

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2021두38536 폐쇄명령처분 취소  
원고, 상고인 일진기업 주식회사  
소송대리인 법무법인(유한) 율촌  
담당변호사 곽상현 외 2인  
피고, 피상고인 경기도지사  
소송대리인 법무법인 정성  
담당변호사 김기덕  
원 심 판 결 수원고등법원 2021. 4. 16. 선고 2020누10995 판결  
판 결 선 고 2022. 1. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 수원고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서들은 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사안 개요

가. 원고는 2000. 12. 14. 경기 양평군 (주소 생략)에 있는 이 사건 시설에 대하여 대기환경보전법에 따른 대기오염물질배출시설(이하 '배출시설'이라 한다) 설치신고를 하고, 그 무렵 이 사건 시설을 설치하여 사용해 왔다.

나. 피고가 경기도보건환경연구원에 이 사건 시설에서 2018. 5. 14. 채취한 시료에 대한 오염도검사를 의뢰한 결과, 대기환경보전법상 특정대기유해물질인 '다환 방향족 탄화수소류'가 대기환경보전법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 검출되었다.

다. 이 사건 시설부지는 그 용도지역이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다)상 계획관리지역으로 지정되어 있다.

라. 피고는 2018. 8. 30. 원고에 대하여, 계획관리지역 안에서 허가받지 않은 특정대기유해물질 배출시설을 설치·사용했다는 이유로, 구 대기환경보전법(2019. 1. 15. 법률 제16266호로 개정되기 전의 것, 이하 '대기환경보전법'이라 한다) 제38조 단서에 따라 이 사건 시설을 폐쇄하라는 명령을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

## 2. 폐쇄명령 요건 충족 여부(상고이유 제1점)

### 가. 원심판단

원심은 다음과 같은 이유로 이 사건 시설이 대기환경보전법 제38조 단서의 폐쇄명령 요건인 '그 설치장소가 다른 법률에 따라 그 배출시설의 설치가 금지된 경우'에 해당한다고 판단하였다.

(1) 이 사건 시설의 부지는 국토계획법상 계획관리지역으로 지정되어 있고, 이 사건 시설은 2005. 12. 30. 대기환경보전법 시행규칙이 환경부령 제192호로 개정되면서 [별표 2] 제26호에 '다환 방향족 탄화수소류'가 특정대기유해물질로 추가됨에 따라 '특정

대기유해물질이 대기환경보전법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설'에 해당하게 되었다. 따라서 이 사건 시설은 국토계획법 시행령 제71조에 따른 계획관리지역 안에서 건축제한규정에 따라 그 부지에 설치하는 것이 금지된다.

(2) 국토계획법 시행령 제71조의 건축제한규정과 관련하여 기존 건축물에 대한 특례를 규정한 같은 시행령 제93조 제5항 전문(이하 '이 사건 특례규정'이라 한다)은 기존 건축물이 대기환경보전법 등 다른 법령에 따른 인·허가 등을 모두 받은 적법한 건축물인 경우에 한하여 적용된다. 그런데 원고는 이 사건 시설이 대기환경보전법 시행규칙 [별표 2]의 개정규정에 따른 허가의 대상이 되어 같은 시행규칙 부칙(2007. 12. 31.) 제5조 제1항(이하 '이 사건 부칙규정'이라 한다)에 따라 2008. 12. 31.까지 같은 법 제23조의 규정에 따른 허가를 받았어야 하는데도 이를 받지 않았다. 이로써 이 사건 시설은 2009. 1. 1.부터 무허가 배출시설이 되었으므로, 그때부터 이 사건 시설에 대해서는 이 사건 특례규정이 적용될 수 없다.

#### 나. 대법원 판단

(1) 그러나 원심판단은 다음과 같은 이유에서 받아들일 수 없다.

(가) 대기환경보전법 제38조에 따르면, 시·도지사는 제23조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치하거나 사용하는 자에게는 그 배출시설의 사용중지를 명하여야 하고(본문), 다만 그 설치장소가 다른 법률에 따라 그 배출시설의 설치가 금지된 경우에는 그 배출시설의 폐쇄를 명하여야 한다(단서).

(나) 국토계획법 제76조 제1항의 위임에 따라 계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물을 정하고 있는 국토계획법 시행령 제71조 제1항 제19호 [별표 20] 제1호 자목

(1)은 「건축법 시행령」 [별표 1] 제17호의 공장으로서 [별표 19] 제2호 자목 (1)부터 (4)까지에 해당하는 것'이라고 정하고, [별표 19] 제2호 자목 (1)은 '대기환경보전법 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 것'이라고 정하여, 계획관리지역 안에서는 대기환경보전법 제2조 제9호에 따른 특정대기유해물질이 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 시설의 설치를 금지하고 있다.

다만 기존의 건축물에 대한 특례로서 이 사건 특례규정은 "기존의 건축물이 법령의 제정·개정 등으로 인하여 제71조에 따른 건축제한 등 규정에 부적합하게 된 경우에도 해당 건축물의 기존 용도가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 확인되는 경우에는 업종을 변경하지 아니하는 경우에 한하여 기존 용도로 계속 사용할 수 있다."라고 정하고 있다.

이 사건 특례규정은 2005. 1. 15. 대통령령 제18680호 국토계획법 시행령 개정 당시 신설된 것으로, 기존의 건축물이 법령의 제정·개정 등으로 인하여 국토계획법상 용도지역 안에서의 건축제한 등 규정에 부적합하게 된 경우까지 이를 불법화하는 것은 국민들에게 예측하지 못한 부담을 주는 측면이 있으므로, 합리적인 범위에서 기존의 현상을 인정하는 데 그 취지가 있다.

