

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2019두49359 과징금부과처분취소  
원고, 피상고인 신대한정유산업 주식회사  
소송대리인 변호사 박상열 외 4인  
피고, 상고인 한강유역환경청장  
소송대리인 변호사 진실  
원 심 판 결 서울고등법원 2019. 7. 11. 선고 2018누75964 판결  
판 결 선 고 2020. 6. 11.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 참고서면의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

(1) 원고는 2000. 3. 23. 피고로부터 지정폐기물 중간처분업(소각 전문) 허가를 받았고, 2003. 12. 8. 화성시장으로부터 지정폐기물 외의 폐기물 중간처분업(소각 전문) 허가를 받은 폐기물 중간처분업체이다.

(2) 환경부 중앙환경사범수사단은 원고의 사업장 운영현황을 수사하여, 원고가 소각시설 1호기에 관하여 시간당 2톤을 소각할 수 있는 용량으로 허가를 받았음에도 2016. 11.경 시간당 4.6톤을 소각할 수 있는 용량으로 무단 증설을 하고, 소각시설 2호기에 관하여 당초 시간당 2톤을 소각할 수 있는 용량으로 허가를 받았음에도 실제로는 시간당 5.5톤을 소각할 수 있는 용량으로 무단 설치를 하여, 조사대상기간인 2015. 8. 1.부터 2017. 6. 30.까지 허가받은 처분능력의 100분의 30을 초과하여 폐기물을 과다소각한 사실(이하 '이 사건 위반행위'라 한다)을 적발한 다음, 서울동부지방검찰청에 폐기물관리법위반죄 등 기소의견으로 사건을 송치하였다. 그리고 환경부는 2017. 11. 23.경 피고에게 관련 행정처분을 할 것을 통보하였다.

(3) 이에 피고는 2017. 12. 1. 원고에게 이 사건 위반행위는 폐기물관리법 제25조 제11항을 위반하여 '변경허가를 받지 않고 허가사항을 변경한 경우'에 해당하여 같은 법 제27조 제2항에 따라 영업정지 6개월 처분을 할 예정이므로 이에 관한 의견이 있는 경우 제출하라는 내용의 사전통지를 하였다. 그 무렵 원고는 이 사건 위반행위를 인정하면서, 업계의 어려운 사정이나 원고가 환경영향평가를 실시하는 등 증설허가를 받으려고 노력한 사정 등을 감안하면 영업정지 6개월 처분은 과중하므로 영업정지 처분을 갈음하여 과징금 처분을 해달라는 취지의 의견서를 제출하였다.

(4) 피고는 2018. 2. 22. 원고에 대하여 이 사건 위반행위를 이유로 영업정지 6개월 처분을 갈음하여 과징금 1억원을 부과하는 처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한

다). 그 처분서에는 처분의 이유제시로서 "폐기물관리법 위반사항(폐기물 과다소각)", "변경허가를 받지 않고 허가사항을 변경한 경우(폐기물관리법 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목) : 폐기물관리법 제25조 제11항", "위반기간 : 2015. 8. 1. ~ 2017. 6. 30.", "처분법 조항 : 폐기물관리법 제27조 제2항"이라고 기재되어 있다.

(5) 원고는 2018. 5. 23. 이 사건 소를 제기하여 처음에는 이 사건 처분이 과중하므로 재량권 일탈·남용에 해당한다고만 주장하였다. 그 후 쟁점이 유사한 관련 사건의 재판에서 '소각시설의 물리적 증설 없이 과다소각한 경우는 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 폐기물관리법 시행규칙(2018. 12. 31. 환경부령 제796호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 시행규칙'이라 한다) 제29조 제1항 제2호 마.목 위반에 해당하지 않는다'는 내용의 판결이 선고되자, 원고는 이 사건 변론에서도 같은 주장을 제기하였다. 이에 대하여 피고는 '① 소각시설의 물리적 증설 없이 과다소각한 경우도 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목 위반에 해당하는 것으로 보아야 할 뿐만 아니라, ② 원고는 변경허가를 받지 않은 채 소각시설을 무단 증설하여 과다소각한 경우이므로 더욱 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목 위반에 해당하는 것으로 보아야 한다'고 주장하였다. 그러자 원고는 피고의 ②주장은 이 사건 처분의 당초 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 인정되지 않으므로, 허용되지 않은 처분사유의 추가·변경에 해당한다고 주장하였다.

