

광 주 고 등 법 원

제 1 특 별 부

판 결

사 건 2006누667 폐기물처리시설 설치 승인처분무효확인 등
원고, 항소인 별지 원고 목록(생략) 기재와 같다.
원고들 소송대리인 법무법인 창조 담당변호사 박오순
피고, 피항소인 전라남도지사
소송대리인 법무법인 법가 담당변호사 노영대
제1심 판결 광주지방법원 2006. 3. 23. 선고 2005구합722 판결
변 론 종 결 2006. 11. 9.
판 결 선 고 2006. 11. 30.

주 문

1. 제1심 판결을 취소한다.
2. 피고가 2004. 3. 12. 화순군수에 대하여 한 농촌폐기물종합처리시설의 설치승인처분은 무효임을 확인한다.
3. 소송총비용은 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

제1심 판결을 취소한다. 주위적으로, 피고가 2004. 3. 12. 화순군수에 대하여 한 농촌 폐기물종합처리시설의 설치승인처분은 무효임을 확인한다. 예비적으로, 위 처분을 취소한다.

이 유

1. 이 사건 처분의 경위

가. 화순군수는 관내에 폐기물종합처리시설(이하 이 사건 폐기물처리시설이라 한다)을 설치하기 위하여 2002. 8. 16.부터 2002. 9. 14.까지 입지후보지를 공모하였다. 그 결과 2002. 9. 30. 주민들이 신청한 화순읍 앵남리 3구 등 3곳과 화순군이 선정한 한천면 가암리(주암제 상부) 등 2곳이 후보지로 결정되었다.

나. 한편 화순군수는 2002. 9. 13. 관내 13개 읍면주민 210인, 사회단체장 25인, 의회 의원 16인, 기자 13인, 군공무원 16인 등 총 280인을 입지선정위원으로 위촉하여 이 사건 폐기물처리시설의 입지선정을 위한 입지선정위원회를 설치하였다. 그리고 입지선정위원회에서는 2002. 10. 15. 입지선정 설명회와 후보지에 대한 현지답사를 거쳐 입지선정을 위한 투표를 실시하였고, 그 결과 유효투표 수 266표 중 168표를 얻은 한천면 가암리가 폐기물종합처리시설의 대상입지로 확정되었다.

다. 그에 따라 화순군수는 2002. 10. 30.부터 2002. 11. 29.까지 30일간 입지확정공고를 한 후, 2004. 2. 17. 피고에게 폐기물처리시설 설치승인신청을 하였고, 피고는 2004. 3. 12. 폐기물관리법 제30조 제2항 및 같은 법 시행규칙 제21조 제2항의 규정에 의거 위 신청을 승인(이하 이 사건 처분이라 한다)하였다. 이 사건 처분의 내용은, 명칭 : 화순군농촌폐기물종합처리시설, 설치예정지 : 화순군 한천면 가암리 산91 일원, 처리시설

명 : 관리형 매립시설, 처리시설규격 : 부지면적 28,650m², 매립면적 24,720m², 매립용량 301,000m³, 처리대상 폐기물 종류 : 생활폐기물, 처리예상량 : 1년당 14,805톤, 침출수 처리는 전처리 후 하수처리장 관로로 이송, 처리한다는 것이다.

[인정근거] 갑 제1호증, 을 제1 내지 3호증의 각 1, 2, 제4호증의 1 내지 6, 제5호증, 제6호증의 1 내지 5, 제7호증, 제8호증의 1, 2의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자의 주장과 그에 대한 판단

가. 당사자 주장의 요지

(1) 원고들

이 사건 폐기물처리시설은 조성면적이 30,000m² 이상이므로 폐기물관리법이 아니라 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(2004. 2. 9. 법률 제7169호로 개정되기 전의 것으로, 이하 같고 폐촉법이라 한다)이 적용되어야 한다. 그런데 화순군수는 폐촉법과 폐촉법 시행령(2004. 8. 10. 대통령령 제18514호로 개정되기 전의 것으로, 이하 같고 폐촉법과 합하여 폐촉법령이라 한다)의 규정에 따라 입지선정위원회를 구성하여 이 사건 폐기물처리시설의 설치를 위한 절차를 추진하였어야 함에도 불구하고, 그에 따르지 않은 채 임의로 입지선정위원회를 구성하여 입지를 선정하였다. 그리고 피고는 이 사건 폐기물처리시설이 폐촉법령의 규정에 적합하게 선정된 경우 그에 근거하여 승인하여야 함에도, 폐기물관리법과 같은 법 시행규칙에 의거 이 사건 폐기물처리시설의 설치를 승인하였다.

