

# 고산리 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 관련 조사청구 사항 조사결과

2020. 2.

# 고산리 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 관련 조사청구 사항 조사결과

## I | 조사 개요

### 1. 조사배경

#### 가. 언론보도

- 2019. ○. ○○. 언론보도, “문제없다 해명에도 당산봉 논란 일파만파”<sup>1)</sup>

#### 《보도 내용》

- 환경면 고산리 당산봉 일대 급경사지 정비사업을 진행하는 과정에서 소규모 환경영향평가 회피, 토지 감정평가 부풀리기, 불법 건축물 미철거, 토사의 매각대금 착복 등의 의혹이 있음

#### 나. 조사청구

- 2019. ○. ○. 접수(감사위원회 ㉠㉡과)

- 청구인: ㉢㉣봉 공사반대 대책위원회

- 청구요지

##### ① 공무원의 비리의혹

- 사업요청 민원도 없고 또한 사업추진 설명회도 없는 공사민원
  - 붕괴위험 D등급 지역 부당 지정 의혹 제기, 사업추진 관련 일부 토지주(무허가 건축주)와 마을이장, 시청(시행청)만 아는 공사
- 절대보전지역 40% 포함되었는데도 소규모 환경영향평가 피하기

1) ◆◆◆◆, ◎◎◎◎, ◆◆◆◆, ○○○○○, ㉠㉡㉢㉣ 등 방송사 및 지역 언론사(2019. 7. 12. ~ )

위한 쪼개기 공사

② 예산집행의 적정성

- 토지감정가 부풀리기(절벽 땅 공시지가의 30배) 및 특정인에 대한 특혜 의혹(2필지가 80%)

③ 공무원의 직무해태 여부

- 무허가(불법) 건축물 철거 없이 공사
- 엄청난 흠과 토사의 무분별한 관리
- 동시 다발적으로 난개발 시작, 자연파괴 그런데도 도, 시, 면, 이장 모두가 묵인 하에 공사 진행

## 2. 중점 조사사항

① 사업추진 배경 및 절차에 관한 사항

② 사업부지 보상·협약에 관한 사항

③ 무허가 건축물 행정 조치 및 사토재(토사) 처리에 관한 사항 등

## II | 조사결과

### □ 조사결과 요약

문제제기 사항	조사결과
1. 사업추진의 배경 및 절차에 관한 사항	
<p>① 사업요청 민원도 없고 또한 사업 추진 설명회도 없는 공사</p> <p>- 붕괴위험 D등급 지역 지정 의혹 제기, 사업추진 관련 일부 토지주(무허가 건축주)와 마을이장, 시청(시행청)만 아는 공사</p>	<p>가. 사업추진 배경 및 경위</p> <p>○ 제주특별자치도에서는 2012. 2. 「자연재해대책법」 제16조에 따른 풍수해저감종합계획 수립을 위하여 전문 엔지니어링사에 용역을 발주하였으며 재해위험도 평가 결과 등을 반영하여 2014. 2. 풍수해저감종합계획을 수립하고 같은 해 4. 11. 소방방재청장의 승인을 받음</p> <p>- 고산3지구의 경우 2013. 2. 27. ‘붕괴위험지역’으로 지정·관리가 필요하다는 내용으로 지역 주민들을 대상으로 설명회를 개최함</p> <p>○ 제주시에서는 2014. 9. 5. 급경사지 붕괴위험지구 지정에 따른 행정예고를 하여 주민의견 수렴 등의 절차를 거친 후 같은 해 10. 1. 「급경사지 재해예방에 관한 법률」 제6조에 따라 고산지구를 붕괴위험지역으로 지정 고시하였음</p> <p>○ 위 관서에서는 2017. 1. 3. 국민안전처로부터 「급경사지 재해예방에 관한 법률」 제12조에 따라 ‘2018년 ~ 2022년 급경사지 붕괴위험지역 정비 중기계획’ 확정·통보를 받고 나서 같은 법 제13조에 의거 제주특별자치도의 협의(사전 설계검토 등)를 거쳐 실시설계를 완료하여 고산3지구 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 실시계획을 고시하였음</p> <p>○ 그리고 나서 2019. 3. 4. 실시설계도서 열람 및 실시계획 등 고시한 내용에 따라 정비 사업을 착수하였음</p> <p>나. 행정절차 이행에 관한 사항(주민의견 수렴 관련)</p>

