

수 원 지 방 법 원

제 1 행 정 부

관 결

사 건 99구5085 폐기물처리시설설치계획 및 설치변경승인처분무효확인

원 고 1. 공 ○○

2. 이 ○○

3. 목 ○○

4. 이 ○○

5. 고 ○○

6. 이 ○○

7. 남 ○○

8. 이 ○○

9. 김 ○○

10. 이 ○○

11. 이 ○○

12. 김 ○○

13. 조 ○○

14. 김 ○○

15. 최 ○○

원고들 소송대리인 변호사 박 오 순

피 고 경기도지사

소송대리인 변호사 심 ○○

보조 참가인 남양주시장

소송대리인 변호사 윤○○, 법무법인 ○○ (담당변호사 김 ○○)

변 론 종 결 2000. 5. 24.

- 주 문 1. 피고가 보조참가인에 대하여 1996. 8. 17.에 한 폐기물처리시설 설치계획 승인처분 및 1998. 7. 3.에 한 폐기물처리시설 설치변경승인처분이 각 무효임을 확인한다.
2. 소송비용 중 보조참가로 인한 부분은 보조참가인의 부담으로 하고, 그 나머지는 피고의 각 부담으로 한다.

청 구 취 지 주문과 같다.

이 유 1. 처분의 경위

다음과 같은 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑 제1, 2호증(갑 제1호증은 을 제20호증, 을 제44호증의 18과 같고, 갑 제2호증은 을 제32호증, 을 제44호증의 22와 같다), 을 제23호증, 을 제44호증의 3, 을 제56호증의 1 내지 18의 각 기재와 영상, 증인 유○○의 증언 및 당원의 현장검증결과에 변론의 전취지를 종합하여 인정할 수 있고 반증이 없다.

가. 피고 보조참가인(이하 참가인이라고만 한다)은 1996. 8. 6. 피고에게 구 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(1995. 1. 5. 법률 제4907호로 제정되어 1995. 7. 6.부터 시행된 것으로 1997. 8. 28. 법률 제5396호로 개정되기 전의 것. 이하 이를 구 폐촉법이라고 한다) 제10조 제2항에 의하여, 남양주시 별내면 광전리 산 1번지 일원에 부지면적 393,732㎡, 매립면적 142,690㎡, 매립용량 2,075,554㎥(평균매립고 : 14.5m), 일반폐기물 연간 130,000㎥{130,000㎥ ÷ 365일 ≒ 356(ton/일)}를 매립할 수 있는 폐기물처리시설의 설치계획의 승인을 신청하였는데, 참가인은 위 설치계획을 승인신청함에 있어서 구 폐촉법 제9조에 정한 입지선정계획의 결정 · 공고, 입지선정위원회의 설치등의 입지선정절차를 거치지 아니하였다.

피고는 1996. 8. 17. 구 폐촉법 제10조 제2항에 의하여 참가인에게 폐기물처리시설의 설치계획을 승인(이하 이 사건 설치계획 승인처분이라고 한다)하였다.

나. 참가인은 1996. 11. 11. 피고에게 매립장시설부지면적을 종전의 393,732㎡에서

416,792㎡로 변경하는 내용의 폐기물처리시설설치변경승인신청을 하여, 같은 해 12. 5. 피고로부터 변경승인을 얻었다.

다. 참가인은 1998. 6. 9. 피고에게 매립장부지면적 416,792㎡를 339,753㎡로(변경사유 : 중간처리시설 제외) 변경하는 내용의 폐기물처리시설 설치변경승인신청을 하였는데, 이때 참가인은 이 사건 폐기물처리시설의 시설규모를 표시함에 있어서 1일 매입량을 152.2톤(을 제44호증의 21(매립량산출조서)의 기재와 증인 유○○의 증언에 의하면, 남양주시와 구리시 간에 폐기물처리시설광역화사업추진으로 남양주시에서는 매립장을 구리시에서는 소각장을 설치하여 남양주시와 구리시에서 발생하는 400여톤의 쓰레기를 소각처리한 84.2톤과 불연 쓰레기물 68톤을 합하여 1일 매립량을 152.2톤으로 산출한 것으로 인정되나 그와 같은 변경승인처분이 있었음을 인정할 아무런 자료가 없다.)으로 기재하여 폐촉법이 아닌 폐기물관리법에 의한 변경승인신청을 하였고, 이에 대하여 피고는 같은해 7. 3. 폐기물관리법 제30조 제3항에 의하여 위와 같이 조성면적만을 감축하는 변경승인처분(이하 이 사건 변경승인 처분이라고 한다)을 하였다.