또한 이 사건 폐기물처리시설 부지는 고지에 위치하고 있어서 침출수로 인하여 인근에 있는 양어장, 식수용 관정 및 농업용 저수지 등을 오염시킬 우려가 있다.

따라서 피고의 이 사건 처분은 폐촉법령에 위배되어 위법한바, 주위적으로는 그 하

자가 중대·명백하여 무효이므로 그 확인을 구하고, 예비적으로는 적어도 그 하자가 취소사유에 해당하므로 취소되어야 한다.

(2) 피고

이 사건 폐기물처리시설은 그 조성면적(매립면적)이 28,650㎡이므로 폐촉법이 아니라 폐기물관리법의 적용을 받는다. 그리고 이 사건 폐기물처리시설에 대한 입지 선정도 적법하게 이루어졌다. 따라서 그에 따른 이 사건 처분은 적법하다.

설령 폐촉법령의 규정에 따라 이 사건 입지선정을 해야 하는데 그렇게 하지 않았더라도 이는 절차위반에 불과하여 취소사유에 해당할 뿐 무효사유로 볼 수 없는데 이 사건 취소소송은 제소기간이 경과하여 부적법하다.

또한 원고의 청구가 이유 있다고 인정되더라도 주변지역 주민과 보상협상이 타결되었고, 부지선정위원회를 다시 구성하여 절차를 진행하더라도 동일한 결과가 나올 것으로 예상되며, 이 사건 처분에 따라 공사계약이 체결되어 다액이 예산이 집행된 점 등에 비추어 이 사건 처분을 취소하는 것은 현저히 공공복리에 적합하지 않으므로 원고의 청구는 기각되어야 한다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

(1) 이 사건 처분의 적법 여부

(가) 폐촉법 제9조 제1항과 폐촉법시행령 제6조에 의하면, ① 매립량 1일 300톤 이상으로서 조성면적 15만제곱미터 이상인 폐기물매립시설, ② 1일 처리능력 50톤 이상인 폐기물소각시설, ③ 지방자치단체가 설치하는 위 규모 미만의 폐기물매립시설 또는

폐기물소각시설 중 지방자치단체의 조례로 정하는 시설에 대하여는 폐기물관리법이 아닌 폐촉법령이 적용되는 것으로 규정하고 있다. 그리고 폐촉법령의 규정에 근거하여 제정된 화순군 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 조례(2001. 7. 7. 조례 제1697호, 이하 이 사건 조례라 한다) 제3조 제1호에 의하면, 폐촉법령이 적용되는 폐기물처리시설의 하나로 조성면적 3만제곱미터 이상인 폐기물매립시설을 들고 있다.

(나) 앞에서 든 증거, 갑 제2 내지 4호증, 을 제13호증의 1, 2, 을 제15, 18호증의 각 기재와 제1심 법원의 화순군에 대한 사실조회결과 및 변론 전체의 취지에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

1) 이 사건 폐기물처리시설의 순매립장 면적은 24,720㎡, 침출수 처리장은 1,950㎡, 외부도로(임도)는 4,330㎡, 내부도로는 1,980㎡, 장래 설치할 예정인 소각시설 및 재활용 선별시설은 9,830㎡이다. 그런데 화순군수와 피고는 이 사건 폐기물처리시설의 규모가 28,650㎡(= 순매립장 24,720㎡ + 침출수 처리장 1,950㎡ + 내부도로 1,980㎡)임을 전제로 폐촉법령이 아닌 폐기물관리법 및 같은 법 시행규칙을 적용하여 폐기물처리시설의 설치승인신청과 그 승인을 하였다.

2) 반면에 2004. 11.경 화순군이 작성한 토지수용재결신청서에는 이 사건 폐기물처리시설의 조성면적은 42,810㎡로서, 화순군수가 추진하는 이 사건 폐기물처리시설 조성사업에 매립시설은 물론 침출수 처리시설, 소각시설 및 재활용 선별시설이 포함되는 것으로 되어 있다. 2005. 2. 17.자 화순군 고시{제2005-7호, 화순군계획시설(폐기물처리시설)사업 시행자지정 및 실시계획인가 고시}에도 이 사건 폐기물처리시설의 면적은 폐기물 매립시설, 임도, 소각장 및 재활용 선별시설을 포함하여 42,810㎡인 것으로

표시하고 있다. 또한 화순군수와 영산강유역환경청 사이의 이 사건 폐기물처리시설에 대한 사전환경성검토 관련 자료에도 그 규모가 42,810㎡인 것으로 되어 있다.

