

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2023두35661 폐기물처리사업계획신청 반려처분취소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인 이오
담당변호사 이상욱 외 5인
피고, 상고인 영천시장
소송대리인 변호사 김동주
원 심 판 결 대구고등법원 2023. 2. 3. 선고 2022누4128 판결
판 결 선 고 2023. 7. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대구고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 관련 법리

가. 폐기물관리법은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으

로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이는 2010. 7. 23. 법률 제10389호로 개정되기 전의 구 폐기물관리법이 '폐기물을 적정하게 처리할 것'을 입법 목적으로 하던 것에서 더 나아가 '폐기물을 친환경적으로 처리할 것'까지 요구하는 것이다.

이에 따라 폐기물처리업 중 지정폐기물(사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물)을 말한다. 폐기물관리법 제2조 제4호)이 아닌 경우에도, 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업으로 하려는 사람은 허가신청에 앞서 사업의 개요와 시설·장비 설치내용 등을 기재한 '폐기물처리사업계획서'를 시·도지사에게 제출하여야 하고(제25조 제1항), 시·도지사는 제출된 폐기물처리사업계획서를 위 법상의 다른 요건들과 더불어 '폐기물처리시설의 설치·운영으로 수도권법 제7조에 따른 상수원보호구역의 수질이 악화되거나 환경정책기본법 제12조에 따른 환경기준의 유지가 곤란하게 되는 등 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부(제25조 제2항 제4호)'를 심사하여야 한다. 이는 2015. 1. 20. 법률 제13038호로 개정되기 전의 구 폐기물관리법 제25조 제2항 제4호가 심사기준으로 '폐기물처리시설의 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부'로 규정하였던 것에서 더 나아가 '환경정책기본법상의 환경기준 유지 여부'를 구체적인 심사기준으로 명시한 것이다. 따라서 시·도지사는 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 판단함에 있어, 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지라는 환경정책기본법의 입법 취지와 환경정책기본법에 따라 설정된 환경기준도 고려하여야 한다.

폐기물관리법 제25조 제2항 제4호가 인용하고 있는 환경정책기본법 제12조 제1항은 "국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다."고 규정하고 있다. 2016. 1. 27. 법률 제13894호로 개정되기 전의 구 환경정책기본법 제12조 제1항이 "국가는 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다."고 규정하였던 것에서 더 나아가 대통령령에서 환경기준을 설정할 때 고려하여야 할 주요사항으로 '생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등'을 명시함으로써 환경기준의 방향을 제시하고 환경기준을 종전보다 강화하여 국민건강을 보호하려는 것이 그 입법 취지이다.

나아가 환경정책기본법 제13조는 '환경기준의 유지'라는 제목으로 환경기준 유지를 위하여 고려해야 할 사항으로 '환경 악화의 예방 및 그 요인의 제거(제1호)', '환경오염 지역의 원상회복(제2호)', '새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경오염 및 환경훼손의 예방(제3호)', '환경오염방지를 위한 재원의 적정 배분(제4호)'을 들고 있다. 여기서 '환경'에는 '생활환경'과 '자연환경'이 모두 포함된다(환경정책기본법 제3조 제1호).

이와 같이 폐기물관리법과 환경정책기본법은 지정폐기물이 아닌 폐기물의 경우에도 폐기물관리법과 환경정책기본법의 입법 목적에 입각하여 환경 친화적으로 폐기물처리업을 영위하도록 요구하고 있다.

위와 같은 관련 규정들의 내용과 체계, 입법 취지에 비추어 보면, 행정청은 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부 등 생활환경과 자연환경에 미치는 영향을 두루 검토하여 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 판단할 수 있으며, 이에 관해서는 행정청에 광범위한 재량권이 인정된다(대법원 2017. 10. 31. 선고 2017두46783 판결

참조).

따라서 법원이 적합 여부 결정과 관련한 행정청의 재량권 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 해당 지역의 자연환경, 주민들의 생활환경 등 구체적 지역 상황, 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형과 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. '자연환경·생활환경에 미치는 영향'과 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 파급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 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(대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 등 참조).

나. 처분이 재량권을 일탈·남용하였다는 사정은 그 처분의 효력을 다투는 자가 주장·증명하여야 한다(대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두41579 판결 등 참조). 행정청이 폐기물처리사업계획서 반려 내지 부적합 통보를 하면서 그 처분서에 불확정개념으로 규정된 법령상의 허가기준 등을 충족하지 못하였다는 취지만을 간략히 기재하였다면, 반려 내지 부적합 통보에 대한 취소소송절차에서 행정청은 그 처분을 하게 된 판단 근거나 자료 등을 제시하여 구체적 불허가사유를 분명히 하여야 한다. 이러한 경우 재량 행위인 폐기물처리사업계획서 반려 내지 부적합 통보의 효력을 다투는 원고로서는 행정청이 제시한 구체적인 불허가사유에 관한 판단과 근거에 재량권 일탈·남용의 위법이 있음을 밝히기 위하여 소송절차에서 추가적인 주장을 하고 자료를 제출할 필요가 있다(대법원 2018. 12. 27. 선고 2018두49796 판결, 대법원 2019. 12. 24. 선고 2019두45579 판결 참조).

2. 이 사건의 판단

가. 원심은 원고가 피고에게 제출한 이 사건 폐기물처리사업계획서에 대한 반려처분이 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다.

