

## 물환경보전법위반

[대법원 2020. 4. 29. 2019도3795]



### 【판시사항】

[1] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조 제1항 제19호

[별표 20]에서 '계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물'의 하나로서 특정수질유해물질이 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 공장시설 등을 구체적으로 열거한 것이 모법인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 위임 범위를 일탈하였다고 볼 수 있는지 여부(소극)

[2] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조 제1항 제19호

[별표 20] 제1호 (자)목 (1) 중

[별표 19] 제2호 (자)목 (3) 부분이 과잉금지원칙 등에 위배하여 국민의 직업(영업)의 자유를 침해한 위헌인 규정인지 여부(소극)

[3] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조 제1항 제19호

[별표 20] 제1호 (자)목 (1) 중

[별표 19] 제2호 (자)목 (3) 부분이 평등원칙에 위배된 자의적인 입법인지 여부(소극)

### 【판결요지】

[1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라고 한다)은, 제76조 제1항에서 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하면서도 제36조 제1항을 통하여 대통령령의 제정자가 준거하여야 할 각 용도지역의 기능과 특성, 그 의미를 규정하고 있다. 계획관리지역에 대해서는 '도시지역으로의 편입이 예상되거나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 개발·관리가 필요한 지역'이라고 규정하고 있는데

[제36조 제1항 제2호 (다)목], 국토계획법 자체에서 이미 계획관리지역에서는 광범위한 건축 제한이 이루어질 가능성을 예정하고 있는 것이다. 토지의 사회성·공공성을 고려하면 토지재산권에 대하여는 다른 재산권에 비하여 강한 제한과 의무가 부과될 수 있으므로 토지의 이용·개발과 보전에 관한 사항에 관해서는 입법자에게 광범위한 입법형성권이 부여되어 있는 점에 비추어 보면, 국토계획법의 위와 같은 입장, 즉 국토의 계획 및 이용에 관한 목표, 그 실행의 원칙적 기준 등을 법률에서 직접 제시하되 구체적인 수단이나 방법의 형성에 관해서는 대통령령의 입법자에게 비교적 광범위한 입법재량을 부여한 것은 정당하다. 따라서 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것) 제71조 제1항 제19호

[별표 20]에서 '계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물'의 하나로서 특정수질유해물질이 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호 물환경보전법 시행령으로 대통령령 제명 변경되기 전의 것) 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 공장시설 등을 구체적으로 열거한 것은 모법인 국토계획법이 위와 같이 예정하고 있는 바를 구체화, 명확화한 것이라고 볼 수 있을 뿐, 모법의 위임 범위를 뛰어넘은 것이라고 평가하기는 어렵다.

