특정감사

감 사 보 고 서

- 지방자치단체 전환기 취약분야 특별점검Ⅷ -

2019. 6.

감 사 원

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요 ····· 1

1. 감사배경 및 목적 ····· 1

2. 감사중점 및 대상 ····· 1

3. 감사실시 과정 ····· 1

4. 감사결과 처리 ····· 1

Ⅱ. 감사결과 ····· 2

1. 감사결과 총괄 ····· 2

2. 적극행정면책 처리 현황 ····· 3

3. 처분요구와 통보사항 ····· 3

(1) 동탄2신도시 공동주택개발사업 등 부당 처리 [문책, 주의2, 통보(인사자료), 통보2] ·· 4

(2) 산지일시사용허가 업무 부당 처리(징계, 통보) ····· 26

(3) 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약업무 부적정(주의) ····· 32

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

지방분권이 꾸준히 확대되는 가운데 대형사업 졸속 추진, 이권 개입과 민관 유착 및 특혜 제공 등 토착비리는 근절되지 않고 내밀화하는 추세이다.

특히 민선7기의 단체장 소속당과 지방의회 다수당이 같은 지방자치단체가 증가하면서 지방의회 등의 감시·견제가 취약해져 토착비리 발생의 우려가 높고, 지방권력 전환기에는 무책임한 업무처리 행태도 만연해질 수 있다.

이에 따라 지방자치단체의 취약분야를 집중 점검하여 구조화·관행화된 토착비리를 근절하고, 공직자들이 법과 원칙에 따라 소신껏 일할 수 있는 분위기를 조성하기 위하여 2018년 연간 업무계획에 반영되어 있는 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사에서는 부실 인허가, 계약비리, 회계비리 및 대형사업 졸속 추진 등 지방자치단체 주요 취약분야 토착비리를 집중 점검하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 지방자치단체에 대한 기존의 감사결과, 언론보도, 지방의회 논의사항 등 관련 자료를 수집·분석하였으며, 이후 2018. 10. 10.부터 같은 해 12. 28.까지 53일간 감사인원 11명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 감사원의 내부 검토과정을 거쳐 2019. 6. 21. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과와 관련하여 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

① 화성도시공사는LH공사로부터 동탄2신도시 공공개발택지를 수의계약으로 받은 후 프로젝트금융투자회사(PFV)에 해당 택지를 그대로 전매하여 221억 원의 전매차익을 거두었고, 민간컨소시엄은 상가 및 유치원을 관계회사에 저가로 분양하여 관계회사로 하여금 많은 차익(2018년 11월 현재 51억 원 상당 추정)을 얻도록 특혜를 주는 등 서민들의 주거지원 목적 등으로 공급하여야 할 공공택지개발 일부용지가 목적과 다르게 사용

② 연천군은 관할 한강유역환경청장과 별도 협의(환경영향평가)도 하지 않은 채 주식회사 ♡♡에 소규모 환경영향평가 대상사업(30,000㎡ 이상)에 해당하는 산지일시사용허가(허가면적: 57,004㎡)를 해주었고, 일부 보전산지가 훼손(훼손면적: 5,279㎡)되는 것도 모른 채 방치

③ 안성시는 입찰공고상 자격요건인 음식물류 폐기물처리업 허가를 받지 않은 업체와 수의계약을 체결하는가 하면, 계약업체들 간 폐기물처리 의무 분담비율을 임의로 변경(70%:30%→90%:10%)하는 등 계약조건을 위배하고 있는데도 이를 방치

2. 적극행정면책 처리 현황

「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제11조에 따라 감사결과 처리 과정에서 적극행정면책 요건을 직권으로 검토하여 1건에 대해 면책을 인정하였다.

직권면책에 따른 처리결과는 [표 2]와 같다.

[표 2] 적극행정면책 처리 현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	처리결과	면책 인정 사유
■ 제목: 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약업무 부적정 ■ 지적요지: 입찰공고된 자격요건에 해당하지 않는 업체와 수의계약을 체결하고, 임의로 폐기물처리 분담비율을 조정	직권면책	면책인정 (감경)	■ 음식물류폐기물 처리라는 특수성(계약업체를 구하지 못할 경우의 폐기물처리 문제 등)이 있어 수의계약을 체결하는 등 업무공백을 대비 ■ 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에 규정된 면책요건 충족

3. 처분요구와 통보사항

명세: 별첨

감 사 원

문책·주의요구 및 통보(인사자료)·통보

제 목	동탄2신도시 공동주택 개발사업 등 부당 처리
소 관 기 관	① 화성도시공사 ② 한국토지주택공사 ③ 행정안전부 ④ 국토교통부
조 치 기 관	① 화성도시공사 ② 한국토지주택공사 ③ 행정안전부 ④ 국토교통부

내 용

1. 사건 개요

화성도시공사(이하 "화성공사"라 한다)는 2015. 4. 15. 동탄2지구 A-36블록 및 A-42블록 택지(A-36블록 및 A-42블록 택지를 이하 "이 건 택지"라 한다)를 한국토지주택공사(이하 "LH공사"라 한다)로부터 수의계약으로 분양받아 이를 화성공사가 일부 출자한 피에프브이[1]에 전매하여 수익을 얻는 방식으로 공동주택 개발사업을 추진하기로 사업계획[2]을 수립하였다.

그리고 화성공사는 2015. 1. 15.과 2015. 3. 11. LH공사에 「택지개발촉진법 시행령」 제13조의2 제5항 제1호에 따라 이 건 택지의 수의계약 공급 요청을 하였으며, 2015. 6. 30. A-36블록 택지를, 2015. 7. 17. A-42블록 택지를 LH공사로부터 공급받는 것으로 수의계약을 체결하였다.

그리고 나서 화성공사는 수의계약으로 공급받은 이 건 택지에 민간과 공동으로

1) 피에프브이(PFV)는 Project Financing Vehicle의 약자로서 일명 프로젝트금융투자회사라 하며, 「법인세법」 제51조의2 제1항 제9호에 따라 소득공제를 받기 위해 설립하는 주식회사 형태로 직원 또는 상근 임원이 없고 자산관리회사에서 모든 실무를 처리함

2) "동탄2 공동주택 개발사업 사업추진보고"(화성공사 마케팅팀-235, 2015. 4. 15.)

공동주택 건설사업을 추진하기 위해 민간사업자를 공모하였으며, 공모결과 ○○컨소시엄 등이 우선협상대상자로 선정되자 화성공사와 위 컨소시엄 구성자 간 「동탄2신도시 A-42블록 공동주택개발사업 사업협약」 등을 체결하였다.

이후 화성공사와 위 컨소시엄 구성자 간 「동탄2신도시 A-42블록 공동주택 신축사업 주주협약」 등을 체결하였고, 화성공사와 위 컨소시엄 구성자가 공동으로 출자[3]하여 ○○피에프브이 주식회사(이하 "○○PFV"라 한다)와 화성도시피에프브이 주식회사(이하 "화성도시PFV"라 한다)(○○PFV와 화성도시PFV를 이하 "프로젝트회사"라 한다)를 설립하였으며, 화성공사는 ○○PFV 등[4]으로부터 사업화추진평가금을 받고 위 A-42블록 택지 등을 전매하였다.

[표] 동탄2신도시 공동주택 개발사업 추진 현황

(단위: ㎡, 세대, 백만 원)

사업명	공동주택용 택지		수의계약		민간사업자		전매 현황		
	면적	세대수 (주택규모)	일자	금액 (공급가)	컨소시엄명 (구성업체 수)	사업 협약일	양수인	전매일자	전매차익
A-36블록 공동주택 개발사업	54,151	745 (60㎡ 초과 85㎡ 이하)	2015. 6. 30.	112,634	□□컨소시엄 (5개)	2015. 9. 30.	화성도시피에프브이(주)	2015. 12. 21.	8,100
A-42블록 공동주택 개발사업	87,152	1,479 (60㎡ 초과 85㎡ 이하)	2015. 7. 17.	185,633	○○컨소시엄 (6개)	2015. 9. 30.	○○피에프브이(주)	2015. 12. 24.	14,011

자료: 화성도시공사 제출자료 재구성

이와 같은 과정에서 화성공사는 이 건 택지를 전매하여 전매차익 221억 1,100

3) 화성공사가 2억 5천만 원(5%), □□컨소시엄이 47억 5천만 원(95%)을 공동출자하여 화성도시PFV를, 화성공사가 2억 5천만 원(5%), ○○컨소시엄이 47억 5천만 원(95%)을 공동출자하여 ○○PFV를 설립하였음

4) A-36블록 택지도 화성도시PFV에 사업화추진평가금을 받고 전매

만 원을 얻었으며, 특히 A-42블록 택지의 경우[5] 민간사업자를 선정·평가하면서 당초 평가내용(평가항목, 기준 및 내용)을 바꾸어 특정 컨소시엄[6]인 ○○컨소시엄에 유리하도록 평가하였고, ○○PFV의 대주주(민간사업자)는 주택건설사업을 추진하면서 단지 내 상가 및 유치원을 자신들의 관계회사에 낮은 가격에 분양한 후 다시 전매하는 방식으로 시세차익을 얻는 등[7] 서민의 주거 지원 목적 등으로 공급하여야 할 택지 공급사업이 당초 목적과 다르게 추진되었다.

