

# 감 사 보 고 서

- 인천광역시 정기감사 -

2023. 12.

감 사 원

# 목 차

I. 감사실시 개요 .....	1
II. 감사대상기관 현황 .....	2
III. 감사결과 .....	6
1. 감사결과 총괄 .....	6
2. 처분요구와 통보사항 .....	7
(1) 도시개발사업 복합개발시행자의 초과사업비 부담의무 해제 등 특혜 제공(주의·통보) .....	8
(2) 임시위원 위촉 없이 징계사건 심의·의결 등(징계·통보) .....	29
(3) 광역교통시설부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과 등 [주의·통보(시정완료)] .....	43
(4) 해양생태계보전부담금 미부과 등(주의) .....	52
(5) 물류센터 운영 조합에 대한 명도소송 등 적법절차 장기 불이행 [통보(시정완료)] .....	57

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사배경 및 목적

인천광역시는 인구 및 경제 규모가 지속 성장 중인데도 2015년 이후 8년간 정기감사를 실시하지 않아 체계적인 감사가 필요하였다.

이에 감사원은 인천광역시 기관운영의 건전성과 투명성을 제고하고, 위법·부당사항을 바로잡고 불합리한 관행을 개선하기 위해 2023년 연간 감사계획에 반영한 후 이번 감사를 실시하였다.

## 2. 감사중점 및 대상

이번 감사에서는 인천광역시가 2020년 이후 수행한 업무를 대상으로 인사운영, 주요 개발사업 추진의 적정성, 각종 부담금 징수의 적정성, 소극행정 등의 분야를 중점 점검하고 개선방안 등을 제시하는 데 중점을 두었다.

## 3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 인천광역시에 대한 기존의 감사결과, 언론보도 및 인천광역시의회 논의사항 등 관련 자료를 수집·분석하였으며, 2023. 6. 29.부터 같은 해 7. 19.까지 14일간 감사인원 12명을 투입하여 실지감사를 하였다.

## 4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2023. 7. 18. 인천광역시 행정부시장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 하고, 업무처리 경위, 향후 처리대책 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2023. 11. 30. 감사위원회 회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

## II. 감사대상기관 현황<sup>1)</sup>

### 1. 일반 현황

인천광역시의 2023년 1월 말 기준 일반 현황을 살펴보면 [표 1]과 같이 인구는 총 3,042,497명이고, 면적은 1,067km<sup>2</sup>, 관하 군·구는 10개<sup>2)</sup>이며, 읍·면·동은 154개이다.

[표 1] 일반 현황

(단위: 명, 세대, km<sup>2</sup>, 개)

인구(세대)	면적	군·구	읍·면·동
3,042,497(1,324,140)	1,067	10	154

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

### 2. 조직 현황

인천광역시의 2023년 7월 말 기준 행정조직을 살펴보면 본청은 1실 3본부 13국 2관 92과 16담당관으로 구성되어 있고, 직속기관은 인재개발원 등 17개, 출장소는 인천광역시경제자유구역청 1개, 사업소는 상수도사업본부 등 18개이며 합의회 행정기관인 자치경찰위원회가 있다. 그리고 인천광역시 산하 공공기관은 공기업인 인천교통공사 등 17개로 주요 공기업 및 출자·출연기관은 [표 2]와 같다.

[표 2] 주요 공기업 및 출자·출연기관 현황

(단위: 명, 백만 원)

구분	기관명	정원	현원	시 출자금·출연금 <sup>주)</sup>	2023년 예산	주요 업무
공기업	인천교통공사	2,899	2,895	4,944,304	3,945	도시철도 건설·운영, 여객자동차운송사업 등
공기업	인천도시공사	377	365	2,852,700	27,571	도시개발사업, 주택건축사업, 도시재생사업 등
출자기관	인천스마트시티(주)	86	76	3,500	26,525	스마트도시 컨설팅·설계·구축 및 운영사업 대행
출연기관	인천광역시의료원	605	505	126,027	86,395	지역거점 의료안전망, 공공보건의료 시책 수행
출연기관	인천연구원	161	148	127,406	16,643	시정발전 중장기 개발계획 및 현안사항 조사·연구
출연기관	인천신용보증재단	86	84	187,945	174,114	중소기업 및 소상공인 신용보증지원

주: 누적 금액

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

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

2) 강화군, 옹진군, 중구, 동구, 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구

### 3. 정원·현원 현황

2023년 7월 말 기준 본청과 직속기관, 출장소 및 사업소 등을 포함한 인천광역시  
시의 정원은 [표 3]과 같이 총 7,541명, 현원은 7,335명으로 정원 대비 206명이  
부족한 상태이다.

[표 3] 정원 및 현원 현황

(단위: 명)

총원			본청			직속기관·사업소·출장소·합의제·의회 등		
정원(A)	현원(B)	차이(B-A)	정원(C)	현원(D)	차이(D-C)	정원(E)	현원(F)	차이(F-E)
7,541	7,335	△206	2,411	2,407	△4	5,130	4,928	△202

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

### 4. 재정 현황

인천광역시의 2022년 세입예산은 [표 4]와 같이 총 14조 9,137억 원으로  
2021년 대비 1,182억 원이 감소하였으며 이 중 자체수입은 6조 8,608억 원이고,  
이전수입은 5조 3,757억 원이다.

[표 4] 세입예산 규모

(단위: 억 원, %)

구분	2021년	2022년	증감액(비율)
합계	150,319	149,137	△1,182(△0.8)
자체수입	73,441	68,608	△4,833(△6.6)
지방세 수입	47,908	48,883	975(2.0)
세외 수입	25,533	19,725	△5,808(△22.7)
이전수입	53,186	53,757	571(1.1)
지방교부세	9,288	12,100	2,812(30.3)
보조금	43,898	41,657	△2,241(△5.1)
지방채 및 예치금 회수 등	23,692	26,772	3,080(13.0)

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

인천광역시의 2022년 세출예산은 [표 5]와 같이 총 14조 9,137억 원으로  
2021년 대비 1,182억 원이 감소하였으며 이 중 일반회계는 10조 6,974억 원이고,

특별회계는 4조 2,163억 원이다.

[표 5] 세출예산 규모

(단위: 억 원, %)

구분	2021년	2022년	증감액(비율)
계	150,320	149,137	△1,183(△0.8)
일반회계	107,760	106,974	△786(△0.7)
특별회계(15개)	42,560	42,163	△397(△0.9)

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

2022년 세출예산을 분야별로 나누어 보면 [표 6]과 같이 사회복지·보건 분야가 4조 8,442억 원으로 가장 큰 비율(전체의 32.5%)을 차지하고 있으며, 그다음으로 국토·지역개발 분야, 일반·공공행정 분야 순이다.

[표 6] 분야별 세출예산 규모

(단위: 억 원, %)

구분	2021년	2022년	증감액(비율)
계	150,320	149,137	△1,183(△0.8)
사회복지·보건 분야	52,368	48,442	△3,926(△7.5)
국토·지역개발 분야	20,575	20,986	411(2.0)
일반·공공행정 분야	13,828	16,818	2,990(21.6)
교통·물류 분야	13,330	16,572	3,242(24.3)
환경 분야	10,674	9,626	△1,048(△9.8)
교육 분야	9,981	9,558	△423(△4.2)
산업·농림해양수산·과학기술 분야	8,630	7,650	△980(△11.4)
공공질서·안전 분야	9,443	6,557	△2,886(△30.6)
문화·관광 분야	4,238	5,100	862(20.3)
예비비 및 기타	7,253	7,828	575(7.9)

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

인천광역시 기금은 남북교류협력기금 등 총 16개로 구성되어 있는데, [표 7]과 같이 2021년도 말 조성액은 1조 8,480억 원이며 “2022년도 기금운용계획”에 따른 2022년도 기금 수입은 1조 513억 원, 지출은 7,903억 원으로 2022년도 말 조성액은 전년 대비 2,610억 원 증가한 2조 1,090억 원이다.

[표 7] 기금 현황

(단위: 억 원)

2021년도 말 조성액(A)	2022년도 기금운용계획		2022년도 말 조성액(B)	증감(B-A)
	수입	지출		
18,480	10,513	7,903	21,090	2,610

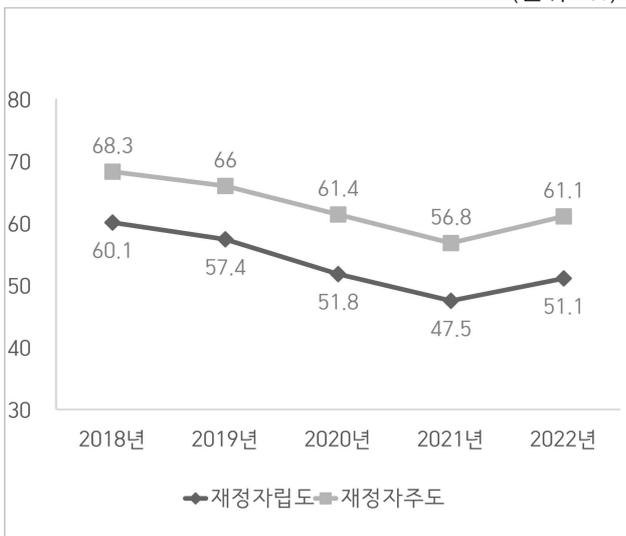
자료: 인천광역시 제출자료 재구성

한편, 인천광역시의 재정자립도와 재정자주도를 살펴보면 [도표 1]과 같이 재정자립도는 2021년 47.5%에서 2022년 51.1%로 증가하였고, 재정자주도는 같은 기간 56.8%에서 61.1%로 증가하였는데, 이는 의존재원(국고보조금 등)보다 자체수입(지방세 수입 등)이 증가했기 때문이다.

또한 인천광역시의 통합재정수지<sup>3)</sup>는 [도표 2]와 같이 2018년 - 1,664억 원, 2019년 - 4,945억 원, 2020년 - 5,673억 원, 2021년 - 5,082억 원, 2022년 - 4,473억 원으로 나타나며, 2022년에 적자 규모가 감소하였다.

[도표 1] 재정자립도 및 재정자주도

(단위: %)

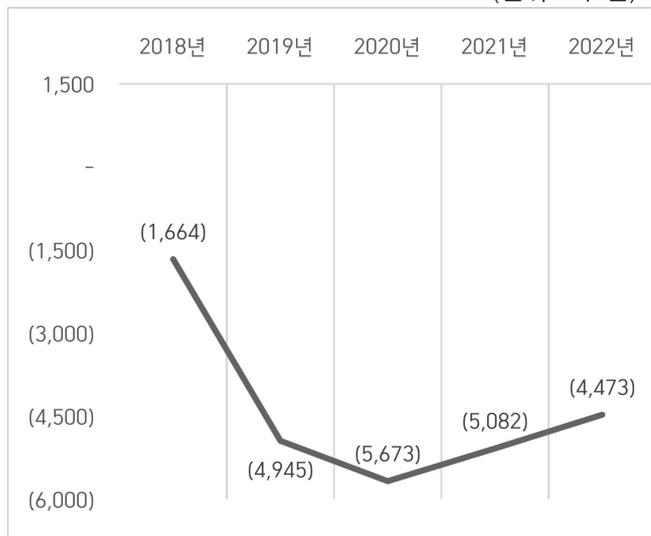


\* 재정자립도 = 자체세입(지방세+세외수입) / 세입합계  
 \* 재정자주도 = 자주재원(자체세입+지방교부세+조정교부금) / 세입합계

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

[도표 2] 통합재정수지

(단위: 억 원)



\* 통합재정수지 = 세입(경상수입+이전수입+자본수입) - 통합재정규모(지출+순융자) + 순세계잉여금

3) 해당 연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄한 수치로서 회계-기금 간 내부거래 및 차입, 채무상환 등 보전거래를 제외한 순수한 재정수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수치

### Ⅲ. 감사결과

#### 1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 8]과 같이 총 14건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표 8] 지적사항 현황

(단위: 건, 명)

구분	합계	징계(인원)	주의	통보		수사요청
				일반	시정완료	
건수	14	2(3)	4	2	5	1

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

- ① (도시개발사업 복합개발시행자의 초과사업비 부담의무 해제 등 특혜 제공) 인천광역시 미추홀구는 관내 주안동 일원 재정비촉진지구 내 도시개발사업의 시행자로서 공모로 선정된 복합개발시행자에게 공모지침서에 따른 협약이행보증금을 면제하여 주고, 복합개발시행자와 용지매매계약 시 정한 사업비가 초과될 경우 복합개발시행자의 대주주가 부담하도록 약정하였는데도 대주주와 PF대주단이 대주주의 추가사업비 의무부담 해제를 요구한 데 대해 구의회의 의결을 받거나 대비책도 마련하지 아니한 채 해제하여 줌으로써 미추홀구에 재정적 손해 초래
- ② (인천광역시의회 인사위원회가 법정 인사위원 수에 미달하는 상태로 징계사건을 심의·의결 등) 인천광역시의회 사무처는 2022년 6월 의회사무처장이 과거 3년간 주말·공휴일 부부동반 모임 등에 증빙도 없이 업무추진비를 부당 사용하는 등에 대한 징계 업무를 처리하면서
  - 「지방공무원법」상 인사위원회 심의·의결에 참여할 수 있는 위원 수가 회의 구성원 수 9명(외부 5, 내부 4)의 3분의 2인 6명에 미달하면 임시위원을 위촉하여야 하는데도 원심은 외부위원 4명, 재심은 외부위원 5명만 참여하는 등 의사정족수 미달 상태로 징계사건을 심의하게 하였고, 인사위원회는 원심과 재심 모두 징계요구 사유에 대한 쟁점을 제대로 검토하지 않고 불문 의결

이에 대하여 인천시 미추홀구청장에게 도시개발사업 업무를 부당하게 처리한 관련자에 대하여 주의요구하고, 복합개발시행자의 초과사업비 부담의무를 제한에 따라 발생한 미추홀구의 손해금액에 대해 구청장 A 등 관련자에 대하여 적절한 손실보전 방안을 마련하도록 통보하였으며, 인천광역시의회 의장 및 인

천광역시 용진군수에게 징계사건을 부당하게 처리한 관련자 3명에 대해 징계요구(경징계 이상)하고, 인천광역시시장에게 해당 징계사건을 다시 적법하게 처리하도록 통보하는 등 총 14건의 감사결과를 처분요구하거나 통보·수사요청하였다.

## 2. 처분요구와 통보사항

□ 명세: 별첨

# 감 사 원

## 주의요구 및 통보

제 목	도시개발사업 복합개발시행자의 초과사업비 부담의무 해제 등 특혜 제공
소 관 기 관	인천광역시 미추홀구
조 치 기 관	인천광역시 미추홀구
내 용	

### 1. 사건 개요

인천광역시(이하 “인천시”라 한다)는 2008. 5. 26. 인천시 미추홀구<sup>1)</sup>(이하 “미추홀구”라 한다) ⊖·⊖동 일원을 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 “도시재정비법”이라 한다) 제5조 제4항 및 같은 법 시행령 제5조에 따라 “⊖·⊖동 일원 재정비촉진지구”(지구면적: 1,275,758㎡)로 지정하였다.

이후 미추홀구는 2010. 3. 26. 인천시에 도시재정비법 제12조 및 같은 법 시행령 제15조에 따른 재정비촉진계획 결정을 신청하였고, 인천시는 2010. 5. 24. ⊖·⊖동 재정비촉진지구 내 재정비촉진사업 16개<sup>2)</sup>를 지정하는 내용으로 재정비촉진계획을 최초 고시하였다.

또한 미추홀구는 2011. 5. 12. 인천시에 ⊖·⊖동 재정비촉진지구 내 도시개발1구역(이하 “도시개발1구역”이라 한다) 도시개발사업 사업시행자 지정신청을 하였고, 인천시는 2011. 5. 24. 미추홀구를 도시개발1구역 도시개발사업 시행자로

1) 2018. 7. 1. 인천시 남구의 명칭이 미추홀구로 변경됨. 이하 미추홀구로 통일하여 기술

2) 2010. 5. 24. 최초 고시된 “⊖·⊖동 재정비촉진계획”에 따르면 ⊖·⊖동 재정비촉진지구 내 재정비촉진사업은 주택개발사업구역 10개, 도시환경정비사업구역 5개, 도시개발사업구역(도시개발1구역) 1개 등 총 16개 사업구역으로 구성

지정하였다.

이후 미추홀구는 지방자치단체가 시행자인 도시개발사업은 사업부지 수용·사용을 위한 토지소유자 동의 요건 등이 적용되지 않는 점,<sup>3)</sup> 도시개발1구역의 대부분(73.6%)<sup>4)</sup>이 학교부지(주안초등학교)로 사업부지 확보가 용이한 점, 도시개발1구역 인근에 신규 지하철역<sup>5)</sup>이 들어설 예정인 점 등을 고려하여 도시개발1구역을 위 촉진지구 내 선도사업구역으로 정하여 신속하게 추진하기로 하였다.

그리고 미추홀구는 「도시개발법」 제26조, 같은 법 시행령 제57조 및 같은 법 시행규칙 제24조에 따라 2011. 11. 14. 도시개발1구역 도시개발사업의 복합개발시행자를 공모하여 2012. 2. 25. 주식회사 [가가]<sup>6)</sup>(이하 “[가가]”라 한다)를 우선협상대상자로 선정<sup>7)</sup>하고, [가가]를 복합개발시행자로 참여시켜 2023년 7월 말 현재 도시개발사업 준공을 앞두고 있다.