[2] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것) 제71조 제1항 제19호

[별표 20] 제1호 (자)목 (1) 중

[별표 19] 제2호 (자)목 (3) 부분(이하 '시행령 조항'이라고 한다)이 계획관리지역에서 특정수질유해물질이 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호 물환경보전법 시행령으로 대통령령 제명 변경되기 전의 것) 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 공장시설(이하 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'이라고 한다)의 건축을 원칙적으로 금지한 것 자체는, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라고 한다)이 부여한 입법형성의 재량 범위 내에 있는 것일 뿐만 아니라 헌법적으로 정당한 '국토 계획법의 용도지역 제도의 취지 및 계획관리지역의 특성과 지정 목적 등'을 반영한 것으로 평가된다. 따라서 정당한 입법 목적을 실현하기 위한 적절한 수단으로 볼 수 있다. 또한 시행령 조항은 계획관리지역에 한정하여 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'의 건축을 금지하는 것일 뿐이므로, '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'을 건축하여 운영하려는 자는 계획관리지역이 아닌 지역에서 행정청의 허가를 받아 건축한 후 운영할 수 있다. 그렇다면 시행령 조항으로 인하여 국민이 입게 될 법익 침해의 정도가 앞서 본 입법 목적이 지향하는 공익에 비하여 중하다고 보기는 어렵다. 계획관리지역에서 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'의 건축을 원칙적으로 금지한 입법자의 의사가 정당한 이상, 그러한 원칙적 금지에 대한 예외적 허용 범위를 정함에 있어서는 입법자에게 폭넓은 입법재량이 있다고 보아야 한다. 살피건대, 시행령 조항이 '구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(2017. 1. 17. 법률 제14532호 물환경보전법으로 법률 제명 변경되기 전의 것, 이하 '구 수질수생태계법'이라고 한다) 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우'만을 위 원칙적 금지에 대한 예외 사유로 한정된 것을 두고 입법재량의 범위를 일탈한 선택이라고 평가하기는 어렵다. 달리 '폐수배출시설 설치제한지역'이든 아니든 모든 계획관리지역에서 구 수질수생태계법의 폐수무방류배출시설의 설치허가 요건(시설기준)을 갖추어 국토계획법상 개발행위허가를 받을 수 있는 가능성'을 위 원칙적 금지에 대한 예외사유로 입법하여야 할 의무가 시행령 조항의 입법자에게 있다고 볼 법적 근거를 찾기 어렵다. 결국 시행령 조항을 가리켜 과잉금지원칙 등에 위배하여 국민의 직업(영업)의 자유를 침해한 위헌인 규정이라고 평가할 수는 없다.

[3] 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것) 제71조 제1항 제19호

[별표 20] 제1호 (자)목 (1) 중

[별표 19] 제2호 (자)목 (3) 부분에 의하면 같은 계획관리지역이더라도 폐수배출시설 설치제한지역인지 여부에 따라 폐수무방류배출시설의 건축 가능성 유무가 정해지지만, 이는 본질적으로 서로 상이한 법률

[구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(2017. 1. 17. 법률 제14532호 물환경보전법으로 법률 제명 변경되기 전의 것)상 폐수배출시설 허가 및 설치제한 제도와 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 계획관리지역의 건축 규제 제도]의 입법 취지를 구현하는 과정에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 따라서 그러한 차별적 취급을 두고 평등원칙에 위배된 자의적인 입법이라고 평가하기 어렵다.

## 【참조조문】

[1] 헌법 제75조, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제1조, 제6조, 제7조, 제36조 제1항 제2호 (다)목, 제58조 제1항 제1호, 제76조 제1항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것) 제71조 제1항 제19호

[별표 20], 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호 물환경보전법 시행령으로 개정되기 전의 것) 제31조 제1항 제1호(현행 물환경보전법 시행령 제31조 제1항 제1호 참조)

[2] 헌법 제37조 제2항, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제2호 (다)목, 제76조 제1항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것) 제71조 제1항 제19호

[별표 20], 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(2017. 1. 17. 법률 제14532호 물환경보전법으로 개정되기 전의 것) 제2조 제11호(현행 물환경보전법 제2조 제11호 참조), 제33조(현행 물환경보전법 제33조 참조), 제34조(현행 물환경보전법 제34조 참조), 제44조(현행 물환경보전법 제44조 참조), 제76조 제8호(현행 물환경보전법 제76조 제8호 참조), 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호 물환경보전법 시행령으로 개정되기 전의 것) 제31조 제1항 제1호(현행 물환경보전법 시행령 제31조 제1항 제1호 참조), 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙(2018. 1. 17. 환경부령 제745호 물환경보전법 시행규칙으로 개정되기 전의 것) 제39조(현행 물환경보전법 시행규칙 제39조 참조)

[3] 헌법 제11조, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제2호 (다)목, 제76조 제1항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것) 제71조 제1항 제19호

