

대법원 2022. 9. 16. 선고 중요판결 요지

민 사

2017다247589 구상금 (사) 파기환송

[피고들이 구제역으로 인한 이동제한명령을 위반하여 구제역이 확산되자, 지방자치단체인 원고가 가축 소유자에게 살처분 보상금 등을 지급하고 피고들을 상대로 불법행위로 인한 손해배상을 청구한 사건]

◇구제역으로 인한 이동제한명령을 위반한 피고들이 지방자치단체인 원고에 대하여 직접 불법행위로 인한 손해배상책임을 부담하는지 여부(소극)◇

불법행위로 인한 손해배상책임을 지우려면 위법한 행위와 피해자가 입은 손해 사이에 상당인과관계가 있어야 하고, 상당인과관계의 유무는 일반적인 결과 발생의 개연성은 물론 주의의무를 부과하는 법령 기타 행동규범의 목적과 보호법익, 가해행위의 태양 및 피침해이익의 성질 및 피해의 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다(대법원 2007. 7. 13. 선고 2005다21821 판결 등 참조).

구 가축전염병예방법(2017. 10. 31. 법률 제14977호로 개정되기 전의 것, 이하 같다)은 가축의 전염성 질병이 발생하거나 퍼지는 것을 막음으로써 축산업의 발전과 공중위생의 향상에 이바지함을 목적으로 하고(제1조), 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위한 ‘가축전염병의 예방 및 조기 발견·신고 체계 구축’, ‘가축전염병별 긴급방역대책의 수립·시행’ 등을 국가와 지방자치단체의 책무로 정하고 이를 포함하는 가축전염병 예방 및 관리대책을 수립하여 시행하도록 하고 있다(제3조). 구 가축전염병예방법은 가축전염병의 확산 방지대책으로 가축전염병에 걸렸거나 걸렸을 우려가 있는 가축 등에 대한 이동제한명령(제19조 제1항), 가축전염병에 걸렸거나 걸렸을 가능성이 있는 가축의 살처분 명령 등을 정한다(제20조 제1항). 또한 구 가축전염병예방법은 위와 같은 살처분명령으로 살처분된 가축의 소유자에게 일정한 보상금을 지급하여야 하고(제48조 제1항 제2호), 다만 이동제한명령을 위반한 경우에는 보상금의 전부 또는 일부를 감액할 수 있는 것으로 정하고 있다(제49조 제3항 제2호 참조).

이러한 법률의 입법취지와 관련 규정 등을 종합하면, 구 가축전염병예방법에서 정한 이동제한명령은 가축전염병이 발생하거나 퍼지는 것을 막기 위한 것일 뿐, 구 가축전염병예방법에서 정한 살처분 보상금 등을 지급하는 지방자치단체인 원고가 이러한 규정을 들어

불법행위를 원인으로 한 손해배상을 구하는 근거로 삼을 수는 없다고 판단된다. 지방자치단체가 가축 소유자에게 살처분 보상금 등을 지급하는 것은 가축전염병 확산의 원인이 무엇인지와 관계없이 구 가축전염병예방법에서 정한 지방자치단체의 의무이다. 따라서 이 사건에서 원고가 살처분 보상금 등을 지급하게 된 가축전염병 확산의 원인이 피고들의 이 사건 이동제한명령 위반 때문이라고 하더라도 원고의 살처분 보상금 등 지급이 피고들의 이 사건 이동제한명령 위반과 상당인과관계가 있는 손해라거나 원고가 다른 법령상 근거 없이 곧바로 피고들을 상대로 원고가 지급한 살처분 보상금 등 상당을 손해배상으로 구할 수 있다고 보기는 어렵다.

