
건설폐기물 불법투기 관련 행정사무조사 특별위원회

결 과 보 고 서



행정사무조사 특별위원회

●●●●● 목 차 ●●●●●

■ 총 평	1
I. 조사개요	12
II. 중점 조사항목	15
III. 조사결과	23
1. 사토장 및 농지법 허가 등 법령 준수 여부	23
2. 건설폐기물 투기 여부	28
3. 민원처리의 적절성 여부	35
4. 재산권 침해 여부	41

〈 총 평 〉

제8대 충주시의회는 2021년 11월 8일부터 3개월의 일정으로 동서고속도로 충주구간 건설폐기물과 관련한 ‘행정사무조사 특별위원회’를 구성하고, 공사현장에서 발생한 건설폐기물 처리과정의 적법성, 업무추진상의 문제점 등을 확인·조사하여 사실관계를 규명하고자 노력하였으며, 주요 활동 결과는 다음과 같음.

■ 사토장 및 농지법 허가 등 법령 준수 여부

- ▶ 지목에 따라 개별법을 적용하여 판단할 사항으로, 임야인 산42번지는 산지관리법 제14조제1항 및 같은법 시행규칙 제10조제1항에 따라 적법하게 산지전용허가를 득하였고,
- ▶ 임야인 산47-1번지(토지주 양○○)는 산지관리법에 따른 산지전용허가 대상임에도 동서고속도로 충주구간 공사 당시의 항공사진 확인결과 사토장으로 개발행위가 벌어진 것으로 추측됨으로 담당부서에서는 지적도상의 산지경계와 현장조사가 필요할 것임.
- ▶ 산척면 명서리 171, 172, 173, 173-1 농지는 토지주 이○○로 대우건설과 하청 업체인 대흥토건이 토지주에게 농지전용의 목적으로 농지를 일시사용하는 계약을 체결하였음. 토지주가 가지고 있는 토지승낙서의 내용은 ‘2011년부터 2014년 9월까지 대흥토건 충주 제천간 고속도로 3공구 건설현장에 대하여 토지승낙을 승낙하며

향후 토지사용에 관하여 일시전용 및 건축행위 일체 한다.’ 라고 했음. 토지주는 ‘사토장으로 빌려준 것이 아닌 농지를 일시 사용하게 해준 것이다.’ 라고 주장함.

농지전용을 위한 목적으로 인감증명서와 토지이용계약을 하여 임시사용 동의를 한 사항으로 이곳에는 밤나무가 심어져 있었고 농지 입구부터 가림막을 설치해 20m의 성토 등 개발행위가 이루어졌고 토지주는 수년간 그 상황을 알 수 없었음.

이후 2015년부터 토지주는 대우건설측에 원상복구 요구와 충주시에도 찾아와 민원을 제기 했었지만 대우건설이 5년동안 원상복구를 하지 않았음.

토지주가 수차례 걸쳐 내용증명과 대우본사를 방문 당시 대우측 담당자 김○○ 차장 등을 만나 문제를 제기하자 대우건설측에서 ‘불법 성토한 것을 치워주겠다.’ 라는 약속을 받았지만 차일피일 말뿐이고 문제가 해결되지 않고 있음.

충주시에 제기된 민원(2015년)에서도 충주시는 소유주와 대우건설이 해결해야 할 사항이라 판단, 민원 접수조차 하지 않는 등 민원사항을 소홀히 한 측면이 있으며 대우건설과 당시 하청을 맡았던 대흥토건이 토지주의 의사와는 전혀 상반되는 농지의 개발행위로 인한 불법 성토와 현장조사를 통해 확인한 사토장으로 사용된 곳으로 담당부서의 추가 조사가 이루어져야 할 것임.

- ▶ 사토장으로 사용된 173번지 등 8필지의 전과 답은 농지법 시행규칙 제32조 농지의 타용도 일시사용허가의 신청을 득하지 않고 사토장으로 사용한 것은 농지의 타용도 일시사용허가를 위반한 것으로 판단됨.
- ▶ 경작을 위한 토지를 성토할시 농지개량의 범위에 부적합한 토석 또는 재활용골재 등을 사용하여 성토하지 아니할 것을 규정하였으나 순환골재 및 건설폐기물을 사용하여(순환토사는 성토 가능) 성토한 것은 농지법 시행규칙 성토의 기준을 위반한 사항으로 보여짐.
- ▶ 산척면 명서리 379번지는 1987.2.12. 충주다목적댐 하천구역 확정된 곳으로 하천구역 토지이나 하천법 제33조(하천의 점용허가 등)에 따라 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경은 관련기관의 허가사항임에도 허가 없이 대규모의 토목공사로 불법성토가 20m 이상 이루어졌고 특히 국가하천부지를 무단점용 성토하여 과수원 조성 및 시설물 설치를 한 행위로 하천점용허가 위반사항으로 판단됨.

이곳 역시 동서고속도로 충주구간 공사 당시의 항공사진과 2019년 장마철 집중호우로 인한 일부지점의 토사가 무너지면서 발견된 곳으로 특위 현장조사를 통해 그 실태를 직접 확인했으며, 사토장으로 개발행위가 벌어진 것으로 추측됨으로 충주시 담당부서의 조사가 필요할 것임.(한국수자원공사로부터 고발된 사항)

▶ 폐기물조사 담당부서에서는

충주시 산척면 명서리 349-1번지의 3필지 일원의 폐기물조사(굴착)를 할 경우 하천법 제33조제1항, 같은법 시행령 제34조제1항 및 시행규칙 제17조제1항에 의거 한국수자원공사 충주지사에 하천점용허가 신청 및 세부자료(사업계획서, 현장사진, 복구계획서 등)를 협의하여 조사를 진행하기 바람.

* 첨부자료 : 한국수자원공사 답변자료

▶ 산척면 명서리 356-1번지(토지주 손○○)일대 농지 역시 대우건설과 사인간에 이루어진 계약을 통해 대규모의 토목공사로 인한 불법성토가 이루어진 곳으로 이곳에도 동일한 건설폐기물이 묻혀 있을 것으로 추정된바 충주시는 현장조사가 이루어져야 할 것이며 소유주인 손○○은 농지의 개발행위로 인해 재산상의 엄청난 이득을 취하였을 것으로 사료됨.

그리고 산척면 명서리 이장 직책을 맡고 있으면서 충주시와 수자원공사를 상대로는 소송을 제기하는 등 매우 악의적인 행태를 보이고 있음

▶ 경작을 위한 토지의 형질변경이라 할지라도 높이제한 없이 무분별하게 이뤄지는 절토·성토는 인접토지의 관개·배수 및 농작업에 영향을 미치므로 규제할 필요가 있으며, 옹벽 설치 또는 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우 개발행위허가를 받도록 일부 개정(2013.12.23.)한 것은 법률적 미비사항을 개선한 것으로 타당하다고 보여짐.

■ 건설폐기물 투기 여부

- ▶ 폐기물관리법 제8조는 시장·군수·구청장이나 공원·도로 등 시설의 관리자가 폐기물의 수집을 위하여 마련한 장소나 설비 외의 장소에 폐기물을 버려서는 아니 되며, 누구든지 이 법에 따라 허가 또는 승인을 받거나 신고한 폐기물처리시설이 아닌 곳에서 폐기물을 매립하거나 소각하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.
현장조사결과 산척면 명서리 산42(임야)와 349-1(전) 번지를 비롯하여 사토장으로 활용된 대부분의 필지에서 육안으로도 쉽게 폐숯크리트와 강선 등 건설폐기물을 다수 발견할 수 있었으며, 또한 제출된 서류를 보더라도 굴착 현장에서 폐숯크리트가 다수 발견됨을 알 수 있었음.
- ▶ 동서고속도로 충주구간 공사현장에서 나온 건설폐기물은 별도 분리하여 적법한 절차에 따라 재처리하여야 함에도 불구하고 많은 양의 건설폐기물이 산척면 명서리 일대 농지(명서리 171, 172, 173, 173-1번지) 곳곳에서 발견되고 있는바 건설폐기물 관리법 위반 여부를 확인 조사하여, 한국도로공사와 시공사에 원상복구 및 폐기물 조치명령을 해야 할 것임.
- ▶ 기존의 대법원 판례를 가지고 전국에서 일어나는 공사현장 마다의 여건은 무시된 채 시공사에 면죄부를 제공하는 측면이 있는 바, 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지해야 함.

