

행정심판 재결례 Ⅱ

중앙행정심판위원회 재결 폐기물처리업 변경허가신청 반려처분 취소청구

글 / 국민권익위원회 행정심판총괄과

사 건	2014-○○○○○ 폐기물처리업 변경허가신청 반려처분 취소청구
청 구 인	장○○
피청구인	한강유역환경청장
심판청구일	2014. ○. ○.

❖ **주 문** | 피청구인이 2014. ○. ○. 청구인에게 한 폐기물처리업 변경허가신청 반려처분을 취소한다.

❖ **청구취지** | 주문과 같다.

❖ **이유**

I. 사건개요

가. 청구인은 1997. ○. ○. 화성시장으로부터 경기도 화성시 동탄면 영천리 ○번지(이하 '이 사건 부지 1'이라 한다)에 공장(비철금속재생재료가공처리업, 이하 '이 사건 공장'이라 한다)설립 승인을 받아 1998. ○. ○. 폐기물재생처리신고(폐전선, 연 3,840톤)를 하고 1998. ○. ○. 공장등록을 하였으며, 2001. ○. ○. 지정폐기물외의 폐기물 중간처리업(영업대상: 폐합성수지<폐전선>)을 허가받아 지금까지 폐전선분리 재생처리업을 영위하고 있고, 2013. ○. ○. 피청구인으로부터 인천광역시 서구 오류동 ○번지(이하 '이 사건 부지 2'라 한다)를 사업장 소재지로 하여 지정폐기물 중간재활용업(영업대상: 폐유<폐유를 함유한 폐전선>)을 허가받았다.

나. 청구인은 지정폐기물 중간재활용업의 사업장 소재지를 이 사건 부지 2에서 이 사건 부지 1로 변경하기 위하여 2014. ○. ○. 피청구인에게 폐기물처리업 변경허가신청(이하 '이 사건 신청'이라 한다)을 하였으나, 피청구인은 청구인의 신청이 '화성동탄(2)지구 택지개발 사업 제1종지구단위계획'(이하 '이 사건 지구단위계획'이라 한다)에 저촉된다는 이유로 2014. ○. ○. 청구인에게 폐기물처리업 변경허가신청 반려처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

II. 청구인 주장

가. 청구인은 1997. ○. ○. 화성시장으로부터 이 사건 부지 1에 이 사건 공장의 설립을 승인받아 1998. ○. ○. 폐기물재생처리신고를 하고 1998. 3. 4. 공장등록(비철금속재생재료가공처리업)을 한 후 2001. ○. ○. 일반폐기물 중간처리업을 허가받아 폐전선분리 재생처리업을 영위하던 중 이 사건 부지 1이 위치한 지역이 2007. ○. ○. 택지개발예정지구로 지정되고, 이후 개발계획 등이 승인된 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시지역, 준주거지역 및 동탄2지구 제1종지구단위계획구역이 되어 이 사건 공장의 존치여부가 문제가 되었으나, 이후 존치로 결정되어 사업시행자인 LH공사가 2010. ○. ○. 청구인에게 존치결정에 따른 시설부담금 등의 납부를 통지하였고, 청구인은 이를 납부하고 지금까지 사업을 계속해 왔다.

나. 청구인은 2010. ○. ○. 이 사건 공장의 존치결정 이후 폐전선에서 젤리성분을 분리하는 시설을 갖추기 위해 약 ○억원에 달하는 막대한 자금을 투자하였고, 젤리충전통신케이블의 젤리제거장치 및 젤리제거방법으로 특허출원도 하였다.

다. 한편, 통계청 고시 제2007-53호(2008. 2. 1. 시행)로 한국표준산업분류기호가 변경되어 원료재생환경복원업이 제조업에서 분리되어 '하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업'으로 편입됨에 따라 이 사건 공장의 건축물대장상 용도를 공장에서 분뇨 및 쓰레기처리 시설로 변경하여야 하나, 청구인은 건축물대장상 표시변경을 하지 않고 종전대로 최근까지 공장을 운영해 왔다.

