전 라 남 도 행 정 심 판 위 원 회
재 결

① 사 건	전남행심 제2021-276호 개발행위허가신청 불허가처분 취소청구(태양광발전시설)			
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	**청구인의 청구를 기각한다.**			
⑨ 청구취지	피청구인이 2021. 6. 25. 청구인에게 한 개발행위허가 신청 불허가처분은 이를 취소한다.			
⑩ 이 유	별지에 적은 내용과 같음			
⑪ 근거법조	「행정심판법」 제46조			

위 사건에 관하여 주문과 같이 재결합니다.

2021. 11. 26.

전 라 남 도 행 정 심 판 위 원 회 전라남도행정심판위원회인

이 유

【제2021-276호, 개발행위허가신청 불허가처분 취소청구】

1. 사건 개요

청구인은 2021. 4. 9. 피청구인에게 ○○군 ○○면 ○○리 ○○번지 등 4필지(답·전, 생산관리지역, 9,398.9㎡, 이하 '이 사건 신청지'라 한다)에 태양광발전시설(발전용량 479.52㎾, 8,743㎡)을 설치하기 위해 개발행위허가를 신청(이하 '이 사건 신청'이라 한다)하였다.

피청구인은 2021. 6. 25. "①주변지역의 토지이용실태 및 환경 등을 고려하였을 때 태양광발전시설의 집중화(연접지 신청 태양광발전시설 3개소, 33,705.6㎡)로 인한 주변 환경이나 경관이 부조화함, ②개발행위에 따른 배수능력 집중현상으로 인한 인근 저수지(○○○)의 제당 월류 및 붕괴 우려 등에 따른 농업생산기반시설의 심각한 재해위험 우려"를 사유로 이 사건 신청에 대해 불허가처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)하였다.

청구인은 2021. 9. 14. 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다.

2. 청구 취지

피청구인이 2021. 6. 25. 청구인에게 한 개발행위허가신청 불허가처분은 이를 취소한다.

3. 당사자 주장요지

가. 청 구 인

1) 심판 청구 배경

가) 청구인은 2020. 7. 30. 피청구인에게 이 사건 신청과 동일한 내용으로 개발행위허가를 신청하였으나, 피청구인의 계속된 보완 요청과 코로나19로 늦어진 주민 협의회 때문에 개발행위허가 절차가 지연되어 처리기간의 연장을 위해 2021. 3. 2. 개발행위허가신청을 취하하였다.

나) 이후 청구인은 2021. 4. 9. 이 사건 신청을 하였고, 이 당시 기존에 요구되었던 보완요청 사항은 모두 보완이 완료된 상태였고, 소규모 환경영향평가 협의만 남아 있는 상황이었다. 이후 피청구인은 ○○○유역환경청과 소규모 환경영향평가에 관한 협의를 진행하였으나, 해당 환경영향평가 협의가 완료되기도 전인 2021. 6. 25. 이 사건 처분을 하였다.

2) 이 사건 처분의 위법성

가) 도시계획위원회를 개최하지 않은 절차적 하자

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제59조 제1항은 대통령령으로 정하는 개발행위의 허가를 할 때는 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제57조 제1항 제1호 및 제1호의 2를 살펴보면, 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 토지의 형질변경을 하는 경우에는 그 면적과 상관 없이 도시계획위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다.

이 사건 신청지는 “관리지역 등”에 속하므로 이 사건 신청의 허부를 판단함에는 군 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 할 것이다. 그러나 청구인은 도시계획위원회를 개최하지 않은 채로 이 사건 처분을

하였다.

대법원 2015. 10. 29. 선고 2012두28728 판례는 “국토계획법 제59조 제1항이 일정한 개발행위의 허가에 대하여 사전에 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있는 것은 행정기관의 장으로 하여금 개발행위 허가를 신중하게 결정하도록 함으로써 난개발을 방지하고자 하는 데에 주된 취지가 있다고 할 것이다.” 라고 하면서, “행정기관의 장이 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한 결과 개발행위 불허가처분을 함에 있어 마땅히 고려하여야 할 사정을 참작하지 아니하였다면 그 불허가처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 평가할 수 있을 것이다.” 라고 판시하였다.

피청구인은 군 도시계획위원회를 개최하여 청구인이 개발행위허가신청 시 제출한 신청 서류, 사업계획서(배수계획도, 공사 후 단면도, 태양광 모듈 구조 검토서 등)에 대한 전문적인 사전 심의를 하고 그에 따라 적정 또는 부적정 통보의 내용을 고려해 허가 여부를 결정하였어야 하나, 군 도시계획위원회를 개최하지 않고, 막연히 “주변 환경이나 경관과의 부조화”, “농업생산기반시설의 심각한 재해 위험 우려” 와 같은 존재하지 않는 사유를 들어 이 사건 처분을 한 것이다.

따라서 이 사건 처분은 군 도시계획위원회의 심의를 거치지 않은 결과 마땅히 고려하여야 할 사정을 참작하지 아니한 위법이 있으므로, 취소사유에 해당하는 절차적 하자가 있다.

나) 소규모 환경영향평가 협의가 제대로 이루어지지 않은 절차적 하자

「환경영향평가법」 제43조 제1항은 대통령령으로 정하는 일정한 사업에 대하여 소규모 환경영향평가를 실시하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제44조 제2항은 승인기관장 등이 해당 사업에 대한 승인 등을 하거나 대상사업을 확정하기 전 소규모 환경영향평가에 대한 협의를 요청하도록 하고 있다. 그리고 같은 법 제46조에 따르면 사업자

나 승인기관의 장은 위 제45조에 따라 협의 내용을 통보받았을 때는 이를 해당 사업계획에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다. 이는 모두 “하여야 한다”는 문언으로 규정되어 있으므로 소규모 환경영향평가에 관한 “협의의 실시”와 “결과의 반영” 자체는 재량사항이 아니다.

「환경영향평가법 시행령」 별표 4의 1-나. 부분에서는 보전관리지역의 경우 5,000㎡ 이상, 생산관리지역의 경우 7,500㎡ 이상, 계획관리지역의 경우 10,000㎡ 이상을 소규모 환경영향평가 대상사업의 규모로 규정하고 있어 이 사건 신청지는 대부분 생산관리지역이고 청구인의 사업규모는 7,500㎡를 초과하므로 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당한다.

