

2005. 2. 28(월)

제109회임시회폐회중조사특위제16차회의

금월봉관광지 조성사업 행정사무조사 결과보고서

금월봉관광지조성사업
행정사무조사특별위원회

금월봉관광지조성사업 행정사무조사 결과보고서

□ 금월봉관광지 조성사업 추진실태

1. 사업개요

가. 당초('98. 12. 31)

- 사업 명 : 금월봉관광지 조성사업
- 사업시행자 : 제천시장
- 민간개발자 : (주) 금월봉 대표 윤재학
- 위치 : 금성면 월굴리 산15-1번지 일원
- 조성계획면적 : 88,119㎡
- 사업 비 : 52,435백만원(공공 3,000 민자 49,435)
- 사업 기간 : 1999~2002년
- 사업 내용
 - 호텔 2동 100실, 콘도 6동 191실, 상가 14동, 휴게소 및 공공시설

나. 변경(2002. 1. 10)

- 사업 비 : 41,833백만원(공공 4,200 민자 37,633)
 - 민자사업비 △11,802백만원
- 사업 기간 : 1999~2006년
- 내역
 - 호텔 2동 100실 → 전면취소
 - 콘도 6동 191실 → 27동 240실
 - 상가 14동 → 3동

다. 공공사업비 투자현황

년도별	사 업 량	사 업 비 (백만원)			
		계	국비	도비	시비
계		4,200	2,100	630	1,470
2000	- 단지내도로 1,064m - 주차장조성 3,262m ² - 상하수도 1식	1,800	900	270	630
2001	소 계	2,400	1,200	360	840
	- 포장 및 부대시설	466	233	70	163
	- 전기통신	300	150	45	105
	- 오수처리시설 450m ² /일	540	270	81	189
	- 화장실 95m ²	160	80	24	56
	- 경관조명 110등	260	130	39	91
	- 폭포조경 45×15m	674	337	101	236

2. 추진경과

가. 관광지 지정, 계획수립 및 사업허가

- 관광지지정(충북지사) : 1998. 5. 29.
- 관광지 조성계획 승인 : 1998. 12. 31.
- (주)금월봉 1단계 사업시행 허가 : 1999. 6. 26.
 - 조성계획승인면적 : 88,119m²
 - 사업시행방법 : 공공자금 및 민간자본 개발
 - 단계별사업시행허가구분

구분	면적(m ²)	사업기간	소요자금 (백만원)	시 설 내 용	비 고
계	88,119	'99-2002	52,435		
1단계	13,890	'99-2002	3,496	상가9동, 주차장, 조경휴게지, 수석공원	공공:402 민간:3,094
2단계	74,229	'00-2002	48,939	숙박시설8동, 상가5동, 수변휴게소1동, 전망대1동, 다목적운동장, 테니스장등	

나. 공공기반시설 사업시행

- 지방재정 중앙투·융자심의 : 1999. 10. 8.
 - 재검토 : 민자재원확보 불확실
- 중앙 투융자심의회(행자부)심사통과(적정) : 2000. 4. 27.
- 기부채납용 인감 징구 : 2003. 7. 3.
- 공공시설용지 기부채납 이전등기 완료 : 2003. 7. 7.
 - 26필지 12,159m²(3,678평)
- 공공사업완료 : 2003. 12.
- 공공시설 임시위탁 계약 <제천시 : (주)금월봉> : 2004. 3. 27.

다. 제천시 ↔ (주)금월봉 협약서체결

- (주)금월봉대표 윤재학과 제천시장간 협약서체결 : 2000. 6. 16.
- 제천시와 금월봉간 1차변경협약 체결 : 2000. 12. 7.
- 제천시와 금월봉간 2차변경협약 체결 : 2001. 10. 22.

라. 금월봉관광지 조성계획 변경

- 금월봉관광지 조성계획 변경 : 2002. 1. 10.
 - 호텔 2동 100실→전면취소, 콘도 6동 191실→27동 240실, 상가14동→1동
 - 사업비변경 52,435백만원→41,833백만원
- 2차사업 시행허가완료 : 2002. 7. 31.

마. 가동기 해지

- 삼환기업과 공사가도급계약 체결(31,210백만원) : 2002. 8. 28.
- 건축허가 : 2002. 9. 7.
- 「금월봉+삼환기업+조흥은행」 P/F약정 체결 : 2002. 9. 17.
- 가동기 해지 및 토지소유권 신탁관리사에 신탁 : 2002. 9. 30.

바. (주)금월봉과 시공회사의 사업추진

- 한신공영과 P/F약정 추진 → 결렬 : 2003. 2. 12.
- A&A건설(주)와 공사도급계약체결 : 2003. 6. 16.
 - 도급액 : 34,232백만원
- 공사시공측량 착수(A&A시공팀) : 2003. 6. 26.
- 특정면허 사전신고 : 2003. 6. 27.
- 비산먼지 발생사업 신고 : 2003. 6. 30.
- 사업장폐기물 배출자 신고 : 2003. 7. 4.
- 가설사무실 축조 및 착공 : 2003. 7. 11.
- 공사이행보증증권제출 불가에 따른 시공자 재선정 착수 : 2003. 8.
- 건축허가기간 1년 연장(건축과) : 2003. 9. 3.
- 사업투자의향서제출<엘림산업(주)→(주)금월봉> : 2004. 1. 6.
- 대표이사변경 및 지분참여를 골자로 하는 공동사업 시행방안에 대한 사전협의요청<(주)금월봉→제천시> : 2004. 2. 21.
- 민간사업공동시행계약 : 2004. 3. 10.
 - 엘림산업(주)측 : 대표이사 엘림측인사 교체 및 주식지분 51% 확보
 - 윤재학측 : 지분 49%유지
 - 전제조건 : 대주건설(주) 책임시공 전제

- (주)금월봉 대표이사 변경<윤재학→이돈주(엘림대리인)>
: 2004. 3. 16.
- 착공계 변경제출 : 2004. 6. 21.
 - 성림종합건설(주)→정문종합건설(주)
 - 신규제출(2) : 상가1동521평(지하2,지상3층)/연립형2동16실
 - 변경제출(1) : 빌라형17동68실
- 상가 및 연립형 콘도부지 토공 착수 : 2004. 6. 28.
- 이돈주(엘림대리인) 대표 해임 : 2004. 6. 30.
 - 사유 : 지분이전계약미이행
- 최장백(윤재학대리인) 대표 취임(경영권회복) : 2004. 7. 1.
- (주)금월봉 대표이사가 엘림산업(주)에 사업공동시행 계약해지 통보
: 2004. 7. 5.
- 금월봉관광지 민간사업포기서 제출 및 현장철수 요청
: 2004. 8. 12.
 - 제천시→(주)금월봉 : 대표 최장백
(주)엘림산업 : 대표 박철웅

□ 행정사무조사특별위원회 구성 및 운영상황

1. 특별위원회 구성배경

- 금월봉관광지조성사업은 1999년부터 2006년까지 당초 사업비 52,435백만원으로 추진된 사업이나 2002년 1월 사업비가 41,833백만원으로 사업규모가 축소되었음.
- 사업추진을 이유로 2002년 9월 30일 금월봉관광지 조성사업부지에 대하여 가동기를 해지하였고, 2000년부터 2003년까지 공공사업비 42억원을 투자하여 공공기반시설을 완료하였으나 2004년 8월현재까지 6개이상의 시공사가 교체되었음에도 민간사업추진실적은 전무한 실정이며 건축허가기간이 만료되는 2004년 9월 6일까지 사업추진이 불투명함.

2. 개요

가. 조사목적

- 본 사업추진의 문제점이 제기되고 있는 현 시점에서 금월봉관광지 조성사업에 대하여 행정사무조사특별위원회를 구성하여 사업부진의 원인을 조사·규명함으로써 조속한 대책을 강구하도록 하고
- 관계공무원에게 책임의식을 고취시키기 위함이며, 사업추진의 투명성확보 및 신뢰성을 제고함에 있음.

나. 구성현황

- 명칭 : 금월봉관광지조성사업 행정사무조사 특별위원회
- 위원수 : 4명
- 위원명단
 - 위원장 : 유경상 의원
 - 간 사 : 김남원 의원
 - 위 원 : 이재환 의원
 - 김성진 의원

다. 조사대상 및 범위, 조사방법

- 조사대상
 - 공무원 : 금월봉관광지 조성사업 관련 공무원
 - 민간인
 - (주)금월봉 대표이사 및 임원
 - 시공회사의 대표이사 및 임원
- 조사범위
 - 민간투자사업계획 및 사업시행자 선정의 적정성
 - 공공시설 사업추진의 타당성
 - 제천시와 (주)금월봉과의 협약서 체결 및 이행실태
 - 금월봉관광지조성사업 사업계획변경의 타당성
 - (주)금월봉의 사업추진실태
- 조사방법
 - 제천시 관계공무원을 출석요구하여 사업추진실태에 대한 업무 보고를 청취하고 보고내용에 대한 질의 및 답변 실시
 - 현장조사 및 관련업체 출장조사 실시
 - 관련공무원 및 사업관련자를 증인 또는 참고인으로 출석요구하여 증언 및 진술청취

라. 조사기간 : 2004. 9. 13. - 2005. 2. 28.(169일간)

마. 조사경과

- 2004. 8. 19. 이재환위원외 8명 금월봉관광지 조성사업 행정사무조사 발의서 제출
- 2004. 8. 26. 금월봉관광지 조성사업 행정사무조사 승인 및 특별위원회 구성(제103회 임시회)
- 2004. 8. 30. 금월봉관광지 조성사업 행정사무조사 특별위원회 위원장, 간사 선임 및 행정사무조사 계획서 채택 (조사특위 제1차회의)
- 2004. 9. 2. 금월봉관광지 조성사업 행정사무조사 계획서 승인 (제104회 임시회)
- 2004. 9. 14. 금월봉관광지조성사업 추진실태 및 대책보고 - 시장 (조사특위 제2차회의)
- 2004. 10. 12. 금월봉관광지조성사업 추진현황 및 향후 계획보고 - 관광건설국장(조사특위 제3차회의)
- 2004. 10. 19. 금월봉관광지조성사업 관련자 방문조사 (삼환기업, 조흥은행 남산지점, 엘림산업(주))
- 2004. 11. 4. - 6. 금월봉관광지조성사업 관련자 방문조사 (성룡건설, A&A건설(주))
- 2004. 11. 23. 금월봉관광지조성사업 관련자 방문조사 (브이텍산업개발(주), 정문종합건설)

- 2004. 12. 9. 금월봉관광지조성사업 행정사무조사 기간연장 채택
(조사특위 제4차회의)
- 2004. 12. 14. 금월봉관광지조성사업 행정사무조사 기간연장 승인
(제108회 제2차정례회 제2차본회의)
- 2005. 1. 6. 금월봉관광지조성사업과 관련한 증인 및 참고인 채택
(조사특위 제5차회의)
- 2005. 1. 7. 금월봉관광지조성사업 관련자 방문조사
((주)금월봉)
- 2005. 1. 18~1. 20. 금월봉관광지조성사업과 관련한 증인신문 및 참고인
진술(조사특위 제6차, 제7차, 제8차회의)
- 2005. 1. 26. 금월봉관광지조성사업과 관련한 증인 및 참고인 채택
(조사특위 제9차회의)
- 2005. 1. 31~2. 3. 금월봉관광지조성사업과 관련한 증인신문 및 참고인
진술, 증인 및 참고인 채택
(조사특위 제10차, 제11차, 제12차, 제13차회의)
- 2005. 2. 21. 금월봉관광지조성사업과 관련한 증인신문 및 참고인
진술(조사특위 제14차회의)
- 2005. 2. 23. 금월봉관광지조성사업과 관련한 증인신문 - 제천시장
(조사특위 제15차회의)
- 2005. 2. 28. 금월봉관광지조성사업 행정사무조사 결과보고서 채택
(조사특위 제16차회의)

□ 행정사무조사 결과 지적사항

1. 총 평

- 금월봉관광지 조성사업은 당초 52,435백만원의 사업비로 1998년 12월 31일 관광지조성계획이 승인되어 '99~2002년까지 민간투자사업으로 추진되었으나, 2002년 1월 10일 사업계획변경으로 사업비가 41,833백만원으로 축소되었고 사업기간은 2002년에서 2006년까지 4년을 연장하였으며, 공공기반시설은 42억원의 국도시비 예산을 투입하여 2003년 12월 완료하였음.

