

♣ 타. 서울고법 1997. 6. 4. 선고 96구44497 판결

【가지배관 설치에 따른 조업정지처분이 재량권의 일탈·남용이라고 본 사례】

【판결요지】

[1] 공동방지사설의 사업자는 배출시설의 설치 및 변경에 대한 허가를 받은 자이므로 공동방지사설에 가지배관을 설치한 경우 배출시설 설치허가를 받은 자에 대하여 조업정지나 배출시설의 설치허가를 취소할 수 있다.

[2] 공동방지사설을 운영하여 폐수를 정상적으로 처리하여 오다가 그 시설용량을 증설하면서 자산화현상을 해결하기 위해 가지배관 등을 설치하게 되었으나, 동가지배관 등으로 배출된 폐수가 정상적으로 처리된 폐수와 같이 혼합한 결과, 법정허용기준치 이하였고, 증설공사가 끝나자 가지배관 등을 바로 폐쇄하고 다시 사용한 사실이 없는 점을 감안할 때, 사업자에 대하여 한 10일간의 조업정지 처분은 그에 의하여 달성하려고 하는 공익목적 등에 비하여 원고들에게 미치는 불이익이 지나치게 큰 것으로, 이는 법에 의하여 부여된 재량권의 범위를 일탈하거나 남용한 위법한 처분이다.

【변론종결】

1997. 4. 23

【주 문】

1. 피고가 1996. 12. 9. 자로 원고들에 대하여 한 각 10일(1996. 12. 11.부터 1996. 12. 20.까지)의 조업정지처분을 모두 취소한다.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

【청구취지】

【이 유】

1. 처분의 경위

아래의 사실은 당사자 사이에 다툼이 없다.

가. 원고들은 안산시 소재 반달공업단지 내에 소재하고 있는 섬유제조업자들로서, 원소들의

공장에서 발생한 폐수들을 공동으로 처리하기 위하여 소외 반월염색사업협동조합(1995. 12. 29. 법률 제5095호로 개정되기 전의 것, 이하 법이라고만 한다) 제13조의 규정에 의한 폐수 공동방지시설 설비 승인을 받고 조업 중 공동방지시설 증설공사를 하다가 1994. 7. 경 증설 폐수처리시설에서 자산화현상이 발생하자 이를 해결하기 위하여 반응조에서 하수관 로까지 적정처리되지 아니한 폐수를 방류할 수 있는 4개의 가지배관 및 배출관로(이하 가지배관등이라 한다)를 설치하여 같은 해 8. 경 6일간 적정처리되지 아니한 폐수를 방류하였다.

나. 이에 대하여 피고는 원고들의 사업장에서 배출되는 오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 따로이 설치하고, 이를 통해 미처리된 폐수를 방류하였다는 이유로 1996. 12. 9. 소외 조합의 구성원들인 원고들의 61개 사업장(원고 5, 25, 41은 각 2개 사업장, 원고 55는 3개 사업장, 원고 35, 36은 1개 공동사업장, 나머지 원고들은 각 1개 사업장)에 대하여 각 10일(1996. 12. 11부터 1996. 12. 20까지)의 조업정지처분(이하 이 사건 처분이라 한다)을 하였다.

2. 이 사건 처분의 적법여부

가. 당사자의 주장

원고들은 첫째, 소외 조합은 법 제13조제1항의 규정에 의하여 원고들의 사업장에서 배출되는 오수를 처리하기 위한 공동방지시설을 유지, 관리, 운영하기 위하여 피고의 승인을 받아 1987. 2. 설립된 조합으로서, 위 공동방지시설은 소외조합이 그 명의로 폐수처리에 대한 사업장등록증까지 교부 받아 운영, 관리하고 있는 조합 소유의 시설이며, 소외 조합이 한 행위를 이유로 피고가 원고들에 대하여 각 10일의 조업정지 처분을 한 것은 법적 근거가 없는 위법한 처분이라 할 것이고, 둘째, 가사 원고들이 소외 조합이 미승인 배출시설의 설치 및 미처리 폐수를 방류한 폐수를 방류할 수 있는 시설을 설치하였다는 사정을 전혀 알 수 없었고, 또한 소외 조합이 승인을 받지 아니하고 가지배관등의 시설공사를 한 것은 공동방지시설의 확장공사과정에서 부득이하게 행한 것으로서 위 사실을 통하여 방류한 기간이 며칠 되지 아니하고 방류한 양도 그리 많지 아니할 뿐만 아니라 방류된 폐수도 모두 법정기준치 이하로서 오염의 여지가 없었다 할 것이어서 피고의 이 사건 처분은 재량권을 남용한 것으로서 위법, 부당하다고 주장하고, 이에 대하여, 피고는, 소외 조합이 1994. 7. 폐수를 적정 처리 하지 않고 방류할 수 있는 4개의 가지배관, 수증펌프 및 배출관로를 설치하여 약 6일간 합계 약 30,000톤 상당의 폐수를 무단 방류하였는바, 이러한 위법행위를 소외 조합의 조합원들인 원고들이 몰랐다고 보기 어렵다 할 것이고, 설령 그 사실을 몰랐다 하더라도 공동

