

## 개발행위(토지분할) 허가제 운영의 개선방안

임택범\* ·곽인선\*\* ·전철민\*\*\*

### 요지

개발행위(토지분할) 허가제 운영에 있어 분할허가는 허가부서(공원녹지과, 도시정비과)에서 처리하고 토지이동(분할)은 지적과에서 정리함으로서 민원인이 구청을 2~3회 방문하고 처리기간이 장시간 소요되는 등 해당업무가 비효율적으로 운영되고 있는 문제점이 있어 개발행위(토지분할) 허가와 지적공부 정리(토지분할)를 지적부서에서 동시에 신청하면 민원업무 1회 방문제를 조기 정착할 수 있으므로 토지분할 허가제 운영에 관한 규정을 개선할 수 있도록 방안을 제시하였다.

## 1. 서론

### 1 연구의 배경과 목적

지적법 제19조<sup>1)</sup> 규정에서는 토지소유자가 토지의 분할을 하고자할 때 또는 지적공부에 등록된 1필지의 일부가 형질변경 등으로 용도가 다르게 된 때에는 소관청에 토지분할을 신청하도록 하고 있으며, 토지분할신청 대상은 소유권 이전, 매매 등을 위하여 필요한 경우나 토지이용상 불합리한 지상경계를 시정하기 위한 경우를 말하며, 녹지지역내 토지이거나 분할제한면적미만으로의 분할(합병조건)인 경우에는 분할허가서 사본을 제출하도록 하고 있다. 여기서 분할허가서 사본이라 함은 개발행위(토지

\* 서울특별시 중랑구청 지적과 근무

\*\* 서울시립대학교 대학원 지적정보학과 박사과정

\*\*\* 서울시립대학교 지적정보학과 교수

1) 지적법시행규칙 제14조(분할신청) : 분할 신청할 수 있는 경우 ① 소유권 이전·매매 등을 위하여 필요한 경우 ② 토지이용상 불합리한 지상 경계를 시정하기 위한 경우 ③ 1필지의 일부가 형질변경 등으로 용도가 다르게 되어 분할을 신청하는 때에는 지목변경신청서를 함께 제출하여야 한다. 「지적법」, 2004, pp48~49.

분할) 허가서를 말한다.

토지분할신청이 접수되면 국토계획법 제56조의 개발행위(분할) 허가제를 적용할 것인지 아니면 개발제한특조법 제11조의 행위제한의 허가제를 적용할 토지인지를 먼저 법률적으로 검토하여 개발행위(토지분할)를 허가 하여야 한다. 서울시 각 구청(25개)에서 처리하는 개발행위(토지분할) 허가제 운영 형태로는 크게 두 가지로 나뉘어진다. 국토계획법이 적용되는 토지는 모두 지적부서에서 토지분할민원업무 처리시 일괄해서 개발행위(토지분할) 허가를 해주고 있으며, 개발제한특조법이 적용되는 토지는 서울시 구청의 상당수는 지적부서에서 토지분할민원업무와 동시에 일괄 처리해주고 있으나 일부 구청에서는 토지분할신청하기 이전에 먼저 지적현황측량을 하여 타부서(공원녹지과)에서 개발행위(토지분할) 허가를 득한 후 토지분할을 신청하도록 유도하고 있다. 동일한 지적업무이면서도 처리하는 방법에는 상이한 부분이다. 토지분할에 따른 개발행위(토지분할) 허가 처리는 타부서(공원녹지과)에서 할 수는 있으나 토지분할은 전문적인 지적측량이 수반되는 업무이므로 지적부서에서 일괄처리 해주는 것이 옳다고 본다. 설령 법률적으로 부족한 부분이 있더라도 토지분할민원업무와 일괄처리 하는 것이 적절하다고 보아지며, 민원인들은 해당 구청을 여러 번 방문해야하는 번거로움과 비용을 줄일 수 있을 것이다. 현재 지적법에는 개발행위 허가를 해 줄 수 있는 규정이 삽입되어 있지는 않다. 국토계획법이나 개발제한특조법<sup>2)</sup>에서 개발행위허가를 받고자하는 자는 시장·군수·구청장에게 허가 받도록 규정하고 있다. 서울시 일부 구청의 지적부서에서 토지분할신청 이전에 타부서(공원녹지과)에서 개발행위(토지분할) 허가를 먼저 받기를 바라고 있다. 개발행위(토지분할) 허가제에 대해 지적법규에 규정되어 있지 않다고 해서 또는 민원업무 처리가 힘들다고 해서 토지분할이라는 고유 업무를 타부서로 넘기는 인상을 주지 않았으면 한다. 이는 민원인을 고려하지 않는 행정 편의에 민원처리 방법이라고 생각된다. 그래서 지적법 개정 시 개발행위(토지분할) 허가에 대한 규정의 삽입이 절실히 요구된다고 할 것이다. 결과적으로 개

2) 개발제한구역 내에서는 그 지정목적에 위배되는 토지분할 등을 하고자 하는 자는 시장·군수·또는 구청장의 허가를 받아 이를 행할 수 있다. 「개발제한구역법령집」, 건설교통부, p34,

발행위(토지분할) 허가는 민원인 입장에서 법규가 정비되어야 하고 민원인 입장에서 생각할 때 개발행위 허가 처리는 지적부서에서 일괄 처리해주는 것이 바람직할 것이다.

본 연구는 서울시 각 구청의 개발행위(토지분할)허가제의 운용 실태를 파악하고 개발행위(토지분할)허가제가 현재 적정하게 운용되고 있는지를 살펴보고 관련법규의 목적인대로 운용될 수 있도록 제도개선의 방향과 함께 개발행위허가제의 체계적인 운용을 위한 서울시 각 구청의 운용체계를 모색하는데 목적을 두고 있다.

## 2. 연구의 방법 및 범위

개발행위(토지분할) 허가제에 대한 법률적 이해, 서울특별시 각 구청의 개발행위(토지분할) 허가제 운용실태, 개발행위(토지분할)허가제의 운용상의 문제점과 개선방안 등 본 연구는 다음과 같은 방법으로 추진한다.

