

특정감사

감 사 보 고 서

－ ㄱ 도시개발사업 오염토양반출 적정통보의
관계 법령 위반 여부 －
(공익감사청구)

2020. 1.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사배경 및 목적	1
2. 감사대상기관, 범위 및 중점	1
3. 감사실시 및 감사결과 처리	1
II. 감사대상 업무 현황	2
1. ㄱ 도시개발사업 개요	2
2. ㄱ 도시개발사업 부지 현황도	3
3. 공장부지 내 오염토양 분포도	3
III. 감사결과	4
1. 감사결과 총괄	4
2. 적극행정면책 처리현황	5
3. 처분요구사항	6
1) ㄱ 도시개발사업 오염토양반출정화계획서 위법·부당 수리(징계)	7

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

인천광역시 미추홀구(2018. 7. 1. “남구”에서 “미추홀구”로 변경)는 2019. 3. 19. 구 도시개발사업 시행자인 ◆◆가 제출한 오염토양반출정화계획서에 대해 같은 해 3. 26. 적정한 것으로 수리하고 이를 ◆◆에 통보하였다.

이와 관련하여 청구인(♂♂, 대표 A)은 이 건 오염토양반출정화계획서에 대한 인천광역시 미추홀구의 적정통보는 관계 법령에 위반된다면서 2019. 5. 21. 관련자 책임 규명 및 후속 조치에 대한 공익감사를 청구하였다.

이에 대하여 감사원은 감사 필요성이 있다고 판단하여 2019. 9. 16. 감사 실시를 결정하고, 같은 날 이를 청구인에게 회신하였다.

2. 감사대상기관, 범위 및 중점

이번 감사원 감사는 인천광역시 미추홀구를 대상으로 이 건 오염토양반출정화 계획서 적정통보의 관계 법령 위반 여부, 관계 법령 위반 시 관련자 책임 규명 및 후속 조치에 중점을 두었다.

3. 감사실시 및 감사결과 처리

감사원은 2019. 9. 18.부터 같은 해 9. 27.까지 8일간 감사인원 3명을 투입하여 실지감사를 하였고, 지적사항에 대한 관계기관의 의견을 수렴한 후 감사원의 내부 검토를 거쳐 2020. 1. 16. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상 업무 현황¹⁾

1. ㄱ 도시개발사업 개요

- 위치 및 면적: 인천광역시 미추홀구 일원 1,546,747m²
- 사업시행자: ◆◆(대표이사 B)
- 시행기간: 2009. 6. 15.~2021. 12. 31.
- 주요 사업내용: 주택공급 13,149세대(사업비 1조 9,231억 원)
- 추진 경과

- 2009. 6. 15. 도시개발구역지정 및 개발계획 수립(인천광역시)
- 2011. 12. 16. 환경영향평가 협의 완료(사업시행자)
- 2013. 5. 13. 도시개발사업 실시계획 인가(인천광역시→사업시행자)
- 2018. 3. 9. 공장부지 내 건축물 철거(사업시행자)
- 2018. 8. 31. 공장부지 내 토양오염신고(사업시행자→미추홀구)
- 2018. 9. 7. 공장부지 내 토양 정밀조사명령(미추홀구→사업시행자)
- 2019. 1. 3. 공장부지 내 토양 정밀조사 결과 통보(사업시행자→미추홀구)
- 2019. 1. 17. 공장부지 내 오염토양 정화조치명령(미추홀구→사업시행자)
- 2019. 3. 19. 공장부지 내 오염토양반출정화계획서 제출(사업시행자→미추홀구)
- 2019. 3. 26. 공장부지 내 오염토양반출정화계획서 적정통보(미추홀구→사업시행자)
- 2019. 4. 12. 공장부지 내 오염토양 반출정화 실시(사업시행자)

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

2. ㄱ 도시개발사업 부지 현황도

※ 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호에 따라 공개하지 않습니다.

3. 공장부지 내 오염토양 분포도

※ 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호에 따라 공개하지 않습니다.

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

청구인이 공익감사를 청구하여 감사실시가 결정된 사항(오염토양반출정화계획서 적정통보의 관계 법령 위반 여부)과 관련하여 1건의 위법·부당 사항이 확인되었고, 이에 대해 관련자 3명의 징계를 요구하였는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

