

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2020두40327 약취배출시설설치신고반려처분 등 취소의 소  
원고, 피상고인 제일산업개발 주식회사  
소송대리인 법무법인(유한) 동인  
담당변호사 김종민 외 3인  
피고, 상고인 안양시장  
소송대리인 정부법무공단 외 1인  
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 5. 21. 선고 2019누35451 판결  
판 결 선 고 2022. 9. 7.

주 문

원심판결 중 피고 패소부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결 이유와 이 사건 기록에 의하면, 아래와 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 2004년경부터 안양시 만안구에 있는 아스팔트 콘크리트(이하 '아스콘'이라고 한다) 제조공장(이하 '이 사건 공장'이라고 한다)에서 재생아스콘을 생산하여 왔다.

나. 원고가 이 사건 공장에서 재생아스콘을 생산하기 시작한 이후 특정대기유해물질 검출, 악취와 먼지 발생, 공장 출입 과적 화물차량 등과 관련한 인근 지역 주민들의 민원이 계속 제기되어 왔다.

다. 주민들의 악취 관련 민원이 계속 제기되고 악취 측정결과도 기준치 초과가 4회에 이르자, 피고는 2017. 6. 15. 악취방지법 제8조의2 제1항에 따라 이 사건 공장에 설치된 건조시설 등을 신고대상 악취배출시설로 지정·고시하였다.

라. 원고는 2018. 5. 3.과 2018. 7. 11. 두 차례에 걸쳐 피고에게 악취방지법 제8조의2 제2항에 따라 악취방지계획서 등을 첨부하여 악취배출시설 설치·운영신고(이하 위 두 신고를 '이 사건 각 신고'라고 한다)를 하였으나, 피고는 2018. 5. 31.과 2018. 7. 20. 위 두 신고를 모두 반려하였다(이하 '이 사건 각 처분'이라고 한다).

마. 한편, 2017. 3.경 및 2017. 4.경 이 사건 공장의 배출물질에서 벤조피렌과 다환방향족탄화수소류가 검출되자, 경기도지사는 무허가 대기오염물질배출시설 설치·운영(대기환경보전법 제23조 제1항 위반)을 이유로 2017. 11.경부터 가동개시 신고일까지 이 사건 공장의 사용중지 명령을 내렸다. 이에 원고는 대기오염물질 방지시설을 추가로 설치하여 2018. 3. 19. 경기도지사로부터 주민들과 협의한 '재생아스콘 생산 영구중단, 대기오염물질 측정과 환경개선활동 시행 등'을 조건으로 대기오염물질배출시설 설치허가를 받았다.

## 2. 악취배출시설 설치·운영신고의 법적 성질

가. 원심은 악취방지법상의 악취배출시설 설치·운영신고가 수리를 요하지 않는 자  
기완결적 신고임을 전제로 원고의 악취배출시설 설치·운영신고가 관련 법령에서 정한  
형식적 요건을 갖춘 이상 피고가 이를 수리하였는지 여부와 관계없이 그 신고가 피고  
에게 접수된 때에 효력이 발생하였고, 따라서 피고가 이 사건 각 신고를 반려한 것은  
위법하다고 판단하였다.

나. 그러나 대도시의 장 등 관할 행정청은 악취배출시설 설치·운영신고의 수리 여  
부를 심사할 권한이 있다고 봄이 타당하다.

1) 악취방지법 제8조의2 제1항에 의하면, 악취관리지역 이외의 지역에 설치된 악  
취배출시설이 신고대상으로 지정·고시되기 위해서는 해당 악취배출시설과 관련하여  
악취 관련 민원이 1년 이상 지속되고 복합악취나 지정악취물이 3회 이상 배출허용기준  
을 초과하는 경우이어야 한다. 즉, 신고대상 악취배출시설로 지정·고시되었다는 것은  
이미 생활환경에 피해가 발생하였다는 것을 의미한다. 이 경우 신고대상으로 지정·고  
시된 악취배출시설의 운영자가 제출하는 악취방지계획이 적정한지 여부를 사전에 검토  
할 필요성이 크다.

