

○ 사건명 : 개발행위허가신청 반려처분 취소청구

○ 주 문 : 청구인의 청구를 인용 한다.

○ 청구취지 : 피청구인이 청구인에게 2019. 1. ○. 개발행위(공작물, 형질변경) 허가신청서 반려처분은 취소한다.라는 재결을 구합니다.

○ 이 유

I. 사건개요

청구인은 2018. 6. ○. □□시 △△면 ☆☆리 ○○○-○○외 1필지일원에 발전용량 446kW 규모의 태양광발전시설을 설치하기 위하여 개발행위허가(공작물설치, 토지형질변경)를 신청하였으나, 피청구인은 2018. 7. ○. “태양열 집열판 설치에 따른 온도상승으로 주변 농작물 및 일상생활피해 등을 우려해 주민들이 태양광 발전시설 설치를 반대하고 있음”을 사유로 2018. 8. ○.까지 청구인에게 보완을 요구하였고, 피청구인은 2019. 1. ○. “태양열 집열판 설치에 따른 온도상승으로 주변 농작물 및 일상 생활피해 등을 우려 등으로 △△ ▽▽마을에서는 태양광시설설치 반대 플래카드를 게첨 하고 있는 실정으로 민원해결 필요”를 사유로 2019. 1. ○.까지 청구인에게 재보완을 요구하였다.

이후 피청구인은 2019. 1. ○. 청구인에 대하여 “2차에 걸쳐 보완요구 하였으나 완료되지 않아 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」제24조(민원문서의 보완 절차 및 방법 등) 및 동법 시행령 제25조(민원문서의 반려 등)에 따라” 반려(이하 “이 건 처분”이라 한다) 하였다.

II. 청구인 주장

청구인은 다음과 같이 주장한다.(주요내용)

청구인들의 이 사건 허가신청은 주거밀집 지역으로부터 직선거리 100미터 이상의 이격거리를 두고 있으므로 피청구인의 개발행위 허가기준을 충족함에도 피청구인은 청구인들의 개발행위 허가기준과는 전혀 관련 없는 내용으로 이를 보완하라는 피청구인의 보완 요청은 부당하며 그 보완을 하지 않았다는 사유로 이 건 신청을 반려한 처분은 더더욱 위법하다는 취지의 취지의 주장을 한다.

III. 피청구인 주장

이에 대하여 피청구인은 다음과 같이 주장한다.(주요내용)

청구인들이 사업시행을 목적으로 개발행위(토지형질변경)허가를 신청한 부지는 인접부지에서 피해를 주장하는 반대 민원에 대한 보완 미완료로 반려된 것이다. 위 청구인들이 신청한 부지 주변 반대 민원은 태양광사업으로 인한 생태계파괴 및 온도상승으로 인한 생업유지 곤란, 재해위험, 부동산가격의 하락 등의 막대한 재산상 피해를 주장하고 있으나, 이에 피청구인은 시민 전체의 안전과 재산을 보호해야하는 지방자치단체로서 시민 주거의 안정성과 재산 피해에 대하여 인접 주민 간 조율을 통하여 본 문제를 해결하고자 하였다. 따라서 민원사항 보완을 요청한 사항이며 이를 위반 반려처분사항이 재량권 일탈·남용은 이유 없다. 청구인이 신청한 개발행위허가 신청으로 인하여 시민의 문제가 발생한 사항을 해결하고자 지방자치단체의 역할을 수행한 것으로 위 사항으로 고려하여 이 사건 청구를 기각하여 달라는 취지의 주장을 한다.

IV. 이건 처분의 위법·부당여부

1. 관계법령

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조, 제58조, 제59조
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제56조
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제9조

2. 판 단

가. 청구인 및 피청구인이 제출한 행정심판청구서, 답변서와 기타 소명자료에 의하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 2018. 6. ○. □□시 △△면 ☆☆리 ○○○-○○외 1필지일원에 발전용량 446kW 규모의 태양광발전시설을 설치하기 위하여 개발행위허가(공작물설치, 토지형질변경)를 신청하였다.

2) 피청구인은 2018. 7. ○. “태양열 집열판 설치에 따른 온도상승으로 주변 농작물 및 일상생활피해 등을 우려해 주민들이 태양광 발전시설 설치를 반대하고 있음”을 사유로 2018. 8. ○.까지 청구인에게 보완을 요구하였다.

3) 피청구인은 2019. 1. ○. “태양열 집열판 설치에 따른 온도상승으로 주변 농작물 및 일상 생활피해 등을 우려 등으로 △△ ▽▽마을에서는 태양광시설설치 반대 플래카드를 게첨 하고 있는 실정으로 민원해결 필요”를 사유로 2019. 1. ○.까지 청구인에게 재보완을 요구하였다.

4) 이후 피청구인은 2019. 1. ○. 청구인에 대하여 “2차에 걸쳐 보완요구 하였으나 완료되지 않아 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」제24조(민원문서의 보완 절차 및 방법 등) 및 동법 시행령 제25조(민원문서의 반려 등)에 따라 반려” 하였다.