나. 이 사건의 쟁점은, (1) 폐기물처리업자가 소각시설의 물리적 증설 없이 단순히 1일 가동시간을 늘리는 등의 방법으로 허가조건으로 지정된 '1일 처리용량'의 100분의 30을 초과하여 폐기물을 과다소각한 경우에도 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목 위반에 해당하는 것으로 볼 수 있는지 여부, (2) 피고가 이

사건 처분을 하면서 제시한 당초 처분사유가 무엇인지, 그리고 피고가 소송에서 '원고는 변경허가를 받지 않고 소각시설을 무단 증설한 경우이므로 폐기물관리법 제25조 11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목 위반에 해당하는 것으로 보아야 한다'고 주장하는 것이 처분사유 추가·변경 제한 법리에 따라 허용되지 않는 처분사유의 추가·변경에 해당하는지 여부이다.

2. 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목의 정당한 해석(상고이유 제1점, 제2점)

가. 폐기물관리법 제25조는 폐기물처리업을 하려는 자는 폐기물처리 사업계획서를 제출하여 적합통보를 받은 후(제1항, 제2항) 일정 기간 내에 환경부령으로 정하는 기준에 따른 시설·장비 및 기술능력을 갖추어 허가를 받아야 하고(제3항), 허가를 받은 폐기물처리업자가 환경부령으로 정하는 중요사항을 변경하려면 변경허가를 받아야 한다고 규정하고 있다(제11항). 그 위임에 따른 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목은 폐기물관리법 제25조 제11항에 따라 폐기물처리업 변경허가를 받아야 할 중요사항으로 폐기물 중간처분업의 경우 "처분용량의 100분의 30 이상의 변경(허가 또는 변경허가를 받은 후 변경되는 누계를 말한다)"을 규정하고 있다.

한편, 폐기물관리법은 제25조 제11항에 따른 변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 경우에 해당하면 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있고(제27조 제2항 제10호), 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다(제65조 제14호).

나. 폐기물관리법령의 규정 문언과 내용, 체계 등을 관련 법리에 비추어 살펴보면, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목에서 변경허가사항으로 정한 '처분용량의 변경'이란 폐기물 중간처분업(소각전문)의 경우 소각시설을 물리적으로 증설하는 경우를 의

미하고, 소각시설의 증설 없이 단순히 소각시설의 가동시간을 늘리는 등의 방법으로 소각량을 늘리는 행위는 이에 포함되지 않는다고 봄이 타당하다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 침익적 행정처분의 근거규정은 엄격하게 해석·적용하여야 하고 그 처분상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 된다. 그 규정에서 정한 요건이 형벌의 구성요건에도 해당하는 경우에는 더욱 그러하다. 다만 그 규정의 해석에서 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 않는 한 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 배제되는 것은 아니다(대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두23337 판결 등 참조).

(2) 폐기물관리법에서 '처리'란 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용을 포괄하는 개념이며(제2조 제5호의3), '처분'이란 소각·중화·파쇄·고형화 등의 중간처분과 매립하거나 해역으로 배출하는 등의 최종처분을 의미한다(제2조 제6호). 폐기물관리법은 폐기물처리업자가 폐기물처리업허가를 받기 위하여 갖추어야 할 '시설기준'(제25조 제2항 제3호, 제3항)과 허가를 받은 후 운영하는 과정에서 준수하여야 할 '행위기준'(제25조 제9항)을 분명하게 구분하여 규정하고 있다.

국어사전의 정의에 의하면, '용량(容量)'이란 가구나 그릇 같은 데 들어갈 수 있는 분량을 말한다. 따라서 물건·시설의 규모·용적·능력과 같은 물리적·객관적 성질이나 상태를 의미하는 용어이다.

구 시행규칙 제28조에 의하면, 폐기물 중간처분업(소각 전문)의 경우 '시간당 처분능력 2톤 이상'의 소각시설을 갖추어야 하고(제6항 [별표 7] 제2호 가.목). 폐기물처리업자는 별지 제17호 서식의 폐기물처리 사업계획서에 시설 설치, 장비 및 기술능력 확보

계획이 포함된 '처분대상 폐기물의 처분계획서' 등을 첨부하여 허가권자에게 제출하여야 하는데(제1항 제2호 가.목), 그 별지 제17호 서식에는 "시설·장비 설치내용"으로서 "시설·장비명"과 "규격(능력)"을 기재하는 난(欄)이 마련되어 있고 그 하단의 "작성방법"에는 "시설·장비명란에는 폐기물관리법 시행령 별표 3에 따른 폐기물처리시설 및 운반장비명을, 규격(능력)란에는 처리시설의 시간당 처리능력 및 1일 평균 가동예정시간을, 운반장비의 경우는 적재능력을 적습니다."라고 기재되어 있다. 사업계획서에 대한 적합통보를 받은 후 허가를 받고자 하는 폐기물처리업자는 별지 제18호 서식의 허가신청서에 '시설 및 장비명세서', '처분시설 설치명세서 및 그 도면과 처분공정도', '처분대상 폐기물의 처분공정도' 등을 첨부하여 허가권자에게 제출하여야 하는데(제4항 제2호 가.목, 나.목, 다.목), 그 별지 제18호 서식에는 별지 제17호 서식과 마찬가지로 "시설·장비 설치내용"으로서 "시설·장비명"과 "규격(능력)"을 기재하는 난이 마련되어 있고 그 하단의 "작성방법"에는 별지 제17호 서식의 작성방법과 같다고 기재되어 있다. 허가권자가 폐기물처리업(중간처분업) 허가를 하였을 때에는 별지 제20호 서식의 허가증을 신청인에게 주어야 하는데(제7항), 그 별지 제20호 서식에는 "시설·장비", "기술능력"과 "허가조건"을 기재하는 별도의 난이 마련되어 있다.

