

# 감 사 보 고 서

- 강원특별자치도 정기감사 -

2025. 8.

감 사 원

# 목 차

I. 감사실시 개요 .....	1
II. 감사대상기관 현황 .....	2
III. 감사결과 .....	6
1. 감사결과 총괄 .....	6
2. 적극행정면책 처리 현황 .....	7
3. 분야별 실태와 문제점 .....	8
가. 주요사업 분야 .....	8
나. 기초지방자치단체 지도·감독 분야 .....	9
다. 기관운영 분야 .....	30
[별표] .....	37

## 표 목차

[표 1] 일반 현황 .....	2
[표 2] 주요 공기업 및 출자·출연기관 현황 .....	3
[표 3] 정원 및 현원 현황 .....	3
[표 4] 예산 규모 현황 .....	4
[표 5] 자원별 세입예산 현황 .....	4
[표 6] 주요 분야별 세출예산 현황 .....	5
[표 7] 연도별 재정자립도 및 재정자주도 .....	5
[표 8] 지적사항 총괄 .....	6
[표 9] 분야별 감사결과 .....	6
[표 10] 적극행정면책 처리 현황 개요 .....	7
[표 11] 강원특별자치도 주요 규제 이양 사항 .....	9
[표 12] 2023년 1월 강릉시가 ㉠㉡에 지급한 감차보상금 현황 .....	16
[표 13] ㉢㉣에 대한 공유수면(양양군 ㉤번지선) 점용·사용 허가 현황 .....	25
[표 14] 공유수면 점용·사용 허가 및 가설건축물(근린생활시설 용도) 축조 신고 현황 ...	27
[표 15] 강원도의 2023회계연도 결산검사위원 .....	31
[표 16] 2023회계연도 재무제표 오류 수정 반영 결과 .....	35

## 그림 목차

[그림 1] 감차재단 지원금 지급 절차 .....	12
[그림 2] 개다의 주사업장 이동 전후 현황 .....	24
[그림 3] ㉠㉡ 일원 공유수면 점용·사용 허가 현황도(2023년 기준) .....	28

## 사진 목차

[사진 1] 양양군 공유수면(바닷가)에 축조된 가설건축물 .....	26
---------------------------------------	----

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사배경 및 목적

강원특별자치도에 대해 2015년 이후 감사를 실시하지 않은 점을 고려하여 강원특별자치도의 고위험 중점 분야에 대한 집중적인 감사를 통해 조직운영의 건전성과 효율성을 확보하고자 2024년도 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하였다.

## 2. 감사대상 및 중점

이번 감사는 강원특별자치도가 추진한 △△사업에 대해 사업계획 단계부터 2024년 3월 감사일 현재 사업추진 상황까지 전반적으로 점검하는 한편, 광역지방자치단체의 업무 특성을 고려하여 관내 시·군에 대한 지도·감독 실태를 점검하는 데에도 중점을 두었다.

## 3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 언론보도, 지방의회 논의사항 등 관련자료를 수집·분석하고 2024. 3. 27.부터 4. 30.까지 20일간 감사인원 13명(외부인력 4명 포함), 2024. 5. 1.부터 5. 10.까지 7일간 감사인원 8명을 투입하여 실지감사를 하였다.

## 4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2024. 4. 29. 강원특별자치도지사가 참석한 가운데 감사마감회의를 하고, 업무처리 경위 및 향후 처리대책 등에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원에서는 내부 검토를 거쳐 2025. 8. 29. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

## II. 감사대상기관 현황<sup>1)</sup>

### [범례]

이 장을 포함하여 이하 본 감사보고서에서는 다음의 약칭을 사용한다.<sup>2)</sup>

#### 〈기관명〉

- 강원특별자치도: 강원도
- 주식회사 강원중도개발공사: 중도개발공사

### 1. 일반 현황

강원도는 [표 1]과 같이 2024년 3월 기준 인구는 총 152만 명이고, 면적은 16,875㎢, 관하 시·군은 18개, 읍·면·동은 187개이다.

[표 1] 일반 현황

인구(세대)	면적	시·군	읍·면·동
1,524,198명(763,008)	16,875㎢	18개(7개 시, 11개 군)	187개

자료: 강원도 제출자료 재구성

### 2. 조직 및 인력 현황

2024년 3월 기준으로 강원도 본청의 경우 2실·8국·1본부·1추진단으로 구성되어 있고, 직속기관은 농업기술원 등 25개, 사업소는 15개가 있다. 그리고 강원도의 공기업 및 출자·출연기관은 강원개발공사 등 25개로 주요 공기업 및 출자·출연기관은 [표 2]와 같다.

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상기관의 현황을 기술한 것으로 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님  
2) 다만, 처분요구 제목과 조치할 사항 그리고 문맥상 본래 명칭을 사용하는 것이 이해하기 쉬운 경우에는 본래 명칭을 사용함

[표 2] 주요 공기업 및 출자·출연기관 현황

(단위: 명, 억 원)

구분	기관명	정원	현원	도 출자금·출연금 <sup>주)</sup>	2024년 예산	주요 업무
공기업	강원개발공사	134	122	3,855	2,818	주택사업, 토지개발사업, 도시개발사업 등
출연기관	강원테크노파크	129	141	288	1,935	지역특화산업 기술고도화, 산학연관 협력 구축 등
	강원도경제진흥원	144	132	167	2,294	경영·창업·일자리 지원, 소상공인 지원 등
	강원신용보증재단	76	70	526	1,217	신용보증, 신용조사 및 신용정보관리 등
	강원도원주의료원	469	457	9	919	지역 주민에 대한 의료사업 등

주: 공기업은 설립 후 전체 출자금으로, 출연기관은 최근 5년간(2020~2024년) 출연금으로 작성  
 자료: 강원도 제출자료 재구성

강원도 소속 공무원 인력은 2024년 3월 기준 [표 3]과 같이 정원 7,048명, 현원 6,636명으로 정원 대비 412명이 부족한 상태이다.

[표 3] 정원 및 현원 현황

(단위: 명)

총원			본청(도의회 포함)			직속기관 및 사업소 등		
정원(A)	현원(B)	차이(A-B)	정원(C)	현원(D)	차이(C-D)	정원(E)	현원(F)	차이(E-F)
7,048	6,636	412	1,878	1,774	104	5,170	4,862	308

자료: 강원도 제출자료 재구성



### 3. 재정 현황

강원도의 2024년 예산 규모는 [표 4]와 같이 총 7조 5,861억 원으로 전년 대비 629억 원(0.84%) 증가하였으며, 이 중 일반회계는 6조 7,975억 원, 특별회계는 7,886억 원이다.

[표 4] 예산 규모 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2023년	2024년	증감액(비율)
계	75,232	75,861	629(0.84)
일반회계	67,420	67,975	555(0.82)
특별회계(5개)	7,812	7,886	74(0.95)

자료: 강원도 제출자료 재구성

강원도의 2024년 세입예산은 [표 5]와 같이 총 7조 5,861억 원이고, 자원별로 보면 자체수입이 1조 9,990억 원, 이전수입이 4조 9,945억 원이다.

[표 5] 자원별 세입예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2023년	2024년	증감액(비율)
합계	75,232	75,861	629(0.84)
자체수입	21,633	19,990	△1,643(△7.59)
지방세수입	20,463	18,830	△1,633(△7.98)
세외수입	1,170	1,160	△10(△0.85)
이전수입	47,720	49,945	2,225(0.47)
지방교부세	12,646	11,263	△1,383(△10.93)
보조금	35,074	38,682	3,608(10.29)
지방채 및 예치금 회수 등	5,879	5,926	47(0.80)

자료: 강원도 제출자료 재구성

2024년 세출예산을 분야별로 나누어 보면 [표 6]과 같이 사회복지 분야가 3조 75억 원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그다음으로 농림해양수산 분야, 공공질서 및 안전 분야 순서이다.

[표 6] 주요 분야별 세출예산 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2023년	2024년	증감액(비율)
총계	75,232	75,861	629(0.84)
사회복지 분야	28,252	30,075	1,823(6.45)
농림해양수산 분야	8,425	8,541	116(1.38)
공공질서 및 안전 분야	5,701	5,817	116(2.03)
환경 분야	3,825	5,021	1,196(31.29)
일반공공행정 분야	6,408	4,678	△1,730(△27.00)
문화 및 관광 분야	2,646	3,164	518(19.58)

자료: 강원도 제출자료 재구성

강원도의 재정자립도와 재정자주도를 살펴보면 [표 7]과 같이 재정자립도는 2023년 29.4%로 전년 대비 2.6%p 상승하였고, 재정자주도는 2023년 48.6%로 전년 대비 3.9%p 상승하는 등 재정자립도와 재정자주도가 2022년보다 상승하였다.

[표 7] 연도별 재정자립도 및 재정자주도

(단위: %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
재정자립도 <sup>1)</sup>	22.4	27.6	24.8	26.8	29.4
재정자주도 <sup>2)</sup>	45.2	47.3	41.5	44.7	48.6

주: 1. 자치단체가 스스로 재원을 조달할 수 있는 능력(= 지방세 등 자체수입 ÷ 일반회계 예산)

2. 자치단체가 재원을 스스로 사용할 수 있는 능력[(자체수입 + 지방교부세 등 의존재원) ÷ 일반회계 예산]

자료: 강원도 제출자료 재구성

### Ⅲ. 감사결과

#### 1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 8]과 같이 총 9건의 지적사항이 확인되었다.

[표 8] 지적사항 총괄

(단위: 건, 명)

분야	합계		주의(인원)	통보
	건수	인원		
주요사업 분야	5	-	3	2
기초지방자치단체 지도·감독 분야	3	4	3(4)	-
기관운영 분야	1	-	1	-
총계	9	4	7(4)	2

감사결과 확인된 주요 문제점은 [표 9]와 같다.

[표 9] 분야별 감사결과

분야	감사결과
주요사업 분야	「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호에 따라 해당 내용 비공개
기초지방자치단체 지도·감독 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (택시 감차보상금 지급업무 처리 부적정) 강릉시는 택시 감차 희망업체에 지급할 감차보상금 45억 5,000만 원 중 (재)택시감차보상채원관리기관에서 업체에 직접 지급하여야 하는 보상금 6억 9,000만 원까지 시비로 선지급하였으나, 국토부에서 강릉시에 보전을 거부</li> </ul>
기관운영 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (자산으로 인식해야 할 일반유형자산 누락 등 재무제표 작성 부실) 강원도의 2023 회계연도 재무제표를 검사한 결과, 자산(3,105억 원 과소, 1,781억 원 과다)과 부채(470억 원 과소, 2억 원 과다) 오류 확인</li> </ul>

이에 대하여 강릉시장에게 택시 감차보상금 지급업무를 부적정하게 처리한 관련자에 대한 주의요구를 하는 등 총 9건의 감사결과에 대해 강원특별자치도지사과 강릉시장 등에게 주의요구하거나 합리적인 개선방안을 마련하도록 통보하였다. (전체 9건 중 5건(주의요구 3건, 통보 2건)은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제7호의 규정에 따라 비공개)

## 2. 적극행정면책 처리 현황

이번에 처리하는 감사와 관련하여 총 1건의 적극행정면책 신청이 접수되었으며, 신청 내용이 「감사원 감사사무 처리규칙」 제36조의 면책기준을 충족하는지에 대해 감사부서와 감사권익보호관의 검토 및 외부 전문가로 구성된 적극행정면책자문위원회의 자문결과 면책을 불인정하였다.