라. 그러던 중 2012년 9월경 국정감사에서 ○○에서 처분하고 있는 폐전선의 젤리성분이 지정폐기물이라는 사실이 밝혀지자, 환경부에서는 2012년 10월경 ○○에 대해 종전에 배출

된 통신케이블 중 지정폐기물업체가 아닌 처리업체에 위탁한 경우 처리되지 않은 잔량을 회수하여 적정처리하고, 향후 지정폐기물에 해당하는 경우는 적정 처리하라는 공문을 시행하였고, 이에 따라 청구인은 사업을 계속 영위하기 위해 2가지 문제에 봉착하게 되었는데, 첫 번째는 이 사건 공장의 건축물대장상 건축물 용도를 '공장'에서 '분뇨 및 쓰레기처리시설(폐기물처리시설 및 폐기물감량화시설)'로 변경하는 것이고, 두 번째는 지정폐기물처리업으로 변경하는 것이었다.

- 마. 청구인은 먼저 화성시동부출장소장에게 이 사건 공장의 건축물대장상 용도를 '공장'에서 '분뇨 및 쓰레기처리시설(폐기물처리시설 및 폐기물감량화시설)'로 변경해줄 것을 신청하였으나, 화성시동부출장소장은 2013. 9. 9. '화성동탄(2)지구 택지개발사업 제1종지구단위계획 시행지침'(이하 '이 사건 시행지침'이라 한다)에 의거 이 사건 부지 1에는 '분뇨 및 쓰레기처리시설'이 허용되지 않는다는 이유로 건축물표시변경신청 불가처분을 하였고, 이후 청구인은 이에 불복하여 경기도행정심판위원회에 행정심판을 제기하였으며, 경기도행정심판위원회는 2014. 9. 9. 건축물표시변경을 한다하여 주변상황에 비추어 지구단위계획의 손상을 가져올 수 없다는 등의 이유로 인용재결을 하였고, 이 사건 공장의 건축물대장상 용도는 '분뇨 및 쓰레기처리시설(폐기물처리시설 및 폐기물감량화시설)'로 변경되었다.
- 바. 이후 청구인이 피청구인에게 이 사건 신청을 하자, 피청구인은 이 사건 공장이 있는 지역이 제2종일반주거지역이고 이 사건 시행지침에 반한다는 건축물표시변경신청 당시와 동일한 화성시장의 의견을 받아 이 사건 처분을 하였다.
- 사. 그러나 이 사건 공장은 이 사건 지구단위계획 이전부터 존재하던 것이고, 이 사건 지구단위계획이 수립된 후에도 존치로 결정되어 이 사건 지구단위계획과는 무관하며, 설령 관련이 있다 하더라도 존치결정 이후 이를 신뢰하여 시설부담금 등을 납부하고 우리나라에는 3~4개 밖에 없는 젤리폐전선을 분리하여 추출할 수 있는 설비를 갖추기 위해 9억원 달하는 막대한 자금을 투자한 점, 이 사건 공장을 운영할 수 없게 되는 경우 청구인으로서 는 감내하기 어려운 막대한 손실로 존폐의 위기에 처하게 되는 점 등에 비추어 이 사건 처분은 신뢰보호 및 비례의 원칙에 반한다고 생각된다.
- 아. 더구나 「화성시 도시계획조례」에 따르면 준주거지역 안에서 건축할 수 없는 건축물로 '분뇨 및 쓰레기처리시설'을 규정하고 있으나, 이 사건 공장은 건축물대장상 용도가 공장으로 되어 있었던 것이 경기도행정심판위원회의 재결에 의해 '분뇨 및 쓰레기처리시설(폐기물

처리시설 및 폐기물감량화시설)'로 변경되어 더 이상 법적 제한은 존재하지 않는다 할 것이고, 더구나 이 사건 부지 1의 주변에는 주거지역이 형성되어 있지 않으며, 공장과 물류창고, 전담 등으로 둘러 쌓여있고, 나아가 이 사건 공장에서 폐전선을 재활용하면서 나오는 젤리성분이나 구리 및 피복은 완벽하게 위탁처리되어 폐전선에서 분리된 폐유성분이 외부로 방출되거나 배출되는 것이 아니므로 이 사건 신청대로 허가된다 하더라도 경기도행정심판위원회의 재결내용에 언급된바와 같이 이 사건 지구단위계획을 크게 손상시킨다고 볼 수 없다 할 것이다.

자. 따라서 이 사건 처분은 위법·부당하므로 마땅히 취소되어야 한다.

