

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2013두8431 판교음식물류폐기물설치부담금및주민지원기금
출연금부과처분취소

원고, 상고인 겸 피상고인

한국토지주택공사

소송대리인 변호사 황상현

피고, 피상고인 겸 상고인

성남시장

소송대리인 법무법인 해마루

담당변호사 천정배 외 3인

원 심 판 결 서울고등법원 2013. 4. 4. 선고 2012누24780 판결

판 결 선 고 2016. 12. 15.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 각자가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원고의 상고이유에 대하여

가. 신뢰보호원칙에 관한 법리오해 주장에 관하여

일반적으로 행정상의 법률관계에서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 다섯째 위 견해표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 한다(대법원 2006. 6. 9. 선고 2004두46 판결 참조).

원심은 그 채택증거에 의하여, 원고가 성남판교 택지개발사업 시행자로서 그 택지개발지구에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 1일 80톤을 처리할 수 있는 규모의 소각시설(이하 '이 사건 소각시설'이라 한다)을 직접 설치하기로 계획하고, 2005. 7. 4. 위와 같은 내용의 계획안을 피고에게 송부한 사실, 그런데 이 사건 소각시설을 설치하기 전에 성남판교 택지개발지구에서 배출되는 일반 쓰레기와 음식물류폐기물이 수송관로에서 혼재되어 음식물류폐기물을 재활용하는 것이 곤란하다는 문제점이 드러나자, 피

고의 직원인 성남시 도시정비사업소장은 2005. 7. 28. 원고에게 음식물류폐기물의 재활용이 어려울 경우 소각이 불가피하므로 이에 대비하여 이 사건 소각시설의 규모를 늘리는 것이 바람직할 것으로 판단된다고 하면서 이에 관한 원고의 의견제시를 요청한 사실, 이에 원고는 2005. 9. 12.경 성남시 도시정비사업소장의 위와 같은 요청 등을 고려하여 성남판교 택지개발지구의 예상 음식물류폐기물 발생량을 1일 16.508톤으로 추산하고 이를 모두 소각하는 것을 전제로 이 사건 소각시설을 1일 90톤을 처리할 수 있는 규모로 변경하는 것이 바람직하다는 내용의 검토서를 피고에게 송부한 사실, 이러한 경위로 원고는 2007. 4. 17. 피고로부터 처리용량이 1일 90톤으로 증가된 이 사건 소각시설에 관한 설치승인을 받아 2009. 5. 30. 이 사건 소각시설을 준공한 사실, 그런데 피고는 그 후 성남판교 택지개발지구의 전체 음식물류폐기물 발생량을 1일 25.564톤으로 산정하고 이를 기초로 음식물류폐기물 처리시설 설치부담금을 산정하여 원고에게 부과한 사실을 인정하였다.

원심은 나아가, 원고가 피고의 요청과 승인에 따라 음식물류폐기물 중 일부인 1일 16.508톤을 소각하는 내용으로 이 사건 소각시설을 계획하고 설치한 것임을 고려할 때, 음식물류폐기물 처리시설에서 처리하여야 할 음식물류폐기물의 양은 전체 발생량 1일 25.564톤에서 이 사건 소각시설에서 처리하기로 예정된 1일 16.508톤을 뺀 1일 9.056톤이고, 피고가 원고에게 이 사건 소각시설의 설치용량을 위와 같이 증가시킬 경우 성남판교 택지개발지구의 음식물류폐기물 발생량 전부에 대하여 그 처리시설 설치 의무 및 그에 갈음한 설치부담금 납부의무를 면제해 주겠다는 내용의 공적인 견해를 표명한 것으로 볼 수는 없으므로, 이 사건 음식물류폐기물 처리시설 설치부담금 부과 처분 중 위 1일 9.056톤에 관한 부분은 신뢰보호의 원칙에 반하지 않는다는 취지로 판

단하였다.

