

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 ㄱ지구 ㄴ단지 개발사업 실시계획 변경업무 처리 부적정

소 관 기 관 인천광역시

조 치 기 관 인천경제자유구역청

내 용

### 1. 업무 개요

인천광역시 경제자유구역청은 2003. 8. 11. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 “경제자유구역법”이라 한다) 제4조 등에 따라 인천광역시 연수구에 주거, 업무, 상업, 연구 및 공공시설 등을 설치하기 위한 목적으로 인천경제자유구역 ㄱ지구 ㄴ단지 개발계획을 마련하고 ○○회사(이하 “□□”이라 한다)를 ㄱ지구 ㄴ단지 개발사업시행자로 지정하였다. 이후 2005. 11. 25. “ㄱ지구 ㄴ단지 실시계획”(이하 “실시계획”이라 한다)을 승인하였으며 2019. 8. 5. □□가 ㄷ 블록의 토지를 매각할 수 있도록 실시계획 변경을 승인하였다.

### 2. 관계 법령 및 판단기준

경제자유구역법 제8조의4, 같은 법 시행령 제6조의6에 따르면 개발사업시행자는 경제자유구역 개발계획 및 승인받은 실시계획대로 성실하게 개발사업을 시행하여야 하고 개발사업시행자가 개발사업을 성실하게 이행하지 아니하는 경우에는 개발사업시행자에게 사유 및 내용, 이행기간 등을 명시하여 서면으로 그 시행을 명할 수 있도록 되어 있다.

그리고 경제자유구역법 제9조 제1항에 따르면 개발사업시행자는 실시계획을 작성하여 관할 시·도지사의 승인을 받아야 하고, 승인받은 실시계획을 변경할 때에도 시·도지사의 승인을 받도록 되어 있다<sup>1)</sup>.

한편, 경제자유구역법 제9조의7에 따르면 개발사업시행자는 경제자유구역 내 개발사업으로 조성되는 토지를 실시계획으로 정하는 바에 따라 공급하도록 되어 있고, 실시계획에 따르면 ㄷ 블록 토지는 □□가 직접 주상복합 시설을 건축한 후 매각하도록 되어 있다.

또한, 2002. 3. 20. 인천광역시와 □□가 체결한 “토지공급계약서” 제9조에 따르면 개발계획에 언급된 목적 이외의 다른 목적으로 토지를 사용하거나 운용해서는 아니되도록 되어 있다<sup>2)</sup>.

따라서 인천광역시 경제자유구역청은 개발사업시행자가 실시계획에 따라 주상복합시설을 건축한 후 매각하도록 되어 있는 토지를 실시계획과 다르게 개발하는 경우 관련 법령과 계약서에 따라 구속력 있는 시행명령 등을 하거나 개발사업시행자로 하여금 실시계획 변경에 대한 승인 신청을 하도록 하는 등 적절한 조치를 하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

□□는 토지공급계약에 따라 인천광역시로부터 매입한 토지에 대해 ●●주식회사<sup>3)</sup>와 ■■주식회사 등 6개 회사로 이루어진 채권단을 우선수익자로 설정하는 부동산 담보신탁 계약을 체결하고 대출<sup>4)</sup>을 받아 사업비를 조달한 후 ㄴ단지 개발

1) 2013. 5. UN산하 사무국 유치 후 호텔용지에 대한 수요 증가에 신속히 대응하기 위하여 ㄱ 블록을 ‘시설매각’에서 ‘토지매각’으로 변경되는 등 ‘실시계획’은 토지의 효율적 활용 및 투자유치 활성화 등으로 변경승인 절차를 거쳐 토지공급방법 등이 변경될 수 있음

2) “토지공급계약서” 제9조의 사항 위반 시 제10조에 따라 계약을 해지할 수 있음

3) 2005. 12. 27. 최초 부동산 담보신탁 이후 2007. 11. 20. 주식회사 ♀♀, 2013. 12. 16. 주식회사 ♂♂(2015. 9. 1. 주식회사 ☆☆으로 변경)과 신탁계약을 체결

사업을 진행하던 중 대출금 이자상환이 지연<sup>5)</sup>되어 2017. 6. 23. ㄷ 블록 토지 등을 담보로 대출한 채권단으로부터 기한의 이익 상실 통보를 받았다.