☞ 피고들이 가축전염병예방법상 이동제한명령을 위반하여 돼지를 이동시켰다가 구제역이 확산되자 지방자치단체인 원고가 가축 소유자에게 가축전염병예방법에서 정한 살처분 보상금 등을 지급하고 피고들에 대하여 직접 불법행위로 인한 손해배상을 청구한 사안에서, 대법원은 원고의 살처분 보상금 등 지급이 피고들의 이동제한명령 위반과 상당인과관계가 있는 손해라고 보기 어렵고, 다른 법령상 근거가 없는 이상 원고가 가축전염병예방법만을 근거로 하여 곧바로 피고들을 상대로 원고가 지급한 살처분 보상금 등 상당을 손해배상으로 구할 수는 없다고 판단하여, 피고들의 원고에 대한 불법행위로 인한 손해배상책임을 인정한 원심판결을 파기·환송함

2021다295165 손해배상(기) (사) 상고기각

[형사피고사건에서 무죄확정판결을 선고받은 원고가 검사의 증거제출 의무 위반을 이유로 국가배상을 구하는 사건]

◇검사가 피고인에게 유리한 증거를 발견하게 된 경우 피고인의 이익을 위하여 이를 법원에 제출할 의무를 부담하는지 여부(적극)◇

검찰청법 제4조 제1항은 검사는 공익의 대표자로서 범죄수사, 공소의 제기와 그 유지에 필요 사항 및 법원에 대한 법령의 정당한 적용 청구 등의 직무와 권한을 가진다고 규정하고, 같은 조 제3항은 검사는 그 직무를 수행할 때 헌법과 법률에 따라 국민의 인권을 보호하고 적법절차를 준수하며 주어진 권한을 남용하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 형사소송법 제424조는 검사는 피고인을 위하여 재심을 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 검사는 피고인의 이익을 위하여 상소할 수 있다고 해석된다. 그러므로 검사는 공익의 대표자로서 실체적 진실에 입각한 국가 형벌권의 실현을 위하여 공소제기와 유지를 할 의무뿐만 아니라 그 과정에서 피고인의 정당한 이익을 옹호하여야 할 의무를 진다고 할 것이고, 검사가 수사 및 공판과정에서 피고인에게 유리한 증거를 발견하게 되었다면 피고인

의 이익을 위하여 이를 법원에 제출하여야 한다(대법원 2002. 2. 22. 선고 2001다23447 판결 참조).

☞ 검사가 피고인(원고)의 방어권 행사에 결정적 증거(피고인에게 유리한 결정적 증거)를 확보하고서도 공소제기 시 이를 제출하지 않았다가 제1심 공판 진행 중 뒤늦게 제출하였고 결국 피고인에게 무죄확정판결이 선고되자, 피고인이 국가(피고)를 상대로 검사의 증거제출 의무 위반을 원인으로 한 손해배상을 청구한 사건임

☞ 대법원은, ‘피해자의 질에서 채취한 시료에서 원고의 유전자 등이 검출되지 않았다’는 취지의 국립과학수사연구원 유전자감정서는 준강간 피고사건에 대한 원고의 자백이나 부인, 소송 수행 방향의 결정 또는 방어권 행사에 결정적 영향을 미치는 자료로 볼 수 있는데, 검사가 공소제기 당시 위와 같이 피고인의 방어권 행사에 결정적인 증거인 유전자감정서를 증거목록에서 누락하였다가 원고 측 증거신청으로 법원에 그 존재와 내용이 드러난 이후에야 증거로 제출한 것은, 검사가 그 직무를 집행하면서 과실로 증거제출 의무를 위반한 것에 해당하므로, 피고는 원고에게 이로 인한 손해를 배상하여야 한다고 판단하여 원고의 정신적 손해배상청구를 일부 받아들인 원심을 수긍하고 피고의 상고를 기각하였음

2022다236781 손해배상(기) (사) 상고기각

[형사피고사건에서 무죄확정판결을 선고받은 원고가 검사의 구속기소행위 및 문서송부요구 거절행위가 위법하다고 주장하며 국가배상을 구하는 사건]

◇1. 검사 등의 수사기관이 피의자를 구속하여 수사한 후 공소를 제기하였으나 법원에서 무죄판결이 선고되어 확정된 경우, 국가배상법 제2조에 따른 손해배상책임이 인정되기 위한 요건, 2. 검사가 법원의 문서송부요구를 거절한 행위가 직무상 의무 위반행위에 해당하는지 여부를 판단하는 기준◇

