

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2017두46783 건설폐기물처리사업계획서 부적합통보처분 취소
원고, 피상고인 주식회사 유성이앤티
소송대리인 법무법인 유석
담당변호사 박흥대 외 3인
피고, 상고인 부산광역시 기장군수
원 심 판 결 부산고등법원 2017. 5. 12. 선고 2016누24274 판결
판 결 선 고 2017. 10. 31.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」(이하 '법'이라 한다) 제21조와 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 시행규칙」(이하 '규칙'이라 한다) 제12조 제2항은 폐기물 처리업의 허가 등에 관하여 상세하게 규정하고 있다. 건설폐기물 처리업을 하려는 자는 그 허가신청에 앞서 사업의 개요와 시설·장비 설치 내역을 기재한 건설폐기

물 처리 사업계획서와 함께 건설폐기물의 수집·운반 또는 중간처리계획서(시설설치계획, 장비·기술능력·사업장 부지의 확보계획 포함)를 첨부하여 시·도지사에게 제출하여야 한다(법 제21조 제1항, 규칙 제12조 제2항). 시·도지사는 그 서류를 제출받아 '건설폐기물 처리 사업계획서상의 시설, 장비, 기술능력 등이 허가기준에 맞는지 여부', '건설폐기물 처리시설을 설치·운영하는 경우 환경정책기본법 제12조에 따른 환경기준의 유지를 곤란하게 하는지 여부' 등 법 제21조 제2항 각 호가 정한 여러 사항을 검토한 다음 그 적합 여부를 결정(이하 '적합 여부 결정'이라 한다)하여 통보하여야 한다(법 제21조 제2항). 이러한 절차에 따라 적합 통보를 받은 자는 비로소 환경부령으로 정하는 건물 또는 시설 등 기준을 갖추어 건설폐기물 처리업 허가를 받을 수 있다(법 제21조 제3항).

이처럼 건설폐기물처리업에 관한 법규는 그 허가 요건을 일률적·확정적으로 규정하는 형식을 취하지 않고 그 최소한도만을 정하고 있다. 법 제21조 제2항 각 호가 정한 검토 사항은 단순한 행정처분의 발령요건을 정한 것이라기보다는 위 적합 여부 판단·결정에 관한 재량권 행사에서 고려해야 할 다양한 사항의 범위와 기준을 좀 더 구체적이고 명확하게 정한 것으로 볼 수 있다. 그 취지는 건설폐기물 처리업 허가의 사전결정절차로서 중요한 의미를 가지는 폐기물처리사업계획서 적합 여부의 통보에 관한 행정작용의 투명성과 적법성을 제고하려는 데 있다(대법원 2011. 11. 10. 선고 2011두 12283 판결 등 참조).

나. 헌법은 "모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."(제35조 제1항)라고 정하여 환경권을 헌법

상 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있다. 환경정책기본법은 환경권에 관한 헌법 규정에 근거하여, 환경보전을 위하여 노력하여야 할 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체, 사업자의 책무를 구체적으로 정하고(제1조, 제4조, 제5조, 제6조), 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여야 한다고 정하고 있다(제2조).

민법은 토지를 이용하는 과정에서 발생하는 매연 등에 의한 생활방해를 금지하는 등의 조치를 취하여야 한다는 규정을 두고 있다. 즉, 토지소유자는 매연, 열기체, 액체, 음향, 진동 기타 이에 유사한 것으로 이웃 토지의 사용을 방해하거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 않도록 적당한 조치를 할 의무가 있다(민법 제217조 제1항). 이 조항의 직접적인 규율대상은 이웃 토지 소유자 등 사이의 민사적 법률관계이지만, 주변 환경을 침해할 우려가 있는 시설이나 사업에 대한 행정청의 수익적 재량처분으로 이웃 토지의 사용을 방해하거나 그 거주자에게 고통을 주는 결과를 발생시켜 분쟁을 유발하거나 조장해서는 안 된다. 따라서 행정청은 재량권 행사과정에서 장차 시설 설치자나 사업자가 위 조항을 준수할 수 있는지 여부를 고려할 수 있다.

