

대 전 고 등 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2015누12746 폐기물처리사업계획서부적정통보처분취소  
원고, 항소인 주식회사 양지  
충남 청양군 비봉면 록평용당로 656-32 (강정리)  
대표이사 박찬석  
소송대리인 변호사 이기영  
피고, 피항소인 청양군수  
소송대리인 변호사 배영근, 최윤석  
소송복대리인 변호사 문지혜  
소송수행자 오수환, 복주미  
피고보조참가인 별지 1 피고보조참가인 명단 기재와 같다.  
소송대리인 변호사 최재홍  
제 1 심 판 결 대전지방법원 2015. 8. 27. 선고 2014구합1484 판결  
변 론 종 결 2016. 2. 25.  
판 결 선 고 2016. 4. 7.

주 문

1. 원고의 항소를 기각한다.
2. 항소비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고가 모두 부담한다.

### 청구취지 및 항소취지

제1심판결을 취소한다. 피고가 2013. 12. 19. 원고에 대하여 한 폐기물처리사업계획서 부적정통보처분을 취소한다.

### 이 유

#### 1. 처분의 경위

가. 원고는 폐기물최종처리업 등을 목적으로 하는 회사로, 충남 청양군 비봉면 강정리 산 8-1 임야 2,797㎡ 등 34개 필지 면적 합계 68,042㎡(이하 '이 사건 신청지'라고 한다)에 대해 에어덤 형태의 폐기물처리시설을 설치하여 사업장일반폐기물최종처리업을 영위하는 내용의 사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)을 위해 2013. 10. 29. 폐기물관리법 제25조 제1항 및 같은 법 시행규칙 제28조 제1항에 따라 피고에게 폐기물처리사업계획서(이하 '이 사건 사업계획서'라고 한다)를 제출하였다.

나. 피고는 이에 대해 한국환경공단 등으로부터 의견을 수렴한 후 2013. 12. 19. 별지 2 기재와 같이 '폐기물관리법 제25조 제2항 제4호의 규정에 따른 폐기물처리시설의 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경 영향에 대하여 검토한 바, 악영향을 미칠 것으로 매립시설 설치 부적정'이라는 사유 등으로 원고의 이 사건 사업계획서에 대해 부적정 통보를 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

【인정근거】 갑 제1 내지 3호증, 제39호증(가지번호 있는 경우 가지번호 포함, 이하 같

다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부

### 가. 원고 주장의 요지

이 사건 처분은 처분의 각 사유가 아래와 같이 사실을 오인하였거나 합리성을 결여하여 재량권을 일탈·남용하였으므로 위법하다.

1) 이 사건 사업계획서상 시설·장비 등의 부적정사유는 미비한 부분을 보완하거나, 불분명하거나 누락된 부분을 명기하거나, 보다 적절한 시공법을 사용하라는 권장사항에 불과할 뿐이고, 사업 진행 과정에서 충분히 수정 및 보완이 가능하다.

2) 충남 및 세종시, 내포신도시 등에서 장래 발생될 폐기물 수요까지 고려해 볼 때 청양군에 매립시설을 설치할 필요성이 충분히 인정된다.

3) 이 사건 신청지의 석면 함유량은 법적 기준치 이내여서 인체 유해성이 없어 석면으로 인한 주민피해의 가능성이 없다.

4) 초등학교의 위치, 주민 거주 현황, 주변도로 상황 등에 비추어 이 사건 사업으로 인해 인근 학생과 주민들의 생활환경 피해가 발생한다고 볼 수도 없다.

5) 그 밖의 처분사유들도 모두 합리적인 이유가 없고 막연한 추측에 불과한 것이며, 오히려 이 사건 신청지는 폐기물매립시설에 매우 적합한 입지여건을 갖추고 있다.

