

[청구인] ○○○

[피청구인] ○구청장

[주문] 청구인의 청구를 「영업정지 1개월에 갈음한 과징금부과 처분을 영업정지 15일에 갈음한 과징금부과 처분으로 변경」 한다.

[청구취지] 피청구인이 2018. 2. 26. 청구인에게 한 「폐기물관리법 위반 과징금부과처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인이 운영하고 있는 상호명 ‘○○○○’은 인천시 ○구 ○○로 ○○○, ○층 ○○○호(○○동, ○○○○○○○○) 소재에 배출시설계 폐기물 수집, 운반업체로, 2018. 2. 1. 폐기물 수집·운반 차량인 ○○○○○○○○호, ○○○○○○○○호 차량에 폐기물수집·운반증을 부착하지 않은 상태에서 운행한 사실이 한강유역 환경청 환경감시단에 적발되었고, 피청구인은 2018. 2. 8. 청구인에게 폐기물관리법 위반업소 행정처분 사전통지를 하였으며, 2018. 2. 26. 「폐기물관리법」 제13조 위반으로 영업정지 1개월에 갈음한 과징금 2천만원 처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 함)을 하였다.

2. 청구인 주장

청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인은 2018. 2. 1. 아침에 폐기물 수집·운반 차량인 ○○○○○○○○호, ○○○○○○○○호 차량 기사들에게 ○구청으로부터 교부받은 폐기물운반증 1장씩을 나누어 주면서 차량에 부착하고 ○○○○(주)에서 폐기물을 적재하여 수도권 매립지까지 운반하도록 하였다.

나. 청구인이 고용한 차량기사들은 폐기물 운반차량에 폐기물 운반증을 부착하

지 아니하고 운반 중에 적발된 것이 아니고, 폐기물을 적재하고 난 후에 폐기물 운반증을 부착하고 운행하려고 적재 순번을 기다리고 있을 때 적발된 것이다(청구인은 2018. 5. 23. 보충서면을 제출하며, 위와 동일한 취지로 폐기물을 적재하려고 순번을 기다리고 있을 때 적발하였으므로 명백한 과잉단속이고 미수죄를 검토하여야 한다고 주장한 바 있다).

다. 청구인은 1992. 남편과 이혼하고, 포장마차운영, 식당종업원, 건축현장 잡부로 일하면서 6살인 큰딸, 4살인 작은 딸을 양육하여 왔다. 현재 큰딸과 거주중인 28평형 아파트도 ○○○○ 자금으로 채권최고액 1억 8천 4백만원의 근저당권이 설정되어 있다. ○○○○은 임대보증금 500만원, 월세20만원에 임차하여 운반차량 5대(1대는 폐차)를 할부로 구입하고 운전기사 3명과 경리직원 1명을 고용하여 운영하는데 운전기사 월급이 160만원, 경리직원 130만원, 차량 할부금 600만원을 지출하면 겨우 생계를 유지할 수 있다.

라. 위와 같은 제반사정을 고려하지 아니하고 단지 폐기물운반차량에 폐기물운반증을 부착하지 아니하였다는 단순한 이유를 들어 한 이 사건 처분은 너무 가혹하며 적절한 재량권의 범위를 벗어난 위법 부당한 처분으로, 그 취소 또는 감경을 구한다. 청구인의 어려운 처지를 깊이 헤아려 금회에 한하여 은전을 베풀어 주시기 바란다.

3. 피청구인 주장

이에 피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 2018. 2. 1. 청구인이 운영하고 있는 ‘○○○○’ 소속 폐기물운반차량 ○○○○○○○호, ○○○○○○○호가 폐기물 수집·운반증을 부착하지 아니한 사실이 한강유역 환경청 환경감시단에 적발·통보되어 행정처분한 사항으로, 피청구인의 2018. 2. 8. 영업정지 1개월 사전통지에 대하여 청구인이 의견을 제출하며, 영업정지 시 ‘○○○○’ 거래처의 폐기물위탁처리의 어려움과 폐기물 적

재로 예상되는 환경오염 등의 피해를 사유로 영업정지 1개월을 과징금으로 변경하여 줄 것을 요청하여, 2018. 2. 26. 영업정지 1개월에 갈음한 과징금 2천만원 처분을 하기에 이른 것이다.

