특정감사

감 사 보 고 서

- 대규모 택지개발사업 추진실태 -

2019. 1.

감 사 원

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요 ····· 1

1. 감사배경 및 목적 ····· 1

2. 감사중점 및 대상 ····· 1

3. 감사실시 과정 ····· 2

4. 감사결과 처리 ····· 2

Ⅱ. 감사대상 업무 현황 ····· 3

Ⅲ. 감사결과 ····· 7

1. 감사결과 총괄 ····· 7

2. 적극행정면책 처리 현황 ····· 10

3. 처분요구와 통보사항 ····· 11

(1) 평택변전소 이전 등 민원예방대책 검토 부적정(통보) ····· 12

(2) 택지개발지구내 노외주차장용지 배치 및 공급방법 부적정(행정상개선·통보) ·· 17

(3) 노외주차장 용지 내 건축허가업무 부당 처리(징계) ····· 25

(4) 임시 우회도로 소음저감대책 설계 등 부적정(통보) ····· 39

(5) 위례지구 내 신교통수단 도입 타당성 검토 부적정(주의) ····· 45

(6) 폐기물처리시설 설치부담금 산정 관련 표준조례 불합리(통보) ····· 53

(7) 평택고덕지구 내 탄약고 주변 도로포장 관련 협의 부적정(통보) ····· 61

(8) 개발사업지구 내 도로 포장 설계기준 부적정(통보) ····· 67

(9) 이주자용 택지 등의 공급가격 산정기준 부적정(통보) ····· 72

(10) 택지개발지구 내 노외주차장 운영 지도·감독 부적정(통보) ····· 81

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

한국토지주택공사와 국토교통부는 2000년대 말부터 수도권을 중심으로 제2기 신도시 개발사업(개발면적 330만 ㎡ 이상인 택지개발사업)을 시행(2018년 9월 현재 위례지구 등 8개[1] 사업, 개발면적 합계 7,885만여 ㎡, 사업비 합계 58.9조여 원)하고 있다.

그간 감사원 감사를 통해 신도시의 택지수급계획, 교통개선대책 등의 문제점을 다수 지적하고 개선하였으나 편입용지에 대한 보상평가, 토지이용계획 수립, 기반시설 설치계획 및 집행 등에 일부 문제점이 잔존하고 있었다.

이에 감사원은 택지개발사업의 예상 취약 분야를 집중 점검·분석하여 합리적인 개선 대안을 제시하는 등 효율적인 사업집행을 유도하기 위해 2018년도 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 2018년 하반기 현재 한국토지주택공사에서 시행하고 있는 위례지구, 평택고덕지구, 화성동탄2지구 등 8개 신도시 사업을 중심으로 대규모 택지개발사업 추진실태 전반에 대해 점검·분석하였으며, 신도시 외의 일부 택지에 대하여도 공통적인 문제점이 있는 경우 감사대상에 포함하여 점검하였다. 특히, 용지 계획 및 취득의 적정성, 기반시설 계획 및 설치의 적정성, 택지 공급 및 관리의 적정성 등을 중점 감사분야로 설정하여 감사를 실시하였다.

1) 김포한강지구와 성남판교지구는 사실상 사업종료 단계에 있어 실지감사대상에 포함하지 아니함

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 2018. 6. 25.부터 7. 27.까지 택지개발사업과 관련하여 사업시행자인 한국토지주택공사, 「택지개발촉진법」 소관기관인 국토교통부 등에 대한 감사원의 이전 감사결과, 주요 언론보도사항, 국회 관심 및 논의사항 등의 자료를 수집·분석하였다. 이에 따라 분야별 예상 문제점을 도출한 후 구체적인 감사실시 방향과 주요 점검대상을 확정하고 같은 해 8. 27.부터 9. 14.까지 12명의 감사인력을 투입하여 한국토지주택공사 등을 대상으로 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 지적된 위법·부당사항 등과 관련하여 2018. 9. 12. 감사대상기관인 한국토지주택공사 스마트도시본부장 및 감사실장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하여 업무처리 경위와 향후 처리대책 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 감사대상기관의 의견 등을 포함하여 지적된 위법·부당사항 등에 대한 내부 검토과정을 거쳐 2019. 1. 17. 감사위원회의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상 업무 현황[2)]

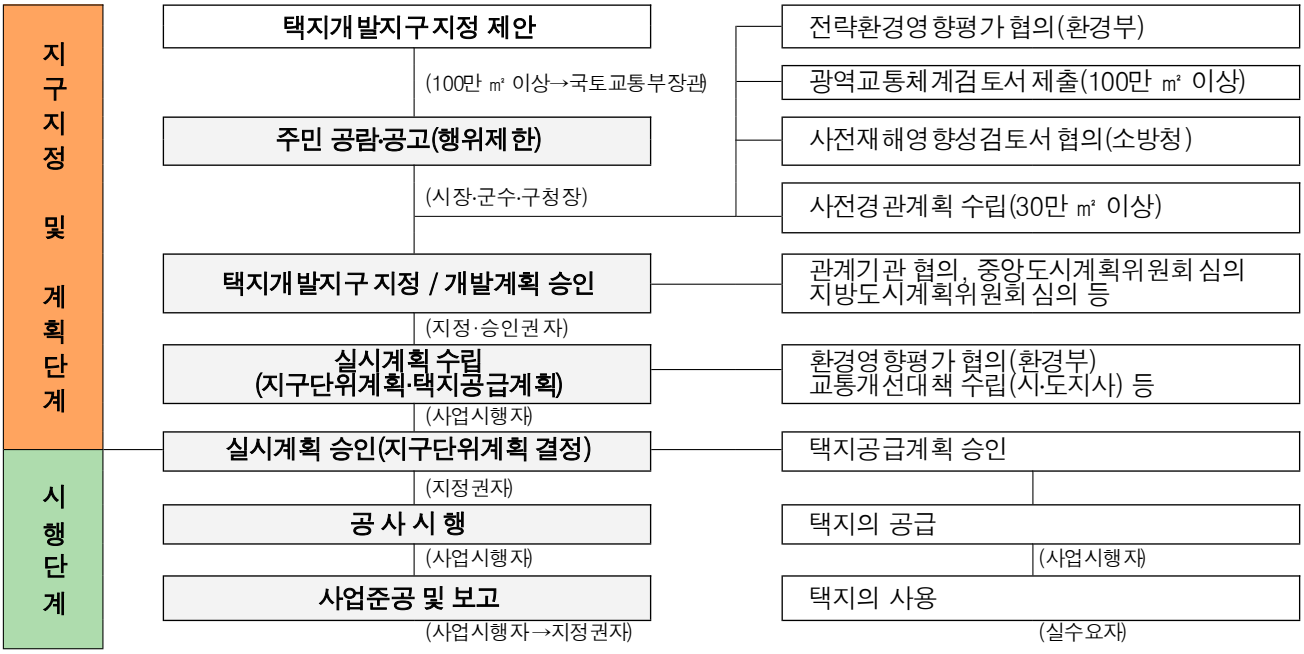
1. 택지개발사업의 개요

「택지개발촉진법」 제2조 등에 따르면 '택지개발사업'은 일단(一團)의 토지를 활용하여 주택건설 및 주거생활이 가능한 택지를 조성하는 사업을 말한다. 그중 개발면적이 330만 ㎡ 이상으로 자족성 등을 확보하기 위해 국책사업으로 추진하거나 특별한 정책목표 달성을 위해 추진하는 택지개발지구를 '신도시'라 부른다.

또한 「택지개발촉진법」 제3조 등에 따르면 시·도지사, 국토교통부장관 등은 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 택지개발지구로 지정할 수 있고, 신도시의 경우에는 국토교통부장관의 승인을 받도록 되어 있다.

택지개발사업의 지구지정 등 구체적인 사업추진 절차는 [표 1]과 같다.

[표 1] 택지개발사업 추진절차



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

2. 택지개발사업 현황

가. 시행 중인 사업

이번 감사대상기관인 한국토지주택공사는 2018년 9월 현재 [표 2]와 같이 위례지구 등 8개 신도시와 이천마장지구 등 23개 택지개발사업을 시행 중에 있다.

[표 2] 택지개발사업 시행 현황

(단위: 개, 만 ㎡, 조 원)

구분	택지개발지구수	총 개발규모	합계 사업비
신도시[주)]	8	7,885	58.9
일반 택지	23	3,070	11
계	31	10,955	70

주: 사업완료 단계인 김포한강지구와 성남판교지구는 제외
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

나. 신도시 사업 현황

위 8개 신도시 중 아산탕정지구를 제외한 나머지 7개는 모두 수도권에 위치하고 있고, 정부의 제2기 신도시 개발정책에 따라 2004년부터 2007년 사이에 지구지정 후 2018년부터 2025년 사이에 각각 완료할 예정으로 시행하고 있으며, 지구별 개발면적, 사업비 등 세부 사업추진 현황은 [표 3]과 같다.

[표 3] 신도시 개발사업 세부 추진 현황

(단위: 천 ㎡, 조 원, 호)

지구명	개발면적	사업비	건설호수	지구지정일 실시계획승인일	사업완료 예정일	사업진행 단계 (2018년 9월 기준)
위례	6,753	11.1	45,257	2006. 7. 21. 2010. 1. 6.	2020년 12월	2018. 2. 2. 부분 준공
양주옥정	7,063	4.0	41,481	2004. 12. 30. 2007. 12. 31.	2018년 12월	2018. 8. 3. 부분 준공
양주회천	4,107	3.0	21,909	2006. 5. 30. 2008. 11. 30.	2025년 12월	2018. 4. 16. 실시계획 변경
화성동탄2	24,037	16.1	116,995	2007. 12. 20. 2010. 7. 7.	2021년 12월	2018. 7. 6. 실시계획 변경
평택고덕	13,422	8.1	59,149	2006. 9. 21. 2013. 1. 4.	2020년 12월	2018. 7. 5. 실시계획 변경
파주운정3	7,157	5.1	40,452	2007. 6. 28. 2012. 4. 5.	2023년 12월	2018. 6. 7. 실시계획 변경
인천검단	11,181	8.3	75,071	2007. 6. 28. 2010. 1. 6.	2023년 12월	2018. 6. 18. 실시계획 변경
아산탕정	5,130	3.2	25,242	2006. 7. 21. 2009. 12. 2.	2018년 12월	2016. 12. 19. 실시계획 변경

주: 평택고덕지구의 개발면적 및 사업비의 경우 산업단지개발사업을 제외한 택지개발사업 부분의 수치임
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

3. 조성원가 및 택지공급 현황 등

가. 조성원가의 정의 및 구성항목

조성원가는 택지조성에 소요되는 용지비 등 직접비와 판매비 등 간접비를 택지공급 전에 합리적으로 산정한 가격이며, 개발계획 변경 등으로 사업비 증감 요인이 발생하면 사업시행자가 이를 재산정할 수 있고 조성원가 구성항목은 [표 4]와 같다.

[표 4] 조성원가 구성항목

구분	구성항목	근거규정
직접비	용지비, 용지부담금, 조성비, 이주대책비, 직접인건비, 기반시설설치비	「공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법」(국토교통부 고시)
간접비	판매비, 일반관리비, 자본비용, 그 밖의 비용	

주: 신도시 조성원가 범위: 1,318천 원/㎡(아산탕정지구) ~ 3,425천 원/㎡(위례지구)
자료: 「공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법」(국토교통부 고시)

나. 택지 공급가격 결정

「택지개발업무처리지침」(국토교통부 훈령) 제22조 등에 따라 소규모 임대주택·이주자 택지·공용청사 용지 등은 조성원가를 기준으로, 단독 및 공동주택·상가용지 등은 감정가격 또는 경쟁입찰을 통한 낙찰가를 기준으로 공급하고 있다.

다. 택지분양 현황

8개 신도시의 총분양면적은 12,180천 ㎡이며 세부 현황은 [표 5]와 같다.

[표 5] 택지개발지구 공급 현황(2018년 9월 기준)

(단위: 천 ㎡, %)

지구명	유상공급면적	분양면적	미분양면적	분양률
위례	3,408	2,136	1,272	62.7
양주옥정	3,236	1,233	2,003	38.1
양주회천	1,642	49	1,593	3.0
화성동탄2	9,917	5,617	4,300	56.6
평택고덕	6,050	1,058	4,992	17.5
파주운정3	3,514	121	3,393	3.4
인천검단	5,173	692	4,481	13.4
아산탕정	2,269	1,274	995	56.1
8개 지구	**35,209**	**12,180**	**23,029**	**34.6**

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

4. 광역교통개선대책 현황

가. 수립대상・수립권자 및 근거규정

「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제7조 및 제7조의2, 「광역교통개선대책 수립지침」(국토교통부 훈령) 등에 따라 개발면적 100만 ㎡ 또는 수용인구 2만 명 이상인 택지개발사업에 대하여는 해당 지역의 시·도지사가 광역교통개선대책을 수립하고, 개발지역이 둘 이상의 지방자치단체에 걸친 경우 국토교통부 장관이 직접 수립한 후 국가교통위원회 심의를 거쳐 확정한다. 이를 변경할 때도 또한 같다.

나. 수립 현황

한국토지주택공사의 경우 최근 10년간 8개 신도시 등 총 25개 택지개발사업에 대한 광역교통개선대책이 수립되었으며, 이 중 위례지구 등 13개 지구는 국토교통부 장관이, 양주옥정지구 등 12개 지구는 시·도지사가 이를 수립하였다.

5. 각종 부담금 현황

택지개발사업 시행으로 인한 기반시설 설치나 산지·농지 등의 대체 및 보존을 위하여 법률에 따라 사업시행자 등에게 각종 부담금을 부과하고 있으며 주요 부담금 및 근거규정은 [표 6]과 같다.

[표 6] 택지개발사업 관련 주요 부담금 및 부과 근거규정

분야	부담금	근거규정	부과기준
폐기물	폐기물처리시설 설치부담금	「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변 지역지원 등에 관한 법률」 제6조	발생예상량×톤당 설치 단가 등
농지	농지보전부담금	「농지법」 제38조	전용면적×개별공시지가의 100분의 30
산지	대체산림자원조성비	「산지관리법」 제19조	전용면적×산림청고시 단위면적당 금액
상수도	원인자부담금	「수도법」 제71조	신·증설 소요비용의 전부 또는 일부
하수도	원인자부담금	「하수도법」 제61조	발생량×지자체별 단위(㎥)당 단가

자료: 관련 법령 발췌

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 7]과 같이 총 15건의 위법·부당사항 또는 제도개선이 필요한 사항이 확인되었다.

[표 7] 지적사항 총괄

구분	건수	징계	개선	주의	통보
합계	15	1	1	2	11

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

가. 용지 계획 및 취득 분야

① 환경부가 2012년 폐기물처리시설 및 부대시설 등의 부지면적과 설치비용 산정 등에 관한 표준조례를 제정하면서 처리시설 부지면적은 100톤 이하부터 500톤 초과까지 4개 구간으로 나눈 후 폐기물 발생량에 따라 구간별로 정한 톤당 부지면적을 곱하여 산정하도록 하고서도, 부대시설 부지면적은 500톤 이하와 초과의 2개 구간으로만 나눈 후 폐기물 발생량과 무관하게 구간별로 일정 면적(500톤 이하의 경우 관리동 및 세차동 등 각 330㎡)으로 산정하도록 규정·배포하였고, 일부 지방자치단체는 위 표준조례에 맞추어 자체 조례 개정·적용

- 이에 지방자치단체에 폐기물처리시설 등의 설치비용을 납부하는 한국토지주택공사는 부대시설 부지면적이 처리시설 부지면적에 비해 과대 산정되었다는 사유로 최근 5년간 지방자치단체를 대상으로 16건의 부담금 부과취소 소송을 제기하는 등 분쟁 발생, 이로 인해 행정력 낭비

나. 기반시설 계획 및 설치 분야

① 택지개발지구 내 노외주차장 용지는 실시계획단계의 교통영향평가 시 산정 가능한 노외주차수요에 따라 배치하는 것이 바람직한데도 한국토지주택공사는 노외주차수요 산정 전인 개발계획단계에서 노외주차장 용지를 사업지구 내에 임의 배치하고 있고, 실시계획 수립 시 교통영향평가를 하면서도 이를 산정하지 않은 채 택지개발사업 추진

- 한편, 국토교통부는 지방자치단체의 예산부족으로 인해 택지개발지구 내 노외주차장 용지 확보가 어려운데도 지방자치단체에 공급하는 노외주차장 용지를 조성원가 이하로 공급할 수 있도록 하는 등의 제도개선 방안을 마련하지 않고 있는 실정

② 한국토지주택공사는 화성동탄2지구 내 경부고속도로 일부 구간의 직선화를 위하여 임시우회도로공사(5개 구간, 약 8.3㎞)를 직접 시행하거나 한국도로공사가 시행하도록 하면서 소음방지대책 수립을 위한 예측소음도를 임시도로구간 제한 최고속도인 80㎞/h를 기준으로 산정하는 것이 바람직한데도 본선 제한 최고속도인 110㎞/h를 기준으로 산정, 이에 저소음 포장공사비, 방음벽 설치비 증가 등으로 공사비 약 49억 원을 아끼지 못할 우려

- 또한, 임시우회도로에 설치하는 가드레일은 철거 후 기존 고속도로 가드레일 보수용으로 재활용이 가능한데도 단순 고철처리하는 것으로 설계하여 공사비 약 4.5억 원 낭비 우려

③ 한국토지주택공사와 국토교통부는 2014년 3월 및 5월 각각 위례지구 신교통수단(트램) 타당성 검토 및 광역교통개선대책 변경(안) 수립 시 「교통시설 투자평가지침」에 따라 트램 선로(약 5.4㎞) 구간의 부지 매입 비용(용지비)을 반영하여 경제성을 분석한 후 이를 근거로 사업시행 여부 및 대안을 검토하여야 하는데도

- 위 트램 선로 용지를 향후 공공시설관리청에 무상귀속되는 도로용지로 변경할 계획이라는 사유로 용지비를 반영하지 않은 상태에서 비용편익비를 0.92(평균 용지비 반영 시 0.79)로 경제성을 분석한 후 2021년 말 사업을 완료하는 것으로 민간투자사업 시행을 결정

- 그런데 2018년 7월 ▣▣에서 실시한 민간투자사업 적격성 조사에서는 용지비(추정 공시지가 기준 765억 원)를 반영하여 경제성을 분석함에 따라 비용편익비가 0.75에 불과하여 사업 전면 재검토 결정, 이로 인하여 위례지구 내 신교통수단 도입 장기 지연 및 입주민의 집단민원 유발 예상

다. 택지 공급 및 관리 분야

① 한국토지주택공사와 한국전력공사는 평택고덕지구 내 공동주택용지(5필지, 약 5,700세대 규모) 앞의 기존 변전소를 지구 내 인근 유보지로 이전하게 되면, 변전소를 존치한 후 민원예방 등을 위해 옥내화 공사를 시행하는 것보다 공동주택용지의 감정평가액 하락을 줄이는 등으로 사업수지가 약 231억 원 유리할 수 있고, 향후 예상되는 민원발생도 근본적으로 예방 가능

- 그런데도 위 기관들은 변전소 이전부지 제공 규모에 대한 견해 차이로 이전방안을 마련하지 않고 있어 사업비 낭비 및 향후 공동주택 입주 시 집단민원 발생 우려

② 천안시는 아산탕정지구의 지구단위계획(2012년, 국토교통부)에 따라 근린생활시설 등의 건축이 제한되는 노외주차장 용지에 대하여 2016년 11월 및 2017년 11월 각각 같은 민원인이 근린생활시설(소매점) 등의 건축허가 및 변경허가를 신청하자 위 지구단위계획상의 제한조건 등을 제대로 확인하지 않고 그대로 허가 처리

- 이에 건축주에게 주차장 부지의 감정평가 차액에 해당하는 최소 16억 원 이상의 특혜 부여

이에 대하여 환경부장관에게 폐기물처리시설 중 부대시설의 부지면적 산정기준을 시설규모별로 세분하는 등 폐기물처리시설 설치비용 산정 관련 표준조례를 합리적으로 개정하여 지방자치단체에 재배포하도록 통보하였다.

또한, 한국토지주택공사 사장에게 택지개발지구에 노외주차장 용지를 배치할 때는 지역별 노외주차수요를 산정한 후 그 수요에 따라 노외주차장 용지를 배치·조정하도록 통보하고, 국토교통부장관에게는 지방자치단체에 공급하는 노외주차장은 조성원가 이하로도 공급할 수 있도록 제도개선을 요구하였다. 그리고 한국토지주택공사 사장에게 화성동탄2지구의 임시우회도로는 제한 최고속도 80㎞/h를 적용하여 예측소음도를 재산정한 후 이에 맞추어 소음방지대책을 수립하도록 통보하고, 한국토지주택공사 사장과 국토교통부장관에게는 신교통수단에 대한 타당성 검토 시 용지비 반영을 누락하는 일이 없도록 주의를 요구하였다.