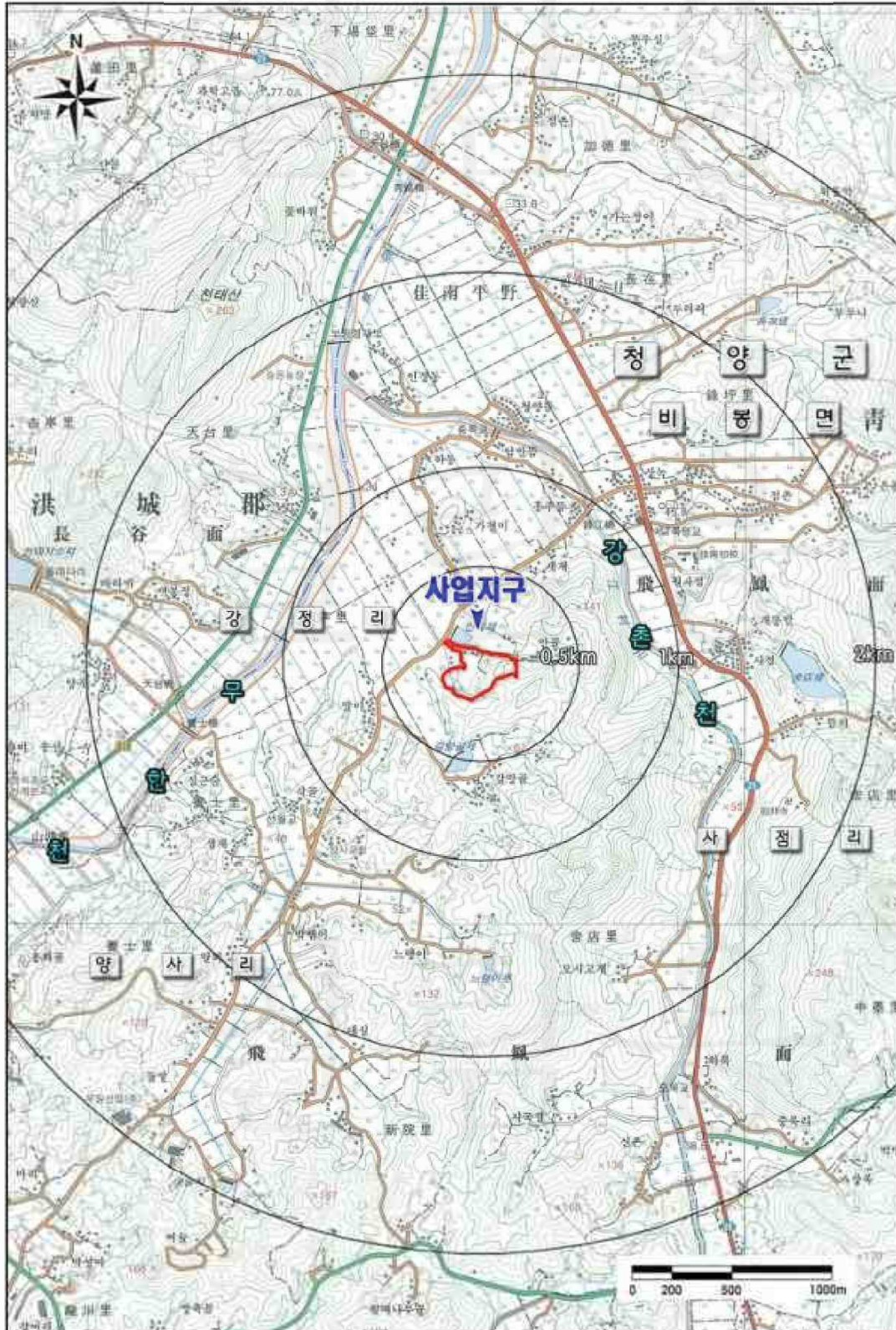
### 나. 관계법령

별지 3 관계법령 기재와 같다.

### 다. 인정사실

1) 이 사건 신청지는 비봉면사무소에서 강정리쪽으로 록평용당로를 따라 남서방향으로 약 2.5km를 진행하다가 좌회전을 하여 약 400m 떨어진 곳에 위치하고 있다(그

구체적인 위치는 아래 '사업지구 위치도' 참조).