이와 같이 폐기물관리법령이 시설기준과 행위기준을 분명하게 구분하고 있는 규율체계, '용량'이라는 용어의 사전적 의미, 구 시행규칙 제28조의 규정 내용 및 그 별지 서식의 기재사항을 종합하면, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목에서 변경허가사항으로 정한 '처분용량의 변경'이란 폐기물처리시설을 물리적으로 증설하는 경우를 의미하는 것이라고 보아야 한다.

(3) 한편, 폐기물관리법 제25조 제7항은 허가권자가 제25조 제3항에 따라 폐기물처

리업 허가를 할 때에는 주변 환경보호 및 폐기물처리업의 효율적 관리 등을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다고 규정하고 있고, 앞서 본 바와 같이 구 시행규칙 별지 제 20호 폐기물처리업 허가증의 서식에는 "시설·장비"와 "허가조건"을 별도로 기재하도록 되어 있다. 이에 근거하여 허가권자는 해당 처리시설에서 1일에 24시간 동안 물리적으로 처분하는 것이 가능한 최대 용량(행정실무상 이를 '1일 최대처리용량'이라고 부른다) 중에서 일정 시간만 가동하여 실제 처분하는 것이 허용되는 용량(행정실무상 이를 '1일 처리용량'이라고 부른다)을 정하여 허가조건으로 부과하고 있다.

폐기물관리법에 의하면, 허가조건인 '1일 처리용량'은 폐기물처리업자가 해당 처리시설을 운영하는 과정에서 준수하여야 하는 '행위기준'에 해당하며, 이를 위반하는 경우 폐기물관리법에 있는 별도의 근거규정에 따라 허가 취소 또는 6개월 이내의 영업정지를 명할 수 있고(제27조 제2항 제6호), 2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제66조 제7호).

폐기물관리법 제60조의 위임에 따른 구 시행규칙 제83조 제1항 [별표 21] '행정처분 기준' 제2호 다.목은 다른 가중·감경사유가 없는 한, 폐기물처리업자가 폐기물관리법 제25조 제11항에 따른 변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 경우 중 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목을 위반한 경우에는 1차 위반 시 영업정지 6개월에 처하고, 폐기물관리법 제25조 제7항에 따른 허가조건을 위반한 경우 1차 위반 시 영업정지 1개월에 처하도록 규정하고 있다.

이처럼 폐기물관리법령은 변경허가를 받아야 할 의무를 위반한 경우와 허가조건을 위반한 경우를 분명하게 구분하여 그 불법성의 정도에 따라 달리 처분하도록 규정하고 있다.

다. 같은 취지에서 원심은, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목의 '처분용량'이란 폐기물처리시설의 '시간당 처리능력'을 의미하고, 폐기물처리시설의 규격이나 구조적·기능적 변동 없이 단지 허가된 처리용량 이상의 폐기물을 투입하여 소각한 경우는 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목에 따른 변경허가를 받을 의무를 위반한 것으로 포섭할 수 없다고 판단하였다. 이러한 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 폐기물처리법령상 변경허가사항인 '처분용량의 변경'에 관한 법리 등을 오해한 잘못이 없다.

### 3. 허용되지 않는 처분사유의 추가·변경에 해당하는지 여부(상고이유 제3점)

가. (1) 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에서 처분청이 당초 처분의 근거로 삼은 사유가 아닌 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장함은 허용되지 아니하나, 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계에 동일성이 있다고 인정되는 한도 내에서는 다른 사유를 추가하거나 변경할 수 있고, 여기서 기본적 사실관계의 동일성 유무는 처분사유를 법률적으로 평가하기 이전의 구체적인 사실에 착안하여 그 기초가 되는 사회적 사실관계가 기본적인 점에서 동일한지 여부에 따라 결정된다(대법원 2001. 9. 28. 선고 2000두8684 판결 등 참조).

