

공익사항에 관한 감사원 감사청구서(단체용)

수신 : 감사원장

청구일자 : 2013. 4. 10.

1. 청구 단체	단 체 명	민주사회를 위한 변호사모임 (민주사회를 위한 변호사모임, 서부이촌동 주민일동, 참여연대를 대표하여 민주사회를 위한 변호사모임가 제출 : 단체에 의한 공익감사청구와 함께 300명 이상의 감사청구 주민명단 별첨)		
	소 재 지	서울 서초구 서초동 1555-3 신정빌딩 5층		
	대 표 자	장주영		
	단체설립목적	기본적 인권의 옹호와 사회정의 실현을 위한 연구, 조사, 변론, 여론형성 및 연대활동을 위해 설립된 단체입니다.		
	허가·신고·등록기관	법무부		
	회 원 의 수	850여 명	조직 년 월일	1988. 5. 30
	연락전화 등	전화	(02)522-7284	FAX (02)522-7285
2.	감사대상기관	오세훈 전 시장과 서울시, 코레일, 국토부		
3.	감사청구 제목 : 용산국제업무지구 개발사업 관련 불법, 부당 행정 실태 감사			
4. 감사 청구 사항	별지 기재			
5. 청구 이유	별지 기재			
6. 기타	단체등록증 별첨			
7. 관련 증거 자료	별지 기재			

감사 청구 대상

1. 한국철도공사
2. 오세훈 전 서울시장과 서울시
3. 국토해양부(현, 국토교통부)

감사 청구 제목

용산국제업무지구 개발사업 관련 불법, 부당 행정 실태

감사 청구 이유

1. 감사청구에 이르게 된 경위

가. 관계자들과 국민의 막대한 손실의 발생

31조원 규모의 단군 이래 최대의 개발사업으로 꼽혔던 서울 용산구 한강로3가 일대 51만5483㎡에 31조원을 투자해 초고층 빌딩 23개를 세우는 등 최첨단 신도시를 건설하는 용산국제업무지구 개발사업은 첫 삽도 뜨지 못한 채 7년 만에 최종부도를 맞이하였습니다.

강제로 사업에 포함된 채 보상이라도 기대하며 수년간 집을 매매하지 못하고 빚으로 생활을 꾸려왔던 서부 이촌동 주민들은 용산개발사업의 부도로 인하여 사업 지정이 취소되면, 보상 받을 길이 없어 질 것입니다.

주민 중 절반 이상이 평균 3억4천만원 이상을 대출받은 것으로 파악되

고 있는데 용산개발사업의 부도로 인하여 부동산 가격이 급락하면서 이자를 감당하지 못하는 주민들의 집이 대거 경매에 나오는 사태가 예상됩니다.

용산개발사업에 사업추진을 위한 주민동의서를 받기 위하여 시행사는 “민간개발의 혜택은 동의서를 제출한 55%까지만 제공토록 사업조건이 변경되었으며 입주권 프리미엄과 최대 24억원의 혜택이 예상된다”는 등의 허위의 전단지들을 배포하면서 주민들을 선동하여 동의서를 받아갔습니다. 현재 주민들은 코레일 및 국가를 상대로 거액의 손해배상소송을 준비 중에 있습니다.

주민들 뿐만 아니라 서부이촌동 상인들도 지난 2010년 철도정비창, 용산 우편집중처리국 이전으로 3000여 고정 고객들이 빠져나가고, 개발 추진으로 인한 지역의 슬럼화로 인하여 매출이 급락하면서 350여개이던 상가는 현재 150여개 정도만 남아 있고, 비어있는 상가가 전체 상가의 70%에 육박하여 남은 곳들도 조만간 문을 닫을 예정입니다.

또, 용산개발사업의 부도로 인하여 공공기관의 피해가 상당할 것으로 예상됩니다. 국민연금공단은 1250억원을, 서울시 산하기관인 SH공사는 490억원을 각각 자본금으로 투자하였으며, 삼성생명, 우리은행 등의 금융권도 2365억원의 손실이 예상되어 결국 전체 국민의 부담이 될 수 있습니다.

나. 용산역세권개발사업과 한강르네상스사업의 편법적 결합

최초의 코레일이 구상한 용산 역세권 개발 계획은 오세훈 전 서울시장의 한강르네상스와 결합하면서 규모가 커져 많은 문제를 발생시켰습니다.

2006. 8. 코레일은 용산역세권 개발 구상을 마련하여 철도 경영정상화 종합대책의 하나로 발표하였습니다. 이 대책에는 코레일은 용산 차량정비창 부지만 팔고, 민간 사업자가 개발하는 방식이었습니다. 그러나 같은 해 12월 코레일은 직접 개발사업에 참여를 결정하고 지분의 25%를 소유하였습니다. 철도사업을 목적으로 하는 공공기관인 코레일이 부동산 개발사업에 참여하기로 한 것입니다.

코레일은 2006. 12. 차량정비창 부지에 대한 위 용산역세권 개발사업자를 공모하였습니다. 그런데 이에 대하여 서울시가 반대하였습니다. 서울시는 서부이촌동도 포함하여 개발사업을 진행해야 한다는 것이었습니다.