청구인은 소규모 환경영향평가 관련 서류를 모두 제출하였고, 피청구인은 ○○○유역환경청에 협의 공문을 보낸 것으로 확인된다. 그러나 피청구인은 ○○○유역환경청의 협의 결과가 회신되지 않은 상태에서 이 사건 처분을 한 것이므로 이 사건 처분에는 소규모 환경영향평가 협의를 거치지 않은 절차의 하자가 있어 위법하여 취소되어야 한다.

다) 불충분한 이유제시(「행정절차법」 제23조 제1항 위반)

「행정절차법」 제23조 제1항은 행정청이 처분을 함에 있어, 예외적인 경우에 해당하지 않는 한 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 행정청으로 하여금 신중한 조사와 판단을 통해 정당한 처분을 하도록 하는 의미뿐만 아니라, 처분의 상대방에게 불복신청의 편의를 주고 나아가 이에 대한 사법심사에 있어서 심리의 범위를 한정하도록 하는 취지 역시 포함하고 있다(인천지방법원 2006구합4886 판결 참조).

그런데 이 사건 처분서를 보면, “국토계획법 제58조(개발행위허가의

기준)”, “개발행위허가운영지침 제1절의 2항(허가기준 검토, 처분 및 통지)”를 제시하고 있으나 국토계획법 제58조는 개발행위허가의 요건을 개괄적으로 설명하는 정의조항이며, 개발행위허가운영지침 제2장 제1절의 2항 등은 개발행위허가의 절차를 설명하는 조항일 뿐이다.

개발행위허가의 기준은 개발행위허가운영지침 제3장 이하에서 구체적으로 규정하고 있고, 해당 지침의 별표 3 내지 별표 5에서도 구체적으로 예시하고 있으나, 피청구인은 이러한 구체적인 사유는 들지 않고 이 모두를 아우르는 추상적인 사유를 제시하여 이 사건 처분을 한 것이다.

이 때문에 청구인은 주변환경이 어떠한 식으로 부조화를 이루었기에 허가가 거부되었는지, 구체적으로 어떤 식의 월류 및 붕괴 위험이 있는지에 대해 정확히 알지 못하여 처분의 사유를 특정하는데 어려움을 겪고 있다. 또한 개발행위허가에 의해 의제되는 인·허가 중 어떤 절차에서 어떤 이유로 불허가 사유가 발생한 것인지조차 알 수 없는 실정이다.

따라서 이 사건 처분은「행정절차법」제23조 제1항을 위반하였으므로 취소 사유에 해당하는 하자가 있다.

라) 처분사유의 부존재 및 재량권의 일탈·남용

(1) 주변 경관과의 부조화 가능성이 없음

이 사건 신청지는 유보용도에 속하는 관리지역이고, 국토계획법 제56조 제1항 별표 1의2에 따를 때, 지역 특성에 따라 개발 수요에 탄력적으로 개발허가의 기준을 적용할 수 있다.

이 사건 신청지는 지목이 전, 답으로 수목이 존재하지 않는 유휴 토지이고, 산지에 둘러싸인 형태를 하고 있어 인접 토지와 명확히 구분된다. 경사는 완만한 관계로, 절토 및 성토는 최소한의 범위에서 실행될 예정이다. 따라서 산림훼손 우려, 녹지 연결축의 단절, 지형

의 큰 변화나 원지반의 노출과 같은 문제가 없다. 광주고등법원 2020. 8. 12. 선고 2019누1789 판례에서도 청구인의 경우와 유사한 사례에서 주변 환경이나 경관과 조화를 이루지 못한다고 볼 수 없다는 판단을 내렸다.

(2) 마을의 자연스러운 경관을 침해할 우려가 없음

이 사건 신청지는 산지로 둘러싸여 있어, 주변 마을에서 보이지 않는 위치에 있으므로 마을의 자연스러운 경관을 해친다고 보기 어렵다.

이 사건 신청지는 산지로 둘러싸인데 더해 가운데가 움푹 들어간 모습을 하고 있어 태양광판이 마을 쪽으로 노출될 가능성이 낮다.

태양광판은 약 30도 정도로 기울여 설치할 예정이므로 햇빛이 반사된다고 해도 반사된 빛은 바로 앞의 태양광판 혹은 남쪽의 산에 가로막혀 마을에 유입되지 않을 것이다.

설령, 마을 경관을 해칠 우려가 있다 하더라도, 피청구인으로서는 수목을 식재하도록 하는 등 방지 조건을 부여하는 것도 고려했어야 하나 단순히 이 사건 처분을 한 것이므로 이는 재량권의 일탈·남용으로서 하자가 있다.

이와 같은 사정은 광주지방법원 2019. 1. 10. 선고 2018구합11128 판례, 대전지방법원 2018. 10. 11. 선고 2017구합107307 판례에서도 확인할 수 있다.

정리하면 이 사건 신청지의 경우 국토계획법상 관리지역으로서 개발수요에 탄력적으로 개발행위허가를 할 수 있고, 주변이 산지로 둘러싸여 있어 인접 토지와 명확하게 구분될 뿐만 아니라, 주변 마을에서는 신청지가 다른 산지에 의해 차폐되어 보이지 않으며, 피청구인은 설령 미관을 해칠 우려가 존재한다 하더라도 그 완화책을 강구함이 없이 곧바로 이 사건 처분을 한 것이다. 따라서 이 사건 처분은 사유가 부존재하거나 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이다.

(3) 재해의 위험성이 없음

청구인은 재해를 예방할 수 있도록 배수 계획을 세워 설계에 반영하였고, 피청구인의 요구에 따라 배수로 보강공사를 예정하였으며, 관련법상 산사태 방지를 위한 기준 역시 모두 충족한 상태이다. 사전재해영향성검토와 소규모환경영향평가 과정을 통해 피해 발생 방지 대책을 이미 마련하였다.