Ⅲ. 피청구인 주장

- 가. 이 사건의 경우 청구인은 이 사건 부지 1에서도 지정폐기물 중간재활용업을 영위하기 위하여 이 사건 신청을 하였던 것이고, 폐기물처리시설의 입지 등이 다른 법률에 저촉되는지 여부를 파악하고자 관계기관인 화성시에 의견조회를 한 결과 화성시에서는 이 사건 지구단위계획에 적합하여야 한다는 검토의견을 회신하였다.
- 나. 이 사건 시행지침 중 제2편제7장제3조제2항에 따르면 존치시설 도시지원시설용지는 「폐기물관리법」 제2조제4호에 따른 지정폐기물을 배출하는 경우 허용하지 않는 것으로 되어 있고, 〈표Ⅱ-7-2〉 '도시지원시설용지(존치시설)'의 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 최고층수-2'에 따르면 '분뇨 및 쓰레기처리시설'은 불허용도에 해당하므로, 청구인의 이 사건 신청은 이 사건 지구단위계획에 저촉되는 것으로 보아 2014. 9. 9. 청구인에게 이 사건 처분을 한 것이다.
- 다. 청구인의 지정폐기물 중간재활용업은 폐유를 함유한 폐전선을 배출자로부터 수탁 받아 처리하는 과정에서 폐유가 배출되고, 배출된 폐유는 정제연료유를 생산하는 지정폐기물 종합재활용업자에게 위탁 처리해야 하는 업종으로서, 폐전선을 처리하는 과정에서 지정폐기물인 폐유가 추가로 배출되므로 이 사건 지구단위계획에 저촉되며, 지정폐기물 중간재활용업자가 갖추어야 하는 폐기물처리시설은 건축물 용도가 「건축법」상 '분뇨 및 쓰레기처리시설'이어야 하는데, '분뇨 및 쓰레기처리시설'은 이 사건 시행지침상 불허용도에 해당하므로, 청구인이 이 사건 부지 1에 폐기물처리시설을 설치하고자 하는 것은 이 사건 지구단위계획에 저촉되는 것으로 보아야 할 것이다.

라. 따라서 이 사건 처분은 적법·타당하므로 이 사건 심판청구는 기각되어야 한다.

IV. 관계법령

- 폐기물관리법 제25조, 제62조
- 폐기물관리법 시행령 제37조제2항
- 폐기물관리법 시행규칙 제29조
- 구 건축법(2013. 7. 16. 법률 제11921호로 개정되어 2014. 1. 17. 시행되기 전의 것) 제2조제2항제22호
- 구 건축법 시행령(2014. 3. 24. 대통령령 제25273호로 개정되어 2014. 3. 24. 시행되기 전의 것) 제3조의4, 별표 1

V. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계 법령의 내용

- 1) 「폐기물관리법」 제25조제3항, 제5항, 제11항 및 제15항, 제62조, 같은 법 시행령 제37조제2항, 같은 법 시행규칙 제29조 등을 종합하면, 폐기물처리업 중 '폐기물 중간재 활용업'은 폐기물 재활용시설을 갖추고 중간가공 폐기물을 만드는 영업을 말하고, 폐기물 중간재활용업을 하려는 자는 환경부령으로 정하는 기준에 따른 시설·장비 및 기술능력을 갖추어 업종, 영업대상 폐기물 및 처리분야별로 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 환경부장관의 권한을 위임받은 지방환경관서의 장의 허가를 받아야 하며, 허가를 받은 자가 허가받은 사항 중 환경부령으로 정하는 중요사항을 변경하려면 변경허가를 받아야 하고, 폐기물 중간재활용업의 경우 변경허가를 받아야 할 중요사항에는 재활용대상 폐기물의 변경, 재활용 용도 또는 방법의 변경, 폐기물 재활용시설 소재지의 변경 등이 있으며, 지방환경관서의 장이 폐기물 중간재활용업의 재활용시설 소재지의 변경에 대하여 변경허가를 하려는 경우에는 폐기물처리시설의 입지 등이 다른 법률에 저촉되는지 여부와 폐기물처리시설의 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부를 검토하여야 한다고 되어 있다.
- 2) 구 건축법(2013. 7. 16. 법률 제11921호로 개정되어 2014. 1. 17. 시행되기 전의 것) 제2조제2항제22호, 같은 법 시행령(2014. 3. 24. 대통령령 제25273호로 개정되어 2014. 3. 24. 시행되기 전의 것) 제3조의4 및 별표 1에 따르면, 건축물의 용도는 단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 공장, 분뇨 및 쓰레기 처리시설 등으로 구분하되, '분뇨 및 쓰레기 처리시설'의 용도에 속하는 건축물의 종류에는 분뇨처리시설, 고물상, 폐기물처리시설 및 폐기물감량화시설이 있다고 되어 있다.

