



축산환경분쟁 사례집 2021



소음·진동·냄새·기타 사례



축산 대한한돈협회



한돈자조금



한돈농가의 환경문제 해결에 도움이 되시길 기대합니다!

전국 한돈농가 여러분 안녕하십니까?

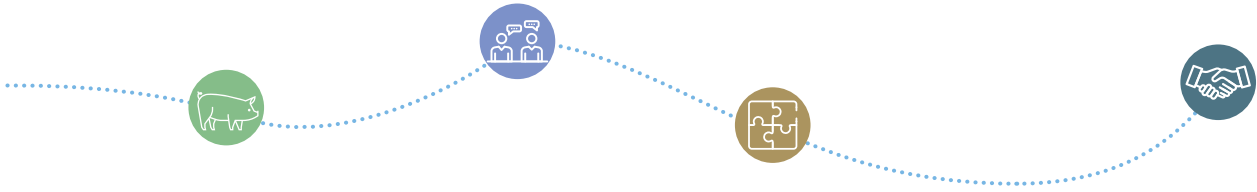
대한한돈협회 회장 손세희입니다.

우리 한돈산업은 국민에게 우수한 단백질원을 공급하는 식량산업이자 필수산업으로 성장하였습니다. 하지만 정부의 각종 환경규제 강화와 냄새문제 등으로 우리 한돈농가들은 어려움을 겪고 있고, 이는 지속 가능한 한돈산업으로의 발전에 걸림돌이 되고 있습니다.

중앙환경분쟁조정위원회가 발표한 자료에 따르면 1991년~2019년까지 접수된 환경분쟁조정사건은 5,084건에 달하며, 2019년에만 총 267건이 접수되었습니다.

해를 거듭할수록 연간 접수건수가 상당한 신장세를 나타내고 있으며, 언론매체에도 환경분쟁조정 사례가 자주 등장할 만큼 많은 관심을 받고 있습니다.

이에 본회에서는 그간 중앙환경분쟁조정위원회에서 조정한 축산환경 분쟁 판례를 책자로 제작하여 우리 한돈농가들이 스스로 환경문제 해결에 적극 노력할 수 있도록 도움을 드리고 한편으로는, 한돈농가들이 억울한 피해를 입지 않도록 보호하고자 합니다.



특히, 본 책자에서는 우리 한돈농가들이 큰 피해를 입을 수 있는 소음, 진동 피해에 대한 보상사례를 함께 수록하여 농장 인근 도시개발 및 도로공사 등으로 발생할 수 있는 가축의 유사산 피해 등에 적극 활용할 수 있도록 하였습니다.

환경분쟁조정위원회에서도 정확한 인과관계를 증빙하기 어려운 진동 등에 의한 가축피해 배상기준을 2014년 개정하였고, 2017년 1월에는 소음과 진동에 의한 정신적 피해 배상액도 40% 인상한 바 있습니다.

모쪼록 전국 한돈농가들이 본 책자를 통해 조금이나마 환경문제 해결에 도움이 되시길 기대하며, 편안하게 돼지만 키울 수 있는 한돈산업 여건을 만들기 위해 한돈협회는 계속 노력해 나가겠습니다.

손세희

사단법인 대한한돈협회 회장
한돈자조금관리위원회 위원장





Contents

1

2019년 환경분쟁조정 현황

- 가. 분쟁조정 처리, 배상 현황 | 8
- 나. 유형별(알선, 조정, 재정) 처리현황 | 12
- 다. 피해 원인별, 피해 내용별, 발생지역별 현황 | 14

2

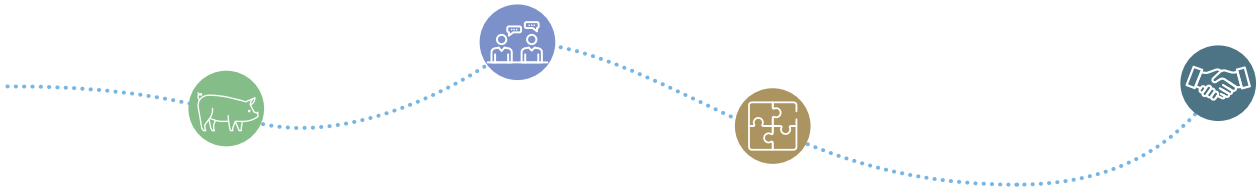
소음·진동 피해 사례

- 1. 경기 ○○시 하수관거 공사장 소음·진동으로 인한 가축 피해 분쟁사건(중앙환조 16-3-143) | 20
- 2. ○○, ○○도로 공사 발파 소음·진동으로 인한 가축(돼지) 피해 분쟁사건(경남환조 17-3-1) | 29
- 3. 경기 ○○시 건물공사장 소음·진동, 먼지로 인한 가축, 건강 및 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-1) | 58

3

냄새발생 민원 대응 사례

- 1. 전북 ○○시 축사 악취로 인한 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-71) | 74
- 2. 전북 ○○시 축사 악취로 인한 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-13) | 82



4 기타 사례

1. 경북 ○○시 축산폐수 수질오염으로 인한 농작물 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-68) | 96
2. 강원 축사 악취, 수질오염으로 인한 재산 및 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 14-3-132) | 110

5 주요 판례 사례

1. 가축분뇨 농장내 방치시 가축분뇨법 위반여부 | 120
2. 가축분뇨 무단배출의 지위승계 관련 | 123
3. 가축분뇨 살포 관련 판례 | 127
4. 가축사육제한 조례 관보 변경 관련 | 131
5. 가축사육제한 조례 위임 적합 여부 | 136
6. 가축사육제한 조례 위임 한계 관련 | 141
7. 가축사육제한구역 지형정보 공시 관련 1 | 146
8. 가축사육제한구역 지형정보 공시 관련 2 | 155
9. 사육제한구역 관보 비치시 사육제한 효력 여부 | 158
10. 사육제한구역내 축사 신축관련 판례 | 163
11. 축사 소규모 환경영향평가 관련 판례 | 168



2019년 환경분쟁조정 현황



- 가. 분쟁조정 처리, 배상 현황
- 나. 유형별(알선, 조정, 재정) 처리 현황
- 다. 피해 원인별, 피해 내용별, 발생지역별 현황

1 2019년 환경분쟁조정 현황

가. 분쟁조정 처리, 배상 현황

1) 처리 현황

중앙환경분쟁조정위원회에는 1991년부터 2019년까지 5,084건의 환경분쟁조정사건이 접수되었다. 그 가운데 4,313건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였다.

< 환경분쟁조정 신청(접수) 및 처리현황 >

(단위 : 건수)

구분	접수 현황			처리 현황				알선 종료	자진 철회	처리중 (아월)
	계	접수	전년 이월	계	재정 (裁定)	조정 (調停)	합의			
계	-	5,084	-	4,313	2,955	98	1,260	25	568	-
'19	460	267	193	256	215	6	35	2	24	178
'18	484	303	181	238	210	1	27	-	53	193
'17	369	256	113	160	139	3	18	-	28	181
'16	298	192	106	162	127	8	27	-	23	113
'15	344	212	132	211	170	7	34	2	25	106
'14	401	260	141	237	186	11	40	3	29	132
'13	346	233	113	191	164	5	22	7	7	141
'12	389	248	141	255	170	2	83	2	19	113
'11	353	245	108	184	167	7	10	4	24	141
'10	315	220	95	176	117	2	57	3	28	108
'09	415	242	173	283	233	4	46	2	35	95
'08	391	301	90	209	149	-	60	-	9	173
'07	275	196	79	172	126	3	43	-	13	90
'06	276	202	74	165	83	2	80	-	32	79
'05	266	166	100	174	100	4	70	-	18	74
'04	372	195	177	223	101	1	121	-	49	100
'03	550	350	200	292	87	-	205	-	81	177
'02	493	440	53	263	118	2	143	-	30	200
'01	185	154	31	122	68	7	47	-	10	53
'00	101	71	30	60	39	3	18	-	10	31
'99 이전	368	331	37	280	186	20	74	-	21	67

2019년의 경우 총 267건이 접수되었으며 이 가운데 이월사건을 포함하여 재정 215건, 조정 6건, 중재합의가 35건 등 총 256건을 처리하였다. 국민의 쾌적한 환경에 대한 요구수준이 점차 높아지면서 환경분쟁조정 접수 건수가 지속적으로 증가하였다. 연간 접수건수가 상당한 신장세를 나타냈으며 이제는 언론매체에 환경분쟁조정 사례가 자주 등장할 만큼 많은 관심을 받고 있다.

또한 사건을 가급적 빠른 시일내에 처리하기 위해 매주 심사관 점검회의를 개최하는 등 사건처리에 소요되는 시간을 줄이기 위하여 노력하고 있다. 그간 처리한 4,313건 가운데 3개월 이내에 처리한 사건이 528건(12.2%), 4~6개월 1,400건(32.5%), 7~9개월 2,169건(50.3%), 9개월 이상 216건(5.0%) 등으로 처리에 걸린 기간은 평균 5.8개월이 소요되었다. 2019년 처리한 256건의 처리기간은 3개월 이내가 12건, 4~6개월 21건, 7~9개월 208건, 9개월 이상이 15건으로 평균 7.7개월이 소요되었다.

< 환경분쟁신청사건 처리기간 현황 >

(단위 : 건수, 개월, %)

구분	처리 건수	평균 처리 기간	기간별 처리 건수									
			1월 미만	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	9월 이상
계(%)	4,313	5.8	93 (2)	165 (4)	270 (6)	381 (9)	441 (10)	578 (13)	665 (16)	737 (17)	767 (18)	216 (5)
'19	256	7.7	1	4	7	8	4	9	22	57	129	15
'18	238	7.4	9	7	4	5	5	9	15	53	123	8
'17	160	7.4	-	2	3	3	7	9	18	44	69	5
'16	162	6.6	3	3	4	5	9	18	51	34	27	8
'15	211	6.7	2	3	3	12	14	24	46	70	31	6
'14	237	6.9	1	6	6	10	23	21	39	52	66	13
'13	191	6.8	-	1	4	8	15	18	45	52	46	2
'12	255	5.7	3	4	21	48	13	22	57	65	21	1
'11	184	6.2	5	13	2	4	20	17	47	41	32	3
'10	176	5.5	5	6	17	12	22	29	31	31	23	-
'09	283	5.5	5	18	15	25	38	62	48	42	27	3
'08	209	5.0	3	12	6	39	34	60	33	12	5	5
'07	172	5.3	-	2	11	17	41	56	28	9	5	3
'06	165	5.6	2	7	4	12	33	39	27	26	10	5
'05	174	6.5	3	-	5	9	17	37	34	30	26	13
'04	223	7.5	12	3	5	4	8	17	20	32	52	70
'03	292	6.4	9	7	10	10	18	49	60	57	51	21
'02	263	3.3	11	37	66	74	50	22	2	-	-	1
'01	122	3.6	9	14	27	31	16	10	5	5	3	2
'00	60	4.8	3	4	10	9	8	7	4	7	5	3
'99 이전	280	5.5	7	12	40	36	46	43	32	19	16	29

2) 배상 현황

2019년까지 배상이 결정된 2,277건의 신청금액은 773,910,722천원이며, 배상결정액은 70,392,360원으로 배상률은 약 9.1%이다.

< 환경분쟁신청사건 배상률 >

(단위 : 건수, 천원, %)

구분	배상결정 건 수	신청금액 (A)	배상결정액 (B)	배상률(%) (B/A)
계	2,277	773,910,722	70,392,360	9.1
'19	153	48,062,347	4,952,667	10.3
'18	171	44,178,820	3,840,672	8.7
'17	109	22,407,222	2,362,211	10.5
'16	102	20,555,775	2,066,839	10.1
'15	109	20,204,833	1,191,783	5.9
'14	120	32,197,056	2,377,948	7.4
'13	134	47,140,671	5,218,586	11.1
'12	132	38,877,162	2,596,775	6.7
'11	129	36,885,952	2,682,637	7.3
'10	90	32,582,577	2,672,850	8.2
'09	169	61,748,044	3,846,699	6.2
'08	127	38,152,875	4,652,794	12.2
'07	106	51,825,297	5,507,865	10.6
'06	62	29,369,881	1,649,023	5.6
'05	73	30,574,398	2,569,436	8.4
'04	80	28,723,133	2,643,743	9.2
'03	66	24,904,993	4,045,961	16.2
'02	104	45,449,442	4,335,750	9.5
'01	59	16,035,524	2,735,743	17.1
'00	32	11,473,984	899,000	7.8
'99 이전	150	92,560,736	7,543,378	8.1

2019년까지 처리한 4,313건을 배상금액별로 살펴보면 총 배상 건수는 2,277건이다. 1천만원 미만이 1,267건(55.6%), 1천만원~5천만원 미만이 668건(29.3%), 5천만원~1억원 미만 188건(8.3%), 1억원~5억원 미만이 142건(6.2%), 5억원~10억원 미만 8건(0.4%), 10억원 이상 4건(0.2%)이다.

2019년의 경우 배상이 결정된 153건 가운데 1천만원 미만이 103건, 1천만원~5천만원 미만이 37건, 5천만원~1억원 미만이 7건, 1억원~5억원 미만이 4건, 5억원~10억원 미만 8건, 10억원 이상 1건이다.

< 환경분쟁신청사건 배상금액 >

(단위 : 건수, %)

구분	계	1천만원 미만	1천만원~5천만원 미만	5천만원~1억원 미만	1억원~5억원 미만	5억원~10억원 미만	10억원 이상
계 (%)	2,277	1,267 (55.6)	668 (29.3)	188 (8.3)	142 (6.2)	8 (0.4)	4 (0.2)
'19	153	103	37	7	4	1	1
'18	171	110	36	18	7	-	-
'17	109	73	24	4	8	-	-
'16	102	72	19	4	7	-	-
'15	109	75	29	5	-	-	-
'14	120	82	22	11	5	-	-
'13	134	62	46	9	16	1	-
'12	132	82	38	6	6	-	-
'11	129	80	32	11	6	-	-
'10	90	37	35	13	5	-	-
'09	169	100	53	8	7	1	-
'08	127	69	39	11	7	-	1
'07	106	47	34	14	10	-	1
'06	62	28	23	10	1	-	-
'05	73	33	29	5	6	-	-
'04	80	35	33	5	7	-	-
'03	66	31	19	6	9	-	1
'02	104	52	34	7	9	2	-
'01	59	24	18	9	8	-	-
'00	32	15	12	4	1	-	-
'99 이전	150	57	56	21	13	3	-

피해를 인정하여 배상토록 결정한 사건의 신청금액에 비해 배상결정 금액은 극히 낮은 비율이다. 이는 현재 환경분쟁 조정법에서 환경피해로 인한 금전적 피해액의 구체적인 입증자료 없이도 신청할 수 있게 절차를 간소화함에 따라 신청인이 환경 피해의 인과관계가 없는 부분까지도 과다하게 배상신청을 하는데도 그 원인이 있다. 심사관과 전문가의 조사과정에서 인과관계가 없는 부분과 신청인의 과실 부분을 제외하여, 인과관계가 있는 부분만 인정되기 때문에 신청액과 배상결정액의 차이가 큰 것이다.

이 차이를 해결하고자 2014년 층간소음에 대한 측정방법 및 평가방법을 마련하고 배상액을 30% 상향하였고, 진동 등에 의한 가축피해 배상기준도 개정하였으며, [환경피해 배상액 현실화 방안]에 관한 연구용역을 통해 2017년 1월 소음과 진동에 의한 정신적 피해 배상액을 40% 인상하였다. 뿐만 아니라 분쟁조정 신청시부터 자세한 상담을 실시하여 신청인 피해와 인과 관계가 있는 부분만 신청하도록 유도하고 있다.

나. 유형별(알선, 조정, 재정) 처리 현황

2019년까지 처리한 4,313건 중 재정사건은 4,212건이며, 이중 배상결정은 2,277건(54.1%), 기각은 651건(15.5%), 방음대책 등이 24건(0.6%), 합의 1,260건(29.9%)이며 조정사건은 101건으로 이중 조정이 성립된 사건은 49건(48.5%), 조정중단된 사건은 46건(45.5%), 기각은 6건(5.9%)이다.

처리 결과를 보면 재정, 중재합의, 조정의 순으로 재정이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2019년 처리한 256건 가운데 재정사건이 250건, 조정사건이 6건이다. 이중 배상결정은 153건, 기각은 61건, 각하 1건, 합의가 35건에 이른다.

< 환경분쟁신청사건 처리유형 >

(단위 : 건수, %)

구분	처리건수	재정(裁定)사건					조정(調停)사건			
		계	재정회의			합의	계	조정성립	조정중단	기각
			배상결정	기각	방음대책등					
계 (%)	4,313	4,212 (100)	2,277 (54.1)	651 (15.5)	24 (0.6)	1,260 (29.9)	101 (100)	49 (48.5)	46 (45.5)	6 (5.9)
'19	256	250	153	61	1	35	6	4	2	0
'18	238	237	171	38	1	27	1	-	1	-
'17	160	157	109	28	2	18	3	1	2	-
'16	162	154	102	25	-	27	8	6	2	-
'15	211	204	109	61	-	34	7	3	4	-
'14	237	226	120	64	2	40	11	6	2	3
'13	191	186	134	29	1	22	5	5	-	-
'12	255	253	132	37	1	83	2	-	1	1
'11	184	177	129	38	-	10	7	1	4	2
'10	176	174	90	26	1	57	2	-	2	-
'09	283	276	169	59	2	46	7	4	3	-
'08	209	209	127	21	1	60	-	-	-	-
'07	172	169	106	18	2	43	3	3	-	-
'06	165	163	62	20	1	80	2	-	2	-
'05	174	170	73	24	3	70	4	1	3	-
'04	223	222	80	19	2	121	1	-	1	-
'03	292	292	66	19	2	205	-	-	-	-
'02	263	261	104	13	1	143	2	1	1	-
'01	122	115	59	8	1	47	7	3	4	-
'00	60	57	32	7	-	18	3	2	1	-
'99 이전	280	260	150	36	0	74	20	9	11	0

다. 피해 원인별, 피해 내용별, 발생지역별 현황

1) 피해 원인별 현황

환경분쟁 사건을 피해 원인으로 분류하면 소음과 진동, 대기오염, 수질오염, 일조, 기타 등으로 나눌 수 있는데, 2019년까지 처리된 사건 4,313건 중 소음과 진동으로 인한 피해가 3,645건(84.5%)에 달하고, 대기오염이 224건(5.2%), 수질오염 98건(2.3%), 일조 254건(5.9%), 기타 92건(2.1%)이다.

2019년의 경우 총 256건을 처리하였으며, 이 가운데 소음과 진동으로 인한 피해가 197건(77.0%)이고 대기오염이 6건(2.3%), 수질오염이 0건(0%), 일조 40건(15.6%), 기타 13건(5.1%)이다.

< 환경분쟁신청사건 피해 원인 현황 >

(단위 : 건수, %)

구분	계	소음·진동		대기오염	수질오염	일조	기타
		공사장	교통 등				
계(%)	4,313 (100)	3,645(84.5)		224(5.2)	98(2.3)	254(5.9)	92(2.1)
'19	256	179	18	6	-	40	13
'18	238	195	12	2	5	16	8
'17	160	126	10	3	1	18	2
'16	162	112	10	10	2	25	3
'15	211	158	19	10	2	13	9
'14	237	166	37	5	4	18	7
'13	191	130	24	12	3	19	3
'12	255	203	11	14	6	17	4
'11	184	141	22	7	3	6	5
'10	176	130	20	3	6	12	5
'09	283	241		13	2	21	6
'08	209	173		8	3	22	3
'07	172	142		7	3	15	5
'06	165	150		8	3	1	3
'05	174	151		11	5	6	1
'04	223	206		8	3	5	1
'03	292	264		19	8	-	1
'02	263	229		26	4	-	4
'01	122	103		11	7	-	1
'00	60	49		7	4	-	-
'99 이전	280	214		34	24	-	8

소음과 진동의 비중은 1996년부터 줄곧 80~90%를 기록하며 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 그 뒤로 일조와 대기오염, 수질오염이다. 일조피해는 2002년 처음 등장한 이래 매년 높은 비율로 신장하고 있는데, 이것은 최근 들어 도심에서 도로공사나 지하철 공사, 재개발·재건축이 활발히 시행되어 일조 방해가 많이 발생할 뿐 아니라, 인과관계 규명이 비교적 용이하고 다른 환경피해에 비하여 직접적인 특성이 있기 때문이다.

2) 피해 내용별 현황

환경분쟁 사건을 피해 내용별로 살펴보면 정신적 피해, 건축물 피해, 축산물 피해, 농작물 피해, 내륙수산물 피해, 해양수산물피해, 기타피해 등으로 나눌 수 있다.

2019년까지 처리한 4,313건 가운데 정신적 피해가 1,569건(36.4%)으로 가장 많고, 건축물 피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 1,056건(24.5%), 축산물 피해가 432건(10%), 농작물 피해가 301건(7%), 건축물 피해가 181건(4.2%), 수산물 피해가 95건(2.2%), 기타(영업 손실이나 지하수 오염, 과수, 이주비 요구 등) 679건(15.7%)이다.

2019년 처리한 256건 가운데 정신적 피해가 110건, 건축물피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 31건, 농·축산물 피해가 39건, 건축물 피해가 26건, 기타피해가 50건이다.

< 환경분쟁신청사건 피해내용 현황 >

(단위 : 건수, %)

구분	계	정신적 피해	건축물 + 정신적	축산물 피해	농작물 피해	건축물 피해	내 륙 수산물 피해	해 양 수산물 피해	기 타 피해
계 (%)	4,313	1,569 (36.4)	1,056 (24.5)	432 (10)	301 (7)	181 (4.2)	72 (1.7)	23 (0.5)	679 (15.7)
'19	256	110	31	13	26	26	4	-	46
'18	238	119	49	5	22	10	-	-	33
'17	160	32	38	11	11	10	4	-	54
'16	162	32	78	14	16	5	2	1	14
'15	211	48	77	12	11	9	-	2	52
'14	237	66	82	8	16	21	1	2	41
'13	191	52	45	10	15	9	1	-	59
'12	255	91	48	32	22	7	3	6	46
'11	184	66	51	18	10	6	3	1	29
'10	176	64	33	22	13	6	8	-	30
'09	283	127	55	20	16	9	4	1	51
'08	209	71	57	19	18	4	5	-	35
'07	172	45	54	17	18	3	1	-	34
'06	165	74	40	20	6	3	2	-	20
'05	174	72	40	22	10	1	4	-	25
'04	223	107	49	33	9	1	1	1	22
'03	292	149	58	18	9	12	5	-	41
'02	263	121	65	42	13	7	1	-	14
'01	122	37	33	26	8	2	5	-	11
'00	60	16	13	15	4	2	5	-	5
'99 이전	280	70	60	55	28	28	13	9	17

피해내용 중 가장 많은 비중을 차지한 정신적 피해는 꾸준히 증가세를 보이고 있는데 이것은 국민들의 생활수준 향상에 따라 쾌적한 생활환경과 정신적 안정도 물질적 재산만큼이나 중요한 권리로 인식되는 사회적 경향이 반영된 것이다.

3) 발생지역별 현황

처리사건을 발생지역별로 살펴보면, 4,313건 중 서울 1,051건(24.4%), 경기 965(22.4%), 인천 220건(5.1%) 등 수도권에서 발생한 분쟁이 2,236건으로 51.8%를 차지하고, 경남 320건(7.4%) 등 나머지 시·도에서 2,077건으로 48.2%를 차지하고 있다.

2019년 처리한 256건 가운데 경기도가 63건, 서울이 50건, 경북·경남이 53건, 부산 23건, 전북·전남이 20건, 충북·충남이 14건을 차지하고 있다.

< 환경분쟁조정 신청사건 발생지역 현황 >

(단위 : 건수, %)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계 (%)	4,313 (100)	1,051 (24.4)	246 (5.7)	73 (1.7)	220 (5.1)	41 (1.0)	57 (1.3)	93 (2.2)	26 (0.6)	965 (22.4)	173 (4.0)	150 (3.5)	175 (4.1)	158 (3.7)	235 (5.4)	297 (6.9)	320 (7.4)	33 (0.8)
'19	256	50	23	4	9	5	1	3	2	63	8	9	5	6	14	30	23	1
'18	238	65	13	6	8	-	3	2	17	52	9	5	2	9	6	17	20	4
'17	160	36	11	2	12	-	-	1	1	34	6	8	6	4	7	18	14	-
'16	162	39	9	6	8	3	2	1	1	25	13	7	4	3	9	10	15	7
'15	211	75	7	2	6	2	4	5	1	33	11	10	7	8	8	15	15	2
'14	237	59	14	9	14	1	3	12	3	52	14	1	12	6	13	12	12	-
'13	191	43	11	7	17	2	1	4	1	41	9	5	7	5	11	10	14	3
'12	255	41	9	1	11	1	4	7	-	75	11	7	18	9	21	20	14	6
'11	184	51	5	5	4	1	2	8	-	26	7	9	13	4	12	13	24	-
'10	176	36	15	5	4	4	-	2	-	47	6	8	11	8	7	6	14	3
'09	283	79	10	3	16	2	2	5	-	71	9	14	7	9	18	16	22	-
'08	209	37	9	5	5	1	1	2	-	54	8	5	12	8	6	16	40	-
'07	172	25	15	1	12	6	1	3	-	25	11	2	7	12	13	17	22	-
'06	165	34	14	3	17	1	2	3	-	40	4	4	2	8	8	16	9	-
'05	174	34	20	2	9	1	1	1	-	39	4	6	9	7	13	11	16	1
'04	223	59	19	1	4	2	4	6	-	60	7	2	5	3	21	16	13	1
'03	292	94	23	5	16	4	8	5	-	59	10	7	6	14	12	15	11	3
'02	263	57	7	2	14	3	5	20	-	60	9	18	12	15	11	19	10	1
'01	122	32	2	-	6	1	5	3	-	30	3	7	6	6	9	11	1	-
'00	60	14	-	1	3	-	2	-	-	18	5	1	3	-	5	5	3	-
'99 이전	280	91	10	3	25	1	6	-	-	61	9	15	21	14	11	4	8	1



소음 · 진동 피해 사례



- 1_ 경기 ○○시 하수관거 공사장 소음·진동으로 인한 가축피해 분쟁사건(중앙환조 16-3-143)
- 2_ ○○, ○○도로 공사 발파 소음·진동으로 인한 가축(돼지) 피해 분쟁사건(경남환조 17-3-1)
- 3_ 경기 ○○시 건물공사장 소음·진동, 먼지로 인한 가축, 건강 및 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-1)

1 경기 ○○시 하수관거공사장 소음·진동으로 인한 가축피해 분쟁사건

중앙환조
16-3-143

사건 요약

경기 ○○시 ○○길에서 축사(돼지)를 운영하는 ○○○이 인접한 하수관거 공사장에서 발생한 소음·진동으로 인하여 '16.4.부터 재정신청일('16.10.21.) 까지 가축 피해를 입었다며 (주)○○건설을 상대로 183,016천원의 배상을 요구한 사건임

1 사건의 개요

가. 당사자

- 신청인 : ○○○(경기 ○○시 ○○길)
- 피신청인 : (주)○○건설(경북 ○○시 ○○구 ○○로)

나. 분쟁의 경과

- '11.11.23. : 시설사업기본계획 고시(○○시)
- '13. 5.10. : 실시계획 승인
- '13. 5.20. : 공사 착공
- '16. 3.24.~ 4.30. : 신청인 축사주변 관로매설작업 실시
- '16. 5. 3. : 신청인이 시공사에 돼지 폐사와 관련한 민원 제기
- '16.10.21. : 중앙환경분쟁조정위원회에 재정신청
- '17. 2.9., 6.22. : 전문가(가축), 심사관 현지조사
- '17. 7.13. : 재정회의

2 사건의 개요

가. 신청인

- '16.4.6.부터 '16.5.20.까지 농장 주변도로 하수관거 공사중 발생하는 소음·진동으로 인하여 모든의 유산, 조산, 사산, 식사불능 및 자돈 폐사 등이 나타났으며, 또한 육성 비육구간에는 보이지 않는 식사불능 등으로 인한 출하 지연이 반복되는 등의 피해가 발생하였으므로 이에 대하여 피신청인은 배상하여야 한다.
- 현재까지도 공사 스트레스로 인하여 모든의 수정이 되지 않고 있으며, 자돈은 성장 정체를 보여 출하지연으로 인한 피해를 입고 있는 실정이다.

나. 피신청인

- 실제 공사진행은 '16.4.6.~4.7.까지 진행되었으나, 그 이전(3월)부터 가스공사에서 동일구간을 시공하였다.
- 하수관거 공사 이전부터 이미 돼지 유산은 진행중이었고, 당사는 신청인 축사 인근 작업시 수시로 소음측정기로 소음도를 확인하고 관련 피해가 없음을 신청인에게 확인하면서 공사를 진행하였으며, 사료섭취가 원활하지 못하게 된 '16.4.21.부터는 그 일대에 작업을 하지 않았으므로 직접적인 책임은 없다.

3 사실조사 결과

가. 분쟁지역 개황

- 분쟁지역은 경기 ○○시 ○○길 하수관로 공사장 일원으로 신청인 축사는 하수관거 공사장에서 남동쪽으로 약 16~306m 이격되어 있다.



나. 피신청인 공사현황

1) 공사개요

- 사업명 : 2011년도 ○○시 하수관거정비 임대형 민자사업 (BTL)
- 위치 : 경기도 ○○시 ○○동, ○○면, ○○동, ○○읍, ○○면, ○○면 일원
- 시행자/시공사 : ○○(주)/(주)○○건설 외2
- 공사기간 : '13.5.20.~'16.11.19.
- 공사규모 : 하수관거(128km), 맨홀펌프장(46개소), 배수설비(4,748가구)

2) 사용장비

- 터파기 및 관부설 등 공사시 굴삭기, 덤프트럭, 브레이커 등을 사용한 것으로 조사되었다.

< 투입장비 및 공사일정 >

공사구간	기간	투입장비
터파기 및 관부설 되메우기	'16.3.24.~'16.4.30.	굴삭기, 덤프트럭, 브레이커 등

3) 방음·방진시설 설치현황

- '13.5.15. ○○시에 특정공사 사전신고 및 비산먼지 발생사업장 신고를 하였고, 살수차를 운행하면서 공사를 실시하였다.

다. 신청인 축사 및 피해발생 주장 현황

1) 축사 현황

- 신청인은 ○○시에 '04.5. 축산업 등록을 하였으며, 축사면적은 1,222㎡이고, 용도지역은 농림지역이다
- '16.4. 기준 농장 사육두수 확인서(사단법인 대한한돈협회)에 따르면 917두를 사육하고 있고, 출하두수는 133두이다.

< 돼지사육 현황, '16.4. >

계	사육두수				출하두수
	모돈 (후보돈*, 웅돈*포함)	자돈 (2월미만)	육성돈 (2~4월)	비육돈 (4월이상)	
917	96	301	380	140	133

* 후보돈 : 교배하기 2월 이내의 처녀돈,

* 웅돈 : 정액채취용 숫돼지

2) 피해발생 주장 현황

- 신청인은 '16. 4.부터 공사시 발생하는 소음·진동으로 모돈 유산(20두), 조산(20두), 폐사(1두), 식사불능(10두)에 따른 피해 35,700천원, 자돈 폐사(115두)에 따른 피해 11,500천원, 성장지연 피해(603두) 135,816천원을 합하여 총 183,016천원의 피해가 발생하였다고 주장하고 있다.
- 신청인이 제출한 진료소견서('16.5.10., ○○○ 클리닉)는 다음과 같이 기재되어 있다.
 - '16.5.2. 방문하여 임상증상을 확인한 결과 임신모돈에서 식사불량, 유산 및 조산 20복, 포유모돈에서 식사불량 10복 및 모돈폐사 1복, 포유자돈에서 설사, 위축, 기아 등으로 인한 폐사가 약 100여두 관찰됨

- 유산과 사산태아 2복을 실험실 의뢰하여 유산, 조산 및 사산 관련 질병(파보, 일본뇌염, PRRS PCV2)을 의뢰한 결과 모두 음성으로 확인된 바, 최근 4월초부터 현재(5.10.)까지 진행된 하수관 공사로 발생된 소음 및 진동 스트레스로 추정되는 비전염성 유산으로 사료됨

- 피신청인이 제출한 '15~'16년 월별 돼지사육 현황 보고서(대한한돈협회 발행)에 의하면 월평균 사육두수는 '15년 961두이고, '16년은 818두로 '15년도에 비해 월평균 사육두수가 143두 감소하는 것으로 나타났다.

- 아래표 중 '16.4월 모든 98두는 후보돈과 웅돈이 포함된 것으로 신청인이 제출한 모돈대장에 의거 모돈은 78두이고, 그 중 피해기간 중 임신 및 포유 모돈은 74두이다.

< '15, '16년 월별 돼지사육 현황 >

월별	'15년					'16년				
	총두수	모돈 (후보돈, 웅돈포함)	자돈 (2월 미만)	육성돈 (2~4월)	비육돈 (4월 이상)	총두수	모돈 (후보돈, 웅돈포함)	자돈 (2월 미만)	육성돈 (2~4월)	비육돈 (4월 이상)
월평균	961	96	337	361	167	818	90	266	303	160
합계	11,535	1,156	4,042	4,332	2,005	9,818	1,072	3,191	3,633	1,922
1월	938	94	470	219	155	921	81	310	350	180
2월	979	95	304	429	151	915	81	304	360	170
3월	984	88	341	405	150	896	96	290	360	150
4월	981	91	320	410	160	917	98	301	380	140
5월	988	98	350	370	170	783	80	203	350	150
6월	982	107	365	350	160	722	96	241	245	140
7월	940	95	310	365	170	728	91	245	232	160
8월	984	104	335	370	175	704	91	242	221	150
9월	985	104	321	380	180	752	88	253	251	160
10월	923	98	315	335	175	802	87	272	272	171
11월	910	91	310	326	183	846	93	270	302	181
12월	941	91	301	373	176	832	93	260	310	170

- 신청인이 제출한 월별 출하돈의 등급판정결과(축산물품질평가원장 발행)에 의하면 월평균 출하두수는 '15년 110두, '16년 111두로 전년도와 비슷하나 공사 이후 월평균(4~12월) 출하두수는 104두로 전년도 보다 다소 감소(6두)하는 것으로 나타났다.

< 연·월별 돼지 출하두수 >

	월평균	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
'15년	110	124	71	95	124	131	89	116	113	75	198	107	83
'16년	111	153	132	116	133	83	87	126	70	135	84	141	78

라. 관할 행정관서의 공사현장 지도·점검결과

- ○○시청에 소음·진동과 관련하여 민원 접수 및 처리된 사실은 없었다.

4 피해주장 요인별평가

가. 장비 소음·진동도

- 특정공사 사전신고 및 피신청인이 제출한 장비투입 내역 등을 기초로 소음·진동도를 평가하였다.

공사기간 (실제작업 일수)	주요 사용장비	이격거리 (m)	최고소음도 [dB(A)]	평균소음도 [dB(A)]	진동도 [dB(V)]	진동속도 (cm/sec)
'16.3.24.~ '16.4.30. (14일)	굴삭기, 덤프트럭, 브레이커 등	16~306	68~92	58~82	33~53	0.0013~ 0.0126

나. 전문가 의견(○○농수산대학 ○○○ 교수)

- 건설장비 사용에 따른 신청인 측사에서 소음도 평가결과 공사시 소음의 최고치가 92dB(A), 평균소음도는 82dB(A)로 평가되어 수인한도 60dB(A)를 초과하는 것으로 평가되었으므로 소음으로 인한 가축 피해가 발생하였을 것으로 판단된다.
 - 돼지는 소음이나 진동 등에 매우 민감하고 미진에도 놀라 몰려다니는 등의 반응을 보이며, 성돈의 출하까지는 불과 210여일 밖에 되지 않아 그 발육속도는 매우 크나 예민한 신경을 가지고 있기 때문에 환경의 변화, 즉 소음·진동 등에 의한 외부자극에 민감하다.

- 농장이 다소 한적한 곳에 소재하여 사육돼지가 평소 외부의 소음에 의한 자극을 받지 않고 사육되고 있는 상태에 있다가, 공사장에서 발생하는 소음 등에 의하여 강한 스트레스로 인한 유·사산 등 피해발생 가능성 다소 높은 것으로 판단된다.
- 또한, 신청인이 제출한 상기 월별 돼지사육 및 출하두수 현황을 보면 공사 이후에 사육두수 및 출하두수가 감소하는 것으로 나타나 공사로 인한 피해가 일부 인정되며, ○○○동물병원에서 발행한 진료소견서 또한 돼지 피해는 하수관거 공사중에 발생한 소음 등의 영향으로 피해가 발생한 것으로 인정하였다.
- 공사로 인한 돼지피해는 신청인이 피해를 신청한 유·사산, 성장지연에 대하여 다음과 같이 산출한다.
 - 피해산출은 공사이전('16.3.) 동일구간 가스공사로 인해 돼지피해 발생 여부를 정확히 알 수 없고, 신청인 주장 및 신청인이 제출한 피해산출 자료는 객관성이 불확실하여 이 사건에서는 신청인이 제출한 피해자료가 아닌 소음도에 따른 환경분쟁사건 배상액 산정기준을 근거로 하였다.
 - 유·사산 피해는 소음에 의한 돼지피해 발생율중 최고소음도가 92 dB(A)시 피해발생율(30% 이상)중 타공사 등을 감안하여 30% 적용하였다.

<피해금액>

- 유·사산복수(22) × 평균산자수(9.94) × 자돈가(91,740원) = 20,061,700
- ※ 유사산 복수는 상기 신청인 제출 임신 및 포유모돈수 74두를 기준으로 산정(74×0.3=22)
- ※ 평균산자수 : 2014년 양돈장 경영실태 조사자료 중 1,000두 미만 농가 평균 산자수(10.87)에서 자연폐사율(8.6%, 0.93두) 제외
- ※ 자돈가는 살처분 가축 등에 대한 보상금 등 지급 요령('13.5.16, 농림축산식품부)

- 성장지연율은 소음에 의한 돼지피해 발생율 중 평균소음도가 82dB(A)시 피해발생율(15·30%)중 19.5% 적용한다.
- 피해기간은 실공사기간(14일)중 피해기간 12일에 후유장애기간 12일을 적용하여 24일로 한다.

<피해금액>

- 피해금액 : 육성돈수(821두) × 성장지연율(19.5%) × 일당사육비(1,975원) × 피해기간(24일)=7,588,500
- ※ 육성돈수(821두, 2016.4.기준)= 자돈(301두)+육성돈(380두)+비육돈(140두)
- ※ 일당사육비는 2015년 통계청 발행 농축산물 생산비 조사자료중 1,000두 미만 농장의 비육돈 두당 생산비

- 모돈폐사 1두는 자연폐사율(2%) 범위 내이므로 불인정하고, 식사불능은 성장지연 내역에 포함되어 제외하며, 포유자돈 폐사는 분만시 사산 두수에 해당되어 제외한다.

5 인과관계 검토

가. 소음으로 인한 가축 피해

- 피신청인 공사시 측사에 미치는 최대 소음도(Lmax)가 68~92dB(A), 평균 소음도(Leq)가 58~82dB(A)로 가축피해 인과관계 검토기준*을 초과하고, 이에 대한 전문가 의견을 종합적으로 고려할 때 피신청인 공사시 발생한 소음으로 인하여 신청인의 가축에 일부 피해가 발생하였을 개연성이 인정된다.
- * 가축피해 인과관계 검토기준 : 유·사산[Lmax, 70dB(A)], 성장지연[Leq, 60dB(A)]

나. 진동으로 인한 가축 피해

- 피신청인 공사시 측사에 미치는 진동속도가 최대 0.0126cm/sec로서 가축피해 인정기준(진동속도 0.02cm/sec) 이내이므로 신청인이 피신청인의 공사시 발생한 진동으로 인하여 가축피해를 입었을 개연성이 인정되지 아니한다.

6 배상수준 검토

가. 배상책임

- 오염원인자인 (주)○○건설은 환경정책기본법 제7조(오염원인자 책임원칙) 및 제44조(무과실 책임) 규정에 따라 환경오염으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담하는 피해배상의 책임이 있다.

나. 배상범위

- 피해기간은 실공사기간(14일)중 피해기간 12일에 후유장애기간 12일을 적용하여 24일로 하며, 배상액은 아래와 같이 산정한다.
- 유·사산피해 : 20,061,700원
-유·사산복수(22) × 평균산자수(9.94) × 자돈가(91,740원) = 20,061,700원
- 성장지연 : 7,588,500원
-피해금액 : 육성돈수(821두) × 성장지연율(19.5%) × 일당사육비(1,975원) × 피해기간(24일) = 7,588,500원

< 가축피해에 따른 배상액 >

(단위 : 원)

합 계	유산·사산	성장지연
27,650,200	20,061,700	7,588,500

다. 배상액

- 배상액은 가축피해 27,650,200원, 재정수수료 82,950원 등 총 27,650,200원으로 한다.

7 재정(안)

가. 주문

- 피신청인은 신청인에게 합계 금27,650,200원을 지급하되, 재정문의 정본이 피신청인에게 송달된 날의 다음 날부터 갚는 날까지 연 15%의 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다.
- 신청인의 나머지 신청을 기각한다.

나. 이유

- 심사보고서 내용과 동일하다.

2 ○○, ○○도로 공사 발파 소음·진동으로 인한 가축(돼지)피해 분쟁사건 경남환조 17-3-1

사건 요지

○○시 ○○면 ○○대로259번길 75-8에서 돼지를 키우는 ○○○가 ○○건설 공사 제4공구에서 발생하는 소음·진동으로 인하여 가축(돼지)이 폐사하는 등의 피해가 발생하였다고 시공사인 (주)○○ 대표이사를 상대로 95,505천원 피해배상을 요구한 사건임

1 사건의 개요

가. 당사자

- 신청인 : ○○○(○○시 ○○면 ○○대로 ○○번길)
- 피신청인 : (주)○○ 대표이사(○○시 ○○구 ○○대로 ○○, 대리인 ○○○ 과장)

나. 분쟁의 경과

- '15. 1. 26. : 터널발파로 인한 민원제기(○○시 환경관리과)
- '15. 4. : 돈사 피해발생
- '16. 2. : 피해보상 요구
- '16. 2. : 국민권익위원회 민원제기
- '17. 3. 29. : 환경분쟁조정 신청

2 당사자 주장

가. 신청인 주장

- ○○시 ○○면 ○○리 1031번지 일원에서 축산업(돼지)으로 생계를 잇고 있음.
- (주)○○에서 시공하는 ○○도로 제4공구 터널공사현장과 약 250m 가량 이격되어 있어 발파작업에 의한 소음·진동을 최소화할 수 있도록 수차례 요구하였고, 가축의 수태에 중요한 야간에 발파작업을 중단해 줄 것을 요청하였으나, 2014.12.~2015.4.까지 주·야간 터널공사를 위한 발파작업으로 사육중인 돼지의 불입, 유산, 성장지연 및 스트레스로 인한 폐사율이 증가하는 등 피해 발생
- 피해내용을 ○○ 건설사업단, 건설업체에 알렸음에도 어떠한 조치도 하지 않아 환경분쟁조정을 신청함.

