

# 의 결

# 국 민 권 익 위 원 회

## 제 2 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2022-2소위15-기01호

민원표시 2AA-2108-1010339 오염토양 정화 실시 요구 등

신 청 인 A

피신청인 B시 C구청장

관계기관 환경부장관

의 결 일 2022. 4. 18.

### 주 문

1. 피신청인에게, D산업단지 내 B시 C구 (주소1 생략) 공장 1,520.9㎡의 오염 토양 정화와 관련하여 「토양환경보전법」 제15조 제3항 단서 조항에 따라 토양 정화 방안을 마련할 것을 의견표명한다.
2. 피신청인에게 이 민원 토지 외 D산업단지 내 추가 오염 여부 조사에 대한 필요성, 공익성 등을 검토하여 조치방안을 마련할 것을 의견표명한다.

## 이 유

### 1. 신청취지

신청인은 B시 C구 (주소1 생략) 공장 1,520.9㎡(이하 ‘이 민원 토지’라 한다)에서 지류 제조업 등을 영위하던 중 피신청인으로부터 오염토양 정화 조치명령(이하 ‘이 민원 처분’이라 한다)을 받았고, B고등법원은 이 민원 처분을 취소하는 판결을 선고하였으며, 피신청인이 상고하지 않아 위 판결이 확정되었는데, 신청인은 이 민원 토지의 전 소유자인 ○○○(이하 ‘전 소유자’라 한다)이 토양정화를 하지 않고 있어 피신청인에게 「토양환경보전법」 제15조 제3항 단서 조항<sup>1)</sup>(이하 ‘이 민원 단서 조항’이라 한다)에 따라 피신청인이 정화 조치해 줄 것을 요구하였으나, 피신청인은 전 소유자의 토양정화가 불가능함을 인지하고 있음에도 소극적인 태도로 일관하고 있는바, 피신청인이 이 민원 토지에 대한 정화를 실시하고, 이 민원 토지 인근 부지에 대한 추가 오염 여부 등을 조사하여 조치할 수 있도록 해 달라.

### 2. 피신청인의 주장

피신청인은 관련 규정에 의거 정확한 근거에 따라 낭비 없이 예산을 집행해야 하는 책무가 있다 할 것이고, 현재 이 민원 토지의 정화책임자는 전 소유자로 특정되어 있으며, 정화책임자의 이행능력에 대한 판단에 따라 피신청인의 정화 실시 여부에 대해 검토해 볼 수 있으나, 당초 토양오염조사가 실시되지 않은 신청인 사무실 등이 위치한 인근 부지까지 정화해 달라는 신청인의 요구를 수용하기는 곤란하다.

