

“ 보성농가 1주기, 악성민원 피해근절 방안 검토 ”
악성민원 현황과 해외의 민원면책 제도 조사
(2024. 8. 16.)

- 한돈미래연구소 -

《 요 약 》

- ◎ 우리사회에서는 대화보다는 고소·고발 등으로 해결하는 경향이 강해지며, 민원이 기하 급수적(연간 1천2백만건) 증가하는 사회적 문제 대두
- ◎ 악성민원 급증으로 공무원 사고도 증가, 정부에서는 민원공무원 보호를 위해 민원처리법 개정(' 22.7.), 범정부 종합대책(' 24.5.) 발표 등 추진
- ◎ 하지만, 악성민원 피해자는 비단 공무원뿐만 아니라 국내 산업 전반에 확대되어, 포괄적인 범위의 악성민원 피해자 보호 대책 필요
- ◎ 포괄적인 피해자 보호 사례로 프랑스의 민원 면책 제도를 살펴보면, 농업·관광 등 7개 산업분야에서 3가지* 기준 충족 시 민원 책임 면제 중
 - * (원칙) 시끄럽거나 냄새가 나는 장소로 이사를 온 사람이 이사할 때 이미 그 민원이 존재했다면, 민원에 대해 불만을 제기할 수 없다
- ◎ 국내에서는 프랑스 사례 등을 벤치마킹하여 범산업(농업, 상업, 공업, 관광 등) 연대를 통한 민원 면책 제도의 도입에 대한 공감대 확산 필요

1 추진배경

- 모범적인 보성 한돈농가, 악성민원에 시달리다 비극적 선택(' 23.7.20.)
 - 보성농가는 대한한돈협회 보성지부장 역임, 깨끗한축산농장인증, 전남도 동물복지형 녹색축산농장 지정 등 타의 모범이 된 인물로 평가

- 고인은 수 개월간 반복된 악성 민원과 과도한 행정규제로 인한 힘든 상황을 버티지 못하고 세상을 떠남



그림. 보성농가 추모제 및 기자회견(' 23. 8.)

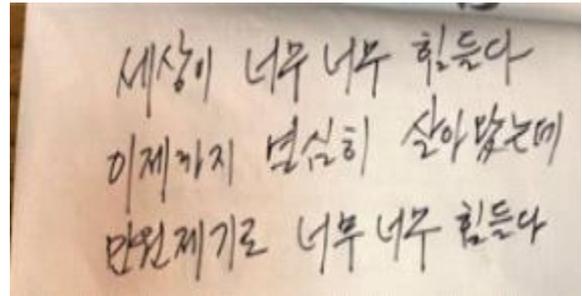


그림. 보성농가의 유서
(유족 뜻에 따라 공개된 내용 발췌)

- 고인의 유가족은 환경부 앞에서 열린 추모제에 참석하여, 고인의 사건을 계기로 ‘지자체의 민원 대응 방식의 변화’ 등을 요구(' 23.8.16.)
- 전남 보성 농가의 추모(' 23. 8. 16.) 1주기 도래
 - 중앙환경분쟁조정위원회(환경부)에서는 소음·냄새·진동 등 분쟁사건 처리를 위한 환경분쟁조정제도가 있으나,
 - 주민의 악성 민원과 지자체의 과도한 행정규제를 방지하고, 한돈농가를 보호할 수 있는 제도적인 장치는 여전히 없음

2 민원현황

가. 폭주하는 민원 ‘민원공화국’

- “年12,381,209건 폭격…민원 공화국” (매일경제, ' 23. 8. 30) 기사를 보면,
 - 우리나라에서는 갈등을 대화보다는 고소·고발 등 사법 조치를 통해 해결하려는 경향이 강해지면서 악성 민원이 일상화되고 있다고 보도

나. 정부, 악성민원 급증으로 민원공무원 보호제도 마련

- 국민권익위원회 보도자료에 따르면,

- 공무원 대상 악성 민원 실태조사 결과 상습·반복 민원이 90% 육박
 - ' 24. 3월 기준, 총 2,784명의 악성 민원인이 민원제기한 것으로 나타나
 - 중앙행정기관의 경우 상습·반복 민원 제기, 지방자치단체의 경우 폭언·폭행 유형이 가장 빈발
- 행정안전부 자료에 따르면, 종결 민원에 대한 추가 민원 제기 건수는 6.61건(' 21년 기준) 달해
- 공무원은 민원에 대한 거부 불가, 반복되는 악성민원에 상당 시간 낭비
- 지난 3월 악성민원에 시달리다 숨진 김포시 9급 공무원 사망사건을 시작으로, 양주·남양주·의정부시 등 공무원 3명이 잇달아 사망
- 이에, 정부에서는 민원공무원 보호를 위한 제도적 장치 마련