< 신청인이 주장하는 가축(소) 피해 배상 요구액 >

신청인	소재지	피해내역	피해금액(천원)	비고
○○○	○○시 ○○면 ○○리 1031번지 일원	계	95,505	
		모든 도태	11,900	
		유산	14,144	
		모든 폐사	1,400	
		수태율 저하	9,984	
		자돈 폐사	8,640	
		성장지연	33,079	
		산자수 감소	16,358	

나. 피신청인 주장

- 환경분쟁조정을 요청한 ○○시 ○○면 ○○리 1031번지 축사와 공사현장은 직선거리로 450m 가량 이격되어 있으며, 공사장 소음·진동 발생 저감을 위하여 터널 입구 가설방음벽, 방음문을 설치하여 소음피해를 최소화하였고, 소음·진동 계측 결과 법적 기준치 이내로 관리하였음.
- 신청인 축사는 공장지역에 위치하여 대형자재 운반차량이 수시로 운행되고, 공장작업소음이 지속적으로 발생하여 가축피해가 전적으로 부산외곽고속도로 공사로 인한 것이라고 인정하기 어려움.

- 본 공사로 인한 과실이 인정된다 하더라도 신청인의 피해 기여도 및 도태된 모돈 판매로 인한 신청인 이익을 상계하여야 할 것임.

3 사실조사

가. 분쟁지역 개황

- 신청인의 축사(돈사)는 주변에 공장이 위치하고 있으나, 공장에서 발생하는 소음이 크지 않음.
- 신청인의 축사는 터널공사 현장보다 낮은 곳에 위치한 것으로 추정되며, 축사와 공사장 사이에는 언덕과 공장 등이 위치하고 있음.
- 1998.09. 최초 가축분뇨배출시설 설치신고 후 2013.06. 변경신고 하고 현재 축사의 모습으로 준공되어 약2,000두를 사육하고 있으며, 신청인 돈사와 발파작업이 이루어진 ○○도로 건설 공사 ○○ 4터널 공사장은 최단거리로 약 300m 이격되어 있음.

나. 분쟁지역 현황

분쟁지역 사진





다. 신청인 돼지 사육 현황

1) 축사현황

- 소재지 : ○○시 ○○면 ○○리 1031번지
- 축사면적 : 2,370.1㎡ (4개동, 2013.6.13. 변경)
 - ※ 가축분뇨처리시설 : 톱밥발효돈사 : 13.5㎡, 저장조 : 200㎡, 호기액비화조 200㎡
- 사육현황 : 약 2,000두
 - ※ 현재 축사면적 : 2,484.14㎡ (7개동, 2016. 5. 10. 최종 변경)

2) 축사전경



라. 피신청인 공사 현황

1) 공사개요

- 공 사 명 : ○○○○○○ 건설공사 제4공구
- 시 행 자 : ○○○○○○ ○○○○○○사업단
- 시 공 자 : (주)○○ 등 3개사
- 공사기간 : 2011.11.11~2017.12.27.
- 공사규모 : 연장 L=3.9km, (터널2개소, 교량4개소)

2) 터널 발파 작업 환경오염 피해 방지대책

- 방음문 : 터널 입구 방음문 설치
 - 설치시기 : 2014.11.21
 - 설치위치 : ○○4터널 종점 2개소
 - 길이×높이 : L=14M, H=6.8M, 두께 : 0.6M
 - 재질 : 외부마감재 타공판, 내부충진재 폴리우레탄, 내부마감재 EXPANDED METAL

마. 관할 관청의 공사현장 인·허가 및 지도점검 현황

1) 환경관련 인·허가 사항

- 2012. 08. 13. : 비산먼지 발생사업 및 특정공사 사전신고 수리

2) 피신청인 사업장 지도·점검 및 행정처분 : 내역 없음.

4 피해 주장 요인별 평가

가. 평가 소음·진동도

1) 평가자료(피 신청인 제출)

- 시험발파 보고서 및 발파 패턴도
- 발파 소음·진동 계측 자료

2) 발파 소음·진동 자료

- 피 신청인이 제출한 공사장 소음·진동 측정자료는 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제9조에 따른 형식승인된 측정기기를 사용한 측정자료는 아니지만, 피신청인이 발파작업내역(이격거리, 지발당 장약량, 화약사용량 등)을 미제출하여 발파로 인한 소음·진동도를 평가할 자료가 부족한 상황에서, 신청인과 피신청인이 입회하여 신청인 측사 근처에서 소음·진동을 측정한 결과임.

< ○○축산에서 계측된 발파 소음·진동도 >

순서	일시	발파지점과의 거리	측정결과	
			소음 dB(A)	진동속도 cm/sec
1	2014-12-06		72.8	0.0127
2	2014-12-07		<50	0.00794
3	2014-12-07		56.4	0.0127
4	2014-12-07		52.2	0.0127
5	2014-12-08		<50	0.0127
6	2014-12-09		<50	0.0143
7	2014-12-11		56.4	0.0159
8	2015-01-27	605	57.4	0.0159
9	2015-01-27	570	<50	0.0206
10	2015-01-27	570	57.6	0.0175
11	2015-01-29	580	<50	0.0159
12	2015-01-30	590	<50	0.0381
13	2015-02-02	630	<50	0.0175
14	2015-02-02	608	54.4	0.0222
15	2015-02-04	618	63.4	0.0206
16	2015-02-04	640	<50	0.0191
17	2015-02-04	620	<50	0.0206
18	2015-02-04	645	<50	0.0191
19	2015-02-05	625	<50	0.0206
20	2015-02-05	650	57.6	0.0191
21	2015-02-05	653	<50	0.0206
22	2015-02-06	655	<50	0.0175
23	2015-02-06	630	<50	0.0175
24	2015-02-06	660	<50	0.0222
25	2015-02-08	668	<50	0.0587
26	2015-02-08	642	58.6	0.0381
27	2015-02-09	671	<50	0.027
28	2015-02-09	646	<50	0.0127

순서	일시	발파지점과의 거리	측정결과	
			소음 dB(A)	진동속도 cm/sec
29	2015-02-09	650	<50	0.0572
30	2015-02-09	675	<50	0.0127
31	2015-02-10	659	<50	0.0333
32	2015-02-11	662	<50	0.027
33	2015-02-12	691	73	0.0365
34	2015-02-23	697	<50	0.0191
35	2015-02-23	714	<50	0.0159
36	2015-02-24	705	<50	0.0206
37	2015-02-24	720	<50	0.0159
38	2015-02-26	735	<50	0.0127
39	2015-03-03	739	<50	0.0445
40	2015-03-03	745	<50	0.0127
41	2015-03-15	810	<50	0.0143
42	2015-03-15	820	<50	0.0191

- 피신청인은 신청인이 발파작업으로 인한 피해를 주장하는 2014. 12. 01.~2015. 04. 30.까지 총 143일간 발파작업을 실시하였으나 계측자료는 22일 동안 42회의 계측 자료를 제출
- 소음은 최소 50dB(A)이하에서 최대 73dB(A)로 계측되었으며, 진동은 최소 0.0127cm/sec에서 최대 0.0587cm/sec로 계측 자료 제출됨.

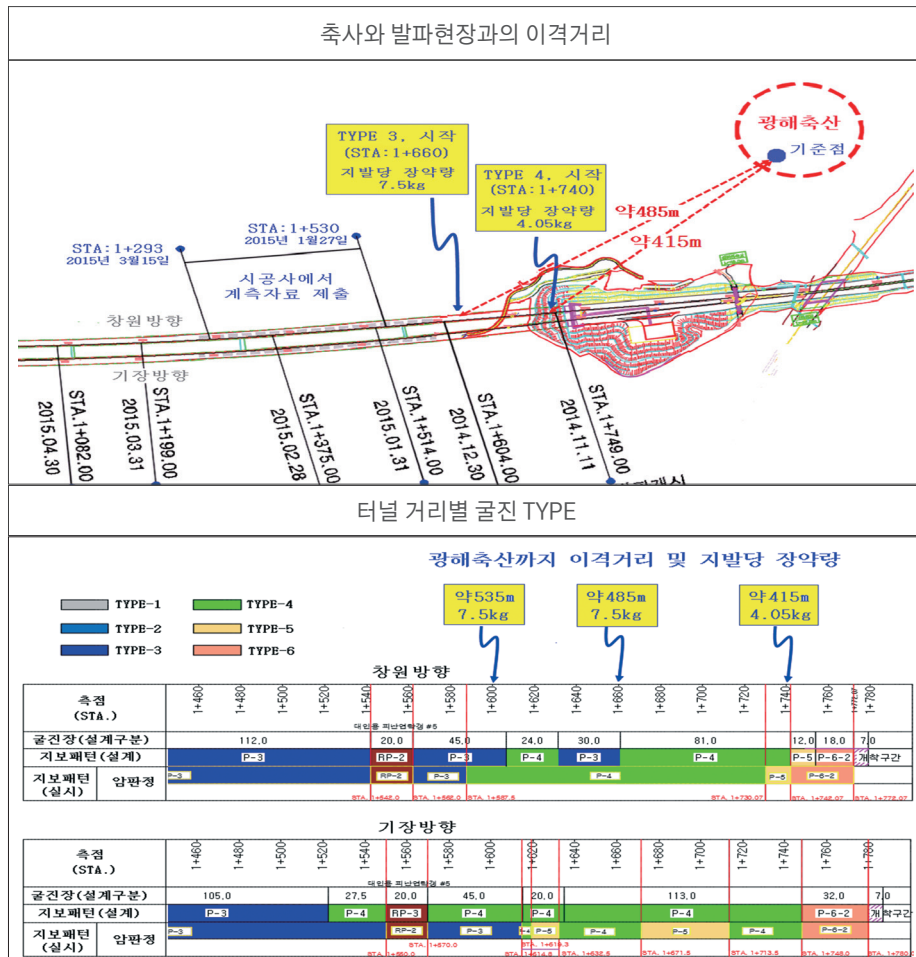
나. 관련 전문가 조사 의견

1) 소음·진동분야 전문가 의견

- 사건 개요
 - 사건번호 : 경남환조 17-3-1
 - 사 건 명 : 『○○,○○○○○○도로 4공구 공사장 소음진동으로 인한 가축(돼지)피해 분쟁사건』
 - 신 청 인 : ○○○(○○시 ○○면 ○○대로259번길 75-8)
 - 피신청인 : ㈜○○ 대표이사
 - 사건요지 : 『○○, ○○○○○○○도로 4공구』 중 ○○터널 발파 진동·소음으로 돈사 피해금액 피해금액 95,505,000원을 피신청인에게 피해배상을 요구하는 환경분쟁조정 신청 사건임.

- 시공사에서 제출한 발파작업 요약
 - 터널 현황 및 현장 주변환경
 - ○○ 4터널 총 길이 : 3,535m
 - * ○○방향 : 1,781m
 - * △△방향 : 1,754m
 - ○○터널 종점부에서 민원인 축사까지 최단거리는 약 380m, 축사가 터널보다 약 25m 낮으며, 터널과 축사 사이는 공장과 나무들이 있음.

<관련 도면>



● 발파패턴도 (TYPE-4) 제원

발 파 제 원 표 (P-4)

☑ 천공경: ø45mm, 천공장: 1,650mm, 굴진장: 1,500mm, 터널단면적: 58.431m², 발파공수: 공
 ☑ 발파암량: 71.047m³, 총장약량: 84.300kg, 비장약량: 0.962kg/m³, 비천공장: 2.410m/m'
 (상반)

구 분	회로 시차	뇌관 번호	뇌관 시차	공 수	사용 폭약		공당장약량 (kg)	지발당장약량 (kg)			
					Emulsion ø32mm 295mm×250g/EA	NewFinex ø17mm 500mm×100g/EA					
1영역	심발공 (V-Cut)	OMS	MS3	60ms	2	4.0		1.0000	2.0000		
			MS4	80ms	2	4.0		1.0000	2.0000		
			MS5	100ms	2	4.0		1.0000	2.0000		
			MS6	120ms	2	3.5		0.8750	1.7500		
			MS7	140ms	2	3.5		0.8750	1.7500		
			MS8	160ms	2	3.5		0.8750	1.7500		
			MS9	180ms	3	3.5		0.8750	2.6250		
	MS10		200ms	3	3.5		0.8750	2.6250			
	확대공		LP3	300ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP4	400ms	2	2.5		0.6250	1.2500		
			LP5	500ms	2	2.5		0.6250	1.2500		
			LP6	600ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP7	700ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP8	800ms	4	2.5		0.6250	2.5000		
			LP9	900ms	4	2.5		0.6250	2.5000		
	굴착선공		LP10	1000ms	5	2.5		0.6250	3.1250		
LP11		1200ms	4	2.5		0.6250	2.5000				
바닥공	LP12	1400ms	9	1.0	2.0	0.4500	4.0500				
	LP13	1600ms	8	1.0	2.0	0.4500	3.6000				
	LP14	1800ms	3	3.5		0.8750	2.6250				
	LP15	2000ms	3	3.5		0.8750	2.6250				
	LP16	2500ms	4	3.5		0.8750	3.5000				
2영역	확대공	17MS	LP3	317ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP4	417ms	1	2.5		0.6250	0.6250		
			LP5	517ms	2	2.5		0.6250	1.2500		
			LP6	617ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP7	717ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP8	817ms	4	2.5		0.6250	2.5000		
			LP9	917ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP10	1017ms	4	2.5		0.6250	2.5000		
			LP11	1217ms	3	2.5		0.6250	1.8750		
			LP12	1417ms	9	1.0	2.0	0.4500	4.0500		
	굴착선공		LP13	1617ms	8	1.0	2.0	0.4500	3.6000		
			LP14	1817ms	3	3.5		0.8750	2.6250		
	바닥공		LP15	2017ms	3	3.5		0.8750	2.6250		
			LP16	2517ms	4	3.5		0.8750	3.5000		
			합 계				128	77.500	6.800		84.300
							Emulsion ø32mm : 77.500kg NewFINEX ø17mm : 6.800kg STARTER : 1EA		MS 비전기뇌관 : 18EA LP 비전기뇌관 : 110EA Bunch Connector : 9EA		

- 발파패턴도 (TYPE-3) 제원

발 파 제 원 표(P-3)

☑ 전공경: ø45mm, 천공장: 2,700mm, 굴진장: 2,500mm, 터널단면적: 88.141m², 발파공수: 170공
 ☑ 발파암량: 220.353m³, 총장약량: 211.850kg, 비장약량: 0.961kg/m³, 비천공장: 2.083m/m³
 (전단면)

구 분	회로 시차	뇌관 번호	뇌관 시차	공 수	사용 폭약		공당장약량 (kg)	지발당장약량 (kg)	
					Emulsion ø32mm 295mm×250g/EA	NewFinex ø17mm 500mm×100g/EA			
1영역	심발보조공 (Baby V)	MS3	60ms	2	4.0		1.0000	2.0000	
		MS4	80ms	2	4.0		1.0000	2.0000	
		MS5	100ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
	심발공 (Main V)	MS6	120ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
		MS7	140ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
		MS8	160ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
		MS9	180ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
		MS10	200ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
		LP3	300ms	3	5.0		1.2500	3.7500	
		LP4	400ms	2	5.0		1.2500	2.5000	
	확대공	OMS	LP5	500ms	3	5.0		1.2500	3.7500
			LP6	600ms	4	5.0		1.2500	5.0000
			LP7	700ms	3	5.0		1.2500	3.7500
			LP8	800ms	5	5.0		1.2500	6.2500
			LP9	900ms	4	5.0		1.2500	5.0000
			LP10	1000ms	5	5.0		1.2500	6.2500
			LP11	1200ms	5	5.0		1.2500	6.2500
			LP12	1400ms	5	5.0		1.2500	6.2500
			LP13	1600ms	4	5.0		1.2500	5.0000
			LP14	1800ms	4	5.0		1.2500	5.0000
굴착선공	LP15	2000ms	9	1.0	4.0	0.6500	5.8500		
	LP16	2500ms	10	1.0	4.0	0.6500	6.5000		
바닥공	LP17	3000ms	3	7.5		1.8750	5.6250		
	LP18	3500ms	3	7.5		1.8750	5.6250		
	LP19	4000ms	3	7.5		1.8750	5.6250		
	LP20	4500ms	1	7.5		1.8750	1.8750		
2영역	확대공	17MS	LP3	317ms	3	5.0	1.2500	3.7500	
			LP4	417ms	1	5.0	1.2500	1.2500	
			LP5	517ms	3	5.0	1.2500	3.7500	
			LP6	617ms	3	5.0	1.2500	3.7500	
			LP7	717ms	3	5.0	1.2500	3.7500	
			LP8	817ms	5	5.0	1.2500	6.2500	
			LP9	917ms	4	5.0	1.2500	5.0000	
			LP10	1017ms	4	5.0	1.2500	5.0000	
			LP11	1217ms	5	5.0	1.2500	6.2500	
			LP12	1417ms	4	5.0	1.2500	5.0000	
			LP13	1617ms	3	5.0	1.2500	3.7500	
			LP14	1817ms	4	5.0	1.2500	5.0000	
			굴착선공	LP15	2017ms	10	1.0	4.0	0.6500
	LP16	2517ms		10	1.0	4.0	0.6500	6.5000	
	LP17	3017ms		2	7.5		1.8750	3.7500	
	바닥공	LP18	3517ms	3	7.5		1.8750	5.6250	
		LP19	4017ms	4	7.5		1.8750	7.5000	
		LP20	4517ms	1	7.5		1.8750	1.8750	
		합 계				170	196.250	15.600	
					Emulsion ø32mm : 196.250kg NewFINEX ø17mm : 15.600kg STARTER : 1EA		MS 비전기뇌관 : 22EA LP 비전기뇌관 : 148EA Bunch Connector : 9EA		

• 계측 Sheet (41장)



Event Report

Date/Time Long at 21:24:15 January 27, 2015
 Trigger Source Geo: 0.127 mm/s
 Range Geo: 254 mm/s
 Record Time 2.0 sec at 1024 sps

Serial Number 2751 V 5.52 BlastMate II/477
 Battery Level 5.9 Vo/ts
 Calibration September 17, 2014 by Baytech Korea inc.
 File Name D751FP2E.4F0

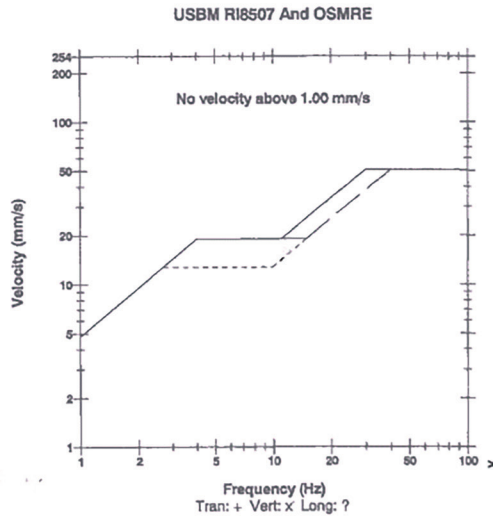
Notes
 Location: c 장원 (중사)
 Client: :
 User Name:
 Converted: January 27, 2015 22:44:30 (V8.12)

Extended Notes
 k

Post Event Notes

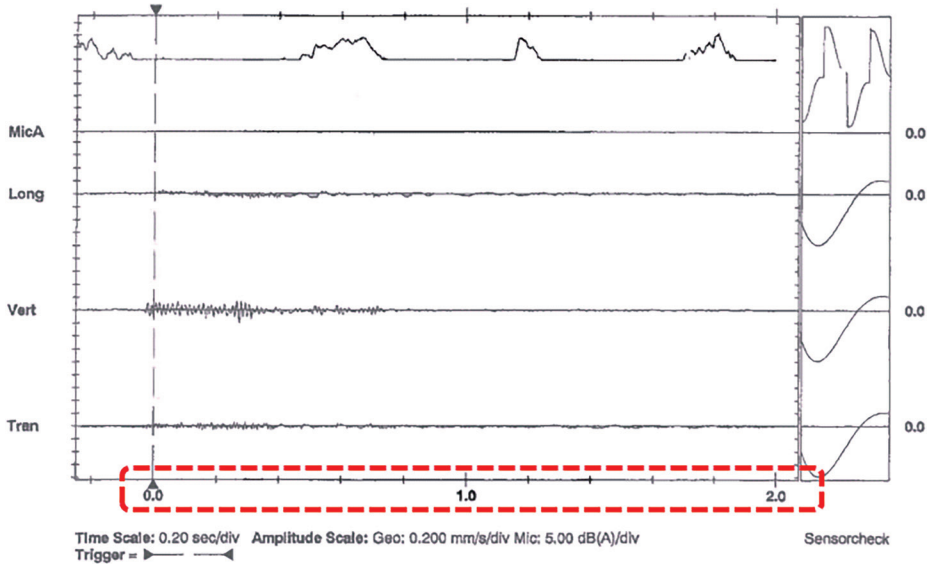
Microphone 'A' Weight
 PSPL 57.6 dB(A) at 1.477 sec
 ZC Freq N/A
 Channel Test Passed (Freq = 20.0 Hz Amp = 509 mv)

	Tran	Vert	Long	
PPV	0.111	0.0318	0.143	mm/s
ZC Freq	43	>100	85	Hz
Time (Rel. to Trig)	0.143	0.217	0.001	sec
Peak Acceleration	0.00497	0.00166	0.00663	g
Peak Displacement	0.00033	0.00001	0.00036	mm
Sensorcheck	Passed	Check	Passed	
Frequency	7.5	2.5	7.6	Hz
Overswing Ratio	3.8	2.0	3.7	



Peak Vector Sum 0.175 mm/s at 0.001 sec

N/A: Not Applicable



Printed: January 27, 2015 (V 8.12 - 8.12) Format Copyrighted 2006-2007 InstanTel, a division of VeriChip Corporation

● 시공사 계측자료 분석

- 시공사에서 제출한 42개(1차자료:35개+2차자료:7개)는 ○○축산 內에서 측정한 것이라 하건대, 측사가 광범위한 관계로, 구체적인 계측기 측정 장소가 명시되지 않았습니다.
- 계측 기록시간(Record Time)이 발파패턴도 TYPE-3는 진동여진과 소음까지 고려했다면 적어도 7초(sec) 정도로 해야 하나, 제출한 계측자료는 2초(sec)이며, LP19(초시: 4017ms)에서 지발당 최대장약량(7.5kg)인, 지반진동 및 소음은 계측되지 않음을 알 수 있습니다.
- 다시 말하면, 최대 지발당 장약량이 아닌 계측 값이므로, 신뢰할 수 없습니다.
- 야간 발파 년 월 일 시간은 다음과 같습니다.
 - 2015년 1월 27일 3회, 발파시간 : 21시 24분(야간,9시 24분)
 - 2015년 2월 04일 4회, 발파시간 : 21시 10분(야간,9시 10분)
 - 2015년 2월 05일 3회, 발파시간 : 20시 37분(야간,8시 37분)
 - 2015년 2월 09일 4회, 발파시간 : 21시 00분(야간,9시 00분)

● 전문가 의견서

- 발파에 관한 서류 즉, 발파작업일지, 출납장부, 화약사용허가 및 양도양수허가 등등 제출할 것을 요청하였으나, 시공사의 불이행으로, 제출한 최소한의 자료만으로 판단하기에 많은 어려움이 있었습니다.
- 계측자료(data sheet)는 전술한 바와 같은 이유로 신뢰할 수 없어, 다음과 같은 지반진동 式 을 적용, 추정하기로 한다.

< 국토교통부 도로공사 노천발파설계 · 시공지침 설계식(06. 12) >

지반진동 추정식	$V = 200 \left(\frac{D}{\sqrt{W}} \right)^{-1.6}$	V = 진동속도 (cm/sec) W = 지발당 장약량 (Kg) D = 폭원에서 측정 지점까지 거리(m)
-------------	--	---

- 윗 식에 거리(m) 및 지발당 장약량(kg) 각각 代入 하면

○○방향(STA:1+740,W:4.0 5kg)	$V = 200 \left(\frac{415}{\sqrt{4.05}} \right)^{-1.6}$	415m 일때: 0.0396cm/sec 440m 일때: 0.0361cm/sec
○○방향 (STA:1+660,W:7.5kg)	$V = 200 \left(\frac{485}{\sqrt{7.5}} \right)^{-1.6}$	485m 일때 : 0.0506 cm/sec 520m 일때 : 0.0452 cm/sec
○○방향 (STA:1+600,W:7.5kg)	$V = 200 \left(\frac{535}{\sqrt{7.5}} \right)^{-1.6}$	535m 일때 : 0.0432cm/sec 560m 일때 : 0.0402cm/sec

- 환경분쟁 사건 배상액 가축피해 수인한도

피해현황	평가방법 ^{주1)}	피해인정기준	비고
성장지연, 수태율저하, 산자수감소, 생산성저하 등	Leq, 5min	소음 60dB(A)	주2)
		0.02cm/sec	
폐사, 유산, 사산, 압사, 부상 등	Lmax	소음 70dB(A)	
		0.05cm/sec	

주1) 평가방법

구분		성장지연, 수태율저하, 산자수감소, 생산성저하 등	폐사, 유산, 사산, 압사,부상 등
소음	발파·항타 등 충격성 소음	Lmax	Lmax
진동	발파·항타 등 충격성 진동	Vpeak	Vpeak

주2) 인과관계 검토기준 외에 축종, 사육환경, 배경소음·진동, 소음·진동 발생 특성, 피해유형 등에 대한 신중한 검토를 거쳐 피해 발생 여부를 평가하여야 한다.

- 결론 : 시공사에서 제출한 발파에 관한 자료를 근거로 다음과 같이 결론합니다.
 - 당 현장 지반진동 추정값은 위의 표와 같이 0.03 96~0.0506cm/sec로 나타나며, 환경분쟁 사건 배상액 가축피해 수인한도(0.02~0.05cm/sec)보다 상회하므로 가축(돼지)에 피해 개연성 인과관계가 있었을 것으로 판단합니다.
 - 또한, 계측 기록시간(Record Time)이 진동 여진 및 소음까지 고려한다면 발파지속시간이 약7초(sec)이므로, 축사 내 건물 공명현상을 예상한다면, 발파 진동값은 추정값 보다 상회했을 것이라 판단됩니다.
 - 소음은 공사장(터널)과 축사 사이에 많은 장애물(공장건물, 나무 숲, 고저)이 있어, 추정하기 곤란합니다.

2) 가축분야 전문가 의견

가) 서론

- ○○, ○○○○○○도로 4공구 공사장 소음, 진동으로 인한 ○○시 ○○면 ○○대로 259번길 75-8 번지에 위치한 ○○○씨 농장(대상가축: 돼지)의 피해를 객관적인 자료들을 바탕으로 평가하여 민원인과 시공사간의 분쟁 해결을 목적으로 작성되었으며, 산출 범위는 다음과 같다.
- ○○, ○○○○○○도로 4공구 공사장 주변에 위치한 ○○ 농장 가축 피해 원인 규명
- 공사로 인한 피해가 확인될 시 정확한 피해액 산정

< ○○○씨 농가현황 >



나) 평가 방법

- 평가 대상축
 - ○○시 ○○면 ○○대로 259번길 75-8 번지 ○○ 농장 내 사육하는 가축
 - 농가 현황

< ○○농장 농가현황 및 생산성 자료 >

(‘15.07.01~’16.06.30. ○○○농협 제공)

구분	'15.7.1	'15.8.1	'15.9.1	'15.10.1	'15.11.1	'15.12.1	'16.1.1	'16.2.1	'16.3.1	'16.4.1	'16.5.1	'16.6.1	합계	평균	목표값
상시모돈수	174.5	175.6	173.1	171.4	171	180.5	180.3	182.3	190.5	193.3	188.5	177.1	2158.1	179.8	0
후보돈포함 상시모돈수	176.6	176.7	191.3	202.2	213	226.3	228.3	220.4	211	212.8	217.8	209.9	2486.3	207.2	0
기말재고 모돈평균산차	3.4	3.4	3.2	3.3	3.2	2.9	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6	2.4	35.7	3	3
도태모돈 평균산차	3.8	5	4.3	5	2.5	4.6	4.6	5.3	5.7	6	5.7	5.9	58.4	4.9	0

구분	'15.7.1	'15.8.1	'15.9.1	'15.10.1	'15.11.1	'15.12.1	'16.1.1	'16.2.1	'16.3.1	'16.4.1	'16.5.1	'16.6.1	합계	평균	목표값
기초모돈 재고두수	181	176	184	197	203	222	228	223	214	212	217	219	2476	206.3	0
기말모돈 재고두수	176	183	198	203	222	228	223	214	212	217	219	207	2502	208.5	0
모돈도태율	33.7	6.7	14.1	13.7	14.2	98.8	71.8	62.1	92.7	31.5	68.7	103	610	50.8	0
모돈전입율	0	60.3	112.5	54.9	149.4	143.5	39.2	6.9	80.3	62.9	81.2	48.1	839.2	69.9	40
모돈폐사율	0	0	7	0	0	6.5	0	6.9	0	0	0	0	20.4	1.7	0
교배모돈 평균산차	3.4	3.4	3.9	4.5	3.5	2.9	3.5	3.2	2.1	2.3	3.1	2.2	38	3.2	0
교배복수	46	41	53	32	45	57	35	58	42	43	51	41	544	45.3	0
초교배복수	4	0	0	0	9	16	9	20	22	6	1	13	100	11.1	0
평균초교배 일령	241	0	0	0	244	243	244	244	243.3	243	242	243.5	2187.8	243.1	260
평균재귀일	5.2	5.1	6.2	5.3	비육돈	5.6	6.8	5.6	5.5	5.5	6.7	5.4	68.6	5.7	5.5
7일내재귀율	97.1	100	88.9	100	96.9	100	91.7	89.5	93.3	96.9	87.5	100	1141.8	95.2	90
분만예정복수	52	44	34	45	51	43	45	33	59	43	40	56	545	45.4	0
임신사고 1차재발	3	3	1	3	5	5	3	4	1	2	0	3	33	3	0
임신사고 2차재발	0	1	3	1	1	1	1	0	0	0	0	1	9	1.3	0
임신사고 기타재발	2	2	0	2	2	1	3	1	1	1	1	2	18	1.6	0
유산	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
도태	1	2	2	0	4	1	0	2	10	4	3	5	34	3.4	0
폐사	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0
임돈판매	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5	0
분만예정돈 임신사고복수	6	8	6	6	13	9	7	7	12	7	4	11	96	8	0
분만복수	46	36	28	39	38	34	38	26	47	36	36	40	444	37	0
분만율	88.5	81.8	82.4	86.7	74.5	79.1	84.4	78.8	79.7	83.7	90	80.4	990	82.5	93
보정분만율	90.2	85.7	87.5	86.7	82.6	82.9	84.4	83.9	95.9	92.3	97.3	88.2	1057.6	88.1	88
임신사고 1차재발 (사고일)	3	4	5	3	4	1	2	0	3	2	5	2	34	3.1	0
임신사고 2차재발 (사고일)	1	0	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	5	1.3	0
임신사고 기타재발 (사고일)	2	2	2	2	0	2	0	0	2	3	4	4	23	2.6	0
유산 (사고일)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
도태 (사고일)	4	1	2	0	1	12	3	5	4	0	3	3	38	3.8	0

< ○○농장 농가현황 및 생산성 자료 >

(‘15.07.01~‘16.06.30. ○○○농협 제공)

구 분	'15.7.1	'15.8.1	'15.9.1	'15.10.1	'15.11.1	'15.12.1	'16.1.1	'16.2.1	'16.3.1	'16.4.1	'16.5.1	'16.6.1	합 계	평 균	목표값
폐사 (사고일)	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0
임도판매 (사고일)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	5	0
총사고두수 (사고일)	10	7	11	7	5	16	5	5	9	6	12	14	107	8.9	0
평균임신 기간	114.2	113.9	114.3	113.9	114.1	114.4	113.9	114	113.7	114.3	113.9	113.6	1368.2	114	114
총산	563	434	378	427	441	420	483	335	587	443	416	500	5427	452.3	0
실산	546	387	346	399	415	405	436	296	534	402	387	451	5004	417	0
미라	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
미라분만 모돈수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
평균총산	12.2	12.1	13.5	10.9	11.6	12.4	12.7	12.9	12.5	12.3	11.6	12.5	147.2	12.3	14
평균실산	11.9	10.8	12.4	10.2	10.9	11.9	11.5	11.4	11.4	11.2	10.8	11.3	135.7	11.3	13
생시자돈 사고율	3	10.8	8.5	6.6	5.9	3.6	9.7	11.6	9	9.3	7	9.8	94.8	7.9	8
미라율	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
수태율 (46일까지)	92.3	86.4	82.4	86.7	78.4	83.7	84.4	87.9	79.7	86	92.5	83.9	1024.3	85.4	95
분만모돈 평균산차	3.6	3.9	4.6	4.3	4.2	5	4.9	5.8	3.5	4	4.9	3.2	51.9	4.3	0
이유모돈 두수	47	31	36	37	34	35	39	32	34	38	38	42	443	36.9	0
이유복수 (대모돈포함)	47	31	36	37	34	36	40	35	34	38	38	42	448	37.3	0
평균이유 두수	10.9	10.5	10.3	10.3	9.7	10.5	10.9	11.7	9.6	11.2	10.7	9.9	126.2	10.5	12
평균이유두수 (대모포함)	10.9	10.5	10.3	10.3	9.7	10.2	10.6	10.7	9.6	11.2	10.7	9.9	124.6	10.4	0
평균이유일령 (대모제외)	21.8	21.6	20.7	20.5	21.2	21.7	21.5	23.3	20.6	20.7	20.9	20.3	254.8	21.2	0
재포유모돈 두수	0	0	0	0	0	1	1	3	0	0	0	0	5	1.7	0
이유전폐사율 (기간중)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		7
총이유자돈수	510	325	371	381	329	366	424	374	328	424	406	415	4653	387.8	0
총이유자돈수 (부분이유포함)	510	325	371	381	329	366	424	374	328	424	406	415	4653	387.8	0
평균포유기간	21.8	21.6	20.7	20.5	21.2	21.3	21.2	22.4	20.6	20.7	20.9	20.3	253.2	21.1	28
평균 비생산일수	26.3	40.1	37.3	28	37.9	42.1	27.2	31.8	27.6	34.6	30	30.7	393.6	32.8	15
모돈회전율	2.48	2.38	2.43	2.53	2.38	2.43	2.43	2.5	2.57	2.42	2.52	2.45	29.52	2.46	2.46
PSY	26.9	24.9	25.1	26.1	23	25.4	26.4	29.2	24.8	27	26.9	24.2	309.9	25.8	29.6
농장PSY	34	21.7	24.8	25.4	22	24.4	28.3	25	21.9	28.3	27.1	27.7	310.6	25.9	0

< ○○농장 농가현황 및 생산성 자료 >

('14.07.01~'15.06.30. ○○○농협 제공)

구 분	'14.7.1	'14.8.1	'14.9.1	'14.10.1	'14.11.1	'14.12.1	'15.1.1	'15.2.1	'15.3.1	'15.4.1	'15.5.1	'15.6.1	합 계	평 균	목표값
상시모돈수	176.4	173	173	172.8	171	170	169.5	171.4	174.6	174.9	177	177	2080.6	173.4	0
후보돈포함 상시모돈수	176.4	173	173	173.1	178.4	185.2	193.5	192.9	186	178.7	181	181	2172.2	181	0
기말재고모돈 평균산차	1.5	1.7	1.9	2.1	2.2	2.3	2.3	2.4	2.7	2.8	3	3.1	28	2.3	3
도태모돈 평균산차	1.2	1	0	2	0	2	2	2.4	2.5	0	0	0	13.1	1.9	0
기초모돈 재고두수	178	173	173	173	172	181	187	195	190	177	181	181	2161	180.1	0
기말모돈 재고두수	173	173	173	173	181	187	195	190	177	181	181	181	2165	180.4	0
모돈도태율	33.4	6.8	0	6.8	0	6.9	27.8	30.4	80.9	0	0	0	193	16.1	0
모돈전입율	0	6.8	0	6.8	64	48.5	83.4	0	0	27.8	0	0	237.3	19.8	40
모돈폐사율	0	0	0	6.8	0	0	0	7.6	6.7	0	0	0	21.1	1.8	0
교배모돈 평균산차	1.5	2	2.2	2.3	2.5	2.2	3	2.6	2.2	3	3.2	3.7	30.4	2.5	0
교배복수	56	36	34	46	51	42	48	35	42	48	36	46	520	43.3	0
초교배복수	0	0	0	0	0	1	1	9	15	4	0	0	30	6	0
평균초 교배일령	0	0	0	0	0	249	244	244	259.3	303.8	0	0	1300.1	260	260
평균 재귀일	5	5	5.3	6.2	5.6	7	8.4	5.4	5.9	5.3	5.6	5.1	69.8	5.8	5.5
7일내 재귀율	100	100	100	94.7	97.6	94.4	94.6	100	96.3	100	96.6	100	1174.2	97.9	90
분만 예정복수	43	41	43	56	47	41	39	40	53	35	48	35	521	43.4	0
임신사고 1차재발	5	4	8	6	12	3	4	5	2	2	4	0	55	5	0
임신사고 2차재발	0	1	0	1	1	0	1	2	1	0	1	0	8	1.1	0
임신사고 기타재발	6	7	1	2	0	4	3	2	3	1	0	2	31	3.1	0
유산	0	0	0	0	0	0	1	3	6	1	3	3	17	2.8	0
도태	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	3	1	9	1.3	0
폐사	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0
임돈판매	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
분만예정돈 임신사고복수	11	13	10	10	14	7	10	13	12	4	12	6	122	10.2	0
분만복수	32	28	33	46	33	34	29	27	41	31	36	29	399	33.3	0
분만율	74.4	68.3	76.7	82.1	70.2	82.9	74.4	67.5	77.4	88.6	75	82.9	920.4	76.7	93

< ○○농장 농가현황 및 생산성 자료 >

('14.07.01~'15.06.30. ○○○농협 제공)

구분	'14.7.1	'14.8.1	'14.9.1	'14.10.1	'14.11.1	'14.12.1	'15.1.1	'15.2.1	'15.3.1	'15.4.1	'15.5.1	'15.6.1	합 계	평 균	목표값
보정분만율	74.4	70	78.6	83.6	71.7	82.9	76.3	69.2	77.4	88.6	81.8	85.3	939.8	78.3	88
임신사고 1차재발 (사고일)	6	12	4	4	4	2	3	3	0	4	2	2	46	4.2	0
임신사고 2차재발 (사고일)	1	0	1	1	2	1	0	1	0	0	0	4	11	1.6	0
임신사고 기타재발 (사고일)	2	0	4	1	4	1	4	0	0	1	5	0	22	2.8	0
유산 (사고일)	0	0	0	0	0	3	3	5	6	0	0	0	17	4.3	0
도태 (사고일)	2	1	0	1	0	0	3	0	3	0	0	0	10	2	0
폐사 (사고일)	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	1	0
임돈판매 (사고일)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
총사고두수 (사고일)	11	13	9	8	10	7	13	10	9	5	7	6	108	9	0
평균임산기간	114.9	114.2	113.4	114.1	114.3	114.3	114	114.6	114	113.7	114.3	114.4	1370.2	114.2	115
총산	333	292	392	562	318	400	326	336	523	395	405	338	4620	385	0
실산	325	289	371	539	316	381	315	329	509	386	388	309	4457	371.4	0
미라	0	0	3	0	0	2	1	0	8	0	1	0	15	3	0
미라분만 모든수	0	0	2	0	0	2	1	0	2	0	1	0	8	1.6	0
평균총산	10.4	10.4	11.9	12.2	9.6	11.8	11.2	12.4	12.8	12.7	11.3	11.7	138.4	11.5	14
평균실산	10.2	10.3	11.2	11.7	9.6	11.2	10.9	12.2	12.4	12.5	10.8	10.7	133.7	11.1	13
생체중신율	2.4	1	5.4	4.1	0.6	4.8	3.4	2.1	2.7	2.3	4.2	8.6	41.6	3.5	8
미라율	0	0	0.8	0	0	0.5	0.3	0	1.5	0	0.2	0	3.3	0.7	0
수태율 (46일까지)	86	82.9	79.1	83.9	72.3	85.4	82.1	77.5	92.5	91.4	81.3	85.7	1000.1	83.3	95
분만모든 평균산차	2	2.3	2.5	2.5	2.2	3.3	3.5	3.3	3.4	3.5	3.8	3.5	35.8	3	0
이유모든 두수	43	35	28	36	45	25	38	23	33	41	29	33	409	34.1	0
이유복수 (대모포함)	44	35	28	37	45	25	38	24	35	42	30	33	416	34.7	0
평균이유 두수	9.9	9.8	9.6	10.7	10.6	9	10.3	10.9	11.4	12.2	10.9	9.9	125.2	10.4	12
평균이유복수 (대모포함)	9.7	9.8	9.6	10.4	10.6	9	10.3	10.5	10.8	11.9	10.6	9.9	123.1	10.3	0
평균이유일령 (대모제외)	22.8	24.2	22	21.4	22	21.1	21.7	20.5	21.3	24.8	25.5	26.1	273.4	22.8	0

구분	'14.7.1	'14.8.1	'14.9.1	'14.10.1	'14.11.1	'14.12.1	'15.1.1	'15.2.1	'15.3.1	'15.4.1	'15.5.1	'15.6.1	합계	평균	목표값
재포유모든 두수	1	0	0	1	0	0	0	1	2	1	1	0	7	1.2	0
이유전폐사율 (기간중)	0	0	0	0	1.4	0	0	0	0	0	3.4	0	4.8	2.4	7
총이유자돈수	426	342	268	384	478	225	393	251	377	500	317	326	4287	357.3	0
총이유자돈수 (부분이유포함)	426	342	268	384	478	225	393	251	377	500	317	326	4287	357.3	0
평균포유기간	22.6	24.2	22	21.4	22	21.1	21.7	19.8	20.9	24.4	25.1	26.1	271.3	22.6	28
평균비생산 일수	38.3	34.8	31	42	57.4	50.8	51	36	35.7	26.6	30.6	32.9	467.1	38.9	15
모든회전율	2.35	2.47	2.52	2.29	2.16	2.31	2.42	2.5	2.4	2.4	2.41	2.39	28.62	2.39	2.46
PSY	23.3	24.2	24.1	24.5	23	20.7	25	27.2	27.4	29.2	26.4	23.6	298.6	24.9	29.6
농장PSY	29.5	23.7	18.5	26.6	33.1	15.6	27.2	17.4	26.1	34.6	21.9	22.6	296.8	24.7	0

● 연구방법

- 본 연구의 특성이 장기간의 공사기간(총 공사기간: 2011년 11월 11일 ~2017년 12월 27일; 실제 피해발생기간 2014년 12월~2015년 3월까지 약 4개월) 중에서 발생한 피해를 토대로 피해액을 결정하는데 경상남도, 시공사(주)○○과 농장주간의 합의하에 2017년 8월 2일 하루에 걸친 현장조사, 피해자료, 피해자 진술 및 공사자료를 토대로 연구 진행
- 본 연구에서는 1) 현장조사, 2) 분석이 가능한 시료의 분석, 3) 사실입증 자료의 수집 및 분석 등의 방법을 이용

● 조사항목

- 피해 농장의 입지조건

생산성 저하의 주원인이 농장 측에 있는지를 알아보기 위하여 농장주변의 환경, 경영주의 경영능력, 가축의 생산 환경 및 시설 수준 등 조사

- 발파 실적

민원인이 피해의 주 요인이라고 주장하고 있는 발파음(또는 진동)의 발생 사실을 확인하기 위하여 피해 농장 측에서 진술한 내용과 시공사(주)○○에서 제공한 공사계획표와 실제 공사내용을 조사하였으며, 이와 관련된 문헌 참조

- 가축 보유현황

- 보상근거를 확보하기 위하여 가축보유현황을 현장에서 확인하였으며, 사육하고 있는 돼지에 대한 사양 및 급이 현황, 질병 발생 현황, 사육시설 현황 등을 사진 촬영 및 경영주의 진술을 통하여 기록을 확보하고 이를 평가 근거로 이용

- 가축 생산실적

- 피해농장의 발전과정과 생산 잠재력을 평가하기 위하여 농장 개설 이후 현재까지의 경영상황을 탐문 조사하였으며, 피해발생 전의 가축 생산 실적은 출하(판매)실적, 구입실적 및 경영주의 진술로부터 제공받은 생산실적과 ○○양돈농협의 생산자료를 근거로 평가

- 가축 피해조사

- 가축의 폐사, 성장지연, 수태율 감소 및 외과적 상해 등으로 인한 가축의 피해 사실을 검증하기 위하여 진단서, 사진, 정기적 임신감정, 육안적 소견 및 임상 수의학적 관점에서 조사

- 사료 섭취량

- 가축에 대한 두당 매월 배합사료 소비량과 두당 매월 배합사료 비용은 경우 축협 기준에 의거 산정

- 신체검사 및 전염성 질환검사

- 농장의 개체를 대상으로 신체검사는 육안적 소견으로 평가하였고 및 전염성 질환검사는 농장주의 진술을 토대로 평가

- 가축의 가격

- 보상의 기준을 마련하기 위하여 사육한우의 연령계층별 가격을 농협중앙회 유통자료, 축산물등급판정소, 농산물품질관리원 통계자료 등을 이용, 또는 경영주의 판매기록에 근거하여 산정

- 원인분석

- 가축의 폐사, 성장지연, 수태율 감소 및 외과적 상해 등 요인을 계통화 하여 가능성이 높은 요인부터 영향을 추적하였으며, 참고문헌의 내용과 공사후

의 가축의 폐사, 성장지연, 수태율 감소 및 외과적 상해 등에 대한 조사결과를 토대로 분석

다) 피해액 평가

- 손실액 산정기간 : 2014년 12월~2015년 3월까지 약 4개월
- 가축 피해부분
 - 모돈의 폐사(2두) 등에 의한 모돈의 손실액은 가축 피해금액 산정식의 기준 예를 준용하여 피해 기간 모돈의 평균시세 적용
 - 자돈의 폐사(108두) 등에 의한 자축의 손실액은 가축 피해금액 산정식의 기준 예를 준용하여 피해 기간 자돈의 평균시세 적용
 - 유산 및 사산 등(17복)에 의한 손실액은 가축 피해금액 산정식의 기준 예를 준용하여 모돈이 정상 분만을 하였을 경우를 가상하여 자돈의 평균시세 적용
 - 비육돈의 성장지연에 의한 손실액은 가축 피해금액 산정식의 기준 예를 준용하여 피해 기간 전체 비육돈(월 평균 1,969두; 농장주자료)의 성장지연에 따른 피해율을 비육돈 평균시세 적용
 - 모돈의 수태율 저하에 의한 자돈 생산 손실액은 가축 피해금액 산정식의 기준 예를 준용하여 피해 기간 전체 분만 모돈 수(월 평균 45복; 부경자료)의 수태율 저하에 따른 피해율을 자돈 평균시세 적용
 - 육질저하에 의한 생산 손실액은 가축 피해금액 산정식의 기준 예를 준용하여 피해 기간 전체 비육돈 수(월 평균 1,969두; 농장주 자료)의 육질 저하에 따른 피해율을 비육돈 평균시세 적용

라) 피해액 산정결과

- 가축의 피해액 산정
 - 본 공사로 인하여 발생한 돼지의 피해는 공사이전과 공사이후의 현황조사를 토대로 농가의 생산성을 산정하고자 하였으나, 이에 대한 자료(생산실적, 출하실적, 판매실적 등)가 구비되어 있지 않아, ○○○○농협에서 제공한 자료를 토대로 추정

- 농장주는 공사로 인한 폐사체가 모돈 2두, 사산과 모돈의 강제 도태(17두), 유산한 복수(17복)에 대한 피해를 주장하였으며, 수의사의 진단서를 구비
- 이러한 폐사 및 강제 도축에 의한 피해 이외에도, 사육중인 모돈의 수태율 저하, 자돈생산 저하, 포유자돈 폐사, 성장지연 공태일 증가에 의한 사료비용 및 비육돈의 육질저하에 따른 피해에 대한 자료가 정확하게 구비되어 있지 않아, 농장주의 진술과 ○○○○농협이 제공한 자료를 토대로 피해액을 산정
- 본 조사를 통해 발파현장 및 농장주변에서 2014년 12월~2015년 3월(4개월)간 발파에서 추정되는 진동치는 0.0396~0.0506cm/sec으로 추정
- 이를 토대로 피해율을 모돈폐사는 5~15%로, 그 외 자돈폐사, 유사산, 성장지연, 수태율저하, 산자수 감소, 육질저하는 5~20%가 기준으로 되어있으나, 추정진동치가 0.0506cm/sec로 나타나 모돈폐사를 포함한 그 외의 모든 피해율을 5~10% 이내로 산정(2015년도 중앙환경분쟁조정위원회 기준).

