

보도시점 : 2026. 5. 7.(목) 11:00 이후(5. 8.(금) 조간) / 배포 : 2026. 5. 7.(목)

<도성회 및 도로공사 휴게소 운영 감사 결과> **전관단체 고속도로 휴게소 운영 바로 잡는다**

- (도성회) 자회사 통한 휴게소 운영 배제하도록 정관개정 명령, 탈세의혹 세무조사 의뢰
- (도로공사) 사업 부실관리 징계, 도성회 자회사에 대한 특혜·비위 의혹 수사 의뢰

□ 국토교통부(장관 김윤덕)는 한국도로공사의 퇴직자단체(비영리법인)인 **도성회***와 한국도로공사(이하 ‘도공’)를 대상으로 지난 1월부터 고속도로 휴게시설 운영 적정성 등에 대한 감사를 실시하고 5월 7일 **감사결과**를 발표하였다.

* '84.2월 설립(건설부 허가), '24년말 기준 도공퇴직자 2천8백 여 명이 회원으로 가입

○ 이번 감사는, 도공퇴직자 단체가 국민 눈높이에 맞지 않게 휴게소를 장기간 사실상 운영하고 있다는 국회·언론 등의 지적에 따라 비영리법인 운영의 적정성 및 도공과 도성회 자회사* 간의 휴게시설 입찰·계약 과정에서 특혜 여부 등 전반을 점검하기 위해 실시되었다.

* (주)H&DE('86 설립, 도성회가 100% 출자), (주)더웨이유통('18 설립, H&DE가 100% 출자)

□ **감사 결과** 주요 내용은 다음과 같다.

□ 먼저, 도성회는 '84년 2월 설립 이후 40여 년간 회원 ‘친목’만을 영위하면서 정관에서 정하고 있는 공익적 목적사업(고속도로 건설기술 발전에의 기여 등) 관련활동은 전혀 하지 않는 등 도공퇴직자들의 이익집단 역할에만 전념해 온 것으로 확인되었다.

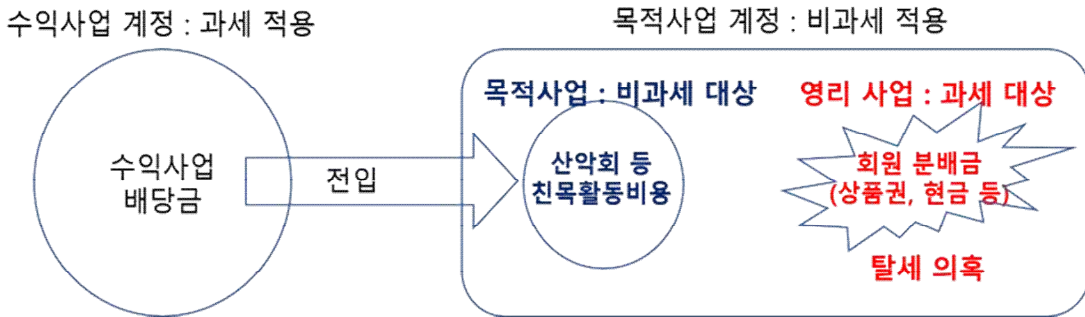
○ 세부내용을 보면, 도성회는 도공퇴직자가 납부하는 회비*는 전액 예금으로 적립하고 미사용하면서 자회사 H&DE를 설립하여 고속도로 휴게시설 운영사업에 참여시킨 후, 매년 자회사 수익금의 상당부분을 배당받아 생일축하금 등 명목으로 회원들에게 지급**해 왔는데, 이는 비영리

목적으로만 설립될 수 있고 이익 분배가 엄격하게 금지되는 비영리법인 제도의 근본 취지에 반하는 것이다.

- * (가입비·연회비) 5만 원, (평생회비) 50만 원, '24년말 기준 약 25억 원 예금 적립
- ** 최근 10년간 평균 8.8억원의 배당금을 받아 4억원 정도를 생일축하금 등으로 지급

- 이러한 방식으로 구성원에게 **분배된 수익금**은 법인세 등 **과세 대상 소득**에 포함하여 신고하여야 함에도, 도성회는 이를 비영리법인의 고유 목적사업에 사용한 것으로 하여 매년 4억여 원 상당을 과세 대상 소득에서 탈루하는 등 비영리법인에게 주어지는 **비과세 혜택**을 **악용**하여 탈세를 지속해 온 점도 확인되었다.