이는 화성공사 주택건설사업 업무관계자의 부당한 업무처리 등에 기인한 것으로 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. 동탄2신도시 공동주택 개발사업 추진 부당 처리

가. 공동주택용 택지 수의계약 및 전매 부적정

1) 판단기준

「택지개발촉진법 시행령」 제13조의2 제5항 제1호 및 「주택법」 제2조 제10호에 따르면 택지개발사업의 시행자(이하 "시행자"라 한다)는 그가 개발한 택지를 「주택법」 제15조에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받아 그 사업을 시행하는 지방공사에 수의계약의 방법으로 공급할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「택지개발촉진법」 제19조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제13조의3 제3호

---

5) 이번 감사 시 A-36블록, A-42블록의 전매차익 부분과 구체적인 사업행위에 대해서 A-42블록을 점검함

6) A-42블록 택지를 활용한 공동주택 개발사업에 참여하기 위해 다수의 법인으로 구성된 민간사업자

7) ○○컨소시엄에 참여한 민간사업자인 주식회사 △△이 ○○PFV의 자산관리업무를 위탁받아 수행하면서 「상법」 398조에 따른 이사회 승인절차와 같은 법 제390조 등에 따른 이사회 소집절차를 어겨가면서 주식회사 △△의 대표 및 그 배우자가 97.64% 지분을 소유한 ▷▷ 주식회사에 단지 내 상가 및 유치원을 시세보다 52억여 원 저렴하게 매각하였으며, 그 과정에서 저녁7시 모집공고를 내고는 다음날 오전 11시까지 50억 원의 입찰보증금을 내지 않으면 입찰에 참여할 수 없도록 하여 다른 업체의 입찰참여를 차단하는 등 업무상배임 혐의가 있어 2019. 3. 22. 대검찰청에 수사요청하였음

에 따르면 택지를 공급받은 자는 소유권 이전 등기 전에 택지를 전매(명의변경, 매매 또는 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속의 경우는 제외한다)할 수 없으나 지방공사는 시행자의 동의를 받아 택지를 전매할 수 있도록 되어 있다.

한편, 동탄2지구 택지는 분양이 활발하여 주택건설사업자들의 택지확보 경쟁이 치열[8]하였으므로 택지개발사업의 시행자인 LH공사가 화성공사에 수의계약으로 택지를 공급할 경우에는 수의계약 관련 규정을 엄격히 적용하여야 할 상황이었다.

따라서 화성공사는 LH공사에 이 건 택지를 수의계약으로 요청할 경우 「주택법」 제15조에 따라 사업주체로서 주택건설사업계획의 승인을 받아 그 사업을 시행하는 방식으로 사업을 추진하고 택지를 공급받은 후 전매사유가 발생할 경우에도 LH공사에 전매동의 요청시 전매목적, 전매사유 및 변경된 사업주체 등을 명확히 밝혀야 했다.

아울러 LH공사가 지방공사로부터 택지를 수의계약 공급 요청 받았을 때에는 지방공사가 사업주체로서 주택건설사업을 추진하려는지 여부를 확인하고, 전매요청 시에도 전매목적을 확인하는 등 지방공사에 택지를 수의계약으로 공급하는 취지와 요건 등을 살펴야 했다.

2) 감사결과 나타난 문제점

그런데도 화성공사의 경우, 2015. 2. 10. 및 같은 해 4. 15.에 동탄2지구 A-36

8) 이 건 택지와 같은 주택규모(주택 1호당 면적의 크기, 60㎡ 초과 85㎡ 이하)로 공동주택(아파트)을 지을 수 있는, 2015년 4월에 공급된 동탄2지구 A-97블록 택지는 화성공사의 내부 문서(2015. 5. 18., ○팀-180)에도 나타나듯이 택지 확보 경쟁률이 209:1에 이르는 등 이 건 택지를 공급할 당시(A-36블록 택지 계약일: 2015. 6. 30., A-42블록 택지 계약일: 2015. 7. 17.)에는 동탄2지구 내의 택지 확보 경쟁이 치열하였음

블록 및 A-42블록에 대한 공동주택 개발사업계획을 각각 처음 수립할 때부터 직접 주택건설사업을 추진하려는 계획도 수립하지 아니하고 이 건 택지를 전매(명의변경)하여 수익을 얻는 방식으로 공동주택 개발사업을 추진[9]하였다.

더욱이 화성공사는 LH공사에 이 건 택지를 수의계약의 방법으로 공급하여 줄 것을 요청하고, LH공사와 이 건 택지를 공급받는 수의계약을 맺을 때까지 이 건 택지를 전매(명의변경)하여 수익을 얻는 방식으로 공동주택 개발사업을 추진한다는 사실을 LH공사에 통보하지 않았다.

이에 따라 화성공사는 LH공사로부터 2015. 6. 30.에 A-36블록 택지를 계약금액 1,126억 3,408만 원에, 2015. 7. 17.에는 A-42블록 택지를 계약금액 1,856억 3,376만 원에 수의계약으로 각각 공급받았다.

그리고 화성공사는 이 건 택지를 수의계약으로 공급받은 후 민간사업자를 선정하기 위해 2015. 8. 10. 공고한 "동탄2신도시 공동주택 개발사업(A-36블록 및 A-42블록) 민간사업자 공모지침서(이하 "이 건 공모지침서"라 한다)"를 보면 사업계획서[10]에 사업신청자로 하여금 사업화추진평가금이라는 명목으로 A-36블록은 30억 원, A-42블록은 45억 원 이상 제시하도록 하였고 이를 평가에 반영한 결과, A-36블록 공동주택 개발사업은 사업화추진평가금으로 81억 원을 제시한 □□컨소시엄을, A-42블록 공동주택 개발사업은 사업화추진평가금으로 140억 1,100만 원을

9) 하남도시공사(하남감일 B-9블록), 경기도시공사(화성동탄2 A-86·A-76-1블록) 및 인천도시공사(인천검단 AB14블록)는 LH공사로부터 택지를 공급받은 후 화성공사와 달리 전매를 하지 않고 사업주체로서 직접 사업을 추진하였으며, PF대출을 하지 않은 채 민간사업자와 지방공기업이 사업비를 직접 조달(지방공사는 예산 또는 공사채를 발행하고, 민간사업자는 대출 등을 통해 사업비 조달)

10) 민간사업자 공모에 응하는 사업신청자(민간컨소시엄)가 공모지침서 사업계획서 작성기준에 따라 작성한 사업추진에 관한 포괄적인 기본계획

제시한 ○○컨소시엄을 2015. 9. 4.에 각각 민간사업자로 선정하였다.

이와 같이 화성공사는 분양이 잘 될 것으로 예상되는 이 건 택지를 수의계약으로 선점한 후 2015. 9. 30. 전매에 따른 대가로 사업화추진평가금 합계 221억 1,100만 원을 받는 조건으로 컨소시엄과 사업협약을 맺고, 2015. 12. 21.에는 A-36블록 택지(면적: 54,151㎡, 용도: 분양아파트)를 화성도시PFV에, 2015. 12. 24.에는 A-42블록 택지(면적: 87,152㎡, 용도: 분양아파트[11])를 ○○PFV에 각각 전매[12][13]하였다.

한편 LH공사의 경우, 2015. 1. 15.과 2015. 3. 11. 화성공사로부터 「택지개발촉진법 시행령」 제13조의2 제5항 제1호에 따라 이 건 택지 공급을 수의계약으로 요청받고 나서 화성공사가 「주택법」 제15조 등의 규정에 따라 사업주체로서 주택건설사업을 추진하려는지 여부도 확인하지 않은 채 2015. 6. 30. A-36블록 택지를, 2015. 7. 17. A-42블록 택지를 공급하는 것으로 수의계약을 체결하였으며, 화성공사가 공급받은 이 건 택지를 다시 화성도시PFV 및 ○○PFV로의 전매를 요청하자 전매목적이나 화성공사의 주택건설사업 사업주체 유지여부를 확인하지 아니한 채 이에 동의하였다.

그 결과 화성공사는 경쟁이 치열한 동탄2신도시 택지를 수의계약으로 공급받은

11) ★★ 브랜드로 최고 경쟁률 90대1을 기록하는 등 완판(26평형~34평형, 평당분양가 1,136만여 원)
12) 화성공사와 LH공사 간에 2015. 6. 30.과 2015. 7. 17. 각각 수의계약한 A-36블록 택지와 A-42블록 택지에 관한 매매계약상 화성공사가 가지는 일체의 권리의무를 화성도시PFV와 ○○PFV에 승계하는 토지 명의변경
13) 2015. 12. 24. 화성공사는 LH공사에 전매동의(명의변경)를 요청하면서 전매목적 및 변경된 사업주체 등을 밝히지 않고 처리

후 주택건설사업계획 승인도 받지 아니한 채 프로젝트회사로부터 사업화추진평가금 명목으로 계 221억 1,100만 원을 받아 같은 금액만큼의 전매차익을 얻고, 전매하였으며[14], 해당 전매차익을 2015회계연도에 이를 매출액(기타사업수익)으로 계상하였다.