문제제기 사항	조사결과
	<p>○ 위 관서에서는 「자연재해대책법」에 따라 2013. 2. 27. 풍수해저감종합계획을 수립하는 과정에서 지역주민 설명회를 개최하였고 「급경사지 재해예방에 관한 법률」에 따라 2014. 9. 5. 급경사지 붕괴위험지구 지정에 따른 행정예고를 통하여 주민의견 수렴 등의 절차를 이행하였으며,</p> <p>○ 급경사지 재해예방에 관한 법령에 붕괴위험지역 정비 사업을 실시하면서 주민의견 수렴 절차를 따로 거치도록 명시된 규정은 없으므로 사업 추진 설명회를 하지 않고 공사를 진행하였다고 하여 <b>절차적으로 위법·부당하다고 할 수는 없다고 판단됨</b></p>
<p>② 소규모 환경영향평가 등 행정절차 이행 회피 의혹</p>	<p><b>가. 소규모 환경영향평가 이행 관련</b></p> <p>○ 이 건 공사는 실시계획에 따른 정비사업 총 면적이 5,549㎡에 해당하므로 「환경영향평가법」 제43조 및 같은 법 시행령 제59조 [별표 4]에 의한 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당된다고 볼 수 없음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토법 제6조 제1호에 따른 도시지역(녹지지역)의 경우 사업계획 면적이 <b>10,000㎡이상인 경우 해당</b></li> <li>- 실시설계 상 사업면적: 4,002㎡(비탈면 보호 및 보강공사 등 사면정비) + 1,547㎡(낙석방지망) = <b>5,549㎡</b></li> <li>- 고산3 급경사지 붕괴위험지구 지정면적(부지면적)은 제주도 한경면 고산리 3616-16번지 일원 14,500㎡에 해당되나, 「환경영향평가법」상의 환경영향평가 대상 여부를 판단하는 기준 면적은 정비사업 계획 면적을 의미한다고 보아야 하며, 이 건 정비사업은 현장여건과 사업의 경제성 등을 고려하여 정비사업 대상 면적과 공법 등이 정해졌고, 「급경사지법」에 따라 수립된 중기계획에 반영된 총 사업면적이 10,000㎡미만(5,549㎡)이며, 이 외에 사업대상 면적을 추가하거나 확대한다는 내용의 계획은 달리 확인되지 아니함</li> </ul>

문제제기 사항	조사결과
	<p><b>나. 그 외 행정절차 이행 여부</b></p> <p>○ 위 관서에서는 정비사업 부지가 절대보전지역에 해당하여 2018. 11. 20. 행위허가 협의를 받았고, 이외 농지 및 산지 전용 협의 등 절차를 모두 이행한 것으로 확인되며, 달리 <b>위법·부당하게 행정절차를 이행하지 않은 사례는 확인되지 아니함</b></p>
<p><b>2. 사업부지 보상·협의 등에 관한 사항</b></p>	
<p>① 편입토지 감정가 부풀리기 의혹 - 절개지로 공시지가의 30배</p>	<p>○ 제주시(☆☆☆☆과)에서는 이러한 의혹 사항을 해소키 위해 2019. 7. 22. 국토교통부에 감정평가 타당성 조사를 요청하였음</p> <p>○ 국토교통부에서는 한국감정원을 통한 현지실사 및 심의위원회 검토과정을 거친 결과 감정평가서 내용이 부적정하게 적용된 부분들이 있어 감정평가사(4개사) 모두 <b>‘징계위원회 심의 필요’</b>한 것으로 “감정평가 타당성조사 결과”를 제주시(안전총괄과)에 회신함</p> <p>○ 제주시(☆☆☆☆과)에서는 2019. 11. 27. 국토교통부의 감정평가 타당성조사 결과 감정평가를 다시 받는 것이 필요하다고 보고 한국감정평가사협회로부터 감정평가업체를 추천받아 감정평가를 새로이 의뢰하고 그 결과에 따라 <b>손해배상 및 구상권 청구를 한다는 방침임</b></p>
<p>② 특정인에 대한 특혜 의혹 - 특정인 소유 2필지가 사업필지의 80%</p>	<p>○ 고산3 급경사지 붕괴위험지역 지정면적은 14,500㎡로서 현재 매입된 필지는 5필지로 면적은 5,282㎡로 조사됨</p> <p>○ 매입필지는 모두 고산3 급경사지 붕괴위험지역으로 지정·고시된 구역이며 이 건 매입 부지가 직접적인 정비사업 대상 구역에 해당하는 필지로서 토지보상법령에 따라 협의 절차를 거쳐 이 건 사업 부지를 취득한 점에 비추어 특정인에게 특혜를 주기 위하여 매입이 이루어졌다고 보기 어려움</p>

