

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2021두33883 건축허가거부처분취소
원고, 피상고인 영종산업 주식회사
소송대리인 법무법인 태화(담당변호사 정재삼)
피고, 상고인 울산광역시 울주군수
소송대리인 정부법무공단(담당변호사 서규영 외 1인)
원 심 판 결 부산고등법원 2021. 1. 13. 선고 2020누20439 판결
판 결 선 고 2021. 6. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 경위

원심판결의 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

가. 울산광역시장은 2008. 1. 17. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조에 따라 울산

울주군 상북면 길천리 일원을 길천일반산업단지 2차(이하 '이 사건 산업단지'라고 한다)로 지정하고 산업단지개발사업을 시행하였다.

나. 울산광역시장은 당초 이 사건 산업단지 전역의 주요 유치업종을 '자동차 및 트레일러 제조업', '기타 기계 및 장비 제조업', '전자부품·컴퓨터·영상·음향 및 통신장비 제조업'으로 한정하였으나, 2015. 7. 2. 분양비율을 높이기 위해 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제8조, 제15조에 따라 단지 내에 '화학물질 및 화학제품 제조업', '코크스·연탄 및 석유정제품 제조업'을 비롯한 7개 입주제한 업종을 제외한 모든 업종이 입주 가능한 지역(이하 '유치업종 미지정 지역'이라고 한다)을 두는 것으로 산업단지계획을 변경하였다(이하 '이 사건 산업단지계획 변경'이라고 한다).

다. 원고는 이 사건 산업단지 중 유치업종 미지정 지역에 위치한 2블럭 1로트 9,664㎡ 부분(이하 '이 사건 공장부지'라고 한다)에서 아스콘 공장을 운영하기 위하여, 2016. 7. 15. 이 사건 산업단지 관리기관인 울산광역시장과 사이에 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 '산업집적법'이라고 한다) 제38조 제1항에 따라 입주계약을 체결하였다. 이 사건 공장부지는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라고 한다)상 일반공업지역의 용도지역에 속한다.

라. 그 후 원고는 2018. 1. 17. 건축행정청인 피고에게 이 사건 공장부지에 아스콘 공장(건축면적 2,174.9㎡, 이하 '이 사건 공장'이라고 한다)을 신축하기 위한 건축허가를 신청하였으나(이하 '이 사건 신청'이라고 한다), 피고는 2018. 2. 1. 원고에 대하여 다음과 같은 사유를 들어 건축 불허가 처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

(1) 이 사건 공장부지는 산악자원이 풍부한 영남 알프스의 관문에 있고, 인근에 주거지역과 울산 시민의 식수원인 태화강의 상류가 위치하고 있는데 아스콘 제조업의 특성에

비추어 이 사건 공장의 운영 과정에서 비산먼지 발생, 수질오염, 소음 등 각종 환경 문제가 발생하여 인근 주민들의 주거환경에 악영향을 미칠 수 있다. 또한 아스콘 제조업은 석유부산물을 원료로 하는 것이어서 7개 입주제한 업종과도 관련이 있다.

(2) 이 사건 공장 신축 공사 차량이 이 사건 공장부지에 출입하기 위해서는 민가가 밀집한 곳의 도로를 이용하여야 하므로, 안전사고가 발생할 위험도 있다.

2. 원심의 판단

원심은 다음과 같은 이유를 들어 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판단하였다.

가. 울산광역시장은 이 사건 산업단지계획 변경 여부를 검토하는 과정에서 환경영향평가법 제33조에 따라 작성한 환경보전방안을 통해 유치업종 미지정 지역을 두더라도 대기오염과 악취 발생은 미미할 것으로 예측하였다. 이 사건 공장부지는 유치업종 미지정 지역에 위치하고 있으므로, 위 예측 내용이 이 사건 공장과 무관한 분석 결과라고 볼 수 없다. 울산광역시장은 유치업종 미지정 지역에서 아스콘 공장이 운영되더라도 별다른 문제가 없을 것이라고 평가하고 산업단지계획을 변경한 것으로 보이고, 피고 역시 이 사건 산업단지계획 변경 여부에 관한 울산광역시장의 의견조회에 회신하면서 환경상 영향에 관하여는 별다른 의견을 제시하지 아니하였다.

나. 원고는 울산광역시장에게 생산시설명세, 배출시설명세, 용수·전력·연료의 사용계획, 아스콘제조 상세공정도 등의 내용이 포함된 사업계획서를 통해 이 사건 공장부지에서 아스콘 공장을 운영할 계획임을 밝히고, 입주계약을 체결하였다.