이 사건 신청지와 그 주변은 산사태 위험지역 등 재해 위험성이 있는 지역으로 분류된 적이 없다. 이 사건 신청지는 현재 잘 관리가 되지 않은 상태이므로 배수 시설이 설치될 경우 산사태나 침수가 예방될 수 있는 상황이다. 이 사건 신청지는 바다와 가까워 배수로가 넘치더라도 배수관을 바다와 연결하여 위험을 예방할 수 있다.

그러나 피청구인은 이러한 사정을 구체적으로 고려하지 않고 저수지가 붕괴할 위험이라는 추상적인 가능성만으로 이 사건 처분을 한 것이므로 이는 처분사유가 존재하지 않은 경우이거나 재량권을 행사하지 않은 경우로서 재량권의 일탈·남용에 해당한다.

(4) 주민들이 발전소 설치에 동의하였음

청구인은 2020. 11.경부터 2021. 3.경까지 세 차례 주민협의회를 진행하였고, 이 사건 신청지 주변에 거주하는 주민들은 태양광발전시설의 설치에 대해 찬성하였다. 실제로 이 사건 과정에서 주민들의 반대 민원이 있었다거나 협의가 실패한 적은 없다.

이와 같은 주민들의 동의 여부는 실제 발전시설을 건설함에 절대적인 영향력이 있다. 전라남도행정심판위원회 재결 제220-203호와 제220-357호도 주민들의 반대 민원이 없거나 주민들이 찬성했다는 요소를 중요한 판단 근거 중 하나로 보고 있다.

이 사건 경우에도 경관의 훼손이나 부조화, 농업시설에 대한 재해 우려가 있다면 주민들이 동의하였을 리가 없다고 할 것이다. 따라서

이 사건 처분은 주민들의 의견을 고려하지 않은 일방적인 처분으로서, 재량권 일탈·남용이 있다.

(5) 주민들에게 끼치는 피해를 최소화할 방안이 모두 마련되어 있음

공사시 규모가 작은 5톤 혹은 10톤급 차량을 이용해 자재를 소분하여 옮기면서 분진이나 진동을 최소화할 예정이다. 공사차량의 마을 내·외부 진입로는 공사차량이 넉넉하게 통행할 정도로 넓어 교통상의 위험도 매우 적을 것이다.

(6) 긍정적 효과에 대한 이익형량이 제대로 이루어지지 않음

태양광발전은 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 재생에너지로 개발·이용·보급을 촉진하는 대상이고, 태양광발전시설 설치로 마을 주민들의 추가적인 일자리 창출 등 긍적적인 효과가 예상된다.

○○군 ○○면은 농촌중심지 활성화사업 대상지로 선정되어 농촌활성화 사업이 활발하게 진행되고 있다. 현재 용도가 없어 방치되고 있는 이 사건 신청지에서 태양광발전을 통해 주변 마을에 전기를 공급하고 전력 수급을 원활하게 하는 한편 일자리를 창출하는 등 공익적 부가가치를 만들어내기 위해 개발행위를 하려는 것이다.

피청구인은 이와 같은 긍정적인 효과 및 주민의 사정을 고려하여야 하나, 이를 고려하지 않고 이 사건 처분을 한 것이다.

(7) 소결

피청구인은 “주변 환경이나 경관이 부조화함”, 그리고 “배수능력 집중 현상으로 인한 인근 저수지(○○○)의 제당 월류 및 붕괴 우려”를 이유로 이 사건 처분을 하였으나, 주변 환경이나 경관이 부조화할 사유가 없고, 마을의 자연스러운 경관을 해칠 우려 또한 없으며, 피청구인이 들고 있는 재해의 위험도 실제로 존재하는지 의심

스러울 뿐만 아니라, 인근 주민들의 반대가 없었고 청구인 역시 인근 주민들에게 가해질 위험을 사전에 차단하기 위한 조치를 상당한 정도로 강구하였다. 또한 태양광발전은 ○○군의 정책에도 부합하고, 주민들에게 긍정적인 이익을 가져다 주는 등 공익 창출 가능성도 높다. 따라서 이 사건 처분은 처분사유가 존재하지 않거나, 재량권을 일탈·남용한 것으로서 부적법하다.

마) 신뢰보호원칙 위반

청구인은 이 사건 신청지에서의 태양광발전사업 허가를 받았고, 허가증에는 이 사건 신청지의 주소, 태양광발전시설의 면적·용량이 모두 기재되어 있다.

전기사업허가는 전기사업이 계획대로 수행될 수 있을 것을 요건으로 하므로 청구인이 발전사업허가를 받았다는 것은 이 사건 신청지에 태양광발전시설을 설치할 수 있다는 내용으로 심사 또는 협의가 이미 이루어졌다는 의미이다.

청구인은 발전사업허가증의 내용에 따라 태양광발전시설을 설치하여 발전사업을 할 수 있다는 것을 신뢰하고, 요건을 갖추어 이 사건 신청을 한 것이나, 특별한 사정변경이 없음에도 구체적 사유를 들지 않고 이 사건 처분을 한 것은 신뢰보호원칙을 위반한 것이다.

청구인은 피청구인의 보완 요구사항, 주민협의회에서 도출된 요구사항에 따라 토사 및 물 유입에 의한 수로막힘 해결방안을 사업계획에 반영하고, 배수로 보강공사를 피청구인의 요구에 따르는 것으로 결정하고, 진입도로에 대한 농지전용허가 등 추가적인 절차를 진행하였다. 이로 인해 시간과 비용이 소요되었고, 민원처리기한이 끝나가자 개발행위허가신청을 취하한 후 다시 이 사건 신청을 하면서 위 사항들을 모두 이행하였다. 청구인은 보완요구가 전부 이행되면 개발행위허가를 받을 수 있다는 생각에 보완요구를 이행한 것이나, 피청구인은 정

당한 공익적 사유가 존재하지 않음에도 이 사건 처분을 한 것이다.

바) 평등원칙의 위반

○○군 ○○면 ○○리 ○번지 외 4필지 ○○호 태양광발전소(66,000㎡), ○○면 ○○리 ○○번지 외 2필지 ○○ ○○호 태양광발전소(17,500㎡), ○○리 ○○번지 외 2필지 ○○ 태양광발전소(13,750㎡), ○○면 ○○리 ○○번지 외 9필지 ○○ 태양광발전소(13,500㎡)는 이 사건의 경우보다 면적이 더 넓거나, 개방되어 있는 논이나 밭 인근에 위치하여 주변 환경이나 경관과 부조화할 가능성이 더 높다.