그러나 1999년부터 5년이 경과한 현재까지 금월봉관광지 조성사업 추진이 부진하여 그 진상과 원인을 규명하고 대책을 마련하고자 행정사무조사를 실시하게 되었음.

- 금월봉관광지 조성사업을 관광진흥법에 의하여 추진함에 있어 시예산을 직접 투자하지 않고 민간자본을 유치하여 시행함은 제천시의 열악한 재정여건을 감안할 때 바람직한 방향이었다고 할 수 있으나, 민간개발자를 선정함에 있어 재정능력, 사업추진실적등의 검토를 하지 않고 추진되어 42억원의 공공자금이 투자되었으나 금월봉관광지 개발 실적은 전무한 결과를 초래하였으며, 사업추진과정을 살펴볼때 사업 시행자이며, 허가관청인 제천시의 지도감독소홀로 이중계약 및 양도 양수계약의 문제등이 발생한 것으로 조사됨.
- 행정사무조사 결과 주요지적사항을 살펴보면,
 - 금월봉관광지 조성사업은 당초 524억원의 사업을 추진하는 민간 개발자를 선정함에 있어서 개발자의 사업추진의지, 재무능력, 사업추진실적, 그리고 그에 따른 시스템을 갖춘 업체인지를 검토·선정하여야 하나 사회간접자본시설에 대한 민간투자법이 아닌 관광

진흥법에 의하여 민간개발자 선정 후 개발이라는 방식으로 추진된 것으로 민간개발자에 대한 검토, 심의하는 절차를 거치지 않고 추진되어 현재의 상황에 이르게 됨.

- 협약서는 갑과 을 사이에 서로의 약속을 서면으로 작성하는 것으로 이를 체결할 시는 권한 및 책임, 그에 따른 절차, 위반시 손해배상 절차등 구체적으로 작성되어야 함. (주)금월봉과 체결한 협약서를 살펴보면 협약서 제12조제1항제1호 및 제2호 뿐만아니라 제6조제2항, 제13조등에 구문상 애매모호한 표현들이 있어 금월봉관광지 개발사업을 지도감독하는데 많은 문제점을 안고 있음.

특히, 협약서 제6조제2항의 제천시장의 권한, 제13조의 가동기 해지 부분은 금월봉개발과 관련한 유일한 안전장치인 가동기 조항임에도 가동기 해지시 이에 대한 검토를 충분히 이행하지 않았음.

- 2002년 8월 (주)금월봉과 삼환기업이 제천금월봉 콘도 신축공사 가도급계약과 2002년 9월 (주)금월봉과 삼환기업과 조흥은행이 체결한 P/F약정서는 현 금월봉의 상황을 보면 금월봉관광지를 개발하는데 실질적인 효력을 미치지 못한 것으로 판단됨.

이 당시 국내 도급순위 20위권인 삼환기업이 금월봉관광지 조성사업에 참여의사를 밝힘에 따라 공사도급가계약서나, P/F 약정서에 대해서는 법률적으로 충분히 검토되었어야 하며, (주)금월봉과 삼환기업의 공사도급계약을 체결하는 과정을 지켜본 후에 가동기를 해지했어야 하며, 가동기해지에 대한 안전장치를 마련하는 후속대책 등의 적극적인 대처를 소홀히 함.

- 제천시장은 허가권을 가진 사업시행자로서 수허가자인 (주)금월봉에 대해서는 금월봉조성사업이 원만히 이루어지도록 지도감독할 책임이 있음에도 (주)금월봉이 성룡건설, A&A건설과 이중계약으로 인하여

성룡건설로부터 고소를 당하였으며, 성룡건설이 여러 기관에 탄원서를 제출하고 청와대민원실에 진정서를 제출한 사실을 알지 못하고 있는 등 허가자로서 제천시는 지도감독의 책임을 소홀히 함.

- (주)금월봉은 엘림산업과 2004년 3월 10일 금월봉공동지분참여계약을 체결하면서 동시에 금월봉관광지 조성사업에 대하여 양도양수계약을 체결하였으며, 이 양도양수계약에 대한 내용은 제천시에 보고하지 않았음.

이 양도양수계약은 금월봉관광지 사업권과 토지를 73억원에 엘림산업에 실질적으로 양도하는 것으로서 (주)금월봉의 실질적인 의도를 보여주는 것으로 판단되며 제천시는 이에 대한 대처를 소홀히 함.

- 이와같이 금월봉관광지조성사업은 민간개발자의 선정과정과 협약서 체결, 사업추진에 대한 관리감독의 소홀 등으로 인하여 사업부진상태에 이르렀으며, 향후 민간자본을 유치하여 관광개발사업을 추진시 민간개발자 선정을 위한 제도적 장치마련뿐만 아니라 이행담보장치를 포함한 구체적이고 실천가능한 협약체결, 철저한 관리감독의 문제등이 제기되며 현 금월봉관광지 조성사업에 대하여는 특단의 대책이 마련되어야 될 것임.

2. 행정사무조사 부분별 지적사항

가. 민간개발자로서 (주)금월봉의 적정성 검토 소홀

- 금월봉관광지 조성사업은 당초부터 관광진흥법에 의하여 추진되었다고는 하나 민간개발자를 선정함에 있어서는 사업자에 대한 검증단계, 즉 그 사업을 추진할 능력이 있는지 또 동종의 사업을 추진한 실적이 있는지에 대한 타당성등 민간개발자에 대한 검토, 심의단계를 소홀히 한 반면, 오히려 사업기간은 만료기간이 2002년에서 2006년까지

늘었으며 사업비 또한 52,435백만원에서 41,833백만원으로 축소 되었음에도 금월봉관광지 조성사업의 민자사업 추진 실적이 극히 미진함.

○ 금월봉관광지 조성사업의 사업승인 및 허가 내용을 보면

- 1992년 7월 관광지개발을 위한 명칭공모
- 1996년 1월 18일 충주호권역별 관광개발종합계획 반영요청 (면적 111,962m²)
- 1996년 3월 11일 국토이용계획변경 협의신청
- 1996년 4월 30일 충주호권역별 관광개발종합계획 면적축소 (면적 88,119m²)
- 1997년 12월 10일 원주환경관리청 환경성 협의완료
- 1998년 2월 12일 국토이용계획변경
- 1998년 5월 29일 관광지지정(충북도 고시 제1998-62호)
- 1998년 12월 31일 관광지조성계획 승인
(충북도보 제천시고시 제1998-144호)
- 1999년 6월 26일 1단계 사업시행허가
- 금월봉관광지 조성사업은 당초부터 민자사업으로 추진함에 따라 제천시가 별도의 용역을 실시하여 금월봉관광지개발계획을 수립한 것이 아니고 (주)금월봉에서 계획을 수립하여 본 사항을 제천시에서 제출하여 충북도지사로부터 1998년 12월 31일 조성계획승인을 받았음.

○ (주)금월봉에서 제출한 사업계획서를 검토 평가한 서류를 살펴보면 2000년 6월 12일 제출된 금월봉관광지 조성사업허가신청서에 대한 복합민원처리 관련서류를 제외하고 다른 검토평가한 서류는 전무한 상태임이 확인되었고 (주)금월봉을 수허가자로 결정함에 있어 당초부터 개인 사유지에 대하여 민자참여방식으로 계획한 사업이라는 이유로 사업비 52,435백만원의 사업을 허가하면서 제천시 시정조정위원회 심의를 거치지 않고 관광진흥법 제48조 및 시행규칙 제57조에 의거 허가하였음.

- 금월봉관광지 조성사업 허가와 관련한 검토결과보고서를 살펴보면
상기 신청 사업량은 조성계획승인 내용과 동일하며 다만 단계적 사업
으로 당초 신청대로 사업시행허가 함이 가하다고 사료됨 이라고 되어
있으나 당초 금월봉관광지 조성계획은 (주)금월봉에서 계획을 수립
하여 제천시에 제출한 사항이며, 이는 충북도로부터 승인 받은 조성
계획승인내용과 동일한 것임. 따라서 사업허가 신청한 내용이 조성
계획승인 내용과 동일한지만을 검토하는 것은 별의미가 없다고 판단
되며, 사업의 시행허가시 (주)금월봉의 재정능력, 재원조달방안, 사업
실적, 시행능력 등에 대해서 구체적인 검토는 하지 않았음.
- (주)금월봉에 대한 자료를 살펴보면
 - 설립년도 : '99. 4. 13.
 - 종업원수 : 5명
 - 자 본 금 : 50,000천원
 - 재무현황(2003. 12 31. 결산 대차대조표)
 - 자산총계 : 5,430,741,344원
 - 부채총계 : 6,470,849,260원
 - 사업실적 : 없음.
- 협약서상의 보증인 윤을봉, 윤재학의 재산내역을 살펴보면
 - 토지 공시지가 평가액 445,910천원, 건물 53,461천원으로 되어 있음.
- 위의 내용을 살펴볼때 (주)금월봉은 호텔이나 콘도등의 사업실적은
전무하며 자본금 5천만원으로 법인을 설립한 것이며, 자체적인 능력
으로는 금월봉관광지를 개발할 수 있는 시스템을 갖추지 못한 것으로
판단되며, 국내 1군 내지 2군의 건설회사가 참여되어 P/F방법으로 추
진 되어야 됴에도 이에 대한 검토는 전혀 이루어지지 못함.

- 금월봉관광지 개발사업의 경우 총사업비 52,435백만원으로서 막대한 자금이 소요되어 P/F 개발방식으로 추진되어야 하나, P/F 개발방식의 성공여부는 사업성의 문제보다 재원조달에 달려 있다고 판단되며, 은행권의 입장에서는 사업성의 문제를 따지기 전에 자금회수를 더 중요하게 생각하므로 국내 1군, 2군 정도의 건설회사가 참여하게 될 때 대출을 해 줄 수 있을 것임. 따라서 국내 1군, 2군정도 건설회사의 참여없이 P/F가 성사되어 금월봉관광지를 개발하는 것은 어렵다고 판단됨.

