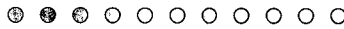


수질환경보전법상 공동방지시설운영 자에 대한 배출부과금



排出賦課金の 부과대상자는 原因者責任의 原則上 汚染物質을 배출하는 事業者¹⁾(共同防止施設 운영기구의 대표자 및 廢水終末處理施設의 운영자 포함) 또는 排出施設設置許可·變更許可를 받지 아니하거나 申告·變更申告를 하지 아니하고 排出施設을 設置 또는 變更한 者이다(水質環境保全法제19조제1항). 排出施設 및 防止施設을 임대차하는 경우에는 임차인이 事業者가 되므로 排出賦課金は 임차인에게 부과된다(法제11조의2 제3항).
그러면 事業者들이 共同防止施設을 設置한 경우에 排出賦課金 부과대상자는 누구인가.



조 현 권

필자약력

경희대학교 법과대학 졸업('82)
사법시험합격(제26회)
사법연수원 수료(제15기)
변호사 개업('86.5. '96.1)
환경부 법무담당관
KI 국제정책대학원
낙동강환경관리청 운영국장
환경부 자원재활용 과장
국가인권위원회 법무담당관(부이사관)
현재 : 변호사

法은 “排出施設을 設置한 事業者는 防止施設을 設置할 義務가 있다”고 규정하고(法제11조 제1항), “事業者는 排出施設로부터 배출되는 汚染物質의 공동처리를 위한 共同防止施設을 設置할 수 있다”고 하면서 “인 경우 각 事業者는 事業場別로 해당 汚染物質에 대한 防止施設을 設置한 것으로 본다”고 규정하고 있고(法제11조4항), 事業者는 共同防止施設을 設置·運營한 때에는 당해 운영기구를 設置하고 그 代表者를 두어야 한다고 규정하고 있다(法제11조5항). 이에 근거하여 실제로 많은 事業者들이 共同防止施設을 設置하고 조합을 구성하여 조합으로 하여금 共同防止施設을 운영케 하고 있다. 이러한 경우에 排出賦課金은 조합원에게 부과하여야 하는가, 조합에게 부과하여야 하는가가 問題된다(操業停止 등 行政處分도 마찬가지의 問題가 발생한다).

1995. 12. 29 改正前 法에서는 排出賦課金은 事業者에게 부과토록 규정하였는데 그 改正前法 제13조의 규정에 의하면 事業者는 共同防止施設의 設置者(조합원)이고, 조합은 운영기구로서 事業者(조합원)를 위하여 그들이 하여야 할 행위를 대행해 주는 지위에 불과하였다. 따라서 당시 法下에서의 排出賦課金 부과대상자는 조합원이었다. 大法院도 舊 環境保全法下에서의 排出賦課金の 부과대상자는 汚染物質을 배출한 事業者이고 共同防止施設 운영기구인 조합에게 부과할 수 없다고 판시한 바 있다²⁾.

이에 대하여 대구성서공단 ○○도금협동소조합사건을 토대로 본다.

원고들은 대구 성서공단내에서 도금工場을 운영하는 자로서 個別的으로 排出施設設置許可를 받고, 中小企業協同組合法에 따라 대구성서공단 ○○도금협동조합소조합을 설립하여 共同防止施設을 設置하고, 조합의 共同防止施設을 통하여 각 도금工場에서 배출되는 汚染物質을 처리하여 왔는데 조합의 共同防止施設을 거쳐 방류된 廢水에서 排出許容基準을 초과하는 汚染物質이 검출되기에 이르렀다.

당시 주무관청이었던 大邱直轄市長은 배출당시의 관련기록을 분실 훼손하여 각 事業者別 實題排出量の 산정이 어렵다는 이유로 원고들과 조합에 대하여 連帶하여 排出賦課金 賦課處分을 하였다. 이에 大法院은 다음과 같이 判定하였다³⁾.

「舊環境保全法(環境政策基本法)의 시행으로 1991. 2.

