

[청구인] ○○○○

[피청구인] ○구청장

[주문] 청구인의 청구를 모두 「기각」 한다.

[청구취지] 주위적으로, 피청구인이 2016. 7. 29. 청구인에게 한 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률위반 조업정지처분」을 취소한다.

예비적으로, 피청구인이 2016. 7. 29. 청구인에게 한 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률위반 조업정지처분」을 2분의 1 감경하거나 과징금 부과처분으로 변경한다.

이 유

1. 사건개요

청구인은 인천광역시 ○구 ○○○번길 ○○(○○동)에서 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」(이하 ‘수질수생태계법’이라 한다) 제33조제1항에 따라 피청구인에게 폐수배출시설설치 신고를 하고 세탁업을 운영하는 법인으로, 2016. 6. 20. ○○○○○○○○ 소속 공무원들이 청구인 사업장을 방문하여 지도·점검한 결과, 자동연속세탁기에서 발생된 폐수를 폐수처리장으로 이송하는 배관에 우수받이로 연결되는 T자관(이하 ‘이 사건 배관’이라 한다)을 연결·설치하여 운영한 사실을 확인하고 2016. 7. 12. 피청구인에게 행정처분을 의뢰하자, 피청구인이 2016. 7. 13. 수질수생태계법 위반에 따른 행정처분의 사전통지 및 의견제출 절차를 거쳐 2016. 7. 29. 청구인에게 조업정지 10일의 행정처분을 내렸다. 이에 청구인은 2016. 8. 2. 이 사건 행정심판을 제기하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인은 2014년 연속세탁기를 추가로 도입하면서 기존 연속세탁기의 폐수 배출배관과 추가 연속세탁기의 폐수 배출배관을 연결하고자 하였으나, 공간이 협소하여 부득이 배출배관을 건물 외부로 설치하고 배출배관이 기존 연속세탁기의 폐수 배출구와 합류되게 하여 폐수를 폐수저장고로 이동시킨 뒤 이를 처리하고 있는데, 배출배관이 실외에 있어 겨울철 동파방지 등을 목적으로 점검배관인 이 사건 배관을 설치했던 것이라고 하면서 폐수 방출이 목적이었다면 이 사건 배관을 숨겨놓고 사용하지, 눈으로 확인 가능한 위치에 설치하지 않았을 것이라며 이 사건 배관은 수질수생태계법상 배출시설에 해당하지 않는다고 주장한다.

나. 또한 청구인은 2014년 연속세탁기를 추가로 도입하면서 ○○○ 주식회사 ○○○과 공급·설치계약을 체결하였는데, 해당 계약에 관련법규 위반 등에 의해 청구인 사업장에 손해가 발생한 때에는 공급업체가 그 손해를 배상해야 한다고 기재한 만큼 청구인은 관련 법령을 준수하고자 노력하였으며, 계약 상대방도 이 사건 배관을 배출시설이 아닌 점검배관으로 알고 공사를 진행한 것이라며, ○○○○○○○○의 단속 이후 오해의 소지를 제거하기 위하여 청구인이 이를 신속히 제거하였다고 주장한다.

다. 그리고 청구인은 매월 평균 2,800㎥, 일평균 105㎥의 상하수도를 사용하고, 폐수배출량은 일평균 85㎥에 이르는데, 만약 이 사건 배관을 통해 폐수를 비밀리에 배출하였다면 일일 상하수도 사용량과 일일 폐수배출량의 변동폭이 커야 할 것이나, 폐수처리를 하고 있는 용역업체가 작성하는 방지시설 운영일지에 따르면 일일 상하수도 사용량과 폐수배출량이 매일 비슷하게 유지되고 있는

것을 확인할 수 있다면서, 청구인이 이 사건 배관을 통해 폐수를 배출한 사실이 없고, 제거된 배관을 살펴봐도 폐수가 흘렀던 흔적이 없을 정도로 깔끔한 상태인 것을 보면 청구인이 이 사건 배관을 통해 폐수를 배출했다고 볼 수 없다고 주장하며, 연속세탁기 추가 도입시 66,000,000원을 투자하였는데 폐수를 비밀리에 배출할 예정이었다면 이러한 돈을 투자할 이유도 없었을 것이라고 한다.