면책신청 및 이에 따른 처리결과는 [표 10]과 같다.

[표 10] 적극행정면책 처리 현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	위원회 자문결과	처리결과	면책 불인정 사유
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>제목:</b> 택시 감차보상금 지급업무 처리 부적정</li> <li>▪ <b>지적요지:</b> 강릉시는 <u>강릉시</u> 택시 69대에 대한 감차보상금 지급업무를 처리하면서, (재)택시감차보상지원관리기관에서 지급해야 할 보상금 6억 9,000만 원을 강릉시 예산으로 지출</li> </ul>	A B C	면책 불인정	면책 불인정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 신속한 감차보상사업 추진을 위해 노력한 점은 인정되나, 법령과 조례에 규정된 행정절차를 위반하면서 처리함에 따라 강릉시가 적지 않은 금액을 (재)택시감차보상지원관리기관 대신 부담하게 되었으므로</li> <li>- 업무처리의 공익성을 인정할 수 없고 성실의무 위반이 인정되므로 적극행정 면책을 인정하기 어려움</li> </ul>

### 3. 분야별 실태와 문제점

#### 가. 주요사업 분야

##### 1) △△사업

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

## 나. 기초지방자치단체 지도·감독 분야

### 1) 강원도 설치 및 기초지방자치단체에 대한 권한

강원도는 광역지방자치단체 중 유일하게 남북한으로 나누어진 지역으로 철원, 고성, 양구 등 다수 지역이 군사지역으로 지정되었고 군사지역이라는 이유로 기반시설 개발이나 기업활동 등에 각종 규제가 가해졌다.

또한, 강원도 면적의 82%를 차지하고 있는 산림에 대해 산림청은 강원도 산림면적의 90%를 산림규제지역으로 지정하여 산림청장이 산림이용권한을 보유하고 있었다.

이에 강원도에 대한 정부규제를 완화하고 특별자치권을 부여하여 강원도 발전을 도모하고자 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」이 제정되었고 2023. 6. 11. 강원특별자치도로 변경되어 [표 11]과 같이 중앙정부로부터 권한을 이양받았다.

[표 11] 강원특별자치도 주요 규제 이양 사항

규제 분야	기존	변경
산 립	<ul style="list-style-type: none"> <li>강원도 산림이용 권한을 중앙정부(산림청장)가 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강원특별자치도지사가 '산림이용진흥지구'를 지정하여 전망시설과 수목원, 레포츠 시설 등을 설치할 수 있음</li> </ul>
환 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·군 민간개발 사업에 대한 환경영향평가 권한을 중앙정부(환경부장관)가 보유하여 지역여건을 고려하지 못한 획일적 기준이 적용됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경영향평가 협의 권한을 강원특별자치도지사가 이양받아 지역실정에 맞게 운영</li> </ul>
농 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업진흥지역(옛 절대농지)의 지정·변경·해제 권한을 중앙정부(농림축산식품부장관)가 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강원특별자치도지사가 농업진흥지역을 '농촌활력 촉진지구'로 지정해 해제할 수 있음</li> </ul>
군 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>미활용 군용지 활용에 대한 결정권한을 중앙정부(국방부장관)가 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부(국방부장관)는 강원특별자치도지사가 요청하면 미활용 군용지 현황을 제공해야 하고, 공익사업 요청 시 우선적으로 검토해야 함</li> </ul>

자료: 강원도 제출자료 재구성

## 2) 감사 중점 선정 및 점검 방법

이와 같이 강원도가 강원특별자치도로 개편되어 중앙정부로부터 권한을 이양받는 과정에서 해당 업무와 관련한 기초지방자치단체 지도·감독의 공백이 발생할 우려가 있고, 강원특별자치도의 권한이 확대되면서 광역·기초 지방자치단체 간 이해관계의 상충도 발생할 수 있다고 판단되었다.

다만, 강원특별자치도 출범에 따른 4대 규제(산림, 환경, 농업, 군사) 분야의 경우 권한 이양 초기인 점을 감안하여 이번 감사의 점검 대상에서 제외하였고, 지역 언론 및 지방의회 논의과정에서 문제점이 있다고 지적된 강릉시 택시감차 사업, 동해안 공유수면 관리 등에 대해 점검하였다.

이를 통해 기초지방자치단체에 대한 강원특별자치도의 관리·감독 등이 적절히 수행되고 있는지를 점검하고 보완하고 개선해야 할 점 등을 제시하여 행정의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

## 감사결과 확인된 문제점

### 나-1 택시 감차보상금 지급업무 부적정

#### 1. 업무 개요

강원도는 2020. 7. 17. 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」(이하 “택시발전법”이라 한다) 제9조 및 제11조 등에 따라 시·군별 택시 총량을 산정한 후 강원도 사업구역별 택시 총량을 고시(강원도 고시 제2020-284호)하였고, 강릉시는 위 고시에 따라 2021년부터 2025년까지 관내 택시 1,291대 중 166대를 감차하는 업무를 추진하고 있다.

강릉시는 2023. 1. 18. 과과와 택시 91대를 감차하는 감차보상계약을 체결하고 같은 해 1. 25. 및 1. 31. 과과에 45억 5,000만 원(택시 1대당 5,000만 원)을 감차보상금으로 지급하였다.

#### 2. 관계법령 및 판단기준

택시발전법 제9조 및 제11조에 따르면 도지사는 5년마다 시·군 단위별로 택시의 적정 공급 규모를 산정하여 이를 고시하고, 시·군 단위별 적정 택시 총량을 달성하기 위한 감차계획을 수립·시행하여야 한다고 되어 있다.

그리고 택시발전법 시행령 제9조 및 「택시 자율감차 시행에 관한 기준」(국토교통부 고시 제2017-538호) 제9조 등에 따르면 감차계획을 수립·변경하기 위해서는 시장이 시 감차위원회의 심의를 거쳐 감차계획안을 수립하여 도지사에게 송부하고, 도지사는 도 감차위원회의 심의를 거쳐 이를 확정·고시하며, 시장은 도

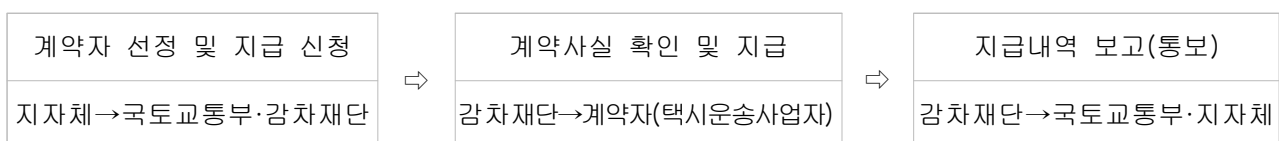


지사가 고시한 감차보상계획을 공고하고 감차대상자를 모집하도록 되어 있다.

한편, 택시발전법 제11조 제4항에 따르면 감차보상 재원은 (1호)국비, (2호) 지방비, (4호)그 밖에 개인·단체·법인으로부터의 출연금으로 되어 있다.<sup>3)</sup> 그리고 위 법 제11조 제4항 제4호에 따른 감차보상 재원은 「택시 자율감차 시행에 관한 기준」 제7조 제5항 및 국토교통부의 「택시 부가가치세 경감세액 감차재원 사용기준」(2016. 1. 19. 이하 “감차재원 사용기준”이라 한다)에 따라 재단법인 택시감차 보상재원관리기관<sup>4)</sup>(이하 “감차재단”이라 한다)이 택시운송사업자<sup>5)</sup>의 납부금<sup>6)</sup>을 감차보상 재원으로 관리하고 있다.

위 감차보상금 중 국비와 지방비는 「택시 자율감차 시행에 관한 기준」 제 11조 제5항에 따라 시장이 택시운송사업자에 지급하고, 감차재단 지원금은 감차 재원 사용기준에 따라 [그림 1]과 같이 감차재단이 연 2회(6월 1일, 12월 1일)<sup>7)</sup> 택시법인에 감차 1대당 1,000만 원을 지급하고 있다.

[그림 1] 감차재단 지원금 지급 절차



자료: 강릉시 제출자료 재구성

택시발전법 제11조 제1항에 따라 도지사가 확정·고시한 택시 감차 규모(이하

- 
- 3) 강릉시의 경우 택시발전법 제11조 제4항 제3호 “택시운송사업자로부터의 출연금”은 감차보상 재원으로 조성하지 않고 있음
- 4) 「국토교통부 및 그 소속청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제4조에 따라 국토교통부의 택시감차 보상금 지급업무를 위탁받아 수행하는 재단법인임
- 5) 시·군을 사업구역으로 하여 여객을 운송하는 법인택시회사를 의미
- 6) 「조세특례제한법」 제106조의7에 따라 택시운송사업자는 매년 경감받은 부가가치세액의 5%를 감차재단에 납부해야 함
- 7) 감차재단은 「부가가치세법」 제5조 및 제49조에 따라 부가가치세 확정신고 기한으로부터 1개월 이내(제1기: 8월 25일까지, 제2기: 2월 25일까지)에 택시운송사업자로부터 부가가치세 경감세액을 징수하고, 해당 재원으로 재단 보상금을 집행하는 것이므로, 부가가치세 경감세액 징수와 감차지원금 배정절차 등에 따른 소요기간을 고려하여 감차재원 사용기준에 매년 6월 1일과 12월 1일 집행하는 것으로 규정하였음

“법정감차”라 한다)를 달성하지 못할 경우 위 법 제11조 제3항에 따라 관내 시·군 택시운송사업자의 양도·양수가 금지되며, 법정감차 규모를 초과한 감차(이하 “초과 감차”라 한다)는 감차재단 보상금이 지급되지 않는 대신 택시발전법 제10조 제1항 제3호에 따라 초과감차 대수만큼 관내 시·군의 택시 신규면허 발급이 가능하다.

따라서 강릉시는 택시발전법 제11조 등에 따른 법정감차 업무를 수행할 때에는 택시운송사업자에게 국·시비 금액을 보상금으로 지급한 후 국토교통부에 법정감차 지원금을 신청하여 감차재단이 택시운송사업자에게 감차 1대당 1,000만 원의 지원금을 지급하도록 하여야 했다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

강릉시장(D)은 2023. 1. 3. 오전 8시경 [가] 대표이사 E로부터 운전직 직원(택시기사) 일부와 사측 간의 여러 갈등으로 힘들어 사업을 지속하고 싶지 않으니<sup>8)</sup> 보유 택시 전체를 감차하고 싶다는 내용의 전화를 받고 같은 날 [과]과장(A<sup>9)</sup>)에게 E의 의사를 확인하라고 지시하였다.