방지시설의 설치지는 원고들이고 소외 조합은 공동방지시설의 운영기구에 불과하다 할 것이므로 행정처분의 대상자는 사업자인 원고들이라고 할 것이며, 소외 조합이 배출한 폐수의 양과 경위 등에 비추어 이 사건 처분은 적법하다고 주장한다.

나. 관계법령

법 제11조제1항 본문은 배출시설의 설치 및 변경에 대하여 허가를 받은 자(이하 "사업자"라 한다)가 당해 배출시설을 설치하거나 변경할 때에는 그 배출시설로부터 배출되는 오염물질이 제8조의 허용기준 이하로 배출되게 하기 위하여 수질오염방지시설(이하 "방지시설"이라 한다)을 설치하여야 한다고 규정한다. 다음, 법 제13조 제1항은 공업단지 기타 사업장이 밀집된 지역의 사업자는 환경부장관의 승인을 얻어 배출시설로부터 배출되는 오염물질의 공동처리를 위한 공동방지시설을 설치할 수 있다. 이 경우 각 사업자는 사업장별로 해당 오염물질에 대한 방지시설을 설치한 것으로 본다. 제3항은 사업자는 공동방지시설을 설치 운영할 때에는 당해 시설의 운영기구를 설치하고 그 대표자를 두어야 한다고 각 규정하고, 법 제15조 제1항 제1호는 사업자(제13조제3항의 규정에 의한 공동방지시설의 대표자를 포함한다)는 배출시설 및 방지시설을 운영할 때에는 배출시설에서 배출되는 오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출하거나 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 설치하는 행위를 하여서는 아니된다고 하고 있으며, 법 제20조제1항제3호는 환경부장관은 사업자가 제 15조제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 한 때에는 조업을 정지시키거나 그 배출시설에 대한 허가를 취소할 수 있다. 법 제21조제1항은 환경부장관은 제10조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 배출시설을 설치하거나 운영하는 자에 대하여는 당해 배출시설의 사용금지 또는 폐쇄를 명하여야 한다고 각 규정하고 있으며, 법 제55조는 이 법에 의한 환경부장관의 권한은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 일부를 시·도지사 또는 지방환경관서의 장에게 위임할 수 있다고 되어 있으며, 이를 받은 법시행령(1994. 12. 23. 대통령령 제14450호로 개정되기 전의 것) 제33조는 국가공업단지 및 지방공업단지의 사업장에 대한 조업정지, 허가의 취소 또는 폐쇄명령에 관한 권한은 환경관리청장 또는 지방환경관리청장의 관할로 되어 있다.

다. 판단

(1) 인정되는 사실관계

갑 제1호증(을 제4호증과 같다), 갑 제2호증의 1 내지 3(을 제2호증의 1 내지 3과 같다), 갑 제3, 4, 7호증의 각 1, 2, 갑 제5호증의 1 내지 9, 갑 제8호증의 1 내지 4, 갑 제9호증, 갑 제

10호증, 갑 제11호증의 1 내지 3, 갑 제13호증의 1 내지 14, 을 제3호증의 1 내지 15의 각 기재와 증인 송도영의 증언에 변론의 전취지를 종합하면 아래의 사실을 인정할 수 있고 달리 반증이 없다.

