

울 산 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사	건	2025구합5416 개발제한구역 내 행위허가(변경)처분 취소의 소
원	고	사단법인 울산○○운동연합 대표자 이○숙 소송대리인 변호사 손○삼
피	고	울산광역시 울○군수 소송대리인 변호사 김○권
피고보조참가인		주식회사 산○ 대표이사 엄○목 소송대리인 법무법인 태양 담당변호사 류○문
변 론 종 결		2026. 3. 19.
판 결 선 고		2026. 4. 23.

주 문

1. 이 사건 소를 각하한다.
2. 소송비용은 보조참가로 인한 비용을 포함하여 모두 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2025. 2. 3. 주식회사 산○에 대하여 한 개발제한구역 내 행위허가(변경) 처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 피고는 국민신문고를 통해 피고 보조참가인이 울산 울○군 망○리 산**-9번지 일원에서 시행하고 있던 망○골프장 조성사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)이 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 '개발제한구역법'이라 한다)에 기초한 사업계획 승인내용과 다르게 시공되고 있다는 진정을 받고 2023. 12.부터 2024. 2.까지 현장조사를 실시하였다. 피고는 현장조사 실시 결과 위 진정에서 제기된 9개의 항목 중 아래 기재와 같은 2건의 위법행위[원형보전지 훼손, 구조물(돌쌓기 옹벽) 물량 증가] 및 1건의 추가 위법행위[(변경)허가 없이 RC옹벽 시공]를 확인하고, 2024. 3. 21. 피고 보조참가인에게 2024. 3. 29.까지 원상복구하라는 내용의 시정명령(이하 '1차 시정명령'이라 한다)을 하였다.

위법행위의 내용

1. 원형보전지 훼손 A=5,580.39㎡(임야 1,155.71㎡, 농지 4,424.68㎡)
2. 구조물(돌쌓기) 물량 증가(허가 3,520㎡, 실시공11,370㎡: 미허가 7,850㎡)
3. (변경)허가 없이 RC옹벽 시공

나. 피고는 피고 보조참가인이 1차 시정명령을 이행하지 않자 2024. 4. 17. 피고 보조참가인에게 원상복구 기한을 2024. 5. 17.로 명시하고, 이행강제금 68,691,580원을

부과할 예정임을 통지하였다(이하 '2차 시정명령'이라 한다). 그럼에도 피고 보조참가인이 원형보전지 훼손에 대해서만 원상회복하겠다는 의견을 밝히자, 피고는 2024. 5. 8. 피고 보조참가인에게 원형보전지 훼손을 제외한 나머지 2건의 위반행위에 관하여 이행 강제금 11,277,440원을 부과하였다.

다. 피고 보조참가인은 2024. 5. 9. 피고에게 위 2건의 위법행위를 포함하여 이 사건 사업과 관련한 행위허가 (변경)신청을 하였다. 이에 대하여 피고는 피고 보조참가인에게 위 2건의 위반행위와 관련한 시정명령을 이행하라는 내용의 보완요구를 하였으나, 피고 보조참가인이 이를 이행하지 않자, 2024. 5. 20. 피고 보조참가인의 위 행위허가 (변경)신청을 반려(이하 '이 사건 반려처분'이라 한다)하였다.

라. 피고 보조참가인은 2024. 5. 24. 울산광역시 ○○심판위원회에 이 사건 반려처분의 취소를 구하는 ○○심판을 제기하였다. 울산광역시 ○○심판위원회는 2024. 6. 25. '피고가 보완요구의 대상이 될 수 없는 사항에 관하여 보완을 요구한 것이므로, 피고 보조참가인이 이를 이행하지 않았다는 이유만으로 곧바로 행위허가 (변경)신청을 반려한 것은 위법·부당하다'고 판단하여, 이 사건 반려처분을 취소하는 내용의 재결을 하였다.

마. 한편, 감사원 부산센터는 2024. 7. 11. 위 진정민원의 진행 경과를 확인한 뒤 피고에게 아래의 사항들에 관하여 법률자문 후 결과에 따른 행정절차 이행을 지시하였다. 피고는 정부법무공단에 아래 사항들에 관하여 법률자문을 의뢰하였고, 정부법무공단으로부터 아래와 같이 『연못(저류지), 카트도로의 선형에 대해 개발제한구역법 시행규칙 [별표4]의 각 호의 규정을 적용하는 것은 적절하지 않아 보이고, ○○심판 재결의 취지에 따라 후속 행정처분을 하여야 한다』는 내용의 회신을 받았다. 피고는 이에 따라 ○○심판 결과 추인을 제외한 나머지 항목들에 관하여는 위법행위로 판단하고,

2024. 8. 21. 피고 보조참가인에게 이행강제금 54,782,820원을 부과하였다.