[별표 20], 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(2017. 1. 17. 법률 제14532호 물환경보전법으로 개정되기 전의 것) 제2조 제11호(현행 물환경보전법 제2조 제11호 참조), 제33조(현행 물환경보전법 제33조 참조), 제34조(현행 물환경보전법 제34조 참조), 제44조(현행 물환경보전법 제44조 참조), 제76조 제8호(현행 물환경보전법 제76조 제8호 참조), 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호 물환경보전법 시행령으로 개정되기 전의 것) 제31조 제1항 제1호(현행 물환경보전법 시행령 제31조 제1항 제1호 참조), 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙(2018. 1. 17. 환경부령 제745호 물환경보전법 시행규칙으로 개정되기 전의 것) 제39조(현행 물환경보전법 시행규칙 제39조 참조)

## 【참조판례】

[1] 헌법재판소 2017. 9. 28. 선고 2016헌마18 전원재판부 결정(헌공252, 1018)

## 【전문】

【피 고 인】 피고인

【상 고 인】 검사

【원심판결】 수원지법 2019. 2. 13. 선고 2018노6555 판결

【주문】

】

원심판결을 파기하고, 사건을 수원지방법원에 환송한다.

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 관련 법령의 규정 내용

가. 구 수질수생태계법에 의한 이원적(二元的) 폐수배출시설 설치허가 제도

- 1) 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률(2017. 1. 17. 법률 제14532호 물환경보전법으로 법률 제명 변경되기 전의 것, 이하 '구 수질수생태계법'이라고 한다) 제33조 제1항 본문은 '폐수배출시설을 설치하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 허가를 받거나 환경부장관에게 신고하여야 한다.

'라고 폐수배출시설에 관한 일반적인 허가·신고의무를 규정하고 있다.

그 위임에 따른 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호 물환경보전법 시행령으로 대통령령 제명 변경되기 전의 것, 이하 '구 수질수생태계법 시행령'이라고 한다) 제31조 제1항 제1호는 '특정수질유해물질이 환경부령으로 정하는 기준 이상으로 배출되는 배출시설'을 설치허가를 받아야 하는 폐수배출시설의 하나로 규정하고 있다.

- 2) 구 수질수생태계법은 환경부장관이 상수원보호구역의 상류지역 등 수질오염물질로 인하여 환경기준을 유지하기 곤란하거나 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우 '폐수배출시설 설치제한지역'을 지정·고시하여 폐수배출시설의 설치를 제한할 수 있다고 하면서도(제33조 제5항, 제6항), 그 제한에도 불구하고 '구리 및 그 화합물 등 환경부령으로 정하는 특정수질유해물질을 배출하는 시설'의 경우 폐수무방류배출시설의 방식으로 설치할 수 있다고 규정하고 있다[제33조 제7항 및 그 위임에 따른 구 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙(2018. 1. 17. 환경부령 제745호 물환경보전법 시행규칙으로 환경부령 제명 변경되기 전의 것) 제39조].

구 수질수생태계법에 의하면, 폐수무방류배출시설이란 '폐수배출시설에서 발생하는 폐수를 해당 사업장에서 수질오염 방지시설을 이용하여 처리하거나 동일 폐수배출시설에 재이용하는 등 공공수역으로 배출하지 아니하는 폐수배출시설'을 말하고(제2조 제11호), 폐수무방류배출시설의 경우 제33조 제1항에 따른 폐수배출시설의 일반적인 허가·신고절차가 아니라 제33조 제7항 및 제34조에 따른 별도의 허가절차를 거쳐야 한다(제33조 제1항 단서). 폐수무방류배출시설 설치허가를 받으려고 하는 경우 폐수무방류배출시설 설치계획서 등 환경부령으로 정하는 별도의 서류를 제출하여야 하며, 전문기관의 의견을 청취하는 절차를 거쳐야 한다(제34조 제1항, 제2항).

