

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2015다221668 손해배상(기)

원고(선정당사자), 상고인 겸 피상고인

원고(선정당사자)

피고, 피상고인 겸 상고인

전라남도 보성군

소송대리인 법무법인 공감

담당변호사 김보름 외 3인

원 심 판 결 광주고등법원 2015. 5. 27. 선고 2014나12743 판결

판 결 선 고 2021. 7. 29.

주 문

원심판결 중 행정절차 참여권 침해로 인한 손해배상청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 광주고등법원에 환송한다.

환경권 침해와 진입로에 관한 안전통행권 침해로 인한 손해배상청구 부분에 대한 원고(선정당사자)의 상고를 기각한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 준비서면 등은 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 주민들의 행정절차 참여권 침해로 인한 손해배상책임이 인정되는지 여부(피고의 상고이유)

가. 사건 개요

원심판결 이유와 기록에 따르면 다음 사실을 알 수 있다.

(1) 피고는 전남 보성군 (주소 1 생략)에 있는 폐기물매립시설의 사용기한이 다가오자 2006. 8.경부터 전남 보성군 (주소 2 생략)에 폐기물처리시설(이하 '이 사건 폐기물 매립장'이라 한다) 설치사업을 추진하여 설치하고, 2009. 11. 24.경 전라남도지사에게 사용개시신고를 한 다음 이 사건 폐기물 매립장을 운영하였다. 원고(선정당사자, 이하 '원고'라 한다)와 선정자 ○○○(이하 이 둘을 통틀어 '원고 등'이라 한다)은 이 사건 폐기물 매립장으로부터 직선거리로 약 1.9km 떨어져 있는 마을에 거주하는 사람들이다.

(2) 피고는 2007. 12. 4.경 전라남도지사에게 이 사건 폐기물 매립장의 설치 승인을 신청하였다. 전라남도의 실무담당자는 이 사건 폐기물 매립장이 관련 법령상 입지선정 계획대상에 포함되는 시설에 해당한다는 이유로 입지선정계획결정·공고문과 입지선정위원회 구성 및 입지 결정·공고문 등 관련 서류를 보완해달라고 요구하였다.

(3) 피고는 이 사건 폐기물 매립장 설치사업과 관련해서 보성군의회에 입지선정위원회와 주민지원협의체를 구성하기 위한 군의회의원 2명의 추천을 의뢰하여 추천통보를 받았다. 그런데도 피고는 입지선정위원회 구성과 입지 선정 등에 관한 절차를 전혀 밟지 않은 채 2008. 1. 2. 이 사건 폐기물 매립장의 입지를 결정하고, 관련 도면의 열람기간과 주민의견 제출기간을 2008. 1. 2.부터 2008. 2. 1.까지로 하는 '보성군 농어촌폐

기물 종합처리시설 입지 결정·고시'를 하였다.

(4) 이후 피고의 담당공무원 소외 1은 2008. 2. 초순 '보성군 농어촌폐기물 종합처리 시설 입지선정계획 결정·공고문', 입지선정위원회를 구성하는 전문가를 추천하는 '주민대표들의 추천서', '농어촌폐기물 종합처리시설 입지선정위원회 회의 알림' 공문, 입지선정위원회 회의록 등 관련 서류를 위조하였다. 피고는 2008. 2. 14.경 전라남도지사에게 위와 같이 위조된 서류를 제출하면서 이 사건 폐기물 매립장의 설치 승인을 다시 신청하였다. 전라남도지사는 2008. 2. 20.경 피고에게 이 사건 폐기물 매립장의 설치계획을 승인한다는 통보와 함께 이 사건 폐기물 매립장의 설치를 승인하였다.

(5) 소외 1은 공문서 위조 등의 혐의로 기소되어 유죄판결을 받고 그 판결이 확정되었다.

(6) 원고 등은 피고가 관련 법령에서 요구하는 입지선정위원회와 주민지원협의체의 구성, 폐기물처리시설 주변영향지역 결정·고시 등 이 사건 폐기물 매립장 설치과정에서 준수해야 할 행정절차를 밟지 않아 주변영향지역 주민인 원고 등의 행정절차 참여권을 침해하였고, 이 사건 폐기물 매립장을 부실하게 운영하여 원고 등의 쾌적한 환경에서 생활할 권리 등을 침해하는 불법행위로 원고 등에게 정신적 손해를 입혔다는 이유로 피고에게 위자료를 청구하였다.