나. 폐기물 수집·운반증 부착은 폐기물처리업의 기본적인 준수사항으로, 청구인의 폐기물 운반차량 ○○○○○○○○, ○○○○○○○○은 폐기물 수집·운반을 전용으로 하는 차량으로 적정한 폐기물 관리를 위해 폐기물 수집·운반증을 부착하여야 하나 부착 하지 아니하였다. 또한 청구인은 ○○○○○○○○ 차량의 수집운반증을 2018년 1월경 관리소홀로 분실하여 ○구청에서 2018.2.5. 재발급 받은 사실(을 제6호증)이 있어 청구인의 주장(폐기물을 적재한 후 폐기물 수집·운반증을 부착하고 운행하려고 함)은 신빙성이 떨어진다.

다. 폐기물 수집·운반증 부착을 통해 폐기물의 수집·운반에 대한 책임소재를 명확히 하고, 폐기물의 수집운반 과정에서 폐기물의 불법투기, 처리장소 이외의 장소로 운반 등을 방지할 수 있는 바, 폐기물 수집·운반증을 부착하지 아니한 행위는 폐기물처리업자로서 지켜야 할 준수사항을 소홀히 하였으며, 그 책임을 면키 어려울 것이다.

라. 이 사건의 행정처분은 관련법 규정에 충실히 실시하였고, 행정처분이 재량권을 남용 하거나 일탈한 위법이 보이지 아니하며, 청구인이 과징금으로 갈음해 주기를 의견 제출하여 피청구인이 의견 제출을 받아들인 사건이다. 또한, 폐기물을 수집·운반하는 차량은 폐기물 수집·운반증을 부착하게 되어있으나(참고자료 관계법령), 청구인은 기본적 준수사항을 지키지 않은 바, 과도한 처분이라 할 수 없을 것이므로 청구인의 주장은 마땅히 기각 되어야 할 것이다.

4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

가. 관계법령

「폐기물관리법」 제13조, 제27조, 제28조, 제60조

「폐기물관리법 시행령」 제7조, 제11조

「폐기물관리법 시행규칙」 제14조, 제83조

나. 사실관계

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

1) 청구인은 인천시 ○구 ○○로 ○○○, ○층 ○○○호(○○동, ○○○○○○
○) 소재에서 상호명 ‘○○○○○’ 으로, 배출시설계 폐기물 수집·운반 업체를
운영하고 있다.

2) ‘○○○○○’ 소속 폐기물 수집·운반 차량인 ○○○○○○○○호, ○○○○
○○○호 차량은, 2018. 2. 1. ○○○○(주) 사업장 내에서 폐기물 수집·운반
증을 부착하지 않고 운행한 사실로 한강유역 환경청 환경감시단에 적발되었
다. 같은 날 청구인은 ○○○○○○○○호 차량의 폐기물 수집·운반증을 관리
소홀로 분실하였다는 사유로 재발급 신청하였다.

3) 피청구인은 한강유역 환경청 환경감시단으로부터 위 적발사실을 통보받고,
2018. 2. 8. 청구인에게 영업정지 1개월 및 과태료 200만원 처분을 예정하는
내용의 폐기물관리법 위반업소 행정처분 사전통지를 하였다.

4) 이에 청구인이 2018. 2. 22. 의견을 제출하여, ‘○○○○○’의 영업정지로
인하여 그 영업의 이용자가 건설 잔재물 등을 위탁처리하지 못하여 폐기물의
적체 등 사업 활동에 지장을 줄 수 있는 점과 사업장과 주변지역에 환경오염
등의 위해를 줄 수 있다는 점을 감안하여 영업정지 1개월 행정처분을 과징금
처분으로 변경을 구하였다.

5) 피청구인은 청구인이 제출한 의견을 반영하여, 2018. 2. 26. 청구인에게

「폐기물관리법」 위반으로 영업정지 1개월에 갈음한 과징금 2천만원 처분을 하였다.

6) 청구인은 2018. 4. 6. ‘폐기물관리법 위반 과징금부과처분’ 취소를 구하며 이 사건 행정심판을 신청하였다.