그리고 한국토지주택공사 사장과 한국전력공사 사장에게는 서로 협의하여 평택고덕지구의 공동주택용지 앞 평택변전소를 지구 내 유보지 등으로 이전하여 사업비를 절감하고 민원발생 가능성도 방지할 수 있는 방안을 마련하도록 통보하였으며,

천안시장에게는 노외주차장 용지에 설치하는 주차전용건축물 등에 대한 건축허가 협의 업무를 잘못 처리한 관련자를 징계하도록 요구하는 등 총 15건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 적극행정면책 처리현황

감사와 관련하여 1건의 적극행정 면책신청이 접수되었고, 신청내용이「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」제5조의 면책요건에 해당하는지에 대하여 감사부서, 감사권익보호관의 검토 및 외부전문가가 참여한 적극행정면책 자문위원회 자문을 거쳐 2019. 1. 17. 감사위원회의 의결로 [표 8]과 같이 면책 불인정하는 것으로 결정하였다.

[표 8] 적극행정면책 처리현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	처리결과	면책 불인정 사유
▪ 제목: 노외주차장용지 내 건축허가업무부당 처리 ▪ 지적요지: 천안시 ○과 건축허가 협의업무 담당자들이 택지지구의 노외주차장 용지 내에 건축허가 신청이 들어온 주차전용건축물 등에 대하여 해당 택지지구의 지구단위계획 시행지침에 맞지 않게 근린생활시설 등이 건축 가능한것으로 잘못 판단하여 건축주에게 특혜 제공	징계대상자 (A 외 3명)	면책 불인정	지구단위계획 시행지침상건축허가가능한 용도의 판단 및 적용에 있어 중대한 과실이 있는 등「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」제5조에 규정된 면책요건 불충족

3. 처분요구와 통보사항 명세 : 별첨

개별처분요구안 (1)번

감　　사　　원

통　　보

제　　목　**평택변전소 이전 등 민원예방대책 검토 부적정**

소 관 기 관　① 한국토지주택공사 ② 한국전력공사

조 치 기 관　① 한국토지주택공사 ② 한국전력공사

내　　용

1. 업무개요

한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)는 2008년 5월부터 경기도 평택시 일원에 “고덕국제화계획지구 및 택지개발지구”(이하 “고덕지구”라 한다) 개발사업(총사업비 8조 1,603억 원, 개발면적 13,422천 ㎡)[3]을 시행하면서 [그림]과 같이 택지개발지구 내 평택변전소(면적 21,677㎡, 1978년 준공) 앞에 공동주택용지 5필지(면적 355,130㎡, 5,784호 건설 예정)를 조성하는 등 2020년 말 준공 예정으로 택지개발사업을 추진하고 있다.

[그림] 평택변전소 등 위치 및 전경

공동주택용지맞은편 평택변전소 등 위치도

평택변전소 전경 사진

3) 2018. 7. 5. 제6차 개발계획 변경 및 제4차 실시계획 변경 승인 고시문 중 택지지구의 사업비 및 개발면적 기준임

2. 관계법령 및 판단기준

고덕지구 택지개발사업이 지역 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 마련하기 위해 LH공사에서 실시한 “고덕국제화계획지구 택지개발사업 환경영향평가”(2009년 10월) 보고서 제12장 ‘종합평가 및 결론’에 따르면 고덕지구 내 기존 변전소 등으로 인한 생활환경 분야의 전파장해(電波障害)를 줄이는 방안 중 하나로 LH공사는 한국전력공사(이하 “한전”이라 한다)와 협의하여 평택변전소를 옥내화하거나 고덕지구 내 다른 곳으로 이전하도록 되어 있다.

이에 따라 LH공사는 2015. 10. 16. 고덕지구 조성원가 심의위원회 부의안에 위 변전소를 옥내화하는 공사비로 30,000백만 원을 책정하여 택지조성원가에 반영하는 등 택지공급가격에 옥내화 공사비를 포함하였다.

이와 관련하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 [표]와 같이 평택변전소를 존치하는 방안과 변전소 인근 유보지로 이전하는 방안의 사업수지를 비교·검토해 본 결과, 변전소를 옥내화하고 그 주변에 수목으로 민원저감용 차폐시설을 설치하여 공동주택용지 앞에 그대로 존치하는 방안을 추진하는 대신에, 공동주택용지로부터 떨어진 인근 유보지로 이전하는 방안을 추진할 경우, 변전소가 이전해 들어오는 유보지 등의 감정평가금액 하락분보다 변전소 이전에 따른 공동주택용지 등의 감정평가금액 회복 폭이 더 커지는 등으로 LH공사 입장에서는 사업비 231억여 원을 절감할 수 있는 것으로 확인되었다.

[표] 평택변전소 존치 및 이전 시 사업수지 비교·분석

(단위: ㎡, 백만 원)

구분	변전소 존치 시 (옥내화 및 차폐)	변전소 이전 시	비고
변전소 공사비 (현대화)	30,000	30,000[1]	· 환경영향평가 시 옥내화 또는 이전조치하도록 협의되어 조성원가에 반영된 금액
기존 변전소 철거비 및 폐기물 처리비 등	5,000	5,000	· 변전소 현대화 사업을 시행하는 주체가 부담
기존 변전소 주변 식재(植栽) 차폐비용	2,300	0	· 공동주택 등에 대한 영향 감소 목적
공동주택용지 등 기존 변전소 주변 용지 감정평가금액 하락분	22,546	0	· 아파트 5개 블록 · 도시지원시설 2개 블록
변전소 이전지역 주변 용지 감정평가금액 하락분	0	16,001	· 평균 5% 감액 기준
기존 변전소와 연접한 LH공사 부지[2] 미활용 금액	6,776	0	· 존치 시는 LH공사 소유부지 중 70% 만 활용 가능 · 이전 시는 LH공사 소유부지 100% 활용 가능
기존 변전소 부지 매각금액	0	-39,452	· 고덕지구 도시지원시설용지 매각단가(182만 원/㎡) 기준
이전 변전소 부지(유보지) 매각금액	-31,930	0	· 고덕지구 조성원가(143만 원/㎡) 기준
계	**34,692**	**11,549**	**소요사업비 차액 23,143**

주: 1. 변전소 이전 시에도 원인제공자인 LH공사에서 비용 부담

2. 고덕지구 실시계획승인 시 평택변전소 부지를 포함하여 전기공급설비로 시설결정된 '변전소 1' 해당면적 총 37,009㎡ 중 평택변전소 부지 21,677㎡를 제외한 15,332㎡로서 LH공사 소유임

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

또한 LH공사와 한전은 [그림]과 같이 평택변전소를 공동주택용지에서 좀 더 떨어진 유보지 등으로 이전하게 되면 공동주택 입주민들로부터의 변전소 이전요구 등 향후 발생 가능한 민원도 근본적으로 방지할 수 있을 것으로 예상된다.

따라서 LH공사는 고덕지구 택지개발사업 추진 시 평택변전소를 고덕지구 내 다른 곳으로 이전하는 방안과 그대로 존치한 채 옥내화(현대화)하는 방안을 비교·검토하여 이전하는 방안이 존치하는 방안에 비해 전파장해 저감, 향후 공동주택 입주민들의 변전소 관련 민원예방 등에 유리하고, 사업비 절감 등으로 경제성도 높일 수

있을 경우 한전과 협의하여 아직 토지이용계획을 확정하지 않은 지역인 인근 유보지(留保地)[4] 등으로 평택변전소를 이전하는 방안을 검토·마련하는 것이 바람직하다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 2016. 11. 22. 한전이 고덕지구 내에 평택변전소 부지와 동일면적(21,677㎡[5])을 LH공사로부터 제공받을 경우 평택변전소 이전이 가능하다는 의견을 제시하였는데도 LH공사는 변전소 존치 및 이전 방안에 대한 경제성 등을 비교·검토하지 않은 채 2018. 4. 4. 한전에 평택변전소 이전용 부지는 조성원가를 기준으로 등가면적[6](약 8,452㎡)만을 제공할 수 있다고 회신함에 따라 두 기관 간 협의가 이루어지지 않게 되었고, LH공사와 한전은 협의가 이루어지지 않았다는 사유로 같은 해 7. 27. 평택변전소를 존치하는 것으로 결정하였다.

그 결과 2018년 7월 LH공사와 한전 간에 이루어진 협의결과대로 평택변전소를 존치하는 방안으로 택지개발사업을 시행할 경우 LH공사는 사업비 약 231억여 원을 절감하지 못하게 되고, LH공사와 한전에 향후 공동주택 입주민들로부터 변전소 이전요구 등 민원발생이 우려된다.

관계기관 의견 LH공사와 한전은 감사결과를 받아들이면서 평택변전소를 이전하는 방안에 대하여 재협의하여 사업비를 절감하면서도 향후 예상되는 민원을 예방할 수 있는 방향으로 업무를 추진하겠다는 의견을 제시하였다.

---

4) 장래의 개발수요에 대처하기 위하여 택지개발계획 수립 시 토지이용계획을 확정하지 않고 유보한 지역

5) 2016. 11. 22. LH공사와 한전 간의 협의문서 상에는 평택변전소 부지면적이 21,860㎡로 기재되어 있으나, 이는 실제 부지면적 21,677㎡를 잘못 쓴 것임

6) 평택변전소 기존 부지의 감정평가금액(약 124억 원)을 고덕지구 택지조성원가(1,473천 원/㎡)로 나눈 면적

조치할 사항

한국토지주택공사 사장은 사업비 절감과 민원 예방을 위해 한국전력공사와 다시 협의하여 평택변전소를 고덕국제화계획지구 내 유보지 등으로 이전하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

한국전력공사 사장은 한국토지주택공사와 다시 협의하여 평택변전소를 고덕국제화계획지구 내 유보지 등으로 이전하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (2)번

감 사 원

행정상개선 및 통보

제 목 **택지개발지구 내 노외주차장 용지 배치 및 공급방법 부적정**

소 관 기 관 ① 국토교통부 ② 한국토지주택공사

조 치 기 관 ① 국토교통부 ② 한국토지주택공사

내 용

1. 업무개요

국토교통부는 한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다) 등 개발사업 시행자가 택지개발지구(이하 “택지지구”라 한다) 내 노외주차장 용지를 국가 또는 지방자치단체에 조성원가로 공급하거나 민간에 공개경쟁입찰을 실시하여 낙찰가격에 공급하도록 하는 등 「택지개발업무처리지침」(국토교통부 훈령) 제22조 [별표 4]의 규정을 마련·운용하고 있다.

그리고 LH공사는 택지지구 내 노외(路外)주차수요[7]에 대응하는 주차공간 확보 및 주차난 예방·해소 등을 위하여 택지지구별 개발계획 및 실시계획 수립 시 택지지구 내 노외주차장 용지의 위치와 면적 등을 결정하여 반영하고 있다.

2. 노외주차수요 산정 및 노외주차장 용지 배치 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

7) 향후 신·증축되는 건축물의 법정 주차규모를 초과하는 주차수요와 통과교통의 우발적 주차수요[「교통영향평가 지침」(국토교통부 고시) 제15조 제6항 제2호]

「주차장법」 제12조의3 제1항, 제2항 및 관련 지방자치단체별 조례[8] 등에 따르면 택지개발사업을 시행할 때에는 택지개발 면적의 0.6～1.2% 이상에 해당하는 면적의 노외주차장 용지를 조성하도록 되어 있다.

그리고 LH공사가 2001년 이후 시행한 개발면적 2백만 ㎡ 이상인 15개[9] 택지개발사업의 경우 택지개발 면적의 0.6～1.2% 이상[10]에 해당하는 노외주차장 용지의 면적이 택지지구당 평균 56,330㎡[11]로서 이를 노외주차장 용지 수십 개(택지지구당 평균 30개)로 나누어 택지지구 내에 위치를 분산하여 배치하고 있다.

한편, 「교통영향평가지침」 제15조 제5항 및 제6항에 따르면 교통영향평가 시 택지개발사업 등 대규모 개발사업의 노외주차수요를 예측하도록 되어 있다.

따라서 LH공사가 택지지구 내에 노외주차장 용지를 배치할 때는 지역별 노외주차수요에 따라 노외주차장이 적절히 배치될 수 있도록 교통영향평가(실시계획 수립 단계에서 실시) 등을 통해 산정[12]한 택지지구 내 지역별 노외주차수요를 토대로 노외주차장 용지를 배치·조정하는 것이 바람직[13]하다.

---

8) 2009.1.7.이후 지방자치단체별 조례(조례명은 주차장 조례 또는 주차장 설치 및 관리조례 등으로 사용)로 노외주차장 의무 조성면적 비율을 사업부지 면적의 0.6(예: 평택시)～1.2%(예: 파주시) 이상으로 각각 정하고 있음

9) 평택고덕, 화성동탄2, 화성동탄1, 위례, 아산탕정, 양주옥정, 양주회천, 파주운정3, 인천검단, 평택청북, 평택소사벌, 성남판교, 오산세교2, 김포한강 및 청주동남 택지지구

10) 교통영향평가서는 「도시교통정비 촉진법 시행령」 제13조의3 제1항 [별표 1]에 따라 택지개발사업의 실시계획승인 전에 심의를 받아야 함

11) 총면적 844,958㎡÷15개 택지=56,330㎡

12) 실시계획 수립 단계(택지개발사업 추진절차: 개발계획 수립→지구지정→실시계획 수립)에서 교통영향평가를 실시하고, 교통영향평가에서 노외주차수요가 산정됨

13) 국토교통부는 이번 감사 시 사업시행자의 노외주차장 수요 산정에 참고할 수 있도록 「주차장법」 제3조 등의 규정에 따라 지자체별로 3년 주기로 실시하는 주차장 수급실태조사 시 지역별 용도별 기존 노외주차장에 대한 수요조사를 하겠다는 의견을 감사원에 제시함

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 2001년 이후 시행한 개발면적 2백만 ㎡ 이상의 15개 택지지구를 확인한 결과, 노외주차수요에 대비하기 위해 총 택지개발면적 844,958㎡에 모두 457개 노외주차장(개당 평균면적 1,849㎡)을 설치하였거나 설치할 예정이었는데도 노외주차장 용지를 배치하기 전에 노외주차수요를 별도로 산정한 택지지구는 없는 등 지역별 노외주차수요를 산정하지 않은 채 노외주차장 용지를 택지지구 내에 임의로 분산 배치하는 식으로 토지이용계획을 수립(개발계획 단계에서 수립)하였다. 그 후 실시계획 수립 단계[14]에서 교통영향평가를 하면서도 지역별 노외주차수요를 산정하지 않았다.

그 결과 ○택지지구의 경우 노외주차수요를 기준[15]으로 할 때 상업지역에 32%의 노외주차장 수요가 있는데 실제로는 7.8%[16]만 배치(개소수 기준 총 30개 중 3개)된 반면, 수요가 거의 없는 자연녹지 지역에 대부분(연면적 기준 전체의 55%, 개소수 기준 총 30개 중 11개)의 노외주차장 용지를 배치하는 등 택지지구 내 지역별 노외주차수요와는 별개로 노외주차장 용지가 배치되어 현재 조성 중이거나 향후 조성될 예정인 택지지구에서 주차난이 지속(특히 상업지역)되고 노외주차장이 불법주정차 문제를 완화하는 역할을 하지 못할[17] 우려가 있다.

---

14) 「도시교통정비촉진법 시행령」 제13조의3 제1항 관련 [별표 1] "교통영향평가 대상사업의 범위 및 교통영향평가서의 제출·심의 시기" 중 "1. 개발사업 가. 도시의 개발 5)"에 따르면 택지개발사업의 경우 실시계획 승인 전에 교통영향평가서 제출 및 심의가 필요함

15) 감사원 감사기간 중 ○지구에 대한 교통영향평가 용역을 시행한 주식회사 □□에 의뢰하여 산정한 노외주차수요

16) 주차전용건축물을 조성할 경우 연면적 6,862㎡(전체 연면적 88,890㎡의 7.8%)

17) [불법 주차 사례] ㅂ 신도시 내 상업지역은 연간 불법주정차단속 실적이 43,377건 , ㅅ 택지지구 내 상업지역은 연간 불법주정차단속 실적이 22,296건에 이름

3. 노외주차장 용지 공급가격 관련 규정 불합리

가. 관계법령 및 판단기준

LH공사는 「주차장법」 제12조의3 제1항 및 제2항, 「택지개발촉진법」 제9조 제1항 및 제2항과 「택지개발촉진법 시행령」 제8조 제1항 및 제3항 제7호, 택지지구 관할 지방자치단체의 조례 등에 따라 실시계획 작성 등 택지개발사업 시행 시 토지의 공급방법 및 조건 등에 대하여 지방자치단체장의 의견을 듣는 절차를 거치는 등으로 택지지구 내에 개발면적의 0.6～1.2% 이상에 해당하는 노외주차장 용지를 조성하고 있다.

그리고 LH공사는 노외주차장 용지를 「택지개발업무처리지침」(국토교통부 훈령) 제22조 [별표 4] 중 '주차장' 용지에 대한 공급대상자별 공급방법에 따라 국가 및 지방자치단체, 기타 실수요자 순으로 우선 공급[18]하되 지방자치단체에는 조성원가로 공급(판매)하고 있고, 기타 실수요자(민간)에게는 경쟁입찰을 실시하여 낙찰가격에 공급(판매)하고 있다.

또한 「주차장법」 제2조 제11호, 같은 법 시행령 제1조의2 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제54조 등에 따르면 주차전용건축물은 연면적의 70% 이상을 주차장 용도로 사용하고 30% 미만은 지방자치단체 조례나 지구단위계획에서 허용한 용도의 범위 내에서 근린생활시설, 판매시설 등으로 사용할 수 있도록 되어 있다.

한편, 지방자치단체가 노외주차장 용지를 LH공사로부터 매입하여 공영주차장으로 운영(지평식 주차장[19] 또는 주차전용건축물로 운영)할 경우 주차비가 민간이 운영

18) 주차장 용지는 국가·지자체, 기타 실수요자 순으로, 시장 용지는 국가·지자체, 농수산물유통공사, 생활대책대상자, 기타 실수요자 순으로 공급하는 등 사업시행자는 위 지침 [별표 4]에서 정한 용도별 공급대상자 순으로 용지를 우선 공급하고 있음

19) 지상에 입체 건물로 주차장을 조성하지 않고 평평한 부지에 평면 주차를 할 수 있도록 조성한 주차장

하는 노외주차장에 비해 상대적으로 저렴[20]하고 위 용지에 주차전용건축물을 설치하더라도 공공성 강화를 위해 주차장으로 사용하는 면적의 비율을 높게 운영(◈시의 경우 100%를 주차장으로 사용)하여 일반 이용자의 주차장 이용편의를 높일 수 있다.

반면, 민간 실수요자가 LH공사로부터 택지지구 내 노외주차장 용지를 매입하게 되고, 위 용지에 주차장 외 용도에 대한 특별한 제한이 없는 경우, 민간 실수요자는 수익성 증대를 위해 노외주차장 용지에 건축한 주차전용건축물에 근린생활시설(음식점, 미용실 등), 판매시설(마트 등), 문화 및 집회시설(영화관 등) 등을 설치하게 되어 주차전용건축물이 이들 시설의 부설주차장으로 전락하게 되거나, 일반 이용자의 노외주차장 내 주차장 이용을 사실상 제한하게 되는 사례가 다수 발생하고 있다.

[노외주차장 이용 제한 사례]

• ㅇ지구 노외주차장에 설치한 주차전용건축물이 해당 건축물에 입점한 마트, 병원, 음식점 등의 부설(전용)주차장으로 전락하여 일반인의 주차장 이용을 제한(입점한 시설 이용자의 주차 공간으로도 부족한 경우)하게 되거나, 주차장을 무단으로 용도변경하여 일반 대중이 이용하지 못하게 됨

노외주차장 출입구에 설치한
일반 이용자 주차금지 경고 표지판

노외주차장을 무단 용도변경
(창고 등으로 이용)

20) ㅂ 택지지구 내 민간이 운영하는 주차전용건축물(△△) 주차비는 30분당 1,500원인 반면, ◈시 공영주차장 주차비는 30분당 600원

그리고 감사원 감사기간 중 2001년 이후 시행한 개발면적 2백만 ㎡ 이상인 15개 택지지구의 노외주차장 용지 공급실태를 확인한 결과, 2018. 8. 22. 현재 공급(판매)된 166개(면적 303,432㎡) 노외주차장(주차전용건축물 포함) 용지 중 지방자치단체는 13개(면적 23,914㎡, 전체 노외주차장의 7.8%)만 매입하였고 나머지 153개(면적 279,518㎡, 전체 노외주차장의 92.2%)는 민간 실수요자가 매입하여 주차전용건축물을 건축하는 등 지방자치단체는 「택지개발업무처리지침」(국토교통부 훈령) 제22조 [별표 4]에서 정한 공급가격(조성원가)에 대한 부담과 예산부족 때문에 노외주차장 용지를 많이 매입하는 데 어려움이 있는 실정[21]이다.