나. 판단

- 1) 「폐기물관리법」 제25조 등 관계 법령에 따르면, 폐기물처리업에 관한 중요사항의 변경은 허가권자의 허가를 받도록 하고 있고, 폐기물처리업변경허가신청을 접수한 허가권자는 변경하려는 사항과 관련된 서류들을 제출받아 검토하고, 현장방문 등의 실태조사를 거쳐 그 변경허가 여부를 결정하도록 되어 있음을 알 수 있는바, 이는 허가권자에게 변경신청에 대한 허가 여부에 관하여 어느 정도 재량의 여지를 두고 있다고 봄이 타당하므로 폐기물처리업변경신청에 대한 허가의 성격은 재량행위라고 봄이 상당하다(서울행정법원 2004.3.5. 선고 2003구합19593 판결 참조).
- 2) 피청구인은 청구인의 이 사건 신청이 이 사건 지구단위계획에 저촉되므로 이 사건 처분이 적법·타당하다고 주장하나, 위 인정사실에 따르면, 청구인은 이 사건 지구단위계획이 결정되기 훨씬 이전인 1997. 0. 0. 이 사건 부지 1에 이 사건 공장의 설립을 승인받아 1998. 0. 0. 폐기물재생처리신고를 하고 1998. 0. 0. 공장등록(비철금속재생재료가공처리업)을 한 이래 폐통신케이בל분리 재생처리업을 영위하였고, 그러던 중 이 사건 부지 1이 위치한 지역이 2007. 0. 0. 택지개발예정지구로 지정되고, 이후 개발계획 등이 승인된 후 이 사건 공장의 존치여부가 문제가 되었으나, 2010. 0. 0. 실시계획의 승인을 통해 이 사건 공장의 존치가 결정된 점, 이후 청구인은 사업시행자인 LH공사의 통지에 따라 이 사건 공장의 존치결정에 따른 시설부담금 등을 납부하고 지금까지 사업을 계속해 왔을 뿐만 아니라 젤리폐통신케이בל에서 젤리성분을 분리하는 시설을 갖추기 위해 약 0억원에 달하는 많은 자금을 투자한 점, 청구인이 젤리성분 분리시설 투자를 한 후 국정감사에서 폐통신젤리케이בל이 지정폐기물로 분류되어야 한다는 지적과 그에 따른 분석결과가 나온 사실을 2012. 0. 0. 환경부장관의 공문을 통해 비로소 알게 된 점, 청구인이 지정폐기물 중간재활용업의 사업장 소재지를 이 사건 부지 1로 변경하는 허가를 받지 못하게 되면 현재의 영업상황에 비추어 볼 때 이 사건 공장을 더 이상 운영할 수 없게 될 것이고, 청구인으로서로는 그로 인한 감내하기 어려운 막대한 손실로 인하여 결국 재활용

사업의 존폐의 위기에 처하게 될 것으로 보이는 점, 이 사건 공장의 폐기물 처리과정상 젤리팩통신케이블에서 추출되는 젤리가 원심분리를 통해 폐유저장조에 따로 저장되도록 설비가 되어 있어 폐유성분이 외부로 방출되거나 배출되어 사람의 건강이나 주변환경에 영향을 미치지 않는 것으로 보이는 점, 이 사건 공장의 건축물대장상 용도가 '분뇨 및 쓰레기처리시설'이 된 것은 경기도행정심판위원회의 재결에 의한 것이라고 할 것인 점, 현재 이 사건 부지 1의 주변에는 주거지역이 형성되어 있지 않고, 공장과 물류창고, 전답 등으로 둘러 쌓여있는 상황 등에 비추어 볼 때 청구인의 지정폐기물 중간재활용업의 사업장 소재지를 이 사건 부지 1로 변경하는 허가를 한다고 하더라도 토지이용을 합리화하고 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 유지·관리하기 위한 이 사건 지구단위계획에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보이는 점 등으로 종합적으로 고려할 때 청구인이 이 사건 처분으로 인하여 입게 되는 불이익이 이 사건 처분으로 달성하고자 하는 환경보전 및 도시계획행정상의 공익에 견주어 크다고 할 것이므로, 이 사건 처분은 불합리한 것이어서 부당하다. ●