■ ㄱ 도시개발사업 오염토양반출정화계획서 위법·부당 수리

- 인천광역시 미추홀구는 2019. 3. 19. ㄱ 도시개발사업의 시행자인 ◆◆가 제출한 기존 공장부지의 오염토양반출정화계획서에 대해 같은 해 3. 26. 적정한 것으로 수리·통보
- △ 관계 법령에 따르면 오염토양은 오염이 발생한 해당 부지에서 정화하는 것이 원칙이고, 불가피한 사유(도시 지역 안의 건설공사 과정에서 발견되어 부지 안에서 정화하기 곤란한 경우 등)가 있는 경우 반출정화 가능
- 그런데 이 건 공장부지 내 오염토양은 환경영향평가 과정에서 발견되어 환경영향평가서(2011. 10. 24.)와 실시계획 인가조건(2013. 5. 13.) 등에 반영되었고
- △ 이에 따라 토양오염신고와 조사(2018. 8. 31.), 토양 정밀조사(2018. 9. 7.)와 정화조치(2019. 1. 17.) 명령을 거쳐 오염토양반출정화계획서가 제출되었으므로
- △ 관계 법령에 따라 부지 안에서 정화하게 하고, 이 건 오염토양반출정화계획서는 반려하여야 했음
- 그런데도 인천광역시 미추홀구 업무 관련자들은 오염토양이 이 건 공장부지 내 구조물 해체공사 중 처음 발견되어 반출정화가 가능하다고 판단하고서는 2019. 3. 26. 이 건 오염토양반출정화계획서에 대해 적정한 것으로 수리·통보
- 이에 따라 ◆◆는 2019. 4. 12.부터 같은 해 9. 26. 사이에 반출정화가 불가능한 오염토양 363,448㎥ 중 350,022㎥(96.3%)를 반출하게 되는 결과 초래

이에 대하여 인천광역시 미추홀구청장에게 ㄱ 도시개발사업 오염토양반출정화계획서 수리 업무를 위법·부당하게 처리한 관련자 2명을, 인천광역시장에게 ㄱ 도시개발사업 오염토양반출정화계획서 수리 업무를 위법·부당하게 처리한 후 2019. 9. 27. 인천광역시로 소속이 변경된 관련자 1명을 각각 징계하도록 요구하였다.

2. 적극행정면책 처리현황

감사와 관련하여 총 1건의 적극행정 면책신청이 접수되었고, 신청내용이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 면책요건에 해당하는지에 대하여 감사부서, 감사권익보호관의 검토 및 외부전문가가 참여한 적극행정면책자문위원회 자문을 거쳐 2020. 1. 16. 감사위원회의의 의결로 면책 불인정하는 것으로 결정하였다.

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: ㄱ 도시개발사업 오염토양 반출정화계획서 위법·부당 수리 ■ 지적요지: 이 건 오염토양은 반출정화할 수 없는데도 오염토양반출정화계획서를 적정한 것으로 수리 	징계대상자 (E 등 3명)	면책 불인정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신청인들은 이 건 관계 법령에 따라 부지 내에서 정화하여야 할 오염토양에 대해 반출하는 내용의 오염토양반출정화계획서를 적정한 것으로 수리하는 등 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에 규정된 면책요건 불충족

3. 처분요구사항: 별첨

감 사 원

징 계 요 구

제 목 ㄱ 도시개발사업 오염토양반출정화계획서 위법·부당 수리

소 관 기 관 인천광역시 미추홀구

조 치 기 관 ① 인천광역시 ② 인천광역시 미추홀구

내 용

1. 사건 개요

인천광역시 미추홀구는 [표 1]과 같은 ㄱ 도시개발사업의 시행자인 ◆◆(대표이사 B)에서 2019. 3. 19. 제출한 기존 공장부지²⁾의 오염토양반출정화계획서에 대해 같은 해 3. 26. 적정한 것으로 수리·통보하였다.

[표 1] ㄱ 도시개발사업 개요

구분	내용
승인권자	▪ 인천광역시장
위치 및 면적	▪ 인천광역시 미추홀구 일원 1,546,747㎡
사업시행자	▪ ◆◆(대표이사 B)
주요 내용	▪ 주택공급 13,149세대 [사업비 1조 9,231억 원(부가가치세 제외)]
시행기간	▪ 2009. 6. 15. ~ 2021. 12. 31.

자료: 인천광역시 미추홀구 제출자료

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 9. 18.~9. 27.) 중 오염토양반출정화계획서 수리·통보의 적정 여부를 점검한 결과, 공장부지 내 오염토양은 환경영향평가 과정에서 발견되어 환경영향평가서(2011. 10. 24.)와 실시계획 인가조건(2013. 5. 13.)

2) 1968년 소다회 생산시설로 가동되었다가 2004년 가동 중지된 상태, 일부 시설(본관, 경비실 등)만 운영 중

등에 반영되었으므로 관계 법령에 규정된 반출정화 대상이 아닌데도 인천광역시 미추홀구는 오염토양반출정화계획서에 대해 적정한 것으로 수리·통보하였고, 이 과정에서 업무 관련자들의 위법·부당행위가 확인되었는데 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

2. 관계 법령

「토양환경보전법」 제4조의2, 같은 법 시행규칙 제1조의5 및 [별표 3]에 따르면 토양오염 우려기준은 [표 2]와 같이 지목과 시설물 종류에 따라 구분된 1지역, 2지역, 3지역에 대해 오염물질별로 제시되어 있다.

