

기관정기감사

감 사 보 고 서

- 경상북도개발공사·경상북도문화관광공사에 대한 감사 -

2020. 10.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상기관 현황	3
III. 감사결과	7
1. 감사결과 총괄	7
2. 처분요구와 통보사항	9
(1) 비점오염저감시설 설치 관련 책임감리업무 부적정(통보)	10
(2) 물 재이용시설인 중수도 설치·운영 부적정(통보)	17
(3) 트공원 및 표파크 조성사업 추진 부적정(주의, 통보)	23
(4) 용역 일시정지 등 용역계약 관리 부적정(통보)	36
(5) ㄱ 신도시(1단계) 조성원가 산정 부적정(주의)	43
(6) 토지분 재산세 과세 내역서 검토 부적정(주의)	50

I. 감사실시 개요

1. 감사배경

경상북도개발공사는 1997년 설립되어 도시개발사업, 지방자치단체 위탁사업 등을 수행하고 있고, 경상북도문화관광공사는 2012년 설립되어 관광단지 조성사업 등을 수행하고 있다. 감사원은 2020년 상반기 경상북도 기관정기감사를 계획하였으나 2020년 2월 이후 경상북도지역에서 코로나바이러스가 급격히 확산됨에 따라 당초 계획을 변경하여 기관정기감사를 실시한 적이 없는 위 2개 기관에 대한 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 주요사업 관리, 예산 편성·집행, 기관의 주기능인 택지조성 및 분양 등과 관련한 불공정 관행 등에 중점을 두고 감사를 실시하였고, 감사대상은 2017년부터 2020년 6월까지 경상북도개발공사와 경상북도문화관광공사가 수행한 업무 전반이다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 경상북도개발공사와 경상북도문화관광공사에 대한 기존 감사 결과, 언론보도, 경상북도의회 논의사항 등을 수집·분석하고, 자료수집(30일간)을 거쳐 2020. 6. 29.부터 같은 해 7. 17.까지(15일간) 감사인원 9명을 투입하여 실지 감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2020. 7. 16. 경상북도개발공사 사장이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고 주요 지적사항에 대한 업무처리 경위 및 향후 처리대책 등에 대한 의견을 교환하였으며, 경상북도문화관광공사 관련 지적사항에 대하여는 업무처리 경위 및 향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등으로 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2020. 10. 29. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상기관 현황¹⁾

1. 일반 현황

가. 연혁

경상북도개발공사(이하 “개발공사”라 한다)는 1997년 설립되어 도시개발사업, 택지 및 산업단지조성사업, 주택건설사업, 지방자치단체 위탁사업 등을 수행하고 있고, 경상북도문화관광공사²⁾(이하 “관광공사”라 한다)는 2012년 설립되어 관광단지 조성사업과 지방자치단체 위탁사업 등을 수행하고 있다.

나. 조직 및 인력

개발공사의 조직은 2020. 1. 1. 현재 기획혁신처 등 5처, 신도시사업단 등 2사업단, 1실 1센터로 구성되어 있고 임직원은 120명이며, 관광공사는 경영개발본부 등 2본부, 5실 1지사 1사업단 1팀으로 구성되어 있고 임직원은 151명이다.

[표 1] 직급별 임직원(현원/정원) 현황

(단위: 명)

구분	계	임원	1급	2~3급	4급 이하	계약직	기타
개발공사	120/135	3/3	4/5	23/24	82/100	5/3	3/0
관광공사	151/163	2/3	6/7	61/64	77/84	-	5/5

자료: 개발공사와 관광공사 제출자료(2020. 1. 1. 기준) 재구성

2. 예산 현황 및 재무상태 등

가. 예산 현황

개발공사의 2016년 예산은 9,179억 원이었으나 “ㄱ 신도시 건설사업(1단계)”

- 1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님
- 2) 한국관광공사에서 1974년 경주 보문관광단지 개발을 위해 경주관광개발공사를 설립한 후 2012년 경상북도에서 인수하여 「지방공기업법」 제49조에 따른 경상북도문화관광공사로 변경됨

이 완료된 이후 매년 감소하여 2020년 예산은 3,587억 원이다. 반면 관광공사는 2016년 775억 원이었던 예산이 경상북도의 관광마케팅사업 등 대항 사업비 증가로 매년 늘어나 2020년 예산은 1,704억 원이다.

[표 2] 개발공사·관광공사 예산 추이

(단위: 억 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
개발공사	9,179	7,447	6,488	4,514	3,587
관광공사	775	1,082	1,142	1,574	1,704

주: 2019년까지는 결산서 기준, 2020년은 예산서 기준임

자료: 개발공사와 관광공사 제출자료

나. 재무상태 및 경영성과

개발공사는 ㄱ 신도시 건설사업(1단계, 2015년 준공) 공급 토지 중 96%를 분양(2020년 5월 기준)하면서 1단계 총사업비 6,553억 원보다 6,112억 원 많은 1조 2,665억 원의 분양수입을 거두는 등으로 최근 5년간(2015~2019년) 부채가 5,455억 원(부채비율 106%)에서 2,281억 원(27%)으로 감소하였다. 그리고 같은 기간 최소 62억 원에서 최대 2,641억 원의 당기순이익을 기록하는 등 지속적인 흑자기조를 유지하고 있다.

[표 3] 개발공사 재무·경영 현황

(단위: 억 원, %)

구분	자산 (A+B)	부채(A)			자본 (B)	부채비율 (A/B)	당기 순이익
		소계	금융	비금융			
2015년	10,621	5,455	4,254	1,201	5,166	106	1,311
2016년	12,433	4,627	1,769	2,858	7,806	59	2,641
2017년	11,563	2,856	1,546	1,310	8,707	33	1,151
2018년	10,265	1,796	523	1,273	8,469	21	62
2019년	10,583	2,281	998	1,283	8,302	27	154

자료: 개발공사 제출자료

관광공사도 최근 5년간(2015~2019년) 부채비율을 70%대로 유지하고 있고, 당기순이익도 최소 4억 원에서 최대 81억 원을 기록하는 등 흑자기조를 유지하고 있다.

[표 4] 관광공사 재무·경영 현황

(단위: 억 원, %)

구분	자산 (A+B)	부채(A)			자본 (B)	부채비율 (A/B)	당기 순이익
		소계	금융	비금융			
2015년	3,315	1,448	1,356	92	1,867	77.6	81
2016년	3,293	1,403	1,303	100	1,890	74.2	22
2017년	3,421	1,494	1,235	259	1,927	77.5	51
2018년	3,303	1,372	1,166	206	1,931	71.1	4
2019년	3,472	1,476	1,133	343	1,996	73.9	65

자료: 관광공사 제출자료

3. 주요사업

개발공사는 자체사업인 “ㄱ 신도시 건설사업”(총사업비 2조 1,589억 원)을 3단계에 걸쳐 시행하는 개발계획에 따라 1단계 사업을 완료(2015년)하였으며 2020년 현재 경상북도 및 경상북도와 관련된 56개 기관이 해당 부지에 이전하였거나 이전하는 중이고, 이 외에도 “경산 상림 재활특화단지 조성사업”(총사업비 2,498억 원) 등 8건의 자체사업을 추진하고 있다.

[표 5] ㄱ 신도시 개발계획

구분	계	1단계	2단계	3단계
사업기간	2010~2027년	2010~2015년	2015~2022년	2022~2027년
총사업비	2조 1,586억 원	1조 428억 원	9,226억 원	1,932억 원

자료: 개발공사 제출자료

그리고 2015년 안동시로부터 위탁받은 “ㄷ공원 및 료파크 조성사업”(총사업비 3,108억 원) 등 총 9건의 위탁사업을 추진 중이다.

[표 6] 개발공사 주요사업 현황

자체사업		위탁사업		기타사업
건수	금액	건수	금액	
9건	2조 7,022억 원	9건	3,918억 원	휴게소 2개 임대

자료: 개발공사 제출자료

관광공사는 보문관광단지 조성사업³⁾(1조 4,039억 원, 1973~2023년), 안동문화관광단지 조성사업(3,304억 원, 2002~2025년) 등 3건의 자체사업을 추진 중이고, 울진군으로부터 2016년 위탁받은 “울진 원남골프장 조성사업”(사업비 716억 원) 등 7건의 건설공사형 위탁사업을 추진하고 있으며 이 외에도 관광지·관광상품 개발 및 홍보 등 관광마케팅사업 등을 대행하고 있다.

[표 7] 관광공사 주요사업 현황

자체사업		위탁사업		기타사업
건수	금액	건수	금액	
3건	1조 9,276억 원	7건	1,008억 원	골프장 2개 운영

자료: 관광공사 제출자료

3) 보문관광단지 내 ▼▼골프장 등 2개 골프장 운영수입이 190억 원이고 이는 총매출액 366억 원(2019년 기준)의 56%임

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 11건의 위법·부당사항이 확인되었다.

구 분	합 계	주의	통보	현지조치
건수	11	5	5	1

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

◇ 감리 부실에 따른 비점오염저감시설 침수 및 기능상실

- 경상북도개발공사는 2015년 3 신도시(1단계) 구역 안에 비점오염저감시설 14개 (37억여 원)를 저수지 인근 등에 설치하면서 감리원이 저수지 저수율에 따른 침수 방지 대책을 검토·수립하도록 하지 않는 등 부실하게 감리하여 이 중 5개(14억여 원) 비점오염저감시설이 저수지 물에 모두 잠겨 기능이 상실

◇ 수요처가 없는데도 대체 시설을 검토하지 않고 중수도 설치

- 경상북도개발공사는 2014년부터 2022년까지 2 도시개발사업 등 3건의 사업을 추진하면서 경산시가 요구했다는 사유로 중수도에서 처리된 물의 구체적인 활용방안 등을 마련하지 않은 채 해당 사업 구역 안에 물 재이용시설인 중수도를 설치하거나 설치할 예정(총 설치비 25억여 원). 이로 인해 2018년 6월 설치 완료한 중수도의 경우 2020년 6월 현재까지 중수도 수요처가 없어 운영하지 못하고 있고 앞으로 설치될 2개도 수요처가 없어 운영되지 못할 우려

◇ ㄷ공원 및 ㄷ파크 조성사업을 위법하게 추진

- 경상북도, 안동시, 경상북도개발공사 등은 공익용산지로 되어 있는 안동시 ㄷ면 일원에 국고보조사업인 “ㄷ공원 및 ㄷ파크 조성사업”(총사업비 3,108억 원, 사업기간 2012~2020년)을 추진하면서 산림청 등이 공익용산지에서는 해당 조성사업을 할 수 없다고 통보하였는데도 국비 반납 및 사업 취소 등이 우려된다는 사유로 이를 무시하고 위법하게 사업 추진

이에 대하여 경상북도개발공사 사장에게 감리업무를 부실하게 수행한 책임 감리원 등을 제재하도록 통보하고, 앞으로 개발사업 시행 시 물 재이용을 촉진할 수 있는 최적의 물 재이용시설을 설치할 수 있도록 구체적인 활용방안을 마련한 후 해당 시설을 설치하는 방안을 마련하도록 통보하는 등 조치기관에 총 11건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 처분요구와 통보사항

명세: 별첨

감 사 원 통 보

제 목 비점오염저감시설 설치 관련 책임감리업무 부적정

소 관 기 관 경상북도개발공사

조 치 기 관 경상북도개발공사

내 용

1. 업무 개요

경상북도개발공사는 2014. 4. 3. 등 2차례에 걸쳐 [별표 1] “비점오염저감시설 물품계약 및 납품 명세”와 같이 주식회사 ○○ 등 2개 업체와 ㄱ 신도시 건설사업(1단계) 구역 안에 비점오염저감시설¹⁾ 14개를 설치하는 물품계약을 각각 체결(총계약금액 3,762,085천 원, 현장설치 조건)하여 2015년 12월 준공하였고, 위 비점오염저감시설 설계도면 검토 및 설치에 대한 감독 등 책임감리업무²⁾를 주식회사 □□(대표이사 A)와 주식회사 △△(대표이사 B)이 공동으로 수행³⁾하였다.

2. 관계법령 및 판단기준

「ㄱ 신도시 건설사업(1단계) 전면책임감리용역 과업지시서」에 따르면 감리원⁴⁾은 설계도면 등 설계도서의 기술적 타당성 검토, 설계도서 및 관계 서류 검

1) 초기 우수에 의해 오염물질이 우수박스를 통해 흘러 내려오다가 하천, 저수지 등으로 최종 배출되기 전에 오염 물질을 제거하거나 감소하게 하는(정수기능) 시설임. 최대 7.3×22.3×4.0m(가로×세로×높이)의 철근콘크리트 구조물을 지하에 설치한 후 이 안에 정수기능을 하는 시설을 설치한 것임

2) 시공단계의 건설사업관리와 발주청의 감독 권한을 대행하는 것

3) 경상북도개발공사가 2012. 11. 20. “ㄱ 신도시 건설사업(1단계) 전면책임감리용역계약”을 주식회사 □□ 외 1개 업체와 공동으로 체결하고 2017. 9. 29. 준공(준공금액: 5,864,000천 원)한 용역

4) 발주청의 감독 권한 대행 등 감리업무를 수행하는 기술자(책임감리원, 보조감리원 등 포함)

토 등을 해야 하고 관련 법령 및 「책임감리 현장 참여자 업무지침서」⁵⁾(2013. 4. 15. 국토교통부 고시 제2013-74호)에 따라 감리업무를 수행하도록 되어 있으며, 위 업무지침서 제8조 등에 따르면 감리원은 설계서 등 공사 계약문서 상호 간에 모순되는 사항, 현장 실적과의 부합 여부 등 현장 시공을 중심으로 하여 해당 건설공사 시공 이전에 적정성을 검토하도록 되어 있다.

