

개발행위허가제 실태분석과 정책적 시사점 : 경기도 용인시 사례를 중심으로

An Analysis of the Development Permit System
and Policy Implications

서순탁 서울시립대학교 도시행정학과 교수(제1연구자)
김제국 경기개발연구원 연구위원

※ 주요단어: 개발행위, 개발행위허가, 허가조건, 행정심판

K C I

I. 서론

개발행위허가제의 기능은 국토계획법에 잘 나타나 있다. 종전에 비해 개발행위허가제는 적용 영역의 확대, 법적 성격의 전환, 도시계획 차원의 검토 등이 강화되었다. 다시 말해, 도시지역은 물론 비도시지역에서도 개발행위를 할 때에는 국토계획법에 의한 허가를 받도록 하고 있다. 개발행위허가의 성격을 기속재량에서 자유재량행위로 전환함으로써 시장·군수가 허가여부를 결정할 수 있도록 재량권을 확대한 것이다. 즉, 개별적인 개발행위에 대해 도시계획 차원에서 타당성, 기반시설의 공급여부, 주변의 환경 및 경관과의 조화 등을 검토하여 허용여부를 결정하도록 제도를 강화하였다.

이와 같은 개발행위허가제가 도입·시행된 지 3년이 지난 지금, 개발행위허가제는 가장 활발하게 작동하고 있는 제도다. 제도 시행 첫 해인 2003년도에 경기도 31개 시·군이 처리한 개발행위허가는 총 11,106건(면적기준으로 20.5km²)에 이르고 있다. 소규모의 점적인 개발을 관리하기 위한 정책수단인 개발행위허가제가 시·군 수준에서 효과적으로 작동하고 있는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 개발행위허가의 기준이 매우 추상적이며, 각 시·군에서 일관성 있게 운용하지 못하고 있어 제도의 실효성이 낮다는 비판이 제기되고 있다(김제국 외, 2004, p112). 따라서 3년이 지난 지금 이 제도의 성과를 평가하는 시도와 더불어 제도보완이 필요하다.

본 연구는 이러한 문제인식 아래 경기도 용인시 개발행위허가제의 운용사례를 대상으로 문제점을 분석하고 개발행위허가제 개선을 위한 정책적

시사점을 도출하는 데 연구목적을 두고 있다.

II. 선행연구 검토 및 분석 틀

1. 선행연구

개발행위허가제에 관한 선행연구로는 서순탁(2001), 류해웅 외(2001), 김정옥(2002), 채미옥 외(2004), 김제국 외(2004)의 연구를 들 수 있다. 우선, 류해웅 외(2001)는 영국의 계획허가제, 일본의 개발허가제, 2000년부터 도시계획구역만 적용되었던 한국의 개발행위허가제를 상호 비교하여 개발행위허가제의 확대 도입방안을 제시한 바 있다. 그리고 개발행위허가제를 비도시지역으로 확대 도입함에 있어서 개발계획 및 밀도의 적정성, 기반시설의 확보 등 허가심사 기준의 역할이 중요함을 지적하였다.

서순탁(2001)은 영국의 계획허가제의 운용체계를 분석하여 개발행위허가제의 확대도입 이후에 발생할 문제들을 방지하기 위한 정책대안을 모색하였다. 특히, 허가기준의 구체성, 운용의 전문성과 투명성 등이 개발행위허가제 운용에서 매우 중요하다는 점을 지적하였으며, 이를 위해 광역지방정부의 지원체계의 구축과 광역도시계획의 활용이 필요하다고 역설했다.

김정옥(2002)은 개발행위허가제의 허가기준을 검토하여 국토계획법상 건교부 장관이 정하는 개발행위허가 운영지침을 제시하였다. 그는 기존의 허가기준을 어떻게 구체화할 것인가에 초점을 맞추고, 비도시지역에 대한 허가기준으로서 건축물의 입지 및 경관관리기준을 제시함과 동시에 연접 개발기준을 제안하였다.

채미옥 외(2004)는 개발행위허가제의 운용 현황과 실태를 분석하여 운용과정에서 나타나는 문제점들을 지적하고 이에 대한 보완방안들을 제시하였다. 특히, 개발행위허가제와 타제도 간에 나타나는 규정과 절차의 연계미흡으로 인해 나타나는 불합리성을 지적하였는데, 이를 해결하기 위해서는 규정의 현실화와 국토계획법상의 기준에 따라 일치시키는 것이 필요하다고 하였다.

김제국 외(2004)는 경기도 시·군의 개발행위허가제의 운용실태를 파악하고 개발행위허가제의 체계적인 운용을 위한 경기도의 지원방안을 모색하고 있다. 이 연구에서는 개발행위허가기준의 구체화를 강제하기 위해서는 광역정부인 도의 적극적인 역할이 필요하다고 보고, 일본과 같이 개발행위허가 권한을 광역정부에 부여하고 시·군에 위임하는 형태로 운용체계를 개편해야 한다고 주장하였다.

선행연구를 종합해보면, 개발행위허가제에 대한 연구가 적을 뿐만 아니라 기준과 절차 등에 대해 사례분석에 기초한 미시적·심층적인 연구가 부족하다고 할 수 있다.

2. 분석의 틀

이 논문에서는 개발행위허가제가 어떻게 운용되고 있는가를 제도적 차원에서 살펴본 후, 사례지역을 선정하여 운용실태를 분석하였다. 운용사례 분석에서는 어느 부서가 개발행위허가업무를 담당하고 있는지, 개발행위허가신청을 어떻게 처리하고 있는지, 어떤 용도지역에서 개발행위를 신청하는지, 얼마나 신속하게 처리하는지, 어떤 경

우에 조건을 부과하는지, 불허가 사유는 무엇인지, 도시계획위원회의 심의는 제대로 이루어지고 있는지, 어떤 결정에 불복하는지 등을 구체적으로 살펴보고자 한다. 사례지역으로 용인시를 선정하였으며, 위의 연구의문(research question)에 대하여 집중적으로 분석하였다. 용인시를 선정한 이유는 최근 5년간 인구성장률과 도시개발압력이 가장 높아 개발행위허가 신청건수가 집중되고 있기 때문이다. 분석대상은 용인시의 개발행위접수대장, 개발행위허가대장, 조례, 도시계획위원회 회의자료와 경기도 행정심판위원회의 내부자료 등으로 국한하였다.