(2) 행정청이 문서에 의하여 처분을 한 경우 원칙적으로 그 처분서의 문언에 따라 어떤 처분을 하였는지를 확정하여야 하나, 그 처분서의 문언만으로는 행정청이 어떤 처분을 하였는지 불분명하다는 등 특별한 사정이 있는 때에는 처분 경위, 처분청의 진정한 의사, 처분을 전·후한 상대방의 태도 등 다른 사정을 고려하여 처분서의 문언과 달리 그 처분의 내용을 해석할 수도 있다(대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두18035 판결, 대법원 2013. 7. 12. 선고 2012두20571 판결 등 참조).

(3) 행정절차법 제23조 제1항은 행정청이 처분을 하는 때에는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하도록 규정하고 있다. 이는 행정청의 자의적 결정을 배제하고 당사자로 하여금 권리구제절차에서 적절히 대처할 수 있도록 하는 데 그 취지가 있다. 따라서 처분서에 기재된 내용과 관계 법령 및 당해 처분에 이르기까지의 전체적인 과정 등을 종합적으로 고려하여, 처분 당시 당사자가 어떠한 근거와 이유로 처분이 이루어진 것 인지를 충분히 알 수 있어서 그에 불복하여 권리구제절차로 나아가는 데에 별다른 지장이 없었던 것으로 인정되는 경우에는 처분서에 처분의 근거와 이유가 구체적으로 명시되지 않았다고 하더라도 이유제시의무를 위반하여 처분을 취소하여야 할 위법사유라고는 볼 수 없다(대법원 2009. 12. 10. 선고 2007두20348 판결 참조).

나. 이러한 법리에 비추어 앞서 본 사실관계를 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다.

(1) 피고가 이 사건 처분을 하면서 그 처분서에 '과다소각'이라고만 기재하였을 뿐 어떤 방법으로 과다소각을 한 경우인지를 구체적으로 기재하지는 않았다. 그러나 '과다소각'이란 폐기물관리법령에 그 의미가 명확하게 규정되어 있는 법률용어가 아니며, 단지 피고가 이 사건 위반행위의 결과를 설명하기 위하여 사용한 표현일 뿐이다. 따라서 과다소각이란 용어에 다소 불명확한 점이 있다면, 처분상대방인 원고의 방어권 행사에 지장을 초래하지 않는 범위에서 피고가 좀 더 구체화할 수 있는 사항이라고 보아야 한다.

(2) 오히려 환경부 중앙환경사범수사단의 수사 결과와 환경부의 통보 내용, 이에 따른 피고의 사전통지와 이에 대하여 원고가 제출한 의견서의 내용 등을 종합하면, 피고는 원고가 소각시설을 허가받은 내용과 달리 설치하거나 증설한 후 2015. 8. 1.부터

2017. 6. 30.까지 허가받은 처분능력의 100분의 30을 초과하여 폐기물을 과다소각함으로써 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목을 위반하였다는 점을 '당초 처분사유'로 삼아 이 사건 처분을 한 것으로 볼 수 있다. 또한 원고는 행정절차에서 이러한 '당초 처분사유'를 알면서도 이를 인정하고 처분양정이 과중하다는 의견만을 제시하였을 뿐이며, 이 사건 처분이 있는 후에도 제소기간 내에 취소소송을 제기하여 '당초 처분사유'의 존부는 다투지 않았고 처분양정이 과중하다는 주장만 제기하였을 뿐이므로, 피고가 이 사건 처분을 하면서 처분서에 이 사건 위반행위의 방법을 보다 구체적으로 기재하지 않았다고 하더라도 원고가 그에 불복하여 방어권을 행사하는 데에 별다른 지장은 없었다고 볼 수 있다.

(3) 피고가 원고의 소송상 주장에 대응하여, 이 사건 변론 과정에서 '원고는 변경허가를 받지 않은 채 소각시설을 무단 증설하여 과다소각한 경우이므로 폐기물관리법 제25조 제11항, 구 시행규칙 제29조 제1항 제2호 마.목 위반에 해당하는 것으로 보아야 한다'고 주장한 것은 소송에서 새로운 처분사유를 추가로 주장한 것이 아니라, 처분서에 다소 불명확하게 기재하였던 '당초 처분사유'를 좀 더 구체적으로 설명한 것이라고 보아야 한다.

다. 그런데도 원심은, 피고의 위와 같은 주장이 이 사건 처분의 당초 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 인정되지 않아 허용되지 않는 처분사유의 추가·변경에 해당한다고 판단하여 곧바로 배척하고, 당초 처분사유의 당부에 관해서는 심리·판단하지 않았다. 이러한 원심 판단에는 행정처분의 해석에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

#### 4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	안철상
	대법관	박상옥
	대법관	노정희
주 심	대법관	김상환