

특정감사

감 사 보 고 서

- 지방자치단체 전환기 취약분야 특별점검 -

2019. 7.

감 사 원

목 차

I . 감사실시 개요	1
II . 감사결과	2
1. 감사결과 총괄	2
2. 적극행정면책 처리현황	3
3. 처분요구 및 통보사항	
(1-1) 민간투자유치 주차장 관리운영 업무 부당 처리 [징계·통보·통보(시정완료)]	4
(1-2) ㄹ 복개주차장 관련 제보사항 부당 처리 (징계·주의)	53
(2) 음식물류폐기물 감량기 사업 부당 처리 (징계·주의·통보)	59
(3) 원효로 다목적체육관 건립 관련 조치 태만 (징계·주의·통보)	81
(4) 특정업체 하도급 부당 요구 (징계)	90
(5) 장애인복지센터 신축부지 매입 부적정 (주의·통보)	97
(6) 짚라인 조성사업 부당 추진 [주의·통보·통보(인사자료)]	108
(7) ㄷ센터 지원사업 관련 계약체결 등 관리·감독 부적정 (시정·주의·통보)	120
(8) 하도급 관리 부적정 (주의·통보)	135
(9) 건축물 용도변경 등 업무 처리 부적정[통보(시정완료)]	140

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·견제를 제대로 받지 않는 토착비리가 증가할 우려가 크고, 지방권력 전환기에는 공직자들의 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 있던 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사에서는 서울특별시 등 7개 기관을 대상으로 부실 인허가, 계약 및 회계 비리 및 사업 졸속 추진 등 지방자치단체 주요 취약분야 토착비리를 집중 점검하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 지방자치단체에 대한 기존의 감사결과, 언론보도, 지방의회 논의 사항 등 관련 자료를 수집·분석하였으며, 이후 2018. 10. 10.부터 같은 해 12. 28. 까지 53일간 감사인원 13명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 감사원의 내부 검토과정을 거쳐 2019. 7. 25. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표]와 같이 총 26건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표] 지적사항 등 총괄

(단위: 건, 명, 억 원)

구분	합계	징계	시정	주의	통보			현지조치
					일반	인사자료	시정완료	
건수	26	6	1	8	7	1	2	1
인원수	17	15	-	-	-	1	-	1
금액	20	-	20	-	-	-	-	-

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

- ① 서울특별시 동대문구는 공영주차장을 민간업체에 위탁운영하면서 수탁업체 등이 공영주차장을 택배회사에 불법 전대하거나, 주차요금을 과다징수하는 등 협약 조건을 위반하는데도 이를 묵인
- ② 서울특별시 용산구는 음식물류폐기물 감량기 사업을 추진하면서 무자격 업체와 계약하고, 위 업체가 폐기물 처리를 다른 무허가 업체에 불법 위탁하는데도 이를 방치
- ③ 가평군은 장애인복지센터를 신축한다는 명목으로 구체적인 계획, 공유재산관리계획 수립 등 사전 행정절차, 후보 부지 선정과정 등 없이 임의로 예산을 편성, 가평군수 선거사무장의 토지를 매입하고, 2019년 4월 현재까지 장애인복지센터 신축 재원이 없어 위 부지를 방치
- ④ 인천도시공사는 감사원 시정요구에 따라 반환한 경영자문수수료 20억 원을 출자법인으로부터 재수령하고, 출자법인은 특정 분양대행사에 과도한 수수료를 지급하는 등 ㄷ센터 지원사업 추진 과정에서 인천광역시에 환원될 개발이익이 부당하게 사외유출되고 있는 실정

이에 대하여 서울특별시 등 7개 기관에 관련 업무를 위법·부당하게 처리한 관련자들을 징계 또는 주의요구하는 등 총 25건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 적극행정면책 처리현황

감사와 관련하여 총 3건의 적극행정 면책신청이 접수되었고, 신청내용이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 면책요건에 해당하는지에 대하여 감사부서, 감사권익보호관의 검토 및 외부전문가가 참여한 적극행정면책자문위원회 자문을 거쳐 2019. 7. 25. 감사위원회 의결로 총 3건을 면책 불인정하는 것으로 결정하였다. 검토결과, 면책신청에 따른 처리결과는 다음과 같다.

[표] 적극행정면책 처리현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	처리결과	면책 인정(불인정) 사유
<ul style="list-style-type: none"> ■제목 : 음식물류폐기물 감량기 사업 부당 처리 ■지적요지 : 용산구에서 법령을 위반하여 음식물류폐기물감량기사업자를 선정하고 사후관리 	징계대상자 (B)	면책 불인정	적극행정면책자문위원회에서 일부인정으로 결정되었으나 적극적 업무처리로 볼 수 없어 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에 규정된 면책요건 불충족
<ul style="list-style-type: none"> ■제목 : 장애인복지센터 신축부지 매입 부적정 ■지적요지 : 가평군에서 법령과 기준을 위반하여 장애인복지센터부지를 매입 	대상기관 (가평군수)	면책 불인정	「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에 규정된 면책요건 불충족
<ul style="list-style-type: none"> ■제목 : 짚라인 조성사업 부당추진 ■지적요지 : 가평군에서 법령을 위반하여 짚라인조성사업을 추진 	대상기관 (가평군수)	면책 불인정	「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에 규정된 면책요건 불충족

감 사 원

징계요구 및 통보·통보(시정완료)

제 목 민간투자유치 주차장 관리운영 업무 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시 동대문구

조 치 기 관 ① 서울특별시 동대문구 ② 서울특별시

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 동대문구(이하 “동대문구”라 한다)는 [표1]과 같이 각 민간투자사업(BTO)방식¹⁾으로 건립된 관내 ㄱ 복개주차장(동대문구)²⁾을 2014. 1. 20. ㉡㉡(단장 AC)³⁾에 사용허가(임대기간 2014. 1. 20.~2022. 1.19.)하였고, ㄷ 복개주차장(동대문구)⁴⁾을 2003. 9. 26.실시협약(임대기간 2004. 9. 1.~2024. 8. 31.)에 따라 주식회사 ㉡㉡(대표이사 AE, 이하 “㉡㉡”이라 한다)에 운영하게 하였으며, ㅋ주차타워(동대문구)⁵⁾를

-
- 1) 건설(Build)-이전(Transfer)-운영(Operate) 방식으로 진행되는 수익형 민간투자 사업방식으로 민간 사업자가 직접 시설을 건설해 자치단체 등에 기부채납하고 일정기간 사업을 위탁경영하여 투자금을 회수함
- 2) 면적 8,320㎡, 주차면수 240면, 관리동 1개 150㎡, 총사업비 약 50억 원, 1993년 BTO방식으로 건립(사업자 주식회사 ㉡㉡)하여 1993년 7월부터 2013년 7월까지 20년간 운영하던 중 ㉡㉡이 운영권을 이전 받았고, 2014. 1. 20. 동대문구는 「공유재산 사용 허가서」 및 「ㄱ 복개주차장 허가조건」에 따라 수익계약 방식으로 ㉡㉡과 재위탁 계약 체결함
- 3) 계약 다음 날인 2014. 1. 21. 동대문구의 허가 없이 ㉡㉡은 ㉡㉡기업(대표 AD, ㉡㉡ 대표이사 AE의 배우자)과 임대차 계약을 체결함
- 4) 면적 3,166㎡, 주차면수 138면, 총사업비 약 25.5억 원, 2003. 9. 26. 서울특별시와 ㉡㉡ 간 체결된 「ㄷ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」에 따라 BTO방식으로 건립 후 ㉡㉡에서 20년간 운영하는 것으로 계약함. 서울특별시는 같은 해 9. 29. 토지소유자인 동대문구에 관리권을 이전하여 2019년 4월 현재까지 동대문구에서 관리하고 있음
- 5) 「ㅋ동 339-8호 주차장 건설 민간투자사업 실시협약」에 따라 ㉡㉡가 동대문구청 소유 공영주차장(거주자 우선주차 28면 운영 중) 부지에 14억 8,500만 원을 투입하여 지상 3층(4단) 연면적 2,036.22㎡, 주차면수 총 56면(1층 근린생활시설 포함) 규모의 ‘ㅋ주차타워’를 건설한 후 동대문구에 귀속하고 협약에 따라 20년간 무상 임대하는 내용의 민간투자사업

2015. 1. 21. 체결한 실시협약(임대기간 2016. 3. 1.~2036. 2. 29.)에 따라 주식회사 ▲▲(대표이사 AE, 이하 “▲▲”라 한다)로 하여금 운영하도록 하고 있다.

[표 1] 동대문구 민자유치주차장 운영 현황

연번	주차장명	주소	규모	위탁운영자	위탁근거	위탁기간
1	ㅈ 복개주차장	동대문구	240면, 면적 8,320㎡, 사업비 약 50억 원		「공유재산 사용 허가서」, 「ㅈ 복개주차장 허가조건」	2014. 1. 20. ~2022. 1. 19.
2	ㅊ 복개주차장	동대문구	138면, 면적 3,166㎡, 사업비 약 25.5억 원		「ㅈ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」	2004. 9. 1. ~2024. 8. 31.
3	ㅋ주차타워	동대문구	56면, 연면적 2,036㎡, 사업비 약 14.8억 원		「ㅋ동 339-8호 주차장 건설 민간투자사업 실시협약」	2016. 3. 1. ~2036. 2. 29.

자료: 동대문구 제출자료 재구성

2. 관계 법령 및 판단기준

가. ㅈ 복개주차장 관련

「서울특별시 동대문구 행정기구 설치 조례」 제9조 및 「서울특별시 동대문구 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제40조에 따르면 동대문구는 ▶국 ◆과에서 공영 및 민영주차장(민자유치 주차장 포함) 관리를 하도록 되어 있다.

그리고 「ㅈ 복개주차장 허가조건」(2014. 1. 20, 이하 “「허가조건」”이라 한다) 제9조에 따르면 사용허가를 받은 자는 동대문구의 승인 없이 해당 주차장에서 ‘택배사업⁶⁾ 등 영업행위’와 같은 주차장의 사용·수익 목적을 변경하는 행위를 할 수 없도록 되어 있고, 제10조에 따르면 이를 위반할 경우 언제든지 사용허가를 취소

6) 일반적인 허가조건과 달리, ‘택배사업’ 금지 규정을 명시한 이유는 2012년 관내 ㅂ 공영주차장(동대문구) 사용권자인 ○○(대표 AE)이 위 주차장을 택배회사에 임대하여 택배 상하차 작업장으로 사용하여 7회에 걸쳐 시정요구하였으나 2014년 11월까지 자진 철거하지 않고 있었고 ㅈ 복개주차장도 택배 상하차 작업장으로 사용되는 등 주차 목적으로 사용하지 않아, 2013년경 부터 민원이 제기(2014. 1. 3. 인근 ㅅ아파트 등 3개 아파트 주민면담에서도 ‘ㅈ 주차장 운영 시 택배영업 금지를 요구하는 민원이 제기’되고 동대문구의회에서도 지속적으로 문제 제기를 하여, 택배 상하차 작업장 등 주차장 용도 외 사용을 방지하고 관리의 근거를 명확히 하기 위해 이를 명시

하도록 되어 있다.

또한 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 제3항에 따르면 지방자치단체의 장에게 사용·수익 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 없도록 되어 있으며, 같은 법 제6조 및 제99조에 따르면 이 법에 정하는 절차와 방법에 따르지 아니하고 공유재산을 사용 또는 수익한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

따라서 동대문구는 행정재산인 ㄱ 복개주차장의 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배사업 등에 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 「허가조건」에 따라 사용 허가를 취소하고, 그 재산을 위 관서의 허가 없이 다른 자에게 사용·수익하도록 하는 등 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 경우 고발조치하는 등 주차장이 공공의 이익에 부합하게 운영되도록 관리하여야 한다.

나. ㄱ 복개주차장 관련

「ㄱ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」(2003. 9. 26.) 제27조 제2항에 따르면 관리운영권자는 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여 공익목적에 맞도록 주차장을 유지·관리하도록 되어 있다.

그리고 같은 협약 제32조 제1항 제1호 나목에 따르면 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제45조 제1항 및 같은 법 시행령 제35조에 따라 동대문구가 시설의 정상적인 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 또는 사업시행자가 이용자의 편익을 현저히 저해할 정도로 유지·관리를 소홀히 한다고 판단되는 경우 필요한 명령을 할 수

있도록 되어 있다.

또한 같은 협약 제32조 제1항 제1호에 따르면 위 관서의 명령 또는 처분을 위반하여 사업의 계속적인 시행이 불가능하다고 인정되는 경우 60일 이내에 시정할 수 있는 기회를 부여한 후 허가를 취소할 수 있도록 되어 있다.

따라서 동대문구는 행정재산인 ㄷ 복개주차장을 운영하는 자가 이를 택배사업 등에 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 위 실시협약 등에 따라 시설을 정상적으로 운영하도록 시정명령을 하고, 허가자의 시정명령을 이행하지 않은 사업자에 대하여 실시협약에 따라 허가를 취소하는 등 적절한 조치를 하여 주차장이 공공의 이익에 부합하게 운영되도록 관리하여야 한다.

다. ㄱ주차타워 관련

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조에 따르면 민간투자사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 사회기반시설은 실시협약에서 정하는 바에 따라 관리·운영하도록 되어 있고, 「ㄱ동 339-8호 주차장 건설 민간투자사업 실시협약」(2015. 1. 21.) 제40조에 따르면 주차요금은 사업시행자가 ‘사업계획서’에 제시한 요금체계를 기준으로 하도록 되어 있으며, 이에 따라 2016. 1. 13. 위 주차장의 사업시행자인 ▲▲가 제출한 사업계획서에 따르면 일반 주차요금은 시간당 1,100원으로 하고 국가유공자, 장애인 등에 대한 할인요금을 적용하는 한편, 거주자 우선주차 면수를 28면(주간 10면, 야간 18면) 운영하는 것으로 되어 있다.⁷⁾

7) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제9조 등에 따라 ▲▲가 2012. 6. 11. ㄱ주차타워를 건설하기 위해 제출한 최초 제안서(주차요금 시간당 3,000원, 거주자 우선주차 28면 등)에 대하여 2013. 10. 23. 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 민간투자적격성을 검토한 결과, 편익/비용 비율(B/C)은 1.18로 사업의 경제적 타당성은 있으나, 정부실행대안(Public Sector Comparator, PSC)과 민간투자대안

그리고 위 실시협약 제44조, 제49조에 따르면 사업시행자가 법령 또는 동 협약에 정한 사항들을 중대하게 위반하였을 때에는 협약을 해지하고 사업시행자 지정 취소 또는 관리운영권 말소 등의 조치를 할 수 있도록 되어 있다.

따라서 동대문구는 민간투자사업으로 설치된 주차장에 대하여 실시협약 등에 정한 대로 운영하고 시설을 유지·관리하는지 지도·감독하여야 하고, 주차요금 무단 변경 및 거주자 우선주차 구역 미운영 등 협약 위반사항을 발견할 경우에는 협약 해지 등의 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

동대문구 ▶국 ◆과 AF는 2013. 7. 1.부터 2016. 12. 31.까지⁸⁾, 같은 과 AP은 2017. 2. 1.부터 2018. 12. 31.까지 관내 민자유치주차장 관리업무를 담당하였고, 동대문구 ▼국 □과 AM는 2015. 7. 1.부터 2016. 8. 7.까지, 위 AF는 2017. 1. 1.부터 2018. 6. 30.까지 ♠팀장으로서 관내 주차장관리업무를 수행하였다.

(Private Finance Initiative, PFI) 간 적격 여부를 판단하는 VFM(Value For Money) 분석을 한 결과, 정부실행대안의 수입은 4,459백만 원, 비용은 2,539백만 원으로 총정부부담액 -1,920백만 원(현재가치는 -1,002백만 원)의 -VFM이 발생하여 정부실행대안(PSC)이 민간투자대안(PFI)보다 더 효율적이므로 민간투자적격성을 확보하지 못하는 것으로 분석됨. 이에 따라 위 공공투자관리센터는 민간투자적격성을 확보하기 위한 방법으로 무상 사용기간 조정, 사용료의 조정 및 토지 사용료 징수, 부속시설(1층 근린 생활시설)을 동대문구가 무료로 사용하는 방안 등 민간사업자의 수입 일부를 정부가 공유하는 대안을 제시함. 이와 관련, ▲▲는 2014. 12. 10. 주차요금을 당초 시간당 3,000원에서 1,100원으로 인하하겠다는 조정안을 제출하였고, 동대문구에서는 같은 해 12. 12. ▲▲회계법인의 VFM 검토 결과 주차요금 1,100원 적용 시 VFM이 6억 2,400만 원(현재가치)으로 민간투자적격성을 확보하는 것으로 확인되어, 같은 해 12. 23. 민간투자사업 심의위원회의 의결을 거쳐 2015. 1. 21. 실시협약을 체결함

이와 같이 위 사업의 사업제안 단계부터 적격성 검토, 협약 체결 등 전체 업무 과정에서 주차요금이 핵심 쟁점이었고, 일반 정기주차보다 저렴한 거주자 우선 주차 실시 여부 및 규모 역시 민간투자적격성 확보에 중요한 요소였을 뿐만 아니라, 3동 339-8번지는 기존에 노외주차장으로 거주자 우선주차 28면을 운영하고 있던 중 주거시설에서 유발되는 주차수요 등 만성적인 불법주차문제를 해소하고 생활환경을 향상 시키겠다는 목적으로 건립되었으므로 위 주차타워는 최소 기존 규모의 거주자 우선주차 면수를 확보할 필요성이 있었음

8) 2017. 1. 1.~1. 31. 1개월간 BD이 업무 담당, 2016. 8. 8.~12. 31. 약 4개월 반은 BE이 팀장의 직위에서 각각 업무를 수행하였으나 관리기간이 짧아 처분 대상에서 제외

그리고 동대문구 ▶국 ◎과 과장 AL는 2016. 7. 1.부터 2017. 12. 31.까지 ◆과장으로
서울시 ●사업소 소장 BF는 2015. 1. 1.부터 2016. 6. 30.까지 동대문구 ▶국장으로
주차장 등 관리업무를 총괄하였다.

[표 2] 관련자별 주차장 관리 현황

성명	직위	관리기간	관련 주차장	지적사실 및 지적 제외사유
AF	담당	2013. 7. 1.~2016. 12. 31.	ㄱ 주차장	불법(택배)행위 사실 발견 후 2년 6개월 이상 미조치
	팀장	2017. 1. 1.~2018. 6. 30.	ㄴ 주차장	불법(택배)행위 사실 발견 후 3년 6개월 이상 미조치
			ㄷ주차타워	협약위반 사항(부당요금, 거주자우선주차 미운영 등) 미조치
AP	담당	2017. 2. 1.~2018. 12. 31.	ㄱ 주차장	지적 제외[발령 이후 불법(택배)행위 조치계획 수립 등]
			ㄴ 주차장	불법(택배)행위 사실을 발견하고서 시정문서 발송 후 미조치
			ㄷ주차타워	협약위반 사항(부당요금, 거주자우선주차 미운영 등) 미조치
AM	팀장	2015. 7. 1.~2016. 8. 7.	ㄱ 주차장	불법(택배)행위 사실 발견 후 관리기간 동안 미조치
			ㄴ 주차장	2016년 초 불법(택배)행위 사실 발견 후 관리기간 동안 미조치
			ㄷ주차타워	협약위반 사항(부당요금, 거주자우선주차 미운영) 방치
AL	과장	2016. 7. 1.~2017. 12. 31.	ㄱ 주차장	불법(택배)행위 관련 조치계획 수립 후 부적정 처분
			ㄴ 주차장	2016년 9월 불법(택배)행위 사실 발견 후 관리기간 동안 방치
			ㄷ주차타워	지적 제외(과장이 주차장 요금까지 알기 어려운 상황 인정)
BF	국장	2015. 1. 1.~2016. 6. 30.	ㄱ 주차장	2015년 4월 불법(택배)행위 사실 발견 후 관리기간 동안 방치
			ㄴ 주차장	지적 제외[불법(택배)행위 사실을 알기 어려웠던 상황 인정]
			ㄷ주차타워	지적 제외(국장이 주차장 요금까지 알기 어려운 상황 인정)

가. AF의 경우

1) ㄱ 복개주차장 관련

동대문구는 2014. 1. 20. 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 제2항에 따라 수의계약
방식으로 당초 사용자인 ■■■과 재위탁 계약을 체결하였다.

한편 AF는 2009. 9. 21. 이후부터 〇〇〇〇⁹⁾이 위 주차장을 사실상 운영하면서 택배시설을 설치하여 대형택배차량이 출입하여 소음이 발생한다는 사유로 2013. 8. 27. 인근 아파트 주민들로부터 ㄱ 주차장에 택배차량 주차금지를 요구하는 민원이 발생하였다는 사실을 알고 있었고, 2014. 1. 3. ‘쓰아파트 등 3개 아파트 주민 면담’에서도 ㄱ 주차장 운영 시 택배영업 금지를 요구하는 민원이 발생하는 등 택배 관련 문제가 제기됨에 따라 「허가조건」에 ‘택배사업 등 영업행위’ 시 허가를 취소한다는 특례조항까지 삽입하여 수의계약을 체결하였다.

그런데 위와 같이 택배영업 등으로 문제를 일으킨 위 관리단과 수의계약할 근거가 없는데도 택배영업 금지라는 별도의 조항까지 삽입하면서 계약을 체결할 특별한 이유는 없었다.

그 뿐만 아니라 당초 계약만료일인 2013. 7. 15. 4일 전인 같은 해 7. 11. 당초 사용자인 〇〇로부터의 명의변경을 동대문구로부터 승인받은 〇〇〇〇은 자신들이 위 주차장 사용권을 인수할 경우 복구비용이 20억 원 이상이라는 사실을 잘 알고 있었으므로 당초 계약만료일인 2013. 7. 15. 이후에도 자신들이 사용허가를 받을 것이라는 확신 없이는 명의변경 승인을 받을 이유가 없는데도 별다른 조건 없이 명의변경 승인을 신청한 점 등을 고려할 때 위 관리단과 동대문구 관계자가 유착된 정황이 있다.

그리고 AF는 주차장관리업무 담당자로서 ㄱ 복개주차장이 주차장 용도 외로 사용되면 안된다는 점을 당연히 알고 있었고, 2014. 1. 20. ㄱ 복개주차장 사용허가 당시 담당자로서

9) 〇〇〇〇이 형식상 사용자로 되어 있지만 2012. 9. 17. 및 10. 9., 12. 4. 등 3차에 걸친 “ㄱ 복개주차장(민자) 인수에 따른 관계자 3차 회의 결과보고”에 보면 참석자에 ●● AE 대표이사가 3회에 걸친 회의에 참석한 것으로 되어 있는 점 및 허가 이후 AE의 배우자인 AD가 대표로 있는 〇〇기업이 ㄱ 주차장을 운영한 점 등을 볼 때, AE가 과거부터 사실상 ㄱ 주차장을 운영하고 있었던 것으로 추정됨

직접 「허가조건」을 기안하였기 때문에 사용허가를 받은 자가 동대문구의 승인 없이 해당 주차장에서 ‘택배사업 등 영업행위’를 하는 등 주차장의 사용·수익 목적을 변경하는 행위를 한 경우 「허가조건」 제9조 등에 따라 사용허가를 취소하도록 되어 있다는 점도 알고 있었다.

더욱이 AF는 위와 같이 AE가 2012년부터 ㄱ 복개주차장 및 같은 관서 관할인 ㄴ 공영주차장을 택배 상하차 작업장으로 사용하다 인근 주민들로부터 택배차량 주차계약 철회 및 주차장 철거를 요청하는 집단 민원¹⁰⁾ 등 택배 관련 문제가 제기됨에 따라 위 「허가조건」에 “택배사업 등 영업행위” 금지규정을 명시하였다는 점을 알고 있었고, 2013. 12. 11. ㄱ 복개주차장을 ㄴ에 수익계약으로 사용허가(2014. 1. 20.)하기 위하여 「공유재산 및 물품 관리법」상의 요건을 갖추었는지 검토¹¹⁾ 등을 하여 사용·수익권자가 무단으로 사용·수익권을 타인에게 양도할 수 없다는 점도 알았거나 알 수 있었다.

따라서 AF는 ㄱ 복개주차장에 대한 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배 상하차 작업장 등으로 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 「허가조건」에 따라 사용허가를 취소하고, 그 재산을 동대문구의 허가 없이 다른 자에게 사용·수익 하게 하는 등 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 경우 고발조치하는 등 주차장 관리업무를 제대로 하여야 했다.

그런데 AF는 2014년 8월경 ㄱ 복개주차장 현장을 방문하여 해당 주차장에 가설 건축물과

10) 2012. 12. 24. 및 2013. 8. 27. 인근 ㄴ아파트 및 ㄴ아파트 등 입주민들(361명)이 ㄱ 복개주차장의 택배차량 및 화물차량 등으로 인한 소음 등의 해소를 위해 주차계약 철회 및 주차장 철거 등을 요청함

11) AF가 2013. 12. 11. 직접 기안한 「무상사용기간 만료에 따른 ㄱ 복개주차장 운영계획」과 2014. 1. 20. 「공유재산 사용 허가서」에 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조를 명시함

컨베이어벨트 등 택배설비가 설치되어 있고, 택배차량이 드나들며 택배 상하차
작업장으로 사용하고 있는 것을 확인하고, 2014. 8. 22. “주차장 내의 화물자동차
운수사업(택배업) 검토 결과” 보고서도 직접 작성하였는데도 이에 대해 아무런 조치도
하지 않았다. 뿐만 아니라 2015년 2~3월경 〇〇〇〇과 위·수탁 계약을 체결한 AD(〇〇〇〇기업)가
ㄱ 복개주차장을 택배영업소로 사용하고 있으며 대형택배차량이 통행하여 교통사고
발생 등 민원이 발생하고 있다는 언론보도와 구의회 지적 등에 따라 ㄱ 복개주차장
현장 확인을 하였고, 이때 위 AD가 주차장을 ■■■택배, ▲▲택배 등에 임대하여
택배영업소¹²⁾로 사용하게 하면서, 주차장 부지에 택배물류 처리를 위한 컨베이어벨트
및 택배 사무소(가설 건축물) 등을 설치하도록 하여 일반 차량의 주차장 이용을
방해하고 주차장이 본래의 목적대로 이용되지 않고 있다는 사실을 확인하였는데도
이를 방치하였다.

12) ‘■■■ 중구지점 A물류터미널’ 및 ‘■■■ 중구지점’, ‘▲▲택배 이문대리점’ 등으로 표시하고 있으며, 2015년
3월 당시 촬영한 사진에도 사무실 출입구에 ‘택배접수’ 표지가 있어 택배영업소임을 알 수 있음

ㄱ 주차장 무단 사용 현황



- 그림 ①과 같이 주차장의 통행로 및 주차면에 택배화물과 팰릿을 적치하고, 그림 ②와 같이 주차장내 천막, 컨베이어벨트 등을 설치하였으며, 그림 ③과 같이 택배대리점이 들어와서 물류터미널과 같이 이용하고, 그림 ④와 같이 대형택배차량이 주차장을 점유하고있는데도, 2015년 법률자문을 요청하면서 그림 ⑤와 같이 파레트를 천막내로 정리하고 차량을 정리하여 주차구획선을 침범하지 않은 부분만 촬영하여 첨부, 이후 2016년 그림 ⑥과 같이 대형분류기까지 설치하여 택배영업 확대

자료: 동대문구 제출자료 재구성

그리고 AF는 구의회 등의 요구로 ㄱ 복개주차장에 대한 조치방안을 검토하는 과정에서 2015. 3. 3. ㄱ 복개주차장의 운영행태가 사용허가조건에서 금지하는 ‘택배사업 등 영업행위’로서 허가 취소가 가능한지를 질의하는 ‘법률자문 질의서’를 작성하면서, ㄱ 복개주차장에서 컨베이어벨트 등이 주차구획선을 침범하고, 택배상자 및 팰릿 등을 적치하거나 세차장 등을 설치하여 주차기능을 훼손하는 상황을 보고도, ㉡㉡(또는

전차인인 AD 등)에 유리하도록 컨베이어벨트 등이 주차구획선을 침범하지 않은 방향의 사진을 첨부¹³⁾하고 2014. 2. 20. 〇〇〇〇 측이 제출한 “ㄱ 복개주차장 화물취급소 설치 관련 진정” 민원에 첨부된 의견서(법무법인 〇〇에서 작성)를 인용하여, ‘주차구획선을 점유하지 않고 주차장의 기능을 저해하지 않는 범위에서’, ‘소형 화물차량의 차주와 개별적인 주차계약을 하고’ 등 사실관계와 다른 허위의 ‘법률자문 질의서’를 작성한 뒤 이를 자문변호사인 AN 등 3명의 변호사에게 제공하였다.

특히 AF는 택배시설 설치 및 물건 상하차만으로도 주차장 본래의 목적에 사용하지 않는 불법행위임을 충분히 증명할 수 있는데도 택배영업인지 여부를 질의하였고, 이와 같은 주차장 운영행태가 당초 사용허가조건에서 금지했던 ‘택배사업 등 영업행위’¹⁴⁾에 해당한다는 사실을 알면서도, 주차장 운영행태가 사용허가조건에서 금지한 ‘택배사업 등 영업행위’에 해당하지 않는다는 일부 법률자문 결과를 근거로 사용허가 취소 등 적절한 조치를 하지 않고 방치하였다.

한편 법률자문 결과 변호사 AN의 경우 사업자 등록 등 영업소를 설치하지 않고 단순히 물건을 옮기는 행위이기 때문에 택배영업으로 볼 수 없다고 자문하였고, 법무법인 〇〇의 경우 ‘택배영업소를 두고 반복적 의사에 기하여 주차장을 영업시설로

13) 2015. 3. 9. 구의회에서 구의원(AO)이 현장의 사진을 찍어 발표하였는데, 이 사진에 따르면 위 ㄱ 주차장의 동측(도로변)은 컨베이어 벨트가 일부 주차구획선을 침범하고 있거나 ‘보행자통로’(주차구획선 밖)에 설치되어 있었으며, 세차시설 및 컨테이너 임시사무실이 주차구획선을 점유하고 컨테이너 임시사무실에는 ‘택배접수’ 표지가 붙어 있었으며, AF도 2015년 3월 당시 주차장 서측(하천변)에도 컨베이어벨트가 설치되었다고 진술(서측은 인도가 없어 컨베이어벨트를 주차구획선 위에 설치할 수밖에 없는 구조임)하였고, 같은 관서 ◇과에서 2015년 8월경 촬영한 사진에도 서측(하천변)은 컨베이어벨트가 주차구획선 위에 설치되어 있었음

14) 특히, 「허가조건」 제15조(어구의 해석)에 따르면 허가조건에 대하여 쌍방 간에 이의가 있을 때에는 동대문구의 해석에 따르도록 되어 있음

이용한 것이라고 보기 어려워' 택배영업이 아니라고 해석하고 있으므로 택배영업인지 여부를 확인하기 위해서는 사업자 등록 여부 또는 택배영업소 설치(임대차계약서 체결 등) 여부 등에 대해 확인하여야 하는데도 AF는 이를 확인하지 아니하였고, 법무법인 □□의 경우 택배영업으로 볼 수 있다고 명시적으로 해석하고 있는데도 이를 무시하고 택배영업이 아니라고 아무런 조치를 하지 않는 등 사실관계 확인을 소홀히 하였다.

더욱이 2015년 8월경부터는 AD(■■■■기업) 등이 ㄱ 복개주차장에 2층 높이의 천막을 설치하고 내부에 컨베이어벨트를 설치하여 총 3개 동 합계 1,182.3㎡의 천막을 택배 상하차 작업장 용도로 사용하는 등 주차장의 운영행태가 현저하게 변경되었고, 이에 대하여 2015. 8. 27. 같은 관서 ◇과는 시정 등 조치를 하도록 ◆과에 현황사진 등을 발송하였으며, 2015년 12월 구의회 행정사무감사 및 2016년 11월 구의회 행정사무감사에서 반복적으로 ㄱ 복개주차장의 운영 현황을 지적하였는데도 위 AF는 2017년 3월까지 정당한 조치 없이 ㄱ 복개주차장에 대한 관리업무를 방치하고 있다가 2017년 3월¹⁵⁾에서야 시정명령 및 과징금 부과 등을 위한 조치계획(이하 “방침문서”라 한다) 작성을 부하직원인 AP에게 지시하였다.

이후 AF는 2017. 3. 8.과 같은 해 5. 23. 2차례에 걸친 시정명령에도 원상회복이 되지 않은 데 대해 「허가조건」에 따라 즉시 허가취소를 하여야 하는데도 허가취소를 하지 아니하였고, 불법행위로 연간 수억 원의 이익을 얻고 있는 AE가 과징금

15) 2017. 3. 8. 위 관서는 구의회의 지적이 계속되자, 시정명령 및 과징금 부과를 내용으로 하는 “ㄱ 복개주차장 위반사항 조치” 계획을 수립하였음. 또한 사용허가취소와 과징금부과는 근거를 달리하는 별도의 처분인데도 ■■■■이 2017. 9. 29. 과징금 부과 취소소송을 제기하자, 소송 중인 사안이라는 이유로 사용허가취소를 하지 않고 2018년 3월 감사원 감사가 시작할 때까지 방치하였음

50만 원 부과로는 택배시설을 철거하지 않을 것이라는 사실을 알고서도 위 방침 문서를 결재받은 지 5개월이 지난 2017. 8. 8. 「주차장법」 위반에 따른 영업정지 대신 이행강제력이 없는 과징금 50만 원만 부과¹⁶⁾하였으며, ㉡㉡이 2017. 9. 29. 과징금 부과 취소소송을 제기하고 이를 이유로 행정처분을 지체하고 있는데도 2018년 3월 감사원 감사일까지 조치를 하지 않는 등 본래 목적으로 사용되지 않는 주차장에 대해 미온적인 조치만 하였다.

이와 더불어 AF는 2014. 2. 20. ㉡㉡ 임시관리단장 AC 외 56명이 제출한 “㉡ 복개 주차장 화물취급소 설치 관련 진정” 민원(고충민원 이첩 통보서)에 첨부된 ㉡㉡과 AD 간의 ‘임대차계약서’를 통해 ㉡ 복개주차장의 사용허가를 받은 ㉡㉡이 위 관서의 승인 없이 2014. 1. 21. AD와 ㉡ 복개주차장 전체면적(240면)에 대한 임대차 계약을 체결 (임대차 기간: 2014. 1. 20.~2022. 1. 19.)하고 사용·수익하고 있다는 것을 확인 하였고, 이는 사용허가 받은 시설물을 제3자에게 양도하지 않도록 한 「허가조건」에 위반될 뿐만 아니라 전대를 금지하고 있는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 위반 하였다는 사실을 알고 있었다.

또한 AF는 2015년 2월경 ㉡ 복개주차장에서 택배 상하차를 위한 가설건축물 허가가 나고, ‘㉡ 복개주차장이 불법 전대로 운영되고 있다’는 언론보도가 나오자, 이에 대한 해명자료를 작성하기 위하여 ㉡㉡ 사무소를 방문하였다가, ㉡㉡과 AD 간의 ‘위·수탁 관리계약서’를 입수하였는데, ‘위·수탁 관리계약서’는 앞서 ‘임대차계약서’와

16) 위 관서에서는 위반행위 발견 후 최소 2년 이상 경과한 2017. 3. 8. ㉡ 복개주차장 위반사항 조치계획을 수립하였고, 이로부터 5개월이 경과한 2017. 8. 8. 「주차장법」 제24조에 따라 주차장관리자가 구조·설비 기준을 위반하였다며 상대적으로 경미한 과징금 50만 원만을 부과하였는데, 2017년 ㉡㉡파킹의 세금 계산서 발급내역에 따르면, ㉡ 주식회사와 ㉡ 주식회사에 대한 주차요금과 관리비 명목의 매출이 연간 891,484,000원에 달하여, 과징금 50만 원은 이행강제력을 확보할 수 없을 만큼 과소함

대부분의 내용이 유사한 것으로서, ㄱ 복개주차장 전체면적(240면)을 위탁대상으로 하고, ‘위·수탁 관리계약서’ 제4조 및 제5조에 따르면 수탁자인 AD가 주차장의 운영수입을 직접 관리하며, 동대문구청에 대한 사용료 납부의무도 직접 부담하도록 되어 있어 전대차 계약의 실질을 가지고 수탁자인 AD에게 사용·수익하도록 하는 내용임을 알았거나 알 수 있었다.

그리고 그 당시 위와 같은 무단 전대 행위가 「공유재산 및 물품 관리법」 제99조에 따른 고발대상이라는 사실도 알고 있었다.

