

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2016두61051 폐기물처리시설설치비용부담금부과처분취소  
원고, 상고인 겸 피상고인

한국토지주택공사

소송대리인 변호사 조계선

피고, 피상고인 겸 상고인

전주시장

소송대리인 변호사 김동규

원 심 판 결 광주고등법원 2016. 11. 7. 선고 (전주)2015누757 판결

판 결 선 고 2019. 7. 10.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 피고의 상고이유에 대하여

가. 국가의 법체계는 그 자체로 통일체를 이루고 있으므로 상·하규범 사이의 충돌은 최대한 배제하여야 하고, 또한 규범이 무효라고 선언될 경우에 생길 수 있는 법적 혼란과 불안정 및 새로운 규범이 제정될 때까지의 법적 공백 등으로 인한 폐해를 피하여야 할 필요성에 비추어 보면, 하위법령의 규정이 상위법령의 규정에 저촉되는지 여부가 명백하지 않은 경우에, 관련 법령의 내용과 입법 취지 및 연혁 등을 종합적으로 살펴 하위법령의 의미를 상위법령에 합치되는 것으로 해석하는 것이 가능한 경우라면, 하위법령이 상위법령에 위반된다는 이유로 쉽게 무효를 선언할 것은 아니다(대법원 2018. 6. 21. 선고 2015두48655 전원합의체 판결).

특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하였는지를 판단할 때는 당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소하여 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 여부 등도 아울러 고려하여야 한다(대법원 2018. 8. 30. 선고 2017두56193 판결 등 참조).

나. 구 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(2013. 8. 13. 법률 제12077호로 개정되어 2014. 2. 14. 시행되기 전의 것, 이하 '폐기물시설촉진법'이라고 한다) 제6조는, 대통령령으로 정하는 규모 이상인 공동주택단지 또는 택지를 개발하려는 자(이하 '사업시행자'라고 한다)는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 대통령령으로 정하는 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치비용에 해당하는 금액(이하 '설치비용 해당금액'이라고 한다)을 해당 지역을 관할하는 시장 등에게 내야 하고(제1항), 시장 등은 납부받은 설치비용 해당금액을 해당 공동주택단지

나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하는 데에 사용  
하여야 하며(제2항), 설치비용 해당금액의 산정방법, 납부절차 등에 관하여 필요한 사  
항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(제4항).

폐기물시설촉진법 제6조의 위임에 따라 같은 법 시행령(2014. 2. 11. 대통령령 제  
25165호로 개정되기 전의 것, 이하 '시행령'이라고 한다) 제4조는, 폐기물시설촉진법 제  
6조 제1항의 "대통령령으로 정하는 폐기물처리시설"이란 해당 지역에서 발생하는 폐기  
물을 처리하기 위한 소각시설과 음식물류폐기물처리시설을 말하고, 그 설치비용 해당  
금액은 시설부지의 매입에 드는 비용과 시설의 설치에 드는 비용으로 구분하여 산정하  
며(제3항), 금액 산정에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 그 지역을 관할하는 특별자치  
도·시·군 또는 구의 조례로 정한다고 규정하고 있다(제4항).

시행령 제4조 제4항의 위임에 따라 「전주시 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금설  
치 및 운용에 관한 조례」(이하 '이 사건 조례'라고 한다) 제4조는 부지매입에 드는 비  
용을 부지매입단가와 부지면적을 곱한 금액으로 규정하고 있다. 그리고 같은 조 제2호  
에서는 부지면적을 시설설치, 주민편익시설 설치 및 주변 녹지대 설치에 필요한 면적  
을 합하여 산출하도록 규정하고, 그 구체적 기준을 정한 [별표]는 폐기물처리시설 부지  
면적에 ① '관리동', ② '세차동 등 기타시설'의 면적을 포함시키면서, 그 면적을 폐기물  
처리시설의 1일 처리능력 500톤을 기준으로 그 이하일 경우에는 각 330㎡로, 그 이상  
일 경우에는 각 500㎡로 정하고 있다.

다. 폐기물시설촉진법령 규정의 문언 및 체계 등에 비추어 보면, 이 사건 조례 별표  
중 '관리동', '세차동 등 기타시설'의 부지면적 산정에 관한 부분은 상위법령을 구체화  
한 것에 불과하고, 상위법령의 위임의 한계를 벗어나 무효라고 볼 수 없다. 그 이유는

다음과 같다.

(1) 폐기물시설촉진법 시행령 제4조 제3항은 시설의 설치에 드는 비용은 소각시설의 경우 1일 처리능력 200톤 규모, 음식물류폐기물처리시설의 경우 1일 처리능력 30톤 규모를 기준으로 톤당 단가를 산정하도록 규정하고 있는 반면 폐기물처리시설의 부지면적의 산정기준에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않다.