1.자로 폐지되기 전의 것, 이하 '法'이라고 한다) 제15조의2제1항 본문, 法 제15조의3제1항, 같은法施行規則 제22조제3항, 위 施行規則 제23조제2항 및 法 제19조의2제1항의 각 관계규정을 종합하여 보면, 事業者들이 排出施設로부터 배출되는 汚染物質 등의 공동처리를 위한 共同防止施設을 設置하고 그 운영을 조합에 맡긴 경우에 운영기구인 조합은 각 事業者를 위하여 그들이 하여야 할 행위를 대행해 주는 지위에 있을 뿐 조합이 事業者로 되는 것은 아니므로, 事業者가 排出許容基準을 초과하는 汚染物質 등을 배출하면서 조업을 하게 되어 그 事業者에게 배출한 汚染物質處理費用에 상당한 排出賦課金の 납부를 명할 경우에는 排出施設을 통하여 汚染物質 등을 배출하면서 조업을 한 각 事業者에게 부과하여야 하는 것이지 共同防止施設의 운영기구인 조합에게 부과할 것은 아니라 할 것이다.그리고, 法 제19조의2제1항에 의하면 排出賦課金은 事業者가 배출한 汚染物質處理費用 상당액을 한도로 부과하여야 하는 것이므로, 共同防止施設로부터 基準超過 汚染物質 등이 배출되어 排出賦課金을 부과하는 경우에도 法令에 特別한 규정이 없는 한 행정청은 각 事業場별로 사용된 원료의 양, 제품생산량, 공정 등에 의하여 각 事業者가 실제로 배출한 汚染物質 등의 양을 합리적으로 산정한 다음 각 事業者에게 각자 배출한 汚染物質處理費用에 상당하는 금액만을 부과하여야 하고, 다른 事業者가 배출한 汚染物質處理費用에 상당하는 부분까지 연대하여 납부할 것을 명할 수는 없다 할 것이다.

원심이 위와 같은 취지에서 원고 조합의 원판시 廢水處理場을 통하여 排出許容基準을 초과하는 汚染物

1. 水質環境保全法上 事業者는 排出施設設置許可·變更許可 또는 申告·變更申告를 한 자를 말한다. 서울고법 1997. 12. 4 선고 97 구 8897 판결 : 이 사건 부과처분 당시 원고가 위 공장을 운영하지 아니하였고, 의정부 세무서장에 대하여 한 사업자등록에 관하여 폐업신고를 하였던 사실은 위에서 본 바와 같으므로 원고에 대한 이 사건 부과처분은 하자 있는 부과처분이라고 할 것이다. 그러나 하자 있는 행정처분이 당연 무효가 되기 위하여는 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하고, 하자가 중대하고 명백한 것인지의 여부를 판별함에 있어서는 그 법규의 목적, 의미, 기능등을 종합적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰함을 요한다고 할 것이다.(대법원 1995. 7. 11. 선고 94누615 판결 참조). 그런데 수질환경보전법은 수질오염의 위험이 있는 배출시설을 적절하게 관리함으로써 수질오염으로 인한 국민건강, 및 환경상의 위해를 예방할 수 있도록 하기 위하여 배출시설을 운영하는 사업자로부터 하역금 관계 당국의 허가를 받

도록 하고 있고, 그 권리의무가 승계된 경우에는 그 승계사실을 신고하도록 하고 있다.(수질환경보전법 제1조, 제10조, 제11조의2 참조). 따라서 특별한 사정이 없는 한 환경단속업무부 수행하는 피고로서는 배출허가시설의 운영에 있어 허가기준을 위반하는 오염물질의 배출이 있을 경우 그 배출허가시설의 허가 명의자에 대하여 배출부과금을 부과하게 될 것인데, 위에서 본 바와 같이 피고가 이 사건 부과처분을 할 당시 원고는 세무서장에 신고한 사업자 등록에 관하여는 폐업신고를 하였으나 피고에게 하여야 할 위 공장의 배출시설허가에 관하여는 권리 의무승계신고를 하지 아니하여 배출시설 허가 명의자는 여전히 원고로 남아 있었으므로 피고가 허가기준치를 초과하는 폐수배출과 관련하여 위 공장의 배출시설허가 명의자인 원고에 대하여 위와 같이 배출부과금부과 처분을 한 것이 그 하자가 중대하고 객관적으로 명백하여 무효라고 할 수는 없다 할 것이다.
2. 大判94. 5. 10宣告 93누23763判決, 大判96. 3. 22宣告 95구18000判決, 서울高法 97. 2. 5 宣告 96구9449判決