① 민원 처리에 관한 법률*(약칭 : 민원처리법) 개정('22.7.12. 시행)

- 민원인의 폭언·폭행, 목적이 정당하지 않은 반복민원 등으로부터 민원공무원을 보호하기 위한 법률상 근거 마련

* (민원처리법) 민원처리에 관한 사항 규정, 민원의 공정하고 적법한 처리와 행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민 권익을 보호 목적

< 반복민원 3단계 처리절차 >

구분	1단계	2단계	3단계
민원 제기	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 3회 이상 반복민원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1단계를 거쳐 종결 처리 후 다시 접수된 반복민원 중 처리주무부서장이 신중한 처리가 필요하다고 판단하는 반복민원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「민원조정위원회」 심의결과 통보 후 민원인의 재차 반복 민원 중 처리주무부서장이 신중한 처리가 필요하다고 판단하는 반복민원
민원 처리	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (일반적 반복민원) 처리주무부서장결재로 종결 ◦ (다수인관련 반복민원) 민원조정위원회 심의 후 종결 처리 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기관별 「민원조정위원회」 심의 ※ 다수인관련 반복민원은 기관별 민원조정위원회 심의 생략하고 3단계 직행 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ (지도·감독기관 有) 지도감독기관에 의견제시 요청 ◦ (지도·감독기관 無) 위원장 직급 상향 「민원조정위원회」 재심의

※ 출처 : 민원인의 위법행위 및 반복민원 대응지침

- ② 악성민원 방지 및 민원공무원 보호 위한 범정부 종합대책 발표('24. 5. 2.)
 - '유사, 반복' 등 종결 가능한 민원 대상 확대 등 포함

다. 축산, 심화되는 냄새민원으로 어려움 가중

1) 축산시설 냄새민원이 전체 냄새민원의 약 40% 차지

○ '22년 냄새민원 33,592건 중 축산시설 민원은 13,656건(40.7%)

- 전체 냄새 민원수 : ('14) 14,816건 → ('22) 33,592건, 2.3배 증가
- 축산 냄새 민원수 : ('14) 2,838건 → ('22) 13,656건, 4.8배 증가

○ 전체 냄새민원 중 축산시설 냄새민원 비율 지속 증가

- 축산/전체 비율 : ('14) 19.2% → ('16) 25.9% → ('19) 30.9% → ('22) 40.7%

표. 전국 지자체 냄새 민원 발생 현황

(단위 : 건)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	14,816	15,573	24,748	22,851	32,452	40,854	39,902	39,397	33,592
축산 시설	2,838 (19.2%)	4,323 (27.8%)	6,398 (25.9%)	6,112 (26.7%)	6,705 (20.7%)	12,631 (30.9%)	14,345 (36.0%)	13,616 (34.6%)	13,656 (40.7%)

※ 출처 : 국정감사 설명자료(소병훈 의원실, 2023. 10.) 및 환경부

○ 국민신고 민원접수('17년 기준) 사례를 보면,

- 축산시설 냄새민원 사례는 총 595건(중복·반복 제외),
- 축종별 민원은 양돈 35%(206건), 한우 23%(137건), 양계 1%(57건) 순

2) 끊이지 않는 환경분쟁조정과 농가의 피해배상 책임 부과

○ 환경분쟁조정제도는 국민들이 생활 속 크고 작은 환경분쟁을 복잡한 소송절차 없이, 행정기관을 통해 해결할 수 있도록 마련한 제도



그림. 환경분쟁 조정제도 설명자료(중앙환경분쟁조정위원회)

- 중앙환경분쟁조정위원회(환경부)에 따르면,
 - 환경분쟁조정 사건은 30년간(1991~2019) 총 5,084건, 이중 4,313건 처리
 - 원인은 소음·진동 84.5%, 일조 5.9%, 대기오염 5.2%, 수질오염 2.3% 등 순
- 양돈 관련 분쟁 조정 사례를 보면,
 - 환경오염으로 인한 피해구제 소요비용을 부담하는 피해배상(인당 50만원 ~ 2백만원 상당) 책임 판결