2) 악취방지법 제8조의2 제1항, 제2항, 제3항에 의하면, 신고대상 악취배출시설로  
지정·고시되면 해당 악취배출시설을 운영하는 자는 환경부령이 정하는 바에 따라 대  
도시의 장 등에게 신고를 하여야 하는데, 그때 악취방지계획도 함께 수립·제출하여야  
한다. 악취방지법 제8조의2 제2항의 위임에 따른 악취방지법 시행규칙 제9조 제1항에  
의하면, 악취배출시설의 설치·운영신고를 하려는 자는 사업장 배치도, 악취배출시설의  
설치명세서 및 공정도, 악취물질의 종류, 농도 및 발생량을 예측한 명세서, 악취방지계  
획서, 악취방지시설의 연간 유지·관리계획서 등을 첨부한 별지 제2호 서식의 악취배

출시설 설치·운영신고서를 제출하여야 하는데, 같은 시행규칙 제11조 제1항 [별표 4]에 의하면, 악취방지계획에는 악취를 제거할 수 있는 가장 적절한 조치를 포함하여야 하고, 별지 제2호 서식에서는 악취배출시설 설치·운영신고가 '신고서 작성 → 접수 → 검토 → 결재 → 확인증 발급'의 절차를 거쳐 처리된다고 밝히고 있다. 따라서 악취방지 법령에 따라 악취배출시설 설치·운영신고를 받은 관할 행정청은 신고서와 함께 제출된 악취방지계획상의 악취방지조치가 적절한지 여부를 검토할 권한을 갖고 있다.

3) 또 다른 신고대상 악취배출시설 지정권자인 시·도지사의 권한의 위임에 관하여 규정한 악취방지법 제24조 제2항의 위임에 따른 악취방지법 시행령 제9조 제3항은 "시·도지사는 법 제24조 제2항에 따라 다음 각 호의 권한을 시장·군수·구청장에게 위임한다."라고 규정하면서, 제1호에서 '법 제8조 제1항에 따른 악취배출시설의 설치신고·변경신고의 수리', 제4호에서 '법 제8조의2 제2항에 따른 악취배출시설의 운영·변경신고의 수리'를 각 들고 있는데, 이는 악취배출시설 설치·운영신고를 받은 관할 행정청에게 신고의 수리 여부를 심사할 권한이 있음을 전제로 한 것이다.

다. 그럼에도 원심은 악취방지법상의 악취배출시설 설치·운영신고가 수리를 요하지 않는 자기완결적 신고에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 수리를 요하는 신고에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 대기오염물질배출시설 설치허가로 악취배출시설 설치·운영신고가 수리된 것으로 간주되었는지

가. 악취방지법 시행규칙 제9조 제2항은 "제1항에도 불구하고 악취배출시설에 대하여 대기환경보전법 제23조에 따른 대기오염물질배출시설 설치 허가신청 또는 신고를

하거나 같은 법 제44조에 따른 휘발성유기화합물 배출시설 설치신고를 한 경우에는 그 허가신청서 또는 신고서의 제출로 제1항에 따른 신고서 제출을 갈음할 수 있다. 이 경우 허가신청서 또는 신고서를 받은 시·도지사는 허가를 하거나 신고를 수리하였을 때에는 관할 대도시의 장 또는 시장·군수·구청장에게 이를 통보하여야 한다."라고, 같은 조 제3항은 "특별자치시장, 특별자치도지사, 대도시의 장 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고를 수리하거나 제2항에 따른 통보를 받았을 때에는 별지 제3호서식의 악취배출시설 설치·운영신고 확인증을 발급하여야 한다."라고 각 규정하고 있다.

나. 원심은 원고가 경기도지사로부터 대기환경보전법에 따른 대기오염물질배출시설 설치허가를 받았으므로 악취방지법 시행규칙 제9조 제2항에 의하여 악취배출시설 설치·운영신고가 수리되어 그 효력이 발생된 것으로 보아야 한다고 판단하였다.

다. 그러나 원고가 경기도지사로부터 대기환경보전법에 따른 대기오염물질배출시설 설치허가를 받았다고 하더라도 악취배출시설 설치·운영신고가 수리되어 그 효력이 발생한다고 볼 수 없다.

1) 인·허가의제 제도는 관련 인·허가 행정청의 권한을 제한하거나 박탈하는 효과를 가진다는 점에서 법률 또는 법률의 위임에 따른 법규명령의 근거가 있어야 한다.

그런데 대기환경보전법령에서는 대기오염물질배출시설 설치허가를 받으면 악취배출시설 설치·운영신고가 수리된 것으로 의제하는 규정을 두고 있지 않다.