첫째 : 개발행위(토지분할) 허가제에 대한 법률적 이해

둘째 : 개발행위(토지분할) 허가제 운영 실태

셋째 : 개발행위(토지분할) 허가제 운영의 문제점과 개선방안

넷째 : 결론

본 연구의 범위는 서울특별시 구청 중 녹지지역 및 개발제한구역이 있는 구청을 대상으로 한정하였고, 개발행위허가제 운영의 범위는 토지분할에 한정하였다. 2005년도 서울특별시 중랑구에서 개발행위(토지분할) 허가제 운영실태를 분석하였고, 그에 따른 문제점과 활용방안을 강구하고자 한다, 연구결과에 기초하여 개발행위(토지분할) 허가제가 실효성 있게 운용되기 위해 필요한 제도적 보완사항을 제안하도록 한다.

## II. 개발행위 허가제에 관한 법률적 이해

### 1 국토계획법상의 개발행위 허가제

### 1.1 국토계획법의 개발행위 허가제의 정의

개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가여부를 결정함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도로 특별시장·광역시장·시장·군수는 국토계획법에 위임하거나 정한 범위 안에서 도시계획조례 또는 별도의 지침을 마련하여 개발행위허가제를 운영할 수 있다.<sup>3)</sup>

### 1.2 개발행위허가의 대상

국토계획법 제56조의 개발행위허가의 대상은 개발행위 허가권자로부터 허가를 받아야 하며, 허가 받은 사항을 변경하는 경우에도 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 그 종류는 다음과 같다.

#### (1) 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

① 건축물의 건축 : 건축법 제2조제1항 제2호의 규정에 의한 건축물의 건축

② 공작물의 설치 : 인공을 가하여 제작한 시설물의 설치

#### (2) 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경 제외)

절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지 형상을 변경하는 행위

#### (3) 토석채취

흙·모래·자갈·방위 등의 토석을 채취하는 행위

(4) 도시지역에서의 토지분할(건축법 제49조에 의한 건축물이 있는 대지는 제외)

① 녹지지역 안에서 관계법령에 의한 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지분할

② 건축법 제49조제1항의 규정에 의한 분할제한면적 미만으로의 토지의 분할

③ 관계법령에 의한 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 너비 5미터이하 토지분할

#### (5) 물건적치

3) 개발행위허가운영지침(2004.6.15개정)

녹지지역, 관리지역 또는 자연환경보전지역 안에서 건축물의 울타리 안에 위치하지 아니한 토지에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위

### 1.3 개발행위허가를 받지 않아도 되는 행위(법 제56조제4항)

(1) 다음의 경미한 행위. 다만 그 범위 안에서 도시계획조례로 따로 정하는 경우에는 그에 의한다(영제53조)

#### ① 건축물의 건축

건축법 제8조제1항에 의한 건축허가 또는 동법 제9조제1항의 규정에 의한 건축신고대상에 해당하지 아니하는 건축물의 건축

#### ② 공작물의 설치

도시지역 또는 지구단위계획구역에서 무게 50t 이하, 부피 50m<sup>3</sup> 이하, 수평투영 면적이 25m<sup>2</sup> 이하인 공작물의 설치

#### ③ 토지의 형질변경

높이 50cm 이내 또는 깊이 50cm 이내 절토, 성토, 정지 등(포장을 제외하며, 주거지역, 상업지역 및 공업지역 외 지역에서는 지목변경을 수반하지 아니하는 경우에 한함)

#### ④ 토석의 채취

도시지역 또는 지구단위계획구역에서 채취면적이 25m<sup>2</sup> 이하인 토지에서의 부피 50m<sup>3</sup> 이하의 토석채취

#### ⑤ 토지분할

- 사도법에 의한 사도개설허가를 받은 토지의 분할
- 토지의 일부를 공공용지 또는 공용지로 하기 위한 토지의 분할
- 행정재산 중 용도폐지 되는 부분의 분할 또는 잡종재산을 매각, 교환 또는 양여하기 위한 분할
- 토지의 일부가 도시계획시설로 지형도면고시가 된 당해 토지의 분할
- 너비 5미터 이하로 이미 분할된 토지의 건축법 제49조제1항의 규정에 의한 분할제한면적 이상으로의 분할

#### ⑥ 물건적치

녹지지역 또는 지구단위계획구역에서 물건을 쌓아놓는 면적이 25m<sup>2</sup> 이하인 토지에 전체무게 50톤 이하, 전체부피 50m<sup>3</sup> 이하로 물건을 쌓아 놓는 행위

## 2. 개발제한특조법의 행위제한 허가제

### 2.1 개발제한특조법의 행위제한 허가제의 목적

이 법은 국토계획법 제38조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지의 매수 기타 개발제한구역의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보함을 목적으로 한다.

### 2.2 개발제한구역에서의 행위제한 대상<sup>4)</sup>

개발제한구역에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토계획법 제2조 제11호의 규정에 의한 도시계획사업의 시행을 할 수 없다.

#### (1) 대통령령이 정하는 범위의 토지의 분할

① “대통령령이 정하는 범위”라 함은 분할된 후 각 필지의 면적이 200m<sup>2</sup> 이상(지목이 대인 토지를 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위하여 분할하는 경우에는 330m<sup>2</sup>)인 경우를 말한다. 다만 다음 각호1에 해당하는 경우에는 그 미만으로도 분할 할 수 있다.(2001.12.30개정)

- 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제4조제1호 및 동조 제2호의 규정에 의한 공익사업의 시행을 위한 경우
- 인접토지와 합병을 위한 경우
- 사도법의 사도, 농로, 임도 기타 건축물 부지의 진입로를 설치하기 위한 경우
- 별표2 제3호 가목의 규정에 의한 토지의 형질변경을 위한 경우.