그런데도 AF는 위 주차장을 관리할 의무가 있는 자로서 정당한 사유도 없이 최초로 ㉡㉡㉡이 AD에게 전대한 사실을 알게 된 2014년 2월, 또는 구체적인 고발 의무 등을 인지한 2015년 2월부터 2018년 3월 감사원 감사일까지, 타인에게 무단으로 공유재산을 사용·수익하게 한 ㉡㉡㉡과 무단으로 공유재산을 사용·수익한 AD 등¹⁷⁾ 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 자들에 대하여 같은 법 제99조에 따라 고발하는 등 정당한 조치를 하지 않은 채 위 주차장을 무단으로 사용·수익하도록 방치하고 있다.

이와 같이 AF는 ㉡㉡㉡이 ㄱ 복개주차장에 대하여 2014. 1. 21. ㉡㉡기업과 무단으로 임대차 계약을 체결하여 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반하였으며, 최소 2015년 2월부터 2018년 5월까지(2018. 6. 1. 사용허가 취소) 택배 상하차 작업장 용도로 주차장을 사용함으로써 8년간의 사용허가 기간(2014. 1. 20.~2022. 1. 19.) 중 3년

17) ㉡㉡㉡과 직접 임대차계약을 체결한 AD 및 실질적 운영자인 AE, 매출이 발생한 법인인 ㉡㉡기업, ㉡㉡파킹 등에도 「공유재산 및 물품관리법」 위반 혐의가 있음. 또한 2018년 11월 현재, ㄱ 복개주차장에는 ㉡㉡주식회사가 ‘중구지점’을 설치하고 물류 터미널로 사용하고 있어, 위 수탁자인 AD가 전전대한 것으로 추정되나, ㉡㉡파킹 등이 ㉡㉡주식회사와의 계약서를 제출하지 아니하여 「공유재산 및 물품관리법」 위반 여부를 확인할 수 없었음

이상의 기간을 「허가조건」을 위반한 채로 사용하고 있는데도 적절한 조치를 하지 않고 방치하고 있다.

그 결과 공유재산인 주차장이 주차장 본연의 기능과 목적을 달성하지 못한 채, ■■■기업이 위 공유재산을 목적 외로 사용하면서 허가받지 않은 이익¹⁸⁾(2017년 기준 택배회사인 ■■ 주식회사, ▼▼ 주식회사 등으로부터 임대료로 8억 원 상당을 받은 반면 구청에 납부하는 임대료는 2억 원상당에 불과)을 얻고 있으며, 빈번한 대형차량의 출입에 따른 안전사고 발생 우려 및 소음피해 등으로 인근 아파트 주민 등의 민원을 유발하고 있다.¹⁹⁾

2) ㄷ 복개주차장 관련

ㄷ 주차장을 관리·운영하는 ●●의 대표이사 AE는 위 “1항 가 1)”과 같이 ㄷ 복개주차장 사용·수익권을 무단으로 양도받은 ■■■기업의 실질적 운영자²⁰⁾이다.

이와 같은 사실을 2015년 초부터 알고 있었던 AF는 주차장관리업무 담당자로서 구(區) 소유 ㄷ 복개주차장의 관리운영권자가 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여 공익목적에 맞게 주차장을 유지·관리하여야 하고, 행정재산인 ㄷ 복개주차장의 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배사업 등에 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 허가조건에 따라 주차장 용도로 사용하도록 시정명령을 하며, 허가자의 시정명령을 이행하지 않은 사업자에 대하여 실시협약에 따라 허가를 취소하는 등

18) 2017년 ■■■파킹의 세금계산서 발급내역에 따르면, ■■ 주식회사와 ▼▼ 주식회사에 대한 주차요금 명목의 매출이 연간 810,440,000 원(관리비 포함)인 데 비하여, 동대문구에 지급하는 사용료는 연간 183,600,000 원(부가세 별도)에 불과하여 연간 6억여 원의 이익이 발생함

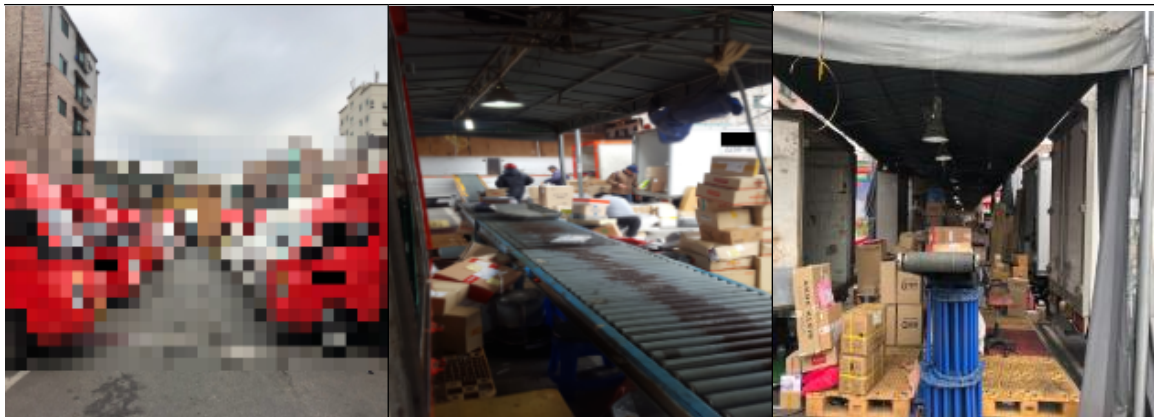
19) 2015. 3. 9. 구의회(제249회 제2차 본회의)에서는 해당 주차장의 진출입로 위험 및 분진·소음 피해에 대하여, 2017. 2. 3. 구의회(제267회 제2차 본회의)에서는 대형차량의 빈번한 통행으로 운전자 시야가 가려 발생하는 사고 위험에 대하여 지속적으로 문제가 제기되고 있었음

20) ■■■기업의 대표 AD와 ●● 대표이사 AE는 부부 사이로, AF 등은 ■■■기업을 실질적으로 운영하는 자는 AE이고 AD는 만나 본 적도 없다고 진술하였음

적절한 조치를 하여 주차장을 공공의 이익에 부합하게 관리하여야 한다.

그런데도 AF는 2014년 8월 이전²¹⁾ ㄷ 복개주차장(동대문구청에서 직선거리 500m, 도보로 10분 소요)에 ㅈ 주차장과 마찬가지로 택배영업소²²⁾로 사용하기 위해 천막, 컨베이어벨트 등이 설치된 사실²³⁾을 발견하고도 단지 민간자본 주차장이라는 사유로 「ㄷ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」의 내용을 확인하지 않은 채 위 협약 제32조 등에 따른 시정명령과 협약해지 등의 조치를 하지 않았고, 2017년 1월 ♠팀장으로 보직을 받은 이후 후임자인 AP에게도 이러한 사실을 알리지 않고 방치²⁴⁾하였을 뿐만 아니라, 2017. 3. 8. “ㄷ 복개주차장 위반사항 조치” 계획을 작성하면서도 ㄷ 복개주차장에 대하여는 정당한 조치계획을 수립하도록 지시하지 않았다.

ㄷ 주차장 무단 사용 현황



ㄷ 주차장 내 택배차량

ㄷ 주차장 내 컨베이어벨트

ㄷ 주차장 내 컨베이어벨트 및 화물

자료: 동대문구 제출자료 재구성

21) AF는 2018. 3. 26. 당초 감사원과의 문답에서는 ㄷ주차장에서의 택배시설 설치 사실을 최초 2016년 9월경 발견하였다고 진술하다가 이후 추가 증거를 제시하자 2014년 8월 이전에 택배시설 설치 등 위법 사실을 확인했다고 진술을 번복

22) ▼▼ 주식회사 세종로대리점, ▼▼ 주식회사 광희대리점 등

23) 택배 상하차 작업장 용도로 사용하기 시작한 시기 등을 확인하기 위해 택배업체에 임대차계약 서류 등을 제출할 것을 요구하였으나 관련 자료 제출을 거부하여 정확한 시기는 알 수 없음. 다만, 다음지도(로드뷰) 등 과거 사진자료상 2008년부터 택배작업을 위한 컨베이어벨트 등이 설치되어 있고, 2013년 해당 주차장에 컨테이너 및 임시자동차 차고 용도로 가설 건축물 축조 허가를 받은 점 등을 통해 택배사업 용도 사용시기 등을 추정해 보면 최소 2008년경부터 택배사업 용도로 사용한 것으로 추정됨

24) AF는 ‘ㄷ 복개주차장의 위법사항에 대해 신경 쓰느라 ㄷ 복개주차장에 대해 조치하지 못했다’고 진술하였으나 2015년 3월부터 2017년 3월까지 ㅈ 복개주차장에 대하여도 조치한 내용이 없음

그리고 2017년 4월 ㄷ 복개주차장과 ㄹ 복개주차장이 장기간 택배업체의 물류 배송장소로 이용되고 있어 관할구청의 특혜가 의심된다는 민원과 언론보도가 있었고, 이에 따라 같은 부서 AP이 2017. 5. 1. ●●에 1차례 시정명령을 기안하여 AF가 결재를 한 사실이 있었다.

그런데도 AF는 이를 기계적으로 결재하였을 뿐 기억하지 못한다고 진술하고 시정 여부도 확인하지 않는²⁵⁾ 등 ㄷ 복개주차장의 실시협약·관련법령 위반 사실을 시정하려는 의사가 없었으며, 이로부터 9개월이 지난 2018년 3월 감사원 감사일까지 허가 취소 등 후속 조치 없이 방치하고 있다.

그 결과 위 주차장이 최소 2012년부터 2018년 3월 감사원 감사일까지 수 년간 ▼▼ 주식회사 등의 택배 상하차 작업장(“▼▼택배 마장대리점”, “▼▼택배 광희대리점”으로 표시)으로 사용되면서 공유재산인 주차장이 주차장 본연의 기능과 목적을 달성하지 못한 채, 위 ●●이 공유재산을 목적 외로 사용하면서 허가받지 않은 이익(2017년 기준 택배회사인 ▼▼ 주식회사, ▲▲ 주식회사 등으로부터 임대료로 344,473,825 원)을 얻을 뿐만 아니라 주차장 출입구 인근인 내부순환로 진출램프에 대형택배차량의 불법주차 등으로 인해 교통사고 발생 우려가 있고 이에 대한 민원이 발생하고 있다.

25) ㉠과의 시정명령 및 이행강제금 부과에 따라 2017. 6. 28. ㄷ 복개주차장에 설치된 천막 내 컨베이어벨트를 치우는 방법으로 시정하였던 것이 확인되었으나, AE는 ㉠과에서 2016. 10. 14.에도 「건축법」 위반(무단 용도 변경)으로 시정지시 하자 컨베이어 벨트 등을 구석으로 옮긴 뒤 사진촬영을 한 다음 2016. 11. 15. 시정완료되었다고 통보하였고, 이에 대해 2016. 11. 23. ㉠과에서 현장확인한 결과 미시정되어 2016. 12. 15. 또다시 시정요구한 사실이 있으며 이후 2017. 1. 31. 시정완료(컨베이어벨트 이동)하였다고 통보한 후 또 다시 재설치한 사례에 비추어 볼 때 철거 후 재설치할 확률이 매우 높음에도 ㉡과에서는 AL, AF, AP의 문답 내용과 같이 원상회복 후 주차장 용도로 적정하게 사용되고 있는지 여부 등 이행 사실을 확인한 바 없었으며, 2017년 6월 철거하였다고 통보한 다음 달인 2017년 7월 촬영된 다음로드뷰 자료를 보면 컨베이어벨트 등 택배작업용 시설이 확인되는 등 또다시 택배용도로 사용하고 있었고 2018년 3월 감사기간 중 현장을 확인하였을 당시에도 위반행위가 지속되고 있는 등 ●●은 위 주차장을 주차장 용도가 아닌 택배 상하차 작업장 용도로 계속 사용할 의도가 있었던 것으로 보임

3) ㄱ주차타워 관련

AF는 2013년부터 위 관서 ◆과에서 거주자 우선주차 관리 담당자로 근무하였기 때문에 ㄱ주차타워가 기존에 거주자 우선주차장(28면)으로 운영하던 관내 ㄱ동의 지평식(평지) 노외주차장 부지에 건립되었다는 사실을 알고 있었다.

그리고 AF는 2016년 4월경 거주자 우선주차 명단 제공 문제를 상의하는 동대문구시설관리공단 직원의 전화를 받고²⁶⁾ 위 주차타워에 거주자 우선주차 면수 28면을 운영하도록 되어 있다는 사실도 알게 되었다.

또한 AF는 위 주차타워의 사업시행자인 ▲▲의 대표이사 AE가 앞서 “1항 가 1)” ㄴ 복개주차장과 “1항 가 2)” ㄷ 복개주차장을 운영하고 있는 사람으로서 허가조건 및 실시협약을 위반하여 위 주차장들을 택배 상하차 작업장 용도로 운영하고 있으며 위 관서의 시정요구에도 불구하고 위반사항들을 시정하지 않고 있다는 사실을 알고 있었다.

이와 더불어 같은 부서 주차기획팀이 2016년 2월 준공된 ㄱ주차타워 관련 업무를 AF가 소속한 ♠팀에 인수인계할 당시 AF는 관련 서류 등을 직접 인수하였다.

따라서 AF는 2013. 7. 1.부터 2016. 12. 31.까지 주차장관리 담당자이자, 2017. 1. 1.부터 2018. 6. 30.까지 ♠팀장으로서 민간투자사업으로 설치된 ㄱ주차타워에 대하여는 민간투자자와의 실시협약 내용을 확인하는 등 주차요금 및 거주자 우선주차 제도 운영 등 실시협약에 정한 대로 운영하고 시설을 유지·관리하는지 지도·감독을 철저히 하여야 하고, 협약 위반사항을 발견할 경우에는 협약에 따라 해지 등의 조치를

26) AF의 문답에 따르면, 2016년 4월경 같은 부서 주차기획팀 이찬중이 동대문구시설관리공단 직원(성명 미상)에게 ‘ㄱ주차타워에서 자체운영하도록 되어 있는 거주자 우선주차 28면을 운영하기 위하여 해당 지역의 거주자 우선주차 대기자 명단을 제공해 달라’고 요청하자, 동대문구시설관리공단 직원이 거주자 우선주차 담당자인 AF에게 문의전화를 하여 이같은 내용을 알게 되었다고 진술

하여야 했다.

그런데도 AF는 2016. 3. 17. 주차기획팀으로부터 「ㄱ동 339-8호 주차장 건설 민간투자사업 실시협약」과 이에 따른 요금체계를 내용으로 하는 ‘사업계획서’가 포함된 서류철을 직접 인수인계받고도 그 내용은 확인하지 않았고, 이에 따라 위 주차장이 2016년 3월²⁷⁾ 영업을 개시한 때부터 2018년 3월 감사원 감사일까지 실시협약에 따른 시간당 1,100원의 요금 대신 2.7배 상당인 시간당 3,000원²⁸⁾의 요금을 받고 있으며 장애인 등에 대한 요금할인도 실시하지 않고 있는데도, 시정요구 등의 조치를 하지 않고 있었다.²⁹⁾

그뿐만 아니라, AF는 2017년 5월경 구의원의 자료요청에 따라 현황조사를 실시하면서 ㄱ주차타워에 거주자 우선주차를 1면도 운영하지 않고 있다는 사실을 알게 되었는데도, 10개월여가 경과한 2018년 3월 감사원 감사일까지 협약에 따라 거주자 우선주차를 운영(28면)하도록 하거나 협약을 해지하는 등의 적절한 조치를 하지 않고 있다.

그 결과, ▲▲가 주차장 영업 개시 당시인 2016년 3월부터 2018년 2월까지 협약 위반으로 총 27,443,548원³⁰⁾(일반주차요금 위반 과다 이득 8,243,548원, 거주자 우선

27) 정확한 영업개시일은 알 수 없으나, 동대문구청과의 운영계약 기간이 2016. 3. 1.부터이고 주차요금 징수기록이 2016. 3. 8. 시작되어 3월 초로 추정됨

28) 최초 30분에 1,500원이고 이후 10분당 500원

29) 이에 대하여 AF는 인수인계받은 서류철을 확인하지 않아 실시협약상의 요금체계를 알지 못하였고, 주차타워 시설 점검 및 민원관리 명목 등으로 해당 주차타워를 두세 차례 방문하고도 택배 상하차 작업을 하는지 여부만을 살피느라 위 주차타워의 요금표는 보지 못하는 등 협약 위반 사실을 알지 못하였다고 주장하고 있으나, ㄱ주차타워는 지평식(평지) 주차장인 ㄱ 복개주차장 등과는 달리 주차타워 형식의 건물로 택배 상하차 작업을 할 수 없는 구조이며 위 주차타워의 요금표는 1층 입구 벽면에 부착되어 있음

30) 사업자가 매출 관련 자료 중 일부만을 제출하고, 나머지는 제출을 거부하고 있어 제출한 자료 등을 바탕으로 산정한 추정치임. 거주자 우선주차의 경우 2017년 5월 이용자가 없었고, 사업자가 현재 거주자 우선주차로 이용하고 있다며 제출한 5대도 최초 동대문구시설관리공단에서 제공한 거주자 우선주차 이용·대기자 명단에

주차요금 위반 과다 이득 최대 19,200,000원³¹⁾)상당의 과다이득을 취한 것으로 추정되고, 무상임대 기간이 종료되는 2036년 2월까지 총사업비 1,485,000,000원 대비 18.5%(274,435,480원)에 해당하는 과다이득을 얻게 될 것으로 예상된다.

그뿐만 아니라, 위 주차타워가 거주자 우선주차를 실시하지 않은 결과, 만성적인 불법주차문제를 해소하고 생활환경을 향상시키겠다는 당초 사업 목적과 달리 위 주차타워가 속한 A구역은 ㄱ주차타워 설치 이전 97면에서 설치 이후 69면으로 주차면수가 감소한 반면, 2016년 1분기 기준 신청대기자는 101명에서 115명으로 증가³²⁾하는 등 거주자 우선주차 구획이 부족하여 주민불편을 초래하고 있다.

4) 직무관련자와의 해외여행 관련

「서울특별시 동대문구 공무원 행동강령 규칙」 제4조 등에 따르면 공무원은 직무관련자³³⁾와 골프행위 등 직무수행의 공정성에 영향을 미치거나 공직자로서의 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.

그런데 AF는 직무관련자인 AE 및 전·현직 ◆과 소속 직원 5명 등 총 10명과 함께 2017. 3. 9.부터 3. 13.까지 해외여행³⁴⁾(여행지 중국 계림)을 동행하거나 AE(신원미상

포함된 차량이 아니어서 실제 거주자 우선주차제를 운영하고 있는지 확실치 않아, 위 관서 및 AE에게 확인을 요청하였으나 자료제출 및 소명을 하지 않음

31) 협약상 거주자 우선주차 요금은 주간 3.5만 원, 야간 2.5만 원이고, 실제 정기주차요금은 주간 7만 원, 전일 12만 원이므로(야간 5만 원으로 추정), 주간(10대) 차액 각 3.5만 원, 야간(18대) 차액 각 2.5만 원, 소계 80만 원으로 24개월 계는 1,920만 원(부당하게 높여받은 주차비 외에도 위 AE는 주차타워 1층 슈퍼마켓, 커피숍의 임대수익으로 연간 1억 원 상당을 얻는데, 20년의 운영기간동안 위 임대수익만으로도 투자비 15억 원을 충분히 회수할 수 있음)

32) ㄱ주차타워가 영업을 개시한 2016년 1분기 기준으로 거주자 우선주차 면수는 69면, 대기자 수는 115명이 되었음

33) “직무관련자”란 「서울특별시 동대문구 공무원 행동강령 규칙」 제2조 제2호의 ‘가’내지 ‘아’에 해당하는 것으로 공무원의 소관 업무와 관련된 자로서 AE 및 ●● 등은 이 중 나목 ‘인가·허가 등의 취소, 영업정지, 과징금 또는 과태료의 부과 등으로 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 개인 또는 법인’에 해당함

34) AF는 AE를 포함하여 당시 동대문구 ◆과 소속 전·현직 공무원인 ◆과장 등 5명을 포함하여 총 10명과 함께 중국 계림을 여행하는가 하면 2016년 3월부터 친목회(회비 월 3만 원)를 결성하여 수시로 국내여행 및 모임을 하고 있음

여성 2명 포함)와 함께 2017. 11. 1.부터 11. 5.까지 해외여행(여행지 광)을 하는 등 직무수행의 공정성에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 하였다.

나. AP의 경우

1) ㄷ 복개주차장 관련

AP은 민자유치 주차장 관리 담당자로서 「ㄷ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」의 내용을 보고 ㄷ 복개주차장의 관리운영권자가 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여 공익목적에 맞게 주차장을 유지·관리하여야 한다는 것을 알고 있었고 위 주차장을 관리·운영하는 ●●의 대표이사 AE가 “3항 가 1)”의 ㄷ 복개주차장 사용·수익권을 무단으로 양도받은 ■■■기업의 실질적 운영자라는 사실을 팀장인 AF로부터 전해 들어 알고 있었다.

따라서 AP은 행정재산인 ㄷ 복개주차장의 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배 사업 등에 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 허가조건에 따라 주차장 용도로 사용하도록 시정명령을 하고, 허가자의 시정명령을 이행하지 않은 사업자에 대하여 실시협약에 따라 허가를 취소하는 등 적절한 조치를 하여 주차장을 공공의 이익에 부합하게 관리하여야 했다.

그런데 AP은 2017년 4월 ㄷ 복개주차장과 ㄷ 복개주차장이 장기간 택배업체의 물류 배송장소로 이용되고 있어 관할구청의 특혜가 의심된다는 민원과 언론보도를 통해 ㄷ 복개주차장에 허가조건 위반사항이 발생하였다는 사실을 알게 되어 현장을 방문하였고, 방문 당시 ▼▼ 주식회사 등이 ㄷ 복개주차장에 ㄷ 복개주차장과 마찬가지로 택배영업소로 사용하기 위해 천막, 컨베이어벨트 등의 시설을 설치한 사실을

발견하였다.

이에 따라 AP은 2017. 5. 1. ■■■에 1차례 시정명령을 하였으나, 이후 현장을 다시 방문하여 시정이 되지 않고 있다는 사실을 확인하고도 허가취소 등 적절한 조치를 하지 않았다.

그 결과 위 주차타워가 최소 2012년부터 2018년 3월 현재까지 수년간 택배영업소로 사용되는 등 위 “3항 가 1)”과 같은 결과가 발생하였다.

2) ㄱ주차타워의 경우

AP은 ㄱ주차타워가 기존에 거주자 우선주차장(28면)으로 운영하던 지평식 노외 주차장 부지에 건립되었다는 사실을 알고 있었고, 2017년 5월³⁵⁾ 위 주차장에 거주자 우선주차 면수 28면을 운영하도록 되어 있다는 사실도 알게 되었으며, 위 주차타워의 사업시행자인 ▲▲의 대표이사 AE가 앞서 “3항 가 1)” ㄴ 복개주차장과 “3항 가 2)” ㄷ 복개주차장을 운영하고 있는 사람으로서 허가조건 및 실시협약을 위반하여 위 주차장들을 택배 상하차 작업장 용도로 운영하고 있으며 위 관서의 시정요구에도 불구하고 위반사항들을 시정하지 않고 있다는 사실도 알고 있었다.

따라서 AP은 ㄱ주차타워의 주차요금 점검 및 거주자 우선주차 운영 여부 등 실시협약 내용과 관련하여 지도·감독을 철저히 하여야 하고, 위반사항을 발견할 경우에는 협약 해지 등의 조치를 하여야 했다.

35) AF의 문답서와 확인서에 따르면, 2017년 5월 구의원의 질의에 답변하기 위하여 자료를 조사하던 중 ㄱ주차타워의 사업시행자인 ▲▲의 대표이사 AE가 거주자 우선주차 관련 협약을 위반하고 있다는 사실을 알게 되었고, 담당자인 AP에게 더 알아보라고 지시하였다고 진술하였고, AP은 AF의 지시를 받아 ▲▲에 전화를 하는 등 알아본 일은 있으나 시기는 기억나지 않는다고 진술하였으며, 늦어도 2017년 9월에는 ▲▲가 협약 체결 당시 제출한 제안서 책자를 확인하여 거주자 우선주차 면수 28면을 운영하여야 한다는 사실과 거주자 우선주차와 관련하여 협약을 위반한 사실을 인지하였다고 함

그런데도 위 AP은 협약서를 보고도 주차요금, 거주자 우선주차제도 운영 등의 내용을 확인하지 않았을 뿐만 아니라, 2017년 말경 사업계획서가 별도로 있다는 사실을 알았는데도 사업계획서상의 요금체계를 확인하지 않았다. 이에 따라 위 주차타워가 2016년 3월 영업을 개시한 때부터 2018년 3월 감사원 감사일까지 실시 협약에 따른 시간당 1,100원의 요금 대신 2.7배 상당인 시간당 3,000원의 요금을 받고 있으며 장애인 등에 대한 요금할인도 실시하지 않고 있는 등 협약을 위반하고 있는에도 방치하고 있다.

또한 AP은 민자유치 주차장 및 거주자 우선주차 담당자로서 2017년 5월 구의회의 지적에 따라 현황조사를 실시하면서 주차타워에 거주자 우선주차를 1면도 운영하지 않고 있다는 사실을 알게 된 팀장 AF의 지시로 사실관계 확인을 위하여 ▲▲의 직원과 통화하였다.

이를 통해 AP은 당초 협약내용대로 거주자 우선주차를 실시하지 않고 있다는 사실을 알았는데도 10개월여가 경과한 2018년 3월 현재까지 협약에 따라 거주자 우선주차를 운영(28면)하도록 하거나 협약을 해지하는 등 적절한 조치를 취하지 않고 있다.

그 결과 기존의 거주자 우선주차장마저 감소하여 “3항 가 3)”과 같은 결과가 발생하였다.

다. AM의 경우

1) ㄱ 복개주차장 관련

AM는 2015. 7. 1.부터 2016. 8. 7.까지 ♠팀장으로서 관내 민자유치 주차장

등 관리업무를 총괄하면서, 2015년 10월경 구의회 구정질문을 통해 「허가조건」 제9조 등에 따라 사용허가를 받은 자가 위 관서의 승인 없이 해당 주차장에서 ‘택배사업 등 영업행위’를 하는 등 주차장의 사용·수익 목적을 변경하는 행위를 한 경우 사용허가를 취소하도록 되어 있고, 이전의 업무 경험 등을 통하여 「공유재산 및 물품 관리법」에 따르면 위 관서의 승인 없이 타인에게 무단으로 행정재산에 대한 사용권을 양도할 수 없다는 사실을 알고 있었다.

따라서 AM는 ㄱ 복개주차장에 대한 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배 상하차 작업장 등으로 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 「허가조건」에 따라 사용허가를 취소하고, ㄱ 복개주차장을 위 관서의 허가 없이 다른 자에게 사용·수익하게 하는 등 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 경우 고발조치하는 등 주차장 관리업무를 제대로 수행하여야 했다.

그런데도 AM는 ㄱ 복개주차장에 대하여 ㉠㉠과 위·수탁 관리계약을 체결한 ㉡㉡기업이 위 주차장을 ㉢㉢택배, ㉣㉣택배 등에 임대하여 택배영업소로 사용하게 하면서, 주차장 부지에 택배물류 처리를 위한 택배 분류기, 스캐너, 컨베이어벨트 및 택배 사무소(가설 건축물) 등을 설치하고 택배기사 휴게소로 사용하거나 운송장을 배부하는 업무를 하여 주차장 본래의 목적대로 이용하지 않고 있는 것을 2015년 10월경 동대문구의회 지적과 현장 방문을 통해 확인하였는데도, 「허가조건」과 법률자문 질의서를 면밀히 검토하지 않은 채 2015년 3월 법률자문 결과에 따라 ‘택배영업’이 아니므로 「허가조건」을 위반한 것이 아니라고 판단하여 2016년 8월 타 부서로 인사이동할 때까지 시정명령, 허가취소 등 적절한 조치를 하지 않고

방치하였다.

한편 법률자문 결과 3곳 중 1곳(법무법인 □□)은 택배영업으로 볼 수 있다고 명시적으로 해석하고 있는데도 이를 무시하고 택배영업이 아니라고 단정짓고 있으며, 변호사 AN의 경우 사업자 등록 등 영업소를 설치하지 않고 단순히 물건을 옮기는 행위이기 때문에 택배영업으로 볼 수 없다고 자문하였고, 법무법인 □□의 경우 “택배영업소를 두고 반복적 의사에 기하여 주차장을 영업시설로 이용한 것이라고 보기 어려워” 택배영업이 아니라고 해석하고 있으므로 택배영업인지 여부를 확인하기 위해서는 사업자 등록 여부 또는 택배영업소 설치(임대차계약서 체결 등) 여부 등에 대해 확인하여야 하는데도 AM는 이를 확인하거나 확인하도록 지시한 사실이 없는 점 등을 볼 때 택배영업 여부와 관계없이 허가취소 등 행정조치를 할 의지가 없었던 것으로 보인다.

뿐만 아니라, AM는 2015년 10월경 ㄱ 복개주차장 사용허가를 받은 ■■■이 위 관서의 승낙 없이 ■■■기업과 위·수탁 관리계약을 체결(2014. 1. 21.)하여 ㄱ 복개 주차장을 사용·수익하도록 한 사실을 알게 되었고, 이때 AF를 통해 전달받은 ■■■과 ■■■기업 간의 ‘위·수탁 관리계약서’³⁶⁾ 제4조 및 제5조에 따르면 주차장의 운영수입을 수탁자인 ■■■기업이 직접 관리하고, 동대문구청에 대한 사용료 납부의무도 직접 부담하도록 되어 있으며, ■■■이 ㄱ 주차장을 정상적으로 운영할 능력이 없다는 사실도 알고 있어 위·수탁 관리계약이 실제로는 관리용역이 아니라는 사실을 충분히 알 수 있었다.

36) AF는 AM가 ♠팀장으로 부임하기 이전인 2014. 2. 20. ■■■ 임시관리단장 등이 제출한 고충민원 이첩 통보서(제목: “ㄱ 복개 주차장 화물취급소 설치 관련 진정 건”)에 첨부된 ■■■과 ■■■기업 간의 ‘임대차계약서’를 확인하였으나, 감사 시에는 같은 내용으로 ‘위·수탁 관리계약서’라는 제목의 서류를 제출하며 단순한 관리용역 계약서로 알았다고 주장하였으며, AM도 동일하게 주장하였음

그런데도 AM는 ‘위·수탁 관리계약서’의 내용을 제대로 확인하지 않고 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 자들에 대하여 같은 법 제99조에 따른 고발 등의 조치를 하지 않은 채 2016. 8. 7. 타 부서로 인사이동할 때까지 방치하였다.

그 결과 “3항 가 1)”과 같이 공유재산인 ㄱ 복개주차장이 본연의 목적을 달성하지 못하는 결과가 발생하였다.

2) ㄱ 복개주차장 관련

AM는 ㄱ 복개주차장의 관리운영권자가 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여 공익목적에 맞도록 주차장을 유지·관리하여야 한다는 것을 알고 있었고, 2016년 초 위 주차장 방문 당시 AE를 현장에서 만나는 등 주차장을 관리·운영하는 ●●의 대표이사 AE가 “3항 가 1)”의 ㄱ 복개주차장 사용·수익권을 무단으로 양도 받은 ■■■기업의 실질적 운영자라는 사실을 알고 있었다.

또한 AM는 2016년 초 ㄱ 복개주차장의 「허가조건」 위반사실을 확인하고 AE가 운영하는 주차장을 조사하던 중 ㄱ 복개주차장에도 ㄱ 주차장과 마찬가지로 택배영업소로 사용하기 위해 천막, 컨베이어벨트 등이 설치된 사실을 발견하였다.

따라서 AM는 행정재산인 ㄱ 복개주차장에 대한 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배사업 등에 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우 허가조건에 따라 주차장 용도로 사용하도록 시정명령을 하고, 허가자의 시정명령을 이행하지 않은 사업자에 대하여 실시협약에 따라 허가를 취소하는 등 적절한 조치를 하여 주차장을 공공의 이익에 부합하게 관리하여야 한다.

그런데도 AM는 ㄱ 복개주차장의 「허가조건」 위반 사실이 시정되지 않고 있는

상황에서 ㄷ 복개주차장까지 문제가 불거지면 해결하기 어려울 것이라 생각하여, 「ㄷ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」의 내용을 확인하지 않은 채, 2016년 8월 다른 부서로 인사이동할 때까지 협약에 따른 시정명령과 계약 해지 등의 조치를 하지 않았다.

그 결과 위 주차장이 최소 2012년부터 2018년 3월 감사원 감사일까지 수년간 택배영업소로 사용되는 등 “3항 가 2)”와 같은 결과가 발생하였다.

3) ㄴ주차타워 관련

AM는 ㄴ주차타워가 기존에 거주자 우선주차장(28면)으로 운영하던 지평식 노외 주차장 부지에 건립되었다는 사실을 알고 있었고, 2016. 3. 17. ♠팀장으로서 같은 ◆과 내 주차기획팀으로부터 위 주차타워 관리업무를 인수인계받아 위 주차타워에 거주자 우선주차28면을 운영하도록 되어 있다는 사실도 알고 있었다.

그리고 주차기획팀으로부터 사업시행자가 AE라는 사실을 듣고 위 주차장의 사업시행자인 ▲▲의 대표이사 AE가 앞서 “3항 가 1)” ㄹ 복개주차장과 “3항 가 2)” ㄷ 복개주차장을 운영하고 있는 사람으로서 「허가조건」 및 실시협약을 위반하여 해당 주차장들을 택배 상하차 작업장 용도로 운영하고 있으며, 위 관서의 시정요구에도 불구하고 위반사항들을 시정하지 않고 있다는 사실과, ㄴ주차타워 건립을 추진하던 당시 ㄴ주차타워의 건립을 반대하는 민원이 발생하였다는 점을 알고 있었다.

그리고 AM는 2016. 3. 17. ♠팀장으로서 준공된 ㄴ주차타워의 관리업무를 같은 부서 주차기획팀으로부터 직접 인수인계받았다.

따라서 AM는 ㄱ주차타워의 주차요금 점검 및 거주자 우선주차제도 운영 여부 등 실시협약 내용과 관련하여 지도·감독을 철저히 하여야 하고, 위반사항을 발견할 경우에는 협약 해지 등의 적절한 조치를 하여야 했다.

한편 ▲▲는 2016년 3월 위 주차타워의 영업을 개시한 때부터 2018년 3월 감사원 감사일까지 실시협약에 따른 시간당 1,100원의 요금 대신 2.7배 상당인 시간당 3,000원의 요금을 받고 있으며 장애인 등에 대한 요금할인도 실시하지 않고 있었다.

그런데 AM는 2016. 3. 17. 위 주차타워 관리업무의 인수인계 당시, 거주자우선주차 28대라고 적혀 있는 인수인계서에 직접 서명하였고, 「ㄱ동 339-8호 주차장 건설 민간투자사업 실시협약」과 이 협약에 따른 요금체계를 내용으로 하는 ‘사업계획서’가 포함된 서류철을 팀원인 AF가 인수인계받은 사실을 알고 있었다.

그런데도 막연히 협약이 준수될 것이라고 생각하였을 뿐 위 주차장의 요금징수와 관련한 감독을 하지 않았고, 서류철을 보관하고 있던 담당자 AF에게도 실시협약 등 주요문서를 확인하여 그 내용에 따라 관리할 수 있도록 지시하지 않고 방치하였다.

또한 AM는 위 주차타워가 동대문구시설관리공단에서 관리운영하는 일반적인 거주자 우선주차와 달리 자체적으로 대상자를 선정·운영하겠다고 하여 협약을 성실히 준수하고 있는지를 관리해야 할 사정이 있었는데도 이를 관리하지 않고, 담당자 AF에게도 관리하도록 지시하지 않은 채 방치하였다.

그 결과 협약상 운영하도록 되어 있는 28면의 거주자 우선주차를 운영하지 않고 있는 등 기존의 거주자 우선주차장마저 감소하여 “3항 가 3)”과 같은 결과가

발생하였다.

라. AL의 경우

1) ㄱ 복개주차장 관련

AL는 ◆과 과장으로서 2016년 11월경 구의회 행정사무감사를 통해 「허가조건」 제9조 등에 따라 사용허가를 받은 자가 위 관서의 승인 없이 해당 주차장에서 ‘택배사업 등 영업행위’를 하는 등 주차장의 사용·수익 목적을 변경하는 행위를 한 경우 사용허가를 취소하도록 되어 있고, 「공유재산 및 물품 관리법」에 따르면 위 관서의 승인 없이 타인에게 무단으로 행정재산에 대한 사용권을 양도할 수 없다는 사실을 알고 있었다.

또한 ㄱ 주차장이 이전부터 택배영업 관련 문제가 발생하여 「허가조건」에 택배사업을 금지하도록 하는 조건을 추가하였던 사실을 부하직원인 AF로부터 전해 들어 알고 있었다.