이와 같이 관계 법령이 시설의 설치에 드는 비용의 산정기준에 관하여 상세한 규정을 두면서도 폐기물처리시설의 부지면적에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않으므로, 지방자치단체에게는 장래 폐기물처리시설의 규모, 운영방식, 관리수요 등의 다양한 요소를 예측하여 그에 필요한 '관리동'과 '세차동 등 기타시설'의 규모를 정할 수 있는 재량이 부여된 것으로 보아야 한다. 따라서 조례에서 정한 폐기물처리시설 부지면적의 산정기준이 현저히 불합리하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 조례내용이 무효라고 볼 수는 없다.

(2) 환경부가 2012. 10.경 발간한 「생활폐기물 소각시설 설치·운영지침 해설서 개정본」에 의하면, ① '관리동'이란 사무실, 홍보실, 구내식당, 자료실, 회의실, 실험실, 전기실, 창고, 주민협의체 사무실 등을, ② '세차동 등 기타시설'이란 세차동, 계량동, 정비동, 굴뚝, 주차장, 녹지공간, 휴게공간 등 여유공간, 종합청소시설 등을 의미하는데, '관리동'과 '세차동 등 기타시설'은 폐기물처리시설 자체는 아니지만 폐기물처리시설의 원활한 관리·운영을 위하여 필요한 시설로서, 환경보전과 국민 생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 하는 폐기물시설촉진법의 입법목적 달성에 기여하는 시설이다.

(3) 환경부는 부대시설인 '관리동'과 '세차동 등 기타시설'의 부지면적은 폐기물처리시설의 용량에 따라 비례할 수 없고, 시설용량이 아무리 작아도 시설물의 유지관리를

위하여 최소한의 부대시설 공간 확보가 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

(4) 이 사건 조례에서 규정한 '관리동', '세차동 등 기타시설'의 최소 부지면적은 각 330㎡(100평)로서 위와 같은 용도와 필요성 등에 비추어 비합리적으로 과도한 면적이라고 보기 어렵다. 소규모 폐기물처리시설의 경우 '관리동', '세차장 등 기타시설'의 부지면적이 폐기물처리시설 자체의 면적을 초과할 수 있더라도 달리 볼 수 없다.

(5) 이 사건 조례는 향후 설치될 시설을 고려하여 설치비용 해당금액 산정기준을 정한 것이므로, 일부 지방자치단체가 이미 설치·운영 중인 폐기물처리시설 관리동 등의 면적이 이 사건 조례에서 정한 기준에 미달한다는 사정은 이 사건 조례에서 정한 기준이 무효라는 근거가 될 수 없다.

라. 그런데도 원심은 이 사건 조례에 따라 부지매입비용을 산정할 경우 시장 등이 사업시행자를 대신하여 폐기물처리시설의 부지를 매입하는 데 소요되는 실제 비용보다 지나치게 가중될 위험이 있으므로, 이 사건 조례 별표 중 '관리동', '세차동 등 기타시설'의 부지면적 산정에 관한 부분은 법과 시행령의 위임범위를 벗어나 무효이고, 피고가 이 사건 조례에 따라 '관리동', '세차동 등 기타시설'의 부지면적 각 330㎡를 폐기물처리시설의 부지면적에 포함시켜 부지매입비용을 산정한 것은 위법하다고 판단하였다.

이러한 원심의 판단에는 폐기물시설촉진법상 폐기물처리시설 설치비용 해당금액 산정 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

## 2. 원고의 상고이유에 대하여

가. 주민편익시설 설치에 필요한 면적을 가산하는 것은 위법하다는 주장에 관하여

(1) 지방자치법 제22조, 행정규제기본법 제4조 제3항에 의하면, 지방자치단체가 조례를 제정할 때에 그 내용이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙인 경

우에는 법률의 위임이 있어야 하므로, 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정한 조례는 그 효력이 없다(대법원 2012. 11. 22. 선고 2010두19270 전원합의체 판결 참조).

폐기물시설축진법 및 시행령의 문언과 체제 등에 비추어 보면, 사업시행자가 설치하여야 하는 폐기물처리시설에 주민편익시설은 포함되지 않고, 설치비용 해당금액에 주민편익시설 설치비용은 포함되지 아니한다(대법원 2018. 11. 29. 선고 2016두35229 판결 참조).

