

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2023두60070 폐쇄명령처분 취소의 소
원고, 상고인 주식회사 ○○○
소송대리인 법무법인(유한) 지평
담당변호사 박정수 외 1인
피고, 피상고인 김포시장
원 심 판 결 서울고등법원 2023. 11. 3. 선고 2021누64209 판결
판 결 선 고 2025. 7. 3.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결의 이유와 기록에 따르면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 2001. 7. 23. 김포시장에게 이 사건 공장에 대한 대기오염물질배출시설(이하 '배출시설'이라 한다) 설치신고를 하고, 그 무렵부터 이 사건 공장에서 '알루미늄 압연, 압출 및 연신제품 제조업'을 업종으로 하여 주방용품 제조업 등을 영위하여 왔다.

나. 이 사건 공장이 위치한 김포시 통진읍(이하 생략) 토지를 포함한 인근 지역은 2005. 3. 7. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다)상 '도시지역(미세분지역)'에서 '자연녹지지역'으로 그 용도지역이 변경되었다.

다. 원고는 2017. 8.경 변경신고 없이 이 사건 공장에 샌딩기 3기(이하 '샌딩기'라 한다)와 압축기 3기(이하 '압축기'라 한다)를 증설하였다. 위 샌딩기와 압축기의 증설로 인하여 이 사건 공장의 대기오염물질 발생량은 원래 신고된 연간 9.17t에서 연간 9.313t으로 증가하게 되었다.

한편 이 사건 공장은, 위 샌딩기와 압축기의 증설 당시 국토계획법상 '자연녹지지역'에서 건축할 수 있는 건축물에 해당하지 않는다.

라. 피고는 2019. 6. 21. 원고의 사업장에 대한 점검 결과, 원고가 배출시설을 신고 없이 설치·사용하고 있음을 적발하였다(이하 피고가 배출시설 설치신고 미이행 시설로 파악한 대상을 '이 사건 시설'이라 한다). 이후 피고는 2019. 8. 22. 원고에 대하여 '배출시설 설치신고 의무 미이행'을 이유로 대기환경보전법 제38조, 제23조 제1항, 제84조, 구 대기환경보전법 시행규칙(2020. 4. 3. 환경부령 제859호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제134조 제1항 [별표 36] 제2호 (가)목 1)의 나)항에 따라 이 사건 시설에 관한 폐쇄명령(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

2. 제1 상고이유에 대하여

원심은 그 판시와 같은 이유로, 이 사건 처분의 대상시설은 '압축기'가 아니라 '샌딩기'로서 탈사시설에 해당하고, 피고는 이 사건 처분 당시부터 이 사건 시설이 탈사시설에 해당함을 전제로 이 사건 처분을 하였다고 판단하였다. 이어서 피고가 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 다른 사유를 처분사유로 주장하는 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

관련 법리 및 적법하게 채택한 증거들에 비추어 보면, 원심 판단에 상고이유 주장과 같은 처분대상의 특정 및 처분사유의 변경에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 제2 상고이유에 대하여

원심은 그 판시와 같은 이유로, 이 사건 시설이 배출시설에 해당하는지 여부의 판단을 위하여 '압축기'의 동력과 '샌딩기'의 동력을 모두 반영하여야 한다고 판단하였다.

관련 법리 및 적법하게 채택한 증거들에 비추어 보면, 원심 판단에 상고이유 주장과 같은 대기환경보전법 시행규칙상 배출시설 규모 산정에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 제3 상고이유에 대하여

가. 관련 법령의 해석

대기환경보전법 제23조 제1항 본문, 제38조, 구 대기환경보전법 시행규칙 제134조 제1항 [별표 36] 제2호 (가)목 1)항, 국토계획법 제36조 제1항 등을 종합하면, '자연녹지지역'에서 시·도지사의 허가를 받지 아니하거나, 시·도지사에게 신고하지 아니한 채 건축된 배출시설인 건축물은 원칙적으로 폐쇄명령의 대상이 된다.

한편 국토계획법 시행령 제93조 제4항(이하 '이 사건 특례규정'이라 한다)은 "기존의 공장이나 제조업소가 제1항 각 호의 사유로 제71조부터 제80조까지, 제82조부터 제84조까지, 제84조의2, 제85조부터 제89조까지 및 수산자원관리법 시행령 제40조 제1항에 따른 건축제한·건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우에는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축물이 아닌 시설을 증설할 수 있다."라고 규정하고 있다. 그리고 국토계획법 시행령 제93조 제1항 제1호는 관련 규정에 부적합하게 된 사유 중 하나로 "법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정"을 규정하고 있다.

이에 따라 도시·군관리계획에 따른 용도지역의 변경으로 인한 경우, 기존의 공장이나 제조업소가 해당 용도지역에서 건축하거나 설치할 수 있는 건축물이나 그 밖의 시설에 해당하지 않게 되더라도, "기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우"에 해당한다면 이 사건 특례규정에 따라 예외적으로 그 시설의 증설이 허용된다.