- 개발제한구역법 시행규칙 [별표4] '허가 또는 신고 없이 할 수 있는 행위 제6호(기존 골프장을 통상적으로 운영·관리할 목적으로 유지·보수하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위) 다목(골프장 배수로 정비)을 준용하여 위법행위가 없다고 판단한 우수관로의 면적과 같은 호 사목(코스 내 배수 향상을 위하여 부분적으로 절토·성토하는 행위)을 준용하여 위법행위가 없다고 판단한 연못(저류지)의 조성 형태에 대해 위 각 항목을 적용하는 것이 타당한지 재검토.
- 위 시행규칙 [별표4] 제6호 자목(작업도로 변경 및 포장)을 준용하여 위법행위가 없다고 판단한 카트도로의 선형에 대해서는 위 항목 적용 부적정.
- ○○심판 결과(인용) 추인허가 여부 검토.

바. 피고 보조참가인은 위 ○○심판이 인용된 이후 2024. 9. 9. 이 사건 사업에 대한 개발제한구역 내 행위허가 (변경)신청을 하였다. 피고는 2025. 2. 3. 감사원 수검 및 정부법무공단 법률자문 회신내용 등을 검토하여, 피고 보조참가인에게 개발제한구역 내 행위허가 (변경)신청 승인 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 을 제1 내지 17호증의 각 기재, 변론 전체 취지

2. 이 사건 소의 적법 여부

가. 당사자들의 주장

1) 원고 주장의 요지

원고가 이 사건 처분의 직접적인 상대방은 아니지만, 원고는 울산에 거주하면서 활동하는 회원들로 구성되어 있으므로, 개발제한구역법에 의하여 보호되는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하며 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것에 대한 법률상 개별적·직접적·구체적 이익 및 헌법 및 환경정책기본법에서 인정되는 환경권 내지 감사청구 종결로 인한 직접적 이해관계가 있으므로 원고적

격이 있다.

2) 피고측 주장의 요지

환경영향평가 대상지역 내 주민들을 별론으로 하고, 원고와 같은 환경단체에게 원고적격은 없으므로 이 사건 소는 부적법하여 각하되어야 한다.

나. 판단

1) 관련 법리

가) 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 취소소송을 제기하여 당부의 판단을 받을 자격이 있다. 여기에서 말하는 법률상 보호되는 이익은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익과 같이 사실적·경제적 이해관계를 갖는 데 불과한 경우는 여기에 포함되지 아니한다. 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 법률상 이익은 당해 처분의 근거 법규의 명문 규정에 의하여 보호받는 법률상 이익, 당해 처분의 근거 법규에 의하여 보호되지는 아니하나 당해 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적인 관련 처분들의 근거 법규에 의하여 명시적으로 보호받는 법률상 이익, 당해 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에서 명시적으로 당해 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 근거 법규 및 관련 법규의 합리적 해석상 그 법규에서 행정청을 제약하는 이유가 순수한 공익의 보호만이 아닌 개별적·직접적·구체적 이익을 보호하는 취지가 포함되어 있다고 해석되는 경우까지를 말한다(대법원 2015. 7. 23. 선고 2012두19496, 19502 판결 등 참조). 행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익을 침해받거

나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소소송을 제기하는 제3자는, 자신의 환경상 이익이 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 의하여 개별적·직접적·구체적으로 보호되는 이익, 즉 법률상 보호되는 이익임을 증명하여야 원고 적격이 인정된다. 다만 행정처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우에는, 그 영향권 내의 주민들에 대하여는 당해 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있고, 이와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익으로 인정됨으로써 원고 적격이 인정되며, 그 영향권 밖의 주민들은 당해 처분으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 자신의 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있음을 증명하여야만 법률상 보호되는 이익으로 인정되어 원고적격이 인정된다(대법원 2006. 12. 22. 선고 2006두14001 판결, 대법원 2010. 4. 15. 선고 2007두16127 판결 등 참조).