라. 참가인은 이 사건 각 승인처분에 따라, 위 폐기물처리시설 설치사업공사를 소외 대도 종합건설 주식회사에 도급주어 1999. 5. 10. 위 공사가 착공되어 현재 공사가 진행되던 중 원고들이 수원지방법원 99아1474호로 낸 집행정지신청사건에 대한 항고심인 서울고등법원이 1999. 10. 26. 원고들의 집행정지신청을 기각한 원심결정을 취소하고 원고들의 신청을 인용하였고, 이에 대하여 피고가 대법원에 재항고를 하였으나, 2000. 1. 10. 피고의 재항고가 기각됨으로써 현재 위 공사가 중단된 상태이다.

마. 원고들은 위 폐기물처리시설 부지로부터 2km 이내에 거주하는 주민들이다.

2. 본안전 항변에 대한 판단

피고는, 원고들의 이 사건 소 제기는 원고들이 이 사건 설치계획승인처분(처분일자 1996. 8. 17.) 및 변경승인처분(처분일자 1998. 7. 3.)이 있음을 안 날로부터 90일이 경과한 이후 일 뿐만 아니라 처분이 있는 날로부터 기산하여도 1년이 경과한 이후에 제기되었으므로 제소기간을 도과한 것이어서 부적법하다는 주장을 하나, 행정처분의 무효확인 청구소송에서는

행정소송법 중 제소기간의 제한 등에 관한 규정은 적용되지 아니한다고 할 것이므로(대법원 1995. 11. 28. 선고 94누6475판결 참조), 피고의 위 본안전 항변은 주장자체로 이유없다.

3. 본안에 대한 판단

가. 이 사건 설치계획승인 처분의 위법성

(1) 구 폐촉법은, 제1조에서 이 법은 폐기물처리시설의 부지확보의 촉진과 그 주변 지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역주민의 복지를 증진함으로써 환경보전 및 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고, 제9조에서 대통령령이 정하는 규모이상의 폐기물처리시설을 설치·운영하고자 하는 환경처 장관 또는 지방자치단체의 장은 처리대상 폐기물의 종류 및 발생량, 처리대상 폐기물을 배출하는 지역의 폐기물처리시설의 소요규모, 입지선정기준, 기타 입지선정과 관련하여 필요한 사항을 포함한 입지선정계획을 결정·공고하여야 하고(제1항), 입지선정계획을 공고한 때에는 지체없이 그 입지선정계획지역의 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 설치하여 당해 폐기물처리시설의 입지를 당해 폐기물처리시설의 입지를 선정하도록 하여야 하고(제2항), 입지선정위원회가 입지를 선정하고자 하는 경우에는 미리 대통령령이 정하는 전문연구기관으로 하여금 입지후보지에 대한 타당성을 조사하도록 하여 그 결과를 참작하여야 한다(제3항)고 규정하고, 제10조 제2항의 지방자치단체의 장이 제9조의 규정에 의하여 폐기물처리시설의 입지를 선정한 경우에는 제1항의 규정에 의한 폐기물처리시설 설치계획을 수립하여 시·도지사는 환경처장관의 승인을, 시장·군수·구청장은 시·도지사의 승인을 얻어야 하고 승인을 얻은 사항을 변경하는 때에도 또한 같다고 규정하고 있고, 구 폐촉법시행령(1997. 12. 31. 대통령령 제15586호로 개정되기 전의 것) 제5조 제1호는 구 폐촉법 제9조 제1항에서 “대통령령이 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설”의 하나로 조성면적 30만㎡ 이상인 폐기물매립시설을 들고 있고, 같은 법 시행령 제8조 제3항은 입지선정위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 참석과 참석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있으므로, 참가인으로서는 이 사건 폐기물처리시설의 설치계획을 수립하여 피고의 승인을 얻기 위하여서는 구 폐촉법 제9조에서 정한 입지선정절차를 거쳤어야 할 것이다.