문제제기 사항	조사결과
<b>3. 무허가 건축물 행정조치 및 사토재(토사) 처리에 관한 사항</b>	
<p>① 낙석 위험 방지를 위한 공사라면 서 불법건축물 철거 없이 공사</p>	<p>○ 제주시 ◆◆면에서는 2012. 12. 4. 위 사업대상 부지에 위치하고 있는 건축물에 대하여 이행강제금을 처음 부과한 이후 2019. 9. 30. 건축주가 불법건축물을 자진 철거하기 전까지 이행강제금을 추가로 부과하지 않은 채 두는 등 업무를 소홀히 함</p> <p>○ 제주시 ◆◆면에 대하여 무허가 건축물 장기간 방치와 관련하여 행정상 “주의요구”와 관련공무원 “주의” 조치 요구</p>
<p>② 공사과정에서 발생하는 엄청난 흙과 토사의 무분별한 관리</p>	<p>○ 제주시(☆☆☆☆과)에서는 토석정보공유시스템에 본 현장에서 발생할 것으로 계획된 사토량을 입력해 놓고, 실제로 발생한 토사량 총 12,899m³에 대하여는 위 시스템의 거래기능을 활용하지 않고 위 관서에서 추진 중인 다른 공공사업장 등 4곳과 이 건 정비사업 공사 관련 민원 해결 등의 목적으로 공급하였음</p> <p>○ 특히 위 사업장에서 발생한 토석량 4,036m³에 대하여는 공급 대상자 선정방법, 공급 단가 등 위탁계약에 필요한 내용을 구체적으로 정하지 아니한 채 ◆◆리장에게 처리 위탁을 맡겨 임의로 처리하도록 내버려 두었음</p> <p>○ 제주시(☆☆☆☆과)에 대하여 관련법령에 따라 토석을 관리토록 하는 등 무분별하게 처리되는 일이 없도록 “주의요구”</p>
<b>4. 공사장 진입도로 및 주변 토지 무단 형질변경 등에 관한 사항</b>	
<p>□ 추가사항(무단 형질변경 등)</p> <p>○ 위치: 고산리 ◇◇◇◇-◇, ◇◇◇◇</p> <p>○ 무단 형질변경(농지전용 등) 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 절·성토 등 정지작업</li> <li>- 전석 및 석축 쌓기(h=3.5~6.0m)</li> <li>- 공사장 진입도로 개설(재생골재)</li> </ul>	<p>가. 공사장 진입도로 농지 일시사용허가 관련</p> <p>○ 위 관서(☆☆☆☆과)에서는 “고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업”을 추진하면서 「농지법」에 따른 ‘농지타 용도 일시사용 허가(협의)’를 받지 않은 채 농지(고산리 ◇◇◇◇번지 등 2필지)에 재생골재를 포장하여 공사용 진입도로로 사용하였음</p>

문제제기 사항	조사결과
포장) L=96m(B=5.0m)	<p>○ 제주시(안전총괄과)에 대하여 「농지법」에 따라 ‘농지 타 용도 일시사용 허가(협의)’를 받지 않은 채 사업을 추진하는 일이 없도록 “주의요구”하고 관련 공무원에 대하여 “주의” 조치 요구</p> <p><b>나. 공사장 진입도로 주변 토지 형질변경 관련</b></p> <p>○ 위 공사장 진입도로로 사용된 고산리 ◇◇◇◇번지 등 2필지 토지는 2019. 4. 중순경부터 토지주(행위자: ○○○)가 무단 형질변경(토지 절·성토와 전석쌓기 3.5~6.0m 등)을 하였는데, 위 관서 ⊙⊙⊙⊙과에서는 2019. 7. 3. 고산리 주민 제보로 언론취재가 시작되자 무단 개발행위(토지 형질변경)에 대한 사항을 인지하게 되어 원상복구 명령 조치를 취하였고, 2019. 10. 25.(금) 원상복구가 완료된 것을 확인함</p>



---

# 처 분 요 구 서

---

【일련번호:    】

# 감 사 위 원 회

## 주의요구 · 통보

제 목 고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 관련 사업부지 보상을 위한  
감정평가 내용 및 무허가 건축물 행정조치, 토석 관리 등 부적정

관계기관(부서) 제주시(☆☆☆☆과, ○○면)

내 용

### 1. 사업부지 보상을 위한 감정평가 내용 부적정

제주시(☆☆☆☆과)에서는 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업<sup>2)</sup>’을 추진하면서 편입 토지에 대하여 2018. 4. 26.과 같은 해 5. 28. 2회에 걸쳐 4개 감정평가법인에 감정평가를 의뢰하였고 감정평가사로부터 평가 금액을 [표 1]과 [표 2]와 같이 제출받았다.

[표 1] 대상(편입) 토지 및 감정 평가액 명세(1차: 가격시점 2018. 5. 11.)

소재지	지번	지목	면적 (㎡)	감정평가사별 평가금액(원/㎡당)		채정액 (원/㎡당)	공시지가* (원/㎡당)
				●●감정 평가법인	○○감정 평가법인		
제주시 한경면 고산리	◆◆◆◆	전	541	○○○	○○○	○○○	25,900
	◆◆◆◆-◆	대	57	◇◇◇	◇◇◇	◇◇◇	534,000
	◆◆◆◆-◆	전	417	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	82,200
	◆◆◆◆-◆◆	임야	2,154	★★★	★★★	★★★	3,400

2) 위치: 한경면 고산리 ◇◇◇◇-◇◇번지 일원, 사업비: 2,300백만 원(공사비 및 토지보상 등 전체)  
사업량: 사면정비 4,002㎡(낙석방지망 1,547㎡ 등), 사업기간: 2017. 1. ~ 2019. 12.