- 3) 구 수질수생태계법 제44조 단서 및 제76조 제8호는 제33조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 허가·신고 없이 폐수배출시설을 설치한 장소가 다른 법률에 따라 해당 배출시설의 설치가 금지된 장소인 경우에는 해당 폐수배출시설을 설치하거나 사용하는 자에게 폐수배출시설의 폐쇄를 명하여야 하고, 이 폐쇄명령을 위반한 자에게는 형벌을 부과하도록 규정하고 있다.

나. 국토계획법에 의한 계획관리지역에서의 건축 제한 제도

한편 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라고 한다) 제76조 제1항은 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.

그 위임에 따라 '계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물'을 정한 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2018. 1. 16. 대통령령 제28583호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국토계획법 시행령'이라고 한다) 제71조 제1항 제

19호 [별표 20]의 제1호 (자)목 (1)은 '건축법 시행령 [별표 1] 제17호의 공장 중 [별표 19] 제2호 (자)목 (1)부터 (4)에 해당하는 것'을 규정하고 있고, [별표 19] 제2호 (자)목 (3)은 "수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제2조 제8호에 따른 특정수질유해물질이 같은 법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 것. 다만, 동법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우를 제외한다.

"라고 규정하고 있다(이하 '구 국토계획법 시행령 제71조 제1항 제19호 [별표 20] 제1호 (자)목 (1) 중 [별표 19] 제2호 (자)목 (3) 부분'을 '이 사건 시행령 조항'이라고 한다).

## 2. 이 사건 시행령 조항의 위헌·위법 여부

가. 1) 이 사건 시행령 조항에 의하면, 계획관리지역에서는 특정수질유해물질이 구 수질수생태계법 시행령 제31조 제1항 제1호에 따른 기준 이상으로 배출되는 공장시설(이하 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'이라고 한다)의 건축이 원칙적으로 금지되지만, 예외적으로 '구 수질수생태계법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우'에는 건축이 허가될 수 있다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이, 구 수질수생태계법 제33조 제5항, 제6항, 제7항에 의하면, 구 수질수생태계법 제33조 제1항 단서 및 제34조에 따른 폐수무방류배출시설의 설치허가는 구 수질수생태계법상 '폐수배출시설 설치제한지역'에서만 가능하다.

즉 계획관리지역 중 '폐수배출시설 설치제한지역'으로 지정·고시된 지역에서는 구 수질수생태계법상 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받은 다음 국토계획법상 계획관리지역에서의 개발행위허가를 받아 해당 건축물의 건축이 가능할 수 있다.

이와 비교하여 계획관리지역 중 '폐수배출시설 설치제한지역으로 지정·고시되지 않은 지역'에서는 구 수질수생태계법상 폐수무방류배출시설의 설치허가 제도가 적용되지 않으므로, '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'에 해당하면 '구 수질수생태계법상 폐수무방류배출시설의 설치허가 요건(시설기준)을 갖춘 다음 국토계획법상 계획관리지역에서의 개발행위허가를 받을 수 있는 가능성'이 차단되어 해당 건축물의 건축이 불가능하게 된다.

2) 원심은 위와 같은 사정에 주로 주목하여 이 사건 시행령 조항이 모법의 위임 범위를 일탈하였다고나 과잉금지원칙 등에 위배하여 국민의 직업(영업)의 자유를 침해한 위헌인 규정이라고 판단하였다.

그러나 원심의 판단은 그대로 받아들이기 어렵다.

이유는 다음과 같다.

나. 이 사건 시행령 조항이 모법이 위임한 범위를 일탈하였다고 볼 수 없다.

1) 법규명령이 모법의 위임 범위를 벗어났는지 여부는 직접적인 위임 법률조항의 형식과 내용뿐만 아니라 그 밖에 모법의 전반적인 체계와 취지, 목적 등도 아울러 고려하여 모법의 위임의 범위나 한계를 객관적으로 확정된 다음 그 법규명령의 내용과 비교하여 판단하여야 하는 것이므로, 그 법규명령의 내용이 위와 같이 확정된 모법의 위임 내용, 범위에 있다고 인정되거나 모법이 예정하고 있는 바를 구체화, 명확화한 것으로 인정되면 그 법규명령은 무효로 되지 아니한다(대법원 2005. 1. 28. 선고 2002도6931 판결 등 참조).