III. 개발행위허가제 구성요소와 운용원리

1. 개발행위허가제의 의의

개발행위허가제는 공권력에 의해 모든 토지에 대해 개발행위가 금지되어 있는 상태에서, 신청인의 허가출원에 의거하여 계획청이, 해당 신청인이 신청한 특정토지에서의 개발행위가 일정한 기준에 부합한다고 판단할 때, 그 금지를 해제해 주는 제도다(김제국 외, 2004, p14). 개발행위를 허가함에 있어서 계획청이 일방적이고 자의적인 기준에 의해 결정하는 것이 아니고, 법령에서 규정한 개발행위허가제 운용사항을 따르게 된다.¹⁾ 하지만 개발행위의 허가여부를 판단하는 기준을 모두 법률에서 규정할 수 없기 때문에 하위법령 및 행정규칙, 행정계획 등에 위임하게 된다. 특히 지역여건을 반영하여야 할 사항은 시·군의 도시계획조례에 위임하여 규정하고 있다.

1) 우리나라 개발행위허가제는 국토계획법 제5장 제1절의 10개 조항(제56조~ 제65조)에 걸쳐 규정되어 있다.

2. 개발행위허가의 대상

국토계획법 제56조 제1항은 개발행위허가의 대상을 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외), 토석의 채취, 도시지역에서의 토지분할(단, 건축법상의 건축물이 있는 대지를 제외), 녹지지역 및 관리지역 또는 자연환경보전지역에서 물건을 1월 이상 쌓아두는 행위로 규정하고 있다. 한편 동조 제4항에서는 개발행위허가를 받지 않아도 되는 대상을 규정하고 있는데, 이는 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 재해복구 또는 재난수습을 위한 응급조치, 둘째, 건축법에 의하여 신고, 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축과 이에 필요한 범위 안에서의 토지형질변경, 셋째, 시행령 제53조가 정하는 경미한 행위 등이다.

3. 개발행위허가의 절차

개발행위허가제의 절차는 개발행위자의 신청에 의하여 시작된다. 개발행위허가의 신청에 대해 계획청은 특별한 사유가 없는 한 15일 이내에 허

가 또는 불허가처분을 해야 한다. 다만 관계 행정기관과의 협의를 하거나 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 경우에는 협의 또는 심의기간은 이 기간에 포함되지 않는다. 도시계획위원회의 심의는 개발행위의 규모에 따라 시·군 도시계획위원회, 시·도 도시계획위원회, 중앙도시계획위원회로 세분화된다.

이러한 개발행위허가의 심의절차와 함께 계획청은 해당지역 도시계획사업자에게 당해 개발행위가 도시계획사업에 지장을 주는지의 여부에 대해 의견을 청취하여야 하며, 개발행위허가를 통해 관련 인허가를 의제처리하기 위해 관계 행정기관과 협의를 해야 한다.

4. 개발행위허가의 기준

개발행위허가기준은 개발행위허가제의 핵심을 이루는 부분으로 운용실무에서 적용하기 위해서는 세부적·구체적으로 제시되어야 한다. 국토계획법 제58조에서 개발행위허가기준의 대강을 정하고 구체적인 세부사항에 대해서는 시행령, 시행규칙으로 위임하고 있다.

<표 1> 개발행위허가(건축 및 설치목적의 토지형질변경) 심의 규모기준

지역구분		계획청 자체 검토	도시계획위원회 심의		
			시·군	시·도	중앙
도시 지역	주거지역	1만㎡ 미만	용도지역별 규모 ~ 30만㎡ 미만	30만㎡ 미만 ~ 1km ² 미만	1km ² 이상
	공업지역	3만㎡ 미만			
	보전녹지지역	5천㎡ 미만			
관리지역	3만㎡ 미만				
농림지역	3만㎡ 미만				
자연환경보전지역	5천㎡ 미만				

국토계획법 시행령은 개발행위허가의 규모기준(시행령 제55조)과 그 적용배제(시행령 제55조 제3항 및 시행규칙 제10조), 분야별 기준 및 개발행위별 기준(시행령 제56조 및 시행령 별표 1) 등을 제시하고 있다.

중앙정부는 개발행위허가기준의 구체화를 위하여 건설교통부 장관이 개발행위허가 운영지침을 작성하여 운용하고 있다. 동 운영지침은 개발행위허가제의 전반적인 사항과 개발행위허가기준 등을 제시하고 있다. 보다 구체적인 개발행위 허가기준에 대해서는 시·군 도시계획조례에 위임하고 있다.

도시계획조례로서 개발행위허가기준을 제시할 경우 광역지방정부 특히 도(道)를 배제하고 시·군의 조례에 의하게 된다. 경기도의 경우 31개 시·군 모두 도시계획조례에서 개발행위허가기준을 제시하고 있다. 조례에서는 경미한 개발행위의 강화, 관리지역 및 농림지역의 개발행위허가의 규모기준 강화, 개발행위의 일반적 기준, 개발행위의 조건부 허가기준, 개발행위허가 취소기준 등을 제시할 수 있다.

5. 집행 및 이의제기의 수단

개발행위자가 자신의 개발행위허가 신청에 대해 허가 또는 조건부 허가를 얻으면 그에 따라 행위를 한 후 준공검사의 절차를 받게 된다. 반면에 과도한 조건의 부과 또는 불허가 처분에 대해서 이의가 있는 경우 신청자는 행정심판(취소심판 또는 무효 등 확인심판)이나 행정소송을 제기할 수 있다.

IV. 용인시 개발행위허가제 운용실태 분석

1. 개발행위허가제의 운용시스템

용인시청(본청)의 조직은 6국(기획실, 행정국, 복지환경국, 경제산업국, 도시국, 건설국) 25과로 편제되어 있다.²⁾ 이 중에서 개발행위허가제 주관 부서는 도시국의 도시과이고 유관부서는 같은 도시국의 건축과와 지적과 그리고 경제산업국의 지역경제과와 공원녹지과로 조사되었다. 다만, 지적과의 경우에는 개발행위허가 중에서 토지분할업무에 대한 주관부서인데, 이것은 토지분할에 대한 도시계획적 측면의 검토가 필요한 것은 분명하지만 지적법상의 기준이 더욱 중요하다고 판단되었기 때문이다.