- ▶ 이를 고려할 때 조사과정에서 새롭게 들어난 농지, 하천부지, 산지에 건설폐기물 불법 매립현장이 발견되었음에도 충주시는 산42번지와 동일 사례라는 이유로 자체 판단하여 추가 현장조사 조차하지 않은 등 마치 대우측의 입장을 대변하는 듯 한 행정을 보여주었음.

이에 미래의 우리 후손들에게 물려줄 충주시의 소중한 자연환경을 보전할 필요성에 대한 근본적인 원인 규명을 위하여 보다 적극적인 조사와 건설폐기물 처리의 철저한 관리가 필요할 것으로 사료됨.

- ▶ 산림복구는 산림이 산림으로서의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 원상태를 유지하거나 보다 더 좋게 개선되어야 함에도 산42번지의 사례를 보면 소나무가 식재할 수 없는 토양으로 성토가 이뤄졌다고 보여지는 바, 나무가 잘 자랄 수 있는 양질의 흙을 복토하는 등 토양 개량이 필요하다고 할 것임.

- ▶ 산지의 복구준공 검사시에 복구설계서 승인기준에 적합한지의 여부만을 따질 것이 아니라, 성토된 흙에 대한 PH농도 측정을 통해 양질의 토양으로 복구될 수 있도록 강제할 필요가 있으며, 토지소유주의 복구완료동의서 징구 등 첨부서류를 제출토록 하는 사전조치 내지 절차를 새로이 규정하는 법률 개정이 필요하다고 할 것임.

■ 민원처리의 적절성 여부

- ▶ 국가사업으로 이뤄지는 도로공사라 할지라도 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 하고 폐기물 발생 억제를 위해 노력해야 할 것인바,
- ▶ 대규모 사업장인 동서고속도로 충주구간에 대한 적극적인 현장점검이 이뤄지지 않았고 민원 발생에 따른 소극적인 점검으로 폐기물 처리에 대한 관리·감독이 부실했다고 할 것임.
- ▶ 또한 매립량과 관계없이 고의성, 이익성이 없어 무혐의 처리됐다는 대법원 판례(2012도16157)를 근거로 하여 동일성을 이유로 산42번지 이외의 민원 발생지에 대하여 성실히 조사에 임하지 않음은 폐기물 관리부서의 역할을 제대로 수행하지 못했다고 할 것임.
- ▶ 「산지관리법」 시행규칙 제10조제2항제1호 다목에서는 산지전용을 하고자 하는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류 1부를 제출하도록 규정하고 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류는 토지 소유주가 본인의 토지를 타인이 사용할 수 있도록 허락하는 내용을 쌍방의 계약에 따라 작성한 ‘토지사용승낙서’ 등으로 갈음할 수 있을 것이나 기간연장변경 신청서의 경우 쌍방의 협의에 따라 이루어진 승낙서가 아닌 위조서류가 제출되었기에 「산지관리법」 위법한 사항임.

- ▶ 산지전용허가 신청서의 구비서류에는 산지전용을 하려는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류가 첨부되어야 하나 사업부지 면적변경신고 시에 첨부되었던 서류가 기간연장(1년 후) 신고 시에도 산지 소유권자의 동의없이 그대로 복사되어 원본이 아닌 복사본이 첨부되어 변경 신고수리가 이루어진 것은 법령을 위반한 사항이며 충주시 업무처리의 잘못된 사례라고 판단됨.
- ▶ 사용·수익권의 범위 및 기간의 변경신청 시 토지 소유주의 동의 없이 위조된 서류를 제출함으로 허가를 득한 사항은 「산지관리법」 제20조제1항제1호에서는 법 제14조에 따른 산지전용허가를 받은 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우에 해당할 것이며 산림청장등은 허가를 취소하거나 목적사업의 중지 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 정하고 있기에 위법한 사항에 대한 법적 조치가 필요함.
- ▶ 기간연장 신청 시(2013년 8월 26일) 대우건설 대표이사는 박○○으로 변경되었으나 이후 2015년까지의 모든 공문이 퇴직한 대표이사 서○○으로 발송된 것은 대표권이 없는 자의 행위로 문제가 될 수 있으며, 회사의 적법한 행위라고 볼 수 없음.
- ▶ 법인의 행위는 대표권이 있는 대표이사에 의해서 회사의 행위가 이루어져야 함에도 불구하고 퇴직한 대표이사의 명의로 된 모든 행위는 대표권이 없는 대표행위에 의한 것으로 2013년 5월 이후의 행위는 적법한 대표권 행위에 문제를 지적하여 법적 조치가 필요함.

- ▶ 대우건설은 2013년 5월말 대표이사가 퇴직을 했음에도 불구하고 법인의 대표권 없는 퇴직 대표이사 명으로 수년간 (2013년~2015년) 충주시와 주고받은 공문과 특히 대우측에서 사토장 준공관련 복구설계서 관련 다수의 서류에서 나타나고 있는 것은 단순한 실수로 보기 어려우며 고의성 여부의 판단이 필요함.

특히, 충주시가 보관중이던 2013년 8월 서류 가운데 사토장 토지주의 직인이 찍히지 않은 토지사용승낙서상의 대우건설 대표이사 이름이 다르게 표기된 것은 과연 무슨 이유인지? 대우측의 고의성 여부가 드러나는 것으로 보여짐.

* 첨부자료 : 토지사용승낙서

- ▶ 대우건설이 2011.7.28. 산지전용허가 신고를 한 이후 2012.9.25. 산지전용허가 변경신고수리(면적 증, 738㎡)부터 사토장 토지주는 대우측의 행위에 이의를 제기하면서 토지주의 동의를 얻어야만 하는 모든 서류에 인감도장 등 허락해 준 적이 없음.

2013.8.29. 제출한 산지전용허가 변경신고수리(기간연장 만료일, 2013.12.31.)와 이후 복구설계서 승인 신청 등 이후에 이뤄진 모든 행정절차에 있어서 동의를 해준 적이 없는 상황으로 사토장 토지주는 당시 대우측에서 충주시에 산지전용허가와 관련된 일체의 행위가 이루어진 사실조차 인지하지 못하였고 이후 정보공개요청을 통해 서류를 확인한 후에야 모든 것이 잘못된 것임을 알게됨.

- ▶ 산지전용허가 신고시의 사토장 복구 설계예산서와 산지전용지 복구 준공검사 신청시의 복구설계서에 식재목(잣나무→소나무)과 복토 높이(1m→0.6m)가 변경된 것과 복구설계서 승인된 부분이 토지주 허락없이 식재목변경과 만료일 변경까지 해준 것은 법령위반 소지가 있으니 조사바람.
민원인 입장에서는 중요사항의 변경이라고 여겨지는바, 변경사항에 대하여 민원인에게 고지하고 확인을 거친 후 처리하는 등 배려의 행정이 아쉬움.
- ▶ 불법폐기물신고 및 민원제기를 산42번지 사토장 민원과 동일사항이라고 하며 조사에 임하지 않은 민원처리는 부적절한 행정처리로 적극 조사하기 바람
- ▶ 고충민원의 부적절한 처리는 반복 및 중복민원으로 회귀함. 법과 원칙에 맞게 민원을 처리하는 것은 당연하다고 할 것이나, 민원인의 요구를 들어주지 못하는 불가나 반려처분 등을 행함에 있어서는 눈높이에 맞춘 자세하고 친절한 설명을 통해 이해를 시키는 과정이 필요하다고 할 것임.

■ 재산권 침해 여부

- ▶ 대한민국 헌법 제23조제1항은 모든 국민의 재산권이 보장됨을 천명하고 그 내용과 한계는 법률로 정하도록 위임하고 있으며, 제3항은 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있음.

- ▶ 산42번지와 인접한 산46-14, 46-15, 46-16번지, 171, 172, 173, 173-1번지 등 7필지의 개인 소유 토지와 349-1, 342, 356-3, 933번지 등 국가 소유 토지에 대하여 경계측량 과정을 생략함으로써 타인 소유의 토지를 침범하여 사토장으로 활용한 것이 발견됨. 소유자의 허락 없이 재산권을 침해한 사항으로, 재산권 침해에 대하여는 시공사와 소유주간의 합의를 통해 정당한 보상이 이뤄져야 할 것으로 사료됨.