코레일은 2007. 4. 사업자 공모를 취소하였으며, 당시 서울시장인 오세훈 시장이 추진하던 한강르네상스와 용산 역세권 개발을 통합하는 개발이 같은 해 8월 합의되었습니다. 이어 2007. 8. 코레일은 용산 국제업무지구 개발사업자를 공모하였습니다. 사업계획은 당초 37만2000㎡에서 51만9000㎡로 대폭 확대되었으며 서부이촌동 2200여 가구도 포함되었습니다.

다. 편법행정의 의혹의 해소 및 정상화 방안 마련 필요

위와 같은 수많은 문제를 야기시킨 용산국제업무지구 지정의 확대 과정에 대하여 한 개인의(오세훈 전 서울시장) 정치적 야욕으로 편법행정을 하였다는 의혹이 크고, 이후 진행과정에서도 부당한 사업평가로 인한 무리한 진행이었었다는 의혹이 일고 있는 바, 이에 대하여 국민에게 의혹을 해소하고 관련자들의 문제를 두루 해결하는 방법을 찾기 위한 기초로서 감사가 필요하다고 할 것입니다.

라. 코레일의 방만한 운영

(1) 과도한 부동산 개발 사업으로 인한 유동성 위기 직면

국가 철도 운영을 목적으로 한 공기업인 한국철도공사는 재정 적자 해소를 위해 과도한 자산개발 추진하였습니다. 2009년말 기준 자산개발 토지는 약 3.3조원으로 보유토지 자산 중 약 30%에 해당하고 연간 매출액 4.5조원('10년 기준) 대비 73%에 해당하는 대규모입니다.

그런데, 재정 적자 해소를 위해 추진했던 용산국제업무지구 개발사업이(이하 '이 사건 사업'이라 합니다) 위기에 처하자 한국철도공사는 유동성 위기 직면해 있습니다.

국제 신용평가사인 무디스와 S&P는 최근 신용등급을 부정적으로 변경하였습니다. 부채비율은 지난 2006년 68.9%에서 2011년 130.0%, 2012년 153%까지 뛰었고, 이 사건 사업 디폴트로 인해 182%까지 상승할 것으로 예측되고 있습니다. 2012년말 기준으로 부채 14조원, 당기순손실이 2.8조원에 이릅니다.

한국철도공사의 재정적 위기로 인해 철도 운임이 상승하거나 막대

한 혈세가 투입될 위기에 처해있습니다. 국토해양부는 2013년 3월 26일 철도운송사업으로 재무위기가 번지지 않도록 철도운송사업과 비철도운송사업의 회계 분리를 지시했습니다.

(2) 감사 사각지대에 방치된 이 사건 사업

하지만, 이 사건 사업으로 인해 한국철도공사가 심각한 재정적 위기에 봉착할 때까지 감사 사각 지대에 방치되었습니다.

감사원은 현재까지 이 사건 사업에 대해 직접적인 감사를 한 바 없고, 단지 2011. 3. 민자역사 등 철도자산개발 추진실태 감사과정에서 이 사건 사업을 포함하여 감사하였을 뿐입니다. 그 감사에서도 감사원은 총사업비 대비 자본금 비율이 3.2%에 불과하고, 외부 자금 차입이 어려워 4차분 토지매매계약 체결이 지연되고 있다는 현황을 파악하고서도 아무런 문제점을 지적하지 않았습니다(해당 감사보고서 54쪽).

마. 진행일지

- 2006. 12. 용산역세권개발(용산차량기지 한정) 사업자 공모
- 2007. 8. 코레일, 용산 역세권 개발사업자 공모. 서울시, 용산 서부 이촌동 통합 개발 발표 및 이주대책 기준일 공고
- 동년 11. 개발사업자 우선협상대상자로 드림허브 컨소시엄 선정
- 12. 13. 드림허브 컨소시엄과 사업협약서 체결 및 주주간 협약약체결
- 12.15. 드림허브 프로젝트금융투자(주) 및 용산역세권개발(주) 설립
- 12.27. 코레일과 드림허브 간 1차 토지매매계약 체결(4150억원)

- 2008. 3. 코레일-드림허브, 2차 토지매매계약 체결(2조원)
- 2009. 11. 코레일-드림허브, 3차 토지매매계약 체결(2조4100억원)
- 2010. 12. 코레일-드림허브, 4-1차 토지매매계약 체결(1조6000억원)
- 2011. 7.13. 코레일, '사업정상화조치' 발표
- 동년 7.28. 제8차 PFV이사회에서 전환사채 1500억원 발행 승인
- 8. 사업협약서에 대한 제3차 추가합의서 체결(제3차 사업협약변경)
- 9.30. 전환사채 1500억원 발행 및 랜드마크 빌딩 매매계약 체결.
(1차 계약금 4160억원 납입)
- 9.30. 코레일-드림허브, 4-2차 토지매매계약 체결(1조5750억원)
- 10.11. 철도기지창 시설철거 및 토양오염복원 처리공사 기공식
- 10.27. 서울시, 드림허브 사업시행자 지정 및 사업인정고시
- 2012. 2. 코레일 경영진 교체(정창영 사장 취임)
- 8. 제10차 PFV이사회 '보상계획 및 이주대책' 의안 민간출자사 보통결의로 통과. 서부이촌동 보상계획 및 이주대책안 발표
- 11. 8. 제12차 PFV이사회 주주배정 전환사채 2,500억원 발행안건 승인
- 11.20. 제13차 PFV이사회 '사업구조개편' 의안 재상정 됐으나, 민간이사 7인 불참으로 이사회 무산
- 2013. 1.18. 드림허브, 코레일에 반환확약에 의한 3073억원 자금조달 협조 요청 공문 발송
- 2. 7. 서울중앙지법, 우정사업본부 배상금 지급 결정
- 2.21. 코레일 이사회, 3000억원 규모의 ABCP(자산유동화기업어

