은 시·도지사가 관할 시·군·구의 개발제한구역 면적, 인구 수 등 지역여건을 고려하여 수립·공고한 시·군·구 배분계획에 따라 마을공동 또는 지정당시 거주자만 설치할 수 있음.
- 위 규정에서 지정당시 거주자란 같은 시행령 제18조제2항제3호에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 해당 개발제한구역에 거주하고 있는 자를 말하며, 여기서 “해당 개발제한구역”은 야영장 및 실외체육시설 설치 대상 토지가 속한 시·군·구의 관할구역으로 한정할 것이 아니라 광역권별 개발제한구역으로 보아야 할 것임.
- 따라서, 해당 시설 설치대상 지역과 동일한 권역의 개발제한구역 내 지정당시 거주자인 경우 야영장 및 실외체육시설을 설치할 수 있을 것임. (녹색도시과-2294, ‘15.05.13., 서울특별시)

9. 실외체육시설 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 실외체육시설을 마을공동 또는 지정당시 거주자가 설치하는 경우 형질변경되는 토지의 지목을 변경하여야 하는지 여부
- 실외체육시설의 부대시설은 건축법 상 건축물로 설치하여야 하는지, 아니면 지목변경 없이 가설건축물로 설치하여야 하는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 법령에서는 실외체육시설 설치 시 지목변경 여부와 부대시설의 구조 등에 대하여 별도 규정하고 있지 않은 바, 이는 허가권자가 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」등 관계 법령을 종합적으로 검토하여 판단해야 할 것임.
(녹색도시과-3223, '15.07.06., 서울특별시)

10. 야외수영장 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 ○○강에서 개최하는 행사(“2015 여름페스티벌 IN ○○강”)와 관련하여 행사기간 동안 일시적으로 야외수영장을 조립식(PVC재질)으로 임시로 설치할 경우 해당 시설을 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제6조에 따른 생활체육시설인 야외수영장으로 보아 설치가 가능한지 여부
- 해당 시설을 비영리로 운영한다면 국가 또는 지방자치단체가 아닌 자도 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에 따라 허가권자의 허가를 받아 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제6조에 따른 생활체육시설 중 야외수영장을 설치할 수 있으며, 질의의 시설이 이 규정에 따른 생활체육시설(야외수영장)인지 여부는 허가권자가 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」을 검토하여 판단해야 할 사항으로 봄.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에 따른 실외체육시설(야외수영장)의 설치 주체에 대하여 별도 제한하고 있지 않으나, 지난 2013년 9월 12일 법제처에서 실외체육시설을 개인이 영리를 목적으로는 설치할 수 없다. 라고 해석(법제처 홈페이지 법령정보센터 안건번호 : 13-0228)한 바 있으므로 해당 시설을 비영리로 운영한다면 국가 또는 지방자치단체가 아닌 자도 설치할 수 있을 것임. (녹색도시과-3453, '15.07.16., 광주광역시)

11. 실외체육시설, 형질변경 면적 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 실외체육시설을 설치할 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」별표2 제3호가목 본문에 따라 토지의 형질변경 면적을 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥 면적의 2배 이하로 해야 하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제3호가목 3)에 따라 별표1의 건축물 및 공작물과 관련하여 이 영 및 다른 법령에서 토지의 형질변경을 수반하는 시설을 설치할 것을 따로 규정한 경우에는 그 규정에서 허용하는 범위까지 토지의 형질변경을 할 수 있음.
- 한편, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제3호가목 본문에서는 “토지의 형질변경면적은 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥면적의 2배 이하로 한다.” 라고 규정하고 있으나, 실외체육시설을 설치하는 경우에는 시설 특성상 동 규정이 적용되지 아니한 바, 당해 허가권자가 상기 규정 및 현지여건을 고려하여 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치 허가를 하여야 할 것임. (녹색도시과-5980, '16.11.03., 광주광역시)

12. 골프장, 연못 매립 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 허가 또는 신고 없이 골프장 내 연못의 일부를 성토하여 나무를 식재할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 별표4 제1호타목 및 같은 표 제6호사목에 따르면 나무를 베지 아니하고 나무를 심는 행위와 골프장 내 코스 내 배수 향상을 위하여 부분적으로 절토·성토하는 행위는 허가 또는 신고 없이 할 수 있음.
- 귀 질의의 연못의 성토 및 나무를 식재한 행위의 규모 및 경위 등을 알 수 없으나, 질의의 경우가 상기 규정에 따른 기존 골프장을 통상적으로 운영·관리하기 위한 행위로 볼 수 있다면 허가 또는 신고 없이 가능할 것으로 보나, 이에 대한 구체적인 사항은 해당 허가권자가 현지 현황 및 관련 법령을 종합적으로 고려하여 판단할 사항임. (녹색도시과-7125, '16.12.28., 경기도 지역정책과)

13. 실외체육시설(에어돔 설치) 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 실외체육시설(테니스장) 부지 내에 에어돔(골조 없이 바람을 넣어 풍선형태로 유지하는 구조이며, 송풍장치실, 환기구, 출입구 등 부속시설을 포함)을 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내에서는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항에 따라 허가를 받지 아니한 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 할 수 없음.
- 한편, 허가를 받아 설치할 수 있는 실외체육시설(테니스장) 내 부대시설은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목 및 같은 표 제5호아목에서 탈의실, 세면장, 화장실, 운동기구 보관창고와 간이휴게소로 한정하고 있음.
- 질의의 에어돔의 설치 규모 및 형태를 구체적으로 알 수 없으나, 상기 규정에 따른 실외체육시설에서 허용되는 부대시설의 종류에 해당하지 아니하며, 실외체육시설(테니스장) 내에 반드시 설치하여야 할 공작물로 볼 수 없는 바, 설치가 불가할 것임. (녹색도시과-1057, '17.02.27., 서울특별시)

14. 영 별표1, 기존 실외체육시설, 변경허가, 설치주체 제한 관련

질의내용

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에 따라 개인이 설치한 기존 실외체육시설을 2017.7.11. 이후 면적을 증가하는 변경허가를 할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호라목에 따른 실외체육시설은 국가, 지방자치단체 또는「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관만이 설치할 수 있음.
- 상기 실외체육시설은 비영리 시설로서 개발제한구역의 보전·관리에 도움이 되는 시설로 보아 설치 주체를 별도 제한하지 않았으나, 무분별한 설치로 구역 훼손 및 불법행위가 발생하고 있어 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관만 설치할 수 있도록 명확히 개정하여 2017.7.11.부터 시행하고 있음.
- 한편, 관련 부칙<대통령령 제28180호, 2017.7.11> 제3조에 따르면 이 영 시행 전에 생활체육시설의 설치허가를 신청한 자의 경우에는 별표1 제1호라목(가)의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다고 규정하고 있음.
- 따라서, 상기 부칙 규정의 취지를 고려할 때 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관이 아닌 자가 개정규정이 시행되기 전에 허가를 받아 설치한 실외체육시설은 당해 허가권자가 운영 실태 및 현지 현황을 고려하여 변경허가를 할 수 있다고 봄. (녹색도시과-4665, '17.08.28., 경기도 도시주택과)

[행위허가 - 주유소·충전소 관련]

1. 개발제한구역 내 주유소 등 설치제한 질의사례 전파

질의내용

- 개발제한구역 내 주유소 등의 설치 횟수 제한 관련

회신내용

- 개발제한구역 내 휴게소(고속국도에 설치하는 휴게소는 제외한다), 주유소 및 자동차용 액화석유가스충전소는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 마목10)에 따라 지정 당시 거주자가 각각의 시설에 대하여 1회만 설치할 수 있음.
- 이는 지정 당시 거주자가 ‘휴게소’, ‘주유소’, ‘자동차용 액화석유가스충전소’ 각각의 시설에 대하여 1회만 설치할 수 있다는 것으로, 위 3가지 시설 중 어느 하나만 설치할 수 있다는 뜻이 아님.
- 즉, 주유소를 기 설치한 지정 당시 거주자는 시장·군수·구청장이 수립하는 배치계획에 따라 자동차용 액화석유가스충전소 또는 휴게소 설치가 가능함.
(녹색도시과-1573, ‘14.04.14., 전국 광역지자체)

2. 개발제한구역 내 주유소 건축주 명의변경 관련 사례전파

질의내용

- 개발제한구역 내 주유소 설치에 따른 건축주 명의변경과 관련

회신내용

- 개발제한구역 내에서 주유소는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 마목10)에 따라 시장·군수·구청장이 수립하는 배치계획에 따라 시장·군수·구청장 또는 개발제한구역 지정 당시 거주자만이 설치할 수 있으나,
- 주유소 설치허가 이후 건축주 명의변경에 대해서는 개발제한구역 법령에서 별도의 제한을 두고 있지 않음. (녹색도시과-1765, '14.04.25., 전국 광역지자체)

3. 주유소 등 배치계획 관련

질의내용

- 2009.8.5. 개발제한구역법 시행령 개정으로 주유소 및 자동차용 액화석유가스충전소는 개발제한구역 지정당시 거주자가 각 시설에 대하여 1회만 설치할 수 있는 바, 시행령 개정 이전인 2007년도에 자동차용 액화석유가스 충전소를 설치한 자는 개정 이후에 충전소를 추가로 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목 10)에 따라 휴게소, 주유소 및 자동차용 액화석유가스 충전소는 시장·군수·구청장이 수립하는 배치계획에 따라 시장·군수·구청장 또는 지정 당시 거주자가 설치할 수 있으며, 지정 당시 거주자가 설치하는 경우에는 각각의 시설에 대하여 1회만 설치할 수 있음.
- 주유소 및 자동차용 액화석유가스충전소 설치횟수 제한 규정은 2009.8.5. 시행령 개정으로 신설되었으며, 시행령 개정 시 “이 영 시행 당시 종전 규정에 따라 허가를 받은 경우(허가를 신청한 경우를 포함한다)에는 별표1의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.” 라는 행위제한에 대한 경과 조치를 두고 있는 바, 자동차용 액화석유가스충전소를 1회 설치한 자는 시행령 개정 이전에 충전소 설치 허가를 받거나 신청을 한 경우가 아니라면 추가로 설치하는 것은 불가할 것임. (녹색도시과-4792, ‘15.09.24., 광주광역시)

4. 자동차용 액화석유가스 충전소 임차인의 증축 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 액화석유가스 충전소의 소유자(지정당시 거주자가 아님)로부터 충전소를 임차한 자(지정당시 거주자 임)가 면적을 3천300제곱미터까지 증축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목 10)가) 및 같은 목 10)라)에 따르면 자동차용 액화석유가스 충전소는 지정당시 거주자만 설치가 가능(도심의 자동차용 액화석유가스 충전소를 이전하여 설치하는 경우에는 해당 사업자만 설치할 수 있다)하고, 부지면적은 3천300제곱미터 이하로 하며, 그 부대시설로서 세차시설, 자동차 간이정비시설 및 소매점은 소유자만 설치할 수 있다고 규정하고 있음.
- 따라서, 기존 자동차용 액화석유가스 충전소를 임차한 자는 증축이 불가할 것임. (녹색도시과-2234, '16.04.26., 서울특별시)

5. 자동차용 액화석유가스 충전소 배치계획 수립기준 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 같은 방향의 도로가 약 2km구간 내에 ①A시, ②B시, ③A시를 연속으로 통과하고 있고, ①과 ②지점에는 기 충전소가 설치된 경우 ③지점에 자동차용 액화석유가스 충전소를 배치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제7조제2호에 따라 자동차용 액화석유가스 충전소 간의 간격은 같은 방향 별로 5킬로미터 이상(2개의 자동차용 액화석유가스 충전소 간에 개발제한구역이 아닌 지역이 있는 경우에는 개발제한구역에 위치하는 도로거리만을 합산한다)으로 배치 계획을 수립하여야 함.
- 다만, 같은 조 제2의2가목에 따르면 시·군·구의 경계를 중심으로 양쪽 시·군·구에 각각 설치하는 2개의 자동차용 액화석유가스 충전소간에는 5킬로미터 이상 거리 간격을 적용하지 아니함.
- 따라서, 질의의 경우 시·군·구의 경계를 중심으로 양쪽 시·군·구에 자동차용 액화석유가스 충전소를 각각 설치하는 경우에는 충전소간 거리가 5킬로미터 이내라도 배치계획을 수립할 수 있다고 봄. 다만, 질의의 경우와 같이 짧은 구간에서 시·군·구 경계가 반복되어 동일 시·군·구에서 충전소 배치 간격을 5킬로미터 이내로 하고자 하는 경우에는 해당 도로의 교통량 및 그 시설 이용의 편리성 등 현지 여건을 고려하여 판단할 사항으로 봄.(녹색도시과-2739, '16.05.20., 서울특별시)

6. 주유소 배치 간격 및 부지 증설 자격 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제7조제2호에 따라 “해당 도로의 같은 방향 별로 2킬로미터 이상으로” 주유소 간의 간격을 배치함에 있어 동일한 노선의 도로에만 적용하는지, 아니면 직진·좌회전·우회전을 포함하여 다른 노선의 도로에도 적용해야 하는지 여부
- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목 10)과 관련, 시장·군수·구청장이 수립하는 배치계획에 따라 지정 당시 거주자가 설치한 주유소 중, 지정 당시 거주자가 아닌 자에게 소유권이 이전된 주유소도 부지 면적을 1,500제곱미터까지 증설할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제7조제2호에 따라 주유소 간의 간격은 해당 도로의 같은 방향 별로 2킬로미터 이상으로 배치 계획을 수립하여야 하며, 이 경우 동일한 노선의 도로에 적용하여야 할 것으로 봄. 다만, 다른 노선에 있는 주유소로부터 2킬로미터 이내에 주유소를 배치하고자 하는 경우에는 해당 도로의 교통량 및 그 시설이용의 편리성 등 현지 여건을 고려하여 당해 배치계획수립권자가 필요성이 있다고 판단되는 경우에만 배치하여야 할 사항임.
- 질의2) 주유소의 소유자는 지정 당시 거주자가 아니더라도 부대시설을 포함하여 면적이 1천500제곱미터 이하 범위 내에서 건폐율, 용적률 및 높이 등의 기준에 적합하게 기존 주유소를 확장할 수 있음. (녹색도시과-2943, '16.06.02., 경기도 도시주택과)

7. 자동차용 액화석유가스 충전소 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역법 시행규칙 제7조제2호에 따르면 자동차용 액화석유가스 충전소간 거리는 같은 방향별로 5킬로미터 이상으로 할 것이라고 규정하고 있는데, ○○특별자치시 개발제한구역 내(○○리 일원) 간선도로 총연장이 1.8킬로미터인 경우 자동차용 액화석유가스 충전소 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제7조제2호는 개발제한구역 내 자동차용 액화석유가스 충전소를 다수 설치할 경우 충전소간 이력 거리를 제한하는 규정이고,
- 도로 연장이 5킬로미터 미만인 경우 개발제한구역법 상 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치를 제한하고 있지 아니하나. 이 경우 해당 배치계획 수립권자가 주변 지역의 도로여건 등을 고려하여 그 지역에 자동차용 액화석유가스 충전소 설치가 필요하다고 판단하는 경우에만 제한적으로 설치가 가능할 것임. (녹색도시과-437, '18.01.18., 세종특별자치시)

[행위허가 - 주차장 관련]

1. 주차장 및 주민공공이용시설 관련

질의내용

- 개발제한구역법 시행령 별표1 제3호라목에 따른 주차장 설치 시 바닥을 불투수성 재질로 포장할 수 있는지 여부
- 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호마목3)에 따른 창고 및 하치장에 타 지역 생산물을 보관할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의1) 개발제한구역 내 주차장의 바닥을 불투수성 재질로 포장할 수 있는지 여부에 대하여 개발제한구역 법령에서 별도 규정하고 있지 않으나, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제1호아목에 따르면 “빗물이 땅에 쉽게 스며들 수 있도록 가능하면 투수성 포장을 하여야 한다.”라고 규정하고 있음.
- 또한, 같은 별표 제1호나목에 따르면 “해당지역과 그 주변지역에 대기오염, 수질오염, 소음·진동·분진 등에 따른 환경오염, 생태계 파괴, 위해 발생 등이 예상되지 아니하여야 한다. 다만, 환경오염의 방지, 위해의 방지, 조경 녹지의 조성, 완충지대의 설치 등의 조건을 붙이는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있음.
- 따라서, 주차장 설치 시 소음, 진동, 분진 등이 예상되어 불투수성 재질로 포장하는 것이 불가피하다고 인정되는 경우 포장이 가능할 것으로 보나, 허가여부는 현지 여건을 고려하여 허가권자가 판단해야 할 사항임.
- 질의2) 개발제한구역 내 주민공동이용시설인 창고 및 하치장은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목3)에 따라 지방자치단체 또는 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「산림조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합(어촌계를 포함한다)이 설치하거나 마을공동으로 설치할 수 있음.

- 위 규정에서는 해당 시설에 지역 생산물만 보관할 수 있도록 제한하고 있지 않으므로 창고 및 하치장에 타 지역 생산물도 보관할 수 있을 것임. (녹색 도시과-1690, '15.05.07., 서울특별시)

2. 주말농원 노외주차장 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 주말농원에 노외주차장 설치를 위한 토지 형질변경 허가 신청이 접수되었으나, 설치 예정부지가 신청자가 운영하는 일반음식점 주차장과 연접한 토지이며, 과거 신청인은 해당 토지를 무단 형질변경하여 음식점 주차장으로 사용한 이력이 있는 경우, 시장·군수·구청장은 신청자가 노외주차장을 설치하여 음식점 주차장으로 사용할 것으로 예상하여 노외주차장 설치를 불허할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제18호에 따라 「농어촌정비법」에 따른 주말농원에 노외주차장을 설치하기 위한 토지의 형질변경은 허가를 받아 그 행위를 할 수 있음.
- 따라서, 주말농원의 노외주차장은 주말영농과 체험영농을 하려는 이용객을 위한 용도로 허용한 것이므로 허가여부는 허가권자가 입지여건, 용도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임. (녹색도시과-4249, '15.09.01., 경기도 지역정책과)

3. 주말농원의 노외주차장 설치 관련

질의내용

- ○○특별시 ○○구 소재 개발제한구역에서 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제17조에 따라 민영도시농업농장 개설등록을 한 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」제14조제18호에 따라 노외주차장을 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제18호의 규정 내용은 「농어촌정비법」에 따른 주말농원에 대하여 노외주차장을 설치하기 위한 토지의 형질변경을 허용하고 있는 사항임.
- 질의의 민영도시농업농장이 「농어촌정비법」에 따른 주말농원에 해당하지 않는다면 노외주차장 설치는 불가할 것임. (녹색도시과-317, '16.01.20., 서울특별시)

[행위허가 - 지목변경 관련]

1. 불법전용산지 지목변경, 개간여부

질의내용

- 개발제한구역 지정이전에 지목이 “임야”인 토지를 농지로 형질변경하여 계속 그 목적대로 이용한 경우 해당 토지의 지목변경 시 개발제한구역법 시행령 제14조제1호에 따른 개간허가를 받아야 하는지 아니면 같은 법 시행령 제16조에 따른 토지분할 허가를 받아야 하는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내 “임야”를 구역지정 이전에 농지로 형질변경한 후 계속 농지로 이용하고 있는 경우 개발제한구역 법령에서 지목변경을 제한하고 있지 않으므로 지목변경은 지적관련 법령에 따라 처리되어야 할 것임. (녹색도시과 -87, '13.01.09., 경기도 도시주택과)

2. 개발제한구역 내 불법전용산지 처리지침

질의내용

- 「산지관리법」에 따른 불법전용산지에 관한 임시특례 관련

회신내용

- 개발제한구역 지정 전에 형질변경된 토지 : 개발제한구역 내 토지(임야)가 구역지정 전에 형질변경된 후 계속 그 목적대로 이용되고 있는 것으로 확인되는 경우에는 해당 토지에 대하여 「산지관리법」에서 정하는 바에 따라 허가권자의 판단으로 지목변경에 필요한 처분을 하기 바람.
- 개발제한구역 지정 이후 불법 형질변경된 토지 : 개발제한구역 지정 이후 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 위반하여 공부상 지목과 현황이 달라진 토지는 지목을 변경할 수 없음. (녹색도시과-3243, '17.06.16., 전국 광역지자체)

[행위허가 - 주민지원사업 관련]

1. 주민지원사업 설치범위, 진입로 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 주민지원사업으로 시행 할 수 있는 도시가스관의 설치 및 지원 범위 여부
- 도시계획시설(도로)의 폐지·변경으로 개발제한구역에서 해제된 집단취락이 맹지가 된 경우 개발제한구역 내 토지를 이용한 진입로 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 시행령 별표1 제2호 하목에 따라 개발제한구역 내 「도시가스사업법」에 따른 가스 배관시설은 설치가 가능하며, 같은법 시행령 제27조에 따라 개발제한구역 내에 도시가스관 설치하는 주민지원사업으로 지원이 가능함.
- 도시가스관에 대한 지원 범위는 공공성이 강한 본관 및 공급관에 대해서는 주민지원사업으로 지원이 가능하나, 사용자 공급관 및 내관은 개별 수익자가 부담하는 것이 타당 할 것임.
- 개발제한구역 내 취락에 설치하는 본관 및 공급관에 대한 지원은 일반 주민 지원사업과 동일하게 매칭비율에 따라 지원할 수 있음. 다만, 해제취락에 대해서는 본관 및 공급관에 소요되는 전체 공사비의 50% 범위 내에서 지원이 가능함.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조 제3호에 따라 개발제한구역에서는 농로, 임도, 사도를 설치하기 위한 토지의 형질을 허용하고 있는 바, 해제취락에 건축물 건축 시 개발제한구역 내 토지를 이용한 진입로 설치가 필요한 경우 사도를 설치하여 진입로로 이용할 수 있을 것임. (녹색도시과-2434, '15.05.21., 경기도 도시주택과)

[행위허가 - 용도변경 관련]

1. 용도변경, 종교시설, 어린이집 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 기존 종교시설을 어린이집으로 용도변경하고자 할 경우 개발제한구역법 시행령 별표1 제3호바목다)에 따른 배치계획수립없이 용도변경이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조제1항 제4호에 따르면 개발제한구역에서 공장 등 신축이 금지된 건축물을 같은 법 시행령 별표1 제5호라목에 따른 근린생활시설, 보육시설, 양로원 또는 종교시설로 용도변경하는 행위는 허가권자의 허가를 받아 할 수 있음.
- 질의의 종교시설이 개발제한구역 지정 이전의 적법한 종교시설이라면 배치계획수립 없이 보육시설(어린이집)로 용도변경이 가능할 것임. (녹색도시과-253, '13.04.17., 경기도 지역정책과)

2. 취약지구 주택 용도변경 관련 민원사례 전파

질의내용

- 개발제한구역 내 취약지구에서 주택의 용도변경과 관련

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제26조 제1항 제1호에서 주택 또는 공장 등 신축이 금지된 건축물을「건축법 시행령」 별표1의 제1종 및 제2종 근린생활시설(단란주점, 안마시술소 및 안마원은 제외한다), 액화가스 판매소, 세차장, 병원, 치과병원 또는 한방병원으로 용도변경하는 행위에 대해서 규정하고 있음.
- 상기 규정에 있어서 주택의 범위에 대하여 별도 제한요건을 두고 있지 않으므로 반드시 개발제한구역 지정 당시부터 있던 주택 뿐만 아니라 개발제한구역 지정 당시 지목이 “대” 인 토지에 신축한 주택도 해당함. (녹색도시과-899, '14.03.04., 전국 광역지자체)

3. 신축이 금지된 건축물의 용도변경 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 박물관, 미술관 등 신축이 금지된 기존 건축물을 근린생활시설, 어린이집, 양로원, 종교시설로 용도변경이 가능한지 여부
- 기존 박물관 또는 미술관을 근린생활시설로의 용도변경 가능면적은 당초 박물관, 미술관으로 준공받은 전체 연면적 범위인지 아니면 시행령 별표2의 근린생활시설을 신축할 수 있는 연면적 범위내 인지 여부

회신내용

- 질의1) 개발제한구역에서 박물관, 미술관 등 신축이 금지된 건축물은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조 제1항 제4호에 따라 허가권자의 허가를 받아 별표1 제5호라목에 따른 근린생활시설, 어린이집, 양로원 또는 종교시설로 용도변경할 수 있음.
- 다만, 같은 법 시행령 제18조 제2항에 의거 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경하기 위해서는 용도변경하려는 건축물의 연면적이 300제곱미터 이하이어야 하고, 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 5년 이상 계속 거주하고 있거나 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 해당 시설을 5년 이상 계속 직접 소유하면서 경영하고 있어야 함.
- 질의2) 질의의 박물관 또는 미술관을 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호라목의 근린생활시설로 용도변경할 경우 용도변경이 가능한 면적은 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경하는 경우를 제외하고는 건축법령에서 정하고 있는 근린생활시설 규모(면적) 이내임. (녹색도시과-1550, '14.04.14., 경기도 도시주택과)

4. 주택 이축(신축) 준공검사 전 용도변경 운영지침 사례전파

질의내용

- 주택 이축(신축) 준공검사 전 용도변경 관련

회신내용

- 개발제한구역 내 주택은 근린생활시설로 용도변경 가능(영 제18조)한 바, 용도변경에 대하여는 별도 정의하고 있지 않으나, 「건축법」 제19조제2항의 규정을 살펴볼 때 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하는 것을 용도 변경으로 볼 수 있음.
- 그러나, 개발제한구역 내 용도변경(주택→근린생활시설)은 주민의 생활편익을 위해 특별히 허용한 것이므로 이러한 입법취지를 고려할 때, 용도변경에 있어서 굳이 건축물의 사용승인 후에만 가능하고 사용승인 전에는 불가능한 것으로 운영할 실익이 없다고 봄.
- 건축물의 사용승인 후에만 용도변경이 가능한 것으로 운영할 경우 주택으로 준공한 후 다시 근린생활시설 용도에 맞게 건축물의 구조를 변경해야 하는 번거로움이 있을 뿐만 아니라 이로 인한 경제적인 비용 부담 증가 등 오히려 국민 불편만 가중됨.
- 따라서, 용도변경의 입법취지와 국민 편의를 고려하여 주택으로 사용승인 받기 전에 근린생활시설의 용도로 변경하고자 하는 경우에도 개발제한구역 내 용도변경에 관한 규정(영 제18조제1항제1호)을 적용하여 가능한 것으로 운영하는 것이 타당함. (녹색도시과-2328, '14.06.02., 전국 광역지자체)

5. 근린생활시설(제조업소)의 주택 호수 인정 관련

질의내용

- 개발제한구역 해제를 위한 집단취락지구내 주택호수 산정시 “주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설” 중 “제조업소”를 주택 1호로 산정 가능한지 여부

회신내용

- 근린생활시설을 주택 1호로 인정하는 범위는 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」3-3-3.(3) ③ 가호에 의한 ‘영 제18조제1항에 따라 주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설과 사회복지시설’ 및 나호에 의한 ‘영 별표1 제5호의 시설(주민공동이용시설)중 건축법령에 따른 근린생활시설에 해당하는 시설’로 규정하고 있으며, 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 “개발제한구역법”)』시행령 제13조의 별표1 제5호 라목에서 인정하는 근린생활시설은 슈퍼마켓, 음식점 등 11종류로써, 제조업소는 이에 포함하지 않음.
- 따라서 주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설 중 주택1호로 산정 가능한 범위는 개발제한구역법 시행령 제13조의 별표1 제5호 라목에서 인정하는 근린생활시설에 한정한다할 것임. (녹색도시과-4053, ‘14.09.23., 경기도 지역정책과)

6. 용도변경(주택 허가 후 근린생활시설) 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 5년 이상 거주자가 공익사업으로 철거된 주택(지상2층)을 자기 소유 토지로 이축하고자 주택 이축허가를 받은 후 허가사항 변경으로 주택 일부(1층)를 일반음식점으로 용도변경할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조 제1항 제1호에 따라 주택은 영 별표1 제5호라목에 따른 근린생활시설로 용도변경할 수 있으나,
- 같은 조 제2항에 따르면 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 5년 이상 계속 거주하고 있거나 허가 신청일 현재 해당 개발제한구역에서 해당 시설을 5년 이상 계속 직접 소유하면서 경영하고 있는 자가 주택을 일반음식점으로 용도변경할 수 있다고 규정하고 있음.
- 따라서, 질의의 경우가 위 규정에 적합하고 건축법에 저촉되지 않는다면 이축시 주택의 1층을 일반음식점으로 용도변경할 수 있을 것임. (녹색도시과-295, '15.01.16., 경기도 지역정책과)

7. 용도변경(종묘배양장, 농수산물 보관창고) 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 종묘배양장(300㎡)을 농수산물 보관창고로 용도변경할 수 있는지 여부와 종묘배양장 전체를 용도변경할 수 없다면 일부를 용도변경하는 것이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제18조 제1항 제10호에 따르면, 영 별표1에 따른 건축 또는 설치의 범위에서 시설 상호간에 용도 변경할 수 있으며, 이 경우 기존 건축물의 규모·위치 등이 새로운 용도에 적합하여 기존 시설의 확장이 필요하지 아니하도록 규정하고 있음.
- 한편, 개발제한구역에서 농수산물 보관 및 관리시설로서 창고는 같은 법 시행령 별표1 제5호나목1)에 따라 개발제한구역의 토지를 소유하면서 영농에 종사하는 자가 개발제한구역의 토지 또는 그 토지와 일체가 되는 토지에서 생산되는 생산물 또는 수산물을 저장하기 위한 경우와 농기계를 보관하기 위한 경우에는 기존 면적을 포함하여 150제곱미터 이하로 설치하여야 함. 이 경우 해당 토지면적이 1만제곱미터를 초과하는 경우에는 그 초과하는 면적의 1천분의 10에 해당하는 면적만큼 창고를 추가로 설치할 수 있음.
- 따라서, 질의의 종묘배양장을 창고로 용도변경하기 위해서는 해당 종묘배양장의 규모와 용도변경하려는 자가 위 창고 설치요건을 충족해야 하며, 설치요건을 충족할 경우 건축법 등 관계 법령에 저촉되지 않는다면 종묘배양장 일부를 창고로 용도변경하는 것은 가능할 것임. (녹색도시과-1642, '15.04.06., 경기도 지역정책과)

8. 용도변경(공장 공익사업시행 이축 시 목공소) 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 공장은 「건축법 시행령」 별표1 제4호에 따른 제2종 근린생활시설로 용도변경할 수 있는 바, 공익사업의 시행으로 인하여 철거된 공장 이축 시 공장이 아닌 제조업소(목공소)로 바로 건축허가를 받을 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 제3의2호에 따라 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 공장은 취락지구가 아닌 지역으로 이축할 수 있음.
- 또한, 같은 법 시행령 제18조 제1항 제4호나목에 따라 공장은 「건축법시행령」 별표1 제4호에 따른 제2종 근린생활시설(단란주점, 안마시술소 및 노래연습장은 제외한다)로 용도변경할 수 있음.
- 따라서, 이러한 용도변경의 입법취지를 고려할 때 공장 이축허가를 받아 건축 중인 경우에도 사용승인 이전에 제조업소(목공소)로 용도변경이 가능할 것으로 보나, 제조업소로 건축허가를 받을 수는 없을 것임. (녹색도시과-2034, '15.04.27., 서울특별시)

9. 박물관 용도변경 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 박물관(지하1층, 지상3층)의 일부(지하1층 535.26㎡, 지상 1층 376.14㎡)를 소매점으로 용도변경할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조 제1항 제4호에 따라 개발제한구역에서 공장 등 신축이 금지된 건축물은 「건축법 시행령」 별표1 제3호에 따른 제1종 근린생활시설(안마원은 제외)로 용도 변경할 수 있는 바, 질의의 박물관 일부를 제1종 근린생활시설(소매점)로 용도변경하는 것은 가능할 것임. 다만, 「건축법」 등 관계 법령에 저촉되지 않아야 함. (녹색도시과-4183, '15.08.27., 서울특별시)

10. 취락지구 특례, 일반음식점으로 용도변경, 규모, 자격 관련

질의내용

- 취락지구 내 주택을 일반음식점으로 용도변경 하고자 하는 경우, 「개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조제2항에 따른 자격기준(5년 이상 거주자 등)이 적용되는지 여부
- 취락지구 내에서 제2종 근린생활시설(지하 1층, 사무소, 200제곱미터)과 주택(지상 1~3층, 연면적 300제곱미터)으로 이루어진 복합 건축물 전체를 일반음식점으로 용도변경 하고자 하는 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조제2항에 따른 규모제한(300제곱미터 이하)이 적용되는지 여부

회신내용

- 질의1, 2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제26조 제1항의 본문에 따르면 취락지구 건축물의 용도·높이·연면적 및 건폐율은 다음 각 호의 경우를 제외하고는 취락지구 밖의 개발제한구역에 적용되는 기준에 따른다고 규정하고 있고,
- 같은 항 제1호에서는 “주택 또는 공장 등 신축이 금지된 건축물을 「건축법 시행령」 별표 1의 제1종 및 제2종 근린생활시설(단란주점, 안마시술소 및 안마원은 제외한다), 액화가스 판매소, 세차장, 병원, 치과병원 또는 한방 병원으로 용도변경 하는 경우”로 용도에 관한 사항을 규정하고 있으며, 높이·연면적 및 건폐율, 용도변경 시 자격기준에 대하여는 별도로 규정하고 있지 아니 함.
- 따라서, 개발제한구역의 취락지구에서 용도변경을 할 경우에는 「개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제26조제1항제1호에서 규정하고 있지 아니한 높이·연면적 및 건폐율은 같은 항 본문에 따라 취락 지구 밖의 개발제한구역에 적용되는 기준에 따라야 하나, 용도변경 시 자격 기준은 취락지구 밖의 개발제한구역에 적용되는 기준에 따르도록 제한하고 있지 않으므로 적용되지 않음.

- 아울러, 취약지구 밖의 개발제한구역에서 주택 및 근린생활시설을 일반음식점으로 용도변경을 할 경우에는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조제2항에 따라 용도변경하려는 건축물의 연면적이 300제곱미터 이하이어야 하는 바, 연면적이 300제곱미터를 초과하는 건축물은 일반음식점으로 용도변경이 불가함. (녹색도시과-5391, '16.10.07., 경기도 지역정책과)

11. 근린생활시설, 택배영업점 사용 관련

질의내용

- 개발제한구역의 근린생활시설(소매점, 사무소)을 택배영업점으로 사용할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의하신 택배영업점의 구체적인 시설 형태 및 운영 방법 등을 알 수 없으나, 「건축법 시행령」 별표1 제18호에 따르면 집배송 시설은 창고시설로 분류하고 있고, 개발제한구역에서 택배화물 분류 관련 시설을 설치하려는 경우에는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제3호러목에 따라 고가도로 노면 밑의 부지를 활용하는 경우에 한하여 극히 제한적으로 허용하고 있는 바, 개발제한구역에서 근린생활시설(소매점, 사무소) 내 택배 화물 분류 관련 시설을 설치하고 물건의 분류 및 배송 등 택배업을 하는 것은 불가함. (녹색도시과-6779, '16.12.13., 경기도 도시주택과)

12. 박물관, 일부 용도변경, 복합건축물, 부설주차장 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 존속 중인 박물관의 일부를 근린생활시설로 용도변경 한 복합건축물과 관련하여 박물관 증축 및 부설주차장 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제23조제2항제2호에서는 개발제한구역 내 존속 중인 건축물이 법령의 제정·개정으로 법 또는 이 영의 규정에 부적합하더라도 증축하려는 부분이 건폐율·용적률 등 법 또는 이 영의 규정에 적합한 경우 증축할 수 있으며, 이 경우 토지의 형질변경을 수반하는 증축은 영 별표3에 따른 시설만 해당한다고 규정하고 있음.
- 따라서, 박물관은 토지의 형질변경 없이 같은 영 별표2 제2호가목에 따른 건폐율, 용적률 및 높이 기준에 적합한 범위에서 증축이 가능할 것으로 보나, 이 경우 박물관의 일부가 다른 용도로 변경된 경우라면 용도변경 되기 이전 기존 박물관의 규모를 기준으로 상기 증축 규정을 적용해야 할 것임.
- 한편, 같은 영 별표3 제44호다목에 따르면 박물관의 주차장은 건축물식 주차장이 아닌 부설주차장으로서 이용객의 주차 수요를 충족하기 위한 것이어야 한다고 규정하고 있는 바, 이러한 취지를 고려하여 당해 허가권자가 부설주차장 규모의 적정성 등을 판단하여 허가 여부를 결정할 사항임. (녹색도시과-5054, '17.09.13., 경기도 지역정책과)

[행위허가 - 기타]

1. 일주문, 경내 범위 관련

질의내용

- 개발제한구역법 시행규칙 별표4 제4호라목에 따라 허가 또는 신고없이 할 수 있는 행위 중 “종교시설 경내”에 일주문을 설치하는 규정에서 “경내”의 범위 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 기존의 “종교시설 경내”에 일주문을 설치하는 행위는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 별표4 제4호 나목에 따라 허가 또는 신고없이 할 수 있으며,
- 이 경우 “경내”는 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 규정된 “전통사찰보존지”중 지목이 대, 종교용지, 잡종지로서 대지화되어 있는 토지를 의미함. (녹색도시과-67, '13.01.07., 경기도 지역정책과)

2. 개간임야, 현황상 묘지 및 도로 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 지목은 “임야”이나 구역 지정당시부터 묘지, 도로로 사용 중인 토지에 대하여 개발제한구역법 시행령 제14조제1호에 따른 개간이 가능한지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내 지목이 임야인 토지를 현황상 “묘지”, “도로”로 이용하고 있는 경위를 알 수 없으나, 개발제한구역에서 농림수산업을 위한 개간(이 경우 개간 예정지는 경사도가 21도 이하이어야 한다)은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 특별조치법 시행령」 제14조제1호에 따라 허가권자의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있으며,
- 개간허가와 관련해서는 「개간업무지침」(농림수산식품부훈령)에 따르면 개간이란, 미간지(임야, 황무지, 초생지, 소택지, 폐염전 등 농지조성에 적합한 토지로서 농지로 이용되고 있지 아니하는 토지)를 농지로 조성하는 행위를 의미하는 바, 그 허가여부 등은 허가권자인 해당 시장, 군수 또는 구청장이 같은 법 시행령 제22조 관련 별표2 허가의 세부기준, 토지 현황 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항임. (녹색도시과-251, '13.04.17., 경기도 도시주택과)

3. 경찰서, 부대시설, 직장어린이집 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 기존 경찰서 부지에 직장어린이집을 부대시설로 증축이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제23조제2항제2호 관련 별표3 제49호에 따르면 개발제한구역에서 경찰서와 그 부대시설의 증축은 가능한 바,
- 질의의 경우 기존 경찰서 부지에 부대시설로서 직장어린이집의 설치는 가능할 것임. (녹색도시과-254, '13.04.17., 경기도 도시주택과)

4. 가설건축물 영업보상 관련

질의내용

- 도시계획시설부지 내 가설건축물에서 임차인이 영업을 하는 경우 영업손실 보상이 가능한지 여부

회신내용

- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제45조에서 영업손실 보상대상인 영업은 사업인정고시일등 전부터 적법한 장소(무허가 건축물 등, 불법형질변경토지, 그 밖에 다른 법령에서 물건을 쌓아놓는 행위가 금지되는 장소가 아닌 곳을 말함)에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영업(다만, 무허가건축물 등에서 임차인이 영업하는 경우에는 그 임차인이 사업인정고시일등 1년 이전부터 「부가가치세법」 제5조에 따른 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업)으로서 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의한 허가 등을 필요로 하는 경우에는 사업인정고시일등 전에 허가 등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업으로 규정하고 있음.
- 따라서, 적법한 장소에서 행하고 있지 아니한 영업은 위 규정에 따른 영업손실 보상대상에 해당하지 않는다고 보며, 공익사업 시행과 관계없이 원상회복하여야 하는 가설건축물에서의 영업은 영업손실 보상 대상에 해당되지 아니한다고 판단되나, 개별적인 사례에 대하여는 사업시행자가 관련법령 및 사실 관계 등을 검토하여 판단할 사항임.
- 참고로 관련판례에 따르면 “도시계획시설부지 내 가설건축물 임차인은 가설 건축물의 한시적 이용 및 그에 따른 경제성 기타 이해득실을 형량하여 임대차 계약 체결 여부를 결정한 것으로 볼 수 있고, 임차인의 권능은 그 소유자의 권능에 터잡은 것으로서 임대차 기간이나 차임 등도 가설건축물에 대한 허가조건의 내용 등과 같은 특수한 사정을 기초로 한 것이다. 따라서 도시 계획시설부지로 결정된 토지에 허가를 받아 건축된 가설건축물을 임차하였

다면 그 목적물을 원상회복할 의무의 부담을 스스로 감수한 것으로 볼 수 있어서, 이러한 가설건축물 임차인의 영업손실에 대하여 보상하지 않는 것이 과도한 침해라거나 특별한 희생이라고 볼 수 없으므로 이 사건 법률조항이 재산권을 침해한 것이라고 할 수 없다”라고 판시(헌법재판소 2010헌바470, 2012.3.29.)하고 있음. (녹색도시과-794, ‘13.05.03., 경기도 지역정책과)

5. 태양에너지 발전사업 관련

질의내용

- 개발제한구역안에 개인이 설치한 온실 상부에 태양에너지 설비를 설치하여 발전한 전력을 한전에 판매하기 위한 행위허가가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호자목에 따라 설치하는 태양에너지 설비를 이용한 발전사업에 대하여 개발제한구역 법령에서는 제한하고 있지 않음. (녹색도시과-2611, '13.10.07., 경기도 지역정책과)

6. 창고, 조합, 이용주체, 면적 관련

질의내용

- 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호마목3)에 따라 「농업협동조합법」에 따른 조합이 설치하는 창고의 경우 건축주가 사용자인지 아니면 마을공동 사용을 전제로 하여야 하는지 여부와 이용자격 제한, 금전적인 제한이 가능한지 여부
- 위 질의에 따른 창고의 설치 면적에 대하여 별도의 제한규정이 있는지 여부

회신내용

- 질의1) 개발제한구역내 주민 공동이용시설로서 창고는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목3)에 따라 지방자치단체 또는 「농업협동조합법」에 따른 조합, 「산림조합법」에 따른 조합, 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합(어촌계를 포함한다)이 설치할 수 있도록만 규정하고 있으며, 그 밖에 별도 규정한 사항이 없음.
- 질의2) 위 규정에 따라 설치하는 창고의 면적에 대하여는 개발제한구역법령에서 별도로 규정하고 있지 아니하나, 같은 법 시행령 별표2 제1호가목의 규정에 따라 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치하여야 할 것임. (녹색도시과-2907, '13.10.29., 광주광역시)

7. 보호관찰소, 교정시설에 해당여부 관련

질의내용

- 개발제한구역법 시행령 별표1 제4호의 국방·군사시설 및 교정시설에 보호관찰소가 포함되는지 여부

회신내용

- 개발제한구역에서 교정시설은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제4호에 따라 설치할 수 있으나, 이 경우 교정시설은 건축법 시행령 별표1 제23호가목에 따른 교정시설(보호감호소, 구치소 및 교도소를 말한다)로서 질의의 보호관찰소는 위 규정에 따른 교정시설에 해당하지 않을 것임. (녹색도시과-364, '14.01.22., 경기도 지역정책과)

8. 개발제한구역내 종묘배양장 설치 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2(허가 또는 신고의 세부기준) 제1호 바목에서는 임야 또는 경지정리된 농지는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 부지에서 가능하면 제외하여야 한다고 규정되어 있는 바, 여기에서 “가능하면 제외하여야 한다”의 적용 범위
- 작물재배를 위한 육묘행위를 비닐하우스에서 할 경우 비닐하우스 바닥에 콘크리트 타설이 가능한지 여부
- 공부상 도로가 아닌 현황도로를 이용하여 종묘배양장 설치가 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제1호 바목에서는 임야 또는 경지정리된 농지는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 부지에서 가능하면 제외하도록 규정하고 있음.
- 이는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치는 가능한 경지정리가 안된 토지를 활용하도록 한 취지로 보여지며, 구체적인 경우에 있어서는 허가권자가 관할 구역의 토지이용 현황 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항임.
- 질의2) 개발제한구역에서 농림수산업을 위한 경우로서 채소·연초(건조용 포함)·버섯의 재배와 원예를 위하여 비닐하우스를 설치하는 행위는 「개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 별표4 제1호 사목에 따라 허가 또는 신고 없이 그 행위를 할 수 있으나,
- 이 경우 비닐하우스의 기초는 가로, 세로 및 높이가 각각 40센티미터 이하인 규모에 한하여 콘크리트 타설을 할 수 있으나, 바닥은 콘크리트 타설을 하지 아니한 비영구적인 임시시설물(보도블럭이나 부직포 등 이와 유사한 것을 말한다)이어야 함.