그리고 미추홀구는 공모할 때부터 도시개발1구역 도시개발사업을 복합개발시행자의 용지매매대금으로 부지를 조성하고, 미추홀구의 예산을 수반하지 않는 사업으로 설계하여 추진하였는데 위 사업의 추진경과와 구조를 살펴보면 다음과 같다.

미추홀구는 [가가]와 [표 1]과 같이 2015. 2. 13.부터 2018. 3. 29.까지 5차례에

3) 「도시개발법」 제22조 제1항에 따르면 시행자가 토지를 수용·사용하려는 경우 사업대상 토지면적 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 하나 시행자가 지방자치단체(「도시개발법」 제11조 제1항 제1호)인 경우 위 규정이 적용되지 아니함

4) 2010. 5. 24. 최초 재정비촉진계획 고시 기준 도시개발1구역 전체 면적 24,440㎡ 중 17,979.6㎡

5) 인천2호선 시민공원역(2016. 7. 30. 개통, 2번 출구가 도시개발1구역과 지하로 직결되어 있음)

6) B은 공모에 참여하기 위해 2011. 8. 10. [가가]주식회사(초기 자본금 5천만 원, 2015. 1. 9. [가가]에서 명칭변경, 지분구조: B 100%)를 설립하였고, 각종 비용 대출을 위해 2015. 7. 1. [가가]주식회사(초기 자본금 100만 원, 지분구조: B 99%, [가가] 1%)를 설립하여 2018. 3. 29. 용지매매계약서상 지위를 승계받도록 하였으며, [가가]주식회사는 2018. 10. 31. 복합개발사업과 관련한 일체의 권리·의무를 [가가]주식회사(2014. 12. 30. 설립, 초기 자본금 50억 원, 지분구조: B 94.5%, [가가]증권 5%, [가가] 0.5%)에 양도하였음. 이하 위 3개 주식회사를 [가가]로 통일하여 기술

7) 최근 5년간 서울특별시, 인천시 및 경기도 내 지방자치단체 중 「도시개발법」 제26조, 같은 법 시행령 제57조 및 같은 법 시행규칙 제24조에 따라 지방자치단체가 시행자로서 복합개발시행자를 공모하여 도시개발사업을 추진한 사례는 이 건 도시개발1구역 도시개발사업이 유일함

결쳐 도시개발1구역 사업부지 용지매매계약을 체결한 사실이 있고, 2018. 3. 29. 용지매매대금을 110,084,400,000원으로 확정하였다.

[표 1] 도시개발1구역 용지매매계약 체결 현황

구분	계약일	대지면적(㎡)	단가(원/㎡)	매매가격(원)	주요 변경사유
최초	2015. 2. 13.	19,431	5,400,000	104,927,400,000	-
1차 변경	2015. 4. 21.	19,431	5,400,000	104,927,400,000	선수금보증보험 가입에 따른 선수금 할인을 변경 (7.47%→6.97%)
2차 변경	2015. 7. 31.	19,431	5,400,000	104,927,400,000	-
3차 변경	2016. 11. 1.	20,386	5,400,000	110,084,400,000	도시개발1구역 정형화에 따른 면적 증가로 매매가격 증가
최종	2018. 3. 29.	20,386	5,400,000	110,084,400,000	잔금 납부기한 6개월 연장(최초 선수금 납입일로부터 33개월→39개월)

자료: 미추홀구 제출자료 재구성

그런데 도시개발1구역 용지는 미추홀구 소유가 아닌 인천시교육청이 소유한 주안초등학교 부지와 개인 소유의 토지·건축물로 이루어져 있어서, 미추홀구가 사업부지를 용지매매계약에 따라 ㉠㉠에 양도하기 위해서는 사업부지를 개별 소유자로부터 매입한 후 건축물을 철거하는 등의 사업부지 조성을 선행하여야 했다.

이에 미추홀구는 「도시개발법」 제25조에 따라 도시개발1구역 사업부지 조성을 위해 ㉠㉠로부터 용지매매대금의 일부를 3차례에 걸쳐 선수금<sup>8)</sup>으로 지급받아 이를 부지조성비용으로 사용하는 등 위 사업부지 조성사업을 추진하였다.

다만 미추홀구는 ㉠㉠가 용지매매대금과 별개로 부지조성비 등 사업비를 직접 지출할 경우 이를 선집행비용으로 정하고,<sup>9)</sup> 용지매매대금 잔금 지급 시 정산하는 것으로 약정하였다.

8) 미추홀구는 ㉠㉠에 용지를 공급하기 이전에 용지매매계약서 제1조에 따라 용지매매대금을 선수금으로 수령하였으므로 ㉠㉠로부터 지급받은 선수금에 대해 할인율을 적용(2015. 4. 21. 연 6.97%로 확정)하여 주고, 용지매매대금 잔금 납부 시 선수금할인금을 정산하기로 하였음

9) [표 1]에 기재된 모든 용지매매계약서 제3조에 따르면 선집행비용이란 “㉠㉠가 도시개발사업의 추진과 관련하여 지출한 제반비용 중 미추홀구의 요청에 따라 지출하였거나 ㉠㉠가 지출한 사업비로 미추홀구가 인정한 비용”이라고 되어 있음

그리고 복합개발시행자인 ㉠㉠은 [표 1]과 같이 용지매매계약에 따른 용지매매대금을 지급한 후, 재정비촉진계획에 따라 해당 사업부지에 공동주택, 판매시설 및 의료시설 등을 건축·분양하여 모든 수익을 가지는 구조로 복합개발사업을 추진하였다.

또한 미추홀구와 ㉠㉠은 도시개발1구역 복합개발사업과 관련한 권리·의무사항을 정하기 위하여 2012. 3. 28. “도시개발1구역 복합사업개발 협약”을 체결한 이래 [별표 1] “도시개발1구역 사업협약 및 이행합의서 등 체결 현황”과 같이 협약, 사업협약, 이행합의서 및 합의를 체결하였다.

한편 ㉠㉠은 2017. 11. 28. 미추홀구에 도시개발1구역 내 공동주택(864세대), 판매시설, 의료시설 등을 건축하는 주택건설사업계획(대지면적: 20,386㎡, 용적률: 799%)을 신청하였고, 미추홀구는 2018. 3. 9. 위 사업계획을 승인하였다.

이후 미추홀구는 2022. 8. 31. ㉠㉠의 공동주택을 사용승인하는 한편, 2022. 9. 30. 상가 및 의료시설에 대해 사용승인함으로써 ㉠㉠이 추진하는 복합개발사업이 준공되었다.

## 2. 복합개발시행자의 협약이행보증금 납부의무 부담 면제

### 가. 관계법령 및 판단기준

「도시개발법」 제26조에 따르면 도시개발사업의 시행자가 조성토지를 공급하려는 경우 조성토지의 공급계획을 작성하여야 한다고 되어 있고, 같은 법 시행령 제57조 제2항 및 제5항 제6호에 따르면 조성토지의 공급은 경쟁입찰의 방법에 따르되, 지방자치단체가 시행자인 도시개발사업 중 도시발전을 위하여 복합적이고 입체적인 개발이 필요한 경우 수의계약의 방법으로 조성토지를 공급할

수 있다고 되어 있다.

그리고 「도시개발법 시행규칙」 제24조에 따르면 같은 법 시행령 제57조 제5항 제6호에 따라 복합개발시행자를 선정하는 경우 시행자는 평가기준, 선정방법, 협약서 체결 등에 필요한 사항을 정하여 공모하도록 되어 있다.

한편 2011. 11. 14. 미추홀구가 공고<sup>10)</sup>한 “도시개발1구역 복합개발사업 민간사업자 공모지침서”(이하 “공모지침서”라 한다) 제24조 제1호, 제27조 제1호, 제28조 제1호 및 제29조 제1호에 따르면 우선협상대상자로 선정되어 미추홀구와 사업협약을 체결한 민간사업자는 본 사업협약의 이행을 보증하기 위하여 50억 원을 사업협약 체결일로부터 10일(시중은행 영업일 기준) 이내 현금 또는 자기앞수표로 미추홀구에 납부하여야 하고, 협약이행보증금을 납부하지 아니할 경우 미추홀구는 사업협약을 해제 또는 해지할 수 있다고 되어 있다.

따라서 미추홀구는 도시개발1구역 복합개발시행 우선협상대상자를 선정한 경우 사업협약 체결일로부터 10일(시중은행 영업일 기준) 이내 협약이행보증금 50억 원을 납부받아야 하고, 공모지침서의 내용과 다르게 협약이행보증금 납부시기를 변경하거나 협약이행보증금 납부의무를 면제해 주면 안 된다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

미추홀구는 2012. 2. 25. 공모지침서에 따라 단독응찰한 [가]를 우선협상대상자로 선정하고, 2012. 3. 28. [가]와 “도시개발1구역 복합개발사업 협약”을 체결하였다.

그런데 미추홀구는 2012. 3. 28. [가]와 최초 협약을 체결하면서 공모지침서

10) 「도시개발법」 제26조, 같은 법 시행령 제57조 및 같은 법 시행규칙 제24조에 따라 복합개발시행자를 선정(공모지침서 제1조)한 후 복합개발시행자에게 조성한 개발부지를 수의계약으로 공급하여 복합적이고 체계적으로 개발하려는 목적의 공모임

제28조 제1호와 다르게 2012. 4. 9. 협약이행보증금 50억 원 중 5억 원만 납부받았고, 나머지 45억 원의 경우 “사업대상 부지 매각 관련 실시협약을 체결한 후 10일 이내”에 납부하도록 협약이행보증금 납부 시기를 임의로 변경하였다.

또한 미추홀구는 [가]와 2014. 3. 19. “도시개발1구역 복합개발사업 사업협약”<sup>11)</sup>을 체결하면서도 협약이행보증금 45억 원을 납부받지 않았고, 협약이행보증금 미납에 따른 협약 해제 등도 검토하지 않았다.

더불어 미추홀구는 2015. 7. 29. [가]가 선집행비용 4,715,544,150원을 협약이행보증금의 납부로 간주하여 달라고 요청하자 선집행비용과 협약이행보증금은 그 취지와 목적이 다른데도<sup>12)</sup> 2015. 7. 31. “[가]가 기투입한 비용 45억 원을 협약이행보증금의 납부로 간주한다”는 내용의 합의서를 체결하는 방법으로 [가]의 협약이행보증금 납부의무를 면제하여 주었다.

그 결과 미추홀구는 [가]가 공모지침서의 내용과 다르게 협약이행보증금을 납부하지 않았는데도 우선협상대상자 지위를 유지한 채 사업을 추진하도록 하는 특혜를 제공하였다.

#### 다. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

미추홀구 [가]과장 C는 2008. 5. 1.부터 2012. 2. 19.까지, 2013. 2. 28.부터 2015. 8. 20.까지 미추홀구 [나]국 [다]과<sup>13)</sup>에서, 2015. 8. 21.부터 2017. 12. 31.까지 미추홀구 [라]<sup>14)</sup>에서 팀장으로서 도시개발1구역 도시개발사업 관련 업무를 담당하였다.

11) 2012. 3. 28. 최초 협약에 기재된 “사업대상 부지 매각 관련 실시협약”에 해당

12) 선집행비용은 “1항”에 기재된 바와 같이 [가]가 지급하는 용지매매대금인 동시에 미추홀구가 지출하는 사업비의 성격인 반면, 협약이행보증금은 [가]의 우선협상대상자 지위 유지를 위한 공모지침서상 자격요건이자 협약 불이행 시 환수할 수 있는 등 협약의 이행을 강제하는 성격임

13) 2011. 3. 31. [다]과에서 [라]과로 부서명이 변경되었다가, 2019. 7. 8. [라]과에서 [다]과로 부서명이 다시 변경. 이하 [다]과로 통일하여 기술

14) 도시개발1구역 도시개발사업의 성공적인 추진 등을 목적으로 2015. 8. 21. 설립된 구청장 직속기구이며, 2019. 7. 8. 폐지되었음

C는 공모지침서를 직접 작성<sup>15)</sup>하였으므로 [가]가 2012. 3. 28. 최초 사업협약 체결 후 10일 이내 공모지침서 제28조에 따라 협약이행보증금 50억 원을 미추홀구에 납부하여야 한다는 사실과 [가]가 협약이행보증금을 납부하지 아니하는 경우 공모지침서 제29조에 따라 [가]와 체결한 사업협약을 해제할 수 있다는 사실도 잘 알고 있었다.

그리고 C는 공모지침서상 우선협상대상자의 협약이행보증금 납부의무가 우선협상대상자의 사업추진을 강제하는 성격이라는 사실도 잘 알고 있었다.

그런데 C는 [가]와의 2014. 3. 19. 사업협약 체결 업무를 담당<sup>16)</sup>하면서 협약이행보증금은 사업추진에 핵심적인 사항이 아니라는 사유로 공모지침서에 따른 협약이행보증금 납부기한(2012. 4. 10.)과 다르게 “협약이행보증금 45억 원<sup>17)</sup>을 향후 용지매매계약에서 정하는 1차 선수금 지급일<sup>18)</sup>에 납부”하는 것으로 납부기한을 재차 연장한 사업협약을 작성하여 구청장 A<sup>19)</sup>에게 보고하였고, 구청장 A는 도시개발1구역 도시개발사업 지연에 미추홀구의 과실도 있다는 등의 사유<sup>20)</sup>로 공모지침서에 정한 협약이행보증금을 받지 아니한 채 위 사업협약을 그대로 체결하여 주었다.

또한 C는 2015. 7. 29. [가]가 선집행비용 4,715,544,150원을 협약이행보증금

---

15) 당시 도시개발1구역 도시개발사업을 담당하였던 실무자 D(2011. 4. 1.부터 2013. 2. 27.까지 [과]에서 해당 업무 담당)와 함께 한국토지주택공사 및 인천도시개발공사의 사업공모서를 참조하여 작성  
 16) 2012. 2. 20.부터 2012. 12. 20.까지 “인천시 인재개발원 핵심중견간부양성과정” 교육발령 등의 사유로 2012. 2. 20.부터 2013. 2. 27.까지 도시개발1구역 도시개발사업 업무를 담당하지 아니함  
 17) 협약이행보증금 50억 원 중 2012. 3. 28. 체결한 기본협약에 따라 납부한 5억 원을 제외한 금액  
 18) 2015. 2. 13. 용지매매계약서가 최초 체결되었고, [가]는 1차 선수금을 2015. 8. 3. 납부  
 19) 2010. 7. 1.부터 2018. 6. 29.까지 미추홀구 구청장의 직위에서 미추홀구의 업무를 총괄(2018. 6. 30. 퇴직)  
 20) A는 주안초등학교 이전과 관련한 인천시교육청과의 협의가 지연되는 데 대한 미추홀구의 책임도 있어 미추홀구의 협약이행보증금 납부를 미뤄 주었다고 주장하나, 미추홀구와 민간사업자의 권리·의무는 공모 후 사업협약에서 정하도록 되어 있는 점(공모지침서 제27조), 미추홀구의 귀책사유로 사업협약의 목적을 달성할 수 없을 때 민간사업자는 사업협약을 해제할 수 있도록 되어 있는 점(공모지침서 제29조) 등을 고려할 때 “공모지침서상 협약이행보증금 납부의무”와 “사업협약에 따른 미추홀구-교육청 간 협의”를 결부시켜 판단하는 것은 타당하지 아니함

의 납부로 간주하여 달라고 요청하자 “㉠㉠가 기투입한 선집행비용에 대하여 협약이행보증금을 전액 납부한 것으로 간주한다”는 내용의 합의서를 작성하여 2015. 7. 30. 당시 과장 E<sup>21)</sup>, 국장 F<sup>22)</sup>, 구청장 A에게 보고하였다.

이에 과장 E, 국장 F는 조속한 사업추진을 위해 사업자에게 편의를 제공하기 위하여 협약이행보증금 납부의무를 면제하는 것으로 검토<sup>23)</sup>하였고 구청장 A는 사업추진을 위한 불가피한 선택<sup>24)</sup>이라는 등의 사유로 2015. 7. 31. 협약이행보증금 납부의무를 면제하는 내용의 합의서를 ㉠㉠와 체결하였다.

그 결과 “2항 나”와 같은 결과를 초래하였다.

### 3. 복합개발시행자의 추가사업비 부담의무를 해제하여 미추홀구에 손해 초래

#### 가. 관계법령 및 판단기준

“1항”에서 살펴본 바와 같이 도시개발1구역 도시개발사업은 미추홀구가 복합개발시행자인 ㉠㉠에 제공할 사업부지를 조성하기 위해 미리 용지매매대금을 선수금으로 수령하여 부지조성 등 사업비로 지출하고, ㉠㉠는 조성된 부지에 공동주택, 판매시설 및 의료시설을 건축하고 분양하여 수익을 가져가는 구조이다.

그리고 미추홀구는 ㉠㉠에 지분을 출자하지 아니하여 복합개발사업에서 발생하는 수익에 대한 권리가 없고, 미추홀구는 공모 때부터 구의 재정이 열악<sup>25)</sup>하다는 등의 사유로 도시개발1구역 도시개발사업을 미추홀구의 예산을 수반하지 아니하는 비예산사업으로 추진하였다.