사업지구 위치도



이 사건 신청지 주변은 대부분 농경지로서, 위 신청지 북쪽의 진입로에 접해 있는 안골소류지의 물을 농업용수로 사용하고 있다. 이 사건 신청지 서쪽으로는 위 신청지로부터 약 100m 안쪽에 주택이, 약 400m 떨어진 곳에 마을이 각 위치하고 있고, 북쪽으로는 위 신청지로부터 약 200m와 약 400m 떨어진 곳에 주택이, 약 1km 정도 떨어진 곳에 마을이 각 위치하고 있으며, 남쪽으로는 위 신청지로부터 약 400m 떨어진 곳에 마을과 주택이 각 위치하고 있다. 또한 이 사건 신청지 동북쪽으로 약 1km 거리에 가남초등학교가 있으며 그 학생수는 약 50여 명 정도이다.

2013. 12. 30. 기준으로 이 사건 신청지를 중심으로 반경 2km 구역 내에 약 651세대, 1,420명의 주민들이 거주하고 있는 것으로 조사되었다.

2) 이 사건 신청지에 위치한 비봉광산은 일제 강점기에 석면을 채굴하기 위해 개발된 광산으로 1978년 2월경 광업권이 설정되어 1981년에 석면이 2,700톤 가량 생산되었고, 1982년부터 2008년까지 사문석 353,814톤이 채광되었다.

3) 성우환경산업 주식회사(이하 '성우환경'이라 한다)는 2001년 3월경 충남 청양군 비봉면 강정리 산 6-8 외 2필지에서 건설폐기물중간처리업 허가를 받아 영업해 왔고, 2008년 1월경부터는 산지전용허가를 받아 비봉광산이 위치하였던 충남 청양군 비봉면 강정리 산 8-1 외 7필지에서 사문석을 채광하여 현대제철 주식회사에 납품하였다.

4) 주식회사 보민환경(이하 '보민환경'이라 한다)은 2010. 10. 19. 위 성우환경을 흡수합병해 성우환경의 권리를 승계하여 현재까지 이 사건 신청지에서 건설폐기물중간처리업을 영위해 오고 있는데, 2011년경 사문석에서 석면이 검출되었다는 사실이 알려지면서 사문석 채광을 중단하였다.

5) 원고의 대표이사 박찬석(보민환경의 사내이사이기도 하다)은 2013년 8월경 피고

에게 사업변경계획(안)을 제출하였는데 위 계획안에는, '보민환경은 사문석 채광에 따른 비산먼지(석면)의 발생 등 주변 환경에 미치는 영향으로 인하여 현재 휴광 상태에 있고, 향후 채석을 다시 진행할 경우에는 사문석에 일부 함유된 석면성분의 먼지 등이 비산될 우려가 있는 등 주변환경에 미치는 영향이 있다고 판단되어 사문석 채광을 하지 않고 동 부지를 활용하여 다른 사업을 추진하고자 한다', '산지전용 지역을 복구시에는 막대한 비용이 수반되어 당사의 현재 경영 여건상 복구비용 등에 큰 애로가 있으며, 복구하더라도 지형이 심하게 훼손되어 있는 상태로 원상회복이 거의 불가능한 실정이다'라고 그 변경사유가 제시되어 있다.

6) 환경부는 한국환경공단을 통해 2011년경 비봉광산 및 위 광산 인근에 위치하여 광맥이 서로 연결되어 있는 충남 청양군 비봉면 양사리 산 11-1 소재 양사광산 일대 724ha에서 석면함유량 검사를 실시('2011년도 폐석면광산 주변 토양지하수 석면함유 정밀조사보고서', 을가 제34호증)하였는데 당시 27.6ha에서 0.25%~1%의 석면이 검출되었고, 이 사건 신청지(비봉광산)에서 채취한 표토 및 중간토의 시료에서 각 0.25%의 트레몰라이트가 검출되었으며, 중간토의 시료에서 0.25%의 백석면이 검출되었다.

위 정밀조사보고서에는 비봉광산 및 양사광산의 토양 내 석면함유량 조사 결과와 관련해, '비봉·양사광산의 인위적인 활동 등으로 인하여 확산된 석면으로, ① 석면 채광 및 석산개발에 따른 석면의 비산 및 노출인 경우에 해당하는 지역은 질석광산이 위치한 지역으로 1.0% 이상의 석면이 검출되었다. 특히 이 지역은 중토 및 심토에서도 0.5% 이상의 석면이 검출되었다. ② 채굴된 석면함유 골재의 운송에 따른 도로 주변지역으로의 석면의 확산도 주요한 인위적인 영향으로 들 수 있다. 생산된 석면은 광산으로부터 남서쪽으로 도로를 따라 이송된 것으로 조사되었다. 수송에 이용하였던 도로는

대부분 임야 및 농경지와 근접해 있어 다량의 석면이 검출되어 운송 과정시 주변 토양으로 석면이 유실된 것으로 추정된다'라고 기재되어 있다(을가 제34호증, 제37쪽).