< 진동에 의한 돼지 피해 발생률 >

구분	진동속도(cm/sec)별 피해정도(%)				비고
	0.02-0.05	0.05-0.1	0.1-0.5	0.5-1.0	
모돈폐사	-	5-15	15-30	30% 이상	
자돈 압/폐사	-	5-20	20-40	40% 이상	
유사산	-	5-20	20-40	40% 이상	
성장지연	5 미만	5-20	20-40	40% 이상	
수태율/산자수 저하	5 미만	5-20	20-40	40% 이상	
육질 저하	5 미만	5-20	20-40	40% 이상	

● 피해액 평가결과

- 모돈 폐사 피해액

= 폐사수 × 시세 × 피해율 (5~10%)

= 2두 × [(모돈시세 700,000원)] × (0.05~0.10)

= 2 × (700,000원) × (0.05~0.15) = 70,000원~140,000원

(시세는 농장주 진술 및 시가 반영)

- 자돈 폐사에 따른 피해
 - = 폐사수 × 분만자돈시세 × 피해율(5~10%)
 - = (108두 × 80,000원) × (0.05~0.10)
 - = 432,000원~864,000원 (시세는 농장주 진술 및 싯가 반영)
- 유산 및 사산에 따른 피해액
 - = 유사산복수 × 평균 분만률 (82.5%;부경자료) × 평균산자수 (○○자료)
 - × 분만자돈시세 × 피해율 (5~10%)
 - = 17복 × 0.825 × 11.3두 × 80,000 × (0.05~0.10)
 - = 633,930원~1,267,860원(시세는 농장주 진술 및 싯가 반영)
- 비육돈 성장지연 손실액
 - = 월 평균 비육 출하두수(○○자료) × 공사기간 × 비육돈 시세 × 피해율(5~10%)
 - = 361두 × 4 × 300,000(원) × (0.05~0.10)
 - = 21,660,000원~43,320,000원(시세는 농장주 진술 및 싯가 반영)
- 모든 수태율 저하 및 산자수 감소에 따른 피해액
 - = 월평균복수(○○자료) × 공사기간 × 분만자돈 시세 × 피해율(5~10%)
 - = 45 × 4 × 80,000원 × (0.05~0.10)
 - = 720,000원~1,440,000원(시세는 농장주 진술 및 싯가 반영)
- 비육돈 육질 저하에 따른 피해액
 - = 월평균출하두수 (○○자료) × 공사기간 × 비육돈 평균 출하 시세
 - (부경자료) × 피해율(5~10%)
 - = 361두 × 4 × (81 kg × 4,955원) × (0.05~0.10)
 - = 28,977,831원~57,955,662원(○○○○농협자료)
- 총 피해액 : 52,493,761원~104,987,522원

5 인과관계 검토

가. 환경피해에 대한 무과실책임 원칙

1) 내용

- ‘사업활동으로부터 발생하는 환경오염 및 환경훼손을 방지하기 위한 필요한 조치를 하여야 하며, 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 경우 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함이 원칙’임에 따라 오염원인자가 공사장 소음·진동 관리기준 등을 준수하였다 하더라도 환경피해가 발생하는 경우에는 이에 상응하는 피해 배상의 책임을 져야 할 것임.

2) 관련 규정

- 「환경정책기본법」 제5조(사업자의 책무)
- 「환경정책기본법」 제7조(오염원인자 책임원칙)
- 「환경정책기본법」 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)

나. 발파 공사장 소음·진동으로 인한 가축(돼지) 피해여부

- 가축피해 인과관계 검토기준

피해유형	평가방법		피해인정 기준	비고
성장지연, 수태율 저하, 산자수 감소, 생산성 저하 등	충격성 소음·진동	최대 Lmax Vpeak	60dB(A) 0.02cm/s	
	건설장비 소음	평균 Leq, 5분		
폐사, 유산, 사산, 압사, 부상 등	충격성 소음·진동	최대 Lmax Vpeak	70dB(A) 0.05cm/s	
	건설장비 소음	최대 Lmax		

- 소음에 의한 가축(돼지) 피해 발생률

(단위 : %)

dB(A) \ 현황		60-70	70-80	80-90	90 이상
돼지	모든폐사		5미만	5-20	20% 이상
	자돈압·폐사		5-15	15-30	30% 이상
	유·사산		5-15	15-30	30% 이상

dB(A) \ 현황		60-70	70-80	80-90	90 이상
		60-70	70-80	80-90	90 이상
돼지	성장지연	5 미만	5-15	15-35	30% 이상
	수태율 저하	5 미만	5-15	15-30	30% 이상
	산자수 감소	5 미만	5-15	15-30	30% 이상
	육질저하	5 미만	5-15	15-30	30% 이상

※ 관련 근거 : 환경분쟁사건 배상액 산정기준표('16.12월, 중앙환경분쟁조정위원회)

< 진동에 의한 가축(돼지) 피해 발생률 >

(단위 : %)

현황 \ cm/s		0.02~0.05	0.05~0.1	0.1~0.5	0.5~1.0
		0.02~0.05	0.05~0.1	0.1~0.5	0.5~1.0
돼지	모든폐사		5-15	15-30	30% 이상
	자돈압·폐사		5-20	20-40	40% 이상
	유·사산		5-20	20-40	40% 이상
	성장지연	5 미만	5-20	20-40	40% 이상
	수태율 저하	5 미만	5-20	20-40	40% 이상
	산자수 감소	5 미만	5-20	20-40	40% 이상
	육질저하	5 미만	5-20	20-40	40% 이상

※ 관련 근거 : 환경분쟁사건 배상액 산정기준표('16.12월, 중앙환경분쟁조정위원회)

- 소음·진동분야 전문가는 “피신청인 제출한 발파에 관한 자료를 근거로 추정된 진동 추정값이 0.0396~0.0506cm/sec로 나타나며, 환경분쟁 사건 배상액 가축피해 수인한도 0.02~0.05cm/sec보다 상회하므로 가축(돼지) 피해 개연성 인과관계가 있었을 것으로 판단된다.”는 의견을 제시하는 등 발파 작업에서 발생하는 진동으로 인하여 신청인의 가축(돼지) 피해 발생 개연성을 인정함.
- 피신청인은 신청인이 발파작업으로 인한 피해를 주장하는 2014.12.01.~2015.04.30.까지 총 143일간 발파작업을 실시하였으나 계측자료는 22일 동안 42회의 계측 자료를 제출하였으며, 소음은 최소 50dB(A)이하에서 최대 73dB(A), 진동은 최소 0.0127cm/sec에서 최대 0.0587cm/sec로 계측한 자료를 제출함.
- 소음·진동분야 전문가는 “피신청인 제출한 진동 계측값은 계측기록시간의 부적정으로 인하여 신뢰할 수 없고, 계측 기록시간(Record Time)이 진동 여진 및 소음까지 고려한다면 발파지속시간이 약7초(sec)이므로, 측사 내건물 공명현상을 예상한다면, 발파 진동값은 추정값 보다 상회했을 것이라 판단된다.”고 의견을 제시하고 있음.

- 피 신청인이 제출한 공사장 소음·진동 측정자료는 전문가 의견과 같이 계측 기록시간이 부적정하며, 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제9조에 따른 형식승인된 측정기기를 사용한 측정자료는 아니지만, 피신청인이 발파작업 내역(이격거리, 지발당 장약량, 화약사용량 등)을 미제출하여 발파로 인한 소음·진동도를 평가할 자료가 부족한 상황에서, 피신청인이 신청인 측사 근처에 소음·진동을 측정한 결과이며,
- 소음·진동 측정 위치는 측사를 조금 지난 측사부지경계 밖에서 측정하였으나 측정된 진동도가 0.0127~0.0587cm/sec로, 전문가가 제시한 추정 진동도 0.0396 ~0.0506cm/sec가 측정 진동도 범위를 포함함
- 더불어, 소음·진동분야 전문가 의견 중 “발파지속시간에 따른 건물 내 공명현상을 예상한다면, 진동값은 추정값을 상회하였을 것”이라는 내용을 보면 발파작업에서 발생하는 진동으로 피신청인 신청인 둔사 주변에서 측정한 진동 계측값과 비슷한 진동값이 발생하였을 것으로 추정되므로 신청인의 가축(돼지)의 폐사, 유산, 사산, 압사, 부상 등 피해 발생 개연성이 인정됨.
- 그리고 피신청인 제출한 계측된 소음 최대값이 73dB(A)로 소음으로 인한 가축(돼지) 피해를 입었을 개연성이 인정됨.

6 배상수준 검토

가. 배상책임

- 전문가 의견 및 인과관계에 따라 오염원인자인 (주)○○은 환경정책기본법 제7조(오염원인자 책임원칙) 및 같은 법 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) 규정에 따라 환경오염(공사장 소음·진동)으로 인한 가축(돼지) 피해구제에 소요되는 비용을 부담하는 배상의 책임이 있음.

나. 배상범위

- 전문가 의견 및 인과관계에 따라 피신청인인 (주)○○의 ○○○○○○ 건설공사 제4공구 건설 공사장 발파 소음·진동으로 인한 피해에 대하여는 배상이 인정됨.

- 신청인의 피해는 전문가 의견에 따라 손실액 산정기간은 2014년 12월~2015년 3월까지 약4개월로 하며, 산정기간 내 모든 폐사, 자돈 폐사, 유산 및 사산, 비육돈 성장지연, 모든 수태율 저하 및 산자수 감소, 비육돈 육질 저하에 따른 피해 포함

다. 배상수준

- ○○○○○○ 건설공사 제4공구 건설 공사장 발파 소음·진동으로 인한 모든 폐사, 자돈 폐사, 유산 및 사산, 비육돈 성장지연, 모든 수태율 저하 및 산자수 감소, 비육돈 육질 저하 등이 발생할 개연성이 있음.
- 피신청인 제출한 자료를 근거로 소음·진동 전문가가 추정된 진동값은 최대 0.0506cm/sec이며, 피신청인이 제출한 공사장 발파 소음·진동을 신청인 측사에서 측정한 최고 소음도는 73dB(A), 최고 진동속도 0.0587cm/sec로, 돼지의 모든 폐사, 자돈 폐사, 유산 및 사산, 비육돈 성장지연, 모든 수태율 저하 및 산자수 감소, 비육돈 육질 저하에 따른 피해로 인하여 5~20% 가축(돼지)피해가 발생하는 것으로 평가됨.
- 전문가 의견, 중앙환경분쟁조정위원회 환경분쟁사건 배상액 산정기준 등을 종합하여 다음과 같이 소음·진동으로 인한 피해율을 산정하고자 함.

< 진동(소음)으로 인한 가축 피해율 >

피해내용	피해기준	적용피해율 (%)	비고
모든 폐사	◦진동속도 0.0587cm/sec ◦소음 73dB(A)	7	
자돈 폐사		8	
유산 및 사산		8	
비육돈 성장지연		8	
수태율 저하 및 산자수 감소		8	
비육돈 육질 저하		8	

라. 배상액 산정

- 모든 폐사 피해액
 - = 폐사수 × 시세 × 피해율 7%
 - = 2두 × 700,000원 × 0.07 = 98,000원
- 자돈 폐사에 따른 피해
 - = 폐사수 × 분만자돈시세 × 피해율 8%
 - = 108두 × 80,000원 × 0.08 = 691,200원
- 유산 및 사산에 따른 피해액
 - = 유사산복수 × 평균 분만률 × 평균산자수 × 분만자돈시세 × 피해율 8%
 - = 17복 × 0.825 × 11.3두 × 80,000원 × 0.08 = 1,014,288원
- 비육돈 성장지연 손실액
 - = 월 평균 비육 출하두수 × 공사기간 × 비육돈 시세 × 피해율 8%
 - = 361두 × 4 × 300,000원 × 0.08 = 34,656,000원
- 모든 수태율 저하 및 산자수 감소에 따른 피해액
 - = 월평균복수 × 공사기간 × 분만자돈 시세 × 피해율 8%
 - = 45 × 4 × 80,000원 × 0.08 = 1,152,000원
- 비육돈 육질 저하에 따른 피해액
 - = 월평균출하두수 × 공사기간 × 비육돈 평균 출하 시세 × 피해율 8%
 - = 361두 × 4 × (81 kg × 4,955원) × 0.08 = 46,364,529원
- 피해배상액 계
 - = 98,000원 + 691,200원 + 1,014,288원 + 34,656,000원 + 1,152,000원 + 46,364,529원 = 83,976,017원

마. 배상액

- ○○○○○○ 건설공사 제4공구 건설 공사장 발파 소음·진동으로 인한 가축(돼지) 피해 배상액은 산정 배상액 83,976,017원과 배상액에 대한 재정수수료 222,952원을 합하여 총84,198,960원(원단위 절사)으로 한다.

7 재정(안)

가. 주문

- 피신청인인 (주)○○ 대표이사는 신청인 ○○○에게 ○○○○○○ 건설공사 제4공구 건설 공사장 발파 소음·진동으로 인한 가축(돼지) 피해에 대하여 금 84,198,960원을 지급하되, 본 재정문의 정본이 피신청인에게 송달된 날의 다음 날부터 지급일까지 연 15%의 이율에 의한 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다.

나. 이유

- 심사보고서 내용과 동일하다.

3

경기 ○○시 건물공사장 소음·진동, 먼지로 인한 가축, 건강 및 정신적 피해 분쟁사건

중앙환조
18-3-1

사건 요지

경기 ○○시 ○○면 ○○로 ○○번길에서 가축 사육업을 하는 신청인이 인근 ○○일반산업단지 부지개발 공사장에서 발생하는 소음·진동, 먼지로 인하여 '16.12.부터 재정신청일('18. 1. 3.)까지 가축(돼지), 건강 및 정신적 피해를 입었다며 피신청인을 상대로 181,439,960원의 배상을 요구하는 재정신청 사건임

1 사건의 개요

가. 당사자

- 신청인 : ○○○ 등 2명(경기 ○○시 ○○면 ○○로 ○○번길, ○○농장)
- 피신청인 :
 - ○○협동조합(서울 ○○구 ○○로)
 - ○○건설산업 주식회사(대전 ○○구 ○○로 ○○번길)

나. 분쟁의 경과

- '05. 1. 12. : 신청인 가축사육업 등록
- '16. 10. 12. : 피신청인 공사 착공
- '17. 8. 19. : 신청인 ○○시청에 민원 제기(공사장 소음 피해)
- '17. 9. 28. : 신청인 농장에 소음측정기 1개소 설치
('17.11.17. 추가 1개소 설치)
- '17. 10. 9. : 성토공사에 대한 소음·진동 피해 호소(피신청인 작업조정 조치)

- '17. 12. 2. : 신청인 농장에 진동측정기 1개소 설치
(진동치 0.01cm/s 이상시 자동계측)
- '17. 12. 4. : 신청인 피해대책 면담(피신청인)
- '17. 12. 13. : 신청인 피해금액 78,000천원 제시(피신청인 거부)
- '18. 1. 3. : 재정신청
- '18. 6. 28. : 전문가 현지조사
- '18. 9. 21. : 재정회의

2 당사자 주장

가. 신청인

- '16.12월부터 신청인의 돼지농장 인근 ○○일반산업단지 부지조성 공사장에서 발생하는 소음·진동으로 인해 사육중인 돼지의 유산, 사산, 폐사 등의 피해와 신청인 모친의 경도난청 청각 피해를 받았다.
 - 특히, 건강피해를 받은 모친을 대신해 농장에서 일할 직원 3년간 채용 비용으로 108,000천원의 배상을 받아야 한다.
- 피신청인에게 피해배상을 요구하였지만 피신청인은 산업단지 부지조성공사가 돼지농장에 피해를 주었다는 인과관계를 확인할 수 없는 상태에서 보상을 해 줄 수 없다는 입장만 고수하고 있으므로, 동 피해에 대해 총 181,439,960원의 배상을 하여야 한다.

나. 피신청인(○○협동조합, ○○건설산업(주))

- 당사는 동 공사와 관련하여 신청인 돼지농장에 소음·진동 영향을 모니터링하기 위해 신청인이 지정한 위치에 소음·진동 측정기기를 설치하였으며, 측정결과가 소음도 54dB(A)로 목표기준치[60dB(A)] 이내로 나왔다.
- 소음·진동도가 기준을 초과하는 경우에는 돈사내부의 영향인 것으로 판단되며, 시공사에서는 소음·진동 영향을 최소화하기 위하여 저소음 공법 적용 및 장비투입 축소 등을 공사에 반영하는 등 적극 노력하였다.

3 사실조사 결과

가. 분쟁지역 개황

- 분쟁지역은 경기 ○○시 ○○면 ○○로 ○○번길 일원으로 북서쪽으로 약 180m 지점에 ○○대학교 ○○캠퍼스가 입지하고 있다.
- 신청인 돼지사육 농장과 피신청인 산업단지 부지조성 현장과는 약 106~160m 정도 이격되어 있으며, 신청인이 입지한 지역은 계획관리지역으로 목장용지이고, 피신청인이 입지한 지역은 일반공업지역이다.

나. 피신청인 공사현황

1) 일반 현황

- 공 사 명 : ○○일반산업단지 부지개발 토목공사
- 위 치 : 경기 ○○시 ○○면 ○○리 ○○일원
- 규 모 : 면적 194,770㎡, 부지정지 공사(성토 74만㎡, 절토 74만㎡)
- 공사기간 : '16.10.12.~'18. 4.30.(19개월)
- 시행사 / 시공사 : ○○협동조합 / ○○건설산업(주)
- 공사금액 : 135억원

2) 사용 장비현황

구분	공사기간	주요 장비
발파 및 토공사	'16.11.10. ~ '18. 1.12.	천공기, 굴삭기, 브레이커, 덤프트럭 등
구조물 공사	'17. 4. 1. ~ '18. 1.12.	펌프카, 레미콘트럭 등

3) 방음·방진시설 설치현황

- ○○시청에 특정공사 사전신고와 비산먼지발생사업 신고('16.11. 8.)를 하였으며, 부지경계선상에는 가설방음판넬(EGI 높이6m(방진망 1m포함)×길이 187m)을 설치하여 공사한 것으로 조사되었다.
- 공사현장 진·출입로에 세륜·세차시설을 설치하였으며, 토사 야적장 비산먼지 방진망 덮기 및 공사장 내 살수차량을 수시로 운행한 것으로 조사되었다.

4) 지질조사 결과

- 피신청인이 제출한 지질조사보고서에 따르면, 공사현장의 지질 분포는 표토층(0m~0.4m), 풍화토(0.4m~5.0m), 풍화암(5.0m~6.0m), 연암(6.0m~10.0m)이 분포하는 것으로 나타났다.

5) 환경영향평가 협의사항

- ○○일반산업단지 조성사업 환경영향평가 협의내용에 공사시 주변 정온시설에 소음·진동 피해가 발생하지 않도록 효율적인 저감방안을 강구토록 의견이 제시되어 있음(한강유역환경청, '15.11.16)

다. 신청인 가축사육시설 현황

- 건물명 : ○○농장
- 위치 : 경기 ○○시 ○○면 ○○로 ○○번길
- 규모 : 가축(돼지) 사육시설 5동 712.8㎡(사육돈수 608두, '17.12월 기준)
- 출하량 : 월 73두(군부대 납품)
- 등록일 : 2005. 1.12.

< 돼지사육 현황('17.12월 기준) >

계	사육두수					출하두수
	모돈 (후보돈*)	웅돈**	자돈 (2월미만)	육성돈 (2~4월)	비육돈 (4월이상)	
608	65	2	160	183	198	73

* 후보돈 : 교배하기 2월이내의 처녀돈, ** 웅돈 : 정액채취용 수돼지

※ '16~'17년 월별 돼지 사육 현황 <별첨>

라. 신청인 가축, 건강 및 정신적 피해 주장 현황

- 신청인은 '16.12월부터 공사시 발생하는 소음·진동으로 돼지피해(부족한 출하 57두, 유산·사산·폐사 100두 등 총 157두) 24,787천원, 군납 물량부족 피해(104두) 18,652천원, 신청인 모친의 경도난청 건강 피해 등 정신적 피해금액 30,000천원, 기타 피해 108,000천원 등 총 181,439천원의 피해가 발생하였다고 주장하고 있다.

- 신청인이 제출한 '16~'17년 월별 돼지사육 현황 자료에 의하면 월평균 사육두수는 '16년 636두이고, '17년은 563두로 '16년도에 비해 월평균 사육두수가 73두 감소하는 것으로 나타났다.
- 신청인이 제출한 월별 출하돈의 등급판정결과에 의하면 월평균 출하두수는 '16년 93두, '17년 88두로 나타났다.

〈 연·월별 돼지 출하두수 〉

구분	월평균	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
'16년	93	76	60	142	124	111	56	61	21	149	140	93	77
'17년	88	98	121	95	64	71	42	80 (10)	46	131 (65)	98	134 (29)	73

* 괄호안의 숫자는 월 출하두수에서 계약물량 부족으로 인해 구입한 돼지두수

마. 관할 행정기관 지도·점검 결과

- 관할 ○○시청에서 소음발생 민원에 따라 피신청인 공사장에 대하여 7회의 지도·점검을 실시한 결과,
 - － 관련 법규 위반사항은 없었으며, 신청인 농장 주변에서 소음을 2회('17.12.22, '18. 1.16) 측정한 결과, 측정치가 55dB(A)로 규제기준치 [65dB(A)] 이내로 나타났다.

바. 기타 사항

- 피신청인이 제출한 장비투입내역 등을 확인한 결과, 공사기간 중 공휴일 공사를 50일간 실시한 것으로 나타났다.

4 피해주장 요인별 평가

가. 평가 소음·진동도

- 피신청인이 제출한 장비투입내역, 작업일지 등 자료를 기초로 소음·진동도를 평가하였다.

< 장비 소음·진동도 >

공종	공사기간 (실제작업일수)	주요 사용장비	이격 거리(m)	소음도 [dB(A)]	진동도 [dB(V)]	진동속도 (cm/s)
토공사	'16.11.10.~ '18. 1. 3. (367일)	굴삭기, 덤프트럭, 크롤러드릴, 브레이커 등	106~ 596	29~64 [평균 46]	45이하	0.001~0.005 [평균 0.001]
피해 인과관계 검토기준(가축)		성장지연, 수태율 저하, 산자수 감소 등	평균	60	-	0.02
		폐사, 유산, 사산, 압사, 부상 등	최대	70	-	0.05
피해 인과관계 검토기준(생활소음)		공사장(장비)	-	65	65	-

- 피신청인의 장비운용으로 인해 유발된 최대 소음도(Lmax)는 64dB(A) [평균소음도(Leq) 46dB(A)], 최대 진동도는 45dB(V), 최대 진동속도(Vpeak)는 0.005cm/s[평균 진동속도(Vpeak) 0.001cm/s]로 평가되었다.

- 피신청인이 제출한 시험발파보고서, 발파작업내역의 이격거리, 지발당장약량 등을 근거로 소음·진동도를 평가하였다.

< 발파 소음·진동도 >

공종	공사기간 (실제발파일수)	지발당 장약량(kg)	이격 거리(m)	소음도 [dB(A)]	진동도 [dB(V)]	진동속도 (cm/s)
발파 공사	'17. 3. 7.~ '17.12.23. (126일)	0.5~11.5	186~ 596	47~59 [평균 53]	30~58	0.002~0.049 [평균 0.018]
피해 인과관계 검토기준(가축)		성장지연, 수태율 저하, 산자수 감소 등	평균	60	-	0.02
		폐사, 유산, 사산, 압사, 부상 등	최대	70	-	0.05
피해 인과관계 검토기준(생활소음)		공사장(발파)	-	75	75	-

* 시험발파를 통하여 시험발파보고서에 제시된 진동예측식은 아래와 같음

$$V = 2534.42(D/(W1/2)) - 2.116$$

- 피신청인의 발파작업으로 인해 유발된 최대 소음도(Lmax)는 59dB(A) [평균 소음도(Lmax) 53dB(A)], 최대 진동도는 58dB(V), 최대 진동속도(Vpeak)는 0.049cm/s[평균 진동속도(Vpeak) 0.018cm/s]로 평가되었으며,

- 발파작업 기간 중 4개월간 월평균 진동속도가 인과관계 검토기준을 초과하는 것으로 평가결과 나타났다.

구분	인과관계 검토기준(0.02cm/s) 초과한 해당월			
	'17. 3월	'17. 4월	'17. 9월	'17.12월
월평균 진동속도 (cm/s)	0.0363	0.0310	0.0344	0.0260

※ 월별 인과관계 검토기준 초과 일수(3월:7일, 4월:15일, 9월:10일, 12월:6일)

나. 먼지

- 공사 기간중 피신청인이 먼지 저감을 위해 방진막, 이동식 살수시설 등을 설치·운영하였으며, 비산먼지 신고대상 사업장으로 관할 행정기관으로부터 행정 처분을 받은 사실은 없는 것으로 나타났다.

다. 소음·진동으로 인한 가축 등 피해

- 피신청인의 발파공사에 따른 진동속도 평가결과, 공사 전체기간 동안의 평균 진동속도(Vpeak)은 0.018cm/s로 인과관계 검토기준(0.02cm/s) 이내이나, 4개월('17.3월, 4월, 9월, 12월)은 월평균 진동속도가 인과관계 검토기준을 초과(0.026~0.036cm/s)한 것으로 평가되었으므로,
 - 소음·진동 등 외부자극에 민감한 반응을 보이는 돼지의 특성상 진동으로 인한 피해(성장지연, 수태율 저하, 산자수* 감소 등)가 해당기간 4개월간 발생하였을 것으로 판단된다.
 - * 산자수(産仔數) : 어미 돼지(모돈)가 한번에 출산하는 새끼 돼지의 수
 - 또한, 신청인이 제출한 상기 월별 돼지사육 및 출하두수 현황을 보면 해당 월에 감소하는 것으로 나타나 공사로 인한 피해가 일부 인정된다.
- 공사로 인한 돼지 피해(폐사, 유산, 사산 등)에 대한 신청인 주장 및 신청인이 제출한 피해산출 자료는 객관성이 불확실한 측면이 있어,
 - 이 사건에서는 신청인이 제출한 피해자료가 아닌 소음·진동도에 따른 환경 분쟁사건 배상액 산정기준에 근거하여 다음과 같이 산출하였다.

① 성장지연 피해금액 : 4,959,650원

구분	월	두수 (두)	성장지연율 (%)	일당사육비 (원)	피해기간 (일)	금액 (원)
자돈	3월	132	4.7	2,203	30	410,022
	4월	194	3.8	2,203	30	487,215
	9월	206	4.4	2,203	30	599,040
	12월	160	3.0	2,203	30	317,232
유성돈	3월	115	4.7	2,203	30	357,216
	4월	119	3.8	2,203	30	298,859
	9월	138	4.4	2,203	30	401,298
	12월	183	3.0	2,203	30	362,834
비유돈	3월	135	4.7	2,203	30	419,341
	4월	115	3.8	2,203	30	288,813
	9월	215	4.4	2,203	30	625,211
	12월	198	3.0	2,203	30	392,575
총계						4,959,656

※ 월별 돼지 사육 현황은 별첨 참고

② 수태율 저하 피해금액 : 1,357,230원

구분	두수 (두)	산자수 (두)	수태율 감소율(%)	자돈가 (원)	피해기간 (월)	금액 (원)
3월	62	12.1	0.047	129,540	1개월	375,411
4월	62	12.1	0.038	143,970	1개월	337,335
9월	64	12.1	0.044	142,140	1개월	398,073
12월	67	12.1	0.03	123,270	1개월	246,415
총계						1,357,234

③ 산자수 감소 피해금액 : 1,090,770원

구분	두수 (두)	산자수 (두)	평균산자수 감소율(%)	자돈가 (원)	피해기간 (월)	금액 (원)
3월	60	12.1	0.033	129,540	1개월	255,084
4월	60	12.1	0.033	143,970	1개월	283,499
9월	62	12.1	0.033	142,140	1개월	289,225
12월	65	12.1	0.033	123,270	1개월	262,965
총계						1,090,773

④ 육질저하 피해 : 해당없음

년 도		1+등급	1등급	2등급
신청인	'16년	24.2%	31.3%	37.9%
	'17년	26.3%	34.5%	35.9%
전국	'17년	19.9%	26.6%	37.7%

- 신청인이 제출한 '17년도 출하돼지 육질 등급자료와 '16년도 출하돼지 육질 등급자료를 분석해 볼 때, '16년에 비하여 '17년 결과가 양호하였고,
 - 또한 '17년도 전국 돼지 등급판정 결과보다 신청인 농장이 높게 나타나고 있어 육질저하 부분은 피해대상이 안 되는 것으로 판단된다.

⑤ 가축 유산·사산 피해

- 피신청인의 발파공사에 따른 진동속도 평가결과, 공사 전체기간 동안의 최대 진동속도는 0.049cm/s로 폐사·유산·사산 등 피해의 인과관계 검토기준(0.05 cm/s) 이내로 평가되었으나,
- 신청인이 제출한 유·사산 등의 피해발생 사진 및 평가 진동속도 수치(0.049 cm/s) 등을 감안할 때 일정부분 피해는 있었을 것으로 판단되므로, 진동에 의한 가축피해 발생률 5% 미만(3.9%*)을 적용하였다.

* 평균진동도 초과 월별 성장지연율(4.7%, 3.8%, 4.4%, 3.0%)의 평균을 적용함

라. 건강 피해 등

- 피신청인 공사시 발생한 소음으로 신청인 모친의 경도난청 청력 피해가 발생하였다고 주장하고 있으나,
 - 전문가가 평가한 공사시 소음·진동도가 모두 수인한도 이내로 나타났고, 동결과와 같은 수준의 소음·진동으로 난청이 유발된다는 의학적 증거가 현재까지 확인되지 않았음
- 신청인은 모친이 경도난청 건강 피해로 인해 노동을 하지 못할 것에 대해 108,000천원 피해 배상도 요구하고 있으나, 이 사건의 건강 피해 주장이 인정되지 않았으므로 이에 대한 피해도 인정하기 어렵다.

5 인과관계 검토

가. 소음·진동, 먼지로 인한 정신적 피해

- (적용기준) 분쟁지역은 그 밖의 지역으로 소음·진동 피해 수인한도 고려기준인 65dB(A) 및 65dB(V)을 적용한다.
- (소음) 소음으로 인하여 신청인이 사회통념상 수인한도를 넘는 정신적 피해를 입었을 개연성이 인정되지 아니한다.
 - 장비 및 발파로 인한 소음도 평가 결과 최대 64dB(A)로 소음피해 인과관계 검토기준 이내인 점 등을 고려하였다.
- (진동) 진동으로 인하여 신청인이 사회통념상 수인한도를 넘는 정신적 피해를 입었을 개연성이 인정되지 아니한다.
 - 장비 및 발파로 인한 진동도 평가 결과 최대 58dB(V)로 진동피해 인과관계 검토기준 이내인 점 등을 고려하였다.
- (먼지) 먼지로 인하여 피신청인이 사회통념상 수인한도를 넘는 물질적 피해를 입었을 개연성이 인정되지 아니한다.
 - 피신청인이 방진막, 세륜시설 등을 설치·운영하였고, 관할 행정기관으로부터 행정처분을 받은 사실이 없었으며,
 - 신청인들이 증거자료(사진 등)를 제출하지 않아 먼지피해를 입증하기 어려운 점 등을 고려하였다.

나. 소음·진동으로 인한 가축 등 피해

- (적용기준) 소음·진동으로 인한 가축의 성장지연, 수태율 저하 등 인과관계 검토기준인 평균 60dB(A) 및 0.02cm/sec을 적용하고, 가축의 폐사, 유산, 사산 등의 인과관계 검토기준인 최대 70dB(A) 및 0.05cm/sec을 적용한다.
- (소음) 소음으로 인하여 신청인 가축이 인과관계 검토기준을 넘는 피해를 입었을 개연성이 인정되지 아니한다.

- (성장지연, 수태율 저하 등) 장비 및 발파로 인한 소음도(L_{eq}) 평가결과 최대 53dB(A)로 소음피해 인과관계 검토기준[60dB(A)] 이내인 점과,
- (폐사, 유산, 사산 등) 장비 및 발파로 인한 소음도(L_{max}) 평가결과 최대 64dB(A)로 소음피해 인과관계 검토기준[70dB(A)] 이내인 점 등을 고려하였다.
- (진동) 진동으로 인하여 신청인 가축이 인과관계(성장지연, 수태율 저하 등) 검토기준을 넘는 피해를 입었을 개연성이 인정된다.
 - 장비 및 발파로 인한 진동속도 평가결과, 공사 전체기간 동안의 평균 진동속도(V_{peak})는 최대 0.018cm/s로 인과관계(성장지연, 수태율 저하 등) 검토기준(0.02cm/s) 이내이나,
 - 4개월('17.3월, 4월, 9월, 12월)은 월평균 진동속도(V_{peak})가 인과관계 검토기준(성장지연, 수태율 저하 등)을 초과(0.026~0.036cm/s)한 점을 고려하였다.
 - 한편, 장비 및 발파로 인한 진동속도 평가결과 최대 진동속도(V_{peak})가 인과관계(폐사, 유산, 사산 등) 검토기준(0.05cm/s) 이내로 평가되었으나,
 - 신청인이 제출한 유·사산 등의 피해발생 사진 및 평가 진동속도 수치(0.049 cm/s) 등을 감안할 때 일정부분 피해가 있었을 개연성이 인정된다.

다. 건강 피해 등

- 전문가가 평가한 소음·진동도가 모두 수인한도 이내로 나타났고, 신청인이 주장하는 경도난청의 청력 피해가 소음·진동 영향에 기인한다는 의학적인 증거가 없다는 전문가의 의견을 종합적으로 고려하였다.
- 신청인은 모친이 경도난청 건강 피해로 인해 노동을 하지 못할 것에 대해 피해 배상도 요구하고 있으나, 이 사건의 건강 피해 주장이 인정되지 않았으므로 이에 대한 피해도 인정하기 어려운 점을 고려하였다.

6 배상수준 검토

가. 배상책임

- 오염원인자인 ○○협동조합과 ○○건설산업(주)는 환경정책기본법 제7조(오염원인자 책임원칙) 및 제44조(무과실 책임) 규정에 따라 환경오염으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담하는 피해배상의 책임이 있다.
- ‘오염원인자’는 피해 원인이 된 환경오염 배출 당시 사업장 등을 현실적, 경제적으로 지배하는 자(운영비용 조달, 의사결정 등)라고 봄이 타당하다.
 - 피신청인 ○○협동조합은 시행사로서 이 사건 공사 실시여부, 산업단지 공사규모, 예산범위 등을 최종적으로 결정할 수 있는 지위에 있고,
 - 피신청인 ○○건설산업(주)는 시공사로서 산업단지 부지개발공사 현장을 현실적으로 지배하는 지위에 있으므로, 공사 중에 발생한 진동에 따른 가축 피해에 대한 원인자에 해당된다.

나. 배상범위

- 공사장 진동으로 인한 가축 피해에 대하여 평가진동속도가 인과관계 검토기준을 초과한 부분 및 신청인이 제출한 피해자료(유·사산 피해) 등을 일부 인정하여 신청인에게 배상하는 것으로 한다.
 - 배상기간은 월평균 진동속도가 인과관계 검토기준을 초과한 4개월('17.3월, 4월, 9월, 12월)로 하며, 배상액은 아래와 같이 산정한다.

< 가축피해에 따른 배상액 >

(단위 : 원)

성장지연 피해	수태율 저하 피해	산자수 감소 피해	유·사산 피해	계
4,959,650	1,357,230	1,090,770	8,803,250	16,210,900

다. 배상액

- 진동으로 인한 가축피해 16,210,900원, 재정수수료 48,630원을 합하여 총 배상액은 금16,259,530원으로 하며, 배상내역은 별지 내역과 같다.

7 재정(안)

가. 주문

- 피신청인 ○○협동조합과 ○○건설산업(주)는 부진정연대하여 별지 내역과 같이 신청인 ○○○에게 합계 금16,259,530원을 지급하되, 재정문의 정본이 피신청인에게 송달된 날의 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 15%의 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다.
- 신청인 ○○○의 신청을 기각하고, 신청인 ○○○의 나머지 신청을 기각한다.

나. 이유

- 심사보고서 내용과 동일하다.





냄새발생 민원 대응 사례



- 1_ 전북 ○○시 축사 약취로 인한 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-71)
- 2_ 전북 ○○시 축사 약취로 인한 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-13)

3

1 전북 ○○시 축사 악취로 인한 정신적 피해 분쟁사건

중앙환조
18-3-71

사건 요약

전북 ○○시 ○○면 ○○로에 거주하는 ○○○ 등 10명이 인근 돈사 및 축분처리장에서 발생하는 악취로 인하여 정신적 피해를 입었다며, ○○영농조합을 상대로 284,000천원의 피해배상을 요구한 사건임

1 사건의 개요

가. 당사자

- 신청인 : ○○○(전북 ○○시 ○○면 ○○로) 등 10명
- 피신청인 : ○○영농조합법인(대표 ○○○, ○○시 ○○면 ○○로)

나. 분쟁의 경과

- 신청인 중 최초 '87.10.부터 거주 시작
- '96년 부터 양돈단지 조성 및 사육시작
- '18. 04. 03. : 재정신청
- '18. 05. 18. : 심사관 현지조사
- '18. 05. 29., 06. 29. : 전문가 및 심사관 현지조사
- '18. 10. 18. : 재정회의

2 사건의 개요

가. 신청인

- 피신청인이 운영하는 돈사와 축분처리장은 신청인의 마을과는 불과 수백미터 거리에 위치해 있고, 그 동안 ○○시청이나 관계기관에 이에 대한 시정을 요구 하였으나 조치되지 않고 있다.
- 위와 같이 악취로 인한 고통으로 생활이 어려운 상황이므로, 피신청인은 신청인들에게 정신적 피해에 대하여 금284,000천원을 배상하여야 한다.

나. 피신청인

- 이 마을에서 태어나 20대부터 양돈농장을 하고 있으며, 악취저감을 위해 지속적인 노력과 투자를 하고 있다.
 - 정기적으로 악취측정 모니터링을 하고 있으며, 악취저감을 위해 축분처리장은 09시~17시까지 운영하고, 축분의 부숙 촉진을 위하여 미생물제를 정기적으로 구매하여 투입하고 있으며, 악취저감을 위한 시설투자를 지속적으로 하고 있다.
- 다만, 이 지역은 전국에서 손꼽는 축산업지역으로, 주위에는 우사 등이 산재해 있어 당 사의 노력만으로는 이 지역의 악취문제가 전부 해결될 수 없음을 고려해주시기 바란다.