음) 발행 안건 부결

- 2.28. 롯데관광개발, 코레일에 용산역세권개발(주)의 지분 45.1% 양도
- 2.28. PFV이사회 '사업협약서 변경안'(자본금 5조원으로 증액) 통과
- 3. 5. PFV이사회 590억원 전환사채 발행 승인
- 3. 8. 코레일, 드림허브에 긴급자금 64억원 지급보증 결정
- 3.12. 드림허브, ABCP 이자 52억원 납부 실패
- 3.13. 드림허브, 디폴트 선언
- 3.15. 코레일, 용산 사업 정상화 방안 발표
- 3.25. 코레일, 출자사에 협약서 4월2일까지 제출해달라고 요청
- 4. 3. 국토부, 코레일에 운송사업-용산개발사업 자금 유입 경로 분리 지시
- 4. 4. 코레일이 내놓은 정상화 방안에 30개 출자사 중 18개 출자사 동의
- 4. 5. PFV이사회, '사업정상화를 위한 특별합의서 승인건' 부결 처리
- 4. 8. 코레일 이사회, '용산 역세권 개발사업에 관한 토지매매 및 사업협약 해제' 안건 만장일치 통과

2. 감사청구의 이유

- 가. 한강로 3가 한국철도공사 부지와 이촌동 일대 주거지역의 임의적 통합의 부당성

(1) 문제점

도시개발법 제3조에 따르면 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 경우에 도시개발구역을 지정할 수 있다고 규정하고 있고, 그리고 도시개발 구역의 지정대상 및 규모에 대하여 위 법 시행령 제2조에서 구체화하고 있고, 좀 더 세분화된 것은 시행규칙 및 도시개발업무지침 등에서 규율하고 있습니다.

도시개발지침 제2장에 따르면, '도시개발구역은 동일한 필지내에 건축물(무허가건축물은 제외한다)이 없는 토지(이하, '나지'라 한다)의 총면적이 전체 토지 면적의 50퍼센트 이상인 지역에 한하여 지정할 수 있다. 다만 재정비촉진지구, 주거, 상업, 산업, 유통 등의 기능이 혼재된 곳으로 건축물 및 기반시설 등이 노후화되어 복합개발이 필요하다고 인정된 지역 등에서는 나지의 비율과 관계없이 개발구역을 지정할 수 있다'고 규정되어 있습니다.

그런데, 이 사건 사업구역지정은 한강로 3가의 한국철도공사 소유토지와 이촌동의 밀집주거지역 등 전혀 다른 성격으로 구분된 지역을 무리하게 하나로 사업구역으로 한 것입니다.

즉 이촌동의 경우는 나지가 거의 없는 지역으로 독자적으로는 결코 도시개발구역이 될 수 없는 곳인데, 전혀 성격이 다른 한국철도공사 소유의 한강로 3가의 철도 관련 토지와 결합하여 억지로 나지 비율을 맞춘 편법행정이 도사리고 있습니다.

(2) 위 도시개발지침 제2절에 따르면 '토지이용 관련법령에 따른 용도 지역, 지구, 구역'등의 경계를 고려하여야 한다고 규정하고 있습니다.

위에서 언급한 바와 같이 위 두 지역은 행정구역, 용도구역, 필지 등 모든 면에서 동일성을 찾을 수 없을 정도로 이질적인 지역입니다. 특히 이촌동일대는 한강변에 있는 아파트들로서 노후도가 높지 않은 비교적 새 아파트들도 있습니다.

그런데 서울시 한강의 조망권을 확보함으로써 사업이익을 확보하기 위하여 억지로 이촌동 지역을 포함시킨 것입니다.

(3) 감사요청사항

위와 같은 방식으로 이질적인 지역을 임의로 하나의 개발구역으로 묶어 형식적으로 요건을 맞추는 것은 주민들의 의견을 묻기 위해 동의 요건 등을 정한 법의 취지를 탈법적으로 몰각시키는 편법행정, 부당행정이라고 할 것인 바, 이에 대하여 감사가 필요하다고 할 것입니다.

나. 공청회 등 주민 등의 의견청취 절차의 미흡

(1) 문제점

주민의견수렴절차는 법령의 규정 내용과 이 사건 고시와 같은 도시계획행위라는 성격상 주민의 의견을 그대로 반영하지는 못한다고 하더라도

도 행정에 대한 사전적 통제를 통하여 위법한 행정 및 국민의 권익침해를 사전에 예방함으로써 법치주의를 실현하고 불필요한 사회적 비용을 감소시키고, 민주주의를 실현하는 장치라는 점에서 주민들의 기회보장과 그 내용의 검토는 매우 중요하고 핵심적인 절차입니다. 더구나 이 사건 사업구역과 같이 도시개발법의 적용을 받아 주거, 상업 등 기존의 시가지가 그 위치나 용도가 전면적으로 변화되는 사업의 경우에 이러한 사전적인 절차는 더욱 중요한 의미를 담고 있다 할 것입니다.

이 사건 고시와 같은 도시개발구역의 지정을 하고자 할 때에는 시·도지사가 직접 도시개발사업을 위한 구역을 판단하여 지정하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하여 시·도지사가 지정하는 경우가 있습니다.