금번 행정사무조사는 한국도로공사에 요청한 자료의 부재 등 기초 자료의 부실과 건설폐기물량 측정의 불가, 건설폐기물 불법투기 현장 출입의 난이 등 현실적 제약으로 조사에 어려움이 있었음. 이번 조사 결과를 통해 드러난 문제점과 제안사항을 토대로 충주시는 민원에 대한 적극적인 대처와 함께 폐기물 처리에 대한 관리·감독에 철저를 기해 주시기 바라고, 행정사무조사에 대한 지적사항을 집행부 감사부서 자체조사를 실시하기 바람.

※ 참고사항 : 폐기물처리에 대한 조치 변경명령 취소소송
(2022.01.27.) 재판결과 확인후 조치바람

결 과 보 고 서

- 동서고속도로 충주구간 공사현장에서 발생한 건설폐기물 처리에 대한 민원 발생에 따라 업무 추진상의 문제점, 처리 과정의 적법성 등을 행정사무조사를 통해 확인·조사하여 사실관계를 규명하고자 함.

I 조 사 개 요

☐ **조사기간** : 2021. 11. 8. ~ 2022. 2. 15.

☐ **조사대상부서**

- 자원순환과 : 건설폐기물 관리(지도, 점검) 부서
- 허가민원과 : 개발행위허가 업무부서
- ※ 조사대상 공무원 : 팀장, 담당자

☐ **조사범위**

- 동서고속도로 충주구간 건설폐기물 처리에 관한 사항
- ※ 지방자치법 시행령 제48조 범위 내

☐ **조사방법**

- 제출서류 검토
- 한국도로공사 정보공개 청구
- 현장 방문 조사
- 전문기관 폐기물 성분, 토양시료 분석의뢰 및 결과 통보
- 관계공무원 출석 및 질의·답변
- ※ 동서고속도로 충주구간 건설폐기물 관련 조사특위(2021.4.6.~9.6.) 내용 참고

☐ 활동경과

차 수	일 시	장 소	활 동 내 용	비 고
특위 구성	2021. 11. 8. (월) 10:00	본회의장	○ 특별위원회 구성	제261회 임 시 회
제1차	2021. 11. 9. (화) 13:00	의회운영 위원회실	○ 위원장 및 부위원장 선임 ○ 행정사무조사 계획서 작성 의결	
계획서 채택	2021. 11. 10. (수) 11:00	본회의장	○ 조사계획서 채택	
제2차	2021. 12. 9. (목) 15:30	의회운영 위원회실	○ 제출서류 및 자료 검토	제262회 정 레 회
현장조사	2021. 12. 17. (금) 14:00	산척면	○ 건설폐기물 현장 확인	토사 ph 측정
제3차	2021. 12. 20. (월) 14:00	의회운영 위원회실	○ 제출서류 및 자료 검토	제262회 정 레 회 폐 회 중
제4차	2021. 12. 27. (월) 10:00	의회운영 위원회실	○ 제출서류 및 자료 검토	제262회 정 레 회 폐 회 중
제5차	2021. 12. 30. (목) 14:00	의회운영 위원회실	○ 공무원 출석 및 질의응답	제262회 정 레 회 폐 회 중

차 수	일 시	장 소	활 동 내 용	비 고
제6차	2022. 1. 7. (금) 10:00	의회운영 위원회실	○ 공무원 출석 및 질의응답	제262회 정례회 폐회중
제7차	2022. 1. 12. (수) 10:00	의회운영 위원회실	○ 공무원 출석 및 질의응답	제262회 정례회 폐회중
제8차	2022. 1. 19. (수) 10:00	의회운영 위원회실	○ 결과보고서 작성 내용 협의	제262회 정례회 폐회중
제9차	2022. 1. 25. (화) 10:00	의회운영 위원회실	○ 결과보고서 작성 내용 협의	제262회 정례회 폐회중
제10차	2022. 1. 27. (화) 13:30	의회운영 위원회실	○ 결과보고서 작성	제262회 정례회 폐회중
이	하	빈	칸	

① 사토장 및 농지법 허가 등 법령 준수 여부

○ 검토사항 : 산지전용 및 개발행위 등 허가 여부

- ① 산지전용(사토장) 법령준수 여부
- ② 농지법 법령준수 여부
- ③ 하천점용 법령준수 여부

○ 관련 법령

- 산지관리법[법률 제17321호, 2020. 5. 26., 일부개정]

제14조(산지전용허가) ① 산지전용을 하려는 자는 그 용도를 정하여 대통령령으로 정하는 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장등의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 같다. 다만, 농림축산식품부령으로 정하는 사항으로서 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 산림청장등에게 신고로 갈음할 수 있다.

- 개발행위허가운영지침[국토교통부훈령 제217호, 2013.5.16., 일부개정]

제4절 개발행위허가의 대상

1-4-1. 다음의 개발행위는 허가권자로부터 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하는 경우에도 허가를 받아야 한다.(영 제51조)

(1) 생략

(2) 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경 제외)

절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립. 이 경우 경작의 범위는 “조성이 완료된 농지에서의 농작물 재배행위, 당해 농지의 지력증진을 위한 단순한 객토나 정지작업”을 말하며 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 행위로서 인근농지의 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 아니하여야 한다.

(3) ~ (5) 생략

1-4-2. 토지형질변경 및 토석채취중 도시지역 및 계획관리지역안의 산림에서의 임도의 설치와 사방사업에 관하여는 각각 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」과 「사방사업법」에 따르고, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역안의 산림에서 토지형질변경 및 토석채취에 관하여는 「산지관리법」에 따른다.(법 제56조제3항).

.....
[일부 개정(2013.12.23.)]

② ① 에서 정한 규정을 충족하는 경우에도 옹벽 설치(영 제53조에 따라 허가를 받지 않아도 되는 옹벽설치는 제외한다) 또는 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우에는 개발행위허가를 받아야 한다.

- 농지법[법률 제18021호, 2021. 4. 13., 타법개정]

제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 일시 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간 사용한 후 농지로 복구한다는 조건으로 시장·군수 또는 자치구구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 국가나 지방자치단체의 경우에는 시장·군수 또는 자치구구청장과 협의하여야 한다.

1. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상시설이 아닌 간이 농수축산업용 시설(제2조제1호 나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다)과 농수산물의 간이 처리 시설을 설치하는 경우
2. 주(主)목적사업(해당 농지에서 허용되는 사업만 해당한다)을 위하여 현장 사무소나 부대시설, 그 밖에 이에 준하는 시설을 설치하거나 물건을 적치(積置)하거나 매설(埋設)하는 경우
3. 대통령령으로 정하는 토석과 광물을 채굴하는 경우
4. 「전기사업법」 제2조제1호의 전기사업을 영위하기 위한 목적으로 설치하는 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목에 따른 태양에너지 발전설비(이하 “태양에너지 발전설비”라 한다)로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 경우
 - 가. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조에 따른 공유수면매립을 통하여 조성한 토지 중 토양 염도가 일정 수준 이상인 지역 등 농림축산식품부령으로 정하는 지역에 설치하는 시설일 것
 - 나. 설치 규모, 염도 측정방법 등 농림축산식품부장관이 별도로 정한 요건에 적합하게 설치하는 시설일 것

② 시장·군수 또는 자치구구청장은 주무부장관이나 지방자치단체의 장이 다른 법률에 따른 사업 또는 사업계획 등의 인가·허가 또는 승인 등과 관련하여 농지의 타용도 일시사용 협의를 요청하면, 그 인가·허가 또는 승인 등을 할 때에 해당 사업을 시행하려는 자에게 일정 기간 그 농지를 사용한 후 농지로 복구한다는 조건을 붙일 것을 전제로 협의할 수 있다.

③ 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 허가를 하거나 제2항에 따른 협의를 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업을 시행하려는 자에게 농지로의 복구계획을 제출하게 하고 복구비용을 예치하게 할 수 있다. 이 경우 예치된 복구비용은 사업시행자가 사업이 종료된 후 농지로의 복구계획을 이행하지 않는 경우 복구대행비로 사용할 수 있다.

④ 시장·군수·자치구구청장은 제1항 및 제2항에 따라 최초 농지의 타용도 일시사용 후 목적사업을 완료하지 못하여 그 기간을 연장하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 복구비용을 재산정하여 제3항에 따라 예치한 복구비용이 재산정한 복구비용보다 적은 경우에는 그 차액을 추가로 예치하게 하여야 한다.

