

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두44186 산업단지개발계획변경신청거부처분취소
원고, 피상고인 에코환경기술 주식회사
소송대리인 변호사 박춘기 외 3인
피고, 상고인 울산광역시장
소송대리인 정부법무공단 외 1인
원 심 판 결 부산고등법원 2016. 6. 15. 선고 2015누23977 판결
판 결 선 고 2017. 8. 29.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 산업단지개발계획의 변경신청권(상고이유 제1점)

가. 산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 '법'이라 한다)은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 것으로(제1조), 산업단지에 관한 규율을 하고 있다. 이 법에서 산업단지는 산업시설용지에 설치된 시설과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단(一團)의 토지를 포함한다(법 제2조 제8호).

국가산업단지의 지정과 변경의 권한은 국토교통부장관에게 있고(법 제6조 제1항), 국토교통부장관이 국가산업단지를 지정하려면 산업단지개발계획을 수립하여야 한다(법 제6조 제3항). 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 소속 기관의 장에게 위임할 수 있는데(법 제49조), 국토교통부장관은 국가산업단지 개발계획의 변경에 관한 권한을 시·도지사에게 위임하고 있다[산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령(이하 '시행령'이라 한다) 제49조 제1항 제1호].

한편 법 제11조 제1항, 시행령 제13조 제1항, 법 제16조 제1항 제3호, 제6호 등에 의하면, 산업단지에 적합한 시설을 설치하여 입주하려는 자와 산업단지 안에 있는 토지의 소유자 등은 산업단지개발계획을 작성하여 산업단지지정권자에게 국가산업단지 등으로의 지정을 요청할 수 있다. 이러한 '산업단지개발계획에 적합한 시설'에는 폐기물처리시설이 포함되고(법 제16조 제1항 제3호, 제2조 제9호 아목), 산업단지개발계획에는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 주된 규율 대상인 토지이용계획과 주요기반

시설계획 등이 포함된다(법 제6조 제5항 제6호).

국가산업단지 등 지정 요청에 따라 산업단지가 지정된 경우 그 지정을 요청한 자는 사업시행자로 지정받을 수 있다(법 제11조 제3항). 반면 산업단지지정권자가 산업단지의 지정이 요청된 지역을 산업단지로 지정함이 적정하지 않다고 인정하는 경우에는 그 이유를 요청한 자에게 통지하거나 국가 또는 지방자치단체가 개발 중인 다른 산업단지 중에서 적절한 대체입지를 선정하여 통지하여야 한다(시행령 제13조 제6항). 나아가 산업단지지정권자가 산업단지를 지정하거나 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에 이를 공고하여 주민과 관계 전문가 등의 의견을 들어야 하고, 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 반영하여야 한다(법 제10조). 이러한 중요 사항에는 산업단지개발계획의 내용에 들어가는 토지이용계획 및 주요기반시설계획의 변경 등이 포함된다(시행령 제7조 제1항 제3호).

나. 이와 같이 산업입지에 관한 법령은 산업단지에 적합한 시설을 설치하여 입주하려는 자와 토지 소유자에게 산업단지 지정과 관련한 산업단지개발계획 입안과 관련한 권한을 인정하고, 산업단지 지정뿐만 아니라 변경과 관련해서도 이해관계인에 대한 절차적 권리를 보장하는 규정을 두고 있다. 또한 산업단지 안에는 다수의 기반시설 등 도시계획시설 등을 포함하고 있고, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 해석상 도시계획시설부지 소유자에게는 그에 관한 도시·군관리계획의 변경 등을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상 신청권이 인정된다고 해석되고 있다(대법원 2015. 3. 26. 선고 2014두42742 판결 참조). 헌법상 재산권 보장의 취지에 비추어 보면 토지의 소유자에게 위와 같은 절차적 권리와 신청권을 인정한 것은 정당하다고 볼 수 있다. 이러한 법리는 이미 산업단지 지정이 이루어진 상황에서 산업단지 안의 토지 소유자로서 종전 산업단

지개발계획을 일부 변경하여 산업단지개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하려는 자가 종전 계획의 변경을 요청하는 경우에도 그대로 적용될 수 있다고 봄이 타당하다.

그러므로 산업단지개발계획상 산업단지 안의 토지 소유자로서 산업단지개발계획에 적합한 시설을 설치하여 입주하려는 자는 산업단지지정권자 또는 그로부터 권한을 위임받은 기관에 대하여 산업단지개발계획의 변경을 요청할 수 있는 법규상 또는 조리상 신청권이 있고, 이러한 신청에 대한 거부행위는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 보아야 한다.

다. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 원고는 이 사건 산업단지 안에 당초 산업단지개발계획상 녹지용지로 지정되어 있던 사업부지를 소유하고 있었는데, 사업부지에서 폐기물처리사업을 하기 위하여 피고에게 사업부지에 관한 산업단지개발계획을 당초 녹지용지에서 폐기물처리시설용지로 변경해 달라는 내용의 신청(이하 '이 사건 신청'이라 한다)을 한 사실을 알 수 있다.

