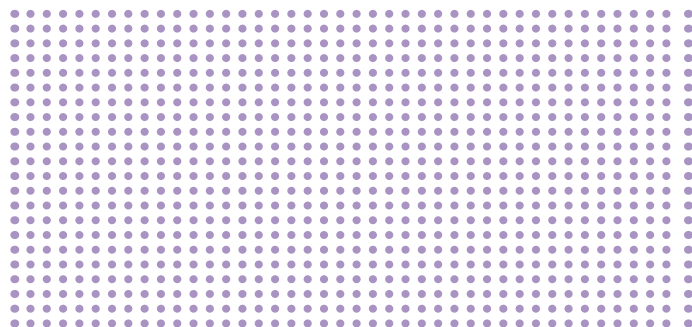


“

# 2024 주요법령해석사례 해설집



법제처

- 이 법령해석사례 해설집은 2024년도 법제처 법령해석례 중 법령입안·심사나 법령정비권고 등 법제업무 수행에 참고가 될 만한 사례를 추리고, 검토 실무자 등이 관련 해설을 붙인 것입니다.
- 각 법령해석례에 붙은 해설은 각 검토담당자 등의 개인적인 의견으로서 법제처의 공식적인 의견은 아닙니다.

## 분야 : 행정·사회문화법령

- 01** 「의료법」 제17조제3항에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에 병무용진단서가 포함되는지  
법제처 2024. 2. 14. 회신 23-0913 해석례 ..... 8
- 02** 「건설산업기본법」 제9조제1항에 따라 상·하수도설비공사업 등록을 한 자가 지방자치 단체인 일반수도사업자의 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 해야 하는지 여부  
법제처 2024. 4. 24. 회신 23-1105 해석례 ..... 13
- 03** 시·도지사가 「지방재정법」 제29조제1항에 따라 관할 시·군에 배분하는 조정교부금의 재원을 확보할 때 고려되는 요소인 ‘인구 50만 이상의 시’의 인정기준  
법제처 2024. 4. 18. 회신 23-1178 해석례 ..... 18
- 04** 상수원보호구역에 있는 폐교재산의 용도변경에 관한 특례를 상수원보호구역에서 금지되는 행위를 목적으로 하는 용도변경에도 적용할 수 있는지  
법제처 2024. 4. 12. 회신 24-0059 해석례 ..... 24
- 05** 「관광진흥법」 제32조 및 같은 법 시행규칙 별표 10의2에 따라 안전·위생기준을 지켜야 하는 대상 시설인 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’의 범위  
법제처 2024. 6. 19. 회신 24-0062 해석례 ..... 30
- 06** 농지전용변경허가를 신청하는 경우 「농지법」 제56조제2호 등에 따라 수수료를 납부 해야 하는지  
법제처 2024. 6. 5. 회신 24-0258 해석례 ..... 36
- 07** ‘엔지니어링사업자의 전문분야 추가’에 대한 신고의 성격  
법제처 2024. 6. 19. 회신 24-0323 해석례 ..... 40
- 08** 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에 근로자에게 부여되는 유급휴가 일수  
법제처 2024. 7. 9. 회신 24-0345 해석례 ..... 44

## | 목 차 |

- 09 공유재산 사용료 감경 사유 중 “행정재산의 사용에 제한을 받은 경우”의 의미  
법제처 2024. 8. 2. 회신 24-0404 해석례 ..... 48
- 10 「환경영향평가법 시행령」 제13조제1항 및 제36조제1항에서 규정하고 있는 전략환경  
영향평가서 및 환경영향평가서 초안 공람기간을 계산할 때 기간의 초일을 산입하는지  
법제처 2024. 7. 26. 회신 24-0492, 24-0587 해석례 ..... 53
- 11 ‘폐기물 인계·인수에 관한 사항’과 ‘폐기물처리현장정보’ 중 하나만 전자정보처리  
프로그램에 입력하지 않은 경우가 영업정지 명령 대상 등에 포함되는지  
법제처 2024. 8. 6. 회신 24-0523, 24-0589 해석례 ..... 58
- 12 「초·중등교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 정원외로 학적이 관리되는 자가 「학교  
폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조제3호 등의 “학생”에 포함되는지 여부  
법제처 2024. 9. 11. 회신 24-0600 해석례 ..... 64
- 13 「항만법」이 전부개정된 경우 「항만법」 부칙 제6조가 계속 적용되는 것으로 볼 수 있는지  
법제처 2024. 11. 19. 회신 24-0684 해석례 ..... 68
- 14 환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택은 「상수원  
관리규칙」 제15조제1호가목에 따라 신축을 허가할 수 있는 생활기반시설에 해당하는지  
법제처 2024. 11. 8. 회신 24-0718 해석례 ..... 74

### 분야 : 경제법령

- 15 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 숲길 조성·관리사업의 인력으로 이미  
등록된 사람을 「건설산업기본법」에 따른 조경공사사업의 기술인력으로 인정할 수 있는지 여부  
법제처 2024. 2. 19. 회신 23-0835 해석례 ..... 80
- 16 지방자치단체의 장이 「공동주택관리법」 제93조제5항에 따라 감사에 참여하는 외부  
전문가에게 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출등 명령 권한을 부여할 수  
있는지 여부  
법제처 2024. 3. 20. 회신 23-0926 해석례 ..... 87

- 17 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따른 도시개발사업의 시행자 지정요건**  
 법제처 2024. 3. 5. 회신 23-1067 해석례 ..... 92
- 18 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시” 하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에도 적용되어, 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시한 경우에만 같은 항 단서에 따라 양도소득세를 면제받을 수 있는지**  
 법제처 2024. 5. 14. 회신 24-0009 해석례 ..... 96
- 19 일조 등의 확보를 위한 건축물 이격거리 기준의 예외 적용 범위**  
 법제처 2024. 4. 4. 회신 24-0032, 24-0242, 24-0243 해석례 ..... 100
- 20 토지를 담보신탁한 위탁자가 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 시행령」 제7조제1항제1호에 따른 ‘토지의 소유권 확보’ 요건을 충족하는지**  
 법제처 2024. 5. 14. 회신 24-0088 해석례 ..... 105
- 21 2021년 11월 2일 전에 분양신고를 완료한 생활숙박시설인 건축물에 대하여 2021년 12월 31일 이후 사용승인을 신청하는 경우, 「건축물의 분양에 관한 법률 시행규칙」 별지 제2호의2서식의 생활숙박시설 관련 확인서의 사본을 반드시 제출해야 하는지 여부**  
 법제처 2024. 4. 24. 회신 24-0109 해석례 ..... 109
- 22 건축물의 최상층 계단실에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분의 바닥면적 산입 여부**  
 법제처 2024. 6. 26. 회신 24-0271 해석례 ..... 115
- 23 환경전문공사를 하도급 받을 수 있는 자의 자격**  
 법제처 2024. 6. 26. 회신 24-0296 해석례 ..... 119
- 24 「도시 및 주거환경정비법」 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료의 범위**  
 법제처 2024. 7. 2. 회신 24-0347 해석례 ..... 124

25	법률 제7715호 토지이용규제 기본법 부칙 제4조제2항에 따라 지형도면 등을 고시하지 않은 지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물이 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물인지 법제처 2024. 8. 2. 회신 24-0368 해석례	129
26	강화된 직통계단의 설치기준이 적용되는 대상의 범위 법제처 2024. 7. 2. 회신 24-0378, 24-0472 해석례	133
27	정밀안전진단을 실시한 결과 안전등급이 D등급으로 지정된 경우가 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제25조제1항에 따른 ‘해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요하다고 판단되는 경우’에 해당하는지 법제처 2024. 6. 19. 회신 24-0390 해석례	137
28	「주택법 시행규칙」 제13조제1항에 따라 사업계획변경승인을 신청하는 경우 제출하여야 하는 증명서류의 범위 법제처 2024. 8. 2. 회신 24-0480 등 해석례	142
29	「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제9조제2항에 따른 피난계단과 특별피난계단의 구조 기준으로서 두 창문등과의 거리의 산정기준 법제처 2024. 5. 8. 회신 24-0489, 24-0707 해석례	148
30	「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 1 제5호사목가)에 따라 개발제한구역 내 야영장 설치 허가를 받을 수 있는 “10년이상거주자”의 범위 법제처 2024. 10. 2. 회신 24-0550 해석례	153
31	「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 지방자치단체 출자·출연 기관이 「지능정보화 기본법」에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당하는지 법제처 2024. 9. 23. 회신 24-0582 해석례	157
32	근린재생형 활성화계획이 고시된 때에 용도지역 등을 변경하는 내용이 포함된 정비계획 결정이 의제되는지 법제처 2024. 0. 00. 회신 24-0680 해석례	162

분야

# 행정·사회문화법령

---



2024 주요법령해석사례 해설집

## 분야 : 사회문화법령

「의료법」 제17조제3항에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에 병무용진단서가 포함되는지

(법제처 2024. 2. 14. 회신 23-0913 해석례)

## 질의배경

민원인은 「병역법 시행령」 제168조제1항에 따라 지정된 ‘병무용진단서 발급의료기관’이 아닌 의료기관에서 일반적인 진찰을 받은 후 ‘병무용진단서’ 서식에 맞춰서 병무용진단서를 발급하여 줄 것을 의사에게 요구하였으나, 자신을 진찰한 의사가 ‘병무용진단서’ 교부를 거부하며, 병무용진단서 발급의료기관에서 발급받도록 안내하자, 「의료법」 제17조제3항에 따라 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’의 범위에 대하여 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

「의료법」 제17조제3항에서는 ‘의사·치과의사 또는 한의사는 자신이 진찰하거나 검안(檢案)한 자에 대한 진단서·검안서 또는 증명서 교부를 요구받은 때에는 정당한 사유 없이 거부하지 못한다’고 규정하고 있는바, 같은 항에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에 「병역법 시행규칙」 별지 제106호서식의 병무용진단서가 포함되는지?



## 제시된 의견

## 1. 병무용진단서는 포함되지 않음

병무용진단서는 병역법령에 따른 사회복무요원의 분할복무, 병역의무이행일의 연기, 병역준비역의 병역면제, 현역병입영 대상자 등의 병역처분변경 등과 같은 병역의무와 관련된 각종 신청 시 제출해야 하는 서류로서, 의료법령에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 직접 진찰한 환자에 대해 교부하는 ‘진단서·상해진단서·사망진단서’와는 그 근거 법령과 제출용도가 구분되는 별개의 서류이므로, 「의료법」 제17조제3항에 따라 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에 포함된다고 보기는 어려움



## 2. 병무용진단서도 포함됨

일반적으로 “진단서”란 “의사가 병의 진단 결과를 적은 증명서”를 의미하고, 「의료법」에서 진단서의 개념과 범위를 별도로 한정하고 있지 않은바, 같은 법 제17조제3항에 따라 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’의 범위에는 의사·치과의사 또는 한의사가 자신이 진찰한 자를 대상으로 병의 진단 결과를 적는 증명서 일체를 의미한다고 보는 것이 타당함.



### 회신 내용

#### 답변

「의료법」 제17조제3항에 따라 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에는 「병역법 시행규칙」 별지 제106호서식의 병무용진단서는 포함되지 않습니다.

#### 이유

먼저 「의료법」 제17조제3항에서는 ‘의사·치과의사 또는 한의사는 자신이 진찰하거나 검안한 자에 대한 진단서·검안서 또는 증명서 교부를 요구받은 때에는 정당한 사유 없이 거부하지 못한다’고 규정하면서, 같은 조 제5항에서는 ‘같은 조 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 진단서, 증명서의 서식·기재사항, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다’고 규정하고 있는데, 그 위임받은 사항을 정한 「의료법 시행규칙」에서는 의사·치과의사 또는 한의사가 발급하는 진단서를 유형별로 ① 일반적인 ‘진단서(제9조제1항 및 별지 제5호의2서식)’, ② 질병의 원인이 상해로 인한 것인 경우에 교부하는 ‘상해진단서(제9조제2항 및 별지 제5호의3서식)’ 및 ③ 사망자에 대하여 교부하는 ‘사망진단서’(제10조 및 별지 제6호서식)로 구분하여 각각 그 서식과 기재사항을 정하고 있는바, 이러한 진단서·상해진단서·사망진단서가 같은 법 제17조제3항에 따른 ‘진단서’에 해당한다는 점은 명확합니다.

그런데 「병역법 시행규칙」 별지 제106호서식의 병무용진단서(이하 “병무용진단서”라 함)는 같은 규칙에 따라 사회복지요원의 분할복무(제41조의2제1항제1호), 병역의무이행일의 연기(제87조제1항제1호), 병역준비역의 병역면제(제93조제1항제1호), 현역병입영 대상자 등의 병역처분변경(제95조제1항제1호) 등과 같은 병역의무와 관련된 각종 신청 시 제출해야 하는 서류로서, 의료법령에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 직접 진찰한 환자에 대해 교부하는 ‘진단서·상해진단서·사망진단서’와는 그 근거 법령과 제출용도가 구분되는 별개의 서류이고, 「병역법 시행규칙」 별지 제106호서식에서는 병무용진단서에 ‘현재까지의 치료경과’, ‘현재까지의 일상적 생활 상태와 운동능력’, ‘치료 후 심신장애에 관한 의견’, ‘병명을 진단한 검사항목’ 등을 작성하도록 규정하여, 「의료법 시행규칙」에 따른 ‘진단서·상해진단서·사망진단서’와는 그 기재사항에 있어서 차이가 있는바, ‘의사·치과의사 또는 한의사’가 진찰하여 교부하는 것이라는 이유로 병무용

진단서가 「의료법」 제17조제3항에 따라 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에 포함된다고 보기는 어렵습니다.

더욱이 어떠한 행위에 대하여 형벌이 부과되는 경우 관련 규정의 해석은 엄격해야 하고, 명문규정의 의미를 당사자에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하는 것은 죄형법정주의 원칙에 어긋나는 것으로서 허용되지 않는다고 할 것인데,<sup>1)</sup> 「의료법」 제90조에서는 같은 법 제17조제3항을 위반한 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하여 정당한 사유 없이 ‘진단서’ 교부를 거부한 자에 대한 벌칙을 규정하고 있는바, 같은 법 제17조제3항에 따라 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에 병무용진단서까지 포함된다고 보는 것은 명문의 규정이 없음에도 불구하고 형벌 부과와 관련된 규정을 유추·확장 해석하는 것으로서 타당하지 않습니다. 따라서 「의료법」 제17조제3항에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’에는 병무용진단서는 포함되지 않습니다.

#### 사안의 해설

- 「의료법」 제17조제5항의 위임을 받아 같은 법 시행규칙에서 진단서를 규정하면서 ① 일반적 ‘진단서’, ② ‘상해진단서’, ③ ‘사망진단서’만을 규정하고 있어 같은 법 제17조제3항에 따른 진단서에 ‘병무용진단서’가 포함되는지가 문제된 사안이다.
- **(의료법령의 체계)** 「의료법」 제17조제3항에서는 ‘의사·치과의사 또는 한의사는 자신이 진찰하거나 검안한 자에 대한 진단서·검안서 또는 증명서 교부를 요구받은 때에는 정당한 사유 없이 거부하지 못한다’고 규정하면서, 같은 조 제5항에서는 ‘같은 조 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 진단서, 증명서의 서식·기재사항, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다’고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행규칙에서는 ① 일반적 ‘진단서’, ② ‘상해진단서’, ③ ‘사망진단서’만을 규정하고 있는바, 이러한 의료법령의 체계에 비추어 보면, 원칙적으로 같은 법 제17조제3항에 따라 의사·치과의사 또는 한의사가 정당한 사유 없이 교부를 거부하지 못하는 ‘진단서’는 ① 일반적 ‘진단서’, ② ‘상해진단서’, ③ ‘사망진단서’를 의미한다고 보는 것이 합리적이다.
- **(진단서의 종류와 「의료법」 제17조제3항)** 의료기관이 발급하는 ‘진단서’의 종류는 「의료기관의 제증명수수료 항목 및 금액에 관한 기준」(보건복지부고시) 별표에 따르면 위 ① ~ ③의 진단서 외에도 건강진단서, 근로능력평가용 진단서, 후유장애진단서, 장애 정도 심사용 진단서, 병무용진단서, 국민연금 장애심사용 진단서가 있는데, 의료기관에서 발급하는 ‘진단서’ 전부에 대하여 「의료법」 제17조제3항의 규정을 적용하는 것은 지나친 확장해석에 해당할 수 있다.

1) 대법원 2005. 11. 24. 선고 2002도4758 판결례 참조

- (추가 논점: 「의료법」 제17조제1항에 따른 진단서의 범위) 「의료법」 제17조제1항에서는 의료업에 종사하고 직접 진찰하거나 검안한 의사, 치과의사, 한의사가 아니면 진단서·검안서·증명서를 작성하여 환자 등에게 교부하지 못한다고 규정하고 있어 같은 항에 따른 '진단서'의 범위와 같은 조 제3항에 따른 '진단서'의 범위가 서로 동일하다고 보아야 하는지도 문제가 될 수 있는데, 동일한 법령에서 사용되는 용어는 법령에 다른 규정이 있는 등 특별한 사정이 없는 한 동일하게 해석·적용되어야 하는 점,<sup>2)</sup> 같은 조 제5항에서는 '같은 조 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 진단서, 증명서의 서식·기재사항, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다'고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행규칙에서는 같은 법 제1항에 따른 진단서와 제3항에 따른 진단서에 대한 구별 없이 진단서를 ① 일반적 '진단서', ② '상해진단서', ③ '사망진단서'만을 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 「의료법」 제17조제1항에 따른 진단서의 범위를 같은 조 제3항에 따른 진단서의 범위와 다르게 보기는 어려울 것이다.

## 관계 법령

### • 의료법

제17조(진단서 등) ① 의료업에 종사하고 직접 진찰하거나 검안(檢案)한 의사[이하 이 항에서는 검안서에 한하여 검시(檢屍)업무를 담당하는 국가기관에 종사하는 의사를 포함한다], 치과의사, 한의사가 아니면 진단서·검안서·증명서를 작성하여 환자(환자가 사망하거나 의식이 없는 경우에는 직계존속·비속, 배우자 또는 배우자의 직계존속을 말하며, 환자가 사망하거나 의식이 없는 경우로서 환자의 직계존속·비속, 배우자 및 배우자의 직계존속이 모두 없는 경우에는 형제자매를 말한다) 또는 「형사소송법」 제222조제1항에 따라 검시(檢屍)를 하는 지방검찰청검사(검안서에 한한다)에게 교부하지 못한다. (단서 생략)

② (생 략)

③ 의사·치과의사 또는 한의사는 자신이 진찰하거나 검안한 자에 대한 진단서·검안서 또는 증명서 교부를 요구받은 때에는 정당한 사유 없이 거부하지 못한다.

④ (생 략)

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 진단서, 증명서의 서식·기재사항, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

2) 대법원 1997. 9. 9. 선고 97누2979 판결례 참조

• 병역법 시행령

제168조(의료시설의 지정 등) ① 지방병무청장(병무지청장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 병역판정신체검사, 병역준비역의 병역면제 처분 및 병역처분변경 등에 참조할 수 있는 병무용진 단서 발급의료기관을 지정할 수 있다.

②·③(생략)

분야 : 사회문화법령

「건설산업기본법」 제9조제1항에 따라 상·하수도설비공사업 등록을 한 자가 지방자치단체인 일반수도사업자의 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 해야 하는지 여부

(법제처 2024. 4. 24. 회신 23-1105 해석례)

질의배경

화성시에서는 「수도법」에 따라 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 상하수도설비공사업자 중 「수도법」 제21조의4에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 한 업체에게 대행하게 하려 하였으나, 이러한 요건을 갖춘 업체 수가 부족하여 상수도관망에 누수가 발생한 경우에 신속한 누수탐사·복구가 어려운 상황임을 고려하여 법제처에 「건설산업기본법」에 따른 상하수도설비공사업자 중 「수도법」 제21조의4에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 하지 않은 자에게도 상수도관망 누수탐사·복구업무를 대행하게 할 수 있는지 질의함.

질의요지

「건설산업기본법」 제9조제1항에 따라 상·하수도설비공사업 등록을 한 상하수도설비공사업자가 지방자치단체인 일반수도사업자의 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 해야 하는지?



제시된 의견

1. 등록해야 함.

「수도법」에서는 수도물 안전을 확보하고 국민의 불안을 해소하려는 목적으로 상수도관망의 세척, 누수 관리, 시설 점검·정비 등의 업무를 전문적으로 수행하는 상수도관망관리대행업 등록제를 규정한 것으로, 상수도관망관리대행업 등록을 한 자가 상수도관망 누수탐사·복구업무를 대행할 수 있다고 해석됨.

## 2. 등록하지 않아도 됨.

상수도관망의 탐지·복구공사는 「건설산업기본법」 상의 상하수도설비공사사업에 포함되는 것으로 보여지고, 급수시설에 누수가 발생할 경우 국민의 일상생활에 직접적으로 위해가 발생할 수 있음에도 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 담당할 수 있는 자를 상수도관망관리대행업을 등록한 자로 엄격하게 해석할 경우 국민의 불편을 가중하게 되는 불합리한 결과가 초래될 수 있어 상수도관망관리대행업 등록을 하지 않은 자도 상수도관망 누수탐사·복구업무를 대행하게 할 수 있다고 해석해야 함.



### 회신 내용

#### 답변

상하수도설비공사사업자가 지방자치단체인 일반수도사업자의 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우, 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 해야 합니다.

#### 이유

먼저 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 모두 갖추어야 할 것인데,<sup>3)</sup> 「건설산업기본법」 제4조 단서에서는 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 같은 법을 우선 적용한다고 규정하고는 있으나, 이는 개별법에 의해 새로운 건설업이 생겨나 해당 업종의 등록이 「건설산업기본법」 상의 건설업 등록과 혼란을 일으키는 경우를 방지하려는 취지의 규정이지 같은 법에 따라 건설업 등록을 한 경우에는 다른 법률의 목적을 달성하기 위해 개별 법률에서 그에 부합하는 요건을 갖추도록 규정하고 있음에도 불구하고 그 요건을 면제하려는 취지의 규정이라고 볼 수는 없다고 할 것입니다.<sup>4)</sup>

그리고 「수도법」은 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하여 공중위생을 향상시키고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적(제1조)으로 하는 반면, 「건설산업기본법」은 건설업의 등록에 필요한 사항을 정함으로써 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함을 목적(제1조)으로 하는 법률로서 두 법률의 입법목적이 서로 다르고, 상수도관망관리대행업의 등록요건 중 기술인력 요건<sup>5)</sup>으로 규정하고 있는 상수도관망시설운영관리사의 경우, 수도시설의 설치·유지·관리와 관련된 분야에서 일정 기간 이상 실무에 종사

3) 대법원 1995. 1. 12. 선고 94누3216 판결례 참조

4) 2010. 4. 2. 의안번호 제1808058호로 발의된 건설산업기본법 일부개정법률안에 대한 국토해양위원회 전문위원 검토보고서 및 법제처 2019. 9. 17. 회신 19-0360 해석례 참조

5) 「수도법 시행령」 별표 2의3 제1호가목

하고, 실무교육 400시간을 포함하는 상수도관망시설운영관리사 과정을 이수해야 하는 반면, 상·하수도설비공사업의 등록기준 중 기술능력 기준으로 규정하고 있는 「건설기술 진흥법」에 따른 기계·토목 분야의 초급 이상 건설기술인 또는 「국가기술자격법」에 따른 관련 종목의 기술자격취득자의 경우, 건설기술인 등급을 인정받거나 기술자격을 취득하기 위하여 수도시설의 설치·유지·관리와 관련된 분야의 실무종사 경험이나 실무교육 이수가 필요하지 않는 등 상수도관망관리대행업의 등록 요건과 상·하수도설비공사업의 등록 요건은 서로 상이하여, 상수도관망관리대행업에 관하여 「건설산업기본법」이 「수도법」에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고 할 수는 없으므로,<sup>6)</sup> 상하수도설비공사업자가 지방자치단체인 일반수도사업자의 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우에는 「건설산업기본법」 상의 상·하수도설비공사업의 등록과 별도로 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 해야 한다고 보아야 합니다.

더욱이 상수도관망관리대행업 등록제도는 2020년 3월 31일 법률 제17178호로 「수도법」이 일부개정되면서 신설된 제도로써, 이는 「건설산업기본법」에서 이미 상수도관을 부설하는 업무 등을 수행하는 상·하수도설비공사업을 등록대상 건설업종의 하나로 규정하고 있으나, 같은 법에 따른 상·하수도설비공사업 등록을 마친 상하수도설비공사업자가 상수도관망의 누수탐사·복구 등 누수관리를 포함하여 상수도관망시설의 점검·정비 업무 등을 전문적으로 수행하기 어렵다는 지적에 따라 ‘수도관 운영·관리 체계를 강화’하기 위해 별도의 등록제도를 도입한 것인바<sup>7)</sup> 상하수도설비공사업자가 지방자치단체인 일반수도사업자의 상수도관망 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우에는 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상하수도관망관리대행업 등록을 별도로 해야 한다고 보는 것이 해당 규정의 입법연혁 및 취지에 부합하는 해석입니다.

#### 사안의 해결

- 이 사안은 「건설산업기본법」에 따른 상하수도설비공사업자가 지방자치단체인 일반수도사업자의 상수도관망의 누수탐사·복구업무를 대행하려는 경우에도 「수도법」 제21조의4제1항에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 별도로 해야 하는지가 문제된 사안이다.
- 입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 모두 갖추어야 할 것이므로 「건설산업기본법」에 따른 상하수도설비공사업자라고 하더라도 「수도법」에 따른 상수도관망관리대행업 등록을 해야한다고 해석하였다.

6) 법제처 2020. 1. 23. 회신 19-0587 해석례 참조

7) 2019. 11. 14. 의안번호 제2023791호로 발의된 수도법 일부개정법률안(한정애의원 대표발의) 환경노동위원회 심사보고서 참조

- 관련하여 24. 1. 4. 의원발의로 상수도관망관리대행업의 업무분야에서 누수 관리업무 중 긴급 복구만을 제외하려는 수도법 일부개정법률안이 발의되었으나 해석 이후인 24. 5. 29. 임기 만료폐기되었고, 24. 2. 7. 화성시에서는 「화성시 상수도대행업자 지정에 관한 규칙」 제3조 제1항제1호를 개정하여 상수도 대행업자 지정신청을 하려는 자의 자격을 “「건설산업기본법」 및 같은 법 시행령에 따른 상·하수도설비공사업 면허를 보유한 업체”에서 “「건설산업기본법」 및 같은 법 시행령에 따른 상·하수도설비공사업 면허를 보유하고 「수도법」 제21조의4에 따른 상수도관망관리대행업(누수관리분야)을 등록한 업체”로 개정하였다.

## 관계 법령

### • 수도법

제21조의4(상수도관망관리대행업의 등록 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무(이하 “상수도관망관리대행업”이라 한다)를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 인력·장비 등의 요건을 갖추어 환경부장관에게 등록하여야 한다.

1. 상수도관망의 세척
2. 상수도관망의 누수탐사·복구 등 누수 관리
3. 상수도관망시설의 점검·정비
4. 그 밖에 환경부령으로 정하는 상수도관망의 운영·관리에 해당하는 업무

②~④ (생략)

### • 수도법 시행령

제34조의3(상수도관망의 유지·관리 업무) ① 지방자치단체인 일반수도사업자는 법 제21조의2에 따라 상수도관망을 효율적이고 체계적으로 유지·관리하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하고, 그 실적을 관리해야 한다.

1. 상수도관망정비계획의 수립 및 시행
2. 상수도관망의 목표 유수율(有收率, 총급수량 중 유수수량의 비율을 말한다) 유지·관리계획의 수립 및 시행
3. 상수도관망의 누수탐사·복구 등 누수 관리
4. 상수도관망의 점검·정비

②·③ (생략)



• 건설산업기본법

제8조(건설업의 종류) ① 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 한다.

② 건설업의 구체적인 종류 및 업무범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(건설업 등록 등) ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

## 분야 : 행정법령

**시·도지사가 「지방재정법」 제29조제1항에 따라 관할 시·군에 배분하는 조정교부금의 재원을 확보할 때 고려되는 요소인 ‘인구 50만 이상의 시’의 인정기준**

(법제처 2024. 4. 18. 회신 23-1178 해석례)

## 질의배경

경기도는 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원을 확보할 때, 일반 시·군 보다 재원을 더 많이 확보하여야 하는 ‘인구 50만 이상의 시’ 해당 여부에 대해서는 그 동안 해당 시의 관할구역에 ‘주민등록이 되어 있는 주민 수’(이하 “주민등록인구수”라 함)를 기준으로 ‘인구 50만 이상’ 여부를 판단하여 집행하고 있었음.

그런데 2021. 12. 16. 「지방자치법 시행령」이 전부개정되어 2022. 1. 13. 시행되면서 같은 법 시행령 제118조제1항에서 규정하고 있는 ‘인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인구 인정 기준’에 기존 ① ‘주민등록인구수’에 더하여, ② 해당 지방자치단체의 국내거소신고인 명부에 올라 있는 외국국적동포와 ③ 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 외국인도 인구 인정기준에 추가되었는바, 같은 법 개정 이후에 「지방재정법」 제29조제1항에 따라 ‘인구 50만 이상의 시’ 해당 여부를 판단할 때에도 「지방자치법 시행령」 제118조제1항에 따른 인구인정 기준(이하 “이 사안 인구인정기준”이라 함)이 적용되는 것인지 명확히 하고자 행정안전부를 거쳐 법제처에 법령해석을 요청함.

## 질의요지

「지방재정법」 제29조제1항에 따른 “인구 50만 이상의 시”에 해당하는지 여부를 판단하기 위해 시 인구수를 산정하는 경우, 「지방자치법」 제198조제3항 및 같은 법 시행령 제118조제1항에 따른 이 사안 인구인정기준에 따라야 하는지?



## 제시된 의견

### 1. 이 사안 인구인정기준에 따라야 함.

이 사안과 같이 「지방재정법」에서 지방재정 운영과 관련된 지방자치단체의 인구수 산정기준을 별도로 규정하고 있지 않은 경우, 특별한 사정이 없는 한 같은 법과의 관계에 있어 일반법 또는 기본법의 지위에 있는 「지방자치법」의 관련 규정을 적용하는 것이 타당함.

‘인구 50만 이상의 시’의 판단기준을 각 시·도마다 달리할 수 있다고 본다면, 특정 시가 어느 광역지방자치단체에 속해 있는지에 따라 적용되는 조정교부금 재원 확보비율이 달라지는 등 「지방재정법」에 따른 조정교부금의 재원 확보 기준이 전국적으로 통일적으로 적용·집행되지 못하게 됨에 따른 혼란과 갈등이 초래될 소지가 있음.

### 2. 이 사안 인구인정기준을 따르지 않아도 됨

「지방재정법」 제29조제1항에서는 “인구 50만 이상의 시”의 의미에 관하여 별도로 정의하거나 그 산정기준 등에 관하여 특별히 규정하지 않고 있고, 「지방자치법」 제198조제3항 및 같은 법 시행령 제118조제1항과 「지방재정법」 제29조제1항에서 사용하고 있는 ‘인구’의 의미나 그 인구를 산정하는 기준 등이 반드시 동일하다 볼 수는 없으므로, 시·도지사가 같은 규정에 따른 ‘인구 50만 이상의 시’ 해당 여부를 판단하는 경우에 「지방자치법」에 따른 이 사안 인구인정기준을 반드시 따라야 한다고 해석하는 것은 타당하지 않음.



## 회신 내용

### 답변

「지방재정법」 제29조제1항에 따른 “인구 50만 이상의 시”에 해당하는지 여부를 판단하기 위해 시 인구수를 산정하는 경우, 「지방자치법」 제198조제3항 및 같은 법 시행령 제118조제1항에 따른 이 사안 인구인정기준에 따라야 합니다.

### 이유

지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 규율하고 있는 「지방자치법」에서는 국가와 지방자치단체는 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 국가와 지방자치단체 간, ‘지방자치단체 상호 간에 적절한 재정 조정’을 하도록 노력해야 한다고 규정(제136조)하면서, “지방자치단체의 재정에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정(제162조)하고 있는바, 「지방재정법」은 이에 따라 ‘지방자치단체의 재정’에 관한

기본원칙을 별도로 규정하고 있는 법률로서, 같은 법 제29조에서는 ‘기초지방자치단체 간의 적절한 재정 조정’을 목적으로 하는 조정교부금에 관한 사항을 규정하고 있으므로, 이 사안과 같이 「지방재정법」에서 지방재정 운영과 관련된 지방자치단체의 인구수 산정기준을 별도로 규정하고 있지 않은 경우, 특별한 사정이 없는 한 같은 법과의 관계에 있어 일반법 또는 기본법의 지위에 있는 「지방자치법」의 관련 규정을 적용하는 것이 타당하다고 할 것입니다.

더욱이 「지방재정법」에 따른 시·군 조정교부금 제도는 시·도지사가 관할 시·군이 징수하는 광역시·도세의 일정 비율을 재정보전금으로 확보하고, 이를 일정한 기준에 따라 관할 시·군에 배분함으로써 관할 시·군의 재정균형과 안정적 재정운영을 도모<sup>8)</sup>하기 위하여 2000년 1월 12일 법률 제6113호로 「지방재정법」을 일부개정하여 같은 법 제24조의2로 신설·도입되어 현행 「지방재정법」 제29조제1항까지 이어지고 있는 제도로써, 같은 항에서 조정교부금의 확보에 있어 ‘인구 50만 이상의 시’의 경우 인구 50만 미만의 다른 시·군과 차별화된 기준을 적용하고 있는 취지는 ‘인구 50만 이상의 시’는 광역지방자치단체가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리할 수도 있는 등 그 행정사무 수행 범위가 넓고,<sup>9)</sup> 더 많은 인구수로 인해 관할구역 내 행정수요가 복잡·다변화되는 특성이 있는 것을 고려하여 조정교부금의 재원을 보다 충분히 확보하게 하려는 것이라는 점에 비추어 보면, 이는 「지방자치법」 제198조제1항에 따라 인구 50만 이상의 시의 재정 운영 등과 관련하여 관계 법률에 둘 수 있는 일종의 특례로 볼 수 있으므로, 「지방재정법」 제29조제1항의 ‘인구 50만 이상의 시’ 해당 여부를 판단할 때에도 「지방자치법」 제198조제1항에 따른 특례 적용 대상 지방자치단체를 구분하는 기준인 이 사안 인구인정기준에 따라야 한다고 보는 것이 그 입법취지 및 다른 법령과의 관계 등에 부합하는 해석이라 할 것입니다.

또한 이 사안 인구인정기준을 정하고 있는 「지방자치법 시행령」 제118조제1항에서는 해당 지방자치단체의 ‘관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람’뿐만 아니라 ‘국내거소신고인명부에 올라있는 외국국적동포’와 ‘외국인등록대장에 올라있는 외국인’의 수를 모두 합산하여 인구수를 산정하도록 규정하고 있는데, ‘국내에 거소를 둔 외국국적동포’, ‘외국인등록대장에 올라 있는 외국인’은 해당 지방자치단체에 거소를 두거나 실제 생활을 영위하면서 등록면허세, 지방소비세 등 광역시세·도세를 직·간접적으로 납부하는 등 해당 지방자치단체의 재정수입에 실질적으로 기여하는 바가 있고, 이러한 주민을 대상으로 하는 기본적인 행정 서비스도 예외 없이 충실히 제공될 필요성이 있다는 점에 비추어 볼 때, 「지방재정법」 제29조제1항에 따른 “인구 50만 이상의 시”에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 인구수 산정 시 이 사안 인구인정기준을 적용하도록 하는 것이 인구 50만 이상의 시의 경우 많은 인구수로 인해 관할구역 내 행정수요가 복잡·다변화되는 특성이 있다는 점을 고려하여 다른 시·군보다 더 높은 자원 확보 비율을 규정함으로써 조정교부금의 재원을 보다 충분히 확보하도록 하려는 같은 규정의 취지에 반한다고 볼 수도 없습니다.

8) 1999. 10. 11. 의안번호 152149호로 정부 발의된 지방재정법중개정법률안 국회 행정자치위원회 전문위원 검토보고서 참조

9) 「지방자치법」 제14조제1항제2호 단서 등 참조

## 사안의 해설

- 지방재정법령에서는 「지방재정법」 제29조제1항에 따라 시·도지사가 시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 총액 등 금액의 47퍼센트에 해당하는 금액을 조정교부금의 재원으로 확보해야 하는 “인구 50만 이상의 시”의 의미나 그 인구수 산정기준 등에 관하여 특별히 규정하고 있지 않아 「지방자치법 시행령」 제118조제1항에 따른 이 사안 인구인정기준이 적용될 수 있는지가 문제된 사안임.
- 특히 해석요청기관인 경기도의 경우에는 주민등록인구수에 국내거소 외국국적동포, 등록외국인 수가 추가 반영된 이 사안 인구인정기준에 따르게 되면, 2023 주민등록 인구통계 결과 기준 파주시, 김포시가 새로이 ‘인구 50만 이상의 시’로 분류되게 되지만, 종전의 인구인정기준이었던 ‘주민등록인구수’만을 기준으로 인구수를 산정하게 되면 파주시, 김포시는 ‘인구 50만 이상의 시’에 해당하지 않게 되는바, 한정된 재원을 제한적으로 기초지방자치단체에 배분하게 되는 조정교부금의 특성상 합리적인 인구인정기준의 제시가 필요했던 상황임.
- (「지방자치법」과 「지방재정법」의 관계) 「지방자치법」은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 규율하고 있는 법률로서, 같은 법 제162조에서 “지방자치단체의 재정에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”는 규정에 따라 ‘지방자치단체의 재정’에 관한 기본원칙을 정하고자 「지방재정법」을 별도 제정하였다는 점을 고려해, 이 사안과 같이 「지방재정법」에서 지방재정 운영과 관련된 지방자치단체의 인구수 산정기준을 별도로 규정하고 있지 않은 경우에는, 같은 법과의 관계에 있어 일반법 또는 기본법의 지위에 있는 「지방자치법」의 관련 규정을 적용할 수 있다고 보았음.
- (조정교부금의 성격) 조정교부금은 모든 시·도지사에게 의무적으로 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원을 확보하도록 하면서, ‘인구 50만 이상의 시’에 해당하는지 여부에 따라 조정교부금의 재원으로 확보해야 하는 비율을 달리 정하고 있는바, 인구 50만 이상의 시’의 판단기준을 각 시·도마다 달리할 수 있다고 본다면, 특정 시가 어느 광역지방자치단체에 속해 있는지에 따라 적용되는 조정교부금 재원 확보비율이 달라지는 등 「지방재정법」에 따른 조정교부금의 재원 확보 기준이 전국적으로 통일적으로 적용·집행되지 못하게 될 것이고, 이에 따른 시·도 간의 형평의 문제 등 혼란과 갈등이 초래될 소지가 있다는 점을 고려하였음.
- (보론 : 지방자치권 침해 문제의 검토) 조정교부금은 지방교부세와 같이 중앙정부가 그 재원을 지방자치단체에 교부하는 것이 아니라 상급 지방자치체인 광역지방자치단체의 재원을

관할 기초지방자치단체에 교부하는 제도라는 점에서 광역지방자치단체 또는 기초지방자치단체의 자율성을 배제하고 법률에 명확한 근거 없이 ‘인구 50만 이상의 시’의 인구 인정기준을 「지방자치법」상의 이 사안 인구인정기준을 일률적으로 따르도록 하는 것은 광역지방자치단체에 부여된 지방재정 운영에 관한 권한을 본질적으로 침해하는 것이라는 의견이 있을 수 있음.

- 그러나 「지방자치법」 제136조에서는 지방자치단체뿐만 아니라 ‘국가’에게도 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간에 적절한 재정 조정 노력을 하도록 의무를 부여하고 있으므로, 현실적으로 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 상황에서 국가는 광역지방자치단체의 재원이 소요되는 조정교부금의 확보·배분에 있어서도 국가 전체의 균형발전과 공평한 혜택을 고려하여 지방재정의 형평성 확보를 위해 필요한 경우라면 법률상 통일된 기준을 설정함으로써 그 법률의 범위 안에서 지방자치단체의 자율성을 일부 제한하는 것도 가능할 것이라고 보았고, 만약 조정교부금에 드는 자원 확보에 관한 사항을 광역지방자치단체의 전적인 자율에만 맡기게 된다면, 지방자치단체 간의 이해관계나 자의적 판단에 따라 조정교부금이 불합리하게 운용될 소지가 있는 등 지방자치단체 사이의 재정 불균형 시정이라는 조정교부금 제도의 취지가 훼손될 부작용도 우려되는 점을 고려할 때, ‘인구 50만 이상의 시’의 해당 여부를 「지방자치법」에서 정한 이 사안 인구인정기준에 따라 정한다고 하여 그것이 바로 광역지방자치단체가 갖는 지방재정권을 본질적으로 제한하는 것이라고까지 보기는 어렵다고 보았음.

## 관계 법령

### • 지방재정법

제29조(시·군 조정교부금) ① 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다.

1. 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 소방분 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액
  2. 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액(「지방세법」 제71조제3항 제3호가목 및 같은 항 제4호가목에 따라 시·도에 배분되는 금액은 해당 지방소비세액에서 제외한다)을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액
- ② ~ ④ (생략)

## • 지방자치법

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② (생략)

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

## • 지방자치법 시행령

제118조(인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인구 인정기준) ① 법 제198조제1항에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 전년도 말일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수가 2년 간 연속하여 50만 이상인 시로 한다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소 신고인명부에 올라 있는 외국국적동포
3. 「출입국관리법」 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 외국인

②·③ (생략)

## 분야 : 사회문화법령

상수원보호구역에 있는 폐교재산의 용도변경에 관한 특례를 상수원 보호구역에서 금지되는 행위를 목적으로 하는 용도변경에도 적용할 수 있는지

(법제처 2024. 4. 12. 회신 24-0059 해석례)

## 질의배경

상수원보호구역에 있는 폐교재산을 교육용시설 중 야영장 용도로 사용하기 위하여 대부받은 민원인은 해당 폐교재산을 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제10조(용도변경에 관한 특례)에 따라 야영장 시설로 용도변경하려고 하였으나, 수도법령에서는 ‘야영행위’를 상수원보호구역에서 금지되는 행위로 규정하고 있어 폐교재산을 야영장으로 용도변경하는 것이 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제10조에 따른 용도변경 허가 대상에서 제외되는지 의문이 있어 법령 해석을 요청하였으며, 환경부에서도 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」(이하 “폐교활용법”이라 함) 제10조에 따라 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 대부받아 교육용시설로 활용하기 위해 폐교재산을 야영장 시설<sup>10)</sup>로 용도변경하려는 경우, 야영장 시설에서 이루어지는 ‘야영행위’가 「수도법」 제7조제3항제2호 및 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제12조제1항제3호에 따라 상수원보호구역에서 금지되는 행위에 해당하여 폐교활용법 제10조에 따른 용도변경 허가 대상에서 제외되는지?

10) 「건축법 시행령」 별표 1 제29호에 따른 야영장 시설[「관광진흥법」에 따른 야영장 시설(「청소년활동 진흥법」 제10조 제1호마목에 따른 청소년야영장이 아닌 시설로 전제함)로서 관리동, 화장실, 샤워실, 대피소, 취사시설 등의 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 300제곱미터 미만인 것]을 말하며, 이하 같음.





## 제시된 의견

### 1. 야영장 시설은 용도변경 허가대상에서 제외됨

폐교활용법 제10조는 「수도법」 제7조제6항 및 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제13조에서 규정하고 있는 '상수원보호구역에서의 행위에 대한 허가의 기준'에 대한 특례 규정인바, 수도법령에서 그 자체를 금지행위로 규정하면서, 허가대상 행위에서 제외하고 있는 '야영행위'를 목적으로 하는 야영장 시설로서의 용도변경은 허가 기준의 적용대상이 아니어서 폐교활용법 제10조의 적용대상에서도 제외됨

### 2. 야영장 시설은 용도변경 허가대상에 포함됨

폐교활용법 제10조에 따른 용도변경에 관한 특례는 「수도법」 제7조 제1항부터 제4항 까지에서 규정하고 있는 상수원보호구역에서 '금지행위'와 '허용되는 행위'라는 허가의 기준 모두에 대한 특례로 보아야 할 것인 점, '금지행위'는 '허가를 통해서도 허용할 수 없는 행위'라는 일종의 '허가기준'으로 볼 수 있는 점에 비추어 볼 때, 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 교육용시설 중 금지행위인 야영을 목적으로 하는 야영장 시설로 용도변경하려는 경우에도 폐교활용법 제10조의 '용도변경에 관한 특례'를 적용할 수 있다고 해석하는 것이 타당함



## 회신 내용

### 답변

야영장 시설에서 이루어지는 '야영행위'가 「수도법」 제7조제3항제2호 및 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제12조제1항제3호에 따라 상수원보호구역에서 금지되는 행위에 해당하여 폐교활용법 제10조에 따른 용도변경 허가 대상에서 제외됩니다.

