

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2015두52432 개발제한구역내액화석유가스충전소사업자지정신청
서반려처분등취소

원고, 피상고인 원고
소송대리인 변호사 정연수

피고, 상고인 부산광역시 해운대구청장
소송대리인 법무법인 삼양 담당변호사 송대원 외 1인

원 심 판 결 부산고등법원 2015. 8. 28. 선고 2015누21322 판결

판 결 선 고 2016. 1. 28.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 원심은 그 채택증거를 종합하여 다음과 같은 사실을 인정하였다.

(1) 피고는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 '개발제한구역

법'이라 한다) 및 그 시행령 등의 규정에 근거하여 2014. 6. 16.경 관내 개발제한구역 내에 배치할 자동차용 액화석유가스 충전소, 휴게소의 배치계획 및 설치기준을 고시하였다(이하 '이 사건 고시'라 한다).

(2) 이 사건 고시 제1조(목적)는 '본 고시는 개발제한구역법 제12조, 같은 법 시행령 제13조, 같은 법 시행규칙 제7조의 규정에 따라 개발제한구역을 보전하면서 개발제한구역 내 지정 당시 거주자 생활편익 증진과 소득향상을 위하여 자동차용 액화석유가스 충전소, 휴게소의 배치계획 및 설치(허가)기준을 정하는데 있다'고 정하고, 제2조는 개발제한구역 내 자동차용 액화석유가스 충전소, 휴게소 배치계획에 따른 설치 정수와 검토노선은 [별표 1]과 같고(제1항), 위 배치정수 등은 최대 가능수를 예시한 것으로 실제 배치되는 정수는 이보다 적거나 없을 수 있다고 정하며(제2항), 제4조 제5항은 그 허가 및 시설기준은 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 등 관련 법령의 기준에 적합하여야 한다고 정하고 있고, 이 사건 고시의 [별표 1] '액화석유가스 충전소 및 휴게소 배치계획안'(이하 '이 사건 배치계획안'이라 한다)은 관내 개발제한구역 내의 일정 규모 이상의 간선도로 7곳의 구간을 지정하고 있는데, 그 중 순번 1, 2, 3, 5번 구간이 차례로 부산 해운대구 반여동 소재 반여농산물도매시장(이하 '이 사건 시장'이라 한다)의 서문 앞 도로 구간, 북문 앞 도로 구간, 동문 앞 도로 구간, 남문 앞 도로 구간을 포함하고 있다.

(3) 원고는 이 사건 고시에 따라 2014. 7. 2. 피고에게 부산 해운대구 (주소 생략) 외 6필지(이 사건 배치계획안의 순번 5번 구간에 해당한다. 이하 '이 사건 신청지'라 한다)를 사업대상지로 삼아 액화석유가스 충전소 사업자지정을 신청하였다(이하 '이 사건 신청'이라 한다). 이에 피고는 2014. 7. 25. 원고에게 '이 사건 신청지는 많은 시

민과 유통 종사자들이 이용하는 대규모 다중이용시설인 이 사건 시장의 주출입구(남문)와 약 20m 정도로 인접하고 있어, 가스(폭발)사고 발생 시 공공의 안전과 이익을 해칠 우려가 있다'는 등의 사유로 위 신청을 반려하였다(이하 '이 사건 제1처분'이라 한다). 이후 원고는 2014. 10. 6. 피고에게 이 사건 신청지에 액화석유가스 충전소 건물을 신축하겠다는 신고를 하였으나, 피고는 2014. 10. 7. 원고에게 위와 같이 이 사건 신청이 반려되었으므로 원고의 건축신고는 불가하다는 이유로 위 신고를 반려하였다(이하 '이 사건 제2처분'이라 하고, 이 사건 제1처분과 제2처분을 합하여 '이 사건 각 처분'이라 한다).