4) 개발제한구역법령집. 건설교통부, 2003. p34~p54. 개발행위제한구역 행위제한

다만 분할 후 형질변경을 하지 아니하는 다른 필지의 면적이 60㎡미만인 경우에는 그러하지 아니한다.

② 토지형질변경면적은 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥면적의 2배 이내로 한다. 다만 다음의 1의 경우에는 그 해당면적으로 한다.

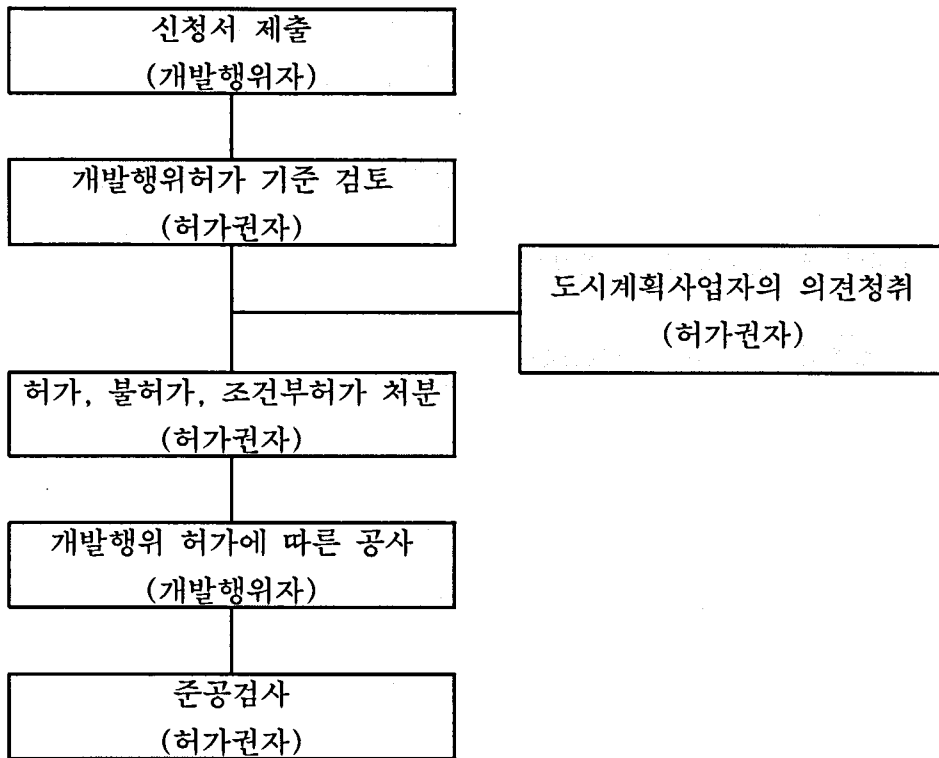
- 축사 및 미곡종합처리장은 3배 이내
- 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위하여 대지를 조성하는 경우에는 기존면적을 포함하여 330㎡이내
- 건축물 및 공작물과 관련하여 이 영 및 다른 법령에서 토지의 형질변경을 수반하는 시설을 설치할 것을 따로 규정하는 경우에는 그 규정에서 허용하는 범위이내

③ 토지의 형질변경을 하는 경우에 당해 필지의 잔여토지의 면적이 60㎡미만이 되는 때에는 당해 잔여 토지를 포함하여 토지의 형질변경을 할 수 있다. 다만 토지의 형질변경 전에 미리 토지분할을 한 경우로서 가목의 규정에 의한 토지형질변경면적에 적합하게 분할할 수 있었음에도 당해 면적을 초과하여 분할한 경우에는 그러하지 아니한다.(2001.9.6개정)

## 2.3 개발행위허가 절차

개발행위허가의 절차는 다음과 같다.

〔표 - 1〕 개발행위 허가 절차



### 3. 개발행위(토지분할) 허가 및 토지분할 관련 법규

#### 3.1 건축법 [일부개정 2005.12.7 법률7715호]5)

##### (1) 제49조 (대지의 분할제한)

① 건축물이 있는 대지는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 면적에 미달되게 분할할 수 없다.<개정 1999.2.8>

② 건축물이 있는 대지는 제33조·제47조·제48조·제50조·제51조 및 제53조의 규정에 의한 기준에 미달되게 분할할 수 없다.<개정 2005.11.8>

5) 건축법조례해설.기문당.윤혁경.2006.p2-21. 대지의 분할제한



(2) 제33조 (대지와 도로의 관계)

① 건축물의 대지는 2m 이상을 도로에 접하여야 한다.

(3) 건축법시행령 제80조 (건축물이 있는 대지의 분할제한)<sup>6)</sup>

법 제49조제1항에서 "대통령령이 정하는 범위"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 규모이상을 말한다.

- ① 주거지역 : 60㎡                      ② 상업지역 : 150㎡
- ③ 공업지역 : 150㎡                      ④ 녹지지역 : 200㎡
- ⑤ 제1호 내지 제4호에 해당하지 아니하는 지역 : 60㎡

### 3.2 개발제한특조법 [일부개정 2005.8.4 법률7678호]

(1) 제11조 (개발제한구역에서의 행위제한)

① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조제11호의 규정에 의한 도시계획사업의 시행을 할 수 없다.

- 대통령령이 정하는 범위의 토지의 분할

(2) 개발제한특조법 영 제16조(토지의 분할)

다음 각호의 해당하는 경우에는 그 미만으로도 분할 할 수 있다.

- ① 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률 제4조제1호 규정에 의한 공익사업의 시행을 위한 경우
- ② 인접토지와와의 합병을 위한 경우
- ③ 사도법상의 사도, 농로, 임도 기타 건축물부지의 진입로를 설치하기 위한 경우

### 3.3 국토계획법 [일부개정 2006.1.11 법률 제7848호]

(1) 제56조 (개발행위의 허가)

다음 각호의 1에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한

6) 서울특별시건축조례(1980.7.25제정) 제25조(건축물이 있는 대지의 분할제한) ① 주거지역 : 90㎡이상 ②사업지역 : 150㎡이상 ③ 공업지역 : 200㎡이상 ④ 녹지지역 200㎡이상 ⑤ 기타 지역 : 90㎡이상

다. 다만, 도시계획사업에 의하는 경우에는 그러하지 아니하다.