용산구청장은 2009. 9. 29. 이 사건 사업구역에 관한 도시개발구역 지정을 서울시에게 요청하였습니다. 이 과정이 적법하려면 도시개발법 등 법령에서 정한 여러 가지 절차를 거쳐야 합니다. 그러나 서울시는 이 사건 사업은 공청회를 반드시 열어야 하는 사업은 아니라고 주장하면서 공청회 조차도 거치지 않았습니다. 공청회를 반드시 거쳐야 하는 것은 법령해석의 문제로서 설령 법상 공청회를 반드시 열어야 하는 것이 아니라고 하더라도 주민의견수렴 절차의 한 방법이거나 도시개발에 대한 전문가의 의견을 듣는 절차로서 유용한 공청회조차도 거치지 않은 것은 주민들의 재산권 등 기본권에 중대한 영향을 미치는 행정에 대하여 편법적인 동의서 징구만 하고 집단적인 의견 수렴 절차를 거치지 않은 졸속행정이었던 것입니다.

(2) 감사요청사항

이 사건 고시에서와 같이 통합개발을 무리하게 추진하는 과정에서 주민들의 의견수렴을 법령상의 명백한 의무가 아니라는 이유로 거치지 않은 바, 본 사업 진행과정에서 주민들의 의견수렴절차의 적정성에 대하여 감사가 필요하고, 만약 미흡한 점이 있었다면 이를 지적하여 앞으로 대규모 개발사업 결정 과정에서 주민이 배제되지 않도록 지침을 마련하여야 할 것입니다.

그리고, 실질적으로 제안 및 사업시행을 드림허브가 하면서도 주민 동의 절차를 회피하기 위하여 도시개발법상 한국철도공사가 제안할 경우 동의 절차가 필요 없다는 규정을 악용하여 한국철도공사로 제안하였는 바, 이 과정에서 편법행정, 탈법행정, 부당해정이 없었는지 철저한 감사가 필요합니다.

다. 이 사건 공람공고에서 눈속임 행정

(1) 문제점

대법원은 “도시계획법 제16조의2 제2항과 같은법시행령 제14조의2 제6항 내지 제8항의 규정을 종합하여 보면 도시계획의 입안에 있어 해당 도시계획안의 내용을 공고 및 공람하게 한 것은 다수 이해관계자의 이익을 합리적으로 조정하여 국민의 권리자유에 대한 부당한 침해를 방지하고 행정의 민주화와 신뢰를 확보하기 위하여 국민의 의사를 그 과

정에 반영시키는데 있는 것이므로 이러한 공고 및 공람 절차에 하자가 있는 도시계획결정은 위법하다고 하여야 할 것이다.”라고 전제하면서 “서울시가 원고 소유의 이 사건 토지를 관통하여 이 사건 도로(소로 3류 194번 도로)를 설치하는 것 등을 내용으로 하는 이 사건 도시계획안을 입안하면서 두 차례에 걸쳐 일간신문에 그에 관한 공고를 하였으나 도로에 관한 내용은 ‘중로 132개 노선, 연장 85,563m, 면적 1,484,815㎡’, ‘소로 1611노선, 연장 338,069m, 면적 2,663,676㎡’, ‘합계 1743개 노선, 연장 423,632m, 면적 4,148,491㎡’라고 전체적으로만 표시하여 이 사건 도로 등 개별 도로의 신설·변경 여부나 그 위치·면적 등과 같은 최소한의 기본적인 사항을 밝히지 아니하였으므로 이에 기하여 이 사건 토지상에 도로를 개설하는 내용으로 이루어진 이 사건 도시계획결정은 그 공람공고 절차상의 하자로 인하여 위법하고, 달리 서울시가 이 사건 도시계획안의 내용을 읍·면·동사무소 게시판에 게시하고 도시계획구역 내 일부 가구에 배부 등의 조치를 취하였더라도 그로써 도시계획안의 내용이 공고와 마찬가지로 주민들에게 도달될 수 있는 것은 아니어서 위와 같은 공람공고 절차상의 하자가 치유될 수 없다고 판단한 조치는 옳다고 여겨지고.”라고 판시한 바 있습니다(대법원 2000. 3. 23. 선고 98두2768 판결).

이 사건의 경우 증제1호증(도시개발구역 지정 등을 위한 공람공고)을 살펴보면, 서울시는 도시개발구역 위치를 “서울시 용산구 한강로3가 40-1호 일원” 이라고만 표기하고 한강로3가와는 행정구역이 상이한 ‘이촌동’과 ‘이촌동의 해당번지’를 표기하지 않았습니다.

(2) 감사요청사항

그렇다면, 위 공람공고는 도시개발구역 위치에 관한 최소한의 기본적인 사항도 도시개발구역의 위치도 밝히지 아니한 것으로 설령, 서울시가 위 공람공고 내용을 일간지에 게시하고 공람장소 내에 비치하였다고 하더라도, 그 공람공고는 주민들의 속이려는 눈속임 행정이라고 할 것입니다.

따라서 위와 같은 눈속임 공람공고가 이루어진 경위에 대하여 감사가 필요하고, 만약 의도적인 눈속임 공람이었다면 책임자를 문책하여야 할 것입니다.