이에 [과]과장(A)은 팀장(B)과 함께 2023. 1. 4. [가] 사업소를 방문하여 E의 감차 의사가 사실임을 확인<sup>10)</sup>하고 이를 강릉시장(D)에게 보고하자, 강릉시장(D)

8) 위 업체 대표 E는 폐업을 결심하게 된 이유에 대해 [가]는 노사관계악화, 경영악화 등으로 회사를 더이상 운영하기 어려운 상황이었다는 취지로 진술. 당시 [가] 소속 운수종사자 7인이 제기한 임금 소송(○, ○)에서, 1심 법원은 기본근로시간에 관하여 노사가 합의한 2010년(80시간) 및 2015년(50시간) 임금협정조항이 무효라는 이유로 2007년 임금협정조항에 따른 기본근로시간 ‘200시간’을 2017년~2020년 기간에 적용하여 임금을 재계산한 후 차액에 해당하는 약 2억 6,523만 원 상당의 미지급 임금을 원고들에게 지급하라고 선고하였고, 이 판결들은 2022. 12. 29. 대법원에서 확정되었음(심리불속행). 위 소송 원고 7인 중 4인은 2022. 12. 29. 2020년 6월 ~ 2023년 1월 기간에 대해 2차 임금 소송(㉓)을 제기하여 1심 법원은 2023. 10. 12. 약 2억 164만 원을 원고들에게 지급하라고 선고하였음(2025. 6. 5. 대법원 심리불속행으로 종결). 한편, 위 4인은 [가]가 유류비를 운수종사자에게 전가하고 있다는 내용으로 2021. 8. 25.과 2022. 4. 14. 각각 강릉시 [과]과에 민원을 제출하였고 강릉시는 조사 결과 2021. 10. 21. 및 2023. 1. 16. 각각 유류비 전가 사실이 없는 것으로 조사를 종결하였음. 이후 이들은 동일한 취지로 E 대표에 대한 형사고소 및 노동청 진정을 진행하였지만 ① 춘천지방검찰청강릉지청은 2024년 3월 「근로기준법」 위반에 대해 무혐의 처분하였고, ② 노동청은 ‘임금 및 퇴직금 차액분 채불’ 진정 건에 대해 불기소(혐의없음) 처리하였음. 위 4인은 2022. 9. 27. 유류비 전가분에 대한 손해배상소송(㉔)을 제기하여 2024. 7. 24. 1심 법원은 약 5,909만 원을 원고들에게 지급하라고 선고하였음(현재 대법원 심리 중)

9) A는 2022. 11. 7.부터 현재까지 강릉시 [과]과 과장으로 근무 중임

은 신속하게 감차보상 업무를 추진하라고 지시하였다.

그리고 ㉠과장(A)은 2023. 1. 5.경 팀장(B)과 ㉠과 담당자(C)가 정상적인 절차를 거치면 2023년 3월 무렵에나 감차보상금을 지급할 수 있다고 구두 보고하자 ㉠㉠의 조속한 감차를 위해 기간을 단축해 보라고 지시하였고, 팀장(B)과 ㉠과 담당자(C)는 기간을 단축하면 2023년 2월 초까지도 가능할 것 같다고 구두 보고하였다.

이후 담당자(C)는 2023. 1. 9. 2023년 강릉시 택시의 법정감차 규모를 34대에서 69대<sup>11)</sup>로 상향하고 1대당 감차보상금은 4,400만 원에서 5,000만 원으로 인상하는 한편, 감차보상금은 2023년 2월 초까지 지급한다는 내용의 “2023년 강릉시 감차사업 추진계획”을 수립하여 B와 A의 검토를 거쳐 강릉시장(D) 결재를 받았고, 다음 날인 1. 10. 강릉시 제6차 택시감차위원회의 서면 심의·의결을 받았다.<sup>12)</sup>

그리고 강릉시 ㉠과는 2023. 1. 11. 강원도에 강릉시 감차위원회 의결서(감차 규모: 일반택시 69대, 감차보상금: 일반택시 1대당 5,000만 원)를 송부하였고, 강원도는 2023. 1. 16.부터 같은 해 1. 18.까지 강릉시가 송부한 계획안에 대해 강원도 감차위원회 심의를 거친 후 2023. 1. 19. 강릉시의 택시감차계획을 확정·고시(강원도 고시 제2023-21호)하였다.

그런데 강릉시 ㉠과는 2023년 1월 중 감차보상 업무를 마무리하기 위해 강원도가 강릉시 감차계획 변경안을 확정·고시하기 3일 전인 2023. 1. 16. “2023년

10) ㉠국장(F)과 ㉠과장(A)은 각각 E로부터 ㉠㉠의 조속한 폐업 사유로 ‘노사 간의 갈등’ 및 ‘노조 때문에 회사를 계속 운영하기 어렵다’ 등의 발언을 들었다고 진술

11) 강릉시 ㉠과에서 사전에 개인택시 신규면허 신청을 받았는데 신청자가 19명이었기 때문에 ㉠㉠에서 감차한 91대 중 22대는 초과감차로 결정하였음

12) 강릉시 제1~5차 감차위원회는 모두 대면으로 심의·의결하였음

택시 감차보상계획 및 감차 대상자모집 공고”를 하였고, 공고 기간도 「행정절차법」 제46조 제4항에 규정된 최단 예고기간(10일 이상)보다 짧은 3일(2023. 1. 16.~2023. 1. 18.)만 실시하였으며<sup>13)</sup>, 공고기간 중인 2023. 1. 18. ㉠과 법정감차 69대, 초과감차 22대 등 계 91대에 대한 감차보상계약을 체결하였다.<sup>14)</sup>

한편, 위 “2023년 택시 감차보상계획 및 감차 대상자모집 공고”(2023. 1. 16.)에 따르면 택시 1대당 감차보상금은 5,000만 원이며 감차보상금 중 국·시비 금액인 4,000만 원은 강릉시에서, 감차재단 지원금 1,000만 원은 감차재단에서 감차대상자에게 직접 지급한다고 되어 있다.

이 과정에서 ㉠과 담당자(C)는 강릉시가 감차대상자에게 감차재단 지원금과 동일한 금액을 먼저 지급한 후 감차재단으로부터 보전받을 수 있는지에 대해 국토교통부와 감차재단에 통화로 질의하였으나 확실한 답변을 받지 못하였다.<sup>15)</sup>

그런데 ㉠과 담당자(C)는 강릉시가 감차재단으로부터 감차지원금을 직접 받을 수 있는지 여부는 확실하지 않지만 국·시비만으로 법정감차 보상이 가능하다는 국토교통부 질의·회신집(2019년 8월)이 있다고 팀장(B)과 ㉠과장(A)에게 보고하였고, ㉠과장(A)은 이를 시장에 보고하였다.

이에 시장이 ㉠과장(A)에게 일단 감차재단 지원금과 동일한 금액을 강릉시가 먼저 지급하고 추후 국토교통부로부터 보전받으라고 지시하자,<sup>16)</sup> 강릉시 ㉠과는

13) 2021년 공고기간은 14일, 2022년 공고기간은 24일이었음

14) 이후 2023. 2. 3. ㉠협동조합과 초과감차 1대에 대한 감차보상계약을 체결

15) C는 감차재단 담당자와 통화할 때 감차재단 담당자가 감차재단 지원금을 지방자치단체가 선지급할 경우 추후 지방비로 보전받을 가능성이 있다고 답변받았다고 진술하나, 감차재단 담당자는 동일한 문의가 가끔 있었으나 감차재단 사용기준에 따라 감차재단 지원금은 감차재단이 직접 감차신청자에게 지급하는 것이 원칙이므로 지급할 수 없다고 답변해 왔고 지방자치단체로 지급한 사례도 없었다고 진술. 감차재단 담당자는 C의 전화를 받고 난 이후인 2023. 1. 16. C에게 감차재단 사용기준을 이메일로 송부하였는데 해당 지침에 따르면 감차재단 지원금은 감차신청자의 계좌로 직접 송금한다고 명시되어 있음

16) D 시장은 2022년 상반기 감차가 2대에 그치자 시장이 직접 ㉠을 포함 택시회사들을 접촉하여 감차를 부탁했음에도 응하는 곳이 없는 상황에서 강릉시청은 매일 택시 관련 민원에 시달리고 있었기 때문에 이런 상황에서

2023. 1. 18. [가]와 체결한 감차보상계약(법정감차 69대, 초과감차 22대, 1대당 5,000만 원)에 따라 2023. 1. 25. 및 2023. 1. 31. 두 차례에 걸쳐 총 45억 5,000만 원<sup>17)18)</sup>을 지급하면서<sup>19)</sup>, [표 12]와 같이 감차재단이 [가]에 직접 지급하여야 할 법정감차 69대에 대한 감차재단 지원금 6억 9,000만 원까지 포함하여 지급하였다.

[표 12] 2023년 1월 강릉시가 [가]에 지급한 감차보상금 현황

(단위: 백만 원)

구분	대수(a)	재원	1대당 지급액(b)	정당 지급액 (c=a*b)	실제 지급액
법정감차	69	국·시비	40	2,760	3,450
		감차재단 지원금	10	690	(△690)
초과감차	22	국·시비	50	1,100	1,100

자료: 강릉시 제출자료 재구성

이후 강릉시 [가]과는 2023. 4. 10. 강원도를 통해 국토교통부에 법정감차 69대에 대한 감차재단 지원금 6억 9,000만 원을 신청하여 2023. 5. 3. 감차재단 지원금 지급대상으로 선정되었으나, 국토교통부는 감차재단 사용기준에 따라 감차

빨리 벗어나고자 본인이 조속한 감차 추진을 지시한 것이고, [가]과에서는 이에 따라 서두르다 이런 결과가 발생한 것이라며, 당시 본인은 감차보상금은 국토교통부에서 국비로 주는 것으로 잘못 알고 강릉시가 선지급하더라도 국토교통부에서 강릉시 지방비로 보전시켜 줄 것으로 생각해서 서두르라고 지시하였고, 택시법인 직접 지급만 가능하다는 규정은 현실과 맞지 않는 비합리적인 규정이라 생각하지만, 정확하게 알았다면 본인도 6억 9천만 원은 빼고 주라고 지시했을 것인데 당시에 빠르게 매듭지으려는 본인의 의도가 절차의 미숙함으로 나타난 것이라는 취지로 진술

- 17) 2023년 본예산에 편성된 감차보상금 예산이 3억 1,200만 원(국비 9,360만 원 포함)에 불과하여 같은 단위사업 내 “사업용자동차 유가보조금 지원” 예산 약 120억 원 중 42억 3,800만 원을 변경사용함(「지방자치단체 예산 편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 따르면 동일 단위사업 내 세부사업 간 예산을 실·국장이 결정하여 그 책임하에 상호 융통하여 사용하는 것을 예산의 변경사용으로 설명하면서 지방의회의 동의 없이도 예산의 변경사용이 가능하다고 규정)
- 18) [가]협동조합의 초과감차 1대에 대한 보상금 5,000만 원은 2023. 2. 8. 국비 101만 5,000원 및 시비 4,898만 5,000원으로 지급
- 19) D 시장은 폐업으로 인한 실직 문제와 관련하여서는 당시 법인들이 보유하고 있는 휴업 택시가 120대가 넘는 상황이었기 때문에 법인택시회에 [가] 운전직 종사자에 대한 취업 승계를 부탁하였고, 결과적으로 [가] 소속 4인을 제외하고는 전부 취업 승계가 되었으며 아울러 감차보상금을 줄 때 노사문제가 다 해결되어야 하니까 반씩 나누어 지급하도록 지시하였다고 진술. 취업 승계에서 제외된 4인은 각주 8번 기재 임금소송 및 유류비 분쟁의 당사자들임. 2023. 6. 19. 기준 강릉시가 파악한 [가] 운수종사자 91명의 취업 동향 자료에 따르면 택시업계 재취업 54명, 업종 전환 11명, 고용보험 수급 22명, 각주 8번 기재 임금소송 및 유류비 분쟁의 당사자들 4명 임

재단 지원금이 감차대상자인 ㉠㉠ 계좌로 직접 입금되어야 한다는 이유로 지급을 거부하였다.<sup>20)</sup>

그 결과 강릉시는 감차재단이 ㉠㉠에 지급하여야 할 6억 9,000만 원을 지방비로 집행하게 되었다.