7) 한국산업안전보건공단이 2011년경 고용노동부로부터 의뢰받아 2011. 3. 7. ~ 2011. 4. 29.까지 보민환경에 대해 그 사업장에 야적되어 있는 사문석 중 3개의 시료를 채취하여 분석한 결과 백석면이 각각 0.03%, 0.08%, 0.25% 검출되었다.

8) 2014년을 기준으로 비봉광산 반경 2km 내에서, 악성중피종으로 최근 2명이 사망하였고(2007년, 2010년), 석면폐증 2급 질환자 1명이 2013년 교통사고로 사망하였으며, 석면폐증 2급 질환자 2명 및 3급 질환자 1명이 생존해 있다. 순천향대학교 천안병원 석면환경보건센터는 2014. 4. 19.~2014. 4. 20. 및 같은 달 26일 3일간 충남 청양군 비봉면 양사1리 외 7개 마을에서 석면 관련 건강영향조사를 실시하였는데, 당시 비봉면의 경우 총 280명이 1차 검진을 받았고, 그 중 20명이 CT 대상자로 선정되어 CT 결과 2명이 폐암 의심 소견으로 나왔으며, 7명이 3단계 폐기능검사를 받았다.<sup>1)</sup>

9) 이 사건 신청지에 건설되는 매립장(이하 '이 사건 매립장'이라 한다)은 총사업부지 면적 61,253㎡, 매립고 53.4m(지하 38.4m, 지상 15.0m), 매립면적 34,500㎡, 매립량 1,056,196㎡에 이르는 대규모 시설이다.

위 매립장 건설을 위해서는 절·성토 과정에서 다량의 토사가 채굴되어야 하는데, 이러한 토사 처리와 관련하여, 이 사건 사업계획서에는 '절토시 발생하는 토량은 사업부지 성토재로 사용할 계획이며, 토질에 따라 사업부지 내 적치 후 복토재로 활용할 계획으로 성토시 부족한 토사는 인근 토취장에서 반입하는 것으로 계획하였다'라고 기

1) 피고가 순천향대학교병원에 사실조회를 신청하면서 첨부한 자료들에 의하면, 2011. 1. 1. ~ 2014. 9. 30. 사이에 충남 청양군 비봉면 거주민들 중 석면폐증 2급으로 3명, 석면폐증 3급으로 1명이 석면피해 인정자로 등록되어 있고, 악성중피종 1명(2007년 사망), 석면폐증 1급 1명(2013년 사망)의 각 유족들이 특별유족 인정자로 등록되어 있으며(한국환경공단 자료), 그 후 위 지역에서 2014. 10. 1.~2014. 10. 31.까지 석면폐증 3급 2명이 석면피해 인정자로 추가 등록되었다(청양군 자료).

재되어 있다(갑 제39호증의 1, 제63쪽).

10) 이 사건 사업 환경성조사서에 의하면, '본 사업시행시 절·성토 작업으로 인해 발생하는 일부 양질의 토사는 토질에 따라 사업지구 내 적치 후 바닥 혼합토층 등으로 활용할 계획이며, 잔여토사, 풍화토, 풍화암, 연암 등은 토석정보시스템을 이용해 이를 필요로 하는 인근 도로 및 하천정비 등 토공이 부족한 토목공사 현장으로 전량 반출하여 처리할 계획임', '토사보관계획은 사업지구 내의 적정위치에 비닐천막 등을 이용하여 인근주민에 피해가 없도록 적치하며, 우기시 토사의 유출을 방지하기 위해 하단부에 가배수로를 설치한 후 본 매립장에 사용할 계획임'이라고 기재되어 있다(갑 제40호증의 1, 제68쪽).