라. 도심 시가지에 도시개발법을 적용하는 편법행정

(1) 도시개발법과 도정법의 차이

용산개발 문제는 주민이 많이 거주하는 도심 기성시가지에 대하여 도시개발법을 적용하는 사례입니다. 즉 용산도시개발지구 안의 주거지역은 사실 75%의 동의를 받아야 개발을 추진할 수 있는 도정법이 적용되어야 하는 지역인데, 용산철도기지창 주변의 아파트와 주거지역지로 도시개발구역에 포함시킨 것입니다.

우리나라 법제는 나대지가 50% 이상인 즉 기성시가지가 조성되어 있지 않고 주민이 많이 살지 않는 지역에서 신도시 등을 개발하는 경우에는 도시개발법을 적용하여 개발하고, 나대지가 50% 미만으로 기성시가지가 조성되어 주민이 많이 살고 있는 지역은 도시재개발법제(현재

의 도시및주거환경정비법)을 적용하는 것입니다. 두 법의 결정적 차이는 도시개발법은 주민이 살지 않고 있으므로 토지등소유자의 50% 이상만 동의를 받으면 되지만, 도정법은 이미 안정된 주거를 확보하고 있는 주민의 주거권 보호를 위하여 80%, 75%의 압도적 주민다수의 동의가 있는 경우에만 개발을 할 수 있다는 것입니다. 더욱이, 도정법은 노후도를 적용하여 기존 주택이 낡은 경우에만 개발을 할 수 있지만 도시개발법은 그러한 제한도 적용받지 않습니다.

용산개발지구 안의 대림아파트는 건설한지 11년 정도 밖에 안되는 멀쩡한 아파트이어서 재개발이 적용되면 절대 개발지구 지정이 될 수 없는데도 도시개발법이 적용되어 개발로 철거될 운명이었습니다.(대림아파트는 외벽도장으로 전임 서울 시장의 욕을 하여 문제된 아파트입니다.)

(2) 도시개발법 적용의 배경과 부당성

그런데 주민들의 압도적 다수의 동의를 받는 것이 어렵자 뉴타운사업과 같은 주민이 밀집한 지역에서 주민동의율이 낮아도 개발사업을 추진할 수 있는 도시개발법을 적용하는 편법행정이 등장한 것입니다. 과거 왕십리 뉴타운을 도시개발법을 적용하여 개발하려 한 적이 있었는데, 당시 건설교통부는 도시개발법은 기성시가지에 적용할 수 없다고 하여 왕십리 뉴타운에 도시개발법 적용은 무산되었던 적이 있습니다. 그럼에도, 서울시가 주변에 철도부지나 고속도로, 하천 등이 있으면 이를 나대지로 간주한 후 주변 주거지역을 묶어 나대지가 50% 미만이라며 도시개발법을 적용한 것은 개발법제의 취지를 도외시한 편법행정이

라고 할 것입니다.

위와 같은 사례로 인천 가정지구는 옆에 경인고속도로가 있는데 경인고속도로 정비와 함께 주거지 개발을 한다는 이유로, 용산개발은 주변의 철도기지창이 나대지인데 철도기지창 정비와 주거지 개발을 함께 한다는 이유로, 인천 도화지구는 근처에 제물포역이 있는데 역주변 개발과 주거지를 함께 개발한다는 명분으로 기성시가지에 도시개발법을 적용하여 과반수 동의만으로 지구지정을 하고 사업을 밀어붙인 경우입니다. 사실, 고속도로나 철도, 하천은 그 용도가 지정되어 있는 도시계획시설이어서 아무런 용도가 지정되지 않고 있는 나대지가 될 수 없을 뿐만 아니라 고속도로 정비나 철도부지 정비와 주변 주거지역의 도심 재정비를 같이 묶어서 할 하등의 이유가 없는 것입니다.

그럼에도 위와 같은 편법행정방식이 정착된다면 아마도 한강주변이나 중랑천 주변의 주거지는 모두 도시개발법이 적용될 수 있어 75%의 주민동의를 받기 어려우면 하천정비를 하며 주거지를 함께 개발한다며 도시개발지구로 지정할 수 있게 됩니다.

따라서 위와 같은 무리한 법률적용에 따른 편법 행정을 방치할 수 없어 감사가 필요하다고 할 것입니다.

(3) 한강로3가와 이촌동 통합개발의 부당성

(가) 도시개발법의 입법취지 위반

도시개발법제2조에 의하면‘도시개발사업이란 도시개발구역에서 주거,상업,산업,유통,정보통신,생태,문화,보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업’으로 규정하고 있고, 국토해양부의 도시개발업무지침 (이하‘지침’이라 함)1-2-1(도시개발구역 지정기준)에 의하면‘동일한 필지 내에 나지의 총면적이 전체토지면적의 50%이상인 지역에 한하여 지정할 수 있다’고 명기되어 있습니다. 즉, 도시개발법의 입법취지는 임야, 전, 답 등 나대지가 50%이상인 미개발 지역에 필요로 하는 새로운 산업단지나 신도시를 조성하여 새로운 인구를 유치시키는 사업입니다(과거 분당,일산,중동,산본등).

