

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2023두36473 폐기물처리(중간처분-기계적처분) 사업계획 부적합
통보처분 취소청구

원고, 피상고인 주식회사 ○○○(변경 전 상호: 주식회사 △△△)
소송대리인 변호사 윤인성 외 7인

피고, 상고인 청주시장
소송대리인 변호사 정승규 외 1인

원 심 판 결 대전고등법원 2023. 2. 1. 선고 (청주)2022누50374 판결

판 결 선 고 2026. 8. 13.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대전고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 따르면, 다음 사실을 알

수 있다.

가. 원고는 폐기물중간·최종처리업 등을 목적으로 설립된 회사로서 청주시 청원구 (상세주소 1 생략) 일원(이하 '이 사건 사업부지'라 한다)에서 폐기물 소각시설(이하 '이 사건 소각시설'이라 한다) 및 파분쇄시설(이하 '이 사건 파분쇄시설'이라 하고, 이 사건 소각시설과 함께 '이 사건 각 폐기물처리시설'이라 한다)의 설치사업을 추진하고 있다.

나. 원고는 청주시 흥덕구 (상세주소 2 생략) 잡종지 183,750㎡(이하 '이 사건 ◇◇리 토지'라 한다)에서 폐기물 매립시설을 운영하면서 폐기물 소각시설을 추가로 설치·운영하고자 하였으나 지역 주민들의 반대 등으로 진행이 어렵게 되자, 2015. 3. 26. 피고와, '원고는 이 사건 ◇◇리 토지에서 추진·운영 중인 폐기물 소각시설과 매립장의 관내 타 지역 이전을 추진하고, 피고는 이에 적극 협력한다'라는 내용의 업무협약을 체결하였다.

다. 원고는 2017. 5. 11. 피고에게 이 사건 파분쇄시설에 관한 폐기물처리사업계획서를 제출하였다. 피고는 2018. 2. 1. 원고에게 이 사건 파분쇄시설에 관한 폐기물처리사업계획서 적합통보를 하였다(이하 '2018. 2. 1. 자 적합통보'라 한다). 원고는 2020. 1. 30. 피고에게 위 적합통보에 따라 폐기물처리업 허가를 받아야 하는 기간의 연장을 신청하였고, 피고는 2020. 3. 17. 그 기간을 2021. 1. 31.까지로 연장하여 주었다.

라. 원고는 2018. 3. 15. 피고에게 이 사건 파분쇄시설에 관한 도시관리계획(폐기물처리시설) 결정을 받기 위한 입안제안서를 제출하였다. 피고는 2019. 1. 4. 원고에게 '산림훼손을 최소화하는 절·성토계획(안)으로 수립 등'을 조건으로 조건부 입안 수용을 통보하였다.

마. 원고는 2019. 11. 5. 금강유역환경청장에게 이 사건 소각시설에 관한 폐기물처

리사업계획서를 제출하였다. 금강유역환경청장은 2020. 3. 4. 원고에게 이 사건 소각시설에 관한 폐기물처리사업계획서 적합통보를 하였다.

바. 원고는 2020. 12. 1. 피고에게 이 사건 각 폐기물처리시설에 관한 도시관리계획(폐기물처리시설) 결정을 받기 위한 입안제안서를 제출하였다. 피고는 2021. 2. 10. 원고에게 '환경 및 주민의 건강에 대한 악영향 등'을 이유로 위 입안제안을 거부하였다.

사. 원고는 2021. 3. 15. 피고에게 '2018. 2. 1. 자 적합통보가 폐기물처리업 허가를 받아야 하는 기간의 경과로 그 효력이 상실되었음'을 이유로 사업부지 면적이 일부 축소된 것을 제외한 나머지 내용은 2018. 2. 1. 자 적합통보를 받은 폐기물처리사업계획서와 동일한 내용의 이 사건 파분쇄시설에 관한 폐기물처리사업계획서(이하 '이 사건 사업계획서'라 한다)를 제출하였다.

아. 피고는 2021. 4. 21. 원고에게 '폐기물관리법 제25조 제2항에 따라 다른 법률을 검토한 결과 사업부지가 「도시·군계획시설 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(이하 '도시계획시설규칙'이라 한다)에 따른 폐기물처리 및 재활용시설 결정기준에 부적합하여 도시관리계획 결정 입안제안을 미반영 통보하였다'라는 이유로(이하 '이 사건 처분사유'라 한다) 이 사건 사업계획서 부적합통보를 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 상고이유에 대한 판단

가. 관련 규정과 법리

1) 「구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2024. 2. 6. 법률 제20234호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국토계획법'이라 한다) 제2조 제4호 다목, 제6호 사목, 제11호 가목, 제29조 제1항에 따르면, 구 국토계획법령상 기반시설에 해당하는 폐기물처리시설

을 설치하려면 시·도지사나 인구 50만 명 이상의 대도시 시장이 그에 관한 도시·군 관리계획을 결정하여야 한다. 같은 법 제43조 제2항의 위임에 따라 폐기물처리 및 재활용시설 결정기준을 정한 도시계획시설규칙 제157조는 그 기준으로 '인구밀집지역이나 공공기관·학교·연구시설·의료시설·종교시설 등과 가깝지 않고 주거환경에 나쁜 영향을 주지 않도록 인근의 토지이용계획을 고려할 것 등'을 규정하고 있다.

한편 폐기물관리법 제25조 제1항은, 폐기물처리업 중 지정폐기물이 아닌 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업으로 하려는 자는 폐기물처리업 허가신청에 앞서 폐기물처리사업계획서를 시·도지사에게 제출하여야 한다고 규정한다. 같은 조 제2항은, 시·도지사는 다음 각 호의 사항에 관하여 검토한 후 제출된 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 폐기물처리사업계획서를 제출한 자에게 통보하여야 한다고 규정하면서, 제2호에서 '폐기물처리시설의 입지 등이 다른 법률에 저촉되는지 여부'를 규정하고 있다.