### 이유

먼저 「수도법」 제7조제4항 각 호 외의 부분 본문 및 같은 항 제1호에서는 상수원보호구역에서 '건축물의 용도변경' 등의 행위를 하려는 자는 관할 시장등의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제6항에서는 "제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 상수원보호구역의 지정절차, 허가의 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다"고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제13조에서는 상수원보호구역에서 건축물의 용도변경 등의 행위허가기준을 정하고 있는 한편, 폐교활용법 제10조에서는 특별시장 등은 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 교육용시설 등으로 활용하기 위하여 대부받은 자에 대하여는 "「수도법」 제7조제6항에 따른 허가의 기준에도 불구하고" 대통령령으로 정하는 경우에 용도변경을 허가할 수 있다고 규정하고 있는바, 폐교활용법 제10조가 「수도법」 제7조제6항 및 그 위임에 따라 마련된 같

은 법 시행령 제13조에서 규정하고 있는 '상수원보호구역에서의 행위에 대한 허가의 기준'에 대한 특례에 해당한다는 점을 명확하다고 할 것입니다.

그리고 「수도법」 제7조제1항에서는 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정 되는 지역을 상수원보호구역으로 지정하도록 규정하면서, 같은 조 제3항에서는 상수원보호구역에서 '금지 되는 행위'를, 같은 조 제4항에서는 시장등의 '허가를 받아 할 수 있는 행위'를 각각 규정하고 있는데, 같은 조 제3항제2호 및 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제12조제1항제3호에서는 "상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위"로서 '행락·야영 또는 야외 취사행위'를 상수원보호구역에서 금지되는 행위로 규정하면서, 이와 관련하여 별도의 예외를 두고 있지 아니하며, 같은 법 제7조제6항의 위임에 따라 '상수원 보호구역에서의 행위에 대한 허가의 기준'을 정하고 있는 같은 법 시행령 제13조제1항에서도 시장등은 상수원보호구역에서 같은 법 제7조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 허가할 때에는 상수원보호구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 허가할 수 있다고 규정하고 있는바, 상수원보호구역 내 일반적인 '건축물의 용도변경' 행위가 「수도법」 제7조제4항제1호에 따라 허가를 받아 할 수 있는 행위에 해당한다고 하더라도, 상수원보호구역 내 '야영행위'를 위해 제공되는 건축물로의 용도변경 행위는 「수도법」 제7조제3항에 따라 허가 대상 행위에서 제외된다고 할 것입니다.

그렇다면 폐교활용법 제10조에 따른 상수원보호구역 내 폐교재산의 용도변경 허가에 관한 특례 역시 「수도법」 제7조제4항에 따라 상수원보호구역에서 허가를 받아 할 수 있는 행위의 허가기준에 대한 특례를 정한 것일 뿐, 같은 조 제3항에 따라 상수원보호구역에서 금지되는 행위까지 할 수 있는 특례를 정한 것은 아니라고 보아야 합니다.

### 사안의 해설

- 폐교활용법 제10조에 따른 상수원보호구역 내 폐교재산의 용도변경 허가에 관한 특례가 「수도법」 제7조제4항에 따라 상수원보호구역에서 허가를 받아 할 수 있는 행위의 허가기준에 대한 특례를 정한 것인지 아니면 같은 조 제3항에 따라 상수원보호구역에서 금지되는 행위까지 할 수 있는 특례를 정한 것인지가 문제된 사안이다.
- **(폐교활용법의 체계)** 먼저 폐교활용법은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등 건전한 용도로 활용하도록 촉진함으로써 평생교육 및 복지 기회를 확충하고 소득증진을 통하여 지역사회의 발전에 기여함을 목적(제1조)하는 법률이고, 같은 법 제2조에서는 교육용 시설 중 하나로 야영장을 명시하고 있으며, 같은 법 제10조에서는 용도변경에 관한 특례를 규정하면서 「수도법」 제7조제1항에 따른 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 교육용시설 등

으로 활용하기 위하여 대부받은 자에 대하여는 「수도법」 제7조제6항에 따른 허가의 기준에도 불구하고 대통령령으로 정하는 경우에 용도변경을 허가할 수 있고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제5조에서는 ‘폐교재산을 대부하는 경우에 발생하는 오염의 정도가 당해 폐교를 운영할 당시보다 작은 경우’에만 특례를 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 폐교활용법의 목적, 야영장을 교육용시설 중 하나로 명시한 정의규정, 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 특정하여 용도변경에 관한 특례를 규정한 취지 및 용도변경 특례에 따른 허가기준 등을 종합해 볼 때, 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 야영장 시설로 용도변경할 수 있도록 하려는 입법자의 취지가 없었다고 단정하기는 어렵다고 할 것이다.

- **(수도법의 체계)** 그러나 「수도법」은 수도(水道)에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하여 공중위생을 향상시키고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적(제1조)으로 하는 법률이고, 상수원이란 음용·공업용 등으로 제공하기 위하여 취수시설(取水施設)을 설치한 지역의 하천·호소(湖沼)·지하수·해수(海水) 등을 말하며(제3조제2호), 상수원보호구역은 환경부장관이 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위하여 지정(제7조제1항)한 것이며, 「수도법」 제7조제3항제2호 및 같은 법 시행령 제12조제1항제3호에서는 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 금지행위로 “행락·야영 또는 야외 취사행위”를 규정하면서, 해당 금지행위에 대한 별도의 예외를 두고 있지 않다.

이러한 수도법의 목적, 상수원이 먹는 물로 제공된다는 점, 상수원보호구역의 지정목적, 금지행위에 대한 예외를 인정하고 있지 않는 점 등을 종합해 볼 때, 폐교활용법 제10조를 상수원보호구역에서 금지되는 행위까지 허가 할 수 있는 특례로 보기는 어렵다고 할 것이다.

만약 그렇지 않다고 본다면, 상수원보호구역에 폐교재산을 활용한 「관광진흥법」상 야영장의 등록이 가능하게 되어 ‘야영행위’뿐만 아니라 관광객의 ‘행락행위’, ‘취사행위’까지도 허용하는 결과가 초래될 수 있다는 점, 폐교활용법 제10조는 폐교재산 학생수의 감소 및 학교의 통·폐합 등으로 증가하는 폐교재산을 적극 활용<sup>11)</sup>하려는 정책적 목적에 따라 상수원보호구역 내 건축물 중 폐교재산에 대해서만 예외적으로 적용되는 특례를 규정한 것인바, 특례가 적용되는 범위는 엄격하게 해석·적용해야 한다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있다.

11) 1999. 8. 31. 법률 제6005호로 제정되어 1999. 12. 1. 시행된 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 제정이유 참조

• 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법

제10조(용도변경에 관한 특례) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 및 군수(광역시의 군수는 제외한다)는 「수도법」 제7조제1항에 따른 상수원보호구역에 있는 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설 또는 귀농어·귀촌 지원시설로 활용하기 위하여 대부받은 자에 대하여는 「수도법」 제7조제6항에 따른 허가의 기준에도 불구하고 대통령령으로 정하는 경우에 용도변경을 허가할 수 있다.

• 수도법

제7조(상수원보호구역 지정 등) ①·② (생략)

③ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. (생략)

2. 그 밖에 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위

④ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위인 경우에는 신고하여야 한다.

1. 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축(再築)·이전·용도변경 또는 제거

2. 3. (생략)

⑤ (생략)

⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 상수원보호구역의 지정절차, 허가의 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

• 수도법 시행령

제12조(상수원보호구역에서의 금지행위) ① 법 제7조제3항제2호에서 “대통령령으로 정하는 금지행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 2. (생략)

3. 행락·야영 또는 야외 취사행위

4. ~ 6. (생략)

②·③ (생략)

제13조(상수원보호구역에서의 행위허가기준) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장

은 상수원보호구역에서 법 제7조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 허가할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 상수원보호구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 허가할 수 있다.

1. (생 략)
2. 오염물질의 발생 정도가 종전의 경우보다 높지 아니한 범위에서의 건축물이나 그 밖의 공작물의 용도변경
3. ~ 5. (생 략)
- ②·③ (생 략)

## 분야 : 사회문화법령

「관광진흥법」 제32조 및 같은 법 시행규칙 별표 10의2에 따라 안전·위생기준을 지켜야 하는 대상 시설인 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’의 범위

(법제처 2024. 6. 19. 회신 24-0062 해석례)

## 질의배경

문화체육관광부는 “미니슬라이드” 등 「관광진흥법」 제33조제1항 및 같은 법 시행규칙 별표 11에 따라 안전성검사 대상이 아닌 소규모 유기사설 또는 유기기구로 분류되는 이 사안 유기사설등의 경우에도 해당 시설을 설치한 유원시설업자가 안전·위생기준을 준수해야 한다는 입장이었으나, 최근 일부 지방자치단체 등에서 이와 관련된 민원이나 질의가 있었던 점을 고려해, 앞으로 이 사안 유기사설등에 대한 집행기준을 명확히 하고자 법제처에 법령해석을 요청함.

## 질의요지

「관광진흥법 시행령」 제2조제5호다목의 기타유원시설업자<sup>12)</sup>가 같은 법 시행규칙 별표 11 제2호 나목1)라)에서 안전성검사 대상이 아닌 유기사설 또는 유기기구로 규정하고 있는 ‘미니슬라이드’, ‘미니수중모험놀이’, ‘미니워터에어바운스’(이하 “이 사안 유기사설등”이라 함)를 설치한 경우<sup>13)</sup> 같은 법 제32조 및 같은 법 시행규칙 별표 10의2에 따른 안전·위생기준을 지켜야 하는지?



## 제시된 의견

## 1. 안전·위생기준을 지켜야 함

‘미니슬라이드’ 등 이 사안 유기사설등도 실제 물을 매개체로 하는 놀이활동에 이용되는 것을 전제로 설계되어 설치 및 운용된다는 점과 「관광진흥법」 제33조에 따른 안전성검사와 같은 법 제32조에 따른 안전·위생기준은 그 입법 경위 및 취지, 근거 법률과 규율 대상 등을 달리하는 별개의 제도라는 점 등에

12) 유기사설이나 유기기구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 유원시설업의 한 종류로서 「관광진흥법」 제33조에 따른 안전성검사 대상이 아닌 유기사설 또는 유기기구를 설치하여 운영하는 업을 말하며, 이하 같음.

13) 불특정 다수를 대상으로 상시로 영업하기 위하여 일정한 영업장소에 이 사안 유기사설등의 전부 또는 일부를 설치한 경우를 전제함.

비추어 볼 때, 안전성검사 대상이 아닌 이 사안 유기사설등도 물놀이형 유기사설에 적용되는 안전·위생 기준을 지켜야 함.

## 2. 안전·위생기준을 지켜지 않아도 됨

‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’의 범위를 지나치게 넓게 해석할 경우 유원시설업자에게 과도한 규제 로 적용될 뿐만 아니라 결과적으로 「관광진흥법」의 제정 목적인 유원시설업 등의 관광사업 활성화에도 지장을 초래할 수 있으므로, 설치·운영 과정에서의 위험요소가 적다고 판단되어 안전성검사 대상이 아닌 유기사설 또는 유기기구로 법령상 분류되어 있는 소규모 시설에 불과한 이 사안 유기사설등만을 설치하여 기타유원시설업을 하려는 경우까지도 안전·위생기준 준수 대상에 포함하려는 취지로 볼 수 없음.



### 회신 내용

#### 답변

이 사안의 경우, 기타유원시설업자는 「관광진흥법」 제32조 및 같은 법 시행규칙 별표 10의2에 따른 안전·위생기준을 지켜야 합니다.

#### 이유

먼저 「관광진흥법 시행규칙」 별표 11 제2호나목1)라)에서는 이 사안 유기사설등을 ‘놀이형’의 한 종류로 분류 하면서 ‘일정한 시설(기계·기구·공간 등) 내에서 이용자 스스로가 참여하여 물놀이(수심 1미터 이하)를 체험 하는 유기사설 또는 유기기구’라고 설명하고 있는바, ‘물놀이’는 일반적으로 ‘물거나 물속에서 하는 놀이’를 의미하고, 이 사안 유기사설등에 해당하는 ‘미니슬라이드’, ‘미니수중모험놀이’, ‘미니워터에어바운스’는 같은 별표 제1호나목1)라)에 따라 ‘안전성검사 대상 물놀이형 유기사설 또는 유기기구’에 해당하는 ‘바디슬라이드’, ‘수중모험놀이’, ‘워터에어바운스’ 등에 비해 길이나 탑승높이, 면적 등 규모에 있어 차이가 있을 뿐, 실제 물을 매개체로 하는 놀이활동에 이용되는 것을 전제로 설계되어 설치·운영된다는 점에 비추어 보면, 이 사안 유기사설등은 같은 법 제32조에 따른 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’에 해당한다고 보아야 할 것입니다.

그리고 「관광진흥법」 제33조에 따라 재질·구조 등 ‘유기사설 또는 유기기구’ 자체의 안전성을 제고하기 위하여 실시하는 안전성검사와 같은 법 제32조에 따라 수질관리, 안전요원 배치 등 해당 시설의 설치·운영 과정에서의 이용자의 안전 및 위생을 확보하고자 ‘유원시설업자’에 대한 준수사항을 규율하고 있는 안전·위생기준은 그 입법 경위 및 취지, 근거 법률과 규율 대상 등을 달리하는 별개의 제도이고, 관광진흥법령에서는 ‘안전성검사 대상이 아닌 유기사설 또는 유기기구’에 해당하는 경우 같은 법 제32조의 안전·위생기준의 적용 대상에서 제외한다는 취지의 규정을 별도로 두고 있지도 않다는 점을 고려하면, 특정 유기사설 또는 유기기구가 같은 법 제33조에 따른 안전성검사 대상이 아닌 유기사설 또는 유기기구에 해당한다고

하여 곧바로 같은 법 제32조에 따른 ‘유원시설업자’가 준수하여야 하는 안전·위생기준의 적용 대상에서 제외될 수 있는 사유나 요건이 되는 것은 아닌바, 안전성검사 대상이 아닌 이 사안 유기시설등을 설치한 기타 유원시설업자에 대해서도 같은 법 제32조에 따라 같은 법 시행규칙 별표 10의2의 안전·위생기준을 지켜야 한다고 보는 것이 유기시설 또는 유기기구에 대한 관광진흥법령의 규정 체계 및 제도의 목적에 부합합니다.

또한 「관광진흥법」 제32조에서 물놀이형 유기시설 또는 유기기구를 설치한 유원시설업자에게 별도의 안전·위생기준을 마련하여 준수하도록 한 취지는 물놀이형 유기시설 또는 유기기구의 경우 그 운영 과정에서 안전사고의 빈도가 높고 각종 질병의 감염 통로가 될 수 있다는 점에서 다른 유기시설 또는 유기기구에 비해 보다 엄격히 관리할 필요가 있으므로 별도의 안전·위생기준 마련 및 준수를 통해 물놀이형 유기시설 및 유기기구의 운영 과정에서의 수중안전 및 위생이 확보될 수 있도록 하려는 것<sup>14)</sup>인바, 같은 법 제32조에 따른 안전·위생기준을 준수하여야 하는 ‘물놀이형 유기시설 또는 유기기구’의 범위는 그 이용자들을 충분히 보호할 수 있는 방향으로 해석해야 할 것이고, 이 사안 유기시설등이 같은 법 제33조에 따른 안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구에 해당하지 않는다는 것만으로 해당 시설의 안전·위생 관리의 필요성이 없다거나 안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구와 차별을 둘 만큼 그 필요성이 적다고 볼 수도 없으므로 안전성검사 대상이 아닌 이 사안 유기시설등도 같은 법 제32조의 ‘물놀이형 유기시설 또는 유기기구’에 해당된다고 보는 것이 관광진흥법령의 입법 취지에 부합하는 해석입니다.

#### 사안의 해설

- 「관광진흥법」 제33조제1항 전단에서는 유원시설업자 및 유원시설업의 허가 또는 변경허가를 받으려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구에 대하여는 특별자치시장·특별자치도시장·시장·군수·구청장이 실시하는 안전성검사를, 안전성검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구에 대하여는 안전성검사 대상에 해당되지 아니함을 확인하는 검사를 받도록 규정하고 있고, 그 위임에 따른 같은 법 시행규칙 제40조제1항 및 별표 11에서는 유기시설 또는 유기기구를 시설 자체가 갖는 위험요소의 정도에 따라 ‘안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구’와 ‘안전성검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구’로 구분하면서, 같은 별표 제2호나목1)라)에서 미니슬라이드를 비롯한 이 사안 유기시설등을 ‘안전성검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구’로 구분하여 규정하고 있어 기타유원시설업자가 설치한 안전성검사 대상이 아닌 이 사안 유기시설등까지도 같은 법 제32조 및 같은 법 시행규칙 별표 10의2에 따른 안전·위생기준을 지켜야 하는 시설인 ‘물놀이형 유기시설 또는 유기기구’에 해당하는지 여부가 문제된 사안이다.

14) 2008. 8. 21. 의안번호 1800689호로 발의된 관광진흥법 일부개정법률안 의안원문 및 국회 문화체육관광방송통신위원회 전문위원 검토보고서 참조



- **(문언 및 체계)** 먼저 「관광진흥법」 제32조의 문언상 같은 법 시행규칙 별표 10의2에 따른 안전·위생기준이 적용되기 위해서는 ① 그 기준을 적용할 대상이 ‘유원시설업자’에 해당해야 하고, ② 해당 유원시설업자가 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’를 설치하여 운영하고 있는 경우여야 할 것이다.
- 요건 중 ①과 관련하여 유원시설업 중 기타유원시설업은 「관광진흥법」 제5조제4항에 따른 신고 업종으로 분류되어 있고, 같은 법 제32조에서는 유원시설업자를 “같은 법 제5조제2항 또는 제4항에 따라 유원시설업의 허가를 받거나 신고를 한 자로 규정”하고 있으므로, 기타 유원시설업자의 경우도 같은 법 제32조의 적용 대상인 ‘유원시설업자’에 해당한다고 보았다.
- 요건 중 ②와 관련하여, 「관광진흥법 시행규칙」 별표 11 제2호나목1)라)에서는 미니슬라이드 등을 “일정한 시설(기계·기구·공간 등) 내에서 이용자 스스로가 참여하여 물놀이(수심 1미터 이하)를 체험하는 유기사설 또는 유기기구”라 설명하고 있는바, 이 사안 유기사설등은 안전성 검사 대상 “물놀이형 유기사설 또는 유기기구”와 규모 등에 차이가 있어 ‘안전성검사 대상이 아닌 시설’로 분류된 것일 뿐, 기본적으로 “물놀이” 시설임을 전제하고 있는 것으로 보았다.
- **(입법연혁)** 이 사안 유기사설등의 경우 2009년 3월 25일 법률 제9527호로 관광진흥법을 일부 개정하여 같은 법 제32조를 신설한 당시에는 같은 법 시행규칙<sup>15)</sup> 별표 11에서 해당 시설의 규모와는 관계없이 ‘안전성검사 대상인 물놀이형 유기사설 또는 유기기구’에 포함되어 있었지만 그 이후에 유기사설 또는 유기기구의 안전성검사 체계 및 규제를 개선하기 위한 취지로 2016년 12월 30일 문화체육관광부령 제276호로 관광진흥법 시행규칙을 일부개정하여 기존 안전성 검사 대상이었던 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’ 중 비교적 위험요소가 적은 일정 규모 미만의 유기사설 또는 유기기구를 ‘미니슬라이드’, ‘미니수중모험놀이’, ‘미니워터에어바운스’로 명명(命名)하여 안전성검사를 받지 않아도 되는 대상 시설로 재분류하게 되었다.
- 반면 안전·위생기준을 준수하여야 하는 같은 법 제32조 등의 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’의 적용 범위에 대해서는 해당 규정을 2009년에 신설할 당시에는 ‘안전성 검사 대상 물놀이형 유기사설 또는 유기기구’에 이 사안 유기사설등이 포함되어 있었고, 현행 규정에 이르기까지 ‘물놀이형 유기사설 또는 유기기구’의 범위에 관하여 별도의 법령 개정이 없었다.
- 즉, 2009년 「관광진흥법」 제32조의 신설 당시에는 안전성검사 대상 여부와 관계없이 법령상의 ‘물놀이형 유기사설’ 전체에 대하여 규제를 설정한 것이고, 이후 2016년에 기술 발전 및 규제환경 변화로 인해 안전성검사 대상 물놀이형 유기사설 관련 규제를 완화하려는 취지로 별도의 법률 개정 없이 「관광진흥법 시행규칙」만 단독 개정함으로써 이 사안 유기사설등을 ‘안전성검사 대상 시설’에서 ‘안전성검사 대상이 아닌 시설’로 분류하게 된 것에 불과해, 해당 시행규칙 개정으로 인하여 「관광진흥법」의 물놀이형 유원시설업자의 안전·위생기준의 적용 대상 범위가 달라진 것은 아니라는 판단인 것이다.

- **(정비 권고 의견)** 이 사안 유기사설등이 대규모 물놀이 시설에 비해서는 상대적으로 소규모라고는 하지만 적절한 수준에서의 안전·위생기준 마련 및 그 준수를 통한 체계적 관리가 될 필요성이 있고, 안전·위생기준을 이 사안 유원시설업자가 지키지 않아도 된다고 해석될 경우에 현행 법 체계상 키즈카페 등에 설치되는 어린이용 유기사설의 안전·위생에 대한 기준이 없게 되어 입법공백이 발생할 우려가 크다는 점도 사안을 해석할 때 고려하였으나, 현행 법령상 물놀이형 유기사설 또는 유기기구에 적용되는 안전·위생기준의 규제 수준이나 내용이 워터파크 등에 설치되는 대규모 물놀이 시설을 염두에 두고 마련된 측면이 있어 소규모 업장에까지 이러한 기준을 일률적으로 적용하는 것은 합리적이지 않을 수 있는 점을 고려해, 향후 연구용역 등을 통해 물놀이 영업장의 규모, 특성 등을 고려한 합리적인 기준이 설정될 수 있도록 법령정비 개선 의견을 함께 제시하였다.

## 관계 법령

### • 관광진흥법

제32조(물놀이형 유원시설업자의 준수사항) 제5조제2항 또는 제4항에 따라 유원시설업의 허가를 받거나 신고를 한 자(이하 “유원시설업자”라 한다)중 물놀이형 유기사설 또는 유기기구를 설치한 자는 문화체육관광부령으로 정하는 안전·위생기준을 지켜야 한다.

제33조(안전성검사 등) ① 유원시설업자 및 유원시설업의 허가 또는 변경허가를 받으려는 자(조건부 영업허가를 받은 자로서 그 조건을 이행한 후 영업을 시작하려는 경우를 포함한다)는 문화체육관광부령으로 정하는 안전성검사 대상 유기사설 또는 유기기구에 대하여 문화체육관광부령에서 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 실시하는 안전성검사를 받아야 하고, 안전성검사 대상이 아닌 유기사설 또는 유기기구에 대하여는 안전성검사 대상에 해당되지 아니함을 확인하는 검사를 받아야 한다. 이 경우 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 성수기 등을 고려하여 검사시기를 지정할 수 있다.

② ~ ⑤ (생 략)

### • 관광진흥법 시행규칙

제39조의2(물놀이형 유원시설업자의 안전·위생기준) 법 제32조에 따라 유원시설업자 중 물놀이형 유기사설 또는 유기기구를 설치한 자가 지켜야 하는 안전·위생기준은 별표 10의2와 같다.

15) 2008. 8. 26. 문화체육관광부령 제13호로 일부개정되어 같은 날 시행된 관광진흥법 시행규칙을 말함.

제40조(유기시설 또는 유기기구의 안전성검사 등) ① 법 제33조제1항에 따른 안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구와 안전성검사 대상이 아닌 유기시설 및 유기기구는 별표 11과 같다.  
② ~ ⑨ (생 략)

■ 관광진흥법 시행규칙 [별표 11]

안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구와  
안전성검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구(제40조제1항 관련)

1. 안전성검사 대상 유기시설 또는 유기기구

(중 략)

2. 안전성검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구

가. (생 략)

나. 구 분

1) 안전성검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구는 다음과 같이 구분한다.

유 형	내 용	유기시설 또는 유기기구
가) ~ 다) (생 략)		
라) 놀이형	일정한 시설(기계·기구·공간 등) 내에서 보조기구 또는 장치를 이용하거나 기구에 포함된 구성물을 작동하여 이용자 스스로가 이용하거나 체험할 수 있는 기구로서 누구나 이용할 수 있고 사행성이 없는 유기시설 또는 유기기구	붕붕뽀뽀, 미니모험놀이(플레이스페이스 포함, 탑승 높이가 3미터 이하이며, 설치 면적이 120제곱미터 이하), 미니에어바운스(탑승높이가 3미터 이하이며, 설치면적이 120제곱미터 이하), 미니사격, 공쏘기, 광선총, 공굴리기, 표적맞추기, 물쏘기, 미니볼링, 미니 농구, 공던지기, 공차기, 에어하키, 망치치기, 펀치, 미니야구, 스키타기, 팔씨름, 오토바이타기, 자동차 경주, 자전거타기, 보트타기, 말타기, 뮤직댄스, 수상 기구타기, 건슈팅 등
	일정한 시설(기계·기구·공간 등) 내에서 이용자 스스로가 참여하여 물놀이(수심 1미터 이하)를 체험하는 유기시설 또는 유기기구	미니슬라이드(슬라이드 길이 10미터 이하이며, 탑승 높이 2미터 이하), 미니수중모험놀이(물버켓이 설치 되지 않고 슬라이드 전체길이가 10미터 이하이며, 탑승높이 2미터 이하), 미니워터에어바운스(탑승 높이가 3미터 이하이며, 설치 면적이 120제곱미터 이하) 등

## 분야 : 사회문화법령

## 농지전용변경허가를 신청하는 경우 「농지법」 제56조제2호 등에 따라 수수료를 납부해야 하는지

(법제처 2024. 6. 5. 회신 24-0258 해석례)

## 질의배경

농지전용허가를 받은 민원인은 해당 농지전용허가의 중요사항 변경이 있어 농지전용변경허가를 신청하였는데, 「농지법」 제34조 및 같은 법 시행령 제74조제1항제2호에서는 '농지전용허가'의 신청에 대한 수수료를 규정하고 있는바, 농지전용변경허가의 신청에 대해 수수료를 납부해야 하는지 의문이 있어 법령해석을 요청함

## 질의요지

「농지법」 제34조제1항 후단에 따라 농지전용변경허가를 신청하는 자는 같은 법 제56조제2호 및 같은 법 시행령 제74조제1항제2호에 따라 수수료를 내야 하는지?



## 제시된 의견

## 1. 수수료를 내야 함

‘수수료’란 행정기관의 서비스 제공에 대한 반대급부로서 농지전용변경허가도 농지전용허가를 하는 경우에 따라야 하는 허가기준과 일련의 행정절차를 다시 거쳐 행해지는 것이므로, 그에 대한 수수료를 납부해야 함

## 2. 수수료를 내지 않아도 됨

「농지법」 제56조의 위임에 따라 마련된 「농지법 시행령」 제74조제1항제2호에서는 법 제34조에 따른 ‘농지전용허가’의 신청에 대해서는 허가신청농지의 면적에 따라 수수료 금액을 정하고 있으나, ‘농지전용변경허가’의 신청에 대해서는 별도로 규정하지 않고 있으므로, 문언상 「농지법 시행령」 제74조제1항제2호의 농지전용허가에 농지전용변경허가가 포함되는 것으로 해석하여 수수료를 내도록 하는 것은 농지전용허가에 대한 수수료 납부의 범위를 지나치게 확장하여 해석하는 것이므로 타당하지 않음



## 회신 내용

### 답변

농지전용변경허가를 신청하는 자는 「농지법」 제56조제2호 및 같은 법 시행령 제74조제1항제2호에 따라 수수료를 내야 합니다.

### 이유

수수료 납부의 근거 규정인 「농지법」 제56조제2호에서는 수수료 납부 대상을 '제34조에 따른 허가'라고 규정하고 있는데, 같은 법 제34조제1항 각 호 외의 부분에서는 전단에 농지전용허가를, 후단에 농지전용변경허가를 함께 규정하고 있고, '제34조에 따른 허가'에서 '농지전용변경허가'를 제외한다고 명시적으로 규정하고 있지 않으므로, 문언상 해당 '허가'는 농지전용허가와 농지전용변경허가를 모두 포함하는 것으로 해석해야 하고, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제74조제1항에서는 농지전용허가와 농지전용변경허가 모두에 대한 수수료 납부의 대상과 금액을 정하고 있는 것이라고 보아야 할 것입니다.

또한 「농지법」에서는 '법 제34조제1항에 따른 농지전용허가'를 받은 경우 농지를 소유할 수 있도록 하고 있고(제6조제2항제7호), '제34조제1항에 따라 농지전용허가를 받는 자'는 농지보전부담금을 내도록 하고 있는 등 법률에서 전반적으로 '허가'와 '변경허가'를 구분하지 않고 제34조제1항에 따른 '농지전용허가'로만 규정하고 있는바, 이처럼 「농지법」에서 '법 제34조제1항에 따른 농지전용허가'를 사용하고 있는 조문의 체계에 비추어보면, '농지전용허가'에는 농지전용변경허가에 대해 별도로 명시하고 있지 않더라도 같은 조 제1항 전단의 '농지전용허가'와 같은 항 후단의 '농지전용변경허가'가 모두 포함된다고 보는 것이 「농지법」의 규정과 체계에도 부합하는 해석입니다.

그리고 '수수료'란 행정기관의 서비스 제공에 대한 반대급부를 의미하는 것으로서 그 이익을 얻는 특정인에 대하여 부과·징수한다는 점에서 개별적·구체적인 대가성이 있는데,<sup>16)</sup> 농지전용허가의 경우 관할 시장 등이 농지법령에 따른 요건을 갖추었는지를 심사한 후 그 요건에 부합한 경우 허가하는 점에서 이에 대한 수수료도 그 행정업무 수행에 대한 대가라고 할 것이고, 농지전용변경허가의 경우에도 「농지법 시행령」 제32조 및 제33조 등<sup>17)</sup>에 따라 농지전용허가의 요건과 절차 등이 원칙적으로 동일하게 규정되어 있으므로 농지전용허가를 하는 경우에 따라야 하는 허가기준과 일련의 행정절차를 다시 거쳐 행해지는 점을 고려하면, 「농지법 시행령」 제74조제1항제2호에 따라 농지전용변경허가에 대해서도 그에 대한 수수료를 납부하도록 해석하는 것이 행정서비스의 대가라는 성격을 지닌 수수료의 특성에도 부합합니다.

16) 2023 법령입안 심사기준 p.465 참조

17) 「농지법 시행령」 제32조(농지전용허가의 신청), 제33조(농지전용허가의 심사) 및 같은 법 시행규칙 제26조(농지전용허가의 신청), 제28조(농지전용심사의견서 등) 참조

### 사안의 해설

- 「농지법」의 위임을 받아 「농지법 시행령」에서 수수료의 대상을 규정하면서 그 대상을 ‘농지 전용허가’의 신청이라고만 규정하고 있어 ‘농지전용변경허가’의 신청은 수수료 부과 대상에서 제외되는지가 문제된 사안이다.
- **(농지법령의 체계)** 「농지법」에서는 농지보전부담금의 대상(법 제38조제1항제1호), 농지관리위원회 자문사항(법 제37조의3제1항제2호), 농지전용허가의 취소사유(법 제39조제1항), 원상회복의 대상(법 제42조제1항제1호)으로 ‘제34조제1항에 따른 농지전용허가’만 규정하고 있는 등 농지전용허가와 농지전용변경허가를 구분하지 않고 ‘제34조제1항에 따른 농지전용허가’로만 규정하고 있어, 농지법령의 체계에 비추어보면 농지전용허가에는 농지전용변경허가가 포함된 의미로 보는 것이 합리적이다.
- **(수수료의 성격)** ‘수수료’란 행정기관의 서비스 제공에 대한 반대급부로서, 농지전용변경허가의 경우에도 농지전용허가와 마찬가지로의 요건과 절차를 거치도록 규정하고 있어, 농지전용변경허가에 대해서도 이러한 행정서비스에 대한 대가인 수수료를 납부해야 하는 것이 수수료의 취지에도 부합한다.
- **(추가 논점)** 농지법령상 농지전용허가 수수료와 유사하게 산지관리법령에서 산지전용허가의 수수료에 대해 규정하면서, 산지관리법 시행규칙 서식에서는 산지전용변경허가의 수수료를 면제한다고 규정하고 있으나, 농지법령에서는 농지전용변경허가의 수수료를 면제한다는 명시적 규정은 두고 있지 않으므로 산지관리법령상 산지전용변경허가와 마찬가지로 농지전용변경허가의 수수료를 면제할 수는 없다고 할 것이다.

### 관계 법령

#### • 농지법

제34조(농지의 전용허가·협의) ①농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 같다)를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. ~ 4. (생략)

② (생 략)

제56조(수수료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다.

1. 제8조에 따라 농지취득자격증명 발급을 신청하는 자
2. 제34조나 제36조에 따른 허가를 신청하는 자
3. 제35조나 제43조에 따라 농지전용을 신고하는 자
4. 제40조에 따라 용도변경의 승인을 신청하는 자
5. 제50조에 따라 농지대장 등본 교부를 신청하거나 자경증명 발급을 신청하는 자

• 농지법 시행령

제74조(수수료) ① 법 제56조에 따른 수수료는 다음 각 호와 같다.

1. 법 제8조에 따른 농지취득자격증명의 신청: 1천원
  2. 법 제34조에 따른 농지전용허가의 신청 및 법 제43조에 따른 농지전용의 신고: 다음 각 목의 구분에 따른 금액
    - 가. 허가신청농지의 면적이 3천500제곱미터 이하인 경우에는 2만원
    - 나. 허가신청농지의 면적이 3천500제곱미터를 초과할 경우에는 2만원에 그 초과면적 350제곱미터마다 2천원을 가산한 금액
  3. ~ 6. (생 략)
- ② (생 략)

## 분야 : 사회문화법령

## ‘엔지니어링사업자의 전문분야 추가’에 대한 신고의 성격

(법제처 2024. 6. 19. 회신 24-0323 해석례)

## 질의배경

산업통상자원부는, 엔지니어링산업법 제21조제2항에서 대통령령으로 정하는 중요사항을 변경할 때에는 변경신고를 하도록 규정하고 있는데, 같은 법 시행령에서는 대통령령으로 정하는 중요사항 중 하나로 ‘엔지니어링사업의 전문분야’라고만 규정하고 있는바, 전문분야를 ‘추가’하는 것도 변경신고 대상에 포함되는지 의문이 있어 법령해석을 요청함

## 질의요지

엔지니어링사업자가 엔지니어링사업의 전문분야를 추가하려는 때[엔지니어링사업의 종류(엔지니어링업, 엔지니어링컨설팅업)에는 변동이 없는 경우로 전제함]에는 엔지니어링산업법 제21조 제1항에 따라 신고해야 하는지 아니면 같은 조 제2항에 따라 변경신고를 해야 하는지?



## 제시된 의견

## 1. 엔지니어링산업법 제21조제2항에 따라 변경신고를 해야 함

엔지니어링사업자가 ‘기존에 신고되어 있는 전문분야 중 일부를 삭제하는 경우’ 뿐만 아니라 ‘전문분야를 추가하는 경우’도 전문분야를 변경하는 것으로서 변경신고 대상임

## 2. 엔지니어링산업법 제21조제1항에 따라 신고해야 함

엔지니어링사업자로 신고하려는 자는 전문분야별로 기술인력, 사무실 등 신고기준을 갖추어야 하는데, ‘엔지니어링사업의 전문분야 추가 신고’는 기존에 보유하고 있는 전문분야의 엔지니어링활동에 더하여 추가되는 전문분야의 엔지니어링활동을 영업의 수단으로 하기 위한 신고이므로, 추가되는 전문분야의 측면에서는 별도의 기술인력 등의 요건을 갖추어야 하는 최초의 신고라 할 것인바, ‘기존에 신고되어 있는 전문분야 중 일부를 삭제하는 것’이 엔지니어링산업법 제21조제2항의 변경신고 대상인 것과 달리 ‘전문분야 추가’는 같은 조 제1항의 신고 대상이라 할 것임





## 회신 내용

### 답변

엔지니어링사업자가 엔지니어링사업의 전문분야를 추가하려는 때에는 엔지니어링산업법 제21조제2항에 따라 변경신고를 해야 합니다.

### 이유

먼저 엔지니어링사업자의 신고와 관련된 엔지니어링산업법령의 문언을 살펴보면, 엔지니어링산업법 제21조제2항 및 같은 법 시행령 제33조제2항제5호에서는 변경신고 대상의 하나로 엔지니어링사업의 전문분야를 ‘변경’하려는 경우를 규정하고 있는데, 일반적으로 “변경”이란 ‘다르게 바꾸어 새롭게 고침’을 의미<sup>18)</sup>하는 것으로서, ‘전문분야의 변경’에는 ①기존의 전문분야 중 일부를 삭제하는 것, ②새로운 전문분야를 추가하는 것, ③기존의 전문분야를 삭제하는 동시에 새로운 전문분야를 추가하는 것이 모두 포함된다고 보아야 할 것이고, 같은 법 제21조제2항 및 같은 법 시행령 제33조제2항에서 변경신고의 대상에 ‘전문분야의 추가’가 포함되지 않는다고 별도로 명시하고 있지 않으므로, 엔지니어링사업자가 엔지니어링사업의 전문분야를 추가하는 신고는 같은 법 제21조제2항에 따른 변경신고의 대상에 포함된다고 보는 것이 엔지니어링산업법령의 문언에 부합하는 해석입니다.

그리고 엔지니어링산업법 제21조제1항 전단에서는 ‘엔지니어링활동을 영업의 수단으로 하려는 자는 기술인력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖추고 산업통상자원부장관에게 신고하여야 한다’고 규정하여 ‘엔지니어링활동을 영업의 수단으로 하려는 자’를 같은 조 제1항에 따른 신고 대상으로 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 ‘엔지니어링사업자는 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 산업통상자원부장관에게 그 사실을 신고하여야 한다’고 규정하여 ‘대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 엔지니어링사업자’를 같은 조 제2항에 따른 변경신고 대상으로 규정하고 있는 바, 이와 같이 ‘새롭게 엔지니어링사업을 하려는 자’는 같은 법 제21조제1항에 따른 신고를, ‘이미 엔지니어링사업자에 해당하는 자’가 기존의 신고 사항을 변경하려는 경우는 같은 조 제2항에 따른 변경신고를 각각 구분하여 규정하고 있는 점을 고려하면, 이미 엔지니어링사업자에 해당하는 자가 엔지니어링사업의 전문분야를 추가하려는 때에는 엔지니어링산업법 제21조제2항에 따라 변경신고를 해야 한다는 것이 같은 법 제21조의 문언 및 체계에 부합하는 해석입니다.

또한 엔지니어링산업법 시행규칙 제7조제2항에서는 같은 법 제21조제1항에 따라 엔지니어링사업자 신고를 한 자에게 같은 법 시행규칙 별지 제9호서식의 엔지니어링사업자 신고증을 발급하도록 규정하고 있는데, 같은 서식에 따르면 엔지니어링사업자 신고증에는 명칭, 대표자성명, 소재지, 신고번호, 전문분야(…등

18) 국립국어원 표준국어대사전 참조

○개 분야) 등을 기재하도록 되어 있어, 하나의 엔지니어링사업자가 여러 개의 '전문분야'를 보유하는 경우에도 '전문분야'별로 별개의 신고증을 발급하는 것이 아니라 '사업자'별로 하나의 신고증을 발급하되 신고증에 ○개의 전문분야를 보유하고 있다는 것이 기재되는 점을 고려하면, 전문분야별로 별도의 엔지니어링사업자 신고가 이루어진다고 보기는 어려우므로, '엔지니어링사업의 전문분야를 추가하는 신고'는 같은 법 제21조제1항에 따른 '새로운 엔지니어링사업의 신고'가 아니라 같은 조 제2항에 따라 '기존에 신고된 사항을 변경하는 신고'에 해당한다고 보는 것이 합리적입니다.

### 사안의 해결

- 엔지니어링산업법 제21조제2항에서는 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경할 때에는 변경신고를 하도록 규정하고 있는데, 같은 법 시행령에서는 대통령령으로 정하는 중요사항 중 하나로 '엔지니어링사업의 전문분야'라고만 규정하고 있어, 전문분야를 '추가'하는 것도 변경신고 대상에 포함되는지가 문제된 사안이다.
- **(참고사항)** 엔지니어링산업법 제24조제1항에서는 엔지니어링사업자의 신고에 대한 효력 상실처분 사유로 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제21조제1항에 따른 신고를 한 경우'(제1호)를 규정하고 있으나, '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 같은 조 제2항에 따른 변경 신고를 한 경우'는 신고 효력상실처분 사유로 규정하고 있지 않다.
- **(문언)** 일반적으로 "변경"이란 "다르게 바꾸어 새롭게 고침"을 의미하는 것으로서 어떠한 대상을 '축소'시키는 것만을 의미한다고 보기는 어려우나, '전문분야 추가'도 '전문분야 변경'에 포함된다고 보아 변경신고 대상으로 보는 것이 법령 문언에 부합하는 해석이다.
- **(체계)** 엔지니어링산업법 제21조에서는 '새롭게 엔지니어링사업을 하려는 자'의 신고(제1항)와 '이미 엔지니어링사업자에 해당하는 자가 기존의 신고 사항을 변경하려는 경우'의 신고(제2항)를 구분하고 있는데, 엔지니어링사업자가 여러 개의 전문분야를 보유하는 경우에도 전문분야별로 별개의 신고증을 발급하는 것이 아니라 사업자별로 하나의 신고증을 발급하는 점 등을 고려하면, 엔지니어링사업의 전문분야를 추가하는 신고는 같은 조 제2항에 따라 '기존에 신고된 사항을 변경하는 신고'에 해당한다고 보는 것이 합리적이다.
- **(집행현황)** 한국엔지니어링협회는 엔지니어링사업자 신고 접수 업무 등을 산업통상자원부로 부터 위탁받아 수행하고 있는데, 협회의 「엔지니어링 위탁업무 처리 지침」(2022. 12. 1. 개정)에서도 엔지니어링사업자의 전문분야를 추가하는 경우를 변경신고 대상의 하나로 분류하여 변경신고서를 제출하도록 하고 있다.

• 엔지니어링산업 진흥법

제21조(엔지니어링사업자의 신고 등) ① 엔지니어링활동을 영업을 수단으로 하려는 자는 기술 인력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖추고 산업통상자원부장관에게 신고하여야 한다. 이 경우 산업통상자원부장관은 신고한 자에게 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 신고증을 교부하여야 한다.

② 엔지니어링사업자는 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하거나 휴업 또는 폐업하려는 때에는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 산업통상자원부장관에게 그 사실을 신고하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 제1항 및 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 신고 사항에 대하여 보완이 필요하다고 인정할 때에는 3개월 이내에서 기간을 정하여 이를 보완하게 할 수 있다.

④·⑤ (생략)

⑥ 엔지니어링사업자의 신고 절차 등에 관하여 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

• 엔지니어링산업 진흥법 시행령

제33조(엔지니어링사업자의 신고 등) ① 법 제21조제1항 전단에 따른 엔지니어링사업자의 신고 요건은 별표 3과 같다.

② 법 제21조제2항에서 “대통령령으로 정하는 중요 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 상호 또는 명칭
2. 영업소 소재지
3. 대표자
4. 엔지니어링사업의 종류
5. 엔지니어링사업의 전문분야
6. 법 제21조제1항 전단에 따라 신고한 기술인력

## 분야 : 사회문화법령

## 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에 근로자에게 부여되는 유급휴가 일수

(법제처 2024. 7. 9. 회신 24-0345 해석례)

## 질의배경

민원인은 5인 이상의 근로자가 근무하는 사업장의 사용자로서, 최초 1년의 근로기간 동안 매월 개근하여 「근로기준법」 제60조제2항에 따라 총 11일의 유급휴가를 부여받은 근로자에게 최초 1년의 근로를 마친 다음 날 추가로 15일의 유급휴가를 주는 것은 사용자에게 지나치게 가혹하다는 입장에서, 4일의 유급휴가만 추가로 주면 되는 것으로 해석할 수 없는지에 대한 답변을 받고자 법령해석을 요청함

## 질의요지

사용자는 최초 1년의 근로기간 동안 매월 개근하여 「근로기준법」 제60조제2항에 따라 총 11일의 유급휴가를 부여받은 근로자(「근로기준법」 제60조가 적용되는 '상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업장'의 근로자로서 최초 1년 근로기간의 80퍼센트 이상을 출근하고, 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에도 근로관계가 유지되는 경우를 전제함)에게 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에 추가로 15일의 유급휴가를 주어야 하는지, 아니면 추가로 4일의 유급휴가를 주어야 하는지?



## 제시된 의견

## 1. 15일의 유급휴가를 주어야 함

입사 후 1년 미만일 때는 「근로기준법」 제60조제2항에 따라 1개월 개근 시마다 1일씩 유급휴가가 주어지다가, 계속하여 근로한 기간이 1년이 되고 그 중 80% 이상을 출근하였다면 같은 조 제1항에 따라 15일의 유급휴가가 주어지므로, 이 사안 근로자에게는 추가로 15일의 유급휴가를 주어야 함

## 2. 4일의 유급휴가를 주어야 함

이 사안 근로자의 경우 근로기간이 1년을 넘어서는 순간부터는 더 이상 '계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자'에 해당하지 않는바, 「근로기준법」 제60조제1항만 적용될 뿐 같은 조 제2항까지 함께 적용되지는 않는다고 할 것이어서, 최초 1년의 근로기간 동안 이미 총 11일의 유급휴가를 받았다면 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에는 같은 조 제1항에 따라 받을 수 있는 15일의 유급휴가에서 11일을 뺀 나머지 4일의 유급휴가만 추가로 받을 수 있는 것임



### 회신 내용

#### 답변

사용자는 최초 1년의 근로기간 동안 매월 개근하여 「근로기준법」 제60조제2항에 따라 총 11일의 유급휴가를 부여받은 근로자에게 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에 추가로 15일의 유급휴가를 주어야 합니다.

