Q&A

해석례로 읽는

개발행위허가 2025

(aur i) 건축공간연구원
Architecture & Urban Research Institute

건축규제혁신센터
Better Regulation for Buildings & Space

해석례로 읽는

개발행위허가 2025

I.
개요

1. 발간 배경 및 목적 008

2. 대상 및 범위 009

3. 해석례 발간을 위한 협업체계 운영 012

4. ‘해석례로 읽는 개발행위허가’ 읽는 법 014

II.

개발행위허가에 관한 기본지식

1. 들어가며 018

2. 개발행위허가의 의의와 기능 019
- 개발행위허가의 의의 019
- 개발행위허가의 제도 연혁 020
- 개발행위허가의 기능 023
- 지구단위계획과의 관계 027

3. 건축허가와 개발행위허가의 관계 029
- 건축에 필요한 3개의 허가 029
- 인허가의제 개관 029
- 건축허가와 개발행위허가의 인허가의제 관계 032
- 개발행위허가가 의제되는 건축허가의 법적 성격 033
- 개발행위허가와 건축허가 절차상 개발행위 관련 의제를 위한 협의과정 035
- 국토계획법(개발행위허가) 관련 다른 법령 의제 조항 및 내용 036

4. 개발행위허가 관련 주요 사례 044

III.

개발행위허가 해석례

1. 개발행위의 허가(법 제56조) 054

공작물의 설치 054

토지의 형질변경 060

토지의 채취 070

토지의 분할 071

물건의 적치 079

도로 081

개발행위허가의 유효기간 084

변경허가 087

경미한 변경 091

산지관리법 093

2. 경미한 행위(영 제53조) 097

공작물의 설치 097

토지의 형질변경 103

토지의 채취 119

토지의 분할 120

3. 개발행위허가의 절차(법 제57조) 121

개발행위허가의 절차 121

제출 서류 126

4. 개발행위허가의 기준(법 제58조) 135

개발행위의 규모 135

위원회 심의 156

5. 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의(법 제59조) 158

심의 대상 158

심의 제외 대상 173

재심의 대상 178

도시군계획의 결정(고시) 179

6. 개발행위허가의 이행 보증 등(법 제60조) 181

7. 관련 인·허가등의 의제(법 제61조) 182

8. 준공검사(법 제62조) 195

9. 도시·군계획시설 부지에서의 개발행위(법 제64조) 208

10. 개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속(법 제65조) 218

1

개요

1. 발간 배경 및 목적
2. 대상 및 범위
3. 협업체계
4. ‘해석례로 읽는 개발행위허가’ 읽는 법

1. 발간 배경 및 목적

발간 배경

건축규제혁신센터에서는 2023~2024년 「해석례로 읽는 건축법」 단행본 시리즈를 발간하여, 일반 국민, 산업계, 정부 부처 등 다양한 이해관계자에게 큰 호응을 얻은 바 있다. 연구원 고객소리함을 통해 일반 국민과 산업계에서 향후 지속적인 단행본 발간을 요청하였으며, 유관기관인 대한건축사협회에서는 협회에서 발간하는 건축사신문을 통해 지난 2년간의 해석례 단행본의 내용을 발췌하여 주기적으로 게시하기도 하였다. 아울러 국토교통부, 법제처 등 유관부처에서도 「건축법」 외 다른 관계 법령까지 다루어 줄 것을 요청하였다.

이러한 배경에 따라 2025년부터는 건축행위와 관련된 다양한 법령들의 해석례를 단행본으로 발간하고자 한다. 특히 건축 관계 법령 중 건축행위와 관련된 다양한 규제를 포함하고 있는 대표적 법령인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 우선적으로 다루고자 한다. 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 다루는 규제 범위가 방대하므로, 우선순위에 따라 단계적으로 관련 해석례를 검토하여 발행할 예정이다.

우선적으로 다루어야 하는 주제를 선정하기 위해 2025년 1~2월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 소관하는 국토교통부 도시정책과와의 정책실무협의회를 개최하였다. 협의 결과, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 규정된 다양한 규제와 제도 중에서 민원이 가장 많이 발생하는 개발행위허가를 먼저 다루기로 하였다. 민원이 많이 발생한다는 것은 제도 활용 수요가 높고 해석에 어려움이 크다는 것을 의미한다.

또한 개발행위허가는 건축허가와 더불어 건축주가 건축행위를 하기 위해 원칙적으로 거쳐야 하는 중요한 행정절차로, 건축주와 산업계에서 반드시 숙지해야 하는 제도라는 점에서 최우선 발간 주제로 선정되었다.

발간 목적

「해석례로 읽는 개발행위허가」의 발간을 통해 그간 반복적으로 제기되어 온 개발행위허가 관련 법령 해석 요청에 따른 국민 불편을 해소하고, 관련 해석례의 체계적 아카이브 구축을 통해 일관된 법 해석과 행정 업무의 효율화에 기여하고자 한다.

개발행위허가 관련
법령 해석 요청에 따른
국민 불편 해소

+

해석례에 대한 아카이브 구축을 통해
일관된 법 해석 및
행정 업무 효율화 도모

2. 대상 및 범위

대상 및 범위

「국토계획법」에 따른 개발행위허가 관련 해석례 중 검토위원회 검토를 거쳐 선별

- (법제처 법령해석례) 2015~2024년 최근 10년간 「국토계획법」에 따른 개발행위허가 관련 법제처 법령해석 자료 175건
- (국토교통부 관원회신) 2007~2022년 최근 6년간 「국토계획법」에 따른 개발행위허가 관련 중앙부처 1차 해석 자료 33건, 국토교통부 도시정책과 제공자료 중 법령해석례 18건, 자주하는 질문 43건
- (국민신문고 민원) 2023~2024년 국민신문고를 통해 접수된 개발행위허가 관련 법령해석 요청 70건
- (기타) 국가법령정보센터 대법원 판례 등

[표 I-1] 국토계획법-개발행위허가 관련 해석례 검토대상

구분	활용 데이터	검토대상		보조자료(참고설명용)		계
		법령해석례	관원회신	대법원 판례	기타	
법제처 법령해석례	국가법령정보센터	175건 (`15~`24)	-	-	-	175건
국토교통부 관원회신	국가법령정보센터 중앙부처 1차 해석	-	33건 (`17~`22)	-	-	33건
	국토교통부 도시정책과 제공 자료	18건 (`07~`21)	-	62건 (`98~`19)	43건 (자주하는 질문)	123건
민원 회신	국민신문고	-	-	-	70건 ('23~'24)	70건
대법원 판례	국가법령정보센터	-	-	33건 (`17~`24)	-	33건
소계		193건	33건	95건	113건	434건
총계		226건		208건		

[표 I-2] 「해석례로 읽는 개발행위허가」 관련 법령 및 조문 검토 범위

구분			자주 하는 질문	법제처 법령 해석례	대법원 판례	계	소계	총
개발행위의 허가	개발행위 허가 대상 (유형)	0. 개발행위허가 대상	4	-	-	4	24	40
		1. 건축물의 건축	-	-	3	3		
		2. 공작물의 설치	1	2	-	3		
		3. 토지의 형질변경	2	-	5	7		
		4. 토석의 채취	1	-	-	1		
		5. 토지의 분할	2	-	2	4		
		6. 물건의 적치	2	-	-	2		
	변경허가	1. 변경허가	1	2	1	4	6	
		2. 경미한 변경	2	-	-	2		
	경미한 행위 등	1. 건축물의 건축	-	-	-	-	10	
		2. 공작물의 설치	2	1	-	3		
		3. 토지의 형질변경	4	-	-	4		
		4. 토석의 채취	1	-	1	2		
		5. 토지의 분할	1	-	-	1		
개발행위허가의 절차	개발행위허가 절차		4	1	11	16	16	44
	신청서류		-	2	4	6	6	
	도시계획위원회 심의	1. 도시계획위원회 심의	7	3	1	11	12	
		2. 도시계획위원회 재심의	1	-	-	1		
	관련 인·허가 등의 의제처리		-	4	2	6	6	
	준공검사		2	1	1	4	4	
개발행위허가의 기준	개발행위허가의 규모	1. 개발행위허가의 규모 산정	2	-	3	5	5	22
		2. 개발행위허가 규모 초과	-	-	-	-		
	개발행위허가의 기준	-	-	-	6	6	17	
		1. 경사도, 임상, 표고 등	3	-	5	8		
		2. 조례에 따른 개발행위허가 기준(이격거리 등)	-	-	3	3		
개발행위허가의 이행보증	개발행위허가의 이행보증	1. 이행보증금의 예치	-	-	-	-	1	11
		2. 이행보증금의 산정	1	-	-	1		
	불법개발행위에 대한 원상회복 및 처분		-	-	4	4	4	
	불법개발행위 등에 대한 처벌		-	-	6	6	6	
개발행위허가의 제한			-	-	3	3	3	3
도시계획시설 부지에서의 개발행위허가			-	2	1	3	3	3
계			43	18	62	123		

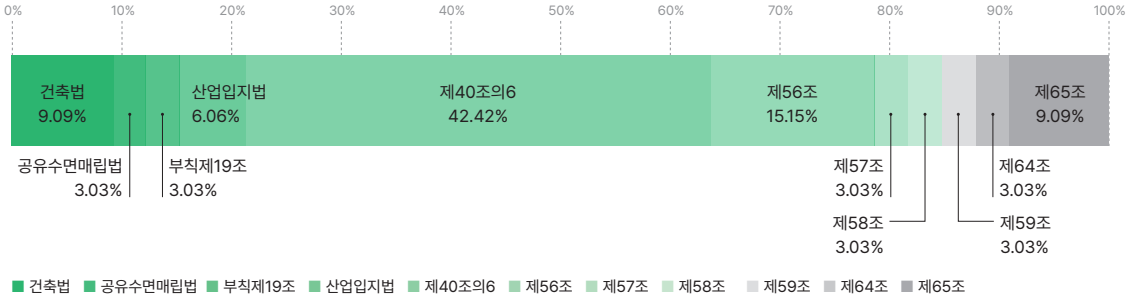
출처 : 국토교통부 도시정책과 내부자료를 바탕으로 연구진 재구성

중앙부처 1차 해석

[표 I-3] 「해석례로 읽는 개발행위허가」 중앙부처 1차해석 현황 (2017~2024)

법령·조문	건축법	공유수면매립법	부칙 제19조	산업입지법	제40조의6	제56조		
					제3항	제1항	제3항	제4항
건	3	1	1	2	14	3	1	1
%	9.09%	3.03%	3.03%	6.06%	42.42%	9.09%	3.03%	3.03%

법령·조문	제57조	제58조	제64조	제65조			총합계
	제1항	제1항	제1항	제1항	제3항	제5항	
건	1	1	1	1	1	1	33
%	3.03%	3.03%	3.03%	3.03%	3.03%	3.03%	100%



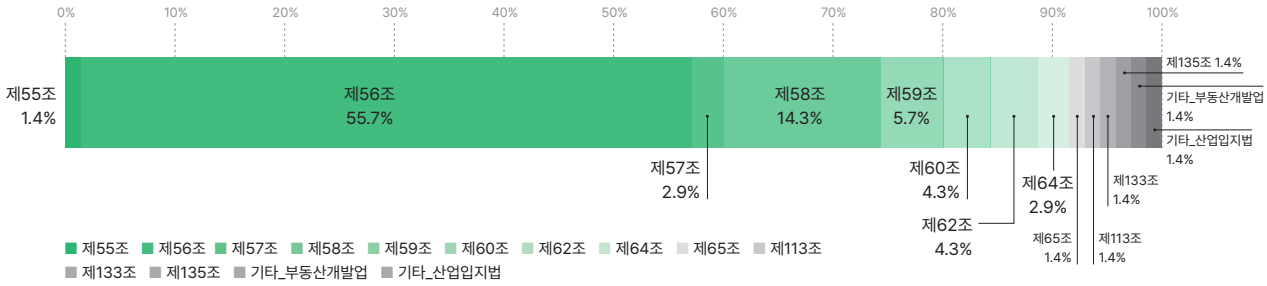
[그림 I-1] 중앙부처 1차 해석 요청 조문별 현황

국민신문고

[표 I-4] 「해석례로 읽는 개발행위허가」 국민신문고 민원 현황(2023~2024)

법령·조문	부동산 개발업법	산업입지 및 개발에 관한 법률	제55조	제56조			제57조	제58조		
				제1항	제2항	제4항	제1항	-	제1항	제3항
건	1	1	1	24	3	12	2	2	7	1
%	1.4%	1.4%	1.4%	34.3%	4.3%	17.1%	2.9%	2.9%	10.0%	1.4%

법령·조문	제59조	제60조		제62조	제64조	제65조	제113조	제133조	제135조	총합계
	제1항	제1항	제3항		제1항	제2항		제1항		
건	4	1	2	3	2	1	1	1	1	70
%	5.7%	1.4%	2.9%	4.3%	2.9%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%	100.0%



[그림 I-2] 개발행위허가 관련 국민신문고 민원의 조문별 현황

3. 해석례 발간을 위한 협업체계 운영

건축규제혁신센터

단행본 기획 및 해석례의 체계적 정리

건축규제혁신센터는 개발행위허가 제도의 합리적 운영과 해석의 일관성 확보를 위해 관련 해석례를 체계적으로 수집·정리하는 역할을 수행하였다. 국토교통부 도시정책과에서 제공하는 자료를 비롯하여 국민신문고 질의·회신 사례, 중앙부처의 1차 유권해석, 법제처의 법령해석례 등 다양한 공식 해석자료를 폭넓게 검토하고 이를 빈도, 쟁점 유형, 주제별 특성 등에 따라 분석하여 정보 제공이 필요한 내용들을 도출하였다.

활용도를 높이기 위한 보완 자료 작성

담당자가 실제 업무에 활용할 수 있도록 지원하기 위하여 단순히 질문과 답변을 정리하여 제시하는 것이 아니라 참고할 수 있는 법령, 법령의 변화, 유사 판례 등을 종합적으로 검토하여 제안하였다. 아울러 개발행위허가 제도 전반에 대한 이해를 돕기 위해 기본 개념, 절차, 주요 쟁점 등을 정리한 제2장 '개발행위허가에 관한 기본지식'을 기획하고 법제전문가와 협업을 통해 공동집필하여 실무자와 관계자의 활용도를 높일 수 있도록 작성하였다.

정부부처 협업

부처 협업을 통한 자료 수집

「해석례로 읽는 개발행위허가 2025」 발간을 위하여 국토교통부 도시정책과 및 법제처로부터 관련 해석 자료를 공유받아 1차적으로 내용을 검토하였다. 이를 바탕으로 국토교통부와 함께 건축관련 행위와 연계되어 있고, 자주 질의가 들어오는 질문들을 중심으로 관계자들이 궁금해 하는 내용들을 우선 도출하였다. 아울러 국토교통부 담당자와 협의 및 세미나 등을 통해 개발행위허가와 건축인허가 간의 의제관계 등을 파악하고 관련 내용을 작성하였다.

검토위원회 운영

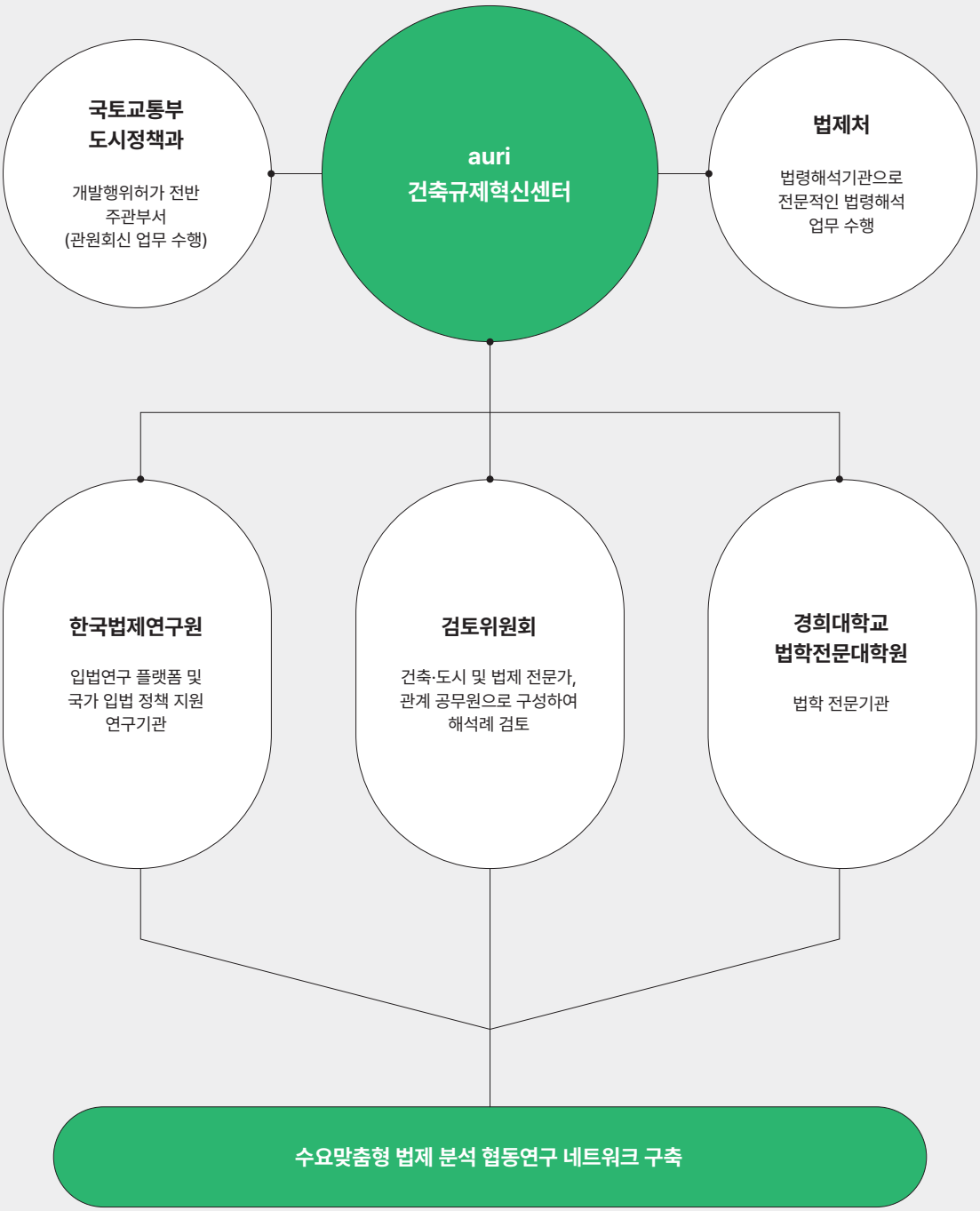
전문성을 높이고 이해하기 쉽게 해석례 정보를 제공하기 위해 전문가 검토위원회 운영

독자들이 이해하기 쉬운 해석례(3장) 정보를 제공하기 위해 단행본 구성 및 내용을 검토하는 전문가 검토위원회를 건축·도시 전문가, 법제 전문가로 구성하여 운영하였다.

[표 I-5] 「해석례로 읽는 개발행위허가 2025」 검토위원회 구성

구분	검토위원(소속)	
건축·도시 전문가	윤혁경 대표(ANU건축사사무소)	김지엽 교수(성균관대학교)
법제 전문가	김종천 선임연구위원(한국법제연구원)	배기철 교수(경희대학교 법학전문대학원)
	신동철 변호사(포스코건설 법무팀)	이민우 변호사(법무법인 YK)
	주동진 교수(경희대학교 법학전문대학원)	
공무원	하철호 사무관(국토교통부 도시정책과)	

출처: 연구진 작성



[그림 I-3] 협동 네트워크 구축(안)
출처: 연구진 작성

4. '해석례로 읽는 개발행위허가' 읽는 법

해석례로 읽는 개발행위허가의 기본 구성

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 중 개발행위허가 관련 장·조문 순서와 관련 주제어에 맞춰 해당하는 질의회신 사례를 수록함으로써 독자가 원하는 정보의 위치를 파악할 수 있도록 구성함

제5장. 개발행위의 허가 등

1절. 개발행위의 허가(제56조~제65조)

질의연도 및 기관/질의유형
질의유형
- 국토부/법제처 해석
- 국민신문고
- 자주하는 질문

Tip.
해석례 관련 주제어와 해당 법령 명칭 및 조항 표기

개발행위의 허가
01

제56조

1. 공작물의 설치 01

국토계획법
제56조 제1항

국계법 시행령
제51조 제1항

2020 법제처 법령해석

Q **수상 또는 수면에 공작물을 설치하는 행위가 개발행위허가 대상인 공작물의 설치에 해당하는지 여부**

[20-0692, 2021. 2. 1.]

하천·호수 등의 수상(水上) 또는 수면(水面)에 공작물을 설치하는 행위가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위인 "공작물의 설치"에 해당하는지?

A

» 이 사안의 경우 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위에 해당함.

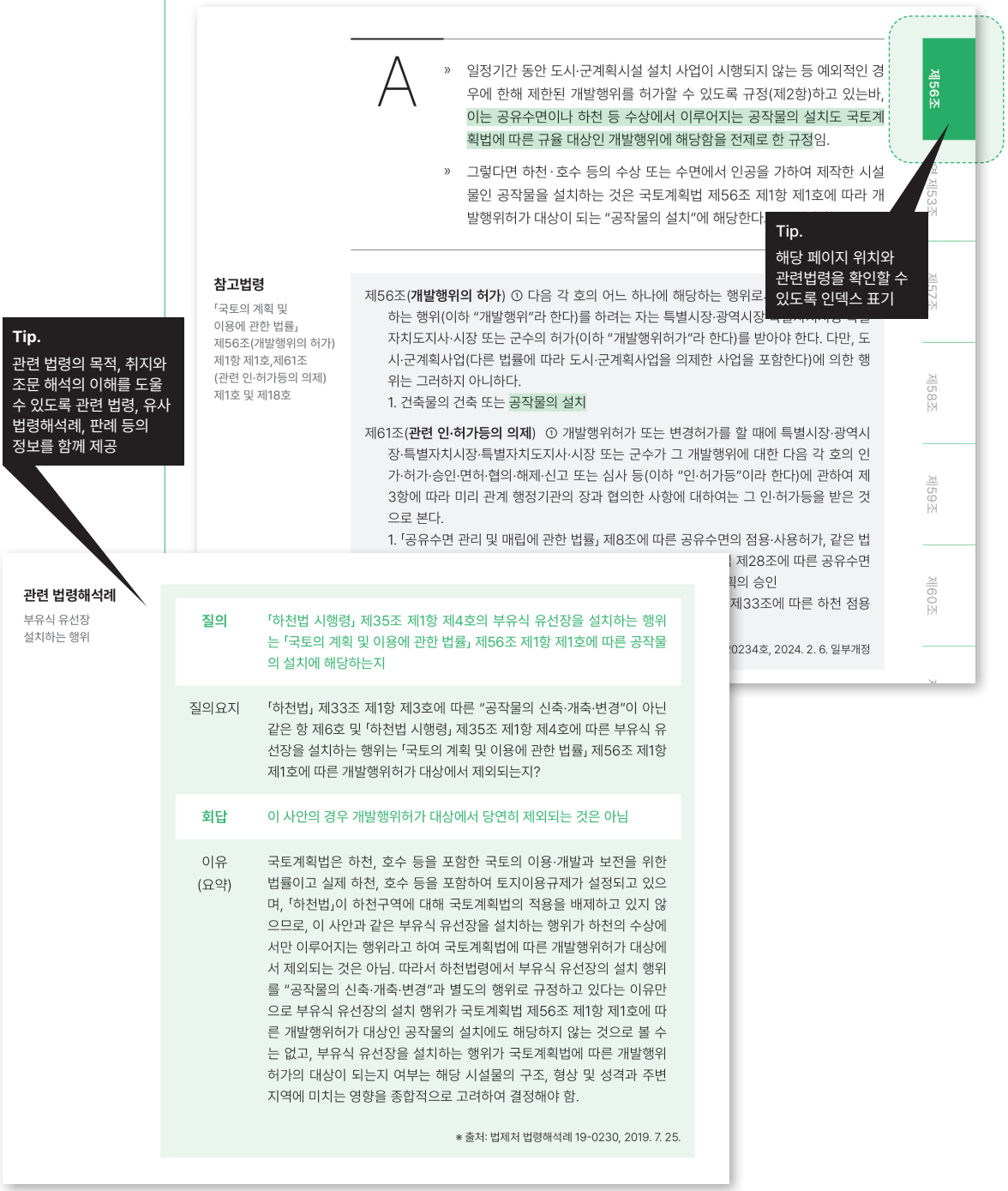
» 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하고 있는 국토계획법 제56조 제1항에서는 난개발을 방지하고 국토의 계획적 관리를 도모하기 위해 공작물 설치(제1호) 등 일정한 행위(이하 "개발행위"라 함)를 하려는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받도록 규정하고 있고, 개발행위허가를 받아야 하는 구체적인 행위를 정하고 있는 같은 법 시행령 제51조 제1항 제2호에서는 인공을 가하여 제작한 시설물의 설치를 "공작물의 설치"라고 규정하고 있을 뿐, 공작물이 어디에 설치되는지 또는 정착되는 상태로 설치되는지에 따라 개발행위허가 대상 여부를 달리 정하고 있지 않음.

» 또한 국토계획법 제61조 제1항에서는 시장 또는 군수가 개발행위허가를 할 때 관계 행정기관의 장과 협의한 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면의 점용·사용허가(제1호) 및 「하천법」에 따른 하천 점용 허가(제18호) 등을 받은 것으로 의제하고 있고, 같은 법 제64조에서는 시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상 또는 수상 등에는 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가해서는 안 된다고 하면서(제1항)

Tip.
개발행위허가 관련 질의내용 및 답변

- 개발행위허가가 질의 및 회신내용에 대한 독자의 이해를 도울 수 있도록 해당되는 법령의 기본 정보(제·개정 목적), 관련 법령해석례와 행정심판례 등의 사례를 함께 제공
- 질의회신과 관련된 주제어와 관련 하위법령·규칙을 함께 표기하여 법령간 관계도 함께 파악할 수 있도록 함

※ 주의사항: 본 단행본은 개발행위허가와 관련된 기존 해석 사례를 주제별로 정리한 자료로, 관련 업무 수행 시 참고자료로 활용할 수 있음. 다만, 개별 사안에 대한 정확한 법률 해석이 필요한 경우에는 소관 부서로 직접 문의하여 유권해석을 받아야 함.



A

» 일정기간 동안 도시·군계획시설 설치 사업이 시행되지 않는 등 예외적인 경우에 한해 제한된 개발행위를 허가할 수 있도록 규정(제2항)하고 있는바, 이는 공유수면이나 하천 등 수상에서 이루어지는 공작물의 설치도 국토계획법에 따른 규율 대상인 개발행위에 해당함을 전제로 한 규정임.

» 그렇다면 하천 · 호수 등의 수상 또는 수면에서 인공을 가하여 제작한 시설물인 공작물을 설치하는 것은 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따라 개발행위허가 대상이 되는 "공작물의 설치"에 해당한다.

제56조 제53조 제57조 제58조 제59조 제60조

Tip.
해당 페이지 위치와 관련법령을 확인할 수 있도록 인덱스 표기

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제1항 제1호,제61조(관련 인·허가등의 의제) 제1호 및 제18호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 … 하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.
1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

제61조(**관련 인·허가등의 의제**) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.
1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제28조에 따른 공유수면 … 획의 승인
… 제33조에 따른 하천 점용

…0234호, 2024. 2. 6. 일부개정

Tip.
관련 법령의 목적, 취지와 조문 해석의 이해를 도울 수 있도록 관련 법령, 유사 법령해석례, 판례 등의 정보를 함께 제공

관련 법령해석례

부유식 유선장 설치하는 행위

질의	「하천법 시행령」 제35조 제1항 제4호의 부유식 유선장을 설치하는 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 따른 공작물의 설치에 해당하는지
질의요지	「하천법」 제33조 제1항 제3호에 따른 "공작물의 신축·개축·변경"이 아닌 같은 항 제6호 및 「하천법 시행령」 제35조 제1항 제4호에 따른 부유식 유선장을 설치하는 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위허가 대상에서 제외되는지?
회답	이 사안의 경우 개발행위허가 대상에서 당연히 제외되는 것은 아님
이유 (요약)	국토계획법은 하천, 호수 등을 포함한 국토의 이용·개발과 보전을 위한 법률이고 실제 하천, 호수 등을 포함하여 토지이용규제가 설정되고 있으며, 「하천법」이 하천구역에 대해 국토계획법의 적용을 배제하고 있지 않으므로, 이 사안과 같은 부유식 유선장을 설치하는 행위가 하천의 수상에서만 이루어지는 행위라고 하여 국토계획법에 따른 개발행위허가 대상에서 제외되는 것은 아님. 따라서 하천법령에서 부유식 유선장의 설치 행위를 "공작물의 신축·개축·변경"과 별도의 행위로 규정하고 있다는 이유만으로 부유식 유선장의 설치 행위가 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위허가 대상인 공작물의 설치에도 해당하지 않는 것으로 볼 수는 없고, 부유식 유선장을 설치하는 행위가 국토계획법에 따른 개발행위허가의 대상이 되는지 여부는 해당 시설물의 구조, 형상 및 성격과 주변 지역에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 결정해야 함.

※ 출처: 법제처 법령해석례 19-0230, 2019. 7. 25.

2

개발행위허가에 관한 기본지식

1. 들어가며
2. 개발행위허가의 의의와 기능
3. 건축허가와 개발행위허가의 관계
4. 개발행위허가 관련 주요 사례

1. 들어가며

도시의 물리적 공간형성에 간여하는 공법 규정의 총체를 '건설법'이라고 명명한다면, 우리나라의 건설법은 크게 ① 개별 건축물에서 발생할 수 있는 위험을 방지하기 위한 **건축(경찰)법**, ② 토지의 합리적 이용을 위한 **국토계획법**, ③ 도시의 낙후 지역을 정비하거나 신도시를 건설하기 위한 **개발사업법**의 3개 축으로 구성된다고 볼 수 있다[1].

이 중 건축법은 건축허가를 중심으로 하여 개별 건축행위에 '소극적으로 개입'하는 방식으로 작동되는 반면에, 주택법이나 도시개발법과 같은 개발사업법은 국가가 도시의 질서에 '적극적으로 개입'하는 방식으로 작동한다. 국토계획법의 경우 다양한 제도를 하나의 법률에 담고 있기 때문에 그 성격과 작동방식을 일률적으로 말하기는 어렵다. 다만, 국토계획법상 여러 제도 중 개발행위허가 제도는 개별 토지소유자의 토지에 관한 권리[2]의 행사를 제한하고 인허가를 통해 규율한다는 점에서 건축법과 그 작동방식에 있어 유사한 점이 있다. 자신의 토지에 건축물을 건축하고자 하는 일반인(민원인)의 입장이 되어 살펴보자면, 건축법상 건축허가이든 국토계획법상 개발행위허가든 간에 건축행위를 하기 위해 반드시 획득해야 할 인허가라는 점에서 다를 바 없다.

이처럼 토지소유자(건축주)가 건축행위를 위해 받아야 하는 인허가로서 개발행위허가라는 측면에서 개발행위허가에 관한 내용을 개관하는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 이 글은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 우선 개발행위허가의 의의와 기능을 살펴보고자 한다. 다음으로, 실무상 상당한 혼란을 초래하고 있는 건축허가와 개발행위허가의 관계 및 인허가의제의 문제를 검토한다.

1 김종보, 『건설법의 이해』, 제7판, 북포레, 2023, 4면.

2 여기서 말하는 권리란 토지소유자로서 갖는 건축자유(Baufreiheit)와 당해 토지의 이용을 통해 구체화되는 재산권을 포함하는 의미이다. 건축자유의 개념에 관하여는 Muckel/Ogorek, 『Öffentliches Baurecht』, 4. aufl., C.H.Beck, 2020, S. 12, Rn. 1. 참조.

2. 개발행위허가의 의의와 기능

개발행위허가의 의의

개발행위허가란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법')에서 정하고 있는 '개발행위'를 하려는 자가 그 행위를 하기 전에 관할 지방자치단체의 장으로부터 받아야 하는 허가를 말한다(국토계획법 제56조 제1항).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률
(2025. 10. 1. 법률 제21065호로 타법에서 개정되어 2026. 1. 2. 시행된 것)

제56조(개발행위의 허가)
① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.
1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)
3. 토석의 채취
4. 토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다)
5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

개발행위허가의 법적 성질에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 즉, ① 법령에서 개발을 상대적으로 금지하고 있고, 일정한 요건을 갖추어 행위를 하고자 신청할 때 행정청이 개발금지를 해제하여 개발행위를 할 수 있도록 하는 행정행위라는 설명[3], ② 도시계획 구역의 무분별한 개발을 방지하고 계획적인 개발을 유도하기 위해 일정한 행위에 대해서 일반적인 행위제한을 해제하여 적극적으로 개발행위를 할 수 있게 하는 행정행위라는 설명[4], ③ 개발행위허가란 사회적으로 유해한 행위를 억제적으로 금지하는 것을 예외적으로 면제해 주는 '예외적 승인'에 해당한다는 설명[5], ④ 개발행위허가에는 행정행위와 행정계획의 두 가지 요소가 혼재되어 있으나, 이미 수립된 토지이용계획 내에서 개별 개발행위가 계획법제에 합치하는지를 확인하고 그 개발을 승인하는 행위이므로 계획 자체는 아니고 계획의 집행행위에 해당하는 설명[6] 등이 이에 해당한다.

3 김병기, 개발행위허가의 방법과 절차, 『토지공법연구』 제13집(2001), 154면; 류해웅·정우형, 『개발허가제의 도입에 관한 연구』, 국토연구원, 2001, 46-47면.

4 김용섭, 개발허가의 법적 성질, 토지공법연구 제13집(2001), 126면.

5 정해영, 개발행위허가에 관한 항고소송에서 사법심사와 증명책임, 행정법학 제24호(2023), 212면.

6 김광수, 개발행위허가의 쟁점과 절차, 토지공법연구 제77집(2017), 13-14면.

이처럼 개발행위허가에 대한 다양한 설명이 존재하는 이유는 크게 두 가지라고 할 수 있다. 첫째, 개발행위허가 제도는 도시계획법제의 변화에 따라 그 실질적인 기능이 변화했기 때문에 어느 시기의 개발행위허가 제도를 상정하는지에 따라 그 법적 성질 또는 기능을 달리 이해할 수 있다. 둘째, 현재 개발행위허가제도는 총 6개의 행위를 규율대상으로 삼는데, 그 6개의 행위를 규율하는 목적 또는 규율을 통해 달성하고자 하는 목표가 완전히 일치하지 않는다. 이러한 점 때문에 개발행위허가 제도의 실체를 이해하는 데에 어려움이 발생하게 된다.

개발행위허가의 제도 연혁

가. 1962년 도시계획법 제정 시기(1962. 1. 20. ~ 1971. 1. 19.)

현행 국토계획법의 전신(前身)이라고 할 수 있는 구 「도시계획법」은 1962년 1월 20일에 제정되었다. 제정 도시계획법은 일제강점기에 운용되던 「조선시가지계획령(朝鮮市街地計劃令)」의 내용 중 건축 분야를 제외한 나머지 내용을 참고로 하여 마련된 법제였다. 조선시가지계획령 중 건축 분야에 관한 내용은 도시계획법과 같은 날 제정된 「건축법」에 규정되었다. 이때부터 우리나라에서는 도시계획법과 건축법을 중요한 두 개의 축으로 하는 건설법제가 자리를 잡게 되었다[7]. 제정 도시계획법 제13조 본문에서는 현행 개발행위허가제도의 모태가 되는 규정을 다음과 같이 두고 있었다.

제정 도시계획법(1962. 1. 20. 법률 제983호로 제정되어 같은 날 시행된 것)

제13조 (토지등의 보전) 제7조의 규정에 의한 고시가 있은 후 도시계획사업에 필요한 토지에서 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 미리 구역을 관할하는 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다. 단, 각령으로 정하는 경미한 행위에 대하여는 예외로 한다.

1. 토지의 형질을 변경하는 행위
2. 공작물을 신축, 개축, 증축 또는 제거하거나 물건을 부가 또는 증치하는 행위
3. 죽목 또는 토석을 채취하는 행위

제정 도시계획법 제13조에서 정하고 있는 허가제도의 목적이나 기능은 현재의 개발행위허가제도와는 사뭇 달랐던 것으로 보인다. 제정 도시계획법 제13조의 조문 제목은 '토지등의 보전'으로 되어 있었고, 허가를 받아야 하는 토지는 결정된 도시계획의 내용에 따라 '도시계획사업에 필요한 토지'에 한정되었다. 이러한 점을 고려하면, 제정 도시계획법 제13조에서 정하고 있는 허가제도는 도시계획사업의 실시가 예정된 토지에 대해서 그 사업 수행에 지장이 발생하지 않도록 현상을 변경하는 행위를 금지하는 내용의 '행위제한 제도'의 일종이었다고 평가하는 것이 타당해 보인다.

7 정태용, 『국토계획법』, 개정4판, 법령정보관리원, 2013, 24면; 전진원, 『국토계획법』, 박영사, 2021, 23면; 대한국토·도시계획학회 편저, 『도시계획론』, 제6판, 보성각, 2016, 105면; 최환용, 『법제이력조사연구(II)-국토계획법』, 한국법제연구원, 2021, 33면 등 참조.

나. 1971년 도시계획법 전부개정 시기(1971. 1. 20.~ 2000. 6. 30.)

구 도시계획법은 1971년 1월 19일에 전부개정이 이루어졌다. 당시 도시로 인구집중이 심화하면서 발생하는 여러 가지 도시 문제에 대응하고 부도심 또는 신도시의 계획적인 건설을 촉진하기 위한 목적에서 비롯된 제도 개편이었다[8]. 1971년 도시계획법 제4조 제1항 본문에서는 '행위등의 제한'이라는 제목 아래 "[도시계획결정]에 의한 고시가 있은 후에는 도시계획구역안에서 도시계획사업에 지장이 있는 다음 각호의 1에 해당하는 행위는 시장 또는 군수의 허가없이 이를 행할 수 없다."라는 규정을 두었는바, 이는 종전의 도시계획법 제13조와 동일한 형식으로 된 규정에 해당하였다.

1971년 도시계획법(1971. 1. 19. 법률 제2291호로 전부개정되어 1971. 7. 20. 시행된 것)

제4조 (행위등의 제한) ① 제12조제4항의 규정에 의한 고시가 있은 후에는 도시계획구역안에서 도시계획사업에 지장이 있는 다음 각호의 1에 해당하는 행위는 시장 또는 군수의 허가없이 이를 행할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 토지의 형질의 변경 또는 죽목의 재식이나 토석의 채취
2. 건축물 기타 공작물의 신축·개축 또는 증축이나 이동이 용이하지 아니한 물건의 설치 또는 퇴적
3. 대통령령이 정하는 면적이하로의 토지의 분할

1971년 도시계획법 제4조에서 정하고 있는 허가제의 취지와 기능은 종전과 마찬가지로 도시계획사업을 진행하는 데 지장이 발생하지 않도록 해당 사업 부지 내에서 이루어지는 행위를 금지하기 위한 '**행위제한 제도**'였다고 볼 수 있다. 다만, 종전과 비교할 때 허가의 대상이 되는 행위가 더 늘어나게 되었는바, 같은 법 제4조 제1항 제2호에서 '건축물의 신축·개축 또는 증축'과 '이동이 용이하지 아니한 물건의 설치 또는 퇴적' 행위가 허가대상으로 추가되었고, 같은 항 제3호에서는 '대통령령으로 정하는 면적이하로의 토지의 분할'도 허가대상에 포함되었다.

다. 2000년 도시계획법 전부개정 시기(2000. 7. 1.~ 2022. 12. 31.)

2000년 도시계획법이 전부개정되면서 제5장에 '개발행위의 허가'라는 제목 아래 6개의 조문을 마련하면서 현재의 개발행위허가제도의 큰 틀이 마련되었다. 2000년 도시계획법 전문개정에 따라 도시계획법상 허가제는 '**행위제한 제도'에서 (영국의 계획허가 planning permission 제도를 참고한 것으로 보이는) '개발행위허가 제도'로의 전환**이 이루어졌다. 즉, 종전에 소극적으로 행위금지만을 목적으로 하던 제도를 대신하여 새로운 허가제를 도입함으로써 도시계획구역의 무분별한 개발을 방지하고 계획적인 개발을 적극적으로 유도하는 적극적인 대응의 기틀을 마련한 것이다[9].

8 도시계획법(1971. 1. 19. 법률 제2291호로 전부개정되어 1971. 7. 20. 시행된 것) 「제정·개정이유」 부분 참조.

9 건설교통부·국토연구원, 『도시계획법 개정에 관한 공청회』 자료집(1999. 5. 7. 개최), 41면; 류해웅, 『도시계획법과 도시개발법』, 국토연구원, 2000, 34면.

2000년 도시계획법(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 전부개정되어 2000. 7. 1. 시행된 것)

제46조 (개발행위의 허가) ① 도시계획구역안에서 도시계획사업에 의하지 아니하고 다음 각호의 1에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위(이하 "開發行爲"라 한다)를 하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가(이하 "開發行爲許可"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 제2호 및 제3호의 개발행위중 산림안에서의 임도의 설치와 사방사업에 관하여는 각각 산림법 및 사방사업법의 규정에 의한다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
2. 토지의 형질변경(耕作을 위한 土地의 形質變更을 제외한다)
3. 토석채취
4. 토지분할(建築法 第49條의 規定에 의한 建築物이 있는 垈地를 제외한다)
5. 녹지지역안에서 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위

새롭게 도입된 개발행위허가 제도는 종전 행위제한 제도의 제반 실무적 문제점—허가기준의 불분명함, 허가절차의 불투명함으로 인한 민원—을 개선하기 위한 목적도 있었으나, 그보다 중요하게는 우리나라 도시계획 수단의 근간을 이루고 있는 용도지역제가 갖는 불완전성을 보완하기 위해서였다고 평가할 수 있다. 즉, 우리나라의 용도지역제는 일단(一團)의 토지를 대상으로 도시계획적 규율을 하고 있으나 개별 필지 단위로는 세밀한 도시계획적 규율을 하는 데에 한계가 있는바, 이를 보완하여 각 필지별로 세밀한 도시계획적 규율을 하기 위하여 지구단위계획과 더불어 개발행위허가 제도를 도입한 것으로 볼 수 있다[10].

라. 2003년 국토계획법 제정 시기(2003. 1. 1. ~ 현재)

도시계획법이 2000년에 전부개정된 후 얼마 지나지 않아 도시계획법을 폐지하고 이를 대신하여 국토계획법을 제정하였다. 종전에는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법으로 이원화하여 운용하였으나, 국토의 난개발(亂開發) 문제가 대두됨에 따라 2003년 1월 1일부터는 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 비도시지역에도 도시계획법에 의한 도시계획 기법을 도입할 수 있도록 하는 제도의 변화였다[11]. 2000년 도시계획법에 본격적으로 도입된 개발행위허가 제도 역시 도시계획구역 안에서만 적용됨으로써 한계를 지니고 있었는데, 2003년 국토계획법 제정에 따라 도시지역과 비도시지역에 공통적으로 적용될 수 있는 제도로의 전환이 이루어졌다.

국토계획법상 개발행위허가 제도는 제56조 규정 이하로 자리를 옮겨 규정하게 되었는데, 큰 틀에서 규정의 형식과 내용은 2000년 도시계획법과 크게 다르지 않다. 즉, 2003년 제정된 국토계획법상 허가 제도는 2000년 전부개정 도시계획법에서의 허가 제도와 그 기능의 측면에서 큰 차이는 없으나, 당해 제도의 적용 범위가 당초 도시에서 전국으로 확대되었다고 볼 수 있다.

10 김종보, 『건설법의 이해』, 제7판, 북포레, 2023, 213-214면; 류해웅, 『개발허가제의 도입에 관한 연구』, 국토연구원, 2001, 242-243면.

11 국토계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 것) 「제정·개정이유」 부분; 최환용, 『법제이력조사연구(II)-국토계획법』, 한국법제연구원, 2021, 39~41면 참조.

제정 국토계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 것)

제56조 (개발행위의 허가) ①다음 각호의 1에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시계획사업에 의하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
2. 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다)
3. 토석의 채취
4. 도시지역에서의 토지분할(건축법 제49조의 규정에 의한 건축물이 있는 대지를 제외한다)
5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역안에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위

개발행위허가의 기능

이상과 같이 제도적 변천을 겪으면서 도입된 개발행위허가 제도는 현재 크게 보아 ① **행위제한 기능**, ② **개별 필지 단위의 도시계획적 규율 기능(토지형질변경허가의 경우)**, ③ **건축물에 대한 도시계획적 규율 기능(개발행위허가인 건축허가의 경우)**의 세 가지 기능을 복합적으로 수행하는 것으로 파악할 수 있다.

가. 행위제한 기능

위에서 언급한 바와 같이, 구 도시계획법에서의 허가 제도는 2000년 전부개정되는 과정에서 종전의 제4조(행위등의 제한) 규정을 대신하여 제46조(개발행위의 허가) 규정을 도입하였고, 이는 허가 제도의 질적인 변화를 가져온 것이었다. 그렇지만 그 과정에서 종전에 나름대로의 기능을 하던 행위제한의 근거 규정인 제4조를 완전히 삭제함에 따라 혼란이 발생하게 되었다. 만약 2000년 도시계획법 전부개정 과정에서 종전의 제4조(행위등의 제한) 규정을 그대로 존속시키면서 제46조(개발행위의 허가) 규정을 도입하였다면 두 허가 제도가 서로 다른 기능을 담당하면서 제도를 이해하기가 수월하였을 것이다. 그런데 그렇지 않고 제4조를 삭제하면서 이를 대체하는 방식으로 제46조를 도입하다 보니, 새로 도입된 허가 제도는 종전의 '행위제한 제도'로서의 기능과 동시에 새로운 도시계획적 기능까지를 모두 담당하는 결과가 초래된 것이라고 볼 수 있다.

2000년 이후로 도입된 개발행위허가 제도는 최초의 도시계획법이 상정하였던 행위제한 제도로서의 기능을 여전히 가지고 있다. 즉, 허가를 받고자 하는 개발행위가 해당 토지에 설정되어 있는 도시계획의 내용에 위반되는 것은 아닌지, 또는 도시계획사업에 지장을 초래하는 점은 없는지를 확인하여 그러한 사정이 있다면 허가를 내어주지 않는 것이다. 이러한 점은 현행 국토계획법 제58조 제1항 제2호에서 "**도시·군관리계획 및 성장관리계획의 내용에 어긋나지 아니할 것**"을, 제3호에서 "**도시·군계획사업의 시행에 지장이 없을 것**"을 각 허가의 기준으로 정하고 있는 데에서도 확인할 수 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제21065호)

제58조(개발행위허가의 기준) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

2. 도시·군관리계획 및 성장관리계획의 내용에 어긋나지 아니할 것
3. 도시·군계획사업의 시행에 지장이 없을 것

나. 개별 필지 단위의 도시계획적 규율 기능(토지형질변경허가)

도시계획의 기능 중에는 ① 건축단위를 설정하고, ② 당해 건축단위의 건축허용성을 결정하는 기능이 포함된다. 여기서 건축단위란 건축행위를 하는 기준이 되는 토지의 단위를 말하고, 건축허용성이란 당해 건축단위의 지상에 건축물을 건축할 수 있는 공법적 지위를 의미한다[12]. 표상에 존재하는 토지는 무한히 연접해 있는 하나의 일체인데, 도시계획은 그 목적을 달성하기 위한 수단으로서 일단 일체의 토지를 관념적으로 구분하여 일정한 단위로 나누고(=건축단위), 당해 건축단위에 일정한 건축허가 요건을 설정함으로써 일정한 건축물을 건축할 수 있는 법적 성질(=건축허용성)을 부여하는 방식으로 작동한다. 참고로 현재 판례는 토지소유자(건축주)가 그 소유 토지에 대해서 건축허용성을 획득하는 과정을 '부지확보'라는 용어로 표현하고 있다[13].

> **대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결**
> 건축물의 건축은 건축주가 그 부지를 적법하게 확보한 경우에만 허용될 수 있다. **여기에서 '부지 확보'**란 건축주가 건축물을 건축할 토지의 소유권이나 그 밖의 사용권원을 확보하여야 한다는 점 외에도 **해당 토지가 관계 법령상 건축물의 건축이 허용되는 법적 성질을 지니고 있어야 한다는 점을 포함**한다.

그런데 우리나라가 기본적으로 채택하고 있는 용도지역제 도시계획은 위와 같이 건축단위를 설정하고 해당 건축단위에 건축허용성을 부여하는 기능에 있어 명백한 한계가 있다. 용도지역제 도시계획은 여러 필지를 포함한 일단의 구역에 각각 용도를 지정한 후 용적률, 건폐율 등의 건축허가요건을 설정함으로써 건축행위를 통제하는 방식으로 작동한다. 이러한 용도지역의 설정은 여러 필지에 걸쳐서 광범위하게 설정될 뿐 개별 필지를 규율하는 기능을 하지 못한다. 그에 따라 2000년 이전의 우리나라 도시계획 제도는 건축단위(개별 필지)의 수준에서 섬세한 도시계획적 규율을 하지 못하는 문제점을 가지고 있었다. 구 도시개발법이 2000년 전부개정되면서 종전의 제도를 대체하여 새로운 개발행위허가 제도를 도입한 가장 큰 이유는 이러한 용도지역제 도시계획의 한계를 극복하고 새로운 '필지 단위의 도시계획' 수단을 마련하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서의 개발행위허가 기능은 특히 '토지형질변경허가'의 과정에서 발현된다. 현행 국토계획법 제58조 제1항 제1호에서는 "용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것"을 허가 기준으로 설정하고 있는데, 이는 특히 건축단위와 관련된 기준이라고 평가할 수 있다.

12 김종보, 앞의 책, 197~198면. 214면, 225면; 건축허용성에 관한 조금 더 상세한 논의는 배기철, 『도시계획법과 지적: 한국과 일본의 비교를 중심으로』, 경인문화사, 2022, 112면 이하; 주동진, 『아파트건설사업 유형에 관한 공법적 연구-아파트 용지확보 제도를 중심으로-』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2023, 39-40면 등 참조.

13 김종보·박건우, 국토계획법상 토지형질변경허가와 건축허용성-대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결-, 『행정법연구』, 제64호, 2021. 47면; 안동인, 2023년 행정법(II) 중요판례평석, 『인권과 정의』, 제520호, 2024, 159면.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제21065호)

제58조(개발행위허가의 기준) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것. 다만, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위 규모의 제한을 받지 아니한다.

그리고 같은 법 제58조 제1항 제4호에서 "**주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천 · 호소 · 습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이룰 것**"을, 제5호에서 "**해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것**"을 각 허가 기준으로 정하고 있는데, 이는 당해 건축단위(필지)에서 어떠한 건축행위를 허용할 것인지를 정하여 허가 단계에서 심사한 후 해당 필지의 건축허용성을 부여하는 것과 관련되어 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제21065호)

제58조(개발행위허가의 기준) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

4. 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이룰 것
5. 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것

다. 건축물에 대한 도시계획적 규율 기능(개발행위허가인 건축허가)

도시계획은 전통적으로 '토지'를 규율대상으로 삼지만 사회가 발전하면서 '건축물'도 도시계획적 관점에서 규율의 대상이 된다. 특히 도시의 물리적 외관에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 고층빌딩, 아파트단지의 건설 등이 보편화된 우리나라의 상황에서 건축물 자체에 대해서 도시계획적 규율의 필요성이 점차 높아지고 있다. 국토계획법상 개발행위허가 중에서도 특히 건축허가는 이러한 기능을 담당한다. 국토계획법 제58조 제1항 제4호의 허가기준 중에서도 "**건축물의 높이 ... (중략) ... 등 주변환경이나 경관과 조화를 이룰 것**"이라는 기준이 이와 관련되어 있으며, 국토계획법 시행령 제56조 관련 [별표1의2] 개발행위허가기준(이하 '「개발행위허가기준」')의 제1항 라목 (1)에서 이러한 기준을 보다 구체적으로 정하고 있다.

검토분야	허가기준
라. 주변지역과의 관계	(1) 개발행위로 건축 또는 설치하는 건축물 또는 공작물이 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하고, 그 높이·형태 및 색채가 주변건축물과 조화를 이루어야 하며, 도시·군계획으로 경관계획이 수립되어 있는 경우에는 그에 적합할 것 (2) 개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 없을 것. 다만, 환경오염·생태계파괴·위해발생 등의 방지가 가능하여 환경오염의 방지, 위해의 방지, 조경, 녹지의 조성, 완충지대의 설치 등을 허가의 조건으로 붙이는 경우에는 그러하지 아니하다. (3) 개발행위로 인하여 녹지축이 절단되지 아니하고, 개발행위로 배수가 변경되어 하천·호소·습지로의 유수를 막지 아니할 것

출처: 국토계획법 시행령 [별표1의2]의 1. 분야별 검토사항

이와 관련하여 건축법에서 건축허가 제도가 이미 있는데, 굳이 국토계획법상 개발행위허가 중 하나로 건축허가 제도를 다시 둘 필요가 있는지 의문일 수 있다. 특히 허가를 받는 민원인의 입장에서 보면 명칭도 똑같은 '건축허가'가 서로 다른 두 법률에 존재하는 것이 혼란을 초래하기도 한다. 이와 관련하여 국토계획법상 개발행위허가 중 하나로 건축허가를 두고 있는 것은 입법적 오류라는 지적도 있다[14]. 그러나 사견으로는 건축법상 건축허가와 도시계획법상 개발행위허가(건축허가)는 그 기능을 서로 달리하므로 서로 다른 법률에서 정하고 있는 것이 입법의 오류는 아니라고 생각한다.

