

# 감 사 보 고 서

- 지자체 주요정책·사업 등 추진상황 특별 점검 -

2019. 11.

감 사 원

# 목 차

I . 감사실시 개요.....	1
II . 감사결과.....	4
1. 감사결과 총괄.....	4
2. 적극행정면책 처리현황.....	6
3. 처분요구와 통보사항.....	8
(1) 상암DMC 특별계획구역 세부개발계획 결정업무 부당 처리(주의·통보).....	9
(2) 실시간주차정보시스템 구축 및 준공업무 태만[징계·주의·통보 2·통보(시정완료)]·	43
(3) ㄷ구역 지정 직권해제 부당 (주의).....	84
(4) 도시계획조례 및 개발행위허가 업무 부당 처리(주의·통보).....	90
(5) 스프링클러설비의 화재안전기준 부적정(통보).....	102
(6) 하수처리수 등 물 재이용 사업 추진 부적정(주의).....	107

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사배경 및 목적

그동안 정부는 「행정규제기본법」 등을 통하여 규제등록, 규제영향분석, 규제 존속기한 설정 등 불필요한 규제를 억제하는 인프라를 갖추어 왔고, 최근에는 규제방식을 네거티브 방식으로 전환하고, 일정기간 규제를 면제·유예하는 규제 샌드박스를 도입하는 등 국민 삶의 질을 높이고 국가 경쟁력을 향상시키기 위한 규제개혁 노력을 지속적으로 하고 있다.

이에 행정안전부에서는 지방자치단체의 불필요한 규제를 폐지하기 위해 자치법규에 의한 등록규제 건수를 지방자치단체에 대한 합동평가 지표로 삼는 등 규제 감소를 독려하였다.

그 결과 등록규제 건수는 2015년 38,998건에서 2017년 37,120건으로 3년간 7% 가량 감소하는 등 점차 줄어드는 추세이다.

그러나 이와 같은 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고 국민과 기업이 느끼는 규제개선 체감도는 크게 개선되지 않은 것으로 평가<sup>1)</sup>되고 있고, 이와 같은 규제개선 체감도는 공무원의 규제개혁 마인드와 보이지 않는 규제의 해결 여부가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석<sup>2)</sup>되는 등 자치법규에 의한 규제뿐만 아니라 그림자 규제나 공무원의 행태규제에 대한 점검 필요성이 대두되었다.

이에 따라 감사원은 지방자치단체가 조례 등 자치법규에 의해 국가와 지방행정의 발

---

1) 대한상공회의소 조사결과 기업인이 느끼는 규제개선 체감도는 2015년 69.9점에서 2017년 70.5점으로 0.6점 상승하는 데 그치는 등 규제개혁 체감효과가 미미함

2) 전국경제인연합회의 '2006년 기업의 규제개혁 체감도 조사' 결과

전을 저해하고, 국민과 주민의 권익을 침해하는 핵심 장애요소들을 점검하여 그 원인이 업무담당자의 업무 방치나 고의·중과실에 있는 경우 엄정하게 책임을 묻고, 제도가 미비하거나 불합리한 경우에는 대안을 제시하여 국가와 지방행정의 발전과 주민권익 신장에 기여할 목적으로 2018년 연간감사계획에 이를 반영하여 이번 감사를 실시하게 되었다.

## 2. 감사중점

이번 감사는 규제개혁의 효과를 반감시키는 공무원의 행태 규제, 지방자치단체의 자치법규에 의한 규제 그리고 공무원의 무사안일 등 크게 3가지 분야를 중점 점검하였다.

[표 1] 감사분야 및 감사중점

분 야	감사 중점
행태 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령에 따른 처분의무가 있는데도 민원 발생 등을 이유로 정당한 인허가를 거부하는 등의 규제</li> </ul>
자치법규에 의한 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체가 상위법령에 근거가 없거나 위반되는 내용으로 조례를 제정 또는 개정하여 민간의 경제활동 등을 부당하게 규제</li> </ul>
공무원의 무사안일	<ul style="list-style-type: none"> <li>공무원의 무사안일 한 행태로 인한 예산낭비 사례 등</li> </ul>

## 3. 감사실시 과정

2018. 10. 1.부터 10. 23.까지 기존의 감사결과, 언론보도 사항 등 관련자료를 수집·분석하였고, 같은 해 10. 29.부터 12. 28.까지 총 38일간 감사인원 13명을 투입하여 환경부 등 4개 중앙부처와 서울특별시 등 7개 지방자치단체를 대상으로 실지감사를 실시하였다.