⑤ 제3항 및 제4항에 따른 복구비용의 산출 기준, 납부 시기, 납부 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 농지법 시행령[대통령령 제32352호, 2022. 1. 21., 타법개정]

제3조의 2(농지개량의 범위)법 제2조제7호 본문에서 “대통령령으로 정하는 농지개량”이란 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 인근 농지의 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 않는 것을 말한다. <개정 2013. 3. 23., 2019. 6. 25.>

2. 해당 농지의 토양개량이나 관개·배수·농업기계이용의 개선을 위하여 농지에서 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 객토·성토·절토하거나 암석을 채굴하는 행위

- 농지법 시행규칙[농림축산식품부령 제516호, 2022. 1. 20., 타법개정]

제4조의 2(농지개량의 범위) 영 제3조의2제2호에 따른 객토, 성토 및 절토의 기준은 별표1과 같다.

[별표 1] 객토·성토·절토의 기준(제4조의2 관련)

3. 성토

나. 농작물의 경작 등에 부적합한 토석 또는 재활용골재 등을 사용하여 성토하지 아니할 것 (「건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 **순환골재 중 순환토사는 사용할 수 있으며**, 순환토사를 사용하여 성토하려는 경우에는 지표면으로부터 1미터 이내에는 사용하지 아니할 것)

제32조(농지의 타용도일시사용허가의 신청) ① 영 제37조제1항에 따른 농지의 타용도일시사용허가신청서는 별지 제25호서식에 의한다.

② 제1항의 농지의 타용도일시사용허가신청서에 첨부하여야 할 서류는 다음 각 호와 같다.

1. 타용도로 사용하려는 기간 등이 표시된 사업계획서
2. 타용도로 사용하려는 농지의 소유권을 입증하는 서류(토지 등기사항증명서로 확인할 수 없는 경우만 해당한다) 또는 사용권을 가지고 있음을 입증하는 서류(사용승낙서로 한정한다)
3. 해당 농지의 타용도사용이 농지개량시설 또는 도로의 폐지 및 변경이나 토사의 유출, 폐수의 배출, 악취의 발생 등을 수반하여 인근 농지의 농업경영과 농어촌생활환경의 유지에 피해가 예상되는 경우에는 대체시설의 설치 등 피해방지계획서
4. 영 제40조제1항에 따른 복구계획 및 복구비용명세서(변경허가신청의 경우에는 이미 제출한 복구계획과 복구비용명세서의 변경이 필요한 경우만 해당한다)
5. 변경내용을 증명할 수 있는 서류를 포함한 변경사유서(변경허가신청의 경우만 해당한다)

③ 제2항에 따른 신청서 제출 시 시장·군수 또는 자치구구청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 해당 농지의 토지 등기사항증명서(신청인이 다른 용도로 사용하려는 농지의 소유자인 경우만 해당한다)를 확인하여야 한다.

- 하천법[법률 제18352호, 2021. 7. 27., 일부개정]

제33조(하천의 점용허가 등) ① 하천구역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 하천관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 토지의 점용
2. 하천시설의 점용
3. 공작물의 신축·개축·변경
4. 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경
5. 토석·모래·자갈의 채취
6. 그 밖에 하천의 보전·관리에 장애가 될 수 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

② 제1항에 따른 허가(이하 “하천점용허가”라 한다)에는 하천의 오염으로 인한 공해, 그 밖의 보건위생상 위해를 방지함에 필요한 부관을 붙일 수 있다.

③ 하천관리청이 하천점용허가를 하고자 할 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 제13조에 따른 하천의 구조·시설 기준에의 적합 여부
2. 하천기본계획에의 적합 여부
3. 공작물의 설치로 인근 지대에 침수가 발생하지 아니하도록 하는 배수시설의 설치 여부
4. 하천수 사용 및 공작물 설치 등으로 하천시설에 미치는 영향

② 건설폐기물 투기 여부

○ 검토사항

① 건설폐기물의 사토장 내 무단투기 여부

- 현장조사 : 폐숯크리트 및 강선 등 발견
- 시료분석 : 땅속 폐기물 의심 토양 분석

② PH농도가 높은 성토된 토양의 적절성 여부

○ 관련 법령

- 폐기물관리법[법률 제17851호, 2021. 1. 5., 일부개정]

제8조(폐기물의 투기 금지 등) ①누구든지 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이나 공원·도로 등 시설의 관리자가 폐기물의 수집을 위하여 마련한 장소나 설비 외의 장소에 폐기물을 버리거나, 특별자치시, 특별자치도, 시·군·구의 조례로 정하는 방법 또는 공원·도로 등 시설의 관리자가 지정한 방법을 따르지 아니하고 생활폐기물을 버려서는 아니 된다.

②누구든지 이 법에 따라 허가 또는 승인을 받거나 신고한 폐기물처리시설이 아닌 곳에서 폐기물을 매립하거나 소각하여서는 아니 된다. 다만, 제14조제1항 단서에 따른 지역에서 해당 특별자치시, 특별자치도, 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 소각하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 토지나 건물의 소유자·점유자 또는 관리자가 제7조제2항에 따라 청결을 유지하지 아니하면 해당 지방자치단체의 조례에 따라 필요한 조치를 명할 수 있다.

- 산지관리법[법률 제18263호, 2021. 6. 15., 일부개정]

제39조(산지전용지 등의 복구) ① 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 한 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 산지를 복구하여야 한다.

1. 제14조제1항에 따른 산지전용허가를 받았거나 제15조제1항에 따른 산지전용신고를 한 자가 산지의 형질을 변경한 경우

④ 산지전용, 산지일시사용 또는 토석채취를 한 산지를 복구할 때에는 토석(「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이 포함되지 아니한 토석을 말한다. 다만, 「폐기물관리법」에서 정하는 유해성기준과 「토양환경보전법」에서 정하는 임야지역 오염기준에 적합하고 「폐기물관리법」에 따른 재활용 용도 및 방법에 따라 채석지역 내 하부복구지·저지대 등의 채움재로 재활용이 가능한 경우에는 같은 법에 따라 재활용할 수 있다)으로 성토한 후 표면을 수목의 생육에 적합하도록 흙으로 덮어야 한다.

⑤ 제1항에 따른 산지복구의 범위와 제3항에 따른 복구의무면제의 신청절차 등에 관한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제40조(복구설계서의 승인 등) ① 제39조제1항 또는 제2항에 따라 산지를 복구하여야 하는 자(이하 “복구의무자”라 한다)는 대통령령으로 정하는 기간 이내에 산림청장등에게 산지복구기간 등이 포함된 산지복구설계서(이하 “복구설계서”라 한다)를 제출하여 승인을 받아야 한다. 승인받은 복구설계서를 변경하려는 경우에도 같다.

④ 복구설계서의 작성기준, 승인신청 절차, 승인기준 등에 관한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제42조(복구준공검사) ① 산림청장등은 복구의무자가 복구를 완료하거나 제41조에 따른 대행 또는 대집행에 의하여 복구가 완료되면 복구준공검사를 하여야 한다.

제42조(복구설계서의 작성기준 등)

② 법 제40조제1항에 따라 복구설계서의 승인을 받으려는 자는 영 제48조 각 호에 따른 기간 이내에 별지 제40호서식의 복구설계서 승인신청서에 복구설계서를 첨부하여 관할청에 제출하여야 한다. 다만, 복구설계서를 대신하여 다음 각 호의 구분에 따른 서류를 제출할 수 있다.(이하 생략)

③관할청은 제2항에 따라 복구설계서 승인신청서를 제출받은 때에는 해당 복구설계서가 별표 6에 따른 복구설계서 승인기준에 적합한 경우에 한하여 이를 승인하여야 한다.

제43조(복구준공검사)

①법 제42조제1항에 따라 복구준공검사를 받으려는 자는 별지 제42호서식의 복구준공검사신청서를 관할청에 제출하여야 한다.

②제1항에 따른 복구준공검사신청을 받은 경우에는 법 제40조제1항 또는 제2항에 따라 승인한 복구설계서에 따라 적합하게 복구되었는지 여부를 검사하고, 그 결과를 신청인에게 서면으로 알려야 한다.

③관할청은 제2항에 따라 복구설계서 승인신청서를 제출받은 때에는 해당 복구설계서가 별표 6에 따른 복구설계서 승인기준에 적합한 경우에 한하여 이를 승인하여야 한다.

