

# 대 구 고 등 법 원

## 제 1 행 정 부

### 판 결

사 건	2013누1745 영업허가취소처분취소
원고, 피항소인	배** (4*****-1*****) 안동시 소송대리인 변호사 김인현
피고, 항소인	안동시장 소송대리인 변호사 김희수
피고보조참가인	1. A골재 주식회사 안동시 대표이사 B 2. C아스콘 주식회사 안동시 대표이사 D 피고보조참가인들 소송대리인 법무법인 중원 담당변호사 강윤구
제 1 심 판 결	대구지방법원 2013. 9. 27. 선고 2012구합4786 판결
변 론 종 결	2014. 5. 16.
판 결 선 고	2014. 6. 20.

## 주 문

1. 피고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인들이 부담하고, 나머지 부분은 피고가 부담한다.

## 청구취지 및 항소취지

### 1. 청구취지

주위적으로 피고가 피고보조참가인 A골재 주식회사(이하 '참가인 A골재'라 한다)에 대하여 2012. 7. 11.에 한 농공단지입주업체선정처분과 2012. 7. 12. 체결한 남선농공단지입주계약 및 피고보조참가인 C아스콘 주식회사(이하 '참가인 C아스콘'이라 한다)에 대하여 2012. 8. 3.에 한 농공단지입주업체선정처분과 2012. 8. 7. 체결한 남선농공단지입주계약은 각 무효임을 확인하고, 예비적으로 위 각 처분을 취소한다.

### 2. 항소취지

제1심 판결 중 피고 패소 부분을 취소하고, 위 취소 부분에 해당하는 원고의 청구를 기각한다.

## 이 유

### 1. 이 법원의 심판범위

원고는 ① 주위적으로 피고가 참가인들에 대하여 한 농공단지입주업체선정처분 및 참가인들과 체결한 남선농공단지입주계약이 각 무효임을 확인하고, ② 예비적으로 위 각 처분의 취소를 구하였는데, 제1심 법원은 피고가 참가인들에 대하여 한 농공단지입

주업체선정처분의 무효확인 및 취소청구 부분을 모두 각하하고, 원고의 예비적 청구 중 참가인들과 체결한 각 남선농공단지입주계약을 취소하면서 원고의 나머지 주위적 청구를 기각하였다.

이에 대하여 피고만이 자신의 패소 부분에 대하여 항소하였으므로, 이 법원의 심판 범위는 피고의 패소 부분 즉, 피고가 참가인들과 체결한 각 남선농공단지입주계약의 취소청구 부분에 한정된다.

## 2. 처분의 경위

가. 피고는 1986. 11. 3. 경상북도지사의 승인을 받아 안동시 남선면 신석리 411-3 일대 66,857㎡를 남선농공단지(이하 '이 사건 농공단지'라 한다)로 지정하였고, 이 사건 농공단지에는 현재 기계, 전기전자 등 12개 업체가 입주해 있다. 원고는 이 사건 농공단지에 바로 연접한 같은 리 411-2 토지의 소유자로서 그 지상 주택에 거주하고 있다.

나. 참가인 A플래는 2012. 7. 5., 참가인 C아스콘은 2012. 7. 31. 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(이하 '산업집적법'이라 한다) 제30조 제1항, 제38조 제1항의 관리권자(관리기관)인 피고에게 각 이 사건 농공단지의 입주계약체결을 신청하였다. 피고는 2012. 7. 11. 참가인 A플래에게 입주업체선정통지를 한 후 같은 달 12. 입주계약을 체결하였고, 2012. 8. 3. 참가인 C아스콘에게 입주업체선정통지를 한 후 같은 달 7. 입주계약을 체결하였다(이하 위 각 입주계약체결을 '이 사건 각 처분'이라 한다).

다. 원고는 2012. 9. 5. 피고가 이 사건 각 처분을 한 사실을 알게 되었고, 현재 참가인들은 이 사건 농공단지 내에서 페아스콘 등을 이용하여 아스콘을 제조하는 공장(이하 '이 사건 각 공장'이라 한다)을 운영하고 있다.

[인정근거] 다툼없는 사실, 갑 제9호증, 을 제1, 2, 9, 30호증(각 가지번호 포함)의

각 기재 및 영상, 변론 전체의 취지

### 3. 이 사건 각 처분의 적법 여부

#### 가. 원고의 주장

이 사건 각 처분은 다음과 같은 사유로 위법하므로 취소되어야 한다.

1) 이 사건 농공단지는 상수원보호구역의 경계구역으로부터 상류로 유하거리 1km 이내에 있으므로, 산업입지의 개발에 관한 통합지침(이하 '산업입지지침'이라 한다) 제36조 제1항 제5호, 수도법 제7조의2 제1항, 수도법 시행령 제14조의2 제1호에 따라 공장설립이 제한되는 지역에 해당한다. 그리고 기존공장에 관한 경과규정인 수도법 시행령 부칙(2010. 11. 26. 제22506호, 이하 '이 사건 부칙'이라 한다) 제5조는 수도법 시행령 시행 당시에 '실제로 가동 중인 개별 공장'에 대하여 '기존 입주계약의 변경계약을 체결하는 형식의 증설'과 '폐수발생량이 증가하지 아니하는 범위 내의 업종 변경'에만 예외적으로 적용된다. 그러므로 피고와 신규 입주계약을 체결한 후 폐업한 공장부지에 신설된 것으로서 사회통념상 상당한 양의 폐수배출이 예상되는 아스콘제조업을 영위하는 이 사건 각 공장에 대하여는 이 사건 부칙 제5조가 적용되지 않는다.

2) 이 사건 농공단지는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다) 제36조 제1항 제2호 다목에 따른 '계획관리지역'에 해당하고, 같은 법 시행령 제71조 제1항 제18호, 제19호 [별표 20], [별표 21]에 의하면 계획관리지역에는 대기환경보전법 제2조 제11호, 같은 법 시행령 [별표 1]에 따른 제1종 내지 제3종에 해당하는 사업장은 건축할 수 없을 뿐만 아니라, 농공단지지침 제36조 제2항 제1호에 의하면 환경부장관이 별도 지정·고시하는 지역 내의 연간 대기오염물질발생량의 합계가 20t 이상인 사업장은 농공단지에 입주할 수 없게 되어 있다. 그러므로 대기 제1종 또는 제2종 사업

장에 해당하는 이 사건 각 공장은 이 사건 농공단지에 입주할 수 없다.

3) 피고는 이 사건 각 처분을 하기 전에 참가인들의 사업장에 대한 환경성 검토를 하지 아니함으로써 농공단지지침 제36조 제1항을 위반하였다.

4) 피고는 참가인들과 입주계약을 체결하기 전에 산업집적법 시행령 제48조의2에 따라 공장설립온라인지원시스템에 15일 이상 의무적으로 공고하여야 함에도 위와 같은 절차를 거치지 아니하였다.

#### 나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

#### 다. 인정사실

##### 1) 이 사건 농공단지 및 원고 거주지의 위치 등

가) 이 사건 농공단지는 안동시 상수원보호구역의 경계구역으로부터 상류로 유하거리 1km 이내에 있어, 취수시설로부터 상류로 유하거리 10km 이내인 지역을 공장설립제한지역으로 정하고 있는 수도법 제7조의2 제1항, 수도법 시행령 제14조의2 제1호에 따른 공장설립제한지역에 해당한다.

나) 원고의 거주지는 이 사건 농공단지 내 참가인 C아스콘의 공장시설이 위치한 토지와는 직접 접해있고, 참가인 A골재 공장시설과는 약 60m 정도 떨어져 있으며, 안동·포항 간 국도에서 이 사건 농공단지로 들어가는 도로 부근에 있다.

다) 경상북도지사는 2013. 2. 18. 비로소 이 사건 농공단지의 관리기본계획 승인 및 지형도면고시(경상북도 고시 제2013-76호)를 하였는데, 그 이전에는 이 사건 농공단에 대한 관리기본계획이 수립되어 있지 않았다. 한편, 위 관리기본계획에는 이 사건 농공단지 입주대상업종에 아스콘제조업이 포함되어 있다.