3 사실조사 결과

가. 분쟁지역 개황

- 분쟁지역은 전북 ○○시 ○○면 ○○로 및 ○○길 소재 ○○영농조합법인의 양돈축사와 축분처리장인 가축분뇨 공동자원화시설이 있다.

나. 피신청인 시설 현황

1) 사업장 개요

- 사업장명 : ○○영농조합법인
- 소재지 : 전북 ○○시 ○○면 ○○길 ○○번지 일원
- 사업 기간 : '96년~현재
- 사업장 규모 : 돈사(14,082㎡), 퇴비화시설(1,581㎡), 가축분뇨공동자원화 시설(퇴비화 720톤, 액비화 9,329톤) 등

< 돼지 사육 및 출하현황 >

연도	사육두수(두, 일관사육)	출하두수(두)
2015년	12,140	16,926
2016년	12,344	16,434
2017년	12,979	14,278

2) 시설별 현황

- 피신청인의 돈사는 모두 밀폐형으로 되어있고, 돈사 내부 악취는 송풍기를 통해 배출하고 있으며, 대부분 돈사의 분뇨는 슬러리 상태로 배출되고 있는 것으로 나타났다.
 - 돈사내에서 배출된 분뇨를 처리할 수 있는 퇴비화시설이 돈사와 인접하여 위치하고, 단지 내 공동자원화시설에서 퇴비화·액비화 처리하고 있다.
- 가축분뇨 공동자원화시설은 퇴비화 및 액비화 시설로, 세정식 집진시설(300 m³/min, 800m³/min,)이 설치되어 있다.

다. 신청인 거주 현황

- 신청인들은 피신청인의 북쪽으로 149m~188m 거리인 ○○로에 거주(4세대 10명)하고 있다.

라. 관할 행정관서의 지도·점검결과

- ○○시는 '15.4.부터 '18.5.까지 악취 및 시설관리에 대하여 8회 점검결과 위

반사향은 없었으며, '18.5.17. 부지경계선에 대한 복합악취 측정결과 희석배수 4로 분석되었다.

채취일시	채취지점	시험항목	배출허용기준	분석결과	판정
'18.5.17.	○○영농조합 부지경계선	복합악취	15	4	적합

마. 피신청인 부지경계선에서의 악취측정 결과

- '18.5.29. 부지경계에서 복합악취를 측정하였으며, 희석배수 9배로 분석되었다.

*'희석배수'는 악취공정시험방법 중 '공기희석관능법'에 의한 것으로, 시료 채취한 공기를 판정요원 관능 시험 결과 악취를 느끼지 않을 정도로 무취공기로 희석하기 위해 필요한 희석배율을 의미함. 즉, 희석배수가 높을수록 악취 세기가 감함

4 피해주장 요인별 평가

가. 악취 발생량 분석

1) 돈사

- 돈사는 송풍기가 설치되어 있으므로 돈사 규모에 따른 시설별 송풍기 개수 및 크기로 송풍량을 조사하여 실제 가동률 최대 80%을 고려한 악취 배출량은 $3.48 \times 10^7 \text{Sm}^3/\text{min}$ 로 나타났다.

악취배출시설	최대풍량 (m^3/min)	적용풍량 (m^3/min)	희석배수 (OU)	보정계수	악취배출량 (Sm^3/min)
돈사	54,003	43,202	448	1.8	3.48×10^7

2) 퇴비화시설

- 돈분 퇴비화시설은 송풍기가 없는 자연환기 시설로 자연환기에 의한 악취배출을 고려한 악취배출량은 $3.50 \times 10^7 \text{Sm}^3/\text{min}$ 로 나타났다.

< 돈분 퇴비화시설 악취 배출량 >

시 설 명	면적 (m^2)	풍속 (m/min)	희석배수	보정계수	악취배출량 (Sm^3/min)
퇴비화시설	1,581	78	100	1.8	2.2×10^7

3) 가축분뇨 공동자원화시설

- 가축분뇨 공동자원화시설(퇴비·액비)은 대기방지시설인 세정식 집진시설(300m³/min, 800m³/min,)을 통하여 배출되고 있으므로, 송풍기 실제 가동율의 80%을 고려한 악취배출량은 7.09×10⁵Sm³/min로 나타났다.

악취배출시설	최대풍량 (m ³ /min)	적용풍량 (m ³ /min)	희석배수 (OU)	보정계수	악취배출량 (Sm ³ /min)
세정식 집진시설	300	240	448	1.8	1.94×10 ⁵
	800	640			5.16×10 ⁵

4) 최종 악취 발생량 산정

- 피신청인 폐지농장과 공동자원화시설에서 발생할 수 있는 악취배출량을 산정할 경우 5.71×10⁷Sm³/min의 범위를 나타냈다.

< 피신청인 악취 배출량 >

(단위 : Sm³/min)

악취배출량 계	돈사	퇴비화시설	공동자원화시설
5.71×10 ⁷	3.48×10 ⁷	2.22×10 ⁷	7.09×10 ⁵

나. 악취 영향범위와 악취세기 평가

1) 신청인 분포 현황

- 신청인들은 피신청인의 북쪽으로 149m~188m 거리인 ○○로에 거주(4세대 10명)하고 있다.

2) 피신청인으로부터 거리별 악취세기

- 배출원으로부터 최대 예상 악취세기는 악취배출량과 배출원으로부터의 거리에 따라 적용되며, 피해배상액은 악취세기 2.5 이상의 경우에 한하여 적용된다.

< 악취배출원 악취배출량에 따른 거리별 예상 악취세기 >

악취배출량 (Sm ³ /분)	배출원으로부터 거리별 최대 예상 악취세기(희석배수)			
	100m 이내	300m 이내	1km 이내	2km 이내
1×10 ⁷ ~ 1×10 ⁸ 미만	3.5 이상 (100이상)	3.0~3.5 (30~100)	2.5~3.0 (10~30)	2.5 미만 (10 미만)

피신청인의 악취배출량은 $5.71 \times 10^7 \text{Sm}^3/\text{min}$ 로 반경 300m 이내 거주하는 신청인들의 악취세기 3.0~3.5의 악취피해를 입을 수 있을 것으로 예상된다.

3) 신청인별 예상 수인한도 초과 일수

<분쟁지역 풍향빈도 산정>

- 악취 영향은 악취 발생원으로부터 거주자 방향으로 바람이 불 경우 발생하므로, 분쟁지역의 풍향빈도를 검토하여 악취 수인한도 초과 일수를 산정할 수 있다.
- 피신청인의 기상관측자료는 없으므로 가장 가까운 국가 관측소인 ○○ 기상대의 기상관측자료를 검토하면 분쟁지역의 '15년~'17년 풍향빈도는 다음과 같다.

<○○지역 풍향일수 및 빈도 >

풍향	북	북동	동	남동	남	남서	서	북서	합계	
실제 풍향 횟수 (일)	2015년	109	12	51	6	3	15	156	13	365
	2016년	129	12	43	14	9	18	124	16	365
	2017년	200	6	6	0	3	25	80	10	365
	계	438	30	100	20	50	58	360	39	1,095
	빈도 (%)	(40.0)	(2.7)	(9.1)	(1.8)	(4.6)	(5.3)	(32.9)	(3.6)	(100)

<신청인별 악취 수인한도 초과일수>

- 피신청인 측사에서 신청인 거주지 방향으로 남풍이 불 때 수인한도 초과일수가 적용되며, '15년부터 3년간 수인한도 초과일수는 최대 50일로 평가되었다.

5 인과관계 검토

가. 악취로 인한 정신적 피해

- 신청인들의 거주지가 피신청인 악취 배출시설에서 측정·분석한 자료를 토대로 전문가가 평가한 악취 피해지역 범위 안에 위치하고 있으므로, 신청인들이 악취로 인하여 정신적 피해를 입었을 개연성이 인정된다.

6 배상수준 검토

가. 배상책임

- 「환경정책기본법」 제7조(오염원인자 책임원칙) 및 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) 규정에 따라 오염원인자인 ○○영농조합법인은 악취로 인한 정신적 피해의 구제비용을 부담하는 피해배상 책임이 있다.
- 「환경정책기본법」 제7조 및 제44조 제1항의 ‘원인자’는 피해의 원인이 된 환경오염의 배출 당시 사업장 등의 운영을 위하여 비용을 조달하고 이에 관한 의사결정을 하는 자 등으로 사업장 등을 현실적, 경제적으로 지배하는 자라고 봄이 타당하다.
 - 피신청인인 ○○영농조합법인은 이 사건 돼지 농장과 축분처리장인 가축분뇨공동자원화시설을 실적으로 지배하는 지위에 있으므로, 악취로 인한 정신적 피해에 대한 원인자에 해당된다.

나. 배상범위

- 악취로 인한 정신적 피해에 대한 평가 악취 세기가 수인한도를 초과하는 것으로 나타난 신청인들에 대해 배상한다.
- ‘환경분쟁사건 배상액 산정기준’에 따라 악취세기와 실제 피해기간(거주기간 반영)을 고려하여 산정한 피해배상액은 1인당 500천원~950천원으로 한다.

다. 배상액

- 배상금액은 악취로 인한 정신적 피해 배상액 8,600,000원에 재정수수료 25,800원을 합한 금8,625,800원이고, 신청인별 배상내역은 별지와 같다.

7 재정(안)

가. 주문

- 피신청인은 별지 내역과 같이 신청인들에게 합계 금8,625,800원을 지급하되, 재정문 정본이 피신청인에게 송달된 날의 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 15%의 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다.
- 신청인들의 나머지 신청을 기각한다.

나. 이유

- 심사보고서 내용과 동일하다.

2

전북 ○○시 축사 악취로 인한 정신적 피해 분쟁사건

중앙환조
18-3-13

사건 요지

전북 ○○시 ○○면 ○○길에 거주하는 ○○○ 등 37명이 인근 돼지농장에서 발생하는 악취로 인해 '15.1월부터 재정신청일('18.1.23.)까지 정신적 피해를 입었다며, ○○○과 ○○○를 상대로 796,000천원의 피해배상을 요구한 사건임

1 사건의 개요

가. 당사자

- 신청인 : ○○○ 등 37명(전북 ○○시 ○○면 ○○길)
- 피신청인 : ○○○, ○○○(전북 ○○시 ○○면 ○○길)

나. 분쟁의 경과

- '87. 12. : 신청인들 ○○마을 거주 시작
- '05. 03. 23. : 피신청인 축산업 신규 허가
- '13. 03.~'18. 01 : 피신청인 농장 관련 ○○시 민원 접수(43회)
- '18. 01. 23. : 재정신청
- '18. 09. 07. : 심사관 및 전문가 현지조사
- '18. 10. 11. : 재정회의

2 사건의 개요

가. 신청인

- 피신청인의 양돈장은 신청인들이 거주하는 마을 입구에 위치하고 있으나 악취방지를 위한 적절한 시설을 갖추지 않고 있고, 악취로 인해 신청인들이 더 이상 거주할 수 없는 상황에 직면하였다.
- 신청인들은 피신청인과 ○○시에 시정과 개선요구를 무수히 해왔으나 피신청인은 개선책을 시도하지 않았고, 완속되지 않은 퇴비를 밭에 뿌리는 등의 피해를 주었다.
- 따라서 피신청인은 농장 악취로 인한 정신적 피해에 대해 신청인들에게 796,000천원의 배상을 하여야 한다.

나. 피신청인

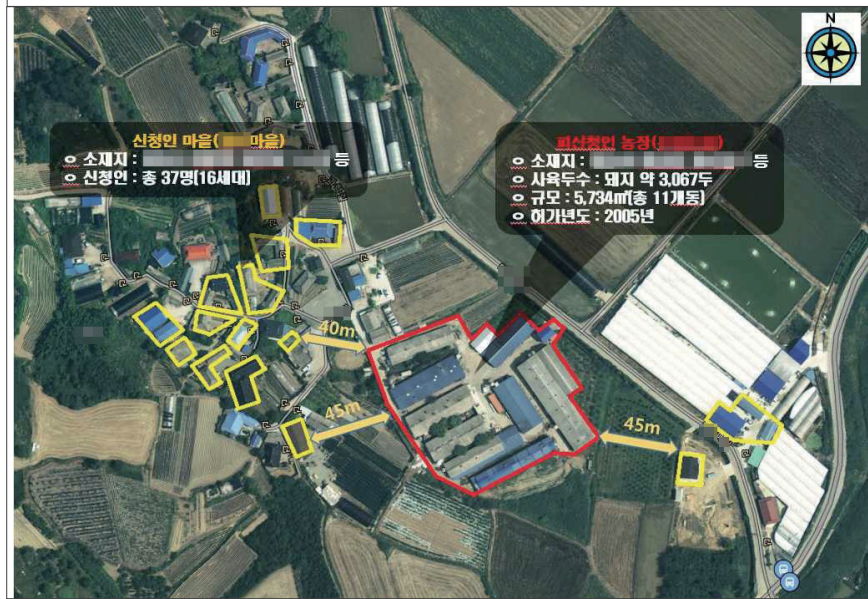
- 사육두수에 적절한 액비저장조와 퇴비사를 보유하고 있고, 발생하는 분뇨의 상당량을 위탁처리하고 있으며, 농장 악취를 줄이기 위해 생균제를 매년 약 1,800만원씩 구매하여 사용하고 있다.
- 돈사에서 발생하는 축분을 퇴비사에서 일년 이상 발효하여 완속한 퇴비를 반출하고 있으므로, 완속되지 않은 퇴비를 무단으로 밭에 뿌렸다는 신청인의 주장은 받아들이기 어렵다.
- 신청인들이 몇 년 전부터 민원을 많이 제기하여 관할 시청에서도 농장 악취를 수시로 측정하였으나 법적 기준을 초과하여 행정처분을 받은 적이 없었으며, 긴장을 늦추지 않고 민원발생을 줄이고자 노력했다.

3 사실조사 결과

가. 분쟁지역 개황

- 분쟁지역은 전북 ○○시 ○○면 ○○길 등지의 돼지농장(○○농장) 주변이며, 신청인들은 피신청인 농장 경계에서 약 40m~100m 떨어진 곳에 거주하고 있다.

분쟁지역 개황도



돈사 전경



현장조사



나. 피신청인 가축사육 현황

1) 사업장 개요

- 사업장명 : ○○농장
- 소재지 : 전북 ○○시 ○○면 ○○길
- 최초 허가일 : '05.3.23.
- 규모 : 돈사(9동, 5,038㎡), 액비저장조(1동, 396㎡), 퇴비사(1동, 300㎡)

< 돼지농장 시설 현황 >

구분	연번	면적(m ²)	구분	연번	면적(m ²)
돈사	1	870	돈사	7	560
	2	450		8	588
	3	52		9	870
	4	500	돈사 소계		5,038
	5	644	퇴비사		300
	6	504	액비저장조		396
총계					5,734

- 돼지 사육 현황 : 현재 3,067두 사육 중('18.9월)

< 돼지 사육 현황 >

(단위 : 두)

합계	모돈	자돈	육성돈	비육돈
3,067	278	869	600	1,320

* (모돈) 번식용 암돼지, (자돈) 새끼돼지, (육성돈) 체중 20~60kg의 성장기 돼지, (비육돈) 체중 60~120kg의 판매단계 돼지

< 최근 5년간 출하 현황 >

(단위 : 두, 백만원)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017
출하 두수	5,457	5,682	5,646	5,530	5,466
출하액*	1,637	2,256	2,326	2,096	2,230

* 돼지 두당 가격은 축산유통종합정보센터의 산지가격 정보('13~'17년)를 참고함

2) 시설별 현황

- 피신청인 돼지농장의 돈사는 모두 밀폐형으로 되어있고, 돈사 내부 악취는 송풍기를 통해 배출되고 있는 것으로 나타났다.



돈사 모습

- 액비 저장조와 퇴비사는 지붕으로 덮여있으나 액비나 돈분 퇴비화 과정에서 발생하는 악취가 그대로 대기 중에 배출되는 개방형 구조인 것으로 확인되었고, 현장조사 시 액비 저장조는 거의 가득 채워진 상태였다.



액비저장조 모습

퇴비사 모습

다. 신청인 거주 및 피해주장 현황

- 신청인들은 피신청인 농장 인근에 위치한 ○○마을에 주로 거주하고 있고, 거주지는 농장 경계에서 약 40~100m 범위에 분포하고 있으며, 피신청인 돼지농장에서 발생한 악취로 인한 정신적 피해로 총 796,000천원의 배상을 주장하고 있다.
- 신청인 중 ○○○(○○길)은 '18.4월에 사망한 것으로 나타났다.

라. 관할 행정관서의 지도·점검결과

- 신청인의 악취관련 민원 등에 따라 ○○시는 '13.3월부터 '18.1월까지 총 8회에 걸쳐 피신청인 농장에 대해 악취검사를 실시하였고, 악취 배출 허용기준

을 2회 초과하여 악취저감을 위한 시설개선명령을 실시하였으며, 피신청인은 이에 따라 돈사 악취배출구가 신청인들 거주 마을 반대방향으로 향하도록 조치한 것으로 확인되었다.

< 관할 행정관서 악취검사 결과* >

연번	검사일자	검사지점	검사결과**	배출허용기준	행정처분
1	'14.7.14.	농장 경계	100	15	시설개선명령
2	'14.9.29.		30		

* '14년 9월 이후 재정신청일까지 악취검사가 3회 이루어졌으나 배출허용기준을 초과하지 않음

** 검사결과와 배출허용기준 단위는 희석배수(배)임

4 피해주장 요인별 평가(00대학교 000 교수)

가. 피신청인 돼지농장의 악취 발생량

1) 돈사

- 돈사 내 채취 공기의 복합악취 희석배수²⁾는 448배이고, 송풍기 풍량까지 고려한 돈사 악취 배출량은 최대 $5.99 \times 10^6 \text{Sm}^3/\text{min}$ 로 나타났다.

< 돈사 악취 배출량 >

연번	송풍량(m ³ /min)	희석배수(배)	보정계수	악취배출량(Sm ³ /min)
1	960	448	1.8	774,144
2	922			743,178
3	79			63,867
4	864			696,730
5	960			774,144
6	1,104			890,266
7	908			732,211
8	768			619,315
9	864			696,730
합 계				5,990,585

* 악취 배출량(Sm³/min) 산정방법(환경분쟁사건 배상액 산정기준)

송풍기가 있는 배출원 : 악취시료의 희석배수 × 1.8(보정계수) × 배기가스 풍량(m³/min)

2) '희석배수'는 악취공정시험방법 중 '공기희석관능법'에 의한 것으로, 시료 채취한 공기를 판정요원 관능시험 결과 악취를 느끼지 않을 정도로 무취공기로 희석하기 위해 필요한 희석배율을 의미한다. 즉, 희석배수가 높을수록 악취 세기가 강하다.

2) 퇴비사 및 액비저장조

- 퇴비사와 액비 저장조 채취 공기의 복합악취 희석배수는 각각 100배, 1,000배 이고, 자연환기에 의한 악취 배출을 고려한 악취 배출량은 각각 $4.21 \times 10^6 \text{Sm}^3/\text{min}$, $5.56 \times 10^7 \text{Sm}^3/\text{min}$ 로 나타났다.

< 퇴비사와 액비 저장조 악취 배출량 >

시 설 명	면적 (m ²)	풍속 (m/min)	희석배수 (배)	보정계수	악취배출량 (Sm ³ /min)
퇴비사	300	78	100	1.8	4.21×10^6
액비 저장조	396		1,000		5.56×10^7

* 악취 배출량(Sm³/min) 산정방법(환경분쟁사건 배상액 산정기준)

송풍기가 없는 배출원 : 악취시료의 희석배수 × 1.8(보정계수) × 악취배출원 면적(m²) × 평균풍속(Sm/sec) × 60sec/min

3) 최종 악취 발생량 산정

- 돈사의 송풍량을 고려한 악취배출량과 퇴비사와 액비 저장조의 악취 배출량을 모두 더한 피신청인 돼지농장의 총 악취배출량을 산정할 경우 $6.58 \times 10^7 \text{Sm}^3/\text{min}$ 인 것으로 나타났다.

< 피신청인 돼지농장의 악취 배출량 >

(단위 : Sm³/min)

총 악취배출량(A+B+C)	돈사(A)	액비 저장조(B)	퇴비사(C)
6.58×10^7	5.99×10^6	5.56×10^7	4.21×10^6

나. 악취 영향범위와 악취세기 평가

1) 피신청인 농장으로부터의 거리별 악취세기

- 피신청인 돼지농장 반경 100m 이내에 거주하는 신청인은 악취세기 3.5도 이상, 반경 100m 초과~300m 이내에 거주하는 신청인은 악취세기 3.0도 이상 ~3.5도 미만의 악취피해를 입을 수 있을 것으로 예상된다.

< 악취배출원 악취배출량에 따른 거리별 예상 악취세기 >

악취배출량 (Sm ³ /min)	배출원으로부터 거리별 최대 예상 악취세기(괄호는 희석배수 기준)	
	100m 이내	300m 이내
1×10 ⁷ 이상~1×10 ⁸ 미만	3.5 이상 (100 이상)	3.0 이상~3.5 미만 (30 이상~100 미만)

다. 신청인별 예상 수인한도 초과 일수

1) 분쟁지역 풍향빈도 산정

- 분쟁지역과 가장 가까운 국가 관측소인 정읍 기상대의 기상관측자료를 검토하면 분쟁지역의 '15~'17년간 풍향빈도는 다음과 같다.

< ○○지역 풍향빈도 >

풍향		북	북동	동	남동	남	남서	서	북서	합계
실제 풍향 횟수 (일)	2015년	109	12	51	6	3	15	156	13	365
	2016년	129	12	43	14	9	18	124	16	365
	2017년	200	6	6	0	38	25	80	10	365
	계	438	30	100	20	50	58	360	39	1,095
	빈도(%)	(40.0)	(2.7)	(9.1)	(1.8)	(4.6)	(5.3)	(32.9)	(3.6)	(100)



2) 신청인별 약취 수인한도 초과일수

- 신청인들은 농장에서 신청인 거주지 방향으로 바람이 불 때, 수인한도를 초과하는 약취를 느꼈을 것이고, 풍향빈도와 거주기간을 고려한 신청인별 수인한도 초과일수 평가결과는 다음 표와 같다.

< 신청인별 수인한도 초과일수와 평가약취 세기 >

연번	이름	주소(○○시 ○○면)	약취영향 풍향	초과일수	약취세기
1	○○○	○○길	동	84	3.5도 이상
2	○○○	○○길	동	84	
3	○○○	○○길	동	100	
4	○○○	○○길	동	100	
5	○○○	○○길	서	77	
6	○○○	○○길	서	360	
7	○○○	○○길	서	360	
8	○○○	○○길	서	360	
9	○○○	○○길	서	88	
10	○○○	○○길	남동	20	
11	○○○	○○길	남동	20	
12	○○○	○○길	남동	20	
13	○○○	○○길	남동	20	
14	○○○	○○길	남동	20	
15	○○○	○○길	남동	20	
16	○○○	○○길	남동	20	
17	○○○	○○길	남동	20	
18	○○○	○○길	동	100	
19	○○○	○○길	동	100	
20	○○○	○○길	동	100	



연번	이름	주소(○○시 ○○면)	악취영향 풍향	초과일수	악취세기
21	○○○	○○길	동	100	3.5도 이상
22	○○○	○○길	동	94	
23	○○○	○○길	서	360	
24	○○○	○○길	서	360	
25	○○○	○○길	서	298	
26	○○○	○○길	남동	20	
27	○○○	○○길	동	100	
28	○○○	○○길	동	100	
29	○○○	○○길	동	100	
30	○○○	○○길	동	100	3.0도 이상 ~3.5도 미만
31	○○○	○○길	동	42	
32	○○○	○○길	동	6	
33	○○○	○○길	동	100	
34	○○○	○○길	동	100	
35	○○○	○○길	동	100	

5 인과관계 검토

가. 악취로 인한 정신적 피해 : 개연성 인정

- 신청인들의 주거지가 피신청인 악취 배출시설에서 측정·분석한 자료를 토대로 전문가가 평가한 악취 피해지역 범위 안에 위치하고 있으므로, 신청인들이 악취로 인하여 정신적 피해를 입었을 개연성이 인정된다.

6 배상수준 검토

가. 배상책임

- 「환경정책기본법」 제7조(오염원인자 책임원칙) 및 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임) 규정에 따라 오염원인자인 피신청인들은 악취로 인한 정신적 피해의 구제비용을 부담하는 피해배상 책임이 있다.
- 「환경정책기본법」 제7조 및 제44조 제1항의 ‘원인자’는 피해의 원인이 된 환경오염의 배출 당시 사업장 등의 운영을 위하여 비용을 조달하고 이에 관한 의사결정을 하는 자 등으로 사업장 등을 현실적, 경제적으로 지배하는 자라고 봄이 타당하다.
 - 피신청인들은 이 사건 돼지 농장을 현실적으로 지배하는 지위에 있으므로, 악취로 인한 정신적 피해에 대한 원인자에 해당된다.

나. 배상범위

- 피신청인 농장의 악취로 인한 정신적 피해에 대한 평가 악취 세기가 수인한도를 초과하는 것으로 나타난 신청인 ○○○ 등 35명에 대해 배상한다.
 - 악취세기와 실제 피해기간(풍향빈도, 거주기간 반영)을 반영하여 산정한 피해배상액은 1인당 500천원~1,775천원으로 한다.

다. 배상금액

- 배상금액은 악취로 인한 정신적 피해 배상액 47,402,000원에 재정수수료 142,120원을 합한 금47,544,120원이고, 신청인별 배상내역은 별지와 같다.

7 재정

가. 주문

- 피신청인들은 부진정연대하여 별지 내역과 같이 신청인 ○○○ 등 35명에게 금47,544,120원을 지급하되, 재정문 정본이 피신청인들에게 송달된 날의 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 15%의 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다.
- 신청인 ○○○ 등 2명의 신청을 기각하고, 신청인 ○○○ 등 35명의 나머지 신청을 기각한다.

나. 이유

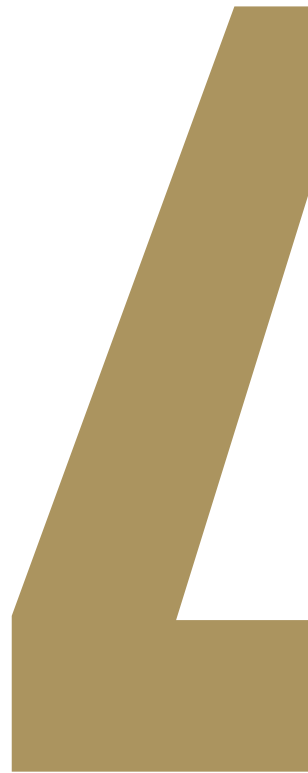
- 심사보고서 내용과 동일하다.



기타 사례



- 1_ 경북 ○○시 축산폐수 수질오염으로 인한 농작물 피해 분쟁사건(중앙환조 18-3-68)
- 2_ 강원 축사 악취, 수질오염으로 인한 재산 및 정신적 피해 분쟁사건(중앙환조 14-3-132)



경북 ○○시 축산폐수 수질오염으로 인한 농작물 피해 분쟁사건

중앙환조
18-3-68

사건 요지

경북 ○○시 ○○면 ○○리에서 농작물을 경작하던 신청인들이 인근 축사의 축산폐수 수질오염으로 인하여 '08년부터 재정신청일('18.3.28.)까지 농작물 피해를 입었다며 축산농장을 상대로 181,500천원의 피해 배상을 요구하는 사건임

가. 당사자

- 신청인 : ○○○ 등 20명(경북 ○○시 ○○면 ○○길)
- 피신청인 : ○○회사법인(주) ○○ ○○지점(경북 ○○시 ○○면 ○○길)

나. 분쟁의 경과

- '08년부터 양돈농장 조성 및 사육시작
- '11년 피신청인의 방류수 배수관의 저수지 유입사고 이후 신청인 마을의 농작물 피해로 인한 피해 보상(~'16)
- '18. 03. 28. : 재정신청
- '18. 08. 08. : 심사관 현지조사

2 당사자 주장

가. 신청인

- '08년에 마을 위쪽에 피신청인의 돈사가 들어와서 벼가 모두 고사하여 몇년간은 벼농사에 대한 보상을 조금씩 받았으나 금년은 벼에 대한 보상을 전혀 해주지 않았다.

- 포도 및 사과 과수원에는 병충해 피해가 있었으며, 고사하거나 폐원하였다.
- 피신청인은 신청인들의 벼와 과수 등 농작물 피해 170,300천원, 수질오염에 따른 하천정비(굴삭기 10일) 비용 4,500천원, 토지정비(굴삭기, 트랙터) 비용 6,700천원의 피해배상을 하여야 한다고 주장하고 있다.

나. 피신청인

- '08년부터 번식(자돈 생산) 전문 양돈농장으로 방류수 수질기준에 적합하게 가축분뇨 정화처리시설을 운영하고 있으며, 방류수는 저수지에 직접 유입되지 않도록 배수로를 거쳐 저수지 하단에서 도랑을 거쳐 ○○강 지류로 흘러가는 구조로 방류하고 있어 농작물에 대한 피해주장은 없었었다.
- '11년에 담당자의 실수로 정화시설의 방류수가 전용 배수로가 아닌 저수지로 일부 유입되는 사고가 발생하여 벼농사 및 과수 농가에서 산정한 피해금액(20명, 24,342천원)을 지급하고, 그해 가을 농한기에는 중장비를 투입하여 대대적인 저수지 준설작업을 실시하여 원상 복구를 하였다.
- '12년에는 과수 농가에서 병충해가 발생하였다고 하여 지하수 관정 3개 설치 지원(24,000천원)을 하였으며, '13년부터 '16년까지는 피해를 주장하는 벼농사 및 과수 농가에 대하여 보상(12명~14명, 68,725천원)을 하였다.
- '14년에는 방류수로 인한 농사피해를 확인하기 위하여 약 8,000평에 직접 벼농사를 지어 전년인 '13년보다 약 100포(탈곡시 20kg 기준) 정도 더 많이 수확하기도 하였다.
- '15년에는 퇴비사 옆 공터의 바닥 및 옹벽공사를 하여 외부로 유출되지 않도록 하였으며, 방류수 배수관을 설치하여 신청인 마을을 통과하여 하류로 방류하도록 하는 등 최선의 노력을 다하고 있다.
- '16년에는 ○○시 의 중재로 농사를 짓지 않고 보상을 받는 일이 없도록 하기 위하여 정상적으로 농사를 하고 이후 최종 수확물이 예년보다 떨어지는 경우에 차액을 보상하도록 각자 대표들이 약속을 하였으나, 모심기 등 아예 농사를 하지 않은 농가에도 보상을 하기도 하였다.

- 농촌지역은 일반적으로 농지가 외부인에게 팔리거나 도로 등으로 편입되기도 하고 경작인들의 고연령 등으로 휴경이 늘고 있는 상황으로, 이미 고인이 되신 분을 포함하여 농사를 짓지 않거나 논밭을 매각한 경우에도 개인별 보상을 지속하는 것은 무리하다고 주장하고 있다.

3 사실조사 결과

가. 분쟁지역 개황

- 분쟁지역은 경북 ○○시 ○○면 ○○길 일원으로, 신청인들은 피신청인 농장으로부터 남쪽으로 1.2km~2.7km 산재하여 위치하고 있다.

나. 피신청인 사업장 현황

1) 사업장 개요

- 사업장명 : ○○회사법인 (주)○○ ○○지점
- 소재지 : 경북 ○○시 ○○면 ○○길 일원
- 사업 기간 : '08년~현재
- 사업장 규모 : 돈사(12개동 19,339㎡), 정화처리시설(150톤/일), 퇴비사(1,770톤/일) 등



피신청인 세부 시설현황 - 가축분뇨 정화처리시설



정화처리시설 - 폭기조



방류수 정수 필터

2) 그간 피해보상 및 조치내용

- '11.3월 방류수의 저수지 유출사고가 발생하여, 하류지역 중 저수지의 물을 사용하여 농사를 짓는 벼 경작자와 과수농가에 대하여 '16년까지 직·간접적으로 피해 보상을 하였다.
- '12.4월 과수농가에 대한 지하수 관정(3개공)을 설치하였다.



- '15.4월 가축분뇨 처리시설(정화)의 방류수 배수관(3.2km)을 설치하여 신청인 마을 하류로 방류하고 있으며, '18.5월에 비상용으로 방류수 배수관을 추가로 설치하였다.



방류수 방류관 설치현황



방류수 방류관

- '15.6월 가축분뇨 처리시설(퇴비)의 유출방지를 위하여 시설보강을 위하여 퇴비장 옆 공터부지에 바닥 및 옹벽공사를 하였다.



퇴비장 옆 공터 - 공사전

퇴비장 옆 공터 - 공사후

다. 신청인 농작물 재배 현황

- 신청인들의 경작지는 피신청인 농장으로부터 남쪽으로 1.2km~2.7km 떨어져 있다.
- 신청인 확인 자료와 농작물 피해의 내용 및 이를 확인하기 위한 경작현황 등에 대한 자료제출을 현지조사시, 전화 및 문서('18.10.8., '18.10.22.)로 요청하였으나 제출하지 않아 신청인 현황과 피해현황에 대한 구체적인 자료를 확인하지 못하였다.
 - 신청인 마을(○○리)의 이장을 통하여 확인한 결과 신청인 중 2명은 사망하였으나, 상속자 등 지위승계에 대한 자료를 제출하지 않았다.
 - 신청인 중 “○○○”의 경우 신청인의 서명이 없으며, 신청인에 대한 자료를 제출하지 않았다.
 - 토지대장, 토지이용규제정보서비스 등을 통하여 신청인의 토지에 대한 조사 결과, 지번 변동, 도로, 묘지 등이 포함된 것으로 조사되었다.

< 신청인 경작지 현황 >

연번	신청인	신청액 (천원)	피해내용	지번	토지대장 등 확인내용				
					지번	지목	면적 (m ²)	최종 소유자	비고
계	20명	168,050		56개			67,945		
1	○○○	1,600	모심기 못함	9	9	답	970	○○○	

연번	신청인	신청액 (천원)	피해내용	지번	토지대장 등 확인내용				
					지번	지목	면적 (m ²)	최종 소유자	비고
2	○○○	30,000	사과 병충해	955	955	답	2,116	○○○	
				956	956	답	2,291	○○○	
				957	957	답	321	○○○	
				964	964	답	1,362	○○○	
				953	953	전	119	○○○	
				954	954	전	397	○○○	
				965	965	전	1,468	○○○	
3	○○○	900	사과나무 고사, 폐원	787	787-1	과수원	1,851	○○○	787-2 도로 신청인 사망
				789	789	도로	615	국가	
4	○○○	2,700	사과 병충해	528	528	과수원	3,425	○○○	
5	○○○	5,500	포도, 벼, 사과	501	501	과수원	1,071	○○○	
				708	708	과수원	1,927	○○○	
				776	776	과수원	185	○○○	
				782	782	과수원	873	○○○	
				504	504	답	721	○○○	
				775	775	답	36	○○○	
6	○○○	23,000	포도나무 고사, 폐원	506	506	답	565	○○○	
				507	507	답	2,106	○○○	
				508	508	답	724	○○○	
7	○○○	1,400	모심기 못함	768	768	답	1,520	○○○	
8	○○○	2,200	포도 폐원, 모심기 못함	778	778	과수원	707	○○○	
				500	500	답	744	○○○	
				770	770-3	답	316	○○○	770-1~2, 770-4~6 도로
				774	774-2	전	1,353	○○○	774-1 도로
				779	779	전	1,150	○○○	
9	○○○	7,000	포도 병충해 피해	8	8	답	2,246	○○○	

연번	신청인	신청액 (천원)	피해내용	지번	토지대장 등 확인내용				
					지번	지목	면적 (m ²)	최종 소유자	비고
10	○○○	12,000	자두나무 고사, 폐원	967	967	답	1,134	○○○ 외1	
				968	968	답	1,745	○○○ 외1	
				970	970	답	704	○○○ 외1	
				971	971	답	863	○○○	
11	○○○	1,100	사과 병충해	530	530	답	1,279	○○○	
12	○○○	20,600	포도나무 고사, 폐원	494	494	과수원	2,493	○○○	
				502	502-1	답	1,091	경주김씨 남전등문중	
					502-2	과수원	1,071	○○○	
					502-3	답	655	○○○	
					502-4	답	436	○○○	
503	503	답	1,213	○○○					
13	○○○	1,700	모심기 못함	10	10	답	1,656	○○○	
14	○○○	2,200	모심기 못함	769	769	답	876	○○○	
				707	707	묘지	89	○○○	
15	○○○	3,300	모심기 못함	763	763	답	1,471	○○○	
				762	762	도로	1,088	국가	
16	○○○	3,200	모심기 못함	497	497-1	답	273	○○○	497-2~4 도로
				498	498-1	답	353	○○○	498-2~4 도로
				757	757	답	740	○○○	
				759	759- 1,3	답	1,165	○○○	759-2,4 도로
				767	767	답	1,471	○○○	
17	○○○	900	모심기 못함	499	499	답	505	○○○	신청인 사망
18	○○○	500	자두 병충해	773	773	전	1,286	○○○	
19	○○○	18,000	사과 병충해	525, 526	524	과수원	2,945	○○○	524로 합병 ('16.11.28.)

연번	신청인	신청액 (천원)	피해내용	지번	토지대장 등 확인내용				
					지번	지목	면적 (m ²)	최종 소유자	비고
20	○○○	30,000	자두나무 고사 및 폐원, 모심기 못함	992	992	과수원	1,345	○○○	
				993	993	과수원	1,312	○○○	
				994	994	과수원	598	○○○	
				982	982	답	1,329	○○○	
				991	991	답	651	○○○	
				995	995	답	2,793	○○○	

- 피신청인 하류 저수지를 이용하여 농사를 짓는 경작자는 '11년부터 '16년까지 직간접적으로 피해보상을 받은 것으로 조사되었다.

구분	신청인 계	피해대상 작물 재배농가			비고	
		벼	과수	벼, 과수 등		
계	20명	7명	10명	3명		
'11년 이후 피신청인에게 피해보상 여부	받음	12명	7명	2명	3명	피신청인 하류 저수지 이용
	받지 않음	8명	-	8명	-	피신청인 하류 저수지 미이용

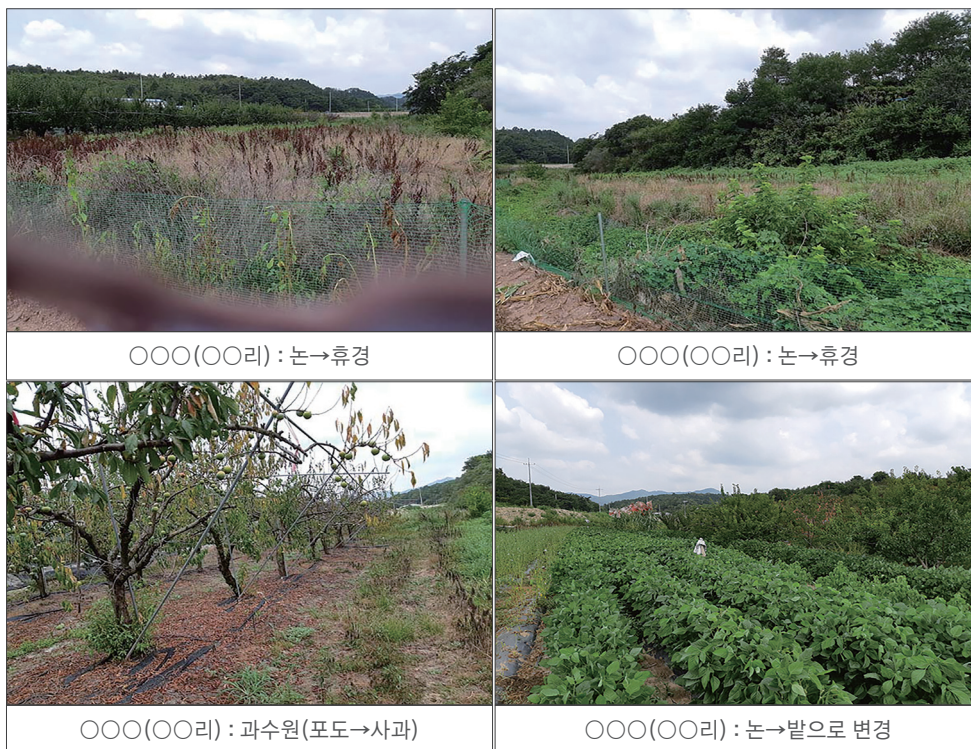
< 신청인의 개인별 피해보상 현황 >

연번	신청인	피해내용	피해보상 내역(천원)					비고	
			작물	'11년	'13년	'14년	'15년		'16년
계	20명			14,052	16,323	14,481	14,097	13,985	
1	○○○	모심기 못함	벼	-	250	788	788	788	
2	○○○	사과 병충해	사과	2,000	-	-	-	-	
3	○○○	사과나무 고사, 폐원	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
4	○○○	사과 병충해	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
5	○○○	벼, 포도, 사과	벼	436	1,420	1,177	1,177	1,177	과수원은 저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배

< 신청인의 개인별 피해보상 현황 >

연번	신청인	피해내용	피해보상 내역(천원)					비고	
			작물	'11년	'13년	'14년	'15년		'16년
6	○○○	포도나무 고사, 폐원	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
7	○○○	모심기 못함	벼	-	-	-	-	427	'16년 신규
8	○○○	포도 폐원, 모심기 못함	벼	900	730	1,327	1,215	1,215	
			포도	1,000	-	-	-	-	
9	○○○	포도 병충해 피해	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
10	○○○	자두나무 고사, 폐원	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
11	○○○	사과 병충해	벼	1,370	3,056	3,526	3,180	3,180	'13년 과수원은 지하수관정 연결 비용 보상
			사과	-	300	-	-	-	
12	○○○	포도나무 고사, 폐원	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
13	○○○	모심기 못함	벼	200	1,953	1,353	1,353	1,353	
14	○○○	모심기 못함	벼	200	1,725	1,229	1,229	972	
15	○○○	모심기 못함	벼	300	1,302	1,072	1,072	750	
16	○○○	모심기 못함	벼	1,156	1,452	1,874	1,874	1,874	
17	○○○	모심기 못함	벼	1,600	2,210	2,135	2,209	2,209	
			고추	1,600	-	-	-	-	
18	○○○	자두 병충해	-	-	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
19	○○○	사과 병충해	사과	600	-	-	-	-	저수지 외 다른 수로를 활용하여 재배
20	○○○	자두나무 고사 및 폐원, 모심기 못함	벼	1,690	-	-	-	-	'12년부터 휴경에 따른 보상제외
			자두	1,000	-	-	-	-	

- 신청인들의 일부 벼 경작지의 경우 현지조사시 벼 재배를 하지 않거나 깨 등을 재배하고 있으며, 일부 과수원의 경우 재배작물이 변경된 것으로 조사되었다.



- 신청인 중 과수재배 13명중 7명은 ○○시농업기술센터에서 토양검정 및 비료사용처방서를 받았다.

