

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2020다270909 손해배상 청구의 소
원고, 피상고인 겸 상고인

제일산업개발 주식회사

소송대리인 법무법인(유한) 동인

담당변호사 김종민 외 3인

피고, 상고인 겸 피상고인

안양시

피고, 피상고인 피고 1 외 1인

피고들 소송대리인 법무법인 제이원

담당변호사 장원 외 1인

원 심 판 결 서울고등법원 2020. 9. 10. 선고 2019나2049152 판결

판 결 선 고 2022. 9. 7.

주 문

원심판결 중 피고 안양시 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

원고의 상고를 모두 기각한다.

원고와 피고 1, 피고 2 사이의 상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 공무원의 행위를 원인으로 한 국가배상책임을 인정하려면 '공무원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 때'라고 하는 국가배상법 제2조 제1항의 요건이 충족되어야 한다. 국가배상책임에 있어서 공무원의 가해행위는 '법령에 위반한' 것이어야 하고, 법령 위반이라 함은 엄격한 의미의 법령 위반뿐만 아니라 인권존중, 권력남용금지, 신의성실, 공서양속 등의 위반도 포함하여 널리 그 행위가 객관적인 정당성을 결여하고 있음을 의미한다(대법원 2002. 5. 17. 선고 2000다22607 판결 등 참조). 객관적 정당성을 상실하였는지 여부는 피침해이익의 종류 및 성질, 침해행위가 되는 행정처분의 태양 및 그 원인, 행정처분의 발동에 대한 피해자측의 관여의 유무, 정도 및 손해의 정도 등 제반 사정을 종합하여 손해의 전보책임을 국가 또는 지방자치단체에게 부담시켜야 할 실질적인 이유가 있는지 여부에 의하여 판단하여야 한다(대법원 2000. 5. 12. 선고 99다70600 판결 등 참조).

나. 1) 헌법은, 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제35조 제1항). 환경정책기본법에 의하면, 환경에는 대기, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취 등 일상생활과 관계되는 환경을 의미하는 생활환경도 포함하고, 사업활동 등에 의하여 발생하는 악취 역시 환경오염에 속한다(제3조). 나아가 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경

오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하고(제8조 제1항), 사업자도 사업활동의 모든 과정에서 오염물질 배출을 원천적으로 줄이도록 노력할 의무가 있다(제8조 제2항).

2) 대기환경보전법에 의하면, 비산먼지를 발생시키는 사업을 하려는 자는 시장 등에게 신고하고 비산먼지의 발생을 억제하기 위한 시설을 설치하거나 필요한 조치를 해야 하며, 시장 등은 그 시설의 설치 또는 조치를 하지 아니하거나 부적합한 경우에는 필요한 시설의 설치나 조치의 이행 또는 개선을 명할 수 있다(제43조).

3) 악취방지법은 대기환경보전법상 대기오염 관리차원에서 관리하고 있던 악취를 체계적·효과적으로 관리하고, 사업활동 등으로 발생하는 악취를 방지함으로써 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 한다는 목적으로 제정되었다(헌법재판소 2020. 12. 23. 선고 2019헌바25 전원재판부 결정 참조). 악취방지법은 지방자치단체에게 악취방지시책 수립·시행과 악취방지를 위하여 노력하는 주민에 대한 지원과 필요한 정보 제공 의무를 부과하고(제3조 제2항), 국민에게는 사업활동 등을 하면서 악취방지를 위하여 노력하며, 지방자치단체의 악취방지시책에 적극 협조하여야 할 의무를 부과하였다(제3조 제3항). 인구 50만 이상의 시의 장(이하 '대도시의 장'이라 한다)은 악취로 인하여 주민의 건강과 생활환경에 피해가 우려되는 경우에는 악취발생 실태를 조사할 수 있고(제4조 제3항), 배출허용기준 준수 여부의 확인 등을 위하여 악취배출시설의 운영자 등에게 보고나 자료 제출을 명할 수 있으며, 공무원에게 해당 사업장에 출입하여 관계 서류·시설·장비 등을 검사하게 할 수도 있다(제17조 제1항). 악취 관련 민원이 1년 이상 지속되고 복합악취나 지정악취물질이 3회 이상 배출허용기준을 초과하는 악취배출시설의 경우에는 대도시의 장이 신고대상시설로 지정하여 이를 설치하려

는 자에게 신고의무를 부과하고(제8조의2 제1항, 제2항), 악취방지계획을 수립하도록 하고 있다(제8조의2 제3항).

4) 골재채취법에 의하면, 골재를 선별·세척 또는 파쇄하려면 관할 시장 등에게 신고하여야 하고(제32조 제1항), 신고하지 아니하고 골재의 선별·세척 또는 파쇄를 한 경우에는 시장 등이 시설의 철거 등을 명하거나 필요한 조치를 할 수 있다(제32조 제3항, 제33조 제1항). 시장 등은 골재채취업 등록기준의 충족 여부나 환경영향 저감(低減) 대책 등에 대한 확인이 필요한 경우에 시설 등에 대한 검사를 실시할 수 있다(제21조 제3항).