이에 □□의 사원사인 주식회사 △△은 2017. 6. 23. 대출 원리금(3,546억 원)을 대위변제<sup>6)</sup>하고 채권을 회수하기 위하여 실시계획에 주상복합 시설로 매각 하도록 되어 있는 ㄷ 블록 토지를 개발하지 않고 같은 해 9. 7. ㄷ 블록 토지를 신탁사인 주식회사 ☆☆을 통해서 공개매각 공고하는 등 매각을 추진하였다.

그런데 인천광역시 경제자유구역청은 2017. 7. 21. □□로부터 주식회사 △△이 ㄷ 블록 토지를 매각하려 한다는 통보를 받고 위 관서 청장 주재로 7차례에 걸쳐 중재회의를 진행하면서도 2017. 8. 28.부터 같은 해 11. 20. 사이에 □□와 주식회사 △△에 개발사업에 지장이 초래된다는 사유로 매각 중단을 요구하는 공문만 5차례 송부하였다.

그러나 주식회사 △△은 매각 중단을 요구하는 공문에도 불구하고 위 관서에 실시계획 변경 승인 신청도 하지 않은 채로 공개매각을 진행하여 2017. 11. 23. <<주식회사<sup>7)</sup>에 ㄷ 블록 토지를 2,297억 원에 매각하였다.

이와 같이 ㄷ 블록이 경제자유구역법 제9조의7에 따른 실시계획과 다르게 시설매각이 아닌 토지상태로 매각되고 있어 경제자유구역법 제8조의4에 따라 개발사업시행자가 실시계획대로 개발사업을 시행하지 않은 경우<sup>8)</sup>에 해당하는 데도 위 관서는 이를 해소하기 위해 개발사업시행자에게 구속력 있는 시행명령

4) ㄷ 블록 토지를 담보로 3,100억 원 대출실행

5) □□[주식회사 △△(29.9%), ▽▽(70.1%)] 사원사 간 공사비 지급 지연 등의 분쟁으로 개발사업 지연

6) ‘국가제도시 개발사업’ 사업 및 대출약정서 제13-4조 등에 따르면 주식회사 △△은 대출이자 납입 의무가 있고, 대출금을 대위변제한 경우 이를 □□에 구상청구할 수 있음

7) << 주식회사는 SPC(<> 주식회사)를 통해 ㄷ 블록 개발 진행

8) 경제자유구역법 소관 부서인 산업통상자원부도 2020. 12. 15. 이 건에 대한 감사원의 질의를 받고 실시계획상 시설매각으로 정한 사항에 대하여 토지를 매각한 것은 실시계획 위반이라고 답변

을 하는 등 관리·감독권을 적극적으로 행사하지 않았다.

이후 위 관서는 실시계획을 위반한 □□에 시행명령을 하거나 실시계획 변경에 대한 승인 신청을 하도록 하는 등의 조치를 하지 않고 그대로 두다가 ㄷ 블록 토지 매수자가 개발사업을 진행하기 위해 2018. 2. 7. 경관심의를 신청하자 같은 해 3. 15. 토지공급계약 및 실시계획을 위반하였다는 사유로 경관심의 신청을 반려하였다. 그리고 같은 해 4. 9. “ㄴ단지(ㄷ 블록)에 대한 인천경제자유구역청의 입장”이라는 보도자료를 배포하면서 경제자유구역법 규정에 따른 실시계획상 ‘시설매각 부지’를 제3자에게 토지로 매각하는 것은 실시계획상 토지처분계획 위반임을 알리고, ㄷ 블록 토지 매수인이 소유권을 취득하는 것만으로 개발사업 시행자의 지위를 승계할 수 없고<sup>9)</sup> 남아 있는 개발사업을 고려할 때 ㄷ 블록의 경관심의 신청을 반려할 수밖에 없다는 입장을 밝혔으며, 만약 ㄷ 블록 개발행위를 허용할 경우 토지공급계약에 따라 ㄴ단지 기반시설, 공공시설 등 설치를 위하여 저렴하게 공급한 토지를 직접 개발하지 않고 □□가 이와 유사한 방법으로 다른 부지를 제3자에게 매각하여 시세차익만 취하고 공공시설에 투자하지 않으면 ㄴ단지 전체 개발사업이 중단될 우려가 있음을 공개적으로 천명하였다.