- 따라서, 개발제한구역에서 농업용 비닐하우스는 위 규정에 따른 구조에 적합하여야 하므로 농업용 비닐하우스 바닥을 콘크리트로 타설하는 것은 불가할 것임.
- 질의3) 개발제한구역에서 행위허가의 세부기준으로 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제2호 마목에 의하면 도로·상수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 원칙적으로 건축물(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함한다)을 허가하여서는 아니된다.고 규정하고 있음.
- 건축법상 도로라 함은 「건축법」 제2조제1항제11호의 규정에 의거 보행 및 자동차 통행이 가능한 너비 4미터이상의 도로로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「사도법」 기타 관계법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로와 건축허가 또는 신고 시 시장·군수 또는 구청장이 위치를 지정하여 공고한 도로를 말함.
- 개발제한구역내에서 건축물의 건축시 위 건축법령에 따른 도로여건을 구비하여야 할 것이며, 귀 질의의 도로가 건축법령에 따른 도로에 해당하는지 여부 등에 대하여는 현지여건을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항임. (녹색도시과-1398, '14.04.04., 광주광역시)

9. 경제작물 해당여부 관련

질의내용

- 개발제한구역법 시행규칙 별표4 제1호 자목 규정에 따라 과수원이나 경제작물을 보호하기 위하여 철조망을 설치하는 것은 허가나 신고 없이 그 행위가 가능한 바, 이 경우 정원수·분재류·도소매업 사업자등록을 한 자가 판매목적으로 심은 소나무 등 다년생 나무가 경제작물에 해당하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 별표4 제1호 자목에 따라 과수원이나 경제작물을 보호하기 위하여 철조망(녹색이나 연두색 등의 펜스를 포함한다)을 설치하는 것은 허가나 신고 없이 가능함.
- “경제작물”의 정의 및 범위에 대하여는 별도 규정하고 있지 않으나 “작물”이란 일반적으로 논이나 밭에 심어서 가꾸는 곡식이나 채소를 말하는 바, 정원수, 분재류 등 나무류는 작물에 포함되지 않으므로 경제작물에 해당하지 않음. (녹색도시과-2122, ‘14.05.20., 경기도 지역정책과)

10. 담장설치 관련

질의내용

- 주택이 아닌 건축물 또는 건축물이 없는 토지의 관리를 위하여 2m 미만의 담장을 설치하는 것이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 별표4 제2호 사목에 따라 주택을 관리하는 행위로서 높이 2미터 미만의 담장·축대(옹벽을 포함한다)를 설치하는 행위(택지 조성을 위한 경우는 제외)는 허가 또는 신고 없이 그 행위를 할 수 있음.
- 위 규정에 따라 개발제한구역에서 높이 2미터 미만의 담장을 설치하는 것은 주택을 관리하는 행위로서 가능한 것인 바, 주택이 아닌 건축물 또는 건축물이 없는 토지의 관리를 위하여 담장을 설치하는 것은 불가함. (녹색도시과-3923, '14.09.16., 서울특별시)

11. 개발제한구역의 농업용 창고 내 화장실 등 설치 운영지침

질의내용

- 개발제한구역의 농업용 창고 내 화장실 등 설치 관련

회신내용

- 개발제한구역 내 주민의 농업용 창고 이용의 불편 해소를 위하여 농업용 창고의 허용 규모와 기능을 벗어나지 않는 범위에서 일부 공간을 관리실 및 화장실 용도로 사용할 수 있도록 운영하기 바라며, 주고용으로 사용되지 않도록 철저한 홍보와 지도·감독하시기 바람. (녹색도시과-4137, '14.09.29., 전국 광역지자체)

12. 개발제한구역 내 연료전지 설비 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 연료전지설비를 도시·군계획시설부지가 아닌 토지에 도시·군계획시설로 신규 결정하여 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호 자목에 따라 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조에 따른 신·재생에너지 설비 중 연료전지 설비를 개발제한구역 내 설치할 수 있으며,
- 이 경우 도시·군계획시설부지에 설치하는 경우로 한정하며, 도시·군계획시설로 설치하지 아니할 수 있음.
- 위 규정에 따라 개발제한구역 내 연료전지설비는 기 결정되어 있는 도시·군계획시설부지에만 설치할 수 있음. (녹색도시과-5294, '14.12.02., 경기도 지역정책과)

13. 농수산물 보관창고 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 농수산물 보관창고는 기존 면적을 포함하여 150㎡ 이하로 설치할 수 있는 바, 동 규정 상 “기존 면적”이란 동일인 명의로 전국 개발제한구역에 기 설치된 창고 면적의 합을 의미하는지 여부

<개발제한구역법 시행령 별표1 제5호나목1)>

농수산물 보관창고는 개발제한구역의 토지를 소유하면서 영농에 종사하는 자가 개발제한구역의 토지 또는 그 토지와 일체가 되는 토지에서 생산되는 생산물 또는 수산물을 저장하기 위한 경우에 기존 면적을 포함하여 150제곱미터 이하로 설치하여야 한다. 이 경우 해당 토지면적이 1만제곱미터를 초과하는 경우에는 그 초과하는 면적의 1천분의 10에 해당하는 면적만큼 창고를 추가로 설치할 수 있다.

회신내용

- 개발제한구역 내 농수산물 보관창고는 기존 면적을 포함하여 150㎡ 이하로 설치할 수 있음.
- 위에서 “기존 면적”은 창고를 건축하고자 하는 자의 명의로 전국의 개발제한구역 내에 기 설치된 창고면적의 합을 의미하는 것이 아니라, 구역 내 특정 토지 또는 그 토지와 일체가 되는 토지에서 생산되는 농수산물 보관을 위해 기 설치된 창고면적을 의미함.
- 따라서, 개발제한구역 법령에서는 개인이 설치할 수 있는 농수산물 보관창고 개수에 대하여 별도 제한하고 있지 않는 바, 구역 내 농지를 다수 소유하고 있는 경우에는 농지의 규모, 농지간 이격 정도, 농지의 이용상황에 따라 1개 이상(150㎡ 이상)의 창고 설치가 가능할 것임. (녹색도시과-5562, '14.12.16., 전국 광역지자체)

14. 개발제한구역 내 성토행위 관련 운영지침 전파

질의내용

- 개발제한구역 내 성토행위 관련

회신내용

- 개발제한구역 내 논을 밭으로 변경하거나 논이나 밭을 과수원으로 변경하기 위한 토지의 형질변경으로서 50cm 이상 성토하는 경우에는 신고하고 할 수 있음. (녹색도시과-5754, '14.12.23., 전국 광역지자체)

15. 건축주 명의변경(매도) 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 자연공원의 공원시설로서 휴게음식점, 제과점 또는 일반 음식점(이하 “음식점 등” 이라고 함) 건축허가를 받은 자가 건축물의 사용승인 전에 개발제한구역 내 5년 미만 거주자에게 매도(건축주 명의변경)할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제1호차목에 따라 개발제한구역에 자연공원의 공원시설(이 영에서 설치가 허용되는 시설에 한정한다)을 설치할 수 있음.
- 이와 같이 개발제한구역 법령에서는 개발제한구역 내 설치가 허용되는 시설을 공원시설로 설치할 수 있다고만 규정하고 있고 건축 자격에 대하여 별도 제한하고 있지 않고 있으므로 「자연공원법」에 저촉되지 않는 경우 공원시설인 음식점 등의 건축허가를 받은 자가 건축물 사용승인 전에 개발제한구역 내 5년미만 거주자로 건축주 명의를 변경하는 것은 가능할 것임. (녹색도시과-548, '15.01.15., 경기도 도시주택과)

16. 제조업소 주택호수 산정 관련

질의내용

- GB 해제를 위한 집단취락지구 내 주택호수 산정 시 ‘주택으로 용도변경이 가능한 근린생활시설’에 ‘제조업소’를 주택 1호로 산정 가능한지 여부
- ‘제조업소’를 주택 1호로 산정 가능할 경우 GB 지정 전 지목인 ‘대’인 토지에 제조업소를 신축한 경우에도 주택 산정 시 주택 1호로 산정 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 특별조치법 시행령」 제18조제1항제4호에 따라 개발제한구역에서 공장 등 신축이 금지된 건축물을 제1종 근린생활시설(안마원 제외) 및 제2종 근린생활시설(단란주점, 안마시술소 및 노래연습장은 제외)로 용도변경하는 행위를 허용하고 있으며,
- 개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」3-3-3 (3) ③ 가목에 “영 제18조제1항에 따라 주택으로부터 용도변경이 가능한 근린생활시설은 주택 1호가 있는 것으로 본다”고 규정하고 있으므로 주택에서 용도변경한 제2종 근린생활시설(제조업소)일 경우에만 주택 1호로 산정 가능할 것임.
- 상기 사항은 ‘주택’에서 용도 변경된 ‘제조업소’에 국한되는 사항으로써, 개발제한구역 지정 전 지목인 ‘대지’인 토지에 제조업소를 신축한 경우에는 주택 1호로 볼 수 없음. (녹색도시과-811, ‘15.02.13., 경기도 지역정책과)

17. 건축허가 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 건축물 건축 시 다른 법령에서 규정하고 있는 허가권자 (국방부장관, 교육부장관 등)에게 건축허가를 받은 경우에도 시장·군수·구청장에게 건축허가를 다시 받아야 하는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조에 따르면 개발제한구역에서 건축물을 건축하기 위해서는 해당 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 규정하고 있으며, 허가를 받기 위해서는 같은 법 시행규칙 제4조에 따른 허가신청서를 시장·군수·구청장에게 제출하도록 하고 있음.
- 따라서, 질의의 경우와 같이 개발제한구역 내 건축물 건축 시 다른 법령에서 규정하고 있는 허가권자에게 건축허가를 받았다 하더라도 그 법령에 개발제한구역 법령에 따른 건축허가를 받은 것으로 보는 의제처리 규정이 명시되어 있지 않다면, 개발제한구역 법령에 따라 해당 시장·군수·구청장의 허가를 다시 받아야 할 것임. (녹색도시과-1326, '15.03.20., 경기도 도시주택과)

18. 비닐하우스 내 임시시설 관련 건의 사례전파

질의내용

- 농업용비닐하우스 내 임시시설을 경량판넬로 설치할 수 있도록 허용하고 임시시설 용도에 샤워시설 추가 건의

회신내용

- 개발제한구역 내 농업용 비닐하우스 설치는 허가 또는 신고 없이 할 수 있는 경미한 행위로서 구조상 골조부분을 제외하고는 비닐로 설치하도록 하고 있으며, 비닐하우스에 탈의실 또는 농기구보관실, 난방용 기계실, 농작물의 신선도 유지를 위한 냉장시설 등의 용도로 30제곱미터 이하의 임시시설을 설치할 수 있으나 임시시설의 재질에 대하여 별도 규정하고 있지 않음.
- 농업용비닐하우스 내 설치를 허용하고 있는 임시시설을 철거가 용이한 비영구적인 경량판넬로 설치할 수 있을 것으로 보며, 반드시 필요한 경우 그 내부에 간이 세면장(샤워시설 포함)을 설치할 수 있을 것임. (녹색도시과-2115, '15.05.01., 전국 광역지자체)

19. 잡종지 영농목적 성토 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 농업용 토지가 아닌 잡종지를 영농을 목적으로 50센티미터 미만으로 성토하고 해당 토지에 비닐하우스를 설치하는 것이 허가 또는 신고 없이 할 수 있는 행위인지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제19조제12호에 따라 대지화되어 있는 토지를 논·밭·과수원 또는 초지로 변경하기 위한 토지의 형질변경은 신고를 하고 그 행위를 할 수 있으며,
- 같은 법 시행규칙 별표4 제1호 머목 및 사목2)에 따라 영농을 위하여 높이 50센티미터 미만(최근 1년간 성토한 높이를 합산한 것을 말한다)으로 성토하는 행위와 농지에 농업용 비닐하우스를 설치하는 행위는 허가 또는 신고 없이 할 수 있음.
- 따라서, 신고를 하고 잡종지를 농지로 형질변경한 후 해당 토지에 농업용 비닐하우스를 설치하는 것은 가능하나, 허가 또는 신고 없이 성토한 후 농업용 비닐하우스를 설치하는 것은 불가할 것임. (녹색도시과-2130, '15.05.01., 경기도 지역정책과)

20. 이동식 토석선별기계 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 물건 적치허가를 받은 자가 골재의 원활한 적치를 위하여 일시적·한시적으로 이동식 분리기계(회전식 드럼벨)을 이용하려 골재(모래, 자갈 등)을 선별하는 행위가 가능한지 여부
- 위에서 일시적·한시적으로 이동식 분리기계를 이용할 수 있다면 일시적·한시적이라는 기간은 어느 정도의 기간을 말하는지
- 「골재채취법 시행령」제33조에 따르면, 연간 1,000㎡ 이상 선별·파쇄를 하는 경우 골재채취업 등록을 하게 되어있는데, 개발제한구역 내 이동식 선별기를 설치하여 모래 선별 시 동 법령에 따른 선별업 등록이 가능한지 여부

회신내용

- 질의1, 2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제17조 및 제19조에 따라 개발제한구역 내 대지화되어 있는 토지에는 모래, 자갈, 토석, 석재, 목재, 철재, 폴리비닐클로라이드(PVC), 컨테이너, 콘크리트제품, 드럼통, 병, 그 밖에 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이 아닌 물건을 허가를 받거나 신고를 하고 1년 이내의 기간 동안 적치할 수 있음.
- 개발제한구역에서 물건을 쌓아 놓은 행위(물건의 적치)는 물건의 단순 적치만을 의미하는 것인 바, 이동식 기계장비를 이용하여 일시적으로 물건을 선별하는 것은 적치된 물건의 관리 행위로 보아 가능할 것임.
- 아울러, 일시적·한시적인 기간에 대하여는 명시적으로 규정하고 있지 않으므로 허가권자가 물건 적치허가 기간, 물건의 관리 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임.
- 질의3) 개발제한구역 법령에서는 선별업 등록 가능여부에 대하여 별도 규정하고 있지 않으므로 개발제한구역 법령에서 판단할 사항이 아니며, 이는 「골재채취법」등 관계 법률에 따라 판단하여야 할 것임. (녹색도시과-3379, '15.07.13., 경기도 지역정책과)

21. 유래비 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역이 아닌 마을의 주민들이 마을공동으로 개발제한구역에 유래비를 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내 유래비는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목12)에 따라 마을공동으로 설치할 수 있으며, 이 경우 마을공동의 구성원이 될 수 있는 자격은 허가신청일 현재 개발제한구역 내 해당 마을에 주민등록을 하고 실제 거주하는 자를 의미하는 바, 질의의 경우와 같이 개발제한구역이 아닌 마을의 주민들은 마을공동으로 개발제한구역에 유래비를 설치할 수 없음. (녹색도시과-3451, '15.07.16., 경기도 지역정책과)
- ※ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목12) 개정(2017.7.11.)에 따라 지방자치단체, 종교단체, 마을 공동으로 설치하는 경우에 한정하여 설치 가능. 다만 종교단체가 설치하는 경우에는 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물은 제외

22. 푸드트럭 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 체육시설 부지에서 푸드트럭 운영을 할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의의 푸드트럭을 이용한 음식판매 행위가 토지 형질변경 및 공작물 설치를 수반하지 않는다면 개발제한구역 법령에서는 그 행위에 대하여 별도 제한을 하고 있지 않음. 따라서, 개발제한구역 내 체육시설 부지에서 푸드트럭 운영이 가능한지 여부는 「식품위생법」 등 관련 법령에 따라야 할 것임. (녹색도시과-4548, '15.09.14., 경기도 도시주택과)

23. 건축물 사용승인 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 주택 또는 근린생활시설을 건축하기 위하여 토지를 330㎡ 이상으로 분할한 후 허가를 받아 해당 토지에 건축물을 건축하였으나, 건축물 사용승인 이전에 대법원 판결에 따라 건축물 부지 349㎡ 중 33㎡가 소유권 이전되어 개발제한구역 내 토지분할 최소면적(330㎡)에 미달되는 경우, 건축물 사용승인을 받을 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제16조에 따라 지목이 대인 토지를 주택 또는 근린생활시설을 건축하기 위하여 분할하는 경우에는 분할된 후 각 필지의 면적이 330제곱미터 이상이어야 하나,
- 질의와 같이 위 규정에 적합하게 토지를 분할한 후 허가를 받아 건축물을 건축하였으나 대법원 판결에 따라 부득이하게 건축물 부지가 토지분할 최소 면적에 미달된 경우에는 해당 건축물이 같은 법 시행령 별표2 제2호에서 규정하고 있는 건폐율 및 용적률에 적합하다면 건축물 사용승인을 받을 수 있을 것임. 다만, 「건축법」 및 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 등 관계 법령에 저촉되지 않아야 할 것임. (녹색도시과-5413, 15.10.23., 서울특별시)

24. 대지조성 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 주택이 있는 토지(지정 당시 지목이 대인 토지)를 관통하여 도시계획도로가 개설되어 해당 토지가 3필지로 분할된 경우로서, 3필지 중 기존 주택이 없는 토지(10㎡)의 인접토지를 공익사업에 편입된 면적만큼 새로 대지로 조성할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제3호라목에 따라 개발제한구역에서 시행되는 공익사업에 대지(건축물 또는 공작물이 있는 토지를 말한다)의 일부가 편입된 경우에는 그 편입된 면적만큼 새로 대지를 조성하는데 따르는 토지의 형질변경을 할 수 있음.
- 위 규정에 따라 대지를 추가로 조성할 수 있는 토지는 건축물 또는 공작물이 있는 토지인 바, 건축물이 없는 귀 질의의 토지는 이에 해당하지 않아 추가로 대지를 조성하는 것은 불가함. (녹색도시과-5883, '15.11.13., 경기도 지역정책과)

25. 농수산물 보관창고 설치 관련

질의내용

<건축물 현황>

지번	지목	면적(㎡)	건축물 현황	비고
		11,297	연면적 3,314.35㎡	
325-2	대	1,047	주택162.55㎡, 1종 근생 24.63㎡	지정 이후 대지
325-3	창고용지	644	창고(1동, 131.17㎡)	
325-4	창고용지	3,710	농산물보관창고(3동, 1,331㎡)	
325-8	창고용지	5,896	농산물보관창고(8동, 1,665㎡)	

* 개발제한구역 건축물관리대장 부존재

- 대지와 창고용지로 지목이 혼재되어 있는 경우, 건축물대장을 분리할 수 있는지 여부
- 건축물대장을 분리할 수 없을 경우, 지목이 “대”인 부분만 건폐율, 용적률을 적용하여 건축행위가 가능한지 여부
- 개발제한구역 지정 이후 지목이 대지로 변경된 토지를 형질변경(성토, 절토) 면적이 330제곱미터를 초과하여 행위허가가 가능한지 여부
- 건축물대장상 구조(블럭조, 슬레이트조)와 실제 건축물의 구조(경량철골 구조)가 다른 경우 건축행위가 가능한지 여부
- 건축물대장상 존재하나 개발제한구역 건축물관리대장이 없는 경우, 기존 건축물에 대한 건축행위가 가능한지 여부
- 건축물대장은 존재하나 실제 건축물이 없는 경우, 건축물대장을 근거로 건축행위가 가능한지 여부

회신내용

- 질의1~5) 시장·군수·구청장이 개발제한구역 건축물관리대장을 유지·관리할 책임이 있으므로 귀 질의의 경우 건축물의 건축 경위, 다수의 건축물이 하나의 건축물대장에 등재된 사유 및 개발제한구역 건축물관리대장이 존재하지 않는 이유 등 사실 관계를 확인하여 허가권자가 판단하여야 할 사항임.
- 질의6) 현존하지 않는 건축물에 대하여 건축물대장을 근거로 건축하는 행위는 불가할 것임. (녹색도시과-2767, '16.05.23., 경기도 지역정책과)

26. 지목이 다른 토지에 걸쳐 있는 기존 건축물의 신축 관련

질의내용

- 개발제한구역 건축물관리대장에 하나의 건축물로 등재된 주택(개발제한구역 지정 이전부터 건축된 주택)이 개발제한구역 지정 당시부터 대인 토지와 전인 토지에 걸쳐 있었으나, 대지에 있는 주택 부분만 철거하여 건축물 대장이 정정된 경우, 각각의 토지에 대하여 주택 또는 근린생활시설을 신축할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목 가) 및 같은 호 라목가)에 따라 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정 당시부터 그 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우만 해당한다)와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택[제24조에 따른 개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 주택을 말한다]이 있는 토지에만 주택 및 근린생활시설을 신축할 수 있음.
- 또한, 같은 법 시행령 별표2 제1호사목에 따르면 대지면적이 60제곱미터 미만인 경우에는 건축물의 건축을 허가하지 아니하여야 함.
- 질의의 경우 지목이 서로 다른 2개의 필지(대(垔), 전(田))에 걸쳐서 하나의 주택이 건축된 경위를 알 수 없으나, 개발제한구역 지정당시부터 지목이 서로 다른 2개의 필지에 걸쳐서 하나의 주택으로 건축된 경우라면 개발제한구역 지정 당시 지목이 대인 토지 또는 기존 주택이 있는 위치에만 주택 등 건축이 가능할 것으로 보며, 각각의 토지에 주택 등을 각각 건축하는 것은 불가할 것임. (녹색도시과-2866, '16.05.30., 경기도 지역정책과)

27. 컨테이너 내부 물건 적치 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제17조에 따라 대지화되어 있는 토지에 컨테이너 적치를 하려는 경우, 컨테이너 내부에 이삿짐, 제조물품 등을 넣어 적치를 할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제17조제1항, 같은 영 제19조제5호 및 같은 영 별표2 제3호아목에 따라 대지화되어 있는 토지에 모래, 자갈, 토석, 석재, 목재, 철재, 폴리비닐클로라이드(PVC), 컨테이너, 콘크리트제품, 드럼통, 병, 그 밖에 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이 아닌 물건은 허가 또는 신고를 하고 적치를 할 수 있음.
- 따라서, 상기 규정에서 적치를 허용하고 있는 물건을 컨테이너 내부에 넣어 컨테이너와 함께 적치하는 행위는 가능할 것으로 보나, 컨테이너에 별도의 건축설비(전기, 통신, 급배수, 환기 등) 설치하거나 임시사무실, 임시창고 또는 임시숙소 등으로 사용하는 것은 물건적치 행위를 벗어나는 것임(건축법령상 가설건축물에 해당). (녹색도시과-4256, '16.08.11., 경기도 지역정책과)

28. 답을 전으로, 50센티미터 이상 성토, 신고, 주민 의견청취 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 1만제곱미터 이상의 논을 밭으로 형질변경하기 위하여 0.5m~4.4m까지 성토하는 행위가 신고 사항인지 아니면 허가 사항인지 여부
- 상기 질의가 신고 대상인 경우, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제5항 및 같은 법 시행령 제20조제1항제2호에 따른 주민의 의견 청취 등 대상인지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제19조제10호에 따르면 논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경은 신고의 대상으로 규정하고 있고, 이 경우 50센티미터 이상 성토하는 경우에도 신고하고 할 수 있도록 우리 부 녹색도시과-5754(2014. 12. 23.)호로 기 통보한 “개발제한구역 내 성토행위 관련 운영지침”의 내용을 참조.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제20조제1항제2호에 따라 토지의 형질변경(경작을 위한 면적 1만제곱미터 이상) 시 주민의 의견을 받아야 하는 사항은, 같은 법 제12조제5항의 본문에서 법 제12조제1항 각 호에 따라 허가를 받아야 하는 행위로 규정하고 있는 바, 신고의 대상인 토지의 형질변경 행위는 같은 법 제12조제5항에 따른 주민의 의견 청취 등 대상이 되지 아니함. (녹색도시과-5614, '16.10.14., 경기도 지역정책과)

29. 영농회사법인, 농림업에 종사하는 자, 육묘장 설치 관련

질의내용

- 개발제한구역에서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조에 따른 농업인의 자격을 갖추고 농림업에 종사하는 자들이 영농회사법인을 설립한 경우, 동 법인이 육묘장을 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호가) 및 같은 호 가목9)에 따르면 개발제한구역에서 육묘장은 개발제한구역에서 농림업에 종사하는 자가 설치 할 수 있다고 규정하고 있음.
- 상기 규정에서 “농림업에 종사하는 자”는 일반적으로 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 등 관련법에 따른 농업인을 의미하는 바, 농업인이 아닌 법인의 경우에는 해당하지 않음. (녹색도시과-6647, '16.12.07., 전라남도)

30. 취약지구 특례, 건폐율 40퍼센트, 연면적 제한 관련

질의내용

- 취약지구 특례 규정과 관련, 근린생활시설(소매점)을 건폐율 100분의 40 이내로 건축할 경우 연면적 제한이 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제26조제1항제2호 나목에 따르면 개발제한구역의 취약지구에서 별표1 제5호라목에 따른 근린생활시설을 건축하면서 “건폐율 100분의 40 이내로 건축하는 경우에는 높이 3층 이하, 용적률 100퍼센트 이하로 하여야 한다고 규정하고 있으며, 이 경우 연면적은 별도 제한하고 있지 않음. (녹색도시과-7123, ‘16.12.28., 경기도 지역정책과)

31. 공장부지 내 콘크리트 포장, 주차장 사용 관련

질의내용

- 개발제한구역 지정 당시부터 존속 중인 공장부지 내에 허가 또는 신고 없이 콘크리트 포장(성토 및 절토 없음)을 하고, 일부를 주차장으로 이용할 수 있는지 여부

회신내용

- 귀 질의와 관련된 행위의 구체적 내용을 알 수 없어 명확한 답변은 곤란하나, 질의의 경우가 개발제한구역에서 존속 중인 공장의 부지 내인 경우로서, 개발제한구역의 훼손이 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모 범위 내에서 콘크리트 포장을 하고 공장 운영 차량을 주차하는 경우라면 허가 또는 신고 없이 가능할 것임. 다만, 이에 대한 적정 여부는 당해 허가권자가 환경오염, 위해발생 여부 등 현지여건을 고려하여 판단할 사항임. (녹색도시과-205, '17.01.10., 경기도 도시주택과)

32. 환경오염방지시설 개선, 용역, 공사용 임시가설건축물 관련

질의내용

- 개발제한구역에 있는 환경오염방지시설(폐수종말처리시설)의 성능 개선공사를 위한 용역 수행을 위하여 공사용 임시 가설건축물을 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제3호하목 가)에 따르면 공사용 임시 가설건축물은 법 제12조제1항 각 호 또는 법 제13조에 따라 허용되는 건축물 또는 공작물을 설치하기 위한 경우로서 2층 이하의 목조, 시멘트블록, 그 밖에 이와 비슷한 구조로 설치하여야 한다고 규정하고 있음.
- 상기 규정은 개발제한구역법령상 허용되는 건축물 또는 공작물을 설치할 수 있도록 필요한 경우 가설건축물 설치를 임시로 허용하고 있는 사항인 바, 질의의 경우가 기존 환경오염방지시설의 개선, 보수 등 공사를 목적으로 수행하는 용역인 경우라면 상기 규정에 따라 임시 가설건축물을 설치할 수 있음. (녹색도시과-2894, '17.05.26., 경상북도)

33. 농수산물 보관 창고, 구조 관련

질의내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 나목1)에 따른 농수산물 보관 창고를 주택 구조 형태로 설치할 수 있는지 여부

회신내용

- 개발제한구역법령상 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호나목1)에 따른 농수산물 보관 및 관리용 창고의 재료 및 구조 형태에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않음.
- 다만, 상기 창고는 개발제한구역의 토지 또는 그 토지와 일체가 되는 토지에서 생산되는 생산물 또는 수산물을 저장하거나 농기계를 보관하기 위한 용도로 허용되는 시설인 바, 이러한 취지와 기존 설치 사례 등을 고려하여 당해 허가권자가 적정 여부를 판단할 사항임. (녹색도시과-6913, '17.05.26., 경기도 도시주택과)

34. 유통된 화훼를 개발제한구역 내 비닐하우스에서 재배 및 판매 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 비닐하우스에서 생산된 화훼를 화분에 식재하여 재배 및 판매를 병행하는 행위는 허가나 신고없이 가능한데, 다른 생산지에서 재배된 화훼를 유통한 후 개발제한구역 내 비닐하우스에서 재배 및 판매하는 행위가 허가나 신고없이 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리를 위한 특별조치법」 제12조제4항 및 「같은 법 시행규칙」 제12조 별표4에서는 개발제한구역 내에서 허가 또는 신고 없이 할 수 있는 행위에 대하여는, 제1호 사목에서 농업용 비닐하우스(화훼직판장 등 판매전용시설은 제외)를 설치하는 행위를, 같은 호 너목에서 농업용 비닐하우스에서 생산되는 화훼 등을 판매하기 위하여 벽체 없이 33제곱미터 이하의 화분진열시설을 설치하는 행위를 규정하고 있음.
- 질의의 행위가 허가나 신고없이 할 수 있는 농업용 비닐하우스에서 할 수 있는 행위에 해당하고, 그로부터 생산되는 화훼를 규정에 적합하게 시설을 설치하여 판매하는 경우에는 허가나 신고 없이 가능할 것이나, 이에 해당하는지에 관해서는 관련 규정 및 현지 여건을 감안하여 개별, 구체적 사례 별로 판단하여야 할 것임. (녹색도시과-231, '18.01.10., 경기도 도시주택과)

35. 타지 재배된 화훼 유통 후 비닐하우스에서 재배·관리 후 판매 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 지목이 농지인 비닐하우스에서 화훼 재배와 판매를 병행하는 것이 허가 또는 신고 없이 가능한 행위인지 여부
- 허가 또는 신고 없이 화훼 재배와 판매가 병행 가능하다면 화훼를 화분에 식재하여 가꾸어 기르는 것을 재배로 볼 수 있는지 여부
- 다른 생산지에서 재배된 화훼를 유통 후 개발제한구역 내 비닐하우스에서 재배(온·습도 조절, 양분관리 등)와 판매가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 별표4 제1호 사목·너목을 함께 검토하면 개발제한구역 내 농업용 비닐하우스에서 화훼를 재배하는 행위와 생산되는 화훼 등을 판매하기 위하여 벽체없이 33제곱미터 이하의 화분진열시설을 설치하는 행위를 할 수 있음.
- 또한, 화훼를 화분에 식재하여 재배하는 행위도 화훼를 재배하는 행위로 보아 농업용 비닐하우스에서 할 수 있다고 볼 것이나, 이 경우 화훼 재배는 농업용 비닐하우스에서(뿌리를 키우는 등의) 일정기간 관리·생육을 통해 실제로 재배한 경우를 말하므로, 다른 곳에서 성장한 화훼를 가져와 화분에 식재하여 온·습도 조절, 양분관리 등을 통해 단순 유지·관리하는 경우에는 화훼를 재배하는 행위에서 제외되어야 할 것이고 이러한 화훼를 판매하는 행위 또한 법령상 허용되는 행위로 볼 수 없을 것임.
- 다만, 일정기간 관리·생육을 통해 실제로 재배하는 경우에 해당하는지, 아니면 다른 곳에서 재배·생산한 화훼를 단순 판매하는 것인지 여부는 개별·구체적 사례별로 토지이용현황, 농업용 비닐하우스 사용자의 자격요건 등을 종합적으로 검토하여 판단하여야 할 것임. (녹색도시과-1872, '18.03.29., 경기도 도시주택과)

36. 개발제한구역 내 종교시설 증축, 추가 형질변경 관련

질의내용

- 개발제한구역 지정 전부터 존재하였던 종교시설로 개발제한구역 건축물관리대장 : 대지면적 1,700㎡, 건축면적 126.59㎡, 일반건축물대장 : 대지면적 1,045.2㎡, 건축면적 173.98㎡
- 위 종교시설 중 해당 대지의 경계선 상에 있는 1개동을 증축(건축면적 173.98→239.96㎡)하려는 경우 인접 토지를 포함하여 건축면적의 2배만큼 추가로 토지의 형질변경을 할 수 있는지 여부

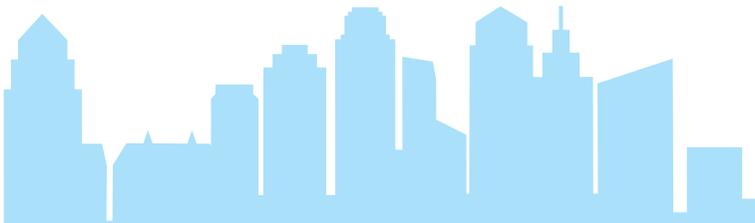
회신내용

- 개발제한구역법 시행령 제23조제2항에 따르면 시장·군수·구청장은 존속 중인 대지·건축물 또는 공작물이 법령의 제정·개정이나 제1항 각 호의 사유로 법 또는 이 영의 규정에 부적합하더라도 법 제13조에 따라 증축하려는 부분이 건폐율·용적률 등 법 또는 이 영의 규정에 적합한 경우의 증축(이 경우 토지의 형질변경을 수반하는 증축은 별표3에 따른 시설만 해당한다)을 허가할 수 있다고 규정하고 있고,
- 같은 영 별표3 제33호에서 종교시설 또는 문화재를 규정하면서 그 단서에서 같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 증축으로 한정한다고 규정하고 있으며, 같은 호 가목에서 증축되는 부분을 포함한 전체 연면적이 개발제한구역 지정 당시 연면적(제24조에 따른 개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 연면적을 말한다)의 2배 이내(개발제한구역 지정 당시 "연면적이 330제곱미터 미만인 경우에는 660제곱미터 이내)이고, 증축되는 부분을 포함한 전체 대지면적이 건축면적의 2배 이내인 증축을 규정하고 있음.
- 질의의 경우 같은 영 제24조에 따른 개발제한구역 건축물관리대장과 건축법에 따른 건축물대장에 각각 기재된 대지면적과 건축면적이 달라 명확한 대지면적과 건축면적에 대하여 알 수 없고, 위의 같은 영 제23조제2항 및 별표3 제33호 규정에서 정하는 바에 적합한 범위 내에서 종교시설을 증축하는 경우 건축법령 등 관계 법령에서 정하는 바에도 적합하여야 할 것이므로,

- 개발제한구역법 제12조에 따른 허가권한이 있고 건축법 등 관계 법령에 따른 종합행정업무를 담당하고 있는 시장·군수·구청장이 구체적인 사실관계 및 관계 법령을 종합적으로 검토·판단하여 해당 시설의 대지면적과 건축면적을 명확히 한 후 추가 형질변경 가능 여부를 결정하여야 할 것임
- 한편, 개발제한구역법 시행규칙 제13조에 제2항에 따르면 시장·군수·구청장은 개발제한구역 건축물관리대장을 작성하거나 그 기록사항을 변경 또는 정정하려는 경우에는 그 사실관계를 확인한 후 작성·변경 또는 정정하여야 하고 이 경우 그 사실관계를 확인할 수 있는 근거 자료는 관리대장과 함께 보관하여야 한다고 규정하고 있으니 업무에 참고하시기 바람. (녹색도시과-3892, '18.07.05., 경기도 도시주택과)

「 제 5 장 」

개발제한구역 보전부담금 관련 질의·회신



1. 보전부담금 부과 관련

질의내용

- 개발제한구역이면서 자연공원구역인 ○○산국립공원내 난립한 상가 및 주택을 철거 정비하기 위하여 인근 국립공원내 집단이주단지를 조성하여 이주단지내 택지를 분양받아 건축물을 건축하는 경우 보전부담금 부과여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제21조제2항에 의하면 법 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가(토지의 형질변경허가나 건축물의 건축허가에 해당하며, 다른 법령에 따라 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가가 의제되는 협의를 거친 경우를 포함한다)를 받은 자에게 개발제한구역 보전부담금을 부과·징수함.
- 질의한 국립공원의 이주단지내 건축물의 건축에 대한 보전부담금 부과율은 개발제한구역법 제12조제1항 단서 및 동법 시행령 [별표1]에 따른 허가 시설물에 따라 결정되는 사항으로, 동법시행령 [별표1]제1호차목의 자연공원시설로 허가를 받은 경우라면 건축물 바닥면적의 2배 면적에 100분의 100을 납부하여야 할 것임. (녹색도시과-178, '13.04.12., 경기도 도시주택과)