국토계획법과 달리 건축법은 '경찰행정법'의 일종으로 이해하는 것이 일반적이다. 경찰행정이란 공공의 안녕과 질서를 위협하는 위험으로부터 공공의 안녕과 질서를 지키기 위해 국가가 행하는 행정작용을 말한다[15]. 건축법은 '건축물'로부터 발생하는 '위험을 방지'하기 위하여 토지이용권의 일종인 건축할 권리를 제한하는 법률이다. 그런데 경찰행정의 목적에서 이루어지는 허가제도는 그 허가요건을 갖춘 경우에는 반드시 허가를 내어주어야 하는 '기속행위'라고 보는 것이 일반적으로 합의된 견해다. 그러므로 건축법상 건축허가 역시도 건축법에서 정하여 놓은 요건을 충족하는 이상 반드시 그 허가가 이루어져야 한다.

> **대법원 1992. 6. 9. 선고 91누11766 판결 [건축허가거부처분취소]**
> 건축법 제5조 제1항 소정의 **건축허가권자**는 건축물이 건축법, 도시계획법 등의 **관계법규에서 정하는 어떠한 제한에도 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법 소정의 건축허가를 하여야 하고 위 관계법규에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 바로 그 허가신청을 거부할 수 없고**(당원 1989.3.28. 선고 88누10541 판결; 1987.3.10. 선고 85누942 판결), 여기서 관계법규란 건축물에 대한 건축허가의 제한에 관하여 직접 규정하고 있는 법규만을 말하고, 건축허가에 따라 건축된 건축물 내의 시설의 운영이나 용도에 따른 건축물의 사용에 대하여 제한을 가하는 법규를 말하는 것은 아니라 할 것이다.

14 김종보·박건우, 앞의 논문, 70면.

15 홍정선, 『신경찰행정법입문』, 제4판, 박영사, 2025, 2면.

그러므로 만약 건축법상 건축허가만이 존재한다면 건축허가권자가 건축물로부터 발생할 우려가 있는 위험의 방지와 직접적으로 관련된 허가 요건이 아닌 다른 요건을 이유로 들어 건축허가를 반려하는 것은 허용되지 않는다. 이러한 점은 독일에서 1882년에 선고된 크로이츠베르크 판결[16] 이래로 확립되어 온 원칙이다. 독일 베를린의 크로이츠베르크 지역에서 주민들이 자신의 주택 옥상에 정원(Dachgärten)을 만들고자 했으나, 베를린의 경찰총수는 이를 허가할 경우 전승기념탑의 전망이 확보되지 않을 것이 우려되어 경찰행정법의 일종인 프로이센 일반란트법 제10조 제2항 제17호를 근거로 건축을 금지하는 내용의 경찰명령(Polizeiverordnung)을 하였다. 이에 대해서 법원은 공공의 안전과 질서와 직접적인 연관이 없는 사유를 이유로 들어 허가를 하지 않는 것은 위법하다는 판결을 하였고, 이는 경찰행정의 방법으로서 허가제의 한계를 보여주는 대표적인 사례로 회자되고 있다.

이러한 점을 일관하자면, 우리나라의 건축법상 건축허가도 건축물로부터 야기될 수 있는 공공의 안전과 질서를 방지하기 위한 목적에서 허가 요건을 정하고 그러한 요건이 충족되면 반드시 허가가 이루어져야 한다. 즉, 건축법상 건축허가 제도 내에서 행정청이 적극적인 도시계획적 요소를 고려하여 허가를 반려하는 것은 그 제도의 기본적인 성격상 가능하지 않다. 그러므로 도시계획적 판단에 따라 건축행위의 허가여부를 결정할 수 있는 별도의 법적 근거가 필요하고, 현행 법제도에서는 국토계획법상 개발행위허가 중 하나의 유형인 건축허가가 그러한 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

지구단위계획과의 관계

개발행위허가의 기능과 관련하여 이 제도가 지구단위계획과는 어떠한 관계에 있는지도 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 개발행위허가 제도는 기존의 용도지역제 도시계획의 문제점을 보완하기 위하여 2000년 도시계획법 전면 개정 과정에서 도입된 것인데, 같은 법 개정 과정에서 용도지역제 도시계획을 보완하기 위한 또 다른 제도로서 지구단위계획 제도도 함께 도입되었기 때문이다.

그런데 현재 지구단위계획은 모든 토지에 대해서 의무적으로 수립하도록 되어 있는 것은 아니므로, 지구단위계획이 수립된 구역과 그렇지 않은 곳에서 개발행위허가는 다소 다른 기능을 하게 된다. 지구단위계획이 수립된 구역에서는 사전에 지구단위계획에서 정한 내용에 따라 건축단위와 건축허용성이 설정되어 있다. 이러한 필지에서 개발행위허가(토지형질변경허가)는 특정한 개발행위가 기수립된 도시계획의 내용에 부합하는지를 심사하는 소극적 기능을 한다. 반면, 지구단위계획과 같은 세밀한 도시계획이 사전에 정해져 있지 않은 토지에서는 개발행위허가를 하는 단계에서 비로소 개별 필지가 도시계획적 관점에서 적합한 건축단위인지 심사하고, 해당 필지에 대하여 건축허용성을 부여하게 된다.

건축물의 건축행위에 대한 규율에 있어서도 지구단위계획이 수립된 필지와 그렇지 않은 필지에서 개발행위허가(건축허가)의 기능이 다르다. 국토계획법 제52조 제1항 제5호에서는 지구단위계획의 내용 중에 하나로 "건축물의 배치 · 형태 · 색채 또는 건축선에 관한 계획"을 정하고 있

16 14. 6. 1882. - II. B 23/82 - PrOVG 9, 353 = DVBI, 1985, 219.

다. 위와 같은 내용이 포함된 지구단위계획이 수립된 필지라면, 해당 필지 위에서 이루어지는 건축행위에 대한 개발행위허가(건축허가)는 당해 건축물이 지구단위계획의 내용과 부합하는지만을 소극적으로 심사하는 기능을 한다. 반면, 지구단위계획이 수립되어 있지 않은 필지 또는 지구단위계획이 수립되어 있지만 지구단위계획의 내용에 '건축물의 배치 · 형태 · 색채 또는 건축선에 관한 계획'이 포함되어 있지 않은 필지라면, 구체적으로 건축허가를 심사하는 단계에서 건축물에 대한 도시계획적 규율이 이루어지게 된다.

[그림 II-2] 용도지역, 지구단위계획, 개발행위허가의 관계

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>지구단위계획구역 내 필지</th><th>지구단위계획 미수립 필지</th></tr>
<tr><td rowspan="2">개별
필지
단위</td><td>건축물 통제</td><td>개발행위허가(건축허가)</td><td>개발행위허가(건축허가)</td></tr>
<tr><td>부지 확보</td><td>지구단위계획</td><td>개발행위허가(토지형질변경허가)</td></tr>
<tr><td colspan="2">용도지역 단위</td><td>용도지역</td><td>용도지역</td></tr>
</table>

출처: 연구진 작성

3. 건축허가와 개발행위허가의 관계

건축에 필요한 3개의 허가

건축주가 건축행위를 하기 위해서는 원칙적으로 3개의 허가가 필요하다. ① 우선 당해 토지와 관련하여 **국토계획법상 개발행위허가 중 토지형질변경허가**를 받아야 한다. ② 다음으로 그 토지의 지상에 건축될 건축물에 대해서 **국토계획법상 개발행위허가 중 건축허가**를 받아야 한다. ③ 마지막으로 **건축법상 건축허가**를 받아야 한다.

이 3개의 허가는 각각 제도의 입법목적·허가기준·허가효과가 다르므로, 원칙적으로 건축주는 3개의 허가를 모두 받아야 건축행위를 할 수 있다. 다만, 건축법 제11조 제5항 제3호에서는 건축법상 건축허가를 받으면 국토계획법상 개발행위허가를 받은 것으로 본다고 하는 '인허가의제' 규정을 두고 있다. 위와 같이 외관상 명확하게 구별되지 않는 3개의 허가 제도의 인허가의제 규정이 한데 섞이면서 인허가 문제를 명확하게 파악하기 어렵게 만드는 문제가 있다.

건축법(2025.10.1. 법률 제21065호로 타법개정되어 같은 날 시행된 것)

제11조(건축허가)

① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

⑤ 제1항에 따른 건축허가를 받으면 다음 각 호의 허가 등을 받거나 신고를 한 것으로 보며, 공장건축물의 경우에는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의2와 제14조에 따라 관련 법률의 인·허가등이나 허가등을 받은 것으로 본다.

3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가

인허가의제 개관

가. 인허가의제의 의의

인허가의제란 주된 인허가를 받으면 법률에서 정하는 바에 따라 그와 관련된 여러 인허가를 함께 받은 것으로 보는 것을 말한다. 인허가의제 제도는 하나의 사업을 시행하기 위해 여러 인허가를 받아야 하는 경우 주된 인허가의 관할 행정청으로 창구를 단일화하고 절차를 간소화하는 원스톱행정을 통하여 민원인의 편의를 도모하기 위하여 만들어진 제도라고 설명된다[17].

17 박균성, 『행정법론(상)』, 제21판, 박영사, 2022, 728면.

인허가의제 규정은 1973년 「산업기지개발촉진법」에 도입된 이후 현재는 100개가 넘는 법률에서 규정하고 있다. 그러나 개별 법령에서 인허가의제에 관하여 정하고 있는 내용과 방식이 통일적이지 않아 종래에 상당한 혼란을 초래하기도 하였다. 이러한 문제를 해결하고자 2021년 제정된 「행정기본법」 제24조~제26조에서는 인허가의제에 관한 기본 사항을 규정하고 있다[18].

나. 인허가의제의 유형

인허가의제 제도를 크게 '부분 인허가의제'와 '일괄 인허가의제'의 유형으로 나누어 설명하기도 한다[19]. ① 부분 인허가의제란 주된 인허가 절차에서 모든 관련 인허가 요건의 충족 여부를 심리·판단할 의무는 없고 미리 관계행정청과 협의를 거친 사항에 한하여 인허가 의제의 효과를 발생하도록 하는 제도를 말한다. 즉, 인허가를 신청하는 자가 신청하는 단계에서 여러 인허가를 한 번에 처리하는 인허가의제를 이용할지 하지 않을지 선택할 수 있는 경우를 말한다. ② 일괄 인허가의제란 주된 인허가 절차에서 모든 관련 인허가 요건의 충족 여부를 심리·판단하여 주된 인허가와 동시에 모든 관련 인허가의 효과가 전부 발생하도록 하는 경우를 말한다.

판례는 부분 인허가의제를 원칙으로 보고 있다. 인허가의제 제도는 기본적으로 신청인의 이익을 위해 만들어진 것이므로, 신청인이 반드시 관련 인허가의제 처리를 신청해야 할 의무가 있다고 볼 수는 없고, 신청인이 의제를 신청한 경우 그 신청한 범위 내에서만 인허가의제가 이루어지는 것이라고 보는 것이 원칙적으로 타당하기 때문이다.

> **대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결**
> 어떤 개발사업의 시행과 관련하여 여러 개별 법령에서 각각 고유한 목적과 취지를 가지고 요건과 효과를 달리하는 인허가 제도를 각각 규정하고 있다면, 그 개발사업을 시행하기 위해서는 개별 법령에 따른 여러 인허가 절차를 각각 거치는 것이 원칙이다. 다만 어떤 인허가의 근거 법령에서 절차간소화를 위하여 관련 인허가를 의제 처리할 수 있는 근거 규정을 둔 경우에는, 사업시행자가 인허가를 신청하면서 하나의 절차 내에서 관련 인허가를 의제 처리해줄 것을 신청할 수 있다. 관련 인허가 의제 제도는 사업시행자의 이익을 위하여 만들어진 것이므로, 사업시행자가 반드시 관련 인허가 의제 처리를 신청할 의무가 있는 것은 아니다.

다만, 개별 사업 중에는 그 성질이나 내용상 당해 법률에서 정하고 있는 인허가 외에도 필수적으로 다른 법률에서 정하고 있는 인허가를 받아야 하는 경우가 있다. 이러한 상황에서 두 인허가를 동시에 처리하기 위한 목적에서 개별 법령에서 인허가의제 제도를 사용하기도 한다. 이처럼 반드시 두 인허가가 동시에 처리되어야 할 필요성이 있는 경우에는 예외적으로 일괄 인허가의제가 적용되어야 할 것이다.

18 법제처, 『행정기본법 조문별 해설』, 2021, 95-96면.

19 정해영, 의제된 인허가의 처분성, 『아주법학』 제13권 제2호, 2019, 56~58면; 임성훈, 행정기본법 하에서 인허가의제의 운용방향, 『법학연구』 제32권 제2호, 2021, 65~66면.

다. 관련 인허가(=의제되는 인허가)의 요건 심사

인허가의제를 한다고 해서 의제 대상이 되는 개별 인허가에 대한 관련 법령에서 정하고 있는 요건에 관한 일체의 심사를 배제한다는 것은 아니다. 즉, 주된 인허가를 신청하는 '창구'를 통해 관련된 여러 인허가를 동시에 처리하는 것이지만, 의제 대상이 되는 개별 인허가의 실체적 요건을 각각 충족하여야 한다. 주된 인허가를 거쳤다고 해서 관련 인허가 자체가 면제되는 것이 아니다.

> **대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결**
> 건축법에서 인·허가의제 제도를 둔 취지는, 인·허가의제사항과 관련하여 건축허가 또는 건축신고의 관할 행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지, 인·허가의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인·허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것으로 보기는 어렵다.

> **대법원 2020. 4. 9. 선고 2019두51499 판결**
> 여러 개별법령의 인·허가 제도가 고유한 목적, 취지, 다른 요건을 규율하고 있다면, 각각의 인·허가 제도가 모두 적용되어야 하고, 그중 어느 하나의 인·허가절차를 거쳤다고 하여 다른 인·허가절차가 면제되지 않는다.

라. 관련 인허가(=의제되는 인허가)의 절차 준수 여부

의제되는 인허가의 관련 법령에서 당해 인허가를 위해 거쳐야 하는 절차적 요건들을 정하고 있는 경우, 인허가의제를 통해 해당 인허가를 받을 때에도 관련 법령에서 정하고 있는 해당 절차를 모두 거쳐야 하는지 문제가 된다. 이에 관하여 과거에는 견해의 대립이 있었으나, 행정기본법 제24조 제5항 단서에서 "관련 인허가에 필요한 심의, 의견 청취 등 절차에 관하여는 법률에 인허가의제 시에도 해당 절차를 거친다는 명시적인 규정이 있는 경우에만 이를 거친다."라고 함으로써 논란을 입법적으로 해결하였다.

행정기본법(2025. 3. 18. 법률 제20824호로 일부개정되어 2025.9.19. 시행된 것)

제24조(인허가의제의 기준)

① 이 절에서 "인허가의제"란 하나의 인허가(이하 "주된 인허가"라 한다)를 받으면 법률로 정하는 바에 따라 그와 관련된 여러 인허가(이하 "관련 인허가"라 한다)를 받은 것으로 보는 것을 말한다.

③ 주된 인허가 행정청은 주된 인허가를 하기 전에 관련 인허가에 관하여 미리 관련 인허가 행정청과 협의하여야 한다.

⑤ 제3항에 따라 협의를 요청받은 관련 인허가 행정청은 해당 법령을 위반하여 협의에 응해서는 아니 된다. 다만, 관련 인허가에 필요한 심의, 의견 청취 등 절차에 관하여는 법률에 인허가의제 시에도 해당 절차를 거친다는 명시적인 규정이 있는 경우에만 이를 거친다.

건축허가와 개발행위허가의 인허가의제 관계

가. 건축법상 건축허가와 국토계획법상 토지형질변경허가 – 부분 인허가의제

국토계획법상 토지형질변경허가와 건축법상 건축허가가 반드시 동시에 이루어져야 하는 것은 아니다. 토지형질변경허가란 건축행위의 토대가 되는 '토지'에 관한 것이므로 그 지상의 '건축행위'에 관한 건축허가와는 그 허가대상이 다르기 때문이다. 현실에서도 일단 국토계획법상 토지형질변경허가만을 받아 부지조성을 완료하고, 사후에 건축허가를 받아 건축물을 짓거나 혹은 부지조성이 완료된 토지를 제3자에게 매도하는 경우를 어렵지 않게 찾을 수 있다. 이러한 점에서 두 인허가는 부분 인허가의제 관계에 있다고 평가할 수 있다.

한편, 부분 인허가의제 관계에 있는 두 허가를 각각 별도로 받을 경우 두 허가의 선후관계가 문제가 된다. 그런데 건축물의 물적 토대로서 토지가 확보되지 않으면 그 지상에 건축행위도 할 수 없으므로, 논리적으로 보면 토지형질변경허가는 건축허가보다 선행해야 하는 관계에 있다. 따라서 건축주가 건축행위를 하려면 토지형변경허가를 건축허가보다 먼저 받거나, 그 시기가 아무리 늦더라도 건축허가와 동시에(인허가의제 처리를 통해) 토지형질변경허가를 받아야 함이 원칙이다.

다만, 구체적인 사안에서 건축주가 특별한 사정이 있어 부득이하게 토지형질변경허가를 먼저 받지 못하고 건축허가를 신청하는 경우가 있을 수 있다. 이는 원칙적으로 보자면 건축의 전제가 되는 '부지확보'에 실패한 것이므로 건축허가를 내어주어서는 안 될 것이다. 그러나 판례는 '건축행정청이 추후 별도로 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 당연히 요청되는 사항이므로 묵시적인 전제로 하여' 건축허가를 먼저 내어주는 것도 위법하다고 볼 것은 아니라고 밝히고 있다. 다만 이러한 판례로 인해 원칙과 예외가 혼동되어서는 안 될 것이다. 또한, 이 경우 건축허가를 내어준 행정청은 당해 건축주가 당초에 설명한 대로 가까운 시기 내에 토지형질변경허가를 받지 못한다면 건축허가를 직권으로 취소·철회하여야 한다.

> **대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결**
> 만약 건축주가 '부지 확보' 요건을 완비하지는 못한 상태이더라도 가까운 장래에 '부지 확보' 요건을 갖출 가능성이 높다면, 건축행정청이 추후 별도로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다)상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 당연히 요청되는 사항이므로 묵시적인 전제로 하여 건축주에 대하여 건축법상 건축허가를 발급하는 것이 위법하다고 볼 수는 없다.
> 그러나 건축주가 건축법상 건축허가를 발급받은 후에 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가절차를 이행하기를 거부하거나, 그 밖의 사정변경으로 해당 건축부지에 대하여 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 발급할 가능성이 사라졌다면, 건축행정청은 건축주의 건축계획이 마땅히 갖추어야 할 '부지 확보' 요건을 충족하지 못하였음을 이유로 이미 발급한 건축허가를 직권으로 취소·철회하는 방법으로 회수하는 것이 필요하다.

나. 건축법상 건축허가와 국토계획법상 건축허가의 관계 – 일괄 인허가의제

건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위허가인 건축허가는 각각 제도의 입법목적·허가기준·허가효과가 다르므로, 건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 두 허가를 모두 받아야 한다. 다만, 실제적으로는 하나의 건축행위에 대한 허가일 뿐만 아니라, 건축법과 국토계획법에서는 두 개의 허가를 동시에 하나의 절차로 처리하도록 하는 명시적인 규정을 두고 있으므로, 이 두 허가는 동시에 진행되어야 한다. 이러한 점에서 두 인허가는 일괄 인허가의제 관계에 있다고 평가할 수 있다. 판례도 같은 입장이다.

대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결

(1) 건축물의 건축은 건축법상 건축허가의 대상이기도 하지만(건축법 제11조 제1항), 동시에 국토계획법상 개발행위허가의 대상이기도 하다(국토계획법 제56조 제1항 제1호). 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위허가는 각각 제도의 입법목적·허가기준·허가효과가 다르므로, 건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 두 허가를 모두 받아야 한다.

(2) 다만, 건축법 제11조 제5항 제3호는 절차간소화를 위하여 건축법상 건축허가를 받는 절차에서 관계 행정청과의 사전 협의를 통해서 국토계획법상 개발행위허가를 받은 것으로 의제할 수 있는 관련 인·허가 의제 제도를 규정하고 있으며, 다른 한편으로 국토계획법 제57조 제1항은 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 하나, 다만 개발행 위허가대상 중 '건축법의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치'를 하려는 자는 건축법에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

(3) 위와 같은 규정들의 내용과 체계, 입법취지를 종합하면, **건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가를 각각 별도로 신청하여야 하는 것이 아니라, 건축법상 건축허가절차에서 관련 인·허가 의제 제도를 통해 두 허가의 발급 여부가 동시에 심사·결정되도록 하여야 한다.** 즉, 건축주는 건축행정청에 건축법상 건축허가를 신청하면서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가 심사에도 필요한 자료를 첨부하여 제출하여야 하고, 건축행정청은 개발행위허가권자와 사전 협의절차를 거침으로써 건축법상 건축허가를 발급할 때 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가가 의제되도록 하여야 한다.

개발행위허가가 의제되는 건축허가의 법적 성격

건축허가는 '기속행위'여서 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조 소정의 건축허가를 하여야 하고, 위 관계 법규에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 그 허가신청을 거부할 수는 없다는 것이 일반적인 설명에 해당한다.

대법원 1992. 6. 9. 선고 91누11766 판결

구 건축법(1991.5.31. 법률 제4381호로 개정되기 전의 것) 제5조 제1항 소정의 **건축허가권자는 건축물이 건축법, 도시계획법 등의 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조 소정의 건축허가를 하여야 하고,** 위 관계 법규에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 그 허가신청을 거부할 수는 없고, 여기서 여기서 관계 법규란 건축물에 대한 건축허가의 제한에 관하여 직접 규정하고 있는 법규만을 말하고, 건축허가에 따라 건축된 건축물 내의 시설의 운영이나 용도에 따른 건축물의 사용에 대하여 제한을 가하는 법규를 말하는 것은 아니라 할 것이다.

그러나 건축허가가 기속행위라는 설명은 건축법상 건축허가를 받으면서 국토계획법상 개발행위허가가 의제되지 않는 경우에만 타당한 것이고 현실에서 이러한 경우는 드물다. 대부분 경우는 행정청이 건축행위를 허가하면서 건축법상 건축허가뿐만 아니라 인허가의제 규정에 의해 국토계획법상 개발행위허가를 동시에 처리하는데, 이처럼 국토계획법상 개발행위허가를 수반하는 건축허가는 '재량행위'라는 것이 판례에 의해 여러 차례 확인된 바 있다.

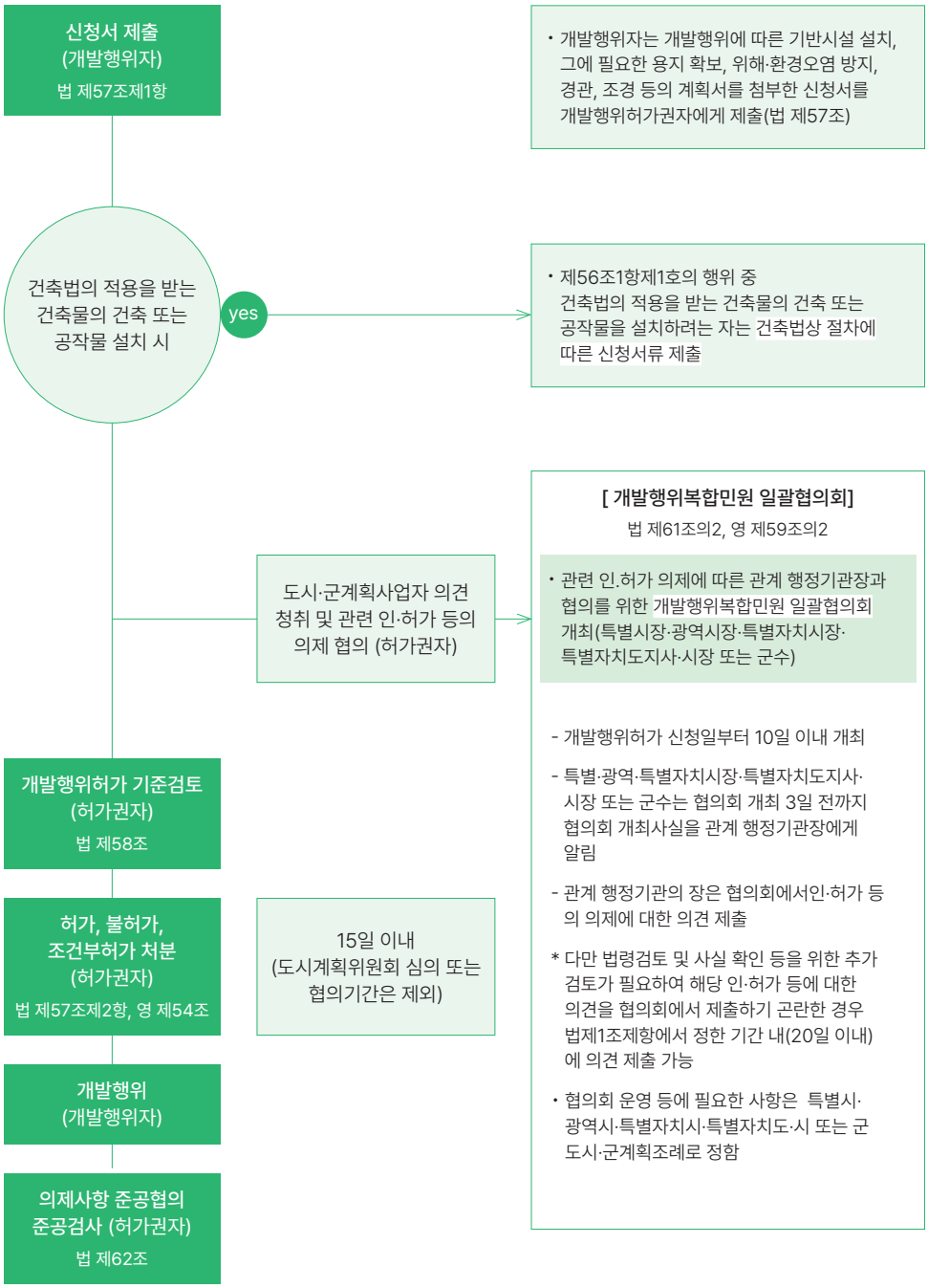
대법원 2017. 6. 19. 선고 2016두30866 판결

국토계획법이 정한 용도지역 안에서 **개발행위를 수반하는 건축허가는** 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 국토계획법 제56조 제1항의 **개발행위허가의 성질을 아울러 갖는 것으로 보아야 할 것인데, 개발행위허가는 허가 기준 및 금지 요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다.** 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다.

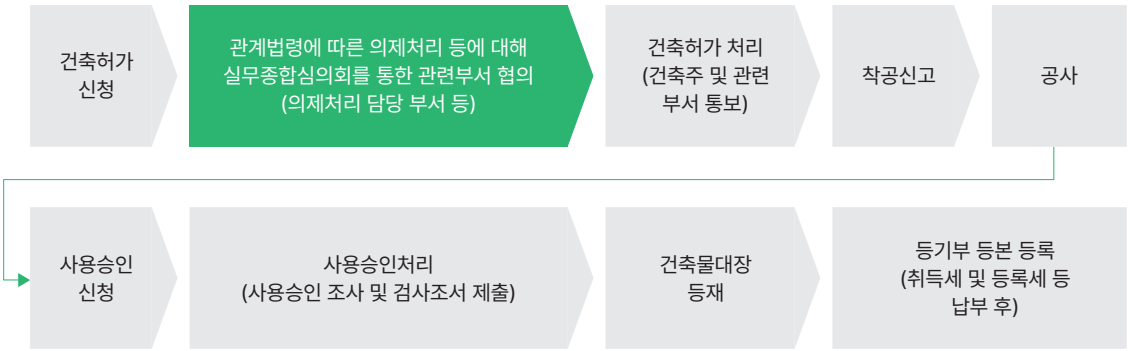
대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두41579 판결

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정되기 전의 것, 이하 '국토계획법'이라 한다) 제56조에 따른 개발행위허가 및 구 농지법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '농지법'이라 한다) 제34조에 따른 농지전용허가·협의는 그 각 요건이 불확정개념으로 되어 있어 그 각 요건에 해당하는지 여부의 판단에 관하여 행정청에 재량권이 부여되어 있으므로, **국토계획법에 따른 토지의 형질변경행위 및 농지법에 따른 농지의 전용행위를 수반하는 건축허가는 재량행위에 해당한다.**

개발행위허가 절차와 건축허가 절차상 개발행위 관련 의제를 위한 협의과정



[그림 II-2] 개발행위허가 절차도
출처: 국토교통부 안윤상 서기관 제공 자료를 참고하여 연구진 작성



[그림 II-3] 건축허가 과정에서 개발행위 관련 의제를 위한 협의
출처: 국토교통부 안윤상 서기관 제공 자료를 참고하여 연구진 작성

국토계획법 (개발행위허가) 관련 다른 법령 의제 조항 및 내용

[표 II-1] 국토계획법(개발행위허가) 관련 다른법령 의제 조항 및 내용

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제11조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 분할·형질변경 허가 등이 의제
	제5조의 3제2호	개발계획 미수립 지역의 개발 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가는 시·도지사 협의 사항
간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법	제9조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	제16조제1항	실시계획 수립/ 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가가 의제
갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률	제23조제1항	실시계획 고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
건축법	제10조제4항	건축 관련 입지·규모 사전결정 통지 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가가 의제
	제11조제5항	건축허가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
골재채취법	제23조제1항	골재채취 허가 시	「국토계획법」 제56조제1항제2호 및 제3호에 따른 형질변경·토석채취 허가가 의제
	제11조제6항	골재채취 허가를 받은 경우	「국토계획법」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 봄
공공주택 특별법	제18조제1항	지구계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
	제35조제4항	주택건설사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
공공폐자원관리시설의 설치·운영 및 주민지원 등에 관한 특별법	제16조	설치계획 공고 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	제39조제1항	매립실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항제2호·제4호에 따른 토지 형질변경·분할 허가 등이 의제
공항시설법	제8조제1항	실시계획 수립/ 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
광업법	제43조제1항	채굴계획 인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가가 의제
국가기간전력망 확충 특별법	제13조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
국가통합교통체계효율화법	제52조제1항	복합환승센터 개발실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항제2호·제4호에 따른 토지형질변경·분할 허가 등이 의제
	제80조제1항	실시계획 수립/ 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률	제11조의 4제1항	실시계획 작성 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
국방·군사시설 사업에 관한 법률	제7조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가가 의제
국제경기대회 지원법	제27조제1항	시행자 사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법	제14조제1항	지원사업 시행 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	제65조제1항	특화특구계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제26조제1항	수변생태벨트 시행계획 고시 또는 수질개선사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
급경사지 재해예방에 관한 법률	제14조	정비사업 실시계획 고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가가 의제
기업도시개발 특별법	제13조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제28조제1항	수변생태벨트 시행계획 고시 또는 수질개선사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법	제15조제1항	사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법	제16조제6항	행위허가를 받은 경우	「국토계획법」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 봄

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
농어촌도로 정비법	제12조제1항	도로 노선 지정 공고 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제10조제6항	행위허가를 받은 경우	「국토계획법」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 봄
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제17조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
농어촌정비법	제106조제2항	농어촌정비사업 계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
	제111조제6항	행위허가를 받은 경우	「국토계획법」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 봄
농업생산기반 시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	제15조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률	제31조제1항	사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
달빛철도 건설을 위한 특별법	제11조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법	제10조제1항/제2항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
대기환경보전법	제58조의12제1항	설치계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률	제13조제2항	실시계획 수립/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
도로법	제29조제1항	도로구역 결정/변경 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	제49조제1항	시행계획 인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률	제11조제1항	개발사업시행계획 수립/인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제16조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	제15조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률	제16조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 분할·형질변경의 허가 등이 의제
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	제18조제1항	개발사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
문학진흥법	제23조제1항	사립문학관 설립계획 협의 시	「국토계획법」 제56조제1항제1호·제2호에 따른 개발행위의 허가 등이 의제

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	제21조제1항	공사 시행인가 시	「국토계획법」 제56조제1항제2호·제4호에 따른 토지형질변경·분할의 허가 등이 의제
	제30조제1항	물류단지 실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항제2호·제4호에 따른 토지형질변경·분할의 허가 등이 의제
물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	제12조제1항	설치승인 또는 재이용사업 인가 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	제16조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
민간임대주택에 관한 특별법	제29조제1항	지구계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
박물관 및 미술관 진흥법	제20조제1항	사립 박물관/미술관 설립계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항제1호·제2호에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
보행안전 및 편의증진에 관한 법률	제18조	보행자전용길 조성계획 수립/고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가가 의제
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법	제55조제1항	사업시행계획 인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
산림문화·휴양에 관한 법률	제20조의 2제1항	자연휴양림/산림욕장등 조성계획 작성/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
산림복지 진흥에 관한 법률	제37조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
산업입지 및 개발에 관한 법률	제21조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	제13조의 2제1항	공장설립 등 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위(토지 형질 변경 또는 토지 분할)의 허가 등이 의제
	제33조의 2제1항	관리기본계획 변경 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
	제45조의 4제1항	구조고도화사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	제17조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률	제13조제1항	실시계획 수립/변경 또는 공사시행 허가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
소하천정비법	제10조의 2제1항	시행계획 수립/공고 또는 소하천등 정비 허가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
송유관 안전관리법	제4조제1항	공사계획 인가 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
수도법	제46조제1항	일반수도사업 인가 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위허가 등이 의제
수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률	제8조제1항	국립수목원/수목원 조성계획 고시/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가가 의제
수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률	제14조제1항	수문조사 시설설치계획 고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률	제18조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률	제15조제1항	실시계획 수립/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
식품산업진흥법	제19조의 3제3항	자금지원 대상자의 사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 형질변경의 허가 등이 의제
신항만건설 촉진법	제9조제1항	실시계획 수립/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	제22조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	제33조제1항	조성사업 시행 승인 시	「국토계획법」 제56조의 규정에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
어촌·어항법	제8조	어촌종합개발 사업계획 고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
어촌특화발전 지원 특별법	제16조제1항	어촌특화발전계획 수립/변경 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
여객자동차 운수사업법	제47조제1항	공사시행 인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	제16조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제
연구개발특구의 육성에 관한 특별법	제29조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
연안관리법	제26조제1항	정비실시계획 고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제26조제1항	수변생태벨트 시행계획 고시 또는 수질개선사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
온천법	제10조의 2제1항	개발계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
용산공원 조성 특별법	제17조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위허가 등이 의제

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
유통산업발전법	제30조제1항	공동집배송센터 지정 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
자연공원법	제21조제1항	공원계획 결정/변경 또는 행위허가 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위허가가 의제
재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	제17조제1항	시행계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
저수지댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률	제21조	사업시행계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항제2호·제3호에 따른 토지형질변경·토석채취 허가 등이 의제
전기사업법	제7조의 3제1항	전기사업 허가 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법	제56조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
전원개발촉진법	제6조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	제40조제1항	사업시행인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
접경지역 지원 특별법	제14조제1항	사업시행계획 승인/수립·고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 분할 및 형질변경의 허가 등이 의제
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제148조제1항	개발사업 시행 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
주택법	제19조제1항	사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	제29조제1항	사업 시행 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	제5조제1항	주한미군시설사업 실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
중부내륙연계발전지역 지원에 관한 특별법	제15조제1항	사업시행계획 승인/수립·고시 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 분할 및 형질 변경의 허가 등이 의제
중소기업진흥에 관한 법률	제81조제1항	단지조성사업 실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 분할과 형질변경허가 등이 의제
중소기업창업 지원법	제47조제1항	공장 설립계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
지방소도읍 육성 지원법	제9조제1항	개발사업 시행 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지형질변경의 허가 등이 의제
지역 개발 및 지원에 관한 법률	제24조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
집단에너지사업법	제49조제1항	공사계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률	제11조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
청소년활동 진흥법	제33조제1항	수련시설 허가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
친수구역 활용에 관한 특별법	제15조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률	제15조제1항	기본계획 또는 개발계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위 허가 등이 의제
택지개발촉진법	제11조제1항	실시계획 작성/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률	제21조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 분할·형질변경 허가 등이 의제
폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	제12조제1항	폐기물처리시설 설치계획 공고 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
하수도법	제17조제1항	공공하수도 설치 인가/허가 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
하천법	제32조제1항	하천공사시행계획 수립/고시 또는 실시계획 인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
학교시설사업 촉진법	제5조	시행계획 승인/협의 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률	제15조제1항	수변생태벨트 시행계획 고시 또는 수질개선사업계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가가 의제
한국가스공사법	제16조의3	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
한국수자원공사법	제18조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
한국환경공단법	제19조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
항만공사법	제23조제1항	항만시설 공사 실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 형질 변경 및 토지 분할의 허가 등이 의제
항만법	제98조제1항	항만개발사업 실시계획 수립/승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 형질변경·분할허가 등이 의제
항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률	제19조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 형질변경·분할 허가 등이 의제

법률명	관련 조문	주요 내용	비고
해상풍력 보급 촉진 및 산업 육성에 관한 특별법	제27조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률	제38조제1항	실시계획 공고 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	제29조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 토지의 형질 변경·분할의 허가 등이 의제
해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률	제17조제1항	실시계획 인가 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률	제18조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조에 따른 개발행위의 허가 등이 의제
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	제14조제1항	실시계획 승인 시	「국토계획법」 제56조의 규정에 따른 개발행위 허가 등이 의제
화물자동차 운수사업법	제46조의 4제1항	건설계획 승인 시	「국토계획법」 제56조제1항에 따른 개발행위의 허가 등이 의제

※ 의제 관련 법령은 최신 법령 기준에 따라 달라질 수 있음

출처: 국토교통부 안윤상 서기관 제공 자료

4. 개발행위허가 관련 주요 사례

✔ 자동차정비공장 건축허가 변경 사건

사실관계

신청인은 서울 강남구의 토지 1필지 지상에 자동차정비업소를 신축하기 위하여 2014년 3월경 행정청에 건축허가 신청을 하고, 2014. 4. 25. 제2종근린생활시설(수리점)로 건축허가를 받았다. 이어서 신청인은 2014. 6. 25. 행정청에 축법 등에서 정하고 있는 설계도서 등 제반 관계 서류를 갖추어 위 건축물의 주 용도를 자동차관련시설(정비공장)로 변경하는 내용의 변경허가 신청을 하였다.

이에 대해서 행정청은 2014. 8. 22. 신청인에게 "종합발전 정비방안 등이 결정되지 않은 상태에서 개별 정비공장 허가는 계획적 관리 및 개발 추진 종합발전계획 실현에 어려움이 예상되므로, 서울시의 종합발전계획수립(C-D지역 일대 생활권 계획 등)시까지 정비공장 건축허가는 처리 불가함"을 이유로 신청인의 변경허가 신청을 거부하였다.

신청인은, 행정청이 변경허가 신청을 거부한 것이 위법하다고 주장하면서 이를 취소하여 줄 것을 구하는 행정소송을 제기하였다. 제1심 법원과 항소심 법원은 '건축허가권자는 건축허가신청이 건축법 등 관계 법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 같은 법조에서 정하는 건축허가를 하여야 한다.'는 점을 이유로 들어 행정청의 변경허가 거부가 위법하다고 판단하였다.

판례

대법원 2016. 8. 24. 선고 2016두35762 판결 [설계변경불허가처분취소]

국토계획법 제56조 제1항 및 그 시행령 제51조 제1항 제1호에 의하면, 건축법 제2조 제1항 제2호에 따른 건축물('토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물' 등)의 건축에 해당하는 행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 하는데, 건축법에 의한 건축허가를 받으면 위 국토계획법에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 간주된다(건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호).

이에 따라 건축법 제12조 제1항은 건축허가의 허가권자는 해당 용도·규모 또는 형태의 건축물을 건축하려는 대지에 건축하는 것이 국토계획법 제56조부터 제62조까지의 규정 등에 맞는지를 확인하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 국토계획법 제57조 제1항은 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하되, 건축법의 적용을 받는 건축물의 건축을 하려는 자는 건축법에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

위와 같은 건축법과 국토계획법령의 규정 체제 및 내용 등을 종합해 보면, 건축물의 건축이 국토계획법상 개발행위에 해당할 경우 그에 대한 건축허가를 하는 허가권자는 건축허가에 배치·저촉되는 관계 법령상 제한 사유의 하나로 국토계획법령의 개발행위허가기준을 확인하여야 하므로, 국토계획법상 건축물의 건축에 관한 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 국토계획법령이 정한 개발행위허가기준에 부합하지 아니하면 허가권자로서는 이를 거부할 수 있다고 보아야 하고, 이는 건축법 제16조 제3항에 의하여 개발행위허가의 변경이 의제되는 건축허가사항의 변경허가에서도 마찬가지라고 할 것이다.

해설

건축주가 건축법상 건축허가 신청을 하면 행정청은 건축법에서 정하고 있는 건축허가 요건만을 심사하여야 하는지, 아니면 국토계획법에서 정하고 있는 개발행위허가기준까지 모두 검토할 수 있는지 문제가 된다. 종전에는 건축허가가 이른바 '기속행위'이므로 건축법상 건축허가 요건을 갖추면 건축허가를 해야 하고 다른 사유를 이유로 들어 건축허가를 반려하는 것은 가능하지 않다고 설명하는 경우가 많았다. 대상 사건의 제1심 법원과 항소심 법원도 기본적으로 이러한 입장을 택하였다. 즉, 신청인이 건축법과 그 시행령에서 정하고 있는 설계도서 등 제반 관련 서류를 구비하여 건축허가 변경신청을 하였으므로 행정청은 중대한 공익상 필요가 없는 한 이를 거부할 수 없다고 본 것이다.

그러나 대법원은 제1심 법원 및 항소심 법원과는 다른 방식으로 판단을 하였다. 즉, 대법원은 "건축물의 건축이 국토계획법상 개발행위에 해당할 경우 그에 대한 건축허가를 하는 허가권자는 건축허가에 배치·저촉되는 관계 법령상 제한 사유의 하나로 국토계획법령의 개발행위허가기준을 확인하여야 하므로, 국토계획법상 건축물의 건축에 관한 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청이 국토계획법령이 정한 개발행위허가기준에 부합하지 아니하면 허가권자로서는 이를 거부할 수 있다."는 법리를 제시하면서, 행정청은 건축법상 건축허가 요건뿐만 아니라 국토계획법령이 정한 개발행위허가기준에 부합하는지를 확인하여 이에 부합하지 아니하는 경우에는 변경허가를 거부할 수 있다고 보았다. 다만, 대법원은 구체적인 결론에 있어서는 행정청의 변경허가 거부가 위법하다고 보았다. 행정청은 자동차정비공장의 건축에 관한 변경허가를 거부하는 사유로 '향후 종합발전계획의 수립 및 실현에 어려움이 예상된다'는 등의 사정만을 제시하였는데, 이러한 사유는 국토계획법령이 규정한 개발행위허가기준과 배치되는 사유에 해당한다고 볼 수는 없기 때문이다.

✓ 계사(鷄舍) 건축허가신청 반려 사건

사실관계

신청인은 2013. 4. 24. 전남 OO군의 토지 2개 필지(지목: 전, 임야) 지상에 계사 3동, 관리사 1동, 창고 1동, 건축면적 및 연면적 8,649.43㎡, 사육두수 8만 수 규모의 동·식물관련시설(계사, 이하 '이 사건 계사')을 신축하기 위하여 개발행위허가신청 등을 포함한 건축허가신청을 하였다.

행정청은 「1. 축사예정부지는 주변마을 경계의 능선에 위치하여 악취, 소음, 토양오염 및 비산먼지 등 마을에 피해를 줄 가능성이 매우 크므로 입자에 부적합, 2. 인근 저수지 등 수계의 악영향 및 침수 또는 방류로 인한 농업용수오염의 우려가 큼」 등을 사유로 들어 건축허가신청을 반려하였다.

이에 대하여 신청인은 "이 사건 계사는 창을 없앤 이른바 무창계사 방식으로 신축될 예정으로, 무창계사는 악취가 거의 없고, 수질오염의 우려도 없을 뿐 아니라 신청인은 악취발생 저감방안을 마련하고 있으므로, 행정청이 막연히 악취, 소음, 토양오염 및 비산먼지 발생 등을 우려로 이 사건 처분을 한 것은 위법하다"고 주장하면서 행정청이 건축허가신청을 반려한 처분을 취소하여 줄 것을 청구하는 소송을 제기하였다.

판례

대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 [건축허가신청반려처분취소]

국토계획법이 정한 용도지역 안에서의 건축허가는 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가의 성질을 아울러 갖는데, 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다.

그리고 특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. 그러므로 그 심사 및 판단에는, ① 우리 헌법이 '모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다'고 규정하여(제35조 제1항) 환경권을 헌법상 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있는 점, ② 환경정책기본법은 환경권에 관한 헌법이념에 근거하여, 환경보전을 위하여 노력하여야 할 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체, 사업자의 책무를 구체적으로 정하는 한편(제1조, 제4조, 제5조, 제6조), 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여야 한다고 규정하고 있는 점(제2조), ③ '환경오염 발생 우려'와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중될 필요가 있는 점 등을 함께 고려하여야 한다.

해설

건축법 제11조 제1항에서 정하고 있는 건축허가와 국토계획법 제56조 제1항에서 정하고 있는 개발행위허가의 한 유형으로서 건축허가는 그 명칭이 동일하다. 또한 건축법에서는 건축허가를 받으면 국토계획법상 개발행위허가를 받은 것으로 보도록 규정하고 있고(제11조 제5항), 판례는 개발행위허가가 의제되는 건축허가신청에 대해서는 허가권자가 개발행위허가기준까지 심사할 수 있다고 보고 있는데(위에서 살펴본 대법원 2016두35762 판결), 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위허가(건축허가)의 관계가 문제가 된다.

이에 관하여 대상 판결에서는 "**국토계획법이 정한 용도지역 안에서의 건축허가는 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가의 성질을 아울러 갖는 것으로 보아야 한다.**"는 점은 밝혔다. 현실에서 대부분의 건축허가는 용도지역 안에서 이루어질 것이므로, 결국 특별한 사정이 없는 한 행정청이 건축허가를 한다고 할 때에는 ① 건축법상 건축허가와 ② 국토계획법상 개발행위허가(건축허가)가 동시에 이루어지는 것으로 보아야 한다는 점을 밝힌 것으로 보아야 한다. 대법원은 대상 사건의 판결 이후 후속 판결에서 **"건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가를 각각 별도로 신청하여야 하는 것이 아니라, 건축법상 건축허가절차에서 관련 인·허가 의제 제도를 통해 두 허가의 발급 여부가 동시에 심사·결정되도록 하여야 한다"**고 함으로써, 이러한 점을 더욱 분명히 하였다(대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결).

나아가 대법원은 개발행위허가(건축허가)가 수반되는 건축허가는 '재량행위'에 해당하여 행정청이 허가를 내어줄 것인지 여부를 결정하는 데 있어 폭넓은 재량이 있다는 점을 분명하게 밝혔다. 특히, 대상 사건에서 행정청이 신청인의 건축허가를 거부한 주된 이유는 '환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려'가 있다는 점 때문인데, 이에 대해서는 대법원은 **"'환경오염 발생 우려'와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중되어야 한다."**는 원칙을 제시하였다.

✔ 돈사(豚舍) 건축허가 직권취소 사건

사실관계

신청인은 국토계획법에 따라 농림지역 및 농업진흥구역으로 지정된 평택시 OO리의 토지 4필지(지목: 답, 이하 '이 사건 토지')의 지상에 연면적 3,277.35㎡ 규모의 돼지 축사 10개동(이하 '이 사건 돈사')을 건축하기 위하여 2016. 12. 14.경 행정청에 건축법상 건축허가를 신청하였다.

신청인의 의뢰에 따라 이 사건 돈사를 설계한 건축사는 위 건축허가 신청일과 같은 날 '건축허가조사 및 검사조서'를 제출하였는데, 이 조서에는 이 사건 돈사를 건축하기 위하여 '대지조성'이나 '형질변경'은 필요하지 않다고 기재되어 있었다. 행정청은 위 조서의 기재를 그대로 믿고 국토계획법에 따른 개발행위허가가 필요한지는 별도로 검토하지 않은 채 신청인의 신청 내용대로 건축법상 건축허가를 하였다.

그 후 이 사건 토지에서 약 1km 거리에 위치한 OO신도시 주민들이 위 건축허가에 반대하는 민원을 제기하자, 행정청은 민원조정위원회 심의와 청문절차를 거친 후 2017. 9. 28. 신청인에 대하여 「이 사건 돈사 건축을 위하여 국토계획법 제56조 제1항에 따른 개발행위허가를 받지 않았다」는 점 등을 이유로 들어 위 건축허가를 직권취소하였다.

이에 대해서 신청인은 "이 사건 토지에서 이 사건 돈사를 건축하기 위하여 토지의 물리적인 형상을 변경하기 위한 공사는 불필요하므로, 국토계획법 제56조 제1항에 따른 개발행위허가 대상이 아니다"라고 주장하면서 행정청이 건축허가를 직권취소한 것은 위법하다는 점을 다투는 행정소송을 제기하였다.

판례

대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결 [건축허가취소처분취소]

토지는 그 토지의 용도(지목)에 적합하게 이용되어야 한다. 어떤 토지를 그 지목과 달리 이용하기 위해서는 해당 토지의 용도를 적법하게 변경하기 위하여 국토계획법 제56조 제1항에 따른 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라졌거나 또는 토지의 물리적인 형상을 변경하기 위한 공사가 필요하지 않더라도 마찬가지이다. 개발행위(토지형질변경) 허가를 통해 먼저 해당 토지의 용도(법적으로 허용된 이용가능성)를 적법하게 변경한 다음, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제81조에 따라 지적소관청에 지목변경을 신청하여야 한다(대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두10232 판결 참조).

예를 들어 지목이 '답'인 토지에서 축사를 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가 외에도, 해당 토지의 용도를 건축물의 건축이 가능하게끔 적법하게 변경하기 위한 절차로서 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 특히 대규모 축사를 안전하게 건축하기 위해서 그리고 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따라 가축분뇨가 축사부지의 토양에 스며들어 환경오염이 발생하는 것을 방지하고 가축분뇨를 적정하게 처리하기 위해서 축사부지에 콘크리트 포장을 하는 것이 일반적이므로(콘크리트 포장은 국토계획법 시행령 제53조 제3호에서 정한 개발행위허가 면제대상인 '경미한 행위'에 해당하지 않는다), 더욱 개발행위(토지형질변경) 허가가 필요하다. 농지법상 농지를 축사부지로 이용하는 데에는 농지전용허가가 필요하지는 않지만(농지법 제2조 제7호 단서 참조), 농지법상 농지전용허가와 국토계획법상 개발행위허가는 각각 제도의 입법목적·적용대상·허가기준·허가효과가 다르므로, 농지법상 농지전용허가의 대상이 아니라고 해서 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가가 면제되는 것은 아니다.

해설

우리나라에서 근대적 의미의 지적이 편성된 것은 1910년대 일제의 토지조사사업을 통해서였다. 원래 지목이란 개별 필지의 사실상 이용상황을 확인하고 해당 토지의 과세표준을 정하기 위한 확인적 성격을 가진 것이었다(**지목의 확인적 성격**). 그러나 용도지역제 도시계획은 일단의 용도지역의 개발가능성만을 규율할 뿐 개별 필지 단위로 세밀하게 도시계획을 규율하지 못하는 상황에서, 지적 제도가 토지형질변경허가 제도와 결합하여 개별 필지의 도시계획적 지위를 규율하는 수단으로 활용되어 왔다(**지목의 형성적 기능**).

이러한 역사적·사실적 제도의 발전 경위에 따라, 현재 상황에서 지목이 전, 답, 임야 등으로 되어 있는 필지에 대해서 그 지상에 건축을 하기 위해서는 일단 국토계획법에 따른 개발행위허가(토지형질변경허가)를 받고 그 지목을 '대(垈)'로 변경하는 절차를 거쳐야 한다. 대상 판결에서 **"토지를 그 지목과 달리 이용하기 위해서는 해당 토지의 용도를 적법하게 변경하기 위하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항에 따른 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라졌거나 또는 토지의 물리적인 형상을 변경하기 위한 공사가 필요하지 않더라도 마찬가지이다."**라고 판시한 내용은 위와 같은 점을 분명하게 한 것이다.

✔ 우사(牛舍) 건축신고 수리처분 사건

사실관계

신청인은 충주시 토지 1필지의 지상에 축사(우사) 4개동(각 동의 연면적 360㎡, 연면적 합계 1,440㎡) 및 퇴비사 1개동(연면적 217.8㎡)(이하 포괄하여 '이 사건 우사')을 신축하겠다는 취지의 건축신고를 하였고, 행정청은 2020. 7. 3. 위 신고를 수리하였다.