### 3. 사실관계

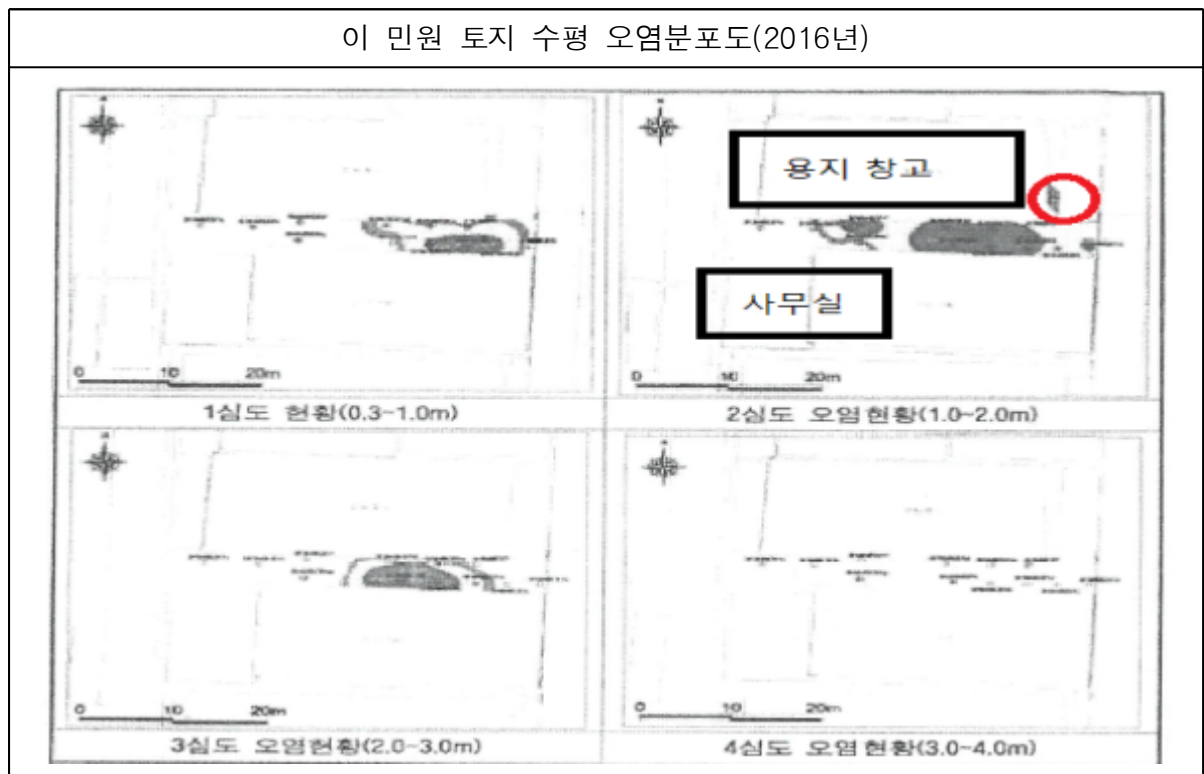
가. 신청인은 2008. 7. 11. ‘E’라는 상호로 김치공장 등을 운영하던 전 소유자로부터 이 민원 토지와 그 지상 건물을 매수하였고, 복사용지 및 신문용지 등을 보관

---

1) 다만, 정화책임자를 알 수 없거나 정화책임자에 의한 토양정화가 곤란하다고 인정하는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 오염토양의 정화를 실시할 수 있다.

하고 운반하는 지류 제조업 및 지류 도·소매업 등을 영위하고 있다.

나. 2016년 한국환경공단의 이 민원 토지를 포함한 D산업단지에 대하여 실시한 토지 오염실태조사 결과 이 민원 토지 일부의 오염이 확인되었고, 관계기관(환경부장관)이 2017. 3. 20. 피신청인 등에게 송부한 2016년 산업단지 토양·지하수 환경조사 보고서에 따르면 이 민원 토지 내 오염물질은 TPH<sup>2)</sup>, 최고 오염농도는 34,546 mg/kg(우려기준 2,000mg/kg), 오염면적은 140.9㎡, 오염량은 240.3㎥, 오염 원인은 ‘우수배관을 통한 유류흘림’으로 추정한다고 기재되어 있고, 수평 오염분포도는 아래와 같다.



다. 이 민원 처분 등의 경과는 아래와 같다.

1) 피신청인은 2017. 3. 21. 신청인에게 이 민원 토지를 정화하라는 내용의 조치명령

1) 석유계 총 탄화수소(Total Petroleum HydroCarbon) : 유류로 오염된 시료 중 등유, 경유, 제트유, 벙커C유로 인한 오염 여부를 나타냄

(이하 ‘종전 처분’이라 한다)을 하였고, 신청인은 종전 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였으며, B지방법원은 피신청인이 종전 처분을 하는 과정에서 신청인에게 사전통지를 하지 않고 의견제출의 기회를 주지 않는 등 「행정절차법」을 위반하였다는 이유로 종전 처분을 취소하는 판결을 선고(B지방법원 0000. 0. 00. 선고 0000구합00000 판결)하였고, 피신청인이 항소하지 않아 위 판결이 확정되었다.