1. 검사는 수사기관으로서 피의사건을 조사하여 진상을 명백히 하고, 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 피의자에게 증거 인멸 및 도주의 염려 등이 있을 때에는 법관으로부터 영장을 발부받아 피의자를 구속할 수 있으며, 나아가 수집·조사된 증거를 종합하여 객관적으로 볼 때 피의자가 유죄판결을 받을 가능성이 있는 정도의 혐의를 가지게 된 데에 합리적인 이유가 있다고 판단될 때에는 피의자에 대하여 공소를 제기할 수 있다. 그 후 형사재판 과정에서 범죄사실의 존재를 증명함에 충분한 증거가 없다는 이유로 무죄판결이 확정되었다고 하더라도 그러한 사정만으로 바로 검사의 구속 및 공소제기가 위법하다고 할 수 없고, 그 구속 및 공소제기에 관한 검사의 판단이 그 당시의 자료

에 비추어 경험칙이나 논리칙상 도저히 합리성을 긍정할 수 없는 정도에 이른 경우에만 그 위법성을 인정할 수 있다(대법원 2002. 2. 22. 선고 2001다23447 판결 등 참조).

2. 검사는 공익의 대표자로서 실체적 진실에 입각한 국가 형벌권의 실현을 위하여 공소제기와 유지를 할 의무뿐만 아니라 그 과정에서 피고인의 정당한 이익을 옹호하여야 할 의무가 있다. 그리고 법원이 형사소송절차에서의 피고인의 권리를 실질적으로 보장하기 위하여 마련되어 있는 형사소송법 등 관련 법령에 근거하여 검사에게 어떠한 조치를 이행할 것을 명하였고, 관련 법령의 해석상 그러한 법원의 결정에 따르는 것이 당연하고 그와 달리 해석될 여지가 없는 경우라면, 법에 기속되는 검사로서는 법원의 결정에 따라야 할 직무상 의무도 있다 할 것이다(대법원 2012. 11. 15. 선고 2011다48452 판결 등 참조). 법원이 형사소송법 제272조 제1항에 따라 송부요구한 서류가 피고인의 무죄를 뒷받침할 수 있거나 적어도 법관의 유·무죄에 대한 심증을 달리할 만한 상당한 가능성이 있는 중요증거에 해당하는데도 정당한 이유 없이 피고인 또는 변호인의 열람·지정 내지 법원의 송부요구를 거절하는 것은, 피고인의 신속·공정한 재판을 받을 권리와 변호인의 조력을 받을 권리를 중대하게 침해하는 것이다(대법원 2012. 5. 24. 선고 2012도1284 판결 등 참조).

☞ 형사피고사건에서 무죄확정판결을 선고받은 원고가 피고(대한민국)를 상대로 검사의 구속기소행위 및 공판진행 중 법원의 문서송부요구를 거절한 행위가 위법하다고 주장하며 국가배상을 청구한 사건임

☞ 대법원은, ① 원고가 제출한 증거들만으로는 원고를 구속 기소한 검사의 판단이 경험칙이나 논리칙상 도저히 합리성을 긍정할 수 없는 정도에 이르렀다고 인정하기 부족하다고 보아 검사의 구속기소행위를 원인으로 한 국가배상청구를 받아들이지 않는 한편, ② 검사는 이 사건 수첩의 기재 내용 등을 토대로 공소사실을 특정하였고 원고 등의 필체와 위 수첩의 기재 내용을 비교·분석한 대검 문서감정결과에 따라 원고를 범인으로 특정하였으므로, 위 수첩 원본과 이에 대한 법원의 필적 감정은 원고의 무죄를 뒷받침할 수 있거나 적어도 법관의 유·무죄에 대한 심증을 달리할 만한 상당한 가능성이 있는 중요 증거이거나 중요 증거가 될 수 있었던 점, 이 사건 수첩의 사본이 이미 검사의 증거로 신청되어 있었으므로, 검사에게 국가안보, 증인보호의 필요성, 증거인멸의 염려, 수사에 장애를 가져올 것으로 예상되는 구체적 사유 등 검사가 위 수첩 원본을 송부하지 아니할 상당한 이유가 있다고 볼 만한 사유가 없는 점 등에 비추어 보면, 법원이 위 수첩 원본에 대한 문서송부요구를 한 이상 검사로서는 당연히 법원의 요구에 응하였어야 함에도 이를 거절함으로써 직무상 의무를 위반하였다고 판단하여 국가배상책임을 인정한 원심의 결론이

