

안건번호	의견18-0215	요청기관	강원도	회신일자	2018. 10. 26.
안건명	「전기사업법」에 따른 발전사업허가는 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정된 것) 개정 전에 받았으나 개발행위허가 신청은 개정 후에 한 경우, 같은 발전사업허가가 같은 조례 부칙 제2조의 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”에 해당하여 같은 조례 개정 후에 한 개발행위허가 신청에 구 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정되기 전의 것)가 적용되는지 여부(「철원군 도시계획 조례」 부칙 제2조 등 관련)				

강원도 철원군 - 「전기사업법」에 따른 발전사업허가는 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정된 것) 개정 전에 받았으나 개발행위허가 신청은 개정 후에 한 경우, 같은 발전사업허가가 같은 조례 부칙 제2조의 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”에 해당하여 같은 조례 개정 후에 한 개발행위허가 신청에 구 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정되기 전의 것)가 적용되는지 여부(「철원군 도시계획 조례」 부칙 제2조 등 관련)

철원군 민원봉사과-105267(2018. 9. 20.)

· **질의요지**

「전기사업법」에 따른 발전사업허가는 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정된 것) 개정 전에 받았으나 개발행위허가 신청은 개정 후에 한 경우, 같은 발전사업허가가 같은 조례 부칙 제2조의 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”에 해당하여 같은 조례 개정 후에 한 개발행위허가 신청에 구 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정되기 전의 것)가 적용되는지?

· **의견**

「전기사업법」에 따른 발전사업허가는 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정된 것) 개정 전에 받았으나 개발행위허가 신청은 개정 후에 한 경우, 같은 발전사업허가는 같은 조례 부칙 제2조의 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”에 해당하지 않는다고 할 것이므로, 같은 조례 개정 후에 한 개발행위허가 신청에는 구 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정되기 전의 것)가 적용되는지 않는다고 할 것입니다.

· **이유**

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제56조제1항에서는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등 같은 항 각 호의 개발행위를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 함)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제58조제1항에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 같은 항 각 호의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가를 하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제3항에서는 같은 조 제1항에 따라 허가할 수 있는 경우 그 허가의 기준은 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 같은 항 각 호의 구분에 따라 대통령령으로 정한다고 규정하고 있습니다. 그리고 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제56조제1항 및 별표 1의2에서는 개발행위허가의 기준과 관련하여 분야별 검토사항과 개발행위별 검토사항, 용도지역별 검토사항을 규정하고 있고, 같은 시행령 제56조제4항에서는 국토교통부장관은 같은 조 제1항의 개발행위허가기준에 대한 세부적인 검토기준을 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 따라 국토교통부훈령 제997호 개발행위허가운영지침 1-2-2에서는 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 국토계획법, 같은 법 시행령에서 위임하거나 정한 범위 안에서 도시·군계획조례를 마련하거나 법령 및 이 지침에서 정한 범위 안에서 도시·군계획조례를 마련하거나 법령 및 이 지침에서 정한 범위 안에서 별도의 지침을 마련하여 개발행위허가제를 운영할 수 있다”고 규정하고 있습니다.

그리고, 「전기사업법」 제7조제1항 본문에서는 전기사업을 하려는 자는 전기사업의 종류별로 산업통상자원부장관의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제98조제1항에서는 같은 법에 따른 산업통상자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제62조제1항 각 호 외의 부분 및 제1호제거목에서는 산업통상자원부장관은 발전시설 용량이 3천킬로와트 이하인 발전사업에 대한 권한 중 「전기사업법」 제7조제1항에 따른 전기사업의 허가권한을 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임한다고 규정하고 있습니다.

한편, 2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정되어 같은 날 공포·시행된 「철원군 도시계획 조례」(이하 “철원군조례”라 함)에서는, 개발행위허가의 기준에 대하여 규정한 같은 조례 제20조에 더하여 위 2018. 5. 8.자 개정으로 태양광 발전시설에 대한 개발행위허가의 기준을 신설하였는데(제20조의2), 같은 조례 부칙 제2조에서는 “이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따른 처분, 절차, 그 밖의 행위와 신청 또는 청구중인 사항에 대하여는 종전의 규정을 따른다”고 규정하고 있는바, 이 사안은 「전기사업법」에 따른 발전사업허가는 철원군조례 개정 전에 받았으나 개발행위허가 신청은 개정 후에 한 경우, 같은 발전사업허가가 같은 조례 부칙 제2조의 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”에 해당하여 같은 조례 개정 후에 한 개발행위허가 신청에 구 「철원군 도시계획 조례」(2018. 5. 8. 강원도철원군조례 제2427호로 일부개정되기 전의 것, 이하 “구 철원군조례”라 함)가 적용되는지에 대한 질의로 보입니다.