21) 2014. 10. 8.부터 2015. 8. 20.까지 미추홀구 ㉠국 ㉠과 과장의 직위에서 과 업무를 총괄(2019. 6. 30. 퇴직)

22) 2015. 1. 1.부터 2017. 5. 15.까지 ㉠국 국장의 직위에서 국 업무를 총괄(2017. 5. 16. 퇴직)

23) 과장 E, 국장 F는 감사원 문답조사(E의 경우 2023. 8. 3. 조사, F의 경우 2023. 8. 4. 조사)에서 공모지침서상 협약이행보증금 면제가 불가함을 인정하였음

24) 협약이행보증금 납부의무는 공모지침서상 우선협상대상자 지위를 유지하기 위한 최소한의 자격요건으로, 불이행 시 협약 해제 후 제공모도 가능한 점을 고려할 때 A의 주장은 받아들이기 어려움

25) 복합개발시행자 선정이 완료된 2012년 기준 미추홀구의 재정자립도는 28.4%로 전국 자치구 평균 재정자립도(36%)보다 7.6%p 낮았음

또한 미추홀구는 2014. 10. 30. 구의회(제202회 임시회)의 “용지매매계약서 체결 동의안” 심의<sup>26)</sup>에서도 구의회가 도시개발1구역 조성원가가 용지매매계약금액을 초과할 경우에 대한 대처방안을 질의<sup>27)</sup>하자, 이행합의서(안)에 조성원가가 1,050억 원(당시 용지매매대금)을 초과할 경우 [가사]재단(이사장 B)이 무조건 보전하기로 되어 있어 구청이 재정으로 사업비를 부담할 일이 없으므로 문제가 전혀 없다고 보고<sup>28)</sup>한 바 있다.

이후 미추홀구는 2015. 2. 13. [가사]와 최초 용지매매계약을 체결하였고, 같은 날 구의회에 보고(2014. 10. 30.)한 내용과 같이 “전체토지조성원가가 1,050억 원(토지 증감에 따라 변동 가능, 5,400,000원/㎡)을 초과하는 경우 [가사]재단 B<sup>29)</sup>가 보전하기로 한다”(이하 “B의 초과사업비 부담의무”라 한다)라는 내용의 이행합의서(이하 “이행합의서”라 한다)를 [가사]재단 B와 체결하였다.

이와 같이 미추홀구가 [가사]재단 B와 이행합의서를 체결한 사유는 [가사]가 미추홀구에 지급한 용지매매대금과 미추홀구가 부담하는 부지조성비의 산정방식 및 집행시점이 상이<sup>30)</sup>함에 따라 용지매매대금을 초과하는 부지조성비(이하 “초과사업비”라 한다)가 발생할 수 있으므로, 초과사업비가 발생하는 경우에도 이를 미추홀구의 재정으로 부담하지 않도록 한 것이고, 미추홀구 또한 2015. 2. 13. 용지매매계약 체결식<sup>31)</sup>을 개최하면서 “이번 사업은 용지조성, 사업비 모두 민간사

26) 미추홀구 [과]과 팀장 C 등은 2014. 10. 27. 최초 도시개발1구역 용지매매계약서 및 이행합의서(안)에 대하여 변호사에게 자문하였고, “용지매매계약서의 경우 의회의결 후 체결하는 것이 타당하다”는 검토의견을 구청장 A에게 보고한 후 위 용지매매계약서 동의안을 구의회에 상정함

27) 미추홀구의회 복지건설위원회 위원장 G가 구의회(202회 임시회)에 출석한 [과]과장 E에게 질의

28) 구의회(제202회 임시회) 업무보고 자료에도 도시개발1구역 도시개발사업은 비예산사업(민간자본조달)이라고 되어 있음

29) [가사]의 지분 94.5%를 보유한 최대주주

30) 도시개발1구역 용지매매대금은 2011. 7. 19. 한국감정원(현 한국부동산원)의 감정평가결과(5,400,000㎡/원, 상업용지 기준)를 바탕으로 산정된 금액인 반면, 부지조성비의 경우 도시개발1구역 보상(2016. 5. 30.부터 발생), 주안초등학교 신축 관련 비용(2015. 8. 4.부터 발생) 등 사업추진 경과에 따라 발생하는 금액임

업자가 100% 부담하는 것이 특징이며, 미추홀구는 재정적 부담이 없어 지방정부 재정에 악영향을 끼치는 기존 재개발 사업과 차별점이 있다”고 홍보한 바 있다.

따라서 미추홀구는 구의회에 보고한 내용과 다르게<sup>32)</sup> 초과사업비 발생에 대한 아무런 대책도 없이 B의 초과사업비 부담의무를 해제하여 도시개발사업에서 민간사업자가 부담할 사업비를 미추홀구가 대신 예산으로 부담하게 되는 방식으로 추진하여서는 안 된다.

#### 나. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

미추홀구 ○과 팀장 C는 2015년 5, 6월경(날짜 모름) B와 대주단(○주○증권 등)으로부터 B의 초과사업비 부담의무를 해제하지 않는다면 대주단은 ○주○에 PF(Project Financing) 대출을 해줄 수 없다며 2015. 2. 13. 자 이행합의서를 해제하여 달라는 요청을 받았다.

이와 관련하여 C는 대주단이 B의 초과사업비 부담의무를 해제하지 않는다면 사업을 추진하지 않겠다고 한 점, 도시개발1구역 용지에 대한 보상 등 부지조성이 시작되지도 아니한 시점<sup>33)</sup>에서 부지조성비를 정확히 추계할 수 없었던 점 등을 볼 때 B의 초과사업비 부담의무 해제 시 미추홀구가 초과사업비를 부담할 수 있다는 사실을 쉽게 알 수 있었다.

그런데 C는 ○주의 요청을 받은 후 도시개발1구역 도시개발사업비 예상액을 감정평가기관 등 전문가에게 자문하여 추계하지도 아니한 채<sup>34)</sup> 과장 E, 국

31) 당시 A, B 및 미추홀구갑 국회의원 H 등 50여 명 참석

32) 「지방자치법」 제47조 제1항 제8호 등에 따르면 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기는 지방의회의 의결을 받도록 되어 있음

33) 각주 30번 참고

34) 2015. 2. 13. 이행합의서 체결 당시부터 2015. 7. 31. 합의서 체결 사이 B의 초과사업비 부담의무 해제와 관련한

장 F, 구청장 A에게 초과사업비가 발생하지 아니할 것으로 예측된다고 구두로 보고<sup>35)</sup>하였다.

그러자 과장 E, 국장 F는 C가 관련 업무를 오랜 기간 동안 처리하여 “초과사업비가 발생하지 않을 것”이라는 C의 판단을 신뢰한다는 사유로 별다른 검토 없이 2015. 7. 30. B의 초과사업비 부담의무를 해제하는 내용의 합의서(안)이 포함된 문서를 검토·결재하였고, 구청장 A는 팀장 C 등 실무자들이 초과사업비가 발생하지 아니할 것으로 예측된다는 구두 보고 외에는 객관적인 근거자료가 없는데도 해당 시점에서 초과사업비가 발생하지 않을 것으로 판단하였고, 도시개발1구역 도시개발사업은 민간사업자가 아파트나 상업시설 등을 건축하여 모든 수익을 가지는 구조<sup>36)</sup><sup>37)</sup>이므로 공익성이 있다고 보기 어려운데도 노후된 학교와 시장을 수용하여 개발하는 것도 공익성이 있어 초과사업비가 발생하더라도<sup>38)</sup> 미추홀구가 부담해도 된다고 임의로 판단<sup>39)</sup>하여 같은 날 위 문서를 최종

---

공식적인 서류는 “도시개발1구역 용지매매계약서 부칙 수정 선수금반환채권 양도 협약서 및 합의서 체결”(2015. 7. 30. 권과-6056)뿐이며, 해당 문서의 본문 및 첨부서류에도 초과사업비 발생가능성에 대한 검토서류, 감정평가기관 등의 자문의견, 초과사업비 발생 시 미추홀구의 대책 등이 전혀 없음

- 35) 팀장 C는 과장 E, 국장 F와 한두 달여간 회의한 이후 최종적으로 과장 E, 국장 F, 구청장 A와 구청장실에서 논의한 끝에 구청장이 부담의무를 해제하는 것으로 결정하였다고 진술
- 36) 팀장 C, 과장 E, 국장 F 모두 도시개발1구역 도시개발사업은 미추홀구가 비예산 사업으로 추진한 사업이라며 일관되게 진술하고, 미추홀구가 권과에 지분을 출자하지 않아 사업수익에 대한 권리도 없음
- 37) A는 2014. 3. 8. 권과측과의 회의에서도 “미추홀구가 도시개발1구역 도시개발사업 관련하여 금융권에 대한 직접채무를 지는 구조는 절대 수용할 수 없다”고 발언한 사실이 있음
- 38) 초과사업비가 발생하여도 사업을 추진하려 했다는 A의 주장은 “도시개발1구역 도시개발사업은 미추홀구가 권과에 지분을 출자하지 아니하여 복합개발사업에서 발생하는 수익에 대한 권리가 없는 사업이므로 미추홀구가 예산을 부담하여야 할 사업이 아니다”라고 일관되게 진술하고 있는 팀장 C, 과장 E, 국장 F의 진술 및 2014. 10. 30. 과장 E가 구의회(제202회 임시회)에서 “미추홀구의 재정을 부담할 일이 없다”고 보고한 내용과 배치되는 점, A 본인도 2014. 3. 8. 권과측과의 회의에서 “미추홀구가 도시개발1구역 도시개발사업 관련하여 금융권에 대한 직접채무를 지는 구조는 절대 수용할 수 없다”고 의견을 제시하였을 뿐 아니라 2015. 2. 13. 용지매매계약 체결식에서 “이번 사업은 용지조성, 사업비 모두 민간사업자가 100% 부담하는 것이 특징”이라고 발언하면서 “미추홀구는 재정적인 부담이 없는 구조로 사업을 진행하여 지방정부 재정에 악영향을 끼치는 기존 재개발 사업과 차별점이 있다”고 홍보한 점을 고려할 때 A의 주장은 이유 없음
- 39) A는 감사원 조사(2023. 8. 16.)에서 도시개발1구역 도시개발사업이 미추홀구가 추진한 주안 스포츠문화센터(구 재흥시장 부지) 건립사업, 인천시가 추진한 송의운동장 건립사업(구 송의동 평화시장 인근) 등과 같이 미추홀구의 낙후된 지역을 개발하는 공익성이 있다고 주장하였으나 해당 사업들은 도시개발1구역 도시개발사업과 달리 공용 건축물을 건립하는 사업으로써 그 목적에 차이가 있고, A 본인도 “미추홀구의 노후 건물이 도시개발1

결제한 후, 2015. 7. 31. 위 합의서(안)의 내용대로 [가가] 등과 합의서를 체결하였다.

또한 C는 B의 초과사업비 부담의무가 존재하던 2015. 2. 13. 당시와 달리 위 부담의무를 해제할 경우 초과사업비 발생 시 미추홀구가 사업비를 재정으로 투입할 수 있는데도 변호사 등 전문가 자문도 거치지 아니한 채 위 부담의무 해제가 채무부담행위로 보기 어려워 구의회 의결 대상이 아니라고 잘못 판단<sup>40)</sup>하고는 구의회의 의결을 거치지도 않았다.

이뿐만 아니라 C는 2015. 7. 31. B의 초과사업비 부담의무를 해제하면서 초과사업비 발생에 대한 아무런 대책도 마련하지 않았다.

이에 이번 감사기간 중 B의 초과사업비 부담의무를 해제함으로써 미추홀구가 부담할 사업비를 확인·검토한 결과 [표 2]와 같이 [가가]로부터 지급받은 용지 매매대금 및 예치 이자 계 1,107억여 원에서 1,482억여 원으로 증가하여 374억여 원<sup>41)</sup>을 초과하는 것으로 추정<sup>42)</sup>되고, 결국 초과사업비 전액을 미추홀구가 부담하게 되는 결과를 초래하였다.

---

구역에 밀집되어 있는 것은 아니다”라고 인정하는 등 A의 위 주장은 이유 없음

40) C는 B의 초과사업비 부담의무 해제 당시 초과사업비가 발생하지 않을 것으로 예측하였다고 주장하나 「지방자치법」 제47조 제1항 제8호 등에 따르면 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기는 지방의회의 의결을 받도록 되어 있고, 법제처(2009. 6. 26. 법령해석 09-0192)도 “의무부담의 내용 및 금액을 구체적으로 예상할 수 없는 경우에도 위 규정에 따른 예산 외 의무부담행위”에 해당된다고 해석하고 있으며, B의 초과사업비 부담의무 해제는 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 지방자치단체의 권리 포기”에도 해당되므로 구의회 의결 대상임

41) 사업비 합계(148,211,997,409원)에서 수입 합계(110,725,615,262원)를 제한 금액이며, 미추홀구는 2020. 6. 30. 위 금액 중 16,775,166,849원을 선수할인금 변제 등을 목적으로 [가가]에 지급하였음

42) 정산금 청구소송(2020가합59399) 1심 선고 결과에 따라 추산한 금액이며 2023. 8. 9. 정산금 청구 소송 2심(2022나11812)에서 원고와 피고의 항소가 전부 기각되어 1심 결과가 그대로 유지됨

[표 2] 도시개발1구역에 대한 미추홀구의 수입 및 비용

(단위: 원)

수입				
용지매매대금 <sup>1)</sup>		예치 이자 <sup>2)</sup>		수입 합계
110,084,400,000		641,215,262		110,725,615,262
사업비용				
도시개발1구역 보상비 <sup>3)</sup>	주안초등학교 신축 <sup>4)</sup>		보험료 <sup>5)</sup>	사업비 합계
	건축비	미추5-1구역 보상비		
47,519,779,690	25,025,789,000	31,350,000,000	480,837,530	
선수할인금 <sup>6)</sup>	지연손해금 <sup>7)</sup>	선집행비용 <sup>8)</sup>		
20,605,038,630	2,050,370,237	21,180,182,322		148,211,997,409

- 주: 1. 개개로부터 지급받은 도시개발1구역 용지매매대금 총액  
 2. 선수금으로 지급받은 용지매매대금의 예치 이자(2022년 12월 기준 누적액)  
 3. 도시개발1구역 수용 등 보상비(한국부동산원에 위탁 처리)  
 4. 도시개발1구역 내 기존 주안초등학교를 이전함에 따라 발생한 신규 주안초등학교 부지 보상비 및 학교 신축비  
 5. 미추홀구 측 사유로 사업이 무산되는 등 선수금반환의무 발생 시 개개에 대한 선수금반환을 보증하는 내용의 보증보험(서울보증보험)  
 6. 개개에 용지를 양도하기 전 선수금을 지급받아 발생한 할인금(2018. 11. 2. 정산 기준)  
 7. 선수할인금 정산시기가 도래하였는데도 미추홀구가 개개에 선수할인금을 지급하지 아니하여 발생한 금액(2022. 2. 17. 2020가합59399 선고 결과, 2018. 11. 2.부터 2020. 6. 30.까지 발생)  
 8. 개개가 도시개발1구역 사업비로 지출하여 미추홀구가 변제할 금액(2022. 2. 17. 2020가합59399 선고 결과)

자료: 미추홀구 제출자료 재구성

## 관계기관 등 의견 및 검토결과

### ① 관계기관 의견 및 검토결과

미추홀구는 감사결과 사실관계에 대한 이견은 없으나 ㉠ “2항”과 관련하여 협약이행보증금은 선집행비용과 그 성격이 상이하나 사업의 원활한 추진을 위하여 서로 협의하에 이를 인정하였음을 감안하여 달라는 의견을 제시하였고 ㉡ “3항”과 관련하여 대주단이 2015. 2. 13. 이행합의서 해제를 하지 않을 경우 사업자금을 대출하지 않겠다고 하는 등 사업 무산의 우려가 있어 사업의 원활한 추진을 위해 B의 초과사업비 부담의무를 해제하였다는 의견을 제시하였다.

그러나 ㉔와 관련하여 “2항”에서 살펴본 바와 같이 협약이행보증금 납부의 무는 공모지침서상 우선협상대상자 지위 유지를 위한 최소한의 자격요건이므로 불이행 시 사업협약 해제 및 사업자를 재공모하는 것이 원칙인데도 공모지침서의 내용과 달리 ㉔㉔에 우선협상대상자 지위를 유지하게 하는 특혜를 제공한 점, 미추홀구 또한 협약이행보증금과 선집행비용의 성격이 상이하다고 인정하고 있는 점, 협약이행보증금 면제 업무를 처리한 담당자들 또한 공모지침서는 불특정 다수와의 약속으로 그 내용과 다르게 함부로 협약이행보증금을 면제할 수 없는 것이 원칙이라고 인정<sup>43)</sup>하는 점 등을 고려할 때 미추홀구의 주장은 받아들이기 어렵다.

또한 ㉕와 관련하여 미추홀구는 도시개발1구역 도시개발사업이 민간사업자의 수익사업이며 미추홀구의 재정도 열악하다는 등의 사유로 공모 때부터 비예산사업으로 추진하였을 뿐 아니라 2015. 2. 13. 언론에 위 사업은 용지조성과 사업비 모두 민간사업자가 100% 부담하는 것이 특징이라고 홍보한 점, 초과사업비 부담의무 해제는 구의회 보고대상<sup>44)</sup>인데도 이를 보고하지 아니하여 구의회 등의 정상적인 감시와 견제가 이뤄지지 못하도록 한 점, 초과사업비 발생가능성에 대한 전문가 자문 등 객관적인 검토를 하지 아니한 점, 초과사업비가 발생하는 경우에 대한 대책을 마련하지 아니한 점, 초과사업비 부담의무 해제(2015. 7. 31.) 당시 사업부지 조성 등이 시작되지 아니하였던바<sup>45)</sup> ㉔㉔와 사업협약을 해제하고 재공모를 추진할 수 있었던 점 등을 고려할 때 미추홀구의 주장은 받아들

43) 당시 과장 E, 국장 F, 구청장 A

44) 각주 40번 참고

45) 도시개발1구역 사업부지 보상금은 2016. 5. 30.부터 지출되었고, 기존 주안초등학교 이전 관련 비용은 2015. 8. 4.부터 지출

들이기 어렵다.