#### 4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 질문·답변과정을 거쳐 의견을 수렴하고, 이에 대한 감사원의 내부검토를 거쳐 2019. 11. 14. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

## Ⅱ. 감사결과

### 1. 감사결과 총괄

감사원은 이번 감사를 통해 [표 2]와 같이 총 13건의 위법·부당사항을 지적하고 해당 기관에 각각 처분요구 및 통보·수사요청하였다.

[표 2] 감사결과 지적사항 현황

구 분	합 계			징계 (인원)	주의 (인원)	통보	수사요청
	건수	금액	인원				
계	13	-	5	1(3)	5(2)	6	1

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

#### 가. 공무원의 행태 규제

- 서울시는 복합쇼핑몰을 유치하기 위해 2011년 6월 상암택지개발지구 3필지를 특별계획구역으로 지정하고, 2013년 4월 경쟁입찰을 실시하여 판매시설을 93.6% 도입하는 공간계획과 최고가인 1,972억 원을 제안한 ○○(주)와 조속한 개발을 조건으로 위 3필지의 매매계약을 체결
- 이에 ○○(주)에서는 '13년 9월 세부개발계획안을 수립하여 서울특별시에 승인을 요청
- 그런데 서울특별시는 도시계획승인의 필수요건이 아닌데도 상생T/F를 구성하여 상생합의를 추진하도록 하고, 상생합의가 안 됐다는 이유로 승인을 보류하는 등 심의절차를 부당하게 지연
- 또한 서울시는 ○○(주)에서 제기한 부작위위법확인 소송에서 패소가 예상되자 2018년 5월 상생협의 결과와 관계 없이 심의절차를 진행하는 것으로 약속하고도 ○○(주)가 소송을 취하하자 2018년 8월 상생협의 후 세부개발계획을 승인하기로 하여 2019년 4월 현재까지 승인절차 미이행
- 그 결과 행정의 신뢰성이 훼손되고, ○○(주)의 재산권 행사가 6년간 지연되었으며, 지역주민의 편익 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 기회 상실

#### 나. 지방자치단체의 자치법규에 의한 규제

- 종로구는 □□조합의 사업시행변경인가 신청에 대해 2014년 10월 관련 절차를 모두 완료하고도 서울특별시의 요청에 따라 인가하지 않은 데 대해 국민권익위원회와 감사원으로부터 인가신청을 조속히 처리하도록 시정권고 및 주의를 받고, 인가 처리를 진행하고자 함

- 그러나 서울특별시는 도시정비사업에 대한 시의 정책방향이 전면철거에서 도시재생으로 변경되었다는 이유로 종로구에 인가처리를 하지 않도록 지속적으로 요구하고
- 2016년 3월 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」를 '역사문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우'에는 서울특별시가 직권으로 정비구역을 해제할 수 있도록 하는 등 상위법의 위임범위를 벗어난 내용으로 개정하여 '17년 3월 위 ㄴ구역을 직권으로 해제
- 그 결과 정비구역 지정(2009년) 이후 형성된 조합원의 재산권이 부당하게 침해당함

- 신안군은 2018년 7월 법률의 위임 없이 발전사업자의 권리제한 및 의무부과 소지가 있다는 것을 알면서도 발전사업을 위한 개발행위허가 요건으로 '주민의 30% 이상 지분참여'를 의무사항으로 하는 「신안군 도시계획조례」 개정을 추진하고,
- 이미 접수된 개발행위허가 신청 건의 경우에도 개정 중인 조례에 따라 처리하기 위해 2018년 7월부터 관련 업무를 중단
- 2018년 8월 전라남도에서 위 조례가 상위법에 위임이 없다는 이유로 개정하도록 통보하였는데도 오히려 위 조례의 내용을 구체화하는 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」를 제정
- 그 결과 조례 개정 전 신청된 354건 중 개발이익공유 의향서를 제출한 227건만 개발행위허가를 받았으며, 그중 51건은 허가 지연으로 한국전력공사와 전력거래계약을 체결하지 못하는 등 발전사업 추진에 차질