[도성회 배당금의 법인세 비과세 적용 현황]



- 또한, 자회사인 H&DE의 대표이사 등 임원(4명) 모두를 도성회 회원으로 구성하고 도성회 사무총장*을 H&DE의 비상임이사 등으로 겸직하게 하면서, 단독 주주로서 H&DE의 수익금을 도성회로 셀프배당하고, 휴게시설 운영에 관한 주요 의사를 모두 결정하는 등

* 도성회 사무총장은 H&DE의 비상임이사, 고문 등을 겸직하면서 연 4천만원 상당의 급여를 수령

- 비영리법인 제도 취지에 반해 휴게소를 운영하는 자회사 사업을 실질적으로 지배하면서 휴게소 운영이라는 영리사업에 치중해 온 것으로 확인되었다.

□ 한편, 도공은 '25.5월 창원방향 선산휴게소 등 노후화 된 휴게시설 4곳을 민간이 공사비 등을 투자(최소 45억 원) 하여 리모델링하는 대신 15년간 운영하도록 하는 시범사업(혼합민자방식)을 추진하면서, 동일 휴게시설 내 휴게소와 주유소의 운영사가 다를 경우 일원화를 추진하였다.

- 도공은 기존에는 휴게시설 임대 운영권 입찰 시에는 동일 기업집단을 하나로 보아 계열사 중 1개사만 입찰하도록 하는 내부방침을 적용해 왔으나, 상기 휴게소·주유소 운영사 일원화 과정에서는 돌연 동일 기업 집단 내 계열사를 별개의 다른 기업으로 인정하여 도성회 기업집단에게 주유소 운영권을 수의로 추가 부여하는 결과를 초래하였는데,
- 이 과정에서 도공이 공기업 계약사무규칙에서 정하고 있는 재정경제부 장관의 승인 절차를 이행하지 않은 점과, 휴게소 운영권 입찰관련 정보를 도성회측으로 유출한 것으로 의심되는 정황* 등도 확인되었다.

* 사업 타당성 연구용역 진행상황, 입찰 일정·가격 정보 등 사전 유출 의혹

- 또한, 도공은 시범사업의 사업시행자로 H&DE 등을 선정하여 추진하면서, 사업시행자 측이 부담하여야 하는 공사비 등 투자금액도 확정* 하지 않은 채 휴게시설 리모델링 공사를 임의 착공·시공 중에 있는데도 공사비에 대한 검토나 공사진행 상황 관리 등 아무런 조치를 하지 않고 방치하고 있는 것으로 확인되었다.

* 전문기관을 통한 건설사업비, 운영수입·비용 등에 대한 예측·검증 등 타당성평가 필요

[혼합민자 시범사업 사업시행자 선정('25.8월)]

	선산(창원)	선산(양평)	횡성(인천)	서산(목포)
사업시행자	H&DE	대보DNS	대주산업	대교
투자 제안금액	72억원	65억원	59억원	56억원



* 선산(창원, 양평) 휴게소 혼합민자 시범사업 건설공사 현황('26.1월)

- 이 밖에도 도공은 '15년 10월 서창방향 문막휴게소의 운영방식을 직영 방식으로 전환하면서 H&DE에게 휴게소 내 편의점 등을 입찰없이 '15년 12월부터 '22년 5월까지 총 6년 6개월의 장기간에 걸쳐 임시

운영하게 해 주는 등 휴게소 내 입점업체 선정 과정에서도 H&DE에 대해 특혜를 부여한 의혹이 확인되었다.