- 2) 한편, 피신청인은 종전 처분 이후인 2017. 5. 12. 관계기관(환경부장관)에 이 민원 토지 토양오염에 대한 정화책임자 선정에 대한 자문을 의뢰하였고, 관계기관의 2018. 3. 20.자 토양정화자문위원회 자문결과는 아래와 같다.

- 과학적 검증방법인 UC구M정보를 이용한 유종판별결과 토양오염의 원인이 되는 유종은 경유로 판명됨
  - 토양오염의 시기에 대해서는 G il Oudijk method에 의한 유류누출시기는 약 '99 ~ '07년, C구&L method에 의한 유류누출 시기는 '99 ~ '04년으로 평가됨에 따라 유류 유출시기는 전 소유자인 E(전 소유자)가 운영 중인 기간으로 추정됨
  - 따라서 「토양환경보전법」 제10조의4 제1항 제1호에 따른 토양오염을 발생시킨 자(오염원인자)로 추정되는 E에 정화명령을 내리는 것이 적정하다고 판단되나 폐업 등 원인자 소재불명 등으로 오염원인자에게 정화명령을 내릴 수 없는 경우에는, 「토양환경보전법」 제10조의4 제3항에 따라 토양오염에 대한 정화책임자의 귀책정도, 신속하고 원활한 토양정화의 가능성 등을 종합 고려하여 현 토지소유자 A에도 정화명령을 내릴 수 있는 것으로 판단됨

- 3) 피신청인은 2019. 3. 22. 전 소유자 및 신청인에게 토양오염 우려기준 초과에 따른 정화 조치명령 처분 사전통지를 하였고, 전 소유자는 2019. 4. 12. 피신청인에게 아래와 같이 자신은 이 민원 토지의 토양오염에 대하여 정화책임이 없다는 취지의 의견을 제출하였다.

이 사건 공장에서 김치를 제조하였기 때문에 토양오염이나 기타 위법 행위를 하지 않았다. 군부식을 납품하였고, 사업기간 군부사관이 매일 출근하여 공장을 지키고 있었기 때문에 토양오염 행위를 할 수 없었다. 현재는 사업에 실패하여 아무것도 할 수 없다.

- 4) 피신청인은 사전통지 등 행정절차법령에 따른 절차를 거친 후 2019. 4. 22. 아래와 같은 내용의 사전통지 제출의견 검토결과를 바탕으로 전 소유자와 신청인에게 이 민원 처분을 하였다.

<제출의견 검토결과>

‘토양오염 시기가 1999년부터 2007년으로 평가됨에 따라 전 소유자인 전 소유자 운영기간으로 추정되나 김치공장 등 식품제조업을 운영하여 토양오염 원인인 경우와 관련이 적어 토양오염을 발생시킨 자로 확정할 수 없고, 정화비용에 대한 부담 및 신속하고 원활한 「토양환경보전법」 제10조의4 제1항 제4호 규정에 따라 토양오염이 발생한 토지의 전 소유자와 현 소유자 신청인에 함께 책임을 부여하여 공동으로 정화 조치명령 처분하는 것이 타당하다.

라. 신청인은 이 민원 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였고, B지방법원은 신청인의 청구를 기각하였으나, B고등법원은 신청인이 이 민원 토지를 선의·무과실로 양수하였다고 봄이 타당한바 토양정화 등을 해야 할 정화책임자가 아니므로 신청인이 이 민원 토지의 정화책임자임을 전제한 한 이 민원 처분은 위법하다는 이유로 이 민원 처분을 취소하는 판결을 선고(B고등법원 0000. 0. 0. 선고 0000누00000 판결) 하였으며, 피신청인이 상고하지 않아 판결이 확정되었다.

마. 한편, 전 소유자는 2019. 8. 2. 이 민원 처분의 취소를 구하는 행정심판을 제기하였고, 행정심판 청구서에는 본인이 아내와 사별한 후 임대주택에서 거주하며 기초연금과 노인 일자리사업을 통한 수입으로 생활하고 있고, 이 민원 토지를 소유하는 기간 동안 경유료로 토양을 오염시켰다고 불만한 증거가 없으며, 고령이고 재

산이 없어 이 민원 처분을 이행할 수 없음을 호소하였으나, B시행정심판위원회는 2019. 10. 18. 전 소유자의 청구를 기각하였다.

