

서 울 고 등 법 원

제 5 특 별 부

판 결

사 건 2000누10467 폐기물처리시설설치계획및설치변경승인처분

원고, 피항소인 별지 목록 기재와 같다.

원고들 소송대리인 법무법인 창조

담당변호사 박오순, 문정환

피고, 항소인 경기도지사

소송대리인 법무법인 ○○ 담당변호사 심○○

피고보조참가인 남양주시장

소송대리인 법무법인 ○○ 담당변호사 김○○

변 론 종 결 2001. 3. 14.

제1심 판결 수원지방법원 2000. 7. 12. 선고 99구5085 판결

주 문

1. 피고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인의, 나머지는 피고의 각 부담으로 한다.

청구취지 및 항소취지

1. 피고가 피고보조참가인(이하 ‘참가인’이라고 한다)에 대하여 한 1996. 8. 17.자 폐기물처리시설 설치계획 승인처분 및 1998. 7. 3.자 폐기물처리시설 설치변경 승인처분이 각 무효임을 확인한다.

2. 항소취지

제1심판결을 취소한다. 원고들의 청구를 모두 기각한다.

이 유

1. 기초사실

다음의 각 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑제1호증, 갑제2호증, 갑제22호증, 갑제23호증, 을제1호증 내지 을제43호증, 을제44호증의 3 내지 9, 11, 13 내지 23, 39 내지 55, 을제49호증, 을제51호증, 을제52호증, 을제56호증의 1 내지 18의 각 기재 및 영상, 제1심증인 유○○의 증언, 제1심법원의 현장검증결과에 변론의 전취지를 모아보면 이를 인정할 수 있고 반증이 없다.

가. 당시 환경처의 그린벨트내 매립장후보지 조사지시에 따라 참가인(당시는 시승격 이전으로 남양주군수였으나 이를 구별하지 아니하고 ‘참가인’이라 한다)은 1991. 1.경 피고에게 남양주시 별내면 광전리 1 일대를 그린벨트내 쓰레기매립장 후보지로 선정하여 제출하였는데, 그 후 환경처로부터 후보지로서 적합하다는 통보를 받게 되자 1992. 8. 10. 피고에게 위 지역에 남양주군, 구리시, 미금시가 함께 사용하는 남양주권 광역쓰레기매립장을 설치할 것을 추진하는 내용의 일반폐기물처리기본계획을 제출하는 한편, 관련주민간담회, 공청회 등을 실시하고, 1993. 11. 20. 도화종합기술공사에 환경영향평가, 타당성조사 및 기본설계 용역을 맡겼다.

나. 환경처는 1993. 12. 22. 피고에게 피고가 제출한 일반폐기물처리기본계획안(위 남양주권 광역쓰레기매립장 설치계획이 포함된 것으로 보인다)에 따른 2001년까지의 각 연도변처리시설설치용량을 승인하면서, 그 범위 내에서 각 시·군·구별 세부설치계획을 조정·확정하고, 폐기물처리시설설치계획을 결정·고시할 수 있도록 추진일정을 작성하여 제출할 것을 지시하였다.

다. 그 후 참가인은 환경영향평가서 초안제출에 따라 환경영향평가서 초안의 공람공고와 주민 및 군의회 설명회를 개최하는 한편, 한강환경관리청장과의 환경영향평가협의회를 마쳤으며, 1994. 7.29. 위 광역쓰레기매립장에 대한 기본설계가 완료된 후 1995. 5. 4. 주식회

사 경호기술단에 그 실시설계용역을 맡겼다.

라. 그 후 남양주시의회는 1995. 12. 21. 위 광역쓰레기매립장설치와 관련하여 단순한 매립장으로 설치할 것이 아니라 소각로를 설치하여 소각재를 매립하는 것이 타당하므로 소각로설치가 우선사업으로 추진되어야 한다는 내용의 광역쓰레기처리시설설치에 따른 시의회의견안을 의결하였고, 또한 피고가 1996년경부터 1시·군 1소각장 설치사업을 추진하게 됨에 따라, 참가인은 1996. 1. 25. 위 광역쓰레기매립장에 소각장을 설치하는 방안을 병행하여 추진하기로 하여, 전체사업면적은 종전대로 시행하나 계획매립면적 일부를 축소조정하여 소각장(소각용량 1일 100톤의 소각로를 2002년까지 3기 설치하는 것을 계획하였다)을 설치하고 매립은 소각장잔재를 매립을 원칙으로 하되, 일부 불가연성 쓰레기를 매립하는 것으로 사업계획을 일부 변경하기로 하였다.