## ② 관련자 의견<sup>46)</sup> 및 검토결과

C는 “3항”과 관련하여 ㉠ 2015. 7. 31. 당시 미추홀구 고문변호사(I)로부터 “B의 초과사업비 부담의무”에 따라 초과사업비 전액을 B에게 부담하도록 하는 것은 소위 갑질에 해당할 우려가 있어 재판에 가서 인정받기 어렵다는 의견을 듣고 위 부담의무의 실익이 없다고 판단하여 이를 해제하였다고 주장하는 한편 ㉡ 미추홀구가 “㉢로부터 용지매매대금을 선수금으로 수령한 이후에 사업이 무산되는 경우 서울보증보험이 선수금의 반환을 보증한다”는 내용의 보증보험 (이하 “선수금반환 보증보험”이라 한다)을 가입<sup>47)</sup>하여 사업 무산 시 미추홀구의 재정부담 위험이 없어짐<sup>48)</sup>에 따라 위 부담의무가 포함된 2015. 2. 13. 자 이행합의서를 해제하였다고 주장한다.

그러나 ㉠와 관련하여 미추홀구는 “B의 초과사업비 부담의무 해제” 관련 고문 변호사 등으로부터 명시적인 법률자문을 받은 사실이 없는 점, 고문변호사가 “B의 초과사업비 부담의무” 체결 이전 위 부담의무가 포함된 이행합의서를 검토하면서 그 효력에 대한 부정적 견해를 제시한 사실이 없는 점<sup>49)</sup> 등을 고려할 때 C의 진술은 신빙성<sup>50)</sup>이 떨어지고, 위 진술 외 위 부담의무를 유지하더라도 효력이 없을 수 있다는 주장에 대한 객관적 증빙을 제시하지도 않았다.<sup>51)</sup>

46) C는 적시된 내용 이외에도 관계기관(미추홀구) 의견과 동일한 의견을 제시하였으므로 이에 대한 검토내용은 “관계기관 의견 및 검토결과” 참조

47) 2015. 2. 11. 구의회에서 보증보험가입 동의안이 의결된 후 가입

48) 미추홀구가 선수금을 받아 부지를 매입하던 중 사업이 좌초되는 경우 미추홀구는 사업부지만 가지고 있는 상태에서 ㉢에 선수금을 반환하여야 하는데, 이 경우 서울보증보험에서 ㉢에 선수금을 먼저 반환하여 주는 내용의 보험임

49) 오히려 고문변호사는 2014. 10. 6. “B의 초과사업비 부담의무”가 포함된 이행합의서(안)을 검토하면서 “이행합의서에 B도 별도의 서명날인을 할 것이 요구된다”고 검토하는 등 위 부담의무의 효력을 인정하고 있음

50) C도 감사원 문답조사(2023. 8. 2.)에서 고문변호사의 발언 여부에 대한 기억이 명확하지 않다고 진술

51) 인천지방법원 또한 정산금 청구소송(2020가합59399, 2022. 2. 17. 선고) 1심에서 “2015. 2. 13. 자 이행합의서에

또한 ㉔와 관련하여 선수금반환 보증보험의 경우 사업이 무산되는 위험에 대한 보증보험<sup>52)</sup>이므로 초과사업비 발생과는 무관하고 C도 이를 인정하는바 위 주장 또한 받아들이기 어렵다.

이뿐만 아니라 C는 “3항”과 관련하여 ㉔ 미추5-1구역에 신규로 주안초등학교를 설치<sup>53)</sup>하면서 2020. 6. 30. 주안1구역 주택재개발정비사업조합(이하 “주안1구역 조합”이라 한다)으로부터 받은 기반시설 대체비용 17,201,295,940원<sup>54)</sup>(이하 “주안1구역 용적률 완화 대체비용”이라 한다)을 미추홀구의 손해액에서 제하여야 한다고 주장하는 한편, ㉕ 미추홀구는 도시개발1구역 내 세대수 증가 등 ㉔㉔ 측의 사유로 인하여 발생한 기반시설 설치비용 35,989,200,000원[이하 “소송(2022가합569011) 중인 기반시설 설치비용”이라 한다]을 ㉔㉔로부터 받을 권리가 있어 미추홀구의 손해액에서 제하여야 한다고 주장한다.

그러나 ㉔와 관련하여 주안1구역 용적률 완화 대체비용 17,201,295,940원은 도시재정비법 제11조 제3항<sup>55)</sup> 및 「도시 및 주거환경정비법」 제17조 제4항<sup>56)</sup>에 따라 주안1구역의 용적률 제한을 완화(243%→280%)해 주고<sup>57)</sup>, 주안1구역 조합으

B가 초과사업비를 부담하는 것으로 하였으나 2015. 7. 31. B의 초과사업비 부담의무가 해제되었다”고 판시하는 등 위 부담의무의 효력을 처음부터 부인한 사실은 없음

52) 미추홀구 측 사유로 사업이 무산되는 등으로 선수금반환의무가 발생할 시 ㉔㉔에 대한 선수금반환을 보증하는 내용의 보증보험(서울보증보험)

53) 미추홀구는 2015. 4. 21. 도시개발1구역 내 있던 주안초등학교를 ㉔·㉔동 재정비촉진지구 내 미추5-1구역으로 이전하고, 신축 학교 관련 총사업비를 지급하는 내용의 기본협약서(이하 “주안초등학교 이전 기본협약서”라 한다)를 인천시교육청과 체결

54) 미추홀구는 2020. 6. 30. 위 금액 중 16,775,166,849원을 선수할인금 변제 등을 목적으로 ㉔㉔에 지급하였음

55) 사업시행자가 기반시설의 설치를 위하여 필요한 부지를 제공하는 경우에는 해당 재정비촉진계획에 대통령령으로 정하는 바에 따라 용적률, 건축물의 높이 등을 조정하는 내용을 포함시킬 수 있다고 되어 있음

56) 용적률이 완화되는 경우로 사업시행자가 정비구역에 있는 대지의 가액 일부에 해당하는 금액을 현금으로 납부하는 경우에는 대통령령으로 정하는 공공시설 또는 기반시설의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공한 것으로 본다”고 되어 있음

57) 2015. 9. 30. 촉진계획변경고시(인천시 제2015-255호)에서 “미추5-1구역 기반시설 제공(9,341㎡)에 따른 기부채납 추가 용적률을 반영”한다는 사유로 주안1구역의 용적률을 37%p 상향(공동주택 세대수가 기존 2,350세대에서 2,917세대로 567세대 증가)하여 주었고, 2016. 8. 8. 주안1구역 주택재개발정비사업 사업시행인가 고시(미추홀구 고시 제2016-144호) 관련 인가 조건에도 “주안1구역 용적률 완화 대체비용을 감정평가로 산정하여 분양 공고 후 6개월 내 미추홀구에 납부하여야 한다”고 반영

로부터 수령한 금액으로 미추홀구가 도시개발1구역 도시개발사업을 추진하면서 미추5-1구역에 주안초등학교를 신설한 것과 무관한 금액<sup>58)</sup>인 점, 미추홀구의 주안1구역 용적률 완화 대체비용 수입은 도시개발1구역 도시개발사업의 초과사업비와 무관하며 B의 초과사업비 부담의무는 “전체토지조성원가가 용지매매대금을 초과할 경우 이를 B가 전액 부담”하는 것으로 되어 있어 위 부담의무를 미추홀구가 해제하지 않았다면 B는 [표 2]에 따른 초과사업비를 부담하여야 했던 점, 미추홀구도 주안1구역 용적률 완화 대체비용 수입은 주안1구역 조합으로부터 용적률 인센티브의 대가로 받은 것이라고 인정하는 점 등을 고려할 때 C의 주장은 받아들이기 어렵다.

또한 ㉠와 관련하여 C는 ㉠㉠ 측의 사유<sup>59)</sup>로 기반시설 설치의무 등[용적률 제한 완화 및 임대주택 공급면제<sup>60)</sup> 관련 기반시설 설치의무(부지추산가액: 25,812,000,000원), 도시공원(면적: 5,140㎡, 부지추산가액: 10,177,200,000원)<sup>61)</sup> 추가 확보 의무]이 발생하였으므로 이를 ㉠㉠가 부담하는 것이 당연하다고 주장한다. 그러나 도시재정비법 제11조<sup>62)</sup>, 제26조<sup>63)</sup> 등에 따르면 법령상 위 기반시설 설치의

58) 주안초등학교를 미추5-1구역으로 이전하지 않더라도 주안1구역 조합이 주안1구역의 용적률을 완화(243%→280%)받기 위해서는 기반시설 대체비용 17,201,295,940원을 미추홀구에 납부하거나 위 금액에 상당하는 부지를 무상제공하여야 함

59) 미추홀구는 ㉠㉠의 도시개발1구역 복합개발사업에 대한 사업성이 낮다는 등의 사유로 2차례(2017. 3. 13., 2017. 6. 5.)에 걸쳐 재정비촉진계획을 변경하여 도시개발1구역 내 주거시설을 0세대에서 864세대로 상향시켜 주었고, 2017. 8. 28. 실시계획인가에도 이를 반영하여 주었음

60) 도시재정비법 제9조에 따르면 구청장은 재정비촉진구역별 용적률, 임대주택 건설 여부 등을 포함하여 재정비촉진계획 수립을 광역시장 등에게 신청하여야 함. 그런데 앞서 살펴본 주안1구역의 경우 “미추5-1구역 기반시설 제공에 따라 용적률 제한을 완화”한다는 내용을 재정비촉진계획에 반영(2015. 9. 30.)하였으나 도시개발1구역은 위 소송 관련 용적률 제한 완화와 관련한 내용을 재정비촉진계획 등에 반영한 사실이 없고(2010. 5. 24. 최초 재정비촉진계획 당시 도시개발1구역의 용적률은 800%로 2017. 6. 5. 재정비촉진계획의 800%와 동일함) 임대주택 계획 또한 반영한 바 없음

61) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따르면 개발제한구역 및 녹지지역을 제외한 도시지역 내 도시공원 확보기준은 주민 1인당 3제곱미터 이상으로 한다고 되어 있고, 2017. 6. 5. 도시개발1구역에서 864세대가 증가하고, 세대당 평균 2.5인으로 계산하여 산출된 면적 6,480㎡(864×2.5×3) 중 도시개발1구역 내 기확보한 1,340㎡를 제외한 면적임

62) 기반시설 설치비용은 재정비촉진사업의 시행자가 재정비촉진계획의 비용분담계획에 따라 부담한다고 되어 있음

63) 재정비촉진계획에 따라 설치되는 기반시설의 설치비용은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 시행자

무는 미추홀구가 부담하도록 되어 있는 점<sup>64)</sup>, 법령과 다르게 소송(2022가합569011) 중인 기반시설 설치비용을 [가]가 부담한다는 내용이 포함된 객관적 문서(재정비촉진계획<sup>65)</sup>, 실시계획인가<sup>66)</sup> 및 별도 협약서<sup>67)</sup> 등)가 없는 점<sup>68)</sup>, 미추홀구가 소송(2022가합569011) 결과에 따라 기반시설 설치비용을 수령하는지 여부와 무관하게 B의 초과사업비 부담의무는 “전체토지조성원가가 용지매매대금을 초과할 경우 이를 B가 전액 부담”하는 것으로 되어 있어 위 부담의무를 미추홀구가 해제하지 않았다면 [표 2]에 따른 초과사업비를 B가 부담하여야 했던 점을 고려할 때 C의 주장은 받아들이기 어렵다.

#### 조치할 사항 인천광역시 미추홀구청장은

- ① 앞으로 도시개발사업을 추진할 때 공모지침서의 내용과 다르게 협약이행보증금을 부당하게 면제하거나, 도시개발사업 초과사업비를 미추홀구가 부담하는 등의 방법으로 구의 재정에 손해를 발생시키는 일이 없도록 하는 등 관련 업무를 철저히 하고 관련자 C에게는 주의<sup>69)</sup>를 촉구하며(주의)
- ② 사업부지 조성에 필요한 초과사업비 부담의무를 해제함에 따라 발생한 미추

가 부담하는 것을 원칙으로 한다고 되어 있음

64) 주안1구역 사업시행자는 주안1구역 조합인바 주안1구역 용적률 완화 대체비용을 납부한 것이고, 도시개발1구역 도시개발사업 시행자는 미추홀구임

65) 2010. 5. 24.부터 2017. 6. 5.까지 5차례에 걸쳐 도시개발1구역 재정비촉진계획 결정·변경 업무를 처리하면서 재정비촉진계획 고시문 내 “기반시설 설치비용 분담계획”에 기반시설 설치의무자를 미추홀구로 기재

66) 2013. 9. 30.부터 2017. 8. 28.까지 3차례에 걸쳐 도시개발1구역 실시계획인가 결정·변경 업무를 처리하면서도 [가]가 기반시설 설치비용 부담의무를 기재한 사실이 없음

67) 위 기반시설 설치 관련하여 [가]와 미추홀구가 별도의 협약을 체결한 사실도 없으며, 2017. 8. 28. 고시된 실시계획인가에 따르면 “문화시설 건축물(연면적: 1,600㎡)의 경우 복합사업시행자([가])가 미추홀구에 무상제공한다”고 문서상 명시되어 있어 이와 관련된 사항은 분쟁 없이 진행 중

68) 오히려 미추홀구는 2022가합569011 소송가액 35,989,200,000원 중 10,177,200,000원에 해당하는 공원 부지(5,140㎡) 확보 의무와 관련하여 2017. 8. 23. 인천시에 설치 이행주체를 미추홀구로 기재하여 제출한 사실이 있음

69) C의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당하나, 같은 법 제73조의2 제1항에 따른 징계시효가 완성되어 주의요구함

홀구의 손해금액이 확정되는 경우 A 등 관련자에 대하여 적절한 손실보전 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별표 1]

도시개발1구역 사업협약 및 이행합의서 등 체결 현황

협약명	체결일	주요내용
도시개발1구역 복합개발사업 협약	2012. 3. 28.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>개개</b>를 복합개발시행자로 지정</li> <li>■ 미추홀구는 2013년 3월까지 인천시교육감과 사업부지 내 주안초등학교 학생 분산수용 및 이전 등 필요한 사항에 대한 협의 완료 노력</li> <li>■ 본 협약 체결일로부터 10일 내 협약이행보증금 50억 원 중 5억 원을 미추홀구에 납부하고, 잔금 45억 원은 향후 실시협약을 체결한 후 10일 내 납부</li> </ul>
도시개발1구역 복합개발사업 변경협약	2013. 3. 21.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미추홀구는 2014년 3월까지 인천시교육감과 사업부지 내 주안초등학교 학생 분산수용 및 이전 등 필요한 사항에 대한 협의 완료 노력</li> </ul>
도시개발1구역 복합개발사업 사업협약	2014. 3. 19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미추홀구는 <b>개개</b>에 매매목적토지를 공급하고, <b>개개</b>는 매매목적토지의 매매대금을 선수금 및 잔금으로 지급</li> <li>■ <b>개개</b>가 학교시설 이전사업비 등 제반 사업비용을 자신의 명의로 지출한 경우 이를 매매대금의 일부로 지급한 것으로 간주</li> <li>■ 협약이행보증금 잔금 45억 원은 용지매매계약에서 정하는 1차 선수금 지급일에 현금 또는 수표로 미추홀구에 납부</li> </ul>
이행합의서	2015. 2. 13.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>개개</b>의 선수금에 대해서는 연 7.47%의 선납할인을 적용</li> <li>■ <b>전체토지조성원가가 1,050억 원을 초과하는 경우 B가 보전</b></li> </ul>
2차 이행합의서	2015. 7. 17.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>개개</b>의 선수금에 대한 선납할인율을 연 6.97%로 변경</li> <li>■ <b>전체토지조성원가가 1,050억 원을 초과하는 경우, 추후 미추5-1구역(주안1구역으로 포함)에서 발생하는 기반시설부지 제공에 따른 대체비용으로 정산</b></li> </ul>
합의서	2015. 7. 31.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미추홀구, <b>개개</b>재단 및 B는 본 합의서의 체결로써 미추홀구와 <b>개개</b>재단 사이에 체결된 2015. 2. 13. 자 이행합의서를 해제하고, 2차 이행합의서 등 관련 부수 약정 모두를 해제</li> <li>■ 본 합의서 및 2012. 3. 28. 협약, 2013. 3. 21. 변경협약, 2014. 3. 19. 사업협약 및 용지매매계약만 유효하며 향후에도 명시적 서면합의 없이는 <b>개개</b>와 대주에 그 효력을 주장하지 아니함</li> <li>■ <b>개개</b>가 도시개발사업과 관련하여 기투입한 총비용 45억 원을 사업협약서에 따른 협약이행보증금의 납부로 간주하고, 2012. 3. 28. 기납입한 5억 원을 포함해 이행보증금 50억 원 전액을 납부한 것으로 간주</li> </ul>

자료: 미추홀구 제출자료 재구성

[별표 2]