법령상 개발행위는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건적치로 구분된다. 허가업무에는 개발행위허가 외에 건축허가, 공장신설승인허가, 농지전용허가, 산지전용허가가 있다. 이들 허가제도는 모두 개발행위허가와 직·간접적으로 연관되어 있기 때문에 개발행위허가 주관부서인 도시과는 해당 허가업무 주관부서들과 긴밀하게 연계하여 개발행위허가 업무를 처리하고 있었다. 우선 각 허가업무별 주관 부서를 살펴보면, 건축허가는 건축과, 공장신설승인허가는 지역경제과, 농지전용허가와 산지전용허가는 공원녹지과였다.

그러나 개발행위허가제가 도입된 이후, 각 허가제도의 주관부서가 바뀌었다.³⁾ 개발행위허가제의 확대도입으로 기존에 다른 부서들이 주관하던

2) 용인시청 행정조직의 편제는 2004년 12월을 기준으로 하였다. 2006년 5월 현재는 4국(자치행정국, 문화복지국, 경제환경국, 건설도시국) 18과로 바뀌었다. 건설도시국에는 건설과, 재난안전과, 도시과, 건축과가 있으며 기존의 지적업무는 도시과에서 담당하고 있다. 지역경제과는 경제환경국 소속이며, 공원녹지과는 도시환경사업소 공원관리과로 바뀌었다.

업무의 상당 부분이 토지형질변경이 수반됨에 따라 도시과에서 주관하여 처리하게 되었고, 토지형질변경이 수반되지 않는 경우에도 협조요청에 의해 검토의견을 제시해야 하는 업무 부담을 안고 있었다. 특히, 농지전용허가의 경우에는 경미한 개발행위 기준으로 인하여 법상 개발행위허가대상이 아님에도 도시과가 주관하고 각종 불법행위에 대한 단속업무까지 맡고 있는 것으로 나타났다.

개발행위허가제를 담당하고 있는 도시과 도시정비계의 인력을 보면, 계장을 포함하여 총 8명으로 구성되어 있다. 계장을 제외한 6명은 지역별로 개발행위허가를 관리하고, 1인은 불법행위 단속업무를 전담하고 있다. 이들의 직급은 6급이 1인이고 나머지는 7급에서 9급이며, 직렬은 대부분 토목직이고 일부는 농업직이다. 개발행위허가는 고

도의 전문성이 필요한 업무이나 담당 공무원의 전문성이 낮고 보직순환으로 전문성을 쌓을 여유가 없다는 것이 문제로 지적된다. 또한 과중한 업무도 큰 부담으로 작용하고 있다.

2. 개발행위허가업무 실태분석

1) 개발행위허가 신청 및 처리실태

2003년도 용인시 개발행위허가신청접수대상 분석결과를 보면, <표 2>에서 보듯이, 2003년 한 해에 총 2,616건의 개발행위허가신청이 있었던 것으로 조사되었다. 그러나 여기에는 허가증 정정신청, 허가취소 신청, 취하 신청, 질의, 개발행위의 변경허가신청⁴⁾, 개발행위허가에 따른 준공검사신청과 준공기간 연장신청 등도 포함되어 있다.

<표 2> 용인시 개발행위허가신청 접수대상상의 접수 및 처리현황(2003)

신청유형	처리유형										
	허가	불허가	반려	취하	취소 승인	취하 승인	회신	이첩	기타	합계	
허가	허가신청	734	225	261	518	-	-	-	-	8	1,746
	분할허가신청	298	4	27	21	-	-	-	1	-	351
	변경허가신청	52	-	10	8	-	-	-	-	-	70
	준공신청	236	8	95	57	-	-	-	1	6	403
	준공기간연장신청	39	-	-	-	-	-	-	-	-	39
허가증 정정신청	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	
허가취소 신청	-	-	1	-	1	-	-	-	-	2	
취하 신청	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	
질의	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3	
합계	1,359	237	395	604	1	1	3	2	14	2,616	

주: 기타는 처리결과가 누락되어 있는 것임.

자료: 2003년도 용인시 개발행위허가접수대상. 용인시 내부자료.

- 3) 예를 들면, 건축허가는 건축과가 주관하나 토지형질변경허가를 수반하는 경우에는 도시과가 서류의 접수에서 허가증의 발급까지 주관한다. 그러나 도시과에서는 도시계획위원회의 자문 및 심의 회부대상이 아닌 경우를 제외하고는 토지형질변경에 대한 기준만을 검토하고, 건축허가부분은 건축과로 이관하고 있다.
- 4) 수허가자변경, 명의변경, 면적변경, 설계변경 등 실질적인 의미에서 개발행위허가신청이라 볼 수 없는 것들이라서 순수한 의미의 개발행위허가신청에서 제외하였다.

이것은 순수한 의미의 개발행위허가신청에 해당되지 않는다. 이렇게 볼 때, 순수한 의미의 개발행위허가신청은 허가신청 1,746건과 토지분할허가신청 351건을 합한 총 2,097건으로 총 신청 중 80.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

개발행위허가신청에 대한 처리결과는 <표 3>에 정리되어 있다. 총 2,097건의 개발행위허가신청에

대해 49.2%인 1,032건이 허가되었고, 10.9%인 229건이 불허가되었으며, 39.4%인 827건이 반려 또는 취하되었다. 용인시의 경우 허가와 조건부허가를 구분하지 않고 있는데, 이는 모든 신청 건에 대해 조건부허가로 처리했기 때문이다. 또한 개발행위허가신청 중 분할허가신청을 따로 구분하는 이유는, 토지분할을 개발행위허가제 도입 이후 도

<표 3> 용인시 개발행위허가대상상의 개발행위 유형별 처리현황 (2003)

