

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2019두39048 투기폐기물체거조치명령취소  
원고, 상고인 원고  
소송대리인 변호사 이태원  
피고, 피상고인 양주시장  
원 심 판 결 서울고등법원 2019. 3. 28. 선고 2018누74381 판결  
판 결 선 고 2020. 6. 25.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

1) 피고는 2015. 10. 6. 양주시 ○면 △△리 (지번 1 생략) 대 2904㎡, 같은 리

(지번 2 생략) 잡종지 940㎡(이하 통틀어 '이 사건 토지'라 한다)에 관한 현장조사를 실시하여 소각 잔재물, 폐섬유, 건설폐기물 등 각종 폐기물 약 30여 톤이 적재되어 있음을 확인하고, 2015. 10. 8. 소외인에 대하여 구 폐기물관리법(2019. 11. 26. 법률 제 16614호로 개정되기 전의 것, 이하 '폐기물관리법'이라 한다) 제48조에 따라 '2015. 10. 20.까지 이 사건 토지에 방치된 폐기물을 제거하라'는 내용의 조치명령을 하였다.

2) 원고는 의정부지방법원 2014타경59609 임의경매절차에서 이 사건 토지를 매수하여 2015. 11. 12. 그 소유권을 취득하였다.

3) 피고는 2016. 3. 30. 이 사건 토지에 관한 현장조사를 실시하여 기존에 방치된 약 30여 톤의 폐기물이 제거되지 않았음을 확인하였고, 2017. 2. 20. 다시 현장조사를 실시하여 폐합성 수지, 폐비닐, 폐섬유 등 사업장 폐기물 약 500톤이 최근 1~2개월 이내에 무단투기된 것을 확인하였다.

4) 피고는 2017. 7. 7. 원고에 대하여 폐기물관리법 제8조 제3항에 따라 '2017. 12. 31.까지 이 사건 토지에 방치된 폐기물을 제거하라'는 내용의 조치명령을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

나. 이 사건의 쟁점은, 피고가 토지소유자인 원고에 대하여 폐기물관리법 제8조 제3항에 따라 이 사건 토지의 청결유지를 위하여 이 사건 토지에 무단투기된 폐기물의 제거조치를 명할 수 있는지 여부이다.

## 2. 관련 규정과 법리

### 가. 관련 규정

폐기물관리법 제7조 제2항은 토지나 건물의 소유자·점유자 또는 관리자는 그가 소유·점유 또는 관리하고 있는 토지나 건물의 청결을 유지하도록 노력하여야 하며, 특

별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(이하 '시장 등'이라 한다)이 정하는 계획에 따라 대청소를 하여야 한다고 규정하고 있고, 제8조 제3항은 토지나 건물의 소유자·점유자 또는 관리자(이하 '토지소유자 등'이라 한다)가 제7조 제2항에 따라 청결을 유지하지 아니하면 시장 등은 해당 지방자치단체의 조례에 따라 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

그 위임에 따른 「양주시 폐기물 관리 조례」 제6조 제1항은 시장은 토지소유자 등이 청결을 유지하지 아니하는 경우 1개월의 기간에서 청결을 유지하도록 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고, 제6조 제2항은 제1항에 따라 청결유지 조치를 명하여야 하는 대상행위로 '토지·건물에 폐기물을 적치 또는 방치하여 환경을 훼손하는 경우'(제2호), '그 밖에 시장이 청결유지 조치가 필요하다고 판단하는 경우'(제4호) 등을 규정하고 있다.

#### 나. 폐기물관리법 제8조 제3항에서의 '필요한 조치'

폐기물관리법 제8조 제3항에서 말하는 '필요한 조치'에는 토지소유자 등이 폐기물관리법 제7조 제2항에 따른 토지의 청결유지의무를 다하지 못하여 환경상의 위해가 발생할 경우 그 토지상에 적치 또는 방치된 폐기물의 제거를 명하는 조치도 포함된다고 해석하여야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

1) 법치국가의 원리에서 파생되는 명확성의 원칙은 국민의 자유와 권리를 제한하는 법령의 경우 그 구성요건을 명확하게 규정하여야 한다는 것을 의미한다. 어떠한 법규범이 명확한지 여부는 그 법규범이 수범자에게 법규의 의미내용을 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 예측가능성을 주고 있는지 여부 및 그 법규범이 법을 해석·집행하는 기관에게 충분한 의미내용을 규율하여 자의적인 법해석이나 법집행이 배제되는지

여부, 다시 말해 예측가능성 및 자의적 법집행 배제가 확보되는지 여부에 따라 판단할 수 있다. 그리고 법규범의 의미내용은 그 문언뿐만 아니라 입법 목적이나 취지, 연혁, 그리고 법규범의 체계적 구조 등을 종합적으로 고려하는 해석방법에 의하여 구체화되는 것이므로, 결국 법규범이 명확성 원칙에 위반되는지 여부는 위와 같은 해석 방법에 의하여 그 의미내용을 합리적으로 파악할 수 있는 해석 기준을 얻을 수 있는지 여부에 달려 있다(대법원 2007. 12. 27. 선고 2005두9651 판결 등 참조).

폐기물관리법 제8조 제3항은 토지소유자 등이 제7조 제2항에 따라 청결을 유지하지 아니할 경우 해당 지방자치단체의 조례에 따라 명할 수 있는 '필요한 조치'의 내용을 구체적으로 규정하지는 않았다. 그러나 관련 조항들의 문언과 내용, 체계와 입법 취지 및 폐기물관리법의 목적(제1조) 등을 종합하면, 폐기물관리법 제8조 제3항에서 정한 '필요한 조치'란 토지소유자 등으로 하여금 그 토지나 건물의 청결을 유지하여 주변 환경의 오염으로 인한 환경상의 위해를 방지하는 데 필요하고 적절하다고 인정되는 제반 조치로서, 단순히 토지나 건물의 청결유지나 대청소를 명하거나 그에 준하는 소극적인 조치에 한정되지 않고 토지소유자 등에 대하여 적치 또는 방치된 폐기물에 대한 제거를 명하는 조치도 포함되리라는 점을 일반 국민이 충분히 예측할 수 있다.