[별표 6] 복구설계서 승인기준(제42조 제3항 관련)

1. 공통사항

아. 복구를 위한 식재하는 나무의 종류는 복구대상지의 임상과 토질에 적합하게 선정되어야 한다.

자. 산지전용, 산지일시사용 또는 토석채취를 한 산지를 복구하는 경우에는 주변의 자연배수 수준의 기준면까지 토석으로 성토한 후 수목의 생육에 적합하도록 60센티미터 이상 흙으로 덮어야 한다.

③ 민원처리의 적절성 여부

○ 검토사항

- ① 폐기물 처리에 대한 관리 · 감독 부실 여부
- ② 산지전용 허가를 위한 구비서류 적법성 여부
- ③ 퇴직 대표이사명의 공문 발송 적법성 여부
- ④ 민원에 대한 초기 대응 부적절 여부

○ 관련 법령

- 폐기물관리법[법률 제17851호, 2021. 1. 5., 일부개정]

4조(국가와 지방자치단체의 책무) ①특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하여야 하며, 폐기물의 처리방법의 개선 및 관계인의 자질 향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소 의식 함양과 폐기물 발생 억제에 위하여 노력하여야 한다.

- 산지관리법[법률 제18263호, 2021. 6. 15., 일부개정]

14조(산지전용허가) ①산지전용을 하려는 자는 그 용도를 정하여 대통령령으로 정하는 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장등의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 같다. 다만, 농림축산식품부령으로 정하는 사항으로서 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 산림청장등에게 신고로 갈음할 수 있다.

20조(산지전용허가의 취소 등) ①산림청장등은 제14조에 따른 산지전용허가 또는 제15조의2제1항에 따른 산지일시사용허가를 받거나 제15조에 따른 산지전용신고 또는 제15조의2제4항에 따른 산지일시사용신고를 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 허가를 취소하거나 목적사업의 중지, 시설물의 철거, 산지로의 복구, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하거나 목적사업의 중지 등을 명하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받거나 신고를 한 경우

- 산지관리법 시행규칙[농림축산식품부령 제509호, 2021. 12. 16., 일부개정]

10조(산지전용허가의 신청 등) ② 영 제15조제1항 각 호 외의 부분에서 “농림축산식품부령으로 정하는 서류”란 다음 각 호의 구분에 따른 서류를 말한다.

1. 산지전용허가를 신청하는 경우: 다음 각 목의 서류

다. 산지전용을 하고자 하는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류 1부 (토지 등기사항증명서로 확인할 수 없는 경우에 한정하고, 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류에는 사용·수익권의 범위 및 기간이 명시되어야 한다)

- 민원 처리에 관한 법률[법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제4조(민원 처리 담당자의 의무) 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다.

제32조(민원 1회방문 처리제의 시행) ① 행정기관의 장은 복합민원을 처리할 때에 그 행정기관의 내부에서 할 수 있는 자료의 확인, 관계 기관·부서와의 협조 등에 따른 모든 절차를 담당 직원이 직접 진행하도록 하는 민원 1회방문 처리제를 확립함으로써 불필요한 사유로 민원인이 행정기관을 다시 방문하지 아니하도록 하여야 한다.

4] 재산권 침해 여부

○ 검토사항 : 경계측량 없이 이뤄진 매립으로 타인의 재산권 침해

○ 관계법령

- 대한민국헌법[헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]

제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

① 사토장 및 농지법 허가 등 법령 준수 여부

○ 사토장 사용내역

- 산척면 명서리 산42(임야)
- 산척면 명서리 171(답), 172(전), 173(전), 173-1(전)
- 산척면 명서리 163(답)
- 산척면 명서리 349(전), 356-1(전), 359(전)

○ 산지전용(사토장) 법령준수 여부

임야인 산42번지는 산지관리법에 따른 산지전용허가 대상으로, 산지관리법 제14조제1항 및 같은법 시행규칙 제10조제1항에 따라 적법하게 산지전용허가를 득함.

임야인 산47-1번지(토지주 양○○)는 산지관리법에 따른 산지전용 허가 대상임에도 동서고속도로 충주구간 공사 당시의 항공사진 확인결과 사토장으로 개발행위가 벌어진 것으로 추측됨

○ 농지법 법령준수 여부

산척면 명서리 171, 172, 173, 173-1 농지는 토지주 이○○로 대우건설과 하청 업체인 대흥토건이 토지주에게 농지전용의 목적으로 농지를 일시사용하는 계약을 체결하였으나 토지주의 의사와는 상반되는 농지의 개발행위로 인한 불법성토 사실이 있어 추가조사 필요성 있음

사토장으로 사용된 173번지 등 8필지의 전과 답은 농지법 시행규칙 제32조 농지의 타용도 일시사용허가의 신청을 득하지 않고 사토장으로 사용한 것으로 농지의 타 용도 일시사용허가를 위반한 사항임.

경작을 위한 토지를 성토할시 농지개량의 범위에 부적합한 순환골재 및 건설폐기물(순환토사는 성토 가능)을 사용하여 성토한 것은 농지법 시행규칙을 위반한 사항임.

○ 하천점용 법령준수 여부

산척면 명서리 379번지는 1987.2.12. 충주다목적댐 하천구역 확정된 곳으로 하천구역 토지이나 하천법 제33조(하천의 점용허가 등)에 따라 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경은 관련기관의 허가사항임에도 허가 없이 대규모의 토목공사로 불법성토가 20m 이상 이루어졌고 특히 국가하천부지를 무단점용 성토하여 과수원 조성 및 시설물 설치를 한 행위로 하천점용허가 위반사항으로 현장조사를 통한 담당부서의 조사가 필요함.

산척면 명서리 356-1번지(토지주 손○○)일대 농지 역시 대우건설과 사인간에 이루어진 계약을 통해 대규모의 토목공사로 인한 불법성토가 이루어진 곳으로 이곳에도 동일한 건설폐기물이 묻혀 있을 것으로 추정되나 충주시는 현장조사가 필요함

○ 위원회 의견

임야인 산42번지는 산지관리법 제14조제1항 및 같은법 시행규칙 제10조 제1항에 따라 적법하게 산지전용허가를 득하였으나

임야인 산47-1번지(토지주 양○○)는 산지관리법에 따른 산지전용허가 대상임에도 동서고속도로 충주구간 공사 당시의 항공사진 확인결과 사토장으로 개발행위가 벌어진 것으로 추측됨으로 담당부서에서는 지적도상의 산지경계와 현장조사가 필요할 것임.

산척면 명서리 171, 172, 173, 173-1 농지는 토지주 이○○로 대우건설과 하청 업체인 대홍토건이 토지주에게 농지전용의 목적으로 농지를 일시 사용하는 계약을 체결하였음. 토지주가 가지고 있는 토지승낙서의 내용은 ‘2011년부터 2014년 9월까지 대홍토건 충주 제천간 고속도로 3공구 건설현장에 대하여 토지승낙을 승낙하며,

향후 토지사용에 관하여 일시전용 및 건축행위 일체 한다.’ 라고 했음. 토지주는 ‘사토장으로 빌려준 것이 아닌 농지를 일시 사용하게 해준 것이다.’ 라고 주장함.

농지전용을 위한 목적으로 인감증명서와 토지이용계약을 하여 임시사용 동의를 한 사항으로 이곳에는 밤나무가 심어져 있었고 농지 입구부터 가림막을 설치해 20m의 성토 등 개발행위가 이루어졌고 토지주는 수년간 그 상황을 알 수 없었음.

이후 2015년부터 토지주는 대우건설측에 원상복구 요구와 충주시에도 찾아와 민원을 제기 했었지만 대우건설이 5년동안 원상복구를 하지 않았음.

토지주가 수차례 걸쳐 내용증명과 대우본사를 방문 당시 대우측 담당자 김○○ 차장 등을 만나 문제를 제기하자 대우건설측에서 ‘불법 성토한 것을 치워주겠다.’ 라는 약속을 받았지만 차일피일 말뿐이고 문제가 해결되지 않고 있음.

충주시에 제기된 민원(2015년)에서도 충주시는 소유주와 대우건설이 해결해야 할 사항이라 판단, 민원 접수조차 하지 않는 등 민원사항을 소홀히 한 측면이 있으며 대우건설과 당시 하청을 맡았던 대홍토건이 토지주의 의사와는 전혀 상반되는 농지의 개발행위로 인한 불법성토와 현장조사를 통해 확인한 사토장으로 사용된 곳으로 담당부서의 추가 조사가 이루어져야 할 것임.