따라서 AL는 ㄱ 복개주차장에 대한 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배 상하차 작업장 등으로 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않거나 그 재산을 위 관서의 허가 없이 다른 자에게 사용·수익하게 하는 등 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 경우, 민자유치 주차장 담당자 등으로 하여금 위 주차장의 「허가조건」과 관련법령에 따라 사용허가를 취소하고, 고발조치하는 방안을 검토하도록 지시하는 등 주차장 관리 업무를 제대로 수행하여야 했다.

그런데도 AL는 ㄱ 복개주차장에 대하여 □□□□과 위·수탁 관리계약을 체결한 ☒☒기업이 위 주차장을 ▲▲택배, ▼▼택배 등에 임대하여 택배 영업소로 사용하게

하면서, 주차장 부지에 택배물류 처리를 위한 컨베이어벨트 및 택배사무소(가설 건축물) 등을 설치하여 주차장 본래의 목적대로 이용하지 않고 있는 것을 2016년 겨울경 동대문구의회 지적과 현장 방문을 통해 확인하였는데도, 법률자문 질의서를 면밀히 검토하지 않은 채 2015년 3월 법률자문 결과에 따라 ‘택배영업’이 아니므로 「허가조건」에 위반된 것이 아니라고 판단하여 계속 방치하다가 2017년 3월에야 시정명령 및 과징금 부과 등을 위한 조치계획(방침문서) 작성을 지시하였다.

이후 AL는 2차례 시정명령에도 원상회복이 되지 않아 이를 이행하지 않을 때에는 「허가조건」에 따라 즉시 허가취소가 가능한데도 허가취소를 하지 아니하였고, 이에 원상회복이 되지 않을 것이라는 사실을 알고서도 위 방침문서를 결제 받은 지 5개월이 지난 2017. 8. 8. 「주차장법」 위반에 따라 영업정지도 가능³⁷⁾한데도 이행강제력이 없는 과징금 50만 원만 부과하고, ㉡㉡이 2017. 9. 29. 과징금 부과 취소소송을 제기하자 이를 이유로 행정처분을 지체하는 등 2017. 12. 31. 타 부서로 이동할 때까지 그대로 방치하였다.

그뿐만 아니라, AL는 주차장의 운영수입을 수탁자인 ㉡㉡기업이 직접 관리한다는 사실을 AE로부터 들어 알고 있었고, 2016. 12. 19. ㉡㉡이 제출한 “㉡ 복개주차장 명의변경 승인요청” 문서를 검토하면서 ㉡㉡이 ㉡ 주차장을 정상적으로 운영할 능력이 없다는 사실과 현재 위 주차장을 위·수탁 관리로 운영 중인 회사가 ㉡㉡기업이라는 사실도 알았으며, 그리고 2014년부터 ㉡㉡기업이 사실상 위 주차장을 사용·수익하고

37) AL는 영업정지도 가능하다는 사실을 알고도 소송이 들어올 수 있다는 생각에서 이행강제력이 없는 과징금 50만원만 부과하였다고 진술함

있는 것은 「공유재산 및 물품 관리법」 위반사항이라는 사실을 알 수 있었다.

그런데도 AL는 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반한 자들에 대하여 같은 법 제99조에 따른 고발 등의 조치를 하지 않은 채 2017. 12. 31. 타 부서로 인사이동할 때까지 방치하였다.

그 결과 “3항 가 1)”과 같이 공유재산인 ㄱ 복개주차장이 본연의 목적을 달성하지 못하는 결과가 발생하였다.

2) ㄱ 복개주차장 관련

AL는 ㄱ 복개주차장이 ㄱ 복개주차장과 마찬가지로 동대문구청 소유의 민자유치 주차장으로서 관리대상이라는 사실을 알고 있었고, 2016년 11월경부터 구의회 지적(행정사무감사)에 따른 현장확인을 통해 위 “3항 가 1)”의 ㄱ 복개주차장이 「허가조건」을 위반하여 택배작업 용도로 사용되고 있다는 점을 알았으며, AE와의 직접 면담을 통해 ㄱ 복개주차장 사용·수익권을 무단으로 양도받은 ■■■기업의 실질적 운영자가 AE라는 사실도 알고 있었다.

그리고 2017. 5. 1. ㄱ 복개주차장에 대하여 “(주)■■■ 대표이사 AE 귀하”로 수신처가 기재되고 택배작업장으로 사용하는 현장사진이 첨부된 시정명령 문서에 결재를 하였으므로 위 주차장을 관리·운영하는 ■■■의 대표이사가 AE로서 ㄱ 복개주차장 운영자와 동일인임을 알 수 있었다.

따라서 AL는 ㄱ 복개주차장도 불법으로 택배영업 용도로 사용하면서 시정을 하지 않고 있는 상태에서 사실상 같은 사람(AE)이 운영하고 있는 ㄱ 복개주차장을 또다시 불법 택배영업 용도로 사용하고 있으므로 관련 법령 및 협약 조건 등에 따라

시정명령을 하도록 ♠팀장인 AF에게 지시하여야 하고, 시정명령을 이행하지 않은 사업자에 대하여 실시협약에 따라 허가를 취소하도록 하는 등 적절한 조치를 하도록 ♠팀장 AF에게 지시하여야 했다.

그런데도 AL는 AF가 2016년 9월경 감사원 민원조사단의 요청³⁸⁾으로 현장을 방문하여 ㄷ 복개주차장을 ㄱ 주차장과 마찬가지로 택배영업소로 사용하기 위해 ㄷ 복개주차장에 천막, 컨베이어벨트 등이 설치되어 있다는 사실을 확인하였고, 2016년 10월 같은 관서 ㉠과에서 ㄷ 복개주차장의 현황사진과 함께 ㉡과 소관사항에 대해 관리를 촉구하는 공문³⁹⁾을 보내어 이를 확인한 사실이 있는데도 「ㄷ 복개주차장 건설공사 민간투자시설사업 실시협약 변경」 제32조 등에 따라 시정명령을 하고 허가취소를 하는 등 적절한 조치를 하도록 지시하지 아니하였다.

또한 2017. 4. 12. 민원인이 ‘구청장에 바란다’ 민원신고란⁴⁰⁾에 2017. 4. 4. 보도된 ‘ㄱ 복개주차장과 ㄷ 복개주차장을 택배물류배송지로 불법운영하고 있다’는 내용의 신문기사⁴¹⁾를 인용하며 확인을 요청하자 ㉡과에서 ‘위 주차장들에서 택배물건 상하차 행위가 이루어지고 있어 주차장 본래의 기능을 유지하지 않았음을 이유로 시정조치 통보하였다’고 답변을 하였으나, AL는 2017. 5. 1. 위 시정명령 문서에 결재하고도 이에 따라 적절한 조치를 하도록 지시하지 않아 실제로는 시정조치가 이루어지지 않았다.

38) 감사원 민원조사단은 2016. 9. 21. ㄱ 복개주차장과 ㄷ 복개주차장에 불법으로 컨베이어벨트를 설치하여 택배물류단지로 운영하고 있다는 민원을 접수하여 조사하였고, 동대문구 ㉡과 AF, ㉠과 BG, ㉢과 BH은 이에 대하여 시정명령, 이행강제금 등의 방법으로 시정조치를 하겠다고 답변하였음

39) 2016. 10. 14. 「건축법」 위반사항 통보(ㄷ 복개주차장), ㉠과-21026

40) 2017. 4. 12. ‘구청장에 바란다’ 접수번호 21079 ‘동대문구 민자유치 주차장 불법운영’

41) 2017. 4. 4. ‘동대문구 민자유치 주차장 불법운영 물의’, 서울자치신문

그 결과 위 주차장이 최소 2012년부터 2018년 3월 현재까지 수년간 택배영업소로 사용되는 등 “3항 가 2)”와 같은 결과가 발생하였다.

마. BF의 경우

BF는 2015. 3. 9. 구의회 질의와 구의원이 제시한 자료화면을 통해 「허가조건」 제9조 등에 따라 사용허가를 받은 자가 ‘택배사업 등 영업행위’를 하는 경우 사용허가를 취소하도록 되어 있고, ㄱ 복개주차장 부지에 택배물류 처리를 위한 천막과 컨베이어벨트 및 가설 건축물을 설치하여 택배접수를 받는 등 택배영업을 하고 있다는 사실을 알게 되었으며⁴²⁾, 같은 날 구청장 BI이 BF에게 허가취소 등의 조치를 하도록 지시한 사항에 대해 BF 역시 사용허가 조건에 따라 조치하겠다고 답변하였다.

따라서 BF는 위 관서의 주차장 관리를 총괄하는 ▶국장으로서는 ㄱ 복개주차장에 대한 사용·수익 허가를 받은 자가 이를 택배작업 등에 활용하면서 주차장 용도로 사용하지 않는 경우, 담당 과장 등에게 위 주차장의 「허가조건」과 관련 법령에 따른 조치방안을 검토하도록 지시하는 등 주차장 관리업무를 제대로 수행하여야 했다.

그런데도 BF는 ▶국장으로 임명된 지 3개월여가 경과한 2015년 4월경 ㄱ 복개주차장 현장을 방문하여 천막과 컨베이어벨트가 설치되어 있는 것을 확인하고도 「허가조건」에 따른 적절한 조치방안을 검토하도록 지시하지 않았고, 사용허가를

42) BF는 감사원 문답 과정에서 2015. 3. 9. 제249회 동대문구의회 본회의에서 AO 의원이 제시한 자료화면을 본 일이 기억나지 않는다고 진술하였으나, 회의록에 따르면 BF가 참석한 현장에서 AO 의원이 “자료화면에서 보이는 것처럼”이라며 ㄱ 복개주차장에 천막, 레일식 운반시스템, 컨테이너 박스 등을 설치하고 택배접수를 받는 등 택배영업을 하고 있다고 발언하였으며, 이에 대하여 BF가 직접 답변하면서 “PPT에서 보였다고 레일을 깔아서”라고 발언하였으므로 ㄱ 주차장의 운영상황을 자료화면으로 접하면서 알았다고 추정할 수 있음

취소하도록 지시하지도 아니하였다.

그리고 2015년 10월경 구의회 행정사무감사에서 재차 ㄱ 복개주차장을 택배 작업장으로 사용하는 것이 「허가조건」 위반사항인지 여부에 관한 질의가 있었고, 같은 해 12월 구의회의 행정사무감사 강평에서도 ‘◇과·●과의 이행강제금만으로는 실효성이 부족하니 ◆과에서 적극적인 조치를 취하여야 한다’는 지적을 받았는데도 BF는 「허가조건」이나 법률자문 내용을 확인해보지 않고, 택배영업이 아니라는 부하직원들의 보고만 듣고 허가취소 등의 조치를 하도록 지시하지 않은 것은 물론 「주차장법」 등 관련 법령에 따른 다른 조치를 검토하도록 지시하지도 않았다.

이와 같이 BF가 ►국장으로서 현장 확인과 구의회의 반복된 지적에도 불구하고, 법률자문 결과 논란이 있거나 다른 부서의 업무라는 핑계로 2015년 3월부터 2016년 7월 서울시 ●사업소로 인사이동을 할 때까지 ㄱ 복개주차장의 불법 행위에 대해 적절한 조치를 하지 않은 결과 “3항 가 1)”과 같이 공유재산인 ㄱ 복개주차장이 본연의 목적을 달성하지 못하는 결과가 발생하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

가. AF의 경우

AF는 ① ㄱ 복개주차장에서 AE가 택배시설을 갖추고 택배영업을 하고 있다는 사실을 알았지만 2015년 3월 법률자문 결과 택배영업이 아니라고 하여 「허가조건」 위반(택배영업 금지)으로 볼 수 없어 허가취소를 할 수 없었고, ② 2016년 12월 명의

변경 신청(□□□□→□□□□기업)이 접수되어 이를 검토하는 과정에서 위법 사실을 인지하고 2017년 3월 “ㄱ 복개주차장 위반사항 조치” 방침 문서의 결재를 득한 후 시정명령, 과징금 부과, 허가취소 등의 조치를 하려고 하였으나, 2017년 10월 과징금 부과에 대한 취소소송이 제기되어 소송이 종결될 때까지 행정조치를 미루어 두고 있는 상황에서 감사원 감사에 적발되었고, ③ ㄷ 복개주차장의 경우 2017. 5. 1. 택배시설 철거 시정명령에 따라 2017. 6. 28. 시정완료된 후 AE가 택배시설을 재설치한 사실은 감사원 감사 중 알았으나 이후 2018. 4. 23. 택배 관련 시설이 모두 철거되었으며, ④ ㄴ주차타워의 경우 무단으로 과다하게 징수한 주차요금은 이번 감사원 감사기간 중 즉시 시정완료하였고 거주자 우선주차는 동대문구시설관리공단에서 명단을 받아 운영하도록 사업자와 협의 중에 있다면서 기피부서인 ◆과에서 4년 8개월 동안 적극적으로 업무를 추진한 사정을 감안하여 선처를 바란다는 취지로 2018. 4. 30. 감사 관련 소명서를 제출하였다.

소명서 검토 결과 ① 2015. 3. 3. 위 부서가 작성한 법률자문 질의서에는 ‘주차구획선을 점유하지 않고 주차장의 기능을 저해하지 않는 범위에서’, ‘차주와 개별적인 주차계약을 하고’ 물건을 옮기는 행위가 택배영업에 해당하는지 묻고 있는데 현장 사진 등을 보면 컨베이어벨트가 주차구획선을 점유하거나 세차장 시설이 주차구획선에 설치되어 있으며 택배회사가 주차장에 택배회사 지점을 설치하여 택배영업을 하고 있어 주차장의 기능을 저해하고 있는 것이 명백한데도 사실과 다른 내용의 질문을 한 것을 미루어 보면 특정한 의도를 가지고 있었던 것으로 의심된다.

또한 법률자문 결과도 법무법인 □□은 택배영업으로 볼 수 있다고 명시적으로 해석하고 있는데도 이를 무시하고 택배영업이 아니라고 단정하고 있으며, 변호사 AN의 경우 영업소에 사업자 등록을 하지 않고 단순히 물건을 옮기는 행위이기 때문에 택배영업으로 볼 수 없다고 자문하였고, 법무법인 □□의 경우 “택배영업소를 두고 반복적 의사에 기하여 주차장을 영업시설로 이용한 것이라고 보기 어려워” 택배영업이 아니라고 해석하고 있는바 AF는 위 주차장에 택배영업소를 두고 있는지 여부 등을 확인하기 위하여 택배회사와의 임대차계약서, 사업자 등록증 등을 확보하여 이를 확인하는 등의 행위를 한 사실이 없다는 점을 볼 때 당초 허가취소 등을 할 의지가 없었던 것이지 법률자문 결과에 따라 택배영업으로 볼 수 없어 허가취소를 검토하지 못했다는 주장은 받아들일 수 없다.

한편 택배영업인지와는 별개로 「허가조건」 등에 주차장 목적대로 사용하도록 되어 있고, 현장을 보면 주차장이 아니라 택배시설이 설치되어 대형택배차량이 드나들면서 소형택배차량들이 수시로 물건을 상하차하고 있어 그 누구도 그 곳을 공용주차장이라고 생각하기 어려울 뿐만 아니라 AF도 문답에서 허가조건에 택배영업 시 허가취소를 하겠다는 것은 택배영업인지와 상관없이 택배시설을 설치하여 물건 상하차 작업을 하는 것을 금지하도록 하기 위한 조항이었다고 진술하고도 법률자문에 따라 택배영업으로 볼 수 없어 허가취소 등의 조치를 하지 못했다는 등 앞뒤가 맞지 않는 진술을 하고 있다.

② 2017년 3월 택배영업 등 위법시설로 판단되어 방침문서를 결재받은 후 조치하려 하였으나 과징금 부과 취소소송이 제기되어 조치를 하지 못했다고 주장하나 「주차장법」

제24조에 따르면 주차장과 관련 없는 부대시설 설치 시 영업정지를 하거나 과징금 50만 원을 부과⁴³⁾할 수 있도록 규정되어 있는바 AE는 2회에 걸친 시정명령에도 불응하였고, 수차례에 걸친 ㉠과와 ㉡과의 시정명령 및 이행강제금(㉠과 약 3,000만 원, ㉡과 약 4,100만 원) 부과에도 정당한 조치 없이 버티고 있던 상황에서 영업정지 없이 과징금 50만 원만을 부과한 것은 ㉢과의 원상회복 의지가 없는 것으로 보이는 점, AE는 소송비용보다 더 낮은 50만 원 부과가 부당하다며 취소소송을 제기하고 동대문구에서는 이를 이유로 행정처분을 지체하여 AE에게 특혜(연간 매출 8억여 원 발생)를 제공하고 있는 점, AF가 2회에 걸쳐 AE 및 ㉢과 전·현직 직원 등과 해외여행을 하거나 친목회를 조직한 점 등을 볼 때 친분관계에 있는 AE에 대한 허가취소 등의 처분을 의도적으로 방임한 것으로 보인다.

③ ㉣ 북개주차장의 경우 AF는 2014년 8월경 현장확인한 후 시정명령과 협약해지 등의 조치를 하지 않았고, 2017년 1월 ♠팀장으로 보직을 받은 이후 후임자이자 부하직원인 AP이 2017. 5. 1. 시정명령 문서를 보낸 사실도 기억하지 못할 뿐만 아니라 택배시설 철거 및 재설치 여부에 대해서도 확인없이 방치하는 등 업무를 태만히 하고도 업무를 적극적으로 처리하였다고 사실과 다른 주장을 하고 있다.

한편 AE는 ㉠과의 시정지시 명령에 2회에 걸쳐 컨베이어벨트 및 팻잇만 임시로 옮겨 사진을 촬영하고서 시정완료(2017. 1. 31., 6. 28.)하였다고 보고한 후 다시

43) 「주차장법 시행령」 제17조 제1항 [별표 5]에 따르면 구청장의 시정명령에 응하지 않는 경우 50만 원의 과징금을 부과하도록 되어 있음

택배시설을 설치하여 사용한 전례가 있으므로 AE가 시정완료하였다고 하더라도 이후 택배시설 재설치 여부 등을 면밀히 확인하여야 했다.

그런데도 AF는 감사원 감사가 끝난 뒤인 2018. 4. 23. 시정완료가 되었다며 소명서에 사진을 첨부하여 감사원에 제출(4. 30.)하였지만 2018. 5. 4. 현장을 확인한 결과 또다시 택배시설이 설치되어 있는 등 사후 재발생 여부도 제대로 확인하지 아니하고 소명서를 제출하고 있는 점을 볼 때 AF의 업무 태만으로 3년여간 계속되는 AE의 불법행위가 감사원 감사 이후에도 계속되고 있고 AF는 이에 대해 같은 조치만 반복하고 있는 실정이다.

④ ㄱ주차타워의 경우 2016년 3월 인수인계서 및 관련서류 등을 제대로 검토하였다면 주차요금 과다 징수 사항을 알 수 있어 이를 시정할 수 있었고, 2017년 5월경 거주자우선주차제를 운영하지 않고 있다는 사실을 알고도 정당한 조치 없이 방치하는 등 AE에게 특혜를 제공하고 있다가 감사원 감사에 적발되고서 거주자 우선주차제를 운영하도록 시정조치를 하였다.

따라서 이와 같은 이유로 AF의 소명들은 정상 참작의 사유가 되지 못한다.

나. AP의 경우

AP은 ① ㄷ 복개주차장의 경우 2017. 5. 1. 택배시설 철거 시정명령 후 2017. 6. 28. 시정완료(●과 조치)하였으나 그 후 재설치한 사실은 다른 업무로 바빠 몰랐고, 이후 2018. 4. 23. 택배 관련 시설이 모두 철거되는 등 시정완료하였으며, ② ㄱ주차타워의 경우 2017. 2. 1. ◆과로 발령을 받아 이전에 결정된 주차요금에 대해서는 알지

못해 정상적인 요금 부과인 줄 알았고, 무단으로 과다하게 징수한 주차요금은 감사원 감사기간 중 즉시 시정완료하였으며, 거주자 우선주차는 주차장 운영자가 스스로 모집·운영하도록 협약이 체결되어 있어 거주자우선 주차 제도 운영을 강제할 수 없는 상황이나 감사원 감사 지적 후 동대문구시설관리공단에서 명단을 받아 운영하도록 사업자와 협의하여 원활하게 운영될 수 있도록 조치할 예정이라면서 기피부서인 ◆과에서 「주차장법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 관련 법률 검토를 하기 어려운 상황에서도 열심히 하였고, 노외주차장에는 일반적으로 자동차가 주차할 수 있고 부대시설도 설치할 수 있다는 사정을 감안하여 선처를 바란다는 취지로 2018. 4. 30. 감사 관련 소명서를 제출하였다.

소명서 검토 결과 ① AP은 2017년 4월경 주차장에서 택배영업을 한다는 민원 등에 따라 현장을 확인한 뒤 2017. 5. 1. 시정명령 문서를 보낸 후 재방문하여 시정되지 않은 사실을 발견하고도 추가 조치 없이 그대로 방치하였다.

이와 관련하여 AP은 ㄹ 복개주차장을 택배용도로 사용하고 있는 사항에 대해 ㉠과에서 조치할 것으로 보아 주차장 관리담당인 자신은 정당한 조치도 하지 않았다고 진술하고 있으나, 이는 주차장 관리담당자인 AP의 책임을 면책하는 사유로 볼 수 없어 인정하기 어렵다.⁴⁴⁾

44) AE는 2015년 7월부터 2016년 7월 사이 ㉠과에서 ㄹ 복개주차장에서의 「건축법」 위반(택배시설용도로 무단 용도 변경)사항에 대해 3회에 걸친 시정명령 및 2회에 걸친 이행강제금 부과를 하였는데도 원상회복하지 않고 있다가 2016. 6. 22. 이행강제금 부과(2016. 3. 23.)에 대해 취소소송을 제기한 상태였고, ◇과에서도 5회에 걸쳐 건축물 무단증축(택배시설 사용목적)사항에 대해 시정명령을 하고 2회에 걸쳐 이행강제금을 부과하였는데도 AE가 택배회사에 임대를 주어 얻는 수익(2017년 기준 9억 원 상당)에 비해 이행강제금은 너무 낮은 수준(㉠과 약 1,100만 원, ◇과 약 2,100만 원)이라 이행강제력을 확보하기 어려워 원상회복 등의 조치없이 계속 택배영업을 하고 있는 실정이었음
동대문구는 「건축법」 위반사항 중 허가받지 않은 건축물이나 무단 증축과 관련하여서는 ◇과에서, 허가받은 건축물의 무단용도변경과 관련하여서는 ㉠과에서 업무를 담당함

또한 AE는 ㉠과의 시정지시 명령에 2회에 걸쳐 컨베이어 벨트 및 팻릿만 임시로 옮겨 사진을 촬영하고서 시정완료(2017. 1. 31., 6. 28.)하였다고 보고한 후 다시 택배시설을 설치하여 사용한 전례가 있으므로 AE가 시정완료하였다고 하더라도 이후 재발생 여부 등을 면밀히 확인하여야 하는데도 AP은 2018. 4. 23. 시정완료가 되었다며 소명서에 사진(컨베이어벨트 및 팻릿은 철거하였지만 천막은 그대로 있어 언제든지 택배시설을 재설치할 수 있음을 알 수 있고, 심지어 주차장 내 대형 택배차량은 그대로 주차되어 있음)을 첨부하여 감사원에 제출(2018. 4. 30.)하였지만 2018. 5. 4. 현장을 확인한 결과 또다시 택배시설이 설치되어 여전히 택배영업장으로 사용하고 있는데도 사후 재발생 여부도 확인하지 아니하고 철거가 완료되었다며 소명서를 제출하였다.

㉡ 주차타워의 경우 AP이 민자유치 주차장 관리 담당자로서 업무를 수행하기 위해서는 관내 주차장 현황 및 관리방법 등 일반적인 현황에 대해 사전에 허가자료 등을 검토하여야 하는데도 자신이 부서에 발령받기 전에 일어난 사항은 당연히 모를 수밖에 없다는 주장은 타당하지 않을 뿐만 아니라 위 주차장의 정당한 요금은 주차장 건립을 추진한 주차기획팀 직원에게 문의하면 쉽게 확인이 가능한 사항인데도 이에 대한 정당한 검토 없이 업무를 수행하고서 적정 요금을 몰라 시정할 수 없었다는 소극적인 답변만 하고 있다.

또한 2017년 9월경⁴⁵⁾에는 거주자 우선주차제를 운영하지 않고 있다는

45) 팀장인 AF는 2017년 5월 구의회 요구자료를 작성하면서 AE가 거주자 우선주차제를 운영하지 않고 있다는 사실을 알고 부하직원인 AP에게 알아보라고 지시하였다고 진술하였으나, AP은 5월에는 위 사실을 몰랐고 2017년 9월에는 알았다고 진술함

사실을 확인하고도 정당한 조치 없이 방치하였고, 운영자가 스스로 거주자 우선 주차제를 운영하도록 협약이 체결되어 있는 것은 사실이지만 거주자 우선주차의 적정 운영 여부를 확인하고 시정조치를 하는 것은 주차장 관리업무를 수행하는 ◆과의 당연한 업무인데도 협약이 잘못되어 자신은 할 수 있는 것이 없었다고 주장을 하고 있다.

한편 주차장에는 「도로교통법」에 따른 차량들이 주차할 수 있지만 통상적인 주차행위가 가능하다는 것이지 택배시설을 설치하여 택배물건을 상하차하는 것까지 주차라고 볼 수는 없고, 주차장 내에 설치할 수 있는 부대시설은 주차장 운영을 위한 화장실, 관리사무소 등으로 택배시설은 「주차장법」에서 정한 부대시설에 포함되지 않는 것은 당연한데도 상식에 맞지 않는 주장을 하고 있으며, 공익을 위한 처분인지 판단이 어렵다는 등 논점에 맞지 않는 비논리적인 주장을 하고 있다.

따라서 이와 같은 이유로 AP의 소명들은 정상 참작의 사유가 되지 못한다고 할 수 있다.

다. AM의 경우

AM는 ㄱ 및 ㄷ 복개주차장과 ㄴ주차타워와 관련된 중요한 위법사항들을 인지하지 못하였거나 인지하고도 시정이 되지 못한 점에 대하여 업무를 태만히 수행한 사실을 대부분 인정하였다.

라. AL의 경우

AL는 ① ㄱ 복개주차장에서 AE가 택배시설을 갖추고 택배영업을 하고 있다는

사실을 알았지만 택배영업으로 볼 수 없다는 2015년 3월 법률자문 결과에 따라 허가취소에 해당하는 「허가조건」 위반으로 볼 수 없어 허가취소를 할 수 없었고, ② 2016년 12월 명의변경 신청(□□□→□□□기업)이 접수되어 이를 검토하는 과정에서 위법사실을 인지하고 2017년 3월 “ㄱ 복개주차장 위반사항 조치”(방침문서) 결재를 받은 후 시정명령, 과징금 부과, 허가취소 등의 조치를 하려고 하였으나, 2017년 10월 과징금 부과에 대한 취소소송이 제기되어 소송이 종결될 때까지 행정조치를 미루어 두고 있던 상황에서 감사원 감사에 적발되었으며, ③ ㄷ 복개주차장의 경우 2017. 5. 1. 택배시설 철거 시정명령에 따라 2017. 6. 28. 시정완료되어 종결처리 되었으나 택배시설이 재설치된 사실은 감사원 감사 중 알았고, ④ ㄴ주차타워의 경우 ◆과장이 현장확인을 하지 않기 때문에 요금을 얼마 받는지까지는 알 수 없었다고 하면서 기피부서인 ◆과에서 과장으로서 자신이 발령받기 이전에 이루어진 법률자문 결과를 번복하는 것이 쉽지 않은데도 행정처분 방침을 세워 추진한 사정을 감안하여 선처를 바란다는 취지로 2018. 4. 30. 감사 관련 소명서를 제출(2019. 4. 3. 유사한 내용의 소명서를 추가 제출)하였다.

소명서 검토 결과 ① AL는 AE가 주차장 부지에 택배물류 처리를 위한 컨베이어벨트 및 택배사무소(가설 건축물) 등을 설치하여 주차장 본래의 목적대로 이용하지 않고 있는 것을 현장 방문 등을 통해 확인하였는데도, 법률자문 결과에 따라 ‘택배영업’이 아니므로 「허가조건」에 위반된 것이 아니라고 판단하여 계속 방치하였다.

② 2017년 3월 시정명령 후 사업자가 이를 이행하지 않을 때에는 「허가조건」에 따라 즉시 허가취소가 가능하고 「주차장법」 위반에 따라 영업정지도 가능하다는

사실을 알고도 이행강제력이 없는 과징금 50만 원만 부과하였다.

하지만 ◆과가 AE에게 2회에 걸쳐 시정명령을 하였는데도 AE가 이에 불응하였을 뿐만 아니라, 이전에 ㉠과와 ◇과가 AE에게 수차례 시정명령을 하고 이행강제금 (㉠과 약 3,000만 원, ◇과 약 4,100만 원)을 부과하였는데도 정당한 조치 없이 버티고 있던 상황에서 ◆과가 영업정지 없이 과징금 50만 원만을 부과한 것은 ◆과의 원상회복 의지가 없었던 것으로 보인다.

이에 대해 AL는 과징금 부과 취소소송이 제기되어 조치를 하지 못했다고 주장하나, AE가 위 취소소송을 제기한 목적은 소송비용보다 적은 50만 원의 과징금부과처분의 취소에 있다기보다는 영업정지 등 행정처분의 지체에 목적을 두었다고 보이므로 오히려 동대문구와 AE가 유착된 정황이 있는 등 AL는 과장으로서 적극적으로 업무를 처리한 사실이 없는바 이는 ◆과장으로서 적절하게 업무를 수행하였다고 보기 어렵다.

③ ㄷ 복개주차장의 경우 AL는 2016. 10. 14. ㉠과에서 주차장 내에 컨베이어벨트 설치 등의 「건축법」 위반사항으로 조치한 후 ◆과에 통보한 문서를 2016. 10. 21. 직접 결재하고도 기억나지 않는다고 진술하고 있고, 2017. 5. 1. 시정명령 문서를 결재한 사실도 기억하지 못하는 등 택배물류 처리를 위한 시설의철거 및 재설치 여부에 관심을 기울이지 않았다.

또한 앞에서 실시한 바와 같이 AE는 ㉠과 시정명령에 따라 철거 및 재설치를 반복하고 있었고, ㄷ 복개주차장에 대한 수차례의 시정명령 및 이행강제금 부과에 대해서도 원상회복 없이 택배영업을 계속하고 있었던 점을 고려할 때, 2017. 6. 28. 택배

시설물이 철거되었기 때문에 문제가 다 해결되었다는 AL의 주장은 받아들이기 어렵다.

④ ㄱ주차타워의 경우 AL의 소명처럼 담당과장이 실제 주차요금을 얼마 받는지에 대한 부분까지 확인하기 어렵다는 주장이 타당하고, 거주자 우선주차 실시 여부도 부하직원인 AF가 보고하지 않아 알지 못했다는 진술이 이유 있는 것으로 판단되어 징계사유에서 제외하였다.

한편 AL는 기피부서인 ◆과의 과장으로서 위법사항 확인 후 행정처분 방침을 세워 추진하였고, 일일이 현장확인을 할 수 없는 한계를 감안하여 정상 참작해 달라고 주장한다.

그러나 AL는 ㄴ 주차장의 경우 위법행위를 근절시킬 수 있는 행정처분(영업정지, 허가취소 등)을 두고 이행강제력이 없는 과징금 50만 원만 부과한 후 소송을 핑계로 행정처분을 미루었고 ㄷ 주차장의 경우 원상회복 여부를 확인하도록 부하직원에게 지시하지도 않는 등 직무를 태만히 하여 AE에게 특혜를 제공한 사실이 있다.

따라서 이와 같은 이유로 AL의 소명들은 정상 참작의 사유가 되지 못한다.

마. BF의 경우

BF는 위 관서 ■국장으로 근무하면서 교통분야 안전관리계획 및 안전한 축축제 추진을 위한 거리조성 등 구민의 안전과 생명보호를 위한 여러 현안을 처리하기 위한 업무 추진에 매진하는 등 많은 업무를 처리하였고, ㄴ 복개주차장 관련 사항은 2015. 2. 4. 구의회 임시회 복지건설상임위원회에서 구의원의 지적으로 인지하여 ◆과장 및 팀장에게 적절한 조치를 하도록 지시하였는데 변호사

의 법률자문 결과 3명 중 2명의 변호사가 처분에 반대한다는 자문결과를 보고받은 후 이를 부구청장, 구청장에게 보고하도록 지시하는 등 업무를 적절하게 처리한 사실이 있다고 주장하고 있다.

다만, 택배 관련 주민불편과 민원을 줄이는 데 최선의 노력을 하지 못한 점은 있다 하더라도 노외 부설주차장의 지도·감독 업무는 과장의 결재 사항으로 자신의 업무가 아니라며 2018. 5. 9. 선처를 요구하는 내용의 소명서를 제출하였다.

검토 결과 BF는 AE가 「허가조건」 등을 위반하여 주차장을 택배용으로 사용하고 있다는 사실을 반복적인 구의회 의 지적 등을 통해 알고 있었고, 현장확인을 통해 주차장이 당초 목적대로 사용되지 않고 택배사업 용도로 사용되면서 주민불편을 초래하고 있다는 사실을 알고 있었다.

따라서 비록 노외 부설주차장 지도·감독 업무의 전결권자가 ◆과장이라 하더라도 ▶국 소관부서인 ◆과 업무를 총괄 지휘·감독하는 직위인 ■국장으로서 현장을 보면 누구라도 주차장 용도대로 사용되지 않고 있다는 사실을 알 수 있으므로 「허가조건」에 택배영업 금지조항이 삽입된 경위에 대한 검토 등을 통해 부하직원에게 허가취소 등 적절한 조치를 하도록 하여야 했다.

이와 관련하여 BF는 ▶국이 아닌 ●국 소속의 ◇과 또는 ㉠과에서 이행강제금을 부과하는 등의 조치를 할 것이라 생각하여 ▶국은 조치를 하지 아니하였다고 진술하고 있다.

그러나 ㉠과 등의 이행강제금은 천막의 설치가 「건축법」 제11조를 위반한 무허가 건축물 축조이거나 천막 아래 컨베이어벨트를 두는 행위가 같은 법 제19조를 위반한

무단 용도변경이라는 등의 사유로 부과⁴⁶⁾하는 것으로서 주차장 관리업무와는 그 목적을 달리하는데도 ㉠과 등에서 알아서 할 것이라는 사유로 주차장 관리담당 부서인 ㉡과에서 허가취소 등의 조치를 하도록 지시하지 않았다는 BF의 진술은 인정하기 어렵다.

그런데도 BF는 국장으로 재직하는 동안 ㉢ 주차장에 대한 행정처분 등 적절한 조치를 하도록 지시하지 않는 등 업무를 태만히 처리하였는데도 자신의 업무가 아니라는 등 책임을 회피하는 태도를 일관적으로 견지하고 있다.

따라서 이와 같은 이유로 BF의 소명들은 정상 참작의 사유가 되지 못한다.

② 관계기관 의견 및 검토결과

“3항 가 1)”과 관련하여 동대문구는 ㉢ 복개주차장을 택배영업소로 사용하고 있는 데 대하여 조속히 사용허가 취소 등 후속조치를 하겠다는 의견을 제시하였다.

한편, 사용권자인 ㉣이 무단으로 ㉤기업에 사용·수익하게 하였는지 여부는 법률검토가 필요한 사안이라는 의견을 제시하였다.

그러나 ㉣과 ㉤기업 간의 임대차계약서가 있어 명백한 무단 전대에 해당하므로 법률검토가 필요하다는 동대문구의 의견은 인정하기 어렵다.

“3항 가 2)”와 관련하여 동대문구는 “3항 가 1)”의 ㉢ 복개주차장 「허가조건」과는 달리 실시협약에 ‘택배영업 금지’를 명시하지 않고 있어 법률자문을 거쳐 허가취소 등 필요한 조치를 하겠다는 의견을 제시하였다.

46) 「건축법」 제11조 위반의 경우 천막(가설 건축물)을 철거하거나 건축허가를 받아 시정할 수 있고, 같은 법 제19조 위반의 경우는 임시자동차 차고 용도로 허가를 받아 설치한 가설 건축물(천막)을 택배시설 용도로 사용하는 행위로서, 「건축법」의 적용대상인 천막만을 철거하거나 천막 내 설치된 컨베이어벨트를 밖으로 이동하는 것만으로도 시정이 가능하여 택배 상하차 작업과 관련이 없음

그러나 실시협약에 ‘택배영업 금지’ 규정의 유무와 상관없이 동대문구 소유의 주차장을 공익을 위한 주차용도로 사용해야 하는 것이 당연하고, 실시협약 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 규정에도 관리운영권자는 해당 주차장을 공익 목적에 맞게 유지·관리하도록 되어 있으며 이를 위반할 경우 허가취소 등의 조치를 할 수 있도록 되어 있는바 ‘택배영업 금지’ 규정이 없이 허가취소 등의 처분을 하지 못한다는 의견은 인정하기 어렵다.