도시개발1구역 관련 소송 내역

구분	당사자	진행상황	청구취지 및 원인
정산금 청구 (2심 선고, 2022나11812)	원고: 개개 피고: 미추홀구	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020. 7. 23. 개개 소송 제기 (인천지방법원, 2020가합59399)</li> <li>2022. 2. 17. 1심 판결 선고 - 소송가액: 23,452,055,769원 - 판결금액: 20,936,360,132원</li> <li>2022. 3. 11. 미추홀구 항소 제기</li> <li>2022. 3. 11. 개개 항소 제기</li> <li>2023. 8. 9. 2심 판결 선고 - 원고, 피고 항소 전부 기각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시개발1구역 도시개발사업 관련 개개의 선집행비용 및 용지매매대금에 대한 선수할인금 지급 청구 등</li> </ul>
토양오염 손해배상 청구 (2심 진행 중, 2022나10529)	원고: 개개 피고: 미추홀구 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020. 3. 24. 개개 소송 제기 (인천지방법원, 2020가합53933)</li> <li>2021. 12. 10. 1심 판결 선고 - 소송가액: 7,905,859,489원 - 판결금액: 5,534,101,642원<sup>2)</sup></li> <li>2021. 12. 23. 미추홀구 항소 제기</li> <li>2021. 12. 31. 개개 항소 제기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미추홀구가 개개에 매각한 도시개발1구역 사업부지가 불소로 오염 - 이에 개개는 사업부지 토양정화에 지출한 비용 지급 청구</li> </ul>
토양오염 손해배상 청구 (1심 진행 중, 2022가합60003)	원고: 미추홀구 피고: 인천시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022. 11. 29. 미추홀구 소송 제기 (인천지방법원, 2022가합60003) - 소송가액: 5,534,101,642원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인천시 교육청이 미추홀구에 매각한 도시개발1구역 사업부지가 불소로 오염되어 있어, 최종적으로 이를 매입한 개개가 미추홀구에 정화비용을 청구한바 - 미추홀구는 개개가 청구한 토양정화비용을 인천시 교육청에 지급 청구</li> </ul>
기부채납 손해배상 청구 (1심 진행 중, 2022가합569011)	원고: 미추홀구 피고: 개개 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022. 12. 29. 미추홀구 소송 제기 (서울중앙지방법원, 2022가합569011) - 소송가액: 35,989,200,000원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>용적을 완화 등 관련 기반시설 부지(4,780㎡) 및 공원부지(5,140㎡)에 대한 조성비용 지급 청구</li> </ul>

주: 1. 토양오염 손해배상 청구(1심, 2020가합53933)의 피고는 인천시와 미추홀구이나 2021. 12. 10. 손해배상금 5,534,101,642원을 미추홀구가 개개에 지급하는 것으로 판시되었고, 인천시에 대한 청구는 기각됨  
 2. 토양오염 손해배상 청구(2심 진행 중, 2022나10529)의 경우 미추홀구가 개개에 5,534,101,642원을 지급하여야 하나 미추홀구는 이에 해당하는 금액을 인천시교육청에 청구한바 손해가 확정되었다고 보기 어려워 [표 2]에 따른 손해 금액 산정 시 제외하였음  
 3. 미추홀구는 개개 외 개개와 관리형토지신탁계약을 체결한 개개자산신탁에도 기부채납 손해배상 청구(2022가합569011)

자료: 미추홀구 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 징계요구 및 통보

제 목 임시위원 위촉 없이 징계사건 심의·의결 등  
소 관 기 관 인천광역시의회  
조 치 기 관 ① 인천광역시의회 ② 인천광역시 옹진군 ③ 인천광역시  
내 용

### 1. 사건 개요

인천광역시의회는 2022. 5. 31. 인천광역시 감사관으로부터 사무처장 J(현 ㉠ 차장)에 대한 자체감사 결과를 통보받고, 같은 해 6. 3. 및 6. 20. 인천광역시의회 인사위원회에 위 사람에 대한 징계 의결 요구 및 재심사 청구를 하였으며, 인천광역시의회 인사위원회는 같은 해 6. 14. 제7차 인사위원회(제4차 징계심의) 및 6. 24. 제8차 인사위원회(제5차 징계심의)에서 위 사건을 심의하고 각각 불문으로 의결하였다.

인천광역시의 자체감사 결과에 따르면 J는 ㉡구 부구청장 및 인천광역시 ㉢본부장으로 재직<sup>1)</sup> 중이던 2018. 7. 27.부터 2021. 8. 31. 사이에 「지방자치단체 세출 예산 집행기준」(행정안전부 예규) 및 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」(행정안전부 훈령) 등에 맞지 않게 주말·공휴일 등 통상적 업무추진과 관련이 적은 시간에 직무 관련성이 입증되는 객관적 증빙서류 없이 업무추진비를 144회(합계: 14,765천 원) 집행하였고, 그중 11회(합계: 1,312천 원)는 부부동반 모임에 사용하

1) ㉡구 부구청장: 2018. 7. 27.~2020. 7. 19., 인천광역시 ㉢본부장: 2020. 7. 20.~2022. 1. 12.

였으며, 회계 업무 담당 공무원들로부터 업무추진비 집행 유의사항 등에 대해서 보고받았음에도 업무추진비 집행목적과 집행대상을 밝히지 않고 주말·공휴일 등에 업무추진비를 계속 집행하였다.

이에 인천광역시 감사관은 2022. 5. 31. 인천광역시의회 의장에게 J에 대한 중징계 처분을 요구하는 한편, J가 업무추진비 집행목적과 집행대상을 알려주지 않아 임의로 집행목적과 집행대상을 기재하여 회계 처리한 회계 업무 담당 공무원들에 대해서는 훈계 처분<sup>2)</sup>하였다.<sup>3)</sup>

한편 J는 자체감사가 진행 중<sup>4)</sup>이던 2022. 1. 13.<sup>5)</sup> 인천광역시의회 사무처(이하 “의회사무처”라 한다)로 진출되어 인사사무를 포함한 의회사무처의 사무를 총괄하는 직위에 해당하는 사무처장으로 인사발령 되었고, 이에 따라 본인의 징계사건을 심의·의결할 인사위원회의 당연직 위원장이 되었으며,<sup>6)</sup> 총무담당관과 인사팀장 등 위 사람의 직근 하급자들이 위 사람의 징계사건을 처리하게 되었다.

이에 이번 감사기간(2023. 6. 29.~7. 19.)에 위 징계사건이 적법·타당하게 처리되었는지 점검한 결과, 인사위원회에서 법정 위원 수에 미달한 상태로 심의·의결한 절차상의 흠이 있을 뿐만 아니라 재심사 절차를 형식적으로 진행하여 징계양정에 대한 검토를 제대로 하지 못하는 등의 위법·부당 사항이 확인되었다.

## 2. 임시위원 임명·위촉 없이 법정 위원 수에 미달하는 상태로 징계사건 심의·의결

### 가. 관계법령 및 판단기준

2) ㉠구청 공무원들에 대해서는 ㉠구청장에게 훈계 처분을 요구하여, ㉠구청에서 2022. 6. 22. 훈계 처분

3) 위 사항 외에 공용차량 사적사용에 대해서도 경징계 처분 요구함

4) 감사관실에서는 2021. 12. 23. 시장에게 중징계 요구 의견으로 감사결과를 중간보고함

5) 2022. 1. 13. 지방의회의 의장에게 소속 지방공무원의 임용권을 부여하고 지방의회에 인사위원회를 설치하는 등 지방의회 인사권 독립을 주요 내용으로 하는 「지방공무원법」 일부개정 법률이 시행됨

6) 「지방공무원법」 제9조 제1항에 따라 시의회의 사무처장이 위원장이 됨

「지방공무원법」 제10조의2 제1항에 따르면 인사위원회의 위원 본인이 심의·의결의 대상자인 경우 해당 위원은 징계사건의 심의·의결에서 제척되고, 같은 조 제2항에 따르면 위원이 제1항의 제척사유에 해당하거나 그 밖에 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 심의·의결 대상자가 그 위원에 대한 기피를 신청할 수 있으며, 같은 조 제3항에 따르면 위원은 제1항 또는 제2항의 제척·기피 사유에 해당하는 것을 알게 되었을 때에 스스로 징계사건의 심의·의결에서 회피할 수 있게 되어 있다.

또한 같은 법 제10조의3에 따르면 지방의회의 의장은 위원의 제척·기피·회피 등으로 심의·의결에 참여할 수 있는 위원 수가 인사위원회 회의 구성원 수의 3분의 2에 미달하는 때에는 그 구성원 수의 3분의 2가 될 때까지 임시위원을 임명 또는 위촉하여 해당 심의·의결에 참여하도록 하여야 한다고 되어 있다.

한편 같은 법 제7조 제2항에 따르면 지방의회 의장 소속 인사위원회는 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성할 수 있게 되어 있고, 인천광역시의회 의장은 2021. 12. 21. “의회 인사위원회 구성 및 위촉계획”을 수립<sup>7)</sup>하여 인천광역시의회 인사위원회를 내부위원 4명, 외부위원 5명 등 9명으로 구성하였다.

그리고 J의 징계사건의 경우 인사위원회 위원장인 J 본인이 심의·의결의 대상으로 제척사유에 해당하고, 위 “의회 인사위원회 구성 및 위촉계획”에 따른 나머지 내부위원 3명<sup>8)</sup>은 모두 심의·의결 대상자의 하급자로 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운바, 내부위원 4명이 제척·회피로 심의·의결에 참여하지 못하는 경우 외부위원 5명이 모두 심의·의결에 참여하더라도 회의 구성원 수(9명)의 3

7) 지방의회 인사권 독립에 따라 인사위원회를 새로 구성

8) 총무담당관(4급) 1명과 수시로 임명하는 의회사무처 소속 과장급(4급) 공무원 2명

분의 2(6명)에 미달하게 된다.

따라서 의회사무처는 인사위원회가 법정 위원 수에 미달하는 상태로 징계사건을 심의·의결하는 일이 없도록 「지방공무원법」 제10조의3(임시위원의 임명) 등 관계 규정을 면밀히 검토하고, 내부위원의 제척·회피 등으로 심의·의결에 참여할 수 있는 위원 수가 인사위원회 회의 구성원 수(9명)의 3분의 2(6명)에 미달하게 된 때에는 임시위원을 임명 또는 위촉하여 임시위원을 포함한 6명의 위원이 심의·의결에 참여할 수 있도록 하여야 했다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 의회사무처는 [표]와 같이 2022. 6. 14. 및 6. 24. J의 징계사건을 심의하기 위해 열린 제7차 인사위원회(제4차 징계심의, 이하 “원심”이라 한다) 및 제8차 인사위원회(제5차 징계심의, 이하 “재심사”<sup>9)</sup>라 한다) 인사위원 가운데 위원장인 J 본인이 심의·의결의 대상자로 제척되고 나머지 내부위원들은 위 사람의 하급자들로 심의·의결에서 모두 회피함에 따라, 심의·의결에 참여할 수 있는 위원이 원심의 경우 4명, 재심사의 경우 5명으로 회의 구성원 수(9명)의 3분의 2(6명)에 미달하게 되었는데도, 임시위원을 임명 또는 위촉하지 아니한 채 인사위원회로 하여금 심의를 계속하게 하였다.

[표] 제7차·제8차 인사위원회 인사위원 현황

회차	구성원	제척	회피	불참	의결	비고
제7차 인사위원회(원심)	9	1	2	2	4	내부 1명, 외부 1명 불참
제8차 인사위원회(재심사)	9	1	3	-	5	

자료: 인천광역시의회 사무처 제출자료 재구성

그 결과 인사위원회는 법정 위원 수에 미달하는 상태로 J의 징계사건에 대하

9) 원심이 의사정족수 미달 상태로 의결되어 무효이므로 재심사라는 단어가 맞지 않으나 업무담당자들이 재심사라는 단어를 사용하여 징계업무를 처리하였으므로 재심사라 기재함

여 원심과 재심사 모두 불문으로 의결하였다.

### 3. 재심사 청구서 부실 작성 등 재심사 절차를 형식적으로 진행

#### 가. 관계법령 및 판단기준

「지방공무원법」 제72조 제2항 및 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 제15조 제1항에 따르면 징계의결을 요구한 기관의 장은 인사위원회의 의결이 가법다고 인정하면 그 처분을 하기 전에 인사위원회에 재심사를 청구할 수 있게 되어 있고, 재심사를 청구할 때는 청구의 이유 및 증명방법을 청구서에 적게 되어 있다.

그리고 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 제5조 제4항과 위 규정의 개정(2020. 7. 28. 대통령령 제30882호로 개정) 이유를 보면 중징계 요구사건의 경우 징계 사유의 입증과 실체적 혐의사실 확인을 위해 징계의결 요구자가 의무적으로 인사위원회에 출석하여 의견을 진술하게 되어 있다.

따라서 의회사무처에서 인사위원회의 의결에 대해서 재심사를 청구할 때에는 의결이 가법다고 판단하는 이유를 재심사 청구서에 구체적으로 기재하고, 인사위원회에 출석하여 재심사 청구 이유에 관한 의견을 진술함으로써<sup>10)</sup> 징계여부 및 징계양정에 대한 심의가 제대로 이루어질 수 있도록 하여야 했다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

한편 이번 감사기간에 감사원에서 인사위원회 회의록과 당사자의 소명자료 등을 검토한 결과, ① J는 업무추진비 관련 감사원 감사사례<sup>11)</sup>에서 증빙자료 없이 심야·주말 등 사용제한시간에 업무추진비를 집행한 것에 대해 ‘주의’ 요구하

10) 본청의 경우 징계의결 요구 업무를 처리하는 자체감사 기구에서 인사위원회에 출석하나, 시의회의 경우 자체감사 기구가 별도로 설치되지 않아 본청의 자체감사 기구에서 감사를 실시하고 징계의결 요구는 의장이 하므로 법적인 출석 의무자는 의장이 됨. 또한 「인천광역시의회 사무기구 및 사무분장 규칙」 제4조 등에 따르면 총무담당관은 인사관리 사무를 분장한다고 되어 있음

11) “업무추진비 집행실태 점검”(2019)

였다는 점을 들어 감사관실의 감사결과(중징계 요구)가 지나치게 무겁다고 주장하는 주요 근거로 삼았으나, 이 건 J의 사례는 특정인이 장기간에 걸쳐 규정에 맞지 않게 업무추진비를 집행한 점,<sup>12)</sup> 회계 업무 담당 공무원들로부터 “주말 사용 자제” 등의 집행 유의사항을 수차례 보고받은 점, 직무 관련성이 떨어지는 주말 부부동반 모임에 사용한 사실까지 확인된 점 등에 있어 위 감사사례와 그 비위의 유형과 정도가 다른데도, 인사위원회 위원들은 J의 주장을 받아들여 이를 “불문” 판단의 근거로 삼았고, ② 「복무감찰 업무편람」(행정안전부)의 “유형별 징계처분 요구기준”에 따르면 업무추진비 사용제한시간에 사용한 횟수가 3회 이상이면 사적 사용이 입증되지 않았더라도 경징계를 요구하게 되어 있는데, 인사위원회 위원들이 이러한 기준에 관해서는 논의한 기록이 확인되지 않는 등<sup>13)</sup> 인사위원회의 의결이 가볍다고 인정할 사유가 있는 것으로 판단된다.

그런데 의회사무처(총무담당관)는 감사관실에서 중징계 요구한 사건이 불문으로 의결되자 의결이 가볍다고 판단하여 재심사를 청구하면서도 재심사 청구서에 인사위원회 의결이 가볍다고 판단하는 구체적인 이유를 재심사 청구서에 기재하지 않고 ‘징계양정 결과에 대해 재심사 신청하니 처리해 주기 바란다’는 취지로만 기재<sup>14)</sup>하여 재심사를 청구하였고, 2022. 6. 24. 재심사 당일에도 위와 같

12) 인천광역시의 감사결과에 따르면 J 개인이 3년에 걸쳐 주말·공휴일에 증빙자료 없이 업무추진비를 144회 사용하였고, 사용금액도 1,476만여 원에 이르는 반면, 위 감사원 감사사례는 2017년 1월부터 2018년 9월까지 각 감사대상 기관의 다수 부서에서 집행한 업무추진비 전체를 대상으로 사용제한시간에 증빙자료 없이 집행한 사례를 모아 지적한 것으로, 집행 횟수와 금액이 가장 많은 기획재정부의 경우에도 35회, 549만여 원에 그치고, 국무조정실의 경우 2개 부서에서 각 1건씩 총 108,000원을 23시 이후에 집행한 것에 대해서도 ‘기관주의’함

13) 위 기준은 감사결과 처분요구 기준으로 인사위원회가 이에 기속되지는 아니하나, 지방자치단체 회계 관련 주무부처인 행정안전부가 복무감찰에 적용하는 기준으로서 징계양정의 판단에 반영하는 것이 타당하고, 의회사무처에서도 위 기준에 대해서 인지하고 있었음

14) “징계 혐의자의 업무추진비 집행 부적정, 공용물 사적사용 및 사적 노무에 대한 「지방공무원법」 제48조(성실의 의무) 위반 여부와 그에 따른 징계양정 결과에 대해 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 제15조에 따라 재심사 신청하오니 처리하여 주시기 바랍니다.”라고 기재

은 취지의 안건 설명만 하고,<sup>15)</sup> 그밖에 인사위원회의 의결이 가법다고 판단하는 구체적인 이유에 대한 아무런 의견을 진술하지 않았다.