질이 배출되었다고 하더라도 그로 인한 排出賦課金, 排出施設을 設置하여 가동하는 事業者인 원고 조합원들에게 부과되어야 하는 것이지, 共同防止施設을 設置하여 운영하는 원고 조합에 부과될 것은 아니라 할 것이고, 또한 共同防止施設을 통하여 排出許容基準을 초과하는 汚染物質을 배출한 事業者들에 대하여 排出賦課金を 부과할 때에는, 共同防止施設을 設置 운영하는 각 事業者들의 原料使用量, 제품생산량 등에 따라 각 事業者들의 실제排出량을 조사한 다음, 그 排出量에 따라 排出賦課金 총액을 분할하여 負擔시켜야 할 것인데 피고는 원고 조합원들이 각 事業場별로 배출한 許容基準超過 汚染物質량을 조사하지 아니한 채 원고 조합의 廢水處理場에서 배출된 許容基準超過 汚染物質량에 따라 산정한 排出賦課金 총액을 원고 조합원들에게 연대하여 負擔시켰음은 違法하다고 판단한 것은 정당하고 거기에 소론과 같은 法理誤解의 違法이 없으므로 논지는 이유 없다.

「排出賦課金 賦課處分과 같이 국민에게 義務를 부과하는 行政處分은 法令의 근거하에 행해져야 하는 것이므로, 共同防止施設을 設置한 事業者들 상호간의 内部關係를 정한 것에 불과한 소론과 같은 “共同防止施設의 운영에 관한 규약”에 근거하여 排出賦課金を 부과할 수는 없다 할 것이다. 논지도 이유 없다.

그러자 피고는 조합의 규약에 “조합원은 有限責任을 지며 出資額에 비례하여 責任을 진다”라고 규정되어 있다는 이유로 排出賦課金を 出資額의 비율로 나누어 조합원들에게 부과하였다. 이에 대하여 大邱高等法院은 다음과 같이 판시하였다⁴⁾.

「法 제19조의2제1항에 의하면, 排出賦課金은 事業者가 배출한 汚染物質의 處理費用 상당액을 한도로 부과하여야 하는 것이므로, 共同防止施設로부터 許容基準超過 汚染物質이 배출되어 排出賦課金を 부과하는 경우에도 法令에 特別한 규정이 없는 한 행정청은 각 事業場 별로 사용된 원료의 양, 제품생산량, 공정 등에 의하여 각 事業者가 실제로 배출한 汚染物質의 量을

합리적으로 산정한 다음 각 事業者에게 각자 배출한 汚染物質의 處理費用 상당액만을 부과하여야 하고, 또한 排出賦課金 賦課處分과 같이 국민에게 義務를 부과하는 行政處分은 法令의 근거하에 행해져야 하는 것이므로, 共同防止施設을 設置한 事業者들 상호간에 内部關係를 정한 것에 불과한 이 사건 규약에 근거하여 排出賦課金を 부과할 수는 없다 할 것이며, 이 사건 규약이 관계행정청의 승인을 받았다고 해서 달리 볼 것은 아니다.

소의 조합의 共同防止施設을 거쳐 방류된 廢水에서 排出許容基準을 초과하는 汚染物質이 검출된 이 사건에 있어서 소의 조합에 대한 출자비율과 廢水排出量이 비례한다고 볼 아무런 증거가 없는 만큼 그로 인한 排出賦課金은 排出施設을 設置하여 가동하는 事業者인 원고들과 위 정○○의 원료생산량, 제품생산량 등에 따라 실제 排出량을 조사한 다음 그 排出量에 따라 排出賦課金 총액을 분할하여 負擔시켜야 할 것이므로, 피고가 각 事業場별로 배출한 許容基準超過 汚染物質량을 조사하지 아니한 채 이 사건 규약에 근거하여 총 排出賦課金 상당액을 소의 조합에 대한 출자비율에 따라 나누어 산정한 排出賦課金を 원고들에게 각 부과한 것은 違法하다 할 것이다.⁵⁾

그러자 大邱地方環境管理廳長(대구직할시장의 권한이 大邱地方環境管理廳長에게로 변경됨)은 원고들이 제출한 사건 당시의 共同防止施設設置承認書상의 汚染物質排出量에 따라 排出賦課金を 분담시키는 처분을 하였다. 이에 대하여 大邱高等法院은 다음과 같이 판시하였다.