나. 사업계획 미반영 시설설치

- 관광지내의 각종 시설들은 사업계획에 의거 추진되어야 함에도, 일부 시설은 타당성에 대하여 충분히 검토되지 않았으며, 사업계획의 변경 없이 추진됨.
- 1998년 12월 31일 제천시에서 금월봉관광지 조성계획 고시를 한 내용중 공공시설의 내용을 살펴보면,
관리사무소, 도로, 주차장, 오수정화시설, 정수장의 공공시설을 설치 계획임.
- 1999년 2월 8일 2000년도 관광지개발 국고보조금 예산계상신청서를 충북도에 제출한 내역을 살펴보면 국비와 지방비를 포함하여 30억원의 예산을 신청하였으며, 1999년 12월 24일 2000년도 관광부분 국고보조 및 관광진흥개발기금 예산확정·통보 서류를 살펴보면 금월봉관광지 조성사업에 9억원의 국비가 교부되어 사업비 18억원이 확정됨.
- 2000년 2월 18일 2001년도 관광지개발 국고보조금 예산계상신청서를 충북도에 제출한 내역을 살펴보면 금월봉관광지 조성사업 공공사업비 30억원중 기 확정된 18억원을 제외하고 나머지 12억원의 예산을 신청하였으나,
2000년 3월경 충북도 관광과에서 공공부분 총사업비 48억원의 사업을

신청하라는 전화통화로 2000년 3월 2일, 3월 4일에 걸쳐 18억원의 예산은 제외하고 30억원의 예산을 신청하였으며, 2001년 11월 5일 신청예산 30억원의 예산중 24억원이 교부결정 됨.

- 2002년 1월 10일 금월봉관광 조성계획 변경조서를 보면
공공편익시설로서 관리사무소, 도로, 주차장, 배수지, 오수정화시설, 이벤트광장을 시설하기로 계획되었으며, 2002년 1월 9일 금월봉관광지 조성계획변경에 관한 내부결재 서류내용중 시설배치계획도 주석을 살펴보면 인공폭포, 연못, 수석, 잔디광장등을 민간개발자인 (주)금월봉에서 시설하는 것으로 되어 있음.
- 2002년 9월 16일 (주)금월봉에서 보낸 2001 금월봉관광지 공공부분 사업계획 조정건의 서류의 내용을 보면 2001 금월봉관광지 공공부분 투자계획인 관리동사무소는 콘도설치와 병행 민간사업으로 추진할 계획 이니 공공부분 사업비 범위 내에서 폭포조경시설로 변경 시행하여 줄 것을 건의하였음.
- 인공폭포조경시설은 관광진흥법 시행규칙 제55조(관광시설계획 등의 작성)에 의거, 관광지등의 시설지구안에 설치할 수 있는 시설중 휴양, 문화시설로서 관광지개발 및 국고보조요령 제3조제2항에 따라 설치할 수 있으나 공공부분 사업계획의 변경이 이루어진 후에 인공폭포 시설을 설치 하여야 함에도 사업계획의 공공시설내역을 변경시키지 않고 2002년 12월 20일부터 2003년 8월 21일까지 공사를 하여 2003년 8월 21일 준공하였음. 그리고 2003년 2월 25일 인공폭포시설을 포함한 공공 시설에 대하여 보조금교부결정내용 변경승인 신청을 하였음.
- 2000년 3월 2일 제천시에서는 충북도에 2001년 국고보조금 예산 계상신청을 하면서 인공폭포 설치계획을 포함시켰으며 2002년 9월 (주)금월봉으로부터 인공폭포 설치 건의에 대하여 민간부분의 추업추진이 미미함에도 문화관광과에서는 별도의 타당성 검토를 소홀히 함.

다. 금월봉조성사업계획변경 타당성검토 미흡

- 2001년 10월 17일 제천환경운동연합에서 금월봉관광지구 개발사업과 관련한 시민토론회에서 제기된 내용을 살펴보면
 첫 번째로 사업주의 재무구조나 사업추진능력이 미약하다는 것, 두 번째로 공적자금을 투자하기 위한 안전장치가 미흡하다는 것을 주요 문제점으로 제기 하였음.
- 2001년 10월 22일 제천시에서는 금월봉개발관련 시민토론회의견서에 대하여 회신한 내용을 살펴보면
 5. 자연경관을 최대한 보전하는 개발이 되어야 한다는 의견에 대하여는 1999년 6월 26일 조성계획중 상가 및 휴게소등 일부의 시설에 한해 1단계 사업시행을 (주)금월봉에 허가하여 추진하고 있으나 당초 계획된 사업내용을 대폭 축소하는 방향으로 민간개발자와 협의하고 있으며, 구체적인 행위는 향후 관광지조성계획 조정시에 충분히 검토적용 되도록 할 계획이라 하였음.
- 2001년 12월 31일 작성한 금월봉관광지 조성계획 변경검토 결과 보고서를 살펴보면
 - 변경사유
 - '99년 8월 금월봉 개발을 위하여 토공작업중 기암괴석이 추가로 발견, 보존이 요망되어 상가시설지에서 제척이 필요.
 - 공공사업(도로등)을 집행하면서 당초 계획대로 시공시 상당 부분의 지형훼손이 예상되어 현장여건을 고려, 도로의 선형 및 위치변경으로 지형보존 불가피 함.
 - 자연경관과 부합된 시설로 조성하기 위하여 별장형 콘도로 유도하기 위함.
 - 녹지공간과 공공시설을 확대하여 관광객의 편의성 제공 및 경관 조망의 공간을 부여함.

- 금월봉관광지 조성사업의 변경사유를 살펴보면 제천환경운동연합에서 제출한 의견을 비롯하여 기암괴석의 보존의 필요성, 도로의 선형 및 위치변경, 자연경관과 부합된 시설로 조성, 녹지공간 및 공공시설을 확대하기 위하여 사업계획을 변경한다고 하였으나
이외에 당초 공공사업비 30억원에서 2000년 12월 추가로 교부내시된 12억원의 예산이 2001년도 당초 예산심의시 부결되었다가 2001년 10월 22일 승인되어 공공사업이 변경되는 것도 사업계획변경의 요인이 됨.
- 그리고 사업기간을 살펴보면 당초 1999년부터 2002년까지 4개년동안 추진하기로 하였으나 이 시기까지 (주)금월봉에서 금월봉조성사업 추진실적이 전체 사업비에 비하여 거의 전무하므로 사업기간을 연장할 필요성이 제기되었으며,
- 관광지 조성계획 세부 변경 시설내역을 살펴보면 관광호텔 2동을 감하고 콘도를 6동에서 21동으로 증가시켰으며 이는 (주)금월봉에서 콘도를 분양하여 사업비용을 충당하기 위한 방안이라고 판단됨.
- 당초 금월봉조성사업의 총사업비를 보면
총사업비가 52,435백만원(국비 1,500백만원, 도비 450백만원, 시비 1,050백만원, 민자 49,435백만원)이었으나 변경계획에 의한 총사업비는 41,833백만원(국비 2,100백만원, 도비 630백만원, 시비 1,470백만원, 민자 37,633백만원)으로 총사업비가 106억원정도 줄어 들었으며, 국도시비지원금이 12억원 증가한 반면 민자는 오히려 118억이나 감소하였음.
이러한 객관적으로 형평성이 맞지 않는 사업비 변경에 대해
그 당시 실무부서에서 제출한 검토보고서에는 그 사유나 타당성에 대하여는 검토한 흔적을 찾을 수가 없음.
- 수지예산 및 건설공정계획의 수지예산계획서를 살펴보면

- 자체자금 113억원, 은행융자 113억원, 분양대금 150억원으로 되어 있음.
 - 2001년도 지방재정 투융자 심의 보완서류 설명자료를 보면
총사업비 52,435백만원, 공공자금 3,000백만원 민간자본 49,435백만원
으로
 - 콘도 분양자금 : 25,785백만원
 - 호텔 건축자금 : 15,225백만원
 - 상가 건축자금 : 7,150백만원
 - 자기자금 : 1,275백만원으로 되어 있으며
 - 제천환경운동연합에 보낸 문서를 보면 자기자금 50억원, 동원자금 100억원이라고 되어 있음.
 - 99년 1차사업허가 신청시에도 (주)금월봉측의 사업계획서내의
재원조달계획서를 보면 재원조달계획에는 자기자금 3,094백만원,
공공자금 402백만원으로 표기가 되어 있음.
- 이러한 수치적 계산방식의 재원조달계획서는 의미가 없다고
판단되고, (주)금월봉에서 투자할 민간자본부분에 대한 재원을
어떻게 충당할 것인가를 표기한 재원조달계획이 제출되었어야
함. 또한 조성계획변경 신청시에도 민자부분 즉 37,633백만원에
대한 (주)금월봉측의 재원충당계획안이 제출되었어야 하며 사업
계획변경시에도 이에 대한 충분한 검토가 이루어졌어야 함.

라. 협약서검토 소홀

- 제천시와 (주)금월봉대표 윤재학은 2000년 6월 16일 금월봉관광지
개발을 위한 협약서를 체결하였음.
- 협약서는 국가와 국가, 국가와 개인, 단체와 개인사이에 공동의
목표를 달성하기 위하여 협의하여 약속하는 것으로서 협약이행

및 위반에 따른 절차 및 손해배상등의 내용이 구체적이고 명확하게 명시되어야 함.

- 협약서 제12조 (해약 및 정산기준) 제1항 갑은 다음 각호의 사유가 발생되었을 때에는 직권으로 해약할 수 있으며, 을은 이에 이의를 제기치 않는다.

1. 본 협약 및 관계법령 위반으로 을이 더 이상 사업을 시행하지 못하는 결과를 초래하였을 때.
2. 본 사업을 완성할 수 없는 상황이 확정된 때 라고 되어 있는 바, 위 각 1호 및 2호의 내용이 명확치 못하여 어떤 상황이 제12조에 의한 해약 및 정산기준이 되는지 알지 못함.

- 금월봉관광지 조성사업을 42억원의 국도시비 예산을 투자하여 공공기반시설을 하여 주고 (주)금월봉에 사업시행을 허가함에 있어 사업이행보증방안에 대해서는 충분한 검토를 하여 협약서에 명시하는 것이 타당함에도

- 2000년 5월 29일 금월봉개발관련 국고보조 질의회신결과 현행 회계관계 규정상 민간개발자의 개발추진을 확보하기 위하여 보증보험증권이나 현금예치등의 방안은 곤란한 것으로 사료됨이라는 답변을 근거로 협약서에 공사이행에 따른 방안을 강구하지 않았음.
- 현행 회계관계규정상 보증보험증권이나 현금예치등에 대해서는 규제규정은 없음.