2. 보전부담금 부과 관련

질의내용

- 이미 형질변경된 토지에 지상층이 없는 건축물(지하층만 건축)을 신축할 경우 부담금 부과 여부 및 부담금 산정시 계산식에서 건축물 바닥면적의 의미

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제24조제2항에 의하면 부담금은 (개발제한구역이 있는 시·군 또는 자치구의 개발제한구역 외의 지역에 위치하는 같은 지목에 대한 개별공시지가의 평균치 - 허가 대상 토지의 개별공시지가) × 허가 받은 토지형질변경 면적과 건축물 바닥면적의 2배 면적 × 100분의 150의 범위에서 별표에서 규정하는 시설별 부과율의 산식에 따른 금액으로 규정하고 있음.
- 따라서, 건축물에 대한 보전부담금은 지상과 지하층 중 가장 넓은 층의 바닥 면적을 기준으로 부과함. (녹색도시과-587, '14.02.10., 경기도 도시주택과)

3. 개발제한구역 보전부담금 환급 처리절차 관련

질의내용

- 개발제한구역 보전부담금 환급 시 국고에 납부된 금액이 적거나 없는 경우 환급처리 방법
- 이 경우 환급가산금 산정 방법

회신내용

- 질의1) 녹색도시과-2951호(2012.9.17.)로 기존에 시·도에 통보하였던 ‘개발제한구역보전부담금 국고분 환급관련 처리방안’(붙임참조)을 알려드리니 환급처리에 참고(별첨).
- 질의2) 부담금의 환급에 대하여는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제39조 규정에서 납부의무자가 부담금으로 낸 금액 중 과오납부한 금액이 있거나 법 제25조제8항에 따라 환급하여야 할 금액이 있으면 지체 없이 그 과오납 금액 또는 환급하여야 할 금액을 부담금환급금으로 결정하고 부담금 납부자에게 알리도록 하고 있고,
- 부담금환급금액을 알릴 때에는 부담금환급금에 허가 취소일, 행정처분의 결정일 등 같은법 시행령 제39조제2항 각 호의 정한 어느 하나에 해당하는 날의 다음 날부터 환급 결정을 하는 날까지의 기간에 대하여 국토교통부령으로 정하는 비율에 따라 계산한 금액을 환급가산금으로 결정하고 이를 부담금환급금과 함께 알리도록 규정하고 있음. (녹색도시과-281, ‘15.01.15., 경기도 지역정책과)

“별첨”

[개발제한구역보전부담금 국고분 환급관련 처리방안]

작성일	2012-09-12 15:21	진행상태	 
문의내용	<p>*. 실제 작업자 이름과 연락처를 꼭 남겨주세요. 1. 이 름 : 국토해양부 녹색도시과 송현순 2. 연락처 :***-****-*****</p> <p>[문의내용]</p> <p>개발제한구역 보전부담금 관련</p> <p>인천시 서구청에서 2010년도 GS건설에 16억의 보전부담금을 부과하여 수납하였음 수납이후 소송을 제기하여 2012.7월 14억원을 반환토록 판결 현재 인천 서구청은 국고 계좌에 수입된 보전부담금 잔액이 거의 없어 반환불가 따라서, 잔액이 24억 정도 있는 인천 계양구청에서 반환하고자 함 어떤 절차를 거쳐야 하는지 상담부탁합니다.</p>		
첨부파일			
사용자문의 답변			
담당자	어영수	답변일	2012-09-12 15:28
답변내용	<p>안녕하세요. dBrain 운영자입니다.</p> <p>인천계양구청에서 과오납반환이 가능한 상황이라면, 계양구청 수입정수관 담당자가 과오납반환절차에 따라 작업하면 됩니다. (과오납반환 작업을 위해 납부자정보 및 납부자의 이체통장정보가 공유되어야 합니다.)</p> <p>[과오납반환 처리 방법] 계양구청에는 수납자료가 없으므로, 과오납반환대상결의작성 후 그 결을 대상으로 과오납반환요청서를 작성하면 됩니다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수납관리 > 수납추징수결의서 화면에서 [과오납반환대상결의작성] 버튼을 클릭 2. 예산과목을 선택하면 과오납반환대상결의작성 화면이 뜬 3. 고지일자, 납부기한, 납부자실명번호를 입력 후 저장버튼을 클릭 3-1. 0원으로된 결의서가 작성됨 4. 요청관리 > 변경요청 > 과오납반환요청 화면에서 0원으로된 대상결의서를 조회 5. 조회된 자료를 선택 후 작성버튼을 클릭합니다. 6. 과오납반환요청서 작성 화면에서 요청일자, 이체거래여부, 계좌정보등을 입력 후 [저장]버튼 클릭 6-1. [계좌조회및선택] 돋보기 버튼을 클릭하면 입금계좌조회 팝업화면이 뜹니다. 6-2. 이 화면에서 계좌정보를 조회 및 계좌확인을 통해 선택 합니다. 6-2-1. 기존에 이체한 계좌목록이 있는지 조회 후 있으면 자료를 선택 후 확인 6-2-2. 신규계좌인 경우 입금금융기관, 입금계좌번호, 입금계좌실명번호1에 자료를 입력 후 [계좌확인]버튼 클릭 =====> (계좌번호, 실명번호에 '-'를 제외한 숫자만 입력) 6-2-3. 입금계좌조회 화면에서 조회버튼 클릭 후 조회결과가 정상이면 선택 후 [확인]버튼 클릭 7. 과오납반환요청 화면에서 진행상태를 "기안중"으로 변경 선택 후 조회버튼 클릭 8. 조회된 자료를 선택 후 승인버튼 클릭 9. 과오납반환 > 과오납반환결의서 화면에서 요청자료를 조회, 선택 후 일괄기안 버튼 클릭 10. 건자결재 기안 후 승인처리 11. 과오납반환 > 과오납반환금이체요청 화면에서 자료 조회, 선택 후 상세버튼 클릭 12. 상세화면에서 통장인쇄관서명 입력 후 이체실행 버튼 클릭 12-1 통장인쇄관서명은 납부자 통장에 인쇄되는 명칭을 의미 함. <p>감사합니다.</p>		

4. 개발제한구역 보전부담금 부과 관련

질의내용

- 경기도 기념물 제190호인 관악사지 복원과 관련하여 이미 형질변경이 이루어진 토지로 추가(절토, 성토, 정지 등) 행위 없이 현 상태에서 건축 행위를 하는 경우 보전부담금 부과 대상인지 여부

회신내용

- 개발제한구역 보전부담금은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 ‘개발제한구역법’이라함) 제21조제1항제2호에 따라 토지형질변경 허가나 건축허가를 받은 경우 동법 별표에서 규정하는 시설별 부과율에 따라 산정하고 있으며, 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」에 따른 전통사찰과 「문화재보호법」에 따른 지정문화재(등록문화재 포함)는 토지의 형질변경 면적에만 100분의100의 부과율을 적용하고 있음.
- 또한, 국토교통부로부터 이미 회신 받으신 바와 같이 관련법에 따라 적법하게 형질변경된 부지 이외에 추가적인 형질변경이 발생하지 않고 상기 규정에서 정하는 전통사찰 및 문화재를 신축하는 경우라면 보전부담금 부과대상이 아닐 것임.
- 다만, 기존에 형질변경된 부지가 관련법에 따라 적법하게 조성되었는지를 확인하고 보전부담금을 산정하여 부과·징수하는 것은 개발제한구역법 시행령 제40조 제3항 제1호에 따라 시장·군수구청장의 권한(업무)이므로 자세한 사항은 해당 시에 문의 바람. (경기도 지역정책과-10752, ‘16.08.05.)

5. 개발제한구역 보전부담금 관련 참고사항 알림

질의내용

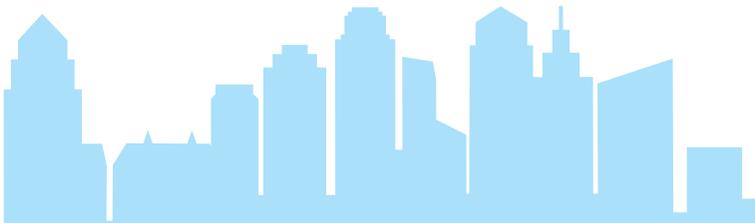
- 부담금 납부기한의 최대 연장 가능 범위가 ‘납부기한 6개월 + 연장기한 6개월 = 총 12개월’인지, ‘납부기한 6개월 + 연장기한 12개월 = 총 18개월’인지 여부
- 부담금을 납부하지 않은 자에게 ‘국세 체납처분의 예’에 따라 「국세징수법」의 증가산금을 부과징수할 수 있는지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역법」제25조제2항에는 부담금의 납부기한은 이를 부과한 날부터 6개월로 하되 부득이한 사유가 인정되는 경우에는 국토교통부장관의 허가를 받아 1년 이내의 범위에서 납부기한을 연장할 수 있다고 규정.
- 납부기한 6개월에 1년 이내 범위의 연장 납부기한을 더할 수 있으므로 최대 18개월까지 가능한 것으로 해석(※ 반드시 18개월로 연장하라는 의미는 아님)
- 질의2) 「개발제한구역법」 제25조제7항·제8항을 보면 납부의무자가 납부기한까지 부담금을 내지 아니하면 부담금의 100분의 3에 해당하는 가산금을 부과할 수 있고, 독촉장을 받고 지정된 기한까지 부담금과 가산금을 내지 아니하면 해당 결정이나 허가를 취소하게 하거나 ‘국세 체납처분의 예’에 따라 부담금과 가산금을 징수할 수 있음.
- 증가산금은 법령에 명문의 규정이 있는 경우에만 부과징수할 수 있을 것이며, 「개발제한구역법」에는 증가산금에 대한 규정이 없음(※ ‘국세 체납처분의 예에 따른다’의 의미에 대해서는 법제처 법령해석례 참고). (녹색도시과-1300, ‘18.03.05., 경기도 지역정책과)

「 제 6 장 」

개발제한구역 불법 관련 질의·회신



1. 무허가주택 주택호수 산정 관련

질의내용

- 무허가주택 주택호수 산정 관련

회신내용

- 개발제한구역 지정당시부터 지목이 “대”인 토지이나 개발제한구역 건축물 관리대장 및 건축물대장이 없고 주택, 창고 등 무허가 건축물이 있는 필지는 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」 3-3-3.(3)④의 “영 별표1제5호다(주택) 및 라(근린생활시설)에 따라 주택 또는 근린생활 시설의 신축이 가능한 나대지”로 볼 수 없으므로 주택1호로 산정할 수 없음.
- 아울러, 동 사안은 소관 지방자치단체가 해당 무허가 건축물의 철거 등을 통해 원상복구를 선행하여 해결할 사항임. (녹색도시과-2138, ‘13.08.29., 경기도 지역정책과, 도시주택과)

2. 불법행위, 이행강제금 반복 부과 관련

질의내용

- 개발제한구역법 제30조의2 제4항에 따라 이행강제금을 반복적으로 부과하는 행위가 기속행위로서 필수적으로 적용해야 하는지 아니면 행정청의 판단에 따라 선택적으로 적용할 수 있는 재량행위인지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법” 이라 함) 제30조의2 제4항에서 “시장·군수·구청장은 최초의 시정명령이 있는 날을 기준으로 하여 1년에 2회의 범위 안에서 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다”라고 규정하고 있음.
- 개발제한구역법 제30조의2 제4항의 규정형식에 비추어 볼 때 이행강제금의 반복적 부과행위는 재량행위에 해당한다고 볼 수 있을 것이나, 같은 법 제30조의2의 이행강제금의 입법취지는 개발제한구역에서 불법행위를 예방 및 근절함으로써 개발제한구역을 철저히 보존·관리하기 위한 것이라 할 것이므로 시장·군수·구청장은 이러한 입법취지에 부합되게 행정처분하는 것이 바람직할 것임. (녹색도시과-3700, ‘13.12.19. 경기도 도시주택과)

3. 이행강제금, 부과유예, 소유권 이전 관련

질의내용

- 개발제한구역내 축사를 무단으로 용도변경하여 이행강제금 부과유예를 받고 유예기간내(당초 부과유예기간은 2013.3월 종료)에 원상복구한 후 소유권자가 변경(2012.12월)된 경우로서 이후 축사를 매수한 자가 무단으로 용도변경(2013.8월)하여 시정지시를 받았으나 이행강제금 부과유예 요건을 모두 갖춘 경우 이행강제금 부과유예가 가능한지 여부

회신내용

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조의2에 따른 이행강제금은 제30조제1항에 따른 시정명령을 받은 후 그 시정기간 내에 그 시정명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여 부과하는 것으로서 불법행위의 근절 및 예방 등 구역의 철저한 보전과 관리를 위한 제도임.
- 같은 법 시행령 제41조의2 제3항에서 별표1 제5호가목의 동식물 관련 시설의 소유자가 법 제30조에 따른 위반행위를 한 경우 일정한 요건을 갖춘 경우에 한하여 2년의 범위에서 이행강제금의 부과를 유예할 수 있도록 규정하고 있음.
- 질의의 기존 축사의 소유권이 변경되어 현재의 소유자가 같은 법 시행령 제41조의2 제3항의 부과유예 요건을 모두 갖춘 경우라면 이행강제금의 부과유예가 가능할 것임. (녹색도시과-366, '14.01.22., 경상북도)

4. 이행강제금 한시적 감경 관련

질의내용

- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제30조 제1항에 따른 위반 행위(건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치와 관련된 위반행위)를 한 자로서, 같은 법 시행령 제41조의3 제1항 각 호의 요건을 모두 갖추었다면, 2013. 12. 31. 이전에 위반행위를 하고, 2014. 1. 28.(시행령 개정일) 이전에 이행강제금 부과처분을 받았다면 이행강제금 감경이 가능한지 여부
- 2013. 12. 31. 이후에 위반행위를 했다면 이행강제금 감경이 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제41조의3 제1항에 따라 시장·군수·구청장은 2013. 12. 31. 이전에 법 제30조제1항에 따른 위반행위(건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치와 관련된 위반행위로 한정한다)를 한 자로서 일정 요건을 모두 갖춘 자에 대해서는 2014. 12. 31. 까지 이행강제금 금액의 100분의 50을 감경할 수 있음.
- 또한, 같은 법 시행령 부칙 제2조에 의거 위 규정은 이 영 시행 당시 이행강제금 부과처분을 받은 자에 대해서도 적용됩니다.(다만, 종전의 규정에 따라 이행강제금 감경처분을 받은 자에 대하여는 종전의 규정에 따름)
- 따라서, 질의와 같이 2013. 12. 31. 이전의 위반행위로서 시행령 개정일인 2014. 1. 28. 당시 이행강제금 부과처분을 이미 받은 자라면, 위 규정에 따라 이행강제금 감경 대상자에 해당하며, 감경 대상자가 2014. 6. 30.이내에 이행강제금 감경 신청을 하면, 시장·군수·구청장은 이행강제금 부과처분을 다시 하여야 함.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제41조의3 제1항에 따른 이행강제금 감경 대상은 2013. 12. 31. 이전의 위반행위로 제한되므로, 2013. 12. 31. 이후의 위반행위는 이행강제금 감경 대상이 아님. (녹색도시과-1996, '14.05.12., 경기도 도시주택과)

5. 무단용도변경 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 적법하게 건축된 유치원을 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 미술학원으로 등록·운영 중인 바, 이 경우가 불법 용도 변경에 해당하여 행정처분 대상이 되는지 여부

회신내용

- 개발제한구역 내 유치원을 미술학원으로 등록·운영 중인 경위를 알 수 없으나, 시장·군수·구청장의 용도변경 허가를 받지 아니하고 유치원을 미술학원으로 사용하고 있다면, 개발제한구역 법령 위반행위로서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조제1항제1호에 따른 행정처분 대상임.
(녹색도시과-1327, '15.03.20., 경기도 도시주택과)

6. 위반행위자의 토지분할 신청 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 토지에 허가를 받지 않고 신축한 불법 건축물을 적발하여 시정명령 하였으나 토지소유자는 현재까지 원상복구 등 시정명령을 이행하지 않은 바, 불법원인이 해소되지 않은 상태에서 토지소유자가 해당 토지를 분할하고자 행위허가를 신청한 경우, 허가권자는 개발제한구역 법령에 저촉되지 않는다면 허가를 하여야 하는지 여부

회신내용

- 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 지정하였으며, 국가와 지방자치단체는 이러한 개발제한구역 지정목적이 달성될 수 있도록 개발제한구역을 성실히 관리하여야 함.
- 또한, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조에 따라 지자체장은 위반행위 적발 시 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있음.
- 이러한 지자체장의 시정명령을 이행하지 아니한 자가 위법행위가 이루어진 해당 토지를 분할하고자 허가신청을 한 경우, 비록 그 허가신청이 같은 법 시행령 제16조 토지분할 규정에 저촉되지 않는다 하더라도 개발제한구역 지정목적 및 입법취지를 고려할 때 토지소유자가 시정명령을 이행한 이후에 허가를 하는 것이 바람직하다 할 것임. (녹색도시과-6136, '15.11.26., 경기도 도시주택과)

7. 종묘배양장 부지 콘크리트 포장, 불법행위 추인허가 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 육묘 및 종묘배양장 설치 허가를 받아 준공한 후 그 부지의 전체 또는 일부에 콘크리트 포장이 가능한지 여부
- 상기 내용이 가능하다면, 기존의 불법 형질변경으로 적발된 사항에 대하여 이행강제금 납부 또는 고발 등 행정조치 후 추인 허가가 가능한지 여부

회신내용

- 질의1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제1호 마목에 따르면 개발제한구역 주민의 주거생활편익·생업을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있으므로,
- 허가를 받아 설치한 종묘배양장의 부지 내에 포장을 하려는 경우, 변경 허가를 받아야 할 사항으로 보며, 이 경우 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 포장하여야 할 것이나, 그 규모의 적정성 및 포장 방법에 대하여는 해당 허가권자가 허가 또는 신고의 세부기준을 정하고 있는 같은 법 시행령 별표2 및 구체적인 사실관계를 검토하여 판단하여야 할 것임.
- 질의2) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조제1항에 따라 시장·군수·구청장은 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반한 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등의 행위를 적발한 경우에는 그 허가를 취소할 수 있고, 위반행위자등에 대하여 철거 등 필요한 시정 명령을 할 수 있으며, 같은 법 제30조의2 제1항 및 제4항에 따라 시정명령을 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과하고 이행될 때까지 반복하여 이행강제금을 부과·징수 할 수 있음.

- 따라서, 위 규정에 따라 시장·군수·구청장은 위법 행위를 적발한 경우 기존 유사 사례 및 현지 여건을 감안하고 구체적인 조치방법 등을 결정하여 시정 명령할 수 있고, 미 이행 시 이행강제금을 부과·징수할 수 있을 것이고, 개발제한구역법령에서 추인 규정을 두고 있지 아니한바 추인 허가는 할 수 없을 것임. (녹색도시과-1406, '18.03.08., 경기도 도시주택과)

8. 개발제한구역 내 위법한 건축물건축 및 토지형질변경에 대한 별도 처분 관련

질의내용

- 개발제한구역 내 토지에 허가 또는 신고없이 공작물(계근대)을 설치한 경우에 위법한 공작물 설치 행위와 토지 형질변경 행위로 각각 처분해야 하는지 여부
- 개발제한구역 내 허가없이 건축한 ‘건축물 안의 바닥이 포장’된 경우에 위법한 건축물 건축 행위와 토지 형질변경 행위로 각각 처분해야 하는지 여부

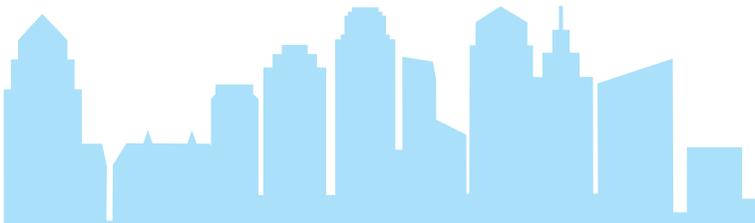
회신내용

- 개발제한구역법 제30조제1항에 따르면 시장·군수·구청장은 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 적발한 경우에는 그 허가를 취소할 수 있으며, 해당 행위자(위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자를 포함한다. 이하 "위반행위자등"이라 한다)에 대하여 공사의 중지 또는 상당한 기간을 정하여 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치를 명(이하 "시정명령"이라 한다)할 수 있다고 규정하고 있고,
- 같은 항 제1호에서 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 아니하거나 허가의 내용을 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목(竹木) 벌채 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우를, 같은 항 제3호에서 제12조제3항에 따른 신고를 하지 아니하거나 신고한 내용에 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목(竹木) 벌채 또는 도시·군계획사업의 시행을 한 경우를 규정하고 있으며,
- 같은 법 제30조의2제1항에 따르면 시장·군수·구청장은 제30조제1항에 따른 시정명령을 받은 후 그 시정기간 내에 그 시정명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 범위에서 이행강제금을 부과한다고 규정하고 있고,

- 같은 항 제1호에서 허가 또는 신고의무 위반행위가 건축물의 건축 또는 용도변경인 경우 해당 건축물에 적용되는 「지방세법」에 따른 건축물 시가 표준액의 100분의 50의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액에 위반행위에 이용된 건축물의 연면적을 곱한 금액을, 같은 항 제2호에서 제1호 외의 위반행위인 경우 해당 토지에 적용되는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가의 100분의 50의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액에 위반행위에 이용된 토지의 면적을 곱한 금액을 규정하고 있음.
- 따라서, 공작물의 설치 또는 건축물의 건축을 위하여 허가를 받거나 신고를 하고 할 수 있는 토지의 형질변경을 허가 또는 신고없이 한 경우에는 위 규정에 따라 위법한 공작물의 설치 또는 건축물의 건축 행위와 별도의 위법한 토지의 형질변경 행위로서 처분 대상에 해당될 것임. (녹색도시과-3920, '18.07.04., 경기도 도시주택과)

「 제 7 장 」

개발제한구역법 관련 법제처 해석 사례



1. 개발제한구역 내 자동차용 액화석유가스 충전소에 자동차 간이정비를 위한 작업장 설치 가능 여부(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표3 등 관련)

관련문서 : 법제처 법령해석총괄과 - 5576(2012. 12. 31)개발제한 구역 내 자동차용 액화석유가스 충전소에 자동차 간이정비를 위한 작업장 설치 가능 여부

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목 10)에 따라 개발제한구역에서 허가를 받아 설치할 수 있는 시설인 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치 범위에 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」 별표 3 제2호가목5)차)에 따른 자동차 간이정비를 위한 작업장(용접, 판금 등 화기를 사용하는 작업 및 도장작업을 제외함)이 포함될 수 있는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목 10)에 따라 개발제한구역에서 허가를 받아 설치할 수 있는 시설인 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치 범위에 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」 별표 3 제2호가목5)차)에 따른 자동차 간이정비를 위한 작업장(용접, 판금 등 화기를 사용하는 작업 및 도장작업을 제외함)은 포함될 수 없다고 할 것입니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항에 따르면 개발제한구역에서는 건축물의 건축, 공작물

의 설치, 토지의 형질변경 등을 할 수 없으나, 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물 또는 공작물은 허가를 받아 건축 또는 설치와 이에 따른 토지의 형질변경을 할 수 있고, 그 위임에 따라 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호마목10)에서는 허가를 받아 건축 또는 설치할 수 있는 건축물 또는 공작물의 하나로서 자동차용 액화석유가스 충전소(이하 “충전소”라 함)를 정하되, 시장·군수·구청장 또는 지정 당시 거주자만이 충전소에 세차시설을 설치할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 한편, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙」(이하 “액화석유가스법 시행규칙”이라 함) 별표 3 제2호가목5)에 따르면 액화석유가스 충전(자동차에 고정된 용기 충전)의 시설기준으로 충전 또는 그 충전소의 안전확보에 지장이 없는 범위에서 그에 부대하는 업무를 위하여 사용되는 건축물 또는 시설 외에 다른 건축물이나 시설을 설치하지 아니하여야 한다고 하면서, 충전소에 설치가 가능한 “그에 부대하는 업무를 위하여 사용되는 건축물 또는 시설”로서 “아)자동차의 세정을 위한 세차시설”, “차)자동차 등의 점검 및 간이정비(용접, 판금 등 화기를 사용하는 작업 및 도장작업을 제외함)를 위한 작업장(이하 “간이정비작업장”이라 함)” 등을 정하고 있는바, 이 사안에서는 개발제한구역 내에 설치된 충전소에 세차시설 외에 간이정비작업장을 설치할 수 있는지가 문제됩니다.
- 살피건대, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호마목10)라)의 문언상 개발제한구역 내에 충전소를 설치할 수 있는 자(시장·군수·구청장, 지정 당시 거주자, 도심의 충전소를 이전하여 설치하는 사업자) 중 세차시설을 설치할 수 있는 주체를 시장·군수·구청장 또는 지정 당시 거주자로 제한하면서 충전소에 설치할 수 있는 시설을 세차시설만 규정하고 있는 점, 종전의 “주유소 안에는 세차시설을 설치할 수 있다”는 규정이 2003. 11. 4. 개발제한구역법 시행령 개정으로 “주유소 및 자동차용 액화석유가스충전소 안에는 세차시설을 설치할 수 있다”로 변경되었고, 그 제·개정 이유서에 “주유소와 마찬가지로 개발제한구역 안의 충전소에도 세차시설의 설치를 허용함”이라고 되어 있어 개발제한구역 안의 주유소 및 충전소에 설치할 수 있는 시설은 일관되게 “세차시설”만 규정해 왔던 점, 간이정비작업장은 충전에 부대하는 업무를 위해 사용되는 시설로 볼 수 없고 충전 사업 용도에 반드시 필요한 시설로

볼 수도 없다는 점, 개발제한구역 내에서 원칙적으로 제한되는 행위를 예외적으로 허용해 주는 규정은 문언대로 제한적으로 해석하여야 하는 점을 종합하면, 개발제한구역 내의 충전소에 간이정비작업장의 설치가 허용된다고 해석하기는 어렵다 할 것입니다.

- 또한, 액화석유사업법 시행규칙상 간이정비작업장을 충전소의 부대시설로 설치할 수 있다는 이유로 개발제한구역에 입지가 가능하다고 해석한다면, 개발제한구역 내에서는 건축 및 용도변경행위 등을 원칙적으로 금지하면서 예외적으로 일정한 요건의 충족을 전제로 허가대상행위와 신고대상 행위로 엄격히 구분하여 이를 규제하는 개발제한구역법의 취지에도 반하므로(대법원 2007. 9. 6. 선고 2007도4197 판결례 참조) 이러한 해석은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 따라서, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호마목10)에 따라 개발제한구역에서 허가를 받아 설치할 수 있는 시설인 충전소의 설치 범위에 액화석유가스법 시행규칙 별표 3 제2호가목5)차)에 따른 간이정비작업장은 포함될 수 없다고 할 것입니다.

※ 법령정비 권고사항

- 액화석유가스법 시행규칙 별표 3 제2호가목의 시설기준 중 개발제한구역 내의 액화석유가스 충전소에 설치할 수 있는 시설에 대해 다툼이 있을 수 있으므로, 정책적으로 검토하여 설치를 허용할 수 있는 대상을 명확히 할 필요가 있습니다.

2. 개발제한구역 내 허가 대상인 임시가설건축물 설치기준 중 “1가구”의 의미(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호나목3) 등 관련)

관련문서 : 법제처 법령해석총괄과 - 160(2013. 1. 15) 및 국토해양부 녹색도시과 - 455(2013. 2. 1)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다)에서는 “축사, 사육장, 콩나물 재배사, 버섯 재배사는 1가구[개발제한구역(제2조제3항제2호에 따라 개발제한구역에서 해제된 집단취락지역을 포함한다)에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대를 말한다. 이하 같다]당 1개 시설만 건축할 수 있다”고 규정하고 있는바, 같은 별표 제5호나목3)의 임시가설건축물 설치기준으로서의 “1가구”의 의미도 “개발제한구역에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대”로 제한되는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호나목3)의 임시가설건축물 설치기준으로서의 “1가구”의 의미도 “개발제한구역에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대”로 제한된다고 할 것입니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 개발제한구역에서의 건축물 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등을 금지하면서 같은 항 각 호 외의 부분 단서에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의

허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 하고 있고, 같은 항 제1호마목에서는 개발제한구역 주민의 주거생활편익생업을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제13조제1항에서는 개발제한구역법 제12조제1항 제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표1과 같다고 규정하고 있습니다.

- 이에 따라, 같은 법 시행령 별표 1 제5호다)에서는 “축사, 사육장, 콩나물 재배사, 버섯 재배사는 1가구[개발제한구역(제2조제3항제2호에 따라 개발제한구역에서 해제된 집단취락지역을 포함함)에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대를 말한다. 이하 같다]당 1개 시설만 건축할 수 있다”고 규정하고 있고, 같은 별표 제5호나목3)에서는 임시가설건축물의 경우 1가구당 기존 면적을 포함하여 100제곱미터 이하로 설치하도록 규정하고 있는바, 이 사안에서는 같은 별표 제5호나목3)의 임시가설건축물 설치기준으로서의 “1가구”의 의미도 “개발제한구역에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대”로 제한되는지가 문제 됩니다.
- 살피건대, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호다)에서 “1가구”를 “개발제한구역에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대”로 규정한 것은 “1가구”라는 용어를 정의하고 있는 것으로, 용어 정의의 성격상 같은 용어에 대해서는 동일한 의미로 사용하겠다는 입법적 의도가 있다고 할 것이고, 만일 이러한 정의 규정을 축사, 사육장, 콩나물 재배사, 버섯 재배사에 대해서만 적용하려는 의도라면 “이하 같다”라는 표현을 쓸 필요는 없다고 할 것입니다.
- 또한, 개발제한구역법 제12조제1항의 행위제한 규정은 도시의 무질서한 확산 방지 및 도시 주변의 자연환경 보전을 위하여 개발제한구역 내에서의 건축 및 용도변경행위 등을 원칙적으로 금지하면서 필요한 최소규모로 제한하여 허용하려는 취지임에 비추어 볼 때, 같은 법 시행령 별표 1 제5호에서 축사, 사육장, 콩나물 재배사, 버섯 재배사, 임시 가설건축물, 지역특산물가공작업장, 관리용 건축물의 설치에 대해서는 개발제한구역에 거주하면서 농업 등에 종사하는 것 외에 주택의 소유라는 중첩적 제한을 가하고 있는 것은 개발제한구역 내에 시설의 과다 입지로 인한 무분별한 개발제한구역의 훼손을 방지하려는 입법적 의도가 있는 것으로 해석하여야 할 것입니다.

- 따라서, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호나목3)의 임시가설건축물 설치 기준으로서의 “1가구”의 의미도 “개발제한구역에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대”로 제한된다고 할 것입니다.

3. 개발제한구역에서 취락지구가 아닌 지역으로의 이축행위에 대한 허가기준(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제5호 등 관련)

관련문서 : 법제처 법령해석총괄과 - 543(2013. 2. 15.)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2에 따라 공익사업의 시행에 따라 철거되는 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하려는 행위와 관련하여 이미 해당 공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에, 취락지구로의 이축에 관한 허가기준인 같은 법 시행령 별표 2 제4호다목(공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 이축을 허가하여서는 아니 된다)의 규정을 적용할 수 있는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2에 따라 공익사업의 시행에 따라 철거되는 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하려는 행위와 관련하여 이미 해당 공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에, 개발제한구역의 지정취지, 개발제한구역의 훼손방지 및 같은 호에 따른 이축 요건에의 해당 여부 등을 고려하여 그 허가를 할 수 있을지의 문제는 별론으로 하더라도, 취락지구로의 이축에 관한 허가기준인 같은 법 시행령 별표2 제4호다목(공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 이축을 허가하여서는 아니 된다)의 규정을 적용할 수는 없다고 할 것입니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 개발제한구역에서는

건축물의 건축 등의 행위를 할 수 없으나, 같은 항 단서에 따라 예외적으로 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 할 수 있는데, 같은 항 제3호의2에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “공익사업법”이라 함) 제4조에 따른 공익사업(이하 “공익사업”이라 함)의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시 부터 있던 주택, 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위를 규정하고 있습니다.

- 한편, 개발제한구역에서 예외적으로 허용되는 행위에 대한 허가기준으로서 개발제한구역법 제12조제7항의 위임에 따른 같은 법 시행령 별표2 제1호에서는 일반적 기준을, 제2호부터 제5호까지에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치(제2호), 토지의 형질변경 및 물건의 적치(제3호), 취락지구로의 이축 및 이주단지의 조성(제4호), 취락지구가 아닌 지역으로의 이축(제5호) 등 각 행위별로 세부기준을 정하고 있는바, 이 사안에서는 공익사업의 시행에 따라 철거되는 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하려는 행위와 관련하여 이미 해당 공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에, 취락지구로의 이축에 관한 허가기준인 같은 법 시행령 별표2 제4호 다목(공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 이축을 허가하여서는 아니 된다)의 규정을 적용할 수 있는지가 문제됩니다.
- 먼저, 개발제한구역법 제12조제1항에 따른 행위제한규정은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활 환경을 확보하기 위하여 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 법령에서 정한 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용하려는 취지인 점에 비추어 볼 때, 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적이고 엄격하게 해석해야지, 이를 확대하거나 유추해석하는 것은 곤란하다고 할 것입니다.
- 그렇다면, 개발제한구역법 시행령 별표2에서 개발제한구역법 제12조제1항 각 호의 허가대상 행위별로 각각 그 기준을 정하고 있고, 특히 취락지구로의 이축(제4호)과 취락지구가 아닌 지역으로의 이축(제5호)을 구분하여 규정하고

있으므로, 취락지구가 아닌 지역으로 이축하려는 행위에 대하여 취락지구로의 이축과 관련된 기준을 적용하는 것은 허용될 수 없다고 할 것인바, 비록 취락지구가 아닌 지역으로 이축하려는 행위의 대상 건축물이 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물로서 해당 공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립되어 있다고 하더라도, 취락지구로의 이축에 관한 허가기준인 같은 표 제4호다목(공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 이축을 허가하여서는 아니 된다)의 규정을 취락지구가 아닌 지역으로의 이축 행위에 확대하거나 유추하여 적용하는 것은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 물론, 개발제한구역법 시행령 별표2 제4호다목에 따라 공익사업법 제78조에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 취락지구로의 이축을 엄격히 제한함으로써 개발제한구역을 보다 효율적으로 관리하려는 취지가 있음에 비추어 볼 때, 통상 취락지구가 아닌 개발제한구역의 경우에는 취락지구에 비하여 보존과 관리의 필요성이 한층 더 높다고 할 수 있으므로, 공익사업법에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 취락지구가 아닌 지역으로의 이축행위도 당연히 제한될 수 있다는 논리도 합리적인 측면이 있다고 할 것이나, 개발제한구역에서의 행위허가에 대한 제한요건은 국민의 기본권을 실질적으로 제약하는 규정이므로, 그 제한요건은 법령상 명확한 근거가 필요하다고 할 것이고, 더구나 개발제한구역법 시행령 별표 2 제4호다목의 규정은 주거용 건축물에 대한 이주대책(공익사업법 제78조)에 불과할 뿐 공장에 대한 이주대책(공익사업법 제78조의2)은 아닌 점에 비추어 볼 때, 이 건의 경우와 같이 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위에 대하여 개발제한구역법 시행령 별표 2 제4호다목에 따른 이주대책의 허가제한기준을 확대 적용하는 것은 곤란하다고 할 것입니다.
- 따라서, 개발제한구역법 제12조제1항제3호의2에 따라 공익사업의 시행에 따라 철거되는 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하려는 행위와 관련하여 이미 해당 공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에, 개발제한구역의 지정취지, 개발제한구역의 훼손방지 및 같은 호에 따른 이축 요건에의 해당 여부 등을 고려하여 그 허가를 할 수 있을지의 문제는 별론으로 하더라도, 취락지구로의 이축에 관한 허가기준인 같은 법 시행령 별표2 제4호다목(공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에는 이축을 허가하여서는 아니 된다)의 규정을 적용할 수는 없다고 할 것입니다.

※ 법령정비 의견

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2에 따른 취락지구가 아닌 지역으로의 이축과 관련하여 그 허가기준을 정하고 있는 같은 법 시행령 별표2 제5호에서 공익사업의 시행에 따른 이주대책이 수립된 경우에 해당 이축을 허용할지 여부에 대하여 별도의 입법조치 등을 통하여 명확히 할 필요성이 있다고 할 것입니다.

4. 이주대책이 수립되었으나 이에 따르지 않는 경우 이축 허가 가부
(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제4호다목 등 관련)

관련문서 : 법제처 법령해석총괄과 - 543(2013. 2. 15.)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제4호다목에 따르면 취락지구로의 이축과 관련하여, “공익사업에 따른 이주대책의 일환으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 따른 개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우에는 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니 된다”고 규정하고 있는바,
- 공익사업의 시행에 따라 이축이 필요한 주택의 소유자가 그 공익사업에 따라 수립된 개발제한구역 밖으로의 이주대책을 따르지 아니하는 경우에도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제4호다목에 따라 이축을 허가하여서는 아니 되는지 여부

2. 회답

- 공익사업의 시행에 따라 이축이 필요한 주택의 소유자가 그 공익사업에 따라 수립된 개발제한구역 밖으로의 이주대책을 따르지 아니하더라도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제4호다목에 따라 이축을 허가하여서는 아니 된다고 할 것입니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 본문에 따르면 개발제한구역에서는 건축물의 건축 등의 행위를 할 수 없으나, 같은 항 단서에 따라 예외적으로 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를

받아 할 수 있는데, 같은 항 제2호에서는 개발제한구역의 건축물로서 제15조에 따라 지정된 취락지구로의 이축을 규정하고 있고, 그 허가의 기준과 관련하여 개발제한구역법 제12조제7항의 위임에 따라 같은 법 시행령 제22조 및 별표 2 제4호다목에서는 취락지구로의 이축과 관련하여 “공익사업에 따른 이주대책의 일환으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 따른 개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우에는 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니 된다”고 규정하고 있는바, 이 사안에서는 공익사업의 시행에 따라 이축이 필요한 주택의 소유자가 그 공익사업에 따라 수립된 이주대책을 따르지 아니하는 경우에도 이축을 허가하여서는 아니 되는지가 문제됩니다.

- 먼저, 개발제한구역법 제12조제1항에 따른 행위제한규정은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활 환경을 확보하기 위하여 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 법령에서 정한 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용하려는 취지인 점에 비추어 볼 때, 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적이고 엄격하게 해석해야 할 것인바, 취락지구로의 이축행위를 허용하면서 그 기준으로 “개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우”에는 이축을 허가하여서는 아니 된다고 명문으로 규정하고 있는 이상, 이주대책이 수립되었다면 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니 될 것입니다.
- 한편, 이주대책대상자가 이주대책을 따르지 않는 경우 해당 이주대책대상자에게 이주대책의 효력이 미치지 않는다는 주장이 있을 수 있으나, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조, 같은 법 시행령 제40조 등 관련 규정에 따르면 이주대책은 지방자치단체의 장과의 협의, 이주대책대상자에 대한 사전통지 및 수요파악 등의 절차를 거쳐 수립되는 점, 조성토지의 공급에 관한 내용으로 공익사업을 위한 계획에 포함되어 승인·고시되는 경우 행정처분으로서의 외관을 갖추게 되는 점, 이주대책대상자가 이미 수립된 이주대책을 거부하는 규정을 별도로 두고 있지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 이주대책대상자가 이주대책을 수용하지 않거나 따르지 아니한다고 하여 이미 수립된 이주대책의 효력이 부인되는 것은 아니라고 할 것입니다.

- 따라서, 공익사업의 시행에 따라 이축이 필요한 주택의 소유자가 그 공익 사업에 따라 수립된 개발제한구역 밖으로의 이주대책을 따르지 아니하더라도 개발제한구역법 시행령 별표2 제4호다목에 따라 이축을 허가하여서는 아니 된다고 할 것입니다.

5. “관개용 수로”의 범위 (「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 등 관련)

관련문서 : 국토해양부 녹색도시과 - 829(2013. 3. 7.)

