

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 [의견표명]

□ 민원 제목 : 소나무재선충병 방제사업 피해 관련 책임 회피에 대한
이의 제기

□ 신청 원인

○ 소나무재선충병 방제에 관한 행정행위의 적정성 검토 및 책임소지 여부

□ 피신청인 등의 주장

- 산림공원은 소나무재선충병 방제지침에 따라 방제조치가 완료될 수 있도록 이행여부를 점검하는 역할을 함
- 방제조치 간, 방제조치 후 재해우려로 재해예방 조림사업을 실시하여 사면안정(사면다짐, 줄씨 파종)을 실시하고 우천 시 지속 점검하였음
- 축대의 소실 등에 따른 책임인정 및 피해보상 요청에 관한 사항은 사인 간의 계약 이행 과정에서 발생한 것으로 각 당사자 간 해결해야 할 사안임

□ 사실관계

- 피신청인은 포천시 ○○리 산○○번지 일원 임야 소유주에게 2023. 1. 5. 소나무재선충병 방제조치명령하였고, 2024. 2월부터 4월까지 방제작업이 실시되어 같은 해 5월 재해예방 조림을 실시
- 이후, 산사태현장예방단을 활용하여 사면안정 조치를 지속 점검했으며, 점검결과 피해사항이 없고 피신청인은 사면이 안정화 된 것으로 판단
- 피신청인의 법상 의무사항 이행에 관한 문제점은 확인할 수 없으나, 신청인은 방제명령에 의해 실시 된 감염목의 모두베기 작업 간 발생한 사유시설물의 훼손에 대하여 행정청의 책임을 호소

□ 관계법령

○ 「소나무재선충병 방제특별법」

제3조(산림소유자등의 의무) ①산림소유자, 산림소유자 외에 감염목 또는 감염우려목(이하 “감염목등”이라 한다)의 소유자 및 그 대리인(이하 “산림소유자등”이라 한다)은 재선충병이 발생하였거나 발생할 우려가 있을 때에는 이를 구제(驅除)·예방(豫防)하여야 한다. <개정 2006. 9. 27.>

②제1항의 경우 산림소유자등은 농림축산식품부령이 정하는 바에 따라 연접하고 있는 타인의 토지에 들어가서 재선충과 이를 매개하는 매개충을 구제·예방할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23.>

③제2항의 경우 해당 산림의 연접 토지소유자는 재선충병 피해방제를 위한 산림소유자등의 토지 출입에 응하여야 한다.

④산림소유자등은 제4조의 규정에 의하여 국가 및 지방자치단체가 재선충병 방제를 위해 필요한 조치를 할 경우 협조하여야 한다.

⑤국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 따라 산림소유자등이 구제·예방을 하였을 때에는 예산의 범위 안에서 그 비용을 지원할 수 있다.

제8조(방제명령 및 방제사업 시행 등) ①산림청장 또는 지방자치단체의 장은 산림 또는 산림이 아닌 지역의 소나무류에 재선충병이 발생하였거나 발생할 우려가 있을 때에는 농림축산식품부령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 방제 조치를 명할 수 있다. <개정 2006. 9. 27., 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2015. 6. 22.>

1. 감염목등의 소유자 또는 대리인에 대한 해당 임목의 벌채명령
2. 감염목등의 소유자 또는 대리인에 대한 해당 임목의 훈증, 소각, 파쇄 등의 조치명령
3. 감염목등의 소유자 또는 대리인에 대한 해당 임목 등의 양도·이동의 제한 또는 금지명령
4. 발생지역의 운반용구, 작업도구 등 물품이나 작업장 등 시설의 소유자 또는 대리인에 대한 해당 물품 또는 시설의 소독 등의 조치명령

② 국가 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 방제명령을 받은 자가 재선충병 방제를 소홀히 하는 경우 또는 재선충병이 다른 지역으로 확산될 우려가 있어 긴급히 방제가 필요한 경우에는 직접 재선충병 방제·예방 사업을 실시하고 그 사실을 제1항에 따른 방제명령을 받은 자에게 지체 없이 알려야 한다. <신설 2015. 6. 22.>