따라서 국토교통부는 LH공사 등 사업시행자가 지방자치단체 등에 공급하는 노외주차장 용지의 비율을 확대하여 노외주차장(주차전용건축물 포함)의 공공성과 본래의 주차장 기능을 강화하기 위해서는 「택지개발업무처리지침」 [별표 4]를 개정하여 LH공사 등 사업시행자로 하여금 지방자치단체 등과 노외주차장 용지의 위치 및 의무조성 면적의 비율 등을 미리 협의[22]하는 등으로 지방자치단체가 노외주차장 용지를 다수 확보하고자 할 경우에는 택지지구 내 노외주차장 용지를 지방자치단체에 조성원가 이하로도 공급할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 국토교통부 훈령인 「택지개발업무처리지침」 [별표 4]에는 택지지구 내

21) ▷▷ 학술지 "ㄱ" 제13권 제3호(2015. 9. 7.)에 게재된 "택지개발지구 내 주차문제 발생 원인과 대책에 관한 연구, 판교 테크노밸리를 중심으로"에도 도시조성으로 상승된 토지가격과 지방자치단체의 예산부족이 택지개발지구 내에 공용주차장 확보를 어렵게 하는 사유 중 하나라고 분석한 바 있음

22) 지자체는 LH공사 등 개발사업 시행자와 협의하여 노외주차장 조성 면적 비율을 일부 조정하더라도 주차장을 싸게 많이 공급받기를 희망함

노외주차장 용지를 지방자치단체 등에 공급할 때 조성원가[23]로만 공급하도록 규정되어 있어 지방자치단체 등이 충분한 규모의 노외주차장 용지를 확보하기 어려운 실정이다.

그 결과 택지지구의 노외주차장 용지 대부분이 민간 수요자용으로 계획·공급됨에 따라 이들 노외주차장 용지에 설치한 주차전용건축물이 건물 내 입점한 시설(근린생활시설, 판매시설 등)의 부설(전용)주차장으로 전락하게 되어 일반 이용자의 노외주차수요를 수용하지 못하게 되고 택지지구의 주차난을 가중(특히 상업지역)시킬 우려가 있다.

관계기관 의견 LH공사는 감사결과를 받아들이면서 앞으로는 노외주차수요에 따라 노외주차장 용지를 배치하겠다는 의견을 제시하였고, 국토교통부도 감사결과를 받아들이면서 지방자치단체의 노외주차장 운영을 보다 활성화할 필요성에 공감하며, 노외주차장 용지를 지방자치단체에 조성원가 이하로도 공급할 수 있는 방안 등을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

국토교통부장관은 택지개발 사업시행자가 지방자치단체에 조성원가 이하로도 노외주차장 용지를 공급할 수 있도록 「택지개발업무처리지침」 제22조 [별표 4]를 합리적으로 개정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(행정상개선)**

23) 노외주차장 용지 1개소를 조성원가로 매입할 때 33억여 원이 소요됨(김포한강지구의 경우, 1,829,150원×1,849㎡=3,382백만 원)

한국토지주택공사 사장은 택지개발지구에 노외주차장 용지를 배치할 때는 지역별 노외주차수요를 산정한 후 그 수요에 따라 노외주차장 용지를 배치 또는 조정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (3)번

감　　사　　원

징 계 요 구

제　　목　**노외주차장 용지 내 건축허가업무 부당 처리**

소 관 기 관　천안시

조 치 기 관　천안시

내　　용

1. 사건 개요

위 관서 ○과는 아산탕정택지개발지구[24](이하 “아산탕정지구”라 한다) 지구단위계획구역 내 천안시 ▽구에 있는 주차장(주차 ㄴ 블록)[25] 용지(면적 11,215.6㎡)에 근린생활시설, 판매시설 등이 포함된 건축물[자동차 관련시설(주차장), 지상 1층, 지하 2층 규모[26]]의 건축허가(건축주: B 외 2인, 허가일 및 변경허가일: 2016. 12. 16. 및 2017. 12. 11.)와 관련하여 2016. 11. 14. 및 2017. 11. 14. 위 관서 ◁과로부터 위 건축물이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 등에 적합한지에 대한 협의 요청을 받고 2016. 12. 14. 및 2017. 11. 21. 각각 건축이 가능하다고 검토결과를 회신하였다.

---

24) 2006. 7. 21. 지구 지정(천안시 ▽구 및 동남구, 아산시 일원), 2008. 8. 5. 개발계획 승인, 2009. 12. 2. 실시계획 승인, 2016년 4월 1단계 사업 준공, 2016년 8월 2단계 사업 준공, 2021년 6월 3단계 사업 준공 예정임(개발면적 513만 ㎡, 사업비 3.2조 원)

25) 2013년 주차장 용지에 대한 감정평가 및 매매계약 시에는 주차 ㄷ 블록이었으나, 2015년 이후 주차 ㄴ 블록으로 이름을 변경함

26) 2016. 12. 16. 최초 건축허가 시 지상 1층, 지하 1층에서 2017. 12. 11. 변경허가 시 지상 1층, 지하 2층으로 변경함

2. 관계법령 및 판단 기준

「주차장법」 제2조 제11호와 같은 법 시행령 제1조의2 제1항에 따르면 “주차전용건축물”이란 건축물 연면적 중 주차장으로 사용되는 부분의 비율이 95% 이상인 것을 말한다. 다만, 주차장 외의 용도로 사용되는 부분이 제1종·제2종 근린생활시설, 판매시설 등인 경우에는 주차장으로 사용되는 부분의 비율이 70% 이상인 것을 말한다.

한편, 국토계획법 제49조 및 제52조 제1항 제4호 등에 따라 한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)가 아산탕정지구 내 건축물의 용도 제한 등을 하기 위해 수립한 「아산탕정지구 지구단위계획」(이하 “아산지구단위계획”이라 한다) 및 「아산탕정지구 지구단위계획 시행지침」(이하 “아산지구단위계획 시행지침”이라 한다) 제21조 제1항 [표 Ⅱ-7-5]에 따르면 노외주차장 용지 중 “주차 1~5번 블록 등 17개 블록”(이하 “P1 노외주차장”이라 한다)에는 자동차 관련시설(주차전용건축물 등)을 건축할 때 주차장 외의 용도로 근린생활시설이나 판매시설 등이 허용되고, “주차 9~12번 블록 등 13개 블록”(이하 “P2 노외주차장”이라 한다)에는 주차장 외의 용도로 관리사무소·휴게실·공중화장실 등 주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설만 허용되며 주차전용건축물은 지하층에 한해 설치가 허용된다.([표 1] 참조)

[표 1] 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항 관련 내용

구분		자동차 관련시설 용지	
건축물 용도	도면표시	P1 노외주차장	P2 노외주차장
	허용 용도	「주차장법」 및 시 주차장 관련 조례에 의한 주차장 및 부속용도 - 부속용도: 제1종 제2종 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 판매시설, 운동시설, 업무시설에 한하며 건축연면적의 30% 미만 - 부속용도 중 단란주점, 안마시술소 및 옥외철탑이 설치된 골프연습장은 제외 (이하 생략)	「주차장법」 및 시 주차장관련 조례에 의한 주차장 및 부속용도(부속용도는 관리사무소휴게실공중화장실 등 주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설에 한하며, 주차전용건축물은 지하층에 한해 허용)
해당 블록		주차 1~5번, 주차 8번, 주차 13번, 주차 20~24번, 주차 26~30번	주차 9~12번, 주차 6~7번, 주차 14~19번, 주차 25번

자료: 「아산탕정지구 지구단위계획 시행지침」

그리고 국토계획법 제54조에 따르면 지구단위계획구역에서 건축물을 건축하려면 그 지구단위계획에 맞게 건축하도록 되어 있다.

그러므로 「주차장법」에 따라 P1 노외주차장 용지 등 일반적인 노외주차장 용지에 건축하는 주차전용건축물에는 제1종 및 제2종 근린생활시설, 판매시설 등의 건축이 가능하다고 하더라도 P2 노외주차장 용지에는 국토계획법 및 아산지구단위계획과 아산지구단위계획 시행지침에서 따로 정한 기준에 따라 용지 내 지상 뿐만 아니라 지하에 설치하는 노외주차장(주차전용건축물 포함)에도 주차장 외의 용도로는 관리사무소·휴게소·공중화장실 등 주차장 관리·운영상 필요한 편의시설만 건축이 허용된다.

이에 LH공사는 2013. 6. 5. 아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침에 따라 P2 노외주차장 용지인 천안시 ▽구(부지면적 11,215.6㎡)에는 근린생활시설 및 판매시설 등을 건축할 수 없다는 점을 감안하여 감정평가법인에서 1,615백만여 원으로 감정평가한 금액을 근거로 경쟁입찰[27]을 거쳐 같은 해 10. 21. 위 용지를 민간인(건축주)[28]에게 판매(금액 1,615백만여 원)하였다.[29]

한편 LH공사는 민원인(B)이 아산지구단위계획 시행지침 제21조의 P2 노외주차장 용지에 대한 건축물 허용용도 중 “주차전용건축물은 지하에 한해 허용”의 의미 등과 관련하여 2014. 9. 30.부터 같은 해 11. 14. 사이에 4회에 걸쳐 근린생활시설 등

27) 입찰 공고문서에 아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침이 첨부되어 있고 주차장 용지 공급안내(팸플릿)에는 P2 노외주차장 용지는 부속용도에 유의하도록 별도 명시되어 있음

28) 매매계약 시 대표자는 C였고, 2016년 위 용지에 대한 최초 건축허가 신청 시는 주식회사 ◇◇였으나 최종적으로 B 외 2인으로 변경함

29) 매매계약 체결 시 아산지구단위계획 내용을 사전에 열람·확인할 것을 특약조건에 명시함

을 건축할 수 있는지 질의한 데 대하여 아산지구단위계획과 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항 및 제2항 등을 근거로 P2 노외주차장 용지(지하에 건축하는 주차전용건축물도 포함)에는 주차장과 관리사무소·휴게실·공중화장실 등 주차장 관리·운영상 필요한 편의시설만 건축할 수 있고, 근린생활시설 등은 건축할 수 없다[30]고 회신(2014. 10. 8.부터 같은 해 11. 21.까지)한 바 있다.

따라서 위 관서 ○과는 ◁과로부터 P2 노외주차장 용지 지하에 근린생활시설 및 판매시설 등이 포함된 주차전용건축물의 건축허가와 관련하여 국토계획법에 적합한지 등에 대한 협의 요청을 받았을 때에는 아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항에서 따로 정한 용도에 맞지 않아 허가할 수 없다는 의견을 제시하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

위 관서 맑은물사업소 ♡과 D는 2016. 1. 4.부터 2017. 1. 10.까지, 위 관서 ○과 E는 2017. 7. 17.부터 2018. 10. 5. 현재까지, 개발허가팀장 F는 2016. 1. 4.부터 2018. 10. 5. 현재까지, 위 관서 ♤과 과장 A는 2016. 1. 4.부터 2017. 12. 31.까지 각각 ○과 위 직 또는 팀장, 과장의 직위에서 건축하려는 내용이 국토계획법 등에 저촉되는지 여부 등 건축허가 관련 협의 업무를 담당하거나 검토 또는 총괄하였다.

가. D의 경우

위 사람은 위 관서 ○과에서 건축허가 협의업무를 담당하는 실무자로 근무하

30) 이 건 관련하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 확인한 바에 따르면 국토계획법에 따라 아산지구단위계획을 수립한 LH공사뿐만 아니라 아산지구단위계획 등을 승인·고시한 국토교통부 역시 동일한 의견(유권해석)이었음

면서 P2 노외주차장 용지에 해당하는 관내 ▽구에 근린생활시설 등이 포함된 건축물의 건축허가 건과 관련하여 2016. 11. 14. ◁과로부터 위 건축허가 건이 국토계획법 등에 적합한지 등에 대한 검토 요청을 받고 그 검토 결과를 회신하기 위하여 같은 해 12. 14. 상급자에게 결재를 받고자 [표 2]와 같이 "건축재협의(신축) 검토 결과보고서"를 작성하였다.

[표 2] 건축재협의(신축) 검토 결과보고서

구분	협의 검토사항		
검토내용	지구단위계획기준	건축계획	검토결과
주 용도	주차용지 P2(주차 ㄴ) - 주차장 및 부속용도 (부속용도는 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등 주차장의 관리운영상 필요한 편의시설에 한하며, 주차전용건축물은 지하층에 한해 허용)	자동차 관련 시설(주차장, 부속시설), 제1종 근린생활시설(소매점)	적합
종합의견	○ 아산탕정지구 주차용지(주차 ㄴ) 내 자동차 관련시설(주차장) 및 근린생활시설을 신축하는 사항으로 다음 의견을 회신하고자 합니다. [조건부 허가] - 노외주차장 부속용도는 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등에 한함		

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

위 사람은 위 결과보고서 작성 당시 건축허가와 관련한 협의업무를 처리하는 담당자로서 협의업무의 중요성과 P2 노외주차장 용지에 근린생활시설의 건축을 허가하였을 때 건축주가 얻게 될 경제적 이득에 대하여 잘 알고 있었다.

그리고 위 사람은 LH공사가 P2 노외주차장 용지에 대해 지구단위계획을 수립하였다는 것을 이미 알고 있었고, 아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항에서 따로 정한 P2 노외주차장 용지인 13개 블록의 건축물 허용용도에는 근린생활시설이 해당되지 않는다는 것도 충분히 알 수 있었다.

이에 위 사람은 위 결과보고서 작성 시 P2 노외주차장 용지인 건축허가 신청지에는 주차장 외의 용도에 근린생활시설이 포함되어 있지 아니한 아산지구단위계획

및 아산지구단위계획 시행지침 등을 근거로 하여 검토결과에 “부적합”으로 기재하여 상급자에게 결재를 올려야 했다.

또한, 이 건 건축허가 협의는 P2 노외주차장 용지 13개 블록 중 처음인 점 그리고 동일한 노외주차장 용지인 P1 노외주차장 용지와 달리 별도의 용도 제한까지 있는 점 및 P2 노외주차장 용지의 경우 근린생활시설 건축 가능 여부에 따라 건축주가 얻는 경제적 이득에 큰 차이가 발생할 수 있는 점 등을 고려하여 아산지구단위계획을 수립한 LH공사 등에 확인하는 등 신중하게 판단한 후 상급자인 팀장 또는 과장에게 보고하여야 했다.

그런데 위 사람은 아산지구단위계획 등에는 P2 노외주차장 용지에 주차장 이외의 부속용도로 허용 가능한 시설 중 근린생활시설은 기재되어 있지 않은데도 근린생활시설 건축이 가능한 것으로 임의로 해석한 후 LH공사 등에 확인하지 않고 이와 같이 2016. 12. 14. “건축재협의(신축) 검토결과보고서”상에 검토결과 “적합”으로 기재한 내부결재(안)을 작성하였다.

그 후 위 사람은 위 관서 건축행정시스템(세움터)을 통해 팀장 F의 검토를 거쳐 과장 A의 결재(전자)를 받아 2016. 12. 14. ◁과에 회신하였고, ◁과는 ○과의 “적합” 의견을 회신받고 2016. 12. 16. P2 노외주차장 용지에 휴게음식점, 병원, 사무소 등의 근린생활시설이 허용된 지상 1층, 지하 1층[31] 규모의 자동차 관련시설(주차장)을 건축허가하였다.

나. E의 경우

위 사람은 위 관서 ○과에서 건축허가 협의업무를 담당하는 실무자로 근무하면서

31) 2016.12.16. 최초 건축허가 시는 지상1층, 지하 1층이었으나 2017.12.11. 변경허가 시 지상 1층, 지하 2층으로 변경함

“3항 가”의 P2 노외주차장 용지에 근린생활시설을 포함한 지상 1층, 지하 1층 규모의 자동차 관련시설(주차장) 건축허가를 받은 건축주가 2017. 11. 13. 당초 1개 층인 지하층을 2개 층으로 늘리면서 근린생활시설과 판매시설을 설치하는 것으로 건축 변경허가 신청한 건과 관련하여 같은 달 14일 ◁과로부터 위 건축 변경허가 신청한 건이 국토계획법 등에 적합한지 등에 대한 검토 요청을 받고 그 검토 결과를 회신하기 위하여 같은 달 21일 상급자에게 결재를 받고자 [표 3]과 같이 “건축재협의(신축) 검토 결과보고서”를 작성하였다.

[표 3] 건축재협의(신축) 검토 결과보고서

구분	협의 검토사항		
검토내용	지구단위계획기준	건축계획	검토결과
주 용도	주차용지 P2(주차 ㄴ) - 주차장 및 부속용도 (부속용도는 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등 주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설에 한하며, 주차전용건축물은 지하층에 한해 허용)	자동차 관련 시설(주차장, 부속시설), 및 주차전용건축물	적합
종합의견	○ 아산탕정지구 주차용지(주차 ㄴ) 내 자동차 관련시설(주차장) 및 근린생활시설을 신축하는 사항으로 다음 의견을 회신하고자 합니다. [조건부 허가] - 별도 의견 없으며, 아산탕정 지구단위계획 시행지침 준수 바람		

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

위 사람은 위 결과보고서 작성 당시 건축허가와 관련한 협의업무를 처리하는 실무 담당자로서 협의업무의 중요성을 잘 알고 있었고, 아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항에서 따로 정한 P2 노외주차장 용지의 건축물 허용용도에는 근린생활시설 및 판매시설이 포함되어 있지 않다는 것도 충분히 알 수 있었다.

이에 위 사람은 위 결과보고서 작성 시 P2 노외주차장 용지인 건축허가 변경 신청지에는 주차장 외의 용도에 근린생활시설 및 판매시설이 포함되어 있지 아니한

아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침 등을 근거로 하여 검토결과에 “부적합”으로 기재하여야 했고, 적합 여부를 판단하지 못할 때에는 아산지구단위계획을 수립한 LH공사 등에 건축허가 변경 시 근린생활시설 및 판매시설을 포함하여야 하는지 문의하여 회신받은 뒤에 결재를 올려야 했다.

그런데도 위 사람은 아산지구단위계획 등에는 위 P2 노외주차장 용지에 주차장 이외의 부속용도로 허용 가능한 시설 중 근린생활시설과 판매시설은 기재되어 있지 않은데도 P2 노외주차장 용지의 지하에 설치하는 주차전용건축물에 근린생활시설과 판매시설을 건축 가능한 것으로 임의로 해석한 후 아산지구단위계획을 수립한 LH공사 등에 확인하지 않은 채 이와 같이 2017. 11. 21. “건축재협의(신축) 검토 결과보고서”의 검토결과에 “적합”으로 기재한 내부결재(안)을 작성하였다.

그 후 위 사람은 위 관서 건축행정시스템(세움터)을 통해 과장 A의 결재(전자결재)를 받아[32] 2017. 11. 21. ◁과에 회신하였고, ◁과는 ○과의 “적합” 의견 회신에 따라 2017. 12. 11. P2 노외주차장 용지에 근린생활시설과 판매시설 설치가 허용된 지상 1층, 지하 2층 규모의 자동차 관련시설(주차장)을 건축허가하였다.

다. F의 경우

위 사람은 위 관서 ○과에서 개발허가팀장으로 근무하면서 “3항 가”와 같이 D가 2016. 12. 14. 관내 ▽구에 대한 건축협의 검토결과, 건축허가에 적합하다는 내용의 “건축재협의(신축) 검토 결과보고서”를 결재 올리자 이를 검토하였다.

위 사람은 “3항 가”의 D가 작성한 보고서 검토 당시 건축허가와 관련한 협의업

32) 당시 개발허가팀장은 연가 중이어서 결재에 관여하지 않음

무를 처리하는 개발허가팀장으로서 건축허가 협의업무의 중요성을 잘 알고 있었고, “3항 가”와 관련한 건축허가 대상 부지에 근린생활시설의 건축을 허용하였을 때 건축주가 얻게 될 경제적 이득에 대하여도 잘 알고 있었다.

그리고 위 사람은 건축협의 검토 실무 담당자인 D가 결재 올린 “건축재협의(신축) 검토 결과보고서” 내용 중에서 건축허가 대상 부지의 건축물 허용 용도를 기재한 ‘지구단위계획 기준’(주차장 및 부속용도, 부속용도는 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등 주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설에 한함)과 건축주가 건축하고자 하는 용도 및 시설을 기재한 ‘건축계획’(주차장, 부속시설, 소매점 등 제1종 근린생활시설 포함)을 상호 비교만 해보아도 건축허가 대상 부지인 P2 노외주차장 용지의 지구단위계획에는 근린생활시설 용도로 건축하도록 허용되어 있지 않아 건축허가에 부적합하다는 것을 충분히 알 수 있었다.

