

**전라남도 행정심판위원회
재 결**

① 사 건	전남행심 제2021-240호 개발행위허가(태양광) 신청 불허가처분 취소청구		
청 구 인	② 이 름		
	③ 주 소		
대 리 인	④ 이 름		
	⑤ 주 소		
⑥ 피청구인	○○군수	⑦ 참 가 인	
⑧ 주 문	청구인들의 청구를 기각한다.		
⑨ 청구취지	피청구인이 2021. 7. 5. 청구인들에게 한 개발행위허가(태양광) 신청 불허가처분은 이를 취소한다.		
⑩ 이 유	별지에 적은 내용과 같음		
⑪ 근거법조	「행정심판법」 제46조		

위 사건에 관하여 주문과 같이 재결합니다.

2021. 10. 25.

전라남도 행정심판위원회



이 유

【제2021-240호, 개발행위허가(태양광) 신청 불허가처분 취소청구】

1. 사건 개요

청구인들은 2021. 3. 16. 피청구인으로부터 ○○군 ○○면 ○○리 ○○번 지(답, 계획관리지역, 이하 ‘이 사건 신청지’ 라 한다)에 각 90kW(총 180kW)의 발전사업허가를 받았다.

청구인들은 2021. 4. 1. 피청구인에게 이 사건 신청지에 태양광발전소 부지조성을 목적으로 개발행위허가(신청면적 2,227㎡)를 신청하였다.

○○군계획위원회(개발분과)는 2021. 6. 23. 이 사건 개발행위허가 신청에 대한 심의 결과, 인근 토지 이용 실태 및 주변 환경과의 부조화 등을 사유로 ‘부결’ 하였다.

피청구인은 2021. 7. 5. 청구인들에게 ○○군계획위원회 부결 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’ 이라 한다) 제58조 개발행위허가 기준 저축을 사유로 들어 개발행위 불허가처분(이하 ‘이 사건 처분’ 이라 한다)하였다.

청구인들은 2021. 8. 13. 이 사건 처분 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다.

2. 청구 취지

피청구인이 2021. 7. 5. 청구인들에게 한 개발행위허가(태양광) 신청 불허가처분은 이를 취소한다.

3. 당사자 주장 요지

가. 청구인

1) 피청구인이 보완 요구한 사항 중 사업추진 전 해당 지역주민(발 경작자, ○○○, 마을이장)의 의견수렴을 요구하면서 “○○○○”라는 불허가 사유에 적시하지 않았으나 비공개적 사유로 추가하였으며,

○○군 ○○팀은 심의위원회에 참석한 계획위원들에게 태양광 규제사항에 해당하지 않는 ‘○○○○’이 접수된 사실을 알렸으며, ○○○○ 때문에 청구인들의 개발행위허가 신청이 불허가 처분된 사실을 알게 되었다.

불허가 사유에는 명시되어 있지 않으나 실질적으로는 이에 대한 미보완을 이유로 불허한 것이다.

2) 피청구인은 청구인들의 개발행위 청구의 주장에 대하여 ○○리 1리, 2리가 피청구인의 주장과는 달리 청정지역이 아니고 주택지에서 가시권에 해당하지 않으므로 막연한 ‘청정지역’이라는 불확정개념과 그에 대한 구체적인 근거나 증거자료도 없이 불허가처분을 하였으므로 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용한 처분이다.

3) 청구인들은 국토계획법 제58조 제1항 제2호, 제3호, 제4호 기준에 맞는 개발행위 허가를 신청하였고 그에 따라 용역사 (주)○○○○은 태양광 구조물은 구조적 안전성을 만족하며 안전하다는 구조안전 확인서를 제출하는 등으로 ‘○○군수의 발전사업허가증에 따라 개발행위허가가 나올 것이다.’라는 판단하에 토지매입 및 (주)○○○○과 용역계약 등을 한 것이므로 피청구인은 청구인들에 대한 신뢰보호원칙에 어긋난 것이다.