신청인은 이 사건 우사를 건축하면서, 일부 부지는 콘크리트 타설을 통해 지표면으로부터 최대 1,211mm 높이에 건물 바닥이 위치하도록 하고, 반면 일부 부지는 지표면을 4m 가량 깎고 그 자리에 건물을 축조함으로써 건물 바닥이 지표면으로부터 4m 가량 낮게 위치하도록 하였다. 그런데 이러한 절토 및 성토를 하는 작업과 관련하여 별도로 국토계획법상 개발행위허가(토지형질변경허가)를 받은 사실은 없다.

이 사건 우사의 인근 주민들은 '이 사건 우사가 건축된 토지는 지표고 차이가 7.8m에 달하는 비탈진 구릉지이고, 이 사건 우사의 건축을 위해서 높이 또는 깊이 50cm 이상의 절토·성토가 이루어졌는데도 국토계획법상 개발행위허가를 고려하지 않고 건축신고를 수리한 것은 위법하다'는 점을 이유로 들어 건축신고 수리처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.

판례

대법원 2023. 9. 21. 선고 2022두31143 판결 [건축신고수리처분취소]

[1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항 제2호, 제4항 제3호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제53조 제3호 (다)목에 따라 개발행위허가가 면제되는 토지형질변경이란, 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킴이 없이 건축 부분에 대한 허가만을 받아 그 설치를 위한 토지의 굴착만으로 건설이 가능한 경우를 가리키고, 그 외형을 유지하면서는 원하는 건축물을 건축할 수 없고 그 밖에 건축을 위하여 별도의 절토, 성토, 정지작업 등이 필요한 경우는 포함되지 않는다.

[2] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항 제2호, 제4항 제3호, 제58조 제3항, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(이하 '국토계획법 시행령'이라 한다) 제53조 제3호 (가)목, (다)목, 제56조 제1항 [별표 1의2] 제2호 (가)목, (나)목의 규정을 종합해 볼 때, 조성이 완료된 기존 대지에 건축물을 설치하기 위한 경우라 하더라도 절토나 성토를 한 결과 최종적으로 지반의 높이가 50cm를 초과하여 변경되는 경우에는 비탈면 또는 절개면이 발생하는 등 그 토지의 외형이 실질적으로 변경되므로, 토지형질변경에 대한 별도의 개발행위허가를 받아야 하고, 그 절토 및 성토가 단순히 건축물을 설치하기 위한 토지의 형질변경이라는 이유만으로 국토계획법 시행령 제53조 제3호 (다)목에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위라고 볼 수 없다.

[4] 건축물의 건축은 건축주가 그 부지를 적법하게 확보한 경우에만 허용될 수 있다. 여기에서 '부지 확보'란 건축주가 건축물을 건축할 토지의 소유권이나 그 밖의 사용권원을 확보하여야 한다는 점 외에도 해당 토지가 건축물의 건축에 적합한 상태로 적법하게 형질변경이 되어 있는 등 건축물의 건축이 허용되는 법적 성질을 지니고 있어야 한다는 점을 포함한다. 이에 수평면에 건축할 것으로 예정된 건물을 경사가 있는 토지 위에 건축하고자 건축신고를 하면서, 그 경사 있는 토지를 수평으로 만들기 위한 절토나 성토에 대한 토지형질변경허가를 받지 못한 경우에는 건축법에서 정한 '부지 확보' 요건을 완비하지 못한 것이 된다. 따라서 건축행정청이 추후 별도로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위(토지형질변경)허가를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 묵시적인 전제로 하여 건축주에 대하여 건축법상 건축신고 수리처분을 한다면, 이는 가까운 장래에 '부지 확보' 요건을 갖출 것을 전제로 한 경우이므로 그 건축신고 수리처분이 위법하다고 볼 수는 없지만, '부지 확보' 요건을 완비하지 못한 상태에서 건축신고 수리처분이 이루어졌음에도 그 처분 당시 건축주가 장래에도 토지형질변경허가를 받지 않거나 받지 못할 것이 명백하였다면, 그 건축신고 수리처분은 '부지 확보'라는 수리요건이 갖추어지지 않았음이 확정된 상태에서 이루어진 처분으로서 적법하다고 볼 수 없다.

해설

국토계획법 시행령 제53조 제3호에서는 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 토지형질변경에 대해서 정하고 있는데, (가)목에서는 '높이 50센티미터 이내 또는 깊이 50센티미터 이내의 절토 · 성토 · 정지 등'을, (다)목에서는 '조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경'을 정하고 있다. 다만 (다)목 규정의 괄호 단서에서는 '절토 및 성토는 제외한다'고 정하고 있다. 이러한 규정에 따르면, 기존 대지에 건축물을 설치하기 위한 토지의 형질변경이라고 하더라도 그 과정에서 높이 50센티미터 이내 또는 깊이 50센티미터 이내의 절토·성토가 이루어진다면 개발행위허가를 받아야 한다. 대상 판결에서는 **"위 규정에 따라 개발행위허가가 면제되는 토지형질변경이란, 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킴이 없이 건축 부분에 대한 허가만을 받아 그 설치를 위한 토지의 굴착만으로 건설이 가능한 경우를 가리키고, 그 외형을 유지하면서는 원하는 건축물을 건축할 수 없고 그 밖에 건축을 위하여 별도의 절토, 성토, 정지작업 등이 필요한 경우는 포함되지 아니한다."**로 함으로써 개발행위허가가 면제되는 토지형질변경 행위의 내용을 분명히 하였다.

한편, 건축을 위해서는 '부지 확보'의 요건을 갖추어야 하는데, 수평면에 건축할 것으로 예정된 건물을 경사가 있는 토지 위에 건축하고자 건축신고를 하면서, 그 경사 있는 토지를 수평으로 만들기 위한 절토나 성토에 대한 개발행위허가(토지형질변경허가)를 받지 못한 경우에는 건축법에서 정한 '부지 확보' 요건을 완비하지 못한 것이 된다. 대상 판결은 건축행정청이 추후 별도로 국토계획법상 개발행위허가(토지형질변경허가)를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 묵시적인 전제로 하여 건축주에 대하여 건축법상 건축신고 수리처분을 한다면, 건축신고를 수리하는 단계에서 동시에 개발행위허가(토지형질변경허가)를 받지 않을 수도 있다고 보았다. 다만, 건축신고를 수리할 당시 건축주가 장래에도 토지형질변경허가를 받지 않거나 받지 못할 것이 명백하였다면 그 건축신고 수리처분은 위법한 것으로 보아야 한다는 점도 분명히 하였다.

3

개발행위허가
해석례

제5장 개발행위의 허가 등
제56조 개발행위의 허가
영 제53조 경미한 행위
제57조 개발행위허가의 절차
제58조 개발행위허가의 기준
제59조 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의
제60조 개발행위허가의 이행 보증 등
제61조 관련 인·허가등의 의제
제62조 준공검사
제64조 도시·군계획시설 부지에서의 개발행위
제65조 개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속

제5장. 개발행위의 허가 등

1절. 개발행위의 허가(제56조~제65조)

개발행위의 허가
01

제56조

공작물의 설치 01

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

2021 법제처 법령해석

Q

수상 또는 수면에 공작물을 설치하는 행위가 개발행위허가 대상인 공작물의 설치에 해당하는지 여부

[20-0692, 2021. 2. 1.]

하천·호수 등의 수상(水上) 또는 수면(水面)에 공작물을 설치하는 행위가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위인 "공작물의 설치"에 해당하는지?

A

» 이 사안의 경우 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위에 해당함.

» 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하고 있는 국토계획법 제56조 제1항에서는 난개발을 방지하고 국토의 계획적 관리를 도모하기 위해 공작물 설치(제1호) 등 일정한 행위(이하 "개발행위"라 함)를 하려는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받도록 규정하고 있고, 개발행위허가를 받아야 하는 구체적인 행위를 정하고 있는 같은 법 시행령 제51조 제1항 제2호에서는 인공을 가하여 제작한 시설물의 설치를 "공작물의 설치"라고 규정하고 있을 뿐, 공작물이 어디에 설치되는지 또는 정착되는 상태로 설치되는지에 따라 개발행위허가 대상 여부를 달리 정하고 있지 않음.

» 또한 국토계획법 제61조 제1항에서는 시장 또는 군수가 개발행위허가를 할 때 관계 행정기관의 장과 협의한 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면의 점용·사용허가(제1호) 및 「하천법」에 따른 하천 점용 허가(제18호) 등을 받은 것으로 의제하고 있고, 같은 법 제64조에서는 시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상 또는 수상 등에는 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가해서는 안 된다고 하면서(제1항),

A

» 일정기간 동안 도시·군계획시설 설치 사업이 시행되지 않는 등 예외적인 경우에 한해 제한된 개발행위를 허가할 수 있도록 규정(제2항)하고 있는바, 이는 공유수면이나 하천 등 수상에서 이루어지는 공작물의 설치도 국토계획법에 따른 규율 대상인 개발행위에 해당함을 전제로 한 규정임.

» 그렇다면 하천·호수 등의 수상 또는 수면에서 인공을 가하여 제작한 시설물인 공작물을 설치하는 것은 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따라 개발행위허가 대상이 되는 "공작물의 설치"에 해당한다고 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제1항 제1호,제61조 (관련 인·허가등의 의제) 제1호 및 제18호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

제61조(**관련 인·허가등의 의제**) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.

1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가, 같은 법 제17조에 따른 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고, 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허 및 같은 법 제38조에 따른 공유수면매립실시계획의 승인

18. 「하천법」 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가 및 같은 법 제33조에 따른 하천 점용의 허가

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제2호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ① 법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

2. 공작물의 설치: 인공을 가하여 제작한 시설물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물을 제외한다)의 설치

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

관련 법령해석례

부유식 유선장
설치하는 행위

질의	「하천법 시행령」 제35조 제1항 제4호의 부유식 유선장을 설치하는 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 따른 공작물의 설치에 해당하는지
질의요지	「하천법」 제33조 제1항 제3호에 따른 "공작물의 신축·개축·변경"이 아닌 같은 항 제6호 및 「하천법 시행령」 제35조 제1항 제4호에 따른 부유식 유선장을 설치하는 행위는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위허가 대상에서 제외되는지?
회답	이 사안의 경우 개발행위허가 대상에서 당연히 제외되는 것은 아님
이유 (요약)	국토계획법은 하천, 호수 등을 포함한 국토의 이용·개발과 보전을 위한 법률이고 실제 하천, 호수 등을 포함하여 토지이용규제가 설정되고 있으며, 「하천법」이 하천구역에 대해 국토계획법의 적용을 배제하고 있지 않으므로, 이 사안과 같은 부유식 유선장을 설치하는 행위가 하천의 수상에서만 이루어지는 행위라고 하여 국토계획법에 따른 개발행위허가 대상에서 제외되는 것은 아님. 따라서 하천법령에서 부유식 유선장의 설치 행위를 "공작물의 신축·개축·변경"과 별도의 행위로 규정하고 있다는 이유만으로 부유식 유선장의 설치 행위가 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위허가 대상인 공작물의 설치에도 해당하지 않는 것으로 볼 수는 없고, 부유식 유선장을 설치하는 행위가 국토계획법에 따른 개발행위허가의 대상이 되는지 여부는 해당 시설물의 구조, 형상 및 성격과 주변 지역에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 결정해야 함.

※ 출처: 법제처 법령해석례 19-0230, 2019. 7. 25.

공작물의 설치 02

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

2018 법제처 법령해석

Q 태양광발전시설 설치를 위하여 도로점용 허가를 받은 경우 별도로 개발행위 허가를 받아야 하는지 여부

[18-0052, 2018. 3. 8.]

「도로법 시행령」 제55조 제1호에 따른 태양광발전시설의 설치를 위하여 「도로법」 제61조 제1항에 따라 도로점용허가를 받은 경우에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 별도로 받아야 하는지?

A

» 「도로법 시행령」 제55조 제1호에 따른 태양광발전시설의 설치를 위하여 「도로법」 제61조 제1항에 따라 도로점용허가를 받은 경우에도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 제1호에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 별도로 받아야 함.

» 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가제는 이웃 토지와 연접되어 있는 어느 한 토지의 이용이 인접 토지의 이용과 부조화를 발생시킬 수 있고 사적인 개발행위가 도·시군관리계획 등 각종 계획과 상충할 수 있으므로, 이러한 문제점을 사전에 예방하고 계획적 개발을 유도하여 국토를 효율적·합리적으로 이용하고 체계적으로 관리하기 위하여 기반시설의 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 사전에 검토하여 허가를 받도록 하는 것임.

» 반면에, 「도로법」 제61조 제1항에 따른 도로점용은 일반공중의 교통에 사용되는 도로에 대하여 이러한 일반사용과는 별도로 도로의 특정부분을 유형적·고정적으로 특정한 목적을 위하여 사용하는 이른바 특별사용을 뜻하는 것이고, 이러한 도로점용의 허가는 특정인에게 일정한 내용의 공물사용권을 설정하는 설권행위를 의미한다고 할 것인바, 국토계획법에 따른 개발행위허가제와 「도로법」에 따른 도로점용허가제는 그 입법목적을 달리함.

» 또한, 국토계획법이나 「도로법」에서는 도로점용허가를 받은 경우에 대하여 국토계획법 제56조 제3항과 같이 도로구역에서의 개발행위에 관하여 국토계획법의 적용을 배제하고 「도로법」을 따르도록 하는 규정을 두고 있지도 않음.

» 그러므로, 태양광발전시설을 설치하는 행위가 국토계획법 제56조 제1항 제1호에 따른 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 해당하여 같은 조에 따른 개발행위에 해당하는 한, 「도로법」에 따른 도로점용허가를 받았다고 하여 국토계획법에 따른 개발행위허가의 대상에서 제외되는 것은 아님.

참고법령

「도로법」 제61조 (하천의 점용허가 등) 제1항 및 제3항

제61조(**도로의 점용 허가**) ① 공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.

③ 제1항에 따라 허가를 받아 도로를 점용할 수 있는 공작물·물건, 그 밖의 시설의 종류와 허가의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 출처: 「도로법」 법률 제20294호, 2024. 2. 13. 일부개정

참고법령

「도로법 시행령」 제55조(점유허가를 받을 수 있는 공작물 등) 제1호

제55조(**점용허가를 받을 수 있는 공작물 등**) 법 제61조제3항에 따라 도로점용허가(법 제107조에 따라 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업에 관계되는 점용인 경우에는 협의 또는 승인을 말한다)를 받아 도로를 점용할 수 있는 공작물·물건, 그 밖의 시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 전봇대·전선, 공중선, 가로등, 변압탑, 지중배전용기기함, 무선전화기지국, 종합유선방송용단자함, 발신전용휴대전화기지국, 교통량검지기, 주차측정기, 전기자동차 충전시설, 태양광발전시설, 태양열발전시설, 풍력발전시설, 우체통, 소화전, 모래함, 제설용구함, 공중전화, 송전탑, 그 밖에 이와 유사한 것

※ 출처: 「도로법 시행령」 대통령령 제35696호, 2025. 8. 5. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제1항 제1호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

자주 하는 질문

건물 옥상에 태양광발전시설을 설치할 경우 개발행위허가를 받아야 하는지?

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제51조 제1항 제2호에 따르면 개발행위허가를 받아야 하는 공작물의 설치는 인공을 가하여 제작한 시설물의 설치를 말하는 것이며, 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제1호에 따른 건축물의 건축과 같은 항 제2호에 따른 공작물의 설치는 개발행위허가의 대상이 되는 각각의 행위이므로 기존 건축물의 옥상에 공작물을 설치하는 경우에도 국토계획법 시행령 제53조 제2호 가목 및 나목에서 정하는 경미한 행위에 해당되지 아니하면 공작물의 설치에 대한 개발행위허가를 받아야 함.

» 위 규정의 취지는 국토계획법 시행령 제53조 제2호 가목 및 나목에서 규정한 무게, 부피, 수평투영면적에 관계없이(즉, "이하"라 하더라도) 건축법에서 이미 신고하도록 하고 있으므로 국토계획법에서도 일관성을 유지하기 위하여 개발행위허가대상으로 규정한 것임.

» 「국토계획법」과 「건축법」은 입법목적, 규정사항, 적용범위 등을 서로 달리하고 있는바, 건축물에 태양광발전시설을 설치하는 경우에도 인근 지역의 피해여부, 주변지역과의 조화, 경관 및 환경, 안전 등을 종합적으로 검토하여 허가 여부를 결정할 필요가 있음.

※ 출처: 국토교통부 도시정책과 내부자료. p.7.

제56조

토지의 형질변경 01

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

자주 하는 질문

Q 건축물 공사 시 건축물의 바닥 또는 기초 부분에 대한 공사가 개발행위허가 대상으로서 토지형질변경에 해당하는지

하천·호수 등의 수상(水上) 또는 수면(水面)에 공작물을 설치하는 행위가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위인 "공작물의 설치"에 해당하는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항 제2호 및 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제3호에 따르면 개발행위허가의 대상으로서 토지의 형질변경을 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외)으로 규정하고 있음.

» 귀 질의와 관련하여 "바닥 기초 콘크리트"가 포장 행위에 해당되는지가 문제될 수 있는 바, 국토계획법령에서는 포장의 정의에 대해서 별도로 규정하고 있지 않으나 아스팔트, 콘크리트, 자갈 등을 깔아 단단하게 다져 꾸미는 행위 등을 말한다고 볼 수 있을 것임.

» 개발행위허가 대상으로서 토지의 형질변경은 그 결과가 아닌 과정의 일체의 행위를 기준으로 판단하여야 할 것이며, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다목에서 '조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절성토는 제외)'에 한해 예외적으로 개발행위허가대상에서 제외한 취지를 감안하면, 기존 대지가 아닌 곳에서의 포장 행위는 원칙적으로 개발행위허가 대상이라고 보는 것이 타당함.

» 따라서 건축물의 기초 공사 과정에서 바닥을 포장하는 행위는 그 결과가 건축물의 일부가 될지라 하더라도 그 과정상의 포장 행위는 토지의 형질변경을 위한 개발행위허가 대상으로 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 (개발행위의 허가) 제1항 제2호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제3호, 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 다목

제51조(**개발행위허가의 대상**) ① 법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

3. 토지의 형질변경: 절토(땅깎기)·성토(흙쌓기)·정지(땅고르기)·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다)

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경
   다. 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

토지의 형질변경 02

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제2항

Q

개발행위허가의 대상이 되는 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"의 의미

[22-0369, 2022. 9. 30.]

종전에 개발행위허가를 받지 않고 2미터 미만의 성토를 한 농지(「농지법」 제2조 제1호 가목에 해당하는 농지 중 경작이 가능한 상태인 농지를 의미함(「개발행위허가운영지침」 제1장 제4절 1-4-1 참조).)에서 또 다시 2미터 미만의 성토를 하려는 경우로서, 종전의 성토 높이와 이번에 성토하려는 높이를 합한 높이가 2미터 이상인 경우, 국토계획법 제56조 제1항 본문에 따라 개발행위허가를 받아야 하는지?(종전의 성토와 이번의 성토는 경작의 목적, 시기 등이 구분됨을 전제함.)

A

» 이 사안은 국토계획법 제56조 제1항 본문에 따라 개발행위허가를 받아야 함.

» 국토계획법 제56조 제1항 제2호에 따르면, 토지의 형질변경은 원칙적으로 개발행위허가 대상이지만 경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경은 개발행위허가 대상에서 제외하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제51조 제2항에서는 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있는 경작을 위한 토지의 형질변경을 "조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토나 정지작업, 양수·배수시설 설치를 위한 토지의 형질변경으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 형질변경"으로 규정하고 있으며, 같은 항 제4호에서는 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"를 규정하고 있는바, 이를 종합하면 경작을 위한 토지의 형질변경 중 절토 또는 성토의 높이가 2미터 미만인 경우에는 개발행위허가의 대상에서 제외되는데, 토지의 형질변경 등 개발행위를 하려는 경우 원칙적으로 허가를 받도록 한 취지가 토지에 대한 난개발을 방지하고 국토 전체의 계획적 관리를 도모하기 위한 것이라는 점을 고려할 때 그 예외규정에 대해서는 엄격하게 해석할 필요가 있음.

A

» 그런데 국토계획법 시행령 제51조 제2항 제4호에서 농지의 경우라도 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"를 개발행위허가의 대상으로 규정한 취지는 일정 기준 이상의 절토·성토인 경우에는 경작을 목적으로 하더라도 경작을 목적으로 하지 않는 절토·성토와 동일하게 취급하여 같은 법 제58조 제1항에 따른 허가기준에 부합하는 경우에만 가능하도록 함으로써 향후 토지의 기능이 변경되거나 훼손되는 것을 방지하려는 것으로 보아야 하는바, 이러한 취지를 고려할 때 같은 법 시행령 제51조 제2항 제4호에 따른 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"란 농지 조성 후에 실시한 절토·성토가 누적하여 2미터 이상이 되는 경우를 의미한다고 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제1항 제2호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장· 특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제2항 제4호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ② 법 제56조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 토지의 형질변경"이란 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토(새 흙 넣기)·환토(흙 바꾸기)·정지(땅고르기) 또는 양수·배수시설의 설치·정비를 위한 토지의 형질변경으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 형질변경을 말한다.

4. 옹벽 설치(제53조에 따라 허가를 받지 않아도 되는 옹벽 설치는 제외한다) 또는 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우. 다만, 절토·성토에 대해서는 2미터 이내의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례 로 따로 정할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

자주 하는 질문

수년간에 걸쳐 2미터 이상의 성토 등을 한 경우 경작목적의 토지형질변경에 해당하는지

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 각호의 행위는 개발행위허가를 받아야 함. 다만, 제2호 괄호의 단서조항에서는 대통령령으로 정한 경작목적의 토지형질변경은 개발행위허가 대상에서 제외하고 있으며, 대통령령인 국토계획법 시행령 제51조 제2항에서는 이를 구체적으로 정하고 있으며, 경작목적의 토지형질 변경으로 인정을 받기 위해서는 아래의 조건을 모두 갖추어야 함.

1. 조성이 끝난 농지일 것(즉, 새로운 농지조성이나 농지의 추가확장 등은 해당되지 않음)
2. 농작물 재배 또는 농지의 지력증진 및 생산성 향상이 목적일 것(즉, 농작물 재배와 농작물의 수확량 증가 등이 목적에 한하며 그 외 목적은 안됨)
3. 객토나 정지작업, 양수, 배수시설 설치를 위한 토지의 형질변경(농작물 재배와 상관없는 과도한 절성토, 포장 등의 방법은 해당되지 않음)

» 또한, 위의 경우에 모두 해당하는 경우라도 아래의 어느 하나에 해당하는 경우라면 경작 목적의 토지형질변경으로 인정받을 수 없고 개발행위허가를 받아야만 함.

1. 인접토지의 관개, 배수 및 농작업에 영향을 미치거나
2. 재활용 골재, 사업장 폐토양, 무기성 오니 등 수질오염 또는 토질오염의 우려가 있는 토사를 사용하여 성토하는 경우(단, 「농지법 시행령」 제3조의2 제2호에 따른 성토는 경작목적 성토로 인정)
3. 지목변경을 수반하는 경우(예컨대 경작을 위해 토지형질변경을 하면서 잡종지를 지목을 전으로 바꾸는 경우. 단, 전↔답 사이의 지목변경은 경작목적 성토로 인정)
4. 시행령 제53조 제2호에 따른 경미한 행위를 초과하는 규모의 옹벽을 설치하거나, 2미터 이상(조례로 정한 기준이 있다면 조례로 정한 높이·깊이)의 절성토가 수반되는 경우

※ 출처: 국토교통부 도시정책과 내부자료. p.10.

토지의 형질변경 03

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제2항

2020 법제처 법령해석

Q

개발행위허가의 대상이 되는 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"의 의미

[20-0334, 2020. 8. 3.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 "국토계획법 시행령"이라 함) 제51조 제2항 제4호 본문의 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"는 동일한 토지에 대해 절토한 후 성토하는 과정에서 토지의 형질변경 결과가 토지의 형질변경 전에 비해 2미터 이상 변화한 경우를 의미하는지, 아니면 절토·성토 중 어느 하나라도 2미터 이상인 경우를 의미하는지?

A

» 국토계획법 시행령 제51조 제2항 제4호 본문의 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"는 절토·성토 중 어느 하나가 2미터 이상인 경우를 의미함.

» 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제3호에서 절토(땅깎기)·성토(흙쌓기)·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위를 토지의 형질변경으로 규정하고 있고, 통상 가운뎃점은 열거할 어구들을 일정한 기준으로 묶어서 나타낼 때 사용하므로 절토와 성토는 정지 또는 포장 등과 같이 각각 토지의 형상을 변경하는 방법의 종류로 보아야 하며, 절토의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 성토의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위 모두 각각 토지의 형질변경에 해당한다고 보아야 함.

» 그렇다면 국토계획법 시행령 제51조 제2항 제4호 본문에서 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 형질변경을 개발행위허가 대상으로 규정한 것은 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토를 위한 형질변경이라고 하더라도 그 과정에서 절토 또는 성토의 규모가 각각 2미터 이상인 경우에는 해당 토지의 형상 변경에 대해 관할관청에서 검토하고 허가 여부를 결정하도록 하려는 것으로 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제2항 제4호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ② 법 제56조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 토지의 형질변경"이란 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토(새 흙 넣기)·환토(흙 바꾸기)·정지(땅고르기) 또는 양수·배수시설의 설치·정비를 위한 토지의 형질변경으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 형질변경을 말한다.

4. 옹벽 설치(제53조에 따라 허가를 받지 않아도 되는 옹벽 설치는 제외한다) 또는 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우. 다만, 절토·성토에 대해서는 2미터 이내의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례 로 따로 정할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

토지의 형질변경 04

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제2항

2024 국토부 관원회신

Q 옹벽(생태블럭)을 설치하는 경우 허가 대상인지 여부

[2024. 11. 27.]

- 절성토 보강을 위하여 생태블럭으로 쌓으려고 하는데, 생태블럭도 옹벽으로 봐야 하는지?
- 지자체에서는 '절성토 보강을 위한 시설물 일체를 옹벽으로 본다'고 하는데 법에 적시된 옹벽의 정의를 이해하기 쉽게 정확한 해석 답변 바람.

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항에 해당하는 경우 각각이 개발행위허가 대상으로 규정하고 있음. 다만, 국토계획법 제56조 제1항 제2호에서 경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경은 개발행위허가의 대상에서 제외하고 있음.

» 여기서, '경작을 위한 토지의 형질변경'은 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토나 정지작업, 양수·배수시설 설치를 위한 토지의 형질변경으로서 국토계획법 시행령 제51조 제2항에서 인접토지의 관개·배수 및 농작업에 영향을 미치는 경우 등 각호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 경우의 형질변경을 말하며, 조성이 완료된 농지란 「농지법」 제2조 제1호 가목에 해당하는 농지 중 경작이 가능한 상태인 농지를 의미함. 이는, 농지가 아닌 토지를 새로이 농지로 조성하는 것이 아니라 기존 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상 등의 목적에만 적용해야 함.

» 한편 국토계획법 시행령 제51조 제2항 제4호에서 옹벽설치(제53조에 따라 허가를 받지 않아도 되는 옹벽설치는 제외한다) 또는 2미터 이상의 절토·성토에 대해서는 2미터 이내의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정할 수 있다고 규정하고 있음.

» 다시 말하면, 국토계획법 제53조에 따라 "허가를 받지 않아도 되는 옹벽"을 제외한 공작물(옹벽) 및 2미터 이상의 절토·성토에 대해서 각각의 행위 모두 개발행위허가를 받아야 할 것이며, 절토·성토에 대한 2미터 이내의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정할 수 있음.

» 여기서 "허가를 받지 않아도 되는 옹벽" 등 공작물이란 국토계획법 시행령 제53조 제2호 가목 및 나목의 무게·부피·수평투영면적이 일정 기준(도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게가 50톤 이하, 부피가 50세제곱미터 이하, 수평투영면적이 50제곱미터 이하 또는 도시지역·자연환경

A

보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서는 무게 150톤 이하, 부피 150세제곱미터 이하, 수평투영면적 150제곱미터 이하) 이하이며, 「건축법 시행령」 제118조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 공작물의 설치는 개발행위허가를 받지 아니하고 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있음.

» 다만, 본(개별) 사안의 개발행위허가 대상 여부는 개발행위 목적·내용, 사실관계, 현지 여건, 관련법령 및 조례 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항으로 해당 지자체에 문의하시기 바람.

» 참고로 국토계획법령에서 옹벽의 정의에 대해 규정하고 있지 않으나 부지 조성을 위해 과도하게 절·성토를 하여 비탈면을 조성하는 경우 발생할 수 있는 안전, 환경, 경관 등의 문제를 사전에 예방하기 위한 것으로 옹벽이란 그 명칭을 불문하고 토사가 무너지는 것을 방지하기 위하여 설치하는 구조물을 총칭한다고 볼 수 있음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제2항 제4호, 제53조 제2호 가목 및 나목

제51조(**개발행위허가의 대상**) ② 법 제56조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 토지의 형질변경"이란 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토(새 흙 넣기)·환토(흙 바꾸기)·정지(땅고르기) 또는 양수·배수시설의 설치·정비를 위한 토지의 형질변경으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 형질변경을 말한다.

4. 옹벽 설치(제53조에 따라 허가를 받지 않아도 되는 옹벽 설치는 제외한다) 또는 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우. 다만, 절토·성토에 대해서는 2미터 이내의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례 로 따로 정할 수 있다.

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

2. 공작물의 설치
   가. 도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게가 50톤 이하, 부피가 50세제곱미터 이하, 수평투영면적이 50제곱미터 이하인 공작물의 설치. 다만, 「건축법 시행령」 제118조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다.
   나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역외의 지역에서 무게가 150톤 이하, 부피가 150세제곱미터 이하, 수평투영면적이 150제곱미터 이하인 공작물의 설치. 다만, 「건축법 시행령」 제118조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

토지의 형질변경 05

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제3항

2024 국토부 관원회신

Q

구조물 설치를 위해 터파기 후 원상복구 하는 행위인데 개발행위대상(토지형질변경) 해당 여부와 국토계획법 시행령 제53조 제3호 가목 ~ 라목의 어느 하나에 해당하는 경우라면 개발행위허가를 받지 아니하여도 되는지 여부

[2024. 11. 19.]

- 도시개발법 제3조 및 제9조에 따라 도시개발구역으로 지정 및 고시된 도시개발사업의 구역 외 공사(터파기 및 도로포장 원상복구)에 대한 개발행위대상 여부.
- 터파기 후 원상복구 하는 행위인데 개발행위대상(토지형질변경) 해당되는지, 또한 같은 사례가 있는지 질의 드립니다.
- 국토계획법 시행령 제53조 제3호 가목 ~ 라목의 어느 하나에 해당하는 경우라면 개발행위허가를 받지 아니하고 토지의 형질변경이 가능한지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항 제2호 및 같은 법 시행령 제51조 제1항 제3호에 따르면 개발행위허가의 대상으로서 토지의 형질변경을 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외)으로 규정하고 있음.

» 개발행위허가 대상으로서 토지의 형질변경은 그 결과가 아닌 과정에서 일체의 행위를 기준으로 판단하여야 할 것인 바, 공작물의 설치 과정에서 바닥을 포장하는 행위, 절토 등을 통해 지하층을 조성하는 행위 등은 공작물의 설치를 위한 행위라 할지라도 그 과정상의 행위는 토지의 형상을 변경하는 행위로서 개발행위허가 대상인 토지의 형질변경으로 보아야 할 것으로 판단됨.

» 또한 국토계획법 제56조 제1항에서는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각호에 해당하는 경우 각각이 개발행위허가 대상임을 규정하고 있으나, 같은 법 시행령 제53조 각호에 해당하는 경우에는 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위로 규정하고 있음.

» 이때, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 각 목에 해당하는 경우 허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위로 규정하고 있으므로, 각 목 어느 하나에 해당하는 토지의 형질변경은 허가를 받지 아니하여도 된다 할 것임.

» 다만, 본(개별) 사안의 개발행위허가 대상 여부는 개발행위 목적·내용, 사실관계, 관련법령 및 조례 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항으로 해당 지자체에 문의하시기 바람.

제56조

토석의 채취 01

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

자주 하는 질문

Q 토지형질변경과정에서 발생한 돌을 매각하여 외부로 반출하고자 할 경우 토석채취에 대한 개발행위허가를 받아야 하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조제 1항제 2호 및 제3호에 따르면 토지의 형질변경 또는 토석채취를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 하며, 여기서 토지의 형질변경이란 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외)을 말하고, 토석채취는 흙·모래·자갈·바위 등의 토석을 채취하는 행위(토지의 형질변경을 목적으로 하는 것은 제외)를 말함.

» 토지의 형질변경 과정에서 부수적으로 외부로 반출되는 토석이 발생하는 것일 뿐인 경우라면 토지의 형질변경에 대한 개발행위허가를 받으면 별도로 토석채취에 대한 개발행위허가를 받을 사항은 아니라고 보는 것이 타당함.

» 다만, 토지의 형질변경과 토석채취가 모두 목적인 개발행위를 하고자 하는 경우에는 2개의 행위에 대한 개발행위허가를 동시에 받아야 할 것으로 보이나 구체적인 사항은 관련내용 및 사실관계 등을 확인하여 해당 지자체(허가권자)에서 판단하여야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제1항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장· 특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

3. 토석의 채취

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제4호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ①법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

4. 토석채취 : 흙·모래·자갈·바위 등의 토석을 채취하는 행위. 다만, 토지의 형질변경을 목적으로 하는 것을 제외한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

토지 분할 01

국토계획법
제56조 제1항

건축법
제2조 제1항

공간정보관리법
제2조 제21호, 제24호

2020 법제처 법령해석

Q

건축물이 있는 대지의 분할은 지목이 대인 토지의 분할을 의미하는지 여부

[20-0334, 2020. 8. 3.]

「건축법」 제57조 제1항 및 제2항에서 정하는 건축물이 있는 대지(垈地)의 분할은 건축물이 있는 "지목이 대(垈)"인 1필지(筆地)의 토지를 2필지 이상으로 분할하는 것만 의미하는지?

A

» 「건축법」 제57조 제1항 및 제2항에서 정하는 건축물이 있는 대지의 분할은 건축물이 있는 "지목이 대"인 1필지의 토지를 2필지 이상으로 분할하는 것만 의미하는 것은 아님.

» 「건축법」 제2조 제1항 제1호 본문에서는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 "공간정보관리법"이라 함)에 따라 각 필지로 나눈 토지를 "대지"로 정의하고 있고, 「건축법」 제57조 제1항 및 제2항에서는 건축물이 있는 "대지"를 일정한 면적 및 건축물의 건폐율. 용적률. 높이 제한 등에 따른 기준에 못 미치게 분할할 수 없도록 대지의 분할 제한에 대해 규정하고 있으므로, 같은 규정에 따라 대지의 분할 제한이 적용되는 "건축물이 있는 대지"란 공간정보관리법에 따라 각 필지로 나눈 토지로서 건축물이 있는 토지를 의미함.

» 그런데 공간정보관리법 제2조에 따르면 "필지"란 대통령령으로 정하는 바에 따라 구획되는 토지의 등록단위(제21호)이고, "지목"이란 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것(제24호)이며, 같은 법 제67조 제1항 및 같은 법 시행령 제58조에 따르면 지목은 전, 답, 임야, 대(垈), 공장용지, 학교용지 등으로 구분되고, '대(垈)'인 지목은 영구적 건축물 중 주거. 사무실. 점포와 박물관 등 문화시설과 이에 접속된 정원 및 부속시설물의 부지 또는 관계 법령에 따른 택지조성공사가 준공된 토지를 의미하는바, 공간정보관리법에 따라 각 필지로 나눈 토지를 의미하는 건축법상 "대지"와 토지의 주된 용도에 따라 지적공부에 등록되는 지목의 종류로서 "대"로 등록된 토지는 서로 구분되는 별개의 개념임.

A

» 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 제4호에서는 "토지 분할"을 하려는 자는 개발행위허가를 받도록 하면서 "건축물이 있는 대지의 분할"은 개발행위허가의 대상에서 제외한다고 규정하고 있음을 고려하면, 토지의 지목과 관계없이 건축물이 없는 토지의 분할은 국토계획법에 따른 개발행위허가의 대상으로, 건축물이 있는 토지의 분할은 「건축법」 제57조의 적용 대상으로 구분하고 있다고 보는 것이 관련 법령의 체계에 부합하는 해석임.

참고법령

「건축법」
제2조(정의) 제1항 제1호,
제57조(대지의 분할 제한)
제1항 및 제2항

제2조(**정의**) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "대지(垈地)"란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 각 필지(筆地)로 나눈 토지를 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지는 둘 이상의 필지를 하나의 대지로 하거나 하나 이상의 필지의 일부를 하나의 대지로 할 수 있다.

제57조(**대지의 분할 제한**) ① 건축물이 있는 대지는 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 면적에 못 미치게 분할할 수 없다.

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

※ 출처: 「건축법」 법률 제20424호, 2024. 3. 26. 일부개정

참고법령

「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」
제2조(정의) 제21호 및 제24호,
제67조(지목의 종류)
제1항

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

21. "필지"란 대통령령으로 정하는 바에 따라 구획되는 토지의 등록단위를 말한다.
24. "지목"이란 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것을 말한다.

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

※ 출처: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 법률 제20341호, 2024. 2. 20. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제1항 제4호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

4. 토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

제56조

토지 분할 02

국토계획법
제56조 제1항

건축법
제57조 제1항

2019 국토부 관원회신

Q 국토계획법 시행령상 토지분할 제한면적을 건축조례에 따라 적용하는지 여부

[2019. 3. 8.]

「국토의 계획과 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제5호 나목에서 토지의 분할 제한 면적을 「건축법」 제57조 제1항을 인용하고 있고, 「건축법」 제57조 제1항에서는 "지방자치단체의 조례로 정하는 면적"으로 정하고 있는데, 이 경우 토지의 분할제한 면적을 조례에서 정한 면적으로 보아야 하는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 국토계획법 시행령) 제51조 제1항 제5호 나목에서는 「건축법」 제57조 제1항에 따른 분할제한 면적 미만으로 토지분할을 하고자 하는 경우 개발행위허가를 받도록 하고 있고, 「건축법」 제57조 제1항에서는 대지의 분할제한 면적을 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정하는 면적에 못 미치게 분할할 수 없다고 규정하고 있음.

» 따라서, 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제5호 나목에서 규정하고 있는 분할제한 면적 규모는 「건축법」 제57조 제1항에 따라 건축조례로 정하는 면적으로 볼 수 있을 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제5호 나목

제51조(**개발행위허가의 대상**) ①법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

5. 토지분할 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지의 분할(「건축법」 제57조에 따른 건축물이 있는 대지는 제외한다)

나. 「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적 미만으로의 토지의 분할

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「건축법」 제57조(대지의 분할 제한) 제1항

제57조(**대지의 분할 제한**) ① 건축물이 있는 대지는 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 면적에 못 미치게 분할할 수 없다.

※ 출처: 「건축법」 법률 제20424호, 2024. 3. 26. 일부개정

제56조

토지 분할 03

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

국토계획법 시행령
[별표 1의2]
제2호 라목

자주 하는 질문

Q 법원확정판결에 따라 토지를 분할하고자 할 경우 개발행위허가를 받아야 하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에서는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각호의 행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받도록 규정하고 있으며, 토지분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외)의 경우는 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제5호 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 개발행위허가를 받아야 함.

» 따라서 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 토지분할을 하고자 하는 경우, 「건축법」 제57조 제1항에 따른 분할제한 면적 미만으로 토지분할을 하고자 하는 경우 등에 해당하면 토지분할에 대한 개발행위허가를 받아야 하며, 이 경우 국토계획법 시행령 [별표 1의2] 제2호 라목에서 정한 요건을 모두 갖추어야 허가가 가능함.

» 이는 토지분할에 대한 법원의 확정판결이 있는 경우에도 동일한 사항(대법원 판례 2013두1621 참조)이고, 개발행위허가 외에 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 분할 신청을 하여야 하며, 다른 법령의 적용도 받는 경우에는 그 법령에도 적합하여야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제5호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ①법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

5. 토지분할 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지의 분할(「건축법」 제57조에 따른 건축물이 있는 대지는 제외한다)
   가. 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지의 분할
   나. 「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적 미만으로의 토지의 분할
   다. 관계 법령에 의한 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 너비 5미터 이하로의 토지의 분할

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 [별표 1의2] 개발행위허가기준 제2호 라목

2. 개발행위별 검토사항

분야	허가 기준
라. 토지 분할	(1) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 토지를 분할하는 경우에는 다음의 요건을 모두 갖출 것 (가) 「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적(이하 이 칸에서 "분할제한면적"이라 한다) 이상으로서 도시·군계획조례가 정하는 면적 이상으로 분할할 것 (나) 「소득세법 시행령」 제168조의3제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 토지에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있다고 판단되는 지역으로서 국토교통부장관이 지정·고시하는 지역 안에서의 토지분할이 아닐 것. 다만, 다음의 어느 하나에 해당되는 토지의 경우는 예외로 한다. 1) 다른 토지와의 합병을 위하여 분할하는 토지 2) 2006년 3월 8일 전에 토지소유권이 공유로 된 토지를 공유지분에 따라 분할하는 토지 3) 그 밖에 토지의 분할이 불가피한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 경우에 해당되는 토지 (다) 토지분할의 목적이 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경인 경우 그 개발행위가 관계법령에 따라 제한되지 아니할 것 (라) 이 법 또는 다른 법령에 따른 인가·허가 등을 받지 않거나 기반시설이 갖추어지지 않아 토지의 개발이 불가능한 토지의 분할 에 관한 사항은 해당 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정한 기준에 적합할 것 (2) 분할제한면적 미만으로 분할하는 경우에는 다음의 어느 하나에 해당할 것 (가) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서의 기존묘지의 분할 (나) 사설도로를 개설하기 위한 분할(「사도법」에 의한 사도개설허가를 받아 분할하는 경우를 제외한다) (다) 사설도로로 사용되고 있는 토지 중 도로로서의 용도가 폐지되는 부분을 인접토지와 합병하기 위하여 하는 분할 (라) <삭제> (마) 토지이용상 불합리한 토지경계선을 시정하여 당해 토지의 효용을 증진시키기 위하여 분할 후 인접토지와 합필하고자 하는 경우에는 다음의 1에 해당할 것. 이 경우 허가신청인은 분할 후 합필되는 토지의 소유권 또는 공유지분을 보유하고 있거나 그 토지를 매수하기 위한 매매계약을 체결하여야 한다. 1) 분할 후 남는 토지의 면적 및 분할된 토지와 인접토지가 합필된 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것 2) 분할전후의 토지면적에 증감이 없을 것 3) 분할하고자 하는 기존토지의 면적이 분할제한면적에 미달되고, 분할된 토지 중 하나를 제외한 나머지 분할된 토지와 인접토지를 합필한 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것 (3) 너비 5미터 이하로 분할하는 경우로서 토지의 합리적인 이용에 지장이 없을 것

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

대법원 판례

토지 분할 신청
반려처분 취소

» 본 질의회신과 관련된 대법원 판례(대법원 2024. 3. 12. 선고 2023두50349 판결)가 있어 판결요지를 소개합니다.

» "토지분할이 개발행위허가의 대상이 되는 경우, 신청인이 토지분할을 위한 개발행위 허가 신청을 하면서 확정판결을 제출하더라도, 개발행위허가권자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정한 개발행위 허가 기준 등을 고려하여 반려처분을 할 수 있고, 이러한 반려처분은 확정판결의 효력에 반하는 것이 아니다(대법원 2013. 7. 11. 선고 2013두1621 판결, 대법원 2013. 7. 12. 선고 2012두28582 판결 등 참조). 즉, 토지분할에 관한 사법상의 권리관계가 판결에 의하여 확정되었다고 하더라도, 이에 대한 공법상 규제의 적용이 전면적으로 배제되지 않는다"

※ 출처: 토지분할신청반려처분취소(대법원 2024. 3. 12. 선고 2023두50349 판결)

제56조

토지 분할 04

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

국토계획법 시행령
[별표 1의2]
제2호 라목

자주 하는 질문

Q **건축허가에 대한 개발행위허가를 받고 행하는 토지분할 시 잔여 면적이 분할제한면적 미만일 경우 토지분할에 대한 개발행위허가 기준을 충족하여야 토지분할이 가능한지**

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항 제4호 및 같은 법 시행령 제51조 제1항 제5호 가목에 따라 관계법령(건축법 등)에 따른 허가·인가 등을 받은 경우에는 개발행위허가대상이 아니라 할 것이나, 같은 호 나목에 따르면 「건축법」 제57조 제1항에 따른 분할제한면적 미만으로 토지분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외)을 하는 경우에는 건축허가 등 관계법령에 따른 인·허가를 받고 행하는 토지분할일 경우에도 개발행위허가를 받도록 하고 있음.

» 따라서 이에 해당되는 경우에는 사설도로를 개설하기 위한 분할 등 국토계획법 시행령 [별표 1의2] 제2호 라목 (2) (가)~(마)의 어느 하나에 해당해야 허가를 받을 수 있음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제1항 제4호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장· 특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

4. 토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제5호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ①법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

5. 토지분할 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지의 분할(「건축법」 제57조에 따른 건축물이 있는 대지는 제외한다)
   가. 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지의 분할
   나. 「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적 미만으로의 토지의 분할
   다. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
[별표 1의2]
개발행위허가기준 제2호 라목 (2) (가)~(마)

2. 개발행위별 검토사항

분야	허가 기준
라. 토지 분할	(2) 분할제한면적 미만으로 분할하는 경우에는 다음의 어느 하나에 해당할 것 (가) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서의 기존묘지의 분할 (나) 사설도로를 개설하기 위한 분할(「사도법」에 의한 사도개설허가를 받아 분할하는 경우를 제외한다) (다) 사설도로로 사용되고 있는 토지 중 도로로서의 용도가 폐지되는 부분을 인접토지와 합병하기 위하여 하는 분할 (라) <삭제> (마) 토지이용상 불합리한 토지경계선을 시정하여 당해 토지의 효용을 증진시키기 위하여 분할 후 인접토지와 합필하고자 하는 경우에는 다음의 1에 해당할 것. 이 경우 허가신청인은 분할 후 합필되는 토지의 소유권 또는 공유지분을 보유하고 있거나 그 토지를 매수하기 위한 매매계약을 체결하여야 한다. 1) 분할 후 남는 토지의 면적 및 분할된 토지와 인접토지가 합필된 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것 2) 분할전후의 토지면적에 증감이 없을 것 3) 분할하고자 하는 기존토지의 면적이 분할제한면적에 미달되고, 분할된 토지 중 하나를 제외한 나머지 분할된 토지와 인접토지를 합필한 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

물건의 적치 01

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

자주 하는 질문

Q 농림지역에서 야적장 조성 시 물건적치허가 대상인지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따르면 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각호와 같은 바, 물건을 쌓아놓을 부지를 조성하기 위해 공작물의 설치나 토지의 형질변경을 하고자 하는 경우라면 그 행위에 대한 개발행위허가를 받아야 하고, 그 외에 물건적치도 하고자 하는 경우라면 물건적치에 대한 개발행위허가도 받아야 함.

» 다만, 물건적치에 대한 개발행위허가는 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역안에서 건축물의 울타리 안(적법한 절차에 의하여 조성된 대지에 한함)에 위치하지 아니한 토지에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위(이하 물건적치)를 하려는 경우 적용되는 사항으로 농림지역에서 물건적치 행위는 허가를 받지 아니하고 할 수 있음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제1항 제5호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장· 특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제6호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ①법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

6. 물건을 쌓아놓는 행위 : 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역안에서 「건축법」 제22조에 따라 사용승인을 받은 건축물의 울타리안(적법한 절차에 의하여 조성된 대지에 한한다)에 위치하지 아니한 토지에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

물건의 적치 02

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제51조 제1항

자주 하는 질문

Q **수시로 반입·반출되어 항상 물건이 적치되어 있는 경우, 물건 반입·반출이 1개월 미만이라도 기간을 합산하여 개발행위 허가대상으로 보아야 하는지**

A

» 물건을 쌓아놓는 행위를 개발행위허가대상으로 정한 것은 물건을 쌓아놓는 행위로 인하여 발생할 수 있는 주변지역이나 인근 주민에게 영향을 미칠 수 있는 수질·토질·소음·분진 등에 의한 환경오염, 생태계 파괴, 위해 등을 방지하기 위한 취지라고 판단됨.

» 따라서 비록 물건이 1개월 이내 반입·반출된다하더라도 계속적인 반입·반출이 이루어지고 상시적으로 물건이 쌓여 있는 경우에는 개발행위허가대상으로 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제1항 제5호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장· 특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제6호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ①법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

6. 물건을 쌓아놓는 행위 : 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역안에서 「건축법」 제22조에 따라 사용승인을 받은 건축물의 울타리안(적법한 절차에 의하여 조성된 대지에 한한다)에 위치하지 아니한 토지에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

도로

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
[별표 1의2]
제1호 마목
제2호 가목

2017 법제처 법령해석

Q

개발행위허가 기준에 적합하게 도로를 설치한 경우 해당 도로를 「건축법」 상의 도로로 볼 수 있는지 여부

[17-0651, 2018. 1. 22.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서 같은 법 제56조 제1항에 따른 건축물의 건축을 위한 개발행위허가 시 같은 법 시행령 [별표 1의2]에 따라 진입도로가 설치된 경우, 「건축법」 제2조 제1항 제11호 나목에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 등이 건축허가 시에 그 진입도로의 위치를 지정하여 공고하지 않더라도 해당 진입도로를 「건축법」에 따른 도로로 볼 수 있는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역에서 같은 법 제56조 제1항에 따른 건축물의 건축을 위한 개발행위허가 시 같은 법 시행령 [별표 1의2]에 따라 진입도로가 설치된 경우, 「건축법」 제2조 제1항 제11호 나목에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 등이 건축허가 시에 그 진입도로의 위치를 지정하여 공고하지 않았다면 해당 진입도로를 「건축법」에 따른 도로로 볼 수 없음.

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 제1호에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제56조 제1항 및 [별표 1의2] 제2호 가목 (2) 본문에서는 개발행위허가 기준의 하나로 도로·수도 및 하수도가 설치되지 않은 지역에 대해서는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함함)을 허가하지 않을 것을 규정하고 있음.

» 한편, 「건축법」 제2조 제1항 제11호에 따라 도로로 인정되기 위해서는 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로로서 국토계획법 등 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로(가목)와 건축허가 또는 신고 시에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 위치를 지정하여 공고한 도로(나목)나 그 예정도로이어야 할 것이고, 그 중 같은 호 나목에 따른 도로의 경우 건축허가 또는 신고 시에 시·도지사 등이 그 위치를 지정하여 공고해야 함이 문언상 명확함.

A

» 그리고, 국토계획법 제58조 제1항 제5호에서는 개발행위허가 기준의 하나로 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치 등이 적절할 것을 규정하고 있고, 같은 법 시행령 [별표 1의2] 제1호 마목 (2)에서는 대지와 도로의 관계는 「건축법」에 적합할 것을 규정하고 있으나, 개발행위허가를 위해 설치한 도로와 「건축법」상 도로의 관계에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않는바, 개발행위허가를 받기 위해 국토계획법령에 따라 설치한 도로는 개발행위허가 요건으로서 해당 도로가 「건축법」에 따른 도로에 해당하는지 여부와는 별개의 사항이므로 「건축법」에 따른 도로로 인정되기 위해서는 「건축법」의 요건을 갖추어야 함.

» 또한, 국토계획법 제58조 제1항 제5호 및 같은 법 시행령 [별표 1의2] 제2호 가목 (2)에서는 도로, 수도 및 하수도 등의 기반시설의 확보와 무분별한 개발의 방지를 위해 도로 등의 기반시설이 설치된 지역에서만 건축물의 건축을 허가하도록 규정하면서, 그에 따라 설치하는 도로를 「건축법」상 도로로 한정하거나 도로의 위치를 지정·공고할 것을 요구하고 있지 않으며, 그 너비에 대해서도 제한을 두고 있지 않는바, 이는 「건축법」상 도로에 해당하지 않더라도 실제 도로로 사용될 수 있을 정도이면 건축물의 건축에 대한 개발행위를 허가하도록 하려는 취지라 할 것이므로, 이러한 입법취지에 비추어 보더라도 개발행위허가를 받기 위해 설치한 도로와 「건축법」에 따른 도로를 동일하게 볼 수는 없음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제5호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 [별표 1의2] 개발행위허가기준 제1호 마목 (2), 제2호 가목 (2)

1. 분야별 검토사항

분야	허가 기준
마. 기반 시설	(2) 대지와 도로의 관계는 「건축법」에 적합할 것

2. 개발행위별 검토사항

분야	허가 기준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	(2) 도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함한다)을 허가하지 아니할 것. 다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우에는 그러하지 아니하다

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「건축법」
제2조(정의) 제1항 제11호

제2조(**정의**) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. "도로"란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정도로를 말한다.
   가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「사도법」, 그 밖의 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로
   나. 건축허가 또는 신고 시에 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 (이하 "시·도지사" 라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 위치를 지정하여 공고한 도로

※ 출처: 「건축법」 법률 제20424호, 2024. 3. 26. 일부개정

제56조

개발행위허가의 유효기간

국토계획법 제56조 제1항

국토계획법 제57조 제1항

국토계획법 시행규칙 제9조, [별지 제5호서식]

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

[17-0393, 2017. 10. 17.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항에 따라 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간을 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수 있는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항에 따라 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간은 개발행위허가의 유효기간으로 볼 수 없음.