심지어 ○○읍 ○○리 ○○번지에 위치한 태양광발전소는 바로 옆에 저수지인 "○○○"가 있을 뿐만 아니라 바로 옆에 도로가 있어 주변 환경 부조화 가능성이 훨씬 높다.

이 사건 신청지는 산림으로 둘러싸여 있고, 저수지와도 100m 이상 떨어져 있으므로 이 사건 처분은 평등의 원칙을 위반한 위법이 있다.

3) 소결

위와 같이 이 사건 처분은 그 처분 사유가 존재하지 않고, 신뢰보호의 원칙, 평등원칙에 위배될 뿐만 아니라 재량권의 일탈·남용이 있어 부당한 처분이므로, 위법하여 취소되어야 한다.

나. 피청구인

1) 도시계획위원회 개최 관련

가) 청구인이 도시계획위원회를 개최하여야 한다고 주장하는 국토계획법 제59조 제1항은 같은 법 시행령 제57조에서 정하는 "대통령으로 정하는 행위"에 대해 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의(해당 사건은 군 도시계획위원회 심의 대상)를 거쳐야 한다는 의무조항으로, 국토계획법 제58조의 개발행위허가기준 등에 부

적합한 사항에 대해 도시계획위원회를 개최해야 한다는 내용은 아니다.

나) 또한, 개발행위허가의 절차상 도시계획위원회 심의대상일 경우 허가권자의 기준검토 및 관련 인·허가 등의 의제협의가 완료될 때에 심의 안건으로 상정하여 심의 결과에 따라 처리하고 있다.

다) 국토계획법 제58조(개발행위허가의 기준)의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가를 하여야 한다는 의무조항에 따라 기준에 맞지 않을 경우에는 허가를 해서는 아니되고, 허가기준에도 맞지 않는 개발행위에 대해서 도시계획위원회 심의 안건으로 상정한다는 것은 국토계획법에도 맞지 않는 절차이므로 청구인의 주장은 이유가 없다.

2) 소규모 환경영향평가 협의 관련

가) 청구인이 이 사건 신청(연접 태양광 3개소, 33,705.6㎡)은 「환경영향평가법」 제43조(소규모 환경영향평가의 대상) 및 같은 법 시행령 제59조에 따라 소규모 환경영향평가 대상사업의 종류·규모에 해당되어 같은 법 제44조 제2항에 따라 개발행위허가를 하기 전에 청구인에게 소규모 환경평가서를 제출받아 2021. 6. 15. ○○○유역환경청에 협의 요청하였다.

나) 피청구인은 이 사건 신청을 검토 중 사업계획이 국토계획법상 개발행위허가기준에 적합하지 않아 2021. 6. 29. 이 사건 처분을 한 것이므로, 「환경영향평가법」에 따라 협의 절차를 이행하지 않은 절차적 하자가 있다고 할 수 없다.

3) 처분 이유제시 관련

가) 청구인은 2020. 7. 10. 최초 이 사건 신청과 같은 내용으로 개발행위허가를 신청하였고, 피청구인은 개발행위허가 운영지침상 허가기준 검토사항에 대해 2020. 7. 29. 배수계획 재검토 등 보완요구를 하였으나(제출기한: 2020. 8. 28.), 청구인은 보완기간을 연장 신청한 후 제출기한이 2020. 12. 31.까지 연장됐음에도 불구하고, 보완기한이 이미 지

난 2021. 3. 2.에 개인 사정을 이유로 최초 개발행위허가신청을 자진 취하 하였다.

나) 그러나, 청구인은 2021. 4. 9. 서류 보완이 되지 않은 상태로 기존과 동일하게 이 사건 신청을 하였고, 이는 보완 불이행에 해당하고, 상당한 보완기간이 있었음에도 불구하고 보완하지 않은 것은 청구인이 현실적으로 보완을 이행하기 어렵다고 볼 수밖에 없다.

다) 또한, 청구인에게 보완요구한 사항은 국토계획법 제58조(개발행위허가 기준) 및 개발행위허가운영지침 2-1-3(허가기준 검토)의 “주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경 또는 경관과 조화를 이룰 것”에 해당되므로 청구인이 주장하는 불충분한 이유제시는 맞지 않다고 할 것이다.

4) 주변 환경이나 경관과 부조화 관련

가) 이 사건 신청지는 전, 답으로 구성되어 있으나, 지형상 표고가 높은 임야 중앙에 위치하며, 대규모 태양광발전시설(연접지 태양광 3개소, 33,705.6㎡)이 조성될 경우 인근 해안에서의 가시권에 해당하여 해안 경관과 부조화를 이룰 수 있다.

나) 또한, 피청구인은 이 사건 신청지에서 약 150m 거리에 정부정책사업인 ○○○○사업 일환의 “○○○ ○○○○사업”을 추진하고 있으며, 인근 해안도로 개설사업과 더불어 ○○군 해안을 중심으로 해양관광 활성화에 이바지하는 주요 관광개발사업을 추진하고 있다.

다) 이 사건 신청지에 태양광발전시설이 들어설 경우 ○○군 해안 경관(연안 관광자원 등)에 좋지 않은 영향을 끼칠 우려가 있어 주변 환경이나 경관과 부조화하다는 사유로 국토계획법 제57조(개발행위허가의 절차)에 따라 불허가 처리를 하였기 때문에 처분 사유가 부존재하다는 청구인의 주장은 이유 없다 할 것이다.

5) 인근 저수지(○○○)의 제당 월류 및 붕괴 우려

가) 이 사건 신청지는 인근 산등성이(능선) 사이 골짜기 한가운데 위치해 있어 대규모 태양광발전시설이 들어설 경우 기존 유로가 변경되고 토지 형질이 바뀌므로 주변 지역의 배수 영향이 충분히 검토되어야 한다.