## 관계기관 등 의견 및 검토결과

### ① 관계기관 의견 및 검토결과

강릉시는 “2023년 택시 감차보상계획 및 감차 대상자모집 공고”(2023. 1. 16.)대로 시행하지 못한 잘못은 인정하지만, ① 감차보상금은 지방자치단체의 재정 여력에 따라 추가 부담이 가능한 경우에는 국비와 지방비만으로도 지급할 수 있다는 국토교통부의 질의·회신이 존재하므로 강릉시가 지급한 6억 9,000만 원의 성격이 감차재단 지원금을 지방비로 대신 선지급한 것이 아니라 국비와 지방비만으로 감차보상을 시행한 것으로 볼 여지가 있고, ② 감차보상 후 감차신청자가 폐업한 이례적인 상황에서 정당한 감차보상금을 지급하기 위한 노력이었다

20) 국토부는 택시발전법, 「조세특례제한법」, 감차재원 사용기준 등은 택시 사업자에게 감차보상금 지급을 전제로 하고 있어, 법률·기준 개정의 당위성, 적용 시점, 소급적용 가능성 등 검토 시 감차재단 보상금을 강릉시로 직접 지급하기 어렵다고 답변하였음. ㉠㉠은 2차 감차보상금을 받기 하루 전인 2023. 1. 30. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 일반택시운송사업 폐업을 신고하였고, 2023. 4. 27. 법인을 청산 종결하였음. ㉠㉠ E 대표는 폐업으로 인한 불협화음이 없도록 노조와 퇴직금 외에 추가보상금(1인당 300만 원)을 지급하기로 합의하였으나, 각주 8번 기재 임금소송 원고들 중 6인은 합의서에 서명하지 않아 이들에게는 퇴직금과 1개월분 급여에 해당하는 해고 수당만 지급하였다고 진술함. 2023년 5월(일자 미상) 강릉시장 D, 과장 A, 팀장 B, 실무자 C는 ‘㉠㉠ 감차 지원 특혜 의혹’과 관련하여 압류 위기에 놓인 ㉠㉠이 전 차량을 감차할 수 있게 특혜를 주었다며 업무상 배임 등 혐의로 강원특별자치도경찰청 반부패경제범죄수사대에 고발되었고, 강원특별자치도경찰청은 2024. 2. 2. 무혐의 의견으로 검찰에 불송치하였으나 2024. 5. 1. 검찰이 경찰에 재수사를 요청하였지만 결국 2024. 8. 19. 강릉시장 D는 각하, A, B, C는 불송치(혐의없음) 결정되었음. 그리고 각주 8번 기재 소송 당사자 4인 중 3인을 포함한 30명의 운수종사자가 2023. 6. 28. 중부지방고용노동청강릉지청에 퇴직금 관련 진정(대법원 판결로 소정근로시간이 8시간으로 인정되었으나, 3.5시간으로 계산한 퇴직금을 지급받았다는 내용)하였으나, 위 노동청은 2023. 10. 17. 고의성이 없어 근로기준법상 위법하지 않으므로 형사처벌이 불가하다며 종결하였고, 위 4인이 제기한 민사소송 1심(㉡)에서 약 5,053만 원의 퇴직금 지급의무(각주 8번에 언급된 2차 임금소송 지급선고액 2억 164만 원에 포함)가 선고되었음(2025. 6. 5. 대법원 심리불속행으로 종결)

고 주장한다.

그러나 ① 강릉시 ㉠과가 국비와 지방비만으로 감차보상을 시행한다는 의사를 확인할 수 있는 문서가 존재하지 않은 점, 이 건 당시 업무담당자 모두 ㉠㉠에 지방비로 6억 9,000만 원을 지급하고 추후 감차재단으로부터 돌려받고자 했다고 진술한 점, ㉠과장(A)이 2023. 5. 18. 강릉시의회에 출석하여 감차재단 지원금 6억 9,000만 원에 해당하는 금액은 지방비로 선지급한 것이고 감차재단으로부터 보전받겠다고 발언한 점, 2023. 4. 11. 국토교통부에 방문하여 6억 9,000만 원의 지방비 보전을 요청한 점 등을 고려하면 강릉시가 국비와 지방비만으로 감차보상을 시행한 것이라고 인정하기 어렵고, ② ㉠㉠가 감차보상금 중 감차재단이 지급하여야 할 부분에 대해 선지급을<sup>21)</sup> 요청하지 않았는데도 강릉시가 시비로 선지급한 점, ㉠㉠가 폐업을 희망하였더라도 감차재단으로부터 직접 감차보상금을 받을 수 있는 방안이 있었던 점<sup>22)</sup>, 이후 법인 청산 연기 등 지원금 수령방안을 강구하지 않은 점 등을 고려하면 강릉시의 주장을 받아들이기 어렵다.

## ② 관련자 의견 및 검토결과

한편, 강릉시 ㉠과 담당자 C, 팀장 B, 과장 A는 업무처리의 미흡함을 인정하면서도 ① 국토교통부 담당자와 감차재단 담당자가 강릉시에서 감차재단 지원금

21) ㉠㉠ 대표 E는 강릉시에 감차 및 폐업을 빨리 진행하겠다는 의사를 밝혔을 뿐 감차보상금 중 감차재단이 지급하는 부분이 있는 점을 몰랐고, 감차재단에서 지급하는 보상금까지 빨리 지급해달라고 강릉시에 요청한 사실은 없다고 진술

22) ① 폐업하더라도 법인이 청산되지 않으면 감차대상자가 감차재단 지원금을 수령할 수 있으므로 이를 안내하는 방안(㉠㉠는 2023. 1. 30. 폐업하였고 2023. 4. 27. 법인 청산을 완료하였는데, 강릉시 ㉠과는 2023. 1. 31. 감차보상금을 지급한 후 ㉠㉠가 법인 청산을 완료하기 전에 국토교통부에 지급 방안을 적극적으로 문의하고 위 내역을 안내하였더라면 ㉠㉠가 2023. 6. 1.경 감차재단 지원금 6억 9,000만 원을 직접 수령할 수 있었음), ② 차량 1대만이라도 남긴 후 2023. 6. 1. 감차재단 보상금을 받은 이후 폐업하는 방안

을 선지급하면 나중에 감차재단으로부터 보전받을 수 없다고 명확하게 답변하지 않았으며, ② 2022년 강릉시 감차보상사업의 감차 목표는 34대였으나 실제 2대에 그치는 등 실적이 부진하여 택시운송사업 양도·양수가 어려워진 상황에서 91대의 감차수요가 확인됨에 따라 택시업계 민원 해소를 위해 적극적으로 업무를 추진한 것이라고 주장한다.

그러나 ① 위 관련자들이 국토교통부와 감차재단의 의사를 문서 등으로 응답받지 아니한 점, 감차재단 담당자는 동일한 문의에 대해 일관되게 불가능하다고 답변해 왔고 지방자치단체로 지급한 사례도 없었다고 진술한 점, 감차재단 담당자가 C와 통화한 이후인 2023. 1. 16. 감차재원 사용기준을 C의 이메일로 송부한 점 등을 고려할 때 위 사람들의 주장은 받아들이기 어렵다.

그리고 ② ㉠가 폐업하더라도 감차재단으로부터 직접 감차보상금을 받을 수 있는 방안이 있었던 점, ㉠가 강릉시에 감차재단 보상금에 해당하는 금액을 지방비로 선지급해 달라고 요청한 사실도 없는 점, 민원 해소를 이유로 법령상 절차를 위반할 수 없는 점, ㉠가 택시 91대 전량을 감차한 후 폐업 및 법인 청산하여 해고된 근로자들이 강릉시청 앞에서 1년 넘게 농성을 벌이는 등 새로운 민원이 발생한 점 등을 고려할 때 위 사람들의 주장을 받아들이기 어렵다.

또한, 강릉시장 D는 당시 규정을 제대로 알지 못하고 국토교통부로부터 나중에 받을 수 있다고 생각하여 6억 9,000만 원을 지방비로 선지급하라고 지시하였으나, 미숙한 업무처리였고 두 번 다시 문제가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

그리고 C, B, A는 2024. 7. 22. 택시운송사업 양도·양수와 신규 택시면허 받



급 제한 민원을 적극적으로 해소하기 위함이었다는 등의 소명서를 제출하였으며 같은 내용으로 적극행정면책도 신청하였다.

2025. 3. 31. 개최된 적극행정면책자문위원회에서 위 면책 신청 내용이 「감사원 감사사무 처리규칙」 제36조의 면책 기준을 충족하는지 검토한 다음, 이 건 관련자들이 관련 규정 등을 제대로 확인하지 아니하여 발생한 사안이고, 적극행정은 기본적으로 법과 절차를 준수하면서 적극적인 행정을 수행한 경우 보호하는 것인 바, 절차를 준수하지 않은 행정처리에 대해 업무를 적극적으로 수행한 것으로 인정하기 어려우므로 면책을 인정하지 않는다는 의견을 제시하였다.

그리고 감사원은 면책 신청 내용과 적극행정면책위원회의 자문 결과 등을 종합적으로 검토한 결과, 「감사원 감사사무 처리규칙」 제36조의 면책 기준을 충족하지 않아 면책을 인정하지 않는 것으로 결정하였다.([별표 1] “감사소명자료에 대한 검토결과 명세” 참조)

#### **조치할 사항    강릉시장은**

- ① 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제11조, 「택시 부가가치세 경감세액 감차재원 사용기준」 등에 따른 택시 감차보상사업 업무를 철저히 하도록 하고,
- ② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

**행정안전부장관**은 강릉시 택시 감차보상사업 업무를 부적절하게 처리하도록 지시한 강릉시장 D에게 엄중하게 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

## 나-2

## 가설건축물 축조를 위한 공유수면 점용·사용 허가 부적정

### 1. 업무 개요

양양군은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하 “공유수면법”이라 한다)에 따라 관할 공유수면<sup>23)</sup>인 동해안 바닷가 모래사장 등에 건축물을 축조하려는 자에게 공유수면 점용·사용 허가신청서 및 사업계획서(가설건축물 공사계획, 존치기간, 원상회복계획 등) 등을 제출받아 공유수면 점용·사용허가를 하고 있다.

### 2. 관계법령 및 판단기준

공유수면법 제8조 제1항 제1호에 따르면 공유수면에 「건축법」 제2조 제1항 제2호에 따른 건축물 등을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위를 하려는 자는 관할 공유수면관리청<sup>24)</sup>의 공유수면 점용·사용 허가를 받아야 한다.

그리고 공유수면법 시행령 제6조 제1항 제1호, 제2호, 제3호 및 제5호<sup>25)</sup>에 따르면 공유수면에 신축(증축·개축 포함)할 수 있는 건축물은 (제1호)항만 및 어항의 운영에 필요한 건축물, (제2호)「관광진흥법」에 따른 수상관광호텔, (제5호)「전기사업법」에 따른 송전선로 및 부대시설과 함께 (제3호)「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」 제2조에 따른 해양공간계획 또는 「연안관리법」 제21조에 따른 연안정비기본계획에 적합하고 공유수면관리청이 공유수면 관리에 지장이 없다고 인정하는 건축물로 한정하고 있다.