라. 청구인은 청구인 회사가 장애인 등 취약계층에 대한 일자리 및 사회서비스 제공 등을 목적으로 하는 사회적 기업으로 운영팀장을 제외하고 공장직원이 대부분 장애인이고, 의료기관의 세탁물을 위탁 받아 의료세탁물을 처리하고 있는 청구인 회사가 조업정지하게 되면 의료세탁물을 처리할 수 없어 공익에 현저한 영향을 줄 수 있으며 의료기관의 감염관리가 위험에 처할 수 있는 등 이 사건 처분으로 달성하고자하는 공익에 비해 사익의 침해가 크므로 조업정지 처분을 과징금 부과처분으로 변경하거나 조업정지기간을 감경하여 줄 것을 청구하고 있다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 피청구인은 ○○○○○○○○ 직원들이 현장에 방문할 당시 자동연속세탁기에서 발생한 폐수를 폐수처리장으로 이송하는 배관에 이 사건 배관이 설치되어 바닥의 우수받이에 연결되어 있는 것을 발견하였는데 해당 배관은 건물 밖 좁은 공간에 설치되어 있어서 누구나 쉽게 발견하기 어려운 위치에 있으며 이 사건 배관의 밸브를 열 경우 1분당 10L의 폐수가 우수받이를 통해 직접 하수관으로 방류되어 배출시설이라고 봄이 타당하고, 청구인 주장대로 단순히 동파방지용으로 설치된 점검배관이라고 한다면 현장 점검 당시 더운 날씨였던 6월경에는 이 사건 배관이 폐쇄되거나 막음조치가 있었어야 하나 그런 조치도 없었고

손잡이 밸브를 당기는 단순한 조작만으로 폐수가 유출되도록 되어 있었으며, 겨울철에는 동파방지 목적으로 밸브를 열어 폐수를 하수구에 방류하였다는 것이므로 그 주장 자체로 위법사실을 인정하는 것이라고 주장한다.

나. 그리고, 피청구인은 이 사건 배관은 청구인이 연속세탁기 공급·설치 계약을 맺은 업체가 설치한 것으로 법령위반 사실을 알지 못했다고 주장하는 것에 대하여 행정법규 위반에 따른 행정처분은 위반사실이 있었다는 객관적 사실에 기초하여 이루어지는 것이라고 하며, 청구인이 그러한 사실을 알았는지 여부는 처분의 적법성과는 무관하고 청구인이 신속히 이를 제거했다고 하나 이 사건 배관은 2014년 설치시부터 2년간 운영되어 온바, 처분의 고려사유가 아니라고 주장한다.

다. 또한, 피청구인은 방지시설 운영일지와 상하수도 사용량으로 폐수 무단방류 여부는 정확히 확인할 수 없으나 수질수생태계법 제38조제1항제1호는 폐수 방류 사실이 아니라 수질오염물질 배출시설을 설치한 사실 자체를 금지하는 것으로 이를 위반한 청구인은 처분의 대상이 되며, 청구인 사업장이 사회적 기업이라는 하나, 이 사건 배관은 수질수생태계법 제43조 및 같은 법 시행령 제58조가 정하고 있는 과징금 부과처분 대상 배출시설이 아니어서 과징금 부과처분의 대상이 될 수 없다고 주장한다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조, 제38조, 제42조, 제43조, 제71조

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령」 제58조

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」 제105조 및 [별표22]

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 세탁업을 위한 세탁시설 중 세척시설에 대하여 2010. 3. 22. 피청구인에게 폐수발생량 하루 32㎥, 폐수처리방법은 생물화학적처리, 처리능력은 하루 50㎥으로 하여 폐수배출시설설치 신고를 하였고, 2014. 5. 20. 폐수배출량 하루 150㎥, 처리방법을 물리·화학적처리, 처리능력은 170㎥으로 하여 변경신고를 하였다.

2) 청구인은 2014. 4. 22. (주)○○○과 사이에 (주)○○○이 연속세탁기, 유압프레스, 건조기 등 장비를 공급·설치하여 주고 대금 362,000,000원을 지급하기로 하는 중고연속기공급 및 설치계약을 체결하였는데, 계약서 제1조제1호에 따르면 계약은 배관 및 바닥공사 전체를 포함하고 있으며, 제7조제3항에는 ‘관련법규 위반 등에 의해 갑(청구인)에게 손해가 발생한 때에는 을(○○○)은 그 손해를 배상하여야 한다’고 되어 있다.