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 본문에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등의 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 함)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제57조 제1항 전단에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위 허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제133조 제1항 제5호의2에서는 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 같은 법 제56조에 따라 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니한 자에게 같은 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있음.

» 그리고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」(이하 "국토계획법 시행규칙"이라 함) 제9조 제1항에서는 국토계획법 제57조 제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 국토계획법 시행규칙 [별지 제5호서식]의 개발행위허가신청서에 같은 항 각 호의 서류를 첨부하여

» 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 서식인 개발행위허가신청서에서는 사업기간을 기재하도록 규정하고 있음.

A

» 먼저, 허가의 유효기간은 허가가 영구화되는 것을 방지하기 위하여 정하는 허가의 효력기간으로서 허가내용의 본질적 사항에 해당하므로, 허가의 유효기간이 있는 것으로 보기 위해서는 법령에 그에 관한 근거가 있거나 행정청이 허가를 할 때 허가내용으로 허가의 유효기간을 명시하여야 할 것인데, 국토계획법령에서는 개발행위허가의 유효기간에 대하여 특별히 규정하고 있지 아니하고, 다만, 개발행위허가를 신청할 때 국토계획법 시행규칙 [별지 제5호서식]의 개발행위 허가신청서에 사업기간(착공연월일 및 준공연월일)을 기재하도록 규정하고 있으나, 이는 개발행위허가를 신청하는 자가 제출하는 "개발행위의 계획"에 불과하다고 할 것이므로, 행정청이 허가한 개발행위의 사업기간이 반드시 개발행위허가의 유효기간과 같다고 볼 수는 없음.

» 그리고, 국토계획법 제133조 제1항 제5호의2에서는 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 같은 법 제56조에 따라 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니한 자에게 같은 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있는데, 해당 규정은 개발행위를 하려는 자가 허가받은 사업기간이 도과하더라도 그 허가의 효력이 상실되지 않음을 전제로 한 규정이라고 할 것이므로, 개발행위허가서 상의 사업기간은 그 기간 동안 개발행위를 완료하도록 의무를 부과한 허가의 내용으로 보아야 하고, 허가 자체의 존속기간을 의미하는 허가의 유효기간으로 볼 수는 없음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준) 제1항, 제133조(법률 등의 위반자에 대한 처분) 제1항 제5호의2

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. (생 략)

제133조(**법률 등의 위반자에 대한 처분**) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 이 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다.
5의2. 제56조에 따라 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니한 자

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조 (개발행위허가신청서) 제1항

제9조(**개발행위허가신청서**) ① 법 제57조제1항의 규정에 의하여 개발행위를 하고자 하는 자는 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 개발행위 허가권자에게 제출하여야 한다.
1. ~ 7. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 국토교통부령 제1338호, 2024. 5. 29. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 [별지 제5호서식] 개발행위(변경) 허가신청서상 '사업기간' 작성란

개발행위(변경) 허가신청서

※ [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다.

(앞쪽)

접수번호	접수일	처리기간 15일

[ ] 공작물설치 [ ] 토지형질변경 [ ] 토석채취 [ ] 토지분할 [ ] 물건적치

신청인	성명(법인명 및 대표자 성명)		생년월일(법인등록번호)
	주소 (전화번호 :)		
	창업자 해당 여부: [ ] 해당 [ ] 미해당 ※ 신청인은 뒷쪽의 '작성방법 안내'를 확인하고, 창업자 해당 여부에 √표를 합니다.		
	전자우편 송달동의	「행정절차법」 제14조에 따라 정보통신망을 이용한 개발행위허가 신청결과 등의 문서송달에 동의여부	
		[ ] 동의함 [ ] 동의하지 않음	
		전자우편 주소 @	

(변경)허가신청 사항

위치(지번)			지목
용도지역			용도지구
신청 내용	공작물 설치	신청면적	무게
		공작물구조	부피
	토지형질 변경	토지현황	경사도 / 토질
			토석매장량
		입목식재 현황	주요수종
			입목지 / 무입목지
		신청면적	
		입목벌채	수종 / 나무 수 그루
	토석채취	신청면적	부피
	토지분할	종전면적	분할면적
	물건적치	무게	부피
		품명	평균적치량
		적치기간 년 월 일 부터 년 월 일까지 (개월간)	

개발행위목적
(변경사유)

사업기간 착공 년 월 일, 준공 년 월 일

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조제1항 및 같은 법 시행규칙 제9조에 따라 위와 같이 허가를 신청합니다.

년 월 일

신청인 (서명 또는 인)

특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수 귀하

첨부서류	뒤쪽 참조	수수료 없음

210㎜×297㎜[백상지(80g/㎡) 또는 중질지(80g/㎡)]

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 국토교통부령 제1338호, 2024. 5. 29. 일부개정

제56조

변경허가 01

국토계획법
제56조 제2항

2020 법제처 법령해석

Q

공동명의로 받은 개발행위허가를 1인 명의로 변경할 때 제외되는 자의 동의를 받아야 하는지 여부

[20-0346, 2020. 10. 14.]

갑과 을이 각각 소유하는 토지에 대해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항에 따라 갑과 을의 공동명의로 하나의 개발행위허가를 받았으나 을이 공동명의를 단독명의로 변경하고 갑 소유의 토지를 제외하는 내용으로 개발행위허가를 받은 사항을 변경하기 위해 같은 조 제2항 본문에 따른 허가를 받으려는 경우, 을은 갑의 동의를 받아야 하는지?

A

» 이 사안의 경우, 을은 갑의 동의를 받아야 함.

» 국토계획법 제56조 제1항에서는 건축물의 건축 및 토지의 형질변경 등 각 호의 개발행위를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수로부터 개발행위허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항 본문에서는 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 같은 조 제1항을 준용한다고 규정하고 있는바, 개발행위허가의 변경은 개발행위허가를 받은 자가 허가 받은 사항을 변경하려는 것이므로 변경허가를 받으려는 주체는 허가를 받은 주체와 동일할 것이 전제됨.

» 그리고 국토계획법 제56조 제1항에 따라 공동명의로 받은 하나의 개발행위허가는 개발행위라는 단일한 목적을 달성하기 위한 것으로서 그 허가를 받은 지위의 분할은 불가능(대법원 2015. 9. 10. 선고 2012다23863 판결례 참조)하고, 해당 개발행위허가의 효과가 공동명의를 구성하는 개인이나 토지별로 분리되어 각각 독립적으로 존재하는 것이라고 볼 수는 없음.

» 또한 개발행위허가를 받은 사항을 변경하면 행정청 및 기존 개발행위허가를 받은 자 사이에 형성된 권리·의무 관계에 영향을 미치게 되는데, 만약 공동명의로 받은 개발행위허가의 변경이 기존 개발행위허가를 받은 자 전원의 동의 없이 일부의 신청만으로 가능하다고 본다면 개발행위허가의 변경에 동의하지 않은 자는 자신의 의사와 무관하게 개발행위허가를 받은 지위를 상실하는 등의 불합리한 결과가 초래됨.

A

» 그렇다면 국토계획법 제56조 제1항에 따른 개발행위허가를 공동명의로 받은 경우 그 허가 받은 내용을 변경하기 위해서는 개발행위허가를 받은 자 전원의 동의가 있어야 한다고 보아야 하는바, 이 사안과 같이 개발행위허가를 받은 사항 중 갑과 을의 공동명의를 단독명의로 변경하고 갑 소유 토지를 제외하는 내용으로 변경하는 경우에도 을은 갑의 동의를 받아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제2항

제56조(**개발행위의 허가**)

② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

대법원 판례

공동명의로 받은 허가의 지위 분할 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2015. 9. 10. 선고 2012다23863 판결)가 있어 판결요지를 소개합니다.

» "허가 등에 관한 건축주 명의가 수인으로 되어 있을 경우에, 허가 등은 해당 건축물의 건축이라는 단일한 목적을 달성하기 위하여 이루어지고 허가 등을 받은 지위의 분할청구는 불가능하다는 법률적 성격 등에 비추어 보면, 공동건축주 명의변경에 대하여는 변경 전 건축주 전원에게서 동의를 얻어야 한다."

※ 출처: 건축주명의변경절차이행(대법원 2015. 9. 10. 선고 2012다23863 판결)

제56조

변경허가 02

국토계획법
제56조 제2항

국토계획법 시행령
제52조 제1호

자주 하는 질문

Q

개발행위허가가 대상이 아닌 경미한 규모의 공작물(옹벽) 설치계획을 포함하여 건축허가(개발행위허가 의제)를 받고 준공시점에 해당 공작물을 설치하지 않은 경우 개발행위 변경허가 없이 준공검사가 가능한지

갑과 을이 각각 소유하는 토지에 대해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항에 따라 갑과 을의 공동명의로 하나의 개발행위허가를 받았으나 을이 공동명의를 단독명의로 변경하고 갑 소유의 토지를 제외하는 내용으로 개발행위허가를 받은 사항을 변경하기 위해 같은 조 제2항 본문에 따른 허가를 받으려는 경우, 을은 갑의 동의를 받아야 하는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제2항에 따라 개발행위허가 받은 사항을 변경하는 경우에는 같은 법 시행령 제52조 제1항에서 정하고 있는 경미한 변경에 해당하지 아니하는 경우 변경허가를 받아야 함.

» 따라서 허가받은 내용과 다르게 공사를 한 경우라도 그 행위가 허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위에 해당하는 경우에는 변경허가를 받지 않아도 됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제2항

제56조(**개발행위의 허가**)
② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제52조(개발행위허가의 경미한 변경) 제1항

제52조(**개발행위허가의 경미한 변경**) ①법 제56조제2항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(다른 호에 저촉되지 않는 경우로 한정한다)를 말한다.

1. 사업기간을 단축하는 경우
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
   가. 부지면적 또는 건축물 연면적을 5퍼센트 범위에서 축소[공작물의 무게, 부피, 수평투영면적(하늘에서 내려다보이는 수평 면적을 말한다) 또는 토석채취량을 5퍼센트 범위에서 축소하는 경우를 포함한다]하는 경우
   나. 관계 법령의 개정 또는 도시·군관리계획의 변경에 따라 허가받은 사항을 불가피하게 변경하는 경우
   다. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제26조제2항 및 「건축법」 제26조에 따라 허용되는 오차를 반영하기 위한 변경인 경우
   라. 「건축법 시행령」 제12조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 변경(공작물의 위치를 1미터 범위에서 변경하는 경우를 포함한다)인 경우
3. 삭제 <2019. 8. 6.>
4. 삭제 <2019. 8. 6.>
5. 삭제 <2019. 8. 6.>

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

경미한 변경 01

국토계획법
제56조 제2항

국토계획법 시행령
제52조 제1호

자주 하는 질문

Q 건축물의 위치를 2미터 이상 옮기고자 할 경우 개발행위변경허가 대상인지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 시행령 제52조 제1항 제2호 라목에서는 「건축법 시행령」 제12조 제3항 각호의 어느 하나에 해당하는 변경일 경우 경미한 변경으로서 허가를 받지 않아도 된다고 규정하고 있음. 「건축법 시행령」 제12조 제3항 각 호에서는 "허가를 받거나 신고를 하고 건축 중인 부분의 위치 변경 범위가 1미터 이내일 것"이라고 규정하고 있는 바, 건축물 위치 변경의 범위가 1미터를 초과할 경우에는 변경허가를 받아야 함.

» 또한 허가받은 내용과 다르게 공사를 한 경우 그 일부 행위가 허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위에 해당되더라도 그 외의 사항이 경미한 행위에 해당하지 않는다면 변경허가를 받아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제2항

제56조(**개발행위의 허가**)
② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제52조(개발행위허가의 경미한 변경) 제1항

제52조(**개발행위허가의 경미한 변경**) ①법 제56조제2항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(다른 호에 저촉되지 않는 경우로 한정한다)를 말한다.
1. 사업기간을 단축하는 경우
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
   가. 부지면적 또는 건축물 연면적을 5퍼센트 범위에서 축소[공작물의 무게, 부피, 수평투영면적(하늘에서 내려다보이는 수평 면적을 말한다) 또는 토석채취량을 5퍼센트 범위에서 축소하는 경우를 포함한다]하는 경우
   나. 관계 법령의 개정 또는 도시·군관리계획의 변경에 따라 허가받은 사항을 불가피하게 변경하는 경우
   다. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제26조제2항 및 「건축법」 제26조에 따라 허용되는 오차를 반영하기 위한 변경인 경우
   라. 「건축법 시행령」 제12조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 변경(공작물의 위치를 1미터 범위에서 변경하는 경우를 포함한다)인 경우
3. ~5. 삭제 <2019. 8. 6.>

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

자주 하는 질문

제56조

경미한 변경 02

국토계획법
제56조 제2항

국토계획법 시행령
제52조 제1호

Q **건축자재 적치 목적으로 물건적치 허가를 받은 부지에 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 규모의 고철, 폐지, 폐비닐 등은 개발행위허가 없이 적치가 가능한지**

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제2항에서는 개발행위허가의 내용을 변경하고자 할 경우 변경허가를 받도록 규정하고 있으므로 동법 시행령 제52조에 따른 경미한 변경에 해당하지 않는 이상 변경허가를 받아야만 할 것임.

» 따라서 건축자재 적치 목적으로 물건적치허가를 받은 부지에 고철, 폐지, 폐비닐 등을 적치하기 위해서는 그 규모가 경미한 경우라 하더라도 개발행위변경허가를 받는 것이 타당할 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제2항

제56조(**개발행위의 허가**)
② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제52조(개발행위허가의 경미한 변경) 제1항

제52조(**개발행위허가의 경미한 변경**) ①법 제56조제2항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(다른 호에 저촉되지 않는 경우로 한정한다)를 말한다.
1. 사업기간을 단축하는 경우
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
   가. 부지면적 또는 건축물 연면적을 5퍼센트 범위에서 축소[공작물의 무게, 부피, 수평투영면적(하늘에서 내려다보이는 수평 면적을 말한다) 또는 토석채취량을 5퍼센트 범위에서 축소하는 경우를 포함한다]하는 경우
   나. 관계 법령의 개정 또는 도시·군관리계획의 변경에 따라 허가받은 사항을 불가피하게 변경하는 경우
   다. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제26조제2항 및 「건축법」 제26조에 따라 허용되는 오차를 반영하기 위한 변경인 경우
   라. 「건축법 시행령」 제12조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 변경(공작물의 위치를 1미터 범위에서 변경하는 경우를 포함한다)인 경우
3. ~5. 삭제 <2019. 8. 6.>

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제56조

산지관리법 01

국토계획법
제56조 제3항

국토계획법 시행령
제53조 제2호

2019 법제처 법령해석

Q

도시지역 산림에서 토지의 형질 변경에 대한 적용 법령

[18-0592, 2019. 2. 1.]

도시지역의 산림에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 제2호에 따른 개발행위(토지의 형질 변경)를 하려는 경우, 국토계획법 제56조 제1항만 적용되는지, 아니면 「산지관리법」 중 토지의 형질 변경에 관한 사항도 함께 적용되는지?

A

» 이 사안의 경우 국토계획법뿐만 아니라 「산지관리법」 중 토지의 형질 변경에 관한 사항도 함께 적용됨.

» 국토계획법이나 「산지관리법」에서는 어느 한 법률이 다른 법률에 우선하여 적용된다거나 어느 한 법률의 적용을 배제한다는 명시적 규정을 두고 있지 않으므로, 이 사안과 같이 도시지역의 산림에서 개발행위(토지의 형질 변경)를 하려는 자에 대해서는 국토계획법과 「산지관리법」의 규정이 모두 적용된다고 보아야 함.(법제처 2016. 10. 17. 회신 16-0257 해석례 참조)

» 한편, 국토계획법 제56조 제3항에서는 개발행위 허가에 관해 정한 같은 조 제1항에도 불구하고 "보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역" 산림에서의 토지의 형질 변경에 관해서는 「산지관리법」에 따르도록 규정하고 있는데, 이는 국토계획법 제56조 제3항에서 정하고 있는 용도지역에서의 토지의 형질 변경에 대해서만 예외적으로 같은 조 제1항의 개발행위허가 규정이 적용되지 않는다는 의미이지, 그 외 용도지역에서의 토지 형질 변경 시에 「산지관리법」의 적용을 배제하는 것은 아님.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제1항 제2호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제3항

제56조(**개발행위의 허가**)

③ 제1항에도 불구하고 제1항제2호 및 제3호의 개발행위 중 도시지역과 계획관리지역의 산림에서의 임도(林道) 설치와 사방사업에 관하여는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」과 「사방사업법」에 따르고, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 산림에서의 제1항제2호(농업·임업·어업을 목적으로 하는 토지의 형질 변경만 해당한다) 및 제3호의 개발행위에 관하여는 「산지관리법」에 따른다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

유사 법령해석례

산지전용허가(신고) 대상 여부

질의	용도지역이 계획관리지역인 산지에서의 토지의 형질 변경이 산지전용허가(신고) 대상인지
질의요지	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항에서는 같은 항 각 호의 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 제2호에서는 토지의 형질 변경을 규정하고 있으며, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제1항에도 불구하고 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 산림에서의 같은 조 제1항제2호(농업·임업·어업을 목적으로 하는 토지의 형질 변경만 해당함)의 개발행위에 관하여는 「산지관리법」에 따른다고 규정하고 있는 바, - 계획관리지역의 산림에서 국토계획법 제56조 제1항 제2호에 따른 개발행위(토지의 형질 변경)를 하려는 경우에, 같은 항에 따른 개발행위허가만 받으면 되는지, 아니면 「산지관리법」 제14조 제1항에 따른 산지전용허가(같은 항 단서에 따라 신고로 갈음하는 경우를 포함하며, 이하 같음)를 받거나 같은 법 제15조 제1항에 따른 산지전용신고를 해야 하는지?
회답	계획관리지역의 산림에서 국토계획법 제56조 제1항 제2호에 따른 개발행위(토지의 형질 변경)를 하려는 경우에는, 같은 항에 따른 개발행위허가를 받는 것 외에, 그 개발행위허가로 같은 법 제61조 제1항 제10호에 따라 「산지관리법」 제14조 제1항·제15조 제1항에 따른 산지전용허가 등이 의제되는 경우가 아니라면, 별도로 산지전용허가를 받거나 산지전용신고를 하여야 함.
이유 (요약)	- 국토계획법과 「산지관리법」은 각각 그 입법목적과 규율대상 및 규율내용이 서로 다르고, 두 법률 어디에도 어느 한 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다는 규정을 두고 있지 않으므로, 계획관리지역의 산림에서 개발행위를 하려는 자는 국토계획법과 「산지관리법」에 따른 요건을 모두 갖추어 각각의 법률에 따른 허가 등을 받아야 함.

- 더욱이, 국토계획법 제56조 제1항·제3항에 따른 개발행위허가 및 그 예외에 관한 규정은 「도시계획법」 및 「국토이용관리법」이 각각 폐지되고 국토계획법이 2002년 2월 4일 법률 제6655호로 제정되어 2003년 1월 1일 시행될 때부터 있던 것인데, 그 입법취지는 토지의 형질 변경 등의 경우에 허가를 받도록 하는 개발행위허가제도의 실시 범위를 도시지역에서 전 국토로 확대하려는 것이었지 전 국토에 대해 개발행위허가제도만을 실시하도록 하려는 것은 아니었다고 할 것이고, 다만, "보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역"의 산림에서의 토지의 형질 변경에 관하여는 그 예외를 인정하여 국토계획법에 따른 개발행위허가가 아니라 「산지관리법」에 따른 산지전용허가 등을 받도록 하기 위한 것이었다고 할 것인바, 이러한 예외에 해당하지 않는 "계획관리지역"의 산림에서의 토지의 형질 변경의 경우에는 국토계획법에 따른 개발행위허가와 「산지관리법」에 따른 산지전용허가 등을 모두 받아야 한다고 보는 것이 위와 같은 입법취지에도 부합하는 해석이라고 할 것임.
- 나아가, 국토계획법 제61조 제1항 제10호에서는 같은 법에 따른 개발행위허가를 할 때 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 「산지관리법」에 따른 산지전용허가·산지전용신고 등이 의제된다고 규정하고 있는바, 이는 국토계획법에 따른 개발행위허가와 관련하여 같은 법에 따라 산지전용허가 등이 의제되는 경우가 아니라면, 별도로 「산지관리법」에 따라 산지전용허가 등을 받을 필요가 있음을 전제로 한 규정이라고 할 것임

※ 출처: 법제처 법령해석례 16-0257, 2016. 10. 17

제56조

산지관리법 02

국토계획법
제56조 제3항

2018 국토부 관원회신

Q 개발행위허가 관련 경사도 기준 적용시 적용 법령

[2018. 1. 3.]

보전관리지역(준보전산지) 내 건축물의 건축과 토지형질 변경이 동시에 이루어지는 개발행위허가와 관련하여 경사도 기준을 적용함에 있어 「산지관리법」과 국토계획법 중 어느 경사도를 적용하여야 하는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따라 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 함.

» 같은 조 제3항에서 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 산림에서의 '농업·임업·어업을 목적으로 하는 토지의 형질변경에 대해서는 「산지관리법」에 따르도록 하고 있고, 국토계획법 시행령 [별표 1의 2] 1.가. (3)에 따르면 경사도는 토지의 형질변경에 대하여 적용하도록 규정되어 있음.

» 따라서 보전관리지역의 산림에서 농업·임업을 목적으로 건축물의 건축을 위한 토지의 형질변경을 하고자 하는 경우라면 경사도 기준을 산지관리법령을 적용하여야 할 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제3항 제2호

제56조(**개발행위의 허가**)

③ 제1항에도 불구하고 제1항제2호 및 제3호의 개발행위 중 도시지역과 계획관리지역의 산림에서의 임도(林道) 설치와 사방사업에 관하여는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」과 「사방사업법」에 따르고, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 산림에서의 제1항제2호(농업·임업·어업을 목적으로 하는 토지의 형질 변경만 해당한다) 및 제3호의 개발행위에 관하여는 「산지관리법」에 따른다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
[별표 1의2]
개발행위허가기준
가. (3) (가)

1. 분야별 검토사항

가. 공통분야

(3) 토지의 형질변경 또는 토석채취의 경우에는 다음의 사항 중 필요한 사항에 대하여 도시·군계획조례(특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례를 말한다. 이하 이 표에서 같다)로 정하는 기준에 적합할 것

(가) 국토교통부령으로 정하는 방법에 따라 산정한 개발행위를 하려는 토지의 경사도 및 임상(林相)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

경미한 행위
01

영 제53조

공작물의 설치 01

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제2호

2015 법제처 법령해석

Q

개발행위 허가를 받지 않는 경미한 행위에 해당하는 공작물 설치의 경우에도 지구단위계획에 맞게 설치하여야 하는지 여부

[15-0632, 2015. 12. 30.]

지구단위계획구역에서 토지소유자가 공작물을 설치하려는 경우, 그 공작물의 설치가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제4항 및 같은 법 시행령 제53조 제2호 가목 본문에 따른 "경미한 행위"에 해당하더라도 같은 법 제54조에 따라 지구단위계획에 맞게 공작물을 설치하여야 하는지?

A

» 지구단위계획구역에서 토지소유자가 공작물을 설치하려는 경우, 그 공작물의 설치가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제4항 및 같은 법 시행령 제53조 제2호 가목 본문에서 규정하는 "경미한 행위"에 해당하더라도 같은 법 제54조에 따라 지구단위계획에 맞게 공작물을 설치하여야 함.

» 국토계획법 제54조에서 공작물을 지구단위계획에 맞게 설치하도록 규정하고 있는 것은 건축물에 부속되는 공작물을 무단으로 설치하거나 무분별한 시설물 설치를 방지하기 위한 취지인바, 지구단위계획의 내용에 건축물의 건축 또는 용도변경뿐만 아니라 공작물의 설치에 관한 사항이 포함되어 있음에도 불구하고 지구단위계획구역에서 공작물 설치 시 지구단위계획을 준수해야 하는지가 법령상 명확하지 않은 문제를 해소하기 위하여 2013년 7월 16일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 일부개정됨.

» 그리고, 국토계획법에서는 지구단위계획구역에서 건축물을 건축 또는 용도변경하거나 공작물을 설치하려는 경우 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다고 규정하고 있을 뿐, 공작물의 규모 등에 대하여 별도로 정하고 있는 사항은 없고(제54조), 지구단위계획에 맞지 않게 공작물을 설치한 경우에는 시·도지사 등으로 하여금 같은 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있음(제133조 제1항 제4호).

A

» 이와 같이 국토계획법에서는 지구단위계획구역에서의 모든 공작물의 설치는 지구단위계획에 맞게 이루어지도록 하고, 이를 위반하는 행위에 대해서 필요한 조치를 명할 수 있도록 하는 등의 방법으로 공작물의 설치가 지구단위계획구역에 부합하도록 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 비록 개발행위인 공작물의 설치가 국토계획법 제56조 제4항 및 같은 법 시행령 제53조에 해당하는 경미한 사항에 해당하여 지구단위계획구역 내에서 허가 없이 할 수 있는 경우라고 하더라도 지구단위계획에 맞지 않는 공작물의 설치는 허용되지 않는다고 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조(지구단위계획구역에서의 건축 등) 개정 전·후 비교 및 제56조(개발행위의 허가) 제4항 제1~3호

개정 전 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제9442호, 2009. 2. 6. 일부개정	개정 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제11922호, 2013. 7. 16. 일부개정
제54조(**지구단위계획구역에서의 건축 등**) 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하거나 건축물의 용도를 변경하려면 그 지구단위계획에 맞게 건축하거나 용도를 변경하여야 한다. 다만, 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우와 지구단위계획의 범위에서 시차를 두어 단계적으로 건축물을 건축하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제54조(**지구단위계획구역에서의 건축 등**) 지구단위계획구역에서 건축물을 건축 **또는 용도변경하거나 공작물을 설치**하려면 그 지구단위계획에 맞게 하여야 한다. 다만, 지구단위계획이 수립되어 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

1. 재해복구나 재난수습을 위한 응급조치
2. 「건축법」에 따라 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위에서의 토지의 형질 변경(도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하고 있는 도시·군계획시설의 부지인 경우만 가능하다)
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제2호 가목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

2. 공작물의 설치
   가. 도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게가 50톤 이하, 부피가 50세제곱미터 이하, 수평투영면적이 50제곱미터 이하인 공작물의 설치. 다만, 「건축법 시행령」 제118조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

공작물의 설치 02

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제2호

2017 법제처 법령해석

Q

개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위의 의미

[17-0563, 2017. 11. 20.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조 제2호 나목 본문에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위는 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미하는지, 아니면 무게, 부피, 수평투영면적 기준 중 어느 하나 이상을 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미하는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조 제2호 나목 본문에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위는 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 행위를 의미함.

» 일반적으로 쉼표(,)는 같은 자격의 어구를 열거할 때 그 사이에 사용되는 문장부호라고 할 것인바(「한글 맞춤법」 문화체육관광부고시 제2017-12호), 국토계획법 시행령 제53조 제2호 나목 본문은 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위의 하나로 공작물의 설치를 규정하면서, 그 공작물에 대하여 무게, 부피, 수평투영면적이라는 독립적인 3가지 요소에 관한 기준을 대등하게 규정한 것이므로, 문언상 열거된 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 뜻한다고 보아야 할 것임.

» 그리고, 국토계획법 시행령 제53조 제2호 나목은 공작물의 설치 등 개발행위를 하려는 경우에는 개발행위허가를 받아야 한다는 원칙(국토계획법 제56조 제1항 제1호)에 대한 예외를 규정한 것이므로, 국토계획법 시행령 제53조 제2호 나목에 따라 개발행위허가를 받지 않아도 되는 "경미한 행위"의 범위는 그 문언에 따라 엄격하게 해석해야 할 것인바, 무게, 부피, 수평투영면적 기준을 모두 충족하는 공작물을 설치하는 경우뿐만 아니라 무게, 부피, 수평투영면적 기준 중 어느 하나 이상을 충족하는 공작물을 설치하는 경우까지도 같은 규정에 따른 "경미한 행위"에 해당한다고 보는 것은 법령의 문언을 지나치게 확대해석하는 것으로서 허용되지 않는다고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제4항

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

1. 재해복구나 재난수습을 위한 응급조치
2. 「건축법」에 따라 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위에서의 토지의 형질 변경(도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하고 있는 도시·군계획시설의 부지인 경우만 가능하다)
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제2호

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

2. 공작물의 설치
   가. 도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게가 50톤 이하, 부피가 50세제곱미터 이하, 수평투영면적이 50제곱미터 이하인 공작물의 설치. 다만, 「건축법 시행령」 제118조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다.
   나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역외의 지역에서 무게가 150톤 이하, 부피가 150세제곱미터 이하, 수평투영면적이 150제곱미터 이하인 공작물의 설치. 다만, 「건축법 시행령」 제118조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다.
   다. 녹지지역·관리지역 또는 농림지역안에서의 농림어업용 비닐하우스(「양식산업발전법」 제43조제1항 각 호에 따른 양식업을 하기 위하여 비닐하우스 안에 설치하는 양식장은 제외한다)의 설치

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

영 제53조

공작물의 설치 03

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제2호

건축법 시행령
제118조 제1항 제7호

자주 하는 질문

Q 높이 8미터 이상 야간조명 설치 시 국토계획법 시행령 제53조에 따른 경미한 행위에 해당하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조에서는 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위를 규정하고 있음. 동조 가목에서는 "도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게가 50톤 이하, 부피가 50세제곱미터 이하, 수평투영면적이 50제곱미터 이하인 공작물의 설치"를 경미한 행위로 보고 있으나, 단서 조항에서 "다만, 「건축법 시행령」 제118조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다."고 규정하고 있음.

» 「건축법 시행령」 제118조 제1항 제7호에서는 "높이 6미터를 넘는 골프연습장 등의 운동시설을 위한 철탑, 주거지역·상업지역에 설치하는 통신용 철탑, 그 밖에 이와 비슷한 것"을 규정하고 있으므로 "높이 8미터 이상 야간조명 설치"를 하고자 하는 경우에는 「건축법 시행령」 제118조 제1항 각 호에 따른 공작물에 해당하여 국토계획법 시행령 제53조에서 규정한 경미한 행위에서는 제외될 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제2호

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

2. 공작물의 설치
   가. 도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게가 50톤 이하, 부피가 50세제곱미터 이하, 수평투영면적이 50제곱미터 이하인 공작물의 설치. 다만, 「건축법 시행령」 제118조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공작물의 설치는 제외한다.
   나. ~ 다. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「건축법 시행령」 제118조(옹벽 등의 공작물에의 준용) 제1항 제7호

제118조(**옹벽 등의 공작물에의 준용**) ① 법 제83조제1항에 따라 공작물을 축조(건축물과 분리하여 축조하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)할 때 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고를 해야 하는 공작물은 다음 각 호와 같다.

7. 높이 6미터를 넘는 골프연습장 등의 운동시설을 위한 철탑, 주거지역·상업지역에 설치하는 통신용 철탑, 그 밖에 이와 비슷한 것

※ 출처: 「건축법 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

영 제53조

공작물의 설치 04

국토계획법
제56조 제4항

자주 하는 질문

Q 옹벽 설치가 수반되는 성토를 하고자 할 경우 토지형질 변경과 공작물 설치에 대한 개발행위허가를 각각 받아야 하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따라 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각 호의 행위를 하려는 자는 각각 개발행위허가를 받아야 함.

» 여기에서 각 호의 행위는 별도의 개발행위허가 대상이므로 토지의 성토 과정에서 옹벽 등을 설치할 경우에는 각각의 행위가 국토계획법 시행령 제53조의 경미한 행위에 해당되지 않는 한 토지의 형질변경과 공작물 설치에 대한 허가를 별도로 받아야 할 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제1항 및 제4항

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)
3. 토석의 채취
4. 토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다)
5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

1. 재해복구나 재난수습을 위한 응급조치
2. 「건축법」에 따라 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위에서의 토지의 형질 변경(도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하고 있는 도시·군계획시설의 부지인 경우만 가능하다)
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

경미한 행위
05

영 제53조

토지의 형질변경 01

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

국민신문고

Q **일단의 토지에서 절토와 성토가 순차적으로 이루어져 최초 지반 높이와 절토 및 성토 이후 지반의 높이 차이가 최종적으로 50센티미터 이내일 경우와 절토 후 지하 구조물을 설치한 뒤 성토하는 경우 별도의 구조물을 설치하는 경우 개발행위허가 대상인지 여부**

[2024. 10. 21.]

A

» 개발행위허가 대상으로서 토지의 형질변경은 그 결과가 아닌 과정에서 일체의 행위를 기준으로 판단하여야 할 것인바, 건축물의 건축, 공작물의 설치에 따른 기초공사 과정에서 바닥을 포장하는 행위, 절토 등을 통해 지하층을 조성하는 행위라 할지라도 그 과정상의 행위는 토지의 형상을 변경하는 행위로서 개발행위허가 대상인 토지의 형질변경으로 보아야 할 것으로 판단됨.

» 대법원 판례에 따르면 토지의 형질변경이란 절토, 성토, 정지 또는 포장 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립을 뜻하는 것으로서, 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킬 것과 그 변경으로 인하여 원상회복이 어려운 상태에 있을 것을 요한다고 판시한 사례가 있음(대법원 2012두300).

» 또한 토지형질변경 관련 절성토 등의 높이(또는 깊이)는 각각의 행위를 기준으로 하므로 행위별 높이(또는 깊이)를 산정해야 함. 예를 들어, 3미터의 깊이로 절토 후 다시 메운 후 다시 1미터를 성토하였다면 절토 3미터, 성토 4미터가 이루어진 경우라 할 것임.

» 참고로, 국토계획법 시행령 제51조 제2항 제4호 본문의 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"는 절토·성토 중 어느 하나가 2미터 이상인 경우를 의미한다고 해석함이 타당하다는 법제처 법령해석례(법제처 20-0318)를 알려드리니 참고하시기 바람.

» 다만, 본 사안의 개발행위허가 대상 여부는 개발행위 목적·내용, 사실관계, 관련법령 및 조례 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항으로 해당 지자체에 문의하시기 바람.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 (개발행위의 허가) 제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 가목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경

가. 높이 50센티미터 이내 또는 깊이 50센티미터 이내의 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 아니하는 경우에 한한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

대법원 판례

"토지의 형질변경" 의미 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2013. 6. 13. 선고 2012다300 판결)가 있어 판결요지를 소개합니다.

» "토지의 형질변경이란 절토, 성토, 정지 또는 포장 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립을 뜻하는 것으로서, 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킬 것과 그 변경으로 인하여 원상회복이 어려운 상태에 있을 것을 요하지만, 형질변경허가에 관한 준공검사를 받거나 토지의 지목까지 변경시킬 필요는 없다."

※ 출처: 수용보상금 증액(대법원 2013. 6. 13. 선고 2012다300 판결)

유사 법령해석례

"2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"의 의미

질의	개발행위허가 대상이 되는 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"의 의미
질의요지	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 "국토계획법 시행령"이라 함) 제51조 제2항 제4호 본문의 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"는 동일한 토지에 대해 절토한 후 성토하는 과정에서 토지의 형질변경 결과가 토지의 형질변경 전에 비해 2미터 이상 변화한 경우를 의미하는지, 아니면 절토·성토 중 어느 하나라도 2미터 이상인 경우를 의미하는지?
회답	국토계획법 시행령 제51조제2항제4호 본문의 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"는 절토·성토 중 어느 하나가 2미터 이상인 경우를 의미함.
이유 (요약)	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조제1항제2호에서는 토지의 형질변경을 개발행위허가 대상으로 규정하면서 경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경은 개발행위허가를 받지 않도록 제외하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 제51조제2항제4호 본문에서는 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토나 정지작업, 양수·배수시설 설치를 위한 토지의 형질변경으로서 "2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우"에 해당하지 않는 형질변경을 개발행위허가 대상에서 제외되는 행위로 규정하고 있으므로, 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 형질변경은 개발행위허가 대상에 해당함. - 그런데 국토계획법 시행령 제51조제1항제3호에서는 절토(땅깎기)·성토(흙쌓기)·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위를 토지의 형질변경으로 규정하고 있고, 통상 가운뎃점은 열거할 어구들을 일정한 기준으로 묶어서 나타낼 때 사용하므로 절토와 성토는 정지 또는 포장 등과 같이 각각 토지의 형상을 변경하는 방법의 종류로 보아야 하며, 절토의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 성토의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위 모두 각각 토지의 형질변경에 해당한다고 보아야 함. - 그렇다면 국토계획법 시행령 제51조제2항제4호 본문에서 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 형질변경을 개발행위허가 대상으로 규정한 것은 조성이 끝난 농지에서 농작물 재배, 농지의 지력 증진 및 생산성 향상을 위한 객토를 위한 형질변경이라고 하더라도 그 과정에서 절토 또는 성토의 규모가 각각 2미터 이상인 경우에는 해당 토지의 형상 변경에 대해 관할관청에서 검토하고 허가 여부를 결정하도록 하려는 것으로 보아야 함.

※ 출처: 법제처 법령해석례 20-0318, 2020. 8. 3

영 제53조

토지의 형질변경 02

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

개발행위허가
운영지침
1-5-4-(3)③

Q 기존 공장용지의 건출물을 철거하고 건축물 신축을 위한 터파기시 개발행위허가 대상인지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따르면 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각 호의 행위는 개발행위허가를 받고 해야 하나, 국토계획법 제56조 제4항 제3호에서는 위 규정에도 불구하고 국토계획법 시행령 제53조 각 호에서 정한 범위에서의 경미한 행위는 개발행위허가를 받지 아니할 수 있도록 하고 있음.

» 참고로, 국토계획법 제56조 제1항 제1호, 같은 법 시행령 제51조 제1항 제1호에 따르면 「건축법」에 따라 허가나 신고의 대상이 되는 건축물의 건축은 개발행위허가를 받아야 하는 행위이며, 이는 그 건축물의 대지가 조성이 완료된 기존 대지에 해당되는지 여부와 관계없이 적용되는 사항이나, 국토계획법 제57조 제1항 단서 및 같은 법 시행령 [별표 1의2] 제2호 가목(1)에서는 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축에 대한 개발행위허가의 신청절차 및 제출서류에 관하여 건축법령에 따르도록 규정하고 있음.

» 아울러, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다목에서는 조성이 완료된 기존 대지에서 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외)은 개발행위허가를 받지 아니하여도 할 수 있도록 규정하고 있으며, 여기서 조성이 완료된 기존 대지란 "개발행위허가운영지침" 1-5-4-(3)③ 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미함.

» 따라서 조성이 완료된 기존 대지에서 건축물의 건축을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등의 토지 형질변경은 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있으나 원지반의 높이를 변경하기 위해 50센티미터를 초과하여 절토 및 성토를 하는 경우에는 개발행위허가를 받아야 할 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경
   가. 높이 50센티미터 이내 또는 깊이 50센티미터 이내의 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 아니하는 경우에 한한다)
   나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등(토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말한다. 이하 같다)
   다. 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다)
   라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「개발행위허가운영지침」 1-5-4 (3) 토지의 형질변경 ③

(3) 토지의 형질변경

③ 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다). 이 경우 조성이 완료된 기존 대지란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미한다. 다만, 영 제57조제2항에 따라 용도변경을 하지 아니하도록 조건을 붙인 건축물이 건축된 대지(건축물이 멸실된 대지를 포함한다)에 다른 용도의 건축물(영 제57조제1항제1의2호 다목부터 마목에 따라 건축할 수 있는 건축물은 제외한다)을 건축하고자 할 경우에는 기존 대지로 보지 아니한다.

가. 도시개발사업·택지개발사업 등 관계 법률에 의하여 조성된 대지
나. 지목이 대·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지인 대지
다. 관계 법률에 따라 적법하게 건축된 건축물이 있는 대지(건축물이 멸실된 경우를 포함) 다만, 축사 등 농지전용허가를 받지 아니하고 건축된 건축물은 제외

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

영 제53조

토지의 형질변경 03

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

개발행위허가
운영지침
1-5-4-(3)③

국민신문고

Q 지목이 대지이고 상하수도 등 기반 시설이 없는 경우에도 조성이 완료된 대지로 볼 수 있는지 여부

[2025. 1. 6.]

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항에 따라 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조제1항 각 호의 개발행위는 각각이 개발행위허가 대상이나, 같은 법 시행령 제53조 각 호에 해당하는 경우 허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위에 해당함.

» 또한, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다목에서는 '조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외)'은 개발행위허가를 받지 아니하여도 할 수 있도록 규정하고 있음.

» 여기서, 조성이 완료된 기존 대지란 "개발행위허가운영지침"(이하 지침) 1-5-4(3)③ 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미함.

» 구체적으로, 지침 1-5-4(3)③에서 조성이 완료된 기존 대지란 도시개발사업·택지개발사업 등 관계 법률에 의하여 조성된 대지, 지목이 대·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지인 대지, 관계법률에 따라 적법하게 건축된 건축물이 있는 대지(건축물이 멸실된 경우 포함, 단, 축사 등 농지전용허가를 받지 아니하고 건축된 건축물은 제외)에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어있는 대지라 규정하고 있음.

» 다만, 국토계획법 시행령 제57조 제2항에 따라 용도변경을 하지 아니하도록 조건을 붙인 건축물이 건축된 대지(건축물이 멸실된 대지 포함)에 다른 용도의 건축물을 건축하고자 하는 경우에는 기존 대지로 보지 아니한다고 규정하고 있으므로 이에 해당하는 경우 조성이 완료된 대지로 볼 수 없음.

» 이때, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다목에 해당하는 경우 토지의 형질변경은 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위에 해당 하나, 이 경우에도 건축물의 건축에 따른 개발행위는 토지의 형질변경과는 별개로 개발행위허가를 받아야 함.

» 다만, 본 사안이 조성이 완료된 기존 대지 해당 여부 등은 개발행위 목적·내용, 사실관계, 관련법령 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항으로 해당 지자체에 문의하시기 바람.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 다목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경

다. 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「개발행위허가운영지침」 1-5-4 (3) 토지의 형질변경 ③

(3) 토지의 형질변경

③ 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다). 이 경우 조성이 완료된 기존 대지란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미한다. 다만, 영 제57조제2항에 따라 용도변경을 하지 아니하도록 조건을 붙인 건축물이 건축된 대지(건축물이 멸실된 대지를 포함한다)에 다른 용도의 건축물(영 제57조제1항제1의2호 다목부터 마목에 따라 건축할 수 있는 건축물은 제외한다)을 건축하고자 할 경우에는 기존 대지로 보지 아니한다.

가. 도시개발사업·택지개발사업 등 관계 법률에 의하여 조성된 대지

나. 지목이 대·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지인 대지

다. 관계 법률에 따라 적법하게 건축된 건축물이 있는 대지(건축물이 멸실된 경우를 포함) 다만, 축사 등 농지전용허가를 받지 아니하고 건축된 건축물은 제외

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

영 제53조

토지의 형질변경 04

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

개발행위허가
운영지침
1-5-4-(3)③

자주 하는 질문

Q 조성이 완료된 기존 대지에 단독주택 증축 혹은 신축 시 개발행위허가 대상 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항 제1호 및 같은법 시행령 제51조 제1항 제1호에 해당하는 행위는 개발행위허가 대상임. 다만, 조성이 완료된 대지에서 건축물의 건축, 공작물의 설치 등을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등의 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외)은 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다목에 따라 경미한 행위로 허가를 받지 아니할 수 있음.

» 여기서, 조성이 완료된 기존 대지란 개발행위허가운영지침(이하 지침) 1-5-4(3)③ 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미하고 조성이 완료된 기존 대지에서 건축물의 건축, 공작물의 설치 등을 위한 터파기 및 되메우기, 정지, 포장 등의 토지의 형질변경은 경미한 행위에 해당한다고 할 수 있음. 다만, 축사 등 농지전용허가를 받지 않고 건축된 건축물은 제외하고 있음.

» 한편, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 다목에 해당하는 경우 토지의 형질변경은 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위에 해당한다 할 것이나, 이 경우에도 건축물의 건축, 공작물의 설치에 따른 개발행위는 토지의 형질변경과는 별개로 개발행위허가를 받아야 할 것임.

» 참고로 국토계획법 제57조 제1항 단서조항에 따라 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 대한 개발행위허가의 신청절차 및 제출서류에 관하여 건축법령에 따르도록 규정하고 있으므로, 건축법령에 따라 건축허가나 신고 신청서류를 제출하면 별도의 절차없이 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 대한 개발행위허가 신청도 이루어진 것으로 보는 것이 타당할 것이며, 이 경우 절차만 건축법령에 따르고 그 내용은 개발행위허가기준에 적합해야 할 것임을 알려드림.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경
   가. 높이 50센티미터 이내 또는 깊이 50센티미터 이내의 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 아니하는 경우에 한한다)
   나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등(토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말한다. 이하 같다)
   다. 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다)
   라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「개발행위허가운영지침」 1-5-4 (3) 토지의 형질변경 ③

(3) 토지의 형질변경

③ 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다). 이 경우 조성이 완료된 기존 대지란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지로서 도로·상하수도 등 기반시설의 설치가 완료되어 해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어 있는 대지를 의미한다. 다만, 영 제57조제2항에 따라 용도변경을 하지 아니하도록 조건을 붙인 건축물이 건축된 대지(건축물이 멸실된 대지를 포함한다)에 다른 용도의 건축물(영 제57조제1항제1의2호 다목부터 마목에 따라 건축할 수 있는 건축물은 제외한다)을 건축하고자 할 경우에는 기존 대지로 보지 아니한다.

가. 도시개발사업·택지개발사업 등 관계 법률에 의하여 조성된 대지
나. 지목이 대·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지인 대지
다. 관계 법률에 따라 적법하게 건축된 건축물이 있는 대지(건축물이 멸실된 경우를 포함) 다만, 축사 등 농지전용허가를 받지 아니하고 건축된 건축물은 제외

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조(개발행위허가의 절차) 제1항

제56조(**개발행위허가의 절차**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 제56조제1항제1호의 행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

영 제53조

토지의 형질변경 05

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

토지보상법
제2조 및 제4조

자주 하는 질문

Q

사업시행자가 국가 또는 지방자치단체와 한국토지주택공사로 공동 사업시행자가 되어 시행하는 사업의 경우에도 국토계획법 시행령 제53조 제3호 라목이 적용 가능한지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조 제3호 라목에서는 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경을 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위로 규정하고 있음.

» 이는 국가 또는 지자체가 시행자인 경우에만 해당되는 사항이며, 위탁사업의 경우에는 해당되지 않음. 국가기관에 해당하는지 여부는 그 설치의 법적근거, 법에 부여된 직무 등을 고려하여 종합적으로 판단하여야 할 것이며, 공익상의 필요 범위에 대해서는 국토계획법상 공공시설, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」상 공익사업, 주민편익사업 등이 해당됨.

» 따라서 해당 지자체에서 관련 법령, 사업의 목적 및 해당기관의 직접 시행 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 라목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경

라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 제13호

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. "공공시설"이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제4조(공공시설)

제4조(**공공시설**) 법 제2조제13호에서 "대통령령으로 정하는 공공용시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거(溝渠: 도랑)
2. 행정청이 설치하는 시설로서 주차장, 저수지 및 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 시설
3. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제2조제3호다목에 따른 시설

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조(정의) 제2호 및 제4조(공익사업)

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "공익사업"이란 제4조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

제4조(**공익사업**) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

※ 출처: 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 법률 제20452호, 2024. 9. 20. 일부개정

영 제53조

토지의 형질변경 06

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

토지보상법
제2조 및 제4조

자주 하는 질문

Q

국토계획법 시행령 제53조 제3호 라목에 따른 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업은 건축물 및 공작물을 포함하여 경미한 행위 대상인지, 공기업도 해당하는지 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따르면 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항에 해당하는 경우 각각이 개발행위허가 대상이나, 국토계획법 시행령 제53조 각 호에 해당하는 경우 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위로 규정하고 있음.

» 이때, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 라목에 따라 국가 또는 지자체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 경우라면 토지의 형질변경은 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위에 해당하나, 이 경우도 건축물의 건축 및 공작물의 설치는 개발행위허가 대상이라 할 것임.

» '공익상 필요'의 범위에는 국토계획법상 공공시설, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」상 공익사업, 주민편익사업 등이 해당된다 할 것이며, 이는 국가 또는 지자체가 사업시행자인 경우에 한하며, 도로공사, LH공사, 수자원공사 등 공기업이나 준정부기관, 위탁기관을 국가 또는 지자체로 볼 수는 없을 것으로 판단됨.

» 다만, 국가나 지자체가 직접 시행하는 사업 해당 여부는 해당 기관의 설치의 법적근거, 법에서 정한 기관의 직무 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 라목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경

라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 제13호

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. "공공시설"이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제4조(공공시설)

제4조(**공공시설**) 법 제2조제13호에서 "대통령령으로 정하는 공공용시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거(溝渠: 도랑)
2. 행정청이 설치하는 시설로서 주차장, 저수지 및 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 시설
3. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제2조제3호다목에 따른 시설

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」
제2조(정의) 제2호 및 제4조(공익사업)

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "공익사업"이란 제4조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

제4조(**공익사업**) 이 법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·궤도(軌道)·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방(砂防)·방풍(防風)·방화(防火)·방조(防潮)·방수(防水)·저수지·용수로·배수로·석유비축·송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상 관측에 관한 사업
3. 국가나 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건시설·문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 또는 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업
4. 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관 건립에 관한 사업
5. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택 건설 또는 택지 및 산업단지 조성에 관한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로, 교량, 전선로, 재료 적치장 또는 그 밖의 부속시설에 관한 사업
7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업
8. 그 밖에 별표에 규정된 법률에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있는 사업

※ 출처: 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 법률 제20452호, 2024. 9. 20. 일부개정

경미한 행위
11

영 제53조

토지의 형질변경 06

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

2017 국토부 관원회신

Q

개발행위허가를 요하지 않는 행위

[2017. 5. 23.]

00도 00군 00면장이 하천부지에 문화장터 조성을 위하여 잡석을 포설한 행위가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조 제3호 라목에 해당되어 개발행위허가를 받지 아니하여도 되는지 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조 제3호 라목은 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경을 개발행위허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위로 규정하고 있음.

» 질의대상인 면사무소는 지방자치법상 지방자치단체는 아니라 할 것이나, 지방자치단체의 행정사무를 지역별로 분담처리하기 위하여 관할구역을 달리 설치하여 당해 지역에 대한 그 지방자치단체의 권한을 행사하는 하부행정기관으로서의 지위를 갖는 것으로 볼 때, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 라목의 규정에 따른 지방자치단체의 범주에는 포함하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)
④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 라목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.
3. 토지의 형질변경
라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「지방자치법」 제131조(하부행정기관의 장) 및 제133조 (하부행정기관의 장의 직무권한)

제131조(**하부행정기관의 장**) 자치구가 아닌 구에 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 둔다. 이 경우 면·동은 행정면·행정동을 말한다.

제133조(**하부행정기관의 장의 직무권한**) 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장, 읍장·면장은 시장이나 군수, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장을 말한다)이나 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

※ 출처: 「지방자치법」 법률 제19951호, 2024. 1. 9. 타법개정

보완설명

» 본 질의회신에 언급된 "하천부지에 문화장터를 조성하는 행위"가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조 제3호 라목의 "공익상의 필요"에 의하여 시행하는 사업인지 여부는 별도의 판단이 필요합니다.

영 제53조

토석의 채취

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

국토계획법 시행령
[별표 1의2]

자주 하는 질문

Q 국가, 지자체가 공익 목적으로 토석채취허가를 받는 경우 경사도를 적용하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따른 개발행위허가는 그 내용이 개발행위허가기준 및 관련법령에 적합해야 가능하며, 국토계획법 시행령 [별표1의 2] 제1호 가목 (3)에서는 토지의 형질변경 또는 토석채취의 경우 적용되는 허가기준으로서 표고·경사도·임상 및 인근 도로의 높이, 배수 등을 참작하여 도시·군계획조례로 정한 기준에 적합할 것을 규정하고 있음.

» 아울러, 국가 또는 지자체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 경우라면 토지의 형질변경에 관하여는 국토계획법 시행령 제53조 제3호 라목에 따라 개발행위허가를 받지 않을 수 있으나, 토석채취에 관하여는 국가 또는 지자체가 공익상의 필요에 의한 경우라고 해서 개발행위허가를 받지 않을 수 있도록 국토계획법령에서 별도로 규정하고 있지 않으므로 경사도 기준이 적용되어야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
[별표 1의2]
개발행위허가기준 제1호 가목 (3)

분야별 검토사항

분야	허가 기준
가. 공통분야	(3) 토지의 형질변경 또는 토석채취의 경우에는 다음의 사항 중 필요한 사항에 대하여 도시·군계획조례(특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례를 말한다. 이하 이 표에서 같다)로 정하는 기준에 적합할 것 (가) 국토교통부령으로 정하는 방법에 따라 산정한 개발행위를 하려는 토지의 경사도 및 임상(林相) (나) 삭제 <2016. 6. 30.> (다) 표고, 인근 도로의 높이, 배수(排水) 등 그 밖에 필요한 사항

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 라목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경
   라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

영 제53조

토지의 분할

국토계획법
제56조 제4항

국토계획법 시행령
제53조 제5호

자주 하는 질문

Q 도시계획시설로 결정된 토지를 분할할 경우 최소분할제한면적이 적용되는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제56조 제1항에서는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각 호의 행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받도록 규정하고 있으며, 토지분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외)의 경우는 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제5호 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 개발행위허가를 받아야 함.