마. 참가인은 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 폐촉법’이라고 한다) 제9조에 정한 입지선정계획의 결정·공고, 입지선정위원회의 설치 등의 입지선정절차를 거치지 아니한 채 1996. 8. 6. 피고에게 구 폐촉법 제10조 제2항에 의하여, 남양주시 별내면 광전리 산1번지 일원에 부지면적은 393,732㎡(매립면적 142,690㎡), 매립용량은 2,075,554㎥(평균매립고 : 14.5m), 사업기간은 1996년부터 1998년, 사용기간은 1999년부터 2015년(15년 7개월), 기타 부대시설은 침출수 처리시설(250㎥/일), 관리동의 부대시설(건축연면적 1,577.4㎡), 진입도로(5,040㎡)로 하여 일반폐기물(남양주시 및 구리시에서 발생하는 것에 한한다) 연간 130,000㎥(130,000㎥ ÷ 365일 ≒ 356톤/일)를 매립할 수 있는 폐기물처리(매립)시설 설치계획(소각장 설치계획은 포함되지 아니하였다)의 승인을 신청하였고, 이에 피고는 1996. 8. 17. 구 폐촉법 제10조 제2항에 의하여 참가인에게 폐기물처리시설(아래에서 보는 각 변경승인처분 전후를 통하여 ‘이 사건 매립장’이라고 한다)의 설치계획을 승인(이하 ‘이 사건 설치계획 승인처분’이라고 한다)하였다.

바. 참가인은 1996. 11. 11. 피고에게 이 사건 매립장의 시설부지확정측량 결과 및 잔여지매입에 따라 시설부지면적을 종전의 393,732㎡에서 416,792㎡로 변경하는 내용의 폐기

물처리시설설치변경승인신청(매립면적, 매립용량, 처리예상량은 종전과 동일하였다)을 하여 같은 해 12. 5. 피고로부터 변경승인을 받았다.

사. 그 후 참가인은 1998. 6. 9. 피고에게 사업부지면적 416,792㎡를 339,753㎡로(변경 사유(중간처리시설 제외, 이는 당초 이 사건 매립장을 매립시설로만 설치계획승인을 받았으나 소각시설 등 중간처리시설 설치계획을 추진해오다가 이에 따른 절차의 지연으로 매립시설과 소각시설부지를 분리하여 우선 매립시설설치만을 추진하기 위한 것이다) 변경하는 내용의 폐기물처리시설 설치변경승인신청(당시 참가인은 이 사건 매립장의 시설규모를 표시함에 있어서 처리예상량을 연간 55,533톤, 1일 152.2톤이라고 표시하였다)을 폐촉법이 아닌 폐기물관리법에 의하여 하였고, 이에 대하여 피고는 같은 해 7. 3. 폐기물관리법 제30조 제3항에 의하여 위와 같이 조성면적만을 감축하는 변경승인처분(이하 '이 사건 변경승인처분'이라고 한다)을 하였다.

아. 참가인은 이 사건 각 승인처분에 따라, 이 사건 매립장 설치공사를 위하여 1999. 3. 13. 주식회사 경호기술단과 전면책임감리용역계약을 체결하고, 시공회사 입찰결과 낙찰자로 선정된 소외 대도종합건설 주식회사와 같은 해 5. 1. 이 사건 매립장 설치공사에 관한 도급계약을 체결하여 같은 달 10.경 위 공사가 착공(준공예정일 : 2000. 7. 6.)되어 공사가 진행되어 오던 중, 원고들이 수원지방법원 99아1474호로 제기한 이 사건 각 처분의 효력정지신청사건에 대한 항고심인 서울고등법원이 1999. 10. 26. 원고들의 신청을 기각한 원심결정을 취소하고 원고들의 신청을 인용하고, 이에 대하여 피고가 대법원에 재항고를 하였으나 2000. 1. 10. 피고의 재항고가 기각됨에 따라, 5-10%가량의 공정이 진행된 상태에서 위 공사가 중단되었다.