#### 다. 공무원의 무사안일

- 인천시는 관내 220개 공영주차장의 실시간 주차면수 정보 등을 스마트폰 앱 등으로 제공하는 주차정보시스템 구축사업(1단계 9.7억 원, 2단계 15억 원, 3단계 예정 60억 원)을 추진하기 위해 2015년 12월 시공업체인 △△(주)와 지자기 센서를 활용하여 차량을 검지하는 주차정보시스템 구축 계약을 체결(1단계 사업)
- 그러나 인천광역시 담당자 A는 지자기 센서에 대한 성능평가 결과 중대한 오류가 있는 것을 알고도 해당 장비를 그대로 설치하게 하고, 검지오류 개선 등이 필요하다는 책임감리의 의견을 무시한 채 준공처리
- 그리고 2017년 9월 위 시공업체와 다시 계약을 체결하여 181개 주차장 중 57개 주차장은 지자기센서를, 나머지 주차장은 영상카메라를 설치(2단계 사업)
- 그러나 A는 영상방식도 차량을 인식하지 못하는 등 성능평가 기준에 미달하자 책임감리에게 재시험을 하도록 하고, 책임감리는 성능평가를 실시하지 않고도 한 것처럼 조작하여 보고
- 또한 A는 실제 준공검사를 하지 않았거나 장비가 작동하지 않은 것이 확인되었는데도 책임감리에게 정상작동되는 것으로 사실과 다른 준공검사 결과보고서를 제출하도록 하여 상급자에게 허위 보고 후 준공검사 처리 완료
- 그 결과 171개 주차장의 주차정보가 실제와 다르고, 지자기 센서 방식으로 설치된 57개 주차장은 시스템이 모두 정지되어 예산만 낭비

감사원은 이와 같은 문제점과 관련하여 서울특별시 상암택지개발지구의 경우와 같이 법령에 따른 정당한 사유가 없는데도 도시계획 수립 절차를 지연한 사항에 대해 적법한 절차에 따라 신속하게 도시계획 수립 여부를 결정하도록 하는 등 통보하고, 향후 유사 사례가 발생하지 않도록 주의를 촉구하였다.

또한 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」와 「신안군 도시계획조례」의 경우와 같이 상위법의 위임이 없는데도 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용을 자치법규에 규정하고, 이를 적용한 것에 대해서는 해당 조례를 개정하는 방안을 강구하도록 통보하고, 해당 기관에 대해서는 향후 유사 사례가 발생하지 않도록 주의를 촉구하였다.

그리고 인천광역시의 주차정보시스템 구축사업에 대해서는 무사안일하게 업무를 처리한 담당 공무원과 감독 공무원에 대해 징계 등 신분상 조치를 요구하고, 주차정보시스템의 정상 운영방안을 마련하는 한편 향후 예정된 3단계 사업을 중단하도록 통보하였다.

## 2. 적극행정면책 처리현황

감사와 관련하여 총 1건의 적극행정면책 신청이 접수되었고, 신청내용이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조의 면책요건에 해당하는지에 대하여 감사부서, 감사권익보호관의 검토 및 외부전문가가 참여한 적극행정면책자문위원회 자문을 거쳐 2019. 11. 14. 감사위원회의 의결로 면책 일부인정(감경)하는 것으로 결정하였다.

면책신청 및 직권면책에 따른 처리결과는 다음과 같다.



적극행정면책 처리현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	처리결과	면책 인정(불인정) 사유
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제목: 하수처리수 등 물 재이용사업 추진 부적정</li> <li>■ 지적요지: 하수 재처리수는 수요자의 신청을 받아공급하도록 되어 있는데도 수요자의 의사를 무시하고 일방적으로 하수 재처리수 공급(유상)을 결정</li> </ul>	<p>인천광역시</p> <p>●국 국장 (B)</p>	<p>면책</p> <p>일부 인정 (감경)</p>	<p>「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조에 규정된 면책요건 모두 충족</p>

### 3. 처분요구와 통보사항

가. 명세: 별첨

# 감 사 원

## 주의요구 및 통보

제 목 상암DMC 특별계획구역 세부개발계획 결정업무 부당처리

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

### 1. 업무 개요

#### 가. 복합쇼핑몰<sup>3)</sup> 유치를 위해 상암 DMC<sup>4)</sup> 지구단위계획 변경

“서울 DMC 종합발전계획 수립 연구용역 보고서”(2010년 6월)<sup>5)</sup>에 따르면 상암 택지개발지구(이하 “상암지구”라 한다)에는 상업시설은 소규모 근린생활시설 위주로 공급되고 대형판매시설이 공급되지 않음에 따라 지역주민 및 입주종사자들은 많은 불편을 겪고 있는 상황인 것으로 조사되었다.