앞서 본 법리와 기록에 의하여 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당하다. 거기에 신뢰보호의 원칙에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

나. 자유심증주의 일탈 주장에 관하여

원심은 그 채택증거에 의하여 전년도 성남시 음식물류폐기물 발생량, 성남시 인구, 택지개발지구 예상인구수를 인정한 후, 이를 토대로 구 성남시 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 조례(2015. 10. 12. 경기도성남시조례 제2914호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 조례'라 한다) 제8조 제1항 [별표 1] 폐기물처리시설 납부비용 산정기준에 정하여진 방식대로 성남판교 택지개발지구의 전체 음식물류폐기물 발생량을 1일 25.564톤으로 인정하였다.

기록을 살펴보면, 원심의 위 인정은 정당하다. 거기에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어난 잘못이 없다.

다. 부지매입비 산정에 관한 이 사건 조례 규정의 무효 주장에 관하여

(1) 구 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(2013. 8. 13. 법률 제12077호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 폐기물처리법'이라 한다)에 의하면, 일정 규모 이상의 공동주택단지나 택지를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 폐기물처리시설을 설치하거나, 그 설치비용에 해당하는 금액(이하 '폐기물처리시설 설치부담금'이라 한다)을 해당 지역을 관할하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 '시장 등'이라 한다)에게 내야 하고(제6조 제1항), 시장 등은 위와 같이 받은 폐기물처리시설 설치부담금을 해당 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하는 데에 사용하여야

한다(제6조 제2항). 또한 택지개발사업 시행자는 폐기물처리시설의 부지 확보계획을 택지개발사업의 계획에 포함시키는 등의 조치를 하여야 한다(제7조).

위 각 법률 규정에 의하면, 공동주택단지나 택지를 개발하려는 자(이하 '사업시행자'라 한다)는 그 개발 대상인 공동주택단지나 택지(이하 '해당 사업지구'라 한다)에서 발생하는 폐기물 처리시설을 해당 사업지구 안에 설치하여야만 하는 것은 아니고 그 바깥에 설치하여도 된다. 그러나 위 법에 의한 폐기물처리시설은 새로운 공동주택단지나 택지를 개발함에 따라 추가로 발생하는 폐기물처리 수요를 감당하기 위한 것이므로, 택지개발사업계획에서 해당 사업지구 바깥에 따로 설치하기로 하는 계획이 수립되어 승인을 받았다는 등 특별한 사정이 없는 한, 사업시행자는 해당 사업지구 안에 설치하는 것을 전제로 하여 사업계획에 반영한 다음 직접 설치하거나 그 경우에 소요되는 비용에 해당하는 설치부담금을 납부하여야 한다. 그러므로 사업시행자가 직접 폐기물처리시설을 설치하는 대신 설치부담금을 납부할 경우에는 그 시설부지가 해당 사업지구 안에 있는 토지로 확정된 경우는 물론 시설부지가 미확정인 경우에도 설치부담금은 해당 사업지구 안에 직접 설치할 경우에 부담하는 비용에 상응하는 금액을 내야 하고, 이 경우 시장 등은 그 설치부담금을 당장 시설의 추가 확충 등에 사용하지 않더라도 해당 사업지구를 위한 장래의 폐기물처리시설 재원으로 사용하여야 한다.

한편 구 폐기물처리법 제6조 제4항, 구 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령(2012. 3. 30. 대통령령 제23700호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 폐기물처리법 시행령'이라 한다) 제4조 제4항의 위임에 따라 폐기물처리시설 설치 부담금의 산정에 관하여 필요한 사항을 정하고 있는 이 사건 조례 제8조 제1항 [별표 1]에서는 음식물류폐기물 자원화시설 부지매입비를 '㎡당 조성원가'를 기준으로 산정하

도록 규정(이하 '이 사건 조례 규정'이라 한다)하고 있다. 이는 위 법령 규정에 의한 설치부담금 산정 기준을 구체화한 것으로서, 폐기물처리시설의 시설부지가 해당 사업지구 내로 확정된 경우나 그 시설부지가 확정되지 않은 경우에 한하여 적용되고, 이러한 경우에 해당 사업지구 내의 택지를 기준으로 시설부지 매입비용을 산정하도록 한 것이라고 할 수 있다. 앞에서 본 법리에 의하면, 택지개발사업계획에서 해당 사업지구를 위한 폐기물처리시설을 해당 사업지구 바깥에 따로 설치하기로 한 데 따라 해당 사업지구 바깥의 토지가 시설부지로 확정된 경우에는 그 시설부지의 매입에 드는 실제 비용이 설치부담금 산정의 기준이 되어야 할 것이므로, 그 범위에서는 이 사건 조례 규정은 적용되지 않는다고 해석함이 타당하다.