“3항 가 3)”과 관련하여 동대문구는 과다 징수한 주차요금 등을 반환받고, 추후 주기적으로 협약조건의 이행 여부를 점검하여 위반사항 발견 시 협약해지 등 필요한 조치를 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

징계요구 양정 민간투자사업으로 건립된 주차장의 관리운영 업무를 태만히 한 AF, AP, AM, AL, BF의 행위는 각각 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당된다.

특히 AF는 2013. 7. 1.부터 2016. 12. 31.까지는 위 관서 ◆과 ♠팀 팀원으로, 2017. 1. 1.부터 2018. 6. 30.까지는 같은 과 ♠팀 팀장으로 총 5년 동안 위 관서 관내 주차장 관리업무를 담당하면서 평소 해외여행을 동행하는 등 친분관계를 유지하던 AE가 사실상 운영하는 ㄱ 복개주차장 및 ㄷ 복개주차장이 무단으로 전대되어 본래의 목적이 아닌 택배영업 용도로 사용되고 있음을 확인하고도 적절한 조치없이 2년 6개월 이상 방치하여 AE에게는 허가받지 않은 이익을 제공하고 주차장 부족에 따른 거주환경 불편, 안전사고 발생, 주변 소음 피해 등을 초래하였다.

특히 ㄱ 복개주차장 현장을 보면 택배시설이 설치되어 있고 수시로 드나드는 택배차량이 물건을 상하차하고 있어 누구도 그 곳을 주차장이라고 생각하기 어려운데도 AF는 관련 법률자문을 의뢰하면서 주차장이 본래의 목적으로 사용된다고 보이는 사진과 자료를 첨부하는가 하면, 택배시설 설치 및 물건 상하차만으로도 불법행위를 충분히 증명할 수 있는데도 택배영업인지 여부를 질의하여 법률자문 결과가 위 AE에게 유리하도록 하였다.

더욱이 위 불법행위로 주차난, 안전사고, 소음 등 공익상 피해를 야기하고 있는 AE가 연간 수억 원의 이익을 얻고 있는데도 이를 상대로 큰 의미 없는 50만 원의 과태료를 부과하고 결국 이에 대한 취소소송 때문에 허가취소 등 이행강제력 있는 행정처분을 지체하게 하였다.

이외에도 AF는 위 AE가 운영하는 ㄱ주차타워가 협약을 위반하여 거주자 우선주차제를 운영하지 않고 과다 요금을 징수하고 있는데도 적절한 조치없이 방치하여 AE에게는 주민과 장애인에게 돌아갈 이익을 편취하게 하고 주변 주차난 악화(주차타워 건립 전과 비교 주차면수 감소, 거주자우선주차 신청대기자 증가), ㄱ동 거주 또는 방문 장애인 불편 가중 등을 초래하였다.

이와 같이 AF는 위 AE의 불법행위와 그로 인한 주민 피해에 대해 의도적으로 허가취소, 고발 등의 처분을 방임하여 직무를 현저히 게을리하고 있어, 그 비위의 정도가 매우 심하므로 파면에 해당하는 중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항

서울특별시장은 민간투자사업으로 건립된 주차장의 관리운영 업무를 부당하게

처리한 BF를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

서울특별시 동대문구청장은

① 민간투자사업으로 건립된 주차장의 관리운영 업무를 부당하게 처리한 AF, AP, AM, AL를 각각 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(AF: 파면, AP·AM·AL: 경징계 이상)하고(징계)

② ㄷ 복개주차장 실시협약 조건을 위반한 주식회사 ●●●에 대하여 실시협약서 등에 따라 협약해지 등의 적절한 조치를 하는 한편, ㄱ주차타워 실시협약 조건을 위반한 주식회사 ▲▲에 대하여 실시협약서 등에 따라 시정명령을 하고 이를 이행하지 않는 경우 협약해지 등의 적절한 조치를 하며(통보)

③ 위 감사결과 지적내용에 대하여 위 관서에서 ㄷ 복개주차장 사용허가 조건을 위반한 ㉡㉡의 사용허가를 취소하여 2018. 6. 1. 시정이 완료되었으나, 향후 유사사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]

감 사 원

징계·주의요구

제 목 ㄱ 복개주차장 관련 제보사항 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

1. 사건 개요

서울특별시는 2015년 7월부터 합의제 행정기관인 ‘서울특별시 감사위원회’를 설치하고, 위원회 산하에 소속 직원을 두어 서울특별시 본청 및 자치구 등에 대한 제보사항 조사·처리 등 자체감사 업무를 수행하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

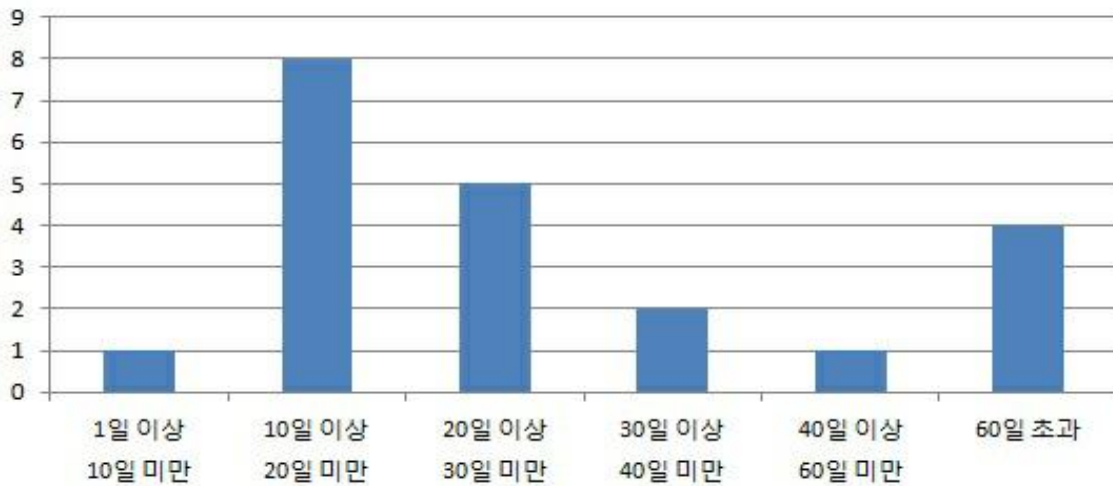
「지방공무원법」 제48조에 따르면 공무원은 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행하여야 하고, 「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제12조 및 「서울특별시 감사위원회 회의 운영규정」 제4조 제2항, 제6조 제3항에 따르면 조사 담당관의 각 소관 팀장이 감사위원회 부의안을 작성한 후 부서장(조사담당관)의 확인을 받아 ☐팀장에게 제출하며, 감사위원회에 출석하여 의안을 설명하는 등 회의에 관한 사무를 처리하도록 되어 있다.

한편, 서울특별시 감사위원회에서 2015년 7월부터 2017년 말까지 부의한 698건의 안건 중 보류된 21건을 분석한 결과, 아래 [도표] 와 같이 보류 결정일로부터

60일 내에 17건(81%)을 재의결하는 등 평균 28.9일 이내에 재의결하는 방법으로 사무를 처리하고 있다.⁴⁷⁾

[도표] 서울특별시 감사위원회 보류안건 처리기간

(단위: 건)



자료: 감사대상기관자료 재구성

따라서 서울특별시 감사위원회 조사담당관 소속 팀장 등은 감사위원회에서 소관 안전에 대하여 처분요구나 조치사항이 결정되지 않고 보류될 경우에는 해당 안전을 보완하여 다시 부의안을 작성하고 조속히 감사결과를 확정할 수 있도록 하는 등 관련 사무를 성실히 수행하여 특별한 사유 없이 그 처리를 지연⁴⁸⁾하는 일이 없도록 하여야 한다.

3. 업무 담당자들의 부당한 업무 처리

47) 보류안건 처리기간은 최소 4일 최대 93일이었으며, 이 중 2018년 8월 감사일 현재까지 보류 상태인 사건은 ‘ㄸ 북개주차장 사용업체의 위법적 전대행위 시정(2016-88)’ 1건뿐임

48) 「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제23조에 따라 준용하는 「공공감사에 관한 법률」 제23조 제1항 및 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제18조 제1항에 따르면 감사기구의 장은 특별한 사정이 없으면 감사활동 수행기간이 종료된 날부터 60일 이내에 감사결과에 포함될 징계 등의 처분요구나 조치사항을 결정하고 그 결과를 대상기관의 장 및 감사원에 통보하도록 되어 있음

서울특별시 감사위원회 ●담당관 소속 BJ은 2015. 7. 1.부터 2019년 3월 현재까지
팀장으로서 공익제보사건을 직접 조사·처리하거나 분류하는 업무를 담당하고
있으며, 위 관서 기획관 소속 담당관 BK은 2016. 1. 1.부터 2017. 12. 31.까지
감사위원회 ●담당관으로서 공익제보사건 처리 등을 총괄 관리·감독하였다.

가. BJ의 경우

BJ은 2016. 3. 14. 동대문구 ㄱ 복개주차장 관련 공익제보를 접수하여 같은 해
3. 16.부터 3. 18.까지 감사를 실시하는 등 관련사항을 조사한 후 같은 해 6월경
‘2016년 제9차 감사위원회’에 부의하기 위한 목적으로 위 주차장에 대한 사용허가를
받아 타인에게 무단으로 공유재산을 사용·수익하게 한 ㄴ과 무단으로 공유재산을
사용·수익한 ㄷ기업(대표 AD)에 대하여 「공유재산 및 물품관리법」 제6조 제1항,
제25조 제1항, 제99조에 따라 고발 및 사용허가 취소를 하도록 요구하는 내용으로
‘ㄱ 복개주차장 사용업체의 위법적 전대행위 시정(2016-88)’ 안건 부의안을 작성하였다.
그러나 같은 해 6. 20. 감사위원회는 위 안건에 대하여 전대관계를 확인할 수 있는
세금자료 등을 조사해서 다음 안건으로 상정하라는 사유로 결정을 보류하였다.

그런데 위 사람은 보류 결정 이후 자신이 없어서 위원회에서 지시한 세금자료 등을
조사하지 않은 채 언론에서 수차례 위 문제를 지적하고 있는데도 감사위원회에
안건을 다시 상정하는 등의 조치를 하지 않고⁴⁹⁾, 감사활동 수행기간이 종료하여
감사위원회에 부의한 2016년 6월부터 약 2년 2개월이 경과한 2018년 8월 감사원
감사 당시까지 조사 부진 상황을 상급자에게 보고하지 않고 아무런 조치 없이 그대로

49) 2016년 10월 같은 감사위원회 팀에서 시의회 행정사무 감사를 위한 자료를 작성하던 중 유일하게
보류되어 남아 있던 해당 안건에 대해 미조치 사유를 묻는 등 BJ이 미조치 사실을 인정한 사정도 있었음

두고 있었다.

나. BK의 경우

BK은 “가항”의 BJ이 2016. 3. 14. 동대문구 ㄱ 복개주차장 관련 공익제보를 접수하여 조사한 후 작성한 ‘ㄱ 복개주차장 사용업체의 위법적 전대행위 시정(2016-88)’ 부의안 등을 검토하고 같은 해 6. 20. 위 관서 감사위원회에 배석하였는데, 감사위원회는 위 안전에 대하여 사실관계 보완 조사가 필요하다는 등의 사유로 결정을 보류하였다.

그런데도 BK은 보류 결정 이후 BJ이 증거를 보완하여 다시 감사위원회에 안전을 상정하는 등의 조치를 하지 않고 있는데도 감사활동 수행기간이 종료하여 감사위원회에 부의한 2016년 6월부터 약 1년 6개월이 경과한 2018년 1월 다른 부서로 인사이동할 때까지 그대로 두고 있었다.

이와 같이 서울특별시 감사위원회 ●담당관 및 소속 팀장이 특별한 사유 없이 관련 조사·처리업무를 태만히 하여 동대문구 ㄱ 복개주차장의 위법 상태를 장기간 방치하고 ㉡㉡기업 등에 대한 특혜를 묵인한 결과, 2018년 3월 감사원의 지적에 따라 동대문구에서 2018. 6. 1. ㄱ 복개주차장에 대한 사용허가를 취소할 때까지 ㉡㉡기업 등은 무단으로 공유재산을 사용·수익하면서 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반하면서 인근 주민들이 주차장 부족으로 거주환경의 불편을 초래하였고, 안전사고 발생 위험을 높였으며, 주변 소음 피해를 초래하였다. 그럼에도 불구하고 ㉡㉡기업 등은 이에 대한 고발 및 사용허가 취소 등의 조치도 받지 않은 채 연간 6.2억여 원의 이익⁵⁰⁾을 얻고 있었다.

50) 2016. 10. 10. ㉡㉡기업(대표 AD)이 ㄱ 복개주차장의 영업권을 '주식회사 ㉡㉡파킹(대표이사 AD)'으로 1,010,000,000원(부가세 제외)에 양도하였고, 이후 2018년 9월 현재까지 ㉡㉡파킹이 ㄱ 복개주차장을 실제 운영하고 있는데, 2017년 ㉡㉡파킹의 세금계산서 발급내역에 따르면, ■■택배와 ▲▲택배에

관계기관 등 의견

① 관련자 의견

BJ은 ㄱ 복개주차장 관련 공익제보사항의 조사·처리과정에서 해당 보류 안건을 적절히 처리하지 않고 2년 2개월여간 그대로 두는 등 업무를 태만히 수행한 점을 인정하였다.

② 관계기관 의견

동대문구 등 제보사건의 조사·처리를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

징계요구 양정 동대문구 ㄱ 복개주차장 관련 공익제보사항의 조사·처리 업무를 태만히 한 BJ의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

또한 앞에서 기재한 바와 같이 BJ은 위 보류 안건이 처리되지 않고 있다는 사실을 명백히 인지하면서도 위원회에서 지시한 세급자료 조사 등 직무를 게을리하였고, 이러한 조사 부진 상황을 상급자에게 보고조차 하지 않았으며, 그 결과 택배 업체에 막대한 부당이득을 실현하도록 하는 등 그 비위의 정도가 심하므로 정직에 해당하는 중징계 처분을 함이 상당하다고 판단된다.

조치할 사항 서울특별시장은

① 감사위원회에서 결정이 보류된 공익제보사항의 조사·처리 업무를 태만히 한

대한 주차요금 및 관리비 명목의 매출이 연간 810,440,000원(부가세 제외)인 데 비하여, 동대문구에 지급하는 사용료는 연간 183,600,000원(부가세 제외)에 불과하여 연간 626,840,000원의 이익이 발생

BJ을 「지방공무원법」 제72조의 규정에 따라 징계처분(정직)하고(징계)

② 앞으로 감사위원회에서 소관 안건에 대하여 처분요구나 조치사항이 결정되지 않고
보류되었는데도 조속히 감사결과를 확정할 수 있도록 처리하지 않은 채 방치하는 일이
없도록 하고

③ 관련자 서울특별시 감사위원회 ●담당관 BK(현 ▣기획관 ▣담당관)에게는 주의를
촉구하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

징계·주의요구 및 통보

제 목 음식물류폐기물 감량기 사업 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시 용산구

조 치 기 관 서울특별시 용산구

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 용산구(이하 “용산구”라 한다)는 2015. 5. 29.부터 2018년 12월 말 현재까지 5년간 장기 계속 계약방식으로 2차(2015년, 2016년)에 걸쳐 관내 공동주택에서 발생하는 음식물류폐기물을 감량하고 주거환경을 개선하기 위해 주식회사 □□(이하 “□□”라 한다)를 사업자로 선정하여, 무선인식(Radio Frequency Identification, 이하 “RFID”라 한다) 대형감량기에서 발생하는 음식물류폐기물을 처리하는 사업(이하 “음식물류폐기물 감량기 사업”이라 한다)을 [표 1]과 같이 추진하였다.⁵¹⁾

51) 용산구는 2012년 6월부터 2014년 12월까지 □□와 협약을 체결하여 용산구 관내 공동주택에 음식물류폐기물 감량기 3대를 임대·운영하는 시범사업(사업비: 4천만 원)을 실시하였음

[표 1] 용산구 공동주택 음식물류폐기물 감량기 1·2차 사업 개요

구 분	1차 사업(2015년)	2차 사업(2016년)
사업기간(장기계속)	▪ 2015. 5. 29. ~ 5년(60개월)	▪ 2016. 12. 15. ~ 5년(60개월)
사업대상·운영방법	▪ 300세대 이상 공동주택 중 희망단지, 35대 임차운영	▪ 100세대 이상 공동주택 중 희망단지, 20대 임차운영
사업예산	▪ 1,575,078천 원(대당 월운영비 729,200원)	▪ 924,216천 원(대당 월운영비 770,180원)
사업자 선정 방식	▪ 일반경쟁계약(협상에 의한 계약방식)	▪ 수의계약(공고, 재공고에도 1개 업체만 응찰)
입찰참가자계약자 (계약일)	▪ 입찰참가자: ㉠㉠, (주)㉡㉡, (주)㉢㉢ ▪ 최종 계약자: ㉠㉠(2015. 5. 29.)	▪ 입찰참가자: ㉠㉠ ▪ 최종 계약자: ㉠㉠(2016. 12. 15.)

자료: 서울특별시 용산구 제출자료 재구성

이번 감사원 감사(2018. 10. 10.~12. 28.)를 실시한 결과, 용산구는 관내 공동주택 음식물류폐기물 감량기 사업을 추진하면서 음식물류폐기물 감량기 사업자로 음식물류폐기물 처리 무자격업체를 선정하였고, 음식물류폐기물 감량기의 교반 구조를 특정한 기술규격으로 부당하게 제한하여 입찰의 공정성을 저해하였으며, 사업자가 음식물류폐기물 처리를 위법하게 무자격업체에 재위탁, 재재위탁 하고 있는데도 허가취소, 영업정지 등 적정한 행정처분 및 고발을 하지 않는 한편, 계약조건 위반에 따른 계약해지를 하지 아니하고 있었는바, 이는 용산구의 공동주택 음식물류 폐기물 감량기 사업을 담당했던 관련자들의 부당한 업무 처리 등에 기인한 것으로 관련자들의 담당업무 등 현황은 [표 2]와 같다.

[표 2] 음식물류폐기물 감량기 사업의 관련자 현황

성명	직위 (당시직급)	관리기간	담당 업무	지적 요지
BL	담당 (-)	2015.1.1.~2016.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감량기 사업자선정 등계약업무 ■ 감량기 사업 사후관리업무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무자격업체를 1·2차 사업자로 선정 ■ 특정기술규격 제한 등 입찰업무부당 처리 ■ 폐기물처리업무 일괄 재위탁 허용
BM	담당 (-)	2017.1.1.~2018.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감량기 사업 사후관리업무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 폐기물처리업무 일괄 재위탁 허용 ■ 규정 위반업체에 대한 행정처분 등 미이행
BN	팀장 (-)	2015.1.1.~2015.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감량기 사업자선정 등계약업무 ■ 감량기 사업 사후관리업무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무자격업체를 1차 사업자로 선정 ■ 특정기술 규격 제한 등 입찰업무부당처리 ■ 폐기물 처리업무일괄 재위탁 허용 등 부실 검토
BO	팀장 (-)	2016.1.1.~2016.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감량기 사업자선정 등계약업무 ■ 감량기 사업 사후관리업무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무자격업체를 2차 사업자로 선정, ■ 폐기물처리업무 일괄 재위탁 허용 등 부실 검토
BP	과장 (-)	2016.7.1.~2018.7.15.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감량기 사업자선정 등계약업무 ■ 감량기 사업 사후관리업무 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감량기 사업 총괄업무 태만

주: 1. 1차 감량기 사업 기타 관련자: 과장 BQ(근무기간: '15.1.1.~'12.31.퇴직), 국장 BR(근무기간: '14.4.1.~'15.12.31.퇴직)
 2. 2차 감량기 사업 기타 관련자: 과장 BS(근무기간: '16.1.1.~ 6.30.), 국장 BT(근무기간: '16.1.1.~ 12.31. 퇴직)
 3. 사후관리업무 기타 관련자: 팀장 BU(근무기간: '17.1.1.~ 12.10. 퇴직), 팀장 BV(근무기간: '18.1.1.~ '19년 4월 현재)
 자료: 서울특별시 용산구 제출자료 재구성

2. 음식물류폐기물 감량기 사업자 선정업무 부당 처리

가. 관계 법령 및 판단기준

용산구의 음식물류 폐기물 감량기 사업의 업무흐름은 다음과 같다. 용산구 관내 공동주택 주민이 감량기를 통해 음식물류폐기물을 배출하면 「폐기물관리법」에 따른 폐기물처리업 허가를 받은 수집·운반업자로 하여금 관내 폐기물을 수집·운반하여 서빙고 압축장에 집하하도록 한 후, 용산구 관내에 음식물류폐기물을 재활용하는 처리장이 없어 음식물류폐기물을 관외에 소재한 처리장으로 수집·운반하여 사료나 비료로 재활용하고 있다. 「폐기물관리법」 등 관련 법령은 폐기물의 처리량과

유해성을 줄이도록 하는 등 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민건강 보호에 이바지하기 위해 각각의 폐기물을 그 종류에 맞게 자격있는 사업자가 관리하도록 하고 있다.

1차(2015년) 및 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기 사업 제안요청서 II. 2. ‘일반사항’에 따르면 위 사업은 음식물류폐기물의 발생부터 수거, 처리, 수수료 부과, 사후관리 등 폐기물 처리의 전 과정에 대한 관리를 업무 범위로 하고 있고, 「폐기물관리법」 제14조 제1항 및 제2항에 따르면 구청장은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리해야 하고, 이를 폐기물처리업자 등에게 대행(위탁)하여 처리할 수 있도록 하고 있다.

그리고 「폐기물관리법」 제3조의 2에 따르면 폐기물은 그 처리과정에서 양과 유해성을 줄이도록 하는 등 환경보전과 국민건강보호에 적합하게 처리되어야 하고, 「폐기물관리법」 제25조 제5항에 따르면 폐기물처리업자는 ‘폐기물 수집·운반업’, ‘폐기물 재활용업’ 등 허가받은 폐기물 처리업무만 수행하여야 하며, 같은 법 제25조 제9항 제4호에 따르면 폐기물 처리 계약 시 계약서 작성·보관 등 환경부령으로 정하는 준수사항을 지켜야 하고, 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 8] 제2호 나목, 제3호 가목, 제4호 가목에 따르면 법 제25조 제9항 제4호에 있는 준수해야 할 사항으로서 위탁받은 폐기물 처리업무를 재위탁하거나 재위탁받을 수 없도록 되어 있다.






한편 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 “지방계약법 시행령”이라 한다) 제13조 제1항 제1호에 따르면 다른 법령에서 허가 등을 필요로





하거나 자격요건을 갖추도록 한 경우에는 그 자격요건을 갖춘 자만이 입찰에 참가하도록 되어 있고, 1차(2015년) 및 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기 사업의 제안 요청서에도 입찰 참가자격은 「폐기물관리법 시행령」 제13조 및 같은 법 시행규칙 제14조에 따른 사업자등록을 필한 업체만이 입찰에 참가하도록 되어 있다.

따라서 관할 구역의 음식물류폐기물 처리를 책임져야 하는 용산구는 전문성있는 업체가 음식물류폐기물의 양과 유해성을 줄이는 등 폐기물을 제대로 처리하여 환경 보전과 국민건강보호에 위해를 끼치지 않도록 하여야 했다. 또한 위 사업의 업무 범위가 음식물류폐기물 처리의 전 과정으로 되어 있으므로 용산구는 관내 음식물류 폐기물 수집·운반업 허가, 관외 음식물류폐기물 수집·운반업 허가, 음식물류폐기물 재활용업 허가 등 음식물류폐기물 처리의 전 과정에 대한 허가를 보유하고 있는 업체가 음식물류폐기물 감량기 사업자로 선정되도록 하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

1) BL의 경우

위 관서 국 과 BL은 2015. 1. 1.부터 2016. 12. 31.까지 위 관서 국 과⁵²⁾ 팀에서 관내 공동주택 음식물류폐기물 감량기 1차(2015년) 및 2차(2016년) 사업의 입찰공고, 제안요청서 작성 및 제안서 검토 등을 통해 음식물류폐기물 감량기 사업의 사업자 선정 관련 업무를 담당하였다.

52) 2019. 1. 1. 국 과는 국 과로 조직이 개편 되었음

㉮㉮는 [표 3]과 같이 2015. 4. 21. 1차 음식물류폐기물 감량기 사업의 입찰⁵³⁾에 참가하면서 용산구 관내 음식물류폐기물 수집·운반업무⁵⁴⁾는 자신이 수행하고, 관외 운반 및 재활용 업무는 음식물류폐기물과는 상관없는 가연성폐기물 등 폐기물 수집·운반업 허가과 폐합성수지, 가연성폐기물 등 폐기물 중간처분업 허가를 받은 주식회사 ㉮㉮(이하 “㉮㉮”라고 한다)⁵⁵⁾에 일괄 재위탁하여 처리하는 것으로 입찰제안서를 제출하였다.

더욱이 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기 사업에서도 [표 3]과 같이 2016. 11. 18. 단독으로 입찰에 참가한 ㉮㉮는 1차(2015년) 사업 당시와 같이 용산구 관내 음식물류폐기물 수집·운반업 허가증만을 제출하였고, 관외 음식물류폐기물 수집·운반 및 재활용 업무를 ㉮㉮에 재위탁하는 것으로 제안서를 제출하였다.

특히 관외 폐기물 수집·운반 업무는 ㉮㉮가 음식물류폐기물과는 상관없는 가연성폐기물, 동식물성 잔재물 등 폐기물 종합재활용업 허가를 받은 주식회사 ㉮㉮(이하 “㉮㉮”이라 한다)⁵⁶⁾에 다시 재재위탁하는 것으로 되어 있었다.

그런데 BL은 입찰공고에서 자격요건을 갖춘 자만이 입찰에 참가하도록 직접 작성했는데도 위 자격요건이 맞는 업체가 입찰에 참가하였는지 제대로 검토하지

53) 2015. 4. 21. 시행된 1차 음식물류폐기물 감량기 사업자 선정 관련 업무는 2019년 4월 현재 징계시효가 도과됨

54) ㉮㉮는 음식물류폐기물 처리허가 없이 시범사업을 수행하다가 용산구가 이를 뒤늦게 발견한 바 있고, 2015. 5. 14. 1차 본 사업이 착수되기 전인 2014. 12. 30.에서야 용산구로부터 ‘관내 음식물류폐기물 수집·운반업’ 허가를 획득하였는데 여전히 음식물류폐기물 ‘재활용 허가’를 받지 않은 상태였음

55) 이 사업의 감량기 생산·납품업체인 ㉮㉮는 2014. 12. 1. 용산구에서 발생한 음식물류폐기물을 관외로 수집·운반하여 처리(재활용)하는 내용으로 ‘폐기물처리계약’을 ㉮㉮와 체결함

56) ㉮㉮ 또한 사업장 배출시설계 폐기물을 수집·운반하는 폐기물 처리업자로 음식물류폐기물을 처리할 수 있는 적법한 허가가 없었음

않았고, 음식물류폐기물 처리 허가 없이 시범사업을 수행한 바 있는 ㉠㉠가 1차 사업 직전에 용산구 관내 음식물류폐기물 수집·운반업 허가만을 받았고 관외 수집·운반이나 재활용 업무에 대한 허가는 여전히 없어 이 사업 수행 자격요건에 미달하는데도 문제가 없는 것으로 잘못 판단하였다. 뿐만 아니라, BL은 수집·운반 및 재활용 등 일부 업무를 다른 업체에 재위탁하여 처리하는 것이 「폐기물관리법 시행규칙」에서 금지되어 있는 폐기물처리업자의 준수사항인데도 이를 전혀 검토하지 않고, 위 준수사항을 정면으로 위반한 ㉠㉠에 대해 문제가 없다고 보고 1차 사업(2015. 5. 14.) 및 2차 사업(2016. 12. 7.)의 최종 사업자로 각각 선정하였다.

게다가 「폐기물관리법」 제25조 제5항에 따르면 폐기물 처리업체는 허가 받은 폐기물 처리업무만을 할 수 있도록 되어 있는데도, BL은 재위탁 및 재재위탁 업체들이 음식물류폐기물을 처리할 수 있는 허가를 보유하고 있는지를 확인하지도 않아 음식물류 폐기물과 상관없는 폐기물을 처리할 수 있는 업종 허가를 받은 ㉡㉡, ㉢㉢이 음식물류폐기물을 처리하게 하였고, 위 업체들의 비전문적인 폐기물 처리로 환경과 국민건강에 위해를 초래할 우려가 있다.

특히 BL은 2015년과 2016년에 용산구의회 BW 의원이 ㉠㉠에서 재위탁받은 ㉡㉡가 음식물류폐기물 처리에 필요한 허가를 받지 않았다는 것을 지적하였는데도 이를 방치한 채 ㉠㉠와 사업을 계속 하고 있었다.

[표 3] 1, 2차 사업 입찰 시 ㉠㉠가 제출한 서류 현황

업무 구분	정당한 폐기물 처리업 (영업대상)	1차 사업 제출서류				2차 사업 제출서류			
		영업 지역	폐기물처리업 (영업대상)	업체명	위반 여부	영업 지역	폐기물처리업 (영업대상)	업체명	위반 여부
수집· 운반	폐기물수집운반업 (음식물류폐기물)	관내	폐기물 수집·운반업 (음식물류폐기물)	㉠㉠	적정	관내	폐기물 수집·운반업 (음식물류폐기물)	㉠㉠	적정
		관외	폐기물 수집·운반업 (가연성폐기물, 폐가전제품 등)	㉡㉡	위반	관외	폐기물 수집·운반업 (사업장 배출시설계폐기물)	㉢㉢	위반
재활용	폐기물 재활용업 (음식물류생활폐기물)	관외	폐기물 중간처분업 (폐 합성수지, 가연성 폐기물 등)	㉡㉡	위반	관외	폐기물 종합 재활용업 (가연성폐기물·음식물류생활폐기물)	㉡㉡	위반

주: ㉠㉠는 용산구 관내 음식물류폐기물 수집·운반업 허가만 받음

자료: 서울특별시 용산구, ㉠㉠, ㉡㉡ 제출 자료 재구성

2) BN(팀장)의 경우

위 관서 ㉠국 ㉡과 BN은 2015. 1. 1.부터 2015. 12. 31.까지 위 관서 ㉢국 ㉣과 ㉤팀 팀장으로 관내 공동주택 1차(2015년) 음식물류폐기물 감량기 사업의 입찰공고, 제안요청서 및 제안서 검토 등을 통해 음식물류 폐기물 감량기 사업의 사업자 선정 관련 업무를 BL과 함께 담당하였다.

BN은 2015. 4. 21. ㉠㉠가 제출한 1차(2015년) 음식물류폐기물 감량기 사업의 제안서를 검토하면서⁵⁷⁾ 담당자인 BL이 제대로 검토하였을 것이라고 막연히 생각하고 제안서를 제대로 검토하지 않아 ㉠㉠를 입찰에 참가시켰다.

특히 BN은 2015년에 용산구의회 BW 의원이 ㉠㉠에서 재위탁받은 ㉡㉡가 음식물류폐기물 처리에 필요한 허가를 받지 않았다는 것을 지적하였는데도 이를 방치

57) 제안서 검토 결재단계는 기안(담당)-검토(팀장)-결재(과장)로 이루어짐

한 채 ㉠와 사업을 계속 하고 있었다.

3) BO(팀장)의 경우

위 관서 ▲국 ▼과 BO은 2016. 1. 1.부터 2016. 12. 31.까지 위 관서 ●국 ○과
■팀 팀장으로 관내 공동주택 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기 사업의 입찰공고,
제안요청서 및 제안서 검토 등을 통해 음식물류폐기물 감량기 사업의 사업자 선정
관련 업무를 BL과 함께 담당하였다.

그런데 BO은 2015. 4. 21. ㉠가 제출한 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기
사업의 제안서를 검토하면서 시범사업(2012~2014년) 및 1차 사업(2015년)에서 폐기물
처리업무를 재위탁하여 추진하였어도 별다른 문제가 발생하지 않아 2차 사업(2016년)
때도 재위탁하는 것이 문제가 없다고 판단하여 제안서를 제대로 검토하지 않아 ㉠를
입찰에 참가시켰다.

특히 BO은 2016년에 용산구의회 BW 의원이 ㉠에서 재위탁받은 ㉡가 음식
물류폐기물 처리에 필요가 허가를 받지 않았다는 것을 지적하였는데도 이를 방치
한 채 ㉠와 사업을 계속 하고 있었다.

4) BP(과장)의 경우

위 관서 ■국 ▼과장 BP은 2016. 7. 1.부터 2018. 7. 15.까지 위 관서 ●국 ○과
과장으로서 음식물류폐기물 감량기 설치를 포함한 음식물류폐기물 처리 및 재활용 업무
를 총괄하였다.

BP은 ㉠가 제출한 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기사업의 제안서를
검토하면서 위 업체가 「폐기물관리법」 등에 위배되게 폐기물을 처리하는 것으로

제안서를 제출하였는데도 담당자 BL과 팀장 BO이 제안서를 제대로 검토하였을 것이라고 막연히 생각하고 담당자 및 팀장에게 제대로 검토하도록 지시하지 않아 ㉢㉢를 입찰에 참가시키는 것으로 결정하였다.

특히 2016. 12. 13. 제228회 제5차 용산구의회 예산결산특별위원회에서 BW 의원이 현재 용산구 관내에서 발생하는 감량기 부산물을 위법하게 처리하는 것으로 보이고, 이것이 문제가 되는 경우 귀책사유가 용산구에 있으므로 2차 음식물류 폐기물 감량기 사업의 용역계약을 1~2개월 늦게 체결하더라도 감량기에서 발생하는 부산물이 「폐기물관리법」 등에 위배되게 처리되고 있는지 등을 적극 검토하도록 요구하였고 이에 따라 위 사람은 감량기에서 발생하는 부산물 처리 부분을 다시 확인하겠다는 답변까지 하였다.

그런데도 위 사람은 특별한 이유 없이 용산구 공동주택 음식물류폐기물 감량기에서 발생하는 음식물류폐기물의 처리 현황을 제대로 검토하지 아니하였다.

3. 특정 기술규격 제한 등으로 입찰업무 부당 처리

가. 관계 법령 및 판단기준

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(2015. 3. 5. 행정안전부 예규 제16호) 제1장 제1절 총칙 제7호 나목에 따르면 입찰공고나 설계서, 규격서, 사양서 등에 부당하게 특정규격, 모델, 상표 등을 지정하여 입찰에 부치거나 계약을 하고, 품질·성능 면에서 동등 이상의 물품을 납품하더라도 이를 인정하지 않는 것을 입찰 및 계약 시 금지해야 할 사항으로 규정하고 있다.

그리고 지방계약법 시행령 제12조에 따르면 입찰은 입찰참가 자격이 있는 자

2인 이상의 유효한 입찰로 성립한다고 되어 있고, 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」(2015. 3. 17. 행정안전부 예규 제17호) 제5장 제3절 제4항 마목에 따르면 제안서의 평가에 있어서 필요한 서류가 첨부되어 있지 않거나 제출된 서류가 불명확하여 인지할 수 없는 경우에는 제안서 내용의 변경이 없는 ‘경미한 사항’에 한하여 기한을 정하여 보완을 요구할 수 있도록 되어 있다.

따라서 효과가 검증되지 않은 특정한 기술규격에 대해 그 효과가 물품의 성능에 어떠한 영향을 미치는지 알지 못하면서도 합리적 근거없이 그 규격만으로 사양을 제한하여 입찰공고하여서는 아니된다.

또한 입찰참가 자격이 2인 이상이 되지 않는 경우에는 유효한 입찰로 성립시켜서는 아니되고, 입찰참가업체로부터 과도한 기술규격 제한이라고 항의를 받을 정도로 중요한 사항에 대해서는 경미한 사항이라 임의로 판단하고 제안서 보완을 요구하거나 입찰참여 의사가 없는 업체에 제안서 변경을 요청하여 유효하지 않은 입찰을 유효하게 만들어서도 아니된다.