신청인	지번	경작지 구분	토양 검정일
2. ○○○	953외 6필지	과수	'13.8.22., '16.3.15.
4. ○○○	528	과수	'15.6.26.
5. ○○○	501	과수	'13.4.22.
	708	과수	'16.3.15
6. ○○○	507	과수	'13.10.30.
11. ○○○	530	과수	'13.4.22.
12. ○○○	494	과수	'17.7.13.
	503	과수	'15.6.26.
19. ○○○	524	과수	'17.5.25

※ 토양검정 및 비료사용처방서 : 토양특성에 맞는 작물을 재배할 수 있도록 토양정보를 제공하고 알맞은 비료량 산정(농업인이 작물재배를 위하여 지역 농업기술센터에 분석의뢰)

라. 관할 행정기관 지도·점검 결과

- 관할 ○○시청에 가축분뇨 처리시설과 관련하여 '11년 방류수 배수관의 저수지 유입사고에 따른 행정처분 등은 없었으며, '15.6월부터 민원에 따른 지도·점검 결과 악취 및 방류수수질검사 등 위반사항은 없는 것으로 조사되었다.
- 피신청인에 대한 가축분뇨 정화 처리시설의 방류수 수질검사 결과 기준이내이며, 피신청인 농장의 하류 약 200m에 위치한 저수지(○○리 900번지) 수질은 '15년 방류수 방류관 매설 및 퇴비장 공터 개선공사 이후 '16년 측정결과 COD(화학적 산소 요구량)의 경우 수질이 개선된 것으로 조사되었다.

< 정화처리시설의 방류수 수질검사 결과 >

(단위 : mg/L)

채취일자	BOD	SS	T-N	T-P	검사기관
'15.06.11.	2.7	16.5	47.808	0.078	경북보건환경연구원
'16.06.03.	3.4	4.2	80.400	0.187	경북보건환경연구원
'16.09.02	2.1	9.8	104.400	0.108	경북보건환경연구원
'17.06.16.	2.7	12.6	106.000	0.298	경북보건환경연구원
'18.07.31.	2.2	3.1	31.200	0.079	경북보건환경연구원
기준('15.12.31.까지)	50 이하	50 이하	260 이하	50 이하	기준 이내
기준('16.1.1. 부터)	40 이하	40 이하	120 이하	40 이하	

※ BOD(생물화학적 산소요구량), SS(부유물질량), T-N(총질소), T-P(총인)

< 피신청인 하류 저수지 수질검사 결과 >

(단위 : mg/L)

채취일자	BOD	SS	T-N	T-P	검사기관
'15.06.17.	15.0	16.5	1.232	0.014	경북보건환경연구원
'16.06.03.	9.4	0.4	5.570	0.662	경북보건환경연구원

※ 저수지 현황 : 준공 '45년, 수해면적 6.7ha, 총 저수량 41,100m³, 제방길이 11m, 제방높이 70m

※ COD(화학적 산소요구량), SS(부유물질량), T-N(총질소), T-P(총인)

4 피해주장 요인별 평가

가. 농작물피해 분야 - 과수(○○대학 ○○○ 교수)

- 축산 폐수가 다량으로 저수지로 방류 되어 농업용수로 사용하였다면 병해충 발생 등 농작물 피해에 대한 인과관계가 성립된다고 할 수 있다.
 - 질소가 과다한 경우에는 과수가 웃자라고 병해충 및 과실생산에 영향을 주고, 인산이 과다한 경우에는 다른 양분의 흡수에 방해를 주어 양분이 과수나무에 적절히 공급되지 못하는 피해를 줄 수 있다.²⁾
 - 다만, 축산폐수가 유입되었던 저수지 이외의 물을 농업용수로 사용하는 농가는 피신청인의 축산폐수에 의한 영향은 없는 것으로 판단된다.
- 신청인들의 재배방식은 노지재배로, 일반적으로 노지재배는 자연상태에 노출되어 있기 때문에 연간 강수량이 농경지로 유입되었을 것이고, 토양검정을 통해 비료 함량을 조절할 수 있기 때문에 토양 상태에 따른 비료사용량 조절 등으로 농작물 재배를 할 수 있으며,
- '15년 이후에는 방류수 배수관을 통하여 마을 하류로 방류하였고, '11년 방류관 사고 이후 5년 이상 경과한 현재까지 축산폐수에 의해 농작물이 피해를 계속하여 받고 있다고 보기 어렵다.
- 아울러, 신청인들이 축산폐수에 의한 농작물 피해 주장을 위한 객관적 자료가 부족하고, 축산폐수 유입에 따른 농작물에 대한 피해를 과학적으로 이를 뒷받침할 만한 자료가 없으므로, 신청인들이 축산폐수에 의해 농작물이 현재까지 계속적으로 영향을 주었다고 판단하기 어렵다.

나. 농작물피해 분야 - 벼(○○과학원 ○○○ 실장)

- 축산폐수는 벼가 필요로 하는 양분인 질소, 인산 칼리 등을 다량 함유하고 있어 적절히 사용하면 화학비료를 대체할 수 있다. 그러나 예기치 못한 축산폐수가 관개수로 유입되거나 과다 사용할 경우에는 벼의 질소 축적이 지나치게 많아지고 벼가 흡수하지 못한 성분은 토양에 축적되어 피해가 발생할 수 있다.

2) 논 식생과 토양을 이용한 축산분뇨 유입담의 정화(국립농업과학원)

- 논에 축산폐수가 과다 유입되면 지상부에서는 과번무에 의한 쓰러짐 및 병해충 발생 등의 피해를 유발하며, 지하부에서는 유기물 과다로 유해가스가 발생하고 뿌리 환경이 환원 조건으로 되어 뿌리의 활력이 떨어지고 부패현상이 발생하여 심할 경우에는 고사하기도 한다.
- 논에 유입된 축산분뇨 유출수의 영양성분 연간 감소율은 논에 유입된 축산폐수의 오염이 해소되기 위해서는 3~4년 정도의 기간이 소요될 것으로 판단된다.
- 조사 결과, 피신청인은 2011년부터 축산폐수 오염에 대한 보상을 시작하였고 '15년에는 추가적으로 옹벽공사를 하여 유출물이 외부로 유출되지 않도록 하였으며, 마을을 통과하는 배수관을 설치하여 하류로 방류하였으므로, '11년 방류관 사고 이후 5년 이상 경과한 현재까지 축산폐수에 의해 농작물이 피해를 계속하여 받고 있다고 보기 어렵다.

5 인과관계 검토

가. 축산폐수 수질오염으로 인한 농작물 피해

- 이 사건에서 피신청인인은 '08년부터 축사를 운영하였으나 '11년 피신청인의 방류수 배수관의 저수지 유입사고 이전에는 농작물 피해 사례는 없었으며, '11년 신청인들의 농작물 피해는 피신청인의 방류수 배수관이 저수지에 유입되어 저수지를 농업용수로 사용하였기 때문인 것으로 판단된다.
- 피신청인은 '11.4월 방류수 배수관이 저수지에 유입된 이후 신청인들에게 '16년까지 직·간접적으로 피해보상을 하였고, 시설개선과 '15년에는 정화시설의 방류수 배수관을 마을 하류로 설치하여 방류하였으므로, '11년 이후 5년 이상 경과한 현재까지 축산폐수에 의한 수질오염으로 농작물이 피해를 계속하여 받고 있다고 보기 어렵다는 전문가의 의견이다.

3) 한국토양비료학회지, 1998, vol.31(2): 162-169

- 그 외, 신청인들은 일부 사망자를 포함하거나 도로·묘지 등을 포함하는 등 농작물 피해를 입었을 가능성에 대한 구체적인 자료를 제출하지 않아, 신청인들이 농사를 직접 지어 수확하였다거나 여전히 축산폐수로 인한 피해를 입고 있다고 인정하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없으므로 신청인의 농작물 피해 주장은 이유 없다.

6 재정(안)

가. 주문

- 신청인의 신청을 모두 기각한다.

나. 이유

- 심사보고서 내용과 동일하다.

2

강원 축사 악취, 수질오염으로 인한 재산 및 정신적 피해 분쟁사건

중앙환조
14-3-132

사건 요지

강원도 ○○군 ○○읍에서 거주하는 ○○○ 등 2명이 인근의 돼지 농장에서 발생하는 악취, 수질오염으로 인하여 2000년부터 재정신청일('14.6.17)까지 재산 및 정신적 피해를 입었다며 ○○농장을 상대로 총 360,000천원의 피해배상을 요구한 사건임

1 사건의 개요

가. 당사자

- 신청인 : ○○○ 등 2명(강원도 ○○군 ○○읍)
- 피신청인 : ○○농장(강원도 ○○군 ○○읍)

2 사건의 개요

가. 신청인

- 2000년부터 재정신청일('14.6.17)까지 인근의 돼지 농장에서 배출되는 분뇨로 인한 악취와 수질오염으로 재산 및 정신적 피해를 입었다.
 - 현 위치에서 지금까지 25년을 살고 있으며, 19년 전쯤에 대규모의 돼지 농장이 들어와 돼지 농장에서 발생하는 심한 악취로 인하여 정신적인 고통을 받았고 정상적인 생활이 어려웠다.
 - 집안 구석구석 돼지분뇨 냄새가 났고, 특히 여름에서는 악취가 더욱 심해져 더위도 창문을 못 열었고, 식수(지하수)까지 오염되어 마실 수 없게 되어 물을 외부에서 구입하여 먹었다.

- 악취 때문에 집의 가치도 떨어지고 방문하는 친지나 친구들에게 민망한 마음이 들어 정신적으로 고통을 받았다.
- 집의 근거리에 축사의 돈분장이 있는데, 돈분 차량이 돈분을 흡입하는 과정에서 악취가 더욱 났으며, 이 돈분장을 집에서 멀리 떨어진 곳에 지어달라고 수차례 요구하였지만 피신청인이 들어주지 않았다.
- 따라서, 피신청인은 정신적 피해 10,000천원과 재산적 피해 350,000천원을 합하여 총 360,000천원의 배상을 해야 한다고 주장하고 있다.

나. 피신청인

- 당사는 2008.3월 농장을 인수하여 현재 6년째 운영하고 있으며, 현재 지하수를 식수로 사용하고 있다.
- 2009년에 3억5천만원을 투자하여 최첨단분뇨처리공사를 완료하였고, 돈분장(높이 2m, 폭 5m, 길이 60m)은 5~6억원을 투자하여 현대식 정화방류조를 설치하는 방지시설 증설공사를 하여 공사 완료시에 복개 및 퇴비사로 전환되어 생활환경이 많이 좋아질 것이다.
- 신청인의 계속적인 민원을 해결하기 위하여 신청인의 소유 토지를 4억원에 매매할 것을 제안하였으나 신청인은 무려 10억원이나 되는 터무니없는 금액을 제시하였다.

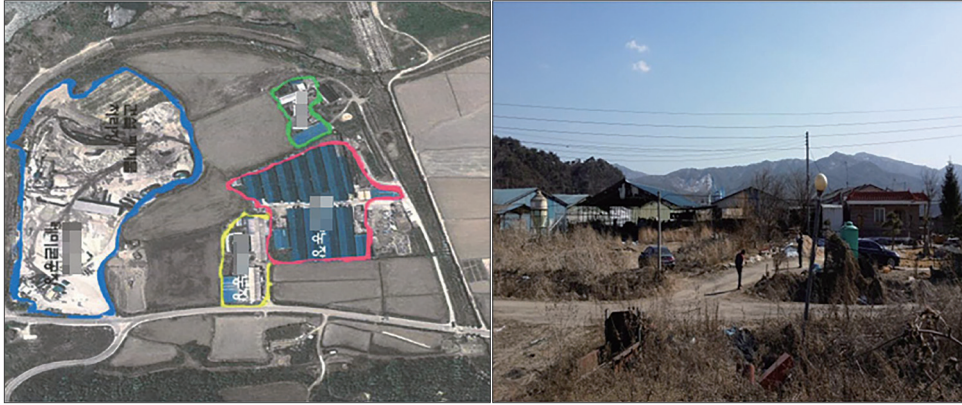
※ 신청인이 소유한 토지 4,105㎡ 중에서 2,211㎡이 목장용지이고, 공시지가를 고려하면 토지 전체면적에 대한 가치는 약 68,360천원임에도 불구하고 신청인에게 4억원을 제시함

- 따라서, 신청인의 요구를 수용할 수 없다.

3 사실조사결과

가. 분쟁지역 개황

- 분쟁지역은 강원도 ○○군 ○○읍 일원으로,
 - 피신청인의 ○○농장은 신청인의 주택에서 동쪽으로 약 45m 이격(신청인 주택 외벽에서 ○○농장의 퇴비사 외벽까지 최단이격거리)되어 있고, 주변에 젓소 목장(○○농장)과 레미콘 공장(○○산업)이 위치하여 있다.



나. 피신청인 사업장 현황

- 사업장 개요
 - 상호 : ○○농장(사업주 : ○○○)
 - 소재지 : 강원도 ○○군 ○○읍
 - 돈사 규모
 - 면적 : 대지 9,554㎡, 돈사시설 8,574㎡
 - 시설 : 돈사 15개동, 저장조 1식, 퇴비화시설 1식, 호기액비화시설 1식, 정화처리시설(활성슬러지법) 1식
 - 사육 돼지수 : 약 8,700마리
- 오염 방지시설 설치현황
 - 분뇨 정화처리시설 : 용량 40㎡/일
 - 물리적 처리 : 침전 및 여과
 - 화학적 처리 : 고액분리 및 가압부상
 - 생물학적 처리 : 탈질 → 무산소 → 질산화 → 후탈질 → 재폭기



다. 관할관청의 현장 지도·점검 결과

점검일자	위반내용	행정처분		비고
		일자	처분내역	
'09.05.07	액비저장조 폭기시설 정상운영 안됨	'09.06.15	개선명령 및 과태료 부과	
'10.10.27	가축분뇨처리시설(정화시설) 방류수 수질기준 초과	'10.11.25	개선명령 및 과태료 부과	T-N: 304 (기준: 260)
'12.05.15	폭기시설 산기관 고장, 발효조 내부 방수처리 노후화	'12.06.05	개선명령 및 과태료 부과	
'13.07.08	퇴비사 침출수 유출방지턱 파손, 위탁처리 변경 미신고 등	'13.07.2	개선명령 및 과태료 부과	
'14.03.26	퇴비 저장시설 비가림 시설 유지보수 안됨, 발효조 외벽 보수 안됨	'14.04.18	개선명령 및 과태료 부과	

- 관할관청(○○군청)에서 피신청인의 농장을 지도·점검한 결과, 가축분뇨처리 시설 관리기준 위반 및 방류수 수질기준 초과로 인하여 아래와 같이 행정처분(개선명령 등)을 5회 받은 사실이 있다.
- 신청인의 민원 제기로 관할관청에서 피신청인 돈사의 부지경계선에서 악취를 측정된 결과(○○보건환경연구원 분석), 아래와 같이 규제기준 이내로 나타났다.

시료채취일	악취 채취지점	측정결과(희석배수)	기준(희석배수)
'13.12.09	돈사 부지경계선	5	15 이하

4 피해주장 요인별 평가

가. 악취 전문가 의견

- 신청인의 주택은 대규모 양돈시설과 인접해 있고(약 45m 이격), 돈사 내에서 채취한 시료의 악취세기는 희석배수 1000배로 나타났으며,
 - 악취 배출량은 여름철에 최대 1.8×10^6 배·Sm³/분, 봄·가을에 최대 1.1×10^6 배·Sm³/분, 겨울철에는 최대 3.6×10^5 배·Sm³/분으로 추정된다.
- 신청인의 주택은 돈사에서 서쪽 및 북서쪽에 위치하고 있어 동풍(연평균 5.3%) 또는 남동풍(연평균 3.1%)이 불 때 악취세기 3.0~3.5도(봄·여름·가을), 무풍상태(연평균 18.6%, 봄·여름·가을) 및 겨울철 동풍, 남동풍이 불 때 악취세기 2.5~3.0도의 악취피해를 입은 것으로, 겨울철 무풍상태에서 악취피해는 없는 것으로 추정된다.

< 최근 3년간 ○○기상대 풍향빈도 백분율 >

풍향	무풍	북	북동	동	남동	남	남서	서	북서	합계
평균	18.6	10.5	14.9	5.3	3.1	6.5	22.9	11.2	7.1	100
풍향 빈도 (%)	2011	20.9	12.1	14.2	4.4	3.0	6.5	22.2	9.7	100
	2012	16.2	9.7	17.9	6.3	3.6	5.9	20.1	13.2	100
	2013	18.7	9.6	12.7	5.1	2.7	7.0	26.4	10.7	100

- 피해기간은 악취세기 3.0~3.5도(봄·여름·가을: 동풍, 남동풍)는 0.76개월/연, 악취세기 2.5~3.0도(봄·여름·가을: 무풍, 겨울: 동풍, 남동풍)는 1.92개월/연으로 산정되며 3년간의 악취피해 기간은 아래와 같다.

- 악취세기 3.0~3.5도 : 2.28개월/3년
- 악취세기 2.5~3.0도 : 5.76개월/3년

- 신청인이 느낀 악취세기가 수인한도 2.5도를 초과하므로, 신청인이 악취로 인하여 정신적 피해를 입었을 개연성이 있다.

나. 재산피해 전문가 의견

- 분쟁지역은 피신청인의 사업장 이외에도 젓소 목장, 레미콘 공장 등이 소재하고 있어 악취 이외에도 환경적 조건은 열악한 지역이어서, 인근 유사한 용도의 부동산보다 낮은 수준의 가격이 형성되는 것이 일반적이다.
- 악취 전문가의 의견에 따르면 신청인이 느낀 악취도가 수인한도를 초과하여, 주택(건물+대지) 부분은, 피신청인의 시설개선으로 악취저감 가능성 등을 고려하지 아니한 경우 재산적 가치 하락이 인정될 여지는 있다.
- 목장용지와 임야토지는 일반적인 거래 시 악취에 민감한 부동산으로 볼 수 없으며, 목장용지의 경우 일정수준의 악취 등 부정적 환경요인이 발생하는 것이 일반적이므로 피신청인의 사업장에서 발생한 악취로 인한 재산적 가치 하락은 인정되기 어렵다.

다. 수질오염 전문가 의견

- 신청인의 지하수 수질분석 결과, 축산 폐수의 영향으로 나타나는 질산성 질소와 대장균이 검출되지 아니하였고 암모니아성 질소는 「먹는물관리법」 제5조에 따른 먹는물의 수질기준을 초과하지 아니하였으며,
 - 망간이 기준을 초과한 것은 분쟁지역이 화강암 지역이므로 모암에서 유래되었을 가능성이 크고, 일반세균의 기준 초과는 지표수 유입 또는 채수 과정에서 외부에서 유입되었을 가능성이 큰 것으로 추정된다.
- 따라서, 신청인의 지하수가 피신청인의 돈사로 인하여 오염된 것으로 보이지 아니한다.

5 인과관계 검토

가. 악취로 인한 정신적 피해

- 전문가가 피신청인의 돈사에서 시료를 채취하여 추정한 신청인이 느낀 악취 세기가 인과관계 검토기준인 2.5도를 초과하므로 신청인이 악취로 인하여 정신적 피해를 입었을 개연성이 인정된다.

나. 악취로 인한 재산적 피해

- 신청인의 주택(건물+대지)은 인접한 피신청인의 돈사로 인하여 다른 지역에 비하여 낮은 수준의 가격이 형성될 것으로 보이나,
 - 분쟁지역에 돈사가 신축된 지 약 20년이 경과되었다는 점,
 - 악취로 인하여 신청인의 부동산 가치가 타 지역의 시세보다 하락될 것을 예상할 수 있었음에도 신청인이 당시에 재산피해 배상을 구체적으로 제기하지 아니하여 왔다는 점,
 - 피신청인이 현대식 정화방류조를 설치('14.10월)하여 전보다 악취저감이 되어 신청인의 재산가치 형성 여건이 개선된 점을 종합적으로 고려할 때, 피신청인의 돈사 악취로 인한 신청인의 재산적 피해는 인정되지 아니한다.

다. 수질오염으로 인한 재산 및 정신적 피해

- 전문가가 채수하여 분석한 신청인의 지하수 수질이 「먹는물관리법」 제5조에 따른 먹는물의 수질기준을 초과하지 아니한 점(일반세균, 망간 제외), 기준을 초과한 일반세균과 망간은 '암질(화강암), 지표수 유입 등으로 판단된다'는 전문가 의견을 종합적으로 고려할 때,
 - 신청인의 지하수가 피신청인의 돈사로 인하여 수질오염이 되었을 개연성이 인정되지 아니하므로, 재산 및 정신적 피해도 인정되지 아니한다.

6 배상수준 검토

가. 배상책임

- 오염원인자인 ○○농장은 「환경정책기본법」 제7조(오염원인자 책임원칙) 및 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실 책임)의 규정에 따라 환경오염으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담하는 피해배상의 책임이 있다.

나. 배상범위

- 악취로 인한 정신적 피해 배상기간은 신청인의 재정신청일('14.6.17)을 기준으로 최근 3년('11.6.18~'14.6.17)의 기간 중에서 악취세기가 인과관계 검토기준인 2.5도를 초과하여 실제로 피해를 입은 기간(9월 이내)으로 한다.
 - 배상액은 전문가가 평가한 신청인이 느낀 악취세기, 최근 유사사건의 배상 사례 등을 고려하여 신청인 1인당 960,000원으로 한다.

다. 배상액

- 배상액은 악취로 인한 정신적 피해 배상액 1,920,000원에 재정신청수수료 5,760원을 합하여 총 1,925,760원으로 한다.

7 재정(안)

가. 주문

- 피신청인 ○○농장은 신청인 ○○○ 등 2명에게 별지의 내역과 같이 합계금 1,925,760원을 지급하되, 재정문의 정본이 피신청인에게 송달된 날의 다음날 부터 갚는 날까지 연 20%의 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다.
- 신청인의 나머지 신청은 기각한다.

나. 이유

- 심사보고서 내용과 동일하다.



주요 판례 사례



- 1_ 가축분뇨 농장내 방치시 가축분뇨법 위반여부
- 2_ 가축분뇨 무단배출의 지위승계 관련
- 3_ 가축분뇨 살포 관련 판례
- 4_ 가축사육제한 조례 관보 변경 관련
- 5_ 가축사육제한 조례 위임 적합 여부
- 6_ 가축사육제한 조례 위임 한계 관련
- 7_ 가축사육제한구역 지형정보 공시 관련 1
- 8_ 가축사육제한구역 지형정보 공시 관련 2
- 9_ 사육제한구역 관보 비치시 사육제한 효력 여부
- 10_ 사육제한구역내 축사 신축 관련 판례
- 11_ 축사 소규모 환경영향평가 관련 판례



사례 1 가축분뇨 농장내 방치시 가축분뇨법 위반여부

대법원 2014.3.27.선고 2014도267 판결

[가축분뇨의관리및이용에관한법률위반], [공2014상,994]

【판시사항】

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제17조 제1항 제1호 전단에서 금지하는 '가축분뇨 배출행위'의 의미 및 가축분뇨 배출시설 안에 있는 가축이 배출시설 인근에 배출한 분뇨를 처리시설에 유입하지 아니하고 그대로 방치한 행위가 이에 해당하는지 여부(적극)

【판결요지】

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 '법'이라 한다)의 목적(법 제1조), 법 제2조 제3호 , 제8호 , 제17조 제1항 제1호 전단, 제49조 제2호 , 제50조 제4호 , 제51조 제1호 , 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제2조 등의 내용을 종합하여 보면, 법 제17조 제1항 제1호 전단에서 금지하는 '가축분뇨 배출행위'는 가축분뇨를 처리 시설에 유입하지 아니하고 가축분뇨가 발생하는 배출시설 안에서 배출시설 밖으로 내보 내는 행위를 의미하며, 배출시설 안에 있는 가축이 분뇨를 배출시설 인근에 배출한 경우 에도 그 분뇨를 처리시설에 유입하지 아니하고 그대로 방치한 경우에는 이에 해당된다 고 해석하여야 한다.

【참조조문】

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것) 제1조 , 제2조 제3호 , 제8호 , 제17조 제1항 제1호 , 제49조 제2호 , 제50조 제4호 , 제51조 제1호 , 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제2조

【전문】

【피 고 인】 피고인

【상 고 인】 피고인

【변 호 인】 창원법무법인 담당변호사 황정복

【대상판결】

【원심판결】 창원지법 2013. 12. 19. 선고 2013노1034 판결

【주문】

상고를 기각한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 가축분뇨 배출행위에 해당되지 않는다는 주장에 관하여

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 '법'이라 한다)은 가축분뇨를 적정하게 자원화하거나 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결하게 하고 수질오염을 감소시킴으로써 환경과 조화되는 축산업의 발전 및 국민보건의 향상과 환경보전에 이바지함을 목적으로 하는데(법 제1조), 배출시설에서 배출되는 가축분뇨를 처리시설에 유입하지 아니하고 배출하는 행위를 하여서는 아니 되고(법 제17조 제1항 제1호 전단), 이를 위반하면 처벌을 받는다(법 제49조 제2호 , 제50조 제4호 , 제51조 제1호 등).

한편 '배출시설'이라 함은 가축의 사육으로 인하여 가축분뇨가 발생하는 시설 및 장소 등으로서 축사·운동장 그 밖에 환경부령이 정하는 것을 말하고(법 제2조 제3호), 여기서 '환경부령이 정하는 것'이란 착유실, 먹이방, 분만실을 말하며(법 시행규칙 제2조), '처리시설'이라 함은 가축분뇨를 자원화 또는 정화하는 자원화시설 또는 정화시설을 말한다(법 제2조 제8호).

법의 목적, 위 규정들의 내용을 종합하여 보면, 법 제17조 제1항 제1호 전단에서 금지하는 '가축분뇨 배출행위'는 가축분뇨를 처리시설에 유입하지 아니하고 가축분뇨가 발생하는 배출시설 안에서 배출시설 밖으로 내보내는 행위를 의미하며, 배출시설 안에 있는 가축이 분뇨를 배출시설 인근에 배출한 경우에도 그 분뇨를 처리시설에 유입하지 아니하고 그대로 방치한 경우에는 이에 해당된다고 해석하여야 한다.

원심이 이와 같은 취지에서 피고인이 운영하는 가축분뇨 배출시설인 축사 내에서 사육되던 젖소들이 물을 마시러 식수대로 이동하던 중 젖소들의 발에서 지속적으로 떨어진 분뇨가 축사 인근 공터에 쌓여져 있는 것을 처리시설에 유입하지 않고 그대로 방치한 피고인의 행위가 법 제17조 제1항 제1호 전단에 위반된다고 인정한 것은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 관련 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

2. 공소사실이 특정되지 않았다는 주장에 관하여

공소사실의 기재는 범죄의 시일, 장소와 방법을 명시하여 사실을 특정할 수 있도록 하여야 하며(형사소송법 제254조 제4항), 이와 같이 공소사실의 특정을 요구하는 법의 취



지는 피고인의 방어권 행사를 쉽게 해주기 위한 데에 있으므로, 공소사실은 이러한 요소를 종합하여 구성요건 해당사실을 다른 사실과 식별할 수 있는 정도로 기재하면 족하고, 공소장에 범죄의 일시, 장소 등이 구체적으로 적시되지 않았더라도 위의 정도에 반하지 아니하고 공소범죄의 성격에 비추어 그 개괄적 표시가 부득이하며 그에 대한 피고인의 방어권 행사에 지장이 없다면 그 공소내용이 특정되지 않았다고 볼 수 없다(대법원 1994. 12. 9. 선고 94도1680 판결, 대법원 2006. 6. 2. 선고 2006도48 판결 참조).

이러한 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이 사건 공소사실에 가축분뇨가 배출된 장소가 축사 인근 공터로 기재되어 있고 배출된 가축분뇨량이 특정되지 않았다고 하더라도, 다른 사실과 구별할 수 있을 정도로 범행의 일시, 장소와 방법 등이 명시되어 있으므로 이로써 공소사실은 특정되었다고 할 것이고, 이로 인하여 피고인의 방어권 행사에 지장을 초래한다고 볼 수 없다. 이 점을 다투는 상고이유 주장도 받아들일 수 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 기각하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 양창수(재판장) 고영한 김창석(주심) 조희대

사례 2 가축분뇨 무단배출의 지위승계 관련

대법원 2018. 1. 24. 선고 2015도18284 판결

[가축분뇨의관리및이용에관한법률위반·공무상표시무효·모욕], [공2018상,536]

【판시사항】

[1] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률상 배출시설 등의 양수인이 종전 시설설치자로부터 배출시설 등의 점유·관리를 이전받음으로써 시설설치자의 지위를 승계받은 것이 되는지 여부(적극) 및 이후 매매계약 등 양도의 원인행위가 해제되었더라도 해제에 따른 원상회복을 하지 아니한 채 여전히 배출시설 등을 점유·관리하고 있다면 승계받은 시설설치자의 지위를 계속 유지하는지 여부(적극)

[2] 피고인이 가축사육시설인 농장에 관하여 배출시설 설치허가를 받은 시설설치자 갑으로부터 을을 거쳐 농장을 순차로 양수하여 실질적으로 관리하면서 업무상 과실로 가축분뇨를 공공수역에 유입되게 하여 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 위반으로 기소된 사안에서, 피고인이 을과의 매매계약에 기하여 농장을 양수함으로써 같은 법 제14조에 따라 시설설치자의 지위를 승계한 다음 위반행위 당시에도 농장을 점유·관리하고 있었으므로, 그 전에 농장에 관한 매매계약이 해제되었더라도 같은 법 제50조 제5호에서 정한 행위 주체로서 시설설치자의 지위에 있다고 한 사례

【판결요지】

[1] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 가축분뇨법’이라 한다)은 배출시설을 설치하고자 하는 자는 배출시설의 규모에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받거나 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하고(제11조 제1항, 제3항), 제11조에 따라 배출시설에 대한 설치허가 등을 받거나 신고 등을 한 자(이하 ‘시설설치자’라 한다)가 배출시설·처리시설(이하 ‘배출시설 등’이라 한다)을 양도하는 경우에는 양수인이 종전 시설설치자의 지위를 승계한다고 규정하고 있다(제14조).

현행 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(제14조 제3항)과 달리 배출시설 등의 양도를 시장·군수·구청장에게 신고하지 않고 양도 그 자체만으로 시설설치자의 지위 승계가 이루어지도록 정한 구 가축분뇨법의 위와 같은 규정 및 배출시설 등에 대한 설치허가의 대물적 성질 등에 비추어 보면, 배출시설 등의 양수인은 종전 시설설치자로부터 배출



시설 등의 점유·관리를 이전받음으로써 시설설치자의 지위를 승계받은 것이 되고, 이후 매매계약 등 양도의 원인행위가 해제되었더라도 해제에 따른 원상회복을 하지 아니한 채 여전히 배출시설 등을 점유·관리하고 있다면 승계받은 시설설치자의 지위를 계속 유지한다.

[2] 피고인이 가축사육시설인 농장에 관하여 배출시설 설치허가를 받은 시설설치자 갑으로부터 을을 거쳐 농장을 순차로 양수하여 실질적으로 관리하면서 이를 적정하게 관리하지 않은 업무상 과실로 가축분뇨를 공공수역에 유입되게 하여 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 가축분뇨법’이라 한다) 위반으로 기소된 사안에서, 피고인이 을과의 매매계약에 기하여 농장을 양수함으로써 구 가축분뇨법 제14조에 따라 시설설치자의 지위를 승계한 다음 위반행위 당시에도 농장을 점유·관리하고 있었으므로, 설령 그 전에 농장에 관한 매매계약이 해제되었더라도 피고인이 구 가축분뇨법 제50조 제5호에서 정한 행위 주체로서 시설설치자의 지위에 있었다고 보는 데 아무런 영향이 없다는 이유로, 피고인이 시설설치자로서 구 가축분뇨법 제50조 제5호의 적용대상에 해당한다고 본 원심판단을 수긍한 사례.

【참조조문】

[1] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것) 제11조 제1항, 제3항, 제14조, 제50조 제5호(현행 제50조 제6호 참조), 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제14조 제3항 / [2] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것) 제10조(현행 제10조 제1항 참조), 제11조 제1항, 제14조, 제50조 제5호(현행 제50조 제6호 참조)

【전문】

【피 고 인】 피고인 1
외 1인

【상 고 인】 피고인들

【대상판결】

【원심판결】 전주지법 2015. 11. 4. 선고 2015노154, 1269 판결

【주문】

상고를 모두 기각한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 피고인 1의 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 위반 부분(가축분뇨를 공공수역에 유입시킨 점)에 대하여

가. 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 가축분뇨법’이라 한다)은 배출시설을 설치하고자 하는 자는 그 배출시설의 규모에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받거나 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하고(제11조 제1항, 제3항), 제11조에 따라 배출시설에 대한 설치허가 등을 받거나 신고 등을 한 자(이하 ‘시설설치자’라 한다)가 배출시설·처리시설(이하 ‘배출시설 등’이라 한다)을 양도하는 경우에는 양수인이 종전 시설설치자의 지위를 승계한다고 규정하고 있다(제14조).

현행 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(제14조 제3항)과 달리 배출시설 등의 양도를 시장·군수·구청장에게 신고하지 않고 양도 그 자체만으로 시설설치자의 지위 승계가 이루어지도록 정한 구 가축분뇨법의 위와 같은 규정 및 배출시설 등에 대한 설치허가의 대물적 성질 등에 비추어 보면, 배출시설 등의 양수인은 종전 시설설치자로부터 배출시설 등의 점유·관리를 이전받음으로써 시설설치자의 지위를 승계받은 것이 되고, 이후 매매계약 등 양도의 원인행위가 해제되었다고 하더라도 해제에 따른 원상회복을 하지 아니한 채 여전히 배출시설 등을 점유·관리하고 있다면 승계받은 시설설치자의 지위를 계속 유지한다고 할 것이다.

나. 원심은 판시와 같은 이유로, (1) 피고인 1이 2013. 11. 28. 이 사건 저장조를 비롯한 이 사건 농장을 실질적으로 관리하면서 돼지를 사육하고 있었음에도 업무상 과실로 이 사건 저장조에 보관 중이던 가축분뇨가 공공수역으로 유입되게 하였다고 인정한 다음, (2) 피고인 1이 이 사건 농장에 관하여 구 가축분뇨법 제11조 제1항에 따라 배출시설 설치허가를 받은 시설설치자인 공소외 1로부터 공소외 2를 거쳐 이 사건 농장을 순차로 양수하여 2013. 11. 28. 실질적으로 이를 관리하고 있었으므로, 구 가축분뇨법 제14조에 따라 이 사건 농장에 관하여 시설설치자의 지위를 승계하였고, 결국 시설설치자로서 구 가축분뇨법 제50조 제5호의 적용대상에 해당한다고 판단하여, 이에 관한 피고인 1의 항소이유 주장을 배척하였다.

다. 상고이유 중 이러한 원심의 판단에 기초가 된 사실인정을 다투는 취지의 주장은 실질적으로 사실심 법원의 자유심증에 속하는 원심의 증거 선택 및 증명력에 관한 판단을 탓하는 것에 불과하다.

원심판결 이유를 적법하게 채택된 증거들과 앞에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 피고인 1이 공소외 2와의 매매계약에 기하여 이 사건 농장을 양수함으로써 구 가축분뇨법 제14조에 따라 시설설치자의 지위를 승계한 다음, 2013. 11. 28.경에도 이 사건 농장을 점유·관리하고 있었으므로, 설령 상고이유 주장과 같이 그 전에 이 사건 농장에 관한 매매계약이 해제되었다고 하더라도 피고인 1이 2013. 11. 28. 당시 구 가축분뇨법 제50조 제5호에서 정한 행위 주체로서 시설설치자 지위에 있었다고 보는 데 아무런 영향이



없다. 결국 피고인 1 이 시설설치자로서 구 가축분뇨법 제50조 제5호의 적용대상에 해당한다고 본 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 구 가축분뇨법 제14조에서 정한 시설설치자의 지위 승계 등에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 사유로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

2. 피고인들의 양형부당 주장에 대하여

형사소송법 제383조 제4호에 의하면, 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역이나 금고가 선고된 사건에서만 양형부당을 사유로 한 상고가 허용되므로, 피고인들에 대하여 그보다 가벼운 형이 선고된 이 사건에서 형의 양정이 부당하다는 취지의 주장은 적법한 상고이유가 되지 못한다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김재형(재판장) 김창석(주심) 조희대 민유숙

사례 3 가축분뇨 살포 관련 판례

대법원 2018. 9. 13. 선고 2018도11018 판결

[가축분뇨의관리및이용에관한법률위반], [공2018하,2037]

[판시사항]

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제17조 제1항 제5호가 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리는 행위를 금지하는 취지 / 가축분뇨를 재활용하기 위하여 액비 생산의 자원화시설을 설치한 재활용신고자가 자신이 설치한 자원화시설이 아닌 다른 자원화시설에서 생산된 액비를 자신이 확보한 액비 살포지에 뿌리는 경우, 위 규정을 위반한 것인지 여부(적극) 및 이는 위 재활용신고자가 축산업자들이 가축분뇨 등을 처리하기 위하여 공동출자로 설립한 영농조합법인이고 위 영농조합법인이 그 구성원인 축산업자들이 설치한 자원화시설에서 생산된 액비의 처리를 위탁받았더라도 마찬가지인지 여부(적극)

[판결요지]

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 ‘가축분뇨법’이라 한다)은 가축분뇨를 자원화하거나 적정하게 처리하여 환경오염을 방지함으로써 환경과 조화되는 지속 가능한 축산업의 발전과 국민건강의 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 여기에서 ‘자원화시설’은 가축분뇨를 퇴비·액비 또는 바이오에너지로 만드는 시설을 말하고(제2조 제4호), ‘액비’는 가축분뇨를 액체 상태로 발효시켜 만든 비료 성분이 있는 물질로서 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 적합한 것을 말한다(제2조 제6호).

가축분뇨법은 액비 살포에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 액비를 만드는 자원화시설을 설치하는 자는 일정한 기준에 따라 액비를 살포하는 데 필요한 초지, 농경지, 시험림 지정지역, 골프장 등 ‘액비 살포지’를 확보하여야 한다(제12조의2 제2항). 액비를 만드는 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리거나 환경부령으로 정하는 살포기준을 지키지 않는 행위를 해서는 안 된다(제17조 제1항 제5호). 가축분뇨를 재활용(퇴비 또는 액비로 만드는 것에 한정한다)하거나 재활용을 목적으로 가축분뇨를 수집·운반하려는 자로서 관할관청에 신고한 재활용신고자가 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호 를 위반할 경우에는 처벌을 받는다(제27조 제1항 , 제50조 제11호).



이와 같이 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호는 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리는 행위를 명확하게 금지하고 있다. 가축분뇨뿐만 아니라 액비도 관리를 소홀히 하거나 유출·방치하는 경우 심각한 환경오염물질이 될 수 있으므로, 액비 살포의 기준과 그 책임소재를 분명히 하고 특정 장소에 대한 과잉 살포로 발생할 수 있는 환경오염을 방지하려는 데 그 취지가 있다. 따라서 가축분뇨를 재활용하기 위하여 액비 생산의 자원화시설을 설치한 재활용신고자라고 하더라도, 자신이 설치한 자원화시설이 아닌 다른 자원화시설에서 생산된 액비를 자신이 확보한 액비 살포지에 뿌리는 것은 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호를 위반한 것이라고 보아야 한다. 다른 자원화시설에서 생산된 액비는 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지에 뿌려야 하기 때문이다. 이는 위 재활용신고자가 축산업자들이 가축분뇨 등을 처리하기 위하여 공동출자로 설립한 영농조합법인이고 위 영농조합법인이 그 구성원인 축산업자들이 설치한 자원화시설에서 생산된 액비의 처리를 위탁받았다고 하더라도 마찬가지이다.

【참조조문】

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제1조, 제2조 제4호, 제6호, 제12조의2 제2항, 제17조 제1항 제5호, 제27조 제1항, 제50조 제11호

【전문】

【피 고 인】 피고인

【상 고 인】 피고인

【변 호 인】 법무법인 헤리티지 담당변호사 박영재

【대상판결】

【원심판결】 제주지법 2018. 6. 21. 선고 2018노59 판결

【주문】

상고를 기각한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 액비 살포지 위반 살포 부분에 대한 주장

가. 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 ‘가축분뇨법’이라 한다)은 가축분뇨를 자

원화하거나 적정하게 처리하여 환경오염을 방지함으로써 환경과 조화되는 지속 가능한 축산업의 발전과 국민건강의 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 여기에서 ‘자원화시설’은 가축분뇨를 퇴비·액비 또는 바이오에너지로 만드는 시설을 말하고(제2조 제4호), ‘액비’는 가축분뇨를 액체 상태로 발효시켜 만든 비료 성분이 있는 물질로서 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 적합한 것을 말한다(제2조 제6호).

가축분뇨법은 액비 살포에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 액비를 만드는 자원화시설을 설치하는 자는 일정한 기준에 따라 액비를 살포하는 데 필요한 초지, 농경지, 시험림 지정지역, 골프장 등 ‘액비 살포지’를 확보하여야 한다(제12조의2 제2항). 액비를 만드는 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리거나 환경부령으로 정하는 살포기준을 지키지 않는 행위를 해서는 안 된다(제17조 제1항 제5호). 가축분뇨를 재활용(퇴비 또는 액비로 만드는 것에 한정한다)하거나 재활용을 목적으로 가축분뇨를 수집·운반하려는 자로서 관할관청에 신고한 재활용신고자가 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호를 위반할 경우에는 처벌을 받는다(제27조 제1항, 제50조 제11호).

이와 같이 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호는 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리는 행위를 명확하게 금지하고 있다. 가축분뇨뿐만 아니라 액비도 관리를 소홀히 하거나 유출·방치하는 경우 심각한 환경오염물질이 될 수 있으므로, 액비 살포의 기준과 그 책임소재를 분명히 하고 특정 장소에 대한 과잉 살포로 발생할 수 있는 환경오염을 방지하려는 데 그 취지가 있다. 따라서 가축분뇨를 재활용하기 위하여 액비 생산의 자원화시설을 설치한 재활용신고자라고 하더라도, 자신이 설치한 자원화시설이 아닌 다른 자원화시설에서 생산된 액비를 자신이 확보한 액비 살포지에 뿌리는 것은 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호를 위반한 것이라고 보아야 한다. 다른 자원화시설에서 생산된 액비는 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지에 뿌려야 하기 때문이다. 이는 위 재활용신고자가 축산업자들이 가축분뇨 등을 처리하기 위하여 공동출자로 설립한 영농조합법인이고 위 영농조합법인이 그 구성원인 축산업자들이 설치한 자원화시설에서 생산된 액비의 처리를 위탁받았다고 하더라도 마찬가지이다.

나. 이 사건 공소사실 중 액비 살포지 위반 살포 부분의 요지는 다음과 같다.

(1) 공소외 영농조합법인(이하 ‘이 사건 영농조합’이라 한다)은 제1심판결 별지 범죄일람표 기재 각 양돈농장(이하 ‘이 사건 양돈농장’이라 한다)을 운영하는 축산업자들로 구성된 법인으로 가축분뇨 재활용신고자이다.

(2) 피고인은 2012년경부터 2016. 12. 31.경까지 이 사건 영농조합에서 액비 살포 차량의 기사로 근무하면서 가축분뇨 위탁처리·살포 업무를 담당하였다.

