

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2021두33593 산업단지개발계획변경신청거부처분취소청구의소  
원고, 피상고인 주식회사 코엔텍  
소송대리인 법무법인 백송 외 1인  
피고, 상고인 울산광역시장  
소송대리인 정부법무공단  
담당변호사 김성수 외 4인  
원 심 판 결 부산고등법원 2021. 1. 13. 선고 2020누22282 판결  
판 결 선 고 2021. 7. 29.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 경위

원심판결의 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 원고는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 '산업입지법'이라 한다)에 따라 국가산업단지로 지정·개발된 울산·미포 국가산업단지(이하 '이 사건 산업단지'라 한다)에 입주한 폐기물처리업체이고, 피고는 산업입지법령에 따라 국토교통부장관으로부터 국가산업단지의 산업단지개발계획 변경 권한을 위임받은 행정청이다.

나. 피고는 2019. 3. 14. 이 사건 산업단지에 입주한 다른 폐기물처리업체인 NC울산주식회사(이하 'NC울산'이라 한다)의 신청을 받아들여 NC울산이 사업장폐기물 소각시설 1기(1일 소각량 206톤)를 증설할 수 있도록 산업단지개발계획을 변경하였다.

다. 원고는 2019. 3. 19. 피고에게 원고 공장에 사업장폐기물 소각시설 1기(1일 소각량 163톤, 이하 '이 사건 소각시설'이라 한다)를 증설하기 위해 산업단지개발계획 변경 신청을 하였다.

라. 피고는 2019. 5. 8. '국가산업단지 대기보전특별대책지역 대기배출시설(소각시설) 설치 제한 검토 보고서'를 작성하여 울산광역시의 대기오염물질 배출량을 줄이기 위해 향후 관할구역 내 사업장폐기물 소각시설 증설을 제한하기로 결정하였다.

마. 피고는 2019. 5. 16. 원고의 산업단지개발계획 변경신청을 다음과 같은 사유(이하 '중전 처분사유'라 한다)로 거부하였다.

1) 대기환경보전법에 따르면, 특별대책지역에서는 대기오염물질 중 먼지·황산화물 및 질소산화물의 발생량 합계가 연간 10톤 이상인 배출시설의 설치를 제한할 수 있다.

2) 울산광역시의 초미세먼지 농도는 환경정책기본법에서 정한 기준을 초과하고, 시민들의 건강에 대한 불안이 고조되고 있으며, 2019. 4. 2. 제정·공포된 「대기관리권역의 대기환경개선에 관한 특별법」(이하 '대기관리권역법'이라 한다)에 따라 조만간 '대

기관리권역별 대기오염물질 배출허용총량제'(이하 '배출허용총량제'라 한다)가 시행될 예정이다. 피고 관할구역 안의 사업장폐기물 소각시설은 관할구역 바깥에서 발생한 사업장폐기물을 처리하는 비중이 높다. 피고는 이러한 사정들을 고려하여 사업장폐기물 소각시설의 증설을 제한하고 있다.

바. 원고는 2019. 8. 9. 피고에게 다시 같은 내용의 산업단지개발계획 변경신청(이하 '이 사건 신청'이라 한다)을 하면서, 이 사건 소각시설에 질소산화물 저감장치와 굴뚝원격감시체계를 설치하겠다고 밝히고, 주식회사 푸른이엔텍이 작성한 환경성검토서(이하 '이 사건 환경검토서'라 한다)를 제출하였다.

사. 피고는 2019. 9. 6. 종전 처분사유에다가 '원고는 이 사건 소각시설에서 발생하는 열에너지를 인근 SKC 공장에 공급하여 SKC 공장의 화석연료 사용을 줄일 수 있다고 하나, 화석연료를 사용하면 먼지·질소산화물 등 일반적인 대기오염물질을 배출할 뿐이지만, 폐기물 소각 과정에서는 다이옥신 등 시민의 건강과 환경에 직·간접적으로 위해를 끼치는 다양한 특정대기유해물질이 배출된다.'는 사유를 추가하여 이 사건 신청을 거부하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

## 2. 원심의 판단

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

가. 이 사건 소각시설은 원고가 현재 가동하고 있는 사업장폐기물 소각시설 중 K-2 모델과 1일 소각량이 같고, 오염물질 배출량도 유사할 것으로 보인다. 그런데 원고가 K-2 모델을 가동하기 시작한 2016. 1. 1. 이후 울산광역시의 초미세먼지 농도는 2015년보다 감소하였고 현재까지 큰 변동 없이 유지되고 있다. 또한 '2015 국가 대기오염

물질배출량' 및 '2016 국가 대기오염물질배출량'에 따르면 폐기물처리업체에서 발생하는 초미세먼지의 양은 전체의 0.2% 내지 0.3%에 불과하다.