2) 개정 수도법 시행령 시행 당시의 이 사건 농공단지 입주현황 등

가) 개정 수도법 시행령 시행일인 2010. 11. 26. 당시 이 사건 농공단지에는 16개의 공장이 입주하여 운영되고 있었는데, 그 중 참가인 C아스콘이 입주한 안동시 남선면 신석리 411-3(도로명 주소 안동시 남선면 농공단지길 17) 토지 및 참가인 A 골재가 입주한 같은 리 776(도로명 주소 같은 길 32) 토지와 관련된 입주업체현황은 아래와 같다.

순 번	회사명 [변경 후]	주소 부지면적 (건축면적)	업종	공장등록일	비고 (소유자, 폐업)
1	(주)E무역 [(주)F아이디]	411-3 25,804.6㎡ (11,176.58㎡)	목재도구 및 가구 제조업	1988. 11. 15.	· 411-3 공장용지 29,000㎡ 소유자 · 2012. 11. 1. C아스콘에 위 토지 중 411-7로 분할된 16,529㎡ 및 지상건물 매도
2	G산업(주)	411-3 594㎡ (594㎡)	기타 섬유제품 제조업	2002. 11. 4.	413-2로 공장이전
3	(주)H	411-3 495㎡ (495㎡)	기계 제조업	2009. 8. 31.	2012. 8. 30. 폐업
4	(주)J	411-3 66㎡ (66㎡)	방송장비 제조업 등	2009. 5. 29.	2011. 12. 2. 폐업
5	(주)K	411-3 100㎡ (100㎡)	방송장비 제조업 등	2010. 8. 13.	2012. 11. 2. 폐업
6	(주)L [(주)M]	411-3 73㎡ (73㎡)	금속표시판 제조업 등	2010. 6. 22.	413-4로 공장이전 (회사명 변경)
7	(주)N [(주)O]	411-3 538㎡ (538㎡)	금속표시판 제조업 등	2009. 3. 27.	413-4로 공장이전 (회사명 변경)
8	P농산	411-3 660㎡ (660㎡)	조미료 제조업	2010. 9. 1.	2012. 8. 2. 폐업

순 번	회사명 [변경 후]	주소 부지면적 (건축면적)	업종	공장등록일	비고 (소유자, 폐업)
9	Q상사	411-3 231.4㎡ (231㎡)	복합비료제 조업	2010. 1. 13.	413-3으로 공장이전
10	R(주)	776 5878.2㎡ (0㎡)	비주거용 건물 임대업	2007. 2. 5.	· 776 공장용지 7,032㎡ 소유 자 · 2012. 7. 13. A골재에 위 토지 및 지상건물 매도 · 2012. 8. 9. 폐업
11	S전자CO	776 1153.8㎡ (734㎡)	기계 제조업	2007. 2. 5.	2011. 11. 3. 폐업

나) 참가인 A골재는 피고와 입주계약을 체결한 후인 2012. 7. 13. R 주식회사 (이하 'R'이라 한다) 외 2인으로부터 위 신석리 766 공장용지 7,032㎡ 및 그 지상 건물 단층공장 662.4㎡ 등 건축면적 합계 1,153.8㎡를 매수하여 소유권이전등기를 마쳤다. R 은 농업용 기계제조업 공장을 설립하여 운영하다가 2007. 2. 5. 비주거용 건물 임대업 으로 업종을 변경하고 S전자 주식회사(이하 'S전자'라 한다)에게 위 토지 및 건물의 일 부를 임대하였는데, S전자는 2011. 11. 3. 임대기간 만료로 다른 부지로 이전하였고 위 토지 상에서는 폐업처리 되었다. R은 참가인 A골재에게 위 토지 및 건물을 모두 매도 한 뒤 2012. 8. 9. 공장등록을 폐쇄하였다.

다) 참가인 C아스콘은 피고와 입주계약을 체결한 후인 2012. 11. 1. 주식회사 E 무역(이하 'E무역'이라 한다)으로부터 위 신석리 411-3 공장용지 29,000㎡ 중 16,529㎡ 를 매수하여 같은 리 411-7로 분할하고, 분할 전 411-3 지상 건물 14,008.95㎡ 중 411-7 지상에 위치하게 된 9,770.14㎡를 매수하여 2012. 12.경 소유권이전등기를 마쳤 다. 참가인 C아스콘의 매수 당시 위 신석리 411-3 토지는 이 사건 농공단지 전체면적 의 약 44%에 이르는 큰 면적으로서 E무역이 위 토지의 일부에서 가구제조업 등을 운

영하면서 사용하지 않는 부분은 여러 업체에 임대하여 수 개의 공장이 운영되고 있었다. 참가인 C아스콘이 매수한 부분에 해당하는 부지의 일부를 임차하여 사용하던 G 주식회사와 주식회사 H는 C아스콘이 입주함에 따라 이 사건 농공단지 내 다른 부지로 공장을 이전하였다.

### 3) 참가인들의 건축물 축조 등

가) 참가인 A골재가 입주계약 신청시 피고에게 제출한 사업계획서에는 '2012년 공장건설계획 : 제조시설 1,700㎡, 기름탱크·야적장 등 부대시설 1,713㎡ 합계 3,413㎡'으로 기재되어 있었는데, 이는 참가인 A골재의 입주계약신청서 입주계약신청내용란의 '제조시설면적 1,700㎡, 건축면적 3,413㎡'와 일치한다. 그리고 참가인 C아스콘이 입주계약 신청시 피고에게 제출한 사업계획서에는 '2012년 공장건설계획 : 제조시설 650㎡, 유류탱크·야적장 등 부대시설 1,676.44㎡ 합계 2,326.44㎡'로 기재되어 있었는데, 이는 참가인 C아스콘의 입주계약신청서 입주계약신청내용란의 '제조시설면적 650㎡, 건축면적 2,326.44㎡'와 일치한다.

나) 참가인 A골재는 2012. 10. 9. 피고로부터 공작물 960㎡의 건축신고에 대한 수리통보를 받고, 2013. 2. 15. 제조시설 630㎡의 증축허가를 받아 각 건축을 완료하였으며, 이에 따라 위 토지상 건축면적(공작물 포함)은 합계 2,391.6㎡가 되었다.

다) 참가인 C아스콘은 2012. 10. 10. 피고로부터 골재·폐아스콘 적재장 등으로 1,559.74㎡을 증축하고 기존 공장을 아스콘 생산시설에 맞게 대수선하기 위한 건축허가를 받고, 2012. 10. 16. 아스콘 제조를 위한 공장시설물 330.90㎡의 설치신고에 대한 수리통보를 받아 각 건축을 완료하였으며, 이에 따라 위 토지상 건축면적은 합계 2,725.26㎡가 되었다.



라) 참가인들은 기존에 존재하던 건물 중 사무실, 숙소사 용도의 건물 일부를 사용하거나 기존 건물의 벽체만을 남기고 허물어 골재야적장 등으로 사용하고 있을 뿐이고, 아스콘제조를 위한 공작물 등은 모두 새로이 축조되었다.

#### 4) 환경성 검토 등

가) 안동시 일자리경제과장은 2012. 7. 6. 참가인 A골재에 대하여(을 제24호증의 4), 2012. 7. 31. 참가인 C아스콘에 대하여(을 제24호증의 1) 각 입주계약신청서 및 사업계획서를 첨부하여 안동시 종합민원실장과 녹색환경과장에게 사전환경성 검토를 의뢰하였다.

나) 참가인 A골재가 입주계약 신청시 피고에게 제출한 사업계획서에는 '용수사용계획 : 생활용수 0.001톤/일, 공업용수 0'으로, 참가인 C아스콘이 입주계약 신청시 피고에게 제출한 사업계획서에는 '일일 폐수 발생량이 12.0m<sup>3</sup>/일이나 전량 재이용하므로 폐수배출량은 없음'으로 각 기재되어 있었다.

