

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2014두42520 주변영향지역 거주 확인
원고, 피상고인 별지 원고명단 기재와 같다.
원고들 소송대리인 법무법인 창조
담당변호사 박오순 외 1인
피고, 상고인 춘천시장
소송대리인 법무법인 충정
담당변호사 배승열 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2014. 8. 27. 선고 (춘천)2014누644 판결
판 결 선 고 2018. 8. 1.

주 문

상고를 모두 기각한다.
상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이

유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 폐기물처리시설의 주변영향지역 결정 절차에 관하여

가. 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 '법'이라 한다)과 그 시행령(이하 '시행령'이라 한다)은 폐기물처리시설의 주변영향지역 결정과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

(1) 폐기물처리시설 설치기관은 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 2년 이내에 폐기물처리시설의 설치·운영으로 환경상 영향이 미칠 것으로 예상되는 주변지역을 폐기물처리시설의 주변영향지역으로 결정·고시하여야 한다. 폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역을 결정·고시를 한 후 환경상 영향의 변동이 있다고 인정되는 경우에는 주변영향지역을 조정하여 고시할 수 있다(법 제17조 제1항, 제3항, 시행령 제17조 제1항).

(2) 폐기물처리시설 설치기관은 주변영향지역의 결정에 관한 사항을 협의하기 위하여 주민지원협의체(이하 '지원협의체'라 한다)를 구성하여야 한다. 지원협의체는, 폐기물처리시설로부터의 거리, 환경상 영향의 정도, 주민의 수 등을 고려하여 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장 및 특별자치도·시·군·구의회와 협의하여, ㉠ 해당 폐기물처리시설이 소재하는 지역의 특별자치도·시·군·구의회 의원, ㉡ 주민대표, ㉢ 주민대표가 추천한 전문가 2명 등으로 구성하되, 원칙적으로 지원협의체 정원 중 주민대표가 반 이상이 되도록 하여야 한다. 이때 주민대표는, ① 주변영향지역이 결정·고시되지 아니한 경우에는 폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물소각시설의 부지 경계선으로부터 300미터 이내에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치도·시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표이어야 하고, ② 주변영

향지역이 결정·고시된 경우에는 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치도·시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표이어야 한다(시행령 제18조 제1항 별표2 제2호 나.목).

(3) 지원협의체는 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 90일 이내에 그 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인한 환경상 영향조사를 실시할 연구기관을 선정하여야 한다. 폐기물처리시설 설치기관은 선정된 전문연구기관으로 하여금 환경상 영향을 조사하게 하고, 그 조사 결과를 기초로 주변영향지역의 결정에 관한 사항을 지원협의체와 협의하여야 한다. 다만, 지원협의체가 주변지역의 환경상 영향조사가 필요하지 아니하다고 인정하는 경우에는 해당 조사를 생략하거나 관계 전문가의 검토의견서로 대체할 수 있다(법 제17조 제2항, 시행령 제18조 제6항, 제7항).

(4) 주변영향지역 결정·고시 후, 폐기물처리시설 설치기관은 해당 폐기물처리시설의 부지나 그 인근에 지역주민을 위한 편의시설을 설치하여야 하고, 주변영향지역 주민을 지원하기 위하여 주민지원기금을 조성하여 주민의 소득 향상 및 복리 증진을 지원하기 위한 사업을 실시하여야 한다. 이때 그 구체적인 내용은 지원협의체와 협의하여 결정하여야 한다(법 제20조, 제21조 제1항, 제22조 제4항, 시행령 제27조 제1항, 제3항).