[표 2] 토양오염 우려기준(예시)

(단위: mg/kg)

물질	1지역	2지역	3지역
	주거용도 대(垓), 어린이 놀이시설 등	창고용지, 체육용지 등	공장용지, 국방·군사시설 등
수은	4	10	20
아연	300	600	2,000
비소	25	50	200

자료: 관계 법령 재구성

또한, 「토양환경보전법」 제11조에 따르면 토지의 소유자 또는 점유자가 그 소유 또는 점유 중인 토지가 오염된 사실을 발견한 경우에는 시장·군수·구청장 등에게 신고하여야 하고, 신고를 받은 시장·군수·구청장 등은 오염원인과 오염도에 관한 조사 결과를 바탕으로 오염도가 토양오염 우려기준을 넘는 토양에 대해 토양 관련 전문기관의 토양 정밀조사와 오염토양의 정화조치를 명하게 되어 있다.

그리고 「토양환경보전법」 제15조의3 제3항, 같은 법 시행규칙 제19조, 「오염 토양의 반출정화대상」(2016. 12. 30., 환경부 고시 제2016-260호) 제3조에 따르면 오염토양은 오염이 발생한 해당 부지에서 정화하여야 하나 [표 3]과 같은 불가피한

사유가 있는 경우 토양정화업자가 보유한 시설로 반출정화할 수 있고, 시장·군수·구청장 등은 오염토양을 반출·정화하려는 자가 제출한 오염토양반출정화계획서를 바탕으로 반출·정화 대상인지와 반출·정화계획이 적정한지를 검토한 후 그 적정 여부를 오염토양반출정화계획서를 제출한 자에게 통보하게 되어 있다.

[표 3] 반출정화 대상 오염토양(예시)

구분	반출정화 대상 오염토양
1	▪ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조 제1호에 따른 도시지역 안의 건설공사(이하 “국토계획법에 따른 건설공사”라 한다) 과정에서 발견되어 부지 안에서 정화하기 곤란한 오염토양
2	▪ (생략)
3	▪ 오염토양을 정화할 수 있는 부지면적(여러 부지의 면적을 합산한 면적이 아닌 단일 부지 면적을 말함)이 300제곱미터 미만으로 협소하여 부지 안에서 정화하기 곤란한 오염토양
4 ~ 8	▪ (생략)

자료: 관계 법령 재구성

아울러 「토양환경보전법 시행규칙」 제1조의5 및 [별표 3]에 따르면 토양 정밀조사나 오염토양의 정화를 명하는 경우 토양오염 우려기준은 조치 명령 당시의 지목을 기준으로 하되, 관계 법령(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등)에 따라 개발행위 허가 또는 실시계획 인가를 받고 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 경우에는 변경 예정 지목을 기준으로 하게 되어 있다.

3. 사실관계

가. ㄱ 도시개발사업의 구역지정 고시 및 실시계획 인가 관련

ㄱ 도시개발사업의 도시개발구역지정 및 개발계획 수립 결정, 지형도면은 2009. 6. 15. 고시되었는데 [표 4]와 같이 공업지역 1,408,053㎡를 줄이고 주거지역 1,126,375㎡와 상업지역 66,597㎡ 및 녹지지역 215,081㎡를 늘리는 내용의 용도지역 변경 결정이 포함되어 있다.

[표 4] ㄱ 도시개발사업 관련 용도지역 변경 결정 현황

(단위: m²)

구분		기존	변경	변경 후
합계		1,557,299	-	1,557,299
주거지역	소계	5,713	증) 1,126,375	1,132,088
	▪ 제3종일반주거지역	-	증) 502,174	502,174
	▪ 준주거지역	5,713	증) 624,201	629,914
상업지역	소계	-	증) 66,597	66,597
	▪ 일반상업지역	-	증) 66,597	66,597
공업지역	소계	1,408,053	감) 1,408,053	-
	▪ 일반공업지역	704,863	감) 704,863	-
	▪ 준공업지역	703,190	감) 703,190	-
녹지지역	소계	143,533	증) 215,081	358,614
	▪ 자연녹지지역	143,533	증) 215,081	358,614

자료: 관련 고시문 재구성

이와 관련하여 ◆◆가 2011. 10. 24. 작성·제출한 환경영향평가서(본안)에는 일부 지점에서 수은(Hg), 아연(Zn), 납(Pb), 석유계총탄화수소(TPH) 항목이 토양 오염 우려기준 1지역 또는 2지역 기준치를 초과하였고, 이에 따라 공사 착공 전 까지 운영 중인 공장 등을 이전한 후 토양오염 정밀조사를 하여 그 결과에 따라 오염토양을 정화한다는 계획이 포함되어 있었다.