그리고 위 보고서에 따르면 도시기능 상의 입지여건을 고려할 때, 상암지구의 유일한 대형 상업용지인 I블록(I3, I4, I5)은 광역상권기능의 백화점이나 쇼핑몰 등을 포함하는 복합판매시설을 유치하는 것이 바람직하고, 입주기업 종사자와 거주민을 위한 통합서비스 기능과 외국인 관광객 유치 등 관광 활성화를 위해 일체화된 복합개발이 필요하므로 지구단위계획을 변경하여 I3(6,162.3m<sup>2</sup>), I4(6,319m<sup>2</sup>), I5(8,162.8m<sup>2</sup>)

---

3) 용역의 제공 장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천 m<sup>2</sup> 이상인 점포의 집단으로서 쇼핑, 오락 및 업무 기능 등이 한 곳에 집적되고, 문화·관광 시설로서의 역할을 하며, 1개의 업체가 개발·관리 및 운영하는 점포의 집단

4) Digital Media City의 약자로서 상암택지개발예정지구안에 조성되는 첨단 정보미디어 단지를 말함

5) [별표 1] “서울 DMC 종합발전계획 수립 연구용역 보고서 주요 내용” 참조

계 3필지(20,644.1㎡)를 특별계획구역<sup>6)</sup>으로 지정할 필요가 있다고 되어 있었다.

이에 따라 서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 2011. 3. 10. I블록 3필지(I3, I4, I5)를 DMC역 복합환승센터 연결 및 관광 활성화를 위한 복합상업업무시설(상업, 문화, 업무, 의료시설) 개발 용도로 지정하고자 “상암지구 택지개발사업 도시관리계획(지구단위 계획) 변경(안)”을 마련하고, 같은 해 3. 24. ‘DMC 지구단위계획 관리기구’ 자문단 자문회의(이하 “DMC 자문회의”라 한다)에 자문한 후 이 변경(안)을 원안대로 확정하였다.

그리고 서울시는 같은 해 6. 9. [표 1]과 같이 DMC 상업용지 I3, I4, I5를 특별 계획구역으로 지정하고 판매시설 등 권장시설은 지구단위계획에서 제시하는 내용을 준수하되, ‘보다 창의적인 개발안의 적용이 필요한 경우에는 DMC 계획안<sup>7)</sup>의 취지에 벗어나지 아니한 범위 내에서 변경이 가능’하도록 하는 내용의 도시관리계획(지구단 위계획) 결정(변경)을 고시하였다.<sup>8)</sup>

[표 1] 상암 DMC 지구단위계획 결정(변경) 주요 내용

구 분	내 용
특별계획구역	I3, I4, I5 추가지정
I3, I4, I5 건축물 권장 용도	• 판매시설, 업무시설, 관광숙박시설(관광호텔), 의료시설 중 ‘가’목에 해당하는 병원(종합병원, 병원, 한방병원), 위락시설 중 유원시설업의 시설, 문화시설(공연장, 전시장)
DMC 내 획지 분할·합병 기준	• DMC역 복합환승센터와 각각의 DMC 상업용지(I3, I4, I5) 필지 간의 연결통로의 설치에 특별계획구역에 대한 상 세한계획안을작성하여 도로지하부분의개발과지상부분의연결통로로조성함 • 점용료는 별도 관련규정(조례 등)에 따르도록 하며, 구체적인 내용은 ‘DMC 지구단위계획 관리기구’와의 협의를 통해 결정함

6) 지구단위계획구역중 현상설계등에 의하여 창의적 개발안을 받아들일 필요가 있거나 계획안을 작성하는데 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상되어 충분한 시간을 가질 필요가 있을 때 별도의 개발안을 만들어 지구단위계획으로 수용 결정하는 구역

7) DMC 계획안: I3, I4, I5 지역을 포함한 DMC 지역 전체의 지구단위계획

8) 서울시는 ‘11. 6. 9. ‘서울시가 복합쇼핑몰 개발로 서북권 지역의 경제에 활력을 불어넣어 일자리를 늘리고, 서울의 대표 외국인 투자·관광·쇼핑의 거점으로 발전시킬 계획’이라고 보도자료를 배포하였음