다) 이에 대하여 안동시 종합민원실장은 2012. 7. 9. 참가인 A골재에 대하여 '연료사용량이 시간당 30kg 이상이거나 용적이 3m<sup>3</sup> 이상인 건조시설, 선별시설, 혼합시설, 용융·용해시설에 대하여 대기환경보전법 제23조의 규정에 의거 대기배출시설 설치신고를 하여야 함'이라는 검토의견(을 제24호증의 6)을, 2012. 7. 31. 참가인 C아스콘에 대하여 '① 건조시설, 선별시설, 계량시설, 혼합시설에 대하여 대기환경보전법 제23조에 따라 대기배출시설 설치신고를 하여야 함, ② 세륜시설에 대하여 수질 및 수생태계보전에 관한 법률 제33조에 따라 폐수배출시설 설치신고를 하여야 함'이라는 검토의견(을 제24호증의 2)을 각 회신하였고, 녹색환경과장은 2012. 7. 10. 참가인 A골재에 대하여 '① 농공단지지침 제36조에 따라 농공단지 내 입주가 가능함, ② 입주계약 후 시

설설치 등 일련의 공사로 5t 이상의 폐기물 발생시 건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률 제17조에 따른 건설폐기물처리계획서 제출 후 적정처리하여야 함'이라는 검토의견(을 제24호증의 5)을, 2012. 7. 31. 참가인 C아스콘에 대하여 '농공단지지침 제36조에 따라 농공단지 내 입주가 가능함'이라는 검토의견(을 제24호증의 3)을 각 회신하였다.

라) 참가인들은 각 경상북도지사에게 아스콘제조(1종) 대기배출시설 설치신고를 하였고, 경상북도지사는 피고에게 2012. 9. 19. 참가인 A골재에 대하여, 2012. 12. 5. 참가인 C아스콘에 대하여 각 신고필증을 교부할 것을 통지하였다.

마) 참가인 A골재의 공작물축조신고와 참가인 C아스콘의 건축허가신청에 대한 건축복합민원 일괄협의회 개최에 따라 2012. 10. 2. 안동시 건축과장으로부터 의견요청을 받은 안동시 종합민원실장은 2012. 10. 8. 'A골재의 폐수배출량을 산정한 결과 용수 사용량(폐수발생량)은 0.08m<sup>3</sup>이므로 폐수배출시설에 해당하지 않을 뿐만 아니라, 증발량이 0.032m<sup>3</sup>이고 나머지 0.048m<sup>3</sup>는 전량 재이용되므로 폐수배출량은 없으며, C아스콘의 폐수배출량을 산정한 결과 용수사용량(폐수발생량)은 12m<sup>3</sup>이나 전량 재이용되므로 폐수배출량은 없다'는 의견을 회신(을 제21호증의 1, 2)하였다.

바) 환경부장관은 2009. 6. 30. 구 환경정책기본법(2011. 7. 21. 법률 제10893호로 전부개정되기 전의 것) 제22조에 따라 환경부 고시 제2009-93호로 울산광역시 소재 울산·미포 및 온산국가산업단지와 전라남도 여수시 소재 여천국가산업단지 및 확장단지를 대기보전특별대책지역으로 지정하였는데, 이 사건 농공단지는 위 대기보전특별대책지역으로 지정되지 않았다.

[인정근거] 다툼없는 사실, 갑 제1 내지 3, 9 내지 16, 22, 24 내지 26호증, 을 제

1 내지 5, 7 내지 9, 11, 14, 16, 17, 19 내지 26, 29, 30, 32 내지 34

호증(각 가지번호 포함)의 각 기재 및 영상, 변론 전체의 취지

## 라. 판단

### 1) 원고의 첫째 주장에 관하여

#### 가) 관련 규정

수도법 제7조의2 제1항은 상수원보호구역의 상류지역이나 취수시설(광역상수도 및 지방상수도의 취수시설)의 상류·하류 일정지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에서는 산업집적법 제2조 제1호에 따른 공장을 설립할 수 없다고 규정하고, 수도법 시행령 제14조의2 제1호는 상수원보호구역이 지정·공고된 경우에는 상수원보호구역의 경계구역으로부터 상류로 유하거리 10km 이내인 지역에서는 산업집적법에 따른 공장을 설립할 수 없다고 규정하고 있는데, 다만 이 사건 부칙 제5조는 위 수도법 시행령 시행 당시에 이미 설립된 공장에 대하여는 개정규정에도 불구하고 ① 수도법 시행령 시행 당시 공장 부지면적의 범위에서 공장을 증설하는 행위, ② 폐수배출량이 증가하지 아니하는 범위에서 공장의 업종을 변경하는 행위를 할 수 있다고 규정하고, 이 사건 부칙 제3조는 이 사건 시행령 시행 당시 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법(이하 '산업단지특례법'이라 한다) 제8조 제2항에 따라 산업단지계획 승인신청을 한 산업단지에 대해서는 제14조의2와 제14조의3의 개정규정에도 불구하고 같은 법 제19조 제4항에 따른 산업단지계획 통합기준을 적용한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제19조 제2항, 제4항은 국토교통부장관이 수립한 산업단지계획의 기준과 환경부장관 등이 수립한 산업단지계획의 기준을 통합한 통합기준을 산업단지계획에 관한 다른 기준에 우선하여 적용하도록 규정하고 있다.

한편, 산업집적법 제2조 제1호는 '공장'이란 건축물 또는 공작물, 물품제조공

정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설(이하 '제조시설 등'이라 한다)을 갖추고 대통령령으로 정하는 제조업을 하기 위한 사업장으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다고 규정하고, 이에 따라 같은 법 시행령 제2조 제1항은 공장의 범위에 포함되는 것은 ① 제조업을 하기 위하여 필요한 제조시설, ② 제조업을 하는 경우 그 제조시설의 관리·지원, 종업원의 복지후생을 위하여 해당 공장부지 안에 설치하는 부대시설, ③ 제조업을 하는 경우 관계 법령에 따라 설치가 의무화된 시설, ④ 제1호부터 제3호까지의 시설이 설치된 공장부지라고 규정하고 있으며, 산업집적법 제2조 제20호 내지 제22호는 '공장의 설립'이란 공장을 신설 또는 증설하는 것을 말하는데, '공장의 신설'이란 건축물을 신축(공작물 축조 포함)하거나 기존 건축물의 용도를 공장용도로 변경하여 제조시설 등을 설치하는 것을 말하고, '공장의 증설'이란 제16조 제1항에 따라 등록된 공장의 공장건축면적 또는 공장부지면적을 넓히는 것을 말한다고 규정하고 있다.

나) 이 사건 부칙 제5조의 '이미 설립된 공장'에 해당하는지 여부

위 인정사실에 의하면, 피고가 이 사건 각 처분을 할 당시 참가인 A골재가 입주하기로 예정되어 있던 부지에는 R이 공장등록을 하고 공장부지 및 건물 임대업을 영위하고 있었고, 참가인 C아스콘이 입주하기로 예정되어 있던 부지에는 E무역 및 그로부터 일부 부지를 임차한 G산업 주식회사와 주식회사 H가 각 공장등록을 하고 제조업을 영위하고 있었으며, 공장건물도 존재하고 있었으므로, 이는 수도권법 시행령 부칙 제5조의 '이미 설립된 공장'에 해당한다.

따라서 이미 설립된 공장에 해당하지 않는다는 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

다) 참가인들의 입주 및 공장설립이 이 사건 부칙 제5조에서 예외적으로 허용되는 공장의 증설·업종 변경에 해당하는지 여부

(1) 먼저, 신규 입주계약을 체결하는 경우는 모두 공장의 신설에 해당한다는 원고의 주장에 관하여 보건대, 산업집적법 제38조 제1항은 산업단지에서 제조업을 하거나 하려는 자는 관리기관과 입주계약을 체결하여야 한다고 규정하고, 같은 조 제2항은 입주계약사항 중 산업통상자원부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 새로 변경계약을 체결하여야 한다고 규정하고 있으며, 이에 따라 같은 법 시행규칙 제35조 제1항은 입주변경계약사항을 정하고 있는데, 소유자의 변경은 변경계약의 대상으로 규정하고 있지 않다. 따라서 이 사건 농공단지 내의 기존 공장부지 및 공장건물을 양수하는 경우에도 그 양수인은 피고와 입주변경계약이 아닌 신규 입주계약을 체결하여야 하므로, 결국 공장의 신설과 입주계약의 체결은 다른 개념이다.