「法 제19조의2제1항에 의하면, 排出賦課金은 事業者가 배출한 汚染物質의 處理費用 상당액을 한도로 부과하여야 하는 것이므로, 共同防止施設로부터 許容基準超過 汚染物質이 배출되어 排出賦課金を 부과하는 경우에도 法令에 特別한 규정이 없는 한 행정청은 각 事業場 별로 사용된 원료의 양, 제품생산량, 공정 등에 의하여 각 事業者가 실제로 배출한 汚染物質의 量을

3. 94. 5. 10선고 93누23763判決

합리적으로 산정한 다음 각 事業者에게 각자 배출한 汚染物質의 處理費用 상당액만을 부과하여야 하고, 또한 排出賦課金 賦課處分과 같이 국민에게 義務를 부과하는 行政處分은 法令의 근거하에 행해져야 하는 것인데, 共同防止施設設置承認書상의 汚染物質 排出量은 共同防止施設을 設置한 事業者들 상호간에 계약으로 정한 것으로서 각 事業者들이 배출할 수 있는 汚染物質의 量에 관한 것에 불과하고, 각 事業者들의 실제 汚染物質 排出量은 작업량이나 작업내용에 따라 수시로 변동되기 때문에 共同防止施設設置承認書상의 汚染物質 排出量은 실제 排出量을 결정하는 基準이 될 수 없다 할 것이어서 共同防止施設設置承認書상의 汚染物質 排出量에 근거하여 排出賦課金を 부과할 수는 없다 할 것이며, 共同防止施設設置承認書가 관계행정청의 승인을 받았다고 해서 달리 볼 것은 아니다。」

「소의 조합의 共同防止施設을 거쳐 방류된 廢水에서 排出許容基準을 초과하는 汚染物質이 검출된 이 사건에 있어서 共同防止施設設置承認書상의 汚染物質 排出量과 실제 汚染物質 排出量이 비례한다고 볼 아무런 증거가 없는 만큼 그로 인한 排出賦課金은 排出施設을 設置하여 가동하는 事業者인 원고들의 원료생산량, 제품생산량 등에 따라 실제 排出量을 조사한 다음 그 排出量에 따라 排出賦課金 총액을 분할하여 負擔시켜야 할 것이므로, 피고가 각 事業場별로 배출한 許容基準超過 汚染物質量을 조사하지 아니한 채 이 사건 共同防止施設設置承認書상의 汚染物質 排出量에 근거하여 산정한 排出賦課金を 원고들에게 각 부과한 것은 違法하다。」

[操業停止命令]

참고로 배출부과금 사건은 아니나, 共同防止施設을 운영하는 조합의 違法行爲에 대해 조합과 事業者중 누구에게 操業停止命令을 해야 할 것인가도 問題되므로 이 조업정지 명령에 관한 판례도 소개한다. 이에 대하여 안산 반월염색사업조합사건을 살펴 본다.

【사실관계】

원고들은 안산시 소재 반월工業단지 내에 소재하고 있는 ○○製造業者들로서, 원고들의 工場에서 발생한 廢水들을 공동으로 처리하기 위하여 소외 반월○○사업협동조합(이하 소외 조합이라 한다)을 구성하였고, 소외 조합은 水質環境保全法(1995. 12. 29. 法律 제5095호로 개정되기 전의 것, 이하 法이라고만 한다) 제13조의 규정에 의한 廢水共同防止施設 設置承認을 받고 조업중 共同防止施設 증설공사를 하다가 1994. 7.경 增設廢水處理施設에서 자산화현상이 발생하자 이를 해결하기 위하여 반응조에서 下水管路까지 적정처리되지 아니한 廢水を 방류할 수 있는 4개의 가지배관 및 배출관로(이하 가지배관등이라 한다)를 設置하여 같은 해 8.경 6일간 적정처리되지 아니한 廢水を 방류하였다.