또한 구 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」⁶⁾(이하 “수질보전법”이라 한다) 제53조 제3항 및 같은 법 시행규칙 제76조 제1항 관련 [별표 17]에 따라 비점오염저감시설은 침수를 방지할 수 있도록 구조물을 배치하는 등 시설의 안전성을 확보하도록 되어 있고, 「비점오염저감시설의 설치 및 관리·운영 매뉴얼」(환경부 2008년 12월) “II. 3. 다. 물리적 타당성” 등에 따르면 비점오염저감시설 유출수는 하천, 저수지 등으로 자유롭게 유출될 수 있어야 한다고 되어 있다.

한편 비점오염저감시설은 초기 우수와 함께 오염물질이 우수박스를 통해 흘러내려 오는 힘을 이용하여 오염물질을 처리하는 시설이고, 초기 우수(오염물질 포함)를 많이 처리하기 위해서 최종 배출지(저수지 등) 부근에 설치하는데 이 시설이 저수지 수위보다 낮을 경우 저수지 물이 이 시설로 유입(역류)되어 잠기게 되고 이로 인해 초기 우수가 비점오염저감시설로 유입되지 않고 바로 저수지로 배출되는 등 시설이 제 기능을 하지 못하게 된다.

따라서 감리원은 설계도서를 제대로 검토하여 비점오염저감시설을 저수지 수위보다 낮게 설치하는 것으로 되어 있는 경우 이를 시정하도록 하는 등의 조치를 하여야 하고, 경상북도개발공사는 감리원이 비점오염저감시설을 설치하기

5) 「건설기술관리법」이 2014. 5. 23. 「건설기술 진흥법」(법률 제11794호)으로 전부개정 시행되면서 「책임감리 현장 참여자 업무지침서」도 「건설사업관리 업무지침서」(2014. 5. 23. 국토교통부 고시 제2014-304호)로 개정됨

6) 2018. 1. 18. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에서 「물환경보전법」으로 법률의 제명이 변경됨

전에 침수 여부 등에 대한 검토를 제대로 하지 않아 해당 시설이 침수되는 등의 부실이 발생한 경우 「건설기술 진흥법 시행령」 제87조 제2항 및 제5항 등에 따라 책임감리용역업체와 책임감리원에게 벌점을 부과하는 한편 감리원의 과실이 큰 경우 손해배상 청구 등의 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사 시 ㄱ 신도시 건설사업(1단계) 구역 안에 설치된 14개 비점오염저감시설의 오염저감 기능의 적정여부를 점검한 결과 E유역에 설치된 비점오염저감시설 2개는 2015년 준공 후 1,460일(2016~2019년) 중 1,451일이나 침수된 상태로 있는 등 [별표 2] “저수지 저수율에 따른 비점오염저감시설 침수 명세”와 같이 저수지(호민지) 부근에 설치된 비점오염저감시설 5개(설치금액 1,480,492,440원)가 저수율에 따라 각각 최소 902일에서 최대 1,451일 동안 저수지 물에 잠겨있는 등 기능이 상실된 채로 방치되고 있는 것으로 나타났다.

그리고 경상북도개발공사는 2020년 6월 현재까지 감리원의 감리 부실로 이러한 일이 발생하였는데도 책임감리용역업체(주식회사 □□ 및 주식회사 △△)와 책임감리원(C7)에게 부실벌점 부과와 손해배상을 청구하는 등의 적절한 조치를 하지 않고 그대로 두고 있는 것으로 확인되었다.⁸⁾

위와 같이 비점오염저감시설 5개가 저수지 물에 잠겨 기능이 상실된 경위를 살펴보면 다음과 같다.

경상북도개발공사는 2012. 7. 6. 도청이전신도시건설위원회⁹⁾로부터 「도청이

7) 주식회사 □□ 소속 직원

8) 안동시는 2018. 10. 4. 경상북도개발공사에 비점오염저감시설이 저수지 물에 의해 잠겨있어 제 기능을 하지 못한 다는 사실을 통보하였음

9) 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제14조 제1항, 제27조 제2항 등에 따라 사업시행자인 경상북도개발공사가 실시계획을 작성하여 도청이전신도시건설위원회의 심의를 받음

전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제14조 제1항에 따른 실시계획¹⁰⁾을 조건부로 승인받고 같은 해 9. 10. “ㄱ 신도시 건설사업(1단계) 조성공사(1공구)계약” 등을 체결하였다.

그리고 2014년 4월경(날짜 모름) 설계용역업체¹¹⁾는 위 조건부 승인사항을 반영한¹²⁾ 비점오염저감시설 설계도면 등을 작성하여 감리원에게 제출하였다.

그런데 위 설계도면에 따르면 비점오염저감시설 14개 가운데 5개가 [별표 2] “저수지 저수율에 따른 비점오염저감시설 침수 명세”와 같이 저수지의 최저저수율이 45.5% 이상에서 79.8% 이상이면 해당 시설이 모두 저수지 물에 침수되는 문제가 있었으며, 비점오염저감시설을 설치(2014년 5월경부터 2015년 10월경까지)하기 전인 2013년의 경우 이미 저수지의 저수율이 45.5% 이상인 날이 365일 중 239일이나 되었으므로 적절한 침수방지대책을 마련할 필요가 있었다.

특히 감리원은 경상북도개발공사로부터 2013. 6. 13.과 2014. 2. 20. 등 2회에 걸쳐 수질보전법 제53조 제3항 및 같은 법 시행규칙 제76조 제1항 관련 [별표 17]에 따라 ‘비점오염저감시설의 설치기준 등¹³⁾을 준수’하라는 내용 등이 담긴 문서를 통보받은 적이 있어 감리업무를 더욱 철저히 하여야 했다.

그런데도 감리원은 비점오염저감시설을 설치하기 전인 2014년 4월경 설계도면 등을 검토하면서 설계도면대로 설치하면 비점오염저감시설이 저수지 물에 침

10) 안전명: ㄱ 신도시 건설사업 1단계 구역 실시계획(안)

11) “ㄱ 신도시 건설사업 조사설계용역”(준공금액 11,952,000천 원)을 수행(2010. 10. 26.~2014. 5. 30.)한 주식회사 ▷ 외 2개 업체

12) 경상북도개발공사는 2012. 9. 10. 설계용역업체로부터 설계심의 등을 거쳐 공사발주용 설계도서를 납품받아 “ㄱ 신도시 건설사업(1단계) 조성공사(1공구)계약”을 체결하고 공사착공하였으나 도청이전신도시건설위원회 소위원회에서 2012. 9. 27. 1단계 사업부지의 계획고를 낮추도록 하자 설계용역업체가 이미 납품했던 설계서를 변경하여 감리원 등에게 제출함

13) 침수를 방지할 수 있도록 구조물의 위치를 변경하는 등의 방법으로 시설의 안전성 확보(수질보전법 시행규칙 제76조 제1항 관련 [별표 17]의 내용)

수될 우려가 있다는 사실을 알았는에도 침수 방지대책 등을 마련하지 않은 채 비점오염저감시설과 연계되는 우수박스 일부가 이미 설치되었다는 사유로 주식회사 ○○ 등 2개 납품(시공)업체로 하여금 설계도면대로 설치하게 그대로 두었다.

이와 관련하여 이번 감사 시 용량(규격)이 가장 큰 비점오염저감시설(E유역에 설치된 2개)을 대상으로 침수방지대책을 검토한 결과, 당초 저수지 인근에 설치된 시설을 상류로 이동 설치하면 저수지 물에 침수되지 않게 개선¹⁴⁾할 수 있었으나 감리원은 이러한 검토를 하지 않은 것으로 조사되었다.

위와 같이 비점오염저감시설 14개 중 5개가 저수지 물에 잠겨 기능이 상실된 채 방치되어 설치 예산투입 효과를 거두지 못하고 있고, 위 5개 시설의 기능을 개선할 수 없는데도 경상북도개발공사는 이로 인한 손해액을 보전하는 방안도 마련하지 않고 있다.

관계기관 의견 경상북도개발공사는 감사결과를 수용하면서 앞으로 부실시공사례가 발생하지 않도록 관리·감독을 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 경상북도개발공사 사장은 비점오염저감시설 설계도면 등을 제대로 검토하지 않아 해당 시설이 침수되고 이로 인해 기능이 상실되게 한 책임감리용역업체인 주식회사 □□ 및 주식회사 △△과 책임감리원 C에게 「건설기술 진흥법」 제53조 제1항 및 같은 법 시행령 제87조 등에 따라 부실벌점을 부

14) 초기 우수 처리 유역면적이 당초 1,657,800㎡에서 1,523,200㎡로 감소하지만 당초 면적 대비 91.88%에 해당하는 면적에 내린 빗물을 처리할 수 있음

과하고 주식회사 □□ 및 주식회사 △△에 손해배상을 청구하는 등 적절한 조치를 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별표 1]

비점오염저감시설 물품계약 및 납품 명세

(단위: m³/일, m, 개, 원)

구분	계약 일자	시설규격		수량	구매금액	납품 조건	준공	배출(유역)
		용량	철근콘크리트 구조물 (가로×세로×높이)					
주식회사 ○○	2014. 4. 3.	43,000	8.0×6.0×5.9	1	409,463,600	현장 설치	2015년 12월	저수지(G유역)
		1,000	2.7×2.0×2.0	1	68,187,420			저수지(N유역)
		23,000	6.0×4.5×4.7	1	217,441,420			저수지(P유역)
		42,000	8.0×6.0×5.9	1	400,789,620			하천(D유역)
		12,000	5.3×4.0×4.1	1	145,466,300			하천(J유역)
		33,000	7.3×5.5×5.4	1	318,207,960			하천(B유역)
		34,000	7.3×5.5×5.5	1	330,329,580			하천(C유역)
소계			7	1,889,885,900				
주식회사 ▽▽	2014. 4. 7.	198,960	7.3×22.3×4.0	2	785,400,000	현장 설치	2015년 12월	저수지(E유역)
		48,960	4.5×16.1×4.0	1	185,570,000			하천(A유역)
		151,056	7.3×15.3×4.0	2	560,230,000			하천(F유역)
		89,856	4.5×14.9×4.0	2	341,000,000			하천(I유역)
소계			7	1,872,200,000				
합 계			14	3,762,085,900				

주: 주식회사 ○○의 제품은 나라장터 종합쇼핑몰(<http://shopping.g2b.go.kr>)에 등재되어 있는 것을 경상북도개발공사가 제3자 단가로 구매한 것이고, 주식회사 ▽▽의 제품은 조달청을 통해 수의계약 방식으로 구매한 것임.

1단계 사업 구역을 11개 유역(설계상 구분)으로 나누어 초기 우수가 배출되는 하천과 저수지 부근에 설치함

자료: 감사대상기관 제출 자료 재구성

[별표 2]

저수지 저수율에 따른 비점오염저감시설 침수 명세

(단위: 개, 일, %)

납품업체	처리 대상 유역	수량	침수조건 (최저 저수율)	준공 후 침수(2016~2019년) 명세 ^{주)}		비고
				대상 일수	침수 일수(침수율)	
주식회사 ○○	N유역	1	52.7% 이상	1,460	1,400(95.8)	
	G유역	1	66.4% 이상	1,460	1,232(84.3)	
	P유역	1	79.8% 이상	1,460	902(61.7)	
주식회사 ▽▽	E유역	2	45.5% 이상	1,460	1,451(99.3)	1개소에 2개 설치

주: 대상 일수 1,460일(365일×4년) 중 침수된 일수와 같은 일수 대비 침수율임

자료: 감사대상기관 제출 자료 재구성

감 사 원 통 보

제 목 물 재이용시설인 중수도 설치·운영 부적정

소 관 기 관 ① 경상북도개발공사 ② 경산시

조 치 기 관 ① 경상북도개발공사 ② 경산시

내 용

1. 업무 개요

경상북도개발공사는 2014. 10. 6. 착공하여 2018. 5. 31. 준공한 “ㄴ 도시개발사업”(이하 “ㄴ 개발사업”이라 한다) 등 3개¹⁾ 개발사업을 추진하면서 경산시로 부터 [표]와 같이 각 개발사업 구역 안에 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」(이하 “물 재이용법”이라 한다) 제9조에 따른 물 재이용시설²⁾인 중수도³⁾를 설치(총설치비 25억여 원)하는 조건으로 실시계획 인가를 받고 중수도를 설치하였거나 설치하고 있다.