그리고 한강유역환경청은 2011. 12. 16. 환경영향평가서에 제시된 바와 같이 사업 착공 전 사업지구 전반에 대하여 토양 정밀조사를 통해 토양오염 여부를 확인한 후 적정한 토양오염 정화대책을 수립·시행하여야 한다는 의견을 제시했으며, 이는 2013. 5. 13. ㄱ 도시개발사업 실시계획 인가조건에 반영되었다.

나. 토양 정밀조사와 정화조치 명령, 오염토양반출정화계획서 접수 관련

◆◆가 인천광역시 미추홀구에 제출(2018. 3. 2.~3. 12.)한 30건의 건축물 철거·멸실신고서에는 ‘지역 재개발에 따른 기존 건물 철거’가 철거 또는 멸실 사유로 명시되어 있고 기간은 2018. 3. 9.부터 같은 해 11. 30.까지로 되어 있다.

또한, 인천광역시 미추홀구는 2018. 8. 31. ◆◆가 실시한 공장부지에 대한 토양오염조사 결과가 ●●을 통해 제출되자, 같은 해 9. 7. ◆◆에 [표 5]와 같이 토양 정밀조사를 하도록 명령하였다.

[표 5] 공장부지에 대한 토양 정밀조사 명령의 주요 내용

토양오염 부지	위반 및 처분 내역	이행기간
인천광역시 미추홀구 ▷ 외 (ㄱ 도시개발사업 부지)	<ul style="list-style-type: none"> 위반내용: 토양오염 우려기준 초과 - 공장 1부지: 불소(942mg/kg), 수은(22.93mg/kg) - 공장 2부지: 구리(295.3mg/kg), 납(226.6mg/kg), 불소(1,336mg/kg), 수은(18.84.mg/kg), 아연(597.6mg/kg), TPH(500mg/kg) - 공장 3부지: 불소(644mg/kg), 아연(308.8mg/kg) ※ 우려기준 40% 초과 항목에 대해서는 정밀조사를 추가 실시 	2018. 9. 8. ~ 2019. 3. 7.

자료: 인천광역시 미추홀구 제출자료 재구성

이후 인천광역시 미추홀구는 2019. 1. 3. ◆◆가 ●●에 의뢰하여 토양오염 우려기준 1지역을 기준으로 실시한 공장부지에 대한 토양 정밀조사(기간: 2018. 9. 11.~12. 28.) 결과보고서가 제출되자, 같은 해 1. 17. ◆◆에 [표 6]과 같이 정화 조치를 명령하였다.

[표 6] 공장부지에 대한 정화조치 명령의 주요 내용

구분	내용
위반일시	<ul style="list-style-type: none"> 2018. 8. 31.
위반사항	<ul style="list-style-type: none"> 「토양환경보전법」 제4조의2(토양오염 우려기준 초과) - 우려기준 초과 항목: 구리, 비소, 수은, 납, 아연, 불소, TPH - 초과면적: 176,716.7㎡ - 오염부피: 363,448.4㎥
대상시설	<ul style="list-style-type: none"> 인천광역시 미추홀구 일원 130필지 [ㄱ 도시개발사업 부지 내 ◆◆ 1, 2, 3공장부지]
처분기간	<ul style="list-style-type: none"> 2019. 1. 17.~2021. 1. 16.

자료: 인천광역시 미추홀구 제출자료 재구성

그리고 ◆◆가 2019. 3. 19. 인천광역시 미추홀구에 제출한 오염토양반출정화 계획서를 보면, [표 7]과 같이 대상부지와 오염토양이 인천광역시 미추홀구의 정화조치 명령(2019. 1. 17.)과 유사한 내용으로 ‘토양 정밀조사(2018. 9.~12.)를 통해 발견된 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 토양오염에 대해 토양오염 우려기준 1지역 기준치 이내로 정화’한다는 것과 ‘국토계획법에 따른 건설공사 과정에서 발견되어 부지 안에서의 정화가 곤란한 오염토양으로 「오염토양의 반출 정화대상」 제3조에 규정된 반출정화대상에 해당한다’는 것이 명시되어 있다.