(다) 위 인정사실과 화순군이 이 사건 조례를 제정하여 폐기물처리시설을 설치하게 된 동기 및 경위, 이 사건 폐기물처리시설의 구조와 관련 부대시설의 기능 등을 고려하면, 이 사건 폐기물처리시설의 조성면적은 순수매립시설과 관련 부대시설 전체를 포함한 42,810㎡로 봄이 상당하다(향후 설치할 예정인 소각시설 및 재활용 선별시설 부지를 제외하더라도 그 조성면적이 32,980㎡로 3만㎡ 이상이다). 그러므로 이 사건 폐기물처리시설을 설치하기 위한 입지선정위원회의 구성 등 관련 절차는 폐촉법령에 의하여야 한다.

그런데 화순군수는 폐촉법령에서 정한 규정에 의하지 않은 채 이 사건 폐기물처리시설의 설치를 위한 입지를 선정하여 피고에게 승인신청을 하였고, 그에 대하여 피고는 폐기물관리법 및 같은 법 시행규칙에 의거 위 신청을 승인하는 이 사건 처분을 하였다. 따라서 폐촉법령에 따라 이 사건 폐기물처리시설의 설치를 위한 입지선정위원회의 구성 등 관련 절차를 거쳐 승인이 이루어져야 함에도 불구하고, 폐기물관리법 및 같은 법 시행규칙에 의거 이루어진 이 사건 처분은 법령을 잘못 적용한 처분으로서 위법하다.

(2) 이 사건 처분의 하자가 무효사유에 해당하는지 여부

(가) 행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한 것인지 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관

하여도 합리적으로 고찰함을 요한다(대법원 2006. 6. 30. 선고 2005두14363 판결 등 참조).

(나) 그런데 이 사건 처분은 폐촉법령을 적용해야 함에도 이를 적용하지 않고 폐기물관리법 및 같은 법 시행규칙에 의거 이루어진 것으로서 다음과 같은 이유로 그 하자가 중대하고도 명백하여 당연무효라고 보아야 한다.

이 사건 처분이 이루어진 과정과 폐촉법령의 규정을 적용하여 이 사건 처분이 이루어졌을 경우의 차이는 입지선정위원회의 구성방법에 있다. 폐촉법 제9조 제3항, 폐촉법시행령 제7조에 의하면, 폐기물처리시설 설치기관은 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 당해 폐기물처리시설의 입지를 선정하여야 하고, 입지선정위원회의 구성은 위원장 1인 포함 11인 이내로 하되 여기에는 군의회 의원 2인, 군공무원 2인, 군의회에서 선정한 주민대표 3인, 군수가 선정한 전문가 2인, 주민대표가 추천한 전문가 2인이 포함되어야 하며, 전문가는 전문대학 이상의 환경관련 학과의 조교수 이상 또는 국공립연구기관의 선임연구원 이상의 자격을 갖추어야 하는 것으로 규정하고 있다. 그런데 위에서 본 바와 같이 화순군수는 주민 210인, 사회단체장 25인, 의회의원 16인, 기자 13인, 군공무원 16인 등 총 280인을 임의로 위촉하여 이 사건 입지선정위원회를 구성하였을 뿐이고, 군의회에서 주민대표 3인을 선정하거나 군수와 주민대표에 의해 각 2인의 전문가를 선정 또는 추천하지 않았다.

다수의 주민이 참여하였으므로 군의회에서 선정하는 주민대표 3인이 없었던 것은 큰 의미가 없다고 볼 수 있다. 그러나 입지선정위원회의 구성방법에 관하여 군수와 주민대표가 추천한 전문가를 참여시키도록 한 취지는, 폐기물처리시설 입지선정절차에 있어 전문적인 식견을 갖춘 전문가로 하여금 폐기물처리시설 설치에 따라 예상되는 여

러 문제점들을 사전에 심도 있고 공정하게 검토하여 이를 구체적으로 제시하게 함으로써, 전체 주민의 이익과 의사를 대변하도록 하여 주민 참여를 보다 실질적인 것이 되도록 하고, 지방자치단체의 전횡이나 소수 주민대표의 경솔한 결정으로 인한 주민의 권리에 대한 부당한 침해를 방지하여 행정의 민주화와 신뢰를 확보하는 데 있다. 이러한 취지에 비추어 보면 입지선정위원회에 전문가 4인 특히 주민대표가 추천하는 전문가 2인의 참여는 필요불가결한 요소라고 판단된다.