1) “ㄴ 일반산업단지개발사업”, “ㄴ 특화단지 조성사업”

2) 개발사업 지구 안 물 사용량의 10% 이상을 재이용하는 시설로서 중수도, 빗물이용시설, 하·폐수처리수 재이용시설 등이 있음(물 재이용법 제2조 제2호)

3) 개별 시설물이나 개발사업 등으로 조성되는 지역에서 발생하는 오수를 공공하수도로 배출하지 아니하고 재이용할 수 있도록 개별적 또는 지역적으로 처리하는 시설(물 재이용법 제2조 제4호)

[표] 경산시 관내 개발사업 구역 안 중수도 설치 현황

(단위: 원, m³/일)

사업명	ㄴ 도시개발사업	ㄷ 일반산업단지개발사업	ㄹ 특화단지 조성사업
근거 법률	「도시개발법」	「산업입지 및 개발에 관한 법률」	「산업입지 및 개발에 관한 법률」
실시계획 인가 일자	2014. 10. 6.	2016. 10. 27.	2020. 2. 27.
사업준공 일자	2018. 5. 31.	2020. 12. 31.(예정)	2022. 12. 31.(예정)
중수도 설치 신고일	2018. 6. 27.	설치 중	설치 중
중수도 설치비	906,300,000	794,810,000	825,776,000
시설 규모	120	50	50
처리 수의 용도	조경용, 도로청소용		

자료: 경상북도개발공사 및 경산시 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

물 재이용법 제9조 제1항 및 제2항에 따르면 지방공기업 등⁴⁾이 도시개발사업 등⁵⁾ 개발사업을 하는 경우 단독 또는 공동으로 물 사용량의 10% 이상을 재이용할 수 있는 중수도를 설치·운영하여야 하고, 다만 물 사용량의 10% 이상을 하·폐수처리수 재처리수로 공급⁶⁾받거나 빗물을 이용⁷⁾하는 경우에는 그러하지 아니한다고 예외를 인정하고 있는데 이는 개발사업의 여건 등에 따라 효과적인 물 재이용시설의 설치를 선택할 수 있도록 한 것이다.

또한 물 재이용법 제9조 제7항에 따르면 지방자치단체장은 개발사업을 시행하는 자가 중수도를 설치·운영하지 아니하는 경우 그 이행을 명할 수 있고, 같은 법 제3조 제2항 및 제23조 제2항에 따르면 지방자치단체는 관할 지역에서 물의 재이용을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하고, 관련 시설의 설치·관리

4) 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업, 「지방공기업법」 제3조에 따른 지방공기업
 5) 「도시개발법」 제2조 제1항 제2호에 따른 도시개발사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제9호에 따른 산업단지개발사업, 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업 등
 6) 공공하수도관리청은 하·폐수처리수 재처리수를 재이용하거나 이를 필요로 하는 자에게 하·폐수처리수 재이용시설을 설치하여 공급할 의무가 있음(물 재이용법 제10조)
 7) 건축물의 지붕면 등에 내린 빗물을 모아 이용할 수 있도록 처리하는 시설(물 재이용법 제2조 제3호)

등을 위해 노력하여야 하며 중수도를 설치한 시설물의 소유자 등에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 수도요금 또는 하수도사용료를 경감할 수 있도록 규정되어 있다.

따라서 경상북도개발공사는 개발사업에 대한 실시계획 인가 시 경산시가 중수도를 설치하도록 요구⁸⁾한 경우 사업준공 후 설치된 중수도에서 처리한 물의 수요처가 있는지 등을 검토하여 수요처가 없는 등 중수도를 운영하기 곤란하다고 판단될 경우 중수도가 아닌 빗물이용시설 등 다른 물 재이용시설을 설치할 수 있도록 경산시에 변경요청을 하여야 했다.

그리고 경산시는 경상북도개발공사가 개발사업을 시행하면서 설치한 중수도를 제대로 운영하고 있는지 점검하여 정상적으로 운영되지 않고 있을 때에는 그 원인을 조사하여 대책을 마련하는 한편 위 공사로부터는 구체적인 운영방안을 제출받아 이에 필요한 지원을 하는 등 설치된 중수도가 제대로 운영될 수 있도록 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사 시 경상북도개발공사가 2018. 5. 31. ㄴ 개발사업 구역 안에 설치한 중수도를 제대로 운영하는지 확인한 결과, 위 공사는 중수도에서 처리된 물의 수요처가 없다는 등의 사유로 2020년 7월 현재까지 2년 이상 중수도를 운영하지 않고 있었다.

그리고 경산시는 위와 같이 ㄴ 개발사업 구역 안에 설치된 중수도가 전혀 운영되지 않고 있는데도 아무런 조치를 취하지 않고 있는 것으로 확인되었다.

8) 실시계획 인가 시 경산시 상하수도과 등 관련 부서와 협의하여 사업시행자에게 공공개발사업 구역에 필요한 시설 등을 설치하도록 하는 절차로 실질적인 인가 조건에 해당함

위와 같이 경상북도개발공사가 개발사업을 시행하면서 설치한 중수도가 운영되지 않고 있는 원인을 살펴보면 다음과 같다.

경상북도개발공사는 2014. 7. 9. 경산시의 ㄴ 개발사업 실시계획 인가 협의의견 및 2015. 6. 8. 국민신문고 질의회신⁹⁾ 등을 통해 중수도를 설치할 경우 물 재이용법 제9조에 따라 중수도를 직접 운영하여야 한다는 사실을 알고 있었으므로 중수도에서 처리한 물의 수요처 등을 검토하여 수요처가 없는 등의 사유로 중수도를 운영하기 곤란한 경우 중수도가 아닌 빗물이용시설 등 대체시설의 설치를 검토하여야 했다.

실제 이번 감사 시 개발사업을 시행하면서 중수도를 설치·운영하는 공기업이 있는지 확인한 결과 경상북도개발공사 외에는 중수도를 설치한 공기업이 1 곳도 없는 것으로 조사되었고, 특히 2017년 4월 한국토지주택공사는 경산시 ㄱ 지구에서 택지개발사업을 시행(경상북도 인가)하면서 중수도 대신 대체 시설인 빗물이용시설을 설치한 것으로 조사되었다.

그런데도 경상북도개발공사는 2014. 7. 9. 등 3회에 걸쳐 경산시로부터 ㄴ 개발사업 등 3개 개발사업 구역 안에 중수도를 설치하도록 하는 요구를 받고 중수도에서 처리한 물의 수요처 등 구체적인 운영방안을 마련하지 않은 채 막연히 조경용과 도로청소용으로 이용하는 것으로 실시계획에 반영하여 [표]와 같이 2014년 10월부터 2022년 12월까지 ㄴ 개발사업 등 3개 개발사업 구역 안에 중수도를 설치하였거나 설치하고 있다.

이에 따라 ㄴ 개발사업 구역 안에 설치된 중수도를 정상 운영하여도 물의

9) 2015. 6. 2. 경상북도개발공사가 국민신문고를 통해 물 재이용법 제9조의 내용에 대하여 환경부에 질의한 결과 물 재이용법 제9조대로 중수도를 설치한 자가 운영까지 하여야 한다고 회신받음

수요처 등이 확보되어 있지 않아 매년 운영비를 충당할 수 없는 등의 문제가 있었고 앞으로 설치될 중수도도 위와 같은 문제로 운영하지 못할 우려가 있다.

또한 경산시도 2014. 3. 26. “경산시 물 재이용 관리계획”을 수립하여 환경부에 보고하면서 중수도에서 처리한 물 사용량이 150m³/일 이상일 경우 경제성이 확보된다고 보고한 바 있어 [표]와 같이 3개 개발사업 등 3개 개발사업 구역안에 설치될 중수도 시설 규모(120m³/일, 50m³/일, 50m³/일)로는 경제성을 확보할 수 없다는 사실을 잘 알고 있었다.

더욱이 경산시는 경상북도개발공사가 설치할 중수도에서 처리한 물을 조경용과 도로청소용으로 이용할 계획도 없었기 때문에 위 공사가 설치한 중수도를 제대로 운영하기 어렵다는 사실도 알 수 있었다.

그런데도 경산시는 경상북도개발공사가 중수도를 제대로 운영하고 있는지를 점검하지 않았고, 중수도가 정상적으로 운영될 수 있도록 위 공사로부터 설치하였거나 설치 예정인 중수도의 구체적인 운영방안을 제출받아 이에 필요한 지원을 하는 등의 조치도 하지 않고 있어 중수도를 활용한 물 재이용이 촉진되지 않고 있다.

관계기관 의견 경상북도개발공사와 경산시는 감사결과를 수용하면서 상호 협의하여 경상북도개발공사가 설치한 중수도가 정상 가동될 수 있도록 하고 설치 예정인 중수도에 대해서는 실현 가능성 등을 검토하여 대체 물 재이용시설 설치 등 물 재이용이 촉진될 수 있는 방안을 검토하는 등 물 재이용법을 준수하겠다고 답변하였다.

조치할 사항

경상북도개발공사 사장은 앞으로 개발사업 시행 시 물 재이용을 촉진할 수 있는 최적의 물 재이용시설을 설치할 수 있도록 물 재이용시설의 구체적인 운영 방안을 마련한 후 해당 시설물을 설치하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

경산시장은 경상북도개발공사로부터 설치하였거나 설치 예정인 중수도에 대한 구체적인 운영방안을 제출받아 이에 필요한 지원을 하는 등 중수도가 정상적으로 운영될 수 있도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목	트공원 및 표파크 조성사업 추진 부적정
소 관 기 관	① 문화체육관광부 ② 경상북도 ③ 안동시 ④ 경상북도개발공사
조 치 기 관	① 문화체육관광부 ② 경상북도 ③ 안동시 ④ 경상북도개발공사
내 용	

1. 업무 개요

안동시는 2010년부터 「관광진흥법」 제48조 및 제76조 등에 따라 국제적 유교문화 관광지 구축을 통한 지역 관광산업을 활성화한다는 목적으로 “트공원 및 표파크 조성사업”(사업기간 2010~2021년, 총사업비 3,179억 원¹⁾, 이하 “트공원 및 표파크 조성사업”이라 한다)을 추진하고 있다.

위 트공원 및 표파크 조성사업은 2008년 9월 광역경제권 30대 선도프로젝트 사업²⁾으로 선정되어 문화체육관광부가 2010년 4월부터 추진한 3대 문화권 문화생태 관광기반 조성사업³⁾의 일환으로 추진하게 되었다.

이와 관련하여 안동시(구 전통산업과⁴⁾)는 2012년 1월 트공원 및 표파크 조성

1) 트공원 1,844억 원(국비 1,257억 원, 지방비 587억 원)과 표파크 1,335억 원(국비: 710억 지방비: 373억 원, 민자: 252억 원)을 합한 금액이고 문화체육관광부는 안동시에 2010년부터 2020년까지 국비 1,967억 원 중 1,917억 원을 교부하였으며 2021년 공사비 물가상승분 등으로 50억 원을 교부할 예정임

2) 2008년 9월 제2차 국가균형발전위원회에서 광역경제권별(5+2)로 글로벌 경쟁력이 있는 산업을 육성하기 위해 3대 문화권 문화생태 관광기반 조성사업 등 30대 선도프로젝트 사업을 선정

3) 3대 문화권은 유교·가야·신라문화권으로 구성되어 있으며 대구·경북권의 역사 및 생태자원을 활용한 관광 활성화 사업으로 대구광역시와 경상북도의 각 시군에서 2010년부터 2021년까지 총 57개 사업을 추진(총사업비: 2조 1,087억 원, 국비 70%, 지방비 30%)

4) 2018. 1. 2. 조직개편 시 전통문화예술과로 변경

사업을 추진하고자 안동시 흥면 일원을 사업대상지로 선정하여 구 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」⁵⁾(이하 “신발전지역법”이라 한다) 제8조 제1항에 따라 신발전지역발전촉진지구(이하 “발전촉진지구”라 한다) 지정을 위한 개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 작성하여 신청권자인 경상북도에 제출하였고, 경상북도(구 균형개발과⁶⁾)는 안동시에서 작성한 개발계획에 대해 관련 부서와 협의를 하고 같은 해 4월 구 국토해양부⁷⁾에 승인 신청하였다.

그리고 경상북도(구 산림녹지과⁸⁾)는 2012년 5월 신발전지역법 제8조 제4항에 따라 구 국토해양부로부터 개발계획 협의 요청을 받아 「산지관리법」 제8조 제1항에 따라 산지에서의 구역지정 협의를 하였다.

이후 2012년 12월 개발계획이 승인(국토해양부 고시 2012-951호, 952호)되었고, 2013년 10월 트공원 및 표파크 조성사업 대행사인 경상북도개발공사⁹⁾는 발전촉진지구실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여 사업시행자인 안동시에 제출하였고, 신발전지역법 제14조 및 제15조에 따라 안동시(구 전략사업팀¹⁰⁾)는 관련 부서와 협의를 거쳐 위 실시계획을 같은 해 12월 경상북도에 승인 신청하였으며 경상북도(구 균형개발과)는 2014년 5월 실시계획을 승인(경상북도 고시 제 2014-161호, 162호)하였다.