그런데, 위 관계법령을 종합하여 볼 때, 구 폐촉법 제9조 소정의 입지선정위원회는 단순한 자문기관이 아니라 입지선정에 관한 사항을 의결하는 의결기관으로 보아야 하고, 더구나 폐기물처리시설 설치지역의 주민대표까지 참여하도록 규정하고 있는 점에 비추어 폐기물처리시설 설치기관은 입지선정위원회의 입지선정결정에 기속되는 것으로 보아야 할 것인 바, 참가인이 위와 같은 구 폐촉법 제9조 소정의 입지선정위원회 조차 구성되지 아니한 상태에서 피고에게 이 사건 설치계획승인신청을 한 데 대하여, 피고가 참가인에 대하여 한 위 설치계획승인처분은 그 하자가 중대하고 명백하여 무효라고 할 것이다(대법원 1969. 6. 24. 선고 68누209 판결 참조).

(2) 이에 대하여 피고는, 구 폐촉법 부칙 제2항은 “이 법 시행 당시 환경처장관 또는 지방자치단체의 장이 제9조의 규정에 의한 폐기물처리시설을 설치하고 있는 경우에는 당해 폐기물처리시설은 제10조의 규정에 의한 폐기물처리시설설치계획의 고시가 있는 것으로 보아 제11조, 제17조 내지 제26조의 규정을 적용한다”고 규정하고 있는데, 여기서 폐기물처리시설을 설치하고 있는 경우라 함은 구 폐기물관리법 제8조 소정의 폐기물처리기본계획이 환경처장관에 의하여 승인받은 경우를 의미하는 것이라 할 것인데, 환경처장관은 1993. 12. 22. 경기도지사가 수립한 관할구역내의 일반폐기물처리에 관한 기본계획에 대하여 승인을 하였으므로 이 사건 설치계획승인처분은 구 폐촉법 제9조에 의한 절차를 거친 것으로 보아야 한다고 주장한다.

그러나, 위 부칙 조항의 취지는 구 폐촉법 제11조의 용도지역의제 등에 관한 규정 및 제17조 내지 제26조의 주변영향지역지원등에 관한 규정을 적용하려면 구 폐촉법 제10조 소정의 폐기물처리시설 설치계획의 고시가 있음을 전제로 하고 있는데 종전 구 폐기물관리법(1995. 8. 4. 법률 제4970호로 개정되기 전의 것)에 의하여 설치중인 폐기물처리시설에 대하여는 구 폐기물관리법 제20조 제2항의 규정에 의한 일반폐기물처리시설 설치승인이나 제28조 제2항의 특정폐기물처리시설 설치승인을 고시하는 제도를 규정하고 있지 않았기 때문에 구 폐촉법 제11조, 제17조 내지 제26조의 규정을 적용하기 위하여 제10조의 규정에 의한 고시가 있는 것으로 의제한다는 것일 뿐으로, 이 사건 폐기물 처리시설이 구 폐촉법 시행 전 도시계획법상의 도시계획시설로 결정된 후 이 사건 부지 지상에 당시 시행 중인 구

폐기물관리법 제20조 제2항에 의한 승인을 받아 설치 중에 있었다면 참가인으로서는 구 폐촉법 제10조 제2항 소정의 폐기물처리시설의 설치계획에 관한 승인을 별도로 받을 필요도 없을 뿐만 아니라 피고도 구 폐촉법 제10조 제3항의 규정에 의하여 이 사건 폐기물처리시설 설치계획을 고시할 이유도 없다고 할 것이지만, 참가인이 위 구 폐촉법이 시행되기 전에 이 사건 폐기물 처리시설에 관하여 도시계획시설로 결정받았다거나 구 폐기물관리법 제20조 제2항의 규정에 의한 일반폐기물처리시설 설치승인을 받았음을 인정할 아무런 증거가 없으므로, 이 사건 폐기물처리시설은 구 폐촉법이 시행된 후에 구 폐촉법의 규정에 따라 앞으로 설치될 예정에 있는 것이지 구 폐촉법 시행 당시 설치하고 있는 폐기물처리시설은 아니라고 할 것이므로 위 부칙 제2항의 규정이 적용됨을 전제로 한 피고의 위 주장은 이유없다.