나아가 악취방지법은 제24조에서 권한의 위임에 관하여 규정하고 있는데, 대도시의 장의 권한에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않고, 악취방지법 제8조의2 제2항은 신고할 사항과 방법에 관하여만 환경부령으로 정하도록 위임하였을 뿐 대도시의 장이 부여받은 악취배출시설 설치·운영신고의 수리 여부를 심사할 권한까지 환경부령으

로 제한할 수 있도록 위임하고 있지는 않다.

2) 대기오염물질배출시설 설치허가로 악취배출시설 설치·운영신고가 수리된 것으로 의제하면, 신고대상 악취배출시설 지정권자와 신고의 수리 여부 심사권한자가 분리되는 상황이 발생하게 된다. 이는 인구 50만 이상의 대도시의 장에게 악취관리지역 지정 및 해제, 악취관리지역 이외의 지역에서의 신고대상 악취배출시설의 지정 등의 권한을 부여함으로써 지역여건에 맞는 악취관리가 이루어지도록 한 악취방지법의 입법취지에도 반한다.

3) 악취관리법 시행규칙 제9조 제2항, 제3항은 대도시의 장에게 악취배출시설 설치·운영신고에 관하여 수리 여부를 심사할 권한이 있음을 전제로 해석되어야 한다. 즉, 시·도지사로부터 대기오염물질배출시설 설치허가 사실을 통보받은 대도시의 장은 악취배출시설 설치·운영신고로써 적합한지를 심사하여 악취배출시설 설치·운영신고 확인증을 발급하여야 하는 것이다.

라. 그럼에도 원심은 원고가 대기오염물질배출시설 설치허가를 받음으로써 악취배출시설 설치·운영신고가 수리되어 그 효력이 발생한 것으로 보아야 한다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 대기오염물질배출시설 설치허가의 효력 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장도 이유 있다.

#### 4. 재량권 일탈·남용

가. 1) 환경정책기본법은 제1조에서 '환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것'이 입법목적임을 밝히면서, 제6조의2에서 "환경정책에 관한 다

른 법령 등을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합하도록 하여야 한다."라고 규정하고 있다. 환경정책기본법은 개별 환경 관련 법령의 기본법적 성격을 가진다.

환경정책기본법 제3조에 의하면, 환경은 자연환경은 물론 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조, 인공조명, 화학물질 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 의미하는 생활환경도 포함하고, 사업활동 등에 의하여 발생하는 악취 역시 환경오염에 속한다. 나아가 같은 법은 환경오염의 사전예방 원칙을 천명하면서(제8조 제1항), 사업자에게 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력할 의무를 부과하고(제8조 제2항), 국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정하고, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 할 의무가 있음을 밝히면서(제12조 제1항), 특별시 등은 조례로 국가가 정한 환경기준보다 확대·강화된 지역환경기준을 설정·변경할 수 있다고 규정하고 있다(제12조 제2항).

2) 그리고 사업활동 등으로 인하여 발생하는 악취를 방지함으로써 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함을 그 입법목적으로 하는 악취방지법은 악취관리지역을 지정하여 해당 지역에 악취배출시설을 설치하려는 자에게 신고의무를 부여하고(제6조, 제8조 제1항), 배출허용기준을 초과하지 않도록 하는 악취방지시설의 설치 등 악취방지계획을 수립하도록 하고 있으며(제8조 제2항), 악취 관련 민원이 1년 이상 지속되고 복합악취나 지정악취물질이 3회 이상 배출허용기준을 초과하는 악취배출시설

의 경우에는 악취관리지역에 소재하지 않더라도 신고대상시설로 지정하여 악취관리지역 내의 시설에 대한 것과 같은 내용의 규제를 하고 있다(제8조의2 제1항, 제2항). 뿐만 아니라 인구 50만 이상의 대도시 등의 지방자치단체는 주민의 생활환경을 보존하기 위하여 필요한 경우 환경부령으로 정해진 배출허용기준보다 엄격한 배출허용기준을 조례로 정할 수도 있다(제7조 제2항). 악취방지법 제8조, 제8조의2의 위임에 따른 악취방지법 시행규칙 제11조 제1항 [별표 4]는 악취배출시설 설치·운영신고가 수리되기 위한 요건으로 악취방지계획에 같은 별표에 기재된 조치 중 악취를 제거할 수 있는 가장 적절한 조치를 포함하여야 한다고만 규정함으로써 악취제거를 위한 적절한 조치가 무엇인지에 대하여 일률적으로 확정하여 규정하지 않고, 수리권한을 가지는 행정청에게 재량판단의 여지를 남겨 두고 있다.

