

정 부 합 동 감 사 결 과

개 선 요 구

제 목 폐기물처리업 건축허가 협의의견 부적정

기 관 명 충청남도 아산시

내 용

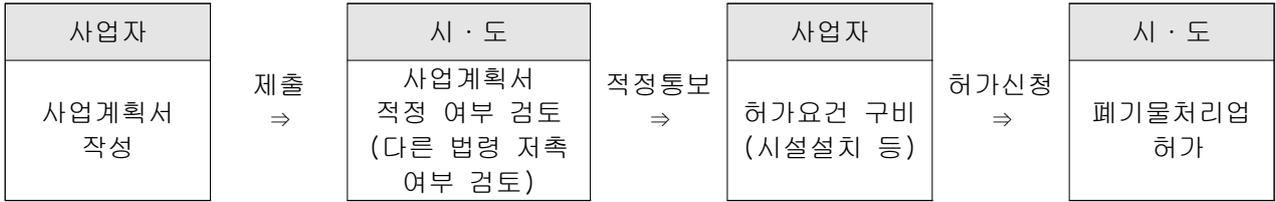
「환경영향평가법」 제1조의 규정에 따르면 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다고 되어 있다.

같은 법 시행령 별표3 “환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기”의 규정에 따르면 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리 시설 중 음식물류폐기물의 처리시설로서 처리용량이 1일 100세제곱미터 이상 시설인 경우에는 폐기물처리 사업계획서의 적합통보 전에 유역환경청에 환경영향평가 협의를 요청하도록 되어 있다.

「폐기물관리법」 제25조의 규정에 따르면 폐기물처리업을 하려는 자는 폐기물처리 사업계획서를 시·도지사¹⁾에게 제출하도록 되어 있고, 「폐기물처리업 허가업무처리지침」의 규정에 따르면 허가 업무처리 절차는 아래 [표1]과 같다.

[표1] 폐기물처리업 허가 업무처리 절차

1) 시·도지사 업무를 지방자치단체(시·군·구) 업무로 위임

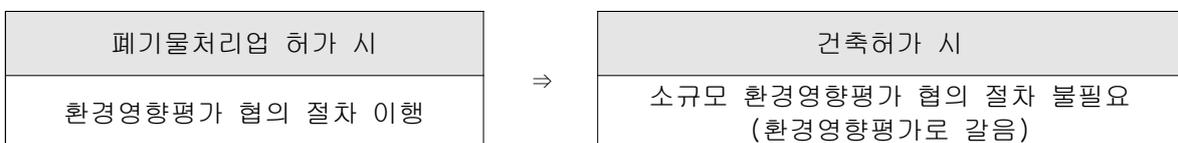


대법원의 판례(대법원 2011.11.10., 2011두12283)에 따르면 폐기물처리업의 허가에 앞서 사업계획서에 대하여 적합 여부를 통보하는 제도의 취지는 폐기물 처리업을 하고자 하는 사업자가 스스로 처리시설 등을 설치하여 허가신청을 하였다가 허가단계에서 그 사업계획이 부적정하다고 판단되어 불허가 되면 막대한 경제적·시간적 손실을 입게 되므로 이를 방지하는데 목적이 있다고 되어 있다.

(주)○○○-○○○○는 음식물자원화시설(350톤/일)을 설치하고자 할 때에는 「폐기물관리법」 제25조에 따른 폐기물처리업 허가와 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아야 한다.

「폐기물관리법」 제25조의 규정에 따라 폐기물처리업을 먼저 허가를 받을 경우 「폐기물처리업 허가업무처리지침」에 따라 사업계획서를 제출하여야 하고, 「환경영향평가법」 시행령 별표3 “환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기”의 규정에 따라 환경영향평가 대상사업의 경우 폐기물처리 사업계획서의 적정통보 전에 유역환경청에 환경영향평가 협의를 하여야 하고, 폐기물처리업 허가가 완료되면 「건축법」 제11조의 규정에 따라 건축허가를 받아야 하며 이 때 소규모 환경영향평가 협의 절차는 이행하지 않아도 된다.

[표2] 폐기물처리업 허가를 먼저 추진할 경우



그러나 「건축법」 제11조의 규정에 따라 건축허가를 먼저 받을 경우에는 아래 [표3]과 같이 소규모 환경영향평가 협의 절차를 이행하여야 하고, 건축허가를 받고 폐기물처리업 허가를 받을 때에도 환경영향평가 협의 절차를 추가로 이행하여야 한다.

[표3] 건축허가를 먼저 추진할 경우

건축허가 시	⇒	폐기물처리업 허가 시
소규모 환경영향평가 절차 이행		환경영향평가 협의 절차 이행 (소규모 환경영향평가로 같음 안 됨)

따라서 환경영향평가 대상사업의 경우 소규모 환경영향평가 협의 절차를 이행하여도 환경영향평가 협의절차를 추가로 이행하여야 함으로 중복행정 및 경제적·시간적 손실을 예방하기 위하여 건축허가 전에 폐기물처리업 허가절차를 이행하여야 한다.