바. 피신청인은 2021. 5. 12. B시장(민생사법경찰과)에게 토양정화명령 미이행을 이유로 전 소유자를 고발하였고, B지방검찰청의 2021. 9. 30.자 불기소결정서에 따르면 전 소유자가 이 민원 토지를 오염시킨 당사자라고 단정하기는 어려운 점, 전 소유자는 현재 별다른 재산 없이 노령연금 및 공공 노인일자리 사업으로 연명하고 있어 오염토양정화명령을 이행할 능력이 없는 것으로 보이는 점 등을 참작하여 기소를 유예한다고 기재되어 있다.

사. 우리 위원회는 2021. 12. 3. 실지조사를 실시하였고, 민원 현장 및 신청인의 주요 입장 등은 아래와 같다.

- 1) 이 민원 토지 출입구 기준 좌측은 인쇄용지 등이 적치되어 있고, 우측은 신청인 사무실과 임차인이 사용하는 건물이 있으며, 그 옆으로는 사료제조업을 운영하는 F와 과거 G 공장으로 사용된 부지가 있다.

|        |
|--------|
| (표 생략) |
|--------|

- 2) 신청인은 2016년 토지오염실태조사 당시 이 민원 토지 인근에 위치한 F는 조사에 협조하지 않아 한국환경공단 담당자들이 건물에 출입하지 않고 건물 입구 도로에서 시추를 진행하였기 때문에 오염을 확인하지 못했으나, 담당자들의 설명에 따르면 이 민원 토지의 오염 농도는 일반 경유나 석유로는 나올 수 없는 수치이고, 오염이 확인된 부지 주변까지 오염 가능성이 존재한다고 하였는바, 토양오염실태조사로부터 5년이 지난 현재 오염 면적이 확장되었을 것이라고 주장하였다.

- 3) 신청인은 피신청인의 행정편의주의적 업무처리로 인하여 막대한 금전적, 정신적 피해가 발생하였음을 호소하였고, 오염이 우려되는 이 민원 토지 전체에 대한 신속한 정화를 요구하였다.
- 4) 우리 위원회는 토양오염이 확인된 이 민원 토지 일부의 정화비용에 대하여 질문하였고, 신청인은 약 1억 5천만 원에서 2억 원 정도로 예상한다고 답변하였다.
- 5) 신청인은 국가지하수정보센터 자료 등에 따르면 지하수 유동방향이 F, G에서 이 민원 토지 방향으로 되어 있는바, 과거 인근 공장들의 난방을 목적으로 한 병커씨유 사용이 이 민원 토지의 오염 원인으로 판단된다고 주장하였다.

|                                  |
|----------------------------------|
| 국가지하수정보센터 정밀지하수지도 발체(지하수유동방향 표시) |
| (그림 생략)                          |

아. 우리 위원회는 2022. 1. 5. 관계기관에 이 민원 단서 조항 관련 유권해석을 의뢰하였고, 관계기관 회신의 주요 내용은 아래와 같다.

|                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 이 민원 단서 조항에 따라 정화책임자에 의한 토양정화가 곤란하다고 인정하는 경우에는 관할 지자체에서 오염토양의 정화를 실시할 수 있으며, 토양정화가 곤란하다고 인정하는 경우는 정화책임자가 토양정화를 하는데 드는 비용을 감당할 수 없는 경우로, 정화책임자의 경제적 능력을 판단해야 할 것임. 또한, 토양환경보전법령 체계상 기소유예가 오염토양 정화책임을 면제한다고 보기 어려움 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

자. B지방법원은 2022. 3. 3. 전 소유자에게 소송비용을 지출할 자금능력이 부족하다고 인정되므로 0000가단000000 손해배상(기) 사건에 관하여 전 소유자에게 변호사보수에 대하여 소송구조를 한다는 등의 결정(0000카구 00 소송구조)을 하였다.