- (특별계획구역 선정사유) 현상설계 등에 의한 창의적인 개발안을 받아들일 필요가 있거나, DMC 계획개념의 구현을 위하여 전략적으로 운용할 필요가 있는 구역에 대하여 특별계획구역으로 지정함
- (제1종 지구단위계획과의 관계) 특별계획구역에 대한 상세한 계획안의 작성 시 본 지구단위계획에서 제시하는 내용을 준수하는 것을 원칙으로 하되, 보다 창의적인 개발안의 적용이 필요한 경우에는 DMC 계획안의 취지에 벗어나지 아니한 범위 내에서 이를 변경할 수 있음
- (권장용도의 경우) 별도의 표기가 없는 한 연면적(주차장, 기계실을 제외한 면적)의 50% 이상을 당해 용도(권장용도가 2 이상일 경우는 각각의 연면적을 합하여 산정)로 할 경우 이를 수용한 것으로 함

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

한편, 「수색역 일대 개발 가이드라인」(2014년 9월)에 따르면 상암·수색권역은 “2020년 서울도시기본계획”의 중심지 체계상 부도심으로 서북생활권의 중심지 역할을 담당해 왔으며, “2030 서울도시기본계획”에서는 기능적으로 특화된 중심지 육성을 통한 권역별 균형발전을 도모하기 위하여 광역중심으로 설정되었다.

그리고 위 가이드라인에 따르면 상암 DMC의 성공적인 개발로 디지털미디어 중심의 산업기능의 특화는 상당 부분 진행된 반면, 대형마트, 백화점, 쇼핑센터 등 중심상업기능, 금융기관 업무기능 등 중심기능의 공급은 다른 권역의 1/3~1/2 수준으로 빈약하고, 일자리 및 중심상권도 취약한 실정이었다.

또한 위 가이드라인에 따르면 서울 서북생활권, 나아가서는 수도권 서북부를 통합적으로 지원할 수 있는 일자리 및 중심상권이 취약하고 생활편익시설 및 관광·문화시설이 부족한 실정으로 광역적 중심성의 강화를 위해서는 백화점 등 부족기능 확충이 필요한 상황이었다.

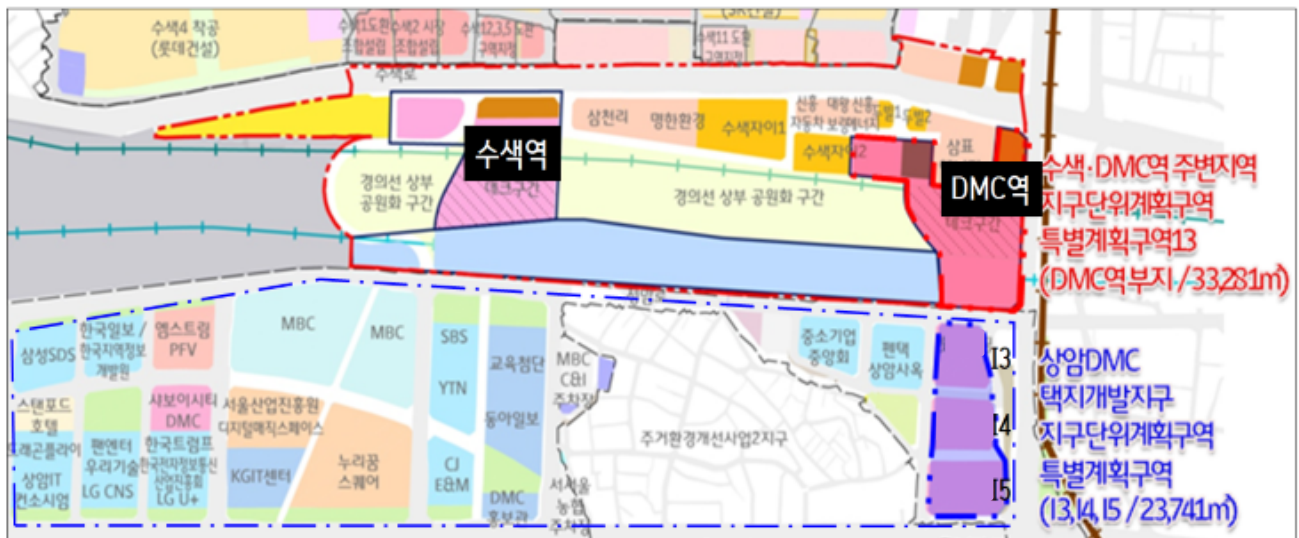
이에 따라 서울시는 [그림1]과 같이 I블록 3필지(I3, I4, I5) 인근에 있는 수색역세권 개발에 대해 코레일과 2015. 7. 27. 업무협약을 체결하고, 2016. 11. 9.에는 수색역 일대 광역거점 발전계획 수립 용역<sup>9)</sup>을 발주하는 등 상업·업무기능의 도입을 확

