

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건	2023두37674 지정폐기물최종처분업 허가취소 등 2023두37681(병합) 조치명령취소 2023두37698(병합) 조치명령취소
원고, 피상고인	주식회사 ○○○ 외 2인 소송대리인 법무법인(유한) 태평양 외 2인
피고, 상고인	낙동강유역환경청장 소송대리인 변호사 서인교 외 1인
참가행정청, 상고인	울산광역시장 소송대리인 정부법무공단 담당변호사 김재학 외 4인
원 심 판 결	부산고등법원 2023. 2. 15. 선고 (창원)2022누10101, (창원)2022누 10125(병합), (창원)2022누10118(병합) 판결
판 결 선 고	2026. 8. 13.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 참가로 인한 부분은 참가행정청이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 서면의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 의하면, 아래의 사실을 알 수 있다.

가. 원고 1 주식회사(이하 회사의 상호에서 '주식회사'의 표시는 생략한다)는 울산 남구 ○○동(지번 1 생략) 일원에서 피고로부터 폐기물처리업 허가를 받고 폐기물매립 시설(이하 '이 사건 매립시설'이라 한다)을 운영하는 회사이고, 원고 2 회사는 폐기물처리 및 오염 방지시설 건설업 등을 영위하는 회사이며, 원고 3 회사는 이 사건 매립시설에 연접한 울산 남구 ○○동(지번 2 생략) 공장용지 35,906㎡ 및 같은 동 (지번 3 생략) 공장용지 69,450㎡(이하 '이 사건 연접토지'라 한다)의 소유자이다.

나. 이 사건 매립시설이 조성된 부지와 이 사건 연접토지는 'U'자 형태로 인접해 있고 그 경계는 협곡 중간에 위치해 있는데, 원고 1 회사는 1998. 1.경 원고 3 회사와 사이에 '원고 1 회사가 이 사건 매립시설 조성을 위하여 협곡 아래에서부터 폐기물을 매립해 올라가면서 이 사건 연접토지와의 경계에 지그재그 형태의 제방을 쌓고 폐기물의 매립고와 동일한 높이로 성토하기로 한다'는 취지의 합의를 하였다.

다. 한편, 원고 1 회사는 1998. 8. 1. 원고 2 회사와 사이에 양사가 공동 투자하여 이 사건 매립시설을 조성하되, 매립장 면적을 지분비율로 분할·구분하여 각자 매립권

한을 갖고 관리·사용하기로 하는 협약을 체결하였다. 이에 따라 원고 2 회사는 2000. 6. 1.경 피고로부터 허가를 받아 이 사건 매립시설 중 이 사건 연접토지와 근접한 부분에 6, 7, 8공구(이하 '이 사건 공구'라 한다)를 조성·운영하였다.

라. 원고 1 회사는 2011. 10. 28. 원고 2 회사로부터 이 사건 공구의 폐기물 관련 시설 일체 및 그 시설에 대한 허가사항 일체를 양수하기로 하는 계약을 체결하고 2011. 11.경 피고에게 그 권리·의무 승계신고를 마쳤다.

마. 피고는 2017. 11. 22.경 이 사건 연접토지 중 이 사건 공구 인근 부분(이하 '이 사건 매립부지'라 한다)에 일반폐기물 및 지정폐기물(이하 '이 사건 폐기물'이라 한다)이 매립되어 있는 것을 확인하였다.

바. 피고는 2019. 12. 19. 원고 2 회사 및 원고 1 회사에 대하여 불법매립행위자로서, 원고 3 회사에 대하여 불법매립된 토지의 사용을 승낙한 토지소유자로서 구 폐기물관리법(2019. 11. 26. 법률 제16614호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 폐기물관리법'이라 한다) 제48조에 따라 처분일로부터 1년 이내에 이 사건 폐기물 전량을 원고 1 회사의 다른 영업장 또는 정상 영업 중인 다른 매립장으로 적정하게 이전 처리하되, 당사자별 처리물량, 처리방법 등 세부 처리계획을 수립하여 피고 및 참가행정청으로부터 사전승인을 득한 후 시행하라는 조치명령(이하 '이 사건 조치명령'이라 한다)을 하였다.