나. 감사결과 확인된 문제점

1) BL의 경우

그런데 위 사람은 1차(2015년) 음식물류폐기물 감량기 사업의 입찰을 진행하면서, 제안 요청 내역에 렌털 RFID 대형감량기 사양 중 일반사항으로 음식물 쓰레기의 교반과 파쇄를 위한 장치⁵⁸⁾는 ‘나선형 구조’의 제품으로 그 사양을 제한⁵⁹⁾하는 것으로

58) 음식물류폐기물 감량기의 교반과 파쇄를 위한 장치는 ‘나선형 구조’와 ‘패들형 구조’로 나눌 수 있는데, 일반적으로 공동주택 음식물류폐기물 감량기의 교반기 구조에는 패들형 구조가 더 적합한 사양으로 알려짐

59) BL은 시범사업(2012~2014년) 결과 ㉠㉠가 설치·운영한 감량기의 주민만족도가 높았다는 사유로 사양을 제한하였다고 진술하나, 나선형구조 여부에 대한 주민만족도 조사는 아니었고, 주민만족도 조사는 특정아파트(3대) 운영 결과를 토대로 작성한 것으로 대표성이 없으며, 주민만족도를 근거로 수의계약할 수는 없다고 2016년 용산구가 자체 검토할 만큼 주민만족도는 결정적 요소라 하기는 곤란함

합리적 근거 없이 기안하여 부구청장의 최종 결재를 받은 후 2015. 4. 10. 입찰공고를 하였고⁶⁰⁾ 입찰공고 후 2015. 4. 21. 3개 업체⁶¹⁾가 입찰제안서를 제출하였다.

위 3개 업체 중 ㉠㉠만이 ‘나선형 구조’의 감량기 납품을 제안하였으므로 위 입찰이 유효한 입찰이 되지 않는데도 BL은 팀장 BN과 상의한 후 입찰마감 후에도 입찰 참가업체들로 하여금 제안서에 기술규격을 나선형 구조로 변경하여 다시 제출하도록 하는 것이 문제가 되지 않는다고 판단하고 입찰을 계속 진행하였다.

또한 ㉠㉠를 제외한 나머지 2개 업체 중 ‘나선형 구조’로 제안서를 제출하지 않은 주식회사 ㉡㉡(이하 “㉡㉡”라 한다)가 나선형 구조가 아니어도 품질과 성능 면에서 동등 이상의 물품⁶²⁾을 납품할 수 있다고 주장하였는데도 BN과 상의한 후 제안요청서에서 제시하고 있는 ‘나선형 구조’로만 제안하도록 하여 ㉡㉡가 입찰참가를 포기할 수밖에 없도록 하였다.

더욱이 당초 ‘나선형 구조’가 아닌 ‘W형 구조’(패들형 구조의 한 종류)로 제안서를 제출한 주식회사 ㉡㉡(이하 “㉡㉡”이라 한다)에게는 BN과 상의한 후 입찰마감 기한이 지난 후 2015. 4. 24. ‘나선형 구조’의 제품으로 납품하는 것으로 제안서를 수정하여 다시 제출하게 하였다. 이러한 감량기 교반구조 변경은 제안서 내용의 변경에 해당되어 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」(2015. 3. 17. 행정안전부 예규 제17호) 제5장 제3절 제4항 마목에 따라 보완요구할 수 있는 ‘경미한 사항’에

60) 「용산구 공동주택 음식물류폐기물 RFID 대형감량기 설치 및 운영 용역계약 시행」(2015. 4. 10. 부구청장 결재) 문건의 붙임서류인 제안요청서에 나선형 구조로 기술규격을 특정하고 같은 날 그대로 입찰공고를 함

61) 3개 업체 모두 적법한 폐기물 수집·운반업 허가를 보유하고 있지 않음

62) 이번 감사기간 중 한국산업기술시험원에 자문한 결과, 음식물류폐기물 감량기의 성능은 교반날개의 형태, 각도, 크기, 교반날의 개수, 회전속도 등 변수의 영향이 있으므로 나선형과 패들(Paddle)형을 비교하는 경우 어떤 방식의 성능이 더 우수하다고 말할 수 없을 것으로 사료된다는 의견을 제시함(2018. 12. 12.)

해당되지 않았을 뿐만 아니라, 위 ㉠㉠은 나선형 구조에 대한 인증이 없어 입찰에 참여할 의사가 없었는데도 BL은 입찰마감 이후 제안서를 보완하도록 요청함으로써 2인 입찰로 유효한 입찰을 만드는 등 계약질서를 문란하게 하였다.

한편 ㉡㉡는 1차 사업자로 선정(2015. 5. 29.)된 후, 음식물류폐기물 감량기에 성능이 저하⁶³⁾되자, 2016년 4월경부터 제품을 ‘나선형 구조’에서 기계운영에 용이한 ‘패들형 구조’로 모두 변경하였다.

2) BN(텃장)의 경우

BN은 BL이 ‘나선형 구조’의 제품으로 사양을 제한하여 입찰공고하는 것으로 기안한 데 대하여 단순히 ‘나선형 구조’가 시범사업 당시 사용상 문제가 없어 검증된 감량기 구조이고 이러한 기술규격 제한이 입찰에 제한이 될 것이라는 생각을 하지 아니한 채 제안서를 검토하였다.

그리고 위 사람은 BL과 상의한 후 ㉠㉠로부터 감량기의 교반구조가 나선형이 아니라도 감량성능에는 차이가 없고, 교반구조를 특정업체의 기술로 제한하는 것은 부당하다고 항의를 받고도, “나선형 구조는 범용기술이라 누구나 납품이 가능한 사양이다”라며 ‘나선형 구조’로만 감량기를 납품하도록 하였고, 이에 ㉠㉠은 입찰참가를 포기하게 되었다.

또한 위 사람은 제안서 마감일(2015. 4. 21.)이 지난 2015년 4월경(날짜 모름) ㉠㉠이 당초 나선형 구조가 아닌 ‘W형 구조’(패들형 구조)의 감량기를 제안하였으나

63) 공동주택 주민들의 이물질 투입으로 이물질이 날개와 협착하여 원활한 운전을 방해하거나 날개 변형을 일으키는 등 감량기 성능저하 현상이 나타남

담당자 BL과 상의한 후 ㉠㉠에 나선형구조의 감량기를 납품해야 입찰에 참가 가능하다고 안내하도록 하였고, ㉠㉠이 당초 제안서와 다르게 나선형 구조로 납품할 수 있다고 하자 2015. 4. 24. 제안서를 수정하여 제출하게 하는 등 계약질서를 문란하게 하였다.⁶⁴⁾

4. 음식물류폐기물 처리업무 재위탁 등 사후관리업무 부당 처리

가. 관계 법령 및 판단기준

「폐기물관리법」 제13조 제1항에 따르면 누구든지 폐기물을 처리하려는 자는 대통령령에 정하는 기준과 방법에 따르도록 되어 있고, 같은 법 제25조 제5항에 따르면 폐기물 처리업의 업종구분과 영업내용을 나열하여 허가받은 폐기물 처리업무만을 할 수 있도록 되어 있다.⁶⁵⁾

그리고 「폐기물관리법」 제25조 제9항 제4호에 따르면 그 밖에 폐기물 처리 계약 시 계약서 작성·보관 등 환경부령으로 정하는 준수사항을 지키도록 되어 있고, 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 8] 제2호 나목, 제3호 가목, 제4호 가목에 따르면 법 제25조 제9항 제4호에 따른 준수사항으로서 위탁받은 폐기물 처리업무를 재위탁하거나 재위탁받을 수 없도록 되어 있다.⁶⁶⁾

특히 「폐기물관리법」 제27조 제2항 제5호 및 제8호에 따르면 환경부장관이나

64) BN은 당시 제안서 마감일이 지난 후에도 ㉠㉠에 '나선형 구조'로 감량기 교반기구조를 수정하도록 한 것은 용산구가 이미 입찰공고 시 '나선형 구조'로 제안요청을 하였기 때문에 행정의 신뢰성을 확보하기 위해서라고 주장하고 있으며, 이러한 사항은 담당자 BL, 팀장 BN, 과장 BQ(퇴직)가 함께 검토한 것이라고 진술하고 있음

65) 이번 감사원 감사기간 중 환경부도 질의회신(2018. 11. 19.)을 통해, ㉠㉠가 「폐기물관리법」에 따라 '폐기물 종합재활용업' 허가는 받았으나 '음식물류폐기물'이 영업대상 폐기물이 아니라면 영업내용의 범위를 벗어나는 영업을 한 경우로 「폐기물관리법」 제25조 제5항을 위반한 것으로 판단함

66) 용산구가 음식물류 폐기물 수집·운반을 위탁한 업무를 다른 수집·운반업자에게 재위탁하는 것은 허용되지 않는다는 사실이 환경부 질의회신(2018. 11. 19.)을 통해 확인됨

시·도지사는 폐기물 처리업자가 같은 법 제25조 제5항에 따른 업종구분과 영업 내용의 범위를 벗어나서 영업을 하거나 같은 법 제25조 제9항을 위반하여 폐기물을 보관하거나 준수사항을 위반한 경우, 허가의 취소나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부를 정지하는 행정조치를 할 수 있도록 되어 있고, 같은 법 제66조 제6호에 따르면 같은 법 제25조 제5항에 다른 업종구분과 영업내용의 범위를 벗어나는 영업을 한 자에 대하여 2년 이하의 징역이나 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으며, 같은 법 제68조 제1항 제3호에 따르면 같은 법 제13조 및 제25조 제9항 제3호 또는 제4호에 따른 준수사항을 지키지 아니한 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있다.

나아가 1차 및 2차 음식물류폐기물 감량기 사업의 과업지시서 3. ‘사업수행내용’ 라. ‘계약변경 및 해지’에 따르면 「폐기물관리법」 등을 위반한 때에는 계약을 해지할 수 있도록 되어 있다.

따라서 음식물류폐기물 감량기 사업과 관련하여 「폐기물관리법」 등에 위배되게 업종구분과 영업내용의 범위를 벗어나서 영업을 한 업체, 음식물류폐기물 처리업무를 재위탁하거나 재위탁받은 업체에 대해 허가취소, 영업정지, 과태료 부과 등 행정처분 및 고발을 하는 한편 □□에 대해서는 계약위반에 따른 계약해지를 하는 등 사후관리 업무를 철저히 수행하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

1) BM의 경우

위 관서 ▲국 ▲과 BM은 2017. 1. 1.부터 2018. 12. 31.까지 위 관서 ●국 ○과 ■팀에서 BL의 후임으로 관내 공동주택 음식물류폐기물 감량기 설치 및 운영 등

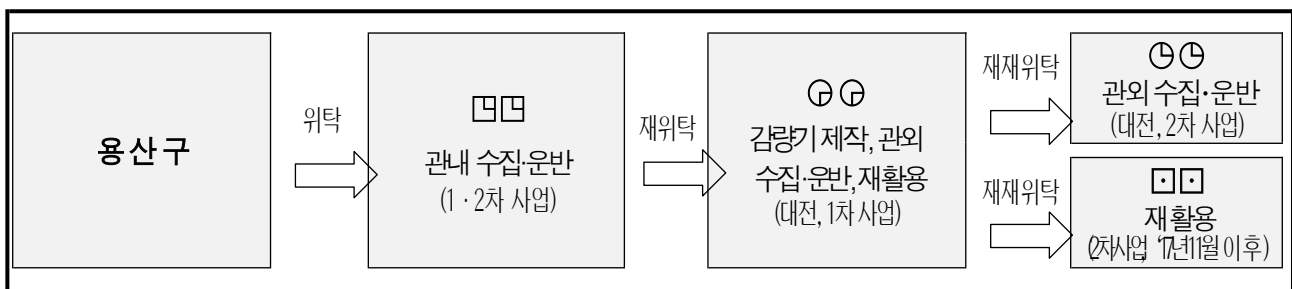
관련 업무를 담당하였다.

㉠㉠은 [그림]과 같이 관내 음식물류폐기물 수집·운반 업무만을 수행하고 있었고, 관외 음식물류폐기물 수집·운반 및 재활용 업무는 해당 허가를 받지 않은 (주)㉡㉡에게 재위탁하고 있었다.

더욱이 재위탁을 받은 ㉡㉡는 용산구 관외로 부산물을 수집·운반하는 업무에 대하여는 ㉠㉠과 재재위탁계약을 체결하고⁶⁷⁾, 부산물의 재활용(자원화) 업무는 주식회사 ㉢㉢(이하 “㉢㉢”라 한다)와 재재위탁계약⁶⁸⁾을 체결하는 등 재위탁을 할 수 없도록 규정한 「폐기물관리법 시행규칙」 [별표 8] 제2호 나목 등에 위반되게 음식물류폐기물을 처리하고 있었다.

한편 위 사람은 2017년 12월경(날짜 모름)에 ㉡㉡가 음식물류폐기물 재활용업 허가를 받지 않은 상태에서 음식물류폐기물 재활용 업무를 ㉠㉠로부터 위탁받아 처리하고 있다는 사실을 명확히 알게 되었다.⁶⁹⁾

[그림] 용산구 음식물류폐기물 감량기 사업 위탁(재위탁) 흐름도



자료: 서울특별시 용산구 제출 자료 재구성

67) ㉠㉠은 영업대상이 ‘사업장 배출시설계 폐기물’을 수집·운반하는 것이어서 이 건 사업과 관련하여 적법한 폐기물 수집·운반업 허가를 보유하고 있지 않음

68) ㉡㉡는 2017. 9. 1. ㉢㉢와 ‘음식물류폐기물 수집·운반, 위·수탁처리 계약’을 체결함

69) 2017년 11월경 ㉠㉠가 부산물을 재활용하는 ㉡㉡의 ㄱㄴ공장에 화재가 발생하여 재활용 업체 변경 등을 유선으로 요청하였고, 이후 이 사람은 ㉠㉠로부터 ㉡㉡와 폐기물 종합재활용업체 ㉢㉢가 체결한 ‘음식물류폐기물 수집·운반, 위·수탁처리계약서’를 제출받은 후 ‘㉢㉢의 폐기물 종합재활용업’ 허가증을 확인하는 과정에서 ㉡㉡의 폐기물 종합재활용업 영업대상 폐기물에 ‘음식물류폐기물’이 기재되지 않았음을 알았고, ㉡㉡가 그간 적법한 폐기물 처리업 허가 없이 용산구 관내 감량기에서 발생하는 부산물을 처리하였다는 사실도 명확하게 알게 되었음

그런데도 BM은 자신이 검토한 내용에 확신을 갖지 못하고, 재활용업체가 음식물류 폐기물 재활용업 허가를 받은 □□로 변경되었으며, 주민불편이 초래된다는 등의 사유로 [표 4]와 같이 □□ 등 「폐기물관리법」을 위반한 업체에 대하여 허가취소나 영업정지 등 행정처분 및 고발을 하지 않는 한편, □□에 대하여 계약조건 위반에 따른 계약해지를 하지 않는 등 위법한 음식물류폐기물 감량기 사업에 대한 사후관리 업무를 태만히 하고, 폐기물 처리 상태를 악화시켰다.

[표 4] 용산구 음식물류폐기물 감량기 사업 관련 「폐기물관리법」 위반 현황 (2015년 7월~2018년 11월 말)

업체명	위반 내용	위반 규정	행정처분 내용/고발 여부
□□	▪ 폐기물 수집·운반·재활용 '재위탁' 위반	▪ 법 제25조 제9항	▪ 영업정지, 과태료 부과
⊙⊙	▪ 폐기물 수집·운반·재활용 '재위탁' 위반 ▪ 영업대상이 아닌 폐기물 수집·운반	▪ 법 제13조 제1항 ▪ 법 제25조 제5항, 제9항	▪ 허가취소, 영업정지, 과태료 부과 ▪ 고발 대상
□□	▪ 폐기물 수집·운반·재활용 '재위탁' 위반	▪ 법 제25조 제9항	▪ 영업정지, 과태료 부과
⊙⊙	▪ 폐기물 수집·운반·재활용 '재위탁' 위반 ▪ 영업대상이 아닌 폐기물 재활용	▪ 법 제13조 제1항 ▪ 법 제25조 제5항, 제9항	▪ 허가취소, 영업정지, 과태료 부과 ▪ 고발 대상

자료: 환경부의 법령 질의·회신 결과 재구성

2) BP(과장)의 경우

BP은 2017년 12월경(정확한 날짜 모름) 담당자인 BM이 ⊙⊙의 ㄱㄷ공장에 화재가 발생하였고 □□라는 폐기물업체와 ⊙⊙가 재위탁계약을 체결하여 용산구 관내 감량기에서 발생하는 부산물을 처리할 수 있게 되었다고 보고받았고, □□의 폐기물 처리업 허가를 검토하다 보니 ⊙⊙가 음식물류폐기물 재활용업 허가를 받지 못한 채 음식물류폐기물 재활용 업무를 □□로부터 위탁받아 처리하고 있었다는 사실도 보고받았다.

그런데도 위 사람은 음식물류폐기물은 하루만 처리하지 못해도 주민들로부터 민원이 발생할 가능성이 높고, 당시 음식물류폐기물 감량기 운영으로 주민만족도가

높았다는 사유로 (주)□□ 등 「폐기물관리법」을 위반한 업체에 대하여 허가취소나 영업정지 등 행정처분 및 고발을 하지 않았으며, □□에 대하여 계약조건 위반을 이유로 계약해지를 검토하거나 검토하도록 지시하지 않는 등 음식물류폐기물 감량기 사업에 대한 사후관리업무를 태만히 하고 폐기물 처리 상태를 악화시켰다.

그 결과 감사원이 이번 감사기간 중 2015년 7월부터 2018년 11월 말 현재까지 용산구 관내에 설치한 감량기 54대에서 발생한 부산물이 「폐기물관리법」 등 관련 규정과 계약조건에 따라 적법하게 처리되고 있는지 현장 점검⁷⁰⁾ 등을 한 결과, [표 5]와 같이 해당 기간 감량기에서 발생한 음식물류폐기물 전체 부산물 577톤 중 27톤(5%)만이 적법한 음식물류폐기물 처리업 허가(재활용업)를 받은 업체에서 처리⁷¹⁾ 되었고, 나머지 550톤(95%)은 「폐기물관리법」 제13조 및 제25조 등에 위반 되게 허가를 받지 않은 업체에서 처리되면서 비료나 소각실험재료로 불법유통 되고 있었으며, 그중 51톤은 ㉠㉠ 대전공장에 불법 적치되어 있는 등 비전문업체가 폐기물을 제대로 처리하지 아니하여 환경보전과 국민건강보호에 위험을 초래하였다.

[표 5] 용산구 음식물류폐기물 감량기 사업 부산물 처리 현황(2015년 7월~2018년 11월 말)

(단위: 톤)

업체명	폐기물 처리 내용	처리량	「폐기물관리법」 위반 조항
㉠㉠	음식물류폐기물 선별 후 비료유통회사에 매각	403	「폐기물관리법」 제13조 제1항, 제25조 제5항 및 제9항 위반
	실험 등 제품 테스트에 사용	60	
	곤충사료회사에 매각	36	
	□□에 재위탁 처리	27	
	㉠㉠ 공장 내 보관(2018년 9월~11월 6일 현재까지)	51	
	합 계	577	

자료: □□, ㉠㉠ 제출자료 재구성

70) 이번 감사기간 중 (주)㉠㉠의 본사 겸 대전공장(대전광역시 유성구)을 현장 점검하는 한편, 폐기물 처리 현황 관련 자료들을 제출받아 서면검토를 동시에 수행함

71) 적법한 폐기물 종합재활용업(음식물류폐기물) 면허를 보유한 □□에게 재재위탁하여 처리한 것임

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견

용산구는 감사결과 지적된 바와 같이 용산구 공동주택 RFID대형감량기 사업을 추진하는 과정에서 관련 법령 등에 대한 이해 부족과 이에 따른 업무 미숙을 인정하고, 향후 「폐기물관리법」에서 정하는 기준과 절차, 방법을 준수하며 음식물류폐기물 등 폐기물의 감량이라는 국가정책을 위해 꾸준히 이 사업을 추진해 갈 것이라는 의견을 제시하였다.

또한 감사원의 지적사항을 반영하여 음식물류폐기물 감량기에서 발생하는 부산물의 운반, 처리 등의 업무를 적정한 면허를 가진 자와의 계약 또는 공동도급방식(분담이행)으로 처리해 나갈 예정이며 ㉠㉠ 대전 본사에 보관 중인 51톤의 부산물에 대해서도 조속히 처리할 계획이라는 의견을 제시하였다.

② 관련자 주장 및 판단

이 건 관련자 중 담당자 BL은 ① 폐기물처리업 허가가 없는 ㉠㉠을 입찰에 참여 시킨 것은 ㉠㉠에 재위탁하여 처리하면 가능한 것으로 당시에 판단하였고 ② 감량기 교반기구조를 ㉠㉠의 실용신안 기술인 ‘나선형 구조’로 제한하여 입찰공고한 것은 나선형 구조가 2012년~2014년간 시범사업때 적용했던 규격으로 시범사업으로 검증된 규격으로 판단하였다고 주장하면서, 2019. 5. 31. 감사원에 적극행정면책을 신청하였다.

이에 감사원은 위 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 규정 등에 따른 면책요건에 해당하는지 여부를 검토한 결과, 2019. 6. 17. 적극행정면책자문위원회에서 징계양정이 높다고 적극행정면책을 일부 인정 하였으나, ① 폐기물처리업의 재위탁은 「폐기물관리법」에서 금지하고 있어 음식물류




폐기물 처리업무 담당자로서 이러한 내용을 당연히 알고 있어야 하고, 관련 법령을 검토하면 알 수 있는 사항이었으며, ② 나선형 구조로 감량기 교반구조를 제한하여 입찰공고한 것은 계약목적 달성과 관계없는 평가항목 등을 정해 평가하는 것으로 협상에 의한 계약방식의 취지에 맞지 않아⁷²⁾ 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규)에서도 금지하고 있는 점 등을 살펴볼 때 「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 제2호에 규정된 적극적 업무 처리라 볼 수 없어 면책을 인정하지 않는 것으로 결정하였다.

한편, BL의 후임인 BM은 이 건 지적사항에 대하여 대부분 인정하면서앞으로는 시간이 소요되더라도 관련 법령을 확실하게 검토하여 위법·부당하게 업무가 처리되는 일이 없도록 하겠다고 답변하였다.



마지막으로 과장 BP은 담당자와 팀장의 보고만 믿고 이 건 음식물류폐기물 감량기 사업이 적정하게 이루어지고 있는 것으로 판단하였다고 주장한다.


그러나 이와 같은 주장은 면책사유가 될 수 없을 뿐만 아니라 2016년 12월 용산구의회(예결특위)에서 용산구 관내 공동주택 감량기에서 발생하는 부산물이 「폐기물관리법」 등에 위배되게 처리되고 있는지 등을 적극 검토하도록 요구한 데 대해 확인하겠다고 답변하고서도 심도 있게 이를 검토하거나 팀장 등에게 검토하도록 지시하지 않는 등 업무 처리를 태만히 한 점 등을 살펴볼 때 BP의 주장은 받아들이기 어렵다.

72) 이와 관련하여 행정안전부에 음식물류폐기물 대형감량기 설치·용역을 ‘협상에 의한 계약방식’으로 실시하면서 입찰공고 시 도입장비의 제안요청 사양을 특정업체가 등록한 실용신안 기술로 제한할 수 있는지에 대해 질의한 결과, 계약목적 달성과 관계없는 평가항목, 평가요소나 계약상대자의 이익을 부당하게 제한하는 조건 등을 정하여 평가하는 것은 협상에 의한 계약방식의 취지에 맞지 않는다고 회신함 (2019. 4. 10.)

징계요구 양정 이 건 음식물류폐기물 감량기 사업자 선정 및 입찰 업무, 음식물류 폐기물 처리의 재위탁 등 사후관리업무를 태만히한 BL, BM, BP의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다. 특히 BL은 2015. 1. 1.부터 2016. 12. 31.까지 만 2년 동안 위 관서 국 과 팀에서 1차(2015년) 및 2차(2016년) 음식물류폐기물 감량기 사업자 선정을 위한 입찰업무를 수행하면서, 「폐기물관리법」 등 관련 법령에 대한 검토 등 소관 업무를 태만히 하여 무자격업체를 사업자로 선정하고, 특정 기술규격 제한 등으로 입찰의 공정성을 현저하게 저해⁷³⁾하는 한편, 기술규격을 경미한 사항으로 판단하고 수정하게 함으로써 무효인 입찰을 그대로 진행하면서도 그 사유에 대한 진술을 거부하는 등 계약질서를 문란하게 하였으므로 정직에 해당하는 중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항 서울특별시 용산구청장은

- ① 음식물류폐기물 감량기 사업자 선정 및 입찰 업무, 음식물류폐기물 처리의 재위탁 등 사후관리업무를 태만히 수행한 BL, BM, BP을 「지방공무원법」 제 72조에 따라 징계처분(BL: 정직, BM·BP: 경징계 이상)하고(징계)
- ② 음식물류폐기물 처리 업무를 재위탁한 주식회사 에 대해서는 허가취소, 영업정지 등 행정처분 및 계약위반에 따른 계약해지 방안을 마련하는 한편, 업무를 재위탁받은 주식회사 에 대해서는 사업 허가권자인 지방자치단체장에게

73) 1차 사업자 선정(2015. 4. 21.) 업무는 징계시효가 도과하였으나, BL은 1차 사업뿐 아니라 2차 사업(2016년 12월) 사업자 선정 과정에서도 입찰참가자격 검토를 태만히 하여 「폐기물관리법」에 따른 허가가 없는 를 또다시 사업자로 선정하는 등 특혜를 제공하였고, 구의회가 2차례(2015년 6월, 2016년 12월)에 걸쳐 사업자의 「폐기물관리법」에 따른 적법 허가여부를 검토요구 하였는데도 이를 묵살하는 등 BL의 비위행위로 1차 사업자 선정 당시부터 2018년 11월 말 현재까지 특정 업체에 대한 특혜 제공이 장기간에 걸쳐 계속적으로 이루어진 점을 고려할 때 정직에 해당하는 중징계 요구가 상당하다고 판단됨

허가취소, 영업정지 등 행정처분을 하도록 통보하고, 업종 구분과 영업 내용의 범위를 벗어나서 영업을 한 주식회사 ㉠㉠와 주식회사 ㉡㉡에 대해서는 사업 허가권자인 지방자치단체장에게 허가취소, 영업정지 등 행정처분 및 고발을 하도록 통보하며(통보)

③ 앞으로 음식물류폐기물 감량기 사업을 하면서 사업자로 무자격업체 선정, 폐기물 처리업무 재위탁, 특정 기술규격을 지정한 입찰공고 등 폐기물 관리 법령이나 입찰 및 계약규정에 위배되는 일이 없도록 하고, 폐기물 관리 법령을 위반한 업체에 대해서는 허가취소 등 사후관리업무를 철저히 하도록 하며

④ 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

징계·주의요구 및 통보

제 목 원효로 다목적체육관 건립 관련 조치 태만

소 관 기 관 서울특별시 용산구

조 치 기 관 서울특별시 용산구

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 용산구(이하 “용산구”라 한다)는 원효로 북단 교통광장(도시계획시설)⁷⁴⁾ 내에 소재한 서울특별시 사유재산인 원효로(대지면적 2,378㎡)⁷⁵⁾(이하 “위 부지”라 한다)에 다목적체육관을 건립(총사업비 16.3억 원, 준공일 2018. 4. 6.)하여 운영하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조 제1항에 따르면 특별시장 등은 도시·군 계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·공중·수중 또는 지하 등에는 도시계획 시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가하여서는 아니 된다고 되어 있다.

그리고 「건축법」 제20조 제2항 제1호에 따르면 구청장 등은 「국토의 계획 및

74) 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제50조에 따르면 '교통광장(교차로광장)'은 도시계획시설의 일종으로서 대중교통, 보행동선, 인근 주요 시설 및 토지이용 현황을 고려하여 보행자에게 적절한 휴식공간을 제공하고 주변의 가로환경 및 건축계획 등과 연계하여 도시의 경관을 높일 수 있게 결정하도록 하고 있음

75) 구 건설부가 1978. 10. 20. 다목적 체육관이 건립된 원효로의 6필지(2,378.9㎡)를 포함하여 원효로 북단 82,850㎡를 교통광장(도시계획시설)으로 지정하였고, 서울특별시가 1981. 10. 27. 시 소유 공유재산인 위 부지에 평면교차로 내 교통광장으로 녹지대, 보행섬, 횡단보도 등을 조성한 후, 용산구 ◎과(위임재산관리관)에 관리를 위임하여 현재까지 용산구가 관리하고 있음

이용에 관한 법률」 제64조에 위배되는 경우에는 가설건축물의 건축을 허가할 수 없도록 되어 있다.

한편 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」(서울특별시 조례 제6427호, 2017. 3. 23.) 제3조 제1항 및 제5항에 따르면 서울특별시장은 시유재산 및 물품의 관리 사무를 자치구 구청장 등에게 위임할 수 있고, 시유재산을 위임받아 관리하는 구청장은 위임받은 목적 또는 용도 이외로 사용·수익허가 또는 대부하고자 할 때에는 사전에 서울특별시장과 협의하도록 되어 있다.

이와 같이 서울특별시시장과의 협의를 규정한 취지는 그간 시유재산에 가설 건축물이 무분별하게 난립하여 당초의 기능을 수행하지 못하고 공익 침해를 가져 오기 때문에 이를 서울특별시와의 협의를 통해 막고자 하는 데 있다.

따라서 용산구는 도시계획시설인 위 원효로 북단 교통광장 내에는 도시계획 시설로 지정되지 아니한 다목적 체육관을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「건축법」을 위반하여 가설건축물 형태로 건립하여서는 아니 되고, 서울특별시와 협의없이 서울특별시 시유재산인 위 부지의 용도를 당초 용도인 교통광장이 아닌 다목적 체육관으로 변경하여 사용하여서도 아니된다.

3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「건축법」 위반 및 공유재산 협의업무 태만

용산구 ▼동 BX은 2015. 7. 1.부터 2018. 12. 31.까지 ●국 ■과에서 체육시설 계획 및 관리업무를 담당하였고, 위 관서 ■과 BY은 2016. 1. 1.부터 2017. 12. 31.까지 ■국 ◎과에서 공유재산 관리업무를 담당하였으며, 위 관서 ◎과 BZ는 2016. 7. 1.부터 2019년 3월 현재까지 같은 부서 ■팀장으로, 위 관서 ■과 CA는 2017. 1. 1.부터 2017. 12. 31.까지

◎과장으로 용산구의 공유재산 관리업무 등을 총괄하였다. 그리고 위 관서 □동 CB은 2007. 1. 1.부터 2017. 12. 31.까지 위 관서 ■과 △팀장으로, 위 관서 ■과 CC은 2017. 7. 1.부터 2019년 3월 현재까지 위 관서 ■과 과장으로 체육시설 관련 업무 등을 총괄하였다.

1) BX의 경우

위 사람은 2017. 4. 4. 위 부지에 다목적 체육관을 건립하기 위하여 도시계획과 등 8개 부서에 소관법령 등에 관한 검토의견을 조회하였고, 이에 대하여 ‘도시계획과’와 ‘건축디자인과’는 [표 1]과 같이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조 위반 여부 등 가설건축물 건축조건을 확인하도록 하는 의견을 회신하였다.

[표 1] 다목적 체육관 건립 관련부서 검토의견

담당 부서	검토 의견	회신일
도시계획과	· 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조 위반 여부를 확인할 것 · 도시계획시설(광장, 도로) 관리부서의 의견을 반영하여 처리할 것	2017. 4. 10.
건축디자인과	· 가설건축물 건축 조건(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제64조에 적합할 것 등) 확인할 것 · 건립 필지 소유권이상이하므로 소유자의 대지사용승낙서가 필요함	2017. 4. 11.

자료: 용산구 제출자료 재구성

그런데 BX은 위 부지의 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령에 대한 검토를 소홀히 한 채 2017. 4. 14. 도시계획시설의 일종인 교통광장으로 지정된 위 부지에 ‘가설건축물 형태의 다목적 체육관을 건립’하는 내용의 문서를 기안한 후 구청장 방침(구청장 방침 제43호)을 받고, 이에 따라 다목적 체육관 건립을 추진하였다.

2) BY의 경우

위 사람은 2017. 4. 4. 위 관서 ■과의 다목적 체육관 건립 관련 소관법령 검토의견 조회에 대하여, 같은 해 3. 23. 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조 제5항에 따라 구청장이 위임받은 공유재산의 목적을 변경할 경우 서울특별시장과 협의하도록 개정⁷⁶⁾된 사실을 확인하지 않은 채, 같은 해 4. 10. 해당 부지는 ‘용산구가 위임 관리하는 재산으로서 사용허가가 가능’하다고 회신하였다.

한편, 위 사람은 2017. 8. 21. 위 관서 ■과에서 위 부지에 대한 사용허가를 요청 하자 이를 검토하던 중 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조의 개정 사실 및 서울특별시와 협의를 하여야 사용허가를 할 수 있다는 점을 알게 되었다.

그런데도 위 사람은 팀장 BZ와 함께 ■과를 방문하여 이 사실을 설명하였을 뿐, 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령에 대한 검토를 소홀히 한 채 ■과의 사용허가 요청(2017. 8. 21.)에 대하여 서울특별시와 협의 없이 2017. 4. 14. 자 구청장 방침 문서로 사용허가를 대신하는 것으로 조치하여, 2018. 4. 6. 다목적 체육관이 적법한 사용허가 없이 준공되도록 하였다.

3) BZ의 경우

위 사람은 “3항 2)”BY이 해당 부지는 ‘용산구가 위임 관리하는 재산으로서 사용 허가가 가능’하다고 기안한 문서를 그대로 검토하였다.

한편, 위 사람은 2017. 8. 21. 위 관서 ■과에서 위 부지에 대한 사용허가를 요청하자

76) 2017. 3. 23. 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조 제5항 신설

이를 검토하던 BY의 보고로 위 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조의 개정 사실 및 서울특별시와 협의를 하여야 사용허가를 할 수 있다는 점을 알게 되었다.

그런데도 위 사람은 위 BY과 함께 ■과를 방문하여 이 사실을 설명하였을 뿐, 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령에 대한 검토를 소홀히 한 채 ■과의 사용허가 요청(2017. 8. 21.)에 대하여 서울특별시와 협의 없이 2017. 4. 14.자 구청장 방침문서로 사용허가를 대신하는 것으로 조치하여, 2018. 4. 6. 위 다목적 체육관이 적법한 사용허가 없이 준공되도록 하였다.

4) CA의 경우

위 사람은 “3항 2)”와 같이 2017. 4. 10. 해당 부지는 ‘용산구가 위임 관리하는 재산으로서 사용허가가 가능’하다고 BY이 기안한 문서를 그대로 결재하였다.

한편, CA는 2017. 8. 21. 위 관서 ■과에서 위 부지에 대한 사용허가를 요청하자 이를 검토하던 BY의 보고로 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조의 개정 사실 및 서울특별시와의 협의를 하여야 사용허가를 할 수 있다는 점을 알게 되었다.

그런데도 CA는 BY과 BZ가 ■과를 방문하여 이 사실을 설명하도록 하였을 뿐, 상급자에게 보고하여 부서 간 업무를 조정하거나 서울특별시와 협의를 진행하도록 지시하지 않고, 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령에 대한 검토를 소홀히 한 채 ■과의 사용허가 요청(2017. 8. 21.)에 대하여 서울특별시와 협의 없이 2017. 4. 14. 자 구청장 방침문서로 사용허가를 대신하는 것으로 결정하여, 2018. 4. 6. 다목적 체육관이 적법한 사용허가 없이 준공되도록 하였다.

5) CB의 경우

위 사람은 “3항 2)~3)”과 같이 BY과 BZ가 구두로 설명하여 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조의 개정 사실 및 서울특별시와의 협의를 하여야 위 부지에 대한 사용허가를 할 수 있다는 점을 알게 되었다.

그런데도 CB은 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령에 대한 검토를 소홀히 한 채 위 다목적체육관 건립 사업이 이미 예산에 반영되었고 주민설명회까지 마친 상태에서, 서울특별시와 협의할 경우 무산될 가능성이 있는데, 이러한 위험을 감수할 수 없다고 판단하여 서울특별시와 협의 없이 건립을 추진하여 2018. 4. 6. 다목적 체육관이 적법한 사용허가 없이 준공되도록 하였다.

6) CC의 경우

위 사람은 “3항 2)~3)”과 같이 ◎과의 BY과 BZ가 구두로 설명하여 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제3조의 개정 사실 및 서울특별시와 협의를 하여야 위 부지에 대한 사용허가를 할 수 있다는 점을 알게 되었다.

그런데도 CC은 이를 상급자에 보고하여 부서 간 업무를 조정하거나 서울특별시와 협의를 진행하도록 지시하지 않고 서울특별시와의 협의 없이 다목적체육관 건립을 추진하여 2018. 4. 6. 다목적 체육관이 적법한 사용허가 없이 준공되도록 하였다.