» 다만, 국토계획법 시행령 제53조 제5호 라목에 따르면 토지의 일부가 도시계획시설로 지형도면고시가 된 당해 토지의 분할은 허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위로 규정되어 있으므로 최소분할제한면적 규정이 적용되지 않음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가)
제4항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 개발행위허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 다만, 제1호의 응급조치를 한 경우에는 1개월 이내에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 신고하여야 한다.

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경미한 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제5호 라목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

5. 토지분할
   가. 「사도법」에 의한 사도개설허가를 받은 토지의 분할
   나. 토지의 일부를 국유지 또는 공유지로 하거나 공공시설로 사용하기 위한 토지의 분할
   다. 행정재산중 용도폐지되는 부분의 분할 또는 일반재산을 매각·교환 또는 양여하기 위한 분할
   라. 토지의 일부가 도시·군계획시설로 지형도면고시가 된 당해 토지의 분할
   마. 너비 5미터 이하로 이미 분할된 토지의 「건축법」 제57조제1항에 따른 분할제한면적 이상으로의 분할

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제57조

개발행위허가의 절차 01

국토계획법
제57조 제1항

국토계획법 시행령
[별표 1의2]

자주 하는 질문

Q 어떤 토지에 대해 토지형질변경 목적으로 개발행위허가를 받으면 건축물 건축, 공작물 설치, 토지 분할을 모두 진행해도 상관없는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제56조 제1항에 따르면 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 국토계획법 시행령 제51조 제1항 각 호와 같은 바, 「건축법」에 따라 허가나 신고의 대상이 되는 건축물의 건축은 개발행위허가를 받아야 함.

» 다만, 국토계획법 제57조 제1항 단서 및 같은 법 시행령 [별표 1의2] 제2호 가목 (1)에서는 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축에 대한 개발행위허가의 신청절차 및 제출서류에 관하여 건축법령에 따르도록 규정하고 있으므로, 건축법령에 따라 건축허가나 신고 신청서류를 제출하면 별도의 절차 없이 건축물의 건축에 대한 개발행위허가 신청도 이루어진 것으로 봄.

» 아울러 건축물의 건축, 토지의 형질변경, 공작물의 설치행위 등은 별개의 개발행위대상이고 각각의 개발행위허가기준에 부합하여야 함. 다만, 건축법령 등 관련법령에서 개발행위허가를 의제할 수 있도록 규정하고 있는 경우에는 해당 법령에 따라 인허가 절차를 진행할 수 있을 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제57조(개발행위허가의 절차) 제1항

제57조(**개발행위허가의 절차**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 제56조제1항제1호의 행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
[별표 1의2]
개발행위허가기준

2. 개발행위별 검토사항

가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

(3) 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 해당하는 경우 그 건축 또는 설치의 기준에 관하여는 「건축법」의 규정과 법 및 이 영이 정하는 바에 의하고, 그 건축 또는 설치의 절차에 관하여는 「건축법」의 규정에 의할 것. 이 경우 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경, 토지분할 또는 토석의 채취에 관한 개발행위허가는 「건축법」에 의한 건축 또는 설치의 절차와 동시에 할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35221호, 2025. 1. 21. 타법개정

제57조

개발행위허가의 절차
02

국토계획법
제57조 제4항

국토계획법
제140조 제1호

국토계획법 시행령
제54조 제2항

자주 하는 질문

Q **개발행위허가 당시 생태면적율 50%를 확보하라는 조건이 있어 토지의 일부를 자연지반으로 조성하였으나, 준공 이후에(건축물 사용승인 완료, 지목도 임야에서 잡종지로 변경 완료) 자연지반으로 조성된 곳을 콘크리트 포장하고자 하는데 무단 개발행위로서 고발 대상인지**

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 제4항 및 같은법 시행령 제54조 제2항에 따르면 허가권자는 개발행위허가를 신청한 자의 의견을 들어 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다고 규정하고 있음. 따라서 개발행위허가 시 부과된 조건은 준공 이후에도 계속적으로 준수되는 것이 바람직할 것임.

» 또한, 국토계획법 제140조 제1호에서는 제56조 제1항 또는 제2항을 위반하여 허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 개발행위를 한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

» 따라서 당초 개발행위허가조건을 이행할 의지가 없었음에도 허가권자를 고의로 속여서 허가를 받은 경우라면 허가권자가 사법기관에 고발조치를 하는 것도 가능할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제56조(개발행위의 허가) 제1항 및 제2항,
제140조(벌칙) 제1호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장· 특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. ~ 5. (생 략)

② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제140조(**벌칙**) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제56조제1항 또는 제2항을 위반하여 허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 개발행위를 한 자

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

제57조

개발행위허가의 절차 03

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행규칙
제9조 제1항

자주 하는 질문

Q 개발행위시 진입도로가 공유지분 혹은 타인 소유일 경우 소유자의 동의가 필요한지 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제58조 제1항 제5호에 따라 허가권자는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에 개발행위허가를 하여야 할 것임. 또한, 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항 제1호에서는 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류를 제출하도록 규정하고 있으며 같은 법 시행령 [별표 1의2] 제2호 가목 (2)에서 도로가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지형질변경 포함)을 허가하지 아니할 것을 규정하고 있음.

» 위 규정의 취지는 개발행위 신청자가 대상 토지에 대해 개발행위를 할 수 있는 정당한 권리가 있는지 여부를 확인하고자 하는 것으로 개발행위를 하고자 하는 자가 해당 토지의 소유권 또는 사용권을 온전히 확보하여 개발행위허가를 받아야 할 것임을 알려드리니 참고하시기 바람.

» 건축물의 진·출입 시 사용될 도로가 이미 설치되어 있다고 하더라도 그 도로를 사용할 수 있는 권리가 없는 경우에는 도로가 설치되지 아니하여 해당 건축물을 온전히 사용할 수 없는 경우와 마찬가지일 것임. 따라서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가기준에 적합하지 않는 것으로 보아야 할 것이므로, 사인이 소유·관리하는 현황도로를 진입도로로 사용하여 개발행위를 하려는 경우라면 그 도로 소유자의 사용 동의를 받는 등의 방법을 통해 그 도로를 사용할 수 있는 권리가 있어야 할 것임(법제처 법령해석례 13-0427 참조).

» 한편, 토지소유자가 사인인 경우에도 오랫동안 불특정 다수인이 사용하여 오던 관습상 도로이거나 관계법령 등에 의해 일반인의 통행이 제한되지 않는 도로로 볼 수 있는 경우라면 토지소유자의 동의는 필요하지 않을 것으로 판단됨.

» 대법원 판례(2016다264556)에서는 "토지소유자가 그 소유의 토지를 도로, 수도시설의 매설 부지 등 일반 공중을 위한 용도로 제공한 경우에, 소유자가 토지를 소유하게 된 경위와 보유기간, 소유자가 토지를 공공의 사용에 제공한 경위와 그 규모, 토지의 제공에 따른 소유자의 이익 또는 편익의 유무, 해당 토지 부분의 위치나 형태, 인근의 다른 토지들과의 관계, 주위 환경 등 여러 사정을 종합적으로 고찰하고, 토지소유자의 소유권 보장과 공공의 이익 사이의 비교형량을 한 결과, 소유자가 그 토지에 대한 독점적·배타적인 사용·수익권을 포기한 것으로 볼 수 있다"고 판시하고 있음.

A

» 위와 같이 해당 도로에 대해 독점적·배타적 사용수익권을 행사할 수 없는 경우에는 개발행위허가를 받기 위하여 해당 도로의 사용동의서를 별도로 제출할 필요는 없다 할 것임. 다만, 본 사안의 토지사용승낙서의 효력 등에 대해서는 국토계획법 해석이 아닌 민법 등 관련 법령에 따라 허가권자가 판단할 사항임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제5호

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

5. 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조(개발행위허가신청서) 제1항 제1호

제9조(**개발행위허가신청서**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류. 다만, 다른 법령에서 개발행위허가가 의제되어 개발행위허가에 관한 신청서류를 제출하는 경우에 다른 법령에 의한 인가·허가 등의 과정에서 본문의 제출서류의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출서류에 갈음할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 국토교통부령 제1338호, 2024. 5. 29. 일부개정

대법원 판례

"토지소유자의 배타적 사용·수익권 포기에 관한 법리가 문제된 사건" 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2019. 1. 24. 선고 2016다264556 전원합의체 판결)가 있어 판결요지 일부를 소개합니다.

» "토지 소유자가 그 소유의 토지를 도로, 수도시설의 매설 부지 등 일반 공중을 위한 용도로 제공한 경우에, 소유자가 토지를 소유하게 된 경위와 보유기간, 소유자가 토지를 공공의 사용에 제공한 경위와 그 규모, 토지의 제공에 따른 소유자의 이익 또는 편익의 유무, 해당 토지 부분의 위치나 형태, 인근의 다른 토지들과의 관계, 주위 환경 등 여러 사정을 종합적으로 고찰하고, 토지 소유자의 소유권 보장과 공공의 이익 사이의 비교형량을 한 결과, 소유자가 그 토지에 대한 독점적·배타적인 사용·수익권을 포기한 것으로 볼 수 있다면, 타인[사인(私人)뿐만 아니라 국가, 지방자치단체도 이에 해당할 수 있다, 이하 같다]이 그 토지를 점유·사용하고 있다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그로 인해 토지 소유자에게 어떤 손해가 생긴다고 볼 수 없으므로, 토지 소유자는 그 타인을 상대로 부당이득반환을 청구할 수 없고, 토지의 인도 등을 구할 수도 없다. 다만 소유권의 핵심적 권능에 속하는 사용·수익 권능의 대세적·영구적인 포기는 물권법정주의에 반하여 허용할 수 없으므로, 토지 소유자의 독점적·배타적인 사용·수익권의 행사가 제한되는 것으로 보는 경우에도, 일반 공중의 무상 이용이라는 토지이용현황과 양립 또는 병존하기 어려운 토지 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익만이 제한될 뿐이고, 토지 소유자는 일반 공중의 통행 등 이용을 방해하지 않는 범위 내에서는 그 토지를 처분하거나 사용·수익할 권능을 상실하지 않는다."

※ 출처: 시설물 철거 및 토지 인도 청구의 소(대법원 2019. 1. 24. 선고 2016다264556 전원합의체 판결)

유사 법령해석례

사인이 소유·관리하는 도로의 사용 동의 받지 못한 경우 허가 가능 여부

질의	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)에 따른 개발행위허가기준의 적용범위 등
질의요지	- 「건축법」 제3조제2항에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역은 대지와 도로의 관계에 관한 「건축법」 제44조를 적용하지 아니한다고 규정하고 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)에서는 건축물의 건축을 위한 개발행위허가의 기준으로 "도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축을 허가하지 아니할 것"을 규정하고 있는바, 나. 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외)가 이미 설치되어 있으나 그 도로 소유자의 사용 동의를 받지 못한 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)를 근거로 건축물의 건축을 허가하지 아니할 수 있는지?
회답	나. 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외)가 이미 설치되어 있으나 그 도로 소유자의 사용 동의를 받지 못한 경우, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)를 근거로 건축물의 건축을 허가하지 아니할 수 있다고 할 것임.
이유 (요약)	- 국토계획법 시행령 별표 1의2 제2호가목(2)에서 건축물의 건축을 위한 개발행위허가의 기준으로서 도로가 설치되어 있을 것을 요구하고 있는바, 이는 해당 건축물의 온전한 사용을 위하여 그 건축물의 진·출입 시 사용될 도로가 반드시 필요하기 때문인 것으로 보이는바, 사인이 소유·관리하는 도로(「도로법」 제2조제1항제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「사도법」에 따른 사도 등 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로는 제외함. 이하 같음)가 이미 설치되어 있다고 하더라도 그 도로를 소유·관리하는 사인이 도로의 사용을 허락하지 않는다면 그 도로를 해당 건축물의 진·출입을 위하여 사용할 수 없는 것이고, 이러한 경우라면 기반시설인 도로가 설치되지 아니하여 해당 건축물을 온전히 사용할 수 없는 경우와 마찬가지로 건축물의 건축을 위한 개발행위허가의 기준에 적합하지 않는 것으로 보아야 할 것임. - 또한, 국토계획법 제57조제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 별표 1의2 제1호마목(1)에서 "주변의 교통소통에 지장을 초래하지 아니할 것"을 규정하고 있는바, 국토계획법에 따라 건축물의 건축에 관한 개발행위허가를 받기 위해서는 사인이 소유·관리하는 도로가 이미 설치되어 있을 뿐 아니라, 그 도로 소유자의 사용 동의를 받는 등의 방법을 통해 기반시설인 그 도로를 사용할 수 있게 하여 주변의 교통소통에 지장을 초래하는 않도록 하여야 할 것임.

출처: 법제처 법령해석례 12-0363, 2013. 10. 2.

제57조

제출 서류 01

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행규칙
제9조 제1항

건축법 시행규칙
제6조 제1항 제3호

Q

「건축법」에 따른 건축허가 신청 시 그 신청서에 첨부하여 제출할 서류의 범위

[22-0920, 2023. 4. 14.]

건축물의 건축을 목적으로 하는 '토지의 형질변경'에 대한 개발행위허가(이하 "형질변경 개발행위허가"라 함)를 받은 후, 「건축법」 제11조 제5항 제3호에 따라 '건축물의 건축'에 대한 개발행위허가(이하 "건축개발행위허가"라 함)가 수반하여 의제되는 건축허가를 받기 위하여 같은 조 제3항에 따른 건축허가 신청을 하려는 경우, 건축허가 신청서를 제출할 때 같은 법 시행규칙 제6조 제1항 제3호에 따라 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항에 따른 서류 중 건축개발행위허가에 필요한 서류를 다시 첨부해야 하는지?

A

» 이 사안의 경우, 건축허가 신청서를 제출할 때 「건축법 시행규칙」 제6조 제1항 제3호에 따라 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항에 따른 서류 중 건축개발행위허가에 필요한 서류를 다시 첨부해야 함.

» 우선 「건축법」 제11조 제1항에서는 건축물을 건축하려는 자는 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항 전단에서는 건축허가를 받으려는 자는 허가신청서에 같은 조 제5항 각 호에 따른 허가 등을 받기 위하여 관계 법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서 및 구비서류를 첨부하여 허가권자에게 제출하도록 규정하고 있으며, 같은 조 제5항 제3호에서는 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가를 규정하고 있는 한편, 같은 법 시행규칙 제9조 제1항에서는 개발행위허가신청서를 제출할 때 첨부할 서류를 규정하고 있고, 국토계획법 제57조 제1항 단서에서는 같은 법 제56조 제1항 제1호에 따른 개발행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축을 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있는바, 이러한 규정을 종합해 볼 때, 건축개발행위허가가 수반하여 의제되는 건축허가를 받기 위하여 건축허가 신청을 하려는 경우에는 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항에 따른 서류 중 건축개발행위허가 신청 관련 서류를 첨부해야 함.

» 그리고 국토계획법 제56조 제1항 각 호에서는 개발행위를 건축물의 건축 또는 공작물의 설치(제1호), 토지의 형질변경(제2호) 등으로 각각 구분하여 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제56조 제1항 및 [별표 1의2]에서는 개발행위허가의 기준을 개발행위별로 달리 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제9조 제1항 각 호에서는 개발행위허가 신청서에 첨부해야 하는 서류를 같은 법 제56조 제1항 각 호의 개발행위별로 구분하여 규정하고 있는바, 이러한 국토계획법령의 규정체계에 비추어 보면, 국토계획법 제56조 제1항 각 호의 개발행위는 각각 별개의 개발행위허가 대상으로서 하나의 개발행위허가를 신청하여 허가를 받았더라도,

A » 다른 개발행위허가까지 신청하거나 그 허가를 받은 것으로 볼 수는 없으므로, '건축물의 건축을 목적'으로 하는 형질변경개발행위허가를 신청하면서 신청서에 형질변경개발행위허가에 필요한 서류를 첨부했고 그 형질변경개발행위허가를 받았더라도, 건축개발행위허가가 수반하여 의제되는 건축허가를 받기 위하여 건축허가 신청을 하려는 경우에는 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항에 따른 서류 중 건축개발행위허가 신청 관련 서류를 별도로 첨부해야 한다고 보는 것이 타당함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가) 제1항 제3호

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)
3. 토석의 채취
4. 토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다)
5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조 (개발행위허가신청서) 제1항

제9조(**개발행위허가신청서**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류. 다만, 다른 법령에서 개발행위허가가 의제되어 개발행위허가에 관한 신청서류를 제출하는 경우에 다른 법령에 의한 인가·허가 등의 과정에서 본문의 제출서류의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출서류에 갈음할 수 있다.
2. 배치도 등 공사 또는 사업관련 도서(토지의 형질변경 및 토석채취인 경우에 한한다)
3. 설계도서(공작물의 설치인 경우에 한한다)
4. 당해 건축물의 용도 및 규모를 기재한 서류(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경인 경우에 한한다)
5. 개발행위의 시행으로 폐지되거나 대체 또는 새로이 설치할 공공시설의 종류·세목·소유자 등의 조서 및 도면과 예산내역서(토지의 형질변경 및 토석채취인 경우에 한한다)
6. 법 제57조제1항의 규정에 의한 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위한 설계도서 및 그 예산내역서(토지분할인 경우를 제외한다). 다만, 「건설산업기본법 시행령」 제8조제1항의 규정에 의한 경미한 건설공사를 시행하거나 옹벽 등 구조물의 설치 등을 수반하지 아니하는 단순한 토지형질변경의 경우에는 개략설계서로 설계도서에, 견적서 등 개략적인 내역서로 예산내역서에 갈음할 수 있다.
7. 법 제61조제3항의 규정에 의한 관계 행정기관의 장과의 협의에 필요한 서류

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 국토교통부령 제1338호, 2024. 5. 29. 일부개정

제57조

제출 서류 02

국토계획법
제57조 제1항

국토계획법
제135조 제1항

Q

개발행위허가 후 개발행위허가 대상 토지의 소유권을 양수한 자가 수허가자 명의를 자신으로 변경하려는 경우에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 제1항 본문 전단에 따라 제출하여야 할 서류

[22-0343, 2022. 11. 7.]

국토계획법 제57조 제1항 전단에 따라 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지[이하 "이 사안 토지(B)"라 함]의 확보에 관한 계획서에 이 사안 토지(B)의 소유자(제3자)로부터 해당 토지에 대한 기반시설의 설치 등 사용에 대한 동의를 받았음을 확인할 수 있는 자료(이하 "사용동의서")를 포함하여 개발행위허가권자에게 제출하고 같은 법 제56조 제1항에 따른 개발행위허가를 받은 자가 그 개발행위허가 대상 토지(A)를 양도한 후, 양수인이 그 수허가자(受許可者) 명의를 자신으로 변경하기 위하여 같은 조 제2항 본문에 따른 변경허가를 받으려는 경우, 양수인은 개발행위허가권자에게 사용동의서를 새로 제출해야 하는지?

A

» 이 사안의 경우, 양수인은 개발행위허가권자에게 사용동의서를 새로 제출해야 함.

» 국토계획법 제57조 제1항 전단에 따르면, 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 하는데, 이 사안의 경우 양도인은 이 사안 토지(B)의 소유자인 제3자와의 관계에서 사법(私法)상 사용동의를 받고 이를 확인할 수 있는 사용동의서를 포함하여 계획서를 제출함으로써 비로소 개발행위허가를 받게 된 것인바, 양수인이 개발행위허가 대상 토지(A)만을 양수하였다면 원칙적으로 이 사안 토지(B)까지 사용할 권리를 취득했다고 단정하기 어려울 뿐만 아니라, 개발행위허가권자도 기존의 허가 관련 자료에 기초해서는 양수인이 이 사안 토지(B)의 소유자인 제3자로부터 사용동의를 받았는지 여부를 확인할 수 없으므로, 수허가자 명의 변경 신청자인 양수인이 해당 내용을 확인할 수 있는 자료를 제출할 필요가 있음.

» 그리고 국토계획법 제135조 제1항에 따라 승계인에게 이전되는 권리·의무의 범위는 국토계획법령에 따라 개발행위허가를 받은 토지(A)에 대한 국토계획법에 따른 권리·의무로 한정되고, 그 허가를 받은 자의 이 사안 토지(B)에 관한 제3자에 대한 일반 사법상의 권리·의무까지 포괄적으로 승계하는 것은 아니며(법제처 2012. 8. 10. 회신 12-0382 해석례, 대법원 2002. 10. 22. 선고 2002다46331 판결례 참조),

A

» 같은 조 제2항에서는 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 의한 처분, 그 절차 및 그 밖의 행위는 그 행위와 관련된 토지 또는 건축물에 대하여 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자의 승계인에 대하여 효력을 가진다고 규정하고 있는데, 해당 규정은 국토계획법에 따른 개발행위허가 대상 토지 또는 건축물에 대하여 그 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자의 승계인에 대해 적용되는 조문으로 보아야 하고, 개발행위허가 대상 토지가 아니면서 수허가자 명의 변경 신청 시에 양수인이 그 소유권이나 그 밖의 권리를 갖고 있는지 확인되지 않은 이 사안 토지(B)에까지 해당 규정이 당연히 적용되는 것은 아니라고 보아야 함.

» 아울러 국토계획법 제58조 제1항에서는 개발행위허가권자는 개발행위허가의 신청 내용이 같은 항 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다고 규정하면서 제5호에서는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 '적절할 것'을 명시하고 있는데, 이 사안 토지(B)의 소유자(제3자)가 이미 양도인의 개발행위허가와 관련하여 그 토지에 대한 사용동의를 하였더라도 양도인에 대한 사용동의에 불과함을 주장하며 양수인의 사용을 배척하는 경우 법적 분쟁이 발생할 수 있는바, 수허가자 명의 변경을 하려는 경우 양수인이 용지 확보계획의 내용으로 사용동의서를 새로 제출해야 한다고 해석하는 것이 이러한 분쟁 가능성을 방지하여 원활한 개발행위 추진에 부합할 것이라는 점도 이 사안을 해석할 때 함께 고려할 필요가 있음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제57조(개발행위허가의 절차) 제1항,
제58조(개발행위허가의 기준) 제1항,
제135조(권리·의무의 승계 등) 제1항 제1호

제57조(**개발행위허가의 절차**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 제56조제1항제1호의 행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.
5. 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것

제135조(**권리·의무의 승계 등**) ① 다음 각 호에 해당하는 권리·의무는 그 토지 또는 건축물에 관한 소유권이나 그 밖의 권리의 변동과 동시에 그 승계인에게 이전한다.
1. 토지 또는 건축물에 관하여 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자의 도시·군관리계획에 관한 권리·의무

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

제57조

제출 서류 03

국토계획법
제57조 제1항

민사집행법 제91조

Q

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

[17-0199, 2017. 8. 2.]

토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우, 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가를 신청할 때 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 첨부하여야 하는지?

A

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

» 국토계획법 제57조 제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 "용지의 확보" 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하도록 규정하고 있고, 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항에서는 국토계획법 제57조 제1항에 따라 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가신청서에 "토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 해당 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류" 등을 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하도록 규정하고 있어, 토지소유권 또는 토지사용권의 확보는 개발행위허가를 받기 위한 하나의 요건이라고 할 것인바, 하나의 토지에 대하여 정당한 사용권이 따로 설정되어 있는 경우에는 그 토지의 소유자라고 하더라도 개발행위허가를 받을 수 없다고 보아야 할 것이므로, 이 사안과 같이 토지소유자 외의 자가 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경되고 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가를 신청하는 경우에 기존 개발행위허가를 받은 자의 동의서를 제출하여야 하는지 여부는 경매로 인한 토지소유권의 변동으로 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 소멸되는지 여부에 따라 달라짐. 그런데, 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 토지의 임차권에 근거한 것인 경우, 일반적으로 토지에 대한 임차권은 임대인과의 관계에서만 주장할 수 있는 권리이고, 토지임대차에 대하여는 「주택임대차보호법」, 「상가건물임대차보호법」 등과 같이 별도로 이를 보호하기 위한 법률이 마련되어 있지 않아,

A

» 경매 시 임차권은 경락인에게 대항할 수 있는 권리가 아니므로, 경매로 인해 개발행위허가의 대상이 되는 토지의 소유권에 변동이 생겼다면 임차권에 기반한 토지사용권은 소멸된다고 할 것이고, 이러한 경우 경매로 토지소유권을 새로 취득한 자는 토지사용권이 있으므로 새로운 토지소유자가 개발행위 명의변경허가 신청 시 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 소멸되었음을 증명하는 서류(동의서 등)를 제출할 필요가 없음.

» 그러나, 토지소유자 외의 자가 토지소유자의 사용승낙을 받아 개발행위허가를 받은 후 경매로 토지소유자가 변경된 경우라도, 기존 개발행위허가를 받은 토지소유자 외의 자가 「민법」, 「민사집행법」 등에 따라 경락인에게 대항할 수 있는 경우가 있을 수 있음. 예를 들어 「민사집행법」 제91조 제2항에서는 매각부동산 위의 모든 저당권은 매각으로 소멸된다고 규정하면서, 같은 조 제3항에서는 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권은 저당권·압류채권·가압류채권에 대항할 수 없는 경우에는 매각으로 소멸된다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제3항의 경우 외의 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권은 매수인이 인수하되(본문), 그 중 전세권의 경우에는 전세권자가 같은 법 제88조에 따라 배당요구를 하면 매각으로 소멸된다(단서)고 규정하고 있어, 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권이 저당권·압류채권·가압류채권보다 시간적으로 앞서 등기되어 선순위 권리인 경우에는 지상권·지역권·전세권(배당요구를 하지 않은 경우로 한정됨) 및 등기된 임차권은 경매로 인하여 소멸되지 않는다고 할 것인바, 이러한 권리에 기반한 토지사용권은 경매로 토지소유권이 변동된 이후에도 계속하여 유지된다고 할 것이고, 이러한 토지사용권을 확보하여 개발행위허가를 받은 경우 그 개발행위허가는 여전히 유효하게 존속하는 것으로 보아야 할 것이므로, 이러한 경우에는 경매로 토지소유권을 새로 취득한 자가 개발행위 명의변경허가 신청 시 기존 개발행위허가를 받은 자의 토지사용권이 소멸되었음을 증명할 수 있는 서류(동의서 등)를 제출하여야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조(개발행위허가의 절차) 제1항

제57조(**개발행위허가의 절차**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 제56조제1항제1호의 행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「민사집행법」
제91조(인수주의와
잉여주의의 선택 등)
제2항 ~ 제4항

제91조(**인수주의와 잉여주의의 선택 등**)

② 매각부동산 위의 모든 저당권은 매각으로 소멸된다.

③ 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권은 저당권·압류채권·가압류채권에 대항할 수 없는 경우에는 매각으로 소멸된다.

④ 제3항의 경우 외의 지상권·지역권·전세권 및 등기된 임차권은 매수인이 인수한다. 다만, 그중 전세권의 경우에는 전세권자가 제88조에 따라 배당요구를 하면 매각으로 소멸된다.

※ 출처: 「민사집행법」 법률 제20434호, 2024. 9. 20. 타법개정

제57조

제출 서류 04

국토계획법
제57조 제1항

국토계획법 시행규칙
제9조 제1항

민법
제291조

2016 법제처 법령해석

Q

통행지역권이 도로개설을 위한 개발행위허가의 사용권에 해당되는지

[16-0144, 2016. 7. 20.]

도로를 개설할 목적으로 개발행위허가를 받으려는 경우, 통행지역권이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조 제1호 본문에 따른 개발행위를 하려는 토지의 사용권에 해당되는지?

A

» 도로를 개설할 목적으로 개발행위허가를 받으려는 경우, 원칙적으로 통행지역권은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조 제1호 본문에 따라 개발행위를 하려는 토지의 사용권에 해당되지 않는다고 할 것이나, 예외적으로 도로를 개설할 수 있는 내용으로 통행지역권을 취득·설정한 특별한 사정이 있는 경우 그러한 통행지역권은 도로를 개설하기 위한 사용권에 해당할 수도 있음.

» 국토계획법 제57조 제1항에서는 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출해야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제9조 제1항 제1호 본문에서는 "토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류"라고 규정하고 있는바, 개발행위에 필요한 용지의 확보는 그 개발행위 토지에 대한 소유권 또는 사용권 등을 확보함을 통하여 이루어져야 할 것이고, 여기서 "사용권"은 소유권과 함께 열거되어 있으므로 소유권의 사용권능에 준하여 개발행위허가를 받고자 하는 용지에 대한 전면적인 사용권능을 배타적으로 갖는 정도에 이르는 권리를 말한다고 할 것임.

» 그런데, 일반적으로 사용권이란 소유권으로부터 사용권능이 분리되어 독립한 물권이나 채권으로 되어 있는 권리를 말하는데, 지역권은 일정한 목적을 위해 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용할 수 있는 용익물권의 일종으로서(「민법」 제291조 참조) 대상토지에 대한 사용·수익권능이 용익권자에게 전면적으로 주어지는 그 밖의 용익물권과 다르다고 할 것임. 즉, 다른 용익물권의 경우에는 그 용익물권을 가지는 동안 해당 물건에 대한 소유자의 사용·수익권능이 배제되어 용익물권자가 전면적으로 물건을 사용·수익할 수 있는 반면에, 지역권의 경우에는 지역권에 따른 사용·수익과 나머지 소유권에 따른 사용·수익이 병존하여 각각 용익할 수 있다는 점에서 다른 용익물권과 구별됨.

A

» 더욱이, 이 사안의 경우 승역지(承役地)인 토지에 대해 통행지역권을 취득·설정한 경우 통행지역권자가 통행목적의 범위 내에서 승역지를 요역지(要役地)의 편익에 이용할 수 있다고 하더라도, 통행지역권설정자인 승역지의 소유자도 여전히 소유권에 의해 통행목적 범위 내의 편익에 제공되는 부분을 넘어서는 나머지 부분에 대해서는 사용·수익을 할 수 있다 할 것이므로, 통행지역권이 항상 국토계획법 시행규칙 제9조 제1호 본문에 따른 도로 개설을 위한 목적으로 개발행위허가가 필요한 토지의 사용권에 해당한다고 보는 것은 통행지역권 외에 병존할 수 있는 승역지 소유자의 소유권을 침해할 여지가 있어 타당하지 않다고 할 것임.

» 다만, 통행지역권의 취득·설정이 당사자의 지역권설정계약에 따라 이루어지는 경우 구체적인 통행지역권의 내용 및 행사 방법은 물권법정주의(「민법」 제185조) 등의 강행규정에 반하지 않은 한 당사자 의사의 합치로 개별적으로 정해질 수 있어, 그에 따라 당사자들이 도로 개설 여부, 소유권자의 사용·수익 여부 등을 자유롭게 정할 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 예외적으로 통행지역권 중에서 "도로를 개설할 수 있는" 내용으로 통행지역권이 취득·설정되었다는 특별한 사정이 있는 경우에는 그러한 통행지역권은 도로 개설을 위한 사용권에 해당할 수도 있다고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조(개발행위허가의 절차) 제1항

제57조(**개발행위허가의 절차**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 제56조제1항제1호의 행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조 (개발행위허가신청서) 제1항 제1호

제9조(**개발행위허가신청서**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류. 다만, 다른 법령에서 개발행위허가가 의제되어 개발행위허가에 관한 신청서류를 제출하는 경우에 다른 법령에 의한 인가·허가 등의 과정에서 본문의 제출서류의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출서류에 갈음할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 국토교통부령 제1338호, 2024. 5. 29. 일부개정

참고법령

「민법」 제291조 (지역권의 내용)

제291조(**지역권의 내용**) 지역권자는 일정한 목적을 위하여 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용하는 권리가 있다.

※ 출처: 「민법」 법률 제20432호, 2024. 9. 20. 일부개정

제58조

개발행위의 규모 01

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제55조 제1항

자연재해대책법
시행령 [별표 1] 제2호
비고

2024 법제처 법령해석

Q

관리지역 및 농림지역에 대한 개발행위허가의 허용 규모를 조례로 정하고 있는 경우 재해영향평가 등의 협의 대상이 되는 개발행위허가의 범위

[24-0280, 2024. 4. 24.]

국토계획법 시행령 제55조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 관리지역 및 농림지역에서 개발행위허가가 허용되는 개발행위의 규모를 시·군등의 도시·군계획조례로 달리 정하고 있는 경우, 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호 비고란 제1호 본문에 따른 '용도지역별 개발행위허가의 규모'는 국토계획법 시행령 제55조 제1항 제2호·제3호에 따른 '3만제곱미터'를 의미하는지, 아니면 같은 항 각 호 외의 부분 단서에 따라 해당 시·군등의 '도시·군계획조례에서 정한 규모'를 의미하는지?

A

» 이 사안의 경우, 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호 비고란 제1호 본문에 따른 '용도지역별 개발행위허가의 규모'는 해당 시·군등의 '도시·군계획조례에서 정한 규모'를 의미함.

» 먼저 국토계획법 시행령 제55조 제1항 각 호 외의 부분 본문 및 각 호에서는 용도지역별 특성에 따라 개발행위허가가 허용되는 개발행위의 규모를 규정하면서, 관리지역(제2호) 및 농림지역(제3호)의 경우에는 각각 '3만제곱미터 미만'으로 규정하고 있는데, 같은 항 각 호 외의 부분 단서에서는 관리지역 및 농림지역에 대하여는 같은 항 제2호 및 제3호에 따른 면적의 범위 안에서 해당 시·군등의 도시군·계획조례로 따로 정할 수 있다고 규정하고 있는바, 이러한 본문과 단서의 내용을 종합하면, 같은 항에 따라 관리지역 및 농림지역에서 개발행위허가가 허용되는 개발행위의 규모는 원칙적으로는 '3만제곱미터 미만'이나, 시·군등의 도시군·계획조례로 별도의 기준을 정하고 있는 경우에는 '3만제곱미터 미만'이 아닌 '도시군·계획조례에서 정한 규모'가 된다고 할 것임.

» 그런데 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호 비고란 제1호 본문에서는 개발행위허가의 경우 재해영향평가 협의를 해야 하는 범위를 "국토계획법 시행령 제55조제1항에 따른" 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과하는 경우로 한정한다고 규정하여, 국토계획법 시행령 제55조 제1항의 본문 또는 단서 어느 한 부분이 아닌 같은 항 전체를 인용하는 규정방식을 취하고 있고, 법률에서 규정의 구체적인 내용을 하위법령에 위임하거나 특정한 조건에서는 조례 등에 별도 규정한 사항에 따르도록 하면서, 하위법령이나 위임조례에서 이를 개별·구체화하고 있다면 법률의 조항과 해당 하위법령 및 조례의 규정은 서로 불가분의 관계를 이루면서 전체적으로 하나의 규율 내용을 형성하고 있는 것으로 보아야 할 것인바,

A

» 이 사안과 같이 관리지역 및 농림지역에서 개발행위허가가 허용되는 개발행위의 규모를 시·군등의 도시·군계획조례로 달리 정하고 있는 경우 재해영향평가의 협의 대상이 되는 기준 규모인 '국토계획법 시행령 제55조 제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모'는 해당 시·군등의 '도시군·계획조례에서 정한 규모'를 의미한다고 보는 것이 관련 규정의 문언과 규정체계에 부합하는 해석임.

» 그리고 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가 협의 제도는 각종 개발사업의 계획수립단계부터 사전 심의기능을 강화하여 '무분별한 개발 억제'와 '재해발생요인'을 사전에 차단하기 위해 도입된 제도로, 같은 법 제7조 제1항에서는 관계 행정기관의 장은 재해영향평가 등의 협의 절차가 끝나기 전에 개발사업에 대한 허가등을 하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 개발사업의 허가등을 받으려는 자는 재해영향평가 등의 협의 절차가 끝나기 전에는 개발사업에 대한 공사를 할 수 없도록 규정하고 있는 점 등에 비추어 보면, 재해영향평가의 협의는 그 대상 개발사업에 대해 개별 법령에 따른 허가등을 하기 전에 실시하는 절차로서, 자연재해대책법령에 따른 재해영향평가 협의 대상 개발행위허가의 규모 역시 다른 특별한 규정이 없는 한 국토계획법 제58조 제1항 제1호 본문 및 같은 법 시행령 제55조 제1항에 따라 그 건축물이나 사업부지에 직접 적용될 개발행위허가 허용 규모 기준에 따르는 것이 타당하다 할 것(법제처 2023. 2. 20. 회신 23-0090 해석례 참조)이므로, 이 사안과 같이 국토계획법 시행령 제55조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 시·군등의 도시·군계획조례로 관리지역 및 농림지역에서 개발행위허가 허용 규모를 달리 정하고 있는 경우에는 해당 개발행위에 적용될 개발행위허가 허용 규모 기준인 해당 시·군등의 '도시·군계획조례에서 정한 규모'에 따라 재해영향평가 협의 대상 여부를 판단해야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조(개발행위허가의 규모) 제1항 제2호, 제3호

제55조(**개발행위허가의 규모**) ①법 제58조제1항제1호 본문에서 "대통령령으로 정하는 개발행위의 규모"란 다음 각호에 해당하는 토지의 형질변경면적을 말한다. 다만, 관리지역 및 농림지역에 대하여는 제2호 및 제3호의 규정에 의한 면적의 범위안에서 당해 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정할 수 있다.

2. 관리지역 : 3만제곱미터 미만
3. 농림지역 : 3만제곱미터 미만

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] (재해영향평가등의 협의 대상 행정계획 및 개발사업의 범위 및 협의 시기) 제2호 비고란 제1호

2. **개발사업** - 비고

1. 위 표의 개발사업 중 재해영향평가 협의를 하여야 하는 개발사업의 범위는 개별 법령에서 정하는 바에 따라 허가·승인 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천제곱미터(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위의 허가의 경우에는 같은 법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과하는 경우로 한정하며, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따른 공장설립 승인의 경우에는 1만제곱미터) 이상이거나 길이가 2킬로미터(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조에 따른 임도 설치의 경우에는 4킬로미터) 이상인 경우로 한다. 다만, 개발사업 부지의 전부가 법 제12조에 따른 자연재해위험개선지구 또는 법 제25조의3에 따른 해일위험지구에 포함되는 경우에는 모든 대상 개발사업에 대하여 재해영향평가 협의를 하여야 한다.

※ 출처: 「자연재해대책법 시행령」 대통령령 제35545호, 2025. 5. 27. 일부개정

유사 법령해석례

건축협정구역에서 건축물의 건폐율을 완화할 수 있는 범위

질의	건축협정구역에서 건축물의 건폐율을 완화할 수 있는 범위
질의요지	- 건축협정구역에서 건축하는 건축물에 대한 건폐율을 「건축법」 제77조의13제6항 본문 및 같은 법 시행령 제110조의7제1항제2호 전단에 따라 완화하는 경우, 같은 호 후단에 따른 '국토계획법 제77조에 따른 건폐율의 최대한도'는 국토계획법 제77조 자체에 규정된 건폐율 기준(최대한도)을 의미하는지 아니면 같은 법 시행령 제84조 각 항에서 규정된 건폐율 기준(최대한도)을 의미하는지?
회답	- 이 사안의 경우, 「건축법 시행령」 제110조의7제1항제2호 후단에 따른 '국토계획법 제77조에 따른 건폐율의 최대한도'는 국토계획법 시행령 제84조 각 항에서 규정된 건폐율 기준(최대한도)을 의미함.
이유 (요약)	(전략) - 이와 관련하여 「건축법 시행령」 제110조의7제1항제2호에 따라 완화되는 대상인 건폐율에 관하여 「건축법」 제55조 본문에서 '건폐율은 국토계획법 제77조의 기준에 따른다'고 규정하고 있는 점, 국토계획법 제6조 및 제7조에서 국토를 용도지역으로 구분하면서, 같은 법 제36조부터 제42조까지에서 지역별 특성을 고려하여 건폐율 등 건축제한에 관한 사항을 구분하여 적용하기 위해 용도지역을 다시 세분된 용도지역, 용도지구 및 용도구역 등으로 지정할 수 있도록 규정하고 있는 점, 같은 법 제76조에서 건축물이나 그 밖의 시설의 건축제한은 해당 '용도지역'과 '용도지구'의 지정목적에 적합해야 한다고 규정하고 있는 점 등을 종합해 볼 때, 건축법령상 건축물의 건폐율은 국토계획법령에 따라 그 건축물과 부지에 직접 적용될 최종적인 건폐율의 기준에 따르는 것이 원칙이므로, 「건축법 시행령」 제110조의7제1항제2호 전단에 따른 '해당 지역에 적용하는 건폐율' 역시 같은 호에 따라 완화되기 전을 기준으로 국토계획법령에 따라 그 건축물과 부지에 직접 적용될 최종적인 건폐율을 의미하는 것으로 보아야 함.

이유 (요약)	- 그런데 국토계획법 제77조 및 같은 법 시행령 제84조에서는 해당 규정들에 따라 도시·군계획조례로 정하는 건폐율이 세분된 용도지역 등에서 최종적으로 적용될 건폐율임을 전제하고 있는바, 결국 「건축법 시행령」 제110조의7제1항제2호 전단에 따른 '해당 지역에 적용하는 건폐율' 역시 국토계획법 제77조 및 같은 법 시행령 제84조에 따라 세분된 용도지역 등에 관하여 도시·군계획조례로 정하여진 건폐율을 의미한다고 할 것임. - 그렇다면 「건축법 시행령」 제110조의7제1항제2호 후단은 같은 호 전단에 따라 건축협정구역의 건축물에 대하여 도시·군계획조례에 따른 건폐율을 완화하는 경우에도 '국토계획법령에서 규정하는 건폐율의 최대한도'라는 한계가 지켜지도록 하려는 취지에서 '국토계획법 제77조에 따른 건폐율의 최대한도를 초과할 수 없다'는 문언을 사용한 것으로 보아야 할 것인데, 법률에서 규정의 구체적인 내용을 하위법령에 위임하고 하위법령에서 위임을 받아 비로소 이를 구체화하고 있다면 법률의 수권조항과 하위법령의 규정은 서로 불가분의 관계를 이루면서 전체적으로 하나의 규율 내용을 형성하고 있다 할 것인바, 국토계획법 제77조 각 항에서 구체적인 건폐율의 기준과 내용을 대통령령으로 모두 위임하고 있고, 같은 법 시행령 제84조에서 그 위임을 받아 도시·군계획조례로 정하여질 건폐율의 범위를 구체적·세부적으로 규율하고 있다는 점에 비추어 볼 때, 「건축법 시행령」 제110조의7제1항제2호 후단에 따른 '국토계획법 제77조에 따른 건폐율의 최대한도' 역시 국토계획법 제77조의 위임에 따라 구체적·세부적으로 규정된 국토계획법 시행령 제84조 각 항의 내용을 의미한다고 보는 것이 타당한 해석임. ※ 출처: 법제처 법령해석례 23-0090, 2023. 2. 20

제58조

개발행위의 규모 02

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제55조 제3항

농지법
제2조 제1호

2023 법제처 법령해석

Q

'농로의 부지를 조성하기 위한 토지의 형질변경'이 '농지조성을 위한 개발행위'에 해당하는지 여부

[23-0178, 2023. 6. 15.]

이미 조성된 농작물 경작지(「농지법」 제2조 제1호 가목 본문에 따른 토지를 말함.)에 농로의 부지를 조성하기 위하여 토지를 형질변경하는 것이 개발행위규모의 제한을 받지 않고 개발행위허가가 가능한 '농지조성을 위한 경우'에 해당하는지?

A

» 이미 조성된 농작물 경작지에 농로의 부지를 조성하기 위하여 토지를 형질변경하는 것은 개발행위규모의 제한을 받지 않고 개발행위허가가 가능한 '농지조성을 위한 경우'에 해당함.

» 국토계획법 제58조 제1항 제1호 본문에서는 개발행위허가의 기준 중 하나로 개발행위규모에 적합할 것을 규정하면서, 같은 호 단서에서는 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조 제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위규모의 제한을 받지 않는다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 국토계획법 시행령 제55조 제3항에서는 개발행위규모의 제한 없이 개발행위허가가 가능한 경우 중 하나로 '농지조성을 위한 경우'(제3호)를 규정하고 있으므로, 농작물 경작지에 농로의 부지를 조성하기 위하여 토지를 형질변경하는 것이 규모의 제한을 받지 않는 개발행위로서 '농지조성을 위한 경우'에 해당하려면 '농로의 부지 조성'이 같은 영 제55조 제3항 제3호에 따른 '농지조성'에 해당해야 할 것인데, 국토계획법령에서는 '농지조성'이나 '농지'의 의미에 대하여 별도로 정의하거나 규정하고 있지 않음.

» 이와 같이 해당 법령 자체에 그 법령에서 사용하는 용어의 정의나 구체적인 범위가 명확히 규정되어 있지 않은 경우 법령상 용어의 해석은 그 법령의 전반적인 체계와 취지·목적, 관련 법령의 내용 등을 종합적으로 고려하여 해석해야 할 것인데, 국토계획법 제61조 제5호에서 개발행위허가에 따라 의제되는 관련 인·허가등의 하나로 「농지법」 제34조에 따른 농지전용의 허가 등을 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제51조 제2항 제2호 단서에서는 개발행위허가를 받지 않아도 되는 토지의 형질변경의 하나로 「농지법 시행령」 제3조의2 제2호에 따른 성토를 규정하고 있는 등 국토계획법령의 규정체계가 농지법령의 제도와 개념을 전제한 것으로 보이는 점, 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하는 법률(제1조)이고,

A

» 「농지법」은 국토의 일부인 '농지'의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정하는 법률(제1조)이라는 점 등을 종합해 보면, 국토계획법령에서 '농지'라는 용어가 사용된 경우 특별한 사정이 없는 한 「농지법」에 따른 '농지'와 같은 의미로 보는 것이 국토계획법 및 「농지법」의 내용과 체계에 부합하는 해석임.

» 그런데 「농지법」 제2조 제1호에서는 "농지"란 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지(가목 본문) 또는 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지(나목)를 말한다고 규정하고 있고, 같은 호 나목의 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제2조 제3항 제1호 가목에서는 같은 법 제2조 제1호 가목의 토지의 개량시설 중 하나로 '농로'를 규정하고 있으므로, '농로의 부지'는 「농지법」에 따른 '농지'이고, 결국 농작물 경작지에 '농로의 부지를 조성하는 것'은 국토계획법 시행령 제55조 제3항 제3호에 따른 '농지조성'에 해당한다고 보는 것이 타당함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제1호

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것. 다만, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위 규모의 제한을 받지 아니한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조(개발행위허가의 규모) 제3항 제3호

제55조(**개발행위허가의 규모**)

③ 법 제58조제1항제1호 단서에서 "개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

3. 초지조성, 농지조성, 영림 또는 토석채취를 위한 경우

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「농지법」 제2조(정의) 제1호

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.
   가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.
   나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

※ 출처: 「농지법」 법률 제20083호, 2024. 1. 23. 일부개정

참고법령

「농지법 시행령」
제2조(농지의 범위) 제3항
제1호 가목

제2조(**농지의 범위**)

③ 법 제2조제1호나목에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 구분에 따른 시설을 말한다.

1. 법 제2조제1호가목의 토지의 개량시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설

가. 유지(溜池: 웅덩이), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방

※ 출처: 「농지법 시행령」 대통령령 제35569호, 2025. 6. 2. 일부개정

제58조

개발행위의 규모 03

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제55조 제3항

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

[17-0642, 2018. 1. 29.]

연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우, 허가권자는 반드시 각 필지별로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조 제1항에 따른 개발행위의 규모를 산정해야 하는지?

A

» 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우, 허가권자는 원칙적으로 각 필지별로 개발행위 규모를 산정해야 하나, 구체적·개별적 사안에 따라 각 개발행위의 목적, 연접한 필지의 개발행위 등을 종합적으로 고려하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조 제1항에 따른 개발행위의 규모를 산정할 수 있음.

» 국토계획법 제58조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제55조 제1항에 따라 개발행위허가의 기준 중 하나로서 각 용도지역별로 허용되는 토지의 형질변경면적을 규정하고 있고, 국토계획법 시행령 제53조 제3호 나목에 따르면 토지의 형질변경면적은 "형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적"을 말하는바, 연접한 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청된 경우 허가권자는 원칙적으로 각각의 필지의 총면적이 국토계획법 시행령 제55조 제1항에 따른 용도지역별 면적기준에 부합하는지 여부를 판단해야 할 것임.

» 그런데, 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가는 허가기준(제58조 제1항) 등이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건·기준에 부합하는지의 판단에 관하여 행정청에 재량권이 부여되어 있으므로 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다고 할 것임(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결례 참조). 그리고, ① 국토계획법 시행령 제55조 제3항 제3호의2 나목에서는 개발행위 규모의 제한을 받지 않을 수 있는 대상을 규정하면서 "하나 이상의 필지"에서 하나의 용도에 사용되는 건축물을 건축하는 등의 경우에는 시·도도시계획위원회 등의 심의를 거치도록 하여 개발행위 규모가 그 중요한 판단기준이 되고 있고,

A

» ② 국토계획법 시행령 제56조 제4항의 위임에 따라 개발행위허가기준의 세부적인 검토기준으로 마련된 「개발행위허가운영지침」(국토해양부훈령) 3-1-1(1)에서는 기존 대지를 확장하는 경우에는 개발행위시기에 관계없이 그 기존 대지의 면적을 포함하여 규모를 산정하도록 한 점 등에 비추어 보면, 두 개의 필지에 대하여 각각 개발행위허가가 신청되어 허가권자가 개발행위의 규모를 산정하는 경우에는 각 개발행위의 목적, 연접한 필지에서 이루어지는 개발행위의 성격 등을 종합적으로 고려하여 구체적 사안에 따라 개별적으로 판단할 수 있다고 보아야 타당할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제1호

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것. 다만, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위 규모의 제한을 받지 아니한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조(개발행위허가의 규모) 제1항

제55조(**개발행위허가의 규모**) ① 법 제58조제1항제1호 본문에서 "대통령령으로 정하는 개발행위의 규모"란 다음 각호에 해당하는 토지의 형질변경면적을 말한다. 다만, 관리지역 및 농림지역에 대하여는 제2호 및 제3호의 규정에 의한 면적의 범위안에서 당해 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정할 수 있다.

1. 도시지역
   가. 주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역 : 1만제곱미터 미만
   나. 공업지역 : 3만제곱미터 미만
   다. 보전녹지지역 : 5천제곱미터 미만
2. 관리지역 : 3만제곱미터 미만
3. 농림지역 : 3만제곱미터 미만
4. 자연환경보전지역 : 5천제곱미터 미만

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

"국토계획법에 따른 개발행위허가의 판단에 관한 행정청의 재량권" 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결)가 있어 판결요지를 소개합니다.

» "국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라고 한다) 제56조에 따른 개발행위허가와 농지법 제34조에 따른 농지전용허가·협의는 금지요건·허가기준 등이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건·기준에 부합하는지의 판단에 관하여 행정청에 재량권이 부여되어 있으므로, 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 나아가 국토계획법이 정한 용도지역 안에서 토지의 형질변경행위·농지전용행위를 수반하는 건축허가는 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 위와 같은 개발행위허가 및 농지전용허가의 성질을 아울러 갖게 되므로 이 역시 재량행위에 해당하고, 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하는데, 판단 기준은 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 된다. 이러한 재량권 일탈·남용에 관하여는 행정행위의 효력을 다투는 사람이 주장·증명책임을 부담한다."

※ 출처: 건축허가 신청 불허가 처분 취소(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결)

제58조

개발행위의 규모 04

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제53조

자주 하는 질문

Q 개발행위 면적 산정 시 형질변경 면적인지 지적 면적으로 산정하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 시행령 제53조 제3호 나목에서 토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말하며, 여기서 개발행위의 규모란 토지의 형질변경 면적을 말함.

» 따라서, 토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적으로 산정해야 할 것임을 알려드림.

» 가령, 1필지 토지(1,000㎡) 중 일부(200㎡)만 개발행위를 하더라도 토지의 형질변경 면적은 1필지 토지 전체면적 1,000㎡가 되는 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제58조(개발행위허가의 기준) 제1항

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. ~ 5. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 나목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경
   나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등(토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말한다. 이하 같다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

제58조

개발행위의 규모 05

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제55조

개발행위허가
운영지침
3-1-1

Q 연접한 토지에서 서로 다른 법인이 서로 다른 시설물(건축물) 개발행위를 하려고 하는 경우 개발행위허가 규모 산정 방법

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제58조 제1항 제1호에서는 개발행위의 규모가 국토계획법 시행령 제55조 제1항에 따른 용도지역별 규모 미만인 경우에 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하고 있으며(개발행위가 「농어촌정비법」 제2조 제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 국토계획법 시행령 제55조 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외), 여기서 개발행위의 규모란 토지의 형질변경 면적을 말함.

» 이와 관련하여 토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말하는 것이고(국토계획법 시행령 제53조 제3호 나목 괄호 규정 참조), 필지는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 구획되는 토지의 등록단위를 말하는 것이므로, 서로 다른 지번이 부여된 둘 이상의 필지에서 각각 별개의 개발행위를 하는 경우에는 필지별로 각각 개발행위허가 규모를 산정하는 것이 타당함.