소재지	지번	지목	면적 (㎡)	감정평가사별 평가금액(원/㎡당)		채정액 (원/㎡당)	공시지가* (원/㎡당)
				●●감정 평가법인	○○감정 평가법인		
	◆◆◆◆◆	임야	414	○○○	○○○	○○○	105,300
	산◆-◆	임야	574	●●●	●●●	●●●	4,000

※ 출처: 제주시 ☆☆☆☆과 제출자료 참조 재구성 \* 2018개별 공시지가(국토교통부 타당성조사 자료 참조)

[표 2] 대상(편입) 토지 및 감정 평가액 명세(2차: 가격시점 2018. 6. 15.)

소재지	지번	지목	면적 (㎡)	감정평가사별 평가금액(원/㎡당)		채정액 (원/㎡당)	공시지가* (원/㎡당)
				☞☞☞감정평가 사사무소	◆◆감정 평가법인		
한경면 고산리	◆◆◆◆◆	임야	1,917	◆◆◆	◆◆◆	◆◆◆	3,400

※ 출처: 제주시 ☆☆☆☆과 제출자료 참조 재구성 \* 2018개별 공시지가(국토교통부 타당성조사 자료 참조)

그리고 위 관서에서는 감정평가 결과에 따라 [표 3]과 같이 보상비를 책정·지급하였다.

[표 3] 고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 편입 토지 보상비 책정·지급 명세

일련 번호	소재지			지목	면적(㎡)		채정액		소유자	비고
	리별	당초 지번	분할(편 입)지번		지적	편입	단가(원)	금액 (천원)		
계	한경면					5,756		△△△		
1	고산리	◆◆◆◆	◆◆◆◆◆	전	2,631	541	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲
2		◆◆◆◆◆	◆◆◆◆◆	대	57	57	▽▽▽	▽▽▽	▽▽▽	▽
3		◆◆◆◆◆	◆◆◆◆◆	전	417	417	▼▼▼	▼▼▼	▼▼▼	▼
4		◆◆◆◆◆	◆◆◆◆◆	임야	4,071	2,154	○○○	○○○	○○○	○
5		◆◆◆◆◆	◆◆◆◆◆	임야	1,335	96	◇◇◇	◇◇◇	◇◇◇	◇
6		산◆-◆	산◆-◆	임야	4,065	574	☆☆☆	☆☆☆	☆☆☆	☆
7		◆◆◆◆◆	◆◆◆◆◆	임야	1,917	1,917	★★★	★★★	★★★	★

※ 출처: 제주시 ☆☆☆☆과 제출자료 참조 재구성 ☞ 보상비 지급: ○○○천원(○필지·○○○㎡)

그러나 위 관서에서는 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’ 대상(편입) 토지에 대한 보상비를 지급한 이후 토지 보상금액에 대하여 공시지가의 30배가 넘는 등 토지감정가격이 부풀려졌다는 의혹이 제기되자 2019. 7. 22. 국토교통부(부동산평가과)에 감정평가에 대한 타당성조사를 요청하였다.

국토교통부에서는 한국감정원을 통한 현지실사 및 심의위원회 검토과정을 거쳐 2019. 11. 13. [별표 1] “감정평가 타당성 조사 결과 명세”와 같이 감정평가서 내용이 부적정하게 적용된 부분들이 있어 감정평가사(4개사) 모두 ‘징계위원회 심의 필요’<sup>3)</sup>한 것으로 “감정평가 타당성조사 결과”를 제주시(☆☆☆☆과)에 회신하였다.

그 결과 위 정비사업 편입 토지에 대한 보상비 책정이 적정하지 못하였다는 논란이 발생하였다.

## 2. 무허가 건축물 행정조치 등 부적정

### 가. 업무개요

제주시 ○○면에서는 「제주특별자치도 사무위임 조례」 제3조에 따라 관할 지역 내 건축신고 및 건축법 위반 건축물에 대한 이행강제금 부과 등의 업무를 담당하고 있으며 2012. 6. 26. 건축신고를 하지 않은 위법건축물([표 4])에 대하여 [별표 2] “위법건축물 행정조치 명세”와 같이 행정처분 사전통지를 하고 나서 시정명령과 이행강제금 부과 등 처분을 하였다.

#### [표 4] 위법건축물 현황

3) 국토교통부에서 제정한 「감정평가 타당성조사 업무 세칙」에 따르면 감정평가 타당성 검토결과는 1.적정 의견 2. 다소미흡 의견 3.미흡 의견 4.징계위원회 심의 필요 의견 등 4가지 종합의견으로 표시하도록 되어 있으며, ‘징계위원회 심의 필요 의견’은 감정평가서의 형식, 과정, 내용 등이 관련 법령과 전문가적 판단에 전반적으로 부합되지 않은 경우에 해당됨

건축위치	행위자	위반건축물 현황				비고
		구조	용도	면적	규모	
고산리 ○○○○-○○	고산리 ○○○○-○ ◇◇◇	경량철골구조	제2종근린생활시설 (사무실)	72㎡	1동, 지상1층	이행강제금 ◆◆◆◆◆원

※ 출처: 제주시 ★★★ 제출자료 참조 재구성

## 나. 관계법령(판단기준)

「건축법」 제14조에 의하면 소규모 건축물을 건축하려는 자는 제주특별자치도지사 또는 시장에게 신고를 하도록 되어 있고, 이를 위반한 건축물에 대하여는 「건축법」 제79조에 의거 건축물의 철거 조치를 명할 수 있도록 되어 있다.