1. 질의요지

- 개발제한구역 내 행위 허가를 받아 건설 중인 골프장의 잔디 관리를 위한 용수를 골프장 사업부지 외부(인근 저수지)에서 끌어들이기 위하여 매설하는 관로가 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호마목의 “관개용 수로”에 해당하는지 여부

2. 회답

- 개발제한구역 내 행위 허가를 받아 건설 중인 골프장의 잔디 관리를 위한 용수를 골프장 사업부지 외부(인근 저수지)에서 끌어들이기 위하여 매설하는 관로는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호마목의 “관개용 수로”에 해당하지 않습니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 본문에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등을 금지하면서 같은 항 단서에서는 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 항 제1호나목에서는 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제13조제1항에서는 같은 법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다고 규정하고 있고,

- 같은 법 시행령 별표 1 제2호마목에서는 개발제한구역을 통과하는 선형시설과 필수시설의 하나로 관개 및 발전용 수로를 규정하고 있는바, 이 사안과 같이 개발제한구역 내 행위 허가를 받아 건설 중인 골프장의 잔디 관리를 위한 용수를 골프장 사업부지 외부(인근 저수지)에서 끌어들이기 위하여 매설하는 관로가 개발제한구역법 시행령 별표1 제2호마목에 따른 “관개용 수로”에 해당하는지가 문제될 수 있습니다.
- 그런데, 개발제한구역법 제12조제1항에 따른 행위제한규정은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전함으로써 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 법령에서 정한 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용하려는 취지인 점에 비추어 볼 때(개발제한구역법 제3조 및 대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결례 참조), 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적이고 엄격하게 해석해야지, 이를 확대하거나 유추해석하는 것은 곤란하다고 할 것입니다.
- 우선, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제2호마목에 따른 “관개용 수로”의 의미에 대해서 살펴보면, 개발제한구역법 및 그 하위법령에서 “관개용 수로”의 의미에 대해서 명확하게 정의하고 있지 않으나, 통상적으로 사용하는 “관개”의 의미는 “농사를 짓는 데에 필요한 물을 논이나 밭에 대는 것”이므로 “관개용 수로”는 농업용인 수로로 해석될 여지도 있으나, 개발제한구역법 시행령 제14조제8호 및 제33조제2항에서는 각 “농업용수 공급시설”과 “농업용 수로”라는 표현을 사용하고 있고, 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제8조제1항제2호에서는 조경용수를 정의하면서 “도시 가로수 및 공원·체육시설 등의 잔디 관개용수”라고 규정하고 있는 것을 고려하면, 이 건 “관개용 수로”를 반드시 “농업용 수로”에 한정된다고 볼 수는 없다 할 것입니다.
- 그런데, 이 건 “관개용 수로”의 설치 허가의 근거가 되는 개발제한구역법 제12조제1항제1호나목에서는 허가대상 시설로서 “도로, 철도 등 개발제한 구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설”이라고 규정하고 있고, 같은 호의 위임에 따른 개발제한구역법 시행령 별표1 제2호에서는 허가대상 시설을 철도(가목), 궤도(나목), 도로 및 광장(다목), 수도 및 상수도(사목), 전기공급시설(자목), 집단에너지공급시설(타목), 버스 차고지

및 그 부대시설(파목), 가스공급시설(하목) 등으로 상세히 규정하고 있는바, 이들을 살펴보면 해당 선형시설은 도시의 형성이나 시민의 생활에 필수적이고 적어도 시설물이 통과하는 지역에서 공동으로 이용되거나 불특정다수의 편익을 위하여 제공되는 경우 등 공공적·공익적 성격을 가지는 시설 등에 한정된다고 보아야 할 것입니다.

- 그러므로, 개발제한구역법 시행령 별표1 제2호마목에서 규정하고 있는 “관개용수로”의 경우에도 불특정 다수 또는 일반 지역 주민의 불편 해소나 편익 증진 또는 그 밖의 공익적 목적을 위하여 집단적으로 물을 공급·유지·관리하는 등 공공적 또는 공익적 목적을 위해서 설치되는 수로로 제한하는 것이 개발제한구역에서의 시설의 과다 입지로 인한 무분별한 개발과 훼손을 방지하려는 개발제한구역법 및 그 하위법령의 입법취지에 맞는 해석이라고 할 것이고, 이 사안과 같이 특정인이 운영하는 시설(골프장)의 개별적 이익을 위하여 설치되는 수로의 경우에는 이에 해당하지 않는다고 보아야 할 것입니다.
- 따라서, 개발제한구역 내 행위 허가를 받아 건설 중인 골프장의 잔디 관리를 위한 용수를 골프장 사업부지 외부(인근 저수지)에서 끌어들이기 위하여 매설하는 관로는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호마목의 “관개용 수로”에 해당하지 않습니다.

※ 법령정비 권고사항

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제2호마목의 “관개용 수로”를 농업용인 수로로 한정하고자 한다면 이를 명확히 규정하는 입법적 조치가 필요하다고 보입니다.

6. 이축 허가 대상인 건축물의 범위(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2 등 관련)

관련문서 : 구리시 기획홍보담당관 - 5263(2013. 4. 19.)

1. 질의요지

- 2011. 9. 16. 개정되어 2012. 3. 17. 시행된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2에서 개발제한구역에서 허가를 받아 할 수 있는 행위로 “「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 주택, 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위”를 신설하면서 부칙에서 따로 적용례나 경과조치를 두지 아니하였는바, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2에 따라 개발제한구역에서 허가할 수 있는 이축행위의 대상에 2012. 3. 17. 이전에 공익사업의 시행에 따라 철거된 주택, 공장 또는 종교시설도 포함되는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2에 따라 개발제한구역에서 허가할 수 있는 이축행위의 대상에 2012. 3. 17. 이전에 공익사업의 시행에 따라 철거된 주택, 공장 또는 종교시설은 포함되지 아니한다고 할 것입니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 본문에 따라 개발제한구역에서는 건축물의 건축 등의 행위를 할 수 없으나, 같은 항 단서에 따라 예외적으로 같은 항 각 호의

어느 하나에 해당하는 행위는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 할 수 있는데, 같은 항 제3호의2에서는 “「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “공익사업법”이라 함) 제4조에 따른 공익사업(같은 항 제3호에 따라 개발제한구역에서 시행하는 공익사업만 해당됨)의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 주택, 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위”를 규정하고 있는데, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정 법률(법률 제11054호로 2011. 9. 16. 공포된 것을 말함. 이하 “개정법률”이라 함) 부칙 제1조 단서에서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제3호의2(이하 “개정규정”이라 함)는 공포한 날부터 6개월이 경과한 날인 2012. 3. 17.부터 시행한다고 규정하고 있을 뿐, 그 외에 개정규정과 관련한 별도의 적용례 등 경과규정은 정하고 있지 아니한바, 위 개정규정 중 “공익사업법 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물일 것”과 관련하여 개정규정 시행일인 2012. 3. 17. 이전에 공익사업의 시행에 따라 철거된 건축물도 이에 해당하는지가 문제됩니다.

- 먼저, 법령해석의 일반원칙으로서 법령 불소급의 원칙에 따르면 법령의 소급 적용, 특히 행정법규의 소급적용은 법률생활의 안정을 위해 이를 인정하지 아니하는 것이 원칙이고, 신·구 법률관계의 합리적 조정을 위하여 예외적으로 허용하는 경우에는 경과규정을 두어 이를 명확히 하여야 할 것이므로, 이 사안의 경우와 같이 경과규정을 두지 않았다면 소급적용되지 않는다 할 것입니다.
- 그리고, 개정규정에서는 동 조항의 적용을 받을 수 있는 요건의 하나로서 “철거되는 건축물”일 것을 규정하고 있는데, 이 문언만으로는 해당 건축물의 철거시점이 이 규정 시행 전의 경우까지 포함하는 것으로 보기 어렵고, 오히려 소급적용하려는 명문의 부칙 규정이 없어 개정규정 시행일 이후에 철거되는 건축물만이 동 조항의 대상이 된다고 보는 것이 보다 타당하다고 할 것입니다.
- 나아가, 개발제한구역법 제12조제1항에 따라 개발제한구역에서 건축물의 건축 및 용도변경 등 행위를 제한하는 취지는 도시의 무질서한 확산을 방지

하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위한 것으로, 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적이고 엄격하게 해석해야 한다는 점에 비추어 보더라도 개정규정의 시행 전에 철거된 건축물의 이축을 허용할 특별한 사유가 없다고 할 것입니다.

- 한편, 개정규정의 입법취지는 국민의 재산권을 보장하려는 것으로 건축물의 철거시점을 시행일 전후로 나누어 달리 취급할 합리적 이유가 없다는 점을 들어 개정규정 시행 전에 공익사업의 시행에 따라 이미 철거된 건축물도 취락지구가 아닌 지역으로 이축할 수 있는 대상에 포함되어야 한다는 의견이 있으나, 개정규정은 개발행위의 허용범위를 조정하여 규제를 일부 완화하면서 그 완화 시기를 입법정책적 판단에 따라 시행일 이후로 정한 것으로, 만약 해석으로 개정규정의 소급적용을 인정한다면 종전의 어느 시점의 건축물까지 인정할지가 명확하지 아니하고, 이는 도시의 무질서한 확산 및 무분별한 개발을 방지하려는 개발제한구역제도의 입법취지에도 부합하지 않는다고 할 것입니다.
- 따라서, 개정규정에 따라 개발제한구역에서 허가할 수 있는 이축행위의 대상에 2012. 3. 17. 이전에 공익사업의 시행에 따라 철거된 주택, 공장 또는 종교 시설은 포함되지 아니한다고 할 것입니다.

7. 개발제한구역 내 공사현장에서 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제27조제1항에 따라 건설폐기물 처리시설을 설치하려는 경우 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제3호하목에 따른 “공사용 임시시설”로 설치할 수 있는지 (「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제3호아목 및 하목 관련)

관련문서 : 성남시 청소행정과 - 15206호(2013. 11. 4.)

1. 질의요지

- 공사현장에서 발생하는 건설폐기물을 재활용하여 그 공사에 직접 소요되는 쇠석 등을 생산하기 위하여 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제27조제1항에 따라 건설공사 현장에 설치하는 건설폐기물 처리시설이 도시·군 계획시설이 아니라고 하더라도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제3호하목에 따른 “공사용 임시시설”에 해당한다면 개발제한구역 내에 설치할 수 있는지 여부

2. 회답

- 공사현장에서 발생하는 건설폐기물을 재활용하여 그 공사에 직접 소요되는 쇠석 등을 생산하기 위하여 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제27조제1항에 따라 건설공사 현장에 설치하는 건설폐기물 처리시설이 도시·군 계획시설이 아니라고 하더라도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제3호하목에 따른 “공사용 임시시설”에 해당한다면 개발제한구역 내에 설치할 수 있다고 할 것입니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”

이라 함) 제12조 및 같은 법 시행령 제13조에 따르면 개발제한구역에서는 원칙적으로 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등의 행위를 금지하면서 예외적으로 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설 등의 경우에는 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을 할 수 있도록 하고 있으며, 그 구체적인 범위에 대하여 같은 법 시행령 별표 1 제3호아목에서는 “폐기물처리시설”을, 하목에서는 “공사용 임시시설”을 각각 규정하고 있습니다.

- 그런데, 개발제한구역법 시행령 별표1에서는 개발제한구역에서 건축 등이 허용되는 시설의 건축 또는 설치의 범위를 세부적으로 정하면서, 제3호아목에 따른 “폐기물처리시설”의 경우에는 “「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 시설을 말하며, 도시·군계획시설로 설치하는 경우에 한정한다”고 규정하고 있고, 같은 호 하목에 따른 “공사용 임시시설”의 경우에는 “공사를 위하여 임시로 도로를 설치하는 경우와 해당 공사의 사업시행자가 그 공사에 직접 소요되는 물량을 충당하기 위한 목적으로 해당 시·군·구에 설치하는 것으로 한정하며, 블록·시멘트·벽돌·쇄석(해당 공사에서 발생하는 토석의 처리를 위한 경우를 포함한다), 레미콘 및 아스콘 등을 생산할 경우에 설치할 수 있다”고 규정하고 있습니다.
- 한편, 「폐기물관리법」 제2조제8호에서는 “폐기물처리시설”을 “폐기물의 중간 처분시설, 최종처분시설 및 재활용시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다”라고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 별표 3에서 각 시설의 구체적인 종류를 규정하면서 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제16호 및 같은 법 시행령 제6조에 따른 건설폐기물 처리시설(파쇄·분쇄시설(동력 20마력 이상인 시설에 한한다) 및 탈수·건조시설(건설오니의 수분함량을 85퍼센트 이하로 중간처리하기 위한 시설에 한한다))을 포함하고 있으며, 이러한 건설폐기물 처리시설을 배출자가 해당 건설공사 현장에서 건설폐기물을 처리하기 위하여 직접 설치·운영하려면 같은 법 제27조제1항에 따라 시·도지사의 승인을 받거나 시·도지사에게 신고하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 이 사안에서는 공사현장에서 발생하는 건설폐기물을 재활용하여 그 공사에 직접 소요되는 쇄석 등을 생산하기 위하여 「건설폐기물의 재활용촉진에

관한 법률」 제27조제1항에 따라 건설공사 현장에 설치하는 건설폐기물 처리 시설이 도시·군계획시설이 아니라도 하더라도 개발제한구역법 시행령 별표1 제3호하목에 따른 “공사용 임시시설”에 해당한다면 개발제한구역 내에 설치할 수 있는지가 문제됩니다.

- 살피건대, 개발제한구역법 시행령 별표1 제3호하목에서는 같은 호 아목에 따른 “폐기물처리시설”과는 독립적이고 병렬적으로 “공사용 임시시설”을 개발제한구역에서 건축 또는 설치가 허용되는 시설의 한 종류로 규정하고 있고, 그 범위를 주체(공사의 사업시행자), 목적(그 공사에 직접 소요되는 물량을 충당하기 위함) 및 용도(쇄석 등의 생산)를 기준으로 하여 그 요건을 규정하고 있으며, 공사용 임시시설에 포함되거나 제외되는 시설의 구체적인 종류에 대해서는 별도로 규정하고 있지 아니한 점 등에 비추어 볼 때, 도시·군계획시설이 아닌 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제27조제1항에 따라 건설공사 현장에 설치하는 건설폐기물 처리시설이 개발제한구역법 시행령 별표 1 제3호하목에 따른 “공사용 임시시설”에 포함될 수 있는 요건을 모두 갖춘 경우라면, “공사용 임시시설”로 설치할 수 있다고 보는 것이 법 문언에 부합하는 합리적인 해석이라고 할 것입니다.
- 한편, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제3호하목에 따른 “공사용 임시시설”에 해당하는 건설폐기물 처리시설의 경우 폐기물처리시설인 이상 같은 표 제3호 아목에 따라 도시·군계획시설이 아니라면 개발제한구역 내에 설치할 수 없다는 의견이 있을 수 있으나, “공사용 임시시설”의 범위를 정하고 있는 같은 표 제3호하목에서는 도시·군계획시설이 아닌 건설폐기물 처리시설을 공사용 임시시설에서 제외한다는 명문의 규정을 두고 있지 않습니다. 또한, 같은 표 제3호아목과 하목의 개발제한구역에서 허용되는 시설의 범위에 관한 요건은 어느 하나의 요건이 다른 요건에 우선하여 적용되는 관계가 아니라 개발제한구역에서 허용되는 각각의 시설에 관한 요건을 독립적이고 병렬적으로 정하고 있다고 보는 것이 상당하다고 할 것입니다. 그렇다면 도시·군계획시설이 아닌 폐기물처리시설이 “공사용 임시시설”에 해당하는 이상 개발제한구역에서 허용된다고 보는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 따라서, 공사현장에서 발생하는 건설폐기물을 재활용하여 그 공사에 직접 소요되는 쇄석 등을 생산하기 위하여 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한

법률」 제27조제1항에 따라 건설공사 현장에 설치하는 건설폐기물 처리시설이 도시·군계획시설이 아니라고 하더라도 개발제한구역법 시행령 별표1 제3호 하목에 따른 “공사용 임시시설”에 해당한다면 개발제한구역 내에 설치할 수 있다고 할 것입니다.

8. 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대였으나 도로에 접하지 않은 토지에 주택 신축을 위한 진입로를 설치할 수 있는지(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제9호 등 관련)

관련문서 : 달성군 종합민원과-389(2015. 1. 26.)

1. 질의요지

- 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垔)인 토지로서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목가)에 따라 주택을 신축할 수 있는 토지가 도로에 접하지 아니하여 주택을 신축하기 위해 진입로가 필요한 경우, 같은 법 시행령 제14조제9호에 따라 허가를 받아 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경을 할 수 있는지 여부

2. 회답

- 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지로서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목가)에 따라 주택을 신축할 수 있는 토지가 도로에 접하지 아니하여 주택을 신축하기 위해 진입로가 필요한 경우에는 같은 법 시행령 제14조제9호에 따라 허가를 받아 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경을 할 수 있습니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 본문에서는 개발제한구역에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등을 할 수 없다고 규정하고 있고, 같은 항 단서에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고

있으며, 같은 항 제1호마목에서는 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설에 해당하는 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축을 개발제한구역에서 허용되는 행위의 하나로 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 별표 1 제5호다목가)에서는 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에는 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 개발제한구역법 제12조제1항제4호에서는 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경을 개발제한구역에서 허용되는 행위의 하나로 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제14조제9호에서는 개발제한구역에서 허용되는 토지의 형질변경의 하나로 주택 등의 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경을 규정하고 있습니다.
- 한편, 「건축법」 제44조제1항 본문에서는 건축물의 대지는 2미터 이상이 도로에 접하여야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지로서 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호다목가)에 따라 주택을 신축할 수 있는 토지가 도로에 접하지 아니하여 주택을 신축하기 위해 진입로가 필요한 경우, 같은 법 시행령 제14조제9호에 따라 허가를 받아 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경을 할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역법의 입법취지는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위한 것인바, 개발제한구역에서는 그 지정 목적상 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등의 행위가 원칙적으로 금지되고, 다만 구체적인 경우에 위와 같은 개발제한구역의 지정 목적에 위배되지 아니하면 예외적으로 허가를 받아 금지된 행위를 할 수 있습니다.
- 그리고, 개발제한구역법 시행령 제14조제9호에서는 개발제한구역에서 허용되는 토지의 형질변경의 하나로 “주택 등의 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경”을 규정하고 있는데, 주택을 신축하기 위하여 도로와 연결되는 진입로를 설치하는 경우와 기존에 건축된 주택에 도로와 연결되는 진입로를 설치하는 경우는 주택의 진입로 설치를 목적으로 한다는 점에서는 동일하고, 또한

같은 법 제12조제1항제4호에서는 “건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경”을 허용하고 있는데, 이 사안의 경우 토지의 형질변경 대상이 되는 토지에 건축물이 건축되는 것도 아니라는 점에서, 여기에서 주택의 의미를 기존에 건축되어 있는 주택만으로 한정하여 해석할 필요는 없다고 할 것입니다.

- 또한, 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에 주택 신축을 허용할 수 있도록 규정한 취지는 개발제한구역 안에 거주하는 주민들의 불편을 덜어주고 재산권 행사에 대한 규제를 완화하려는 것입니다[구 「도시계획법 시행령」(1999. 6. 16. 대통령령 제16403호로 일부개정·시행된 것을 말함) 개정이유 참조]. 그런데 「건축법」 제44조제1항 본문에 따라 건축물의 대지는 도로에 접하여야 하므로 이 사안의 경우에 진입로의 설치는 필수적인데, 개발제한구역법 시행령 제14조제9호에서 주택의 의미를 기존에 건축된 주택만으로 좁게 해석하면 도로와 연결되는 진입로를 확보하지 못하여 주택을 신축할 수 없게 되어 위와 같은 입법취지에 반할 소지가 있습니다.
- 아울러, 이 사안의 경우에 주택의 신축은 개발제한구역법 제12조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제14조제9호에 따른 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경과는 별개의 요건인, 같은 법 제12조제1항제1호 및 같은 법 시행령 별표1 제5호다목가)에 해당하여 발생하는 것입니다. 따라서 주택 신축을 위해 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경을 허용하더라도, 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하려는 개발제한구역의 지정 목적에 배치되지는 않는다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지로서 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호다목가)에 따라 주택을 신축할 수 있는 토지가 도로에 접하지 아니하여 주택을 신축하기 위해 진입로가 필요한 경우에는 같은 법 시행령 제14조제9호에 따라 허가를 받아 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경을 할 수 있습니다.

※ 법령정비 권고사항

- 「건축법」 제44조제1항 본문에서는 건축물의 대지는 2미터 이상이 도로에 접하여야 한다고 규정하고 있는바, 대지가 도로에 접하지 아니한 이른바 “맹지”에 건축 허가를 받기 위해서는 진입로의 설치가 선행되어야 합니다.

그런데 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제14조제9호에서는 “주택의 진입로 설치를 위한 토지의 형질변경”을 허용할 수 있도록 규정하고 있는바, 이에 맹지에 주택을 신축하기 위하여 진입로 설치가 선행되어야 하는 경우가 포함되는지 여부가 명확하지 아니하여 법령 해석·집행상 혼란이 발생하고 있으므로, 입법취지를 고려하여 해당 규정을 정비할 필요가 있습니다.

9. 개발제한구역의 공익사업에 따른 공장 이축 시, 형질변경 가능한 토지의 면적(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 2 제3호라목 등 관련)

관련문서 : 법제처 법령해석총괄과 - 324(2015. 4. 24.)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제3호의2에 따라 개발제한구역에서 시행되는 공익사업으로 공장을 포함한 공장 부지가 전부 편입되어 해당 공장 건축물이 철거됨에 따라 취락지구가 아닌 지역으로 공장을 이축(移築)하는 경우, 같은 법 시행령 별표 2 제3호라목에 따라 그 편입된 부지 면적만큼 토지를 형질변경하여 건축물을 건축할 수 있는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제3호의2에 따라 개발제한구역에서 시행되는 공익사업에 공장을 포함한 공장 부지가 전부 편입되어 취락지구가 아닌 다른 지역으로 공장을 이축하는 경우 같은 법 시행령 별표 2 제3호라목에 따라 공익사업에 편입된 면적만큼 토지를 형질변경하여 건축물을 건축할 수는 없습니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따르면 개발제한구역에서는 토지의 형질변경, 건축물의 건축 등의 행위를 할 수 없으나, 같은 항 단서에 따르면 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중

취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장 등을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위(제3호의2) 등을 예외적으로 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 또한, 개발제한구역법 제12조제8항에서는 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제22조 및 별표2 제3호가목 본문에서는 토지의 형질변경면적은 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥면적의 2배 이하로 하도록 규정하고 있고, 같은 호 라목 전단에서는 개발제한구역에서 시행되는 공공사업에 대지(건축물 또는 공작물이 있는 토지를 말함)의 일부가 편입된 경우에는 그 편입된 면적만큼 새로 대지를 조성하는 데 따르는 토지의 형질변경을 할 수 있도록 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발제한구역법 제12조제3호의2에 따라 개발제한구역에서 시행되는 공익사업에 공장을 포함한 공장 부지가 전부 편입되어 공장 건축물이 철거됨에 따라 취락지구가 아닌 다른 지역으로 공장을 이축할 경우, 같은 법 시행령 별표 2 제3호라목에 따라 그 편입된 부지 면적만큼 토지를 형질변경하여 건축물을 건축할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역법 제12조제1항에 따른 행위제한규정은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활 환경을 확보하기 위하여 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 법령에서 정한 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용하려는 취지인 점에 비추어 볼 때, 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적으로 해석하여야 하고, 이를 확대하거나 유추해석하는 것은 곤란하다고 할 것입니다 (법제처 2013. 6. 4. 회신 13-0199 해석례 참조).
- 그런데, 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호가목에 따르면 개발제한구역에서 허용될 수 있는 토지의 형질변경면적은 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥면적의 2배 이하로 제한되고 있는바, 개발제한구역에서 시행되는 공익

사업으로 공장을 포함한 공장 부지가 전부 편입되어 건축물을 이축하여 건축하는 경우에도 개발제한구역에서의 토지의 형질변경 허용면적은 원칙적으로 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥면적의 2배 이하로 제한된다고 할 것입니다.

- 한편, 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호라목 전단에서는 그 적용대상에 대하여 건축물 등이 있는 토지가 편입된 경우로 규정하지 않고 건축물 등이 있는 토지의 “일부가 편입된 경우”라고 규정하고 있고, 같은 목 후단에서는 형질변경할 토지의 면적에 대하여 “편입되지 아니한 대지와 연접하여 새로 조성한 면적”이라는 표현을 사용하고 있습니다. 이와 같이 같은 호 라목의 기준은 그 문언상 공장의 건축물이 편입·철거되어 다른 곳으로 이축되는 경우를 상정한 기준이 아니라, 공장 부지 중 일부가 공익사업에 편입되어 이를 대신하여 원래 있던 공장 부지에 연접해 있는 다른 토지를 형질변경하여 사용하게 할 때에 적용되는 기준이라 할 것이므로, 이 사안과 같이 공장을 포함한 공장 부지가 전부 편입되어 해당 공장 건축물이 철거됨에 따라 다른 곳으로 공장을 이축하는 경우에는 적용되지 않는다고 할 것입니다.
- 따라서, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 제3호의2에 따라 개발제한구역에서 시행되는 공익사업에 공장을 포함한 공장 부지가 전부 편입되어 취락지구가 아닌 다른 지역으로 공장을 이축하는 경우에는 같은 법 시행령 별표2 제3호라목에 따라 공익사업에 편입된 면적 만큼 토지를 형질변경하여 건축물을 건축할 수는 없다고 할 것입니다.

10. 공익사업의 사업인정고시 당시부터 기존 주택을 소유하고 있어야 개발제한구역 내에 건물을 신축할 수 있는지(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 등 관련)

관련문서 : 법제처 법령해석총괄과 - 2012(2015. 6. 1.)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)① 중 “기존 주택이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우로서 그 기존 주택의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)”는 보상금을 모두 지급받은 자로서 공익사업에 대한 사업인정고시 당시부터 기존 주택을 소유한 자로 한정되는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)① 중 “기존 주택이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우로서 그 기존 주택의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)”는 보상금을 모두 지급받은 자로서 공익사업에 대한 사업인정고시 당시부터 기존 주택을 소유한 자로 한정됩니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등을 금지하되, 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와

이에 따르는 토지의 형질변경(제1호마목) 등은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 그리고, 개발제한구역법 시행령 제13조제1항 및 별표1에서는 법 제12조제1항 제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위를 정하면서, 같은 별표 제5호다목다)에서는 기존 주택이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우로서 그 기존주택의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)가 자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지를 말한다)에 신축하는 경우(같은 목 다) ①) 등에는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 곳에 주택을 신축할 수 있도록 하고 있는 바,
- 이 사안은 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목다)①에 따라 개발제한구역 내의 다른 지역으로 주택을 이축할 수 있는 소유자가 “공익사업에 대한 사업인정고시 당시부터 기존 주택을 소유한 자”로 한정되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역법은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 하는 법률로서(제1조), 개발제한구역으로 지정되면 같은 법 제12조제1항 본문에 따라 건축물의 건축 및 용도변경 등의 행위가 금지되나, 예외적으로 공익사업의 시행 또는 재해로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 경우 등 일정한 경우에 한하여 허가를 받아 주택을 신축할 수 있도록 한 것이므로, 이러한 법의 목적 및 취지에 비추어 볼 때 개발제한구역에서 허용되는 개발행위의 범위를 지나치게 확장해석하는 것은 허용되지 아니한다고 할 것입니다(법제처 2011. 12. 1. 회신 11-0555 해석례 참조).
- 다음으로, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목다)①에 따른 개발제한구역 내 주택의 이축을 위한 요건을 살펴보면, 첫째, “기존 주택이 토지보상법에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우”일 것, 둘째, “그 기존 주택의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자)”일 것, 셋째, “자기 소유의 토지(철거일 당시 소유권을 확보한 토지)”일 것으로

규정되어 있으므로, 개발제한구역 내 주택을 이축하기 위해서는 이 세 가지 요건들을 모두 갖추어야 할 것인바, 이 사안은 그 중 첫째 요건인 “기존 주택이 토지보상법에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우”를 어느 시점으로 볼 것인지가 문제되는 것입니다.

- 그런데, 토지보상법에서는 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요한 경우 국토교통부장관의 사업인정을 받아 토지등을 수용할 수 있고(제19조·제20조), 사업인정은 고시한 날부터 그 효력이 발생한다고 규정하면서(제22조), 사업인정고시가 된 후에는 고시된 토지에 대한 형질변경, 건축 등이 제한되고(제25조) 토지소유자 및 관계인과의 협의(제26조) 및 관할 토지수용위원회 재결의 신청(제28조), 보상금의 지급(제40조) 등 일련의 수용재결 절차를 규정하고 있는바, 이와 같은 규정을 종합하여 보면 법률적으로는 사업인정의 효력이 발생하는 공익사업에 대한 사업인정고시가 이루어진 날부터 토지등에 대한 소유자의 권리가 제한되거나 재산상 손실이 발생할 수 있으므로 더 이상 거주할 수 없게 되는 효과가 발생하였다고 보아야 할 것입니다.
- 따라서, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목다)①에 따라 개발제한구역 내 주택의 이축을 위한 첫째 요건인 “기존 주택이 토지보상법에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우”란 개발제한구역 내 주택을 소유하고 있었으나 공익사업에 대한 사업인정고시가 이루어져 해당 주택의 수용 및 철거 등이 예정됨에 따라 더 이상 기존 주택에서 거주할 수 없게 된 경우를 말한다고 할 것입니다.
- 아울러, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목다)①에서 개발제한구역 내 주택에 대하여 이축을 예외적으로 허용하고 있는 것은 개발제한구역 내에 생활근거를 가지고 있던 사람이 공익사업의 시행 등으로 인하여 기존주택이 철거됨에 따라 생활근거를 상실하게 되는 등 일정한 요건이 구비된 경우 해당자에게 그 생활근거를 계속 마련해 주고자 함에 그 취지가 있는 것이지, 그들에게 기존주택 철거의 대가로 일정한 재산상 이익을 부여하고자 하는 것은 아니라는 점도(대법원 2007. 1. 26. 선고 2006도7187 판결 참조) 해당 규정을 해석할 때 고려되어야 할 것입니다.
- 위와 같은 점을 종합하여 볼 때, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목다)

① 중 “기존 주택이 토지보상법에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우로서 그 기존 주택의 소유자(같은 법에 따라 보상금을 모두 지급받은 자를 말한다)”는 보상금을 모두 지급받은 자로서 공익사업에 대한 사업인정고시 당시부터 기존 주택을 소유한 자로 한정된다고 할 것입니다.

※ 법령정비 의견

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 시행령 별표1 제5호다목 다)①은 “기존 주택이 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 공익사업의 시행으로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우” 라고만 규정하고 있어 공익사업 인정고시 당시부터 그 주택을 소유하여야 하는지 여부에 대한 해석상 논란의 소지가 있는바, 별도의 입법 조치 등을 통하여 명확히 규정할 필요가 있다고 할 것입니다.

11. 개발제한구역 내의 기존 주택이 화재로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우 주택을 신축할 수 있는지(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호 다목

관련문서 : 양주시 주택과 - 21025(2015. 7. 2.)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)②에 규정된 “재해”에 화재가 제외되는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)②에 규정된 “재해”에 화재가 제외되지 않습니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 항 제1호다목에서는 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설의 설치를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고, 이러한 설치의 범위를 구체화한 같은 법 시행령 제13조 및 별표 1 제5호다목다)②에서는 같은 목 가)에도 불구하고 기존 주택이 재해로 인하여 더 이상 거주할 수 없게 된 경우로서 그 기존 주택의 소유자가 자기 소유의 토지(재해를 입은 날부터 6개월 이내에 소유권을 확보한 토지를 말함)에 신축하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 입지기준에 적합한 곳에 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목다)②에 규정된 “재해”에 화재가 제외되는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 법령에서 사용되는 용어의 의미는 법적 안정성과 예측가능성을 확보하기 위하여 명확하게 정의되어 있어야 할 것이지만, 해당 법령에서 용어의 의미를 별도로 정의하거나 의미와 내용을 제한·확대하여야 할 특별한 규정을 두고 있지 않는 등 그 용어의 의미가 불명확한 경우에는 그 법령의 규정 내용과 입법 취지는 물론 입법 취지가 유사한 다른 법령과의 관계, 사회에서 일반적으로 통용되는 의미 등을 종합적으로 고려하여 보충될 수 있는 것으로 보아야 할 것입니다(법제처 2014. 10. 10. 회신 14-0572 해석례 참조).

- 그런데, 이 사안과 관련하여 개발제한구역법에서는 “재해”라는 용어의 의미에 관하여 별도로 정의하거나 그 범위 및 종류 등에 관하여 특별히 규정한 바가 없으나, 국립국어원 표준국어대사전에 따르면 “재해”란 재앙으로 말미암아 받는 피해로서 지진, 태풍, 홍수, 가뭄, 해일, 화재, 전염병 따위에 의하여 받게 되는 피해를 말합니다. 그리고, 현행 법령상 “재해”와 관련된 사항을 규정하고 있는 「재난 및 안전관리 기본법」 및 「자연재해대책법」을 살펴보면, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에서는 “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해인 자연재난(가뭄)과 화재·붕괴·교통사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통 등 국가기반체계의 마비, 감염병 및 가축 전염병의 확산 등으로 인한 피해인 사회재난(나목)으로 각각 나누어 규정하고 있고, 「자연재해대책법」 제2조제1호에서는 “재해”란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다고 규정하고 있습니다. 따라서 사회에서 일반적으로 통용되는 의미나 관련 법령에서는 “재해”의 범위에 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 줄 수 있는 재난들을 포괄하고 있고, 개발제한구역법에서도 특별히 “재해”의 범위에 화재를 제외하고 있지 않으므로, 주택 소유자의 방화 등에 의한 경우가 재해에 포함되는지 여부는 별론으로 하고, 같은 법 시행령 별표1 제5호다목다)②에 규정된 “재해”에서 화재가 제외된다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.

- 아울러, 개발제한구역법 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서, 같은 항 제1호 마목 및 같은 법 시행령 별표1 제5호다목다)에서 개발제한구역 내의 주택에 대하여 허가를 받아 개발제한구역 내에 다시 주택을 신축할 수 있도록 규정한

제도적 취지는 개발제한구역 내에 생활근거를 가지고 있던 사람이 재해로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 등 일정요건이 구비된 경우 기존 주택이 소재하고 있던 동일한 개발제한구역 내에서 주택을 신축할 수 있도록 함으로써 그 생활근거를 계속 마련해주기 위한 것으로서(법제처 2011. 12. 1. 회신 11-0555 해석례 참조), 다양한 재난 가운데 화재만을 태풍, 홍수 등 다른 재난들과 달리 보아 재해의 범위에서 제외된다고 해석하는 것은 이러한 해당 규정의 입법 취지와도 맞지 않는다고 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호다목다)②에 규정된 “재해”에는 화재가 제외되지 않는다고 할 것입니다.

12. 개발제한구역 지정 당시 지목이 대(垔)였으나 지정 이후 지목이 변경된 토지에 설치할 수 있는 건축물에 적용되는 세부기준 (「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 제9호 등 관련)

관련문서 : 국토교통부 녹색도시과 - 3509(2015. 7. 21.)

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제9호에 따라 개발제한구역 지정 당시 지목이 대(垔)였으나 개발제한구역 지정 이후 지목이 변경된 토지에 일용품소매점을 건축하는 경우, 같은 법 시행령 별표2 제2호에서 규정하고 있는 건축물의 건축에 대한 세부기준 외에 같은 표 제3호에서 규정하고 있는 토지의 형질변경에 대한 세부기준을 함께 적용하여야 하는지 여부

2. 회답

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항제9호에 따라 개발제한구역 지정 당시 지목이 대(垔)였으나 개발제한구역 지정 이후 지목이 변경된 토지에 일용품소매점을 건축하는 경우, 같은 법 시행령 별표2 제2호에서 규정하고 있는 건축물의 건축에 대한 세부기준 외에 같은 표 제3호에서 규정하고 있는 토지의 형질변경에 대한 세부기준도 함께 적용하여야 합니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항에서는 개발제한구역에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등을 금지하면서 예외적으로 같은 항 각 호의 어느 하나에

해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 항 제9호에서는 개발제한구역 지정 당시 지목이 대인 토지가 개발제한구역 지정 이후 지목이 변경된 경우로서 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설 중 대통령령으로 정하는 건축물의 건축과 이에 따르는 토지의 형질변경을 개발제한구역에서 허용되는 행위의 하나로 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제18조의2에서는 “대통령령으로 정하는 건축물”을 같은 영 별표 1 제5호다목 및 라목에 따른 주택 및 근린생활시설을 말한다고 규정하면서, 같은 영 별표1 제5호라목1)에서는 시설의 종류란에 근린생활시설로서 “슈퍼마켓 및 일용품 소매점”을 규정하고 있습니다.

- 한편, 개발제한구역법 제12조제8항에서는 제12조제1항에 따라 예외적으로 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 건폐율, 용적률, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 별표 2에서 허가 또는 신고의 세부 기준을 규정하면서, 같은 표 제2호에서는 건축물의 건축에 대한 허가 또는 신고의 세부기준을 규정하고 있고, 같은 표 제3호에서는 토지의 형질변경에 대한 허가 또는 신고의 세부기준을 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발제한구역법 제12조제1항제9호에 따라 개발제한구역 지정 당시 지목이 대였으나 개발제한구역 지정 이후 지목이 변경되어 현재 지목이 대가 아닌 토지에 일용품소매점을 건축하는 경우, 같은 법 시행령 별표2 제2호에서 규정하고 있는 건축물의 건축에 대한 세부기준만 적용하여 소매점을 건축할 수 있는지, 아니면 변경된 지목을 다시 대로 변경하여야 하므로 같은 표 제3호에서 규정하고 있는 토지의 형질변경에 대한 세부기준도 함께 적용하여야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역제도는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위한 제도로써, 개발제한구역법 제12조제1항에 따른 행위제한규정은 이러한 개발제한구역제도의 취지에 따라 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용하고 있는 점에 비추어 볼 때(대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593

판결례 참조), 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 문언의 취지대로 제한적으로 해석하여야 하고, 이를 확대하거나 유추해석하는 것은 허용되기 어렵다고 할 것입니다.

- 그런데, 개발제한구역법 제12조제1항제9호는 지목이 변경된 토지에 주택 및 근린생활시설을 건축하는 경우 그에 적합한 토지로의 형질변경이 선행될 것을 예정하고 차질 없이 건축물을 건축할 수 있도록 건축허가와 더불어 그에 필요한 토지의 형질변경도 허용한 규정이라고 할 것이고(2014. 1. 28. 법률 제12372호로 일부개정되어 같은 날 시행된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 국회 심사보고서 참조), 해당 규정의 적용과 관련하여 개발제한구역법령에서 규정하고 있는 건축물의 건축 및 토지의 형질변경 등에 적용되는 요건과 기준에 대한 예외규정을 두고 있지 않으므로, 이 사안과 같이 개발제한구역 지정 당시 지목이 대였으나 개발제한구역으로 지정된 이후 지목이 대가 아닌 것으로 변경된 토지에 근린생활시설인 일용품소매점을 건축하기 위해서는, 형질변경을 통해 토지의 지목을 대로 변경하는 행위가 선행되어야 할 것입니다.
- 그리고, 개발제한구역에서의 토지 형질변경 기준에 대하여 규정하고 있는 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호가목2)에서는 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위하여 대지를 조성하는 경우에 조성 가능한 대지면적의 한도를 건축물의 건축 기준과는 별도로 규정하고 있으므로, 비록 같은 표2 제2호나 목2)에서 건폐율 100분의 20 이하로 건축물을 건축하는 경우 바닥면적에 대한 제한 없이 건축물의 높이와 용적률에 대한 제한만 규정하고 있다고 하더라도, 이는 개발제한구역법 시행령 별표 2 제3호가목2)에서 규정하고 있는 토지의 형질변경에 대한 기준의 범위 내에서만 적용될 수 있는 기준이라고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 개발제한구역법 제12조제1항제9호에 따라 개발제한구역 지정 당시 지목이 대였으나 개발제한구역 지정 이후 지목이 변경된 토지에 일용품소매점을 건축하는 경우, 같은 법 시행령 별표2 제2호에서 규정하고 있는 건축물의 건축에 대한 세부기준 외에 같은 표 제3호에서 규정하고 있는 토지의 형질변경에 대한 세부기준도 함께 적용하여야 할 것입니다.

