

폐기물처리시설 관련 판례 검토

— 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결 및
2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결을 중심으로 —

이 비 안*

차 례

- I. 서론
- II. 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결
- III. 대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결
- IV. 결론

[국문초록]

2017년 대법원의 판결 중 폐기물관리법상 폐기물처리시설에 관한 두 건의 판결을 주목해 볼만하다. 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결과 대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결로 전자는 양벌규정의 적용과 관련하여 ‘폐기물처리시설을 설치·운영하는 자’ 관련 해석이, 후자는 폐기물처리시설 중 사업부지만을 공매를 통하여 취득한 자가 이전 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자의 권리·의무를 승계한다고 볼 수 있는지 여부가 문제된 사안이었다.

우선, 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결은 폐기물처리시설을 설치·운영하는 회사의 전무가 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”로써 폐기물처리법상 책임을 지는 자에 해당하는지 혹은 법인인 회사에 요구되는 것인지에 대한 쟁점이 兩罰규정과 관련하여 다루어졌다. 당해 판결은 원심의 양벌규정에 대한 그릇된 인식에 따른 오류를 바로 잡은 사건인바, 전반적으로 대법원의 판단은 적절한 것이었고, 다만, 양벌규정의 적용대상인 사용인의 범위와 관련하여 말단 사용인에 대하여만 책임을 전가하지 못하도록 하는 전향적인 판결 내지 입법이 필요할 것으로 사료된다.

대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결은 사용종료된 폐기물처리시설의

* 충북대학교 법학전문대학원 부교수.

敷地를 세무서의 채납처분에 의한 공매를 통하여 취득하여 소유하게 된 자가 그 전 소유자인 폐기물처리업자의 권리의무를 승계하여야 하는지가 주된 쟁점이 되었다. 당해 사건에서는 사건에 적용될 시점의 폐기물관리법 제32조 제1항이 정하는 폐기물처리시설의 “양도”에 공매가 포함될 수 있는지 여부가 문제되었다. 대법원은 폐기물관리법이 일반적으로 양도와 경매, 공매를 구분하여 사용하여 왔고, 2010. 7. 23. 법률 제10389호로 폐기물관리법이 개정되면서 비로소 경매, 공매 등으로 폐기물처리시설을 인수한 자도 인수 전의 권리·의무를 승계한다는 점이 명시되었음을 근거로 이 사건 당시에는 “양도”에 공매는 포함되지 아니한다고 판단하였다. 당해 사건에서는 이른바 “법의 해석”에 대한 검토를 할 필요가 있다. 행정법규에서 사용되는 개념을 민사법에서와 같이 해석할 필요도 없고 그러해서도 아니 된다는 점, 이 사건에 있어서는 공익적 측면을 고려하여 보면 양도의 개념을 공매까지 포함하는 것으로 넓혀 해석할 필요가 있다는 점, 이 사건 이후에 현행법 제33조 제2항으로서 “공매”에 대한 규정을 도입하긴 하였지만 그것은 양도개념에 공매가 포함될 수 없기 때문이 아니라 “사업”이 아닌 “재산”만을 이전 대상으로 하는 경우에도 허가 등을 하여야 하도록 할 필요성이 있어서였다는 점을 고려하여 보면, 대법원의 판결은 부적절한 면이 없지 않다. 다만, “사업”이 아닌 “재산” 즉, 부지만을 이전 대상으로 한 본건을 제32조 위반으로 처벌하기는 어렵고, 제32조가 아니라 제24조의 문제로 보아 무죄를 선고하는 것이 적절하였을 것이라는 점에서 피고인을 무죄라고 본 대법원의 판결은 결론적으로는 문제가 없는 판결이 되었다. 참고로, 사업장폐기물이 있음을 알고서도 싸게 매입한 피고인을 보호할 이유는 없다는 점에서 제24조(현재의 제17조)의 양도대상을 “사업”이 아닌 “재산”으로 개정함으로써 향후 피고인과 같은 자를 처벌할 수 있는 근거를 마련하는 것이 적절할 것이다.

I. 서론

2017년 대법원의 판결 중 폐기물관리법상 폐기물처리시설에 관한 두 건의 판결을 주목해 볼만하다. 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결은 양벌규정의 적용과 관련하여 ‘폐기물처리시설을 설치·운영하는 자’ 관련 해석이, 대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결은 폐기물처리시설 중 사업부지만을 공매를 통하여 취득한 자가 이전 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자의 권리의무를 승계한다고 볼 수 있는지 여부가 각 문제된 사안이었다.

우선, 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결은 폐기물처리시설을 설치·운영하는 회사의 전무가 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야”(법 제31조 제1항)함에도 불구하고 그를 소홀히 하여 주변환경을 오염시켰음을 이유로 같은 법 제66조에 따라 기소된 형사사건이었다. 당해 사건에서는 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”라는 자격요건이 피고인인 회사 전무에게 요구되는 것인지, 아니면 회사에게 요구되는 것인지에 대한 쟁점이 兩罰규정과 관련하여 다루어졌다. 이 글에서는 당해 논점을 살펴봄과 동시에, 회사가 당해 자격요건을 갖추어야 한다고 할 때, 폐기물처리업을 영위하고 있는 회사)가 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”에 해당할 수 있는지 여부에 대한 검토도 같이 부가하였다. 또한, 양벌규정의 적용과 관련하여 당해 규정에 의하여 처벌의 대상이 될 수 있는 사용인의 범위가 문제되는데, 그 관련 우리 대법원의 기준이 미국의 예에 비추어 적절한지 여부를 생각해 보았다.

대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결은 사용종료된 폐기물처리시설의 敷地를 세무서의 체납처분에 의한 공매를 통하여 취득하여 소유하게 된 자가 그 전 소유자인 폐기물처리업자의 권리의무를 승계하여야 하는지가 주된 쟁점이 되었다. 당해 사건에서는 사건에 적용될 시점의 폐기물관리법 제32조 제1항이 정하는 폐기물처리시설의 “양도”에 공매가 포함될 수 있는지 여부가 문제되었다. 대법원은 폐기물관리법이 일반적으로 양도와 경매, 공매를 구분하여 사용하여 왔고, 2010. 7. 23. 법률 제10389호로 폐기물관리법이 개정되면서 비로소 경매, 공매 등으로 폐기물처리시설을 인수한 자도 인수 전의 권리·의무를 승계한다는 점이 명시되었음을 근거로 이 사건 당시에는 “양도”에 공매는 포함되지 아니한다고 판단하였다. 당해 사건에서는 이른바 “법의 해석”에 대한 검토를 할 필요가 있다. 행정법에서 사용되는 개념 중 별도로 정의되지 아니하는 개념의 경우 민사법상의 개념 정의를 차용하는 경우가 적지 않다. 그러나 행정법 관련 사안들은 공익과 사익의 형량을 필요로 하는데, 당해 형량의 적정화를 도모하기 위하여 경우에 따라서는 민사법상의 개념 정의를 그대로 차용하는 것이 부적당한 경우도 없지 않다. 그리하여 이 사건의 경우 행정법상 해석방법론의 측면에서 접근하여 볼 필요가 없지 않다.

1) 이 사안의 판결문만으로는 사건의 회사가 폐기물처리업을 영위하고 있는 회사인지, 폐기물처리업자가 아니면서 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자인지 명확하지 아니하다.

이하에서는 사건개요, 사건의 쟁점, 쟁점에 대한 대법원의 판단, 대법원 판결의 검토, 대법원 판결과 관련하여 생각해 볼 기타의 쟁점의 순으로 두 사건을 순차적으로 살펴보기로 한다.

II. 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결

1. 사건 개요

피고인 1과 2는 폐기물관리시설인 폐기물 매립장의 설치·운영자였다. 피고인 3은 피고인 2 株式會社의 전무이사로 해당 시설의 행정과 관리·운영업무를 실제로 담당한 자이다.

폐기물 매립장에는 침출수가 토양이나 지하수로 흐르거나 스며드는 현상을 방지하기 위하여 불투수성 재질로 된 차수(遮水) 시트(sheet)를 설치하고, 차수 시트 아래에 지하수 배제정²⁾을 설치하는데, 지하수 배제정의 오염 여부를 통해서 매립시설의 누수나 파손에 따른 지하수와 토양의 오염 여부를 알 수 있다. 이 사건 당시에는 매립장 내 바닥과 경사면에 대한 정비공사를 하면서 정비대상 지역에 설치되어 있던 차수 시트를 걷어 낸 상태였다. 그런데 매립물이 무너지면서 차수 시트가 없는 지면을 통해 매립장 하부로 침출수가 유출되었고, 유출된 침출수가 지하수와 함께 지하수 배제정으로 유입되어 지하수 배제정에서 허용기준을 초과하는 오염물질이 검출되었다.³⁾

피고인들 모두는 폐기물처리시설을 관리기준에 적합하지 않게 유지·관리함으로써 주변환경을 오염시킨 것으로 인정되어 폐기물관리법 제66조 제13호 위반행위로 기소되었다.

2) 매립시설 주변으로 흐르는 지하수를 모아 지하수가 매립시설로 유입되는 것을 막는 시설을 말한다.

3) 통상적으로는 폐기물관리시설이 설치·운영되고 있는 사업장의 지하수 검사정(폐기물의 매립으로 침출수가 발생하는 경우 매립시설 주변에 지하수오염 여부를 확인할 수 있는 시설)을 검사함으로써 지하수 오염여부를 판단하고 있다. 이 사건은 배제정에서 오염물질이 검출된 사안이었긴 하지만, 오염 검사 장소의 문제는 중요한 의미를 가지진 않는다.

2. 쟁점

피고인에 대하여 적용될 수 있는 폐기물관리법 관련 조항은 다음과 같다.⁴⁾

제66조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처한다.(중략)

13. 제31조제1항에 따른 관리기준에 적합하지 아니하게 폐기물처리시설을 유지·관리하여 주변환경을 오염시킨 자

제31조(폐기물처리시설의 관리) ① 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야 한다.

제67조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제63조부터 제66조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

원심은 제31조 제1항을 적용함에 있어 피고인 2 주식회사의 전무인 피고인 3이 폐기물관리법 제31조 제1항에서 정하고 있는 ‘폐기물처리시설을 설치·운영하는 자’에 해당한다고 보아 양벌규정인 제67조의 검토 필요성 없이 제66조만으로도 피고인 3을 처벌할 수 있다고 판단하였다.⁵⁾ 그를 위하여 ‘폐기물처리시설을 설치·운영하는 자’는 “실제로” 폐기물처리시설을 설치하거나 운영하는 행위를 한 자를 의미한다고 보았다.

4) 판결문에 사건의 시점이 적시되어 있지 아니하여 현행법을 적시하였음에 유의.

5) 대구지방법원 2017.4.26. 선고 2016노4564판결.