#### 이유

먼저 「근로기준법」 제60조제1항에서는 '사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다'고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 '사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다'고 규정하고 있는바, 같은 조의 문언상 ①근로자의 최초 1년의 근로기간 동안에는 같은 조 제2항의 '계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자'에 해당하여 1개월 개근 시마다 1일의 유급휴가가 주어져 총 11일의 유급휴가가 부여되고, ②해당 근로자가 1년을 초과하여 근로하게 되는 시점에는 최초 1년의 근로기간 동안 80퍼센트 이상을 출근했다면 같은 조 제1항의 '1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자'에 해당하여 15일의 유급휴가가 추가로 부여될 것이며, 같은 법에서 '같은 조 제2항에 따라 이미 유급휴가를 부여받은 근로자에 대해서는 같은 조 제1항을 적용하지 않는다'거나 '같은 조 제1항에 따른 유급휴가 일수를 조정하여 적용한다'는 내용을 별도로 규정하고 있지 않은바, 이 사안 근로자가 최초 1년의 근로기간 동안 같은 조 제2항에 따라 이미 총 11일의 유급휴가를 받았다고 하더라도 같은 조 제1항에 따라 최초 1년의 근로를 마친 다음 날 부여되는 15일의 유급휴가 일수에서 앞서 부여받은 11일을 공제해야 한다고 보기는 어렵습니다.

그리고 입법연혁적으로도, 구 「근로기준법」(2017. 11. 28. 법률 제15108호로 개정되어 2018. 5. 29. 시행되기 전의 것)에서는 현행 「근로기준법」과 같이 사용자로 하여금 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주도록 하고(제60조제1항), 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자에게는 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주도록(제60조제2항) 규정하고 있던 한편, 근로자의 최초 1년 간의 근로에 대하여 유급휴가를 주는 경우에는 같은 조 제2항에 따른 휴가를 포함하여 15일로 하고, 근로자가 같은

조 제2항에 따른 휴가를 이미 사용한 경우에는 그 사용한 휴가 일수를 15일에서 빼는 규정(제60조제3항)을 두었는데, 2017년 11월 28일 법률 제15108호로 「근로기준법」을 개정하면서 근속기간 2년 미만 근로자의 휴가권을 보다 강하게 보장하기 위해 1년차에 최대 11일, 2년차에 15일의 유급휴가를 “각각” 받을 수 있도록 같은 법 제60조제3항을 삭제하였는바,<sup>19)</sup> 이 사안 근로자에게 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에 기존에 부여한 11일의 유급휴가에 더하여 15일의 유급휴가를 주어야 함이 「근로기준법」 제60조의 입법연혁 및 취지상 명확하다고 할 것입니다.

또한 「근로기준법」 제60조제1항 및 제2항에 따른 유급휴가의 성격 및 취지 등을 살펴보면, 같은 조 제1항에 따라 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 부여하는 15일의 유급휴가는 ‘휴가를 사용할 해당 연도가 아닌 그 전년도 1년간의 근로에 대한 대가 또는 보상’ 차원의 휴가인 반면,<sup>20)</sup> 같은 조 제2항에 따라 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자에게 1개월 개근 시 부여되는 총 11일의 유급휴가는 ‘단기계약직 근로자를 비롯하여 같은 조 제1항에 따른 연차 유급휴가를 취득하는데 필요한 요건(1년간 재직과 출근율 80퍼센트 이상)을 충족할 수 없는 1년차 근로자에게도 어느 정도의 휴가를 보장해 주기 위한 취지’의 휴가<sup>21)</sup>이고 1년간의 근로기간이 끝날 때까지 행사하지 않으면 소멸되는 것이 원칙(같은 조 제7항)인바, 같은 조 제1항 및 제2항에 따른 유급휴가는 그 성격, 취지 및 사용기한 등을 달리하는 별개의 휴가라 할 것이므로, 이 사안 근로자의 경우 같은 조 제1항 및 제2항을 각각 적용하여 근로기간이 1년이 되기 전까지는 총 11일의 유급휴가(같은 조 제2항)를, 1년을 초과하여 근로하게 되는 시점에는 전년도 1년간 80퍼센트 이상을 근로하였음을 전제로 15일의 유급휴가(같은 조 제1항)를 각각 주어야 한다고 보는 것이 같은 법 제60조제1항 및 제2항에 따른 유급휴가의 성격 및 취지 등에도 부합하는 해석입니다.

### 사안의 해설

- 「근로기준법」 제60조제1항에서는 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다고 규정하고 있는바, 같은 조 제1항과 제2항의 관계가 문제된 사안이다.
- (입법연혁) 종전에는 「근로기준법」에서 최초 1년간의 근로에 대하여 유급휴가를 주는 경우 같은 법 제60조제2항에 따른 휴가를 포함하여 15일로 하고, 근로자가 같은 조 제2항에 따른

19) 2017. 11. 28. 법률 제15108호로 일부개정되어 2018. 5. 29. 시행된 「근로기준법」 개정이유서 참조

20) 대법원 2022. 9. 7. 선고 2022다245419 판결례, 대법원 2005. 5. 27. 선고 2003다48549, 48556 판결례 및 헌법재판소 2020. 9. 24. 선고 전원재판부 2017헌바433 결정례 등 참조

21) 헌법재판소 2015. 5. 28. 선고 전원재판부 2013헌마619 결정례, 2002. 10. 17. 의안번호 제161823호로 발의된 근로기준법중개정법률안(대안반영폐기)에 대한 국회 환경노동위원회 심사보고서 등 참조

휴가를 이미 사용한 경우에는 그 사용한 휴가일수를 15일에서 공제하는 규정(같은 법 제60조 제3항)을 두었다가, 2017년에 같은 법을 개정하면서 근속기간 2년 미만 근로자의 휴가권을 보다 강하게 보장하기 위해 1년차에 최대 11일, 2년차에 15일의 유급휴가를 각각 받을 수 있도록 같은 법 제60조제3항을 삭제한 것인바, 이 사안 근로자에게 추가로 15일의 유급휴가를 주어야 함이 입법연혁 및 취지상 명확하다.

- **(유급휴가의 성격)** 「근로기준법」 제60조제1항에 따라 부여되는 15일의 유급휴가는 전년도 1년간의 근로에 대한 대가 또는 보상에 해당하는 반면, 같은 조 제2항에 따라 계속근로기간 1년 미만 근로자에게 1개월 개근 시마다 부여되는 유급휴가는 연차유급휴가 보장 대상에서 완전히 배제되어 있는 1년차 근로자에게도 어느 정도의 휴가를 보장해 주기 위한 취지의 휴가로서 그 성격을 달리하는바, 같은 조 제1항 및 제2항을 각각 적용하여 유급휴가를 부여하는 것이 타당하다.
- **(대법원 판례)** 대법원 2022. 9. 7. 선고 2022다245419 판결례에서도 1년을 초과하되 2년 이하의 기간 동안 근로를 제공한 근로자에 대하여 최초 1년 동안의 근로제공에 관하여 「근로기준법」 제60조제2항에 따른 11일의 연차휴가가 발생하고, 최초 1년의 근로를 마친 다음 날에 같은 조 제2항에 따른 15일의 연차휴가까지 발생함으로써 최대 연차휴가일수는 총 26일이 된다고 설시하고 있다.

## 관계 법령

### • 근로기준법

제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다.

② 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다.

③ ~ ⑥ (생략)

⑦ 제1항·제2항 및 제4항에 따른 휴가는 1년간(계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자의 제2항에 따른 유급휴가는 최초 1년의 근로가 끝날 때까지의 기간을 말한다) 행사하지 아니하면 소멸된다. 다만, 사용자의 귀책사유로 사용하지 못한 경우에는 그러하지 아니하다.

## 분야 : 행정법령

## 공유재산 사용료 감경 사유 중 “행정재산의 사용에 제한을 받은 경우”의 의미

(법제처 2024. 8. 2. 회신 24-0404 해석례)

## 질의배경

서울특별시에서는 공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에 따른 행정재산의 사용료 감경 가능 사유인 “행정재산의 사용에 제한을 받은 경우”의 의미가 휴업 등으로 사용허가 받은 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우로 한정되는지 의문이 있어서 법령해석을 요청함.

## 질의요지

공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에 따른 행정재산의 사용료 감경 가능 사유인 “행정재산의 사용에 제한을 받은 경우”는 휴업 등으로 사용허가 받은 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우로 한정되는지?



## 제시된 의견

## 1. 한정됨

‘제한’의 사전적 의미는 ‘일정한 한도를 정하거나 그 한도를 넘지 못하게 막음. 또는 그렇게 정한 한계’를 뜻하고, 공유재산법 시행령 제18조제7항제3호에서는 같은 조 제6항제3호에 해당하는 경우의 행정재산 사용료 감경 기준을 ‘사용·수익하지 못한 기간에 대한 사용료의 100분의 100 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것’으로 규정하고 있는 점 등을 고려할 때, 같은 규정에서의 ‘행정재산의 사용에 제한을 받은 경우’란 행정재산의 사용의 시기나 방법, 범위 등에 한도나 한계가 정해짐으로 인해 그 행정재산의 전부 또는 일부의 사용을 중단하게 되는 것으로 그 의미가 한정됨.

## 2. 한정되지 않음

‘행정재산의 사용’이란 ‘행정재산을 그 정해진 사용 목적에 부합하게 쓰는 것’으로서, 해당 행정재산의 성질 및 종류, 사용을 통해 달성하려는 목적, 일반적인 사용 관행 등을 종합적으로 고찰하여 판단하여야



하는 개념으로 구체적인 사안에서 이러한 행정재산의 사용이 제한되는 방식이나 그 범위 및 양태는 다양할 수 있으므로, 같은 규정에서의 ‘행정재산의 사용에 제한을 받은 경우’의 범위가 단순히 사용허가 받은 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우로 한정된다고 볼 수는 없음.



## 회신 내용

### 답변

공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에 따른 “행정재산의 사용에 제한을 받은 경우”는 휴업 등으로 사용허가 받은 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우로 한정되지 않습니다.

### 이유

먼저 공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에서의 ‘행정재산의 사용’이란 ‘행정재산을 그 정해진 사용 목적에 부합하게 쓰는 것’으로서, 해당 행정재산의 성질 및 종류, 사용을 통해 달성하려는 목적, 일반적인 사용 관행 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것이며, ‘제한’이란 일반적으로 ‘일정한 한도를 정하거나 그 한도를 넘지 못하게 막음’을 의미하는데, 구체적인 사안에서 이러한 행정재산의 사용이 제한되는 방식이나 그 범위 및 양태는 다양하여 행정재산의 사용은 하였더라도 지방자치단체의 귀책사유가 원인이 되어 해당 행정재산의 당초 목적대로의 사용을 방해받거나 그 사용에 있어 상당한 지장을 초래하여 실질적으로 사용·수익을 중단하게 된 경우에 준한다고 인정되는 경우에도 ‘행정재산의 사용 제한’에 해당될 수 있는 점<sup>22)</sup>에 비추어 보면, 같은 법 시행령 제17조제6항제3호에서의 ‘행정재산의 사용에 제한을 받은 경우’의 범위가 사용허가 받은 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우로 한정된다고 볼 수는 없습니다.

지방자치단체의 장이 공유재산 중 행정재산의 사용·수익을 허가하는 것은 관리청이 ‘행정처분’을 통해 특정인에게 행정재산을 사용할 수 있는 권리를 특별히 설정하여 주는 강학상 특허에 해당<sup>23)</sup>하고, 행정재산의 사용료는 이러한 행정재산의 사용·수익에 대한 대가로 보아야 할 것<sup>24)</sup>인데, 사용·수익권자의 귀책사유 없이 행정재산의 정당한 사용을 방해받고 있는 기간까지 온전한 사용·수익에 상응하는 사용료 전부를 징수할 수 있다고 보기는 어렵다는 점<sup>25)</sup>에 비추어 볼 때, 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우가 아니더라도 실질적으로 행정재산의 사용·수익자가 행정재산의 사용·수익과 관련해 받은

22) 서울고등법원 2020. 9. 11. 선고 2019누57017 판결례 참조

23) 대법원 2006. 3. 9. 선고 2004다31074 판결례 참조

24) 대법원 2015. 3. 20. 선고 2012두430 판결례 등 참조

25) 서울고등법원 2020. 11. 13. 선고 2020누31424 판결례 참조

피해와 지방자치단체의 귀책사유와의 인과관계 등이 인정될 경우에는 지방자치단체의 장은 공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에 따라 그 사용료의 감경 여부를 판단할 수 있다고 보아야 할 것입니다.

또한 공유재산법령상 그 부과조건이나 요율 및 계산방법 등이 명확히 규정되어 있는 사용료의 부과와는 달리 그 감경 요건에 관해서는 사용료 부과권자에게 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 않는 범위 내에서 일정 부분 재량권을 허용하는 방향으로 해석하여 개별 사안에서의 구체적 타당성을 확보할 수 있도록 하는 것이 합리적이라는 점, 공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에서 ‘사용 제한’에 대한 지방자치단체의 ‘귀책사유’가 있을 것을 사용료 감경 요건으로 규정하고 있어 해당 규정을 엄격해석의 원칙이 적용되는 명백한 특혜규정이라고 보기도 어려운 점<sup>26)</sup>에 비추어 볼 때에도, 같은 규정의 내용은 행정재산 사용허가 대상자의 여건 등을 반영한 효과적인 지원 및 보상이 이루어질 수 있도록 문언의 통상적 의미를 벗어나지 않는 한도 내에서 그 입법 취지와 목적 등에 부합되도록 해석할 필요가 있으므로, “행정재산의 사용 제한”은 휴업 등으로 사용·수익을 중단하게 된 경우만으로 한정되지 않는다고 해석하는 것이 타당합니다.

나아가 공유재산법 시행령 제17조제7항제3호에서 지방자치단체의 장은 같은 조 제6항제3호에 해당하는 경우 ‘사용·수익하지 못한 기간에 대한 사용료의 100분의 100 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 감경할 수 있다’고 규정하여 ‘행정재산 사용의 제한’으로 인한 사용료 감경의 구체적인 대상 및 범위를 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있고, 지방자치단체에 두는 공유재산심의회의 심의사항으로 ‘같은 법 제24조에 따라 사용료를 감면하는 경우’를 규정하고 있어 이 사안과 같이 공유재산법 제24조제1항 및 같은 법 시행령 제17조제6항제3호에 따라 사용료를 감경하려는 경우에도 공유재산심의회의 심의 대상이 되는 등 개별 사안에서 사용료의 감경에 대해 구체적 타당성 및 공정성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는바, 공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에서의 ‘사용 제한’의 내용 및 범위에 대해서는 지방자치단체의 장이 해당 지방자치단체의 조례에서 정한 구체적인 내용, 해당 행정재산의 용도, 사용 제한으로 인한 피해 정도 및 그 감경 필요성 등에 대한 사항을 종합적으로 판단할 수 있도록 하여 합리적인 범위에서 사용료 감경이 이루어질 수 있도록 하는 것이 규정의 체계 및 취지에 부합한다고 할 것입니다.

26) 법제처 2010. 6. 14. 회신 10-0161 해석례 참조

## 사안의 해설

- 공유재산법 시행령 제17조제6항제3호에서는 행정재산의 사용료 감경이 가능한 사유 중 하나로 “지방자치단체의 귀책사유로 사용허가를 받은 행정재산의 사용에 제한을 받은 경우”를 규정하고 있는데, 여기서 ‘행정재산의 사용에 제한을 받은 경우’의 의미가 휴업 등으로 사용허가 받은 행정재산의 전부 또는 일부의 사용·수익을 중단하게 된 경우로 한정되는지 여부가 문제된 사안이다.
- 사안은 조금 다르지만 “사용(이용) 제한”의 의미와 관련해서 판시한 것으로, 대법원은 구 전기통신사업법에 따른 시정명령의 근거가 되는 금지행위의 유형 및 기준의 해석과 관련하여 “이용의 제한”은 이용은 가능하나 다소 불편이나 방해받은 정도로는 부족하고 이용의 시기, 방법 등에 한계를 정하여 이용을 못하게 막거나 실질적으로 그에 준하는 정도로 이용을 못하게 막는 것을 의미한다고 엄격하게 판단한 바 있다(대법원 2023. 12. 21. 선고 2020두50348 판결례).
- 그러나 위의 대법원 판례의 경우 해석대상조항이 침익적 행정처분인 시정명령처분 및 형사처벌의 근거가 되는 행정법규임을 중요한 고려 사항으로 참작해, 규정의 문언, 체계 등을 고려할 때 이용에 다소간의 불편, 지연을 초래하는 정도로는 제재 대상인 ‘이용 제한’ 행위로는 볼 수 없다고 원심과는 달리 판시한 것이나, 본 해석례는 상대방에게 이익이 될 수 있는 수익적 행정처분이자 법령상 지방자치단체의 장의 재량행위로 규정된 사용료 감면 규정에서의 ‘사용 제한’의 의미에 대한 해석 사안이라는 차이가 있고, 이러한 사용료 감경 행위의 성질과 해당 지방자치단체 소속 공유재산심의위원회의 사용료 감경 심의 등의 제도적 장치 등이 존재하는 점 등을 종합적으로 고려해, 휴업 등으로 행정재산의 사용·수익을 완전히 중단하게 된 경우로만 제한의 의미를 엄격하게 볼 필요는 없다고 해석한 것이다.
- 사용료 감경 요건에서의 ‘제한’의 의미를 엄격하게 보지 않는다고 하더라도, 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 귀책사유로 인해 발생한 피해의 성격, 귀책사유와의 상당인과관계, 사용료 감경에 따른 효과 등을 비교형량하여 해당 ‘행정재산 사용 제한’ 여부의 판단 및 그 감경의 정도를 구체적 사안에 따라 판단할 수 있을 것이므로, 개별 사안의 구체적 타당성의 확보가 가능하고, ‘제한’의 의미를 탄력적으로 해석함으로써 해당 지방자치단체의 자치권 보장에도 기여할 수 있는 점 등도 고려되었다.

• 공유재산 및 물품관리법 시행령

제17조(사용료 감면) ① ~ ⑤ (생 략)

⑥ 법 제24조제2항에서 “지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1.·2. (생 략)

3. 해당 지방자치단체의 귀책사유로 사용허가를 받은 행정재산의 사용에 제한을 받은 경우.  
다만, 법 제21조제4항제2호에 따라 허가기간을 연장받은 경우는 제외한다.

4. (생 략)

⑦ 지방자치단체의 장은 법 제24조제2항에 따라 행정재산의 사용료를 다음 각 호의 구분에 따른 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 감경할 수 있다.

1.·2. (생 략)

3. 제6항제3호에 해당하는 경우: 사용·수익하지 못한 기간에 대한 사용료의 100분의 100

**분야 : 사회문화법령**

**「환경영향평가법 시행령」 제13조제1항 및 제36조제1항에서 규정하고 있는 전략환경영향평가서 및 환경영향평가서 초안 공람기간을 계산할 때 기간의 초일을 산입하는지**

(법제처 2024. 7. 26. 회신 24-0492, 24-0587 해석례)

**질의배경**

민원인은 「환경영향평가법 시행령」에 공람기간을 계산할 때 초일 산입 여부에 대한 규정이 없어 의견대립이 발생하는바, 초일 산입 여부에 따라 「환경영향평가법 시행령」에 따른 공람기간에 부족하게 되는 경우가 생길 수 있어 공람기간 계산 시 기간의 초일을 산입하는지 여부에 대해 의문이 있어 법령해석을 요청함.

**질의요지**

「환경영향평가법 시행령」 제13조제1항 및 제36조제1항에서 규정하고 있는 전략환경영향평가서 및 환경영향평가서 초안 공람기간을 계산할 때 기간의 초일을 산입하는지?



**제시된 의견**

**1. 초일을 산입하지 않음**

환경영향평가법령에 전략환경영향평가서 및 환경영향평가서 초안 공람기간을 계산할 때 초일을 산입할지 여부에 대한 규정이 없으므로 「행정기본법」 제6조제1항, 「민법」 제155조 및 제157조에 따라 초일을 산입하지 않는 것이 타당함.

**2. 초일을 산입함**

환경영향평가법령에 전략환경영향평가서 및 환경영향평가서 초안 공람기간을 계산할 때 초일을 산입할지 여부에 대한 규정이 없으므로 초일을 산입하는 것이 타당함.



## 회신 내용

### 답변

전략환경영향평가서 및 환경영향평가서 초안 공람기간을 계산할 때 기간의 초일을 산입하지 않습니다.

### 이유

「행정기본법」 제6조제1항에서는 ‘행정에 관한 기간의 계산에 관하여는 같은 법 또는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「민법」을 준용한다’고 규정하고 있고, 「행정기본법」 제6조제2항제1호에서는 ‘법령등 또는 처분에서 국민의 권익을 제한하거나 의무를 부과하는 경우 권익이 제한되거나 의무가 지속되는 기간의 계산은 기간을 일로 정한 경우 기간의 첫날을 산입한다’고 규정하고 있으며, 「민법」 제155조에서는 ‘기간의 계산은 법령, 재판상의 처분 또는 법률행위에 다른 정한 바가 없으면 같은 법 제1편 제6장(같은 법 제155조부터 제161조까지)의 규정에 의한다’고 규정하고 있습니다.

그런데 환경영향평가법령상 전략환경영향평가 및 환경영향평가서 초안 공람기간은 대상지역의 주민이 초안의 내용을 보고 확인할 수 있는 기간으로서 「행정기본법」 제6조제2항에서 규정하고 있는 국민의 권익을 제한하거나 의무를 부과하는 경우 권익이 제한되거나 의무가 지속되는 기간으로 볼 수 없으므로 「행정기본법」 제6조제1항이 적용된다고 할 것이고, 공람기간을 계산할 때 초일 산입 여부에 대해서는 환경영향평가법령, 「행정기본법」 또는 다른 법령등에서 특별한 규정을 두고 있지 않으므로 공람기간을 계산할 때는 「민법」 제155조 및 제157조의 규정을 준용해야 할 것인바, 같은 법 제157조 후단에서는 ‘기간을 일, 주, 월 또는 연으로 정한 때에는 기간의 초일은 산입하지 아니한다’고 규정하고 있고, 「환경영향평가법 시행령」 제13조제1항 및 제36조제1항에서는 초안 공람기간을 ‘일’로 정하고 있으므로 해당 기간을 계산할 때 기간의 초일을 산입하지 않는다고 보아야 합니다.

### 사안의 해설

- 환경영향평가법령에는 공람기간을 계산할 때 초일 산입 여부에 대한 규정이 없는바, 초일 산입 여부에 따라 「환경영향평가법 시행령」 제13조제1항 및 제36조제1항에 따른 공람기간을 준수한 것인지 여부가 달라질 수 있어서 분쟁의 소지가 되고 있다.
- **(사안의 전제)** 이 사안은 공람기간이 오전 영시부터 시작하는 경우가 아닌데, 「민법」 제157조 후단에서는 ‘그 기간이 오전 영시로부터 시작하는 때에는 그러하지 아니하다’라고 규정하고 있는바, 만약 공람기간의 초일이 오전 영시부터 시작하는 경우였다면 같은 조 후단에 따라 초일을 산입하게 되었을 것임.

- **(하급심 판례)** 춘천지방법원 2019. 2. 12. 선고 2018구합50398 판결례에서는 환경영향평가서 초안 공람기간을 준수하지 않았다는 주장에 대해 판단하면서 '① 「민법」이 기간이 오전 영시부터 시작하는 경우를 제외하면 초일을 산입하지 않도록 규정하면서(제157조), 법령 등에 달리 정한 바가 없으면 위 규정에 따르도록 한 점(제155조), ② 환경영향평가법령이 환경영향평가서 공람기간에 초일을 산입한다는 규정을 별도로 두고 있지 않은 점, ③ 법령상 별도의 근거가 없음에도 공람 공고기간에 초일을 산입한다고 해석한다면, 「환경영향평가법」 제25조, 구 「환경영향평가법 시행령」 제36조의 입법취지(환경영향평가서 초안에 관한 주민 의견을 충실히 수렴)에 반하게 되는 점 등을 고려하면, 이 사건과 같이 공고일 당일을 공람기간의 초일로 하여 공람기간을 공고한 경우에는 공람기간을 공고일 영시부터로 공고하지 않은 이상 공고일(초일)은 공람기간에서 제외함이 타당하다'고 설시하였음.  
따라서 이 사건과 같이 공람기간이 오전 영시부터 시작하는 경우가 아닌 경우에는 초일을 산입하지 않는 것으로 보는 것이 해당 하급심 판례의 의견에도 부합함.

## 관계 법령

### • 환경영향평가법

제13조(주민 등의 의견 수렴) ① 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다.

② ~ ④ (생 략)

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 공고·공람, 설명회 또는 공청회 개최, 그 밖에 의견 수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(주민 등의 의견 수렴) ① 사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다.

② 제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 주민 등의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조 및 제13조를 준용한다. 다만, 주민에 대한 공고 및 공람은 환경영향평가 대상사업의 사업지역을 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 하여야 한다.

③ ~ ⑤ (생 략)

⑥ 제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성방법과 제2항 단서에 따른 공고·공람의 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### • 환경영향평가법 시행령

제13조(전략환경영향평가서 초안의 공고·공람 등) ① 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 천재지변 등 특별한 사유가 없으면 법 제12조제2항에 따라 전략환경영향평가서 초안을 제출한 날부터 10일 이내에 다음 각 호의 사항을 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제9조제1항에 따라 전국을 보급지역으로 하여 발행되는 일반일간신문(이하 “일간신문”이라 한다)과 전략환경영향평가 대상지역을 주된 보급지역으로 하여 발행되는 일반일간신문(이하 “지역신문”이라 한다)에 각각 1회 이상 공고하고, 20일 이상 40일 이내의 범위에서 전략환경영향평가 대상지역의 주민(이하 이 장에서 “주민”이라 한다) 등이 공람할 수 있게 하여야 한다. 이 경우 공휴일 및 토요일은 공람기간에 산입하지 아니한다.

1. 개발기본계획의 개요
2. 전략환경영향평가서 초안에 대한 공람 기간 및 장소
3. 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견(공청회 개최 여부에 대한 의견을 포함한다)의 제출시기 및 방법

#### ②·③(생략)

제36조(환경영향평가서 초안의 공고·공람 등) ① 주관 시장·군수·구청장은 천재지변 등 특별한 사유가 없으면 제35조제1항에 따라 환경영향평가서 초안이 접수된 날부터 10일 이내에 다음 각 호의 사항을 일간신문과 지역신문에 각각 1회 이상 공고하고, 20일 이상 60일 이내의 범위에서 환경영향평가 대상지역의 주민(이하 이 장에서 “주민”이라 한다) 등이 공람할 수 있게 하여야 한다. 이 경우 공휴일 및 토요일은 공람기간에 산입하지 아니한다.

1. 사업의 개요
2. 환경영향평가서 초안에 대한 공람 기간 및 장소
3. 환경영향평가서 초안에 대한 의견(공청회 개최 여부에 대한 의견을 포함한다)의 제출 시기 및 방법

#### ②·③(생략)

#### • 행정기본법

제6조(행정에 관한 기간의 계산) ① 행정에 관한 기간의 계산에 관하여는 이 법 또는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「민법」을 준용한다.



② 법령등 또는 처분에서 국민의 권익을 제한하거나 의무를 부과하는 경우 권익이 제한되거나 의무가 지속되는 기간의 계산은 다음 각 호의 기준에 따른다. 다만, 다음 각 호의 기준에 따르는 것이 국민에게 불리한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 기간을 일, 주, 월 또는 연으로 정한 경우에는 기간의 첫날을 산입한다.
2. 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일인 경우에도 기간은 그 날로 만료한다.

• 민법

제155조(본장의 적용범위) 기간의 계산은 법령, 재판상의 처분 또는 법률행위에 다른 정한 바가 없으면 본장의 규정에 의한다.

제157조(기간의 기산점) 기간을 일, 주, 월 또는 연으로 정한 때에는 기간의 초일은 산입하지 아니한다. 그러나 그 기간이 오전 영시로부터 시작하는 때에는 그러하지 아니하다.

## 분야 : 사회문화법령

**‘폐기물 인계·인수에 관한 사항’과 ‘폐기물처리현장정보’ 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우가 영업정지 명령 대상 등에 포함되는지**

(법제처 2024. 8. 6. 회신 24-0523, 24-0589 해석례)

## 질의배경

환경부는, 「폐기물관리법」 제27조제2항제3호에서 영업정지 명령 등의 대상으로 ‘같은 법 제18조 제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우’를 규정하고 있고, 같은 법 제48조제1항제5호에서도 부적정처리폐기물에 대해 조치명령을 할 수 있는 대상을 같은 법 제27조제2항제3호와 유사하게 규정하고 있는바, ‘폐기물 인계·인수에 관한 사항’과 ‘폐기물처리현장정보’ 두 가지 모두를 입력하지 않은 경우에만 같은 법 제27조제2항제3호 또는 제48조제1항제5호에 따른 처분을 할 수 있는 것인지 의문이 있어 법령해석을 요청함

## 질의요지

가. 「폐기물관리법」 제27조제2항제3호에 따라 환경부장관 등이 허가취소 또는 영업정지 명령을 할 수 있는 경우에 ‘폐기물처리업자가 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우’가 포함되는지?

나. 「폐기물관리법」 제48조제1항제5호에 따라 환경부장관 등이 조치명령을 할 수 있는 대상에 부적정처리폐기물과 관련하여 ‘폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 자’가 포함되는지?

(질의 가·나 모두 「폐기물관리법」 제18조제3항에 따라 ‘폐기물 인계·인수에 관한 사항’과 ‘폐기물처리현장정보’ 두 가지 모두를 전자정보처리프로그램에 입력할 의무가 있는 경우임을 전제함)



## 제시된 의견

### (질의 가·나 공통)

#### 1. 두 가지 정보 중 하나만 입력하지 않은 경우도 처분 대상에 포함됨

「폐기물관리법」 제27조제2항제3호 및 제48조제1항제5호에서 '같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우'를 영업정지 명령 등의 사유로 규정한 것은 같은 법 제18조제3항을 위반하여 입력 대상 정보를 입력하지 않은 경우를 처분 대상으로 정하면서 같은 법 제18조제3항의 문구를 그대로 인용한 것일 뿐 두 가지 정보 중 하나만 입력하지 않은 경우를 처분 대상에서 제외하려는 것이 아님

#### 2. 두 가지 정보 중 하나만 입력하지 않은 경우는 처분 대상에 포함되지 않음

「폐기물관리법」 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우'는 영업정지 등 침익적 행정처분의 대상일 뿐만 아니라 같은 법 제66조제4호의4에 따른 형사처벌 대상에도 해당하는바, 문언 그대로 엄격하게 해석하여 두 가지 정보를 모두 입력하지 않은 경우만을 의미하는 것으로 해석해야 함



## 회신 내용

### 답변

가. (질의 가) 「폐기물관리법」 제27조제2항제3호에 따라 환경부장관 등이 허가취소 또는 영업정지 명령을 할 수 있는 경우에 폐기물처리업자가 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우가 포함됩니다.

나. (질의 나) 「폐기물관리법」 제48조제1항제5호에 따라 환경부장관 등이 조치명령을 할 수 있는 대상에 부적정처리폐기물과 관련하여 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 자가 포함됩니다.

### 이유

#### 가. 질의 가에 대해

먼저 「폐기물관리법」 제27조제2항에서는 환경부장관 등은 폐기물처리업자가 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있다고 규정하면서 같은 항 제1호에서 '같은 법 제8조제1항 또는 제2항을 위반하여 사업장폐기물을 버리거나 매립 또는 소각한 경우'를, 같은 항 제2호에서 '같은 법 제13조 또는 제13조의2를 위반하여 폐기물

을 처리한 경우’를 규정하는 등 ‘제○조제△항을 위반하여 ~한 경우’와 같은 형식으로 처분 사유를 규정하여, ‘제○조제△항 위반’에 덧붙여 위반한 조항(제○조제△항)에서 규정하고 있던 의무의 유형과 처분 대상이 무엇인지 알 수 있도록 ‘~한 경우’라는 문구를 함께 기재하고 있는 점에 비추어 보면, 같은 법 제27조제2항제3호에서 ‘같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우’를 규정한 것 역시 같은 법 제18조제3항을 위반하여 입력 대상 정보를 입력하지 않은 경우를 허가취소 또는 영업정지 명령 대상으로 정하면서 같은 법 제18조제3항의 문구를 그대로 인용한 것일 뿐, 허가취소 또는 영업정지 명령 대상에서 같은 법 제18조제3항을 위반한 자 중 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 입력하지 않은 경우를 제외하려는 것은 아니라고 할 것입니다.

그리고 폐기물관리법령에서는 사업장폐기물운반자등이 ‘폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우’만을 제재하는 규정을 별도로 두고 있지 않은바, 「폐기물관리법」 제27조제2항제3호에서 규정하고 있는 ‘같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우’라는 문언을 두 가지 정보를 모두 입력하지 않은 경우만 의미하는 것으로 해석할 경우, 같은 법 제18조제3항에서 사업장폐기물운반자등에게 ‘폐기물의 인계·인수에 관한 사항’에 추가하여 ‘폐기물처리현장정보’를 입력할 의무를 부과하면서도, ‘폐기물의 인계·인수에 관한 사항’만 입력하고 ‘폐기물처리현장정보’를 입력하지 않은 사안에 대해서는 제재할 수 없게 되어 실효성 있는 폐기물 관리가 이루어지기 어렵다고 할 것입니다.

또한 입법연혁적으로 구 「폐기물관리법」(2019년 11월 26일 법률 제16614호로 일부개정되기 전의 것을 말함) 제18조제3항에서는 사업장폐기물운반자등이 환경부령으로 정하는 바에 따라 전자정보처리프로그램에 입력하여야 하는 사항을 ‘폐기물의 인계·인수에 관한 내용’으로만 규정하고 있었고, 같은 법 제27조제2항제3호에서도 허가취소 또는 영업정지 명령 대상으로 ‘같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 내용을 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우’로만 규정하고 있었으나, 2019년 11월 26일 법률 제16614호로 일부개정된 「폐기물관리법」에서는 사업장폐기물운반자등이 전자정보처리프로그램에 입력해야 하는 정보를 확대하여 폐기물 관리를 강화하려는 취지로 제18조제3항을 개정<sup>27)</sup>하여 ‘폐기물의 인계·인수에 관한 사항’뿐만 아니라 ‘폐기물처리현장정보’도 전자정보처리프로그램에 입력하여야 하는 사항으로 추가하고, 같은 법 제27조제2항제3호도 함께 개정하여 허가취소 또는 영업정지 명령 대상을 ‘같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우’로 규정하게 된 것인데, 만약 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 두 가지 모두를 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우만 같은 법 제27조제2항

27) 2019. 11. 26. 법률 제16614호로 일부개정된 「폐기물관리법」 개정이유 참조

제3호에 따른 허가취소 또는 영업정지 명령 대상에 해당한다고 해석한다면, ‘폐기물의 인계·인수에 관한 내용’을 입력하지 않은 경우 종전에는 그 자체로 허가취소 또는 영업정지 명령 대상에 해당하던 것이 오히려 법령 개정 이후에는 ‘폐기물처리현장정보’만 입력하면 허가취소 또는 영업정지 명령 대상에서 제외될 수 있어 폐기물 관리를 강화하려는 입법 취지에 부합하지 않게 됩니다.

#### 나. 질의 내에 대해

먼저 「폐기물관리법」 제48조제1항제5호에서는 환경부장관 등은 부적정처리폐기물이 발생하면 ‘부적정처리폐기물과 관련하여 같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자’에게 기간을 정하여 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있는데, 질의 가에서 살펴본 바와 같이 ‘폐기물처리업자가 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우’도 같은 법 제27조제2항제3호에 따라 허가취소 또는 영업정지 명령을 할 수 있는 대상에 포함된다고 할 것이고, 동일한 법령에서 사용되는 용어는 법령에 다른 규정이 있는 등 특별한 사정이 없는 한 동일하게 해석·적용되어야 하는 점<sup>28)</sup>을 고려할 때, 부적정처리폐기물과 관련하여 ‘폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보 중 하나만 전자정보처리프로그램에 입력하지 않은 경우’도 같은 법 제48조제1항제5호에 따라 조치명령을 할 수 있는 대상에 포함된다고 보아야 할 것입니다.

그리고 입법연혁적으로 2019년 11월 26일 법률 제16614호로 「폐기물관리법」을 일부개정하여 같은 법 제48조제1항에 따라 환경부장관 등이 부적정처리폐기물 발생 시 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있는 조치명령대상자의 범위를 확대하면서, 조치명령대상자의 하나로 ‘부적정처리폐기물과 관련하여 같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자’(제48조제1항제5호)가 추가된 것인데, 이처럼 조치명령대상자를 확대한 것은 부적정처리폐기물을 직접 발생시킨 자뿐만 아니라 부적정처리폐기물 배출·운반·재활용·처분 등의 일련의 과정에 관여되고 법령상 의무를 다하지 않은 자까지 부적정처리폐기물의 처리 책임자 범위에 포함시켜 부적정처리폐기물을 보다 신속하게 처리하려는 취지<sup>29)</sup>인바, 사업장폐기물운반자등이 ‘폐기물의 인계·인수에 관한 사항’과 ‘폐기물처리현장정보’ 중 하나만 입력하는 경우가 같은 법 제18조제3항 위반에 해당하는 이상 같은 법 제48조제1항에 따른 조치명령대상자에도 포함된다고 보는 것이 그 개정 취지에 부합하는 해석이라 할 것입니다.

<sup>28)</sup> 대법원 1997. 9. 9. 선고 97누2979 판결례 참조

<sup>29)</sup> 2019. 10. 29. 의안번호 제2023128호로 발의된 폐기물관리법 일부개정법률안(대안) 및 2020. 5. 25.자 환경부 보도자료 참조

### 사안의 해설

- 「폐기물관리법」 제27조제2항제3호 및 제48조제1항제5호에서 '같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우'를 영업정지 명령 등의 사유로 규정하고 있는바, '폐기물 인계·인수에 관한 사항'과 '폐기물처리현장정보' 두 가지 모드를 입력하지 않은 경우에만 같은 법 제27조제2항제3호 또는 제48조제1항제5호에 따른 처분을 할 수 있는 것인지가 문제된 사안이다.
- (두 가지 정보의 내용) '폐기물 인계·인수에 관한 사항'은 폐기물 종류·성상, 인계일자, 차량 번호, 수집·운반자명, 처리장소, 처리방법, 위탁량 등의 정보를 말하고, '폐기물처리현장정보'는 폐기물 운반차량의 실시간 GPS 위치 정보, 진입로 및 계량시설에 설치한 영상정보처리 기기의 영상정보 등을 말한다.
- (입법연혁 및 취지) 종전에는 사업장폐기물운반자등으로 하여금 '폐기물의 인계·인수에 관한 사항'만 전자정보처리프로그램에 입력하면 되도록 규정하고 있었는데, 폐기물 관리를 강화하려는 취지로 2019년 11월 26일 「폐기물관리법」 제18조제3항을 개정하여 '폐기물의 인계·인수에 관한 사항'뿐만 아니라 '폐기물처리현장정보'도 전자정보처리프로그램에 입력하도록 한 것인바, 두 가지 정보 중 하나만 입력하더라도 같은 법 제27조제2항제3호 또는 제48조제1항제5호에 따른 영업정지 등의 처분 대상에서 제외되는 것으로 해석하는 것은 입력 대상 정보를 확대한 입법취지에 부합하지 않는 해석이다.
- 그렇다면 「폐기물관리법」 제27조제2항제3호 및 제48조제1항제5호에서 '같은 법 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우'를 영업정지 명령 등의 사유로 규정한 것은 같은 법 제18조제3항을 위반하여 입력 대상 정보를 입력하지 않은 경우를 처분 대상으로 정하면서 같은 법 제18조제3항의 문구를 그대로 인용한 것일 뿐 두 가지 정보 중 하나만 입력하지 않은 경우를 처분 대상에서 제외하려는 의도가 아니라고 보는 것이 합리적인 해석이다.

• 폐기물관리법

제18조(사업장폐기물의 처리) ①·② (생 략)

③ 환경부령으로 정하는 사업장폐기물을 배출, 수집·운반, 재활용 또는 처분하는 자는 그 폐기물을 배출, 수집·운반, 재활용 또는 처분할 때마다 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 계량값, 위치정보, 영상정보 등 환경부령으로 정하는 폐기물 처리 현장정보(이하 “폐기물처리현장정보”라 한다)를 환경부령으로 정하는 바에 따라 제45조제2항에 따른 전자정보처리프로그램에 입력하여야 한다. 다만, 의료폐기물은 환경부령으로 정하는 바에 따라 무선주파수인식방법을 이용하여 그 내용을 제45조제2항에 따른 전자정보처리프로그램에 입력하여야 한다.

④ ~ ⑥ (생 략)

제27조(허가의 취소 등) ① (생 략)

② 환경부장관이나 시·도지사는 폐기물처리업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있다.

1. ~ 2의3. (생 략)

3. 제18조제3항을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니한 경우

3의2. ~ 20. (생 략)

제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 부적정처리폐기물(제13조에 따른 폐기물의 처리 기준과 방법 또는 제13조의2에 따른 폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항에 맞지 아니하게 처리되거나 제8조제1항 또는 제2항을 위반하여 버려지거나 매립되는 폐기물을 말한다. 이하 같다)이 발생하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “조치명령대상자”라 한다)에게 기간을 정하여 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

1. ~ 4. (생 략)

5. 부적정처리폐기물과 관련하여 제18조제3항을 위반하여 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 전자정보처리프로그램에 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자

6. ~ 9. (생 략)

② ~ ④ (생 략)

## 분야 : 행정법령

「초·중등교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 정원으로 학적이 관리되는 자가 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조제3호 등의 “학생”에 포함되는지 여부

(법제처 2024. 9. 11. 회신 24-0600 해석례)

## 질의배경

민원인은 중학교에 재학 중이던 자녀가 학교를 그만둔다는 의사를 표시하고 계속 출석하지 않아, 정원으로 학적이 관리됨에도 불구하고, 학교폭력예방방법의 적용대상이 되는 것에 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

학교폭력예방방법 제2조제3호에 따른 “가해학생” 및 같은 조 제4호에 따른 “피해학생”의 정의에서 규정된 “학생”에 「초·중등교육법 시행령」 제29조제1항에 따라 정원 외로 학적이 관리되는 자 (이하 “정원외학적관리자”라 함)가 포함되는지?



## 제시된 의견

## 1. 학교폭력예방방법상 “학생”에 포함됨.

정원외학적관리자는 초·중등교육법령상 학생으로 당해 학교의 학생 신분을 나타내는 “학적”을 보유하고 있다는 점에서 학교폭력예방방법 상의 학생으로 보아야 할 것임.

## 2. 학교폭력예방방법상 “학생”에 포함되지 않음.

정원외학적관리자는 취학 의무 유예 및 장기결석으로 사실상 “학교”에 등교하여 수학하지 않고 있고, 학교폭력예방방법 상의 학생은 학교에 출석하는 “학생”으로 해석해야 할 것이므로 학교폭력예방방법상의 학생에 포함되지 않음.





## 회신 내용

### 답변

학교폭력예방법 제2조제3호에 따른 “가해학생” 및 같은 조 제4호에 따른 “피해학생”의 정의에서 규정된 “학생”에는 정원의학적관리자가 포함됩니다.

### 이유

법령에서 사용되는 용어의 의미를 별도로 정의하거나 의미와 내용을 제한·확대하여야 할 특별한 규정을 두고 있지 않는 등 그 용어의 의미가 불명확한 경우에는 그 법령의 규정 내용과 입법 취지는 물론 입법 취지가 유사한 다른 법령과의 관계, 사회에서 일반적으로 통용되는 의미 등을 종합적으로 고려하여 해석할 수 있다고 할 것인데, 학교폭력예방법 제2조제3호에서는 “가해학생”이란 가해자 중에서 학교폭력을 행사하거나 그 행위에 가담한 “학생”을 말한다고 규정하고 있고, 같은 조 제4호에서는 “피해학생”이란 학교폭력으로 인하여 피해를 입은 “학생”을 말한다고 규정하면서, 같은 법령에서는 “학생”의 의미에 대해서 별도로 정의하거나 그 범위 등에 관하여 규정하고 있지는 않은바, 같은 법 제2조제3호·제4호에서 규정된 각각의 “학생”에 정원의학적관리자가 포함되는지 여부는 학교폭력예방법령의 규정 및 입법취지, 다른 교육관계 법령과의 체계적 조화 등을 종합적으로 고려해서 판단해야 할 것입니다.