나) 행정소송에서 소송요건의 준수 여부는 법원의 직권조사사항이나, 그 사실의 존부가 불명한 경우에는 증명책임의 원칙이 적용되고, 본안판결을 받는다는 것 자체가 원고에게 유리한 점에 비추어 직권조사사항인 소송요건에 대한 증명책임은 원고에게 있다(대법원 1997. 7. 25. 선고 96다39301 판결 등 참조).

2) 구체적 판단

앞서 인정한 사실, 갑 제1호증의 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 내지 사정들을 모두 종합하면, 원고에게 이 사건 처분의 근거 법령

에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있다고 인정하기 어렵고, 수인한도를 넘는 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있다고 보기도 어렵다. 따라서 원고에게는 이 사건 처분의 취소를 구할 원고적격이 인정되지 않는다. 피고의 이 부분 본안청변은 이유 있다.

① 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제1조는 "이 법은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 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 것을 목적으로 한다."라고 규정하고 있다. 개발제한구역을 지정하고 해당 구역에서의 행위제한을 할 수 있도록 규정한 것은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보한다는 공공의 이익을 보호하기 위한 것이고, 그 결과 개발제한구역 내에 거주하는 주민의 쾌적한 생활환경이 보전된다고 하더라도 이는 공익 보호의 결과에 따른 반사적·간접적 이익에 불과하다.

② 헌법 제35조 제1항은 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."라고 정하여 환경권을 기본권의 하나로 승인하고 있으므로, 하위법의 해석과 적용에서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 한다. 그러나 헌법상의 기본권인 환경권에 관한 규정만으로는 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위가 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접적으로 구체적인 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 직접적·구체적인 권리로서 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법

를 규정이 있거나 관계 법령의 규정 취지 또는 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 하는데, 이러한 명문의 규정이 없는 이상 결국 헌법상의 환경권에만 근거하여 이 사건 처분의 취소를 구할 원고적격을 인정할 수는 없다.

③ 환경정책기본법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속 가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 하는 것으로(제1조), 개발제한구역 내 주민들의 개별적·직접적·구체적 환경상 이익을 보호하려는 취지의 규정이라고 볼 수 없다.

④ 원고는 감사원에 공익감사청구를 하였으나 이 사건 처분으로 인하여 위법성이 해소되었다며 감사청구를 종결하였으므로, 이 사건 처분을 다툼 구체적 이해관계를 가진다는 취지로 주장한다. 원고는 감사원에 '피고 보조참가인이 원상회복을 이행하지 않고 사후 개발행위허가 변경 신청을 하였음에도 이를 반려하지 않고 있는 것은 직무유기에 해당한다'는 취지로 감사청구를 하였다. 감사원은 감사결과 피고가 ○○심판 취소재결에 따라 이 사건 처분을 2025. 2. 3. 최종 승인하여 직무유기에 해당한다고 보기 어려워 종결처리하였다. 즉, 이 사건 처분으로 위법성이 해소되어 감사청구를 종결한 것이 아니라 피고가 ○○심판의 취소재결에 따라 직무를 수행하였으므로 직무유기로 볼 수 없다는 이유로 종결처리를 한 것이다. 원고의 주장은 그 전제에서부터 잘못되어 있다. 나아가 원고의 공익감사청구는 이미 종결되어 있고 이 사건 처분의 효력유무에 따라 해당 절차가 다시 재개되는 것도 아니므로 이 사건 처분을 다툼 구체적 이해관계가 있다고 볼 수도 없다.

⑤ 원고의 회원들 중 일부가 울산광역시 울○군에 거주하고 있다는 점을 고려하더라도, 원고가 제출한 증거들만으로는 위 회원들이 이 사건 개발제한구역 내에 거주하면서 수인한도를 넘는 환경상 이익의 침해를 입었다는 점이 증명되었다고 보기 어렵다. 설령 원고의 회원들 중 일부 회원들에 관하여 위와 같은 사정이 존재하더라도 해당 회원 개개인이 이 사건 처분의 취소를 구하는 것은 별론으로 하고 원고에게 법률상 보호되는 이익이 존재한다고 보기 어렵다.

3. 결론

그렇다면 이 사건 소는 부적법하므로 이를 각하하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 송재윤

 판사 이충원

 판사 전정우