

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2023두31454 조치명령취소  
원고, 피상고인 주식회사 ○○○  
소송대리인 변호사 김용규  
피고, 상고인 울주군수  
원 심 판 결 부산고등법원 2022. 12. 7. 선고 (울산)2021누10503 판결  
판 결 선 고 2025. 4. 3.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

가. 폐기물 종합재활용업자인 원고는 광재류 등 폐기물을 재활용하여 울산 울주군 (이하 생략) 소재 건축토목공사현장(이하 '이 사건 현장'이라 한다)에 성토재로 반입하였다.

나. 피고는 2020. 3. 23. 원고가 이 사건 현장에 공급한 성토재에서 시료를 채취하여 토양오염 공정시험을 의뢰하였고, 검사결과 위 성토재에서 구 폐기물관리법(2019. 11. 26. 법률 제16614호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제13조의2 제3항, 구 폐기물관리법 시행규칙(2020. 5. 27. 환경부령 제868호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제14조의3 제5항 [별표 5의4], 구 토양환경보전법 시행규칙(2020. 7. 14. 환경부령 제873호로 개정되기 전의 것) [별표 3] 토양오염우려기준(이하 '토양오염우려기준'이라고 한다) 중 이 사건 현장과 같은 임야 지역에 해당하는 2지역의 기준치를 초과하는 카드뮴, 아연, 불소가 검출된 사실이 확인되었다.

다. 피고는 2020. 4. 27. 원고가 이 사건 현장에서 토양오염우려기준을 초과한 폐기물을 재활용하여 성토재로 사용함으로써 구 폐기물관리법 제13조의2 제3항에서 규정한 '폐기물을 재활용하는 자의 준수사항'을 위반하였다는 이유로 폐기물관리법 제48조에 따라 원고에게 2020. 5. 26.까지 이 사건 현장에 반입된 모든 폐기물을 수거하고 적법하게 처리한 뒤 이행완료보고서를 제출하라는 조치명령(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였다.

## 2. 관련 규정 및 쟁점

### 가. 관련 규정

1) 구 폐기물관리법 제48조에 의하면 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 폐기물이 제13조의2에 따른 '폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항'에 맞지 아니하게 처리된 경우 폐기물을 처리한 자 등에게 기간을 정하여 폐기물의 처리방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

2) 구 폐기물관리법 제13조의2는 '폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항'이라는 표제 아

래 제1항에서 "누구든지 다음 각 호를 위반하지 아니하는 경우에는 폐기물을 재활용할 수 있다."라고 규정하면서 각 호에서 대기오염물질 등이 배출되어 생활환경에 위해를 미치지 아니할 것(제1호), 유해물질이 유출되어 토양, 수생태계 또는 지하수를 오염시키지 아니할 것(제2호), 소음 또는 진동이 발생하여 사람에게 피해를 주지 아니할 것(제3호), 그 밖에 환경부령으로 정하는 재활용의 기준을 준수할 것(제5호) 등을 규정하고 있다. 한편 같은 조 제3항은 "제1항 및 제2항 각 호의 원칙을 지키기 위하여 필요한 오염 예방 및 저감 방법의 종류와 정도, 폐기물의 취급 기준과 방법 등의 준수사항은 환경부령으로 정한다."라고 규정하고 있다.

3) 구 폐기물관리법 제13조의2 제1항 제5호의 위임을 받은 구 폐기물관리법 시행규칙 제14조의3 제1항 [별표 5의3](이하 '[별표 5의3]'이라 한다)은 재활용 유형별로 '폐기물의 재활용 기준'을 상세히 규정하고 있으며, 같은 법 같은 조 제3항의 위임을 받은 구 폐기물관리법 시행규칙 제14조의3 제5항 [별표 5의4](이하 '[별표 5의4]'라고 한다)는 '폐기물을 재활용하는 자의 준수사항'에 관하여 대기오염물질, 소음·진동, 수질오염물질, 악취, 침출수, 토양오염물질 등으로 구분하여 '오염 예방 및 저감 방법의 종류와 정도'에 관하여 상세히 규정하고 있다.

4) [별표 5의3]에서는 폐기물을 토양 등에 접촉시켜 성토재 등으로 사용하는 방식(R-7 유형) 중 일부 세부유형에 대하여는 재활용 대상 폐기물에 함유된 오염물질이 토양오염우려기준 이내여야 한다고 명시한 반면, 인·허가받은 토목·건축공사의 성토재 등으로 사용하는 경우(R-7-1 유형) 토양오염우려기준을 충족하여야 한다는 명시적인 규정을 두지 않고 있다(이하 '이 사건 재활용 기준'이라 한다).

이와 달리 [별표 5의4]에 의하면, 폐기물을 토양 등에 접촉시켜 성토재 등으로 재활

용하는 경우 물리적·화학적 또는 생물학적 처리 방법을 이용하여 폐기물에 포함된 토양오염물질을 처리하여 사람이나 환경에 위해가 발생하지 않도록 해야 하고[제1호 (가) 목 1) 바)], 이때 그 오염 예방 및 저감 정도는 토양오염우려기준 이내여야 한다[제1호 (나)목 6)](이하 통틀어 '이 사건 재활용 준수사항'이라 한다).

#### 나. 쟁점

이 사건의 쟁점은, 원고가 폐기물을 토양 등에 접촉시켜 인·허가받은 건축토목공사 현장의 성토재 등으로 사용하는 방식(R-7-1 유형)의 재활용을 하면서 이 사건 재활용 기준은 충족하였으나, 폐기물이나 그 성토한 부분 자체의 토양오염물질이 토양오염우려기준을 초과하여 이 사건 재활용 준수사항을 충족하지 못한 경우 구 폐기물관리법 제13조의2를 위반한 것이 되는지 여부이다.

