

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021도84 산지관리법위반
 피 고 인 피고인
 상 고 인 피고인
 원 심 판 결 대구지방법원 2020. 12. 8. 선고 2019노4582 판결
 판 결 선 고 2022. 4. 14.

주 문

상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 구 산지관리법(2016. 12. 2. 법률 제14361호로 개정되기 전의 것)은 '산지'를 기본적으로 "입목·죽이 집단적으로 생육하고 있는 토지"로 정의하면서도, "집단적으로 생육한 입목·죽이 일시 상실된 토지"도 여전히 산지에 해당한다고 규정하고 있었다(제2조 제1호). 2016. 12. 2. 법률 제14631호로 개정된 산지관리법은 '산지'의 정의 규정(제2조 제1호)에서 (가)목으로 '지목이 임야인 토지'를 신설하였고, 제2조 제1호 단서

의 위임에 따라 '산지'에서 제외되는 토지를 정한 산지관리법 시행령은 2017. 6. 2. 대통령령 제28088호로 개정되면서 '지목이 임야인 토지 중 법에 따른 산지전용허가를 받거나 산지전용신고를 한 후 법에 따라 복구의무를 면제받거나 복구준공검사를 받아 산지 외의 용지로 사용되고 있는 토지'(제2조 제6호)를 '산지'에서 제외되는 토지에 추가하였다. 위와 같은 산지관리법과 산지관리법 시행령의 개정은 지목이 임야인 '산지'의 범위를 명확히 하려하는 데 그 취지가 있다.

나. 반면에 구 농지법(2018. 12. 24. 법률 제16073호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 농지법'이라 한다)은 '지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되고 있는 토지'를 원칙적으로 '농지'로 정의하고 있다[제2조 제1호 (가)목 본문].

농지법 제2조 제1호 (가)목 단서의 위임에 따른 구 농지법 시행령(2016. 1. 19. 대통령령 제26903호로 개정되기 전의 것) 제2조 제2항은 '지목이 임야인 토지로서 그 질을 변경하지 아니하고 과수 등 다년생식물의 재배에 이용되는 토지'(제2호)를 농지로서 현황에도 불구하고 농지에서 제외되는 토지로 규정하고 있었다. 2016. 1. 19. 대통령령 제26903호로 개정된 위 구 농지법 시행령 제2조 제2항 제2호는 '지목이 임야인 토지로서 산지관리법에 따른 산지전용허가를 거치지 아니하고 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용되는 토지'로 변경되었고, '위 개정 시행령 시행 당시 지목이 임야인 토지로서 종전 규정에 따라 농지에서 제외되는 토지에 대하여는 종전 규정에 따른다'고 규정하고 있다(부칙 제2조 제2호).

다. 한편 산지관리법은 '산지전용이란, 산지를 조림, 숲 가꾸기, 입목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 대통령령으로 정하는 임산물의 재배, 산지일시사용의 용도 외

로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말한다'고 규정하고(제2조 제2호), 산지전용허가·신고 등의 절차를 거치지 아니하고 산지전용을 한 경우 산림청장 등이 그 행위를 한 자에게 형질변경한 산지를 복구하도록 명령할 수 있고(제44조 제1항 제2호), 산지전용허가·신고 등의 절차를 거치지 아니하고 산지전용을 한 자에 대하여 이를 처벌하는 규정(제53조 제1호, 제55조 제1호)을 두고 있다.

라. 따라서 산지전용허가·신고 등의 절차를 거치지 아니한 채 불법으로 개간된 산지는, 비록 그것이 개간 후 농지로 이용되고 있다고 하더라도, 특별한 사정이 없는 한 산지관리법 제44조 제1항에 따른 산지복구명령의 대상이 되는 '산지'에 해당할 뿐, 농지법상 '농지'에는 해당하지 않는다고 봄이 원칙이다(대법원 2002. 7. 26. 선고 2001두7985 판결, 대법원 2018. 6. 28. 선고 2015두55769 판결 등 참조). 한편 구 임산물단속에관한법률이 제정·시행된 1961. 6. 27. 이후부터는 산지를 개간 또는 형질변경하려면 원칙적으로 관할 행정청 등의 허가 등이 필요하게 되었다(대법원 2021. 8. 26. 선고 2020두50584 판결 등 참조). 따라서 지목이 '임야'인 토지를 농지법상 '농지'에 해당한다고 판단하려면 그 토지가 '1961. 6. 27. 전에 관련 법령에 저촉됨이 없이 농지로 개간된 토지'라거나 '1961. 6. 27. 이후에 산지전용허가·신고 등의 절차를 거쳐 적법하게 개간된 농지'라는 점을 인정할 수 있어야 한다(대법원 2020. 2. 6. 선고 2019두43474 판결 등 참조).

2. 가. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 이 사건 토지 등은 그 지목이 임야로서 산지관리법 제4조 제1항 제2호에 정한 '준보전산지'에 해당하고, 피고인이 2018. 5.경 농사용 창고로 사용할 컨테이너 설치를 위해 이 사건 토지 등에서 굴삭기를 이용하여 절토 및 성토작업을 하였지만 작업 전 산지전용허가나 신고절차를 거치지 않은 사실을 알

수 있다. 한편 피고인의 변호인은, 피고인의 부친이 1968년경 이 사건 토지를 매수하여 이를 개간한 다음 피고인의 가족들과 피고인이 과수 등을 재배한 적이 있다는 등의 이유로 이 사건 토지는 '산지'가 아니라 '농지'라고 주장하였다(공판기록 제20쪽).

나. 이러한 사실관계를 앞서 본 관련 규정들과 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 토지 등은 산지관리법상 '산지'로서 피고인의 위 절토 및 성토작업은 산지의 형질을 변경하는 행위로서 적어도 신고를 해야 하는 '산지일시사용'에 해당한다.

다. 같은 취지의 원심 판단에는 상고이유 주장과 같은 산지관리법이나 농지법에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어난 잘못이 없다.

3. 그러므로 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	천대엽	_____
		조재연	_____
주심	대법관	민유숙	_____
		이동원	_____