(다) 한편 대기환경보전법 제23조 제1항, 같은 법 시행령 제11조 제1항 제1호는 '특정대기유해물질이 환경부령으로 정하는 기준 이상으로 발생하는 배출시설'을 같은 법 제23조 제1항에 따라 설치허가를 받아야 하는 배출시설로 정하고 있고, 같은 법 제23조 제5항 제2호는 제1항에 따른 허가 또는 변경허가의 기준으로서 '다른 법률에 따른 배출시설 설치제한에 관한 규정을 위반하지 아니할 것'을 정하고 있다.

대기환경보전법 제2조 제9호의 위임에 따라 대기환경보전법 시행규칙 제4조 [별표 2]는 '특정대기유해물질'을 열거하고 있다. 종래에는 특정대기유해물질의 하나로 '다환 방향족 탄화수소류'를 포함하지 않았으나, 대기환경보전법 시행규칙이 2005. 12. 30. 환경부령 제192호로 개정되면서 [별표 2] 제26호부터 제35호까지에 '다환 방향족 탄화수소류' 등이 특정대기유해물질로 추가되었다.

나아가 대기환경보전법 시행규칙 부칙(2007. 12. 31.) 제5조는 이에 관한 경과조치를 정하고 있다. 그중 이 사건 부칙규정(같은 조 제1항)은 "환경부령 제192호 대기환경보전법 시행규칙 일부 개정령의 시행일인 2006. 1. 1. 당시 종전의 규정에 따라 배출시설을 설치하고 있거나 운영하고 있는 자로서 그 배출시설이 [별표 2]의 개정규정에 따라 법 제23조에 따른 허가나 변경신고의 대상이 된 경우에는 2008. 12. 31.까지 법 제23조에 따라 허가를 받거나 변경신고를 하여야 한다."라고 정하고 있고, 같은 조 제2항은 "환경부령 제192호 대기환경보전법 시행규칙 일부 개정령 [별표 2]의 개정규정의 시행일인 2008. 1. 1. 당시 다른 법령에 따라 인가, 허가 등을 받아 설치되었거나 설치 중인 시설로서 같은 별표 제26호부터 제35호까지의 개정규정에 따라 특정대기유해물질 배출시설에 해당하게 된 경우에는 다른 법령의 입지제한 규정을 적용함에 있어서는 특정대기유해물질 배출시설로 보지 아니한다."라고 정하고 있다.

위 각 부칙의 경과규정은 종전 규정에 따라 설치·운영하고 있는 배출시설이 위 [별표 2]의 개정으로 허가의 대상이 된 경우 대기환경보전법 제23조에 따른 허가를 받도록 하면서, 다만 '입지'와 관련해서는 그 배출시설이 종전 다른 법령의 입지제한 규정을 위반하지 않고 적법하게 설치되었거나 설치 중이라면, 위 [별표 2]의 개정으로 비로소 특정대기유해물질 배출시설에 해당하게 되어 다른 법령의 입지제한 규정에 부적합

하게 되었다는 이유만으로 위 허가를 받는 것 자체가 불가능해지지 않도록 하려는 데 그 취지가 있다.

(라) 이러한 관련 규정의 내용과 취지 등을 종합하면, 기존의 건축물이 대기환경보전법 시행규칙 [별표 2]의 개정으로 '특정대기유해물질이 기준 이상으로 발생하는 배출시설'에 해당하게 된 경우 이 사건 부칙규정에 따라 대기환경보전법 제23조에 따른 허가를 받지 않았다면, 대기환경보전법 제38조 본문의 사용중지명령 요건에 해당한다.

그러나 해당 건축물이 위와 같이 '특정대기유해물질이 기준 이상으로 발생하는 배출시설'에 해당하게 됨으로써 국토계획법상 용도지역 안에서 건축제한규정에 부적합하게 되었다고 해도, 기존 용도가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 확인되는 등 이 사건 특례규정에서 정한 요건에 해당한다면 이 사건 특례규정에 따라 기존 용도로 계속 사용할 수 있다. 따라서 이 사건 특례규정이 적용되는지 여부를 따져 보지 않은 채 위 건축제한규정에 위반된다고 단정하여 위 허가를 받는 것 자체가 불가능하다거나, 대기환경보전법 제38조 단서의 폐쇄명령 요건인 '그 설치장소가 다른 법률에 따라 그 배출시설의 설치가 금지된 경우'에 해당한다고 볼 것은 아니다. 설령 해당 건축물에 대하여 이 사건 부칙규정에서 정한 기한 내 허가를 받지 않았다고 해도, 이러한 사정만으로 곧바로 위 허가기한이 지난 다음부터 이 사건 특례규정의 적용이 배제된다고 볼 수도 없다.

(2) 그런데도 원심은, 이 사건 시설이 이 사건 특례규정에서 정한 요건에 해당하는지에 관하여 심리하지 않은 채, 단지 이 사건 부칙규정에서 정한 기한 내 허가를 받지 않은 것만으로 2009. 1. 1.부터 이 사건 특례규정의 적용이 배제된다고 보아 대기환경보전법 제38조 단서의 폐쇄명령 요건에 해당한다고 판단하였다. 원심판결에는 이 사건

특례규정의 적용범위 등에 관한 법리를 오해하는 등으로 필요한 심리를 다하지 않아 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 정당하다.

### 3. 결론

나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            노정희

주    심            대법관            김재형

                      대법관            안철상

                      대법관            이흥구