이에 인사위원회는 징계대상자인 J의 의견 진술만 들은 이후에 징계대상자나 징계의결 요구자 등에 대한 추가적인 질의·답변이나 위원 간의 토론 등 징계양정의 당부에 대한 실질적인 심사 없이 곧바로 표결하여 재심사 청구에 대해서도 불문으로 의결하였다.

“2항” 및 “3항”과 같이 징계 업무를 처리한 결과 법정 위원 수에 미달한 상태로 의결이 이루어져 절차적 정당성을 일실했을 뿐만 아니라, 징계 양정에 대한 논의도 제대로 이루어지지 않고 불문으로 의결됨으로써, J가 관련 규정을 위반해 방만하게 집행한 업무추진비에 대해 회계 처리를 한 회계 업무 담당 공무원들만 훈계 처분을 받고, 당사자인 J는 아무런 불이익 처분을 받지 않게 되는 부당한 결과를 초래하였다.

#### 4. 업무 담당자들의 부당한 업무 처리

의회사무처 K는 2022. 1. 13.부터 같은 해 7. 29.까지 ㉠실 인사팀에 근무하면서 J의 징계사건 처리 업무를 담당하였고, 의회사무처 L은 2022. 1. 13.부터 같은 해 7. 29.까지 ㉠실 인사팀장으로, 인천광역시 용진군 M은 2021. 7. 12.부터 2022. 7. 28.까지 의회사무처 총무담당관으로 각각 근무하면서 위 업무를 총괄하였다.

---

15) “징계심의대상자는 업무추진비 집행 부적정과 공용물 사적 사용 및 사적 노무 혐의로 인천광역시의회 의장으로 부터 중징계 의결이 요구되었고 지난 6월 14일 본 인사위원회에서는 불문으로 의결한 바 있습니다. 이에 대해 인천광역시의회 의장은 징계심의대상자의 「지방공무원법」 제48조 성실의 의무 위반 여부와 그에 따른 징계 양정 결과에 대해 「지방공무원법」 제72조 제2항에 따라 재심사를 청구하였습니다.”라고 설명

## 가. K의 경우

K는 J의 징계사건에 대한 원심을 준비하면서, 위원의 제척·기피·회피 등으로 심의·의결에 참여할 수 있는 위원의 수가 회의 구성원 수(9명)의 3분의 2(6명)에 미달하는 때에는 임시위원을 임명·위촉하도록 하는 「지방공무원법」 제10조의3의 규정을 확인하지 않은 채, 정족수에 관한 일반 규정인 「지방공무원법」 제10조 제3항의 규정에 따라 회의 구성원 3분의 2 이상의 출석으로 개회가 되면 내부위원의 제척·회피가 있더라도 출석위원 과반수의 찬성으로 의결이 가능하다고 임의로 판단하고는,<sup>16)</sup> 징계대상자 본인으로 제척되는 J를 제외한 나머지 내부위원과 외부위원이 모두 회의에 출석한 상태에서 개최하고 안건을 상정한 다음, 내부위원은 회피하여 퇴장하고 외부위원들만 참여한 상태에서 임시위원을 임명·위촉하지 않은 채 심의·의결하는 내용으로 “인사위원회 진행순서”(이하 “시나리오”라 한다)를 작성해 위 문서를 인사위원회 간사인 인사팀장 L과 인사위원회 부위원장으로 위원장 직무를 대행한 P에게 제공하였다.<sup>17)</sup>

이에 인사위원회는 K가 제공한 시나리오대로 4명의 외부위원만 참여한 상태로 심의를 진행하고 J의 징계사건을 불문으로 의결하였다.

한편 K는 위와 같은 원심의 의결 결과를 의결 당일(6. 14.) 또는 다음날(6. 15.) 인천광역시 감사관실에 전달하였고, 위 사실을 전달받은 감사관실로부터 ‘이 사건의 경우 내부위원이 모두 회피해서 임시위원의 위촉이 필요하다’는 의견

16) K는 위 인사위원회 개최 전에 행정안전부 인사제도와에 유선전화로 질의한 결과 ‘회피를 한 위원도 출석 위원에 포함할 수 있다’는 답변을 듣고 위와 같이 판단하였다고 진술하나(인사팀장 L은 인사위원회 개최 전이 아니라 개최 후에 행정안전부에 질의하였다고 진술), 이에 대해 검토한 자료나 질의·답변 내용을 증명할 아무런 자료를 제시하지 못하고 있음

17) 회의 하루 전날인 6. 13. 내부위원들은 제외하고 외부위원들에게만 심의자료를 미리 제공하는 등 내부위원들에게는 안건의 내용도 알리지 않고 있다가, 회의 당일인 6. 14. 회의 장소에 회피신청서를 미리 비치해 내부위원들로 하여금 회피신청서에 서명하게 함

을 전달받았다.<sup>18)</sup>

그런데 K는 감사관실의 의견에 대해 검토하던 중에 법제처가 2009. 5. 29. 「국가공무원법」<sup>19)</sup> 제14조 제2항에는 제척사유에 해당하는 위원이 사건에 관여하지 못한다고 규정하고 있을 뿐 다른 규정을 두고 있지 않다'는 사유로 '회의에 출석한 위원 중 제척 사유에 해당하는 위원, 기피 결정을 받은 위원 또는 회피한 위원을 「국가공무원법」 제14조 제1항의 의사정족수 산정을 위한 출석 위원의 수에 산입할 수 있다'고 회신한 법령해석례(안건번호 09-0129)를 확인하고는,<sup>20)</sup> 위원의 제척·기피·회피 시 임시위원 임명·위촉에 관한 「국가공무원법」 제14조의2의 규정이 위 해석 이후인 2011. 5. 23.에 신설된 사실조차 확인하지 않은 채, 위 법제처 법령해석례를 근거로 내부위원이 회의에 출석해 개최된 이후에 회피하는 경우에는 「지방공무원법」 제10조의3에 따라 임시위원을 임명 또는 위촉할 필요 없이 외부위원만으로 심의·의결이 가능하다고 임의로 판단하였다.<sup>21) 22)</sup>

그런 후 K는 재심사도 원심과 동일하게 외부위원만 참여한 상태에서 임시위원을 임명·위촉하지 않은 채 심의·의결하는 내용으로 시나리오를 작성해 위문서를 인사위원회 간사인 인사팀장 L과 인사위원회 부위원장으로 위원장 직무를 대행한 P에게 제공하였다.

또한 K는 재심사를 청구하면서 J에 대한 자체감사 결과 처분요구서에 징계

---

18) 감사관실 공직감찰팀장 AJ가 K에게 전화해 “「지방공무원법」에 임시위원 위촉에 관한 규정이 있는데 이 부분이 문제가 되는 것 아니냐”는 의견을 제시하자, K가 감사관실에 직접 방문하여 AJ와 감사관실 실무자 AK를 만나 임시위원 임명·위촉에 관한 「지방공무원법」 제10조의3 등 인사위원회 관련 규정을 발췌·정리한 자료와 함께 위와 같은 의견을 전달받음

19) 2011. 5. 23. 법률 제10699호로 개정되기 전의 것

20) K로부터 감사관실의 의견을 보고받은 인사팀장 L이 위 법령해석례를 K에게 알려줌

21) 인사팀장 L이 위와 같은 의견을 K에게 제시하였고, K도 그 의견을 그대로 수긍하였다고 진술함

22) 행정안전부는 의회사무처가 이번 감사기간 중인 2023. 7. 19. 유권해석을 요청한 데 대해 '인사위원회의 심의·의결이 진행 중이라고 하여 「지방공무원법」 제10조의3의 규정의 적용을 배제하기는 어려울 것으로 사료된다'는 의견을 제시함(지방인사제도과-5258, 2023. 7. 27.)

사유가 기재돼 있어 징계양정에 대해서는 인사위원들이 판단할 것이라고 막연히 생각하고는 “3항”과 같이 재심사 청구서에 구체적인 청구 이유를 기재하지 아니하였고, 인사팀장이 회의에서 청구 이유를 제대로 설명할 수 있도록 인사위원회 시나리오에 팀장이 발언할 내용을 구체적으로 작성하지도 않았다.

이에 인사위원회는 K가 제공한 시나리오대로 내부위원 없이 5명의 외부위원만 참여한 상태로 심의를 진행하고, “3항”과 같이 징계양정의 당부에 대한 실질적인 심사를 하지 않고 불문으로 의결하였다.

#### 나. L의 경우

L은 J의 징계사건에 대한 원심을 준비하면서, 임시위원회에 관한 「지방공무원법」 제10조의3의 규정을 확인하지 않은 채 내부위원의 제척·회피가 있더라도 정족수에 관한 일반 규정인 「지방공무원법」 제10조 제3항의 규정에 따라 의결이 가능하다고 임의로 판단하고는, “4항 가”와 같이 K가 작성한 시나리오를 검토한 다음 부위원장 P에게 제공하여 내부위원이 모두 회피<sup>23)</sup>하고 임시위원을 임명·위촉하지 않은 채 외부위원만 심의·의결에 참여한 상태로 회의를 진행하게 하였다.

또한 L은 원심 이후에 감사관실에서 ‘이 사건의 경우 내부위원이 모두 회피해서 임시위원의 위촉이 필요하다’는 의견을 제시한 사실을 K로부터 보고받아 임시위원회에 관한 「지방공무원법」 제10조의3의 규정을 알게 되었음에도, “4항 가”의 「국가공무원법」 관련 법제처 법령해석례를 확인하고는,<sup>24)</sup> 위원의 제척·기피·회피 시 임시위원 임명·위촉에 관한 「국가공무원법」 제14조의2의 규정이 위 해석

23) 회의에 출석한 내부위원들에게 L이 직접 「지방공무원법」 제10조의2의 규정을 알려주면서 회피를 희망하는 위원은 회피신청서에 서명하도록 안내함

24) L은 감사관실의 의견에 대해 총무담당관 M에게 보고하던 중에 총무팀장 O가 위 법제처 법령해석례를 찾아서 알려줬다고 진술함

이후인 2011. 5. 23. 신설된 사실조차 확인하지 않은 채, 임시위원을 임명 또는 위촉할 필요 없이 외부위원만으로 심의·의결이 가능하다고 임의로 판단하고 K에게 “외부위원만 참여한 상태로 의결한 것에 문제가 없다”고 말하고는,<sup>25)</sup> “4항 가”와 같이 K가 작성한 시나리오를 부위원장 P에게 제공하여 재심사도 원심과 동일하게 내부위원이 모두 회피하고 임시위원을 임명·위촉하지 않은 채 외부위원만 심의·의결에 참여한 상태로 회의를 진행하게 하였다.

그리고 L은 재심사를 청구하면서 원심에서 이미 오랜 시간에 걸쳐 양정에 관한 심의를 해서 구체적인 청구 이유에 대해 설명할 필요가 없다고 생각하고는 “3항”과 같이 K가 재심사 청구서에 구체적인 청구 이유를 기재하지 아니한 것에 대해 그대로 결재하였고, 회의에서도 K가 작성한 인사위원회 시나리오에 기재된 대로 안건 설명만 하고 재심사 청구 이유에 대한 의견을 진술하지 않았다.

그 결과 인사위원회는 “2항” 및 “3항”과 같이 법정 위원 수에 미달하는 상태로 원심과 재심사 모두 불문으로 의결하였고, 재심사에서 징계양정의 당부에 대한 실질적인 심사도 이루어지지 못하였다.

#### 다. M의 경우

M은 임시위원에 관한 「지방공무원법」 제10조의3의 규정을 확인하지 않은 채, 내부위원의 제척·회피가 있더라도 정족수에 관한 일반 규정인 「지방공무원법」 제10조 제3항의 규정에 따라 의결이 가능하다고 임의로 판단하고는, K와 L이 “4항 가” 및 “4항 나”와 같이 내부위원이 모두 회피하고 외부위원만 심의·의결에 참여한 상태로 원심을 진행할 계획인 것을 알면서도 그대로 두었다.

---

25) L은 K가 행정안전부에 관련 내용을 유선전화로 질의한 결과 ‘의사정족수에는 포함되고 의결정족수에는 포함되지 않는 것이 맞다’는 답변을 들었다고 진술하고 있으나 질의 및 답변 내용을 증명할 관련 증거를 제시하지 못함

또한 M은 원심 이후에<sup>26)</sup> 감사관실에서 ‘이 사건의 경우 내부위원이 모두 회피해서 임시위원의 위촉이 필요하다’는 의견을 제시한 사실을 L로부터 보고받아 임시위원에 관한 「지방공무원법」 제10조의3의 규정을 알게 되었음에도, “4항 가”의 「국가공무원법」 관련 법제처 법령해석례를 확인하고는,<sup>27)</sup> 위원의 제척·기피·회피 시 임시위원 임명·위촉에 관한 「국가공무원법」 제14조의2의 규정이 위 해석 이후인 2011. 5. 23. 신설된 사실조차 확인하지 않은 채, 임시위원을 임명 또는 위촉할 필요 없이 외부위원만으로 심의·의결이 가능하다고 임의로 판단하고는 L, K에게 임시위원 위촉 등 위원 구성을 재검토하라는 지시를 하지 아니하였고, 본인은 재심사에 출석하였다가 다른 내부위원들과 함께 회피하고, K와 L이 “4항 가” 및 “4항 나”와 같이 재심사를 진행하도록 그대로 두었다.

그 결과 인사위원회는 “2항”과 같이 법정 위원 수에 미달하는 상태로 원심과 재심사 모두 불문으로 의결하였다.<sup>28)</sup>

## 관계기관 등 의견 및 검토결과

### ① 관계기관 의견

의회사무처는 감사결과에 별다른 이견을 제시하지 않으면서 앞으로 감사결과와 같은 사례가 발생하지 않도록 업무를 철저히 하겠으며, 다만 2022. 1. 13. 지방의회 인사권이 독립됨에 따라 관련 법령 숙지가 미흡했고 업무가 과중했던

26) 감사관실에서 임시위원에 관한 의견을 제시한 시점에 관해서, K와 L은 원심 이후라고 진술하고, 감사관실 관계자와 M은 원심 이전이라고 진술하였는데, 관련 자료의 작성·출력 시점에 비추어 보면 원심 이후에 임시위원에 관한 의견제시 및 검토가 있었던 것으로 판단됨(임시위원 관련 규정 발췌문의 작성일이 6. 15.이고, 법제처 법령해석례의 출력일이 6. 16.임)

27) L과 감사관실의 의견에 대해 논의하던 중에 총무팀장 O가 위 법제처 법령해석례를 알려줬다고 진술함

28) M은 재심사 청구서에 직접 결재하지 않았고(총무팀장 O가 대결), 회피해서 심의에도 참여하지 않아 관련 내용이 상기 지적사항에 없는 것임

점 등을 감안하여 담당 공무원들을 선처해 달라는 의견을 제시하였다.

## ② 관련자 의견 및 검토결과

K는 본인은 징계 업무 담당자로 인사위원회 업무 담당자가 아니어서 임시위원 관련 규정에 대한 숙지가 부족할 수밖에 없고, 인사위원회에 배석하기는 하지만 어떠한 직책이나 역할도 없다고 하면서, 임시위원 관련 규정이 명확하지 않고 판단하기에 모호한 부분이 있으며, 감사관실의 의견을 인사팀장 L에게 보고하니 임시위원 임명 또는 위촉이 필요하지 않다고 하였고 감사관실에서도 인사팀의 검토 의견에 대해 다른 의견을 제시하지 않았기 때문에 본인이 그와 달리 어떤 판단을 할 수는 없었다는 의견을 제시하였다.

그러나 K는 징계 업무 담당자로서 이 사건 인사위원회 진행을 위한 시나리오를 직접 작성하고 인사위원회에 배석하여 의사 진행 절차에 관해 위원들에게 설명<sup>29)</sup>하는 등 회의 진행에 관한 실무를 직접 처리하였고, 감사관실로부터 임시위원의 임명 또는 위촉에 관한 의견을 전달받고 그에 대해 검토하는 업무도 직접 처리한바, 본인의 담당 업무가 아니라거나 본인의 역할이 없다는 주장은 받아들이기 어렵다.<sup>30)</sup>

또한 이 사건 임시위원에 관한 「지방공무원법」 제10조의3의 규정은 그 문언상 의미가 명확한바, 그와 다른 인사팀장의 의견을 K 본인도 아무런 이견 없이 받아들이고 업무를 처리한 이상, 팀장이 제시한 의견이나 감사관실에서 인사팀의 검

29) K는 원심 표결 과정에서 인사위원들이 표결 방법에 대해서 질문하자 내부위원의 회피로 의결에 참여할 수 있는 위원이 4명뿐인 상황에서 “회의에 6명이 참석하셨고 6명의 과반수인 4명의 의견이 모아지는 걸로 결정이 돼야 한다”라고 설명함

30) 인사팀 소속 N이 “의회 인사위원회 구성 및 위촉계획”에 따른 내부위원 임명이나 인사위원회 회의록 작성 등 이 사건 인사위원회 관련 업무의 일부를 처리하였으나, 임시위원 관련 검토 업무 등 감사결과 지적사항과 직접 관련되는 업무는 모두 징계 업무 담당자인 K가 처리함

토 의견에 대해 이견을 제시하지 않음으로 인해 달리 판단할 수 없었다는 주장도 받아들이기 어렵다.

한편 L과 M은 임시위원 임명·위촉에 관한 규정을 잘못 해석·적용한 점을 인정하면서, 만일 인사위원회의 의결이 위법하다고 생각하였다면 반드시 인사위원회를 다시 진행하였을 것이라는 의견을 제시하였다.