#### 나. 원심판단과 쟁점

원심은 다음과 같은 이유로 원고 등의 주장을 받아들여 피고는 원고 등에게 위자료를 지급할 의무가 있다고 판단하였다. 이 사건에 적용되는 관련 법령은 주민 개개인의 이익을 직접적으로 보호하기 위한 것인데 피고가 그 규정을 위반하여 이 사건 폐기물 매립장 설치지역 주민인 원고 등이 입지선정결정 과정에 참여할 기회를 전적으로 배제

하였다. 피고의 담당공무원은 피고가 마치 법령에서 정한 절차를 모두 밟은 것처럼 관련 공문서 등을 위조함으로써 원고 등에게 정신적 고통을 입혔다.

쟁점은 지방자치단체인 피고의 담당공무원이 이 사건 폐기물 매립장 설치와 관련하여 관련 법령에서 정한 주민의견 수렴절차를 거치지 않은 위법행위를 했다는 이유 등으로 피고가 국가배상법 제2조에 따라 정신적 손해에 대한 배상책임을 지는지 여부이다.

다. 주민들의 행정절차 참여권 침해로 인한 손해배상책임이 인정되는지 여부와 그 인정 범위

(1) 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 '폐기물시설촉진법'이라 한다)은 폐기물처리시설 부지 확보 촉진과 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주민의 복지를 증진함으로써 환경보전과 국민 생활의 질적 향상을 목적으로 한다(제1조). 폐기물시설촉진법 제9조 제3항은 '폐기물처리시설 설치기관은 폐기물처리시설 입지선정계획을 공고한 경우에는 지체 없이 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 폐기물처리시설의 입지를 선정하도록 하여야 한다.'고 정하고 있다. 구 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」(2009. 6. 16. 대통령령 제21543호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라 한다) 제7조 [별표 1]에 따르면 주민대표는 해당 폐기물처리시설이 입지하는 시·군·구에 거주하는 주민 중 해당 시·군·구의회에서 선정하되, 입지후보지에 거주하는 주민대표를 1인 이상 포함하여야 하고, 주민대표는 전문가 위원을 추천할 권한을 가진다. 이와 같이 구성된 입지선정위원회는 '폐기물처리시설 입지의 선정과 변경, 입지후보지 타당성 조사의 필요 여부, 공청회 또는 설명회의 개최 여부' 등을 심의·의결하고(시행령 제11조 제1항), 지역주민은 입지선정위원회가 수행한 타당성조사의 과정과

결과를 공람한 후 이에 대한 의견을 입지선정위원회에 제출할 수 있다(시행령 제10조).

입지선정위원회는 폐기물처리시설의 입지를 선정하는 의결기관이다. 입지선정위원회의 구성에 일정 수 이상의 주민대표와 주민대표가 추천한 전문가 등이 포함되도록 하고 입지선정위원회에 주민들이 의견을 제출할 수 있도록 한 것은 폐기물처리시설 입지 선정 절차에서 주민들의 이익과 의사가 실질적으로 대변될 수 있도록 하여 지방자치단체의 전횡이나 소수 주민대표의 경솔한 결정으로 주민의 권리가 부당하게 침해되는 것을 방지하고 행정의 민주화와 신뢰를 확보하는 데 그 취지가 있다(대법원 2003. 11. 14. 선고 2003두7118 판결, 대법원 2007. 4. 12. 선고 2006두20150 판결 등 참조).

이와 같이 입지선정단계부터 실질적인 주민참여를 보장하고, 이후 폐기물처리시설의 입지가 선정되어 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 후에는 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변영향지역을 결정하게 되는데 그 과정에서 주민지원협의체의 구성과 활동을 통하여 주민참여의 기회가 보장된다(폐기물시설 촉진법 제17조, 제17조의2).