(4) 이 사건 시장은 부지 면적이 151,642㎡, 건축물 연면적이 약 80,028㎡이고, 모두 4곳의 출입구가 있는데, 그중 남문 출입구가 왕복 5차로 도로를 사이에 두고 이 사건 신청지와 약 30m 떨어져 있고, 이 사건 시장의 건물은 이 사건 신청지와 약 75m 떨어져 있다. 한편 이 사건 신청의 내용은 액화석유가스 충전시설 설비로 19.9톤 규모의 지하매몰형 저장설비를 설치하는 것인데, 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법(2015. 1. 28. 법률 제13089호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 '구 액화석유가스법'이라 한다) 및 그 하위법령이 정한 이격거리 등 시설기준을 모두 충족하고 있다.

나. 원심은 이러한 사실관계를 전제로, 피고가 이 사건 고시를 하기에 앞서 이 사건 시장 주변에 가스 충전소가 설치될 경우의 위험성 등을 충분히 고려한 다음 이 사건 시장 부지를 에워싸고 있는 동서남북의 도로 구간 모두를 가스 충전소를 배치할 후보지로 선정하였으므로, 피고는 이 사건 고시를 통하여 액화석유가스법령이 정한 다른 시설기준과 기술기준을 모두 충족한다면 '적어도 이 사건 시장에 인접한 장소라는 이유로 가스 충전소 설치 허가를 거부하지는 않겠다'는 의사를 공적으로 표명하였음에도

불구하고 원고의 이 사건 신청에 대하여 피고가 '이 사건 신청지가 이 사건 시장에 인접하고 있어, 가스(폭발)사고 발생 시 공공의 안전과 이익을 해칠 우려가 있다'는 사유로 신청을 반려한 것은 위와 같은 견해표명을 신뢰하여 행동한 원고의 이익을 침해하는 결과를 초래하므로, 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 판단하였다.

나아가 원심은 이 사건 신청이 구 액화석유가스법 제3조 제4항에 따른 시설기준·기술기준을 모두 충족하고 있다면 특별한 사정이 없는 한 같은 법 제4조 제1항에서 정하는 '공공의 안전과 이익 등 공익 요건'에 반하지 아니한다는 전제 하에, ① 이 사건 시장의 건물과 이 사건 신청지 사이의 거리(75m)가 같은 법 시행규칙에서 정한 이격거리 48m를 초과하고 있는 점, ② 이 사건 신청지에 가스 충전소가 생기더라도 교통사고의 발생 가능성이 높아진다고 인정할 자료가 없는 점, ③ 한국가스안전공사의 기술검토 결과와 원고의 방화벽 설치 등의 조치에도 불구하고 폭발 등으로 인한 화염, 복사열에 의하여 이 사건 시장의 이용자에게 큰 피해를 입힐 수 있다는 증거가 없다는 점 등을 들어, 구 액화석유가스법 제4조 제1항 제1호의 처분사유를 인정하기에 부족하다고 보아 이 사건 각 처분이 위법하다고 판단하였다.

2. 그러나 이러한 원심의 판단은 다음과 같은 점에서 수긍할 수 없다.

가. 신뢰보호원칙 위반 여부에 관하여

(1) 일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는 첫째, 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째, 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하고, 셋째, 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째, 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분

을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하고, 마지막으로 위 견해표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 한다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2009두22980 판결 참조).

(2) 그런데 개발제한구역법은 '개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것'을 목적으로 하고(제1조), 같은 법 제12조 제1항 제1호 (마)목은 개발제한구역에서는 원칙적으로 건축물의 건축 등의 행위를 할 수 없지만 '개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설'의 경우에는 행정청의 허가를 받아 이를 건축할 수 있다고 정하며, 같은 조 제8항의 위임을 받아 그 허가기준에 관하여 정하고 있는 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령(2014. 10. 8. 대통령령 제25650호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항 [별표 1] 제5항의 (마)목, 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙(2015. 2. 5. 국토교통부령 제183호로 개정되기 전의 것) 제7조는, 행정청은 개발제한구역의 훼손이 최소화될 수 있는 국도·지방도 등의 간선도로변에 설치하는 경우에만 한하여, 당해 도로의 교통량 및 그 시설 이용의 편리성 등을 고려하여 일정한 간격을 유지하도록 배치계획을 수립하여, 이에 따라 개발제한구역에 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치를 허가할 수 있고, 배치계획은 도로의 신설·확장 또는 교통량의 현저한 증가 등으로 부득이하게 자동차용 액화석유가스 충전소를 추가로 설치하여야 하는 경우에만 변경할 수 있도록 정하고 있다.