(2) 하위법령의 규정이 상위법령의 규정에 저촉되는지 아닌지 명백하지 아니한 경우에는 관련 법령의 내용과 입법 취지 및 연혁 등을 종합적으로 살펴 하위법령의 의미를 상위법령에 합치되는 것으로 해석하는 것이 불가능하지 않은 이상 하위법령이 상위법령에 위반된다는 이유로 무효를 선언할 것은 아니다(대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두3527 판결 참조). 이러한 법리에 의하면, 앞에서 본 바와 같이 이 사건 조례 규정은 폐기물처리시설의 시설부지가 해당 사업지구 내로 확정된 경우나 그 시설부지가 확정되지 않은 경우에 한하여 적용되고, 해당 사업지구 바깥의 특정 토지로 폐기물처리시설 시설부지가 확정된 경우에는 적용되지 않는다고 보는 한, 이 사건 조례규정이 상위법령의 위임의 한계를 벗어났다고 볼 수 없다.

(3) 한편 구 택지개발촉진법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2011. 4. 14. 법률 제10599호로 개정되기 전의 것) 제2조 제6호 (사)목에 따르면, 택지개발촉진법의 택지는 그 법에 따

라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지를 말하는데, 그 공공시설용지에는 폐기물처리시설을 설치하기 위한 토지가 포함된다. 그리고 구 택지개발촉진법 제18조 제2항, 제18조의2 제1항, 구 택지개발촉진법 시행령(2013. 3. 23. 대통령령 제24443호로 개정되기 전의 것) 제13조의2 제7항, 택지개발업무처리지침(2011. 5. 31. 국토해양부훈령 제709호) 제22조 제1항 [별표 3]의 각 규정에 의하면, 사업시행자가 택지를 공급하고자 할 경우 택지조성원가를 공시하여야 하고, 공공용지는 조성원가 또는 조성원가 이상의 가격(감정가격)으로 공급하여야 한다.

이러한 관계 법령의 규정에 더하여 사업시행자가 직접 폐기물처리시설을 설치하지 아니하는 경우 그 설치비용으로서 폐기물처리시설 설치부담금을 납부하여야 하고 시장 등이 그 금액으로 폐기물처리시설을 설치하므로, 폐기물처리시설 설치부담금 중 설치부지 매입비용은 시장 등이 폐기물처리시설의 설치부지를 매입하는 데 소요되는 비용을 뜻한다고 보아야 하는 점, 택지개발사업지구 내의 폐기물처리시설 설치부지는 택지개발촉진법의 공공시설용지로서 위 법이 정한 택지조성원가 산정의 대상이 되는 택지에 해당하는 점, 시장 등이 택지개발사업지구 내에 폐기물처리시설을 설치하기 위하여는 택지개발사업 시행자로부터 부지를 매수하여야 하는데 택지조성원가가 그 매수가격의 기준이 되는 점 등을 종합적으로 고려하면, 이 사건 조례 규정의 '㎡당 조성원가'는 택지개발촉진법이 정한 당해 택지개발지구의 택지조성원가를 의미한다고 해석함이 타당하다(대법원 2014. 8. 28. 선고 2012두28537 판결 참조).

(4) 같은 취지에서 이 사건 조례 규정이 적법하다고 한 원심의 판단은 정당하다. 거기에 이 사건 조례 규정이 상위법령의 위임범위를 벗어나 무효인지에 관한 법리를 오해하거나 법령해석을 그르친 잘못이 없다.