2) 폐기물관리법 제25조에서 폐기물처리업의 허가에 앞서 폐기물처리사업계획서에 대하여 적합 여부를 통보하는 제도를 두고 있는 취지는, 폐기물처리업을 하고자 하는 자가 스스로 시설 등을 설치하여 허가신청을 하였다가, 허가단계에서 그 사업계획이 부적정하다고 판단되어 불허가되면 막대한 경제적·시간적 손실을 입게 되므로, 이를 방지하는 동시에 허가관청으로 하여금 미리 폐기물처리사업계획서를 심사하여 그 적합여부의 통보처분을 하도록 하고 나중에 허가단계에서는 나머지 허가요건만을 심사하여 신속하게 허가업무를 처리하도록 하려는 데 있다. 따라서 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 심사하는 단계에서는, 장차 적합통보에 따른 시설이나 장비, 기술능력 등을 갖추더라도 폐기물처리업의 허가를 하기 곤란할 중대한 공익상 필요가 있다면, 이러한

사정까지도 고려하여 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 판단하도록 하는 것이 위 제도의 취지에 부합할 뿐만 아니라 행정에 대한 신뢰를 제고하는 길이기도 하다. 그리고 폐기물처리업 허가에 앞서 폐기물처리사업계획서 적합 여부를 통보하는 데 있어서 검토하여야 할 사항으로 정하여진 폐기물관리법 제25조 제2항 각 호의 사유는, 재량권 행사의 범위와 기준을 보다 구체적이고 명확하게 정함으로써, 폐기물처리업 허가의 사전결정절차로서 중요한 의미를 가지는 폐기물처리사업계획서 적합 여부의 통보에 관한 행정작용의 투명성과 적법성을 제고하기 위한 것이라고 할 수 있다(대법원 2011. 11. 10. 선고 2011두12283 판결 참조).

나. 구체적 판단

1) 앞서 본 규정의 내용 등에 위 법리를 더하여 보면, 구 국토계획법령상 기반시설에 해당하여 도시·군관리계획 결정이 필요한 폐기물처리시설의 입지 등이 구 국토계획법 제43조 제2항, 도시계획시설규칙 제157조에 따른 폐기물처리 및 재활용시설 결정기준에 저촉되는 경우에는 폐기물관리법 제25조 제2항 제2호를 근거로 그에 관한 폐기물처리사업계획서에 대하여 부적합통보를 할 수 있다고 봄이 타당하다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

가) 폐기물관리법 제25조 제2항 제2호에서 폐기물처리사업계획서를 '폐기물처리시설의 입지 등이 다른 법률에 저촉되는지 여부' 등에 관하여 검토한 후 그 적합 여부를 통보하도록 한 것은, 폐기물처리시설 설치·운영 관련 인·허가단계에서 폐기물처리시설의 설치·운영을 제한하는 법령에 저촉된다는 이유로 폐기물처리시설을 설치·운영하지 못하게 되어 막대한 경제적·시간적 손실이 발생하는 것을 방지하고자 하는 취지에서 그 저촉 여부를 미리 검토하려는 것이다. 따라서 폐기물관리법 제25조 제2항

제2호에 따른 '다른 법률'에는 '폐기물처리시설의 설치·운영 관련 인·허가에 관한 법령 등 폐기물처리시설의 설치·운영을 제한하는 법령 일체'가 포함된다고 보아야 한다.

나) 구 국토계획법령상 기반시설에 해당하는 폐기물처리시설의 경우 그 설치에 도시·군관리계획 결정이 필요하고, 그에 관한 도시·군관리계획 결정에는 폐기물처리시설의 입지 등에 관한 폐기물처리 및 재활용시설 결정기준인 구 국토계획법 제43조 제2항, 도시계획시설규칙 제157조가 적용된다. 구 국토계획법 제43조 제2항, 도시계획시설규칙 제157조는 폐기물처리시설의 설치·운영을 제한하는 법령으로서 폐기물처리법 제25조 제2항 제2호에 따라 폐기물처리시설의 입지 등이 저촉되는지 여부를 검토하여야 하는 '다른 법률'에 해당한다.

다) 한편 환경부(현 기후에너지환경부)가 폐기물관리법 제25조에 따른 폐기물처리업 허가 등에 관한 업무를 처리함에 필요한 사항을 규정하기 위하여 마련한 구 폐기물처리업 허가업무처리지침(환경부예규 제609호, 2017. 6. 27. 시행)에서도 폐기물처리사업계획서 적합통보와 관련하여 검토되어야 할 '다른 법령' 중 하나로 "국토의 계획 및 이용에 관한 법률"을 규정하고 있기도 하다.

2) 그런데도 원심은, 구 국토계획법령상 기반시설에 해당하여 도시·군관리계획 결정이 필요한 이 사건 과분쇄시설에 관한 폐기물처리사업계획서의 적합 여부를 결정할 때, 구 국토계획법 제43조 제2항, 도시계획시설규칙 제157조가 폐기물관리법 제25조 제2항 제2호에 따라 이 사건 과분쇄시설의 입지 등의 저촉 여부를 검토하여야 하는 '다른 법률'에 해당하지 않는다고 전제하고서, 이 사건 처분은 그 처분사유가 인정되지 않거나 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 폐기물관리법 제25조 제2항 제2호의 해석 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친

잘못이 있다. 이를 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 결론

나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	오석준
-----	-----	-----

주 심	대법관	이흥구
-----	-----	-----

	대법관	이숙연
--	-----	-----