3. 대법원의 판단

대법원은 피고인 3을 유죄로 보았다는 점에서는 원심과 같았지만, 그 이유에 대해서는 견해를 달리했다. 즉, 대법원은 피고인 2가 ‘폐기물처리시설을 설치·운영하는 자’에 해당하고, 피고인 3은 피고인 2의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원에 해당하는 자이며, 피고인 3은 제66조만에 의하여 처벌할 수는 없고, 제66조 및 제67조에 의하여 처벌 될 수 있다고 보았다.

폐기물관리법 제67조는 “법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제63조부터 제66조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다.”라고 정하고 있다. 이 규정의 취지는 위 제66조 등의 벌칙 규정이 적용되는 폐기물처리시설의 설치·운영자가 아니면서 그러한 업무를 실제로 집행하는 자가 있을 때 벌칙 규정의 실효성을 확보하기 위하여 적용대상자를 해당 업무를 실제로 집행하는 자까지 확장하여 그 행위자도 아울러 처벌하려는 데 있다. 이러한 양벌규정은 해당 업무를 실제로 집행하는 자에 대한 처벌의 근거 규정이 된다.

4. 판결의 검토

어떤 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인·종업원이 위법행위를 한 경우 벌칙 규정을 적용받아 처벌되는 것은 실제 행위를 한 자이다. 이 경우 그 위반행위에 따라 이익 등을 얻고 있는 자는 그 법인 또는 사용주이므로 법인 또는 사용주가 이와 같은 위반행위를 방지하고 장래에 대한 예방 조치를 강구할 책임이 있다고 할 것이다. 이러한 이유에서 방지 및 예방책임을 다하지 못한 법인 또는 사용주에 대해 형을 과하는 양벌 규정을 두게 된다.⁶⁾ 다만, 종전에는 법인이나 사용인의 양벌 규정을 규정하면서 영업주에 대한 면책 가능성에 관한 규정을 두지 않는 경우가 많았으나, 헌법재판소가 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」상의 양벌 규정에 대

6) 정부입법지원센터, 양벌규정, [http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=2285 & astClsCd=](http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=2285&astClsCd=).

해 개인인 영업주에 대한 면책 가능성에 관한 규정을 두지 않은 양벌 규정은 책임주의 위반이라는 이유로 위헌 결정함에 따라⁷⁾, 그 이후부터는 양벌 규정 단서에서 면책 규정을 두는 것을 원칙적 규정 방식으로 하고 있다.

한편, 일정한 資格을 전제로 하고 있는 범죄의 경우, 그 자격의 보유자는 행위자인 대리인·사용인·종업원 등이 아니라, 그들을 두고 있는 법인 또는 개인이다. 양벌 규정의 법문이 “법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제63조부터 제66조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다.”고 하고 있어 마치 대리인·사용인·종업원이 자격의 보유자여야 하는 듯이 보이는 면이 없지 않지만, 그렇지 않다.⁸⁾ 이 사건의 대법원 판결은 제67조의 입법취지를 폐기물처리시설의 설치·운영자가 아니면서 그러한 업무를 실제로 집행하는 자가 있을 때 그를 아울러 처벌하려는 데 있다고 보고 있다. 당해 입법취지를 따르면 위 양벌규정은 일견 사용자에게 대한 처벌조항으로 보이는 외관을 가지고 있긴 하지만, 해당 업무를 실제로 집행하는 자에 대한 처벌의 근거규정도 된다고 보아야 한다고 한다.

이상의 판단에 따르면, 본건 사안에서 처벌의 대상이 되는 행위인 제31조 제1항으로 규정되어 있는 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야 한다.”라는 문언 중 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”는 사용자인 피고인 2를 기준으로 할 것이지, 사용인인 피고인 3을 기준으로 하여야 하는 것은 아니다.

그런데 원심은 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”를 해석함에 있어 피고인 2를 기준으로 한 것이 아니라 피고인 3을 기준으로 하여 그가 당해 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”에 해당한다고 보았다. 이는 아마도 양벌규정인 제67조를 해

7) 헌법재판소 2007. 11. 29. 선고 2005헌가10결정.

8) 건축사법 제40조(건축사사무소개설자의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 건축사사무소개설자의 업무에 관하여 제39조 또는 제39조의 2의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 건축사사무소개설자에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다.), 자격기본법 제42조(법인 또는 단체의 대표자나 법인·단체 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인·단체 또는 개인의 업무에 관하여 제39조, 제40조 또는 제41조의 어느 하나의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인·단체 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다.) 등도 그러하다.

석함에 있어, 당해 조항은 피고인 2를 처벌하기 위한 조항에 불과하고 피고인 3과는 무관한 조항으로 판단하였기 때문이었을 것이다.

이렇게 제67조가 피고인 3를 처벌할 수 있는 규정이 아닌 이상, 피고인 3을 처벌하기 위해서는 양벌규정이 아닌 직접 행위자 처벌규정에 의지하여야만 하였다. 당해 규정은 제31조 제1항이다. 그런데 당해 조항의 적용을 위해서는 피고인 3이 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”에 해당하여야 하였다. 그리하여 원심은 피고인 3을 처벌하기 위하여 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”를 당해 업무 관련 허가, 승인 등을 받은 자가 아니라 “實際로” 당해 업무를 수행을 하는 자도 포함된다고 해석하였다.

대법원은 그러한 원심의 판단이 양벌규정인 제67조의 해석을 잘못하였기 때문인 것으로 판단하였다. 즉, 외형상 제67조가 사용자를 처벌하는 조항으로만 해석될 여지가 없지 않지만, 사용자에 대한 처벌근거조항임과 동시에 행위자에 대한 처벌근거조항이 될 수 있다는 점을 다시 확인한 것이다.

이상의 대법원의 판결은 양벌규정과 관련한 그 동안의 판결⁹⁾ 내용을 재확인한 한 것이라 볼 수 있고 타당한 것이라 볼 수 있다.

5. 폐기물처리업자와 폐기물처리시설의 설치·운영자

이 사건의 처벌 근거 조항인 제66조 제13호를 통하여 처벌 대상 행위로 규정되어 있는 폐기물관리법 제31조 제1항은 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야 한다.”고 하여 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”라는 資格을 전제로 하고 있다. 그와 관련하여 이 사건의 대법원의 판결은 폐기물처리업자가 시설물을 설치한 경우와 그렇지 아니한 경우를 구분하여, 전자의 경우에는 처벌의 대상에서 제외되는 듯한 판시를 하고 있다.

폐기물관리법 제29조 제2항은 ‘제25조 제3항에 따른 폐기물처리업의 허가를

⁹⁾ 대법원 2007. 12. 28. 선고 2007도8401 판결 등 다수.

받았거나 받으려는 자 외의 자가 폐기물처리시설을 설치하려면 환경부장관의 승인을 받아야 한다'고 정하여 폐기물처리업자와 폐기물처리시설의 설치·운영자를 구별하고, ... 따라서 폐기물관리법 제66조 제13호, 제31조 제1항의 위반행위의 주체는 '폐기물처리시설을 설치·운영하는 자'에 한정된다.

즉, 위 문구에 따르면 폐기물처리업자와 폐기물처리시설의 설치·운영자를 구분함으로써 폐기물처리업자의 경우 위 제66조 제13호에 따른 처벌을 할 수 없는 듯 보이는 면이 없지 않다. 그러나 다음과 같은 점을 살펴볼 때 그렇게 해석할 것은 아니다.

i) 제66조 제13호가 처벌의 대상 행위로 하고 있는 제31조 제1항은 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이때 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”에 대한 별도의 정의 규정이나 “폐기물처리시설 설치·운영업”에 대한 규정은 찾아 볼 수 없다. 그러므로 사전적 해석에 의존 할 수밖에 없는 바, “폐기물처리시설”을 “설치·운영”하는 자라면 모두 위 제31조 제1항의 규율 대상이 된다고 볼 수 있을 것이다. 그러므로 폐기물처리업자가 중간처리업, 최종처리업, 종합처리업을 수행하기 위하여 시설을 두고 있는 경우(제25조 제5항), 당해 폐기물처리업자도 위 법문 상의 “폐기물처리시설을 설치·운영하는 자”에 해당한다고 보아야 한다. 기타 ① 사업장폐기물의 사업장을 정의하는 시행령 제2조 제5호가 “법 제29조 제2항에 따른 폐기물처리시설에는 법 제25조 제3항에 따라 폐기물처리업의 허가를 받은 자가 설치하는 시설을 포함한다.”고 규정하고 있다는 점, ② 제32조 제1항이 “폐기물처리시설을 설치하려는 자가 제29조 제2항에 따른 승인을 받거나 신고를 한 경우, 같은 항 제1호에 따른 폐기물처리시설을 설치하는 경우 및 제25조 제3항에 따른 폐기물처리업의 허가를 받은 경우에는 그 폐기물처리시설과 관련한 다음 각 호의 허가를 받거나 신고를 한 것으로 본다.”고 규정하고 있다는 점 등도 참조할 만한 점이다.

ii) 폐기물처리업자가 수행할 수 있는 업무로는 폐기물 수집·운반업 이외에도 폐기물 중간처리업, 폐기물 최종처리업, 폐기물 종합처리업 등이 포함되어 있다. 이들 중간처리업, 최종처리업, 종합처리업은 모두 그에 소요되는 시설을 갖출 것을 요건으로 한다(제25조 제5항). 폐기물처리업을 수행하기 위해서는 폐기물처리사업계획

서를 환경부장관이나 시도지사에게 제출하여(제1항) 적합여부에 대한 심사를 받고(제2항), 적합통보를 받은 경우 그 통보를 받은 날부터 2년 등 기간 이내에 환경부령으로 정하는 기준에 따른 시설·장비 및 기술능력을 갖추어 업종, 영업대상 폐기물 및 처리분야별로 환경부장관 또는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 그러므로 폐기물처리업자들이 설치하는 시설에 대해서는 엄격한 심사절차 및 허가가 요구된다. 반면, 폐기물처리업 허가를 받았거나 받으려는 자 외의 자가 폐기물처리시설을 설치하려면 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제29조 제2항). 이들 규정을 보면 폐기물처리업 허가에는 폐기물처리시설 설치에 대한 허가를 포함하고 있다고 볼 수 있어 폐기물처리업자가 폐기물처리시설을 설치·운영하는 경우 제66조 제13호에 따른 처벌 대상이 되지 아니한다고 보는 것은 부적절하다.

iii) 위와 같이 해석하지 아니하면 부당한 결과가 발생한다. 만약 제31조 제13호가 “폐기물처리업자”에게는 적용되지 않는다면, 폐기물처리업자는 업종 구분과 영업 내용의 범위를 벗어나는 영업을 하는 행위(제25조 제5항), 허가조건을 위반한 행위(제25조 제7항), 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 폐기물을 처리하게 하거나 그 허가증을 다른 사람에게 빌려주는 행위(제25조 제8항), 제25조 제9항 제1호 또는 제2호를 위반하여 폐기물을 보관하는 행위에 대하여만 처벌할 수 있게 된다. 정작 중요한 처리시설의 관리기준 위반행위를 처벌할 수 없는 일이 발생할 수 있는 것이다.