나. 이 사건 변경승인처분의 위법성

이 사건 변경승인처분 당시의 폐촉법(1997. 8. 28. 법률 제5396호로 개정되어 1998. 1. 1.부터 시행된 것, 이하 개정된 폐촉법이라고 한다) 제10조 제2항은 “지방자치단체의 장이 제9조의 규정에 의하여 폐기물처리시설의 선정한 경우에는 폐기물처리시설의 설치계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인받은 사항을 변경하는 때에도 또한 같다”라고 규정하고 있고, 개정된 폐촉법 시행령(1997. 12. 31. 대통령령 제15586호로 전문개정되어 1998. 1. 1.부터 시행된 것)은 종전의 폐촉법시행령 제5조 제1호가 폐촉법 제9조 제1항 소정의 “대통령령이 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설”의 규모를 조성면적 30만㎡ 이상인 폐기물매립시설로 정하고 있던 것과는 달리 매립량이 1일 300톤 이상으로서 조성면적이 15만㎡ 이상인 폐기물매립시설(제6조 제1호)이라고 규정하게 되었는데 개정된 위 폐촉법 시행령 제6조 제1호 소정의 폐기물매립시설에 해당하지 아니하게 될 것이지만, 개정된 폐촉법 부칙 제2항의 규정에 의하면, 개정된 폐촉법 시행 당시 구 폐촉법 제10조 제2항의 규정에 의한 승인을 얻은 경우에는 개정된 폐촉법에 의한 승인을 받은 것으로 보아야 하고, 구 폐기물관리법(1999. 2. 8. 법률 제5865호로 개정되기 전의 것) 제30조 제3항의 규정에 의한 폐기물처리시설 설치승인의 변경승인은 같은 조 제2항의 규정에 의하여 승인을 얻은 사항 중 환경부령이 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우에 하는 것인데, 이 사건 폐기물처

리시설은 구 폐촉법 제10조 제2항의 규정에 의하여 설치계획이 승인된 것이고 구 폐기물관리법 제30조 제2항의 규정에 의한 설치승인을 받은 것이 아니므로, 이 사건 폐기물처리시설 설치계획승인처분 중 개정된 폐촉법시행령 제12조 제2항, 제1항 제1호 나목에 정한 시설의 부지면적의 변경을 내용으로 한 변경승인 역시 개정된 폐촉법 제10조 제2항의 규정에 의하여 환경부장관의 승인을 받아야 함에도 불구하고 구 폐촉법 제10조 제2항의 규정이 개정되어 개정된 폐촉법 제10조 제2항의 규정에 따른 폐기물처리시설설치계획승인 및 변경승인의 권한이 없어진 피고가 1998. 7. 3. 참가인에 대하여 한 구 폐기물관리법 제30조 제3항의 규정에 의한 이 사건 변경승인처분은 개정된 폐촉법 제10조 제2항의 규정을 위반한 하자가 있다고 할 것이고 그 하자는 권한외의 처분으로서 중대하고 명백하여 무효라고 할 것이다 (대법원 1966. 3. 15. 선고 66누4 판결 참조).

다. 사정판결 대상인지 여부

피고 및 참가인은, 이 사건 설치계획승인처분 및 변경승인처분에 하자가 있다고 하더라도 이는 당연무효의 하자라고 볼 수는 없고 취소소송의 대상이 되는 하자에 불과한 것으로, 공공복리의 관점에서 원고의 청구가 받아들여져서는 안된다고 주장하나, 이 법원은 피고의 위 각 처분이 당연무효에 해당한다고 보고 있을 뿐만 아니라 행정처분이 무효인 경우에는 존치시킬 효력이 있는 행정행위가 없기 때문에 행정소송법 제28조의 사정판결을 할 수 없다 할 것이므로(대법원 1992. 11. 10. 선고 91누8227 판결등 참조) 이와 다른 전제에 선 피고 및 참가인의 위 주장은 이유없다.

4. 결론

그렇다면, 이 사건 설치계획승인처분 및 변경승인처분의 무효확인을 구하는 원고들의 이 사건 청구는 이유있으므로 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

2000. 7. 12.

재판장 판 사

김 만 오

판 사

윤 승 은

판 사

곽 내 원