3) 청구인은 사업장에서 발생하는 폐수를 처리하기 위해 폐수처리장 용역관리 에 관하여 2012. 6. ○○ ○○과 용역계약을 체결하였으며 2014. 5. 12. 같은 업체 와 폐수처리시설증설 도급계약을 체결하였고, 그 대금은 64,530,626원이다.

4) ○○○○○○○장은 2016. 7. 12. 피청구인에게 아래와 같이 청구인 사업장에 대한 특별점검결과 위반사항이 확인되었다는 사실을 통보하면서 관계법령에 따라 처리후 그 결과를 통보할 것을 요청하였다.

사업자명 [대표자]	소재지	위반내용	위반법규	비고
(주)○○ ○○	인천광역시 ○구 ○○로 ○○○번길 ○○	폐수 비밀배출구 설치(수질오염물질 을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설 설치)	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제38조제1항제1호	벌칙적용사항 ○○○자체 수사 예정

5) 피청구인은 2016. 7. 13. 및 2016. 7. 27. 행정처분 사전통지 및 의견제출절차를 거쳐 2016. 7. 29. 청구인에게 조업정지 10일의 행정처분을 내렸다.

6) 한편, 청구인은 ○구보건소장에게 「의료법」 제16조 및 「의료기관세탁물관리규칙」 제7조제2항에 따라 의료기관세탁물처리업 신고를 하여 2010. 3. 3. 신고필증을 교부받았다.

7) 청구인은 현재 ○○○○, ○○○○○○○○, ○○○○○○○○, ○○○○○○○○ 등 인천 및 경기도 내 30개 병원과 위탁 계약을 맺고 의료기관에서 나오는 세탁물을 처리하고 있다.

8) 청구인은 ○○○○. ○. ○○. 고용노동부장관으로부터 사회적 기업으로 인증 받고, ○○○○. ○. ○○. 한국장애인고용공단 이사장으로부터 장애인표준사업장으로 인증 받았다.

다. 판 단

1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

수질수생태계법 제38조제1항제1호는 사업자 또는 방지시설을 운영하는 자는 배출시설에서 배출되는 수질오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출하거나 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설을 설치하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있고 같은 법 제42조제1항제10호에 따르면 사업자 또는 방

지시설을 운영하는 자가 제38조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우 환경부장관은 배출시설의 설치허가 또는 변경허가를 취소하거나 배출시설의 폐쇄 또는 6개월 이내의 조업정지를 명할 수 있다. 같은 법 제71조에 따르면 같은 법 또는 같은 법에 따른 명령을 위반한 행위에 대한 행정처분의 기준은 환경부령으로 정하게 되어 있는바, 같은 법 시행규칙 제105조 및 별표 22에 따르면 폐수배출시설에서 배출되는 수질오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출한 경우 1차 처분시 조업정지 10일에 처하도록 정하고 있다.

한편 같은 법 제43조제1항은 각 호의 어느 하나에 해당하는 배출시설(폐수무방류배출시설은 제외한다)을 설치·운영하는 사업자에 대하여 제42조에 따라 조업정지를 명하여야 하는 경우로서 그 조업정지가 주민의 생활, 대외적인 신용, 고용, 물가 등 국민경제 또는 그 밖의 공익에 현저한 지장을 줄 우려가 있다고 인정되는 경우에는 조업정지처분을 갈음하여 3억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다고 정하고 있으며 각 호 중 제1호가 「의료법」에 따른 의료기관의 배출시설을 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제105조제2항은 위반의 정도가 경미하고 이로 인한 주변지역에 환경오염이 발생하지 아니하였거나 미미하여 사람의 건강에 영향을 미치지 아니한 경우, 고의성이 없이 불가피하게 위반행위를 한 경우로서 신속히 적절한 사후조치를 취한 경우, 위반행위에 대하여 행정처분을 하는 것이 지역주민의 건강과 생활환경에 심각한 피해를 줄 우려가 있는 경우, 공익을 위하여 특별히 행정처분 기간을 줄일 필요가 있는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 조업정지 또는 영업정지 기간의 2분의 1의 범위에서 행정처분 기간을 줄일 수 있다고 하고 있다.