그런데도 위 사람은 2016. 12. 14. D가 결재올린 “건축재협의(신축) 검토 결과보고서”를 검토하면서 위 결과보고서에 기재된 건축허가 대상 부지의 ‘지구단위계획 기준’과 건축주의 ‘건축계획’을 비교·검토하지 않은 채 담당자의 검토 결과만 믿고 그대로 결재(전자결재)한 후 과장 A의 최종 결재를 받아 같은 날 ◁과에 회신하도록 하여 “3항 가”와 같이 건축허가되게 하였다.

라. A의 경우

위 사람은 위 관서 ○과장으로 근무하면서 “3항 가” 및 “3항 나”와 같이 D와 E가 각각 2016. 12. 14. 및 2017. 11. 21. 관내 ▽구에 대한 건축허가 재협의 내용을 검토한 결과, 건축허가 및 변경허가에 “적합”하다는 내용으로 각각 결재 올린 “건축재협

의(신축) 검토 결과보고서"를 각각 검토·처리하였다.

위 사람은 건축협의 검토 실무 담당자인 D와 E가 작성한 보고서 검토 시 건축허가와 관련한 협의업무를 총괄하는 ○과 과장으로서 건축허가 협의 업무의 중요성을 잘 알고 있었고, "3항 가" 및 "3항 나"와 관련한 건축허가 대상 부지에 근린생활시설의 건축을 허용하였을 때 건축주가 얻게 될 경제적 이득에 대하여도 잘 알고 있었다.

그리고 위 사람은 D와 E가 각각 기안하여 결재 올린 "건축재협의(신축) 검토 결과보고서" 내용 중에서 건축허가 및 변경허가 대상부지의 건축물 허용 용도를 기재한 '지구단위계획 기준'(주차장 및 부속용도, 부속용도는 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등 관리·운영상 필요한 편의시설에 한함)과 건축주가 건축하고자 하는 용도 및 시설을 기재한 '건축계획'(주차장, 부속시설, 소매점 등 제1종 근린생활시설 포함) 및 담당자들의 '종합의견'(주차장 및 근린생활시설)을 상호 비교해보면, 건축허가 및 변경허가 대상 부지인 P2 노외주차장 용지의 지구단위계획에는 근린생활시설과 판매시설 용도가 허용되어 있지 않아 건축허가 및 변경허가에 부적합하다는 것을 충분히 알 수 있었다.

그런데도 위 사람은 D 및 E가 2016. 12. 14. 및 2017. 11. 21. 각각 결재를 올린 "건축재협의(신축) 검토 결과보고서"를 검토하면서 같은 결과보고서에 각각 기재된 건축허가 및 변경허가 대상 부지의 '지구단위계획 기준'과 '건축계획' 및 '종합의견' 등을 상호 비교·검토하지 않은 채 담당자들의 검토 결과만 믿고 그대로 위 관서 건축행정시스템(세움터)을 통해 각각 같은 날 결재하여 ◁과에 회신함으로써 "3항 가"

및 “3항 나”와 같이 각각 건축허가 및 변경허가가 되게 하였다.

그 결과 “3항 가”에서 “3항 라”와 같이 건축주에게 P2 노외주차장 용지에 근린생활시설과 판매시설[33] 등의 건축을 허용함에 따라 근린생활시설 건축이 허용될 때와 그렇지 않을 때의 부지 감정평가 차액으로만 약 16억 원 이상[34]의 특혜를 주는 결과를 가져왔다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

담당자인 D와 E는 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항에 따르면 P2 노외주차장 용지에는 주차장과 부속용도인 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등만 건축할 수 있으나, 같은 지침 같은 조 제2항에 따르면 주차전용건축물의 경우 주차장과 함께 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 판매시설 등을 복합적으로 건축할 수 있어, 이 건 건축주가 건축허가 대상 부지의 지하에 설치하고자 하는 주차전용건축물에는 같은 지침 같은 조 제2항에서 열거한 근린생활시설 등의 용도를 모두 건축허가할 수 있는 것으로 해석(판단)하였다고 주장하고 있다.

그러나 이 건 건축주가 설치하고자 하는 주차전용건축물은 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항에서 이미 ‘주차장과 그 부속용도인 관리사무소, 휴게실, 공중화장실 등 주차장의 관리·운영상 필요한 편의시설’만 건축이 허용되는 것으로 용도를

33) 최초 건축허가 시에는 주차전용건축물(지하층에 건축)에 근린생활시설만 설치허가를 받았으나, 변경허가 시 근린생활시설 및 판매시설을 같은 주차전용건축물에 설치할 수 있는 것으로 허가 받음

34) 특혜 금액 산출근거: 2013년 위 부지 감정평가를 한 감정평가법인에 의뢰하여 위 부지(지하)에 근린생활시설과 판매시설 용도를 허용할 경우 추가로 증가하는 감정평가금액을 추정, 산출하였음

따로 제한한 P2 노외주차장 용지 내에 설치되는 것이고, 국토계획법 제54조에 따르면 지구단위계획구역 내의 건축물은 해당 지역의 지구단위계획에 맞게 건축하도록 되어 있으므로, P2 노외주차장 용지 지하에 설치하는 주차전용건축물을 따로 용도를 제한하지 않은 일반적인 노외주차장 용지에 설치하는 주차전용건축물(「주차장법」 제2조 제11호 및 같은 법 시행령 제1조의2)과 동일하게 보고 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제1항에서 정한 허용 범위를 벗어나 근린생활시설 및 판매시설 등을 설치 가능한 것으로 해석(판단)하였다는 담당자들의 주장은 받아들이기 어렵다.

또한, D와 E의 주장대로 P2 노외주차장 용지에 아산지구단위계획 시행지침 제21조 제2항에서 열거한 근린생활시설, 판매시설 등의 용도를 모두 허용하면 오히려 용도 제한이 적은 것으로 계획한 'P1 노외주차장' 용지에서도 허용하지 않는 시설인 단란주점, 안마시술소, 종교시설 등을 허용하는 모순이 초래된다.

한편, 팀장 F와 과장 A는 이 건 검토 및 결재 시 아산지구단위계획 및 아산지구단위계획 시행지침을 잘 알지 못했고, 평소 팀 및 과 소관 개발행위허가 등과 관련하여 검토 및 결재할 업무가 많아 이 건 건축 협의업무 처리과정에서 담당자들이 문제가 없다는 취지로 결재 올린 보고서를 그대로 믿고 결재할 수밖에 없었다고 주장하고 있다.

그러나 이 건 "3항 다" 및 "3항 라"에 설시한 바와 같이 담당자들이 각각 결재 올린 "건축재협의(신축) 검토결과보고서"에 기재된 '지구단위계획 기준', '건축계획' 및 '종합의견' 부분을 제대로 보았더라면 건축허가 대상 부지의 지구단위계획 등에 근린생활시설 및 판매시설 용도가 허용되어 있지 아니하다는 것을 충분히 알 수 있었고,

담당자들의 업무 처리가 타당한지 등을 검토하는 것이 팀장 및 과장의 주요 업무인 점을 고려할 때 위 사람들의 주장은 받아들이기 어렵다.

② 관계기관 의견 및 검토결과

천안시는 앞으로 건축을 허가할 때는 아산지구단위계획 시행지침을 수립·고시한 LH공사 등의 해석대로 허가 여부를 결정하겠다고 전반적으로 감사결과를 수용하는 답변을 하면서도, 건축허가 협의업무를 규정과 달리 처리한 사유는 P2 노외주차장의 경우 용지 내에 건축하는 주차전용건축물에는 다른 일반적인 주차전용건축물에 건축할 수 있는 근린생활시설 등이 허용 가능한 것으로 아산지구단위계획 시행지침을 잘못 해석할 수 있는 소지가 있었고, 2014년에 아산지구단위계획 시행지침의 해석에 이견을 제기하는 민원에 대해 수차례 회신한 바 있는 LH공사가 천안시에는 아무런 통지를 하지 않았으므로 LH공사도 이 건 건축허가와 관련한 책임이 있다는 취지로 2018. 10. 26. 감사원에 적극행정면책을 신청하였다.

이에 감사원은 위 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 등에 따른 면책요건에 해당하는지 여부를 검토한 결과, 아산지구단위계획 시행지침상에 열거된 P2 노외주차장 용지에 대한 건축물 허용 용도에는 근린생활시설과 판매시설이 포함되어 있지 않으므로 해석에 대한 오해의 여지가 없고, LH공사의 민원 회신은 아산지구단위계획 시행지침의 의미를 민원인에게 명확히 설명한 것에 불과하고, LH공사가 민원 회신 결과를 천안시에 통지할 아무런 의무도 없다는 점 등을 고려할 때 위 사람들의 행위는 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에서 정한 면책기준들을 충족하지 않는다고 보아 면책을 인정하지 않는 것으로

결정하였다.

징계요구 양정 노외주차장 용지에 대한 건축허가 협의업무 처리를 태만히 한 D, E, F, A의 행위는「지방공무원법」제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 **천안시장**은「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제54조,「아산탕정지구 지구단위계획」및「아산탕정지구 지구단위계획 시행지침」제21조 제1항에 따른 건축물 허용 용도를 위반하여 건축허가 협의 업무를 처리한 D, E, F, A을「지방공무원법」제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.**(징계)**

개별처분요구안 (4)번

감 사 원

통 보

제 목 임시 우회도로 소음저감대책 설계 등 부적정

소 관 기 관 ① 한국토지주택공사 ② 한국도로공사

조 치 기 관 ① 한국토지주택공사 ② 한국도로공사

내 용

1. 업무 개요

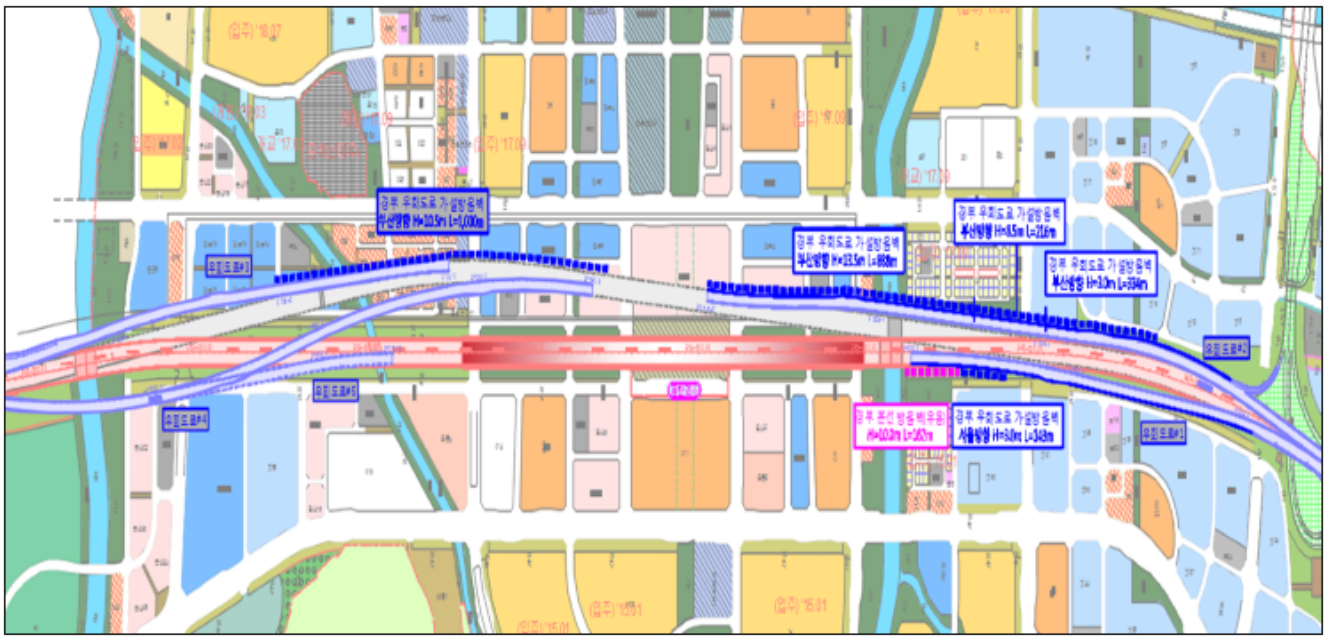
한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)는 2016. 9. 19. 한국도로공사와 “화성동탄2신도시 택지개발사업 경부고속도로 직선화사업 시행 협약”을 맺어 한국도로공사에 위탁 시행[직선화사업 1공구(우회도로 5번 포함), 3공구(우회도로 1, 2번 포함), 우회도로 3번 및 4번]하거나 LH공사가 직접 시행(직선화사업 2공구)하는 방법으로 위 직선화사업(4건 공사 공사비 합계 2,425억여 원, 공사기간 2016. 9. 1.~2020. 8. 27.)을 시행하고 있다.

2. 임시우회도로 소음방지 대책 설계 부적정

가. 관계규정 및 판단기준

위 직선화사업은 경부고속도로로 인하여 동·서로 단절되어 있는 화성동탄2 택지개발사업 지구를 연계하기 위하여 기존 경부고속도로를 지하화 및 직선화하는 사업으로서 공사기간 중 고속도로 통행차량을 우회시키기 위하여 [그림]과 같이 총 5개의 공사용 임시우회도로를 설치하는 것으로 계획되어 있다.

[그림] 경부고속도로 직선화사업 공사용 임시우회도로 현황도



주: 붉은색은 최종 계획노선, 파란색은 임시우회도로 및 기존 경부선 노선임
자료: LH공사 제출자료 재구성

한편 임시우회도로의 사용기간이 구간별로 16~47개월(1·2·5번 우회도로는 16개월, 3·4번 우회도로는 47개월)로 상대적으로 길기 때문에 임시우회도로에 방음벽, 저소음 포장 등 소음저감대책을 시행하기로 하였고, 설계속도 110㎞/h를 적용하여 산정한 예측소음도를 기준으로 2016. 1. 19. 소음저감대책을 수립하였다.

그런데 "화성동탄2지구 택지개발사업 환경영향평가 환경보전방안 검토서(2017년 10월)"에 따르면 소음저감시설 설계를 위한 예측소음도 산정 시 적용하는 차량속도는 도로의 설계속도를 일률적으로 적용하기보다는 현지지형 및 교통조건을 고려하도록 되어 있고, 2016. 4. 11. 위 사업에 대한 실시설계 심의에서도 위 공사용 임시우회도로의 설계속도가 110㎞/h로 되어 있으나 주행안전성 등을 고려하여 실제 주행속도를 낮추는 방안을 검토하도록 한 바 있다.

또한 2014년 10월부터 2018년 7월까지 경찰청과 한국도로공사가 고속도로 건설공사를 위하여 설치된 공사용 임시우회도로의 제한속도에 관하여 협의한 총 60건의 사례에서도 모든 공사용 임시우회도로의 제한속도를 80㎞/h 이하로 협의한 사실이 있다.

따라서 LH공사는 공사용 임시우회도로에 대해 설계속도 110㎞/h를 적용하여 예측소음도를 산정하기보다는 실제 공사용 임시우회도로 통행차량의 주행속도에 가장 가까운 제한속도 80㎞/h를 적용하여 예측소음도를 산정한 후 소음저감대책을 설계하는 것이 합리적이다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데도 LH공사는 2018년 9월 현재까지 공사용 임시우회도로 통행차량의 주행속도에 가장 가까운 제한속도 80㎞/h를 기준으로 예측소음도를 다시 산정하여 공사용 임시우회도로 소음저감대책 설계를 변경하는 방안을 마련하지 않고 있었다.

이에 대하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.～9. 14.) 중 실제 공사용 임시우회도로 통행차량의 주행속도에 가장 가까운 제한속도 80㎞/h를 적용하여 예측소음도를 산정한 후 당초 소음저감대책 설계내용을 다시 검토한 결과, 저소음포장 연장 감소(당초 7,382m에서 1,863m로) 및 방음벽 설치 연장 감소(당초 2,581m에서 2,247m로) 등으로 4,983백만여 원의 소음저감대책 공사비를 아낄 수 있고, 소음기준도 충족하는 것으로 확인되었다.

그 결과 현재의 직선화사업 공사용 임시우회도로 설계대로 사업을 시행할 경우 4,983백만여 원의 소음저감대책 공사비를 아끼지 못할 우려가 있다.

3. 임시 우회도로 설치용 가드레일 재활용 방안 미수립

가. 관계규정 및 판단기준

위 직선화사업 내용에는 직선화 공사기간 중 기존의 통행차량을 우회시키기 위하여 총 5개의 공사용 임시우회도로를 설치한 후 여기에 가드레일 총 7,815m(SB-1등급: 252m, SB-3등급: 7,491m, SB-5등급: 72m)[35]를 설치하는 것으로 되어 있다.

한편 한국도로공사는 2014년 8월 고속도로 확장공사 등을 실시함에 따라 철거가 예상되는 기존 가드레일에 대하여 고속도로 유지관리용 등으로 재활용하여 예산을 절감하는 방안을 수립·시행한 바 있다.

따라서 가드레일 설치 및 철거 시기의 불일치 등으로 LH공사가 자체적으로 임시우회도로에 설치한 후 철거하는 가드레일을 재활용할 방안이 없다고 하더라도, LH공사와 한국도로공사가 서로 협의하여 가드레일을 한국도로공사로 하여금 고속도로 유지관리용 등으로 재활용하도록 하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데도 2018년 9월 현재까지 LH공사와 한국도로공사는 공사용 임시우회도로에 설치하는 총 7,815m 길이의 가드레일을 고속도로 유지관리용 등으로 재활용하는 방안을 협의하지 않은 채 단순 고철 처리하는 것으로 계획하고 있다.

이와 관련하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.～9. 14.) 중 임시우회도로에 설치한 후 철거하는 가드레일의 재활용 방안을 검토한 결과 경부고속도로 직선화사업 현장

35) 자동차가 가드레일에 부딪혔을 때의 충격량에 따라 등급을 나눈 것으로 고속구간이나 위험도가 높을수록 높은 등급의 가드레일을 설치함(「도로안전시설 설치 및 관리지침」, 국토교통부 예규)

인근에 있는 한국도로공사의 고속도로 시설물 유지관리 부서(수원지사 등)가 임시 우회도로에 사용 후 철거되는 가드레일에 간단한 녹방지 페인트 칠 등을 실시할 경우 가드레일을 고속도로 유지관리용으로 재활용할 수 있어 한국도로공사는 유지관리용 가드레일 구입비 452백만여 원을 아낄 수 있는 것으로 확인되었다.

관계기관 의견 LH공사는 감사결과를 받아들이면서 임시우회도로 통행차량의 주행속도에 가장 가까운 제한속도 80㎞/h를 적용하여 소음방지대책을 수립하도록 하고, 임시우회도로에서 철거하는 가드레일을 한국도로공사의 고속도로 유지관리 부서에서 재활용할 수 있도록 적극 협의하겠다는 의견을 제시하였다.

한국도로공사는 임시우회도로에서 철거하는 가드레일을 유지관리용으로 재활용하는 것은 국가 자원 절감 측면에서 타당하므로 LH공사와 협의하여 재활용하는 방안을 적극 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

한국토지주택공사 사장은

① 공사용 도로의 제한 최고속도인 80㎞/h를 적용하여 화성동탄2 택지개발사업지구 내 설치 예정인 임시 우회도로의 예측소음도를 다시 산정한 후 그 결과에 따라 소음저감대책을 변경하는 방안을 마련하고

② 한국도로공사와 협의하여 화성동탄2 택지개발사업지구 내 설치 예정인 임시 우회

도로에 설치한 후 철거하는 가드레일을 고속도로 유지관리용으로 재활용하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

한국도로공사 사장은 한국토지주택공사와 협의하여 화성동탄2 택지개발사업지구 내 설치 예정인 임시 우회도로에 설치한 후 철거하는 가드레일을 고속도로 유지관리용으로 재활용하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

개별처분요구안 (5)번

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **위례지구 내 신교통수단 도입 타당성 검토 부적정**

소 관 기 관 ① 국토교통부 ② 한국토지주택공사

조 치 기 관 ① 국토교통부 ② 한국토지주택공사

내 용

1. 업무 개요

국토교통부(구 국토해양부)는 서울특별시 송파구, 경기도 성남시 및 하남시에 걸쳐 시행하는 위례지구 택지개발사업[36]과 관련하여 서울특별시의 요청[37]으로 이미 수립되어 있는 “위례 택지개발사업 광역교통개선대책”[38](2008년 3월 최초 수립, 이하 “위례교통개선대책”이라 한다)을 변경하고자 2011. 7. 29. 위례지구 사업시행자인 한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)에 관련 자료 제출을 요청하였다.