**징계요구 양정**      임시위원 임명·위촉에 관한 규정을 임의로 해석·적용함으로써 인사위원회로 하여금 법정 위원 수에 미달한 상태로 징계사건을 심의·의결하게 하는 등 징계 업무를 위법·부당하게 처리한 M, L, K의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

#### **조치할 사항**

**인천광역시의회 의장은** 인사위원회로 하여금 법정 위원 수에 미달하는 상태로 징계사건을 심의·의결하게 하는 등 징계 업무를 위법·부당하게 처리한 L, K를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

**인천광역시 용진군수는** 인사위원회로 하여금 법정 위원 수에 미달하는 상태로 징계사건을 심의·의결하게 하는 등 징계 업무를 위법·부당하게 처리한 M을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

**인천광역시장**은 「지방공무원법」 제10조의3에 맞지 않게 처리된 J의 징계사건을 같은 법 제72조에 따라 적법하게 다시 처리하는 방안을 마련하시기 바랍니다.  
(통보)

# 감 사 원

## 주의요구 및 통보(시정완료)

제 목 광역교통시설부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과 등

소 관 기 관 인천광역시 등 [별표 1] 기재 5개 기관

조 치 기 관 인천광역시 등 [별표 1] 기재 5개 기관

내 용

### 1. 업무 개요

인천광역시경제자유구역청 등 4개 기관<sup>31)</sup>은 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」(이하 “광역교통법”이라 한다) 제11조에 따른 광역교통시설부담금(이하 “부담금”이라 한다) 부과 대상 사업을 시행하려는 자로부터 위 사업계획에 대한 승인 등을 요청받으면 인천광역시(이하 “인천시”라 한다) 등 관련 기관에 위 사업이 부담금 부과 대상에 해당하는지 등에 대해 협의를 요청한 후 부담금 부과 대상에 해당한다는 의견을 회신받으면 광역교통법 시행령 제15조 및 「인천광역시 광역교통 특별회계 설치 및 광역교통시설부담금 부과·징수에 관한 조례」(이하 “인천시 광역교통 조례”라 한다) 제16조 등에 따라 위 사업계획 등에 대한 승인 등의 사실 등을 인천시에 통보하고 있고, 인천시는 위 사업계획에 대한 승인 등의 사실을 통보받으면 광역교통법 제11조 등에 따라 「주택법」에 따른 주택건설 사업과 대지조성사업 등을 시행하는 자에게 부담금을 부과·징수하고 있다.

31) 인천광역시경제자유구역청, 인천광역시 미추홀구, 인천광역시 부평구, 인천광역시 서구

## 2. 부담금 부과 대상 미통보

### 가. 관계법령 및 판단기준

광역교통법 시행령 제15조 및 인천시 광역교통 조례 제16조 등에 따르면 부담금 부과 대상 사업의 승인 또는 인가·허가권자는 부담금 부과 대상 사업에 대하여 승인 또는 인가·허가를 한 때에는 위 사업에 대한 건축연면적 등 주요 내역서와 관련 자료를 10일 이내에 시장에게 통보해야 하며, 시장은 사업의 승인 또는 인가 등을 받은 날부터 60일 이내에 광역교통법 제11조의3에 따라 산정한 부담금을 부과해야 한다.

### 나. 감사결과 확인된 문제점

감사원 자료수집 기간(2023. 6. 12.~6. 22.) 및 감사기간(2023. 6. 29.~7. 19.) 중 인천시경제자유구역청 등 4개 기관이 2020년 1월부터 2023년 6월까지 승인 등을 한 주택건설사업 등을 대상으로 부담금 부과 실태를 점검한 결과, 인천시 경제자유구역청 ㉸과 Q는 2022. 4. 12. ㉹(사업시행자: 주식회사 ㉺건축, 사업대상지: 중구) 주택건설사업계획에 대하여 인천시(교통정책과)에 위 사업이 부담금 부과 대상인지에 대한 협의를 요청한 후 같은 해 4. 28. 인천시(교통정책과)로부터 ‘위 사업은 부담금 부과 대상이며, 사업계획 승인 시 인천시 광역교통 조례 제16조 등에 따라 부담금 부과 관련 주요 내역서 등을 제출’하라는 의견을 회신 받았다.

그런데 Q는 2022. 7. 13. 위 주택건설사업계획을 승인하는 내용의 문서를 결재받은 후 위 사업에 대한 건축연면적 등 주요 내역서와 관련 자료를 인천시(교통정책과)에 통보하지 않는 등 인천시경제자유구역청 등 4개 기관<sup>32)</sup>의 [별표 2]

“부담금 부과 대상 미통보 관련자 명세”에 기재된 7명은 [별표 3] “부담금 부과 대상 미통보 명세”와 같이 2020. 6. 30.부터 2022. 12. 6.까지 총 13개의 주택건설 사업계획 승인 등의 업무를 처리한 것과 관련하여 위 사업의 승인 등을 하기 이전에 이미 인천시(교통정책과)와의 협의를 통해 위 주택건설사업 등이 부담금 부과 대상이라는 의견 등을 통보받고도 승인 이후 관련 자료를 인천시(교통정책과)에 통보하지 않았고<sup>33)</sup>, 이에 인천시는 부담금 계 11,666,457,000원을 법정 부과 기한 내에 부과하지 아니하고 있었다.<sup>34)</sup>

### 3. 용적률 과소 적용에 따른 부담금 과소 부과 및 금전채권 소멸시효 완성

#### 가. 관계법령 및 판단기준

광역교통법 제11조의3 제1항 제1호에 따르면 대지조성사업에 대한 부담금은 1㎡당 표준개발비<sup>35)</sup>, 부과율, 개발면적 그리고 용적률<sup>36)</sup>을 200으로 나눈 값을 모두 곱한 금액에서 공제액을 제하여 산정<sup>37)</sup>해야 한다.

그리고 「지방재정법」 제82조 제1항에 따르면 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리는 시효에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성된다.

#### 나. 업무 담당자들의 부당한 업무 처리<sup>38)</sup>

32) 인천시경제자유구역청, 인천시 미추홀구, 인천시 부평구, 인천시 서구

33) 인천시경제자유구역청 등 4개 기관은 감사원의 지적에 따라 감사원 자료수집 기간 중인 2023. 6. 22.부터 감사가 종료된 이후인 2023. 7. 24.까지 인천시(교통정책과)에 부담금 부과를 위한 자료를 통보

34) 인천시(교통정책과)는 감사 지적에 따라 2023. 7. 5.부터 같은 해 8. 14.까지 총 13개 사업에 대한 부담금 계 11,666,457,000원을 부과

35) 단위(㎡)당 개발비용으로 생산자 물가상승률 등을 고려하여 국토교통부장관이 고시

36) 해당 사업이 시행되는 지구·구역 또는 사업지역 안에서 「주택법」 제15조 제1항에 따른 사업계획의 승인을 받아 「주택법」 제2조 제2호 및 제3호에 따른 단독주택 및 공동주택을 건립하는 경우 각 주택이 건립되는 대지의 면적에 따라 가중평균하여 산정

37)  $[1\text{㎡당 표준개발비} \times \text{부과율} \times \text{개발면적} \times (\text{용적률} \div 200)] - \text{공제액}$

38) 용적률을 과소 적용하여 부담금을 과소 부과하는 등 부담금 부과업무를 부당하게 처리한 R과 S의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당하나, 같은 법 제73조의2

인천시 ㉠국 광역교통정책관 R은 2016. 2. 3. 주식회사 ㉡가 시행하는 서구 ㉢ 대지조성사업에 대해 용적률을 80<sup>39)</sup>이 아닌 0.8(1/100)<sup>40)</sup>로 과소 적용하여 682,583,000원이 과소 산정된 부담금 6,894,000원을 사업시행자에게 부과하는 등 이 건 업무담당자 2명은 [별표 4] “광역교통시설부담금 과소 부과 및 관련자 명세”와 같이 총 4개의 대지조성사업에 대해 위와 같이 용적률을 착오<sup>41)</sup>로 과소 적용하는 방식으로 부담금을 과소 산정함에 따라 부담금 계 2,053,512,000원을 과소 부과하였다.

더구나 이 건 인천시(구 광역교통정책관, 교통정책과)가 부담금을 부과하면서 용적률을 과소 적용하여 산정함에 따라 과소 부과된 부담금 계 2,053,512,000원은 금전채권의 소멸시효가 완성되어 추징이 불가하게 되었다.

## 관계기관 의견

인천시경제자유구역청 등 4개 기관<sup>42)</sup>은 감사결과를 받아들이면서, 부담금 부과 대상을 통보하지 않은 13개 사업에 대하여 부담금 부과를 위한 자료를 인천시에 제출하여 인천시가 부담금을 부과하였으며, 앞으로 직원 업무연찬 및 교육 등을 통해 동일한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

인천시는 감사결과를 받아들이면서, 향후 부담금 부과업무 교육과 인수인계를 철저히 하여 동일한 사례가 발생하지 않게 하겠다는 의견을 제시하였고,

제1항 제3호에 따른 징계시효가 완성되어 주의요구함

39) 산정결과: [29,772㎡(1-2블록 면적)×80(용적률)+47,003㎡(1-3블록 면적)×80(용적률)]÷76,775㎡(총사업면적)=80

40) 80이 아닌 80%를 적용함에 따라 1/100인 0.8만 적용되는 결과를 초래

41) 용적률 80은 80을 그대로 적용하여야 하나 착오로 백분율을 반영한 0.8을 적용함

42) 인천시경제자유구역청, 인천시 미추홀구, 인천시 부평구, 인천시 서구

부담금 부과 대상으로 협의한 사업에 대해서는 별도로 대장을 관리하여 누락 여부를 점검하고 분기별로 인허가 기관으로부터 사업 승인·인가 내역서를 제출받아 부과 여부를 확인하는 등 부담금 부과를 누락하는 사례가 재발하지 않도록 관련 업무를 철저히 하겠다고 답변하였다.

**조치할 사항** 위 감사결과 지적내용에 대하여 인천광역시경제자유구역청 등 4개 기관은 2023. 6. 22.부터 같은 해 7. 24.까지 인천광역시(교통정책과)에 광역교통시설부담금 부과를 위하여 누락된 13개 사업시행자의 자료를 통보하였고, 인천광역시는 2023. 7. 5.부터 같은 해 8. 14.까지 위 13개 사업시행자에게 광역교통시설부담금 계 11,666,457,000원을 모두 부과함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 인천광역시경제자유구역청 등 4개 기관의 장<sup>43)</sup>은 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]

#### 인천광역시장은

- ① 앞으로 광역교통시설부담금 부과 시 용적률을 과소 적용하여 광역교통시설부담금을 과소 부과하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고
- ② 광역교통시설부담금 부과업무를 부당하게 처리하였으나 징계시효가 완성된 관련자(R, S)에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

---

43) 인천시경제자유구역청장, 인천시 미추홀구청장, 인천시 부평구청장, 인천시 서구청장

[별표 1]

부담금 부과업무 부적정 명세

(단위: 원)

연번	기관명	유형	과소 부과액, 미부과액 <sup>주)</sup>
1	인천시	소계	2,053,512,000
		부담금 과소 부과	494,305,000
		부담금 과소 부과	682,583,000
		부담금 과소 부과	397,439,000
		부담금 과소 부과	479,185,000
2	인천시경제자유구역청	소계	7,079,947,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	579,229,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	1,097,226,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	528,050,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	947,133,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	403,633,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	483,197,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	3,041,479,000
3	인천시 미추홀구	부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	56,013,000
4	인천시 부평구	부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	588,010,000
5	인천시 서구	소계	3,942,487,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	1,264,899,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	1,064,200,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	289,345,000
		부담금 부과 대상 미통보에 따른 미부과	1,324,043,000
<b>계</b>		<b>2개 유형</b>	<b>11,666,457,000</b>

주: 인천시경제자유구역청 등 4개 기관이 산출하여 인천시(교통정책과)에 통보한 금액과 인천시(교통정책과)가 실제 부과한 금액이 상이한 경우 인천시(교통정책과)가 부과한 금액을 기준으로 함

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 2]

부담금 부과 대상 미통보 관련자 명세

소속	직급/성명	대상사업	관련자의 부당한 업무처리 내역
인천시 경제자유구역청 ☐과	Q	㉕ 공동주택	2022. 5. 24. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 5. 30. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
		㉖ 공동주택	2022. 4. 6. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 6. 23. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
		㉗ 공동주택	2022. 4. 29. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 6. 27. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
		㉘ 공동주택	2022. 4. 6. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 7. 5. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
		㉙ 공동주택	2022. 4. 29. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 7. 13. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
	T	㉚ 공동주택	2022. 10. 19. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보(부담금 부과 대상이라는 의견은 전임자인 Q가 확인)
		㉛㉜ 공동주택	2022. 10. 2. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 11. 16. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
인천시 미추홀구 ☐과	U	미추홀구 2필지 건축허가	2020. 6. 26. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 6. 30. 건축허가 후 부과 관련 자료 미통보
인천시 부평구 ☐과	V	㉞구역 재개발사업	2019. 11. 21. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 2020. 9. 29. 사업시행계획 인가 후 부과 관련 자료 미통보
인천시 서구 ☐과	W	㉟ 공동주택	2022. 3. 21. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 3. 23. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
	X	㊱동 9필지 공동주택	2022. 5. 9. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 5. 30. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
		㊲동 7필지 공동주택	2022. 5. 11. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 5. 31. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보
	Y	㊳동 33필지 공동주택	2022. 4. 15. 인천시(교통정책과)로부터 부담금 부과 대상이라는 의견을 통보받아 확인하고도 같은 해 12. 6. 사업계획 승인 후 부과 관련 자료 미통보

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 3]

부담금 부과 대상 미통보 명세

(단위: 일, 원)

연번	대상기관	사업계획 승인일 등	사업 시행자	대상사업	법정 부과기한	실제 부과일 <sup>2)</sup> (초과 일수 <sup>3)</sup> )	미부과액
1	인천시 경제자유구역청	2022. 5. 30.	개태주식회사	㉕ 공동주택 <sup>1)</sup>	2022. 7. 29.	2023. 7. 24. (360)	579,229,000
2		2022. 6. 23.	개판주식회사	㉖ 공동주택	2022. 8. 22.	2023. 7. 12. (324)	1,097,226,000
3		2022. 6. 27.	주식회사 개하	㉗ 공동주택	2022. 8. 26.	2023. 7. 20. (328)	528,050,000
4		2022. 7. 5.	내개주식회사	㉘ 공동주택	2022. 9. 4.	2023. 7. 14. (313)	947,133,000
5		2022. 7. 13.	주식회사 개채건설	㉙ 공동주택	2022. 9. 12.	2023. 7. 5. (296)	403,633,000
6		2022. 10. 19.	주식회사 내아 외 1	㉚ 공동주택	2022. 12. 18.	2023. 7. 27. (221)	483,197,000
7		2022. 11. 16.	내다주식회사	㉛ 공동주택	2023. 1. 15.	2023. 7. 5. (171)	3,041,479,000
8	인천시 미추홀구	2020. 6. 30.	주식회사 내다	미추홀구 2필지 건축허가	2020. 8. 29.	2023. 7. 18. (1,038)	56,013,000
9	인천시 부평구	2020. 9. 29.	내재조합	㉜구역 재개발사업	2020. 11. 28.	2023. 8. 14. (961)	588,010,000
10	인천시 서구	2022. 3. 23.	주식회사 내라	㉝ 공동주택	2022. 5. 22.	2023. 8. 3. (412)	1,264,899,000
11		2022. 5. 30.	내마주식회사	㉞동 9필지 공동주택	2022. 7. 29.	2023. 8. 3. (344)	1,064,200,000
12		2022. 5. 31.	주식회사 내바	㉟동 7필지 공동주택	2022. 7. 30.	2023. 8. 3. (343)	289,345,000
13		2022. 12. 6.	주식회사 내사	㊱동 33필지 공동주택	2023. 2. 5.	2023. 8. 3. (214)	1,324,043,000
<b>13개 사업 계</b>							<b>11,666,457,000</b>

주: 1. 당초 사업(2021. 10. 14. 승인)은 민간임대사업으로 광역교통시설부담금 부과 대상이 아니었으나 2022. 5. 30. 민간분양으로 변경 승인됨에 따라 부과 대상에 해당  
 2. 실제 부과일은 감사원의 지적에 따라 인천시경제자유구역청 등 4개 기관에서 부과 대상 자료를 인천시(교통정책과)에 통보함에 따라 인천시(교통정책과)가 부담금을 부과한 날짜  
 3. 초과 일수는 법정 부과기한으로부터 실제 부과일까지의 일수로 산정

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[별표 4]

부담금 과소부과 및 관련자 명세

(단위: m<sup>2</sup>, 원)

연번	사업지 (사업시행자)	사업 계획 승인일	부과면적	부과일	부과금액 (A)	정당 부과금액 (B)	과소 부과금액 (B-A)	과소 부과사유	업무 담당자
1	인천시 서구 (주식회사 <b>개개</b> )	2015. 11. 5.	55,598.0	2015. 11. 16.	4,992,000	499,297,000	494,305,000	용적률 잘못 적용 (80→80%)	R
2	인천시 서구 (주식회사 <b>개개</b> )	2016 1. 22.	76,775.0	2016. 2. 3.	6,894,000	689,477,000	682,583,000	용적률 잘못 적용 (80→80%)	R
3	인천시 중구 ( <b>대대</b> 주식회사)	2017. 1. 18.	35,762.2	2017. 3. 28.	4,014,000	401,453,000	397,439,000	용적률 잘못 적용 (100→100 %)	S
4	인천시 중구 (주식회사 <b>대대</b> )	2017 5. 31.	43,117.9	2017. 6. 27.	4,840,000	484,025,000	479,185,000	용적률 잘못적용 (100→ 100%)	S
<b>4개 사업 계</b>					20,740,000	2,074,252,000	<b>2,053,512,000</b>		

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목	해양생태계보전부담금 미부과 등
소 관 기 관	① 인천광역시 옹진군 ② 인천광역시
조 치 기 관	① 인천광역시 옹진군 ② 인천광역시
내 용	

### 1. 업무 개요

옹진군은 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(이하 “해양생태계법”이라 한다) 제50조 등에 따라 해양생태계보전부담금<sup>1)</sup> 부과대상이 되는 사업의 인허가 내용을 인천광역시(이하 “인천시”라 한다)에 통보하고 있고, 인천시는 같은 법 제 49조 및 제60조 등에 따라 해양수산부의 위임을 받아 해양생태계보전부담금 부과대상사업의 사업자에 대하여 부담금을 부과하고 있다.