4) ○○군 ○○면 ○○리 ○○번지, ○○면 ○○리 ○○번지, ○○면 ○○리 ○○번지, ○○면 ○○리 ○○번지 등에 태양광 발전시설이 설치 운영 중이나, 태양광발전소로 인해 주민피해가 발생한 사례를 찾아볼 수 없고, 피청구인은 ‘인근 주변 지역의 토지이용실태 및 주변 환경과의 부

조화'를 사유로 이 사건 불허가처분을 하였는데, 이는 피청구인의 주장이 형평성에 어긋나며, 객관적이고 구체적인 근거도 없는 막연한 추상적인 우려다. 따라서 이 사건 불허가처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로 취소되어야 한다.

나. 피청구인

1) 「개발행위허가 운영지침」 1-2-1 '개발행위허가제는 개발과 보전이 조화되게 유도하여 국토관리의 지속가능성을 제고시키고, 토지에 대한 정당한 재산권 행사를 보장하여 토지의 경제적 이용과 환경적 보전의 조화를 도모하며, 계획의 적정성, 기반시설의 확보 여부, 주변 경관 및 환경과의 조화 등을 고려하여 허가 여부를 결정함으로써 난개발을 방지하고 국토의 계획적 관리를 도모하는 제도' 라고 명시하고 있으며,

국토계획법 제58조 제1항 제4호 '주변 지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변 환경 또는 경관과 조화를 이룰 것' 이라고 규정하고 있으며,

「개발행위허가 운영지침」 2-3-1 '(1) 녹지지역이나 계획관리지역으로서 수목이 집단적으로 자라고 있거나 조수류 등이 집단적으로 서식하고 있는 지역 또는 우량 농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역 (2) 개발행위로 인하여 주변의 환경·경관·미관·문화재 등이 크게 오염·손상될 우려가 있는 지역' 은 개발행위허가를 제한할 수 있도록 규정되어 있다.

국토계획법 제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 및 같은 법 시행령 제57조 제1항에 의해 일정규모 이상의 공작물 설치를 위한 개발행위는 도시계획위원회 심의를 의무적으로 받도록 하고 있으며,

국토계획법 제113조 및 제114조에 따른 지방도시계획위원회의 원활한 운영을 위하여 제정된 국토교통부 훈령인 「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」 제2장 위원회 운영 2-7-1. 부문을 인용하면 위원은 심의 시 부문별 심의기준을 준수하여 심의하여야 하며, 세부 심의기준은 별표와 같으며,

[별표1] 개발행위허가 심의 세부기준의 입지의 적정성 검토항목에는 당해 개발행위가 주변 지역과의 조화 여부, 인근 지역에 피해가 없는지 여부 및 토지이용계획의 적정성을 검토하여 심의하여야 하며, 주변 지역 환경 및 경관보호 검토항목에는 당해 개발행위가 주변의 자연경관 및 미관훼손 여부 중점심의사항의 검토항목에는 환경·경관·안전의 적정성, 기타 주변 지역에 미치는 영향 등 검토하여 심의하도록 가이드라인을 정하여 심의하도록 하고 있으며, 심의 가이드라인 내용에서와 같이 주변 지역과의 조화, 자연경관 및 미관훼손, 환경에 미치는 영향 등에 대하여 중요한 사항으로 검토하고 심의하고,

위와 같이 ○○군 계획위원회에서 심의한 사항에 대하여 구체적 사유를 알 수 없다고 주장하는 것은 구체적으로 표현하지 않아도 청구인들이 신청지의 농경지와 주변의 임야 등 자연경관과 조화롭다고 볼 수 없는 것은 누구라도 인정할 수 있다고 판단되며, 계획위원회의 6명의 위원도 공감하고 심의 결정한 것으로 청구인들도 부정할 수 없을 것이다.