- 공사이행에 따른 안전장치로 2000년 6월 17일 금월봉토지에 대하여 가동기를 완료하였다고는 하나,

- 2000년 8월 25일 제천시자문변호사인 김경일 변호사에게 가동기에 대해서 자문을 받은 결과에 의하면
 - 가동기는 상대방의 위약에 대비하여 손해배상청구권을 보전하기 위하여 가동기 설정 자체는 당사자 사이의 합의가 있으면 정당하게 할수 있는 것이며

- 담보부동산의 시가보다 많은 채권최고액의 근저당권 설정도 합의가 있으면 가능하나, 그 금액이 실제 손해액보다 많다고 인정할 경우에는 법원의 판결에 의해 적정액만을 지급받을 수 있으며,
 - 이행담보방안으로서의 가동기는 예정된 조건이 성취될 경우 그 부동산에 대하여 소유권이전등기를 할수 있는 것으로 가장 강력한 효력을 가지고 있으나 실제 소송에 들어갔을 경우 손해액수등에 비추어 그 부동산의 가액이 지나치게 많다고 인정되면 당사자의 사이의 약정이 있다하더라도 그 효력을 제한 할수 있게 된다는 자문을 받았음.
- 금월봉토지의 윤재학 지분은 44,483,693원, 윤을봉 지분은 22,636,652원, 합계금액 67,120,345원으로 매매예약 되었으나 현재 금월봉토지의 가치가 60~70억원정도로 평가되는 것을 감안하면 실제 가동기의 예정조건이 성취된다 하더라도 예정금액으로 등기이전 될지는 의문시 됨.
- 제천시와 (주)금월봉대표 윤재학은 2000년 12월 7일 금월봉 대표 및 토지소유주의 연대보증 및 일부 문제조항을 개정하는 재협약(1차변경협약)을 체결하였음.
- 협약서상의 가동기는 제천시가 금월봉관광지개발을 위한 유일한 안전장치이며, 이행담보장치이나 1차 변경협약서를 체결할시 협약서 제6조 2항 및 제13조의 가동기 관련부분에 대해서는 제천시 자문변호사의 자문을 거치지 않는 등 검토를 소홀히 함.
- 2000년 10월 10일 제천시에서 (주)금월봉으로 보낸 금월봉 관광개발 사업 협약서(안) 통보 내용을 보면 제13조의 내용에는 단서조항이 없으나, 1차 변경협약서를 체결시 (주)금월봉의 제안을 받아들여 가동기해지를 완화시켜 줄 수 있는 단서조항을 삽입함.

- 당초 협약서에는 제6조(조성사업 계속추진) 제2항에 “갑”은 “을”이 사업자금을 확보하는데 따른 담보의 제공등에 이용하기 위한 절차상 문제가 발생되지 않도록 “갑”은 최대한 협조한다. 라고 되어 있으나, 1차변경협약서 제6조제2항 가등기가 해지될때까지는 단지내 토지 및 지장물 전체에 대한 일체의 소유권 이전행위는 부득이 소유권 이전이 필요한 경우 “을”은 “갑”의 사전 동의를 받은후 행하여야 한다라고 되어 있음.
- 2000년 11월 20일 11시 10분경 제천시의회 청전지하상가 특별위원회 회의 개최전 시간을 활용하여 특위위원장 이재환외 3명에게 보고한 내용을 살펴보면
 - 민간사업자가 사업자금을 확보코자 담보제공등을 위해 가등기 해지등을 요구할 경우 이에 협조한다는 조항삭제로 향후 분쟁소지를 사전해소하는 가등기해지 협조내용(제6조2항)을 삭제하고
 - 민간사업자가 가등기가 해지될 때까지는 토지 및 지장물에 대해 소유권이전을 제한하고 부득이 소유권이전이 필요할 경우 제천시의 동의를 받은 후 이전토록 하는 소유권이전 제한내용을 신설(제6조 2항)제한 규정을 삽입한다고 되어 있음.
 - 그러나 제13조 단서 조항에 의거 가등기가 해지가 될 경우 제천시에서 (주)금월봉의 소유권이전을 제한하는 권리가 바로 소멸되어 버리는 결과의 문구로밖에 해석이 되지를 않았으며, 그로 인하여 가등기가 해제된 현시점에서 보면 제천시에서는 (주)금월봉측의 「소유권이전」에 대한 아무런 권리를 행사 할 수 없는 것이 되었음. 실제로 2002년 9월 30일 가등기가 해지된 후, (주)금월봉에서는 금월봉토지를 근저당을 설정한다든지 제3자에게 매각시 제천시의 사전동의를 받아야 하는 협약서상 근거가 사라지게 되었으며 제천시에 사전동의없이 2003년 10월 18일 (주)텔슨상호

저축은행에 1,690백만원의 근저당권 및 지상권을 설정하여 13억원 정도를 인출하였으며, 2004년 3월 10일 (주)엘림산업과 민간사업 공동시행계약을 체결함과 동시에 금월봉토지에 대해서 양도양수 계약을 체결하였음.

- 제13조에 의하면 금월봉관광지 토지에 대한 가동기해지 시기를 국고보조금 및 지방비 투자액에 상응하는 공정이 진행되었을 때 또는 총사업에 대한 공정이 30%이상 추진되었다고 판단될 때로 정한 것을 총사업공정이 30%이상 추진되었다고 판단될 때로 한정된 것이라고 하였으나 단서에 의하여 민간사업자가 사업을 성실히 수행하고 있다고 판단되고 가동기를 해제하는 것이 사업추진에 도움이 된다고 판단될 경우 제천시시정조정위원회 심의를 거쳐 가동기를 해제 할수 있는 내용을 삽입하여 가동기 해지 탄력운동이라 하였음.
- 1999년 6월 26일 제천시에서는 (주)금월봉에 금월봉관광지 조성 사업을 허가해 주었으며 이 당시까지 금월봉개발에 대한 별다른 실적이 없음에도 가동기 해지의 조건을 대폭 완화시켜주었음.
- 결국은 본 단서조항은 (주)금월봉에게 가동기 해지를 해주기 위한 수단으로 밖에 사용될 수. 없었으며, 실제로 그런 원인을 제공 해준 결과를 낳았음.
- 제17조제6항에 의하여 금월봉 지구토지 소유자를 (주)금월봉의 재정 연대보증인으로 정해 재정보증 및 일체의 사항을 연대보증토록하여 재정보증 확보하였다고 함.
- 2004년 8월 31일 연대보증에 대하여 제천시자문변호사인 김경일 변호사에게 자문을 구한 결과에 의하면 연대보증의 범위는 협약서 상의 금월봉의 모든 의문에 대한 연대보증이라고하였으며, 단 강제 집행문제로 귀결되므로 금전적인 부분에 대한 연대보증으로 보아야 할 것임. 즉 금월봉이 사업을 수행하다가 자금부족등으로 완료를

못했을 경우, 연대보증인(윤재학, 윤을봉)이 재정을 동원하여 완료 하던가, 아니면 이를 완료하지 못할 경우 제천시가 이를 완료하였 으나, 손해가 났을 경우 손해부분에 대한 손해배상 의무를 지게 되는 것으로 자문을 받았음.

- 이의 내용을 보면 윤재학, 윤을봉씨의 토지 공시지가평가액은 445,910천원이며, 건물 재산과표는 53,461천원으로 공부상 합계 499,371천원인 윤재학, 윤을봉씨가 사업비 52,435백만원에 대해서 금월봉이 사업을 수행하다가 자금부족등으로 완료를 못했을 경우, 연대보증인이 재정을 동원하여 완료를 할 의지를 가지고 있는지, 아니면 이를 완료하지 못할 경우 제천시가 이를 완료하였으나, 손해가 났을 경우 손해부분에 대해서 어느 정도까지 손해배상을 할 수 있을지 의문시 됨. 1차 변경협약서의 내용상 협약이 파기될 경우 협약서 제12조(해약 및 정산기준)제2항에 의거 정산절차를 밟아야 한다면 재정보증은 큰 의미가 없는 것으로 판단됨.

○ 제천시와 (주)금월봉대표 윤재학은 2001년 10월 22일 기금출연조항을 삽입하는 재협약(2차변경협약)을 체결하였음.

- 제천시장은 (주)금월봉과 2000년 6월 16일 협약을 맺은후, 2000년 12월 7일 1차변경 협약을, 그리고 2001년 10월 22일 2차변경협약을 체결하였음.
- 협약서 제8조에 의하면 체결일로부터 3년간이라고 명시이 되었 으며 1차에서 3차까지는 1년4개월의 차이가 있음에도 불구하고 사업기간은 협약체결일로부터 3년이라고 명시함으로 인하여, 당초 2003년 6월 15일에서 2004년 10월 21일로 자연스럽게 1년 4개월이 연장이 되는 결과를 초래하는 등 이에 대한 검토가 소홀함.

마. 공사가도급계약서, P/F 약정서 검토 소홀

- 2002년 8월 28일 삼환기업과 (주)금월봉이 제천금월봉 콘도 신축공사
가도급계약을 체결하였으며 주요내용을 살펴보면

- 공사명 : 제천시 금월봉 콘도 신축공사

- 위치 : 금성면 월굴리 산15-1

- 도급액 : 31,201백만원

- 공사기간 : 착공후 22개월

- 대지면적 : 26,656평

- 건축계획 빌라형 68세대, 연립형 15세대

- 테라스형 66세대, 중복도형 62세대

- 합계 211세대임.

- 제4조(공사비) (주)금월봉은 삼환기업에게 건축시설물에 대한 공사
비로 금31,201백만원을 지급하여야 하며, 공사비는 토목, 건축, 기계,
설비, 전기, 조경등 시공상의 공사비 및 일반관리비, 이익금을 포함
한다. 단, 위 공사비는 현재 시점에서 삼환기업이 (주)금월봉으로
부터 수령한 가도면 기준이며, 실시설계도서 확정 후에 상호 협의
조정한다라고 되어 있음.

- 제22조 가계약의 발효일을 살펴보면

- 본 가계약은 아래의 조건들이 모두 충족되어야만 본계약으로 이행
한다.

- 1. 양 당사자가 최종 분양가에 대해 합의를 한때

- 2. 양 당사자가 실시도면에 근거하여 공사금액에 관해 최종적으로
합의한 때라고 되어 있으며,

- 제23조 본계약과의 관계를 살펴보면

- 양 당사자는 제22조의 조건을 충족한 때에 별도의 본계약을 체결

하고 이 가계약은 본계약의 체결로 인해 본계약의 일부가 된다.

다만 가계약은 본 계약에 저촉되지 않는 범위내에서 유효하다 라고 되어 있음.