헌법재판소도 “도시 및 주거환경정비법 상의 정비사업(특히 주택재개발사업)은 정비구역 안에서 거주하여 온 기존 주민들의 생활기반을 개선·확충하여 그들의 주거생활 수준을 향상시키고자 하는 것이므로, 기존 주민들이 정비구역 안에서 계속하여 주거생활을 영위할 수 있도록 보장할 필요성이 강하게 요청되고.....(중략).....이에 대하여, 도시개발법 상의 도시개발사업은 기존 주민들의 계속적인 주거생활의 보장을 위한 사업이 아니고 미개발지역에 새로운 도시나 단지를 설치하여 적정 규모의 새로운 인구를 유치하고자 하는 사업이므로(헌재 2009.11.26, 2008헌마711)”라고 판결하여 도시개발법과 도정법의 적용을 엄격히 구분하고 있습니다.

이 사건의 경우 서울시는 이촌동 일대에 대한 도정법 적용시 신축 2~10년 내외의 아파트 약 1,200세대는 건물노후도 미충족 지역으로 강제철거가 불가능하자 서울시는 ‘이촌동434 일대는 건물 노후도 미충족으로 도정법을 적용할 수가 없어 도시개발법에 의한 도시개발사업이 바

람직하다고 판단했다'고 만 언급하며 법적 근거와 객관적으로 타당한 이유를 제시하지 못하였는 바 위법하게 도시개발법을 임의 적용한 것입니다(증제2호증 용산국제업무지구 조성에 따른 안내문 참조).

따라서, 현재 이촌동 일대는 아파트 등 주거지가 밀집한 '나지가 전혀 없는' 기성시가지로서 기존 인구가 평온하게 상존하고 있는 지구인 바, 이촌동 일대에 대한 도시개발법에 의한 도시개발구역지정은 도시개발법의 입법취지 등에 반한다고 할 것입니다.

(나) 이촌동 일대 확장의 기습성

또한 서울시는 1994. 9.경 서울국제화를 위한 도시구조개편 및 전략지구 개발계획, 2011년, 2020년 서울시 도시기본계획을 수립하였고(증제3호증 서울국제화를 위한 도시구조개편과 전략지역 개발계획, 증제4호증 2011, 2020 서울시도시기본계획 각 참조), 위 서울시 도시기본계획을 구체화하기 위해서 **2001. 7. 10.** 서울특별시 고시제2001-229호로 용산지구단위계획을 결정·고시하였는바, 당시에는 용산2지역에 속하는 한국철도공사 소유의 용산차량기지 442,575㎡만을 용산국제업무지구 특별계획구역으로 지정하였습니다{증제5호증 2011년 용산 제1종지구단위계획(용산국제업무지구 특별계획구역) 참조}. 증제5호증(2011년 용산 제1종지구단위계획)에 따르면, 이 당시까지만 해도 위 용산국제업무지구 특별계획구역에는 한강로 3가의 용산철도정비창부지만이 포함되어 있었고 주거밀집지역인 서부이촌동 지역은 제외되어 있었습니다.

즉 국제업무기능을 담당할 서울의 부도심을 육성하기 위함이라는 목적

을 달성하기 위한 수단으로 세운 계획인 용산국제업무지구 특별계획 구역에는 한강로 3가의 용산철도정비창부지만이 포함되었을 뿐 이촌동 일대 주거지 밀집 지역은 전혀 포함되지 않았습니다. 그런데 목적의 변화가 전혀 없다면 그 수단도 특별한 사정이 없다면 변화하지 않을 것인데, 본 건의 경우는 갑자기 주거 밀집 지역을 포함시키는 수단을 선택하였습니다. 이러한 수단의 변화에 의하면 목적의 달성이 필요하다는 특별한 설명도 없었고 이유도 없었습니다. 위와 같이 동일한 목적에도 불구하고 주거밀집지역을 포함하는 것으로 기습적으로 변경한 이유는 한강르네상스 사업과 용산개발 연계시켜 사업성을 높이려는 것이라고 추정이 가능합니다.

(4) 감사요청사항

한강르네상스 사업과 용산 철도부지창 개발사업을 연결시키기 위하여 그 가운데 있는 주거지역을 무리하게 연결시켜 개발하려다가 용산개발 사업이 주저앉자 투자기업들뿐만 아니라 그 가운데 주거지역에 있는 주민들도 막대한 피해를 보게 된 것입니다.

해당 지구안에서는 토지는 시유지이고 건물만 주민들이 소유한 서민아파트가 있습니다. 재개발로 하면 지장물 소유자로 조합규약에 따라 조합원으로 참여할 여지가 있으나 도시개발법에 의하면 그냥 거의 가치가 인정되지 않는 노후한 건물의 보상만 받고 쫓겨나야 하는 상황입니다.

이제 용산 철도부지창 개발과 한강과 그 사이에 있는 주거지역의 개발

을 분리하여 주거지역은 정상적인 개발방식대로 도정법을 적용하여 주민들의 75% 동의와 법정 노후도의 적용을 받아 주택재개발 방식으로 사업이 추진될 수 있도록 감사를 통하여 정상화 방안 또는 정상화 방안을 위한 원칙에 대하여 서울시와 국토부 등 관련부처에 제시하여 주시기 바랍니다.

마. 한국철도공사에 부동산 개발사업 권능을 부여한 관련 법령의 부 적정

(가) 문제점

부동산 개발을 주업무로 하는 한국토지공사 등 일부 공기업을 제외하고, 대부분의 공기업에게 부동산 개발 사업 수행 권능이 부여되지 않고 있습니다. 그 이유는 부동산 개발로 인한 수익 창출 효과 보다 사업 위험성으로 인해 공기업 본래 목적 사업을 위태롭게 할 위험을 우려해서 입니다.