2. 관련법령 및 판단기준

신발전지역법 제8조와 제10조에 따르면 시·도지사가 발전촉진지구 지정을

5) 2015. 1. 1. 폐지되면서 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」로 통합

6) 2020. 1. 1. 조직 개편 시 도시재생과로 변경

7) 2013. 3. 23. 국토교통부로 변경

8) 2014. 11. 1. 조직개편에 따라 산림자원과로 변경

9) 안동시와 경상북도개발공사는 2011. 10. 6. 트공원 및 표파크 조성사업 위수탁 계약을 체결

10) 2013년 1월 구 전통산업과에서 트공원 및 표파크 조성사업 업무가 이관되었고, 조직개편으로 유교신도시진흥과(2017년 1월~2019년 12월)를 거쳐 2020년 1월이후부터 유교문화사업과에서 담당

요청하는 경우에는 개발계획을 작성하여 구 국토해양부장관에게 제출하도록 되어 있고, 구 국토해양부장관은 발전촉진지구 지정 요청을 한 시·도지사로부터 개발계획을 받아 같은 계획을 수립하려면 시·도지사 등의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 되어 있고, 「산지관리법」 제8조 제1항과 같은 법 시행령 제7조 제1항에 따르면 관계 행정기관의 장은 다른 법률에 따라 산지를 특정 용도로 이용하기 위하여 지역·지구 및 구역 등으로 지정하거나 결정하려면 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장 등¹¹⁾과 미리 협의(이하 “산지에서의 구역지정 협의”라 한다)하도록 되어 있으며, 같은 법 시행령 제7조 제2항 관련 [별표 2] “산지에서의 지역 등의 협의 기준” 제6호에 따르면 전용하려는 산지의 경우에는 법 제12조에 따른 행위제한에 위반되어서는 아니된다고 되어 있다.

그리고 「산지관리법」 제12조 제2항에 따르면 같은 법 제4조 제1항 제1호 나목에 따라 산림청장이 지정한 보전산지¹²⁾ 중 공익용산지에서는 국방·군사시설, 수목원 및 종교시설 등 설치할 수 있는 시설을 제한적으로 규정하고 있으며 같은 법 제6조 제2항과 제3항 제1호에 따르면 산림청장은 보전산지 중 공익용산지가 공익용산지의 지정대상 산지에 해당하지 아니하고, 임업용산지의 지정대상 산지에 해당하게 되는 경우에는 그 산지를 임업용산지로 변경지정하거나 공익용산지가 지정요건에 해당하지 아니하게 되는 경우에는 보전산지의 지정을 해제할

11) 「산지관리법」 시행령 제6조 제1항에 따르면 변경하려는 산지의 면적이 보전산지의 경우에는 100만 m² 이상인 경우는 산림청장, 3만 m² 이상 100만 m² 미만인 경우 산림청장 소관이 아닌 국유림, 공유림 또는 사유림은 시도지사(산림청장 소관 국유림은 산림청장), 3만 m² 미만인 경우 산림청장 소관이 아닌 국유림, 공유림 또는 사유림은 시장·군수·구청장(산림청장 소관 국유림은 산림청장)이 협의하도록 규정

12) 「산지관리법」 제4조에 따르면 산지는 보전산지와 준보전산지로 구분되고, 보전산지는 산림자원의 조성 및 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 임업용산지와 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 산지인 공익용산지로 구분

수 있도록 되어 있다.

또한 「보조금 관리에 관한 법률」 제30조와 제31조에 따르면 중앙관서의 장은 보조사업자가 법령을 위반한 경우 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있고, 보조금 교부 결정을 취소한 경우 기한을 정하여 반환을 명하도록 되어 있다.

한편 안동시가 국제회의장, 전시회, 이벤트 등을 위한 복합시설물인 컨벤션센터(면적: 4,795㎡)와 세계유교문화박물관(면적: 3,670㎡) 및 한옥체험관(2,000㎡) 등¹³⁾ 트공원 및 표파크를 건립하기 위해 사업대상지로 선정한 안동시 흥면 일원¹⁴⁾(사업부지면적: 1,127,838㎡)은 전체가 용도지역이 자연환경보전지역¹⁵⁾이고, 그 중 875,052㎡(트공원: 373,844㎡, 표파크: 501,208㎡)는 산림청장이 1976년 자연생태계 및 자연경관 보전 등의 공익 기능을 위하여 공익용산지로 지정한 산지로서 해당 공익용산지에 트공원 및 표파크 시설을 설치할 경우 「산지관리법」 제12조 제2항에 따른 행위제한에 위반된다.

따라서 경상북도와 안동시 및 경상북도개발공사는 공익용산지가 포함된 대상지에 트공원 및 표파크 조성사업을 추진하고자 할 때에는 자연환경보전지역인 위 대상지의 용도지역을 계획관리지역 등으로 변경하여 공익용산지의 지정요건에 해당되지 아니하게 한 후 위 공익용산지를 임업용산지로 변경하거나 보전산지 지정을 해제한 다음 개발계획 등을 수립하여 사업을 추진하여야 하고, 사업

13) 트공원은 국제회의장, 전시회, 이벤트 등을 위한 복합시설물인 컨벤션센터(면적 4,795㎡)와 세계유교문화박물관(면적: 3,670㎡) 등을 건립하고, 표파크는 청소년수련관(787㎡), 한국역사관(1,490㎡), 한옥체험관(2,000㎡) 등 휴양문화시설과 숙박 및 상업시설을 건립

14) 1976년 안동댐 건설로 안동댐 상류지역에 위치한 대상지는 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 자연환경보전지역으로 지정되었고, 「산지관리법」 제4조 제1항 제1호 나목 15) 및 같은 법 시행령 제4조 제3항 제1호에 따라 공익용산지로 지정됨

15) 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조)

추진 과정에서 공익용산지 해제가 불가능하다는 사실을 알게 된 경우에는 사업을 취소하거나 공익용산지가 아닌 다른 대상지를 선정하여 추진하여야 했다.

그리고 문화체육관광부는 안동시와 경상북도가 「산지관리법」을 위반하여 ㄷ 공원 및 ㄷ파크 조성사업을 추진한 경우 국고보조금 교부 결정을 취소하여 교부한 국고보조금 전부 또는 일부를 반납받거나 국고보조금 지원 중단 등의 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 개발계획 작성 및 산지에서의 구역지정 협의 부적정

그런데 안동시(구 전통산업과)는 2011년 5월 개발계획 작성 시 관련 부서(구 산림녹지과¹⁶⁾)로부터 ㄷ공원 및 ㄷ파크 조성사업 대상지가 「산지관리법」상 행위 제한에 위반되는 공익용 보전산지이므로 자연환경보전지역 해제 등에 따른 보전산지 해제 등의 절차가 선행되어야 검토가 가능하다는 회신을 받고도 용도지역 변경 가능 여부에 대한 구체적인 검토를 하지 않고, 2012. 1. 6. 향후 발전촉진지구로 지정될 경우 용도지역 변경이 가능할 것으로 판단하고 개발계획을 수립(결재자: 시장)하여 경상북도에 제출하였다.

그리고 경상북도(구 균형개발과)는 2012. 1. 11. 관련 부서(구 산림녹지과)에 위 개발계획 작성과 관련하여 협의를 요청하였는데, 구 산림녹지과는 같은 해 3. 12. 「산지관리법」 제12조에 규정된 행위제한을 적용받지 않는다고 관련 규정을 잘못 검토¹⁷⁾하여 본 협의 이후 용도지역을 변경하는 도시관리계획 결정을 할 때

16) 2018. 1. 2. 조직개편 시 산림과로 변경

17) 「산지관리법」 제12조 제3항 제1호에 공익용산지의 행위제한을 적용받지 않는 산지를 같은 법 제4조 제1항 제1호 나목 4)부터 14)까지로 규정하고 있는데, 4)부터 15)(자연환경보전지역)까지 포함되어 있는 것으로 잘못 검토하여 산지관리법의 행위제한이 아닌 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 행위제한을 적용받는 것으로 회신함

산림부서와 협의하여야 한다고 회신하였다.¹⁸⁾

이후¹⁹⁾ 구 국토해양부가 2012. 5. 2. 신발전지역법 제8조 제4항에 따라 경상북도에 개발계획 수립과 관련하여 협의 요청²⁰⁾을 하자, 경상북도(구 산림녹지과)는 사업구역 내 공익용산지에서의 행위제한은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다)을 따른다는 잘못 검토한 내용과 본 협의 이후 용도지역을 변경하는 도시관리계획 결정을 할 때 산림부서와 협의하여야 한다는 조건으로 구 국토해양부에 같은 해 5. 29. 회신하였다.²¹⁾

이로 인해 2012. 12. 28. 트공원 및 표파크 시설의 설치가 불가능한 공익용산지 628,971m²(전체 조성사업 대상지의 75%로 트공원: 227,386m², 표파크: 401,585m²)가 포함된 자연환경보전지역 844,782m²(트공원: 326,282m², 표파크: 518,500m²)를 트공원 및 표파크 조성사업을 위한 대상으로 하는 개발계획이 승인되어 해당 지역이 발전촉진지구로 지정되었다.²²⁾

나. 실시계획 작성·승인 및 산지전용협의 부적정

신발전지역법 제15조 제1항 제7호 및 제15호에 따르면 시·도지사가 실시계획을 승인할 때 용도지역 변경, 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획 등을

18) 「산지관리법」 제8조 제2항에 구역지정 협의를 할 경우 지방산지관리위원회(위원장: 부지사)의 심의를 거치도록 되어 있으나, 같은 법 시행령 제7조 제2항 등에 따르면 지방산지관리위원회는 구역지정 협의 관련 행위제한 완화(결정) 권한이 없어 행위제한에 위반되지 않을 경우 심의 안건으로 상정하여야 하나, 구 산림녹지과는 행위 제한에 위반되어 심의 안건으로 상정할 필요가 없는데 2012. 3. 6. 심의 안건으로 상정하여 산지전용면적 및 산지보전대책 등을 심의

19) 구 균형개발과에서 2012. 4. 3. 구 국토해양부에 개발계획 승인을 요청함(결재자: 건설도시방재국장)

20) 구 국토해양부에서 2012. 5. 2. 산림청에 협의를 요청하였고, 산림청에서 같은 해 5. 3. 「산지관리법」 시행령 제6조 제1항 등에 따라 3만 m² 이상 100m² 미만의 보전산지의 경우 시·도지사에게 협의 권한이 위임되어 있어 경상북도(구 산림녹지과)로 이첩

21) 이후 신발전지역법 제8조 제4항에 따라 구 국토해양부는 중앙도시계획위원회 및 국토정책위원회의 심의를 거쳐 발전촉진지구 지정 및 개발계획을 고시함

22) 신발전지역법 제10조 제8호에 따르면 발전촉진지구 지정 시 의제처리사항으로 용도지역 변경 사항은 도시지역으로의 변경만 가능하고, 비도시지역에서의 지구단위계획구역 지정 가능한 용도지역 변경(자연환경보전지역→계획관리지역)사항이 의제처리 사항에 포함되지 않아 계획관리지역이 아닌 자연환경보전지역에서의 지구단위계획구역 지정을 의제처리 받기는 불가능하여 도시관리계획 결정 관련 의제처리된 사항은 없었음

포함한 도시관리계획 결정²³⁾과 산지전용허가 사항 등이 의제되어 있다.

그리고 구 국토해양부가 2012년 12월 승인한 개발계획 “제3장 4. 그 밖에 발전촉진지구의 사업추진을 위해 필요한 사항”에 따르면 개발계획 승인 이후 국토계획법에 따른 용도지역 등 도시관리계획 결정 시 산림 소관부서와 협의하도록 되어 있다.

또한 「산지관리법」 제8조 제1항과 제18조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제20조의2 제1항 제1호에 따르면 산지에서의 용도지역 변경 협의를 할 경우 30만 m² 이상은 산지전용타당성조사를 하도록 되어 있다.

따라서 경상북도개발공사와 안동시가 발전촉진지구 지정 및 개발계획 승인 이후 위 사업 대상지에 트공원 및 표파크를 설치하기 위해 신발전지역법 제14조에 따른 실시계획을 작성할 때에는 기존 개발계획 승인 시 의제처리 사항에 포함되어 있지 않았던 용도지역 변경(자연환경보전지역→계획관리지역) 결정과 산지전용 협의를 신발전지역법 제15조 제1항 제7호 및 제15호에 따라 의제처리받아야 하므로 실시계획 승인 신청 시 용도지역 변경 요청서와 산지전용타당성조사서 등 관련 서류를 작성하여 도지사에게 제출하여야 한다.