1. 아산시 ○○○○○의 건축허가 시 환경영향평가 협의 의견 부적정 통보

(주)○○○-○○○○는 2016. 4. 5. 아산시 ○○면 ○○리 7-45번지 외 11필지에 음식물류폐기물자원화시설 1일 350톤을 처리하는 시설을 설치하기 위해 아산시 ○○○○○에게 건축허가를 신청하였다.

아산시 ○○○○○ 내 ○○○○팀²⁾에서는 (주)○○○-○○○○의 건축허가 신청에 대하여 소규모 환경영향평가 대상사업 및 환경영향평가 대상 사업임을 협의의견으로 통보하고 관련법에 따라 협의기관에 협의절차를 이행토록 “보완” 조치를 하였으나, (주)○○○-○○○○는 소규모환경영향평가 협의 절차만 이행하였다.

2) ○○○○○ ○○○○팀 업무 : 환경영향평가 등(소규모·전략·환경영향평가) 대상사업 사전검토

그 이후 위 관서는 건축허가 재협의 과정에서 1차(2017. 7. 6.) 협의내용으로 최초 협의내용과 같이 소규모 환경영향평가 및 환경영향평가 대상사업으로 협의절차를 이행하도록 “보완”요청하였고, 2차(2017. 7. 26.) 협의 과정에서 기 협의된 소규모 환경영향평가서 및 협의이행조건을 충실히 이행하라는 “조건부 허가”로 회신하면서 환경영향평가 대상사업 이행에 대한 의견은 삭제하였다.

[표4] 아산시 ○○○○○ ○○○○팀 협의 결과

협의부서	협의결과	회신내용	감사 시 지적사항
○○○○○	1차(보완) (2017.7.6.)	최초 건축허가 신청서(2016년) 보완사항 이행하여야 함 1. 소규모 환경영향평가서를 제출하여 ○○○○ ○○청과 협의절차를 이행하여야 함 2. 환경영향평가 대상사업으로 환경영향평가서를 제출하여 ○○○○○○청장과 협의절차를 이행하여야 함 3. ~생략~	환경영향평가 대상사업이나 소규모 및 환경영향평가 협의절차를 이행토록 협의함. (주)○○○-○○○ ○는 불필요한 소규모 환경평가만 이행
	2차(조건부허가) (2017.7.26.)	기 협의된 소규모 환경영향평가서 및 협의이행조건을 충실히 이행하기 바람 ~이하 생략~	

※ 아산시 제출자료 재구성

「환경영향평가법」 제43조의 규정에 따르면 같은 법 제43조제1항제1호의 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되어 환경보전을 고려한 계획적 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에서 시행되는 개발사업과 같은 법 제43조제1항제2호의 환경영향평가 대상 사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 개발 사업일 경우 소규모 환경영향평가 대상 사업에 해당된다고 되어 있다.

‘(주)○○○-○○○ ○음식물자원화시설(350톤/일)’은 「환경영향평가법 시행령」 별표3 “환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기”의 규정에 따라 환경영향평가 대상시설³⁾에 해당되므로 소규모 환경영향평가 대상

사업에 해당되지 않는다.

따라서 아산시 ○○○○○ 내 ○○○○팀은 관계기관(부서) 협의의견으로 소규모 환경영향평가 대상사업이 아닌 환경영향평가 대상 사업임을 통보하고, (주)○○○-○○○○가 환경영향평가서를 작성하여 제출하도록 “보완”조치를 하고, 환경영향 평가서가 제출되면 이를 ○○○○○○청에 환경영향평가 협의를 요청하여야 했다.

그러나 위 관서에서는 ‘(주)○○○-○○○○의 음식물자원화시설(350톤/일)’이 환경영향평가 대상 사업임에도 불필요한 소규모 환경영향평가 협의 절차만 이행한 후 건축허가를 하였다.

그 결과 2017. 9. 20. (주)○○○-○○○○는 음식물자원화시설(350톤/일) 건축공사를 착공하였고, (주)○○○-○○○○는 음식물자원화시설(350톤/일) 설치를 위한 폐기물처리 사업계획서의 적합통보 전에 환경영향평가 협의를 추가로 이행해야 하는 결과가 초래되었다.