구분	용도	허가	불허가	반려	취하	이첩	기타	합계
	공작물설치	6	1	3	4	-	-	14
토 지 형 질 변 경	단독주택	295	107	76	236	-	2	716
	공동주택	24	1	16	8	-	-	49
	근린생활시설	198	34	56	90	-	3	381
	문화 및 집회시설	10	-	7	9	-	-	26
	의료시설	-	2	1	1	-	-	4
	교육연구 및 복지시설	12	1	7	5	-	-	25
	운동시설	-	7	1	8	-	-	16
	공장	36	13	17	30	-	-	96
	창고시설	38	20	22	39	-	1	120
	위험물 저장 및 처리시설	5	1	4	3	-	-	13
	자동차관련시설	16	3	7	2	-	-	28
	동물 및 식물관련시설	18	2	7	32	-	-	59
	공공용시설	11	-	4	2	-	-	17
	묘지관련시설	23	2	-	9	-	-	34
	임시사용	8	1	4	1	-	-	14
	기타	1	-	-	-	-	-	1
	공작물 설치	2	-	1	2	-	-	5
	토지형질변경	11	4	4	10	-	-	29
소계	708	198	234	487	-	6	1,633	
물건적치	7	5	6	11	-	-	29	
토석채취	-	1	-	-	-	-	1	
토지분할	298	4	28	21	1	-	352	
기타	13	20	17	16	-	2	68	
합계		1,032	229	288	539	1	8	2,097

주: 기타는 처리결과가 누락되어 있거나, 유형 및 용도분류 등 일부 정보가 누락된 것임.
 자료: 2003년도 용인시 개발행위허가대상. 용인시 내부자료.

시과가 주관하여 처리하기는 하나 지적법상의 검토 등 실질적인 것은 지적과가 판단하기 때문이다.

총 2,097건의 개발행위허가신청을 개발행위유형별로 살펴보면, 공작물 설치 14건(0.7%), 토지형질변경 1,633건(77.9%), 물건적치 29건(1.4%), 토석채취 1건, 토지분할 352건(16.8%), 그밖에 기타가 68건(3.2%)의 분포를 보이고 있다. 토지형질변경은 건축물의 건축과 공작물의 설치 등과 연계되어 신청되고 있는데, 이들을 제외한 토지형질변경 자체만의 허가신청은 29건으로서 전체 토지형질변경허가신청 중 1.8%에 불과했다. 토지형질변경의 상당부분은 단독주택(716건)과 근린생활시설(381건)의 건축에 수반된 것으로서 토지형질변경허가신청건의 67.2%를 차지하고 있다.

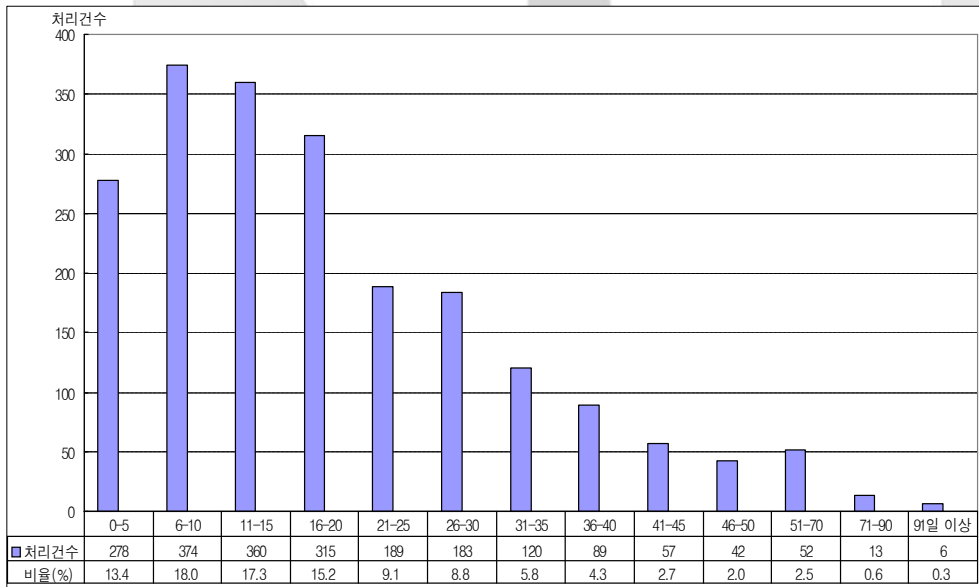
2) 용도지역별 개발행위허가 처리실태
용인시 개발행위허가의 용도지역별 처리실태

는 <표 4>에 보는 바와 같이, 용인시 전체 개발행위허가 처리건수 중에서 76.5%가 도시지역이며, 나머지 21.8%만이 비도시지역으로 나타났다. 도시지역 중에서도 보전·생산·자연녹지를 합한 비중은 65.8%이며, 그 중에서도 자연녹지의 비중이 가장 높았다. 자연녹지에서 신청되는 개발행위허가는 주로 건축물의 건축을 수반한 토지형질변경으로 나타났다.

3) 개발행위허가의 처리기간

개발행위허가신청에 대해 법정처리기간은 15일이다. 이때, 관련부서 협의 및 도시계획위원회의 자문 및 심의기간은 제외된다. 이러한 기준에 부합하게 개발행위허가업무가 이루어지는지를 확인하기 위해 접수대장에 기재되어 있는 접수일과 처분일을 비교하여 분석하였으나, 협의 및 자문·심의에 소요된 기간은 확인할 수 없어 총 처리기

<그림> 개발행위신청 처리기간(2003)



<표 4> 용도지역별 개발행위허가 처리현황(2003)

(단위: 건, m², %)