나) 하지만 청구인은 이 사건 신청지 안의 물을 기존 토사측구(허가지 외)로 배수하겠다는 계획만 제시하였고, 그 하류 일대(허가지 외)에 배수 처리할 경우 주변 영향에 대해서는 전혀 검토하지 않았으며, 기존 토사측구(타인 소유)의 사용권이나 배수 능력(가능 여부), 유입되는 저수지(○○○)에 대해서도 용량검토나 안전성 검토를 전혀 하지 않았으므로, 청구인은 주변 지역의 위해·피해 방지를 위한 충분한 검토나 조치를 하였다고 볼 수 없는 것이다.

다) 또한 상당한 보완기간이 있었음에도 보완 요구한 배수계획 재검토에 대해 조치를 하지 않은 것은 청구인에게 이에 대한 보완 의지가 없다고 보아야 하며, 위험을 사전에 차단하기 위한 조치를 상당한 정도로 강구했다는 청구인은 주장은 타당하지 않다.

라) 추가로 ○○○는 지난 2018년 정밀안전진단을 시행한 결과 'D등급'에 해당하여 주요부재 결함에 대해 긴급한 보수·보강을 위한 사용제한 여부를 결정하여야 하는 상태이다. 이 사건 신청이 허가될 경우 배수능력 집중현상(유출계수 증가)으로 ○○○의 제당 월류 및 붕괴에 따른 심각한 재해위험이 우려되기에 처분 사유가 명백하다고 할 것이다.

6) 신뢰보호원칙 관련

가) 청구인의 발전사업허가는 「전기사업법」에 따른 것으로 국토계획법에 따른 개발행위허가 협의는 없었다. 다만, 개발행위허가 대상임에 따

라 “개발행위허가 신청시 관련 규정에 따라 기준에 적합하여야 한다”라는 의견을 관련 부서에게 회신한 사항으로, 신뢰보호 원칙을 위반하였다는 청구인의 주장은 이유 없다.

나) 청구인은 지난 2020. 7. 10. 최초 동일건으로 개발행위허가를 신청하였고, 피청구인은 2020. 7. 29. 배수계획 재검토 등 보완 요구를 하였으나, 청구인은 제출기한이 이틀이나 지난 2020. 8. 30.에 보완기간 연장 신청을 하였고, 보완기한이 연장되었음에도 불구하고 보완하지 않았으며, 제출기한이 두달이나 지난 2021. 3. 2. 개인사정을 이유로 자진 취하한 것을 보았을 때 피청구인의 보완 요구를 충실히 이행하였다고는 볼 수 없다.

다) 또한 청구인은 이 사건 처분일(2021. 6. 29.)까지 보완할 수 있는 기간(1년 남짓)이 상당히 있었음에도 불구하고 보완하지 않은 것은 현실적으로 이행이 불가능하다고 볼 수밖에 없으므로, 청구인이 보완 요구를 모두 충실히 이행하였다는 주장은 이유가 없다.

7) 평등원칙 관련

이 사건 신청지를 청구인이 주장하는 다른 허가 사례와 비교해 보았을 때 주변 여건 상황〔①허가지 외 배수처리 계획 미비(재해위험 저수지 등), ②해양 관광개발사업(정부 정책사업 등)〕이 다르므로, 이 사건 처분에 평등원칙을 위반한 위법이 있다고 할 수 없다.

8) 결론

따라서 이 사건 처분은 국토계획법 제58조(개발행위허가의 기준)에 따라 “주변 환경이나 경관이 부조화”, “농업생산기반시설(저수지)의 심각한 재해위험 우려”의 명백한 사유로 태양광발전시설 설치를 불허가 처분한 것이므로 이 사건 청구를 기각하여 주길 바란다.

4. 관계 법령

1) 국토계획법 제56조, 제58조, 제59조 및 같은 법 시행령 제55조, 제56조, 제57조

2)「환경영향평가법」 제2조, 제43조, 제44조, 제45조, 제46조 및 같은 법 시행령 제59조, 제60조

3)「행정절차법」 제23조

5. 판 단

가. 인정 사실

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

1) 청구인은 2020. 7. 10. 피청구인에게 ○○군 ○○면 ○○리 ○번지 등 4필지(답・전, 생산관리지역, 9,398.9㎡, 이하 '이 사건 신청지'라 한다)에 태양광발전시설(발전용량 479.52㎾, 8,743㎡)을 설치하기 위해 최초 개발행위허가를 신청하였다.

2) 피청구인은 2020. 7. 29. 청구인에게 배수계획 재검토(사업부지 배수계획 재검토 및 사업부지 밖에 대한 배수용량 수용가능성 검토, 부지 밖 배수로 유실에 대한 대책) 등을 2020. 8. 28.까지 보완하도록 요구하였다.

3) 청구인은 2020. 8. 30. 피청구인에게 위 보완요구사항의 보완기간을 2020. 10. 30.까지 연장하여 줄 것을 요청하였다.

4) 피청구인은 2020. 12. 3. 청구인에게 위 보완요구사항에 대한 보완서류를 2020. 12. 31.까지 제출하도록 요구하였다.

5) 청구인은 2021. 3. 2. 피청구인에게 위 최초 개발행위허가 신청에 대

한 취하서를 제출하였다.

6) 청구인은 2021. 4. 9. 피청구인에게 최초 개발행위허가 신청과 동일한 내용으로 개발행위허가를 신청(이하 ‘이 사건 신청’이라 한다)하였다.

7) 이 사건 신청 내용에 따르면, 이 사건 신청지의 우수는 ○○군 ○○면 ○○리 ○○번지에 계획된 저류지를 거쳐 외부구거로 배출되고, 이 외부구거는 길이가 약 170m로 약 4필지의 답과 접해 있으며, ○○○○(농업용수용, L=100m, H=4.5m)로 연결된다.

8) 피청구인은 2021. 6. 25. 다음과 같은 사유로 이 사건 신청에 대해 불허가처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)하였다.