9) 용역대가 4억 4,500만 원, 서울시와 코레일이 50%씩 비용을 부담함

대하기 위하여 수색역세권 지구단위계획 변경을 서울특별시 은평구<sup>10)</sup>(이하 “은평구”라 한다)와 함께 추진하였고, 코레일은 2015년 7월경 수색역세권 개발의 선도사업인 DMC역 개발사업의 사업자 선정을 공모하여 2015년 12월경 ○○주식회사(이하 “○○”이라 한다)를 우선협상대상자로 선정하였다.

이후 서울시는 2018. 6. 27. DMC역 부지(특별계획구역 13)를 상업·문화·오락 용도의 복합시설로 개발하는 내용의 수색·DMC역 주변지역 지구단위계획 결정(변경)안건을 도시건축공동위원회<sup>11)</sup>(이하 “공동위원회”라 한다)에 상정하여 공동위원회에서 가결되자, 같은 해 12. 6. 수색·DMC역 주변지역 지구단위계획 결정(변경)을 고시하는 등 「수색역 일대 개발 가이드라인」에 따라 [그림 1]과 같이 상암·수색권역의 상업시설 확충<sup>12)</sup>을 위한 절차를 진행하고 있다.

[그림 1] 상암·수색권역 개발 현황



자료: 서울특별시 제출자료 재구성

10) 수색역세권 지구는 은평구와 마포구 등 2개 구에 걸쳐 있어 은평구와 마포구가 각각 지구단위계획을 입안할 수 있으나 은평구가 마포구와 협의를 거쳐 입안을 추진하였음

11) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조 제3항에서 시·도지사가 지구단위계획이나 지구단위계획으로 대체하는 용도지구 폐지에 관한 사항을 결정할 때에는 「건축법」 제4조에 따라 시·도에 두는 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거치도록 함

12) 특별계획구역 I3, I4, I5와 특별계획구역 13(DMC역 부지)의 개발자가 동일(○○)하다는 사유로 통합개발 추진

## 나. 복합쇼핑몰 조기개발 조건으로 I블록(I3, I4, I5) 매각 및 사업자 선정

서울시는 [표 2]와 같이 상암 DMC에 복합쇼핑몰을 유치하기 위하여 판매시설 등 권장용도의 시설을 50% 이상 도입하는 등의 내용으로 「디지털미디어시티(DMC) 택지공급에 대한 상업위락용지(B3), 상업용지(I3, I4, I5) 공급지침서」(이하 “용지공급지침서”라 한다)를 마련하여 2012. 12. 27. 상업용지(I3, I4, I5)를 최고가 일반경쟁 입찰에 부치는 등의 내용으로 용지 공급 공고<sup>13)</sup>를 하였다.

[표 2] 용지공급지침서의 상업용지(I3, I4, I5) 관련 주요 내용

구 분	내 용
공급 방향	• DMC가 서울시 부도심으로서 역할을 수행할 수 있도록 <b>복합성, 대중성, 편리성, 공공성</b> 을 두루 갖춘 <b>판매 및 편의시설 등 상업시설 용도 유치</b> * 대형쇼핑몰, 관광호텔, 대규모 공연장, 종합병원 등
획지의 분할합병 등 기준	• DMC역 복합환승센터와 각각의 DMC 상업용지(I3, I4, I5) 필지 간의 연결통로의 설치에 특별계획구역에 대한 상세한 계획을 작성하여 <b>도로 지하부분의 개발과 지상부분의 연결통로로 조성함</b> . 점용료는 관련 규정에 따르되, 구체적인 내용은 ‘DMC 지구단위계획 관리기구’와의 협의를 통해 결정함
건축물의 용도 결정 기준	• <b>권장용도</b> 는 판매시설, 업무시설( <b>단, 오피스텔 제외</b> ), 근린생활시설, 관광숙박시설(관광호텔), ‘가’목에 해당하는 병원(종합병원, 병원, 한방병원), 유원시설업의 시설, 공연장 및 전시장 * 권장용도는 연면적(기계실 등 제외)의 50% 이상 도입, I5는 공연장 및 전시장을 최소 5% 이상 필수 도입함
건축기준 완화 규정	• 공개공지, 공공시설부지 설치·조성·제공 시, 건축물의 최고 높이, 기타 건축주가 특수한 사정에 의하여 지구단위계획 지침의 조정을 신청하고, ‘DMC 지구단위계획 관리기구’가 인정하는 경우, 지침의 일부를 완화하여 적용함