또한, 이 사건 부칙 제5조는 공장의 증설 및 업종 변경의 주체를 수도권법 시행령 시행 당시의 공장 운영자로 제한하고 있지 아니하므로, 새로운 운영자가 기존의 공장을 인수하여 업종을 변경하고 공장부지 내에서 공장을 증설하는 것도 가능하다.

그러므로 원고의 주장과 같이 참가인들이 피고와 신규 입주계약을 체결하였다는 사정만으로 위 입주계약의 체결이 바로 공장의 신설에 해당한다고 볼 수 없다.

(2) 그러나 이 사건 부칙 제5조의 규정은 개정 수도권법 시행령 시행 당시 공장 소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것을 막고자 하는데 그 입법취지가 있을 뿐인 점, 상수원보호구역에서의 공장설립을 제한하여 환경오염의 발생 위험을 막고, 수돗물을 공급받는 인근 주민이 환경상 침해를 받지 아니한 채 물을 마시거나 용수를 이용하

면서 쾌적하고 안전하게 생활할 수 있게 하려는 개정 수도법 시행령의 입법취지, 농어촌의 균형발전 및 환경보전이라는 농공단지통합지침의 기본적인 목적과 농공단지 입주 기업에 대하여는 자금지원, 기술지도, 판매지원 등 각종 혜택이 주어지는 점 등을 종합해보면, 이 사건 부칙 제5조에서 허용되는 증설·업종변경행위는 수도법 시행령 당시 이미 존재하고 있던 공장의 규모·용도 등과 비교하여 기본적으로 동일한 정도의 공장이라고 인정되는 범위 내에서 이루어져야 하고, 종전과 전혀 다른 규모 및 용도의 건축물을 축조하는 것은 허용되지 않는다고 보아야 한다.

이 사건에 관하여 보건대, 위 인정사실에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들 즉, ① 참가인들의 업종은 '아스콘제조업'으로, 기존의 공장운영자들이 위 부지에서 영위하던 가구제조업, 섬유제품제조업, 기계제조업과는 그 용도와 규모가 전혀 다른 점, ② 참가인들이 제출한 입주계약신청서에 기재된 제조시설 면적 및 전체 건축면적이 사업계획서상 2012년 공장건설계획에 기재된 제조시설 및 전체 건축면적과 일치하여 이 사건 각 처분 당시 이미 참가인들은 기존 공장건물의 사용을 전혀 염두에 두지 아니한 채 공장 전체의 신설을 목적으로 하고 있었고, 피고도 이를 알면서 이 사건 각 처분을 한 점, ③ 이후 실제로도 참가인들은 기존에 존재하던 건물 중 사무실, 기숙사 용도의 건물 일부를 사용하거나 기존 건물의 벽체만을 남기고 허물어 골재야적장 등으로 사용하고 있을 뿐이고, 아스콘제조를 위한 대형 공작물 등 나머지는 모두 새로이 축조한 점, ④ 농공단지관리지침 제16조에서 시장 등은 농공단지 지정시 입주대상업종, 입주자격, 입주 우선순위 등을 포함한 관리기본계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 받도록 규정하고 있음에도 피고는 최근까지 이 사건 농공단지의 관리기본계획을 수립하지 않은 채 별다른 기준 없이 입주대상업종을 선정했고, 이 사건 각 처분 이후

비로소 관리기본계획을 수립하여 아스콘제조업을 입주대상업종에 포함한 점 등에 비추어 보면, 참가인들의 입주계약 체결 및 아스콘 생산시설 등의 축조는 공장의 증설이 아닌 공장의 신설에 해당한다고 봄이 타당하다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 있다.

라) 피고의 이 사건 부칙 제3조에 기한 주장

이에 대하여 피고는 이 사건 부칙 제3조 등을 근거로 농공단지의 경우에는 농공단지 전체를 기준으로 하여 이 사건 부칙 제5조의 해당 여부를 판단하여야 함을 전제로 농공단지 전체 부지 면적 내에서는 개별공장의 신설 및 증설이 자유롭게 이루어질 수 있다고 주장하므로 보건대, 이 사건 부칙 제3조는 개정 수도권법 시행령 시행 당시 이미 산업단지계획승인신청을 한 산업단지에 대해서는 공장설립이 제한되는 지역에 있더라도 그 승인을 해줄 수 있다는 내용에 불과하고, 이미 조성되어 운영 중인 이 사건 농공단지에 적용될 수 없으며, 위 규정에 따라 산업단지 승인 이후에는 역시 개별공장을 기준으로 이 사건 부칙 제5조의 적용 여부를 판단하여야 할 것이고, 달리 농공단지에 대하여는 개별 공장이 아닌 단지 전체를 기준으로 하여 이 사건 부칙 제5조의 해당 여부를 판단하여야 한다고 볼 아무런 근거가 없다.

따라서 피고의 위 주장은 이유 없다.

마) 피고 및 참가인들의 사정판결 필요성 주장

피고 및 참가인들은 참가인들의 입주계약 체결 및 아스콘 생산시설 등의 축조가 공장의 신설에 해당하여 이 사건 부칙 제5조에 의하여 이 사건 각 처분이 위법하다고 하더라도, 2014. 4. 15. 대통령령 제25309호로 이 사건 부칙 제5조가 개정되어 이 사건 부칙 제4조의2가 신설됨으로써 이 사건 농공단지 내 폐수종말처리장의 처리용량

범위에서 특정수질유해물질배출 등 공장 외의 공장을 신설하는 행위 등이 가능하게 되었고, 이에 따라 참가인들이 새로이 입주계약신청을 하면 피고로서는 위 개정된 수도법 시행령에 의하여 입주계약을 체결할 수밖에 없는 만큼, 이러한 사정 아래에서 이 사건 각 처분을 취소하는 것은 무익한 행정행위를 반복하는 것으로 현저히 공공복리에 적합하지 않으므로, 행정소송법 제28조 제1항에 의한 사정판결이 필요하다는 취지로 주장한다.

위법한 행정처분을 존치시키는 것은 그 자체가 공공복리에 반하는 것이므로 행정처분이 위법함에도 이를 취소하는 것이 현저히 공공복리에 적합하지 아니하다고 인정하여 사정판결을 함에 있어서는 극히 엄격한 요건 아래 제한적으로 하여야 할 것이고, 그 요건인 현저히 공공복리에 적합하지 아니한가의 여부를 판단함에 있어서는 위법·부당한 행정처분을 취소·변경하여야 할 필요성과 그로 인하여 발생할 수 있는 공공복리에 반하는 사태 등을 비교·교량하여 그 적용 여부를 판단하여야 한다(대법원 2009. 5. 28. 선고 2008두13828 판결 등 참조).

살피건대, 앞서 든 증거 및 갑 제6, 23호증의 각 기재와 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들 즉, 이 사건 각 처분은 아스콘 제조공장의 신설을 승인하여 준 것으로 이 사건 각 공장에 연접해 있는 원고의 생활 환경상 이익이 침해될 우려가 상당하다고 보이는 점, 아스콘 제조시설의 경우 아스팔트 저장 및 가열, 제품 출하 과정에서 여러 물질이 혼합되어 악취의 형태로 포름알데히드(폼알데하이드, Formaldehyde)와 벤젠이 소량 배출되고, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제2조 제8호에서는 '특정수질유해물질'이란 사람의 건강, 재산이나 동식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다



고 규정하고 있으며, 이에 따라 같은 법 시행규칙 제4조 [별표 3]에서는 벤젠, 폼알데하이드를 특정수질유해물질로 규정하고 있어, 이 사건 각 처분의 취소로 참가인들이 새로이 입주계약을 신청하더라도 종전과 동일한 결과에 이른다고 단정할 수 없는 점 등에 비추어 볼 때, 이 사건 부칙 제5조의 개정으로 인하여 이 사건 농공단지 내 공장의 신설이 가능하게 되었다는 사정만으로는 이 사건 각 처분을 취소하는 것이 현저히 공공복리에 적합하지 아니하다고 할 수 없으므로, 피고 및 참가인들의 위 주장은 이유 없다.