앞에서 본 법리에 비추어 이 사건 신청에 대한 피고의 거부행위가 행정처분에 해당한다고 볼 수 있으므로, 이를 전제로 본안 판단으로 나아간 원심판결은 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 처분성에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 이 사건 처분의 위법성(상고이유 제2점)

가. 행정처분의 해석

(1) 행정청이 문서에 의하여 처분을 한 경우 처분서의 문언이 불분명하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 문언에 따라 어떤 처분을 하였는지를 확정하여야 한다. 처분서의 문언만으로도 행정청이 어떤 처분을 하였는지가 분명한데도 처분 경위나 처분 이후의

상대방의 태도 등 다른 사정을 고려하여 처분서의 문언과는 달리 다른 처분까지 포함 되어 있는 것으로 확대해석해서는 안 된다(대법원 2016. 10. 13. 선고 2016두42449 판결 등 참조).

(2) 원심판결 이유에 의하면, 피고는 2015. 4. 10. "이 사건 산업단지개발계획상 토지 이용계획에는 이 사건 사업부지가 녹지용지로 되어 있어 폐기물매립장 입지가 불가하며, 녹지용지를 폐기물처리시설용지로 개발계획 변경하는 것도 불가합니다."라는 이유(이하 '이 사건 처분사유'라 한다)로 이 사건 신청을 거부하는 내용의 이 사건 처분을 하였음을 알 수 있다.

(3) 원심이 이와 달리 이 사건 처분사유를 '이 사건 신청을 받아들일 경우 구 산업입지의 개발에 관한 통합지침(국토교통부 2015. 9. 8. 고시 2015-650호로 개정되기 전의 것)에서 정하고 있는 녹지비율이 감소하여 그 비율의 유지에 부정적인 영향이 있다.'고 판단한 것은 잘못이다.

나. 행정처분의 근거와 이유 제시

(1) 행정청은 처분을 하는 때에는 원칙적으로 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다(행정절차법 제23조 제1항). 당사자가 신청하는 허가 등을 거부하는 처분을 하면서 당사자가 그 근거를 알 수 있을 정도로 이유를 제시한 경우에는 처분의 근거와 이유를 구체적으로 명시하지 않았더라도 그로 말미암아 그 처분이 위법하다고 볼 수는 없다(대법원 2002. 5. 17. 선고 2000두8912 판결 참조). 이때 '이유를 제시한 경우'는 처분서에 기재된 내용과 관계 법령 및 당해 처분에 이르기까지의 전체적인 과정 등을 종합적으로 고려하여, 처분 당시 당사자가 어떠한 근거와 이유로 처분이 이루어진 것인지를 충분히 알 수 있어서 그에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데 별다른 지장이 없었다

고 인정되는 경우를 뜻한다(대법원 2009. 12. 10. 선고 2007두20362 판결 참조).

(2) 기존 산업단지개발계획의 변경을 구하는 이 사건 신청에 대해 피고가 거부처분을 하면서 이유를 제시하였다고 하려면, 신청을 인용하는 것이 법령 위반이라거나 종전 계획을 변경할 사정변경이 인정되지 않는다는 등 거부의 실질적인 이유를 당사자가 알 수 있도록 했어야 한다.

(3) 앞에서 보았듯이 이 사건 처분서는 아무런 실질적인 내용 없이 단순히 신청을 불허한다는 결과만을 통보한 것이다. 기록에 나타나 있는 이 사건 처분에 이르기까지 전체적인 과정 등을 살펴보더라도 원고가 이 사건 신청이 거부된 정확한 이유를 알았거나 또는 알 수 있었다는 정황을 확인할 수 없다. 그리하여 원고가 이 사건 소송에서 처분사유를 잘못 확정하여 주장하였고 법원도 원심에 이르기까지 잘못 확정된 처분사유를 바탕으로 심리를 진행하게 되었다는 점에서 원고가 처분에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데에도 지장이 있었다고 볼 수 있다. 사정이 이러하다면 이 사건 처분은 근거와 이유를 제시하지 않은 것으로서 위법하다고 보아야 한다.

원심판결이 그 이유에서 행정처분의 해석과 처분의 근거와 이유 제시에 관한 법리를 오해한 잘못이 있지만, 이 사건 처분이 위법하다고 보아 원고의 청구를 받아들인 것은 결과적으로 정당하다. 원심의 이러한 잘못이 판결 결과에 영향을 미친 것은 아니다.

3. 행정처분의 사유를 추가할 수 있는지 여부(상고이유 제3점)

행정처분의 취소를 구하는 항고소송에서는 처분청이 당초 처분의 근거로 제시한 사유와 기본적 사실관계에서 동일성이 없는 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장할 수 없다(대법원 2005. 4. 15. 선고 2004두10883 판결 등 참조).

피고는 이 사건 소송에서 '이 사건 산업단지 안에 새로운 폐기물시설부지를 마련할

시급한 필요가 없다.'는 점을 이 사건 거부처분의 사유로 추가하였다. 그러나 피고가 당초 처분의 근거로 제시한 사유가 실질적인 내용이 없다고 보는 이상, 위 추가 사유는 그와 기본적 사실관계가 동일한지 여부를 판단할 대상조차 없는 것이므로, 결국 소송단계에서 처분사유를 추가하여 주장할 수 없다.

따라서 원심이 위 추가 사유까지 이 사건 처분의 사유로 보아 그 처분의 적법 여부를 판단한 것은 적절하지 않다. 그러나 위에서 보았듯이 이 사건 처분이 위법하다고 본 원심의 결론이 정당한 이상, 원심의 이러한 잘못은 판결 결과에 영향을 미치지 않는다. 이 부분 상고이유 주장도 받아들이지 않는다.

4. 결론

피고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김창석

 대법관 박보영

 대법관 이기택

주 심 대법관 김재형