11) 제1심 법원의 감정 결과 이 사건 신청지의 광상지역 5개소 중 4개소에서, 광상외지역 5개소 중 2개소에서 최고 0.7%~최저 0.1%까지의 백석면(크리소타일) 또는 트레몰라이트의 석면이 검출되었는데, 그 중 4개소에서는 표토(심도 0m)에서도 위 석면 성분이 검출되었다(구체적인 감정결과 내용은 별지 4 이 사건 감정결과에 따른 석면함량 류량 기재와 같다).

【인정근거】 갑 제1, 14, 24, 27, 29, 39, 40호증, 을가 제6, 12 내지 16, 22, 23, 31, 34호증, 을나 제5호증의 각 영상 또는 기재, 제1심 법원의 감정 결과, 당심 법원의 검증 결과, 제1심 법원의 한국광물자원공사, 한국산업안전보건공단, 순천향대학교 부속 천안병원장에 대한 각 사실조회 결과, 변론 전체의 취지

라. 판단

1) 관련법리

폐기물처리업 허가와 관련된 법령들의 체제 또는 문언을 살펴보면 이들 규정들은



폐기물처리업 허가를 받기 위한 최소한도의 요건을 규정해 두고는 있으나, 사업계획 적정 여부에 대하여는 일률적으로 확정하여 규정하는 형식을 취하지 아니하여 그 사업의 적정 여부에 대하여 재량의 여지를 남겨 두고 있다 할 것이고, 이러한 경우 사업계획 적정 여부 통보를 위하여 필요한 기준을 정하는 것도 역시 행정청의 재량에 속하는 것이므로, 그 설정된 기준이 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 볼 만한 다른 특별한 사정이 없는 이상 행정청의 의사는 가능한 한 존중되어야 할 것이다. 다만 행정청이 적정 여부 통보를 함에 있어 설정한 기준이 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 보이는 경우 또는 그러한 기준을 설정하지 않은 채 구체적이고 합리적인 이유의 제시 없이 사업계획의 부적정통보를 하거나 사업계획서를 반려하는 경우에만 단지 행정청의 재량에 속하는 사항이라는 이유만으로 그 행정청의 의사를 존중하여야 하는 것은 아니고, 이러한 경우의 처분은 재량권을 남용하거나 그 범위를 일탈한 조치로서 위법하다고 할 것이다(대법원 2004. 5. 28. 선고 2004두961 판결 등 참조).

2) 석면의 위험성 등으로 인해 이 사건 신청지가 사업대상 부지로서 부적합한지 여부에 관하여

피고가 제시한 이 사건 처분 사유들 중 '석면의 위험성 등으로 인해 이 사건 신청지가 사업대상 부지로서 부적합하다'는 사유가 객관적이고 합리적인 것인지 여부에 관하여 먼저 살펴본다.

앞서 본 사실관계 및 앞서 든 증거들과 을가 제32, 33, 39, 40, 50호증, 을나 제1, 4호증의 각 기재, 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 아래와 같은 사실 내지 사정들에 비추어 보면, 이 사건 신청지는 석면 또는 사문석 광산 폐광 지역으로서 현재에도

이곳에서 석면이 검출되고 있어, 이 사건 매립장 건립 과정에서 석면이 함유된 이 사건 신청지의 토사를 대규모로 채굴하고 이를 적치하거나 외부로 운반하는 과정에서 장기간 석면이 외부로 노출되거나 비산될 위험성이 크게 증가하여 인근 주민들의 건강에 중대한 위해가 발생할 우려가 있으며, 이로 인하여 인근 저수지 및 농경지들에 대한 환경오염 피해도 우려되므로, 이 사건 신청지는 이 사건 사업 대상부지로서 부적합한 것으로 봄이 타당하다.

가) 석면은 유용한 물리화학적 특성으로 인해 그동안 상업용 제품의 원료로 널리 사용되어 왔으나 인체 호흡기에 노출될 경우 약 20~40년의 잠복기를 거쳐 폐암, 악성 중피종 등의 암과 석면폐 등의 치명적 질병을 유발하게 된다는 사실이 알려지게 되면서 현재는 전세계적으로 석면 사용이 제한 또는 금지되고 있고, 세계보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(IARC)는 석면을 인체발암물질로 분류하고 있다.