[표 7] 공장부지에 대한 정화조치 명령과 오염토양반출정화계획서 비교

구분	정화조치 명령	오염토양반출정화계획서
대상부지	<ul style="list-style-type: none"> ◆◆ 1, 2, 3공장부지 	<ul style="list-style-type: none"> ◆◆ 인천공장 부지
오염토양	<ul style="list-style-type: none"> 우려기준 초과 항목 <ul style="list-style-type: none"> 구리, 비소, 수은, 납, 아연, 불소, TPH 초과면적: 176,716.7㎡ 오염부피: 363,448.4㎥ 	<ul style="list-style-type: none"> 오염물질 및 최고 농도 <ul style="list-style-type: none"> 구리(3,016.9mg/kg), 비소(1,302.0mg/kg), 수은(919.0mg/kg), 납(571.3mg/kg), 아연(6,527.2mg/kg), 불소(2,530.0mg/kg), TPH(17,348.0mg/kg) 오염면적: 176,716.7㎡ 오염부피: 363,448.4㎥

자료: 인천광역시 미추홀구 제출자료 재구성

4. 판단기준

이와 같이 ㄱ 도시개발사업 지정 고시(2009. 6. 15.)에는 공업지역을 줄이고 주거지역 등을 늘리는 내용의 용도지역 변경 결정이 포함되어 있고, 환경영향평가 과정에서 토양오염 우려기준 1지역 또는 2지역 기준치를 초과하는 오염토양이 발견되었으며, 이에 대한 정화계획이 환경영향평가서(2011. 10. 24.)와 실시계획 인가조건(2013. 5. 13.) 등에 반영되었다.

이후 공장부지에 대한 토양오염 신고와 조사(2018. 8. 31.), 토양 정밀조사(2018. 9. 7.)와 정화조치(2019. 1. 17.) 명령을 거쳐 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양에 대한 반출정화계획서가 제출되었다.

위와 같이 이 건 오염토양은 공장부지 내 기존 건물 철거 전에 발견되었고, ◆◆가 반출정화 사유로 제시한 바와 달리 국토계획법에 따른 건설공사 과정에서 발견된 경우로 보기 어려우므로 인천광역시 미추홀구는 관계 법령에 따라 부지 안에서 정화하게 하고, 오염토양반출정화계획서는 반려하여야 했다.

5. 감사결과 확인된 문제점

그런데 인천광역시 미추홀구는 환경단체가 오염토양의 반출정화에 반대하자 2019. 3. 21. 고문변호사 3명에게 법률자문을 요청하면서 공장부지 내 오염토양이 환경영향평가 과정에서 발견되었고 이에 대한 정화계획이 환경영향평가서(2011. 10. 24.)와 실시계획 인가조건(2013. 5. 13.) 등에 반영되었는데도 국토계획법에 따른 건설공사 중에 발견된 경우로 볼 수 있는지에 대해 문의하지 않고, 오히려 [별표] “고문변호사에게 법률자문을 요청한 내용”과 같이 2018년 3월부터 해체공사를 하던 중 오염토양이 발견된 경우 반출정화가 가능한지를 문의한 후 반출정화가 가능하다는 내용의 자문 결과를 받고서는 2019. 3. 26. 별도의 검토 없이 오염토양 반출정화계획서를 적정한 것으로 수리, ◆◆에 통보하였다.

그 결과 ◆◆는 2019. 4. 12.부터 같은 해 9. 26. 사이에 반출정화가 불가능한 오염토양 363,448.4m³ 중 350,022.675m³(96.3%)를 반출하게 되었다.

6. 업무 관련자들의 위법·부당한 업무 처리

인천광역시 ○본부 C는 2018. 10. 8.부터 2019. 9. 26.까지, 인천광역시 미추홀구 □동 동장 D는 2017. 2. 27.부터 2019. 7. 7.까지, 같은 구 E는 2017. 1. 1.부터 2019년 11월 현재까지 각각 같은 구 △과에 근무하면서 담당자, 팀장, 과장의 직위에서 오염토양반출정화계획서 수리 업무를 담당하거나 총괄하였다.

가. 담당 C와 팀장 D의 경우

C와 D는 2019. 3. 19. ◆◆가 제출한 오염토양반출정화계획서가 적정한지를 검토하면서 환경영향평가서(2011. 10. 24.)에 ㄱ 도시개발사업에 따라 지목이 변경될 경우 오염도가 토양오염 우려기준 1지역 또는 2지역 기준치를 초과하게 되고, 이에 따라 오염토양에 대한 정화계획을 수립·시행해야 한다는 내용이 포함된 사실을 각각 알고 있었다.

또한, C와 D는 공장부지에 대한 토양오염 신고와 조사(2018. 8. 31.), 토양 정밀조사(2018. 9. 7.)와 정화조치(2019. 1. 17.) 명령을 거쳐 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양에 대해 반출정화계획서가 제출된 사실도 각각 알고 있었다.

그리고 C와 D는 오염토양반출정화계획서에 반출대상으로 명시되어 있는 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양은 국토계획법에 따른 건설공사 과정에서 발견된 것으로 볼 수 없다는 사실도 각각 알고 있었다.

더욱이 C와 D는 2019. 2. 12. 환경단체가 관계 법령상 공장부지 내 오염 토양에 대해 반출정화가 가능한지와 반드시 반출정화하여야 하는지를 문의한 간담회에 참석하였으므로 공장부지 내 오염토양의 반출정화에 대해 논란이 있었다는 사실도 각각 알고 있었다.