먼저 학교폭력예방법 제2조제2호에서는 “학교”를 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교·고등학교·특수학교 등으로 정의하고 있어 학교폭력예방법의 적용대상은 「초·중등교육법」에 따른 학교라고 할 것인데, 초·중등교육법령에서는 “학생”에 대하여 별도로 정의하고 있지 않으나 「초·중등교육법 시행령」 제29조제1항에서 초등학교장등은 ‘입학 이후 취학 의무를 유예받은 학생’(제1호), ‘정당한 사유 없이 해당 학년도 수업일수의 3분의 1 이상 장기 결석한 학생’(제2호), ‘초등학교장등이 같은 항 제2호에 따른 장기 결석 학생이 학교에 출석할 수 있도록 해당 학생의 보호자에게 취학 통보를 하였으나<sup>30)</sup> 학년도가 시작된 후에도 계속하여 출석하지 않은 학생’(제3호)에 대하여 학칙이 정하는 바에 따라 정원 외로 학적을 관리할 수 있다고 규정하여 문언상 정원의학적관리자는 초·중등교육법령상 “학생”임을 전제하고 있고, 「초·중등교육법」 제25조제1항 및 같은 법 시행규칙 제25조의 위임에 따라 마련된 교육부 훈령인 「학교생활기록 작성 및 관리지침」(이하 “학교생활기록지침”이라 함) 별표 7에서는 “재학”의 정의를 ‘당해 학교의 학생 신분(학적)을 보유하는 것’이라고 하여 학적을 학생 신분을 나타내는 것으로 규정하고 있으므로, 초·중등교육법령상 “정원의학적관리자”는 “학생”에 해당한다고 할 것입니다.

그렇다면 앞서 살펴본 바와 같이 학교폭력예방법의 적용대상은 「초·중등교육법」상의 학교이고, 그 학교의 “학생” 또한 초·중등교육법령상의 학생으로 보아야 할 것이므로, 학교폭력예방법 제2조제3호에 따른 “가

30) 학교폭력예방법 제25조제5항제2호에 따른 통보를 말함.

해학생” 및 같은 조 제4호에 따른 “피해학생”의 정의에서 규정된 “학생”에는 정원의학적관리자가 포함된다고 할 것입니다.

그리고 학교폭력예방법은 학교폭력의 예방과 대책에 필요한 사항을 규정함으로써 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성함을 목적으로 하는 법률(제1조)인데, 만약 학교폭력으로 인한 충격이나 학교폭력을 피하기 위해 장기결석 등을 하여 “정원의학적관리자”로 분류된 학생을 “피해학생”에 해당하지 않는 것으로 해석할 경우, 해당 정원의학적관리자는 학교폭력예방법에 따른 학교폭력 조사·상담(제11조의2), 피해학생의 보호(제16조), 장애학생의 보호(제16조의2), 사이버폭력의 피해자 지원(제16조의4), 가해학생에 대한 조치(제17조) 등의 적용 대상에서 제외되어 적절한 보호 및 지원을 받지 못하게 되고, “정원의학적관리자”를 “가해학생”에 해당하지 않는 것으로 해석할 경우, 학교폭력예방법 제17조에 따른 피해학생 및 신고·고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지(제2호), 사회봉사(제4호), 학내외 전문가, 교육감이 정한 기관에 의한 특별 교육이수 또는 심리치료(제5호) 등의 조치를 하지 못하는 불합리한 결과가 초래되어 피해학생의 보호와 가해학생의 선도·교육이라는 입법목적에도 부합하지 않게 됩니다.

#### 사안의 해설

- 학교폭력예방법에서 “학생”의 범위에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않아 정원의학적관리자가 학교폭력예방법상의 “학생”인지 여부가 문제된 사안이다.
- **(학교폭력예방법령의 체계)** 학교폭력예방법령에서는 가해학생에 대한 조치로 출석정지, 학급교체, 전학 등의 조치를 규정하고 있고(제17조제1항), 피해학생에 대한 보호조치로 학급교체(제16조제1항) 등의 규정을 두고 있어 체계상 정원의학적관리자와 같이 학교를 다니지 않는 학생을 포함한다고 보아야 할 것인지 문제가 되었으나, 정원의학적관리자는 초·중등법령상의 학생에 해당하고, 정원의학적관리자로 분류될 경우 학업을 지속할 수 있도록 출석을 독려하도록 하는 제도가 마련되어 있다는 점(초·중등교육법 제28조제1항제2호 및 제3호) 등을 고려하여 정원의학적관리자가 학교폭력예방법령상의 학생에 포함되는 것으로 해석되었다.
- **(학교안전법 상의 학생)** 다만 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」에서는 학교안전공제의 피공제자가 될 수 있는 학생은 “학교에 입학하여 수학하고 있는 사람”으로 한정하는 것으로 보인다는 점 등에 비추어볼 때 모든 교육관련 법령 상의 “학생”에 정원의학적관리자가 포함된다고 단정짓기는 어려우므로 학교폭력예방법 상의 “학생”범위에 대한 정의규정이 추가되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

• 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버폭력 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다.
- 1의2. ~ 1의3. (생 략)
2. “학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교·중학교·고등학교·특수학교 및 각종학교와 같은 법 제61조에 따라 운영하는 학교를 말한다.
3. “가해학생”이란 가해자 중에서 학교폭력을 행사하거나 그 행위에 가담한 학생을 말한다.
4. “피해학생”이란 학교폭력으로 인하여 피해를 입은 학생을 말한다.
5. (생 략)

• 초·중등교육법 시행령

제29조(유예자의 학적관리 등) ① 초등학교 및 중학교의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학생에 대하여 학칙이 정하는 바에 따라 정원 외로 학적을 관리할 수 있다.

1. 입학 이후 취학 의무를 유예받은 학생
2. 정당한 사유 없이 해당 학년도 수업일수의 3분의 1 이상 장기 결석한 학생
3. 초등학교 및 중학교의 장이 제25조제5항제2호에 따라 이 항 제2호의 장기결석 학생이 학교에 출석할 수 있도록 해당 학생의 보호자에게 통보했으나 학년도가 시작된 후에도 계속하여 출석하지 않은 학생

② (생 략)

## 분야 : 사회문화법령

## 「항만법」이 전부개정된 경우 「항만법」 부칙 제6조가 계속 적용되는 것으로 볼 수 있는지

(법제처 2024. 11. 19. 회신 24-0684 해석례)

## 질의배경

부산 북항 1단계 항만재개발사업은 2007년 부산항만공사를 사업시행자로 지정하여 2025년 준공을 앞두고 있는데, 「항만 재개발 및 주변지역발전에 관한 법률」(이하 “항만재개발법”이라 함) 제39조에서는 사업시행자는 개발이익의 재투자 의무를 규정하고 있는바, 부산광역시 북항 1단계 항만재개발사업의 사업시행자도 해당 규정을 적용받는지 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

구 「항만법」 시행일(2014년 9월 25일) 전에 사업시행자로 지정받아 구 「항만법」 부칙 제6조에 따라 개발이익의 재투자 의무가 없던 사업시행자가 항만재개발법 제39조에 따른 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당하는지?



## 제시된 의견

## 1. 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당하지 않음

구 「항만법」에 개발이익 재투자 규정(제64조의6)을 신설하면서 부칙 제6조에서 같은 법 시행 후 사업시행자로 지정받는 경우부터 적용하도록 적용례를 두고 있는데, 이는 구 「항만법」 시행 전에 사업시행자로 지정받은 경우에는 개발이익 재투자 규정이 적용되지 않도록 하여 해당 사업시행자의 기득권 및 신뢰를 보호하려는 취지이고, 이후 「항만법」을 전부개정하면서 항만재개발법을 제정하는 과정에서도 이러한 신뢰보호를 변경할 특별한 사유가 있었다고 보기 어려운바, 이 사안의 경우 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당하지 않습니다.

## 2. 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당함

법령을 전부개정하는 경우 종전 부칙을 검토하여 현재까지 유효한 부칙에 대해 개별적인 경과조치 규정

을 두되, 누락될 수 있는 종전 부칙의 효력을 인정하기 위해 보충적으로 “종전 부칙의 적용범위에 관한 경과조치”를 둘 수 있는데, 전부개정된 「항만법」 및 항만재개발법 부칙에서는 구 「항만법」 부칙 제6조를 승계하는 규정을 별도로 규정하고 있지 않은바, 전부개정된 「항만법」 및 항만재개발법 시행으로 구 「항만법」 부칙 제6조는 실효되었으므로, 이 사안의 경우 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당합니다.



## 회신 내용

### 답변

구 「항만법」 시행일(2014년 9월 25일) 전에 사업시행자로 지정받아 구 「항만법」 부칙 제6조에 따라 개발이익의 재투자 의무가 없던 사업시행자는 항만재개발법 제39조에 따른 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당하지 않습니다.

### 이유

2020년 1월 29일 법률 제16902호로 「항만법」을 전부개정(이하 “전부개정 항만법”이라 함)하면서, 종전의 「항만법」(2020년 1월 29일 법률 제16902호로 전부개정되기 전의 것을 말하며, 이하 “구 항만법”이라 함)에서 규율하고 있던 항만재개발사업에 관한 사항은 전부개정 항만법이 아니라 별도로 항만재개발법을 제정하여 규율하게 되었는데, 이처럼 법령을 전부개정하는 경우 원칙적으로 종전 부칙을 모두 검토하여 현 재까지 유효한 부칙에 대해 개별적인 경과조치 규정을 두되, 보충적으로 누락될 수 있는 종전 부칙의 효력을 인정하기 위해 “종전 부칙의 적용범위에 관한 경과조치”를 규정할 수 있으나, 전부개정 항만법 부칙 및 항만재개발법 부칙에서는 구 항만법 부칙 제6조의 효력에 대해 별도로 규정하고 있지 않은바, 이 사안에서는 구 항만법 시행일(2014년 9월 25일) 전에 사업시행자로 지정받아 구 항만법 부칙 제6조에 따라 개발이익의 재투자 의무가 없던 사업시행자가 전부개정 항만법 및 항만재개발법 시행 이후에도 구 항만법 부칙 제6조의 효력이 실효되지 않고 계속 적용된다고 보아 항만재개발법 제39조에 따른 개발이익을 재투자해야 하는 사업시행자에 해당하지 않는지 여부가 문제됩니다.

법령을 전부개정하는 경우에는 법령의 내용 전부를 새로 고쳐 쓰므로 종전의 본칙은 물론 부칙 규정도 모두 소멸한다고 보는 것이 원칙이나, 그 경우에도 종전 경과규정의 입법 경위와 취지, 개정 전후 법령의 전반적인 체계나 내용 등에 비추어 신법의 효력발생 이후에도 종전의 경과규정을 계속 적용하는 것이 입법자의 의사에 부합하고, 그 결과가 수범자인 국민에게 예측할 수 없는 부담을 지우는 것이 아니라면 별도의 규정이 없더라도 종전의 경과규정이 실효되지 않고 계속 적용된다고 해석할 수 있습니다.<sup>31)</sup>

31) 대법원 2013. 3. 28. 선고 2012재두299 판결례 참조

먼저 구 향만법에서는 향만재개발사업의 공익성과 건전성을 확보하기 위해 같은 법에 제64조의6(개발이익의 재투자)을 신설하여 향만재개발사업을 통해 개발이익이 발생하는 경우 사업시행자는 그 개발이익의 100분의 25 이내의 범위에서 해당 사업구역의 분양가격이나 임대료 인하, 기반시설 설치비용에 충당하는 등의 용도로 사용하도록 하면서, 같은 법 부칙 제6조에서 이에 대한 적용례를 두어 제64조의6의 개정 규정은 같은 법 시행 후 사업시행자로 지정받는 경우부터 적용하도록 규정하고 있는바,<sup>32)</sup> 이러한 적용례를 둔 취지는 구 향만법 시행 전에 사업시행자로 지정받는 경우에는 같은 법 제64조의6이 적용되지 않도록 하여 종전 사업시행자의 기득권 및 신뢰를 법적으로 보호하려는 것으로 보이고, 이후 「향만법」을 전부개정 하면서 향만재개발법을 제정하는 과정에서도 구 향만법 부칙 제6조에 따른 종전 사업시행자에 대한 신뢰 보호를 변경할만한 특별한 사유가 있었다고 보기는 어렵습니다.

그리고 전부개정 향만법과 향만재개발법의 입법 연혁을 살펴보면, 향만재개발사업에 관한 사항은 구 향만법 제6장에서 규정하고 있었는데, 향만재개발사업의 추진 및 지원체계를 강화하고 향만재개발 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 향만재개발사업에 관한 조문을 분리하여 별도로 제정된 향만재개발법에 해당 내용을 이관하고,<sup>33)</sup> 향만재개발사업에 관한 사항을 제외한 향만의 개발, 향만의 관리와 사용, 향만배후단지 등 향만의 지정·개발·관리 및 사용에 관한 사항은 전부개정 향만법에서 규정하게 된 것인바, 이에 따라 향만재개발법 제39조에서 규정하고 있는 개발이익의 재투자에 관한 사항도 구 향만법 제64조의6에서 규정하고 있던 내용을 향만재개발법에 그대로 이관하면서, 같은 법 제39조제1항에 제3호를 신설하여 개발이익 재투자 용도에 창업보육센터 등 향만물류 산업의 일자리 창출을 위한 시설을 추가하여 규정함으로써 개발이익을 재투자할 수 있는 시설의 범위만을 확대한 것인데,<sup>34)</sup> 이러한 입법 취지 및 해당 규정의 내용을 종합적으로 고려하면, 구 향만법의 일부개정 이후 「향만법」을 전부개정하고 향만재개발법을 제정하는 과정에서 향만재개발법 제39조에서 규정하고 있는 향만재개발사업의 개발이익 재투자 제도의 본질적인 사항에 대해서는 변경이 이루어지지 않았고, 그러한 변경을 하려는 입법의도가 있었던 것으로 보이지 않으므로, 구 향만법 시행일 전에 사업시행자로 지정받아 구 향만법 부칙 제6조에 따라 개발이익의 재투자 의무가 없던 사업시행자의 경우에는 전부개정 향만법 및 향만재개발법 시행 이후에도 구 향만법 부칙 제6조의 효력이 실효되지 않고 계속 적용된다고 보는 것이 타당할 것입니다.

아울러 전부개정 향만법 및 향만재개발법이 시행됨에 따라 구 향만법 부칙 제6조의 효력이 상실된다고 본다면, 구 향만법 시행일인 2014년 9월 25일 전에 사업시행자로 지정되어 개발이익 재투자 대상이 아니었던 사업시행자는 약 6년이 경과한 전부개정 향만법 및 향만재개발법의 시행일(2020년 7월 30일)에 개발

32) 2014. 3. 24. 법률 제12545호로 일부개정되어 2014. 9. 25. 시행된 「향만법」 개정이유 및 주요내용 참조

33) 2019. 1. 13. 의안번호 2018017호로 발의된 향만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률안에 대한 국회 농림축산식품해양수산위원회 검토보고서 참조

34) 2020. 1. 29. 법률 제16904호로 제정된 「향만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」 조문별 제정이유서 참조

이익 재투자 대상이 되는 결과가 초래될 수 있는바, 이 경우 해당 사업시행자에게 예측할 수 없는 부담이 발생하게 되어 구 향만법 부칙 제6조에 대한 해당 사업시행자의 신뢰를 소급하여 침해할 여지가 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

### 사안의 해설

- 「향만법」에서 향만재개발사업에 관한 사항을 분리하여 향만재개발법을 제정하고, 향만재개발 사업 외의 향만의 개발·관리·사용 등은 전부개정 향만법에서 규정하면서, 전부개정 향만법 및 향만재개발법 부칙에서 구 향만법 부칙 제6조를 승계하는 규정을 두지 않은바, 전부개정 향만법 및 향만재개발법 시행 이후에도 구 향만법 부칙 제6조가 실효되지 않고 계속 적용된다고 볼 수 있는지가 문제된 사안이다.
- (전부개정 시 종전 부칙의 적용) 법령의 전부개정은 종전의 법령이 새로운 법령으로 대체되는 것으로, 이 경우 종전 부칙이 계속 효력을 유지하는지에 대해서는 논란이 있다. 대법원 판결례는 예외적인 “특별한 사정”이 없으면 종전의 부칙도 모두 실효된다고 보고, 헌법재판소 결정례는 “특별한 사정”에 따른 해석도 인정하고 있지 않습니다.
- (대법원 판결례) 법령을 전부개정하는 경우에는 법령의 내용 전부를 새로 고쳐 쓰므로 종전의 본칙은 물론 부칙 규정도 모두 소멸한다고 보는 것이 원칙이나, 그 경우에도 종전 경과규정의 입법 경위와 취지, 개정 전후 법령의 전반적인 체계나 내용 등에 비추어 신법의 효력발생 이후에도 종전의 경과규정을 계속 적용하는 것이 입법자의 의사에 부합하고, 그 결과가 수범자인 국민에게 예측할 수 없는 부담을 지우는 것이 아니라면 별도의 규정이 없더라도 종전의 경과규정이 실효되지 않고 계속 적용된다고 해석할 수 있습니다.<sup>35)</sup>
- (헌법재판소 결정례) 법령을 전부개정하면서 부칙 조항을 반영하지 못한 이상 전부개정법률의 시행 이후에는 전부개정법률의 일반적 효력에 의하여 부칙 조항은 더 이상 유효하지 않게 된 것으로 보아야 할 것이고, ‘특별한 사정’을 근거로 부칙 조항이 실효되지 않은 것으로 해석하는 것은 헌법상의 권력분립원칙과 조세법률주의와 같은 헌법상 원칙에 위배된다고 할 것입니다.<sup>36)</sup>

35) 대법원 2013. 3. 28. 선고 2012재두299 판결례 참조

36) 헌법재판소 2012. 5. 31. 결정 2009헌바123 결정례 참조

## 관계 법령

• 향만법(2014. 3. 24. 법률 제12545호로 일부개정되어 2014. 9. 25. 시행된 것)

제64조의6(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 향만재개발사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.

1. 해당 사업구역의 향만시설용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하
2. 해당 사업구역의 기반시설이나 공공시설의 설치비용에의 충당

② 사업시행자는 제1항에 따른 개발이익의 재투자가 차질 없이 이루어질 수 있도록 그 발생한 개발이익을 구분하여 회계처리하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ (생 략)

• 법률 제12545호 향만법 일부개정법률 부칙

제6조(개발이익의 재투자에 관한 적용례) 제64조의6의 개정규정은 이 법 시행 후 사업시행자로 지정받는 경우부터 적용한다.

• 법률 제16902호 향만법 전부개정법률 부칙

제12조(처분 등에 관한 일반적 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「향만법」에 따른 행정기관의 행위나 행정기관에 대한 행위는 그에 해당하는 이 법에 따른 행정기관의 행위나 행정기관에 대한 행위로 본다.

• 향만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(2020. 1. 29. 법률 제16904호로 제정되어 2020. 7. 30. 시행된 것)

제39조(개발이익의 재투자) ① 사업시행자는 향만재개발사업으로 발생하는 개발이익을 100분의 25의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.

1. 해당 사업구역의 향만시설용지 등의 분양가격이나 임대료의 인하
2. 해당 사업구역의 기반시설이나 공공시설의 설치비용에의 충당
3. 해당 사업구역의 「중소기업창업 지원법」 제2조제7호에 따른 창업보육센터 등 향만물류 산업의 일자리 창출을 위한 시설의 설치비용에의 충당

② 사업시행자는 제1항에 따른 개발이익의 재투자가 차질 없이 이루어질 수 있도록 그 발생한



개발이익을 구분하여 회계처리하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ (생 략)

• 법률 제16904호 향만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률 부칙

제3조(처분 등에 관한 일반적 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「향만법」(법률 제16902호로 전부개정되기 전의 것을 말한다. 이하 같다)에 따른 행정기관의 행위나 행정기관에 대한 행위는 그에 해당하는 이 법에 따른 행정기관의 행위나 행정기관에 대한 행위로 본다.

## 분야 : 사회문화법령

환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택은 「상수원관리규칙」 제15조제1호가목에 따라 신축을 허가할 수 있는 생활기반시설에 해당하는지

(법제처 2024. 11. 8. 회신 24-0718 해석례)

## 질의배경

민원인은 '원거주민 또는 상수원보호구역에 6개월 이상 실제 거주하는 주민'은 해당 환경정비 구역에 주택을 소유하지 않는 경우로 한정될 수 없으므로 환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택도 생활기반시설에 해당한다는 의견으로 환경부와 의견이 달라 법령해석을 요청함.

## 질의요지

환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택은 「수도법」 제7조 제4항제1호, 같은 법 시행령 제13조제1항제1호나목 및 「상수원관리규칙」 제15조제1호가목에 따라 신축을 허가할 수 있는 생활기반시설에 해당하는지?



## 제시된 의견

## 1. 생활기반시설에 해당하지 않음

원거주민등이 환경정비구역에 신축할 수 있는 주택은 '상수원보호구역에 거주하는 주민의 생활환경 개선에 필요'한 일정 규모 이하의 '생활기반시설'로 제한되는바 이미 해당 환경정비구역에 거주할 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택은 생활기반시설에 해당하지 않음

## 2. 생활기반시설에 해당함

「상수원관리규칙」 제15조제1호에서 주택 소유 여부에 관해서 제한하는 규정이 없는바 문언상 해당 환경정비구역에 거주할 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택도 생활기반시설에 해당함



## 회신 내용

### 답변

환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택은 「수도법」 제7조제4항제1호, 같은 법 시행령 제13조제1항제1호나목 및 「상수원관리규칙」 제15조제1호가목에 따라 신축을 허가할 수 있는 생활기반시설에 해당하지 않습니다.

### 이유

「수도법」에서는 모든 국민은 국가가 추진하는 수도에 관한 시책에 협력하고 수돗물을 합리적으로 사용하도록 노력해야 한다고 규정하고 있고(제2조제5항), 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원보호구역으로 지정할 수 있도록(제7조제1항) 규정하고 있는바, 상수원보호구역 안에서 어떠한 행위를 제한하거나 허가하는 기준에 관련된 규정의 취지나 목적은 어디까지나 '상수원의 확보와 수질보전'에 있으므로 상수원보호구역에서의 행위허가 기준은 그 지정 취지나 목적이 훼손되지 않는 범위 내에서 합리적으로 해석해야 할 것입니다.

그런데 「수도법 시행령」 제13조제1항제1호나목에서는 상수원보호구역에 거주하는 주민의 생활환경 개선 및 소득 향상에 필요한 건축물의 건축을 상수원보호구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 허가할 수 있도록 한정하면서, 「상수원관리규칙」 제12조에서 「수도법 시행령」 제13조제1항제1호에 따른 허가할 수 있는 건축물을 공익상 필요한 건축물이나 그 밖의 공작물(제1호), 생활기반시설(제2호) 등으로 그 종류를 제한하고 있고, 「상수원관리규칙」 제12조 및 제15조에서는 신축 대상 농가주택 및 주택의 연면적을 100제곱미터 이하 및 200제곱미터 이하로 규정하는 등 같은 규칙에서 공공의 이익을 위한 건축물을 제외하고는 연면적이 일정 규모 이하인 소규모 건축물에 한하여 건축행위를 허용하고 있으며, 같은 규칙 제15조제1호에서는 주택을 신축할 수 있는 자를 원거주민과 상수원보호구역에 6개월 이상 실제 거주하는 주민으로 제한하고 있는바, 수도법령에서는 환경정비구역에 건축할 수 있는 건축물의 종류, 연면적 및 건축 주체를 모두 제한하여 한정적인 경우에만 건축을 허가할 수 있도록 규정하고 있습니다.

이에 따라 원거주민등이 환경정비구역에 신축할 수 있는 주택은 상수원보호구역에 거주하는 주민의 생활환경 개선에 필요한 일정 규모 이하의 생활기반시설이어야 하는데, 환경정비구역에 거주하는 주민의 생활불편을 줄여주기 위해 예외적으로 행위제한을 완화하고 있는 「상수원관리규칙」 제15조의 입법취지를 고려하면 환경정비구역에 신축할 수 있는 주택의 요건에 대해서는 제한적으로 해석할 필요가 있는바, 이미 해당 환경정비구역에 거주하는 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택은 생활기반시설에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 수도법령에서 규정하고 있는 환경정비구역 제도의 취지에 부합한다고 할 것입니다.

또한 수도법령에서는 상수원보호구역 지정 전에 형성된 마을에 거주하고 있던 원거주민등의 생활 불편을 최소화하기 위하여 원거주민등의 생활환경 개선 등 제한된 경우에만 환경정비구역의 행위제한을 완화할 수 있도록 규정하고 있는데, 환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 원거주민등이 추가로 신축하려는 주택도 생활기반시설에 해당한다고 보아 원거주민등이 주택 소유 여부와 관계 없이 주택을 신축할 수 있다고 본다면, 「상수원관리규칙」 제15조제1호에서는 신축할 수 있는 주택 수를 제한하고 있지 않으므로 동일인이 해당 환경정비구역에 여러 채의 주택을 신축할 수 있게 되는바, 이는 환경정비구역에서는 건축 대상의 연면적을 제한하고 한정적인 경우에만 건축을 허가하여 건축물의 총량을 제한하려는 수도법령의 규정 체계에 비추어 타당하지 않다고 할 것입니다.

### 사안의 해설

- 「상수원관리규칙」 제15조제1호에서 환경정비구역에서 원거주민 또는 상수원보호구역에 6개월 이상 실제 거주하는 주민이 하는 연면적 200제곱미터 이하의 주택 등 생활기반시설의 신축을 허가할 수 있다고 규정하고 있는바, 원거주민등이 이미 해당 환경정비구역에 주택을 소유하고 있는 경우에 추가로 주택을 신축하는 것이 가능한지 문제된 사안이다.
- **(기존 법령해석례)** 법제처 2008. 9. 19. 화신 08-0227 해석례에서는 상수원보호구역 내에서 원거주민이 주택을 2동 이상 소유하고 있는 경우에 증축할 수 있는 주택은 자신이 거주하고 있는 주택에 한정된다고 하면서, '상수원보호구역 내에서 원거주민이 증축할 수 있는 주택은 상수원보호구역에 거주하는 주민의 생활환경 개선 및 소득향상에 필요한 건축물이어야 하는 점 등을 고려해보면 원거주민이 거주하고 있지 않는 주택까지 증축할 수 있다고 확대하는 것은 상수원의 확보와 수질을 보전하려는 수도법령의 입법취지와 목적을 벗어나는 것이고, 원거주민이 주거하고 있지 아니한 주택은 「상수원관리규칙」에서 규정하고 있는 생활기반 시설에 해당한다고도 보이지 않으므로 「상수원관리규칙」에 따라 증축할 수 있는 주택은 원거주민이 거주하고 있는 주택에 한정되어야 할 것'이라고 판단하였음.
- **(사안의 결과)** 이 사안의 경우 제시된 두 가지 의견 모두 각각의 논리적 타당성을 갖추고 있는 것으로 보이는데, 수도법령의 취지 및 규정 체계 등을 고려하여 생활기반시설에 해당하지 않는 것으로 결론이 내려지게 되었음.

• 수도법

제7조(상수원보호구역 지정 등) ① 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(이하 “상수원보호구역”이라 한다)으로 지정하거나 변경할 수 있다.

② (생 략)

③ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 2. (생 략)

④ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위인 경우에는 신고하여야 한다.

1. 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축(再築)·이전·용도변경 또는 제거

2. 3. (생 략)

⑤ (생 략)

⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 상수원보호구역의 지정절차, 허가의 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

• 수도법 시행령

제13조(상수원보호구역에서의 행위허가기준) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 상수원보호구역에서 법 제7조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 허가할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 상수원보호구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정 되는 경우에만 허가할 수 있다.

1. 다음에 해당하는 건축물이나 그 밖의 공작물의 건축 및 설치

가. 공익상 필요한 건축물이나 그 밖의 공작물의 건축 및 설치

나. 상수원보호구역에 거주하는 주민의 생활환경 개선 및 소득 향상에 필요한 환경부령으로 정하는 건축물이나 그 밖의 공작물의 건축 및 설치

다. ~ 자. (생 략)

2. ~ 5. (생 략)

② 제1항에 따른 건축물이나 그 밖의 공작물의 종류·규모 등 허가에 관한 세부기준 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

③ (생 략)

### • 상수원관리규칙

제14조(환경정비구역의 지정 등) ① 관할 시장·군수·구청장은 보호구역지정 전에 형성되어 있는 자연마을로서 하수도의 정비 및 하수처리시설의 설치가 쉬운 보호구역의 일정 지역에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함한 계획(이하 “환경정비계획”이라 한다)을 세워 시행할 수 있다. 이 경우 환경정비계획에 관하여 미리 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

1. 공공하수도의 정비에 관한 사항
2. 공공하수처리시설 등 오수·폐수를 처리하기 위한 시설의 설치 및 유지관리에 관한 사항
3. 그 밖에 오염원관리에 관한 사항

② ~ ④ (생 략)

⑤ 시·도지사는 제4항에 따른 환경정비계획의 시행완료에 대하여 보고를 받으면 제1항제2호에 따른 시설에 의하여 오수 및 폐수를 처리할 수 있는 지역을 환경정비구역으로 지정할 수 있다.

⑥·⑦ (생 략)

제15조(행위제한의 완화) 제14조에 따라 지정·공고된 환경정비구역에서는 다음 각 호의 행위를 허가할 수 있다.

1. 생활기반시설의 신축·증축 또는 용도변경: 원거주민 또는 보호구역에 6개월 이상 실제 거주하는 주민이 하는 다음 각 목의 건축물의 신축이나 보호구역에 거주하는 주민이 하는 다음 각 목의 건축물의 증축 또는 용도변경

가. 연면적 200제곱미터 이하의 주택 및 연면적 66제곱미터 이하의 부속건축물의 신축

나. ~ 마. (생 략)

2. (생 략)

분야

# 경제법령

---



2024 주요법령해석사례 해설집

## 분야 : 경제법령

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 숲길 조성·관리 사업의 인력으로 이미 등록된 사람을 「건설산업기본법」에 따른 조경 공사업의 기술인력으로 인정할 수 있는지 여부

(법제처 2024. 2. 19. 회신 23-0835 해석례)

## 질의배경

민원인은 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」(이하 “산림기술법”이라 함)에 따른 기술 초급 녹지조경기술자 자격(숲길 조성·관리 사업의 기술인력 자격)과 「국가기술자격법」에 따른 조경 기사 자격(조경공사업의 기술인력 자격)을 모두 가진 자로서, 본인과 같이 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(이하 “산림자원법”이라 함)에 따른 숲길 조성·관리 사업의 기술인력으로 이미 등록된 사람도, 「건설산업기본법」에 따른 조경공사업의 기술인력으로 중복하여 등록될 수 있는지 의문이 있어 법령해석을 요청함

## 질의요지

「건설산업기본법」에 따라 조경공사업 등록을 하려는 경우, 산림자원법에 따라 숲길 조성·관리 사업을 시행하는 법인의 인력으로 등록된 사람을 조경공사업의 기술인력으로 인정할 수 있는지?



## 제시된 의견

1. 숲길 조성·관리사업을 시행하는 법인의 인력으로 등록된 사람을 조경공사업의 기술인력으로 인정할 수 없음

「산림자원법」에 따른 숲길 조성·관리사업과 「건설산업기본법」에 따른 조경공사업 사이에 기술인력의 중복을 허용하는 명문 규정이 존재하지 않는다는 점, 부실공사를 방지하고 국민의 건강과 생명, 재산을 보호하기 위해 건설산업기본법령에서 일정한 기술능력을 갖춘 업체에 한하여 건설업 등록을 허용하고 있다는 점, 통상적으로 정해진 근무시간 동안 숲길 조성·관리 업무와 조경공사업무를 동시에 수행할 수 없다는 점 등을 고려해 볼 때, 숲길 조성·관리사업의 인력으로 이미 등록된 사람을 조경공사업의 기술인력으로 인정할 수 없음



## 2. 숲길 조성·관리사업을 시행하는 법인의 인력으로 등록된 사람을 조경공사업의 기술인력으로 인정할 수 있음

건설업 등록기준에 관한 사항은 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 건설업을 하려는 자에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석해서는 안 될 것인데, 이미 다른 업종의 기술인력으로 등록된 자를 조경공사업의 기술인력으로 등록하는 것을 금지하는 명문의 규정이 존재하지 않고, 건설산업기본법령에서 상시 근무하는 것에 지장이 없는 경우에는 건설업 기술인력이 다른 사업을 영위하는 것을 허용하고 있으므로 숲길 조성·관리사업의 인력으로 이미 등록된 사람을 조경공사업의 기술인력으로 인정할 수 있음



### 회신 내용

#### 답변

이 사안의 경우, 산림자원법에 따라 숲길 조성·관리 사업을 시행하는 법인의 인력으로 등록된 사람을 「건설산업기본법」에 따른 조경공사업의 기술인력으로 인정할 수 없습니다.

#### 이유

먼저 「건설산업기본법 시행령」 제16조제1항에서는 건설사업자 가 다른 업종의 건설업 등록을 추가로 신청하는 경우에는 같은 항 각 호의 구분에 따라 같은 영 별표 2에 따른 등록기준을 이미 갖춘 것으로 본다고 규정하면서, 기술능력의 경우 추가로 등록하려는 업종의 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 경우에는 1개 업종에 한정하여 1명(일정한 경우에는 2명)의 기술능력을 이미 갖춘 것으로 인정(제2호)하도록 하는 특례를 두고 있고, 같은 표 비고 제1호마목에서도 토목공사업 또는 토목건축공사업을 등록한 사람이 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 하·폐수처리수 재이용시설을 시공하려는 경우에는 공동으로 활용할 수 있는 토목기사 1명은 이미 갖춘 것으로 본다고 규정하여, 건설업 내의 세부 업종간은 물론 건설업 외의 다른 업종과 중복되는 기술인력을 인정하려는 경우에는 그 인정 여부 및 기준을 명시하여 규정하고 있는데, 이 사안의 조경공사업과 같이 「건설산업기본법 시행령」에서 산림자원법령에 따른 등록 법인의 인력과 중복 인정 여부에 대하여 명시적인 규정을 두고 있지 않은 경우에는 원칙적으로 양 법령에 따른 업종간 기술인력의 중복은 허용되지 않는다고 보아야 할 것입니다.<sup>37)</sup>

그리고 건설업의 등록기준을 정하고 있는 「건설산업기본법 시행령」 별표 2 비고 제1호가목에서는 등록기준 중 기술능력과 관련하여 “기술인력”에 해당하는 사람은 ‘상시 근무하는 사람’이어야 한다고 규정하고 있고,

<sup>37)</sup> 법제처 2022. 10. 28. 회신 22-0258 해석례 참조

산림사업을 시행하는 법인의 등록기준을 정하고 있는 산림자원법 시행령 별표 2 비고 제3호에서는 같은 표에서 “인력”이란 ‘상시 근무하는 사람’을 말한다고 규정하여, 각각의 근거법령에서 그 등록기준 중 인력 요건에 대해서는 해당 인력이 상시 근무하는 사람일 것을 요구하고 있는데, ‘상시 근무하는 사람’이란 ‘통상적으로 정해진 근무시간’ 중에는 계속 근무하는 사람<sup>38)</sup>을 의미한다고 할 것이고, 통상 근로자는 1일 8시간 근무하는 점<sup>39)</sup>에 비추어 볼 때, 산림자원법령에 따라 숲길 조성·관리사업을 시행하는 법인의 인력으로 이미 등록되어 통상적으로 정해진 근무시간 동안 숲길 조성·관리 업무를 수행하는 사람은 통상적으로 정해진 근무시간 동안 조경공사업무를 동시에 수행할 수 없으므로, 숲길 조성·관리사업을 시행하는 법인의 인력으로 이미 등록된 사람은 조경공사업의 기술인력으로서의 상시 근무 요건을 충족할 수 없다고 할 것인바, 해당 인력을 조경공사업의 기술인력으로 중복하여 등록할 수는 없다고 할 것입니다.

또한 건설산업기본법령에서 건설업의 등록기준으로 일정한 기술능력·자본금·시설 및 장비 등을 규정하고 있는 취지는 이러한 자격 요건을 갖추지 못한 자에게는 건설공사와 관련된 영업을 하지 못하도록 하여 건설공사의 적정한 시공을 담보함으로써 부실공사를 방지하고 국민의 건강과 생명, 재산을 보호하려는 것으로서,<sup>40)</sup> 「건설산업기본법 시행령」 제13조 및 별표 2에서 건설업종별로 정하고 있는 일정 인원 수 이상의 기술인력을 갖춘 경우에만 건설업 사업을 영위할 수 있는 최소한의 기술능력을 갖춘 것으로 인정된다고 할 것이므로, 명문의 근거 없이 숲길 조성·관리사업을 시행하는 법인의 인력으로 이미 등록된 사람을 조경공사업의 기술인력으로 중복하여 등록할 수 있다고 해석하는 것은 부실공사를 방지하고 국민의 건강과 생명, 재산을 보호하려는 건설산업기본법령의 입법목적과 취지에도 부합하지 않습니다.

한편 「건설산업기본법 시행령」 별표 2 비고 제1호가목에서는 건설업 기술인력에 해당하는 사람은 상시 근무하는 사람이어야 한다고 규정하면서, ‘상시 근무’ 뒤에 괄호를 두어 ‘다른 사업을 영위하는 경우에는 상시 근무에 지장이 없는 경우로 한정한다’고 규정하고 있으므로, 숲길 조성·관리사업을 시행하는 법인의 인력으로 이미 등록된 사람도 조경공사업무의 상시 근무에 지장이 없을 경우 조경공사업의 기술인력으로 등록할 수 있다는 의견이 있으나, 「건설산업기본법 시행령」 별표 2 비고 제1호가목의 괄호 부분은 2023년 5월 9일 대통령령 제33456호로 구 건설산업기본법 시행령을 일부개정하면서 건설업 기술인력의 상시 근무에 지장이 없는 경우에는 영업활동을 인정하기 위하여 신설된 것으로,<sup>41)</sup> 기술인력으로서의 상시 근무에 지장이 없는 일과 후 영업활동을 허용하기 위한 규정일 뿐, 기술인력의 중복 등록을 허용하기 위한 취지의 규정으로 볼 수는 없으므로, 그러한 의견은 타당하다고 보기 어렵습니다.

38) 법제처 2022. 10. 28. 회신 22-0258 해석례 참조

39) 서울고등법원 2021. 12. 24. 선고 2021누48764 판결례 참조(상고가 있었으나 대법원이 심리불속행 기각 판결을 선고하여 해당 판결이 그대로 확정되었음)

40) 대법원 2015. 4. 23. 선고 2013두12386 판결례 참조

41) 건설산업기본법 시행령 일부개정령안 입법예고 자료(국토교통부공고 제2022-1233호) 및 통계기반정책예비평가 결과통보서(관리번호 2022-1165) 참조

## 사안의 해설

- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 숲길 조성·관리사업의 인력으로 이미 등록된 사람을 「건설산업기본법」에 따른 조경공사사업의 기술인력으로 인정할 수 있는지 여부가 문제된 사안이다.
- **(건설산업기본법령의 체계)** 건설산업기본법령에서는 「건설산업기본법 시행령」 제16조제1항, 같은 영 별표 2 비고 제1호마목 등과 같은 특례규정을 두어 기술인력의 중복 등록을 인정하고 있는데, 건설산업기본법령에서 「산림자원법」에 따른 숲길 조성·관리사업과 「건설산업기본법」에 따른 조경공사사업 사이에 기술인력의 중복 등록을 인정하는 규정은 두고 있지 않으므로, 숲길 조성·관리 사업의 기술인력으로 이미 등록된 사람을 조경공사사업의 기술인력으로 중복하여 등록할 수 없다 할 것입니다.
- **(상시 근무하는 사람)** 「산림자원법」에 따른 숲길 조성·관리사업과 「건설산업기본법」에 따른 조경공사사업 등록에 필요한 기술인력은 모두 상시 근무하는 사람이어야 하는데, 여기에서 상시 근무하는 사람이란 ‘통상적으로 정해진 근무시간’ 중에는 계속 근무하는 사람(법제처 2022. 10. 28. 회신 22-0258 해석례 참조)을 의미한다고 할 것이고, 근무시간 중에 다른 업무를 겸업 또는 겸직으로 하는 사람이나(수원지방법원 2022. 11. 9. 선고 2021구단14565 판결례 참조<sup>42)</sup>), 통상 근로자가 1일 8시간 근무하는 점에 비추어 1일 4시간 상당 근무하는 사람은 상시 근무하는 사람에 해당한다고 보기 어렵(서울고등법원 2021. 12. 24. 선고 2021누48764 판결례 참조<sup>43)</sup>)기 때문에, 숲길 조성·관리사업의 기술인력으로 이미 등록된 사람은 상시 근무의 요건을 충족하지 못하여 조경공사사업의 기술인력으로 중복 등록될 수 없다 할 것입니다.
- **(기술인력의 중복 등록 여부 관련 해석례)**
  - 이미 「산림보호법」에 따른 나무병원의 인력으로 등록된 사람은 「건설산업기본법」에 따른 조경시설물설치공사사업의 기술인력으로 등록할 수 없음(법제처 2022. 10. 28. 회신 22-0258 해석례)
  - 이미 다른 공동주택 관리기구에서 근무하는 직원은 「주택관리업자 및 사업자 선정지침」상 신규 공동주택 관리업자 선정을 위한 평가항목인 보유기술자의 수에서 제외됨(법제처 2016. 4. 4. 회신 16-0014 해석례)
- **(기술인력의 중복 등록 여부 관련 판례)**
  - 「소방법」(1999. 2. 5. 법률 제5756호로 개정되기 전의 것)상 소방설비공사사업 면허기준에 해당하는 기술능력자인 소외인을 「건설업법」(1996. 12. 30. 법률 제5230호 건설산업기본

법으로 전문 개정되기 전의 것)에 따른 전문건설업인 설비공사업 면허기준상의 기술능력자로 중복하여 보유하는 것도 허용된다고 판단할 수 없음(대법원 2000. 3. 23. 선고 98두4528 판결례)

- 「부동산개발업법」에 따라 부동산개발 전문인력으로 등록된 사람은 「건설산업기본법」에서 정하는 등록기준으로서 기술인력에서는 제외되어야 한다고 봄이 타당함(수원지방법원 2023. 6. 16. 선고 2022구단9904 판결례)<sup>44)</sup>

## 관계 법령

### • 건설산업기본법

제9조(건설업 등록 등) ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다.

② 제1항에 따라 건설업의 등록을 하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 신청하여야 한다.

③ (생 략)

제10조(건설업의 등록기준) 제9조제1항에 따른 건설업의 등록기준이 되는 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 기술능력
2. 자본금(개인인 경우에는 자산평가액을 말한다. 이하 같다)
3. 시설 및 장비
4. 그 밖에 필요한 사항

### • 건설산업기본법 시행령

제13조(건설업의 등록기준) ①법 제10조에 따른 건설업의 등록기준은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 2에 따른 기술능력·자본금(개인인 경우에는 건설업에 제공되는 자산의 평가액을 말한다. 이하 같다)·시설 및 장비(전문공사를 시공하는 업종의 경우에는 주력분야의 기술능력·자본금·시설 및 장비를 말한다)를 갖추 것

42) 해당 판결은 항소 없이 그대로 확정되었음

43) 상고가 있었으나 대법원이 심리불속행 기각 판결을 선고하여 해당 판결이 그대로 확정되었음

44) 해당 판결은 2023. 7. 4.경 그대로 확정되었음

1의2. ~ 6. (생 략)

② (생 략)

■ 건설산업기본법 시행령 [별표 2]

건설업의 등록기준(제13조 관련)

1. 종합공사를 시공하는 업종의 등록기준

건설업종	기술능력	시설·장비	자본금	
가. ~ 라. (생 략)	(생 략)	(생 략)	(생 략)	(생 략)
마. 조경공사업	1) 다음의 어느 하나에 해당하는 사람 중 2명 을 포함한 「건설기술 진흥법」에 따른 조경 분야의 초급 이상 건설기술인 4명 이상 가) 「국가기술자격법」에 따른 조경기사 나) 「건설기술 진흥법」에 따른 조경 분야의 중급 이상 건설기술인 2) 「건설기술 진흥법」에 따른 토목 분야의 초급 건설기술인 1명 이상 3) 「건설기술 진흥법」에 따른 건축 분야의 초급 건설기술인 1명 이상		법인	5억원 이상
			개인	10억원 이상

2. (생략)

비고

1. 기술능력

가. 기술인력에 해당하는 사람은 상시 근무(다른 사업을 영위하는 경우에는 상시 근무에 지장이 없는 경우로 한정한다)하는 사람이어야 하며, 「국가기술자격법」에 따라 그 자격이 정지된 사람과 「건설기술 진흥법」에 따라 업무정지처분을 받은 건설기술인은 제외한다.

나. · 다. (생 략)

라. 토목공사업·건축공사업 또는 토목건축공사업의 등록기준으로서의 토목 또는 건축 분야 건설기술인(토목기사, 토목 분야의 중급기술인 이상의 기술인, 건축기사 및 건축 분야의 중급기술인 이상의 기술인은 제외한다) 중 1명은 기계 또는 안전관리 분야 초급 이상의 건설기술인으로 갈음할 수 있다.

마. 토목공사업 또는 토목건축공사업을 등록한 사람이 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제 2조제7호에 따른 하·폐수처리수 재이용시설을 시공하려는 경우에는 공동으로 활용할 수 있는 기술인력인 「국가기술자격법」에 따른 토목기사 1명은 이미 갖춘 것으로 본다.