나. 살피건대, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제56조제1항에 “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.”고 하고, 그 각 호에서 “1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)”이라 하고,

같은 법 제58조제1항에 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다.”하며, 각 호에서 “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 제4항에 따른 성장관리방안의 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 확

보계획이 적절할 것”이라 하며,

같은 법 제59조제1항에 “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.”고 정하고,

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」제56조제1항에 “법 제58조제3항에 따른 개발행위허가의 기준은 별표 1의2와 같다.”고 규정하고,

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」제9조제1항에 “법 제57조제1항의 규정에 의하여 개발행위를 하고자 하는 자는 별지 제5호서식의 개발행위허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 개발행위허가권자에게 제출하여야 한다.”고 하고 각 호에 “1. 토지의 소유권 또는 사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류. 다만, 다른 법령에서 개발행위허가가 의제되어 개발행위허가에 관한 신청서류를 제출하는 경우에 다른 법령에 의한 인가·허가 등의 과정에서 본문의 제출서류의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출서류에 갈음할 수 있다. 2. 배치도 등 공사 또는 사업관련 도서(토지의 형질변경 및 토석채취인 경우에 한한다), 3. 설계도서(공작물의 설치인 경우에 한한다), 4. 당해 건축물의 용도 및 규모를 기재한 서류(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경인 경우에 한한다), 5. 개발행위의 시행으로 폐지되거나 대체 또는 새로이 설치할 공공시설의 종류·세목·소유자 등의 조서 및 도면과 예산내역서(토지의 형질변경 및 토석채취인 경우에 한한다), 6. 법 제57조제1항의 규정에 의한 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위한 설계도서 및 그 예산내역서(토지분할인 경우를 제외한다). 다만, 「건설산업기본법 시행령」 제8조제1항의 규정에 의한 경미한 건설공사를 시행하거나 옹벽 등 구조물의 설치 등을 수반하지 아니하는 단순한 토지형질변경의 경우에는 개략설계서로 설계도서에, 견적서 등 개략적인 내역서로 예산내역서에 갈음할 수 있다. 7. 법 제61조제3항의 규정에 의한 관계 행정기관의 장과의 협의에 필요한 서류”라고 규정하고 있는 바,

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조제1항에 개발행위를 하려는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고 하고 같은 법 제58조제1항에 시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 다음 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가 또는 변경허가를 하여야 한다고 하면서 제4호에 주변지역의 토지이용실태 등 주변 환경이나 경관과 조화를 이룰 것이라 하고, 같은 법 제59조제1항에 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 하고, 시군구 도시계획위원회는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제113조제2항 각호에 규정된 사항의 심의 또는 자문을 위하여 설치된 기구로서 같은 법 제59조제1항에 따라 행정청인 시장 군수 또는 구청장이 관련사항에 대하여 결정을 할 때 도시계획위원회의 심의를 필수적으로 거쳐야 하고 도시계획위원회의 심의결과에 대하여 구속력을 인정하는 명시적인 근거가 없어 도시계획위원회의 심의 결과를 참고하고 존중하라는 취지일 뿐 심의결과를 그대로 따라서 결정을 하라는 것은 아니지만 행정처분의 중요한 판단기준이 되고 있다.

판례(대법원 2004.10.15.선고2003두6573판결, 대법원1991.6.11.선고90누8862판결 등 참조)에 의하면, 행정기관은 민원사항의 신청이 있을 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 민원서류에 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체 없이 민원인에게 보완을 요구하고 그 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니할 때에는 7일의 기간 내에 다시 보완을 요구할 수 있으며, 위 기간 내에 민원서류를 보완하지 아니한 때에 비로소 접수된 민원서류를 되돌려 보낼 수 있도록 규정되어 있는 바, 위 규정 소정의 보완의 대상이 되는 흠은 보완이 가능한 경우이어야 함은 물론이고, 그 내용 또한 형식적·절차적인 요건이거나, 실질적인 요건에 관한 흠이 있는 경우라

도 그것이 민원인의 단순한 착오나 일시적인 사정 등에 기한 경우라야 할 것이다. 또한, 이와 관련 유사 판례에서 부적합한 용도의 건축물을 건축하는 경우에 해당하는 것으로 볼 수 없음에도 인근 주민들의 민원이 있다는 사정만으로 건축허가 신청을 반려하는 것은 위법하고(대법원 2002. 7. 26. 선고 2000두9762 판결), 건축권자는 건축허가신청이 건축법, 도시계획법 등 관계법규에서 정하는 어떠한 제한에 배치되지 않는 이상 당연히 법조항에서 정하는 건축허가를 하여야 하고 관계법규에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다(대법원 2003. 4. 25. 선고)고 판시하고 있다.

위와 같은 법 논리에 비추어 판단해 보면, 이 사건 신청에 대한 피청구인의 보완요구 내용은 ‘태양열 집열판 설치에 따른 온도상승으로 주변 농작물 및 일상 생활피해 등 우려로 △△ ▽▽마을에서 태양광시 설설치를 반대’하니 민원해결이 필요하다는 취지의 내용으로 관계 법령에서 정하는 형식적, 절차적 요건에 대한 적법한 보완 요구라 보기 어렵고 이를 보완하지 않았다는 사유로 반려한 점, 관계 법령상 특별히 보완해야 할 서류가 없음에도 피청구인의 도시계획위원회에 이 사건 개발행위허가신청을 상정하지 않은 점 등을 종합적으로 비추어 보면 청구인의 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 법령에 근거하지 않은 위법한 처분이 아니라고 할 수 없다.

V. 결 론

그렇다면, 청구인의 청구는 이유 있다고 인정되므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 재결한다.