① 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

② 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다)

③ 토지분할(건축법 제49조의 규정에 의한 건축물이 있는 대지를 제외한다)

(2) 국토계획법시행령 제51조 (개발행위허가의 대상)

① 토지분할 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지의 분할  
(「건축법」 제49조에 따른 건축물이 있는 대지를 제외한다.)

- 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계 법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 토지의 분할

- 「건축법」 제49조제1항의 규정에 의한 분할제한면적미만으로서의 토지분할

- 관계 법령에 의한 허가·인가 등을 받지 아니하고 행하는 너비 5미터 이하로의 토지분할

(3) 법제56조 규정에 의한 개발행위허가기준 - [별표1]

① 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계 법령에 허가·인가 등을 받지 아니하고 토지를 분할하는 경우에는 다음의 요건을 모두 갖추는 것

- 「건축법」 제49조제1항에 따른 분할제한면적(이하 이 칸에서 “분할제한면적”이라 한다) 이상으로서 도시계획조례가 정하는 면적 이상으로 분할할 것

- 「소득세법 시행령」 제168조의3제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 토지에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있다고 판단되는 지역으로서 건설교통부장관이 지정·고시하는 지역 안에서의 토지분할이 아닐 것. 다만, 다음의 어느 하나에 해당되는 토지의 경우는 예외로 한다.

· 다른 토지와와의 합병을 위하여 분할하는 토지

· 2006년 3월 8일 전에 토지소유권이 공유로 된 토지를 공유지분에 따라 분할하는 토지

· 그 밖에 토지의 분할이 불가피한 경우로서 건설교통부령이

정하는 경우에 해당되는 토지

- 토지분할의 목적이 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경인 경우 그 개발행위가 관계 법령에 따라 제한되지 아니할 것

② 분할제한면적 미만으로 분할하는 경우에는 다음의 어느 하나에 해당 할 것

- 녹지지역 안에서의 기존묘지의 분할

- 사설도로를 개설하기 위한 분할(「사도법」에 의한 사도개설허가를 받아 분할하는 경우를 제외한다)

- 사설도로로 사용되고 있는 토지 중 도로로서의 용도가 폐지되는 부분을 인접토지와 합병하기 위하여 하는 분할

- 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.

· 분할 후 남은 토지의 면적 및 분할된 토지와 인접 토지가 합필된 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것

· 분할전후의 토지면적에 증감이 없을 것

· 분할하고자 하는 기존토지의 면적이 분할제한면적에 미달되고, 분할된 토지와 인접 토지를 합필한 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것

③ 너비 5m 이하로 분할하는 경우로서 토지의 합리적인 이용에 지장이 없을 것

### Ⅲ. 개발행위(토지분할) 허가제 운영실태

#### 1 국토계획법에 의한 개발행위(토지분할) 허가제 운영 실태

도시 지역 내에서 분할제한면적 미만의 토지를 분할하거나 분할제한

면적이상의 토지를 인접토지와 합병조건으로 토지분할하고자할 때에는 국토계획법에 의한 개발행위(토지분할) 허가를 받아야 한다. 서울시 각 구청의 경우 국토계획법에 의한 개발행위(토지분할)를 어떻게 운영하고 있는지를 조사한바, 지적부서에서 토지분할민원업무 처리 시 일괄처리하고 있다. 즉 토지분할에 따른 관계법규 저촉여부를 관련부서에 협의하여 지적부서에서 일괄적으로 처리해 주고 있다.

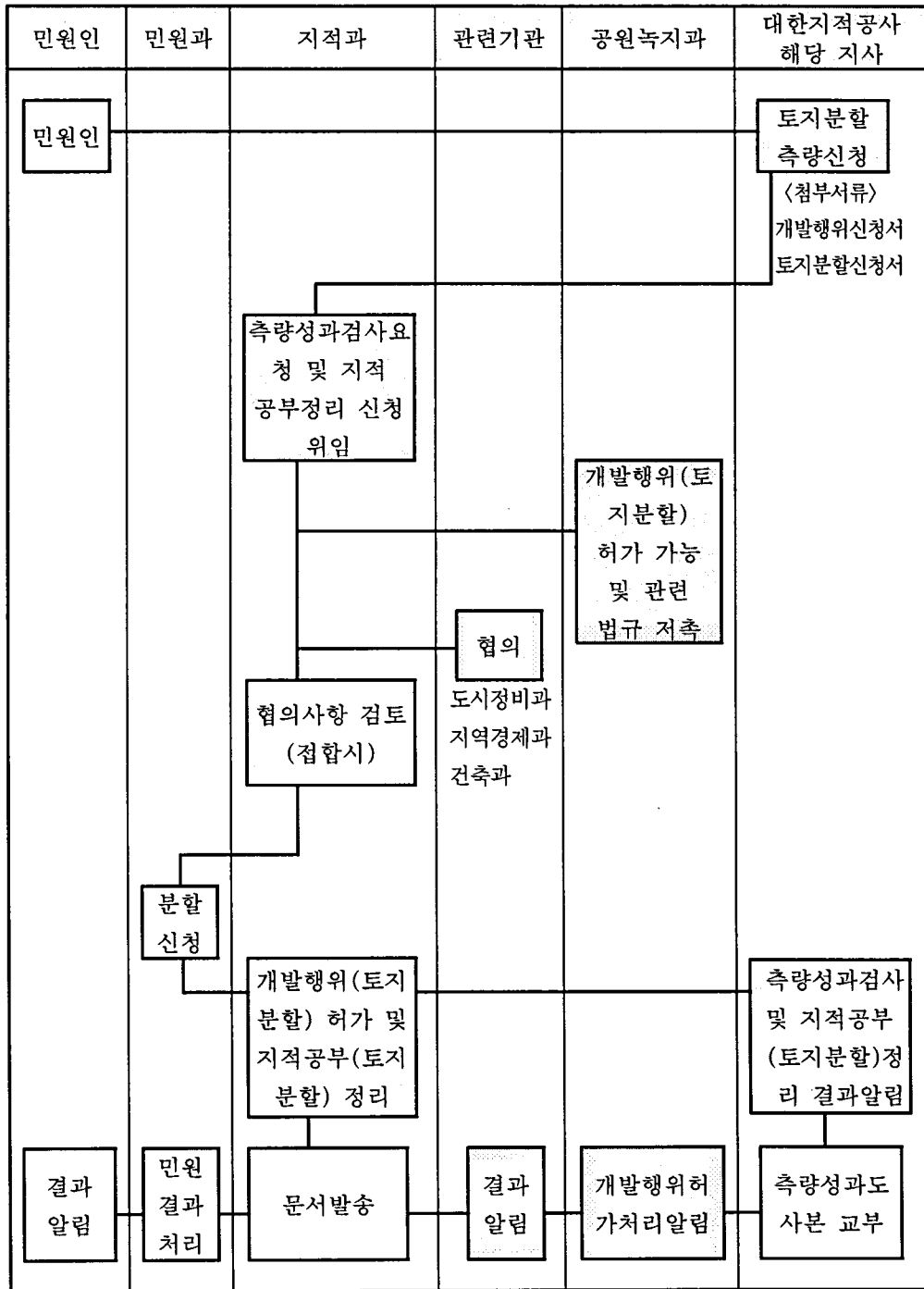
[ 표 - 2 ] 서울특별시 각 구청별 개발행위(토지분할) 처리부서 현황<sup>7)</sup>