나. 민간사업자 선정 부적정

1) 판단기준

화성공사는 2015. 7. 24. 공동주택 개발사업의 리스크 관리와 재정손실 방지 방안 등 사업의 주요 정책결정 사항으로서 동탄2지구 공동주택 개발사업의 공모지침서 내용을 검토·결정하기 위하여 공모지침서(안)을 화성도시공사 투자사업심의위원회[15](이하 "투심위"라 한다)에 부의하기로 결정하였고, 2015. 7. 30. 화성공사는 A-42블록 공동주택 개발사업 민간사업자를 선정하기 위한 공모지침서(안)을 작성하여 2015년도 제4회 투심위에 부의하였다.

「화성도시공사 투자사업심의위원회 규정」 제9조 제1항 및 제10조 제1항에 따르면 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하며, 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결하고 위원회 개최 후 특별한 사유가 없는 한 심사결과를 사업추진계획에 반영하도록 되어 있다.

---

14) 화성공사는 출자(5%)에 대한 배당수익으로 화성도시PFV로부터 사업이익의 15.10%를, ○○PFV로부터 사업이익의 16.12%를 현금으로 배당받기로 하였으나(사업협약 제16조 제5항), 이미 지출한 토지대금 일체와 이 건 사업에 선투입한 비용 일체를 프로젝트회사로부터 정산받았음(사업협약 제16조 제3항)

15) 「화성도시공사 투자사업심의위원회 규정」 제1조 및 제4조에 따르면 투심위는 신규투자사업의 경제적 타당성을 사전에 심사분석하고, 투자 진행중인 사업의 리스크 분석 등의 정책 결정을 위해 설치하도록 되어 있으며, 투자 진행중인 사업의 리스크 관리 등을 심의대상으로 하도록 되어 있음

그리고 제4회 투심위는 재적위원 7명[16] 중 6명이 출석하여 출석위원 전원이 찬성하였고, 위 공모지침서를 원안과 같이 의결하여 사업계획서 평가 항목 등을 확정하고 기타 논의된 사항 중 일부를 수정(3개 사항)[17]하여 차기회의에 보고하기로 하였다.

이에 따라 화성공사는 제4회 투심위에서 원안을 의결하면서 일부 수정하기로 한 사항에 대한 조치결과를 2015. 8. 5. 2015년도 제5회 투심위에 보고하였다.

따라서 화성공사는 특별한 사유가 없는 한 제4회 투심위에서 의결한 공모지침서의 사업계획서 평가항목, 기준 및 내용(이하 "평가내용"이라 한다)대로 공모지침서(안)을 공고하여야 하고, 제4회 투심위에서 원안을 의결하며 수정하기로 한 사항 이외의 내용을 수정·삭제하려면 화성공사 투심위에 안건으로 상정하여 다시 의결을 받아야 했다.

2) 감사결과 나타난 문제점

그런데도 화성공사는 제4회 투심위 의결(2015. 7. 30.)이 종료된 후 투심위가 의결한 사업계획서 평가내용 32개 중 "컨소시엄 구성원 수"를 임의로 삭제하는 등 14개 평가내용을 수정·삭제[18]하였다.[19]

그러고 나서 화성공사는 제5회 투심위에서 14개 평가내용을 수정·삭제한 사실

---

16) ① O(변호사), ② P(◉◉대 경영학과 교수), ③ Q(경기개발연구원 정책연구위원) ④ R(토지주택대학교 교수), ⑤ S(▣▣은행 영업부장), ⑥ T(한국자산관리공사 대구경북본부장), ⑦ L(◈◈건축디자인&◬◬도시건축 부회장)로 구성되며, 화성공사 「투자사업심의위원회 규정」에 따라 위촉된 위원임

17) ① PFV 대표사는 금융사가 되어야 한다는 조항을 빼는 것, ② 건설업자를 컨소시엄에서 배제하는 조항을 삭제하는 것, ③ 안정적 수익확보 방안은 법률적 문제를 야기할 수 있으므로 명확히 할 것 등 3가지 사항이며, 사업계획서 평가내용은 제4회 투심위에서 이미 확정됨

18) 평가내용 삭제 2개, 추가 1개, 배점변경 10개, 평가방법·배점변경 1개

19) 사장 C, 부장 B, 팀장 D 및 A가 논의하여 수정·삭제함

을 투심위 위원들에게 알리지 않은 채 평가내용이 수정된 공모지침서를 회의자료에 첨부[20]하였고, 제5회 투심위에서 수정·삭제된 14개 평가내용에 대해 별도의 논의 없이[21] 회의를 종료하자 사업계획서 평가내용 최종 31개가 포함된 공모지침서를 2015. 8. 10. 공고하였다.

이와 같이 화성공사가 평가내용을 추가하거나 삭제하고 배점을 변경함에 따라 ○○컨소시엄은 974.67점, ▽▽컨소시엄은 964.33점을 받게 되어 ○○컨소시엄이 민간사업자로 선정되었다.

이에 따라 당초 의결된 공모지침서의 평가·배점기준에 따라 다시 평가해 본 결과, ○○컨소시엄은 939.67점, ▽▽컨소시엄은 945.33점이 되어 민간사업자가 ▽▽컨소시엄으로 바뀌게 되었다.

다. 택지의 공급방법 등에 대한 지도·감독 부적정

1) 판단기준

국토교통부는「택지개발촉진법 시행령」제13조의2 제5항 제1호 및 제13조의3 제3호에 따라 LH공사 등 시행자가 개발한 택지(이하 "공공택지"라 한다)를「주택법」제15조에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받아 그 사업을 시행하려는 지방공사에 수의계약의 방법으로 공급할 수 있도록 하고 있고, 지방공사가 공공택지를 전매하고자 할 경우에는 시행자의 동의를 받도록 하는 규정을 운용하고 있다.

한편, 2015년 4월 LH공사가 개발하여 공급한 동탄2지구 A-97블록의 경우 택

20) 수정된 공모지침서를 회의 시작 직전에 회의 첨부자료로 위원들에게 배포함
21) 제4회 투심위에서 사후보고하기로 한 내용(컨소시엄 대표사 자격 및 사업화추진평가금 관련 내용)이외에 평가내용을 수정·삭제하려는 내용을 제5회 투심위에 부의하거나 별도로 논의하지 아니함

지확보 경쟁률이 209:1에 이르는 등 공공택지 인기가 높은 실정이었다.

그리고 지방공사에 택지를 수의계약으로 공급하는 취지는 양질의 택지를 저렴하게 공급하여 지방공사로 하여금 공공주택의 공급촉진 등을 통해 서민의 주거를 안정시키고 주거수준을 높이는 데 있다.

따라서 국토교통부는 시행자로 하여금 지방공사가 공공택지의 수의계약 공급을 요청할 경우 주택건설사업계획의 승인을 받아 주택건설사업을 하려는 지 여부 등을 확인하도록 하고, 지방공사가 수의계약으로 공급받은 공공택지를 전매할 경우에도 전매사유와 향후 택지 사용계획 등 수의계약으로 공급된 공공택지가 당초 목적대로 사용될 수 있는지 확인하도록 관련 제도를 운영하여야 했다.

2) 감사결과 나타난 문제점

그런데 "2항-가"와 같이 2015. 1. 15. 화성공사가 동탄2지구 택지개발사업 시행자인 LH공사에 A-36블록 택지를 전매하여 차익을 얻을 목적은 감춘 채 택지개발촉진법령을 내세워 수의계약을 요청하였고, LH공사는 이를 허용[22]하였다.

또한, 2015. 12. 21. 화성공사가 공공택지를 화성도시PFV에 전매하는데 동의하도록 요청하자 LH공사는 동의해 주었고, 화성공사는 이러한 방법으로 81억 원의 전매차익을 얻는 등 이 건 택지 관련하여 합계 221억 1,100만 원의 전매차익을 얻었으며, 앞으로도 지방공사의 수의계약 조항이 공공택지의 조성 목적과 다르게 이용되어 공공택지 공급사업의 효과를 떨어뜨릴 우려가 있다.

22) LH공사는 화성공사로부터 사업계획을 받아 보지 못해 화성공사가 택지를 전매하여 사업을 추진할 계획이라는 사실을 알지 못한 채 수의계약을 허용

라. 지방공기업 경영평가 부적정

1) 판단기준

행정안전부는「지방공기업법」제78조 및 같은 법 시행령 제68조의 규정에 따라 지방공기업에 대한 경영평가를 실시하고 있다.