23) 공유수면법 제2조에 따른 공유수면이란 바다, 바닷가, 하천·호소·구거, 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것으로 구분되고, 그중 바다는 해안선부터 배타적 경제수역 외측 한계까지를 의미하며, 바닷가는 해안선과 지적공부에 등록된 지역 사이를 의미

24) 공유수면법 제4조 및 같은 법 시행령 제2조에 따라 배타적 경제수역 및 국가관리무역항과 국가관리연안항의 항만구역 안 공유수면은 해양수산부장관이 관리하고, 지방관리무역항과 지방관리연안항의 항만구역 안 공유수면은 광역지방자치단체장이 관리하며, 그 밖의 공유수면은 관할 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 관리하는데 이 건 공유수면 점용·사용허가 장소는 양양군수가 관리하는 공유수면임

25) 공유수면법 시행령 제6조 제1항 제4호는 2019. 6. 18. 삭제

또한 공유수면법 제12조, 같은 법 시행령 제11조의2, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 업무 처리 규정」(2023. 4. 24., 해양수산부 고시 제2023-76호로 개정된 것) 제13조의2 [별표 3의2] “공유수면 점용·사용 허가 등의 세부기준”에 따르면 공유수면관리청이 공유수면법 시행령 제6조 제1항 제3호에 따라 공유수면 점용·사용 허가를 할 때에는 점용·사용의 목적, 면적, 기간 등의 적정성과 건축물의 규모, 구조 등의 적정성 및 다른 관련 법령과의 부합 여부 등을 종합적으로 고려하도록 되어 있다.

한편 「건축법」 제2조 제1항 제2호에 따른 건축물은 토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물 등을 말하며, 건축물을 건축하려는 자는 「건축법」 제11조 또는 제14조에 따라 건축허가를 받거나 건축신고를 하여야 하며, 「건축법」 제20조 제3항에 따라 건축허가 혹은 건축신고가 아닌 가설건축물로 축조 신고하는 것은 같은 법 시행령 제15조 제5항에 열거된 전시, 공사, 한시적인 관광·문화행사 등 특정 목적을 위해 일시적인 사용 용도인 경우에 한해 가능하다.<sup>26)</sup>

그리고 「건축법」 제20조 제6항 등에 따르면 가설건축물은 일반건축물에 적용되는 「건축법」 조항의 일부가 면제되는데, 이는 한시적 이용 후 해체될 가설건축물에 대해 복잡한 행정절차를 부담시키지 않기 위한 것이므로 한시적 이용 목적이 아닌 건축물이 가설건축물로 신고·수리될 경우 일반건축물에 대한 규제를 받지 않기 위한 수단으로 악용되는 등 가설건축물을 규정한 법적 취지가 훼손될 수 있다.

---

26) 대법원 판례(대법원 2021. 10. 28. 선고 2020다224821 판결) 및 국토교통부 해석례(국토교통부 2020. 11. 18. 자 건축정책과-9737)에 따르면 가설건축물은 일시 사용을 위해 건축되는 구조물로서 설치 당시부터 일정한 존치기간이 지난 후 철거가 예정되어 있으며 쉽게 설치, 이동, 해체가 가능한 구조여야 한다고 되어 있음

**【 가설건축물에 적용되지 않는 일반건축물 규제 사례 】**

- **(일반건축물)** 원칙적으로 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아야 하며, 바닥면적의 합계가 85㎡ 이내의 증축·개축 등 예외적인 경우에 한해 같은 법 제14조에 따른 건축신고를 할 수 있음
- **(가설건축물)** 「건축법」 제20조 제3항에 따라 시장·군수·구청장 등에게 신고하면 착공 가능
- **(일반건축물)** 근린생활시설(일반 또는 휴게음식점)은 특정소방대상물로 규정(「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률 시행령」 제5조 [별표 2])되어 「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」 제14조 등에 따라 소방시설을 설치, 관리, 점검하여야 하고 점검 결과를 소방서장에게 보고하여야 함
- **(가설건축물)** 특정소방대상물에 해당하지 않고 소방시설 설치·관리 등을 이행할 의무가 없어 화재 시 이용객의 생명·신체 보호 및 공공안전에 위험이 있을 수 있음
- **(일반건축물)** 「건축법」 제25조에 공사감리 및 「건축법」 제47조 내지 제68조의3에서 정하고 있는 건축물의 대지와 도로, 건축물의 구조 및 재료, 지역 및 지구의 건축물의 요건, 건축설비에 관한 기준 등을 충족해야 함
- **(가설건축물)** 「건축법」 제20조 제5항에 따라 「건축법」 제25조, 제44조부터 제50조까지(건축물 대지와 도로의 관계 등), 제50조의2(고층 건축물 피난 및 안전관리 등), 제51조부터 제64조까지(용적률·건폐율 등), 제67조(관계 기술전문가), 제68조(건축물 안전기준 등)를 적용받지 않음

참고로 해양수산부 질의회신에 따르면, 건축허가 등 일반적 금지를 해제하는 허가와는 달리 공유수면 점용·사용 허가는 특정인이 공유재인 공유수면을 배타적·독점적으로 이용할 권리를 설정해 주는 처분(강학상 특허)이므로 관리청이 허가 여부를 결정할 때에는 공유수면법 제12조 등에 따라 공유수면 점용·사용 면적, 기간, 방법 등의 적정성과 함께 해양환경·자연경관·공유수면 관리 등 다양한 측면을 신중하게 검토하여야 한다고 하였다.

따라서 양양군이 공유수면법 제12조 등에 따라 건축물 신축 등을 위한 공유수면 점용·사용 허가 업무를 처리할 때에는 공유수면 점용·사용의 목적, 면적, 기간 등의 적정성과 건축물의 규모, 구조 등의 적정성 및 다른 법령과의 부합 여부 등을 종합적으로 고려하여야 하고, 건축물에 따른 관계 규정이 적용될 수 있도록 「건축법」 등 각 담당 부서<sup>27)</sup>의 협의를 거쳐 사업계획서 상의 건축물이

27) 상하수도 등 공동구 사용, 식품접객업 영업신고 등 관련 부서와의 사전 협의가 필요

「건축법」 제20조 제3항과 같은 법 시행령 제15조 제5항에서 규정한 가설건축물 인지, 가설건축물에 해당하지 않는다면 일반건축물 기준으로 관련 규정에 적합한지 등을 확인한 후 허가 여부를 결정하여야 하고, 일시적 사용이나 용도가 아닌데도 가설건축물로 허가를 신청하는 경우에는 이를 가설건축물로 보아 허가하여서는 아니된다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

양양군은 2019. 5. 9.<sup>28)</sup> 주식회사 개대(이하 “개대”라 한다)로부터 ㉟ 해수욕장 인접 해변(이하 “㉟ 해변”이라 한다)에 주사업장 용도로 매점, 음식점, 관리실, 샤워실 등을 축조하는 사업계획서(총공사비 5억 600만 원, 공사기간: 50일, 규모: 목조구조 9개 동, 컨테이너구조 4개 동 등 13개 동, 연면적: 2,712㎡) 및 공유수면 점용·사용 신청서를 제출받았다.

#### 【 개대의 주사업장 장소 변경 배경 】

- 개대는 2015년부터 2018년까지는 [그림 2]와 같이 사유지(㉞, 임대면적 미상)에서 영업하였으나 2019년 임대인이 연간 임대료를 3억~4억 원으로 인상 요구(기존 임대료: 2016~2017년 3,000만 원, 2018년 1억 원)하자 공유수면 점용·사용 허가를 받고 주사업장으로 이용 중(2023년 6월~2024년 5월 공유수면 사용료 3,708만 원)

[그림 2] 개대의 주사업장 이동 전후 현황



자료: 네이버 지도자료 재구성

28) 2018. 10. 31. 이전까지는 임시 창고, 일시적 휴게시설 용도로 소규모(연면적 86㎡)로만 천막 등 간이구조물 설치하여 공유수면 점용·사용허가를 받아 영업하여 왔음

가다가 제출한 사업계획서에 따르면 사업을 지속적으로 운영하기 위해 주사업장을 기존의 사유지에서 공유수면으로 이동하여 최대 허가기간이 30년인 건축물들을 설치하고 음식점, 매점, 공연장 등의 용도로 사용하겠다고 하였으므로 해당 건축물들을 「건축법」 제20조 제3항과 같은 법 시행령 제15조 제5항 등에 따른 일시적 사용 용도의 가설건축물이라고 보기 어렵다.

그런데 양양군(군과)은 가다가 설치하려는 건축물들이 「건축법」 제20조 제3항 등에 해당하는 가설건축물인지에 대한 「건축법」 관계 부서(부실) 협의 등 별다른 검토 없이 한시적인 가설건축물로 인정하여 공유수면 점용·사용을 허가하였고, 이후 가설건축물 신고 수리 및 공유수면 점용·사용을 허가하는 등 동일한 장소에서 계속해서 점용·사용할 수 있도록 7차례에 걸쳐 변경허가를 하였다.([표 13] 참고)

[표 13] 가다에 대한 공유수면(양양군 6번지선) 점용·사용 허가 현황

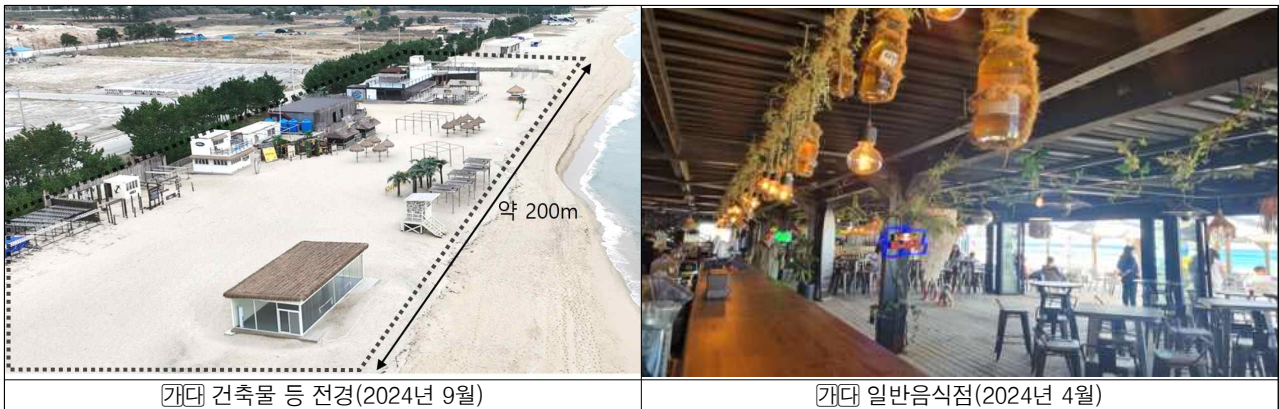
(단위: m<sup>2</sup>)

연번	허가기간	(변경)허가일자	허가면적 (건축면적)	신고·수리된 가설건축물의 용도	비고
1	2017. 4. 1.~2018. 10. 31.	2017. 4. 3.	608(86)	창고, 휴게소	
2	2018. 11. 8.~2020. 11. 7.	2018. 11. 8.	1,832(196)	안내소, 매점	재허가
3	2018. 11. 8.~2020. 11. 7.	2019. 6. 24.	2,712(1,371)	공연장, 무대, 관리실, 교육장, 매점, 음식점, 창고, 화장실, 휴게실, 샤워장, 탈의실 등	시설 추가
4	2020. 11. 8.~2022. 11. 7.	2020. 10. 30.	2,712(1,474)	상동	기간 연장
5	2022. 5. 2.~2025. 11. 7.	2022. 5. 2.	2,712(1,474)	상동	기간 연장
6	2022. 4. 8.~2025. 11. 7.	2023. 5. 1.	2,712(1,635)	상동	시설 면적 확충
7	2022. 4. 8.~2025. 11. 7.	2023. 7. 17.	2,984(1,647)	상동	시설 면적 확충
8	2022. 4. 8.~2025. 11. 7.	2024. 1. 10.	2,984(1,719)	요가수련실 추가	시설 추가