- 2002년 12월 13일 삼환기업 대표이사 손정무씨가 (주)금월봉에게 보낸 금월봉콘도 사업참여 불가통지 문서를 살펴보면
 - 3. 당사는 귀사로부터 제천 금월봉 콘도의 건축허가 변경에 따른 실시도면을 '02. 10. 16부터 '02. 10. 30.까지 접수후, 접수도면에 의한 공사비 산정 및 시공상의 문제점 검토과정에서 사업규모가 사전합의 없이 당초 5개부지 211세대, 6,102평에서 8개부지 262세대, 8,053평으로 51세대 1,951평이 증가됨을 인지하였습니다.
 - 4. 이로 인하여 사업추진에 관한 재검토가 필요하였고 검토결과
 - 첫 번째, 사업진행시 공사비는 당초 가계약금액 31,201백만원보다 약 30% 이상의 증액요인이 발생하였고,
 - 두 번째, 사업규모증가에도 불구하고 개발이익이 감소되었을 뿐만 아니라 공공부문의 많은 면적증가와 수익성이 열악한 상가 등이 면적증가로 인하여 당초대비 사업성이 현저히 악화 되었으며
 - 세 번째, 사업규모변경에 따른 P/F약정 대출한도액 190억원의 증액이 이루어져야 하나 대출은행은 기존 대출 한도액의 증액은 불가함을 통보하였음.
- 당초 (주)금월봉과 삼환기업이 가도급계약을 체결하였을 때는 211세대, 31,201백만원이었으나 2002년 10월 16일경 건축허가 변경에 따른 실시도면을 접수한 바 262세대로 사업규모가 증가되었으며, 삼환기업에서는 대출한도 190억원에서 증액을 요구하였으나 조흥은행에서는 대출한도의 불가함을 통보하였음. 이로 인하여 (주)금월봉과 삼환기업의 이견으로

최종 분양가 및 실시도면에 근거하여 최종 공사금액에 합의에 이르지 못하였으며, 또 별도의 본계약을 체결하지 못하였음

○ 2002년 12월 17일 삼환기업에서 (주)금월봉으로 금월봉콘도 사업 참여불가 재통지 문서를 살펴보면

- 3. 귀사와 2002년 8월 23일 체결한 도급가계약은 아래와 같은 사유로 사업진행이 불가하다고 판단되어 가계약 해지 의사를 최종적으로 통보하오니 양지하시기 바랍니다.

가. 당초의 사업계획은 5개부지 211세대(6,102평)로 초기 분양율이 저조하더라도 조흥은행의 P/F 대출금 190억으로 일정시점까지 공사비 회수는 무난할 것으로 판단 하에 도급가계약, P/F약정 등을 체결한 것입니다.

나. 그러나 '02. 10. 15. 귀사로부터 건축허가 변경에 따른 실시설계도면을 접수한 바 8개부지 262세대, 8,053평으로 당초에 비해 32%나 증가되어 전반적인 사업성을 재검토한 결과 P/F 대출 한도의 증액이 안될 경우에는 공사비 회수가 불확실하여 사업 추진이 불가하다는 판단을 하게 되었습니다.

다. 이후 '02. 11. 5. 조 흥은행과 3자회의시 대출한도 증액이 불가능한 것으로 확인되어 최종적인 사업참여 불가결정을 하게 된 것입니다.

- 4. 귀사 주장에 대한 반론 :

가. 귀사는 공사도급가계약서가 그 자체로 완전한 본 계약의 성격을 띠고 있다고 하나 이는 사실이 아닙니다. 가계약서 제22조2항에 의하면 양당사자가 실시도면에 근거하여 공사금액에 최종적으로 합의하여야만 가계약이 유효하며 이 조건이 충족되어야 23조에 의거 본계약을 체결하도록 규정하고 있습니다. 그러나 상기 3항에서 언급한 바와 같이 사업규모의 대폭적인 변경으로 분양성이 의문시 되고 이에 따른 공사비 회수에 대한 보장이 전제되지 않는 한 공사

금액조정을 위한 협의는 불필요하다고 사료됩니다. 또한 가계약서 13조2항에 의하면 공사대금 회수가 곤란하다고 시공자가 판단하는 경우 계약을 해제할 수 있다고 분명하게 명시되어 있기 때문에 당사의 가계약 해지통보는 적법한 절차에 따른 것입니다

나. 도급계약포기로 인해 발생하는 모든 손해를 당사가 배상해야 한다고 주장하고 있으나 가계약해지가 불가피한 원인제공은 귀사가 임의로 사업계획을 변경하여 발생한 것이지 당사와는 전혀 무관한 것입니다. 따라서 귀사의 손해배상주장은 논리에 맞지 않습니다.

다. 귀사가 제공한 관광지 조성배치도, 단지 조감도에 옥외수영장, 관리동, 주변시설 등이 포함되어 있어 이를 토대로 금액을 산출하여 가계약을 체결한 것으로 이해하고 있으나 이점 또한 사실이 아닙니다. 세부도면이 제공되지 않은 상태에서 단지 배치도 조감도에 의해서만 금액을 추정하여 가계약금액에 반영한다는 것은 상식적으로 불가능한 사항이며 이러한 부분들은 가계약에서 제외되었음을 분명히 인지하시기 바랍니다.

라. 공사 규모 증가 및 비용 조정의 의사가 없다면 당초 가계약설계도면을 기준으로 공사를 이행해 줄 것을 요구하고 있으나 귀사가 최초 제출한 도면중 테라스형 콘도는 현장조사결과 성토량 과다, 10m 상당, 지역으로 골조공사자체가 불가능하다는 것은 귀사에서 이미 인지하고 있는 사실입니다. 라고 되어 있음.

- (주)금월봉은 공사도급가계약서가 그 자체로 완전한 본 계약의 성격을 띠고 있다고 하나, 삼환기업은 가계약서 제22조2항의 규정을 들어 양당사자가 실시도면에 근거하여 공사금액에 최종적으로 합의 하여야만 가계약이 유효하며 이 조건이 충족되어야 23조에 의거 본계약을 체결하도록 규정하고 있다는 것과 (주)금월봉에서 임의로

사업계획을 변경하여 사업비증가뿐만아니라, 성토량 및 암반지대로 인하여 설계변경을 해야 하는 등의 문제, 그리고 사업포기에 대한 귀책 사유가 (주)금월봉에 있다는 주장을 살펴보면 삼환기업의 주장이 타당성이 있다는 판단임.

- (주)금월봉과 삼환기업이 체결한 공사도급계약서는 실제 본계약이 체결된 상태에서 본계약의 일부분이 될 수 있으나 본계약이 이루어지지 않은 상태에서는 아무런 법적 효력이 미치지 않는다고 판단됨.

- 2002년 9월 17일 (주)금월봉 + 삼환기업 + 조흥은행간 체결한 P/F 약정서를 살펴보면

- 제3조(업무역할 및 범위)

제2항에 삼환기업은 시공자로서 다음 업무를 책임수행한다.

가. 공사도급계약에 의한 공사착공 및 진행

나. 공사도급계약에서 정한 기간내의 본 건축물의 책임준공 및 준공후 하자보수의 책임.

- 제12조(공사도급계약 및 준공책임)

제1항에 삼환기업은 본 약정체결 후 (주)금월봉이 건축허가를 득한 후 즉시 개발사업의 목적물건축에 착공하여야 하며 갑, 병, 정이 합의하여 시공사를 변경하기 전에는 시공을 포기할 수 없다.

제2항 삼환기업은 천재지변 등의 불가항력적인 경우를 제외하고는 공사를 중단하거나 지연할수 없으며, 분양율, 민원 및 공사비 지급 여부에 불구하고 공사도급계약서에서 정한 공사기간이내에 제2조에서 정한 대상사업에 대한 목적물을 책임준공하여야 한다. 이와 관련하여 삼환기업은 공사이행보증서를 (주)금월봉에게 제출함과 더불어 갑, 병, 정이 손해를 받지 않도록 하여야 한다.

- 제12조3항에 (주)금월봉과 삼환기업은 본계약체결일까지 공사기간을

24개월 이내로 하는 공사도급계약을 체결하기로 하며, 체결후 예정
공정율표를 첨부한 계약서 사본을 병, 정에게 제출하기로 한다.

- P/F약정서 제3조, 제12조에 의하면 (주)금월봉과 삼환기업은 금월봉
관광지 조성사업을 시행하기 위해서는 별도의 공사도급계약을
체결해야 되며, 그리고 삼환기업은 공사이행보증서를 (주)금월봉에게
제출해야 하는 것으로 (주)금월봉과 삼환기업이 공사도급계약을
체결하지 않고 공사이행보증서를 제출하지 않은 P/F 약정서의 효력이
미미할 것임.
- (주)금월봉과 삼환기업의 공사에 대한 책임문제는 이 약정서보다 공사
도급계약에 의해서 정해진다고 판단되며 삼환기업은 공사도급계약이
체결된 상황에서 공사이행을 하지 않을 경우 그에 대한 책임이 있다고
할 것임.
- 약정서 제5조, 제7조를 살펴보면
 - 제5조(대출약정)
조흥은행은 제6조내지 제9조에서 정한 조건으로 (주)금월봉의 개발
사업의 사업부지 매입대금 및 사업비에 충당될 자금을 대출하기로
하며 '02. 몇월 몇일까지 “갑”과 별도 대출약정을 체결하기로 한다.
 - 제7조(대출실행방법 및 대출금지금)
제1항 제5조에 의한 갑에 대한 대출금은 갑, 을, 병, 정이 정하는 날에
분할하여 실행하기로 한다.
- 약정서 제5조, 제7조에 의하면 대출과 관련한 구체적인 내용에
대해서는 (주)금월봉과 조흥은행간 이 약정서외에 별도의 대출
약정을 체결하여야 하는 것으로 실제로 (주)금월봉과 조흥은행이
대출약정을 체결하지 않은 당시에 P/F 약정서의 효력은 미미하다고
할 것임.

○ 제27조(개별계약등의 체결 및 변경)을 보면

제1항 이 협약에 기초하여 당사자 상호간에 또는 제3자와 공사도급 계약, 대출약정, 관리신탁계약등 개발사업과 관련한 주요계약을 체결 하거나 라고되어 있는 바 이 P/F약정서에는 공사도급계약이나 대출 약정에 대한 구체적인 내용이 없으므로 이 약정서만으로 금월봉관광지 조성사업을 시행한다는 것은 불가능한 것으로 판단되며 (주)금월봉과 삼환기업이 별도의 공사도급계약을 체결하지 않고 또, (주)금월봉과 조흥은행이 별도의 대출약정을 체결하지 않은 상태로서의 이 약정서의 효력은 미미한 것으로 판단됨.

바. 가등기 해지 검토 소홀

- 2000년 6월 16일 제천시와 (주)금월봉간 체결한 협약서에 의하여 2000년 6월 17일 가등기를 완료하였음.

이와 관련하여 2000년 5월 30일 이행각서에 대한 법률자문결과에 의하면 각서대로 한다 하더라도 단지 토지가 개인명의에서 법인 명의로 이전되는 것에 불과하고 오히려 법인으로 이전될 경우 법인 부도시 채권확보가 불리한 바, 실익이 없으므로 각서를 썼다 하더라도 그 구속력이 전체에 미치지 않는 바 실익이 없음. 그 대안으로 토지 전체에 대한 가등기가 바람직함이라는 자문을 받았으며

2000년 8월 25일 법률자문결과에 의하면 가등기의 행위가 법적으로 정당한 것인지에 대해서는 상대방의 위약에 대비하여 손해배상청구권을 보전하기 위하여 가등기 설정자체는 당사자 사이의 합의가 있으면 정당하게 할수 있는 것으로 자문을 받았으며, 제천시가 행한 금월봉 지구내 개인소유토지에 대해 가등기를 한 것이 이행담보방안으로서의 효력이 충분한가에 대해서는 가등기는 예정된 조건이 성취될 경우

그 부동산에 대하여 소유권 이전등기를 할 수 있는 것으로서 가장 강력한 효력을 가지고 있다는 자문을 받았으며 현 협약서상 가동기를 제외하고 다른 이행담보방안은 없음.