타당하다고 보아 피고의 상고를 기각하였음

형 사

2019도19067 독점규제및공정거래에관한법률위반등 (사) 파기환송

['미스터피자' 가맹점을 모집·관리하는 피고인 회사 및 그 대표자인 피고인 정○○이 부당지원행위, 사업활동방해행위로 인한 독점규제및공정거래에관한법률위반 등 혐의로 기소된 사건]

◇1. 독점규제및공정거래에관한법률이 금지하는 부당지원행위의 행위 요건, 2. 포괄일죄로 되는 개개의 범죄행위가 법 개정의 전후에 걸쳐서 행하여진 경우의 적용법률, 3. 독점규제및공정거래에관한법률이 금지하는 사업활동방해행위의 행위 요건, 부당성 요건◇

1) 구 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(2013. 8. 13. 법률 제12095호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 공정거래법'이라 한다) 제23조 제1항은 "사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 '불공정거래행위'라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다."라고 규정하면서, 불공정거래행위의 한 유형으로 제7호에서 부당지원행위, 즉 '부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 현저히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위'를 규정하고 있다. 구 공정거래법상 부당지원행위의 유형 중 '부당한 자산·상품 등 지원행위'는 사업자가 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등 자산을 현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 말한다[구 공정거래법 제23조 제1항 제7호, 제2항, 구 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」(2014. 2. 11. 대통령령 제25173호로 개정되기 전의 것) 제36조 제1항, 별표 1의2 제10호 나목].

구 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(2013. 8. 13. 법률 제12095호로 개정되고, 2017. 4. 18. 법률 제14813호로 개정되기 전의 것, 이하 '개정 공정거래법'이라 한다)은 부당지원행위의 성립요건을 종전의 '현저히 유리한 조건'에서 '상당히 유리한 조건'으로 변경하여 완화하는 한편(제23조 제1항 제7호 가목), 부당지원행위의 한 유형으로서 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 '부당한 거래단계 추가 등

행위'를 신설하였다(같은 호 나목). '부당한 거래단계 추가 등 행위'라 함은 사업자가 다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 부당하게 거래상 역할이 없거나 미미한 특수관계인이나 다른 회사를 거래단계에 추가하거나 거쳐서 거래하는 행위, 특수관계인이나 다른 회사를 거래단계에 추가하거나 거쳐서 거래하면서 그 특수관계인이나 다른 회사에 거래상 역할에 비하여 과도한 대가를 지급하는 행위를 통하여 과다한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 말한다[개정 공정거래법 제23조 제1항 제7호 나목, 제3항, 구 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」(2014. 2. 11. 대통령령 제25173호로 개정되고, 2017. 7. 17. 대통령령 제28197호로 개정되기 전의 것, 이하 '개정 공정거래법 시행령'이라 한다) 제36조 제1항, 별표 1의2 제10호 라목]. 신설된 '부당한 거래단계 추가 등 행위'는 구 공정거래법상 부당지원행위 개념에 포함되던 것을 입법자가 특별히 강조하여 구체화하기 위하여 개정 공정거래법에 별도의 행위유형으로 규정한 것이다. 위 개정 조문은 공포 후 6개월이 경과한 2014. 2. 14.부터 시행하되, 위 법 시행 전에 종료된 거래에 대해서는 종전의 규정을 적용하고, 위 법 시행 당시 계속 중인 거래에 대해서는 위 법 시행일부터 1년간은 종전의 규정을 적용한다[부칙(2013. 8. 13.) 제1조, 제2조 제1항, 제2항].