나. 원고는 이 사건 소각시설에 질소산화물 저감장치와 굴뚝원격감시체계를 설치하는 등의 대기오염 방지 대책을 제시하였고, 이 사건 환경검토서에 따르면 이 사건 소각시설의 대기오염물질 배출량은 대기환경보전법이 정한 기준을 초과하지 않을 것으로 보인다. 그러나 피고는 이 사건 소각시설에서 대기환경보전법상 특정대기유해물질이 법령상 기준을 초과하여 배출된다는 점 등에 관하여 구체적인 근거를 제시하지 않았다.

다. 사업장폐기물 처리시설의 설치 장소와 규모는 국가적 차원에서 결정되어야 한다. 따라서 이 사건 처분사유 중 '이 사건 소각시설이 설치되면 울산광역시 외부에서 발생한 사업장폐기물이 반입되어 울산광역시의 대기오염이 가중될 우려가 있다.'는 부분은 적법한 처분사유라고 볼 수 없다.

라. 피고는 추후 대기환경보전법에 따라 대기오염물질 배출시설 설치 허가 여부를 결정하는 단계에서 이 사건 소각시설의 대기오염물질 배출 저감 대책을 요구할 수 있고, 이 사건 소각시설이 설치된 이후에도 대기오염 방지 대책을 강구할 수 있다.

마. 원고 공장이 NC울산 공장으로부터 불과 약 200미터 떨어진 곳에 있는 점, NC울산이 증설 신청한 소각시설이 이 사건 소각시설보다 1일 소각량이 많은 점 등을 고려하면, 이 사건 처분은 NC울산 사례와 비교할 때 형평의 원칙에 반한다고 보아야 한다. 피고도 성암소각장의 소각시설 증설을 추진하고 있다.

### 3. 대법원의 판단

가. 행정계획은 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 행정에 관한 전문적·기술적 판

단을 기초로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위하여 설정한 활동기준이나 그 설정행위를 말한다. 행정청은 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때 비교적 광범위한 형성의 재량을 가진다. 다만 행정청의 이러한 형성의 재량이 무제한적이라고 할 수는 없고, 행정계획에서는 그에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 사이에서나 사익 사이에서도 정당하게 비교·교량하여야 한다는 제한이 있으므로, 행정청이 행정계획을 입안·결정할 때 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획 결정은 이익형량에 하자가 있어 위법하게 될 수 있다(대법원 2015. 10. 15. 선고 2013두21748 판결, 대법원 2015. 12. 10. 선고 2015두2338 판결 등 참조). 이러한 법리는 산업입지법상 산업단지개발계획 변경권자가 산업단지 입주업체 등의 신청에 따라 산업단지개발계획을 변경할 것인지를 결정하는 경우에도 마찬가지로 적용된다.

환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있다는 점을 처분사유로 하는 산업단지개발계획 변경신청 거부처분과 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 산업입지법의 입법취지와 목적, 인근 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황, 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 및 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. 그리고 '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 사

정이 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. 이러한 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이 사건 신청을 받아들일 경우 대기오염 발생이 우려된다는 피고의 재량적 판단이 현저히 합리성을 결여하였다거나 비례의 원칙이나 형평의 원칙에 뚜렷하게 배치된다고 보기 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

1) 구 대기환경보전법(2019. 4. 2. 법률 제16305호로 개정되기 전의 것, 이하 같다)에 따르면, 환경정책기본법 제38조에 따른 특별대책지역으로 지정된 곳에서 배출시설을 설치하려는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 하고[제23조 제1항, 구 대기환경보전법 시행령(2019. 7. 16. 대통령령 제29988호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제11조 제1항 제2호], 시·도지사는 특별대책지역에 대기오염물질 중 먼지·황산화물 및 질소산화물의 발생량 합계가 연간 10톤 이상인 배출시설의 설치를 제한할 수 있다(제23조 제6항, 구 대기환경보전법 시행령 제12조 제2호).

그런데 이 사건 산업단지는 환경정책기본법 제38조 제1항의 위임에 따라 환경부 장관이 고시한 「대기보전특별대책지역 지정 및 동지역 내 대기오염저감을 위한 종합대책 고시」 제2조 제1호에 따라 대기보전특별대책지역으로 지정되어 있다. 또한 원고 스스로 이 사건 신청서를 통해 이 사건 소각시설에서 연간 먼지 1.67톤, 황산화물 10.18톤, 질소산화물 29.49톤이 배출될 것으로 예측하고 있다. 따라서 원고가 추후 대기환경보전법에 따라 배출시설 설치허가를 신청할 경우 피고는 사정변경이 없는 한 이 사건 소각시설이 대기보전특별대책지역 안에서 먼지·황산화물 및 질소산화물을 연간 합계 10톤 이상 배출하는 시설에 해당한다는 사유로 불허가처분을 할 수 있다.

피고는 이 사건 신청을 당장 허가하더라도 이 사건 소각시설은 대기환경보전법령에 따라 설치가 제한되는 배출시설에 해당하여 최종적으로 설치 허가를 받기 어렵다는 점을 미리 고려한 것으로 보인다. 이러한 피고의 결정이 현저히 불합리하다고 보이지 않는다.