제4장 기타사항 4-1-4(역할 및 범위)에서 “지방도시계획위원회는 국토계획법 제113조에 의한 심의·자문하기 위한 기구로서 시·도지사, 시장·군수·구청장의 결정사항에 대하여 최종 결정이 아닌 전문지식을 통한 의견제시를 목적으로 함”으로 규정하고 또한 4-1-5(구속력 등)에서 “심의기관과 자문기관의 결정은 법적 구속력은 없지만, 행정청에 의해 존중되어야 함”이라고 규정하고 있다.

2) 이에 따라, 도시계획위원이 이 사건 신청지가 농경지로서 보전이 필요한 지역으로 태양광발전시설 대상지로 부적합하다는 것으로 판단하였고, 이에, 주변 지역의 토지 이용실태 및 주변 환경과의 부조화 등을 사유로 부결이라는 의견을 제시하고 이를 수용하여 이 사건 처분을 한 것은 적법·타당하며, 처분서 내용에 관련 법규와 불허가사유를 작성하여 통보하였기에 청정지역이라는 불확정개념과 증거자료도 없이 불허가처분을 하였다는 주장은 타당하지 않다.

3) 국토계획법 제56조 제1항에 따르면 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아야 하고,

같은 법 제58조 제1항에 의하면 시장·군수 등은 개발행위허가의 신청 내용이 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합하고, 도시·군관리계획의 내용에 어긋나지 아니하고, 주변 지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호수·습지의 배수 등 주변 환경이나 경관과 조화를 이루어야 하고, 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에만 개발행위허가를 하도록 규정하고 있어, 이에 청구인들이 주장하는 위 기준에 맞는 개발행위허가를 신청하였고, 그에 따라 용역사 (주)○○○○은 태양광 구조물은 구조적 안전성을 만족하며 안전하다는 구조안전 확인서를 제출하는 등 피청구인의 2021. 3. 16. 발전사업허가증(○○ 제○○)에 따라 개발행위허가가 나올 것이라는 판단하에 토지매입 및 (주)○○○○과 용역계약 체결 등을 한 것이므로 피청구인은 청구인들에 대한 신뢰보호원칙에 어긋난 것이라는 주장은

발전사업허가 시 개발행위 허가는 별도 허가받아야 한다는 허가조건을 명시한 바 있고, 발전사업허가를 받았다 하더라도 개발행위 허가가 날 수 있는 것은 아니며, 청구인들과 용역사 간 판단에 의한 것이므로 피청구인이 신뢰보호원칙을 위반한다는 이유가 될 수 없으며,

신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 ①행정청이 개인에 대해 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 해야 하고, ②행정청의 표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대해 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, ③그 개인이 그 표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 했어야 하고, ④행정청이 위 표명에 반하는 처분을 함으로써 그 표명을 신뢰한 개인이 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하나(대법원 1997.09.12. 선고 96누18380 판결), 청구인들에

게 인근 토지주(○○ 등)의 의견을 수렴하라고 요청하였으나, 동의서와 관련하여 공적견해를 표했다는 근거가 없으며, 청구인들에게 개발행위허가에 대한 신뢰를 생기게 했다는 주장은 타당하지 않다.

4) 대법원은 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당 지역주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 하며, 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중될 필요가 있는 점 등을 함께 고려하여야 한다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 등 참조)고 판시하고 있는바,

이 사건 신청지는 용도지역상 계획관리지역이나 주변이 모두 경작지로 이용되고 있어 비교적 자연환경이 잘 보전되어 있으며, 인근 ○○리 3개 마을의 주 진입도로인 지방도 ○○호선에서 가시권으로 약 200여 미터거리에 위치하고 있어 마을의 주변 토지이용실태가 태양광발전시설로서 적절치 않고, 주변 경관과 미관을 훼손하거나, 조화롭지 못하여 개발행위허가 기준에 부적합하다.

따라서, 이 사건의 처분이 그 재량행사에 있어 현저히 합리성이 결여하였다거나 형평이나 비례의 원칙에 위반되지 않으므로, 재량권을 일탈·남용하지 않은 적법·타당한 처분이라 할 것이다.