따라서 앞에서 든 증거와 을 제9호증의 1, 2, 제11호증의 1 내지 4, 제22, 23호증의 각 1 내지 5, 제24호증의 1, 2의 각 기재 및 당심 증인 조동현, 양재열의 각 증언에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, 화순군수가 이 사건 폐기물처리시설의 설치를 공개적으로 추진하여 왔고, 입지를 투표에 의하여 확정함으로써 입지선정위원의 절대다수를 차지하는 화순군 관내 13개 읍면주민의 실질적인 참여가 이루어진 점, 그동안 원고들을 포함한 가암리 주민은 자체적으로 결성한 대책위원회를 통하여 화순군수와 수차례 협상을 하는 등으로 이 사건 폐기물처리시설의 설치와 관련한 자신들의 의사를 충분히 반영시켜 온 점, 이 사건 폐기물처리시설의 설치를 위한 공사계약이 체결된 후 일부 주민들의 저지에도 불구하고 공사가 상당히 진행된 점, 화순군과 일부 주민 대표 사이에 협약이 체결되었고 그에 따른 지원사업이 진행되고 있는 점 등을 감안하더라도, 적용 법령을 그려쳐 이 사건 폐기물처리시설의 입지 선정을 위한 입지선정위원회를 구성하면서 군수와 주민대표가 선정 또는 추천한 각 2인의 전문가를 포함시키지 않은 흠은 중대한 것이고 객관적으로도 명백하다고 보아야 한다.

(3) 사정판결 대상인지 여부

위에서 본 바와 같이 이 사건 처분에는 당연 무효에 해당하는 하자가 있고, 행정처

분이 무효인 경우에는 존치시킬 효력이 있는 행정행위가 없기 때문에 행정소송법 제 28조의 사정판결을 할 수는 없으므로 피고의 주장은 더 이상 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

(4) 제소기간의 준수 여부

행정소송에 있어 제소기간은 취소소송에 해당되는데, 위에서 본 바와 같이 이 사건 처분이 당연무효에 해당하여 그 확인을 구하는 원고들의 주위적 청구를 인용하므로 이 부분 주장도 이유 없다.

3. 결론

그렇다면 이 사건 처분의 무효확인을 구하는 원고들의 주위적 청구는 이유 있어 이를 인용할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론이 달라 부당하므로 이를 취소하고 이 사건 처분이 무효임을 확인하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 최완주 _____

 판사 양형권 _____

 판사 송기석 _____

관계 법령

○ 구 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(2004. 2. 9. 법률 제7169호로 개정되기 전의 것)

제1조 (목적) 이 법은 폐기물처리시설의 부지 확보의 촉진과 그 주변지역주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역주민의 복지를 증진함으로써 환경보전 및 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제9조 (폐기물처리시설의 입지선정)

① 대통령령이 정하는 규모이상의 폐기물처리시설을 설치·운영하고자 하는 환경부장관 또는 지방자치단체의 장(이하 "폐기물처리시설설치기관"이라 한다)은 입지선정계획을 결정·공고하여야 한다.

③ 폐기물처리시설설치기관은 제1항의 규정에 의한 입지선정계획을 공고한 때에는 지체없이 대통령령이 정하는 바에 의하여 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 당해 폐기물처리시설의 입지를 선정하도록 하여야 한다.

○ 구 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률시행령(2004. 8. 10. 대통령령 제18514호로 개정되기 전의 것)

제6조 (입지선정계획 결정대상 폐기물처리시설의 규모) 법 제9조 제1항에서 "대통령령이 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 시설을 말한다.

1. 매립량이 1일 300톤 이상으로서 조성면적 15만제곱미터 이상인 폐기물매립시설

- 2. 1일 처리능력 50톤 이상인 폐기물소각시설
- 3. 제1호 및 제2호의 규모 미만인 폐기물매립시설 또는 폐기물소각시설 중 주변지역에 대한 환경상 영향을 고려하여 환경부장관의 고시로 정하는 시설(환경부장관이 설치하는 시설에 한한다. 이하 같다) 또는 지방자치단체의 조례(지방자치법 제149조의 규정에 의하여 설립된 조합의 경우에는 조합규약을 말한다. 이하 같다)로 정하는 시설(지방자치단체가 설치하는 시설에 한한다. 이하 같다)

제7조 (입지선정위원회의 구성) 법 제9조 제3항의 규정에 의한 입지선정위원회(이하 "입지선정위원회"라 한다)의 구성방법은 별표1과 같다.