이에 LH공사는 2014. 3. 31. 위례지구에 도입하려는 신교통수단[39]인 트램에 대한

36) 2006. 7. 21. 최초 지구 지정, 2008. 8. 5. 최초 개발계획 승인, 2010. 1. 6. 최초 실시계획 승인, 2017. 12. 29. 제12차 개발계획 변경 승인 기준 개발면적 6,753천 ㎡, 1단계 2017년 12월 완료, 2단계 2020년 12월 완료 예정, 총사업비 11조 1,009억 원, 계획 세대수 45,257호, 수용인구 111,044명

37) 위례지구에 설치하는 도시철도의 건설 및 운영기관인 서울특별시가 2011년 7월 위례지구에 계획된 내·외부 도시철도 및 신교통수단 등의 건설과 관련하여 설치 노선 및 사업비의 변경이 발생할 수 있다는 사유로 구 국토해양부에 위례지구에 대한 광역교통개선대책의 변경을 요청함

38) 2008년 3월 최초 수립 시의 명칭인 “송파거여지구 택지개발사업 광역교통개선대책”에서 지구 명칭을 변경함

39) 차량 및 운영시스템에 첨단기술을 적용한 대중교통수단으로서 BRT(간선급행버스), 트램(노면전차) 및 경량전철(고무/철제 차륜 자동운전궤도시스템 등) 등이 있음

타당성 검토 결과를 담은 별도 보고서 등을 포함[40]하여 위례교통개선대책 변경(안)을 국토교통부에 제출하였고, 국토교통부는 이를 근거로 국가교통위원회[41]의 심의를 거쳐 같은 해 5. 12. 트램 사업계획을 일부 조정(노선 연장을 6㎞에서 5.44㎞로, 차량기지를 지상에서 지하로, 총사업비를 3,200억 원에서 1,800억 원으로 변경 등)하는 등 위례교통개선대책을 변경·확정하였다.

위례교통개선대책의 변경·확정은 개발면적이 100만 ㎡ 이상이거나 수용인구가 2만 명 이상인 택지개발사업 등의 경우 해당 사업이 시행되는 지역의 시·도지사 또는 국토교통부장관[42]이 해당 지역에 대한 광역교통개선대책을 수립 또는 변경 수립한 후 국가교통위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 되어 있는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제7조의2 제1항에서 제3항 및 제6항과 같은 법 시행령 제9조 제1항 및 제3항에 따른 것이다.

또한 위례지구에 신교통수단 도입을 검토하는 것은 둘 이상의 지방자치단체에 걸친 광역교통개선대책의 내용에 도로 및 철도 등 시·도에 걸쳐 서로 연계개발이 필요한 교통시설 및 대중교통수단의 신설 등에 관한 사항을 포함하도록 한 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제7조 제1항과 제5항 및 같은 법 시행령 제8조의3 제1항에 따른 것이다.

---

40) LH공사가 2013. 1. 28. 구 국토해양부에 제출한 위례교통개선대책 변경(안) 보고서에 대해 사전 적정성 검토기관인 한국교통연구원이 같은 해 2.13. 신교통수단(트램)의 경제성 분석 시 반영된 사업비를 재검토할 필요가 있다는 의견을 제시하자 LH공사가 신교통수단(트램)에 대한 타당성 재검토를 별도 실시하여 제출받은 "위례 택지개발사업 광역교통개선대책 신교통수단 타당성 분석 최종보고서"(2014년 5월)를 위례교통개선대책변경(안)에 포함함

41) 「국가통합교통체계효율화법」 제106조 등에 따라 교통 관련 정책 등의 심의를 위해 설치하는 위원회(위원장: 국토교통부장관)

42) 개발지역이 둘 이상의 지방자치단체에 걸친 광역교통의 개선을 필요로 하는 경우로서 해당 지방자치단체장이 요청하는 경우 등에 한해 국토교통부장관이 광역교통개선대책을 직접 수립함

2. 관계법령 및 판단기준

한편 「광역교통개선대책수립지침」(2013. 5. 22. 국토교통부 훈령) 제20조에 따르면 광역교통개선대책 수립권자는 도로·철도·신교통수단 등의 경우 개선대책별로 타당성 검토를 수행하여 최적의 대안을 선정하도록 되어 있고, 타당성 검토는 「국가통합교통체계효율화법」 제18조에 따른 「교통시설 투자평가지침」을 준용하도록 되어 있다.

그리고 「교통시설 투자평가지침」(2013. 12. 20. 국토교통부 고시) '1.2.5. 타당성 평가의 수행절차'와 '7.7.1. 비용-편익비' 및 '7.7.4. 투자사업의 최종선택' 등에 따르면 개별사업의 타당성 평가 시 원칙적으로는 경제성 분석 결과의 비용편익비(B/C)[43]가 1.0을 초과할 경우 해당 교통시설이 사회적으로 가치가 있는 것으로 판단하여 채택하되, 그 비율이 1.0 이하인 사업 중에서도 추진 필요성이 크다고 판단되면 지역균형발전, 환경영향 등 정책적 분석 결과를 고려하여 사업 추진 여부를 결정하도록 되어 있다.

또한, 위 투자평가지침 '5.1.1. 비용산정 개요' (4)에 따르면 비용편익비 산정 시 비용으로 반영하는 교통투자 사업비는 공사비, 보상비, 유지관리비를 합산하여 산정하도록 되어 있으며, '5.1.3. 보상비 산정' (1)에 따르면 보상비는 교통시설의 사용을 위해 필요로 하는 해당 부지의 매입과 관련된 용지비, 지장물보상비 등 모든 비용을 포함하도록 되어 있다.

따라서 위례지구 사업시행자인 LH공사가 광역교통개선대책 수립권자인 국토

43) 사업시행에 따라 예측되는 총편익과 총비용의 비율, 즉 장래에 발생될 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 편익을 비용으로 나눈 비율을 말하며, 통상 그 비율이 1.0을 초과할 경우 경제성이 있는 것으로 판단함

교통부의 요청으로 위 지구 내에 도입하고자 하는 신교통수단(트램)에 대하여 「광역교통개선대책수립지침」 제20조에 따른 타당성 검토를 수행할 때에는 「교통시설 투자평가지침」에 따라 트램 선로(연장 5.44㎞) 부지 매입 관련 용지비 등을 교통투자 사업비에 반영[44]하여 비용편익비(B/C) 를 산정하는 등 경제성 분석을 거친 다음, 원칙적으로 그 비율이 1.0을 초과하는 경우에 사업을 추진하는 것으로 결정하되 필요한 경우에 한해 그 비율이 1.0 이하일 때도 정책적 분석 결과를 고려하는 계층분석기법(AHP: Analytical Hierarchical Process)[45]을 적용하여 사업추진 여부 등을 결정하여야 했다.

그리고 국토교통부는 LH공사에서 제출한 위례지구 내 신교통수단(트램) 도입에 대한 타당성 검토 결과가 「교통시설 투자평가지침」 등 관련 규정에 따라 용지비 등을 반영하여 비용편익비를 산정한 후 그 결과에 따라 경제성 분석 및 계층분석기법을 적용하였는지 철저히 검토하여 이를 토대로 국가교통위원회의 심의를 받아 위례교통개선대책을 변경·확정하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 LH공사 구 ♧처의 위례지구 담당 G는 2013년 7월부터 2014년 3월 사이에 신교통수단(트램) 도입에 대한 타당성 분석 최종 보고서 작성 용역[46] 감독 시 트램 선로(연장 5.44㎞) 부지는 택지개발지구에 포함되어 이미 용지 보상 후 매입하였

44) 「교통시설 투자평가지침」 소관 부서인 국토교통부 교통정책조정과의 질의회신 내용에서도 용지비를 반영하여야 한다고 회신함(국토교통부 교통정책조정과-3614, 2018. 9. 27.)

45) 경제성 분석, 정책성 분석(정책의 일관성 및 추진의지, 사업추진상의 위험 요인 등), 지역균형발전 분석(지역낙후도, 지역경제 파급효과 등)을 종합하여 사업의 시행 여부를 판단하는 것으로 경제성 분석 등 분야별 점수에 가중치를 산정한 후 평가자의 평가점수를 종합하여 사업추진 여부를 판단, 통상 점수가 0.5를 넘으면 사업시행으로 결정함

46) 주식회사 ☆☆에서 수행한 "위례 택지개발사업 광역교통개선대책 변경 용역"에 설계변경으로 포함하여 시행함

는데도 향후 트램 사업의 주무관청[47]이면서 공공시설관리청인 서울특별시에 무상귀속하는 도로용지(신교통)로 변경할 계획이어서 주무관청 등에서 용지비를 부담할 필요가 없다고 판단한 후 선로 부지(면적 36,462㎡) 보상비(약 428억 원)[48]를 제외한 채 교통투자 사업비(1,792억 원)를 추정하고, 이를 토대로 비용편익비를 산정(B/C 0.92)하는 등 경제성이 과다 계산된 최종 보고서를 납품받았다.

이에 따라 [표 1]과 같이 용지비가 반영되지 않은 경제성 분석 결과와 계층분석기법 적용 결과(0.562)를 근거로 트램 도입 사업을 시행하는 것으로 위례교통개선대책 변경(안)을 마련한 후 2014. 3. 31. 하급자 H가 기안한 "위례 택지개발사업 광역교통개선대책 변경(안) 보완 제출" 문서를 검토·결재하여 상급자인 부장 I와 처장 J에게 결재를 올렸고, I와 J도 G와 같은 사유로 그대로 결재하여 국토교통부에 위례교통개선대책 변경(안)을 제출하였다.

[표 1] 신교통수단(트램) 경제성 분석 및 AHP 적용 결과

사업내용	용지비 반영 여부	용지비 반영금액	경제성 분석 결과 (비용편익비)	계층분석기법(AHP) 적용 결과		분석항목별 가중치
				사업 시행 시	사업 미시행 시	
연장 5.44㎞[주 1)] 차량기지 1개소 (북측 공원 지하)	미반영 (현재 안)	0원	**0.92** B: 2,073억 원 C: 2,259억 원	**0.562**	0.438	경제성 분석: 40~50% 정책적 분석: 25~35% 지역균형발전 분석: 15~30% (평가자 7명)
	반영 (감사원 검토안)	428억 원[주 2)]	**0.79** B: 2,073억 원 C: 2,623억 원	계층분석기법은 평가자의 정성적 평가가 반영되므로 추정치 산정이 어려움		-

주 1: 마천역~복정역 및 우남지선과 정거장 12개소 포함(위례교통개선대책 변경 대안 1-2)

주 2: 용지비 428억 원을 2014년도 사업비용에 반영 시 경제성 분석 기준연도 2011년, 사회적 할인률 5.5%를 적용하면 비용이 약 364억 원[428억 원÷(1+0.055)^3] 증가하여 총비용(C)은 2,623억 원(2,259억 원+364억 원)으로 산정됨

자료: 위례교통개선대책 변경(안) 및 LH공사 제출자료 재구성

47) 「도시철도법」 제5조 및 제6조 등에 따르면 서울특별시는 관할 도시교통권역의 도시철도망 구축계획과 노선별 도시철도기본계획 수립의 주무관청임

48) 택지개발사업의 특성상 위례지구 편입토지별 지목 및 이용상황 등이 상이하고 트램 노선 및 부지면적도 개발계획의 변경 등에 따라 유동적이므로 위례지구 택지조성원가상의 ㎡당 평균 용지비를 기준으로 LH공사에서 추정하여 산정함

그리고 국토교통부(구 ●과)는 2014. 4. 1. LH공사에서 제출한 신교통수단(트램)에 대한 타당성 검토 결과가 포함된 최종보고서에 선로 용지비를 반영하여 경제성 분석을 하였는지 제대로 확인하지 않은 채 위례교통개선대책 변경(안)[49]을 그대로 받아들이고는 같은 해 5. 12. 국가교통위원회의 심의를 거쳐 신교통수단(트램) 도입사업을 서울특별시를 사업시행 주무관청으로 하여 민간투자사업[50]으로 추진하기로 결정하는 등 위례교통개선대책을 변경·확정하였다.

이후 서울특별시[51]가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제9조 등에 따라 2015. 11. 6. 한국개발연구원(공공투자관리센터)에 검토를 의뢰하여 2018년 7월 발표한 신교통수단(트램)에 대한 민간투자사업 적격성 조사[52]에서는 [표 2]와 같이 용지비를 감정평가액 기준으로 765억여 원[53]으로 반영하여 경제성을 분석함에 따라 비용편익비가 0.75로 낮아졌고, 계층분석기법(AHP) 적용 결과도 '사업시행 시'가 0.413으로 떨어지게 되어 국토교통부와 서울특별시, LH공사는 사업방식을 공공주도 사업으로 전환 검토하는 등 신교통수단(트램) 도입 사업내용을 전면 재검토[54] 하는 것으로 결정하게 되었다.

---

49) LH공사는 2013. 12. 27. 국토교통부에 신교통수단(트램) 도입의 타당성 검토 결과가 포함된 위례교통개선대책 변경(안)을 제출하였고, 이후 2014. 3. 25. 국토교통부에서 위례교통개선대책 변경(안)의 보완을 요청함에 따라 같은 해 3. 31. 국토교통부에 보완내용을 제출함

50) 총 사업비: 1,800억 원(LH공사 60%, 민간투자자 40% 부담), 사업 완료 예정시기: 2021년 12월

51) 서울특별시는 2015. 7. 30. ■■건설 주식회사로부터 위 신교통수단(트램) 민간투자사업 제안서를 제출받음

52) 한국개발연구원(공공투자관리센터)은 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제7조에 따라 서울특별시로부터 제안받은 신교통수단(트램) 민간투자사업에 대해 수요 추정의 적정성, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 비용편익 산정 등을 내용으로 하는 적격성 조사를 실시함

53) 한국개발연구원(공공투자관리센터)은 민간투자사업 제안자가 트램 사업비에 반영하지 않은 트램 선로 부지의 용지비를 감정평가액 기준으로 765억여 원(공원 용지 지하에 설치하는 차량기지에 해당하는 지하공간 보상비 39억여 원 추가 포함) 반영하여 비용편익비를 산정함.

54) 서울특별시는 2018. 7. 3. 신교통수단(트램) 도입의 경제성 확보를 위한 사업비 절감방안 등 전문기관의 연구용역을 거치고, 그 결과에 따라 국토교통부, LH공사 등 관계기관과 협의하여 사업추진 방안을 최종 결정하는 것으로 발표함

[표 2] 한국개발연구원(공공투자관리센터)의 신교통수단(트램) 민간투자사업 적격성 조사 결과

총사업비	용지비	경제성 분석 결과 비용편익비	계층분석기법(AHP) 적용결과		분석항목별 가중치
			사업 시행 시	사업 미시행 시	
2,892억 원	765억여 원	0.75 B: 2,626억 원 C: 3,500억 원	0.413	0.587	경제성 분석: 35~50%, 정책적 분석: 25~40% 지역균형발전분석: 25~35% (평가자6명)

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터 제출자료 재구성

그 결과 당초 2021년 말 완료 예정이었던 위례지구 내 신교통수단(트램) 도입이 장기간 지연될 것으로 예상되고, 이로 인하여 향후 위례지구 입주민[55]들이 집단 민원을 제기할 우려가 있다.

관계기관 의견 LH공사와 국토교통부는 감사결과를 받아들이면서 신교통수단에 대한 타당성 검토 시 「교통시설 투자평가지침」에 따라 트램 선로 부지의 용지비를 반영하여 경제성 분석 등을 실시하여야 했다고 답변하고 있고, 국토교통부는 LH공사가 2018년 9월 착수하여 2019년 5월 완료 예정으로 시행 중인 "위례신도시 신교통수단(위례선)[56] 사업계획 재수립 연구용역"에서는 용지비를 합리적으로 반영하여 사업추진 방안을 재검토하도록 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항

국토교통부장관은 앞으로 사업시행자가 신교통수단 도입에 대한 타당성 검토 시 「광역교통개선대책수립지침」 제20조 및 「교통시설 투자평가지침」 등과 달리 용지비를 반영하지 않는 일이 없도록 관리·감독을 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

55) 2018년 9월 현재 약 28,490호 입주

56) 위례지구 내 도입 예정인 트램 노선의 명칭임

한국토지주택공사 사장은

① 앞으로 신교통수단 도입에 대한 타당성 검토 시 「광역교통개선대책수립지침」 제20조 및 「교통시설 투자평가지침」 등과 달리 용지비를 반영하지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고

② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.**(주의)**

개별처분요구안 (6)번

감 사 원

통 보

제 목 **폐기물처리시설 설치부담금 산정 관련 표준조례 불합리**

소 관 기 관 환경부

조 치 기 관 환경부

내 용

1. 업무 개요

환경부는 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 “폐기물시설촉진법”이라 한다) 제6조 제1항 및 같은 법 시행령 제4조 제1항 및 제2항에 따라 조성면적이 30만 ㎡ 이상인 공동주택단지 또는 택지를 개발하려는 자(이하 “개발사업자”라 한다)에 대하여 ‘소각시설과 음식물류폐기물처리시설’(이하 “폐기물처리시설”이라 한다)을 설치하도록 하거나 그 설치비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 납부하도록 하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

폐기물시설촉진법 시행령 제4조 제3항 및 제4항에 따르면 폐기물처리시설 설치비용에 해당하는 금액은 폐기물처리시설의 부지 매입에 드는 비용과 그 시설의 설치에 드는 비용[57]으로 구분하여 산정하도록 되어 있고, 납부금액의 산정에 관하여

57) 소각시설의 경우 1일 처리능력 200톤 규모의 소각시설을 설치하는 데 드는 비용의 톤당 단가에 1일 발생 예상폐기물량을 곱한 금액이고, 음식물류폐기물처리시설의 경우 1일 처리능력 30톤 규모의 퇴비화·사료화 시설을 설치하는데 드는 비용의 톤당 단가에 1일 발생 예상 폐기물량을 곱한 금액

그 밖에 필요한 사항은 그 지역을 관할하는 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.

이에 환경부는 2012. 6. 11.「택지개발사업에 따른 폐기물처리시설 설치비용 산정을 위한 표준조례」(이하 “표준조례”라 한다)를 제정하였고, 서울특별시 송파구(이하 “송파구”라 한다) 등 일부 지방자치단체는 표준조례를 참고하여 관련 조례를 개정하였다.

그리고 표준조례에 따르면 [표]와 같이 폐기물처리시설의 부지면적은 1일 처리능력별로 100톤 이하부터 500톤 초과까지 총 4개 구간으로 구분하여 산정하고, 부대시설(관리동 및 세차동 등 기타시설)의 부지면적은 폐기물처리시설의 1일 처리능력을 500톤 이하와 초과의 두 가지 경우로 구분하여 산정하도록 되어 있으며, 부지매입비용은 부지면적과 부지매입단가[58]를 곱한 금액으로 산정하도록 되어 있다.

이에 따라 송파구 등 13개 지방자치단체[59]도 부대시설의 부지면적을 1일 처리능력 500톤 이하와 초과의 2개 구간으로만 나누는 등 폐기물처리시설 설치비용 산정과 관련한 자체 조례를 표준조례와 같이 개정하였다.

[표] 폐기물처리시설 규모별 부지면적 산정기준

폐기물처리시설 처리능력	폐기물처리시설부지면적	부대시설 부지면적	
		관리동	세차동 등 기타시설
100톤/일 이하	40㎡/톤	330㎡	330㎡
100~300톤/일	30㎡/톤		
300~500톤/일	20㎡/톤		
500톤/일 초과	10~15㎡/톤	500㎡	500㎡

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

58) 개발하고자 하는 해당 공동주택단지나 택지의 1㎡당 조성원가

59) 부대시설의 부지면적 산정과 관련하여 한국토지주택공사와 분쟁이 발생한 지방자치단체(송파구, 고양시, 군포시, 성남시, 이천시, 하남시, 원주시, 춘천시, 대구시 동구 및 북구, 완주군, 전주시, 창원시), 다만 이천시의 경우 관리동 및 세차동 등 기타시설의 부지면적은 폐기물처리시설의 1일 처리능력별로 100톤 이하 100㎡, 100톤 초과 500톤 이하 300㎡, 500톤 초과 500㎡로 3개 구간으로 구분하여 산정하도록 규정

한편 송파구가 ‘위례지구 택지개발사업’에 따른 폐기물처리시설(1일 소각폐기물 12톤, 음식물류폐기물 17.34톤 발생 기준) 설치부담금으로 택지개발사업 시행자인 한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)에 330억여 원을 부과하는 등 LH공사가 완료하였거나 시행 중인 택지개발사업 등과 관련하여 [별표 1] “LH공사에 부과된 폐기물처리시설 설치부담금 명세”와 같이 송파구 등 35개 지방자치단체는 2013. 1. 1. 이후 LH공사에 총 45건[60]의 폐기물처리시설 설치부담금(약 6,420억 원)을 부과한 바 있다.