자. 원고들은 이 사건 매립장 부지로부터 2km 이내에 거주하는 주민들이다.

2. 본안전 항변에 대한 판단

먼저 피고 및 참가인은, 원고들의 이 사건 소는 원고들이 이 사건 설치계획승인처분 및 변경승인처분이 있음을 안 날로부터 90일이 경과한 이후일 뿐만 아니라 각 처분이 있는 날로부터 기산하여 1년이 경과한 이후에 제기되었으므로 그 제소기간을 도과한 것이어서 부

적법하다는 주장을 하므로 살피건대, 원고들은 이 사건 각 처분에 대하여 무효확인청구소송을 구하고 있고, 행정처분의 무효확인 청구소송에서는 행정소송법 중 제소기간의 제한 등에 관한 규정은 적용되지 아니하므로(대법원 1995. 11. 28. 선고94누6475판결 참조), 피고 및 참가인의 위 본안전 항변은 그 자체로 이유없다 할 것이다.

3. 본안에 대한 판단

가. 원고들의 주장

(1) 이 사건 설치계획 승인처분의 무효에 관한 주장

이 사건 설치계획 승인처분 당시 구 폐촉법에 의하면, 이 사건 매립장은 조성면적이 300,000㎡ 이상으로 구 폐촉법의 적용대상이 되므로 이를 설치하고자 하는 경우에는 구 폐촉법 제9조에 따라 입지선정계획을 결정·공고하고, 주민대표가 참여하는 의결기관인 입지선정위원회를 설치하여 당해 폐기물처리시설의 입지를 선정하여야 함에도, 참가인은 입지선정계획을 결정·공고하거나 입지선정위원회를 설치하여 입지를 선정하지 아니하였으며, 피고는 구 폐촉법 제9조 소정의 절차를 이행하지 않은 참가인의 이 사건 매립장 설치계획 승인신청에 대하여 한 이 사건 설치계획승인처분은 그 하자가 중대·명백하여 무효이다.

(2) 이 사건 변경승인처분의 무효에 관한 주장

(가) 이 사건 매립장은 변경승인신청 당시에도 개정된 폐촉법의 적용대상인 폐기물처리시설에 해당되고, 따라서 제10조 제2항에 따라 환경부장관의 승인을 받아야 함에도 폐기물관리법에 의하여 피고가 변경승인을 한 것은 권한없는 행정청의 처분행위로서 무효이다.

(나) 변경승인당시 폐촉법 및 폐촉법 시행령의 개정으로 이 사건 매립장이 폐촉법의 적용대상인 폐기물처리시설에 해당되지 아니하게 되었더라도 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, 개정된 폐촉법 제10조 제2항은 이미 승인받은 사항을 변경하는 때에도 환경부장관의 승인을 받도록 규정하고 있으므로 피고의 변경승인처분은 권한없는 행정청의 처분행위로서 무효이다.

나. 판단

(1) 이 사건 설치계획승인 처분의 위법성 여부

(가) 구 폐촉법은, 폐기물처리시설의 부지확보 촉진과 그 주변지역주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역주민의 복지를 증진함을 목적으로 제정된 법으로, 제9조에서 대통령령이 정하는 규모이상의 폐기물처리시설을 설치·운영하고자 하는 환경부장관 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 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 제2항은 지방자치단체의 장이 제9조의 규정에 의하여 폐기물처리시설의 입지를 서정한 경우에는 제1항의 규정에 의한 폐기물처리시설 설치계획을 수립하여 시·도지사는 환경부장관의 승인을, 시장·군수·구청장은 시·도지사의 승인을 얻어야하고 승인을 얻은 사항을 변경하는 때에도 또한 같다고 규정하고 있었고, 구 폐촉법시행령(1997. 12. 31. 대통령령 제15586호로 전물개정되기 전의 것) 제5조 제1호는 구 폐촉법 제1항에서 “대통령령이 정하는 규모 이상의 폐기물처리시설”의 하나로 조성면적 30만㎡ 이상인 폐기물매립시설을 들고 있고, 구 폐촉법시행령 제8조 제3항은 입지선정위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 참석과 참석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있으므로, 참가인으로서 이 사건 매립장의 설치계획을 수립하여 피고의 승인을 얻기 위하여서는 구 폐촉법 제9조에서 정한 입지선정절차를 거쳤어야 할 것이고, 따라서 이러한 절차를 거치지 아니한 참가인의 이 사건 매립장 설치계획승인신청에 대하여 이 사건 설치계획승인 처분은 위법하다 할 것이다.