이와 관련하여 2018년 11월 민·관 도시·교통전문가 2명⁷⁷⁾이 다목적 체육관이 건립된 교통광장 주변의 교통영향을 분석한 결과, 다목적 체육관 건립은 체육관

77) 한국교통안전공단, 삼성교통안전문화연구소 소속 각 1명

이용자 차량과 좌·우회전 회전 차량 간의 상충이 증가하는 등 주변의 교통을 방해하는 것으로 분석되었으며, [표 2]와 같이 다목적 체육관 건립공사 전후로 전체 교통사고 건수가 1.8배(5건→9건) 증가하였고, 특히 차량 대 차량 간 추돌사고는 4.5배(2건→9건) 증가한 것으로 나타나는 등 도시계획시설로 지정된 교통광장의 취지 및 기능이 저하되는 결과를 초래하였다.

[표 2] 교통사고 발생 현황¹⁾

(단위: 건)

2017년도 교통사고 발생 현황			2018년도 교통사고 발생 현황 ²⁾			합계
소계	차량 단독	차대차	소계	차량 단독	차대차	
5	3	2	9	-	9	14

주) 1. 다목적 체육관 반경 100m 이내 발생 교통사고

2. 2018년도 교통사고 발생 현황은 2018년 1월부터 10월까지의 자료임

자료: 서울용산경찰서 제출자료 재구성

관계기관 등 의견

① 관련자 주장 및 판단

BY, BZ, CA는 2017년 4월 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 등 관련 법령을 잘못 검토한 점은 인정하면서도, 다만 이미 3월에 같은 내용으로 검토한 법령이 1개월 사이에 개정되었으리라 생각하지 못한 과실에 기인한 것이라 해명하였다. 그리고 공유재산 관리 주무부서의 담당자·책임자로서 소임을 다하지 못한 점은 인정하면서도, 2017년 8월 이후 서울특별시와 협의를 누락한 것은 다른 부서에서 추진하는 사업이기 때문에 독자적으로 의사결정을 할 수 없었다는 의견을 제시하였다.

그러나 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령 검토를 소홀히 했고, ■과의 위 부지에 대한 사용허가 요청(2017. 8. 21.)에 대하여 서울특별시와 직접 협의하거나 협의하도록 요구하지 않고, 서울특별시와의 협의를 누락한 채 결정된 2017. 4. 14. 자 구청장 방침문서로 사용허가를 갈음하도록 하여 법령 위반에 대한 조치를 태만히 하였으므로 위 주장은 인정하기 어렵다.

CB, CC은 2017년 8월경 서울특별시와의 협의를 누락하였다는 사실을 알면서도, CB은 다목적 체육관 건립사업을 성공적으로 추진하는 것이 더 중요하다고 생각하였기에, CC은 서울특별시와 협의를 누락한 것이 중요한 사항이라고 생각하지 못하였기에 적극적으로 협의 절차를 거치지 않았다고 주장한다.

그러나 해당 사업의 책임자들로서 적절한 조치를 하지 않은 점을 인정하고 있고, 도시계획시설 해당 여부 및 관련 법령 검토를 소홀히 한 채, 법과 절차를 위반하여 불법 건축물을 건립한 것이므로 사업을 성공적으로 추진하는게 더 중요하고 절차는 중요하지 않다는 위 주장은 인정하기 어렵다.

② 관계기관 의견

용산구는 이번 감사결과를 받아들이면서 다목적 체육관의 법적 하자를 치유하기 위해 서울특별시와 협의하는 등 다각적인 해결방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

이와 관련, 서울특별시는 해당 교통광장의 안전관리를 강화하고, 부지교환 등 다목적체육관을 적법화할 수 있는 방안을 적극 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

징계요구 양정

「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 위반한 사실을 알고도 서울특별시와 협의 없이 사업을 추진한 BY, BZ, CA, CB, CC의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 서울특별시 용산구청장은

- ① 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」를 위반하여 공유재산의 위임관리 업무를 태만히 수행한 BY, BZ, CA, CB, CC을 「지방공무원법」 제72조의 규정에 따라 징계 처분(경징계 이상)하고(징계)
- ② 이 건 다목적체육관과 관련하여 교통안전 대책을 수립하고 원효로 외 6필지 소유자인 서울특별시와 협의하여 현재 발생된 문제점을 해소할 수 있는 적절한 조치방안을 마련하며(통보)
- ③ 앞으로 「건축법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등을 위반하여 도시계획 시설에 도시계획시설 이외의 가설건축물을 건립하는 일이 없도록 하고
- ④ 관련자 ■국 ■과 BX(현 ▼동)에게는주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

징 계 요 구

제 목 특정업체 하도급 부담 요구

소 관 기 관 가평군

조 치 기 관 가평군

내 용

1. 사건 개요

가평군은 2017. 8. 9. 주식회사 ○○(대표이사 CD, 이하 “○○”이라 한다)과 “가평 장학관 건립 리모델링(건축·기계)공사”(이하 “가평 장학관 리모델링 공사”라 한다) 계약을 체결⁷⁸⁾하여 2018. 3. 6. 준공하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「공무원 행동강령」 제10조에 따르면 공무원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다.

그리고 원도급 업체는 자신이 도급받은 공사의 공종을 하도급으로 시공할지 결정할 권한을 가지고 있으므로 발주청 소속 공무원이 일부 공종을 특정업체에 하도급하도록 원도급 업체에 압력을 행사하는 것은 특정업체에 부당한 이익을 주도록 하는 것일 뿐만 아니라 원도급 업체에는 그의 권한을 침해하는 것이다.⁷⁹⁾

78) ○○은 1,685백만 원으로 위 공사를 낙찰받았고, 설계변경 등으로 최종 정산 금액은 2,041백만 원임

79) 하도급 업체의 선정 권한은 원도급 업체에 있을 뿐만 아니라, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항에 따르면 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고,

따라서 발주청 소속 공무원은 공사감독관 등의 직위를 이용하여 원도급 업체에게 발주한 공사의 주요 공종을 포함한 공종 일부를 특정업체에 하도급하도록 요구하거나 압력을 행사하여서는 아니 되고, 공사감독업무를 담당하면서 이와 같은 불법하도급을 방치하여서도 아니된다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가평군 ▲국 ㉠과 ▲팀장 CE는 2017. 7. 13.부터 2018. 7. 30.까지 ㉡단 ㉢팀 팀장으로 재직하면서 가평장학관 리모델링 공사의 감독업무⁸⁰⁾를 담당하였다.

한편, 가평장학관 리모델링 공사는 적격심사제도 적용 공사로 2017. 7. 26. 입찰 공고를 마감하고 개찰⁸¹⁾하여 ㉣㉤이 적격심사대상 1순위 업체로 결정되었고, ㉣㉤ 대표이사 CD는 계약서에 들어갈 각종 서류를 미리 준비하기 위해 2017. 7. 26. 사업부서인 가평군 ㉥사업소를 방문하여 사업담당자로부터 공사내역서를 받아왔다.

가평군 ㉥사업소의 사업담당자는 2017. 7. 27. 위와 같이 공사내역서를 계약 체결 전에 CD에게 주는 것이 적정한지 CE에게 전화로 문의하였고, 이에 CE는 위 사업 담당자에게 CD의 전화번호를 물어본 후 직접 전화하여 “왜 계약을 체결하기도 전에 공사내역서를 가져갔느냐”며 공사내역서를 다시 반납할 것을 요구하였다.

이에 따라 CD는 2017. 7. 28. 오전에 가평군청에 와서 CE에게 도착했다는 문자

당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다고 규정

80) 가평장학관 리모델링 공사의 전기, 통신, 건축 등 각 분야의 공사감독관을 2017. 8. 24. 일괄적으로 지정하였으나, CE는 이미 2017. 7. 13. “가평장학관 건립 리모델링 공사(건축+기계)” 집행을 위한 내부결재문서(가평군수 결재)에 공사감독관으로 지정되어 있었음

81) 2017. 7. 26. 오후 3시 7분

메시지를 보냈고, 2차례의 통화 후 CE의 사무실(□단)에서 CE를 만나⁸²⁾ 공사내역서를 반납하였다. 그 자리에서 CE는 가평군에 소재한 □□의 대표 CG을 소개하면서 “가평에 있는 일을 할 만한 사람이 있는데 그 사람이 면허도 다 가지고 있고 모든 것을 다 할 수 있다. 조만간 연락이 갈 것이다”라고 하면서 가평장학관 리모델링 공사 중 건축분야 공종을 CG에게 하도급할 것을 CD에게 요구하였다. 한편, CG은 CE와 골프모임에 같이 참여하고, 가평장학관 리모델링 공사 이전에도 CE가 공사감독하는 시공업무를 수행한 적이 있는 등 10여년 전 부터 친분관계를 유지⁸³⁾하고 있었다.

실제로 CG이 2017. 7. 31. CD에게 전화를 걸어 “가평군청에서 소개를 받고 전화하는 사람입니다”라고 자신을 소개하면서, 서울특별시 강남구에 소재한 CD의 사무실을 직접 찾아가 CD에게 가평장학관 리모델링 공사 중 건축분야 공종을 본인에게 하도급해 줄 것을 요구⁸⁴⁾하였다.

그리고 나서 CE는 CG, CD와 함께 2017. 8. 18. 가평군 □사업소 사무실에 모여 CD에게 가평장학관 리모델링 공사 건축분야 공종 중 □□이 보유한 건설업 면허(실내건축공사업)에 부합하는 목공사 및 수장공사 등 건축 공종 일부를 □□에

82) CE는 CD가 가평군 □사업소에서 공사내역서를 받아간 후에 가평군 □사업소 공사담당자 CF이 본인에게 “계약 이전에 공사내역서를 원도급 업체가 가지고 갔는데 그래도 되느냐?”고 문의해옴에 따라 직접 CD에게 전화를 걸어 공사내역서를 반납하도록 요구한 적은 있지만 가평군에서 낙찰자 결정을 통보하기 (2017. 8. 1.) 이전에는 실제로 CD를 따로 가평군청에서 만난 사실이 없었고, 2019년 3월 현재까지도 CD의 휴대폰 번호도 모른다고 진술함. 그러나 방문 당일 CD가 CE에게 “군청주차장에 와 있습니다”라고 보낸 문자내용, 전화통화 기록, □단 사무실에서 CE의 자리 위치에 대한 CD의 상황 설명 등 CE와 CD가 □단 사무실에서 만난 정황이 있음

83) CE는 위와 같이 10여년 전부터 CG과 골프모임을 가지면서 친분관계를 유지하고 있다고 진술하나, CG은 CE를 2014년부터 알고 지냈으며 모임을 통해 알고 지내는 정도라고 진술함

84) CG은 CD에게 기계분야 공종을 제외한 나머지 공종을 모두 본인에게 하도급해 줄 것을 요구하였다고 인정하였으나, CE의 소개를 받은 것이 아니라 나라장터를 통해 □□이 1순위라는 것을 알고 CD에게 전화하여 CD 사무실에 찾아갔다고 하면서 CD의 사무실 전화번호인지 또는 휴대폰 번호인지 기억이 확실하지 않다고 진술함. 그러나 통화기록을 보면 CG은 CD의 휴대폰 번호로 전화를 하였고, 이 번호는 외부에 공개되지 않은 것이므로 CE 또는 사업부서인 가평군 □사업소 직원이 CG에게 알려주었을 것으로 추정됨

하도급하도록 요구⁸⁵⁾하였다.

그리고 CE는 「건설산업기본법」 제25조 및 제28조의2에 따른 건설공사의 직접 시공 의무⁸⁶⁾ 규정 및 건설업 미등록 업체에 하도급을 제한하는 규정을 회피하기 위해 ㉠㉠이 직접 시공해야 할 공사⁸⁷⁾도 CG이 모두 시공하면서 CG이 소유하고 있는 또 다른 개인사업체인 ㉡㉡⁸⁸⁾이 ㉠㉠에 공사자재를 납품하는 것으로 서류를 작성⁸⁹⁾하면 문제가 발생하지 않을 것이라면서 실질적으로 가평장학관 리모델링 공사 중 건축분야 공사 전부를 CG에게 하도급하도록 CD에게 요구하였다.

이에 CD는 가평장학관 리모델링 공사 중 건축분야 공사를 CG에게 하도급 하지 않고는 공사를 진행하기 어렵다고 생각하고 CG이 소유하고 있는 ㉠㉠ 및 ㉡㉡에 가평장학관 리모델링 공사 중 건축분야 공사 전부를 하도급 하게 되었고, CE는 공사감독을 하면서 이와 같은 불법하도급을 그대로 방치하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

CE는 ㉠㉠에 낙찰자 통보(2017. 8. 1.)를 하기 전에 공사내역서를 가져간 CD에게 이를 반납하도록 전화만 했을 뿐 따로 가평군청에서 CD를 만난 사실이 없으며, CD에게

85) CE는 2017. 8. 18. 가평군 ㉠사업소에서 열린 ‘건축 공종별 회의’에 참석한 이후 곧바로 업무에 복귀하였다고 진술하였으나, CD는 ‘건축 공종별 회의’에서 논의된 설계내역 누락사항 등을 협의하기 위해 별도로 ㉠사업소 ㉠팀 사무실에 CE, CG과 모여 논의하는 자리에서 CE가 위 사항을 언급하여 하도급을 재차 요구하였다면서 당시 구체적인 사무실 배치 현황을 그림으로 설명한 점 등을 볼 때 재차 만나 하도급을 요구한 정황이 있음

86) 도급금액이 10억 원 이상 30억 원 미만인 경우 도급금액의 20% 이상을 원도급 업체가 직접 시공해야 함

87) ㉠의 건설업 면허(실내건축공사업)로는 시공할 수 없는 돌공사, 방수공사, 금속공사, 미장공사 등으로 원도급 업체인 ㉠이 직접 시공해야 하는 공사임

88) ㉡은 청소용역이 주 업종이며, 건설기자재를 판매하는 사업도 영위하고 있지만 건설업 면허는 없음

89) ㉠은 가평군으로부터 기성 및 준공 공사대금을 받으면 공사 자재구입 명목으로 세금계산서를 발행하고 사전에 협의된 금액을 CG의 계좌로 이체함

특정업체에 하도급을 주도록 강요, 압박, 요구 등 일체의 행위를 한 적이 없다고 주장하였다.

그러나 CE는 처음에 CD에게 공사내역서를 반납하라고 전화를 한 사실이 없다고 진술⁹⁰⁾하다가, 2019. 4. 3. 감사원에서 질문서를 보낸 이후 CD에게 공사내역서를 반납하라고 전화한 사실은 있지만 만나지는 않았으며 진술을 번복하였다.

또한 실제 CD의 휴대폰을 통해 통화기록을 확인한 결과, □□에 낙찰자 통보를 하기 이전인 2017. 7. 27. CE가 CD의 휴대폰 번호로 전화를 한 사실이 있고, 다음 날인 2017. 7. 28. 08:29에 CD가 CE 휴대폰으로 “군청주차장에 와 있습니다”라고 문자를 보냈으며, 바로 이어 CE가 CD에게 2번에 걸쳐⁹¹⁾ 전화한 기록이 있는 등 가평군청 본청⁹²⁾에서 서로 연락한 기록이 있었다.

그리고 CE와 헤어진 후 얼마 지나지 않아 CE가 “조만간 연락이 갈 것이다”라고 말했다는 CD의 진술처럼 외부에 공개되지 않은 CD의 휴대폰 번호로 CG이 먼저 전화를 걸었다는 통화기록도 있었다.

한편, CD는 위와 같이 CE 또는 CG과의 통화, 문자기록까지 제시하면서 적극적으로 자신의 주장을 소명하고 있고, 이미 불법하도급이 확인된 상황에서 공사감독관 으로부터 특정업체에 하도급할 것을 요구받았다는 진술을 한다고 해서 「건설산업

90) CE는 감사원과의 문답 시(2019. 3. 12.) 가평군 □사업소에 근무하는 담당자 CF 또는 CH로부터 “계약 전에 공사내역서를 쥐도 되느냐”라고 전화를 받아 “아직 적격심사가 끝난 것이 아니므로 나중에 적격심사가 끝나고 나서 공사내역서를 주는 것이 맞다”라고 이야기 했지만, 본인이 직접 CD에게 공사내역서를 반납하라고 전화하지는 않았다고 진술

91) 2017. 7. 28. 08:30:57, 15초간 통화, 2017. 7. 28. 08:38:54, 31초간 통화

92) 가평군 본청과 가평군 □사업소는 550m 정도 떨어져 있는데, CD는 이때 CE 사무실이 있는 가평군 본청의 □단에 직접 찾아갔다고 진술

기본법」 등에 따른 처벌을 피할 수 없다는 점, 그리고 특정인을 음해하기 위해 없던 사실을 만들었다고 보기에선 진술이 구체적인 점⁹³⁾, 하도급 요구에 따르지 않았을 경우보다 CD의 이익이 크게 줄어드는 점⁹⁴⁾ 등을 고려할 때 CD의 진술이 사실과 다르다고 보기 어렵다.

따라서 가평군청에서 CD를 만난 사실이 없으며 CD에게 특정업체에 하도급을 주도록 강요, 압박, 요구 등 일체의 행위를 한 적이 없다는 CE의 주장은 받아들이기 어렵다.

② 관계기관 의견 및 검토결과

가평군은 공사감독관 CE가 하도급과 관련하여 원도급 업체와 어떤 형태로든 전화를 걸거나 만난 사실이 없으며, 또한 압력을 행사한 사실도 없지만, 결과적으로 감독업무 수행을 소홀히 한 사항에 대해서는 같은 사례가 발생되지 않도록 업무 연찬을 하고 직원 지도감독에 철저를 기하겠다고 답변하였다.

그러나 CE는 위 ① “관련자 주장 및 판단”과 같이 위 공사의 낙찰자 결정통보 전에 CD와 전화하거나 만난 적이 없다고 진술하다가, CD에게 전화한 사실은 있지만 만난

93) CE와 가평군청에서 만났을 때 발송한 문자와 전화통화기록을 제시하며 CE의 책상이 □단 사무실 문에서 1시 방향 창가에 있었다고 하면서 CE에게 일괄적으로 공사를 주는 것은 불법이라고 이야기하니 업체가 면허가 있고, 사업자도 따로 또 있기 때문에 걱정말라고 했다는 진술. 그리고 2017. 8. 18. □사업소 □팀 사무실에서 하도급 요구 시 확정된 계약금액을 기준으로 공종별 공사내역이 적혀있는 계약내역서를 새로 출력하지 않고 가평군이 기왕에 출력하여 가지고 있던 공사추정금액 산정 목적으로 작성된 설계예산내역서를 보면서 ☺☺이 시공할 공종을 논의하였다는 진술과 당시 사무실 배치 현황을 구체적으로 그림으로 설명한 점 등

94) CD의 진술에 따르면 총 공사비 20.41억 원(VAT 포함)에서 16.5억 원을 CG을 통해 전부 하도급 비용으로 지출하였고, 남은 3.9억 원 중 CD가 직접 비품, 세금, 보험료, 관리비 등으로 지출한 3.1억 원을 제외하면 0.8억 원의 순수익금액이 남았다고 함. 그러나, CD는 하도급 강요를 받지 않고 정상적으로 공사를 추진 하였다면 총계약금액의 75%정도의 비용(2.5~5억원의 순이익 예상)으로 공사를 마칠 수 있었다고 진술하고 있는데, 2014년 대한건설협회에서 관급공사 614건을 대상으로 조사한 바에 따르면 적격심사 제도 적용공사의 평균 실행률(실제투입비용/공사계약금액)은 87.4%, 최소 실행률은 70.0%로 이를 이 건 공사에 적용한다면 2.6~6억원의 순이익을 기대할 수 있음

적은 없다고 진술하는 등 진술의 일관성이 없고, 사실과 다른 진술을 하고 있어 CE의 주장은 신뢰하기 어려운 점 등을 고려할 때 가평군의 CE와 관련된 답변은 받아들이기 어렵다.

징계(문책)요구 양정 공사감독 공무원의 직위를 이용하여 친분이 있는 특정업체에 하도급을 주도록 원도급 업체에 부당한 요구를 한 CE의 행위는 「지방공무원법」 제48조 및 「공무원 행동강령」 제10조의 규정을 위반한 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다. 또한 발주청이 공사 과정에 개입하여 특정 업체에 하도급을 주도록 원도급 업체에 요구하는 고질적 비리가 빈발하는 가운데, 위와 같이 원도급 업체에 부당한 요구를 하고도 일관성 없는 허위진술로 사실관계를 계속 부인하면서 이를 은폐하려고 하는 등 그 비위의 정도가 심하므로 정직에 해당하는 중징계 처분을 함이 상당하다고 판단된다.

조치할 사항 가평군수는 특정업체에 하도급을 주도록 원도급 업체에 부당한 요구를 한 CE를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(정직) 하시기 바랍니다.(징계)

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 장애인복지센터 신축부지 매입 부적정

소 관 기 관 가평군

조 치 기 관 ① 행정안전부 ② 가평군

내 용

1. 사건 개요

가평군은 2013. 10. 7. 장애인단체의 통합사무실을 제공하는 장애인복지센터 신축을 위해 같은 군에 있는 토지(소유자 D⁹⁵), 면적 3,901㎡, 지목 답, 이하 “위 토지”라 한다)를 매입하는 “장애인복지센터(장애인단체) 건물신축 토지매입 계획”(이하 “위 토지매입계획”이라 한다)을 수립하고, 2014. 4. 8. ‘2014년 제1회 추가경정예산’에 토지매입비 720,000,000원을 편성·확정하였다.

이후 2014. 5. 2. 건물명을 장애인복지센터에서 장애인재활지원센터로 변경하여 “장애인재활지원센터 신축 계획”을 재수립한 후 2014. 6. 23. 위 토지를 693,077,000원에 매입하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「지방자치법」 제39조 및 「지방자치법 시행령」 제36조에 따르면 지방의회는

95) 위 토지는 2012. 9. 7. 전 소유자로부터 350,000,000원에 매입, ○○협동조합으로부터 위 토지에 근저당권을 설정하고 대출(채권최고액 364,000,000원)을 받아 매입자금으로 사용 후 281,000,000원 상환

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제7조 제1항에 따른 중요재산⁹⁶⁾의 취득 및 처분에 대한 의결권한을 가지고 있고, 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조 및 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제7조에 따르면 지방자치단체(시·군·자치구)의 장은 중요재산을 취득할 때 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 공유재산 관리계획을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 하며, 공유재산 관리계획을 수립할 때에는 사업 목적과 용도, 사업 기간, 사업 규모, 계약방법 등을 명확히 하여야 한다.

한편 공유재산 관리계획의 수립기준은 행정안전부장관이 정하여 전년도 7월 31일까지 각 지방자치단체에 알리도록 되어 있는데, 「2014년도 지자체 공유재산 관리계획 수립기준」(구 안전행정부, 2013년 7월)에 따르면 지방자치단체장(예산부서)은 예산안 편성 시 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제7조 제1항의 중요재산에 대해 공유재산 관리계획 수립 여부를 확인하여 공유재산 관리계획이 미수립된 경우 예산안을 편성할 수 없게 되어 있다.⁹⁷⁾

따라서 가평군은 장애인복지센터 신축을 위해서는 장애인단체들의 의견을 듣고 건물의 연면적, 층수 등 건물 규모 등을 고려하여 건물에 적합한 부지 면적과 위치를 검토한 후, 장애인복지센터 신축에 소요되는 토지매입비와 건축비 등 총사업비를 산정하고 재원확보 방안을 마련하여 종합적인 사업계획을 수립하는 한편, 이러한 사업계획에 따른 토지 및 건물 취득 관련 공유재산 관리계획을 수립하여 가평군의회

96) 「지방자치법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에서 규정한 중요재산은 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제7조 제1항에 따라 시·군·자치구가 공유재산을 취득할 경우 ① 1건당 기준가격이 10억 원 이상 또는 ② 1건당 토지면적이 1,000㎡ 이상인 경우 중요재산임

97) 다만 동일 지방의회 회기 내에 예산안 편성과 공유재산 관리계획이 동시에 제출되는 경우에는 예산안을 편성하여 지방의회에 제출할 수 있도록 하고 있음. 하지만 이때에도 공유재산 관리계획은 부결되고 예산안은 가결되어 결과적으로 「공유재산 및 물품 관리법」을 위반하는 사례가 없도록 하여야 한다고 되어 있음

의결을 받은 후 위 토지를 매입하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 군수의 부당한 지시

가평군수 A는 2013. 4. 24.부터 2019년 4월 현재까지 위 직위에서 장애인복지 정책 및 예산업무 전반을 총괄하면서 장애인단체들을 위한 장애인복지센터⁹⁸⁾ 건물을 신축하기 위해서는 장애인단체들의 의견을 수렴하여 장애인단체들이 필요한 건물의 크기를 고려하여 건축비, 토지매입비 등을 산정하고, 이에 대한 총사업비 소요액을 파악한 후 재원을 어떻게 확보할 것인지, 여러 부지 중에서 어떤 부지가 가장 최적인지 등을 검토하는 등 종합적인 사업계획을 수립하여야 하는 것을 잘 알고 있었다.

그런데 A는 이러한 종합적인 사업계획을 수립하도록 지시하지 않고 2013. 8. 30. ○실장 B⁹⁹⁾에게 장애인단체들이 한 곳에 모여 근무할 수 있는 건물을 신축하기 위한 토지를 매입하는 계획을 수립하라고 지시하였다.

이후 자신이 가평군수 후보로 출마한 2013. 4. 24. 재보궐 선거캠프에서 선거 사무장 역할을 하였던 C¹⁰⁰⁾의 배우자 D¹⁰¹⁾이 소유한 위 토지를 장애인복지센터 건물 신축부지로 선정하도록 B에게 지시¹⁰²⁾하였다.

이에 따라 B은 ○실 장애인복지 담당자 E과 담당팀장 G에게 위 토지매입계획¹⁰³⁾을

98) (사)□□회 가평군지부, (사)△△협회 경기도협회 가평군지회, (사)▽▽회 가평군지회, (사)▷▷협회 경기도지부 가평군지회로 장애인을 위한 교통서비스 제공이 주업무이고 장애인이 직접 이용하는 시설은 아님

99) 2016. 3. 30. 퇴직

100) ① 2013. 4. 24. 재보궐선거, ② 2014. 6. 4. 지방선거, ③ 2018. 6. 13. 지방선거 등 3번의 지방선거에서 A의 선거캠프의 선거사무장으로 선거운동을 한 참모

101) 2014. 9. 2. 사망

102) B은 A의 의중에 따라 2012년 건립된 장애인복지관 주변의 토지를 중심으로 A와 협의하여 위 토지를 정하였다고 진술하고 있으나 군수와 지방행정□과의 협의는 사실상 지시와 다름 없음

103) E과 G은 군수가 지정한 위 토지를 매입하는 계획을 세웠기 때문에 이외의 다른 토지를 비교하거나

수립하도록 하였고, A는 2013. 10. 7. 이를 최종 결재하였다.

또한 A는 「공직선거법」 위반 혐의로 구속¹⁰⁴⁾되었다 석방된 후 위 토지매입계획이 2014년 본예산 편성에서 빠지는 등 사업 진행이 부진하자 위 토지매입계획을 진척 시키기 위해 ○실장 B에게 2014년 본예산에 미반영된 사업들을 2014년 제1회 추가경정예산에 반영하도록 지시하였다. 이에 B는 ★팀장 F¹⁰⁵⁾에게 위 토지매입계획을 2014년 제1회 추가경정예산에 편성 요구하라고 지시하여 장애인복지센터에 대한 공유재산관리계획을 수립하지 않은 채 2014년 제1회 추가경정 예산에 토지매입비 720,000,000원이 편성되도록 하였다.

그 결과 가평군은 장애인복지센터 신축에 대한 공유재산 관리계획을 가평군의회로부터 의결받지 않은 채 위 토지를 2014. 6. 23. 매입 함으로써 「지방자치법」 및 「공유 재산 및 물품 관리법」을 위반하였고, 2019년 4월 현재까지도 장애인복지센터 신축비를 마련하지 못하고 공유재산 관리계획을 수립하지 못하여 장애인복지센터를 신축하지 못한 채 위 토지를 그대로 방치하고 있다.

나. 관련자들의 업무처리 부적정

1) F의 경우

위 관서 ○실장 ★팀장 F는 2014. 1. 28.부터 2016. 1. 21.까지 장애인복지센터

검토하지 않았고, 건물의 신축계획과 재원확보 방안도 빠져 있는 계획을 수립하게 됨

104) 2013. 10. 14. ~ 12. 20.

105) F는 G의 후임으로 인사명령을 받기 직전 ●팀장으로 근무하면서 짜면 복지회관 신축 사업 계획을 수립하여 지방재정 투자심사, 공유재산심의회 심의, 공유재산 관리계획의 지방의회 의결 등 사전행정절차를 모두 마친 후 예산에 반영하여 2013년 10월 착공하게 한 경험이 있었음

건립 관련 업무 등을 수행하였다.

F는 2014. 1. 28. ○실 ★팀으로 오기 직전에 ○실 ●팀에서 2011. 7. 25.부터 2014. 1. 27.까지 팀장으로 직을 수행하면서 짜면 복지회관 신축사업을 담당한 경험이 있기 때문에 장애인복지센터를 신축하기 위해서는 공유재산 관리계획을 수립하여 지방 의회 의결을 받아야 예산을 편성·집행할 수 있다는 것을 잘 알고 있었다.

그런데 F는 2014. 2. 25. 2014년 제1회 추가경정예산 편성계획안이 통보되자 위 토지매입계획에 관한 공유재산 관리계획이 수립되어 있지 않았는데도 B이 2014년 제1회 추가경정예산 편성안에 위 토지매입비를 요구하라는 지시를 하자 같은 해 2. 26. 세부사업명 ‘장애인단체 건물신축 부지 매입’(예산요구액 6억 원)을 포함한 추가경정 예산요구서를 기안하여 B의 결재를 받아 제출하였다.

한편 F는 2014. 2. 26. 위 예산요구서를 제출하면서 위 토지의 시세가 8억 4천만 원임을 주장¹⁰⁶⁾하며 ⊕실 ⊕팀 CK과 ⊕팀장 CL에게 시세 8억 4천만 원과 당초 예산요구액 6억 원의 평균값인 7억 2천만 원을 예산에 편성하여 줄 것을 구두로 요청하였다. 그리고 위 예산 증액요구의 근거문서를 제시하기 위해 F는 2013. 10. 7. 가 평균수의 결재를 받았던 위 토지매입계획 문서상 토지 예산소요액을 6억 원에서 7억 2천만 원으로 변경하여 제출하였다.

이후 2014. 4. 8. 가평군 의회가 위 토지매입비 7억 2천만 원의 예산을 승인하자

106) F는 B이 매입하고자 하는 토지의 시세가 6억 원이 맞는지 알아보라고 지시하여 한국공인중개사협회 가평군 지회장 CI에게 알아본 결과 평당 70만 원(8억 4천만 원)이라고 하자 이를 B에게 보고하였고, B은 당초 예산요구액과 현 시세의 평균값인 7억 2천만 원으로 예산을 변경요구하라고 하여 그 지시에 따랐다고 함.

F는 2014. 5. 2. 건물명을 장애인복지센터에서 장애인재활지원센터¹⁰⁷⁾로 명칭을 변경하여 “장애인재활지원센터 신축 계획”을 재수립한 후 위 토지매입계획과 장애인재활지원센터 신축에 대한 공유재산 관리계획을 수립하여 가평군의회에 제출하였다.

그러나 건축비 확보를 위해 보건복지부 및 경기도와 협의하는 등 장애인재활지원센터 신축에 소요되는 예산의 재원확보에 대한 구체적인 실행 노력의 근거가 없다는 사유로 공유재산관리계획이 의회에서 반려되었는데도 F는 위 토지매입비 예산은 이미 편성되어 있다는 명분으로 2014. 6. 23. 토지소유자 D과 토지 손실보상 계약을 체결하고 토지매입비 693,077,000원을 집행하였다.

그 결과 “3항 가”의 내용과 같은 결과를 초래하였다.

2) CK의 경우

위 관서 ○실 ○팀 CK은 2013. 1. 2.부터 2016. 1. 21.까지 장애인복지센터 토지 매입에 관한 예산조정 등 예산편성 업무를 담당하였다.

CK은 2014. 2. 24. ‘2014년 제1회 추가경정예산 편성계획’을 수립하면서 세부 편성계획을 통해 중기지방재정계획, 투융자 심사, 공유재산 관리계획 등 사전행정 절차를 이행하지 아니한 사업은 편성대상에서 제외한다는 방침을 위 관서 모든 부서에 통보하는 등 예산편성을 요구하기 위해서는 사전행정절차를 모두 이행하여야 한다는 사실을 잘 알고 있었다.

그런데 CK은 2014. 2. 26. ○실에서 위 토지매입계획에 대한 공유재산관리계획도

107) 기존 장애인복지센터의 용도에 장애인주간보호시설, 체육시설, 재활시설 등을 추가로 설치

수립하지 않는 등 사전행정절차를 이행하지 않았다는 것을 알면서도 ㉠팀장 CL과 함께 위 토지매입 예산을 2014년 제1회 추가경정예산안에 포함시켜 편성하였다. 그리고 2014. 3. 21. 가평군의회에 제출하여 같은 해 4. 8. 2014년 제1회 추가경정 예산으로 확정되게 하였다.

나아가서 CK은 ○실 ★팀으로부터 토지매입 예산편성을 요구받을 당시 사전행정 절차인 공유재산 관리계획이 수립되지 않았다는 사실을 알고 있었기 때문에 「2014년도 지자체 공유재산 관리계획 수립기준」 등에 따라 ○실에서 요구한 ‘장애인단체 건물신축 부지 매입’ 예산편성안이 장애인단체 건물에 대한 공유재산 관리계획과 동시에 같은 회기 내에 제출될 수 있는지를 확인하여야 하고, 예산편성안과 공유재산 관리계획이 동시에 제출되지 아니할 때는 이미 편성된 예산안이라 하더라도 이를 삭제하여야 했는데도 이를 이행하지 않았다.

또한 2014. 2. 26. ○실에서 제출한 2014년 제1회 추가경정 예산요구서에 기재된 위 토지매입 예산 6억 원에 대해 F가 구체적인 산출근거 없이 위 토지의 현 시세가 8억 4천만 원이므로 예산요구액과 현 시세의 평균값 7억 2천만 원으로 예산 증액을 요구하자 이를 CL에게 보고하고 그대로 반영하여 주었다.

그 결과 “3항 가”와 같은 결과를 초래하였다.

3) CL의 경우

위 관서 ㉠실 ㉠팀장 CL은 2011. 7. 25.부터 2014. 7. 27.까지 장애인복지센터 토지매입에 관한 예산 조정을 포함한 예산편성 업무를 담당팀장의 직위에서 총괄

하였다.

CL은 2013. 10. 7. ○실에서 작성한 위 토지매입계획 문서를 검토하면서 토지매입을 하게 된 목적인 건물신축에 대한 계획이 누락되어 예산에 편성할 수 없다는 사유로 “토지매입과 건물신축에 따른 소요예산액 그리고 재원확보 방안 등의 종합적인 방침(검토)이 필요합니다.”라는 의견을 제시하는 등 위 토지매입계획만으로는 토지매입 예산이 편성될 수 없다는 것을 잘 알고 있었고, 위 토지매입계획이 공유재산 관리계획 미수립 등 사전행정절차를 이행하지 않았다는 것도 알고 있었다.

그런데 CL은 “3항 나 2)”와 같이 CK으로부터 보고를 받고 ○실에서 예산편성을 요구한 토지매입에 대해 사전행정절차를 이행하지 않았다는 것을 알면서도 토지매입 예산을 편성하여 2014년 제1회 추가경정예산으로 확정되게 하였다.

나아가 CL은 ○실 ★팀으로부터 토지매입을 위한 예산편성을 요구받을 당시 사전행정절차인 공유재산 관리계획이 수립되지 않았다는 사실을 알고 있었기 때문에 「2014년도 지자체 공유재산 관리계획 수립기준」 등에 따라 ○실에서 요구한 ‘장애인 단체 건물신축 부지 매입’ 예산편성안이 장애인단체 건물에 대한 공유재산 관리계획과 동시에 같은 회기 내에 제출될 수 있는지를 확인하여야 하고, 예산편성안과 공유재산 관리계획이 동시에 제출되지 아니할 때는 이미 편성된 예산안이라 하더라도 이를 삭제하도록 하거나 CK에게 공유재산 관리계획 제출 여부 등을 확인·검토하도록 지시하여야 했는데도 이를 이행하지 않았다.

또한 당초 ○실에서 요구한 토지매입 예산 6억 원을 구체적인 산출근거 없이 7억

2천만 원으로 증액하여 주었다.