2. 피고의 상고이유에 대하여

가. 주민지원기금 조성 요건에 관한 법리오해 주장에 관하여

(1) 구 폐기물처리법 제17조는 폐기물처리시설 설치기관은 폐기물처리시설 설치 계획이 공고된 날부터 일정 기간 내에 원칙적으로 주민지원협의체(이하 '지원협의체'라 한다)가 선정한 전문연구기관의 환경상 영향 조사를 거쳐(제2항), 그 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 '주변영향지역'이라 한다)을 결정·고시하도록 규정하고(제1항), 제17조의2 제1항, 제3항 및 구 폐기물처리법 시행령 제18조 제1항 [별표 2]에 의하면, 지원협의체는 해당 폐기물처리시설이 소재하는 지역의 특별자치도·시·군·구의회 의원, 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치도·시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표, 그 주민대표가 추천한 전문가 2명으로 구성하고, 그 정원 중 주민대표가 반 이상이 되어야 하나, 주변영향지역에 주민이 거주하지 아니하는 경우에는 주민대표를 위촉하지 아니하고, 주민대표 대신 해당 특별자치도·시·군·구의회 의원 각 4명과 특별자치도·시·군·구의회에서 추천한 전문가 2명으로 지원협의체를 구성하도록 정하며, 구 폐기물처리법 제17조의2 제2항은 지원협의체의 기능 중 하나로 '제20조에 따른 지역주민을 위한 편익시설의 설치에 대한 협의'(제2호)를 들고 있다. 그리고 구 폐기물처리법 제20조는 "폐기물처리시설 설치기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 폐기물처리시설의 부지나 그 인근에 지원협의체와 협의하여 체육시설 등 지역주민을 위한 편익시설을 설치하여야 한다. 다만, 지원협의체가 그 편익시설의 전부나 일부의 설치를 원하지 아니하는 경우에는 시설의 설치 비용에 해당하는 금액을 제21조에 따른 주민지원기금에 출연할 수 있다."고 규정하고 있다.

또한 이 사건 조례는 제4조에서 시장은 주변환경영향지역 주민에 대한 지원을 위하여 주민지원기금을 조성하도록 정하면서, 그 재원 중 하나로 '환경에너지시설을 신규로 설치하는 자가 납부하는 출연금'(제3호)을 들고 있고, 제8조 제2항은 "하루 처리능력 50톤 이상의 환경에너지 시설을 설치하는 자는 환경에너지 시설의 설치비용(용지비, 보상비, 시설부대경비를 제외한 시설공사비를 말한다)의 100분의 10의 범위 내에서 주민편익시설을 설치하여야 한다. 다만 주민협의체가 그 편익시설의 전부나 일부의 설치를 원하지 아니하는 경우에는 시설의 설치비용에 해당하는 금액을 기금으로 출연하여야 하며 이와 별도로 제4조 3호의 출연금은 [별표2]의 산정기준에 의하여 산출된 금액을 시장에게 납부하여야 한다."라고 규정하고 있다.

(2) 이러한 관련 규정의 문언·체계·취지 등에 비추어, 구 폐기물처리법 시행령 제18조 제1항 [별표 2]가 지원협의체 정원 중 주민대표가 과반수 이상이 되도록 정하면서도 주변영향지역 내에 주민들이 거주하고 있지 아니하더라도 주민대표 이외의 자를 참여시키는 방식으로 지원협의체를 구성하도록 정하고 있고, 이러한 경우에도 '제20조에 따른 편익시설의 설치에 관한 협의' 등 구 폐기물처리법 제17조의2 제2항 각 호가 정한 지원협의체의 기능이 달라진다고 보기 어려우므로, 주변영향지역 내에 기존 주민이 거주하지 아니한다는 사정만으로 당연히 이 사건 조례 제4조 및 제8조 제2항이 정한 '환경에너지시설을 신규로 설치하는 자가 주민지원기금 출연금을 납부할 의무'가 없다고 볼 수는 없다.

