

♣ 서울고법 1997. 2. 5. 선고 96구9449 판결

< 폐수처리를 위한 사업자별 악품비용을 근거로 폐수배출량의 비용을 정하는 것이 적법한지 여부 >

【판결요지】

적산유량계는 사업장에서 사용하는 모든 용수의 사용량과 폐수배출량을 측정할 수 있는 장치이고, 따라서 비록 행정청이 직접적으로 사업자별 적산유량계에 의한 폐수배출량을 확인하지 아니하였다 하더라도 폐수처리를 위한 사업자별 악품비용을 근거로 폐수배출량의 비용을 정하는 것은 적산유량계에 의한 산정방법이라고 보아야 할 것이고 사업자들이 위 산정방법이 실제의 폐수배출량과 다르다는 것을 다루기 위하여는 각 사업자별 적산유량계에 기록된 측정유량이 다르다는 점에 대해 주장, 입증을 하여야 한다.

【변론종결】

1996. 11. 6

【주 문】

1. 원고들의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용을 원고들의 부담으로 한다.

【청구취지】

피고가 1995. 11. 14 원고 이재룡에 대하여 한 금 181,805,340원, 원고 이균집에 대하여 한 금 154,212,600원, 원고 이강현에 대하여 한 금 67,044,160원, 원고 주식회사 남성정밀(이하 원고 남성정밀이라고만 한다)에 대하여 한 금 87,397,160원의 각 배출부과금 부과처분은 이를 모두 취소한다는 판결

【이 유】

1. 이 사건 부과처분의 경위

갑 제3, 4, 5, 6호증의 각 1, 2, 갑 제내지 15호증, 을 제2호증의 1, 2, 3, 을 제3호증의 1 내지 4, 을 제4, 5호증, 을 제9호증의 1, 2, 3의 각 기재에 변론의 전취지를 중

합하면, 원고 이재룡의 서전공업사, 원고 이균집은 삼일정공사, 원고 이강현은 강명산업이라는 상호로 원고 남성정밀과 함께 안산시 원시동 769의 7 소재 반월공단 내에서 각 도금관련업체를 운영하고 있는 사실, 원고들은 그들 업체의 제조공정상 폐수등 오염물질을 배출하기 때문에 피고로부터 배출시설설치허가를 받아 폐수배출을 하다가, 반월군자도금공단사업협동조합(이하 소외조합이라 한다)을 결성하여 위 폐수배출처리 업무도 위 소외조합이 담당하기로 한 사실, 그후 원고들은 1993.10. 30. '공동방지시설 운영규약'을 제정하여 원고들이 공동방지시설의 관리경비를 출자하고 위 소외조합은 위 경비를 사용하여 방지시설을 설치하며 폐수 등 오염물질배출의 관리업무를 담당하도록 한 사실, 그런데 1994. 11. 28. 환경부 소속 폐수단속 중앙기동단속반이 원고들의 사업장에서 배출되고 위 소외조합이 관리하는 수질오염방지시설을 점검하고 최종방류수를 채취하여 검사를 의뢰한 결과 배출부과금 부과대상 오염물질인 부유물질(SS)이 351.9mg/ℓ(허용기준치는 150mg/ℓ), 구리화합물(Cu)이 20.82mg/ℓ(허용기준치는 2mg/ℓ), 6가크롬화합물(Cr+6)이 8.3mg/ℓ(허용기준치는 0.5mg/ℓ), 크롬화합물(Cr)이 20.62mg/ℓ(허용기준치는 2mg/ℓ), 시안하합물(CN)이 17.7 mg/ℓ(허용기준치는 1mg/ℓ) 각 검출되는 것으로 측정되어 모두 수질환경보전법에 의한 오염물질 배출허용기준을 초과하였고 1일 배출유량은 72,960ℓ인 것으로 측정된 사실, 피고는 이를 이유로 같은 해 12. 16. 위 오염물질을 사실상 배출하는 원고들 및 그 관리자인 소외조합에게 폐수배출시설 및 방지시설의 개선을 명함과 동시에 오염물질 배출자인 원고들에게 배출부과금의 부담비율을 설정하여 개선계획서와 함께 제출하도록 통보한 사실, 이에 위 소외조합은 같은 해 12. 23. 개선명령이행보고서를 제출하면서 소외조합이 배출부과금을 모두 부담하겠다는 동의서를 첨부하였는데, 피고는 공동방지시설의 이용사업자가 아닌 운영기구가 배출금을 전액 부담하는 것은 인정될 수 없다는 이유로 원고들이 계속하여 부담비율의 결정을 미루고 이를 제출하지 아니하자, 피고는 1995. 6. 29. 원고들과 소외 조합에게 원고들의 공장에서 사용한 용수량에 따라 배출부과금 비율을 정하기로 하여 원고 이재룡이 46.85%, 원고 이균집이 16.3%, 원고 이강현이 11.35%, 원고 남성정밀이 22.5%의 비율로 배출부과금을 부담하는 것으로 결정하겠다는 통지를 하면서 이에 불복하면 원고들이 부담비율 동의서를 작성하여 제출하라고 한 사실, 이에 원고들과 소외조합은 원고들이 사용한 용수량에 대한 피고의 측량방법은 그 근거가 없다는 이유로 피고가 결정한 위 부담비율에 불복하였고, 그러자 피고가 다시 1995. 8. 18. 에 원고들의 공장소외조합을 방문하여 다시 원고들의 폐수배출량을 측정하려고 하였으나 이를 직접 확인할 수 있는 자료를 찾지 못하고, 다만 소외조합이 조합 내에 원고 공장별로 설치한 적산유량계의 지침을 확인하여 그 폐수량을 기준으로 하여 각 원고별로 해당 월의 약품비를 분담징수하고 있