이 사건 조례 제4조 제2호에서는 부지면적을 시설 설치, 주민편익시설 설치 및 주변 녹지대 설치에 필요한 면적을 합하여 산출하도록 규정하고, 그 구체적 기준을 정한 [별표]에서도 총 부지면적에 시설부지면적(폐기물처리시설, 관리동, 세차동 등 기타시설 면적)의 10%에 해당하는 주민편익시설 면적을 포함하도록 규정함으로써 설치비용 해당금액에 '주민편익시설 설치비용'을 포함시키고 있다.

그렇다면 이 사건 조례 제4조 제2호 및 별표 중 '주민편익시설 설치'에 필요한 면적을 포함시켜 설치비용 해당금액을 산정하도록 한 부분은 폐기물시설축진법의 가능한 해석범위를 넘어 이를 확장함으로써 위임의 한계를 벗어나 새로운 입법을 한 것과 다름없으므로 그 효력이 없다.

(2) 그런데도 원심은, 시장 등에게 사업시행자 대신 자신의 계산으로 주민편익시설까지 설치하도록 하는 것은 부당하다는 등의 이유를 들어, 주민편익시설 설치비용을 포함시킨 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 폐기물시설축진법상 폐기물처리시설 설치비용 해당금액 산정 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

나. 부지매입단가, 소각시설 부지면적, 시설설치단가 산정이 위법하다는 주장에 관하여

(1) 이 부분 상고이유의 요지는, 이 사건 조례 제4조 및 별표 중 부지매입단가를 당해 공동주택단지나 택지의 조성원가로 획일적으로 규정한 부분은 무효이고, 피고가 폐기물을 당해 사업지구 밖에 설치된 기존 폐기물처리시설에서 처리하기로 한 이상, 기존 폐기물처리시설의 부지매입단가, 시설부지 면적 등을 기준으로 설치비용 해당금액을 산정하여야 한다는 취지이다.

(2) 이 사건 조례 제4조 제1호에서는 부지매입단가는 개발하고자 하는 당해 공동주택단지나 택지의 '㎡당 조성원가'를 기준으로 산정하도록 규정하고 있다. 이는 위 법령 규정에 의한 설치비용 해당금액 산정 기준을 구체화한 것으로서, 폐기물처리시설의 시설부지가 해당 사업지구 내로 확정된 경우나 그 시설부지가 확정되지 않은 경우에 한하여 적용되고, 해당 사업지구 바깥의 토지가 시설부지로 확정된 경우에는 그 시설부지의 매입에 드는 실제 비용이 설치부담금 산정의 기준이 되어야 할 것이므로, 그 범위에서는 위 조례 규정은 적용되지 않는다고 해석하여야 한다. 이와 같이 해석하는 한 위 조례규정이 상위법령의 위임의 한계를 벗어났다고 볼 수 없다(대법원 2016. 12. 15. 선고 2013두8431 판결 참조).

(3) 한편 법원은 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과를 참작하여 자유로운 심증으로 사회정의와 형평의 이념에 입각하여 논리와 경험의 법칙에 따라 사실 주장이 진실한지 아닌지를 판단하고(행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제202조), 그 판단은 위와 같은 자유심증주의의 한계를 벗어나지 않는 한 사실심법원의 전권에 속한다(대법원 2016. 3. 24. 선고 2013두925 판결 참조).

원심은, 피고가 사업지구 밖에 이미 설치되어 있던 기존 폐기물처리시설을 활용할 예정이라고 하더라도 해당 사업지구 바깥의 토지가 시설부지로 확정된 경우라고 볼 수 없고, 피고가 이 사건 조례에 따라 부지매입단가, 부지면적 등을 산정한 것은 위법하지 않다고 판단하였다.

기록을 살펴보면, 해당 사업지구 바깥의 토지가 시설부지로 확정된 경우가 아니라는 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 관련 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다. 따라서 해당 사업지구 바깥의 토지가 시설부지로 확정된 경우를 전제로 하는 이 부분 상고이유는 받아들일 수 없다.

다. 음식물폐기물처리시설 규모 지수를 적용한 것이 위법하다는 주장에 관하여

원심은, 이 사건 조례 제6조 제3항이 1일 처리능력 30톤의 음식물류폐기물처리시설을 기준으로 그 규모의 변화에 따라 규모지수를 적용할 수 있도록 한 것은 시행령보다 가중된 기준을 정하는 것이 아니라 시행령 규정의 내용을 구체화한 것에 불과하고, 피고가 이 사건 조례에 따라 규모지수 1.2를 적용한 것은 위법하지 않다고 판단하였다.

관련 법리에 따라 기록을 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단에 폐기물시설축진법상 폐기물처리시설 설치비용 해당 금액 산정 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

### 3. 결론

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



재판장      대법관      박정화

주 심      대법관      권순일

            대법관      이기택

            대법관      김선수