(나) 나아가 이 사건 설치계획승인 처분이 위법하더라도 그 하자로 인하여 당연무효로 되는가의 점에 관하여 살펴건대, 하자있는 행정처분이 당연무효가 되기 위하여는 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 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다(대법원 1995. 7. 11. 선고 94누4615 전원합의체 판결 참조) 할 것인바, 위 관계법령을 종합하여 보면, 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 매립장의 설치계획승인신청을 하였고, 이에 따라 피고가 참가인에 대하여 한 이 사건 설치계획승인처분은 그 하자가 중대하고 명백하여 무효라고 봄이 상당하다 할 것이다.

(다) 이에 대하여 피고 및 참가인은, 이 사건 매립장 설치사업은 피고가 1991년부터 당시 시행되던 폐기물관리법에 따라 같은 법 제8조 제3항의 규정에 의한 승인을 받은 경기도의 폐기물처리기본계획에 의하여 그 위치, 규모, 면적, 설치시기, 사업시행자, 소요예산액 등이 이미 결정되었고 그 후 부지선정의 타당성조사용역, 기본설계와 환경영향평가를 완료하고 그 사업시행에 따른 실시설계용역을 발주하여 설계에 착수하고 있던 중 구 폐촉법이 제정되어 시행됨에 따라 1일 매립량이 355톤 가량인 이 사건 매립장은 구 폐촉법시행령 제6조에 의하여 구 폐촉법 제9조 제1항 소정의 폐기물처리시설에 해당되는 것이기는 하나, 당시 구 폐촉법 부칙 제2항은 법 시행 당시 지방자치단체의 장이 제9조의 규정에 의한 폐기물처리시설을 설치하고 있는 경우에는 당해 폐기물처리시설은 제10조의 규정에 의한 폐기물처리시설설치계획의 고시가 있는 것으로 보아 제11조, 제17조 내지 제26조의 규정을 적용한다고 규정하고 있고, 여기서 “폐기물처리시설을 설치하고 있는 경우”라 함은 이미 설치를 완료한 시설을 의미하는 것이 아니고 설치 중에 있는 시설로서 구 폐기물관리법 제8조에 따라 폐기물처리기본계획이 환경부장관에 의하여 승인받은 경우를 의미하는 것이라 할 것인데, 환경처장관은 1993. 12. 22. 피고가 수립한 관할구역내의 일반폐기물처리에 관한 기본계획에 대하여 승인을 하였을 뿐만 아니라 폐기물관리법에 따른 입지선정이 완료되었으

므로 이 사건 설치계획승인처분은 구 폐촉법 부칙 제2항에 따라 제9조에 의한 절차를 거친 것으로 보아야 하므로 따로 입지선정위원회를 구성하는 등의 제9조에 의한 절차를 필요로 하지 아니한다고 주장한다.