환 경 판 례

었다는 사실을 알아내고 원고들이 1994. 11. 및 같은 해 12.에 각 부담하였던 폐수 처리 약품비의 부담비율을 근거로 하여 원고들의 처리부과금 부담비율을 산정하고, 기본부과금은 원고별로 균등부담하여(즉 위의 오염물질 5종류에 대한 각 배출 부과금을 계산하여 합산한 총금액 489,459,260 원을 처리부과금으로 보아 이는 위 약품비는 부담비율에 따라 원고별로 나누고, 기본부과금 1,000,000원은 원고별로 금 250,000원씩 균등부담하는 방식) 수질 환경보전법 제 19조, 그 시행령 제9조 내지 제13조의 각 규정에 따라 1995. 11. 14 원고들에게 23일(위 단속일인 1994. 11. 28.부터 개선명령 이행완료일인 같은 해 12. 23. 까지 26일 중 휴무일인 3일을 제한 23일)동안의 부과기간 동안의 배출부과금 총액 금 490,459,260원(처리부과금 489,459,260원+기본부과금 1,000,000원)을 위 방법에 의한 부담비율로 나누어 원고별로 청구취지 기재의 각 배출부과금을 부과한(이하 이 사건 부과처분이라 한다) 사실을 인정할 수 있고 달리 반증이 없다.

2. 원고들의 주장

피고가 위 처분사유와 그 근거가 되는 관계법령을 들어 이 사건 처분이 적법하다고 주장함에 대하여, 원고들은 다음과 같이 주장한다.

가. 원고들은 폐수배출처리와 관리 및 배출부과금의 납부를 위하여 소외조합을 결성하여 운영하여 왔으므로 이 사건 부과처분에 의한 배출부과금의 부담은 원칙적으로 소외조합이 부담하여야 할 것이고 원고들에게 부과되어서는 아니될 성질의 것인데, 피고는 수질환경보전법 시행규칙 제22조 제3항 단서의 규정이 1994. 11. 11. 개정되었음을 이유로 원고들에게 배출부과금을 분담하여 부과한 것이므로 이는 위법하다.

나. 또한 피고가 측량한 위 오염물질을 실제 배출한 사업자로는 원고들외에도 소외 이진벽(또는 그로부터 그 공장을 임차한 소외인들)이 있는데 위 배출부과금을 분담함에 있어 위 이진벽을 제외한 채 원고들만에 대하여 배출부과금을 부과한 이 사건 처분은 위법하다.

다. 그리고 피고는 수질환경보전법 제19조제1항에 규정된 오염물질의 배출량을 산정함에 있어 실제의 원고별 폐수배출량에 의하지 아니하고 원고들이 사용한 용수량이나 약품비 등에 따라 이를 추정하여 계산하였으므로 이는 위법하다.