구청 명	개발행위(분할) 처리부서		비 고	구청 명	개발행위(분할) 처리부서		비 고
	국토법	개특법			국토법	개특법	
종로구	지적과	지적과		중구	지적과	지적과	
용산구	지적과	지적과		성동구	지적과	지적과	
광진구	지적과	지적과		동대문구	지적과	지적과	내부방직
중랑구	지적과	지적과		성북구	지적과	지적과	
강북구	지적과	공원녹지과		도봉구	지적과	지적과	
노원구	지적과	공원녹지과		은평구	지적과	공원녹지과	
서대문구	지적과	지적과		마포구	지적과	지적과	
양천구	지적과	지적과		강서구	지적과	지적과	
구로구	지적과	지적과		금천구	지적과	지적과	
영등포구	지적과	지적과		동작구	지적과	지적과	
관악구	지적과	지적과		서초구	지적과	공원녹지과	
강남구	지적과	지적과		송파구	지적과	지적과	
강동구	지적과	지적과	내부방직				

7) 서울시 각 구청에서 국토계획법에 적용 받는 토지를 어떻게 처리하고 있는지를 전화 조사한 것으로 서울시 모든 구청이 지적부서에서 토지분할측량 검사시 관련부서에 협의하여 토지분할측량검사와 동시에 처리해 주고 있음을 나타낸다.

국토계획법에 의해 토지분할을 하고자 하는 자는 대한지적공사에 토지분할측량신청을 하면 대한지적공사에서는 5일 이내에 측량하여 소관청에 성과검사요청하고 소관청에서는 토지분할에 따른 관련부서에 협의하여 토지분할에 따른 관련법규 저촉사항이 없는 경우에는 개발행위(토지분할) 허가 및 토지분할 측량성과도를 교부한다.[표-3참조] 이때 지적공부 정리 신청이 위임되었을 때에는 지적공부 정리를 측량성과검사와 동시에 처리하고 민원인에게 결과통지 및 등기촉탁과 관련부서에 통보함으로써 모든 민원이 마무리 된다.

[표 - 3] 국토계획법에 의한 개발행위(토지분할)허가제 운영 절차



## 2. 개발제한특조법의 행위제한 허가제 운영 실태

개발제한특조법에 의한 행위제한 허가제의 경우도 국토계획법에 의한 개발행위(토지분할) 허가제와 동일하게 지적부서에서 일괄 처리해 주고 있으나, 은평구, 노원구, 서초구 등 일부 구청에서는 타부서(공원녹지과)에서 사전에 개발행위 허가를 받도록 하고 있다. 녹지지역·개발제한구역 내에서 토지분할은 개발제한특조법의 행위제한에 따른 허가를 사전에 받도록 하는 경우로 이럴 경우 민원인은 구청을 2~3회 정도 방문하게 된다.

[표 - 4] 민원인이 개발행위(토지분할) 허가 받기 위한 구청 방문 횟수

민원인 (첫번째 구청 방문)	① 지적현황측량	측량기관(지적공사) 측량접수 (구청 지적과내)	지적현황성과교부
	측량수수료 납부		
민원인 (두번째 구청 방문)	② 개발행위허가 신청	공원녹지과 개발행위(토지분할) 허가 접수	개발행위(토지분할) 허가서 교부
민원인 (세번째 구청 방문)	③ 토지분할신청	측량기관(지적공사) 측량접수 (구청 지적과내)	토지분할 성과도 교부
	8) 측량수수료 추가 납부(10%)		