iv) 제31조 제1항에 따른 관리기준에 맞지 아니하게 폐기물처리시설을 운영한 경우, 환경부장관이나 시·도지사는 ‘폐기물처리업’ 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있다(제27조 제2항 및 그 제12호). 이렇게 허가취소나 영업의 정지 대상으로까지 취급되는 “제31조 제1항에 따른 관리기준에 맞지 아니하게 폐기물처리시설을 운영한” 행위가 처벌의 대상에서 빠지게 되는 결과가 발생한다.

v) 제27조 제2항 제11호부터 제15호까지의 규정 등 폐기물처리업자가 아닌 자가 설치한 시설에 대해서는 적용되지 않고 폐기물처리업자가 설치한 시설에 관하여만 적용되는 조항은 있지만, 거꾸로 폐기물처리업자가 아닌 자가 설치한 시설에 관하여만 적용되는 조항은 찾을 수 없다. 이는 시설의 설치와 관련하여 폐기물처리업자가 받는 각종 규제절차가 폐기물처리업자가 아닌 자가 받는 규제절차에 비하여 상대적

으로 더 엄격하다는 것을 반영하고 있는 것이라 볼 수 있다. 그러함에도 불구하고 폐기물처리업자가 환경부령으로 정하는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야 할 의무를 해태하는 경우는 처벌할 수 없고, 폐기물처리업자가 아닌 자가 동일한 행위를 하는 경우 처벌 할 수 있다고 보는 것은 부적절하다.

6. 양벌규정의 적용대상

가. 판례

이 사건의 직접 행위자인 피고인 3은 피고인 2 주식회사의 전무 직위를 수행하고 있던 자였다. 그와 관련하여 양벌규정의 적용 대상이 되는 대리인·사용인·종업원 등의 범위는 어떻게 판단하여야 할까?

대법원은 양벌규정이 적용되는 ‘사용인 기타의 종업원’에는 법인 또는 개인과 정식으로 고용계약을 체결하고 근무하는 자뿐만 아니라 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 등이 자기의 업무보조자로서 사용하면서 직접 또는 간접으로 법인 또는 개인의 통제·감독 아래에 있는 자도 포함된다고 보아야 한다고 하여 넓게 해석하고 있다.¹⁰⁾

다른 한편, 대법원은 “당해 업무를 실제로 집행하는 자란 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 자신의 독자적인 권한이 없이 오로지 상급자의 지시에 의하여 단순히 노무제공을 하는 것에 그치는 것이 아니라, 적어도 일정한 범위 내에서는 자신의 독자적인 판단이나 권한에 의하여 그 업무를 수행할 수 있는 자를 의미한다.”고 하여 단순히 지시에 따르는 자는 양벌규정에 의한 처벌대상에서 제외된다고 한다.¹¹⁾

이때 단순히 지시에 따르는 자의 범위의 외연을 어디까지 넓힐 것인지가 문제된다. 그와 관련하여 대법원은 다음과 같이 판시하고 있다.¹²⁾

피고인은 부평교역처에서 폐기물 업무를 담당하는 부서에서 부서책임자인

¹⁰⁾ 대법원 2003. 6. 10. 선고 2001도2573 판결, 대법원 1999. 7. 15. 선고 95도2870 판결 등.

¹¹⁾ 대법원 2007. 12. 28. 선고 2007도8401 판결.

¹²⁾ 대법원 2007. 12. 28. 선고 2007도8401 판결.

공소의 5와 현장책임자인 공소의 6의 하위 직급자로 일하였던 사실...피고인은 기존에 부평교역처의 폐기물처리업을 도맡아 하던 공소의 7로부터 ... 공소의 1을 소개받자 공소의 1을 부평교역처의 보안담당관인 공소의 8, 9 등에게 소개시켜 주었고, 공소의 1은 ... 부평교역처의 폐기물처리계약을 체결한 사실, 한편 피고인은 자신의 권한으로 개별적 업무를 처리하고 부서책임자인 공소의 5나 현장책임자인 공소의 6에게 일일이 보고를 하거나 결재를 받지 않는 사실 등을 인정할 수 있는바, 위 인정사실에 의하면 피고인 1은 ... 폐기물처리 담당자로 근무하면서 부평교역처의 일반적인 통제·감독을 받고 있기는 하나, 폐기물처리에 있어서는 어느 정도의 범위 안에서 독자적 권한이 있음을 알 수 있으므로 위 양벌규정에서 규정한 대리인·사용인 기타 종업원에 해당한다고 봄이 상당하다. 따라서 피고인의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

위 판결은 하급담당자인 피고인이 "단순히 지시에 따르는 자"가 아니기 때문에 양벌규정에 따라 처벌가능하다는 것이다. 그와 비교하여 부서책임자인 공소의 5나 현장책임자인 공소의 6은 처벌되지 아니하였고, 최상급의 책임자인 사주, 대주주, 대표 등이 처벌대상에서 제외되었음은 물론이다.

나. 미국의 예

참고로 우리나라의 폐기물처리시설과 유사한 유해폐기물관리시설(hazardous waste management facilities)과 관련하여 미국의 연방자원보전법(RCRA)은 "운영자(Operator)"를 양벌규정의 적용대상으로 하고 있다. 원래 법령상 시설 운영기준의 준수대상자는 운영허가를 받은 자이다. 그러나 유해폐기물관리시설의 소유·운영자가 법인인 경우가 대부분이므로, 실질적으로 운영행위를 한 자를 양벌규정의 대상으로 함에 있어, RCRA는 법인의 임원 중 시설 운영의 "총체적 책임(responsible for the overall operation)"을 지는 자를 운영자라고 본다. 임원이라고 하더라도 총체적·전체적이 아닌 부서별·부분적 책임을 지는 매니저, 건설현장감독 혹은 중간 계층의 임원들과 같은 사람들은 운영자에 포함되지 않는다는 것이다.¹³⁾ 그리하여 관례들도 폐기물관리법 위반으로 그 책임을 져야 하는 당사자를 해당 위법행위에 직접

¹³⁾ RCRA § 260.10. (45 FR 33073, May 19, 1980).

영향력을 행사하거나 실제 행하지 않은 자라고 하더라도 해당 시설물의 총체적 운영에 책임을 지는 자로 보고 있다.¹⁴⁾

다. 소결

우리 대법원의 입장은 실질적인 의사결정자가 누구인지 정확히 파악하는 것을 전제로 하는 한 적정한 것이라 볼 수 있다. 그러나 그와 같은 판단은 종종 형사처벌이 문제되는 사안에서 하위직급자에게 모든 책임을 전가하는 수단으로 전락하기도 한다. 실제 사안에서 실질적인 의사결정자가 누구인지를 판단하는 것은 쉽지 아니다. 다른 한편, 하급 담당자가 실질적인 의사결정을 전결방식으로 시행하는 경우도 없지 않으나, 정작 위법행위로 인한 처벌이 문제될 수 있는 사안에서 하급자가 독단으로 의사결정을 할 수 있는 경우는 많지 않다.

그러나 실무를 보면 그러한 경우에도 하급 담당자가 양벌규정의 처벌 대상자로 처벌되고, 상급 담당자들은 아무런 책임도 지지 아니하는 경우를 종종 볼 수 있다. 책임전가의 대가로 양벌규정의 적용대상자가 된 하급담당자에게 일정한 금원이 지급되면 그나마 다행이나, 그런 대가도 없이 상급자의 서면상의 서명이 없다는 이유로 하급자에게 책임을 전가하는 경우가 적지 않은 것이 현실이다. 이렇게 하급담당자만 처벌되고, 법인은 벌금형만으로 사건이 종결되는 작금의 현실이 환경 문제를 근원적으로 해결하지 못하는 한 원인이 되기도 한다. 또한, 환경 이외의 분야에서도 공공 이익을 위한 각종 처벌 규정이 그 위력을 발휘할 수 없는 원인이 되고 있다. 그러한 점을 고려한다면 미국에서와 같은 양벌규정의 적용 대상 규정의 도입을 진지하게 검토할 필요성이 있지 아니할까 한다.

Ⅲ. 대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결

1. 사건 개요

피고인은 2006. 8. 28.경 세종특별자치시에 있는 공소 외 주식회사의 사용종료된

¹⁴⁾ *Wisconsin v. Rollfink*, 33 Env't Rep. Cas. (BNA) 1507 (Wis. May 23, 1991).

폐기물처리시설의 敷地를 세무서의 체납처분에 의한 公賣를 통하여 취득하여 소유하게 되었다. 2015. 11. 초 금강유역환경청은 피고인에게 위 폐기물처리시설에 대하여 빗물 배제시설 유지·관리, 침출수 처리 및 관리, 주변 환경영향 종합보고서 작성 등의 사후관리를 2015. 12. 16.까지 완료하도록 함을 내용으로 하는 시정명령을 하였다. 그러나 피고인은 그 기간 내에 당해 명령을 이행하지 아니하였고, 그 결과 피고인은 폐기물관리법 위반으로 기소되었다.

2. 쟁점

이 사건에서 피고인이 인수한 것은 폐기물처리시설의 敷地였고, 당해 부지를 소유하고 있던 폐기물처리업자의 폐기물처리業을 양수한 것은 아니었다. 또한 양수의 태양은 공매였다. 그런데 이 사건 폐기물처리시설 부지를 공매절차에서 취득할 당시 시행 중이던 구 폐기물관리법¹⁵⁾은 사업장폐기물 관련 권리·의무의 승계와 관련하여 다음과 같은 조항을 두고 있었다.

제24조(사업장폐기물배출자의 의무 등) ⑤ 사업장폐기물배출자가 그 사업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 당해 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계한다. 민사집행법에 의한 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 환가나 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 기타 이에 준하는 절차에 따라 사업장폐기물배출자의 事業을 인수한 자도 또한 같다.

위 조항에 따르면 사업장 폐기물배출자가 事業을 양도하는 경우 그 양수도가 公賣에 의한 경우라 하더라도 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계하여야 하였다. 그런데 (i) 판결문에는 분명히 드러나 있지 않지만, 폐기물처리시설을 운영하던 업자였던 것으로 보이는 前 사업자가 운용한 배출시설의 부지를 인수한 것으로 보이는 이 사건에서는 전 사업자가 위 “사업장폐기물배출자”(제2조 제3호)에 해당하기

¹⁵⁾ 2007. 4. 11. 법률 제8371호로 전부 개정되기 전의 것.