최근 일부 공기업에 대해 수익성 개선 명목으로 제한적으로 부동산 개발 권능을 부여하고 있지만, 그마저도 사유나 절차가 엄격하게 제한되어 있습니다. 예를 들면 한국전력공사법은 보유부동산 활용 사업을 허용하는 방향으로 개정되었지만, 보유부동산 활용사업의 요건을 엄격하게 정하고 있고, 특히 직접 한전이 개발 사업을 할 수 있는 경우는 사업성 부족으로 위탁이 곤란한 경우에만 가능하도록 하였습니다.

그런데, 한국철도공사는 부동산 개발을 주업무로 하지 않음에도 불구하고, 설립 당시부터 KTX 개발 부채 중 일부인 4.5조원의 적자를 부동산 개발 사업으로 해결하도록 요구 받았습니다. 그 이유로 한국철도공사법 등에 역세권과 한국철도공사의 자산을 활용한 개발 사업을 할 수 있는 근거 규정을 마련하였고, 이에 더하여 도시개발법에 도시개발 사업 시행자의 자격까지 부여하였습니다. 한국전력공사와 비교하면 위 법령들에 의해 한국철도공사는 부동산 개발 사업 개시 요건과 절차가 매우 완화되어 있어 직접 개발에 대한 아무런 제한이 없고, 법령상 부동산 개발 사업에 관하여 자산 대비, 매출액 대비, 본래 목적 사업 등에 관한 한도를 전혀 두고 있지 않습니다. 그 결과 위에서 본바와 같이 자산 개발 토지 가액이 매출액 대비 약 73%에 이를 정도로 주된 철도 운영사업과 부차적인 부동산 개발 사이에 본말전도(本末顛倒)가 되었습니다.

그래서, 수익성 개선이 목적이었던 부동산 개발 사업은 높은 변동성 리스크와 부동산 시장 침체 등으로 인해 수익성 악화의 주원인이 되었고, 특히 이 사건 사업 실패로 인해 부채비율 급속한 상승과 신용등급 하락이 우려되고 있습니다.

(나) 관련 법령의 부적정

한국철도공사는 철도 운영의 전문성과 효율성을 높임으로써 철도 산업과 국민경제의 발전에 이바지할 목적으로 설립되었습니다.

그래서 부동산 개발 사업은 한국철도공사의 주된 목적이 아니고, 철도 운영이라는 주된 목적과 부동산 개발 사업 사이에 연관성이 높지 않으며, 전문 인력과 개발 경험이 부족하기 때문에 부동산 개발 사업이 실패할 위험성이 비교적 높다고 할 것입니다.

그럼에도 불구하고, 한국철도공사법 제9조 제1항 제5호와 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 제12조에 한국철도공사로 하여금 역세권 등 부동산 개발 사업을 영위할 수 있도록 근거를 마련되어 있고, 도시개발법 제11조 제1항 제2호, 같은 법 시행령 제18조 제1항 제6호에 도시개발사업의 시행자도 될 수 있는 근거가 마련되어 있습니다. 나아가 도시개발법령 위 규정은 잘 못 해석될 경우 한국철도공사가 철도사업과 무관한 도시개발 사업의 시행자까지도 될 수 있는 근거가 될 위험까지 있습니다.

한국철도공사가 KTX건설 부채 4.5조원을 부담하는 바람에 수익성 개선할 필요성이 이었다는 사정을 고려하더라도 작금의 상황을 볼 때, 위험성 높은 부동산 개발에 의한 수익창출 방법이 반드시 필요했다고 볼 수 없고, 철도 운영 사업에 위험을 초래할 수 있기 때문에 매우 신중히 추진되었어야 했습니다. 그래서 다른 대안 즉, 철도 운영 효율화, 국가의 재정적 보조, 보유 자산 매각, 부동산 개발 전문 공기업에 위탁 개발 등의 방식으로 위험성을 최소화했어야 합니다.

하지만, 한국철도공사는 부동산 개발 사업을 대규모로 추진하는 바람에 재정 위기를 초래 했는 바, 그 원인은 궁극적으로 위 관련 법

령에서 부동산 개발 권능을 부여한 것이 주될 것으로 보입니다.

(다) 감사 요청 사항

따라서, 한국철도공사로 하여금 부동산 개발사업을 할 수 있도록 한 위 관련 법령 규정이 운용 결과, 그 도입 목적과 달리 재정을 부실하게 했는지 철저히 감사하기 바랍니다. 감사 결과 한국철도공사 재정 건전성 유지를 위해 위 관련 법령의 개선이 필요할 경우, 감사원 법 제34조에 따라 국토교통부 장관에게 개정을 요구하여 주시기 바랍니다.

바. 고수익.고위험 사업으로 사업계획 변경의 부적정

(가) 문제점

비록 한국철도공사에게 법령상 부동산 개발 권능을 부여하였다고 하더라도, 부동산 개발이 주된 업무가 아닌 공기업인 한국철도공사는 전문성 부족과 개발 사업을 실패할 경우 주된 목적 사업의 부실을 초래할 위험성이 있기 때문에 재정 건전성 측면에서 사업성 평가를 보수적으로 해야 하고, 개발 권능의 범위도 되도록 축소 해석해 운용할 필요가 있습니다.