③ 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제5조에도 불구하고 재선충병이 시·도 또는 국유림·공유림과 사유림 간에 걸쳐서 발생한 경우 또는 문화유산

보호구역·자연유산보호구역과 같이 보존가치가 큰 산림에 재선충병이 확산될 우려가 큰 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 산림청 소관 국유림이 아닌 지역에 대하여 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의하여 지방 산림청장이 방제사업을 할 수 있다. <신설 2015. 6. 22., 2023. 8. 8.>

□ 판단

- 감염목의 방제작업 의무자와 실시자는 임야 소유주와 방제업체이므로 방제작업 시 사유시설의 훼손에 따른 책임은 그 의무자와 실시자에 있다고 봄이 타당함.
- 다만, 피신청인은 산지를 합리적으로 보전하도록 공익기능의 증진을 도모할 의무가 있는 자로서 그 행정청의 명령에 의하여 실시된 방제작업 간 발생한 사유시설 피해를 호소하고 있는 사안에 대하여 책임있는 자에게 그 내용을 알릴 필요가 있다고 판단됨.
- 나아가, 신청인은 사유시설의 훼손에 대한 복구와 더불어 자연 재해에 대한 우려를 표명하고 있으며, 현장조사 결과 산림환경의 보전과 재해예방의 관점에서 기 실시한 사면안정 조치 등을 지속 점검할 필요가 인정됨.
- 피신청인은 이 민원의 주 원인이 되는 행위(석축의 훼손)에 대하여 시민고충 해소 차원에서 민원처리 방안을 검토하고 관련자(방제조치 의무자, 실시자)에게 재해발생 위험 등을 알리고 민원해소의 협조를 구할 필요가 있으며, 이와 별개로 산지 범면 녹화작업에 대한 묘목, 풀뿌리(줄씨 등)의 생착정도를 점검하는 등 재해예방에 주의를 기울일 필요가 있음.
- 아울러, 본 건에 있어서의 합리적인 결과를 도출해 내기 위해서는 신청인과 방제업체 등 관련 당사자들이 상호 진솔한 대화와 적극적인 협력이 필요함을 인지하고 알릴 필요 역시 있다고 판단됨.

□ 결론(의견표명)

- 감염목의 방제작업 의무자인 임야소유주와 실시자인 방제업체에게, 석축을 훼손한 사항과 관련하여 신청인과 협의를 볼 것을 공문으로 통지하되, 협의 불성립시 향후 재해가 발생할 경우에는 훼손된 석축의 미복구 등을 이유로 그 책임의 소지가 있을 수 있다는 내용을 포함하여 통지하여 주시기 바람.
- 신청인에게 감염목의 방제작업 의무자와 실시자는 임야 소유주와 방제업체이므로 방제작업 시 사유시설의 훼손에 따른 책임은 그 의무자와 실시자에 있다는 사실을 인지하도록 조치하고, 다만 포천시(산림공원과) 입장에서는 위의 내용을 임야소유주와 방제업체에게 통지하는 것이 최선임을 안내하여 주시기 바람.
- 향후 산사태 등 재해가 발생하지 않도록 녹화작업을 포함한 가능한 방안들이 적절히 이행되는지에 대해 지속적인 관심을 가지고 점검계획을 수립하시기 바람.

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 (의견표명)

□ 민원 제목 : 주택앞에 설치되는 태양광발전소 고충민원

□ 신청 원인

○ 태양광 발전시설 개발의 적법성 검토 및 조치 요구

□ 피신청인 등의 주장

○ 이 민원시설의 입지규제

- 허가담당관은 「포천시 도시계획 조례」 제20조의2에 따른 입지규제 검토 결과 이 민원시설이 왕복2차로 이상의 포장된 도로의 중심선으로부터 200미터 안에 입지하지 아니하면서, 신청부지 경계로부터 직선거리 300미터 안에 10호 이상의 주택·공공시설이 입지하지 아니하고, 신청부지 경계로부터 2m 이상 간격을 유지하여 완충공간을 확보하였으므로 입지규제 사항에 저촉되지 아니한다고 판단함.

