

○ 사건명 : 가축분뇨 배출시설 설치허가신청 불허가처분 취소청구

○ 주 문 : 청구인의 청구를 인용 한다.

○ 청구취지 : 피청구인이 2019. 4. ○. 청구인에 대하여 한 가축분뇨 배출시설 설치허가 신청에 대한 불허가 처분을 취소한다.라는 재결을 구합니다.

○ 이 유

I. 사건개요

청구인은 2019. 3. ○. □□시 △△면 ☆☆리 ○○○-○번지 소재에 가축분뇨 배출시설 허가신청을 하였으나, 피청구인은 2019. 4. ○. 청구인에 대하여 “① 민원인의 축사 신축예정지 300m 인근에 △△면 △△△권역 사업으로 조성된 △△△고을 상생관(마을공동작업장)이 위치하여 축사가 건립될 경우 축산악취로 인한 주민 피해가 가중되어 공공복리와 공익이 침해될 것으로 예상됨 ② ▲▲A 이외의 유역(◇◇L, ▽▽A, ▼▼A, ▼▼B)은 제3단계(2016~2020년) 및 제4단계(2021~2030년) 수질오염총량 할당량이 거의 소진되어 잔여 할당량 초과가 우려됨 ③ 「전라북도 미세먼지 특성분석 및 관리대책 수립 연구」의 결과에 따르면 미세먼지 발생원인중 암모니아 배출이 중요한 원인중 하나이며 암모니아 배출량의 95% 이상이 농업부 분야에서 배출하는 것으로 분석하고 있으며, 미세먼지 원인물질인 암모니아 배출량을 관리 및 저감하여 「가축분뇨의관리및이용에관한법률」제1조(목적)인 가축분뇨를 적정하게 처리하여 환경오염을 방지함으로써 환경과 조화되는 지속가능한 축산업의 발전 및 국민건강의 향상에 이바지함을 목적으로 하는 것으로 규정하고 있는 바 「가축분뇨의관리및이용에관한법률」 목적을 달성하기 위함”을 사유로 가축분뇨 배출시설 설치허가신청 불허통보(이하 “이 건 처분”이라 한다)를 하였다.

II. 청구인 주장

청구인은 다음과 같이 주장한다.(주요내용)

청구인은 피청구인의 이 사건 불허처분은 신청 당시 조례에 의거할 때 이를 불허가 할 만한 사유가 없음에도 이를 불허가 하였으므로 부당한 처분이다. 2017. 4. ○. □□시 ‘가축사육 제한지역 지정(제2조제2항 관련)’에 대한 조례에 의하면 소젖소의 경우 주택 및 기타시설이 위치한 부지 경계로부터 축사부지 경계에서 가장 가까운 직선거리로 300m이내의 지역이 가축사육 일부 제한지역으로 지정되었다가, 2019. 4. ○. 조례 개정으로 인하여 500m 이내의 지역이 가축사육 일부제한지역으로 개정된바 있는데, 청구인은 2019. 3. ○. 신청하였으니, 2017. 4. ○. 자 당시 조례규정에 의거하여 처분을 하여야 한다. 그러므로 피청구인의 불허가 처분을 취소하고 청구인의 청구를 인용하여 주시기 바란다는 취지의 주장을 한다.

III. 피청구인 주장

이에 대하여 피청구인은 다음과 같이 주장한다.(주요내용)

피청구인은 사건 축사예정지는 300m 인근에 △△면 △△△권역 사업으로 조성된 △△△고을 상생관(마을공동작업장)이 위치하여 축사가 신축될 경우 축산 악취로 인한 주민피해가 가중될 것으로 예상되며, 신축예정지 인근 나들이 장소로 각종 매체에 알려져 관광객들이 찾아오는 ‘◇◇포구 ◆◆◆◆길’이 위치하고

있어 개인이 축사를 신축하여 얻는 이득보다 주민들의 생활 환경권을 보장하는 다수의 이익이 더 크다고 판단하여 가축분뇨 배출시설 설치허가를 불허한 타당한 처분이고, 이 사건 축사 신축예정지는 ◇◇L유역으로 매년 실시하는 수질오염총량 이행평가 결과 초과될 우려가 있어 수질오염총량 이행 평가시, 유역별 개발할당량 초과시 환경부로부터 개발협의 불가로 □□시 개발사업이 전면 불가한 바 이에 대한 선제적 대응을 한 것으로, 미세먼지 발생원인 중 암모니아 배출이 중요한 원인 중 하나이며 암모니아 방출량의 95%이상 농업부분에서 배출되는 것이고, □□지역 오염발생 기여도는 2차 질산염, 황산염 및 생물성 연소에서 발생한 오염물질이 미세먼지 생성의 주 오염원이며 이는 가축사육이 상당한 비중을 차지하는 것으로 분석되었고, 미세먼지 발생을 저감하기 위하여 이번 가축분뇨 배출시설 설치허가 불허통보는 타당하다는 취지의 주장을 한다.

