

행정자치부

훈계·주의 요구

제 목 법적 절차 회피 목적의 공장설립 승인 신청 처리 부적정

기 관 명 경상남도

관 계 기 관 사천시

관 련 자 ① 사천시 ○○○○과(전 ○○○○과) 지방○○○○○ ○ ○

② 사천시 ○○○○과(전 ○○○○과) 지방○○○○○ ○○○

③ 사천시 ○○○○국(전 ○○○○과) 지방○○○○○(전 지방
○○○○○) ○○○

내 용

지방○○○○○ ○○은 2015. 1. 2.부터 2015. 12. 31.까지, 지방○○○○○ ○○은 2015. 1. 2.부터 2015. 12. 31.까지, 지방○○○○○ ○○○은 2014. 3. 31.부터 2015. 7. 10.까지 중소기업 창업사업계획 승인 관련 각각 감독책임자, 실무책임자 및 실무담당자로서 근무하였다.

사천시에서는 2015. 2. 6. (주)○○(대표자 ○○○)가 사천시 ○○면 ○○리 산 **번지 외 7필지(**, **, **, ***, **, 산**, 산**)에 신청한 ‘항공기용 부품 제조업(업종분류 31322)’ 공장설립(부지면적 29,511㎡)의 창업사업계획²⁹⁾을 승인하였다.

이어서 2016. 2. 16. (주)○○(대표자 ○○○)이 사천시 ○○면 ○○리 산 **번지 외 7필지(**, **, **, ***, 산**, 산**-*, 산**-*)에 신청한 ‘항공기용 부품 제조업(업종분류 31322)’ 공장설립(부지면적 27,963㎡)의 창업사업계획³⁰⁾을 승인

29) 공장건축면적(제조시설 2,990.12㎡, 부대시설 582.12㎡), 사업기간(2014. 10. 1. ~ 2016. 12. 31.)

30) 공장건축면적(제조시설 2,990.12㎡, 부대시설 582.12㎡), 사업기간(2016. 1. 28. ~ 2017. 1. 30.)

하였다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제55조제3항제3의2호에 따르면 계획관리지역에서 3만㎡이상의 공장을 설립하기 위해서는 시장 또는 군수는 그 개발행위에 대한 허가를 시·도 도시계획위원회의 심의를 거쳐서 하도록 규정되어 있다.

그리고 같은 법 제140조제1호에 따르면 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 개발행위허가를 받아 개발행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있다.

「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제6조제1항 및 같은 법 시행령 제4조제1항제1호에 따르면 토지에서 시행하는 건설공사로서 사업 면적이 3만제곱미터 이상인 경우(이 경우 동일한 목적으로 분할하여 연차적으로 개발하거나 연결하여 개발함으로써 사업의 전체 면적이 3만제곱미터 규모 이상인 건설공사를 포함)에는 해당 건설공사 지역에 문화재가 매장·분포되어 있는지를 확인하기 위하여 사전에 매장문화재 지표조사를 하도록 규정되어 있다.

그리고 같은 법 제35조제1항에 따르면 정당한 사유 없이 제6조에 따른 지표조사를 거부하거나 방해 또는 기피한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있다.

또한 공동주택 건축허가와 관련한 국토교통부 질의회신³¹⁾ 등에 따르면 사업명의자가 형식상은 다를지라도 일단의 주택 등을 함께 건설하면서 단지 법조문의 적용을 피하기 위해 명의를 달리한 것이 명백하다면 동일한 사업주체로 보아야 하고, 동일 사업주체인지 여부는 사업계획승인권자가 사업주체 간의 관계, 해당 토지 소유자, 토지 분할주체, 사업계획 내용 등을 종합적으로 고려하도록 판단³²⁾하도록 하고 있다.

31) 2016. 10월 감사원의 강릉시에 대한 기관운영감사 시 공동주택 건축허가와 관련하여 동일한 사업주체가 일단의 주택단지를 수 개의 구역으로 분할하고 명의를 달리하여 공동주택 사업계획승인을 회피하고 상대적으로 절차가 용이한 건축허가를 받아 처리한 건에 대하여 관계 부처인 국토교통부에 질의하여 회신 받은 사항임

그리고 환경부에서도 토지를 분할하여 환경영향평가를 피해가는 행위가 원천적으로 차단될 수 있도록 분할한 필지에서 같은 종류의 사업승인을 신청한 사업자는 같은 사업자라는 ‘같은 사업자’에 대한 정의를 명확히 하는 「환경영향평가법 시행령」을 2015. 8. 5. 입법예고를 거쳐 2015. 12. 30.부터 시행하고 있다.