(2) 국가나 지방자치단체가 공익사업을 시행하는 과정에서 해당 사업부지 인근 주민들은 의견제출을 통한 행정절차 참여 등 법령에서 정하는 절차적 권리를 행사하여 환경권이나 재산권 등 사적 이익을 보호할 기회를 가질 수 있다. 그러나 법령에서 주민들의 행정절차 참여에 관하여 정하는 것은 어디까지나 주민들에게 자신의 의사와 이익을 반영할 기회를 보장하고 행정의 공정성, 투명성과 신뢰성을 확보하며 국민의 권익을 보호하기 위한 것일 뿐, 행정절차에 참여할 권리 그 자체가 사적 권리로서의 성질을 가지는 것은 아니다. 이와 같이 행정절차는 그 자체가 독립적으로 의미를 가지는 것이라기보다는 행정의 공정성과 적정성을 보장하는 공법적 수단으로서의 의미가 크므

로, 관련 행정처분의 성립이나 무효·취소 여부 등을 따지지 않은 채 주민들이 일시적으로 행정절차에 참여할 권리를 침해받았다는 사정만으로 곧바로 국가나 지방자치단체가 주민들에게 정신적 손해에 대한 배상의무를 부담한다고 단정할 수 없다.

이와 같은 행정절차상 권리의 성격이나 내용 등에 비추어 볼 때, 국가나 지방자치단체가 행정절차를 진행하는 과정에서 주민들의 의견제출 등 절차적 권리를 보장하지 않은 위법이 있다고 하더라도 그 후 이를 시정하여 절차를 다시 진행한 경우, 종국적으로 행정처분 단계까지 이르지 않거나 처분을 직권으로 취소하거나 철회한 경우, 행정소송을 통하여 처분이 취소되거나 처분의 무효를 확인하는 판결이 확정된 경우 등에는 주민들이 절차적 권리의 행사를 통하여 환경권이나 재산권 등 사적 이익을 보호하려던 목적이 실질적으로 달성된 것이므로 특별한 사정이 없는 한 절차적 권리 침해로 인한 정신적 고통에 대한 배상은 인정되지 않는다. 다만 이러한 조치로도 주민들의 절차적 권리 침해로 인한 정신적 고통이 여전히 남아 있다고 볼 특별한 사정이 있는 경우에 국가나 지방자치단체는 그 정신적 고통으로 인한 손해를 배상할 책임이 있다. 이때 특별한 사정이 있다는 사실에 대한 주장·증명책임은 이를 청구하는 주민들에게 있고, 특별한 사정이 있는지는 주민들에게 행정절차 참여권을 보장하는 취지, 행정절차 참여권이 침해된 경위와 정도, 해당 행정절차 대상사업의 시행경과 등을 종합적으로 고려해서 판단해야 한다.

(3) 원심판결 이유와 기록에 따라 알 수 있는 다음과 같은 사정을 위 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 폐기물 매립장 인근 주민들은 피고의 위법행위로 정신적 고통을 입었고, 관련 행정처분의 무효가 확인되었더라도 주민들의 정신적 고통이 여전히 남아 있다고 볼 특별한 사정을 인정할 여지가 있다.

(가) 이 사건 폐기물 매립장이 설치된 후인 2018. 5. 31. 폐기물시설축진법을 비롯한 관련 법령에 따라 입지선정위원회를 구성하지 않은 하자는 중대한 것이고 객관적으로 명백하다는 이유로 이 사건 폐기물 매립장 입지 결정·고시처분과 이 사건 폐기물 매립장의 설치계획 승인처분의 무효를 확인하는 판결이 선고되었다(광주지방법원 2018. 5. 31. 선고 2015구합912 판결). 이 판결은 당사자들이 항소하지 않아 그대로 확정되었다.

(나) 피고가 전라남도의 실무담당자로부터 입지선정위원회 구성 등 절차를 보완하라는 요구를 받고 보성군의회에 입지선정위원회를 구성하기 위하여 군의회의원의 추천을 의뢰한 사정 등에 비추어 보면, 피고의 담당공무원으로서는 주민대표 등이 참여한 입지선정위원회의 구성과 운영을 통하여 이 사건 폐기물 매립장의 입지를 결정해야 한다는 사실을 명확히 인식하고 있었다고 볼 수 있다. 그런데도 피고의 담당공무원은 입지선정위원회의 설치와 그 위원회를 통한 입지선정과정을 배제한 채 마치 해당 절차가 이행된 것처럼 관련 서류를 위조하고 그 서류를 전라남도지사에게 제출하여 이 사건 폐기물 매립장의 설치 승인을 신청하였다. 이와 같은 피고 담당공무원의 행위는 해당 지역 주민들이 이 사건 폐기물 매립장 설치에 관하여 자신들의 의사와 이익을 반영할 기회를 전적으로 배제함으로써 관련 규정의 입법 취지를 몰각하는 것으로서 귀책사유 있음이 분명하고 사회통념상 용인될 수 없는 행위이다.