구분	공작물 설치	토지형질변경					물건적치	기타	합계		
		건축물의 건축	물건 적치	토지 형질변경	소계	건수 면적			비율		
도시 지역	주거지역	건수	2	53	-	6	59	-	-	61	9.8
		면적	659	24,400	-	2,964	27,364	-	-	28,023	4.0
	준주거	건수	-	1	-	-	1	-	-	1	0.2
		면적	-	144	-	-	144	-	-	144	0.02
	상업지역	건수	-	1	-	1	2	-	-	2	0.4
		면적	-	52	-	140	192	-	-	192	0.03
	공업지역	건수	-	1	-	-	1	-	-	1	0.2
		면적	-	79	-	-	79	-	-	79	0.01
	보전녹지	건수	4	5	-	6	11	-	-	15	2.4
		면적	12,526	2,877	-	15,831	18,708	-	-	31,234	4.4
	생산녹지	건수	-	26	-	1	27	-	-	27	4.4
		면적	-	29,568	-	298	29,866	-	-	29,866	4.2
	자연녹지	건수	12	304	1	44	349	5	-	366	59.0
		면적	11,419	389,080	2,310	63,645	455,035	20,468	-	486,922	69.1
기타	건수	-	1	-	-	1	-	-	1	0.2	
	면적	-	660	-	-	660	-	-	660	0.01	
소계	건수	18	392	1	58	451	5	-	474	76.5	
	면적	24,604	446,860	2,310	82,878	532,048	20,468	-	577,120	81.9	
비도시 지역	관리지역	건수	-	81	1	3	85	1	-	86	13.9
		면적	-	57,562	1,640	3,677	62,879	2,912	-	65,791	9.3
	농림지역	건수	2	45	1	1	47	-	-	49	7.9
		면적	2,499	33,479	1,935	2,452	37,866	-	-	40,365	5.7
	소계	건수	2	126	2	4	132	1	-	135	21.8
		면적	2,499	91,041	3,575	6,129	100,745	2,912	-	106,156	15.1
기타	건수	-	4	-	3	7	1	3	11	1.8	
	면적	-	16,974	-	3,923	20,897	792	-	21,689	3.1	
합계	건수	20	522	3	65	590	7	3	620	100.0	
	비율	3.2	84.2	0.5	10.5	95.2	1.1	0.48	100.0		
	면적	27,103	554,875	5,885	92,930	653,690	24,172	-	704,965	100.0	
	비율	3.8	78.7	0.8	13.2	92.7	3.4	-	100.0		

자료 : 2003년도 용인시 개발행위허가대상. 용인시 내부자료.

<표 5> 개발행위허가에 조건을 부과하는 경우(용인시 조례)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익상 또는 이해관계인의 보호를 위하여 필요하다고 인정될 때 2. 당해 행위로 인하여 주변의 환경·경관·미관 등이 손상될 우려가 있을 때 3. 역사적·문화적·향토적 가치가 있거나 원형보전의 필요가 있을 때 4. 조경·재해예방 등의 조치가 필요한 때 5. 관계법령의 규정에 의하여 공공시설 등이 행정청에 귀속될 때 6. 그밖에 도시의 정비 및 관리에 필요하다고 인정되는 때 |
|---|

간만을 살펴보았다. 그 결과, 용인시에서 개발행위허가신청에 대한 처리기간은 평균 21일이며, 최소 신청당일 처리되는 경우에서 최대 106일까지 편차가 큰 것으로 나타났다. 이것을 처리유형별로 보면, 허가의 경우에는 평균 23일이 소요되었으며, 불허가는 평균 15일, 반려는 평균 18일이 소요되었다. 15일 이내에 처리된 것은 전체의 48.7%로서 법정기간 내에 처리되는 것이 반에도 미치지 못함을 알 수 있다.

한편, 개발행위유형별 처리기간을 보면, 공작물 설치가 평균 29일, 물건적치가 평균 27일, 토지형질변경과 토석채취가 평균 24일, 토지분할이 평균 8일이 소요되었다. 그러나 토지형질변경 중에서 공작물의 설치가 수반되는 경우는 평균 36일이 소요되어 처리시간이 가장 긴 것으로 나타났다.

3. 개발행위허가의 조건

1) 개발행위허가의 조건 및 불허가 사유

조건은 개발행위허가 허가시 허가사항과 함께 부과된다. <표 5>는 용인시 조례로 개발행위허가에 조건을 부과할 수 있는 경우다. 그러나 6가지

조건 모두 추상적이고 모호하여 신청자들에게는 조건에 대한 정확한 이해를 어렵게 하고, 시의 자의적인 판단의 여지를 크게 할 소지가 있다.

한편, 개발행위허가신청 중에서 불허가 사유를 분류해 본 결과⁵⁾ (<표 6> 참조), 총 10개의 유형으로 압축되었다. 용도지역별 규모기준의 초과를 이유로 불허가 처분을 내린 것이 전체의 24.8%(26건)를 차지하여 가장 비중이 높았다. 농지개량을 빙자한 농지사전부지조성이 19.1%(20건), 경사도(17.5°) 기준을 초과하여 불허가 처리된 것이 15건으로 14.3%를 차지하였다. 그밖에 국토계획법 56조의 기반시설관련규정과 주변지역관련규정에 부적합하여 불허가된 것이 각기 9.5%와 13.3%를 차지하였다. 이들 6개 유형이 91.5%를 차지하였고, 나머지는 공원녹지점용조례, 환경부고시, 군사시설보호법 등에 부적합하거나 개발행위목적과 토지이용계획이 불일치하는 등의 사유로 불허가 처리되었다.

한 가지 특징적인 것은 기반시설의 정도, 주변지역과의 관계, 농지개량빙자 농지사전부지조성 및 농업경영목적에 부합하는지의 여부, 토지이용계획과 이용목적의 불부합 등 재량적 판단에 의한

5) 개발행위허가신청 중에서 불허가 처분된 건의 사유를 조사하기 위해 용인시에서 별도로 작성·관리하고 있는 대장에서 105개의 표본을 추출하여 분류해 보았다. 총 107건을 분석하였는데, 2건은 기간연장과 관련된 것으로 분석대상에서 제외하였다.

<표 6> 개발행위허가신청의 불허가 사유

불허가 사유	건수(건)	비율(%)
용도지역별 개발가능지 면적 초과	26	24.8
경사도(17.5도) 초과	15	14.3
도시계획조례상 건축할 수 있는 건축물이 아님	11	10.5
국토계획법 56조 기반시설관련규정 부적합	10	9.5
국토계획법 56조 주변지역과의 관련규정 부적합	14	13.3
농지개량방자 농지전용	20	19.1
공원녹지점용조례 녹지점용허가기준 부적합	3	2.9
신청일 6개월 세대주 전원 실제거주 위반*	2	1.9
토지이용계획이 이용목적에 부적합	1	0.9
군사시설 지장 초래(군부대 판단)	3	2.9
합계	105	100.0

* 환경부고시 제2000-120호.

자료: 2003년도 용인시 개발행위허가대장, 용인시 내부자료.