※ 지적부서에서  
측량성과검사 필한  
후 민원인에게 교부

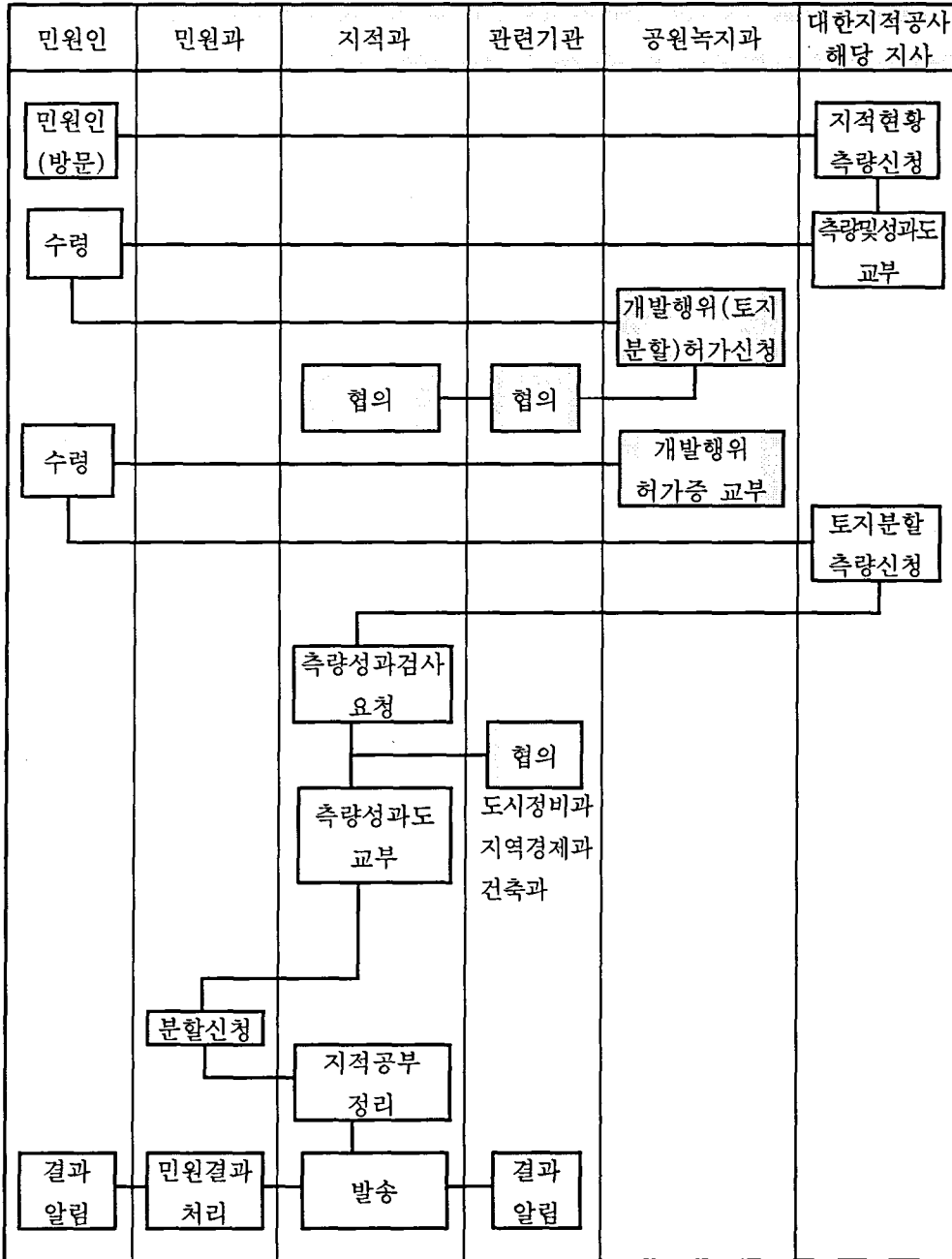
8) 민원인이 측량기관에 토지분할을 신청한 경우에는 개발행위(토지분할) 허가 받기 위해 지적현황성과를 측량비의 10%로만을 받고 토지분할측량으로 종목 변경하여 지적부서에 토지분할 측량성과검사 요청하게 된다.

토지분할을 하고자 하는 자는 먼저 지적현황측량을 측량기관(지적공사)에 신청하면 측량기관(지적공사)에서는 측량 접수 후 5일 이내에 지적현황측량을 실시하여 민원인에게 측량성과도를 교부하여 주고, 교부받은 민원인은 지적현황 측량성과도를 첨부하여 개발제한구역내 토지이므로 지적부서가 아닌 공원녹지과에 개발행위(토지분할) 허가신청을 접수한다. 개발행위(토지분할) 허가신청을 접수받은 공원녹지과에서는 관련부서(지적과, 도시정비과, 지역경제과 등)에 협의하여 관계법규에 이상이 없는 경우 15일 이내에 개발행위(토지분할) 허가서를 교부한다. 개발행위(토지분할) 허가 받은 민원인은 다시 측량기관(지적공사)에 토지분할측량을 신청한다. 측량기관(지적공사)에서는 종전에 지적현황측량성과를<sup>9)</sup> 토지분할수수료의 10%를 받고 토지분할측량으로 종목 변경하여 소관청에 토지분할측량 성과 검사요청을 한다. 소관청은 관련부서에 협의하여 이상이 없으면 측량 성과도를 교부한다. 이때 지적공부정리 신청이 위임되었을 때에는 지적공부 정리를 측량성과검사와 동시에 처리하고 민원인에게 결과통지 및 등기촉탁과 관련부서에 통보함으로써 모든 민원이 끝난다.

9) 지적측량수수료표(행정자치부장관고시)/지적측량수수료단가산출요령.2006.1.대한지적공사. p334. 지적현황측량에 의하여 지적공부를 정리하고자 하는 경우에는 종목변경시점의 측량수수료와 기납부한 측량수수료의 차액을 납부하여야 한다.