2) 환경이 오염되면 원상회복이 거의 불가능한 경우가 많아 사후 규제만으로 환경오염으로 인한 피해를 회복하는 데 한계가 있다. 따라서 환경이 심각하게 오염될 우려가 있는 경우에는 이를 미리 방지하는 것이 중요하다. 그런데 다음과 같은 점에 비추어 보면, 원고가 제시한 대기오염 방지 대책이 충분하다고 보기도 어렵다.

이 사건 환경검토서에 따르면 이 사건 소각시설의 대기오염물질 배출량이 대기환경보전법이 정한 기준을 초과하지 않을 것으로 예측된다. 그러나 이는 원고가 상당한 비용을 지속적으로 투입하여 질소산화물 저감장치의 성능을 최상의 수준으로 유지하는 경우를 전제로 한 것이다. 또한 그 예측에 따르더라도 이 사건 소각시설에서 배출되는 먼지·황산화물 및 질소산화물의 양은 구 대기환경보전법령에서 시·도지사가 특별대책지역 내 배출시설 설치를 제한할 수 있도록 정한 기준을 여전히 초과한다. 그리고 굴뚝원격감시체계로는 대기환경보전법상 대기오염물질 중 먼지, 산소포화도, 질소산화물, 염화수소, 불화수소, 암모니아, 일산화탄소를 측정할 수 있을 뿐, 대기환경보전법상 나머지 대기오염물질들과 특정대기유해물질인 다이옥신, 크롬, 납, 카드뮴 등은 측정할 수 없다.

3) 피고가 2019. 5. 8. 관할구역 내 사업장폐기물 소각시설 증설을 제한하기로 결정한 것은 초미세먼지 배출량을 줄이기 위해 선택가능한 적절한 수단의 하나로 보인다. 2016년도 울산광역시 폐기물처리업체의 초미세먼지 배출량은 약 75톤으로 울산광

역시의 같은 기간 초미세먼지 총 배출량(약 2,501톤)의 약 3%에 달하는데, 이는 같은 기간 다른 특별시와 광역시의 폐기물처리업체의 초미세먼지 배출량(서울 약 11톤, 부산 약 10톤, 대구 약 4톤, 인천 약 8톤, 광주 약 2톤, 대전 약 5톤)보다 많고, 울산광역시 초미세먼지의 연평균 농도는 환경정책기본법 제12조 제2항, 같은 법 시행령 제2조 [별표 1]에서 정한 기준을 초과하고 있기 때문이다.

또한 원고가 2019. 3. 19. 산업단지개발계획 변경신청을 한 후 배출허용총량제를 도입하는 내용을 담은 대기관리권역법이 2019. 4. 2. 법률 제16305호로 제정·공포되었다. 비록 위 법률 부칙 제1조에서 법률 시행일을 공포일로부터 1년이 경과한 날로 정하였으나, 피고로서는 배출허용총량제 시행을 앞두고 선제적·적극적으로 대기오염 방지 대책을 수립·시행할 필요도 있었다고 보인다.

4) 이 사건 처분이 NC울산 사례와 비교하여 형평의 원칙에 뚜렷하게 반한다고 보기 어렵다. 산업단지개발계획 변경권자가 특정 폐기물처리업체가 폐기물소각시설을 증설할 수 있도록 산업단지개발계획을 변경한 경우 형평의 원칙상 반드시 그 주변의 동종 업체들도 같은 혜택을 누릴 수 있도록 산업단지개발계획을 변경하여야 한다고 보면 산업단지 내 각종 업종의 합리적 배치를 통해 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 도모하고자 하는 산업단지개발계획 제도가 유명무실하게 될 수 있기 때문이다. 또한 피고가 NC울산이 사업장폐기물 소각시설 1기를 증설할 수 있도록 산업단지개발계획을 변경한 것은 대기관리권역법이 제정·공포되기 전인 반면 원고의 이 사건 신청 및 피고의 이 사건 처분은 그 후에 이루어졌다.

성암소각장은 피고가 폐기물관리법 제14조 제1항에 따라 관할구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리하기 위해 운영하는 시설로, 사업장폐기물 처리를 위한 이 사건 소



각시설과는 소각 대상과 법적 근거가 다르다. 따라서 이 사건 처분이 피고의 성암소각장 소각시설 증설 계획과 모순된다고 볼 수도 없다.

다. 사정이 이와 같다면, 원심은 환경오염 방지를 위해 이 사건 소각시설의 증설을 제한한 피고의 재량적 판단이 현저히 합리성을 결여하였거나 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 있는지에 관하여 추가 심리하거나 원고의 증명책임으로 돌려 원고의 청구를 배척하여야 한다. 그런데도 그 판시와 같은 사정만을 들어 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 본 원심 판단에는 재량권 일탈·남용에 관한 법리, 증명책임의 소재 등을 오해하고 필요한 심리를 다하지 않아 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            이기택

                          대법관            박정화

주    심            대법관            김선수

대법관      노태약