(3) 앞서 본 사실관계를 관련 법령의 문언·취지 등에 비추어 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 고시는 개발제한구역법령에 따라 수립된 것이고, 개발제한구역법은 개발제한구역의 효율적 관리에 필요한 사항을 정하여 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 하는 법으로서, 액화석유가스충전소 배치계획 수립기준에 의하면 개발제한구역의 보전, 교통량 및 시설 이용 편리성 등을 고려하도록 정하고 있을 뿐, 액화석유가스충전소 설치로 인한 재해발생 위험성 등까지도 고려하도록 정하고 있지 아니한 점, ② 이 사건 고시 자체에 의하더라도 충전소의 허가 및 시설기준은 액화석유가스법 등 관련 법령의 기준에 적합하여야 함을 명시하고 있고(제4조 제5항), 실제 허가를 받을 수 있는 충전소의 수는 이 사건 배치계획이 정한 수보다 적거나 없을 가능성도 예정하고 있는 점(제2조 제2항), ③ 실제로 피고가 이 사건 고시를 수립하면서 관내 개발제한구역 내의 간선도로 중 일정한 도로 폭 이상인 곳은 주변에 학교나 병원 또는 시장 등 다중이용시설이 있는지 여부를 고려하지 않고 모두 이 사건 배치계획안에 포함시킨 것으로 보이는 점 등을 종합하면, 이 사건 고시에서 액화석유가스 충전소의 설치 허가 대상으로 정한 도로 구간에 이 사건 시장을 둘러싼 도로 구간이 모두 포함되어 있다는 사정만으로, 피고가 '이 사건 시장에 인접한 장소라는 이유로 자동차용 액화석유가스 충전소의 설치 허가를 거부하지는 않겠다'는 의사를 공적으로 표명한 것이라고 보기 어렵다.

따라서 피고가 들고 있는 처분 사유 중 '이 사건 시장에 인접한 장소'라는 취지가 포함되어 있다 하여 이 사건 각 처분이 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 액화석유가스법상 허가 제외사유 해당 여부에 관하여

(1) 구 액화석유가스법 제3조 제1항은 액화석유가스 충전사업(이하 '충전사업'이라고만 한다)을 하려는 자는 그 사업소마다 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 '시장·군수·구청장'이라 한다)의 허가를 받아야 한다고 정하고, 제4조 제1항은 시장·군수·구청장은 충전사업에 관한 허가 또는 변경허가의 신청이 있으면 그 신청 내용이 '사업의 개시 또는 변경으로 국민의 생명 보호 및 재산상의 위해 방지와 재해발생 방지에 지장이 있다고 판단되는 경우'(제1호) 등 일정한 경우를 제외하고는 이를 허가하도록 정하고, 제4조 제2항은 위 제1호부터 제3호까지의 허가요건에 관한 세부적인 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 한편 구 액화석유가스법 제3조 제4항은 액화석유가스의 충전·집단공급·판매 및 가스용품 제조에 관한 시설기준과 기술기준은 산업통상자원부령으로 정하도록 규정하고, 구 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 시행규칙(2014. 9. 11. 산업통상자원부령 제83호로 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 제1호는 구 액화석유가스법 제3조 제4항에 따른 액화석유가스 충전 등에 관한 시설기준과 기술기준에 관하여 [별표 3]에서 정하도록 규정하고, [별표 3]은 액화석유가스 충전시설 중 저장설비와 사업소경계까지의 내부거리 및 보호시설까지의 이격거리 등을 정하고 있다.