- 이에 국토교통부는 도성회가 자회사를 통해 휴게시설 운영사업 참여하고 그 수익을 회원에게 분배하는 등 비영리법인 제도 본질에 반하는 행위를 더 이상 하지 못하도록 정관의 개정 등 시정조치를 요구하고,
 - 회원에게 수익금을 분배하는 과정에서 발생한 탈세 의혹에 대해서는 국세청에 세무조사도 의뢰할 예정이다.
 - 도공에는 공기업 계약사무규칙 등 관련 절차를 위반하여 시행하고 있는 혼합민자 시범사업에 대해 재정경제부의 승인 및 투자금액 확정 등 조치 이후에 사업을 추진하도록 시정을 요구하고 임의시공을 방치하는 등 사업관리를 부실하게 한 관련자에 대한 징계를 요구하였으며,
 - 도공과 도성회 자회사 간의 휴게소 운영권 등 부여 과정에서 포착된 수의 특혜계약 및 입찰정보 유출 등 비위 의혹에 대하여는 수사의뢰할 예정이다.
- 김윤덕 국토교통부 장관은 “이번 감사결과는 도공과 그 퇴직자, 휴게소 운영사 간에 수 십년간 고착화된 카르텔을 일소하고 고속도로 휴게소를 국민들께 돌려드리기 위한 첫 걸음으로, 휴게시설 운영구조 개혁 작업을 신속하고 철저하게 추진해 나갈 것이다”고 밝혔다.
 - 한편, 국토교통부는 최근 언론보도 등을 통해 제기된 납품대금 미지급 등 휴게소 내 불공정행위에 대한 전수조사를 실시하고 있으며, 이번 감사의 후속으로 도공의 휴게소 운영사 관리실태에 대해서도 감사 중이다.

담당 부서	국토교통부 감사담당관	책임자	과 장	최신형 (044-201-3110)
		담당자	사무관	이남일 (044-201-3125)
			주무관	조보인 (044-201-3116)
			주무관	한명옥 (044-201-3120)

참고1

비영리법인 도성회 현황

1 영리·비영리 법인 주요 개념

구분	주요 내용
영리법인	구성원의 경제적 이익을 위하여 설립되어 법인의 이익을 구성원에게 분배하는 것을 목적으로 함
비영리법인	비영리를 목적으로 하는 법인 으로 구성원에게 경제적 이익을 목적으로 하지 아니하는 법인으로 법인활동을 통해 창출한 이익은 법인의 구성원들에게 분배하지 아니하고 법인고유의 재산으로 적립
수익활동	비영리법인이라고 해서 수익활동을 전혀 하지 못하는 것은 아니고 법인의 설립목적에 위배되지 아니하는 범위 내에서 수익활동은 할 수 있지만 그러한 수익을 구성원에게 분배해서는 아니 됨
목적의 비영리성	“영리아닌 사업”이란 법인사업에서 발생한 이익이 구성원에게 분배되는 것이 아닌 사업을 말하는 것임. 만약 구성원에게 법인활동을 통해 벌어들인 수익을 분배하게 되면 그것은 영리목적의 법인이 되어 상법의 적용을 받게 됨 비영리법인이 수익사업을 하였을 경우 그 수익은 법인의 사업목적에 충당되어야 하고 어떠한 형식으로든지 구성원에게 분배하는 것은 허용하지 않음

※ 출처: 비영리·공익 법인 관리·감독 업무편람(법무부), 국토교통부 비영리법인 업무편람

2 도성회의 정관 상 목적사업 현황

1. 회원 상호간의 친목과 복지증진
2. 고속도로 건설 유지관리 부대시설에 대한 기술 및 운영개선에 따르는 연구자문 건의
3. 고속도로 유지관리부문의 기술혁신 또는 제도개선에 부응하는 용역사업
4. 고속도로 편의시설운영 개선에 기여하는 관련사업 운영
5. 고속도로 광고시설물 이용 건전의식 함양에 기여하는 사업
6. 출판 및 인쇄업, 회관임대

3 최근 10년간 도성회의 회비, 배당수익금, 경조금 현황

(단위: 천 원)

연도	회비 (연평균)	자회사 배당금 (연평균)	경조금				
			계 (배당금 대비)	생일축하금		축조의금 (20~50만)	기념품 (3만)
				고희·회수 등 (현금, 50만)	일반 생일 (상품권, 3만)		
'16~'25	50,241	887,000	392,879(44%)	104,890	83,635	74,160	130,194

※ 도성회 및 (주)H&DE 제출자료

< 회원 1명당 배당금 수령 예상액 >

- ◆ 2016년에 정년퇴직한 1956년생 남성이 한국인 평균 기대수명 83.7세까지 생존할 경우,
 - 회비 납부액 : 55만원(가입비 5만원, 평생회비 50만원)
 - 생일축하금으로 총 72만원(3만원/年), 창립기념품 72만원(3만원/年), '25년 고희 70세에 50만원, '32년 회수 77세에 50만원 등 244만원 수령

⇒ **납입한 회비 대비 최소 4배 이상** 배당금을 경조금으로 수령 가능(축조의금은 별도)