13. 개발제한구역 내 공장의 이축 관련 개발제한구역법령과 수도권법령 간의 적용 관계(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 2 제5호나목 등 관련)

관련문서 : 2016.11.7, 국토교통부

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 단서 및 같은 항 제3호의2에서는 개발제한구역에서 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위를 하려는 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제22조 및 별표2 제5호나목에서는 취락지구가 아닌 지역으로의 공장 이축에 관한 허가의 세부 기준을 규정하고 있으며, 「수도법 시행령」 제14조의3에서는 공장설립 승인 지역의 범위를 규정하고 있는바,
- 개발제한구역에서 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위를 하려는 경우로서, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제22조 및 별표2 제5호나목에 따른 공장 이축에 관한 허가의 세부 기준을 충족하고 있으나 그 이축 예정지가 「수도법 시행령」 제14조의3에 따른 공장설립 승인지역의 범위에 속하지 않는 경우에, 해당 공장의 이축 허가를 할 수 있는지 여부
- 질의 배경 : 민원인은 개발제한구역에 소재한 공장이 공공사업의 시행으로 철거될 상황에 처하자 개발제한구역 내 다른 지역으로의 이축을 추진 중에 있는데, 그 이축 예정지가 개발제한구역법령에 따른 허가기준은 충족하고 있으나 수도권법령에 따른 공장설립 승인지역의 범위에는 속하지 않고 있는바, 이와 같은 경우에 공장의 이축이 가능한지 의문이 들어 환경부를 거쳐 국토교통부에 질의하였고, 이에 국토교통부가 법령해석을 요청함.

2. 회답

- 개발제한구역법 시행령 제22조 및 별표2 제5호나목에 따른 공장 이축에 관한 허가의 세부 기준을 충족하고 있으나 그 이축 예정지가 「수도법 시행령」 제14조의3에 따른 공장설립 승인지역의 범위에 속하지 않는 경우에는 해당 공장의 이축 허가를 할 수 없습니다.

3. 이유

- 개발제한구역법 제12조제1항 단서 및 같은 항 제3호의2에서는 개발제한구역에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업(개발제한구역에서 시행하는 공익사업만 해당함. 이하 같음)의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위를 하려는 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제8항에서는 같은 조 제1항 단서에 따른 허가의 세부 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 제22조 및 별표2 제5호나목에서는 취락지구가 아닌 지역으로의 공장 이축에 관한 허가의 세부 기준을 규정하고 있습니다.
- 한편, 「수도법」 제7조의2제1항에서는 상수원보호구역의 상류지역이나 취수시설(광역상수도 및 지방상수도의 취수시설만을 말함)의 상류·하류 일정지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에서는 공장을 설립할 수 없다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 시장·군수·구청장은 같은 조 제1항에도 불구하고 공장설립이 제한되는 지역 중 상수원에 미치는 영향 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에는 환경부령으로 정하는 공장의 설립을 승인할 수 있다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 제14조의3에서는 공장설립 승인지역의 범위를 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발제한구역에서 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는

행위를 하려는 경우로서, 개발제한구역법 시행령 제22조 및 별표2 제5호 나목에 따른 공장 이축에 관한 허가의 세부 기준을 충족하고 있으나 그 이축 예정지가 「수도법 시행령」 제14조의3에 따른 공장설립 승인지역의 범위에 속하지 않는 경우에, 해당 공장의 이축 허가를 할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않은 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 한다고 할 것입니다(대법원 1995. 1. 12. 94누3216 판결례 참조).
- 그런데, 개발제한구역법은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 제정된 법률로서(제1조), 이러한 목적을 달성하기 위해 국토교통부장관은 개발제한구역을 지정할 수 있도록 하고(제3조), 개발제한구역으로 지정된 지역에서 건축물의 건축 등 일정한 행위를 하려는 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받도록 하며(제12조), 허가를 받지 않거나 허가의 내용을 위반하여 그 행위를 한 경우에는 해당 허가의 취소 또는 건축물의 철거 등의 시정명령을 하거나(제30조) 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 등(제32조) 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정하고 있습니다.
- 반면, 「수도법」은 모든 국민이 질 좋은 물을 공급받을 수 있도록 하고 공중 위생을 향상시키며 생활환경을 개선하는 것을 목적으로 제정된 법률로서(제1조 및 제2조), 이러한 목적을 달성하기 위해 환경부장관은 상수원보호구역을 지정할 수 있도록 하고(제7조), 상수원보호구역으로 지정된 지역에서 건축물의 신축 등 일정한 행위를 하려는 경우에는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받도록 하며(제7조), 상수원보호구역이 아니지만 그 상류지역이나 취수시설의 상류·하류 일정지역에서도 공장의 설립을 제한하고(제7조의2), 상수원보호구역에서 허가를 받지 않고 건축물의 신축 등 행위를 한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 등(제83조) 상수원을 보호하고 수도를 적정하게 설치·관리하는 데에 필요한 사항을 정하고 있습니다.

- 이와 같이, 개발제한구역법과 「수도법」은 각각 그 입법목적과 규율대상 및 규율내용이 서로 다르고, 더욱이 양 법률 어디에도 어느 한 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다는 규정을 두고 있지 않고 있으므로, 상수원보호구역의 상류지역이나 취수시설의 상류·하류 일정지역에서 공장을 이축하려는 자는 개발제한구역법령과 수도법령에 따른 기준을 모두 갖추어 각각의 법률에 따른 허가 등을 받아야 한다고 할 것입니다.
- 그리고, 「수도법」 제7조의2에 따른 상수원보호구역의 상류지역 등에서의 공장설립 제한 규정은 공장에서 발생하는 화재 등의 사고로 인한 상수원의 수질오염을 예방하기 위한 목적으로 상수원보호구역의 상류지역 등에서 공장의 설립을 제한할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 2010년 5월 25일 법률 제10317호로 일부개정되어 같은 날 시행된 「수도법」에서 신설된 것으로서(의안번호 제1801994호 수도법 일부개정법률안 국회 심사보고서 참조), 음용수 등으로 사용되는 상수원의 수질오염이 국민건강에 미치는 영향을 고려할 때, 해당 규정은 특별한 사정이 없는 한 개별 사안에서 공장의 설립 허가 등에 관한 근거 법률이 무엇인지, 그 예정 부지가 어디인지를 불문하고 일반적으로 적용되어야 할 성질의 것으로 보아야 할 것입니다.
- 그런데, 개발제한구역법 시행령 별표2 제5호는 2011년 9월 16일 법률 제11054호로 일부개정되어 같은 날 시행된 개발제한구역법에서 공장 등의 취락지구 외 지역으로의 이축을 허용함에 따라 그 허가기준을 마련하기 위해 2012년 5월 14일 대통령령 제23787호로 일부개정되어 같은 날 시행된 개발제한구역법 시행령에서 신설된 것으로서, 이는 “개발제한구역 내 자연환경 훼손을 최소화”하기 위한 기준을 설정한 것에 불과할 뿐 수도법령에서 정하고 있는 “상수원 보호를 위한 규정의 특례”를 따로 정하려는 의도는 아니었다고 할 것이고(대통령령 제23787호 개발제한구역법 시행령 일부개정령안 조문별 제개정이유서 참조), 개발제한구역 내에서 공장을 이축하는 경우라고 하여 특별히 상수원 수질오염 예방의 필요성이 적다고 볼 사정도 없다고 할 것이므로, 「수도법」 제7조의2에 따른 상수원보호구역의 상류지역 등에서의 공장설립 제한 규정은 이 사안의 경우에도 적용된다고 보아야 할 것입니다.
- 따라서, 개발제한구역에서 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 개발제한구역 지정 당시부터 있던 공장을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는

행위를 하려는 경우로서, 개발제한구역법 시행령 제22조 및 별표2 제5호 나목에 따른 공장 이축에 관한 허가의 세부 기준을 충족하고 있으나, 그 이축 예정지가 「수도법 시행령」 제14조의3에 따른 공장설립 승인지역의 범위에 속하지 않는 경우에는, 해당 공장의 이축 허가를 할 수 없다고 할 것입니다.

14. 개발제한구역에서 신고하고 할 수 있는 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”의 범위와 신고하지 않고 토지의 형질변경을 한 자에 대한 “시정명령”의 범위(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제19조제10호 등 관련)

관련문서 : 2017.1.9, 국토교통부

1. 질의요지

- 가. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항에서는 개발제한구역에서는 토지의 형질변경 등 개발행위를 원칙적으로 금지하면서 같은 항 단서에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제1항 단서에도 불구하고 대통령령으로 정하는 행위는 시장·군수·구청장에게 신고하고 할 수 있다고 규정하고 있으며, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제19조제10호에서는 같은 법 제12조제3항에 따른 신고의 대상으로 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”을 규정하고 있는바,
- 개발제한구역에서 신고하고 할 수 있는 개발제한구역법 시행령 제19조제10호에 따른 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”의 범위에 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 행위가 포함되는지 여부
- 나. 개발제한구역법 제30조제1항제3호에서는 시장·군수·구청장은 같은 법 제12조제3항에 따른 신고를 하지 않거나 신고한 내용에 위반하여 토지의 형질변경 등을 한 경우를 적발하면 해당 행위자에 대해 공사의 중지 또는 상당한 기간을 정하여 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치를 명(이하 “시정명령”이라 함)할 수 있다고 규정하고 있는바,

- 개발제한구역에서 신고하지 않고 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 토지의 형질변경을 한 자에 대한 개발제한구역법 제30조제1항제3호에 따른 “시정명령”의 범위에 해당 토지의 형질변경 전 상태로의 원상회복명령이 포함되는지 여부
- 질의 배경 : 민원인은 행정관청에 신고하지 않고 개발제한구역 내에 위치한 지목이 “답”인 논을 50센티미터 미만으로 성토한 후 약 10년간 해당 토지에서 밭작물을 경작해 오다가 최근 해당 토지의 지목을 그 현황에 맞게 “전”으로 변경하기 위해 지적소관청인 00시에 지목변경을 신청함.
- 00시는 해당 지목변경 신청의 검토과정에서, 밭작물 경작을 위한 성토행위가 개발제한구역법(개발제한구역에서 논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경 시 신고의무) 위반으로서 같은 법에 따른 시정명령 사유에 해당한다고 판단하고 민원인에게 해당 토지를 형질변경 전 상태로 원상회복할 것을 권고함.
- 민원인은 위와 같은 00시의 판단이 개발제한구역법령을 잘못 해석한 것이라고 보아 국토교통부 질의를 거쳐 법제처에 대한 법령해석을 요청하였고 그에 따라 국토교통부가 법령해석을 요청함.

2. 회답

- 가. 개발제한구역에서 신고하고 할 수 있는 개발제한구역법 시행령 제19조제10호에 따른 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”의 범위에는 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 행위도 포함됩니다.
- 나. 개발제한구역에서 신고하지 않고 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 토지의 형질변경을 한 자에 대한 개발제한구역법 제30조제1항제3호에 따른 “시정명령”의 범위에는 해당 토지의 형질변경 전 상태로의 원상회복명령도 포함됩니다.

3. 이유

- 가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항 : 개발제한구역법 제12조제1항에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없고, 다만, 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있으며, 개발제한구역법 제12조제3항에서는 같은 조 제1항 단서에도 불구하고 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령으로 정하는 행위는 시장·군수·구청장에게 신고하고 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제1항 단서와 같은 조 제3항에도 불구하고 국토교통부령으로 정하는 경미한 행위는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 개발제한구역법 시행령 제19조제10호에서는 같은 법 제12조제3항에 따른 신고의 대상으로 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”을 규정하고 있고, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」(이하 “개발제한구역법 시행규칙”이라 함) 제12조 및 별표 4 제1호머목에서는 허가 또는 신고 없이 할 수 있는 행위로 “영농을 위하여 높이 50센티미터 미만(최근 1년간 성토한 높이를 합산한 것을 말하며, 이하 같음)으로 성토하는 행위”를 규정하고 있습니다.
- 한편, 개발제한구역법 제30조제1항제3호에서는 시장·군수·구청장은 같은 법 제12조제3항에 따른 신고를 하지 않거나 신고한 내용에 위반하여 건축물의 건축 또는 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등을 한 경우를 적발한 경우에는 해당 행위자에 대해 공사의 중지 또는 상당한 기간을 정하여 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치명령인 “시정명령”을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 나. 질의 가에 대하여 : 이 사안은 개발제한구역에서 신고하고 할 수 있는 개발제한구역법 시행령 제19조제10호에 따른 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”의 범위에 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 행위가 포함되는지에 관한 것이라 하겠습니다.

- 먼저, 개발제한구역제도는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연 환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위한 제도로써, 개발제한구역법에서는 그러한 제도의 취지에 따라 개발제한구역에서의 건축물 건축 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적으로 허용하고 있으므로, 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 특별한 사유가 없는 한 법령의 문언대로 제한적으로 해석하여야 할 것입니다(법제처 2015. 9. 30. 회신 15-0513 해석례 참조).
- 그런데, 토지의 형질변경이란 절토, 성토, 정지 또는 포장 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립을 뜻하는 것으로서, 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킬 것과 그 변경으로 말미암아 원상회복이 어려운 상태에 있을 것을 요건으로 한다고 할 것이고(대법원 2007. 2. 23. 선고 2006두4875 판결례 참조), 개발제한구역법 시행령 제19조제10호에서는 개발제한구역에서 논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경은 그 형질변경의 정도를 불문하고 이를 모두 신고대상 행위로 규정하고 있으므로, 그 문언상 논을 밭으로 변경하기 위해 성토하여 토지의 형질을 외형적으로 사실상 변경시키고 원상회복이 어려운 상태에 놓이게 하였다면, 비록 그 성토의 높이가 50센티미터 미만이라고 하더라도 신고대상에 해당한다고 보아야 할 것입니다.
- 그리고, 개발제한구역법 시행규칙 별표4 제1호라목·머목에서는 개발제한구역에서 영농을 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 행위나 이와 병행하여 밭을 논으로 변경하기 위한 토지의 형질변경은 허가 또는 신고 없이 할 수 있도록 규정하고 있는데, 전자는 토지를 영농의 목적으로 이용하기 위한 경미한 형질변경으로서 개발과 무관하여 이를 규제할 필요가 없다는 점을 고려한 것이고, 후자는 물을 대지 않고 작물을 재배하는 밭에 비해 물을 대어 벼를 재배하는 논이 대지화가 덜 되어 건축물의 건축 등 개발이 어렵다는 점을 고려한 것인 반면, 논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경은 개발이 용이한 대지로 변화되어 가는 과정으로 볼 수 있기 때문에 이를 관리할 필요가 커 그 형질변경의 정도를 불문하고 모두 신고대상으로 규정한 것이므로, 이러한 입법취지에 비추어 볼 때에도 개발제한구역법 시행령 제19조제10호에 따른 신고대상 행위의 범위를 예컨대 그 성토의 높이가 50센티미터 이상인 경우와 같이 일정 정도 이상의 형질변경이 있는 경우로 제한하여 해석하기는 어렵다고 할 것입니다.

- 따라서, 개발제한구역에서 신고하고 할 수 있는 개발제한구역법 시행령 제19조 제10호에 따른 “논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경”의 범위에는 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 행위도 포함된다고 할 것입니다.
- 다. 질의 나에 대하여 : 이 사안은 개발제한구역에서 신고하지 않고 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 토지의 형질변경을 한 자에 대한 개발제한구역법 제30조제1항제3호에 따른 “시정명령”의 범위에 해당 토지의 형질변경 전 상태로의 원상회복명령이 포함되는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역법 제30조제1항제3호에서는 시정명령의 범위를 “그 밖에 필요한 조치”로 포괄적으로 규정하고 있고, 그 예로 미신고 건축물에 대한 철거명령 등과 같은 “무단 건축 전 상태로의 원상회복명령”을 포함하고 있으므로, 미신고 토지의 형질변경에 대해서도 “무단 형질변경 전 상태로의 원상회복명령”을 할 수 있다고 보아야 할 것입니다(대법원 2008. 7. 24. 선고 2007도7924 판결례 참조).
- 한편, 개발제한구역법령은 개발제한구역에서 “개발행위”를 규제하려는 법령일 뿐이고 “영농이나 경작”을 규제하려는 법령은 아니므로, “개발행위”로 볼 수 있는 건축물의 건축이나 토지의 형질변경 등을 한 자에 대해서만 그 상태를 제거하기 위한 원상회복명령이 가능할 뿐이고 논에서 밭작물을 “경작”하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토한 자에 대해서는 원상회복명령을 할 수 없고 신고 절차의 이행명령만 할 수 있다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, 개발제한구역법 제12조제3항 및 같은 법 시행령 제19조제10호에서 논을 밭으로 변경하기 위한 토지의 형질변경을 하려는 경우에 이를 시장·군수·구청장에게 신고하도록 한 취지는 개발제한구역에서는 원칙적으로 토지의 형질변경을 금지하되 형질변경의 적합 여부에 대한 시장·군수·구청장의 사전 심사를 거쳐 예외적으로 허용해주려는 것인데, 만일 높이 50센티미터 미만으로 성토한 자에 대해서는 원상회복명령을 할 수 없고 신고 절차의 이행명령만 할 수 있다고 해석하게 되면 위와 같이 개발제한구역에서의 개발행위의 허용 여부를 미리 심사하려는 “사전” 신고 제도의 취지가 무력화되어 “사후” 신고 제도로 변질될 우려가 있으므로 타당하지 않다고 할 것인바, 신고하지 않고

논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토한 자에 대해 원상회복명령을 하는 것이 개별적·구체적 사안에서 비례의 원칙에 반하는 처분으로 판단될 수 있다는 점은 별론으로 하고, 그러한 자에 대해서는 일률적으로 개발제한구역법 제30조제1항제3호에 따른 시정명령의 범위에서 원상회복명령이 제외되는 것으로 해석할 수는 없다고 할 것입니다.

- 따라서, 개발제한구역에서 신고하지 않고 논을 밭으로 변경하기 위해 높이 50센티미터 미만으로 성토하는 토지의 형질변경을 한 자에 대한 개발제한구역법 제30조제1항제3호에 따른 “시정명령”의 범위에는 해당 토지의 형질변경 전 상태로의 원상회복명령도 포함된다고 할 것입니다.

15. 구 「도시계획법」이 시행되던 때에 공익사업으로 인해 개발제한구역 내의 주택이 철거된 자가 구 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제정 이후 개발제한구역 내의 토지에 주택을 이축하고자 하는 경우 적용되는 법령(구 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 부칙 제5조 등 관련)

관련문서 : 2017.3.20, 민원인

1. 질의요지

- 1997년 12월 13일 법률 제5453호로 개정되어 1998년 1월 1일 시행된 「도시계획법」(이하 “구 「도시계획법」”이라 함) 제21조제2항 본문에서는 같은 조 제1항에 따라 지정된 개발제한구역에서는 그 구역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행을 할 수 없다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제2항에 따라 제한될 행위의 범위, 그 밖에 개발제한에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 건설부령으로 정한다고 규정하고 있으며, 1998년 5월 19일 대통령령 제15799호로 개정되어 같은 날 시행된 「도시계획법 시행령」(이하 “구 「도시계획법 시행령」”이라 함) 제20조 제1항제1호바목에서는 구 「도시계획법」 제21조제3항에 따라 시장·군수가 개발제한구역에서 건설교통부령이 정하는 마을공동시설·공익시설·공용시설 등의 설치로 인하여 철거된 건축물 또는 공작물의 이축을 허가할 수 있다고 규정하고 있고, 1998년 8월 20일 건설교통부령 제147호로 개정되어 같은 날 시행된 「도시계획법 시행규칙」(이하 “구 「도시계획법 시행규칙」”이라 함) 제7조제1항제3호사목(1)에서는 공익사업의 시행으로 인하여 철거되어 인근 토지 또는 인근마을 안으로 이축되는 건축물을 구 「도시계획법 시행령」 제20조제1항제1호에 따라 개발제한구역에서 허가할 수 있는 건축물의 하나로 규정하고 있습니다(이하 구 「도시계획법」, 구 「도시계획법 시행령」, 구 「도시계획법 시행규칙」을 “구 도시계획법령”이라 함).
- 한편, 2008년 3월 21일 법률 제8975호로 전부개정되어 같은 날 시행된

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “구 개발제한구역법”이라 함) 부칙 제5조 본문에서는 법률 제6241호 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “법률 제6241호 개발제한구역법”이라 함)의 시행일인 2000년 7월 1일 전에 종전의 규정에 따라 허가를 받았거나(허가를 신청한 경우를 포함함. 이하 같음) 신고를 한 경우 그 허가 또는 신고기준 및 허가 또는 신고로써 허용되는 행위의 범위 등에 관하여는 같은 법 제11조 제1항 각 호 외의 부분 단서 또는 제12조에도 불구하고 종전의 규정에 따른다고 규정하고 있는바,

- 구 도시계획법령 시행 당시 공익사업으로 인하여 개발제한구역 내의 주택이 철거되었으나 2000년 7월 1일 전에 이축을 위한 건축허가 신청을 하지 않았던 자가 2000년 7월 1일 이후에 개발제한구역 내의 토지에 주택을 이축하기 위한 건축허가를 받으려는 경우, 구 개발제한구역법 부칙 제5조에 따라 법률 제6241호 개발제한구역법 시행 전의 구 도시계획법령을 적용받기 위한 요건을 갖춘 경우로 볼 수 있는지 여부
- 질의 배경 : 민원인은 1998년 구 「도시계획법시행령」 제20조제1항제1호바목 및 구 「도시계획법시행규칙」 제7조제1항제3호사목(1)에 따라 개발제한구역 내에 주택을 이축할 수 있는 상황이었는데, 이축을 위한 건축허가를 신청하지는 않았으나, 그 사이 구 「도시계획법」이 폐지되고, 2000년 구 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」이 제정되어 구 「도시계획법」 중 개발제한구역과 관련된 부분을 규율하게 되었으며, 2008년 구 개발제한구역법이 전부개정됨.
- 민원인은 2016년에 과거 2002년경 구입하여 소유하고 있던 개발제한구역 내의 B토지에 주택을 이축하고자 하여, 국토교통부에 자신과 같은 경우 구 개발제한구역법 부칙 제5조에 따라 구 도시계획법령에 따라 이축할 수 있는지를 질의하였는데, 국토교통부에서 구 도시계획법령이 적용되지 않는다는 취지로 답변하자, 민원인은 이에 이견이 있어 법령해석을 요청함.

2. 회답

- 구 도시계획법령 시행 당시 공익사업으로 인하여 개발제한구역 내의 주택이 철거되었으나 2000년 7월 1일 전에 이축을 위한 건축허가 신청을 하지 않았던 자가 2000년 7월 1일 이후에 개발제한구역 내의 토지에 주택을 이축하기 위한 건축허가를 받으려는 경우, 구 개발제한구역법 부칙 제5조에 따라 법률 제6241호 개발제한구역법 시행 전의 구 도시계획법령을 적용받기 위한 요건을 갖춘 경우로 볼 수 없습니다.

3. 이유

- 구 「도시계획법」 제21조제2항 본문에서는 같은 조 제1항에 따라 지정된 개발제한구역에서는 그 구역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행을 할 수 없다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제2항에 따라 제한될 행위의 범위, 그 밖에 개발제한에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 건설부령으로 정한다고 규정하고 있으며, 구 「도시계획법 시행령」 제20조제1항제1호바목에서는 구 「도시계획법」 제21조제3항에 따라 시장·군수가 개발제한구역에서 건설교통부령이 정하는 마을공동시설·공익시설·공용시설 등의 설치로 인하여 철거된 건축물 또는 공작물의 이축을 허가할 수 있다고 규정하고 있고, 구 「도시계획법 시행규칙」 제7조제1항제3호사목(1)에서는 공익사업의 시행으로 인하여 철거되어 인근토지 또는 인근마을 안으로 이축되는 건축물을 구 「도시계획법 시행령」 제20조제1항제1호에 따라 개발제한구역에서 허가할 수 있는 건축물의 하나로 규정하고 있습니다.
- 한편, 구 개발제한구역법 부칙 제5조 본문에서는 법률 제6241호 개발제한구역법의 시행일인 2000년 7월 1일 전에 종전의 규정에 따라 허가를 받았거나 신고를 한 경우 그 허가 또는 신고기준 및 허가 또는 신고로써 허용되는 행위의 범위 등에 관하여는 같은 법 제11조제1항 각 호 외의 부분 단서 또는 제12조에도 불구하고 종전의 규정에 따른다고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 구 도시계획법령 시행 당시 공익사업으로 인하여 개발제한구역 내의 주택이 철거되었으나 2000년 7월 1일 전에 이축을 위한 건축허가 신청을 하지 않았던 자가 2000년 7월 1일 이후에 개발제한구역 내의 토지에 주택을 이축하기 위한 건축허가를 받으려는 경우, 구 개발제한구역법 부칙 제5조에 따라 법률 제6241호 개발제한구역법 시행 전의 구 도시계획법령을 적용받기 위한 요건을 갖춘 경우로 볼 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 일반적으로 법령개정에 따라 부칙에 규정되는 경과조치는 구법질서에서 신법질서로의 이행과정에서 나타나는 제도변화와 법적 안정성을 적절히 조화시키는 한편, 특정 대상에 대한 신규법령의 적용관계를 분명히 규정함으로써 법질서의 원만한 전환을 보장하는 기능을 수행하는데(법제처 2011. 5. 12. 회신 11-0154 해석례), 구 개발제한구역법 부칙 제5조 본문에서는 법률 제6241호 개발제한구역법의 시행일인 2000년 7월 1일 전에 종전의 규정에 따라 허가를 받았거나 신고를 한 경우 그 허가 또는 신고기준 및 허가 또는 신고로써 허용되는 행위의 범위 등에 관하여는 종전의 규정을 적용한다고 하여 신규법령의 적용관계를 밝히고 있는바, 법률 제6241호 개발제한구역법이 제정되어 시행된 이후에도 종전의 규정이 적용되기 위해서는 법률 제6241호 개발제한구역법 시행 전에 종전의 규정에 의하여 허가를 받았거나, 허가 신청을 하였거나, 신고를 한 경우에 해당하여야 할 것입니다.
- 그런데, 구 「도시계획법 시행령」 제20조제1항바목 및 구 「도시계획법 시행규칙」 제7조제1항제3호사목(1)에 따르면 공익사업으로 인하여 개발제한구역 내의 주택이 철거된 자는 관할관청에 이축을 위한 건축허가를 신청한 후 허가를 받아 개발제한구역 내에 주택을 이축할 수 있는데, 공익사업으로 인하여 주택이 철거된 후 이축을 위한 건축허가를 신청하지 않은 자는 아직 구 도시계획법령에 따라 허가를 신청하지도, 허가를 받지도 않은 상태라고 할 것인바, 구 도시계획법령 시행 당시 공익사업으로 인하여 개발제한구역 내의 주택이 철거되었으나 2000년 7월 1일 전에 이축을 위한 건축허가 신청을 하지 않았던 자가 2000년 7월 1일 이후에 개발제한구역 내의 토지에 주택을 이축하기 위한 건축허가를 받으려는 경우는 “2000년 7월 1일 전에 종전의 규정에 따라 허가를 받았거나, 허가 신청을 하였거나, 신고를 한 경우”에 해당하지 않습니다.

- 따라서, 구 도시계획법령 시행 당시 공익사업으로 인하여 개발제한구역 내의 주택이 철거되었으나 2000년 7월 1일 전에 이축을 위한 건축허가 신청을 하지 않았던 자가 2000년 7월 1일 이후에 개발제한구역 내의 토지에 주택을 이축하기 위한 건축허가를 받으려는 경우, 구 개발제한구역법 부칙 제5조에 따라 법률 제6241호 개발제한구역법 시행 전의 구 도시계획법령을 적용받기 위한 요건을 갖춘 경우로 볼 수 없다고 할 것입니다.

16. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표2 제3호아목에 따른 가설건축물의 설치 시 물건 적치 허가와 별도로 건축물의 건축 허가 등이 필요한지 여부(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 2 제3호아목 등)

관련문서 : 2017.3.27, 국토교통부

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 법률」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제8항에서는 개발제한구역에서의 건축물의 건축, 공작물의 설치, 물건을 쌓아놓는 행위 등에 대한 같은 조 제1항 단서에 따른 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 별표 2 제3호아목에서 “물건의 적치는 대지화되어 있는 토지에만 할 수 있으며, 물건의 적치장에는 물건의 단순관리를 위한 가설 건축물을 연면적 20제곱미터 이하의 범위에서 설치할 수 있다”고 규정하고 있는바,
- 개발제한구역법 제12조제1항제7호에 따른 허가 대상이 되는 물건의 적치장에 개발제한구역법 시행령 별표 2 제3호아목에 따른 물건의 단순관리를 위한 연면적 20제곱미터 이하의 가설건축물을 설치하는 경우, 물건 적치 허가와 별도로 개발제한구역법상 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 허가를 받거나 신고를 하여야 하는지 여부
- 질의 배경 : 국토교통부에서 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호아목의 “물건의 단순관리를 위한 가설건축물”이 개발제한구역 보전부담금 부과대상 인지를 검토하는 과정에서 해당 가설건축물에 대하여 물건 적치와 별도로 허가 등을 받아야 하는지 등에 대하여 의견이 나뉘자 법제처에 법령해석을 요청한 사안임.

2. 회답

- 개발제한구역법 제12조제1항제7호에 따른 허가 대상이 되는 물건의 적치장에 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호아목에 따른 물건의 단순관리를 위한 연면적 20제곱미터 이하의 가설건축물을 설치하는 경우, 물건 적치 허가와 별도로 개발제한구역법상 건축물의 건축이나 공작물의 설치 허가를 받거나 신고를 하여야 하는 것은 아닙니다.

3. 이유

- 개발제한구역법 제12조제1항 본문에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 함)의 시행을 할 수 없다고 규정하면서, 같은 항 단서에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 항 제1호에서는 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설(가목), 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설(나목) 등 같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을, 같은 항 제7호에서는 모래·자갈·토석 등 대통령령으로 정하는 물건을 대통령령으로 정하는 기간까지 쌓아 놓는 행위를 개발제한구역에서 허가를 받아 할 수 있는 행위로 각각 규정하고 있습니다.
- 그리고, 개발제한구역법 제12조제3항에서는 같은 조 제1항 단서에도 불구하고 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령으로 정하는 행위는 시장·군수·구청장에게 신고하고 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제8항에서는 같은 조 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작

물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따른 개발제한구역법 시행령 별표 2에서는 개발제한구역에서의 건축물의 건축, 공작물의 설치, 물건을 쌓아놓는 행위 등에 대한 개발제한구역법 제12조제1항 단서에 따른 허가나 같은 조 제3항에 따른 신고의 세부기준을 규정하면서, 같은 표 제3호아목에서 “물건의 적치는 대지화되어 있는 토지에만 할 수 있으며, 물건의 적치장에는 물건의 단순관리를 위한 가설건축물을 연면적 20제곱미터 이하의 범위에서 설치할 수 있다”고 규정하고 있는바,

- 이 사안은 개발제한구역법 제12조제1항제7호에 따른 허가 대상이 되는 물건의 적치장에 개발제한구역법 시행령 별표 2 제3호아목에 따른 물건의 단순관리를 위한 연면적 20제곱미터 이하의 가설건축물을 설치하는 경우, 물건 적치 허가와 별도로 개발제한구역법상 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 허가를 받거나 신고를 하여야 하는지에 관한 것이라 하겠습니까.
- 먼저, 개발제한구역법 시행령 별표 2 제3호아목에서는 대지화되어 있는 토지에만 물건의 적치를 할 수 있고, 물건의 적치장에 물건의 단순관리를 위한 가설건축물을 연면적 20제곱미터 이하의 범위에서 설치할 수 있다고 규정하면서, 그러한 가설건축물 설치 시 물건의 적치 허가와 구분된 별개의 건축물의 건축 등의 허가를 받거나 신고를 하여야 하는지에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않은데, 그와 같이 가설건축물 건축 등의 허가나 신고에 대해 별도의 규정을 두지 않은 것은 물건의 적치와 함께 일정한 요건 하에서 가설건축물의 설치가 허용된다는 것을 전제로 하는 것으로 보아야 할 것이므로, 개발제한구역에서 물건의 적치 허가나 신고가 있는 경우 가설건축물의 설치 행위도 허용된 것이라고 할 것입니다.
- 그리고, 개발제한구역법 시행령 별표 2 제3호아목에 따라 물건의 적치장에 그 설치가 허용되는 가설건축물은 ① 대지화된 토지에 ② 적치 물건의 단순관리용도 목적으로 ③ 연면적 20제곱미터 이하로 그 요건이 정해져 있는바, 개발제한구역법령에서 개발제한구역법 시행령 별표 2 제3호아목에 따른 가설건축물이 건축물의 건축이나 공작물의 설치 허가 대상인지 신고 대상인지에

대한 아무런 규정을 두고 있지 아니하고 있는 것은 적치된 물건의 단순관리를 위한 가설건축물이 필요한 경우에는 그러한 가설건축물의 설치 행위를 물건의 적치에 부수적인 행위로 보아 연면적 20제곱미터 이하의 범위에서 별도의 건축물의 건축이나 공작물의 설치 허가나 신고 없이 물건 적치 허가만으로도 가설공작물의 설치 등을 허용함으로써 행정의 효율성과 민원인의 편의를 제고하려는 취지의 규정으로 보아야 할 것인바, 비록 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호아목은 물건의 적치에 대한 허가나 신고의 세부기준을 정하고 있는 규정이나, 하나의 행위가 다른 행위에 부수적인 경우로서 하나의 행위 허가만으로 그러한 다수의 행위가 통합적으로 이루어질 수 있도록 하는 규정으로 보는 것이 해당 규정의 취지에 부합하는 해석이라고 할 것이고, 개발제한구역법령에서는 원칙적으로 가설건축물 자체를 단독으로 설치하는 것은 허용하지 않지만 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호아목의 규정을 특별히 두어 물건의 적치에 부수적인 수준으로 볼 수 있는 한도에서 적치장 내에 그러한 가설건축물의 설치를 제한적으로 허용하고 있는 것으로 보아야 할 것입니다.

- 한편, 개발제한구역에서 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적이고 엄격하게 해석하여야 하며, 법령에서 정하고 있는 행위 요건을 모두 갖추어야 한다는 이유 등으로 물건의 적치 허가나 신고와 별도로 가설건축물에 대한 건축물의 건축 허가 등을 받아야 한다는 의견이 있을 수 있습니다.
- 그러나, 물건 적치 허가나 신고 시에 중량, 부피, 적치기간 등 물건 적치와 직접 관련된 사항 외에도 그 밖의 신청 사항을 증명하는 서류를 첨부하도록 규정하고 있어(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙」 제4조제2항, 별지 제1호서식, 「건축법 시행규칙」 별지 제8호서식 등), 가설건축물의 설치가 적치 물건의 단순관리용도인지, 제한된 연면적 하에서 이루어지는 것인지 등 허용 요건 대하여 행정청의 검토가 이루어진다고 할 것이고, 가설건축물은 그러한 요건을 모두 충족하여야 한다는 점과 물건의 적치 허가나 신고 시에 정해지는 적치 기간 내에서만 가설건축물의 설치도 가능하다는 점 등에서 개발제한구역 내에 설치되는 허가나 신고 대상인 다른 가설건축물과는 차이가 있다고 할 것인바, 물건의 적치장에 적치하는 물건의 관리를 위하여 설치하는 가설건축물에 대하여 물건의 적치에 부수되는 행위로 보아 별도의

건축물의 건축이나 공작물 설치 허가 등을 받지 않아도 된다고 해석한다고 하여 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하려는 개발제한구역의 목적에 배치된다고 보기는 어렵다 할 것이므로 그와 같은 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 개발제한구역법 제12조제1항제7호에 따른 허가 대상이 되는 물건의 적치장에 개발제한구역법 시행령 별표2 제3호아목에 따른 물건의 단순관리를 위한 연면적 20제곱미터 이하의 가설건축물을 설치하는 경우, 물건 적치 허가와 별도로 개발제한구역법상 건축물의 건축이나 공작물의 설치 허가를 받거나 신고를 하여야 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

17. 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받은 토지에 대하여 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 2 제2호마목에 따라 주택의 건축을 제한할 수 있는지 여부(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 2 제2호마목 등 관련)

관련문서 : 2017.4.27., 국토교통부

1. 질의요지

- 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조제1항 전단에서는 허가구역에 있는 토지에 관한 소유권·지상권(소유권·지상권의 취득을 목적으로 하는 권리를 포함함. 이하 같음)을 이전하거나 설정(대가를 받고 이전하거나 설정하는 경우만 해당함. 이하 같음)하는 계약(예약을 포함함. 이하 “토지거래계약”이라 함)을 체결하려는 당사자는 공동으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장 및 특별자치시장과 특별자치도 행정시의 시장을 말함. 이하 같음)·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항 전단에서는 같은 조 제1항에 따른 허가를 받으려는 자는 그 허가신청서에 계약내용과 그 토지의 이용계획, 취득자금 조달계획 등을 적어 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 함)의 시행을 할 수 없다고 규정하면서, 개발제한구역법 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 그 행위를

할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제8항에서는 같은 조 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 개발제한구역법 제12조제1항제1호의 위임에 따른 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제13조제1항에서는 개발제한구역법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다고 규정하면서, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호다목가)에서는 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垓)인 토지와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있고, 개발제한구역법 제12조제8항의 위임에 따른 개발제한구역법 시행령 제22조 및 별표2 제2호마목에서는 도로·상수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 원칙적으로 건축물의 건축(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지형질변경을 포함함. 이하 같음)을 허가하여서는 아니된다고 규정(본문)하고 있으며, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 경우 등 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정(단서)하고 있는바,
- 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받은 토지에 대하여 개발제한구역법 시행령 별표2 제2호마목에 따라 주택의 건축을 허가하지 않을 수 있는지 여부
- 질의 배경 : 민원인은 주택을 건축하려는 목적으로 토지거래 허가를 받아 토지를 취득하였으나 개발제한구역법령에 따라 개발제한구역 내 주택 건축행위에 대하여 불허가 처분을 받자, 주택 건축 목적으로 토지거래허가를 받은 토지에 대하여 개발제한구역법령에 따라 주택 건축을 허가하지 않을 수 있는지에 대하여 의문이 있어 국토교통부에 법제처 법령해석을 요청한 사안임.

2. 회답

- 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받은 토지에 대하여 개발제한구역법 시행령 별표2 제2호마목에 따라 주택의 건축을 허가하지 않을 수 있습니다.

3. 이유

- 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조제1항 전단에서는 허가구역에 있는 토지에 관한 소유권·지상권을 이전하거나 설정하는 계약을 체결하려는 당사자는 공동으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항 전단에서는 같은 조 제1항에 따른 허가를 받으려는 자는 그 허가신청서에 계약내용과 그 토지의 이용계획, 취득자금 조달계획 등을 적어 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제12조에서는 같은 법 제11조에 따른 허가 기준에 대하여 규정하면서 그 허가기준 중 하나로 같은 법 제12조제2호가목에서는 토지거래계약을 체결하려는 자의 토지 이용 목적이 국토계획법 제2조 제2호에 따른 도시·군계획이나 그 밖에 토지의 이용 및 관리에 관한 계획에 맞지 아니한 경우를 제외하고는 허가하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 개발제한구역법 제12조제1항 각 호 외의 부분에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없다고 규정하면서(본문), 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다(단서)고 규정하고 있고, 같은 조 제8항에서는 같은 조 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있습니다.

- 그리고, 개발제한구역법 제12조제1항제1호의 위임에 따른 개발제한구역법 시행령 제13조제1항에서는 개발제한구역법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다고 규정하면서, 같은 영 별표 1 제5호다목가)에서는 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있고, 개발제한구역법 제12조제8항의 위임에 따른 개발제한구역법 시행령 제22조에서는 개발제한구역법 제12조제8항에 따른 허가 또는 신고의 세부 기준은 별표 2와 같다고 규정하면서, 같은 영 별표 2 제2호마목에서는 도로·상수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 원칙적으로 건축물의 건축을 허가하여서는 아니된다고 규정(본문)하고 있으며, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 경우 등 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정(단서)하고 있는바,
- 이 사안은 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 주거용 주택 용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받은 토지에 대하여 개발제한구역법 시행령 별표2 제2호마목에 따라 주택의 건축을 허가하지 않을 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 입법 목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않은 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 할 것인데(대법원 1995. 1. 12. 선고 94누3216 판결례 참조), 개발제한구역법은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 제정된 법률로서(제1조), 그러한 목적을 달성하기 위해 개발제한구역의 지정(제3조), 개발제한구역관리계획의 수립(제11조), 개발제한구역에서의 행위제한(제12조) 등 개발제한구역의 효율적 관리에 필요한 사항을 정하고 있는 반면, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」은 건전하고 투명한 부동산 거래질서를 확립하고 국민경제에 이바지함을 목적으로 제정된 법률로서(제1조), 부동산 거래의 신고(제3조), 토지거래허가구역의 지정(제10조), 허가구역 내 토지거래에 대한 허가(제11조), 토지 이용에 관한 의무(제17조) 등 부동산 거래 등의 신고 및 허가에 관한 사항을 정하고 있는바, 개발제한구역법과 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」은 각각 그 입법 목적과 규율 대상 및 규율 내용이 서로 다르다고 할 것이고, 두 법률 모두 어느 한

법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다는 규정을 두고 있지 않으므로, 토지거래 허가구역 내 토지에 대한 토지거래계약을 체결하고 그 토지가 개발제한구역 내에 있어 해당 토지에 주택을 건축하려는 자는 개발제한구역 법과 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」에 따른 기준을 모두 갖추어 각각의 법률에 따른 허가 등을 받아야 한다고 할 것입니다.