그 후 2019. 4. 8.부터 같은 해 5. 30. 사이에 위 관서 ㄴ사업본부장 주재로 □□ 대표, 위 관서 개발계획총괄과장 등이 참석하여 5차례 현안사항 해결을 위한 회의를 거치면서 □□가 공공기여(160억 원<sup>10)</sup>)를 제안하고 같은 해 6. 10. 실시계획 변경 승인신청을 하자 기존의 입장을 번복하여 ㄷ 블록 토지 매수자의

9) 산업통상자원부는 2018. 5. 3. ㄷ 블록 매수자의 질의에 대하여 ㄷ 블록을 □□가 아닌 제3자가 개발하는 것은 실시계획에 위반되며, 개발사업시행자가 준공검사 전 토지사용을 위해서는 시·도지사의 사용허가를 받아야 하며, 이를 전제로 개발을 위한 건축허가 등 인허가 절차를 진행할 수 있다고 답변

10) 2010. 4. 30. 개정된 토지공급계약 제3.2조에는 개발이익의 50%를 공공시설 등에 재투자하도록 되어 있어 토지 매각에 따른 개발이익과 직접개발 시 기대이익의 차이 320억 원의 50%인 160억 원을 공공기여하기로 함

건축 인허가 제한으로 피해 발생이 우려된다는 사유 등<sup>11)</sup>으로 같은 해 7. 25. 위 관서와 □□가 “ㄴ단지 공공기여 및 개발활성화를 위한 합의서”를 체결하고 같은 해 8. 5. 토지를 매각하여 개발이 가능하도록 실시계획 변경을 승인해주었다.

그 결과 위 관서는 개발사업시행자가 실시계획 변경 승인을 받지 않고 ㄴ 블록 토지를 매각하였는데도 아무런 제재를 하지 아니하고, 공공기여를 조건으로 실시계획을 현황에 맞추어 주는 방식<sup>12)</sup>으로 실시계획 변경을 승인함으로써 앞으로 이런 사례가 반복된다면 ㄴ단지 전체 개발사업 추진에 차질이 우려된다.

**관계기관 의견** 인천광역시 경제자유구역청은 개발사업시행자 지정 취소 시 개발사업 중단 등 사업추진에 지장이 염려되므로 이 문제에 신중한 접근이 필요하여 □□의 공공기여를 조건으로 ㄴ 블록 토지를 매각할 수 있도록 실시계획 변경을 승인한 것으로 향후 재발 방지를 위하여 토지 매각 시 사전에 보고하여 승인 받도록 “토지공급계약서”를 변경하고, 합의된 공공기여의 세부내용을 구체화하여 추가 협약을 체결하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항** 인천광역시 경제자유구역청장은 앞으로 개발사업시행자가 “ㄴ지구 ㄴ단지 실시계획”과 다르게 개발할 경우 관련 법령과 계약서에 따라 구속력 있는 시행명령 등을 하고, 실시계획 변경 승인을 사전에 받지 않고 개발사업을 진행하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

---

11) □□는 2018년 말 기준으로 완전 자본잠식상태에 빠져있어 개발사업 추진이 힘든 상태였음

12) ‘시설 매각’에서 ‘토지 매각’으로 변경