» 다만, 국토계획법 시행령 제55조 제3항 제3호의2 나목에서 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐 개발행위 규모의 제한을 받지 않을 수 있는 대상으로 '하나 이상의 필지'를 개발행위허가규모에 포함하고 있는 점, 「건축법」·「주택법」 등 다른 법령에 따라 개발행위가 연계하여 이루어지는 경우로서 당해 사업(개발)을 위해 둘 이상의 필지에서 이루어지는 개발행위를 실질적인 하나의 행위로 보고 있는 점, 「개발행위허가운영지침」 3-1-1(1)에서 기존 대지를 확장하는 경우에는 개발행위시기에 관계 없이 그 기존 대지의 면적을 포함하여 규모를 산정하도록 한 점 등을 고려하면 일단의 사업부지를 용도지역별 개발행위 규모 미만으로 나누어 개발하는 경우 등 둘 이상의 필지에 실질적으로 하나의 행위(하나의 목적으로서 물리적으로 구분할 수 없거나 구분할 실익이 없는 경우)로 개발행위가 이루어지는 경우에는 실질적으로 이루어지는 개발행위 전체를 대상으로 위의 규모 제한을 적용하는 것이 타당할 것임.

» 따라서, 본 사안의 개발행위 규모는 개발행위의 목적, 토지사용권 등 실제 개발행위를 할 수 있는 토지의 범위, 사업 및 공사계획, 물리적으로 필지를 구분할 실익이 있는지 여부, 법령에서 정한 기준 또는 절차를 회피할 목적으로 필지나 명의를 나누어 신청하는 경우인지 여부 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제1호

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것. 다만, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위 규모의 제한을 받지 아니한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호 나목, 제55조(개발행위허가의 규모) 제1항, 제3항 제3호의2 나목

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경
   나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등(토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말한다. 이하 같다)

제55조(**개발행위허가의 규모**) ① 법 제58조제1항제1호 본문에서 "대통령령으로 정하는 개발행위의 규모"란 다음 각호에 해당하는 토지의 형질변경면적을 말한다. 다만, 관리지역 및 농림지역에 대하여는 제2호 및 제3호의 규정에 의한 면적의 범위안에서 당해 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정할 수 있다.

1. ~ 4. (생 략)

③ 법 제58조제1항제1호 단서에서 "개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

3의2. 해당 개발행위가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우. 이 경우 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 개발행위에 대한 허가를 하려면 시·도도시계획위원회 또는 법 제113조제2항에 따른 시·군·구도시계획위원회(이하 "시·군·구도시계획위원회"라 한다) 중 대도시에 두는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하고, 시장(대도시 시장은 제외한다) 또는 군수(특별시장·광역시장의 개발행위허가 권한이 법 제139조제2항에 따라 조례로 군수 또는 자치구의 구청장에게 위임된 경우에는 그 군수 또는 자치구의 구청장을 포함한다)는 시·도도시계획위원회에 심의를 요청하기 전에 해당 지방자치단체에 설치된 지방도시계획위원회에 자문할 수 있다.

나. 하나 이상의 필지에 하나의 용도에 사용되는 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「개발행위허가운영지침」 3-1-1. 개발행위허가의 규모 (1)

(1) 토지의 형질변경을 하는 경우 다음의 면적(개발행위시기에 관계없이 기존 대지를 확장하는 경우에는 그 기존 대지의 면적을 포함한다. 다만, 확장면적이 기존 대지 면적의 100분의5 이하 이고 용도지역별 개발행위허가 규모 이하인 경우에는 그러하지 아니하다. 이 경우 2회 이상 확장할 때에는 누적면적을 기준으로 한다) 이상으로 개발할 수 없다. 관리지역·농림지역에 대하여는 아래의 ② 및 ③의 면적 범위에서 도시·군계획조례로 면적을 따로 정할 수 있다.(영 제55조제1항)

① ~ ④ (생 략)

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

제58조

개발행위의 규모 06

국토계획법
제58조 제1항

개발행위허가 운영
지침 3-3-2-1

지방도시계획 위원회
운영 가이드라인
3-1-2

자주 하는 질문

Q 개발행위허가운영지침에서 진입도로 폭 산정 시 비탈면, 인도 등 포함 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제58조 제1항 제5호에 따라 허가권자는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에 개발행위허가를 하여야 할 것임.

» 또한, 개발행위허가운영지침(이하 지침)에서 개발규모에 따라 확보되어야 하는 진입도로의 폭 등 기반시설에 대한 세부적인 검토기준을 규정하고 있는 바, 건축물을 건축하고자 하는 경우에는 위의 개발행위허가기준에 적합한 진입도로를 확보하여야 할 것임.

» 지침 3-3-2-1(1)에서는 건축물의 건축하거나 공작물을 설치하는 부지는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속하는 것을 원칙으로 하며, 위 도로에 접속하지 아니한 경우 개발규모별로 적정 폭의 진입도로를 확보하도록 규정하고 있음.

» 또한, 지침 3-3-2-1(2)에서 개발규모가 5천㎡ 미만은 4m 이상, 5천㎡ 이상 3만㎡ 미만은 6m 이상, 3만㎡ 이상은 8m 이상 진입도로를 교통량을 고려하여 적정 폭을 확보해야 하며, 이 경우 진입도로 폭은 실제 차량 통행에 이용될 수 있는 부분으로 산정한다고 규정하고 있으므로, 진입도로 전구간(기존도로와 개설도로 포함)에 대하여 개발규모별로 적정 폭을 확보해야 할 것이며, 실제 차량 진·출입이 가능해야 할 것으로, 차량 이동에 사실상 이용할 수 없는 경우(차량 통행이 불가능하도록 시설물이 설치되어 있거나, 비탈면으로 조성된 부분 등)라면 해당 부분은 제외하는 것이 타당할 것임.

» 참고로 지침 3-3-2-1(5)에서 (1)~(2)까지의 기준을 적용함에 있어 지역여건이나 사업특성을 고려하여 법령의 범위내에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 이를 완화하여 적용할 수 있다고 규정하고 있으며 이에 대해서는「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」 3-1-2에 구체적으로 예시하고 있음을 알려드리니 참고하시기 바람.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제5호

제58조(**개발행위허가의 기**준) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.
5. 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「개발행위허가운영지침」
3-3-2-1. 도로

(1) 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하는 부지는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속하는 것을 원칙으로 하며, 위 도로에 접속되지 아니한 경우 (2) 및 (3)의 기준에 따라 진입도로를 개설해야 한다.

(2) (1)에 따라 개설(도로확장 포함)하고자 하는 진입도로의 폭은 개발규모(개설 또는 확장하는 도로면적은 제외한다)가 5천㎡ 미만은 4m 이상, 5천㎡ 이상 3만㎡ 미만은 6m 이상, 3만㎡이상은 8m 이상으로서 개발행위규모에 따른 교통량을 고려하여 적정 폭을 확보하여야 한다. 이 경우 진입도로의 폭은 실제 차량 통행에 이용될 수 있는 부분으로 산정한다.

(3) 진입도로의 길이를 산정할 경우 단지(주택단지, 공장단지 등) 내 도로는 제외하며, 변속차로 및 기존 도로의 확장된 부분은 포함한다.

(4) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 (2)의 도로확보기준을 적용하지 아니할 수 있다.

① 차량진출입이 가능한 기존 마을안길, 농로 등에 접속하거나 차량통행이 가능한 도로를 개설하는 경우로서 농업·어업·임업용 시설(가공, 유통, 판매 및 이와 유사한 시설은 제외하되, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」제3조에 의한 농업인 및 농업 경영체, 「수산업·어촌 발전 기본법」에 따른 어업인, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 의한 임업인, 기타 관련 법령에 따른 농업인·임업인·어업인이 설치하는 부지면적 2천㎡ 이하의 농수산물 가공, 유통, 판매 및 이와 유사한 시설은 포함), 부지면적 1천㎡ 미만으로서 제1종 근린생활시설 및 단독주택(「건축법 시행령」 별표1 제1호 가목에 의한 단독주택)의 건축인 경우

② 건축물 증축 등을 위해 기존 대지 면적을 10%이하로 확장하는 경우

③ 부지확장 없이 기존 대지에서 건축물 증축·개축·재축(신축 제외)하는 경우

④ 광고탑, 철탑, 태양광발전시설 등 교통유발 효과가 없거나 미미한 공작물을 설치하는 경우

(5) (1)~(2)까지의 기준을 적용함에 있어 지역여건이나 사업특성을 고려하여 법령의 범위내에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 이를 완화하여 적용할 수 있다.

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

참고법령

「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」 3-1-2

3-1-2. 개발행위허가운영지침 3-3-2-1(4)에 따른 개발규모별 진입도로 폭 기준에 대한 완화 심의

(1) 진입도로 폭 기준 완화 심의는 다음과 같은 경우에 할 수 있음.
- 터널, 통로암거, 교량 등 확장이 곤란한 경우
- 진입도로 중 일부구간이 도로 폭 기준에 미달하는 등 기준을 그대로 적용하는 것이 불합리한 경우
- 환경오염, 악취 방지 등을 위해 주민 또는 지자체 요구사항 반영을 위해 부지를 확장하는 경우
- 기존 건축물 부지면적의 50%이내(최대 3천㎡이내)에서 건축물 증설을 위해 부지를 확장하는 경우로서 교통소통에 지장이 없는 경우
- 도로 폭 확보 기준에 적합한 기존 도로에서 건축물 부지에 연결되는 도로로서 해당 도로의 연장이 짧고(약 35미터 내외) 당해 건축물의 통행에만 이용되는 도로인 경우
- 차량교행이 가능하도록 일정구간(약 50m~100m)마다 대피시설을 설치하거나 설치되어 있어 차량 및 인근 주민의 교통소통에 지장이 없는 경우
- 비도시지역에서 허가 대상지로의 차량통행이 가능한 기준 도로 폭 이하의 또 다른 도로가 있어 교통소통에 지장이 없는 경우
- 기타 위와 유사한 경우로서 도로 폭 완화가 필요한 경우

(2) 위 (1)은 일부 예시이며, 지역여건이나 사업특성을 고려하여 (1)이외의 다른 경우에도 심의를 통하여 완화 가능함.

※ 출처: 「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」 국토교통부 도시정책과-755(2019. 1. 29.)호

제58조

개발행위의 규모 07

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법
제57조 제4항

개발행위허가 운영
지침 3-3-2-1

자주 하는 질문

Q 도시관리계획으로 결정되어 아직 개설되지 않은 도시계획도로를 이용하여 개발행위허가 가능 여부

A

» 개발행위허가운영지침(이하 지침)에서 개발규모에 따라 확보되어야 하는 진입도로의 폭 등 기반시설에 대한 세부적인 검토기준을 규정하고 있는 바, 건축물을 건축하고자 하는 경우에는 위의 개발행위허가기준에 적합한 진입도로를 확보하여야 할 것임.

» 지침 3-3-2-1(1)에서는 건축물의 건축하거나 공작물을 설치하는 부지는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속하는 것을 원칙으로 하며, 위 도로에 접속하지 아니한 경우 개발규모별로 적정 폭의 진입도로를 확보하도록 규정하고 있음. 이때, 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로는 실제 개설되어 주변지역의 교통소통에 지장을 초래하지 않는 도로라 할 것임을 알려드리니 참고하시기 바람.

» 다만, 국토계획법 제57조 제4항에서는 개발행위허가를 하는 경우 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있도록 하고 있으므로, 최소한 건축물의 사용승인 전까지 적정 진입도로의 확보가 가능한 경우라면 이를 조건으로 허가 여부 검토가 필요하다고 판단됨.

» 본 사안의 미개설 도시계획시설(도로)가 진입도로로 인정할 수 있는지 여부는 허가권자가 위 규정의 취지, 주변여건, 도로상황, 교통소통 지장 여부 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 (개발행위허가의 절차) 제4항, 제58조 (개발행위허가의 기준) 제1항 제5호

제57조(**개발행위허가의 절차**)

④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가를 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 개발행위허가를 할 수 있다.

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

5. 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「개발행위허가운영지침」
3-3-2-1. 도로

(1) 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하는 부지는 도시·군계획도로 또는 시·군도, 농어촌도로에 접속하는 것을 원칙으로 하며, 위 도로에 접속되지 아니한 경우 (2) 및 (3)의 기준에 따라 진입도로를 개설해야 한다.

(2) (1)에 따라 개설(도로확장 포함)하고자 하는 진입도로의 폭은 개발규모(개설 또는 확장하는 도로면적은 제외한다)가 5천㎡ 미만은 4m 이상, 5천㎡ 이상 3만㎡ 미만은 6m 이상, 3만㎡이상은 8m 이상으로서 개발행위규모에 따른 교통량을 고려하여 적정 폭을 확보하여야 한다. 이 경우 진입도로의 폭은 실제 차량 통행에 이용될 수 있는 부분으로 산정한다.

(3) 진입도로의 길이를 산정할 경우 단지(주택단지, 공장단지 등) 내 도로는 제외하며, 변속차로 및 기존 도로의 확장된 부분은 포함한다.

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

제58조

개발행위의 규모 08

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제57조

개발행위허가 운영
지침
3-3-2-1

Q 개발행위허가운영지침 3-3-2-1(3)에서 진입도로 길이 산정 시 단지 내 도로 기준

진입도로 길이 산정시 단지(주택단지, 공장단지 등) 내 도로 포함 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제59조 제1항에서 관계 행정기관의 장이 국토계획법 시행령 제57조 제1항 각 호의 행위를 국토계획법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하는 경우에는 도시계획위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있는 바, 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축이나 공작물의 설치 목적으로 토지의 형질변경(국토계획법 시행령 제55조 제1항에 따른 용도지역별 규모 미만)을 하기 위해 개발행위허가를 받는 경우에는 국토계획법 시행령 제57조 제1항 제1호의2에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐야 하는 것임.

» 다만, 국토계획법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 다목 1) - 10)에 해당하는 건축물을 건축하고자 하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거칠 사항은 아니라 할 것이며, 11)에서는 1)부터 10)까지의 규정에 해당하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 설치하는 진입도로도 도시계획위원회 심의를 거치지 않도록 규정하면서 도로 연장이 50m를 초과하는 경우는 제외하도록 규정하고 있음.

» 이와 관련하여, 도시계획위원회 심의대상에서 제외되는 건축물을 건축하는 경우라고 해도 그에 따른 진입도로를 설치(기존 현황도로의 폭을 확장하는 경우 포함)하는 경우 도로의 연장이 50m를 초과하는 경우라면 도시계획위원회 심의를 거쳐야 한다고 보는 것이 타당할 것임.

» 위 규정의 취지는 건축물의 건축에 따른 기반시설 확보를 위하여 진입도로를 개설하는 경우 진입도로는 주된 개발행위에 부수적으로 수반되는 개발행위인 점을 고려하여 심의 제외 대상 건축물 시 수반되는 통상적인 진입도로는 도시계획위원회 심의대상에서 제외하되, 50m 이상의 진입도로는 환경훼손 등 난개발의 우려가 있어 도시계획위원회 심의를 거치도록 한 것임.

» 다만, 본 사안의 도시계획위원회 심의 대상 여부는 개발행위 목적·내용, 현지여건, 사실관계, 관련 법령 및 조례 등을 종합적으로 검토하여 허가권자가 판단할 사항으로 해당 지자체에게 문의하시기 바람.

» 참고로 개발행위허가운영지침(이하 지침) 3-3-2-1(3)에서 진입도로의 길이를 산정할 경우 단지(주택단지, 공장단지 등) 내 도로는 제외한다고 규정하고 있음.

A

» 여기서 말하는 '단지 내 도로'는 개발대상지 내 도로로서 도로이용자가 제한되어 개발부지 외로 미치는 영향이 적은 단지 내부도로(공장부지내 도로, 주택단지내 입주민을 위한 도로 등)로 보는 것이 타당할 것임.

참고법령

「개발행위허가운영지침」
3-3-2-1. 도로

(3) 진입도로의 길이를 산정할 경우 단지(주택단지, 공장단지 등) 내 도로는 제외하며, 변속차로 및 기존 도로의 확장된 부분은 포함한다.

※ 출처: 「개발행위허가운영지침」 국토교통부훈령 제1375호, 2021. 3. 31. 일부개정

2017 국토부 관원회신

제58조

위원회 심의

국토계획법
제58조 제1항

국토계획법 시행령
제55조 제3항

Q 도시계획위원회의 심의를 결한 처분의 하자

[2017. 4. 5.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법) 시행령」 제55조 제3항 제3호의2에 해당하는 개발행위허가 신청에 대하여, 허가권자가 당해 지역의 자연경관 및 미관을 훼손하고, 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 있다고 판단하여 도시계획위원회 심의를 거치지 않고 불허가 처분을 할 경우 절차상 하자가 있는 처분인지?

A

» 국토계획법 시행령 제55조 제3항 제3호의2는 허가권자가 개발행위를 허가하기 위해서는 시·도 도시계획위원회 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있으나, 개발행위허가 신청 내용이 국토계획법령에서 규정하고 있는 허가기준에 맞지 않는 경우라면 도시계획위원회 심의를 거치지 아니하고 불허가 처분을 할 수 있을 것으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제58조(개발행위허가의 기준) 제1항 제1호

제58조(**개발행위허가의 기준**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.

1. 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것. 다만, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위 규모의 제한을 받지 아니한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제55조(개발행위허가의 규모) 제3항 제3호의2

제55조(**개발행위허가의 규모**)

③ 법 제58조제1항제1호 단서에서 "개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

3의2. 해당 개발행위가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우. 이 경우 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 개발행위에 대한 허가를 하려면 시·도도시계획위원회 또는 법 제113조제2항에 따른 시·군·구도시계획위원회(이하 "시·군·구도시계획위원회"라 한다) 중 대도시에 두는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하고, (후 략)

가. ~ 나. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

대법원 판례

개발행위 불허가 처분 취소

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2015. 10. 29. 선고 2012두28728 판결)가 있어 판결요지의 일부를 소개합니다.

» "국토계획법령의 입법 목적과 규정내용, 국토계획법 제56조 제1항 제2호의 규정에 따른 토지의 형질변경허가는 재량행위에 속하므로(대법원 2005. 7. 14. 선고 2004두6181 판결 등 참조) 행정기관의 장이 반드시 도시계획위원회의 심의 결과대로 개발행위허가 여부를 결정하여야 한다고 볼 수 없는 점 등에 비추어 보면, 국토계획법 제59조 제1항이 일정한 개발행위의 허가에 대하여 사전에 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있는 것은 행정기관의 장으로 하여금 개발행위허가를 신중하게 결정하도록 함으로써 난개발을 방지하고자 하는 데에 주된 취지가 있다고 할 것이다.

» 위와 같은 사정들을 종합하여 볼 때, 개발행위허가에 관한 사무를 처리하는 행정기관의 장이 일정한 개발행위를 허가하는 경우에는 국토계획법 제59조 제1항에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 할 것이나, 개발행위허가의 신청 내용이 허가 기준에 맞지 않는다고 판단하여 개발행위허가신청을 불허가하였다면 이에 앞서 도시계획위원회의 심의를 거치지 않았다고 하여 이러한 사정만으로 곧바로 그 불허가처분에 취소사유에 이를 정도의 절차상 하자가 있다고 보기는 어렵다. 다만 행정기관의 장이 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한 결과 개발행위 불허가처분을 함에 있어 마땅히 고려하여야 할 사정을 참작하지 아니하였다면 그 불허가처분은 재량권을 일탈.남용한 것으로서 위법하다고 평가할 수 있을 것이다."

※ 출처: 개발행위 불허가 처분 취소(대법원 2015. 10. 29. 선고 2012두28728 판결)

제59조

심의 대상 01

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
제57조 제1항

산지관리법
제15조의2 제1항

Q

농림지역인 산림에서의 광물 채굴로서 「산지관리법」에 따른 산지일시사용허가의 대상인 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는지 여부

[20-0395, 2020. 11. 5.]

「산지관리법」 제15조의2 제1항에 따라 농림지역의 산림에서 부피 3만세제곱미터 이상의 광물 채굴(각주: 「광업법」에 따른 광물의 채굴로서 「산지관리법」 제25조에 따른 토석채취허가 대상이 아니고, 국토계획법 제59조 제2항 각 호의 개발행위에 해당하지 않는 경우를 전제함.)을 위한 산지일시사용허가를 하려는 경우 해당 행정기관의 장은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제59조 제1항 및 같은 법 시행령 제57조 제1항 제2호에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는지?

A

» 이 사안의 경우 산지일시사용허가를 하려는 행정기관의 장은 국토계획법 제59조 제1항 및 같은 법 시행령 제57조 제1항 제2호에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

» 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인데, 국토계획법 제59조 제1항에서는 관계 행정기관의 장은 같은 법 제56조 제1항 제3호(토석의 채취)에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 같은 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 제57조 제1항 제2호에서는 부피 3만세제곱미터 이상의 토석채취를 규정하고 있는바, 부피 3만세제곱미터 이상의 토석채취에 해당하는 이상 그 행위를 위한 허가 등이 어느 법률에 따라 이루어지는지와 상관없이 그 허가 등을 하는 관계 행정기관의 장은 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 것이 문언상 분명함.

» 그리고 국토계획법 제56조 제1항에서는 토지의 형질 변경(제2호) 및 토석의 채취(제3호) 등 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 농림지역의 산림에서 토석을 채취하는 개발행위에 관하여는 「산지관리법」에 따른다고 규정하고 있는데,

A

» 이는 개발행위를 하려는 경우 같은 법에 따른 개발행위허가를 받아야 하는 것이 원칙이나 일정한 토지의 형질 변경 또는 토석 채취 행위에 대해서는 지역 및 행위의 특수성 등을 고려하여 「산지관리법」 등의 허가 등 기준에 따라 해당 개발행위의 허용 여부를 판단하도록 하려는 것이지, 해당 개발행위에 대해 국토계획법에 따른 절차의 적용을 모두 배제하려는 취지는 아님.

» 따라서 이 사안과 같이 농림지역의 산림에서 부피 3만세제곱미터 이상의 광물 채굴을 하려는 경우 국토계획법 제56조 제3항에 따라 「산지관리법」 제15조의2 제1항의 산지일시사용허가를 받아야 하더라도, 해당 산지일시사용허가를 하는 행정기관의 장은 국토계획법 제59조 제1항 및 같은 법 시행령 제57조 제1항 제2호에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제1항

제59조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**) ① 관계 행정기관의 장은 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위허가의 규모) 제1항 제2호 개정 전·후 비교

개정 전 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제33339호, 2023. 3. 21. 일부개정	개정 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정
제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ① 법 제59조제1항에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 도시·군계획사업(「택지개발촉진법」 등 다른 법률에서 도시·군계획사업을 의제하는 사업을 제외한다)에 따른 경우는 제외한다. 2. 부피 3만세제곱미터 이상의 토석채취	제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ① (좌 동) 2. 부피 5만세제곱미터 이상의 토석채취

참고법령

「산지관리법」 제15조의2(산지일시사용허가·신고) 제1항

제15조의2(**산지일시사용허가·신고**) ① 「광업법」에 따른 광물의 채굴, 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지사업, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목에 따른 태양에너지발전설비(이하 "산지태양광발전설비"라 한다)의 설치, 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도로 산지일시사용을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장등의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 농림축산식품부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 산림청장등에게 신고로 갈음할 수 있다.

※ 출처: 「산지관리법」, 법률 제19590호, 2023. 8. 8. 타법개정

제59조

심의 대상 02

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
제57조 제1항

Q

도시계획위원회 심의의 제외 대상

[19-0297, 2019. 10. 16.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조 제1항에서는 일정 요건에 해당하는 개발행위로서 대통령령으로 정하는 행위에 대해 허가 등을 하려면 도시계획위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있는데 이러한 도시계획위원회의 심의에서 제외되는 경우에 대해 규정하고 있는 같은 법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 다목 1)부터 11)까지 중 어느 하나의 항목 전체를 도시·군계획조례로 도시계획위원회의 심의 대상에 포함할 수 있는지?

A

» 이 사안의 경우 도시·군계획조례로 도시계획위원회의 심의 대상에 포함할 수 있음.

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제59조 제1항에서는 관계 행정기관의 장은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등 개발행위허가 대상에 해당하는 행위인 같은 법 제56조 제1항 제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 같은 법에 따라 허가 또는 변경허가 등을 하려면 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있음.

» 그리고 국토계획법 제59조 제1항의 위임을 받은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 "국토계획법 시행령"이라 함) 제57조 제1항에서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 대상을 각 호로 열거하여 규정하고 있고, 같은 항 제1호의2 각 목 외의 부분 단서에서는 예외적으로 도시계획위원회 심의 대상에서 제외하는 경우를 각 목으로 규정하면서 같은 호 다목에서는 해당 토지에 건축하려는 건축물 또는 설치하려는 공작물이 같은 목 1)부터 11)까지의 어느 하나에 해당하는 경우로서 도시·군계획조례로 정하는 용도·규모·층수 또는 주택호수 등의 범위에 해당하는 경우를 규정하고 있음.

» 이처럼 국토계획법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 다목에서는 도시계획위원회의 심의 대상에서 제외할 수 있는 경우를 같은 목 1)부터 11)까지로 정하면서 그 구체적인 범위를 도시·군계획조례로 정하도록 하고 있으므로 도시계획위원회의 심의 대상에서 제외되기 위해서는 같은 목 1)부터 11)까지의 어느 하나에 해당하는 동시에 "도시·군계획조례로 정하는 용도·규모·층수 또는 주택호수 등의 범위"에도 해당해야 할 것이므로 이와 관련하여 도시·군계획조례로 별도로 정한 사항이 없다면 국토계획법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

A

» 아울러 국토계획법에서는 지역의 특수성을 존중하는 국토 이용 및 관리의 기본원칙을 규정하고 있고(법 제3조 제5호부터 제7호까지) 지방자치단체의 관할 구역에 대한 기본적인 공간구조와 발전방향을 제시하는 도시·군기본계획의 수립권자를 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수로 정하고 있으며(법 제2조 제3호 및 제18조), 토지이용계획에 직접 영향을 미치는 용도지역의 건폐율, 용적률 및 건축제한 등의 범위를 도시·군계획조례로 정하도록 하고 있고(국토계획법 제76조·제77조·제78조 등), 도시계획위원회의 심의 대상 여부와 관련해서도 도시·군계획조례로 정할 수 있는 재량을 광범위하게 부여하고 있는 등(법 제59조 제2항 제3호 및 같은 법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 다목·라목) 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용으로 규율하기보다 원칙적으로 각 지방자치단체의 실정에 맞게 해당 지역의 토지 이용 방향을 결정할 수 있도록 하고 있음.

» 이러한 점을 종합적으로 고려하면 이 사안의 경우 도시·군계획조례로 국토계획법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 다목 1)부터 11)까지 중 어느 하나의 항목 전체를 도시계획위원회의 심의 대상에 포함할 수 있다고 보는 것이 국토계획법령의 체계 및 목적에 부합하는 해석임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제1항

제59조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**) ① 관계 행정기관의 장은 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위허가의 규모) 제1항 제1호의2

제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ① 법 제59조제1항에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 도시·군계획사업(「택지개발촉진법」 등 다른 법률에서 도시·군계획사업을 의제하는 사업을 제외한다)에 따른 경우는 제외한다.

1의2. 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우(법 제37조제1항제4호에 따른 방재지구 및 도시·군계획조례로 정하는 지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경에 해당하지 않는 경우로 한정한다)는 제외한다.

가. 해당 토지가 자연취락지구, 개발진흥지구, 기반시설부담구역, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의3에 따른 준산업단지 또는 같은 법 제40조의2에 따른 공장입지유도지구에 위치한 경우

나. 해당 토지가 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 도로 등 기반시설이 이미 설치되어 있거나 설치에 관한 도시·군관리계획이 수립된 지역으로 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 해당 지방자치단체의 공보에 고시한 지역에 위치한 경우

(다음 장에 연속)

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위허가의 규모) 제1항 제1호의2

다. 해당 토지에 건축하려는 건축물 또는 설치하려는 공작물이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 용도·규모(대지의 규모를 포함한다)·층수 또는 주택호수 등의 범위에 해당하는 경우

1) 「건축법 시행령」 별표 1 제1호의 단독주택(「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인을 받아야 하는 주택은 제외한다)
2) 「건축법 시행령」 별표 1 제2호의 공동주택(「주택법」 제15조에 따른 사업계획승인을 받아야 하는 주택은 제외한다)
3) 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설
4) 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설(같은 호 거목, 더목 및 러목의 시설은 제외한다)
5) 「건축법 시행령」 별표 1 제10호가목의 학교 중 유치원(1,500제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 보전녹지지역 및 보전관리지역에 설치하는 경우는 제외한다)
6) 「건축법 시행령」 별표 1 제11호가목의 아동 관련 시설(1,500제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 보전녹지지역 및 보전관리지역에 설치하는 경우는 제외한다)
7) 「건축법 시행령」 별표 1 제11호나목의 노인복지시설 중 「노인복지법」 제36조에 따른 노인여가복지시설(1,500제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 보전녹지지역 및 보전관리지역에 설치하는 경우는 제외한다)
8) 「건축법 시행령」 별표 1 제18호가목의 창고(농업·임업·어업을 목적으로 하는 경우로서 660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 자연환경보전지역에 설치하는 경우는 제외한다)
9) 「건축법 시행령」 별표 1 제21호의 동물 및 식물 관련 시설(같은 호 다목·라목의 시설이 포함되지 않은 경우로서 660제곱미터 이내의 토지의 형질변경으로 한정하며, 자연환경보전지역에 설치하는 경우는 제외한다)
10) 기존 부지면적의 100분의 10(여러 차례에 걸쳐 증축하는 경우에는 누적하여 산정한다) 이하의 범위에서 증축하려는 건축물
11) 1)부터 10)까지의 규정에 해당하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 설치하는 진입도로(도로 연장이 50미터를 초과하는 경우는 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

제59조

심의 대상 03

국토계획법
제59조 제1항

공공주택특별법
제35조 제1항

Q 주택건설사업계획 승인 시 관계 행정기관의 장과 합의되지 않은 사항에 대해서도 인·허가가 의제되는지 여부

[18-0348, 2018. 10. 11.]

「공공주택 특별법」 제35조 제1항에 따른 주택건설사업계획의 승인 전에 같은 조 제6항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의절차를 거쳤으나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의 사항에 관하여 관계 행정기관의 장과 의사의 합치를 이루지 못한 채 주택건설사업계획 승인이 이루어진 경우 「공공주택 특별법」 제35조 제4항 제5호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 받은 것으로 볼 수 있는지?

A

» 이 사안의 경우 도시계획위원회의 심의를 받은 것으로 볼 수 없음.

» 「공공주택 특별법」 제35조 제4항에서는 같은 조 제1항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받은 경우 같은 조 제4항 각 호의 인가·허가·결정·심의 등을 받은 것으로 본다고 규정하면서 의제되는 인·허가등의 하나로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 규정하고 있고(제5호), 「공공주택 특별법」 제35조 제6항에서는 국토교통부장관이 같은 조 제1항에 따라 사업계획을 승인하려는 경우 그 사업계획에 같은 조 제4항 각 호에 따라 의제되는 인·허가 등에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의해야 한다고 규정하고 있음.

» 그런데 인·허가등 의제 제도의 취지는 행정 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지 관련 법률에 따른 각각의 인·허가등 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것은 아니므로(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결례 참조), 관계 행정기관의 장은 국토교통부장관으로부터 사업계획 승인으로 의제되는 인·허가등과 관련하여 협의를 요청받은 경우 그 사항이 해당 인·허가등의 실체적 요건을 갖추었는지에 대하여 개별 인·허가등 처분을 할 때와 마찬가지로 검토하여 의견을 제시할 권한과 의무가 있음.

A

» 그렇다면 「공공주택 특별법」 제35조 제6항에 따른 "협의"는 단순히 자문을 구하여 의견을 듣는 것을 넘어 "합의" 또는 "동의"를 의미한다고 보아야 하고, 국토교통부장관이 같은 조 제1항에 따라 사업계획을 승인하기 전에 같은 조 제4항 각 호의 인·허가등에 관하여 관계 행정기관의 장과 합의에 이르지 못했다면 해당 사항에 대해서는 인·허가등이 의제되지 않는바,(대법원 2015. 4. 16. 선고 2011두5551 판결례 참조) 국토계획법 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의 사항에 대하여 관계 행정기관의 장과 의사의 합치를 이루지 못한 경우에는 사업계획을 승인하더라도 도시계획위원회의 심의를 받은 것으로 볼 수 없음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제1항

제59조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**) ① 관계 행정기관의 장은 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「공공주택 특별법」
제35조
(주택건설사업계획의 승인 등) 제4항 제5호, 제6항

제35조(**주택건설사업계획의 승인 등**)

④ 공공주택사업자가 제1항 또는 제2항에 따라 사업계획의 승인을 받은 때에는 다음 각 호의 인가·허가·결정·심의 등을 받은 것으로 보며, 사업계획의 승인고시가 있는 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.

5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획(같은 법 제2조제4호 각 목의 계획 및 제49조에 따른 지구단위계획을 말한다)의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제59조에 따른 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가 및 같은 법 제130조제2항에 따른 타인의 토지에의 출입허가

⑥ 국토교통부장관이 제1항 또는 제2항에 따라 사업계획을 승인하고자 하는 경우 그 사업계획에 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 포함되어 있는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 국토교통부장관의 협의요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 같은 기간 이내에 의견제출이 없는 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

※ 출처: 「공공주택 특별법」 법률 제20754호, 2025. 1. 31. 일부개정

대법원 판례

"인허가의제 제도의 취지" 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결)가 있어 판결요지의 일부를 소개합니다.

» "건축법에서 인허가의제 제도를 둔 취지는, 인허가의제사항과 관련하여 건축허가의 관할 행정청으로 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지, 인허가의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것으로 보기는 어려우므로, 도시계획시설인 주차장에 대한 건축허가신청을 받은 행정청으로서는 건축법상 허가 요건뿐 아니라 국토의 계획 및 이용에 관한 법령이 정한 도시계획시설사업에 관한 실시계획인가 요건도 충족하는 경우에 한하여 이를 허가해야 한다."

※ 출처: 건축허가 처분 취소(대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두39590 판결)

대법원 판례

"관계 행정기관과의 협의를 거치지 않고 사업계획 승인된 경우" 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2015. 4. 16. 선고 2011두5551 전원합의체 판결)가 있어 판결요지의 일부를 소개합니다.

» "구 도시 및 주거환경정비법(2006. 9. 27. 법률 제8014호로 개정되기 전의 것, 이하 '도시정비법'이라고 한다)에 의한 사업시행인가를 받았다고 하더라도 주택법상 사업계획승인 대상인 주택건설사업이 아니어서 관계 서류의 제출 및 관계 행정기관장과의 협의를 거치지 않은 경우에는 주택법상 사업계획승인을 받은 것으로 의제되지 않으므로, 그러한 주택건설사업에 공여되는 토지는 구 지방세법 시행령 제132조 제4항 제8호가 분리과세대상 토지의 한 요건으로 정한 '주택법에 의한 사업계획의 승인을 받은 토지'에 해당한다고 할 수 없다."

※ 출처: 종합부동산세 부과 처분 취소(대법원 2015. 4. 16. 선고 2011두5551 전원합의체 판결)

심의 대상 04

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
부칙 제3조

2016 법제처 법령해석

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

[16-0038, 2016. 3. 23.]

대통령령 제22703호로 개정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」이 시행되기 전에 종전규정에 따라 준공검사를 받아 개발행위가 완료된 토지에 대하여 그 시행 후 같은 시행령 제57조 제1항 제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 해당하는 개발행위에 대한 새로운 개발행위허가 신청이 있는 경우(개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우는 제외함), 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등에 관한 같은 시행령 제57조 제1항 제1호의2 및 같은 조 제4항 제3호 가목의 개정규정이 적용되는지?

A

» 대통령령 제22703호로 개정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」이 시행되기 전에 종전규정에 따라 준공검사를 받아 개발행위가 완료된 토지에 대하여 그 시행 후 같은 시행령 제57조 제1항 제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 해당하는 개발행위에 대한 새로운 개발행위허가 신청이 있는 경우(개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우는 제외함), 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등에 관한 같은 시행령 제57조 제1항 제1호의2 및 같은 조 제4항 제3호 가목의 개정규정이 적용됨.

» 먼저, 종전 국토계획법 시행령 제55조에서는 녹지지역 및 비도시지역(관리지역·농림지역·자연환경보전지역)에서 소규모로 연접하여 개발하거나 수차례에 걸쳐 개발하는 경우 이를 하나의 개발행위로 보아 개발행위허가 규모 이내로 개발을 제한하는 연접개발제한 제도를 두고 있었는데, 이로 인하여 공장 등이 분산 입지하여 국토경관을 훼손하거나 투기적 목적의 개발 선점으로 실수요자가 부지 확보에 어려움을 겪는 문제 등이 있었음.

» 이러한 문제를 개선하기 위해서 개정 국토계획법 시행령에서는 연접개발 제한을 폐지하는 대신에, 종전에는 개발행위허가 기준 중 하나로 보전녹지지역은 5천 제곱미터 미만, 농림지역은 3만제곱미터 미만 등으로 용도지역별 특성을 고려하여 용도지역별로 개발행위가 가능한 규모를 정하면서 그 기준이 되는 용도지역별 규모 이상 30만 제곱미터 이하의 개발행위만을 도시계획위원회의 심의대상으로 하던 것을 30만 제곱미터 미만의 모든 개발행위로 그 심의대상을 확대하되, 다만, 종전에 연접개발 제한을 받지 않는 개발행위와 시장·군수가 도로 등 기반시설이 충분히 확보되어 있다고 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 고시한 지역에서의 개발행위 등 계획적 개발이 가능한 지역에서의 개발행위 등은 도시계획위원회의 심의를 생략하도록 개발행위허가제도를 보완하게 됨(2011년 3월 9일 대통령령 제22703호로 개정되어 같은 날 시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 개정이유서 참조).

A

» 그런데, 개정 국토계획법 시행령 부칙 제3조에서는 적용례를 두어 "제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정은 이 영 시행 후 최초로 개발행위허가를 신청하는 것부터 적용한다"라고 규정하고 있는바, 일반적으로 개정된 법령의 부칙에 두는 적용례 규정은 신·구 법령의 변경 과정에 있어서 신 법령의 적용대상 등에 관하여 논란의 소지가 있을 수 있는 경우 적용대상 등을 구체적으로 명시함으로써 법령의 집행상이나 해석상 논란을 사전에 방지하기 위한 것이므로, 개정 국토계획법 시행령 부칙 제3조는 연접개발 제한을 폐지하는 등 개발행위허가제도를 변경함에 따라 초래될 수 있는 법령의 집행상 또는 해석상 논란 등을 방지하기 위하여 개정 국토계획법 시행령상의 도시계획위원회의 심의대상 확대 규정의 적용 관계를 명확히 한 것이라고 할 것임.

» 그렇다면, 위 부칙은 개정 국토계획법 시행령 시행 후 개발행위허가 신청분에 대하여 개정규정을 적용한다는 의미와 개정 국토계획법 시행령 시행 전의 경우에 대해서는 그 시행 전에 개발행위허가를 신청하여 허가절차가 진행 중인 경우 종전규정을 적용한다는 의미로 해석하여야 하고, 종전의 규정에 따라 개발행위허가를 신청하여 그 개발행위가 완료된 토지에 대하여 개정 국토계획법 시행령 시행 후 새로운 개발행위허가를 신청하는 경우까지 개정규정의 적용에서 제외된다는 취지로 해석할 수는 없다고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등) 제1항 제1호의2, 제3항 개정 전·후 비교

개정 전 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22142호, 2010. 4. 29. 일부개정	개정 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22703호, 2011. 3. 9. 일부개정
제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ① 법 제59조제1항에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 도시계획사업(「택지개발촉진법」 등 다른 법률에서 도시계획사업을 의제하는 사업을 제외한다)에 의하는 경우를 제외한다. <신 설>	제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ① (좌 동) 1의2. 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다. 가. 해당 토지가 자연취락지구, 개발진흥지구, 기반시설부담구역, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의3에 따른 준산업단지 또는 같은 법 제40조의2에 따른 공장입지유도지구에 위치한 경우 나. 해당 토지가 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 도로 등 기반시설이 이미 설치되어 있거나 설치에 관한 도시관리계획이 수립된 지역으로 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 해당 지방자치단체의 공보에 고시한 지역에 위치한 경우 다. 해당 토지에 특별시·광역시·시 또는 군의 도시계획조례로 정하는 용도지역별 건축물의 용도·규모(대지의 규모를 포함한다)·층수 또는 주택호수 등의 범위에서 다음의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하려는 경우 1) ~ 4) (생 략) 라. 해당 토지에 다음의 요건을 모두 갖춘 건축물을 건축하려는 경우 1) ~ 5) (생 략) 마. 계획관리지역(관리지역이 세분되지 아니한 경우에는 관리지역을 말한다) 안에서 다음의 공장 중 부지가 1만제곱미터 미만인 공장의 부지를 종전 부지면적의 50퍼센트 범위 안에서 확장하려는 경우. 이 경우 확장하려는 부지가 종전 부지와 너비 8미터 미만의 도로를 사이에 두고 접한 경우를 포함한다. 1) ~ 3) (생 략)

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등) 제4항 제3호 가목 개정 전·후 비교

개정 전 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22142호, 2010. 4. 29. 일부개정	개정 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22703호, 2011. 3. 9. 일부개정
제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ③ 제2항의 규정에 불구하고 중앙행정기관의 장이 동항제2호 각목의 1 또는 제3호 각목의 1에 해당하는 사항을 법에 의하여 허가하거나 다른 법률에 의하여 허가·인가·승인 또는 협의를 하고자 하는 경우에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시·도지사가 동항제3호 각목의 1에 해당하는 사항을 법에 의하여 허가하거나 다른 법률에 의하여 허가·인가·승인 또는 협의를 하고자 하는 경우에는 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.	제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ④ 관계 행정기관의 장은 제1항 각 호의 행위를 법에 따라 허가하거나 다른 법률에 따라 허가·인가·승인 또는 협의를 하고자 하는 경우에는 법 제59조제1항에 따라 다음 각 호의 구분에 따라 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 3. 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항 가. 면적이 30만제곱미터 미만인 토지의 형질변경

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 부칙 <대통령령 제22703호, 2011. 3. 9> 제1조, 제3조

부칙<대통령령 제22703호, 2011. 3. 9>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제3조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의에 관한 적용례) 제57조제1항제1호의2 및 같은 조 제4항제3호가목의 개정규정은 이 영 시행 후 최초로 개발행위허가를 신청하는 것부터 적용한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

보완설명

연접개발 제한 폐지 및 난개발 방지를 위한 개발행위허가 제도 관련 개정 이유

» 본 질의회신에 언급된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22703호(2011. 3. 9. 일부개정)의 개정 이유는 다음과 같습니다.

» 나. 연접개발 제한 폐지 및 난개발 방지를 위한 개발행위허가제도 보완(안 제55조, 안 제57조제1항제1호의2 신설)

» 1) 비도시지역 등에서 소규모로 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 개발하는 경우에는 그 개발면적을 합산하여 개발행위 규모제한을 적용하고 있으나, 연접개발 제한으로 공장 등이 분산 입지하여 국토경관을 훼손하거나 투기적 목적의 개발 선점으로 실수요자가 부지 확보에 어려움을 겪고, 연접개발 제한에 대한 예측이 곤란하여 지속적으로 민원이 발생하고 있음.

» 2) 연접개발 제한을 폐지하고, 난개발을 방지하기 위하여 현행 연접개발 제한을 받는 지역에서의 개발행위는 원칙적으로 도시계획위원회의 심의를 받도록 하되, 현재도 연접개발 제한을 받지 않는 개발행위와 시장·군수가 도로 등 기반시설이 충분히 확보되어 있다고 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 고시한 지역에서의 개발행위 등 계획적 개발이 가능한 지역에서의 개발행위 등은 도시계획위원회의 심의를 생략하도록 함.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22703호, 2011. 3. 9. 일부 제정·개정 이유

제59조

심의 대상 05

국토계획법
제59조 제2항

환경영향평가법
제2조 제2호

자주 하는 질문

Q 소규모 환경영향평가를 받은 경우 도시계획위원회 심의를 거치지 않아도 되는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제59조 제2항 제4호에 따르면 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위는 같은 조 제1항에 따른 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하나, 위 규정에서 환경영향평가는「환경영향평가법」 제2조 제2호에 따른 환경영향평가를 말하는 것으로 소규모 환경영향평가는 이에 해당하지 않음.

» 참고로 국토계획법 제59조 제2항 제4호에서 규정된 "「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위"에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 "소규모 환경영향평가를 받은 개발사업"은 포함되지 않는다는 법제처 법령해석(15-0194, 2015.6.2.) 사례가 있으니 참고하시기 바람.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제2항 제4호

제59조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**)
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발행위는 중앙도시계획위원회와 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한다.
4. 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「환경영향평가법」
제2조(정의) 제2호, 제3호

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발행위는 중앙도시계획위원회와 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한다.
2. "환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 "승인등"이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.
3. "소규모 환경영향평가"란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다.

※ 출처: 「환경영향평가법」 법률 제20518호, 2024. 10. 22. 일부개정

유사 법령해석례

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

질의	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항제4호에 따른 환경영향평가의 의미
질의요지	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항제4호에 규정된 "「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위"에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 "소규모 환경영향평가를 받은 개발사업"도 포함되는지?
회답	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제2항제4호에 규정된 "「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위"에 「환경영향평가법」 제43조에 따라 "소규모 환경영향평가를 받은 개발사업"은 포함되지 않음.
이유 (요약)	- 먼저, 「환경영향평가법」 제2조의 정의 규정에서는 "전략환경영향평가"를 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 등을 검토하는 것(제1호)으로, "환경영향평가"를 환경에 영향을 미치는 실시계획 등의 허가 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것(제2호)으로, "소규모 환경영향평가"를 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되는 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하는 것(제3호)으로 각각 구분하여 규정하고 있음. 이러한 구분에 근거하여 환경영향평가법령에서는 그 대상, 평가서 작성 주체, 평가서 작성 내용·절차 등을 달리 정하고 있으므로, "전략환경영향평가", "환경영향평가" 및 "소규모 환경영향평가"는 각각 성격이 다른 별개의 영향평가제도로 보아야 할 것임(법제처 2015. 1. 13. 회신 14-0814 해석례 참조). - 또한, 입법연혁적으로, 현행 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가는 종래의 구 「환경정책기본법」(2011. 7. 21. 법률 제10893호로 개정되기 전의 것을 말함. 이하 같음)에서 규정하였던 사전환경성검토 제도를 2011년 7월 21일 법률 제10892호로 환경영향평가법 전부개정법률에 의해 「환경영향평가법」으로 옮겨 규정하면서, 종전의 사전환경성검토 대상 중 행정계획에 관한 것은 전략환경영향평가로, 개발사업에 관한 것은 소규모 환경영향평가로 각각 구분하여 규정한 것으로서, 국토계획법은 2002년 2월 4일 법률 제6655호로 제정될 당시부터 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 받은 개발행위를 도시계획위원회의 심의대상에서 제외하는 규정을 두고 있었으나, 구 「환경정책기본법」에 있던 사전환경성검토를 받은 개발행위에 대해서는 도시계획위원회 심의를 배제하는 규정을 둔 적이 없었다는 점에 비추어 보더라도, 국토계획법 제59조제2항제4호에 따른 "환경영향평가"는 「환경영향평가법」 제2조제2호에 따른 "환경영향평가"만을 가리키는 것이 명백하다 할 것임.

※ 출처: 법제처 법령해석례 15-0194, 2015. 6. 2

제59조

심의 제외 대상 01

국토계획법
제56조 제1항

국토계획법 시행령
제53조 제3호

자주 하는 질문

Q 국토계획법 시행령 제53조에 따른 경미한 행위에 해당하는 토지형질변경에 해당하는 경우에도 도시계획위원회 심의를 받아야만 하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항 각호 및 같은법 시행령 제51조 제1항 각호에 따른 행위는 개발행위허가를 받아야 하나, 국토계획법 시행령 제53조 각호에 따른 경미한 행위는 개발행위허가를 받지 않고 할 수 있음.

» 한편, 국토계획법 및 타법령에 의하여 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 토지형질변경에 대한 인허가를 받기 위해서는 도시계획위원회 심의를 받도록 규정하고 있음.

» 따라서, 토지형질변경을 위하여 국토계획법 또는 타법령에 의한 인허가가 필요 없는 경우라면 도시계획위원회의 심의 대상이 되지 않음. 질의상의 토지형질변경이 개발행위허가대상도 아니고 타법령에 의한 인허가 사항도 아니라면 도시계획위원회 심의대상이라 할 수 없음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제1항, 제56조(개발행위의 허가) 제1항 제1호~제3호

제59조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**) ① 관계 행정기관의 장은 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제56조(**개발행위의 허가**) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 "개발행위"라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 "개발행위허가"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)
3. 토석의 채취

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 제3호

제53조(**허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위**) 법 제56조제4항제3호에서 "대통령령으로 정하는 경미한 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호에 규정된 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 따른다.

3. 토지의 형질변경

가. 높이 50센티미터 이내(여러 차례에 걸쳐 이루어지는 경우에는 누적하여 산정한다) 또는 깊이 50센티미터 이내(여러 차례에 걸쳐 이루어지는 경우에는 누적하여 산정한다)의 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 아니하는 경우에 한한다)

나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등(토지의 형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말한다. 이하 같다)

다. 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(지하구조물 설치를 위한 터파기 및 되메우기를 포함하되, 그 밖의 절토 및 성토는 제외한다)

라. 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질변경

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

제59조

심의 제외 대상 02

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
제57조 제1항

자주 하는 질문

Q 건축물의 증축이 수반되지 않는 기존 부지의 100분의 10 이내 단순 부지 확장의 경우 도시계획위원회 심의대상인지

A

» 국토계획법 시행령 제57조 제1항 제1호의2 다목 10) 에서는 '기존 부지면적의 100분의 10 이하의 범위에서 증축하려는 건축물'의 건축을 위한 토지형질변경에 대해서는 도시계획위원회의 심의대상에서 제외하고 있음.

» 위 규정의 취지는 이미 도시계획위원회 심의를 받았거나, 심의대상이 아닌 기존 건축물의 증축을 위한 기존 부지의 10% 이내 토지형질변경인 경우에 한하여 도시계획위원회 심의를 면제하는 것으로서, 건축물의 증축이 수반되지 않는 단순 부지확장의 경우에는 해당되지 않음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제1항

제59조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**) ① 관계 행정기관의 장은 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제57조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등) 제1항 제1호의2 다목 10)

제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ①법 제59조제1항에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 도시·군계획사업(「택지개발촉진법」 등 다른 법률에서 도시·군계획사업을 의제하는 사업을 제외한다)에 따른 경우는 제외한다.

1의2. 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우(법 제37조제1항제4호에 따른 방재지구 및 도시·군계획조례로 정하는 지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경에 해당하지 않는 경우로 한정한다)는 제외한다.

다. 해당 토지에 건축하려는 건축물 또는 설치하려는 공작물이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 용도·규모(대지의 규모를 포함한다)·층수 또는 주택호수 등의 범위에 해당하는 경우

10) 기존 부지면적의 100분의 10(여러 차례에 걸쳐 증축하는 경우에는 누적하여 산정한다) 이하의 범위에서 증축하려는 건축물

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

자주 하는 질문

제59조

심의 제외 대상 03

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
제57조 제2항

Q 개발행위가 수반되지 않는 건축물의 단순 용도변경 시 도시계획위원회 심의 대상 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제59조 제1항에서 관계 행정기관의 장이 국토계획법 시행령 제57조 제1항 각 호의 행위를 국토계획법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하는 경우 도시계획위원회 심의를 거치도록 규정하고 있는 바,

» 건축물의 건축 목적으로 토지의 형질변경을 하기 위해 개발행위허가를 받는 경우에는 위에 따라 도시계획위원회 심의를 거쳐야 할 것이나, 별도의 개발행위를 수반하지 아니하고 단순히 준공된 건축물의 용도변경을 하는 경우는 도시계획위원회 심의를 거칠 사항은 아니라고 보는 것이 타당할 것임.

» 다만, 국토계획법 시행령 제57조 제2항에 따라 용도변경에 대한 심의조건을 붙인 경우('19. 8. 6. 개정되기 전 국토계획법 시행령 제57조 제2항 및 '11.3.9 개정되기 전의 국토계획법 시행령 제55조 제6항에 따라 용도변경 금지조건을 붙인 경우 포함)에는 도시계획위원회 심의를 거쳐 용도변경이 가능하니 허가시 조건 내용 등을 지자체(허가권자)에 확인하시기 바람.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등) 제2항

제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**)

② 제1항제1호의2다목부터 마목까지의 규정에 따라 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니하고 개발행위허가를 하는 경우에는 해당 건축물의 용도를 변경(제1항제1호의2다목부터 마목까지의 규정에 따라 건축할 수 있는 건축물 간의 변경은 제외한다)하지 아니하도록 조건을 붙여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제28553호, 2017. 12. 29. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제55조(개발행위허가의 규모) 제6항

제55조(**개발행위허가의 규모**)

⑥ 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 제5항제3호부터 제5호까지의 규정에 따라 개발행위허가를 하는 경우에는 해당 건축물의 용도를 변경(제5항제3호부터 제5호까지의 규정에 따라 건축할 수 있는 건축물 간의 변경은 제외한다)하지 아니하도록 조건을 붙여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제22142호, 2010. 4. 29. 일부개정

심의 제외 대상 04

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
제57조 제1항

자주 하는 질문

Q 도시계획위원회 심의 관련 진입도로의 연장길이 산정시 단지내 도로를 포함하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 국토계획법 시행령) 제57조 제1항 제1호의2 다목 11)에 따르면 1)부터 10)까지의 규정에 해당하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 설치하는 진입도로는 도시계획위원회 심의대상에서 제외하나, 도로 연장이 50미터를 초과하는 경우는 도시계획위원회 심의대상으로 규정하고 있음.