[별표1]

입지선정위원회의 구성방법(제7조 관련)

나. 지방자치단체의 장이 설치하고자 하는 시설인 경우

입지선정지역	위원정원	위촉기준
4. 1개 시·군·구	○위원장 1인포함 11인 이내 ○위원장은 위원회에 서 의결에 의하여 선임	○시·군·구의회의원 : 2인 ○시·군·구공무원 : 2인 ○시·군·구의회에서 선정한 주민대표 : 3인 ○시장·군수·구청장이 선정한 전문가 : 2인 ○주민대표가 추천한 전문가 : 2인

비고 : 전문가는 전문대학이상의 환경관련 학과의 조교수이상 또는 국·공립연구기관의 선임연구원이상으로 한다.

○ 폐기물관리법

제30조 (폐기물처리시설의 설치)

② 제26조 제3항의 규정에 의한 폐기물처리업의 허가를 받았거나 받고자 하는 자 외의 자가 폐기물처리시설을 설치하고자 하는 경우에는 환경부장관의 승인을 얻어야 한다.

○ 폐기물관리법시행규칙

제21조 (폐기물처리시설의 설치승인 등)

① 법 제30조 제2항의 규정에 의하여 폐기물처리시설을 설치하고자 하는 자는 별지 제9호 서식<생략>의 폐기물처리시설설치승인신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 그 시설의 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다.

1. 처리대상폐기물배출업체의 제조공정도 및 폐기물배출내역서(사업장폐기물배출자가 설치하는 경우에 한한다)
2. 폐기물의 종류·성상 및 예상배출량내역서(사업장폐기물배출자가 설치하는 경우에 한한다)
3. 처리대상폐기물의 처리계획서
4. 폐기물처리시설의 설치 및 장비확보계획서
5. 폐기물처리시설의 설계도서
6. 처리 후에 발생하는 폐기물의 처리계획서
7. 공동폐기물처리시설의 설치·운영에 소요되는 비용부담 등에 관한 규약(법 제25조 제6항의 규정에 의하여 폐기물처리시설을 공동으로 설치·운영하는 경우에 한한다)

8. 폐기물처리시설의 사후관리계획서(매립시설의 경우에 한한다)

9. 환경부장관이 고시하는 사항을 포함한 시설설치의 환경성조사서[면적이 1만제곱미터 이상이거나 매립용적이 3만제곱미터이상인 매립시설과 1일 처리능력이 100톤이상(지정폐기물의 경우에는 10톤 이상)인 소각시설의 경우에 한한다]. 다만, 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토대상사업 또는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가대상사업의 경우에는 사전환경성검토서 또는 환경영향평가서로 대체할 수 있다.

10. 배출시설의 설치허가 또는 신고신청시의 첨부서류(배출시설에 해당하는 폐기물처리시설을 설치하는 경우에 한하며 제1호 내지 제8호의 서류와 중복되는 경우에는 그에 해당하는 서류는 이를 제출하지 아니할 수 있다)

② 시·도지사 또는 지방환경관서의 장은 제1항의 규정에 의한 폐기물처리시설설치승인신청이 다음 각호의 기준 및 방법에 적합한 경우에는 별지 제10호서식<생략>의 폐기물처리시설설치승인서를 신청인에게 교부하여야 한다.

1. 제8조의 규정에 의한 폐기물처리에 관한 구체적인 기준 및 방법
2. 제20조 제1항의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치기준

○ 화순군폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례(2001. 7. 1. 조례 제1696호)

제1조 (목적) 이 조례는 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 “법”이라 한다) 및 같은법시행령(이하 “령”이라 한다)에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조 (입지선정계획 결정대상 폐기물처리시설의 규모) 영 제6조 제3호의 규정에 의한 시설은 다음 각호의 1에 해당하는 시설로 한다.

1. 조성면적 3만제곱미터 이상인 폐기물 매립시설
2. 1일 처리능력 30톤 이상인 폐기물 소각시설 -끝-