그리고 자진철거를 하지 않는 경우에는 「건축법」 제80조의 규정에 따라 이행강제금<sup>4)</sup>을 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 자치단체의 조례로 정하는 횟수<sup>5)</sup>만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 부과·징수하도록 되어있다.

따라서 이행강제금은 위법건축물의 자진철거 등 원상회복을 궁극적인 목적으로 하고 있어, 그 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 위법건축물이 존재하는 한 계속하여 부과할 수밖에 없으므로 관련 법률에 맞게 이행강제금을 부과해야 했다.<sup>6)</sup>

또한 같은 법 제80조 제8항에 따르면 허가권자는 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부기한까지 내지 아니하면 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 체납처분 절차를 진행하여 이를 징수하도록 되어 있다.

4) 영리를 목적으로 신고 없이 신축한 경우에는 이행강제금 부과 금액의 100분의 100의 범위에서 가중할 수 있음

5) 「제주특별자치도 건축조례」 제33조 제3항에 의거 「건축법」 제80조에서 “조례로 정하는 횟수”는 1년에 1회

6) 법제처(헌재결정례정보) 건축법 제80조 제1항 등 위헌소원(전원재판부 2009헌바140, 2011.10.25.) 참조

- 만약 통산 부과횟수나 통산 부과상한액의 제한을 두면 위반자에게 위법건축물의 현상을 고착할 수 있는 길을 열어 주게 됨으로써 이행강제금의 본래의 취지를 달성할 수 없게 됨

**다. 조사결과 확인된 문제점**

위 관서에서는 2011년에 건축<sup>7)</sup>된 상기 [표 5] 위법건축물에 대하여 2012. 12. 04. 이행강제금(1회) ◇◇,◇◇◇,◇◇◇원을 부과한 후 2019. 8. 29.(2019. 8. 30.체납분 수납 완료)일 까지 이중 ◇,◇◇◇,◇◇◇원만 납부되고 나머지 ◇,◇◇◇,◇◇◇원은 납부되지 않았는데도 이를 징수하기 위한 적정한 조치를 소홀히 하였을 뿐만 아니라, 이행강제금도 추가적으로(연1회) 부과하지 않았다.

그 결과 2011년에 신축된 위법건축물이 급경사지 붕괴위험지역과 인접해 있어 2019. 9. 30. 건축주가 불법건축물을 자진 철거하기 전까지 장기간 사고 위험에 노출된 채 민원이 발생하는 결과를 초래하였다.

**3. 토석 관리 부적정**

**가. 업무개요**

제주시(☆☆☆☆과)에서는 2017. 2. 20.부터 같은 해 12. 18.까지 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’ 실시설계 용역을 추진하였고 용역결과 [표 5]와 같이 사토처리 물량을 산정하였다.

[표 5] 고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 실시설계 상 사토처리 명세

공 종		규격(장비조합 및 운반거리)	수량(m <sup>3</sup> )	사토처리 비용(원)	
				단가	금액
계			14,603		○○,○○○,○○○
사토처리	토사	B/H(0.7m <sup>3</sup> )+D/T(24톤), L=2.0km	13,988	●,●●●	○○,○○○,○○○
	암	B/H(0.7m <sup>3</sup> )+D/T(24톤), L=2.0km	615	●,●●●	○,○○○,○○○

※ 출처: 제주시 ☆☆☆☆과 제출자료 참조 재구성

그리고 위 관서에서는 정비사업 현장에서 발생하는 사토재 처리를 위하여 제

7) ○○면-○○○○○(2012.7.25.)호에 의한 위법건축물에 대한 자진철거 시정명령(김○○) 참조

주특별자치도 소속 전부서를 대상으로 수요조사<sup>8)</sup>를 실시하였고 사토재가 필요한 부서에서는 2019. 3. 22.까지 신청토록 하면서 기한 내 신청하지 않을 경우 인근지역 주민들에게 공급할 계획으로 추진하였다.

### 나. 관계법령(판단기준)

「건설기술진흥법 시행령」 제77조 및 「토석정보공유시스템 이용요령」에 따르면 발주청은 토석정보공유시스템을 이용하여 시스템에 토석정보 입력 및 갱신현황 등을 확인하도록 되어 있고, 대국민을 대상으로 토석정보를 제공하고 온라인 거래 기능을 적극 활용하도록 되어 있다.

### 다. 조사결과 확인된 문제점

위 관서에서는 토석정보공유시스템<sup>9)</sup>에 위 정비사업 현장에서 발생할 것으로 계획된 사토량을 입력해 놓고, 실제로 발생한 사토량 총 12,889m<sup>3</sup>에 대하여는 위 시스템의 거래기능을 활용하지 않고 [표 6]과 같이 위 관서에서 추진 중인 다른 공공사업장 등 4곳과 이 건 정비사업 공사 관련 민원해결 등의 목적으로 공급하였다.