3. 판단

가. 원고들의 첫째 주장에 대한 판단

(1) 법령의 규정

수질환경보전법(1995. 12. 29. 법률 제5095호로 개정되기 전의 것, 이하법이라 한다) 제8조제1항은, 폐수배출시설에서 배출되는 오염물질의 배출허용기준은 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 총리령으로 정한다고 규정하고, 그 제2항은 환경처장관은 환경정책기본법 제22조의 규정에 의한 특별대책구역 안의 수질오염방지를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 지역 안에 설치된 배출시설에 대하여 제1항의 기준보다 엄격한 배출허용기준을 정할 수 있으며 당해 지역 안에 새로이 설치되는 배출시설에 대하여 특별배출허용기준을 정할 수 있다고 하며, 법 제19조제1항은 환경처장관은 제8조의 규정에 의한 배출허용기준을 초과하여 배출되는 오염물질로 인한 수질환경상의 피해를 방지하고 배출허용기준의 준수를 확보하기 위하여 그 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 사실상 배출하는 사업자에 대하여 대통령이 정하는 바에 의하여 그 오염물질의 종류, 배출기간, 배출량 등을 산정기준으로 하는 배출부과금을 납부할 것을 명하여야 한다고 규정하고, 법 제13조제1항은 공업단지 기타 사업장이 밀집된 지역의 사업자는 환경처장관의 승인을 얻어 배출시설로부터 배출되는 오염물질의 공동처리를 위한 공동방지시설을 설치할 수 있다고 하며, 한편 법 시행규칙 제22조제3항은, 사업자는 법·령 및 이 규칙의 규정에 의하여 자신이 할 수 있거나 하여야 하는 행위를 법 제13조제3항의 규정에 의한 운영기구의 대표자로 하여금 하게 할 수 있다. 다만, 공동방지시설의 운영관리와 관련된 배출부과금의 납부에 대한 모든 책임은 사업자가 공동으로 부담한다고 규정하였다가, 1994. 11. 11. 자로 개정되면서 그 단서의 내용이 '다만 공동방지시설의 운영관리와 관련된 배출부과금의 납부는 사업자별로 부담비율을 미리 확정하여 분담부담한다'고 바뀌었다.

(2) 판단

위 법령의 규정을 종합하면, 배출부과금은 오염물질을 사실상 배출하는 사업자가 부담하고 납부하는 것이고, 법 제13조에 의해 여러 사업자가 공동방지시설의 설치 승인을 받은 경우라도 그 대표자가 배출시설의 운영에 관한 행위를 사업자를 대신하여 할 수 있을 뿐 배출부과금의 납부책임에 한하여는 여전히 사업자가 부담하고 있는 것으로 보아야 할 것이고(위 공동방지시설을 설치운영하면서 사업자들 상호간에 규약을 정하였다 하더라도 이는 내부관계를 규율하는 것에 불과하다), 다만 법 시행규칙이 1994. 11. 11. 에 개정되기 전에는 사업자들이 배출부과금의 납부책임을 공동으로 부담하도록 하였으나, 위 개정 후에는 사업자별로 미리 부담비율을 확정하여 분담부담하는 것으로 함으로써 각 사업자별로 책임을 경감시킨 것에 불과할 뿐 그 개정으로 배출부담금의 납부의무자가 변경된 것은 아니라 할 것인바,

따라서 위 법 시행규칙 개정 이전에는 소외조합만이 배출부과금 납부의무를 부담하고 있었고 원고들은 그 납부의무가 없었는데 위 시행규칙의 개정으로 비로소 원고들이 배출부과금의 납부의무를 부담하게 되었다는 원고들의 주장은 이유없다(실사 위 시행규칙 개정 이전에 위 소외조합이 배출부과금을 납부하였다 하더라도 이는 원고들이 부담하고 납부하여야 할 배출부과금의 납부를 소외조합이 대행한 것에 불과하다고 봄이 상당하다.)