그런데 수원시(2016년 말 기준, 면적: 121㎢, 인구: 123만 명) 전체에서 발생하는 소각폐기물과 음식물류폐기물의 1일 발생량은 각각 449톤 및 298톤[61]이고, LH공사가 설치부담금을 납부한 위 45건 중 41건(91%)의 해당 사업지구 내 소각폐기물과 음식물류폐기물 1일 발생량은 각각 30톤 이하에 불과하므로, 위 표준조례를 적용하게 되면 폐기물처리시설 1일 처리능력이 500톤 이하인 경우 발생량과 무관하게 일률적으로 부대시설 부지면적을 각각 관리동 330㎡와 세차동 등 기타시설 330㎡로 똑같이 산정하게 되어 불합리한 결과를 초래하게 된다.

또한 위례지구와 관련한 폐기물처리시설 설치비용 부담금 부과처분 취소 소송 등 14개 소송의 1심 및 2심 법원에서는 폐기물처리시설을 운영함에 있어 근무 직원들을 수용하기 위한 부대시설이 필요하기는 하나 폐기물처리시설 자체의 부지면적에

60) 송파구 등 13개 지방자치단체는 환경부 표준조례와 동일하게 폐기물처리시설 부지면적과 부대시설 부지면적을 처리능력별 기준에 따라 구분하여 산정, 그 외 강남구 등 22개 지방자치단체는 폐기물처리시설과 부대시설의 부지면적을 구분하지 않고 지방자치단체별로 폐기물발생량 1톤당 정한 일정 면적을 곱하여 산정하거나 별도 기준 없이 실제 처리시설 설치에 필요한 면적으로 산정

61) 환경부에서 2017년에 발간한 “2016년도 전국 폐기물 발생 및 처리현황”을 참조하였으며, 수원시는 경기도에서 인구가 가장 많은 지역임

비하여 관리동 및 세차장 등 기타시설의 부지면적이 지나치게 넓게 산정될 우려가 있어 부대시설의 면적으로 각각 330㎡를 부지면적에 포함시켜 부지 매입비용을 산정하도록 한 조례는 폐기물시설촉진법과 같은 법 시행령의 위임 범위를 벗어나 위법하다고 판시[62]한 바 있다.

따라서 환경부는 폐기물처리시설의 처리능력이 1일 500톤 이하인 경우 부대시설 부지면적을 폐기물처리시설 처리능력별로 구간을 세분해 산정하는 등 위 표준조례를 합리적으로 마련함으로써 폐기물처리시설 부지면적에 비해 부대시설 부지면적이 과대하게 산정되지 않도록 하는 것이 타당하다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데도 환경부는 표준조례에 폐기물처리시설 부지면적을 폐기물처리시설의 1일 처리능력에 따라 4단계로 구분하여 산정하도록 하는 반면, 부대시설 부지면적을 폐기물처리시설의 1일 처리능력이 500톤 이하와 500톤 초과인 2가지 경우로 구분하여 산정하도록 하면서 폐기물처리시설의 1일 처리능력이 500톤 이하인 경우 330㎡, 500톤 초과인 경우 500㎡로 각각 고정하도록 하고 있다.

이와 관련하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 송파구 등 13개 지방자치단체의 부대시설 부지면적 산정 및 비용 부과실태를 확인한 결과, [별표 2] “부대시설 관련 폐기물처리시설 설치부담금 부과취소 소송 현황”과 같이 완주군은 ‘전주완주혁신도시 개발사업’과 관련하여 소각시설의 경우 1일 폐기물 예상 발생량이 2.02톤

62) 서울고등법원 2016. 9. 13. 선고 2016누32154 판결, 서울행정법원 2015. 12. 10. 선고 2015구합58171 판결 등

이어서 소각시설 부지면적을 81㎡[63]로 산정하였으나 부대시설 부지면적은 소각시설 부지면적의 8.2배인 660㎡(관리동 부지면적 330㎡와 세차동 등 기타시설 부지면적 330㎡의 합)로 산정하였고, 음식물류폐기물처리시설의 경우도 1일 폐기물 예상 발생량이 2.46톤이어서 음식물류폐기물처리시설 부지면적을 98㎡[64]로 산정하였으나 부대시설 부지면적은 음식물류폐기물처리시설의 5.6배인 660㎡(관리동 부지면적 330㎡와 세차동 등 기타시설 부지면적 330㎡의 합)로 산정하는 등 송파구 등 13개 지방자치단체에서 16건의 폐기물처리시설 설치부담금을 부과하면서 폐기물처리시설 자체 부지면적에 비해 부대시설 부지면적을 과대하게 산정[65]한 것으로 확인되었다.

그 결과 LH공사가 위 송파구 등 13개 지방자치단체를 대상으로 부대시설 부지면적 산정 및 설치부담금 부과 등과 관련하여 16건의 소송을 제기하게 되는 등 LH공사 등 개발사업자와 지방자치단체 간에 지속적인 분쟁이 발생함에 따라 소송 비용 및 행정력 낭비가 우려된다.

관계기관 의견 환경부는 감사결과를 받아들이면서 표준조례 제정 당시 지방자치단체 등 관계기관의 의견수렴을 거쳐 폐기물처리시설의 1일 처리능력이 500톤 이하인 경우 폐기물처리시설의 관리동의 부지면적과 세차동 등 기타시설의 부지면적을 각각 330㎡로 산정하였으나, LH공사 등 개발사업자와 지방자치단체 간 폐기물처리시설

63) 40㎡/톤×2.02톤/일
64) 40㎡/톤×2.46톤/일
65) 위례지구 등 16개 사업지구에 부과된 설치부담금 중 폐기물처리시설 부지매입비용은 총 39,446백만 원(소각 22,709백만 원+음식물류 16,737백만 원)인 반면 부대시설 부지매입비용은 74,514백만 원(소각 37,822백만 원+음식물류 36,692백만 원)으로 약 1.89배 더 많은 실정임

설치부담금 산정 시 부대시설 부지면적 산정에 대해 지속적으로 분쟁이 발생함에 따라 분쟁을 최소화하도록 하기 위해 관계기관의 의견수렴을 거쳐 표준조례를 합리적으로 개정하는 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **환경부장관**은 소각시설과 음식물류폐기물처리시설의 처리능력이 1일 500톤 이하인 경우 부대시설(관리동 또는 세차동 등 기타시설) 부지면적을 처리능력별로 세분해 산정하는 등 「택지개발사업에 따른 폐기물처리시설 설치비용 산정을 위한 표준조례」를 합리적으로 개정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

[별표 1]

LH공사에 부과된 폐기물처리시설 설치부담금 명세

(단위: 톤/일, 백만 원)

연번	사업지구	사업유형	설치부담금 부과 지방자치단체	폐기물 예상 발생량		LH공사 부담금액	설치부담금 최초 납부일 (납부차수)
				소각시설	음식물류폐기물 처리시설		
1	위례	택지개발	송파구	12	17.34	33,033	2015. 1. 29.(1차, 26%)
2			하남시	11.13	7.01	32,307	2015. 1. 29.(1차, 23%)
3			성남시	20.26	11.46	37,100	2016. 1. 31.(1차, 33%)
4	서울양원	공공주택	중랑구	2.21	2.29	3,445	2017. 3. 30.(1차, 17%)
5	고양지축	공공주택	고양시	8.86	6.66	5,417	2018. 4. 4.(1회, 46%)
6	고양덕은	도시개발	고양시	5.74	3.84	17,016	2018. 2. 28.(1회, 25%)
7	구리갈매	공공주택	구리시	14.91	8.49	16,568	2015. 2. 27.(100%)
8	군포송정	공공주택	군포시	4.12	2.56	9,017	2015. 10. 30.(1차, 33.3%)
9	성남고등	공공주택	성남시	4.79	2.71	16,198	2016. 10. 31.(1차, 33%)
10	시흥장현	공공주택	시흥시	10.68	10.63	16,002	2013. 12. 24.(1차, 16%)
11	광명역세권	택지개발	안양시	0.47	0.37	453	2013. 4. 1.(100%)
12	안성아양	택지개발	안성시	5.24	2.79	3,302	2014. 12. 24.(1차, 20%)
13	양주회천	택지개발	양주시	27.59	15.39	22,689	2015. 1. 29.(1차, 20%)
14	이천마장	택지개발	이천시	2.18	2.58	1,815	2014. 7. 18.(1차, 20%)
15	의정부고산	공공주택	의정부시	8.8	6.92	9,228	2018. 6. 27.(1차, 30%)
16	평택고덕	택지개발	평택시	77.01	50.83	91,436	2015. 12. 17.(1차, 95.69%)
17	하남감일	공공주택	하남시	11.72	9.13	20,264	2013. 6. 25.(1차, 74%)
18	화성봉담2	공공주택	화성시	6.92	10.42	10,711	2015. 5. 26.(1차, 30%)
19	화성비봉	공공주택	화성시	4.01	6.12	5,619	2017. 5. 31.(1차, 30%)
20	화성동탄2	택지개발	화성시	110.67	직접설치	90,430	2014. 2. 12.(1차, 15%)
21	화성향남	택지개발	화성시	15.4	11.9	14,149	2014. 4. 30.(1차)
22	화성향남2	택지개발	화성시	16.58	19.14	19,907	2014. 6. 27.(1차)
23	화성병점	도시개발	화성시	0.68	1.04	1,561	2018. 1. 31.(1차, 45%)
24	인천검단	택지개발	인천 서구	34.3	20.8	23,989	2018. 5. 31.(1차, 50%)
25	인천루원시티	도시개발	인천 서구	4.48	2.72	4,722	2017. 6. 29.(1차, 50%)
26	원주무실2	택지개발	원주시	8.08	3.05	5,582	2013. 8. 28.(100%)
27	춘천우두	택지개발	춘천시	7.72	1.96	5,082	2016. 7. 11.(1차, 33.3%)
28	강원혁신도시	혁신도시	원주시	22.6	8.52	11,062	2013. 9. 30.(1차, 33.2%)
29	부산명지	경제자유	부산 강서구	11.73	9.53	5,953	2013. 12. 12.(100%)
30	울산송정	택지개발	울산 북구	25.25	16.42	18,545	2017. 5. 31.(1차, 22%)
31	청주동남	택지개발	청주시	10.38	7.34	7,871	2016. 4. 28.(1차, 40%)
32	충주호암	택지개발	충주시	4.47	2.59	2,175	2014. 10. 30.(100%)
33	보령명천	택지개발	보령시	6.01	2.29	3,174	2018. 6. 7.(1차, 33.3%)
34	아산탕정	택지개발	천안시	10.26	8.89	6,725	2013. 3. 8.(1차, 28%)
35	충남도청 신도시	도시개발	홍성군	31.01	22.18	18,531	2016. 5. 24.(1차, 29%)
36			예산군	11.26	8.06	13,255	2016. 5. 31.(1차, 21%)
37	계룡대실	도시개발	계룡시	6.32	3.09	3,099	2017. 3. 15.(1차, 90%)
38	군산신역세권	택지개발	군산시	11.97	4.85	10,152	2018. 6. 28.(1차, 30%)
39	전북혁신도시	혁신도시	완주군	2.02	2.46	1,831	2013. 11. 6.(1차, 50%)
40			전주시	3.43	8.1	2,993	2013. 10. 30.(1차, 50%)
41	광주효천1	도시개발	광주 남구	2.87	3.71	2,272	2017. 3. 29.(100%)
42	대구연경	공공주택	대구 동구	3.63	3	4,688	2016. 10. 28.(1차, 20%)
43			대구 북구	3.18	2.63	6,577	2016. 10. 28.(1차, 20%)
44	경산하양	택지개발	경산시	4.07	3.34	2,392	2017. 7. 27.(1차, 25%)
45	창원가포	공공주택	창원시	4.46	3.1	3,704	2017. 5. 31.(1차, 33.3%)
합계	**40개 사업**		**35개 지방자치단체**			**642,041**	

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 2]

부대시설 관련 폐기물처리시설 설치부담금 부과취소 소송 현황

(단위: 톤/일, ㎡)

연번	지방자치단체	사업지구명	소송제기일	심급	소각시설				음식물류폐기물처리시설			
					폐기물 예상발생량	시설 면적	관리동 부지면적	세차동 등 부지면적	폐기물 예상발생량	시설 면적	관리동 부지면적	세차동 등 부지면적
1	송파구	위례	2015. 3. 23.	3심	12	480	330	330	17.34	693	330	330
2	고양시	고양덕은	2018. 3. 29.	1심	5.74	229	330	330	3.84	154	330	330
3	군포시	군포송정	2015. 12. 3.	2심	4.14	128	330	330	2.55	85	330	330
4	성남시	성남고등	2017. 1. 11.	2심	4.794	192	330	330	2.71	108	330	330
		위례	2016. 12. 23.	2심	20.26	810	330	330	11.46	458	330	330
5	이천시	이천마장	2017. 6. 16.	2심	2.18	82	100	100	2.58	86	100	100
6	하남시	위례	2017. 11. 23.	2심	11.13	445	330	330	7.01	280	330	330
		하남감일	2013. 9. 12.	2심	11.97	479	330	330	9.13	365	330	330
7	원주시	원주무실2	2013. 10. 23.	2심	8.08	250	330	330	3.05	101.6	330	330
		원주혁신도시	2013. 12. 23.	2심	22.60	701	330	330	8.52	284	330	330
8	춘천시	춘천우두[주1)]	2016. 9. 5.	3심	7.72	309	263	263	1.96	79	67	67
9	대구 동구	대구연경[주2)]	2016. 11. 22.	2심	3.63	113	176	176	3	100	176	176
10	대구 북구	대구연경	2016. 11. 22.	2심	3.18	99	154	154	2.63	88	154	154
11	완주군	전북혁신도시	2014. 6. 23.	3심	2.02	81	330	330	2.95	98	330	330
12	전주시	전북혁신도시	2014. 6. 23.	3심	3.43	137	330	330	8.1	270	330	330
13	창원시	창원가포	2017. 7. 18.	1심	4.46	179	330	330	3.10	104	330	330

주 1: 소각시설과 음식물류폐기물처리시설을 하나의 처리시설로 보아 관리동 및 세차동 등 기타시설 부지면적 각각 330㎡을 2개로 분할(소각 263㎡ 및 음식물류 67㎡)하여 부과

주 2: 대구시 동구와 북구의 소각시설 및 음식물류폐기물처리시설을 각각 하나의 처리시설로 보아 관리동 및 세차동등 기타시설 부지면적 각각 330㎡을 2개로 분할(동구 176㎡ 및 북구 154㎡)하여 부과

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

개별처분요구안 (7)번

감 사 원

통 보

제 목 **평택고덕지구 내 탄약고 주변 도로포장 관련 협의 부적정**

소 관 기 관 ① 한국토지주택공사 ② 공군작전사령부

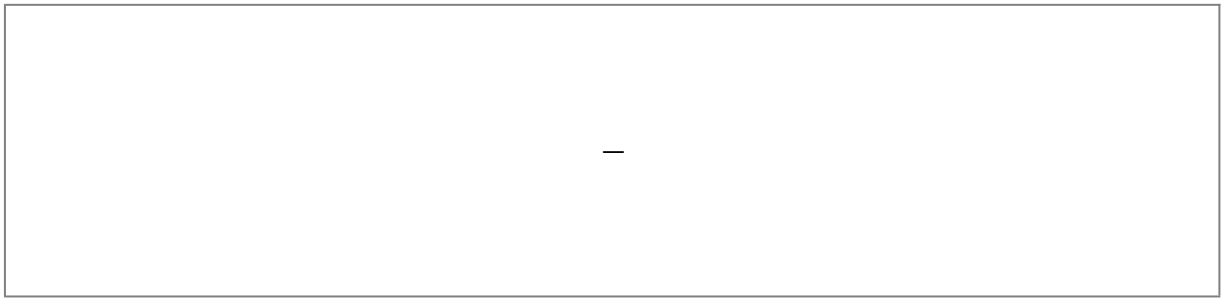
조 치 기 관 ① 한국토지주택공사 ② 공군작전사령부

내 용

1. 업무 개요

한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)는 2013. 1. 4. 구 국토해양부로부터 실시계획을 승인받은 고덕국제화계획지구(이하 “고덕지구”라 한다) 택지개발사업을 시행하고 있으며, 고덕지구 내에는 [그림 1]과 같이 공군작전사령부가 관리하는 군 탄약고(ㄹ 및 ㅁ, 2020년 이후 고덕지구 밖으로 이전 예정)가 위치하고 있고 그 주변으로 군사시설 보호구역이 설정되어 있다.

[그림 1] 탄약고 위치 및 군사시설 보호구역 현황



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 LH공사는 군사시설 보호구역에서 개발행위를 하려면 국방부장관 또는 관할 부대장 등과 협의를 거치도록 한 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제13조에 따라

2015. 7. 23. 위 탄약고 주변에서 택지 기반조성과 관련된 토공사, 관로공사, 광역상수도 설치공사 등을 시행하고자 관할 부대인 공군작전사령부에 개발행위허가 협의를 요청하여 같은 해 9. 2. 공군작전사령부로부터 '방호시설 설치, 발파 금지 등의 폭발물 안전대책 및 안전성 확보 방안 등을 마련 후 공사 시행하라'는 '조건부 동의'를 얻어 토공사 등을 진행하였다.

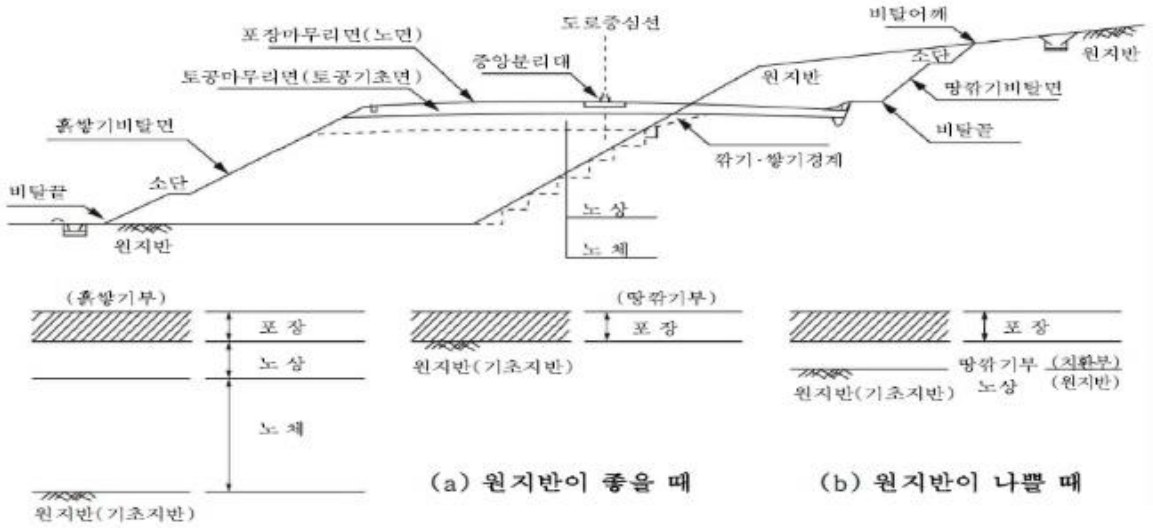
그 후 LH공사는 탄약고 주변 도로에 대한 포장공사 등 기반조성공사를 추가 시행하고자 2016. 8. 23. 공군작전사령부에 개발행위허가 협의를 요청하였는데 같은 해 9. 19. 공군작전사령부는 토공사 등에 대한 개발행위허가 협의 때와는 달리 '폭발물 제한보호구역에서의 기반조성공사는 안전상 상당한 위험이 있다'는 등의 사유를 들어 '부동의'하였다.

이에 LH공사는 2017년 4월경 위 탄약고 중 ㄹ 탄약고의 주변 도로(연장 7.46㎞)는 토공사(포장층 중 보조기층까지 포함)까지만 시공하고 기층, 표층 등의 포장공사는 탄약고를 이전한 후에 시공하는 것으로 계획하여 공사를 시행하고 있다.

2. 판단기준

「도로 토공」(국토교통부 국가건설기준)에 따르면 '토공'은 [그림 2]와 같이 도로의 노체, 노상, 포장층 등에 대한 흙쌓기 및 땅깎기 공정과 토공마무리면 및 포장마무리면 조성까지의 공정을 모두 포함하고 있어 '토공사'를 마치게 되면 토사로 시공하는 보조기층과 아스팔트 콘크리트로 시공하는 기층 및 표층 등을 모두 포함하는 '포장공사'를 시행할 수 있게 된다.