살피건대, 구 폐촉법 부칙 제2항의 취지는 구 폐촉법 제11조의 용도지역의제 등에 관한 규정 및 제17조 내지 제 26조의 주변 영향지역 지원 등에 관한 규정이 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 제 28조 제2항의 특정폐기물처리시설 설치승인을 고시하는 제도를 규정하고 있지 않았기 때문에 구 폐촉법 제11조, 제17조 내지 제26조의 규정을 적용하기 위하여 제10조의 규정에 의한 고시가 있는 것으로 의제하는 것을 규정하고 있는 것 뿐이고, 또한 앞서 본 바와 같이 일정규모이상의 폐기물처리시설을 설치하는 경우 입지선정계획지역의 주민대표가 참여하는 의결기관인 입지선정위원회를 구성하여 그 위원회로 하여금 그 입지를 선정하게 하여 폐기물처리시설로 인하여 피해발생이 예상되는 때에는 이에 대한 대책을 강구하도록 함과 아울러 주변지역의 주민에 대한 소득증대·복리증진을 지원하도록 하는 구 폐촉법의 입법취지에 비추어보면, 구 폐촉법 부칙 제2항 소정의 “폐기물처리시설을 설치하고 있는 경우”는 제한적으로 해석하여 폐기물처리시설을 설치하였거나 부칙 제3항에 규정한바와 같이 도시계획법에 의한 도시계획결정이 된 폐기물처리시설 또는 구 폐기물관리법 제20조 제2항에 의한 승인을 받아 설치중에 있는 폐기물처리시설이 이에 해당한다고 해석함이 상당하다 할 것이나, 참가인이 구 폐촉법이 시행되기 전에 이 사건 매립장에 관하여 도시계획시설로 결정 받았거나(1998. 10. 16. 도시계획시설(폐기물처리시설)결정, 고시가 비로소 이루어진 것으로 보인다) 구 폐기물관리법 제20조 제2항의 규정에 의한 일반폐기물처리시설 설치승인을 받았음을 인정할 아무런 증거가 없으므로, 이 사건 매립장은 구 폐촉법이 시행된 후에 구 폐촉법의 규정에 따라 앞으로 설치될 예정에 있는 것에 불과하고 구 폐촉법 시행 당시 설치하고 있는 폐기물처리시설은 아니라고 할 것이므로 위 부칙 제2항의 규정이 적용됨을 전제로 한 피고 및 참가인의 위 주장은 이유없다 할 것이다.

(2) 이 사건 변경승인처분의 위법성

(가) 이 사건 변경승인처분 당시의 개정된 폐촉법(1997. 8. 28. 법률 제5396호로 개정되어 1998. 1. 1.부터 시행된 것, 이하 ‘개정된 폐촉법’이라고 한다) 제10조 제2항은 “지방자치단체의 장이 제9조의 규정에 의하여 폐기물처리시설의 입지를 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) 제6조 제1호는 종전의 구 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 폐기물매립시설이라고 규정하였다.

살피건대, 앞서 인정한 바와 같이 참가인은 당초 1일 매립량을 약 356톤으로 하여 피고에게 이 사건 매립장의 설치계획승인신청을 하여 피고로부터 이 사건 설치계획 승인처분을 받고, 그 후 시설부지확정측량 결과 및 잔여지매입에 따라 매립면적, 매립용량, 처리예상량은 종전과 동일하게 하여 시설부지면적만을 변경하는 내용으로 폐기물처리시설설치변경승인을 받았으나, 나중에 중간처리시설을 제외한다는 이유로 사업부지면적을 다시 변경하는 변경승인신청을 하면서 이 사건 매립장의 시설규모를 표시함에 있어서 처리예상량을 연간 55,533톤, 1일 152.2톤이라고 표시하였는데, 을제44호증의 21의 기재와 제1심증인 유○○의 증언에 의하면, 이는 IMF 이후 정부의 폐기물처리시설 광역화방침에 따라 남양주시와 구리시 사이에 폐기물처리시설 광역화사업을 추진하여 남양주시에서는 매립장을, 구리시에서는 소각장을 각 설치, 운영하게 될 것을 전제로 남양주시와 구리시에서 발생하는 400여톤의 쓰레기를 소각처리한 잔재 84.2톤과 불연쓰레기 68톤을 합하여 1일 매립량을 152.2톤으로 산출한 것으로 인정되고 반증이 없으나, 위 변경승인신청이전에 위와 같은 내용에 관한 별도의 변경승인처분이 이미 있었음을 인정할 아무런 자료가 없으며, 오히려 을제44호증의 24 내지 41, 을제59호증의 1, 2, 을제64호증 내지 66호증의 5의 각 기재에 변론의 전취지를 모아보면, 이 사건 매립장은 구리시와 남양주시에서 발생하는 일반쓰레기를 매립