그런데 경상북도개발공사는 2013. 10. 31. 용도지역 변경 요청서 및 산지전용타당성조사서 등의 용도지역 변경 관련 협의 서류를 첨부하지 아니한 채 「산지관리법」 제12조 제2항을 위반하여 용도지역 변경 협의가 불가능한 공익용산지 630,840m²²⁴⁾(트공원: 230,991m², 표파크: 399,849m²)가 포함된 조성사업 대상지인 자연환경보전지역 846,907m²²⁵⁾(트공원: 330,558m², 표파크: 516,349m²)를 계획관리지역

23) 국토계획법 제2조 제4호에 따르면 도시관리계획은 용도지역 지정·변경, 지구단위계획구역의 지정·변경에 관한 계획과 지구단위계획 등으로 구성

24) 개발계획 승인 시 628,971m²였으나, 토지분할에 따른 면적 오차 정정으로 1,869m² 늘어남

으로 변경하고 공익용산지 630,840㎡ 중 178,856㎡(≒공원: 29,915㎡, ≒파크: 148,941㎡)를 위 조성사업 목적으로 전용하는 내용이 포함된 실시계획을 작성(결재자: 상임이사)하여 산지전용에 필요한 협의 서류, 도시관리계획 결정 조서 등을 함께 안동시로 제출하였고, 안동시도 같은 해 12. 24. 공익용산지의 용도지역 변경과 관련한 협의 서류를 누락한 채 경상북도에 실시계획 승인(결재자: 신도청미래사업단장)을 신청하였다.

이후 경상북도(구 균형개발과)는 안동시의 실시계획 승인 신청에 따라 2013. 12. 27. 관련 부서에 협의를 요청하였고, 같은 도 구 산림녹지과는 2014. 1. 2. 산지전용 편입 면적에 공익용산지 178,856㎡(≒공원: 29,915㎡, ≒파크: 148,941㎡)가 포함되어 있어 「산지관리법」 제12조에 위반되어 산지전용 협의가 불가하다고 회신²⁵⁾하였는데, 구 균형개발과는 실시계획 승인 후 공익용산지를 임업용산지 또는 준보전산지로 변경·해제한 후 산지전용허가를 받는 조건으로 2014. 5. 2. 위 사업대상지의 용도지역을 자연환경보전지역에서 계획관리지역으로 변경하는 실시계획을 승인하였다.

이로 인해 안동시(구 산림녹지과)가 2015. 6. 30.²⁷⁾ 경상북도(산림자원과)를 통해 산림청에 「산지관리법」 제6조에 따라 보전산지 변경 및 해제를 요청²⁸⁾하였으나, 산림청은 같은 해 7. 10. 발전촉진지구에 편입된 공익용산지(630,840㎡)에 ≒

25) 개발계획 승인 시 844,782㎡였으나, 토지분할에 따른 면적 오차 정정으로 2,125㎡ 늘어남

26) 구 산림녹지과에서 2014. 3. 11. 2차로 구 균형개발과에 공익용산지가 임업용산지 또는 준보전산지로 변경지정 및 해제된 후 산지전용 협의가 가능하다고 회신하였는데 이는 공익용산지를 임업용산지 또는 준보전산지로 변경지정 및 해제하려면 용도지역을 자연환경보전지역에서 계획관리지역으로 바꾸어야 가능하고 용도지역을 바꾸려면 산지에서의 용도지역 변경을 위한 협의를 거쳐야 되며, 변경협의 등을 할 경우 「산지관리법」 제12조 행위제한에 위반되어 협의가 불가하다는 내용으로 2014. 1. 2. 회신한 불가 입장을 확인한 것임

27) 2014년 하반기 안동시와 경북개발공사 담당자가 산림청(산지관리과)에 보전산지 변경 요청 관련 구두 협의(2회)를 하였으나, 산림청에서는 불가하다는 의견 제시

28) 경상북도(산림자원과)는 2015. 7. 1. 산림청에 보전산지 지정, 변경 지정 및 해제 요청을 함

공원 및 표파크 조성사업을 추진하는 것은 「산지관리법」 제12조 제2항에서 규정하고 있는 행위제한에 해당하고, 경상북도(구 산림녹지과)와 용도지역 변경 협의가 적법하게 이루어지지 않았다는 사유로 보전산지 변경 신청을 반려하면서 실시계획 승인의 효력이 없다고 회신하였다.²⁹⁾

그 결과 경북개발공사는 2014년 5월 실시계획 승인 이후 같은 해 12월 트공원 및 표파크 기반시설 조성공사 계약(계약자: 주식회사 <<<, 계약금액: 137억 원, 계약기간: 2014년 12월~2017년 12월)을 체결하였으나, 보전산지 변경 및 해제가 이루어지지 않아 산지전용 협의가 지연됨으로 인해 2015년 6월부터 2016년 10월까지 1년 4개월간 공사가 중지되었고³⁰⁾, 이후 이와 같이 보전산지 변경 및 해제가 이루어지지 않았는데도 경상북도와 안동시는 2016. 10. 18. 및 같은 해 10. 19. 각각 국비 반납 및 사업 취소 등이 우려된다는 사유로 트공원 및 표파크 조성사업에 대한 산지전용협의(174,386㎡³¹⁾)를 하는 등³²⁾ 2020. 7. 17. 감사종료일 현재까지 위법하게 사업을 추진하고 있다.³³⁾

관계기관 의견 및 검토결과 문화체육관광부와 경상북도개발공사는 감사결과

29) 안동시는 2015. 9. 3. 산림청에 재차 의견조회를 하였으나, 산림청에서는 같은 해 9. 8. 2015년 7월 회신 내용과 같은 취지로 공익용산지가 포함된 실시계획 승인은 효력이 없다고 회신함

30) 발주기관의 책임에 따른 공사 정지(489일)로 인해 금융비용 138백만 원을 추가 부담하여야 할 소지가 있음

31) 트공원 29,915㎡와 표파크 144,471㎡(148,941㎡에서 평균경사도 충족을 위해 4,470㎡를 제척함)를 합한 면적임

32) 안동시는 공익용산지를 2014년 5월 실시계획 승인 이전 자연환경보전지역의 공익용산지로 간주하고, 2014. 12. 31. 개정된 「산지관리법 시행령」 제13조 제7항을 적용하여 산지에서의 용도지역 변경을 위한 구역지정 협의를 할 것을 경상북도에 건의하였고, 경상북도는 2014년 5월 실시계획 승인 시 「산지관리법」의 적법한 절차를 이행하지 아니하고 고시한 결과, 구역내 산지에 대하여는 법적 효력이 없는 상태임에도 불구하고 적법한 절차를 이행하려면 시일이 장기간 소요되어 사업 자체가 무산될 소지가 있다는 이유로 안동시의 의견을 수용하여 2016. 8. 23. 「산지관리법」 제8조 따른 산지에서의 구역지정 협의를 한 후 같은 해 10. 18. 표파크의 산지전용 협의(144,471㎡)를 하였고, 안동시(산림자원과)도 다음 날인 10. 19. 트공원의 산지전용 협의(29,915㎡)를 함

33) 2020. 7. 17. 감사종료일 기준 공정률은 본단지 기반시설 조성공사의 경우 89.3%, 트공원의 경우 69.8%, 표파크의 경우 73.7%임

에 별다른 이견이 없고, 경상북도와 안동시는 트공원 및 포파크 조성사업을 위법하게 추진한 사실은 있지만, 사업추진을 위해서는 불가피한 측면이 있었다는 의견 등을 제시하고 있다.

구체적으로 보면, ① 2011년 개발계획 작성 관련 안동시는 사업대상지가 자연환경보전지역의 공익용산지라 사실상 모든 행위가 제한되므로 신발전지역법 제14조(실시계획의 승인 등)와 제15조(인·허가 등의 의제)에 따라 용도지역을 자연환경보전지역에서 계획관리지역으로 변경하면 보전산지가 해제될 것으로 판단하고 개발계획을 수립하였다고 답변하였다. ② 2014년 실시계획 승인과 관련해서는 경상북도 사업 시행부서와 산지부서의 주장이 배치되고 있는데, 2014년 3월 산지부서인 구 산림녹지과에서 사업 시행부서인 구 균형개발과에 공익용산지를 임업용산지 또는 준보전산지로 변경지정 및 해제된 후 산지전용허가 기준에 적합할 경우 산지전용 협의가 가능하다고 2차로 회신하였는데, 이에 대해 구 산림녹지과는 공익용산지를 해제하려면 용도지역을 변경해야만 가능하고, 용도지역을 변경하기 위한 협의를 할 경우 「산지관리법」 제12조에 따른 행위제한에 위반되어 불가하다는 회신을 한 것으로 조건부 협의를 한 것이 아니라 1차 회신의 불가 통보를 재확인한 것이라고 주장하고 있다. 반면 사업 시행부서인 구 균형개발과는 실시계획 승인 후 용도지역을 변경하면 공익용산지도 해제할 수 있기 때문에 실시계획 승인 후 공익용산지를 해제하는 조건부 협의를 구 산림녹지과와 한 것으로 보고 실시계획을 승인하였다고 주장하고 있다.

그리고 2014년 6월 경상북도의 실시계획 승인 이후 산림청의 공익용산지 변경 및 해제 불가 통보에도 불구하고 2016년 경상북도와 안동시가 용도지역 변경

협약과 산지전용 협약을 하여 사업을 추진한 것과 관련, ③ 안동시는 실시계획을 무효화 한 후 용도지역 변경 협약과 산지전용 협약을 할 경우 2년 이상 소요되어 사업 취소가 우려되는 상황이라 본 사업이 공익사업임을 감안하여 계획관리지역의 공익용산지를 2014년 5월 실시계획 승인 이전 자연환경보전지역의 공익용산지로 간주하고, 2014. 12. 31. 개정된 「산지관리법 시행령」 제13조 제7항을 적용하면 자연환경보전지역의 공익용산지는 「산지관리법」이 아닌 국토계획법의 행위제한을 적용받기 때문에 경상북도에 용도지역 변경을 위한 협약과 산지전용 협약을 해 줄 것을 건의하였고, 경상북도는 안동시의 건의를 받아들여 불가피하게 용도지역 변경 협약과 산지전용협약을 하여 사업을 추진하고 있다고 답변하였다.

이에 대해 살펴보면 ① 개발계획 작성 시 관련 법령을 검토하여 사업추진이 가능한 곳을 사업대상지로 선정하고 개발계획을 작성하여야 하는데 안동시가 선정한 사업대상지는 공익용산지가 포함된 자연환경보전지역으로 용도지역을 변경하지 않으면 공익용산지를 임업용산지로 변경하거나 준보전산지로 해제를 할 수 없는 상황이고, 신발전지역법은 실시계획 승인 시 용도지역 변경을 위한 도시관리계획 결정을 의제처리 할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 용도지역을 임의로 변경할 수 있는 것은 아니기 때문에 안동시의 답변은 받아들이기 어렵다.

② 신발전지역법 제15조에 용도지역 변경을 포함한 도시관리계획 결정과 산지전용협약이 의제처리 되어 있어 실시계획 승인 때 산지부서와 산지에서의 용도지역 변경 협약과 산지전용협약이 이루어져야 하는데 용도지역 변경을 위한 협약에 필요한 용도지역 변경 요청서와 산지전용타당성 조사서를 누락한 채 실

시계획 승인이 이루어졌고, 경상북도 구 산림녹지과는 2012년 발전촉진지구 지정 시 구역지정 협의가 잘못되어 실시계획을 수립한 것으로 구역지정 협의가 불가능한 곳에 대하여 산지전용 협의를 할 수 없다는 회신을 한 것이므로 구 균형개발과에 조건부 협의를 하였다고 볼 수는 없고, 실시계획 승인으로 용도지역이 변경되기 때문에 구 균형개발과가 산지부서와 협의 없이 임의로 용도지역을 변경하는 실시계획을 승인하여서는 아니 되기 때문에 구 균형개발과의 주장은 받아들이기 어렵다.

③ 안동시의 건의에 따라 경상북도는 2016년 8월 사업대상지를 2014년 5월 실시계획 승인 이전 자연환경보전지역의 공익용산지로 간주하고, 2014. 12. 31. 개정된 「산지관리법 시행령」 제13조 제7항을 적용하여 산지에서의 용도지역 변경을 위한 협의와 산지전용협의를 하였다고 주장하나, 2016년 8월 용도지역 변경 협의 시 해당 사업대상지는 계획관리지역의 공익용산지로 「산지관리법」 제12조 제2항 행위제한에 위반되어 구역 등의 지정 협의가 불가하였고, 안동시의 건의대로 2014년 5월 실시계획 승인 이전 자연환경보전지역의 공익용산지로 간주할 경우에는 2014년 5월 당시 법령을 적용하여야 되는데 당시 법령을 적용할 경우 「산지관리법」 제12조 제2항의 행위제한에 위반되어 용도지역 변경 협의가 불가하였으며, 설령 2014년 5월 실시계획 승인 이전 자연환경보전지역의 공익용산지로 간주하여 2014년 12월 개정된 「산지관리법 시행령」 제13조 제7항에 따라 「산지관리법」이 아닌 국토계획법을 적용하여 용도지역 변경 협의 및 산지전용협회가 가능하다 하더라도 국토계획법 시행령 제71조 제1항 제21호 관련 [별표 22]에 따라 자연환경보전지역에서는 위 조성사업을 추진할 수 없었다. 이와 같

이 경상북도와 안동시가 보전산지 변경 및 해제가 불가하여 트공원 및 표파크 조성사업 추진이 사실상 불가능하게 되었는데도, 국비 반납 및 사업 무산이 우려되어 위법하게 사업을 추진한 것으로 판단된다.