#### 4. 판단

가. 관계법령

별지와 같다.

나. 판단 내용

살피건대, ① 이 민원 토지는 2017년 종전 처분 이후 현재까지 정화조치가 이루어지지 않고 있는바 이 민원 토지 내 오염을 장기간 방치 시 토양오염의 심화 및 인근 토양으로의 오염 확산이 우려되는 점, ② 2016년 한국환경공단의 토양오염조사 당시 산업단지 토양·지하수 환경조사 보고서 및 수평 오염분포현황 자료에 따르면 이 민원 토지는 기준 오염농도 대비 약 17배 높은 수준의 오염농도가 측정되었고, 토양오염의 범위 둘레가 닫혀있지 않는바 당시 한국환경공단이 조사를 실시한 지점 외의 추가 오염 가능성이 존재하는 것으로 보이는 점, ③ 전 소유자에 대한 B지방검찰청의 불기소결정서, B지방법원의 소송구조 결정 등에 따르면 전 소유자가 1억 원 이상으로 예상되는 이 민원 토지의 토양정화비용을 감당하기는 어려울 것으로 추측할 수 있는바 피신청인이 전 소유자에게 계속하여 토양정화명령을 하더라도 토양정화의 목적을 달성하기 어려울 것으로 보이는 점, ④ 관계기관(환경부장관) 또한 정화책임자가 토양정화를 하는데 드는 비용을 감당할 수 없는 경우 정화책임자의 경제적 능력을 판단하여 이 민원 단서 조항에 따라 지자체에서 오염토양의 정화를 실시할 수 있다고 한 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인이 전 소유자의 재산조사 등 객관적인 자료 확보를 통해 이 민원 단서 조항에 따라 토양 정화 방안을 마련하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 또한, 이 민원 토지 외 D산업단지 내 추가 오염 여부 조사에 대한 필요성, 공익성 등을 검토하여 조치방안을 마련하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 이 민원 토지에 대한 정화를 실시하고, 이 민원 토지 인근 부지에 대한 추가 오염여부 등을 조사하여 조치할 수 있도록 해 달라는 신청인의 주장은 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

[별지] 붙임 관계법령

1) 토양환경보전법 [시행 2020. 5. 27.] [법률 제16613호, 2019. 11. 26., 일부개정]

제5조(토양오염도 측정 등) ① 환경부장관은 전국적인 토양오염 실태를 파악하기 위하여 측정망(測定網)을 설치하고, 토양오염도(土壤汚染度)를 상시측정(常時測定)하여야 한다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할구역 중 토양오염이 우려되는 해당 지역에 대하여 토양오염실태를 조사(이하 “토양오염실태조사”라 한다)하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 환경부령으로 정하는 바에 따라 토양오염실태조사의 결과를 시·도지사에게 보고하여야 하며, 시·도지사는 환경부령으로 정하는 바에 따라 그가 실시한 토양오염실태조사의 결과와 시장·군수·구청장이 보고한 토양오염실태조사의 결과를 환경부장관에게 보고하여야 한다.

③ 제1항에 따른 측정망의 설치기준과 토양오염실태조사의 대상 지역 선정기준, 조사 방법 및 절차와 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

④ ~ ⑤ (생략)

제10조의4(오염토양의 정화책임 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 정화책임자로서 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정밀조사, 오염토양의 정화 또는 오염토양 개선사업의 실시(이하 “토양정화 등”이라 한다)를 하여야 한다. <개정 2017. 11. 28.>

1. 토양오염물질의 누출·유출·투기(投棄)·방치 또는 그 밖의 행위로 토양오염을 발생시킨 자
2. 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설의 소유자·점유자 또는 운영자
3. 합병·상속이나 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를

포괄적으로 승계한 자

4. 토양오염이 발생한 토지를 소유하고 있었거나 현재 소유 또는 점유하고 있는 자  
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 항 제4호에 따른 정화책임자로 보지 아니한다. 다만, 1996년 1월 6일 이후에 제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 자에게 자신이 소유 또는 점유 중인 토지의 사용을 허용한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 1996년 1월 5일 이전에 양도 또는 그 밖의 사유로 해당 토지를 소유하지 아니하게 된 경우