IV. 이건 처분의 위법·부당여부

1. 관계법령

- 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조, 제11조
- 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행령 제6조, 제8조
- 구 □□시 가축사육 제한 조례[전라북도□□시조례 제1658호, 2017. 4. 14., 일부개정] 제1조, 제2조

2. 판 단

가. 청구인 및 피청구인이 제출한 행정심판청구서, 답변서와 기타 소명자료에 의하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 2019. 3. ○. 청구인은 □□시 △△면 ☆☆리 ○○○-○번지 소재에 가축분뇨 배출시설 허가신청을 하였다.

2) 2019. 4. ○. 피청구인은 청구인에 대하여 “① 민원인의 축사 신축예정지 300m 인근에 △△면 △△△권역 사업으로 조성된 △△△고을 상생관(마을공동작업장)이 위치하여 축사가 건립될 경우 축산악취로 인한 주민 피해가 가중되어 공공복리와 공익이 침해될 것으로 예상됨 ② ▲▲A 이외의 유역(◇◇L, ▽▽A, ▼▼A, ▼▼B)은 제3단계(2016~2020년) 및 제4단계(2021~2030년) 수질오염총량 할당량이 거의 소진되어 잔여 할당량 초과가 우려됨 ③ 「전라북도 미세먼지 특성분석 및 관리대책 수립 연구」의 결과에 따르면 미세먼지 발생원인중 암모니아 배출이 중요한 원인중 하나이며 암모니아 배출량의 95% 이상이 농업부분에서 배출하는 것으로 분석하고 있으며, 미세먼지 원인물질인 암모니아 배출량을 관리 및 저감하여 「가축분뇨의관리및이용에관한법률」제1조(목적)인 가축분뇨를 적정하게 처리하여 환경오염을 방지함으로써 환경과 조화되는 지속가능한 축산업의 발전 및 국민건강의 향상에 이바지함을 목적으로 하는 것으로 규정하고 있는 바 「가축분뇨의관리및이용에관한법률」 목적을 달성하기 위함”을 사유로 가축분뇨 배출시설 설치 허가신청 불허통보를 하였다.

나. 살피건대, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」제8조제1항에 “시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있다.”, 그 항 각 호에 “1.주거 밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역, 2.「수도법」제7조에 따른 상수원보호구역, 「환경정책기본법」제38조에 따른 특별대책지역, 그

밖에 이에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역, 3.「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항, 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지정·고시된 수변구역, 4.「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 초과한 지역, 5. 제2항에 따라 환경부장관 또는 시·도지사가 가축의 사육을 제한할 수 있는 구역으로 지정·고시하도록 요청한 지역”, 같은 법 제11조제1항에 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 배출시설을 설치하려고 하거나 설치·운영 중인 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 배출시설의 설치계획을 갖추어 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.”고 하고,

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행령」 제6조에 “법 제11조제1항에 따라 시장·군수·구청장의 설치허가를 받아야 하는 배출시설은 별표 1과 같다.”, [별표1]허가대상 배출시설(제6조 관련) 소사육시설의 경우에 “축사 면적 900㎡ 이상 또는 운동장 면적 450㎡ 이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사 면적 450㎡ 이상 또는 운동장 면적 200㎡ 이상으로 한다.”, 같은 법 시행령 제8조에 “제8조(신고대상 배출시설) 법 제11조제3항에 따라 설치신고(변경신고를 포함한다)를 하여야 하는 배출시설은 별표 2와 같다.”, [별표2]신고대상 배출시설(제8조 관련) 소사육시설의 경우에 “축사 면적 100㎡ 이상 900㎡ 미만 또는 운동장 면적 200㎡ 이상 450㎡ 미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사 면적 100㎡ 이상 450㎡ 미만 또는 운동장 면적 100㎡ 이상 200㎡ 미만으로 한다.”고 정하고,

구「□□시 가축사육 제한 조례」[시행 2017. 4. 14.] [전라북도□□시조례 제1658호, 2017. 4. 14., 일부 개정] 제1조에 “이 조례는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조 제1항에 따라 일정한 지역 안에서 가축사육을 제한함으로써 가축사육으로 인한 수질환경오염 및 악취 등 시민주거환경개선을 도모함을 목적으로 한다.”, 같은 조례 제2조제2항에 “제1항에 따른 가축사육 제한지역은 별표와 같다.”, [별표] 가축사육 제한지역 지정(제2조제2항 관련) 전부제한지역에 “『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제6조의 규정에 의한 용도지역중 주거지역, 상업지역, 공업지역, 자연환경보전지역으로 결정된 지역, 『자연공원법』 제4조의 규정에 의한 자연공원, 『수도법』 제7조의 규정에 의한 상수원보호구역, 『□□시 읍·면·동의 명칭 및 구역에 관한 조례』에 따른 동지역과 동과 인접한 읍·면의 경우 동경계로부터 500m 이내”, 일부제한지역에서 소의 경우 “전부제한지역을 제외한 지역 중 주택 및 기타시설이 위치한 부지 경계로부터 축사부지 경계에서 가장 가까운 직선거리로 300미터 이내”라고 규정하고 있는 바,