사토장으로 사용된 173번지 등 8필지의 전과 답은 농지법 시행규칙 제32조 농지의 타용도 일시사용허가의 신청을 득하지 않고 사토장으로 사용한 것으로 농지의 타용도 일시사용허가를 위반한 것으로 판단됨.

경작을 위한 토지를 성토할시 농지개량의 범위에 부적합한 토석 또는 재활용골재 등을 사용하여 성토하지 아니할 것을 규정하였으나 순환골재 및 건설폐기물(순환토사는 성토 가능)을 사용하여 성토한 것은 농지법 시행규칙 성토의 기준을 위반한 사항으로 보여짐.

산척면 명서리 379번지는 1987.2.12. 충주다목적댐 하천구역 확정된 곳으로 하천구역 토지이나 하천법 제33조(하천의 점용허가 등)에 따라 토지의 굴착·성토·절토, 그 밖의 토지의 형질변경은 관련기관의 허가사항임에도 허가 없이 대규모의 토목공사로 불법성토가 20m 이상 이루어졌고 특히 국가하천부지를 무단점용성토하여 과수원 조성 및 시설물 설치를 한 행위로 하천점용허가 위반사항으로 판단됨.

이곳 역시 동서고속도로 충주구간 공사 당시의 항공사진과 2019년 장마철 집중호우로 인한 일부지점의 토사가 무너지면서 발견된 곳으로 특위 현장조사를 통해 그 실태를 직접 확인했으며, 사토장으로 개발행위가 벌어진 것으로 추측됨으로 충주시 담당부서의 조사가 필요할 것임.

(한국수자원공사로부터 고발된 사항)

폐기물조사 담당부서에서는

충주시 산척면 명서리 349-1번지의 3필지 일원의 폐기물조사

(굴착)를 할 경우 하천법 제33조제1항, 같은법 시행령 제34조제1항

및 시행규칙 제17조제1항에 의거 한국수자원공사 충주지사에 하천
점용허가 신청 및 세부자료(사업계획서, 현장사진, 복구계획서 등)
를 협의하여 조사를 진행하기 바랍.

* 첨부자료 : 한국수자원공사 답변자료

산척면 명서리 356-1번지(토지주 손○○)일대 농지 역시 대우건설과
사인간에 이루어진 계약을 통해 대규모의 토목공사로 인한 불법성토
가 이루어진 곳으로 이곳에도 동일한 건설폐기물이 묻혀 있을 것으로
추정된바 충주시는 현장조사가 이루어져야 할 것이며 소유주인 손○
○은 농지의 개발행위로 인해 재산상의 엄청난 이득을 취하였을 것으로
사료됨.

그리고 산척면 명서리 이장 직책을 맡고 있으면서 충주시와 수자원공사
를 상대로는 소송을 제기하는 등 매우 악의적인 행태를 보이고 있음

경작을 위한 토지의 형질변경이라 할지라도 높이제한 없이 무분
별하게 이뤄지는 절토·성토는 인접토지의 관개·배수 및 농작업에 영
향을 미치므로 규제할 필요가 있으며, 옹벽 설치(영 제53조에 따라 허가
를 받지 않아도 되는 옹벽 설치는 제외한다) 또는 2미터 이상의 절토·
성토가 수반되는 경우 개발행위허가를 받도록 일부개정(2013.12.23.)한 것
은 법률적 미비사항을 개선한 것으로 타당하다고 보여짐.

② 건설폐기물 투기 여부

○ 현장 조사 결과

- 사토장으로 활용된 대부분의 필지에서 육안으로도 쉽게 숯크리트와 강선 등 건설폐기물을 다수 발견할 수 있었음.
- 관련 사진(특위위원 현장확인-산척면 명서리 산42번지 임야 일대)



- 관련 사진 (특위위원 현장확인-산척면 명서리 379번지 일대)

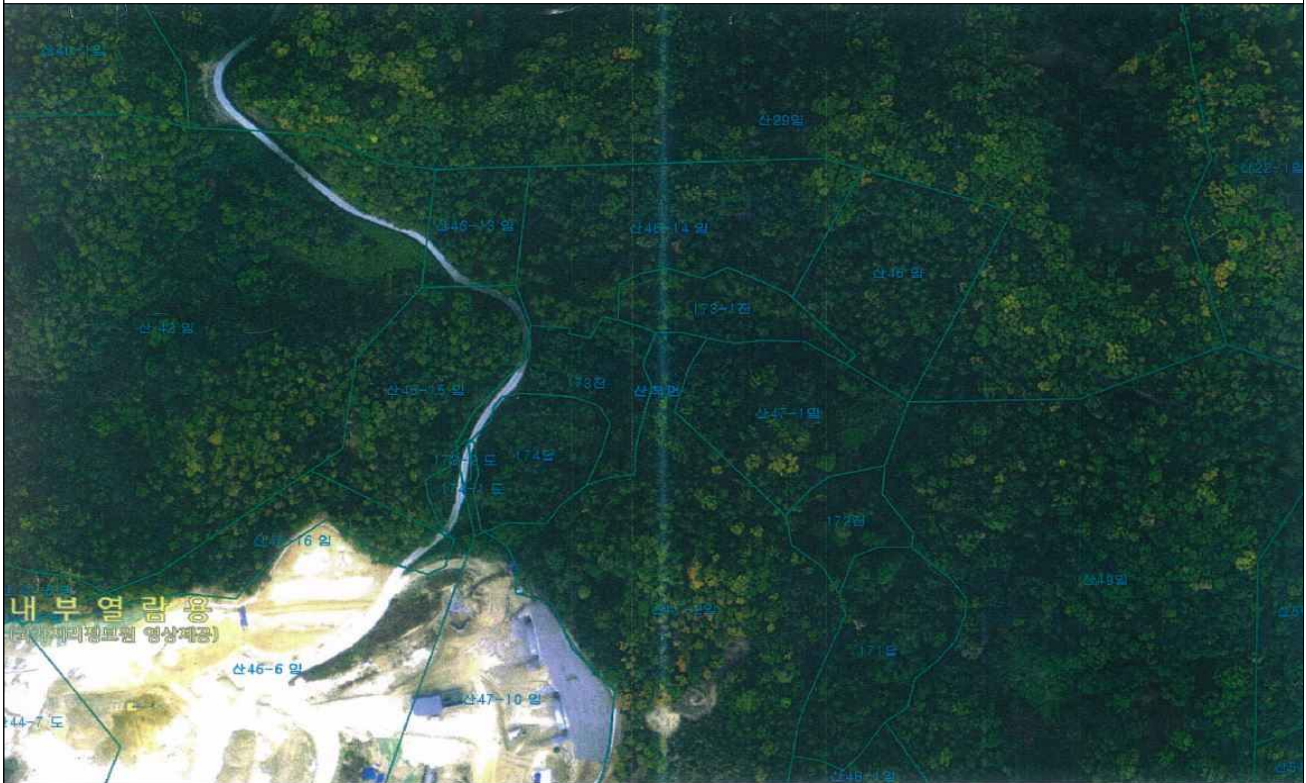


- 관련 사진 (산척면 명서리 379번지 일대 드론사진)



- 관련 사진 (산척면 명서리 171, 172, 173, 173-1 농지일대 항공사진)

2010년



2012년



○ 시료채취 및 분석의뢰 결과(지정폐기물 여부)

- 349-1번지(환경부 소유)의 폐기물로 의심되는 땅속 갈색 띠로 길게 형성된 토양에 대하여 시료를 채취하고 충청북도보건환경연구원(21.7.15.)에 지정폐기물 여부를 분석 의뢰함.
- 폐기물공정시험기준에 따른 시험성적서에 따르면 비소가 0.015mg/L로 기준치 1.5 이하로 검출되었고, 카드뮴 등 10개 항목은 불검출되어 지정폐기물에 해당되지 아니함.