나. 이러한 규정 내용으로부터 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 종전에 고시한 주변영향지역 결정의 유효기간이 만료되고 환경상 영향에 변동이 있어 주변영향지역의 범위를 다시 결정할 필요가 있는 경우에는, 폐기물처리시설 설치기관은 시행령 제18조 제1항 별표2 제2호 나.목에 따라 '주변영향지역이 결정·고시되지 아니한 경우'와 마찬가지로 '폐기물매립시설 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물소각시설 부지 경계선으로부터 300미터 이내에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치

도·시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표'로 지원협의체를 다시 구성하여 주변영향지역의 결정에 관하여 협의하여야 한다. 나아가 '종전에 결정·고시한 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치도·시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표'로 구성된 지원협의체는 주변영향지역의 범위를 다시 결정하는 데에 관여할 권한이나 자격이 없다고 보아야 한다.

(1) 일련의 행정과정에서 지원협의체의 역할은 폐기물처리시설의 주변영향지역 결정을 전·후로 하여 그 성격을 달리하게 된다. ① 지원협의체는 폐기물처리시설 주변영향지역을 결정하기까지 환경상 영향조사의 실시 여부, 환경상 영향조사를 위한 전문연구기관의 선정, 주변영향지역의 범위 결정에 관여한다. 이는 '주민지원사업의 대상자 범위'가 적절하게 결정되도록 하는 것을 목적으로 한다. ② 반면, 주변영향지역이 결정·고시된 후에는 지원협의체가 지역주민을 위한 편익시설 설치나 주변영향지역 주민을 위한 주민지원사업의 구체적인 내용을 결정하는 데 관여한다. 이는 주민지원기금이라는 한정된 자원을 주변영향지역에 거주하는 주민에게 직·간접적으로 지원·배분하는 것을 내용으로 하는 주민지원사업 등이 적절하게 실시되도록 하는 것을 목적으로 한다.

(2) 시행령 제18조 제1항 별표2 제2호 나.목은 지원협의체를 구성하는 주민대표위원의 자격에 관하여, ① '주변영향지역이 결정·고시되지 아니한 경우'에는 '폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물소각시설의 부지 경계선으로부터 300미터 이내에 거주하는 지역주민' 중에서 주민대표를 선정하도록 정하고 있다. 반면, ② '주변영향지역이 결정·고시된 경우'에는 '주변영향지역에 거주하는 지역주민' 중에서 주민대표를 선정하도록 하여, 양자를 달리 규정하고 있다. 이는 주변영향지역 범위

를 결정하는 문제와 이미 결정된 주변영향지역 내에서 한정된 자원을 주민들에게 지원·배분하는 문제는 각기 그 성격이 다르다는 점을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

(3) 주변영향지역이 결정·고시된 후에는 '주변영향지역에 거주하는 주민 중에서 선정한 주민대표'가 지원협의체 정원의 반 이상을 차지하게 된다. 그런데 주민지원사업의 재원인 주민지원기금이 한정되어 있으므로, 위와 같은 주민대표는 '주민지원사업의 대상자 범위'가 확대되거나 축소됨으로써 자신에게 불리하게 변경되는 것을 바라지 않을 가능성이 높다. 따라서 이들이 주변영향지역의 범위 조정 문제에 관하여 객관적이고 공정한 역할을 하기를 기대하기 어려운 측면이 있다.

(4) 시행령 제17조 제1항은 폐기물처리시설 설치기관이 주변영향지역 결정·고시를 한 후 환경상 영향의 변동이 있다고 인정되는 경우에는 주변영향지역을 조정하여 고시할 수 있다고 규정한다. 이처럼 시행령 자체에서 한번 결정·고시된 주변영향지역의 효력이 폐기물처리시설을 설치·운영하는 전 기간에 걸쳐 그대로 유지되어야 하는 것은 아님을 당연한 전제로 하고 있다. 따라서 유효기간을 얼마나 장기간으로 정할 수 있는지 여부는 별론으로 하고, 폐기물처리시설 설치기관이 주변영향지역 결정·고시를 하면서 그 유효기간을 지정하는 것 자체는 법령상 허용된다고 봄이 타당하다. 이와 같이 폐기물처리시설 설치기관이 주변영향지역 결정·고시를 하면서 정한 유효기간이 만료되면, 그 유효기간이 적법하게 연장되었다는 등의 특별한 사정이 없는 이상 그 주변영향지역 결정·고시의 효력은 소멸한다고 보아야 한다. 이에 따라 폐기물처리시설 설치기관은 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인한 환경상 영향을 다시 조사하여 주변영향지역을 새로 결정·고시하여야 한다.