(3) 피고인은 2016. 4. 9.경부터 2016. 11. 9.경까지 제1심판결 별지 범죄일람표 기재와 같이 총 26회에 걸쳐 이 사건 양돈농장에 설치된 자원화시설에서 생산된 액비 합계 1,880t을 이 사건 양돈농장이 확보한 액비 살포지 외의 장소에 살포하였다.

다. 원심은 다음과 같은 이유로 위 공소사실이 유죄로 인정된다고 판단하였다.



(1) 피고인이 이 사건 양돈농장에 설치된 자원화시설에서 만든 액비를 이 사건 영농조합이 확보한 액비 살포지에 뿌리는 행위는 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호에서 정한 '액비를 만드는 자원화시설에서 생산된 액비를 해당 자원화시설을 설치한 자가 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌리는 행위'에 해당한다.

(2) 피고인이 이 사건 양돈농장의 자원화시설에서 생산된 액비를 이 사건 양돈농장이 확보한 액비 살포지 외의 장소에 뿌린 이상, 이 사건 양돈농장이 가축분뇨의 처리를 위하여 이 사건 영농조합을 설립하였고, 이 사건 영농조합이 가축분뇨법 제27조 제1항에 따라 가축분뇨의 재활용신고를 하였다고 하더라도 달리 해석될 여지가 없다.

라. 원심판결 이유를 위에서 본 법리와 적법하게 채택된 증거에 비추어 살펴보면, 원심의 판단은 정당하다. 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 가축분뇨법 제17조 제1항 제5호의 해석에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 양형부당 주장

원심의 양형 판단에 양형 재량의 한계를 벗어난 잘못이 있다는 주장은 양형부당 주장에 해당한다. 형사소송법 제383조 제4호에 따르면 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역이나 금고가 선고된 사건에서만 양형부당을 사유로 상고할 수 있다. 따라서 피고인에 대하여 그보다 가벼운 형이 선고된 이 사건에서 형이 너무 무거워 부당하다는 주장은 적법한 상고이유가 아니다.

3. 결론

피고인의 상고는 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이동원(재판장) 조희대 김재형(주심) 민유숙

사례 4 가축사육제한 조례 관보 변경 관련

서울고등법원(춘천) 2020. 7. 20. 선고 2019누1338 판결

【개발행위불허가처분등취소】, [미간행]

【전문】

【원고, 항소인】 원고 (소송대리인 법무법인(유한) 바른 담당변호사 이철규)

【피고, 피항소인】 홍천군수(소송대리인 변호사 안준호)

【대상판결】

【제1심판결】 춘천지방법원 2019. 8. 13. 선고 2018구합52639 판결

【주문】

1. 제1심판결을 취소한다.
2. 피고가 원고에게 2018. 11. 6. 한 개발행위불허가처분, 2018. 11. 8. 한 건축불허가 처분을 각 취소한다.
3. 소송 총비용은 피고가 부담한다.

【취지】

주문과 같다.

【변론종결】

2020. 4. 27.



【이유】

1. 처분의 경위, 2. 원고의 주장 및 3. 관련 법령

이 법원이 위 각 부분에 관하여 적을 이유는 아래와 같이 일부 내용을 수정하는 외에는 제1심판결 이유의 해당 부분(제2쪽 제4행부터 제4쪽 제20행까지 및 제8쪽부터 제11쪽까지) 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 인용한다.

○ 제1심판결 10쪽 26줄의 ‘산지관리법’을 ‘구 산지관리법(2020. 2. 18. 법률 제17017호로 개정되기 전의 것)’으로 수정한다.

4. 판단

가. 이 사건 신청지에 관한 가축사육 제한구역 지정의 효력에 관하여

1) 관련 규정 및 법리

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 ‘가축분뇨법’이라 한다) 제8조 제1항 제1호 본문은 ‘시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정하여 가축의 사육을 제한할 수 있다.’라고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 제정된 이 사건 조례는 제3조에서 ‘군수는 법(가축분뇨법) 제8조 제1항에 따라 가축사육의 제한지역을 별표 1과 같이 지정하며, 제한지역의 변경 시에는 이를 고시하여야 한다.’(제1항), ‘제한지역에서는 가축의 사육과 가축분뇨 배출시설을 설치할 수 없다.’(제2항)고 규정하고 있다.

한편 토지이용규제 기본법은 ‘지역·지구·구역·권역·단지·도시·군계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지로서 제5조 각 호에 규정된 것’을 ‘지역·지구 등’이라고 정의하면서(제2조 제1호), 가축분뇨법 제8조에 따라 지정되는 ‘가축사육 제한구역’을 ‘지역·지구 등’의 하나로 규정하고 있다(제5조 제1호 관련 별표). 그리고 지역·지구 등의 지정과 운영 등에 관하여 다른 법률에 토지이용규제 기본법 제8조와 다른 규정이 있는 경우에는 토지이용규제 기본법에 따르도록 하면서(제3조), 지방자치단체의 장이 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 지형도면을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시할 것을 원칙으로 하고(제8조 제2항 본문), 이 경우 지역·지구 등의 지정의 효력은 지형도면 등의 고시를 함으로써 발생한다고 규정하고 있다(제8조 제3항).

위와 같은 규정들을 종합하여 보면, 가축분뇨법에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육 제한구역으로 지정하여 토지이용규제 기본법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다고 봄이 타당하다(대법원 2017. 5. 11. 선고 2013두10489 판

결 등 참조).

한편 토지이용규제 기본법 제8조 제2항 단서는 대통령령으로 정하는 경우에는 지형도면을 작성·고시하지 아니할 수 있도록 규정하고 있고, 그 위임에 따라 토지이용규제 기본법 시행령 제7조 제3항 제1호 나.목은 지형도면을 작성·고시하지 않아도 되는 예외 사유로서 ‘별도의 지정절차 없이 법령 또는 자치법규에 따라 지역·지구 등의 범위가 직접 지정되는 경우’를 규정하고 있기는 하다.

그러나 토지이용규제 기본법은 토지이용규제의 투명성을 확보하여 국민의 토지이용상의 불편을 줄이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고(제1조), ‘지역·지구 등’의 지정과 운영 등에 관하여는 다른 법률의 규정이 있더라도 토지이용규제법 제8조에 따르도록 하면서(제3조), ‘지역·지구 등’은 같은 법 제5조 각 호에 규정된 것 외에는 신설할 수 없도록 하고 있다(제5조). 이러한 토지이용규제 기본법의 목적과 입법 취지 및 관련 규정의 내용 등에 비추어 보면, 토지이용규제 기본법이 ‘지역·지구 등’을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 한 것은, 국민의 토지이용 제한 등 규제의 대상이 되는 토지는 그 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 따라서 그 지형도면의 작성·고시 절차를 거치지 않아도 되는 예외사유는 엄격하게 해석하여 그 해당 여부를 판단하여야 한다(대법원 2017. 4. 7. 선고 2014두37122 판결 등 참조).

2) 판단

이 사건 조례로 개정되기 전의 구 「홍천군 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」 별표 1은 주거밀집지역 내 주택 또는 건축법 시행령에서 정하는 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 숙박시설, 관광휴게시설, 군 병영시설(생활관, 군인병원 등)의 경계로부터 가축분뇨 배출시설의 부지 경계선의 가장 가까운 지적·임야도상 직선거리를 기준으로 300m 이내를 돼지의 사육제한거리로 정하고 있었다. 2017. 7. 10. 개정되어 같은 날 시행된 이 사건 조례는 돼지의 사육제한거리를 위 300m 이내에서 500m 이내로 연장하되 사육시설면적 1,000㎡ 이상인 경우에는 1,000m 이내로 연장하는 등으로 가축사육 제한지역을 확대하였다.

을 제19, 20, 23, 25호중의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하면, 피고는 2017. 7. 10. 이 사건 조례가 시행됨에 따라 이 사건 요양원 및 이 사건 경로당의 경계로부터 1,000m 이내에 있는 이 사건 신청지를 새로이 가축사육 제한구역(이 사건 조례에는 ‘제한지역’이라고 기재되어 있으나 이하에서는 문구를 그대로 인용하는 경우가 아닌 이상 가축분뇨법상의 용어인 ‘제한구역’으로 지칭한다)에 포함시킨 지형도면을 작성한 사실, 이후 피고는 2018. 1. 24. 홍천군 고시 제2018-43호로 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」를 하였고 2018. 2. 13. 위 고시를 홍천군보 제503호에 게재한 사실, 위 고시의 고시문에는 이 사건 조례에 따라 축종별 사육제한거리를 연장하는 등으로 가축사육 제한구역을 확대하는 취지가 기재되어 있으나 가축사육 제한구역 지형도면의 게재는 생략되어 있는 사실을 인정할 수 있다.

위 인정사실에 의하면 피고는 이 사건 신청지를 새로이 가축사육 제한구역에 포함시킨 지형도면을 작성하기는 하였으나 해당 지형도면을 홍천군보에 게재하지는 아니하였고,



달리 피고가 해당 지형도면을 홍천군의 공보에 고시하였음을 인정할 증거가 없다. 한편 이 사건 조례 조항 중 ‘주거밀집지역’ 부분은 법령 및 이 사건 조례의 규정만으로 그 범위가 분명하게 특정되기 어려운 점, 이 사건 조례는 가축의 종류별로 그 거리가 다르게 규정되어 있고, 산지로 경계가 형성되어 있는 경우 임야도상 직선거리의 30%를 사육제한거리에서 감경한다는 내용도 포함되어 있어서 그 제한구역의 범위를 분명하게 공지할 필요가 있는 점 등에 비추어 보면, 가축사육 제한구역에 관한 이 사건 조례 조항의 내용이 ‘별도의 지정절차 없이 법령 또는 자치법규에 따라 지역·지구 등의 범위가 직접 지정되는 경우’로서 지형도면을 고시하지 않아도 되는 경우에 해당한다고 보기도 어렵다.

따라서 이 사건 신청지 등을 새로이 가축사육 제한구역에 포함시킨 피고의 가축사육 제한구역 지정은 이 사건 처분이 이루어진 2018. 11. 6. 당시 토지이용규제 기본법에서 정한 바에 따른 지형도면의 고시가 이루어지지 아니하여 그 효력이 발생하지 아니한 상태이었다고 봄이 타당하다.

3) 피고의 주장에 관하여

이에 대하여 피고는, 피고가 2018. 1. 24. 홍천군 고시 2018-43호로 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」를 하였고 2018. 2. 13. 위 고시를 홍천군보 제503호에 게재하였으며, 가축사육 제한구역 지형도면을 홍천군 환경위생과에 비치하고 토지이용규제정보서비스 및 부동산정보조회시스템에도 등재하였으므로, 해당 지형도면이 홍천군의 공보에 고시된 것으로 볼 수 있다고 주장한다. 그러나 앞서 본 바와 같이 위 고시의 고시문에 가축사육 제한구역 지형도면의 게재가 생략되어 있었던 이상 피고가 주장하는 위와 같은 사정만으로는 해당 지형도면이 홍천군의 공보에 고시된 것으로 볼 수 없다. 따라서 피고의 이 부분 주장은 이유 없다.

4) 소결론

그렇다면 이 사건 신청지가 가축분뇨법 제8조 제1항의 가축사육 제한구역으로 지정·고시된 지역임을 처분사유로 한 이 사건 각 처분은 처분사유가 존재하지 아니하여 위법하므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 있다. 따라서 원고의 기본권 침해와 이를 정당화할 공익상의 필요 또는 제3자 이익 보호의 필요 등을 고려할 때 이 사건 각 처분이 재량권의 일탈·남용에 해당한다는 원고의 나머지 주장에 대하여는 더 나아가 판단하지 아니한다.

나. 처분사유의 추가·변경이 가능한지에 관하여

피고는 제1심에서 원고의 개발행위허가신청 및 건축허가신청과 관련하여 원주지방환경청장과 사이에 소규모환경영향평가 협의절차가 이행되지 아니하였다는 사정을 이 사건 각 처분의 처분사유로 추가하여 이 사건 각 처분은 적법하다고 주장하였다. 그러나 위 처분사유는 이 사건 신청지가 가축분뇨법 제8조 제1항의 가축사육 제한구역으로 지정·고시된 지역이라는 기존 처분사유와 기본적 사실관계의 동일성이 인정되지 아니하므로, 피고가 위 처분사유를 이 사건 각 처분의 처분사유로 추가할 수는 없다고 봄이 타당하다. 따라서 피고의 이 부분 주장은 이유 없다.

5. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 인용하여야 한다. 제1심판결은 이와 결론을 달리하여 부당하므로 원고의 항소를 받아들여 제1심판결을 취소하고 이 사건 각 처분을 취소한다.

판사 김복형(재판장) 이재찬 이견희



사례 5 가축사육제한 조례 위임 적합 여부

대법원 2019. 1. 31. 선고 2018두43996 판결

[건축복합민원허가신청서불허가처분취소], [공2019상,681]

【판시사항】

[1] 특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우, 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지 판단하는 방법

[2] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조 제1항 제1호 가 가축사육의 제한구역 지정기준에 대하여 추상적·개방적 개념으로만 규정한 취지

[3] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조 제1항 제1호 의 위임에 따라 답의 가축사육제한구역을 ‘주거밀집지역으로부터 900m’ 로 규정한 ‘금산군 가축사육 제한구역 조례’ 제3조 제1항 제1호 [별표 2] ‘주거밀집지역 설정에 따른 가축종류별 거리제한’ 이 위임조항의 위임범위를 벗어난 것인지가 문제 된 사안에서, 위 조례 조항은 위임조항의 ‘지역주민의 생활환경보전’ 을 위하여 ‘주거밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역’ 을 그 의미 내에서 구체화한 것이고, 위임조항에서 정한 가축사육 제한구역 지정의 목적 및 대상에 부합하고 위임조항에서 위임한 한계를 벗어났다고 볼 수 없음에도, 이와 달리 본 원심판단에 법리를 오해한 잘못이 있다고 한 사례

【판결요지】

[1] 특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지를 판단할 때에는, 당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 위임 규정의 문언에서 의미를 명확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 범위를 분명히 하고 있는데도 그 의미의 한계를 벗어났는지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소함으로써 위임 내용을 구체화하는 데에서 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 볼 수 있는지 등도 아울러 고려해야 한다.

[2] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 ‘가축분뇨법’ 이라 한다) 제8조 제1항 제1호 (이하 ‘위임조항’ 이라 한다)는 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원 수질보전이라는 목적을 위하여 가축사육 제한구역을 지정할 수 있도록 하면서 지정 대상을

주거밀집지역, 수질환경보전지역 등으로 한정하되, 지정기준으로는 주거밀집지역에 대하여는 ‘생활환경의 보호가 필요한 지역’, 수질환경보전지역에 대하여는 ‘상수원보호구역 등에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역’ 이라고 하여 추상적·개방적 개념으로만 규정하고 있다. 가축분뇨법의 입법 목적 등에 비추어 볼 때, 위임조항이 그와 같은 규정 형식을 취한 것은 가축사육 제한구역 지정으로 인한 지역주민의 재산권 제약 등을 고려하여 법률에서 지정기준의 대강과 한계를 설정하되, 구체적인 세부기준은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 합리적으로 정하도록 한 것이다.

[3] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 ‘가축분뇨법’ 이라 한다) 제8조 제1항 제1호 (이하 ‘위임조항’ 이라 한다)의 위임에 따라 닭의 가축사육제한구역을 ‘주거밀집지역으로부터 900m’ 로 규정한 ‘금산군 가축사육 제한구역 조례’ 제3조 제1항 제1호 [별표 2] ‘주거밀집지역 설정에 따른 가축종류별 거리제한’ 이 위임조항의 위임 범위를 벗어난 것인지가 문제 된 사안에서, 위 조례 조항으로 금산군 관내 일정한 범위의 지역에서 가축사육이 제한되더라도, 그로써 기존 축사에서 가축사육이 곧바로 금지되는 것은 아니고 기존 축사의 이전을 명령하는 경우에는 1년 이상의 유예기간을 주어야 하며 정당한 보상을 하므로(가축분뇨법 제8조 제4항) 위 조례 조항이 기존 축사에서의 가축사육 영업권을 침해한다고 보기 어려운 점, 위 조례 조항으로 신규 가축사육이 제한되더라도, 해당 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있다면 토지 소유자의 재산권을 침해하는 것으로 볼 수는 없는 점 등을 종합하면, 위 조례 조항은 위임조항의 ‘지역주민의 생활환경보전’ 을 위하여 ‘주거밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역’ 을 그 의미 내에서 구체화한 것이고, 위임조항에서 정한 가축사육 제한구역 지정의 목적 및 대상에 부합하고 위임조항에서 위임한 한계를 벗어났다고 볼 수 없음에도, 이와 달리 본 원심판단에 법리를 오해한 잘못이 있다고 한 사례.

【참조조문】

[1] 지방자치법 제22조 / [2] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제1조, 제8조 제1항 제1호 / [3] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제1조, 제8조 제1항 제1호, 제4항

【참조판례】

[1] 대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25077 판결 (공2012하, 1924), 대법원 2018. 8. 30. 선고 2017두56193 판결 (공2018하, 1932) / [2] 대법원 2016. 5. 12. 선고 2012두15838 판결, 대법원 2017. 4. 7. 선고 2014두37122 판결 (공2017상, 980)

【전문】

【원고, 피상고인】 원고

(소송대리인 변호사 김종민)



【피고, 상고인】 금산군수 (소송대리인 한발 법무법인 담당변호사 강병열 외 3인)

【대상판결】

【원심판결】 대전고법 2018. 5. 2. 선고 2017누14135 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 대전고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지를 판단할 때에는, 당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 위임 규정의 문언에서 그 의미를 명확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 범위를 분명히 하고 있는데도 그 의미의 한계를 벗어났는지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소함으로써 위임 내용을 구체화하는 데에서 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 볼 수 있는지 등도 아울러 고려해야 한다(대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25077 판결 등 참조).

2. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘가축분뇨법’ 이라고 한다)은 가축분뇨를 적정하게 자원화하거나 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결하게 하고 수질오염을 감소시킴으로써 환경과 조화되는 축산업의 발전 및 국민보건의 향상과 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이에 따라 위 법은 시장·군수·구청장이 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 주거밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역, 상수원보호구역 등에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역 등을 대상으로 하여 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정하여 가축의 사육을 제한할 수 있도록 규정하고 있다(제8조 제1항 제1호 , 이하 ‘이 사건 위임조항’ 이라고 한다).

나아가 가축분뇨법은, 시장·군수·구청장이 위와 같이 지정·고시한 가축사육제한구역에서 가축을 사육하는 자에게 축사의 이전, 그 밖에 위해 제거 등 필요한 조치를 명할 수 있고(제8조 제3항), 축사의 이전을 명할 때에는 1년 이상의 유예기간을 주어야 하며, 대통령령으로 정하는 기준 및 절차에 따라 이전에 따른 재정적 지원, 부지 알선 등 상당한 보상을 하여야 한다고 규정함으로써(제8조 제4항), 가축사육제한구역 지정으로 이미 형성된 가축사육자의 축사 등 영업권의 재산적 가치를 침해하지 않도록 하고 있다.

3. 이처럼 이 사건 위임조항은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원 수질보전이라는 목적을 위하여 가축사육 제한구역을 지정할 수 있도록 하면서 그 지정 대상을 주거밀집지역, 수질환경보전지역 등으로 한정하되, 그 지정기준으로는 주거밀집지역에 대하여는 ‘생활환경의 보호가 필요한 지역’, 수질환경보전지역에 대하여는 ‘상수원보호구역 등

에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역’ 이라고 하여 추상적·개방적 개념으로만 규정하고 있다. 가축분뇨법의 입법 목적 등에 비추어 볼 때, 이 사건 위임조항이 그와 같은 규정 형식을 취한 것은 가축사육 제한구역 지정으로 인한 지역주민의 재산권 제약 등을 고려하여 법률에서 지정기준의 대강과 한계를 설정하되, 구체적인 세부기준은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 합리적으로 정하도록 한 것이다 (대법원 2016. 5. 12. 선고 2012두15838 판결, 대법원 2017. 4. 7. 선고 2014두37122 판결 등 참조).

4. 위와 같은 이 사건 위임조항의 문언, 체계 및 취지에 비추어, 이 사건 조례 조항이 그 위임범위를 일탈하였는지에 관하여 본다.

가. 이 사건 위임조항의 위임에 따라 제정된 「금산군 가축사육 제한구역 조례」(2016. 11. 23. 금산군 조례 제2065호로 일부 개정된 것)는 제3조 제1항 제1호 [별표 2] ‘주거밀집지역 설정에 따른 가축종류별 거리제한’에서 ‘닭’의 가축사육제한구역을 ‘주거밀집지역으로부터 900m’로 규정하고 있다(이하 ‘이 사건 조례 조항’이라고 한다). 나아가 위 제3조 제2항에서는 가축사육제한구역의 경우에도 ‘반려동물 및 영리를 목적으로 하지 않는 가축사육(닭의 경우 20마리 이하)’(제1호), ‘공익사업의 목적에 따른 가축사육시설을 설치하거나 환경영향평가법에 따른 환경영향평가에 의한 군민 보건환경위생과 상수원 보전에 영향을 주지 않는 지역’(제6호) 등의 경우에는 가축을 사육할 수 있다고 규정하고 있다.

나. 이 사건 조례 조항은 이 사건 위임조항의 ‘지역주민의 생활환경보전’을 위하여 ‘주거밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역’을 그 의미 내에서 구체화한 것이라고 볼 수 있고, 이 사건 위임조항에서 정한 가축사육 제한구역 지정의 목적 및 대상에 부합하고 위 조항에서 위임한 한계를 벗어났다고 볼 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있으므로, 자치사무와 관련한 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 구체적으로 범위를 정하여서 할 엄격성이 반드시 요구되지는 않는다. 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하지 않은 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 경우에도 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 각 지역의 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다(대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결, 헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌마264, 279 전원재판부 결정 등 참조).

(2) 공익목적에 위한 토지이용·개발의 제한은, 그로 인해 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없거나 더 이상 법적으로 허용된 토지이용방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익이 불가능한 경우가 아닌 한, 원칙적으로 토지소유자가 수인해야 하는 재산권 행사의 사회적 제약에 해당한다(대법원 2014. 3. 27. 선고 2010다108197 판결, 헌법재판소 1998. 12. 24. 선고 89헌마214 전원재판부 결정 참조).

이 사건 조례 조항으로 인해 금산군 관내 일정한 범위의 지역에서 가축사육이 제한된다고 하더라도, 그로써 기존 축사에서 가축사육이 곧바로 금지되는 것은 아니다. 피고가 기존 축사의 이전을 명령하는 경우에는 1년 이상의 유예기간을 주어야 하고 정당한 보



상을 하므로(가축분뇨법 제8조 제4항) 이 사건 조례 조항이 기존 축사에서 가축사육 영업권을 침해한다고 보기도 어렵다. 이 사건 조례 조항으로 인해 신규 가축사육이 제한된다고 하더라도, 해당 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있다면 그 토지 소유자의 재산권을 침해하는 것으로 볼 수는 없다.

(3) 구 「금산군 가축사육 제한구역 조례」(2015. 9. 7. 금산군 조례 제1996호 일부 개정되기 전의 것)는 ‘닭’의 가축사육제한구역을 ‘주거밀집지역으로부터 400m’로 규정하였다. 그런데 ‘가축농가 주변 집단주거지역에서 악취, 소음, 수질 및 대기 등 환경오염에 대한 집단 민원이 다수 발생하여 근본적인 해결책이 요구되고, 인접 시·군과 거리제한설정의 불균형으로 기업형 축사의 쏠림 현상이 우려되어 예방적 차원에서 제한구역의 형평성 유지가 필요하며, 이를 통해 기존 관내 축산인을 보호하고, 비단금, 비단산이라는 금산군의 명칭에 걸맞는 가축사육 제한구역 설정으로 금산군의 청정 이미지 제고에 기여하고자 한다’는 이유로, 2015. 9. 7. 금산군 조례 제1996호 일부 개정으로 ‘닭’의 가축사육제한구역을 ‘주거밀집지역으로부터 1,200m’로 확대한 바 있었다. 이러한 확대에 대하여 과도하게 가축사육을 제한하는 것이어서 무효라는 취지의 판결(대전지방법원 2016. 9. 8. 선고 2015구합105468 판결)이 확정되자, 2016. 11. 23. 금산군 조례 제2065호 일부 개정으로 ‘닭’의 가축사육제한구역을 ‘주거밀집지역으로부터 900m’로 축소하였다(이 사건 조례 조항).

이와 같은 이 사건 조례 조항의 개정 경위에 따르면, 금산군이 2015. 9. 7. 조례 개정을 통해 가축사육제한구역을 확대한 이유는, 기존 400m 거리 제한하에서도 가축 농가 인근에 거주하는 주민들의 집단 민원이 여러 차례 발생하였고, 금산군에 인접한 시·군의 경우 가축사육제한구역의 범위가 금산군보다 넓어 다른 지역의 가축 농가가 금산군으로 이전할 우려가 제기되었기 때문임을 알 수 있다. 따라서 이에 대한 대응으로 금산군은 닭의 가축사육구역을 ‘주거밀집지역으로부터 1,200m’로 확대하였으나, 위와 같이 확정된 판결의 취지를 존중하여 2016. 11. 23. 조례 개정을 통하여 닭의 가축사육구역을 ‘주거밀집지역으로부터 900m’로 축소하였다. 따라서 이 사건 조례 조항이 이 사건 위임조항의 위임범위를 벗어났다고 보기는 어렵다.

5. 그런데도 원심은 이와 달리, 이 사건 조례 조항이 모법의 위임범위를 벗어나 과도하게 가축사육을 제한하여 무효라는 전제하에, 그에 근거한 이 사건 거부처분 역시 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 법률이 정한 위임범위 일탈 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다.

6. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 박정화(재판장) 권순일(주심) 이기택 김선수

사례 6 가축사육제한 조례 위임 한계 관련

대법원 2015.1.15.선고 2013두14238 판결

[건축불허가처분취소], [공2015상,240]

【판시사항】

위임명령의 한계 및 그 판단 기준 / 법률에서 위임받은 사항에 관한 재위임의 한계 / 조례가 지방자치법 제22조 단서에 따라 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 법률로부터 위임받은 후 다시 지방자치단체장이 정하는 규칙이나 고시 등에 재위임하는 경우에도 마찬가지로 법리가 적용되는지 여부(적극)

【판결요지】

위임명령은 법률이나 상위명령에서 구체적으로 범위를 정한 개별적인 위임이 있을 때에 가능하고, 여기에서 구체적인 위임의 범위는 규제하고자 하는 대상의 종류와 성격에 따라 달라지는 것이어서 일률적 기준을 정할 수는 없지만, 적어도 위임명령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률이나 상위법령으로부터 위임명령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 하나, 이 경우 그 예측가능성의 유무는 당해 위임조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 그 위임조항이 속한 법률의 전반적인 체계와 취지 및 목적, 당해 위임조항의 규정형식과 내용 및 관련 법규를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 나아가 각 규제 대상의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토함을 요한다.

또한 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 복위임금지 원칙에 반할 뿐 아니라 위임명령의 제정 형식에 관한 수권법의 내용을 변경하는 것이 되므로 허용되지 않으나 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에는 재위임이 허용된다.

이러한 법리는 조례가 지방자치법 제22조 단서에 따라 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 법률로부터 위임받은 후, 이를 다시 지방자치단체장이 정하는 ‘규칙’이나 ‘고시’ 등에 재위임하는 경우에도 마찬가지이다.



【참조조문】

헌법 제75조, 제95조, 제117조 제1항, 지방자치법 제22조

【참조판례】

대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결 (공2004하, 1530), 대법원 2006. 2. 24. 선고 2005두2322 판결 (공2006상, 524), 대법원 2006. 4. 14. 선고 2004두14793 판결, 헌법재판소 2002. 10. 31. 선고 2001헌라1 전원재판부 결정 (헌공74, 887)

【전문】

【원고, 피상고인】 군위축산업협동조합 (소송대리인 변호사 장윤기)

【피고, 상고인】 군위군수 (소송대리인 변호사 석왕기 외 1인)

【피고보조참가인, 상고인】 피고보조참가인 1

외 4인 (소송대리인 법무법인(유한) 주원 담당변호사 소영진 외 2인)

【대상판결】

【원심판결】 대구고법 2013. 6. 21. 선고 2013누94 판결

【주문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 보조참가인들이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 위임명령은 법률이나 상위명령에서 구체적으로 범위를 정한 개별적인 위임이 있을 때에 가능하고, 여기에서 구체적인 위임의 범위는 규제하고자 하는 대상의 종류와 성격에 따라 달라지는 것이어서 일률적 기준을 정할 수는 없지만, 적어도 위임명령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률이나 상위법령으로부터 위임명령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 하나, 이 경우 그 예측가능성의 유무는 당해 위임조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 그 위임조항이 속한 법률의 전반적인 체계와 취지 및 목적, 당해 위임조항의 규정형식과 내용 및 관련 법규를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 나아가 각 규제 대상의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토함을 요한다 (대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결 등

참조). 또한, 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 복위임금지 원칙에 반할 뿐 아니라 위임명령의 제정 형식에 관한 수권법의 내용을 변경하는 것이 되므로 허용되지 아니한다 할 것이나 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에는 재위임이 허용된다 할 것이다 (헌법재판소 2002. 10. 31. 선고 2001헌라1 전원재판부 결정 참조).

이러한 법리는 조례가 지방자치법 제22조 단서에 따라 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 법률로부터 위임받은 후, 이를 다시 지방자치단체장이 정하는 ‘규칙’이나 ‘고시’ 등에 재위임하는 경우에도 마찬가지이다.

구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘가축분뇨법’이라고 한다) 제8조 제1항은 “시장·군수·구청장(이하 ‘시장 등’이라고 한다)은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정하여 가축의 사육을 제한할 수 있다”고 규정하면서, 각 호로 “주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역(제1호), 수도법 제7조의 규정에 따른 상수원보호구역, 환경정책기본법 제38조에 따른 특별대책지역 및 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역(제2호), 환경정책기본법 제12조에 따른 환경기준을 초과한 지역(제3호)”을 들고 있다(이하 가축분뇨법 제8조 제1항 본문과 각 호를 통틀어 ‘위임조항’이라고 한다).

그 위임에 따라 「군위군 가축사육제한에 관한 조례」(이하 ‘이 사건 조례’라고 한다)는 가축의 사육을 제한함으로써 생활환경을 청결히 하여 주민보건향상에 기여하고자 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정되어(제1조), 제3조 제1항에서 “가축 사육제한에 관하여는 군수는 가축사육이 금지되는 일정한 지역을 미리 지정하여 고시하여야 한다”(이하 ‘이 사건 조례 조항’이라고 한다)고 규정하고, 제2항에서 “제1항의 규정에 의거 고시된 지역에서는 군수의 허가를 받지 아니하고 가축을 사육할 수 없다”고 규정하는 한편, 제5조 제2항은 군수가 가축사육허가 신청서류를 접수한 때에는 “가축 사육장이 인근주민의 보건위생 및 주거안정에 위해를 끼칠 우려가 있는지 여부를 조사하고 관할 보건소장의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있다.

나아가 이 사건 조례 조항의 위임에 따라 「군위군 가축사육 제한지역 지정 고시」(2011. 4. 27. 군위군 고시 제2011-10호, 이하 ‘이 사건 고시’라고 한다) 제4조 제3호는 “도로(고속국도, 일반국도, 지방도, 군도)나 철도, 농어촌도로 경계선으로부터 가축사육시설 건축물 외벽까지 직선거리 200m 이내 지역(단, 한우는 100m 이내 지역)”을 가축사육 제한지역의 하나로 정하고 있다(이하 ‘이 사건 고시 조항’이라고 한다).

위임조항은 문언상 가축분뇨법 제8조 제1항 각 호에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역으로서 일정한 구역의 지정과 그 구역에서 가축사육의 제한에 관한 사항을 지방자치단체의 조례로 규율하도록 위임하는 취지이다. 이에 따라 조례에서 규율할 내용은 그 구역 지정의 세부기준은 물론, 그 밖에 구역 지정의 방법과 절차, 그 구역 내에서 가축사육의 제한과 해제 등이 포함된다고 보인다. 이 사건 조례는 군



수로 하여금 가축사육의 제한이나 그 해제 등 구체적 처분에 앞서 가축사육 제한구역을 미리 지정하여 고시하도록 규정함으로써 그 구역의 지정 시기와 방법을 규정하는 한편(제3조 제1항), 그 지정된 구역 내에서 가축사육을 절대적으로 금지하지 아니하고, 군수의 허가를 받아 가축을 사육할 수 있다고 정함으로써 가축사육 제한구역의 의미와 효력을 구체적으로 규정하고 있고(제3조 제2항), 군수로 하여금 그 허가를 할 때 인근주민의 보건위생 및 주거안정에 위해를 끼칠 우려가 있는지 여부를 조사하고 관할 보건소장의 의견을 듣도록 하는 등의 세부 절차도 규정하고 있다(제5조).

이와 같은 위임조항, 이 사건 조례 조항을 비롯한 이 사건 조례, 이 사건 고시 조항의 각 규정 형식, 내용 및 체계 등에 따르면, 이 사건 조례는 가축사육 제한구역 지정의 시기와 방법, 가축사육 제한구역 내의 가축사육 신청에 대한 허가절차 등을 모두 스스로 정하면서, 가축사육 제한구역 지정의 실질적 기준만을 직접 정하지 않고 이 사건 조례 조항을 통하여 이를 이 사건 고시에 재위임한 것으로 볼 수 있다. 그런데 가축분뇨법은 위임조항을 통하여 ‘지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전’을 위하여 ‘주거 밀집지역, 상수원보호구역 등 수질환경보전이 필요한 지역, 환경기준 초과지역’ 등의 가축사육 제한구역을 정할 것을 규정하고 있으므로, 그러한 내용만으로도 이미 그 실질적 기준의 대강을 예측할 수 있다. 한편, 가축사육 제한구역 지정에 관한 실질적 기준의 세부 내용은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 규율할 필요성도 인정된다.

따라서 이 사건 조례 조항이 가축사육 제한구역 지정의 실질적 기준을 직접 정하지 않은 채 이를 이 사건 고시에 위임한 것이 위임조항의 위임 취지에 어긋난다거나 헌법상 포괄 위임금지 원칙이나 복위임금지 원칙 등에 위배된다고 보기는 어렵다.

그런데 원심은 이와 달리, 위임조항의 위임 취지가 가축사육 제한구역 지정의 실질적 기준까지 직접 조례로써 정하도록 위임한 것으로 오해한 나머지, 이 사건 조례 조항이 상위법인 위임조항의 위임한계를 벗어나 조례에서 정할 사항을 군수가 정하도록 함으로써 헌법상 포괄위임금지 원칙에 위배되어 무효라는 취지로 판단하였다. 이러한 원심판단에는 위임조항의 위임 취지, 헌법상 포괄위임금지 원칙이나 복위임금지 원칙 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다고 할 것이다.

2. 한편, 원고는 이 사건 조례 조항의 효력과 별개로 이 사건 처분의 근거가 된 이 사건 고시 조항이 무효임을 이유로 그에 근거한 이 사건 처분의 효력을 다투었고, 원심은 이 사건 조례 조항의 무효에 따라 그 위임에 따른 이 사건 고시 조항도 무효임을 전제로 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였으므로, 이러한 원심의 결론이 타당한지 여부와 관련하여 나아가 이 사건 고시 조항의 효력 여부 및 그에 따른 이 사건 처분의 위법 여부를 살핀다.

이 사건 고시는 가축분뇨법의 위임조항 및 이 사건 조례 조항의 순차적 위임에 따라 가축사육 제한구역의 실질적 기준을 정한 행정규칙이므로, 상위법령의 위임한계를 벗어나지 않는 한도 내에서만 그 법령의 규정과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다.

따라서 위임조항이 가축사육 제한구역의 실질적 기준의 대강을 정하면서, 제한구역 설정의 목적을 ‘지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전’으로, 그 대상지역을 ‘

주거 밀집지역, 상수원보호구역 등 수질환경보전이 필요한 지역, 환경기준 초과지역' 으로 각 규정하고 있는 이상, 이 사건 고시에서 정한 가축사육 제한구역의 지정 기준도 위임조항의 이러한 규정 취지에 부합하여야 한다.

그런데 이 사건 고시 조항에서 가축사육 제한구역의 기준으로 정한 “도로(고속국도, 일반국도, 지방도, 군도)나 철도, 농어촌도로 경계선으로부터 가축사육시설 건축물 외벽까지 직선거리 200m 이내 지역(단, 한우는 100m 이내 지역)”은 도로의 종류, 폭, 입지, 주변 환경 등을 고려하지 않고 도로법상 도로는 물론 철도나 농어촌도로까지 망라하고 있을 뿐 아니라 그 경계선으로부터 상당한 거리 이내의 모든 지역을 가축사육 제한구역으로 정하고 있다. 이는 지역주민의 생활환경보전이나 상수원의 수질보전과 관련이 있다고 보기 어려우므로 앞서 본 위임조항의 제한구역 설정 목적에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 위와 같은 도로 인근 지역은 위임조항이 제한구역으로 예정한 주거 밀집지역, 수질환경보전이 필요한 지역, 환경기준 초과지역 중 어디에도 포섭된다고 볼 수 없다. 결국 이 사건 고시 조항은 위임조항에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 부당하게 확장한 것이어서 그 위임의 한계를 벗어났다고 보아야 한다.

더욱이 이 사건 고시 조항은, 주변에 인가나 시설물 등이 전혀 존재하지 않는 지역, 차량통행조차 거의 없는 지역 등도 도로 인근이라는 이유만으로 예외 없이 가축사육 제한구역으로 지정하는 것이어서 가축분뇨법의 입법목적상 불필요한 제한이라고 볼 수 있는 점, 이러한 지역에 대하여는 가축사육의 신규허가가 제한됨은 물론 가축분뇨법에 따라 기준에 운영 중인 축사 등의 이전명령 및 그에 불응할 경우 형사처벌까지 가능하게 되므로(제8조 제2항, 제50조 제1호) 주민의 영업의 자유나 재산권을 과도하게 침해할 수 있는 점 등에 비추어 기본권 제한의 과잉금지원칙에도 위배된다고 보인다.

따라서 이 사건 고시 조항은 상위법령의 위임한계를 벗어나거나 과잉금지원칙에 위배되어 법규적 효력을 인정할 수 없고, 이 사건 처분의 다른 법적 근거도 찾기 어려우므로, 이 사건 처분은 위법하다고 할 것이다.

결국 원심의 판단은 앞서 본 법리오해의 잘못에도 불구하고, 이 사건 고시 조항의 무효를 전제로 이 사건 처분의 위법성을 인정하여 원고의 이 사건 청구를 인용한 결론에 있어서는 정당하므로, 거기에 상고이유 주장과 같은 법리오해로 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다고 볼 수 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 권순일(재판장) 민일영 박보영(주심) 김신



사례 7 가축사육제한구역 지형정보 공시 관련

대법원 2017. 4. 7. 선고 2014두37122 판결

[건축허가복합민원신청불허재처분취소], [공2017상,980]

【판시사항】

- [1] 법령에서 특정사항에 관하여 조례에 위임을 한 경우, 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지 판단하는 기준
- [2] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조 제1항 본문과 각호가 가축사육의 제한구역 지정기준에 대하여 추상적·개방적 개념으로만 규정한 취지
- [3] 토지이용규제 기본법상 지역·지구 등을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 한 취지 및 지형도면의 작성·고시 절차를 거치지 않아도 되는 예외사유는 엄격하게 해석하여 해당 여부를 판단해야 하는지 여부(적극)
- [4] 항고소송에서 행정처분의 적법 여부는 행정처분 당시를 기준으로 판단하여야 하는지 여부(원칙적 적극) 및 이때 행정처분의 위법 여부를 판단하는 기준 시점이 처분 시라는 의미

【판결요지】

- [1] 법령에서 특정사항에 관하여 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지를 판단할 때는 당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 위임 규정 자체에서 그 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 그 문언적 의미의 한계를 벗어났는지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소하여 위임 내용을 구체화하는 정도를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 등도 아울러 고려해야 한다.
- [2] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘가축분뇨법’ 이라고 한다) 제8조 제1항 본문과 각호(이하 ‘위임조항’ 이라 한다)는 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원 수질보전이라는 목적을 위하여 가축사육 제한구역을 지정할 수 있도록 하면서 지정 대상을 주거밀집지역, 수질환경보전지역, 환경기준 초과지역으로 한정하되, 지정기준으로는 주거밀집지역에 대하여

는 ‘생활환경의 보호가 필요한 지역’, 수질환경보전지역에 대하여는 ‘상수원보호구역 등에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역’ 이라고 하여 추상적·개방적 개념으로만 규정하고 있다. 가축분뇨법의 입법 목적 등에 비추어 볼 때, 위임조항이 그와 같은 규정 형식을 취한 것은 가축사육 제한구역 지정으로 인한 지역주민의 재산권 제약 등을 고려하여 법률에서 지정기준의 대강과 한계를 설정하되, 구체적인 세부기준은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 합리적으로 정하도록 한 것이다.

[3] 토지이용규제 기본법(이하 ‘토지이용규제법’ 이라 한다)의 목적과 입법 취지 및 토지이용규제법 제1조, 제2조 제1호, 제3조, 제5조, 제8조 제2항, 제3항, 토지이용규제 기본법 시행령 제7조 제3항 제1호의 내용 등에 비추어 보면, 토지이용규제법이 ‘지역·지구 등’ 을 지정할 때 원칙적으로 지적이 표시된 지형도에 ‘지역·지구 등’ 을 명시한 도면(이하 ‘지형도면’ 이라 한다)을 작성·고시하도록 한 것은, 국민의 토지이용 제한 등 규제의 대상이 되는 토지는 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 따라서 지형도면의 작성·고시 절차를 거치지 않아도 되는 예외사유는 엄격하게 해석하여 해당 여부를 판단하여야 한다.

[4] 항고소송에서 행정처분의 적법 여부는 특별한 사정이 없는 한 행정처분 당시를 기준으로 판단하여야 한다. 여기서 행정처분의 위법 여부를 판단하는 기준 시점에 관하여 판결 시가 아니라 처분 시라고 하는 의미는 행정처분이 있을 때의 법령과 사실상태를 기준으로 하여 위법 여부를 판단하며 처분 후 법령의 개폐나 사실상태의 변동에 영향을 받지 않는다는 뜻이지 처분 당시 존재하였던 자료나 행정청에 제출되었던 자료만으로 위법 여부를 판단한다는 의미는 아니다. 그러므로 처분 당시의 사실상태 등에 관한 증명은 사실심 변론종결 당시까지 할 수 있고, 법원은 행정처분 당시 행정청이 알고 있었던 자료뿐만 아니라 사실심 변론종결 당시까지 제출된 모든 자료를 종합하여 처분 당시 존재하였던 객관적 사실을 확정하고 그 사실에 기초하여 처분의 위법 여부를 판단할 수 있다.

【참조조문】

[1] 헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제22조 / [2] 구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항 제1호, 제2호, 제3호(현행 제8조 제1항 제4호 참조) / [3] 토지이용규제 기본법 제1조, 제2조 제1호, 제3조, 제5조, 제8조 제2항, 제3항, 토지이용규제 기본법 시행령 제7조 제3항 제1호 / [4] 행정소송법 제27조 [행정소송재판일반]

【참조판례】

[1][2] 대법원 2016. 5. 12. 선고 2012두15838 판결 / [1] 대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25077 판결(공2012하, 1924) / [4] 대법원 1995. 11. 10. 선고 95누8461 판결(공1995하, 3935)



【전문】

【원고, 피상고인】 가린영농조합법인 (소송대리인 변호사 이연주)

【피고, 상고인】 순창군수 (소송대리인 변호사 강성명)

【대상판결】

【원심판결】 광주고법 2014. 4. 28. 선고 (전주)2014누156 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 피고가 부담한다.