〈표 - 5〉 개발제한특조법의 개발행위(토지분할) 허가제 운영 절차



#### IV. 개발행위(토지분할) 허가제 운영의 문제점 및 개선방안

##### 1 개발행위(토지분할) 허가제 운영의 문제점

용도지역·지구제를 채택하고 있는 우리나라는 용도지역·지구 안에서 행위제한 규정에 저촉되지 않으면 원칙적으로 개발행위(토지분할) 허가를 해주어야 한다. 개발행위(토지분할) 허가제는 토지소유자의 무분별한 개발을 제한하는데 목적이 있다. 하지만 개발행위허가 규정에도 이미 법률로서 허가대상 행위와 허가면제 행위로 명확하게 구분하였다. 토지분할민원업무는 동일한 개발행위(토지분할)인데도 서울특별시 각 구청의 경우 구청마다 적용하는 방법이 다르고 민원인은 개발행위(토지분할) 허가를 받기 위해 지적현황측량과 토지분할측량을 각각 해야 하고 이에 따른 측량비용도 두 번 납부하게 된다. 개발행위(토지분할) 허가를 공원녹지과에서 허가할 경우에는 개발행위허가 법정 처리기간이 15일이므로 토지분할을 하는데 상당한 시간이 소요된다. 토지분할을 하기 위해 해당 구청을 3회 방문한다면 행정에 대한 신뢰성이 떨어질 것이며 이는 1회 방문제 등의 행정절차 간소화가 요구되기도 할 것이다. 물론 각 구청 사정에 맞게 처리할 수는 있을 것이다. 그러나 하나의 법률을 가지고 각 구청마다 다르게 처리한다면 동일 법률에 대한 공무원 간의 모순된 모습일 것이다. 또한 개발제한특조법 지역이든 국토계획법 지역이든 모두 개발행위(토지분할) 허가제임에도 어느 구청은 타부서에서 처리하고 어느 구청은 지적부서에서 처리하고 있는데 통일된 모습이 필요하다.

<표 - 6> 2005년도 개발행위(토지분할) 허가 현황 ('05. 1. 1 ~ 12.31 기준)

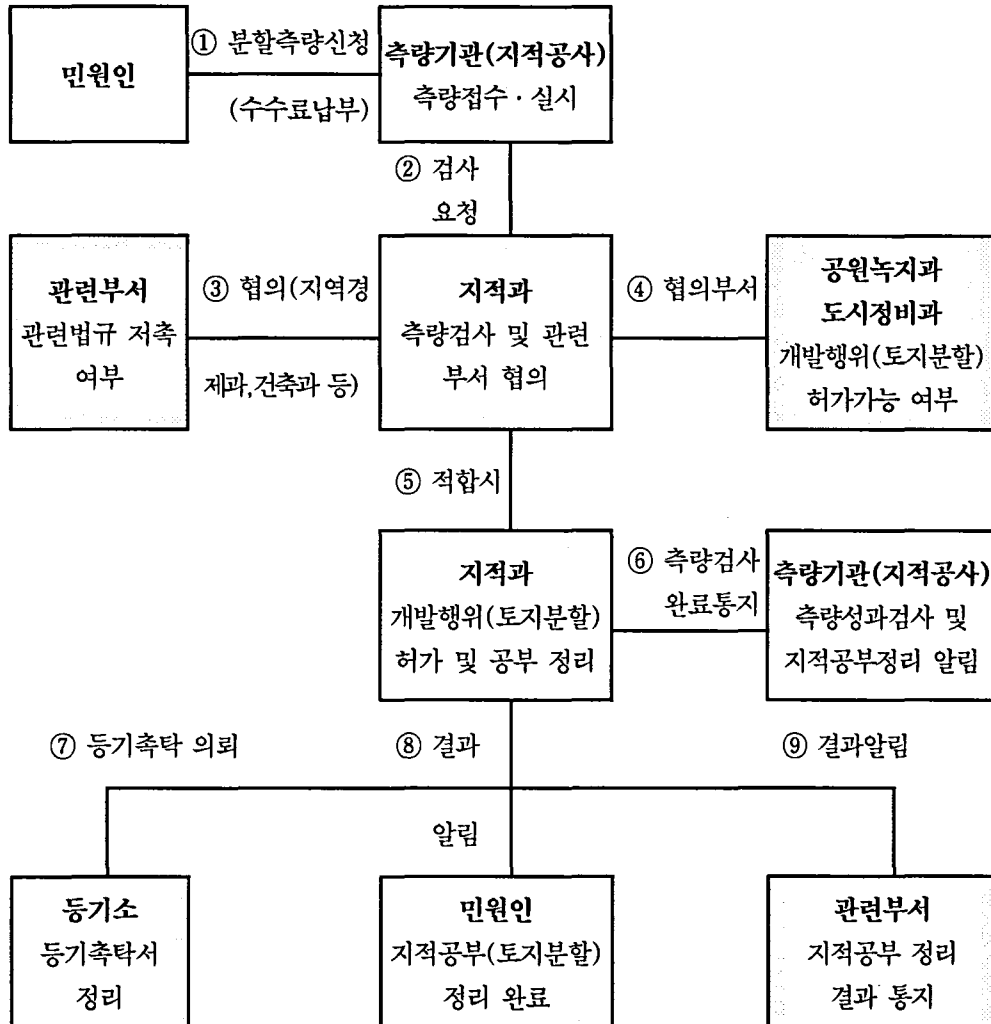
동 명	국토계획법	개발제한구역 특별법	비고
면목동	9 건(44필)		(도시계획시설 포함)
상봉동	12 건(46필)		(도시계획시설 포함)
중화동	2 건(4필)		(도시계획시설 포함)
묵동	5 건(13필)		(도시계획시설 포함)
망우동		15 건(44필)	녹지지역, 개발제한구역
신내동		25 건(72필)	녹지지역, 개발제한구역

우리 구에서 2005년도에 토지분할민원업무 처리한 건수를 보면, 총 68건의 223필지(도시계획선 분할 포함)이며, 망우동, 신내동의 40건의 116필지는 녹지지역·개발제한구역내의 토지이므로 개발행위(토지분할) 허가와 일괄해서 지적과에서 처리한 건수이다. 2 개발행위(토지분할) 허가제 개선방안

민원인이 토지분할 및 개발행위(토지분할) 허가신청을 토지분할측량과 같이 지적부서에 신청하면 지적부서에서는 국토계획법 또는 개발제한특별조법 지역에 맞게 관련부서에 협의하여 관계법규에 저촉사항이 없는 경우 토지분할 및 개발행위(토지분할) 허가를 일괄처리 하는 방법으로 개선하고자 한다. 개선효과로는 민원인은 토지분할을 하기 위해 종전에 두 번 측량하던 것을 한번만 측량신청하면 되고, 측량수수료를 두 번 납부하던 것이 한번으로 되며, 사전에 개발행위(토지분할) 허가를 받기위해 타부서(공원녹지과)에 신청할 경우 처리기간이 15일이 소요되나 지적부

서에서 동시에 처리한다면 이 기간도 단축할 수 있다. 또는 구청을 여러 번 반복해서 왕래하여야 하는 불편과 시간을 절약할 수 있어 좋다. 개발 행위(토지분할) 허가를 지적부서에서 처리하여도 큰 문제점은 없다.