다. 원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

(1) 피고는 춘천시 (주소 생략) 일원에 총 사업면적 179,390㎡, 매립면적 121,901㎡ 규모의 폐기물처리시설(이하 '이 사건 시설'이라 한다)을 설치하여 운영하는 기관이다. 원고들은 이 사건 시설 인근에 있는 춘천시 ○○면 △△△리에 거주하는 주민들이고, 원고들이 거주하는 곳은 이 사건 시설의 경계선으로부터 2킬로미터 이내에 존재한다.

(2) 피고는 1997. 5. 2. 이 사건 시설 설치에 따른 주변영향지역을 결정하면서 그 유효기간을 '1998년 ~ 2011년'으로 지정하여 고시하였다(이하 '1차 결정'이라 한다). 이에 따라 정해진 주변영향지역에는 원고들이 거주하는 이 사건 지역이 포함되지 않았다.

(3) 1차 결정에서 지정한 유효기간이 만료되자, 피고는 2012. 1. 1. '이 사건 시설 규모를 매립면적 143,040㎡로 확대함에 따라 환경상 영향조사의 재실시가 필요하지만 그에 일정한 기간이 소요됨을 감안하여, 이 사건 시설의 주변영향지역 지정의 유효기간을 2012. 12. 31.로 연장하되, 주변영향지역의 범위는 종전과 동일하게 유지한다'는 내용의 결정을 하여 고시하였다(이하 '2차 결정'이라 한다).

(4) 2차 결정에서 지정한 유효기간이 만료되자, 피고는 새로 지원협의체를 구성하여 협의하는 절차를 거치지 아니하고 1차 결정과 관련하여 구성된 지원협의체의 의사에 따라 별도의 환경상 영향조사를 실시하지 않은 채, 2013. 1. 3. '이 사건 시설의 주변영향지역의 범위는 2차 결정과 동일하게 유지하면서 주변영향지역의 유효기간을 이 사건 시설의 사용종료시까지로 연장한다'는 내용의 결정을 하여 고시하였다(이하 '이 사건 결정'이라 한다).

라. 위와 같은 사정들을 앞서 본 관계 법령과 법리에 비추어 살펴보면, 다음과 같이 판단된다.

(1) 피고는 당초 1차 결정에서 이 사건 시설의 주변영향지역 결정의 유효기간을

2011년까지로 지정하였고, 그 유효기간이 만료되고 이 사건 시설의 규모도 확대하게 되자 2012. 1. 1. 2차 결정을 하였다. 이는 환경상 영향조사를 다시 실시하여 이 사건 시설의 주변영향지역의 범위를 새로 결정할 필요가 있음을 인정하면서도, 다만 환경상 영향조사에 일정한 기간이 소요됨을 감안하여 그해 연말까지 '임시로' 이 사건 시설의 주변영향지역 범위를 종전과 동일하게 유지하겠다는 취지로 볼 수 있다.

(2) 이러한 2차 결정의 내용에 의하더라도, 피고는 2012년에 환경상 영향조사를 다시 실시하여 이 사건 시설의 주변영향지역의 범위를 새로 결정할 필요가 있음을 자인하고 있다. 더욱이 2차 결정에 터 잡아 그 유효기간을 재차 연장한 이 사건 결정은 2차 결정의 유효기간이 만료된 후에 사후적으로 이루어졌다. 게다가 1차 결정 이후에 신설된 것으로서 이 사건 결정에 적용되는 시행령 제18조 제1항 별표2에 따르면, 피고는 적어도 이 사건 결정을 하면서는 '주변영향지역이 결정·고시되지 아니한 경우'의 지원협의체 구성방법에 따라 '폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물소각시설의 부지 경계선으로부터 300미터 이내에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치도·시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표'로 지원협의체를 다시 구성한 다음, 새로운 지원협의체와 환경상 영향조사 실시, 주변영향지역의 범위 등에 관하여 협의한 후 이 사건 시설의 주변영향지역을 결정·고시하였어야 한다.