하는 광역쓰레기매립장으로 사업계획이 추진되어오다가 경기도의 1시·군 1소각장설치방침에 따라 이 사건 매립장의 일부 부지에 소각장을 설치하는 계획이 검토되었으나, 1998. 6. 경 경기도의 소각장광역화추진에 따른 행정협의회 개최이후인 같은 해 11. 7. 구리시에 건설할 계획인 소각장의 광역화에 대한 구리시와 남양주시 사이의 실무협의를 시장되어 상호 협의를 계속한 끝에 2000. 12. 20. 참가인과 구리시장사이에 남양주시는 이 사건 매립장을 설치·운영하고, 구리시는 쓰레기소각장을 설치·운영하여 구리시와 남양주시에서 발생하는 가연성쓰레기는 구리시가 설치하는 소각장에서 소각처리하고 그 잔재물 및 구리시와 남양주시에서 발생하는 불연성쓰레기는 이 사건 매립장에 매립처리하는 내용의 “광역폐기물 처리시설 설치와 운영에 관한 협약”을 체결한 사실을 인정할 수 있고 반증이 없는바, 위 인정사실에 의하면 위 변경승인신청 당시 내부적으로 검토중이거나 구리시와 협의중인 것에 불과한 구리시와의 광역폐기물 처리시설 설치 및 운영 방안에 기초하여 이 사건 매립장의 1일 매립량을 152.2톤이라고 산정하였다고 하여 이 사건 매립장의 1일 매립량이 152.2톤으로 감소된 것이라고 볼 수 없으므로 이 사건 매립장은 위 변경승인신청 당시에도 여전히 개정된 폐촉법시행령 제6조 제1호 소정의 “매립량이 1일 300톤 이상으로서 조성면적이 15만㎡ 이상인 폐기물매립시설”로서 개정된 폐촉법 제9조 제1항의 적용대상인 폐기물처리시설이고, 따라서 개정된 폐촉법 제10조 제2항에 따라 환경부장관의 변경승인을 받아야 함에도 폐기물관리법에 의하여 피고가 이 사건 변경승인처분을 한 것은 권한없는 행정청의 처분행위로서 그 하자가 중대하고 명백하여 무효라 할 것이다.

(나) 가사, 위 변경신청당시 이 사건 매립장의 1일 매립량이 152.2톤 정도이어서 개정된 폐촉법 시행령 제6조 제1호의 소정의 폐기물매립시설에 해당하지 아니하게 되었다고 하여도, 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 매립장은 구 폐촉법 제10조 제2항의 규정에 의하여 설치계획이 승인된 것이고

구 폐기물관리법 제30조 제2항의 규정에 의한 설치승인을 받은 것이 아니므로, 이 사건 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 참가인에 대하여 구 폐기물관리법 제30조 제3항의 규정에 의하여 한 이 사건 변경승인처분은 권한없는 행정청의 처분행위로서 그 하자가 중대하고 명백하여 무효라고 할 것이다.

(3) 사정판결 대상인지 여부에 관한 판단

피고 및 참가인은, 이 사건 각 승인처분에 하자가 있다고 하더라도 이는 당연무효의 하자라고 볼 수는 없고 취소소송의 대상이 되는 하자에 불과한 것으로, 이 사건 매립장은 여러 조사와 절차를 걸쳐 주민의견수렴과 수용대상물에 대한 수용을 실시한 후 공사에 착공되었고 이미 116억원의 사업비가 투자되었는데, 이를 무효화한다면 새로 후보지를 선정하여 폐기물처리시설을 설치하는 것은 불가능하거나 상당한 시일이 소요되어 장기간 남양주시의 폐기물처리가 곤란하게 될 뿐만 아니라 이 사건 매립장부지의 원상회복도 불가능하므로 공공복리의 관점에서 원고들의 청구가 배척되어야 한다는 취지의 주장을 하나, 앞서 본바와 같이 이 사건 각 처분은 당연무효에 해당하고, 행정처분이 무효인 경우에는 존치시킬 효력이 있는 행정행위가 없기 때문에 행정소송법 제28조의 사정판결의 대상이 될 수 없다 할 것이므로(대법원 1992. 11. 10. 선고91누8227 판결 등 참조) 이와 달리 이 사건 각 처분의 하자가 단지 취소에 해당하는 것임을 전제로 하는 피고 및 참가인의 위 주장은 이유 없다.

4. 결론

그렇다면, 원고들의 이 사건 청구는 이유있어 이를 모두 인용하여 할 것인바, 제1심판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로 피고의 항소는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

2001. 5. 16

재판장 판사 박송하

판사 전성수

판사 최종갑