는 하지만, (ii) 위 조항의 양수의 대상이 “事業”인 이상 본 건도 물적·인적 시설 내지 유형적·무형적 재산 조합체의 양도인 경우여야 위 조항을 적용할 수 있는데 이 사건에서와 같은 시설 부지만의 양도는 “사업”의 양도라 보기 어려웠다. 이 사건 시정명령의 근거도 위 제24조와는 무관한 것이었다. 그리하여 의존할 수 있는 다른 조항으로서는 다음과 같은 조항이 있었다.

제32조(권리·의무의 승계등) ① 제26조의 규정에 의한 폐기물처리업의 허가를 받은 자 또는 제30조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치승인을 얻거나 신고를 한 자가 폐기물처리업 또는 폐기물처리시설을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 허가·승인 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다.

위 조항은 폐기물처리시설의 설치승인을 얻거나 신고를 한 자가 폐기물처리시설을 양도받은 경우 허가·승인 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계하도록 하고 있기 때문에 부지만을 취득한 피고인의 경우에도 당해 부지가 폐기물처리시설의 하나인 이상 적용될 수 있는 가능성이 있었다.

그런데 그에는 두 가지 문제점이 있었다. 첫째, 위 제32조는 제24조에서와 달리 競賣나 公賣에 대한 문구를 반영하고 있지 아니하였다. 그리하여 위 양도의 개념에 공매가 포함되는지 여부가 쟁점이 되었다. 둘째, 이 사건은 사업장폐기물의 관리가 문제되었던 사건이므로 위 제24조의 사업장폐기물과 관련한 권리·의무 승계가 주된 쟁점이 되어야 하고, 제32조는 무관한 조항이라 볼 여지가 있었다. 대법원은 둘째 문제에 대해서는 판단하지 아니하였고, 첫째 문제에 대해서만 판단하였다.

3. 대법원의 판단

위 사건 이후의 법 제32조의 개정 현황을 보면 다음과 같다. i) 2007. 4. 11. 전부 개정 시에는 조항의 위치가 제33조로 바뀌기는 하였지만, 내용상으로는 종전의 제32조와 유사하였다. ii) 그런데 이후 2010. 7. 23. 개정하면서 제33조 제1항에는 중

전과 유사한 규정을 두면서, 제2항에 다음과 같이 규정을 신설하였다.

제33조(권리·의무의 승계 등) ② 민사집행법에 따른 경매, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 따른 환가나 국세징수법·관세법 또는 지방세기본법에 따른 압류재산의 매각, 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 폐기물처리업자, 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자 또는 폐기물처리 신고자로부터 폐기물처리시설 등을 인수한 자는 허가·승인 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다. 이 경우 종전의 폐기물처리업자, 폐기물처리시설 설치자에 대한 허가, 승인 또는 폐기물처리 신고자의 신고는 그 효력을 잃는다.

이렇게 2010년에 이르러 처음으로 공매의 경우도 양도시와 마찬가지로의 권리를 승계하게 된다는 점을 명시하였는데, 이에 대한 경과규정은 별도로 두지 않았다. 반면, 앞서 소개한 바와 같이 이 사건 부지의 취득 당시의 제24조에는 양도와 경매·공매의 개념을 구분하여 규정하고 있었다. 이상의 제반 사실을 배경으로 대법원은 다음과 같이 판시하였다.

위에서 본 바와 같이 폐기물관리법에서는 一般的으로 법률행위에 의한 소유권의 이전을 의미하는 ‘양도’와 법률에 의한 ‘경매’ 또는 ‘압류재산의 매각’ 등의 개념이 구분되어 사용되어 왔는데도, 피고인이 이 사건 폐기물처리시설 부지를 공매절차에서 취득할 당시 시행 중이던 폐기물관리법에는 폐기물처리시설 등의 양도 등 경우의 권리·의무 승계에 관해서만 규정되어 있었을 뿐, 위 시설 등이 경매 등으로 처분된 경우에 관해서는 따로 규정되어 있지 않다가, 2010. 7. 23. 법률 제10389호로 폐기물관리법이 개정되면서 경매 등으로 위 시설 등을 인수한 자도 인수 전의 권리·의무를 승계한다는 점이 비로소 명시되었다. ... 이 사건 폐기물처리시설 부지를 공매절차에서 취득한 피고인이 위 폐기물처리시설까지 인수한 것이라고 하더라도 그 인수 당시 시행 중이던 폐기물관리법에서 말하는 폐기물처리시설의 양수인에 해당한다고 볼 수 없고... 16)

16) 비슷한 판결로는 대법원 2013. 2. 14. 선고 2011두12672판결 참조. 당해 사건에서 대법원은 “수질보전법 제36조 제1항과 제2항이 배출시설 등을 양도·양수한 경우와 경매 절차에 따라 배출시설 등을 인수한 경우를 구분하여 규정하고 있는데, 동일한 법령에서 사용한 용어는 특별한 사정이 없는 한 동일하게 해석·적용하여야 하는 점 등을 원심이 실시한 사정들에 보태어 보면,

간단히 요약하면 이 사건에서의 피고인에게 사업장폐기물과 관련한 종전 폐기물 사업자 등의 의무를 승계토록 하기 위해서는 폐기물처리업 또는 폐기물처리시설의 “양도”를 전제로 하여야 하는데, 당해 “양도”에는 “경매”나 “공매”가 포함되어 있다고 볼 수 없다는 것이다.

4. 적용 법조상의 문제점

이 사건에서 우선 지적하여야 할 것은 적용법조의 문제이다. 대법원은 관청이 제 24조가 아닌 제32조를 적용한데 대하여 특별히 언급하지 않고 있다. 관청이 제32조를 적용한 이유는 앞에서 보았듯 제24조가 “사업”을 양도하는 경우에 적용되는 조항이었기 때문에 부지만을 공매로 취득한 원고에게는 적용하기 어려웠기 때문이다. 반면, 제32조는 언뜻 보아 “사업”의 양도 이외에 “폐기물처리시설”의 양도의 경우 까지 규정하고 있기 때문에 부지만을 인수한 본 건의 경우에도 적용가능한 것처럼 생각할 여지가 있었다.¹⁷⁾

그런데 제24조는 “사업장폐기물”과 관련된 권리의무를 승계함을 내용으로 하는 조항인 반면, 제32조는 폐기물처리업 허가, 폐기물처리시설의 설치 승인 등에 따른 권리·의무를 승계함을 그 내용으로 한다. 언뜻 보면 제32조의 승계대상 권리·의무에는 폐기물처리업이나 폐기물처리시설을 가동하는 기간 중 배출된 사업장폐기물 관련 권리·의무의 승계를 포함하는 것으로 해석될 여지가 없지 않다. 그러나 그렇게 해석하는 경우 제24조는 독자적 의의를 상실한다.

그렇다고 본다면 본건과 같이 이미 배출된 사업장폐기물과 관련된 사안은 제24조의 적용여부만이 문제될 뿐, 제32조는 처음부터 적용할 수 없는 조항이라고 보는 것이 타당하였을 것이다. 그러므로 제32조에 의존하여 기소된 이 사건은 무죄가 선고될 수밖에 없는 상황이라 볼 수 있었다. 다만, 이하에서는 위의 논점을 제외한 기타의 논점에 대해서만 살펴보기로 한다.

수질보전법 제49조의3이 정한 ‘공장 또는 사업장 등을 양수한 자’에 경매를 통하여 공장 또는 사업장 등의 소유권을 이전받은 사람은 포함되지 않는다고 본 원심의 판단은 정당하다.”고 한다.

17) 그러나 위와 같은 문구에도 불구하고 제32조도 사업의 양도를 전제로 하고 있는 조항이므로 부지만을 취득한 본 건의 경우 적용할 수 없음은 마찬가지였다. 이 점은 뒷부분에서 상술한다.

5. 법의 해석 방법론 측면에서의 비판

가. 목적론적 법해석

양도란 민사법적 의미로는 계약을 원인으로 하여 소유권을 이전하는 행위를 말한다. 즉, 민법 제563조 소정의 賣買와 동일한 의미로 사용된다. 이 사건의 쟁점은 제32조 제1항 법문상의 “양도”를 민사법상의 의미와 같이 계약을 원인으로 하는 소유권 이전으로 한정할지, 아니면 공익을 고려할 때 소유권의 이전이 중요할 뿐 계약을 원인으로 하는지의 여부는 중요하지 아니하다고 보아 공매도 양도에 포함된다고 볼지 여부에 대한 해석문제라 볼 수 있다.

일반적으로 재산권이나 자유권을 제약하는 내용의 행정법규의 해석시에는 엄격해석의 원칙, 확장 및 유추해석금지의 원칙이 적용되어야 한다고 한다. 그러나 그러한 원칙이 불변의 진실이라고 보기는 어렵다. 라드부르흐는 법의 해석이란 “결과와 결과일 뿐이다”라고 한다.¹⁸⁾ 확대해석이나 축소해석이란 이름으로 일정한 해석을 금지하는 것은 해석의 결과를 합리화하기 위한 도구에 불과하다는 것이다. 해석이 필요한 한, 법의 해석에는 항상 재량의 여지가 생기게 마련이다. 해석자의 주관이란 있을 수 없고 법관은 법을 기계적으로 적용할 뿐이라는 개념법학적 사고는 오히려 법관이 자기의 법 감정이나 가치판단, 극단적으로는 개인적 이해관계에 따라 판단을 내리면서 이런 판단과정을 숨기는 결과를 낳을 뿐이다.¹⁹⁾ 이러한 현상을 내버려 두면 법적안정상의 문제가 발생할 수 있기 때문에 법해석방법론을 통하여 법적안정성을 도모할 필요성이 있는데,²⁰⁾ 종전에 재산권이나 자유권이 문제판단, 행정법규의 해석과 관련하여 종종 사용되어 온 기준은 재산권이나 자유권의 침해 근거 조항은 최대한 축소하여 적용되도록 하기 위한 축소해석이었다. 그리고 그를 엄격해석, 유추해석금지, 확대해석금지의 이름하에 합리화하여 왔다. 그러나 그와 같은 해석에 따른 법적용은 공익과의 배치현상을 발생시키곤 하였다. 그러한 측면을 고려하면서도 법적안정성을 달성할 수 있는 안정적인 기준의 대안으로서 생각해 볼 수 있는 것은 목적론적 해석, 내지 입법취지에 부합하는 해석이 될 가능성이 크다.²¹⁾

18) 라드부르흐, 법학원론(정희철 역), 양영각(1987), 196면.

19) 이창희, 세법강의, 박영사(2014), 72면.

20) 이창희, 전거서, 72면.