- 즉, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받았다고 하더라도 해당 행정청이 반드시 토지의 취득목적인 주택의 건축행위에 대한 허가를 하여야 하는 것은 아니고, 개발제한구역법 시행령 별표 2에 따른 개발제한구역 내에서의 행위 허가기준에 맞지 아니하면 그 주택의 건축을 제한할 수 있다고 보아야 할 것입니다.
- 그런데, 개발제한구역제도는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 녹지보호 등 자연환경을 보전하여 도시주민들이 쾌적하고 건강한 생활을 할 수 있도록 하기 위한 제도로써, 개발제한구역법 제12조제1항의 행위제한 규정은 그러한 개발제한구역제도의 취지에 따라 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하면서 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용하고 있는 점에 비추어 볼 때 (대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결례 참조), 그 허용되는 행위의 요건과 기준은 법령상 특별한 사유가 없는 한 제한적이고 엄격하게 해석해야 할 것인바, 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호다목가)에서는 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 영 별표2 제2호마목에서는 도로·상수도 및 하수도가 설치되지 않은 지역에 대하여는 원칙적으로 건축물의 건축을 금지하고 있으며, 예외적으로 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 경우 등 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에만 건축물의 건축을 허용하고 있으므로, 개발제한구역 내 주택을 건축하려는 토지에 도로·상수도 및 하수도가 설치되어 있지 않다면 행정청은 그 주택의 건축을 허가하지 않을 수 있다고 보는 것이 개발제한구역법령의 문언과 입법 취지에 부합하는 해석이라고 할 것입니다.

- 한편, 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 토지거래에 대한 허가를 받아 취득한 토지는 해당 행정청이 같은 법 제12조에 따른 허가기준에 따라 이미 주택을 건축할 수 있는 토지로 인정한 것이므로, 주택을 건축할 목적으로 토지거래 허가를 받았다면 개발제한구역법 시행령 별표 2 제2호마목 단서에 따라 도로·상수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역이라도 주택의 신축을 허가하여야 한다는 의견이 있을 수 있습니다.

- 그러나, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에서 일정한 구역 내의 토지거래에 대하여 허가를 받도록 한 입법 취지는 허가를 받으려는 자의 토지 이용 목적이 그 토지의 면적 등의 현황에 비추어 타당한 것인지 판단하여 실수요자에게만 토지 취득을 허가함으로써 토지의 투기거래를 방지하려는 것이므로, 같은 법 제12조에 따른 허가기준에 부합하고 투기목적이 없는 것으로 판단되는 거래의 경우에 행정청은 그 신청을 거부할 수 없으나, 행정청이 토지거래를 허가하였다고 하여 반드시 토지의 취득 목적에 따른 행위의 허가를 하여야 하는 것은 아니라 할 것이고(대법원 1998. 7. 10. 선고 98두3822 판결례 참조), 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제12조제2항가목에서 토지 거래에 대한 허가기준 중 하나로 도시·군계획이나 그 밖에 토지의 이용 및 관리에 관한 계획에 맞지 않은 경우를 제외하고는 허가하여야 한다고 규정하고 있는 것은 문언 그대로 토지거래계약 허가신청을 한 자의 그 토지에 관한 이용 목적이 국토이용계획, 도시계획 또는 그 밖의 토지의 이용에 관한 계획에 적합하지 아니한 경우만을 가리킨다는 점, 토지거래 허가 후에 거래당사자가 해당 토지의 형질변경 허가나 건축물의 건축허가 등을 받을 수 없다는 사유는 토지거래계약의 불허가사유에 해당한다고 볼 수 없다는 점(대법원 1991. 8. 27. 선고 90누8794 판결례 및 대법원 1997. 6. 27. 선고 96누9362 판결례 참조) 등에 비추어 볼 때, 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받았다고 하더라도 개발제한구역에서의 주택 신축을 위한 허가 여부는 행정청이 개발제한구역법 제12조제1항 단서 및 같은 법 시행령 별표2에 따라 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 경우에 해당하는지 등을 판단하여 결정하여야 하는 것이므로, 허가받은 해당 토지의 이용 목적에 따라 반드시 개발제한구역법에 따른 주택 신축 허가를 하여야 한다는 주장은 타당하지 않다고 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 주거용 주택용지로 이용하려는 목적으로 토지거래 허가를 받은 토지에 대하여 개발제한구역법 시행령 별표 2 제2호마목에 따라 주택의 건축을 허가하지 않을 수 있습니다.

18. 수도권에서 학교시설을 무상 공급하여야 하는 개발사업의 경우 개발제한구역 해제 시 확보하여야 하는 녹지율을 감축할 수 있는지(「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조의2 등 관련)

관련문서 : 의왕시 도시개발과 - 6251(2017. 7. 28.)

1. 질의요지

- 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호 각 목에 따른 개발사업시행자가 수도권에서 시행하는 도시개발사업(주택단지개발사업을 포함함)을 위하여 국토교통부장관이 개발제한구역을 해제하는 경우, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조의2제3항에 따라 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」(국토교통부훈령 제840호) 3-5-1(2) ① 본문에 따른 공원·녹지의 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 있는지 여부

2. 회답

- 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제3항제1호 각 목에 따른 개발사업시행자가 수도권에서 시행하는 도시개발사업(주택단지개발사업을 포함함)을 위하여 국토교통부장관이 개발제한구역을 해제하는 경우, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조의2제3항에 따라 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」(국토교통부훈령 제840호) 3-5-1(2)① 본문에 따른 공원·녹지의 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 없습니다.

3. 이유

- 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(이하 “학교용지법”이라 함) 제4조의2제1항에서는 같은 법 제4조제3항제1호에 따라 학교용지를 무상으로 공급해야 하는

같은 호 각 목에 따른 300가구 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “공영개발사업시행자”라 함)가 수도권에서 학교용지를 무상으로 공급하는 개발사업을 하는 경우 소공원 및 조경녹지를 포함한 학교시설을 설치하여 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 함)의 교육비특별회계 소관 공유재산으로 시·도 교육청에 무상공급하도록 규정하고 있고, 같은 법 제4조의2제3항에서는 같은 조 제1항에 따라 학교시설을 설치하는 공영개발사업시행자는 해당 개발지역에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 “공원녹지법”이라 함) 제14조제2항에도 불구하고 같은 항에 따른 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 한편, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제3조제2항에서는 개발제한구역의 지정 및 해제의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 같은 법 제4조제4항 전단에서는 개발제한구역의 해제에 관한 도시·군관리계획을 입안하는 경우에는 개발제한구역 중 해제하고자 하는 지역에 대한 개발계획 등 구체적인 활용방안을 포함하도록 규정하고 있으며, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제2조제3항에서는 개발제한구역이 개발제한구역에 대한 환경평가 결과 보존가치가 낮게 나타나는 곳으로서 도시용지의 적절한 공급을 위하여 필요한 지역(제1호) 등에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 개발제한구역을 조정하거나 해제할 수 있다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」(이하 “개발제한구역조정지침”이라 함) 3-5-1 (1)부터 (7)까지의 규정 외의 부분에서는 개발제한구역 해제대상지역에 대한 용도지역·지구의 지정계획 및 지구단위계획과 사업시행을 위한 자원조달계획 등 구체적인 활용방안을 제시하되, 활용방안은 (1)부터 (7)까지를 준수하여 수립하여야 한다고 규정하면서, 같은 지침 3-5-1(2)에서는 개발제한구역에서 해제되는 지역에 대한 지구단위계획은 친환경적으로 수립하여야 하며 지구단위계획 수립 시 사업지구 내 확보하여야 할 공원·녹지(도시계획시설로 결정하는 공원 또는 녹지)의 비율은 주택단지 개발사업의 경우에는 20퍼센트 이상(① 본문)으로 규정하고 있는바,

- 이 사안은 공영개발사업시행자가 수도권에서 시행하는 도시개발사업을 위하여 국토교통부장관이 개발제한구역법 제3조제1항에 따라 개발제한구역을 해제하는 경우, 공원녹지법 제14조제2항에 따른 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 있도록 규정하고 있는 학교용지법 제4조의2제3항에 따라 개발제한구역조정지침 3-5-1(2)① 본문에 따른 공원·녹지의 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 법령에서 일정한 원칙에 관한 규정을 둔 후 이러한 원칙에 대한 예외 규정을 두는 경우, 이러한 예외규정을 해석할 때에는 합리적인 이유 없이 문언의 의미를 확대하여 해석해서는 안되고 보다 엄격하게 해석할 필요가 있다고 할 것인바(법제처 2012. 11. 3. 회신, 12-0596 해석례 참조), 개발제한구역법 제3조제1항에 따른 개발제한구역 해제 규정은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활 환경을 확보하려는 개발제한구역법의 입법 목적과 개발제한구역 지정제도의 취지를 고려하여, 해당 법령에서 정한 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 예외적이고 제한적으로 허용되는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것입니다.
- 그런데, 개발제한구역법 시행령 제2조제3항 및 개발제한구역조정지침 3-5-1(2)에서는 개발제한구역에서 해제되는 지역의 구체적인 활용방안으로서 그 지역에 대한 지구단위계획 수립시 사업지구 내 확보하여야 할 공원·녹지의 비율을 공원녹지법에 따른 공원·녹지의 기준면적보다 강화하여 규정하면서 이에 대한 별도의 예외를 인정하고 있지 않은 반면, 학교용지법 제4조의2제3항에서는 공원녹지법 제14조제2항에 따른 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이므로, 학교용지법 제4조의2제3항의 공원녹지법에 대한 예외 규정을 근거로 개발제한구역법에 따른 개발제한구역의 해제 기준을 완화할 수는 없다고 할 것입니다.
- 또한, 입법 목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용

된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 하는바(대법원 1995. 1. 12. 선고 94누3216 판결례 참조), 개발제한구역의 지정 등을 통해 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 하는 개발제한구역법은 학교용지의 조성 등에 관한 특례를 규정하여 학교용지의 확보를 쉽게 하려는 학교용지법이나 도시에서의 공원·녹지의 확충 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성함을 목적으로 하는 공원녹지법과는 그 입법 목적을 달리할 뿐만 아니라, 학교용지법이나 공원녹지법에서 개발제한구역법에 대한 특별한 규정을 두고 있지도 않으므로, 개발제한구역법령과 공원녹지법령은 각각 별개의 규율 대상을 상정하고 있는 법령들로서 해당 요건에 관하여 두 법령이 중복적으로 적용된다고 할 것인바, 학교용지법 제4조의2제3항의 공원녹지법에 대한 예외 규정을 근거로 개발제한구역법에 따른 개발제한구역의 해제 기준을 완화할 수는 없다고 할 것입니다.

- 따라서, 공영개발사업시행자가 수도권에서 시행하는 도시개발사업을 위하여 국토교통부장관이 개발제한구역법 제3조제1항에 따라 개발제한구역을 해제하는 경우, 학교용지법 제4조의2제3항에 따라 개발제한구역조정지침 3-5-1(2) ① 본문에 따른 공원·녹지의 기준면적에서 개발사업면적의 최대 100분의 1을 뺀 면적을 도시공원 또는 녹지로 확보할 수는 없다고 할 것입니다.

19. 개발제한구역 내 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 한 시설을 매수한 자가 주차장을 설치하려는 경우, 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자의 자격을 갖추어야 하는지 여부(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제18조제3항 등 관련)

관련문서 : 2017.8.31, 국토교통부

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제18조제2항에서는 같은 조 제1항제1호, 제2호 및 제4호에 따라 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자는 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 5년 이상 계속 거주하고 있는 자(이하 “5년이상거주자”라 함. 제1호), 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 해당 시설을 5년 이상 계속 직접 소유하면서 경영하고 있는 자(제2호), 또는 개발제한구역 지정 당시부터 해당 개발제한구역에 거주하고 있는 자(개발제한구역 지정 당시 해당 개발제한구역에 거주하고 있던 자로서 개발제한구역에 주택이나 토지를 소유하고, 생업을 위하여 3년 이하의 기간 동안 개발제한구역 밖에 거주하였던 자를 포함하되, 세대주 또는 직계비속 등의 취학을 위하여 개발제한구역 밖에 거주한 기간은 개발제한구역에 거주한 기간으로 보고, 이하 “지정당시거주자”라 함. 제3호) 중 어느 하나에 해당하는 자이어야 하며, 용도변경하려는 건축물의 연면적은 300제곱미터 이하이어야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제2항에 따라 용도변경을 하는 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점에는 인접한 토지를 이용하여 300제곱미터 이내의 주차장을 설치할 수 있으며, 주차장을 다른 용도로 변경하는 경우에는 주차장 부지를 원래의 지목으로 되돌려야 한다고 규정하고 있는바,
- 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 한 건축물을 매수하여 소유한 자가 개발제한구역법 시행령 제18조제3항에 따라

주차장을 설치하려는 경우, 같은 조 제2항에 따른 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자의 자격을 갖추어야 하는지 여부

- 질의 배경 : 개발제한구역법 시행령 상 개발제한구역 내 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점을 건축하는 경우에는 그 소유자가 주차장을 설치할 수 있도록 규정하고 있는 반면, 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 한 시설에 주차장을 설치하는 경우에는 그 설치 주체에 대하여 명확히 규정하고 있지 않은바, 이러한 경우 주차장을 설치할 수 있는 자가 해당 시설의 용도변경을 할 수 있는 자로 제한되는지, 아니면 해당 건축물의 소유자이기만 하면 할 수 있는지 여부에 대하여 국토교통부 내부에서 의견이 대립하자 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

- 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 한 건축물을 매수하여 소유한 자가 개발제한구역법 시행령 제18조제3항에 따라 주차장을 설치하려는 경우, 해당 소유자가 같은 조 제2항에 따른 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자의 자격을 갖추는 필요는 없습니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 함)의 시행을 할 수 없다고 규정하면서(본문), 예외적으로 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있고

(단서), 같은 항 제1호에서는 같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경을, 같은 항 제8호에서는 같은 항 제1호 또는 제13조에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위를 각각 규정하고 있습니다.

- 그리고, 개발제한구역법 시행령 제18조제2항에서는 같은 조 제1항제1호, 제2호 및 제4호에 따라 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자는 5년이상거주자(제1호), 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 해당 시설을 5년 이상 계속 직접 소유하면서 경영하고 있는 자(제2호), 또는 지정 당시거주자(제3호) 중 어느 하나에 해당하는 자이어야 하며, 용도변경하려는 건축물의 연면적은 300제곱미터 이하이어야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제2항에 따라 용도변경을 하는 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점에는 인접한 토지를 이용하여 300제곱미터 이내의 주차장을 설치할 수 있으며, 주차장을 다른 용도로 변경하는 경우에는 주차장 부지를 원래의 지목으로 되돌려야 한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 한 건축물을 매수하여 소유한 자가 개발제한구역법 시행령 제18조 제3항에 따라 주차장을 설치하려는 경우, 해당 소유자가 같은 조 제2항에 따른 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자의 자격을 갖추어야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역법 시행령 제18조제3항에서는 “같은 조 제2항에 따라 용도변경을 하는 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점에는 인접한 토지를 이용하여 300제곱미터 이내의 주차장을 설치”할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐, 주차장을 설치할 수 있는 주체에 대하여 별도로 규정하고 있지는 않으므로, 그 문언상 기존 건축물을 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점의 용도로 용도변경한 건축물에 주차장을 설치할 수 있는 주체가 반드시 개발제한구역법 시행령 제18조제2항에 따른 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자로 제한된다고 볼 수는 없다고 할 것입니다.
- 그리고, 개발제한구역법 시행령 제18조제3항에 따른 주차장 설치에 기존

건축물의 용도변경 자체에 관한 사항이 아니라, 이미 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로의 용도변경이 허용되어 그 용도변경이 진행 중이거나 완료된 건축물에 부수한 별도의 부대시설 설치에 관한 사항이므로, 그 주차장의 설치 주체가 반드시 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자로 한정된다고 엄격하게 해석할 필요는 없다고 할 것입니다.

- 또한, 개발제한구역법 제12조제1항제1호의 위임에 따라 개발제한구역에서 시장·군수·구청장의 허가를 받아 건축 등의 행위를 할 수 있는 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위에 대하여 정하고 있는 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호라목2)가)에서는 휴게음식점·제과점 또는 일반음식점을 건축할 수 있는 자는 5년이상거주자 또는 지정당시거주자이어야 한다고 규정하고 있고, 같은 표 제5호라목2)나)에서는 부대시설로서 인접한 토지를 이용하여 300제곱미터 이하의 주차장을 설치할 수 있다고 규정하면서(전단), 이 경우 해당 휴게음식점·제과점 또는 일반음식점의 소유자만 설치할 수 있다고 규정하고 있는바(후단), 이는 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점을 건축할 수 있는 자는 5년이상거주자 또는 지정당시거주자로 한정되지만 해당 건축물에 주차장을 설치할 수 있는 자는 위 자격기준에 해당하는지 여부와 상관없이 해당 건축물의 소유자가 설치할 수 있도록 완화하여 규정한 것으로서, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호라목2)나)는 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점을 건축할 때 그 부대시설로서 주차장을 설치하는 경우에 적용되는 규정이기is 하나, 기존 건축물을 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경하는 경우를 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점을 건축하는 경우와 차별하여 주차장을 설치할 수 있는 자의 자격요건을 다르게 볼 합리적인 이유가 없다는 점에서, 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경한 건축물의 소유자이기만 하면 개발제한구역법 시행령 제18조제3항에 따라 주차장을 설치할 수 있다고 보는 것이 타당하다고 할 것이고, 만약 이와 같이 해석하지 않는다면 개발제한구역 내 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점을 매수하여 소유한 자의 경우, 그 매수한 휴게음식점 등이 건축된 것인지 아니면 용도변경된 것인지에 따라 주차장 설치 가능 여부가 달라지는 불합리한 결과를 초래한다고 할 것입니다.

- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 개발제한구역에서 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 한 건축물을 매수하여 소유한 자가 개발제한구역법 시행령 제18조제3항에 따라 주차장을 설치하려는 경우, 해당 소유자가 같은 조 제2항에 따른 휴게음식점, 제과점 또는 일반음식점으로 용도변경을 할 수 있는 자의 자격을 갖추는 필요는 없다고 할 것입니다.

20. 시·도지사는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에도 반드시 시·도도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거쳐 도시·군관리계획을 결정하여야 하는지 여부

관련문서 : 2017.9.29, 경기도

1. 질의요지

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제29조제1항에서는 같은 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 함), 시장, 군수 또는 구청장에게 위임할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말하며, 이하 같음)은 같은 조 제1항에 따라 권한이 위임된 사무 중 대통령령으로 정하는 사무를 처리하는 경우에는 공익성, 환경훼손 가능성 및 같은 법 제106조에 따른 중앙도시계획위원회(이하 “중앙도시계획위원회”라 함)의 심의 필요성 등에 관하여 국토교통부장관과 미리 협의하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제40조제1항 본문에서는 국토교통부장관은 개발제한구역을 해제하려는 지역이 같은 영 제2조제3항제1호 또는 제3호에 따른 지역으로서 면적이 30만제곱미터 이하인 경우 등에는 개발제한구역법 제29조제1항에 따라 같은 법 제8조에 따른 도시·군관리계획의 결정 및 같은 법 제9조에 따른 도시·군관리계획에 관한 지형도면의 고시의 권한을 시·도지사에게 위임한다고 규정하고 있고, 개발제한구역법 시행령 제40조제3항에서는 시·도지사가 같은 조 제1항제1호에 따라 도시·군관리계획 결정을 할 때 중앙도시계획위원회 심의에 관해서는 「국토의 계획 및 이용에

관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제113조제1항제2호를 적용한다고 규정하고 있으며, 개발제한구역법 시행령 제40조제9항 본문에서는 개발제한 구역법 제29조제2항 전단에 따른 “대통령령으로 정하는 사무”란 개발제한 구역법 시행령 제2조제3항제1호, 제3호 또는 제5호에 따른 개발제한구역 해제에 관한 도시·군관리계획 결정에 관한 사무를 말한다고 규정하고 있는바,

- 시·도지사는 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에도 반드시 시·도 도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거쳐 도시·군관리계획을 결정하여야 하는지 여부
- 질의 배경 : 경기도는 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 도시·군관리 계획에 대해서도 반드시 시·도도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거쳐야 하는지 여부를 국토교통부에 질의하였고, 국토교통부가 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 거치지 않아도 된다는 내용의 회신을 하자, 경기도가 이에 이견이 있어 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

- 시·도지사는 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도도시계획 위원회의 심의를 추가적으로 거치지 않고 도시·군관리계획을 결정할 수 있습니다.

3. 이유

- 개발제한구역법 제8조제1항에서는 도시·군관리계획은 국토교통부장관이 결정한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 국토교통부장관은 도시·군 관리계획을 결정하려는 때에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고

규정하고 있으며, 같은 법 제29조제1항에서는 같은 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장에게 위임할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 같은 조 제1항에 따라 권한이 위임된 사무 중 대통령령으로 정하는 사무를 처리하는 경우에는 공익성, 환경훼손 가능성 및 중앙도시계획위원회의 심의 필요성 등에 관하여 국토교통부장관과 미리 협의하여야 한다고 규정하고 있습니다.

- 한편, 개발제한구역법 시행령 제40조제1항에서는 국토교통부장관은 개발제한구역을 해제하려는 지역이 같은 영 제2조제3항제1호 또는 제3호에 따른 지역으로서 면적이 30만제곱미터 이하이거나 같은 영 제2조제3항제2호에 따른 취락 또는 같은 항 제5호에 따른 토지, 제6호에 따른 개발제한구역 경계선의 관통 대지 및 제7호에 따른 소규모 토지에 해당하는 경우에는 개발제한구역법 제29조제1항에 따라 같은 법 제8조에 따른 도시·군관리계획의 결정(제1호) 및 같은 법 제9조에 따른 도시·군관리계획에 관한 지형도면의 고시(제2호)의 권한을 시·도지사에게 위임한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 시·도지사가 같은 조 제1항제1호에 따라 도시·군관리계획 결정을 할 때 중앙도시계획위원회 심의에 관해서는 국토계획법 제113조제1항제2호를 적용한다고 규정하고 있으며, 개발제한구역법 시행령 제40조제9항 본문에서는 개발제한구역법 제29조제2항 전단에 따른 “대통령령으로 정하는 사무”란 개발제한구역법 시행령 제2조제3항제1호, 제3호 또는 제5호에 따른 개발제한구역 해제에 관한 도시·군관리계획 결정에 관한 사무를 말한다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 시·도지사는 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에도 반드시 시·도도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거쳐 도시·군관리계획을 결정하여야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 개발제한구역법 제29조제2항 및 개발제한구역법 시행령 제40조제9항에서 시·도지사가 도시·군관리계획 결정을 할 때 “중앙도시계획위원회의 심의 필요성” 등에 관하여 국토교통부장관과 미리 협의하도록 한 입법 취지는 소규모 개발제한구역의 해제 권한을 시·도지사에게 위임하되, 일정한 개발제한구역 해제에 대해서는 그 해제 전에 국토교통부장관과의 사전협의를 의무화

함으로써 시·도지사의 무분별한 개발제한구역 해제를 예방하려는 것인데(2015. 12. 29. 법률 제13670호로 일부개정되어 2016. 3. 30. 시행된 개발제한구역법 개정이유·주요내용 및 국회 검토보고서 참조), 개발제한구역법 제29조제2항에서는 국토교통부장관과의 협의 대상으로 “중앙도시계획위원회의 심의 필요성”을 규정하고 있어서 그 문언상 시·도지사에게 위임된 일정한 개발제한구역 해제에 관한 도시·군관리계획 결정에 대해서도 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라서는 시·도도시계획위원회가 아닌 중앙도시계획위원회의 심의를 받을 수 있도록 하고 있는바, 중앙도시계획위원회의 심의와 시·도도시계획위원회의 심의는 모두 개발제한구역 해제에 관한 도시·군관리계획의 결정에 대한 심의로서 본질적인 차이가 없다고 할 것이므로, 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 중복적으로 거치도록 할 필요는 없다고 보아야 할 것입니다.

- 또한, 개발제한구역법 제29조제1항 및 개발제한구역법 시행령 제40조제1항에서 도시·군관리계획 결정 권한을 시·도지사에게 위임한 취지는 개발제한구역 해제절차를 간소화하여 토지소유자의 재산권을 회복시키고 각종 개발사업을 촉진하여 지역경제를 활성화하기 위한 것인데(2015. 12. 29. 법률 제13670호로 일부개정되어 2016. 3. 30. 시행된 개발제한구역법 국회 검토보고서 참조), 만약 시·도지사가 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에도 반드시 시·도도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거쳐야 한다고 본다면, 동일한 도시·군관리계획 결정에 대하여 중복적인 심의를 거치도록 하여 개발제한구역 해제절차 간소화라는 입법 취지에 부합하지 않는 결과를 초래할 것입니다.
- 한편, 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 “중앙도시계획위원회의 심의”는 같은 항에 따른 공익성, 환경훼손 가능성 등에 관한 국토교통부장관의 협의 의견을 보완하기 위한 절차이고, 그 심의의 대상도 개발제한구역의 지정 또는 해제의 기준·요건 및 절차 등을 정한 국토교통부훈령인 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」 4-2-2.(2)제5항 각 목 및 제6항의 사항에 대한 것으로 한정되므로, 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 “중앙도시계획위원회의 심의”는 도시·군관리계획 결정의 전반적인 사항에 대한 심의인 같은 법 제8조제3항 및 개발제한구역법 시행령 제40조제3항에 따른 “중앙도시계획위원회의 심의”와는 구분되는 것이므로, 개발제한구역법 제29조제2항에 따른

국토교통부장관과의 협의 결과 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에도 반드시 시·도도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거쳐야 한다는 의견이 있을 수 있습니다.

- 그러나, 개발제한구역법 제29조제2항 및 개발제한구역법 시행령 제40조제9항에서는 시·도지사가 국토교통부장관으로부터 위임받은 사무 중 일정 요건에 해당하는 개발제한구역 해제에 관한 도시·군관리계획 결정에 관한 사무를 처리하는 경우에는 공익성, 환경훼손 가능성 및 중앙도시계획위원회의 심의 필요성에 대하여 국토교통부장관과 협의를 하도록 하고 있으므로, 이에 따른 중앙도시계획위원회의 심의는 도시·군관리계획 결정 자체에 대한 심의로서, 국토교통부장관의 협의 의견을 보완하기 위한 심의가 아님이 문언상 명백하고, 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」 4-2-2.(2)제5항 각 목 및 제6항은 도시·군관리계획 결정이 이러한 내용을 담고 있는 경우에 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 하는 규정이지, 중앙도시계획위원회의 심의 대상을 한정하려는 취지의 규정은 아니라는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 시·도지사는 개발제한구역법 제29조제2항에 따른 국토교통부장관과의 협의 결과에 따라 중앙도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 추가적으로 거치지 않고 도시·군관리계획을 결정할 수 있다고 할 것입니다.

21. 개발제한구역의 주유소 설치제한 횟수 산정 기준[「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목10) 나) 등 관련]

관련문서 : 2018.1.22, 국토교통부

1. 질의요지

- 2009년 8월 7일 전에 개발제한구역에 주유소를 설치한 사실이 있는 해당 개발제한구역 지정 당시 거주자는 2009년 8월 5일 대통령령 제21670호로 일부개정되어 2009년 8월 7일 시행된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목10)나)에 따라 2009년 8월 7일 이후에는 해당 개발제한구역에 주유소를 다시 설치할 수 없는지 여부
- 질의 배경 ; 국토교통부에서는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목10)나)에 따른 주유소 등 주민 공동이용 시설의 설치제한 횟수(1회)에 같은 영 시행일(2009. 8. 7.) 전에 설치한 횟수도 포함되는지 여부에 관하여 명확한 집행기준을 마련하기 위하여 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

- 2009년 8월 7일 전에 개발제한구역에 주유소를 설치한 사실이 있는 해당 개발제한구역 지정 당시 거주자는 2009년 8월 5일 대통령령 제21670호로 일부 개정되어 2009년 8월 7일 시행된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표1 제5호마목10)나)에 따라 2009년 8월 7일 이후 해당 개발제한구역에 1회에 한하여 주유소를 다시 설치할 수 있습니다.

3. 이유

- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항제1호에서는 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등을 할 수 없으나 개발제한구역 주민의 주거·생활편의·생업을 위한 시설(마목) 등에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경 등을 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 그리고, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개발제한구역법 시행령”이라 함) 제13조제1항 및 별표 1 제5호마목10)에서는 개발제한구역법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류의 하나로 휴게소, 주유소(「석유 및 석유대체연료 사업법 시행령」 제2조제9호에 따른 석유대체연료 주유소를 포함하며, 이하 같음) 및 자동차용 액화석유가스 충전소(이하 “주유소등”이라 함)를 규정하고 있고, 같은 별표 제5호마목10)나) 본문에서는 개발제한구역 지정 당시 거주자가 주유소등을 설치하는 경우에는 각각의 시설에 대하여 1회만 설치할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 규정은 2009년 8월 5일 대통령령 제21670호로 일부개정되어 2009년 8월 7일 시행된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “개정 개발제한구역법 시행령”이라 함)에 처음 규정되었고, 개정 개발제한구역법 시행령 부칙 제3조제1항에서는 같은 영 시행 당시 종전 규정에 따라 허가를 받은 경우(허가를 신청한 경우를 포함하며, 이하 같음)에는 별표 1의 개정 규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다고 규정하고 있는바,
- 이 사안은 2009년 8월 7일 전에 개발제한구역에 주유소를 설치한 사실이 있는 해당 개발제한구역 지정 당시 거주자는 개정 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호마목10)나)에 따라 2009년 8월 7일 이후 해당 개발제한구역에 주유소를 다시 설치할 수 없는지에 관한 것이라 하겠습니다.
- 먼저, 일반적으로 법령은 장래 발생하는 법률관계를 규율하고자 제정·개정 되는 것이어서 적용례나 경과조치를 두지 않았다면 신법은 그 시행 이후에 발생하는 현상에 대하여 적용되는 것이 원칙인바(법제처 2010. 12. 23. 회신 10-0423 해석례 등 참조), 개정 개발제한구역법 시행령 부칙 제3조제1항에는

같은 영 시행 당시 종전 규정에 따라 허가를 받은 경우 종전 규정에 따르도록 하는 경과규정만을 두었을 뿐, 개정 개발제한구역법 시행령의 시행일 전에 설치된 주유소등의 설치횟수 산정에 관한 경과규정은 별도로 두지 않은 점에 비추어볼 때, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호마목10)나)는 해당 규정의 시행일 이후에 주유소등을 설치하는 경우에 대해서 그 설치횟수를 1회로 제한하려는 취지라고 보아야 할 것입니다.

- 그리고, 2009년 8월 5일 대통령령 제21670호로 개정되기 전의 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 “구 개발제한구역법 시행령”이라 함)에는 개발제한구역에 설치하는 주유소등에 관한 설치횟수 제한 규정이 없었으나, 개정 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호마목10)나)에 그 제한 규정을 신설하였는바, 이러한 입법 연혁을 고려할 때, 개정 개발제한구역법 시행령의 시행일 전에 개발제한구역에 설치된 주유소는 구 개발제한구역법 시행령에 따라 설치된 시설로서 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호마목10)나)에 따른 설치횟수 제한 규정의 적용대상 시설에 해당하지 않는다고 할 것입니다(법제처 2010. 5. 20. 회신 10-0066 해석례 참조).
- 한편, 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호마목10)나)에서는 주유소등에 대하여 설치횟수를 1회로 제한하면서, 그 설치횟수 산정 시 개정 개발제한구역법 시행령의 시행일 전에 설치된 시설을 제외하도록 하는 명문의 규정을 두고 있지 않으므로, 개정 개발제한구역법 시행령의 시행일 전에 개발제한구역에 주유소를 설치한 거주자는 그 시행일 이후 해당 개발제한구역에 주유소를 다시 설치할 수 없다는 의견이 있을 수 있으나, 이렇게 볼 경우 종전 규정에 따라 주유소등을 설치한 것은 개정 개발제한구역법 시행령의 시행 전에 발생한 사실임에도 불구하고 개정 규정에 따라 1회 설치한 시설로 보아 더 이상 같은 종류의 시설을 설치할 수 없게 되는바, 이는 사실상 개정 규정을 소급적용하는 결과를 초래하는 것이므로, 그러한 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.
- 따라서, 2009년 8월 7일 전에 개발제한구역에 주유소를 설치한 사실이 있는 해당 개발제한구역 지정 당시 거주자는 개정 개발제한구역법 시행령 별표1 제5호마목10)나)에 따라 2009년 8월 7일 이후 해당 개발제한구역에 1회에 한하여 주유소를 다시 설치할 수 있다고 할 것입니다.

22. 이행강제금의 상한을 폐지하는 법률 시행 이후 법률 시행 전의 시행명령 불이행자에 대해 종전의 이행강제금 상한을 적용하지 않을 수 있는지 여부(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조의2 등 관련)

관련문서 : 국토교통부 녹색도시과 - 1360(2018. 3. 7.)

1. 질의요지

- 1억원의 이행강제금 상한을 폐지하는 개발제한구역법(2014. 12. 31. 법률 제12956호로 개정된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 말하며, 이하 같음) 제30조의2가 시행되기 전에 위반행위에 대해 명한 시정명령을 이행하지 않은 자에 대해 같은 규정의 시행 이후에 이행강제금을 부과하는 경우 1억원의 이행강제금 상한이 적용되는지 여부

2. 회답

- 1억원의 이행강제금 상한을 폐지하는 개발제한구역법 제30조의2가 시행되기 전에 위반행위에 대해 명한 시정명령을 이행하지 않은 자에 대해 같은 규정의 시행 이후에 이행강제금을 부과하는 경우 1억원의 이행강제금 상한이 적용되지 않습니다.

3. 이유

- 구 개발제한구역법(2014. 12. 31. 법률 제12956호로 개정되기 전의 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 말하며, 이하 같음) 제30조 제1항에서는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 함)은 같은 법 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가를 받지 않거나 허가의 내용을 위반한 건축물의 건축 또는 용도변경,

공작물의 설치 등(제1호) 을 적발한 경우에는 그 허가를 취소할 수 있으며, 해당 행위자(위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자를 포함하며, 이하 “위반행위자등”이라 함)에 대하여 공사의 중지 또는 상당한 기간을 정하여 건축물·공작물 등의 철거·폐쇄·개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 조치를 명(이하 “시정명령”이라 함)할 수 있다고 규정하고 있었고, 같은 법 제30조의2제1항에서는 시장·군수·구청장은 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 그 시정명령의 이행을 하지 않은 자에 대하여 1억원의 범위에서 이행강제금을 부과한다고 규정하고 있었습니다.

- 그리고 개발제한구역법 제30조의2제1항에서는 같은 법 제30조제1항에 따른 시정명령 불이행자에 대한 1억원의 이행강제금 상한을 폐지하고, 허가 또는 신고의무 위반행위가 건축물의 건축 또는 용도변경인 경우(제1호) 해당 건축물에 적용되는 「지방세법」에 따른 건축물 시가표준액의 100분의 50의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액에 위반행위에 이용된 건축물의 연면적을 곱한 금액의 범위에서 이행강제금을 부과하도록 규정하고 있습니다.
- 이 사안은 1억원의 이행강제금 상한을 폐지하는 개발제한구역법 제30조의2가 시행되기 전에 위반행위에 대해 명한 시정명령을 이행하지 않은 자에 대해 같은 규정의 시행 이후에 이행강제금을 부과하는 경우 1억원의 이행강제금 상한이 적용되는지에 관한 것입니다.
- 먼저 행정처분은 근거 법령이 개정된 경우에도 경과규정에서 달리 정함이 없는 한 처분 당시 시행되는 법령과 그에 정한 기준에 의하는 것이 원칙이나¹⁾ 법령위반행위에 대한 제재처분의 경우에는 행위시에 법령위반이라는 사실관계가 확정되는 것이므로 행위시의 법을 적용하여야 할 것인바²⁾, 이 사안의 경우에는 이행강제금이 행정 제재처분에 해당하는지를 살펴볼 필요가 있습니다.
- 개발제한구역법에 따르면 시장·군수·구청장은 위반행위자등에게 상당한 기간을 정해 시정명령을 할 수 있고(제30조제1항), 위반행위자등이 그 상당한 이행기한까지 시정명령을 이행하지 않으면 이행강제금을 부과되(제30조의2제1항), 그 부과 전에 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로서

1) 대법원 2000. 3. 10. 선고 97누13818 판결례 등 참조
2) 대법원 2002. 12. 10. 선고 2001두3228 판결례 등 참조

계고해야 하며(제30조의2제2항), 최초의 시정명령이 있는 날을 기준으로 1년에 2회의 범위에서 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 이행강제금을 부과·징수할 수 있으나(제30조의2제4항), 시정명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 중지하도록 규정하고 있습니다(제30조의2제5항).

- 위와 같은 관련 규정의 내용, 체계 등을 종합하여 볼 때 개발제한구역법에 따른 이행강제금은 시정명령의 불이행이라는 과거의 위반행위에 대한 제재가 아니라 위반행위자등에 대해 상당한 이행기한을 부여하고 그 기한 안에 시정명령을 이행하지 않으면 이행강제금이 부과된다는 사실을 고지함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 시정명령에 따른 의무의 이행을 간접적으로 강제하는 행정상의 간접강제 수단에 해당한다고 보아야 합니다³⁾.
- 그렇다면 개발제한구역법에 따른 이행강제금의 부과는 처분 시에 시행되는 법령에 따라야 하고, 이 사안의 이행강제금 부과 처분 시의 개발제한구역법은 1억원의 이행강제금 부과 상한을 폐지하면서 별도의 경과규정을 두고 있지 않으므로 같은 법률이 시행되기 전에 위반행위가 적발되고 그에 따른 시정명령에 따른 불이행이 있었다고 하더라도 개발제한구역법이 시행된 이후 이행강제금을 부과하는 경우에는 같은 법 제30조의2에 따라 1억원의 상한이 적용되지 않습니다.
- 그리고 구 개발제한구역법 제30조의2제1항에 따라 부과할 수 있는 이행강제금의 상한이 제한되어 부과되는 이행강제금보다 위법행위로 인하여 얻는 이득이 더 많은 경우에는 이행강제금을 통한 위법행위의 근절이 어려워 개발제한구역법에서는 일정기간 이행강제금의 부과 유예기간(3년)을 두고 그 유예기간의 만료 이후에는 보다 실효성 있는 이행강제금이 부과될 수 있도록 이행강제금의 상한을 폐지한 것인바⁴⁾, 이러한 입법 취지에 비추어 볼 때 예정한 유예기간이 지나 개발제한구역법이 시행된 이후 이행강제금을 부과할 때에는 1억원의 상한이 적용되지 않는 것이 타당합니다.
- 따라서 1억원의 이행강제금 상한을 폐지하는 개발제한구역법 제30조의2가 시행되기 전에 위반행위에 대해 명한 시정명령을 이행하지 않은 자에 대해 같은 규정의 시행 이후에 이행강제금을 부과하는 경우 1억원의 이행강제금 상한이 적용되지 않습니다.

3) 대법원 2016. 7. 14. 선고 2015두46598 판결례 및 법제처 2010. 7. 26. 회신 10-0190 해석례 등 참조

4) 2014. 10. 1. 국회 제출된 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 일부개정법률안 국회 심사보고서 참조

「 제 8 장 」

개발제한구역법 관련 법원 판례 사례



1. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법 위반

[대법원, 2009도5516, 2011. 7. 14.]