〈표 - 7〉 개발행위(토지분할) 허가 개선 절차



## V. 결론

얼마 전까지만 해도 녹지지역 내에서 토지소유자가 인·허가를 받지 않고 토지분할 신청한 경우에 용도지역·지구 안에서의 제한 규정이 없는 경우에는 환경·경관 측면에서 문제가 있더라도 법령에만 위반되지 않으면 인·허가 할 수밖에 없어 농지는 물론 산지 등에서도 난개발을 초래할 수 있는 요인이 있었다. 그러나 2006.3.23 국토계획법 시행령이 개정되면서 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계법령에 의한 인가·허가 등을 받지 아니하고는 지정지역(토지투자지역, 주택투자지역)내에서는 토지분할을 할 수 없도록 하였다. 토지분할민원업무를 담당하는 공무원으로서는 무분별한 개발행위(토지분할) 허가를 제한할 수 있는 규정이 있어 늦게나마 다행이라 생각한다.

국토계획법 제56조의 개발행위(분할)허가제 또는 개발제한특조법 제11조의 행위제한에 의한 개발행위(토지분할) 허가제 운영에 있어 서울시 구청(25개)마다 민원처리 방법이 상이한 부분이 있어 통일(안)을 찾고자 하였으며, 모든 민원업무는 1회 방문제를 근간으로 민원업무를 처리하고 있으나 일부 구청에서 처리하고 있는 개발행위(토지분할) 허가제는 민원인이 해당구청을 2~3회 방문해야 하는 번거로움을 주고 있는바, 전문적인 지적측량이 수반되는 업무이므로 지적부서에서 토지분할민원업무와 개발행위(토지분할) 허가를 관련부서에 협의한후 일괄 처리토록 함으로서 민원업무 1회 방문제를 조기 정착하는데 기여 했으면 한다.

개발제한특조법이 적용되는 토지는 서울시 구청의 상당수는 지적부서에서 처리하고 있으나 일부 구청에서는 토지분할신청하기 이전에 먼저 지적현황측량을 하여 타부서(공원녹지과)에서 개발행위(토지분할) 허가를 받은 후 토지분할 신청하도록 유도하는 경우에 대해, 즉 민원인들은 개발행위(토지분할) 허가를 받기 위해 지적현황측량을 하여 지적부서가 아닌 타부서(공원녹지과)에서 개발행위 허가(법정기간:15일)를 받고 있으며, 그 이후 다시 토지분할측량 신청하여 지적부서에서 측량성과검사(법정기간:4일)를 받아야 하는바, 이럴 경우 민원인들은 측량수수료를 두 번 내는 경우가 있는 등의 불평·불만에 대해 개선코자 하였으며, 민원인들

은 물론 담당공무원들도 개발행위(토지분할) 허가제에 대해 지적법규에 규정 되어 있지 않아 민원처리에 애로가 있는바, 동대문구(2000.8.23)·강동구의 경우는 구청 내에서 자체적으로 방침을 받아 지적부서에서 토지분할민원업무 처리시 개발행위(토지분할) 허가를 일괄처리하고 있다. 그 결과 민원인들은 해당 구청을 한번만 방문하면 되었고 여러 번 방문해야 할 때 드는 비용과 번거로움 줄일 수 있었다. 그래서 차후 지적법 개정 시에는 개발행위(토지분할) 허가의 처리 절차에 대한 규정의 삽입이 절실하다. 결과적으로 개발행위(토지분할) 허가는 민원인 입장에서 관계법령이 정비되어야 하고 민원인 입장에서 생각할 때 개발행위(토지분할) 허가 처리는 지적부서에서 일괄 처리해 주는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

- 건설교통부. 「개발제한구역법령집」. 건설교통부. 2003. p34.
- 건설교통부. 「개발행위허가운영지침」. 2004. 6.
- 건설교통부. 「도시개발법령집」. 건설교통부. 2003. 9.
- 김제국의 외 2인. 「경기도개발행위허가제의운용실태에관한연구」. 경기개발연구원. 2004.12.
- 대한주택건설협회. 「주택사업관련법령집」. 대한주택건설협회. 2005. 7. p386.
- 대한지적공사. 「지적측량수수료표/지적측량수수료단가산출요령」. 2006.1. p334.
- 맹치영. 「개발제한구역의 이해」. 시대공론사. 1992. 4.
- 서울특별시. 「도시계획업무편람」. 서울특별시도시계획국. 2004. 1. p345~351.
- 서울특별시. 「도시공원및녹지등에관한법률해설」. 푸른도시국공원과. 2006.2. p31~32.
- 송홍섭·송현진. 「도시및주거환경정비법해설」. 서초법률. 2003. p82.
- 윤혁경. 「건축법조례해설」. 기문당. 2006. p2-21. p2-54.
- 최혁재. 「개발행위허가제의 개선방향」. 국토연구원.
- 프라임양천. 「국토의계획및이용에관한법령집」. 프라임양천. 2004. 2.

한국도시개발연구포럼. 「재건축·재개발이야기」. 한국도시개발연구포럼.  
2003. 7.

행정자치부. 「지적법규해설」. 행정자치부. 2004. 9. p52.