□ 개발행위 불허가 처리 알림
가. 처리 결과: 개발행위 불허가
나. 불허가 사유
○「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준)
- 주변지역의 토지이용실태 및 주변 환경 등을 고려하였을 때 태양광 발전시설의 집중화(연접지 신청태양광 시설 3개소, 33,705.6㎡)로 인한 주변 환경이나 경관 부조화함
○ 개발행위허가운영지침 제1절의 2항(허가기준 검토, 처분 및 통지)
- 개발행위에 따른 배수능력 집중현상으로 인한 인근 저수지(○○○)의 제당 월류 및 붕괴 우려 등에 따른 농업생산기반시설의 심각한 재해위험 우려

9) 청구인은 2021. 9. 14. 이 사건 처분의 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다.

10) 피청구인이 2018년 실시한 ○○○ 정밀안전진단에 따르면, ○○○는 “주요부재에 결함이 발생하여 긴급한 보수·보강이 필요하며, 사용제한 여부를 결정하여야 하는 상태인 D등급”으로 평가되었다.

11) 전라남도행정심판위원회가 2021. 11. 12. 현장을 확인한 바에 따르면, 이 사건 신청지와 그 주변은 농경지와 야산으로 이루어진 경사지형이고, 이 사건 신청지 남서쪽에는 농업용저수지 ○○○가 위치해 있다. 이

사건 신청지 인근에는 현재 개발행위가 허가되거나 운영 중인 태양광발전시설이 없으며, 이 사건 신청지는 남쪽 해안선과 해안도로(지방도 제◯◯호선)에서 가시권에 있다.

나. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

1) 관계 법령

【국토의 계획 및 이용에 관한 법률】

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

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

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

1. 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 것. 다만, 개발행위가 「농어촌정비법」 제2조제4호에 따른 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 개발행위 규모의 제한을 받지 아니한다.
2. 도시·군관리계획 및 성장관리계획의 내용에 어긋나지 아니할 것
3. 도시·군계획사업의 시행에 지장이 없을 것
4. 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이룰 것
5. 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절할 것

③ 제1항에 따라 허가할 수 있는 경우 그 허가의 기준은 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 다음 각 호의 구분에 따라 대통령령으로 정한다.

1. 시가화 용도: 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한에 따라 개발행위허가의 기준을 적용하는 주거지역·상업지역 및 공업지역
2. 유보 용도: 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화 또는 완화하여 적용할 수 있는 계획관리지역·생산관리지역 및 녹지지역 중 대통령령으로

정하는 지역

3. 보전 용도: 제59조에 따른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화하여 적용할 수 있는 보전관리지역·농림지역·자연환경보전지역 및 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 지역

제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) ① 관계 행정기관의 장은 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

【국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령】

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

1. 도시지역
   가. 주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역 : 1만제곱미터 미만
   나. 공업지역 : 3만제곱미터 미만
   다. 보전녹지지역 : 5천제곱미터 미만
2. 관리지역 : 3만제곱미터 미만
3. 농림지역 : 3만제곱미터 미만
4. 자연환경보전지역 : 5천제곱미터 미만

제56조(개발행위허가의 기준) ①법 제58조제3항에 따른 개발행위허가의 기준은 별표 1의2와 같다.

② 법 제58조제3항제2호에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 자연녹지지역을 말한다.

③ 법 제58조제3항제3호에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 생산녹지지역 및 보전녹지지역을 말한다.

④국토교통부장관은 제1항의 개발행위허가기준에 대한 세부적인 검토기준을 정할 수 있다.

제57조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 등) ①법 제59조제1항에서 "대통령령으로 정하는 행위"란 다음 각 호의 행위를 말한다. 다만, 도시·군계획사업(「택지개발촉진법」 등 다른 법률에서 도시·군계획사업을 의제하는 사업을 제외한다)에 따른 경우는 제외한다.

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모(같은 항 각 호 외의 부분 단서에 따라 도시·군계획조례로 규모를 따로 정하는 경우에는 그 규모를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 이상인 경우. 다만, 제55조제3항제3호의2에 따라 시·도도시계획위원회 또는 시·군·구도시계획위원회 중 대도시에 두는 도시계획위원회의 심의를 거치는 토지의 형질변경의 경우는 제외한다.

1의2. 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물

의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 제55조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 미만인 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우(법 제37조제1항제4호에 따른 방재지구 및 도시·군계획조례로 정하는 지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경에 해당하지 않는 경우로 한정한다)는 제외한다.

④관계 행정기관의 장은 제1항 각 호의 행위를 법에 따라 허가하거나 다른 법률에 따라 허가·인가·승인 또는 협의를 하고자 하는 경우에는 법 제59조제1항에 따라 다음 각 호의 구분에 따라 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

3. 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항

가. 면적이 30만제곱미터 미만인 토지의 형질변경

나. 부피 3만세제곱미터 이상 50만세제곱미터 미만의 토석채취

[별표 1의2] 개발행위허가기준

1. 분야별 검토사항

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

3. 용도지역별 검토사항

검토 분야	허가 기준
가. 시가화용도	1) 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한에 따라 개발행위허가의 기준을 적용하는 주거지역·상업지역 및 공업지역일 것 2) 개발을 유도하는 지역으로서 기반시설의 적정성, 개발이 환경이 미치는 영향, 경관 보호·조성 및 미관훼손의 최소화를 고려할 것

나. 유보용도	1) 법 제59조에 다른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화 또는 완화하여 적용할 수 있는 계획관리지역·생산관리지역 및 녹지지역 중 자연녹지지역일 것 2) 지역 특성에 따라 개발 수요에 탄력적으로 적용할 지역으로서 입지타당성, 기반시설의 적정성, 개발이 환경이 미치는 영향, 경관 보호·조성 및 미관훼손의 최소화를 고려할 것
다. 보전용도	1) 법 제59조에 다른 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화하여 적용할 수 있는 보전관리지역·농림지역·자연환경보전지역 및 녹지지역 중 생산녹지지역 및 보전녹지지역일 것 2) 개발보다 보전이 필요한 지역으로서 입지타당성, 기반시설의 적정성, 개발이 환경이 미치는 영향, 경관 보호·조성 및 미관훼손의 최소화를 고려할 것

【환경영향평가법】

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "소규모 환경영향평가"란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다.

제43조(소규모 환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호 모두에 해당하는 개발사업(이하 "소규모 환경영향평가 대상사업"이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 "사업자"라 한다)는 소규모 환경영향평가를 실시하여야 한다.