나. “양도”의 개념

(1) 해석에 있어서 고려할 공익

그러한 점에 착안하여 본다면 이 사건의 경우, 폐기물관리법의 입법취지 및 ① 폐기물처리시설을 인수한 자는 당해 시설이 폐기물처리를 위하여 사용되어 왔다는 사실을 인지하고 있었을 것이라는 점, ② 당해 폐기물처리시설이 폐기물처리를 위하여 사용되는 동안 폐기물 관련 각종 행정법규에 따른 제약을 받는다는 사실 역시 잘 알 수 있었다는 점, ③ 이해관계 없는 자들 간의 계약은 경제적 실질을 반영하여 거래 가격을 책정하기 마련인데, 폐기물 관련 문제가 있는 경우 그를 반영하여 매수인이 매매가격을 낮게 책정하려는 노력을 기울였을 것이고, 그것이 가격에 반영되어 있을 것이라는 점, ④ 특히 토양환경과 관련된 폐기물이라면 당해 토양 오염원인자가 누구인지 용이하게 알 수 있고, 그러한 이상 오염원인자에 대하여 일차적 책임을 부담시키는 것이 적절하지만, 위 ③과 같은 이유로 매수인들에 대하여도 책임을 부담시키는 것이 가능할 것이라는 점, ⑤ 위와 같이 매수인에 대한 책임을 규정하고 있는 경우 매수인이 토지 매입시 적절한 주의의무를 기울여야 하는 문제점은 있지만, 그 정도의 주의의무를 부과하는 것이 ③ 및 ④와 같은 점을 고려할 때 과도한 주의의무를 부과하는 것이 아니라는 점, ⑥ 당해 주의의무가 부담이 되는 면이 없지 않지만, 그러한 부담은 보험 등 제도를 통하여 충분히 회피가능한 것이라는 점, ⑦ 행정법규는 민사법규에 비하여 공익과의 이익형량이 특히 필요한데 이 사건에서 피고인의 이익과 사업폐기물로 인하여 피해를 볼 수 있는 인근주민의 이익을 형량하여 보면, 인근주민의 이익을 더 우선시하여야 할 필요가 있다는 점, 등을 고려하여 “양도”의 개념을 해석할 필요성이 있다. 그렇다면 제32조 제1항 상의 “양도”에는 공매도 포함된 개념으로 볼 여지가 없지 않았다.

(2) 재산권과 목적론적 해석 (민사법상의 양도 개념을 따라야 하는지 여부)

위에서 살펴본 바에 따르면 민사법상의 양도개념을 행정사건이나 형사사건에서 반드시 따라야 할 논리적 필연성은 없다. 양도 개념이 문제된 사안으로서, 재산권 관련 행정사건에서 문리해석이 아닌 목적론적 해석을 한 사안을, 조세 사건을 통하

21) 이창희, 상계서, 72면.

여 살펴보자.²²⁾

토지거래허가구역 내의 토지를 양도하는 경우 당해 토지의 매매는 이른바 流動的 無效로 보아 매매거래허가를 받기 전까지는 무효로 간주된다.²³⁾ 그런데 매매거래허가를 받을 수 없는 결과 매매대금의 청산 이후에도 소유권이전등기를 할 수 없게 된 매매거래의 당사자들은, 실무상 증여를 원인으로 한 소유권 이전 등기를 하곤 하였다.

그러한 사안에서, 과세관청은 처음에는 양도인을 상대로 하여 讓渡所得稅 부과처분을 하였으나, 대법원은 유동적무효법리에 따라 매매거래가 무효인 이상 매매대금의 청산에도 불구하고 양도소득세 부과처분은 위법한 처분이라 판단하였다.²⁴⁾ 이에 과세관청은 등기부등본에 나타난 거래원인에 따라 매수인을 수증자로 보고 그에게 贈與稅를 과세하였으나, 대법원은 이번에는 거래의 실질이 매매이지 증여가 아니라는 이유로 당해 증여세부과처분도 위법한 처분이라 판단하였다.²⁵⁾ 그에 따라 토지거래허가구역내의 토지는 어떠한 세금도 내지 아니하고 거래할 수 있는 재산이 되어 버리는 불합리한 결과가 발생하였다. 그러한 결과의 불합리성에 대한 비판이 쇄도하자, 관련 법령에는 아무런 변경이 없는 상황 속에서도 대법원은 전원합의체 판결을 통하여 양도자에 대하여 양도소득세 부과처분을 할 수 있다고 판단하였다.²⁶⁾

22) 환경 관련 논점을 다루는 이 글에서 조세 사건을 다루고자 하는 이유는 조세사건이야말로 국민의 재산권과 직결되어 있다는 일반적 인식이 강고하게 형성되어 있는바, 당해 조세사건에서 목적론적 해석방법론을 채택하고 있다면 환경사건이라 하여 달리 볼 필요가 없기 때문이다.

23) 대법원 1991.12.24, 선고, 90다12243 전원합의체 판결.

24) 대법원 1993.1.15, 선고, 92누8361 판결.

25) 대법원 1997.3.20, 선고, 95누18383 전원합의체 판결.

26) 대법원 2011. 7. 21. 선고 2010두23644 전원합의체 판결. 구체적으로는 (i) 국토계획법이 정한 토지거래허가구역 내의 토지를 매도하고 그 대금을 수수하였으면서도 토지거래허가를 배제하거나 잠탈할 목적으로 매매가 아닌 증여가 이루어진 것처럼 가장하여 매수인 앞으로 증여를 원인으로 한 이전등기까지 마친 경우, (ii) 토지거래허가구역 내의 토지를 매수하였으나 그에 따른 토지거래허가를 받지 아니하고 이전등기를 마치지도 아니한 채 그 토지를 제3자에게 전매하여 그 매매대금을 수수하고서도 최초의 매도인이 제3자에게 직접 매도한 것처럼 매매계약서를 작성하고 그에 따른 토지거래허가를 받아 이전등기까지 마친 경우에, 그 이전등기가 말소되지 아니한 채 남아 있고 매도인 또는 중간 매도인이 수수한 매매대금도 매수인 또는 제3자에게 반환하지 아니한 채 그대로 보유하고 있는 때, 양도소득세 과세대상이 된다고 봄이 상당하다. 특히 위 (ii)는 이후 살펴보는 양도자의 형사처벌과 관련된 사안이다.

이러한 판단은 비록 재산권이 문제된 경우라 하더라도 조세법의 입법취지인 공평 과세, 응능과세라는 공익목적은 달성하기 위하여는, 민사법상의 “양도”의 개념에 구애되어 법령을 해석할 것은 아니라는 것을 말한다.

폐기물관리법과 관련하여서도 유사한 사례를 찾아 볼 수 있다. 골재 제조업, 폐기물 중간 처리업 등을 영위하는 **甲 회사**가 건설현장에서 발생하는 토사를 공급받아 세척시설을 이용하여 모래와 흙으로 분리한 후 흙을 인근지역 농민인 **乙**에게 공급하자, 행정청이 위 흙은 폐기물관리법상 산업용 폐기물에 해당하고 **甲**이 위 법에서 정한 폐기물재활용 신고절차를 이행하지 않고 폐기물을 처리하였다는 이유로 **甲**에 대해서 ‘불법배출 폐기물 적정처리’를, **乙**에 대해서 ‘폐기물 반입지 원상복구’를 내용으로 하는 조치명령을 내린 사안에서 대법원은 그 쟁점을 사안의 토사를 폐기물로 볼 수 있는지 여부로 보았다. 그와 관련하여 폐기물관리법 제2조 제1호가 폐기물을 “쓰레기·연소재·오니(汚泥)·폐유·폐산·폐알칼리·동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질”이라 규정하고 있는바, ① 폐기물관리법 제2조 제1호에 규정된 ‘오니’ 등은 폐기물의 종류를 한정한 것이 아니라, 이를 예시한 것임이 조문상 분명하고, ② 사업장에서 배출되는 위와 같은 물질이 당해 사업장의 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 이상, 그 물질은 폐기물관리법에서 말하는 폐기물에 해당한다고 보아야 하며, 당해 사업장에서 폐기된 물질이 재활용 원료로 공급된다고 해서 폐기물로서의 성질을 상실하는 것은 아니고, ③ 폐기물관리법이 사업장폐기물 중 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 인체에 위해를 줄 수 있는 유해한 물질을 지정폐기물로 규정하여 보다 엄격한 규제를 하고, 그 나머지는 일반폐기물로 규정하고 있는 점에서 볼 때 단지 오염되지 않았거나 유해성이 없다는 이유만으로는 폐기물에 해당하지 않는다고 할 수 없다는 등의 이유로 위 각 조치명령을 적법한 처분으로 보았다.²⁷⁾

(3) 자유권과 목적론적 해석

이 사건은 형사소송사건이다. 일반적으로 자유권이 문제되는 경우에는 관련 조항들을 최대한 축소해석하는 경향이 있음을 쉽게 발견할 수 있고, 이 사건의 대법원

²⁷⁾ 대법원 2010. 9. 30. 선고 2009두6681 판결.

판결 역시 그 궤를 벗어나지 아니한다. 형사법은 법적안전성이 무엇보다 요청되는데 법적안전성, 예측가능성을 극대화하는 방법으로서 이 사건 대법원이 선택한 방법은 “양도”를 계약에 의한 소유권 이전의 경우로 한정하는 축소해석을 하는 것이었다.

그러나 자유권이 문제되는, 즉, 형사처벌이 문제되는 경우라 하여 항상 목적론적 해석이 금지되는 것은 아니다. 대법원과 같이 해석하는 경우 폐기물관리법에 의하여 달성하려고 하는 공익은 상당부분 몰각되는 현상이 발생한다. 반면, 법적안전성을 제고하는 방법으로서 목적론적해석을 하는 경우, 경매 또는 공매에 의한 소유권 이전의 경우도 “양도”에 포섭된다 볼 수 있어 공익과의 법익균형을 도모할 수 있다는 장점을 갖게 된다.

앞서 예로 든 토지거래허가구역 내의 토지 매매건과 관련하여, 매매거래허가를 얻지 못하였더라도 매매대금을 청산받은 이상 양도인에게 양도소득세를 과세할 수 있다는 대법원 판결 이후, 양도자가 양도소득세 납세의무를 이행하지 아니하여 특정범죄가중처벌등에관한법률위반(조세)으로 기소한 사안에서, 대법원은 종래의 대법원 판결의 입장에 따라 당해 조세포탈행위에 대하여 무죄라고 본 원심을 파기한 바 있다.²⁸⁾ 당해 사안의 판결 전까지 양도소득세 관련 법령이나 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」의 내용에는 변함이 없었다. 그러함에도 불구하고 양도인에 대하여 유죄로 판단할 수 있었던 것은 “양도”를 해석함에 있어 민사법과 달리 공익을 고려한 목적론적 해석을 하였기에 가능하였던 것이다.