※ 자원순환과-25068(2016.9.9.)로 폐기물 성분 분석의뢰한 산42번지의 충청북도보건환경연구원(폐기물분석과-1057(2016.9.22.)) 폐기물 검사결과 또한 비소 등 8개 성분 모두 검출되지 아니하였음을 통보

○ 토양의 PH농도

- 제출서류 상 PH 분석결과(산42번지)

- ① 한국화학융합시험연구원 결과(2015.7.15. / 민원인 의뢰) : PH 8.8
- ② 허가민원과-31468(2015.9.4.) 서류 : 대우건설(주) 의뢰 PH 6.9~7.0
- ③ 농업기술센터 기술보급과 결과(2015.9.17. / 자원순환과 의뢰)
: 2소단 PH 8.86 / 3소단 PH 8.91
- ④ 충청북도보건환경연구원 결과(2016.9.23. 자원순환과 의뢰) : PH 8.34
- ⑤ (사)한국조경사회 감정서(2016.11.4. 청주지방법원 접수)
: 상단 PH 8.6~10.03 / 중단 PH 8.07~9.34 / 하단 PH 9.09~9.24(6곳 중 1곳은 7.34)

- 농업기술센터 농업소득과

/ 동서고속도로 충주구간 건설폐기물 관련 토양 PH 측정결과

- ① 권○○(산척면 명서리 46-14, 46-16) / PH 9.44
- ② 박○○, 손○○(산척면 명서리 349-1) / 무너진곳 / PH 9.32
- ③ 농로(산척면 명서리 173-1) / 나무죽은곳 / PH 11.80

○ 위원회 의견

폐기물관리법 제8조는 시장·군수·구청장이나 공원·도로 등 시설의 관리자가 폐기물의 수집을 위하여 마련한 장소나 설비 외의 장소에 폐기물을 버려서는 아니 되며, 누구든지 이 법에 따라 허가 또는 승인을 받거나 신고한 폐기물처리시설이 아닌 곳에서 폐기물을 매립하거나 소각하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.

산지전용허가 및 사인 간의 계약을 통해 사토장으로 조성된 곳에 암버덕과 토사 등을 매립하는 것은 당연하다고 할 것이나, 건설폐기물을 매립하는 것을 법을 위반하는 사항이라 할 것임.

현장조사결과 산척면 명서리 산42(임야)와 349-1(전) 번지를 비롯하여 사토장으로 활용된 대부분의 필지에서 육안으로도 쉽게 폐쇄크리트와 강선 등 건설폐기물을 다수 발견할 수 있었으며, 또한 제출된 서류를 보더라도 굴착 현장에서 폐쇄크리트가 다수 발견됨을 알 수 있었음.

동서고속도로 충주구간 공사현장에서 나온 건설폐기물은 별도 분리하여 적법한 절차에 따라 재처리하여야 함에도 불구하고 많은 양의 건설폐기물이 산척면 명서리 일대 농지(명서리 171, 172, 173, 173-1번지) 곳곳에서 발견되고 있는바 건설폐기물 관리법 위반 여부를 확인 조사하여, 한국도로공사와 시공사에 원상복구 및 폐기물 조치명령을 해야 할 것임.

기존의 대법원 판례를 가지고 전국에서 일어나는 공사현장 마다의 여건은 무시된 채 시공사에 면죄부를 제공하는 측면이 있는 바, 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지해야 함.

이를 고려할 때 조사과정에서 새롭게 들어난 농지, 하천부지, 산지에 건설폐기물 불법 매립현장이 발견되었음에도 충주시는 산42번지와 동일 사례라는 이유로 자체 판단하여 추가 현장조사 조차하지 않은 등 마치 대우측의 입장을 대변하는 듯 한 행정을 보여주었음.

이에 미래의 우리 후손들에게 물려줄 충주시의 소중한 자연환경을 보전할 필요성에 대한 근본적인 원인 규명을 위하여 보다 적극적인 조사와 건설폐기물 처리의 철저한 관리가 필요할 것으로 사료됨.

서류검토 및 직접 시료를 채취하고 분석을 의뢰한 결과치를 보면 복구 토양의 PH농도가 대체로 높게 나타나 식물이 자랄 수 없는 토양임을 알 수 있음.

산42번지 내 고사목이 다수 발생한 원인은 전문가에 따라 의견이 분분하나, 높은 알카리성의 PH농도를 함유한 토양이 큰 영향을 끼친 것으로 보여짐.

산림복구는 산림이 산림으로서의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 원상태를 유지하거나 보다 더 좋게 개선되어야 함에도 산42번지의 사례를 보면 소나무가 식재할 수 없는 토양으로 성토가 이뤄졌다고 보여지는 바, 나무가 잘 자랄 수 있는 적정높이로 양질의 흙을 복토하는 등 토양 개량이 필요하다고 할 것임.

산지의 복구준공 검사시에 복구설계서 승인기준에 적합한지의 여부만을 따질 것이 아니라, 성토된 흙에 대한 PH농도 측정을 통해 양질의 토양으로 복구될 수 있도록 강제할 필요가 있으며, 토지소유주의 복구완료동의서 징구 등 첨부서류를 제출토록 하는 사전조치 내지 절차를 새로이 규정하는 법률 개정이 필요하다고 할 것임.

③ 민원처리의 적절성 여부

○ 폐기물 처리에 대한 관리·감독 부실 여부

폐기물관리법 제4조는 시장·군수·구청장은 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하여야 하며, 폐기물의 처리방법의 개선 및 관계인의 자질 향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소 의식 함양과 폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있음.

국가사업으로 이뤄지는 도로공사라 할지라도 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 하고 폐기물 발생 억제를 위해 노력해야 할 것인바, 대규모 사업장인 동서고속도로 충주구간에 대한 적극적인 현장점검이 이뤄지지 않았고 민원 발생에 따른 소극적인 점검만이 이뤄진 것으로 보아 폐기물 처리에 대한 관리·감독이 부실했다고 할 것임.

또한 매립량과 관계없이 고의성, 이익성이 없어 무혐의 처리됐다는 대법원 판례(2012도16157)를 근거로 하여 동일성을 이유로 산42번지 이외의 민원 발생지에 대하여 성실히 조사에 임하지 않음은 폐기물 관리부서의 역할을 제대로 수행하지 못했다고 할 것임.

○ 산지전용 허가를 위한 구비서류 적법성 여부

「산지관리법」 시행규칙 제10조제2항제1호 다목에서는 산지전용을 하고자 하는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류 1부를 제출하도록 규정하고 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류는 토지 소유주가 본인의 토지를 타인이 사용할 수 있도록 허락하는 내용을 쌍방의 계약에 따라 작성한 ‘토지사용승낙서’ 등으로 갈음할 수 있을 것이나 기간연장변경 신청서의 경우 쌍방의 협의에 따라 이루어진 승낙서가 아닌 위조서류가 제출되었기에 「산지관리법」 위법한 사항임.

산지전용허가 신청서의 구비서류에는 산지전용을 하려는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류가 첨부되어야 하나 사업부지 면적변경신고 시에 첨부되었던 서류가 기간연장(1년 후) 신고 시에도 산지 소유권자의 동의없이 그대로 복사되어 원본이 아닌 복사본이 첨부되어 변경 신고수리가 이루어진 것은 법령을 위반한 사항임.

사용·수익권의 범위 및 기간의 변경신청 시 토지 소유주의 동의 없이 위조된 서류를 제출함으로 허가를 득한 사항은 「산지관리법」 제20조제1항제1호에서는 법 제14조에 따른 산지전용허가를 받은 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우에 해당할 것이며 산림청장등은 허가를 취소하거나 목적사업의 중지 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 정하고 있기에 위법한 사항에 대한 법적 조치가 필요함.

○ 퇴직 대표이사명의 공문 발송 적법성 여부

기간연장 신청 시(2013년 8월 26일) 대우건설 대표이사는 박○○으로 변경되었으나 이후 2015년까지의 모든 허가신청서 및 공문이 퇴직한 대표이사 서○○으로 발송된 것은 대표권이 없는 자의 행위로 문제가 될 수 있으며, 회사의 적법한 행위라고 볼 수 없음.

법인의 행위는 대표권이 있는 대표이사에 의해서 회사의 행위가 이뤄져야 하는데 퇴직한 대표이사의 명의로 된 모든 행위는 대표권이 없는 대표행위에 의한 것으로 2013년 5월 이후의 행위는 적법한 대표권 행위에 문제가 있는 것으로 보여짐.