따라서 동일한 사업주체이거나 동일하다고 판단되는 사업주체가 공장설립을 위해 관계 법령에서 규정하고 있는 개발행위허가 관련 시·도도시계획위원회의 심의 및 문화재지표조사 등 까다로운 절차를 회피할 목적으로 대지조성면적의 합이 3만㎡가 훨씬 초과함에도 3만㎡미만으로 나누어 사업시기를 달리하여 연결한 토지에 같은 목적의 창업사업계획승인 신청을 할 경우에는 사실상 동일한 사업주체인지 여부를 확인하여 관계 법령의 절차를 준수하는 승인 업무를 하여야 했다.

1. 동일한 사업자의 창업사업계획신청서 검토 소홀

2014. 9. 11. (주)○○가 신청한 사업계획신청서와 2015. 4. 17. (주)○○이 신청한 사업계획신청서의 주요 내용을 아래 [표]와 같이 살펴보면 동일 업체임을 확인할 수 있다.

[표] (주)○○와 (주)○○의 사업계획신청서 내용

구 분	(주)○○	(주)○○
사업자등록번호	***-**-*****	***-**-*****
설립연월일	2014. *. **.	2014. *. **.
주소	경남 사천시 ○○면 ○○1길 **-* ** 호	경남 사천시 ○○면 ○○로 **** *층
법인등기번호		
자산	1억원	1억원

32) 이와 관련하여 법제처 유권해석(2009. 12. 4.)에 따르면 ‘일단의 토지’란, 지표면의 형상이 분리된 토지라도 그 사용목적 및 실질적 이용 현황이 유사하고 용도상으로 불가분의 관계에 있어 해당 토지들에 대해 하나의 목적을 가진 토지로 인정되는 경우로서 사업계획승인권자가 해당 토지의 물리적 연속성, 토지의 사용목적 및 실질적 이용 현황의 유사성, 용도상의 불가분성 등을 종합적으로 고려하여야 함

위 표에서 확인되듯이 2014. 1. 3. 동일한 날짜에 (주)○○와 (주)○○이 사천시 ○○면 ○○리 산00번지(42,013㎡) 토지를 분할하여 산00번지(23,920㎡)는 (주)○○가 매입하여 소유권을 등록하고, 나머지 산00-0번지(18,093㎡)는 (주)○○이 매입하여 소유권을 등록하였다.

그리고 2014. 4. 15. 마찬가지로 사천시 ○○면 ○○리 산**번지(57,721㎡) 토지를 분할하여 산**번지(1,892㎡)는 (주)○○가 매입하여 소유권을 등록하고, 산**-*번지(11,219㎡)는 (주)○○이 매입하여 소유권을 등록하였으며, 나머지 사업부지와 관계없는 44,410㎡의 토지는 산**-*번지로 분할되어 원래 소유자의 토지로 등록되었다.

또한 (주)○○에서는 진입도로가 없어 (주)○○가 우선적으로 진입도로를 개설해야만 이를 이용하여 진입도로의 확보 문제를 해결할 수 있는 등 (주)○○의 사업계획에도 동 내용을 포함하고 있으며, 추후 창업사업계획서의 보완서류 제출시 위 업체에서 생산한 공문들을 살펴보면 동일한 전화(055-***-****) 및 동일한 전송(055-***-****) 번호가 기재되어 있다.

2. 법적 절차 회피를 알려주기 위해 제기된 민원 검토 소홀

위 관서에 2015. 3. 23. ○○마을 주민들이 ‘○○면 ○○리 산**번지 일대 (주)○○ 창업사업계획 승인에 대한 재심의 요청 및 ○○면 ○○리 산**-*, **-*번지 주식회사 ○○의 허위 창업사업계획 승인 불가 의견 제출’이라는 제목으로 진정민원을 제기하였다.

위 민원의 주요 내용은 “(주)○○에서 ○○리 산**번지 일대 9천여평의 부지에 항공기부품제조공장 설립에 대한 창업계획승인을 2015. 2. 9.에 받고, 연접지인 산**번지 일대 약 9천평을 (주)○○이라는 이름으로 공장설립을 2015. 2. 11. 추가 신청한 것은 두 개의 회사가 별개가 아니라 동일 업체로서 3만㎡이상의 공장부지 조성의 까다로운 허가 조건을 피하기 위해 3만㎡로 근접하게 토지를 분할하여 먼저 (주)○○가 창업사업계획 승인을 받고 직후 나머지 부지에 대해 (주)○

○의 명의로 승인 신청한 것이며, (주)○○와 (주)○○은 같은 시기에 토지를 나누어 구입하고 공동담보로 금전을 대출³³⁾하였음에도 별개의 건인 것처럼 둘로 나누어 창업계획승인 신청을 한 것은 명백한 부정한 방법”이라고 제기하였다.