다. 이 사건 공장의 설립으로 환경오염이 발생할 우려가 있다고 단정할 수 없다. 즉 원고는 이 사건 공장에 오염물질 및 악취 발생을 저감하기 위해 그린시스템을 도입하고,

미세먼지 발생을 최소화하기 위해 여과집진설비와 세륜시설을 설치하는 등 환경오염 방지대책을 수립하고 있다. 그러나 피고는 이 사건 공장의 운영으로 인한 구체적 환경 피해에 대한 분석 내지 평가결과, 시험결과 등 그 판단의 객관적인 근거나 자료 등을 제시한 바 없고, 원고가 주장하는 환경오염 방지 대책에도 불구하고 환경에 영향을 주는 것으로 판단한 근거와 이유 등에 대한 객관적, 실증적인 근거를 제시하지 않았다. 더군다나 이 사건 공장부지와 인근 주거지역은 그 사이에 위치한 왕복 4차선 국도와 방음벽으로 인하여 단절되어 있다.

라. 원고가 이 사건 공장 건축 후 법령에서 정한 기준을 초과하는 대기오염물질을 배출할 경우 피고는 대기환경보전법 등 관련 법령에 근거하여 행정지도나 공장설립 승인 취소 등 제재적 행정처분을 할 수 있다.

마. 이 사건 공장 신축 공사차량 통행으로 안전사고가 발생할 우려가 있다면 피고가 별도의 조치를 취할 수 있다.

3. 대법원의 판단

가. (1) 산업집적법에 따르면, 산업단지에서 제조업을 하려는 자가 관리기관과 입주계약을 체결한 때에는 시장·군수 또는 구청장의 공장설립 승인을 받은 것으로 의제된다(제13조 제2항 제2호, 제1항, 제38조 제1항). 그러나 공장설립 승인이 의제된다고 하여 건축법상 건축허가 또는 국토계획법상 개발행위허가를 받은 것으로 의제하는 규정은 없다. 또한 산업집적법상 입주계약은 건축법상 건축허가나 국토계획법상 개발행위허가와 목적과 취지, 요건과 효과를 달리하는 별개의 제도이다. 따라서 입주계약 체결에 따라 공장설립 승인을 받은 것으로 의제되는 경우에도 그 공장건물을 건축하려면 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위허가를 받아야 한다고 보아야 한다.

(2) 국토계획법이 정한 용도지역 내에서의 건축허가는 건축법 제11조 제1항에 의한 건축허가와 국토계획법 제56조 제1항의 개발행위허가의 성질을 아울러 가지고 있고, 국토계획법상 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다(대법원 2005. 7. 14. 선고 2004두6181 판결, 대법원 2012. 12. 13. 선고 2011두29205 판결 등 참조). 특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있다는 점을 처분사유로 하는 개발행위 불허가처분과 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 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 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. '환경오염 발생 우려'와 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 존중하여야 한다. 또한 처분이 재량권을 일탈·남용하였다는 사정은 그 처분의 효력을 다투는 자가 주장·증명하여야 한다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결, 대법원 2019. 12. 24. 선고 2019두45579 판결 등 참조).

나. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

(1) 원고가 울산광역시장과 입주계약을 체결하여 공장설립 승인을 받은 것으로 보게

되었으나 이러한 사정만으로 원고가 곧바로 피고로부터 건축법 및 국토계획법에 따라 건축허가 및 개발행위허가를 받으리라는 점에 대하여 정당한 신뢰를 갖게 된다고 보기는 어렵다. 원고가 입주계약 체결 당시 울산광역시시장에게 아스콘 제조 계획을 밝혔다고 하더라도 마찬가지이다. 피고는 건축법과 국토계획법의 규정 내용과 입법 목적에 따라 원고의 이 사건 공장 건축계획이 건축법상 건축허가 기준과 국토계획법상 개발행위 허가기준을 충족하였는지를 심사·평가하여 건축허가 여부를 결정할 수 있다.

(2) 피고가 이 사건 처분에서 밝힌 재량적 판단의 주된 근거는, 이 사건 공장부지 인근에 울산 시민의 식수원인 태화강의 상류가 있고, 다수의 주민들이 거주하고 있다는 입지적 특성과 대기오염물질, 오·폐수, 소음 등 환경오염을 유발하는 아스콘 제조 공정의 성격에 비추어, 원고가 공해방지시설을 갖춘다 하더라도 이 사건 공장의 운영 과정에서 각종 환경오염이 발생할 수 있다는 것이다.