(2) 구 액화석유가스법에서 충전사업의 허가에 관한 기준과 시설기준·기술기준을 구분하여 별도로 규정하고 있으므로 그 기준들을 모두 충족하여야 충전사업을 할 수 있다 할 것이고, 나아가 구 액화석유가스법 제4조 제1항 제1호에서 정하고 있는 허가 제외사유인 '사업의 개시 또는 변경으로 국민의 생명 보호 및 재산상의 위해 방지와 재해발생 방지에 지장이 있는 경우'에 해당하는지 여부는 액화석유가스의 특성, 그 허가대상지역 일대의 인구조밀도, 충전사업소를 설치할 건물과 인근 건물의 용도·구

조 및 특성, 액화석유가스의 폭발이나 화재로 인한 안전사고가 발생하였을 경우에 예상되는 위해의 정도나 범위 등 여러 가지 사정들을 액화석유가스법 자체의 목적에 비추어 합리적으로 고려하여 결정하여야 한다(대법원 2013. 4. 26. 선고 2012두8205 판결 등 참조).

그리고 개발제한구역법 및 액화석유가스법 등의 관련 법규에 의하면 개발제한구역에서의 자동차용 액화석유가스충전사업허가는 그 기준 내지 요건이 불확정개념으로 규정되어 있으므로 그 허가 여부를 판단함에 있어서 행정청에게 재량권이 부여되어 있다고 보아야 한다. 행정행위를 기속행위와 재량행위로 구분하는 경우 양자에 대한 사법심사는, 전자의 경우 그 법규에 대한 원칙적인 기속성으로 인하여 법원이 사실인정과 관련 법규의 해석·적용을 통하여 일정한 결론을 도출한 후 그 결론에 비추어 행정청이 한 판단의 적법 여부를 독자의 입장에서 판정하는 방식에 의하게 되나, 후자의 경우 행정청의 재량에 기한 공익판단의 여지를 감안하여 법원은 독자의 결론을 도출함이 없이 해당 행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 이러한 재량권의 일탈·남용 여부에 대한 심사는 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배 등을 그 판단 대상으로 한다(대법원 2007. 6. 14. 선고 2005두1466 판결 등 참조).

(3) 앞서 본 사실관계를 이러한 관련 법령의 규정 내용과 위 법리에 비추어 보면, ① 이 사건 시장은 다수의 근로자와 소상공인 등이 영업에 종사하고 이용자 등 유동 인구가 많은 대규모 다중이용시설로서, 이 사건 시장과 이 사건 신청지의 거리에 비추어 화재나 폭발사고가 일어날 경우 이 사건 시장의 근로자와 이용자 등이 신체상의 위해를 입을 가능성을 배제할 수 없고, ② 원고가 이 사건 신청내용에 관하여 한국가스안전공사의 기술검토 결과 적합 판정을 받았지만 이는 구 액화석유가스법 제3조

제4항에 따른 시설기준·기술기준 적합성이 충족된다는 의미에 한정되고, 원고가 추가적으로 방화벽을 설치할 예정이라 하더라도 가스폭발사고로 인한 피해를 완전히 예방할 수 있다고 보기는 어려우므로, 이 사건 신청이 구 액화석유가스법 제4조 제1항 제1호의 허가 제외사유에 해당한다는 취지로 원고의 신청을 반려한 피고의 이 사건 각 처분에 사실을 오인하거나 또는 비례·평등 원칙에 위배하는 등 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 보기 어렵다.

다. 그럼에도 원심은 이와 다른 전제에서, 이 사건 각 처분이 위법하다고 판단하였으니 이러한 원심의 판단에는 신뢰보호의 원칙 및 개발제한구역법상 액화석유가스충전사업허가 요건의 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	박상욱
	대법관	이상훈
주 심	대법관	김창석
	대법관	조희대