자료: 양양군 제출자료 재구성

이에 ㄱ사는 2024년 3월 현재 2,984㎡ 상당의 공유수면을 점용·사용(2023년 6월~2024년 5월 사용료: 3,078만 원<sup>29)</sup>)하면서 본사 주소를 공유수면(양양군 ㉔번지 선)으로 두고 [사진 1]과 같이 사업장 및 부속시설 등 총 17개 동의 건축물(규모: 경량철골구조 16개 동, 일반목구조 1개 동, 연면적: 1,719㎡)을 가설건축물로 신고하고 설치하여 상시 공연장, 매점, 일반음식점 등으로 운영하면서 2023년 기준 연 35억 4,400만 원의 매출을 올리고 있었다.<sup>30)</sup>

[사진 1] 양양군 공유수면(바닷가)에 축조된 건축물



ㄱ사 건축물 등 전경(2024년 9월)

ㄱ사 일반음식점(2024년 4월)

자료: 양양군 제출자료 등 재구성

이후 양양군은 ㉔ 해변 인근에 주식회사 ㄱ사와 주식회사 ㄱ사가 ㄱ사의 사례를 따라 각각 2021. 9. 6.에 연중 상시 영업을 위한 가설건축물을 설치하는 공유수면 점용·사용 신청서 등(건축공사비: 주식회사 ㄱ사: 10억 9,800만 원, 주식회사 ㄱ사: 3억 9,500만 원)을 제출하자 「건축법」 저촉 여부 등을 검토하지 않고 허가 처분하는 등 2024년 3월 기준 [표 14]와 같이 총 8개 장소, 10,460㎡(축구장 면적의 약 1.5배)의 공유수면에 일반음식점, 공연장, 소매점 등 근린생활시설이 가설 건축물로 신고되어 사용되고 있다.

29) 공유수면의 점용료·사용료는 공유수면법 시행규칙 [별표 2] “점용료·사용료의 산정방식”에 따라 인접 토지가격의 3% 이내로 규정

30) ㄱ사의 매출액은 2021년 35억 3,500만 원, 2022년 48억 3,200만 원, 2023년 35억 4,400만 원임

[표 14] 공유수면 점용·사용 허가 및 가설건축물(근린생활시설 용도) 축조 신고 현황

(단위: m<sup>2</sup>)

연 번	공유수면 점용·사용 허가			가설건축물 축조 신고		
	신청인	장소	면적	신고 용도	최초 신고일	존치 만료일 <sup>주)</sup>
1	개타	㉔번지선	2,984	일반음식점, 매점, 무대, 창고 등	2019. 6. 28.	2025. 11. 7.
2	G	㉔번지선	275	관리사무실, 승선대기실, 물품보관소	2021. 5. 8.	2024. 12. 31.
3	주개마	㉔번지선	2,552	일반음식점, 휴게음식점, 공연장, 사무소 등	2022. 6. 9.	2025. 11. 8.
4	주개라	㉔번지선	1,021	일반음식점, 화장실, 행사존 등	2022. 7. 21.	2025. 10. 26.
5	개마위원회 H	㉔번지선	1,630	일반음식점, 사무소, 서핑숍, 카바나	2022. 7. 29.	2024. 6. 13.
6	I	㉔번지선	650	휴게음식점, 사무소	2023. 4. 6.	2024. 12. 31.
7	주개사	㉔번지선	60	홍보관	2023. 6. 5.	2025. 5. 21.
8	주개아	㉔번지선	1,288	일반음식점, 공연장, 소매점	2023. 10. 19.	2025. 4. 12.

주: 양양군은 건축물 축조를 수반하는 공유수면 점용·사용허가에 대해 1~2년의 기간으로 허가하였고, 허가기간 만료 시 재차 2년 내외의 기간으로 연장허가를 하고 있었으며, 가설건축물 존치기간도 그에 맞춰 연장되고 있었음  
자료: 양양군 제출자료 재구성

이에 따라 ㉔㉔ 일원 바닷가 모래사장은 [그림 3]과 같이 대부분의 면적이 공유수면 점용·사용 허가되어 일반인이 자유롭게 이용할 수 있는 공간이 줄어들게 되었고 각종 소음, 교통 등으로 인근 거주민들의 민원이 빈번해지자 양양군은 2023. 1. 20. 앞으로 잔여 공유수면(㉔㉔)은 6개월 이내의 한시적 점용·사용을 허가하는 것으로 방침을 정하고도[“공유수면(㉔㉔ 일대) 관리계획 검토보고”] 기존 허가구역에 대하여는 별도의 관리계획 없이 공유수면 점용·사용 허가를 연장하여 가설건축물로 신고된 건축물에서의 영업을 방치하고 있었다.<sup>31)</sup>

31) 유한회사 개는 공유수면 954m<sup>2</sup>(양양군 ㉔㉔번지선)를 허가기간을 5개월(2023. 6. 29.~11. 30.)로 하여 점용·사용해오다 허가기간 연장을 신청하였으나 2023. 11. 23. 양양군이 공유수면은 한시적 사용만이 가능하다는 이유로 허가기간 연장을 거부처분하자 기존 허가자들과의 형평성 등을 문제 삼으며 2023. 11. 30. 행정심판을 제기하였음



[그림 3] ㉠㉡ 일원 공유수면 점용·사용허가 현황도(2023년 기준)



자료: 양양군 제출자료 재구성

그 결과 건축허가 혹은 건축신고 절차에 의해 요구되는 안전 및 경관 등 관련 규제를 받지 않은 건축물들이 공유수면에 건립·증축되었고<sup>32)</sup>, 특정 업체들이 공유수면을 장기간<sup>33)</sup> 독점하면서 영업용 건축물로 상시 영업하여 인근 거주민들과 일반 관광객들이 피해를 보는 등으로 공유수면의 보전·관리 및 공공의 이익 증진이라는 공유수면법의 목적과 다르게 운영되고 있었다.

- 동해시 보고문서(2020. 7. 27.)에 따르면 양양군의 ㉠㉡ 운영 결과 “야간 클럽 운영 등으로 소음 및 유사 건축행위 민원 다수 발생, 젊은 관광객 위주로 가족단위 관광객 감소, 패키지 상품 판매(이동 및 숙소 등)로 지역경제 활성화 미비”라고 되어 있음

**관계기관 의견 및 검토결과** 양양군은 감사결과 사실관계에 이견이 없으며, 앞으로 공유수면 점용·사용 허가 처분을 할 때에는 공공이익의 침해 방지를 고려하겠다고 답변하였다. 다만, 이 건은 「양양군 건축 조례」 제22조 제2항 제10호

32) ㉠㉡ 일원 공유수면 인근의 ㉠㉢는 구 문화재청 고시에 따라 경관적 가치가 큰 명승지(명승 ㉠㉢)로 지정되어 있어 그 주변 자연경관 또한 보존할 가치가 큼에도 ㉠㉡ 일원 공유수면 내 가설건축물들은 명승지로부터 반경 1.5km 내에 설치되어 경관을 저해하고 있음

33) ㉠㉡의 경우 2017. 4. 1.~2025. 11. 7. 같은 장소의 공유수면을 연속하여 점용·사용 중임

‘그 밖에 다른 법률에 의하여 일시적으로 운영이 허용되는 시설물’ 규정을 적용하여 처리한 것으로 법령 적용에 위반사항이 없는 것으로 판단하였다고 주장하였다.

그러나 「건축법 시행령」 제15조 제5항 제16호에 따르면 조례로 정할 수 있는 가설건축물은 제15조 제5항 제1호부터 제14호까지의 규정에 열거된 것(가설 점포, 천막, 비닐하우스, 건본주택 등)과 비슷하게 특정 목적을 위한 일시적 사용 용도여야 하는데, 이 건 건축물은 대규모 공사비를 들여 상시 영업용으로 건설한 것으로 실질적으로 영구 건축물에 준하는 사용 사례로 판단되고, ‘일시적으로 운영이 허용되는 시설물’에 해당하지 않기 때문에 양양군의 주장은 받아들이기 어렵다.

**조치할 사항** 양양군수는 앞으로 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제12조 등에 따라 가설건축물 설치를 위한 공유수면 점용·사용 허가 여부를 결정할 때에는 공유수면 점용·사용의 목적, 면적, 기간 등의 적정성과 건축물의 규모, 구조 등의 적정성 및 다른 법령과의 부합 여부 등을 종합적으로 고려하는 한편, 「건축법」 제20조 제3항과 같은 법 시행령 제15조 제5항에서 규정한 일시적 사용이나 용도가 아닌 건축물을 가설건축물로 인정하여 가설건축물 신고·수리를 하는 일이 없도록 하는 등 공유수면 관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

## 다. 기관운영 분야

### 현황 및 실태

감사원은 강원도 기관운영과 관련하여 조직·인사·예산 관리 등에 중점을 두고 점검하였다.

이를 위해 직원의 채용·승진 등 조직·인사 관련 자료와 예·결산서, 예산집행 및 회계관리 등 예산·재무관리 관련 자료와 각종 인허가 등 행정운영 관련 자료를 제출받아 기본적인 검토·분석을 하였다.

그리고 감사인력과 감사기간의 제약 등을 고려하여 검토 결과 중대한 문제는 직접 처리하고 경미한 문제는 강원도 감사위원회를 통해 처리하는 방법으로 감사운영의 효율성을 높이하고자 하였다.

이에 강원도 감사위원회는 춘천시 세계태권도문화축제 지원사업 등 5개 사항에 대해 다음과 같이 자체 처리하였다.