아스콘 공장에서 사용하는 주된 원료인 아스팔트는 석유를 증류하고 남은 흑색의 찌꺼기로서, 주로 수소와 탄소로 구성되어 있고, 소량의 질소, 황, 산소가 결합된 화합물들로 이루어져 있어, 화학적으로 극히 복잡한 구조를 가지고 있으며, 인체에 유해한 다방향족 탄화수소 등 아직 규명되지 않은 화합물이 다수 포함되어 있는 것으로 알려져 있다. 아스콘이란 이러한 아스팔트를 가열하여 고온의 액체 상태로 만든 다음 분쇄된 토석과 뒤섞은 것이므로(이하 '혼합 공정'이라고 한다), 아스콘 제조 공정에서 다량의 석유화합물이 배출되리라는 점은 일반인의 상식으로도 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 특별히 정제되거나 가공된 원료를 사용한다거나 어떤 특별한 최신 공법을 적용한다는 예외적 사정이 없는 한, 아스콘 공장은 대기환경보전법에서 정한 특정대기유해물질 배출시설이라고 볼 수밖에 없다(대법원 2020. 4. 9. 선고 2019두51499 판결 참조). 또한

환경부 대기관리과의 2020. 4.자 '대기오염물질 배출시설 인·허가업무 가이드라인'에 따르면 아스콘 공장에서는 다환방향족탄화수소, 벤젠, 시안화수소, 아세트알데히드, 염소 및 염화수소, 염화비닐, 페놀 및 그 화합물, 포름알데히드와 같은 대기환경보전법상 특정대기유해물질과 암모니아, 일산화탄소, 질소산화물 등 대기환경보전법상 대기오염물질이 배출된다고 한다.

원고가 대기오염물질 저감을 위해 제시한 주요한 대책은 혼합 공정의 온도를 기존의 160도에서 약 130도 정도로 낮추어 황산화물, 질소산화물, 탄화수소, 미세먼지와 악취를 대기환경보전법에 따른 배출허용기준 이하로 줄이겠다는 것이다. 그러나 위 대책은 황산화물, 질소산화물, 탄화수소, 미세먼지와 악취를 저감하는 방안에 초점을 맞추고 있을 뿐 그밖에 아스콘 공장에서 일반적으로 발생하는 것으로 알려진 나머지 특정대기유해물질과 대기오염물질을 저감할 수 있는 방안은 제시되어 있지 않다. 또한 황산화물, 질소산화물, 탄화수소, 미세먼지와 악취를 구체적으로 어느 정도 저감할 수 있는지도 분명하지 않다. 따라서 원고가 대기오염물질 저감을 위해 충분한 대책을 세웠다고 보기 어렵다.

한편, 울산광역시장이 작성한 환경보전방안은 이 사건 처분일로부터 약 2년 5개월 전에 이 사건 산업단지에 유치업종 미지정 지역을 둘 경우 예상되는 효과를 일반적인 관점에서 분석한 내용일 뿐 이 사건 공장에서 아스콘을 제조할 경우 발생할 수 있는 환경오염 문제를 구체적으로 염두에 두고 작성된 것은 아니다. 울산광역시장이 환경영향 등에 관한 충분한 검토를 거친 후 아스콘 공장을 운영하려는 원고와 입주계약을 체결하였다고 보기도 어렵다.

(3) 이 사건 공장부지와 인근 주거지역 사이에 있는 국도와 방음벽은 이 사건 공장에

서 발생하는 소음을 일부 차단할 수 있을 뿐 이 사건 공장에서 발생하는 대기오염물질의 확산까지 효과적으로 막을 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 이 사건 공장부지와 인근 주거지역은 남동쪽을 제외한 방면이 모두 산으로 둘러싸인 지형에 위치하고 있어 대기오염물질이 인근 주거지역에 장기간 정체된 채 축적될 가능성도 있다. 여기에 이 사건 산업단지와 그 인근에 있는 국도, 상북농공단지에서 발생하는 대기오염물질까지 더해질 경우 악영향이 가중될 것으로도 보인다.

(4) 원심은 사후적인 규제수단이 있음을 들어 환경오염의 우려를 불식시킬 수 있다고 보았다. 그러나 환경이 오염되면 원상회복이 거의 불가능한 경우가 많아 사후 규제만으로 환경오염으로 인한 피해를 회복하는 데 한계가 있을 수밖에 없으므로, 환경이 심각하게 오염될 우려가 있는 경우에는 이를 미리 방지하는 것이 중요하다. 특히 식수원으로 이용되는 태화강의 상류에 인접해 있고, 주변에 다수의 주민들이 거주하는 이 사건 공장부지의 입지를 고려할 때 이 사건 공장 건축으로 인해 환경오염이 발생할 경우 그로 인한 피해를 되돌리기 어려울 것으로 보인다.

다. 사정이 이와 같다면, 원심으로서는 이 사건 공장이 건축될 경우 환경오염의 우려가 있다는 피고의 재량적 판단이 현저히 합리성을 결여하였거나 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 있는지에 관하여 더 심리하거나 원고의 증명책임으로 돌려 원고의 청구를 배척하여야 한다. 그런데도 그 판시와 같은 사정만으로 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 하자가 있다고 본 원심판단에는 재량권 일탈·남용에 관한 법리, 증명책임의 소재 등을 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김선수

주 심 대법관 이기택

 대법관 박정화

 대법관 노태약