- (사례1) ○○에서 거주하는 마을 주민 10명이 인근 돈사 및 축분처리장에서 발생하는 악취로 인하여 정신적 피해를 입었다며 ○○영농조합을 상대로 피해배상 요구(중앙환조 18-3-71)
- (사례2) ○○에 거주하는 주민 37명이 돼지농장에서 발생하는 악취로 인해 정신적 피해를 입었다며, ○○○과 ○○○을 상대로 피해배상 요구(중앙환조 18-3-13) 등등

3 문제점

- 악성민원 피해자(농가 등)에 대한 제도적인 안전장치 부재
 - 악성민원이 공무원에게 심각한 피해를 야기하는 가운데, 축산의 경우 공무원이 악성 민원인에게 시달리다가, 결국 농가에 과도한 행정조치 요구
- 냄새 관련 악성민원 반복 → 공직자의 직무 스트레스 증가 → 국가 행정력 저하 → 축산농가 대상 과도한 행정조치 등 부작용 초래
- 악성민원은 분야를 막론하고 한국사회의 심각한 문제로 자리 잡아, 공무원뿐만 아니라 악성민원 피해자에 대한 포괄적 안전장치 필요

4 개선방안

- [해외제도 조사연구] 프랑스의 민원면책 제도
 - 프랑스는 법에 근거, 농업·공업·공예·상업·관광·문화·항공 등

산업에서 3가지 기준*을 충족하는 경우 민원에 대한 책임 면제

- (원칙) 시끄럽거나 냄새가 나는 장소로 이사를 온 사람이 이사할 때 이미 그 민원이 존재했다면, 민원에 대해 불만을 제기할 수 없다

*** 《 프랑스의 민원 면책 기준 ‘3가지’ 》**

- ① 사전점유 : 민원인보다 먼저 터를 잡아 돼지를 키웠는가?
 - ② 동일조건 : 돼지 사육두수가 동일한가?¹⁾
 - ③ 법규준수 : 법을 위반하지 않았는가?
- ☞ 3가지 기준 충족 시 민원에 대한 책임이 없음

1) 1990년 1월 17일, 제2 민사법원, Société des ciments Lafarge c/ Morello, 항소번호 88-18.965

○ 프랑스의 법령 개정 경과 및 주요 내용

법 령	주요내용	비 고
도시계획법 L. 421-9조 (1976.12.31.)	<ul style="list-style-type: none"> • 민원 책임 면제 기준 마련 - ▲ 우선 행위, ▲ 동일한 조건 유지 • 면책 기준 부합 시 보상 청구권 비발생 	
프랑스 건설 및 주택법 L. 122-16조 (1980.7.4.)	<ul style="list-style-type: none"> • 민원 책임 면제 기준 추가 - (추가기준) 시행 중인 법률 또는 규제 조항 준수 	※ (이관) 농업정책에 관한 법률 80-502호 제75조에 의해 프랑스 건설 및 주택법 L. 112-16 조항으로 이전(1980. 7. 4.)
프랑스 건설 및 주택법 L. 133-8조 (2020.1.29.)	<ul style="list-style-type: none"> • 법률적용 대상업종 확대 - (기존) 농업, 공업, 공예, 상업 → (추가) 기존 업종 + <u>관광, 문화, 항공</u> 	※ (개정) 조문의 범위를 항공, 관광, 문화 활동으로 확대하면서 2020년 1월 29일 조항을 변경하지 않고 같은 법제 113-8조로 이전

<p>농촌 및 해상 어업법* L. 311-1조 (2024.4.17)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민원 책임 면제 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 공해 정도 동일, 사전 점유, 법규 준수 ※ 민법에도 명시(민법 제4장 제1253조) • 민법상 책임 비발생 	<ul style="list-style-type: none"> ※ (이관 농가에 더 유연하게 해당법률을 적용하기 위해 '농촌 및 해상 어업법 L 311-1조로 이전(2024.4.17.) ※ 국회 53인 중 46명 찬성 7명 반대로 해당 법률 채택 (2024. 4. 17일 부터 시행)
---	---	--

* < 농촌 및 해상 어업법 개정(' 24.4.) 관련 찬반 의견 >

① 찬성 의견

- M. Bruno Millienne(현대민주당) : “소방대의 사이렌 소리 등에 익숙한 것처럼 시골에서 우리의 식량 주권에 필수적인 자연의 소음과 냄새에 익숙해져야 한다”
- M. Victor Habert-Dassault(공화당) : “농장의 냄새나 트랙터의 소음 등 모두 농촌 생활의 일부이며 새롭게 이주한 사람들이 의문을 제기할 수 없는 부분이며, 학대 행위로부터 농민들을 보호해야 한다.”