다른 어떤 분야보다 재산권 및 자유권에 대한 보호가 강하게 요청된다는 세법 분야에 있어 발견되는 위와 같은 전향적 판단의 자세는, 관련 이해당사자가 조세관계에서보다도 더 많은 환경법 분야에서는 한층 더 필요한 것이다. 이 사건 피고인에 대한 폐기물관리법 위반 행위에 대해서 양도에 공매가 포함된다고 해석하여 그를 유죄로 보는 것은 “입법목적을 앞세운 법률해석을 통하여 처벌 대상을 확대함으로써 그 목적을 달성하려고 하는 것으로 볼 수 있어 허용될 수 없다”는 대법원의 판단은, 그러한 점에서 볼 때 비판의 여지가 크다고 할 것이다.

²⁸⁾ 대법원 2012. 2. 23. 선고 2007도9143 판결.

6. 사건 당시 법률의 해석 관련 비판

가. 현행법과의 비교

(1) 현행법 검토

현행법상으로는 양도 및 경매, 공매에 관하여 규정하고 있는 조항들은 제17조 및 제33조 이외에는 없다. 제17조는 2007. 4. 11.의 전면 개정 결과 이 사건에서 문제된 종전 제24조가 위치를 바꾸어 들어 온 것이고, 제33조는 종전의 제32조에 해당하는 조항이다. 결국, 이 사건에서 문제된 조항 이외에는 양도와 경매, 공매가 문제되는 다른 조항은 없는 셈이다.

그렇다면, 폐기물관리법에서는 一般的으로 법률행위에 의한 소유권의 이전을 의미하는 ‘양도’와 법률에 의한 ‘경매’ 또는 ‘압류재산의 매각’ 등의 개념이 구분되어 사용되어 왔다고 하는 대법원의 판단 중에서 위 一般的이라는 용어 부분은 부적절하다고 볼 수 있겠다. 어쨌든 이하에서는 현재의 조항들을 전거한 후 살펴보기로 한다.

제17조(사업장폐기물배출자의 의무 등) ⑧ 사업장폐기물배출자가 그 사업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 그 사업장폐기물과 관련한 권리와 의무를 승계한다.

⑨ 「민사집행법」에 따른 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가(환가)나 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세징수법」에 따른 압류재산의 매각, 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 사업장폐기물배출자의 사업장 전부 또는 일부를 인수한 자는 그 사업장폐기물과 관련한 권리와 의무를 승계한다.

제33조(권리·의무의 승계 등) ① 폐기물처리업자, 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자, 폐기물처리 신고자 또는 전용용기 제조업자가 폐기물처리업, 폐기물처리시설, 제46조제1항에 따른 시설 또는 전용용기 제조업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인이나 상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인은 허

가·승인·등록 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다.

② 「민사집행법」에 따른 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가(환가)나 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세징수법」에 따른 압류재산의 매각, 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 폐기물처리업자, 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자, 폐기물처리 신고자 또는 전용용기 제조업자로부터 폐기물처리시설 등을 인수한 자는 허가·승인·등록 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다. 이 경우 종전의 폐기물처리업자, 폐기물처리시설 설치자에 대한 허가, 승인, 폐기물처리 신고자의 신고 또는 전용용기 제조업자에 대한 등록은 그 효력을 잃는다.

(가) 현행법의 해석

위 조항들을 보면 제17조 제8항은 사업장폐기물배출자가 폐기물을 배출하는 事業을 양도하는 경우 그 사업장폐기물에 대한 권리·의무를 승계한다는 조항이다. 반면, 제33조 제1항은 폐기물처리업자 등이 당해 폐기물처리업을 양도하는 등의 경우 당해 폐기물처리업 허가 등으로 인한 권리의무를 승계한다는 조항이다. 위 두 조항 모두 事業의 讓渡 또는 그와 동시할 수 있는 정도의 시설이전²⁹⁾을 전제로 하고 있는 셈이다.

그런데 경매나 공매의 경우 그 대상은 사업이 아니라 사업에 공하여지던 財産의 全部 또는 一部일 수밖에 없다. 재산의 전부 또는 일부만을 양수하는 경우는 이른바 말하는 事業의 양도라고 볼 수는 없었다. 事業이라 함은 물적·인적시설 내지 유형적·무형적 자산의 조합체를 말하는 것인데, 유형적인 재산만, 그것도 전부가 아니라 대개의 경우 일부만 이전되는 경우에는 “사업”의 양도라 보기는 어려운 것이다. 바로 그 때문에 “사업”이 아닌 “財産”만이 이전된 경우에도 사업장폐기물에 대한 권리의무(제17조), 폐기물처리업자 등에 대한 권리의무(제33조)를 승계하도록 하기 위해서는 별도의 조항이 필요하게 되었다. 실무상으로도 이는 중요한 의미를 지닌다. 事業을 양수하는 경우에는 그와 관련된 권리의무를 포괄적으로 승계하는 것이 당연

²⁹⁾ 제33조 제1항의 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자가 폐기물처리시설을 양도하는 경우는 폐기물처리업자가 폐기물처리업을 讓渡하거나, 폐기물처리 신고자 또는 전용용기 제조업자가 제46조제1항에 따른 시설 또는 전용용기 제조업을 讓渡하는 경우에 준하여 판단하여야 할 것이다.

한 면이 있지만, 재산만을 인수하는 경우에는 그렇지 아니하기 때문이다. 그런 측면에서 볼 때 현행 제17조 제9항과 제33조 제2항은 당해 조항이 없다면 “재산” 인수자에 대하여 권리의무를 승계할 수 없는 중요한 의미를 갖는다.³⁰⁾

결국 현행법상 제17조 제9항과 제33조 제2항은 제17조 제8항 및 제33조 제1항 소정의 “양도”개념에 “공매”개념이 포함되지 아니한다는 점을 보완하기 위하여 만든 조항이 아니라, 移轉의 대상이 “사업”이 아니라 그를 구성하는 일부 “재산”에 불과한 경우에도 권리의무의 승계를 하도록 하기 위하여 만든 조항이라 보아야 한다.³¹⁾ 그 점에서 본다면 이 사건 이후 시점에서야 제33조 제2항에 공매에 대한 규

30) 참고로, 제17조 제9항과 제33조 제2항은 “재산”만을 인수한 경우를 각각 표현을 달리하여 규율하고 있다. 제17조 제9항은 그를 “사업장 전부 또는 일부”라 표현하고 있고, 제33조 제2항은 “폐기물처리시설”이라 표현하고 있다.

31) 위와 같은 정황은 현행법 제33조 제2항의 신설 경위와 관련하여서도 발견되는 면이 있다. 이 사건 대법원 판단의 가장 중요한 부분은 이 사건이 공매에 의하여 권리의무를 승계하도록 한 명문의 규정이 미처 마련되기 전에 있었다는 점이다. 그러나 관련 공무원들의 전언에 의하면 2010. 7. 23. 법을 개정하면서 제33조 제2항에 경매, 공매 등에 따라 폐기물처리시설을 인수한 자에 대하여 허가·승인·등록 또는 신고에 따른 권리의무를 승계한다고 규정한 것은, 공賣에 의하여 인수받은 폐기물처리시설에 처리되지 않은 방치폐기물이 있는 등의 경우 그 책임소재를 분명히 하고자 하였기 때문이 아니었다고 한다. 오히려 공매 등으로 事業이 아니라 사업을 구성하는 財産인 폐기물처리시설만을 인수한 자가 인수 전 해당시설에 부여된 허가·승인·등록을 당연히 인수자에게 이전시키도록 할 필요성이 있었기 때문이라고 한다. 경매나 공매의 방식으로는 시설물 이외에 허가 등에 의하여 인정되는 권리까지 넘겨받을 수 없다. 그러므로 경매나 공매로 폐기물처리시설을 인수한 자는, 경매만으로 그 허가에 의해 인정되는 각종 지위를 자동적으로 인수받을 수 없었고, 심한 경우에는 전 폐기물사업자가 허가증만을 제3자에게 매도해 버리곤 하였기에, 경매나 공매시의 채무자인 폐기물사업자로부터 거액을 주고 폐기물사업허가권자로서의 지위를 넘겨받거나, 여의치 않은 경우 신규 허가증을 발급받아야 하였다. 입법자는 그러한 현상의 발생을 방지하고자 제33조 제2항이 후단에 “이 경우 종전의 폐기물처리업자, 폐기물처리시설 설치자에 대한 허가, 승인, 폐기물처리 신고자의 신고 또는 전용용기 제조업자에 대한 등록은 그 효력을 잃는다”라고 규정함으로써 시설물 인도시 그 허가도 이전됨을 분명히 하여, 시설물 이전시 허가도 함께 이전되며 인수자는 허가와 관련된 권리의무를 당연히 승계함을 강제하는 내용을 법제화하였다. 위 조항의 신설 이전에도 공매도 양도의 하나라 볼 수 있는 이상 굳이 제2항과 같은 조항을 둘 필요는 없었다는 인식이 있었다는 점을 고려하여 본다면, 위 제2항은 승계를 규정하는 그 1문이 아니라, 종전 사업자의 허가 등에 따른 지위가 별다른 절차 없이 그 효력을 잃어 시설 인수자의 업무처리에 방해할 수 없도록 하는 제2문이 더 중점을 둔 여지도 있다고 한다. 결국 이상의 입법경위를 보더라도 제33조 제2항은 양도에 포함되지 아니하는 공매에 의한 이전시 권리의무를 승계시키기 위한 것이 아니라 사업이 아닌 사업을 구성하는 일부 재산을 이전받는 경우에 권리의무를 승계시킬 필요성에 의하여 신설된 것임을 알 수 있겠다. 이상의 점을 모두 고려한다면 대법원의 판단과 같이 제33조 제2항이 2010년에 이르러서야 경매나 공매 경우의 권리의무의 지위 승계 규정을 두었다는 이유만으로 그 이전까지

정이 비로소 도입되었다는 점을 근거로 피고인을 유죄로 볼 수 없다는 대법원의 판단은 제33조 제2항을 신실하게 된 경위를 잘 이해하지 못한 면이 없지 않다.

(나) 餘論: 권리·의무 승계를 위한 이전 대상 “재산”의 범위

가) 사업장폐기물 관련 권리·의무의 승계 관련

한 가지 생각해 보아야 할 점은 이른바 “재산”의 범위이다. 현행법 제17조 제9항은 “사업장 전부 또는 일부”라 규정하고 있고, 제33조 제2항은 “폐기물처리시설 등”이라 표현하고 있다.