따라서 폐기물관리법 제8조 제3항에서 말하는 '필요한 조치'의 의미가 지나치게 불명확하거나 모호하여 명확성원칙에 위배된다거나, 조례에 따른 집행기관인 관할 지방자치단체장으로 하여금 아무런 기준 없이 자의적으로 적용할 수 있을 정도로 지나치게 광범위한 재량권을 부여한 것이라고는 볼 수 없다.

다. 「양주시 폐기물 관리 조례」 제6조의 법률유보원칙 위반 여부

특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수

하고 있는지 여부를 판단할 때에는 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).

「양주시 폐기물 관리 조례」 제6조는 폐기물관리법 제8조 제3항의 명시적인 위임에 따라 제정된 것으로, 제1항에서 청결유지명령의 내용을 수권 규정인 폐기물관리법 제8조 제3항의 문언과 동일하게 '필요한 조치'라고 규정하고 있고, 제2항 각호에서 청결유지명령의 대상이 되는 행위의 요건을 세분화·구체화하여 규정하고 있으므로, 위 조례 제6조가 수권 규정의 위임의 범위나 한계를 벗어나 법률유보의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

#### 라. 폐기물관리법 제48조와의 관계

한편, 폐기물관리법 제48조는 시장 등은 폐기물이 제13조에 따른 폐기물의 처리 기준과 방법 또는 제13조의2에 따른 폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항에 맞지 아니하게 처리되거나 제8조 제1항 또는 제2항을 위반하여 버려지거나 매립되면 '폐기물을 처리한 자'(제1호), '폐기물관리법 제17조 제1항 제3호에 따른 확인을 하지 아니하고 위탁한 자'(제2호), '폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자'(제3호) 중 어느 하나에 해당하는 자에게 기간을 정하여 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있고, 제8조 제1항은 누구든지 시장 등이나 공원·도로 등 시설의 관리자가 폐기물의 수집을 위하여 마련한 장소나 설비 외의 장

소에 폐기물을 버려서는 아니 된다고 규정하고 있다.

폐기물관리법 제8조 제3항에 따른 조치명령은 제7조 제2항에서 정한 토지소유자 등의 청결유지의무 이행을 확보하기 위한 수단으로서, 이를 위반하면 폐기물관리법 제68조 제3항 제2호에 따라 100만 원 이하의 과태료를 부과한다. 반면, 폐기물관리법 제48조에 따른 조치명령은 제8조 제1항에서 정한 폐기물 무단투기금지 등 폐기물관리법에서 정한 폐기물의 처리기준·방법이 준수되도록 하기 위한 수단으로서 이를 위반하면 폐기물관리법 제65조 제23호에 따라 3년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

이처럼 폐기물관리법 제8조 제3항에 따른 조치명령과 폐기물관리법 제48조에 따른 조치명령은 규율의 대상, 처분의 상대방과 요건, 위반시의 효과 등이 서로 다른 별개의 제도이다.

따라서 피고로서는 폐기물관리법 제48조에 따른 폐기물 처리에 대한 조치명령과는 별도로 폐기물관리법 제8조 제3항 및 그 위임에 따른 「양주시 폐기물 관리 조례」 제6조에 의하여 그에 상응하는 '필요한 조치'로서 폐기물 제거 조치명령을 할 수 있다.

### 3. 이 사건에 관한 판단

가. 원심은 다음과 같이 판단하였다.

1) 이 사건 처분의 근거 규정인 폐기물관리법 제8조 제3항, 「양주시 폐기물 관리 조례」 제6조 제1항과 폐기물관리법 제48조가 서로 다른 별개의 규정임을 전제로, 「양주시 폐기물 관리 조례」 제6조 제1항은 폐기물관리법 제8조 제3항의 위임에 따른 것으로서 법률유보원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

2) 폐기물관리법의 목적과 해당 근거 규정의 문언 등에 비추어, '필요한 조치'는

폐기물의 발생을 방지하거나 발생한 폐기물의 제거에 관한 조치라는 점을 충분히 예견할 수 있으므로, 피고에게 자의적인 해석과 집행의 여지를 주거나 수범자의 예견가능성을 해할 정도로 불명확하여 명확성의 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

3) 원고의 소유권 취득 당시에는 이 사건 토지에 약 30여 톤의 폐기물이 적재되어 있었으나, 그 후 이 사건 처분 당시에는 약 500여 톤으로 늘어났다. 원고가 소유권을 취득할 당시에는 이 사건 토지에 폐기물이 투기되어 있는 사실을 몰랐다고 하더라도, 그와 같은 사실을 알게 된 이후에도 이 사건 토지를 관리하지 않고 방치하여 다량의 폐기물이 추가로 투기되었고, 원고가 이를 제거하려는 노력을 전혀 하지 않고 있는 점에 비추어, 토지소유자인 원고는 폐기물관리법 제7조 제2항에서 정한 청결유지의무를 위반하였다고 보아야 한다. 피고가 폐기물관리법 제8조 제3항에 따라 '필요한 조치'로서 폐기물 제거를 명한 이 사건 처분은 적법하다.

나. 원심판결의 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 폐기물관리법 제8조 제3항과 제48조의 관계, 법률유보원칙, 명확성의 원칙 등에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

#### 4. 결론

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

재판장            대법관            민유숙

대법관 김재형

대법관 이동원

주 심 대법관 노태약