#### 3. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 구 폐기물관리법 제13조의2 제3항은 제1항이 정한 폐기물 재활용의 원칙을 지키기 위한 준수사항일 뿐 제1항이 정한 원칙을 보충·변경할 수 없고, 따라서 제1항 제5호의 위임을 받은 이 사건 재활용 기준이 R-7-1 유형에 관하여 재활용 대상 폐기물 및 이를 성토한 부분이 토양오염우려기준을 충족하여야 한다는 취지의 명시적인 규정을 두지 않은 이상, 제3항의 위임을 받은 이 사건 재활용 준수사항에 토양오염우려기준을 준수해야 한다는 내용이 있더라도 이는 R-7-1 유형에 적용되지 않는다고 보아 이 사건 처분이 위법하다는 원고의 주장을 받아들였다.

#### 4. 대법원의 판단

가. 그러나 원심의 위와 같은 판단은 아래와 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

1) 구 폐기물관리법은 폐기물의 발생을 억제하는 동시에 발생한 폐기물을 친환경적

으로 처리하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이를 위하여 구 폐기물관리법은 누구든지 폐기물을 재활용할 수 있도록 하면서도, 사람이나 환경에 위해가 발생할 우려가 있는 경우 폐기물의 재활용을 금지하는 '원칙적 허용·예외적 금지 방식'을 취하고 있다(제13조의2). 이러한 폐기물 재활용 제도의 체계와 한번 파괴된 환경은 그 회복에 막대한 시간과 비용이 소요되는 점을 고려하면, 폐기물 재활용을 활성화하되 그로 인한 환경오염 등의 부작용을 막기 위한 사전예방수단으로 폐기물의 재활용 기준과 재활용의 준수사항을 엄격하게 설정할 필요성이 크다.

2) 폐기물을 토양 등에 접촉시켜 성토재 등으로 재활용하는 경우 재활용 대상 폐기물에 토양오염물질이 함유되어 있다면 이것이 기존 토양과 상호작용하는 과정에서 유해물질이 유출되어 토양을 오염시킬 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 토양에 접촉하는 성토재 등으로 재활용하는 폐기물은 재활용 대상으로서 폐기물 자체의 처리와 관련한 기준이 필요할 뿐 아니라 토양오염을 예방·저감하기 위한 차원에서 관리될 필요가 있다. R-7-1 유형은 폐기물을 토양 등에 접촉시켜 성토재 등으로 재활용하는 전형적인 유형이고, 특히 토목·건축공사의 성토재로 사용된 폐기물은 공사가 완료되고 나면 이를 다시 분리해내기도 쉽지 않다.

3) 구 폐기물관리법 제13조의2에 따르면 제1항 각 호에서 정한 폐기물 재활용 기준을 하나라도 위반한 경우 폐기물을 재활용할 수 없다. 재활용의 유형별로 구체적인 재활용 기준을 정한 제5호 및 그 위임을 받은 [별표 5의3]과 달리, 제1호 내지 제3호는 토양오염을 비롯한 환경오염행위를 금지하면서도 구체적으로 어떠한 경우 환경오염행위에 해당한다고 볼 수 있는지에 대하여는 직접 정하지 않고 있다. 대신 같은 조 제3

항에서 제1항이 정한 원칙을 지키기 위하여 필요한 오염 예방 및 저감 방법의 종류와 정도 등 준수사항은 환경부령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 제정된 [별표 5의4]가 제1항에서 정한 오염·유해물질별로 그 오염 예방 및 저감 방법과 그 정도를 정하고 있다.

이러한 구 폐기물관리법의 문언과 체계에 비추어 보면, 폐기물을 재활용하려는 자는 같은 법 제13조의2 제1항 제1호 내지 제5호 및 제5호의 위임을 받은 [별표 5의3]이 정한 폐기물 재활용 유형별 재활용 기준을 모두 준수하여야 하고, 나아가 같은 조 제1항 제1호 내지 제3호가 정한 기준을 위반하지 않기 위하여 [별표 5의4]에서 정한 준수사항을 따라야 한다.

4) 위와 같은 사정을 종합하면, 구 폐기물관리법 제13조의2 제3항은 제1항과 중첩하여 적용되는 것이지, 제1항이 우선 적용되어 제3항의 적용을 배제하는 것이라거나, 제1항과 제3항이 서로 충돌하는 규정이라고 보기 어렵다.

5) 그러므로 R-7-1 유형으로 폐기물을 재활용한 원고는, 이 사건 재활용 기준에 R-7-1 유형 재활용의 세부기준으로 토양오염우려기준을 준수하여야 한다는 명시적인 규정이 없더라도 이 사건 재활용 준수사항에 따라 성토재로 재활용하는 폐기물에 포함된 토양오염물질이 이 사건 현장에 적용되는 토양오염우려기준을 넘지 않도록 해야 한다. 구 폐기물관리법 시행규칙이 이 사건 처분 이후 개정되었다고 하더라도 달리 볼 수 없다.

나. 그런데도 원심은 R-7-1 유형의 재활용 대상 폐기물이나 그 성토한 부분 자체에는 이 사건 재활용 기준만이 적용될 뿐 이 사건 재활용 준수사항이 적용되지 않는다고 보아, 토양오염우려기준을 초과한 오염물질이 검출되었음을 처분사유로 한 이 사건 처

분이 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 구 폐기물관리법 제13조의2, [별표 5의3], [별표 5의4] 등 관련 규정의 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

#### 5. 결론

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

재판장            대법관            오석준

                  대법관            이흥구

                  대법관            엄상필

주 심            대법관            이숙연