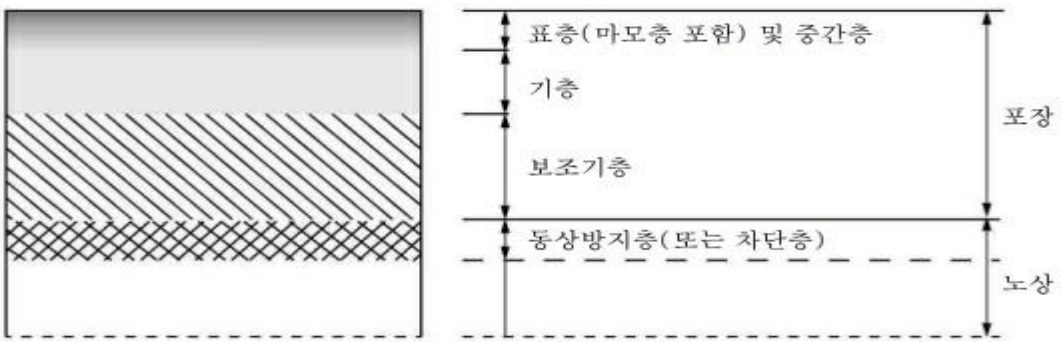
[그림 2] 도로 토공의 표준구성



자료: 「도로 토공」(국토교통부 국가건설기준)

그리고 「도로 포장 설계」(국토교통부 국가건설기준) 및 「동상방지층, 보조기층 및 기층공사」(국토교통부 국가건설기준) 등에 따르면 '아스팔트 포장'은 [그림 3]과 같이 표층, 기층 등과 보조기층으로 구성되어 있으며, 기층은 하부의 보조기층, 동상방지층 등 토공사 구간이 다짐도, 모래 함유량, 시공시기 등의 품질시험 및 품질기준 등을 통과한 경우에만 시공이 가능하다.

[그림 3] 아스팔트 포장의 구성과 각 층의 명칭



자료: 「도로 포장 설계」

또한 기층을 시공하지 않은 상태에서 보조기층, 동상방지층 등이 강우, 강설 등에 장기간 노출될 경우에는 모래 유출, 다짐도 저하 등으로 품질시험을 통과하지 못하거나 품질기준에 미달할 수 있어 기층을 시공하기 전에 보조기층 등을 재시공해야 하는 문제가 발생할 수 있다.

따라서 LH공사와 공군작전사령부는 2015년 9월 위 탄약고 주변에 도시계획도로 개설 등의 기반조성공사 시행을 위한 개발행위허가 협의 시 '방호시설 설치, 발파 금지 등의 폭발물 안전대책 및 안전성 확보 방안을 마련'하는 조건으로 토공사(포장 마무리면 조성공사까지 포함)에 대해 이미 '조건부 동의'로 협의한 바 있고, 아스팔트 포장층(기층, 표층 등)을 시공하지 않은 상태로 보조기층 및 동상방지층 등 토공사 구간을 장기간 강우·강설 등에 노출하게 둘 경우 기층을 시공하기 전에 보조기층 등을 재시공하게 되어 공사비를 낭비할 우려가 있으므로 탄약고 주변 도로에 대해서는 탄약고를 이전할 때까지 폭발물 안전대책 및 안전성 확보 방안 등을 마련하는 조건으로 기층 등의 '포장공사'를 시행할 수 있도록 개발행위허가 협의를 다시 하고, LH공사는 이에 따라 포장공사를 시행하는 것이 바람직하다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데도 LH공사는 2016년 8월 공군작전사령부와의 개발행위허가 협의 시 포장공사에 대해 동의를 얻지 못하여 탄약고를 이전한 후에 포장공사를 시행하기로 계획하였다는 사유로 [사진]와 같이 ㄹ 탄약고 주변 도시계획도로에 대해서는 2017년 4월 토공사(보조기층 포함)까지만 완료한 채 포장공사 시행을 위한 추가 개발행위허가 협의를 하지 않고 있었다.

[사진] 고덕지구 내 도시계획도로 공사 현황

도시계획도로 개설 전경(보조기층 등 하부 토공사 완료)

도시계획도로 개설 전경(보도블럭 및 경계석 완료)

자료: 감사대상기관 자료 재구성

그러던 중 위 도로의 보조기층 등 토공사 구간을 탄약고를 이전할 때까지 장기간 강우·강설 등에 그대로 방치할 경우 아스팔트 포장층 시공 전에 보조기층 등 토공사 구간 재시공으로 인해 공사비(연장 7.46㎞ 구간의 보조기층 등 토공사 재시공 비용 약 20.5억 원)를 낭비할 우려가 있다는 판단으로 2018. 9. 1.부터 같은 해 9. 6. 사이에 기층 일부(포장면적 104천 ㎡ 중 약 52.2%인 54천 ㎡)를 시공하면서도 공작사와는 별도의 개발행위허가 협의를 거치지 않았다.

그리고 공군작전사령부는 '포장공사'를 시행할 수 있는 포장마무리면 조성까지 포함된 '토공사'(포장층 중 보조기층 포함)에 대해 이미 '조건부 동의'(2015. 9. 2. 개발행위허가 협의)를 하였으므로 공사비 낭비를 방지하기 위해 LH공사로 하여금 안전대책 등을 수립하게 한 후에 보조기층 상부에 기층을 포장하도록 협의하는 것이 바람직한데도 이와 같은 조치를 하지 않은 채 LH공사가 포장공사 중 기층 일부를 시공하자 '포장공사'에 대한 '부동의'(2016. 9. 19. 개발행위허가 협의) 내용을 준수하라고 2018. 9. 21. 문서를 보내는 등 추가적인 개발행위허가 협의를 검토하지 않고 있다.

그 결과 위 탄약고 주변 도로의 보조기층 등 토공사 구간이 탄약고를 이전(2020년 이후 예상)할 때까지 장기간 강우, 강설 등에 그대로 노출됨에 따라 향후 기층을 시공하기 전에 보조기층을 재포설하여야 하는 등 포장 미시공 구간에 대한 토공사 재시공으로 인해 공사비(10억여 원)를 낭비할 우려가 있다.

관계기관 의견 LH공사는 감사결과를 받아들이면서 탄약고를 이전할 때까지 군사시설 보호구역 내 도로에 대한 일반 차량의 출입방지 대책 등 안전대책을 수립하여 공군작전사령부 등 관할 부대와 협의한 후 포장공사를 시행하겠다는 의견을 제시하였다.

공군작전사령부는 LH공사가 추가 개발행위허가 협의 없이 탄약고 주변 도로에 일부 포장공사를 시행하였기에 공사중지 등을 요청하였던 것이나, 이번 감사원 감사결과를 받아들이면서 향후 예산낭비를 막고 국책사업의 원활한 추진을 위해 LH공사 등 관계기관과 함께 폭발 위험성 분석 등을 통한 방호·안전대책이 수립되면 포장공사 시행에 대해 추가 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **한국토지주택공사 사장**과 **공군작전사령부 사령관**은 고덕국제화계획지구 내 탄약고와 관련한 폭발물 안전대책 등을 마련하는 조건으로 토공사 재시공으로 인한 공사비 낭비를 막을 수 있도록 탄약고 주변 도로에 포장공사를 시행하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (8)번

감　　사　　원

통　　보

제　　목　**개발사업지구 내 도로 포장 설계기준 부적정**

소 관 기 관　한국토지주택공사

조 치 기 관　한국토지주택공사

내　　용

1. 업무 개요

한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)는 토목공사 분야 자체 지침인 「설계지침(토목)」(2009년 12월 제정) 8. ‘도로 및 포장공사’에 따라 신도시 등 개발사업지구 내 도시계획도로(이하 “단지 내 도로”라 한다) 등의 포장 층별(표층, 기층, 보조기층 등) 두께를 설계하고 있다.

2. 판단기준

그간 국내 도로의 포장설계법으로 사용해오던 ‘미국형 도로포장 구조설계법’(AASHTO[66]: American Association of State Highway and Transportation Officials, 이하 “AASHTO 포장설계법”이라 한다) 등이 교통량 및 중차량 증가와 저속주행 등으로 포장 파손이 심화되고 있는 국내 도로현실을 반영하지 못해 포장 공용수명[67] 저하의 주요 원인이 됨에 따라 구 국토해양부는 한국건설기술연구원 등이 참여한 연구용역(기간:

66) 1950년대 말 미국 내 도로시험 결과를 바탕으로 ‘서비스 능력-공용성 개념’을 반영한 도로포장 설계법, 차종별 교통량을 8.2톤 등가 단축하중으로 환산한 차량 누가 통과 횟수와 흙의 지지력 계수 등을 주요 입력변수로 사용하여 포장 설계

67) 시설물의 노후화로 인하여 시설물을 구성하는 재료나 부재(部材) 등이 필요한 성능을 유지할 수 없게 되거나, 구조 혹은 안전에 문제가 발생하거나, 기대되는 서비스를 더 이상 제공할 수 없게 될 때까지의 수명

2001~2011년)을 통해 포장의 피로균열, 평탄성, 영구변형 등을 고려한 공용성 해석과 초기투자비용, 유지관리비용 등을 고려한 경제성 분석을 적용함으로써 최적의 도로 포장 두께를 결정할 수 있는 한국형 「도로포장 구조 설계 요령」[68](이하 “한국형 포장 설계법”이라 한다)을 개발하였다.

이후 구 국토해양부는 2012년 6월 「도로설계기준」[69] 개정 시 아스팔트 도로포장 설계에 AASHTO 포장설계법 등 기존 설계법이 아닌 한국형 포장설계법을 적용하도록 「도로설계기준」의 7.3 ‘아스팔트 포장’을 변경하였다.

또한 국토교통부는2012년 6월 개정된 「도로설계기준」 7.3 ‘아스팔트 포장’ 내용을 2016년 6월 「아스팔트콘크리트 포장 설계」(KDS 44 50 05, 국토교통부 국가건설기준)에 그대로 반영하여 현재까지 도로포장 설계에 한국형 포장설계법을 적용하도록 하고 있다.

따라서 LH공사는 2012년 6월 개정된 「도로설계기준」 7.3 ‘아스팔트 포장’ 및 국가건설기준인 「아스팔트콘크리트 포장 설계」 등에 부합되게 위 「설계지침(토목)」 8. ‘도로 및 포장공사’를 개정하여 단지 내 도로의 포장 설계에도 한국형 포장설계법이 전면 적용되도록 하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데도 LH공사는 2012년 6월 「도로설계기준」 개정 내용 등을 반영하기 위해 2013년 1월 「설계지침(토목)」 8. ‘도로 및 포장공사’를 개정하면서 단지 내 도로의

68) 교통량 및 도로종류에 따라 설계등급을 3개 등급으로 구분한 후 지역별 환경특성(온도, 강수량 등)과 재료의 물리적 특성 및 차종별 통행량을 입력변수로 사용하여 공용성 해석과 생애주기비용을 반영한 경제성 분석을 거치는 등 최적의 도로포장 두께를 결정하는 국내 도로현실에 맞게 개선된 포장 설계 프로그램

69) 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제12조 제2항과 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제48조 등에 따라 국도, 지방도, 시・군・구도, 도시계획도로 등의 설계에 적용하는 국토교통부 설계기준

포장 설계 시 한국형 포장설계법을 전면 적용하도록 하지 않고 한국형 포장설계법과 AASHTO 포장설계법 등 기존 포장설계법을 서로 비교하여 초기 포장공사비가 상대적으로 적게 드는 경우에는 기존 포장설계법을 적용할 수 있도록 하였다.

이에 이번 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 LH공사가 2013년 이후 조성공사에 착수한 평택고덕지구 등 7개[70] 신도시의 단지 내 도로 포장설계법 적용과 포장 두께 산정 현황을 표본 점검한 결과, [표 1]과 같이 평택고덕지구 등 3개 신도시(총 8개 공구)의 경우 기존 AASHTO 포장설계법을 적용하면 보조기층에 비해 재료비가 비싼 기층의 두께가 2~3㎝ 얇게 산정되어 초기 포장공사비가 한국형 포장설계법을 적용할 때에 비해 약 9% 낮아진다는 사유로 중로 2·3류(연장 약 23㎞)와 소로(연장 약 9㎞)의 포장 두께를 기존 AASHTO 포장설계법을 적용하여 산정한 것으로 확인되었다.

[표 1] 3개 신도시 단지 내 도로(중로 이하) 포장두께 산정 현황

(단위: ㎞, 대, ㎝, 원, %)

지구명 (공구수)	착공시기	도로 규모	연장	연평균 일교통량	설계법주)	층별 포장두께					㎡당 포장 시공비	시공비 증가율
						표층	**기층**	보조 기층	동상 방지층	계		
평택고덕 (6개 공구)	2013년 10월 ~2018년 1월	중로 (2·3류)	16.37	9,022 ~ 10,577	AASHTO	5	**12**	25	-	42	25,591	9.5
					한국형	5	**15**	22	-		28,032	
양주회천 (1개 공구)	2014년 5월	중로 (2·3류), 소로	3.88 4.53	1,626	AASHTO	5	**10**	20	21	56	29,680	9.3
					한국형	5	**12**	16	23		32,449	
아산탕정 (1개 공구)	2016년 1월	중로 (2·3류), 소로	2.63 4.30	8,300 ~ 10,530	AASHTO	5	**10**	29	-	44	23,807	9.2
					한국형	5	**12**	27	-		26,016	

주: 'AASHTO'는 '미국형 도로포장 구조설계법'을, '한국형'은 '한국형 도로포장 구조 설계 요령'을 의미
자료: LH공사 신도시별 실시설계 용역보고서의 포장설계 부분 발췌본 및 제출자료 재구성

70) 양주회천지구, 인천검단지구, 파주운정3지구, 화성동탄2지구, 평택고덕지구, 아산탕정지구 및 위례지구

또한, 2018년 9월 현재 진행 중인 '광주선운2 공공주택지구 조사설계용역' 등 9건 용역의 과업지시서 내용을 점검한 결과 [표 2]와 같이 단지 내 도로포장 설계 시 AASHTO 포장설계법과 일본에서 도입된 T_A 포장설계법[71] 등 기존 포장설계법을 혼용할 수 있도록 되어 있어 위 3개 신도시와 마찬가지로 단지 내 도로의 포장두께를 기존 포장설계법을 적용하여 산정할 우려가 있는 것으로 확인되었다.

[표 2] 조사설계용역 중인 개발사업의 과업지시서 상 포장설계법 적용 현황

(단위: 천 ㎡, 백만 원)

개발유형	지구명 또는 단지명	개발규모	조사설계 용역기간	계약금액	과업지시서상 도로포장설계법 적용지침
공공주택	광주선운2 공공주택지구	398	2017년 7월~2019년 1월	1,830	
	사천선인 공공주택지구	512	〃	2,124	
산업단지	경산○○ 도시첨단산업단지	296	2015년 10월~2020년 10월	1,083	한국형 포장설계법적용 원칙 AASHTO 포장설계법, T_A 포장설계법 등 기존 포장설계법 혼용 가능
	남양주○○ 도시첨단산업단지	292	〃	1,440	
	대전○○ 도시첨단산업단지	106	〃	747	
	순천○○ 도시첨단산업단지	184	〃	760	
	울산○○ 도시첨단산업단지	354	〃	1,073	
	전주 탄소섬유 국가산업단지	840	2015년 4월~2022년 4월	1,175	
	동두천 국가산업단지	325	2017년 11월~2020년 11월	1,669	

자료: 개발사업별 설계용역 계약서, 과업지시서 등 LH공사 제출자료 재구성

그 결과 단지 내 도로의 경우 교통하중을 지지 및 분산시키는 주요 역할을 담당하는 포장층인 기층의 두께가 얇게 시공되어 포장이 조기에 파손[72]될 수 있는 등 공용성이 저하될 우려가 있다.

71) 차종별 하중을 환산하지 않고 대형차의 1방향 교통량을 기준으로 포장두께를 산정하는 일본도로협회 제정 설계법

72) 한국형 포장설계법 연구개발 시 한국건설기술연구원의 분석 결과(2012년 12월)에 따르면 기존 포장설계법을 사용할 경우 한국형 포장설계법을 사용할 때에 비해 공용수명 이전에 포장이 조기 파손되는 빈도가 높게 나타남

관계기관 의견　LH공사는 감사결과를 받아들이면서 단지 내 도로의 포장 설계에 한국형 포장설계법을 전면 적용하는 것으로 「설계지침(토목)」을 개정하겠고, 진행중인 설계용역의 과업지시서도 이에 맞추어 변경하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항　**한국토지주택공사 사장**은 개발사업지구 내 도시계획도로의 포장 설계에 한국형 「도로포장 구조 설계 요령」을 전면 적용하는 것으로 「설계지침(토목)」을 개정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (9)번

감　　사　　원

통　　보

제　　목　**이주자용 택지 등의 공급가격 산정기준 부적정**

소 관 기 관　한국토지주택공사

조 치 기 관　한국토지주택공사

내　　용

1. 업무 개요

한국토지주택공사(이하 “LH공사”라 한다)는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다) 제78조 등에 따라 택지개발사업 등 공익사업의 시행으로 인해 주거용 건축물을 제공하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 “이주대책대상자”라 한다)에 대한 이주 및 생활대책의 수립과 시행 등을 세부적으로 관리하기 위한 목적으로 2009년 12월부터 LH공사 지침인 「이주 및 생활대책 수립지침」을 마련·운용하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

토지보상법 제78조 제4항에 따르면 이주대책의 내용에는 주택단지 등 이주정착지에 대한 통상적인 수준의 생활기본시설이 포함되어야 하며 이에 필요한 비용은 사업시행자가 부담하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제41조의2 제1항 및 제3항에 따르면 통상적인 수준의 생활기본시설은 도로, 상수도 및 하수처리시설, 전기시설,

통신시설, 가스시설을 말하며, 해당 공익사업지구 안에 설치하는 생활기본시설 설치비용은 해당시설을 설치하는 데 드는 공사비, 용지비 및 해당시설의 설치와 관련하여 법령에 따라 부담하는 각종 부담금 등으로 하도록 되어 있다.

또한, 대법원은 토지보상법 제78조 제4항에 규정된 생활기본시설 설치비용을 이주자 택지 등의 분양대금에 포함시킴으로써 이주대책대상자들이 생활기본시설 설치비용까지 사업시행자에게 지급하게 되었다면 사업시행자는 법률상 원인 없이 생활기본시설 설치비용 상당의 이익을 얻고 그로 인하여 이주대책대상자들이 같은 금액 상당의 손해를 입게 된 것이므로 사업시행자는 그 금액을 이주대책대상자들에게 반환할 의무가 있다는 취지로 이주대책대상자에게 제공하는 생활기본시설 설치와 관련하여 판시[73]한 바도 있다.

따라서 LH공사는 이주자 택지 등[74]의 공급단가 산정 시 사업시행자인 LH공사가 부담하여야 할 생활기본시설의 설치비용을 이주대책대상자에게 부담시키는 일이 없도록 「이주 및 생활대책 수립지침」에 도로, 상하수도 등 토지보상법 시행령 제41조의2 제1항에서 명시한 시설과 주택단지 등에 통상적으로 설치하는 교통광장, 공동구, 육교 등의 시설과 관련하여 생활기본시설에 포함하여야 하는 종류와 규모 등의 세부범위를 자세히 정하고, 그 설치비용도 공사비, 용지비 및 부담금 등 토지보상법 시행령 제41조의2 제3항에서 명시한 직접비뿐만 아니라 판매비, 일반관리비, 자본

73) 대법원 2011.6.23. 선고 2007다63089,63096 전원합의체 판결

74) 이주대책대상자에게공급하는 주택건설용지(단독주택건설용지와블록형 단독주택건설용지, 공동주택건설용지포함) 및 주택 등이 있음

비용 등 택지조성원가에 반영되는 간접비[75] 산정기준도 구체적으로 마련하는 것이 바람직하다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데도 LH공사는 2009년 12월 「이주 및 생활대책 수립지침」을 제정하면서 같은 지침 [별표 1] "생활기본시설 설치비용의 산정기준"에 [표]와 같이 생활기본시설 설치비용을 도로, 상하수도, 전기·통신·가스시설을 설치하는 데 필요한 공사비, 용지비 및 부담금으로 구분·산정하는 것으로만 정하고, 위 시설들과 교통광장, 공동구, 육교 등의 시설과 관련하여 생활기본시설에 포함하여야 하는 시설의 종류와 규모 등 세부 기준을 자세히 정하지 않았으며, 판매비, 일반관리비, 자본비용 등 간접비 산정기준도 구체적으로 마련하지 않은 채 2018년 9월 감사원 감사일 현재까지 운용하고 있다.