또한, 태양광발전시설 부지조성 개발행위 신청과 함께 ○○면 ○○리 주민 의견서 제출[문서번호: ○○면-○○(2021. 4. 8.)호]로 ○○○○ 이유로 반대의견을 제출하였다.

5) 앞에서 살펴본 바와 같이 이 사건 처분은 청구인들의 의견 등 제반사

항을 종합적으로 검토하여 적법한 법률적용을 하여 처분한 것이므로 정당하다 할 것이며, 청구인들의 주장은 이유 없으므로 기각되어야 할 것이다.

4. 관계 법령

- 1) 국토계획법 제57조, 제59조
- 2) 같은 법 시행령 제56조 [별표1의2], 제57조

5. 판 단

가. 인정사실

청구인들과 피청구인이 제출한 행정심판청구서, 답변서, 각종 증거자료 등 각 사본의 기재내용과 전라남도행정심판위원회가 직권으로 조사한 내용을 종합하여 보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

- 1) 청구인들은 2021. 3. 16. 피청구인으로부터 이 사건 신청지에 각 90kW (총 180kW)의 발전사업허가를 받았다.
- 2) 청구인들은 2021. 4. 1. 피청구인에게 이 사건 신청지에 태양광발전소 부지조성을 목적으로 개발행위허가(신청면적 2,227㎡)를 신청하였다.
- 3) ○○군계획위원회(개발분과)는 2021. 6. 23. 이 사건 개발행위허가 신청에 대한 심의결과, 인근 토지 이용 실태 및 주변 환경과의 부조화 등을 사유로 ‘부결’ 하였다.
- 4) 피청구인은 2021. 7. 5. 청구인들에게 ○○군계획위원회 부결 및 국토계획법 제58조 개발행위허가 기준 저축을 사유로 들어 이 사건 처분을 하였다.
- 5) 청구인들은 2021. 8. 13. 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다.

6) 2021. 10. 8. 전라남도행정심판위원회가 현장검증을 실시한 바에 따르면, 청구인들은, 개발행위허가 신청이 관계 법령에서 규정한 요건을 모두 충족하였고, ○○군 관내의 다른 태양광 허가 사례와 비교할 때 형평에 맞지 않으며, 주변환경과의 부조화라는 사유는 구체적 근거가 없다고 주장한다. 피청구인은, 도시계획위원회 심의 결과 부결된 사안으로 도시계획위원회는 태양광발전소 설치로 인한 자연 경관 훼손 여부를 중요한 심의요건으로 판단하였으며, 이 사건 신청지는 도로에서 보이고, 자연경관이 보존되어 있어 개발을 제한할 필요가 크다고 주장한다.

이 사건 신청지는 뒤로는 야산, 아래로는 농지가 있고, 지방도 ○○호선에서 신청지까지의 거리는 약 200m로 가시권이며, 인근에는 허가된 태양광 발전소가 없음을 확인하였다.

나. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

1) 관계 법령

가) 건축허가에 대하여 「건축법」 제11조 제1항은 “건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.” 라고 규정하고,

나) 협의 의제에 대해 같은 법 제11조 제5항은 “제1항에 따른 건축허가나 신고를 받으면 3. 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가 등을 한 것으로 본다.” 고 규정하고 있다.

다) 개발행위허가의 기준 등에 대하여 국토계획법 제58조 제1항 제4호는 “주변 지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변 환경이나 경관과 조화를 이룰 것” 을 규정하고 있고,

라) 주변 지역과 관계에 대한 개발행위허가 기준에 대해 같은 법 시행령 제56조 제1항 [별표 1의2] 제1호 라목은 “①개발행위로 건축 또는 설치하는 건축물 또는 공작물이 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하

고, 그 높이·형태 및 색채가 주변건축물과 조화를 이루어야 하며, 도시·군 계획으로 경관계획이 수립되어 있는 경우에는 그에 적합할 것, ②개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변 지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 없을 것, ③개발행위로 인하여 녹지 축이 절단되지 아니하고, 개발행위로 배수가 변경되어 하천·호소·습지로의 유수를 막지 아니할 것”을 규정하고 있다.