다. 판 단

1) 관계법령을 살펴보면,

「폐기물관리법」 제13조 제1항 본문에 따르면, “누구든지 폐기물을 처리하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 따라야 한다.”고 규정하고 있으며, 「폐기물관리법 시행령」 제7조 제1항은 “법 제13조제1항 본문에 따른 폐기물의 처리 기준 및 방법은 다음 각 호와 같다.”, 제2항은 “제1항에 따른 폐기물의 처리에 관한 구체적인 기준과 방법은 환경부령으로 정한다.”고 규정하여 폐기물처리에 관한 구체적인 기준과 방법을 다시 환경부령에 위임하고 있다. 「폐기물관리법 시행규칙」 제14조는 “영 제7조제2항에 따른 폐기물의 처리에 관한 구체적인 기준과 방법은 별표 5와 같다.”고 규정하고 있으며, [별표 5] 폐기물처리에 관한 구체적 기준과 방법 6. 폐기물 수집·운반증, “가. 폐기물을 수집·운반하는 자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 폐기물을 수집·운반하는 차량(철도차량과 선박을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)에 다음의 폐기물수집·운반증을 붙여야 한다. 다만, 폐기물을 철도차량이나 선박으로 운반하는 경우에는 폐기물수집·운반증을 가지고 있어야 한다.”와 같이 규정하며 “6) 폐기물처리업자가 폐기물을 수집·운반하는 경우” 폐기물을 수집·운반하는 차량에 폐기물수집·운반증을 붙여야 하는 경우로 명시하고 있다.

「폐기물관리법」 제27조 제2항은 “환경부장관이나 시·도지사는 폐기물처리업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있다.”와 같이 규정하고

있으며, 동항 2호에서 허가취소 내지 영업정지 처분의 경우에 “제13조 또는 제13조의2를 위반하여 폐기물을 처리한 경우”를 명시하고 있다. 「폐기물관리법」 제60조에 따르면 “이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 행위에 대한 행정처분의 기준은 환경부령으로 정한다.”고 위임규정을 두고 있다. 「폐기물관리법 시행규칙」 제83조 제1항에는 “법 제60조에 따른 행정처분기준은 [별표 21]과 같다.”과 같이, 동조 제2항에서는 “시·도지사, 지방환경관서의 장 또는 국립환경과학원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 [별표 21]에 따른 영업정지 기간의 2분의 1의 범위에서 그 행정처분을 가볍게 할 수 있다.”고 하여 그 감경의 경우를 “1. 위반의 정도가 경미하고 그로 인한 주변 환경오염이 없거나 미미하여 사람의 건강에 영향을 미치지 아니한 경우, 2. 고의성이 없이 불가피하게 위반행위를 한 경우로서 신속히 적절한 사후조치를 취한 경우, 3. 위반행위에 대하여 행정처분을 하는 것이 지역주민의 건강과 생활환경에 심각한 피해를 줄 우려가 있는 경우, 4. 공익을 위하여 특별히 행정처분을 가볍게 할 필요가 있는 경우”로 명시하고 있다. [별표21] 행정처분기준 2. 개별기준, 다. 폐기물처리업자에 대한 행정처분 기준의 “4) 법 제13조 또는 제13조의2를 위반하여 폐기물을 처리한 경우” 중 “라) 수집·운반 기준 및 방법을 위반한 경우”에 1차에는 “영업정지 1개월”을 기준으로 두고 있다.

「폐기물관리법」 제28조 제1항에 따르면 “환경부장관이나 시·도지사는 제27조에 따라 폐기물처리업자에게 영업의 정지를 명령하려는 때 그 영업의 정지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 영업의 정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.”고 규정하며, 과징금처분이 가능한 경우로 “1. 해당 영업의 정지로 인하여 그 영업의 이용자가 폐기물을 위탁처리하지 못하여 폐기물이 사업장 안에 적체(積滯)됨으로써 이용자의 사업활동에 막대한 지장을 줄 우려가 있는 경우, 2. 해당 폐기물처리업자가 보관 중인 폐기물이나 그 영업의 이용자가 보관 중인 폐기물의 적체에 따른 환경오염으로 인하여 인근지역 주민의 건강에 위해가 발생되거나 발생될 우려가 있는 경우, 3. 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 해당营业을 계속하도록 할 필요가 있