#### 바) 소결

따라서 참가인들의 입주 및 그에 따른 공작물 등의 신축은 '공장의 증설'의 범위를 벗어난 '공장의 신설'에 해당한다고 할 것이므로, 이 사건 부칙 제5조의 요건을 갖추었음을 전제로 한 피고의 이 사건 각 처분은 위법하다.

### 2) 원고의 둘째 주장에 관하여

가) 국토계획법 제76조 제5항 제2호는 산업입지법 제2조 제8호 라목에 따른 농공단지에서는 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여 산업입지법에서 정하는 바에 따른다고 규정하여 국토계획법의 적용을 배제하고 있음이 분명하고, 이는 공장부지로 사용될 것이 예정되어 있는 농공단지 내의 토지는 그 특수성으로 인하여 일반적인 토지에 관하여 적용되는 국토계획법을 적용할 수 없기 때문으로, 설령 이 사건 각 처분 당시 산업입지법 제5조 제1항 단서, 같은 법 시행령 제3조 제1항, 농공단지지침 제16조 제1, 2항에서 예정하고 있는 관리기본계획이 수립된 바 없다고 하더라도 마찬가지이다.

따라서 이 사건 농공단지 내의 건축물의 용도·종류 및 규모에 관하여 국토

계획법 제76조 제1항이 적용됨을 전제로 한 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

나) 또한, 농공단지지침 제36조 제2항 제1호는 환경부장관이 별도 지정·고시하는 지역 내의 연간 대기오염물질발생량의 합계가 20t 이상인 사업장은 농공단지에 입주할 수 없다고 규정하고 있는데, 이 사건 농공단지가 환경부장관이 별도 지정·고시한 대기보전특별대책지역에 해당하지 아니하는 사실은 앞서 본 바와 같으므로, 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

### 3) 원고의 셋째 주장에 관하여

농공단지지침 제36조 제1항 본문에 시장 등은 농어촌지역의 환경오염을 방지하기 위하여 입주예정업체에 대한 환경성 검토를 실시하고 이에 적합한 업체에 한하여 입주를 허용하여야 한다고 규정하면서, 단서에 다만 입주금지업종에 해당 여부 등 시장 등이 자체적으로 판단이 어려운 경우에는 관할 유역환경청장 또는 지방환경청장과 협의하여 결정할 수 있다고 규정하고 있다.

이 사건에 관하여 보건대, 위 인정사실에 의하면, 피고는 참가인들로부터 이 사건 농공단지 내 입주계약신청을 받고 이 사건 각 처분을 하기 전에 내부적으로 담당과장에게 의견을 요청하였고, 이에 대하여 담당과장이 대기환경보전법에 따른 대기배출시설 설치신고 및 폐수배출시설 설치신고가 필요한 사항에 관한 의견을 회신하였음은 인정된다. 그러나 그 검토의견은 객관적인 조사 등을 거치지 아니한 채 단순히 참가인들이 제출한 사업계획서 등을 근거로 검토요청을 받은 당일 또는 3 ~ 4일 내에 추상적인 의견을 회신한 것에 불과하고, 참가인들의 이 사건 각 공장은 제1종 대기배출시설에 해당하는 등 오염물질의 배출이 우려되는 공장에 해당하여 더욱 실질적이고 철저한 검토가 필요한 사정 등을 감안하여 보면, 비록 환경영향평가법에 따른 환경영향평가를

거칠 필요는 없다고 하더라도 피고로서는 농공단지통합지침 제36조에 따라 이 사건 각 처분을 하기 이전에 아스콘업체가 농어촌지역의 환경에 미치는 영향이나 오염을 방지하기 위한 입주예정업체에 대한 필요하고도 충분한 환경성 검토를 거쳐야 할 의무가 있음에도 형식적 검토만 하였을 뿐 제대로 된 환경성 검토를 실시하였다고 인정하기 어렵고, 을 제12, 13, 31호증(각 가지번호 포함)의 각 기재만으로는 위 인정을 뒤집기에 부족하다.

따라서 농공단지통합지침 제36조 제1항을 위반한 이 사건 처분은 위법하고, 원고의 위 주장은 이유 있다.

#### 4) 원고의 넷째 주장에 관하여

가) 산업집적법 시행령 제48조의2 제1항은 관리기관이 법 제38조 제1항 및 제3항에 따라 입주계약을 체결하려면 미리 입주대상산업·입주자격 및 입주우선순위 등의 입주기준을 정하여 산업집적법 제6조의2에 따른 공장설립온라인지원시스템에 15일 이상 공고하여야 하며, 필요한 경우에는 일간신문 등에 공고하는 방법을 병행할 수 있다고 규정하고 있는바, 피고가 이 사건 각 처분을 하기 전에 산업집적법 제6조의2에 따른 공장설립온라인지원시스템에 15일 이상 공고한 사실을 인정할 아무런 증거가 없으므로, 이 사건 각 처분은 위법하고, 원고의 위 주장은 이유 있다.

나) 이에 대하여 피고 및 참가인들은 이 사건 농공단지 분양시인 1988년에 시행되던 농어촌소득원개발촉진법에는 15일 이상 공고규정이 없었다거나, 산업집적법 시행령 제48조의2 제1항에 따라 관리기관이 입주대상산업·입주자격 및 입주우선순위 등의 입주기준을 정하여 15일 이상 공고하여야 하는 경우는 산업단지 내 용지 또는 시설을 최초 분양 또는 처분하는 경우에 한하고, 이 사건과 같이 이미 분양된 토지에 대한

처분제한기간이 경과한 후 자유로이 처분할 수 있는 용지를 매수한 자와 관리기관 사이에 개별 입주계약을 체결하는 경우에는 위 규정에 따른 공고절차를 거칠 필요가 없다고 주장한다.

그러나 피고는 당시 시행 중이던 산업집적법에 기하여 이 사건 각 처분을 하였음이 분명하고, 산업집적법 시행령 제48조의2 제1항은 입주계약 체결 전 공장설립온라인지원시스템에 15일 이상 공고하여야 하는 경우를 분양 또는 처분제한기간 내 처분의 경우로 국한하고 있지 아니하며, 이미 분양된 농공단지 내의 토지라고 하더라도 각종 특혜 규정이 적용되는 것은 동일하므로 농공단지입주계약 체결시 공고를 통하여 입주예정업체선정의 정당성·투명성을 확보할 필요가 있다.

따라서 이 사건 각 처분시 공고가 불필요하다는 취지의 피고 및 참가인들의 위 주장은 이유 없다.

#### **라. 소결론**

결국, 이 사건 각 처분은 수도법 제7조의2 제1항, 수도법 시행령 제14조의2 제1호에 따라 공장의 설립이 금지된 지역에 공장설립 승인의 효과가 있는 입주계약체결을 한 것이어서 위법할 뿐 아니라, 그 과정에서 농공단지지침 제36조 제1항에 따른 적법한 환경성 검토를 거치지 아니하고, 산업집적법 시행령 제48조의2 제1항에서 정한 공고를 거치지 아니한 점에서도 위법하다 할 것이다.