불허가 처분의 비중이 42.8%로서 상당히 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 불허가 처분을 통한 개발을 어느 정도 제어하고 있다는 측면에서 개발행위허가제가 개발 방지에 일정 정도 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

2) 도시계획위원회의 심의 및 자문 실태

2003년도에 신청된 2,097건의 개발행위허가 신청 중에서 용인시도시계획위원회의 심의 및 자문에 회부된 건수는 총 29건이었다⁶⁾. 총 29건개발행위허가 신청 중에서 10건이 심의안건이었고, 19건이 자문안건이었다. 우선, 심의안건을 살펴보면, 용도를 변경하고자 하는 1건을 제외하고는 모두 토지형질변경이 수반되는 건축물의 건축이었다. 이 중에

서 면적기준(주거지역 1만㎡, 보전녹지지역 5천㎡) 이하의 개발행위허가신청이 일부 심의 처리된 것으로 나타났는데, 이는 용인시 도시계획조례상 경관지구로 지정된 지역에 대해서는 면적기준 이하라고 하더라도 도시계획위원회의 심의를 받도록 규정하고 있기 때문이다. 용인시 도시계획조례상 경관지구 내에는 연면적 1,500㎡ 이상의 건축물은 들어설 수 없으나, 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 연면적 3,000㎡까지 가능하도록 되어 있다. <표 7>이 보여 주듯이, 심의안건 10건 중에서 원안 가결된 1건을 제외한 9건이 모두 조건부 의결되었고 자문안건 19건 중에서 원안의결 9건, 조건부 의결 7건, 재자문 2건, 부결 1건으로 나타났다. 특징적인 것은 경관관리기본계획을 수립하여 도시계획조례

6) 현행법상 특정 개발행위가 도시계획위원회의 심의대상인지 자문대상인지는 개발행위규모에 따라 결정된다. 용인시의 경우 주거지역과 상업지역에서의 1만㎡이상의 토지형질변경시에는 심의 대상이나, 1만㎡이하 5천㎡이상인 경우에는 도시계획위원회의 자문을 받도록 조례로 규정하고 있다.

<표 7> 개발행위허가제도 관련 도시계획위원회 심의·자문 결과(2003)

구분	처리결과	건수
심의	원안의결	1
	조건부의결	9
	재심의	0
	부결	0
자문	원안의결	9
	조건부의결	7
	재자문	2
	부결	1

자료: 2003년도 용인시 개발행위허가대장, 용인시 내부자료.

로 경관지구에 대한 개발행위허가기준을 규정하여 운영하고 있다는 점이다.

4. 개발행위허가를 둘러싼 행정심판

개발행위허가 신청자가 신청결과에 대해 이의를 제기하는 방법으로는 행정심판과 행정소송이 있다. 종래에는 필요적 전치주의에 따라 행정심판

을 거쳐야만 행정소송을 할 수 있었으나, 현재는 임의적 전치주의로 청구자가 선택적으로 할 수 있도록 개정되었다. 2003년 한 해 동안 시·군을 피청구인으로 하여 경기도에 청구된 행정심판은 459건이었고, 행정법원에 청구된 행정소송은 49건으로 나타났다. 이 중에서 개발행위허가와 관련된 행정심판은 229건, 행정소송은 단 1건이었다. 행정심판을 중심으로 개발행위와 연관되어 있다고 판단되는 229건의 자료를 유형별로 정리해보면, 다음의 <표 8>과 같다.

개발행위와 관련된 행정심판 자료들을 정리해본 결과, 순수하게 개발행위허가와 관련된 자료는 75건이고, 나머지는 청구의 내용이 개발행위허가와 직접적인 관련이 없는 것으로 분석되었다.⁷⁾ 그리고 토석채취, 토지분할, 물건적치와 관련한 행정심판은 없었다.

개발행위허가와 직접적인 관련을 가진 행정심판 자료들을 중심으로 개발행위 유형별 기각사유는 정리하면 <표 9>와 같다. 총 83건⁸⁾의 기각사유

<표 8> 행정심판재결사안 처리실태(2003)

(단위: 건)

구분	이송	취하	각하	기각	인용	총계	비율(%)
건축물 건축	-	-	1	45	6	52	22.7
토지형질변경	-	-	2	20	1	23	10.0
용도변경	-	-	2	8	1	11	5.2
원상복구	-	-	4	6	1	11	4.8
기타	3	25	46	33	25	132	57.2
합계	3	25	55	112	34	229	100.0

자료: 경기도 행정심판위원회, 내부자료, 2003.

7) 예를 들면, 건축물의 건축과 관련된 개발행위허가에 대해 지역주민들이 환경권 침해로 청구를 한 경우나 허가된 사항에 대해 기간연장을 하는 경우, 건축 가능한 법정시기를 지나 취소된 허가에 대해 청구한 경우가 대부분이었다.

8) 행정심판은 75건임에도 불구하고 총 기각사유는 83건이나 되는 이유는 각 사건마다 사유가 한 가지 이상인 것들이 많았기 때문이다. 예를 들면, 주변지역과의 관련규정도 부적합하고 기반시설관련규정도 부적합한 경우가 그 예다. 이 경우 주변지역관련규정과 기반시설관련규정 모두를 충족시키지 못하는 것이기에 각 해당유형에 중복 카운트되었다.

<표 9> 개발행위유형별 행정심판 기각사유(2003)

(단위: 건, %)

유형	구분	합계	비율
건축물의 건축	용도지역별 개발가능지 면적 이상임	5	8.8
	용도지역별 개발가능지 면적 이하임	1	1.8
	국토계획법 58조 기반시설관련 규정 부적합	9	15.8
	국토계획법 58조 주변지역과의 조화 부적합	16	28.1
	관련법규 변경으로 인한 용도지역 변경	4	7.0
	GB 내 건축, 변경할 수 있는 건축물이 아님	5	8.8
	계획대상구역으로 인한 건축, 형질변경 불가	8	14.0
	도시계획조례상 건축할 수 있는 건축물이 아님	9	15.8
	소계	57	100
토지형질 변경	용도지역별 개발가능지 면적 이상임	4	15.4
	국토계획법 58조 기반시설관련 규정 부적합	1	3.8
	국토계획법 58조 주변지역과의 조화 부적합	7	26.9
	관련법규 변경으로 인한 용도지역 변경	3	11.5
	GB 내 건축, 변경할 수 있는 건축물이 아님	1	3.8
	계획대상구역으로 인한 건축, 형질변경 불가	3	11.5
	도시계획조례상 건축할 수 있는 건축물이 아님	3	11.5
	기타	4	15.4
소계	26	100	
총계	83	100	

자료: 경기도 행정심판위원회. 내부자료, 2003.