구 공정거래법상의 부당한 자산·상품 등 지원행위에서 '현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공'한 것인지, 개정 공정거래법상의 부당한 자산·상품 등 지원행위에서 '상당히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 상당한 규모로 제공 또는 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공'한 것인지, 부당한 거래단계 추가 등 행위에서 '다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 특수관계인이나 다른 회사를 거래단계에 추가하거나 거쳐서 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공'한 것인지는 급부와 반대급부의 차이, 지원성 거래 규모, 지원행위로 인한 경제상 이익, 지원기간, 지원횟수, 지원시기, 지원행위 당시 지원객체가 처한 경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다. 그리고 여기서 급부와 반대급부가 현저히 또는 상당히 유리한지를 판단하는 기준이 되는 '정상가격'은, 지원주체와 지원객체 간에 이루어진 경제적 급부와 동일한 경제적 급부받시기, 종류, 규모, 기간, 신용상태 등이 유사한 상황에서 특수관계가 없는 독립된 자 간에 이루어졌을 경우 형성되었을 거래가격 등을 말한다(대법원 2022. 5. 26. 선고 2020두36267 판결 참조).

2) 포괄일죄로 되는 개개의 범죄행위가 법 개정의 전후에 걸쳐서 행하여진 경우 신·

구법의 법정형에 대한 경중을 비교하여 불 필요도 없이 범죄실행 종료 시의 법이라고 할 수 있는 신법을 적용하여 포괄죄로 처단하여야 한다(대법원 1998. 2. 24. 선고 97도183 판결, 대법원 2009. 4. 9. 선고 2009도321 판결 등 참조).

3) 개정 공정거래법 제23조 제1항 제5호, 개정 공정거래법 시행령 제36조 제1항 [별표 1의2] 제8호 라목이 정한 ‘기타의 사업활동방해’에 해당하려면 사업자의 행위가 부당한 방법으로 다른 사업자의 사업활동을 심히 곤란하게 할 정도로 방해하는 경우이어야 한다.

이때 ‘부당성’의 유무는, 해당 사업자의 시장에서의 지위, 사용된 방해 수단, 그 수단을 사용한 의도와 목적, 사용된 수단과 관련한 법령의 규정 내용, 문제된 시장의 특성, 통상적인 거래 관행, 방해 행위의 결과 등을 종합적으로 고려하여 그 행위가 공정하고 자유로운 거래를 저해할 우려가 있는지 여부에 따라 판단하여야 한다(대법원 2018. 7. 11. 선고 2014두40227 판결 등 참조).

☞ (1) 피고인 정○○이 운영하는 피고인 회사가 피자치즈 등을 공급받음에 있어 거래상 아무런 역할을 하지 않는 주식회사 A 등을 거래단계에 추가하여 공급받음으로써 A 등으로 하여금 유통이윤을 취득하게 한 행위가 부당지원행위로 인한 독점규제및공정거래에관한법률(이하 ‘공정거래법’)위반죄를 구성하고, (2) 피고인 정○○이 피고인 회사의 우월적 지위를 이용하여 B 등으로 하여금 甲에 소스, 치즈 공급을 중단하도록 하였고, 甲의 대표를 허위사실로 형사고소를 하였으며, 甲의 동인천점 등 인근에 미스터피자 직영점을 출점한 행위가 사업활동방해로 인한 공정거래법위반죄를 구성한다는 등으로 기소된 사안임

☞ 대법원은 위와 같은 법리에 따라 검사의 상고이유 중 일부를 받아들여 피고인 정○○에 대한 유죄 부분 및 무죄 부분 중 각 공정거래법위반, 각 업무방해 부분, 피고인 엠피 그룹에 대한 부분을 각 파기·환송하였음

특 별

2020두47021 시정명령 등 처분 취소청구의 소 (사) 상고기각

[수급사업자들의 기술자료 유용행위의 과징금 부과에 적용할 법령이 개정된 경우, 적용법령의 특징, 행위 종료일 및 위반행위의 수 판단이 문제된 사안]

◇1. 00000000 기술자료 유용행위와 00000000 기술자료 유용행위가 각 피해수급자에 대하여 포괄하여 하나의 기술자료 유용행위가 성립하는지 및 과징금 부과에 적용할 법령이 개정된 경우에 각 행위 종료시점의 개정 법령이 적용되는지(적극), 2.