조치할 사항

안동시장은 앞으로 “트공원 및 표파크 조성사업”과 같이 공익용산지에 시설의 설치가 제한되는 공익사업을 추진하는 일이 없도록 공익사업과 관련한 개발계획 및 실시계획 작성과 산지전용 협의 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

경상북도개발공사 사장은 앞으로 “트공원 및 표파크 조성사업”과 같이 공익용산지에 시설의 설치가 제한되는 공익사업을 추진하는 일이 없도록 공익사업과 관련한 실시계획 작성 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

경상북도지사는 앞으로 “트공원 및 표파크 조성사업”과 같이 공익용산지에 시설의 설치가 제한되는 공익사업을 추진하는 일이 없도록 공익사업과 관련한 개발계획 작성과 산지에서의 구역지정 협의 및 실시계획 승인 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

문화체육관광부장관은 경상북도와 안동시가 「산지관리법」을 위반하여 추진한 “트공원 및 표파크 조성사업”에 국고보조금 지원 중단 등의 제재방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감 사 원 통 보

제 목 용역 일시정지 등 용역계약 관리 부적정

소 관 기 관 경상북도개발공사

조 치 기 관 경상북도개발공사

내 용

1. 업무 개요

경상북도개발공사는 도시개발사업 등을 시행하기 위해 건설기술용역¹⁾업체와 실시설계 분야 등과 관련한 용역계약을 체결하고 「용역계약 일반조건」²⁾에 따라 감독하면서 계약변경, 계약기간 연장, 일시정지, 준공(완성)검사, 대가 지급 등의 업무를 처리하고 있다.

2. 관계법률 및 판단기준

「용역계약 일반조건」 “제7절 2. 계약기간의 연장”에 따르면 계약상대자의 책임에 속하지 않는 사유로 용역수행이 지체된 경우 계약상대자는 계약담당자에게 서면으로 계약기간 연장신청(추가비용 포함)을 하도록 되어 있고, 위 일반조건 “제7절 6. 용역의 일시정지”에 따르면 계약담당자는 용역수행이 계약 내용과 일치하지 않는 경우, 그 밖에 ‘발주기관의 필요’에 따라 계약담당자가 지시한 경우에는 용역의 전부 또는 일부의 수행을 정지시킬 수 있으며 이 기간이 60일을 초

1) 「건설기술 진흥법」 제2조 제2호 및 제3호에 따른 건설공사에 관한 계획, 조사, 설계, 타당성 검토 등 각종 건설기술에 관한 업무

2) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 “제14장 용역계약 일반조건”에 있는 내용을 「용역계약 일반조건」으로 표기함(2018. 1. 10. 행정안전부 예규 제21호로 개정되기 전의 기준)

과한 경우³⁾ 발주기관은 그 초과기간에 대하여 잔여계약금액⁴⁾에 초과 일수 1일마다 대출금리⁵⁾를 곱하여 산출한 금액(잔여계약금액×초과일수×대출금리, 이하 “지연보상금”이라 한다)을 준공대가 지급 시 계약상대자에게 지급해야 한다고 되어 있다.⁶⁾

또한 「엔지니어링산업 진흥법」 제26조 제1항, 같은 법 시행규칙 제13조 제1항 등에 따르면 용역에 참여한 건설기술자는 발주기관으로부터 기술경력(참여 사업명 및 기간, 기술 부문, 전문 분야 등)을 확인받아야만 한국엔지니어링협회⁷⁾에 경력을 신고할 수 있게 되어 있다.

따라서 계약상대자의 책임이 아닌 인허가 승인·협의⁸⁾지연 등의 사유로 계약기간이 부족하게 된 경우 계약상대자로부터 계약기간 연장신청을 받아 계약서상 과업을 수행하게 하여야 하고, 계약상대자로부터 공사발주용 설계도서⁹⁾를 납품 받아 공사계약을 체결하는 등 계약상대자가 당초 계약서상 과업을 완료하거나 「도시개발법」 제17조 제4항 등 관계 법률에 따른 실시계획 변경 등 추가업무를 수행하는 과정에서 당초 계약서상 과업을 완료한 경우 당초 계약서상 과업을 준공 처리하여 계약상대자가 해당 용역수행 실적을 장기간 인정받지 못하는 일이 없도록 하여야 한다.

3) 계약상대자의 책임 없는 사유로 정지한 경우에 한함

4) 일시정지 기간이 60일을 초과하는 날 현재 기준

5) 「지방회계법」 제38조에 따라 지방자치단체의 장이 지정한 금고의 일반자금 대출금리를 말함[법률 제14197호 (2016. 5. 29.)로 지방회계법이 제정되기 전에는 「지방재정법」 제77조에 있던 규정임]

6) 이 내용은 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규 제21호, 2018. 1. 10. 개정)이 일부개정되기 전까지는 준공대가 지급 시 지연보상금을 계약상대자에게 지급하여야 한다고 되어 있었음

7) 「엔지니어링산업 진흥법 시행령」 제56조 제1항 제5호에 따라 한국엔지니어링협회에 위탁되어 있음

8) 경상북도개발공사는 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제12조 제1항, 제14조 제1항 등 개발 관련 법령에 따라 사업시행자로 지정받고 사업시행자로서 개발계획 및 실시계획을 승인받거나 환경영향평가 협의 등을 직접 수행하여야 하는 책임이 있음

9) 실시설계가 완료(준공)되면 납품받는 공사설계설명서(시방서), 설계도면, 공종별 목적물 물량 내역서, 규격서(물품) 등을 설계도서라 함

또한 불가피한 사유로 용역을 일시정지시키고 그 기간이 60일을 초과한 경우에는 초과 일수에 해당하는 지연보상금을 계약상대자에게 지급하여야 하며, 계약담당자는 계약상대자에게 용역 일시정지 기간 중 잔여 과업을 수행하도록 할 경우 건설기술자의 기술경력 확인 및 지연보상금 산정을 명확하게 할 수 있도록 계약상대자 등이 실제 과업을 수행한 기간, 참여한 건설기술자 및 참여 분야 등을 철저히 관리하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

이와 관련하여 감사원 감사기간(2019. 6. 29.~7. 17.)에 용역계약금액이 5억 원 이상이면서 2016년 1월 이후 준공하였거나 2020년 6월 말 현재 수행 또는 정지 중인 “트공원 및 표파크조성 기본 및 실시설계용역” 등 8건¹⁰⁾의 용역계약을 대상으로 용역계약 관리의 적정 여부를 점검하였다.

그 결과 주식회사 ◇◇ 외 2개 업체와 2012. 12. 20. 준공예정으로 “트공원 및 표파크조성 기본 및 실시설계용역”(계약일자 2011. 12. 19., 계약금액 4,905,311천 원)을 추진하였으나 위 계약상대자가 발전촉진지구 지정 및 개발계획 수립¹¹⁾ 등 추가업무를 수행함으로써 계약기간 안에 해당 용역을 완료할 수 없게 되었는데도 경상북도개발공사는 계약상대자로부터 계약기간 연장신청(추가비용 포함)을 받아 설계도서 작성 등 해당 용역을 수행하게 하지 않고 2012. 12. 13.부터 2020. 6. 30. 현재까지(2,756일) 해당 용역을 전부 일시정지시킨 채 그 정지 기간에 계약서상 공사발주용 설계도서 작성과 실시계획 변경 등 추가업무를 수행하게 하

10) 경상북도개발공사가 계약 체결한 설계용역만을 대상으로 검토함(감리용역의 경우 해당 공사계약기간 변경 및 공사계약금액 변경과 연계되어 감리용역계약이 변경되므로 제외함)

11) 구 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」 제8조 제1항 및 제2항에 따른 발전촉진지구 지정 및 개발계획 수립 관련 용역수행(당초 산출내역서에 없던 추가업무임)

는 등 [별표] “용역계약 일시정지 등 관리 내역”과 같이 위 용역계약 등 8건 모두 계약상대자의 책임 없는 사유로 용역수행이 지연되었는데도 계약기간을 연장하지 않고 최소 277일에서 최대 2,756일까지 용역을 일시정지시킨 것으로 확인되었으며 준공된 용역 3건¹²⁾에 대해서는 지연보상금도 지급하지 않고 있었다.

또한 “트공원 및 표파크조성 기본 및 실시설계용역” 등 5건의 경우 경상북도개발공사가 해당 용역을 전부 일시정지시킨 기간에 계약상대자로 하여금 계약서상 설계도서 작성 등의 과업을 수행하게 하면서 일시정지 상태라는 사유로 실제 해당 용역을 수행한 기간과 참여한 건설기술자 등을 관리하지 않아 정확한 지연보상금을 산출할 수 없게 하였을 뿐 아니라 일시정지 기간에 과업을 수행한 건설기술자는 기술경력(용역수행 실적)에 대한 확인을 경상북도개발공사로부터 받지 못하고 있는 것으로 확인되었다.

더욱이 경상북도개발공사는 “트공원 및 표파크조성 기본 및 실시설계용역” 계약상대자로부터 2012년 12월부터 2017년 10월까지 계약서상 공사발주용 설계도서를 모두 납품받아 설계심의 등¹³⁾을 거쳐 공사계약을 체결¹⁴⁾하였으므로 해당 용역을 준공 처리¹⁵⁾해야 하는데도 당초 계약서상 과업 외에 실시계획 변경 등 추가업무를 수행하여야 한다는 사유로 2년 8개월이 지난 2020년 6월 현재까지

12) 2020년 6월 현재 준공 처리된 “경상북도재활병원 건립공사 기본 및 실시설계용역” 등 3건의 경우 일시정지 기간에 실제 계약서상 과업을 수행한 기간을 알 수 없으나 이를 고려하지 않고 산정할 경우에는 지연보상금이 계 61,552천 원임

13) 공사발주금액이 100억 원 미만인 경우 경상북도 원가심사(「경상북도 계약원가 심사업무 처리규칙」)를, 100억 원 이상인 경우 지방심의위원회의 심의(「건설기술 진흥법 시행령」 제17조) 등을 받도록 되어 있음

14) 2012년 12월 해당 사업 진입도로 조성공사(♡♡주식회사), 2013년 2월 탐방로 조성공사(♠♠ 외 2개 업체) 및 탐방로 전기공사(주식회사 ♣♣), 2013년 3월 탐방로 기계설비공사(☆☆ 외 1개 업체), 2014년 12월 본 단지 기반시설조성공사(주식회사 ●●), 2017년 10월 하수처리시설 설치공사(■■■ 주식회사) 등 6개 건설공사 발주용 설계서(계약서 기준)를 계약상대자로부터 납품받아 공사계약을 체결하였음

15) 2017년 10월까지 계약상대자로부터 당초 계약서상 건설공사발주용 설계도서를 모두 납품받아 건설공사를 발주·계약하였으므로 준공 처리하거나 계속해서 실시계획 변경과 2019. 7. 22. 안동시의 요구에 따라 탐방로(2차) 설계 등 추가업무를 수행하게 할 경우 계약변경과 함께 추가업무 외 당초 계약서상 과업 완료분을 준공하여 계약상대자가 실적 인정에 불이익이 없도록 할 필요

당초 계약서상 과업 완료분을 준공처리하지 않는 등¹⁶⁾ 3건¹⁷⁾의 용역계약을 준공 처리하지 않아 계약상대자가 입찰 참여 시 해당 용역 수행실적을 인정받지 못할 우려가 있었다.