사. 또한 피고는 같은 날 원고 1 회사에게 구 폐기물관리법 제27조 제2항 제1호에 근거하여 폐기물처리업(최종처분업) 허가를 취소(이하 '이 사건 허가취소'라 한다)하였다.

2. 피고 및 참가행정청의 상고이유에 관한 판단(원고 2 회사, 원고 1 회사 관련)

가. 이 사건 조치명령의 위법 여부

1) 이 사건 조치명령의 대상자에 해당하는지 여부(원고 2 회사 관련)

가) 구 폐기물관리법 제48조 제1호는 폐기물을 불법으로 매립한 경우 관할 행정청이 '폐기물을 처리한 자'에게 기간을 정하여 폐기물의 처리 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 법 제33조 제1항은 폐기물처리업자가 폐기물처리업을 양도한 경우 그 양수인은 허가에 따른 권리·의무를 승계한다고 규정하고 있다.

폐기물을 불법으로 매립한 폐기물처리업자가 이후 폐기물처리업을 양도한 경우, 그 양수인이 폐기물처리업과 관련된 권리·의무를 승계하였다고 하더라도 해당 사업의 양도인은 여전히 구 폐기물관리법 제48조에 따른 조치명령의 상대방이 될 수 있다고 해석함이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 헌법 제35조 제1항은 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고, 아울러 국가와 국민이 환경보전을 위하여 노력하도록 의무를 지우고 있다. 이는 국가뿐만 아니라 국민도 오염방지와 오염된 환경의 개선에 관하여 책임을 부담함을 의미한다.

환경정책기본법은 모든 국민에게 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 인정하는 한편, 일상생활에서 발생하는 환경오염과 환경훼손을 줄이고 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하도록 의무를 지우고(제6조), 사업자에게는 그 사업활동으로부터 발생하는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전시책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 지우고(제5조), 나아가 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담하

는 것이 원칙임을 밝히는(제7조) 등으로 헌법이 선언한 국가와 국민의 헌법상 책무를 구체화하고 있다.

따라서 환경오염에 관련된 법률관계에 대하여 관련 규정과 법리를 해석·적용할 때에는 환경보전을 위한 헌법의 정신과 환경정책기본법의 기본이념이 충분히 실현될 수 있도록 하여야 한다.

(2) 구 폐기물관리법은 폐기물로 인하여 환경오염을 일으킨 자는 오염된 환경을 복원할 책임을 지며, 오염으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다고 규정하여 오염원인자 책임원칙을 천명하고 있다(제3조의2 제4항). 이에 따라 구 폐기물관리법은 '누구든지' 허가 또는 승인을 받거나 신고한 폐기물처리시설이 아닌 곳에서 폐기물을 매립하거나 소각하여서는 아니 된다고 규정하고(제8조 제2항 본문), 이를 위반하여 버려지거나 매립되는 폐기물이 발생하면 군수 등 관할 행정청은 '폐기물을 처리한 자'에게 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있다(제48조 제1호).

앞서 살핀 해석원칙에 따라 위 규정들을 살펴보면, 폐기물을 불법 매립한 원인 행위자는 폐기물처리업의 양도 등 매립 이후에 벌어지는 사정과 관계없이 조치명령의 상대방이 된다고 보아야 한다.

(3) 구 폐기물관리법은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 구 폐기물관리법의 입법목적을 고려하면, 행정청은 환경적 위해를 가장 신속하고 효율적으로 제거할 수 있는 자에게 필요한 조치의무를 명할 필요가 있고, 이러한 필요성은 해당 폐기물처리업이 양도되었다고 하여 달리 볼 수 없다.

(4) 구 폐기물관리법 제33조 제1항이 폐기물처리업의 양수인이 허가에 따른 권리

· 의무를 승계한다고 규정하고 있으나, 폐기물을 불법 매립한 종전 폐기물처리업자의 폐기물 처리 의무를 면제한다고 규정하고 있지는 않다. 여기에 앞서 본 환경 관련 규정의 해석원칙과 조치명령의 취지, 원인행위자인 양도인으로 하여금 필요한 조치를 명할 필요성까지 고려하여 보면 구 폐기물관리법 제33조 제1항에 따른 승계 이후에도 원인행위자인 양도인이 조치명령의 상대방이 될 수 있다고 해석하는 것이 타당하다.