그런데 위 관서에서는 2015. 5. 1. 진정민원에 대해서 “○○면 ○○리 공장 설립에 대한 진행사항은 (주)○○는 창업사업계획승인을 받아 관련 법률에 따라 취소에 해당하지 않으므로 창업사업계획승인에 대한 재심의를 불가하고 (주)○○은 2015. 4. 17. 창업사업계획을 신청하여 승인절차에 따라 개별법률 등에 따른 철저히 검토하여 처리됨을 알려드립니다”이라고 답변 회신하였으나, 이후 별다른 검토 없이 창업사업계획을 승인하였다.

3. 창업사업계획 변경승인 신청서로도 동일 업체임이 확인

2016. 7 27. 동시에 (주)○○와 (주)○○은 토사반출계획 변경³⁴⁾을 위해 창업사업계획 변경 승인을 신청하였고 위 관서에서는 2016. 8. 16. 동시에 변경 승인을 하였다.

당시 위 관서에서 작성한 위 업체들에 대한 변경승인서의 승인조건을 보면 (주)○○의 승인서에는 “(주)○○에 통보한 토사반출계획 변경에 따라 기 협의된 개발행위허가(변경) 조건사항이 이행 되도록 조치하여 주시기 바람, 산지전용 변경 협의내역에는 수허가자를 (주)○○”이라고 기재되어 있고, (주)○○의 승인서에는 “(주)○○의 토사(29,862㎡)에 대한 반출계획(토사반입지)이 명시되어 있지 않음, (주)○○에 통보한 토사반출계획 변경에 따라 기 협의된 개발행위허가(변경) 조건사항이 이행 되도록 조치하여 주시기 바람”이라고 기재하는 등 위 관서에서도 위 업체들을 동일한 업체로 인지³⁵⁾하고 있다고 볼 수 있다.

위와 같은 확인 사항에 대해 위 관서에서는 “(주)○○와 (주)○○의 토사반

33) 민원이 제출한 부동산 등기부 등본 및 위 업체들에서 제출한 사업계획승인 서류를 확인한 결과 동일한 금융기관에 근저당권이 설정되었음

34) (주)○○(토사 : 당초 29,862㎡ → 변경 0㎡, 발파암 : 당초 0㎡ → 4,284㎡), (주)○○(토사 : 당초 46,533㎡ → 변경 12,820㎡, 발파암 : 당초 0㎡ → 16,726㎡, 리핑암 : 당초 0㎡ → 13,613㎡)

35) 위 관서에서는 변경승인서에 혼동 기재한 것은 업무대행사인 (주)○○○○○○○○○○에 의한 동일 일자 변경승인 신청서 제출에 따라 개발행위 허가

출계획과 관련 창업사업계획 변경승인서에 혼동 기재한 것은 업무대행사인 (주)○○○○○○○○에 의한 동일 일자 변경승인 신청서 제출에 따라 개발행위 허가부서인 ○○과에서 (주)○○와 (주)○○의 개발행위 협의 의견을 일괄 회신하였기에 그 내용을 분리하지 않고 그대로 승인에 기재한 단순착오”라고 하고 있으나, ‘동일 업무대행사 및 동일 일자 변경승인 신청하였다’는 것 또한 동일 사업주체임을 간접적으로 증명한다고 볼 수 있다.

더구나 위 업체들에서 제출한 변경 사업계획서는 각각 별개의 업체로 위장하여 신청한 관계로 사업부지(위치)만 다를 뿐 동일(또는 거의 유사)한 목적과 내용, 사진자료 및 설계도면 등이 수록되어 있다.

그 결과 위 공장설립 부지는 토지의 경제적 이용, 환경적 보전의 조화, 기반시설의 확보, 주변 경관 및 환경과의 조화 등에 대한 시도도시계획위원회의 객관적이고 전문적인 심의를 받지 않았으며, 법적 절차인 문화재지표조사도 실시하지 않는 등 법령의 규정을 위배하여 특혜를 받은 결과가 초래되었다.

조치할 사항 사천시장은

[훈계] 위 관련자들을 훈계처분 하시기 바랍니다.

[주의] 앞으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 등 법적 절차를 회피할 목적의 중소기업 창업사업계획승인이 없도록 신청자의 동일 사업주체 여부 등에 대한 관계 법령 검토 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.