5) 시장 등이 임명하는 공무원은 도로교통법을 위반하여 주차하고 있는 차가 교통에 위험을 일으키게 하거나 방해될 우려가 있을 때에는 차의 운전자 등에게 주차 방법 변경이나 이동을 명할 수 있고(도로교통법 제35조 제1항), 시장은 도로관리청으로서 관계 공무원으로 하여금 차량의 적재량을 측정하게 할 수 있다(도로법 제77조).

2. 가. 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

1) 1968년부터 합성세재를 생산하던 원고의 공장 부지는 1971년 개발제한구역으로 지정되었는데, 원고는 1984년부터 아스콘·레미콘 제조 공장을 운영하다 2002년 골재채취업을 등록하고 2004년 건설폐기물 중간처리업 허가를 받아 재생아스콘도 생산하기 시작하였다. 원고는 2009년 안양레미콘 주식회사에, 2016년 제이원환경 주식회사에 원고 공장 부지와 시설 일부를 임대하였고, 위 각 회사는 레미콘제조업과 건설폐기물 중간처리업을 하였다.

2) 원고 공장에서 약 100m 떨어진 곳에 1800세대 규모의 아파트가 2001년 준공되어 그 무렵부터 주민들이 아파트에 거주하였고, 약 200m 떨어진 곳에는 1996년 개

교한 초등학교와 그 이후 개교한 중학교가 위치하고 있다.

3) 원고가 공장에서 재생아스콘을 생산한 이후 특정대기유해물질 검출, 악취와 먼지 발생, 공장 출입 과적 화물차량 등에 대한 주민들의 민원이 계속 제기되어 왔다.

4) 주민들의 악취 관련 민원이 계속 제기되고 악취 측정결과도 기준치 초과가 4회에 이르자, 인구 50만 이상인 시에 해당하는 피고 안양시의 시장은 2017. 6.경 원고의 공장을 악취방지법 제8조의2에 따른 신고대상 악취배출시설로 지정·고시하였다.

5) 2017. 3.경 및 2017. 4.경 원고의 공장 배출물질에서 벤조피렌과 다환방향족탄화수소류가 검출되자, 경기도지사는 무허가 배출시설 설치·운영(대기환경보전법 제23조 제1항 위반)을 이유로 2017. 11.경부터 가동개시 신고일까지 공장 사용중지 명령을 내렸다. 이에 원고는 대기오염물질 방지시설을 추가로 설치하여 2018. 3.경 경기도지사로부터 주민들과 협의한 '재생아스콘 생산 영구 중단, 대기오염물질 측정과 환경개선활동 시행 등'을 조건으로 대기배출시설 설치허가를 받고 2018. 5.경 및 2018. 7.경 피고 안양시 시장에게는 악취배출시설 설치·운영신고를 하였으나, 피고 안양시 시장은 악취방지대책 미흡 등의 사유를 들어 모두 반려하였다.

6) 피고 안양시는 12개과 소속 41명 공무원으로 이루어진 T/F팀을 구성하고, 2018. 3. 12.부터 2018. 4. 5.까지 원고의 공장이나 그 주변을 19회 방문하여 조사 및 단속을 실시하였다(이하 위 기간 동안 이루어진 피고 안양시 공무원들의 행위를 '이 사건 조사·단속행위'라고 한다). 이를 통해 피고 안양시 소속 공무원들은 불법 주차된 화물차량을 계도·단속하고 화물차량의 과적을 적발하였으며, 원고가 공장에서 신고하지 아니한 채 골재 파쇄를 계속하고 있다는 사실을 확인하였다. 이에 따라 원고의 본점 소재지 관할 구청장인 서울 종로구청장은 2018. 5.경 원고에게 골재 선별·파쇄업

6개월 영업정지 처분을 내렸다.

7) 한편 원고는 2006년경부터 이 사건 조사·단속행위가 있기 전까지 피고 안양시 시장에게 신고하지 아니한 채 일정 규모 이상의 골재를 선별·파쇄하였다는 범죄사실로 여러 차례 처벌받으면서도 비산먼지가 발생하는 골재 선별·파쇄를 계속하였고, 원고나 원고로부터 공장 부지를 임차한 회사는 방진덮개 설치 미흡, 세륜·세차시설 미가동 등 비산먼지 억제조치 미이행 위반사실로 수차례 적발되어 개선명령이나 처벌을 받았다. 원고는 2012. 12.경 적발된 토양오염 및 정화 조치 불이행에 관하여 2018. 3. 경까지도 시정하지 않았고, 2017. 7.경 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법을 위반한 창고 증축을 이유로 시정명령을 받기도 했다.