가운데 건축물의 건축과 관련된 것이 토지형질변경에 비해 2배 이상 많았다. 특히 건축물의 건축과 관련해서는 기반시설의 부족과 주변지역과의 부조화를 이유로 기각된 것이 약 44%를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났다.

또한 재량성이 인정되는 33건의 자료 중 인용된 사례가 3건에 불과하고 대부분 기각되고 있다는 점에서도 경기도 행정심판위원회는 지자체의 재량권을 상당부분 인정하고 있음을 알 수 있다. 이에 대해 개발행위신청자들은 지나친 재량권의 남용이라는 지적과 함께 지자체의 전문성 및 재량

적 판단에 대해 의문을 제기하고 있다.

V. 문제점과 정책적 시사점

1. 문제점

본 연구에서 확인한 개발행위허가제의 문제점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 개발행위허가를 받아야 하는 대상의 적정성 문제다. 우선, 기존 대지 위에서의 건축물의 건축을 개발행위허가 대상에서 제외하고 건축허가로 갈음하는 것이 타당한

지가 의문이다. 건축허가 기준이 대부분 건축물의 안전과 관련되어 도시계획차원에서 건축의 기술적 수준을 제고할 수 없는 한계를 갖고 있기 때문이다. 그리고 토지분할에 대한 개발행위허가를 도시지역에만 국한한 것은 토지분할이 개발을 목적으로 이루어지고 있다는 점을 감안할 때 매우 부적절하다. 반면에 농지법상 허가 없이 할 수 있는 농지의 형질변경이 개발행위허가의 대상이 되고 있다는 점도 새롭게 검토하여야 할 문제다.

둘째, 개발행위허가의 기준이 일부 기준을 제외하고 추상적이어서 개발행위허가 신청자에게 과도한 부담을 주고 있다는 점이다. 그동안 토지형질변경허가제에서 적용되었던 입목본수도, 경사도, 표고를 제외한 나머지 허가기준은 매우 추상적이다. 이에 따라 대부분의 시·군에서 상기 수치지표 기준 외에는 사실상 허가심사기준으로 활용하고 있지 않으며 추상적인 기준을 적용한 경우에는 행정심판이나 행정소송으로 이어져 더욱 방어적인 자세로 허가여부를 판단하고 있다. 이로 인해 개발행위허가제가 매우 소극적으로 운용되는 측면이 있다. 반면에 개발행위신청자는 허가기준이 추상적이기 때문에 개발행위허가신청이 자주 반려되고 해당부서와의 소모적인 협의과정에서 과도한 경제적·시간적 비용을 지불하고 있다.⁹⁾

셋째, 개발행위허가제 운용에 대한 지원체계가 부재하여 개발행위허가제가 매우 비체계적으로 운용될 뿐만 아니라 운용인력의 전문성이 매우 낮다. 우선, 지원체계의 하나로서 개발행위허가제를 어떻게 운용해야 하는지에 관한 매뉴얼이 제시되지 않아 각 시·군마다 개발행위허가제의 운용체계가

각기 다를 뿐만 아니라 업무의 분담도 제각각이어서 통합적으로 운용되고 있지 못하다. 그 결과 개발행위허가제 운용과정에서 생산되는 각종 자료들이 개별적으로 관리되어 하나의 토지에서 일어나는 각 개발행위들이 종합적으로 파악되지 않고 있다. 예를 들면, 개발행위의 유형 중에서 토지분할은 지적과에서 담당하는 경우가 대부분이었는데, 사실상 개발이 전제된 토지분할을 지적법상의 기준에만 의존하여 심사한다는 것은 도시계획적 타당성을 검토한다는 개발행위허가제의 취지에 부합하지 않다. 이에 따라 지적과에서 토지분할 허가를 받은 후, 도시계획부서에서 토지형질변경 허가를 받고, 시차를 두어 건축허가는 건축과에서 받는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 현행법상 토지형질변경시 건축계획을 검토하게 되어있지만 실제는 그렇지 않다.

도시계획위원회에 상정되는 개발행위허가 심의안건 중에서 건축물의 건축을 목적으로 한 토지형질변경 심의자료에는 구체적인 건축계획이 제시되지 않는 것이 일반적이라는 점이 이를 증명한다. 간혹 구체적인 건축설계도면을 제시한 개발행위허가 신청자의 경우에는 오히려 집중 심의를 받아 허가를 받지 못하거나 과도한 조건을 부여받는 불이익을 받는다. 설령 조건을 부여하려고 해도 어떤 수준의 조건이 적정한지가 제시되어 있지 않다. 또한 허가담당공무원들에 대한 교육프로그램이 존재하지 않는다. 개발행위허가제 업무에 충실한 시·군의 경우에는 타 시·군의 사례를 탐문하여 업무에 참조하고 있는 정도다.

9) 국토연구원의 연구결과에 따르면, 토지형질변경을 위한 개발허가신청서를 작성하는 데 건당 150~200만 원의 비용이 소요되는 것으로 밝혀졌다(채미옥 외, 2004. p111).

2. 정책적 시사점

개발행위허가의 운용실태와 위에서 제시한 문제점을 통하여 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 개발행위허가의 대상을 적정화하여야 한다. 개발행위허가가 기존의 용도지역제를 보완하여 난개발을 방지하려는 취지에서 도입하였다는 점을 고려하여 기존 대지 위에서의 건축물의 건축과 비도시지역에서의 토지분할도 개발행위허가의 대상에 포함시켜야 한다. 그리고 불필요한 행정력이 낭비되고 있는 농지의 형질변경을 허가대상에서 제외하여야 한다. 물론 기존 대지 위에서의 건축물의 건축을 포함할 경우에 발생하는 막대한 행정수요는 개발행위허가부서와 건축허가부서를 통합 운영해야 할 것이다.