다고 인정되는 경우”를 규정하고 있으며, 동조 제2항에서는 “제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 정도에 따른 과징금의 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 「폐기물관리법 시행령」 제11조 제1항에서는 “법 제28조제2항에 따른 위반행위의 종류와 정도에 따른 과징금의 금액은 [별표 6]과 같다.”로 규정하며, 동조 제2항은 “환경부장관이나 시·도지사는 사업장의 사업규모, 사업지역의 특수성, 위반행위의 정도 및 횟수 등을 고려하여 제1항에 따른 과징금 금액의 2분의 1 범위에서 가중하거나 감경할 수 있다. 다만, 가중하는 경우에는 과징금 총액이 1억원을 초과할 수 없다.”고 규정하고 있다. [별표 6] 폐기물처리업자의 위반행위에 따른 과징금의 금액 중 “1. 법 제13조 또는 제13조의2를 위반하여 폐기물을 처리한 경우”에 영업정지 1개월의 경우 “2천만원”으로 그 과징금액을 정하고 있다.

2) 처분의 위법·부당함을 살펴보면,

가) 「폐기물관리법」 제13조 및 동법시행령 제7조, 동법 시행규칙 제14조, [별표 5] 6. “가. 폐기물을 수집·운반하는 자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 폐기물을 수집·운반하는 차량(철도차량과 선박을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)에 다음의 폐기물수집·운반증을 붙여야 한다. 다만, 폐기물을 철도차량이나 선박으로 운반하는 경우에는 폐기물수집·운반증을 가지고 있어야 한다.”라고 규정하며, “6) 폐기물처리업자가 폐기물을 수집·운반하는 경우”를 폐기물 수집·운반증을 부착하여야 하는 경우로 정하고 있다. 이를 위반할 경우, 「폐기물관리법」 제27조 및 동법 시행규칙 제83조 [별표21] 2. 다. 폐기물처리업자에 대한 행정처분 기준의 “4) 법 제13조 또는 제13조의2를 위반하여 폐기물을 처리한 경우” 중 “라) 수집·운반 기준 및 방법을 위반한 경우”에 1차 적발 시 “영업정지 1개월” 처분을 하도록 규정하고 있다.

청구인이 2018. 2. 1. 폐기물 수집·운반차량에 폐기물 수집·운반증을 부착하지 아니한 채 운행한 사실로 환경유역 환경청 환경감시단에 적발된 바, 그 위반 사실

이 인정된다.

나) 청구인은 청구인이 고용한 폐기물 수집·운반차량 운전기사들에게 폐기물 수집·운반증을 교부하고 부착하도록 지시한 사실을 들어 이 사건 처분의 부당함을 다투는 것으로 보이나, 다음과 같은 사유로 청구인이 소속 운전기사에 대하여 지시, 감독 의무를 다하였는지 여부는 이 사건 처분과 관계없다.

폐기물관리법 제13조 및 동법 제60조, 동법 시행령 제7조와 동법 시행규칙 제14조와 [별표5]의 규정은, 폐기물처리업자가 폐기물을 수집·운반하는 경우에 폐기물을 수집·운반하는 차량에 폐기물 수집·운반증을 부착하도록 명시하고 있다.

또한 대법원은 사업자, 명의자 등 책임자가 현실적인 행위자가 아니라도 업소 종업원들의 행정법규 위반행위로 인한 행정책임을 져야 하며 종업원의 법규 위반행위를 알지 못하였다 하여 달리 볼 것은 아니라는 취지의 판시를 하고 있다(대법원 1993. 5. 25. 선고 92누18726 판결 참조).

위와 같은 제반사실을 종합하면, 폐기물 수집·운반증의 부착의무는 폐기물처리업자인 청구인에게 있다 할 것이며, 사업자인 청구인이 현실적 행위자가 아니라 할지라도 종업원의 행정법규 위반행위로 인한 행정책임을 져야 할 것이므로, 이와 관련된 청구인의 주장은 이유가 없다 할 것이다.

다) 또한 청구인의 주장 중 폐기물의 적재순번을 기다리고 있던 것으로 적재한 후에 폐기물 수집·운반증을 부착하려 하였다는 주장은, 다음과 같은 사실에 비추어 믿기 어렵다.

청구인은 2018. 2. 1. 폐기물 수집·운반차량 ○○○○○○○호, ○○○○○○○호에 폐기물 수집·운반증을 부착하지 아니한 사실로 폐기물관리법 위반

으로 적발되었다. 그리고 같은 날 적발된 두 대의 차량 중 한 대인 ○○○○
○○○호 차량의 폐기물 수집·운반증을 재발급 신청하면서, 자필로 작성한
분실사유서를 제출한 사실이 있다. 위 분실사유서에는 2018. 1.경 관리소홀로
인하여 폐기물 수집·운반증을 분실하였다는 취지가 기재되어 있다.