② 반대의견

- M. Thomas Portes(생물을 위한 생태 혁명당*) : “운영자가 책임을 지지 않고 유해한 활동을 할 수 있도록 허용하고 있어 피해의 성격과 심각성에 관계없이 체계적으로 산업가에게 책임을 면제 해준다.”

* 생물을 위한 생태혁명 정당(Ecological Revolution for the Living): 동물을 상품적으로 이용하는 것을 거부하는 정당

- M. Jérémie Jordanoff(생태학자) : “단지 이전에 있었다는 이유만으로 이웃의 삶의 질을 보상 없이 악화시킬 수 있는 특권을 누리며, 가장 오래된 소유주에게 일종의 저명한 영역을 만들어주고 있다.”

※ 출처 : 농촌 및 해상 어업법 개정 관련 회의록('24.4.8.) 중 발췌

□ **(공동대응) 범 산업 연대**을 통한 민원면책 제도의 도입 공감대 확산

- 민원면책 제도를 농축산업 국한으로 추진 시 제도화 추진에 한계가 있어, 농축산업뿐만 아니라 범 산업과 연대*한 국내 도입 방안 검토

* 프랑스의 경우 농업·공업·공예·상업·관광·문화·항공 등 산업 전반 적용 중

□ **(민원처리) 냄새 등 공해 관련 반복성 악성민원의 처리절차 개선**

- 민원인이 동일민원을 3회 이상 반복 제출 시, 법*에 따라 종결 처리 가능

* 민원처리법 제23조(반복 및 중복 민원의 처리) ① 행정기관의 장은 민원인이 동일한 내용의 민원(법정민원을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 정당한 사유 없이 3회 이상 반복하여 제출한 경우에는 2회 이상 그 처리결과를 통지하고, 그 후에 접수되는 민원에 대하여는 종결처리할 수 있다.

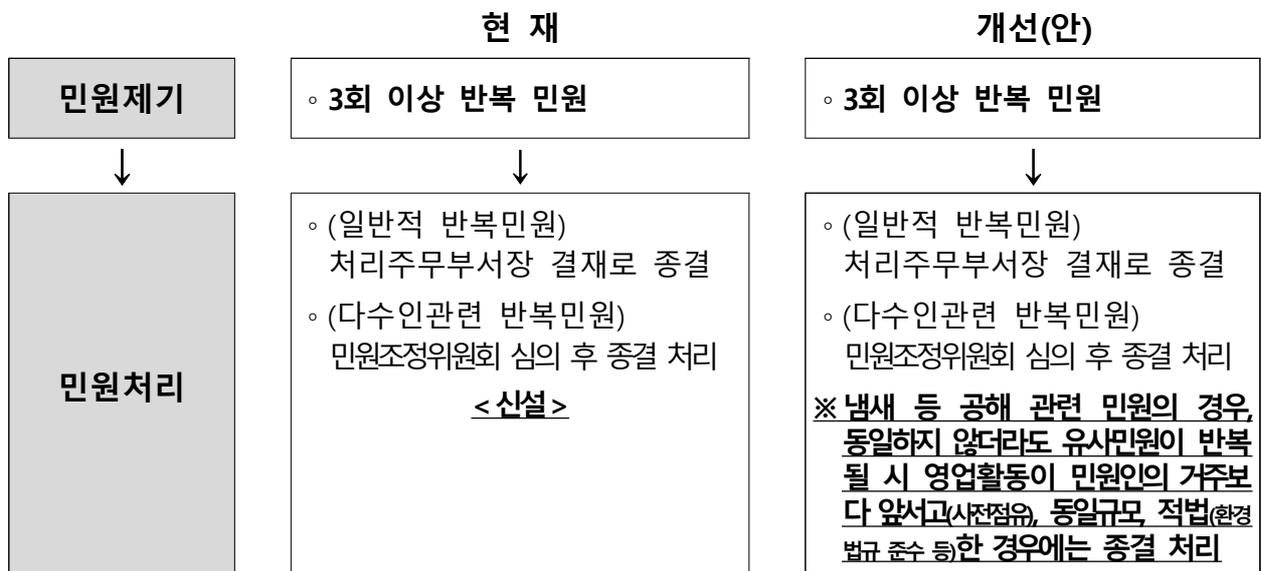
- 하지만, 냄새 등 공해 민원은 해당 민원의 제출일이 다른 경우, 공해 발생 정도가 날마다 다르기에 동일민원으로 보지 않아 종결처리 요건 불성립