- 2002년 9월 16일 (주)금월봉에서 매매예약에 관한 가동기를 해지요청 하였으며 2002년 9월 18일 제천시에 공문접수하였음. 그 내용을 보면 3자간 협약서와 대출확약서 및 책임준공 확약서를 2002년 9월 18일에 제출한다 하였으나 본 특별위원회에서 삼환기업과 조흥은행 남산지점을 방문조사한 결과 삼환기업에서는 책임준공확약서를 발급하지 않으며 조흥은행에서는 대출확약서라는 서류는 없다는 답변을 들었음.
- 가동기는 예정된 조건이 성취될 경우 그 부동산에 대하여 소유권 이전등기를 할 수 있는 것으로서 가장 강력한 효력을 가지고 있는 것이며 현 협약서상 가동기를 제외하고 금월봉관광지 개발을 위한 다른 이행담보방안은 없음에도 3자간 P/F 약정서를 체결하기 전에 법률자문을 받아 가동기를 해지 해주는 것에 대한 안전장치를 마련 하지 않고 2002년 9월 24일 제천시정조정위원회 회의에서 가동기 해지에 따른 문제점, 가동기 해지에 따른 안전장치등에 대해서는 논의 하지 않는 형식적인 심의를 통하여 가동기해지를 원안가결시키고 2002년 9월 30일 가동기를 해지함.
- P/F 약정서 제4조에 사업부지 매입과 신탁의 사항을 살펴보면 제1항 “갑”은 다시 말하면 (주)금월봉은 개발사업에 지장을 초래할 가능성이 있는 (근)저당권, 지상권, 압류, 가동기 등 개발사업부지에 대한 일체의 법률적, 사실적 장애의 말소, 제거 및 관련 행정처리를 “정” 다시 말하면 채권은행인 조흥은행의 대출실행 전까지 완료하여야 한다라고 되어 있는 바,
- 그 당시 2002년 8월까지 금월봉관광지 조성사업의 진척이 없다가 (주)금월봉과 삼환기업이 공사가도급계약을 체결하고 3자간 P/F 약정서를 체결하는등 일련의 과정이 빠르게 진행되었으며, 삼환

기업이라는 국내 도급순위 20위권의 기업이 금월봉관광지 조성 사업에 참여한다는 것에 대해서 행정적으로 빠르게 대처했어야 하나,

이 약정서의 내용을 살펴보면 이 약정서외에 별도의 공사도급 계약이나 대출약정을 체결해야 된다고 되어 있으며, 금월봉관광지 조성사업을 추진하기 위해서는 이 약정서에 의하여 공사도급 계약이나 대출약정은 필수적인 조건이라고 판단됨.

지금의 금월봉관광지 조성사업의 상황을 감안하면 가동기를 해지할 시에 이 약정서의 내용을 충분히 검토하고 (주)금월봉과 삼환기업의 공사도급계약을 체결하는 과정을 지켜본 후에 가동기를 해지하거나 가동기해지에 대한 안전장치를 마련하는 등의 적극적인 대처를 소홀히 함.

- 협약서 제13조 가동기 해지 조항과 제6조와의 상관관계, 그리고 애매모호한 가동기해지의 단서조항으로 인하여 가동기해지가 되면서 금월봉 토지 및 지장물의 양도를 제재할 수 있는 제천시장의 권한을 상실하게 되는 결과를 초래하였으며, 따라서 협약서변경을 하면서 결국 (주)금월봉측의 편의적인 협약서 변경만 되었다는 결과를 얻었음.
- (주)금월봉과 삼환기업이 공사도급가계약을 체결하고, (주)금월봉, 삼환기업, 조흥은행이 P/F약정을 체결한 것에 대한 과대평가로 P/F약정에 대한 정확한 효력에 대한 검증자체도 현실적으로 검토를 하지 못하여 지금까지 사업의 공회전의 시발점이 되었으며 국내 도급순위 22인 삼환기업과의 중요한 P/F약정을 체결하면서도, (주)금월봉측의 사업추진에 대한 추진의지 미흡과 미온적 대처로 추가적인 사업비 100억원에 대한 적절한 대처가 없었기에 본계약을 체결치 못하는 결과를 초래를 하였음.

- 이런 가운데 (주)금월봉의 사업추진의지 부족으로 인하여 제천시에서는 중요한 가동기해지만 해주고 (주)금월봉측의 토지 및 지장물에 양도를 제재할 수 있는 제천시장의 권한만 잃어 버렸음.

사. 관리감독 소홀(이중계약 부분)

- 성룡건설이 금월봉관광지개발사업과 관련한 주요 내용을 살펴보면
 - 2003년 5월 20일 (주)금월봉과 성룡건설 공사도급계약서 체결
 - 공사명 : 제천 금월봉 콘도신축공사
 - 장소 : 금성면 월굴리 산 15-1
 - 기간 : 착공후 22개월
 - 도급액 : 29,564백만원
 - 시행자 : (주)금월봉 윤재학
 - 공동시행자 : 성룡건설 김동균
 - 계약일자 : '03. 5. 20.로 되어 있음.
 - 계약이행보증금으로 2003년 6월 12일 80,000천원, 6월 16일 20,000천원을 (주)금월봉으로 입금하였으며, (주)금월봉에서 지급하여야 할 감리비 17,116천원을 선엔지니어링에 대신 입금하였음.
 - 2003년 6월 13일 특정공사사전신고수리, 6월 16일 비산면지발생사업신고를 하였음.
 - 2003년 6월 27일 성룡건설에서 (주)금월봉으로 제천 금월봉콘도 신축공사착공을 요청하는 문서를 보냈으나 이중계약의 문제로 (주)금월봉에서는 이에 대한 처리를 하지 않았음.
- A&A건설(주)이 금월봉관광지개발사업과 관련한 주요 내용을 살펴보면
 - 2003년 6월 16일 (주)금월봉과 A&A건설(주) 공사도급계약서 체결
 - 공사명 : 제천 금월봉 리조트 신축공사
 - 장소 : 금성면 월굴리 산 15-1

- 도급액 : 34,232백만원
 - 계약보증금 : 계약금액의 10%
 - 시행자 : (주)금월봉 윤재학
 - 공동시행자 : 에이앤에이건설주식회사 곽경배
 - 계약일 : '03. 6. 16.
 - 건축규모 : 콘도 빌라형 68실, 연립형 16실, 테라스형 98실,
중복도형 80실
합계 262실
- (주)금월봉은 2003년 5월 20일에 성룡건설과의 기 도급계약을 체결을 한 상태에서 2003년 6월 16일 A&A건설과 다시금 도급계약을 체결을 하였으나, 그간 제천시와 의회에서는 A&A건설이라는 시공사의 도급계약에 관한 사항만 도출이 되었으며, 성룡건설에 대한 도급계약 관계에 대하여는 표면적으로는 그 문제점을 알지 못하고 있었음.
- 금월봉관광지조성사업의 시행자인 제천시는 사업진행에 대한 모든 내용을 (주)금월봉에 너무 의존하여 처리한 결과, 이중계약에 관한 내용을 전혀 알지 못하고 그에 대한 대처를 소홀히 함.
- 성룡건설에서는 2003년 6월 13일 특정공사사전신고수리, 6월 16일 비산면지발생사업신고를 하였으며, A&A건설에서는 2003년 6월 27일 특정공사사전신고수리, 6월 30일 비산면지발생사업신고, 7월 4일 사업장 폐기물배출자신고수리를 하였음에도 자연환경과와 문화관광과의 유기적인 협조가 이루어지지 않아 문화관광과에서는 성룡건설이 금월봉관광지 조성사업과 관련이 있다는 사실을 전혀 알지 못하였음.
- 2003년 8월 13일 청주지방법원 제천지원에서는 성룡건설에서 신청한 부동산가압류의 건(사건 2003카합 75)은 이유가 있다고 판단하여 가압류 결정(청구금액 : 177,116,000원)을 하였으며 (주)금월봉에서는

청구금액 177,116,000원을 해방공탁금으로 공탁하였으며 이에 법원에서는 2003년 10월 23일 가압류집행취소 결정(사건 2003카기 141)을 내렸음.

- 2003년 11월 18일 성룡건설에서는 (주)금월봉을 상대로 공사도급 계약의 해제에 따른 원상회복 및 손해배상으로서 합계 금 277,116천원을 요구하는 이행보증금반환등 청구의 소(사건 2003 카기 146 제소명령)를 제기하였으며, 2003년 10월 24일 (주)금월봉을 사기로 고소하게 이르렀고, 또 이와 같은 건으로 인천연수경찰서에 탄원서와 청와대 민원실에 진정서를 제출하였음.
- 금월봉관광지 조성사업의 시행자인 제천시는 위 언급된 일련의 사건들이 발생되었음에도 이 당시에 이런 사실을 전혀 알지 못하였으며 2003년 10월 18일경 (주)금월봉에서 (주)텔슨상호저축은행에 근저당권 및 지상권을 설정하였을 즈음에 이를 인지하게 되었음.
- 2004년 4월 (주)금월봉에서는 대전지방법원 공주지원 2003가합383 이행보증금반환등 청구사건에 관하여 성룡건설에게 금117,116,000원을 지급하기로 하고 성룡건설은 위 돈을 지급받음과 동시에 위 소송사건을 취하하고 청주지방법원 제천지원 2003 카합 75 부동산가압류 사건의 가압류를 해제하기로 합의하였으며 이 사건과 관련된 고소, 탄원, 진정의 건을 취소하게 됨.
- (주)금월봉의 이중계약으로 참여시공업체들에게 제천시의 이미지를 추락시키는 상황이 되었는데도 불구하고 제천시에서는 이중계약 사실을 인지를 한 상황에서도 (주)금월봉과 시공사간의 문제로 간주하여 이에 대한 적극적인 행정대처를 한 사실이 없으며, 이중계약에 대하여 (주)금월봉측에 대한 시정조치나 어떠한 요구를 한 흔적을 찾아볼 수가 없음.