관계기관 의견 경상북도개발공사는 감사결과를 수용하면서 계약상대자의 책임 없는 사유로 계약기간이 지체되거나 추가업무 수행이 필요한 경우 「용역계약 일반조건」에 따라 계약기간 연장, 변경계약, 부분 준공 등을 통해 계약상대자와 기술자가 불이익을 받지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 경상북도개발공사 사장은

- ① 앞으로 용역을 전부 일시정지시킨 상태에서 계약상대자에게 계약서상 과업을 수행하도록 하여 지연보상금 산정을 곤란하게 하거나 실제 과업을 수행한 기술자가 경력을 인정받지 못하는 일이 없도록 하고
- ② 일시정지 기간이 60일을 초과하는 경우 준공대가를 지급할 때 지연보상금을 지급하는 방안과 당초 계약서상 과업을 완료하고 추가업무를 수행하게 할 경우 추가업무 외에 완료한 부분을 준공 처리하여 계약상대자가 장기간 실적을 인정

16) 이 건과 같이 계약상대자가 계약서상 과업을 완료하였고 당초 과업 외 실시계획 변경 등 사후관리 성격의 추가 업무를 해당 사업 준공 시까지 수행하여야 하는 것이므로 계약변경(별도계약)을 하고 수행하도록 하여야 하나, 2020년 현재 경상북도개발공사는 계약변경 없이 계약상대자로 하여금 추가업무를 수행하도록 하고 있음. 변경 계약(별도계약)을 하고 수행하도록 할 경우에도 당초 과업 완료 분을 준공(부분 준공)처리하여 계약상대자가 장기간 실시설계 분야 등 과업수행실적을 인정받지 못하는 불이익을 받지 않도록 할 필요가 있음.(한국토지주택공사는 공사발주용 설계서를 납품받아 공사계약 체결 및 착공한 경우 실시설계 분야까지의 과업을 준공처리하고 있음)

17) “춧지구 도시개발사업 조사설계용역”의 경우 2018. 1. 22. 공사계약 체결(주식회사 ▲▲)을, 같은 해 12. 26. 실시계획 승인을 받았는데도 계약상대자에게 산출내역서에 반영되어 있지도 않은 개발계획 변경과 도시개발구역 진입도로에 대한 도시관리계획 수립과 실시설계를 수행하게 하면서 1년 6개월이 지난 2020년 6월 현재까지 (부분)준공 처리 등을 하지 않음. 그리고 “트공원 및 표파크조성 건축설계용역”의 경우 2017. 11. 10. 공사발주용 설계도서를 받아 공사계약을 체결(▶▶주식회사)하였는데도 설계변경을 하지 못했다는 사유로 4개월 후 2018. 3. 9. 준공처리함

받지 못하는 일이 없도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별표]

용역계약 일시정지 등 관리 내역

(2020. 6. 30. 기준, 단위: 일, 원)

연번	계약명	계약상대자 (계약일자)	일시정지				준공일자 ³⁾	
			정지 일수	지연보상금 ¹⁾ 및 지급 여부	정지 사유	정지기간 중 수행업무 ²⁾		
1	트공원 및 표파크조성 기본 및 실시설계용역	주식회사 ◇◇ 외 2개 업체	2,756	77,191,690	-	발전촉진지구 지정 등 추가업무로 본 용역 지연	• 기본 및 실시설계 • 개발계획 등 변경 • 인허가 업무 협조	정지 중
2	크 신도시 건설사업(2 단계) 실시설계용역	-	842	47,338,830	-	개발 및 실시계획 일부 미확정	• 수행사항 없음	정지 중
3	춧지구 도시개발사업 조사설계용역	-	1,333	19,484,720	-	도시개발구역 지정, 개발계획 승인 등 지연	• 개발계획 수립·변경 • 기본 및 실시설계 • 인허가 업무 협조	정지 중
4	-	주식회사 □□ 외 2개 업체	1,297	24,119,510	-	개발계획 협의 지연	• <u>수행사항 없음</u>	정지 중
5	-	-	330	3,575,500	-	전략환경영향평가 협의 지연	• 수행사항 없음	정지 중
6	트공원 및 표파크조성 건축설계용역 ⁴⁾	-	1,491	41,083,270	미지급	선행 행정절차 미확정, 기본계획 변경 등	• 기본계획 변경 • 기본 및 실시설계 • 인허가 업무 협조	2018.3.9.
7	-	-	581	14,863,420	미지급	사업협의회 구성 지연 및 사업계획 미승인	• 사업계획 변경 • 실시계획 수립·변경	2016.1.21.
8	-	-	277	5,755,560	미지급	대체부지 확보 및 인종심의 지연	• 인종업무	2017.12.7.

주: 1. 누계 정지일수에서 60일을 공제한 일수에 해당하는 금액이고 정지 기간에 수행한 업무를 고려하지 않고 산정한 것임

2. 계약서상 과업수행 및 추가업무

3. 일시정지가 해제되지 않은 상태에서는 준공기한을 정할 수 없기 때문에 '정지 중'으로 표기함

4. 계약서상 계약명이 "트공원 및 표파크조성 건축설계용역 및 전시물 제작·설치(1차분: 건축 및 전시 설계용역)"으로 되어 있으나 분담이행 방식으로 계약된 것이고 건축설계 부분이 우선 계약이행된 것을 감안하여 표기함

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

감 사 원

주 의 요 구

제 목 ㄱ 신도시(1단계) 조성원가 산정 부적정

소 관 기 관 경상북도개발공사

조 치 기 관 경상북도개발공사

내 용

1. 업무 개요

경상북도개발공사는 2013. 1. 24. ㄱ 신도시(1단계) 건설사업(총사업비: 1조 428억 원, 사업기간: 2010~2015년)의 시행자로서 조성원가를 산정하면서 호민지(好民池, 경상북도 안동시 소재 저수지)에 대한 용지비를 1,964,176,995원으로 산정하여 총사업비에 반영하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「공공택지 조성원가 산정기준 및 적용방법」(2012. 8. 10. 구 국토해양부 고시 제2012-516호)에 따르면 조성원가는 「택지개발촉진법」에 따라 공급하는 주택건설 용지를 조성하는 데 소요되는 직접비·간접비와 투자비에 대한 자본비용을 사전적으로 산출한 추정원가로서 확정된 공급 기준가격을 말하며, 택지개발계획 및 실시계획에 따라 이해관계자가 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 근거에 따라 실제 발생원가에 근접하게 산정하도록 되어 있고, 단위면적당 조성원가는 총사업비¹⁾를 총유상공급대상면적²⁾으로 나누어 산정하도록 되어 있다.

1) 용지비, 조성비, 직접인건비, 이주대책비, 기반시설설치비, 자본비용, 그 밖의 비용 등

그리고 위 고시에서 조성원가 산정 시 용지비는 해당 택지개발지구의 실시 계획에 따른 용지매수와 관련된 직접비로서 용지매입비, 지장물 등 보상비, 영업·영농·축산·어업 등에 관한 권리 보상비, 종합토지세·도시계획세·교육세·농어촌특별세 등 용지제세, 보상 관련 용역비 등 제반 부대비용을 포함하여 산정한 다고 되어 있다.

한편 경상북도개발공사는 2010. 5. 10. ㄱ 신도시(1단계) 건설사업 개발예정 지구 내 편입되는 토지 등의 보상업무를 수행하기 위해 「도청이전을 위한 도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제6조와 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제22조에 따라 수용·사용할 토지의 세목을 경상북도 고시 제 2010-177호로 관보에 게재하고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제68조 등에서 정한 절차에 따라 감정평가 등을 거쳐 호민지 등 편입 토지의 보상비 등을 330,667,519,850원으로 산정한 후 보상을 추진하였다.

그런데 2012. 2. 29. 경상북도 고시 제2012-62호로 승인된 ㄱ 신도시 건설사업 개발계획에 따르면 기존의 호민지를 용도 폐지하지 않고 존치하는 것으로 되어 있고, 같은 해 7. 31. 위 경상북도 고시 제2012-230호로 승인된 위 사업 1단계의 실시계획상에도 호민지가 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제14조에 따라 존치되는 기존 건축물 및 공작물에 포함되어 있다.

그리고 경상북도는 2009. 11. 24. 호민지의 소유권 및 관리 권한 변경 등을 호민지의 관리청인 한국농어촌공사(안동지사)에 협의 요청하였으나, 위 공사 안동지사는 같은 해 12. 1. 호민지가 농업용수 공급을 위한 농업기반생산시설로서

2) 총사업면적에서 무상공급면적 제외

「농어촌정비법」 제24조에 따라 용도 폐지가 불가함을 회신하였다.

따라서 경상북도개발공사는 조성원가를 산정할 때에도 보상대상에서 제외되는 호민지의 보상가액 산정액은 총사업비(용지비)에 반영하지 않아야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 경상북도개발공사는 2013. 1. 24. ㄱ 신도시(1단계) 건설사업의 조성원가 산정 시 보상대상에서 제외되어야 하는 호민지 보상가액 산정액을 총사업비에서 제외하지 않고 [별표 1] “호민지 보상가액 산정 현황 및 조성원가 산정 시 총사업비 반영 내역”과 같이 호민지의 보상가액 산정액(4,398,067,610원) 중 위 사업 1단계 개발면적 편입비율(44.66%³⁾)을 적용한 용지비 1,964,176,995원을 총사업비에 반영한 후 「도시개발업무지침」(2012. 9. 25. 구 국토해양부 훈령 제893호) 제5편 제7장과 경상북도개발공사의 「용지업무규정」 제58조에 따라 조성원가를 309,532원/m⁴)으로 산정하였다.

그 결과 ㄱ 신도시(1단계) 건설사업 조성원가가 호민지(보상비 1,964,176,995원)를 보상대상에서 제외하고 산정(308,687원/m⁵)했을 경우보다 845원/m²만큼 높게 산정됨으로써 [별표 2] “과다 산정한 조성원가로 매매계약한 토지 명세”와 같이 6개 지방자치단체 및 중앙행정기관 등과 개인은 425필지(397,147.8m²)를 정당한 금액(103,588,382,548원)보다 283,613,872원 더 많은 금액(103,871,996,420원)으로 분양받게 되었고 위 1단계 건설사업 조성원가에 반영되지 않고 남은 호민지 보상가액 2,433,890,615원(4,398,067,610원-1,964,176,995원)이 2·3단계 건설사업 조성원

3) 1단계 개발면적(4,897,501m²)/전체 개발면적(10,965,784m²)×100

4) 총사업비(719,210,466,095원)/총유상공급대상면적(2,323,541m²)

5) 호민지 보상가액 산정액을 제외한 총사업비(717,246,289,100원=719,210,466,095원-1,964,176,995원)/총유상공급대상면적(2,323,541m²)

가에 그대로 반영될 우려가 있다.

관계기관 의견 경상북도개발공사는 감사결과를 수용하면서 앞으로 ㄱ 신도시 건설사업 2~3단계 사업구역에 대한 조성원가 산정 시 보상대상에서 제외된 호민지 보상가액 산정액이 총사업비에 반영되는 일이 없도록 조성원가 산정 업무를 철저히 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 경상북도개발공사 사장은 앞으로 부담하지 않는 용지비를 총사업비에 반영하여 조성원가를 과다 산정하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

[별표 1]

호민지 보상가액 산정 현황 및 조성원가 산정 시 총사업비 반영 내역

(단위: m², 원)

연번	지번	편입면적	소유자	보상가액 산정액	1단계 사업 조성원가 산정 시 총사업비 반영액 ^{주)}
1	-	228	-	9,773,600	4,364,890
2	-	33	-	1,133,000	505,998
3	-	35,936	-	529,457,060	236,455,523
4	-	56,581	-	833,626,730	372,297,698
5	-	3,937	-	58,005,130	25,905,091
6	-	6,843	-	98,196,700	43,854,646
7	-	46	-	575,000	256,795
8	-	678	-	2,734,600	1,221,272
9	-	3,497	-	51,522,460	23,009,931
10	-	20	-	823,330	367,699
11	-	221	-	2,762,500	1,233,733
12	-	73	-	912,500	407,523
13	-	2,017	-	29,717,130	13,271,670
14	-	2,193	-	32,310,200	14,429,735
15	-	6,936	-	102,190,400	45,638,233
16	-	132	-	1,650,000	736,890
17	-	238	-	2,975,000	1,328,635
18	-	13	-	162,500	72,573
19	-	23	-	287,500	128,398
20	-	129	-	1,044,900	466,652
21	-	2,212	-	32,590,130	14,554,752
22	-	506	-	6,426,200	2,869,941
23	-	155	-	2,283,660	1,019,883
24	-	1,190	-	17,532,660	7,830,086
25	-	288	-	4,243,200	1,895,013
26	-	60	-	762,000	340,309
27	-	1,759	-	25,915,930	11,574,054
28	-	625	-	9,208,330	4,112,440
29	-	1,551	-	23,006,500	10,274,703
30	-	496	-	6,679,460	2,983,047
31	-	20	-	269,330	120,283
32	-	35.1	-	484,800	216,512
33	-	108	-	1,454,400	649,535
34	-	942	-	14,287,000	6,380,574
35	-	30	-	387,000	172,834

연번	지번	편입면적	소유자	보상가액 산정액	1단계 사업 조성원가 산정 시 총사업비 반영액 ^{주)}
36	-	942	-	14,287,000	6,380,574
37	-	124	-	1,512,800	675,616
38	-	635	-	20,722,160	9,254,517
39	-	139	-	5,958,460	2,661,048
40	-	179	-	7,673,130	3,426,820
41	-	3	-	128,600	57,433
42	-	168	-	2,167,200	967,872
43	-	73	-	3,129,260	1,397,527
44	-	1,226	-	52,554,530	23,470,853
45	-	106	-	1,367,400	610,681
46	-	959	-	14,225,160	48,011,733
47	-	12	-	152,400	4,803,183
48	-	46	-	367,920	10,939,467
49	-	7,167	-	107,505,000	148,027,803
50	-	717	-	10,755,000	64,189,818
51	-	1,633	-	24,495,000	1,418,428
52	-	22,097	-	331,455,000	227,310,468
53	-	9,582	-	143,730,000	1,614,459
54	-	122	-	3,176,060	5,004,153
55	-	33,932	-	508,980,000	63,513,219
56	-	241	-	3,615,000	1,929,312
57	-	747	-	11,205,000	4,515,126
58	-	9,481	-	142,215,000	137,550,567
59	-	288	-	4,320,000	65,924,859
60	-	674	-	10,110,000	31,373,498
61	-	20,533	-	307,995,000	9,586,269
62	-	9,841	-	147,615,000	58,636,347
63	-	2,618	-	70,249,660	159,978,819
64	-	1,431	-	21,465,000	2,496,047
65	-	8,753	-	131,295,000	154,077
66	-	23,881	-	358,215,000	2,659,503
67	-	1,035	-	5,589,000	880,517
68	-	23	-	345,000	6,352,956
69	-	397	-	5,955,000	68,062
70	-	93	-	1,971,600	164,313
71	-	721	-	16,174,430	7,223,500
계		290,370.1		4,398,067,610	1,964,176,995