법 제21조 제2항이 인용하고 있는 환경정책기본법 제12조 제1항은, 국가에 대하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정할 의무를 부과하고 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 할 의무가 있음을 명확히 선언하고 있다. 나아가 환경정책기본법 제13조는 '환경기준의 유지'라는 제목으로 환경기준 유지를 위하여 고려해야 할 사항으로, 환경 악화의 예방 및 그 요인의 제거(제1호), 환경오염지역의 원상회복(제2호), 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경오염 및 환경

훼손의 예방(제3호), 환경오염방지를 위한 재원의 적정 배분(제4호) 등을 들고 있다. 여기서 '환경'에는 '생활환경'과 '자연환경' 모두 포함된다(환경정책기본법 제3조 제1호).

행정청이 적합 여부 결정을 위하여 '환경기준의 유지를 곤란하게 하는지 여부'를 검토할 때에는 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부 등 생활환경과 자연 환경에 미치는 영향을 두루 검토하여 그 적합 여부를 판단할 수 있다고 봄이 타당하다. 이것이 법률의 문언이나 입법목적에 부합할 뿐만 아니라 위에서 본 헌법 규정과 관련 법령의 취지에도 합치된다.

다. 이러한 적합 여부 결정은 공익에 관한 판단을 해야 하는 것으로서 행정청에 광범위한 재량권이 인정된다. 적합 여부 결정과 관련한 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는, 해당 지역의 자연환경, 주민들의 생활환경 등 구체적 지역 상황, 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형과 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다.

따라서 '자연환경·생활환경에 미치는 영향'과 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리적이지 않거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중될 필요가 있다. 이러한 사항은 적합 여부 결정에 관한 재량권의 일탈·남용 여부를 심사하여 판단할 때에도 고려하여야 한다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 등 참조).

2. 원심판결과 원심이 일부 인용한 제1심판결 이유에 따르면 다음의 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 이 사건 사업예정지에서 건설폐기물 중간처리(파쇄)업을 하기 위하여 법

제21조 제1항에 따라 피고에게 사업계획서를 제출하였다.

나. 피고는 여섯 가지의 사유를 들어 사업계획서 부적합 통보(이하 '이 사건 처분'이라 한다)를 하였는데, 그 처분사유에는 '주변 생활환경 저해가 마을 주민의 수인한도를 초과할 우려가 있고, 그로 인한 주민간의 분쟁의 우려가 있음'(이하 '이 사건 처분사유'라 한다)도 포함되어 있다.

다. 이 사건 사업예정지의 동쪽, 북쪽, 서쪽은 모두 산으로 둘러싸여 있고, 남쪽으로 약 100m 떨어진 곳에 ○○천이 있다. ○○천은 환경정책기본법령에 따른 하천 생활환경 기준 등급이 ' 좋음'에 해당한다.

라. 이 사건 사업예정지 동쪽으로 약 400m 떨어진 곳에 단독주택 17채가 있고, 약 800m 떨어진 곳에 788세대 규모의 아파트 단지가 있다. 서쪽으로 약 700m 떨어진 곳에 47세대가 거주하는 △△마을이, 서남쪽으로 약 800m 떨어진 곳에 30세대가 거주하는 □□마을이 있다. 위 마을들에 접하여 ○○일반산업단지가 있고, 북서쪽으로 약 1km 떨어진 곳에 46세대가 거주하는 ◇◇마을이 있다.