이러한 석면의 위험성에 대한 인식으로 고용노동부도 2007년 1월부터 석면함유제품의 사용 등을 단계적으로 금지해 왔고, 석면피해구제법이 2010. 3. 22., 석면안전관리법이 2011. 4. 28. 각 제정 및 공포되어 현재 시행 중에 있다.

나) 작업환경의학회의 이용진은 의견서에서, '소량의 석면 노출에 의하여도 흉막반, 악성중피종, 폐암이 발생할 수도 있고, 석면과 관련된 질병의 위험성은 영(zero)이 될 수 있는 노출수준이 없어 석면의 허용한계를 설정할 수 없으므로 석면배출 허용기준 이하에서도 석면으로 인한 질환 발생은 가능하며 안전하다고 볼 수 없다'라는 의견을 제시하였고, 양산부산대학교병원 직업환경의학과 강동묵 교수도 의견서에서 '세계보건기구(WHO)에서는 석면으로 인한 발암효과에 대해서는 임계치에 대한 증거가 없다는 것을 염두에 두라며, 매우 낮은 수준에서도 석면을 사용할 경우 위험이 증가한다고 보

고하였다. 소량의 석면이라도 인체에 노출시 유해하고, 발암성 기준으로 본다면 인체에 유해 여부를 따질 안전기준은 없다'는 의견을 제시하였다.

다) 원고는 환경부의 '석면광산 등 석면발생지역의 토양환경 관리지침'이 석면 관련 토양정화기준을 1% 이상으로 정하고 있고, 이러한 기준에 따른 환경부 조사결과 등에 의하면 이 사건 신청지에서의 개발행위에는 문제가 없다(석면의 위험성이 있다고 볼 수 없다)는 취지로 주장하나, 위 지침상 1%라는 위험성 기준은 환경부가 관계기관 및 전문가 협의 등을 거쳐 토양복원의 경제성 등을 반영하여 결정한 것으로 '토양정화'를 목적으로 설정된 것일 뿐 개발행위에 따른 석면의 위해성 여부에 관한 기준이 아니므로(을나 제4호증), 이를 기준으로 이 사건 매립장 건설시 석면의 위해성 여부를 판단할 수는 없고, 위 환경부 조사결과의 활동근거시료(ABS, Activity Based Sampling)를 통한 위해성 평가는 대규모 개발행위에 해당하는 이 사건 매립장 건설 및 운영이라는 특수한 상황이 고려되지 않은 것이어서 이 사건에 적용하기에는 부적절하다고 보므로, 원고의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

라) 석면섬유는 머리카락 직경의 수 천분의 1 정도로 매우 작아 쉽게 비산되는 특성을 가지고 있다. 석면안전관리법 제11조 제6항에 따른 '가공·변형된 석면함유가능물질의 석면허용기준'(환경부고시 제2012-73호, 2012. 4. 27. 제정)도, '원석 그대로 또는 단순히 파쇄된 상태에서 석면함유가능물질이 유통되는 경우 인체 직접 접촉 용도나 바닥골재는 석면이 불검출되어야 하고, 기타는 석면이 0.1% 이하로 검출될 경우에만 허용'되는 것으로 규정하고 있는데, 이는 원석 또는 단순 파쇄된 상태의 석면함유가능물질이 인체에 직접 접촉되거나 바닥골재로 쓰여 석면이 바로 비산될 수 있는 경우에는 석면의 존재 자체만으로도 인체에 위해하고, 직접적인 접촉이 없다고 하더라도 비

산의 위험으로 함유량 0.1%를 초과하는 경우에는 인체에 위해하여 허용될 수 없다는 전제하에 제정된 것이라 볼 수 있다.