00000000 기술자료 유용행위와 00000000 기술자료 유용행위에 대하여 각각 따로 과징금을 산정하여야 하는지(소극)◇

1. 원심 판단 중 00000000 기술자료 유용행위와 00000000 기술자료 유용행위는 각 단일한 의사 아래 이루어졌고 실행행위가 동일하므로 각 피해수급자에 대하여 포괄하여 하나의 기술자료 유용행위가 성립하고, 각 행위 종료시점의 법령인 개정 하도급법 시행령 제13조 제1항 [별표 2]가 적용된다는 부분은 정당하다.

2. 하도급법 제12조의3 제3항, 제25조의3 제1항 제3호, 개정 하도급법 시행령 제13조 제1항 [별표 2]의 내용과 체제 및 취지에 비추어 보면, 하도급법령은 위반행위별 과징금의 상한만을 정하면서 위반행위별 ‘과징금 산정기준’은 공정거래위원회가 위반행위의 횟수, 피해수급자의 수 등을 고려하여 합리적인 재량에 따라 정할 수 있도록 규정하고 있으므로 위반행위 유형별로 하나의 과징금을 산정하여야 한다. 따라서 00000000 기술자료 유용행위와 00000000 기술자료 유용행위는 모두 기술자료 유용행위라는 동일한 위반 행위 유형에 해당하므로 위 각 행위에 대하여 각각 따로 과징금을 산정하여야 할 것은 아니다. 이와 달리 본 원심 판단에는 과징금 부과에 적용할 법령에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다.

☞ 굴삭기 등을 제조·판매하는 원고가 수급사업자에게 건설기계, 엔진 등의 제조를 위탁 하면서 수급사업자로부터 제공받은 승인도(제품 제작 관련 도면) 등 기술자료를 다른 수급사업자에게 제공하는 방법으로 유용한 행위에 대하여, 피고가 이를 하도급법 제12조의3 제3항의 기술자료 유용행위에 해당한다고 보아 시정명령 등을 하자, 원고가 그 처분취소를 구한 사안임

☞ 대법원은, 각 피해자에 대한 기술자료 유용행위에 대하여 각각 따로 과징금을 산정해야 한다고 판단한 원심의 판단에는 과징금 부과에 적용할 법령에 관한 법리를 오해한 잘못이 있으나, 각 피해수급자에 대하여 포괄하여 하나의 기술자료 유용행위가 성립하고, 각 행위 종료시점 법령인 개정 법령이 적용된다는 전제하에 과징금납부명령 중 기술자료 유용행위 부분을 전부 취소한 결론은 정당하다고 판단하여 상고를 기각함

2021두58912 조업정지처분취소 (사) 파기환송

[행정청이 원고의 공장 내 폐수배출시설에서 배출허용기준을 초과하는 중금속이 검출되었다는 이유로 원고에게 과징금 등을 부과한 사안에서, 처분의 기초가 된 오염도 감사가 수질오염공정시험기준이 정한 시료채취 및 보존 방법을 위반하였음에도 그 오염도 검사를 기초로 처분사유를 인정할 수 있는지 문제된 사건]

◇배출허용기준을 초과하는 수질오염물질이 배출되었는지 여부◇

가. 행정청이 관계 법령이 정하는 바에 따라 고도의 전문적이고 기술적인 사항에 관하여 전문적인 판단을 하였다면, 판단의 기초가 된 사실인정에 중대한 오류가 있거나 판단이 객관적으로 불합리하거나 부당하다는 등의 특별한 사정이 없는 한 존중되어야 한다(대법원 2016. 1. 28. 선고 2013두21120 판결 참조). 환경오염물질의 배출허용기준이 법령에 정량적으로 규정되어 있는 경우 행정청이 채취한 시료를 전문연구기관에 의뢰하여 배출허용기준을 초과한다는 검사결과를 회신 받아 제재처분을 한 경우, 이 역시 고도의 전문적이고 기술적인 사항에 관한 판단으로서 그 전제가 되는 실험결과와 신빙성을 의심할 만한 사정이 없는 한 존중되어야 함은 물론이다.