2) 먼저 이 사건 시행령 조항의 직접적인 입법 근거인 국토계획법 제76조 제1항을 비롯하여 국토계획법의 전반적인 체계와 취지, 목적 등을 살펴 모법의 위임 범위를 확정할 필요가 있다.

그런데 ① 국토계획법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다(제1조). 이에 따라 용도지역 제도는 토지의 이용실태

및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 국토를 구분한 다음(제6조), 정해진 용도지역의 효율적인 이용 및 관리를 위하여 그 용도지역에 관한 개발·정비·보전에 관한 조치를 마련하고(제7조), 그 용도지역별 특성을 고려하여 개발행위를 규제함으로써(제58조 제1항 제1호) 국토의 난개발을 방지하고 토지 이용의 합리화를 도모한다.

- ② 국토계획법은, 제76조 제1항에서 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하면서도 제36조 제1항을 통하여 대통령령의 제정자가 준거하여야 할 각 용도 지역의 기능과 특성, 그 의미를 규정하고 있다.

이 사건에서 문제 되는 계획관리지역에 대해서는 '도시지역으로의 편입이 예상되거나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 개발·관리가 필요한 지역'이라고 규정하고 있는데[제36조 제1항 제2호 (다)목], 국토계획법 자체에서 이미 계획관리지역에서는 광범위한 건축 제한이 이루어질 가능성을 예정하고 있는 것이다.

토지의 사회성·공공성을 고려하면 토지재산권에 대하여는 다른 재산권에 비하여 강한 제한과 의무가 부과될 수 있으므로 토지의 이용·개발과 보전에 관한 사항에 관해서는 입법자에게 광범위한 입법형성권이 부여되어 있는 점(헌법재판소 2017. 9. 28. 선고 2016헌마18 전원재판부 결정 등 참조)에 비추어 보면, 국토계획법의 위와 같은 입장, 즉 국토의 계획 및 이용에 관한 목표, 그 실행의 원칙적 기준 등을 법률에서 직접 제시하되 구체적인 수단이나 방법의 형성에 관해서는 대통령령의 입법자에게 비교적 광범위한 입법재량을 부여한 것은 정당하다.

- 3) 따라서 구 국토계획법 시행령 제71조 제1항 제19호 [별표 20]에서 '계획관리지역 안에서 건축할 수 없는 건축물'의 하나로서 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설' 등을 구체적으로 열거한 것은 모법인 국토계획법이 위와 같이 예정하고 있는 바를 구체화, 명확화한 것이라고 볼 수 있을 뿐, 모법의 위임 범위를 뛰어넘은 것이라고 평가하기는 어렵다.

다.

이 사건 시행령 조항을 위헌으로 평가하기도 어렵다.

- 1) 이 사건 시행령 조항이 계획관리지역에서 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'의 건축을 원칙적으로 금지한 것 자체는, 국토계획법이 부여한 입법형성의 재량 범위 내에 있는 것일 뿐만 아니라 앞서 본 바와 같이 헌법적으로 정당한 '국토계획법의 용도지역 제도의 취지 및 계획관리지역의 특성과 지정 목적 등'을 반영한 것으로 평가된다.

따라서 정당한 입법 목적을 실현하기 위한 적절한 수단으로 볼 수 있다.

또한 이 사건 시행령 조항은 계획관리지역에 한정하여 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'의 건축을 금지하는 것일 뿐이므로, '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'을 건축하여 운영하려는 자는 계획관리지역이 아닌 지역에서 행정청의 허가를 받아 건축한 후 운영할 수 있다.

그렇다면 이 사건 시행령 조항으로 인하여 국민이 입게 될 법익 침해의 정도가 앞서 본 입법 목적이 지향하는 공익에 비하여 중하다고 보기는 어렵다.