이 사건 매립장 건설시 절토될 토양(이는 바로 원석 또는 단순 파쇄된 상태의 석면함유가능물질이다)에는 최소 0.1% 이상의 석면이 함유되어 있을 가능성이 상존하므로(원고는 '이 사건 신청지의 광상외지역에서는 30개 측정지점 중 2개 지점에서만, 광상지역에서는 30개 측정지점 중 17개 지점에서만 석면이 검출되었고, 이 사건 신청지 전체의 석면함유량은 평균 0.086%에 지나지 않는다'라고 주장하나, 토양 굴토시마다 굴토된 개개 토양의 석면 함유량을 전면 검사하지 않는 한(이는 현실적으로 가능하지 않은 것으로 보인다) 석면함유량 0.1% 이상의 토양과 그 이하의 토양을 구분할 수는 없을 것으로 보여(원고측도 당심 검증시 육안으로 석면을 식별하기는 불가능하다는 점을 인정하고 있다) 원고 주장의 위 평균치는 굴토된 당해 토양이 인체에 위해한지 여부를 판단하는 기준이 될 수 없다), 위 석면허용기준에 따른 경우 이를 복토재나 성토재로 사용할 수 없고 외부 적치장소로 운반하여야 할 것으로 보이는데, 이러한 파쇄내지 절토 및 운반 과정에서 다량의 석면이 비산되어 인근 마을 주민들의 생명, 신체에 위해가 발생하는 등 석면피해가 예상된다(이 사건 신청지를 중심으로 반경 2km 구역 내에 약 651세대, 1,420명의 주민들이 거주하고 있고, 이 사건 신청지 주변은 대부분 농경지이며, 북쪽의 진입로에 접해 농업용수지로 사용되는 안골소류지가 위치하고 있다)에도 불구하고, 이 사건 사업계획서에는 이에 대한 마땅한 방지대책이 마련되어 있지 않은 것으로 보인다.

마) 이 사건 신청지의 에어덤 설치면적은 35,200㎡이고, 매립장 조성을 위한 절토량은 1,138,472㎡(토사 : 509,050㎡, 풍화암 : 81,660㎡, 연암 : 547,762㎡)이며, 이는



25톤 덤프트럭으로 매일 15대가 12회 가량 강정리 마을 외부로 위 토사를 운반한다고 가정할 경우 이를 모두 운송하는데만 253일 가량이 소요되는 양이다.

이에 대해 원고는 감정 결과 석면이 검출된 사문석량 65,314.5m<sup>3</sup>를 모두 굴착해서 외부로 반출하는 경우 그 반출량은 전체의 약 5.7%에 지나지 않으며, 소요기간은 25톤 덤프트럭으로 1일 15대가 16회씩 운반하여 약 16.3일 밖에 소요되지 않는다(사문석량조사보고서, 갑 제77호증)는 취지로 주장하나, 제1심 감정은 일부 지점에서 일부 심도에 대해서만 이루어진 것으로서 실제 석면이 포함된 사문석 내지 토양의 양은 이를 훨씬 초과할 것으로 보이고, 앞서 살펴 본 바와 같이 석면함유량 0.1% 이상의 토양과 그 이하의 토양을 구분할 수도 없을 것으로 보이므로, 위 주장은 받아들이기 어렵다.

한편 이 사건 사업 환경성조사서에는 '본 사업시행시 절·성토 작업으로 인해 발생하는 일부 양질의 토사는 토질에 따라 사업지구 내 적치 후 바닥 혼합토층 등으로 활용할 계획'이라고 기재되어 있는데, 1,138,472m<sup>3</sup>에 이르는 절토 토사를 이 사건 신청지 내에 적치할 수 있을지 의문이고, 설령 적치가 가능하다고 해도 장기간 적치로 인한 석면의 비산으로 인근 마을 주민들의 생명, 신체에 위해가 발생할 가능성이 높아 보인다(이는 위 토사를 이 사건 신청지 인근에 적치한다고 하여도 마찬가지이다).

바) 이 사건 매립장에 에어돔이 설치된다고 하여도 에어돔의 내부가스 배출 등을 위하여 환기시설을 설치하도록 하고 있는데(갑 제39호증의 1, 제134쪽), 비록 환기시설에 분진 및 악취 등을 저감하는 필터를 설치한다고 하여도 위와 같이 매우 미세한 크기의 석면이 에어돔 필터링 환기기구를 통과하여 지속적으로 외부로 비산될 가능성이 없다고 단정하기도 어렵다.