(가) 소외 조합은 1987. 3. 31. 중소기업협동조합법에 의하여 염색기공사업을 영위하는 중소기업자를 조합원으로 하여 섬유공업의 건전한 발전과 조합원 상호간의 복리증진 및 폐수의 공동처리를 위한 협동사업을 목적으로 설립된 위 법 소정의 사업조합으로서, 1988. 3. 10. 소외 환경청장으로부터 조합원들의 폐수를 처리하기 위한 1일 처리능력 60,000톤인 공동방지 시설 설치신규승인을 받고 이사회가 주관하여 공동방지 시설을 운영하여 폐수처리를 하여왔고, 설립등기 이전인 1987. 2. 27.부터 폐수처리업으로 사업자 등록을 하고 조업을 하였다.

(나) 그런데, 소외 조합은 조합원들의 폐수를 공동처리하기 위하여 1일 30,000톤의 폐수를 처리할 수 있는 2개의 시설을 운영하여 오다가 조합원들의 폐수가 기존의 공동방지시설용량의 한계에 육박하므로 1일 처리능력을 100,000톤으로 증설하기로 하여 1992. 3. 26.부터 1일 처리능력 60,000톤 규모의 공동방지시설(이하 제 2폭기조라 한다)을 신설하는 공사를 착공하여, 1994. 7. 24. 그 공사가 완공되자 기존의 방지시설 중 1개(이하 제1폭기조라 한다)에 대하여는 1일 처리능력 40,000톤으로 증량개조하고 나머지 1개에 대하여는 유량정조로 용도변 경하는 공사를 착수하여 1995. 7. 7.경 그 공사를 마쳤는데, 제2폭기조는 국내에서 처음으로 도입한 상하류식 순산소활성오니법으로 폐수를 처리하는데, 위 상하류식 순산소활성오니법은 순산소를 이용한 고도의 생물학적 처리방법으로서 고도의 운전기술이 필요하며 폭기조내에 먹이가 되는 오수와 산소의 균형이 맞지 아니하여 오수에 비하여 산소의 공급이 많을 경우 미생물인 활성오니가 활성화되어 먹이가 부족하게 되어 서로 잡아먹거나 사멸하는 자산화현상이 발생하게 되고, 이로 인하여 폭기조 내의 활성오니가 급격히 줄어들어 결과적으로 오수를 처리하지 못하게 된다.

(다) 1994. 7. 31. 그날이 일요일이라서 유입되는 오수량이 적었음에도 불구하고 당시 위 상하류식 순산소활성오니의 조작법이 미숙하여 자산화현상이 발생하게 되었다. 위 자산화현상을 해결하기 위하여는 제2폭기조에 유입되는 오수의 양을 1일 10,000톤으로 제한하여 서서히 그 유입량을 늘려가는 이른바 스텝운전이 필요하게 되고 이에 따라 제2폭기조에서 처리하지 못한 나머지 1일 약 50,000 내지 55,000톤 가량을 다른 시설에서 처리하여야 하는 기존의 방지 시설 중 제1폭기조는 증설공사중이고 나머지 1개는 다른 시설로 용도변경 중이라 이를 사용할 수 없고 제2폭기조를 시설하면서 함께 시설한 1일 약 50,000톤을 처리할 수 있는 펜톤산화조를 가동하고 위 폐수를 처리하였으나 그 처리능력을 초과하는 2,500

환경 판례

내지 5,000 톤을 처리할 수 없었다.

(라) 그래서 소외 조합은 1994. 7. 27.부터 원고들의 사업장을 7개조로 나누어 각 조별로 1주일에 1일 휴무하도록 하여 방지시설에 유입되는 폐수의 양을 줄이는 한편 당시 공사중이던 소외 진도종합건설 주식회사의 기술자와 상의한 결과 앞서 본 바의 가지배관등을 설치하여 미처리된 폐수와 제2폭기조 및 펜톤산화조에서 처리된 폐수를 혼합하여 방류하는 한편, 펜톤산화조에서 화학적방법으로 처리되는 폐수에 대하여는 통상보다 약 50 내지 60% 더 많은 정화처리제를 사용한 결과 처리된 폐수와 미처리된 폐수의 혼합물의 오염농도가 법정배출허용기준치 이하였다.

(마) 그후, 신설방류관과 배출관의 교체작업이 끝나자 위 가지배관등의 입구를 철관으로 용접하여 막았고 그 때부터 위 가지배관등을 사용한 사실이 없다.

