

시민고충처리위원회 고충민원 처리사례 [시정권고]

□ 민원 제목 : 불법 형질변경 토지 조치

□ 신청 취지

- 신청인 소유토지 등 0필지(이하 '이 민원 토지' 라 한다)를 토지성토자가 소유자들의 동의도 받지 않고 불법으로 토지를 성토하였는데, 수차에 걸쳐 민원을 제기하였으나 조치를 해주지 않으므로 불법행위에 대하여 조치 요구

□ 피신청인의 주장

- 이 민원 토지는 영농행위 목적으로 사용하고자 성토한 것으로 반입된 토사로 인한 높이의 변화는 미미한 것으로 사료되고, 우량농지 조성을 위한 성토로 불법행위는 아닌 것으로 판단됨

□ 사실관계

- 2021년 가을까지 논으로 사용하던 이 민원 토지를 토지성토자가 성토를 하면서, 신청인 동의도 없이 성토를 하여 더 이상 논으로 사용할 수 없게 되어. 개발행위허가 대상이라고 피신청인에게 조치하여 줄 것을 신청하였으나 피신청인은 경작을 위한 성토는 개발행위허가 대상이 아니라고 하고, 토지를 임대해 준 ○○○공사도 경작을 위한 성토이므로 개발행위허가 대상이 아니라고 함,
- 신청인은 높이 50cm이상, 면적 660㎡이상은 개발행위허가 대상이고 또한 배수로 매설로 집중호우 시 토사유출 피해가 우려되므로 원상복구를 요구하여 시민고충처리위원회가 현장조사를 실시하여 사실관계를 확인하였음.
- 시민고충처리위원회는 현자조사 후 피신청인에게 불법형질변경 대상인지 여부를 검토하여 제출할 것을 요청하였고, 피신청인은 이 민원 토지에 대한 성토 높이 표고조사 결과 토지 중 일부가 2m 이상 성토되었으나, 수로에 대한 수리검토 결과는 관경 D600mm이상 관을 설치한 경우 적합하다고 회신함
- 시민고충처리위원회는 2m 이상 성토할 경우 경작을 위한 경우라도 개발행위허가 대상인지 여부에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'

이라 한다)를 소관하고 있는 국토계획부 도시정책과에 문의한 결과 개발행위허가 대상이라고 하였고, 00시 고문변호사로부터도 허가대상이라고 회신 받음.

□ 관계 법령 등

○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(국토계획법)

제56조(개발행위의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위

2. 토지의 형질 변경(경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경은 제외 한다)

3. ~ 5. [생략]

○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(국토계획법 시행령)

제51조(개발행위허가의 대상) ② 법 제56조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 토지의 형질변경”이란 다음 각호의 어느 하나에 해당하지 않는 형질변경을 말한다.

1. 인접토지의 관개·배수 및 농작업에 영향을 미치는 경우

2. 수질오염 또는 토질오염의 우려가 있는 토사 등을 사용하여 성토하는 경우.

다만, 「농지법 시행령」 제3조의2제2호에 따른 성토는 제외한다.

3. 지목의 변경을 수반하는 경우[전·답 사이의 변경은 제외한다]

4. 옹벽 설치 또는 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우.

제53조(허가를 받지 아니하여도 되는 경미한 행위) 법 제56조제4항제3호에서

“대통령령으로 정하는 경미한 행위”란

1. ~2. [생략]

3. 토지의 형질변경

가. 높이 50센티미터 이내 또는 깊이 50센티미터 이내의 절토·성토·정지 등

나. 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등[형질변경이 이루어지는 총면적]

□ 판단

이 민원 토지는 높이 50cm, 면적 660㎡ 이상 불법으로 성토를 하여 개발행위허가 대상이므로 피신청인이 필요한 조치를 해 달라는 신청인의 주장에 대하여 살펴보면,

- 이 민원 토지는 지목상 임야이나 성토 이전에 “논”으로 사용하였고, 국토계획법 제56조 제1항 제2호에 따르면, 경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경은 허가대상에서 제외하도록 되어 있어, 논으로 사용하던 토지를 높이

50cm 이상, 면적 660㎡ 이상 성토를 하였다고 하더라도 높이 2m이내이면 개발행위허가 대상이 아니라고 하겠음

- 신청인은 토지성토자가 배수로 매설로 인하여 집중호우 시 토사유출 피해가 우려된다고 주장하나 피신청인이 제출한 자료에 따르면, 관개 및 배수에 대하여는 수로를 복개하여 관을 매설하였고 시민고충처리위원회의 현장확인 시에도 배수관을 매설한 사실을 확인하였고, 피신청인도 관경D600mm이상 관을 설치한 경우 적합하다는 답변을 하였으므로 위반행위로 볼 수 없음
- 경작을 위한 성토는 개발행위허가 대상이 아니라 하겠으나, 국토계획법 제56조는 경작을 위한 경우로서 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경의 경우에만 개발행위허가 대상에서 제외하고 있고, 같은 법 시행령 제51조 제2항 제4호에 따르면, 2미터 이상의 절토·성토가 수반되는 경우에는 “대통령령으로 정하는 토지의 형질변경”에 해당(국토교통부 및 시 고문변호사의 의견도 같음) 되고, 피신청인도 자료답변에서 진위면 동천리 290번지 일원에 대한 표고조사 결과 토지 중 일부가 성토높이(2m)를 초과한 사실이 확인되어 이에 대한 원상복구를 요청하였다고 한바 성토높이를 초과한 부분이 있다면 개발행위허가 대상이라고 판단됨,
- 토지성토자가 신청인 토지 등에 동의를 받지 아니하고 성토를 하였다고 하는 주장에 대해서는 사인간의 관계에 해당되므로, 판단하지 아니하기로 함.

이상의 내용을 종합적으로 고려할 때, 경작을 위한 토지형질변경이라도 2m 이상의 성토·절토가 수반되는 경우에는 국토계획법 제56조 제1항 제2호 단서조항 및 같은 법 시행령 제51조 제2항 제4호를 위반한 행위이므로, 개발행위허가의 대상이라고 할 수 있으므로 성토높이를 초과한 부분에 대하여 피신청인이 행위자로 하여금 원상복구 등 필요한 조치를 하도록 명령하는 것이 바람직하다고 판단됨.

□ 결론

그러므로 이 민원 토지에 대하여 토지성토자가 불법형질 변경을 하였다는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있으므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제1항 및 「00시 시민고충처리위원회 구성 및 운영조례」 제13조에 따라 피신청인에게 시정을 권고하기로 하여 주문과 같이 의결함.

- 피신청인 시정권고 수용 [토지성토자에게 원상복구 시정명령]
- 신청인 시민고충처리위원회 감사편지 제출