#### **4. 결론**

그렇다면 이 사건 각 처분의 취소를 구하는 원고의 청구는 이유 있어 이를 인용할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로, 피고의 항소는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장      판사      사공영진

판사      채 정 선

판사      박 정 대

## 관 계 법 령

### ■ 수도법

#### 제7조의2 (상수원보호구역 외의 지역에서 공장설립의 제한)

① 상수원보호구역의 상류지역이나 취수시설(광역상수도 및 지방상수도의 취수시설만을 말한다)의 상류·하류 일정지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에서는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 공장을 설립할 수 없다.

### ■ 수도법 시행령

#### 제14조의2 (공장설립이 제한되는 지역의 범위)

법 제7조의2 제1항에서 "대통령령으로 정하는 지역"이란 다음 각 호의 지역을 말한다.

1. 상수원보호구역이 지정·공고된 경우에는 상수원보호구역의 경계구역으로부터 상류로 유하거리(유하거리) 10킬로미터 이내인 지역. 다만, 취수시설의 용량이 1일 20만세제곱미터 이상인 경우에는 상수원보호구역의 경계구역으로부터 상류로 유하거리 20킬로미터 이내인 지역으로 한다.

[부칙] <2010. 11. 26. 제22506호>

#### 제3조(「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」에 따른 산업단지의 공장설립 제한지역의 범위에 관한 특례)

이 영 시행 당시 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제8조 제2항에 따라 산업단지계획 승인신청을 한 산업단지에 대해서는 제14조의2와 제14조의3의 개정규정에도 불구하고 같은 법 제19조 제4항에 따른 산업단지계획 통합기준을 적용한다.

#### 제5조 (공장설립이 제한되는 지역에 있는 기존 공장에 관한 경과조치)

이 영 시행 당시 제14조의2의 개정규정에 따른 공장설립이 제한되는 지역에 이미 설립된 공장에 대해서는 제14조의2 및 제14조의3의 개정규정에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 있다.

1. 이 영 시행 당시 공장 부지면적의 범위에서 공장을 증설하는 행위
2. 폐수배출량이 증가하지 아니하는 범위에서 공장의 업종을 변경하는 행위

### ■ 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률

#### 제1조(목적)

이 법은 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

#### 제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공장”이란 건축물 또는 공작물, 물품제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설(이하 “제조시설등”이라 한다)을 갖추고 대통령령으로 정하는 제조업을 하기 위한 사업장으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
14. “산업단지”란 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조·제7조·제7조의2 및 제8조에 따라 지정·개

발된 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지를 말한다.

20. “공장의 설립”이란 공장을 신설 또는 증설하는 것을 말한다.

21. “공장의 신설”이란 건축물을 신축(공작물을 축조하는 것을 포함한다)하거나 기존 건축물의 용도를 공장용도로 변경하여 제조시설등을 설치하는 것을 말한다.

22. “공장의 증설”이란 제16조 제1항에 따라 등록된 공장의 공장건축면적 또는 공장부지면적을 넓히는 것을 말한다.

### 제13조(공장설립등의 승인)

① 공장건축면적이 500제곱미터 이상인 공장의 신설·증설 또는 업종변경(이하 “공장설립등”이라 한다)을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 승인을 받아야 하며, 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 단서 생략

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 공장설립등의 승인을 받은 것으로 본다.

2. 제38조제1항 본문 및 제2항에 따른 입주계약 및 변경계약을 체결한 경우

### 제14조의3(제조시설설치승인)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공장건축물로서 공장건축면적 500제곱미터 이상인 공장건축물의 전부 또는 일부에 제조시설등을 설치하여 제조업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 미리 업종을 특별히 정하지 아니하고 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인을 받아 건축된 공장 건축물

2. 제16조제1항에 따라 등록된 공장으로서 제17조제1항제2호에 따라 그 등록이 취소된 공장건축물

② 제38조제1항 본문에 따른 입주계약을 체결한 경우에는 제1항에 따른 제조시설설치승인을 받은 것으로 본다.

### 제33조(산업단지관리기본계획의 수립)

① 관리기관은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2부터 제7조의4까지 및 제8조에 따라 산업단지가 지정된 경우에는 산업단지로 관리할 필요가 있는 지역에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업단지관리기본계획(이하 “관리기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 관리권자로부터 관리업무를 위임 또는 위탁받은 관리기관은 관리기본계획(변경계획을 포함한다)에 관하여 관리권자의 승인을 받아야 하며, 농공단지의 관리기본계획에 관하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

④ 관리기관·관리권자 또는 시·도지사는 관리기본계획을 수립하거나 승인한 경우에는 이를 고시하여야 한다.

⑤ 관리기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 관리할 산업단지의 면적에 관한 사항
2. 입주대상업종 및 입주기업체의 자격에 관한 사항
3. 산업단지의 용지(이하 “산업용지”라 한다)의 용도별 구역에 관한 사항
4. 업종별 공장의 배치에 관한 사항
5. 지원시설의 설치 및 운영에 관한 사항
6. 그 밖에 산업단지의 관리를 위하여 필요한 사항

⑥ 제5항제3호에 따른 용도별 구역은 산업시설구역·지원시설구역·공공시설구역 및 녹지구역으로 구분하여 관리할 수 있다. 이 경우 산업시설구역은 용도별로 세분할 수 있다.

⑦ 제6항에 따른 용도별 구역에 대하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조제1항을 적용하지 아니한다.

### **제38조(임주계약 등)**

① 산업단지에서 제조업을 하거나 하려는 자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 관리기관과 그 임주에 관한 계약(이하 "임주계약"이라 한다)을 체결하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 입주기업체 및 지원기관이 임주계약사항 중 산업통상자원부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 새로 변경계약을 체결하여야 한다.

③ 제1항과 제2항은 산업단지에서 제조업 외의 사업을 하거나 하려는 자에 대하여 준용한다.

### **제38조의2(산업단지에서의 임대사업 등)**

① 제33조 제6항에 따른 산업시설구역(이하 "산업시설구역"이라 한다)에서 산업용지 및 공장등의 임대사업을 하려는 자(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제16조제1항제1호 및 제2호에 따른 산업단지개발사업의 시행자는 제외한다)는 제15조 제1항에 따른 공장설립등의 완료신고 또는 같은 조 제2항에 따른 사업개시의 신고를 한 후에 관리기관과 임주계약을 체결하여야 한다. 다만, 제16조 제3항에 따라 부분가동을 위한 공장등록을 받은 건축물에 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제1호가목에 따른 태양에너지를 이용하여 「전기사업법」 제2조 제3호에 따른 발전사업을 하는 자에게 임대사업을 하려는 경우에는 공장설립등의 완료신고를 하기 전에 임주계약을 체결할 수 있다.

### **제39조(산업용지 등의 처분제한 등)**

① 산업시설구역의 산업용지 또는 공장등을 소유하고 있는 입주기업체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 산업용지(공유지분을 처분하려는 때에는 해당 공유지분을 말한다) 또는 공장등을 관리기관에 양도하여야 한다.

1. 제15조 제1항에 따른 공장설립등의 완료신고 전 또는 신고 후 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지나기 전에 분양받은 산업용지(분양받은 자로부터 제2항에 따라 양도받거나 법원의 판결, 상속 등의 사유로 소유권을 취득한 산업용지 및 제39조의2제2항제1호에 따라 분할된 산업용지를 포함한다)를 처분(해당 산업용지의 공유지분을 처분하는 경우를 포함한다)하려는 경우 또는 공장등을 처분하려는 경우
2. 제15조 제2항에 따른 사업개시의 신고 전 또는 신고 후 제1호에 따라 대통령령으로 정하는 기간이 지나기 전에 분양받은 산업용지(분양받은 자로부터 제2항에 따라 양도받거나 법원의 판결, 상속 등의 사유로 소유권을 취득한 산업용지 및 제39조의2제2항제1호에 따라 분할된 산업용지를 포함한다)를 처분(해당 산업용지의 공유지분을 처분하는 경우를 포함한다)하려는 경우 또는 공장등을 처분하려는 경우

② 관리기관이 제1항에 따라 입주기업체의 산업용지 또는 공장등을 매수할 수 없는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리기관이 매수신청을 받아 선정한 다른 기업체나 다음 각 호의 기관(이하 "유관기관"이라 한다)에 양도하여야 한다.

1. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업진흥공단
2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 및 「한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사
3. 「은행법」 제8조에 따라 설립인가를 받은 은행(「중소기업은행법」 등 법률에 따라 설립된 은행을 포함한다)
4. 그 밖에 입주기업체의 설립 및 지원과 관련된 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관



## ■ 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령

### 제2조 (공장의 범위)

① 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호에 따른 제조업의 범위는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시하는 표준산업분류에 따른 제조업으로 한다.

② 법 제2조 제1호에 따른 공장의 범위에 포함되는 것은 다음 각 호와 같다.

1. 제조업을 하기 위하여 필요한 제조시설(물품의 가공·조립·수리시설을 포함한다. 이하 같다) 및 시험생산시설
2. 제조업을 하는 경우 그 제조시설의 관리·지원, 종업원의 복지후생을 위하여 해당 공장부지 안에 설치하는 부대시설로서 산업통상자원부령으로 정하는 것
3. 제조업을 하는 경우 관계 법령에 따라 설치가 의무화된 시설
4. 제1호부터 제3호까지의 시설이 설치된 공장부지

### 제18조의2 (공장의 설립등)

① 법 제13조 제1항에서 "공장건축면적"이란 제조시설로 사용되는 기계 또는 장치를 설치하기 위한 건축물 각 층의 바닥면적과 제조시설로 사용되는 옥외공작물의 수평투영면적을 합산한 면적을 말한다.

④ 법 제13조 제1항에 "업종변경"이란 법 제13조에 따라 공장설립등의 승인을 받은 공장 또는 법 제16조에 따라 등록된 공장의 업종을 다른 업종(법 제8조에 따른 공장입지의 기준에 따른 업종을 말한다. 이하 같다)으로 변경하거나 해당 공장에 다른 업종을 추가하는 것을 말한다.

### 제48조의2(입주기준 등)

① 관리기관이 법 제38조 제1항 및 제3항에 따라 입주계약을 체결하려면 미리 입주대상산업·입주자격 및 입주우선순위 등의 입주기준을 정하여 법 제6조의2에 따른 공장설립온라인지원시스템에 15일 이상 공고하여야 하며, 필요한 경우에는 일간신문 등에 공고하는 방법을 병행할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공고를 하지 아니한다.

1. 환경오염업종의 합리적 배치, 첨단기술산업의 육성 및 외국인투자의 촉진 등을 위하여 산업단지에 우선 입주할 필요가 있는 사업으로서 산업통상자원부령으로 정하는 사업
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 관리기본계획에 맞는 사업을 하려는 자
  - 가. 「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제42조의3 제4항에 따른 수익계약으로 산업시설용지를 공급받을 자격을 갖춘 자
  - 나. 「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제42조의3 제5항에 따른 조례에 따라 산업시설용지를 분양받을 자격을 갖춘 자

② 법 제39조 제2항에 따라 다른 기업체에 산업용지 및 공장등을 양도하는 경우에 관하여는 제1항을 준용한다.

④ 관리기관이 법 제38조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 입주계약을 체결하려면 법, 이 영, 그 밖에 관련 법령 및 해당 산업단지의 관리기본계획에 적합하여야 한다.

### 제48조의3(임대사업자의 입주계약등)

① 법 제38조의2에 따라 관리기관과 산업용지 및 공장등의 임대사업을 하기 위한 입주계약을 체결하려는 자(이하 "임대사업자"라 한다)는 다음 각 호의 사항이 기재된 임대사업계획서를 관리기관에 제출하여야 한다.

③ 임대사업자가 임대하는 산업용지 및 건축물에 입주하는 임차인은 관리기관과 법 제38조에 따른 입주계약을 체결하여야 한다.

④ 입주기업체 또는 지원기관이 입주계약에 따른 사업을 하면서 해당 산업용지 및 공장등의 일부를 임대하려는 경우에는 산업통상자원부령으로 정하는 서류를 관리기관에 제출하여야 한다.

## ■ 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙

### 제35조(입주계약사항의 변경)

① 법 제38조제2항에서 "산업통상자원부령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 회사명 또는 대표자 성명(대표자 성명의 경우에는 법인이 요청하는 경우만 해당한다)
2. 업종(공장의 경우에는 영 제18조의2제4항에 따른 업종을 말한다) 또는 사업내용
3. 부지면적. 다만, 공장부지의 경우에는 다음 각 목의 요건을 갖춘 부지면적의 변경은 제외한다.
  - 가. 변경하려는 자가 설립 중인 공장일 것
  - 나. 변경면적이 당초 입주계약체결 시의 공장부지면적의 100분의 20 이내일 것
  - 다. 변경 후의 기준공장면적률이 법 제8조제2호에 따른 기준공장면적률에 적합할 것
4. 건축면적. 다만, 공장의 경우에는 영 제18조의2제1항에 따른 공장건축면적의 변경만 해당하며, 제3호 각 목의 요건을 갖춘 공장건축면적의 변경은 제외한다.

② 법 제38조제2항에 따라 산업단지입주계약을 변경하려는 자는 별지 제25호서식의 입주계약 변경신청서에 변경사항을 증명하는 서류와 변경사항에 대한 별지 제2호의2서식의 사업계획서를 첨부하여 관리기관에 제출하여야 한다.

③ 공장등록을 완료한 입주기업체가 제2항에 따른 입주계약 변경신청을 한 경우 제11조에 따른 등록사항변경신청을 한 것으로 본다.

④ 관리기관은 제2항에 따른 산업단지입주계약 변경신청을 받으면 그 신청일부터 5일 이내에 변경계약 체결 여부를 결정하여야 한다. 이 경우 변경계약이 체결되면 신청인에게 별지 제25호서식의 입주계약 변경확인서를 발급하여야 한다.

## ■ 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법

### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "산업단지계획"이란 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 산업단지개발계획과 같은 법 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획을 통합한 국가산업단지계획, 같은 법 제7조에 따른 산업단지개발계획과 같은 법 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획을 통합한 일반산업단지계획, 같은 법 제7조의2에 따른 산업단지개발계획과 같은 법 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획을 통합한 도시첨단산업단지계획, 같은 법 제8조에 따른 농공단지지정승인과 같은 법 제19조에 따른 농공단지개발실시계획을 통합한 농공단지계획을 포괄하여 말한다.

### 제8조(산업단지계획)

② 민간기업등이 산업단지 지정을 요청하는 경우에는 제1항 각 호의 사항이 포함된 산업단지계획을 수립하여 지정권자에게 승인을 신청하여야 한다.

### 제19조(산업단지계획 통합기준)

① 국방부장관, 안전행정부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 소방방재청장, 문화재청장, 산림청장 등은 산업단지계획의 수립 및 승인 시 적용되는 산업단지계획의 기준을 수립하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

- ② 국토교통부장관은 직접 수립한 산업단지계획의 기준과 제1항에 따라 제출받은 산업단지계획의 기준을 통합하여 시·도지사 및 관계 행정기관의 장과 협의한 후 이를 공고하여야 하며, 협의과정에서 이견이 있는 경우 국무총리에게 조정을 요청할 수 있다.
- ③ 국토교통부장관 및 관계 행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 산업단지계획의 기준을 수립하는 경우 관계 법령에서 규정한 기준보다 강화된 규제를 산업단지계획의 기준에 포함하여서는 아니 된다.
- ④ 제2항에 따라 공고된 산업단지계획 통합기준은 산업단지계획에 관한 다른 기준에 우선하여 적용되며, 제10조에 따른 관계 행정기관 협의 시 관계 행정기관의 장은 산업단지계획 통합기준에 명시되지 아니한 내용을 근거로 사업시행자에게 불이익을 주는 협의의견을 제시하여서는 아니 된다.