사) 이 사건 신청지 주변 반경 2km 안쪽에 거주하는 마을주민 약 167세대는 지

하수를 생활용수 및 농업용수로 사용하고 있고, 그 중 75세대는 지하수를 식수로 사용하고 있는데(을가 제19호증), 2014년경 이 사건 신청지 일부 굴착 도중 20m 지점에서 지하수가 다량 용출되어 채굴이 중단된 적이 있었던 점(을가 제20호증) 등에 비추어 보면, 이 사건 사업계획에 따라 매립장 건설을 위해 38m 이상의 터파기 등의 굴착이 실시되는 경우 이로 인해 이 사건 신청지상의 석면 등 유해 성분이 지하수로 유입되어 지하수가 오염될 가능성을 배제할 수 없다.

아) 원고는 이 사건 신청지에 건설폐기물중간처리업 영업장 허가신청이 났고, 이 사건 신청지에서 일했던 근로자들의 몸에 별다른 이상 징후가 없다는 점 등을 들어 이 사건 신청지상에 석면 피해가 발생하지 않는다는 취지로 주장하나, 성우환경이 건설폐기물중간처리업 허가를 받을 당시인 2000년대 초반에는 석면의 위험성이 아직 널리 알려지지 않았던 때이고, 석면 관련 질환의 잠복기가 통상 20년 전후의 장기이기 때문에 현재 별다른 이상 징후가 없다고 하여 그 후에도 신체상의 석면 피해가 발생하지 않으리라고 단정하기는 어려우므로, 원고의 위 주장 역시 받아들이기 어렵다.

자) 원고는 또한 석면슬레이트 지붕 등으로 인해 악성중피종 등에 걸릴 수도 있으므로 이 사건 신청지 주변의 악성중피종 등 폐질환 관련 환자들의 발병원인이 이 사건 신청지 일대의 석면 때문인지 아니면 석면슬레이트 지붕 등 때문인지는 밝혀지지 않았다는 취지로도 주장하나, 이 지역에 유독 석면 관련 질환자가 많은 것으로 보이는 점, '2011년도 폐석면광산 주변 토양지하수 석면함유 정밀조사보고서'는 비봉광산 인근의 슬레이트 주변에서는 백석면이 검출되지 않아 슬레이트 사용에 의한 인위적 영향은 없는 것으로 판단하고 있는 점(을가 제34호증, 제37쪽) 등에 비추어 보면, 원고의 위 주장 역시 받아들이기 어렵다.

### 3) 소결론




따라서 이 사건 처분 사유들 중 '석면의 위험성 등으로 인해 이 사건 신청지가 사업대상 부지로서 부적합하다'는 사유는 객관적이고 합리적인 것으로 판단된다.

(이에 대하여 원고측은 당심 변론종결 후 참고서면을 통하여 이 사건 처분은 원고로 하여금 이 사건 신청지에서 개발행위를 하는 것을 전면적으로 금지하는 조치로서 이는 최소 침해의 원칙과 법익 균형성을 상실하여 위법하다고 주장하나, 석면비산방지 대책과 관리만으로는 이 사건과 같은 폐광산에 대한 대규모 개발행위에 따른 석면의 노출 및 비산 가능성을 막기는 어려워 보여, 지역 주민의 건강권 및 환경권 보호를 위해 사전예방적 차원에서 이 사건 사업계획서에 대해 부적정통보를 한 피고의 조치가 과도하다고 보이지는 않으므로, 결국 위 주장도 받아들이지 아니한다.)

한편 수개의 처분사유 중 일부가 적법하지 않다고 하더라도 다른 처분사유로써 그 처분의 정당성이 인정되는 경우 그 처분을 위법하다고 할 수 없으므로(대법원 2004. 3. 25. 선고 2003두1264 판결 등 참조), 이 사건 처분사유들 중 석면과 관련한 상기 처분 사유의 정당성이 위와 같이 인정되어 피고가 제시한 나머지 처분 사유들에 대해 적법 여부를 판단하더라도 그 결과가 이 사건 처분의 적법 여부에 영향을 미치지 않을 것으로 보이는 이상, 나머지 처분 사유들에 대해서는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이 사건 처분은 적법하다고 할 것이다.

### 3. 결 론

그렇다면, 원고의 청구는 이유 없어 기각할 것인바, 제1심판결은 이와 결론을 같이 하여 정당하므로 원고의 항소를 기각한다.

재판장	판사	허용석	<u>허용석</u> 
	판사	김형작	<u>김형작</u> 
	판사	박준범	<u>박준범</u> 

열람용

열람용