나. 원고들의 둘째 주장에 대한 판단

소외 이진벽이 원고들과 함께 위 공동방지사설을 이용하여 오염물질을 배출하였다는 점에 관하여 보건대, 위 이진벽이 건립한 태광금속을 이 사건 부과처분일 이전인 1993. 8. 30 내지 1994. 11. 30.부터 소외 최영호 등 4인이 각 일부분씩을 임차하여 운영하면서 배출허용량 이상의 오염물질을 배출하였다는 점에 부합하는 듯한 증거로는 갑 제 16호증의 1 내지 4, 갑제17호증의 5, 갑 제18호증의 각 기재 및 영상과 증인 김용구의 증언이 있으나, 위 증거들은 갑 제1호증, 을 제3호증의 1 내지 4, 을 제14, 15, 16호증, 을 제17호증의 1, 2, 을 제18호증, 을 제19호증의 1, 2, 을 제20호증의 각 기재 및 변론의 전 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실, 즉 원고들이 소외조합을 결성하고 공동방지사설운영규약을 제정할 당시 위 이진벽이 소외조합을 결성하고 공동방지사설운영규약을 제정할 당시 위 이진벽은 참여하지 아니한 점, 원고들이 1994.12. 16. 피고로부터 배출시설개선 명령을 받고 이를 이행하는 보고서를 제출할 당시 위 이진벽을의 공장에 대하여는 아무런 개선선조치를 취하지 아니한 점, 위 이진벽은 1996. 5. 23. 이후 비로소 공장신설허가, 폐수배출허가, 배출시설설치허가를 받고 공장을 가동하기 시작하였던 점 등에 비추어 믿기 어렵고 달리 이를 인정할 아무런 증거가 없으므로 위 이진벽이 이 사건 부과처분의 부과일수 기간 동안 오염물질을 배출하였다고 인정할 수 없는 바, 따라서 피고가 이 사건 배출 부과금 부과대상에서 위 이진벽을 제외한 것은 적법하고 이를 다투는 원고의 위 주장은 이유 없다.

다. 원고들의 셋째 주장에 대한 판단

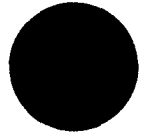
(1) 법령의 규정

법 시행령(1996. 7. 31. 대통령령 제 15129호로 전면개정되기 전의 것, 이하 같다) 제10조제1항은, 법 제 19조의 규정에 의한 배출부과금은 수질환경상의 피해방지와 배출허용기준위반을 방지하기 위하여 별표1의 사업장규모별로 부과하는 기본

부과금과 배출허용기준을 초과하여 배출되는 오염물질의 처리비용에 상당하는 금액을 부과하는 처리부과금으로 구분하여 이를 합산한 금액으로 한다고 규정하고, 그 제3조항제2호는, 제1항의 규정에 의한 처리부과금은, 「오염물질 1kg 부과금액 × 배출허용기준초과 오염물질배출량 × 배출허용기준초과율별 부과계수 × 지역별 부과계수 × 연도별 부과금 산정지수 × 위반횟수별 부과계수」의 산정방법에 의하여 산출한 금액으로 한다고 규정하고 있으며, 그 제4항은, 제3항의 규정에 의한 처리부과금의 산정에 필요한 오염물질 1kg당 부과금액, 배출허용기준초과율별 부과계수 및 지역별 부과계수는 별표3과 같다고 규정하면서, 이에 따른 별표3은 오염물질별 1kg당 부과액, 배출허용기준초과율 부과계수, 지역별 부과계수를 정하고 있다.