○ 민원에 대한 초기 대응 부적절 여부

산지전용허가 신고시의 사토장 복구 설계예산서와 산지전용지 복구 준공검사 신청시의 복구설계서에 식재목(잣나무→소나무)과 복토 높이(1m→0.6m)가 변경된 것과 복구설계서 승인된 부분이 토지주 허락없이 식재목변경과 만료일 변경까지 해준 것은 법령위반 소지가 있으니 조사바람. 민원인 입장에서는 중요사항의 변경이라고 여겨지는 바, 변경사항에 대하여 민원인에게 고지하고 확인을 거친 후 처리하는 등 배려의 행정이 아쉬움.

불법폐기물신고 및 민원제기를 산42번지 사토장 민원과 동일사항이다 라고 하며 조사에 임하지 않은 민원처리는 부적절한 행정처리로 적극 조사하기 바람

수년에 걸쳐 수십 번의 민원이 지속적으로 제기됨에 따라 행정력의 낭비를 초래하고 민원인의 고충 또한 커진 사례로, 민원에 대한 초기 대응이 부적절했던 것으로 보여짐.

○ 위원회 의견

대규모 사업장인 동서고속도로 충주구간에 대한 적극적인 현장점검이 이뤄지지 않았고 민원 발생에 따른 소극적인 점검으로 폐기물 처리에 대한 관리·감독이 부실했다고 할 것임.

또한 매립량과 관계없이 고의성, 이익성이 없어 무혐의 처리됐다는 대법원 판례(2012도16157)를 근거로 하여 동일성을 이유로 산42번지 이외의 민원 발생지에 대하여 성실히 조사에 임하지 않음은 폐기물 관리부서의 역할을 제대로 수행하지 못했다고 할 것임.

「산지관리법」 시행규칙 제10조제2항제1호 다목에서는 산지전용을 하고자 하는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류 1부

를 제출하도록 규정하고 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류는 토지 소유주가 본인의 토지를 타인이 사용할 수 있도록 허락하는 내용을 쌍방의 계약에 따라 작성한 ‘토지사용승낙서’ 등으로 갈음할 수 있을 것이나 기간연장변경 신청서의 경우 쌍방의 협의에 따라 이루어진 승낙서가 아닌 위조서류가 제출되었기에 「산지관리법」 위법한 사항임.

산지전용허가 신청서의 구비서류에는 산지전용을 하려는 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류가 첨부되어야 하나 사업부지 면적변경신고 시에 첨부되었던 서류가 기간연장(1년 후) 신고 시에도 산지 소유권자의 동의없이 그대로 복사되어 원본이 아닌 복사본이 첨부되어 변경 신고수리가 이루어진 것은 법령을 위반한 사항이며 충주시 업무처리의 잘못된 사례라고 판단됨.

사용·수익권의 범위 및 기간의 변경신청 시 토지 소유주의 동의 없이 위조된 서류를 제출함으로 허가를 득한 사항은 「산지관리법」 제20조제1항제1호에서는 법 제14조에 따른 산지전용허가를 받은 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우에 해당할 것이며 산림청장등은 허가를 취소하거나 목적사업의 중지 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 정하고 있기에 위법한 사항에 대한 법적 조치가 필요함.

기간연장 신청 시(2013년 8월 26일) 대우건설 대표이사는 박○○으로 변경되었으나 이후 2015년까지의 모든 공문이 퇴직한 대표이사 서○○으로 발송된 것은 대표권이 없는 자의 행위로 문제가 될 수 있으며, 회사의 적법한 행위라고 볼 수 없음.

법인의 행위는 대표권이 있는 대표이사에 의해서 회사의 행위가 이루어져야 함에도 불구하고 퇴직한 대표이사의 명의로 된 모든 행위는 대

표권이 없는 대표행위에 의한 것으로 2013년 5월 이후의 행위는 적법한 대표권 행위에 문제를 지적하여 법적 조치가 필요함.

대우건설은 2013년 5월말 대표이사가 퇴직을 했음에도 불구하고 법인의 대표권 없는 퇴직 대표이사 명으로 수년간(2013년~2015년) 충주시와 주고받은 공문과 특히 대우측에서 사토장 준공관련 복구설계서 관련 다수의 서류에서 나타나고 있는 것은 단순한 실수로 보기 어려우며 고의성 여부의 판단이 필요함.

특히, 충주시가 보관중이던 2013년 8월 서류 가운데 사토장 토지주의 직인이 찍히지 않은 토지사용승낙서상의 대우건설 대표이사 이름이 다르게 표기된 것은 과연 무슨 이유인지? 대우측의 고의성 여부가 드러나는 것으로 보여짐.

* 첨부자료 : 토지사용승낙서

대우건설이 2011.7.28. 산지전용허가 신고를 한 이후 2012.9.25. 산지전용허가 변경신고수리(면적 증, 738㎡)부터 사토장 토지주는 대우측의 행위에 이의를 제기하면서 토지주의 동의를 얻어야만 하는 모든 서류에 인감도장 등 허락해 준 적이 없음.

2013.8.29. 제출한 산지전용허가 변경신고수리(기간연장 만료일, 2013.12.31.)와 이후 복구설계서 승인 신청 등 이후에 이뤄진 모든 행정절차에 있어서 동의를 해준 적이 없는 상황으로 사토장 토지주는 당시 대우측에서 충주시에 산지전용허가와 관련된 일체의 행위가 이루어진 사실조차 인지하지 못하였고 이후 정보공개요청을 통해 서류를 확인한 후에야 모든 것이 잘못된 것임을 알게됨.

산지전용허가 신고시의 사토장 복구 설계예산서와 산지전용지 복구 준공검사 신청시의 복구설계서에 식재목(잣나무→소나무)과 복토 높이(1m→0.6m)가 변경된 것과 복구설계서에 변경승인된 부분이 토지주 허락없이 식재목 변경과 만료일 변경까지 해준 것은 법령위반 소지가 있으니 조사바라고

민원인 입장에서는 중요사항의 변경이라고 여겨지는바, 변경사항에 대하여 민원인에게 고지하고 확인을 거친 후 처리하는 등 배려의 행정이 아쉬움.

불법폐기물신고 및 민원제기를 산42번지 사토장 민원과 동일사항이다 라고 하며 조사에 임하지 않은 민원처리는 부적절한 행정처리로 적극 조사하기 바람

고충민원의 부적절한 처리는 반복 및 중복민원으로 회귀함. 법과 원칙에 맞게 민원을 처리하는 것은 당연하다고 할 것이나, 민원인의 요구를 들어주지 못하는 불가나 반려처분 등을 행함에 있어서는 눈높이에 맞춘 자세하고 친절한 설명을 통해 이해를 시키는 과정이 필요하다고 할 것임.

민원처리법 제32조는 복합민원의 경우에도 민원 1회방문 처리제의 시행을 규정하고 있는 바, 단순민원이 반복 및 중복민원으로 악화되지 않도록 민원인의 입장에서 생각하고 배려를 통한 민원 해결의 자세가 요구된다고 할 것임.

4] 재산권 침해 여부

○ 허가나 동의 없이 사토장으로 활용된 토지내역

- 명서리 산 46-14(임야), 46-15(임야), 46-16(임야)번지
- 명서리 171(답), 172(전), 173(전), 173-1(전)번지
- 명서리 349-1(전), 342(유지), 356-3(유지), 933(하천)번지

○ 조사결과

- 산42번지와 인접한 산46-14, 46-15, 46-16번지는 경계측량 없이 사토장으로 이용되어 사인의 재산권을 침해함.
- 171, 172, 173, 173-1번지는 일시사용허가 했는데 사토장으로 농지경작을 못하게해 재산권이 침해받음.
- 349-1, 342, 356-3, 933번지는 국가 소유(환경부, 국토부)의 토지로 경계측량 없이 사토장으로 이용되어 재산권이 침해받음.

○ 위원회 의견

대한민국 헌법 제23조 제1항은 모든 국민의 재산권이 보장됨을 천명하고 그 내용과 한계는 법률로 정하도록 위임하고 있으며, 제3항은 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있음.

산42번지와 인접한 산46-14, 46-15, 46-16번지, 171, 172, 173, 173-1번지 등 7필지의 개인 소유 토지와 349-1, 342, 356-3, 933번지 등 국가 소유 토지에 대하여 경계측량 과정을 생략함으로써 타인 소유의 토지를 침범하여 사토장으로 활용한 것이 발견됨. 소유자의 허락 없이 재산권을 침해한 사항으로, 재산권 침해에 대하여는 시공사와 소유주간의 합의를 통해 정당한 보상이 이뤄져야 할 것으로 사료됨.