바. (생략)

2. · 3. (생략)

지방자치단체의 장이 「공동주택관리법」 제93조제5항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가에게 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출등 명령 권한을 부여할 수 있는지 여부

(법제처 2024. 3. 20. 회신 23-0926 해석례)

#### 질의배경

민원인은 국토교통부에 ‘지방자치단체의 장이 「공동주택관리법」 제93조제5항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가에게 같은 조 제1항 전단의 보고 및 자료 제출등의 명령 권한을 부여할 수 있는지 여부’에 대해 질의하였고, 국토교통부가 ‘지방자치단체의 장은 해당 권한을 외부전문가에게 부여할 수 있고, 같은 조 제6항에 따라 권한 부여에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다’는 취지로 답변하자, 이에 이견이 있어 법제처에 법령해석을 요청함

#### 질의요지

지방자치단체의 장이 「공동주택관리법」 제93조제3항 또는 제4항에 따른 감사(이하 “감사”라 함)를 실시하는 경우, 같은 조 제5항에 따라 영업소·관리사무소 등의 조사에 참여하는 변호사·공인회계사 등의 전문가(이하 “외부전문가”라 함)에게 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출이나 그 밖에 필요한 명령(이하 “보고 및 자료 제출등 명령”이라 함) 권한을 부여할 수 있는지?



#### 제시된 의견

##### 1. 권한 부여 가능함

「공동주택관리법」 제93조제5항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가에게 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출등 명령 권한을 부여할 수 있음

##### 2. 권한 부여 가능하지 않음

「공동주택관리법」 제93조제5항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가에게 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출등 명령 권한을 부여할 수 있는 것은 아님



## 답변

지방자치단체의 장은 「공동주택관리법」 제93조제5항에 따라 영업소·관리사무소 등의 조사에 참여하는 외부전문가에게 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출등 명령 권한을 부여할 수는 없습니다.

## 이유

「공동주택관리법」 제93조제1항 각 호 외의 부분 전단 및 같은 항 제1호에서는 ‘지방자치단체의 장’은 감사에 필요한 경우 보고 및 자료 제출등 명령을 하거나 ‘소속 공무원으로 하여금’ 영업소·관리사무소 등에 출입하여 공동주택의 시설·장부·서류 등을 조사 또는 검사(이하 “출입·검사”라 함)하게 할 수 있다고 규정하여 감사에 필요한 ‘보고 및 자료 제출등 명령’을 할 수 있는 권한의 주체를 ‘지방자치단체의 장’으로 명시하면서, 감사에 필요한 ‘출입·검사’ 권한은 소속 공무원에게 부여할 수 있도록 규정하고 있는데, 같은 조 제5항에서는 지방자치단체의 장은 감사를 실시할 경우 ‘외부전문가와 함께 영업소·관리사무소 등을 조사’ 할 수 있다고 규정하고 있을 뿐, ‘보고 및 자료 제출등 명령’에 관해서는 규정하고 있지 않은바, 같은 조 제5항은 외부전문가에게 같은 조 제1항에 따른 ‘보고 및 자료 제출등 명령’ 권한을 부여할 수 있는 근거가 될 수 없다고 보는 것이 관련 규정의 문언 및 체계에 부합하는 해석입니다.

그리고 행정조사에 관한 기본원칙·행정조사의 방법 및 절차 등에 관한 공통적인 사항을 규정<sup>45)</sup>하고 있는 「행정조사기본법」에서는 “행정조사”를 행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 ‘조사대상자에게 보고요구·자료제출요구’ 등을 행하는 활동으로 정의(제2조제1호)하면서, 조사대상자의 자발적인 협조를 얻어 실시하는 행정조사(이하 “임의조사”라 함)를 제외한 행정조사는 법령 등에 근거가 있는 경우에 한하여 실시할 수 있다고 규정하고 있는바(제5조), 임의조사가 아닌 행정조사는 그 주체 및 대상, 방법 등이 법령에 명시되어 있어야 할 것인데, 「공동주택관리법」에서는 지방자치단체의 장이 ‘보고 및 자료 제출등 명령’을 할 수 있다고 규정(제93조제1항)하면서, 그 권한을 영업소·관리사무소 등의 조사에 참여하는 외부전문가에게 직접 부여하거나 위탁하는 내용의 규정을 별도로 마련해 두고 있지 않으므로, 지방자치단체의 장이 ‘영업소·관리사무소 등의 조사’를 외부전문가와 함께 수행할 수 있다고 규정하고 있는 같은 법 제93조제5항을 근거로 해당 외부전문가에게 보고 및 자료 제출등 명령 권한까지 부여할 수 있다고 해석하는 것은 명시적인 법률의 근거규정 없이 외부전문가에게 ‘보고요구·자료제출요구’ 등의 행정조사 권한을 부여하는 것으로서 타당하지 않습니다.

45) 「행정조사기본법」 제1조



또한 침익적 행정행위의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용해야 하고 그 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석해서는 안 된다고 할 것인데,<sup>46)</sup> 「공동주택관리법」 제53조제1항 제10호에서는 시장·군수·구청장은 주택관리업자가 같은 법 제93조제1항에 따른 보고, 자료의 제출, 조사 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 보고를 한 경우에는 그 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제102조제2항제7호에서는 같은 법 제93조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출 등의 명령을 위반한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다고 규정하고 있는바, 같은 법 제93조제1항 전단에 따른 ‘보고 및 자료 제출등 명령’을 할 수 있는 주체를 확장해석하는 것은 이러한 엄격해석의 원칙에 부합하지 않는다고 할 것입니다.

### 사안의 해설

- 「공동주택관리법」 제93조제1항 각 호 외의 부분 전단 및 같은 항 제1호에서는 ‘지방자치단체의 장’은 감사에 필요한 경우 보고 및 자료 제출등 명령을 하거나 ‘소속 공무원으로 하여금’ 영업소·관리사무소 등에 출입하여 공동주택의 시설·장부·서류 등을 조사 또는 검사(이하 “출입·검사”라 함)하게 할 수 있다고 규정하여 지방자치단체의 장이 감사에 필요한 ‘출입·검사’ 권한은 소속 공무원에게 부여할 수 있도록 규정하고 있는 반면, 같은 조 제5항에서는 지방자치단체의 장은 감사를 실시할 경우 ‘외부전문가와 함께 영업소·관리사무소 등을 조사’할 수 있다고만 규정하고 있어, 이 경우 외부전문가에게도 같은 조 제1항 전단에 따른 보고 및 자료 제출등 명령 권한을 부여할 수 있는지가 문제된 사안임.
- 관련 규정이 없거나 애매하게 규정되어 있는 상황에서 외부전문가에게 보고 및 자료제출등 명령 권한이 있다고 해석할 경우, 자칫 해당 권한이 외부전문가에 의해 남용되거나 일반 국민들에게 부당하게 의무가 부과될 수 있다는 점에서 행정 권한의 범위에 관해 엄격하게 해석할 필요가 있음.
- 참고로, 「공동주택관리법」 제93조제6항의 위임에 따라 마련된 각 지자체별 공동주택관리 감사 관련 조례에서는 같은 법 제93조제5항에 따라 감사에 참여하는 외부전문가에게 보고 및 자료 제출 등을 명령할 수 있는 권한을 부여한 규정은 확인되지 않음.
- 「공동주택관리법」 제93조에 따른 공동주택관리 감사 관련 사례로서 경기도의 경우를 살펴 보면 아래 그림과 같음.

46) 대법원 2013. 12. 12. 선고 2011두3388 판결례 참조

### 〈경기도 공동주택관리 감사반 구성〉

- 민간전문가 재능기부를 통한 '민-관 협업' 감사 추진(민간위원 5명 내외, 담당공무원 3명 내외)

예산·회계	공사·용역	자치기구(입대의 등) 주택관리 운영 등
공무원, 회계사, 주택관리사	공무원, 기술사, 노무사 등	공무원, 변호사, 주택관리사 등
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리비 등 부당지출</li> <li>· 사용료 과다 징수</li> <li>· 집수입 부당 처리</li> <li>· 회계장부 및 증빙서류 미보관 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업자 선정 부적정</li> <li>· 무자격자 사업 수행</li> <li>· 공사·용역비 지급과다</li> <li>· 선정결과 및 계약서 공개 부적정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치기구 운영비 부당지급</li> <li>· 자치기구 의결 부적정</li> <li>· 회의결과(회의록 포함) 및 관리비 내역 등 미공개</li> <li>· 관리규약 미준수</li> </ul>

### 〈경기도 공동주택관리 감사 절차〉



• 공동주택관리법

제93조(공동주택관리에 관한 감독) ① 지방자치단체의 장은 공동주택관리의 효율화와 입주자등의 보호를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 입주자등, 입주자대표회의나 그 구성원, 관리주체(의무관리대상 공동주택이 아닌 경우에는 관리인을 말한다. 이하 이 조에서 같다), 관리사무소장 또는 선거관리위원회나 그 위원 등에게 관리비등의 사용내역 등 대통령령으로 정하는 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출이나 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 영업소·관리사무소 등에 출입하여 공동주택의 시설·장부·서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있다. 이 경우 출입·검사 등을 하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

1. 제3항 또는 제4항에 따른 감사에 필요한 경우
2. 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반하여 조치가 필요한 경우
3. 공동주택단지 내 분쟁의 조정이 필요한 경우
4. 공동주택 시설물의 안전관리를 위하여 필요한 경우
5. 입주자대표회의 등이 공동주택 관리규약을 위반한 경우
6. 그 밖에 공동주택관리에 관한 감독을 위하여 필요한 경우

② 공동주택의 입주자등은 제1항제2호, 제3호 또는 제5호에 해당하는 경우 전체 입주자등의 10분의 3 이상의 동의를 받아 지방자치단체의 장에게 입주자대표회의나 그 구성원, 관리주체, 관리사무소장 또는 선거관리위원회나 그 위원 등의 업무에 대하여 감사를 요청할 수 있다. 이 경우 감사 요청은 그 사유를 소명하고 이를 뒷받침할 수 있는 자료를 첨부하여 서면으로 하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 감사 요청이 이유가 있다고 인정하는 경우에는 감사를 실시한 후 감사를 요청한 입주자등에게 그 결과를 통보하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 감사 요청이 없더라도 공동주택관리의 효율화와 입주자 등의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제2항의 감사 대상이 되는 업무에 대하여 감사를 실시할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장은 제3항 또는 제4항에 따라 감사를 실시할 경우 변호사·공인회계사 등의 전문가에게 자문하거나 해당 전문가와 함께 영업소·관리사무소 등을 조사할 수 있다.

⑥ 제2항부터 제5항까지의 감사 요청 및 감사 실시에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

⑦·⑧ (생략)

## 분야 : 경제법령

「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따른 도시개발사업의  
시행자 지정요건

(법제처 2024. 3. 5. 회신 23-1067 해석례)

## 질의배경

「도시개발법」 제11조제1항제9호 및 같은 법 시행령 제18조제5항제2호에서는 도시개발사업의 시행자로 지정받을 수 있는 자격요건으로, 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁업자 중 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제4조에 따른 외부감사의 대상이 되는 자(이하 “외부감사 대상 신탁업자”라 함)를 규정하고 있음.

민원인은 외부감사 대상 신탁업자가 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따라 사업시행자로 지정받기 위해서는 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 하는지 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

외부감사 대상 신탁업자가 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따라 사업시행자로 지정되기 위해서는 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 하는지?



## 제시된 의견

## 1. 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 함

도시개발사업의 사업시행자에게는 일반적으로 사인(私人)에게는 적용되지 않는 법적 효과가 부여되고 있을 뿐만 아니라 사업시행자가 도시개발사업을 시행함에 있어 도시개발구역 내 토지·주택 소유자나 지상권자 등 이해관계가 있는 국민들의 재산권에 미치는 영향이 현저히 크다는 점 등을 종합적으로 고려해 보았을 때, 사업시행자로 지정되기 위한 자격요건에 대해 정하고 있는 규정은 최대한 엄격하게 해석할 필요가 있음

## 2. 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 하는 것은 아님

일반적으로 법령에서 하나 또는 수개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 특별한 사정이 없는 한 열거된 사항은 예시사항으로 해석해야 할 것이므로, 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따른 ‘토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등’은 ‘개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자’의 예시를 규정한 것으로 보아야 할 것임



### 회신 내용

#### 답변

외부감사 대상 신탁업자가 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따라 사업시행자로 지정되기 위해서는 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 하는 것은 아닙니다.

#### 이유

먼저 「도시개발법」 제11조제1항제9호에서는 사업시행자로 지정될 수 있는 자의 하나로 ‘토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자’를 규정하고 있는데, 일반적으로 법령에서 하나 또는 수개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 특별한 사정이 없는 한 열거된 사항은 예시사항으로 해석해야 할 것이므로, <sup>47)</sup> ‘토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등’은 ‘개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자’의 예시를 규정한 것으로 보아야 할 것인바, 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은 자의 경우에만 ‘토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자’에 해당한다고 볼 수는 없습니다.

그리고 「도시개발법」 제11조제1항제9호와 마찬가지로 개별 법령에 따른 면허나 등록 등의 보유 여부를 사업시행자의 자격요건으로 규정하고 있는 같은 항 제8호에서는 의존명사 ‘등’ 대신 ‘중’을 사용하여 “「주택법」 제4조에 따라 등록된 자 중 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자”를 규정함으로써, 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자의 범위를 「주택법」 제4조에 따라 등록된 자로 명확히 한정하고 있는 점에 비추어 볼 때에도, 「도시개발법」 제11조제1항제9호에서 ‘토목공사업이나 토목건축공사업의 면허를 받는 것’을 개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되기 위한 필수 요건으로 규정한 것으로 볼 수는 없습니다.

또한 「도시개발법」 제11조제1항제9호의 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제18조제5항 각 호 외의 부분 본문에서는 ‘같은 법 제11조제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자”란 다음 각

<sup>47)</sup> 법제처 2014. 10. 10. 회신 14-0498 해석례 참조

호의 어느 하나에 해당하는 자로서 경영의 건전성이 국토교통부령으로 정하여 고시하는 기준 이상인 자를 말한다'고 규정하면서, 제1호에서는 「건설산업기본법」에 따라 종합공사를 시공하는 업종(토목공사업 및 토목건축공사업에 한함)에 등록된 자로서 공시된 시공능력 평가액이 당해 도시개발사업에 드는 연평균 사업비<sup>48)</sup> 이상인 자'를, 제2호에서는 '외부감사 대상 신탁업자'를 각각 규정하고 있는데, 이 때 제1호에 따른 「건설산업기본법」에 따라 종합공사를 시공하는 토목공사업 및 토목건축공사업에 등록된 자'는 「도시개발법」 제11조제1항제9호에서 규정하고 있는 '토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은' 자를 의미하는바,<sup>49)</sup> 「도시개발법 시행령」 제18조제5항제1호에서는 '토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은 자' 중 공시된 시공능력 평가액이 일정 규모 이상인 자를, 같은 항 제2호에서는 토목공사업 또는 토목건축공사업 면허 보유 여부와 관계 없이 '외부감사 대상 신탁업자'를 사업시행자로 지정될 수 있는 자의 요건으로 규정한 것으로서, 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따라 사업시행자로 지정되기 위해서는 "개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자"라면 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 하는 것은 아니라고 보는 것이 해당 규정의 문언과 체계에 부합하는 해석이라 할 것입니다.

#### 사안의 해설

- 외부감사 대상 신탁업자가 「도시개발법」 제11조제1항제9호 및 같은 법 시행령 제18조제5항 제2호에 따라 도시개발사업의 사업시행자로 지정되기 위한 자격요건으로 반드시 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허가 있어야 하는지가 문제된 사안이다.
- **(“등”의 의미)** 일반적으로 법령에서 하나 또는 수개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 특별한 사정이 없는 한 열거된 사항은 예시사항으로 해석해야 할 것인데, 「도시개발법」 제11조제1항제9호에 따른 '토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등'을 이와는 달리 열거사항으로 해석해야 할 특별한 사정을 도시개발법령의 문언 및 체계에서 찾아볼 수 없음
- **(도시개발법령의 체계)** 만약 외부감사 대상 신탁업자의 경우, 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은 경우에만 한정하여 도시개발사업의 시행자로 지정할 수 있다고 해석하기 위해서는 「도시개발법」 제11조제1항제8호 및 같은 항 제9호의2의 규정형식과 마찬가지로, 같은 항 제9호를 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은 자 중 또는 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은 자로서와 같이 규정하였을 것임

48) 보상비는 제외하며, 이하 같음(「도시개발법 시행령」 제18조제5항제1호 참조)

49) 1999. 4. 15. 법률 제5965호로 구 「건설산업기본법」이 일부개정되면서, 같은 법에 따른 '건설업 면허제'가 '건설업 등록제'로 변경됨.

- (추가 논점) 「도시개발법」 제11조제1항제9호의 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제18조 제5항에서는 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받은 경우(제1호)와 그렇지 않은 경우(제2호)를 구분하여 자격요건을 달리 규정하고 있는 것으로 봄이 타당함

## 관계 법령

### • 도시개발법

제11조(시행자 등) ① 도시개발사업의 시행자(이하 “시행자”라 한다)는 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환지 방식으로 시행하는 경우에는 제5호의 토지 소유자나 제6호의 조합을 시행자로 지정한다.

1. ~ 8. (생 략)

9. 「건설산업기본법」에 따른 토목공사업 또는 토목건축공사업의 면허를 받는 등 개발계획에 맞게 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자

9의2. (생 략)

10.·11. (생 략)

② ~ ⑪ (생 략)

### • 도시개발법 시행령

제18조(시행자) ① ~ ④ (생 략)

⑤ 법 제11조제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 경영의 건전성이 국토교통부령으로 정하여 고시하는 기준 이상인 자를 말한다. 다만, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차가 진행 중인 법인은 제외한다.

1. 「건설산업기본법」에 따라 종합공사를 시공하는 업종(토목공사업 및 토목건축공사업에 한한다)에 등록된 자로서 같은 법 제23조에 따라 공시된 시공능력 평가액이 당해 도시개발사업에 드는 연평균 사업비(보상비는 제외한다) 이상인 자

2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁업자 중 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제4조에 따른 외부감사의 대상이 되는 자

⑥ ~ ⑧ (생 략)

## 분야 : 경제법령

「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에도 적용되어, 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시한 경우에만 같은 항 단서에 따라 양도소득세를 면제받을 수 있는지

(법제처 2024. 5. 14. 회신 24-0009 해석례)

## 질의배경

민원인은 2014년 5월 9일경 임대주택에 대하여 임대를 개시한 자로, 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시한 경우에만 「조세특례제한법」 제97조제1항 단서에 따라 위 임대주택에 대한 양도소득세를 면제받을 수 있는지 의문이 있어 법령해석을 요청함

## 질의요지

「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에도 적용되어, 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시한 경우에만 같은 항 단서에 따라 양도소득세를 면제받을 수 있는지?



## 제시된 의견

## 1. 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 요건이 같은 항 단서에도 적용됨

일반적으로 같은 항 내에서 본문과 단서의 관계는 보통 본문은 원칙을 단서는 예외를 규정한 것이고 단서는 본문을 전제로 하는 것인데, 「조세특례제한법」 제97조제1항 단서에서는 임대 개시 시점과 관련하여 같은 항 본문과 다르게 규정하고 있지 않으므로, 같은 항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에서 적용된다 할 것입니다.

이와 다르게 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에서 적용되지 않는다고 해석하게 된다면, 같은 항 본문의 양도소득세 ‘감면’의 요건보다 같은 항 단서의 양도소득세 ‘면제’의 요건이 완화되는 불합리한 결론에 이르게 됩니다.



## 2. 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 요건이 같은 항 단서에 적용되지 아니함

「조세특례제한법」 제97조제1항 본문에서는 양도소득세 감면 요건으로 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하는 것을 규정하고 있으나, 같은 항 단서에서는 양도소득세 면제의 요건으로 감면 대상 주택, 임대시기 등을 규정하고 있을 뿐 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하는 것을 규정하고 있지 않으므로, 같은 항 본문의 요건이 같은 항 단서에는 적용되지 않는다 할 것입니다.



### 회신 내용

#### 답변

「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건은 같은 항 단서에도 적용되어, 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시한 경우에만 같은 항 단서에 따라 양도소득세를 면제받을 수 있습니다.

#### 이유

먼저 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문에서는 대통령령으로 정하는 거주자가 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 국민주택을 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하여 5년 이상 임대한 후 양도하는 경우에는 그 임대주택을 양도함으로써 발생하는 소득에 대한 양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세액을 “감면”한다고 규정하고 있고, 같은 항 단서에서는 ① 「민간임대주택에 관한 특별법」 또는 「공공주택 특별법」에 따른 건설임대주택 중 5년 이상 임대한 임대주택과 ② 같은 법에 따른 매입임대주택 중 1995년 1월 1일 이후 취득 및 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 임대주택(취득 당시 입주된 사실이 없는 주택만 해당함) 및 ③ 10년 이상 임대한 임대주택의 경우에는 양도소득세를 “면제”한다고 규정하고 있습니다.

그런데 일반적으로 법령의 단서는 본문의 규정을 전제로 본문의 주된 내용에 대한 예외를 인정하거나 규율 대상 중 일부에 대해 달리 정할 필요가 있을 때 두는 것인바, 임대주택의 임대 개시 기한과 관련하여 「조세특례제한법」 제97조제1항 단서에서 같은 항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건의 적용을 배제하거나 그 기한을 달리 정한 것으로 볼 만한 명문의 규정을 두지 않았고, ②의 매입임대주택에 대해서도 그 임대 개시 시점을 1995년 1월 1일 이후로 한정하고 있을 뿐이므로, 같은 항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건은 같은 항 단서의 경우에도 그대로 적용된다 할 것입니다.

그리고 임대주택에 대한 양도소득세 감면제도의 입법연혁을 살펴보면, 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건은 해당 규정이 신설될 당시에는

없었으나, 구 조세특례제한법이 1999년 12월 28일 법률 제6045호로 일부개정되면서 주택 경기를 활성화하고 주택 전세값을 안정시키기 위해 ‘신축 주택’ 임대에 대한 양도소득세 감면 특례인 제97조의2가 신설됨에 따라, ‘이미 건축된 주택’을 5년 이상 임대하는 자 등에 대하여 양도소득세 감면 및 면제 혜택을 부여하는 같은 법 제97조제1항의 ‘본문과 단서’를 그대로 둘 경우 같은 법 제97조의2에 따른 주택 신축 및 신축 주택의 임대에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여, 같은 법 제97조제1항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 새롭게 신설된 것인바, “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 본문에만 적용되어 ‘이미 건축된 주택’에 대하여 임대 개시 시기와 관계없이 양도소득세가 면제된다고 해석하는 것은 그 입법연혁 및 취지에 부합하지 않는다 할 것입니다.

더욱이 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문은 장기 임대주택에 대한 양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면하는 특례를, 같은 항 단서는 장기 임대주택에 대한 양도소득세를 완전히 면제하는 특례를 둔 것으로서, 같은 항 본문보다 더 큰 세제 혜택을 부여하는 같은 항 단서의 요건은 보다 엄격하게 해석하는 것이 타당하다 할 것인데, 만약 같은 항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에는 적용되지 않는다고 해석한다면, 같은 항 본문에 따른 양도소득세의 100분의 50 상당액 감면 특례는 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”한 임대주택에 한정하여 적용되는 반면, 같은 항 단서에 따른 양도소득세 면제 특례는 그러한 제한 없이 적용됨으로써, 같은 항 본문에 따른 ‘양도소득세 일부 감면의 요건’보다 같은 항 단서에 따른 ‘양도소득세 면제의 요건’이 완화되는 결과에 도달하여, 양도소득세의 일부 감면과 면제의 특례를 정하고 있는 같은 항 본문과 단서의 관계에도 부합하지 않는다고 할 것입니다.

#### 사안의 해설

- 장기임대주택에 대한 양도소득세의 감면과 관련하여, 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문에서는 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시하여야 한다는 내용이 규정되어 있으나, 같은 항 단서에서는 위와 같은 내용이 존재하지 않음에도, 같은 항 단서에 따라 양도소득세를 면제 받기 위해서 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시하여야 하는지 여부가 문제된 사안이다.
- (같은 항 내에서 본문과 단서의 관계) 같은 항 내에서 본문과 단서의 관계는 보통 본문은 원칙을 단서는 예외를 규정한 것이고 단서는 본문을 전제로 하는 것인데,<sup>50)</sup> 「조세특례제한법」 제97조제1항 단서에서 명문으로 임대 개시 시점에 대해 같은 항 본문과 달리 규정하고 있지 않으므로, 같은 항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건은 같은 항 단서에도 적용된다고 봄이 타당하다.

- **(양도소득세 감면 및 면제의 요건)** 「조세특례제한법」 제97조제1항 본문은 양도소득세 감면에 대하여, 같은 항 단서는 양도소득세 면제에 대하여 각 규정하고 있는바, 같은 항 본문의 “2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시”하였을 것이라는 요건이 같은 항 단서에서는 적용되지 않게 된다면, 양도소득세 감면의 요건보다 양도소득세 면제의 요건이 완화되는 불합리한 결과가 발생하게 된다.
- **(관련 판결례)** 「조세특례제한법」 제97조제1항 단서는 같은 항 본문이 적용되는 양도 중 추가적인 요건을 갖춘 경우 양도소득세를 면제하도록 규정하고 있다고 보아, 같은 항 본문의 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시하였을 것이라는 요건은 같은 항 단서에도 적용된다는 취지의 판결례가 존재함(서울행정법원 2016. 10. 28. 선고 2016구단55028 판결례,<sup>51)</sup> 대구지방법원 2023. 8. 16. 선고 2023구합124 판결례<sup>52)</sup>).

## 관계 법령

### • 조세특례제한법

제97조(장기임대주택에 대한 양도소득세의 감면) ① 대통령령으로 정하는 거주자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국민주택(이에 딸린 해당 건물 연면적의 2배 이내의 토지를 포함한다)을 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 후 양도하는 경우에는 그 주택(이하 “임대주택”이라 한다)을 양도함으로써 발생하는 소득에 대한 양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다. 다만, 「민간임대주택에 관한 특별법」 또는 「공공주택 특별법」에 따른 건설임대주택 중 5년 이상 임대한 임대주택과 같은 법에 따른 매입임대주택 중 1995년 1월 1일 이후 취득 및 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 임대주택(취득 당시 입주된 사실이 없는 주택만 해당한다) 및 10년 이상 임대한 임대주택의 경우에는 양도소득세를 면제한다.

1. 1986년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지의 기간 중 신축된 주택
2. 1985년 12월 31일 이전에 신축된 공동주택으로서 1986년 1월 1일 현재 입주된 사실이 없는 주택

②~④ (생략)

50) 법제처 2011. 9. 1. 회신 11-0444 해석례, 법제처 2012. 6. 8. 회신 12-0255 해석례, 대법원 2016. 6. 9. 선고 2015다78536 판결례, 대구지방법원 2023. 8. 16. 선고 2023구합124 판결례 참조

51) 해당 판결은 심리불속행 기각 판결을 거쳐 그대로 확정되었음(서울고등법원 2017. 7. 12. 선고 2016누76703 판결, 대법원 2017. 11. 9. 선고 2017두55244 판결)

52) 해당 판결은 심리불속행 기각 판결을 거쳐 그대로 확정되었음(대구고등법원 2023. 12. 8. 선고 2023누11925 판결, 대법원 2024. 3. 14. 선고 2023두62045 판결)

## 분야 : 경제법령

## 일조 등의 확보를 위한 건축물 이격거리 기준의 예외 적용 범위

(법제처 2024. 4. 4. 회신 24-0032, 24-0242, 24-0243 해석례)

## 질의배경

민원인은 정남방향 이격거리 기준이 적용되는 택지개발지구에서 건축하고자 하는 자로, 지구단위 계획구역 안의 대지 상호간에 건축하는 건축물로서 너비 20미터 이상의 도로에 접한 경우로서 건축물의 정북방향 이격거리 기준의 적용이 배제되는 요건을 갖춘 경우에 해당하는바, 정북방향 이격거리 기준의 예외에 해당하는 경우 정남방향 이격거리 기준이 배제될 수 있는지에 대해 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

정남방향 이격거리 기준<sup>53)</sup>이 적용되는 택지개발지구<sup>54)</sup>에서 건축하는 건축물이 정북방향 이격거리 기준의 적용이 배제되는 지구단위계획<sup>55)</sup>구역 안의 대지 상호간에 건축하는 건축물로서 너비 20미터 이상의 도로<sup>56)</sup>에 접한 경우, 「건축법 시행령」 제86조제2항에 따라 정남방향 이격거리 기준의 적용도 배제되는지?



## 제시된 의견

## 1. 정남방향 이격거리 기준이 배제되지 않음

「건축법 시행령」 제86조제1항에서 정북방향 이격거리 기준을 규정하면서, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 조 “제1항을 적용하지 아니한다”고 규정하고 있으므로, 같은 조 제2항은 정북방향 이격거리 기준에 대해서만 적용되는 예외규정으로, 정남방향 이격거리 기준에 대해서는 적용되지 않음

- 53) 「건축법」 제61조제3항 및 「건축법 시행령」 제86조제4항에 따른 고시가 있는 경우를 전제로, 해당 고시에서 정하고 있는 이격거리 기준을 말하며, 이하 같음.
- 54) 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구를 말하며, 이하 같음.
- 55) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역을 말하며, 이하 같음.
- 56) 자동차·보행자·자전거 전용도로를 포함하고, 도로에 공공공지, 녹지, 광장, 그 밖에 건축미관에 지장이 없는 도시·군계획시설이 접한 경우 해당 시설을 포함하며, 이하 같음.

## 2. 정남방향 이격거리 기준이 배제됨

「건축법」 제61조제3항 및 같은 법 시행령 제86조제4항에 따른 ‘정남방향 이격거리 기준’은 같은 법 제61조제1항 및 같은 법 시행령 제86조제1항에 따른 ‘정북방향 이격거리 기준’이 적용되는 경우를 전제로 하는 특례로서, 같은 법 시행령 제86조제2항에 따라 같은 조 제1항에 따른 정북방향 이격거리 기준의 적용 자체가 배제되는 경우에는 정남방향 이격거리 기준도 적용되지 않음

「건축법 시행령」 제86조제2항제1호에서 ‘너비 20미터 이상의 도로에 접한 대지의 건축물’에 대해 정북방향 이격거리 기준의 적용을 배제한 것은, 일정 너비 이상의 넓은 도로에 연속하여 접한 대지의 건축물의 경우 일조 등의 확보가 비교적 용이하다는 점을 고려한 것인바, 이는 건축물의 이격 방향과는 관계가 없다는 점에서 정남방향 이격거리 기준에도 동일하게 적용된다고 보는 것이 합리적임



### 회신 내용

#### 답변

정남방향 이격거리 기준이 적용되는 택지개발지구에서 건축하는 건축물이 정북방향 이격거리 기준의 적용이 배제되는 지구단위계획구역 안의 대지 상호간에 건축하는 건축물로서 너비 20미터 이상의 도로에 접한 경우, 「건축법 시행령」 제86조제2항에 따라 정남방향 이격거리 기준의 적용이 배제됩니다.

#### 이유

「건축법」 제61조는 전용주거지역등에서 건축하는 건축물의 일조 등의 확보를 위해 건축물 높이의 제한을 두는 규정으로서, 같은 조 제1항에서는 원칙적으로 ‘정북방향’의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따른 높이 제한을 두면서, 같은 조 제3항에서는 예외적으로 정북방향이 아닌 ‘정남방향’의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따른 높이 제한을 둘 수 있는 경우를 규정하고 있는바, 같은 항은 개발사업이 시행되는 지구 등에서 건축하는 건축물의 경우에는 그 북쪽을 띄우는 대신 남쪽을 띄울 수 있도록 하여 건축규제를 국민의 편의 위주로 개선하기 위해 마련<sup>57)</sup>된 것으로서, 같은 조 제1항과 구분되는 별개의 규제를 규정한 것이 아니라, 건축물을 이격하는 방향에 대한 특례를 둔 것이므로, 「건축법」 제61조제3항 및 같은 법 시행령 제86조제4항에 따른 ‘정남방향 이격거리 기준’은 같은 법 제61조제1항 및 같은 법 시행령 제86조제1항에 따른 ‘정북방향 이격거리 기준’이 적용되는 경우를 전제로 하는 특례로서, 같은 법 시행령 제86조제2항에 따라 같은 조 제1항에 따른 정북방향 이격거리 기준의 적용 자체가 배제되는 경우에는 정남방향 이격거리 기준도 적용되지 않는다고 보는 것이 해당 규정의 체계 및 취지에 부합하는 해석입니다.

57) 1999. 2. 8. 법률 제5895호로 일부개정되어 1999. 5. 9. 시행된 「건축법」 개정이유서 및 1998. 11. 26. 의안번호 제151450호로 발의된 건축법개정법률안에 대한 국회 건설교통위원회 검토보고서 참조

그리고 「건축법 시행령」 제86조제2항제1호에서 ‘너비 20미터 이상의 도로에 접한 대지의 건축물’에 대해 정북방향 이격거리 기준의 적용을 배제하도록 규정한 것은, 일정 너비 이상의 넓은 도로에 연속하여 접한 대지의 건축물의 경우 건축물이 없는 도로 방향으로의 일조 등의 확보가 비교적 용이하다는 점을 고려하여 예외적으로 이격거리 적용을 제외하도록 한 것<sup>58)</sup>인바, 이러한 예외 사유 적용의 필요성은 건축물의 이격 방향과는 관계가 없다는 점을 고려하면, 같은 규정은 정남방향 이격거리 기준에도 동일하게 적용된다고 보는 것이 합리적인 해석입니다.

더욱이 정남방향 이격거리 기준은 구 「건축법 시행령」(1992. 5. 30. 대통령령 제13655호로 전부개정되어 1992. 6. 1. 시행된 것을 말하며, 이하 같음) 제86조에서 최초로 규정되었는데, 같은 조 제1호 본문에서는 정북방향 이격 기준을 규정하고, 같은 호 단서에서는 택지개발예정지구 등에서는 정남방향 이격을 할 수 있다고 규정하면서, 같은 조 제3호에서 ‘건축조례가 정하는 너비의 도로에 접한 대지 상호간에 건축하는 건축물의 경우 제1호의 규정에 적용하지 아니한다’고 규정하여 이격거리 기준 적용의 예외 규정을 정북방향 이격(제1호 본문) 뿐만 아니라 정남방향(제1호 단서) 이격에도 적용되도록 규정하고 있었는데, 해당 기준이 구 「건축법」<sup>59)</sup> 제53조로 상향입법되면서 현행과 같은 체계로 규정된 것일 뿐, 이격거리 예외 규정을 정남방향 이격거리 기준에는 적용하지 않으려는 취지가 있었다고 보기는 어려우므로, 「건축법 시행령」 제86조제2항은 정남방향 이격거리 기준에도 적용된다고 보는 것이 그 입법연혁에 부합하는 해석입니다.

### 사안의 해설

- 「건축법 시행령」 제86조제2항 각 호 외의 부분에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 조 “제1항을 적용하지 아니한다”고 규정하고 있어, 같은 조 제2항은 정북방향 이격거리 기준에 대해서만 적용되는 예외규정으로서 정남방향 이격거리 기준에 대해서는 적용되지 않는 것으로 보는지가 문제된 사안이다.
- (건축법령의 체계) 건축물의 일조 등의 확보를 위한 건축물 높이 제한을 규정한 「건축법」 제61조의 체계를 살펴보면, 원칙적으로는 ‘정북방향’의 인접 대지경계선으로부터 그 거리에 따른 높이 제한을 두면서(제1항), 개발사업이 시행되는 지구 등에서 건축하는 건축물의 경우에는 남쪽을 띄울 수 있도록 한바(제3항), 정남방향 이격거리 기준은 대지의 남쪽 공간을 활용할 수 있도록 한 특례 규정이므로, 이 경우 「건축법」 제61조제3항 및 같은 법 시행령 제86조제4항에 따른 ‘정남방향 이격거리 기준’은 같은 법 제61조제1항 및 같은 법 시행령 제86조제1

58) 2014. 11. 11. 대통령령 제25716호로 일부개정되어 2014. 11. 29. 시행된 건축법 시행령 일부개정령 개정이유 및 법제처 2022. 4. 20. 회신 22-0088 해석례 참조

59) 1999. 2. 8. 법률 제5895호로 일부개정되어 1999. 5. 9. 시행된 것을 말함.

항에 따른 '정북방향 이격거리 기준'이 적용되는 경우를 전제로 적용된다고 보아, 정북방향 이격거리 기준의 적용 자체가 배제되는 경우에는 정남방향 이격거리 기준도 적용되지 않는다고 보는 것이 일조권 높이 제한 규정의 체계 및 취지에 부합함

- **(구체적 타당성)** 「건축법 시행령」 제86조제2항제1호에 따라 정북방향 이격거리 기준을 적용하지 않을 수 있는 '너비 20미터 이상의 도로에 접한 대지의 건축물'의 경우는 그 이격방향과는 관계없이 일조 등의 확보 의무를 부과하는 것이 불필요한 경우로서 정남방향 이격거리 기준이 적용되는 경우에도 이러한 예외를 적용할 수 있다고 보는 것이 합리적임
- **(건축법령 연혁)** 정남방향 이격거리 기준이 최초로 도입된 구 건축법 시행령(1992 5. 30. 대통령령 제13655호로 전부개정되어 1992. 6. 1. 시행된 것) 규정의 체계를 살펴보면, 제86조제1호에서 원칙적으로 정북방향 이격거리 기준을 적용한다고 규정(본문)하고, 예외적으로 정남방향 이격거리 기준을 적용한다고 규정(단서)하면서, 제3호에서 '건축조례가 정하는 너비의 도로에 접한 대지 상호간에 건축하는 건축물의 경우 제1호의 규정에 적용하지 아니한다'고 규정함으로써 제1호에 따른 정북방향 및 정남방향 이격거리 기준에 모두 이러한 예외를 적용하도록 규정하고 있었으므로, 이격거리 예외 규정을 정남방향 이격거리 기준에는 적용하지 않으려는 취지가 있었다고 보기는 어려움

## 관계 법령

### • 건축법

제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) ① 전용주거지역과 일반주거지역 안에서 건축하는 건축물의 높이는 일조 등의 확보를 위하여 정북방향(正北方向)의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따라 대통령령으로 정하는 높이 이하로 하여야 한다.

#### ② (생 략)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제1항에도 불구하고 건축물의 높이를 정남(正南)방향의 인접 대지경계선으로부터의 거리에 따라 대통령령으로 정하는 높이 이하로 할 수 있다.

1. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구인 경우
2. 「주택법」 제15조에 따른 대지조성사업지구인 경우
3. 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지역개발사업구역인 경우
4. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따른 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지인 경우

5. 「도시개발법」 제2조제1항제1호에 따른 도시개발구역인 경우
  6. 「도시 및 주거환경정비법」 제8조에 따른 정비구역인 경우
  7. 정북방향으로 도로, 공원, 하천 등 건축이 금지된 공지에 접하는 대지인 경우
  8. 정북방향으로 접하고 있는 대지의 소유자와 합의한 경우나 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우
- ④ (생 략)

#### • 건축법 시행령

제86조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한) ① 전용주거지역이나 일반주거지역에서 건축물을 건축하는 경우에는 법 제61조제1항에 따라 건축물의 각 부분을 정북(正北) 방향으로의 인접 대지경계선으로부터 다음 각 호의 범위에서 건축조례로 정하는 거리 이상을 띄어 건축하여야 한다.

1. 높이 10미터 이하인 부분: 인접 대지경계선으로부터 1.5미터 이상
2. 높이 10미터를 초과하는 부분: 인접 대지경계선으로부터 해당 건축물 각 부분 높이의 2분의 1 이상

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항을 적용하지 아니한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 구역 안의 대지 상호간에 건축하는 건축물로서 해당 대지가 너비 20미터 이상의 도로(자동차·보행자·자전거 전용도로를 포함하며, 도로에 공공공지, 녹지, 광장, 그 밖에 건축미관에 지장이 없는 도시·군계획시설이 접한 경우 해당 시설을 포함한다)에 접한 경우

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역, 같은 법 제37조제1항제1호에 따른 경관지구

나. 「경관법」 제9조제1항제4호에 따른 중점경관관리구역

다. 법 제77조의2제1항에 따른 특별가로구역

라. 도시미관 향상을 위하여 허가권자가 지정·공고하는 구역

2. 건축협정구역 안에서 대지 상호간에 건축하는 건축물(법 제77조의4제1항에 따른 건축협정에 일정 거리 이상을 띄어 건축하는 내용이 포함된 경우만 해당한다)의 경우

3. 건축물의 정북 방향의 인접 대지가 전용주거지역이나 일반주거지역이 아닌 용도지역에 해당하는 경우

③ (생 략)

- ④ 법 제61조제3항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 높이”란 제1항에 따른 높이의 범위에서 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 정하여 고시하는 높이를 말한다.

⑤ ~ ⑦ (생 략)



## 분야: 경제법령

토지를 담보신탁한 위탁자가 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 시행령」 제7조제1항제1호에 따른 ‘토지의 소유권 확보’ 요건을 충족하는지

(법제처 2024. 5. 14. 회신 24-0088 해석례)

## 질의배경

시행사 관계자인 민원인은 토지를 담보신탁한 위탁자와 공동으로 부동산개발을 하려는 자로서, 담보신탁의 특성상 위탁자가 토지의 실질적인 소유자라 할 것이어 위탁자는 부동산개발업법 제7조제1항제1호에 따른 “토지의 소유권 확보” 요건을 충족한다는 입장인데, 국토교통부는 위탁자는 토지소유자의 지위를 상실하였으므로 그 요건을 충족하지 못한다는 입장인바, 민원인은 이에 이견이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

부동산개발의 대상이 되는 토지를 담보신탁한 위탁자가 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 ‘토지의 소유권 확보’ 요건을 충족한 것으로 볼 수 있는지?



## 제시된 의견

## 1. 충족하지 못함

부동산개발의 대상이 되는 토지를 담보신탁한 위탁자는 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 ‘토지의 소유권 확보’ 요건을 충족한 것으로 볼 수 없음.

## 2. 충족함

부동산개발의 대상이 되는 토지를 담보신탁한 위탁자는 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 ‘토지의 소유권 확보’ 요건을 충족한 것으로 볼 수 있음.



## 회신 내용

### 답변

부동산개발의 대상이 되는 토지를 담보신탁한 위탁자는 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 '토지의 소유권 확보' 요건을 충족한 것으로 볼 수 없습니다.

### 이유

일반적으로 '부동산 담보신탁'은 위탁자가 금전채권을 담보하기 위하여 그 금전채권자를 우선수익자로, 위탁자를 수익자로 하여 위탁자 소유의 부동산을 「신탁법」에 따라 수탁자에게 이전하면서 채무불이행 시에는 신탁 부동산을 처분하여 우선수익자의 채권 변제 등에 충당하고 나머지를 위탁자에게 반환하기로 하는 내용의 부동산 신탁<sup>60)</sup>으로서, 「신탁법」에 따라 토지를 담보신탁하여 수탁자 앞으로 소유권이전등기를 마치게 되면 대내외적으로 '소유권이 수탁자에게 완전히 이전' 되고, 위탁자와의 내부관계에서 소유권이 위탁자에게 유보되어 있는 것은 아니라고 할 것이며<sup>61)</sup>, 해당 토지에 관하여는 수탁자만이 배타적인 처분·관리권을 갖는다고 할 것인바,<sup>62)</sup> 위탁자에게는 해당 토지에 대한 법적 소유권이 없다고 할 것이므로, 부동산 개발의 대상이 되는 토지를 담보신탁한 위탁자는 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 '토지의 소유권 확보' 요건을 충족한 것으로 볼 수 없습니다.

그리고 부동산개발업법 제4조에 따른 부동산개발업 등록제도는 부동산개발을 업으로 영위하려는 자는 일정한 등록기준을 갖추어 등록하도록 함으로써<sup>63)</sup> 개발업자의 난립으로 인한 소비자 피해를 방지하고, 등록사업자 정보·사업자실적 등 부동산개발업에 관한 정보를 종합적으로 관리하여 이를 소비자에게 제공하기 위한 제도라고 할 것인데,<sup>64)</sup> 부동산개발의 대상이 되는 토지의 등기부상 명의자가 아닌 담보신탁의 위탁자가 같은 법 시행령 제7조제1항에 따른 '토지의 소유권 확보' 요건을 충족하는 것으로 볼 경우, 같은 법 제4조제4항 전단에 따라 등록사업자가 아님에도 불구하고 부동산개발을 할 수 있는 자의 범위가 명문의 근거 없이 확대됨으로써, 부동산개발업을 종합적·체계적으로 관리하여 소비자의 피해를 방지하려는 부동산개발업 등록제도의 입법취지를 훼손하는 결과가 초래될 수도 있습니다.