위와 같은 사실을 종합하면, 청구인은 2018. 1.경 폐기물 수집·운반차량인
○○○○○○○○호의 폐기물 수집·운반증을 분실한 상태로, 2018. 2. 1. 적발
당시에 폐기물 수집·운반증을 소지하고 있지 아니하였다고 봄이 상당하다.
따라서 폐기물 적재 후에 폐기물 수집·운반증을 부착하려 하였다는 청구인
의 주장은 믿기 어렵다.

라) 또한 청구인은 폐기물 적재순번을 기다리는 중에 적발된 것이므로 폐기물
관리법 제13조 위반이 아니라고 주장하나, 관련 행정법규에는 폐기물 수집·운반
하는 경우 폐기물 수집·운반증을 부착하도록 규정하고 있으므로, 청구인의 위
주장 또한 이유가 없다 할 것이다.

「폐기물관리법」에서 폐기물처리업자에게 폐기물을 수집·운반하는 경우에
폐기물 수집·운반증을 부착하도록 의무를 부과하고 있는 것은, 폐기물의 수
집·운반에 대한 책임 소재를 명확히 하고, 폐기물의 수집·운반 과정에서 폐
기물의 불법투기, 처리장소 외의 장소로의 운반 등을 방지하기 위함이다.

청구인이 2018. 2. 1. 폐기물을 적재하기 위하여 ○○○○(주)의 사업장 내에
진입하여 대기하던 중 한강유역 환경청 환경감시단에게 폐기물 수집·운반
증 미부착으로 적발되었다 하더라도, 이와 같은 사실 및 관련 행정규칙의 취
지를 종합적으로 살펴보면 적재 시부터 폐기물에 대한 책임소재를 명확하게
할 필요가 있다 할 것이다. 따라서 청구인은 적발 당시 폐기물 수집 내지 운
반 절차 중에 있었다 할 것이므로 이와 관련된 청구인의 주장은 이유가 없
다.

마) 이 사건 처분이 너무 가혹하다는 청구인의 주장은, 다음과 같은 사정으로 일부 인정할 수 있다.

「폐기물관리법시행규칙」 제83조제2항에서 시·도지사, 지방환경관서의 장 또는 국립환경과학원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 [별표 21]에 따른 영업정지 기간의 2분의 1의 범위에서 그 행정처분을 가볍게 할 수 있다고 규정하면서 다음 각 호에서 위반의 정도가 경미하고 그로 인한 주변 환경오염이 없거나 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 행정처분을 가볍게 할 필요가 있는 경우를 규정하고 있다. 또한 「폐기물관리법 시행령」 제11조 제2항에서는 환경부장관이나 시·도지사는 사업장의 사업규모, 사업지역의 특수성, 위반행위의 정도 및 횟수 등을 고려하여 제1항에 따른 과징금 금액의 2분의 1 범위에서 가중하거나 감경할 수 있다고 정하고 있다.

폐기물 수집·운반차량에 대한 폐기물 수집·운반증 부착의무는 폐기물의 수집·운반에 대한 책임 소재를 명확히 하기 위하여 폐기물처리업자에게 부과된 의무로, 이에 대한 위반행위는 환경오염 피해예방 차원에서 엄정한 행정처분이 필요하다 할 것이다. 그러나 청구인이 2015년부터 이 사건 사업장을 운영하여 오면서 「폐기물관리법」 상 동종 위반전력이 없는 점, 청구인이 운영하는 폐기물 운반·처리업체의 규모가 비교적 영세한 점, 청구인이 동일한 사실관계로 과태료처분을 받아 과태료 160만원을 이미 납부한 점 및 그 밖에 위반행위의 동기나 횟수 등을 종합해 볼 때, 이 사건 처분에 의하여 달성하고자 하는 공익적 필요성에 비하여 청구인이 입게 될 불이익이 다소 크다고 볼 수 있다.

바) 위와 같은 사정을 종합적으로 고려하면, 이 사건 처분이 다소 과중하다고 판단된다.

5. 결론

그렇다면 청구인의 주장을 일부 인정할 수 있으므로 이 사건 처분을 감경하기로 하여 주문과 같이 재결한다.