[표 6] 고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 사토처리 현황

연번	사용처	사토량 (m <sup>3</sup> )	반출지	운반거리 (km)	용도	비고
합계		12,889				
소계		5,316				
1	공공사업장	54	◆◆◆ 재해위험지구	38	복토용	☆☆☆☆과
		3,140	◎◎천 고향의 강 지구	16.5	복토용	☆☆☆☆과
		1,588	공사주변 임시야적	-	되메우기	현재 임시야적 중
		534	◇◇면 ●●로터리	3	꽃길조성	◇◇면사무소
소계		4,036				

8) 관련문서: 제주시 ☆☆☆☆과-☆☆☆☆(2019.03.05.)

- 수신자: 도본청 및 합의제, 직속기관 및 사업소, 서귀포시 전부서, 제주시 전부서

9) 국토교통부에서 「건설기술진흥법 시행령」 제77조 제3항에 따라 건설공사에서 발생하는 토석이 다른 건설공사에 효율적으로 활용될 수 있도록 마련한 시스템으로서 발주청, 건설업체 등을 포함하여 대국민을 대상으로 토석정보를 제공하며, 온라인 거래 및 매각 공고 기능을 포함하고 있음

연번	사용처	사토량 (㎡)	반출지	운반거리 (km)	용도	비고
2	◆◆리 사무소	4,036	◇◇면 일원	3 ~ 5.3	농지객토	◆◆리사무소
소 계		3,537				
3	공사관련 민원해결	2,000	◇◇읍 ㉠㉠리	현장상차 (운반비 본인부담)	퇴메우기	공사용 진입도로 토지주 민원처리
		1,269	◆◆면 ㉡㉡리 일원		농지객토	토지 보상협의
		268	◆◆면 ㉡㉡리	2	농지객토	토지 보상협의

※ 출처: 제주시 ☆☆☆☆과 제출자료 참조 재구성

그리고 위 사업장에서 발생한 사토량 4,036㎡에 대하여는 공급 대상자 선정방법, 공급 단가 등 위탁계약에 필요한 내용을 구체적으로 정하지 아니한 채 ○○리장에게 처리 위탁을 맡겨 임의로 처리하도록 내버려 두었다.

그 결과 사토재의 적절한 관리와 효율적인 처리가 되고 있지 않다는 민원이 발생하게 되었다.

#### 4. 공사장 진입도로 농지 타 용도 일시사용 허가(협의) 절차 미이행

##### 가. 업무개요

제주시 ☆☆☆☆과에서는 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’을 추진하면서 고산리 ◆◆◆◆-◆번지 일대에 공사장 진입도로를 개설·포장<sup>10)</sup>하였다.

##### 나. 관계법령(판단기준)

「농지법」 제36조 및 같은 법 시행령 제37조에 의하면 농지를 농업 외 용도로 일시 사용하려는 국가나 지방자치단체의 경우 ‘농지의 타 용도 일시사용 협의’를 하도록 되어 있다.

10) 공사장 진입도로 개설·포장(재생골재) L=96.0m(B=5.0m)



**다. 조사결과 확인된 문제점**

위 관서 ☆☆☆☆과에서는 [표 7]과 같이 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’에 따른 공사장 진입도로를 개설·포장하면서 ‘농지의 타 용도 일시사용 협의’를 받지 않은 채 시설공사를 추진하였다.

[표 7] 무단 형질변경(농지의 타 용도 일시사용) 현황

위 치	지 목	면적(㎡)	토지이용계획	무단 형질변경(농지의 타 용도 일시사용) 행위내용	비고
계		6,101			
고산리 ◆◆◆◆◆	전	2,830	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연녹지지역</li> <li>문화재 보존영향검토 대상구역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공사장 진입도로 개설 (재생골재 포장) L=96m(B=5.0m)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행위자: 제주시 ☆☆☆☆과</li> </ul>
고산리 ◆◆◆◆◆	전	3,271	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연녹지지역</li> <li>문화재 보존영향검토 대상구역</li> <li>절대보전지역(저축)</li> </ul>		

자료 : 제주시 ○○○○○과 제출자료 참조 재구성

그 결과 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’ 공사용 차량 등이 타 용도 사용허가를 받지 않은 채 농지를 도로로 이용하게 되어 행정 불신을 초래하였다.

**관계기관 등의 의견 및 판단**

**1) “1항” (사업부지 보상을 위한 감정평가 내용 부적정)과 관련하여**

제주시(☆☆☆☆과)에서는 본 사항과 관련 감정평가에 따른 혼란을 종식시키기 위해 “한국감정평가사협회” 등에 의뢰 신뢰할 수 있는 감정평가사를 선정하고 재감정 평가를 조기 실시하여 그 결과에 따라 감정평가업자를 상대로 손해배상 및 구상권 청구를 할 계획이라고 하고 있다.

