



본 판결서는 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결서를 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2021-12-14

광 주 지 방 법 원

제 행 정 부

판 결

사 건 2019구합10788 건축허가신청반려처분취소

원 고 A

소송대리인 법무법인 법가

담당변호사 박철

피 고 강진군수

소송대리인 법무법인 정훈

담당변호사 조수민

변 론 종 결 2019. 8. 22.

판 결 선 고 2019. 9. 26.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2019. 1. 2. 원고에 대하여 한 공작물축조신고(개발행위허가) 불허가처분을 취



소한다.

이 유

1. 처분의 경위 등

원고는 2018. 10. 8. 피고에게 전남 강진군 B 외 2필지(이하 '이 사건 신청지'라 한다)에 액비화 처리시설 설치공사를 하기 위하여 공작물설치 및 토지형질변경의 개발행위허가를 신청하였고, 피고는 군 계획위원회의 심의를 거쳐 2019. 1. 2. 아래와 같은 이유로 이를 불허가(이하 '이 사건 처분'이라 한다)하였다.

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제58조(개발행위허가 기준) 및 시행령 제56조(개발행위허가의 기준)에 부적합
 - 사업대상지는 C저수지와 인접하여 공사·운영 시 관리 미흡 또는 재해가 발생할 경우 저수지 수질오염 우려가 있으며, C저수지는 생활용수, 농업용수로 향후 D공원 물놀이시설 용수공급 등 강진의 청정용수로 보존해야 할 가치가 높음
 - 인근 마을 주민들에게 피해(악취 등) 발생 우려

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 5, 11호증, 을 제1, 4호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

이 사건 처분은 비례원칙 및 신뢰보호원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용하였다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다. 판단



1) 관련 법리

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다) 제58조는 시장·군수 등은 개발행위허가의 신청 내용이 각 호에서 정한 허가기준에 맞는 경우에만 개발행위허가를 하여야 한다고 정하면서 제4호에서 '주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토사의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이룰 것'이라고 정하고, 개발행위허가의 기준은 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 제3항 각 호에서 정한 용도지역의 구분에 따라 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 위와 같은 위임에 따라 국토계획법 시행령 제56조 제1항 [별표 1의2]는 주변지역과의 관계에 대한 개발행위허가기준에 관하여 제1호 라목에서 '(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, 조정, 녹지의 조성, 완충지대의 설치 등을 허가의 조건으로 붙이는 경우에는 그러하지 아니하다)'이라고 정하고 있다.

이처럼 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 되며, 재량권의 일탈·남용에 대하여는 그 행정행위의 효력을 다투는 사람이 증명책임을 진다(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 등 참조).

그리고 특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행



정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당지역 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 하므로, 그 심사 및 판단에는 ① 우리 헌법 제35조 제1항이 '모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다'고 규정하여 환경권을 헌법상 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있는 점, ② 환경정책기본법은 환경권에 관한 헌법이념에 근거하여, 환경보전을 위하여 노력하여야 할 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체, 사업자의 책무를 구체적으로 정하는 한편(제1조, 제4조, 제5조, 제6조), 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여야 한다고 규정하고 있는 점(제2조), ③ 환경오염 발생 우려와 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 존중될 필요가 있는 점 등을 함께 고려하여야 한다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 참조).

2) 위 법리에 비추어 갑 제2 내지 4, 9호증, 을 제1 내지 3호증의 각 기재 또는 영상(가지번호 포함) 및 변론 전체의 취지에 의하여 알 수 있는 아래와 같은 사정들을 종합하면, 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였다고 볼 수 없다.

가) 이 사건 신청지는 국토계획법 제36조 제1항 제2호 가목의 보전관리지역, 즉 '자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여



보전이 필요하나 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역'에 해당한다. 따라서 원고의 개발행위를 허가할 경우 이 사건 신청지의 토지이용계획에 어긋나게 되므로, 그럼에도 불구하고 이 사건 신청지에 대한 개발행위허가를 할 것인지 여부를 결정하는 것은 피고의 재량판단의 영역에 속한다.

나) 이 사건 신청지 아래쪽에는 C저수지가 있고 주변 마을에서 위 저수지를 농업생활용수원으로 이용하고 있는 점, 이 사건 신청지는 C저수지와 매우 가까워서 수질 오염물질이 배출될 경우 짧은 시간 안에 C저수지로 흘러들어갈 수 있는 점, 환경오염이 발생하면 그로 인한 피해를 쉽게 회복하기 어려운 점 등을 고려하면, C저수지의 수질오염을 방지하고 환경오염으로 인한 피해를 최소화하기 위해서 이 사건 신청지에 환경오염물질 배출시설 설치를 제한할 필요성이 크다.

다) 피고가 2017. 2. 13. 원고에게 오리에서 돼지로 축종을 변경하는 내용의 가축분뇨배출시설 변경허가를 하였고, 2017. 11. 10. 전라남도행정심판위원회의 재결로 취소되었다가 다시 2018. 7. 12. 광주지방법원 2018구합10095호로 위 재심결정이 취소된 뒤 그대로 확정되었으나, 위 가축분뇨배출시설 변경허가 시 이 사건 처분과 동일한 심사과정을 거쳤다고 볼 수 없는 점, 위 두 처분으로 인하여 우려되는 환경오염 피해가 같지 않은 점 등을 고려하면, 이 사건 처분이 신뢰보호의 원칙을 위반하였다고 보기 어렵다.

3. 결론

원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.



본 판결서는 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다. 본 판결서를 이용하여 사건관계인의 명예나 생활의 평온을 해하는 행위는 관련 법령에 따라 금지됩니다. 비실명처리일자 : 2021-12-14

재판장 판사 하현국

 판사 오한승

 판사 최파라



관계 법령

■ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제36조(용도지역의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

2. 관리지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

가. 보전관리지역: 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

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)

■ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

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

[별표 1의2] 개발행위허가기준(제56조관련)

1. 분야별 검토사항

검토분야	허 가 기 준
라. 주변지역과의 관계	(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.

2. 개발행위별 검토사항

검토분야	허 가 기 준
가. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치	<p>(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.</p> <p>(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</p> <p>(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.</p>