제17조 제9항의 “사업장의 일부”라 함은 (i) 사업장폐기물배출자가 여러 개의 사업을 가지고 있고, 그 중의 한 사업과 관련한 사업장 재산 일체가 공매 대상이 된 경우를 말하는 것인가, (ii) 아니면 사업장의 여러 재산 중 부지 또는 공장건물만을 양도한 경우에도 “사업장의 일부”로 볼 수 있는가?³²⁾ 생각건대 (i)과 같이 해석하면 폐기물이 매립된 특정 토지만을 인수하였고 특정 사업장의 재산 모두를 인수하지 아니하였다고 하여 그 인수인이 사업장폐기물에 대한 책임을 면할 수 있게 되는데, 그는 공익차원에서 볼 때 부적절하고, (ii)와 같이 해석하는 것이 적절할 것으로 보인다.³³⁾

이는 본건과 같이 부지만을 인수하는 경우에도 당해 인수자가 종전에 폐기물사업에 사용된 토지라면 매매가격을 낮게 책정하였을 것이고, 토양환경과 관련된 폐기물이라면 당해 토양 오염원인자 이외에 싸게 매입한 매수인에게도 책임을 묻는 것이 적절하며, 공익과 비교하여 볼 때 매수인에게 그 정도의 부담을 지우는 것이 과도한 부담을 지우는 것이라고 볼 수 없다는 점 등을 고려할 때 합리화될 수 있는 것이다.

는 제1항 소정의 “양도”에 경매나 공매가 포함되지 아니한다고 해석하는 것이 전적으로 타당한 결론이라 보기는 어렵다.

32) 예컨대 각기 다른 제품을 만드는 수개의 공장이 있고, 그 중 한 공장을 “사업”의 양도차원에서 그 관련 모든 인적·물적 시설을 양수하는 경우에 한하여 사업장폐기물 관련 권리의무를 승계시킬 것인가 아니면 그 중 한 공장의 건물을 제외한 부지만을 양수해도 승계시킬 것인가의 문제이다.

33) 다만, 공장건물만을 인수하면서 바로 뜯어서 새로운 장소에 재조립하는 경우 등의 경우에도 사업장폐기물 관련 권리의무를 인수토록 하여야 하는지에 대해서는 논란이 발생할 여지가 있을 듯하다.

그런데 그와 같이 해석하는 경우 제17조 제8항과의 형평문제가 발생한다. “양도”의 경우 사업장폐기물 관련 권리·의무를 승계하는 것은 “사업”을 그 대상으로 할 때에 한하여 인정되는 반면(제8항), 경매나 공매의 경우에는 사업을 구성하는 “재산”만 인수해도 승계된다면(제9항) 그는 형평에 맞지 않는다. 앞서 본 것처럼³⁴⁾ 사업이 아니라 그 일부인 부지만을 양수하였다고 하여 사업장폐기물 관련 책임을 면책한다는 것은 공익차원에서 바람직하지 아니한 것은 물론이다. 이러한 점들을 고려할 때 사업장폐기물 관련 의무를 승계하도록 하는 제17조 제8항의 적용범위를 “사업” 양도시는 물론 “재산” 양도시까지도 포함하도록 개정하여야 할 필요가 있다.

나) 폐기물처리업 허가 등 관련 권리·의무 승계

반면, 제33조 제2항의 “폐기물처리시설 등”은 그와 달리 보아야 할 필요가 있을 것이다. 제33조 제2항에 따라 승계되는 권리·의무는 폐기물처리업자에 대한 허가 등인데, 이는 폐기물처리업 등 사업을 영위할 것임을 전제로 하는 것으로 보인다. 事業이 아니라 사업을 구성하는 財産인 폐기물처리시설만을 공매로 인수한 자가 폐기물처리업 등 사업을 하고자 하더라도, 인수 전 해당시설에 부여된 허가·승인·등록을 당연히 승계받지 못하여 종전 소유자에게 재산적 이익을 제공할 수밖에 없게 되는 등의 부작용을 감안하여 허가 등을 승계시키고 동시에 종전 소유자의 허가를 말소시키기 위하여 제33조 제2항이 도입되었다는 점을 감안할 때도 그렇다.³⁵⁾

그렇다면 “폐기물처리시설 등”은 최소한 당해 폐기물처리업을 하기에 적절할 정도에 이르러야 하고, 사업장 중 일부 재산만이 이전되는 경우는 제외된다고 보는 것이 적절할 것으로 보인다. 예컨대, 여러 사업장 중 한 사업장의 재산 전부를 이전 받는 경우에는 포함되나, 부지만이 이전대상인 경우에는 그 위의 시설을 철거 후 새로운 설비를 건축할 예정이라는 등의 특수한 사정이 없는 한 권리의무의 승계 대상에서 제외된다고 보아야 할 것이다.

34) 5.나(1) 부분 참고.

35) 각주 32 참고.

(2) 이 사건 당시의 법 검토

이제 다시 이 사건 당시의 법으로 돌아가 살펴보자. ① 이 사건 당시의 제24조는 사업장폐기물배출자가 사업을 양도하는 경우뿐만 아니라 공매에 따라 배출자의 事業을 인수하는 경우에도 권리의무를 승계한다고 규정하고 있다. 그러나 제24조 2문에서 규정하고 있는 公賣에 의한 事業의 인수는 찾아보기 어렵다. 공매는 “재산”만의 이전 수단일 뿐, 공매가 “사업”의 이전수단이 되는 경우는 찾아보기 어려운 것이다. 이는 현행법 제17조 제2항의 규정형태와 비교하여 보더라도 그러하다. 그러므로 공매와 관련한 규정을 두고 있는 위 제24조 제2항에는 큰 의미를 부여할 수 없다. ② 또한, 이 사건 이후 공매 관련 현행법 제33조 제2항이 신설된 것은 “양도” 개념에 “공매”개념이 포함되어 있다고 볼 수 없기 때문에 공매 관련 규정을 따로 만들어야 할 필요성이 있어서가 아니라, “사업”의 양도가 아닌 “사업”을 구성하는 일부 “재산”의 양도시에도 권리의무의 승계를 규정할 필요성이 있기 때문이었다. ③ 그에 더하여 이미 앞에서 보았듯 양도와 공매 관련 규정이 위에서 본 제24조, 제32조 이외에는 없어 양도와 공매를 구분하는 것이 폐기물관리법의 一般의 경향이라 보기도 어렵다.

이상의 내용을 종합하면 대법원이 들고 있는 “폐기물관리법에서는 一般적으로 법률행위에 의한 소유권의 이전을 의미하는 양도와 법률에 의한 경매 또는 압류재산의 매각 등의 개념이 구분되어 사용되어” 왔으므로, “공매에 의한 취득은 양도에 의한 취득과 달리 보아야 한다”는 판단은 설득력이 높다고 보기는 어렵다.

(3) 소결

결국 이 사건 당시의 법률 해석의 측면에서 제32조에는 공매에 관한 규정이 없었고, 이 사건 이후에야 공매에 대한 규정이 반영되었음을 이유로, 제32조의 양도에 공매가 포함될 수 없다고 보아 피고인이 무죄라고 본 대법원의 판단은 적절하지 않다. 이미 5. 부분에서 살펴 본 바와 같이 법해석론의 차원에서도 부적절하다.

나. 제32조의 移轉 대상: 事業

이상에서 피고인을 유죄로 볼 수 없다는 점에 대한 대법원의 판단근거가 그렇게

설득력있는 것은 아니라는 점을 살펴보았다. 이제 마지막으로 이 사건 당시의 법 제32조 제1항과 현행 법 제33조 제1항을 비교하여 붉은색으로 앞서 6.가.(1)(나)나)부분에서 논의한 부분을 조금 더 자세히 살펴보고자 한다.

구 법 제32조(권리·의무의 승계등) ① 제26조의 규정에 의한 폐기물처리업의 허가를 받은 자 또는 제30조의 규정에 의한 폐기물처리시설의 설치승인을 얻거나 신고를 한 자가 폐기물처리업 또는 폐기물처리시설을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 허가·승인 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다.

현행 법 제33조(권리·의무의 승계 등) ① 폐기물처리업자, 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자, 폐기물처리 신고자 또는 전용용기 제조업자가 폐기물처리업, 폐기물처리시설, 제46조제1항에 따른 시설 또는 전용용기 제조업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인이나 상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인은 허가·승인·등록 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다.

위 각 문구를 보면 현행 제33조의 양도의 태양은 세 가지로 구분하여 볼 수 있다. (i) 폐기물사업자가 폐기물처리업을 양도하는 경우, (ii) 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자가 폐기물처리시설을 양도하는 경우, (iii) 폐기물처리 신고자 또는 전용용기 제조업자가 제46조제1항에 따른 시설 또는 전용용기 제조업을 양도하는 경우가 그것이다.

이들 각 경우는 영위하던 事業을 양도하거나 그에 준하는 정도의 양도에 해당하는 경우라 볼 수 있다. 특히 문제되는 것은 위 (ii)인데, 위 (ii)는 폐기물처리시설 관련 물적 시설 및 유형·무형의 자산을 일체로 양도한 경우를 말하고, 폐기물처리시설 중 부지 또는 건물의 일부만을 양도한 경우는 포함되지 아니한다. 이는 (ii)가 (i)과 (iii)의 경우와 동격으로 규정되어 있다는 점, 제2항에서 폐기물처리시설 자체만이 이전되는 경우에 대한 조항을 두고 있다는 점, 제33조 제1항의 허가 등 승계는 사업의 계속을 전제로 하는 것인 점 등을 감안한 결과이다.

반면, 구 법 제32조는 위 (i) 및 (ii)에 대하여만 규정하고 있는 한편, 현행 제33조 2항과 같은 조항은 없다. 하지만, 위 (ii)에 대한 해석은 현행법과 달리 볼 필요가 없다. 그러므로 구법 하에서는 폐기물처리시설 중 부지만을 이전받은 경우에는 권리 의무를 승계한다고 보기 어려운 반면, 폐기물처리시설의 부지, 건물 등 유형·무형의 자산일체를 같이 인수하여, 바로 사업을 할 수 있을 정도의, 이른바 “사업”의 양도의 정도에 이르렀다면 권리의무의 승계가 가능하였을 것이다.

그런데 본건 사안은 위 (ii)와 같이 양도한 것이 아니라 폐기물처리시설 그 자체만, 그 중에서도 부지만을 피고인이 취득한 경우였다. 그러므로 구 법 제32조 제1항에 의하여 권리의무의 승계가 가능하다고 보기 어려운 면이 있다. 그러므로 이 사건 사안은 “공매”가 “양도”에 해당하지 아니하여 권리의무가 승계될 수 없다고 볼 수 있었던 것이 아니라, 이전의 대상이 “사업”의 정도에 이른 것이 아니어서 권리의무가 승계될 수 없었던 것이다.

결국, 공매의 방식으로 이 사건 부지를 인수한 피고인이 시정명령을 따르지 아니한 행위를 폐기물관리법 제32조 위반으로 처벌할 수는 없다고 할 것이다. 그러나 그러한 결론을 도출하는 과정에서 대법원이 이유로 든 “양도” 개념과 “공매” 개념의 분리는 적절한 근거라 보기 어렵고, 오히려 피고인이 인수한 이 사건 부지가 구 법 제32조에서 말하는 “폐기물처리시설”, 즉 바로 사업에 공할 수 있는 정도의 것에 이르지 아니하였기 때문에 처벌 할 수 없다고 보는 것이 적절할 것이다.