살피건대, 법의 해석에 있어서는 법령에 사용된 문언의 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 다른 해석방법은 제한될 수밖에 없다고 할 것인데(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결 참고), 이러한 해석 원리는 조례를 해석하는 경우에도 마찬가지라 할 수 있습니다. 또한 경과조치는 법령이 개정되어 새로운 법질서가 마련된 경우에 제도의 변화와 법적 안정성을 조화시키기 위하여 일정한 사람이나 사항에 대하여 구법의 규정을 적용하도록 한 규정으로서, 경과조치에 규정된 “종전의 규정”은 개정 법령의 본칙에 의하여 개정되기 전에 유효하게 적용되던 규정을 말합니다(법제처 2010. 7. 20. 회신 10-0199 해석례, 법제처 2005. 9. 15. 회신 05-0026 해석례 등 참조).

이상의 법리에 따를 때, “이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따른 처분, 절차, 그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항에 대하여는 종전의 규정을 따른다”고 규정하고 있는 철원군조례 부칙 제2조의 문언 해석상 같은 규정의 “종전의 규정”이란 구 철원군조례의 해당규정이라 할 것이고, 따라서 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”이란 “철원군조례시행 당시 구 철원군조례의 규정에 따른 그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”을 의미한다고 할 것입니다. 그런데 구 철원군조례에서는 국토계획법 및 그 하위법령에 따른 사항은 규정하고 있으나 「전기사업법」에 따른 발전사업허가에 관한 사항은 규정하고 있지 않고, 「전기사업법」에서 발전사업허가가 있는 경우 국토계획법에 따른 개발행위허가가 있는 것으로 의제하는 규정을 두고 있지도 않습니다.

한편, 국토계획법 시행령은 2017. 12. 29. 대통령령 제28251호로 일부개정되면서 별표 1의2 제2호가목의 허가기준란(3)을 신설하여 “특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있다. 다만, 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대하여 다른 법령에서 달리 정하는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다”고 규정하였는데, 철원군조례에서는 2018. 5. 8.자 일부개정을 통하여 태양광발전시설에 대한 개발행위허가 기준을 정한 같은 조례 제20조의2를 신설하면서 그 개정이유를 “국토계획법 시행령 개정(신설)에 따라 조례로 위임된 조문을 개정(신설)하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것”이라고 규정하였고(강원도철원군조례 제2427호 개정이유 참조), 같은 조 제1항 각 호 외의 부분에서 “태양광발전시설은 국토계획법 시행령 별표 1의2를 고려하여 다음 각 호의 기준에 적합하여야 한다”고 규정하였습니다.

개발행위허가의 기준을 정하고 있는 구 철원군조례 제20조를 유지하면서 태양광발전시설에 대한 개발행위허가 기준을 신설한 철원군조례의 위와 같은 개정경과 및 개정이유 등에 비추어 볼 때, 철원군조례 부칙 제2조의 규정취지는, 철원군조례 개정 이전에 구 철원군조례의 규정에 따라 개발행위허가와 관련된 처분, 절차, 신청 등이 있었던 경우를 철원군조례 제20조의2의 적용대상에서 제외함으로써, 같은 조례 제20조의2의 신설에 따른 추가적인 개발행위허가 기준의 적용과 법적 안정성의 요구를 적절히 조화시키고 구 철원군조례와 철원군조례 사이의 적용관계를 명확히 하려는 것으로 보이고, 달리 철원군조례 개정 이전에 구 철원군조례에서 규정하고 있지 않은 사항에 대한 처분, 절차, 신청 등이 있었던 경우까지 경과조치를 적용하려는 것은 아니라고 보입니다.

따라서, 이상의 철원군조례 부칙 제2조의 문언해석과 개정취지 등에 비추어 볼 때, 구 철원군조례에서 규정하고 있지 않은 「전기사업법」 제7조의 발전사업허가는 철원군조례 부칙 제2조의 “그 밖의 행위와 신청 또는 청구 중인 사항”에 해당하지 않는다고 할 것이므로, 발전사업허가를 철원군조례 개정 전에 받았다고 하여 그 개정 이후에 이루어진 개발행위허가 신청에 대해서까지 구 철원군조례가 적용되는 것은 아니라고 할 것입니다.