60) 대법원 2017. 5. 22. 선고 2014다225809 판결례 참조

61) 대법원 2002. 4. 12. 선고 2000다70460 판결례 참조

62) 대법원 2003. 1. 27.자 2000마2997 결정례 참조

63) 2007. 11. 18. 법률 제8480호로 제정된 부동산개발업법 제정이유 및 주요내용 참조

64) 2007. 11. 18. 법률 제8480호로 제정된 부동산개발업법에 대한 국회심사보고서 참조

### 사안의 해설

- 위탁자가 금전채권을 담보하기 위하여 위탁자 소유의 부동산을 「신탁법」에 따라 수탁자에게 이전하는 부동산담보신탁의 특성으로 인하여 그 위탁자가 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 ‘토지의 소유권 확보’요건을 충족한 것으로 볼 수 있는지 여부가 문제된 사안이다.
- **(부동산개발업법의 체계)** 부동산개발업법 제4조에 따르면 원칙적으로 타인에게 공급할 목적으로 일정한 규모 이상의 부동산개발을 업으로 영위하려는 자는 시·도지사에게 등록을 하여야 하고(제1항), 다만, 토지소유자는 예외적으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록사업자와 공동으로 부동산개발을 할 수 있으며(제4항), 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제7조제1항제1호에서는 부동산개발업의 등록을 한 자와 공동으로 부동산개발을 하려는 토지소유자는 부동산개발의 대상이 되는 토지의 소유권을 확보하고 있을 것을 규정하고 있는 바, 이러한 예외규정을 해석할 때에는 합리적인 이유 없이 문언의 의미를 확대하여 해석해서는 아니 되고 보다 엄격하게 해석할 필요가 있음.<sup>65)</sup>
- **(부동산담보신탁의 성격)** 토지를 담보신탁한 위탁자가 수탁자 앞으로 소유권이전등기를 마치게 되면 대내외적으로 소유권이 수탁자에게 완전히 이전되고, 위탁자와의 내부관계에 있어서 소유권이 위탁자에게 유보되어 있는 것은 아니라 할 것이며,<sup>66)</sup> 해당 토지에 관하여 수탁자만이 배타적인 처분·관리권을 갖게 되므로,<sup>67)</sup> 위탁자는 해당 토지의 소유권을 확보한 것으로 볼 수 없어, 부동산개발업법 시행령 제7조제1항제1호에 따른 “토지의 소유권을 확보” 요건을 충족하고 있지 않다고 해석하는 것이 타당함.
- **(추가 논점)** 부동산개발의 대상이 되는 토지의 등기부상 명의자가 아닌 위탁자가 부동산개발업법 제7조제1항에 따른 “토지의 소유권 확보” 요건을 충족한다고 해석한다면 부동산개발업법 제4조제4항 전단의 예외규정의 적용범위를 임의로 확대하는 결과를 초래할 수 있어, 부동산개발업을 종합적·체계적으로 관리하여 소비자 피해를 방지하고자 하는 부동산개발업 등록제도 관련 규정의 입법취지에 부합하지 않음.

65) 법제처 2012. 11. 3. 회신, 12-0596 해석례 참조

66) 대법원 2002. 4. 12. 선고 2000다70460 판결례 참조

67) 대법원 2003. 1. 27. 선고 2000마2997 결정례 참조

• 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률

제4조(부동산개발업의 등록 등) ① 타인에게 공급할 목적으로 건축물의 연면적(「건축법」 제84조에 따른 연면적을 말한다)이 2천제곱미터 또는 연간 5천제곱미터 이상이거나 토지의 면적이 3천 제곱미터 또는 연간 1만제곱미터 이상으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 부동산개발을 업으로 영위하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. ~ 5. (생 략)

②·③ (생 략)

④ 토지소유자는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록사업자와 공동으로 부동산개발을 할 수 있다. 이 경우 토지소유자와 등록사업자를 공동사업주체로 보며, 공동사업 주체 간의 구체적인 업무·비용 및 책임의 분담 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

⑤·⑥ (생 략)

• 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 시행령

제7조(공동사업주체의 부동산개발) ① 법 제4조제4항에 따라 등록사업자와 공동으로 부동산개발을 하려는 토지소유자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 부동산개발의 대상이 되는 토지의 소유권을 확보하고 있을 것
2. 제1호의 토지가 저당권·가등기담보권·가압류 등(이하 이 호에서 “저당권등”이라 한다)의 목적으로 되어 있는 경우에는 해당 부동산의 판매 전까지 그 저당권등을 말소할 것. 다만, 저당권 등의 권리자로부터 해당 사업의 시행에 대한 동의를 받은 때에는 그러하지 아니하다.

②·③ (생 략)

## 분야: 경제법령

2021년 11월 2일 전에 분양신고를 완료한 생활숙박시설인 건축물에 대하여 2021년 12월 31일 이후 사용승인을 신청하는 경우, 「건축물의 분양에 관한 법률 시행규칙」 별지 제2호의2서식의 생활숙박시설 관련 확인서의 사본을 반드시 제출해야 하는지 여부

(법제처 2024. 4. 24. 회신 24-0109 해석례)

### 질의배경

「건축물의 분양에 관한 법률 시행령」(이하 “개정 건축물분양법 시행령”이라 함)이 2021. 11. 2. 개정되어 시행되기 전 분양신고를 완료한 생활숙박시설 분양사업자의 경우에는 분양계약 체결 단계에서 분양계약서에 ‘생활숙박시설 관련 확인서’를 포함시킬 의무가 없어 수분양자들에게 해당 확인서를 별도로 작성하게 하지 않았는데, 수 년이 지나 건축공사가 완료된 후 사용승인 단계에서 허가권자로부터 2021. 12. 31. 개정되어 시행된 「건축법 시행규칙」(이하 “개정 건축법 시행규칙”이라 함)에 따라 사용승인신청서에 ‘생활숙박시설 관련 확인서’ 사본을 첨부하여 제출하도록 요구받자, 갑자기 다수의 수분양자들로부터 해당 확인서를 작성·징구해야 하는 현실적인 어려움을 호소하였고, 이와 관련하여 허가권자인 지방자치단체의 질의에 대해 건축법령 담당부서인 국토교통부 건축정책과 내에서 사용승인 시 ‘생활숙박시설 관련 확인서’ 사본의 제출 의무 여부에 대한 이견이 있어 법제처에 법령해석을 요청함.

### 질의요지

분양사업자가 개정 건축물분양법 시행령의 시행일인 2021년 11월 2일 전 건축물분양법 제5조에 따라 생활숙박시설인 건축물의 분양신고를 완료하고, 개정 건축법 시행규칙의 시행일인 2021년 12월 31일 이후 「건축법」 제22조에 따라 해당 건축물의 사용승인을 신청하는 경우, 사용승인신청서에 생활숙박시설 관련 확인서의 사본을 반드시 첨부하여 제출해야 하는지?



## 제시된 의견

### 1. 반드시 제출해야 함

해당 분양사업자는 사용승인신청서에 생활숙박시설 관련 확인서 사본을 반드시 첨부하여 제출해야 함

### 2. 반드시 제출해야 하는 것은 아님

해당 분양사업자가 사용승인신청서에 생활숙박시설 관련 확인서 사본을 반드시 첨부하여 제출해야 하는 것은 아님



## 회신 내용

### 답변

이 사안의 경우, 분양사업자가 사용승인신청서에 생활숙박시설 관련 확인서의 사본을 반드시 첨부하여 제출해야 하는 것은 아닙니다.

### 이유

「건축법」 제22조제1항에서는 건축주가 건축물의 건축공사를 완료한 후 그 건축물을 사용하려면 국토교통부령으로 정하는 공사완료도서를 첨부하여 허가권자에게 사용승인을 신청해야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제16조제1항에서는 사용승인신청서의 서식과 첨부해야 하는 공사완료도서의 종류를 규정하고 있는데, 개정 건축법 시행규칙에서는 제16조제1항에 제8호를 신설하여 사용승인을 신청할 건축물이 생활숙박시설인 경우에는 ‘건축물분양법 시행령 제9조제1항제9호의3에 따른 내용(분양받은 자가 서명 또는 날인한 생활숙박시설 관련 확인서를 포함함)의 사본’을 첨부하도록 하면서, 같은 규칙 부칙 제3조에서는 “제16조제1항제8호의 개정규정은 이 규칙 시행 이후 사용승인을 신청하는 경우부터 적용한다”고 규정하고 있습니다.

그런데 개정 건축법 시행규칙 제16조제1항제8호에서 인용하고 있는 ‘건축물분양법 시행령 제9조제1항제9호의3’은 2021년 11월 2일 시행된 개정 건축물분양법 시행령에서 신설된 규정으로, 같은 영 부칙 제3조에서는 적용례를 두어 해당 개정규정을 ‘같은 영 시행 후 분양사업자가 건축물분양법 제5조에 따라 분양신고를 하는 경우부터 적용’한다고 규정하고 있는바, 같은 영 제9조제1항제9호의3의 개정규정에 따라 생활숙박시설의 분양계약서에 생활숙박시설 관련 확인서를 포함시켜야 하는 의무는 2021년 11월 2일 이후 생활숙박시설의 분양신고를 하는 경우부터 적용된다고 할 것이고, 2021년 11월 2일 전 생활숙박시설의 분양신고를 완료한 경우에는 그 분양계약서에 생활숙박시설 관련 확인서를 포함시켜야 할 의무가 없으며

로 생활숙박시설 관련 확인서 작성 의무를 전제로 하여 그 사용승인 신청 시 생활숙박시설 관련 확인서의 사본을 첨부하여 제출하도록 규정하고 있는 개정 건축법 시행규칙 제16조제1항제8호의 개정규정도 적용되지 않는다고 보는 것이 관련 법령의 내용 및 입법연혁에 부합하는 해석이라 할 것입니다.

그리고 부칙이란 본칙에 부수하여 그 시행일과 시행에 따르는 과도적 조치 등을 정한 것으로서, 부칙 규정을 해석함에 있어서는 부칙 규정의 문언적 의미의 한계를 벗어나지 아니하는 범위에서 본칙 규정의 개정 경위와 이유를 존중할 필요가 있다고 할 것인데,<sup>68)</sup> 개정 건축법 시행규칙 제16조제1항제8호에서는 사용승인을 신청할 건축물이 생활숙박시설인 경우 사용승인신청서에 첨부하여 제출할 도서로서 건축물분양법 시행령 제9조제1항제9호의3에 따른 내용(분양받은 자가 서명 또는 날인한 생활숙박시설 관련 확인서를 포함함)의 사본을 명시하고 있고, 이러한 개정 건축물분양법 시행령에 따른 생활숙박시설 관련 확인서에 관한 신설 규정은 같은 영 시행일인 2021년 11월 2일 이후 분양사업자가 분양신고를 하는 경우부터 적용되는 점 등을 고려하면, 개정 건축법 시행규칙 부칙 제3조에 따라 같은 규칙 제16조제1항제8호의 개정규정이 적용되는 경우인 사용승인을 신청하는 경우란 2021년 11월 2일 이후 분양신고를 한 분양사업자인 건축주가 생활숙박시설인 건축물의 사용승인을 신청하는 경우라고 해석해야 합니다.

더욱이 개정 건축물분양법 시행령 제9조제1항제9호의3은 생활숙박시설의 불법 전용을 방지하기 위하여 해당 건축물은 건축법령에 따라 합법적으로 용도변경을 한 경우에만 주거용으로 사용할 수 있다는 점 등을 분양계약 시 생활숙박시설 관련 확인서를 통해 확인하도록 하려는 목적으로 신설된 것이고,<sup>69)</sup> 개정 건축법 시행규칙 제16조제1항제8호의 경우에도 ‘생활숙박시설의 주거용 건축물로의 사용 행위’를 사전에 차단하기 위하여 신설<sup>70)</sup>된 것으로서, 건축물분양법령에 따른 생활숙박시설 관련 확인서 서식에는 “건축물분양법 시행령 제9조제1항제9호의3에 따라 위와 같이 ‘생활숙박시설 관련 확인서’ 2부를 작성하여 1부는 분양계약서에 첨부하고, 다른 1부는 분양받은 건축물에 대한 사용승인 신청 전 승인권자에게 제출하는 것에 동의합니다”라는 내용을 규정하여, 해당 생활숙박시설 관련 확인서를 분양계약서에 첨부할 뿐만 아니라, 건축법령에 따른 건축물에 대한 사용승인 신청 시에도 제출한다는 점을 명시하고 있다는 점 등에 비추어 볼 때, 두 법령의 관련 조항은 결국 ‘생활숙박시설의 주거용 건축물로의 불법 전용 방지’라는 같은 입법 목적 아래 신설된 것으로서 생활숙박시설의 분양계약 단계에서는 ‘생활숙박시설 관련 확인서’를 분양계약서에 포함시키도록 하고(건축물분양법령), 생활숙박시설의 공사완료 후 사용승인 단계에서는 그 ‘생활숙박시설 관련 확인서’를 승인권자가 확인하도록 하려는 것(건축법령)으로서 서로 연관된 하나의 제도를 규정한 것으로 볼 수 있다고 할 것입니다.

<sup>68)</sup> 서울행정법원 2019. 1. 23. 선고 2018구단55213 판결례(확정) 참조

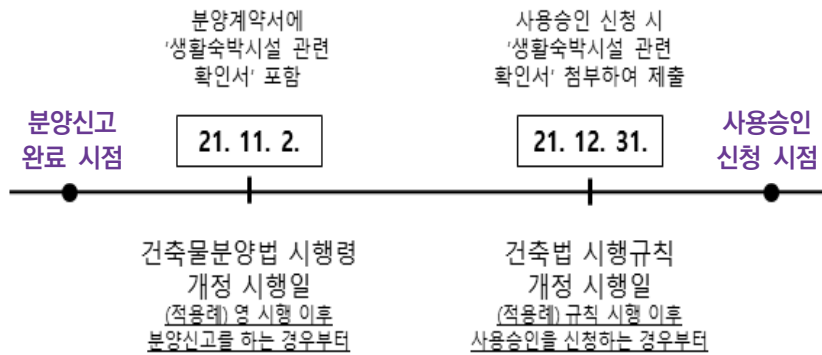
<sup>69)</sup> 개정 건축물분양법 시행령 조문별 제개정 이유서 참조

<sup>70)</sup> 개정 건축법 시행규칙 조문별 제개정 이유서 참조

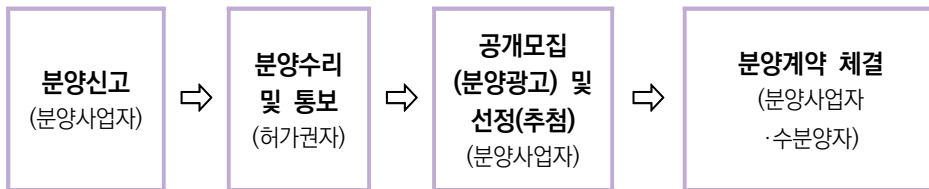
그렇다면 개정 건축물분양법 시행령 부칙 제3조에서 같은 영 시행 이후 분양신고를 하는 분양사업자부터 분양계약서에 생활숙박시설 관련 확인서를 포함시키도록 규정한 이상, 개정 건축법 시행규칙 제16조제1항제8호에 따라 사용승인신청서에 생활숙박시설 관련 확인서의 사본을 첨부하여 제출할 의무가 있는 자 역시 '개정 건축물분양법 시행령 시행 이후 분양신고를 하였음을 전제로 개정 건축법 시행규칙 부칙 제3조에 따라 같은 규칙 시행 이후 사용승인을 신청한 자'로 한정된다고 해석하는 것이 그 입법 목적 및 관련 법령의 규정체계에 부합하는 조화로운 해석이라 할 것입니다.

### 사안의 해결

- 「건축법 시행규칙」 부칙 제3조에 따라 같은 규칙 제16조제1항제8호의 개정규정이 적용되는 경우라 함은 2021년 11월 2일 이후 분양신고를 한 분양사업자인 건축주가 생활숙박시설인 건축물의 사용승인을 신청하는 경우부터라고 해석하여 해당 분양사업자가 사용승인신청서에 생활숙박시설 관련 확인서 사본을 반드시 첨부하여 제출해야 하는 의무를 면제하도록 한 사안으로서, 본 사안의 해석을 통해 규제 등 침입적 규정이 불필요하게 확대되는 것을 방지함.
- 이 사안을 도표로 정리하면 아래와 같음.



- 한편, 건축물분양법에 따른 생활숙박시설의 분양절차 개요는 아래와 같음.



→ 분양절차 완료 후 사용승인까지 통상 2~3년 소요됨.

※ 해당 분양계획서에  
생활숙박시설 관련  
확인서 첨부



- 생활숙박시설은 2012년 제도 도입 이후 주택으로 미분류되어 분양가상한제 및 대출·전매 제한의 회피가 가능하고, 학교부담금 면제 및 주차기준 완화(주택 대비 1/3 수준) 등의 혜택에 따라 그간 용도변경 없이 주거용 건축물로 불법사용되었는데, 이러한 문제가 2020년 국정감사 과정에서 지적되자, 국토교통부는 2021. 3. 30. ‘생활형숙박시설 불법전용 방지를 위한 건축단계별 대응방안’을 마련하여 발표하였으며, 이 사안에서의 건축물분양법 시행령 및 건축법 시행규칙상 관련 규정은 위 대응방안의 일환으로 개정되었음.

## 관계 법령

### • 건축물의 분양에 관한 법률

제6조(분양방법 등) ① ~ ③ (생략)

④ 분양사업자는 제3항에 따라 분양받을 자로 선정된 자와 분양계약을 체결하여야 하며, 분양계약서에는 분양 건축물의 표시(공용부분의 위치·규모를 포함한다), 신탁계약·대리사무계약 또는 분양보증계약의 종류, 신탁업자 또는 분양보증기관의 명칭 등 분양계약의 체결에 영향을 줄 수 있는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.

⑤·⑥ (생략)

### • 건축물의 분양에 관한 법률 시행령

제9조(분양계약서) ① 법 제6조제4항에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. ~ 9의2. (생략)

9의3. 생활숙박시설의 경우 분양받은 자가 국토교통부령으로 정하는 서식에 따라 제8조제1항 제5호의4의 사항을 확인했다는 내용

10. ~ 13. (생략)

② (생략)

### • 건축물의 분양에 관한 법률 시행령(2021. 11. 2. 대통령령 제32103호로 일부개정되어 같은 날 시행된 것) 부칙

제3조(분양계약서에 관한 적용례) 제9조제1항제9호의3의 개정규정은 이 영 시행 이후 분양사업자가 법 제5조에 따라 분양신고를 하는 경우부터 적용한다.

## • 건축물의 분양에 관한 법률 시행규칙

### 제7조(분양계약서) ① (생략)

② 영 제9조제1항제9호의3에서 “국토교통부령으로 정하는 서식”이란 별지 제2호의2서식의 생활숙박시설 관련 확인서를 말한다.

## • 건축법

제22조(건축물의 사용승인) ① 건축주가 제11조·제14조 또는 제20조제1항에 따라 허가를 받았거나 신고를 한 건축물의 건축공사를 완료[하나의 대지에 둘 이상의 건축물을 건축하는 경우 동(棟)별 공사를 완료한 경우를 포함한다]한 후 그 건축물을 사용하려면 제25조제6항에 따라 공사감리자가 작성한 감리완료보고서(같은 조 제1항에 따른 공사감리자를 지정한 경우만 해당된다)와 국토교통부령으로 정하는 공사완료도서를 첨부하여 허가권자에게 사용승인을 신청하여야 한다.

② ~ ⑥ (생략)

## • 건축법 시행규칙

제16조(사용승인신청) ① 법 제22조제1항(법 제19조제5항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 건축물의 사용승인을 받으려는 자는 별지 제17호서식의 (임시)사용승인 신청서에 다음 각 호의 구분에 따른 도서를 첨부하여 허가권자에게 제출해야 한다.

1. ~ 7. (생략)

8. 사용승인을 신청할 건축물이 영 별표 1 제15호가목에 따른 생활숙박시설(30실 이상이거나 생활숙박시설 영업장의 면적이 해당 건축물 연면적의 3분의 1 이상인 것으로 한정한다)인 경우에는 「건축물의 분양에 관한 법률 시행령」 제9조제1항제9호의3에 따른 내용(분양받은 자가 서명 또는 날인한 「건축물의 분양에 관한 법률 시행규칙」 별지 제2호의2서식의 생활숙박시설 관련 확인서를 포함한다)의 사본

②·③ (생략)

## • 건축법 시행규칙(2021. 12. 31. 국토교통부령 제935호로 일부개정되어 같은 날 시행된 것) 부칙

제3조(사용승인신청서의 첨부서류에 관한 적용례) 제16조제1항제8호의 개정규정은 이 규칙 시행 이후 법 제22조제1항에 따라 사용승인을 신청하는 경우부터 적용한다.

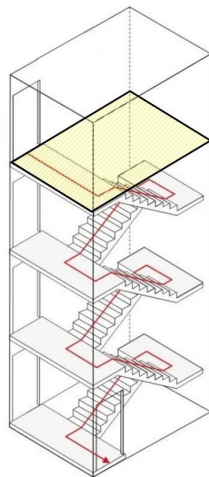
## 건축물의 최상층 계단실에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분의 바닥면적 산입 여부

(법제처 2024. 6. 26. 회신 24-0271 해석례)

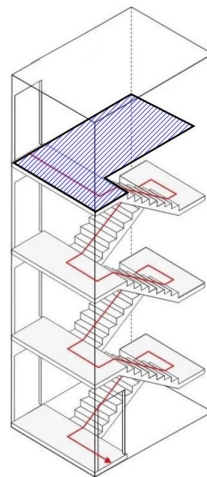
### 질의배경

「건축법 시행령」 제119조제1항제3호 각 목 외의 부분 본문에서는 “건축물의 바닥면적은 건축물의 각 층 또는 그 일부로서 벽, 기둥, 그 밖에 이와 비슷한 구획의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적으로 한다”고 규정하고 있는데, 건축설계사인 민원인은 건축물의 최상층 계단실에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분도 해당 규정에 따라 최상층의 바닥면적에 산입되는 것인지 의문이 있어 법제처에 법령해석을 요청함

※ 건축물의 최상층 계단실에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분의 바닥면적 산입 여부에 따른 비교



〈산입되는 경우〉



〈산입되지 않는 경우〉

### 질의요지

건축물의 최상층 계단실<sup>71)</sup>에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분이 「건축법 시행령」 제119조제1항제3호에 따라 최상층의 바닥면적에 산입되는지?



## 제시된 의견

### 1. 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분도 최상층의 바닥면적에 산입됨

건축물의 최상층 계단실은 「건축법 시행령」 제119조제1항제3호 각 목에서 규정하고 있는 바닥면적 산입의 예외에 해당하지 않으므로 “벽, 기둥, 그 밖에 이와 비슷한 구획의 중심선으로 둘러싸인 부분”으로서 해당 계단실 전체를 수평투영한 면적이 바닥면적에 산입된다고 보아야 함

### 2. 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분은 최상층의 바닥면적에 산입되지 않음

만약 건축물의 최상층 계단실 전체를 수평투영하여 최상층의 바닥면적에 산입한다면 그 아래층 계단실과 중복되는 부분(계단)을 최상층에서 한 번 더 바닥면적에 산입하게 되는 것이고, 이처럼 최상층과 그 아래층 계단실의 중복되는 부분을 바닥면적에 두 번 산입하여 건축법령상 각종 규제 적용 여부를 판단하는 것은 건축주 등에게 불합리한 측면이 있을 뿐만 아니라, 이 사안의 최상층 계단실과 같이 옥상으로 올라가는 계단이 존재하지 않는 경우는 옥상으로 올라가는 계단이 존재하는 경우에 비해 계단으로 사용 되는 부분이 한 개 층 더 적음에도 불구하고 두 경우가 동일한 크기의 바닥면적을 갖는다고 보는 것은 형평성 측면에서도 타당하지 않음



## 회신 내용

### 답변

건축물의 최상층 계단실에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분은 「건축법 시행령」 제119조제1항제3호에 따라 최상층의 바닥면적에 산입되지 않습니다.

### 이유

먼저 「건축법 시행령」에서는 건축물의 바닥면적을 기준으로 피난계단(제35조 및 제36조), 지하층과 피난층 사이의 개방공간(제37조) 등의 규제를 적용하고 있고, 각 층 바닥면적의 합계인 연면적을 기준으로 방화구획(제46조), 방화벽(제57조) 설치 등의 규제를 적용하고 있는 등 ‘바닥면적’은 건축물의 안전·위생 및 방화(防火)에 관한 각종 규제를 적용하는 기준으로서 건축법령상의 적법 여부를 판단하는 중요 요소인바, 건축법령을 해석함에 있어서는 이러한 건축규제의 필요성 및 건축물의 안전성을 저해하지 않는 범위 내에서 건축주 등에게 불리하지 않은 방향으로 합리적인 해석을 할 필요가 있다고 할 것이고, 같은 법 시행령 제119조제1항제3호라목에서는 승강기탑, 계단탑, 장식탑, 다락 등의 면적을, 같은 호 마목에서는 공동

71) 옥상으로 올라가는 계단 및 계단탑은 없는 경우를 전제하며, 이하 같음.

주택으로서 지상층에 설치한 기계실, 전기실 등의 면적을 바닥면적에 산입하지 않는다고 규정하고 있는데, 이와 같은 예외규정을 둔 취지도 해당 건축물에서 그 자체로 독자적으로 사용되는 것이 아닌 주된 사용 목적에 부수적으로 사용되는 공간의 경우에는 바닥면적을 산정하는 기준에서 제외할 수 있도록 함으로써 건축주 등에 대한 건축법령상 규제를 완화하려는 취지<sup>72)</sup>로 이해됩니다.

그런데 만약 건축물의 최상층 계단실 전체를 수평투영하여 최상층의 바닥면적에 산입한다면 그 아래층 계단실과 중복되는 부분(계단)을 최상층에서 한 번 더 바닥면적에 산입하게 되는 것이고, 이처럼 최상층과 그 아래층 계단실의 중복되는 부분을 바닥면적에 두 번 산입하여 건축법령상 각종 규제 적용 여부를 판단하는 것은 건축주 등에게 불합리한 측면이 있을 뿐만 아니라, 이 사안의 최상층 계단실과 같이 옥상으로 올라가는 계단이 존재하지 않는 경우는 옥상으로 올라가는 계단이 존재하는 경우에 비해 계단으로 사용되는 부분이 한 개 층 더 적음에도 불구하고 두 경우가 동일한 크기의 바닥면적을 갖는다고 보는 것은 형평성 측면에서도 타당하지 않으므로, 옥상으로 올라가는 계단이 존재하지 않는 최상층 계단실의 경우에는 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분은 최상층의 바닥면적에 산입되지 않는다고 보는 것이 합리적인 해석이라 할 것입니다.

아울러 「건축법 시행령」 제119조제5항에서는 국토교통부장관은 같은 조 제1항부터 제4항까지에서 규정한 건축물의 면적, 높이 및 층수 등의 산정방법에 관한 구체적인 적용사례 및 적용방법 등<sup>73)</sup>을 작성하여 공개할 수 있다고 규정하고 있는데, 해당 규정은 같은 영에서 건축물의 면적, 높이 및 층수 등의 산정방법이 '간략한 원칙으로만 규정'되어 있어 일반 국민이 이해하기 힘들고 관련 해석 요청 민원이 다수 발생하는 등의 문제가 발생하여 이에 관한 구체적인 적용사례 및 적용방법 등을 국토교통부장관이 작성하여 공개할 수 있도록 하기 위하여 신설된 것인바,<sup>74)</sup> 이러한 취지에 비추어보면 「건축법 시행령」 제119조제1항제3호에서는 바닥면적 산정에 관한 일반적인 원칙만을 규정한 것이므로, 건축물의 계단실의 경우에도 해당 부분이 실제 "바닥"으로 사용되는 부분인지 여부 등을 고려하여 바닥면적 산정에 관한 구체적 적용방법을 정할 수 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

<sup>72)</sup> 법제처 2012. 4. 27. 회신 12-0207 해석례 참조

<sup>73)</sup> 「건축물 면적, 높이 등 세부 산정기준」(국토교통부고시 제2021-1422호)

<sup>74)</sup> 2021. 5. 4. 대통령령 제31668호로 일부개정되어 같은 날 시행된 건축법 시행령 조문별 개정이유서 참조

### 사안의 해설

- 「건축법 시행령」 제119조제1항제3호에서는 건축물의 바닥면적 산정 방법을 규정하고 있으나, 건축물의 최상층 계단실에서 최상층과 그 아래층을 연결하는 계단 부분의 바닥면적 산정 방법에 대해서는 명시적으로 규정하지 않고 있어 문제된 사안이다.
- (의의) 해당 해석례 회신 이전 국토교통부는 허가권자인 지자체에서 구체적 사항을 검토하여 판단해야하는 사항이라고 안내하였으나, 동일 지자체 내에서도 개별 담당자에 따라 최상층 계단실의 바닥면적 산입 여부가 달라지는 등 혼선이 발생하고 있었던 상황인바, 해당 해석례 회신 이후 최상층 계단실의 바닥면적 산정방법이 명확해졌다는 점에서 의의가 있음

### 관계 법령

#### • 건축법

제84조(면적·높이 및 층수의 산정) 건축물의 대지면적, 연면적, 바닥면적, 높이, 처마, 천장, 바닥 및 층수의 산정방법은 대통령령으로 정한다.

#### • 건축법 시행령

제119조(면적 등의 산정방법) ① 법 제84조에 따라 건축물의 면적·높이 및 층수 등은 다음 각 호의 방법에 따라 산정한다.

1. ~ 2. (생략)
3. 바닥면적: 건축물의 각 층 또는 그 일부로서 벽, 기둥, 그 밖에 이와 비슷한 구획의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적으로 한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 목에서 정하는 바에 따른다.
  - 가. ~ 나. (생략)
4. ~ 10. (생략)
- ② ~ ⑤ (생략)

## 환경전문공사를 하도급 받을 수 있는 자의 자격

(법제처 2024. 6. 26. 회신 24-0296 해석례)

### 질의배경

민원인은 「환경기술 및 환경산업 지원법」(이하 “환경기술산업법”이라 함)에 따른 환경전문공사업자 및 「건설산업기본법」에 따른 건설사업자로서 도급받은 「건설산업기본법」상 건설공사의 일환인 환경전문공사의 일부를 환경전문공사업자가 아닌 건설사업자에게 하도급이 가능한지 의문이 있어 법령해석을 요청함.

### 질의요지

환경기술산업법 제15조제1항에 따른 수질 분야 환경전문공사업의 등록을 한 자가 환경기술산업법 제2조제4호에 따른 환경전문공사로서 「건설산업기본법」 제2조제4호의 건설공사에 해당하는 수질오염방지시설 건설공사를 발주자로부터 도급받은 경우, 해당 환경전문공사업자는 환경기술산업법 제15조제1항에 따른 환경전문공사업의 등록을 하지 않은 건설사업자에게 이 사안 공사의 일부를 하도급 할 수 있는지?



### 제시된 의견

#### 1. 하도급을 할 수 없음

환경기술산업법과 「건설산업기본법」은 서로 입법목적이 다르므로 각 법률의 규정에 따른 요건은 모두 갖추어야 할 것이고, 환경전문공사업의 일부를 하도급받아 하는 경우도 환경전문공사를 하는 것인바, 환경전문공사업 등록을 해야하며, 환경기술산업법에서는 환경 분야 공사의 전문적 수행을 위하여 환경전문공사에 특화된 기준에 따른 등록 제도를 규정하고 있다고 할 것이므로 원수급인이 자격을 갖추었다고 하더라도 하수급인은 환경기술산업법에 따른 자격을 갖추어야 함.

#### 2. 하도급을 할 수 있음

「건설산업기본법」에서는 건설공사의 범위와 건설업의 등록에 관한 사항에 대해서는 해당 법령을 우선

적용하도록 규정하고 있고, 환경기술산업법에서 하수급인의 자격에 대하여 별도의 제한을 두고 있지 않으며, 환경기술산업법에서는 환경전문공사업의 등록을 하지 않고 환경전문공사업을 한 자에 대한 벌칙을 규정하고 있어 합리적인 근거 없이 규제 대상을 확대하는 것은 타당하지 않으므로 하수급인은 원도급자와 동일한 자격을 갖출 필요는 없고, 「건설산업기본법」에 따른 자격만 갖춘 자에게도 하도급을 할 수 있음.



## 회신 내용

### 답변

이 사안의 경우, 환경전문공사업자는 환경기술산업법 제15조제1항에 따른 환경전문공사업의 등록을 하지 않은 건설사업자에게 이 사안 공사의 일부를 하도급 할 수 없습니다.

### 이유

입법목적을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 모두 갖추어야 할 것인데,<sup>75)</sup> 「건설산업기본법」 제4조 단서에서는 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법을 우선 적용한다고 규정하고 있으나, 이는 개별법에 의해 새로운 건설업이 생겨나 해당 업종의 등록이 「건설산업기본법」상의 건설업 등록과 혼란을 일으키는 경우를 방지하려는 취지의 규정이지,<sup>76)</sup> 같은 법에 따라 건설업 등록을 한 경우 다른 법률의 목적을 달성하기 위해 개별 법률에서 이에 부합하는 요건을 갖추도록 요구하는 것을 면제하려는 취지의 규정이라고 볼 수는 없다고 할 것입니다.<sup>77)</sup>

그리고 환경기술산업법은 환경기술의 개발·지원 및 보급을 촉진하고 환경산업을 육성하는 것을 목적(제1조)으로 하는 반면, 「건설산업기본법」은 건설공사의 조사, 설계, 시공 등에 관한 기본적인 사항과 건설업의 등록 등에 필요한 사항을 정함으로써 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함을 목적(제1조)으로 하는 법률로서 두 법률의 입법목적이 서로 다르고, 환경기술산업법 제15조제1항 및 같은 법 시행령 제22조의4제1항에서 환경전문공사업의 등록기준으로서 대기 분야, 수질 분야, 소음·진동 분야의 구분에 따른 분야별 전담기술인력 등을 갖추도록 규정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제30조 및 별표 4 제1호에서는 전담기술인력으로 해당 분야별 전문 기술인력과 토목기사, 전기기사 등 건설 분야 기술인력을

75) 대법원 1995. 1. 12. 선고 94누3216 판결례 참조

76) 2010. 4. 2. 의안번호 제1808058호로 발의된 건설산업기본법 일부개정법률안에 대한 국토해양위원회 전문위원 검토보고서 참조

77) 법제처 2019. 9. 17. 회신 19-0360 해석례 및 법제처 2024. 4. 24. 회신 23-1105 해석례 참조



모두 갖추도록 규정하고 있는 반면, 「건설산업기본법」 제10조의 위임에 따른 같은 법 시행령 제13조제1항 및 별표 2에서는 건설업 중 산업·환경설비공사업의 등록기준으로 기술인력 기준과 시설·장비 및 자본금에 관한 요건을 규정하면서 기술인력 기준으로 「건설기술 진흥법」에 따른 초급 이상의 건설기술인 또는 「국가기술자격법」에 따른 일정 분야의 산업 기사 이상의 기술자격취득자를 갖추도록 규정하고 있을 뿐 대기 분야, 수질 분야 등 분야별 전문 기술인력을 갖추는 것은 요구하고 있지 않으므로<sup>78)</sup> 환경기술산업법령에서 정한 환경전문공사업 등록 기준과 건설산업기본법령에서 정한 건설업의 등록 요건도 서로 다른바, 이 사안 공사에 대하여 「건설산업기본법」이 환경기술산업법에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고 할 수는 없으므로, 환경기술산업법 제2조제4호에 따른 환경전문공사로서 「건설산업기본법」 제2조제4호의 건설공사에 해당하는 이 사안 공사는 환경기술산업법 제15조제1항에 따른 환경전문공사업의 등록을 하지 않은 건설사업자에게는 하도급 할 수 없다고 보아야 합니다.

또한 건설산업기본법령에 따른 건설업 중 산업·환경설비공사는 소각장, 수처리설비 시공 등 일반적인 환경설비를 건설하는 공사(「건설산업기본법 시행령」 별표 1 제1호라목)인 반면, 환경기술산업법에 따른 환경전문공사는 세정집진시설, 방음터널시설 등 분야별 환경오염 방지시설을 설계·시공하는 환경 분야에 특화된 영역의 공사(환경기술산업법 제2조제4호)로서 환경기술산업법에서는 이러한 환경전문공사를 보다 전문적으로 수행할 수 있도록 특화된 기준을 마련하여 등록하도록 한 점을 고려하면, 이 사안 공사의 일부를 하도급 받아 하려는 자도 환경전문공사를 하려는 자로서 환경기술산업법 제15조제1항에 따라 환경전문공사업의 기술능력을 갖추어 등록을 해야 한다고 보는 것이 환경기술산업법령의 규정체계 및 취지에 부합하는 해석입니다.

### 사안의 해설

- 환경전문공사이자 「건설산업기본법」에 따른 건설공사에 해당하는 공사의 하수급인도 양 법령에 따른 자격요건을 모두 갖추어야 하는지, 아니면 「건설산업기본법」에 따른 건설사업자 이기만 하면 충분한지가 문제된 사안이다.
- **(법령 간의 적용관계)** ‘입법목적’을 달리하는 법률들이 일정한 행위에 관한 요건을 각각 규정하고 있는 경우에는 어느 법률이 다른 법률에 우선하여 배타적으로 적용된다고 해석되지 않는 이상 그 행위에 관하여 각 법률의 규정에 따른 요건을 갖추어야 한다(대법원 1995. 1. 12. 선고, 94누3216 판결례). 이 사안의 경우 두 법률의 입법목적이 상이하고, 「건설산업기본법」 제4조 단서에서는 ‘건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대해서는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법을 우선 적용한다’고 규정하고 있으나, 이는 같은 법에 따라

<sup>78)</sup> 법제처 2020. 1. 23. 회신 19-0587 해석례 참조

건설업 등록을 한 경우 다른 법률의 목적을 달성하기 위해 개별 법률에서 이에 부합하는 요건을 갖추도록 요구하는 것을 면제하려는 취지의 규정이라고 볼 수 없다.

- **(환경기술산업법령의 규정체계 및 취지)** 건설산업기본법령에 따른 산업·환경설비공사는 소각장, 수처리설비 시공 등 일반적인 환경설비를 건설하는 공사인 반면, 환경기술산업법에 따른 환경전문공사는 세정집진시설, 방음터널시설 등 분야별 환경오염 방지시설을 설계·시공하는 환경 분야에 특화된 영역의 공사이다. 환경기술산업법에서는 이러한 환경전문공사를 보다 전문적으로 수행할 수 있도록 특화된 기준을 마련하여 등록하도록 하고 있는 점을 고려하면 이 사안 공사의 일부를 하도급 받아 하려는 자도 환경전문공사를 하려는 자로서 환경기술산업법에 따른 자격 요건을 갖추어야 한다.
- **(유사 해석례)** 「건설산업기본법」 제9조제1항에 따라 건설업의 등록을 한 자가 환경기술산업법 제2조제4호에 따른 환경전문공사로서 「건설산업기본법」 제2조제4호의 건설공사에 해당하는 공사에 관한 영업을 하려는 경우 환경기술산업법 제15조제1항에 따라 환경전문공사업 등록을 해야하는지가 문제된 사안에서 ① 「건설산업기본법」이 환경기술산업법에 우선하여 배타적으로 적용되는 관계에 있다고 볼 수 없는 점, ② 환경기술산업법령에서 정한 환경전문공사업 등록 기준과 건설산업기본법령에서 정한 건설업의 등록 기준이 동일하지 않은 점 등을 논거로 「건설산업기본법」에 따른 건설업 등록 외에 환경전문공사업의 등록을 해야 한다고 회신한 바(법제처 2020. 1. 23. 회신, 19-0587 해석례) 있다.

24-0296 해석례와 해석 대상 법령은 동일하나, 19-0587 해석례는 원수급인의 자격 요건에 대하여 판단하였고, 24-0296 해석례는 하수급인의 자격 요건에 대한 판단이라는 점에서 차이가 있다.

## 관계 법령

### • 환경기술 및 환경산업 지원법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 3. (생략)
4. “환경전문공사”란 다음 각 목의 시설을 설계·시공하는 공사를 말한다.
  - 가. 「대기환경보전법」 제2조제12호에 따른 대기오염방지시설
  - 나. 「소음·진동관리법」 제2조제4호에 따른 소음·진동방지시설
  - 다. 「물환경보전법」 제2조제12호에 따른 수질오염방지시설

5. ~ 7. (생 략)

제15조(환경전문공사업의 등록) ① 환경전문공사에 관한 영업(이하 “환경전문공사업”이라 한다)을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 기술능력을 갖추어 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② ~ ⑤ (생 략)

• 건설산업기본법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “건설산업”이란 건설업과 건설용역업을 말한다.

2. “건설업”이란 건설공사를 하는 업(業)을 말한다.

3. (생 략)

4. “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.

가. 「전기공사업법」에 따른 전기공사

나. 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사

다. 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사

라. 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 국가유산 수리공사

5.·6. (생 략)

7. “건설사업자”란 이 법 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 하는 자를 말한다.

8. ~ 15. (생 략)

제4조(다른 법률과의 관계) 건설산업에 관하여 다른 법률에서 정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다. 다만, 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법을 우선 적용하고, 건설용역업에 대하여는 제6조 및 제26조와 제8장(제69조부터 제79조까지, 제79조의2 및 제80조)을 적용한다.

제9조(건설업 등록 등) ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다.

②·③ (생 략)

## 분야 : 경제법령

## 「도시 및 주거환경정비법」 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료의 범위

(법제처 2024. 7. 2. 회신 24-0347 해석례)

## 질의배경

정비사업시행자인 민원인은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 함) 제124조제4항에 따른 열람·복사 대상 자료에 같은 법 제125조제1항에 따른 속기록·녹음 또는 영상자료(이하 “속기록등 자료”라 함)가 포함되는지 의문이 있어 법령해석을 요청함.

## 질의요지

도시정비법 제125조제1항에 따라 보관하여야 하는 속기록등 자료가 같은 법 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료에 해당하는지?



## 제시된 의견

## 1. 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료에 해당함

도시정비법 제124조제4항은 막대한 정비사업자금 운영 등 각종 권한을 가지고 있는 조합임원과 건설사가 유착되어 공사비 증액, 불평등한 계약체결 등의 비리가 발생하는 문제를 개선하기 위하여 조합임원에게 정비사업 시행에 관한 서류 및 관련 자료의 열람·복사 요청에 응할 의무를 부과함으로써 정비사업을 투명하게 추진하고 조합원의 알권리를 보장하기 위한 것이므로, 조합원 등이 열람·복사를 요청할 수 있는 자료는 조합원 등에게 공개하지 아니하면 비리의 온상이 될 수 있는 정비사업 시행과 관련한 중요 자료일 것으로 예측할 수 있고, 속기록등 자료는 총회 또는 중요한 회의에 참석한 자들의 발언, 회의 진행 과정 및 결과 등을 기록한 자료라는 점에서 조합설립이나 용역 계약 등이 도시정비법에서 정한 요건을 갖추었는지, 총회 및 대의원회·이사회 의사록이 진정하게 작성되었는지, 의사정족수와 의결정족수가 충족되었는지, 조합원 등의 의사결정내용이 올바르게 반영되었는지 등을 확인하기 위하여 필요한 자료에 해당하는바, 속기록등 자료는 같은 법 제124조제4항에 따른 “정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료”에 해당한다고 보아야 함

## 2. 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료에 해당하지 않음

먼저 도시정비법 제124조제4항에서는 열람·복사의 대상이 되는 서류를 같은 조 제1항에 따른 서류 및 같은 조 제4항 각 호에 따른 서류로 구체적으로 열거하면서 같은 항 제3호에서 그 밖에 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료를 대통령령으로 정하도록 위임하고 있는 한편, 같은 법 제125조제1항에서는 속기록등 자료는 보관 대상으로만 규정하고 있을 뿐 같은 법 제124조제1항 각 호에 따른 공개 대상에는 해당하지 않고, 같은 조 제4항 각 호 및 그 위임에 따른 하위법령에서도 열람·복사의 대상으로 명시하고 있지 않은바, 이러한 문언과 규정 체계를 고려했을 때 속기록등 자료는 같은 법 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 타당함

그리고 도시정비법 제124조제4항에서 조합원 등의 열람·복사 요청이 있는 경우 추진위원장 또는 사업 시행자가 이를 따르도록 의무를 부과한 것은 정비사업의 투명성·공공성을 확보하고 조합원 등의 알권리를 충족시키기 위한 목적이고, 같은 법 제125조제1항에서 속기록등 자료를 청산 시까지 보관하도록 한 것은 향후 조합업무와 관련된 분쟁이 발생하였을 경우 사실관계를 명확히 할 증거를 확보하거나 회의에 참석한 자들의 책임소재를 밝히는데 사용될 수 있도록 하려는 목적인바, 두 조항은 입법 목적이 다른 별개의 규정이므로, 같은 법 제124조제4항에 따라 열람·복사의 대상이 되는 자료와 같은 법 제125조제1항에 따라 보관 의무가 부과되는 자료는 별개의 규율대상으로서 조합원 등의 알권리 충족을 위하여 속기록등 자료가 열람·복사의 대상에 해당한다고 해석하는 것은 타당하지 않음



### 회신 내용

#### 답변

도시정비법 제125조제1항에 따른 속기록등 자료는 같은 법 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료에 해당하지 않습니다.