【이유】

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 보충서면의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

가. 법령에서 특정사항에 관하여 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지를 판단할 때는 당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 위임 규정 자체에서 그 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 그 문언적 의미의 한계를 벗어났는지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소하여 위임 내용을 구체화하는 정도를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 등도 아울러 고려해야 한다 (대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25077 판결 등 참조).

구 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘가축분뇨법’ 이라고 한다)은 가축분뇨를 적정하게 자원화하거나 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결하게 하고 수질오염을 감소시킴으로써 환경과 조화되는 축산업의 발전 및 국민보건의 향상과 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다고 하고(제1조), 그 제8조 제1항 에서는 ‘시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정하여 가축의 사육을 제한할 수 있다’ 고 규정하면서, 그 각호의 지역으로, ‘주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역’ (제1호), ‘수도법 제7조 의 규정에 따른 상수원보호구역, 환경정책기본법 제38조 에 따른 특별대책지역 및 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역’ (제2호), ‘환경정책기본법 제12조 에 따른 환경기준을 초과한 지역’ (제3호)을 규정하고 있다(이하 가축분뇨법 제8조 제1항 본문과 각호를 통틀어 ‘이 사건 위임조항’ 이라고 한다).

「순창군 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」(2012. 4. 16. 조례 제2133호로 개정된 것, 이하 ‘이 사건 조례’ 라고 한다)는 이 사건 위임조항의 위임에 따라 제3조 제2항에서, 가축사육이 제한되는 지역을 ‘주거 밀집지역·농공단지 등 및 그로부터 돼지의 경우 직선거리 2,000m 이내로 한다’ 는 등 가축의 종류별로 일정 거리 이내로 제한 지역 범위를 정하고 있다(이하 ‘이 사건 조례 조항’ 이라고 한다).

위와 같이 이 사건 위임조항은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원 수질보전이라는 목적을 위하여 가축사육 제한구역을 지정할 수 있도록 하면서 그 지정 대상을 주거밀집지역, 수질환경보전지역, 환경기준 초과지역으로 한정하되, 지정기준으로는 주거밀집지역에 대하여는 ‘생활환경의 보호가 필요한 지역’, 수질환경보전지역에 대하여는 ‘상수원보호구역 등에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역’ 이라고 하여 추상적·개방적 개념으로만 규정하고 있다. 가축분뇨법의 입법 목적 등에 비추어 볼 때, 이 사건 위임조항이 그와 같은 규정 형식을 취한 것은 가축사육 제한구역 지정으로 인한 지역주민의 재산권 제약 등을 고려하여 법률에서 지정기준의 대강과 한계를 설정하되, 구체적인 세부기준은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 합리적으로 정하도록 한 것이다 (대법원 2016. 5. 12. 선고 2012두15838 판결 참조).

나. 그와 같은 이 사건 위임조항의 취지와 함께 위 관련 규정의 내용 및 아래 사정을 앞에서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 조례 조항이 이 사건 위임조항의 문언상 한계를 일탈하거나 위임받은 사항을 구체화하는 정도를 벗어나 새로운 입법을 하였다고 보기는 어렵다.

1) 우선 이 사건 조례 조항이 이 사건 위임조항 제1호 에 의한 위임범위에 속한다고 볼 수 있는지에 관하여 본다.

구 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(2014. 1. 14. 법률 제12253호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘산업입지법’ 이라고 한다)에 의하면, 농공단지는 산업단지의 일종이다. 여기서 산업단지란 공장 등 산업시설과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단의 토지를 말한다(제2조 제8호). 그리고 농공단지는 농어촌지역에 농어민의 소득 증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위하여 시장·군수·구청장 등이 지정하는 산업단지를 말한다[제2조 제8호 (라)목 , 제8조 제1항]. 그리고 산업단지에서 입주기업 종사자 등의 주거마련을 위하여 건설·공급되는 주택에 대하여는 주택법의 규정에도 불구하고 주택공급의 기준을 따로 정할 수 있도록 규정되어 있다(제46조의2). 이러한 규정 내용에 비추어 보면, 농공단지를 포함한 산업단지에는 입주기업 종사자 등의 주택이나 기숙사 등 주거시설의 설치가 예정되어 있다.

한편 가축분뇨법은 이 사건 위임조항의 ‘주거 밀집지역’ 의 개념에 관하여 별도로 규정하고 있지 않지만, 환경정책기본법 제3조 는 ‘생활환경’ 을 ‘대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조, 인공조명 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다’ 고 규정하고 있으므로, 이를 종합해 보면, 이 사건 위임조항 제1호 에서 규정한 ‘주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역’ 은 ‘다수의 사람이 모여 거주·활동하



는 공간으로서 그 일상생활과 관계되는 환경의 보호가 필요한 지역' 을 뜻한다고 볼 수 있다. 그리고 농공단지는 위에서 본 것처럼 주거시설이 설치되어 다수의 근로자들이 거주·활동하는 것이 예정되어 있기도 하므로, 이 사건 조례 조항 중 '농공단지' 부분은 이 사건 위임조항 제1호의 '주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역' 에 포함된다고 할 것이다.

2) 뿐만 아니라 이 사건 조례 조항은 아래와 같은 점으로 볼 때 이 사건 위임조항 제2호 등의 위임범위에 속하는 것으로도 볼 수 있다.

이 사건 위임조항 제2호는 '수도법상 상수원보호구역, 환경정책기본법상 특별대책지역' 과 함께 '그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역' 을 가축사육 제한구역으로 지정할 수 있도록 정하고 있다. 이는 각 지방자치단체의 지리적·환경적 특성이나 산업구조의 차이 등에 따라 수질오염의 양상이 다양하게 나타날 수 있음을 고려하여 폭넓은 자치적 규율의 여지를 열어둔 것이다. 특히 위 각 지역 중 '환경정책기본법상 특별대책지역' 은 다른 원인으로 환경오염이 이미 상당히 진행되었거나 그 개연성이 매우 높은 지역에 대하여 지정되는 것이므로, 특별대책지역으로 지정되지 않은 지역이라도 수질오염 정도나 개연성이 특별대책지역과 유사한 정도로 높다면, 이 사건 위임조항에서 말하는 '특별대책지역에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역' 에 해당한다고 할 것이다.

그런데 이 사건 조례 조항이 정한 '농공단지' 는 산업입지법에 따라 지정·개발되어 일정한 범위의 토지에 공장 등 산업시설이 집약적으로 설치·가동될 것이 예정된 지역이므로, 그 산업시설로부터 배출되는 폐수나 폐기물 등으로 인한 수질오염이 수반될 개연성이 매우 높고, 이러한 수질오염은 개개의 공장 단위가 아니라 '농공단지' 의 차원에서 종합적·체계적으로 관리되어야 할 필요성도 크다. 더욱이 '농공단지' 인근에 가축분뇨가 배출되는 축사 등 배출시설까지 추가로 설치되어 오염원이 다양해질 경우, 수질오염에 대한 정확한 원인분석이나 대책수립이 어려울 뿐 아니라, 결국에는 수질오염의 정도를 크게 가중시킬 위험성이 있다.

위와 같은 점들에 비추어 볼 때, 이 사건 조례 조항 중 '농공단지' 부분은 이 사건 위임조항 제2호에서 예정하고 있는 범위 내에서 이를 구체화한 것이거나 모법인 가축분뇨법의 해석상 또는 가축사육 제한구역의 특성상 규율 가능한 내용을 명시한 것에 지나지 않는다고 할 것이다.

다. 그럼에도 원심은 이와 달리, 이 사건 조례 조항 중 '농공단지' 부분이 위임조항에 규정된 '환경정책기본법 제38조에 따른 특별대책지역 또는 그 밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역' 에 포함되지 않는다는 이유로, 그것이 위임조항의 '주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역' 에 해당하는지에 관하여 별도로 살피지 아니한 채, 위임조항의 위임범위와 한계를 일탈한 것으로서 무효이고, 결국 이를 근거로 한 이 부분 처분은 무효인 이 사건 조례 조항에 근거한 것으로서 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 조례에 대한 위임의 범위와 한계에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 다만 원심은 이 사건 조례에 따른 가축사육 제한지역에 대한 지형도면을 고시하였다는 점을 인정할 자료가 없다는 이유로 그 제한지역 지정의 효력이 없다고 판단하였고, 뒤에서 보는 바와 같이 이러한 판단은 정당하므로, 위와 같은 잘못은 판결 결과에 영향이 없다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

가. 「토지이용규제 기본법」(이하 ‘토지이용규제법’이라고 한다)에서 정한 ‘지역·지구 등’은 지역·지구·구역·권역·단지·도시·군계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지로서 제5조 각호에 규정된 것을 말하고(제2조 제1호), 가축분뇨법 제8조에 따라 지정되는 ‘가축사육 제한구역’은 위 ‘지역·지구 등’의 하나로 규정되어 있다(제5조 제1호 [별표]). 그리고 지방자치단체의 장이 ‘지역·지구 등’을 지정하는 경우에는 지적이 표시된 지형도에 ‘지역·지구 등’을 명시한 도면(이하 ‘지형도면’이라고 한다)을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하고(제8조 제2항 본문), 그 경우 ‘지역·지구 등’의 지정의 효력은 지형도면을 고시함으로써 발생한다고 규정되어 있다(제8조 제3항 본문).

다만 대통령령으로 정하는 경우에는 지형도면을 작성·고시하지 아니할 수 있도록 되어 있고(토지이용규제법 제8조 제2항 단서), 그 위임에 따라 토지이용규제 기본법 시행령 제7조 제3항 제1호는 지형도면을 작성·고시하지 않아도 되는 예외사유로서, ‘지역·지구 등의 경계가 행정구역 경계와 일치하는 경우’ [(가)목], ‘별도의 지정절차 없이 법령 또는 자치법규에 따라 지역·지구 등의 범위가 직접 지정되는 경우’ [(나)목], ‘관계 법령에 따라 지역·지구 등의 지정이 의제되는 경우’ [(다)목]를 규정하고 있다.

나. 이 부분 상고이유 주장의 요지는, 이 사건 조례 조항이 가축사육 제한지역으로 ‘주거 밀집지역·농공단지 등 및 그로부터 돼지의 경우 직선거리 2,000m 이내’로 한다는 등 가축의 종류별로 일정 거리 이내로 그 범위를 직접 지정하고 있으므로, 지형도면을 작성·고시하지 않아도 되는 위 예외사유 ‘(나)목’에 해당함에도 원심은 이와 달리 판단하였으니 거기에는 관련 법리를 오해한 잘못이 있다는 것이다.

다. 그러나 토지이용규제법은 토지이용규제의 투명성을 확보하여 국민의 토지이용상의 불편을 줄이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고(제1조), ‘지역·지구 등’의 지정과 운영 등에 관하여는 다른 법률의 규정이 있더라도 토지이용규제법 제8조에 따르도록 하면서(제3조), ‘지역·지구 등’은 그 법 제5조 각호에 규정된 것 외에는 신설할 수 없도록 하고 있다(제5조).

이러한 토지이용규제법의 목적과 입법 취지 및 관련 규정의 내용 등에 비추어 보면, 토지이용규제법이 ‘지역·지구 등’을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 한 것은, 국민의 토지이용 제한 등 규제의 대상이 되는 토지는 그 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 따라서 그 지형도면의 작성·고시 절차를 거치지 않아도 되는 예외사유는 엄격하게 해석하여 그 해당 여부를 판단하여야 한다.

라. 위와 같은 법리를 아래에서 보는 사정에 비추어 보면, 가축사육 제한지역에 관한 이 사건 조례 조항의 내용이 그 자체로 지형도면을 작성·고시하지 않아도 되는 예외사유에 해당한다고 보기는 어렵다.

1) 우선 이 사건 조례 조항 중 ‘주거 밀집지역’ 부분은 ‘그로부터 직선거리 2,000m’라는 규정만으로 그 규제지역의 범위가 분명하게 특정되기 어려울 것임이 명백하므로,



지형도면을 작성·고시하지 않아도 되는 경우에 해당할 수 없다.

2) 한편 산업입지법상 ‘농공단지’는 토지이용규제법에 의한 지형도면 작성·고시 절차가 적용되는 지역·지구에 해당하므로(제5조, [별표]), 농공단지 지정 단계에서 그 구체적인 범위가 지형도면으로 고시되어야 할 대상이기는 하지만, 이 사건 위임조항 및 이 사건 조례 조항에 따라 지정되는 ‘가축사육 제한지역’의 범위는 ‘농공단지와 그로부터 일정 거리 이내 지역’으로 산업입지법상 ‘농공단지’의 범위와 일치하지 않는 데다가 토지소유자 등 토지이용자로서는 기존에 고시된 ‘농공단지’의 지형도면만으로 해당 토지가 제한지역에 속하는지 여부 등을 명확히 알기는 어렵다. 이 사건 조례 조항만으로는 농공단지로부터 일정 거리 이내를 측정하는 기준지점이 어디인지 알 수 없고, 가축의 종류별로 그 거리가 다르게 규정되어 있어 그 제한지역의 범위를 분명하게 공지할 필요가 있는 점 등을 감안하면 더욱 그렇다.

마. 그러므로 원심이, 이 사건 조례에 따른 가축사육 제한지역의 지정의 효력이 발생하기 위해서는 지형도면 등의 고시가 있어야 한다고 보고, 피고가 그 지형도면 등을 고시하였다는 점을 인정할 자료가 없다는 이유로 이 부분 처분사유가 위법하다고 판단한 것은 정당하다. 거기에 상고이유 주장과 같이 토지이용규제법의 ‘지역·지구 등’ 지정절차에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 상고이유 제3점에 대하여

가. 항고소송에서 행정처분의 적법 여부는 특별한 사정이 없는 한 그 행정처분 당시를 기준으로 판단하여야 한다. 여기서 행정처분의 위법 여부를 판단하는 기준 시점에 관하여 판결 시가 아니라 처분 시라고 하는 의미는 행정처분이 있을 때의 법령과 사실상태를 기준으로 하여 위법 여부를 판단할 것이며 처분 후 법령의 개폐나 사실상태의 변동에 영향을 받지 않는다는 뜻이지 처분 당시 존재하였던 자료나 행정청에 제출되었던 자료만으로 위법 여부를 판단한다는 의미는 아니다. 그러므로 처분 당시의 사실상태 등에 관한 증명은 사실심 변론종결 당시까지 할 수 있고, 법원은 행정처분 당시 행정청이 알고 있었던 자료뿐만 아니라 사실심 변론종결 당시까지 제출된 모든 자료를 종합하여 처분 당시 존재하였던 객관적 사실을 확정하고 그 사실에 기초하여 처분의 위법 여부를 판단할 수 있다 (대법원 1995. 11. 10. 선고 95누8461 판결 등 참조).

나. 원심은, 피고가 이 사건 처분사유로 주장하고 있는 사유, 즉 이 사건 토지에 관하여 소외 1로부터 소외 2 앞으로 소유권일부이전등기가 되었다는 사실은 종전 처분에 대한 취소판결의 변론종결일인 2012. 8. 14. 이전에 발생한 사유로서 종전 처분에 관하여 위법한 것으로 판결에서 판단된 사유와 기본적 사실관계의 동일성이 인정된다고 보아, 피고가 대지사용권리를 확보하지 못하였다는 처분사유를 들어 이 사건 처분을 한 것은 종전 처분에 대한 취소판결의 기속력에 반하여 위법하다고 판단하였다.

다. 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음의 사실을 알 수 있다.

1) 원고는 2011. 1. 5. 소외 1로부터 이 사건 토지를 매수하고 2011. 3. 8.까지 매매대금을 모두 지급하였다.

2) 원고가 이 사건 토지에 이 사건 축사를 건축한다는 것이 알려지자 인근의 ○○면 주민

들은 이를 저지하기 위하여 ‘△△리 측사 신축 반대위원회’를 만들었고, 그 위원장인 소외 2는 원고와 소외 1 사이의 위 매매사실을 알면서도 2011. 3. 11. 소외 1로부터 이 사건 토지를 매수하여 같은 날 소유권일부이전청구권가등기를 마쳤다.

3) 이에 원고는 2011. 4. 28. 전주지방법원 남원지원 2011카합22호 로 원고가 이 사건 측사를 신축함에 있어 이 사건 토지에 대한 토지사용권자의 지위에 있음을 임시로 정한다는 내용의 가처분결정을 받았고, 가처분이의 사건에서 2011. 6. 17. 가처분인가결정을 받았으며, 그에 대한 항고가 2012. 4. 3. 기각되었다.

4) 또한 원고는 소외 1 과 소외 2 사이의 매매계약이 사회질서에 반하는 이중매매로서 무효라는 이유로 전주지방법원 남원지원 2011가단1492호 로 이 사건 토지에 관한 소유권이전등기철자의 이행 등을 구하는 소송을 제기하여, 2012. 1. 18. 소외 2 는 소외 1 에게 위 소유권일부이전등기청구권가등기의 말소등기절차를 이행하고, 소외 1 은 이 사건 토지에 관한 소유권이전등기절차를 이행하라는 판결을 선고받았다.

5) 소외 1 과 소외 2 는 위 판결에 불복하여 전주지방법원 2012나1545호 로 항소하였고, 소외 2 는 2012. 7. 26. 위 소유권일부이전청구권가등기에 기하여 소유권일부이전등기를 마쳤는데, 위 항소심에서 2012. 12. 14. 원고의 위 소유권일부이전등기의 말소를 구하는 추가 청구가 받아들여지고 소외 1 등의 항소는 모두 기각되었다. 소외 1 등은 다시 불복하여 대법원 2013다7592호 로 상고하였으나 2013. 4. 25. 상고가 기각됨으로써 그 무렵 위 판결이 그대로 확정되었다.

6) 한편 이 사건 처분일은 2012. 11. 28.이고, 이 사건 원심 변론종결일은 2014. 3. 31.이다.

라. 이 사건 원심 변론종결 당시까지 확인된 위와 같은 사실관계를 앞에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 소외 1 과 소외 2 사이의 매매계약은 사회질서에 반하는 이중매매로서 무효이고 그에 기한 소유권이전 또한 무효이므로, 원고는 이 사건 처분 당시 이 사건 토지의 매수인 내지 위 가처분인가결정에 기한 이 사건 토지의 사용권자로서 대지사용권리를 확보하고 있었던 것으로 봄이 상당하다.

따라서 원심의 이유 설시에 다소 적절하지 않은 점은 있으나 피고가 대지사용권리를 확보하지 못하였다는 처분사유를 들어 이 사건 처분을 한 것이 위법하다는 결론은 정당하므로, 결국 이 부분 상고이유 주장은 이유 없다.

4. 상고이유 제4점에 대하여

이 부분 상고이유 주장의 요지는, 피고가 제1심부터 이 사건 신청지는 이 사건 조례에서 가축사육 제한지역으로 정한 주거 밀집지역으로부터 2,000m 이내에 있음을 이 사건 처분사유의 하나로 주장하였음에도 원심이 이에 관한 판단을 누락하였다는 것이다.

그러나 상고이유 제2점에서 살핀 바와 같이 이 사건 조례에 따른 가축사육 제한지역 지정의 효력이 발생하기 위해서는 지형도면의 고시가 있어야 하는데 그 고시가 없어 이 사건 처분이 위법하다고 보는 이상, 위 상고이유 주장과 같은 판단누락의 잘못은 판결 결과에 영향이 없다. 상고이유 제4점의 주장은 이유 없다.



5. 결론

이에 관여 대법관의 일치된 의견으로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여 주문과 같이 판결한다.

대법관 권순일(재판장) 박병대(주심) 박보영 김재형

사례 8 가축사육제한구역 지형정보 공시 관련

대법원 2017. 5. 11. 선고 2013두10489 판결

[건축허가처분취소], [공2017상,1295]

【판시사항】

구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 시장·군수·구청장이 일정한 구역을 가축사육 제한구역으로 지정하여 토지이용규제 기본법 제8조 제2항에 따라 지형도면의 작성·고시를 해야 하는지 여부(원칙적 적극) 및 가축사육 제한구역의 지정은 지형도면을 작성·고시해야 효력이 발생하는지 여부(적극)

【판결요지】

구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘가축분뇨법’이라 한다) 제8조 제1항 제1호, 토지이용규제 기본법 제2조 제1호, 제3조, 제5조 제1호 [별표], 제8조 제2항 본문, 제3항을 종합하여 보면, 가축분뇨법에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육 제한구역으로 지정하여 토지이용규제 기본법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다.

【참조조문】

구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항 제1호, 토지이용규제 기본법 제2조 제1호, 제3조, 제5조 제1호 [별표], 제8조 제2항, 제3항

【전문】

【원고(선정당사자), 피상고인】 원고(선정당사자)

(소송대리인 법무법인(유한) 대륙아주 담당변호사 조관행 외 1인)



【과 고】 정읍시장

【피고보조참가인, 상고인】 주식회사 엠다스 (소송대리인 변호사 이필관)

【대상판결】

【원심판결】 광주고법 2013. 4. 29. 선고 (전주)2012누824 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

구 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(2014. 3. 24. 법률 제12516호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘가축분뇨법’이라 한다) 제8조 제1항 제1호는 “시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정하여 가축의 사육을 제한할 수 있다.” 라고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 제정된 구 정읍시 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례(2010. 12. 3. 조례 제956호로 개정되어 2011. 10. 7. 조례 제996호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘이 사건 조례’라 한다)는 제3조에서 ‘시장은 법 제8조 규정에 의하여 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 가축사육을 제한할 수 있다.’ (제1항), ‘시장은 가축사육 제한지역을 지정할 때에는 이를 절대금지지역과 상대제한지역으로 나누어 지정할 수 있다.’ (제2항)고 규정하고 있다.

한편 토지이용규제 기본법은 ‘지역·지구·구역·권역·단지·도시·군계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지로서 제5조 각 호에 규정된 것’을 ‘지역·지구 등’이라고 정의하면서(제2조 제1호), 가축분뇨법 제8조에 따라 지정되는 ‘가축사육 제한구역’을 ‘지역·지구 등’의 하나로 규정하고 있다(제5조 제1호 관련 별표). 그리고 지역·지구 등의 지정과 운영 등에 관하여 다른 법률에 토지이용규제 기본법 제8조와 다른 규정이 있는 경우에는 토지이용규제 기본법에 따르도록 하면서(제3조), 지방자치단체의 장이 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 지형도면을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시할 것을 원칙으로 하고(제8조 제2항 본문), 이 경우 지역·지구 등의 지정의 효력은 지형도면 등의 고시를 함으로써 발생한다고 규정하고 있다(제8조 제3항).

위와 같은 규정들을 종합하여 보면, 가축분뇨법에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육

제한구역으로 지정하여 토지이용규제 기본법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다고 봄이 타당하다.

기록에 의하면, 피고보조참가인은 피고가 이 사건 시설 부지를 가축사육 제한구역으로 지정하는 절차를 거친 사실이 없다고 주장하였고, 원고도 이를 다투지 않았음을 알 수 있으므로, 앞서 본 법리에 비추어 볼 때 이 사건 시설 부지 상에 가축사육 시설의 건축을 허가하는 이 사건 처분이 이 사건 조례에 저촉된다고 단정할 수 없다.

그럼에도 불구하고 원심은 이러한 피고보조참가인의 주장에 대해서는 판단하지 않은 채 이 사건 처분이 이 사건 조례에 저촉되어 무효라고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 당사자의 주장에 관한 판단을 누락하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다. 이를 지적하는 피고보조참가인의 상고이유 주장은 이유 있다.

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

[[별 지] 선정자 명단: 생략]

대법관 김용덕(재판장) 김신 김소영(주심) 이기택



사례 9 가축사육제한구역 관보 비치시 사육제한 효력 여부

대법원 2020. 12. 24. 선고 2020두46769 판결

[개발행위불허가처분등취소], [공2021상,294]

【판시사항】

[1] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률에 따라 가축의 사육을 제한하기 위하여 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육 제한구역으로 지정하는 경우, 토지이용규제 기본법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시해야 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하는지 여부(원칙적 적극)

[2] 토지이용규제 기본법 제8조에 따라 행정청이 지역·지구 등 지정에 따른 지형도면을 작성하여 일정한 장소에 비치한 사실을 관보·공보에 고시하고 그와 동시에 지형도면을 그 장소에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아둔 경우, 지형도면 자체를 관보·공보에 게재된 고시문에 수록하지 않았더라도 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것인지 여부(적극)

【판결요지】

[1] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(이하 ‘가축분뇨법’이라 한다) 제8조 제1항, 토지이용규제 기본법 제2조 제1호, 제5조 제1호 [별표], 제3조, 제8조 제2항 본문, 제3항 본문 을 종합하면, 가축분뇨법에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육 제한구역으로 지정하여 토지이용규제 기본법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다.

[2] 토지이용규제 기본법(이하 ‘토지이용규제법’이라 한다)이 ‘지역·지구 등’을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 규정한 취지는 지역·지구 등의 지정으로 토지이용제한을 받게 되는 토지와 이용제한의 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 여기에 국토교통부 ‘지역·지구 등의 지형도면 작성에 관한 지침’ 제10조 제5항에 따르면, 지형도면은 일반인이 지형도면을 열람하는 경우 개별 지번의 위치와 지번별 이용제한사항을 알 수 있도록 A1(594mm×841mm) 규격의 용지에 작성·출력하도록 되어 있는 점, 한

편 관보나 공보는 B5(182mm×257mm) 또는 A4(210mm×297mm) 규격으로 제작되어 지형도면을 그대로 수록하기가 어렵고, 만일 이를 축소하여 관보·공보에 수록하게 한다면 지형도면의 축척을 일정 비율로 규정한 취지가 무의미해지는 점 및 토지이용규제법 제8조 제9항 이 지형도면 고시 내용을 국토이용정보체계 등 인터넷에 등재하도록 규정함으로써 일반인이 지형도면에 쉽게 접근할 수 있도록 한 점 등을 아울러 감안하면, 토지이용규제법 제8조에 따라 행정청이 지역·지구 등 지정에 따른 지형도면을 작성하여 일정한 장소에 비치한 사실을 관보·공보에 고시하고 그와 동시에 지형도면을 그 장소에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아두었다면 이로써 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이라고 보는 것이 옳다.

【참조조문】

[1] 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조 제1항, 토지이용규제 기본법 제2조 제1호, 제3조, 제5조 제1호 [별표], 제8조 제2항, 제3항 / [2] 토지이용규제 기본법 제2조 제1호, 제3조, 제5조 제1호 [별표], 제8조 제2항, 제3항

【참조판례】

[1] 대법원 2017. 5. 11. 선고 2013두10489 판결 (공2017상, 1295) / [2] 대법원 2018. 3. 29. 선고 2017다218246 판결 (공2018상, 801)

【전문】

【원고, 피상고인】 원고 (소송대리인 법무법인(유한) 바른 담당변호사 김영승 외 1인)

【피고, 상고인】 홍천군수 (소송대리인 변호사 안준호)

【대상판결】

【원심판결】 서울고법 2020. 7. 20. 선고 (춘천)2019누1338 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결의 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.



1) 원고는 강원도 홍천군 (주소 생략) 외 3필지 합계 23,503㎡(이하 ‘이 사건 신청지’라 한다)에 돈사(돈사)를 신축하기 위하여, 피고에게 2018. 8. 30. 개발행위허가신청을 하고, 2018. 10. 2. 건축허가신청을 하였다.

2) 피고는 ‘이 사건 신청지가 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘가축분뇨법’이라 한다) 제8조 제1항에 따라 가축사육 제한구역으로 지정되었다.’는 이유로, 원고에 대하여 2018. 11. 6. 개발행위허가 거부처분을, 2018. 11. 8. 건축허가 거부처분을 하였다.

3) 한편 피고는 2017. 7. 10. 홍천군 조례 제2527호로 구 「홍천군 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」(2019. 4. 17. 홍천군 조례 제2602호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘이 사건 조례’라 한다)가 시행됨에 따라 이 사건 신청지를 새로 가축사육 제한구역에 포함시키는 내용의 지형도면을 작성한 다음, 2018. 1. 24. 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」(홍천군 고시 제2018-43호)를 하고 이를 2018. 2. 13. 홍천군보 제503호에 게재하였는데, 그 고시문에 지형도면 자체를 수록하지는 않았으나 ‘지형도면을 홍천군청 환경위생과 사무실에 비치하였고 부동산종합공부시스템에 등재하였으며, 토지이용규제정보시스템(<http://luris.mltm.go.kr>)에서 열람할 수 있다.’는 취지를 기재하였다.

나. 이 사건의 쟁점은 가축분뇨법 제8조 제1항에 의한 가축사육 제한구역 지정의 효력과 관련하여 지형도면의 고시가 적법하게 이루어졌는지 여부이다.

2. 관련 규정과 법리

가. 가축분뇨법 제8조 제1항은 시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 그 위임에 따라 이 사건 조례 제3조는 군수는 가축분뇨법 제8조 제1항에 따라 가축사육의 제한지역을 [별표 1]과 같이 지정하며, 제한지역의 변경 시에는 이를 고시하여야 하고(제1항), 제한지역에서는 가축의 사육과 가축분뇨 배출시설을 설치할 수 없다고 규정하고 있고(제2항), 그 [별표 1] 제3호(라)목은 ‘주거밀집지역 내 주택 또는 건축법 시행령에서 정하는 의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 숙박시설, 관광휴게시설, 군 병영시설의 경계로부터 사육시설면적 1,000㎡ 이상인 가축분뇨 배출시설 부지 경계선까지의 가장 가까운 지적·임야도상 직선거리 1,000m 이내’를 가축(돼지, 개, 닭, 오리)사육 제한지역으로 규정하고 있다.

한편 「토지이용규제 기본법」(이하 ‘토지이용규제법’이라 한다)은 ‘지역·지구·구역·권역·단지·도시·군계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지로서 제5조 각호에 규정된 것’을 ‘지역·지구 등’이라고 정의하면서(제2조 제1호), 가축분뇨법 제8조에 따라 지정되는 ‘가축사육 제한구역’을 ‘지역·지구 등’의 하나로 규정하고 있다(제5조 제1호 [별표]). 그리고 지역·지구 등의 지정과 운영 등에 관하여 다른 법률에 토지이용규제법 제8조와 다른 규정이 있는 경우에는

토지이용규제법에 따르도록 하면서(제3조), 중앙행정기관의 장이 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 지적이 표시된 지형도에 지역·지구 등을 명시한 도면(이하 ‘지형도면’이라 한다)을 작성하여 관보에 고시하고, 지방자치단체의 장이 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 지형도면을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시하는 것을 원칙으로 하고(제8조 제2항 본문), 이 경우 지역·지구 등의 지정의 효력은 지형도면의 고시를 함으로써 발생한다고 규정하고 있다(제8조 제3항 본문).

위와 같은 규정들을 종합하여 보면, 가축분뇨법에 따라 가축의 사육을 제한하기 위해서는 원칙적으로 시장·군수·구청장이 조례가 정하는 바에 따라 일정한 구역을 가축사육제한구역으로 지정하여 토지이용규제법에서 정한 바에 따라 지형도면을 작성·고시하여야 하고, 이러한 지형도면 작성·고시 전에는 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 아니한다고 봄이 타당하다 (대법원 2017. 5. 11. 선고 2013두10489 판결 참조).

나. 토지이용규제법이 ‘지역·지구 등’을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 규정한 취지는 지역·지구 등의 지정으로 토지이용제한을 받게 되는 토지와 그 이용제한의 내용을 명확히 공시하여 토지이용의 편의를 도모하고 행정의 예측가능성과 투명성을 확보하려는 데 있다. 여기에 국토교통부 「지역·지구 등의 지형도면 작성에 관한 지침」 제10조 제5항에 의하면, 지형도면은 일반인이 지형도면을 열람하는 경우 개별 지면의 위치와 지면별 이용제한사항을 알 수 있도록 A1(594mm × 841mm) 규격의 용지에 작성·출력하도록 되어 있는 점, 한편 관보나 공보는 B5(182mm × 257mm) 또는 A4(210mm × 297mm) 규격으로 제작되어 지형도면을 그대로 수록하기가 어렵고, 만일 이를 축소하여 관보·공보에 수록하게 한다면 지형도면의 축적을 일정 비율로 규정한 취지가 무의미해지는 점 및 토지이용규제법 제8조 제9항이 지형도면 고시 내용을 국토이용정보체계 등 인터넷에 등재하도록 규정함으로써 일반인이 지형도면에 쉽게 접근할 수 있도록 한 점 등을 아울러 감안하여 보면, 토지이용규제법 제8조에 따라 행정청이 지역·지구 등 지정에 따른 지형도면을 작성하여 일정한 장소에 비치한 사실을 관보·공보에 고시하고 그와 동시에 지형도면을 그 장소에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아두었다면 이로써 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이라고 보는 것이 옳다 (대법원 2018. 3. 29. 선고 2017다218246 판결 참조).

3. 이 사건에 관한 판단

가. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 피고가 2018. 1. 24. 이 사건 신청지를 새로 가축사육 제한구역에 포함시키는 내용으로 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」(홍천군 고시 제2018-43호)를 하고 이를 2018. 2. 13. 홍천군보 제503호에 게재하면서 그 고시문에 지형도면 자체를 수록하지는 않았다고 하더라도, 실제 위 고시와 동시에 지형도면을 홍천군청 환경위생과 사무실에 비치하여 일반인이 직접 열람할 수 있는 상태에 놓아두었다면 이로써 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이라고 보아야 한다.

나. 그런데도 원심은, 피고가 홍천군보에 지형도면 자체를 수록하지 않은 이상 지형도면 고시가 적법하게 이루어진 것이 아니어서 이 사건 신청지를 새로 가축사육 제한구역에 포함시키는 내용의 가축사육 제한구역 지정의 효력이 발생하지 않았다고 판단하였다. 이



러한 원심판단에는 지형도면 고시에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이기택(재판장) 박정화 김선수(주심) 이흥구

사례 10 가축사육제한구역내 축사 신축 관련 판례

춘천지방법원 2019. 8. 13. 선고 2018구합52639 판결

【개발행위불허가처분등취소】, [미간행]

【전문】

- 【원 고】 원고(소송대리인 법무법인(유한) 바른 담당변호사 이철규 외 1인)
 【피 고】 홍천군수(소송대리인 변호사 안준호)

【주문】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【취지】

피고가 원고에게 2018. 11. 6. 한 개발행위불허가처분, 2018. 11. 8. 한 건축불허가처분을 각 취소한다.

【변론종결】

2019. 8. 13.

【이유】

1. 처분의 경위
 - 가. 원고는 강원 홍천군 (주소 2 생략) 일원에서 돈사(돈사)를 운영하고 있다.
 - 나. 원고는 강원 홍천군 (주소 생략) 외 3필지(이하 ‘이 사건 신청지’ 라 한다)로 기존의 돈사를 이전하기 위하여, 피고에게 개발행위허가 가능 여부에 관한 사전심사를 청구하였고, 피고는 2018. 7. 6. 다음과 같은 내용이 담긴 사전심사 검토서를 첨부하여 ‘조건부 가능’ 이라는 검토결과를 회신하였다.



부서명	관련법규	관련법 검토 의견	비고
환경위생과	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	<p>○ 해당 지역은 같은 법 제8조 제1항 및 홍천군 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례 제3조 제1항의 규정에 의하여 양돈의 경우 사육 시설면적 인 1,000㎡ 이상일 경우 가축사육 제한지역에 해당됨. 다만, 같은 조례 제3조 제1항의 [별표 1]의 비교 2항에서 산지로 경계 형성 시 생활악취 및 수질오염의 영향을 고려하여, 입야도상 직선거리의 30%를 제한거리에서 감경함.</p> <p>○ 상기 조건을 충족할 시 같은 법률 제11조 제1항의 규정에 의거 규모 이상의 배출시설을 설치하려는 자는 배출시설의 설치계획을 갖추어 군수의 허가를 받아야 함</p>	조건부

다. 원고는 피고에게 2018. 8. 30. 이 사건 신청지 지상 총 23,503㎡의 부지에 돼지 6,000두를 사육할 수 있는 돈사 신축 및 진출입로 부지 조성을 목적으로 한 개발행위허가신청을 하였고, 2018. 10. 2. 위 돈사 신축에 관한 건축허가신청을 하였다.

다. 피고는 아래와 같은 사유로 2018. 11. 6. 원고의 개발행위허가신청을 불허하였고, 2018. 11. 8. 원고의 건축허가신청을 불허하였다(이하 ‘이 사건 각 처분’ 이라 한다).

개발행위허가 불허가 통보

□ 처분사유 : 입지에 대한 행위제한 검토 결과, 귀하의 사업예정지는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제 8조 제1항 규정에 의거 가축사육 제한 구역으로 지정·고시된 지역으로 축사시설의 입지가 불가능함

건축허가 불허가 통보

가. 관련규정 - 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조 제1항나. 검토 결과 건축예정지인 홍천군 (주소 생략)번지는 상기 규정에 의거 가축사육제한지역으로 지정 고시된 지역으로 가축분뇨배출시설 설치 제한 대상임

라. 이 사건 신청지 북서쪽으로는 요양원(이하 ‘이 사건 요양원’ 이라 한다)이, 북동쪽으로는 경로당(이하 ‘이 사건 경로당’ 이라 한다)이 각각 위치해 있다. 이 사건 신청지 경계와 이 사건 요양원 및 경로당 경계 사이의 직선거리는 700m를 초과하나, 1km에는 미치지 않는다.

【인정 근거】 다툼 없는 사실, 갑 제2호증, 제4부터 8호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제17호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고의 주장

가. 처분사유 부존재

1) 「홍천군 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 조례」가 2017. 7. 10. 개정되면서(2019. 4. 17. 홍천군 조례 제2602호로 다시 개정되었다. 이와 같이 2019년에 개정되기 전의 조례를 ‘이 사건 조례’라 한다) 가축사육 제한구역의 범위를 확대하였는데, 그 이후 피고는 가축사육 제한구역에 관하여 「토지이용규제 기본법」에서 정한 바에 따라 지형도면 고시를 하지 않았다. 따라서 2017년의 이 사건 조례에 따른 가축사육 제한구역 지정의 효력은 발생하지 않았고, 이 사건 조례 개정 전을 기준으로 이 사건 신청지는 가축사육 제한구역에 해당하지 않는다.

2) 이 사건 신청지는 산지로 둘러싸여 있으므로, 이 사건 조례에 따라 가축사육 제한거리가 30% 감경되어야 한다. 결국 이 사건 신청지는 가축사육 제한구역에 포함되지 않는다.

나. 재량권 일탈·남용

원고는 이 사건 신청지에 돈사 신축이 가능하다는 피고 소속 공무원들의 말을 듣고 11억 원을 들여 토지를 매수하였으며, 설계 계약금 2,000만 원, 소규모환경영향평가비용 1,100만 원을 지출하였다. 이 사건 각 처분으로 인해 원고의 재산권, 경제활동의 자유 등 헌법상 기본권이 심각하게 침해되었다. 이 사건 신청지는 도심으로부터 상당히 멀리 떨어진 지역이므로, 원고의 기본권 침해를 정당화할 중대한 공익상의 필요나 제3자의 이익 보호의 필요도 없다. 원고의 돈사 신축으로 인해 환경적 문제가 발생할 우려도 전혀 없다. 그럼에도 원고의 신청을 거부한 이 사건 각 처분에는 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다.

3. 관련 법령

별지 기재와 같다.

4. 판단

가. 처분사유 부존재 주장에 관하여

1) 가축사육 제한구역 지정에 관한 지형도면 고시를 하지 않았다는 주장에 관하여

가) 을 제2, 19, 20, 21, 22호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하면, 피고는 이 사건 신청지를 포함한 지역에 관하여 가축사육 제한지역 지형도면을 작성한 후 2018. 1. 24. 홍천군 고시 제2018-43호로 「홍천군 가축사육 제한지역 지형도면 변경 고시」를 하였고, 이를 2018. 2. 13. 홍천군보 제503호에 게재하였으며, 지형도면은 홍천군 환경위생과에 비치하고 부동산종합공부시스템에 등재한 사실을 인정할 수 있다. 갑 제12, 13호증의 기재만으로는 이러한 사실 인정을 뒤집기 부족하다.

나) 따라서 이 사건 신청지를 가축사육 제한지역으로 포함시키는 지형도면은 「토지이용규제 기본법」 제8조 등에 따라 고시되어 효력이 발생하였으므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 가축사육 제한거리가 감경되어야 한다는 주장에 관하여



가) 이 사건 고시에 의하면, ① 노유자시설 경계로부터 가축분뇨 배출시설의 부지 경계선의 가장 가까운 지적·임야도 상 직선거리로 1,000m 이내에는 사육시설면적 1,000㎡ 이상의 돼지 사육 및 가축분뇨 배출시설 설치가 금지되며(제3조 제1항 [별표 1] 제3호 라.목), ② 다만 산지로 경계 형성 시 생활악취 및 수질오염의 영향을 고려하여 임야도 상 직선거리의 30%를 제한거리에서 감경한다(같은 별표 <비고> 제2호).

나) 환경오염을 방지하기 위한 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘가축분뇨법’이라 한다) 및 이 사건 조례의 입법목적, 지역 주민의 생활환경을 보전하기 위한 가축사육 제한구역 제도의 취지, 축사에서 발생하는 악취와 오수는 바람과 지형을 따라 주변으로 확산되는 점 등을 종합해 볼 때, 가축사육 제한거리 감경의 요건인 ‘산지로 경계 형성 시’란 해당 가축분뇨 배출시설이 지형적 의미에서의 산지로 둘러싸여 있는 경우를 의미한다고 봄이 타당하다.

‘산지로 경계 형성 시’에 해당하기 위해서는 노유자시설과 가축분뇨 배출시설 사이에 단지 산지가 존재하는 것으로 충분하다거나, 여기에서의 산지가 산지관리법 제2조 제1호에서 규정하는 것과 같이 ‘지목이 임야인 토지’, ‘입목·죽(죽)이 집단적으로 생육하고 있는 토지’ 등을 의미한다는 원고의 주장은 받아들이지 않는다.

다) 앞서 든 증거, 갑 제13호증, 을 제16호증의 각 영상 및 변론 전체의 취지에 의하면, 이 사건 신청지와 이 사건 요양원, 경로당 사이의 일부 구간에는 산이 위치해 있으나, 이 사건 신청지의 북쪽 방향은 완만한 내리막 경사를 이루고 있고, 이곳은 현재 농경지로 이용 중인 사실을 인정할 수 있다.

이 사건 신청지에 둔사를 신축하는 경우, 둔사에서 발생하는 악취와 오수는 적어도 산지로 경계가 형성되어 있지 않은 북쪽 농경지 방향을 통해 인근 노유자시설 등으로 퍼져나갈 것임을 예상할 수 있다. 이 사건 신청지가 이 사건 조례에 따라 가축사육 제한거리를 감경하는 ‘산지로 경계가 형성된 토지’에 해당한다고 볼 수는 없다.