그런데도 C와 D는 이 건 오염토양반출정화계획서의 적정 여부를 서로 검토·논의하는 과정에서 토양오염 우려기준 3지역을 기준으로 오염토양이 공장부지 내 구조물 해체공사 과정에서 처음 발견되어 반출정화가 가능하다고 각각 판단하고서는 2019. 3. 25. E에게 공장부지 내 오염토양이 국토계획법에

따른 건설공사 과정에서 발견되어 부지 안에서 정화하기 곤란한 경우에 해당한다고 구두로 함께 보고한 후 다음 날인 3. 26. 별도의 검토 없이 오염토양반출정화계획서가 적정하다는 내용의 알림 문서를 작성 또는 중간 결재한 후 E의 결재를 받아 ◆◆에 통보하였다.

나. 과장 E의 경우

E는 2019. 2. 14. 환경단체가 관계 법령상 공장부지 내 오염토양에 대해 반출정화가 가능한지와 반드시 반출정화하여야 하는지를 문의한 간담회(2019. 2. 12.)의 결과보고서에 결재한 바 있으므로 공장부지 내 오염토양의 반출정화에 대해 논란이 있었다는 사실을 알고 있었다.

그런데도 E는 2019. 3. 25. C와 D가 공장부지 내 오염토양이 국토계획법에 따른 건설공사 과정에서 발견되어 반출정화할 수 있다고 구두로 보고하고 다음 날인 3. 26. 별도의 검토 없이 오염토양반출정화계획서가 적정하다는 내용으로 작성된 알림 문서의 결재를 요청하였는데도 토양오염 우려기준 1지역을 기준으로 공장부지 내 오염토양의 반출정화가 가능한지를 묻거나 확인하지 않은 채, C와 D의 말만 믿고 그대로 결재함으로써 위와 같은 문서가 ◆◆에 통보되게 하였다.

위와 같이 위 사람들은 오염토양반출정화계획서 수리·통보 업무를 위법·부당하게 처리하였고, 그 결과 “5항”의 내용과 같이 ◆◆는 반출정화가 불가능한 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양 363,448.4m³ 중 350,022.675m³ (96.3%)를 반출하게 되었다.

관련자 등 의견 및 검토 결과

① 관련자 의견 및 검토 결과

이 건 관련자들은 이번 감사원 감사와 관련한 문답에서 2019. 4. 18. 환경단체의 성명서 발표에 대한 인천광역시 미추홀구의 답변과 같이 ㄱ 도시개발사업과 관련해서는 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 경우로 볼 수 없으므로 현재 지목인 공장부지에 해당하는 토양오염 우려기준 3지역을 적용해야 하고, 공장부지 내 구조물 해체공사 중에 접수(2018. 8. 31.)된 토양오염 조사 결과를 바탕으로 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양이 처음 확인되었으므로 국토계획법에 따른 건설공사 과정에서 발견된 것으로 보고 반출정화가 가능하다고 주장하였다.

그런데 공사 착공 이전인 환경영향평가 등의 과정에서 확인된 오염토양은 반출정화대상에서 제외되고 [표 8]과 같이 토양오염 우려기준 1지역을 적용하여야 한다는 환경부 의견은 별론으로 하더라도 공장부지 내 철거공사 중 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양에 대해 「토양환경보전법」 제11조에 따른 토양오염의 신고가 없었으므로 공장부지 내 구조물 해체공사 중에 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양이 발견되었다는 주장을 객관적으로 인정하기 곤란하다.

[표 8] 토양오염 우려기준 적용에 대한 환경부와 인천광역시 미추홀구의 의견 비교

구분	환경부	인천광역시 미추홀구
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> 「토양환경보전법 시행규칙」 제1조의5 및 [별표 3]: 토양 정밀조사나 오염토양의 정화 등을 명하는 경우 토양오염 우려기준은 조치 명령 당시의 지목을 기준으로 한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 지목 변경이 예정된 경우에는 변경 예정 지목을 기준으로 한다. 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 개발행위 허가 또는 실시계획 인가 등을 받고 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 경우 	
검토 의견	<ul style="list-style-type: none"> 철거공사가 수반된 도시개발사업의 실시계획 인가를 받고 철거공사가 착공되었다면 관계 법령에 따라 실시계획 인가를 받고 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 것으로 볼 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ㄱ 도시개발사업의 착공 전이고, 실시계획에 포함되어 있지 않은 건축물 철거만으로 토지 형질이 변경되었다고 볼 수 없으므로 관계 법령에 따라 실시계획 인가를 받고 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 것으로 볼 수 없음

자료: 관계기관 제출자료 재구성

또한, 이 건 관련자들이 거론한 토양오염 조사는 환경영향평가서와 실시계획
인가조건 등에 따라 토양오염 우려기준 1지역을 기준으로 2018. 3. 2.부터 같은 해
8. 31. 사이에 실시된 것으로 토양오염 우려기준 3지역과는 직접적인 관련이 없다.