행정안전부는 지방공기업이 관련 법령 등을 위배하거나 편법으로 얻은 경영수익 등은 제외하고 정당하게 얻은 경영수익 등을 평가대상으로 해야 한다.

그리고 2019년도 지방공기업 경영평가편람(2016년 이후 내용 동일) '제1편 경영평가개요, 7. 평가결과 활용'에 따르면 과거 경영평가 결과에서 오류 자료가 발견되거나 도덕성 문제 등으로 사회문제화된 공기업은 지방공기업정책위원회 심의를 거쳐 평가등급을 조정할 수 있도록 규정되어 있다.

2) 감사결과 나타난 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2018. 10. 10.~12. 28.) 중 화성공사를 감사한 결과, "2항-가"와 같이 화성공사는 LH공사에 전매차익을 얻을 목적을 감춘 채 공공택지를 수의계약으로 공급해달라는 요청을 하고, 택지를 공급받은 후에는 바로 전매하는 방식으로 2015년에 전매차익 221억 1,100만 원을 얻는 등 부적절하게 얻은 수익을 2015회계연도 손익계산서에 매출액(기타사업수익)으로 계상하여 2016년도(2015년도 실적) 지방공기업에 대한 경영평가(평가점수 82.68점, '나'등급)를 받은 사실이 있을 뿐만 아니라 해당 토지를 전매받은 ○○PFV의 대주주(민간사업자)는 단지 내 상가 및 유치원을 관련법령을 어겨가며 자신들의 관계회사에 낮은 가격에 분

양한 후 다시 전매하는 방식으로 부당한 시세차익을 얻기도 하였다.

이에 이번 감사원 감사기간 중 부적절하게 화성공사가 얻은 전매차익 221억 1,100만 원을 제외하고 다시 경영평가 점수를 계산해 본 바, 1인당 영업수익(4점→4점), 영업수지비율(10점→8.06점), 1인당 당기순이익(3점→3점), 자기자본이익률(3점→1.2점)이 변경되어 총점이 82.68점에서 78.94점(3.74점 하락)으로 바뀌어 경영평가 등급이 '나'등급에서 '다'등급으로 하락하는 것으로 나타났다.▲▶

3. 업무 담당자의 부당한 업무처리

화성공사 ○처 □팀 일반직 ▲급 A는 2015. 3. 2.부터 2016. 5. 8.까지 화성공사 △부 ▷팀에서, 2016. 5. 9.부터 2016. 10. 23.까지 화성공사 △부 □팀에서, 화성공사 ▽처장 일반직 ▶급 B는 2015. 1. 15.부터 2018. 9. 30.까지 화성공사 △부장으로, 2018. 10. 1.부터 2018. 12. 27. 현재까지 ▽처장으로, 위 주택 개발사업과 공무국외여행 업무처리를 총괄·최종직 또는 직위에서 동탄2신도시 공동주택 개발사업 업무를 담당·주관하였고, 새만금개발공사 사장 C은 2014. 10. 10.부터 2016. 2. 3.까지 및 2016. 10. 11.부터 2018. 9. 20.까지 화성공사 사장 직위에서[23] 동탄2신도시 공동결재하였다.

가. A의 경우

A는 2015. 7. 24. 2015년도 제4회 투심위에 부의하는 동탄2 공동주택 개발사업 공모지침서(안)(□팀-412)을 의결안건으로 기안하여 팀장 D, △부장 B, 사장 C의 검토 및 결재를 받았기 때문에 제4회 투심위에서 공모지침서(안)을 의결한다

23) C은 2014. 10. 10. 화성공사 사장으로 취임한 후 2016. 4. 13. 치러진 익산시장 보궐선거에 출마하기 위하여 2016. 2. 3. 사퇴하였다가 익산시장 선거에서 낙선하고 나서 2016. 10. 11. 다시 화성공사 사장으로 취임한 후 근무하다가 2018. 9. 20. 사퇴하고 2018. 9. 21. 새만금개발공사 사장으로 취임하여 2019년 4월 현재 근무 중임

는 사실을 알고 있었다.

따라서 A는 제4회 투심위에서 의결된 공모지침서(안)대로 확정·보고하여야 하고, 공모지침서(안)과 다르게 평가내용을 수정 · 삭제할 경우에는 투심위의 의결을 다시 거쳐 그 내용을 확정·공고하여야 했다.

그런데도 A는 공모지침서(안)이 의결된 2015. 7. 30.부터 같은 해 8. 7.사이에 여러 차례에 걸쳐 팀장 D, △부장 B, 사장 C과 함께 논의하여[24] 의결된 공모지침서(안)을 "2항-나"와 같이 공모지침서의 사업계획서 평가내용 중 14개 평가내용을 수정 · 삭제한 후 2015. 8. 7. 수정·삭제된 공모지침서(안)을 공고하는 기안문을 만들고 팀장 D, 부장 B, 사장 C에게 보고하여 결재받은 후 2015. 8. 10. 공고하였다.

그 결과 "2항-나"와 같은 결과를 가져왔다.

나. B의 경우

B는 "3항-가"와 같이 A가 기안하여 올린 제4회 투심위 부의안건을 검토하였고, 2015. 8. 5. ◁팀 직원 E이 기안하여 올린 2015년도 제4회 투심위 개최 결과 보고(◁팀-3165)에 "부의안건 동탄2 공동주택 개발사업 공모지침(안)이 의결주문대로 원안과 같이 의결되었다"라는 내용과 투자사업심의위원회 심의 의결서가 첨부되어 있었기 때문에 제4회 투심위에서는 공모지침서(안)이 의결되었다는 사실을 알고 있었다.

그런데도 B는 공모지침서(안)이 의결된 2015. 7. 30.부터 같은 해 8. 7. 사이에 여러 차례에 걸쳐 A, 팀장 D, 사장 C과 함께 논의하여 의결된 공모지침서(안)

24) A, D, B, C은 자신들이 회의를 통해 14개 평가내용을 수정하였다고 인정하면서도 구체적으로 누가 수정·삭제 의견을 내었는지와 수정·삭제한 사유에 대해서는 기억이 나지 않는다고 답변함

을 “2항-나”와 같이 공모지침서의 사업계획서 32개 평가내용 중 14개 평가내용을 수정 · 삭제한 후 A가 2015. 8. 7. 수정·삭제된 공모지침서(안)을 공고하는 기안문을 만들어 결재 올리자 이를 그대로 결재한 후 사장 C의 결재를 받아 2015. 8. 10. 공고하도록 하였다.

그 결과 “2항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

다. C의 경우

1) 민간사업자 선정업무 부당 처리

C은 “3항-가”와 같이 A가 기안하여 올린 제4회 투심위 부의안건과 “3항-나”와 같이 ◁팀 E이 기안하여 올린 2015년도 제4회 투심위 개최 결과보고를 보고받고 최종결재를 하였기 때문에 제4회 투심위에서는 공모지침서(안)이 의결되었다는 사실을 잘 알고 있었다.

그런데도 C은 제4회 투심위가 개최된 2015. 7. 30.부터 같은 해 8. 7. 사이에 여러 차례에 걸쳐 A, 팀장 D, △부장 B와 함께 논의하여 의결된 공모지침서(안)을 “2항-나”와 같이 공모지침서의 사업계획서 32개 평가내용 중 14개 평가내용을 수정 · 삭제한 후 이를 2015. 8. 10. 공고하도록 하였다.

그 결과 “2항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

2) 공무국외여행 추진 부당

「화성도시공사 공무국외여행 규정」 제4조 제1항, 제5조 제1항 및 [별표]에 따르면 공무국외여행을 추진할 때에는 공무국외여행 허가를 받아야 하고, 직무상 이해관계가 있는 자와는 공무 또는 사적인 국외여행이 금지되어 있으며, 자비로 공무

국외여행을 가는 것도 특별한 경우를 제외하고는 금지되어 있다.◇

가) 2017년도 국외여행의 경우

C은 2017. 7. 5. 화성공사 사장으로서 ◇팀 직원 F이 기안하여 결재올린 "러시아 하바롭스크 주택건설공사 간 업무협약(MOU) 체결 관련 공사 임직원 공무국외출장 계획(안)"(여행기간: 2017. 7. 12.~7. 17., 방문지: 러시아 하바롭스크시, 블라디보스토크시)을 검토하고 최종 결재하였다.

한편, C은 ◁◁산업 주식회사(이하 "◁◁산업"이라 한다)가 2015년 3월경 화성공사가 조성한 전곡해양일반산업단지(이하 "전곡산단"이라 한다)[25]의 분양대행업체로 선정된 이후 분양 관련 회의 때 여러 차례에 걸쳐 G[26]을 만났기 때문에 G이 직무상 이해관계자라는 사실을 잘 알고 있었다.