피고는 「영천시 폐기물처리업 등에 관한 인허가지침」(이하 '이 사건 지침'이라고 한다) 제3조에 근거하여 '보완서류(인근 주민들의 동의서) 미제출'만을 이유로 반려처분을 하였는데, 이 사건 폐기물처리사업계획서 제출에 따른 '주민의 건강 및 주변 환경에의 영향 여부'를 검토·확인한 후 그 검토결과를 이유로 한 처분사유를 제시하지 아니한 채, 오로지 '보완서류(인근 주민들의 동의서) 미제출'이라는 절차적 이유만으로 반려처분을 한 것은, 이 사건 지침을 준수하는 공익에 비하여 원고의 영업상 이익을 과도하게 제한하는 것으로 비례원칙에 어긋난다는 이유를 들었다.

나. 그러나 원심의 판단은 그대로 받아들이기 어렵다.

1) 피고가 반려처분서에 처분사유를 '폐기물관리법 제25조 제7항 및 이 사건 지침 제3조에 따른 주민 건강 및 주변 환경 영향 여부를 확인하기 위한 주민동의서 미제출'이라고만 기재하였으나, 이 사건 소송과정에서 ① 비산먼지나 그 밖의 오염물질이 가까운 거리에 있는 주민생활에 영향을 줄 우려가 있고, ② 「소음·진동관리법 시행규칙」 제2조의2 [별표 1]에 의해 소음·진동배출시설로 규정된 분쇄시설을 운영할 때 소음·진동 발생이 우려되며, ③ 화재 사례가 빈번한 폐합성수지류 보관 및 처리 중 화재 발생 시 산불로의 확산이 우려되고, ④ 연간 14,400톤의 폐기물 반입과 9,000톤의 제품 출하를 위해 대형트럭이 빈번하게 출입하여 인근 지역의 교통 위험을 증가시키며, ⑤ 기존 축사가 입지하고 있는 곳에 추가적인 환경오염 유발시설이 입지할 경우 주변 환경오염이 가중된다는 등으로 처분사유로 기재되어 있던 주민의 건강과 주변 환경에의 영향이라는 불확정개념을 구체화하였다.

2) 이 사건 폐기물처리사업계획서에 의하면, 원고가 운영하려는 폐기물처리시설에는 1일 약 48톤의 폐합성수지류 폐기물이 운반되는데, 그 폐기물처리시설에서는 이를 선별하고 분쇄하여 고휘연료제품(비성형)을 1일 약 12톤, 중간가공 폐기물을 1일 약 18톤씩 생산하겠다는 것인바, 이와 같은 폐기물 처리과정에서는 소음, 분진, 진동이 발생하고, 폐기물과 제품 운반과정에서도 비산먼지 및 매연으로 인한 대기오염이 발생할 수 있을 것으로 보인다. 그런데 이 사건 폐기물처리사업계획서에 주변 환경에 대한 영향을 방지하기 위한 시설로서 구체적으로 기재되어 있는 것은 선별·분쇄과정에서 발생하는 비산먼지를 방지하기 위한 여과집진시설 1대뿐이다. 따라서 그것만으로는 폐기물처리시설로 인하여 발생할 수 있는 환경상의 악영향을 방지하는 것이 불가능하다고 본 피고의 판단이 불합리하다고 할 수 없다.

3) 원고는 위 폐기물처리시설로 매일 약 48톤의 폐기물을 운반하고, 폐기물처리시설에서 약 30톤의 가공된 제품을 출하할 예정이다. 폐기물 운반 및 제품 출하를 위하여 대형트럭이 빈번하게 출입하는 상황은 인근 지역의 교통 위험을 증가시키는 요인이 될 수 있다.

4) 환경이 오염되면 원상회복이 거의 불가능한 경우가 많아 사후적 규제만으로 환경오염으로 인한 피해를 회복하는 데 한계가 있다. 환경이 심각하게 오염될 우려가 있는 경우에는 이를 미리 방지하는 것이 중요한데, 현재 원고가 제출한 증거만으로는 '주민들의 건강이나 주변 환경에 영향을 미칠 우려'를 처분사유로 하는 반려처분에 비례의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 단정하기 어렵다.

다. 따라서 원심으로서는 단순히 피고가 보완서류 미이행(주민동의서 미제출)을 이유로 반려처분을 하였다는 전제에서 그 반려처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있다

고 단정할 것이 아니라, 원고로 하여금 폐기물처리시설 예정지의 자연환경, 기반시설과 인근의 주거시설, 상업시설, 산업시설, 근린생활시설 등의 위치, 규모 및 현황을 확인할 수 있는 자료 및 원고가 운영할 폐기물처리시설이 주민들의 건강과 주변 환경에 어떠한 영향을 주는지에 관한 주장 및 자료를 제출하게 하여 그 폐기물처리시설로 인한 '주민들의 건강이나 주변 환경에의 영향'의 유무 및 그 정도를 심리하였어야 한다.

그럼에도 원심은 그에 관한 조치를 취하거나 심리를 하지 않고, 곧바로 피고의 반려처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 폐기물관리법상 폐기물처리사업계획서 적합 통보 여부에 관한 심사기준과 그 범위, 불확정개념을 처분사유로 한 경우의 그 해석과 심리방법, 재량권 일탈·남용에 대한 주장·증명책임 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 결론

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

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 민유숙

대법관 천대엽