1. 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되어 환경보전을 고려한 계획적 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역(이하 "보전용도지역"이라 한다)에서 시행되는 개발사업
2. 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 개발사업

제44조(소규모 환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ① 승인등을 받아야 하는 사업자는 소규모 환경영향평가 대상사업에 대한 승인등을 받기 전에 소규모 환경영향평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하여야 한다.

② 승인기관장등은 소규모 환경영향평가 대상사업에 대한 승인등을 하거나 대상사업을 확정하기 전에 환경부장관에게 소규모 환경영향평가서를 제출하고 소규모 환경영향평가에 대한 협의를 요청하여야 한다.

④ 제1항에 따른 소규모 환경영향평가서의 내용 및 작성방법, 제2항에 따른 소규모 환경영향평가에 대한 협의 요청시기 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제45조(소규모 환경영향평가서의 검토 등) ① 환경부장관은 제44조제2항에 따라 협의를 요청받은 경우에는 협의 요청 절차의 적합성과 소규모 환경영향평가서의 내용 등을 검토한 후 협의를 요청받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간 이내에 협의 내용을 승인기관장등에게 통보하여야 한다.

⑥ 제1항에 따른 소규모 환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제3항에 따른 소규모 환경영향평가서 등의 보완·조정, 제4항에 따른 반려 및 제5항에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제46조(협의 내용의 반영 등) ① 사업자나 승인기관의 장은 제45조에 따라 협의 내용을 통보받았을 때에는 이를 해당 사업계획에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 협의 내용의 반영, 결과의 통보, 반영 요청 등에 관하여는 제30조제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

【환경영향평가법 시행령】

제59조(소규모 환경영향평가 대상사업 및 범위) 법 제43조제1항에 따른 소규모 환경영향평가를 실시하여야 하는 지역, 개발사업의 종류 및 범위는 별표 4와 같다.

제60조(소규모 환경영향평가서의 작성) ① 법 제44조제1항에 따른 소규모 환경영향평가서(이하 "소규모 환경영향평가서"라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사업의 개요
2. 환경영향평가 대상지역의 지역 범위 및 대상사업의 주변 지역에 대한 토지 이용 및 환경현황
3. 입지의 타당성(전략환경영향평가를 실시한 사업은 제외한다)
4. 환경에 미치는 영향의 조사·예측·평가 결과
5. 환경보전방안
6. 부록
   가. 소규모 환경영향평가 시 인용한 문헌 및 참고한 자료
   나. 소규모 환경영향평가에 참여한 사람의 인적사항
   다. 소규모 환경영향평가 대행계약서 사본 등 대행 도급금액이 표시된 서류(소규모 환경영향평가서 작성을 대행하게 하였을 경우만 해당한다)
   라. 용어 해설 등

[별표 4] 소규모 환경영향평가 대상사업의 종류, 범위 및 협의 요청시기

구 분	소규모 환경영향평가 대상사업의 종류·규모	협의 요청시기
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 적용지역	가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역의 경우 사업계획 면적이 6만제곱미터(녹지지역의 경우 1만제곱미터) 이상인 다음의 어느 하나에 해당하는 사업 1) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조에 따른 사업계획에 따라 시행하는 체육시설의 설치사업 2) 「골재채취법」 제21조의2에 따른 골재채취 예	사업의 허가·인가·승인·면허·결정 또는 지정 등(이하 이 표에서 "승인등"이라 한다) 전

	정지에서 골재를 채취하는 사업 3) 「어촌·어항법」 제19조제2항제1호에 따른 어항시설기본계획에 따라 시행하는 개발사업 4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호다목에 따른 기반시설 설치·정비 또는 개량에 관한 계획에 따라 시행하는 사업 5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제5호의 지구단위계획에 따라 시행하는 사업	
	나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제2호에 따른 관리지역의 경우 사업계획 면적이 다음의 면적 이상인 것 1) 보전관리지역: 5,000제곱미터 2) 생산관리지역: 7,500제곱미터 3) 계획관리지역: 10,000제곱미터	사업의 승인등 전
	다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제3호에 따른 농림지역의 경우 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것	사업의 승인등 전
	라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제4호에 따른 자연환경보전지역의 경우 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것	사업의 승인등 전

【행정절차법】

제23조(처분의 이유 제시) ① 행정청은 처분을 할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.

1. 신청 내용을 모두 그대로 인정하는 처분인 경우
2. 단순·반복적인 처분 또는 경미한 처분으로서 당사자가 그 이유를 명백히 알 수 있는 경우
3. 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우

2) 판 단

가) 청구인은 이 사건 처분에 도시계획위원회 심의 및 소규모 환경영향평가 협의 누락, 불충분한 이유 제시, 재량권 일탈·남용, 신뢰보호원칙 위반, 평등원칙 위반 등이 있어 위법하므로 취소되어야 한다고 주장한다.

나) 도시계획위원회 심의 절차 관련

청구인이 인용한 판례(대법원 2015. 10. 29. 선고 2012두28728 판결)는 “국토계획법령의 입법 목적과 규정내용, 국토계획법 제56조 제1항 제2호의 규정에 따른 토지의 형질변경허가는 재량행위에 속하므로 행정기관의 장이 반드시 도시계획위원회의 심의 결과대로 개발행위허가 여부를 결정하여야 한다고 볼 수 없는 점 등에 비추어 보면, 국토계획법 제59조 제1항이 일정한 개발행위의 허가에 대하여 사전에 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하고 있는 것은 행정기관의 장으로 하여금 개발행위허가를 신중하게 결정하도록 함으로써 난개발을 방지하고자 하는 데에 주된 취지가 있다고 할 것이다. 위와 같은 사정들을 종합하여 볼 때, 개발행위허가에 관한 사무를 처리하는 행정기관의 장이 일정한 개발행위를 허가하는 경우에는 국토계획법 제59조 제1항에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 할 것이나, 개발행위허가의 신청 내용이 허가 기준에 맞지 않는다고 판단하여 개발행위허가신청을 불허가하였다면 이에 앞서 도시계획위원회의 심의를 거치지 않았다고 하여 이러한 사정만으로 곧바로 그 불허가처분에 취소사유에 이를 정도의 절차상 하자가 있다고 보기는 어렵다. 다만 행정기관의 장이 도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한 결과 개발행위 불허가처분을 함에 있어 마땅히 고려하여야 할 사정을 참작하지 아니하였다면 그 불허가처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다고 평가할 수 있을 것이다.” 라는 것이다.