» 여기서 진입도로의 길이는 도시·군계획도로, 시·군도 또는 농어촌도로로부터 개발대상지까지의 길이를 말하여 도로이용자가 제한되어 개발부지 외로 미치는 영향이 작은 단지 내부도로(예컨대, 공장부지 내 도로, 주택단지 내 입주민을 위한 도로 등)의 길이는 제외됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조(개발행위허가의 규모) 제1항 제1호의2 다목 11)

제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등**) ① 법 제59조제1항에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 도시·군계획사업(「택지개발촉진법」 등 다른 법률에서 도시·군계획사업을 의제하는 사업을 제외한다)에 따른 경우는 제외한다.

1의2. 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우(법 제37조제1항제4호에 따른 방재지구 및 도시·군계획조례로 정하는 지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경에 해당하지 않는 경우로 한정한다)는 제외한다.

다. 해당 토지에 건축하려는 건축물 또는 설치하려는 공작물이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 용도·규모(대지의 규모를 포함한다)·층수 또는 주택호수 등의 범위에 해당하는 경우

1) ~ 10) (생 략)

11) 1)부터 10)까지의 규정에 해당하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 설치하는 진입도로(도로 연장이 50미터를 초과하는 경우는 제외한다)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

자주 하는 질문

제59조

재심의 대상

국토계획법
제59조 제1항

국토계획법 시행령
제52조 제1항

지방도시계획위원회
운영 가이드라인

Q **개발행위허가를 받은 이후 개발부지 면적 확장으로 변경허가를 받기 위해 재심의를 받는 경우 부지면적 증감규모를 판단하는 기준은?**

A

» 지방도시계획위원회 운영 가이드라인 3-3-1에서는 도시계획위원회 재심의 대상에 대하여 규정하고 있음. 이 중 부지면적 또는 건축물의 연면적이 10% 이상 15% 이하로 변경되는 경우에는 기반시설, 안전, 경관, 환경 등에 문제가 없다고 허가권자가 인정하는 경우에는 재심의를 생략할 수 있도록 규정하고 있음.

» 여기서 부지면적의 변경규모를 판단함에 있어 최초 공부상 면적과 등록전환측량 후 면적이 상이할 경우가 있을 수 있는 바, 이 경우에는 실제 면적인 등록전환 측량 후 면적을 우선 적용하는 것이 타당할 것임.

» 국토계획법 시행령 제52조 제1항 제2호 다목에서는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제26조 제2항 및 「건축법」 제26조에 따라 허용되는 오차를 반영하기 위한 변경인 경우에는 경미한 변경으로서 변경허가를 받지 않도록 규정하고 있음.

» 즉, 서류상 면적과 실측 면적의 차이가 오차범위 내라면 변경허가를 받지 않되, 오차범위 이상이라면 변경허가를 받도록 한 취지를 고려할 때, 결국 개발행위허가 또는 변경허가 시 부지면적은 실측 면적을 의미한다고 보아야 할 것임

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제52조(개발행위허가의 경미한 변경) 제1항 제2호 다목

제52조(**개발행위허가의 경미한 변경**) ① 법 제56조제2항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(다른 호에 저촉되지 않는 경우로 한정한다)를 말한다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

다. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제26조제2항 및 「건축법」 제26조에 따라 허용되는 오차를 반영하기 위한 변경인 경우

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」
제3장 개발행위허가 도시계획위원회 심의에 대한 추가 기준
3. 재심의 대상

3. 재심의대상

3-3-1. 개발행위허가 도시계획위원회 심의 후 다음의 변경사항이 발생한 경우에는 개발행위허가 또는 변경허가 전에 재심의를 거쳐야 함

(1) 부지면적 또는 건축물의 연면적이 심의 받은 계획보다 10% 이상 증가되는 경우. 다만, 부지면적 또는 건축물의 연면적이 10%이상 15%이하로 변경되는 경우에는 기반시설, 안전, 경관, 환경 등에 문제가 없다고 허가권자가 인정하는 경우 재심의 생략 가능

※ 출처: 「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」 국토교통부 도시정책과-755(2019. 1. 29.)호

제59조

도시·군계획의 결정(고시)

국토계획법
제59조 제3항

국토계획법
제2조 제2호

행정기본법
제25조 제1항

Q

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조 제3항 전단에 따른 '도시·군계획'의 범위

[23-0619, 2023. 10. 17.]

개발행위에 대한 인·허가등에 따라 도시·군계획의 결정 및 결정 고시가 의제될 예정이라는 이유로 국토계획법 제59조 제3항 전단의 적용이 배제되는지?

A

» 개발행위에 대한 인·허가등에 따라 도시·군계획의 결정 및 결정 고시가 의제될 예정이라는 이유로는 국토계획법 제59조 제3항 전단의 적용이 배제되지 않음.

» 먼저 국토계획법 제2조 제2호에 따르면 "도시·군계획"은 '도시·군기본계획'과 '도시·군관리계획'을 의미하는데, 같은 법에서는 각각 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획의 수립 절차 등에 관하여 규정하면서, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고 또는 고시함으로써 확정(제22조 제3항) 또는 결정(제30조 제6항)된다고 규정하고 있는바, 확정·결정되어 고시되기 전의 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획은 '도시·군계획안'에 불과하다고 할 것이므로, 이 사안 개발행위에 대한 인·허가등으로 의제되는 도시·군계획이 같은 법 제59조 제3항 전단에 따른 '도시·군계획'에 포함되는지 여부를 판단할 때의 해당 도시·군계획은 해당 개발행위에 대한 인·허가등을 하려는 때에 이미 확정·결정되어 고시된 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획을 의미한다고 보아야 할 것임.

» 그런데 이 사안 개발행위에 대한 인·허가등에 따라 도시·군계획의 결정 및 결정 고시가 의제되는 경우, 해당 도시·군계획은 개발행위에 대한 인·허가등이 있을 때 비로소 결정 및 고시되는 것과 같은 법적 효과가 부여된다고 할 것(「행정기본법」 제25조 제1항, 「주택법」 제19조 제1항 각 호 외의 부분 및 같은 항 제5호 참조)이므로, 국토교통부장관등이 국토계획법 제59조 제3항에 따라 이 사안 개발행위에 대한 인·허가등을 위한 '사전 절차'로서 도시계획위원회의 심의를 받도록 요청할 것인지 여부를 판단함에 있어서는 그 인·허가등이 있을 때에 이 사안 개발행위의 내용이 포함된 도시·군계획이 의제될 예정에 있는 것이지, 해당 도시·군계획이 이미 확정·결정된 것은 아닌바, 같은 규정의 적용이 배제된다고 보는 것은 타당하지 않음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제3항

제57조(**개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의**)

③ 국토교통부장관이나 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 같은 항 제2호, 제4호 및 제5호에 해당하는 개발행위가 도시·군계획에 포함되지 아니한 경우에는 관계 행정기관의 장에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 받도록 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제2조(정의) 제2호~제4호

제2조(**정의**)

2. "도시·군계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다. 이하 같다)의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구분한다.
3. "도시·군기본계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 및 생활권에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.
4. "도시·군관리계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.
   가. ~ 자. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「행정기본법」
제25조(인허가의제의 효과) 제1항

제25조(**인허가의제의 효과**) ① 제24조제3항·제4항에 따라 협의가 된 사항에 대해서는 주된 인허가를 받았을 때 관련 인허가를 받은 것으로 본다.

※ 출처: 「행정기본법」 법률 제20824호, 2025. 3. 18. 일부개정

참고법령

「주택법」
제19조(다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제 등) 제1항 제5호

제19조(**다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제 등**) ① 사업계획승인권자가 제15조에 따라 사업계획을 승인 또는 변경 승인할 때 다음 각 호의 허가·인가·결정·승인 또는 신고 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따른 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 사업계획의 승인고시가 있은 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 고시가 있은 것으로 본다.

5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획(같은 법 제2조제4호다목의 계획 및 같은 호 마목의 계획 중 같은 법 제51조제1항에 따른 지구단위계획구역 및 지구단위계획만 해당한다)의 결정, 같은 법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업시행자의 지정, 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가 및 같은 법 제130조제2항에 따른 타인의 토지에의 출입허가

※ 출처: 「주택법」 법률 제20048호, 2024. 1. 16. 일부개정

제60조

**개발행위허가
이행 보증**

국토계획법
제60조 제1항

국토계획법 시행령
제59조

자주 하는 질문

Q 건축물 지붕 위에 태양광발전시설 설치 시 이행보증금을 예치하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제60조 제1항에 따르면 시장 또는 군수(이하 허가권자)는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 같은 법 시행령 제59조 제1항 각 호의 1에 해당하는 경우에는 이의 이행을 보증하기 위하여 개발행위허가를 받는 자로 하여금 이행보증금을 예치하게 할 수 있음.

» 이와 관련하여 국토계획법 시행령 제59조 제1항 제1호부터 제5호까지에서는 이행보증금 예치대상을 규정하고 있는바, 단순히 건축물 옥상에 태양광발전시설만을 설치하는 경우라면 일반적으로 이행보증금 예치대상이 아니라고 판단되나, 구체적 사항에 따라 허가권자가 달리 판단할 수 있음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제60조(개발행위허가의 이행 보증 등) 제1항

제60조(**개발행위허가의 이행 보증 등**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 이의 이행을 보증하기 위하여 개발행위허가(다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받는 자로 하여금 이행보증금을 예치하게 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. ~ 3. (생 략)

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제59조(개발행위허가의 이행담보 등) 제1항

제59조(**개발행위허가의 이행담보 등**) ①법 제60조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 법 제56조제1항제1호 내지 제3호의 1에 해당하는 개발행위로서 당해 개발행위로 인하여 도로·수도공급설비·하수도 등 기반시설의 설치가 필요한 경우
2. 토지의 굴착으로 인하여 인근의 토지가 붕괴될 우려가 있거나 인근의 건축물 또는 공작물이 손괴될 우려가 있는 경우
3. 토석의 발파로 인한 낙석·먼지 등에 의하여 인근지역에 피해가 발생할 우려가 있는 경우
4. 토석을 운반하는 차량의 통행으로 인하여 통행로 주변의 환경이 오염될 우려가 있는 경우
5. 토지의 형질변경이나 토석의 채취가 완료된 후 비탈면에 조경을 할 필요가 있는 경우

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

제61조

관련 인·허가등의 의제
01

국토계획법
제61조 제1항

국토계획법
제133조 제1항

건축법
제11조 제3항
제5항, 제6항

Q 건축허가로 의제된 개발행위허가의 취소 가능 여부

[21-0002, 2021. 5. 4.]

토지의 형질변경 등 개발행위가 수반되는 건축물을 건축하기 위해 「건축법」 제11조 제1항에 따른 건축허가를 받으면서 같은 조 제5항 제3호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조에 따른 개발행위허가를 의제받은 자가 개발행위허가의 범위를 벗어난 개발행위를 한 경우, 국토계획법 제133조 제1항에 따라 의제된 개발행위허가를 취소할 수 있는지?

A

» 국토계획법 제133조 제1항에 따라 의제된 개발행위허가를 취소할 수 있음.

» 인·허가 의제 제도는 주된 인·허가가 이루어지는 단계에서 행정절차를 일원화하여 관련 인·허가 등을 종합적 관점에서 검토함으로써 행정의 효율성을 높이고 국민의 편의를 증진하려는 취지에서 도입된 것으로, 이는 의제되는 인·허가를 위한 실체적 요건의 적용을 배제하거나 처분권한을 변경하는 효과를 가져오는 것이 아니므로, 의제되는 인·허가와 관련된 실체적 요건은 의제되는 인·허가를 규율하는 근거 법령에 따라 판단해야 함.

» 「건축법」 제11조 제5항에서도 건축허가를 받으면 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가(제3호) 등을 받은 것으로 본다고 규정하고 있을 뿐, 해당 규정에 따라 의제되는 인·허가에 대해 건축허가권자가 사후에 관리·감독할 수 있도록 하거나 그 밖에 의제되는 인·허가의 근거 법률의 적용을 배제한다는 규정을 두고 있지 않은바(법제처 2018. 11. 26. 회신 18-0350 해석례 참조), 이 사안과 같이 건축허가에 따라 개발행위허가가 의제된 경우 개발행위허가에 대한 사후의 법률관계는 의제되는 개발행위허가의 근거 법률인 국토계획법에 따라야 한다고 보는 것이 타당함.

» 그리고 「건축법」 제11조 제3항에서는 같은 조 제1항에 따른 건축허가를 신청할 때 의제되는 인·허가를 받기 위해 관련 법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서 및 구비서류를 첨부해야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제6항에서는 인·허가 의제를 위해서는 해당 행정기관의 장과 미리 협의하도록 하고 있다는 점에 비추어 보더라도, 국토계획법에 따라 개발행위허가를 관리·감독함에 있어 해당 허가가 의제되는 경우와 국토계획법에 따라 개별적으로 개발행위허가를 받은 경우를 달리 볼 이유는 없음.

A

» 또한 2021년 3월 23일 법률 제17979호로 제정·공포되어 2023년 3월 24일 시행될 예정인 「행정기본법」(각주: 같은 법 부칙 제1조에 따라 인·허가의제에 관한 제24조부터 제26조까지는 공포 후 2년이 경과한 날부터 시행됨.) 제24조에서는 주된 인·허가 행정청은 관련 인·허가에 관하여 미리 관련 인·허가 행정청과 협의해야 하고, 협의를 요청받은 관련 인·허가 행정청은 해당 법령을 위반하여 협의에 응해서는 안 된다고 규정하고 있으며, 같은 법 제26조에서는 관련 인·허가 행정청은 관련 인·허가를 직접 한 것으로 보아 관계 법령에 따른 관리·감독 등 필요한 조치를 하도록 인·허가의제의 사후관리에 관하여 규정하고 있는바, 이에 따르면 의제되는 관련 인·허가도 주된 인·허가와 별개로 독립된 처분의 성격을 가진다고 보는 것이 타당함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제61조(관련 인·허가등의 의제) 제1항, 제133조 제1항 각호 중 개발행위허가 관련 규정

제61조(**관련 인·허가등의 의제**) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.
1. ~ 19. (생 략)

제133조(**법률 등의 위반자에 대한 처분**) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 이 법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다.
5. 제56조에 따른 개발행위허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 개발행위를 한 자
5의2. 제56조에 따라 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니한 자
5의3. 제57조제4항에 따라 개발행위허가를 받고 그 개발행위허가의 조건을 이행하지 아니한 자
7. 개발행위를 끝낸 후 제62조에 따른 준공검사를 받지 아니한 자

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「건축법」
제11조(건축허가) 제3항, 제5항 제3호, 제6항

제11조(**건축허가**)

③ 제1항에 따라 허가를 받으려는 자는 허가신청서에 국토교통부령으로 정하는 설계도서와 제5항 각 호에 따른 허가 등을 받거나 신고를 하기 위하여 관계 법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서 및 구비서류를 첨부하여 허가권자에게 제출하여야 한다. 다만, 국토교통부장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 국토교통부령으로 정하는 신청서 및 구비서류는 제21조에 따른 착공신고 전까지 제출할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 건축허가를 받으면 다음 각 호의 허가 등을 받거나 신고를 한 것으로 보며, 공장건축물의 경우에는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의2와 제14조에 따라 관련 법률의 인·허가등이나 허가등을 받은 것으로 본다.

3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가

⑥ 허가권자는 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 다른 행정기관의 권한에 속하면 그 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 협의 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 제8항에 따른 처리기준이 아닌 사유를 이유로 협의를 거부할 수 없고, 협의 요청을 받은 날부터 15일 이내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.

※ 출처: 「건축법」 법률 제20424호, 2024. 3. 26. 일부개정

참고법령

「행정기본법」
제24조(인허가의제의 기준) 제1항~제3항, 제5항,
제26조(인허가의제의 사후관리 등) 제1항

제24조(**인허가의제의 기준**) ① 이 절에서 "인허가의제"란 하나의 인허가(이하 "주된 인허가"라 한다)를 받으면 법률로 정하는 바에 따라 그와 관련된 여러 인허가(이하 "관련 인허가"라 한다)를 받은 것으로 보는 것을 말한다.

② 인허가의제를 받으려면 주된 인허가를 신청할 때 관련 인허가에 필요한 서류를 함께 제출하여야 한다. 다만, 불가피한 사유로 함께 제출할 수 없는 경우에는 주된 인허가 행정청이 별도로 정하는 기한까지 제출할 수 있다.

③ 주된 인허가 행정청은 주된 인허가를 하기 전에 관련 인허가에 관하여 미리 관련 인허가 행정청과 협의하여야 한다.

⑤ 제3항에 따라 협의를 요청받은 관련 인허가 행정청은 해당 법령을 위반하여 협의에 응해서는 아니 된다. 다만, 관련 인허가에 필요한 심의, 의견 청취 등 절차에 관하여는 법률에 인허가의제 시에도 해당 절차를 거친다는 명시적인 규정이 있는 경우에만 이를 거친다.

제26조(**인허가의제의 사후관리 등**) ① 인허가의제의 경우 관련 인허가 행정청은 관련 인허가를 직접 한 것으로 보아 관계 법령에 따른 관리·감독 등 필요한 조치를 하여야 한다.

※ 출처: 「행정기본법」 법률 제20824호, 2025. 3. 18. 일부개정

유사 법령해석례

사인이 소유·관리하는 도로의 사용 동의 받지 못한 경우 허가 가능 여부

질의	건축허가의 효과로 도로점용허가가 의제되는 경우, 「도로법」에 따른 의무를 이행하지 않는 자에 대하여 도로점용허가를 취소할 수 있는지 등
질의요지	- 「건축법」에 따라 사용승인을 받아 사용 중인 건축물의 진출입로에 대하여 같은 법 제11조제5항제9호에 따라 「도로법」 제61조의 도로점용허가가 의제되는 경우 가. 도로점용허가를 의제 받은 자가 「도로법」 제66조제1항에 따른 점용료(각주: 의제된 도로점용허가에 대하여 점용료를 부과할 수 있음을 전제로 논의를 진행함.)를 미납하여 같은 법 제63조제1항제3호에 따른 도로점용허가 취소사유가 발생한 경우 도로관리청은 의제된 도로점용허가를 취소할 수 있는지?
회답	가. 질의 가에 대해 이 사안의 경우 의제된 도로점용허가를 취소할 수 있음.
이유 (요약)	가. 질의 가에 대해 - 인·허가 의제제도는 주된 인·허가와 의제되는 인·허가의 업무관할과 처리절차를 단순화·일원화하여 복합적인 인·허가 업무를 신속하게 처리하기 위한 제도인데,(각주: 법제처 2010. 9. 17. 회신 10-0213 해석례 참조) 이는 주된 인·허가가 이루어지는 단계에서 절차적인 요건을 완화하려는 것이지 그 실체적 요건의 적용을 배제하려는 취지는 아니고 해당 법령에서 정하는 처분권한의 변경을 가져오는 것도 아니어서 별도의 규정이 없으면 의제되는 인·허가와 관련된 실체적 요건은 해당 의제되는 인·허가를 규율하는 근거 법령의 적용을 받아야 함. - 그리고 「건축법」에서는 건축허가를 받으면 「도로법」에 따른 도로점용허가를 받은 것으로 본다(제11조제5항제9호)고 규정하고 있을 뿐, 같은 호에 따라 의제되는 인·허가에 대하여 건축허가권자가 사후에 관리하거나 감독할 수 있는 규정을 두고 있지 않고 그 밖에 의제되는 인·허가의 근거 법령을 배제한다는 규정도 별도로 두고 있지 아니하므로 건축허가에 따라 도로점용허가가 의제되면 사후의 법률관계는 의제되는 도로점용허가의 근거 법률인 「도로법」에 따라야 한다고 보는 것이 타당함. - 아울러 「건축법」 제11조제3항 및 같은 법 시행규칙 제6조제1항제3호에 따르면 허가를 의제받기 위하여 관계 법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서 및 구비서류를 첨부해야 하고, 「건축법」 제11조제6항에 따르면 의제되는 인·허가 등이 다른 행정기관의 권한에 속하면 그 행정기관의 장과 미리 협의하도록 하고 있으므로 건축허가를 받아 「도로법」에 따른 도로점용허가가 의제되는 경우를 같은 법에 따라 개별적으로 도로점용허가를 받은 것과 달리 보는 것은 타당하지 않음. ※ 출처: 법제처 법령해석례 18-0350, 2018. 11. 26

대법원 판례

사업계획 승인 취소 처분 취소

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2018. 7. 12. 선고 2017두48734 판결)가 있어 판결요지 일부를 소개합니다.

» "사업계획을 승인할 때 의제되는 인허가 사항에 관한 제출서류, 절차 및 기준, 승인조건 부과에 관하여 해당 인허가 근거 법령을 적용하도록 하고 있으므로(업무처리지침 제5조 제1항, 제8조 제5항, 제16조), 인허가의제의 취지가 의제된 인허가 사항에 관한 개별법령상의 절차나 요건 심사를 배제하는 데 있다고 볼 것은 아니다."

※ 출처: 사업계획 승인 취소 처분 취소 등(대법원 2018. 7. 12. 선고 2017두48734 판결)

2016 법제처 법령해석

Q

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

[16-0047, 2016. 5. 24.]

국토계획법 제61조 제1항에 따라 개발행위(토지의 형질변경) 허가로 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 경우에, 그 의제되는 산지전용허가가 사전재해영향성 검토협의 대상인지는, ① 산지전용허가 대상 부지면적이 5천 제곱미터 이상인지를 기준으로 판단해야 하는지, 아니면 ② 산지전용허가 대상 부지면적이 국토계획법 제55조 제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모(주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역: 1만제곱미터, 공업지역·관리지역·농림지역: 3만제곱미터, 보전녹지지역·자연환경보전지역: 5천제곱미터)를 초과하는지를 기준으로 판단해야 하는지?

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제61조 제1항에 따라 개발행위(토지의 형질변경) 허가로 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 경우에, 그 의제되는 산지전용허가가 사전재해영향성 검토협의 대상인지는 산지전용허가 대상 부지면적이 5천 제곱미터 이상인지를 기준으로 판단해야 함.

» 먼저, 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호의 비고 제1호 및 제5호에 따르면, 같은 표 제2호에 규정되어 있는 개발사업의 경우에는 개별 법령에서 정하는 바에 따라 허가 등을 하려는 경우 사전재해영향성 검토협의 대상인지를 판단하여 그 부지면적이 대상 기준에 해당하면 허가 등을 할 때 사전재해영향성 검토협의를 하여야 하고, 그 허가 등으로 의제되는 허가 등이 있는 경우에는 의제되는 허가 등이 사전재해영향성 검토협의 대상인지에 대해서도 별도로 판단하여 의제되는 허가 등의 대상 부지면적이 사전재해영향성 검토협의 대상 기준에 해당하면 "개별 법령에서 정하는 바에 따라 하는 허가 등에 대한 사전재해영향성 검토협의"와 별도로 "의제되는 허가 등에 대한 사전재해영향성 검토협의"를 하여야 한다고 할 것임.

» 그리고, 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호의 비고 제5호에 따르면 의제되는 허가 등의 대상 부지면적이 같은 비고 제1호에 따른 부지면적 기준에 해당할 때 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 할 것인바,

A

» 국토계획법 제56조 제1항 제2호에 따른 개발행위(토지의 형질변경) 허가로 국토계획법 제61조 제1항 제10호에 따라 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받은 것으로 의제되는 이 사안의 경우 의제되는 산지전용허가의 대상 부지면적이 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호의 비고 제1호에 따른 사전재해영향성 검토협의를 해야 하는 개발사업의 범위에 해당할 때 의제되는 산지전용허가에 대하여 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 할 것임.

» 그런데, 「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 제2호의 비고 제1호에서는 개발사업의 유형에 따라 원칙적으로 "개별 법령에 따라 허가 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천 제곱미터 이상"인 경우에는 사전재해영향성 검토협의를 하도록 하되, "국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가의 경우에는 같은 법 시행령 제55조 제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과"하는 경우에만 사전재해영향성 검토협의 대상으로 한정하고 있는데(이하 "예외규정"), 이 사안에서는 사전재해영향성 검토협의 대상이 되는 개발사업이 국토계획법 제56조에 따른 개발행위가 아니라 의제되는 허가 등에 해당하는 「산지관리법」에 따른 산지전용허가이므로, 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가에 대하여 적용할 수 있는 예외규정을 이 사안의 경우에는 적용할 수 없다고 할 것임.

» 따라서, 산지전용허가를 받으려는 부지면적이 5천 제곱미터 이상인 경우에는 산지전용허가가 의제되는 경우에도 그 산지전용허가에 대하여 사전재해영향성 검토협의를 해야 한다고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제61조(관련 인·허가등의 의제) 제1항 제10호

제61조(**관련 인·허가등의 의제**) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.

10. 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고, 같은 법 제25조제1항에 따른 토석채취허가, 같은 법 제25조제2항에 따른 토사채취신고 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제5항에 따른 입목벌채(立木伐採) 등의 허가·신고

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「자연재해대책법 시행령」 [별표 1] 재해영향평가등의 협의 대상 행정계획 및 개발사업의 범위 및 협의시기(제6항제1항 관련) 제2호의 비고 제1호 및 제4호

2. 개발사업

비고

1. 위 표의 개발사업 중 재해영향평가 협의를 하여야 하는 개발사업의 범위는 개별 법령에서 정하는 바에 따라 허가·승인 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천제곱미터(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위의 허가의 경우에는 같은 법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가의 규모를 초과하는 경우로 한정하며, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따른 공장설립 승인의 경우에는 1만제곱미터) 이상이거나 길이가 2킬로미터(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조에 따른 임도 설치의 경우에는 4킬로미터) 이상인 경우로 한다. 다만, 개발사업 부지의 전부가 법 제12조에 따른 자연재해위험개선지구 또는 법 제25조의3에 따른 해일위험지구에 포함되는 경우에는 모든 대상 개발사업에 대하여 재해영향평가 협의를 하여야 한다.
4. 다른 법령에 따라 승인 등을 받은 것으로 의제되는 사업으로서 개발사업의 대상 규모(부지면적)가 비고 제1호에 따른 사전재해영향성 검토협의를 하여야 하는 개발사업의 범위에 해당하는 경우에는 사전재해영향성 검토협의를 하여야 한다.
(제4호는 회신 당시 제5호에서 개정됨)

※ 출처: 「자연재해대책법 시행령」 대통령령 제35545호, 2025. 5. 27. 일부개정

유사 법령해석례

「수산자원관리법」에 따른 태양광 발전시설 설치행위의 사전재해영향성 검토협의 대상 여부

질의	「수산자원관리법」에 따른 태양광 발전시설 설치행위의 사전재해영향성 검토협의 대상 여부
질의요지	- 「수산자원관리법」 제52조제2항제2호 및 같은 법 시행령 별표 16 제2호 버목에 따른 태양광 발전시설을 설치하는 행위가 국토계획법 제56조에 따른 개발행위에 해당하여 「자연재해대책법」 제5조제1항 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호가목1)에 따른 사전재해영향성 검토협의 대상인지?
회답	「수산자원관리법」 제52조제2항제2호 및 같은 법 시행령 별표 16 제2호버목에 따른 태양광 발전시설을 설치하는 행위는 국토계획법 제56조에 따른 개발행위에 해당하므로 「자연재해대책법」 제5조제1항 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호가목1)에 따른 사전재해영향성 검토협의 대상임.
이유 (요약)	- 먼저, 「자연재해대책법」 제5조제3항에서는 사전재해영향성 검토협의를 하여야 하는 개발사업의 범위, 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있고, 그 위임에 따른 「자연재해대책법 시행령」 제6조제1항 각 호 외의 부분 본문 및 별표 1 제2호가목1)에서는 사전재해영향성 검토협의 대상이 되는 개발사업으로 국토계획법 제56조에 따른 개발행위의 허가를 규정하고 있는바, 태양광 발전시설을 설치하는 행위가 국토계획법 제56조에 따른 개발행위에 해당한다면 사전재해영향성 검토협의 대상이 된다고 할 것임. - 그런데, 국토계획법 제56조제1항에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치(제1호), 토지의 형질 변경(제2호) 등의 개발행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 「수산자원관리법」 제52조제2항제2호에서는 수산자원보호구역에서 관리관청의 허가를 받아 할 수 있는 행위로 "주민의 생활을 영위하는 데 필요한 건축물, 그 밖의 시설을 설치하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위"를 규정하고 있으며, 그 위임에 따른 같은 법 시행령 별표 16 제2호버목에서 태양광 발전시설 설치 행위를 수산자원보호구역에서 할 수 있는 행위 중 하나로 규정하고 있는바, 태양광 발전시설을 설치하는 행위는 건축물, 그 밖의 시설을 건축·설치하는 행위로서 국토계획법 제56조제1항제1호에 따른 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 해당하므로 국토계획법 제56조에 따른 개발행위라고 할 것임. - 또한, 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 한 각 법률이 모두 적용된다고 할 것인바, 「수산자원관리법」 제52조제2항에서 같은 조 제1항에 따른 도시·군계획사업에 따른 경우를 제외하고는 수산자원의 보호 또는 조성 등을 위하여 필요한 건축물, 그 밖의 시설 중 대통령령으로 정하는 종류와 규모의 건축물 그 밖의 시설을 건축하는 행위(제1호), 주민의 생활을 영위하는 데 필요한 건축물, 그 밖의 시설을 설치하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(제2호), 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 또는 「산지관리법」에 따른 조림, 육림, 임도의 설치, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위(제3호)로

이유 (요약)	한정하여 그 구역을 관할하는 관리관청의 허가를 받아 할 수 있도록 한 입법취지는 수산자원보호구역에서도 국토계획법이 적용되어 같은 법 제56조에 따른 개발행위에 해당하면 개발행위허가의 대상이 될 것이지만, 수산자원보호구역에서 행해지는 국토계획법 제56조에 따른 개발행위의 경우에는 수산자원의 효과적인 관리나 보호를 위하여 「수산자원관리법」 제52조제2항 각 호의 행위에 대해서만 관리관청의 허가를 받아 할 수 있도록 하려는 것으로 보아야 할 것임. - 그렇다면, 「수산자원관리법」 제52조제2항에서 국토계획법 제57조 및 제76조에도 불구하고 허가대상행위에 한하여 관리관청의 허가를 받아 할 수 있다고 규정한 것은 수산자연보호구역에서는 국토계획법 제57조 및 제76조가 적용되지 않아 「수산자원관리법」 제52조제2항 각 호의 행위가 국토계획법 제56조에 따른 개발행위에 해당하지 않는다는 의미가 아니라, 국토계획법 제56조에 따른 개발행위에 해당하더라도 수산자연보호구역에서의 행위제한에 대해서는 「수산자원관리법」 제52조제2항을 우선적으로 적용하려는 의미로 보아야 할 것이므로 「수산자원관리법」 제52조제2항제2호 및 같은 법 시행령 별표 1 제2호버목에 따른 태양광 발전시설 설치행위가 국토계획법 제56조에 따른 개발행위에서 제외되는 것은 아니라고 할 것임. ※ 출처: 법제처 법령해석례 16-0646, 2017. 2. 2

제61조

의제되는 변경허가

국토계획법
제61조 제2항

산지관리법
제17조 제2항

산지관리법 시행령
제19조

Q 개발행위허가 시 의제되는 산지전용허가의 산지전용기간 연장허가 신청 방법

[20-0095, 2020. 4. 27.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항 및 제61조 제1항 제10호에 따라 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되는 개발행위허가를 받은 자가 산지전용기간 만료 전에 국토계획법 제61조 제2항에 따라 개발행위기간 연장을 위한 개발행위 변경허가 및 의제되는 산지전용기간 연장허가를 개발행위 허가권자에게 신청하였으나, 개발행위 허가권자가 산지전용기간 만료 후에 산림청장등에게 산지전용기간 연장허가 협의를 요청한 경우 산지전용허가가 의제되는 개발행위허가를 받은 자가 산지전용기간 만료 전에 산지전용기간 연장허가를 신청한 것으로 볼 수 있는지?

A

» 이 사안의 경우 산지전용허가가 의제되는 개발행위허가를 받은 자가 산지전용기간 만료 전에 산지전용기간 연장허가를 신청한 것으로 볼 수 있음.

» 「산지관리법 시행령」 제19조 제1항에서는 산지전용기간의 연장허가를 받으려는 자는 산지전용기간 만료 10일 전까지 산림청장등에게 산지전용기간 연장허가를 신청하도록 하면서(본문), 산지전용기간 만료 10일 전까지 신청하지 못한 때에는 그 사유를 명시하여 산지전용기간 만료 전에 신청하되, 산지전용기간이 만료된 후에는 산지전용기간의 연장허가를 받을 수 없다(단서)고 규정하고 있음.

» 그리고 국토계획법 제61조 제1항에서는 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 미리 관계 행정기관의 장과 협의를 한 사항에 대해서는 각 호의 인·허가등을 받은 것으로 본다고 하면서 같은 항 제10호에서는 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 규정하고 있는데, 「산지관리법」 제17조 제2항 및 같은 법 시행령 제19조에서 산지전용기간 연장허가에 관하여 별도의 규정을 둔 것은 산지전용허가의 기간만을 연장하려는 경우 일반적인 산지전용의 변경허가보다 간소한 절차에 의하도록 하려는 것임을 고려하면, 개발행위허가를 받은 자가 개발행위 변경허가를 신청할 때 산지전용기간 연장허가에 관하여 산지관리법령에 따른 관련 서류를 함께 제출하고 개발행위 허가권자가 산림청장등과 협의를 하면 개발행위 변경허가 시 산지전용기간 연장허가도 의제됨(대법원 2015. 10. 29. 선고 2013다218248 판결례 참조).

A

» 그런데 국토계획법에서는 개발행위 허가권자가 언제까지 관계 행정기관의 장에게 협의요청을 해야 하는지에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않은바, 법령에서 인·허가의제 제도를 둔 취지가 인·허가 의제사항과 관련하여 주된 인·허가의 관할 행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것임을 고려하면, 산지전용허가가 의제되는 개발행위허가를 받은 자가 산지전용기간 만료 전에 개발행위 허가권자에게 개발행위 변경허가 및 산지전용기간 연장허가를 신청한 경우에는 단일한 창구인 개발행위 허가권자에게 신청한 날을 기준으로 산지전용기간 연장허가의 신청 기간 준수 여부를 판단하는 것이 타당함.

» 또한 「산지관리법 시행령」 제19조 제1항에서 산지전용기간 연장허가를 산림청장등에게 신청하도록 한 것은 산지관리법령에 따른 산지전용 허가권자가 산림청장등임을 규정한 것이지, 산지전용허가가 의제되는 경우까지 포함하여 산림청장등에게 직접 산지전용기간 연장허가를 신청해야 한다는 의미가 아니므로, 이 사안과 같이 산지전용허가가 의제되는 개발행위허가를 받은 자가 주된 인·허가권자에게 산지전용기간 연장허가를 포함하여 개발행위 변경허가를 신청했다면 산지관리법령에 따라 산림청장등에게 신청한 것으로 보아야 함.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제61조(관련 인·허가등의 의제) 제1항 제10호, 제2항

제61조(**관련 인·허가등의 의제**) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.

10. 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고, 같은 법 제25조제1항에 따른 토석채취허가, 같은 법 제25조제2항에 따른 토사채취신고 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제5항에 따른 입목벌채(立木伐採) 등의 허가·신고

② 제1항에 따른 인·허가등의 의제를 받으려는 자는 개발행위허가 또는 변경허가를 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「산지관리법」
제17조(산지전용허가 등의 기간) 제2항

제17조(**산지전용허가 등의 기간**)

② 제14조에 따른 산지전용허가를 받거나 제15조에 따른 산지전용신고를 한 자가 제1항에 따른 산지전용기간 이내에 전용하려는 목적사업을 완료하지 못하여 그 기간을 연장할 필요가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 산림청장등으로부터 산지전용기간의 연장 허가를 받거나 산림청장 또는 시장·군수·구청장에게 산지전용기간의 변경신고를 하여야 한다.

※ 출처: 「산지관리법」 법률 제19590호, 2023. 8. 8. 타법개정

참고법령

「산지관리법 시행령」 제19조(산지전용기간의 연장허가 등) 제1항

제19조(**산지전용기간의 연장허가 등**) ① 법 제17조제2항에 따라 산지전용기간의 연장허가를 받거나 산지전용기간의 변경신고를 하려는 자는 각각 산지전용기간연장허가신청서 또는 산지전용변경신고서에 농림축산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 산지전용기간이 만료되기 10일전까지 산림청장등에게 제출하여야 한다. 다만, 산지전용기간이 만료되기 10일전까지 산지전용기간의 연장허가를 신청하지 못하거나 변경신고를 하지 못한 때에는 산지전용기간이 만료되기 전에 산지전용기간연장허가신청서 또는 산지전용변경신고서에 사유를 명시하여 제출하되, 산지전용기간이 만료된 후에는 산지전용기간의 연장허가를 받거나 변경신고가 수리될 때까지 산지전용을 할 수 없다.

※ 출처: 「산지관리법 시행령」 대통령령 제35646호, 2025. 7. 8. 일부개정

대법원 판례

"산지전용기간 연장허가가 의제되는 산지전용허가의 변경허가에 포함되는 지 여부" 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2015. 10. 29. 선고 2013다218248 판결)가 있어 관련한 상고이유의 일부를 소개합니다.

» "앞서 본 바와 같이 도시계획시설사업에 관한 실시계획 인가에 의하여 구 산지관리법 제14조에 따른 산지전용허가가 의제되고, 여기에는 산지전용허가의 변경허가도 포함된다. 한편 구 산지관리법 제17조 제2항에서는 같은 법 제14조의 산지전용허가 또는 그 변경허가와 별도로 산지전용기간 연장허가에 관한 규정을 두고 있고, 위 조항의 위임에 따른 구 산지관리법 시행령 제19조에서는 산지전용허가 또는 그 변경허가 시 요구되는 현지조사나 산지전용타당성조사 등을 거치지 아니하고 보다 간소한 절차에 의하여 산지전용기간 연장허가를 할 수 있도록 규정하고 있다. 위와 같은 관련 법령의 내용을 종합하면, 구 산지관리법 제17조 제2항이 산지전용기간 연장허가에 관하여 별도의 규정을 둔 것은 산지전용허가의 기간만을 연장하고자 하는 경우 일반적인 산지전용허가의 변경허가보다 간소한 절차에 의하도록 하기 위한 것일 뿐이므로, 산지전용기간 연장허가는 구 국토계획법 제92조 제1항 제13호에 의하여 허가가 의제되는 산지전용허가의 변경허가에 포함된다고 봄이 타당하다."

※ 출처: 보험금(대법원 2015. 10. 29. 선고 2013다218248 판결)

2016 법제처 법령해석

Q

국토교통부장관의 철도건설사업 공사 준공확인 고시에 따라 의제되는 준공검사 또는 준공인가의 의미

[15-0703, 2016. 3. 25.]

철도건설법 제16조 제2항에 따라 국토교통부장관이 철도건설사업 공사 준공고시를 한 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제62조에 따른 개발행위 준공검사를 받은 것으로 의제되는지?

A

» 철도건설법 제16조 제2항에 따라 국토교통부장관이 철도건설사업 준공고시를 한 경우 같은 조 제3항에 의하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제62조에 따른 준공검사를 받은 것으로 의제됨.

» 먼저, 인·허가 의제제도는 하나의 목적사업을 수행하기 위하여 여러 법률에서 규정된 인·허가 등을 받아야 하는 경우 이를 종합적 관점에서 검토하여 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 관할 행정관청과 관련 행정절차를 일원화하는 특별한 행정제도를 의미하는 것으로서 일반적으로 주된 인·허가를 규정한 법률에서 다른 법률에 의한 인·허가 의제규정을 둔 경우에 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 따른 인·허가가 있는 것으로 보도록 의제함으로써 대규모 개발사업이나 다양한 복합민원의 신속한 업무처리를 보장하고, 이를 통하여 행정의 효율성과 국민의 편의를 도모하기 위한 취지에서 도입된 제도라고 할 것임.

» 그런데, 철도건설법 제16조에서는 철도건설사업 공사가 완료되어 그 공사가 승인된 내용대로 시행되었다고 인정되는 경우 국토교통부장관이 준공확인 결과를 고시하도록 하고 이 경우 같은 법 제11조 제1항 각 호에 따른 인·허가 사업의 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 보도록 규정하고 있는바, 이는 의제하는 법령에서 당초 사업계획 승인 시 의제된 인·허가등의 사업에 대해서 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 보도록 하는 규정이 있으면 이에 따르겠지만, 그러한 규정이 없다면 각각의 사업이나 행위에 대하여 일반적으로 규정하고 있는 각각의 개별법에 따라 준공검사 등을 받아야 하는 점(법제처 2012. 8. 29. 회신 12-0417 해석례)을 고려하여, 그와 같은 불편을 해소하고 대규모 철도건설사업을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 철도건설법에서는 제11조에서 철도건설사업 실시계획 승인 시 관련 인·허가등의 의제에 관하여 규정하는 것에 더하여 의제된 인·허가등의 준공검사 및 준공인가 등에 관하여도 별도로 같은 법 제16조 제3항에 의해 의제되도록 규정한 것이라고 할 수 있음.

A

» 아울러, 철도건설법 제11조 제2항에서는 국토교통부장관이 같은 조 제1항 각 호의 의제되는 사항이 포함된 실시계획을 승인하려면 미리 관계행정기관의 장과 협의하도록 규정하고 있어서 의제되는 인·허가 등에 관한 사항들을 해당 관계 행정기관의 장이 사전에 충분히 검토할 수 있도록 규정하고 있으므로, 같은 법 제16조 제3항의 취지는 이러한 사전 협의 절차를 거쳐 승인된 실시계획이 준공되어 준공확인을 거쳐 고시된 경우 같은 법 제11조 제1항에 의해 의제되는 인·허가 등에 따른 사업의 준공검사 또는 준공인가를 의제하는 효과를 부여하고 있는 것으로 보아야 할 것임.

» 다만, 철도건설법 제16조 제3항은 이러한 준공검사 및 준공인가 등은 완료된 사업이 당초 승인받은 실시계획에 부합하는지를 확인하는 절차라는 점을 고려하여 당초 계획 승인 시 의제되는 인·허가등의 준공검사 및 준공인가에 관하여 각각의 개별법에 따른 조항들을 구체적으로 나열하지 않고 "제11조제1항 각 호에 따른 인·허가등에 따른 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가 등"으로 그 문언을 규정하고 있는 것일 뿐임.

» 그렇다면, 이 사안의 경우 철도건설법 제11조 제1항 제6호에서 당초 철도건설사업 계획 승인 시 의제되는 인·허가등의 하나로서 "국토계획법 제56조에 따른 개발행위의 허가"를 규정하고 있고, 국토계획법 제62조 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따르면 같은 법 제56조에 따른 개발행위허가를 받은 자는 개발행위가 완료되면 시장·군수등의 준공검사를 받아야 한다고 규정하고 있으므로, 철도건설법 제16조 제3항에 따라 국토교통부장관이 철도건설사업 준공확인 고시를 한 경우 의제되는 "같은 법 제11조제1항 각 호에 따른 인·허가등에 따른 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가 등"에는 국토계획법 제56조의 개발행위가 완료되면 받아야 하는 국토계획법 제62조 제1항의 준공검사가 해당된다는 것이 문언상 명백하다고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제62조(준공검사)

제62조(**준공검사**) ① 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 준공검사를 받아야 한다. 다만, 같은 항 제1호의 행위에 대하여 「건축법」 제22조에 따른 건축물의 사용승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 준공검사를 받은 경우에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제61조에 따라 의제되는 인·허가등에 따른 준공검사·준공인가 등에 관하여 제4항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 준공검사·준공인가 등을 받은 것으로 본다.

③ 제2항에 따른 준공검사·준공인가 등의 의제를 받으려는 자는 제1항에 따른 준공검사를 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.

④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항에 따른 준공검사를 할 때에 그 내용에 제61조에 따라 의제되는 인·허가등에 따른 준공검사·준공인가 등에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

⑤ 국토교통부장관은 제2항에 따라 의제되는 준공검사·준공인가 등의 처리기준을 관계 중앙행정기관으로부터 제출받아 통합하여 고시하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제11조(다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제) 제1항 제6호 및 제2항, 제16조(준공확인) 제2항~제3항

제11조(**다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제**) ① 제9조제1항에 따라 국토교통부장관이 실시계획을 승인한 경우에는 다음 각 호의 협의·승인·허가·인가·동의·해제·결정·신고·지정·면허·심의·처분 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 인·허가등의 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 대해서는 해당 인·허가등이 있는 것으로 보고, 제9조제4항에 따른 실시계획의 승인 고시를 한 경우에는 관계 법률에 따른 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.

6. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정(같은 법 제2조제6호의 기반시설만 해당한다), 같은 법 제56조에 따른 개발행위의 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 작성·인가

② 국토교통부장관은 제1항 각 호의 어느 하나의 사항이 포함되어 있는 실시계획을 승인하려면 사업시행자가 제출한 관계 서류를 구비하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

제16조(**준공확인**)

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 준공확인 신청을 받으면 준공확인을 한 후 그 공사가 승인된 내용대로 시행되었다고 인정되는 경우에는 이를 고시하여야 한다.

③ 국토교통부장관이 제2항에 따라 고시를 한 경우에는 제11조제1항 각 호에 따른 인·허가등에 따른 해당 사업의 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 본다.

※ 출처: 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」, 법률 제20177호, 2024. 1. 30. 타법개정

유사 법령해석례

박람회 지원시설사업에 대한 준공확인 주체 등

질의	박람회 지원시설사업에 대한 준공확인 주체 등
질의요지	- 2012여수세계박람회(이하 "박람회"라 함) 지원시설사업의 준공확인에 대하여 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」에서 규정하고 있지 아니한바, 박람회 지원시설사업의 전부 또는 일부가 끝난 때에는 같은 법 제42조에 따라 사업계획을 승인한 시·도지사가 준공확인을 하여야 하는지 아니면 해당 사업을 규정하고 있는 각각의 개별법에 따라 준공확인을 하여야 하는지?
회답	해당 사업을 규정하고 있는 각각의 개별법에 따라 준공확인을 하여야 할 것임.
이유 (요약)	- (전 략) 즉, 개별법에 각각의 행위나 사업에 대한 준공검사 주체 등이 규정되어 있는데도 불구하고 박람회 지원시설사업으로서 사업계획 승인권자인 시·도지사가 준공확인을 하려면 이에 대한 명시적인 권한 규정이 있어야 할 것이고, 그러한 규정이 없는 경우라면 사업계획 승인권자라고 하여 법에 규정되지 않은 준공확인과 이에 따르는 준공고시, 준공확인증명서 발급 등을 할 수는 없다고 하겠음. 아울러, 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 하고, 행위 주체가 명시적으로 규정되어 있지 아니한 경우에는 일반법에 따라 판단하여야 할 것이므로, 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」에 시·도지사가 박람회 지원시설사업의 준공확인을 하도록 하고 사업계획 승인 시 의제된 인·허가등의 사업에 대해서도 준공검사 또는 준공인가 등을 받은 것으로 보도록 하는 규정이 있으면 이에 따르겠지만, 그러한 규정이 없다면 각각의 사업이나 행위에 대하여 일반적으로 규정하고 있는 각각의 개별법에 따라 준공검사 등을 받아야 할 것임. - 그런데, 위에서 살펴본 바와 같이 박람회 지원시설사업의 경우 박람회 직접시설사업과는 달리 사업시행자가 사업의 전부 또는 일부를 끝낸 경우 그에 관한 준공확인에 대하여 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」에 직접 규정하고 있지 않을 뿐만 아니라, 박람회 직접시설사업의 전부 또는 일부를 끝낸 경우 「항만법」의 관련 규정을 준용하도록 하고 있는 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」 제35조를 준용한다는 규정 역시 두고 있지 않으므로, 결국 박람회 지원시설사업의 준공확인에 대하여는 각각의 개별법에서 정하고 있는 바에 따라 처리할 수밖에 없다고 할 것임.

※ 출처: 법제처 법령해석례 12-0417, 2012. 8. 29

2009 법제처 법령해석

Q

「자연공원법」 제21조 제12호 및 제23조 제3항(행위허가 시 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위허가에 대한 협의를 해야 하는지 등) 관련

[09-0012, 2009. 2. 25.]

가. 「자연공원법」 제23조에 따라 공원구역에서 공원사업 외에 건축물이나 그 밖의 공작물의 신축 등에 대하여 행위허가를 받으려는 자는, 그 행위허가에 필요한 서류와 함께 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조 제1항에 따른 개발행위허가를 위한 서류를 제출해야 하는지, 그리고 공원관리청이 「자연공원법」 제23조에 따른 허가를 하기 전에 관계 행정기관의 장과 협의해야 하는지?

나. 「자연공원법」 제23조에 따라 허가를 받은 자가 그 행위를 완료한 때, 「자연공원법」에는 준공검사와 같은 규정이 없더라도 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 하는지?

A

가. 질의 가에 대하여

» 「자연공원법」 제23조에 따라 공원구역에서 공원사업 외에 건축물이나 그 밖의 공작물을 신축 등에 대하여 행위허가를 받으려는 자는, 그 행위허가에 필요한 서류와 함께 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가를 위한 서류를 제출해야 하고, 공원관리청이 「자연공원법」 제23조에 따른 허가를 하기 전에 관계 행정기관의 장과 협의해야 함.

나. 질의 나에 대하여

» 「자연공원법」 제23조에 따라 행위허가를 받은 자가 그 행위를 완료한 때, 「자연공원법」에는 준공검사와 같은 규정이 없더라도 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 함.

(질의 가에 대하여)

» 인·허가 의제조항은, 일반적으로 하나의 사업을 수행하기 위하여 여러 법률에 규정된 인·허가 등을 얻어야 하는 경우, 이를 종합적인 관점에서 검토하고 해당 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 절차적 일원화를 위한 것이므로 의제되는 인·허가 등에 필요한 개별법 상의 절차는 거칠 필요가 없는 것이지만, 다른 법률에 따른 인·허가의 실체적 요건을 갖추었는지 여부에 대한 판단은 다른 법률에 따른 인·허가권자가 행하는 것이 합리적이라고 할 것임.

A

» 앞에서 본 바와 같이 「자연공원법」 제21조 제12호에서는 「자연공원법」 제23조에 따라 행위허가를 한 경우에는 국토계획법 제56조 제1항에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 본다고 하고 있고, 「자연공원법」 제23조 제3항에서는 공원관리청은 제1항에 따른 허가를 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장과 협의해야 한다고 규정하고 있으므로, 개발행위허가를 담당하는 행정기관의 장과 물론 협의를 해야 할 것임.

» 공원관리청이 「자연공원법」 제23조에 따른 행위허가를 하기 위해 국토계획법에 따른 개발행위허가권자와 미리 협의하는 경우, 개발행위허가권자가 개발행위허가 기준에 적합한지를 판단하기 위해서는 이에 관한 자료가 당연히 있어야 할 것인바, 이는 허가를 신청한 민원인이 해당 서류를 제출하도록 법령에 명문으로 규정되어 있는지와 관계없이 논리적으로 당연한 것이라고 할 수 있음.

» 또한, 국토계획법 시행규칙 제9조 제1항 제1호 단서에서 다른 법령에서 개발행위가 의제되는 경우 개발행위허가를 의제하고 있는 법령에 따른 인·허가 등의 과정에서 확인할 수 있는 일부 서류를 생략할 수 있도록 하고 있는 점에서 보더라도 개발행위허가가 의제될 때에는 개발행위허가에 필요한 서류를 제출해야 한다는 것을 전제로 하는 것이라고 할 것임.

(질의 나에 대하여)

» 먼저, 주된 인·허가에 관한 사항을 규정하고 있는 법률에서 주된 인·허가가 있으면 다른 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제하는 인·허가 의제제도는, 행정기관의 권한에 변경을 가져오는 것이므로 행정조직법정주의의 원리에 비추어 의제되는 인·허가는 개별 법률에서 명시적으로 규정한 경우에만 인정되고, 의제되는 인·허가의 효력도 그 법률에서 명시적으로 규정한 것에 한정되므로, 주된 인·허가에 따라 의제되는 인·허가를 규정하고 있는 다른 법률에서 의제 대상이 되는 인·허가를 받았음을 전제로 규정한 의제되지 않는 절차나 다른 인·허가까지 의제한다는 명시적 규정이 없는 한, 그 다른 법률에 따라 해당 절차를 이행하거나, 인·허가를 받아야 할 것임.

» 질의한 사안에서 「자연공원법」 제21조 제12호에서 제23조에 따라 공원관리청이 행위허가를 하면 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가를 받은 것으로 본다고 하면서, 위 개발행위허가를 전제로 받아야 하는 국토계획법 제62조의 준공검사까지 의제하고 있지는 않으므로, 결국 「자연공원법」 제23조에 따라 허가를 받은 자가 그 행위를 완료한 때에는 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 하는 것임.