- 2004년 3월 29일 인천연수경찰서에서 작성한 의견서중
 - 참고인 최장백에 대한 수사내용을 살펴보면
 콘도 신축공사를 제천시청으로부터 허가 받고 건의 이성환에게 시공할 건설회사를 찾아 공사계약 하도록 위임하여 건의 이성환이 성룡건설과 총공사비 350억원 중 성룡건설이 은행권에서 300억원 상당의 P/F 자금을 확보하고 선자금으로 30억원을 지원하기로 하였으나 라고 되어 있으며
 - 참고인 이성환에 대한 수사내용을 살펴보면
 이성환은 2003. 2월경부터 같은 해 11월까지 피의자가 운영하는 (주)금월봉회장으로 근무하며 피의자로부터 위 공사 계약을 위임 받고 성룡건설로부터 위임받은 고소 대리인 김종상과 계약하였으나 성룡건설에서 P/F 자금 300억원을 확보하지 못하는 등 계약 이행 조건을 이행하지 못하여 라고 되어 있음.
- 본 특별위원회에서 금월봉관광지 개발사업에 관련된 업체를 방문 조사한 결과 은행권에서는 P/F 자금을 해 줄 때는 국내 1군, 2군정도의 기업에게 해준다는 것이었으며, (주)금월봉에서 성룡건설에게 P/F 자금을 총당하여 공사를 하라고 계약을 한 것은 (주)금월봉에서는 자금을 확보할 능력이 되지 못하다는 것과 금월봉관광지를 개발할 자체적인 시스템이 없다는 것을 보여 주는 것으로 판단되며 금월봉 관광지조성사업을 입안하고 계획하고, (주)금월봉의 재무능력, 시스템 등을 검토하는 절차를 거치지 않고 (주)금월봉을 민간개발자로 선정하고 사업시행허가를 해준 것은 행정력의 낭비라고 사료됨.
- 2003년 3월 성룡건설에서 청와대민원실에 제출한 진정서를 살펴보면
 - 5. 이렇듯 피진정인 (주)금월봉 윤재학은 충북제천시와 공동으로 개발하기로한 금월봉관광단지 개발사업의 사업시행자금 및 수행 능력이 없는 자임에도 불구하고 제천시민의 혈세를 투자하도록

하여 자신소유의 부동산에 제천시 공금을 투자받아 기반시설등을 제공받아 부동산 가치를 높여 놓은후 이를 이용하여 건설회사 들로부터 거액의 금전을 수취하는 방법으로 사기행각을 벌이는 파렴치한 자입니다. 단돈 일천만원의 자금도 없어 감리용역 회사의 감리비조차도 당사로부터 지원받아 지불한 형편에 있는 회사가 오백억에 가까운 공사를 수행한다는 것은 불가능하다고 판단됩니다. 즉 피진정인인 (주)금월봉 윤재학은 건축허가를 미끼로 하여 제천시로부터 엄청난 지원을 받아내고 이를 미끼로 선량한 건설 회사들을 기만하고 있는 것입니다 라고 되어 있음.

- 위 진정서의 내용을 보면 충북 제천시와 공동으로 개발하기로 한 이라고 되어 있는데 이는 시공사인 건설회사들은 42억원의 예산을 투자하여 공공기반시설을 한 제천시가 (주)금월봉의 지분을 갖고 있는 것으로 판단하여 금월봉관광지개발사업에 참여하게 되었다는 것으로, 다시 말하면 금월봉관광지 조성사업이 완공되면 자금회수를 할 수 있는 제천시를 믿고서 참여했다고 판단됨.
- 본 특별위원회에서 성룡건설을 방문조사한 결과 성룡건설이 사업을 포기한 것은 이중계약이 결정적인 원인이 되었으며 (주)금월봉의 재무능력, 사업추진 능력의 부재가 큰 원인이 되었다는 답변을 들었으며, A&A건설의 당시 현장소장을 방문조사한 결과 2003년 6월 시에서 투자하는 사업이라 확실하다는 판단하에 참여하게 되었으나 2003년 7월 11일경 성룡건설에서 현장사무실을 방문하였고 그후, 등기부 등본을 보니 가압류가 되어 있어 이중계약을 인지하게 되어서 사업중단을 결심하게 되었다는 답변을 들었음.
- 그리고 P/F 추진시 시공회사가 P/F 보증을 한다는 것은 말이 안되며 시공사인 A&A건설로서는 (주)금월봉으로부터 공사비를 받을 수 있다는 판단이 서지 않았다는 답변을 들었음.

- 향후 금월봉의 개발방향에 대해서는 자금여력이 없는 업체에서는 불가능하다고 판단하며 1군업체인 한화, 포스코등에서 사업권전체를 인수하여 진행하는 방법과 시에서 금월봉토지를 수용해서 하는 방법이 있을 것으로 생각된다고 하였음.
- 그리고 금월봉관광지가 개발되지 못하는 것은 시스템의 잘못이며 시가 시행자이기 때문에 검증되지 않은 업체를 선정한 것이 잘못이며, 시에서 관여하지 않으면 개발은 불가능할것이라는 의견도 들었음. 또 시스템을 정비해야 되며 이런 사업은 전문가가 필요하고 공무원조직에서는 전문가가 없기 때문에 1군회사하고 조인(joint)을 한다든지, 기술제휴를 한다든지의 조치가 필요하며, 현 상태에서는 어렵다고 판단된다고 하였음.
- 금월봉 개발이 안된 이유는 공사대금회수가 불투명했고, 설계변경을 해야 할 필요성이 제기되었으며 이중계약 등의 문제가 발생하였음. 설계변경의 부분에 대해서는 콘도부분에서 60억정도 추가 소요될 것으로 판단되었으며 지반이 암반이어서 특수공업을 적용해야 하며 당초설계 다시 말하면 지금의 설계로는 불가능하고 설계변경을 해야 한다는 의견을 들었음.
- 이와같이 (주)금월봉에서는 성림건설과 A&A건설과 이중계약도 서슴치 않고 도급계약을 체결한 후, 계약이행금조로 계약금을 받았으며, 이후에도 거림종합건설, 성림종합건설등과 지속적인 도급계약을 체결하였음. 필요시에는 사업권에 대한 일체의 권한을 분양사에게 위임해 주면서 시공사로서의 사업추진능력을 검증하기보다는, 시공사들을 참여시키는 것에만 노력을 기울인 것으로 판단되며 이는 국내 건설업체들이 제천시가 시행자로서 기반시설을 추진한다는 공공성을 앞세워 보이지 않는 담보의 역할을 제천시가

해준 결과를 낳았으며 (주)금월봉측은 이를 이용하여 많은 시공사들을 끌어 들여 금월봉사업장을 투기장화 한 것이라 판단됨.

아. 관리감독 소홀(양도양수계약부분)

- 2004년 2월 21일 (주)엘림산업에서 투자의향서를 (주)금월봉에 제출하였으며, 2004년 3월 10일 금월봉공동지분참여계약을 체결하였음.
2004년 3월 12일 제천시에서는 금월봉관광지 조성사업 공동시행안을 승인해 주었으며 2004년 3월 16일 엘림산업측 이돈주씨가 (주)금월봉 대표이사로 취임하였음.
- 2004년 3월 10일 (주)금월봉과 엘림산업(주)이 체결한 공동사업시행지분참여계약서와 2004년 3월 시정질문 답변서에 의하면 2003년 도급순위 97위이며 1군업체인 대주건설(주) 책임준공으로 시공에 참여하고 (주)금월봉은 49%, 엘림산업(주)은 51%의 지분과 권한을 갖고, 시공사의 선정 및 P/F를 진행하여 본 사업을 진행기로 하였으며, (주)금월봉의 대표이사를 엘림산업(주)에서 지정하는 사람으로 교체하는 것으로 되어 있음.
- 2004년 3월 제천시에서는 사업공동시행방안에 대해서 법률자문을 구한 결과 대표이사 변경 및 지분 50% 이전은 (주)금월봉 법인 내부의 일로 문제가 없으며, 사업추진 담보방안은 시공사 대주건설의 이행보증보험증권 제출을 통한 책임준공이며 대표이사 및 지분변경시 윤재학은 정관이 정한 바에 따라 소유지분을 통하여 회사매각, 금융차입 등 주요 권한 동의권 행사가능함. 협약서상 윤재학은 연대보증인 책임 있음이라는 자문을 받았음.
- 2004년 3월 10일 (주)금월봉에서는 엘림산업(주)와 공동사업시행계약을 체결하면서 사업허가자인 제천시에 사전에 아무런 협의도 거치지 않고 사업시행양도양수계약서를 체결하였음.

○ 사업시행양도양수계약서의 주요 내용을 보면

- 충북 제천시 금성면 월굴리 133-1번지 일대의 콘도미니엄 신축사업을 추진하는데 있어 전 사업자 대표 윤재학을 갑이라고 하고 승계자 박철웅, 이돈주를 을이라 칭하며 아래와 같이 본계약을 체결키로 한다
- 제3조 양도양수조건에 보면
 1. 을은 위 토지소유권 및 사업 인허가권(지상권 포함) 양수의 대금으로 갑에게 일금칠십삼억원정, 여신금 13억원을 포함한 금원을 지급한다
 6. 본계약 체결후 1개월이내 시공사 대주건설(주)와 시공계약을 체결하며 사업비 전체의 자금소요요청서의 제출서류를 갑과 제천시에 제출하고 이에 대한 내용을 제천시에 승인을 득하기로 한다.
- 제4조 지불조건을 보면
 1. 계약금은 양도양수금액의 10%를 계약시 지불하고
 2. 중도금은 양도양수금액의 40%를 2004년 5월 30일 현금으로 지불키로 하고
 3. 잔금은 양도양수 금액의 50%를 중도금 지불후 약 1개월이내 2004년 6월 30일에 시공사의 어음 또는 지급보증으로 지불하여 대체키로 한다
 4. 단, 계약금 지불시 법인대표자의 명의변경, 법인사업자 변경등, 토지 소유권 및 사업인허가권(지상권포함)을 출석한 주주의 의결권의 3분의 2이상의 수와 발행주식 총수의 3분의 1이상의 수가 동의하였다는 주주총회의 특별결의를 공증한 서면 및 주주총원 명부를 을에게 교부하여야 한다.
 5. 동시에 을도 갑의 토지소유권 및 사업권허가, 지상권포함, 양수를 동의한 결의와 공증된 서면을 갑에게 교부하여야 하며, 법인사업자 명의변경을 하기로 한다. 추후 잔금지불시 100%주식을 양도한다.

- 특약사항을 살펴보면

1. 제천시와의 협약서 내용중 연대보증인 윤재학, 윤을봉의 보증관계를 잔금지불완결시까지 을의 책임하에 을의 명의 변경하기로 한다.
5. 본계약과 동시에 체결하는 공동사업시행지분참여계약서는 본 계약에 우선할 수 없고 본계약이 해지 또는 해약될시 자동적으로 파기하기로 한다.
6. (주)금월봉이 을로부터 차입하는 대금으로 을은 금월봉의 부채 토지매입비 약45억원, 설계비 7억2천만원, 감리비 위약금 약 6천 8백만원 금융만기 차입금 약 13억원 건설사 공사비 위약금 약 3억원등 기 발생한 모든 부채를 정리하는 것을 우선으로 하며 (주)금월봉 부채정리가 끝나는 시점에 부채를 정리하고 남은 금액으로 주식양도계약서를 작성한다.

- 위와같이 2004년 3월 10일 (주)금월봉과 엘림산업(주)이 공동사업시행 지분참여계약을 체결했으며, 같은 날 사업시행양도양수계약서를 체결을 하였음.

이 양도양수계약서의 내용을 보면 토지의 소유권 및 인허가권의 양수대금으로 (주)금월봉에게 엘림산업측에서 73억을 지급하는 내용으로 되어 있으며 계약금 10% 잔금 지급예정일까지 명시되어 있으며, 특약사항을 보면 본계약과 동시에 체결하는 공동사업시행 지분참여계약서는 본 계약에 우선할 수 없고 본계약이 해지 또는 해약될시 자동적으로 파기하기로 한다라고 되어 있어 (주)금월봉과 엘림산업(주)가 체결한 실질적인 계약은 본 계약이라고 할수 있으며 (주)금월봉과 엘림산업의 이중계약의 속 내용은 실질적으로 금월봉 관광지의 양도양수임.