1. 판시사항

[1] 피고인들이 개발제한구역 내에서 관할관청의 허가를 받지 아니하고 화훼 판매용 비닐하우스를 신축하였다고 하여 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 위반으로 기소된 사안에서, 비닐하우스 설치가 법령상 허가 또는 신고 없이 할 수 있는 경미한 행위에 해당하지 않는다는 취지로 판단한 원심판결을 수긍한 사례

[2] 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제32조 ‘양벌규정’이 적용되기 위한 요건 및 구체적인 사안에서 법인이 상당한 주의 또는 관리감독 의무를 게을리하였는지 판단하는 기준

[3] 甲 법인의 사용인인 피고인 乙이 공동피고인들과 공모하여 개발제한구역 내에서 무허가 비닐하우스를 신축하였다고 하여 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 위반으로 기소된 사안에서, 甲 법인의 주의의무 내용이나 그 위반 여부를 살피지 아니한 채 같은 법 제32조 양벌규정을 적용하여 甲 법인을 처벌한 원심판결에 사업주 책임에 관한 법리오해 또는 심리미진의 잘못이 있다고 한 사례

2. 참고조문

[1] 형법 제30조, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2008. 3. 21. 법률 제8975호로 전부 개정되기 전의 것) 제11조 제1항(현행 제12조 제1항 참조), 제30조 제1호(현행 제32조 제1호 참조), 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되기 전의 것) 제11조 제3항(현행 제12조 제3항 참조), 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙(2008. 3. 14. 국토해양부령 제4호로 개정되기 전의 것) 제7조의2(현행 제12조 참조),

[별표 3-2](현행)

[별표 4] 참조)

[2] 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2008. 3. 21. 법률 제8975호로 전부 개정되기 전의 것) 제32조(현행 제33조 참조)

[3] 형법 제30조, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2008. 3. 21. 법률 제8975호로 전부 개정되기 전의 것) 제11조 제1항(현행 제12조 제1항 참조), 제30조 제1호(현행 제32조 제1호 참조), 제32조(현행 제33조 참조)

3. 참조판례

[2] 대법원 2010. 2. 25. 선고 2009도5824 판결(공2010상, 697), 대법원 2010. 7. 8. 선고 2009도6968 판결, 대법원 2010. 9. 9. 선고 2008도7834 판결(공2010하, 1943), 헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2008헌가16 전원재판부 결정(헌공 154, 1409), 헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2008헌가17 전원재판부 결정(헌공 154, 1418)

4. 전문

【피 고 인】

【피 고 인】

【상 고 인】

피고인들

【변 호 인】

법무법인 인화 담당변호사 장철희

【원심판결】

의정부지법 2009. 6. 5. 선고 2008노2300 판결

5. 주문

원심판결 중 피고인 2 재단법인에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 의정부지방법원 합의부에 환송한다. 피고인 1, 3, 4의 상고를 모두 기각한다.

【이 유】

상고이유에 대하여 판단한다.

1. 피고인 1, 3, 4의 상고이유에 대한 판단

원심판결 이유를 원심이 유지한 제1심판결의 채용 증거들을 기록에 비추어 살펴보면, 원심이 그 판시와 같은 이유에서 이 사건 비닐하우스는 화초 등을 재배하기 위한 원예시설이라기보다 사실상 화훼판매를 위한 시설에 해당한다고 보아 그 설치가 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2008. 3. 21. 법률 제8975호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘법’이라고 한다) 제11조 제1항 단서, 같은 조 제3항, 법 시행규칙 제7조의2 및 [별표 3-2]에서 정하고 있는 허가 또는 신고 없이 할 수 있는 경미한 행위에 해당하지 아니한다는 취지로 판단한 것은 정당하고, 여기에 위 피고인들이 상고이유로 주장하는 바와 같은 개발제한구역에서의 행위제한에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

위 피고인들의 나머지 상고이유 주장은 공모의 점에 관하여 원심의 전권에 속하는 사실인정을 다투는 취지로서 이에 관한 원심의 판단이 자유심증주의의 한계를 넘어섰다가거나 구체적 채증법칙을 위반하였다고 볼 사유가 없으므로 적법한 상고이유가 될 수 없다.

2. 피고인 2 재단법인의 상고이유에 대한 판단

원심은 피고인 2 재단법인의 사용인인 피고인 1이 이 사건 비닐하우스의 설치에 가담하여 법 제30조 제1호, 제11조 제1항 단서 위반행위를 하였다는 이유로 법 제32조의 양벌규정에 따라 그 법인인 피고인 2 재단법인을 유죄로 인정한 제1심판결을 그대로 유지하였다.

그러나 형벌의 자기책임원칙에 비추어 볼 때 위 양벌규정은 법인이 사용인 등에 의하여 위반행위가 발생한 그 업무와 관련하여 상당한 주의 또는 관리감독 의무를 게을리한 때에 한하여 적용된다고 봄이 상당하고, 구체적인 사안에서 법인이 상당한 주의 또는 관리감독 의무를 게을리하였는지 여부는

당해 위반행위와 관련된 모든 사정, 즉 당해 법률의 입법 취지, 처벌조항 위반으로 예상되는 법익 침해의 정도, 그 위반행위에 관하여 양벌규정을 마련한 취지 등은 물론 위반행위의 구체적인 모습과 그로 인하여 실제 야기된 피해 또는 결과의 정도, 법인의 영업 규모 및 행위자에 대한 감독가능성 또는 구체적인 지휘감독 관계, 법인이 위반행위 방지를 위하여 실제 행한 조치 등을 전체적으로 종합하여 판단하여야 한다(대법원 2010. 2. 25. 선고 2009도 5824 판결, 대법원 2010. 9. 9. 선고 2008도7834 판결 등 참조).

따라서 법 제32조의 양벌규정에 기하여 피고인 2 재단법인에 책임을 묻기 위해서는 피고인 2 재단법인의 직원수 등 규모와 직원들에 대한 지휘·감독의 체계, 특히 피고인 1의 직책과 권한 및 그 직무수행에 대한 피고인 2 재단법인의 지휘·감독의 정도, 실제 이 사건 비닐하우스의 설치와 관련하여 피고인 2 재단법인이 피고인 1로부터 보고받은 내용과 이를 통하여 피고인 2 재단법인이 법 위반의 점에 관하여 인식하였을 가능성, 평소 피고인 2 재단법인이 직원들에 의한 법규 위반행위를 방지하기 위하여 취해 온 조치, 피고인 1의 법 위반의 점에 관하여 사후 시정조치에 이르게 된 과정과 그에 나타난 피고인 2 재단법인의 태도 등을 종합적으로 살펴 피고인 2 재단법인이 피고인 1의 위반행위에 관하여 상당한 주의 또는 관리감독 의무를 게을리 하였는지 여부를 심리·판단할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 원심은 피고인 1이 법 제30조 제1호의 위반행위를 하였다는 이유만으로 피고인 2 재단법인의 주의의무 내용이나 그 위반 여부에 관하여 나아가 살피지 아니한 채 위 양벌규정을 적용하여 피고인 2 재단 법인을 처벌한 제1심판결을 그대로 유지하였으니, 원심판결에는 법 제32조의 양벌규정에 따른 사업주의 책임에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 아니한 잘못이 있고 이는 판결 결과에 영향을 미쳤음이 분명하다.

3. 결론

그러므로 원심판결 중 피고인 2 재단법인에 대한 부분을 파기하여 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하고 나머지 피고인들의 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 안대희(재판장) 김능환 민일영 이인복(주심)

2. 개발제한구역내 행위허가신청불가처분취소

[서울고법, 2010누27969, 2011. 2. 24.]

1. 판시사항

- 폐기물처리시설을 설치할 목적으로 토지를 매수하면서 행정청으로부터 토지거래계약허가를 받고 폐기물처리시설 설치신고가 수리되었는데 그 후 행정청으로부터 개발제한구역 내 행위불허가처분을 받은 사안에서, 위 행정청의 사전행위나 그 과정에서 소속공무원들의 행위가 공적 견해표명에 해당하므로, 위 불허가처분은 신뢰보호원칙에 위배된다고 한 사례

2. 판결요지

- 폐기물처리시설을 설치할 목적으로 토지를 매수하면서 행정청으로부터 토지거래계약허가를 받고 폐기물처리시설 설치신고가 수리되었는데 그 후 행정청으로부터 개발제한구역 내 행위불허가처분을 받은 사안에서, 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고 수리과정에서 건축허가가 가능하다고 한 행정청의 견해표명은 그러한 이용 목적이 관계 법령상 허용되는 것인지 개별적·구체적으로 검토하여 그것이 가능할 경우에만 토지거래계약을 허가해 주고 폐기물 처리시설 설치신고를 수리하는 행정청의 실무처리관행 또는 내부업무처리지침에 따라 이루어진 것으로 보이고, 본래 토지거래계약허가를 받은 내용대로 제3 토지를 사업용(폐기물처리시설)으로 이용하기 위하여 건축허가를 신청하였던 점 및 허가 및 신고수리 과정에서 그 담당공무원들이 작성한 토지거래계약허가 현지조사의견서, 검토조서, 실무종합심의회 심의결과 등의 내용까지 고려하면, 이는 행정청이 위 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고수리를 통하여서나 그 과정에서 그 소속 공무원들을 통하여 폐기물처리시설을 위한 건축허가가 가능하다는 신뢰보호원칙상 공적 견해표명을 한 것이므로, 위 불허가처분은 신뢰보호원칙에 위배된다고 한 사례.

3. 참조조문

- 폐기물관리법 제2조 제8호, 제29조 제2항 제2호, 폐기물관리법 시행규칙 제38조 제4호, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것) 제12조 제1항 제1호, 제8호, 제7항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2009. 8. 5. 대통령령 제21670호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항 (별표 1), 제22조 (별표 2), 행정절차법 제4조

4. 전문

【원고, 항소인】

【원고, 항소인】

【피고, 피항소인】

하남시장 (소송대리인 법무법인 하나로 담당변호사 김대현)

【제1심판결】

수원지법 2010. 7. 21. 선고 2009구합5931 판결

【변론종결】

2011. 1. 27.

5. 주문

1. 제1심판결을 취소한다.
2. 피고가 2008. 10. 1. 원고에 대하여 한 개발제한구역 내 개발행위(건축)불허 가처분을 취소한다.
3. 소송총비용은 피고가 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】

주문 기재와 같은 판결.

【이 유】

1. 처분의 경위

이 법원이 이 부분에 관하여 설시할 이유는 제1심판결의 해당 부분과 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 그대로 인용한다.

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

원고는, ① 피고는 이 사건 처분 이전에 원고에 대하여 토지거래계약 허가를 하거나 폐기물처리시설 설치신고를 수리하면서 몇 가지 보완요구사항이 기준에 부합한다면 건축허가를 하겠다는 취지를 명시함으로써 공적인 견해표명을 하였고, 원고는 이를 신뢰하여 이 사건 제3 토지를 매수하고 건축설계·토목설계비 등으로 2억 원을 투자하고 피고의 요구사항을 보완하여 이 사건 신청을 하였는데, 피고가 이제 와서 건축허가를 불허가한 것은 신뢰 보호의 원칙에 반하여 위법하고, ② 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘개특법’이라 한다)이 개발제한 구역 내에서 허가가 가능한 건축물의 하나로 폐기물처리시설을 규정하고 있는 점, 원고가 건축하려는 시설은 연간 18,000t 처리용량의 최소 규모의 폐지처리시설이고, 파지의 수집·분류·압축 등 모든 공정이 시설 내에서 진행되기 때문에 그 주변지역에 소음·분진·진동 등의 환경오염을 유발하지 않는 점, 이 사건 신청지는 주변에 축사 등 시설물이 산재되어 있고 척박한 토지로서 주변 산림의 조성상태도 불량하여 보존가치가 높은 지역이 아닌 점, 기존 폐기물처리시설만으로는 하남시에서 발생하는 폐지류 처리를 감당할 수 없고, 원고가 이 사건 신청을 위하여 토지매입, 건축설계용역 등으로 상당한 비용을 지출한 점 등을 감안하면, 피고가 자연환경을 보전할 필요가 있다거나 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2009. 8. 5. 법률 제21670호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘개특법 시행령’이라 한다) 소정의 행위허가 세부기준에 적합하지 않다는 이유로 건축허가를 불허가한 이 사건 처분에는 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 주장한다.

나. 관련 법령

별지 관련 법령의 기재와 같다.

다. 판단

(1) 신뢰보호의 원칙의 판단기준

일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰 보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 기초하여 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하는바, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족하는 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이고(대법원 2008. 1. 17. 선고 2006두10931 판결 참조), 또한 위 요건의 하나인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 한다(대법원 1997. 9. 12. 선고 96누18380 판결 참조).

(2) 이 사건에 대한 판단

앞서 든 각 증거와 갑 제17 내지 20호증의 각 기재와 당심 증인 소외 1의 증언에 변론전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 원고는 그 토지이용계획을 “이 사건 제3토지를 매입하여 폐기물처리시설(파지압축)을 설치하여 사업용으로 사용하고자 함”이라고 명시하여 이 사건 토지거래계약 허가를 신청하였고, 이에 따라 현지조사를 실시한 피고 담당공무원이 “개발제한구역 내 지목이 ‘전’이나 폐기물처리시설로 이용가능하므로 허가해도 무방하다.”라는 의견을 제시하자 피고는 원고에 대하여 위 토지거래계약을 허가하면서 만약 해당 토지를 허가받은 목적(사업용)대로 이용하지 아니한 때

에는 이용의무기간 중 이행강제금을 부과할 수 있다고 고지하기까지 한 점, ② 건축사사무소 행정사인 소외 1은 원고로부터 이 사건 폐기물처리시설의 건축허가가 가능한지 여부를 문의받아 하남시 건축과의 담당공무원과 협의하게 되었는데, 위 담당공무원은 우선 폐기물처리시설 설치신고를 한 후 신고필증을 첨부하여 건축허가 신청을 하면 가능하다고 답변해 준 점, ③ 한편 이 사건 폐기물처리시설 설치신고에 대하여 하남시 관련 부서의 실무종합심의회 결과 대부분의 심의내용이 관련 법규에 비추어 적합하다는 판정을 받았고, 다만 건축과의 경우 개특법과 관련하여 “신청사항이 폐기물관리법 제2조 제7호의 시설에 해당되는지 검토하고, 해당될 경우 ‘개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치’하도록 규정되어 있으므로 행위허가 신청시 사업계획에 대한 전반적인 검토가 필요하다.”라는 내용으로 조건부 적합 판정을 한 점, ④ 나아가 피고는 원고의 건축허가 신청에 대하여 “개특법 소정의 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소 규모로 설치하여야 하므로 폐기물처리시설의 세부 사업계획서, 인근 농지·임야 등의 환경오염 및 소음·분진, 교통대책에 대한 구체적인 조치계획서 제출” 등의 보완을 요구하였고, 이에 대하여 원고는 피고의 요구사항을 모두 보완한 서류들을 제출한 점, ⑤ 그 후 하남시 도시건설국 건축과에서 작성한 ‘개발제한구역 내 폐기물처리 시설 행위(건축)허가 처리 검토보고’에 의하면, 담당공무원들은 이 사건 건축허가 시 예상되는 문제점으로 종전 개발제한구역 내에서 건축허가를 받은 축사·콩나물재배사 등이 공장·창고 등으로 불법 용도변경하여 사용되고 있고, 이 사건 폐기물처리시설의 건축허가를 해주는 경우 향후 유사한 시설의 건축허가 신청을 거부할 명분이 없어지며 인근 주민들의 집단민원이 예상된다는 등의 이유로 개특법상의 개발제한구역의 지정목적 및 관리에 부적하므로 불허가해야 한다는 의견을 제시하였고, 이에 따라 피고가 이 사건 처분을 하기에 이른 점 등에 비추어 보면, 위 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고 수리과정에서 이 사건 건축허가가 가능하다는 피고 측의 견해표명은 원고의 요청에 의하여 우연히 피고 소속 담당공무원이 은혜적으로 행정청의 단순한 정보제공 내지는 일반적인 법률상담 차원에서 이루어진 것이라기보다는, 이 사건 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설의 설치신고와 같이 그 이용목적이 건축물을 건축하는 것인 경우 그러한 이용목적이 관계 법령상 허용되는 것인지를 개별적·구체적으로 검토하여 그것이 가능할 경우에만 토지거래계약을 허가해 주고 폐기물처리시설의 설치신고를 수리하는 것이 당시 피고 시청의

실무처리관행이거나 내부업무처리지침이어서 그에 따라 이루어진 것으로 보이고, 나아가 원고가 본래 토지거래계약허가를 받은 내용대로 이 사건 제3토지를 사업용(폐기물처리시설)으로 이용하기 위하여 건축허가를 신청하게 된 점과 위와 같은 허가 및 신고수리 과정에서 그 담당공무원들이 작성한 토지거래계약허가 현지조사의견서, 검토조서, 실무종합심의회 심의결과 등의 내용까지 고려하면 원고로서는 피고 측의 위와 같은 견해표명에 대하여 보다 고도의 신뢰를 갖게 되었다고 할 것이므로, 이는 피고가 위 토지거래계약의 허가 및 폐기물처리시설 설치신고수리를 통하여서나 그 과정에서 그 소속 공무원들을 통하여 원고에 대하여 폐기물처리시설을 위한 건축허가가 가능하다는 공적 견해표명을 한 것이라고 봄이 상당하다.

나아가 원고는 그러한 피고의 공적 견해표명을 신뢰한 나머지 이 사건 폐기물처리시설 건축이 당연히 가능하리라고 믿고서 이 사건 제3토지대금과 건축설계·토목설계비 등으로 2억 원 가량을 지급하는 등 그 건축준비에 상당한 자금과 노력을 투자하였음에도 피고의 위 공적 견해표명에 반하는 이 사건 처분으로 말미암아 폐기물처리시설을 건립할 수 없게 되는 불이익을 입게 되었고, 피고가 이 사건 토지거래계약허가 당시 개별법에 따른 인허가는 별도로 관련 부서의 허가를 받아야 한다는 점과 이 사건 폐기물처리시설 설치신고수리 당시 폐기물관리법에 따라 의제되지 않는 개별법에 대한 인허가는 별도로 관련 부서의 허가를 받아야 한다는 점을 각 명시하였다는 이유만으로 원고가 피고의 공적 견해표명을 신뢰한 데에 대하여 귀책사유가 있다고 보기 어렵고 달리 원고의 귀책사유를 인정할 자료가 없으므로, 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다고 할 것이다.

한편 앞서 든 각 증거와 갑 제22, 23호증, 을 제9, 10호증의 각 기재와 제1심 증인 소외 2의 증언 및 제1심법원의 현장검증 결과에 변론전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 신청지가 개발제한구역 내의 토지로서 공부상 지목이 '전'이고 현재는 휴경 상태의 농지이며, 인접한 토지에서는 배추, 들깨 등 농작물을 경작하고 있거나 소나무 등 많은 수목이 자생하고 있는 점, ② 하남시에 위치한 기존의 폐기물중간처리업체인 이레 자원은 이 사건 건축허가 신청 당시에는 허가된 처리시설 규격이 10HP(시간당 5,000kg)로 그 연간 처리예상량이 18,000t이었으나 그 후 2008. 12.에 이르러 압축시설의 규격을 75HP로 늘려 연간 처리예상량이 22,500t으로 증가된 점,

③ 원고가 폐기물처리시설 설치신고를 할 당시 그 압축시설의 처리능력은 10HP(시간당 5,000kg)에 연간 폐지류 처리예상량이 18,000t이었고 이 사건 건축허가신청서에도 동일하게 표시하였으나 보완된 사업계획서에는 시간당 처리예상량을 500kg으로 수정한 점, ④ 원고는 ‘동양기업사’라는 제조업체를 운영하면서 그 물품제조과정에서 자체적으로 발생하는 다량의 종이, 박스, 비닐 등의 폐기물을 처리하기 위해서도 이 사건 폐기물처리시설이 필요한 점, ⑤ 환경부 및 한국환경자원공사에서 2009년도에 발간한 ‘2008 전국 폐기물 발생 및 처리현황’에 의하면, 실제로는 난립하고 있는 미등록 고물상, 사업장폐기물의 배출현황, 주민들의 신문구독 및 상품구입으로 인한 폐지, 포장재 등의 배출 등으로 보다 다량의 처리대상 폐지가 발생할 개연성이 높은 점, ⑥ 앞서 본 공적 통계에 의하더라도 폐기물 발생량이 2005년 이래 꾸준히 증가하고 있는 점 등을 감안할 때, 이 사건 처분으로써 피고가 달성하려는 공익, 즉 이 사건 건축허가를 불허하고 해당 토지를 우량농지로 보전하려는 공익이 앞서 본 바와 같이 위 건축허가가 가능하리라고 믿은 원고가 입게 될 불이익과 비교·교량하여 더 크다고 보이지는 않으므로, 결국 이 사건 처분은 비례의 원칙에 위반되는 것으로 재량권을 일탈, 남용하여 위법하다고 봄이 상당하다.

(3) 소결

따라서 이 사건 처분은 피고의 공적인 견해표명에 대한 원고의 신뢰에 반하여 신뢰보호의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 재량권의 일탈, 남용한 위법이 있으므로 이를 취소하여야 할 것이다.

3. 결론

그렇다면 이와 결론을 달리한 제1심판결은 부당하므로 이를 취소하고 원고의 이 사건 청구를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[[별 지] 관련 법령 : 생략]

판사 곽종훈(재판장) 이재석 이완희

3. 개발제한구역훼손부담금부과처분취소

[대법원, 2010두11474, 2012. 5. 10.]

1. 판시사항

- [1] 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제34조 제3호가 정한 개발제한구역 훼손부담금 감면대상
- [2] 망우-금곡 간 경춘선 복선전철 건설사업 공사구간 내 개발제한구역에 선로, 터널 등 철도시설물을 설치한 한국철도시설공단에 대하여 관할 시장이 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제34조가 정한 감면대상에 해당하지 않는다면 토지형질변경에 따른 개발제한구역 훼손부담금을 부과한 사안에서, 위 시설을 훼손부담금 감면대상으로 보아 처분이 위법하다고 본 원심판결에 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례

2. 판결요지

- [1] 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것) 제23조 및 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘특별조치법 시행령’이라 한다) 제34조의 각 문언, 부담금에 관한 법률해석의 원칙 등에 비추어 볼 때, 특별조치법 시행령 제34조 제3호의 감면규정은 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 공공용 시설 및 공용 시설 중 국가 또는 지방자치단체가 ‘사업시행자가 되어 직접’ 설치하는 것으로 한정하여 감면대상으로 규정한 것으로 보아야 한다.
- [2] 망우-금곡 간 경춘선 복선전철 건설사업 공사구간 내 개발제한구역에 선로, 터널 등 철도시설물을 설치한 한국철도시설공단에 대하여 관할 시장이 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28.

대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘특별조치법 시행령’이라 한다) 제34조가 정한 감면대상에 해당하지 않는다며 토지형질변경에 따른 개발제한구역 훼손부담금을 부과한 사안에서, 망우-금곡 간 경춘선 복선전철은 한국철도시설공단이 사업시행자가 되어 설치하는 것으로 ‘국가가 사업시행자가 되어 직접 설치하는 것’이 아니고, 따라서 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것) 제23조, 특별조치법 시행령 제34조가 정하는 훼손부담금 감면대상에 해당하지 않는다는 이유로, 위 시설을 훼손부담금 감면대상으로 보아 처분이 위법하다고 본 원심판결에 법리를 오해한 위법이 있다고 한 사례.

3. 참조조문

- [1] 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제 9436호로 개정되기 전의 것) 제23조(현행 삭제), 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것) 제34조 제3호(현행 삭제)
- [2] 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것) 제23조(현행 삭제), 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것) 제34조 제3호(현행 삭제)

4. 전문

【원고, 피상고인】

한국철도시설공단 (소송대리인 법무법인 일원 담당변호사 박종철 외 1인)

【피고, 상고인】

구리시장 (소송대리인 법무법인 정언 담당변호사 심찬섭 외 2인)

【원심판결】

서울고법 2010. 4. 29. 선고 2009누29662 판결

5. 주문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

조세나 부담금에 관한 법률의 해석에 관하여, 그 부과요건이거나 감면요건을 막론하고 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석할 것이고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 아니하며, 특히 감면요건 규정 가운데에 명백히 특혜규정이라고 볼 수 있는 것은 엄격하게 해석하는 것이 공평원칙에도 부합한다고 할 것이다(대법원 2007. 10. 26. 선고 2007두9884 판결 등 참조).

구 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘특별조치법’이라 한다) 제23조 제2호는 대통령령으로 정하는 바에 따라 개발제한구역 훼손부담금(이하 ‘훼손부담금’이라 한다)을 감면할 수 있는 경우로 ‘국가안보를 위하여 필요한 시설 등 국가나 지방자치단체가 직접 시행하는 공공용 시설 및 공용 시설의 설치’의 목적을 달성하기 위하여 토지의 형질변경을 하는 경우를 규정하고 있고, 구 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령’(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘특별조치법 시행령’이라 한다) 제34조 단서는 그 제3호의 규정에 의하여 훼손부담금을 감면받을 수 있는 시설을 ‘국가 또는 지방자치단체가 사업시행자가 되어 직접 설치하는 것’으로서 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 경우로 정하고 있다.

위와 같은 특별조치법 제23조 및 특별조치법 시행령 제34조의 각 문언, 부담금에 관한 법률해석의 원칙 등에 비추어 볼 때, 특별조치법 시행령 제34조 제3호의 감면규정은 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 공공용 시설 및 공용 시설 중 국가 또는 지방자치단체가 ‘사업시행자가 되어 직접’ 설치하는 것으로 한정하여 그 감면대상으로 규정한 것으로 보아야 할 것이다.

원심이 확정된 사실관계에 따르면 망우-금곡 간 경춘선 복선전철(이하 ‘이 사건 시설’이라 한다)은 원고가 사업시행자로서 설치하는 것이므로, 이는 특별조치법 시행령 제34조 제3호의 감면규정이 정하는 ‘국가가 사업시행자가 되어 직접 설치하는 것’이 아니라고 할 것이고, 따라서 이 사건 시설은 특별조치법 제23조, 특별조치법 시행령 제34조가 정하는 훼손부담금의 감면대상이라고 볼 수 없다.

그럼에도 이 사건 시설을 훼손부담금의 감면대상으로 보아 이 사건 처분이 위법하다고 판단한 원심판결에는 특별조치법 제23조, 특별조치법 시행령 제34조가 정하는 훼손부담금의 감면대상에 관한 법리를 오해한 위법이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 전수안(재판장) 양창수 이상훈(주심) 김용덕

4. 개발제한구역 훼손부담금부과처분취소

[서울고등법원, 2011누38065, 2012. 5. 2.]

4. 전문

【원고, 항소인】

주식회사 북정흥업 (소송대리인 변호사 차현철)

【피고, 피항소인】

고양시장

【제1심판결】

의정부지방법원 2011. 10. 11. 선고 2011구합2168 판결

【변론종결】

2012. 8. 28.

5. 주문

1. 원고 항소를 기각한다.
2. 항소 비용은 원고가 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】

제1심 판결을 취소한다. 피고가 2010. 12. 5. 원고에 대하여 한 개발제한구역 훼손부담금 117,623,850원 부과처분을 취소한다.

【이 유】

1. 제1심 판결 인용

이 법원이 이 사건에 관하여 쓸 이유 중 ‘1. 처분 경위 2. 이 사건 처분 적법 여부 가. 원고 주장’ 부분은 다음과 같이 고치는 외에는 제1심 판결문 해당 부분(제2쪽 3째 줄부터 제3쪽 10째 줄까지) 기재와 같다. 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 인용한다.

〈고치는 부분〉

○ 제2쪽 4째 줄부터 8째 줄까지를 다음과 같이 고친다.

가. 원고는 지방도 357호선(제2자유로와 연결도로) 도로건설공사 3-3 공구 현장에 골재를 납품하기 위하여, 2008. 7. 8. 피고에게 제2자유로 공사용 임시시설 설치를 개발행위 목적으로 하고, 개발제한구역인 고양시 덕양구 강매동 (지번 1, 2 생략) 잡종지 토지(합계 면적 9,995㎡)에 골재선별파쇄기(300톤) 1기, 세륜대 1개소, 진출입도로를 설치하며 토지 중 2,393㎡(이하 ‘이 사건 허가부지’라 한다)에 대해 형질변경을 하는 것을 허가하여 달라는 신청을 하여, 같은 달 14. 피고로부터 허가(이하 ‘이 사건 허가’라 한다)를 받았다.

○ 제2쪽 9째 줄 “2008. 9. 6.”을 “2008. 8. 6.”로 고친다.

○ 제2쪽 9째 줄 “이 사건”부터 10째 줄 “행위허가가”를 “허가가”로 고친다.

○ 제2쪽 17째 줄 “2010. 12. 5.”을 “2010. 12. 3.”로 고친다.

○ 제3쪽 첫째 줄 [인정근거]란에 “갑7호증”을 추가한다.

○ 제3쪽 5째 줄 “원고는”부터 7째 줄 “아니하였으므로”까지를 “허가 대상인 골재선별파쇄기 설치에 이 사건 허가부지에 대한 절토, 정지 또는 포장 등 토지 형질변경 없이 지상에 골재선별파쇄기를 옮겨 놓는 것일 뿐이므로 이 사건 허가는 이 사건 허가부지에 대한 형질변경허가 또는 형질변경이 수반되는 허가가 아니므로”로 고친다.

○ 제3쪽 7째 줄, 8째 줄 “없을 뿐만 아니라”를 “없다(제1 주장).”로 고친다.

○ 제3쪽 8째 줄, 9째 줄 “이 사건 공사용 임시시설이”를 “골재선별파쇄기가”로 고친다.

○ 제3쪽 10째 줄 “되어야 한다”를 “되어야 한다(제2 주장)”로 고친다.

2. 새로 쓰는 부분

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다. 판단

1) 원고 제1 주장에 대하여

개발제한구역법 제21조 제1항에 의하면 국토해양부장관은 개발제한구역에 대한 훼손을 억제하고 개발제한구역을 관리하기 위한 재원을 확보하기 위하여 같은 법 제12조 제1항 단서에 따른 허가 중 토지 형질변경 허가나 토지 형질변경이 따른 허가를 받은 자에게 개발제한구역 훼손 부담금을 부과·징수하도록 규정하고 있다. 같은 법 제22조에서는 시장 등이 같은 법 제12조 제1항 단서에 따라 허가를 하면 지체없이 내용을 국토해양부장관에게 알려야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제25조에 의하면 국토해양부장관은 위와 같은 허가 내용을 통보받으면 지체없이 부담금을 부과하여야 하며(제1항), 부담금 납부기한은 부담금을 부과한 날부터 1개월로 한다(제2항). 위 법령에 의하면 개발제한구역 훼손부담금은 토지 형질변경 허가가 있으면 부과할 수 있고, 실제로 토지 형질변경 행위를 하였는지 여부는 훼손부담금 부과와 관계없다.

원고는 공사용 임시시설인 골재선별파쇄기 설치와 세륜대 1개소, 진출입도로 개설을 위하여 피고에게 공사용 임시시설 설치와 이 사건 허가부지에 대한 형질변경 행위허가 신청을 하여 피고로부터 허가를 받았다. 원고가 토지에 대한 공사를 한 바 없이 골재선별파쇄기만 설치하였다 하여도 이 사건 허가는 허가부지에 골재선별파쇄기 등을 설치하고 그곳까지 진출입도로 설치를

가능하게 하는 허가이고 원고는 이 허가에 따라 이 사건 허가부지에 공작물을 설치하고 허가부지에 대하여 절토, 정지, 포장 등 토지 형질변경을 할 수 있게 되었다. 원고는 개발제한구역법 제12조 제1항 단서에 따른 허가 중 토지 형질변경 허가나 토지 형질변경이 따르는 허가를 받은 자에 해당한다.

2) 원고 제2 주장에 대하여

개발제한구역법 제24조 제1항, 같은 법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 개정되기 전 것, 이하 같다) 제36조에 의하면 부담금 산정은 허가대상 토지면적을 기준으로 하되, 허가대상 토지면적은 토지 형질변경 면적으로 하도록 하고 있고, 다만 같은 법 제25조 제7항에 의하면 허가가 취소되거나 사업계획 변경 그 밖에 이에 준하는 사유로 허가대상 면적이 감소하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그에 상당하는 부담금을 돌려주어야 한다.

위와 같은 법령에 따르면 개발제한구역법 제12조 제1항 단서에 의한 허가 중 토지 형질변경 허가나 토지 형질변경이 따르는 허가가 이루어지면 실제로 허가대상 토지 상에 건축물 건축, 공작물 설치가 되었는지, 허가대상 토지가 현실적으로 형질이 변경되었는지와 관계없이 토지 형질변경이 가능한 면적 또는 토지 형질변경이 수반되는 허가대상 토지면적 전체를 기준으로 부담금을 산정하여 부과·징수하고, 다만 일정 범위 내에서 허가가 취소되거나 사업계획 변경, 그 밖에 이에 준하는 사유로 허가대상 면적이 감소하면 이미 납부된 부담금을 환급하게 될 뿐 실제 토지 형질변경이 있거나 골재선별 파쇄기가 설치된 면적만을 기준으로 하여 부담금을 산정할 것이 아니다. 원고는 9,995㎡ 토지 중 2,393㎡에 대하여만 허가를 받았다. 피고가 형질변경이 가능한 이 사건 허가부지를 기준으로 부담금을 산정한 것은 옳다.

3. 결론

원고 항소를 기각한다.

판사 김문석(재판장) 황순교 이정권

5. 개발제한구내 주유소설치우선순위자제외처분취소

[대법원, 2012두11140, 2014. 5. 29.]

1. 판시사항

- 도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 규칙' 제6조 제7호에서 정한 '측도'로 인하여 일반국도에 다른 도로 등의 연결허가가 금지되는 구간에 해당하는지 여부를 판단하는 기준

2. 판결요지

- 도로법 제64조에 따라 도로에 다른 도로, 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우의 허가기준, 허가절차, 설치기준 등에 관하여 규정하고 있는 '도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 규칙'은 제6조 제7호에서 일반국도 중 다른 도로 등의 연결을 허가해서는 안 되는 구간으로 '버스 정차대, 측도(側道) 등 주민편의시설이 설치되어 이를 옮겨 설치할 수 없거나 옮겨 설치하는 경우 주민 통행에 위험이 발생될 우려가 있는 구간'을 규정하고 있는바, 국도 옆에 측도를 설치하는 목적은 본래 마을주민의 통행의 편의와 국도 인근 토지에서 국도로 곧바로 진입하지 못하도록 하여 국도 본선의 편의성 및 안전성을 높이는 데 있으므로, 측도로 인하여 연결허가가 금지되는 구간에 해당하는지 여부를 판단할 때에는 도로연결로 인하여 그와 같은 측도의 기능이 저해될 가능성이 있는지를 기준으로 해야 한다.

3. 참조조문

- 도로법 제64조, 도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 규칙 제6조 제7호

4. 전문

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

안산시장 (소송대리인 법무법인 해마루 담당변호사 윤중현 외 1인)

【피고보조참가인】

【원심판결】

서울고법 2012. 4. 27. 선고 2011누33800 판결

5. 주문

- 상고를 기각한다. 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

【이 유】

상고이유(상고이유서 제출기간 경과 후에 제출한 피고 보조참가인의 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 살펴본다.

1. 개발제한구역 안에서의 건축물의 건축 등에 대한 허가는 그 상대방에게 수익적인 것으로서 행정청의 재량행위에 속하지만, 그에 관한 행정청의 판단에 사실오인, 비례·평등의 원칙 위반, 목적 위반 등의 잘못이 있다면 재량권을 일탈·남용한 경우에 해당한다(대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결 등 참조).

한편 도로법 제64조에 따라 도로에 다른 도로, 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우의 허가기준, 허가절차, 설치기준 등에 관하여 규정하고 있는 ‘도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 규칙(이하 ‘도로연결규칙’이라 한다)’은 제6조 제7호에서 일반국도 중 다른 도로 등의 연결을 허가해서는 안 되는 구간으로 ‘버스 정차대, 측도(側道) 등 주민편의시설이 설치되어 이를 옮겨 설치할 수 없거나 옮겨 설치하는 경우 주민 통행에 위험이 발생될

우려가 있는 구간'을 규정하고 있는바, 국도 옆에 측도를 설치하는 목적은 본래 마을주민의 통행의 편의와 국도 인근 토지에서 국도로 곧바로 진입하지 못하도록 하여 국도 본선의 편의성 및 안전성을 높이는 데 있으므로, 측도로 인하여 연결허가가 금지되는 구간에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 도로연결로 인하여 그와 같은 측도의 기능이 저해될 가능성이 있는지를 기준으로 하여야 한다.

2. 가. 원심판결 이유에 의하면, 원심은, ① 피고가 2010. 4. 20. 수인산업도로(국도 42호선, 수원방향) 일부 구간(이하 '이 사건 도로구간'이라 한다)에 주유소 1개를 신규로 배치하기로 하는 '개발제한구역 내 주유소·충전소 배치계획 변경고시'를 하였고, 이에 원고는 2010. 5. 12. 피고에게 이 사건 도로구간에 있는 토지를 신청지(이하 '이 사건 신청지'라 한다)로 하여 주유소 설치 우선순위자 결정신청을 한 사실, ② '안산시 도로와 다른 도로 등과의 연결에 관한 조례(이하 '안산시 도로연결조례'라 한다)' 제6조 제6호는 도로연결규칙 제6조 제7호와 마찬가지로 도로연결허가 금지구간의 하나로 '측도 등 주민편의시설이 설치되어 이를 옮겨 설치할 수 없거나 옮겨서 설치할 경우 주민 통행에 위험이 발생될 우려가 있는 구간'을 규정하고 있는 사실, ③ 피고는 2010. 11. 30. 원고에게 이 사건 신청지 구간이 위 도로연결허가 금지구간에 해당한다는 이유로 우선순위 선정대상에서 제외하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 한 사실을 인정하였다.

나아가 원심은 다음과 같은 이유로 이 사건 처분은 사실오인 또는 법리 오해로 말미암은 것으로 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다.

① 이 사건 신청지에는 수인산업도로와 1.5m~2m 간격을 두고 폭 5.5m의 측도(이하 '이 사건 측도'라고 한다)가 수인산업도로와 나란히 설치되어 있는데, 이 사건 신청지의 진출입을 위한 가·감속차로(이하 '이 사건 가·감속차로'라 한다)를 설치하더라도 이 사건 측도에 별다른 물리적 변경이 가해질 필요가 없거나 있다고 하더라도 그 정도가 매우 작을 것으로 보이고, 경기도행정심판위원회 재결에서도 이 사건 가·감속차로를 설치할 경우 이 사건 측도 부지를 침범하는 것이 아니라 횡단으로 교차하게 됨을 전제로 판단하였다.

② 이 사건 신청지 주변에는 농지경작 및 분재, 조경을 하는 14필지의 농지, 한국가스공사 반월공급관리소, 한국전력공사 일동 변전소가 있고 이곳을 출입하기 위해서는 이 사건 측도를 이용하여야 하는바, 1일 평균 방문차량은 위 변전소가 1대 미만, 위 반월공급관리소가 2.1대로서 이 사건 측도를 이용하는 주민 또는 차량의 통행량이 그다지 많지 않다.

③ 이 사건 신청지 구간에 이 사건 가·감속차로를 설치하게 되면 이 사건 신청지 주변의 교통안전성을 향상시킬 수 있을 뿐 아니라, 앞서 본 대로 이 사건 측도의 통행량이 많지 않아 이 사건 가·감속차로와 이 사건 측도가 교차하는 부분에 교통안전시설을 설치함으로써 차량 교차로 인하여 발생할 수 있는 위험에 충분히 대처할 수 있을 것으로 보인다.

④ 이 사건 가·감속차로가 설치된다고 하여 이 사건 신청지 주변의 농지, 위 변전소, 위 반월공급관리소 등의 출입에 어떠한 불편이 발생할 것으로 보이지 않는다.

⑤ 이러한 사정들을 종합해 보면, 이 사건 도로구간 중 이 사건 신청지 구간에 이 사건 가·감속차로를 설치하더라도 이 사건 측도의 기능을 저해하거나 인근 도로의 소통이 방해되거나 인근 주민의 통행에 기존의 정도를 넘어서는 위험이 새롭게 초래되는 것으로 보이지 않으므로, 이 사건 가·감속차로 설치로 인하여 이 사건 측도를 옮겨 설치해야 할 필요가 있는 경우라고 할 수 없다. 따라서 이 사건 도로구간 중 이 사건 신청지 구간은 안산시 도로연결조례 제6조 제6호가 규정하는 도로연결허가 금지구간에 해당한다고 볼 수 없다.