둘째, 개발행위허가기준의 구체화를 강화하기 위해서는 개발행위허가제 운용에서 광역지방정부인 도(道)를 배제하고 있는 것을 시정할 필요가 있다. 일본의 개발허가제의 운용체계와 같이 기본적으로 개발행위허가제의 운용권한은 광역지방정부에 부여하고 그 실질적 운용을 시·군에 위임하는 형태를 취해야 한다. 이러한 제도적 틀 속에서 광역지방정부가 관할 지역의 특성에 부합하는 개발행위허가제 운용지침을 시·군에 제시할 수 있도록 해야 할 것이다. 건설교통부 개발행위허가운영지침이 추상적인 수준을 벗어나지 못하는 것은 전국적으로 통일된 지침을 제시하는 측면이 있기 때문이다.

셋째, 개발행위허가제의 운용에 대한 지원체계를 정비하여야 한다. 개발행위허가제를 어떻게 운용하여야 하는지에 관한 매뉴얼이 없어 시·군마다 운용체계가 다르고 비체계적으로 운용되는 것

을 시정하고, 통합적 지원을 강화하기 위하여 개발행위허가 운용매뉴얼을 작성할 필요성이 있다. 운용매뉴얼을 통해 개발행위허가제의 운용체계와 개발행위허가제의 기준에 대한 정보를 제공하고 아울러 각종 자료관리의 표준화를 도모해야 할 것이다. 그리고 개발행위허가제 운용백서를 매년 발간하여 개발행위허가제의 운용사례, 즉 지역특성을 반영한 기준의 적용사례, 개발행위허가에 대한 조건의 유형 등을 상호 비교하여 업무에 활용할 수 있게 해주어야 한다. 아울러, 담당공무원의 전문성을 향상시켜줄 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 담당공무원의 순환보직을 억제하고 개발행위허가제에 대한 교육프로그램을 강화하여 담당공무원의 전문성을 향상시켜 주어야 한다. 그리고 개발행위허가제 운용의 효율성을 제고하기 위한 전산프로그램을 개발하여 보급할 필요성이 있다.

VI. 결론

개발행위허가제가 확대 도입된 이후, 일선 시·군에서의 제도운영실태를 특정지역 중심으로 조사·분석하고 정책적 시사점을 도출했다는 점에서 본 연구의 의의가 있다. 연구결과, 개발행위허가제가 일선 시·군에서 소극적으로 운용되고 있고 담당인력의 전문성 부족과 지원체계가 미흡한 것으로 나타났다. 이를 해소하기 위해서는 도 차원에서 개발행위허가제의 효율적 운용을 위한 매뉴얼을 작성할 필요가 있다. 이때 매년 구체적인 허가사례집을 발간하여 일선 시·군의 허가업무를 돕는 일이 중요하다. 또한 허가제가 일반적인 허가기준과 지역적 특수성·다양성을 반영해야 하는 업무인 만큼 담당공무원의 전문성이 이 제도의 성

패를 좌우한다. 따라서 담당인력의 전문성 제고방안으로서 순환보직 금지와 교육훈련의 강화가 필요함을 강조했다.

개발행위허가제는 용도지역제의 한계를 보완하는 기능을 수행할 것으로 기대되는 정책수단이다. 장기적으로 용도지역제를 대체하는 수단으로서의 모습을 보여줄 수 있을지 실험대 위에 올라 있는 제도라 할 수 있다. 전문성과 청렴성을 전제로 하는 개발행위허가제가 이 땅에서 뿌리를 내릴 수 있을지 지속적인 모니터링과 평가가 필요한 시점이다.

용인시 내부자료.

채미옥 외. 2004. 계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구. 국토연구원.

Brand C. 2001. Planning Law(4th ed.). Cavendish Publishing Limited.

Thomas. K. 1997. Development Control. UCL Press.

日本都市計劃學會. 1996. 市町村の都市計劃マスタープランの現狀と課題.

- 논문 접수일: 2006. 3. 3
- 심사 시작일: 2006. 3. 6
- 심사 완료일: 2006. 6. 9

참고문헌

경기도. 2003. 행정심판관련자료. 행정심판위원회 내부자료.
 강남대학교 도시연구원. 2003. 새로운 국토도시계획제도의 이해. 보성각.
 건설교통부. 2002. 개발행위허가 운영지침.
 김제국 외. 2004. 경기도 개발행위허가제의 운용실태에 관한 연구. 경기개발연구원.
 김정욱. 2002. 개발행위허가지침 작성에 관한 연구. 서울대학교 환경계획연구소.
 국토연구원. 2002. 국토계획법 운용지침.
 대한국토·도시계획학회. 2002. "국토의 계획 및 이용에 관한 체계개편과 과제". 도시정보. 통권 241호.
 류해용·정우형. 2001. 개발허가제의 도입에 관한 연구. 국토연구원.
 서순탁. 2001. 영국의 계획허가제에 관한 고찰. 도시행정연구. 제16집. 서울시립대학교.
 서순탁. 2003. 국토·도시계획제도 개편에 따른 도시계획행정의 과제. 도시행정연구 제18집. 서울시립대학교.
 용인시. 2003. 용인시 개발행위허가 접수대장. 용인시 내부자료.
 용인시. 2003. 용인시 개발행위허가대장. 용인시 내부자료.
 용인시. 2003. 2004 용인시 도시계획위원회 심의·자문 안건.

ABSTRACTS

**An Analysis of the Development Permit System
and Policy Implications**

Soon-Tak Suh Professor, Dept. of Urban Administration, University of Seoul
Je-Kook Kim Research Fellow, Gyeonggi Research Institute

※ Keywords : Development, Development Permit, Permit Condition, Appeals

The Development Permit System(DPS) which was introduced for solving the problem of disordered development in 2003 has increasingly attracted interest from policy-makers and academics in Korea. This interest raises questions about efficiency and effectiveness of the system, which seems to be needed for achieving the goal of a planned development particularly in urban fringe areas. This study is aimed at identifying the operational realities of the DPS in terms of efficiency and effectiveness, and suggesting policy implications. In doing so, the case of Young-In city was selected and analyzed the system intensively.

The results provide three policy implications. Firstly, the object of the development permit system should be revised. Secondly, some criteria of the development permit system should be concrete on the basis of site specification. Thirdly staff training programme for building institutional capacity of the local government should be needed.