위 판례에 따르면, 이 사건 처분의 경우 군계획위원회 심의를 거치지 않았다는 사정만으로는 취소사유가 있다고 할 수 없고, 피청구인은 이 사건 처분을 하면서 이 사건 신청지 주변의 토지이용실태·경관을 고려하였고, 이 사건 신청 내용 중 배수계획 등을 검토하였으므로 이 사건 처분 과정에서 마땅히 고려하여야 할 사항이 누락되는 등 재량권의 불행사 또는 해태로 볼 수 있는 구체적 사정이 인정된다고도 할 수 없다. 따라서 청구인의 이 부분 주장은 이유 없다.

다) 소규모 환경영향평가 협의 절차 관련

「환경영향평가법」이 일정한 개발사업에 대하여 소규모 환경영향평가를 거치도록 규정하고 있는 취지는 개발사업이 환경에 미치는 영향을 미리 평가하여 환경보전방안을 마련하고 그 내용을 사업계획에 반영하고자 하는 것이고, 그 절차에 대해서는 대상사업을 승인하기 전 소규모 환경영향평가를 거치도록 규정하고 있으므로, 대상사업을 불허가할 경우에도 반드시 소규모 환경영향평가를 거쳐야 하는 것은 아니라 할 것이다. 따라서 청구인의 이 부분 주장은 이유 없다.

라) 불충분한 이유제시 관련

대법원은 “행정청은 처분을 하는 때에는 원칙적으로 당사자에게 근거와 이유를 제시하여야 한다. 당사자가 신청하는 허가 등을 거부하는 처분을 하면서 당사자가 그 근거를 알 수 있을 정도로 이유를 제시한 경우에는 처분의 근거와 이유를 구체적으로 명시하지 않았더라도 그로 말미암아 그 처분이 위법하다고 볼 수는 없다. 이때 ‘이유를 제시한 경우’는 처분서에 기재된 내용과 관계 법령 및 당해 처분에 이르기까지의 전체적인 과정 등을 종합적으로 고려하여, 처분 당시 당사자가 어떠한 근거와 이유로 처분이 이루어진 것인지를 충분히 알 수 있어서 그에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데 별다른 지장이 없었다고 인정되는 경우를 뜻한다(대법원 2017. 8. 29. 선고 2016두44186 판결).” 라고 판시하였다.

이 사건 처분서에는 대규모 태양광발전시설의 집중화로 인해 주변환경이나 경관과 부조화하고, 배수능력 집중현상으로 인근 저수지에 대한 재해 위험이 있다는 취지의 불허가 사유가 기재되어 있으므로 이 사건 처분을 함에 있어 청구인이 어떠한 근거와 이유로 처분이 이루어진 것인지를 충분히 알 수 있어서 이 사건 심판청구에 이르는 데 별다른 지장이 있었다고 할 수 없다. 따라서 청구인의 이 부분 주장은 이유 없다.

마) 신뢰보호원칙 위반 관련

「전기사업법」 제7조에 따른 전기사업허가와 국토계획법 제57조에 따른 개발행위허가는 그 허가기준이 다르므로 전기사업을 허가하였다는 것이 개발행위를 허가해 줄 것이라는 공적인 견해표명이라고 볼 수 없다. 따라서 청구인의 이 부분 주장은 이유 없다.

바) 재량권 일탈·남용 관련

대법원은 “국토계획법에 규정하고 있는 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속하므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 참조).” 라고 판시하였고, “이러한 재량권의 일탈·남용에 대하여는 그 행정행위의 효력을 다투는 사람이 증명책임을 진다(대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두41579 판결).” 라고 판시하였으며,

“특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 해당 지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. ‘환경오염 발생 우려’와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중하여야 한다(대법원 2020. 7. 23. 선고 2019

두31839).” 라고 판시하였는바,

①국토계획법령은 개발행위허가 기준으로 개발행위내용이 주변지역의 토지이용실태 등 주변환경이나 경관과 조화를 이루어 이를 훼손하지 아니할 것, 개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 위해발생 우려가 없을 것 등을 규정하고 있는 점, ②이 사건 신청지와 그 주변은 농경지와 야산으로 이루어져 전형적인 농어촌 경관을 유지하고 있으므로 이 사건 신청지에 태양광발전시설이 설치될 경우 주변경관과 미관을 훼손할 우려가 없다고 단정하기 어려운 점, ③이 사건 신청과 함께 태양광발전시설 설치 개발행위허가가 신청된 총 개발면적은 약 33,705.6㎡인데, 여기서 발생하는 우수는 ○○○로 연결된 외부구거로 배출될 계획이므로 현재 주요부재 결함이 발생하여 보수·보강이 필요한 ○○○ 둑 월류 및 붕괴 위험이 예상되는 점, ④피청구인은 최초 개발행위허가신청에 대한 검토과정에서 위와 같은 사정으로 청구인에게 배수계획을 재검토하여 보완하라고 요구하였으나, 청구인은 이를 보완하지 않고, 최초 개발행위허가신청을 취하하였다가, 기존과 같은 내용으로 다시 이 사건 신청을 한 점, ⑤피청구인 관내에 이 사건 신청과 비슷한 규모로 또는, 주변 여건이 비슷한 곳에 태양광발전시설 설치가 허가된 사례가 있다고 하더라도, 개발행위허가 시기, 주변 환경이나 지형 조건, 위해발생 가능성 등에서 구체적인 차이가 있어 이 사건 신청과 직접 비교하기 어려운 점 등을 고려하면, 이 사건 처분 사유는 인정되고 이 사건 처분에 사실오인이나 비례·평등의 원칙 위배 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 인정할 수 있을 정도로 증명되었다고 보기 어렵다.

6. 결 론

그렇다면 청구인의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로

하여 주문과 같이 재결한다.