#### 이유

먼저 도시정비법 제124조제4항에서는 조합원, 토지등소유자가 정비사업의 시행에 관하여 열람·복사를 요청할 수 있는 대상으로 ‘같은 조 제1항에 따른 서류’ 및 ‘같은 조 제4항 각 호를 포함한 정비사업 시행에 관한 서류’ 등을 구체적으로 열거하면서 그 밖에 열람·복사의 대상이 되는 서류 및 관련 자료를 대통령령으로 정하도록 위임하고(제3호) 있는 반면, 같은 법 제125조제1항에서는 추진위원장등이 보관하여야 하는 대상 자료로 같은 법 제124조제1항에 따른 서류 및 관련 자료와 총회 또는 중요한 회의가 있을 때에는 속기록등 자료를 규정하고 있는바, 속기록등 자료는 같은 법 제125조제1항에 따라 추진위원장등이 보관하여야 하는 대상으로만 규정하고 있을 뿐 같은 법 제124조제1항 각 호에 따른 공개 대상으로 규정하고

있지 않고,<sup>79)</sup> 같은 조 제4항 각 호 및 그 위임에 따른 하위법령에서도 열람·복사의 대상으로도 명시하고 있지 않으므로, 속기록등 자료는 같은 법 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 문언에 부합하는 해석입니다.

그리고 도시정비법 제124조제4항에서 조합원, 토지등소유자의 열람·복사 요청이 있는 경우 추진위원장 또는 사업시행자가 이를 따르도록 의무를 부과한 것은 정비사업의 투명성과 공공성을 확보하고 조합원 등의 알권리를 충족시키기 위한 목적인 반면, 같은 법 제125조제1항에서 속기록등 자료를 청산 시까지 보관 하도록 한 것은 향후 조합업무와 관련된 분쟁이 발생하였을 경우 사실관계를 명확히 할 증거를 확보하거나 회의에 참석한 자들의 책임소재를 밝히는데 사용될 수 있도록 하려는 목적<sup>80)</sup>으로서 두 조항은 입법 목적이 서로 다르고, 이를 반영하여 같은 법 제124조제4항에 따라 열람·복사의 대상이 되는 자료와 같은 법 제125조제1항에 따라 보관 의무가 부과되는 자료를 별도로 규정하고 있는바, 이러한 규정 체계 및 취지에 비추어보면 같은 법 제125조제1항에 따른 보관 의무의 대상인 속기록등 자료는 같은 법 제124조제4항에 따른 열람·복사의 대상에는 해당하지 않는다고 할 것입니다.

또한 도시정비법 제138조제1항제7호에서는 같은 법 제124조제4항을 위반하여 조합원 또는 토지등소유자의 열람·복사 요청을 따르지 아니한 추진위원장 등에 대해서 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데, 형법법규의 해석은 엄격하여야 하고 명문규정의 의미를 당사자에게 불리한 방향으로 지나치게 확장 해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 않는다고 할 것인바, 도시정비법령상 명문의 규정 없이 같은 법 제124조제4항에서 규정한 ‘정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료’의 범위를 확장 해석하여 속기록등 자료가 열람·복사 대상에 해당한다고 해석하는 것은 타당하지 않습니다.

한편 속기록등 자료는 정비사업이 투명하게 진행되고 있는지 여부를 확인할 수 있는 중요 자료로서 조합원의 알권리를 충족시키기 위하여 도시정비법 제124조제4항에 따라 열람·복사의 대상에 해당하는 것으로 보아야 한다는 의견이 있으나, 같은 법 제124조제1항에서는 조합원 등에게 용역업체의 선정계약서(제2호), 총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록(제3호) 등을 인터넷 등을 통하여 공개하도록 하고 있고, 이러한 공개 자료가 진정하게 작성되었는지 여부는 총회 및 대의원회·이사회에 참석자명부와 서면결의서 등을 통해서도 확인할 수 있는바,<sup>81)</sup> 반드시 참석자의 구체적인 발언 내용이 담긴 속기록등 자료가 필요하다고 보기는 어렵다는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않습니다.

79) 대법원 2022. 1. 27. 선고 2021도15334 판결례 참조

80) 헌법재판소 2011. 10. 25. 결정 2010헌가29 결정례 참조

81) 대법원 2022. 1. 27. 선고 2021도15334 판결례 참조

### 사안의 해설

- 도시정비법 제124조제1항에서는 공개 대상 서류 등을 “다음 각 호의 서류 및 관련 자료”로 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 열람·복사 대상 서류 등을 “제1항에 따른 서류 및 다음 각 호를 포함하여 정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료”로 각각 규정하고 있으므로, 해당 법령의 문언상 열람·복사의 대상이 되는 서류 등은 같은 조 제1항 및 제4항 각 호에서 정한 서류에 한정되는 것이 아니라 이를 포함한 “정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료”까지 포함하는 것인데, 같은 법 제125조제1항에 따른 속기록등 자료가 “정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료”에 해당하는지에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않고 있어 문제가 된 사안이다.
- (관련 판례) 속기록등 자료가 열람·복사의 대상인지에 관한 대법원 판결례는 없으나, “속기록 등은 열람·복사의 대상에 해당하지 않는다”는 하급심 판결례(서울중앙지방법원 2015. 5. 21. 선고 2015노499 판결례, 대법원에서 상고기각)와 “열람·복사를 요청하는 자료는 도시정비법 제1항 및 제4항 각 호에 열거된 서류와 관련 자료일 필요는 없고 단지 정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료에 해당하면 충분하다고 할 것”이라는 하급심 판결례(창원지방법원 2021. 10. 21. 선고 2021노1011 판결례, 대법원에서 상고기각)가 모두 존재함

### 관계 법령

#### • 도시 및 주거환경정비법

제124조(관련 자료의 공개 등) ① ~ ③ (생략)

④ 조합원, 토지등소유자가 제1항에 따른 서류 및 다음 각 호를 포함하여 정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료에 대하여 열람·복사 요청을 한 경우 추진위원장이나 사업시행자는 15일 이내에 그 요청에 따라야 한다.

1. 토지등소유자 명부
2. 조합원 명부
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류 및 관련 자료

⑤ · ⑥ (생략)

제125조(관련 자료의 보관 및 인계) ① 추진위원장·정비사업전문관리업자 또는 사업시행자(조합의 경우 청산인을 포함한 조합임원, 토지등소유자가 단독으로 시행하는 재개발사업의 경우에는 그 대표자를 말한다)는 제124조제1항에 따른 서류 및 관련 자료와 총회 또는 중요한 회의(조합원

또는 토지등소유자의 비용부담을 수반하거나 권리·의무의 변동을 발생시키는 경우로서 대통령령으로 정하는 회의를 말한다)가 있을 때에는 속기록·녹음 또는 영상자료를 만들어 청산 시까지 보관하여야 한다.

②·③ (생략)

• 도시 및 주거환경정비법 시행령

제94조(자료의 공개 및 통지 등) ①·② (생략)

③ 법 제125조제1항에서 “대통령령으로 정하는 회의”란 다음 각 호를 말한다.

1. 용역 계약(변경계약을 포함한다) 및 업체 선정과 관련된 대의원회·이사회
2. 조합임원·대의원의 선임·해임·징계 및 토지등소유자(조합이 설립된 경우에는 조합원을 말한다) 자격에 관한 대의원회·이사회



## 분야: 경제법령

법률 제7715호 토지이용규제 기본법 부칙 제4조제2항에 따라 지형도면 등을 고시하지 않은 지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물이 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물인지(법률 제7715호 「토지이용규제 기본법」 부칙 제4조제2항 등 관련)

(법제처 2024. 8. 2. 회신 24-0368 해석례)

### 질의배경

법률 제7715호 토지이용규제 기본법 부칙 제4조제2항에 따라 도로구역 지정의 효력이 상실된 지역에 위치한 도로의 부속물(휴게소)과 관련하여 OO도와 □□시 간 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 “중분위”라 함)의 조정 진행 중 해당 쟁점에 관한 질의를 받은 국토부가 법령 해석을 의뢰한 사안임.

### 질의요지

「토지이용규제 기본법」(이하 “토지이용규제법”이라 함)이 제정되기 전에 결정된 도로구역에 대해 2008년 12월 31일 전에 도로관리청<sup>82)</sup>이 토지이용규제법 제8조제2항에 따라 실시한 지형도면 등<sup>83)</sup> 고시에서 누락되어 법률 제7715호 토지이용규제 기본법 부칙 제4조제2항(이하 “이 사안 부칙”이라 함)에 따라 지형도면등을 고시하지 아니한 지역(이하 “지형도면등 고시 누락지역”이라 함)에 위치한 도로 및 도로의 부속물이 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물에 해당하는지?<sup>84)</sup>

82) 「도로법」 제2조제5호에 따른 도로관리청을 말하며, 이하 같음.

83) 토지이용규제법 제8조제2항에 따라 지형도면 또는 지적도 등에 지역·지구등을 명시한 도면을 말하며, 이하 같음.

84) 별도로 「도로법」 제21조에 따른 노선 폐지의 고시 및 제25조에 따른 도로구역 폐지의 고시를 하지는 않은 경우를 전제함.



## 제시된 의견

### 1. 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물이 아님

지형도면등 고시 누락지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물은 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물이 아님.

### 2. 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물임.

지형도면등 고시 누락지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물은 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물임.



## 회신 내용

### 답변

지형도면등 고시 누락지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물은 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물에 해당하지 않습니다.

### 이유

먼저 이 사안 부칙에 따르면 토지이용규제법 공포 후 1년이 경과한 날인 2006년 12월 8일 전에 지정된 지역·지구등 가운데 지형도면등을 고시하지 아니한 지역·지구등은 같은 법 제8조제2항을 준용하여 2008년 12월 31일까지 지형도면등을 고시하여야 하며, 2008년 12월 31일까지 고시하지 아니한 경우에는 그 다음 날부터 그 지역·지구등의 지정의 효력을 잃는다고 규정하고 있는바, 이 사안과 같이 토지이용규제법이 제정되기 전에 결정된 도로구역에 대해 2008년 12월 31일까지 토지이용규제법 제8조제2항에 따라 실시한 지형도면등의 고시가 이루어지지 않은 지역·지구등은 개별법에 따른 지역·지구등의 해제 결정이 있는지 여부와 관계 없이 이 사안 부칙에 따라 그 지정의 효력을 잃는다는 것이 문언상 명확하고, 이러한 지형도면등 고시 누락지역에 위치한 도로구역은 「도로법」 제25조에 따라 도로구역이 폐지되지 않더라도 이 사안 부칙에 따라 도로구역 지정의 효력을 잃는다고 할 것입니다.<sup>85)</sup>

그리고 「도로법」에 따르면 해당 도로구역 결정의 효력을 소멸시키기 위해서는 같은 법 제25조에 따른 도로구역의 폐지 고시 등이 있어야 하나, 이 사안과 같이 2008년 12월 31일까지 토지이용규제법 제8조제2항에 따라 지형도면등을 고시하지 아니한 지역에 위치한 도로구역의 경우 이 사안 부칙에 따라 도로구역 결정의 효력이 소멸된다는 점에서 「도로법」에 따른 도로구역의 폐지 고시가 있었던 것과 그 효과가

<sup>85)</sup> 법제처 2021. 4. 21. 회신 21-0155 해석례 참조

다르지 않으므로, 지형도면등 고시 누락지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물은 「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물은 아니라고 할 것입니다.

### 사안의 해설

- 다른 법(토지이용규제법)에 따라 도로구역 지정의 효력이 상실된 경우 「도로법」에 따른 노선 폐지 또는 도로구역 폐지가 없더라도 당연히 도로 및 도로의 부속물로서의 지위를 상실하는 지가 문제된 사안이다.
- **(공물 성립 요건으로서의 공용지정)** 공물이 성립하기 위해서는 ① 일반 공중의 이용에 제공될 수 있는 형체와 구조를 갖추고, ② 해당 공물을 일반 공중의 이용에 제공한다는 행정주체의 의사적행위(공용지정)가 필요하며, 「도로법」상 도로구역 지정은 도로가 공물로서 성립하기 위한 공용지정 행위에 해당함.
- **(공용지정의 효력 상실)** 지형도면등 고시 누락지역에 위치한 도로 및 도로의 부속물 부분의 경우 이 사안 부칙에 따라 도로구역 지정(공용지정)의 효력이 상실되어 공용지정이 없는 것과 마찬가지로 상태가 된 것이므로, 공물 성립의 요건을 갖추지 못한 경우와 마찬가지로 공물(「도로법」의 적용을 받는 도로 및 도로의 부속물)로서의 지위를 상실한 것으로 보아야 함.

### 관계 법령

- 토지이용규제 기본법(2005. 12. 7. 법률 제7715호로 제정된 것)

제8조 (지역·지구등의 지정 등) ① (생 략)

②중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 지역·지구등을 지정하는 때에는 지적이 표시된 지형도에 지역·지구등을 명시한 도면(이하 “지형도면”이라 한다)을 작성하여 관보(중앙행정기관의 장이 지정하는 경우에 한한다. 이하 같다) 또는 공보(지방자치단체의 장이 지정하는 경우에 당해 지방자치단체의 공보를 말한다. 이하 같다)에 고시하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 지형도면을 작성·고시하지 아니하거나 지적도 등에 지역·지구등을 명시한 도면을 작성하여 고시할 수 있다.

③제2항의 규정에 따라 지형도면 또는 지적도 등에 지역·지구등을 명시한 도면(이하 “지형도면 등”이라 한다)을 고시하여야 하는 지역·지구등의 지정의 효력은 지형도면등의 고시를 함으로써

발생한다. 다만, 지역·지구등을 지정하는 때에 지형도면등의 고시가 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ ~ ⑨ (생략)

• 토지이용규제 기본법(2005. 12. 7. 법률 제7715호로 제정된 것) 부칙

제4조 (지형도면등의 고시에 관한 경과조치) ① (생략)

②이 법 공포 후 1년이 경과한 날 전에 지정된 지역·지구등 가운데 지형도면등을 고시하지 아니한 지역·지구등은 제8조제2항을 준용하여 2008년 12월 31일까지 지형도면등을 고시하여야 하며, 2008년 12월 31일까지 고시하지 아니한 경우에는 그 다음 날부터 그 지역·지구등의 지정의 효력을 잃는다.

• 도로법

제25조(도로구역의 결정) ① 도로관리청은 도로 노선의 지정·변경 또는 폐지의 고시가 있으면 지체 없이 해당 도로의 도로구역을 결정·변경 또는 폐지하여야 한다.

② (생략)

③ 도로관리청은 제1항이나 제2항에 따라 도로구역을 결정·변경 또는 폐지하면 그 사유, 위치, 면적 등 대통령령으로 정하는 사항을 구체적으로 밝혀 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 고시하고, 그 도면을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

## 강화된 직통계단의 설치기준이 적용되는 대상의 범위

(법제처 2024. 7. 2. 회신 24-0378, 24-0472 해석례)

### 질의배경

구 건축물방화구조규칙(2019. 8. 6. 국토교통부령 제641호로 일부개정되어 2019. 11. 7. 시행된 것을 말하며, 이하 “구 건축물방화구조규칙”이라 함) 시행 이전에 건축물의 사용승인을 받은 건축주인 민원인은, 구 건축물방화구조규칙 부칙 제2조(적용례)에 따라 직통계단의 설치기준과 관련한 개정규정의 적용을 받는 대상으로 같은 규칙 제8조제2항의 시행일 이후 건축법령에 따라 대수선허가를 신청하는 경우도 포함되는지 의문이 있어 국토교통부에 질의

### 질의요지

구 건축물방화구조규칙 제8조제2항의 시행일(2019. 11. 7.) 이후 「건축법」 제11조에 따른 대수선허가를 신청하는 경우 「건축물의 피난·방화구조의 기준 등에 관한 규칙」(이하 “건축물방화구조규칙”이라 함) 제8조제2항이 적용되는지?



### 제시된 의견

#### 1. 건축물방화구조규칙 제8조제2항이 적용됨

직통계단 간 이격거리에 관하여 규정하고 있는 건축물방화구조규칙 제8조제2항의 위임 근거인 같은 법 제49조제1항 및 같은 법 시행령 제34조제2항에서는 다수의 사람이 이용하는 공연장 등과 같이 재난 시 동시에 피난해야 하는 사람들의 수가 많거나 해당 층의 면적이 넓어 한 개소의 직통계단만으로는 신속한 대피가 어려울 것으로 예상되는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물에 대하여는 원활한 피난을 위해 의무적으로 설치해야 하는 직통계단의 수를 2개소 이상으로 규정하고 있는 것인 점에 비추어보면, 구 건축물방화구조규칙 제8조제2항 및 같은 규칙 부칙 제2조 등을 포함한 2개소 이상의 직통계단의 설치 의무와 관련된 규정들은 건축물 이용자의 피난을 더욱 원활하게 도모하는 방향으로 해석할 필요가 있음

## 2. 건축물방화구조규칙 제8조제2항이 적용됨

건축물방화구조규칙 부칙에서 규정하고 있는 다른 적용례의 규정을 살펴보면, 방화구획의 설치 기준에 관한 적용례를 정하고 있는 같은 규칙 부칙 제4조에서는 같은 조에 따른 개정규정은 해당 규정의 시행일 이후 ‘법 제11조에 따른 건축허가 또는 대수선허가를 신청하는 경우부터 적용한다’고 규정하고 있는 것과 달리, 직통계단의 설치기준에 관한 적용례를 정하고 있는 같은 규칙 부칙 제2조에서는 같은 조에 따른 개정규정은 해당 규정의 시행일 이후 ‘법 제11조에 따른 건축허가를 신청하는 경우부터 적용한다’고 규정하고 있는바, 같은 규칙 부칙에서는 ‘건축허가를 신청하는 경우’와 ‘대수선허가를 신청하는 경우’를 분명하게 구분하여 적용대상을 규정하고 있음



### 회신 내용

#### 답변

이 사안의 경우, 건축물방화구조규칙 제8조제2항이 적용되지 않습니다.

#### 이유

먼저 건축물방화구조규칙 부칙 제2조의 규정체계를 살펴보면, ‘같은 규칙 제8조제2항의 개정규정은 해당 규정의 시행일 이후 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 신청하는 경우부터 적용한다’는 적용례를 두면서, ‘「건축법」 제11조에 따른 건축허가’에 괄호를 두어 ‘증축에 대한 건축허가는 같은 법 시행령 제2조제2호의 증축 중 건축면적을 늘리는 경우에 대한 건축허가로 한정’한다고 규정하고 있는데, 같은 법 시행령 제2조제2호에서는 “증축”을 기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것을 말한다고 규정하고 있고, 같은 영 제119조제1항제2호에서는 “건축면적”을 건축물의 외벽의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적으로 한다고 규정하고 있는바, 같은 규칙 부칙 제2조에 따른 ‘건축면적을 늘리는 증축’은 건축물의 외벽의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적이 증가하는 것인 반면, 건축법령상 “대수선”이란 건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것으로서 증축·개축 또는 재축에 해당하지 아니하는 것을 말한다고 규정하고 있어, 대수선에는 건축면적을 늘리는 것이 포함되지 않습니다.

즉 건축물방화구조규칙 부칙 제2조에서 규정하고 있는 ‘「건축법」 제11조에 따른 건축허가’에 괄호 부분을 두어 ‘증축에 대한 건축허가는 같은 법 시행령 제2조제2호의 증축 중 건축면적을 늘리는 경우에 대한 건축허가로 한정’한 것은 해당 증축으로 인해 건축면적이 늘어난 부분은 건축물 이용자들이 신속하게 피난중이나 건축물 밖으로 피난할 수 있도록 직통계단을 추가로 설치해야 할 필요성이 크고, 새로운 직통계단의 설치가 구조적으로 가능함에 따라 해당 경우를 강화된 직통계단의 이격거리를 준수하여야 하는 대상으로

규정한 것이라 볼 수 있는 반면, ‘대수선’의 경우는 건축면적의 늘어남이 없으므로 대수선 후 건축물 내 새로운 위치에 직통계단을 추가로 설치하는 것이 구조적으로 어려워 건축물에 이전부터 존재하던 직통계단까지 대상으로 하여 강화된 직통계단의 이격거리 기준을 준수하기 어려운 경우가 발생할 수 있는 점 등을 종합적으로 고려해보면, 같은 규칙 부칙 제2조에 따른 ‘법 제11조에 따른 건축허가(증축에 대한 건축허가는 같은 법 시행령 제2조제2호의 증축 중 건축면적을 늘리는 경우에 대한 건축허가로 한정함)’를 신청하는 경우에는 ‘법 제11조에 따른 대수선허가’를 신청하는 경우는 포함되지 않는 것으로 보는 것이 규정 체계 및 취지에 부합하는 해석입니다.

그리고 건축물방화구조규칙 부칙에서 규정하고 있는 다른 적용례의 규정을 살펴보면, 직통계단의 설치 기준에 관한 적용례를 정하고 있는 같은 규칙 부칙 제2조 및 피난계단 및 특별피난계단의 구조에 관한 적용례를 정하고 있는 같은 규칙 부칙 제3조에서는 각각 같은 조에 따른 개정규정은 해당 규정의 시행일 이후 ‘법 제11조에 따른 건축허가를 신청하는 경우부터 적용한다’고 규정하고 있는 반면, 방화구획의 설치 기준에 관한 적용례를 정하고 있는 같은 규칙 부칙 제4조 및 방화문의 기준에 관한 적용례를 정하고 있는 같은 규칙 부칙 제5조에서는 각각 같은 조에 따른 개정규정은 해당 규정의 시행일 이후 ‘법 제11조에 따른 건축허가 또는 대수선허가를 신청하는 경우부터 적용한다’고 규정하여, ‘건축허가를 신청하는 경우’와 ‘대수선허가를 신청하는 경우’를 구분하여 적용대상을 규정하고 있는 점에 비추어보면, 같은 규칙 부칙 제2조에서 ‘대수선허가를 신청하는 경우’에 대하여 별도로 규정하지 않은 것은 해당 경우를 건축물방화구조규칙 제8조제2항의 개정규정의 적용 대상에서 제외하려는 취지로 볼 수 있는바, 같은 규칙 부칙 제2조에 따른 ‘법 제11조에 따른 건축허가를 신청하는 경우’에는 ‘법 제11조에 따른 대수선허가를 신청하는 경우’는 포함되지 않는 것으로 해석하는 것이 적용례의 규정 체계에 부합하는 해석이라 할 것입니다.

### 사안의 해결

- 구 건축물방화구조규칙 시행 이전에 건축물의 사용승인을 받은 건축물을 대상으로 같은 규칙 제8조제2항의 시행일 이후 대수선허가를 신청하는 경우도 강화된 직통계단의 설치기준이 적용되는지가 문제된 사안이다.
- **(증축의 범위를 한정한 취지)** 구 건축물방화구조규칙 부칙 제2조에서 강화된 직통계단의 설치 기준을 준수하여야 하는 대상으로 시행일 이후 건축허가를 신청하는 경우 중 증축의 경우에는 건축면적을 늘리는 유형으로만 한정된 취지는, 증축의 나머지 유형인 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 경우는 건축물의 외벽의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적이 증가하지 않아, 건축물에 이전부터 존재하던 직통계단까지 개정을 통해 강화된 직통계단의 설치 거리 기준을 준수하는 것이 구조적으로 어렵기 때문이라 할 것이고, 이러한 취지는 수평투영

면적이 증가하지 않는 대수선의 경우에도 마찬가지로 적용됨

- **(적용례 간 비교)** 건축물방화구조규칙 부칙의 다른 적용례 규정을 살펴보면, 개정규정이 적용되는 대상으로 해당 규칙의 시행일 이후 ① ‘법 제11조에 따른 건축허가를 신청하는 경우’와 ② ‘법 제11조에 따른 대수선허가를 신청하는 경우’를 명확하게 구분하고 있음
- **(부칙 해석 방법)** 규제를 강화하거나 확대하는 내용으로 법령이 개정된 경우 해당 개정 법령의 적용례를 부칙에 두면서 일정한 사안에 대하여 명확하게 적용대상으로 규율하고 있지 않음에도 규제가 강화되거나 확대된 규정이 해당 사안에 적용된다고 보는 것은 불합리함(법제처 2011. 12. 15. 회신 11-0707 해석례 참조)

### 관계 법령

#### • 국토교통부령 제641호 건축물의 피난·방화구조의 기준 등에 관한 규칙 부칙

제2조(직통계단의 설치기준에 관한 적용례) 제8조제2항의 개정규정은 부칙 제1조제1호에 따른 시행일 이후 법 제11조에 따른 건축허가(증축에 대한 건축허가는 영 제2조제2호의 증축 중 건축면적을 늘리는 경우에 대한 건축허가로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)를 신청(건축허가를 신청하기 위해 법 제4조의2제1항에 따라 건축위원회에 심의를 신청하는 경우를 포함한다)하거나 법 제14조에 따른 건축신고를 하는 경우부터 적용한다.

#### • 건축물의 피난·방화구조의 기준 등에 관한 규칙

제8조(직통계단의 설치기준) ① (생략)

② 영 제34조제2항에 따라 2개소 이상의 직통계단을 설치하는 경우 다음 각 호의 기준에 적합해야 한다.

1. 가장 멀리 위치한 직통계단 2개소의 출입구 간의 가장 가까운 직선거리(직통계단 간을 연결하는 복도가 건축물의 다른 부분과 방화구획으로 구획된 경우 출입구 간의 가장 가까운 보행 거리를 말한다)는 건축물 평면의 최대 대각선 거리의 2분의 1 이상으로 할 것. 다만, 스프링클러 또는 그 밖에 이와 비슷한 자동식 소화설비를 설치한 경우에는 3분의 1 이상으로 한다.

2. (생략)



## 분야 : 경제법령

정밀안전진단을 실시한 결과 안전등급이 D등급으로 지정된 경우가 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제25조제1항에 따른 ‘해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요하다고 판단되는 경우’에 해당하는지

(법제처 2024. 6. 19. 회신 24-0390 해석례)

### 질의배경

부산광역시 북구 관할인 전통시장의 시설물에 대하여 정밀안전진단을 실시한 결과 안전등급을 D등급으로 지정받았는데, 부산광역시 북구는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」(이하 ‘시설물안전법’이라 함) 제25조제1항에 따른 위험을 알리는 표지 설치 등의 조치 여부를 판단하는 주체와 관련하여 정밀안전진단을 실시한 자가 정밀안전진단의 등급을 D등급으로 판정하였더라도 시설물의 관리주체가 별도로 판단하여 시설물안전법 제25조제1항의 조치를 해야 하는 것인지 여부에 대해 의문이 있어 법령해석을 요청함

### 질의요지

시설물안전법 제16조제1항에 따라 시설물에 대한 정밀안전진단을 실시한 결과 안전등급이 D등급으로 지정된 경우, 해당 시설물 관리주체는 긴급한 보수·보강이 필요하다는 별도의 판단 없이 시설물안전법 제25조제1항에 따른 위험표지 설치 등의 조치를 하여야 하는지 아니면 시설물 관리주체가 별도로 판단하여 시설물안전법 제25조제1항에 따른 조치 여부를 결정해야 하는 것인지?



### 제시된 의견

#### 1. 관리주체의 별도의 판단 없이 조치를 하여야 함

정밀안전진단을 실시한 자가 해당 시설물에 대해 안전등급을 D등급으로 분류하여 지정한 것은 이미 해당 시설물에 대해 “긴급한 보수·보강이 필요하다는 판단”이 이루어진 것이므로 D등급으로 지정된 것만으로도 해당 시설물 관리주체의 별도의 판단 없이 시설물안전법 제25조제1항에 따라 위험 표지를 설치하고, 방송·인터넷 등의 매체를 통하여 주민에게 알려야 의무가 발생됨

## 2. 관리주체의 별도의 판단을 거쳐 조치를 하여야 함

해당 시설물의 보수·보강의 주체는 시설물 안전법 제2조제2호에 따른 시설물의 관리주체이므로 정밀 안전진단을 실시하는 자가 정밀안전진단 결과로서 지정한 안전등급을 토대로 시설물의 관리주체가 해당 시설물에 대한 긴급한 보수·보강 필요 여부를 직접 판단하여 같은 법 제25조제1항에 따른 조치를 하여야 함



### 회신 내용

#### 답변

시설물안전법 제16조제1항에 따라 시설물에 대한 정밀안전진단을 실시한 결과 안전등급이 D등급으로 지정된 경우, 해당 시설물의 관리주체는 긴급한 보수·보강이 필요하다는 별도의 판단 없이 시설물안전법 제25조제1항에 따라 위험표지설치등의 조치를 해야 합니다.

#### 이유

시설물안전법 제25조제1항에서는 '같은 법 제16조에 따라 안전등급을 지정한 결과 해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요하다고 판단되는 경우'에는 관리주체에게 위험표지설치등의 조치 의무를 부과하고 있는데, 같은 법 제16조제1항에 따르면 정밀안전진단을 실시하는 자는 정밀안전진단의 실시결과에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 적합하게 해당 시설물의 안전등급을 지정하여야 한다고 규정하고 있고, 그 안전등급 기준을 정하고 있는 같은 법 시행령 별표 8에서는 시설물이 '주요부재에 결함이 발생하여 긴급한 보수·보강이 필요하며 사용제한 여부를 결정하여야 하는 상태'인 경우에는 안전등급을 D등급으로 지정하도록 규정하고 있는바, 같은 법 제16조제1항에 따라 정밀안전진단을 실시한 자가 해당 시설물에 대해 안전등급을 D등급으로 지정한 것은 해당 시설물이 "긴급한 보수·보강이 필요한 상태"라는 판단이 이루어진 것이므로, D등급으로 지정된 것만으로도 관리주체의 별도의 판단 없이 시설물안전법 제25조제1항에 따라 위험표지 설치등의 조치 의무가 발생된다고 보아야 할 것입니다.

그리고 시설물안전법 제25조제1항의 입법연혁을 살펴보면, 방송·인터넷 등의 매체를 통하여 주민에게 알리도록 하는 규정은 구 「시설물 안전관리에 관한 특별법」(2017년 1월 17일 법률 제14545호로 전부개정되기 전의 것) 제15조제3항에서 안전점검이나 정밀안전진단 실시결과를 통보받은 관리주체는 "시설물의 안전등급 중 긴급한 보수·보강 등이 필요한 상태에 해당하는 경우" 이를 방송, 인터넷, 표지판 등 실효성이 담보된 수단을 통하여 주민에게 알려야 한다고 규정되어 있었는데, 2013년 7월 16일 법률 제11928호로 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」이 일부개정되어 해당 규정이 신설될 당시의 입법 자료에 따르면 당초 발의된 시설물 안전관리에 관한 특별법 일부개정법률안<sup>86)</sup> 제15조제3항에서는 "주요부재에 심각한 결함

이 발생하여 보수·보강이 시급한 경우” 방송 등 수단을 통하여 주민에게 알리도록 규정하고 있던 것을, ‘심각한 결함’의 의미가 다소 불명확하므로 정밀안전진단을 통해 보수·보강이 필요한 정도에 따라 안전등급을 지정하도록 규정한 같은 법 제10조의2를 직접 인용하도록 수정되어 구 「시설물 안전관리에 관한 특별법」 제15조제3항과 같이 신설된 것인바,<sup>87)</sup> 정밀안전진단의 실시 결과 안전등급이 D등급으로 지정된 경우에는 관리주체의 별도의 판단이 없이 위험표지설치등의 조치를 하여야 한다고 해석하는 것이 시설물안전법 제25조제1항의 입법 연혁 및 취지에 비추어 타당합니다.

또한 시설물안전법 제26조제2항 전단에 따라 관리주체는 정밀안전진단을 실시하려는 경우 이를 직접 수행할 수 없고 건설공사의 안전 및 품질 관리, 시설물의 안전 및 유지관리를 전문적으로 수행하기 위해 「국토안전관리원법」에 따라 설립된 국토안전관리원 또는 같은 법 제28조에 따라 전문 기술인력 및 장비를 갖추어 등록한 안전진단전문기관(이하 “안전진단전문기관등”이라 함)에 대행하게 하여 정밀안전진단은 시설물의 안전 관리에 관한 일정한 자격을 갖춘 전문기관에서만 수행하도록 하고 있는 점, 같은 법 시행령 제10조제2항에서는 관리주체는 안전진단전문기관에 정밀안전진단을 의뢰하려는 경우에는 해당 시설물을 설계·시공·감리한 자 또는 그 계열회사인 안전진단전문기관(제1호), 해당 시설물의 관리주체에 소속되어 있거나 그 자회사인 안전진단전문기관(제2호)에 의뢰하여서는 안 된다고 규정하여 정밀안전진단의 결과에 대한 객관성을 도모하고 있는 점을 고려할 때, 안전진단전문기관등이 실시한 정밀안전진단의 안전등급이 D등급으로 지정된 경우에는 해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요한 상태에 있다는 점에 대한 전문적이고 객관적 판단이 이루어진 것이므로, 정밀안전진단의 실시 결과 해당 시설물이 D등급으로 지정되었다면 관리주체의 별도의 판단 없이도 시설물안전법 제25조제1항에 따라 위험표지설치등의 조치를 하여야 한다고 보는 것이 시설물안전법령의 체계에 비추어 봤을 때 합리적 해석입니다.

86) 2012. 12. 6. 의안번호 제1902977호로 발의된 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’ 일부개정법률안을 말함

87) 2012. 12. 6. 의안번호 제1902977호로 발의된 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’ 일부개정법률안(대안반영폐기)에 대한 국토교통위원회 검토보고서 참조

## 사안의 해설

- 시설물안전법 제25조제1항의 법 문언 중 ‘제16조에 따라 안전등급을 지정한 결과 해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요하다고 판단되는 경우’의 판단 주체가 정밀안전진단을 실시한 자로 보아야 하는지, 아니면 시설물의 관리주체로 보아야 하는지 문제된 사안이다.
- **(시설물안전법령의 입법연혁)** 종전의 구 시설물안전법령에서는 ‘주요부재에 심각한 결함이 발생하여 보수·보강이 시급한 경우’에 방송 등 수단을 통하여 주민에게 알리도록 규정하고 있었던 것을 “심각한 결함”의 의미가 다소 불명확하다는 문제점이 있어 정밀안전진단의 실시 결과에 따른 안전등급을 직접 인용하도록 개정된 것인바, 정밀안전진단을 실시한 자가 해당 시설물에 대해 안전등급을 D등급으로 지정한 것은 해당 시설물이 “긴급한 보수·보강이 필요한 상태”라는 판단이 이루어진 것이므로 시설물안전법 제25조제1항에 따라 위험표지설치등의 조치를 하여야 한다고 해석하는 것이 입법연혁 및 취지에 비추어 타당한 해석임
- **(정밀안전진단의 객관성)** 관리주체가 정밀안전진단을 실시하려는 경우에는 이를 직접 수행할 수 없고 국토안전관리원 또는 전문 기술인력 및 장비를 갖춘 안전진단전문기관에서만 정밀안전진단을 수행하도록 하고 있고, 관리주체가 안전진단전문기관에 정밀안전진단을 의뢰하려는 경우에는 해당 시설물을 설계·시공·감리한 자 또는 그 계열회사인 안전진단전문기관(제1호), 해당 시설물의 관리주체에 소속되어 있거나 그 자회사인 안전진단전문기관(제2호)에 의뢰하여서는 안 된다고 규정하여 정밀안전진단의 결과에 대한 객관성을 도모하고 있는 점을 고려할 때, 정밀안전진단의 안전등급이 D등급으로 지정된 경우에는 해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요한 상태에 있다는 점에 대한 전문적이고 객관적 판단이 이루어진 것임
- **(보론)** 시설물안전법은 시설물의 안전점검과 적절한 유지관리를 통하여 재해와 재난을 예방하고 시설물의 효용을 증진시킴으로써 공중의 안전을 확보(제1조)하기 위한 목적으로 제정된 법률로서 국민의 안전과 관련된 사항은 엄격하게 해석할 필요성이 있는바,<sup>88)</sup> 안전진단전문기관등이 정밀안전진단을 실시한 결과 긴급한 보수·보강의 필요성이 있다고 판단하여 시설물안전법 시행령 제12조 및 별표 8에 따라 안전등급을 D등급으로 지정하였다면 시설물의 관리주체가 위험표지의 설치 등에 대해 자의적으로 집행할 여지를 주지 않고 곧바로 관리주체에게 시설물안전법 제25조제1항에 따른 조치를 하도록 엄격하게 해석하는 것이 시설물안전법의 입법 목적에도 부합함

88) 법제처 2021. 5. 21. 회신 21-0188 해석례 참조

• 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 5. (생 략)

6. “정밀안전진단”이란 시설물의 물리적·기능적 결함을 발견하고 그에 대한 신속하고 적절한 조치를 하기 위하여 구조적 안전성과 결함의 원인 등을 조사·측정·평가하여 보수·보강 등의 방법을 제시하는 행위를 말한다.

7. ~ 13. (생 략)

제16조(시설물의 안전등급 지정 등) ① 안전점검등을 실시하는 자는 안전점검등의 실시결과에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 적합하게 해당 시설물의 안전등급을 지정하여야 한다.

② ~ ③ (생 략)

제25조(위험표지의 설치 등) ① 관리주체는 안전점검등을 실시한 결과 해당 시설물에 중대한결함 등이 있거나 제16조에 따라 안전등급을 지정한 결과 해당 시설물이 긴급한 보수·보강이 필요하다고 판단되는 경우에는 해당 시설물에 위험을 알리는 표지를 설치하고, 방송·인터넷 등의 매체를 통하여 주민에게 알려야 한다.

② ~ ③ (생 략)

• 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법 시행령

제12조(시설물의 안전등급 기준) 법 제16조제1항에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 별표 8의 기준을 말한다.

[별표 8]

시설물의 안전등급 기준(제12조 관련)

안전등급	시설물의 상태
1. A (우수)	(생 략)
2. B (양호)	(생 략)
3. C (보통)	(생 략)
4. D (미흡)	주요부재에 결함이 발생하여 긴급한 보수·보강이 필요하며 사용제한 여부를 결정하여야 하는 상태
5. E (불량)	주요부재에 발생한 심각한 결함으로 인하여 시설물의 안전에 위험이 있어 즉각 사용을 금지하고 보강 또는 개축을 하여야 하는 상태

## 분야 : 경제법령

## 「주택법 시행규칙」 제13조제1항에 따라 사업계획변경승인을 신청하는 경우 제출하여야 하는 증명서류의 범위

(법제처 2024. 8. 2. 회신 24-0480 등 해석례)

## 질의배경

그간 국토교통부에서는 기존 법제처 법령해석례(2013. 12. 27. 회신 13- 0504)를 근거로 경매·공매 절차를 통해 해당 토지등의 소유권 전부를 확보한 자가 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 신청하는 경우에는 사업주체 변경에 대한 증명서류로서 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 별도로 필요하다고 답변해 왔는데, 위 해석례 이후 종전 사업주체의 동의 없이도 사업주체 변경에 대한 사업계획변경승인이 가능하다는 취지의 확정판결(서울고등법원 2018. 7. 19. 선고 2018누35454 판결례 등) 및 최근 주택건설사업장의 경매·공매 증가에 따른 증명서류 제출 관련 민원 문의가 증가함에 따라 부처 내 이견이 생겨 법제처에 법령해석을 요청함

## 질의요지

「주택법」 제15조의 주택건설사업계획승인에 따라 사업 시행 중인 토지와 건축물(이하 “토지등”이라 함)이 경매·공매로 낙찰 매각된 이후 해당 토지등의 소유권 전부를 확보한 자가 같은 조 제4항 본문에 따라 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 신청하려는 경우, 해당 토지등의 소유권 확보에 관한 증명서류(경락결정서 등) 외에 사업주체 변경에 대한 다른 증명서류로서 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 반드시 필요한지?



## 제시된 의견

## 1. 반드시 필요한 것은 아님

해당 토지등의 소유권 확보에 관한 증명서류 외에 사업주체 변경에 대한 다른 증명서류로서 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 반드시 필요한 것은 아님.

## 2. 반드시 필요함

해당 토지등의 소유권 확보에 관한 증명서류 외에 사업주체 변경에 대한 다른 증명서류로서 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 반드시 필요함.



### 회신 내용

#### 답변

이 사안의 경우, 해당 토지등의 소유권 확보에 관한 증명서류 외에 사업주체 변경에 대한 다른 증명서류로서 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 반드시 필요한 것은 아닙니다.

#### 이유

먼저 「주택법」 제15조제4항 본문 및 같은 법 시행규칙 제13조제1항에 따라 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 신청하는 경우 종전 사업주체의 동의가 반드시 필요한지 여부에 대해 살펴보면, 「주택법」 제21조제1항 본문에서는 같은 법 제15조제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제16조제4항에서는 사업계획승인권자는 사업주체가 경매·공매 등으로 인하여 대지소유권을 상실한 경우(제2호) 그 사업계획의 승인을 취소할 수 있다고 규정하고 있는바, 주택건설사업계획의 승인을 받은 사업주체가 경매·공매 등의 사유로 해당 주택건설대지를 포함한 토지등의 소유권 전부를 상실하였다면 해당 사업주체는 「주택법」 제21조제1항 본문에 따른 주택건설사업을 시행할 수 있는 주택건설대지의 소유권 확보 요건을 더 이상 갖추지 못하게 되어 사업계획승인의 취소 대상이 되고, 「주택법」 제15조의 주택건설사업계획승인에 따라 사업 시행 중인 토지등의 소유권 전부를 경매·공매 절차를 통해 새로이 확보한 자가 해당 주택건설사업을 계속 진행하고자 할 경우에는 종전 사업주체에 대한 사업계획승인의 취소 여부와 무관하게 같은 법 제15조제4항 본문 및 같은 법 시행규칙 제13조제1항에 근거하여 자신으로 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 단독으로 신청할 수 있으므로,<sup>89)</sup> 이러한 사업계획승인 및 사업계획변경승인에 관한 주택법령의 규정 및 체계를 종합적으로 고려하면 「주택법」 제15조제4항 등에 따른 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인 신청 과정에서 종전 사업주체의 동의가 반드시 필요하다고 보기는 어렵습니다.

또한 「주택법」 제15조제4항 및 제16조 등 주택법령에서 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 허용하는 주된 목적은 종전 사업주체에 대한 사업계획 승인 시 타당하다고 판정받은 사업계획에 대하여

<sup>89)</sup> 대법원 2000. 9. 26. 선고 99두646 판결례 및 서울고등법원 2018. 7. 19. 선고 2018누35454 판결례 참조

는 심사를 생략하고 변경되는 사업주체의 적격성만을 판단하여 행정의 효율성을 달성하는 데에 있는 것이지, 종전 사업주체의 지위나 경제적 이익을 보호하려는 것은 아니라고 할 것인바,<sup>90)</sup> 「주택법」 제15조의 주택건설사업계획승인에 따라 사업 시행 중인 토지등의 소유권 전부를 경매·공매 절차를 통해 확보한 자가 그 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 신청하는 경우 제출해야 하는 관련 증명서류에 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 반드시 필요한 것은 아니라고 보는 것이 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 허용하고 있는 규정의 취지에 부합하는 해석입니다.

아울러 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인은 새로운 사업주체에 대하여 그 적격 여부를 살펴본 후 종전에 승인된 사업계획과 동일한 사업계획을 새로이 승인해 주는 행정청의 재량행위로서,<sup>91)</sup> 이러한 사업주체의 변경승인 여부에 대한 최종적인 결정은 결국 사업계획승인권자의 재량사항에 해당하는 것이고, 사업계획승인권의 양도·양수와 같은 개념이 성립되지 않아 사업계획승인권자는 종전 사업주체의 의사를 별도로 확인해야 할 필요성이 크지 않다는 점<sup>92)</sup>도 이 사안을 해석할 때 고려해야 할 필요성이 있습니다.