(바) 한편, 원고들은 종업원 6,000명 가량을 고용하여 직물의 염색가공업을 주업으로 하는 중소기업체로서 섬유류의 제조, 판매, 수출등을 하는 업체로부터 원부재, 반제품 등의 염색 및 가공을 위탁받아 임가공을 하고 있고, 그 처리물량이 전국의 약 30% 정도에 이르며, 그 중 절반은 수출되고 있다.

(2) 원고들의 첫 번째 주장을 본다.

위 법령들의 규정에 의하면, 법 제15조제1항제1호 소정의 사업자라 함은 배출시설의 설치 및 변경에 대한 허가를 받은 자를 말하고, 공업단지 기타 사업장이 밀집된 지역의 사업자가 환경부장관의 승인을 얻어 배출시설로부터 배출되는 오염물질의 공동처리를 위한 공동방지 시설을 설치한 것으로 보므로 공동방지시설의 사업자는 역시 배출시설의 설치 및 변경에 대한 허가를 받은 자라고 할 것이어서 사업자들의 대표자가 위 공동방지시설을 운영함에 있어 배출시설에서 배출되는 오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출하거나 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 설치하는 행위를 한 경우에는 배출시설의 허가를 받은 사업자에 대하여 조업을 정지시키거나 그 배출시설에 대한 허가를 취소할 수 있다 할 것이다.(이 경우 공동방지시설의 대표자는 법 제15조제1항에 의하여 배출시설에서 배출되는 오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출하거나 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 설치하는 행위를 하여서는 아니될 의무를 부담하게 되고 이를 위반한 경우 법 제56조제3호의 형사책임을 지게 되는 것은 별개의 문제이다.) 따라서, 소외 조합이 법 제13조제1항의 규정에 의하여 원고들의 사업장에서 배출되는 오수를 처리하기 위한 공동방지시설을 유지·관리·운영하기 위하여 피고의 승인을 받아 1987. 2. 설립되고, 위 공동방지시설은 소외 조합이 그 명의로 폐수처리에 대한 사업자등록

증까지 교 부받아 운영·관리하고 있다고 하더라도, 소의 조합은 위 공동방지사설의 대표자에 불과하고 위 공동방지사설의 사업자는 배출시설의 허가를 받은 원고들이라 할 것이다.

(3) 원고들의 둘째 주장을 본다.

위 인정사실에서 본 바와 같이 원고들이 이 사건 이전까지 위 공동방지사설을 운영하여 폐수를 정상적으로 처리하여 오다가 그 시설용량을 증설하면서 국내에서 처음으로 상하류식 순산소화성오니법을 도입하여 폐수를 처리하다가 운영미숙으로 위에서 본 바와 같은 자산화 현상이 발생하게 되어 이를 해결하기 위하여 증설공사 현장의 기술자들의 조언에 따라 위 가지배관등을 설치하게 되었으나 위 가지배관등으로 배출된 폐수도 정상적으로 처리된 폐수와 같이 혼합한 결과 법정배출허용기준치 이하였으며, 위 증설공사가 끝나자 위 가지배관등을 바로 폐쇄하여 그 동안 이를 다시 사용한 사실이 없는 점과 원고들이 6,000명 가량의 종업원을 고용하여 직물의 염색 및 가공을 위탁받아 임가공을 하고 있고, 그 처리물량이 전국의 약 30% 정도에 이르고 그 중 절반가량은 수출되고 있는 점, 이 사건 폐수에 대한 의법처리가 이 사건 처분일로부터 2년 4개월여전의 사안인 점 및 그밖에 이 사건 기록에 나타난 원고들의 여러 가지 사정을 참작하여 보면, 피고의 이 사건 처분은 그에 의하여 달성하려고 하는 공익목적등에 비하여 원고들에게 미치는 불이익이 지나치게 큰 것으로 인정되기 때문에 결국 이는 법에 의하여 부여된 재량권의 범위를 일탈하거나 남용한 위법한 처분으로 봄이 상당하다고 할 것이다.

3. 결론

그렇다면, 이 사건 처분은 위법하므로 그 취소를 구하는 원고들의 이 사건 청구는 이유있어 이를 인용하고, 소송비용은 패소자인 피고의 부담으로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 김경일(재판장), 황찬현, 강훈



환 경 판 례