또한 법 시행령 제11조제1항은, 제10조제3항의 규정에 의한 처리부과금의 산정에 필요한 배출허용기준초과 오염물질배출량은 다음 각호의 배출기간중에 배출허용기준을 초과하여 조업함으로써 배출되는 오염물질의 양으로 하되, 배출허용기준초과 일일오염물질배출량에 배출기간의 일수를 곱하여 산정한다고 규정하면서, 그 제2호에서, 오염물질이 배출되기 시작한날(배출되기 시작한 날을 알 수 없는 경우에는 배출허용기준 초과여부의 검사를 위한 오염물질채취일)로부터 법 제16조 내지 제18조 및 법 제21조의 규정에 의한 개선명령의 이행완료예정일을 규정하고 있고, 또한 그 제2의 규정에 의한 개선명령의 이행완료예정일을 규정하고 있고, 또한 그 제2항은, 제1항의 규정에 의한 배출허용기준초과 일일오염물질배출량은 오염물질의 배출허용기준초과농도에 그 배출농도를 측정한 때의 폐수의 유량물질의 배출허용기준초과농도에 그 배출농도를 측정한 때의 폐수의 유량(이하 '측정유량'이라 한다)에 의하여 계산한 그 날의 폐수총량(이하 '일일유량'이라 한다)을 곱하여 산정한 양을 kg 단위로 표시한 양으로 한다는 취지로 규정하고 있으며, 그 제3항은, 제2항의 규정에 의한 배출허용기준초과 일일오염물질배출량 및 일일유량은 별표4에 의하여, 측정유량은 법 제7조 규정에 의한 수질오염공정시험방법에 의하여 각각 산정한다. 다만 측정유량의 경우 그 산정이 불가능하거나 또는 실제유량과 현저한 차이가 있다고 인정되는 경우에는 다음 각호의 방법에 따라 산정한다고 하면서, 그 제1호로서 '적산유량계에 의한 방법'을, 제2호로서 '제1호의 방법이 부적합하다고 인정되는 경우에는 방지시설운영일지상의 시료채취일 직전 최근 조업한 30일간의 평균유량에 의한 산정'을, 제3호로서 '제1호 및 제2호의 방법이 부적합하다고 인정되는 경우에는 당해 사업장의 용수사용량(수돗물·공업용수·지하수·하천수 또는 해수 등 당해 사업장에서 사용하는 모든 용수를 포함한다)에서 생활용수량·제품함유량 기타 폐수로 발생되지 아니하는 용수량을 감하는 방법에 의한 산정'을 들고 있으며, 별표4에서는 배출허용기준초과 일일오염물질배출량은

환 경 판 례



‘일일유량×배출허용기준초과농도×10-6’으로 계산하고, 위 일일유량은 ‘측정유량×일일조업시간’으로 계산하도록 규정하고 있다.

(2) 판 단

원고들이 세 번째 사유로 주장하면서 이 사건 부과처분의 위법을 다투는 취지는, 앞서 본 법령상의 각 규정에 의하여 피고가 이 사건 배출부과금을 산정함에 있어 원고들이 소외조합의 관리하에 함께 배출하는 일일 오염물질배출량의 산정기초인 일일유량총량의 산정기초인 각 원고들의 일일 유량 측정방법이 잘못되었다는 것(즉 원고들에게 부과된 배출부과금의 총합산액을 다투는 취지가 아니라 각각 원고 별로 부담하는 비율을 다투는 취지이다)으로 취착되는 바, 원고들 각각에 대한 이 사건 부과처분의 배출부과금 계산시 원고별 오염물질배출량을 산정한 것이 적법한가에 관하여 본다.

살피건대, 앞서 본 각 증거들에 변론의 전취지를 종합하면, 환경부 소속 폐수단속 중앙기동단속반은 1994. 11. 28. 원고들이 배출하고 위 소외조합이 관리하는 수질 오염방지시설을 점검하고 최종방류수를 채취하였는 바, 당시 원고들이 배출하는 총 일일유량의 합계를 72,960 ℓ로 조사된 사실, 피고가 위 방류수에 대해 검사를 의뢰한 결과 배출부과금 부과대상 오염물질인 부유물질(SS), 구리화합물(Cu), 6가 크롬화합물(Cr+6), 크롬화합물(Cr), 시안화합물(CN) 등 5개물질이 각 그 허용기준치를 초과하여 검출되는 것으로 측정되자, 피고는 원고들 및 소외조합에 대해 방지시설개선명령을 발하고 소외조합이 1994. 12. 23. 이 개선명령을 모두 이행하자 위 초과배출기간동안에 대한 총 배출부과금을 산정함에 있어 각 오염물질별로 1일 부과금액을 계산하여 23일간의 총 처리부과금을 금 489,459,260원으로 정하고, 이에 기본부과금 1,000,000원을 합하여 총 금액을 금 490,459,260원으로 규정한 사실, 그후 피고가 위 부과금을 원고별 부담액을 확정하고자 원고들에게 원고별 부담비율을 제출하라고 하였으나 원고들이 위 오염물질 총 배출량에 대하여는 전혀 다투지 아니하면서도 부담비율의 제출에 대해서는 불응하자 피고는 1995. 6. 29 원고들의 용수량을 기준으로 하여 부담비율을 정한다고 제안하였는데 원고들이 이에 대해서도 불응하면서 원고들이 배출한 오염물질 배출량이나 사용 용수량 등에 대해서는 아무런 근거자료도 제시하지 아니한 사실, 그러자 피고는 소외조합에 대해 다시 조사를 착수하여 소외조합이 원고들의 폐수배출량에 따라 매월 원도들로부터 그 폐수처리를 위한 약품비를 징수하는 것을 알아내고 그 약품비의 원고별 부담비율에 따라 1994.11. 및 12.별로 원고별 처리부과금을 산정하고 기본부과금은 각 원고별로 25%씩 부담하는 것으로 하여 이 사건 배출부과금 액수를 결정한 사실 등을 인정할 수 있고 이에 일부 어긋나는 증인 김용구의 증언은 믿지 아니하며 달리 반

