

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2025도13381 가축분뇨의관리및이용에관한법률위반  
피 고 인 피고인  
상 고 인 피고인  
변 호 인 변호사 진형욱(국선)  
원 심 판 결 대전지방법원 2025. 7. 22. 선고 2024노3806, 2024노3807(병합)  
판 결 판결  
판 결 선 고 2026. 4. 2.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대전지방법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 공소사실의 요지

시장·군수·구청장은 유출·방치된 가축분뇨 또는 퇴비·액비로 인하여 생활환경이 나 공공수역이 오염되거나 오염될 우려가 있는 경우에는 가축분뇨 또는 퇴비·액비를

배출·수집·운반·처리·살포하는 자, 그 밖에 가축분뇨 또는 퇴비·액비의 소유자·관리자에게 가축분뇨 또는 퇴비·액비의 보관방법 변경이나 수거 등 환경오염 방지에 필요한 조치를 명할 수 있고, 그러한 조치명령을 받은 사람은 이를 이행하여야 한다.

가. 피고인은 2023. 4. 5.경 서산시장으로부터 "2023. 4. 14.까지 충남 서산시 (주소 생략) 일원에 야적하여 방치된 가축분뇨(퇴비) 5,400톤을 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 '가축분뇨법'이라 한다)에 따른 적법한 시설(가축분뇨처리시설, 재활용 시설, 보관시설 등)로 이동하라."라는 취지의 조치명령(이하 '이 사건 제1차 조치명령'이라 한다)을 받았음에도, 2023. 4. 14.경까지 위 조치명령을 이행하지 아니하였다.

나. 피고인은 2023. 5. 16.경 서산시장으로부터 '2023. 6. 16.까지 충남 서산시 (주소 생략) 일원에 야적하여 방치된 가축분뇨(퇴비) 5,400톤을 가축분뇨법에 따른 적법한 시설(가축분뇨처리시설, 재활용시설, 보관시설 등)로 이동하라'는 취지의 조치명령(이하 '이 사건 제2차 조치명령'이라 한다)을 받았음에도, 2023. 6. 16.경까지 위 조치명령을 이행하지 아니하였다.

다. 피고인은 2023. 8. 10.경 서산시장으로부터 '2023. 9. 8.까지 충남 서산시 (주소 생략) 일원에 야적하여 방치된 가축분뇨(퇴비) 5,400톤을 가축분뇨법에 따른 적법한 시설(가축분뇨처리시설, 재활용시설, 보관시설 등)로 이동하라'는 취지의 조치명령(이하 '이 사건 제3차 조치명령'이라 한다)을 받았음에도, 2023. 9. 8.경까지 위 조치명령을 이행하지 아니하였다.

라. 피고인은 2023. 11. 7.경 서산시장으로부터 '2023. 12. 8.까지 충남 서산시 (주소 생략) 일원에 야적하여 방치된 가축분뇨(퇴비) 5,400톤을 가축분뇨법에 따른 적법한 시설(가축분뇨처리시설, 재활용시설, 보관시설 등)로 이동하라'는 취지의 조치명령(이하

'이 사건 제4차 조치명령'이라 한다)을 받았음에도, 2023. 12. 8.경까지 위 조치명령을 이행하지 아니하였다.

마. 피고인은 2024. 2. 26.경 서산시장으로부터 '2024. 3. 29.까지 충남 서산시 (주소 생략) 일원에 야적하여 방치된 가축분뇨(퇴비) 5,400톤을 가축분뇨법에 따른 적법한 시설(가축분뇨처리시설, 재활용시설, 보관시설 등)로 이동하라'는 취지의 조치명령(이하 '이 사건 제5차 조치명령'이라 하고, 위 5건의 조치명령을 통틀어 지칭할 때는 '이 사건 각 조치명령'이라 한다)을 받았음에도, 2024. 3. 29.경까지 위 조치명령을 이행하지 아니하였다.

## 2. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로 이 사건 각 조치명령은 행정절차법 제21조 제4항 제3호에서 정한 '해당 처분의 성질상 의견청취가 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우'에 해당하여 각각 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하였더라도 적법하다는 전제에서, 피고인이 이 사건 각 조치명령을 이행하지 아니하였다는 이 사건 공소사실을 모두 유죄로 판단하였다.

## 3. 대법원의 판단

원심의 판단은 다음과 같은 이유에서 수긍하기 어렵다.