나. 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 조사·단속행위가 부당한 목적에서 이루어졌거나 객관적 정당성을 잃은 위법한 행위라고 보기 어렵다.

1) 앞서 본 법률 규정들에 의하면, 피고 안양시의 시장은 환경정책기본법, 대기환경보전법, 악취방지법, 골재채취법, 도로교통법, 도로법 등 관련 법령에 따라 원고 공장이나 그 주변에서 발생 가능한 위법행위를 지도하거나 조사할 권한이 있고, 이 사건 조사·단속행위 전부터 원고의 공장과 그 주변에서는 악취 발생 이외에도 대기환경보전법위반, 골재채취법위반, 오염토양 정화 조치 불이행, 개발제한구역에서의 불법 증축, 과적 화물차량 출입과 비산먼지 발생 등 여러 위법행위가 계속되어 왔다. 원고의 공장과 그 주변에서 벌어지는 이러한 반복적 위법행위에 대하여 법령상 규제 권한에 근거하여 조사·단속한 것을 두고, 피고 안양시가 실현하려 한 법령상의 행정목적은 도외시한 채 다른 부당한 목적이 있었다고 단정하기 어렵다.

2) '악취'는 환경오염의 하나로서 주민의 건강과 생활환경에 영향을 미친다. 피고

안양시가 악취에 관련된 주민들 의견을 청취하여 행정예 반영하려 노력하고 관할구역 내 악취배출시설인 원고의 공장에 관하여 조사 등을 하는 것은 환경정책기본법이나 악취방지법의 입법취지에 부합하는 행정활동이다. 헌법상 국가와 국민의 환경보전의무를 바탕으로 주민의 건강과 생활환경의 보전을 위하여 사업장에서 배출되는 악취 등 환경오염을 규제·관리하고자 하는 목적의 행정활동이기 때문이다.

3) 악취 관련 민원이 수년간 지속되고, 복합악취나 지정악취물질이 3회 이상 배출 허용기준을 초과하여 원고의 공장이 악취배출시설로 지정되었다는 것은 악취 발생이 빈번하고, 발생한 악취의 정도가 지역 주민 등의 건강 및 일상생활에 상당한 지장을 끼치는 수준에 이르렀다는 것을 의미한다. 따라서 피고 안양시로서는 주민들이 지속적으로 촉구한 악취방지를 위하여 예방적·관리적 조치를 할 필요성도 컸다. 경기도지사가 대기환경보전법상 대기배출시설 설치허가는 하였지만, 악취 발생 억제 조치는 여전히 미흡하다고 판단한 피고 안양시로서는 원고의 공장 가동이나 그로 인한 악취 배출 등을 감시할 필요가 있었다고 판단된다. 악취는 일단 발생하여 배출되면 그 확산과 피해를 막기 어렵기 때문이다.

4) 피고 안양시 소속 일부 공무원들이 주민들의 민원에 응대하고 불만을 진정시키는 과정에서 일부 부적절한 표현을 사용하였다는 점만으로 피고 안양시에게 부당한 목적이 있었다고 단정할 수 없고, 이 사건 조사·단속행위의 필요성을 인정함에 있어서 손해배상청구소송과 동일한 정도의 증거가 요구되는 것도 아니다.

5) 행정기관이 사업자의 영업권과 국민의 환경권 사이의 이해관계를 조정하기 위하여 대기환경보전법, 악취방지법 등 환경관련 법령에 따른 행정활동을 한 결과 사업자의 영업활동에 불이익이 발생했다는 사정만으로 행정활동이 비례의 원칙을 위반한다

고 단정할 수 없다.

다. 그런데 원심은 피고 안양시의 이 사건 조사·단속행위는 원고로 하여금 공장 가동을 완전히 중단시키거나 이전하도록 압박할 목적으로 이루어져 그 목적이 부당하고, 비례의 원칙을 위반하였다고 판단하면서 피고 안양시의 손해배상책임을 인정하였다. 원심의 이러한 판단에는 국가배상책임에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 이를 지적하는 피고 안양시의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 원고의 상고이유는 피고 안양시에 손해배상책임이 있음을 전제로, 손해배상액 산정에 위법이 있고 이 사건 조사·단속행위를 지시하거나 실시한 피고 안양시 소속 공무원인 나머지 피고들도 불법행위로 인한 손해배상책임이 있다는 것이다. 그러나 위에서 본 바와 같은 이유로 피고 안양시의 손해배상책임을 인정한 원심판결을 파기하는 이상 이와 다른 전제에 선 원고의 상고이유는 나아가 판단할 필요 없이 받아들일 수 없다.

4. 그러므로 피고 안양시의 나머지 상고이유에 대해 판단할 필요 없이 원심판결 중 피고 안양시 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 원고의 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 천대엽

대법관 조재연

주 심 대법관 민유숙

대법관 이동원