마. 원고가 제출한 사업계획서에 따르면, 원고는 약 5,440㎡ 규모의 이 사건 사업예정지에 파쇄·분쇄시설(1,200톤/1일), 분리·선별시설(1,200톤/1일), 보관시설, 계량시설, 굴삭기, 덤프트럭 등을 갖춘 사업장을 설치할 예정이다. 원고는 건축·토목공사 현장에서 배출되는 폐콘크리트, 폐아스콘, 폐벽돌·폐블럭 등의 건설폐기물을 15톤 이상의 덤프트럭으로 운반한 다음, 파쇄·선별 과정을 거쳐 재자원화하거나 복토와 성토재로 쓰일 토사 형태로 만들고, 나머지 폐합성수지, 암면, 폐석고, 폐타일 등은 매립하거나 소각할 계획이며, 1일 예상처리량은 1,200톤 가량이다.

3. 원심은 ① 이 사건 사업예정지가 인근 마을과의 700~800m 이상 떨어져 있다거

나, ② 오염물질 배출로 인한 인근 하천의 오염가능성 등과 관련된 객관적인 기준을 제시하지 않고 있다는 등의 사정을 들어, 이 사건 처분에 재량권 일탈·남용이 인정된다고 판단하였다.

4. 그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 그대로 받아들이기 어렵다.

가. 이 사건 사업예정지로부터 남쪽으로 불과 100m 떨어진 곳에 ' 좋음' 등급의 ○○천이 있고, 동쪽으로 400m 떨어진 지점에서부터 주택이 있으므로, 그 이격거리와 원고가 이 사건 사업예정지에 설치하고자 하는 건설폐기물 처리시설의 내역과 규모, 건설폐기물을 파쇄·분쇄하거나 재활용할 수 없는 나머지 폐기물을 소각하거나 매립하는 과정 등에 비추어 비산먼지 그 밖의 오염물질로 위 하천의 수질이 악화되는 등으로 환경기준의 유지가 곤란하게 될 우려 또는 인근 주민의 생활환경에 참을 한도를 넘는 나쁜 영향을 줄 우려가 있다고 볼 여지가 있다.

나. 이 사건 사업예정지 근처에 있는 ○○일반산업단지 등에서 환경오염물질이 배출되고 있는 상황에서 이 사건 건설폐기물 처리사업으로 발생할 수 있는 환경오염물질로 인한 피해를 고려하면, 위와 같은 인근 주민의 피해는 참을 한도를 넘는다고 볼 여지가 있고, 그로 말미암은 민원 등 주민간의 분쟁 가능성도 무시할 수 없다.

다. 원심은 향후 건설폐기물로 인하여 인근지역 주민의 생활환경에 심각한 위해가 발생되거나 발생될 우려가 있는 경우 법령에 따라 영업정지처분을 하거나 과징금을 부과하는 등 사업의 운영단계에서 환경피해를 막기 위한 제재적 행정조치를 취할 수 있으므로, 환경피해에 대한 막연한 가능성, 인근 주민들의 탄원만을 이유로 사업계획서 부적합통보를 하는 것은 부당하다고 한다. 그러나 이러한 사후적 규제만으로는 충분하지 않다. 환경이 오염되면 원상회복이 거의 불가능한 경우가 많아 피해를 회복하는 데

한계가 있다. 따라서 환경이 심각하게 오염될 우려가 있는 경우에는 이를 미리 방지하는 것이 중요하다.

라. 위와 같은 사정을 앞에서 본 관련 법령과 법리, 환경권에 관한 헌법과 관련 법률, 그리고 적합 여부 결정에 관한 행정청 재량의 범위와 정도 등에 관한 법리에 비추어 살펴보면, 주변 환경에 대해 참을 한도를 넘는 침해의 우려나 그로 인한 주민들 사이의 분쟁 우려를 그 처분사유로 포함하고 있는 피고의 이 사건 처분에 비례의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 단정하기 어렵다.

마. 그런데도 이 사건 처분이 위법하다는 원심의 판단에는 건설폐기물 처리 사업계획서 부적합통보 처분 관련 재량권 일탈·남용 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 상고이유 중 이 점을 지적하는 주장은 정당하다.

5. 상고이유의 나머지 주장에 대한 판단을 생략한 채, 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리 판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김창석

 대법관 박보영

 대법관 이기택

주 심 대법관 김재형