나) 원심은, 원고 2 회사가 이 사건 매립부지에 이 사건 폐기물을 매립하였다고 인정하면서도, 원고 2 회사가 이 사건 조치명령 전에 이 사건 양도·양수계약을 체결하여 원고 1 회사에게 이 사건 공구에 관한 폐기물처리업 허가 등 권리 일체를 양도하고 권리·의무 승계신고를 마쳤다는 이유로 구 폐기물관리법 제48조의 조치명령 대상자에 해당하지 않는다고 판단한 제1심판결을 그대로 유지하였다. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 반하는 것으로서 수긍하기 어렵다. 그러나 아래 2)항에서 보는 바와 같이 이 사건 조치명령은 재량권을 일탈·남용한 것에 해당하므로, 결국 원심의 위와 같은 잘못은 판결에 영향을 미치지 않았다.

2) 이 사건 조치명령의 재량권 일탈·남용 여부(원고 2 회사, 원고 1 회사 관련)

원심은, 원고 1 회사의 경우 이 사건 공구에 대한 폐기물처리시설 및 그에 대한 허가 일체를 양수한 자로서 구 폐기물관리법 제48조의 조치명령 대상자에 해당되나, 이 사건 폐기물 전량을 다른 매립장으로 이전 처리할 것을 내용으로 하는 이 사건 조치명령의 내용은 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 보았다. 한편 원고 2 회사의 경우 이 사건 조치명령 대상자에 해당하지 않는다고 판단하면서도, 설령 구 폐기물관리법 제48조의 조치명령 대상자에 해당한다 하더라도 마찬가지로 이 사건 조치명령의 내용 자체가 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단한 제1심판

결을 그대로 유지하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원고 2 회사가 이 사건 조치명령 대상자에 해당하지 않는다고 본 원심의 판시는 부적절하나, 원고 2 회사가 이 사건 조치명령의 대상자에 해당한다는 부가적·가정적 전제에서 원고 2 회사 및 원고 1 회사에 대한 이 사건 조치명령이 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 본 원심의 결론은 정당하며, 거기에 상고이유 주장과 같이 행정청의 재량 판단에 관한 법리를 오해 하거나 심리를 다하지 않는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

나. 이 사건 허가취소의 위법 여부(원고 1 회사 관련)

원심은, 이 사건 처분이 재량권의 범위를 일탈하였거나 재량권을 남용한 것인지 여부는 구 폐기물관리법 제27조 제2항 제1호의 규정 목적과 취지 등에 따라 판단하여야 한다는 전제에서, 피고가 원고 1 회사에 대하여 한 이 사건 허가취소가 비례의 원칙에 위배되어 재량권의 한계를 벗어나 위법하다고 판단한 제1심판결을 그대로 유지하였다. 원심판결의 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 제재적 처분기준을 정한 행정규칙의 위법성 판단에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

3. 참가행정청의 상고이유에 관한 판단(원고 3 회사 관련)

원심은, 원고 3 회사가 원고 2 회사 또는 원고 1 회사에게 자기 소유의 토지 사용을 허용하였다고 볼 수 없으므로, 구 폐기물관리법 제48조 제3호의 조치명령 대상자에 해당하지 않는다고 판단하였다. 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단을 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 구 폐기물관리법 제48조 제3호의 해석에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

4. 피고의 원고 3 회사에 대한 상고에 관한 판단

피고는 원심판결 중 원고 3 회사에 대한 부분에 대하여도 상고하였으나, 상고장이나 상고이유서에 이에 관한 상고이유의 기재가 없다.

5. 결론

상고를 모두 기각하고, 상고비용 중 참가로 인한 부분은 참가행정청이, 나머지는 피고가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 오석준

주 심 대법관 이흥구

 대법관 이숙연