그런데도 C은 2017년에 국외여행 동행자를 결정하면서 직무상 이해관계자인 G 등 자신의 지인 5명을 출장에 동행[27]하도록 하여 화성공사 임직원 5명을 포함한 총 10명이 여행기간 동안 하바롭스크 시청을 방문하고, 하바롭스크 향토 박물관, 한민족 강제 이주 및 항일운동 사적지 등을 답사[28]하였다.[29]

나) 2018년도 국외여행의 경우

C은 2018년 7월경 러시아 하바롭스크시로부터 화성시 건축업체들이 하바롭스

25) 전곡산단 사업개요 - 위치: 경기도 화성시 서신면 장외리 전곡항 일원, 면적: 1,617,023㎡(약 49만 평), 사업기간: 2009~2018년 6월, 사업시행자: 화성공사, 경기도시공사

26) G은 ◁◁산업 회장(G의 동생인 H이 ◁◁산업 대표이사)이자 주식회사 ◁◁종합건설 대표이사이며, ◁◁산업은 전곡산단의 분양대행업체로서 2015년 6월부터 2018년 12월까지 화성공사로부터 81억여 원의 분양대행수수료를 지급받았고, 주식회사 ◇◇건설은 전곡산단의 지원시설용지(면적: 3,469.9㎡)를 2017. 11. 30. 화성공사로부터 분양(분양대금: 1.4억여 원)받았으므로 G은 C의 직무상 이해관계자에 해당함

27) 공무국외여행 계획안에도 없고, 공무국외여행 목적과도 관련이 없는 직무상 이해관계자(G, I)와 자신의 지인인 J, K, L를 동행시킴

28) 2017년 공무국외여행의 경우 공무국외여행계획에 포함된 화성공사 임직원은 화성공사의 예산으로, 공무국외여행계획에 포함되지 않은 자들은 자비로 여행경비를 부담

29) 공무국외여행 이후 C은 2017. 8. 9. 화성공사 임직원 5명이 공무국외여행을 다녀온 것으로 되어 있는 공무국외여행보고서에 결재

크시 건축투자 프로젝트 참여 가능성을 현지에서 검토할 수 있도록 화성공사 방문단이 하바롭스크시를 2018. 8. 2.부터 8. 5.까지 방문하여 줄 것을 공식적으로 초청받았다.

그런데 C은 「화성도시공사 공무국외여행규정」에 따른 공무국외여행 계획 수립 등의 절차도 거치지 아니한 채 2018. 8. 2.부터 같은 해 8. 5.까지 개인연가를 내고 화성공사 ♡실장(M)을 대동하여 G 등 자신의 지인 5명[30]과 함께 하바롭스크시를 다시 방문하였다.

더욱이 C 등 7명은 하바롭스크시에서 제공하는 아무르강 유람선을 타고 식사와 술을 제공받는 등 여행기간 내내 하바롭스크시로부터 교통편과 점심 · 저녁식사를 제공받았고[31], 공무국외여행을 다녀온 후에는 공무국외여행보고서 등을 제출 · 등록한 바도 없다.

그뿐만 아니라 C은 위 2차례의 러시아 여행 이외에도 2018. 1. 27.부터 같은 해 2. 3.까지 인도네시아(발리, 롬복)로 직무상 이해관계자인 G 등 자신의 지인 3명[32]과 함께 골프 등의 목적으로 여행을 다녀온 사실도 있다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① '동탄2신도시 공동주택 개발사업 추진 업무 부당 처리'관련

C은 동탄2신도시 공동주택 개발사업을 추진하여 화성공사가 흑자를 기록하는

30) C은 2018. 7. 6. '화성시 건축업체의 하바롭스크시 건축투자 프로젝트와 관련하여 화성공사 방문단이 하바롭스크시를 방문하겠다'라는 하바롭스크시 초청에 대한 회신문에 서명하였으므로 자신의 지인 5명(직무상 이해관계자인 G 포함)이 하바롭스크시의 초청목적에 적합하지 아니한 것을 잘 알 수 있었음

31) 2018년 공무국외여행의 경우 항공비와 숙박비는 자비로, 현지교통비와 식사비 등은 하바롭스크시가 여행경비를 부담

32) G, L, N 등 직무상 이해관계자와 지인

등 건실한 회사로 탈바꿈하는 데 기여하였다고 답변한다.

그러나 화성공사는 “2항-가”와 같이 「택지개발촉진법 시행령」 제13조의2 제5항 제1호에 해당하지 아니하였고, 전매차익을 얻을 목적을 감춘 채 LH공사로부터 이 건 택지를 수의계약으로 공급받았을 뿐만 아니라 “2항-가”와 같이 수의계약을 통하여 저렴하게 확보한 이 건 택지를 전매차익(221억 1,100만 원)을 남긴 후 되파는 등 부적절하게 얻은 수익을 근거로 흑자를 기록하였다고 하여 화성공사를 건실한 회사로 탈바꿈시켰다고 주장하는 것은 인정하기 어렵다.

② ‘공동주택용 택지 수의계약 및 전매 부적정’ 관련

화성공사는 PFV에 택지를 전매(명의변경)하여 수익을 얻는 방식으로 공동주택 개발사업을 추진한다는 사실을 LH공사에 문서로 통보하지 않은 것은 사실이라고 하면서도 민간사업자 공고문(2015. 8. 10. 공고)에도 해당 사업의 형태가 적시되어 있고, PFV를 통한 사업 추진에는 전매가 불가피할 뿐만 아니라 전매(명의변경)의 특성상 LH공사와 긴밀한 협조가 필요하기 때문에 LH공사는 전매 사실을 인지할 수밖에 없었다[33]고 답변한다.

그러나 “2항-가”와 같이 민간사업자 공고는 화성공사가 이 건 택지에 관한 수의계약(A-36블록 택지: 2015. 6. 30., A-42블록 택지: 2015. 7. 17.)을 LH공사와 체결한 후에 일반에 공고(2015. 8. 10.)한 것으로 LH공사에 통보하지 아니하였다는

33) 화성공사는 LH공사와 긴밀히 협조가 필요하기 때문에 LH공사에서 전매 사실을 인지할 수 밖에 없는 정황이라고 답변하지만, LH공사는 이를 부인하고 있으며, 화성공사는 이를 뒷받침할 근거를 제시하지 못함

점, 화성공사도 PFV에 택지를 전매(명의변경)하여 수익을 얻는 방식으로 공동주택 개발사업을 추진한다는 사실을 LH공사에 문서로 통보하지 않았다는 것을 인정하는 점, LH공사는 전매목적의 공공택지 수의계약 공급 요청은 불허대상이므로 앞으로 사전검토와 사후관리 등을 철저히 하겠다는 의견을 제시하는 점 등을 종합적으로 고려할 때 화성공사의 주장을 인정하기 어렵다.

③ '공무국외여행 부적정' 관련

화성공사는 2018년 여행은 하바롭스크시의 초청으로 계획되었으며, 해당 초청장에는 대상이 명시되어 있지 않다고 답변한다.

그러나 화성공사가 하바롭스크시로부터 받은 초청장을 살펴보면 "하바롭스크시 건축투자 프로젝트에 화성시 건축업체가 참여할 가능성이 있는지에 대해서 실무회담을 진행하고 하바롭스크시의 건축투자 프로젝트를 현지에서 검토할 수 있도록 화성공사의 방문단이 하바롭스크시를 방문해 달라"고 되어 있어 하바롭스크시에서 화성공사와 화성시 건축업체의 임직원을 초청하였다는 것을 알 수 있으므로 화성공사의 주장을 인정하기 어렵다.

④ '택지의 공급방법 등에 대한 지도·감독 부적정' 관련

국토교통부는 감사결과에 별다른 이견을 제시하지 않으면서 공공택지가 법령 취지에 부합하지 않게 공급되는 사례를 방지하기 위하여 택지개발사업 시행자로 하여금 지방공사 등에 대한 수의계약 특혜의혹 등이 제기되지 않도록 법령준수 여부

를 철저히 검토하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

⑤ ‘지방공기업 경영평가 부적정 ’ 관련

행정안전부는 감사결과에 별다른 이견을 제시하지 않으면서 화성공사의 당시 상황 및 자료 등을 면밀히 분석하여 평가등급 조정 및 평가급 환수 등의 조치를 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

문책요구 양정 공동주택 개발사업 업무를 부당하게 처리한 A, B의 행위는 화성공사「취업규정」제7조 및 제9조에 위배된 것으로「인사규정」제53조 제1호 및 제3호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

화성도시공사 사장은

① 동탄2신도시 공동주택 개발사업 추진업무를 부당하게 처리한 A, B를 화성도시공사「인사규정」 제53조에 따라 징계처분(경징계 이상)하고**(문책)**

② 앞으로 주택건설사업을 추진하거나 이를 위한 민간사업자 공모 시에는「택지개발촉진법」등 관련 법령과 기준을 준수하고 택지를 분양받은 목적대로 주택건설사업을 추진하도록 하며