○ 이 건 개발행위허가 사전고지 의무

- 허가담당관은 「포천시 갈등유발 예상시설 사전고지 조례」 제4조제1항제6호에 따라 이 민원시설의 발전(계획) 용량이 500kw 미만이고, 개발면적이 5,000㎡미만이므로 주민 등에 사전고지 대상이 아님을 밝혔음.

- 또한, 이 민원시설 개발자가 주민 등에 사전고지 절차를 회피하기 위해 발전용량과 개발면적을 각각 499.68kw, 4,995㎡로 계획한 것이라는 신청인의 주장에 대하여는 관련 규정 적용의 회피의 의도로 해석하긴 어려우며, 사전고지 대상이 되지 아니하는 범위에 해당한다고 답변하였음.

○ 이 민원시설의 건축

- 허가담당관은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등) 및 같은법 시행령 제71조(용도지역안에서의 건축제한)에서 정한 바와 같이 생산관리 지역에서 발전시설에 해당하는 이 민원시설(건축물)은 건축행위가 가능한 사항이라고 답변하였음.

○ 이 민원 개발행위에 따른 피해방지계획

- 허가담당관은 이 민원시설 개발에 따른 피해방지계획 중 토사 유출, 우수배제 등과 관련하여 U형측구수로관(300*300)이 이 민원 개발부지 경계로 반영되어 있는 점, 주변 지형과 비교하여 개발 부지가 더 낮게 위치해 있는 점, 허가조건으로써 피해방지 조치가 미흡할 경우 행정조치할 수 있는 단서가 마련되어 있는 점 등에 비추어 이 민원시설의 피해방지계획이 적절하다고 답변하였음.

○ 발전(전기)사업 자격과 개발행위허가의 관계

- 일자리경제과에서는 (태양광)발전사업 허가 민원은 타 기관의 기술검토 결과 등을 토대로 발전용량에 따른 에너지 판매 자격을 부여하는 것으로, 개발행위허가와와는 별도의 검토사항이라고 답변하였음.

□ 사실관계 및 판단

○ 개발행위허가에 관한 사항

- 이 건 개발행위허가에 관하여 이 민원시설이 입지규제 사항에 해당되지 아니한 점, 발전용량·개발면적에 따른 주민에의 사전고지 대상에 해당하지 아니한 점, 관련법 상 이 민원토지에 건축이 가능한 시설인 점, 토지 개발에 따른 피해방지계획이 수립되어 있고 이 계획의 이행에 대한 허가조건이 마련되어 있는 점에 비추어 이 건 개발행위허가에 위법·부당함을 확인할 수 없음.

○ 발전사업 허가에 관한 사항

- 이 건 발전사업허가의 성격은 관계 행정심판례, 기후에너지환경부 전기위원회의 발간자료 등을 살펴건대 개발행위허가와 서로 분리하여 검토할 사항으로 판단됨.

○ 민원토지 일원 기반시설 등 현황

- 이 민원 신청인은 민원토지 일원 토지이용 현황(석재공장 등) 및 부족한 기반시설(도로, 상하수도 등)로 인해 생활불편을 오랫동안 겪은 것으로 보임.
- 비록, 이 민원신청에 따른 고충처리신청 조사결과, 관련 허가에 대하여 위법·부당한 사항은 없다 하더라도 신청인의 거주·생활(기반시설 등) 환경에 대한 불편사항을 토로하는 것에 대하여는 행정청에서 별도 검토할 가치가 있다고 판단됨.