7. 법률의 개정 필요성

그러나 그에 불구하고 피고인을 처벌할 필요는 여전히 존재한다. 폐기물처리업에 사용된 토지를 싸게 매입한 피고인에게 사업장폐기물 관련 책임을 부담시키는 것은 극히 적절한 것이다. 그를 위해서는 아래에서 보는 바와 같은 법의 개정, 특히 제17조(이 사건의 제24조)의 개정이 필요하다.

가. 제17조

① 구법 24조 제5항 내지 현행법 제17조 제8항은 사업장폐기물 관련 권리의무의 승계를 규정한 조항이다. 그런데 당해 승계를 위하여 “사업”의 양도를 전제로

하여서는 아니 된다. 본건 사건의 경우 “사업”이 아니라 “재산”인 부지만을 양수하였지만, 당해 부지가 폐기물처리업 등을 위하여 사용되었다는 점을 안 상태에서 인수하였다면 의당 매입가액은 그를 반영한 가액으로 설정하였을 것인바, 매수자에게 사업장폐기물에 대한 책임을 지도하더라도 무리가 없다.³⁶⁾ 그러므로 제17조 제8항이나 제9항이나 공히 이전의 대상은 “사업”이 아닌 “재산”으로 하여야 한다.

② 이전의 태양에는 양도, 경매, 공매 등이 모두 포함되도록 하여야 한다. 현재의 제9항을 그대로 두면 “재산”을 “양도”의 방식으로 이전하는 경우 사업장폐기물 관련 권리·의무의 승계 대상에서 제외될 우려가 있다.

③ 요약하면, 현재는 제17조 제8항은 “사업”을 “양도”로 이전하는 경우, 제9항을 “재산”을 “공매” 등에 의하여 이전하는 경우로 규정하고 있지만, 조항을 통합하여 이전의 대상은 “재산”으로, 이전의 태양에는 양도 이외에 경매, 공매 등 수단을 모두 포함되도록 하여야 한다.

나. 제33조

① 제33조는 사업의 이전을 전제로 하는 것이다. 현재의 제1항은 “사업”을 “양도”의 방법으로 이전하는 경우에 적용되는 조항인바, “양도”가 아닌 경매나 공매 등 수단으로 “사업”을 이전하는 경우란 찾아보기 어려우므로 현행의 조항은 그대로 두어도 무방하다.

② 제2항은 공매나 경매를 통하여 폐기물처리시설 등 “재산”만을 인수하고 허가나 승인에 의한 법률상 지위까지는 인수하지 못하였으나, 폐기물처리업 등을 영위하고자 하는 경우 그 업을 영위할 수 있도록 하기 위하여 허가나 승인을 취득한 것으로 의제하고, 종전 허가나 승인을 취득한 자의 당해 허가 등에 의한 지위를 상실하도록 하기 위하여 만든 조항이다. 이 경우 이전 대상이 “사업”이 아닌 “재산”으로 규정한 것은 당연한 것이고, 다만, 이전의 수단상 “양도”도 포함시켜야 하는가의 문제가 있는데, “양도”의 경우라면 단순히 “재산”만을 인수하는 것이 아니라 허가나 승인 상의 지위도 인수할 수 있을 것이므로 공연히 국가가 나서서 그 지위를 자동적으로 취득할 수 있도록 할 이유는 없다고 할 것이다. 그러므로 제2항도

³⁶⁾ 이점에 대해서는 5.나(1) 부분 및 6.가.(1)(나)가) 부분 참고.

개정할 필요가 없다.

IV. 결론

대법원 2017. 11. 14. 선고 2017도7492 판결은 원심의 양벌규정에 대한 그릇된 인식에 따른 오류를 대법원이 바로 잡은 사건이라 볼 수 있겠다. 전반적으로 대법원의 판단은 적절한 것이었고, 다만, 양벌규정의 적용대상인 사용인의 범위와 관련하여 말단 사용인에 대하여만 책임을 전가하지 못하도록 하는 전향적인 판결 내지 입법이 필요할 것으로 사료된다.

대법원 2017. 10. 31. 선고 2017도9582 판결은 적용법조를 제32조가 아니라 제24조로 보고 제24조가 양도대상을 “사업”으로 한정하고 있다는 점에 착안하였다면, “사업”이 아닌 그 일부재산인 부지만을 공매로 인수한 본건은 바로 무죄로 볼 수 있었던 사안이었다. 그런데 “사업”의 이진이 아니라는 점 때문에 적용법조로서 제32조를 고려한 데에서 문제가 복잡해졌다. 대법원은 제32조의 “양도”라는 개념에 “공매”가 포함된다고 해석하여서는 아니 된다고 하여 피고인이 무죄라는 취지의 판결을 하였다. 그러나 행정법규에서 사용되는 개념을 민사법에서와 같이 해석할 필요도 없고 그러해서도 아니 된다는 점, 이 사건에 있어서는 공익적 측면을 고려하여 보면 양도의 개념을 공매까지 포함하는 것으로 넓혀 해석할 필요가 있다는 점, 이 사건 이후에 현행법 제33조 제2항으로서 “공매”에 대한 규정을 도입하긴 하였지만 그것은 양도개념에 공매가 포함될 수 없기 때문이 아니라 “사업”이 아닌 “재산”만을 이전 대상으로 하는 경우에도 허가 등을 승계하도록 할 필요성이 있어서였다는 점을 고려하여 보면, 대법원의 판결은 부적절한 면이 없지 않다. 다만, 제32조의 이전의 대상을 “사업”으로 보는 것이 타당하다는 점에서 “사업”이 아닌 “재산” 즉, 부지만을 이전 대상으로 한 본건을 제32조 위반으로 처벌하기는 어렵다고 보아야 하며, 보다 근본적으로는 위에서 보듯 제32조가 아니라 제24조의 문제로 보아 무죄를 선고하는 것이 적절하였을 것이라는 점에서 피고인을 무죄라고 본 대법원의 판결은 결론적으로는 문제가 없는 판결이 되었다. 다만, 사업장폐기물이 있음을 알고서도 싸게 매입한 피고인을 보호할 이유는 없다는 점에서 제24조(현재의 제17조)의

양도대상을 “사업”이 아닌 “재산”으로 개정함으로써 향후 피고인과 같은 자를 처벌할 수 있는 근거를 마련하는 것이 적절할 것이다.

논문투고일 : 2018. 7. 31. 심사일 : 2018. 8. 28. 게재확정일 : 2018. 8. 29.
--

참고문헌

- 박근성, “사업장생활폐기물관리의 법적 문제와 개선방안”, 환경법연구 (제30권 제2호), 2008.
- 류광해, “폐기물관리법 제48조제1항제3호 후문의 문제점”, 법학연구 (제18권제2호), 2017.
- 윤병철, “폐기물관리법 제61조제1호 위반행위로 처벌하기 위한 요건”, 대법원판례해설 (제59호), 2006.
- 이기춘, “관례를 통해서 본 토지임대인에 대한 폐기물처리책임 귀속의 문제”, 환경법연구(제34권제3호), 2012.
- 이재삼, “폐기물관리법상 사업장폐기물 처리에 대한 행정상 관리방안 연구”, 토지공법연구(제73집 제1호), 2016.
- 이종영, “폐기물법제의 체계 및 개선방안”, 환경법연구 (제28권제2호), 2006.
- “폐기물관리와 토양환경보전에 관한 현행법의 규율현황 및 문제점”, 환경법연구 (제34권제3호), 2012
- 조홍식, “폐기물관리법상 사업장폐기물 배출사업자의 법적 책임”, 환경법연구 (제26권제2호), 2004.
- 채영근, “폐기물관련 법령체계의 문제점 및 개선방안”, 환경법 연구 (제31권제2호) 2009.
- 한소영, “건설폐기물처리업자가 아닌 폐기물관리법에 의한 폐기물처리업자가 건설폐기물에 관하여 폐기물인계서를 거짓으로 작성하는 행위와 그 허용보관량을 초과하여 보관하는 행위에 대해서도 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률이 적용되는지 여부 및 구 폐기물관리법 제18조 제3항의 ‘운반’의 개념”, 대법원판례해설 (제90호), 2012.

[Abstract]

**Review of Recent Two Supreme Court Cases
on Solid Waste Management Facility
- Supreme Court Decision 2017Do7492 decided on
Nov.14,2017 & Supreme Court Decision 2017Do9582
decided on Oct.31,2017 -**

RHEE VIAN

Law School of Chungbuk National University

In 2017, Supreme Court of Korea made two very important decisions on the hazardous waste acts. They are Supreme Court Decision 2017Do7492 decided on Nov.14,2017 (“2017Do7492”) and Supreme Court Decision 2017Do9582 decided on Oct.31,2017(“2017Do9582”). “2017Do7492” considered who would be qualified for “operators of hazardous waste management facilities” and “2017Do9582” is about whether person who bought facilities’ properties, specifically lands through public auction would succeed to “rights and duties of the operators.”

2017Do7492 dealt with the joint punishment provisions between the corporate body and its executive director. In addition, when it comes to “operators of the facilities” who should be subject to liabilities of the hazardous waste management acts, this paper studies the solid waste management act of Michigan, U.S. to compare the decisions of Korea's Supreme Court Decisions. The decision is considered to be reasonable, but legislative enactments or new judicial decisions are required not to punish low level employees under this joint punishment clause.

The main issue of 2017Do9582 are whether or not transfer of solid waste management facilities include public auctions. Supreme Court has defined the transfer very limited to civil law, which could be possible only by contract. Generally, auction is considered to dispose only property not accompanying rights and duties. The solid waste management act of Korea was amended as No. 103859 on July 23. 2010. This amendment makes it

clear that a person purchasing only facilities through private or public auctions are in succession to rights · duties of a former owner. The case requires “interpretation in law”, which reconsider a definition of “disposition” not in the civil law but administrative law. If the case had focused on the not article 32 but article 24 and then it had noticed that the article limited to business not property as subject matter of transfer, the court might have held to be presumed innocence. The Court made it clear that “definition of transfer” does not include public auction, thus holding to be presumed innocence. By the way, the second clause of Article 33 public was amended to regulate “public auction” but this was meant to make sure that transfer of property of facilities shall accompany full sanction of operation. Therefore, in my opinion, this decision might be unreasonable. Article 32 could not be applied for transfer of property because the article regulates transfer of business. The Court should consider not article 32 but article 24.

주 제 어 폐기물, 폐기물처리시설, 폐기물관리법, 운영자, 양도, 공매

Key Words solid waste, solid waste management facility, solid waste management act, operator, transfer, public auction