2) 다음으로 이 건 처분의 위법·부당여부를 살펴보면,

가) 주위적 청구에 대한 판단(이 사건 배관이 ‘배출시설’에 해당하는지 여부)

수질수생태계법은 폐수 무단배출 현장을 적발하는 것이 현실적으로 어렵고, 폐수를 최종 방류구를 거치지 않고 배출할 수 있는 배관의 설치를 허용할 경우 폐수 무단배출이 조직적이고 계속적으로 행하여질 우려가 있는 점 등을 감안하여 폐수를 실제로 무단배출하는 행위에 이르지 않았다고 하더라도 폐수를 ‘최종 방류구를 거치지 아니하고 배출할 수 있는 시설’을 설치하는 행위 자체만으로도 동일한 행정처분을 하도록 규정하고 있는바, 위와 같은 시설에 해당되는지 여부는 그 시설의 위치, 형태 등을 종합적으로 고려하여 폐수가 위 시설을 통해 최종 방류구를 거치지 않고 무단배출될 가능성이 있는지 여부에 따라 객관적으로 판단함이 상당하다.

청구인은 폐수 배출 배관의 동파방지 및 점검을 목적으로 이 사건 배관을 설치한 것으로 이를 통하여 폐수를 방출한 사실이 없다고 주장하나, 제출된 각 자료들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실, 즉 이 사건 배관은 자동연속세탁기에서 발생하는 폐수를 폐수처리장으로 배출하기 위하여 공장동 외부로 연결된 배관에 설치되어 있는데 그 위치가 최종방류구가 아닌 우수맨홀 바로 위인 점, 적발당시 이 사건 배관에 별도의 막음조치들이 되어 있지 않아 단순한 조작만으로 밸브를 열 수 있었던 점, 위 배출관의 밸브를 열 경우 1분당 10리터의 폐수가 최종 방류구가 아닌 위 우수맨홀로 곧장 유입될 수 있었던 상태였던 점 등 이 사건 배관의 위치, 형태 등을 종합적으로 고려하면, 청구인의 세탁기에서 배출된 폐수가 위 시설을 통해 최종 방류구를 거치지 않고 무단배출될 가능성이 객관적으로 인정되므로, 이 사건 배관은 수질수생태계법에서 금지하고 있는 ‘폐수배출시설에서 배출되는 수질오염물질을 방지시설에 유입하지 아니하고 배출할 수 있는 시설’에 해당한다고 봄이 상당하다.

따라서, 청구인의 이 부분 청구는 이유 없다.

나) 예비적 청구에 대한 판단(처분의 감경 및 과징금 부과처분)

청구인은 장애인 고용을 위한 사회적 기업으로서 의료세탁물을 위탁처리하고 있는 공익을 목적으로 사업장을 운영하는 점, 이 사건 배관을 통하여 폐수를 방출하지 않아 주변지역에 환경오염이 발생하지 아니한 점, ○○○○○○○○의 점검 이후 즉시 이 사건 배관을 제거하는 사후조치를 한 점 등에 비추어, 조업정지처분을 2분의 1 범위 내에서 경감하고 과징금부과처분을 하지 않은 것은 부당하므로, 위와 같이 처분을 변경하여 달라는 취지로 주장한다.

살피건대, 청구인은 과징금 부과처분의 대상을 규정하고 있는 수질수생태계법 제43조 및 같은 법 시행령 제58조에 규정된 과징금 부과처분의 대상자가 아닌 점, 이 사건 배관 설치시로부터 제거시까지 약 2년의 기간이 소요되었던 점, 청구인에게 폐수가 쉽게 방출될 수 있는 우수맨홀 바로 위에 별도의 막음장치 없이 간단한 조작만으로 배출구가 열려 폐수가 방류되는 구조의 이 사건 배관을 설치하여야만 하는 불가피한 사유가 있었다고 볼만한 별다른 사정이 없는 점, 이 지역에서 영업 중인 폐수배출업체가 1000개가 넘고 현실적으로 실제 폐수를 방출하는 현장을 단속하는 것은 극히 어려운 상황인바, 적발된 업체들에 대하여 엄정하게 처분하지 아니한다면 업체들의 폐수무단방출로 인한 지역주민의 건강과 생활환경에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 반면, 청구인에 대한 이 사건 행정처분으로 인하여 지역주민의 건강과 생활환경에 심각한 피해가 발생한다고 볼만한 특별한 사정이 없는 점 등에 비추어, 청구인의 주장과 같이 이 사건 조업정지처분을 2분의 1 범위 내에서 감경하거나 과징금 부과처분으로 변경하여야만 하는 사유가 있다고 보기도 어렵고, 이 사건 처분이 달리 재량권을 일탈, 남용하였다고 인정하였다고 할 수도 없다.

따라서, 청구인의 이 부분 청구 역시 이유 없다.

5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 모두 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.