그 결과 “3항 가”와 같은 결과를 초래하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

가평군수 A는 장애인복지센터 토지매입과 관련하여 공유재산 관리계획을 수립하지 않았을 뿐만 아니라 지방의회의 의결을 받지 않고 예산에 편성하여 집행한 것에 대한 잘못을 인정하면서 담당자의 행정절차 미숙으로 인해 발생한 일이므로 향후 직원들의 업무연찬 등을 통하여 행정의 신뢰성을 제고하고 조속히 사업계획을 수립하여 위 토지를 활용하겠다는 의견을 제시하였다.

그러나 가평군수 A가 C의 배우자 D의 토지를 매입하기 위하여 건물신축 등이 포함된 종합적인 계획 수립을 지시하지 않고, 일단 토지만 매입하는 계획을 작성하도록 지시하였으며 B을 통해 토지 매입의 진행을 재촉하였다는 점, 예산을 확정하기 전에 지방의회에서 공유재산 관리계획을 의결받아야 한다는 것을 잘 알고 있는 F, CK, CL이 공유재산 관리계획을 수립하지 않은 채 예산을 요구하고 편성하였다는 점을 고려할 때, 위 토지 매입은 담당 직원의 행정절차 미숙뿐만 아니라 가평군수 A¹⁰⁸⁾의 잘못된 지시에 그 원인이 있다. 다만 이미 매입한 토지에 대해서는 향후 적절한 활용 방안을 마련할 필요가 있다.

108) A는 2013년 가평군수로 당선되기 전 1975년부터 2008년까지 33년간 가평군에서 근무하면서 ①팀장 등 주요 보직을 두루 경험하였고, 8대 경기도의원으로 역임한 공직경험 등을 감안하면, 지방자치단체에서 사업을 추진하면서 중요재산을 취득하게 될 경우 공유재산 관리계획을 수립하고 지방의회 의결을 받아야 예산을 편성할 수 있다는 사실을 모를 수 없음

② 관계기관 의견

가평군은 감사결과를 전반적으로 수용하면서 감사결과를 토대로 공유재산 취득 업무 전반에 대한 이해도와 업무능력을 향상시켜 추후 비슷한 사례가 발생되지 않도록 관련 업무에 철저를 기하겠으며, 토지활용을 위해 장애인 관계자의 의견을 청취하고 조속히 사업계획을 수립하도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

그러나 가평군은 관련자들이 장애인 복지를 위한 공공의 이익을 위해 적극적으로 업무를 추진하였다는 사유로 2019. 6. 5. 감사원에 적극행정면책을 신청하였다. 이에 감사원은 위 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 규정 등에 따른 면책요건에 해당하는지 여부를 검토한 결과, 위 규칙 제5조 제1호에 규정된 공공의 이익에 부합하는 사업추진방식이라 볼 수 없어 면책을 인정하지 않는 것으로 결정하였다.

조치할 사항

행정안전부장관은 장애인복지센터 신축을 위한 종합적인 사업계획 없이 부지매입 업무만 수행하도록 하고, 부지매입을 위해 예산을 편성할 때 사전행정절차를 이행하지 않은 채 추진하도록 부당하게 개입한 가평군수 A에 대해 엄중하게 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

가평군수는

① 장애인복지센터에 대한 종합적인 사업계획을 수립하고 예산편성 절차 및 공유재산

취득과 관련한 법적 절차와 기준에 따라 장애인복지센터 부지를 활용할 수 있도록 하는 방안을 조속히 마련하시기 바랍니다.(통보)

② 앞으로 종합적인 사업계획 수립 등 사전 행정절차를 이행하지 않은 채 불필요한 토지를 매입하여 예산을 낭비하는 일이 없도록 하며

③ 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

주의요구 및 통보·통보(인사자료)

제 목 짚라인 조성사업 부당 추진

소 관 기 관 가평군

조 치 기 관 ① 가평군 ② 양평군

내 용

1. 사건 개요

가평군은 2013. 9. 9. 칼봉산 자연휴양림내 짚라인¹⁰⁹⁾시설에 대해 수익성 등을 고려하여 군에서 직접 투자하여 설치·운영하기로 방침을 수립¹¹⁰⁾하였으나 2014. 8. 21. 사업비 확보 곤란 등의 사유로 민간투자방식 추진으로 사업계획을 변경하였다.

이에 따라 가평군은 2014. 9. 17. 주식회사 ●●(대표이사 AU, 이하 “●●”라 한다)로부터 민간투자방식(BTO)의 짚라인사업 제안을 받고, 2014. 12. 5. ●●를 사업자로 선정한 후 2015. 4. 14. ●●와 업무협약을 체결하였으며, 위 「협약서」 제2조¹¹¹⁾에 따라 2015. 9. 1. 설립한 주식회사 ○○(대표이사 AV, 이하 “○○”이라 한다)과 2015. 10. 13. “칼봉산 짚라인조성사업 세부실행 합의서”를 작성하였다.

그리고 ○○은 2017년 11월경부터 짚라인시설 설치공사를 하여 2018. 6. 18.

109) 짚라인: 양편의 지주대 사이로 와이어를 설치하고 탑승자와 연결된 트롤리(trolley, 일종의 도르래)를 와이어에 걸어 빠른 속도로 반대편으로 이동하는 이동수단 또는 레포츠의 통칭

110) “짚라인설치사업 관련 검토결과 보고”(□실)에 따르면 짚라인 사업 연간 매출 약 20억 원, 순수익 약 11억 원 등이 예상된다고 보고 가평군에서 직접 운영하기로 함

111) 협약 이후 원활한 사업진행을 위해 주식회사 ○○ 법인이 설립 및 운영되고, 협약에 의해 본 계약 체결을 위한 법인을 설립하게 되면 ●●의 관련된 법적 효력은 소멸하도록 되어 있음

건축물 사용승인을 받고, 2018. 7. 2. 쥔라인사업을 시작하였다.

2. 민간사업자 부당 선정 및 겸직금지 의무 위반

가. 관계 법령 및 판단기준

「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 “민간투자법”이라 한다) 제9조 및 같은 법 시행령 제7조에 따르면 민간사업자가 민간투자방식으로 사업을 추진하기로 제안한 경우 주무관청은 공공투자관리센터¹¹²⁾에 제안서 검토를 의뢰하고, 위 센터의 검토의견 등을 고려하여 민간투자사업으로 진행하기로 결정한 경우에는 제3자 제안공고를 하고 최초 제안자와 제3자의 제안서를 평가한 후 협상대상자를 선정하도록 되어 있다.

그리고 「가평군 민간투자사업 심의위원회 조례」 제2조에 따르면 민간투자사업 심의위원회는 사업시행자 지정 및 사업계획을 심의하도록 되어 있다.

한편, 「지방공무원법」 제56조 제1항에 따르면 공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하도록 되어 있고, 「공무원 행동강령」 제5조의3에 따르면 공무원은 직무와 관련된 다른 직위에 취임하는 행위를 해서는 아니 된다.

나. 감사결과 확인된 문제점

양평군 ㉔국 ㉕과 CM는 2013. 7. 10.부터 2018. 8. 5.까지 가평군 ㉖실 등¹¹³⁾에서 관광전문분야의 업무담당자로서 쥔라인사업과 관련하여 2014. 12. 5. ‘업무협약 체결계획(안)’을 기안하여 군수 A의 결재를 받았고, 2015. 4. 14. ㉗와 업무협약

112) 민간투자법 제23조에 따라 대상사업의 검토, 사업타당성 분석, 사업계획의 평가 등 대통령령으로 정하는 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 한국개발연구원(KDI)의 부설로 설립한 기관

113) 2015. 1. 12. 가평군 ㉘과로 전보되어 위 쥔라인업무를 계속 담당하다가 2016. 4. 4. ㉙단 전보 후 2018. 8. 6. 계약 종료로 퇴직함, 그 후 2019. 2. 18. 양평군에 관광정책분야(1년) 공무원으로 재취업함

체결을 하도록 하였으며 2015년 9월경 세부실행합의¹¹⁴⁾ 초안을 마련하여 □과에 전달하는 등의 업무를 처리하였다.

CM는 2014년 9월 초 위 ●● 대표이사 AU¹¹⁵⁾에게 쥘라인조성 사업을 제안 하도록 요구하고, 같은 해 9. 17. AU로부터 쥘라인 시설을 설치(사업비 약 18억 원) 하여 기부채납을 한 후 운영권을 보장받기로 하는 민간투자방식(BTO) 사업 제안서¹¹⁶⁾를 접수받았다.

따라서 CM는 민간투자법 제9조 등 관련 법령에 따라 공공투자관리센터에 제안서 검토를 의뢰하고, 위 센터의 검토 의견 등을 고려하여 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 제3자 제안공고를 하고, 최초 제안자와 제3자 제안서를 평가한 후 협상대상자를 선정하여야 하며 「가평군 민간투자사업 심의위원회 조례」 제2조에 따라 민간투자사업 심의위원회를 개최하도록 하여 사업시행자 지정 및 사업계획을 심의하도록 하여야 했다.

그런데 CM는 민간투자법을 제대로 확인하지 않고 제안서 검토 의뢰 및 제3자 제안공고¹¹⁷⁾ 등을 생략한 채 2014. 12. 5. ●●를 민간사업자로 선정하기로 하고, 협약서를 기안하여 군수 A의 결재를 받았다. 또한 2015년 3월 조례에 따라 민간 투자사업 심의위원회를 개최하여 민간사업자 선정 등의 심의를 하기로 계획하였으나

114) 「협약서」 제4조에 따라 사업의 구체적 추진방안이 최종 확정될 경우 본 계약을 체결하기로 하여 2015년 10월 본 계약인 세부실행합의를 체결함

115) CM는 2010년 9월 ●●가 운영 중인 문경 쥘라인 사업장을 방문하여 AU를 만난 적이 있고, 2013년 8월 AU는 가평군에서 쥘라인사업 설명회를 개최한 바 있어 서로 알고 있었음

116) ●●는 시설 및 운영비 18억 원을 투자하여 시설물 등을 조성하고 준공과 동시에 가평군에 기부채납하며 운영기간 종료 후 가평군 직영 등으로 전환하는 내용으로 제안함

117) 2013. 9. 9. 가평군 직영 방침수립 시 쥘라인 관련 민간업체가 ●●만 있는 것이 아니므로 다양한 업체의 견적 및 사업제안을 비교, 검토할 필요가 있다고 □실에서 가평군수 A에게 보고한 바 있음

이 절차를 거치지 않은 채¹¹⁸⁾ 2015. 3. 20. 군수 A의 결재를 받아 2015. 4. 14. ●●와 업무협약¹¹⁹⁾을 체결하였다.

한편, CM는 위 제안서를 받은 2014. 9. 17.부터 12. 5. 사이에 위 AU를 4차례 이상 만나 업무협의를 하면서 본인의 친구¹²⁰⁾ AV를 AU에게 소개하여 AV으로 하여금 위 사업에 투자하게 하였고, 이에 AV은 2015. 9. 1. ○○을 설립하여 2015. 10. 13. 가평군과 세부실행합의¹²¹⁾를 한 후 AU 대신 실질적 사업주체¹²²⁾가 되어 쥔라인 시설을 설치·운영(사업비 약 18억 원)하게 되었다.

더욱이 CM는 AV이 투자금이 없어¹²³⁾ 사업추진이 어렵게 되자 2017. 7. 31. ○○ 이사로 취임한 후 같은 해 8. 29. 신규대출 관련 업체 이사회에 참석하거나 같은 해 9. 15. 기술보증기금(Γρ지점)을 방문¹²⁴⁾하여 보증업무 담당자인 차장 AW에게 본인 소속을 밝히고, 가평군에서 위 사업이 잘 추진될 수 있도록 적극 협력할 계획이며 본인이 연말에 퇴직하여 ○○에 합류할 것이라고 하는 등 ○○이 기술보증기금의

118) 가평군 ○과에 개최를 의뢰하였으나 ○과에서 쥔라인시설은 심의 대상이 아니므로 해당 부서에서 판단하라고 하자 관련 법령을 검토하지 아니한 채 심의를 거치지 않고 업무를 진행함

119) 「협약서」 제2조에 따르면 ●●는 시설 시공 및 운영을 위하여 18억 원을 투자하고, 시설물 완공 즉시 기부채납 후 독점운영권을 획득하며 협약 이후 원활한 사업진행을 위해 주식회사 ○○을 설립하여 운영하기로 함

120) AV 및 AX이 위 사업에 투자하기로 계획하였으나 AX은 사업부도로 인하여 2016년 하반기에 위 사업 투자를 포기함

121) 위 세부실행합의 시 AV은 가평군과 그동안 계속 업무협의를 진행한 AU를 ○○ 대표로 하였으나 2016. 12. 1. 사실상 투자 및 운영주체인 AV 본인으로 대표이사를 변경함

122) ○○은 2017. 8. 30. ●●와 공사계약을 체결하여 시설을 설치(약 17억 원)하고, 2018. 5. 4. ●●에 매출의 20%를 지급(운영개시 후 2년간은 15%)하는 운영대행 계약을 체결함

123) AV은 사업비 18억 원을 주식회사 ☆☆은행(10억 원) 및 주식회사 ★★(3억 원)에서 각각 대출받거나 고등학교 동기인 BC으로부터 5억 원을 차입하는 등 전액 타인자본으로 조달함

124) 2017. 9. 15. CM는 관내에 업무 협의를 위한 출장신청을 하였으나 AV과 함께 위 기술보증기금(Γρ지점)을 방문하여 보증심사자를 면담한 후 가평군으로 돌아와 AV으로부터 점심 접대를 받았음

보증을 받아 주식회사 ☆☆☆은행으로부터 사업자금 10억 원을 대출받는 데 적극 협조하였다.

3. 세부실행합의 시 경제성 검토 없이 업체의 제안대로 운영기간을 설정

가. 관계 법령 및 판단기준

민간투자법 시행령 제22조에 따르면 민간사업자의 사용·수익 기간은 총사업비의 범위에서 운영수익, 부대사업을 통한 예상 순수익 등을 고려하여 산정하도록 되어 있다.

그리고 ○○○가 2014. 9. 17. 제출한 제안서에 따르면 상세한 수익성 분석 없이 매출액의 10%에 해당하는 순수익이 발생하는 것으로 추정하여 투자비 회수기간으로 12~15년¹²⁵⁾(수익률 10% 가정)을 산정하였다.

한편 가평군은 2013. 9. 9. 쥔라인사업이 수익성이 있다고 판단하여 가평군 예산으로 직접 투자하여 민간업체에 위탁·운영하는 내용의 방침을 수립하였으나, 2014. 8. 21. 사업비 확보가 곤란하다는 사유로 위 사업을 민간투자사업으로 전환하는 내용으로 사업계획을 변경한바 있다.

따라서 가평군에서 예산부족을 이유로 부득이하게 위 사업을 민간투자사업으로 추진하기로 결정하였다면 전문기관의 경제성 검토 등을 통해 위 사업의 총사업비와 운영수익 등을 면밀히 분석하여 운영기간을 설정하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

가평군 ○과 ○팀장 AY은 2015. 1. 12.부터 2016. 8. 7.까지, 가평군 ○과장 AZ은

125) 위 업체가 2017년 9월 대출심사를 위해 ☆☆☆은행(구영업부)에 제출한 추정 재무제표에 따르면 쥔라인시설을 매년 20%씩 5년간 감가상각하는 것으로 하여 당기순이익 합계가 약 31억 원에 이르는 것으로 되어 있음

2015. 1. 12.부터 2016. 1. 21.까지 칼봉산 휴양림 내 쥘라인조성사업¹²⁶⁾을 담당하거나 총괄하면서 2015. 10. 13. 위 세부실행합의 업무를 각각 처리하였다.

1) AY의 경우

AY은 담당팀장으로서 「협약서」 제4조에 따라 가평군과 업체간 세부역할 및 책임, 의무, 권리규정, 운영기간 등을 포함하여 세부실행합의(안)을 작성하는 업무를 수행하면서 2015년 9월경 CM로부터 쥘라인사업 세부실행 합의서 초안을 전달 받았다.

그런데 AY은 CM로부터 전달받은 세부실행 합의서 초안에 20년간 운영기간이 명시되어 있어 CM에게 “20년이 너무 길지 않냐”고 물어보았으나 “보통 민자유치는 20년을 보장하므로 문제없다”고 답변하자 별도의 검토를 하지 않은 채 20년의 운영기간을 보장하는 세부실행 합의서(안)을 작성하였다.

더욱이 AY은 ●●가 제출한 제안서에 따르면 운영기간 종료 후 군 직영 등을 하기로 하였는데도 2015. 9. 30. ○실의 세부실행 합의서(안) 법률검토 회신 후 AU의 부탁을 받아 운영기간 종료 후 우선협상권을 보장하는 내용을 추가한 합의서를 기안하여 과장 AZ의 검토를 거쳐 군수 A에게 보고하였으며 이에 가평군은 그 내용 대로 2015. 10. 13. ○○과 세부실행합의를 하였다.

위와 같이 가평군은 경제성 검토 등 근거 없이 ○○의 운영기간을 20년으로 설정하였을 뿐만 아니라, 운영기간 종료 후에도 ○○에 우선협상권을 보장하였다.

126) 2015. 3. 20. CM가 가평군수로부터 ●●와의 업무협약체결 결재를 받을 때 □과(휴양림내 시설 관리부서)에서 휴양림조성계획변경승인 및 ●●등 업체와의 협의 업무를 담당하기로 하였음

그 결과 가평군은 ○○에 특혜를 부여한 반면, 우선협상권을 통해 ○○이 다시 민간사업자로 선정될 경우 군 직영 전환 시 얻을 수 있는 이익을 잃게¹²⁷⁾되어 군 재정수입을 증대할 수 없게 될 우려가 있다.

2) AZ의 경우

AZ은 담당과장으로서 2015년 9월경 AY으로부터 세부실행 합의서(안)을 상신받아 검토하면서 적정 운영기간에 대한 별도의 검토 방안을 강구하도록 지시하지 아니한 채 2015. 9. 22. ○실에 세부실행 합의서(안) 법률검토를 의뢰하도록 하였다.

또한, AY이 AU의 요구에 따라 우선협상권 보장 등의 사항을 추가하였는데도 이를 확인하지 아니한 채 군수 A에게 보고하도록 함으로써 “3항 나 1)”과 같은 결과가 초래되었다.

4. 쥔라인시설 기부채납 미이행

가. 관계 법령 및 판단기준

민간투자법 제4조 제1호에 따르면 민간투자사업 추진방식 중 BTO방식¹²⁸⁾은 사회 기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 지방자치단체에 귀속되고, 사업 시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하도록 되어 있으며, 「협약서」 제2조에 따르면 사업시행자는 사업 관련 시설물 일체(쥔라인 및 부대시설)를 완공하여 가평군에 기부채납하고, 가평군은 독점적 사업운영권을 제공하도록 되어 있다.

127) 가평군은 사업 초기 위 사업을 가평군에서 직접 운영하는 것이 수익성(연간 11억 원의 순수익 발생)이 있다고 판단하고서도 ○○과 세부실행합의서 체결시 수익배분 등 문제를 검토하지 않고 근거 없이 ○○에 20년의 운영기간을 부여하는 등 가평군 직영시 얻을 수 있는 가평군의 이익을 포기한바 있고, 운영기간 종료 후에도 가평군에서 ○○에 부여한 우선협상권에 따라 동일한 조건으로 위 업체에 운영권을 보장할 경우 가평군 직영시 얻을 수 있는 이익을 잃게 될 가능성이 높음

128) BTO(Build Transfer Operate): 사업시행자의 사회기반시설 설치 및 기부채납 후 관리운영권 보장

나. 감사결과 확인된 문제점

가평군 □과 ●팀장 BA는 2016. 8. 8.부터 2018. 7. 30.까지, □과장 BB는 2016. 1. 22.부터 2018. 7. 30.까지 칼봉산 자연휴양림 내 썰라인조성사업을 담당하거나 총괄하면서 2018. 6. 26. 썰라인 시설 기부채납 업무를 각각 처리하였다.

1) BA의 경우

BA는 담당팀장으로서 2018년 5월경 공작물(썰라인 8개 코스, 연장 2,384m) 및 가설건축물 3개 동(공사비 합계 약 17.7억 원)의 기부채납 여부를 검토하게 되었다.

따라서 BA는 민간투자법 및 위 업무협약 등에 따라 썰라인 시설의 기부채납을 받은 후 사업운영권을 보장하여야 했다.

그런데 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제5조 제2항에 따르면 민간투자법 제4조 등 개별 법률에서 기부방식에 대하여 특별히 규정하면서 소유권 이전시기를 별도로 정하고 있는 경우 그 법률에 따르도록 되어 있는데도, 위 BA는 민간투자법을 적용하지 않고 「지방자치단체 공유재산 운영기준」을 적용하면서 썰라인 시설을 기부채납받고 운영권을 보장하는 것이 위 기준 제5조 제5항에 따라 「공유재산 및 물품관리법」에서 금지하는 조건이 수반된 기부채납에 해당되어 기부채납을 받을 수 없다고 판단하였다.

그리고 BA는 2018. 6. 26. 썰라인 시설을 기부채납 받지 않기로 한 “칼봉산 썰라인 기부채납 추진계획(방침문서)¹²⁹⁾을 기안하여 □과장 BB의 검토를 거쳐 군수 A의 결재를

129) 가평군은 2018. 6. 18. 공작물 등 부지에 대해 군유림 사용수익허가(5년, 사용료 연간 약 16만 원)를 하였고, 같은 해 6. 21. 사무실 및 휴게음식점(공사비 합계 4,500만 원)만을 행정재산으로 보고 기부채납을 받았음

받고 [그림3]과 같이 공작물 및 가설 건축물 3개동의 기부채납을 받지 않은 채 같은 해 7. 2. 사용허가(20년간)를 하여 ○○은 쥘라인 사업을 시작하였다.

2) BB의 경우

BB는 담당과장으로서 2018년 5월경 BA로부터 관련 법령 검토 결과 쥘라인 시설의 기부채납이 곤란하다는 보고를 받을 때 BA의 말만 믿고, 관련 법령 등을 검토하지 아니한 채 기부채납을 받지 않기로 한 “칼봉산 쥘라인 기부채납 추진계획 (방침문서)”에 그대로 검토·결재하여 군수에게 상신하도록 하였고, 2018. 6. 26. 군수는 위 방침문서에 결재하여 “4항 나 1)”과 같은 결과가 초래되었다.

[그림] 기부채납 미이행 시설 현황



자료: 가평군 제출자료 재구성

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

CM는 민간투자법에 따른 사업자 선정 관련 절차를 알지 못한 채 위 쥘라인사업을 추진하였고, AU가 설계업체 소개를 위하여 AV를 소개하였으며, 세부실행 합의서

초안을 작성하면서 운영기간의 적정성 등은 검토하지 아니한 채 관광 활성화를 위한 민자유치가 중요하다고 보아 가평군 수입 증대 방안은 검토하지 않았다고 주장하였다.

그런데 2013년 위 쟁라인사업을 검토한 부서에서 군 직영 방침수립 시 ●● 외 다른 쟁라인업체들도 있으므로 견적 및 사업제안 등을 받아 볼 필요가 있다고 군수 A에게 보고했는데도 CM는 특정업체(●●)에만 사업을 제안하도록 하여 그 업체를 사업 시행자로 선정하였다. 또한 AU나 AV은 처음부터 설계 등이 아닌 투자 여부에 대하여 협의를 진행하였다고 진술하고 있고, 민간투자법 시행령에서 사용·수익기간은 총사업비, 운영수익 등을 고려하여 산정하도록 되어 있으며, CM가 영리업체 이사로 취임하여 대출에 적극 협력한 점 등을 고려해 볼 때 위 CM의 주장은 받아들이기 어렵다.

② 관계기관 의견

가평군은 지적 요지에 대한 사실관계나 법령 적용 등에 이견이 없으며, 민간투자 사업을 처음 추진하다보니 당시 담당자들이 민간투자법에 대한 이해가 부족하여 관련 절차를 이행하지 않았고, 세부실행합의 시 운영기간 및 우선협상권 등을 검토하지 않고 업체 요구를 반영하게 되었다고 답변하였다.

그리고 기부채납 관련 민간투자법 등 관련 법령을 제대로 검토하지 않아 기부채납이 불가능한 것으로 판단하였는데 ○○으로부터 기부채납 이행각서를 받아둔 상태이고, 운영기간 조정 및 휴양림 입장료 징수 등 가평군 재정수입 증대방안을 강구하여 협약을 개정하도록 하겠다고 답변하였다.

또한 관련자에 대한 책임은 업무 미숙을 인정하여 감사원의 처분에 따르겠으나 쟁라인 시설 유치로 지역경제를 살리는 등의 노력을 고려하여 선처를 호소하는 등 잘못을 시인하였다.

그러나 가평군은 관련자들이 적극적 업무추진 과정에서 단순 행정절차 미숙에 기인하였다는 사유로 2019. 6. 5. 감사원에 적극행정면책을 신청하였다. 이에 감사원은 위 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 규정 등에 따른 면책요건에 해당하는지 여부를 검토한 결과, 위 규칙 제5조 제2호에 규정된 적극적 업무추진이라 볼 수 없어 면책을 인정하지 않는 것으로 결정하였다.

조치할 사항

양평군수는

임기제공무원 CM가 민간투자사업의 법정 절차를 누락하여 사업자를 선정하고, 지인에게 해당 사업을 소개한 뒤 업체를 설립하여 사업주체가 되도록 하였으며, 겸직 금지 의무를 위반하여 위 영리업체의 이사로 취임하여 대출을 받는 데 협조하는 등 그 비위행위의 정도가 심각하고, 재발 방지를 위해서는 엄중한 인사조치가 필요하다고 판단되어 그 비위내용을 통보하오니 이를 인사자료로 활용하시기 바랍니다. [통보 (인사자료)]

가평군수는

- ① 쪼라인시설에 대한 소유권을 업체에서 가평군으로 귀속할 수 있도록 하는 방안을 마련하고(통보)
- ② 앞으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 절차를 준수하여 민간사업자를 선정하고 전문기관의 경제성 검토 등을 통해 운영기간을 설정하는 한편 민간사업자에게 사회기반시설에 대한 기부채납 의무를 면제해주는 일이 없도록 하며
- ③ 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

시정·주의요구 및 통보

제 목 ㄷ센터 지원사업 관련 계약체결 등 관리·감독 부적정

소 관 기 관 ① 인천광역시 ② 인천도시공사

조 치 기 관 ① 인천광역시 ② 인천도시공사

내 용

인천광역시는 민간사업자인 **++**유한회사(이하 “**++**”라 한다)로 하여금 공동주택 개발 수익금으로 ㄷ센터를 건립하여 인천광역시에 기부채납하고, 다른 민간사업자에게 ㄴ·ㄱ단지를 개발¹³⁰⁾하도록 하여 상업시설 및 업무시설 임대수익 등으로 ㄷ센터 운영비를 지원하도록 하는 내용의 ㄷ센터 지원사업을 추진하고 있다.

인천광역시는 2008년 7월 ㄷ센터 ㄱ단지 개발사업(이하 “위 개발사업”이라 한다)을 위해 인천도시공사와 “ㄴ 부지 개발사업 및 문화단지 지원을 위한 협약”을 체결하는 한편, 인천도시공사로 하여금 민간사업자를 공모하고 별도의 특수목적법인을 설립하여 위 개발사업을 추진하도록 하였다.

그리고 인천광역시는 2008. 9. 11. 인천도시공사 등¹³¹⁾과 “ㅇ국제도시 ㄷ센터 건립을 위한 기본 합의서”를 체결하여 위 특수목적법인이 해당 부지에 상업 및 업무시설을 개발하고, 개발사업의 수익금 중 매년 100억 원(현금 또는 이에 상응하는

130) ☆☆주식회사(☆☆)가 ㄴ단지 사업을 수행하고, ♡♡주식회사(♡♡)가 ㄱ단지 사업을 수행하여 ㄷ센터 운영비를 지원

131) 인천도시공사, **주식회사, ☆☆주식회사(☆☆), **++** 등과 위 합의를 체결

무상임대나 기부채납¹³²⁾)을 ㄷ센터의 운영비로 지원하도록 하였다.

이후 인천도시공사는 2008년 12월 미국 소재 기업인 ◇◇(대표 CN, 이하 “◇◇”라 한다)로부터 해외 동포를 위한 분양형 호텔(ㄱ日 Center) 중심으로 ㄱ단지를 개발하는 내용으로 투자의향서를 제출받아 별도의 사업자 공모절차 없이¹³³⁾ 위 법인 및 인천도시공사가 출자¹³⁴⁾하여 설립한 특수목적회사(SPC)인 ♡♡주식회사(이하 “♡♡”라 한다)로 하여금 위 개발사업을 추진하도록 하였다.

그리고 ♡♡는 2011년 6월 ✚✚로부터 ㄱ단지 사업부지를 367억 원에 매입하여 위 개발사업을 추진하고 있다.

한편 위 개발사업은 민간투자사업¹³⁵⁾인데도 인천광역시 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업 심의위원회의 심의, 적격성 조사 등에 따라 연간 100억 원의 이익금을 지원받을 수 있는지에 대한 경제성 검토를 수행하지 않았고, 구체적인 근거 없이 개략적 판단¹³⁶⁾만으로 위 개발사업을 추진하였다.

특히 인천도시공사는 2008. 6. 2. ㄱ단지에 대한 “○ 국제업무지구 내 ㄴ 부지 개발 사업 사업계획”(※팀-476)을 수립하면서 사업 자체의 수익성은 다소 있으나 연간 100억 원의 이익 발생은 어렵다¹³⁷⁾고 인천광역시에 보고하였음에도, 인천광역시는

132) 협약서 상으로는 기부채납이라 명명했으나, 이는 「공유재산 및 물품관리법」상 기부채납이라 할 수 없고, 시설물을 건립한 후 인천시로 소유권을 이전하거나, 시설물을 매각하고 인천시에 매각대금을 지급한다는 의미임

133) ◇◇와 위 개발사업에 대한 PM(Project Management)용역 계약을 체결하여 수행하였던 주식회사 ♣♣ 대표이사 CO는 2007년도 째에 CP 시장이 민주평화통일자문위원회 뉴욕지회 대표였던 당시 ◇◇ CQ 대표와 인맥이 있어서 ◇◇가 ㄷ센터지원사업에 참여하게 된 것이라고 진술

134) 인천도시공사가 18.75%, ◇◇가 81.25%의 지분을 출자

135) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조에 따르면 총 사업비 2,000억 원 이상의 문화시설을 적용대상으로 하고 있으며, ㄷ센터의 총사업비는 4,810억 원으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 적용대상에 해당

136) 당시 사업을 추진하였던 인천광역시 ㉠과장 CR(전 인천광역시 부시장)은 “어떻게든 사업이 진행되어야 했기 때문에 수익이 불확실하더라도 수익을 높여가기 위한 방안을 찾아서 해결하려고 하였다”고 진술

137) 인천도시공사는 콘도 분양수입과 상업시설 직영, 임대운영 수입으로 2010~2021년까지 연간 10억 원,

실제로 ㄷ센터 운영비로 지원가능한 이익 규모에 대한 타당성 검토를 수행하지 않았다.

이에 ♡♡가 2011년 연간 100억 원의 ㄷ센터 운영비 지원이 곤란하므로 위 개발 사업 계획에 공동주택 및 오피스텔 개발을 포함하도록 제안하자, 인천광역시는 2011년 5월 위 개발사업계획 변경을 승인¹³⁸⁾하는 한편, 인천도시공사 및 ♡♡와 “ㄷ센터 문화단지 운영비 지원 기본협약”(이하 “운영비 지원 협약”이라 한다)을 체결하면서 상업 시설과 업무시설(오피스텔) 8,749평을 기부채납하여 ㄷ센터 운영비에 충당하고 기부채납면적 외에 추가 개발이익 발생 시 전액을 인천광역시에 지원하기로 하였다.

이후 ♡♡는 2011년 12월 주식회사 ■■(이하 “■■”이라 한다)과 도급공사계약을 체결하고 2012년 6월까지 공동주택을 분양하였으나, 2012년 부동산 시장 악화로 분양가를 인하하여 분양수입이 384억여 원만큼 감소하는 등 사업수지가 악화¹³⁹⁾되었다.

한편 인천광역시가 당초 위 개발사업을 승인한 목적은 시가 직접 개발위험을 부담하지 않으면서 민간사업자인 ♡♡가 스스로 사업에 필요한 재원을 조달하여 ㄷ센터를 원활하게 운영하고 인천광역시의 재정 부담을 완화하는 데 있으므로 인천광역시는 ㄷ센터의 운영비 지원을 위해 기부채납 관리를 철저히 하여야 하고 기부채납 규모를 임의대로 축소시켜 재정에 손해를 입혀서는 아니 되는데도, 2015. 10. 26. ㄷ센터 인천 ㄱ단지 시설물 기부채납 추진계획(안)’을 수립¹⁴⁰⁾하여 기부채납 받는 규모를

2022년 이후에는 연간 30억 원의 이익금을 ㄷ센터 운영비로 지원할 수 있을 것으로 추산

138) 이와 관련하여 인천경제자유구역청은 2011. 6. 22. 위 공동주택 및 오피스텔 개발을 위해 토지이용계획을 ‘국제업무용지’에서 ‘주상복합용지’로 변경하는 내용으로 지구단위계획 변경을 승인

139) “ㄱ단지 개발비용 및 수익관리 실사용액”(❀❀법인, 2015년 7월) 결과에 따르면 ♡♡는 281억여 원의 적자가 발생하는 것으로 분석되었고, ♡♡가 공사비를 지급하지 못하자 ■■은 ㄱ단지 사용승인(2015년 8월) 직후인 2015년 9월 모든 시설물에 가압류를 신청(2015. 9. 21. 인천지법 가압류 결정)하였음

140) 인천광역시는 인천도시공사에 위 내용대로 세부협약 체결을 지시하였으나, ■■ 및 ♡♡의 주주인 ◇◇의 반대로 세부협약을 체결하지 못함

당초 상업시설 100%(7,801㎡, 50실) 및 오피스텔 100%(22,264㎡, 237실)에서 상업시설 100%(7,801㎡, 50실) 및 오피스텔 44%(9,796㎡, 103실)로 변경·축소하였다.

더욱이 인천광역시와 ♥♥는 위와 같이 오피스텔 56%에 대해 기부채납 않기로 함에 따라 ♥♥로부터 공사비를 받아야 하는 ■■에 유리한 결정을 하면서도, ■■이 나머지 기부채납 물건에 대해 가압류 행사하는 것을 그대로 방치하였고, 나머지 기부채납 물건을 특정하지 않아 소유권을 제대로 확보하지 못하는 등 기부채납 관리에 소홀하였다.

그리고 인천광역시는 2015. 10. 26. 기부채납 규모를 위와 같이 축소 조정한 이후에도 개발사업으로 건설하여 매각하려 했던 호텔이 매각에 실패(2015년 6월~2016년 6월 총 4회 매각 실패)하여 ■■ 공사비 정산에 차질이 생기자, 2016. 12. 25. CR 정무경제부시장의 지시로 기부채납물건을 기존 상업시설 및 오피스텔에서 호텔로 변경하는 안을 작성·검토하여 2016. 12. 26. 시장 결재를 받았으며, 이후 2017년 1월부터 4월까지 ‘민·관 4자협의체’(인천광역시, 인천도시공사, ♥♥, ■■) 회의를 거쳐 2017. 6. 29. 기부채납물건을 호텔로 변경하는 데 최종 합의하였다.

결국 위 개발사업이 민간투자사업으로 추진되어 인천광역시가 직접 개발위험을 부담하지 않는 사업인데도, 인천광역시는 사업자와 건설사 간 미지급 공사비 해결을 위해 분양이 쉬운 상가와 오피스텔을 포기하고 매각 여부가 불투명한 호텔로 변경¹⁴¹⁾한 것이다.

141) ♥♥는 2014년부터 25년간 ♡♡호텔그룹(♡♡)과 위 호텔에 대한 경영위탁계약을 체결한 상태이므로 위 호텔을 기부채납 대상으로 하는 것은 지방자치단체의 장은 기부자가 기부하려는 재산이 기부에 조건이 붙은 재산인 경우 받아서는 아니 된다는 「공유재산 및 물품 관리법」 제7조를 위반하는 것임

이와 같이 위 개발사업을 통해 인천광역시가 당초 계획한 ㄷ센터 운영비 지원 목적이 제대로 달성되기 어려워진 가운데, 위 개발사업에 대한 인천도시공사의 관리실태를 감사원 감사기간(2018. 10. 10.~12. 28.) 동안 점검한 결과, 인천광역시의 사업을 위탁받은 인천도시공사는 임무를 위배하고 공사의 이익을 위해 위법·부당하게 자문수수료를 수취하는가 하면, 사업을 책임지는 ♡♡ 경영진은 특정업체의 이익을 위해 회사의 개발이익을 위법·부당하게 유출하는 등 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타났다.

