

|      |                                                                                                                                                                           |      |      |      |             |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|-------------|
| 안건번호 | 의견23-0048                                                                                                                                                                 | 요청기관 | 전라남도 | 회신일자 | 2023. 6. 9. |
| 안건명  | 개발행위허가를 받아 설치된 태양광 발전시설의 노후화로 인해 해당 시설을 교체하기 위하여 개발행위허가를 다시 받아야 하는 경우 강화된 현행의 이격거리 기준 대신 종전의 개발행위허가 당시의 이격거리 기준을 적용할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등(「해남군 군계획 조례」 제19조의3 관련) |      |      |      |             |

· **질의요지**

가. 개발행위허가를 받아 설치된 태양광 발전시설의 노후화로 인해 해당 시설을 교체하기 위하여 개발행위허가를 다시 받아야 하는 경우 강화된 현행의 이격거리 기준 대신 종전의 개발행위허가 당시의 이격거리 기준을 적용할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

나. 해남군에 5년 이상 계속하여 주민등록이 된 자가 발전시설 용량이 100킬로와트 미만인 발전시설을 설치하는 경우 이격거리 기준을 완화하는 내용으로 조례에 규정할 수 있는지?

· **의견**

가. 질의 가에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

나. 질의 나에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

· **이유**

가. 질의의 공통사항

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제56조제1항 및 같은 법 시행령 제51조제1항에 따르면, 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 한다)를 받아야 한다고 규정하고 있고, 국토계획법 제58조제1항 각 호에서 개발행위허가의 기준을 정하면서 같은 조 제3항에서는 개발행위허가의 기준은 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 다음 각 호의 구분에 따라 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 한다) 제56조제1항 및 별표 1의2에서 개발행위허가의 기준을 정하고 있는바, 같은 표 제2호가목(3) 본문에서 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있다고 규정하고 있습니다.

이에 따라 「해남군 군계획 조례」(이하 “해남군조례”라 한다) 제19조의3제1항 각 호에서는 태양광 발전시설에 대한 허가의 기준으로 「도로법」에 따른 도로로부터 500미터(제1호), 「농어촌도로정비법」에 따른 도로로부터 200미터(제2호) 등 이내에 입지하지 않아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항 각 호에서는 국가 또는 지방자치단체 및 공공기관이 공익상의 필요에 따라 설치하는 경우(제1호), 자가소비용 목적으로 설치하는 경우(제2호) 등 해당 이격거리 기준을 적용하지 아니하는 경우를 규정하고 있습니다.

나. 질의 가에 대하여

해남군조례 제19조의3제1항 각 호에 따른 태양광 발전시설의 이격거리 기준은 2017. 4. 7. 도입 당시 부칙에 경과조치를 두어 종전에 개발행위허가 등을 받은 시설은 개정조례의 적용을 받지 않도록 규정하였고, 이후 해당 이격거리 기준을 강화하기 위하여 2019. 2. 26., 2019. 8. 16. 두 차례 개정하였으며, 당시 각각 부칙에 경과조치를 두어 개정조례의 시행 전에 개발행위허가를 신청한 건에 대해서는 종전의 규정에 따르도록 한 바 있습니다.

이 사안은 개발행위허가를 받아 설치된 태양광 발전시설의 노후화로 인해 해당 시설을 교체하기 위하여 개발행위허가를 다시 받아야 하는 경우 강화된 현행의 이격거리 기준 대신 종전의 개발행위허가 당시의 이격거리 기준을 적용할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지에 대한 질의로 보입니다.

살피건대, 국토계획법 제58조제3항, 같은 법 시행령 제56조제1항 및 별표 1의2 제2호가목(3) 본문에서 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있다고 규정하고 있고, 이에 따라 지방자치단체는 적극적으로 이격거리 기준을 정하거나 예외적으로 해당 기준을 적용하지 않는 경우를 정할 수 있다고 할 것이므로 종전의 규정에 따라 설치된 노후화된 태양광발전시설을 교체하기 위하여 새로운 태양광 발전시설을 설치하는 경우 새로 설치되는 태양광발전시설에 대하여 현행 이격거리 기준을 적용하지 않고 종전의 개발행위허가 당시의 이격거리 기준을 적용할 수 있도록 규정하는 것은 입법론적으로 가능할 것으로 보입니다.