□ 관계법령

○ 「소나무재선충병 방제특별법」

제56조(개발행위의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위(이하 “개발행위”라 한다)를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가(이하 “개발행위허가”라 한다)를 받아야 한다. 다만, 도시·군계획사업(다른 법률에 따라 도시·군계획사업을 의제한 사업을 포함한다)에 의한 행위는 그러하지 아니하다. <개정 2011. 4. 14., 2018. 8. 14.>

1. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질 변경은 제외한다)

3. 토석의 채취

4. 토지 분할(건축물이 있는 대지의 분할은 제외한다)

5. 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위

② 개발행위허가를 받은 사항을 변경하는 경우에는 제1항을 준용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

○ 「포천시 도시계획조례」

제20조의2(태양광 발전시설에 대한 입지기준) ① 태양광발전시설을 위한 개발 행위허가는 영 별표 1의2에 따라 주변 경관, 환경, 산림, 재해 등을 고려하여 다음 각 호의 기준에 모두 적합하여야 한다. <개정 2022.12.28., 2024.4.3.>

1. 「도로법」 제10조 각 호에 해당하는 도로 및 법 제2조제4호에 따른 도시·군 관리계획으로 결정된 시설 중 도로(「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 지정·고시된 산업단지 안의 도로는 제외한다. 이하 같다)로서 왕복 2차로 이상의 포장된 도로의 중심선으로부터 직선거리 200미터 안에 입지하지 아니할 것. <개정 2019.7.3.>
2. 신청부지 경계로부터 직선거리 300미터 안에 10호 이상 주택(건축물대장 등재 기준으로 한다), 공공시설(학교, 병원, 연수시설 등)이 입지하지 아니할 것 <개정 2018.12.26.>
3. 임야의 경우 제20조제1항제2호의 경사도를 적용하고 산지의 형상 변경(영 제51조제1항제3호의 토지의 형질변경을 말한다. 다만, 배수 및 안전을 위한 필수 시설 설치를 위한 경우는 제외한다)이 없어야 한다. <개정 2019.7.3.>
4. 신청부지 경계로부터 2미터 이상 간격을 유지하여 완충 공간을 확보할 것. 다만, 발전시설 상호 간 접하는 인접부지 경계는 제외한다.
5. 「농지법」 제37조제2항제1호에 따라 농업생산기반이 정비되어 있는 우량 농지에 입지하지 아니할 것 <개정 2020.2.26.>

② 경관상 차폐가 필요한 신청부지 경계에는 2미터 이상의 차폐수를 식재하거나 차폐막을 설치하게 할 수 있다.

③ 제1항 각 호 외의 사항은 도시계획위원회 심의 시 입지여건, 방재 및 안전, 주변 경관 등을 종합적으로 고려하여 결정한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항의 규정을 적용하지 않는다. <개정 2019.7.3., 2020.2.26., 2021.9.29., 2023.4.19., 2023.11.24., 2025.3.18.>

1. 국가 또는 지방자치단체 및 공공기관이 공익상 필요에 따라 설치하는 경우
2. 법 제2조제6호에 따른 기반시설에 설치하는 경우
3. 건축물 위에 설치하는 태양광 발전시설로 설치면적이 2,000제곱미터를 초과하지 아니하는 경우(다만, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지는 제외한다.)
4. 건축물 위에 설치하는 태양광 발전시설로 설치면적이 2,000제곱미터를 초과하여 제1항의 기준에 부적합한 경우로서 지역 여건이나 사업 특성상 설치 사유가 있다고 인정되어 도시계획위원회의 심의를 거치는 경우
5. 「건축법 시행령」 별표 1 제17호에 따른 공장의 주차장 시설 위에 설치하는 경우. 다만, 설치면적은 전체 공장 부지면적의 10퍼센트를 초과할 수 없다.
6. 「포천시 에너지 기본 조례」 제17조제5항에 따른 태양광 발전사업

□ 결론[의견표명]

- 이 민원시설 개발에 따른 미세먼지 및 소음발생 예방, 미관 및 경관 유지를 위해 허가조건과 피해방지계획이 철저히 실행되도록 지도·감독하고, 이 개발행위의 착공부터 준공 및 준공 이후의 피해방지 조치에 대한 점검 계획을 제출하여 주시기 바랍니다.
- 이 건 허가 등 적용 법령의 검토사항과는 별개로, 이 신청인의 생활불편사항에 대하여는 이 고충의 해소를 위한 관계부서(기관)의 업무협조 요청이 있을 경우 적극 대응하여 주시기 바랍니다.