3) 위와 같은 환경정책기본법과 악취방지법령의 입법취지, 내용과 체계에 비추어 보면, 행정청은 사람의 건강이나 생활환경에 미치는 영향을 두루 검토하여 악취방지계획의 적정 여부를 판단할 수 있고, 이에 관해서는 행정청의 광범위한 재량권이 인정된다.

따라서 법원이 악취방지계획의 적정 여부 판단과 관련한 행정청의 재량권 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 해당 지역 주민들의 생활환경 등 구체적 지역 상황, 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형과 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. 그리고 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.



나. 원심은 그 판시와 같은 이유를 들어 이 사건 각 처분은 재량권을 일탈·남용한 위법이 있어 취소되어야 한다고 판단하였다.

다. 그러나 원심판결 이유와 이 사건 기록에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 원심의 판단은 그대로 수긍하기 어렵다.

1) '상차' 등 출하과정은 아스콘 제품 제조시설의 주요 악취발생공정 중 하나에 해당하므로, 아스콘 운반차량의 적재함에 덮개를 씌워 아스콘이 외부에 직접 노출되는 것을 최대한 막으라는 취지의 피고의 요구는 법령에 근거한 재량권의 범위 내에 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 배출되는 악취물질의 종류, 농도 및 발생량은 악취방지계획의 적정 여부를 판단하는 데에 있어 중요한 자료가 된다. 그리고 휘발성 유기화합물은 아스콘 제조공정에서 배출되는 주요 악취유발물질 중 하나이다. 피고가 악취방지조치로써 활성탄을 이용한 흡착방식을 채택한 것으로 보이는 원고에게 악취물질을 재조사하고, 습하고 점착성이 높아 활성탄의 휘발성 유기화합물 흡착능력을 감소시키는 먼지나 기름성분의 가스 등이 흡착과정 전에 처리될 수 있는 조치를 취할 것을 요구한 것 역시 피고의 재량권 범위 내에 있다고 볼 수 있다.

3) 악취 관련 민원이 수년간 지속되고, 복합악취나 지정악취물질이 3회 이상 배출 허용기준을 초과하여 이 사건 공장이 신고대상 악취배출시설로 지정되었다는 것은 악취 발생이 빈번하고, 발생한 악취의 정도가 인근 지역 주민 등의 건강 및 일상생활에 상당한 지장을 끼치는 수준에 이르렀다는 것을 의미한다. 따라서 피고로서는 주민들이 지속적으로 촉구한 악취방지를 위하여 예방적·관리적 조치를 할 필요성도 컸다. 경기도지사가 대기환경보전법상 대기오염물질배출시설 설치허가는 하였지만, 악취 발생 억

제 조치는 여전히 미흡하다고 판단한 피고로서는 원고의 공장 가동이나 그로 인한 악취 배출 등을 감시할 필요가 있었다고 판단된다. 악취는 일단 발생하여 배출되면 그 확산과 피해를 막기 어렵기 때문이다. 이는 민사상 손해배상청구소송에서처럼 인근 지역 주민들에 대한 구체적인 피해가 증명된 경우에 한하여 피고가 악취배출시설 설치·운영신고를 반려할 권한을 갖는다고 볼 수 없는 이유이기도 하다.

4) 피고가 원고의 2018. 7. 11.자 악취배출시설 설치·운영신고를 반려한 무렵에는 경기도지사로부터 이 사건 공장에 대한 조업정지 명령이 내려진 상태였다.

5) 기업을 경영하는 환경과 관련 법령이 변함에 따라 기존 기업들도 사회와 법령이 요구하는 새로운 기준을 충족하여야 한다.

라. 그럼에도 원심은 그 판시와 같은 사정만으로 이 사건 각 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있어 취소되어야 한다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 재량권 일탈·남용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장도 이유 있다.

## 5. 결론

그러므로 원심판결 중 피고 패소부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단 하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            천대엽

대법관 조재연

주 심 대법관 민유숙

대법관 이동원