A

» 또한, 「개발이익환수에 관한 법률」 제9조 제1항 및 제2항에서 택지개발사업 등 개발사업에 대한 개발부담금 부과 개시 시점은 사업시행자가 국가나 지방자치단체로부터 개발사업의 인가등을 받은 날로, 개발부담금 부과 종료 시점은 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 개발사업의 준공인가 등을 받은 날로 규정하고 있는 점에서 볼 때에도, 개발사업은 준공인가 등으로 마무리되는 것이므로, 이와 같은 맥락에서 「자연공원법」 제23조에 따라 허가를 받은 자가 그 행위를 완료한 때에는 준공검사를 받아야 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제62조(준공검사)

제62조(**준공검사**) ① 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 준공검사를 받아야 한다. 다만, 같은 항 제1호의 행위에 대하여 「건축법」 제22조에 따른 건축물의 사용승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 준공검사를 받은 경우에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제61조에 따라 의제되는 인·허가등에 따른 준공검사·준공인가 등에 관하여 제4항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 준공검사·준공인가 등을 받은 것으로 본다.

③ 제2항에 따른 준공검사·준공인가 등의 의제를 받으려는 자는 제1항에 따른 준공검사를 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.

④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항에 따른 준공검사를 할 때에 그 내용에 제61조에 따라 의제되는 인·허가등에 따른 준공검사·준공인가 등에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

⑤ 국토교통부장관은 제2항에 따라 의제되는 준공검사·준공인가 등의 처리기준을 관계 중앙행정기관으로부터 제출받아 통합하여 고시하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제9조 (개발행위허가신청서) 제1항

제9조(**개발행위허가신청서**) ① 법 제57조제1항의 규정에 의하여 개발행위를 하고자 하는 자는 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다.

1. 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류. 다만, 다른 법령에서 개발행위허가가 의제되어 개발행위허가에 관한 신청서류를 제출하는 경우에 다른 법령에 의한 인가·허가 등의 과정에서 본문의 제출서류의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출서류에 갈음할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」, 국토교통부령 제1338호, 2024. 5. 29. 일부개정

참고법령

「자연공원법」
제21조(다른 법률에 따른 허가 등의 의제) 제1항 제12호, 제23조(행위허가)

제21조(**다른 법률에 따른 허가 등의 의제**) ① 공원관리청이 공원계획을 결정하거나 변경한 경우 다음 각 호의 인가·허가·면허·승인·동의 또는 협의에 관하여 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 대해서는 해당 인가 등을 받거나 협의를 한 것으로 보며, 제23조에 따라 행위허가를 한 경우 제12호의 허가에 관하여 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 대해서는 해당 허가를 받은 것으로 본다.

12. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항(제4호는 제외한다)에 따른 개발행위허가

제23조(**행위허가**) ① 공원구역에서 공원사업 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청에 신고하고 하거나 허가 또는 신고 없이 할 수 있다.

1. ~ 10. (생 략)

※ 출처: 「자연공원법」 법률 제19590호, 2023. 8. 8. 일부개정

자주 하는 질문

Q 산지전용허가를 의제하여 개발행위허가를 받은 경우 「산지관리법」에 따른 복구준공검사와 별개로 개발행위에 대한 준공검사를 받을 수 있는지 여부

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제56조 제1항 제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토계획법 제62조에 따라 준공검사를 받아야 하며, 국토계획법 제61조에 따라 산지전용허가를 의제하여 개발행위허가를 받은 경우에는 개발행위허가 외에 별개로 산지전용허가가 존재하는 것은 아니라고 할 것이므로, 국토계획법 제62조에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하여 준공검사를 처리하는 것이 타당(법제처 법령해석례 10-0489, 11-0130 참조)할 것으로 판단됨.

참고법령

「자연공원법」
제21조(다른 법률에 따른 허가 등의 의제) 제1항 제12호, 제23조(행위허가)

제21조(**다른 법률에 따른 허가 등의 의제**) ① 공원관리청이 공원계획을 결정하거나 변경한 경우 다음 각 호의 인가·허가·면허·승인·동의 또는 협의에 관하여 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 대해서는 해당 인가 등을 받거나 협의를 한 것으로 보며, 제23조에 따라 행위허가를 한 경우 제12호의 허가에 관하여 관계 행정기관의 장과 미리 협의한 사항에 대해서는 해당 허가를 받은 것으로 본다.

12. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조제1항(제4호는 제외한다)에 따른 개발행위허가

제23조(**행위허가**) ① 공원구역에서 공원사업 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청에 신고하고 하거나 허가 또는 신고 없이 할 수 있다.

1. ~ 10. (생 략)

※ 출처: 「자연공원법」 법률 제19590호, 2023. 8. 8. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제61조(관련 인·허가등의 의제) 제1항 제10호,
제62조(준공검사) 제1항~제4항

제61조(**관련 인·허가등의 의제**) ① 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 그 개발행위에 대한 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.

10. 「산지관리법」 제14조·제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 같은 법 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고, 같은 법 제25조제1항에 따른 토석채취허가, 같은 법 제25조제2항에 따른 토사채취신고 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제5항에 따른 입목벌채(立木伐採) 등의 허가·신고

제62조(**준공검사**) ① 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위에 대한 개발행위허가를 받은 자는 그 개발행위를 마치면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 준공검사를 받아야 한다. 다만, 같은 항 제1호의 행위에 대하여 「건축법」 제22조에 따른 건축물의 사용승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 준공검사를 받은 경우에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 제61조에 따라 의제되는 인·허가등에 따른 준공검사·준공인가 등에 관하여 제4항에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 준공검사·준공인가 등을 받은 것으로 본다.

③ 제2항에 따른 준공검사·준공인가 등의 의제를 받으려는 자는 제1항에 따른 준공검사를 신청할 때에 해당 법률에서 정하는 관련 서류를 함께 제출하여야 한다.

④ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항에 따른 준공검사를 할 때에 그 내용에 제61조에 따라 의제되는 인·허가등에 따른 준공검사·준공인가 등에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

유사 법령해석례

건축허가 후 의제된 개발행위허가에 필요한 구비서류를 거짓으로 작성·제출한 사실이 밝혀진 경우 건축허가의 취소 가능 여부

질의	건축허가 후 의제된 개발행위허가에 필요한 구비서류를 거짓으로 작성·제출한 사실이 밝혀진 경우 건축허가의 취소 가능 여부
질의요지	- 「건축법」 제11조제5항제3호에 따라 건축허가를 받음으로써 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가가 의제되었으나, 건축허가를 받은 자가 개발행위허가에 필요한 구비서류를 거짓으로 작성하여 제출한 사실이 밝혀진 경우에는 건축허가를 취소할 수 있는지?
회답	「건축법」에 따라 개발행위허가의 의제효과가 포함된 건축허가의 실체적 요건이 충족되지 못한 상태에서 하자 있는 건축허가가 이루어진 것으로 보아 별도의 법적 근거가 없더라도 「건축법」에 따른 건축허가를 직권으로 취소할 수 있음.
이유 (요약)	- 「건축법」 제11조제1항 및 같은 조 제5항제3호에 따르면, 건축물을 건축하려는 자는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하고, 건축허가를 받으면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 의제하도록 하고 있음. - 또한, 건축허가의 허가권자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가의 의제가 필요한 건축허가의 신청을 받은 경우에는 「건축법」 제12조제1항에 따라 해당 용도·규모 또는 형태의 건축물을 건축하려는 대지에 건축하는 것이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조(개발행위의 허가), 제58조(개발행위허가의 기준) 등과 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 법령에 맞는지를 확인하고, 「건축법」 제11조제1항·제3항, 같은 법 시행령 제9조제1항 및 같은 법 시행규칙 제6조제1항제3호에 따라 건축허가를 받으려는 자로부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가 관련 신청서 및 구비서류를 제출받아 「건축법」 제11조제8항 및 제9항에 따른 처리기준, 같은 법 제11조제6항에 따른 협의와 같은 법 제12조 및 같은 법 시행령 제10조에 따른 건축복합민원 일괄협의회의 개최 결과 및 관계 행정기관 또는 관계 부서의 동의 의견에 따라 건축허가를 하게 된다고 할 것임. - 한편, 건축허가의 허가권자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가의 의제가 필요한 건축허가의 신청을 받은 경우 건축허가 신청에 대하여 「건축법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조에 따른 개발행위허가의 기준 등을 확인하여야 할 의무가 있다고 할 것이고, 해당 규정에서 정하는 기준 등 관계 법령의 요건을 충족하는 경우에는 건축허가를 하여야 할 것이나, 이를 충족하지 아니한 경우에는 건축허가를 거부할 수 있다고 할 것임. - 이와 관련하여 이 사안과 같이 개발행위허가에 필요한 구비서류를 거짓으로 작성·제출한 사실이 밝혀져 의제된 개발행위허가에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제133조제1항제21호에 따른 취소 사유나 공사중지 명령 사유가 발생한 경우에는 같은 법 제133조제1항에 따라 개발행위허가에 대한 행정처분이 가능한지에 대하여 의문이 있을 수 있으나, 「건축법」 제11조제1항에 따른 건축허가를 한 결과 같은 조 제5항제3호

이유 (요약)	에 따라 개발행위허가를 받은 것으로 본다고 하더라도, 이는 앞서 살펴본 바와 같은 일괄적인 절차를 거쳐 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가에 필요한 실체적 요건을 모두 확인한 후 건축허가를 함으로써 그 효과로 해당 개발행위허가가 의제되는 것이라고 보아야 할 것이고, 건축허가 외에 별개로 개발행위허가가 존재하는 것은 아니라고 할 것이므로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제133조제1항에 따른 개발행위허가의 취소나 공사의 중지 명령을 할 수는 없다고 할 것임(법제처 2011. 1. 20. 회신 10-0489 해석례). - 한편, 이 사안과 같이 건축허가를 받은 자가 개발행위허가에 필요한 구비서류를 거짓으로 작성하여 제출한 사실이 밝혀진 경우라면 실질적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가에 필요한 실체적 요건을 충족하지 못한 상태에서 이루어진 건축허가라고 볼 것이어서, 건축허가를 결정할 당시에 알 수 있었다면 그 요건을 충족하지 아니한 경우에 해당하여 건축허가를 거부할 수 있었던 경우에 해당하는 바, 해당 건축허가 처분은 하자 있는 처분이라고 할 것이므로, 그 건축허가를 한 허가권자는 그 처분에 하자가 있는 경우에는 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있다고 할 것임.

※ 출처: 법제처 법령해석례 11-0130, 2011. 4. 14

준공검사 04

국토계획법
제62조

국토계획법 시행령
제51조

건축법
제83조 제1항

자주 하는 질문

Q 건축물 대지 조성을 위한 옹벽 설치 시 개발행위허가와 준공검사를 받아야 하는지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제51조에서는 개발행위허가 대상을 규정하고 있으며, 영 제53조에서는 개발행위허가를 받지 않아도 되는 경미한 행위에 대하여 규정하고 있음. 이에 따라 영 제53조에 따른 경미한 행위에 해당하지 않는 한, 공작물의 설치는 개발행위허가를 받아야만 함.

» 다만, 국토계획법 시행령 제51조 제1항 제2호에 따라 「건축법」 제83조에 따른 공작물 축조신고 대상인 경우에는 개발행위허가 대상이되, 국토계획법 제57조 제1항 단서조항에 따라 건축법에 따른 절차와 서류를 제출하면 될 뿐 별도의 옹벽 설치(공작물의 설치)에 대한 개발행위허가 신청서류를 제출할 필요는 없음. 이 경우에도 건축부서에서 공작물 축조신고를 수리하기 전 개발행위부서와 협의하여 개발행위 기준에 적합한지 여부 등을 함께 검토하게 됨.

» 아울러 국토계획법 시행규칙 제11조 제1항에 따라 「건축법」 제83조에 따른 공작물의 경우에는 국토계획법 제62조에 따른 준공검사를 별도로 받을 필요는 없음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제57조(개발행위허가의 절차) 제1항

제57조(**개발행위허가의 절차**) ① 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(危害) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 개발밀도관리구역 안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다. 다만, 제56조제1항제1호의 행위 중 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 하려는 자는 「건축법」에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제51조(개발행위허가의 대상) 제1항 제2호

제51조(**개발행위허가의 대상**) ① 법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.
2. 공작물의 설치 : 인공을 가하여 제작한 시설물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물을 제외한다)의 설치

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「건축법」
제83조(옹벽 등의 공작물에의 준용) 제1항

제83조(**옹벽 등의 공작물에의 준용**) ① 대지를 조성하기 위한 옹벽, 굴뚝, 광고탑, 고가수조(高架水槽), 지하 대피호, 그 밖에 이와 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 공작물을 축조하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

※ 출처: 「건축법」 법률 제20424호, 2024. 3. 26. 일부개정

제64조

**도시군계획시설
개발행위 01**

국토계획법
제64조 제1항

국토계획법 시행령
제61조

건축법
제20조 제3항

Q

「건축법」상 신고 대상인 가설건축물을 건축할 때 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조의 적용을 받는지

[24-0614, 2024. 9. 13.]

도시·군계획시설 중 주차장을 설치하기로 결정된 지상 또는 지하에 「건축법」 제20조 제3항에 따른 용도의 가설건축물을 축조하기 위하여 국토계획법에 따른 개발행위허가를 받으려는 경우,(각주: 이 사안의 경우에는 국토계획법 제64조 제2항을 적용할 수 있는 경우가 아님을 전제함) 같은 법 제64조 제1항 단서에 따라 같은 법 시행령 제61조 각 호에 따른 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 개발행위허가 사유에 해당해야 하는지?

A

» 이 사안의 경우, 국토계획법 제64조 제1항 단서에 따라 같은 법 시행령 제61조 각 호에 따른 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 개발행위허가 사유에 해당해야 함.

» 먼저 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인데, 국토계획법 제64조 제1항에서는 시장등은 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다고 규정하면서(본문), 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있고(단서), 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제61조에서는 각 호로 도시·군계획시설 부지에서 허가받을 수 있는 개발행위를 정하고 있을 뿐, 국토계획법령에서 이 사안 가설건축물에 대한 개발행위의 허가에 관하여 별도로 규정하고 있지 않은바, 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상 또는 지하에 가설건축물을 건축하려는 경우에도 국토계획법 제64조 제1항 단서에 따라 같은 법 시행령 제61조 각 호에 따른 허가 사유에 해당해야 개발행위의 허가를 받을 수 있음이 문언상 명확함.

» 그리고 입법목적 등을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각기 정하고 있는 경우 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 풀이되지 아니하는 한 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 허가를 받아야 하는데, 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하는 법률로서,

A

» 같은 법에 따른 개발행위의 허가는 개발행위가 각종 계획과 상충할 수 있는 문제점을 사전에 예방하고 계획적 개발을 유도하려는 것인데 반해, 「건축법」은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 하는 법률로서, 같은 법 제20조 제3항에 따른 가설건축물 축조신고는 건축물에 준하여 위험을 통제할 필요가 있는 일정한 용도의 가설건축물을 축조신고 대상으로 규율하기 위한 것인바, 국토계획법에 따른 개발행위의 허가와 「건축법」 제20조 제3항에 따른 가설건축물 축조신고는 그 법률의 목적과 제도의 내용이 서로 다르므로, 이 사안과 같이 도시·군계획시설이나 그 예정지에 「건축법」 제20조 제3항에 따른 축조신고 대상 가설건축물을 축조하려는 경우에는 국토계획법에 따른 개발행위의 허가와 「건축법」에 따른 가설건축물 축조신고는 각각 적용해야 할 것이고, 「건축법」 제20조 제3항에 따른 용도의 가설건축물이라 하더라도 국토계획법령에서 규율하고 있는 요건을 갖추어 개발행위에 대한 허가를 받아야 할 것임.

» 또한 국토계획법령에 따른 개발행위허가는 사적인 개발행위가 도시계획사업과 같은 각종 계획과 상충할 수 있으므로 이러한 문제점을 사전에 예방하고 계획적 개발을 유도하기 위하여 국민이 개별적으로 행위허가를 받아 재산권을 행사할 수 있도록 규정한 것으로, 국토계획법 제64조 제1항 본문에서는 도시·군계획시설이 예정되어 있는 경우에는 이를 결정한 도시·군관리계획과 상충되는 개발행위가 이루어지지 않도록 하기 위해 도시·군계획시설을 설치하는 것 외의 개발행위를 금지하는 것을 원칙으로 하되, 같은 항 단서 및 같은 법 시행령 제61조 각 호에서는 도시·군관리계획과 상충되지 않는 범위에서 예외적으로 개발행위를 허가할 수 있는 사유를 규정하고 있는 것인바, 도시·군계획시설 중 주차장을 설치하기로 결정된 지상 또는 지하에 주차장 설치 외의 개발행위를 하는 것은 금지하되, 예외적으로 같은 조 각 호의 사유에 해당하는 경우에만 가설건축물의 건축 등 개발행위를 할 수 있다고 해석하는 것이 도시·군관리계획과 상충되는 개발행위가 이루어지지 않도록 하려는 입법 취지 및 조문 체계에 부합하는 해석이라고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) 제1항

제64조(**도시·군계획시설 부지에서의 개발행위**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조(도시·군계획시설부지에서의 개발행위)

제61조(**도시·군계획시설부지에서의 개발행위**) 법 제64조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 일정한 공간적 범위를 정하여 도시·군계획시설이 결정되어 있고, 그 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 도시·군계획시설이 아닌 건축물 또는 공작물을 그 도시·군계획시설인 건축물 또는 공작물의 부지에 설치하는 경우
2. 도시·군계획시설과 도시·군계획시설이 아닌 시설을 같은 건축물안에 설치한 경우(법률 제6243호 도시계획법개정법률에 의하여 개정되기 전에 설치한 경우를 말한다)로서 법 제88조의 규정에 의한 실시계획인가를 받아 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 경우
   가. 건폐율이 증가하지 아니하는 범위 안에서 당해 건축물을 증축 또는 대수선하여 도시·군계획시설이 아닌 시설을 설치하는 경우
   나. 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위 안에서 도시·군계획시설을 도시·군계획시설이 아닌 시설로 변경하는 경우
3. 「도로법」등 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 점용허가를 받아 건축물 또는 공작물을 설치하는 경우
4. 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비 중 태양에너지 설비 또는 연료전지 설비를 설치하는 경우
5. 도시·군계획시설의 설치·이용이나 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 재해복구 또는 재난수습을 위한 응급조치로서 가설건축물 또는 공작물을 설치하는 경우

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「건축법」 제20조(가설건축물) 제1항, 제3항

제20조(**가설건축물**) ① 도시·군계획시설 및 도시·군계획시설예정지에서 가설건축물을 건축하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

③ 제1항에도 불구하고 재해복구, 흥행, 전람회, 공사용 가설건축물 등 대통령령으로 정하는 용도의 가설건축물을 축조하려는 자는 대통령령으로 정하는 존치 기간, 설치 기준 및 절차에 따라 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고한 후 착공하여야 한다.

※ 출처: 「건축법」 법률 제20424호, 2024. 3. 26. 일부개정

2022 법제처 법령해석

Q

도시·군계획시설 부지에서 예외적으로 개발행위허가를 받을 수 있는 "도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 점용허가를 받은 경우"의 의미

[21-0925, 2022. 4. 26.]

「도로법」 제2조 제6호에 따른 도로구역 안에 설치된 도시·군계획시설인 교통광장에서 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축 등(해당 교통광장의 설치·정비·개량에 관한 사업이 아닌 경우를 전제하며, 이하 같음)을 하려는 경우, 그 건축 등을 위한 같은 법 제61조 제1항에 따른 도로점용 허가가 국토계획법 시행령 제61조 제3호에 따른 "도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의한 점용허가"에 포함되는지?

A

» 이 사안의 경우 「도로법」 제61조 제1항에 따른 도로점용 허가는 국토계획법 시행령 제61조 제3호에 따른 "도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의한 점용허가"에 포함되지 않음.

» 국토계획법 제64조 제1항 본문에서는 도시·군계획시설 부지에서 "그 도시·군계획시설"이 아닌 건축물의 건축 등을 원칙적으로 제한하면서, 같은 항 단서 및 같은 법 시행령 제61조 제3호에서는 「도로법」 등 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 점용허가를 받은 경우에는 예외적으로 이를 허가할 수 있도록 규정하고 있는바, 같은 호에서의 "다른 법률"은 그 문언상 도시·군계획시설 부지에 설치된 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률을 의미한다고 보아야 할 것임.

» 그리고 국토계획법 제64조 제1항 본문은 도시·군계획의 달성이라는 공공목적을 위하여 도시·군계획시설 부지에서 건축물의 건축 등의 허가 권한을 제한하려는 취지의 규정이고, 같은 항 단서 및 같은 법 시행령 제61조는 해당 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 점용허가를 받은 경우(제3호)나 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위에서 재해복구 또는 재난수습을 위한 응급조치를 위해 필요한 경우(제5호) 등의 예외적인 경우에만 건축물의 건축 등을 허용하려는 취지인바, 이러한 예외규정을 해석할 때에는 합리적인 이유 없이 문언의 의미를 확대하여 해석해서는 안 되고 보다 엄격하게 해석할 필요가 있음.

A

» 그렇다면 이 사안의 경우 국토계획법 제64조 제1항 단서 및 같은 법 시행령 제61조 제3호를 적용하여 예외적으로 건축물의 건축 등의 허가를 받기 위해서는 도시·군계획시설인 "교통광장"에 대해 규정하고 있는 다른 법률에 의해 점용허가를 받아야 할 것인데, 국토계획법 외에 도시·군계획시설인 "교통광장"의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률은 없으므로, 비록 해당 교통광장이 도로구역 내에 설치되어 있다 하더라도, "교통광장"의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있지 않은 「도로법」에 따라 도로점용허가를 받은 경우를 국토계획법 시행령 제61조 제3호에 해당한다고 볼 수는 없다고 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) 제1항

제64조(**도시·군계획시설 부지에서의 개발행위**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」
제61조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) 제3호

제61조(**도시·군계획시설부지에서의 개발행위**) 법 제64조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

3. 「도로법」등 도시·군계획시설의 설치 및 관리에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 의하여 점용허가를 받아 건축물 또는 공작물을 설치하는 경우

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

참고법령

「도로법」
제61조(도로의 점용 허가) 제1항

제61조(**도로의 점용 허가**) ① 공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.

※ 출처: 「도로법」 법률 제20294호, 2024. 2. 13. 일부개정

2018 법제처 법령해석

Q

구 「도시계획법」에 따라 도시계획시설과 도시계획시설이 아닌 시설을 같은 건축물 안에 설치한 경우 용도변경의 범위

[18-0602, 2018. 11. 8.]

구 「도시계획법」(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 전부개정되어 2000. 7. 1. 시행되기 전의 것을 말하며, 이하 같음)에 따라 도시·군계획시설인 시장과 도시·군계획시설이 아닌 시설인 종교시설이 같은 건축물 안에 설치된 경우

(질의 가) 종교시설을 포함한 해당 건축물 전체를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조 제2호 나목에 따라 도시·군계획시설이 아닌 시설로 변경할 수 있는 "도시·군계획시설"로 볼 수 있는지?

(질의 나) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제61조 제2호 나목에 따라 해당 도시·군계획시설을 종교시설 외의 도시·군계획시설이 아닌 시설(의료시설)로 변경하는 것도 가능한지?

A

(질의 가)

» 이 사안의 경우 종교시설을 포함한 해당 건축물 전체를 도시·군계획시설로 볼 수는 없음.

(질의 나)

» 이 사안의 경우 해당 도시·군계획시설을 종교시설 외의 도시·군계획시설이 아닌 시설(의료시설)로 변경할 수는 없음.

A

(질의 가)

» 법률의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없는데, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제2조 제6호·제7호 및 같은 법 시행령 제2조 제1항에서는 "도시·군계획시설"이란 도시·군관리계획으로 결정된 교통시설, 공간시설 등 기반시설을 말한다고 규정하고 있고 여기에는 종교시설이 포함되지 않으므로 같은 법 시행령 제61조 제2호 나목의 "도시·군계획시설"에는 종교시설이 포함되지 않는다는 점이 문언상 명백함.

» 한편, 구 「도시계획법」 제16조 제2항 및 그 위임에 따라 도시·군계획시설의 기준에 관하여 정하고 있는 구 「도시계획시설기준에 관한 규칙」 제6조 제3항에서는 현행 국토계획법령과 같이 하나의 건축물의 일부만을 구획하여 입체적으로 도시·군계획시설결정을 할 수 있도록 규정하고 있지 않았고, 다만 도시·군계획시설과 도시·군계획시설이 아닌 시설(이하 "비 도시·군계획시설"이라 함)을 같은 건축물 안에 설치할 수 있도록 규정하였는바, 구 「도시계획법」에 따라 도시·군계획시설과 비 도시·군계획시설을 같은 건축물 안에 설치한 경우에는 각 시설이 공간별로 구획되어 있지 않는 이상 해당 건축물 전체를 도시·군계획시설로 보아야 한다는 의견이 있음.

» 그러나 구 「도시계획시설기준에 관한 규칙」 제6조에서는 도시·군계획시설과 비 도시·군계획시설을 같은 건축물 안에 설치하려는 때에는 해당 도시·군계획시설의 이용 및 장래의 시설 확장에 대한 지장 여부와 도로, 상·하수도, 주차장 등에 미치는 영향을 고려하여 필요한 조치를 하도록 하고(제4항) 해당 비 도시·군계획시설은 구 「도시계획법」에 따라 지정된 지역·지구 또는 구역의 지정목적에 적합해야 한다(제5항)고 규정하고 있는바, 이와 같이 도시·군계획시설과 비 도시·군계획시설을 같은 건축물 안에 설치하는 경우 비 도시·군계획시설의 설치는 도시·군계획시설에 미치는 영향 등을 고려해 예외적·한정적으로 허용되었다는 점에 비추어 볼 때 구 도시계획법령에서도 도시·군계획시설과 비 도시·군계획시설은 서로 명확히 구별되는 시설로 볼 수 있고 같은 건축물에 도시·군계획시설과 비 도시·군계획시설을 함께 설치한 경우라고 하여 해당 비 도시·군계획시설의 법적 성격이 도시·군계획시설로 변경되거나 그와 동일한 것으로 간주되는 것은 아니라는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않음.

A

(질의 나)

» 국토계획법 제88조에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 인가를 받아야 하고(제1항 및 제2항) 해당 실시계획이 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준에 맞는 경우에만 인가를 받을 수 있는바(제3항), 원칙적으로 입체적 도시·군계획시설의 결정 없이 실시계획의 인가만으로 기존에 설치된 도시·군계획시설의 전부 또는 일부를 해당 도시·군계획시설 외의 시설로 변경할 수는 없음.

» 그런데 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 "국토계획법 시행령"이라 함) 제61조 제2호 나목에서는 구 「도시계획법」에서 현행 국토계획법과 같이 입체적 도시·군계획시설의 결정에 관하여 규정하지 않았던 점을 고려하여 종전 법령에 따라 시설을 설치한 자의 권익을 보호하고자 구 「도시계획법」에 따라 도시·군계획시설과 비 도시·군계획시설이 같은 건축물 안에 설치된 경우에는 현행 국토계획법에 따라 입체적 도시·군계획시설의 결정을 받지 않더라도 실시계획의 인가만으로 해당 도시·군계획시설의 일부를 비 도시·군계획시설로 변경할 수 있도록 예외적으로 허용해 주고 있는바, 이러한 예외규정은 합리적 이유 없이 그 의미를 확대하거나 적용범위를 확장하여 해석해서는 안 된다는 점을 고려할 때 국토계획법 시행령 제61조 제2호 나목은 엄격하게 해석할 필요가 있으므로 실시계획의 인가만으로 해당 도시·군계획시설을 기존에 설치된 비 도시·군계획시설 외의 비 도시·군계획시설로 변경하는 것까지 무제한적으로 허용하려는 것은 아니라고 보아야 함.

» 그리고 질의 가에서 살펴본 바와 같이 구 「도시계획시설기준에 관한 규칙」 제6조에서는 엄격한 요건을 갖춘 비 도시·군계획시설에 한정하여 제한적으로 도시·군계획시설과 같은 건축물 안에 설치할 수 있도록 허용하였던 점에 비추어 보더라도 국토계획법 시행령 제61조 제2호 나목에서 "비 도시·군계획시설"이란 구 「도시계획법」에 규정된 요건과 절차에 따라 설치된 기존의 비 도시·군계획시설만을 한정적으로 의미하는 것으로 보는 것이 관련 규정체계에 부합하는 해석임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제2조(정의) 제6호 및 제7호,
제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) 제1항,
제88조(실시계획의 작성 및 인가 등)

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "기반시설"이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.
   가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설
   나. 광장·공원·녹지 등 공간시설
   다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설
   라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설
   마. 하천·유수지(遊水池)·방화설비 등 방재시설
   바. 장사시설 등 보건위생시설
   사. 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설
7. "도시·군계획시설"이란 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 말한다.

제64조(**도시·군계획시설 부지에서의 개발행위**) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시·군계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제88조(**실시계획의 작성 및 인가 등**) ① 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 "실시계획"이라 한다)을 작성하여야 한다.

② 도시·군계획시설사업의 시행자(국토교통부장관, 시·도지사와 대도시 시장은 제외한다. 이하 제3항에서 같다)는 제1항에 따라 실시계획을 작성하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 한다. 다만, (생 략)

③ 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시·군계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 제43조제2항 및 제3항에 따른 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에는 실시계획을 인가하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관 조성, 조경 등의 조치를 할 것을 조건으로 실시계획을 인가할 수 있다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조(기반시설) 제1항, 제61조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위) 제2호 나목

제2조(**기반시설**) ①「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제6호 각 목 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한다)을 말한다.

1. 교통시설 : (생 략)
2. 공간시설 : (생 략)
3. 유통·공급시설 : (생 략)
4. 공공·문화체육시설 : (생 략)
5. 방재시설 : (생 략)
6. 보건위생시설 : (생 략)
7. 환경기초시설 : (생 략)

제61조(**도시·군계획시설부지에서의 개발행위**) 법 제64조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

2. 도시·군계획시설과 도시·군계획시설이 아닌 시설을 같은 건축물안에 설치한 경우(법률 제6243호 도시계획법개정법률에 의하여 개정되기 전에 설치한 경우를 말한다)로서 법 제88조의 규정에 의한 실시계획인가를 받아 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 경우
   나. 도시·군계획시설의 설치·이용 및 장래의 확장 가능성에 지장이 없는 범위 안에서 도시·군계획시설을 도시·군계획시설이 아닌 시설로 변경하는 경우

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제35628호, 2025. 7. 1. 일부개정

제65조

**개발행위에 따른
공공시설 등의 귀속 01**

국토계획법
제65조 제1항

국토계획법
제43조 제2항

도시계획시설규칙
제4조 제2항

Q

입체적 도시·군계획시설결정으로 공공시설을 설치한 경우로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조에 따라 해당 공공시설이 관리청에 무상 귀속되는 경우, 관리청은 그 공공시설이 설치되는 토지에 대해 반드시 소유권을 확보해야 하는지

[24-0679, 2024. 12. 30.]

국토계획법 제43조제2항에 따라 입체적 도시·군계획시설결정으로 공공시설을 설치하는 경우로서 같은 법 제99조에 따라 준용되는 같은 법 제65조에 따라 해당 공공시설이 관리청에 무상으로 귀속되는 경우, 관리청은 그 공공시설이 설치되는 토지에 대해 반드시 소유권을 확보해야 하는지, 아니면 구분지상권만을 설정 또는 이전받으면 되는지?
(사업시행자가 토지소유자에 해당하여 토지에 대한 소유권을 가지고 있는 경우임을 전제함)

A

» 이 사안의 경우, 공공시설을 무상귀속 받는 관리청은 해당 공공시설이 설치되는 토지에 대해 반드시 소유권을 확보해야 하는 것은 아니고, 구분지상권만을 설정 또는 이전받으면 됨.

» 먼저 국토계획법 제43조 제2항에서는 효율적인 토지이용을 위해 입체적 도시·군계획시설결정을 할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항 본문에서는 이러한 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 마련된 도시계획시설규칙 제4조 제2항에서는 입체적 도시·군계획시설결정에 의해 도시·군계획시설을 설치하고자 하는 때에는 미리 토지소유자등과 구분지상권의 설정 또는 이전 등을 위한 협의를 하여야 한다고 규정하고 있는바, 도시계획시설규칙에 따르면 입체적 도시·군계획시설결정에 따라 도시·군계획시설을 설치하는 경우에는 구분지상권만을 설정 또는 이전한 경우에도 그 시설의 설치가 가능하다고 할 것임.

» 그리고 국토계획법 제46조에서는 도시·군계획시설을 공중·수중·수상 또는 지하에 설치하는 경우 그 높이나 깊이의 기준과 그 설치로 인해 토지나 건물의 소유권 행사에 제한을 받는 자에 대한 보상 등에 관해서는 따로 법률로 정한다고 규정하고 있고, 이에 따라 「도로법」 제28조, 「도시철도법」 제12조, 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제12조의3, 「수도법」 제60조의3, 「전기사업법」 제89조의2,

» 「하수도법」 제10조의3 등에서는 도로, 철도, 수도, 전기, 하수도 등 각각의 시설을 설치하려는 자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 토지 등의 소유자 또는 그 권리자와 토지의 지하부분 사용에 관한 협의가 성립된 경우에는 구분지상권을 설정하거나 이전하여야 한다고 규정하면서,

A

토지의 지하부분 사용에 관한 구분지상권의 등기절차를 대법원규칙으로 정하도록 규정하고 있으며, 구분지상권의 존속기간은 「민법」 제280조 또는 제281조에도 불구하고 해당 시설이 존속하는 날까지로 한다고 규정하고 있는 등 해당 시설이 설치되는 토지의 구분지상권 설정·이전 의무 및 존속기간에 관한 사항 등을 법률에 명시적으로 규정하고 있는바, 입체적 도시·군계획시설결정으로 설치하는 공공시설이 위와 같은 법률에서 규정하고 있는 도로, 철도, 수도 등의 시설에 해당한다면 이러한 개별 법률의 규정에 따라 관리청은 그 시설이 설치되는 토지에 대해 구분지상권을 확보하면 되는 것인데, 이처럼 국토계획법 제46조 및 관련 법령의 체계를 고려하면, 도로, 철도, 수도 등의 시설에 해당하지 않는 경우라 하더라도 마찬가지로 그 시설이 설치되는 토지에 구분지상권을 설정 또는 이전받으면 그 시설을 설치할 수 있다고 해석하는 것이 관련 법령의 체계에 부합한다고 할 것임.

» 또한 입체적 도시·군계획시설결정은 한정된 도시 내의 토지자원을 효율적으로 활용하고 도시시설의 확보비용을 절감하기 위해 도입된 제도로서, 2000년 8월 18일 건설교통부령 제257호로 전부개정된 「도시계획시설기준에관한규칙」에서는 제4조(입체적 도시계획시설결정)를 신설하여 관련 내용을 최초로 규정하였고, 해당 규정의 내용이 현행 국토계획법 제43조 제2항 및 도시계획시설규칙 제4조로 규정된 것인데, 입체적 도시·군계획시설결정으로 도시·군계획시설을 설치하는 경우에는 민간의 토지를 수용하는 등 토지 소유권을 확보하는 방식이 아닌 해당 토지에 대한 구분지상권만을 설정 또는 이전하는 방식을 활용함으로써 도시·군계획시설이 위치하는 부분 외의 공간은 그 도시·군계획시설이 아닌 용도로 자유롭게 활용할 수 있도록 하여 토지소유자등의 재산권을 보호하고 도시기능의 합리성을 증진함으로써 토지의 효율적인 활용을 도모하려는 해당 규정의 입법 취지에 비추어 볼 때, 입체적 도시·군계획시설결정으로 설치되는 공공시설에 대해서는 같은 법 제65조 및 제99조에 따라 공공시설이 무상귀속되는 경우에도 이러한 입법 취지를 고려하여 관리청은 해당 공공시설이 설치되는 토지의 구분지상권만을 설정 또는 이전받으면 된다고 해석하는 것이 합리적이라 할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조(도시·군계획시설의 설치·관리) 제2항 및 제3항, 제46조(도시·군계획시설의 공중 및 지하 설치기준과 보상 등), 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) 제1항

제43조(**도시·군계획시설의 설치·관리**)

② 효율적인 토지이용을 위하여 둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 결정하거나 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부를 구획하여 도시·군계획시설을 결정할 수 있다.

③ 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정하고, 그 세부사항은 국토교통부령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정할 수 있다. 다만, 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그에 따른다.

제46조(**도시·군계획시설의 공중 및 지하 설치기준과 보상 등**) 도시·군계획시설을 공중·수중·수상 또는 지하에 설치하는 경우 그 높이나 깊이의 기준과 그 설치로 인하여 토지나 건물의 소유권 행사에 제한을 받는 자에 대한 보상 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제65조(**개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속**) ① 개발행위허가(다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

참고법령

「도시철도법」 제12조(구분지상권의 설정등기 등)

제12조(**구분지상권의 설정등기 등**) ① 도시철도건설자는 토지의 지하부분 사용이 필요한 경우에는 해당 부분에 대하여 구분지상권(區分地上權)을 설정하거나 이전하여야 한다.

② 도시철도건설자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 구분지상권을 설정하거나 이전하는 내용으로 수용 또는 사용의 재결을 받은 경우에는 「부동산등기법」 제99조를 준용하여 단독으로 그 구분지상권의 설정등기 또는 이전등기를 신청할 수 있다.

③ 토지의 지하부분 사용에 관한 구분지상권의 등기절차에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

④ 제1항과 제2항에 따른 구분지상권의 존속기간은 「민법」 제281조에도 불구하고 도시철도시설이 존속하는 날까지로 한다.

※ 출처: 「도시철도법」 법률 제19987호, 2024. 1. 9. 타법개정

참고법령

「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제4조(입체적 도시·군계획시설결정)

제4조(**입체적 도시·군계획시설결정**) ① 도시·군계획시설이 위치하는 지역의 적정하고 합리적인 토지이용을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획하여 도시·군계획시설결정을 할 수 있다. 이 경우 당해 도시·군계획시설의 보전, 장래의 확장가능성, 주변의 도시·군계획시설 등을 고려하여 필요한 공간이 충분히 확보되도록 하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 도시·군계획시설을 설치하고자 하는 때에는 미리 토지소유자, 토지에 관한 소유권외의 권리를 가진 자 및 그 토지에 있는 물건에 관하여 소유권 그 밖의 권리를 가진 자와 구분지상권의 설정 또는 이전 등을 위한 협의를 하여야 한다.

③ 도시지역에 건축물인 도시·군계획시설이나 건축물과 연계되는 도시·군계획시설을 결정할 때에는 도시·군계획시설이 위치하는 공간의 일부만을 구획하여 도시·군계획시설결정을 할 수 있는지를 우선적으로 검토하여야 한다.

④ 도시·군계획시설을 결정하는 경우에는 시설들을 유기적으로 배치하여 보행을 편리하게 하고 대중교통과 연계될 수 있도록 하여야 한다.

※ 출처: 「도시 · 군계획시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 국토교통부령 제1474호, 2025. 4. 3. 일부개정

제65조

개발행위에 따른
공공시설 등의 귀속 02

국토계획법
제65조 제1항

국토계획법
제99조 제2항

도시계획시설규칙
제4조 제2항

Q 도시·군계획시설사업에 따른 공공시설의 귀속 대상인 '새로 공공시설을 설치하는 경우'의 의미

[20-0680, 2021. 3. 25.]

도시·군계획시설인 공원(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 도시공원으로서 이미 조성이 완료되어 도시공원으로 사용되고 있는 경우를 전제함)이 조성되어 있는 국유지에 지방자치단체의 장이 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제4호 바목에 따른 공원시설인 교양시설을 설치하려는 경우가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제65조 제1항의 "새로 공공시설을 설치"하는 경우에 해당하는지?

A

» 이 사안의 경우 국토계획법 제65조 제1항의 "새로 공공시설을 설치"하는 경우에 해당하지 않음.

» 국토계획법 제99조에서는 도시.군계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 제65조를 준용한다고 규정하고 있고, 같은 법 제65조 제1항에서는 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다고 규정하고 있는바, 이는 도시·군계획시설사업의 시행자가 해당 사업의 시행으로 새로 설치할 공공시설에 필요한 토지를 공법상의 절차에 따른 방법 등으로 취득하여 공공시설을 설치하고 사업을 완료한 경우에 적용되는 규정(대법원 2000. 8. 22. 선고 98다55161 판결례 참조)으로서, 공공시설 설치에 따른 비용 보전과 함께 국유재산 및 공유재산의 귀속관계를 간명하게 처리하기 위해 관계법령에 대한 특례를 정한 것(법제처 2020. 3. 12. 회신 19-0740 해석례 참조)임.

» 그런데 이 사안은 이미 도시·군계획시설사업으로 조성되어 도시·군계획시설로 결정된 공원 안에 추가로 공원시설인 교양시설을 설치하려는 경우로서 국토계획법 제2조 제13호에 따르면 해당 공원은 이미 공공시설이고, 설치하려는 교양시설은 도시·군계획시설이자 공공시설인 공원을 구성하는 공원시설에 불과하므로 이를 새롭게 공공시설을 설치하는 것으로 볼 수 없음.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) 제1항, 제99조(공공시설 등의 귀속)

제65조(**개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속**) ① 개발행위허가(다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

제99조(**공공시설 등의 귀속**) 도시·군계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 제65조를 준용한다. 이 경우 제65조제5항 중 "준공검사를 마친 때"는 "준공검사를 마친 때(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 제98조제4항에 따른 공사완료 공고를 한 때를 말한다)"로 보고, 같은 조 제7항 중 "제62조제1항에 따른 준공검사를 받았음을 증명하는 서면"은 "제98조제3항에 따른 준공검사증명서(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 같은 조 제4항에 따른 공사완료 공고를 하였음을 증명하는 서면을 말한다)"로 본다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

대법원 판례

"국토계획법 제65조 제1항의 취지" 관련 판례

» 본 질의회신에 언급된 대법원 판례(대법원 2000. 8. 22. 선고 98다55161 판결)가 있어 관련한 판결요지의 일부를 소개합니다.

» "구 도시계획법(1991. 12. 14. 법률 제4427호로 개정되기 전의 것) 제83조 제2항의 규정은 사업시행자가 그 공공시설에 필요한 토지를 사법상의 계약이나 공법상의 절차에 따르는 방법 등으로 취득하여 여기에 공공시설을 설치하고 사업을 완료한 경우에 한하여 적용되는 것이지, 사업시행자가 공공의 시설에 필요한 토지를 적법하게 취득하지 아니한 채 여기에 공공시설을 설치하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 점유사용하고 있는 경우에까지 적용되는 것은 아니며, 이와 같은 해석은 그 공공시설의 설치에 필요한 토지가 국유지라고 하여 달리할 것도 아니다."

※ 출처: 소유권 이전 등기(대법원 2000. 8. 22. 선고 98다55161 판결)

유사 법령해석례

공용개시 절차를 거친 도로만 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설에 해당하는지 여부

질의	공용개시 절차를 거친 도로만 무상귀속의 대상이 되는 종래의 공공시설에 해당하는지 여부
질의요지	- 공용개시 절차를 거친 도로의 경우만 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제1항에 따라 개발행위허가를 받은 행정청에 무상으로 귀속되는 "종래의 공공시설"에 해당되는지?
회답	공용개시 절차를 거치지 않은 도로도 국토계획법 제65조제1항에 따라 개발행위허가를 받은 행정청에 무상으로 귀속되는 "종래의 공공시설"에 해당될 수 있음.
이유 (요약)	- 국토계획법 제65조제1항에서는 개발행위허가를 받은 행정청이 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 행정청에게 무상으로 귀속된다고 규정하고 있음. - 위 규정은 개발행위허가를 받은 자가 공공시설을 설치하는 경우 공공시설 설치에 따른 비용을 보전하는 의미와 함께 국.공유재산의 귀속관계를 간명하게 처리하기 위하여 국.공유재산 관계법령에 대한 특례를 정한 것이므로, 무상귀속 대상이 되는 공공시설 여부는 해당 시설이 "종래의 공공시설"인지 여부에 따라야 할 것이지 법령상 명시적으로 규정되어 있지 않은 요건을 추가하여 판단하는 것은 타당하지 않음. (생 략)

※ 출처: 법제처 법령해석례 19-0740, 2020. 3. 12

2019 국토부 관원회신

Q

사용폐지 도로 구간에 편입된 국유지의 무상귀속 가능 여부

[2019. 12. 19.]

「도로법」 제39조에 따라 일반국도의 노선 변경으로 일부 구간이 사용폐지되고, 해당 도로관리청이 국(국토교통부)에서 지방자치단체로 관리 전환되어 관리하다, 그 폐지 구간에 도시관리계획(도로)에 따라 도로개설(확장)을 하려고 할 때, 해당 구간에 편입된 국유지가 국토계획법 제65조에 따른 무상귀속 가능한지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제99조 및 제65조 제1항에 따라 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위 허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속됨.

» 국토계획법 제2조 제13호에서는 종래의 공공시설로서 사업시행자에게 무상귀속되는 공공시설의 종류를 정하고 있는바, 이 경우 무상귀속 되는 공공시설은 누구나 타인의 제한 없이 자유롭게 이용할 수 있는 시설일 뿐만 아니라 그 시설이 공공의 목적에 이용될 수 있도록 관리청이 시설을 설치한 자의 사적 재산과 구분하여 유지 및 관리를 하여야 할 필요가 있을 정도의 실질적 형태를 갖추고 있는 시설을 의미한다고 할 것임.

» 질의하신 사항이 이에 해당되는 경우 개발행위허가(실시계획의 인가)를 받은 자는 위 규정에 따른 공공시설 등의 귀속이 가능할 것으로 보며, 기타 개별적인 사항은 관계법령 및 해당 토지현황 등을 검토하여 판단할 사항임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제2조(정의) 제13호,
제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) 제1항,
제99조(공공시설 등의 귀속)

제2조(**정의**) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. "공공시설"이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.

제65조(**개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속**) ① 개발행위허가(다른 법률에 따라 개발행위허가가 의제되는 협의를 거친 인가·허가·승인 등을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자가 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되고, 종래의 공공시설은 개발행위허가를 받은 자에게 무상으로 귀속된다.

제99조(**공공시설 등의 귀속**) 도시·군계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 제65조를 준용한다. 이 경우 제65조제5항 중 "준공검사를 마친 때"는 "준공검사를 마친 때(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 제98조제4항에 따른 공사완료 공고를 한 때를 말한다)"로 보고, 같은 조 제7항 중 "제62조제1항에 따른 준공검사를 받았음을 증명하는 서면"은 "제98조제3항에 따른 준공검사증명서(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 같은 조 제4항에 따른 공사완료 공고를 하였음을 증명하는 서면을 말한다)"로 본다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

2017 국토부 관원회신

Q

종전 개발행위허가의 면적 변경사항에 대한 재협의 가능 여부

[2017. 4. 7.]

00시가 공공시설(도로)를 설치함에 있어 개발행위허가 등 인·허가시(2002.6.7) 부산지방국토관리청과 종래 공공시설(도로, 하천)의 무상귀속에 대해 협의를 완료하였으나, 준공시 일부 면적 변경사항(지적측량 결과 반영에 따른 변경)에 대한 협의를 하지 아니하고 사용승인(2003.10.7.)하였음. 약 13년이 경과한 현재 면적 변경사항에 대한 재협의가 가능한지

A

» 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제65조 제3항에 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항과 제2항에 따른 공공시설의 귀속에 관한 사항이 포함된 개발행위허가를 하려면 미리 해당 공공시설이 속한 관리청의 의견을 듣도록 규정하고 있고 국토계획법 제65조 제5항에는 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자는 개발행위가 끝나 준공검사를 마친 때에는 해당 시설의 관리청에 공공시설의 종류와 토지의 세목(細目)을 통지하고 있으며 이 경우 공공시설은 그 통지한 날에 해당 시설을 관리할 관리청과 개발행위허가를 받은 자에게 각각 귀속된 것으로 보도록 규정하고 있음

» 질의하신 사항의 경우, 공공시설 무상귀속에 대하여 인·허가시 협의를 완료하였더라도 면적변경이 발생하였다면 관리청과 재협의를 하는 것이 타당할 것이며, 그 재협의는 국토계획법 제65조 제3항 및 같은 조 제5항의 규정 취지를 고려할 때 준공이전에 완료하여야 할 것임.

» 다만, 준공 이후의 무상귀속에 관한 사항은 국토계획법에 정하고 있지 않으므로 「국유재산법」등에 따라 관리청이 처리하여야 할 사항으로 판단됨.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) 제3항 개정 전·후 비교 및 제5항

개정 전 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제11922호, 2013. 7. 16. 일부개정	개정 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제17814호, 2020. 12. 31. 타법개정
제65조(**개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속**) ③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항과 제2항에 따른 공공시설의 귀속에 관한 사항이 포함된 개발행위허가를 하려면 미리 해당 공공시설이 속한 관리청의 의견을 들어야 한다. 다만, 관리청이 지정되지 아니한 경우에는 관리청이 지정된 후 준공되기 전에 관리청의 의견을 들어야 하며, 관리청이 불분명한 경우에는 도로·하천 등에 대하여는 국토교통부장관을 관리청으로 보고, 그 외의 재산에 대하여는 기획재정부장관을 관리청으로 본다.	제65조(**개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속**) ③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 제1항과 제2항에 따른 공공시설의 귀속에 관한 사항이 포함된 개발행위허가를 하려면 미리 해당 공공시설이 속한 관리청의 의견을 들어야 한다. 다만, 관리청이 지정되지 아니한 경우에는 관리청이 지정된 후 준공되기 전에 관리청의 의견을 들어야 하며, 관리청이 불분명한 경우에는 도로 등에 대하여는 국토교통부장관을, 하천에 대하여는 환경부장관을 관리청으로 보고, 그 외의 재산에 대하여는 기획재정부장관을 관리청으로 본다.

⑤ 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자는 개발행위가 끝나 준공검사를 마친 때에는 해당 시설의 관리청에 공공시설의 종류와 토지의 세목(細目)을 통지하여야 한다. 이 경우 공공시설은 그 통지한 날에 해당 시설을 관리할 관리청과 개발행위허가를 받은 자에게 각각 귀속된 것으로 본다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

개발행위에 따른
공공시설 등의 귀속
05

제65조

개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속 05

국토계획법
제65조 제3항

국토계획법
제65조 제5항

2017 국토부 관원회신

Q 국토계획법상 해당 시설을 관리할 관리청의 의미

[2017. 7. 10.]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제65조 제5항에 규정된 "해당 시설을 관리할 관리청에 귀속된 것으로 본다"의 의미가 소유권과 관리권 모두 관리할 관리청에 귀속되는 것인지 여부

A

» 국토계획법 제99조 및 제65조 제5항에서는 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자는 개발행위가 끝나 준공검사를 마친 때에는 해당 시설의 관리청에 공공시설의 종류와 토지의 세목(細目)을 통지하여야 하며, 이 경우 공공시설은 그 통지한 날에 해당 시설을 관리할 관리청과 개발행위허가를 받은 자에게 각각 귀속된 것으로 본다고 규정하고 있음.

» 여기서, "해당 시설을 관리할 관리청과 개발행위허가를 받은 자에게 각각 귀속된 것으로 본다."라는 것은 원칙적으로 소유권과 관리권 모두 관리할 관리청에 귀속되는 것으로 보는 것이 타당할 것임.

참고법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제2조(정의) 제13호,
제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속) 제1항,
제99조(공공시설 등의 귀속)

제65조(**개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속**)

⑤ 개발행위허가를 받은 자가 행정청인 경우 개발행위허가를 받은 자는 개발행위가 끝나 준공검사를 마친 때에는 해당 시설의 관리청에 공공시설의 종류와 토지의 세목(細目)을 통지하여야 한다. 이 경우 공공시설은 그 통지한 날에 해당 시설을 관리할 관리청과 개발행위허가를 받은 자에게 각각 귀속된 것으로 본다.

제99조(**공공시설 등의 귀속**) 도시·군계획시설사업에 의하여 새로 공공시설을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 공공시설을 설치한 경우에는 제65조를 준용한다. 이 경우 제65조제5항 중 "준공검사를 마친 때"는 "준공검사를 마친 때(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 제98조제4항에 따른 공사완료 공고를 한 때를 말한다)"로 보고, 같은 조 제7항 중 "제62조제1항에 따른 준공검사를 받았음을 증명하는 서면"은 "제98조제3항에 따른 준공검사증명서(시행자가 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장인 경우에는 같은 조 제4항에 따른 공사완료 공고를 하였음을 증명하는 서면을 말한다)"로 본다.

※ 출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 법률 제20234호, 2024. 2. 6. 일부개정

해석례로 읽는
개발행위허가 2025

발행일	2025년 12월 31일
발행처	건축공간연구원
펴낸이	박환용
엮은이	건축공간연구원 건축규제혁신센터
지은이	이여경, 배선혜, 이화영, 홍예은
도움주신 분들	김종천 한국법제연구원 선임연구위원
	김지엽 성균관대학교 건축학과 교수
	배기철 경희대학교 법학전문대학원 교수
	신동철 포스코건설 변호사
	윤혁경 소울스페이스건축사사무소 대표
	이민우 법무법인 YK 변호사
	주동진 경희대학교 법학전문대학원 교수
	안윤상 국토교통부 서기관
자료제공	국토교통부 도시정책과
주소	30116, 세종특별자치시 가름로 143, 8층
홈페이지	www.auri.re.kr
	brb.auri.re.kr
디자인·제작	(주)디자인인트로
ISBN	979-11-5659-523-6
비매품	

© 2025, 건축공간연구원
이 책의 저작권은 건축공간연구원에 있으며, 비매품입니다.
저작권법에 의해 보호를 받는 저작물이므로 무단전재와 무단 복제를 금합니다.

Q&A

해석례로 읽는
개발행위허가
2025

비매품
9 791156 595236 93540