③ 직무상 이해관계가 있거나 여행목적과 취지 등에 맞지 아니한 사람을 공무국외

여행에 동행하는 일이 없도록 공무국외여행 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

한국토지주택공사 사장은 앞으로 지방공사에 공공택지를 수의계약으로 공급하는 경우 「택지개발법촉진법 시행령」 제13조의2 제5항 제1호에 따라 지방공사가 사업주체로서 주택건설사업을 추진하려는 계획을 수립하였는지 여부를 확인한 후 계약을 체결하는 등 공공택지를 수의계약으로 공급하는 취지에 맞도록 관련업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

국토교통부장관은

① 택지개발사업의 시행자로 하여금 택지를 지방공사 등에 수의계약으로 공급할 경우 주택건설사업계획의 승인을 받아 직접 주택건설사업을 하려는지 여부 및 사업목적을 확인하는 등 특정기관에 대한 수의계약 특혜의혹 등이 제기되지 않도록 택지개발촉진법령 준수 여부를 철저히 검토하도록 하는 방안을 강구하고(통보)

② 화성도시공사 전 사장 C의 비위행위가 화성도시공사 「취업규정」 제7조 및 제9조를 위반한 것으로 엄중한 인사조치가 필요하다고 판단되나 C은 2018. 9. 20. 퇴직하고 새만금개발공사 사장으로 임명되어 그 비위내용을 통보하오니 이를 인사자료로 활용하시기 바랍니다.[통보(인사자료)]

행정안전부장관은 「지방공기업법」 제78조 및 같은 법 시행령 제68조에 따라 화성도시공사에 대하여 경영평가를 실시할 때, 화성도시공사가 택지개발촉진법령 등에 맞지 않게 부적절한 전매차익을 거둔 점 및 전매 후 민간사업자가 부당하게 단지 내

상가 및 유치원을 분양하여 수익을 거둔 점 등이 사회문제화 될 수 있는 사안임을 고려하여 지방공기업정책위원회 심의를 거쳐 화성도시공사의 평가등급을 조정하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

감　　사　　원

징계요구 및 통보

제　　목　산지일시사용허가 업무 부당 처리

소 관 기 관　연천군

조 치 기 관　연천군

내　　용

1. 사건 개요

연천군은 2015. 8. 19. 주식회사 ♡♡로부터 관내 ㄱ읍 ㄴ리 ㄷ 일원[34](사업면적 16,345㎡)에 무연탄 채광을 위한 산지일시사용허가 신청을 최초 받은 후 [표]와 같이 2015. 9. 25.부터 2017. 5. 11.까지 4회에 걸쳐 무연탄 채광을 위한 산지일시사용허가를 하였다.

[표] 주식회사 ♡♡에 대한 무연탄 채광을 위한 산지일시사용허가 현황

(단위: ㎡)

신청일	관련부서협의일	산지일시사용	사업지(연천군 ㄱ읍 ㄴ리) 사업면적							소규모 환경영향
	허가일	허가 내용	ㄹ	ㄷ	ㅁ	ㅂ	ㅅ	합계	누적사업면적	평가 대상 여부
2015. 8. 19.	2015. 8. 25. 2015. 9. 25.	허가		6,043	10,302			16,345	16,345	비대상
2016. 4. 15.	2016. 5. 2. 2016. 6. 21.	허가				9,881	2,119	12,000	28,345	비대상
2016. 7. 26.	2016. 8. 4. 2016. 10. 14.	면적증가				17,629	321	17,950	46,295	대상
2017. 3. 23.	2017. 3. 28. 2017. 5. 11.	면적증가	10,709					10,709	57,004	대상

자료: 연천군 제출자료 재구성

34) 해당 허가지는 1974년부터 석탄광으로 등록(광업권 등록번호 제44985호)되어 무연탄 채광이 이루어지고 있었으나 2016. 7. 26. 이전에는 소규모 환경영향평가 대상 면적에 해당하지 아니하였음

그런데 감사원에서 위 관서가 위 업체에 무연탄 채굴을 위한 산지일시사용허가를 한 과정을 감사한 결과, 위 업체의 무연탄 채굴 총누적사업면적이 「환경영향평가법」에 따른 '소규모 환경영향평가' 대상에 해당하는데도 위 관서는 관할 한강유역환경청장으로 하여금 소규모 환경영향평가를 실시하도록 협의하지 아니하고 산지일시사용허가를 하였다.

2. 소규모 환경영향평가 협의업무 부적정

「환경영향평가법」 제43조 제1항 제2호 및 같은 법 시행령 제59조 [별표 4] 4. 「산지관리법」 적용지역, 비고 11호 등에 따르면 「산지관리법」이 적용되는 임업용 산지 등의 경우 사업계획 면적이 30,000㎡ 이상인 개발사업은 '소규모 환경영향평가'를 실시하여 사업승인 전에 환경부장관에게 협의를 요청하도록 되어 있다.

그리고 동일 사업자가 10년 이내에 이미 승인받은 지역의 경계로부터 직선거리 50m 이내의 지역에서 추가로 승인 등을 받으려는 경우에 기존 면적과 추가로 승인 등을 받으려는 면적의 합이 '최소 소규모 환경영향평가 대상면적(30,000㎡)' 이상인 경우에도 소규모 환경영향평가를 실시하여야 할 대상이 된다.

한편, 2016. 7. 26. 주식회사 ♡♡가 연천군에 추가로 신청한 산지일시사용허가 면적(17,950㎡)과 기존의 허가 면적(28,345㎡)[35]을 합하면 전체 사업면적이 46,295㎡ 달하고, 이후 2017. 3. 23. 추가(10,709㎡)로 신청한 허가 면적과 기존의 허가 면적(46,295㎡)을 합하면 전체 사업면적이 57,004㎡ 달하였다.

35) 위 업체는 2015. 9. 25. ㄱ읍 ㄴ리 ㄷ 등 일원(16,345㎡)과 2016. 6. 21. 같은 읍 ㄴ리 ㅂ 일원(12,000㎡), 계 28,345㎡에 대하여 산지일시사용허가를 받았음

그리고 추가 허가 신청지는 기존 사업 허가지의 경계와 농어촌도로를 사이에 두고 있으나, 이는 지역이 분리되는 도로가 아니며[36] 직선거리로도 32m에 불과하므로 위 2건의 추가 허가 신청은 소규모 환경영향평가 대상에 해당하였다.

따라서 연천군은 관할 한강유역환경청[37]과의 소규모 환경영향평가를 거친 후 그 결과에 따라 산지일시사용허가를 하여야 했다.

그런데도 연천군은 위 허가신청 개발사업이 소규모 환경영향평가 대상이 아니라고 검토하여 한강유역환경청장의 환경영향평가 협의절차도 거치지 않은 채 2016. 10. 14. 및 2017. 5. 11. 무연탄 채광을 위한 산지일시사용허가를 하였다.

그 결과 실제 개발사업 면적이 57,004㎡에 달하는 위 사업지에 대하여 계획적인 환경보전절차[38]가 이루어지지 않았고, 더욱이 2018. 11. 6. 감사원 감사 중에 산지 훼손 여부를 확인하였는바, 2018. 12. 11. 현재 위 업체는 허가받은 면적 이외에도 보전산지 5,279㎡를 무단으로 무연탄 야적장 등으로 사용하고 있었다.

3. 업무 담당자 U의 부당한 업무 처리

연천군 ♤과 ♧팀장 U은 2016. 2. 18.부터 2019. 1. 18. 현재까지 위 관서 위 직위에서 근무하면서 2016. 8. 4.과 2017. 3. 28. 위 업체의 사업지 확장을 위한 산지일시사용허가 신청에 대하여 허가부서인 종합민원과로부터 환경영향평가법령 저촉

36) 「농어촌도로 정비법」 제2조 제1항에 따른 농어촌도로로서 전체 폭이 5.5m에 불과하여 지역이 분리되는 도로가 아니며, 지역이 분리되는 관계법령상 도로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제2조 제2항 제1호 가목 및 나목에 따른 일반도로로서 왕복 2차로 이상이어야 함

37) 환경부장관이 「환경영향평가법」 제72조 제1항 및 같은 법 시행령 제77조 제1항 제18호 러목 및 머목에 따라 한강유역환경청장에게 위임

38) 대기, 수질, 토지, 자연생태, 생활, 사회·경제 등 환경을 조사, 예측·평가 및 환경보전방안을 마련하는 것

여부에 대하여 검토를 요청받아 이에 대한 의견[39]을 제시하였다.■

U이 2016. 8. 4. ☆과 ●팀 ■ V으로부터 위 업체의 ㄱ읍 ㄴ리 ㄷ 등 일원(17,950㎡)의 사업면적 확장을 위한 산지일시사용허가 신청과 2017. 3. 28. ㄱ읍 ㄴ리 ㄷ 일원의 사업지 확장을 위한 산지일시사용허가 신청에 대하여 환경영향평가법령 저촉 여부에 대한 검토를 요청받았을 때에도 앞서 위 "2항"에 기술한 바와 같이 위 허가신청 사업은 소규모 환경영향평가 대상에 해당하였다.