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

그리고 서울시는 2013. 3. 14. [표 3]과 같이 ‘판매시설을 93.6%, 문화 및 집회시설을 6.4% 도입’하는 내용의 공간계획과 DMC 활성화 방안, 상생방안 등을 담은 사업계획서를 제출하고, 최고가인 1,971.7억 원<sup>14)</sup>을 제시한 ○○을 낙찰자로 선정하였다.

13) 서울주택도시공사가 서울시를 대행하여 택지개발사업을 대행하였기 때문에 서울주택도시공사가 공급공고를 하였음

14) 기준가격(감정평가액)과 다른 입찰참가자인 ▷▷의 입찰가격 1,661.9억 원보다 309.8억 원(18.6%) 높은 가격임

[표 3] 사업계획서 주요 내용

(단위: m²)

구분	구분	권장용도	연면적	비고
공간계획 권장용도 유치	I3필지	· 판매시설(B2~8F)	37,893.2	전체 연면적 대비 100%
	I4필지	· 판매시설(B2~6F)	32,832.2	전체 연면적 대비 100%
	I5필지	· 판매시설(B2~2F)	22,660.2	전체 연면적 대비 77.9%
		· 문화 및 집회시설(3F~4F)	6,410.7	전체 연면적 대비 22.1%
<권장용도> 100%(판매시설 93.6%, 문화 및 집회시설 6.4%) 충족				
<div>&lt;DMC 조성계획&gt;</div> <div><div>• DMC 조기 활성화 참여 방안: 입체적 복합개발로 이용자의 편의성과 접근성을 향상시켜 지역 활성화에 크게 기여</div><div>• 고용-부가가치 유발효과: 지역경제 활성화, 고용 창출, 유동인구 유입으로 생산 유발 등 고부가가치 창출 예상</div><div>• DMC 기여 가능성: 동북아 최고의 비즈니스센터 육성, 서울 서북부지역에서 부도심 위계의 광역상권 위상을 실현</div><div>• 상생방안: 상호 행사 지원, 유통 관련 교육지원, 중보 브랜드 방지, 영업시간 준수</div></div>				
<추진일정> 계획설계(5개월), 도시계획·인허가(8개월), 건축계획·인허가(7개월), 건설기간(36개월) 총 56개월 예상				

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

이뿐만 아니라 서울시는 2013. 4. 15. 복합쇼핑몰을 조속히 유치하기 위하여 ○○과 [표 4]와 같이 복합쇼핑몰을 계약일로부터 각각 3년 내 착공, 6년 내 완공하도록 의무를 부과하고, 복합쇼핑몰 개발을 지연할 경우 개발지연배상금(1일당 5,402만 원, 연 197억 원 상당)을 부과하며, 필지 간 연결통로(지상, 지하)와 연면적 50% 이상의 권장용도로 건축이 불가능하게 되면 계약을 해제하고, 총매매대금의 10%에 해당하는 위약금(197억 원)을 지급하는 등의 조건으로 I블록(I3,I4,I5) 3필지를 매각하는 매매계약을 체결하였다.

[표 4] 매매계약서 주요 내용

구분	내용
제4조	(개발기한) ① “을”은 본 계약 체결일로부터 3년 이내에 목적용지에서의 “디지털미디어시티(DMC) 복합쇼핑몰” 건립공사에 착수하여야 하며, 본 계약 체결일로부터 6년 이내에 목적용지의 개발을 완공하여야 한다.