그런데 이 사건 조례 제8조는 본문에서 일정한 규모 이상의 환경에너지시설을 설치하는 자로 하여금 원칙적으로 일정한 규모의 주민편익시설을 설치하도록 정하면서, 단서에서 주민협의체가 그 편익시설의 전부나 일부의 설치를 원하지 아니하는 경우에는

그 편익시설의 설치비용에 해당하는 금액 및 [별표2]의 산정기준에 의하여 산출된 제4조 제3호의 주민지원기금 출연금을 납부하도록 규정하고 있는바, 이 사건 조례의 문언과 체계에 비추어 보면 위와 같은 주민편익시설 설치의무를 부담하는 환경에너지시설 설치자로서는 주민지원협의체의 선택에 따라 주민편익시설을 설치하거나 또는 주민지원기금 출연금을 납부할 의무를 부담한다고 보아야 하고, 만약 주민편익시설 설치의무를 부담하는 환경에너지시설 설치자가 이 사건 조례 제8조 본문에 정해진 규모의 주민편익시설을 설치하였다면 이와 별도로 이 사건 조례 제4조 제3호가 정한 주민지원기금 출연금을 납부할 의무는 부담하지 아니한다고 보아야 한다.

(3) 원심판결의 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, 피고는 원고가 위탁지개발지구 내에 설치한 환경에너지시설인 이 사건 소각시설의 부지 경계선으로부터 300m 이내에 위치한 토지 108필지(216세대)를 분양함에 따라 위 분양지역이 주변영향지역에 포함된다는 이유로 2011. 6. 23. 원고에게 구 폐기물처리법 제21조 및 이 사건 조례 제4조, 제8조를 근거로 주민지원기금 출연금 3,088,800,000원을 부과한 사실, 그런데 원고는 이 사건 소각시설의 부지 내에 소각시설 설치비용의 100분의 10을 넘는 규모의 주민편익시설을 설치한 사실을 알 수 있다.

이러한 사실관계를 위 법리에 비추어 보면, 주민편익시설 설치의무를 부담하는 환경에너지시설 설치자인 원고가 이미 이 사건 조례 제8조 본문에서 정한 기준을 넘는 규모의 주민편익시설을 설치하였으므로, 원고에 대하여 이 사건 조례 제8조 단서를 적용하여 주민지원기금의 출연금 납부를 명할 수는 없다고 보아야 하므로, 결국 이 사건 제2처분은 위법하다고 보아야 한다.

(4) 원심이 이 사건 주변영향지역에 주민들이 거주하지 아니한다는 사정 등을 들

어 이 사건 제2처분이 위법하다고 판단한 것은 앞서 본 법리에 비추어 적절치 않다고 할 것이나, 이 사건 주민지원기금 출연금 부과처분이 위법하다고 본 결론은 정당하므로, 결국 원심 판단에 주민지원기금 부과 요건에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다고 볼 수 없다.

나. 기부채납 의사에 따른 이 사건 주민지원기금 출연금 부과처분의 적법성에 대한 판단누락 주장에 관하여

판결서의 이유에는 주문이 정당하다는 것을 인정할 수 있을 정도로 당사자의 주장, 그 밖의 공격방어방법에 관한 판단을 표시하면 되고 당사자의 모든 주장이나 공격방어방법에 관하여 판단할 필요가 없다. 따라서 법원의 판결에 당사자가 주장한 사항에 대한 판단을 하지 아니하였다고 하더라도 그 주장이 배척될 경우임이 분명한 때에는 판결 결과에 영향이 없어 판단누락의 잘못이 있다고 할 수 없다(대법원 2010. 4. 29. 선고 2009다88631 판결 참조).

원심판결 이유에 '원고가 2009. 8. 13. 피고에게 주민지원기금 출연금을 납부하겠다는 기부채납의 의사표시를 하였으므로 원고는 이 사건 주민지원기금 출연금 부과처분에서 부과한 금액을 납부할 의무가 있다'는 피고의 주장에 대한 직접적인 판단이 표시되어 있지 않은 것은 피고의 주장과 같다. 그런데 기록에 의하면 원고가 피고의 주장과 같은 내용으로 기부채납의 의사표시를 하였다고 인정할만한 증거가 없고, 관련 민사사건에서 피고의 동일한 취지의 주장이 배척되어 그대로 판결이 확정된 사실을 알 수 있다. 따라서 위와 같은 피고의 주장은 배척될 경우임이 분명한 때에 해당하여 판결 결과에 영향이 없다고 보이므로 이 부분 상고이유 주장도 받아들일 수 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고 상고비용은 상고인 각자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이상훈

 대법관 김창석

주 심 대법관 조희대

 대법관 박상욱