(다) 이 사건 폐기물 매립장은 2009. 11.경부터 설치·사용되었다. 그런데 피고는 태풍으로 유실된 이 사건 폐기물 매립장 지붕 아래 매립지 부분을 덮는 데 사용한 가연성 물질인 비닐과 타이어를 위 지붕 복구공사가 완료된 후에도 오랫동안 매립지에 방치하는 등 이 사건 폐기물 매립장을 부실하게 운영하였다.

(4) 그러나 원고 등에 대하여 피고의 손해배상책임이 인정된다고 한 원심판결은 다

음과 같은 이유로 그대로 받아들이기 어렵다.

(가) 원심은 피고가 주변영향지역 주민들이 입지선정결정 과정에 참여할 기회를 전적으로 배제하고 관련 서류를 위조하여 이 사건 폐기물 매립장을 설치한 일련의 행위가 불법행위에 해당하고, 불법행위시점은 늦어도 2008. 2. 14.경 피고가 관련 서류를 위조하여 이 사건 폐기물 매립장 설치 승인을 신청한 시점이라고 하였다. 그렇다면 피고의 불법행위로 정신적 고통을 입게 된 사람들은 적어도 입지선정결정 과정에 참여할 수 있었는데 그 기회를 박탈당한 사람들로써 위 불법행위시점 당시 이 사건 폐기물 매립장 주변영향지역에 거주하였던 사람들로 한정된다고 봄이 타당하다.

(나) 일반적으로 불법행위로 인한 손해배상청구사건에서 손해의 발생 및 가해행위와 손해의 발생 사이의 인과관계에 대한 증명책임은 청구자인 피해자가 부담한다(대법원 2014. 7. 24. 선고 2012다68613 판결 참조). 원고 등의 행정절차 참여권 등을 침해하였음을 이유로 피고에게 손해배상책임을 구하고 있는 이 사건에서 원고 등이 이 사건 폐기물 입지선정결정 당시 해당 지역 주민이었다는 사실은 원고 등이 주장·증명했어야 한다.

기록에 따르면, 원고 등은 이 사건 폐기물 매립장의 입지가 결정되고 그 설치 승인을 신청할 당시에 자신들이 해당 지역 주민이었다는 사실을 명시적으로 주장하거나 이에 관한 증거를 제출하지는 않았다.

(5) 그런데도 원심은 이 사건 폐기물 매립장의 입지선정결정 과정이 진행되던 당시에도 원고 등이 해당 지역의 주민이었는지 여부를 확인하고 그 증명을 촉구하는 등으로 석명권을 행사하여 심리·판단함이 없이, 피고가 입지선정결정 과정에 원고 등이 참여할 기회를 전적으로 배제하였다는 이유로 원고 등의 정신적 고통에 대한 손해배상

책임을 인정하였다. 원심판결에는 주민들의 행정절차 참여권 침해로 인한 국가배상책임에 관한 법리를 오해하고 필요한 심리를 다하지 않아 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 정당하다.

2. 환경권 침해와 진입로에 관한 안전통행권 침해로 인한 불법행위책임을 인정 여부 (원고의 상고이유)

원심은 피고가 이 사건 폐기물 매립장을 부실하게 운영하였다거나 이 사건 폐기물 매립장으로 들어가는 진입로의 폭이 좁고 균열과 침하가 발생하였다고 해도 그로 인하여 원고 등에게 구체적이고 직접적인 손해가 발생하였다고 인정할 증거가 없다는 이유로 원고 등의 이 부분 손해배상책임 주장을 받아들이지 않았다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심판결에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 불법행위의 성립 등에 관한 법리를 오해하고 판단을 누락하는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

### 3. 결론

원고의 손해배상액에 관한 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 행정절차 참여권 침해로 인한 손해배상청구 부분을 파기하고 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 환경권 침해와 진입로에 관한 안전통행권 침해로 인한 손해배상청구 부분에 대한 원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      노정희

주    심      대법관      김재형

                  대법관      안철상

                  대법관      이흥구

(별지 생략)