라) 이 사건 신청지 경계와 이 사건 요양원 및 경로당 경계 사이의 직선거리가 가축사육 제한거리인 1km에 미치지 않는 사실은 앞서 본 것과 같다. 이 사건 신청지는 이 사건 조례에 따른 가축사육 제한구역에 해당하므로, 이 사건 처분의 처분사유가 존재하지 않는다고 할 수 없다. 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

나. 재량권 일탈·남용 주장에 관하여

1) 가축분뇨법 제8조 제1항, 이 사건 조례 제3조 제2항에 의하면, 가축사육 제한구역에는 가축을 사육하거나 가축분뇨 배출시설을 설치할 수 없으므로, 피고로서는 이 사건 각 처분과 달리 원고의 개발행위허가신청 및 건축허가신청을 받아들일 재량이 없다. 이 사건 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있다는 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

2) 원고의 이 부분 주장을, ‘피고가 원고에게 개발행위허가 및 건축허가에 관한 신뢰를 부여하였으므로 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에 위배된다’는 주장으로 선행하더라도, 원고가 제출한 증거만으로는 피고가 원고에게 신뢰의 대상이 되는 어떠한 공적인 견해표명을 하였다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 갑 제2호증의 기재에 의하면 피고는 2018.

7. 6. 원고의 사전심사청구에 대하여 회신할 당시 ‘참고사항’ 란에 『민원 사전심사제는 정식 민원서류를 제출하기 전 약식 서류로 민원 가·부를 사전 심사하는 제도로서 타 기관의 허가(협의)사항이 있는 관계로 사전심사 결과는 정식민원 처분이 아님을 양지하시기 바랍니다.』 라고 기재한 사실을 인정할 수 있으므로, 이 사건 각 처분이 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 볼 수도 없다.

5. 결론

원고의 청구를 기각한다.

(별지 생략)

판사 성지호(재판장) 이주일 오에스더



사례 11 축사 소규모 환경영향평가 관련 판례

대법원 2020. 7. 23. 선고 2019두31839 판결

[건축허가취소처분취소], [공2020하,1698]

【판시사항】

[1] 건축물의 건축이 허용되기 위한 요건인 ‘부지 확보’의 의미 / 어떤 토지를 그 토지의 용도(지목)와 달리 이용하려는 경우, 해당 토지의 용도를 적법하게 변경하기 위하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항에 따른 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 하는지 여부(적극) 및 이는 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라졌거나 또는 토지의 물리적인 형상을 변경하기 위한 공사가 필요하지 않은 경우에도 마찬가지인지 여부(적극)

[2] 어떤 개발사업의 시행과 관련하여 인허가의 근거 법령에서 절차간소화를 위하여 관련 인허가를 의제 처리할 수 있는 근거 규정을 둔 경우, 사업시행자가 인허가를 신청하면서 반드시 관련 인허가 의제 처리를 신청할 의무가 있는지 여부(소극) / 건축주가 ‘부지 확보’ 요건을 완비하지는 못한 상태이더라도 가까운 장래에 ‘부지 확보’ 요건을 갖출 가능성이 높은 경우, 건축행정청이 추후 별도로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 묵시적인 전제로 하여 건축주에 대하여 건축법상 건축허가를 발급하는 것이 위법한지 여부(소극) 및 건축주가 건축법상 건축허가를 발급받은 후 위 개발행위 허가절차를 이행하기를 거부하거나 허가를 발급할 가능성이 사라진 경우, 건축행정청이 이미 발급한 건축허가를 직권으로 취소·철회하는 방법으로 회수할 필요가 있는지 여부(적극)

[3] 건축물의 건축을 위해서는 건축법상 건축허가절차에서 관련 인허가 의제 제도를 통해 건축법상 건축허가와 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위(건축물의 건축) 허가의 발급 여부가 동시에 심사·결정되어야 하는지 여부(적극) / 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위 허가기준 충족 여부에 관한 심사가 누락된 채 건축법상 건축허가가 발급된 경우, 건축허가를 취소할 수 있는지 여부(적극) 및 이때 건축허가를 취소한 건축행정청이 취하여야 할 조치

[4] 환경영향평가법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목에서 소규모 환경영향평가의 대상으로 정한 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 제3호에 따른 농림지역의 경우 사업계획 면적이 7,500㎡ 이상인 개발사업’에서 ‘사업계획 면적’의 의미

[5] 수익적 행정처분을 직권으로 취소할 수 있는 경우 및 수익적 행정처분의 하자가 처분상대방의 사실은폐나 그 밖의 부정한 방법에 의한 신청행위에 기인한 경우, 처분상대방의 처분에 관한 신뢰이익을 고려해야 하는지 여부(소극)

[6] 행정처분의 근거가 되는 개정 법령이 그 시행 전에 완성 또는 종결되지 않은 기존의 사실 또는 법률관계를 적용대상으로 하면서 국민의 재산권과 관련하여 종전보다 불리한 법률효과를 규정하고 있는 경우, 개정 법령의 적용이 소급입법에 의한 재산권 침해인지 여부(원칙적 소극)

[7] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위허가의 허가기준 및 금지요건에 해당하는지 여부가 행정청의 재량판단의 영역에 속하는지 여부(적극) 및 그에 대한 사법심사의 대상과 판단 기준 / 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사하는 방법

[8] 갑이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 농림지역 및 농업진흥구역으로 지정된 지목이 ‘답’ 인 토지 중 7,457㎡ 부분에서 돼지 축사 10개 동을 건축하기 위하여 건축허가를 신청하였고, 관할 건축행정청이 갑의 의뢰에 따라 축사를 설계한 건축사들이 제출한 ‘건축허가조사 및 검사조서’의 기재를 그대로 믿고 건축허가를 발급하였는데, 이후 건축허가에 대한 민원이 제기되자 건축허가를 직권으로 취소한 사안에서, 제반 사정에 비추어 건축행정청이 직권으로 건축허가를 취소할 수 있는 사유가 인정되고, 위 직권취소 처분이 수익적 행정처분 직권취소 제한 법리에 위배되지 않는다고 한 사례

[판결요지]

[1] 건축물의 건축은 건축주가 그 부지를 적법하게 확보한 경우에만 허용될 수 있다. 여기에서 ‘부지 확보’란 건축주가 건축물을 건축할 토지의 소유권이나 그 밖의 사용권원을 확보하여야 한다는 점 외에도 해당 토지가 관계 법령상 건축물의 건축이 허용되는 법적 성질을 지니고 있어야 한다는 점을 포함한다.

토지는 그 토지의 용도(지목)에 적합하게 이용되어야 한다. 어떤 토지를 그 지목과 달리 이용하기 위해서는 해당 토지의 용도를 적법하게 변경하기 위하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항에 따른 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라졌거나 또는 토지의 물리적인 형상을 변경하기 위한 공사가 필요하지 않더라도 마찬가지이다. 개발행위(토지형질변경) 허가를 통해 먼저 해당 토지의 용도(법적으로 허용된 이용가능성)를 적법하게 변경한 다음, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제81조에 따라 지적소관청에 지목변경을 신청하여야 한다.

[2] 어떤 개발사업의 시행과 관련하여 여러 개별 법령에서 각각 고유한 목적과 취지를 가지고 요건과 효과를 달리하는 인허가 제도를 각각 규정하고 있다면, 그 개발사업을 시행하기 위해서는 개별 법령에 따른 여러 인허가 절차를 각각 거치는 것이 원칙이다. 다만 어떤 인허가의 근거 법령에서 절차간소화를 위하여 관련 인허가를 의제 처리할 수 있는 근거 규정을 둔 경우에는, 사업시행자가 인허가를 신청하면서 하나의 절차 내에서 관



런 인허가를 의제 처리해줄 것을 신청할 수 있다. 관련 인허가 의제 제도는 사업시행자의 이익을 위하여 만들어진 것이므로, 사업시행자가 반드시 관련 인허가 의제 처리를 신청할 의무가 있는 것은 아니다.

만약 건축주가 ‘부지 확보’ 요건을 완비하지는 못한 상태이더라도 가까운 장래에 ‘부지 확보’ 요건을 갖출 가능성이 높다면, 건축행정청이 추후 별도로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 당연히 요청되는 사항이므로 묵시적인 전제로 하여 건축주에 대하여 건축법상 건축허가를 발급하는 것이 위법하다고 볼 수는 없다.

그러나 건축주가 건축법상 건축허가를 발급받은 후에 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가절차를 이행하기를 거부하거나, 그 밖의 사정변경으로 해당 건축부지에 대하여 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 발급할 가능성이 사라졌다면, 건축행정청은 건축주의 건축계획이 마땅히 갖추어야 할 ‘부지 확보’ 요건을 충족하지 못하였음을 이유로 이미 발급한 건축허가를 직권으로 취소·철회하는 방법으로 회수하는 것이 필요하다.

[3] 건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제56조 제1항 제1호, 제57조 제1항의 내용과 체계, 입법 취지를 종합하면, 건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가를 각각 별도로 신청하여야 하는 것이 아니라, 건축법상 건축허가절차에서 관련 인허가 의제 제도를 통해 두 허가의 발급 여부가 동시에 심사·결정되도록 하여야 한다. 즉, 건축주는 건축행정청에 건축법상 건축허가를 신청하면서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가 심사에도 필요한 자료를 첨부하여 제출하여야 하고, 건축행정청은 개발행위허가권자와 사전 협의절차를 거침으로써 건축법상 건축허가를 발급할 때 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가가 의제되도록 하여야 한다.

이를 통해 건축법상 건축허가절차에서 건축주의 건축계획이 국토계획법상 개발행위 허가기준을 충족하였는지가 함께 심사되어야 한다. 건축주의 건축계획이 건축법상 건축허가기준을 충족하더라도 국토계획법상 개발행위 허가기준을 충족하지 못한 경우에는 해당 건축물의 건축은 법질서상 허용되지 않는 것이므로, 건축행정청은 건축법상 건축허가를 발급하면서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가가 의제되지 않은 것으로 처리하여서는 안 되고, 건축법상 건축허가의 발급을 거부하여야 한다. 건축법상 건축허가절차에서 국토계획법상 개발행위 허가기준 충족 여부에 관한 심사가 누락된 채 건축법상 건축허가가 발급된 경우에는 그 건축법상 건축허가는 위법하므로 취소할 수 있다. 이때 건축허가를 취소한 경우 건축행정청은 개발행위허가권자와의 사전 협의를 통해 국토계획법상 개발행위 허가기준 충족 여부를 심사한 후 건축법상 건축허가 발급 여부를 다시 결정하여야 한다.

[4] 환경영향평가법 제2조 제3호, 제43조 제1항, 제44조 제1항, 같은 법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목에 의하면, ‘소규모 환경영향평가’란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(난개발)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할

때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 제3호에 따른 ‘농림지역’의 경우 사업계획 면적이 7,500㎡ 이상인 개발사업은 소규모 환경영향평가의 대상이며, 해당 개발사업을 하려는 사업자는 해당 개발사업의 승인 등을 받기 전에 소규모 환경영향평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하여야 한다.

여기에서 ‘사업계획 면적’은 소규모 환경영향평가의 대상을 판정하는 기준이 된다. 개발사업의 입지의 타당성과 개발사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하고자 하는 소규모 환경영향평가 제도의 취지를 고려하면, ‘사업계획 면적’이란 개발사업이 이루어지는 전체 면적으로서, 사업자가 해당 개발사업의 사업계획을 수립·시행하기 위하여 관계 법령상 행정청의 인허가를 받아야 할 필요가 있는 모든 토지 면적의 총합을 의미한다고 봄이 타당하다.

[5] 처분청은 행정처분에 하자가 있는 경우에는 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있고, 다만 수익적 행정처분을 취소할 때에는 이를 취소하여야 할 중대한 공익상 필요와 취소로 인하여 처분상대방이 입게 될 기득권과 법적 안정성에 대한 침해 정도 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상 필요가 처분상대방이 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있다. 수익적 행정처분의 하자가 처분상대방의 사실은폐나 그 밖의 부정한 방법에 의한 신청행위에 기인한 것이라면 처분상대방은 행정처분에 의한 이익을 위법하게 취득하였음을 스스로 알아 취소가능성도 예상하고 있었다고 보아야 하므로, 그 자신이 행정처분에 관한 신뢰이익을 원용할 수 없음은 물론이고, 행정청이 이를 고려하지 아니하였다고 하여도 재량권 일탈·남용에는 해당하지 않는다.

[6] 행정처분은 그 근거 법령이 개정된 경우에도 경과 규정에서 달리 정함이 없는 한 처분 당시 시행되는 개정 법령과 그에서 정한 기준에 의하는 것이 원칙이고, 개정 법령이 기존의 사실 또는 법률관계를 적용대상으로 하면서 국민의 재산권과 관련하여 종전보다 불리한 법률효과를 규정하고 있는 경우에도 그러한 사실 또는 법률관계가 개정 법령이 시행되기 이전에 이미 완성 또는 종결된 것이 아니라면 이를 헌법상 금지되는 소급입법에 의한 재산권 침해라고 할 수는 없으며, 그러한 개정 법령의 적용과 관련하여서는 개정 전 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우에 그러한 국민의 신뢰보호를 보호하기 위하여 그 적용이 제한될 수 있는 여지가 있을 따름이다.

[7] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등원칙 위반 여부 등이 판단 기준이 된다. 특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 해당 지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. ‘환경오염 발생 우려’와



같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 과급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중하여야 한다.

[8] 갑이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’ 이라 한다)에 따라 농림지역 및 농업진흥구역으로 지정된 지목이 ‘답’ 인 토지 중 7,457㎡ 부분에서 돼지축사 10개 동을 건축하기 위하여 건축허가를 신청하였고, 관할 건축행정청이 갑의 의뢰에 따라 축사를 설계한 건축사 을이 제출한 ‘건축허가조사 및 검사조서’ 의 기재를 그대로 믿고 건축허가를 발급하였는데, 이후 건축허가에 대한 민원이 제기되자 건축허가를 직권으로 취소한 사안에서, 지목이 ‘답’ 인 토지에서 축사를 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가 외에도 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 하는데, 갑이 위 허가를 받지 않음으로써 축사의 ‘부지 확보’ 요건을 충족하지 못하였을 뿐만 아니라, 건축허가 절차에서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가기준 충족 여부에 관한 심사가 누락되었으므로, 이는 건축행정청이 건축허가를 직권으로 취소할 수 있는 사유에 해당하고, 위 토지 중 ‘부지 제외지’ (345㎡)와 ‘목적 외 사용승인허가 예정지’ (135㎡)도 축사 자체의 부지는 아니지만 축사의 부속시설이나 진입도로의 부지에 해당하므로, 축사를 건축하는 개발사업은 그 ‘사업계획 면적’ 이 적어도 7,937㎡(=7,457㎡+345㎡+135㎡)가 되므로 환경영향평가법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목에서 정한 소규모 환경영향평가의 대상인 ‘농림지역에서 사업계획 면적이 7,500㎡ 이상인 개발사업’ 에 해당하는 것으로 보아야 함에도 이를 간과한 채 이루어진 건축허가는 환경영향평가법을 위반한 것이어서 위법하므로 이는 건축행정청이 건축허가를 직권으로 취소할 수 있는 사유에 해당하며, 위 건축허가는 건축행정청의 착오로 발급된 것이지만 건축사 을은 갑의 이익을 위하여 부정확한 내용으로 조서를 작성·제출하였고, 갑에게도 위 개발사업이 소규모 환경영향평가 대상이 아닌 것처럼 보이게 하려는 의도가 있었다고 인정할 수 있어, 건축행정청의 착오는 갑이 유발한 것이거나 갑에게도 책임이 있으므로, 건축허가의 존속에 대한 갑의 신뢰는 보호가치가 없는 점, 건축허가가 취소될 경우에 갑에게 발생하는 불이익 또는 회수할 수 없는 금전적 손해가 크다고 보기도 어려운 점 등에 비추어, 위 직권취소 처분이 수익적 행정처분 직권취소 제한 법리에 위배되지 않는 데도, 이와 달리 본 원심판단에 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례.

【참조조문】

[1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제81조 / [2] 건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항 제1호, 제57조 제1항 / [3] 건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항 제1호, 제57조 제1항, 행정소송법 제19조 / [4] 환경영향평가법 제2조 제3호, 제43조 제1항, 제44조 제1항, 환경영향평가법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 제3호 / [5] 행정소송법 제1조 [행정처분일반], 제19조, 행정절차법 제4조 제2항 / [6] 헌법 제13조 제2항, 행정소송법 제1조 [행정처분일반] / [7] 헌법 제35조 제2항, 국토의

계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항, 제58조, 행정소송법 제27조 / [8] 건축법 제11조 제1항, 제5항 제3호, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제56조 제1항 제1호, 제57조 제1항, 환경영향평가법 제2조 제3호, 제43조 제1항, 제44조 제1항, 환경영향평가법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목, 행정소송법 제1조 [행정처분일반], 제19조

【참조판례】

[1] 대법원 2009. 12. 10. 선고 2008두10232 판결 (공2010상, 131) / [3] 대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결 (공2011상, 427) / [5] 대법원 2006. 5. 25. 선고 2003두4669 판결 (공2006하, 1162), 대법원 2020. 2. 27. 선고 2019두39611 판결 / [6] 대법원 2000. 3. 10. 선고 97누13818 판결 (공2000상, 973), 대법원 2014. 4. 24. 선고 2013두26552 판결 (공2014상, 1142) / [7] 대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 (공2017상, 778)

【전문】

【원고, 피상고인】 원고 (소송대리인 변호사 김태욱)

【피고, 상고인】 평택시 안중출장소장 (소송대리인 법무법인 해마루 외 1인)

【대상판결】

【원심판결】 서울고법 2018. 12. 20. 선고 2018누52480 판결

【주문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

(1) 원고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다)에 따라 농림지역 및 농업진흥구역으로 지정된 평택시 (주소 1 생략) 답 3,455㎡, (주소 2 생략) 답 1,402㎡, (주소 3 생략) 답 3,977㎡, (주소 4 생략) 답 2,450㎡ 4필지 합계 11,284㎡(이하 ‘이 사건 토지’라 한다) 중 7,457㎡ 부분에서 연면적 3,277.35㎡ 규모의 돼지 축사 10개 동(이하 ‘이 사건 축사’라 한다)을 건축하기 위하여 2016. 12.



14.경 피고에게 건축법상 건축허가를 신청하였다. 이와 동시에 건축사 소외인 (원고의 의뢰에 따라 이 사건 축사를 설계한 자이다)은 ‘건축허가조사 및 검사조서’ 를 제출하였는데, 이 조서에는 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하기 위하여 ‘대지조성’ 이나 ‘형질변경’ 은 필요하지 않다고 기재되어 있었다.

(2) 피고는 위 조서의 기재를 그대로 믿고 이 사건 축사 건축을 위하여 국토계획법 제 56조 제1항 에 따른 개발행위허가가 필요한지 여부를 제대로 검토하지 않은 채, 2017. 1. 12. 원고의 신청을 그대로 받아들여 건축법상 건축허가를 발급하였다(이하 ‘이 사건 건축허가’ 라 한다).

(3) 그 후 이 사건 토지에서 약 1km 거리에 위치한 ○○신도시 주민들이 이 사건 건축허가에 반대하는 민원을 제기하자, 피고는 민원조정위원회 심의와 청문절차를 거친 후 2017. 9. 28. 원고에 대하여 다음과 같은 세 가지 사유로 이 사건 건축허가를 직권으로 취소하는 처분을 하였다(이하 ‘이 사건 직권취소 처분’ 이라 한다).

① 원고는 이 사건 축사 건축을 위하여 국토계획법 제56조 제1항 에 따른 개발행위허가를 받지 않았다(이하 ‘제1처분사유’ 라 한다).

② 이 사건 축사 건축은 환경영향평가법 시행령 제59조 [별표 4]에 따른 소규모 환경영향평가를 실시하지 않았다(이하 ‘제2처분사유’ 라 한다).

③ 이 사건 토지 합계 11,284㎡ 중 345㎡ 부분은 이 사건 축사 건축과 무관하므로 건축대지면적에서 제외한다는 취지에서 ‘제외지’ 라고 표시하고 장차 이 사건 토지에서 필지분할하겠다는 취지로 ‘대지 가분할도’ 를 제출하였으나, 이러한 농지 분할은 농지의 세분화를 금지하고 있는 농지법 제22조 에 위배된다.

나. 이 사건의 쟁점은, (1) 피고가 이 사건 직권취소 처분을 하면서 든 제1, 2처분사유가 인정되는지 여부, (2) 처분사유가 인정되는 경우라도 이 사건 직권취소 처분이 수익적 행정처분의 직권취소 제한 법리에 위배되는지 여부이다.

2. 제1처분사유의 인정 여부(상고이유 제1점)

가. 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가의 관계

(1) 건축물의 건축은 건축주가 그 부지를 적법하게 확보한 경우에만 허용될 수 있다. 여기에서 ‘부지 확보’ 란 건축주가 건축물을 건축할 토지의 소유권이나 그 밖의 사용권원을 확보하여야 한다는 점 외에도 해당 토지가 관계 법령상 건축물의 건축이 허용되는 법적 성질을 지니고 있어야 한다는 점을 포함한다.

토지는 그 토지의 용도(지목)에 적합하게 이용되어야 한다. 어떤 토지를 그 지목과 달리 이용하기 위해서는 해당 토지의 용도를 적법하게 변경하기 위하여 국토계획법 제56조 제1항에 따른 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 그 토지의 실제 현황이 어느 시점에 공부상의 지목과 달라졌거나 또는 토지의 물리적인 형상을 변경하기 위한 공사가 필요하지 않더라도 마찬가지이다. 개발행위(토지형질변경) 허가를 통해 먼저 해당 토지의 용도(법적으로 허용된 이용가능성)를 적법하게 변경한 다음, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제81조에 따라 지적소관청에 지목변경을 신청하여야 한다 (대법

원 2009. 12. 10. 선고 2008두10232 판결 참조).

예를 들어 지목이 ‘답’ 인 토지에서 축사를 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가 외에도, 해당 토지의 용도를 건축물의 건축이 가능하게끔 적법하게 변경하기 위한 절차로서 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 특히 대규모 축사를 안전하게 건축하기 위해서 그리고 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따라 가축분뇨가 축사부지의 토양에 스며들어 환경오염이 발생하는 것을 방지하고 가축분뇨를 적정하게 처리하기 위해서 축사부지에 콘크리트 포장을 하는 것이 일반적이므로(콘크리트 포장은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제53조 제3호 에서 정한 개발행위허가 면제대상인 ‘경미한 행위’ 에 해당하지 않는다), 더욱 개발행위(토지형질변경) 허가가 필요하다. 농지법상 농지를 축사부지로 이용하는 데에는 농지전용허가가 필요하지는 않지만(농지법 제2조 제7호 단서 참조), 농지법상 농지전용허가와 국토계획법상 개발행위허가는 각각 제도의 입법 목적·적용대상·허가기준·허가효과가 다르므로, 농지법상 농지전용허가의 대상이 아니라고 해서 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가가 면제되는 것은 아니다.

(2) 한편 어떤 개발사업의 시행과 관련하여 여러 개별 법령에서 각각 고유한 목적과 취지를 가지고 그 요건과 효과를 달리하는 인허가 제도를 각각 규정하고 있다면, 그 개발사업을 시행하기 위해서는 개별 법령에 따른 여러 인허가 절차를 각각 거치는 것이 원칙이다. 다만 어떤 인허가의 근거 법령에서 절차간소화를 위하여 관련 인허가를 의제 처리할 수 있는 근거 규정을 둔 경우에는, 사업시행자가 인허가를 신청하면서 하나의 절차 내에서 관련 인허가를 의제 처리해줄 것을 신청할 수 있다. 관련 인허가 의제 제도는 사업시행자의 이익을 위하여 만들어진 것이므로, 사업시행자가 반드시 관련 인허가 의제 처리를 신청할 의무가 있는 것은 아니다.

만약 건축주가 ‘부지 확보’ 요건을 완비하지는 못한 상태이더라도 가까운 장래에 ‘부지 확보’ 요건을 갖추 가능성이 높다면, 건축행정청이 추후 별도로 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받을 것을 명시적 조건으로 하거나 또는 당연히 요청되는 사항이므로 묵시적인 전제로 하여 건축주에 대하여 건축법상 건축허가를 발급하는 것이 위법하다고 볼 수는 없다.

그러나 건축주가 건축법상 건축허가를 발급받은 후에 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가절차를 이행하기를 거부하거나, 그 밖의 사정변경으로 해당 건축부지에 대하여 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 발급할 가능성이 사라졌다면, 건축행정청은 건축주의 건축계획이 마땅히 갖추어야 할 ‘부지 확보’ 요건을 충족하지 못하였음을 이유로 이미 발급한 건축허가를 직권으로 취소·철회하는 방법으로 회수하는 것이 필요하다.

나. 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가의 관계

(1) 건축물의 건축은 건축법상 건축허가의 대상이기도 하지만(건축법 제11조 제1항), 동시에 국토계획법상 개발행위허가의 대상이기도 하다(국토계획법 제56조 제1항 제1호). 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위허가는 각각 제도의 입법 목적·허가기준·허가효과가 다르므로, 건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 두 허가를 모두 받



아야 한다.

(2) 다만 건축법 제11조 제5항 제3호는 절차간소화를 위하여 건축법상 건축허가를 받는 절차에서 관계 행정청과의 사전 협의를 통해서 국토계획법상 개발행위허가를 받은 것으로 의제할 수 있는 관련 인허가 의제 제도를 규정하고 있으며, 다른 한편으로 국토계획법 제57조 제1항은 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해(위해) 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 하나, 다만 개발행위허가대상 중 ‘건축법의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치’를 하려는 자는 건축법에서 정하는 절차에 따라 신청서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

건축법에서 관련 인허가 의제 제도를 둔 취지는 인허가 의제사항과 관련하여 건축행정청으로 그 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것이지, 인허가 의제사항 관련 법률에 따른 각각의 인허가 요건에 관한 일체의 심사를 배제하려는 것이 아니다(대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결 참조).

(3) 위와 같은 규정들의 내용과 체계, 입법 취지를 종합하면, 건축주가 건축물을 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가와 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가를 각각 별도로 신청하여야 하는 것이 아니라, 건축법상 건축허가절차에서 관련 인허가 의제 제도를 통해 두 허가의 발급 여부가 동시에 심사·결정되도록 하여야 한다. 즉, 건축주는 건축행정청에 건축법상 건축허가를 신청하면서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가 심사에도 필요한 자료를 첨부하여 제출하여야 하고, 건축행정청은 개발행위허가권자와 사전 협의절차를 거침으로써 건축법상 건축허가를 발급할 때 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가가 의제되도록 하여야 한다.

이를 통해 건축법상 건축허가절차에서 건축주의 건축계획이 국토계획법상 개발행위 허가기준을 충족하였는지가 함께 심사되어야 한다. 건축주의 건축계획이 건축법상 건축허가기준을 충족하더라도 국토계획법상 개발행위 허가기준을 충족하지 못한 경우에는 해당 건축물의 건축은 법질서상 허용되지 않는 것이므로, 건축행정청은 건축법상 건축허가를 발급하면서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가가 의제되지 않은 것으로 처리하여서는 안 되고, 건축법상 건축허가의 발급을 거부하여야 한다(대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결 참조). 건축법상 건축허가절차에서 국토계획법상 개발행위 허가기준 충족 여부에 관한 심사가 누락된 채 건축법상 건축허가가 발급된 경우에는 그 건축법상 건축허가는 위법하므로 취소할 수 있다. 이때 건축허가를 취소한 경우 건축행정청은 개발행위허가권자와의 사전 협의를 통해 국토계획법상 개발행위 허가기준 충족 여부를 심사한 후 건축법상 건축허가 발급 여부를 다시 결정하여야 한다.

다. 이 사건에 관한 판단

앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다

(1) 지목이 ‘답’ 인 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하기 위해서는 건축법상 건축허가 외에도 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받아야 한다. 그런데도 피

고는 원고의 의뢰를 받은 건축사 소외인 이 제출한 ‘건축허가조사 및 검사조서’의 부정확한 기재를 그대로 믿고, 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하기 위하여 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가가 필요한지 여부를 제대로 검토하지 않은 채 원고의 신청을 그대로 받아들여 이 사건 건축허가를 발급하였다.

(2) 한편 피고는 원고의 이 사건 건축허가 신청에 대한 심사절차에서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가 여부에 관해서도 개발행위허가권자와의 사전 협의를 통하여 심사하였어야 하는데, 국토계획법상 개발행위 허가기준 충족 여부에 관한 심사를 누락한 채 건축법상 건축허가를 발급하였다.

(3) 기록에 의하면, 원고는 이 사건 건축허가를 발급받은 이후로도 줄곧 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하기 위하여 건축법상 건축허가 외에 국토계획법상 개발행위허가를 별도로 발급받을 필요는 없다는 주장을 계속하면서 국토계획법상 개발행위 허가절차를 이행할 의사가 없음을 분명히 하였음을 알 수 있다.

(4) 따라서 ① 원고가 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가를 받지 않음으로써 이 사건 축사의 ‘부지 확보’ 요건을 충족하지 못하였을 뿐만 아니라, ② 이 사건 건축허가 절차에서 국토계획법상 개발행위(건축물의 건축) 허가기준 충족 여부에 관한 심사가 누락되었으므로, 이는 건축행정청인 피고가 이 사건 건축허가를 직권으로 취소할 수 있는 사유에 해당한다.

(5) 그런데도 원심은, 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하기 위하여 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가는 필요하지 않으므로 제1처분사유는 인정되지 않는다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 건축법상 건축허가의 ‘부지 확보’ 요건, 국토계획법상 개발행위(토지형질변경, 건축물의 건축) 허가에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 제2처분사유의 인정 여부(상고이유 제2점)

가. 관련 규정과 법리

(1) 환경영향평가법 제2조 제3호, 제43조 제1항, 제44조 제1항, 같은 법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목에 의하면, ‘소규모 환경영향평가’란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(난개발)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다. 국토계획법 제6조 제3호에 따른 ‘농림지역’의 경우 사업계획 면적이 7,500㎡ 이상인 개발사업은 소규모 환경영향평가의 대상이며, 해당 개발사업을 하려는 사업자는 해당 개발사업의 승인 등을 받기 전에 소규모 환경영향평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하여야 한다.

(2) 여기에서 ‘사업계획 면적’은 소규모 환경영향평가의 대상을 판정하는 기준이 된다. 개발사업의 입지의 타당성과 개발사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하고자 하는 소규모 환경영향평가 제도의 취지를 고려하면, ‘사업계획 면적’이란 개발사업이 이루어지는 전체 면적으로서, 사업자가 해당 개발사업의 사업계획을 수립·시행하기 위하여 관계 법령상 행정청의 인허가를 받아야 할



필요가 있는 모든 토지 면적의 총합을 의미한다고 봄이 타당하다.

나. 이 사건에 관한 판단

(1) 기록에 의하면, 원고가 이 사건 건축허가를 신청하면서 ① 이 사건 토지 중 7,457㎡ 부분만 ‘이 사건 축사의 대지’ 로 사용하고, 나머지는 이 사건 축사 건축과 무관하다는 취지로 건축계획서 및 그 첨부서류를 제출하였으나, ② ‘부지 제외지’ 로 표시한 345㎡ 부분에는 축사근로자들의 숙소, 외부 차량 주차공간, 휴게소 등을 설치할 예정이고, ③ ‘목적 외 사용승인허가 예정지’ 로 표시한 135㎡에는 축사의 진입도로를 설치할 예정임을 알 수 있다.

(2) 그렇다면 ② ‘부지 제외지’ 345㎡와 ③ ‘목적 외 사용승인허가 예정지’ 135㎡도 이 사건 축사 자체의 부지는 아니지만 이 사건 축사의 부속시설이나 진입도로의 부지에 해당하며, 원고가 이 사건 축사를 건축하여 운영하기 위해서는 ②, ③토지에 관해서도 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가나 농지법상 농지전용허가 또는 농지의 타용도 일시사용허가를 받아야 한다. 따라서 이 사건 축사를 건축하는 개발사업은 그 ‘사업계획 면적’ 이 적어도 7,937㎡(= 7,457㎡ + 345㎡ + 135㎡)가 되므로 환경영향평가법 시행령 제59조 [별표 4] 제1호 (다)목에서 정한 소규모 환경영향평가의 대상인 ‘농림지역에서 사업계획 면적이 7,500㎡ 이상인 개발사업’ 에 해당하는 것으로 보아야 한다. 그런데도 원고는 이 사건 건축허가를 발급받기 전에 소규모 환경영향평가 절차를 이행하지 않았고, 피고는 그러한 사정을 간과한 채 원고가 제출한 건축계획서 및 그 첨부서류를 그대로 믿고 이 사건 건축허가를 발급하였다. 이 사건 건축허가는 환경영향평가법을 위반한 것이어서 위법하며, 이는 피고가 이 사건 건축허가를 직권으로 취소할 수 있는 사유에 해당한다.

(3) 그런데도 원심은, 이 사건 축사 자체의 대지면적이 7,457㎡로서 7,500㎡에 미달한다는 이유만으로 이 사건 축사를 건축하는 개발사업이 소규모 환경영향평가의 대상이 아니라고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 소규모 환경영향평가의 대상에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 수익적 행정처분 직권취소 제한 법리 위배 여부(상고이유 제3점)

가. 처분청은 행정처분에 하자가 있는 경우에는 별도의 법적 근거가 없더라도 스스로 이를 취소할 수 있고, 다만 수익적 행정처분을 취소할 때에는 이를 취소하여야 할 중대한 공익상 필요와 그 취소로 인하여 처분상대방이 입게 될 기득권과 법적 안정성에 대한 침해 정도 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상 필요가 처분상대방이 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있다. 수익적 행정처분의 하자가 처분상대방의 사실은폐나 그 밖의 부정한 방법에 의한 신청행위에 기인한 것이라면 처분상대방은 행정처분에 의한 이익을 위법하게 취득하였음을 스스로 알아 취소가능성도 예상하고 있었다고 보아야 하므로, 그 자신이 행정처분에 관한 신뢰이익을 원용할 수 없음은 물론이고, 행정청이 이를 고려하지 아니하였다고 하여도 재량권 일탈·남용에는 해당하지 않는다(대법원 2006. 5. 25. 선고 2003두4669 판결 등 참조).

나. 원심은 아래 사정들을 종합하여 보면, 이 사건 직권취소 처분으로 인해 원고가 입게 될 불이익이 작지 아니한 반면, 원고의 불이익을 정당화할 만한 중대한 공익상 필요가

있다고 보기 어려워, 이 사건 직권취소 처분은 재량권을 일탈한 것이라고 판단하였다.

(1) 이 사건 건축허가를 발급받기 위해 원고의 사실은폐나 그 밖의 부정한 방법에 의한 신청행위가 존재하지 않는다.

(2) 용적률, 건폐율 등 건축법령상 규제에 위반되는 사정은 없으며, 이 사건 건축허가 발급 후 사후적으로 발견된 하자에 대해서는 설계변경을 하도록 하는 등 이 사건 건축허가 자체를 취소하는 것보다 덜 침익적인 방법으로도 위법상태를 해소하는 것이 가능하다.

(3) 원고가 이 사건 축사를 건축하여 운영하기 위하여 금융기관으로부터 자금을 차용하여 이 사건 토지를 매입하였는데, 만약 이 사건 건축허가가 취소되어 이 사건 축사를 건축·운영하지 못하게 될 경우 원고가 투입한 매매대금, 대출금 이자 등을 회수할 수 없게 되는 손해를 입게 된다.

(4) 이 사건 건축허가 당시의 「평택시 가축사육 제한에 관한 조례」는 주거밀집지역으로부터 500m 이내에서 돼지의 사육을 금지하였으나, 그 후 위 조례가 개정되어 주거밀집지역으로부터 2,000m 이내에서는 돼지의 사육을 금지하고 있으므로, 만약 이 사건 건축허가가 취소된다면 피고가 이 사건 직권취소 처분에서 든 사항을 원고가 보완하여 다시 건축법상 건축허가를 발급받는 것이 불가능하게 된다.

(5) 원고의 이 사건 축사 건축계획은 농지법 제22조 제2항에 의한 ‘농지 분할 금지’에 위배되나 이는 보완이 가능한 사항이고, 그 밖에는 농지법 위반사항이 없다.

(6) 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하여 운영할 경우에 토양·수질오염이 발생하거나 인근 주민들의 수인한도를 넘는 악취 등이 발생할 우려가 있다고 볼 만한 자료가 없다.

다. 그러나 앞서 살펴본 사정들과 그 밖에 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 관련 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 그대로 수긍하기 어렵다.

(1) 이 사건 직권취소 처분은 원고의 축사 건축계획이 국토계획법상 개발행위 허가기준을 충족하지 못하였다는 이유에서 이루어진 것이 아니라, 이 사건 건축허가를 발급하는 과정에서 국토계획법상 개발행위 허가기준이 충족되었는지 여부나 주변 환경에 미치는 영향에 관하여 제대로 심사가 이루어지지 않았음을 이유로 이루어진 것이다. 이에 관해서는 원고가 다시 건축법상 건축허가를 신청하면서 국토계획법상 개발행위 허가기준 충족 여부를 판단할 수 있는 자료와 소규모 환경영향평가서를 첨부하여 제출하면 그때 가서 피고가 심사·판단하여야 한다.

(2) 행정처분은 그 근거 법령이 개정된 경우에도 경과 규정에서 달리 정함이 없는 한 처분 당시 시행되는 개정 법령과 그에서 정한 기준에 의하는 것이 원칙이고, 그 개정 법령이 기존의 사실 또는 법률관계를 적용대상으로 하면서 국민의 재산권과 관련하여 종전보다 불리한 법률효과를 규정하고 있는 경우에도 그러한 사실 또는 법률관계가 개정 법령이 시행되기 이전에 이미 완성 또는 종결된 것이 아니라면 이를 헌법상 금지되는 소급입법에 의한 재산권 침해라고 할 수는 없으며, 그러한 개정 법령의 적용과 관련하여서는 개정 전 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우에 그러한 국민의 신뢰보호를 보호하기 위



하여 그 적용이 제한될 수 있는 여지가 있을 따름이다 (대법원 2000. 3. 10. 선고 97누13818 판결 등 참조).

(3) 피고는 건축사 소외인 이 제출한 ‘건축허가조사 및 검사조서’의 부정확한 기재를 그대로 믿고, 이 사건 토지에서 이 사건 축사를 건축하기 위하여 국토계획법상 개발행위(토지형질변경) 허가가 필요한지 여부나 원고의 건축계획이 개발행위 허가기준을 충족하였는지 여부를 제대로 검토하지 않은 채 원고의 신청을 그대로 받아들여 이 사건 건축허가를 발급하였다. 즉, 이 사건 건축허가는 피고의 착오로 발급된 것이다. 건축행정청의 착오에 대하여 건축주에게 책임이 있는지 여부는 건축주 본인은 물론이고 그 대리인, 피용인 등 관계자 모두를 기준으로 판단하여야 한다(대법원 2016. 7. 27. 선고 2016두36079 판결 등 참조). 건축사 소외인은 원고의 의뢰에 따라 이 사건 축사를 설계한 건축사로서 원고의 이익을 위하여 부정확한 내용으로 조서를 작성하여 제출한 것으로 볼 수 있고, 이에 대해서는 원고에게도 책임이 있다고 보아야 한다(건축법 제27조 제1항에 의하면 건축행정청은 건축허가 관련 현장조사·검사·확인업무를 건축사에게 대행하게 할 수 있으나, 피고가 건축사 소외인에게 이 사건 건축허가 관련 현장조사·검사·확인업무를 대행하도록 한 것이 아니라, 건축사 소외인이 사실상의 관행으로서 미리 조서를 작성하여 제출한 것에 불과하다. 설령 건축사 소외인이 피고를 대행하여 위 조서를 작성한 것이라 하더라도, 건축설계 의뢰인의 이익을 위하여 부정확한 내용으로 조서를 작성하여 제출한 이상 원고의 책임을 부정할 수는 없다).

(4) 원고는 이 사건 축사를 건축하는 개발사업을 하려면 환경영향평가법상 소규모 환경영향평가를 실시하여야 한다. 그런데도 원고가 이 사건 건축허가를 신청하면서 ① 축사 자체의 부지와 ② 부지 제외지, ③ 진입도로 부지가 별개인 것처럼 인위적으로 구분하고, 특히 축사 자체의 부지면적을 7,457㎡로 정함으로써 농림지역에서 소규모 환경영향평가 대상사업의 규모기준인 7,500㎡에 미달하는 것처럼 건축계획서와 그 첨부서류를 작성하여 제출한 것은 이 사건 축사를 건축하는 개발사업이 소규모 환경영향평가 대상이 아닌 것처럼 보이게 하려는 의도가 있었다고 인정할 수 있다.

(5) 피고가 만연히 원고의 건축계획서와 그 첨부서류를 그대로 믿은 데에 과실이 있다고 하더라도, 피고의 착오는 원고가 유발한 것이거나 원고에게도 책임이 있으므로, 이 사건 건축허가의 존속에 대한 원고의 신뢰는 보호가치가 없다.

(6) 원심판결 이유에 의하면, 원고는 2016. 11. 9. 이 사건 토지를 매수하여 2016. 12. 13. 소유권이전등기를 마친 후, 같은 날 금융기관에 채권최고액 7억 2천만 원의 근저당권을 설정해 준 사실을 알 수 있다. 그러나 원고는 2016. 12. 14.경 건축법상 건축허가를 신청하여 2017. 1. 12. 이 사건 건축허가를 발급받았다. 원고가 이 사건 토지를 매수하기 전에 건축법 제10조에서 정한 ‘건축 관련 입지와 규모의 사전결정’을 신청하여 관계 법령상 이 사건 축사의 건축이 허용될 수 있는지에 관하여 피고의 사전결정을 받고 그것을 신뢰하여 이 사건 토지를 매수한 것이 아니다. 원고는 이 사건 토지를 되팔아 매수자금을 회수하는 것이 가능하며, 원고가 건축공사를 착수하거나 완공한 것도 아니므로, 이 사건 건축허가가 취소될 경우에 원고에게 발생하는 불이익 또는 회수할 수 없는 금전적 손해가 크다고 보기도 어렵다.

(7) 국토계획법상 개발행위허가는 허가기준 및 금지요건이 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다. 그러므로 그에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 사실오인과 비례·평등원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다. 특히 환경의 훼손이나 오염을 발생시킬 우려가 있는 개발행위에 대한 행정청의 허가와 관련하여 재량권의 일탈·남용 여부를 심사할 때에는 해당 지역 주민들의 토지이용실태와 생활환경 등 구체적 지역 상황과 상반되는 이익을 가진 이해관계자들 사이의 권익 균형 및 환경권의 보호에 관한 각종 규정의 입법 취지 등을 종합하여 신중하게 판단하여야 한다. ‘환경오염 발생 우려’와 같이 장래에 발생할 불확실한 상황과 과급효과에 대한 예측이 필요한 요건에 관한 행정청의 재량적 판단은 그 내용이 현저히 합리성을 결여하였다거나 상반되는 이익이나 가치를 대비해 볼 때 형평이나 비례의 원칙에 뚜렷하게 배치되는 등의 사정이 없는 한 폭넓게 존중하여야 한다 (대법원 2017. 3. 15. 선고 2016두55490 판결 등 참조).

라. 그런데도 원심은, 앞서 본 사정만을 들어 이 사건 직권취소 처분이 수익적 행정처분 직권취소 제한 법리에 반하여 재량권을 일탈한 위법한 처분이라고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 수익적 행정행위 직권취소 제한 법리, 재량권 일탈·남용에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 안철상(재판장) 박상옥 노정희 김상환(주심)

MEMO



MEMO