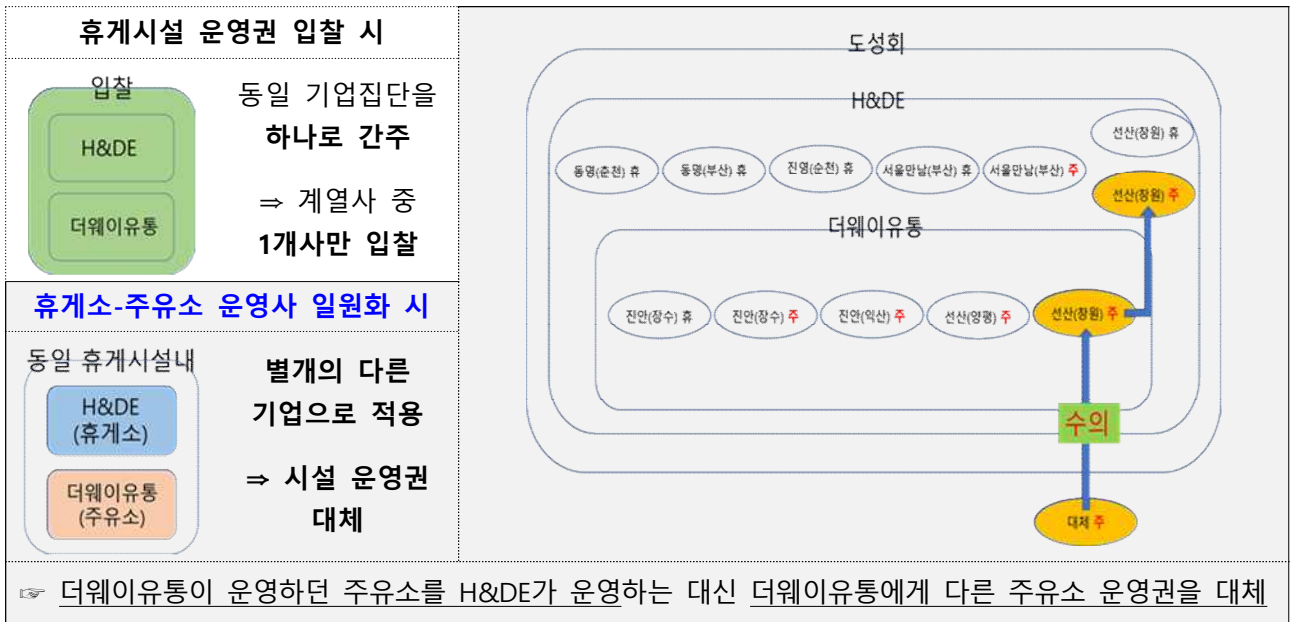
참고2

도성회 기업집단의 휴게시설 운영

1] 주유소 운영권 수의 취득

- 도공은 '25.5월 선산(창원) 등 4개 노후 휴게시설을 혼합민자 방식으로 추진하면서 휴게소·주유소 운영 일원화 명목으로 다른 주유소 운영권을 도성회 기업집단에게 수의로 추가 부여

[도공의 기업집단 적용 기준과 「도성회 기업집단」의 휴게시설 운영권 변동]



2] 직영 휴게시설 입점매장 장기 임시운영

- 도공은 '15.12월 문막(서창) 휴게시설의 운영을 직영으로 전환하면서 H&DE 등과 매장별 임시운영 계약을 수의로 체결, '19.12월부터 '22.5월까지 H&DE가 전체 운영

[문막(서창) 휴게소 직영 전환 당시 입점업체 계약 및 변경 현황]

순번	매장	임시운영 업체	계약 체결				
			'15. 12.	'17. 1.	'17. 12.	'18. 12.	'19. 12. ~ '22. 5.
1	탐앤탐스, 편의점	H&DE	H&DE	H&DE	H&DE	H&DE	H&DE
2	한식당, 기사식당	★★	★★	★★	★★		
3	양식	●●	●●	★★			
4	라면, 우동 등	○○	○○	○○	◇◇		
5	델리만쥬, 호떡 등	◇◇	◇◇	◇◇			
6	망고식스	◆◆	◆◆	◆◆	◇◇		
7	핫도그, 호두과자	♣♣	♣♣	♣♣			
8	의류	◎◎	◎◎	◎◎	●●		
9	베스킨라빈스	●●	●●	●●			