## ■ 산업입지 및 개발에 관한 법률

### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공장"이란 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 공장을 말한다.
2. "산업시설용지"란 공장, 지식산업 관련 시설, 문화산업 관련 시설, 정보통신산업 관련 시설, 재활용산업 관련 시설, 자원비축시설, 물류시설 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 용지를 말한다.
8. "산업단지"란 제7호의2에 따른 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 일단의 토지로서 다음 각 목의 것을 말한다.
  - 라. 농공단지: 대통령령으로 정하는 농어촌지역에 농어민의 소득 증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 제8조에 따라 지정된 산업단지

### 제5조(산업입지개발지침)

- ① 국토교통부장관은 산업입지개발에 관한 기본지침(이하 "산업입지개발지침"이라 한다)을 작성하여 관보에 고시하여야 한다. 다만, 농공단지에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따른다.

### 제8조(농공단지의 지정)

- ① 농공단지는 시장·군수 또는 구청장이 지정한다.
- ② 시장·군수 또는 구청장이 농공단지를 지정하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 서류와 도면을 첨부하여 시·도지사의 승인을 얻어야 한다. 승인받은 사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.

## ■ 산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령

### 제3조(농공단지개발세부지침등)

- ① 법 제5조제1항 단서에 따라 국토교통부장관은 농공단지의 지정 및 개발에 관한 기본지침(이하 "농공단지기본지침"이라 한다)을 작성하고, 농림축산식품부장관은 「농어촌정비법」 제77조부터 제80조까지의 규정에 따른 농공단지의 개발을 지원하기 위하여 심의회의 심의를 거쳐 농공단지의 개발에 관한 세부지침(이하 "농공단지개발세부지침"이라 한다)을 작성·고시한다.

### 제7조(산업단지개발계획 등)

- ② 법 제6조 제5항 제9호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
  3. 유치업종의 배치계획(제9조 제1항에 따른 산업단지지정권자와 산업단지 입주희망 기업이 입주협약

을 체결한 경우에는 그 기업의 배치계획을 포함한다)

#### **제10조(농공단지의 지정승인 등)**

① 시장·군수는 법 제8조제2항에 따라 농공단지의 지정승인을 받으려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 농공단지지정승인신청서를 시·도지사에게 제출하여야 한다.

##### **5. 주요 유치업종**

#### **제42조의3(개발토지·시설등의 공급방법 및 처분절차 등)**

④ 제3항에도 불구하고 사업시행자는 제7조 제2항 제3호에 따라 산업단지지정권자와 입주협약을 체결하고 산업단지 개발계획 중 유치업종의 배치계획에 포함된 기업과 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국인투자기업에 대해서는 산업단지지정권자와 협의하여 그 기업이 직접 사용할 산업시설용지를 수의계약으로 공급할 수 있다.

⑤ 제3항에도 불구하고 시·도지사는 해당 지역의 산업 여건 등을 고려하여 다음 각 호에서 정하는 비율의 산업시설용지에 대하여 입주 우선순위 등 그 용지를 분양받을 자의 선정방법을 조례로 따로 정할 수 있다.

1. 국가산업단지: 100분의 10
2. 일반산업단지·도시첨단산업단지·농공단지: 100분의 30

### **■ 산업입지의 개발에 관한 통합지침**

#### **제1조(목적)**

이 지침은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 "「산업입지법」"이라 한다) 제5조에 따른 산업입지의 개발에 관한 기본적인 지침과 같은 법 제40조에 따른 공장설립을 위한 입지지정 및 입지의 개발에 관한 세부적인 기준을 규정하고, 「환경정책기본법」 제12조 및 제13조에 따른 산업단지 및 주변지역의 환경보전에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

#### **제2조(적용범위)**

산업단지 및 산업단지외의 개별공장의 입지 및 개발에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 지침을 적용한다. 다만, 농공단지의 지정·개발 및 지원에 관하여는 「농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침」에 따른다.

#### **제36조(개별공장입지의 선정기준)**

① 시장·군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여는 개별공장입지의 지정승인을 하여서는 아니된다.

1. 「국토계획법」에 의한 자연환경보전지역
5. 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역 및 같은 법 제7조의2에 따라 상수원보호구역외의 지역에서 공장설립이 제한되는 지역

### **■ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률**

#### **제36조(용도지역의 지정)**

① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

2. 관리지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

다. 계획관리지역: 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

#### **제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등)**

① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 각 호에서 정하는 바에 따른다.

2. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호라목에 따른 농공단지에서는 같은 법에서 정하는 바에 따른다.

#### **■ 구 환경정책기본법(2011. 7. 21. 법률 제10893호로 전부개정되기 전의 것)**

##### **제22조(특별종합대책의 수립)**

① 환경부장관은 환경오염·환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역과 제10조제1항의 규정에 의한 환경기준을 자주 초과하는 지역을 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사·협약하여 환경보전을 위한 특별대책지역으로 지정·고시하고 당해 지역안의 환경보전을 위한 특별종합대책을 수립하여 관할시·도지사에게 이를 시행하게 할 수 있다.

② 환경부장관은 제1항의 규정에 의한 특별대책지역내의 환경개선을 위하여 필요한 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지역내의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있다.

#### **■ 대기보전특별대책지역 지정 및 같은 지역내 대기오염 저감을 위한 종합대책(환경부고시 제2009-93호)**

##### **제2조(특별대책지역 지정)**

다음 지역을 특별대책지역으로 한다.

1. 울산광역시 울산·미포 및 온산국가산업단지
2. 전라남도 여수시 여천국가산업단지 및 확장단지

#### **■ (환경부)농공단지의 개발 및 운영에 관한 통합지침**

##### **제2조(적용범위)**

농공단지에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 지침을 적용한다.

##### **제4조(농공단지의 종류)**

① 「산업입지법」 제8조에 따라 지정된 농공단지는 구조고도화 및 지역특화산업의 육성을 위해 다음 각 호와 같이 구분할 수 있다.

3. 일반단지: 제1호 및 제2호에 해당되지 아니하는 단지

##### **제16조(관리기본계획의 수립)**

① 시장·군수 또는 구청장은 농공단지를 지정하였을 때에는 관리기본계획을 수립하여 시·도지사에게 그 승인을 신청하여야 한다. 이를 변경하려는 때에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 관리기본계획은 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 관리할 농공단지의 면적
2. 입주대상업종(한국표준산업분류상 중분류 기준, 전문단지 등으로 개발하는 경우에는 이에 관한 사항을 표시함), 입주자격 및 입주우선순위, 농공단지 발전계획
3. 생산·수출 및 고용전망

4. 임금소득, 원자재 공급등 지역주민의 소득증대 전망
5. 입주기업의 직종별 인력수요 및 지역기능인력 육성 등 지역별 인력수급에 관한 사항
6. 인근 산업단지 입주기업체 및 개별공장에 대한 입주기업체의 경쟁력에 관한 전망 및 협력강화 방안
7. 산업용지의 용도별 구역 및 업종별 공장배치 계획
8. 폐수종말처리시설, 공동이용건축물과 기타 지원시설의 설치 및 운용계획
9. 입주기업체에 대한 시설·운전자금 및 기술지원에 관한 사항
10. 그 밖에 농공단지의 관리에 필요한 사항

#### **제36조(환경성 검토)**

- ① 시장·군수 또는 구청장은 농어촌공업개발에 수반되기 쉬운 농어촌지역의 환경오염을 방지하기 위하여 입주예정업체에 대한 환경성 검토를 실시하고 이에 적합한 업체에 한하여 입주를 허용하여야 한다. 다만, 입주금지업종에 해당여부 등 시장·군수가 자체적으로 판단이 어려운 경우에는 관할 유역환경청장 또는 지방환경청장과 협의하여 결정할 수 있다.
- ② 농공단지에 입주할 수 없는 사업장은 다음 각 호와 같다. 입주후 증설의 경우에도 또한 같다.
  1. 환경부장관이 별도 지정·고시하는 지역내의 연간 대기오염물질발생량의 합계가 20톤 이상인 사업장. 단, 청정연료를 사용하는 사업장은 제외. 끝.