**2) “2항” (무허가 건축물 행정조치 등 부적정)과 관련하여**

제주시 ★★에서 당시 제주지역 건축경기 활황으로 건축 관련 민원처리

가 최고조에 달했던 시기로 건축직 담당공무원 1인이 처리하기에는 역부족이었고 또한 사무인계·인수도 제대로 이루어지지 못하였다는 점을 호소하면서, 감사위원회의 조사가 시작되자 수십 차례의 이행강제금 납부 및 무허가 건축물 철거 독려를 하여 2019. 8. 30. 이행강제금 체납액(◆,◆◆◆천 원) 징수와 2019. 9. 30. 무허가 건축물에 대한 철거를 완료하였다고 하고 있다.

### 3) “4항” (농지 타 용도 일시사용 협의 미이행)과 관련하여

제주시 ☆☆☆☆과에서는 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’에 따른 공사용 진입도로에 대하여는 토지 소유자(○○○)로부터 사용 동의서를 받아 임시 진입도로 이용 후 원상복구 계획이었다고 하면서 담당자의 업무미숙으로 공사용 진입도로에 대하여 「농지법」 제36조 규정에 의한 ‘농지의 타 용도 일시사용 협의’ 절차를 이행하지 못하였다는 것을 인정하고 있다.

#### 조치할 사항

#### 제주시장은

- ① (관련부서: ☆☆☆☆과) ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’ 편입 토지에 대한 감정평가 타당성 조사 결과를 면밀히 검토 후 감정평가를 새로 의뢰하여 적정 보상금액을 재검토하고 그 결과에 따라 지급된 토지보상 금액에 대하여 손해배상을 청구하는 등의 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)
- ② (관련부서: ★★) 앞으로 위법건축물에 대하여 「건축법」에 따라 이행강제금(연 1회)을 철저히 부과하는 등 위법건축물이 장기간 방치되는 일이 없도록 하시기 바랍니다. (주의)

③ (관련부서: ☆☆☆☆과) 앞으로 건설공사에서 발생하는 토석에 대하여 「건설기술진흥법 시행령」과 “토석정보공유시스템 이용요령(국토부 고시)”에 따르지 않고 무분별하게 처리되는 일이 없도록 하시기 바랍니다. (주의)

④ (관련부서: ☆☆☆☆과) 농지를 공사용 진입도로로 사용하고자 할 때는 「농지법」에 따라 반드시 협의절차를 거침으로써 위법하게 농지를 사용하는 일이 없도록 하시기 바랍니다. (주의)

⑤ 위법건축물에 대하여 관련 법령에서 정한 이행강제금(연 1회)을 부과하지 않거나 부과된 이행강제금을 징수하기 위한 적절한 조치를 소홀히 한 관계공무원 10명과 ‘고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업’에 따른 공사용 진입도로를 개설·포장하면서 ‘농지의 타 용도 일시사용 협의’를 받지 않은 관계공무원 2명에 대하여 “주의” 조치(다른 기관으로 옮긴 관련자에 대하여는 현 소속 기관장에게 조치토록 통보)하시기 바랍니다.

#### [관련자]

##### 1. 이행강제금 부과 관련 공무원 (10명)

- 제주시 ㉠㉠㉠(당시 제주시 ◇◇면 건축업무 담당자) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19 ㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠(당시 제주시 ◇◇면 건축업무 담당자) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19 ㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠(당시 제주시 ◇◇면 건축업무 담당자) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19 ㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의

- 제주특별자치도 ㉠㉠ ㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당자) 지방㉠㉠㉠㉠  
◆◆◆(19㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당자) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19  
㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주특별자치도 ㉠㉠㉠㉠㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당) 지방㉠㉠  
㉠㉠ ◆◆◆(19㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19㉠  
㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19㉠  
㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19  
㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠(당시 제주시 ㊦㊦면 건축업무 담당) 지방㉠㉠㉠㉠ ◆◆◆(19㉠  
㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의

## 2. 농지의 타 용도 일시사용 협의 관련 공무원 (2명)

- 제주시 ㉠㉠㉠㉠㉠(고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 담당자) 지방㉠㉠㉠㉠  
◆◆◆(19㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의
- 제주시 ㉠㉠㉠(전 고산3 급경사지 붕괴위험지역 정비사업 담당) 지방㉠㉠㉠㉠  
◆◆◆(19㉠㉠. ㉠㉠. ㉠㉠.) 주의

[별표 1]

감정평가 타당성조사 결과 명세(조사기관: 대구광역시 소재 한국감정원)