- 이렇듯 제천시에서는 2002년 9월 30일 가동기를 해지함으로 인하여 (주)금월봉에서 법인명을 유지한 채 금월봉토지를 비롯한 사업권을

제3자에게 양도양수를 한다하더라도 현 협약서에 의하여 제천시에서 사전동의를 구할 의무가 없으며 제천시에서는 이를 제재할 수 있는 권한이 없는 상황임.

- 향후 법인명을 유지한 채 양수받은 법인이 과연 금월봉관광지 조성사업을 성실히 이행할 것인가에 대해서도 제천시에서는 심층 고민을 하여야 할 것이며 실제로 양도가 될시 제천시에서는 어떠한 행정절차를 이행을 해야만 하는가도 염두에 두어야 할 것임.

□ 시정(조치)요구사항

1. 민자유지사업의 제도적 장치 마련

- 금월봉관광지 조성사업은 당초 524억원의 사업을 추진하는 민간 개발자를 선정함에 있어서 사업추진의지, 재무능력, 사업추진실적, 그리고 그에 따른 시스템을 갖춘 업체를 선정하여야 하나, 금월봉개발과 관련한 현재 상황을 놓고 살펴보면 금월봉관광지 조성계획을 수립할시 민간사업자의 사업추진능력에 대하여 검토와 심의등 검증단계를 거치지 않음으로서 오늘과 같은 결과를 초래 하였음.

물론 관광진흥법에 의해서 금월봉관광지 조성사업은 추진되었으며 관계 법령을 위반한 사항은 아니라고 증언을 하였으나, 사회간접자본 시설에 대한 민간투자법을 살펴보면 민간자본을 유치하여 관광 사업을 시행할시 사업계획의 수립단계, 민간개발자를 모집하는 절차, 민간개발자 선정을 위한 검토, 심의하는 절차를 거치는 등 안전장치가 마련되어 있음.

우리시에 민자를 유치하여 관광개발사업을 추진하는데 대한 사업계획의 수립, 민간개발자 모집, 민간개발자 선정을 위한 검토, 심의하는 절차를 제도적으로 마련토록 하여 현재 금월봉관광지 개발과 같은 실패가 반복되지 않도록 특단의 조치를 강구할 것.

2. 공공예산의 집행절차

- 관광지내에 공공시설은 관광진흥법 제54조, 제71조 및 관광지개발 및 국고보조요령 제3조에 의하여 우선 설치할 수 있으나 협약서를 살펴보면 공공시설의 종류를 명시함에 있어 기타공공시설등 이라고 명시함으로 이에 대한 논란의 소지가 있는 바 우리시가 지원할

수 있는 공공시설들을 구체적으로 나타내어 시행자(제천시)와 개발자간의 책임한계를 분명히 해야 할 것임.

금월봉관광지조성사업을 보면 (주)금월봉에서 추진한 사업추진 실적은 극히 미미한데 반하여 우리시에서는 42억원의 공공기반시설을 설치하였으며, 금월봉관광지 개발사업이 부진을 면치 못하고 있는 현 시점에서는 42억원의 예산을 투자한 것에 대한 성과가 없다고 할 것임.

향후 관광지개발과 관련한 공공시설을 설치 할 경우 민간개발자의 사업 추진실적등에 비례하여 공공기반시설투자를 추진할 수 있도록 협약서에 명시하여 예산 및 행정력을 낭비하는 일이 없도록 조치 할 것.

- 금월봉관광지 조성사업에 42억원의 예산을 투자하여 설치한 공공기반시설이 3-4년 경과함에 따라 시설의 파손 또는 기능상실등 관리상 문제가 많을 것으로 판단됨. 따라서 공공기반시설에 대한 현황을 철저히 분석하고 효율적인 관리대책을 마련토록 할 것.

3. **협약서제출 철저**

- 협약서는 갑과 을 사이에 서로의 약속을 서면으로 작성하는 것으로 이를 체결할 시는 권한 및 책임, 그에 따른 절차, 위반시 손해배상절차등 구체적으로 작성되어야 하나 (주)금월봉과 체결한 협약서를 살펴보면 협약서 제12조제1항제1호 및 제2호 뿐만아니라 제6조제2항, 제13조등에 구문상 애매모호한 표현들이 있어 민간개발자인 (주)금월봉을 관리감독하는데 있어 한계를 드러내었음.

향후 협약서를 체결할 시는 권한, 책임, 절차, 손해배상절차등을 구체적으로 명시하여 분쟁의 소지가 없도록 할 것이며, 공사이행보증증권,

현금예치등의 안전장치를 통해 각종개발이 원활히 추진될 수 있도록
협약서에 명시할 것이며, 민간개발자에 대하여는 관리감독할 수
있는 방안을 마련토록 할 것.

4. 사업계획의 검토 철저

- 금월봉관광지 조성사업의 변경사유를 살펴보면 제천환경운동연합에서
제출한 의견을 비롯하여 기암괴석의 보존의 필요성, 도로의 선형 및
위치변경, 자연경관과 부합된 시설로 조성, 녹지공간 및 공공시설을
확대하기 위하여 사업계획을 변경한다고 하였으나
실질적으로 이외에 당초 공공사업비 30억원에서 42억원으로 12억 증액
부분, 사업기간의 연장, 금월봉관광지 조성사업의 자금조달 문제등
여러 가지 복합적인 문제가 작용된 것임.
향후 사업계획에 대하여 검토할 시는 재원조달문제를 비롯한 사업계획의
구체성, 실현가능성 등을 면밀히 검토하여 추진하기 바람.

5. 민간개발자의 관리감독철저

- 제천시장은 금월봉관광지조성사업의 시행자로서 허가권을 가지고
있는 총체적인 권한과 책임을 가지고 있는 자이며 수허가자인
(주)금월봉에 대해서는 금월봉관광지 조성사업이 원만히 이루어
지도록 지도감독할 책임이 있음에도
본 사업에 대한 관리감독을 소홀히 함으로써 (주)금월봉이 성룡
건설과 A&A건설과 이중계약을 체결하였으며, 또한 엘림산업과
양도양수계약을 체결하였음. 그러나 이와 같은 사실을 시행자인
제천시에서는 제대로 파악조차 못하고 있을 뿐만아니라 이에
대한 대처도 제대로 못하여 제천시의 이미지를 실추시켰음.

향후 민간개발자에 대해서는 관리감독할 수 있는 방안을 강구하여 조치하기 바람.

6. 조속한 재협약 체결

- 2001년 10월 22일 체결한 2차변경협약서 제8조(개발사업 추진기간)를 살펴보면 개발공사기간은 본 협약서 체결일부터 3년이라고 하되 라고 명시되어 있어 협약서에 의한 개발공사기간은 2004년 10월 21일 만료되었으나 만료기간이 4개월이 지난 후에도 재협약을 체결하지 못하고 있으므로 조속한 시일내 협약을 재체결하여 사업시행자로서, 사업허가자로서 권한과 책임을 명확히 하고 향후 발생할지 모르는 금월봉관광지 조성사업과 관련한 정산절차, 손해배상등의 분쟁이 발생되지 않도록 조치하기 바람.

7. 금월봉관광지 조성계획 재검토

- 금번 행정사무조사 특별위원회 활동기간중 금월봉관광지조성사업에 참여했던 여러 시공사 또는 분양사의 공통된 의견은 현재의 금월봉 관광지로 조성하기로 한 시설부지는 협소하므로 금월봉 정면에 위치한 임야를 포함시켜야 하며 82국지도를 임야뒤로 이설하는 등 관광지 조성면적을 확대하여야 하며 콘도부지가 암반이므로 특수 공법을 적용하여 시설해야 하는 등 현행 설계를 변경해야 한다는 의견이 지배적이었음. 따라서 위 두가지 사항을 면밀히 검토하고 결과를 보고하기 바람.

8. 금월봉관광지 개발사업 대책강구

- 금월봉관광지 조성사업은 당초 1999년부터 2002년까지 4개년이었으며 1차 사업계획변경후 2006년까지 검토없이 사업기간이 늘어났으나 금월봉

관광지 개발사업의 추진실적은 전무한 상태이며 오히려 이중계약 및 양도양수계약 등으로 인한 소송이 발생되었으며 사업시행자로서, 사업허가자로서 민간개발자를 관리감독할 책임이 있는 제천시에서는 뚜렷한 대안을 마련하지 못하고 있는 실정임.

향후 금월봉관광지 조성사업과 관련하여서는 관광진흥법, 협약서, 타지방자치단체의 유사한 사례에 대하여 책임의식과 소신을 가지고 연구검토하고 법률전문가의 자문을 받는 등 현 상태에서의 최선의 대책을 강구함은 물론 현 상황에서의 금월봉관광지 조성사업 추진 실태와 (주)금월봉의 사업현황을 면밀히 분석하여 조속한 시일내 정상적으로 개발될 수 있도록 조치하기 바람.

9. 자체조사 요구

- 2002년 2월 18일 기 확정된 18억원의 예산외에 12억원의 예산을 추가신청하였으며, 2002년 3월 2일과 3월 4일에는 30억원의 예산을 추가신청하여 2000년 12월 충북도로부터 24억원의 국비보조사업 예산이 내시되었음. 공공기반시설 사업예산 당초 30억원외에 12억원이 추가로 배정된 부분에 대해서는 자체조사하여 이에 대한 경위를 명확하게 규명할 것.

10. 가동기예지 관련 공무원에 대한 조치

- 금월봉토지에 대한 가동기는 1999년 12월 14일 제천시의회 산업건설위원회 2000년 당초 예산심의중 민간개발자인 (주)금월봉의 재정능력 불량을 사유로 지구내 토지에 대한 개인명의 토지를 법인인 (주)금월봉으로 이전하는 이행각서를 징구를 요구하는 대안으로 설정하게 되었으며 금월봉관광지를 개발하는데 있어

협약서상 유일한 이행담보장치임.

- 2002년 9월 16일 (주)금월봉에서 삼환기업과 체결한 공사가도급 계약서 및 3자간 체결한 P/F약정서를 근거로 가동기해지를 요청 하였으며 제천시에서는 9월 24일 제천시 시정조정위원회를 개최 하여 가동기해지에 따른 문제점, 가동기해지에 대한 담보방안등을 논의조차 않고 가동기 해지를 결정하였으며 9월 30일 가동기를 해지하였음.
- 그후 (주)금월봉과 삼환기업과의 이전으로 공사도급계약은 체결 되지 않았으며, 2002년 12월말 P/F 약정도 파기되었으나 가동기 해지에 대한 사후 안전조치를 하지 않았으며,
- 자체적인 재원조달 능력이 없는 (주)금월봉이 금월봉관광지를 개발 하기 위해서는 P/F 추진방식이 유일한 대안이라고 판단되며 제천시 에서 가동기를 해지한 것은 P/F를 통하여 원활한 금월봉관광지 개발을 도모하기 위한 것이었으나 가동기 해지후 (주)금월봉에서는 2003년 10월 18일 (주)텔슨상호저축은행에 1,690백만원의 근저당 및 지상권을 설정하여 오히려 금월봉관광지를 개발하는데 어려운 환경이 조성되었음
- 위와 같은 사항에 대해서는 관련 공무원의 책임이 있다 할 것이므로 관련자에 대하여는 철저한 조사를 하여 필요한 조치를 하기 바람.