2. 아산시 ○○○○○과의 건축허가 시 폐기물처리업 협의 의견 부적정 통보

아산시 ○○○○○과는 아래 [표5]와 같이 ‘(주)○○○-○○○○ 음식물자원화 시설’의 건축허가 재신청 시 관계기관(부서) 협의의견으로 “폐기물관리법 제25조 제1항의 규정에 따라 폐기물의 재활용 또는 처분을 업으로 하려는 자는 폐기물

3) 환경영향평가법 시행령 [별표3] “환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기”

구분	환경영향평가대상사업의 종류 및 범위	협의 요청시기
15. 폐기물 처리시설·분뇨처리시설 및 가축분뇨처리시설의 설치	나. 다음의 어느 하나에 해당하는 시설로서 처리용량이 1일 100세제곱미터 이상인 것 3) 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설 중 중간처분시설 또는 재활용시설로서 음식물류 폐기물의 처리시설	가) 폐기물처리업의 허가를 받으려는 자가 설치하려는 경우: 「폐기물관리법」 제25조에 따른 폐기물처리 사업계획서의 적합통보 전

처리 사업계획서를 제출”하도록 협의 의견을 회신하면서 협의결과를 “조건부 허가”로 회신하였다.

[표5] 아산시 ○○○○○ 협의 결과

협의부서	협의결과	회신내용	감사 시 지적사항
○○○○과	조건부허가 (2017.7.10.)	폐기물관리법 제25조 제1항에 따라 폐기물의 재활용 또는 처분을 업으로 하려는 자는 폐기물처리 사업계획서를 제출 ~이하 생략~	사업계획서의 적정 여부 검토 없이 협의결과를 “조건부 허가”로 회신

※ 아산시 제출자료 재구성

폐기물처리업 허가에 앞서 사업계획서에 대하여 적정 여부를 통보하는 제도의 취지는 폐기물처리업을 하고자 하는 자가 스스로 처리시설 등을 설치하여 허가신청을 하였다가 허가단계에서 그 사업계획이 부적정하다고 판단되어 불허가 되면 막대한 경제적·시간적 손실을 입게 되므로 이를 방지하는데 있다.

그리고 사업계획서가 제출되어 적정여부를 검토 할 경우 다른 법령저촉 여부 항목에는 「건축법」, 「환경영향평가법」 등이 포함되어 있다.

따라서 아산시 ○○○○○과는 건축허가 전에 폐기물처리 사업계획서를 제출하도록 “보완”조치하여야 하고 「폐기물처리업 허가업무 처리지침」의 규정에 따라 제출된 사업계획서에 대하여 다른 법령 저촉 여부 등을 검토하여 폐기물처리 사업계획서의 적정여부를 (주)○○○-○○○○에 통보하여야 한다.

그런데 위 관서에서는 ‘(주)○○○-○○○○ 음식물자원화시설’의 건축허가 재신청 시 관계기관(부처) 협의의견을 “보완”이 아닌 “조건부 허가”로 회신함으로써 건축허가가 승인되었고, 2017. 9. 20. ‘(주)○○○-○○○○는 음식물자원화시설(350톤/일)’의 건축공사를 착공하였다.

아산시 ○○○○과는 (주)○○○-○○○○ 음식물자원화시설(350톤/일)이 폐기물처리업 허가 대상사업임을 알고 있었음에도 정부합동감사 시까지 폐기물처리 사업계획서를 제출하지 않은 채 공사 중인 (주)○○○-○○○○에 아무런 조치를 취하지 않는 등 폐기물처리 사업계획서에 대한 적정통보의 법적 취지⁴⁾를 위배하였다.

조치할 사항 충청남도 아산시장은

[개선] ‘(주)○○○-○○○○ 음식물자원화시설’의 폐기물처리 사업계획서를 제출받아 관련 법령에 따라 검토하여 적의 조치하고, 아울러 「환경영향평가법」에 따라 폐기물처리 사업계획서 적합통보 전에 환경영향평가 협의절차를 이행하기 바라며, 앞으로 위와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

4) 폐기물처리업에 대한 적정통보의 법적 성격 : 폐기물관리법 관계 법령의 규정에 의하면 폐기물처리업의 허가를 받기 위해서는 먼저 사업계획서를 제출하여 허가권자로부터 사업계획에 대한 적정통보를 받아야 하고, 그 적정통보를 받은 자만이 일정기간 내에 시설, 장비, 기술능력, 자본금을 갖추어 허가신청을 할 수 있으므로, 결국 부적정 통보는 허가신청 자체를 제한하는 등 개인의 권리 내지 법률상의 이익을 개별적이고 구체적으로 규제하고 있어 행정처분에 해당한다. 폐기물처리업의 허가에 앞서 사업계획서에 대한 적정·부적정 통보 제도를 두고 있는 것은 폐기물처리업을 하고자 하는 자가 스스로 시설 등을 설치하여 허가신청을 하였다가 허가단계에서 그 사업계획이 부적정하다고 판명되어 불허가되면 허가신청인이 막대한 경제적·시간적 손실을 입게 되므로, 이를 방지하는 동시에 허가관청으로 하여금 미리 사업계획서를 심사하여 그 적정·부적정통보 처분을 하도록 하고, 나중에 허가단계에서는 나머지 허가요건만을 심사하여 신속하게 허가업무를 처리하는 데 그 취지가 있다.(대법원 2011.11.10., 2011두12283, 판결)