토지이용규제의 목적과 입법 취지 및 관련 규정의 내용 등에 비추어 보면, 토지이용규제법이 ‘지역·지구 등’을 지정할 때 원칙적으로 지형도면을 작성·고시하도록 한 것은, 국민의 토지이용제한 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 해당여부를 판단해야 한다(대법원 2017.4.7. 선고 2014두37122 판결 참조). 이와 더불어, 토지이용규제 기본법에 의하면 지방자치단체의 장이 지역·지구를 지정하는 경우에는 지형도면을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하고, 그 경우 ‘지역·지구 등’의 지정의 효력은 지형도면 또는 지적도 등에 등재하여 고시함으로써 발생한다고 규정되어 있고, 다만 대통령령으로 정하는 경우에는 지형도면을 작성·고시하지 아니할 수 있도록 되어 있다는 것을 알 수 있고,

청구인과 피청구인이 제출한 증거자료 등에 의하여 가축분뇨 배출시설 설치허가 신청 건에 대하여 살펴보면, 이 사건 조례 중 소·젓소의 가축사육제한지역은 ‘주택 및 기타 시설이 위치한 부지 경계로부터 축사부지 경계에서 가장 가까운 직선거리로 300m 이내’라는 규정만으로 그 규제지역의 범위가 분명하게 특정되기 어려울 것이고, 지형도면을 작성·고시 하지 않아도 되는 경우에 해당 할 수 없으므로 이 사건 조례에

다른 가축사육 제한지역의 지정효력이 발생하기 위해서는 지형도면 등의 고시가 있어야 할 것이나, 피청구인은 2009. 12. ○. □□시 가축사육 제한 조례를 개정하여 부지 경계로 부터의 거리제한을 신설하였으나, 지형도면 등을 작성·고시하거나 국토이용 정보체계에 등재하지 않다가 2019. 6. ○.에서야 지형도면을 시·군·구에 게재하고 부동산종합공무시스템에 등재하였다. 따라서 □□시가 지형도면을 고시하지 않고 2019. 4. ○. 이 사건 처분을 한 것은 위법성의 여지가 있다고 할 것이고, 이와 더불어 이 사건 가축사육제한지역에 지형도면을 고시할 필요가 없고 마을 공동 작업장이 건축법 시행령 별표1의 주택 및 □□시 가축사육 제한 조례 별표의 주택 및 기타시설에 해당되어 축사가 신축될 경우 축산악취로 인해 주민피해가 가중되어 공공복리와 공익이 침해될 염려가 있다 하더라도, 이 사건 축사 후보지는 주택 및 기타 시설이 위치한 부지 경계로부터 축사 부지 경계에서 가장 가까운 직선거리로 300m이내 지역이 아니므로 가축사육 제한지역에 해당한다고 볼 수도 없다.

위와 같은 논리와 인정사실에 비추어 공공복리와 공익의 침해 우려 여부에 대하여 판단해 보면, 청구인의 축사가 주택 및 기타 시설로부터 300m이내에 있지 않다고 하더라도 축사 신축 예정지로부터 300m 초과한 인근에 △△△고을 상생관이 위치하고, 500m인근에 ▷▷마을이 위치하고 있으므로 이 사건 축사가 건축될 경우 축산 악취 등으로 주민들의 생활 환경권을 어느 정도 침해할 가능성을 배제할 수 없다고 하더라도, 청구인은 ▷▷마을 주민이고 마을 안에서 운영하는 축사를 마을 외곽으로 신축이전하려는 것으로 보이며, 특별한 사정이 없는 한 가축사육 거리제한 조건에 위배되는 경우에는 사익보다 공익을 존중하고, 가축사육 거리제한 조건에 위배되지 않아 허가 가능한 조건에 해당하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 공익보다는 사익을 우선하여 판단해야 하는 것으로 보여 진다. 또한, 축산계에 의한 수질오염총량 잔여 할당량이 초과될 수도 있을 것이나 이러한 잔여할당량 초과를 오로지 축산계에 의한 것으로만 단정할 수도 없을 뿐만 아니라 이 사건 신청지는 수질오염총량 할당량을 초과하여 더 이상 축사를 신축할 수 없는 지역이라고 할 수도 없고, □□시의 미세먼지 농도가 이 사건 축사의 신축 등의 사유만으로 급격히 높아질 것이라는 객관적인 증거자료도 부족하다고 할 것이다. 따라서, 피청구인이 청구인에 대하여 한 이 사건 처분은 사유 재산을 과도하게 침해한 비례의 원칙을 위반한 것이고, 재량권을 일탈하여 부당한 처분이라고 하지 않을 수 없다.

V. 결 론

그렇다면, 청구인의 주장을 인정할 수 있으므로 청구인의 청구를 받아들여야 하므로 주문과 같이 재결한다.