

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2019두45579 폐기물처리 종합재활용업 사업계획서 부적합 통보
처분 취소

원고, 피상고인 주식회사 성국환경
소송대리인 변호사 최승걸

피고, 상고인 화천군수
소송대리인 법무법인 오현
담당변호사 최영 외 7인

원 심 판 결 서울고등법원 2019. 6. 19. 선고 (춘천)2018누1461 판결

판 결 선 고 2019. 12. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 폐기물관리법은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로

처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이는 2010. 7. 23. 법률 제10389호로 개정되기 전의 구 폐기물관리법이 '폐기물을 적정하게 처리할 것'을 입법목적으로 하던 것에서 더 나아가 '폐기물을 친환경적으로 처리할 것'까지 요구하는 것이다.

이에 따라 폐기물처리업 중 지정폐기물(사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물)을 말한다, 폐기물관리법 제2조 제4호)이 아닌 경우에도, 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업으로 하려는 사람은 허가신청에 앞서 사업의 개요와 시설·장비 설치내용 등을 기재한 '폐기물처리사업계획서'를 시·도지사에게 제출하여야 하고(제25조 제1항), 시·도지사는 제출된 폐기물처리사업계획서를 위 법상의 다른 요건들과 더불어 '폐기물처리시설의 설치·운영으로 수도권법 제7조에 따른 상수원보호구역의 수질이 악화되거나 환경정책기본법 제12조에 따른 환경기준의 유지를 곤란하게 되는 등 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부(제25조 제2항 제4호)'를 심사하여야 한다. 이는 2015. 1. 20. 법률 제13038호로 개정되기 전의 구 폐기물관리법 제25조 제2항 제4호가 심사기준으로 '폐기물처리시설의 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부'라고만 규정하였던 것에서 더 나아가 '환경정책기본법상의 환경기준 유지 여부'를 구체적인 심사기준으로 명시한 것이다. 따라서 시·도지사는 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 판단함에 있어, 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지라는 환경정책기본법의 입법취지와 환경정책기본법에 따라 설정된 환경기준도 고려하여야 한다.

폐기물관리법 제25조 제2항 제4호가 인용하고 있는 환경정책기본법 제12조 제1항은 "국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정할 의무를 부과하고 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다."라고 규정하고 있다. 2016. 1. 27. 법률 제13894호로 개정되기 전의 구 환경정책기본법 제12조 제1항이 "국가는 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다."라고만 규정하였던 것에서 더 나아가 대통령령에서 환경기준을 설정할 때 고려하여야 할 주요사항으로 '생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등'을 명시함으로써 환경기준의 방향을 제시하고 환경기준을 종전보다 강화하여 국민건강을 보호하려는 것이 그 입법취지이다.

나아가 환경정책기본법 제13조는 '환경기준의 유지'라는 제목으로 환경기준 유지를 위하여 고려해야 할 사항으로 '환경 악화의 예방 및 그 요인의 제거(제1호)', '환경오염 지역의 원상회복(제2호)', '새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경오염 및 환경훼손의 예방(제3호)', '환경오염방지를 위한 재원의 적정 배분(제4호)'을 들고 있다. 여기서 '환경'에는 '생활환경'과 '자연환경'이 모두 포함된다(환경정책기본법 제3조 제1호).

이와 같이 폐기물관리법과 환경정책기본법은 지정폐기물이 아닌 폐기물의 경우에도 폐기물관리법과 환경정책기본법의 입법목적에 입각하여 환경 친화적으로 폐기물처리업을 영위하도록 요구하고 있다.

위와 같은 관련 규정들의 내용과 체계, 입법취지에 비추어 보면, 행정청은 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부 등 생활환경과 자연환경에 미치는 영향을 두루 검토하여 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 판단할 수 있으며, 이에 관해서는 행정청에 광범위한 재량권이 인정된다(대법원 2017. 10. 31. 선고 2017두46783 판결

참조).

따라서 법원이 적합 여부 결정과 관련한 행정청의 재량권 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. '자연환경·생활환경에 미치는 영향'과 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리적이지 않다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중될 필요가 있다(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 등 참조).

한편, 처분이 재량권을 일탈·남용하였다는 사정은 그 처분의 효력을 다투는 자가 주장·증명하여야 한다(대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두41579 판결 등 참조). 행정청이 폐기물처리사업계획서 부적합 통보를 하면서 그 처분서에 불확정개념으로 규정된 법령상의 허가기준 등을 충족하지 못하였다는 취지만을 간략히 기재하였다면, 부적합 통보에 대한 취소소송절차에서 행정청은 그 처분을 하게 된 판단 근거나 자료 등을 제시하여 구체적 불허가사유를 분명히 하여야 한다. 이러한 경우 재량행위인 폐기물처리사업계획서 부적합 통보의 효력을 다투는 원고로서는 행정청이 제시한 구체적인 불허가사유에 관한 판단과 근거에 재량권 일탈·남용의 위법이 있음을 밝히기 위하여 소송절차에서 추가적인 주장을 하고 자료를 제출할 필요가 있다(대법원 2018. 12. 27. 선고 2018두49796 판결 참조).