그럼에도 불구하고, 한국철도공사는 용산 기지창 부지 매각 계획에 용산 기지창 자체 개발에 용산 기지창 + 서부이촌동 통합 개발로 순

차 고수익·고위험 계획으로 변경하였습니다. 이에 더하여 총사업비가 한국철도공사의 자산 총액보다 많은 31조원으로 예상되었지만, 사업시행자의 자본금은 총사업비의 3%에 불과할 정도로 부실하게 사업계획을 수립하였습니다.

(나) 사업계획 변경의 부적절

한국철도공사는 사업기간이 장기인 점, 총사업비가 대규모인 점, 사업지역이 광범위한 점, 사업참여자가 다수인 점, 사업대상지 거주 주민들이 다수인 점을 고려하여, 사업계획을 수립·변경 함에 있어 면밀히 사업성, 재정적 능력, 인허가청의 협조 가능성, 향후 부동산 경기, 사업 파트너 사이의 신뢰도를 평가·검토하였어야 합니다¹⁾. 하지만, 한국철도공사가 부동산 개발 경험의 부족으로 인해 경기 변동 예측에 실패하여 서울시의 통합 개발 요구를 수용하거나 점차 고위험 사업으로 변경하는 등 무리한 사업계획을 수립·추진하였습니다. 그 결과 오늘과 같은 과정에 이른 것입니다.

(다) 감사 요청 사항

따라서, 한국철도공사 관계자들이 이 사건 사업 추진 수립·변경 과정에서 위법부당하게 사업성 예측, 사업계획 수립 업무를 태만히 수행하였는지와 그 감독기관인 당시 국토해양부가 감독 업무를 위법부당하게 유기·해태하였는지 철저히 감사하기 바랍니다.

1) 서울시 도시계획위원회 2009. 12. 2.자 회의록에 의하면, 서울시가 한국철도공사의 분리개발 계획에 대해 강하게 제동을 걸면서 서부이촌동과 통합 개발을 요구하였다고 합니다.

사. 역세권 범위 기준 미설정

한국철도공사는 도시개발법령에 의해 도시개발사업자가 될 수 있습니다. 하지만 한국철도공사가 할 수 있는 도시개발 사업은 한국철도공사법상 사업범위에 한정되어야 합니다. 그렇지 않으면, 한국철도공사의 사업범위와 무관한 모든 도시개발사업의 시행자가 될 수 있다는 결론이 되어 입법취지에 맞지 않습니다. 따라서 한국철도공사가 수행할 수 있는 도시개발 사업은 사업 범위를 정한 한국철도공사법 제9조 제1항, 특히 같은 항 제5호 역세권 등 개발 사업에 한정되어야 합니다. 따라서 한국철도공사는 이 사건 사업 대상지역 중에서 역세권 범위에서 도시개발사업 방식으로 부동산 개발 사업을 직접수행 또는 간접 수행할 수 있을 뿐입니다.

그런데, 역세권 및 철도연변 개발 업무편람에서 지적하는 바와 같이 철도건설법에 규정된 역세권의 범위가 포괄적이고 명시성이 떨어지는 바람에 한국철도공사가 역세권의 범위를 무리하게 확장 해석하는 방법으로 대규모 부동산 개발을 추진할 위험성이 있습니다.

이 사건 사업 역시 사업대상지역으로 편입된 서부이촌동의 경우 비록 용산기지창과 연결해 있기는 하지만, 용산역으로부터 약 1Km 가량 이격되어 있고, 역시 설과 체계적으로 개발하더라도 철도이용 증진을 도모할 가능성은 낮는데 반해 당해 지역의 발전을 도모하기 위한 통합 개발이 필요하다고 볼 수 없으므로 역세권으로 보기 어렵습니다.

그런데도 불구하고, 당시 국토해양부 장관은 위 법령상 한국철도공사의 부동산 개발 사업의 한계가 되는 역세권의 범위가 모호함에도 불구하고, 그 기준을 명확하게 설정하지 않았습니다.

따라서 국토해양부 장관이 역세권의 범위에 대한 명확한 기준을 수립하지 않은 부당함에 대해 감사하기 바랍니다.

4. 결론

위와 같이 용산개발 사업은, 법률의 취지를 편법으로 적용한 편법행정, 국민에게 정확한 정보를 제공하지 않는 눈속임, 졸속 행정, 공공기관이 본연의 임무를 넘어 부동산 개발에 몰두하다가 주민들과 국민 전체에게 엄청난 피해를 준 개발만능 행정의 전형이라고 할 것입니다. 엄정하게 감사하여 그 위법, 부당성을 시정하여 주시기를 바랍니다.

추가로, 위에서 지적한 감사 이유에 지적된 사항이외에도 불법 부당한 사항이 발견된다면, 구애받지 말고 전면적 감사를 실시하여 주시기 바랍니다.

증거 방법

증제1호증(도시개발구역 지정 등을 위한 공람공고)

증제2호증 용산국제업무지구 조성에 따른 안내문

증제3호증 서울국제화를 위한 도시구조개편과 전략지역 개발계획, 증
제4호증 2011, 2020 서울시도시기본계획
증제5호증 2011년 용산 제1종지구단위계획(용산국제업무지구 특별계획
구역)

첨부 서류

1. 참여연대, 민변 각 비영리단체 등록증 1부
2. 위 각 증거방법 1부

2013. 4. 10

참여연대 (인)

민주사회를 위한 변호사 모임 (인)

서부이촌동 주민일동(감사청구 주민 명단 별첨)

감사원장 귀하