### 2. 관계법령 및 판단기준

해양생태계법 제50조 제1항에 따르면 「해양환경관리법」 제85조에 따른 해역 이용영향평가 대상사업 등 해양생태계보전부담금 부과대상사업의 허가를 한 행정기관의 장은 사업자 및 사업의 규모 등 허가 내용을 시·도지사에게 통보하여야 하고, 해양생태계법 시행규칙 제42조 제2항에 따르면 허가 내용을 통보할 때에는 위 시행규칙 [별지 제30호서식]에 따라 해양생태계보전부담금 부과대상사업에 대한 허가임을 명시하도록 되어 있으며, 해양생태계법 제50조 제2항에 따르

1) 2022. 10. 18. 해양생태계법이 개정되어 ‘해양생태계보전협력금’에서 ‘해양생태계보전부담금’으로 용어가 변경됨

면 시·도지사는 제1항에 따른 통보를 받은 날부터 1개월 이내에 부담금을 부과하도록 되어 있다.

그리고 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」 제18조 제4항에 따르면 문서 수신 업무를 담당하는 사람은 접수한 문서를 처리담당자에게 인계하도록 되어 있다.

따라서 용진군이 해양생태계보전부담금 부과대상사업의 허가 내용을 인천시에 통보할 때에는 부담금 부과가 누락되는 일이 없도록 법정서식에 따라 부담금 부과대상사업에 대한 허가임을 명시하여야 한다.

그리고 인천시는 용진군이 보낸 문서를 해양생태계보전부담금 부과 업무 담당자에게 제대로 인계하여 부담금을 부과할 수 있도록 하여야 한다.

### 3. 업무 담당자들의 부당한 업무 처리<sup>2)</sup>

용진군(과)은 2019. 10. 1. 내채주식회사(대표이사 Z, 이하 “내채”라 한다) 및 주식회사 내채(대표이사 AA, 이하 “내채”라 한다) 등 15개 업체에 해양생태계보전부담금 부과대상사업인 바다골재채취허가를 하였다.

그런데 용진군 과 실무자 AB는 2019. 10. 18. 팀장 AC의 검토와 과장 AD의 결재를 받아 바다골재채취허가 내용을 인천시에 통보하면서, [표]와 같이 법정서식에 따라 해양생태계보전부담금 부과대상사업에 대한 허가임을 명시하지 않고 바다골재채취허가 사실만 통보하였다.

---

2) 해양생태계보전부담금 부과대상사업에 대한 허가 통보 시 법정서식을 따르지 않아 부담금 부과가 누락되는 원인을 제공한 AB와 AC의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당하나, 같은 법 제73조의2 제1항 제3호에 따른 징계시효가 완성되어 주의요구함

[표] **법정서식과 옹진군이 시행한 공문 비교**

구분	법정서식(해양생태계법 시행규칙 별지 제30호서식)	옹진군이 시행한 공문(2019. 10. 18.)
제목	해양생태계보전부담금 부과대상사업 인·허가 등의 통보	옹진군 관할해역(선감지적 7개 광구) 바다골재채취허가 보고(통보)
내용	「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제50조 제1항 및 같은 법 시행규칙 제42조 제2항에 따라 아래와 같이 해양생태계보전부담금 부과대상사업에 대한 인허가 등을 하였음을 통보합니다.	「골재채취법」 제22조 및 같은 법 시행령 제26조에 의거 해역이용 영향평가 사업자인 한국골재협회인천지회 소속사(15개사)가 골재 채취허가를 신청함에 우리 군 관할해역(선감지적 7개 광구)에 대하여 바다골재채취허가를 하였기에 보고(통보)하오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

자료: 인천광역시 옹진군 제출자료 재구성

또한 인천시 **과(팀)**는 2019. 10. 18. 옹진군이 발송한 위 통보 문서를 접수하면서 문서 제목과 내용에 해양생태계보전부담금 부과대상사업이라는 문구 등이 기재되어 있지 않고 바다골재채취허가 사실 문구 등만 기재되어 있어 문서 발송 이유를 알지 못하면서도 옹진군에 문서를 발송한 이유에 대해 문의하지 않은 채, 위 바다골재채취허가 장소가 무인도인 선감도 인근 해역이라는 사유로 무인도 업무 담당인 **팀**에 문서를 인계하였다.

그 결과 인천시는 해양생태계보전부담금을 즉시 부과하지 못하고 있다가, 옹진군이 문서를 발송한 지 1년 7개월이 지난 2021. 5. 17.에서야 **과** 등 15개 업체에 대해 해양생태계보전부담금 계 6,675,325,200원을 부과 통지하였고,<sup>3)</sup> 그중 **과** 및 **과** 등 2개 업체의 경우 재정악화 등의 사유로 부담금 계 1,177,248,600원(**과**: 471,025,800원, **과**: 706,222,800원)을 납부하지 않고 있다가,<sup>4)</sup> **과**는 2022. 6. 30., **과**는 2023. 3. 17. 각각 폐업하였다.

3) **팀**의 부담금 부과 업무 담당자가 2021년 4월(날짜 모름) 위 바다골재채취허가 장소인 선감도 관련 언론보도를 접하고 문서대장에 '선감'을 검색하는 과정에서 옹진군이 발송한 통보 문서를 발견함

4) 인천시는 나머지 13개 업체의 부담금 계 5,498,076,600원을 모두 수납함

## 관계기관 등 의견 및 검토결과

### ① 관계기관 의견 및 검토결과

#### ㉠ 용진군의 경우

용진군은 인천시에 보낸 문서에 “해역이용영향평가 사업자”라는 표현이 있어 인천시가 해양생태계보전부담금 부과대상사업이라는 사실을 알 수 있었고, 2013년부터 2017년까지 같은 방식으로 허가 통보를 한 데 대해 인천시가 정상적으로 부담금을 부과하였다고 하면서, 용진군은 부담금 부과 통보업무를 소홀히 하지 않았다는 의견을 제시하였다.

그러나 용진군이 법정서식에 따르지 않은 잘못된 선례에 따라 문서를 작성한 것은 정당한 업무 처리로 보기 어렵고, 법정서식이 아니더라도 해양생태계보전부담금 부과대상사업이라는 문구를 기재하지 않아 인천시가 부담금을 지연 부과하는 원인이 되었으므로 용진군의 주장은 받아들이기 어렵다.

#### ㉡ 인천시의 경우

인천시는 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않으면서 앞으로 유사한 사례가 발생하지 않도록 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

### ② 관련자 의견 및 검토결과

인천시 ㉢과 ㉣팀에서 무인도 업무를 담당한 실무자 AH와 팀장 AI는 용진군으로부터 통보받은 문서는 법정서식도 아니고, 부담금 관련 문구가 문서의 제목과 내용에 기재되어 있지 않아 부담금 부과를 요청하는 문서로 볼 수 없었고, 무인도 업무에 참고하라는 취지로 알고 접수하였다며 2023. 8. 18. 소명자료를 제출하였고, 그 검토결과는 다음과 같다.

소명자료 검토결과 2019. 10. 18. 옹진군이 보낸 공문을 부담금 부과업무를 담당할 ㉠팀이 아닌 무인도 업무를 담당하던 ㉡팀이 인계받게 된 사유는 ㉠팀의 과 문서접수담당자가 문서 접수 시 제목과 내용만으로 처리를 담당할 팀을 알 수 없어서 각 팀과 상의하여 당시 무인도에 대한 여러 동향이 있던 차에 일상적인 동향보고 차원으로 알고 접수한 것이고, 옹진군이 통보한 문서의 제목과 내용만으로는 부담금 부과를 요청하는 문서로 보기 어려웠고, 참고하라는 취지의 문서로 알았다는 ㉡팀의 위 주장은 수긍할 만한 것으로 인정된다.

## 조치할 사항

### 옹진군수는

- ① 앞으로 법정서식에 따르지 않아 부담금 부과가 누락되는 일이 없도록 해양생태계보전부담금 부과대상사업에 대한 허가 통보업무를 철저히 하고
- ② 해양생태계보전부담금 부과대상사업 허가 통보 시 법정서식을 사용하지 않는 등 허가 통보업무를 부당하게 처리하였으나 징계시효가 완성된 관련자(AB, AC)에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

인천광역시장은 앞으로 해양생태계보전부담금 부과대상사업에 대한 허가 통보를 받고도 부담금 부과를 누락하는 일이 없도록 문서 접수 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

# 감 사 원

## 통보(시정완료)

제 목 물류센터 운영 조합에 대한 명도소송 등 적법절차 장기 불이행  
소 관 기 관 인천광역시  
조 치 기 관 인천광역시  
내 용

### 1. 업무 개요

인천광역시(이하 “인천시”라 한다)는 2010. 11. 12. **내타**협동조합(이사장: AE, 이하 “이 사건 조합”이라 한다)과 인천중소유통공동도매물류센터(이하 “물류센터”라 한다) 관리·운영에 대한 협약을 최초로 체결한 이래, 3차<sup>1)</sup>에 걸쳐 이 사건 조합과 관리·운영 연장 협약을 체결하여 2020. 7. 25.까지 이 사건 조합에 물류센터 관리·운영을 위탁하였다.

그리고 인천시는 2020. 6. 30. 물류센터 운영 민간위탁자 모집 공고를 하여 같은 해 7. 31. **내과**협동조합(대표: AF)을 물류센터 신규 운영자로 선정하였다.

그러나 이 사건 조합은 위탁계약이 종료된 2020. 7. 26.부터 감사일 현재(2023. 6. 29.~7. 19.)까지 각종 공산품 및 생활용품을 물류센터 내에 적치하여 물류센터를 무단으로 점유하고 있다.

---

1) 2010. 11. 12. 최초 체결한 협약서에는 위탁기간이 명시되어 있지 않았으나, 2012. 10. 16. 체결한 협약서에는 위탁기간을 3년 이내로 정하였고, 2015. 10. 16. 체결한 연장 협약서에는 위탁기간을 1년 이내로 정하였으며, 2017. 7. 26. 체결한 연장 협약서에는 위탁기간을 3년 이내로 정하여 3년 연장한 후 추가 연장 없이 위탁계약이 종료

## 2. 관계법령 및 판단기준

「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다) 제81조에 따르면 지방자치단체의 장은 공유재산 무단점유자에 대하여 공유재산 또는 물품에 대한 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 변상금을 징수하도록 되어 있다.

그리고 「민법」 제213조에 따르면 소유자는 그 소유에 속한 물건을 점유한 자에 대하여 반환을 청구할 수 있다고 되어 있다.

따라서 인천시는 이 사건 조합이 물류센터 위탁계약이 종료된 후에도 물류센터를 무단점유하는 경우 공유재산법 제81조에 따라 변상금을 부과하는 한편, 「민법」 제213조에 따른 소유물반환청구소송<sup>2)</sup>(이하 “명도소송”이라 한다)을 제기하여 이 사건 조합의 물류센터 무단점유를 해소하는 등 물류센터 운영을 정상화하는 방안을 마련하여야 했다.

## 3. 감사결과 확인된 문제점

인천시는 2019. 6. 17. 이 사건 조합이 물류센터를 인천시의 승인 없이 재임대계약하였다는 내용<sup>3)</sup>의 민원을 접수한 후, 같은 해 6. 20. 현장조사를 하여 이 사건 조합의 물류센터 불법전대 등의 사실을 확인하였고, 같은 해 6. 24. 공유재산법 위반으로 경찰청에 수사의뢰<sup>4)</sup>하였다.

이후 인천시는 2019. 12. 27. 물류센터 운영위원회를 개최하여 2019년 6월부

---

2) 대법원 판례(2005. 8. 19. 선고 2004다2809 판결)에 따르면 대집행은 법률에 의해 직접 명령되었거나 법률에 따른 행정청의 명령에 의한 행위로 타인이 대신 할 수 있는 행위여야 하나, 건물이나 토지의 명도의무의 경우 대체성이 없어서 대집행의 대상이 되지 못한다고 되어 있어 이 사건 조합을 상대로 점유이전 및 적치물 수거를 청구하는 명도소송을 제기하여야 함

3) 이 사건 조합은 인천시의 승인 없이 물류센터 운영권을 타인에게 양도할 수 없는데도 2018년 [대한]주식회사와 10년 무상 임대계약을 체결한 후 2019년 [대간] (대표: AG)과도 관리 운영권 계약을 체결하였으며, [대간]는 물류센터 2층 사무실에서 투자설명회 등을 준비하며 수십억 원대의 유통매출을 올리고 있는 것처럼 회계를 조작하여 투자자를 모집하고 있다는 내용

4) 경찰청은 2019. 10. 10. 공유재산법 위반으로 검찰이 조합을 불구속기소하였다는 수사결과를 회신

터 물류센터 매출이 발생하지 아니하는 등 사실상 영업을 중단되었음을 확인하고, 2020. 5. 18. 운영위원회에서 이 사건 조합과의 물류센터 운영 위탁계약을 연장하지 아니하는 것으로 의결하여 2020. 7. 25. 위탁계약이 종료되었다.

그러나 이 사건 조합은 감사원 처분요구 결과(2012. 7. 26. 시행)에 따라 2012. 8. 24. 인천시에 기부한 자부담 353,096,000원을 반환<sup>5)</sup>하여 달라고 요청하면서 인천시가 자부담금을 반환할 때까지는 센터 내 적치물품을 옮기지 않겠다고 2020. 7. 25. 위탁계약 종료일부터 감사일 현재까지 각종 공산용품 및 생활용품을 물류센터 내에 적치하는 방법으로 물류센터를 무단점유하고 있다.

그런데 인천시는 2021. 4. 28. 중소벤처기업부의 유권해석 등에 따라 ‘인천시가 이 사건 조합이 기부한 자부담금을 반환할 의무가 없다’는 입장을 확정하였는데도 물류센터를 무단점유한 이 사건 조합에 대하여 변상금을 부과하거나 명도소송 등을 진행하지 아니한 채 2020. 8. 25.부터 2023. 5. 16.까지 공유재산법 제83조에 따른 원상복구 독촉 공문만을 이 사건 조합에 반복적(10차례)으로 송부하였다.<sup>6)</sup>

그 결과 2020. 7. 31. 물류센터 민간위탁자로 새롭게 선정된 **내과**가 감사일 현재까지 물류센터를 운영하지 못하고 있다.

**관계기관 의견 및 검토결과** 인천시는 감사결과에 대한 이견은 없으나 물류센터 무단점유에 대한 공유재산법 적용 여부<sup>7)</sup>와 행정대집행 가능 여부와 관련한

5) 「중소유통공동도매물류센터 건립·운영 요령」(2009. 10. 5. 중소기업청 고시 제2009-42호) 제16조에 따라 자부담이 사업비의 10% 미만인 경우 자부담으로 취득하거나 효용이 증가된 센터의 부지시설장비, 기타 물품 등의 소유권을 지방자치단체에 귀속하도록 되어 있고, 당시 이 사건 조합의 자부담은 총 사업비의 6.3%였던바 자부담으로 설치한 시설물의 소유권을 인천시에 귀속하도록 통보

6) 인천시는 이번 감사원 감사기간(2023. 6. 29.~7.19)인 2023. 7. 4. 이 사건 조합을 상대로 명도소송을 제기하였고, 2023. 7. 31.에야 이 사건 조합에 변상금 부과 사전통지를 하였음

7) 「중소유통공동도매물류센터 건립·운영 요령」에는 변상금 부과 근거가 없음

관계부서 협의, 중앙부처 질의 및 변호사 자문에 상당한 시일이 소요되어 2023년 7월에야 변상금 부과 사전통지 및 명도소송 제기를 할 수 있었다고 주장한다.

그러나 이 사건 조합은 2020. 7. 25. 위탁계약 종료일부터 감사일 현재까지 물류센터를 무단점유하고 있었는데도 인천시는 2023. 3. 27.에야 행정대집행 가능 여부 및 명도소송의 실익에 대한 법률자문을 의뢰하였고, 2023. 5. 26.에야 행정안전부에 이 사건 조합의 무단점유 행위에 대한 변상금 부과 가능 여부를 질의하였으므로 인천시의 주장은 받아들이기 어렵다.

**조치할 사항** 위 감사결과 지적내용에 대하여 인천광역시가 2023. 7. 4. 이 사건 조합을 상대로 무단점유 중인 토지 및 건물의 인도를 청구하는 소를 제기하고, 2023. 7. 31. 변상금 부과 사전통지를 함에 따라 시정이 완료되었으나 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 인천광역시장은 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]