- 2) 계획관리지역에서 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'의 건축을 원칙적으로 금지한 입법자의 의사가 앞서 본 것처럼 정당한 이상, 그러한 원칙적 금지에 대한 예외적 허용 범위를 정함에 있어서는 입법자에게 폭넓은 입법재량이 있다고 보아야 한다.

그리고 국토의 이용·개발과 보전을 위한 거시적 계획을 수립하고 집행함에 있어서는 다양한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 서로 관련되는 행정수단을 종합·조정할 필요도 있다(대법원 2006. 9. 8. 선고 2003두5426 판결 등 참조).

살피건대, 이 사건 시행령 조항이 '구 수질수생태계법 제34조에 따라 폐수무방류배출시설의 설치허가를 받아 운영하는 경우'만을 위 원칙적 금지에 대한 예외사유로 한정된 것을 두고 입법재량의 범위를 일탈한 선택이라고 평가하기는 어렵다.

이는 국토계획법 고유의 입법 목적에 근거해서는 계획관리지역에서 '특정수질유해물질 기준 이상 배출 공장시설'의 건축을 금지하는 것이 원칙적으로 타당하지만, 다른 행정주체(환경부장관)가 다른 관련 법령의 엄격한 심사를 거쳐 이미 허용한 것(폐수무방류배출시설의 설치허가) 정도라면 이를 소극적으로 수용하더라도 국토계획법 고유의 입법 목적이나 계획관리지역 지정의 본래 취지에 대한 훼손의 우려가 없을 것이라는 판단에 근거한 것으로 볼 수 있다.

그런데 구 수질수생태계법상 폐수배출시설 허가 및 설치제한 제도와 국토계획법상 계획관리지역의 건축 규제 제도는 서로 규제의 목적과 방법이 상이하다는 점에서, 위와 같은 입법자의 판단은 불가피하거나 합리적이라고 볼 수 있다.

달리 '폐수배출시설 설치제한지역'이든 아니든 모든 계획관리지역에서 구 수질수생태계법의 폐수무방류배출시설의 설치허가 요건(시설기준)을 갖추어 국토계획법상 개발행위허가를 받을 수 있는 가능성'을 위 원칙적 금지에 대한 예외사유로 입법하여야 할 의무가 이 사건 시행령 조항의 입법자에게 있다고 볼 법적 근거를 찾기 어렵다.

3) 결국 이 사건 시행령 조항을 가리켜 과잉금지원칙 등에 위배하여 국민의 직업(영업)의 자유를 침해한 위헌인 규정이라고 평가할 수는 없다.

4) 이 사건 시행령 조항에 의하면 같은 계획관리지역이더라도 폐수배출시설 설치제한지역인지 여부에 따라 폐수무방류배출시설의 건축 가능성 유무가 정해지지만, 이는 앞서 본 바와 같이 본질적으로 서로 상이한 법률(구 수질수생태계법상 폐수배출시설 허가 및 설치제한 제도와 국토계획법상 계획관리지역의 건축 규제 제도)의 입법 취지를 구현하는 과정에서 기인한 것으로 볼 수 있다.

따라서 그러한 차별적 취급을 두고 평등원칙에 위배된 자의적인 입법이라고 평가하기 어렵다.

라. 그런데도 원심은, 판시와 같은 이유를 들어 이 사건 시행령 조항이 위헌·위법으로 무효이고, 따라서 그에 기초한 이 사건 폐쇄명령은 위법하며, 이 사건 폐쇄명령 위반을 이유로 하는 물환경보전법 위반죄가 성립하지 않는다고 판단하였다.

이러한 원심판단에는 국토계획법령의 계획관리지역에서의 건축 제한에 관한 입법재량 등에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다.

### 3. 결론

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

대법관 안철상(재판장) 박상옥 노정희 김상환(주심)