다만, 태양광 발전시설과 관련하여 현행의 이격거리 기준 대신 종전의 개발행위허가 당시의 이격거리 기준을 적용할 수 있도록 하는 예외적인 경우를 정하는 경우에도 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 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 보입니다(각주: 대법원 2019. 10. 17. 선고 2018두40744 판결 참조).

#### 다. 질의 내에 대하여

해남군조례 제19조의3제3항 각 호에서는 같은 조 제1항에서 규정하고 있는 이격거리 기준을 적용하지 아니하는 경우를 규정하고 있는바, 해남군조례 일부개정조례안에서는 제19조의3제3항에 제5호를 신설하여 '태양광 발전을 위한 개발행위 허가 신청일을 기준으로 해남군에 5년 이상 계속 주민등록이 된 자로서 발전시설용량 100킬로와트 미만일 경우 주거밀집지역 또는 자연취락지구로부터 100미터 이내가 아닌 경우(10호 미만은 50미터 이내)로 한다.'를 규정하는 것을 내용으로 하고 있습니다.

해남군조례 일부개정조례안 제19조의3제3항제5호의 취지 및 내용은 지역 주민의 소득 창출에 기여하기 위하여(각주: 해남군 군계획 조례 일부개정조례안(2022. 12. 26.) 청구취지 및 이유 참조) 이격거리 기준을 적용하지 아니하는 예외적인 경우로서 개발행위허가 신청자의 거주요건(태양광 발전을 위한 개발행위허가 신청일을 기준으로 해남군에 5년 이상 계속하여 주민등록이 된 자), 용량기준(발전시설용량 100킬로와트 미만) 및 이격거리 완화기준(주거밀집지역 또는 자연취락지구로부터 100미터 이내(10호 미만은 50미터 이내)가 아닌 경우) 등 세 가지 요건을 모두 충족하는 경우를 추가하려는 것으로 보입니다.

살피건대, 국토계획법 제58조제3항, 같은 법 시행령 제56조제1항 및 별표 1의2 제2호가목(3) 본문에서 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있다고 규정하고 있는바, 이에 따라 지방자치단체가 적극적으로 이격거리 기준을 정하거나 예외적으로 해당 기준을 적용하지 않는 경우를 정하는 것은 입법론적으로 가능할 것으로 보입니다.

다만, 태양광 발전시설과 관련하여 현행의 이격거리 기준을 적용하지 않는 예외적인 경우를 정하는 경우에도 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 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 보입니다(각주: 대법원 2019. 10. 17. 선고 2018두40744 판결 참조).

「해남군 군계획 조례」

제18조의2 (특정시설물 설치와 관련한 용어의 정의) 영 별표 1의2 제2호가목(3)에 따라 특정 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 개발행위허가와 관련하여 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “특정시설물(특정 건축물 및 공작물)”이란 다음의 각 목의 시설물을 말한다.

가. 발전시설 : 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」제2조에 따른 신에너지 및 재생에너지 설비로서 전기를 생산할 수 있는 시설

나.다. (생략)

2. ~ 10. (생략)

11. “거리”란 해당시설 등의 경계로부터 최단 직선거리를 말한다.

제19조의3(발전시설에 대한 허가의 기준) ① 태양광 발전시설은 다음 각 호의 기준 이내에 입지하지 아니하여야 한다. <개정 2018. 12. 28.>

1. 「도로법」에 따른 도로(구 국도 및 지방도 포함) 및 군계획시설 도로로부터 500미터 <개정 2019. 2. 26.>

2. 「농어촌도로정비법」에 따른 도로로부터 200미터 <개정 2019. 8. 16.>

3. 자연취락지구로부터 500미터

4. 주거밀집지역(10호 이상의 실제 주민이 거주하는 인가가 밀집된 지역을 말함)으로부터 500미터(10호 미만은 100미터)

5. 「관광진흥법」에 따른 관광지 및 관광단지로부터 500미터

6. 제19조제1항제2호에도 불구하고 산지 내 태양광 시설은 평균경사도가 15도 이하로 한다. <신설 2019. 2. 26.>

7. 농업기반시설인 저수지, 호수등 수면 위 <신설 2019. 8. 16.>

② (생략)