증이 없다.

앞서 본 위 각 법령과 인정사실에 의하면, 피고가 1994.11.28.에 원고들이 함께 배출한 일일유량의 총량을 72,960ℓ로 산정한 것은 법 시행령 제11조제3항에 따른 것으로서 아무런 위법이 없다 할 것이고(원고들도 이 부분에 대하여는 전혀 다투고 있지 아니하다), 다만 원고들의 배출시설을 소외조합이 일괄하여 관리하였던 까닭에 피고가 위 일일유량 72,960ℓ 중 원고별 일일유량에 대하여는 이를 나누어 측정하지 아니하고 있다가 원고들이 각자의 부담비율에 대해 합리적인 자료도 제출하지 아니하고 그 부담비율도 적절히 제시하지 아니하자, 원고별 배출부과금을 산정할 기초자료인 일일유량을 계산하기 위하여 원고들에 대해 각 원고별 적산유량계에 의한 측정유량자료(즉 법 시행령 제11조제3항제1호에 의한 측정유량 산정방법에 따른 자료)를 제출하라고 하였음에도 원고들이 계속 이를 거부함에 따라, 피고가 원고별 적산유량계에 나타난 측정유량을 추정할 수 있는 폐수처리 약품비를 기초로 하여 원고별 측정유량을 산정하여 원고별로 이 사건 배출부과금을 계산한 것은 법 시행령 제11조제3항제1호의 규정에 의한 적산유량계에 의한 산정이라고 볼 수 있고(법 시행령 제2조제1항제8호에 의하면 적산유량계는 사업장에서 사용하는 모든 용수의 사용량과 폐수배출량을 측정할 수 있는 장치이고, 따라서 비록 피고가 직접적으로 원고별 위 적산유량계에 의한 폐수배출량을 확인하지 아니하였다 하더라도 폐수처리를 위한 원고별 약품비용을 근거로 폐수배출량의 비용을 정하는 것은 적산유량계에 의한 산정방법이라고 보아야 할 것이고 원고들이 위 산정방법이 실제의 폐수배출량과 다르다는 것을 다투기 위하여는 원고들이 위 산정방법이 실제의 폐수배출량과 다르다는 것을 다투기 위하여는 각 원고별 적산유량계에 기록된 측정유량이 다르다는 점에 대해 주장, 입증을 하여야 할 것이나 원고들은 이에 대해 아무런 주장, 입증을 못하고 있다), 따라서 피고가 위 약품비를 기초로 하여 원고별 폐수배출량(측정유량)을 계산한 것은 적법하다 할 것이므로 이를 기초로 부과기간 동안의 원고별 오염물질배출량을 산정한 것은 적법하다 하겠다.

4. 결 론

그렇다면, 피고가 원고들에 대하여 이 사건 부과처분을 한 것은 수질환경보전법 및 그 시행령, 시행규칙에 따른 것으로서 적법하고 따라서 원고들의 이 사건 청구는 모두 이유 없으므로 이를 각 기각하기로 하며 소송비용은 패소한 원고들의 부담으로 하여 주문과 같이 판결한다.