### 가. 관련 법리

1) 가축분뇨법 제10조 제2항에 따라 행정청으로부터 환경오염 방지에 필요한 조치명령을 받은 사람이 이를 위반한 경우에, 조치명령을 이행하지 아니하였음을 이유로 가축분뇨법 제50조 제2호에서 정한 처벌을 하기 위해서는 그 조치명령이 적법한 것이라야 한다. 따라서 그 조치명령이 당연무효가 아니더라도 위법한 것으로 인정되면 가

축분뇨법 제10조 제2항 위반죄가 성립될 수 없고, 이는 조치명령이 절차적 하자로 인하여 위법한 경우에도 마찬가지이다(대법원 2017. 9. 21. 선고 2014도12230 판결, 대법원 2020. 2. 27. 선고 2018도3547 판결 등 참조).

2) 행정절차법에 따르면, 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 '처분의 제목', '처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거', '이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법', '의견제출기관의 명칭과 주소', '의견제출기한' 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고(제21조 제1항), 의견제출기한은 의견제출에 필요한 기간을 10일 이상으로 고려하여 정하여야 하며(제21조 제3항), 다른 법령 등에서 필수적으로 청문을 하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하되, 다만 '해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우' 등에 한하여 처분의 사전통지나 의견청취를 하지 아니할 수 있다(제21조 제4항, 제22조). 따라서 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하였다면, 사전통지나 의견청취를 하지 않을 수 있는 예외적인 경우에 해당하지 아니하는 한, 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다. 여기서 '의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우'에 해당하는지는 해당 행정처분의 성질에 비추어 판단하여야 하고, 처분상대방이 이미 행정청에게 위반사실을 시인하였다거나 처분의 사전통지 이전에 의견을 진술할 기회가 있었다는 사정을 고려하여 판단할 것은 아니다(대법원 2016. 10. 27. 선고 2016두41811 판결, 대법원 2020. 2. 27. 선고 2018도3547 판결 등 참조).

나. 구체적 판단

1) 원심판결 이유와 적법하게 채택된 증거에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

가) 서산시청 소속 가축분뇨 지도점검 담당공무원(이하 '서산시청 담당공무원'이라 한다)은 2023. 2. 13. 피고인이 서산시 (주소 생략) 토지(이하 '이 사건 토지'라 한다)에 있는 공장용 건물 2개동 내부 및 외부에 약 5,400톤의 가축분뇨 또는 퇴비(이하 '이 사건 가축분뇨 등'이라 한다)를 보관, 야적 및 매립한 사실을 적발하였다.

나) 서산시장은 2023. 2. 24. 피고인에게 이 사건 가축분뇨 등의 이동을 명하는 조치명령을 할 것을 예고하면서 '2023. 3. 6.까지 의견을 제출하라'는 내용의 사전통지서를 발송하였고, 위 통지서는 2023. 2. 28. 피고인에게 송달되었다.

다) 피고인이 2023. 3. 6.까지 의견을 제출하지 않자, 서산시장은 2023. 3. 7. 피고인에게 '2023. 4. 7.까지 이 사건 가축분뇨 등을 이동하라'는 내용의 조치명령을 하였고, 위 조치명령은 2023. 3. 8. 피고인에게 송달되었다(이하 '선행 조치명령'이라 한다).

라) 서산시장은 '피고인이 선행 조치명령을 이행하는 과정에서 이 사건 가축분뇨 등을 반출하여 주변 토지에 살포하고 있다'는 신고를 받고 서산시청 담당공무원을 통해 현장을 확인한 후, 2023. 4. 2. 피고인에게 '선행 조치명령의 이행을 중지하고, 이 사건 가축분뇨 등이 퇴비화기준에 적합한 퇴비로 판명될 때까지 이를 반출하거나 살포하는 행위를 중지할 것'을 명하는 조치명령을 하였고, 위 조치명령은 2023. 4. 5. 피고인에게 송달되었다.

마) 서산시장은 2023. 4. 5. 피고인에게 '이 사건 가축분뇨 등을 적법한 시설로 이동하고, 관내 농경지 등에 살포하지 말 것'을 명하면서 조치기간을 당초의 2023. 4. 7.까지에서 2023. 4. 14.까지로 연장하는 내용의 이 사건 제1차 조치명령을 하였고, 위

조치명령은 2023. 4. 7. 피고인에게 송달되었다.