③ 다음 각 호의 경우에는 예외로 한다. <신설 2018. 12. 28.>

1. 국가 또는 지방자치단체 및 공공기관이 공익상의 필요에 따라 설치하는 경우

2. 자가소비용 목적으로 설치하는 경우

3. 마을공동 소득창출을 목적으로 설치하는 태양광 발전시설로서 다음 각 목을 충족하는 경우

가. 사업장 소재지 마을에 주소를 두고 실제 거주하는 세대중 2/3세대 이상이 참여하는 마을공동체(사회적기업, 마을기업, 협동조합, 마을법인)

나. 주택 및 도로법에 따른 도로로부터 직선거리 100미터 이상일 것

다. 발전시설 용량이 100킬로와트 이하일 것

4. 지붕 위 태양광은 신청일 기준 준공된 건축물이 용도대로 2년 이상 사용하고 있고, 해남군에 5년 이상 주민등록 및 법인등록을 두고 있으며 건축물의 구조안전(구조검토서 첨부)에 문제가 없는 범위 내에서 설치하는 경우 <신설 2019. 8. 16.> <개정 2022. 9. 15.>

④·⑤ (생략)

부 칙 <제2649호, 2017. 4. 7.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(설치 중인 시설에 대한 경과조치) 이 조례 시행 전에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제56조 및 제59조, 「환경영향평가법」제44조, 「농지법」제34조 및 제35조, 「산지관리법」제14조 및 제15조, 「건축법」제11조부터 제14조까지, 「전기사업법」제7조에 따라 각각의 개발행위허가, 도시계획위원회의 심의, 소규모환경영향평가 협의, 농지전용허가(신고), 산지전용허가(신고), 건축허가(신고), 발전사업 허가를 접수 또는 승인받은 시설은 이 조례의 적용을 받지 아니한다. <신설 2017. 4. 7>

부 칙 <제2756호, 2018. 12. 28.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부 칙 <제2766호, 2019. 2. 26.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(특정시설물 개발행위허가에 관한 경과조치) 이 조례 시행 전에 접수된 특정시설물 설치를 위한 개발행위허가 신청 건은 종전의 규정에 따른다.

부 칙 <제2798호, 2019. 8. 16.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(태양광 등 특정시설물 개발행위허가에 관한 경과 조치) 이 조례 시행 전에 접수된 태양광 등 특정시설물 설치를 위한 개발행위허가 신청 건은 종전의 규정에 따른다.

부 칙 <제2993, 2021. 3. 9.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(자원순환 관련 시설 등 특정시설물 개발행위허가 관한 경과 조치) 이 조례 시행 전에 접수된 자원순환시설 등 특정시설물 설치를 위한 개발행위허가 신청 건은 종전의 규정에 따른다.

부 칙 <제3156호, 2022. 9. 15.>

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(약칭: 국토계획법)

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

② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③·④ (생략)

제58조(개발행위허가의 기준) ①·② (생략)

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. ~ 3. (생략)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(약칭: 국토계획법 시행령)

제51조(개발행위허가의 대상) ① 법 제56조제1항에 따라 개발행위허가를 받아야 하는 행위는 다음 각 호와 같다.

1. 건축물의 건축: 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물의 건축
2. 공작물의 설치: 인공을 가하여 제작한 시설물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물을 제외한다)의 설치
3. ~ 6. (생략)

② (생략)

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

② ~ ④ (생략)

■ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [별표 1의2] <개정 2023. 3. 21.>

개발행위허가기준(제56조관련)

1. (생 략)

2. 개발행위별 검토사항

검토분야

허가기준

가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

(1) 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 해당하는 경우 그 건축 또는 설치의 기준에 관하여는「건축법」의 규정과 법 및 이 영이 정하는 바에 의하고, 그 건축 또는 설치의 절차에 관하여는 「건축법」의 규정에 의할 것. 이 경우 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경, 토지분할 또는 토석의 채취에 관한 개발행위허가는 「건축법」에 의한 건축 또는 설치의 절차와 동시에 할 수 있다.

(2) 도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 포함한다)을 허가하지 아니할 것. 다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우에는 그러하지 아니하다

(3) 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.

나. ~ 마. (생 략)

3. (생 략)