나. 처분의 근거 법령에 해당하는 물환경보전법 제32조 제1항은 “폐수배출시설(이하 ‘배출시설’이라 한다)에서 배출되는 수질오염물질의 배출허용기준은 환경부령으로 정한다.”라고 규정하고 있고, 그에 따라 「물환경보전법 시행규칙」 제34조 [별표 13] 수질오염물질의 배출허용기준은 ‘2. 항목별 배출허용기준’ 항목에서 아연(Zn)의 배출허용량을 5mg/L로 규정하고 있다.

한편 구 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」(2020. 5. 26. 법률 제17326호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 제5호에 따라 수질오염물질 및 그 유해성 등의 측정·분석·평가 등의 통일성 및 정확성을 도모하기 위하여 구 「수질오염공정시험기준」(2019. 12. 24. 국립환경과학원고시 제2019-63호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘이 사건 고시’라 한다)이 제정되어 있고, 같은 법 제8조는 “환경분야 관계법령이 정하는 바에 따라 환경오염도를 기록·제출·공표하거나 행정처분 등의 근거로 사용하고자 하는 경우에는 이 법이 정하는 공정시험기준에 따라야 한다.”라고 규정하고 있다.

그리고 이 사건 고시 ‘ES 04130.1d 시료의 채취 및 보존 방법’ 항목 중 ‘3.0 시료채취시 유의사항’은 “시료 채취 용기는 시료를 채우기 전에 시료로 3회 이상 씻은 다음 사용하며, 시료를 채울 때에는 어떠한 경우에도 시료의 교란이 일어나서는 안 되며 가능한 한 공기와 접촉하는 시간을 짧게 하여 채취한다.”라고 규정하고 있다. 또한 같은 항목 중 ‘5.0 시료의 보존방법’은 “채취된 시료를 현장에서 실험할 수 없을 때에는 따로 규정이 없는 한 표 1의 보존방법에 따라 보존하고 어떠한 경우에도 보존기간 이내에 실험을 실시하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 그에 따라 [표 1. 보존방법]은 ‘금속류(일반)’에 대한 보존방법으로 ‘시료 1L당 질산(HNO3) 2mL 첨가’라고 규정하고 있다.

다. 위와 같이 수질오염물질을 측정함에 있어 시료채취의 방법, 오염물질 측정의 방법 등을 정한 이 사건 고시는 그 형식 및 내용에 비추어 행정기관 내부의 사무처리준칙에

불과하므로 일반 국민이나 법원을 구속하는 대외적 구속력은 없다. 따라서 시료채취의 방법 등이 이 사건 고시에서 정한 절차에 위반된다고 하여 그러한 사정만으로 곧바로 그에 기초하여 내려진 행정처분이 위법하다고 볼 수는 없고, 관계 법령의 규정 내용과 취지 등에 비추어 그 절차상 하자가 채취된 시료를 객관적인 자료로 활용할 수 없을 정도로 중대한지에 따라 판단되어야 한다(대법원 2021. 5. 7. 선고 2020두57042 판결 등 참조). 다만 이때에도 시료의 채취와 보존, 검사방법의 적법성 또는 적절성이 담보되어 시료를 객관적인 자료로 활용할 수 있고 그에 따른 실험결과를 믿을 수 있다는 사정은 행정청이 그 증명책임을 부담하는 것이 원칙이다.

☞ 수질오염공정시험기준은 시료 채취 후 일정량의 질산을 첨가하여 시료를 보존하도록 규정하고 있으나, 이 사건에서 피고(=행정청)는 위 보존방법을 위반하였음. 대법원은 피고가 오염도검사 과정에서 수질오염공정시험기준이 정한 절차를 위반하였고 그 절차상 하자는 채취된 시료를 객관적인 자료로 활용할 수 없을 정도로 중대하다고 볼 여지가 충분하여 오염도검사의 신빙성이 충분히 증명되었다고 보기 어려움에도, 이와 다른 전제에선 원심의 판단에는 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 판시하였음