따라서 U은 위 사업이 소규모 환경영향평가 대상에 해당한다는 검토의견을 제시하여 종합민원과 농림허가팀으로 하여금 위 업체가 관할 한강유역환경청과 소규모 환경영향평가 협의절차를 완료하기 전까지는 산지일시사용허가를 보류하도록 하여야 했다.

그런데 U은 2005년 5월부터 환경보호과에서 근무하여 20년간 환경 관련 업무를 수행하여 왔고, 환경영향평가 협의대장을 통하여 기존의 허가내역도 확인할 수 있었으며, 관련법령의 내용을 잘 알고 있었는데도 막연히 사업지 사이에 도로가 있다는 사유로 2016. 8. 4.과 2017. 3. 28. 실무종합심의 때에 환경영향평가법령의 저촉 여부란에 "저촉 없음"으로 의견을 제시하는 등 종합민원과 농림허가팀에 산지일시사용허가가 가능하다는 의견을 제시하였다.

그 결과 종합민원과는 위 업체에 대하여 산지일시사용허가를 해 주었고, "2항"과 같은 결과를 가져왔다.

39) 소규모 환경영향평가 대상 해당여부에 대한 업무는 협의부서인 ♤과 ♧팀의 의견을 수용하여 허가부서인 ☆과에서 허가 처리함

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견

연천군은 감사결과 검토사항의 사실관계나 법령 적용에 이견이 없고, 관할 한강유역환경청과 소규모 환경영향평가 협의를 진행하여 환경피해의 최소화에 노력하겠으며, 허가 구역 외 불법으로 훼손한 산지에 대하여도 빠른 시일 내 복구하도록 조치를 하였고, 「산지관리법」 위반에 대하여 수사요청을 하는 등 산지의 재해 예방 및 경관 회복에 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

② 관련자 의견

이 건 관련자 U은 20년간 환경업무에 종사하여 관련 법령을 잘 알고 있었으나 사업지 사이에 도로가 있어 사업지가 연접한 경우라고 생각하지 못하였고 지역이 분리된 경우라고 잘못 판단하여 관련 법령인 「환경영향평가법」 제43조 및 같은 법 시행령 제59조 [별표 4] 4. 「산지관리법」 적용지역, 비고 11호의 규정이 적용되는 것을 간과한 것이고, 앞으로 이러한 일이 발생하지 않도록 하겠다고 답변하였다.

징계요구 양정　소규모 환경영향평가 대상사업에 해당하는지 여부에 대한 협의업무를 태만히 한 U의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항　연천군수는

① 주식회사 ♡♡가 신청한 산지일시사용허가에 대한 협의업무를 하면서 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당하는데도 대상사업이 아니라고 의견을 제시한 U을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하고(**징계**)

② 주식회사 ♡♡에 무연탄 채굴을 위한 산지일시사용허가를 하면서 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가서의 작성 및 이에 대한 협의절차를 누락하고 채굴사업을 진행한 데 대하여 환경상 안전한 대책 수립과 소규모 환경영향평가서를 작성하고 한강유역환경청장과의 협의절차를 이행하게 하여 환경보호에 필요한 조치를 하고, 「환경영향평가법」 제47조 제3항 및 제74조 제2항 제1호에 따라 공사중지명령 및 고발 등[40]의 조치를 하는 등 적정한 조치방안을 마련하며

③ 산지를 무단으로 훼손한 주식회사 ♡♡에 대하여는 「산지관리법」 제44조 제1항 및 제54조 제2호에 따라 원상회복하도록 복구명령 및 고발 등[41]의 조치를 하는 등 적정한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

---

40) 소규모 환경영향평가를 미실시하고 개발사업을 한 데 대하여 2018. 11. 16. 연천군은 「환경영향평가법」 제47조 제3항에 따라 공사중지명령을 하고, 2019. 2. 12. 한강유역환경청은 「환경영향평가법」제74조 제2항 제1호에 따라 환경감시단장(특별사법경찰)에 수사요청함

41) 산지를 무단으로 훼손한 데 대하여 2018. 12. 11. 연천군은 「산지관리법」 제44조 제1항에 따라 원상회복하도록 복구명령을 하였고, 2019. 3. 11. 「산지관리법」 제54조 제2호에 따라 연천군 종합민원과에서 같은 관서 산림녹지과(특별사법경찰)로 사법조치(수사)를 의뢰함

감 사 원

주 의 요 구

제 목 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약업무 부적정

소 관 기 관 안성시

조 치 기 관 안성시

내 용

1. 업무 개요

안성시는 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약[42]을 위해 2013. 2. 1.부터[43] 2017. 12. 19.까지 조달청 나라장터에 경쟁입찰공고를 하였다.

그런데 안성시는 2013. 2. 1. 입찰참가 업체를 시청 기준 20㎞[44] 이내에 소재한 업체로 제한한 채 입찰공고를 하였고, 업체의 무응찰로 경쟁입찰이 이루어지지 않자, 2013. 3. 28. 관내 업체인 ♤♤ 및 주식회사 ♧♧(이하 "(주)♧♧"라 한다)와 수의계약(공동도급)을 체결하였으며, 매년 [별표 1] "음식물류 폐기물처리 대행용역 수의계약 현황"과 같이 2013년도부터 2018년도까지 같은 업체인 ♤♤ 및 ㈜♧♧와 음식물류 폐기물처리를 위한 수의계약(같은 기간 총 계약금액: 55억여 원)을 체

42) 안성시 관내에서 발생하는 음식물류 폐기물을 최종 처리하는 계약으로 수집・운반은 안성시 산하 안성시시설관리공단에서 수행

43) 안성시는 2008년도부터 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약을 ♤♤ 등과 수의계약으로 체결하였고, 경쟁입찰은 [별표 1] "음식물류 폐기물처리 대행용역 수의계약 현황"과 같이 2013년도부터 시작

44)안성시 관내에 소재한 10개 음식물류 폐기물 위탁처리업체들(허가업체: (주)♧♧, ☆☆ 주식회사, 주식회사 ●●, ■■산업, 신고업체: ▲▲, ♤♤, ▶▶, ▼▼농장, ◀◀농장, ◆◆)은 모두 시청 기준 20㎞이내에 소재하며, 수집・운반을 담당하는 안성시시설관리공단의 이동거리를 고려하여 입찰참가 업체의 소재지를 제한함

결하였다.[45]

2. 관계법령

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(이하 “지방계약법 시행령”이라 한다)」 제26조 제1항과 제2항 그리고 같은 법 시행규칙 제32조에 따르면 재공고한 입찰이 응찰자가 없어 입찰이 성립하지 아니하여 유찰되었을 경우 수의계약에 의할 수 있으나, 이러한 수의계약의 경우 최초 입찰에 부칠 때에 정한 조건으로 계약상대자를 결정하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제7장 ‘공동계약 운영요령’ 제3절 ‘공동도급에 따른 입찰과 계약 절차’ 제8항 ‘공동계약 내용의 변경’에 따르면 계약담당자는 공동수급체의 구성원으로 하여금 분담내용에 따라 실제 계약이행에 참여하게 해야 하며, 공동계약을 체결한 후 정당한 사유가 없는 한 공동수급체 구성원의 분담내용 등을 변경하게 할 수 없도록 규정[46]되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 입찰참가조건을 갖추지 않은 업체와 계약 체결

안성시는 2013년도부터 2018년도까지 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약 입찰공고상 참가자격을 「폐기물관리법」 제25조에 의한 폐기물처리업 허가를 받은 업체로 제한하여 입찰을 진행하였으나, 매년 업체의 무응찰로 경쟁입찰이 이루어지지

45) 안성시는 2008년부터 2012년까지의 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약에 대해서는 경쟁입찰 공고없이 ♤♤ 및 (주)♧♧ 등과 수의계약을 체결

46) 질의회신(2004. 5. 15., 기획재정부 회계제도과-729)에 따르면 공동이행방식 공동계약의 경우 계약이행의 연대책임이 공동수급자 모두에게 있으므로 실제적으로 참여업체 각각이 입찰참가조건을 모두 충족하여 해당 계약을 이행할 수 있는 능력을 구비하도록 되어 있으며, 공동계약은 소규모 중소기업을 지원하기 위한 계약 제도이나, 업체의 무분별한 계약참가를 미연에 방지하기 위한 방편으로 위와 같은 분담내용 변경을 원칙적으로 제한하기 위한 규정

않았다.

따라서 안성시는 업체의 무응찰 사유로 수의계약을 체결하더라도 지방계약법 시행령 제26조 제2항 및 같은 법 시행규칙 제32조에 따라 당초 입찰공고에서 정한 참가자격인 「폐기물관리법」 제25조에 의한 폐기물처리업 허가를 받은 업체를 대상으로 계약을 체결하여야 했다.