이에 대하여 漢江環境管理廳長은 원고들의 事業場에서 배출되는 汚染物質의 처리를 위한 共同防止施設의 운영기구인 소외 조합이 變更許可없이 위 事業場에서 배출되는 汚染物質을 防止施設에 流入하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 따로 設置하고, 이를 통해 미처리된 廢水を 방류하였다는 이유로 1996. 12. 9. 소외 조합의 구성원들인 원고들의 61개 事業場에

4. 大邱高法 96. 6. 7宣告 95구2778判決
5. 이 判決은 확정되었는데, 이 判決에 앞서 대구성서공단내 도금협동조합소 조합의 조합원들에 대해 다음과 같은 大法院 判決이 있었다.(대법원 1996. 3. 22선고 95누18000판결)「舊 環境保全法(環境政策基本法의 시행으로 1991. 2. 1자로 폐지되기 전의 것) 제19조의2제1항에 의하면 排出賦課金은 事業者가 배출한 汚染物質 處理費用 상당액을 한도로 부과하여야 하는 것이며, 共同防止施設로부터 基準超過 汚染物質 등이 배출되어 排出賦課金을 부과하는 경우에도 法令에 特別한 규정이 없는 한 행정청은 각 事業場별로 사용된 원료의 양, 제품생산량, 공정 등에 의하여 각 事業者가 실제로 배출한 汚染物質 등의 양을 합리적으로 산정한 다음 각 事業者에게 각자 배출한 汚染物質 處理費用에 상당하는 금액만을 부과하여야 하고, 또한 排出賦課金 賦課處分과 같이 국민에게 義務를 부과하는 行政處分인 法令의 근거하에 행해져야 하는 것이므로 共同防止施設을 設置한 事業者들 상호간의 內部關係를 정한 것에 불과한 소론과 같은 “共同防止

施設의 운영에 관한 규약”에 근거하여 排出賦課金을 부과할 수는 없다 할 것이며(당원 1994. 5. 10. 선고 93누23763 判決, 1994. 5. 13. 선고 93누18389 判決 참조), 위 규약이 관계 행정청의 승인을 받았다고 해서 달리 볼 것은 아니다. 원심이 같은 취지에서 소외 대구성서공단 도금협동조합의 원판시 廢水處理場을 통하여 排出許容基準을 초과하는 汚染物質이 배출된 이 사건의 경우 그로 인한 排出賦課金은 排出施設을 設置하여 가동하는 事業者인 원고들에게 그들의 原料使用量, 제품생산량 등에 따라 실제 排出量을 조사한 다음 그 排出量에 따라 排出賦課金 총액을 분할하여 負擔시켜야 할 것이고 또한, 위 조합에의 출자비율과 廢水排出量이 비례한다고 볼 아무런 자료가 없는 데도 불구하고 피고가 원고들이 각 事業場별로 배출한 許容基準超過 汚染物質量을 조사하지 아니한 채 위 규약에 근거하여 위 廢水處理場에 부과될 총 排出賦課金 상당을 위 조합에 출자한 출자액의 비율에 따라 나누어 산정한 排出賦課金을 원고들에게 각 부과한 것이 違法하다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 소론과 같은 法理誤解의 違法이 없다. 논지는 이유 없다.」

대하여 각 10일(1996. 12. 11.부터 1996. 12. 20.까지)의
操業停止처분을 하였다.

이에 원고들이 操業停止處分の 取消을 구하자 서울
高等法院은 다음과 같이 判示하였다.⁷⁾

「위 法令들의 규정에 의하면, 法 제15조제1항제1호
소정의 事業者라 함은 排出施設의 設置 및 變更에 대
한 許可를 받은 자를 말하고, 工業團地 기타 事業場이
밀집된 地域의 事業者가 環境部長官의 승인을 얻어
排出施設로부터 배출되는 汚染物質의 공동처리를 위
한 共同防止施設을 設置한 경우에도 事業場別로 해당
汚染物質에 대한 防止施設을 設置한 것으로 보므로
共同防止施設의 事業者는 역시 排出施設의 設置 및
變更에 대한 許可를 받은 자라고 할 것이어서 事業者
들의 代表者가 위 共同防止施設을 운영함에 있어 排
出施設에서 배출되는 汚染物質을 防止施設에 流入하
지 아니하고 배출하거나 防止施設에 流入하지 아니하
고 배출할 수 있는 시설을 設置하는 행위를 한 경우에
는 排出施設의 許可를 받은 事業者에 대하여 조업을
정지시키거나 그 排出施設에 대한 許可를 取消할 수
있다 할 것이다.(이 경우 共同防止施設의 代表者는 法
제15조제1항에 의하여 排出施設에서 배출되는 汚染物
質을 防止施設에 流入하지 아니하고 배출하거나 防止
施設에 流入하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 設
置하는 행위를 하여서는 아니될 義務를 負擔하게 되
고 이를 위반한 경우 法 제56조제3호의 刑事責任을 지
게 되는 것은 별개의 問題이다.)