그리고 공장부지 내 구조물 해체공사 중에 토양오염 우려기준 3지역 기준치를
초과하는 오염토양이 발견되었다면 「토지환경보전법」에 따라 토양오염 신고를
받고 토양 정밀조사와 정화조치를 명령한 후 제출된 오염토양반출정화계획서를
바탕으로 오염토양의 반출정화계획이 적정한지를 검토하여야 하는데도 토양오염
우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양과 관련하여 이와 같은 절차를 거친
사실이 없으므로 이 건 관련자들의 주장은 받아들이기 어렵다.

아울러 이 건 관련자 C와 D는 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는
오염토양에 대해서만 반출정화하도록 하여야 하나, 향후 도시개발에 따른 지목
변경이 예정되어 있으므로 한꺼번에 반출시키는 것이 효율적이라고 판단, 토양
오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양의 반출정화까지 승인했다고
주장한다.

그러나 ㄱ 도시개발사업과 관련하여 토지 형질변경 등의 공사가 착공된
경우로 볼 수 없어 현 지목인 공장용지에 해당하는 토양오염 우려기준 3지역을
적용했다는 주장과 향후 도시개발에 따른 지목 변경을 고려하여 토양오염 우려
기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양까지 반출정화하게 했다는 주장은 논리
모순으로 이를 그대로 받아들이기 어렵다.

특히, 공장부지에 대한 토양 정밀조사를 수행한 ●●에서 제출한 자료에
따르면 [표 9]와 같이 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양은

38,765.3m³로 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양 363,448.4m³의 10.7%에 불과한 점을 고려할 때 이 건 관련자들의 주장은 더욱 받아들이기 어렵다.

[표 9] 토양오염 우려기준에 따른 공장부지 내 오염토양 비교

구분	토양오염 우려기준 1지역 (A)	토양오염 우려기준 3지역 (B)	차이(A - B)	비율(B / A × 100)
면적(m²)	176,716.7	30,351.8	146,364.9	17.2%
부피(m³)	363,448.4	38,765.3	324,683.1	10.7%

자료: ●● 제출자료 재구성

한편, 이 건 관련자들은 2019. 12. 2. 토양오염 우려기준 3지역으로 정화조치를 명하고 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양에 대해서만 반출 정화하도록 하여야 하나 향후 도시개발에 따른 지목 변경이 예정되어 있는 점을 고려하여 토양오염 우려기준 1지역으로 정화조치를 명하는 등 적극적인 업무 처리에 해당하고, 이 과정에서 고의 또는 중과실은 없다는 취지로 적극행정면책을 신청하였다.

이에 대해 감사원은 위와 같은 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 등에 따른 면책요건에 해당하는지 검토한 결과, 이 건 관련자들은 ㄱ 도시개발사업의 환경영향평가 과정에서 토양오염 우려기준 1지역 또는 2지역의 기준치를 초과하는 오염토양이 발견되었고 이에 대한 정화계획이 환경영향평가서(2011. 10. 24.)와 실시계획 인가조건(2013. 5. 13.) 등에 반영되었으며 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 넘는 오염토양은 반출할 수 없다는 점을 알고 있었는에도 이에 대해 별도로 검토하지 않은 점, 토양 정밀조사와 정화조치 명령 등 이 건 오염토양의 정화에 관한 절차가 전부 토양오염 우려기준 1지역으로 진행되었고 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양(38,765.3m³)은 토양

오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양(363,448.4m³)의 10.7%에 불과한데도 임의로 토양오염 우려기준 3지역을 기준으로 반출정화 요건을 판단하여 이 건 오염토양반출정화계획서를 적정한 것으로 수리한 점을 고려할 때 「적극행정 면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 제1항 제2호와 제3호의 면책 요건에 해당하지 않는 것으로 보아 면책하지 않는 것으로 결정하였다.

② 관계기관 의견 및 검토 결과

인천광역시 미추홀구 부구청장 F는 「도시개발사업과 관련해서는 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 경우로 볼 수 없으므로 현재 지목인 공장부지에 해당하는 토양오염 우려기준 3지역을 적용해야 하고, 공장부지 내 구조물 해체 공사 중에 접수(2018. 8. 31.)된 토양오염 조사 결과를 바탕으로 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양이 처음 확인되었으므로 국토계획법에 따른 건설공사 과정에서 발견된 것으로 보고 반출정화할 수 있다는 취지로 답변하였다.