(3) 따라서 이 사건 결정을 종전 2차 결정과 동일성을 유지하면서 단순히 그 유효기간만을 연장하는 처분으로 볼 수는 없고, 2차 결정의 유효기간이 만료된 이후에 피고가 한 이 사건 결정에는 새로운 지원협의체를 다시 구성하여 협의하는 절차를 거치지 않은 잘못이 있다.

마. 같은 취지에서 원심은, 피고가 새로운 지원협의체를 다시 구성하여 협의하는 절

차를 거치지 않은 채 이 사건 결정을 한 것은 법 제17조 제2항, 제17조의2 제3항, 시행령 제18조 제1항, 제6항, 제7항에서 정한 주변영향지역 결정에 관한 절차를 위반하여 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유 주장과 같이 폐기물처리시설의 주변영향지역 결정 절차에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

2. 원고적격에 관하여

가. (1) 행정처분의 직접 상대방이 아닌 자로서 그 처분에 의하여 자신의 환경상 이익을 침해받거나 침해받을 우려가 있다는 이유로 취소나 무효확인을 구하는 제3자는 자신의 환경상 이익이 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 의하여 개별적·직접적·구체적으로 보호되는 이익, 즉 법률상 보호되는 이익임을 입증하여야 원고적격이 인정된다. 다만 그 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에 그 처분으로써 이루어지는 행위 등 사업으로 인하여 환경상 침해를 받으리라고 예상되는 영향권의 범위가 구체적으로 규정되어 있는 경우에는, 그 영향권 내의 주민들에 대해서는 당해 처분으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상할 수 있다. 이와 같은 환경상의 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 법률상 보호되는 이익이 인정됨으로써 원고적격이 인정된다(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두2825 판결 등 참조).

(2) 시행령 제18조 제1항 별표2 제2호 나.목은 '주변영향지역이 결정·고시되지 아니한 경우'에 '폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물소각시설의 부지 경계선으로부터 300미터 이내에 거주하는 지역주민으로서 해당 특별자치도·시·

군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표로 지원협의체를 구성하도록 규정하고 있다.

(3) 위와 같은 규정의 취지는, 폐기물매립시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내, 폐기물소각시설의 부지 경계선으로부터 300미터 이내에는 폐기물처리시설의 설치·운영으로 환경상 영향을 미칠 가능성이 있으므로, 그 범위 안에서 거주하는 주민들 중에서 선정한 주민대표로 하여금 지원협의체의 구성원이 되어 환경상 영향조사, 주변영향지역 결정, 주민지원사업의 결정에 참여할 수 있도록 함으로써, 그 주민들이 폐기물처리시설 설치·운영으로 인한 환경상 불이익을 보상받을 수 있도록 하려는 데 있다. 위 범위 안에서 거주하는 주민들이 폐기물처리시설의 주변영향지역 결정과 관련하여 갖는 이익은 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익으로서 그들에 대하여는 특단의 사정이 없는 한 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있는 것으로 사실상 추정되어 원고적격이 인정된다(대법원 2005. 3. 11. 선고 2003두13489 판결 등 참조).

나. 원심은, 원고들이 이 사건 시설의 부지 경계선으로부터 2킬로미터 이내에서 거주하고 있으므로, 이 사건 결정의 취소를 구한 법률상 이익이 있다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같은 원고적격에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박상욱

 대법관 이기택

주 심 대법관 박정화