바) 서산시청 담당공무원은 2023. 4. 17. 현장 점검을 통해 이 사건 토지와 그 지상건물에 이 사건 가축분뇨 등이 그대로 적치되어 있는 것을 확인하였다. 서산시장은 2023. 5. 8.경 피고인을 이 사건 제1차 조치명령 불이행을 이유로 형사 고발하고, 2023. 5. 16. 피고인에게 '2023. 6. 16.까지 이 사건 가축분뇨 등을 적법한 시설로 이동하고, 관내 농경지 등에 살포하지 말 것'을 명하는 이 사건 제2차 조치명령을 하였으며, 위 조치명령은 그 무렵 피고인에게 송달되었다.

사) 그 후에도 서산시장은 이전 조치명령의 조치기간이 경과한 후 담당공무원의 현장 점검을 통해 이 사건 토지와 그 지상건물에 이 사건 가축분뇨 등이 그대로 적치되어 있는 것을 확인할 때마다 피고인을 조치명령 불이행으로 형사 고발하고, 이전 조치명령과 처분 내용은 동일하되 조치기간만을 달리하는 새로운 조치명령을 하는 방식으로, 2023. 8. 9.경부터 2023. 12. 14.경 사이에 공소사실 기재와 같이 3회에 걸쳐 피고인에게 이 사건 제3, 4, 5차 조치명령을 하였다.

2) 위와 같은 사실관계를 앞서 본 행정절차법의 규정 내용과 관련 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 각 조치명령은 다음과 같은 이유로 행정절차법 제21조 제4항 제3호에서 정한 '해당 처분의 성질상 의견청취가 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우'에 해당하지 않는다고 봄이 타당하다.

가) 이 사건 제1차 조치명령은 선행 조치명령을 기초로 하면서 그 조치기간을 연장하는 성질도 일부 지닌다고 볼 여지가 있다. 그러나 피고인은 선행 조치명령을 받은 후 이 사건 가축분뇨 등을 반출하여 주변 토지에 살포함으로써 추가로 환경오염을 야기하였고, 이러한 사정변경으로 인해 이 사건 제1차 조치명령은 선행 조치명령의 조치

사항을 구체화하는 것을 넘어 '이 사건 가축분뇨 등을 관내 농경지 등에 살포하지 아니할' 새로운 의무를 부과하는 내용을 담고 있다. 따라서 서산시장이 선행 조치명령 전에 사전통지를 통하여 피고인에게 의견제출의 기회를 부여하였더라도, 선행 조치명령에 비하여 별도의 조치사항이 추가되고 조치기간이 달라진 이 사건 제1차 조치명령의 성질에 비추어 보면, 의견청취가 명백히 불필요한 경우에 해당한다고 보기 어렵다.

나) 이 사건 제2차 내지 제5차 조치명령은 모두 직전 조치명령의 조치기간 내에 피고인이 이를 이행하지 아니함에 따라 동일한 처분 내용으로 조치기간만을 달리하여 발하여진 행정처분이기는 하나, 위 각 조치명령은 각각의 처분 당시 피고인이 이 사건 토지와 그 지상건물에 방치된 이 사건 가축분뇨 등을 이동하지 않고 있다는 이유로 그것을 적법한 시설로 이동할 것을 명하는 별개의 침해적 행정처분으로서, 이를 불이행할 경우 각각 별도의 가축분뇨법 제10조 제2항 위반죄가 성립할 뿐만 아니라, 각각의 조치명령 사이에 1개월에서 3개월 정도의 간격이 있었으므로 그사이에 사정변경의 여지가 없다고 단정할 수 없다. 따라서 이 사건 제2차 내지 제5차 조치명령이 반복적으로 이루어지고 있는 상황에서 피고인이 서산시청 담당공무원에게 위반사실을 시인하며 앞으로도 조치명령을 이행하지 않겠다는 취지로 말한 바 있고, 이 사건 각 조치명령 위반으로 수사 및 형사재판이 계속되고 있는 기간에도 이를 완전하게 이행하지 않고 있다가 제1심 변론종결 무렵에서야 그 이행을 마쳤다 하더라도, 각각의 조치명령별로 피고인의 방어권 행사를 실질적으로 보장할 필요가 없다고 볼 수 없고, 달리 서산시장에게 사전통지 및 의견청취 절차의 이행을 기대하기 어렵다고 볼만한 사정도 엿보이지 않는다.

3) 그럼에도 원심은 판시와 같은 사정만을 들어 이 사건 각 조치명령은 사전통지