이후 F는 「도시개발사업의 실시계획 인가조건 등에 따른 정화계획을 고려할 때 변경 예정 지목에 따른 토양오염 우려기준 1지역을 적용하여야 하고 절차적으로도 토양오염 우려기준 1지역을 기준으로 토양오염 신고와 조사, 토양 정밀조사와 정화조치 명령을 거쳐 오염토양반출정화계획서가 제출되었으므로 토양오염 우려기준 1지역을 기준으로 오염토양의 반출정화 여부를 판단했어야 하며, 토양오염 우려기준 3지역 기준치를 초과하는 오염토양에 대한 반출정화와는 별론으로 토양오염 우려기준 1지역 기준치를 초과하는 오염토양은 반출정화하지 않도록 했어야 한다는 내용의 확인서를 2019. 10. 29. 감사원에 제출하였다.

징계요구 양정 ㄱ 도시개발사업 관련 오염토양반출정화계획서 수리 업무를 위법·부당하게 처리한 C, D와 E의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

인천광역시장은 ㄱ 도시개발사업 관련 오염토양반출정화계획서 수리 업무를 위법·부당하게 처리한 C를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

인천광역시 미추홀구청장은 ㄱ 도시개발사업 관련 오염토양반출정화계획서 수리 업무를 위법·부당하게 처리한 D와 E를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

[별표]

고문변호사에게 법률자문을 요청한 내용

구분	내용
1. 사실관계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인천광역시 미추홀구 학익동 595-1 등 130필지에 위치한 ㄱ 도시개발사업 대상부지인 ◆◆ 공장부지는 1968년부터 2004년까지 소다회(Na₂CO₃) 등의 생산시설로 가동되었으며, 2004년 이후 공장 대부분이 가동 중지된 상태로 생산시설보다는 물류저장 및 이송시설로 사용되다가 도시개발사업을 위한 건축물 등 해체공사 과정에서 오염토양이 발견되어 반출정화를 하려 하였으나 환경단체에서 부지 내 정화 원칙을 주장하며 오염토양 반출정화를 반대하고 있음
2. 진행상황	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2018년 3월 초부터 11월 말까지 미추홀구청으로부터 철거공사 신고를 받고 현재 철거가 완료된 상태이며 ■ ◆◆는 상기 기간에 시설물 등 철거공사와 병행하여 2018년 2월부터 8월까지 토양오염도 조사, 2018년 9월부터 12월까지 오염토양 정밀조사를 진행하였으며, 조사결과 불소 등 7개 항목이 토양오염 우려 기준을 초과하였음. 오염토양 면적은 176,716.7㎡, 오염토양 부피는 363,448.4㎥임 ■ 오염토양 ‘반출정화’ 대상은 「토양환경보전법」 제15조의3 제3항에서 환경부령으로 정하여 허용하고 있으며, 반출정화 허용 대상에는 환경부에서 고시한대로 ‘「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조 제1호에 따른 도시지역 안의 건설공사 과정에서 발견되어 부지 안에서 정화하기가 곤란한 오염토양’을 포함하고 있음
3. 검토사항	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해당 부지는 「도시개발법」에 따라 2017. 10. 23. ㄱ 도시개발사업 구역지정(변경), 개발계획수립(변경), 실시계획(변경) 인가를 완료하고 그에 따른 「건설산업기본법」의 건설공사에 해당하는 해체공사를 2018년 3월부터 시행하던 중 오염토양이 발견되어 2019. 1. 17. 오염토양 정화조치 명령에 따라 정화를 실시하여야 한다면, ‘「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조 제1호에 따른 도시지역 안의 건설공사 과정에서 발견되어 부지 안에서 정화하기가 곤란한 오염토양’으로 보아 오염토양을 반출하여 정화가 가능한지 여부
4. 쟁점사항	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갑설 <ul style="list-style-type: none"> – 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시지역 안에서 「도시개발법」에 따른 실시계획 인가를 득하고 도시개발을 위한 해당 부지 내 건설공사인 시설물 해체공사를 하던 중 오염토양이 발견되었기 때문에 오염토양이 도시지역 안의 건설공사 과정에서 발견된 것으로 보아 반출정화가 가능 ■ 을설 <ul style="list-style-type: none"> – 해체공사는 도시개발사업과 별개의 건설공사로 보아 반출정화 대상에 해당하지 않음 ■ △과 검토의견 <ul style="list-style-type: none"> – 해당 부지는 도시지역 안에서 「도시개발법」에 따른 실시계획 인가를 득하고 도시개발사업을 위한 기존 시설물 해체공사 착공(2018년 3월~11월) 후 공사과정에서 오염토양이 발견되어 정밀조사명령(2018. 9. 7.) 및 정화명령(2019. 1. 17.)이 있는 경우이므로 토양정화조치 명령 전에 ‘도시지역 안의 건설공사 과정에서 발견된 것’으로 보아 반출정화가 가능한 “갑설”이 타당하다고 판단됨

자료: 인천광역시 미추홀구 제출자료