#### 사안의 해설

- 「주택법」 제15조의 주택건설사업계획승인에 따라 사업 시행 중인 토지등이 경매·공매로 낙찰 매각된 이후 해당 토지등의 소유권 전부를 확보한 자가 같은 조 제4항 본문에 따라 사업주체를 변경하는 내용의 사업계획변경승인을 신청하려는 경우, 종전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서가 반드시 필요한지 여부가 문제된 사안임.
- 2013. 12. 27. 회신된 법제처 법령해석례(13-0504) 이후 2018. 7. 19. 선고된 서울고등법원 2018누35454 판결례에서는 주택건설사업 토지 등의 소유권을 경매절차를 통해 취득하였으나, 종전 사업주체의 명의변경 동의서 등이 제출되지 않았다는 이유로 사업주체 변경 승인신청을 반려한 처분의 취소를 구하는 사안에서 사업계획승인권자는 종전 사업주체의 동의 없이도 사업주체를 변경하는 주택건설사업계획변경승인 처분을 할 수 있다고 판결함.
- (관련 해석례) 2013. 12. 27. 회신 13-0504 해석례

질의 요지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「주택법」 제16조의 주택건설사업계획에 따라 사업 시행 중인 토지와 건축물이 <u>경매로 낙찰 매각된</u> 이후 해당 토지 및 건축물에 대한 소유권 또는 사용권을 확보한 자가 「주택법」 제16조제5항에 따라 사업계획변경승인(사업주체 변경) 신청을 하려는 경우, <u>해당 토지 및 건축물의 소유권 또는 사용권 확보에 관한 증명서류</u></li> </ul>
----------	---

90) 서울고등법원 2018. 7. 19. 선고 2018누35454 판결례 참조

91) 대법원 2005. 4. 15. 선고 2004두10883 판결례 및 서울고등법원 2018. 7. 19. 선고 2018누35454 판결례 참조

92) 서울고등법원 2015. 3. 23. 선고 2015누16 판결례 참조



	(경락결정서 및 사용권 확보에 관한 증빙서류) 외에 사업주체 변경에 대한 다른 증빙서류(이전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서 등)가 필요한지?
해석 대상 법령	<p>▶ 구 「주택법」(2016. 1. 19. 법률 제13805호로 전부개정되어 2016. 8. 12. 시행되기 전의 것) 제16조(사업계획의 승인) ⑤ 제1항 또는 제3항에 따라 승인받은 사업계획을 변경하려면 변경승인을 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>▶ 구 「주택법 시행규칙」(2016. 8. 12. 국토교통부령 제353호로 전부개정되어 같은 날 시행되기 전의 것) 제11조(사업계획의 변경승인신청 등) ① 법 제16조제5항 본문에 따른 사업계획의 변경승인을 받으려는 사업주체는 별지 제12호서식의 사업계획(변경)승인신청서에 사업계획변경내용 및 그 증빙서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.</p> <div style="border: 1px dotted black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>* 현행 「주택법」 제15조제4항 및 같은 법 시행규칙 제13조제1항은 구 「주택법」 제16조제5항 및 같은 법 시행규칙 제11조제1항과 동일한 내용을 규정하고 있음(용어 변경 : 증빙서류 → 증명서류).</p> </div>
회답	<ul style="list-style-type: none"> <li>이 사안의 경우, 사업주체 변경에 대한 다른 증빙서류(이전 사업주체의 명의변경 동의서 또는 이에 갈음하는 확정판결서 등)가 <b>필요함</b>.</li> </ul>
이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지 및 건축물의 소유권 또는 사용권을 확보하였다 하더라도 <u>그 소유권 또는 사용권을 근거로 당연히 사업주체가 변경되었다고 볼 수는 없음</u>.</li> </ul> <p>→ 단순히 토지 및 건축물의 소유권 또는 사용권을 확보하였다는 서류(경락결정서 및 사용권 확보에 관한 증빙서류)만으로는 사업계획변경내용(사업주체 변경)의 증빙서류가 되지 못한다고 할 것임.</p>

- (관련 판례) 서울고등법원 2018. 7. 19. 선고 2018누35454 판결례(대법원 - 심리불속행기각)

청구 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택건설사업 토지 등의 소유권을 경매절차를 통해 취득하였으나, <u>중전 사업주체의 명의변경 동의서 등이 제출되지 않았다는 이유로 사업주체 변경승인신청을 반려한 처분의 취소</u>를 구하는 사안</li> </ul>
결론	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업계획승인권자는 <u>중전 사업주체의 동의 없이도 사업주체를 변경하는 주택건설 사업계획변경승인 처분을 할 수 있음</u>.</li> </ul>

이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택건설사업계획에서 사업주체의 변경승인신청은 양수인이 단독으로 할 수 있고 위 변경승인은 실질적으로 양수인에 대하여 종전에 승인된 사업계획과 동일한 사업계획을 새로이 승인해 주는 행위라 할 것이므로(대법원 2000. 9. 26. 선고 99두 646 판결례), 주택건설사업계획의 승인이 행정청의 재량행위에 해당하는 이상 <u>사업주체 변경승인은 새로운 사업주체에 대하여 종전에 승인된 사업계획과 동일한 사업계획을 새로이 승인해 주는 행위로서 역시 행정청의 재량행위로 봄이 타당한 점, 사업주체를 변경하는 내용의 주택건설사업계획에 대한 변경승인을 허용하는 주된 목적은 종전 사업주체에 대한 사업계획 승인 시 타당하다고 판정받은 사업계획 자체에 대하여는 심사를 생략하고 변경되는 사업주체의 적격성을 판단하여 행정의 효율성을 달성하는 것에 있다고 보이고, 종전 사업주체의 수허가자로서의 지위나 경제적 이익을 보호하려는 것에 있다고 보기는 어려운 점, 이 사건 사업의 사업주체는 현재까지 위 사업에 관한 별다른 진행사항이 없었을 뿐만 아니라 원고가 경매로 이 사건 토지 등을 취득한 이상 피고보조참가인은 이 사건 사업을 더 이상 진행하기 어려울 것으로 보이는 점 등에 의하면, 원고가 경매절차를 통하여 이 사건 토지 등을 낙찰받은 경우 사업주체를 변경하는 내용의 주택건설사업계획에 대한 변경승인에 종전 사업주체인 피고보조참가인의 동의서 등이 반드시 필요하다고 볼 수는 없음.</u></li> </ul>
----	--

## 관계 법령

### • 주택법

제15조(사업계획의 승인) ① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택 건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 다음 각 호의 사업계획승인권자(이하 “사업계획승인권자”라 한다. 국가 및 한국토지주택공사가 시행하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 국토교통부장관을 말하며, 이하 이 조, 제16조부터 제19조까지 및 제21조에서 같다)에게 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만제곱미터 이상인 경우: 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 「지방자치법」 제198조에 따라 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 시장

2. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만제곱미터 미만인 경우: 특별 시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수

② (생략)

③ 주택건설사업을 시행하려는 자는 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택단지를 공구별로 분할하여 주택을 건설·공급할 수 있다. 이 경우 제2항에 따른 서류와 함께 다음 각 호의 서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다.

1. ~ 3. (생략)

④ 제1항 또는 제3항에 따라 승인받은 사업계획을 변경하려면 사업계획승인권자로부터 변경 승인을 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ ~ ⑥ (생략)

#### • 주택법 시행규칙

제13조(사업계획의 변경승인신청 등) ① 사업주체는 법 제15조제4항 본문에 따라 사업계획의 변경승인을 받으려는 경우에는 별지 제15호서식의 신청서에 사업계획 변경내용 및 그 증명서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출(전자문서에 따른 제출을 포함한다)하여야 한다.

② ~ ⑦ (생략)

## 분야 : 경제법령

## 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제9조제2항에 따른 피난계단과 특별피난계단의 구조 기준으로서 두 창문등과의 거리의 산정기준

(법제처 2024. 5. 8. 회신 24-0489, 24-0707 해석례)

## 질의배경

민원인은 사기업에서 설계업무를 수행하는 자로서 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」(이하 “건축물방화구조규칙”이라 함) 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 두 창문 사이의 거리 기준인 “2미터”의 산정 방법은 두 창문등 사이에 있는 모든 외벽면의 길이의 합계 거리를 의미하는 것인지 아니면 두 창문등 간의 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리 인지 여부에 대해 의문이 있어 법령해석을 요청함

## 질의요지

건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목에 따른 건축물의 내부에 설치하는 피난계단의 구조 기준으로서 ‘계단실의 바깥쪽과 접하는 창문등’과 ‘당해 건축물의 다른 부분에 설치하는 창문등’과의 거리의 산정기준인 “2미터” 및 같은 항 제3호마목에 따른 특별피난계단의 구조 기준으로서 ‘계단실·노대 또는 부속실에 설치하는 건축물의 바깥쪽에 접하는 창문등’과 ‘계단실·노대 또는 부속실외의 당해 건축물의 다른 부분에 설치하는 창문등’과의 거리의 산정기준인 “2미터”는 두 창문등 사이의 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리인지 아니면 두 창문등에 이르는 모든 외벽면의 길이의 합계 거리인지인지?



## 제시된 의견

## 1. 두 창문등 사이의 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리임

건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 두 창문등 사이의 거리인 “2미터”는 충분한 이격 거리를 확보하여 화재 안전성을 최대한 확보할 수 있는 방향으로 해석하는 것이 피난과 방화를 목적으로 하는 규정의 취지에 부합하므로 두 창문등 사이의 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리임

## 2. 관리주체의 별도의 판단을 거쳐 조치를 하여야 함

두 창문등 사이의 “2미터” 이상의 거리는 특별한 산정 기준이 없으므로 반드시 건축물의 외벽면을 기준으로 한 직선거리라고 보아야 할 것은 아니고, 건축물 구조상의 외벽면의 거리의 합계가 “2미터”가 되는 경우에도 피난계단이나 특별피난계단의 두 창문 사이의 이격 거리의 기준을 충족하는 것으로 해석하여야 함



### 회신 내용

#### 답변

건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 ‘건축물의 내부에 설치하는 피난계단’과 ‘특별피난계단’의 구조 기준으로서 두 창문등과의 거리 기준인 “2미터”는 두 창문등 사이의 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 산정해야 합니다.

#### 이유

건축물방화구조규칙은 「건축법」 제49조 등의 위임에 따라 건축물의 피난·방화 등에 관한 기술적 기준을 정하는 것을 목적으로 하는 규칙(제1조)으로서, 해당 규칙을 해석함에 있어서는 그 위임 취지에 맞게 건축물의 안전 및 방화라는 목적을 충실히 실현할 수 있는 방향으로 해석해야 할 것<sup>93)</sup>인데, 「건축법」 제49조 및 같은 법 시행령 제35조의 위임에 따라 마련된 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에서 두 창문등 사이를 “2미터” 이상의 거리를 두고 설치할 것을 규정한 것은 건축물에 화재가 발생한 경우 화재가 피난계단 및 특별피난계단으로 확산되는 것을 방지하기 위하여 두 창문등 사이에 이격해야 하는 최소한의 거리 기준을 정한 것으로서 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 두 창문등 사이의 거리인 “2미터”는 건축물 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 산정하여 충분한 이격 거리를 확보할 수 있도록 해석하는 것이 피난과 방화를 목적으로 하는 규정의 취지에 부합한다고 할 것입니다.

그리고 건축물에서 직통계단은 피난층이 아닌 층에서 피난층이나 지상까지 신속하게 대피할 수 있도록 하는 계단이나 경사로를 말하는 것으로서 피난시설의 일종인데,<sup>94)</sup> 「건축법 시행령」 제35조 및 건축물방화구조규칙 제9조제1항에서 5층 이상 또는 지하 2층 이하인 층으로부터 피난층 또는 지상으로 통하는 직통계단을 피난계단 또는 특별피난계단으로 설치하도록 하면서 그 구조에 대해 규정하고 있는 것은 건축물의 고층 또는 지하층에서 화재가 발생할 경우 대피 시 소요되는 시간, 거리 등을 고려하여 마련된 안전확보에

<sup>93)</sup> 법제처 2016. 7. 25. 회신 16-0133 해석례 참조

<sup>94)</sup> 법제처 2016. 5. 12. 회신 16-0002 해석례 참조

필요한 최소한의 기준<sup>95)</sup>을 정한 것이고, 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목은 화재 시 피난통로로 사용되는 계단실이 건축물의 다른 부분에 설치된 창호 등을 통해 계단실 창문 등으로 화재가 전파되는 것을 방지하기 위한 기준을 정한 것인바, 건축물의 형태와 관계없이 두 창문등 간의 거리가 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 2미터 이상 이격하여야 한다고 해석하는 것이 외벽면의 길이를 모두 합한 것보다 화재 안전에 필요한 두 창문등의 사이의 최소한의 거리가 충분히 확보되므로 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 ‘건축물의 내부에 설치하는 피난계단’과 ‘특별피난계단’의 구조 기준으로서 두 창문등과의 거리 기준인 “2미터”는 두 창문등 사이의 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 산정해야 할 것입니다.

### 사안의 해설

- 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 두 창문 사이의 거리 기준인 “2미터”의 산정 방법에 대한 산정방법이 문제가 된 사안이다.
- **(건축물방화구조규칙의 취지)** 건축물방화구조규칙은 「건축법」 제49조 등의 위임에 따라 건축물의 피난·방화 등에 관한 기술적 기준을 정하는 것(제1조)이므로 그 위임 취지에 맞게 건축물의 안전 및 방화라는 목적을 충실히 실현할 수 있는 방향으로 해석해야 하므로 두 창문 등 사이의 거리인 “2미터”는 건축물 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 산정하여 충분한 이격 거리를 확보할 수 있도록 해석하는 것이 규정의 취지에 부합함
- **(피난계단과 특별피난계단의 성격)** 「건축법 시행령」 제35조 및 건축물방화구조규칙 제9조제1항에서 5층 이상 또는 지하 2층 이하인 층으로부터 피난층 또는 지상으로 통하는 직통계단을 피난계단 또는 특별피난계단으로 설치하도록 하면서 그 구조에 대해 규정하고 있는 것은 건축물의 고층 또는 지하층에서 화재가 발생할 경우 대피 시 소요되는 시간, 거리 등을 고려하여 마련된 안전확보에 필요한 최소한의 기준<sup>96)</sup>을 정한 것이고, 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목은 화재 시 피난통로로 사용되는 계단실이 건축물의 다른 부분에 설치된 창호 등을 통해 계단실 창문 등으로 화재가 전파되는 것을 방지하기 위한 기준을 정한 것이므로 두 창문등 간의 거리가 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 2미터 이상 이격하여야 한다고 해석하는 것이 외벽면의 길이를 모두 합한 것보다 화재 안전에 필요한 두 창문등의 사이의 최소한의 거리가 충분히 확보됨
- **(추가 논점)** 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 피난계단과 특별피난계단의 기준으로서 두 창문등 사이의 “2미터” 이상의 거리에 대해서는 별도

95) 법제처 2020. 4. 27. 회신 20-0035 해석례 참조

의 산정 기준이 없으므로 두 창문등에 이르는 모든 외벽면의 길이의 합계 거리를 의미하는 것으로 보아야 한다는 의견이 있으나, 만약 건축물방화구조규칙 제9조제2항제1호라목 및 같은 항 제3호마목에 따른 두 창문등 사이의 거리 기준으로서 “2미터”를 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리가 아니라 두 창문등에 이르는 모든 외벽면의 길이의 합계 거리로 산정한다면 각 건축물의 외벽면의 형태에 따라 화재 등으로부터 안전 확보에 필요한 두 창문등의 최소한의 이격 거리가 달라지는 결과를 초래하게 되므로, 두 창문등 간의 거리의 기준인 “2미터”는 외벽면을 기준으로 한 최소한의 직선거리로 해석하는 것이 안전 기준의 일관된 적용 측면에서도 타당하다고 할 것임

### 관계 법령

#### • 건축법

제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등) ① 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물과 그 대지에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 복도, 계단, 출입구, 그 밖의 피난시설과 저수조(貯水槽), 대지 안의 피난과 소화에 필요한 통로를 설치하여야 한다.

② ~ ⑤ (생략)

#### • 건축법 시행령

제35조(피난계단의 설치) ① 법 제49조제1항에 따라 5층 이상 또는 지하 2층 이하인 층에 설치하는 직통계단은 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 피난계단 또는 특별피난계단으로 설치하여야 한다. 다만, 건축물의 주요구조부가 내화구조 또는 불연재료로 되어 있는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 5층 이상인 층의 바닥면적의 합계가 200제곱미터 이하인 경우
2. 5층 이상인 층의 바닥면적 200제곱미터 이내마다 방화구획이 되어 있는 경우

② ~ ⑥ (생략)

#### • 건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙

제9조(피난계단 및 특별피난계단의 구조) ① 영 제35조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 건축물의 5층 이상 또는 지하 2층 이하의 층으로부터 피난층 또는 지상으로 통하는 직통계단(지하 1층인

96) 법제처 2020. 4. 27. 회신 20-0035 해석례 참조

건축물의 경우에는 5층 이상의 층으로부터 피난층 또는 지상으로 통하는 직통계단과 직접 연결된 지하 1층의 계단을 포함한다)은 피난계단 또는 특별피난계단으로 설치해야 한다.

② 제1항에 따른 피난계단 및 특별피난계단의 구조는 다음 각 호의 기준에 적합해야 한다.

1. 건축물의 내부에 설치하는 피난계단의 구조

가. ~ 다. (생략)

라. 계단실의 바깥쪽과 접하는 창문등(망이 들어 있는 유리의 불박이창으로서 그 면적이 각각 1제곱미터 이하인 것을 제외한다)은 당해 건축물의 다른 부분에 설치하는 창문등으로부터 2미터 이상의 거리를 두고 설치할 것

마. ~ 바. (생략)

2. (생략)

3. 특별피난계단의 구조

가. ~ 라. (생략)

마. 계단실·노대 또는 부속실에 설치하는 건축물의 바깥쪽에 접하는 창문등(망이 들어 있는 유리의 불박이창으로서 그 면적이 각각 1제곱미터이하인 것을 제외한다)은 계단실·노대 또는 부속실외의 당해 건축물의 다른 부분에 설치하는 창문등으로부터 2미터 이상의 거리를 두고 설치할 것

바. ~ 카. (생략)

③ ~ ④ (생략)



「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 1 제5호사목가)에 따라 개발제한구역 내 야영장 설치 허가를 받을 수 있는 “10년이상거주자”의 범위(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 별표 1 제5호사목 관련)

(법제처 2024. 10. 2. 회신 24-0550 해석례)

#### 질의배경

지자체가 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호사목에 따른 야영장 설치를 위한 사업자 선정공고를 실시하여 응모한 자가 개발제한구역 내의 건축물 중 주거용이 아닌 건축물(주거용 건축물로의 용도변경이 허용되지 않는 경우임을 전제로 함)에서 10년 이상 거주한 사람으로 판명되었고, 이러한 경우에도 10년이상거주자\*인지 의문이 있어 법령해석을 요청한 사안임.

\* 허가신청일 현재 해당 개발제한구역에서 10년 이상 계속 거주하고 있는 사람

#### 질의요지

허가신청일 현재 개발제한구역에 있는 근린생활시설 등 주거용이 아닌 건축물(이하 “비주거용 건축물”이라 함)에 주민등록 전입신고를 마치고 10년 이상 계속 거주하고 있는 사람이 개발제한구역법 시행령 별표 1 제5호사목가)의 “10년이상거주자”에 포함되는지?



#### 제시된 의견

##### 1. “10년이상거주자”에 포함되지 않음

“10년이상거주자”에 포함된다고 해석할 경우 개발제한구역법상 금지행위(용도변경 허가를 받지 않고 비주거용 건축물을 주거용도로 사용)를 한 것을 원인으로 같은 법에 따른 보호·특혜를 받게 되는 결과가 되어 개발제한구역법의 입법취지에 부합하지 않음.

##### 2. “10년이상거주자”에 포함됨.

거주의 형태나 건축물의 적부(適否)를 기준으로 10년이상거주자의 범위를 제한할만한 근거가 될 수 있는 문구나 표현을 두고 있지 않음.



## 회신 내용

### 답변

허가신청일 현재 개발제한구역에 있는 비주거용 건축물에 10년 이상 계속 거주하고 있는 사람은 개발제한 구역법 시행령 별표 1 제5호사목가)의 “10년이상거주자”에 포함되지 않습니다.

### 이유

먼저 개발제한구역법 제12조제1항제1호마목 및 같은 법 시행령 제13조제1항에서 개발제한구역에서 예외적으로 일정한 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허용하는 것은 개발제한구역 지정으로 주거·생활 및 재산권 행사 등에 각종 제한을 받는 주민들을 보호하는 규정으로서, 특히 같은 법 시행령 별표 1 제5호 사목가)에 따라 허가를 받아 개발제한구역 내에 야영장을 설치할 수 있게 한 것은 개발제한구역 내 주민의 소득증대에 기여하도록 하면서도 개발제한구역의 훼손을 최소화하기 위하여 제한적으로 설치할 수 있도록 한 것인데,<sup>97)</sup> 이와 같이 예외적으로 야영장의 설치 허가를 받을 수 있는 자 중 하나인 “10년이상거주자”는 주거가 본래의 용도인 건축물에서 그 용도에 맞게 장기간 거주하는 것을 전제한다고 보는 것이 해당 규정의 입법취지에 비추어 타당하다고 할 것입니다.

그리고 개발제한구역법은 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수 등 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연 환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적(제1조)으로 하는 법률로서, 이 사안과 같이 개발제한구역에 있는 근린생활시설 등 비주거용 건축물을 주거 용도로 사용하기 위해서는 원칙적으로 개발제한구역법 제12조제1항제8호에 따라 용도변경 허가를 받아야 하고, 만일 용도변경 허가를 받지 않고 주거 용도로 사용하는 경우에는 개발제한구역법 제30조제1항제1호에 따른 행정처분 및 제32조제1호에 따른 벌칙의 부과 대상이 될 수 있는바, 이와 같이 용도변경을 하지 않고 다른 용도로 사용한 경우까지 모두 같은 법 시행령 별표 1 제5호사목가)에 따라 개발제한구역 내 야영장의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경 허가를 받을 수 있는 “10년이상거주자”에 포함된다고 해석하는 것은 개발제한구역법에서 제한하고 있는 행위를 한 것을 원인으로 같은 법에 따른 보호 또는 특혜를 받게 되는 결과가 되어 개발제한구역을 효율적으로 관리하고 도시의 무질서한 확산을 방지하려는 개발제한구역법의 입법목적에 부합하지 않는다고 할 것입니다.

또한 개발제한구역법 제12조제1항에 따른 행위제한 규정은 개발제한구역에서의 건축행위 및 용도변경 등의 행위를 하는 것을 원칙적으로 금지하되, 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에만 시장·군수·구청장의

<sup>97)</sup> 2014. 11. 24. 대통령령 제25774호로 일부개정된 개발제한구역법 시행령 조문별 개정이유서 참조

허가를 받아 예외적으로 일정한 행위를 할 수 있도록 허용하고 있는 규정으로서, 이러한 예외사유를 해석할 때에는 그 입법취지를 고려하여 보다 엄격하게 해석해야 하고,<sup>98)</sup> 특히 같은 법 시행령 제13조제1항 및 별표 1 제5호사목가)에서 야영장 설치 허가 대상으로 “10년이상거주자”를 규정한 것은 개발제한구역에서 장기간 거주한 주민에게 일종의 특혜를 부여하는 성격의 규정이라는 점을 고려하면 그 범위를 더욱 엄격하게 해석해야 할 것인바, 개발제한구역에 있는 비주거용 건축물에서 10년 이상 거주한 사람까지 같은 법 시행령 별표 1 제5호사목가)의 “10년이상거주자”의 범위에 포함된다고 해석하기는 어렵습니다.

### 사안의 해결

- “10년이상거주자”가 적법한 주거용 건축물에 10년 이상 거주한 사람만을 의미하는지가 문제된 사안이다.
- **(입법취지)** 개발제한구역법 제12조제1항제1호마목, 같은 법 시행령 제13조제1항 및 별표 1 제5호사목가)에서 개발제한구역 내 야영장 설치 허가를 받을 수 있는 자로 10년이상거주자를 규정한 것은 개발제한구역 내 주민의 소득증대에 기여하도록 하면서도 개발제한구역의 훼손을 최소화하기 위하여 제한적으로 설치할 수 있도록 한 것이므로, 명시적 표현이 없어도 적법한 주거용 건축물에 10년 이상 거주한 사람만을 의미하는 것으로 보는 것이 타당함.
- **(법위반 행위를 원인으로 법상 특혜 부여)** 근린생활시설 등 비주거용 건축물을 용도변경 허가를 받지 않고 주거 용도로 사용하는 경우 개발제한구역법 제30조제1항제1호에 따른 행정처분 및 제32조제1호에 따른 벌칙의 부과 대상이 될 수 있는바, 이러한 경우까지 “10년이상거주자”에 포함된다고 해석하게 되면 개발제한구역법에서 제한하고 있는 행위를 한 것을 원인으로 같은 법에 따른 보호 또는 특혜를 받게 되는 결과가 되어 개발제한구역을 효율적으로 관리하고 도시의 무질서한 확산을 방지하려는 개발제한구역법의 입법목적에 부합하지 않음.

### 관계 법령

#### • 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법

제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라

98) 법제처 2024. 8. 6. 회신 24-0544 해석례 참조

한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경

가. ~ 라. (생 략)

마. 개발제한구역 주민과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설

1의2. ~ 9. (생 략)

② ~ ⑪ (생 략)

• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령

제13조(허가 대상 건축물 또는 공작물의 종류 등) ① 법 제12조제1항제1호에 따른 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위는 별표 1과 같다.

②·③ (생 략)

[별표 1]

건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위(제13조제1항 관련)

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
1.~ 4. (생 략)	(생 략)
5. 개발제한구역 주민의 주거·생활편익 및 생업을 위한 시설	(생 략)
가. ~ 바. (생 략)	(생 략)
사. 야영장(제1호타목에 따른 야영장은 제외한다)	가) 마을공동, 10년이상거주자 또는 지정당시거주자만 설치할 수 있으며, 각각 1회로 한정한다. 다만, 공공사업에 따라 철거되거나 기존 시설을 철거한 경우에는 그러하지 아니하다.
아. (생 략)	나) ~ 라) (생 략)
	(생 략)

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 지방자치단체 출자·출연기관이 「지능정보화 기본법」에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당하는지

(법제처 2024. 9. 23. 회신 24-0582 해석례)

질의배경

지방자치단체에 배포하는 ‘지방자치단체 지능정보사회 실행계획 작성지침’에서는 지방자치단체 출자·출연기관을 “특별법에 따라 설립된 특수법인”으로 보아, 해당 지방자치단체의 출자·출연기관을 포함하여 지능정보사회 실행계획을 수립하도록 안내하고 있었는데, 최근 지방자치단체 출자·출연기관(예: 각종 문화재단, 경상북도중소기업종합지원센터 등)에서 수행하는 지능정보사업이 증가하는 추세임.

이에 따라 과학기술정보통신부는 지방자치단체 출자·출연기관이 ‘특별법에 따라 설립된 특수법인’으로서 공공기관에 해당하는지 명확히 해달라는 행정안전부의 요청을 받아 법령해석을 요청함.

질의요지

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”이라 함)에 따른 지방자치단체 출자·출연기관(이하 “출자·출연기관”이라 함)은 「지능정보화 기본법」 제2조제16호 다목에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당하는지?



제시된 의견

1. 특별법에 따라 설립된 특수법인에 해당함

출자·출연기관은 공공적 역할이나 기능을 수행하고 있고, 「민법」이나 「상법」 등에 따른 법인과 달리 조직 구성, 사업, 재정 지원 등에 대하여 지방출자출연법에서 구체적으로 규율하고 있으며, 「지능정보화 기본법」에 따른 일정한 책무 부과 필요성 등을 고려할 때, 출자·출연기관은 공공기관으로서 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당함

## 2. 특별법에 따라 설립된 특수법인에 해당하지 않음

출자·출연기관은 설치 근거 법령이 특별법이 아닌 일반법인 「상법」이나 「민법」에 해당하고, 지방출자출연법은 ‘운영에 관한 법률’로서 출자·출연기관의 설립을 목적으로 제정된 특별법으로 보기 어려우며, 명문의 규정 없이 「지능정보화 기본법」에 따른 일정한 책무를 부담하는 공공기관에 해당한다고 해석하는 것은 타당하지 않으므로 출자·출연기관은 공공기관으로서 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당하지 않음



### 회신 내용

#### 답변

지방출자출연법에 따른 지방자치단체 출자·출연기관은 「지능정보화 기본법」 제2조제16호다목에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당합니다.

#### 이유

지방출자출연법은 지방자치단체가 출자(出資)하거나 출연(出捐)하여 설립한 기관의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 이바지함을 목적으로 하는 법률(제1조)로서, 같은 법 제4조제1항에 따르면 출자·출연기관의 설립에는 지방자치단체의 재정이 투입되고, 출자·출연기관은 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업이나 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 수행하는바,<sup>99)</sup> 지방출자출연법에 따른 출자·출연기관은 공공적 역할이나 기능을 수행하고 있다고 할 것입니다.

그리고 지방출자출연법에서는 ① 지방자치단체는 출자·출연기관을 설립하려는 경우 등에는 출자·출연기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 검토한 후 출자·출연기관 운영심의위원회의 심의·의결을 거쳐야 하고(제7조제1항), 같은 법 제4조제3항에 따른 조례안을 입법예고하기 전에 시·도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하도록 하는(제7조제2항) 등 출자·출연기관의 설립 요건을 엄격하게 규정하고 있으며,<sup>100)</sup> ② 주무기관의 장이나 지방자치단체의 장은 원칙적으로 출자·출연기관의 임원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 요구할 수 있고(제9조제4항), 지방자치단체의 장은 출자·출연기관의 장과 경영 목표 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 체결하며(제11조), 출자·출연기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있고(제26조), 지방자치단체는 출자·출연기관에 재정 지원을 할 수

99) 법제처 2022. 9. 14. 회신 22-0422 해석례 참조

100) 법제처 2022. 9. 14. 회신 22-0422 해석례 참조

있도록(제20조) 규정하고 있는바, 지방출자출연법에서는 출자·출연기관이 공공적 역할이나 기능을 수행할 수 있도록 「민법」이나 「상법」 등에 따른 법인과 달리 조직 구성, 사업, 재정 지원 및 감독 등에 대한 사항을 구체적으로 규율하고 있습니다.

위와 같은 지방출자출연법의 규정 및 체계, 출자·출연기관의 성격을 종합적으로 고려해 볼 때, 출자·출연기관은 지방자치단체의 주민의 복리 증진 및 지역경제 발전을 위한 사업 등을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체가 출자 또는 출연하여 설립한 법인으로서 그 설립 목적, 주요 업무와 사업 및 활동에 있어서 일반 법인과는 달리 공공적 역할이나 기능을 수행한다고 볼 수 있으므로, 「지능정보화 기본법」 제2조제16호다목에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당한다고 할 것입니다.

또한 「지능정보화 기본법」에서는 지능정보사회의 구현 및 국가경쟁력 확보를 통해 국민의 삶의 질을 높이기 위하여 특별법에 따라 설립된 특수법인을 포함한 “공공기관”에 같은 법 제4조제3항에 따라 국가기관, 지방자치단체와 마찬가지로 지능정보화를 추진하거나 지능정보서비스를 제공하는 경우에 시책 마련, 접근성 보장 등의 의무를 부과하고 있는바, 공공적 역할이나 기능을 수행하는 출자·출연기관도 공공기관에 해당한다고 보아 「지능정보화 기본법」에 따라 지능정보사회 구현을 위한 일정한 책무를 수행할 수 있도록 하는 것이 「지능정보화 기본법」의 입법 목적에도 부합합니다.

### 사안의 해설

- 「지능정보화 기본법」 제2조제16호에서 법 적용 대상인 “공공기관”을 “특별법에 따라 설립된 특수법인”이라고만 규정하고 있어 지방출자출연법에 따른 출자·출연기관이 같은 호에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당하는지가 문제된 사안이다.

- **(판례의 입장)** 대법원\*은 “특정 법인”이 “특별법에 따라 설립된 법인”에 해당하는지 여부에 대하여 아래와 같은 기준에 따라 판단하고 있다.

- ① 특정 법인의 공익적 성격
- ② 해당 법인의 설립 근거가 되는 법률에서 「민법」이나 「상법」 등에 의하여 설립된 일반 법인과 달리 규율한 취지
- ③ 특별법에 따라 설립된 법인을 적용대상으로 하는 법률의 입법 목적

\* 대법원 2010. 4. 29. 선고 2008두5643 판결례

- **(해석례의 입장)** “특정 법인”이 “특별법에 따라 설립된 법인”에 해당하는지에 여부에 대하여 다수의 해석례가 있고, 판례와 유사하게 특정 법인이 공공적 역할이나 기능을 수행하고 있는지, 조직구성이나 활동에 대한 관리·감독 등에서 「민법」이나 「상법」 등에 따라 설립된 일반 법인과

달리 규율하고 있는지, 해석 대상 법령의 입법목적 등을 종합적으로 고려하여 판단하고 있다. 주요 해석례로는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」 제2조제4호에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당하는지에 대하여 ① 새마을운동중앙본부(09-0073 해석례), 새마을금고연합회(09-0046 해석례)에서는 해당한다고 회신하였으나, ② 재개발조합(21-0630 해석례), 지역농협협동조합(21-0383 해석례), 대한법무사협회(09-0161 해석례), 주식회사 케이티(08-0442 해석례), 성남문화재단(08-0411 해석례), 건설공제조합(07-0323 해석례), 대한기술사회(07-0188 해석례)에서는 해당하지 않는다고 회신한 바 있다.

또한 「민원 처리에 관한 법률」 제3조제3호나목3)에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인” 해당 여부에 대해서는 새마을금고중앙회(20-0064 해석례)와 학교안전공제회(18-0292 해석례) 모두 해당한다고 회신한 바 있다.

특히 ‘학교법인’의 경우 06-0318 해석례에서는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」 제2조제4호에 따른 “특별법에 따라 설립된 특수법인”에 해당한다고 보았으나, 10-0451 해석례에서는 「공공기록물 관리에 관한 시행령」 제3조제3호에 따른 “특별법에 의하여 설립한 법인”에 해당하지 않는다고 해석하였는데, ‘학교법인’은 정보공개법상 정보공개의 필요성은 인정되나, 학교법인 업무와 관련된 모든 자료를 국가적으로 보존·관리해야 한다고 보는 것은 공공기록물관리법의 규정 및 목적 등에 부합하지 않는다고 회신해 해석 대상 법령의 입법목적 및 취지 등을 고려해 판단한 바 있다.

- (24-0582 해석례의 쟁점) 지방출자출연법에 따른 지방자치단체 출자·출연기관이 공공적 역할이나 기능을 수행하고 있고, 「민법」이나 「상법」 등에 따른 법인과 달리 조직 구성, 사업, 재정 지원 등에 대하여 지방출자출연법에서 구체적으로 규율하고 있다는 점에 대해서는 22-0422 해석례에서 이미 판단한 바가 있어, 24-0582 해석례에서의 쟁점은 「지능정보화 기본법」의 입법목적이나 취지에 비추어 볼 때, 지방자치단체 출자·출연기관에 「지능정보화 기본법」상 각종 의무를 부여할 필요성이 있는지 여부였다.

24-0582 해석례에서는 지능정보사회의 구현 및 국가경쟁력 확보를 통한 국민의 삶의 질 향상이라는 해당 법령의 입법 목적 달성을 위해서는 공공적 역할이나 기능을 수행하는 지방자치단체 출자·출연기관에 대해서도 지능정보사회 구현을 위한 일정한 책무 등을 부과할 필요성이 있다고 회신하면서, 「지능정보화 기본법」 제2조제16호에 따른 “공공기관”에 지방출자출연법에 따른 출자·출연기관이 포함되는지 여부를 명확히 규정할 필요성이 있다는 법령정비 권고 의견을 덧붙였다.



• 지능정보화 기본법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 15. (생략)
16. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.
  - 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
  - 나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
  - 다. 특별법에 따라 설립된 특수법인
  - 라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교
  - 마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인·기관 및 단체

• 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률

제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업
2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관 또는 지방공기업이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다.

③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 설립 목적
2. 주요 업무와 사업
3. 출자 또는 출연의 근거와 방법
4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

## 분야 : 경제법령

## 근린재생형 활성화계획이 고시된 때에 용도지역 등을 변경하는 내용이 포함된 정비계획 결정이 의제되는지

(법제처 2024. 0. 00. 회신 24-0680 해석례)

## 질의배경

서울시에서는 도시재생법에 따른 근린재생 활성화계획을 수립하는 과정에서 지구단위계획에 따라 용도지역 등을 변경하는 내용의 경우 같은 법 제21조제3항에 따라 의제할 수 있는지를 검토하던 중, 같은 항 제1호에 따르면 해당 내용이 의제될 수 없다고 규정한 것처럼 보이나, 같은 항 제4호에 따른 정비계획 결정에 포함된다면 의제될 수 있는 것처럼 보여 이를 명확하게 하기 위해 법령해석을 요청함.

## 질의요지

용도지역·용도지구를 국토계획법 제52조제1항제1호의 범위에서 지정 또는 변경하는 내용이 포함된 도시정비법상 정비계획(이하 “이 사안의 정비계획”이라 함)의 결정은 도시재생활성화 계획 중 근린재생형 활성화계획이 고시된 때 같은 법 제21조제3항에 따라 의제되는지?



## 제시된 의견

## 1. 의제됨

도시재생법 제21조제3항제1호에서는 이 사안에서와 같이 용도지역·용도지구를 국토계획법 제52조제1항제1호의 범위에서 지정 또는 변경하는 내용을 포함, 모든 용도지역 등을 변경하는 내용을 의제하지 않도록 규정하고 있으므로 정비계획 역시 이에 따라야 함.

## 2. 의제되지 않음

도시재생법 제21조제3항제1호 및 제4호는 각각의 절차에 따라 의제 여부를 결정하면 되는 것이므로 제1호에서 금지하고 있는 사항을 제4호까지 적용하는 것은 체계상 타당하지 않음.



## 회신 내용

### 답변

이 사안의 정비계획의 결정은 도시재생활성화계획 중 근린재생형 활성화계획이 고시된 때 도시재생법 제21조제3항에 따라 의제됩니다.

### 이유

먼저 도시재생활성화계획이 고시된 때 의제될 수 있는 인허가를 규정하고 있는 도시재생법 제21조제3항의 규정을 살펴보면, 같은 항에서는 각 호로 의제 대상이 되는 관련 인허가를 그 종류별로 각각 병렬적으로 나열하고 있는바, 같은 항 제1호에서 도시재생활성화계획 중 근린재생형 활성화계획을 고시한 때 의제되는 도시·군관리계획의 결정·변경에 관하여 별도의 규정을 두고 있다고 하더라도, 해당 규정이 같은 항 제2호부터 제9호까지에 규정된 다른 관련 인허가보다 우선 적용되는 것으로 보기는 어렵다고 할 것이고, 같은 항 제1호에 따라 근린재생형 활성화계획을 고시할 때 의제되지 않는 국토계획법 제2조제4호가목의 도시·군관리계획은 용도지역이나 용도지구의 변경에 관한 일반적인 계획인 반면, 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 근린재생형 활성화계획을 고시할 때 의제될 수 있는 이 사안 정비계획은 지구단위계획의 내용으로서의 용도지역이나 용도지구의 변경, 즉 같은 용도지역과 같은 용도구역 안에서 세부 용도지역 및 세부 용도구역을 변경하는 경우 등으로 제한되어 있어<sup>101)</sup> 같은 항 제1호 및 제4호에 따라 의제할 수 있는 계획 변경의 내용인 용도지역 및 용도지구의 변경의 범위가 동일하지도 않으며, 도시재생법 제21조제3항제1호에서 근린재생형 활성화계획을 고시한 때 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용의 도시·군관리계획의 결정·변경을 의제될 수 없도록 규정한 것이 근린재생형 활성화계획에 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용을 포함할 수 없다는 의미는 아니라는 점 등을 고려할 때, 이 사안 정비계획의 결정은 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 의제된다고 해석하는 것이 같은 법 제21조제3항의 규정의 체계에 비추어볼 때 타당하다고 할 것입니다.

또한 「행정기본법」 제24조제1항에 따르면 인허가의의제는 하나의 인허가(이하 “주된 인허가”라 함)를 받으면 법률로 정하는 바에 따라 그와 관련된 여러 인허가(이하 “관련 인허가”라 함)를 받은 것으로 보는 것인데, 이는 주된 인허가의 관할 행정청으로 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것으로서,<sup>102)</sup> 주된 인허가를 원활하게 시행하기 위해 필요한 관련 인허가를 보다 쉽게 받을 수 있도록 절차를 간소화해 준 것이고, 인허가의의제 대상이 되더라도 목적사업이 관계 법령상 인허가의 실체적 요건을 충족하였는지에 관한 심사를 배제하려는 것은 아닌바,<sup>103)</sup> 만약 근린재생형 활

101) 도시정비법 제9조제1항제11호, 국토계획법 제52조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제45조제2항 참조

102) 대법원 2011. 1. 29. 선고 2010두14954 전원합의체 판결례 참조

103) 대법원 2021. 3. 11. 선고 2020두42569 판결례 등 참조

성화계획 추진 시 국토계획법 제52조제1항제1호에 따른 용도지역이나 용도지구의 변경이 필요하다면 개별적으로 관련 인허가 절차를 거치는 것보다는 인허가의제 대상으로 보아 창구를 단일화하고 절차를 간소화하는 것이 도시재생법 제21조제3항에서 인허가의제를 두고 있는 취지에도 부합합니다.

그리고 도시재생법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적(제1조)으로 하는 법률로서, 2013년 6월 4일 법률 제11868호로 제정된 도시재생법 제21조제3항에서는 도시재생활성화계획을 고시한 때 국토계획법 제2조제4호가목(용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획) 및 다목(기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획)에 관한 도시·군관리계획, 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정에 대해서만 의제되도록 규정하고 있었으나, 도시재생활성화계획을 수립한 후에도 도시재생사업시행자가 다른 법률에 따른 인가나 구역지정 등을 받기 위해 각각의 절차를 이행해야 하므로 많은 시간과 비용을 감수하여야 하는 문제가 있어 2017년 12월 26일 법률 제15317호로 일부개정된 도시재생법 제21조제3항에 각 호를 신설하여 도시재생활성화계획을 고시한 때 도시재생사업과 관계된 정비계획의 결정 등 더 많은 인허가가 의제될 수 있도록 하여 신속한 사업의 추진이 이루어질 수 있도록 한 것인바,<sup>104)</sup> 정비계획에 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용이 포함되어 있다고 하더라도 도시재생활성화계획의 원활한 시행 및 도시재생사업의 효율적인 추진을 위해서 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 이 사안 정비계획의 결정이 의제된다고 보는 것이 그 입법 연혁 및 개정 취지에 부합하는 해석이라 할 것입니다.

### 사안의 해설

- 도시재생법 제21조제3항제1호에서는 “용도지역 등의 지정·변경에 관한 도시·군관리계획”은 의제되지 않도록 규정하면서, 같은 항 제4호에서는 그 하위범주에 해당하는 “용도지역 등의 일부 변경에 관한 지구단위계획”으로 보는 정비계획”은 의제될 수 있다고 규정하고 있어 문제가 된 사안임.
- (인허가의제 규정의 체계) 인허가의제의 경우 의제되는 관련 인허가의 실체적 심사는 각 관련 인허가별로 실시되어야 할 것이므로,<sup>105)</sup> 관련 인허가가 병렬적으로 나열되어 있는 경우 이는 각각의 실체적 내용에까지 영향을 미친다고 보기 어려움.
- (인허가의제 규정의 성격) 인허가의제는 절차 간소화를 위한 제도<sup>106)</sup>로서, ‘용도지역 등의 일부 변경에 관한 지구단위계획’을 의제하지 않는다고 하여 변경 자체가 금지되는 것이 아닌

104) 2017. 9. 1. 의안번호 제2008986호로 발의된 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안에 대한 국회 국토교통위원회 검토보고서 참조

바, 절차 간소화라는 제도 성격을 고려할 때 제한된 범위에서 의제를 허용하는 것이 바람직함.

- (인허가의제 도입 목적) 도시재생법에서 당초 정비계획이 의제 대상이 아니었으나, 사업시행 자로서는 적지 않은 시간과 비용을 감수해야 하는 문제가 있어 도시재생사업과 관계된 정비 계획의 결정 등이 의제될 수 있도록 하여 신속한 사업의 추진이 이루어질 수 있도록 개정<sup>107)</sup> 한 목적을 고려할 때 도시재생사업의 효율적인 추진이 이루어질 수 있도록 도시재생법 제21조 제3항제4호에 따라 이 사안의 정비계획의 결정이 의제될 수 있다고 보는 것이 입법 연혁 및 개정 취지에 부합함.

### 관계 법령

#### • 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법

제21조(도시재생활성화계획의 효력) ①·② (생 략)

③ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 결정·변경·지정·수립 또는 인가 등(이하 “인가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 이에 대한 고시나 공고를 한 것으로 본다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획[「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다), 다목 및 마목의 경우 만 해당한다]의 결정 또는 변경 및 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정

2.·3. (생 략)

4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업에 대한 같은 법 제16조에 따른 정비 계획의 결정 및 정비구역의 지정

5. ~ 9. (생 략)

#### • 도시 및 주거환경정비법

제9조(정비계획의 내용) ① 정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. ~ 10. (생 략)

11. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각 호의 사항에 관한 계획(필요한 경우로 한정한다)

<sup>105)</sup> 대법원 2021. 3. 11. 선고 2020두42569 판결례 등 참조

<sup>106)</sup> 대법원 2011. 1. 29. 선고 2010두14954 전원합의체 판결 참조

<sup>107)</sup> 2017. 9. 1. 의안번호 제2008986호로 발의된 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률(조정식의원 등 19인) 국회 국토교통위원회 검토보고서 참조

## 12. (생 략)

### ② ~ ④ (생 략)

#### • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

#### 1. ~ 3. (생 략)

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. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획

나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획

마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

바. 삭 제

사. 도시혁신구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 도시혁신계획

아. 복합용도구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 복합용도계획

자. 도시·군계획시설입체복합구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

#### 4. ~ 20. (생 략)

제52조(지구단위계획의 내용) ① 지구단위계획구역의 지정목적을 이루기 위하여 지구단위계획에는 다음 각 호의 사항 중 제2호와 제4호의 사항을 포함한 둘 이상의 사항이 포함되어야 한다.

다만, 제1호의2를 내용으로 하는 지구단위계획의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항

#### 1의2. ~ 8. (생 략)

### ②·③ (생 략)



# 2024 주요법령해석사례 해설집

발 행 일 2025년 1월

발 행 처 법제처

디 자 인 · 인 쇄 한결엠 (02)6952-0551  
[www.hgm6952.com](http://www.hgm6952.com)

 중증장애인생산물생산시설

 사회적협동조합

 사회적기업