1. 경영자문용역수수료 재수령 부적정

가. 업무 개요

인천광역시는 2011. 10. 10. 인천도시공사와 “ㄱ단지 사업 대행을 위한 위·수탁 계약”(이하 “ㄱ단지사업 대행계약”이라 한다)을 체결하여 인천도시공사로 하여금 위 개발사업을 대행하도록 하였다.

그리고 인천도시공사는 2012. 7. 30. ♡♡와 “♡♡사업 경영자문용역 계약”(이하 “경영자문용역계약”이라 한다)을 체결하여 ♡♡로부터 자문용역수수료 20억 원(부가가치세 별도)을 지급¹⁴²⁾받기로 하였다.

감사원은 2017년 9월 인천도시공사에 ㄱ단지사업 대행계약 업무범위 내에 있는 경영자문용역계약을 별도로 ♡♡와 체결하여 자문용역수수료를 지급받은 것에 대하여 ♡♡에 반환하도록 시정요구¹⁴³⁾를 하였고, 이에 따라 인천도시공사는 2017. 12. 29.

142) ♡♡는 위 공사(18.75%)뿐 아니라 다른 출자 주주사인 ◇◇(81.25%)에도 자문용역비 명목으로 각각 20억 원(각각 5억 원씩 4회에 걸쳐 지급)을 지급

143) 감사원은 2017년 9월 대행사업 업무 이외의 용역은 수행하지 않는데도 형식상의 용역계약을 체결하여

기 수령한 자문용역수수료 15억 원(부가가치세 별도)을 반환하였다.

이후 인천도시공사는 2018. 2. 6. 출자사로서 최소 이익을 보장받아야 한다고 주장하면서 ♡♡에 이미 반환했던 위 15억 원을 포함한 20억 원을 다시 지급받았다.

나. 관계 법령 및 판단기준

ㄱ단지사업 대행계약 제4조, 제5조 및 제6조에 따르면 인천도시공사는 ♡♡의 설립·출자·운영·청산 및 기부채납을 포함한 제반업무¹⁴⁴⁾를 대행하고 그 대가로 대행사업비를 인천광역시로부터 지급받기로 되어 있다.

그리고 경영자문용역계약 제2조에 따르면 자문용역 업무의 범위가 위 개발사업 관련 계약서·협약서 검토, 인허가 업무 지원 등 위 개발사업에 관한 전반적인 사항에 대하여 자문을 제공하도록 되어 있어 ㄱ단지사업 대행계약과 업무범위¹⁴⁵⁾가 사실상 같다.

한편 인천광역시, 인천도시공사 및 ♡♡가 2011. 5. 18. 체결한 운영비 지원 협약에 따르면 위 개발사업에서 개발이익이 발생하는 경우에는 인천광역시에 지원하도록 되어 있다. 또한 「상법」 제462조 제1항에 따르면 회사는 대차대조표의 순자산액으로부터 자본금액, 자본준비금과 이익준비금의 합계액, 이익준비금액 등을 공제한 금액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있도록 되어 있고, ♡♡의 「정관」 제42조에 따르면 「상법」의 규정에 따라 매 회계연도 말의 이익잉여금을 이익준비금, 기타의 법정적립금, 배당금

출자법인으로부터 그 수수료를 수령하는 것은 부당하다는 이유로 시정요구

144) 위 사업 전반에 관한 지원 및 관리(사업 추진상황 관리, 각종 계약사항 검토 등), 이사회 관련 업무 진행 및 기타 인천광역시의 요청사항 등을 수행하는 것으로 되어 있음

145) 인천도시공사는 ㄱ단지사업 대행계약과 사실상 동일한 범위의 경영자문용역계약을 체결하였다고 인정하고 있음

등으로 처분하도록 되어 있다.

따라서 인천도시공사는 대행사업 업무범위에 포함되어 그 비용을 인천광역시로부터 지급받기로 된 업무에 대해 자문용역수수료라는 명목으로 ♥♥로부터 이중으로 지급 받을 수 없으며, ♥♥로부터 최소 이익을 보장받기 위한 사실상 배당 성격의 금액을 「상법」, 「정관」 및 운영비 지원 협약을 위반하여 자문용역수수료라는 명목으로 지급받아서도 아니 된다.

또한 인천광역시는 인천도시공사가 ♥♥로부터 최소 이익을 자문용역수수료 명목으로 보장받음으로써 인천광역시로 귀속될 ♥♥의 개발이익을 감소시키지 않도록 관리·감독해야 한다.

다. 감사결과 확인된 문제점

그런데 출자사에 보장된 최소 이익은 배당과 같은 성격이고, ♥♥는 배당할 이익잉여금이 없었으며, 위 개발사업의 개발이익을 전액 인천광역시에 지원하도록 되어 있기 때문에 인천도시공사는 출자사로서 배당을 받을 수 없는데도 2018. 2. 6. 사업 초기 출자사로서 최소 이익을 보장받아야 한다고 주장하면서 ♥♥로부터 이전에 반환한 15억 원을 포함한 총 20억 원을 다시 지급¹⁴⁶⁾받고, 이를 인천도시공사의 수입금으로 처리하였다.

더욱이 인천도시공사가 이러한 최소 이익을 지급받을 수 없기 때문에 경영자문

146) 인천도시공사는 다른 주주사인 ◇◇도 자문용역수수료 명목으로 사실상 배당을 받았다고 주장하나, ◇◇는 미국 등에서의 해외 분양업무 등 해외자문용역을 실제 수행한 데 대한 자문용역수수료라고 주장하고 있음

용역계약을 체결하여 이를 가능하게 한 것과 위 경영자문용역계약이 부당하다는 감사원의 지적을 알고도 최소 이익 배당이 가능하다고 임의로 해석하고 자문용역 수수료 명목으로 20억 원을 수수하는 것은 인천광역시로부터 대행사업을 위탁받아 인천광역시를 위해 관련 업무를 추진해야 하는 인천도시공사의 임무에 위배된다.

한편 인천광역시는 인천도시공사가 자문용역수수료를 재수령하여 대행사업을 위탁한 인천광역시에 손해를 끼칠 우려가 있는데도 이에 대해 적절한 조치를 하지 않고 있다.

그 결과 인천도시공사는 주주에게 배당할 이익이 없는 ♡♡로부터 배당성격의 20억 원을 자문용역수수료 명목으로 부당하게 지급받아 같은 금액만큼의 개발이익이 ♡♡에 남아 있지 못하게 되었고, 인천광역시는 같은 금액만큼의 개발이익을 ♡♡로부터 지원받지 못하게 되었다.

2. ♡♡의 호텔 매매계약 및 오피스텔 등 매각대행 용역계약 등에 대한 관리·감독 부적정

가. 업무 개요

♡♡는 개발사업으로 건설하여 소유하고 있던 자산 중 호텔(♥♥ 인천○)을 주식회사 ♠♠호텔(이하 “♠♠”라 한다)에 매각하기 위해 2016. 2. 22. 매매계약(매각금액 345억 원)을 체결하였다.

한편 ♡♡가 당초 계획된 위 호텔 매각만으로는 시공사인 ■■에 대한 미지급 공사비 770억여 원을 모두 보전하지 못할 것이라고 판단한 인천광역시, 인천도시공사 및 ♡♡는 2015. 10. 26. 기부채납 대상인 오피스텔 중 일부(전체 오피스텔의 56%, 129

세대)를 매각한 후 미지급공사비를 보전하는 것으로 결정하였다.

이에 따라 ♡♡는 2016. 2. 23. 주식회사 ♣♣(이하 “♣♣”이라 한다)과 오피스텔(감정가 216억 원 상당) 등 매각대행 용역계약(이하 “분양대행계약”이라 한다)을 체결하여 ♣♣이 ♡♡에 158억 원을 지급하고, ♣♣은 향후 오피스텔 분양 시 분양대금과 위 158억 원과의 차액을 분양대행수수료로 수취하기로 하였다.

나. 호텔 매매계약 및 오피스텔 등 매각대행 용역계약 관련

1) 관련 규정 및 판단기준

♡♡ 「정관」 제36조에 따르면 분양 및 임대계약 등 주요 계약의 체결 및 변경에 관한 사항에 대하여 이사회가 결의절차를 거치도록 되어 있고, 인천도시공사와 인천광역시 간의 “ㄱ단지 사업 대행 위·수탁 계약” 제5조(상호 업무분담)에 따르면 인천도시공사는 ♡♡ 사업 전반에 관한 지원 및 관리(사업 추진상황 관리 및 각종 계약사항 검토 등)와 ♡♡ 운영과 관련된 이사회 및 주주총회 의결권 행사 등의 업무¹⁴⁷⁾를 하도록 되어 있다.

따라서 인천도시공사는 ♡♡가 호텔 매매계약 및 오피스텔 분양대행계약 등을 통해 부당한 손실을 발생시키고 이로 인해 인천광역시에 환원할 개발이익을 감소시키지 않도록 ♡♡ 사업 전반에 대한 관리·감독을 철저히 하여야 한다.

또한 인천광역시는 ♡♡가 호텔, 오피스텔 등 보유 자산을 특정업체의 이익을 위해 처분함으로써 향후 인천광역시로 귀속될 ♡♡의 개발이익을 감소시키지 않도록 관리·

147) 인천도시공사와 ◇◇ 간 2009. 8. 26. 체결된 「사업협약서」 제5조(이사 및 감사 선임)에 따르면 인천도시공사는 ♡♡의 대표이사 및 감사를 지명할 수 있고, 같은 협약서 제16조(회계 및 자금관리)에 따르면 ♡♡의 회계 및 자금관리는 정관과 주주총회의 위임에 따른 이사회의 결의에 따라 행하기로 되어 있으며, 인천도시공사는 ♡♡의 회계 및 자금 등에 대한 정기보고를 받도록 되어 있음

감독해야 한다.

2) 감사결과 확인된 문제점

♡♡는 2016. 2. 22. 이사회 승인 절차를 거치지 않고 ♡♡ 및 ♡♡과 각각 호텔 매매계약 및 오피스텔 분양대행계약을 체결하였는데, 인천도시공사는 2016년 4월 ♡♡에 오피스텔을 ♡♡에 분양대행하게 하면서 순매각금액(158억 원)이 오피스텔 감정가액(216억 원)보다 상당히 낮아 ♡♡이 계획대로 분양을 완료할 경우 ♡♡에 지급할 것으로 예상되는 분양대행수수료 58억 원(216억 원-158억 원)이 지나치게 높다는 사실을 ♡♡에 지적하였다.

또한 인천도시공사는 직접 다른 분양대행사인 주식회사 ★★로부터 순매각 금액 170억 원으로 분양대행할 수 있어 ♡♡과의 분양대행계약보다 더 좋은 조건이라는 사실을 확인하고 그 내용을 ♡♡ 측에 전달하였다.

그러나 ♡♡는 ♡♡의 분양대행수수료가 높다는 점을 인정하면서도 ♡♡이 호텔 매매계약을 진행 중에 있는 ♡♡와 긴밀한 관계에 있는 계열회사로 호텔 매각계약을 쉽게 할 수 있다고 주장¹⁴⁸⁾하였고, 이에 인천도시공사는 ♡♡와의 호텔 매매계약 및 ♡♡과의 분양대행계약 체결에 동의하였다.

이후 2016. 4. 15. ♡♡ 이사회는 위 두 계약에 대한 사후 승인을 하면서 호텔 매매계약에 대해서는 계약의 유효기간(잔금지급일) 및 계약 위반 시 페널티(위약금) 조항이 없음을 지적하며 이를 반영하여 변경 계약하도록 조건부 승인¹⁴⁹⁾하였다.

148) ♡♡ 대표이사 S은 호텔 매매계약과 분양대행계약이 함께 체결·진행되는 상황에서 분양대행을 다른 업체와 계약하면 ♡♡와의 호텔 매매계약이 어려워질 것으로 판단하였다고 진술

149) 이외에도 이사회는 분양대행계약에 대해서는 부가가치세가 포함된 오피스텔 최소분양가액 158억 원을

그런데 ♡♡가 호텔 매매계약의 유효기간 및 위약금 조항을 넣도록 요구한 이사회 승인조건에 대해서 정당한 조치를 하지 않고 있고, 2016년 5월 중 받기로 한 호텔계약 잔금이 계속 지연되고 있는데도 인천도시공사는 같은 해 9. 8. 인천광역시 부시장 주재로 열린 ㄷ센터 개발사업 대책회의에서 ♡♡로부터 9월 말까지 잔금을 미납한다면 계약해지 방안을 검토할 것이라는 보고만 받은 채 유효기간 및 위약금 조항이 호텔 매매계약에 반영되도록 제대로 관리·감독하지 않고 있었다.

특히 ♡♡는 호텔 매매계약을 체결하면서 “매수인이 금융기관으로부터 차입을 받지 못하여 거래종결일에 거래종결이 이루어지지 않는 경우 계약을 해지할 수 있고, 이로 인한 일체의 민·형사상 청구를 하지 않는다”고 약정하는 등 ♡♡에 일방적으로 유리한 계약을 체결하여 ♡♡의 귀책으로 호텔 매매계약이 불이행되더라도 ♡♡가 이를 감수하도록 하였다.

이후 ♡♡가 당초 2016년 5월 중 지급하기로 한 호텔계약 잔금이 지연되어도 ♡♡는 계약을 강제할 방법이 없었고, ♡♡가 호텔 신규투자자 물색을 위한 인천도시공사의 노력을 빌미¹⁵⁰⁾로 대출 진행이 어렵다고 계약해지를 요구하는데도 ♡♡는 정당한 이의를 제기하지 못하고 이를 수용¹⁵¹⁾할 수밖에 없었다.

부가가치세는 별도로 하는 것으로 변경 계약하도록 조건부 승인하고 ♡♡는 이에 따라 변경 계약함

150) S이 ♡♡가 호텔계약 잔금 지급을 지연함에 따라 인천도시공사에 호텔 신규투자자 물색을 도와달라고 요청하였고, 이에 인천도시공사가 2016. 10. 20. 투자설명회(2016. 12. 1. 개최 예정) 우편 안내자료 중 하나로 위 호텔매각 안내자료도 같이 배포하자, ♡♡는 인천도시공사의 호텔매각 안내자료 발송행위를 ♡♡ 측의 일방적이고 독선적인 행위라고 비난하면서 이로 인해 계약 이행이 어렵다며 같은 해 11. 16. 계약해지를 요구함

151) ♡♡의 호텔계약 계약금 반환요구에 ♡♡는 2016. 12. 27. 계약금 등 33억 원을 반환하면서 호텔 매매 계약을 해지함

결국 ♡♡는 분양대행수수료를 과다 지급하면서까지 추진하였던 호텔 매매계약을 성사시키지 못하게 되어 특정업체에 과도한 수수료만 지급하였고 인천광역시에 환원될 개발 이익의 감소를 초래하게 되었다.

다. 분양대행 수수료 지급 관련

1) 관련 규정 및 판단기준

♡♡와 ♣♣과의 분양대행계약 제6조 및 제7조의 규정에 따르면 ♡♡는 ♣♣이 계약상 분양의무를 완전히 이행한 후 분양대행 수수료를 지급하도록 하였고, 다만 ♣♣과 상호 협의하에 분양대행 수수료 중 일부(분양된 오피스텔 세대당 1천만 원, 계 12.9억 원)¹⁵²⁾를 우선 지급하도록 되어 있으며, 분양 의무는 2016년 9월 말¹⁵³⁾까지 이행하도록 되어 있다.

또한 ♡♡는 기한 내 분양을 완료하지 못한 ♣♣에 2016. 10. 7.까지 총 23.6억 원을 선지급하면서 2016. 10. 10. ♣♣으로부터 “2016. 11. 14.까지 분양 목적물에 대한 분양대금 전액을 입금하지 못할 경우 기수령한 분양대행 수수료 외 추가 수수료를 요구하지 않을 것이며, 기수령한 분양대행 수수료 중 11억 원¹⁵⁴⁾을 ♡♡에 반환할 것”을 확약(이하 “반환 확약”이라 한다)받았다.

따라서 인천도시공사는 ♡♡의 자금집행 관리·감독을 철저히 하여 ♡♡가 분양

152) ♣♣, ♡♡ 및 코리아신탁 주식회사 간의 자금관리 대리사무 계약 등에 따르면 위 분양경비로 129 세대에 대해 개별 오피스텔 세대당 1천만 원(계약 시 5백만 원, 잔금납부 시 5백만 원)을 지급하기로 함

153) ♣♣과의 분양대행계약 제7조에 따르면 분양대행계약 기간은 분양목적물에 대한 담보 대출이 실행된 날로부터 4개월로 약정되어 있음. 따라서 대출실행일이 같은 해 5. 26.이므로 당초 계약기한은 같은 해 9. 26.임

154) 선지급한 23.6억 원과 ♣♣이 분양 완료한 세대에 대한 분양대행 수수료 12.6억 원과의 차이

대행계약에 따라 분양대행 수수료를 지급하도록 하고, ♡♡가 반환 확약을 위반하여 선지급한 분양대행 수수료가 있다면 반환받도록 하는 등 ♡♡의 이익이 부당하게 사외 유출되지 않도록 하여야 한다.

또한 인천광역시는 ♡♡가 부당하게 자금을 집행하여 향후 인천광역시로 귀속될 ♡♡의 개발이익을 감소키지 않도록 관리·감독해야 한다.

2) 감사결과 확인된 문제점

그런데 ♡♡는 분양기간 중 분양대행 수수료 12.6억 원¹⁵⁵⁾을 우선 지급한 상태에서 ☼☼의 요청에 따라 추가로 2016. 8. 26. 6.6억 원, 같은 해 9. 26. 4.4억 원 계 11억 원을 지급의무 없이 지급하였다.

또한 ☼☼이 2016. 11. 14.까지 분양대금 전액을 입금하지 못하였는데도 반환 확약에 따라 반환하기로 약정한 11억 원을 돌려받지 않았고, 오히려 같은 해 11. 22. ☼☼에 6.6억 원을 추가 지급하였다.

그러나 인천도시공사는 ♡♡가 위와 같은 방법으로 분양대행 수수료 계 17.6억 원을 지급하고 사외 유출한 데 대해 그대로 두고 있는 등 인천광역시와 체결한 7단지사업 대행계약상의 관리·감독 의무를 소홀히 하여 인천광역시에 환원될 개발이익 계 17.6억 원이 감소되게 하였다.

관계기관 의견 및 검토결과 인천광역시는 감사결과에 대한 이견을 표명하지

155) 총 129세대 중 분양 완료된 126세대에 대한 분양대행 수수료임

않으면서 인천도시공사가 ♡♡주식회사로부터 위법·부당하게 수령한 자문용역 수수료 20억 원을 즉시 반환하도록 지시할 예정이고 ㄷ센터 ㄱ단지 사업 전반에 대한 관리상황 점검체계를 수립하겠다는 의견을 제시하였다.

인천도시공사는 “1”항과 관련 자문용역수수료를 내용과 실질이 다른 형식적인 경영자문용역 형태로 받은 것에 절차상 문제가 있었다고 답변하면서 감사원 지적에 따라 자문용역수수료를 반환하겠다고 답변하였다.

또한 인천도시공사는 “2”항과 관련 ♡♡ 사업 전반을 관리·감독하고 있음에도 호텔 매매계약에서 ♡♡ 이사회가 제시한 조건사항이 관철되도록 적극적으로 대처하지 못한 점과 분양대행 수수료를 과다하게 지급한 사실을 인지하지 못한 점은 관리·감독이 미흡했다고 답변하였다.

다만 ♡♡의 대표이사가 이사회 조건사항을 계약서에 반영하지 않은 사항에 대해 수사당국에서 혐의 없음으로 처리하였다고 주장한다.

그러나 관련 수사는 위 이사회 조건사항의 미이행과 관련된 것이 아니라 분양대행수수료 과다 지급과 관련된 것이었다.

더욱이 인천도시공사는 분양대행 수수료 17.6억 원의 지급이 ♡♡ 대표이사의 재량과 경영적 판단에 따라 이루어진 것이고, 그 중 추가 지급된 6.6억 원은 ♡♡와 ♣♣간 합의에 따라 변경계약을 추진하다 결렬됨으로써 불가피하게 발생한 비용이며, ♡♡와 ♣♣ 간의 확약서에 따라 11억 원을 다시 돌려받는 것은 불공정 거래행위로 판단될 가능성이 있었다고 주장한다.

그러나 ♡♡ 전 대표이사 S이 위 17.6억 원을 계약상 지급의무가 없는데도 ♣♣에 지급하여 ♡♡에 손실을 끼쳤음을 인정하고 있는 점, 인천도시공사가 ♣♣의 열악한 재정상황을 감안하여 변경계약 체결에 실패할 경우 손실예방을 위한 조치를 취하지 아니한 점, 대법원에서도 ♡♡와 ♣♣간 체결한 반환확약서를 불공정 거래행위로 판단하고 있지 아니한 점¹⁵⁶⁾ 등을 고려한다면 위 주장을 공사의 관리책임을 면책하는 사유로 인정하기 어렵다.

조치할 사항

인천광역시장은

앞으로 인천광역시의 사업을 위탁받은 인천도시공사와 개발사업을 책임지는 특수 목적법인(SPC) 등이 본래의 임무를 해태하여 인천광역시로 귀속되어야 할 개발이익을 부당하게 유출하는 일이 없도록 관리·감독하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

인천도시공사 사장은

① 별도의 용역 제공 없이 최소 이익 보장을 위한 경영자문용역 계약을 체결하여 ♡♡주식회사로부터 지급받은 자문용역수수료 2,000,000,000원(부가가치세 별도)을 반환하고(시정)

② 앞으로 인천광역시의 대행사업을 추진하면서 인천광역시로 귀속되어야 할 출자법인의 개발이익이 부당하게 유출되는 일이 없도록 관련 업무의 관리·감독을 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

156) 대법원은 위 반환확약서가 당사자 사이의 균형을 현저히 잃어 불공정하거나 신의칙에 위배되어 무효라고 볼 수 없다고 판단(대법원 2019. 2. 14. 선고 2018다282398 판결)

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 하도급 관리 부적정

소 관 기 관 가평군

조 치 기 관 가평군

내 용

1. 업무 개요

가평군은 「건설산업기본법」 제29조 제2항에 따라 발주한 공사에 대하여 공사 품질이나 시공상 능률을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 원도급자가 도급받은 건설공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급하는 것을 승낙하는 등 하도급을 관리하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「건설산업기본법」 제29조 제2항에 따르면 수급인은 도급받은 건설공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급할 수 없으나¹⁵⁷⁾ 공사품질이나 시공상 능률을 위하여 필요하다고 발주자가 인정하여 서면으로 승낙한 경우 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급할 수 있도록 되어 있다.

그러나 발주자의 승낙 없이 수급인이 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게

157) 단, 「건설산업기본법」 제29조 제1항 및 같은 법 시행령 제31조 제3항에 따르면 종합건설업을 영위하는 건설업자는 도급받은 공사를 전문공사 업종별로 분할하여 각각 해당 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자에게 하도급할 수 있음

하도급을 하는 경우 「건설산업기본법」 제82조 제2항 제3호에 따라 시·도지사는 영업정지 또는 과징금을 부과할 수 있고, 「건설산업기본법」 제96조 제4호에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다) 제16조에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사계약을 체결한 경우에 계약서 등 관계 서류에 따라 감독하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제92조 제1항 제2호에 따르면 「건설산업기본법」에 따른 하도급의 제한규정을 위반하여 하도급한 자에게는 입찰참가자격을 제한하도록 되어 있다.

한편, 「건설산업기본법」 제31조의3 및 같은 법 시행령 제34조의3에 따르면 지방자치단체가 발주하는 건설공사를 도급받은 건설업자가 도급받은 공사의 일부를 하도급하고 발주자에게 하도급 계약내용을 통보한 경우 발주기관은 30일 이내에 해당 공사를 발주한 기관의 인터넷 홈페이지에 공사명, 수급인, 하수급인, 하도급 공종, 하도급 금액 등을 공개하도록 되어 있다.

따라서 가평군은 건설공사를 발주하는 경우 하도급의 제한 규정을 위반하여 하도급하였는지 여부를 확인하여 규정을 위반한 업체에 대해서는 「건설산업기본법」 및 지방계약법 시행령 등 관련 규정에 따라 고발 및 입찰참가자격 제한 등 제재 방안을 마련하여야 하고, 건설업자로부터 하도급 계약 내용을 통보받은 경우 30일 이내에 해당 공사의 하도급 계약 내용을 기관의 홈페이지에 공개해야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가평군이 2016. 11. 9. 「건설산업기본법」에 의한 전문건설업(금속구조물·창호공사업) 면허가 있으며, 주된 영업소의 소재지가 가평군에 있는 업체로 한정하여 입찰 공고한 “음식물 퇴비 보관창고 신축공사”(추정금액 94,530,000원)를 같은 해 11. 17. 83,406,600원에 도급받은 주식회사 ■■■(대표이사 N)는 일부 기초공사만 진행한 후 발주처인 가평군의 승낙 없이 임의로 동일한 전문건설업(금속구조물·창호공사업) 면허가 있는 ◆◆주식회사(대표이사 CS)에 하도급(하도급 금액 52,800,000원)을 주는 등 [표]와 같이 2건의 건설공사¹⁵⁸⁾를 동일한 건설업 면허를 가진 업체에 불법으로 하도급하고 있었다.

[표] 하도급 제한 규정 위반 현황

(단위: 원)

계약일자	공사명	추정금액	계약금액	하도급 금액	하도급업체	건설업 면허
2016. 11. 17	음식물 퇴비 보관창고 신축공사	94,530,000	83,406,600	52,800,000	◆◆(주)	금속구조물 창호
2018. 4. 4.	청평리 게이트볼장시설개선공사	54,539,000	48,058,500	34,100,000	◆◆(주)	금속구조물 창호

자료: 감사대상기관 자료 재구성

그런데도 가평군은 수급인이 발주처의 서면 승낙 없이 동일한 건설업 면허를 가진 건설업자에게 하도급한 사실을 파악하지 못한 채 그대로 두고 있어 하도급 제한 규정을 위반한 주식회사 ■■■에 「건설산업기본법」 제82조 및 제96조에 따른 영업정지 또는 과징금 부과 및 고발, 지방계약법 시행령 제92조에 따른 입찰 참가자격 제한 조치를 하지 못하고 있었다.

158) 주식회사 ■■■는 주로 추정가격이 2천만 원 이하인 소액공사만 가평군과 수의계약을 통해 영업활동을 하고 있고, 2014년부터 2018년 8월 말까지 2천만 원 이상인 계약은 4건임

한편, 가평군 +과 CU는 「건설산업기본법」 제31조의3에 따라 수급인으로부터 공사명, 수급인, 하수급인, 하도급 공종, 하도급 금액 등 하도급 계약 내용을 통보받은 경우 30일 이내에 기관 홈페이지에 하도급 계약 내용을 공개하여야 하나, 2014년 11월부터 2018년 12월까지 하도급 계약 통보를 받은 96건에 대해 2018년 12월 현재 까지 공개하지 않고 있었다.

관계기관 의견

가평군은 ① 주식회사 ■■가 가평군에 하도급을 위하여 서면으로 승낙 요청을 한 사실이 없었기에 불법하도급에 대해 인지하지 못하였다고 하면서 주식회사 ■■가 하도급 제한 규정을 위반하였다는 사실이 확인되면 관련 규정에 따라 제재방안 등을 마련하여 조치하겠으며, ② 수급인으로부터 통보받은 하도급 계약내용을 「건설산업기본법」 제31조의3에 따라 공개하는 등 관련 법령을 잘 숙지하여 동일한 문제가 발생하지 않도록 업무 추진에 더욱 만전을 기하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 가평군수는

① 가평군의 승낙 없이 ◆◆주식회사(대표이사 CS)에 하도급하여 「건설산업기본법」 제29조 제2항을 위반한 주식회사 ■■(대표이사 N)를 「건설산업기본법」 제82조 등 관계 법령에 따라 영업정지, 과징금 부과, 입찰참가자격 제한 및 고발 등의 적절한 제재방안을 마련 하고(통보)

② 앞으로 발주한 공사의 수급인이 하도급 관계 법령을 위배하여 하도급하는 일이

없도록 하며, 수급인으로부터 하도급 계약 내용을 통보받은 경우 30일 이내에 하도급 계약 내용을 기관의 홈페이지에 공개하는 등 공사 하도급에 대한 관리 업무를 철저히 하고

③ 관련자 **+**과 CU에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

통보(시정완료)

제 목 건축물 용도변경 등 업무처리 부적정

소 관 기 관 가평군

조 치 기 관 가평군

내 용

1. 업무 개요

가평군은 무허가, 불법 용도변경, 위법 시공 등 「건축법」 등에 위반된 건축물에 대한 실태를 조사하여 위반건축물에 대한 철거·용도변경 등의 시정조치를 하는 등 위반건축물 관리 업무를 하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조 제3항 및 제141조, 그리고 같은 법 시행령 제71조 제17호에 따르면 보전관리지역¹⁵⁹⁾ 안에서는 박물관, 체험관 등 “문화 및 집회시설” 용도의 건축물을 건축하거나 용도변경할 수 없으며, 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

그리고 「건축법」 제14조 및 제111조에 따르면 바닥면적의 합계가 85㎡ 이내의 건축물을 증축하고자 하는 자는 시장·군수·구청장 등에게 신고하여야 하고, 이를 위반한 경우 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 「건축법」 제79조에

159) 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기 곤란한 지역

따르면 위반건축물에 대해서는 철거·용도변경 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 규정되어 있다.

한편, 「건축법」 제25조에 따르면 공사감리자가 공사감리를 할 때 공사시공자가 설계도서대로 공사를 하지 아니하면 이를 건축주에게 알린 후 공사시공자에게 시정 등을 요구하여야 하며, 공사시공자가 시정 등의 요구를 따르지 아니하면 이를 허가권자에게 보고하도록 되어 있다.

그리고 공사감리자는 공사공정의 진도에 따라 중간감리보고서와 감리완료 보고서를 건축주에게 제출하고, 건축주는 건축물의 사용승인을 신청할 때 중간감리 보고서와 감리완료보고서를 허가권자에게 제출하도록 되어 있다.

또한 「건축사법」 제30조의3에 따르면 건축사징계위원회¹⁶⁰⁾는 「건축법」 또는 그 밖의 관계 법령의 규정을 지키지 않아 「건축사법」 제20조 제1항에 따른 업무상의 성실의무를 위반한 건축사에 대해 징계할 수 있도록 되어 있다.

한편, 「식품위생법」 제37조 제4항 및 제97조 제1호에 따르면 휴게음식점영업¹⁶¹⁾을 하려는 자는 영업소별로 시장·군수·구청장 등에게 신고하여야 하며, 이를 위반한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

따라서 가평군은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「건축법」을 위반한 자에 대해서는 고발 및 철거·용도변경 등 시정명령을 하고, 업무상의 성실의무를 위반한

160) 「건축사법」 제38조의11 제3항 및 같은 법 시행령 제35조의2에 따르면 국토교통부장관으로부터 건축사징계에 관한 업무를 위임받은 시·도지사가 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 두는 건축사징계위원회의 의결에 따라 건축사를 징계

161) 주로 다류(茶類), 아이스크림류 등을 조리·판매하거나 패스트푸드점, 분식점 형태의 영업 등 음식류를 조리·판매하는 영업으로서 음주행위가 허용되지 아니하는 영업

건축사에 대해서는 건축사정계위원회에 정계를 요청하며, 신고 없이 휴게음식점
영업을 하는 자를 고발하는 등의 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가평군은 2017. 6. 1. 건축주 CT으로부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제36조에 따른 보전관리지역인 경기도 가평군 ㄱ면¹⁶²⁾에 단독주택을 신축하는
건축허가사항 변경 신청¹⁶³⁾을 접수받고 2017. 6. 16. 건축허가를 승인하였다.

그 후 CT은 미준공 건축물을 초콜릿 관련 전시물을 전시하고 초콜릿을 만드는
체험을 할 수 있는 용도로 사용할 목적으로 건물을 알아보던 CW와 2017. 7. 15. 부
동산매매계약(매매가액 16억 원)을 체결¹⁶⁴⁾하였고, CW 등의 요구를 최대한 반영
하여 2017. 9. 7. 건축허가사항 변경 신청을 통해 건축물 외형을 박물관처럼 변경
하고 건축물 내부는 건축물 사용승인 이후에 용도변경이 용이하도록 가설벽으로 방
과 거실을 구분해 놓는 등 설계를 변경한 후 2018. 2. 9. 건축물 사용승인을 받았다.

한편, 이 과정에서 위 단독주택 건축공사의 공사감리자인 건축사 CV¹⁶⁵⁾는
공사감리를 할 때 건축물 설계도와 다르게 해당 건축물에는 “온돌 및 난방설비”가
시공되어 있지 않았는데도 이를 제대로 확인하지 않고 중간감리보고서 및 감리
완료보고서에 “온돌 및 난방설비”가 설계도와 부합하게 시공되었다고 기재하여
건축주 CT에게 제출하였고, CT은 위와 같이 “온돌 및 난방설비”가 시공되었다고

162) 경기도 가평군 ㄱ면(임야)에서 가평군 ㄱ면(대지)로 지번이 변경

163) CT은 2017. 2. 17. 최초로 단독주택 건축신고(건축연면적 184.20㎡)를 하였고, 2017. 6. 1. 설계변경을
통해 건축연면적이 200㎡ 이상으로 증가됨에 따라 건축신고사항이 건축허가사항으로 변경됨

164) 중도금 및 잔금 미지급 등의 사유로 2019년 3월 현재까지 소유권이전등기가 되지 않음

165) 경기도 가평군에 소재한 ◇◇건축사사무소 대표임

기재된 중간감리보고서와 감리완료보고서를 가평군에 제출하였으며, 가평 군은 이를 근거로 사용승인을 하게 되었다.

그 후 2018년 4월 CW와 CX¹⁶⁶⁾는 곧바로 방과 거실을 구분해 놓은 가설벽을 허물고 내부인테리어 공사를 하여 위 단독주택을 박물관 및 체험관 등 “문화 및 집회시설” 용도의 건축물로 용도변경함으로써 보전관리지역 안에서는 박물관·체험관 등 “문화 및 집회시설” 용도의 건축물을 건축하거나 용도변경할 수 없도록 하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조 제3항 및 같은 법 시행령 제71조를 위반¹⁶⁷⁾하였다.

더욱이 CW와 CX는 카페 등을 운영할 목적으로 일부 시설물을 신고 없이 불법으로 증축¹⁶⁸⁾하여 바닥면적 합계가 85㎡ 이내의 건축물을 증축할 경우 군수 등에게 신고하도록 하고 있는 「건축법」 제14조를 위반하였고, 휴게음식점영업 신고도 없이 불법 증축 건축물에서 휴게음식점영업을 함으로써 휴게음식점영업을 할 경우 군수 등에게 신고하도록 하고 있는 「식품위생법」 제37조 제4항을 위반하였다.

그런데도 가평군은 위 불법 용도변경 및 불법 증축 그리고 무신고 휴게음식점 영업을 한 CT, CX에 대해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「건축법」 그리고 「식품위생법」에 따라 고발 및 철거·용도변경 등 시정명령을 하지 않고 있으며, 위 건축사 CV에 대해서는 업무상 성실의무 위반을 근거로 건축사징계위원회에

166) CW는 CX와 초콜릿 제조 체험 및 전시 관련 사업을 하던 동업자로 2018. 3. 22. (주)○○(대표이사 CX)을 설립하고 해당 건축물을 본점 소재지로 사용

167) 2018년 4월 CW와 CX가 위 불법 용도변경 건축물에서 영업활동을 할 당시 위 불법 용도변경 건축물의 소유자는 건축주 CT이었으며, CT은 CW와 CX가 단독주택으로 사용승인 받은 건축물을 문화 및 집회 시설로 용도변경하여 영업활동을 하는 것을 알고 있었음에도 이미 부동산매매대금의 일부를 건네받아 건축비로 사용한 상태라 부동산매매계약 해지 등을 하지 못했다고 진술

168) 휴게음식점(컨테이너 56.4㎡)

징계요구도 하지 않고 있었다.¹⁶⁹⁾

관계기관 의견 가평군은 감사결과를 받아들이면서 감사결과 확인된 문제점에 대해 사전에 인지하지 못하여 즉시 단속을 하지 못하였으나, 위반사항이 확인된 부분에 대하여 관련 법 규정에 따라 신속히 조치하였으며, 앞으로 동일한 문제가 발생하지 않도록 업무를 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 위 감사결과 지적내용에 대하여 가평군은 2018년 12월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등을 위반한 CT·CX·CV에 대해 고발, 시정명령, 건축사 징계요청 등의 내용으로 조치함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 가평군수는 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]

169) 가평군은 위 불법 용도변경 건축물 등을 군정소식, 가평여행지 등을 소개하기 위해 매달 발행하는 소식지인 가평소식지에 “가평의 이색발물관”으로 소개하기도 하였음