따라서, 소의 조합이 法 제13조제1항의 규정에 의하
여 원고들의 事業場에서 배출되는 汚水를 처리하기
위한 共同防止施設을 維持·綏運營하기 위하여 피고
의 승인을 받아 1987. 2. 설립되고, 위 共同防止施設은
소의 조합이 그 명의로 廢水處理에 대한 事業者登錄
증까지 교부받아 運營·鍊構하고 있다고 하더라도, 소
의 조합은 위 共同防止施設의 代表者에 불과하고 위
共同防止施設의 事業者는 排出施設의 許可를 받은 원
고들이라고 할 것이다.」

그러나 조합원에게 排出賦課金を 부과시키는 것은
현실적인 어려움이 많다. 왜냐하면 조합원에게 排出賦
課金を 부과하려면 우선 각 조합원이 각자 실제로 배
출한 汚染物質의 種類, 排出量, 排出期間을 산정하여야
하는데, 이는 현실적으로 어려움이 많기 때문이다. 따
라서 1995. 12. 29개정법에서는 排出賦課金を 조합에게
도 부과하기 위하여 排出賦課金부과대상자에 “共同防
止施設을 設置·運營하는 者”도 포함시킨 것으로 보
인다. 그러나 1995. 12. 29 개정법상으로도 共同防止施
設의 設置·運營하는 어디까지나 事業者임이 분명하
였다(法제13조). 따라서 排出賦課金 부과대상자는 조
합원이었다. 조합에게 배출부과금을 부과할 수는 없었
다. 즉 1995. 12. 29 개정법하에서도 여전히 문제가 해
소되지 않았다. 그리하여 이러한 문제점을 해소하기
위하여 2000. 1 개정법에서는 공동방지사설의 운영기
구의 대표자에게도 배출부과금을 부과할 수 있도록
하였다. 공동방지사설의 운영기구에 대하여 책임을 묻
지 않고 운영기구의 대표자에게 책임을 묻는 것이 특
이하다.

그러면 個別 조합원사이의 責任관계는 어떠한가. 조
합원 상호간의 관계는 原因者責任의 原則상 分割債務
關係에 있음이 명백하다. 法 施行規則 제21조제2항단
서도 “共同防止施設의 運營·管理와 관련된 排出賦課
金の 납부는 事業者別로 負擔比率를 미리 정하여
負擔한다”라고 규정하여, 조합원 상호간의 排出賦課金
納付關係는 分割債務임을 명백히 하고 있다.

조합원과 운영기구의 대표자사이의 責任關係는 어
떠한가. 부과권자는 조합원이나 운영기구의 대표자에
게 선택적으로 부과할 수 있다. 그리고 1995. 12. 29
改正法은 排出許容基準이하 배출이라도 放流水 水質
基準을 초과하면 排出賦課金を 부과할 수 있도록 규
정하였기 때문에 放流水水質基準을 준수하지 않은 廢水
終末處理施設 運營者 등에게 排出賦課金を 부과하
기 위하여 廢水終末處理施設의 運營者도 排出賦課金 부
과대상자에 포함시켰다.

7. 서울高法 1997. 6. 4宣告 96구44497判決

8. 大判 96. 3. 22宣告96누18000判決: 排出賦課金은 排出施設을 設置하여 가동
하는 事業者인 원고들에게 그들의 原料使用量, 製品生産量등에 따라 實際

排量을 산정한 다음 그 排出量에 따라 排出賦課金 총액을 분할하여 負擔시
켜야 할 것이다.