주: ㄱ 신도시(1단계) 건설사업 편입비율(44.66%)을 적용하여 산출된 금액

자료: 경상북도개발공사 자료 재구성

[별표 2]

과다 산정한 조성원가로 매매계약한 토지 명세

(단위: m², 원/m², 원)

연번	지번	계약자	면적	공급용도	조성원가		분양대상(완료) 금액		
					당초	정당	당초	정당	차이
1	-	-	3,390	공공업무 시설용지	309,532	308,687	1,049,313,000	1,046,448,000	2,865,000
2	-	-	81,583	공공업무 시설용지	309,532	308,687	25,252,549,000	25,183,611,000	68,938,000
3	-	-	2,274.5	공공업무 시설용지	309,532	308,687	704,030,000	702,108,000	1,922,000
4	-	-	28,855.6	공공업무 시설용지	309,532	308,687	8,931,731,570	8,907,348,000	24,383,570
5	-	-	11,692	공공업무 시설용지	309,532	308,687	3,619,048,140	3,609,168,000	9,880,140
6	-	-	2,000.2	공공업무 시설용지	309,532	308,687	619,120,000	617,435,000	1,685,000
7	-	-	3,518.9	공공업무 시설용지	309,532	308,687	1,089,212,000	1,086,238,000	2,974,000
8	-	-	49,469.6	공공청사	309,532	308,687	15,312,424,220	15,270,622,000	41,802,220
9	-	-	46,272.8	공공청사	309,532	308,687	14,322,910,000	14,283,811,000	39,099,000
10	-	-	5,000	공공청사	309,532	308,687	1,547,660,000	1,543,435,000	4,225,000
11	-	-	2,921.3	복합커뮤니 티시설용지	309,532	308,687	904,235,000	901,767,000	2,468,000
12	-	-	3,339.7	복합커뮤니 티시설용지	309,532	308,687	1,033,744,000	1,030,921,000	2,823,000
13	-	-	2,855.8	복합커뮤니 티시설용지	309,532	308,687	883,961,000	881,548,000	2,413,000
14	-	-	31,108.4	장사공원	309,532	308,687	9,629,044,490	9,602,758,000	26,286,490
15	-	-주)	122,866	이주자 택지	154,420	153,998	18,973,014,000	18,921,164,548	51,849,452
계			397,147.8				103,871,996,420	103,588,382,548	283,613,872

주: 「혁신도시 조성토지 등 공급절차와 공급기준」 [별표 1]에 따르면 이주자택지의 공급가격은 조성원가의

50%(330m² 초과면적은 감정가격)임

자료: 경상북도개발공사 제출자료 재구성

감 사 원

주 의 요 구

제 목 토지분 재산세 과세 내역서 검토 부적정

소 관 기 관 경상북도문화관광공사

조 치 기 관 경상북도문화관광공사

내 용

1. 업무 개요

경상북도문화관광공사는 재산세 과세관청으로부터 토지분 재산세 과세 내역서를 제공받아 과세대상 토지의 과세유형이 관련 법령에 부합되게 분류되고 있는지 여부를 검토한 후 토지분 재산세를 납부하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「지방세법」 제106조 제1항 및 제111조 제1항 등에 따르면 재산세 과세대상 토지는 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 분류하고, 분리과세대상 토지에 대해서는 일반적으로 0.2%의 단일세율을 적용하며, 별도합산 및 종합합산과세대상 토지는 각각 0.2%에서 0.4%, 0.2%에서 0.5%까지의 누진세율을 적용하도록 되어 있어 [표 1]과 같이 재산세 과세대상 토지가 종합합산과세대상으로 분류될 경우에는 분리 및 별도합산과세대상으로 분류될 경우보다 적용되는 세율이 최대 0.3%까지 높아지게 된다.

[표 1] 종합합산과세대상 토지와 분리·별도합산과세대상 토지 간 재산세 적용세율 차이

과세표준 구간	분리과세대상 적용세율(A)	별도합산 과세대상 적용세율(B)	종합합산과세대상		
			적용세율(C)	타 유형 대비 적용세율 간 차이	
				분리(C-A)	별도합산(C-B)
5,000만 원 이하	0.2% ^{주)}	0.2%	0.2%	0%	0%
5,000만 원 초과 1억 원 이하		0.2%	0.3%	0.1%	0.1%
1억 원 초과 2억 원 이하		0.2%	0.5%	0.3%	0.3%
2억 원 초과 10억 원 이하		0.3%	0.5%	0.3%	0.2%
10억 원 초과		0.4%	0.5%	0.3%	0.1%

주: 전·담·과수원·목장용지 및 임야 등은 0.07%의 저율로 과세되고, 골프장(회원제)용 토지 및 고급오락장용 토지는 4%의 고율로 과세되나 그 외의 분리과세대상 토지는 0.2%의 세율을 적용

자료: 「지방세법」 제111조 재구성

한편 「지방세기본법」 제87조에 따르면 납세자는 본인의 권리 행사에 필요한 정보를 재산세 과세관청에 요구하여 정보를 제공받을 수 있도록 되어 있어, 과세대상 유형이 서로 다른 토지를 보유하고 있는 납세자의 경우 토지분 재산세 과세내역서를 재산세 과세관청으로부터 제공받아 토지의 과세유형이 적정하게 분류되고 있는지 여부를 확인할 수 있다.

따라서 경상북도문화관광공사는 재산세 과세관청에 요청하여 토지분 재산세 과세 내역서를 제공받은 경우에는 위 과세 내역서상에 토지의 과세유형이 잘못 분류되어 토지분 재산세가 과다하게 산정되고 있는지 여부를 확인하여 재산세가 과다하게 산정되었을 경우 토지의 과세유형 정정 및 재산세 감액을 재산세 과세관청에 요구하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그러나 이번 감사원 감사기간(2020. 6. 29.~7. 17.)에 위 공사가 경주시로부터 제공받은 최근 5년간의 토지분 재산세 과세 내역서를 기준으로 재산세 과세대상 토지의 과세대상 분류가 적정하게 이루어져 있는지 여부를 점검한 결과 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

가. 분리과세대상 토지를 종합합산과세대상으로 분류

「지방세법 시행령」 제102조 제7항 제9호에 따르면 지방공사가 토지개발사업에 따른 사업용 토지로서 타인에게 주택이나 토지를 분양하거나 임대할 목적으로 소유하고 있는 토지는 분리과세대상으로 규정하고 있다.

그런데 경상북도문화관광공사는 2019년 7월 경주시로부터 제공받은 2019년 토지분 재산세 과세 내역서를 통해 위 공사에서 감포해양관광단지를 조성하면서 분양목적으로 소유하고 있는 감포읍 대본리 1220 등 266필지(면적 2,570,169㎡)가 종합합산과세대상으로 분류되어 있다는 것을 확인하고도 감포해양관광단지 조성사업은 토지개발사업에 해당하지 않는 것으로 오인하여 경주시에 위 토지를 분리과세대상으로 정정해 줄 것을 요청하지 않아 분리과세대상 토지에 대한 재산세 및 지방교육세¹⁾(이하 “재산세 등”이라 한다)는 132,843,840원 과소 산정된 반면, 종합합산과세대상 토지에 대한 재산세 등은 166,054,800원 과다 산정되는 등 [표 2]와 같이 최근 5년간 감포해양관광단지 내 분양목적으로 위 공사가 소유하고 있는 토지에 대한 과세유형 분류 오류로 인해 분리과세대상 토지분 재산세 등은 계 617,548,730원 과소 산정되고, 종합합산과세대상 토지분 재산세 등은 계

1) 「지방세법」 제151조 제1항 제6호에 따라 재산세 납세의무자에게는 재산세액의 100분의 20이 함께 부과·징수됨

771,935,930원 과다 산정되고 있었다.

[표 2] 최근 5년간 감포해양관광단지 내 분양목적 토지의 재산세 등 산정 오류 내역

(단위: 필지, m², 원)

구분	필지 수	면적	재산세 등 산정 내역		
			정당 산정액 (분리과세대상)	실제 산정액 (종합합산과세대상)	차이
2015년	403	2,677,846	116,217,510	145,271,900	29,054,390
2016년	399	2,661,316	117,934,570	147,418,210	29,483,640
2017년	391	2,602,747	122,623,000	153,278,760	30,655,760
2018년	288	2,570,169	127,929,810	159,912,260	31,982,450
2019년	266	2,570,169	132,843,840	166,054,800	33,210,960
합계			617,548,730	771,935,930	154,387,200

자료: 감사대상기관 제출자료

나. 별도합산과세대상 토지를 종합합산과세대상으로 분류

「지방세법 시행령」 제101조 제3항 제9호에 따르면 경기 및 스포츠업을 경영하기 위하여 「부가가치세법」 제8조에 따라 사업자등록을 한 자의 사업에 이용되고 있는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 체육시설용 토지로서 사실상 운동시설에 이용되고 있는 토지는 별도합산과세대상으로 규정하고 있다.

그런데 경상북도문화관광공사는 2019년 7월 경주시로부터 제공받은 2019년 토지분 재산세 과세내역서를 통해 위 공사에서 운용하는 ▼▼골프장 내 운동시설 용지로 이용되고 있는 비 외 16필지(면적 186,494m²)가 종합합산과세대상으로 분류되어 있다는 것을 확인하고도 골프장 내 운동시설 용지에 대한 과세유형은 조성 시점에 토지이용상황을 고려하여 종합합산과세대상으로 분류되었고, 이후

토지이용상황이 변동된 바가 없어 종합합산과세대상에서 별도합산과세대상으로 과세유형을 변동시킬 이유가 없다고 오인하여 경주시에 위 토지를 별도합산과세 대상으로 정정해 줄 것을 요청하지 않아 별도합산과세대상 토지에 대한 재산세 등은 11,436,010원 과소 산정되고, 종합합산과세대상 토지에 대한 재산세 등은 14,295,010원 과다 산정되고 있었다.

이를 포함하여 [표 3]과 같이 최근 5년간 ▼▼골프장 내 운동시설 용지로 이용되고 있는 일부 토지에 대한 과세유형 분류 오류로 인해 별도합산과세대상 토지분 재산세 등은 계 53,661,250원 과소 산정되고, 종합합산과세대상 토지분 재산세 등은 계 67,076,590원 과다 산정되고 있었다.

[표 3] ▼▼골프장 내 운동시설 용지 재산세 등 산정 오류 내역

(단위: 필지, m², 원)

구분	필지 수	면적	재산세 등 산정 내역		
			정당 산정액 (별도합산과세대상)	실제 산정액 (종합합산과세대상)	차이
2015년	17	186,494	10,116,460	12,645,580	2,529,120
2016년	17	186,494	10,336,390	12,920,490	2,584,100
2017년	17	186,494	10,556,310	13,195,400	2,639,090
2018년	17	186,494	11,216,080	14,020,110	2,804,030
2019년	17	186,494	11,436,010	14,295,010	2,859,000
합계			53,661,250	67,076,590	13,415,340

자료: 감사대상기관 제출자료

그 결과 [표 4]와 같이 최근 5년간 감포해양관광단지 내 분양목적으로 경상북도문화관광공사가 소유하고 있는 토지와 ▼▼골프장 내 운동시설 용지로 이용 중인 일부 토지에 대한 재산세 등이 계 167,802,540원 과다 납부²⁾되고 있었을 뿐만

2) 과다납부한 재산세 부과세액에 대한 이의신청 기간이 경과하여 환급을 요청할 수는 없으나 「지방세기본법」 제60조에 따라 재산세 과세관청인 경주시에 위 공사의 과오납 금액을 직권으로 환급하겠다는 확인서를 제출한바 경상북도문화관광공사로 하여금 과다 납부한 재산세에 대한 환급방안을 별도로 마련하도록 요구하지는 않음

아니라 향후에도 위 공사의 토지분 재산세가 지속적으로 과다 납부될 우려가 있었다.

[표 4] 최근 5년간 재산세 과세대상 토지의 과세유형 분류 오류에 따른 재산세 등 과다 납부 내역

(단위: 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	합계
정당납부세액	126,333,970	128,270,960	133,179,310	139,145,890	144,279,850	671,209,980
실제납부세액	157,917,480	160,338,700	166,474,160	173,932,370	180,349,810	839,012,520
차이	31,583,510	32,067,740	33,294,850	34,786,480	36,069,960	167,802,540

자료: 감사대상기관 제출자료

관계기관 의견 경상북도문화관광공사는 감사원의 감사결과를 수용하면서 앞으로는 토지분 재산세 과세대상 토지의 과세유형이 적정하게 분류되어 있는지 여부를 면밀하게 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 경상북도문화관광공사 사장은 재산세 과세관청으로부터 제공받는 토지분 재산세 과세내역서상의 필지별 과세유형 분류의 적정 여부에 대한 검토를 소홀히 하여 토지분 재산세가 과다하게 납부되는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)