2. 원심은 다음과 같은 이유로 이 사건 사업계획서 부적합 통보(이하 '이 사건 처분'이라 한다)가 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다.

가. 피고는 원고가 사업계획서에 기재한 폐기물처리 종합재활용업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)의 사업예정지로부터 약 300m 거리와 남서쪽 약 400m 거리에 ○○○리(103가구 188명), △△△리(64가구 115명) 주민들이 집단을 이루어 거주하고 있고, 마을회관과 학교 등이 그 집단거주지역 내에 위치하고 있다는 사실만 제시하고 있을 뿐, 이 사건 사업으로 어떤 정도의 비산먼지, 오·폐수, 소음 등이 발생할지, 발생할 경우 이로 인하여 인근 주민들의 건강에 어떠한 피해가 발생할지 여부에 관한 별다른 객관적 자료를 제시하지 못하고 있다.

나. 이 사건 사업은 폐기물을 재활용하여 신재생에너지를 생산한다는 공익에 기여하는 측면이 있다.

3. 그러나, 원심이 적법하게 채택한 증거들에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 판단은 그대로 받아들이기 어렵다.

가. 이 사건 사업예정지로부터 가까운 거리에 집단거주지역이 위치하고 있다. 원고가 이 사건 사업예정지에 설치·운영하고자 하는 폐기물처리시설의 규모, 폐기물처리업의 공정 등을 살펴보면, 폐기물 수집·운반 과정 및 폐기물 분쇄 등의 공정에서 발생하는 비산먼지나 그 밖의 오염물질이 인근 주민의 생활환경에 참을 한도를 넘는 나쁜 영향을 줄 우려가 있다고 볼 여지가 있다.

나. 특히 이 사건 사업예정지에서 발생한 비산먼지는 이 사건 사업예정지가 연결하고 있는 국도 □□호선을 따라 인근 집단거주지역까지 쉽게 확산될 가능성이 높아 보이기 때문에, 이 사건 사업예정지에서의 사업 영위로 인하여 발생하는 비산먼지 등으로 인한 생활환경 침해의 정도를 간과할 수 있는 사항은 아닌 것으로 보인다.

다. 이 사건 사업예정지 북쪽 약 100m 지점에는 인근 집단거주지역 방향으로 흐르

는 하천이 위치하고 있고, 위 하천이 인근 주민들의 농업용수와 식수로 사용될 가능성이 있어 보인다. 원고가 이 사건 사업예정지 내부에 정화 수조를 설치할 것이라는 계획만으로 하천 수질오염 발생 우려가 완전히 사라졌다고 단정하기는 어렵다.

라. 원고가 제출한 사업계획서에 의하면, 이 사건 사업예정지로 매일 60톤의 사업용 폐기물을 운반하고, 이 사건 사업예정지에서 매일 53톤의 재활용품을 출하할 예정이다. 폐기물 운반 및 재활용품 출하를 위하여 대형 트럭이 빈번하게 출입하는 상황은 인근 지역의 교통 위험을 증가시키는 요인이 될 수 있다.

마. 환경이 오염되면 원상회복이 거의 불가능한 경우가 많아 사후적 규제만으로 환경오염으로 인한 피해를 회복하는 데 한계가 있다. 환경이 심각하게 오염될 우려가 있는 경우에는 이를 미리 방지하는 것이 중요하다. 따라서 '환경기준의 유지가 곤란하게 되는 등 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는 우려'를 처분사유로 하는 이 사건 처분에 비례의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 단정하기 어렵다.

바. 그렇다면 원심으로서는 단순히 피고가 비산먼지, 수질오염, 인근 집단거주지역 주거환경에의 악영향 우려를 인정할 객관적인 자료를 제시하지 못하고 있다는 이유로 피고의 판단에 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 단정할 것이 아니라, 원고로 하여금 피고의 판단의 위법성과 관련한 주장 및 자료를 추가로 제출하게 하여 이를 심리하였어야 한다.

사. 그런데도 원심은 그에 관한 심리를 더 하지 않고, 곧바로 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 폐기물관리법상 폐기물처리사업계획서 적합 여부 통보 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하

지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	조희대
	대법관	김재형
주 심	대법관	민유숙
	대법관	이동원