2) 판 단

가) 대법원은 “국토계획법이 정한 용도지역 안에서 개발행위를 수반하는 건축허가는 「건축법」 제11조 제1항 및 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가의 성질을 아울러 갖는 것으로 보아야 할 것인데, 개발행위허가는 허가기준 및 금지 요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실 오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다고 할 것이다.” 라고 판시하면서,

“개발행위허가에 있어 행정청 재량판단은 공익을 중시하고, 특히 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 사항은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정없는 한 폭넓게 존중될 필요가 있다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 등 참조).” 라고 판시하였다.

나) 청구인들은 ①피청구인이 사업추진 전 해당 지역주민(발 경작자, ○○○, 마을 이장)의 의견수렴을 요구하였고, ○○○○ 때문에 이 사건 불허가처분 되었으며, ②신청지 주변은 청정지역이 아니고 마을에서 가시권에 해당하지 않으며, ③청구인들은 국토계획법령상 기준에 맞는 개발행위 허가를 신청하였고 태양광 구조물은 구조적 안전성을 만족하며 안전하다는

구조안전 확인서를 제출하는 등 토지매입 및 (주)○○○○과 용역계약 등을 한 것이므로 신뢰보호원칙을 위반하였으며, ④○○군 ○○면 ○○리 ○○번지 등에 태양광 발전시설이 설치 운영중이나, 태양광발전소로 인해 주민피해가 발생한 사례를 찾아볼 수 없으므로 이 사건 처분은 형평성에 어긋나고, 객관적이고 구체적인 근거도 없는 사유를 들어 한 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하였다고 주장한다.

다) 위 인정사실과 관계 법령의 내용, 현장검증 등을 통해 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였는지 여부에 대해 살펴보면,

① 이 사건 신청지 주변은 대다수가 경작지로 이용되고 있어 비교적 자연 환경이 잘 보전된 청정지역으로 보이고, 인근 ○○리 3개 마을의 주 진입 도로인 지방도 ○○호선에서 가시권으로 약 200m 거리에 위치하고 있어 마을 주변 토지이용실태가 태양광발전시설과 잘 어울린다고 보이지 않으며, 따라서 이 사건 신청지는 주변 경관이나 미관과 조화를 이루지 못하여 국토계획법령상 개발행위 허가기준을 충족한 것으로 보기 어려운 점,

② 위와 같은 주변 환경 등을 고려하여 ○○군계획위원회(개발분과)는 인근 토지 이용 실태 및 주변 환경과의 부조화 등을 사유로 ‘부결’하였고, 피청구인은 ○○군계획위원회 부결 및 국토계획법상 개발행위허가 기준 위반을 사유로 들어 이 사건 처분을 한 점,

③ 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 ㉠행정청이 개인에 대해 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 해야 하고, ㉡행정청의 표명이 정당하다고 신뢰한 것에 대해 그 개인에게 귀책 사유가 없어야 하며, ㉢그 개인이 그 표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 했어야 하고, ㉣행정청이 위 표명에 반하는 처분을 함으로써 그 표명을 신뢰한 개인이 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 한다(대법원 1997. 9. 12. 선고 96누18380 판결)고 할 것인데, 국토계획법령상 기준에 맞는 개발행위 허가를 신청하였고 태양광 구조물은 구조적 안전성을 만족하며 안전하다는 구조안전 확인서를 제출하는 등 토지 매입 및 용역계약 등을 한 사실만으로는 피청구인이 신뢰의

대상이 되는 공적인 견해표명을 한 것으로 인정할 수 없는 점,

④ 청구인들이 이 사건 처분으로 입게 될 재산상의 불이익에 비해 피청구인이 이 사건 처분으로 보호하고자 하는 중대한 공익이 더 크다는 점 등을 종합하면, 피청구인의 이 사건 처분은 사실오인이나 평등 및 비례 원칙 등을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 수 없다.

6. 결 론

그렇다면 청구인들의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 재결한다.