#### 강원도 감사위원회 자체 처리 사항

- **(사업 추진 부적정)** 춘천시는 2023년 세계태권도문화축제를 개최하면서 ① 2023년 4월 총사업비 29억 원에 대한 도 투자심사를 거쳤으나, 같은 해 6월 총사업비가 47억 4,000만 원(61%)으로 증액되어 행정안전부 중앙투자심사대상(총사업비가 30% 이상 증가한 사업)인데도 심사를 받지 않았고, ② 위 사업에 대한 보조금을 집행하면서 동일인이 같은 날 인건비를 중복으로 수령(6명, 1,770만 원)하거나 1억 7천여만 원의 증빙이 부족한데도 정산을 확정하는 등 4건의 지적사항 확인(주의, 시정, 훈계)
- **(직무대리를 제도의 취지에 맞지 않게 운영)** 강원도는 2022년 1월부터 2023년 10월 사이에 결원이 발생한 4급 이상 121개 직위를 모두 하위 직급자 중에서 전임 직무대리로 지정 운영하는 등 예외적으로 운영하여야 할 전임 직무대리를 사실상 승진처럼 운용, 이 중 17명이 직무대리 1년을 초과(주의)
- **(자격요건 미충족자 채용)** 강원도는 2022년 9월 대외협력보좌관(2023년 3월 의원면직)을 지방전문임기제 나급(5급 상당)으로 채용하면서 자격요건으로 대외협력 근무경력 2년 이상을 공고하고 국방부 근무 1년 4개월을 대외협력 근무경력으로 인정(해당 경력을 제외하면 자격 미달)하여 채용(통보)

### 강원도 감사위원회 자체 처리 사항

- (사망자 명의 처방 등 마약 오남용 의심 사례 미관리) 원주시 등 7개 시군(춘천, 원주, 동해, 속초, 영월, 평창, 정선)은 식약처가 2022~2023년 통보한 마약류 오남용 의심 사례 8건에 대한 현장점검을 하지 않았고, 강원도 **마과도** 이에 대한 지도·감독 소홀(**강원도와 7개 시·군에 주의**)
- (자격규정에 맞지 않는 보건소장 임용) 「지방보건법 시행령」에 따라 보건소장은 의사 또는 5년 이상 보건업무 경험자로 임용하여야 하는데도 고성군은 지방행정사무관을 보건소장 직무대리(2024년 1월~3월 현재)로 지정, 속초시는 지방서기관이 보건소장을 겸임(2023년 9~12월)하였고, 태백시는 2023년 1월부터 2024년 3월 현재까지 보건소장이 공석인데도 직무대리 미지정(**주의**)

한편 중앙행정기관의 결산검사는 「헌법」 제99조, 「국가재정법」 제60조 및 「감사원법」 제21조 등에 따라 감사원에서 수행하면서 매년 자산 및 부채 누락, 수익 및 비용 인식 오류 등과 관련한 재무제표 수정사항을 지적하고 있다.

반면 강원도는 「지방자치법」 제150조에 따라 재무제표(결산서)와 증빙서류에 대해 강원도의회가 선임한 결산검사위원으로부터 결산검사를 받고 검사의견서를 첨부하여 강원도의회에 승인을 받고 있다.

강원도의 2023회계연도 재무제표 결산검사는 [표 15]와 같이 도의원 3명, 전문경력자 3명, 전직 강원도 간부공무원 3명 등 총 9명의 결산검사위원이 10일간(2024. 3. 25.~4. 3.) 검사 후 검사의견을 확정하였다.

[표 15] 강원도의 2023회계연도 결산검사위원

구분	성명	현직 및 경력
도의원	J	도의회의원(사회문화위원회)
	K	도의회의원(경제산업위원회)
	L	도의회의원(안전건설위원회)
전문경력자	M	회계법인 <b>개채</b>
	N	N세무회계사무소
	O	강원연구원 연구위원
전직 강원도 간부공무원	P	전 강원도 <b>마과장</b>
	Q	전 강원도 <b>사과장</b>
	R	전 강원도교육청 행정담당

자료: 강원도 제출자료 재구성

그런데 최근 5년간(2019~2023회계연도) 강원도 결산검사를 통하여 지적된 재무제표 수정사항이 없어 결산검사에 사각지대가 발생할 가능성이 있다고 판단하였다.

이에 이번 감사원 감사에서 강원도의 2023회계연도 결산 내역을 대상으로 ① 예산회계에서 재무회계로의 전환 검사 ② 계정과목별 입증검사 ③ 주요 자산 및 부채 실사 등을 중심으로 점검하였다.

이 과정에서 민간 회계법인의 공인회계사 2명을 재무제표 검사에 참여시켜 감사의 객관성과 신뢰성을 확보하고자 노력하였다.

## 감사결과 확인된 문제점

### 다 자산으로 인식해야 할 일반유형자산 누락 등 재무제표 작성 부실

#### 1. 업무 개요

강원도는 「지방자치법」 제150조와 「지방회계법」 제14조 등에 따라 매 회계연도의 세입·세출, 재무제표 등 결산서와 첨부서류를 작성하고 결산감사위원회의 결산검사와 강원도의회 의 승인을 받은 후 행정안전부에 보고하고 있다.

2023회계연도 강원도 결산서에 따르면 세입 9조 6,558억 원, 세출 9조 2,538억 원, 자산 15조 8,377억 원, 부채 1조 5,370억 원 등으로 나타났다.

#### 2. 관계법령 및 판단기준

「지방회계법」 제1조와 제5조, 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」(행정안전부령 제274호, 2021. 9. 7.) 제1조와 제5조 및 제6조에 따르면 지방자치단체는 재무회계 업무를 하면서 신뢰할 수 있는 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 처리하여야 하고, 이를 통해 정보이용자에게 유용한 정보를 제공하고 지방자치단체의 재정 투명성과 공공 책임성을 제고하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방회계법」 제12조에 따르면 지방자치단체 회계처리 및 재무제표의 통일성과 객관성을 부여하기 위해 모든 일반적인 거래의 회계처리와 재무제표 보고는 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」, 실무회계처리는 「지방자치단체 복식부기·재무회계 운영규정」(행정안전부 훈령 제267호, 2022. 12. 20.)을 적용하여야 한다고 되어 있다.

따라서 강원도가 재무제표 등 결산서 작성·보고 업무를 할 때에는 지방자치단체 회계규정을 준수하고 회계오류를 최소화하여 정확한 재무 현황이 공시될 수 있도록 하여야 했다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 강원도가 작성·보고한 최근 5년간의 재무제표(2019~2023회계연도)의 경우 재무제표 작성 후 결산검사 등을 통해 오류를 발견하고 수정한 사례가 없어 이번 감사원 감사기간(2024. 3. 27.~5. 10.) 중 2023회계연도 재무제표에 대한 검사를 수행해 보았다.

재무제표 검사 결과, 강원도 행정정보시스템(공유재산관리시스템 및 물품관리 시스템)에 거래기록이 있는 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등 1,055억 3,977만여 원이 지방재정시스템(e호조)에서 누락됨에 따라 재무제표 자산 1,055억 3,977만여 원이 과소 계상되어 있는 등 자산(3,105억 원 과소, 1,781억 원 과대)과 부채(470억 원 과소, 2억 원 과대) 오류가 확인되었다.

#### 2023회계연도 재무제표 검사 결과 확인된 오류

([별표 2] “2023회계연도 재무제표 검사결과 오류 명세” 참고)

- (일반유형자산 등 누락) 공유재산시스템상 거래기록이 있는 105,539,772,670원 상당의 자산이 e호조에는 누락, 재무제표의 자산이 같은 금액만큼 과소계상
- (자산 감가상각 오류) 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설은 감가상각 대상 자산인데도 비상각자산으로 분류하여 총 97,675,233,520원의 감가상각비가 누락, 재무제표의 자산이 같은 금액만큼 과대계상
- (건설중인자산의 본계정 미대체) 준공되거나 취득 완료되어 본계정으로 대체되어야 하는 120,613,042,570원 상당의 자산이 계속하여 건설중인자산으로 계상, 재무제표의 본계정은 같은 금액만큼 과소계상
- (채권과 사용수익권 미인식) 2022년 12월 중도개발공사를 대신하여 상환한 204,914,445,924원이 자산에서 누락, 개관(유)에 제공한 토지무상사용권을 자산에서 차감하지 않아 23,518,081,000원이 과대계상(반면, 개관(유)는 2023년 재무상태표에 토지무상사용권 23,518,081,000원을 계상하였음)
- (투자유가증권 손상차손 미인식) 주식회사 강원랜드와 중도개발공사에 대한 투자금액 계 109,763,294,940원을 자산(유가증권)으로 계상하였으나, 회수가가능액은 52,840,656,540원으로 56,922,638,400원이 과대 계상
- (확정부채 미인식) 개관주식회사와 2023년도 이후 통행수입금액 관련 소송 중이라는 이유로 기확정된 2021~2023년도 통행수입 47,092,774,400원을 미지급하였는데도 해당 금액을 부채에 미반영
- (퇴직급여충당부채 과대 계상) 이미 퇴직한 직원 11명의 퇴직금 199,000,660원을 퇴직급여충당부채로 계상

위 재무제표 검사 결과를 반영한 2023회계연도 강원도 자산은 총 15조 9,700억 원, 부채는 총 1조 5,370억 원, 순자산은 14조 4,330억 원으로 확인되어 2023회계연도 재무제표에서 자산은 1,324억 원만큼 증가하여야 하고 부채는 468억 원만큼 증가하여야 하는 것으로 나타났다.([표 16] 참고)

[표 16] 2023회계연도 재무제표 오류 수정 반영 결과

(단위: 억 원)

검사 전		오류			검사 후	
		과소(+)	과대(-)	계		
자산	158,377	3,105	1,781	1,324	자산	159,701
부채	14,901	471	2	469	부채	15,370
순자산	143,476	2,634	1,779	855	순자산	144,331

그 결과 강원도의 재정상태와 운영 결과 등을 파악하고 의사결정에 활용할 수 있도록 외부정보이용자(지역주민, 지방세납세자, 지방의원, 타 지방자치단체, 채권자 등)와 내부정보이용자(지방자치단체 공무원, 지방자치단체장 등)에게 정확하고 신뢰할 수 있는 정보를 제공하고자 하는 「지방회계법」의 취지를 달성하지 못할 우려가 있었다.

**관계기관 의견** 강원도는 감사결과를 수용하면서 재무제표 등 결산 자료 작성의 정합성을 높이기 위해 재무제표 작성을 담당하는 직원들을 대상으로 결산교육을 실시하고 결산검사위원의 구성인력 중 전문경력자의 비중을 높이고 결산검사 투입시간을 보완할 수 있는 방안을 적극 마련하는 한편 감사 시 발견한 재무제표 오류사항(자산 및 부채 미인식 등)에 대해서는 2024회계연도 결산 시 모두 반영하겠다고 답변하였다.



**조치할 사항**      강원특별자치도지사는 앞으로 재무제표 등 결산서 작성·보고 업무를 할 때에는 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」, 「지방자치단체 복식부기·재무회계 운영규정」 등에 맞게 처리하여 회계오류가 발생하지 않도록 하는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

## 별표 목차

[별표 1] 감사소명자료에 대한 검토결과 명세 .....	38
[별표 2] 2023회계연도 재무제표 검사결과 오류 명세 .....	40

[별표 1]