감정평가사	타당성조사 결과	비고 (대상 토지)
○○감정평가법인	본 감정평가서는 기본적사항의 확정에서 타당성이 다소 결여되고, 감정평가방법에 있어서 공시지가기준법 적용은 적정하나 타방법과의 합리성 검토를 미준수하였고, 감정평가 과정에 있어서 일부 필지의 비교표준지 선정이 타당성이 결여되고, 개별요인 비교 및 그 밖의 요인 보정에서 타당성이 결여되어 그 결과 대부분 필지의 감정평가액이 시장가치 증거자료와 차이가 있거나 시장가치 증거자료의 범위를 상당히 벗어나는 바, 본 감정평가서에 대하여 『 <b>징계위원회 심의 필요</b> 』 한 것으로 조사됨.	상기 [표 1] 대상 토지 참조
◇◇감정평가법인	본 감정평가서는 기본적사항의 확정에서 타당성이 다소 결여되고, 감정평가방법에 있어서 공시지가기준법 적용은 적정하나 타방법과의 합리성 검토를 미준수하였고, 감정평가 과정에 있어서 일부 필지의 비교표준지 선정이 타당성이 결여되고, 개별요인 비교 및 그 밖의 요인 보정에서 타당성이 결여되어 그 결과 대부분 필지의 감정평가액이 시장가치 증거자료와 차이가 있거나 시장가치 증거자료의 범위를 상당히 벗어나는 바, 본 감정평가서에 대하여 『 <b>징계위원회 심의 필요</b> 』 한 것으로 조사됨.	상기 [표 1] 대상 토지 참조
○○○감정평가사사무소	본 감정평가서는 기본적사항의 확정 및 감정평가방법에 있어서 공시지가기준법 적용은 적정하나 타방법과의 합리성 검토를 미준수하였고, 감정평가 과정에 있어서 비교표준지 선정은 적정하나 개별요인 비교에서 타당성이 결여, 그 밖의 요인 보정에서 타당성이 결여되어 그 결과 감정평가액이 시장가치 증거자료의 범위를 상당히 벗어나는 바, 본 감정평가서에 대하여 『 <b>징계위원회 심의 필요</b> 』 한 것으로 조사됨.	상기 [표 2] 대상 토지 참조
☆☆감정평가법인	본 감정평가서는 기본적사항의 확정 및 감정평가방법에 있어서 공시지가기준법 적용은 적정하나 타방법과의 합리성 검토를 미준수 하였고, 감정평가 과정에 있어서 비교표준지 선정은 적정하나 개별요인 비교에서 타당성이 결여, 그 밖의 요인 보정에서 타당성이 결여되어 그 결과 감정평가액이 시장가치 증거자료의 범위를 상당히 벗어나는 바, 본 감정평가서에 대하여 『 <b>징계위원회 심의 필요</b> 』 한 것으로 조사됨.	상기 [표 2] 대상 토지 참조

※ 출처: 제주시 ★★★★★과 제출자료 참조 재구성

[별표 2]

위법건축물 행정조치 명세

일 자	내 용
2012. 06. 26.	건축법 위반에 따른 행정처분(시정명령) 사전통지
2012. 07. 25.	위반건축물에 대한 자진철거 시정명령
2012. 08. 27.	위반건축물에 대한 자진철거 시정명령(2차)
2012. 10. 08.	위반건축물에 대한 자진철거 시정명령 및 이행강제금 부과 예고
2012. 11. 02.	행위자의 이행강제금 부과유예 요청서 제출(김○○→◆◆면) ⇒ 2012. 11. 30.까지 건축물 철거 계획 예정
2012. 12. 04.	위반건축물 이행강제금 부과(●●,●●●,●●●원)
2012. 12. 04.	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 건축법 위반 행위자에 대한 고발(김○○) - 개발행위허가 및 건축신고 사항 ※ 제주서부경찰서
2013. 01. 30.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부 촉구 및 압류 예고
2013. 02. 27.	위반건축물 이행강제금 일부 납부(●,●●●,●●●원)
2013. 09. 04.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부 촉구
2013. 10. 14.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부 촉구 및 압류 예고
2013. 12. 27.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부 촉구 및 압류 예고
2014. 06. 03.	위반건축물 이행강제금 체납자에 대한 부동산 압류등기 촉탁 ⇒ 압류물건: 제주시 ◆◆◆동 ○○-○, ☆☆☆A ○○○동 ○○○호(06. 13. 압류)
2015. 07. 29.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부 촉구 및 재 부과 예고 ⇒ 체납액: ●,●●●,●●●원, 재 부과 예정액: ●●,●●●,●●●원
2015. 10. 21.	위반건축물 이행강제금 체납액 분납 및 체납액 납부 촉구 ⇒ 분할 납부액: 월 1회당 ●,●●●,●●●원
2015. 11. 06.	위반건축물 이행강제금 체납액 중 일부 납부(분납금액 ●,●●●,●●●원)
2015. 11. 20.	위반건축물 이행강제금 체납액 납부 촉구(체납액 ●,●●●,●●●원)
2016. 05. 30.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부촉구 및 재 부과 예고
2019. 07. 08.	위반건축물 이행강제금 체납에 따른 납부촉구 및 재 부과 예고
2019. 07. 11.	행위자 면담 및 의견서 제출(김○○ → ◆◆면)
2019. 07. 17.	행위자의 의견서 제출에 대한 답변사항 알림 및 이행강제금 체납금 고지서 발부 ⇒ 3개월(3회) 분할 납부에 따른 1회 차 납부고지서(●,●●●,●●●원) 발부
2019. 07. 29.	위반건축물에 대한 시정명령 및 이행강제금 재 부과 예고
2019. 08. 30.	위반건축물에 대한 이행강제금 체납분 수납 완료(●,●●●,●●●원)
2019. 09. 30.	위반건축물 철거 완료