여기서 이 사건 특례규정에 따른 건축물이 아닌 시설의 증설 요건인 "기존 업종보다 오염배출 수준이 같거나 낮은 경우"의 "오염배출 수준"은 '대기환경보전법령에 따른 사업장 분류기준인 대기오염물질 발생량 범위'가 아니라 '대기오염물질 발생량' 자체를 의미한다고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

1) 이 사건 특례규정은 2014. 10. 15. 대통령령 제25661호로 국토계획법 시행령이 개정될 당시 신설된 것으로, 기존의 공장이나 제조업소가 법령의 제·개정 등으로 인하여 국토계획법상 용도지역 안에서의 건축제한 등 규정에 부적합하게 된 경우까지 기존 업종을 유지하기 위한 시설 증설 등을 제한한다면 국민들에게 예측하지 못한 부담

을 주는 측면이 있으므로, 합리적인 범위에서 '기존의 현상'을 인정하는 데 그 취지가 있다.

2) 건축물 아닌 시설의 증설이 이 사건 특례규정에 따라 허용되는지 여부를 판단하기 위해서는 그 증설 전후의 업종에 따른 "오염배출 수준"을 비교하여야 한다. 그런데 이 사건 특례규정은 직접 업종에 따른 "오염배출 수준"의 의미를 밝히고 있지 아니하고, 그 의미에 관하여 대기환경보전법 시행령 [별표 1의3]의 사업장 분류기준 등을 인용하고 있지도 아니하다. 게다가 대기환경보전법 시행령 [별표 1의3]의 사업장 분류기준은 배출시설의 효율적인 설치 및 관리를 위하여 사업장을 배출시설에서 나오는 대기오염물질 발생량에 따라 분류할 뿐, 이를 업종에 따라 분류하고 있는 규정도 아니다. 그러므로 이 사건 특례규정에서 정한 "오염배출 수준"이 대기환경보전법 시행령 [별표 1의3]에서 사업장을 분류하는 기준인 대기오염물질 발생량 범위를 의미한다고 볼 수는 없고, 이는 그 문언에 따라, 기존의 공장이나 제조업소를 기존 업종으로 사용하면서 배출한 '대기오염물질 발생량' 그 자체를 의미한다고 보아야 한다.

3) 한편 국토계획법 시행령 제93조 제5항은 그 본문에서 법령의 제·개정으로 인하여 건축제한 등 규정에 부적합하게 된 건축물의 기존 용도로의 계속 사용을 허용하는 한편, 그 단서로 '기존의 건축물이 공장이나 제조업소인 경우로서 대기오염물질 발생량 등이 대기환경보전법 시행령 [별표 1의3]에 따른 사업장 종류별 대기오염물질 발생량 등의 범위에서 증가하는 경우는 기존 용도로 사용하는 것으로 본다'는 규정을 두고 있다.

그러나 국토계획법 시행령 제93조 제5항 단서는 단지 기존 공장, 제조업소의 '용도의 동일성' 판단 기준에 관한 것으로, 이 사건 특례규정과 같이 적극적으로 새로운 시설의

증설을 허용할 것인지 여부와는 그 적용 국면을 전혀 달리한다. 따라서 이 점에서도 대기환경보전법 시행령 [별표 1의3]을 이 사건 특례규정에 따른 "기존 업종보다 오염 배출 수준이 같거나 낮은 경우"의 해석에 반영할 것은 아니다.

4) 나아가 대기환경보전법 시행령 [별표 1의3]에 따른 '1종사업장'은, 대기오염물질 발생량의 합계가 연간 80t 이상인 사업장을 의미한다. 만약 원고의 상고이유 주장과 같이 오염배출 수준을 위 [별표 1의3]에 따른 '사업장 종류별 대기오염물질 발생량 범위' 등으로 본다면 기존 공장이나 제조업소가 '1종사업장'에 해당할 경우 아무런 제한 없이 배출시설인 건축물 아닌 시설을 증설할 수 있게 되는 결과가 초래되는데, 이는 타당하다고 볼 수 없다.

5) 또한 이 사건 특례규정에서 증설을 허용하는 대상은 '건축물이 아닌 시설'로서 대기오염물질을 배출하는 배출시설에 국한되지 않고, 기존의 공장이나 제조업소는 기존 업종에서 사용하던 배출시설 일부를 폐쇄하면서 새로운 시설을 증설하는 방안을 택할 수도 있다. 따라서 이 사건 특례규정에 따른 "오염배출 수준"을 '대기오염물질 발생량'으로 해석한다고 하더라도 언제나 새로운 배출시설의 증설이 금지된다고 볼 수는 없다.

나. 구체적인 판단

1) 위와 같은 법리에 비추어 살펴보면, 원고의 이 사건 시설 증설은 이로 인하여 대기오염물질 발생량이 같거나 적게 된 것이 아니라 오히려 증가하였으므로, 이 사건 특례규정에 따라 예외적으로 허용되는 경우에 해당한다고 볼 수 없다. 기록상 달리 그 설치를 허용할 만한 사정도 찾아볼 수 없다. 그렇다면 이 사건 시설은 대기환경보전법 제38조 단서 및 같은 법 제23조 제1항, 제84조, 구 대기환경보전법 시행규칙 제134조

제1항 [별표 36] 제2호 (가)목 1)의 나)항에 따른 폐쇄명령의 대상에 해당한다.

2) 원심이 같은 취지에서, 이 사건 처분은 적법하다고 본 것은 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같은 이 사건 특례규정에 따른 "오염배출 수준"의 해석 등에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

5. 결론

상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 서경환

 대법관 노태악

 대법관 신숙희

주 심 대법관 마용주