감사소명자료에 대한 검토결과 명세

제출자	소명내용 요약	검토의견 요약
A B C	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강릉시는 2022년도에 34대의 법정감차목표 중 2대밖에 달성하지 못하는 등 감차가 원활하게 이루어지지 못한 상황에서</li> <li>- 감차수요 91대를 확인하고 감차대상자의 번심에 대비하여 신속한 감차보상 추진이 필요했고</li> <li>- 모집 공고기간이 「행정절차법」에서 규정한 최소기간인 10일보다 짧은 3일이었지만 이로 인해 참여하지 못한 업체 또는 불이익을 받은 업체가 없었음을 확신함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법령상 절차가 명확한데도 강릉시는 법령과 달리 선지급 후 나중에 보전받는 것으로 임의로 결정하였고</li> <li>- 국토교통부 확인 결과 폐업 의사와 무관하게 법인 청산 전까지는 업체 계좌로 직접 지급이 가능한데도 이 방안은 검토조차 하지 않았으며</li> <li>- 「행정절차법」상 공고는 참여 가능성을 보장하기 위한 장치로서 사후적으로 참여 업체가 없었을 것이라는 주장이 공고 절차 위반을 정당화 할 수 없으며, 이 건 절차적 투명성이 훼손된 사례라고 판단됨</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상반기 감차재단의 보상금 지급 시기가 6월 이후로 정해져 있는 상황에서 감차보상사업을 조기(1월)에 추진하여야 하는 경우 감차대상자가 최소 4개월 동안 면허반납을 유보하거나 사업자를 유지해야 하는데</li> <li>- 이는 「택시 자율감차 시행에 관한 기준」(국토교통부 고시) 제12조*에 반하는 불합리함이 존재</li> <li>* 사업구역별 지방자치단체장이 감차보상금을 감차대상자에게 지급한 경우에는 즉시 해당 감차대상자의 택시운송사업면허를 취소하거나 해당 차량을 감차하여야 한다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감차재단 지원금은 감차대상자가 택시운송사업면허를 반납하더라도 법인계좌만 유지되면 지급할 수 있으므로</li> <li>- 강릉시는 위 사실을 국토교통부에 문의하는 등으로 제대로 확인하였더라면 현행 「택시 자율감차 시행에 관한 기준」에 반하지 않고 감차보상을 할 수 있었고,</li> <li>- 제도 개선은 별도 사안으로, 현행 규정이 명확히 존재하는 상황에서 이를 지키지 않은 소명인들의 주장을 받아들이기 어려움</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 감차재단 보상금이 매해 실적에 따른 평가를 거쳐 차등 배정될 수 있어 부족하게 배정될 경우 지방비로 충당할 수밖에 없고</li> <li>- 감차재단 지원금은 선택적 재원으로 보아야 하며 지방비로 선지급하였다고 하여 반드시 재단지원금으로 보전하여야 하는 사안은 아닌 것으로 판단됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토교통부는 2019년 이후 실무적으로 법인 택시 감차에 대하여 1대당 1,000만 원으로 감차재단 지원금을 고정하여 각 지방자치단체가 신청한 감차실적을 그대로 반영하는 방법으로 배정하고 있었고</li> <li>- 2023년 강릉시가 선지급한 감차재단 지원금(69대분 6억 9,000만 원)도 2023년 5월 국토교통부에서 강릉시가 신청한 금액만큼 그대로 반영한 점을 고려할 때 소명인들이 감차재단 지원금의 부족한 배정을 상정하여 이 사건 행위를 한 것으로 받아들이기 어려움</li> <li>○ 또한, 강릉시는 이 건 공고문에 감차재단 지원금이 1대당 1,000만 원이라고 공고한 점</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이 건을 제외하고는 감차재단 지원금을 감차 대상자에게 선지급한 사례가 없는 점</li> <li>- 강릉시가 국비와 지방비만으로 감차보상금을 지급하겠다는 의도를 확인할 수 있는 문서도 존재하지 않는 점</li> <li>- 감차재단 지원금(1대당 1,000만 원)까지 강릉시 지방비로 대신 지급하겠다는 사항을 강릉시의회가 예산 심의·의결한 사실도 없는 점</li> <li>- 소명인 중 ㉠과장 A가 2023. 5. 18. 강릉시 의회에 출석하여 감차재단 지원금 6억 9,000만 원에 해당하는 금액은 지방비로 미리 선지급한 것이고 감차재단으로부터 보전받겠다고 발언한 점</li> <li>- C, B 등 다른 소명인들도 문답과정에서 일관되게 감차재단 지원금(6억 9,000만 원)을 선지급하고 추후 감차재단 등으로부터 보전받을 계획이었다고 진술한 점 등을 고려할 때 소명인들의 주장을 받아들이기 어려움</li> </ul>
<p>○ 강릉시 여건상 매년 감차사업 목표를 달성하기 어려운 상황에서 ㉠의 대규모 감차 의사를 확인하였고</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 타 법인업체의 부담도 덜어주고 감차목표 미달성으로 인한 제한사항(택시면허 양도·양수 제한, 신규 택시면허 발급제한)을 해소하기 위해 최선의 노력을 기울여 이 건 감차보상금을 지급한 것임</li> </ul>	<p>○ 적극행정은 법령·제도 해석 범위 내에서 창의적·선제적 해결을 의미하는 것으로 이 건 국토부 고시 및 지침이 명확한데도 임의로 시비를 집행한 것에 대해 업무를 적극적으로 수행한 것으로 인정하기 어려움</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 또한 업체의 91대 감차와 폐업으로 다수 노동자가 해고되어 1년이상 농성을 벌이는 등 새로운 민원이 발생한 점을 고려할 때 민원 해소를 이유로 하는 소명인들의 주장은 받아들이기 어려움</li> </ul>

[별표 2]

2023회계연도 재무제표 검사결과 오류 명세

1. 재무제표 오류 일람표

(단위: 원)

내역		금액
① 자산의 재무제표 미인식	자산 과소 계상	105,539,772,670
② 자산 감가상각 오류	자산 과대 계상	97,675,233,520
③ 건설중인자산 본계정 미대체	계정 재분류	120,613,042,570
④ 구상채권 재무제표 미인식	자산 과소 계상	204,914,445,924
⑤ 투자유가증권 손상차손 미인식	자산 과대 계상	56,922,638,400
⑥ 사용수익권(사용권자산) 미인식	자산 과대 계상	23,518,081,000
⑦ 계약 관련 확정 부채 미인식(부외부채)	부채 과소 계상	47,092,774,400
⑧ 퇴직급여충당부채 과대 계상	부채 과대 계상	199,000,660
합계 <sup>주)</sup>		656,474,989,144 (535,861,946,574)

주: 계정재분류인 건설중인자산 본계정 미대체 내역의 경우 계정별로 과대·과소계상이 함께 존재하여 총자산 측정의 오류는 발생하지 않게 되므로 오류 총합에서 제외된 값을 괄호 안에 별도로 표시

자료: e호조 및 공유재산시스템 조회 내역 재구성

2. 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 등 관련

- ① 행정정보시스템(공유재산시스템)과 지방재정시스템(e호조) 불일치
- 강원도는 공유재산시스템의 거래 기록에 따라 인식되어야 하는 105,539,772,670원 상당의 자산(일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설)을 e호조에 누락하여 재정상태표에 같은 금액만큼 자산을 과소 계상
- ② 감가상각비 미계상
- 강원도는 감가상각비를 산출하여야 하는 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설 중 일부를 내용연수 “0”으로 반영하고, 97,675,233,520원의 감가상각비를 누락하여 재정상태표에 같은 금액만큼 자산을 과대 계상

### 지방재정시스템과 공유재산시스템의 자산가액 차이 및 감가상각 미반영 내역

(단위: 원)

구분	e호조 자산가액(A)	공유재산시스템 자산가액(B)	e호조에 미등록된 자산변동(C=B-A)	감가상각 미반영(D)	기타 자산감소(E)	자산 미인식(C+D+E)
합계	14,428,393,037,559	14,633,932,810,237	205,539,772,678	△97,675,233,529	△2,324,766,471	105,539,772,678
토지	1,659,694,312,021	1,661,033,490,130	1,339,178,109			1,339,178,109
건물	1,045,783,722,771	1,250,351,594,576	204,567,871,805	△48,230,876,033		156,336,995,772
임목죽	14,676,074,832	2,956,670,904	△11,719,403,928			△11,719,403,928
공작물	10,315,453,222,167	10,319,840,776,917	4,387,554,750	△47,847,323,389		△43,459,768,639
기계장치	1,041,086,350	44,227,400	△996,858,950			△996,858,950
선박	4,521,196,000	3,548,171,000	△973,025,000			△973,025,000
항공기	28,592,983,860	28,592,983,860		△1,581,939,007		△1,581,939,007
무형자산	10,999,505,228	6,580,391,550	△4,419,113,678	△5,095,100		△4,434,208,778
용익물권	5,824,500,000	5,153,000,000	△671,500,000			△671,500,000
건설중인 자산	812,345,626,390	826,370,695,960	14,025,069,570			14,025,069,570
유가증권	529,460,807,940	529,460,807,940				
기타					△2,324,766,471	△2,324,766,471

자료: e호조 및 공유재산시스템 조회 내역 재구성

### 3. 건설중인자산 관련

③ 강원도는 장기간의 건설(또는 취득과정)이 필요한 자산과 관련된 비용 등이 준공(또는 취득)전에 지출되는 경우 해당 금액을 건설중인자산으로 기록한 후 준공 또는 자산 취득 시 본계정으로 대체하여야 하는데도 준공된 120,613,042,570원 상당의 자산을 계속해서 건설중인자산으로 계상

### 2023회계연도 말 강원도의 건설중인자산 중 본계정 대체 미이행 내역

(단위: 원)

완공 연도	공사내역	완공 공사 자산금액
2020년	㉠ 도로건설공사(1,830,182,300) 등 9건	9,016,329,270
2021년	㉡ 도로확포장공사(4,186,269,500) 등 25건	9,301,757,780
2022년	㉢ 조성공사(4,608,796,420) 등 96건	40,327,159,270
2023년	환동해특수재난대응단 청사 신축(6,645,746,520) 등 133건	61,967,796,250
합계	총 263건	120,613,042,570

자료: e호조 및 공유재산시스템 조회 내역 재구성

#### 4. 구상채권 재무제표 미인식

- ④ 강원도는 중도개발공사의 차입금을 대신해서 상환하여 추후 중도개발공사로부터 받을 권리가 있는 금액인 204,914,445,924원을 재무제표상 자산(채권)으로 계상하지 않아 같은 금액만큼 자산 과소 계상

#### 5. 투자유가증권 손상차손 미인식

- ⑤ 강원도는 재정상태표에 기재하는 자산의 회수가능가액이 장부가액에 미달할 경우 이를 장부가액에서 직접 차감하여 회수가능가액으로 조정해야 하는데도 (주)강원랜드 50,269,999,140원 등의 손상차손 56,922,638,400원을 반영하지 않아 같은 금액만큼 자산 과대계상

#### (주)강원랜드 및 중도개발공사의 채권 회수가능가액 평가

(단위: 원)

구분	장부가액(A)	회수가능가액(B) <sup>주)</sup>	손상차손(A-B)	비고
(주)강원랜드	99,999,887,140	49,729,888,000	50,269,999,140	상장주식평가
중도개발공사	9,763,407,800	3,110,768,540	6,652,639,260	자본잠식상태
합계	109,763,294,940	52,840,656,540	56,922,638,400	

주: (주)강원랜드는 상장주식 평가, 중도개발공사는 자본잠식상태로 순자산평가

자료: 강원도 제출자료 재구성

#### 6. 사용수익권(사용권자산) 미인식

- ⑥ 강원도는 개관(유)에 토지 무상사용권을 제공하여 해당 토지의 사용이 제한되므로 그 사용가치만큼 사용수익권을 계산하여 자산가치에서 차감하여야 하는데도 23,518,081,000원의 사용수익권을 차감하지 않아 같은 금액만큼 자산 과대계상

#### 7. 부채 미인식

- ⑦ 강원특별자치도는 최소수익금보장(MRG) 계약에 따라 개관(유)에 MRG 대가로 지급해야 할 47,092,774,400원에 대하여 재무제표에 부채로 미인식하여 같은 금액만큼 부채 과소계상

#### 8. 퇴직급여충당부채 과대 계상

- ⑧ 강원특별자치도는 근속 직원에 대하여 퇴직금 추계액을 퇴직급여충당부채로 계상하여야 하나, 퇴직하여 더 이상 퇴직금 지급 대상이 아닌 공무원 11명에 대한 퇴직금 추계액 199,000,660원을 퇴직급여충당부채로 계상하여 같은 금액만큼 부채가 과대 계상