그런데 안성시는 폐기물처리업 허가업체인 ㈜♧♧ 외에 관내 업체 중 당초 입찰조건에 따르면 참가자격도 없는 폐기물처리 신고업체[47]인 ♤♤을 음식물류폐기물을 처리할 의사가 있다는 사유로 공동도급하여 같은 기간 수의계약(같은 기간 총계약금액: 21억여 원)을 체결하는 등 계약 업무를 임의로 처리하였다.[48]

나. 공동수급체의 폐기물처리 최소 분담내용 관리 부실

안성시는 2018년도 음식물류 폐기물처리 대행용역 계약 입찰공고상 참가자격 등 조건에 공동수급체 각 구성원은 최소 30% 이상의 음식물류 폐기물을 처리하도록 하였고, 2018. 1. 24. ♤♤ 및 ㈜♧♧와 각각 관내 폐기물 발생량의 30% 및 70%를 처리하는 것으로 계약하였다.

따라서 안성시는 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제7장 '공동계약 운영요령' 제3절 '공동도급에 따른 입찰과 계약 절차' 제8항 '공동계약 내용의 변경'에

47) 신고업체는 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 17] "폐기물처리 신고자가 갖추어야 할 보관시설 및 재활용시설의 시설기준"에 따른 시설을 신고하여 폐기물을 자신의 가축의 먹이 등 자가소비에만 재활용하도록 한 자이며, 허가업체는 같은 규칙 [별표 7] "폐기물처리업의 시설・장비・기술능력의 기준"을 갖춘 자로 그 재활용 폐기물을 판매할 수 있는 등 허가업체는 신고업체보다 폐기물처리 시설 및 관리기준이 강화되어 있음

48) 2013년부터 2018년까지 해당 건 계약 담당자들은 입찰이 2회 유찰되어 수의계약을 위한 위탁처리업체 선정 검토보고를 하면서 ♤♤이 입찰참가자격인 폐기물처리 허가업체가 아닌 신고업체라는 사실을 알면서도 매년 반복되는 대행용역 계약을 신속하게 체결하기 위해 관내 음식물류폐기물 처리의사가 있는 ♤♤을 계약 가능한 업체로 매년 시장에게 보고

따라 공동수급체의 구성원으로 하여금 계약된 분담내용에 따라 실제 계약이행에 참여하게 하여야 하고, 업체당 1일 30% 이상의 폐기물을 처리하는 최소분담비율 조건을 정한 공동계약으로 체결하였으므로 공동수급체 구성원이 당초 분담내용을 지키도록 하여야 했다.

그런데 이번 감사원 감사기간(2018. 10. 10.~12. 28.) 중 확인한 결과, ♤♤이 공동계약 분담내용을 변경할 수 있는 불가피한 사유[49]가 발생하지 않았는데도 [별표 2] "2018년 ♤♤ 및 (주)♧♧ 음식물류폐기물 월별 처리 현황"과 같이 같은 해 2월부터 10월까지 약 10%의 음식물류폐기물만 처리하고, 나머지 20%를 (주)♧♧에 대행시키고 있었다.

더욱이 안성시는 위와 같은 ♤♤의 계약위반 행위를 묵인한 채 오히려 ♤♤에서 약 10%의 폐기물만 처리될 수 있도록 관내 음식물류폐기물 수집·운반을 담당하는 안성시시설관리공단[50]에 지시하여 ♤♤에 대한 운반차량 배차를 임의로 조정하는 등 ♤♤이 최소분담비율을 위반하고 있는데도 운반 편의까지 제공하였다.

관계기관 의견 및 검토결과

① 입찰공고상 참가업체를 허가업체로 제한하고도 신고업체인 ♤♤과 계약을 체결한 사유에 대하여, 안성시는 안성시시설관리공단의 폐기물 운반비용 및 운반시

49) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제7장 '공동계약 운영요령'에 따르면 물가 변동 및 설계 변경으로 인한 계약내용 변경이나 파산, 해산, 부도, 법정관리, 워크아웃, 중도탈퇴의 사유로 인하여 당초 협정서의 내용대로 계약이행이 곤란한 구성원이 발생하여 공동수급체 구성원의 연명으로 요청한 경우에 한하여 분담내용 등을 변경하게 할 수 있으나, ♤♤의 경우 업체 대표의 건강상 사유를 들어 업체의 요구를 승인해 주었음

50) 안성시시설관리공단은 안성시에서 자본금 100%을 출자한 지방공기업임

간 증가 문제 등으로 불가피하게 안성시청 기준 20㎞ 이내로 입찰참가를 제한하였고, 그 결과 관내 10개의 처리업체 중 ♤♤ 및 주식회사 ♧♧ 외에 계약 가능한 업체가 없었다고 주장하나, 계약업무 처리에 있어 미흡했던 점은 인정하고 있다.

② ♤♤의 공동계약 최소분담 의무를 부적절하게 관리한 사유에 대해서도 안성시는 계약관련 업무규정을 사전에 제대로 숙지하지 않는 등 업무 처리에 있어 미흡했던 점을 인정하고 있다.

한편 감사원은 안성시에서 입찰공고 및 지방계약법규를 위반하여 업체에 대한 공동계약 분담내용을 임의로 변경한 점은 인정되나 그 경위가 적극행정면책에 해당할 여지가 있다고 보고「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」제11조 등에 따른 직권면책을 검토하였다.

그 결과 ♤♤ 대표의 건강상 사유로 분담비율을 조정(하향)한 것이 지방계약법규상 분담내용 변경사유로 규정되어 있지 않으나 법인사업자가 아닌 개인사업자의 경우 영업활동에 있어 대표 개인의 건강 문제가 폐기물 처리 만전에 영향을 줄 수 있었다는 점을 고려할 필요가 있었다.

그리고 음식물류 폐기물처리 특성상 처리공백 발생 시 우려되는 폐기물처리 대란 및 민원 문제를 ♤♤ 등과 계약을 유지함으로써 예방할 수 있고(공익성), 조속한 시일 내에 다른 업체를 섭외할 수 없는 안성시의 상황[51](고의·중과실이 없는 것으로 추정) 및 상대 공동수급자 측에서 나머지 물량을 처리할 수 있는 조건하에 ♤♤의

51) 2018년도 계약체결 전 ♤♤ 대표는 건강상의 사유로 계약이 어렵다는 의사를 전달했지만 안성시에서는 공동계약이라는 성격때문에 부득이 ♤♤에 계약체결을 요구한 사실도 있음

요구를 승인하였으며(적극적 업무 처리), 그 이후 2018년도 중 실제 음식물류폐기물 처리에 있어 문제점이 발생되지 않았던 점(인과관계) 등 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 각 호의 면책요건을 모두 충족하는 것으로 보아 '징계요구'하지 않고, '주의요구'하는 것으로 결정하였다.

조치할 사항 **안성시장**은 앞으로 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등을 위반하여 입찰참가자격 조건을 갖추지 않은 업체와 수의계약하거나 공동계약 수급자의 분담내용 의무를 부당하게 변경하지 않도록 그 관리 · 감독 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

[별표 1]

음식물류 폐기물처리 대행용역 수의계약 현황

(단위: 천 원)

계약기간	회차	입찰 현황	최종 계약업체	계약금액	계약방식
2013년 4~6월	1차	무응찰	♤♤, ㈜&& ㈜♧♧	247,034	수의계약
	2차	무응찰			
2013년 7월~ 2014년 2월	1차	무응찰	♤♤, ㈜♧♧	338,902	〃
	2차	무응찰			
2014년 3월~ 2015년 2월	1차	무응찰	♤♤, ㈜♧♧	729,270	〃
	2차	무응찰			
2015년 3~12월	1차	1개 업체 단독 응찰	♤♤, ㈜♧♧	947,651	〃
	2차	무응찰			
2016년 1~12월	1차	무응찰	♤♤, ㈜♧♧	985,500	〃
	2차	무응찰			
2017년 1~12월	1차	무응찰	♤♤, ㈜♧♧	1,114,700	〃
	2차	1개 업체 단독 응찰			
2018년 1~12월	1차	무응찰	♤♤, ㈜♧♧	1,137,661	〃
	2차	무응찰			
총계				5,500,718	

자료: 안성시 제출자료 재구성

[별표 2]

2018년 ♤♤ 및 (주)♧♧ 음식물류폐기물 월별 처리 현황

(단위: kg, %)

용역기간	♤♤		(주)♧♧		처리량 합계
	처리량	처리비율	처리량	처리비율	
1월	294,150	29	737,710	71	1,031,860
2월	95,350	12	718,310	88	813,660
3월	108,410	13	751,140	87	859,550
4월	99,790	12	701,730	88	801,520
5월	107,470	13	744,040	87	851,510
6월	89,530	12	635,930	88	725,460
7월	142,540	12	1,023,520	88	1,166,060
8월	110,120	12	829,990	88	940,110
9월	94,550	11	757,020	89	851,570
10월	120,550	13	824,910	87	945,460

자료: 안성시 제출자료 재구성