☞ **동일뿐 아니라 유사 민원의 반복도 종결 처리 가능토록 개선 필요**

- 냄새 등 공해 관련 민원의 경우, 유사 민원이 반복될 시 사전점유, 법규준수 등을 고려하여 지자체가 자체 종결 처리* 결정

* (부연설명) 농촌에서 축사 등 농업시설에 대해서는 이후에 들어온 사람이 민원을 제기할 경우, 해당축사가 악취방지법 등 위법사항 없이 적법하게 운영중이고 사육규모가 동일한 경우에는 유사민원으로 보고, 유사민원이 3회 이상 반복 시 자체 종결 처리

< 민원인의 반복민원 대응지침 >



(별첨)

《 프랑스의 민원 면책 제도 관련 조문 》

도시 계획법 421-9조 (1976. 12. 31)	프랑스 건설 및 주택법 112-16조 (1980. 7. 4.)	프랑스 건설 및 주택법 113-8조 (2020. 1. 29)	농촌 및 해상 어업법 311-1조(2024. 4. 17)	민법(Code civil) 제4장 제1253조(2024. 4. 17)
<p><u>농업, 공업, 공예 또는 상업 활동으로 인해 발생하는 공해로 인해 건물 거주자에게 발생한 피해는 이러한 소음에 노출된 건물에 대한 계획 허가가 소음 유발 활동이 이미 존재하고 동일한 조건에서 활동이 계속된 후에 신청된 경우 보상 청구권이 발생하지 않는다.</u></p>	<p><u>농업, 공업, 공예 또는 상업 활동으로 인해 발생하는 공해로 인해 건물 거주자에게 발생한 피해는 이러한 공해에 노출된 건물에 대한 계획 허가가 신청되었거나 피해를 유발하는 활동이 존재한 후에 판매 또는 임대 증거가 작성된 경우, 이러한 활동이 시행 중인 입법 또는 규제 규정에 따라 수행되고 동일한 조건에서 계속되었다면 보상 청구권이 발생하지 않는다.</u></p>	<p><u>농업, 공업, 공예, 상업, 관광, 문화 또는 항공 활동으로 인해 발생하는 공해로 인해 건물 거주자에게 발생한 피해는 이러한 소음에 노출된 건물에 대한 계획 허가를 신청했거나 피해를 유발하는 활동이 존재한 후에 매매 또는 임대차 증거가 작성된 경우, 해당 활동이 시행 중인 법률 또는 규제 규정에 따라 수행되고 동일한 조건에서 계속되었다면 보상 청구권이 발생하지 않는다.</u></p>	<p><u>민법 제1253조 제1항에 규정된 책임은 손해를 입었다고 주장하는 사람에게 향유권을 부여하는 행위 이후에 계속된 농업 활동으로 인해 비정상적인 교란*이 발생한 경우, 이러한 활동의 행사가 법령에 부합하는 새로운 조건에서 또는 그 성격이나 강도에 따라 교란이 실질적으로 악화되지 않는 조건에서 발생한 경우에는 발생하지 않는다.</u></p>	<p><u>프랑스 농어촌 및 해양 어업법 L. 311-1-1조에 따라, 이 책임은 비정상적인 방해가 그 성격에 관계없이 부동산의 소유권을 이전하거나 향유권을 부여하는 증서 이전에 존재했던 활동으로 인해 발생한 경우 또는 증거가 없는 경우, 피해를 입은 당사자가 부동산을 소유한 날짜에 발생한 경우에는 적용되지 않습니다. 이러한 활동은 법률 및 규정을 준수해야 하며, 비정상적인 교란을 악화시키지 않는 동일한 조건 또는 새로운 조건 하에서 계속되어야 합니다.</u></p>

* 비정상적인 교란 : 공해와 비슷한 성격을 가지는 뜻