2. 해당 토지를 1996년 1월 5일 이전에 양수한 경우

3. 토양오염이 발생한 토지를 양수할 당시 토양오염 사실에 대하여 선의이며 과실이 없는 경우

4. 해당 토지를 소유 또는 점유하고 있는 중에 토양오염이 발생한 경우로서 자신이 해당 토양오염 발생에 대하여 귀책 사유가 없는 경우

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정화등을 명할 수 있는 정화책임자가 둘 이상인 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 토양오염에 대한 각 정화책임자의 귀책정도, 신속하고 원활한 토양정화의 가능성 등을 고려하여 토양정화등을 명하여야 하며, 필요한 경우에는 제10조의9에 따른 토양정화자문위원회에 자문할 수 있다.

④ 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정화등의 명령을 받은 정화책임자가 자신의 비용으로 토양정화등을 한 경우에는 다른 정화책임자의 부담부분에 관하여 구상권을 행사할 수 있다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정화등을 하는데 드는 비용(제4항에 따른 구상권 행사를 통하여 상환받을 수 있는 비용 및 토양

정화등으로 인한 해당 토지 가액의 상승분에 상당하는 금액은 제외한다. 이하 같다)의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다. <개정 2017. 11. 28.>

1. ~ 4. (생략)

4. 그 밖에 토양정화등의 비용 지원이 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

⑥ 토양오염이 발생한 토지를 소유 또는 점유하고 있는 자로서 정화책임자가 아닌 자는 해당 토양오염에 대한 정화책임자가 제11조제3항, 제14조제1항, 제15조제1항·제3항 또는 제19조제1항에 따라 토양정화등의 명령을 받아 토양정화등을 하려는 경우에는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. <신설 2017. 11. 28.>

⑦ 정화책임자는 제6항에 따른 협조로 인하여 토지를 소유 또는 점유하고 있는 자에게 발생한 손실을 보상하여야 한다. <신설 2017. 11. 28.>

[전문개정 2014. 3. 24.]

[2014. 3. 24. 법률 제12522호에 의하여 2012. 8. 23. 헌법재판소에서 헌법불합치된 이 조를 전문개정함.]

제15조(토양오염방지 조치명령 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조제4항제1호 또는 제2호에 해당하는 지역의 정화책임자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 토양관련전문기관으로부터 토양정밀조사를 받도록 명할 수 있다. <개정 2011. 4. 5., 2012. 6. 1., 2014. 3. 24.>

② 토양관련전문기관은 제1항에 따라 토양정밀조사를 하였을 때에는 정화책임자 및 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 조사 결과를 지체 없이 통보하여야 한다. <개정 2011. 4. 5., 2014. 3. 24.>

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 상시측정, 토양오염실태조사 또는 토양정밀조사의 결과 우려기준을 넘는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하도록 정화책임자에게 명할 수

있다. 다만, 정화책임자를 알 수 없거나 정화책임자에 의한 토양정화가 곤란하다고 인정하는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 오염토양의 정화를 실시할 수 있다. <개정 2011. 4. 5., 2014. 3. 24.>

1. 토양오염관리대상시설의 개선 또는 이전

2. 해당 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지

3. 오염토양의 정화

④ 삭제 <2004. 12. 31.>

⑤ 삭제 <2004. 12. 31.>

⑥ 환경부장관은 제5조에 따른 토양오염도 측정 결과 우려기준을 넘는 경우에는 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제3항에 따른 조치명령을 할 것을 요청할 수 있다. <개정 2011. 4. 5.>

⑦ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제6항에 따른 환경부장관의 요청을 받았을 때에는 제3항에 따른 조치명령을 하여야 하며, 그 조치명령의 내용 및 결과를 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 보고하여야 한다. <개정 2011. 4. 5.>

[전문개정 2001. 3. 28.]

[제목개정 2011. 4. 5.]