나. 원심이 든 위와 같은 사정에 더하여, 다른 지방자치단체장 관리하의 도로구간에서는 주유소나 충전소의 진출입을 위한 가·감속차로가 측도 부지를 침범하거나 횡단하는 방법으로 설치된 사례가 다수 존재하는 점, 피고는 이 사건 가·감속차로의 설치로 인하여 이 사건 측도의 기능이 저해되거나 인근 도로의 소통이 방해되거나 인근 주민의 통행에 기존의 정도를 넘어서는 새로운 위험이 초래되는지에 관하여 아무런 구체적인 답변을 하지 않은 점 등 기록에 의하여 알 수 있는 여러 사정을 앞서 본 법리에 비추어 보면.

원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 거기에 도로연결규칙 제6조 제7호 또는 안산시 도로연결조례 제6조 제6호의 도로연결허가 금지 구간에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인이, 나머지는 피고가 각 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 박보영(재판장) 민일영(주심) 이인복 김신

6. 개발제한구역 훼손부담금부과처분취소

[대법원, 2012두11720, 2014. 5. 16.]

1. 판시사항

- 개발제한구역 훼손 부담금의 부과대상이 되는 토지의 형질변경 면적을 산정하는 기준

2. 판결요지

- 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제 9436호로 개정되기 전의 것) 제24조 제1항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것) 제36조, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙(2008. 12. 3. 국토해양부령 제74호로 전부 개정되기 전의 것) 제13조의 각 규정을 종합하여 보면, 개발제한구역 훼손 부담금의 부과대상이 되는 토지의 형질변경 면적은 실제 형질변경을 한 면적이 아닌 개발제한구역법령의 규정에 의하여 토지의 형질변경 허가나 토지의 형질변경이 따르는 허가가 이루어진 면적을 기준으로 하여야 한다.

3. 참조조문

- 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것) 제24조 제1항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것) 제36조, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙(2008. 12. 3. 국토해양부령 제74호로 전부 개정되기 전의 것) 제13조(현행 제18조 참조)

4. 전문

【원고, 피상고인】

주식회사 북정흥업 (소송대리인 변호사 차현철)

【피고, 상고인】

고양시장

【원심판결】

서울고법 2012. 5. 2. 선고 2011누38065 판결

5. 주문

- 상고를 기각한다. 상고비용은 원고가 부담한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 개발제한구역 훼손 부담금의 부과대상에 관한 법리오해 주장에 대하여

구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2009. 2. 6. 법률 제9436호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘개발제한구역법’이라 한다) 제12조 제1항 단서 제1호 (아)목은 “학교·폐기물처리시설 및 전기공급시설 등 공익시설에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.”고 규정하고, 제21조 제1항은 “국토해양부장관은 개발제한구역의 훼손을 억제하고 개발제한구역을 관리하기 위한 재원을 확보하기 위하여 제12조 제1항 단서 또는 제13조에

다른 허가(토지의 형질변경 허가나 토지의 형질변경이 따르는 허가만 해당하며, 다른 법령에 따라 제12조 제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가가 의제되는 협의를 거친 경우를 포함한다. 이하 제22조에서 같다)를 받은 자에게 개발제한구역 훼손 부담금(이하 ‘부담금’이라 한다)을 부과·징수한다.”고 규정하고, 제22조는 “시장·군수·구청장은 제12조 제1항 단서 또는 제13조에 따라 허가를 하면 지체 없이 그 내용을 국토해양부장관에게 알려야 한다.”고 규정하고, 제25조는 “국토해양부장관은 제22조에 따라 허가 내용을 통보받으면 지체없이 부담금을 부과하여야 한다(제1항). 부담금의 납부기한은 부담금을 부과한 날부터 1개월로 한다(제2항).”고 규정하고 있다.

원심판결 이유는 이렇다. 즉, 부담금 부과에 관한 개발제한구역법 제21조 제1항, 제22조, 제25조를 종합하여 보면, 부담금은 토지의 형질변경 허가가 있으면 부과할 수 있고 실제로 토지의 형질변경 행위를 하였는지 여부는 부담금의 부과와 관계가 없다. 원고는 공사용 임시시설인 골재선별파쇄기와 세륜대 설치, 진출입도로의 개설을 위하여 피고로부터 공작물 설치와 이 사건 허가 부지의 형질변경에 대한 허가를 받아 이 사건 허가부지에 골재선별파쇄기 등을 설치하고 절토, 정지, 포장 등으로 그곳까지 진출입도로를 개설할 수 있게 되었다. 그러므로 원고는 개발제한구역법 제12조 제1항 단서에 따른 허가 중 토지의 형질변경 허가나 토지의 형질변경이 따르는 허가를 받은 자로서 부담금의 부과대상에 해당한다.

앞서 본 법리와 기록에 의하여 살펴보면 원심판시 중 원고가 이 사건 허가부지에 대한 형질변경 허가를 받았다고 판단한 부분은 부적절하나, 원고가 개발제한구역법 제12조 제1항 단서에 따른 허가 중 토지의 형질변경이 따르는 허가를 받은 자에 해당한다는 원심의 판단은 결과적으로 정당하다. 거기에 개발제한구역법 제21조 제1항에서 정하는 부담금의 부과대상에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 없다.

2. 부담금의 산정기준에 관한 법리오해 주장에 대하여

개발제한구역법 제24조 제1항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2008. 11. 28. 대통령령 제21139호로 전부 개정되기 전의 것,

이하 ‘개발제한구역법 시행령’이라 한다) 제36조, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙(2008. 12. 3. 국토해양부령 제74호로 전부 개정되기 전의 것) 제13조의 각 규정을 종합하여 보면, 부담금의 부과대상이 되는 토지의 형질변경 면적은 실제 형질변경을 한 면적이 아닌 개발제한구역 법령의 규정에 의하여 토지의 형질변경 허가나 토지의 형질변경이 따르는 허가가 이루어진 면적을 기준으로 하여야 한다.

원심은 이렇게 판단한다. 즉, 개발제한구역법 제24조 제1항, 제25조 제7항, 개발제한구역법 시행령 제36조를 종합하여 보면, 개발제한구역법 제12조 제1항 단서에 의한 허가 중 토지의 형질변경 허가나 토지의 형질변경이 따르는 허가가 이루어지면 실제로 허가대상토지상에 건축물의 건축이나 공작물의 설치가 되었는지, 허가대상토지가 현실적으로 형질이 변경되었는지 여부와 관계없이 토지의 형질변경이 수반되는 허가대상토지의 면적 전체를 기준으로 부담금을 산정하여야 하고, 다만 개발제한구역법 제30조에 따라 허가가 취소되거나 사업계획의 변경, 그 밖에 이에 준하는 사유로 행위허가의 대상면적이 감소하면 이미 납부한 부담금을 환급받게 된다. 그러므로 ‘위와 같은 환급 조항에 비추어 골재선별 파쇄기가 설치된 면적만을 기준으로 부담금을 산정하여야 한다’는 원고의 주장은 옳지 않다.

앞서 본 법리와 기록에 의하여 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 부담금의 산정기준에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 고영한(재판장) 양창수 김창석 조희대(주심)

7. 개발제한구역 내 행위불허가처분취소

[대법원, 2013두35105, 2014. 3. 27.]

1. 판시사항

- 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제13조 제1항 [별표 1] 제5호 (다)목 가)의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垡)인 토지’에 현황이 대(垡)인 토지가 해당되는지 여부(소극) 및 ‘개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지’의 의미

2. 판결요지

- 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2012. 11. 12. 대통령령 제24178호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항
- [별표 1] 제5호 (다)목 가)의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垡)인 토지’에는 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에도 주택을 신축할 수 있도록 규정을 둔 점을 고려할 때 공부상 지목이 대(垡)인 토지만이 해당되며 현황이 대(垡)인 토지는 해당되지 않는다. 그리고 위 규정에서의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지’는, ① 문언상 기존의 주택이 있는 토지라고 규정하고 있을 뿐인 점, ② 개발제한구역 지정 당시 공부상 지목이 대지가 아니라 하더라도 지정 당시에 기존의 주택이 있는 토지에 다시 주택을 신축하는 경우 개발제한구역 지정 당시의 생활환경 등을 해치는 것은 아니라는 점에서 기존의 주택이 있던 토지 부분에 신축을 허용하였다고 볼 수 있는 점, ③ 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치하는 경우에만 주택을 신축할 수 있다고 본다면 기존의 주택 일부만이 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우에는 개발제한구역으로 지정된 토지 부분에는 다시 주택을 신축할 수 없게 됨으로써 개발제한구역 지정을 통해 달성하고자 하는 목적을 넘어 토지 소유자에게 불이익을 주게

되는 점 등을 고려할 때, 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 의미한다고 할 것이고, 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 포함한 한 필지의 토지 전부를 의미한다거나 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우만을 의미한다고 할 수는 없다.

3. 참조조문

- 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것) 제12조 제1항, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2012. 11. 12. 대통령령 제24178호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항
- [별표 1] 제5호 (다)목 가)

4. 전문

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

대전광역시 동구청장

【원심판결】

대전고법 2013. 11. 7. 선고 2013누1032 판결

5. 주문

- 상고를 기각한다. 상고비용은 원고가 부담한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘법’이라 한다) 제12조 제1항은 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치 등을 할 수 없으나 다만 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등의 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 규정하고 있고, 법 제12조 제1항 단서의 위임에 따라 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2012. 11. 12. 대통령령 제24178호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘법 시행령’이라 한다) 제13조 제1항 [별표 1] 제5. 다. 가)에 의하면 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있도록 규정하고 있다.

위 규정에서의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지’에는 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택이 있는 토지에도 주택을 신축할 수 있도록 규정을 둔 점을 고려할 때 공부상 지목이 대인 토지만이 해당되며 현황이 대인 토지는 해당되지 아니한다.

그리고 위 규정에서의 ‘개발제한구역 지정 당시부터 기존의 주택이 있는 토지’는, ① 문언상 기존의 주택이 있는 토지라고 규정하고 있을 뿐인 점, ② 개발제한구역 지정 당시 공부상 지목이 대지가 아니라 하더라도 지정 당시에 기존의 주택이 있는 토지에 다시 주택을 신축하는 경우 개발제한구역 지정 당시의 생활환경 등을 해치는 것은 아니라는 점에서 기존의 주택이 있던 토지 부분에 신축을 허용하였다고 볼 수 있는 점, ③ 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치하는 경우에만 주택을 신축할 수 있다고 본다면 기존의 주택 일부만이 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우에는 개발제한구역으로 지정된 그 토지 부분에는 다시 주택을 신축할 수 없게 됨으로써 개발제한구역 지정을 통해 달성하고자 하는 목적을 넘어 그 토지 소유자에게 불이익을 주게 되는 점 등을 고려할 때, 개발제한구역 지정 당시부터 있던

기존의 주택이 위치한 토지 부분을 의미한다고 할 것이고, 기존의 주택이 위치한 토지 부분을 포함한 한 필지의 토지 전부를 의미한다거나 기존의 주택 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치한 경우만을 의미한다고 할 수는 없다.

원심은 그 판시와 같이 이 사건 토지의 일부인 이 사건 신청지가 공부상 지목이 ‘임야’이므로 법 시행령 제13조 제1항에서 정한 지목이 대인 토지라고 볼 수 없고 개발제한구역 지정 당시부터 있던 ‘기존의 주택이 있는 토지’라고 볼 수도 없다는 이유로 이 사건 신청지가 법 시행령 제13조 제1항 [별표 1] 5. 다. 가)에 의해 건물신축허가를 받을 수 있는 토지에 해당한다는 원고의 주장을 배척하였다.

기록에 비추어 살펴보면, 원심이 건축물 전부가 개발제한구역으로 지정된 토지에 위치하는 경우에만 개발제한구역 지정 당시부터 있던 ‘기존의 주택이 있는 토지’에 해당한다고 판시한 부분은 부적절하지만, 이 사건 토지 위에 건축물대장에 기재된 바와 같은 기존의 주택이 있었다고 볼 수 없을뿐더러, 설사 기존의 주택부지 중 1㎡가 이 사건 토지에 위치하고 있다 하더라도 위 1㎡의 토지 부분과 원고가 이 사건 신청을 통하여 기존의 주택과 별도로 추가로 신축하려는 주택의 부지로 예정한 부분이 서로 겹치는 것도 아니어서 이 사건 신청지가 개발제한구역 지정 당시부터 있던 ‘기존의 주택이 있는 토지’에 해당하지 않는다고 본 판단은 결론에 있어 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 법 시행령 제13조 제1항 [별표 1] 5. 다. 가) 요건에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다고 할 수 없다.

2. 원심은 그 판시와 같은 이유로 이 사건 신청지가 법 시행령 제13조 제2항 제1호에 따라 건물신축허가를 받을 수 있는 토지에 해당한다는 원고의 주장과 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙에 위반된다는 원고의 주장을 모두 배척하였다.

관련 법리 및 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 법 시행령 제13조 제2항 제1호의 요건에 관한 법리를 오해하거나 신뢰보호의 원칙에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 양창수(재판장) 고영한 김창석(주심) 조희대

8. 개발제한구역내액화석유가스충전소사업자지정신청서반려처분등취소

[대법원, 2015두52432, 2016. 1. 28.]

1. 판시사항

- [1] 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 제4조 제1항 제1호에서 정한 허가 제외사유인 ‘사업의 개시 또는 변경으로 국민의 생명 보호 및 재산상의 위해 방지와 재해발생 방지에 지장이 있는 경우’에 해당하는지 결정하는 기준
- [2] 개발제한구역에서의 자동차용 액화석유가스충전사업 허가 여부를 판단할 때 행정청에 재량권이 부여되어 있는지 여부(적극) 및 기속행위와 재량 행위에 대한 사법심사 방식

2. 참조조문

- [1] 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법(2015. 1. 28. 법률 제13089호로 전부 개정되기 전의 것) 제3조 제1항(현행 제5조 제1항 참조), 제4항(현행 제5조 제4항 참조), 제4조 제1항 제1호(현행 제6조 제1항 제1호 참조), 제2항(현행 제6조 제2항 참조), 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙(2014. 9. 11. 산업통상자원부령 제83호로 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 제1호

[별표 3](현행 제12조 제1항 제1호

[별표 4] 참조)

- [2] 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법(2015. 1. 28. 법률 제13089호로 전부 개정되기 전의 것) 제3조(현행 제5조 참조), 행정소송법 제27조

3 참조판례

- [1] 대법원 2013. 4. 26. 선고 2012두8205 판결(공2013상, 961)

[2] 대법원 2005. 7. 14. 선고 2004두6181 판결(공2005하, 1353)

4. 전문

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

부산광역시 해운대구청장 (소송대리인 법무법인 삼양 담당변호사 송대원 외 1인)

【원심판결】

부산고법 2015. 8. 28. 선고 2015누21322 판결

5. 주문

- 원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 가. 원심은 그 채택 증거를 종합하여 다음과 같은 사실을 인정하였다.

(1) 피고는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 ‘개발제한구역법’이라 한다) 및 그 시행령 등의 규정에 근거하여 2014. 6. 16.경 관내 개발제한구역 내에 배치할 자동차용 액화석유가스 충전소, 휴게소의 배치계획 및 설치기준을 고시하였다(이하 ‘이 사건 고시’라 한다).

(2) 이 사건 고시 제1조(목적)는 ‘본 고시는 개발제한구역법 제12조, 같은 법 시행령 제13조, 같은 법 시행규칙 제7조의 규정에 따라 개발제한구역을 보전하면서 개발제한구역 내 지정 당시 거주자 생활편익 증진과 소득향상을

위하여 자동차용 액화석유가스 충전소, 휴게소의 배치계획 및 설치(허가) 기준을 정하는 데 있다'고 정하고, 제2조는 개발제한구역 내 자동차용 액화석유가스 충전소, 휴게소 배치계획에 따른 설치 정수와 검토노선은 [별표 1]과 같고(제1항), 위 배치정수 등은 최대 가능 수를 예시한 것으로 실제 배치되는 정수는 이보다 적거나 없을 수 있다고 정하며(제2항), 제4조 제5항은 그 허가 및 시설기준은 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 등 관련 법령의 기준에 적합하여야 한다고 정하고 있고, 이 사건 고시의 [별표 1] '액화석유가스 충전소 및 휴게소 배치계획안'(이하 '이 사건 배치계획안'이라 한다)은 관내 개발제한구역 내의 일정 규모 이상의 간선도로 7곳의 구간을 지정하고 있는데, 그중 순번 1, 2, 3, 5번 구간이 차례로 부산 해운대구 반여동 소재 반여농산물도매시장(이하 '이 사건 시장'이라 한다)의 서문 앞 도로 구간, 북문 앞 도로 구간, 동문 앞 도로 구간, 남문 앞 도로 구간을 포함하고 있다.

(3) 원고는 이 사건 고시에 따라 2014. 7. 2. 피고에게 부산 해운대구 (주소 생략) 외 6필지(이 사건 배치계획안의 순번 5번 구간에 해당한다. 이하 '이 사건 신청지'라 한다)를 사업대상지로 삼아 액화석유가스 충전소 사업자 지정을 신청하였다(이하 '이 사건 신청'이라 한다). 이에 피고는 2014. 7. 25. 원고에게 '이 사건 신청지는 많은 시민과 유통 종사자들이 이용하는 대규모 다중이용시설인 이 사건 시장의 주출입구(남문)와 약 20m 정도로 인접하고 있어, 가스(폭발)사고 발생 시 공공의 안전과 이익을 해칠 우려가 있다'는 등의 사유로 위 신청을 반려하였다(이하 '이 사건 제1 처분'이라 한다). 이후 원고는 2014. 10. 6. 피고에게 이 사건 신청지에 액화석유가스 충전소 건물을 신축하겠다는 신고를 하였으나, 피고는 2014. 10. 7. 원고에게 위와 같이 이 사건 신청이 반려되었으므로 원고의 건축신고는 불가하다는 이유로 위 신고를 반려하였다(이하 '이 사건 제2 처분'이라 하고, 이 사건 제1 처분과 제2 처분을 합하여 '이 사건 각 처분'이라 한다).

(4) 이 사건 시장은 부지 면적이 151,642㎡, 건축물 연면적이 약 80,028㎡ 이고, 모두 4곳의 출입구가 있는데, 그중 남문 출입구가 왕복 5차로 도로를 사이에 두고 이 사건 신청지와 약 30m 떨어져 있고, 이 사건 시장의 건물은 이 사건 신청지와 약 75m 떨어져 있다. 한편 이 사건 신청의 내용은 액화석유가스 충전시설 설비로 19.9t 규모의 지하매몰형 저장설비를 설치하는 것

인데, 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법(2015. 1. 28. 법률 제13089호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 액화석유가스법’이라 한다) 및 그 하위법령이 정한 이격거리 등 시설기준을 모두 충족하고 있다.

나. 원심은 이러한 사실관계를 전제로, 피고가 이 사건 고시를 하기에 앞서 이 사건 시장 주변에 가스 충전소가 설치될 경우의 위험성 등을 충분히 고려한 다음 이 사건 시장 부지를 에워싸고 있는 동서남북의 도로 구간 모두를 가스 충전소를 배치할 후보지로 선정하였으므로, 피고는 이 사건 고시를 통하여 액화석유가스법령이 정한 다른 시설기준과 기술기준을 모두 충족한다면 ‘적어도 이 사건 시장에 인접한 장소라는 이유로 가스 충전소 설치 허가를 거부하지는 않겠다’는 의사를 공적으로 표명하였음에도 불구하고 원고의 이 사건 신청에 대하여 피고가 ‘이 사건 신청지가 이 사건 시장에 인접하고 있어, 가스(폭발)사고 발생 시 공공의 안전과 이익을 해칠 우려가 있다’는 사유로 신청을 반려한 것은 위와 같은 견해표명을 신뢰하여 행동한 원고의 이익을 침해하는 결과를 초래하므로, 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 판단하였다.

나아가 원심은 이 사건 신청이 구 액화석유가스법 제3조 제4항에 따른 시설기준·기술기준을 모두 충족하고 있다면 특별한 사정이 없는 한 같은 법 제4조 제1항에서 정하는 ‘공공의 안전과 이익 등 공익 요건’에 반하지 아니한다는 전제하에, ① 이 사건 시장의 건물과 이 사건 신청지 사이의 거리(75m)가 같은 법 시행규칙에서 정한 이격거리 48m를 초과하고 있는 점, ② 이 사건 신청지에 가스 충전소가 생기더라도 교통사고의 발생 가능성이 높아진다고 인정할 자료가 없는 점, ③ 한국가스안전공사의 기술검토 결과와 원고의 방화벽 설치 등의 조치에도 불구하고 폭발 등으로 인한 화염, 복사열에 의하여 이 사건 시장의 이용자에게 큰 피해를 입힐 수 있다는 증거가 없다는 점 등을 들어, 구 액화석유가스법 제4조 제1항 제1호의 처분사유를 인정하기에 부족하다고 보아 이 사건 각 처분이 위법하다고 판단하였다.

2. 그러나 이러한 원심의 판단은 다음과 같은 점에서 수긍할 수 없다.

가. 신뢰보호원칙 위반 여부에 관하여

(1) 일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째, 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하고, 셋째, 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째, 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하고, 마지막으로 위 견해표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 한다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두22980 판결 참조).

(2) 그런데 개발제한구역법은 ‘개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것’을 목적으로 하고(제1조), 같은 법 제12조 제1항 제1호 (마)목은 개발제한구역에서는 원칙적으로 건축물의 건축 등의 행위를 할 수 없지만 ‘개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설’의 경우에는 행정청의 허가를 받아 이를 건축할 수 있다고 정하며, 같은 조 제8항의 위임을 받아 그 허가기준에 관하여 정하고 있는 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2014. 10. 8. 대통령령 제25650호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항 [별표 1] 제5항의 (마)목, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙(2015. 2. 5. 국토교통부령 제183호로 개정되기 전의 것) 제7조는, 행정청은 개발제한구역의 훼손이 최소화될 수 있는 국도·지방도 등의 간선 도로변에 설치하는 경우에 한하여, 당해 도로의 교통량 및 그 시설 이용의 편리성 등을 고려하여 일정한 간격을 유지하도록 배치계획을 수립하여, 이에 따라 개발제한구역에 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치를 허가할 수 있고, 배치계획은 도로의 신설·확장 또는 교통량의 현저한 증가 등으로 부득이하게 자동차용 액화석유가스 충전소를 추가로 설치하여야 하는 경우에만 변경할 수 있도록 정하고 있다.

(3) 앞서 본 사실관계를 관련 법령의 문언 취지 등에 비추어 알 수 있는

다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 고시는 개발제한구역법령에 따라 수립된 것이고, 개발제한구역법은 개발제한구역의 효율적 관리에 필요한 사항을 정하여 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 하는 법으로서, 액화석유가스충전소 배치계획 수립기준에 의하면 개발제한구역의 보전, 교통량 및 시설 이용 편리성 등을 고려하도록 정하고 있을 뿐, 액화석유가스충전소 설치로 인한 재해발생 위험성 등까지도 고려하도록 정하고 있지는 아니한 점, ② 이 사건 고시 자체에 의하더라도 충전소의 허가 및 시설기준은 액화석유가스법 등 관련 법령의 기준에 적합하여야 함을 명시하고 있고(제4조 제5항), 실제 허가를 받을 수 있는 충전소의 수는 이 사건 배치계획이 정한 수보다 적거나 없을 가능성도 예정하고 있는 점(제2조 제2항), ③ 실제로 피고가 이 사건 고시를 수립하면서 관내 개발제한구역 내의 간선도로 중 일정한 도로 폭 이상인 곳은 주변에 학교나 병원 또는 시장 등 다중이용시설이 있는지 여부를 고려하지 않고 모두 이 사건 배치계획안에 포함시킨 것으로 보이는 점 등을 종합하면, 이 사건 고시에서 액화석유가스 충전소의 설치 허가 대상으로 정한 도로 구간에 이 사건 시장을 둘러싼 도로 구간이 모두 포함되어 있다는 사정만으로, 피고가 ‘이 사건 시장에 인접한 장소라는 이유로 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치 허가를 거부하지는 않겠다’는 의사를 공적으로 표명한 것이라고 보기 어렵다.

따라서 피고가 들고 있는 처분 사유 중 ‘이 사건 시장에 인접한 장소’라는 취지가 포함되어 있다 하여 이 사건 각 처분이 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 액화석유가스법상 허가 제외사유 해당 여부에 관하여

(1) 구 액화석유가스법 제3조 제1항은 액화석유가스 충전사업(이하 ‘충전사업’이라고만 한다)을 하려는 자는 그 사업소마다 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 ‘시장·군수·구청장’이라 한다)의 허가를 받아야 한다고 정하고, 제4조 제1항은 시장·군수·구청장은 충전사업에 관한 허가 또는 변경허가의 신청이 있으면 그 신청 내용이 ‘사업의 개시 또는 변경으로 국민의 생명 보호 및 재산상의

위해 방지와 재해발생 방지에 지장이 있다고 판단되는 경우’(제1호) 등 일정한 경우를 제외하고는 이를 허가하도록 정하고, 제4조 제2항은 위 제1호부터 제3호까지의 허가요건에 관한 세부적인 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 한편 구 액화석유가스법 제3조 제4항은 액화석유가스의 충전·집단공급·판매 및 가스용품 제조에 관한 시설기준과 기술기준은 산업통상자원부령으로 정하도록 규정하고, 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙(2014. 9. 11. 산업통상자원부령 제83호로 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 제1호는 구 액화석유가스법 제3조 제4항에 따른 액화석유가스 충전 등에 관한 시설기준과 기술기준에 관하여 [별표 3]에서 정하도록 규정하고, [별표 3]은 액화석유가스 충전시설 중 저장설비와 사업소경계까지의 내부거리 및 보호시설까지의 이격거리 등을 정하고 있다.

(2) 구 액화석유가스법에서 충전사업의 허가에 관한 기준과 시설기준·기술기준을 구분하여 별도로 규정하고 있으므로 그 기준들을 모두 충족하여야 충전사업을 할 수 있다 할 것이고, 나아가 구 액화석유가스법 제4조 제1항 제1호에서 정하고 있는 허가 제외사유인 ‘사업의 개시 또는 변경으로 국민의 생명 보호 및 재산상의 위해 방지와 재해발생 방지에 지장이 있는 경우’에 해당하는지 여부는 액화석유가스의 특성, 그 허가대상지역 일대의 인구조밀도, 충전사업소를 설치할 건물과 인근 건물의 용도·구조 및 특성, 액화석유가스의 폭발이나 화재로 인한 안전사고가 발생하였을 경우에 예상되는 위해의 정도나 범위 등 여러 가지 사정들을 액화석유가스법 자체의 목적에 비추어 합리적으로 고려하여 결정하여야 한다(대법원 2013. 4. 26. 선고 2012두8205 판결 등 참조).

그리고 개발제한구역법 및 액화석유가스법 등의 관련 법규에 의하면, 개발제한구역에서의 자동차용 액화석유가스충전사업허가는 그 기준 내지 요건이 불확정개념으로 규정되어 있으므로 그 허가 여부를 판단함에 있어서 행정청에 재량권이 부여되어 있다고 보아야 한다. 행정행위를 기속행위와 재량행위로 구분하는 경우 양자에 대한 사법심사는, 전자의 경우 그 법규에 대한 원칙적인 기속성으로 인하여 법원이 사실인정과 관련 법규의 해석·적용을 통하여 일정한 결론을 도출한 후 그 결론에 비추어 행정청이 한 판단의 적법 여부를 독자의 입장에서 판정하는 방식에 의하게 되나, 후자의 경우 행정청의

재량에 기한 공익판단의 여지를 감안하여 법원은 독자의 결론을 도출함이 없이 해당 행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 이러한 재량권의 일탈·남용 여부에 대한 심사는 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배 등을 그 판단 대상으로 한다(대법원 2007. 6. 14. 선고 2005두1466 판결 등 참조).

(3) 앞서 본 사실관계를 이러한 관련 법령의 규정 내용과 위 법리에 비추어 보면, ① 이 사건 시장은 다수의 근로자와 소상공인 등이 영업에 종사하고 이용자 등 유동 인구가 많은 대규모 다중이용시설로서, 이 사건 시장과 이 사건 신청지의 거리에 비추어 화재나 폭발사고가 일어날 경우 이 사건 시장의 근로자와 이용자 등이 신체상의 피해를 입을 가능성을 배제할 수 없고, ② 원고가 이 사건 신청내용에 관하여 한국가스안전공사의 기술검토 결과 적합 판정을 받았지만 이는 구 액화석유가스법 제3조 제4항에 따른 시설 기준·기술기준 적합성이 충족된다는 의미에 한정되고, 원고가 추가적으로 방화벽을 설치할 예정이라 하더라도 가스폭발사고로 인한 피해를 완전히 예방할 수 있다고 보기는 어려우므로, 이 사건 신청이 구 액화석유가스법 제4조 제1항 제1호의 허가 제외사유에 해당한다는 취지로 원고의 신청을 반려한 피고의 이 사건 각 처분에 사실을 오인하거나 또는 비례·평등 원칙에 위배하는 등 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 보기 어렵다.

다. 그럼에도 원심은 이와 다른 전제에서, 이 사건 각 처분이 위법하다고 판단하였으니 이러한 원심의 판단에는 신뢰보호의 원칙 및 개발제한구역법상 액화석유가스충전사업허가 요건의 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 박상옥(재판장) 이상훈 김창석(주심) 조희대

9. 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법위반·폐기물관리법위반

[대법원, 2017도7321, 2017. 9. 21.]

1. 판시사항

[1] 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제30조 제1항에 의하여 행정청으로부터 시정명령을 받은 자가 이를 위반한 경우, 같은 법 제32조 제2호에 정한 처벌을 하기 위하여는 시정명령이 적법하여야 하는지 여부(적극) / 시정명령이 당연무효는 아니지만 위법한 것으로 인정되는 경우, 같은 법 제32조 제2호 위반죄가 성립하는지 여부(소극)

[2] 피고인 甲 주식회사의 대표이사 피고인 乙이 개발제한구역 내에 무단으로 고철을 쌓아 놓은 행위 등에 대하여 관할관청으로부터 원상복구를 명하는 시정명령을 받고도 이행하지 아니하였다고 하여 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 위반으로 기소된 사안에서, 관할관청이 침해적 행정처분인 시정명령을 하면서 적법한 사전통지를 하거나 의견제출 기회를 부여하지 않았고 이를 정당화할 사유도 없어 시정명령은 절차적 하자가 있어 위법하므로, 피고인 乙에 대하여 같은 법 제32조 제2호 위반죄가 성립하지 않는다고 한 사례

2. 판결요지

[1] 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 ‘개발제한구역법’이라 한다) 제30조 제1항에 의하여 행정청으로부터 시정명령을 받은 자가 이를 위반한 경우, 그로 인하여 개발제한구역법 제32조 제2호에 정한 처벌을 하기 위하여는 시정명령이 적법한 것이라야 하고, 시정명령이 당연무효가 아니더라도 위법한 것으로 인정되는 한 개발제한구역법 제32조 제2호 위반죄가 성립될 수 없다.

[2] 피고인 甲 주식회사의 대표이사 피고인 乙이 개발제한구역 내에 무단으로 고철을 쌓아 놓은 행위 등에 대하여 관할관청으로부터 원상복구를 명하는 시정명령을 받고도 이행하지 아니하였다고 하여 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 ‘개발제한구역법’이라 한다) 위반으로 기소된 사안에서, 관할관청이 침해적 행정처분인 시정명령을 하면서 피고인 乙에게 행정절차법 제21조, 제22조에 따른 적법한 사전통지를 하거나 의견제출 기회를 부여하지 않았고 이를 정당화할 사유도 없으므로 시정명령은 절차적 하자가 있어 위법하고, 시정명령이 당연무효가 아니더라도 위법한 것으로 인정되는 이상 피고인 乙이 시정명령을 이행하지 아니하였더라도 피고인 乙에 대하여 개발제한구역법 제32조 제2호 위반죄가 성립하지 아니함에도, 이와 달리 보아 피고인들에게 유죄를 인정한 원심판단에 행정행위의 공정력과 선결문제, 개발제한구역법 제32조의 시정명령위반죄에 관한 법리오해의 위법이 있다고 한 사례.

3. 참조조문

- [1] 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제30조 제1항, 제32조 제2호
- [2] 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제30조 제1항, 제32조 제2호, 제33조, 행정절차법 제21조, 제22조, 형사소송법 제325조

4. 전문

【상 고 인】

피고인들

【변 호 인】

법무법인 평원 담당변호사 손태근 외 1인

【원심판결】

수원지법 2017. 4. 26. 선고 2016노9006 판결

5. 주문

- 원심판결 중 피고인 1에 대한 제1심 판시 제1의 나.죄 부분 및 피고인 2 주식회사에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 수원지방법원 본원 합의부에 환송한다. 피고인 1의 나머지 상고를 기각한다.

【이유】

상고이유(상고이유서 제출기간이 경과한 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 한도 내에서)를 판단한다.

1. 피고인들의 채증법칙위반을 주장하는 상고이유에 대하여

원심판결에 채증법칙위반의 위법이 있다는 취지의 주장은 피고인들이 이를 항소이유로 삼거나 원심이 직권으로 심판대상으로 삼은 바가 없는 것을 상고이유에서 비로소 주장하는 것으로 적법한 상고이유가 되지 못한다. 나아가 원심판결 이유를 기록에 비추어 살펴보더라도 원심판결에 이 부분 상고이유 주장과 같은 위법이 있다고 할 수 없다.

2. 피고인들의 시정명령 불이행으로 인한 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 ‘개발제한구역법’이라 한다) 위반의 점에 관한 법리 오해를 주장하는 상고이유에 대하여

가. 개발제한구역법 제30조 제1항에 의하여 행정청으로부터 시정명령을 받은 자가 이를 위반한 경우, 그로 인하여 개발제한구역법 제32조 제2호에 정한 처벌을 하기 위하여는 시정명령이 적법한 것이라야 하고, 그 시정명령이 당연무효가 아니더라도 위법한 것으로 인정되는 한 개발제한구역법 제32조 제2호 위반죄가 성립될 수 없다.

한편 행정절차법 제21조 제1항, 제4항, 제22조에 의하면, 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고, 다른 법령 등에서 필수적으로 청문을 실시하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출 기회를 주어야 하되, ‘해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우’ 등에 한하여 처분의 사전통지나 의견청취를 하지 아니할 수 있다. 따라서 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하지 아니하거나 의견제출 기회를 주지 아니하였다면, 사전통지를 하지 않거나 의견제출 기회를 주지 아니하여도 되는 예외적인 경우에 해당하지 아니하는 한 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다(대법원 2013. 1. 16. 선고 2011두30687 판결 등 참조).

나. 기록에 의하면, 하남시장이 이 사건 공소사실 중 시정명령 불이행으로 인한 개발제한구역법 위반의 점에 기재된 바와 같이 피고인 1에게 고철 적치 행위 등에 대한 원상복구를 명하는 시정명령(이하 ‘이 사건 시정명령’이라 한다)을 하면서 위 피고인에 대하여 사전통지를 하지 아니하였을 뿐 아니라 의견제출 기회도 주지 아니하였고, 그러한 절차를 거치지 아니할 예외적인 사정도 없었음을 알 수 있다.

다. 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 행정청인 하남시장은 침해적 행정처분인 이 사건 시정명령을 하면서 피고인 1에게 행정절차법 제21조, 제22조에 따른 적법한 사전통지를 하거나 의견제출 기회를 부여하였다고 볼 수 없고 이를 정당화할 사유도 없으므로, 이 사건 시정명령은 절차적 하자가 있어 위법하고, 이 사건 시정명령이 당연무효가 아니더라도 위법한 것으로 인정되는 이상, 피고인 1이 그 시정명령을 이행하지 아니하였다 하더라도 피고인 1에 대하여 개발제한구역법 제32조 제2호 위반죄가 성립할 수 없다. 피고인 1에 대하여 위 개발제한구역법위반죄가 성립하지 아니하므로 피고인 2 주식회사(이하 ‘피고인 회사’라 한다)에 대하여도 피고인 1의 시정명령 불이행으로 인한 개발제한구역법위반죄가 성립하지 아니한다.

그럼에도 원심은, 그 판시와 같은 이유만을 들어 이 사건 시정명령이 내려지기 이전에 피고인 1에게 행정절차법이 정한 사전통지나 의견제출 기회의 부여가 이루어지지 않았더라도 그러한 절차상 하자가 위 시정명령을 당연무효로 할 만큼 중대·명백하다고 단정하기 어려우므로 위 시정명령의 효력을 부정할 수 없다고 보아, 피고인들에 대한 이 사건 공소사실 중 이 사건 시정명령 불이행으로 인한 개발제한구역법위반 부분을 유죄로 인정한 제1심판결을 그대로 유지하였다. 이러한 원심의 판단에는 행정행위의 공정력과 선결문제, 개발제한구역법 제32조의 시정명령위반죄에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다. 이러한 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 피고인 1의 폐기물관리법위반죄에 관한 양형부당을 주장하는 상고이유에 대하여

원심판결에 양형조건이 되는 정상에 관한 채증법칙위반의 위법이 있다는 취지의 주장은 결국 양형부당 주장에 해당한다. 그런데 형사소송법 제383조 제4호에 의하면 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역이나 금고가 선고된 사건에서만 양형부당을 사유로 한 상고가 허용되므로, 피고인 1에 대하여 그보다 가벼운 형이 선고된 이 사건에서 형의 양정이 부당하다는 취지의 주장은 적법한 상고이유가 되지 못한다.

4. 파기의 범위

가. 피고인 1

피고인 1에게는 제1심 판시 폐기물관리법위반죄(제1의 가.죄)와 물건 적치로 인한 개발제한구역법위반죄[제1의 나.(1)죄] 중간에 제1심 판시 첫머리에 기재된 확정판결의 전과가 있으므로 위 폐기물관리법위반죄는 판결이 확정된 죄와 형법 제37조 후단의 경합범 관계에 있어 나머지 부분이 파기된다 하더라도 그 부분의 죄는 별개로 심리·판단되고 또 분리되어 확정되는 관계에 있으므로(대법원 1999. 11. 12. 선고 99도2934 판결 등 참조), 원심판결 중

피고인 1의 위 폐기물관리법위반죄 부분에 대한 위 피고인의 상고는 기각되어야 한다.

원심판결 중 피고인 1에 대한 시정명령 불이행으로 인한 개발제한구역법 위반 부분은 앞서 본 이유로 파기되어야 하는데, 원심은 이 부분과 피고인 1에 대한 나머지 개발제한구역법위반의 공소사실을 모두 유죄로 인정한 다음 이를 형법 제37조 전단의 경합범으로 보아 피고인 1의 위 각 죄에 대하여 1개의 형을 선고한 제1심판결을 유지하였으므로, 원심판결 중 피고인 1에 대한 제1심 판시 각 개발제한구역법위반죄 부분(제1의 나.죄 부분)은 모두 파기되어야 한다.

나. 피고인 회사

원심판결 중 피고인 회사에 대한 시정명령 불이행으로 인한 개발제한구역법 위반 부분은 앞서 본 이유로 파기되어야 하는데, 원심은 이 부분을 포함하여 피고인 회사에 대한 이 사건 공소사실을 모두 유죄로 인정한 다음 이를 형법 제37조 전단의 경합범으로 보아 피고인 회사에 대하여 1개의 형을 선고한 제1심판결을 유지하였으므로, 원심판결 중 피고인 회사에 대한 부분은 모두 파기되어야 한다.

5. 결론

그러므로 피고인들의 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고인 1에 대한 제1심 판시 제1의 나.죄 부분 및 피고인 회사에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 피고인 1의 나머지 상고를 기각하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 권순일(재판장) 고영한(주심) 조희대 조재연

개발제한구역법 관련 질의·회신 사례집(법령해석, 판례 포함)

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

【 사례집 작성에 도움을 주신 기관 】

국토교통부 녹색도시과, 서울특별시 공원녹지정책과,
인천광역시 도시계획과, 부산광역시 도시계획과,
광주광역시 도시계획과, 울산광역시 도시계획과,
전라남도 지역계획과, 경상북도 도시계획과,
세종특별자치시 건설도시과

【 사례집 감수에 도움을 주신 분들 】

국토교통부 녹색도시과 심인보 사무관
국토교통부 녹색도시과 최은영 사무관
국토교통부 녹색도시과 김종성 사무관
국토연구원 김중은 선임연구위원

【발행일】 : 2018. 9.

【발행처】 : 경기도 도시주택실 지역정책과, 도시주택과

【연락처】 : 031-8008-4858, 031-8030-4191