[표] 생활기본시설 설치비용의 산정기준 현황

구 분	내 용
공사비	해당 사업지구 안에 설치하는 도로(가로등·교통신호기 포함), 상수도 및 하수처리시설, 전기시설, 통신시설, 가스시설을 설치하는데 필요한 공사비 가. 시설공사비 : 토공, 포장공, 교량공, 가로등공, 교통신호등공, 도로표지판설치공, 상수공, 우수공, 오수공, 배수지, 가압펌프장, 오·폐수중계펌프장, 전기공, 통신공, 가스공 등 공사비의 합계액. 다만, 토공의 경우 총사업지구면적 분의 사업지구안의 생활기본시설 설치면적 비율 상당액만 반영 나. 측량비 : 사업지구 안의 설계 및 공사수행과 관련된 측량비용 × (사업지구 안의 생활기본시설 설치면적 / 총 사업지구면적) 다. 조성관련 용역비 : 사업지구 안의 사업관련 "인·허가, 설계, 자문, 감리 등"의 수행에 소요된 비용 × (사업지구 안의 생활기본시설 설치면적 / 총사업지구면적) * 생활기본시설 설치면적은 도로, 상하수도, 전기, 가스, 통신 관련 시설을 설치하기 위해 토지이용계획상 별도로 구획되어 있는 면적
용지비	사업지구 안의 총용지비 × (사업지구 안의 생활기본시설 설치면적/총 사업지구 면적) * 사업지구 안의 용지의 형질변경 등을 원인으로 법령에 따라 부과되는 각종부담금은 총용지비에 포함하여 계산
부담금	상·하수도분담금 등 해당 생활기본시설의 설치와 관련하여 법령에 의하여 부담하는 각종 부담금

자료: LH공사 제출자료 재구성

75) 개발사업의 택지조성원가를 산정하는 기준인 「공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법」(국토교통부 고시)에 따르면 직접비는 공사비, 용지비 및 부담금 등으로, 간접비는 판매비, 일반관리비 및 자본비용 등으로 구성

이에 감사원 감사기간(2018. 8. 27. ~ 9. 14.) 중 이주자 택지 등에 대한 생활기본시설 설치비용 산정과 관련하여 LH공사를 대상으로 제기된 부당이득금반환 등 21건[76]의 소송에 대해 확인한 결과, LH공사는 사업지구 안에 설치하는 도로 중 폭 8m 이상의 도시계획도로 등은 생활기본시설인 '도로'에 포함되지 않는다고 판단하고 생활기본시설 설치비용 산정대상에서 제외하였지만, 대법원은 주택단지 안의 도로로서 당해 주택단지 밖에 있는 같은 종류의 도로에 연결시키는 '도로'인 경우 모두 생활기본시설에 포함된다고 판결하는 등 [별표 1] "생활기본시설 설치비용 미반영 사유 및 법원 판결 현황"과 [별표 2] "생활기본시설 설치비용 관련 부당이득금반환 등 소송 명세"와 같이 LH공사가 생활기본시설에서 제외한 도시계획도로(폭 8m 이상), 교통광장, 공동구, 육교 등의 시설과, 해당 시설의 설치비용 산정 시 포함하지 않은 자본비용 등의 간접비에 대해서도 법원은 생활기본시설 설치비용 산정대상에 포함하는 것이 타당하다는 판결을 함에 따라 이주대책대상자 등에게 18억 원 상당의 부당이득금을 반환[77]하게 되었고, 앞으로 소송결과에 따라 추가로 반환금액[78]이 발생할 가능성이 큰 것으로 확인되었다.

그 결과 LH공사가 앞으로도 위 「이주 및 생활대책 수립지침」에 따라 이주자 택지 등의 공급단가를 산정할 경우 이주대책대상자 등으로부터 소송이 계속 제기되어 이에 따른 소송 비용과 행정력 낭비를 초래할 우려가 있다.

76) 2012년 이후 계류 중이거나 완료된 소송 건수임
77) 확정판결 이전인 계류 중 사건의 부당이득액은 반영하지 않은 금액임
78) 2018년 9월 현재 계류 중인 10건의 소송 가액은 총 227억여 원임

관계기관 의견　LH공사는 감사결과를 받아들이면서 「이주 및 생활대책 수립지침」 개정을 통해 생활기본시설 설치비용의 범위 등을 명확히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항　**한국토지주택공사 사장**은 「이주 및 생활대책 수립지침」 [별표 1] “생활기본시설 설치비용의 산정기준”에 생활기본시설의 범위와 설치비용의 산정기준을 구체화하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

[별표 1]

생활기본시설 설치비용 미반영 사유 및 법원 판결 현황

(단위: 건)

시설 또는 비용 항목	LH공사에서 생활기본시설설치비용 산정 시 제외한 사유	법원 판결 요지	유사 판결 건수	[별표2] 관련 사건 연번
도로 (시설)	사업지구 안에 설치하는 도로 중 폭 8m 이상의 도시계획도로 또는 전용주거지역과 일반주거지역 외의 다른 용도지역에 설치되는 도로는 생활기본시설인 도로에 포함되지 않음	공익사업인 택지개발사업지구내에서 주택건설사업이나대지조성사업을시행하는 사업주체가 이주대책대상자에게 생활기본시설로서 제공하여야 하는 도로는 그 길이나 폭을 불문하고 구「주택법」의 위 규정들에서 설치에 관하여 직접적으로 규율하고 있고 사업주체가 그 설치 의무를 지는 구「주택법」 제2조 제8호에서 정하고 있는 간선시설에 해당하는 도로, 즉 주택단지 안의 도로를 해당 주택단지 밖에 있는 동종의 도로에 연결시키는 도로를 모두 포함한다고 할 것임[(대법원 2013. 11. 14. 선고 2012다97406, 2012다97413(병합) 판결]	12	2번, 3번, 4번, 12번, 13번, 14번, 15번, 16번, 17번, 18번, 19번, 21번 참조
교통광장 (시설)	택지개발사업지구에 설치되는 교통광장은 생활기본시설이아님	교통광장 중 교차점광장은 혼잡한 주요도로의 교차지점에서 차량과 보행자를 원활히 소통시키려는 목적에서 설치하는 도로의 일부(대법원 2015. 7. 9. 선고 2014다85391 판결)이므로, 교차점광장이 설치되어 있는 도로가 생활기본시설에 해당하면 그 교차점광장도생활기본시설에 해당한다고 보아야 함(대법원 2015. 11. 26. 선고 2015다19063 판결)	9	4번, 5번, 11번, 12번, 13번, 14번, 15번, 18번, 21번 참조
직접인건비, 판매비, 일반관리비, 기타비용 (비용)	생활기본시설 설치비용 산정 시 직접인건비, 판매비, 일반관리비, 기타비용 등 간접비는 제외되어야 함	직접인건비, 판매비, 일반관리비 및 기타비용에는 생활기본시설의 설치에 수반되거나 그에 기여한 비용이 포함된 것으로 보이므로, 위 각 비용들 중 생활기본시설 용지비 및 조성비에 관련된 부분은 생활기본시설 설치비용의 산정에 포함[(대법원 2014. 1. 16. 선고 2012다37374, 2012다37384(병합) 판결]	13	1번, 2번, 6번, 7번, 9번, 10번, 11번, 14번, 17번, 18번, 19번, 20번, 21번 참조
자본비용 (비용)	자본비용이 택지개발사업의 생활기본시설 설치비용인 용지비, 조성비와 직접적인 관련이 없고, 자본순투입액에 자본비용률을 곱하여 산정방식의 특성상 생활기본시설 설치비용과관련된 부분을 특정할 수 없음	자본비용은 사업시행자가 사업을 시행하기 위하여 조달·운용하는 자본과 관련하여 부담하는 비용인바, 그중 일부는 생활기본시설의 용지비와 조성비에 투입됨으로써 사업 전체는 물론 생활기본시설의 설치에 수반되거나 그에 기여한 비용으로 볼 수 있음(대법원 2013. 12. 26. 선고 2012다83902 판결)	12	1번, 2번, 4번, 5번, 11번, 12번, 14번, 15번, 18번, 19번, 20번, 21번 참조

시설 또는 비용 항목	LH공사에서 생활기본시설설치비용 산정 시 제외한 사유	법원 판결 요지	유사 판결 건수	[별표2] 관련 사건 연번
하수종말처리장 (시설)	하수종말처리장은 하수를 최종적으로 처리하여 하천·바다 기타 공유수면에 방류하기 위하여 지방자치단체가 설치 또는 관리하는 시설과 이를 보완하는 시설로 이는 「주택법」 제23조 등에 따른 간선시설에 해당하지 않음	하수종말처리시설은 간선시설의 설치에 대신하여 설치된 것으로서 생활기본시설에 포함된다고 할 것이고, 하수종말처리시설의 법적 설치 의무를 부담하는 주체가 지방자치단체라거나 사업시행자가 사업지구의 하수도시설과 관련한 별도의 비용을 지출한 바가 있다는 사정만으로 이와 달리 판단할 근거가 된다고 보기는 어려우므로, 하수종말처리시설 면적은 생활기본시설 설치면적에 포함(대법원 2014. 3. 13. 선고 2012다82213 판결)	4	2번, 3번, 8번, 21번 참조
상수도시설 분담금 (비용)	상수도시설 분담금은 간선시설인 배관을 매설하는 비용이 아니라 택지개발사업으로 새로 필요하게 된 상수도 공급의 기간이 되는 시설의 신설이나 증설에 필요한 비용의 일부를 납부한 것으로, 생활기본시설 설치비용이 아님	상수도시설 분담금이 모두 사업지구 밖의 시설에 관한 비용임을 인정할 증거가 없을 뿐 아니라, 해당 사업으로 새로 필요하게 된 간선시설인 상수도시설의 신설 또는 증설을 위하여 사업시행자에게 부과된 부담금이므로 생활기본시설 비용에서 제외될 이유가 없음(서울고등법원 2014. 8. 22. 선고 2014나19105 판결 등)	5	3번, 4번, 5번, 17번, 18번 참조
하수도시설 분담금 (비용)	하수도시설 분담금은 배관 매설 비용이 아니라 택지개발사업으로인해 택지개발사업지구 밖에 새로 필요하게 된 기간시설인 하수종말처리시설의 신설 또는 증설에 필요한 비용을 납부한 것으로, 생활기본시설 설치비용이 아님	하수도시설 분담금이 모두 사업지구 밖의 시설에 관한 비용임을 인정할 증거가 없을 뿐 아니라, 해당 사업으로 새로 필요하게 된 간선시설인 하수도시설의 신설 또는 증설을 위하여 사업시행자에게 부과된 부담금이므로 생활기본시설 비용에서 제외될 이유가 없음(서울고등법원 2014. 8. 22. 선고 2014나19105 판결 등)	5	4번, 5번, 17번, 18번, 19번 참조
배수지 (시설)	배수지는 급수시설인 기간시설로서 간선시설에 해당하지 않아 생활기본시설로 볼 수 없음	배수지는 상수도 관련 시설로서 사업지구 내 주민들의 생활에 필수적인 생활기본시설에 해당(대법원 2013. 10. 17. 선고 2012다59268 판결, 대법원 2016. 2. 18. 선고 2015다1291 판결)	7	4번, 5번, 12번, 13번, 14번, 15번, 21번 참조
정수장 (시설)	정수장은 급수시설인 기간시설로서 간선시설에 해당하지 않아 생활기본시설로 볼 수 없음	정수장은 상수도 관련 시설로서 사업지구 내 주민들의 생활에 필수적인 생활기본시설에 해당(대법원 2013. 10. 17. 선고 2012다59268 판결, 대법원 2016. 2. 18. 선고 2015다1291 판결)	4	12번, 13번, 14번, 21번 참조
가압장 (시설)	가압장은 수도사업자가 설치하여야 하는 기간시설에 불과하여 간선시설에 해당하지 않아 생활기본시설로 볼 수 없음	가압장은 펌프를 이용하여 상수도 물을 낮은 곳에서 높은 곳으로 보내는 역할을 수행하는 것으로 상수도시설의 일부로서 기간시설 사이의 연결기능을 수행하므로 생활기본시설에 포함됨(서울고등법원 2015. 7. 17. 선고 2014나12593 판결 등)	3	8번, 15번, 21번 참조

시설 또는 비용 항목	LH공사에서 생활기본시설 설치비용 산정 시 제외한 사유	법원 판결 요지	유사 판결 건수	[별표2] 관련 사건 연번
공동구 (시설)	공동구 자체는 주택단지 안의 기간시설과 주택단지 밖의 기간시설을 연결시키는 것이 아니므로 생활기본시설로 볼 수 없음	공동구에 수용되는 시설의 다수는 전선로, 통신선로, 수도관, 열수송관, 가스관, 하수도관과 같이 주거생활에 필수적인 생활기본시설에 해당하는 점, 공동구를 설치하면 거기에 수용되는 생활기본시설을 개별적으로 설치하는 비용을 대체·절약하는 효과가 있는 점 등을 고려하면 공동구 설치비용은 주거생활에 필수적인 생활기본시설의 설치비용에 포함된다고 봄이 타당(대법원 2018. 7. 24. 선고 2015다19612 판결)	4	12번, 13번, 14번, 21번 참조
터널, 교량, 지하도, 육교, 입체화시설 (시설)	터널, 교량, 지하도, 육교, 입체화시설 등은 구 「주택법」이 아닌 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 설치하는 것이므로 생활기본시설에해당하지 않음	터널, 교량, 지하도, 육교, 입체화시설은 도로의 일부이므로 이러한 시설이 설치된 도로가 생활기본시설에 해당하면 그 도로의 일부에 해당하는 위와 같은 시설들도 생활기본시설에 해당(대법원 2015. 12. 10. 선고 2015다21943 판결, 대법원 2016. 2. 18. 선고 2015다22083 판결)	8	2번, 3번, 8번, 12번, 13번, 14번, 15번, 21번 참조
포장공 (비용)	전체 도로 면적에서 생활기본시설로 인정되는 도로 면적이 차지하는 비율에 해당하는 만큼만 생활기본시설 설치비용에 포함됨	사업지구 내 주거지역 이외의 지역에 설치된 도로 역시 생활기본시설로 볼 수 있는 점 등을 종합하여 볼 때 도로를 전부 생활기본시설로 보는 이상 포장공 전부를 인정하여야 함(서울고등법원 2017. 1. 13. 선고 2016나2035640 판결 등)	3	2번, 14번, 17번 참조
가로등공 (비용)	전체 도로 면적에서 생활기본시설로 인정되는 도로 면적이 차지하는 비율에 해당하는 만큼만 생활기본시설 설치비용에 포함됨	사업지구 내 주거지역 이외의 지역에 설치된 도로 역시 생활기본시설로 볼 수 있는 점 등을 종합하여 볼 때 도로를 전부 생활기본시설로 보는 이상 가로등공 전부를 인정하여야 함(서울고등법원 2017. 1. 13. 선고 2016나2035640 판결 등)	4	2번, 14번, 17번, 21번 참조

자료: LH공사 제출자료 재구성

[별표 2]

생활기본시설 설치비용 관련 부당이득금반환 등 소송 명세

(단위: 원)

연번	사건번호	사건명	심급	심급 판결결과 [피고 LH 공사기준]	최종 판결일 (심급 판결일)	소송가액	인용된 부당 이득액	비고
1	-	채무부존재확인	1심	일부패소	2016. 2. 18.	127,763,727	48,549,306	확정판결
2	-	부당이득금반환	파기 환송심	일부패소	2014. 12. 23.	239,880,667	101,664,942	확정판결
3	-	채무부존재확인	파기 환송심	일부패소	2014. 8. 21.	668,698,913	391,157,906	확정판결
4	-	부당이득금	2심	일부패소	2015. 2. 13.	27,262,319	21,997,301	확정판결
5	-	부당이득금반환	3심	패소	2014. 6. 12.	802,876,577	802,876,577	확정판결
6	-	채무부존재확인	3심	계류	2014. 4. 10.	2,698,745,272	-	
7	-	부당이득금	1심	패소	2016. 8. 11.	25,347,688	25,347,687	확정판결
8	-	부당이득금청구	2심	계류	2014. 12. 18.	31,470,004	-	
9	-	부당이득금	2심	일부패소	2016. 1. 20.	71,249,065	67,688,512	확정판결
10	-	부당이득금	2심	일부패소	2016. 3. 25.	75,598,017	73,264,735	확정판결
11	-	부당이득금	2심	계류	2015. 2. 11.	183,706,536	-	
12	-	채무부존재확인	3심	계류	2018. 7. 24.	2,216,262,783	-	
13	-	채무부존재확인	3심	계류	2018. 6. 15.	4,071,612,808	-	
14	-	채무부존재확인	3심	계류	2018. 7. 26.	1,707,966,741	-	
15	-	부당이득금	3심	계류	2015. 7. 17.	10,487,293,350	-	
16	-	부당이득금	1심	일부패소	2016. 12. 22.	94,075,513	35,215,738	확정판결
17	-	부당이득금	2심	일부패소	2017. 1. 13.	212,330,168	6,983,373	확정판결
18	-	부당이득금반환	3심	계류	2016. 8. 9.	267,000,000	-	
19	-	채무부존재 등	3심	일부패소	2017. 3. 30.	260,478,807	231,195,897	확정판결
20	-	채무부존재확인	파기 환송심	계류	2018. 7. 17.	37,943,199	-	
21	-	채무부존재확인	3심	계류	2017. 1. 13.	1,017,257,866	-	
합 계							**1,805,941,974**	

자료: LH공사 제출자료 재구성

개별처분요구안 (10)번

감 사 원

통 보

제 목 택지개발지구 내 노외주차장 운영 지도·감독 부적정

소 관 기 관 천안시

조 치 기 관 천안시

내 용

1. 업무 개요

천안시는 2016. 6. 30. ♣♣건설주식회사(2016. 8. 24. 주식회사 ♥♥로 건축주 변경)가 아산탕정 택지개발지구 내 노외주차장 용지(구획번호 주차 ㅍ)인 천안시 ▽구에 주차전용건축물(지하 2층, 지상 5층)을 건축하기 위해 신청한 건축허가에 대하여 같은 해 8. 5. 건축허가하였다.

그리고 천안시는 2017. 3. 23. 주차전용건축물의 건축연면적 중 30% 미만은 근린생활시설 및 판매시설 용도로 사용하는 것을 허용하되 나머지 70% 이상은 주차장 용도로 사용하도록 한 「주차장법 시행령」 제1조의2 및 「아산탕정 택지개발사업 지구단위계획 결정(변경)」에 따라 위 주차전용건축물의 지하 1층 주차장 면적(전용 면적 792.27㎡, 공용면적 포함 시 865.56㎡로 건축연면적 6,147.03㎡ 대비 약 14%에 해당)을 포함하여 건축연면적 대비 총주차장 면적의 비율을 70.58%(건축연면적 6,147.03㎡ 중 4,338.4㎡)로 사용 승인하고 「주차장법」 제23조 제3항 및 제25조 제1항 등에 따라

위 노외주차장 등의 운영을 지도・감독하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「건축법」 제19조 제2항 및 제108조에 따르면 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받거나 신고하도록 되어 있고 이를 어길 경우 3년 이하의 징역이나 5억 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

그리고 「건축법」 제79조 제1항 및 제80조 제1항에 따르면 건축물이 「건축법」에 위반되는 등의 경우 시장·군수·구청장은 건축주에게 용도변경·사용제한 등의 시정명령을 할 수 있도록 되어 있고 이를 어길 경우에는 이행 강제금을 부과하도록 되어 있다.

또한 「주차장법」 제29조 제2항 제1호에 따르면 노외주차장의 주차장 사용비율(70% 이상)을 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 감사원 감사기간(2018. 8. 27. ~ 9. 14.) 중 위 노외주차장 용지(구획번호 주차 ㅍ)에 건축한 주차전용건축물의 이용 실태를 확인한 결과, 노외주차장 관리자가 주차전용건축물 중 건축연면적의 70% 이상을 주차장으로 확보하기 위해 건축연면적의 14%에 해당하는 지하 1층 865.56㎡(전용면적 792.27㎡)를 주차장 용도로 사용하는 것으로 천안시의 사용승인을 받고서도 [사진]과 같이 지하 1층 주차장 전체를 상품진열 공간 및 창고 용도로 사용하고 있는데도 천안시는 이에 대해 아무런 조치를 하지 않고 있었다.

[사진] 노외주차장 주차전용건축물 이용 실태도(구획번호 주차 표)

지하1층 주차장 입구

지하1층 주차장 내부

자료: 천안시 제출자료 재구성

그 결과 주차전용건축물이 무단으로 용도변경됨에 따라 해당 면적만큼의 노외주차장이 일반인의 주차 공간으로 이용되지 못하여 주차전용건축물의 건축연면적 중 약 56%만 주차장 용도로 사용되게 되었다.

관계기관 의견 천안시는 감사결과를 받아들이면서 관련 법령에 따라 시정명령 및 고발 등의 조치를 하겠으며 앞으로 지속적인 지도·점검을 실시하여 위법 행위를 예방하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **천안시장**은 노외주차장 용도의 건축물 중 일부를 창고 등으로 무단 용도변경한 주식회사 ♥♥에 대하여 「건축법」 제79조 제1항 등에 따른 시정명령을 하고, 「건축법」 제108조 및 「주차장법」 제29조 등에 따른 고발 등 적정한 조치 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**