제12조	(개발지연배상금 부과) ① “을”이 제4조 소정의 공사착수기한 또는 개발완공기한을 위반한 경우에 “을”은 제2항에 따라 산출한 개발지연배상금을 “갑”에게 납부하여야 한다. (이하 생략) ② “갑”은 제1항에 의한 개발지연배상금을 아래의 방법에 따라 산정하고 산출된 금액은 매 분기 말을 기준으로 부과한다. 다만, 개발지연배상금이 부과된 기간까지는 다음 분기의 개발지연배상금 산정 시 위반일수에서 제외한다. (개발지연배상금 = 매매대금 x 10% x 위반일수/365)
제13조	(계약의 해제) ② 다음 각 호의 1에 해당하는 때에 “을”은 30일간의 기간을 정하여 이행을 최고한 후 이행이 없을 경우 본 계약을 해제할 수 있다. 1. “갑”의 귀책사유로 인하여 공급지침서의 “3. 2. 건축물 계획관련 사항”대로 건축이 불가능해진 경우 2. “갑”의 귀책사유로 인하여 본 계약의 순조로운이행이 심히지연되거나 곤란할것임이 객관적으로명백해진 경우 ⑦ 본조 제2항 각 호의 1에 해당하여 본 계약이 해제된 때에는 “갑”은 계약금 등 “을”로부터 수납한 매매대금 총액에 계약해제에 따른 위약금으로 총매매대금의 10%에 해당하는 별도금액을 더하여 이를 “을”에게 지급하여야 한다.

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

#### 다. 세부개발계획을 입안하여 서울시에 결정 요청

○○은 2013. 9. 30.<sup>15)</sup> [표 5]와 같이 3필지 모두 권장시설을 100% 도입하며, 각 필지 간 지하부의 연결통로를 조성하기로 하는 등 지구단위계획 및 매매계약서에 부합되는 내용의 “상암택지개발사업 지구단위계획구역 내 특별계획구역(I3, I4, I5) 세부개발계획 결정(안)”을 마련하여 서울특별시 마포구(이하 “마포구”라 한다)에 입안을 제안하였다.

[표 5] 세부개발계획(안) 주요 내용

구 분	내 용
획지 분할 합병	• 획지를 분할 및 합병하지 않고, 3필지 각각 동시 개발
건축물 용도	• I3: 판매시설 100%(33,734㎡), • I4: 판매시설 100%(34,516㎡) • I5: 판매시설 55.2%(33,734㎡), 문화·집회시설 16.5%(10,486㎡), 업무시설(오피스) 28.3%(33,734㎡) * 권장시설(판매시설, 오피스, 문화·집회시설 100%, * 판매시설 연면적의 78.4%(101,984㎡)
지하공간개발	• 각 필지 간 지하부 연결통로 조성, 구체적인 사항은 ‘DMC 지구단위계획 관리기구’와의 협의를 통해 결정

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

이에 대하여 서울시는 [표 6]과 같이 2013. 10. 28.부터 2014. 10. 15.까지 약 1년에

15) 마포구는 2013. 10. 4. 접수함

결쳐 3차례 DMC 자문회의를 개최하고, 획지 통합 및 지상·지하 연결통로 개발에 관한 자문회의 의견과 ○○의 조치계획을 검토하여 마포구로 하여금 ‘획지는 분할이나 합병하지 않고 기존의 3필지를 유지’하는 내용으로 세부개발계획(안)을 입안하도록 하였다.

[표 6] DMC 자문회의 의견 등

구분	일자	자문회의 의견	○○ 조치	서울시 조치
1차 회의	'13. 10. 28.	<ul style="list-style-type: none"> <li>내부도로 폐지, 획지 통합, 교통 대책 검토 및 점용료 부과에 대한 근거 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'13. 11. 27. 3필지 통합, 지상·지하 연결을 위한 점용문제 해소계획 제출</li> <li>'14. 3. 11. 공동위원회 소위원회 의견에 따라 기존 획지 계획을 유지하겠음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마포구에 “건물 대형화에 따른 부조화” 사유로 ‘통합 불가’ 통보</li> <li>- '13. 12. 30. 관련부서 의견</li> <li>- '14. 1. 23. 공동위원회 소위원회 의견</li> </ul>
2차 회의	'14. 4. 23.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 자문 의견 미반영 등 재자문 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 자문의견, 서울시, 마포구 소관 부서별 검토의견에 대한 적극적인 해결방안을 수립하겠음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'14. 5. 1. 마포구에 관련부서 및 외부 유관기관과의 협의결과 통보</li> </ul>
3차 회의	'14. 10. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>지상연결통로에 상업시설 설치 불허, 공공 휴식공간 조성</li> <li>지하연결통로 부분은 지하 전체를 개발, 공공기여 방안은 마포구와 사전 협의, 결정할것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지상연결통로에 상업시설 설치, 공공 휴식 공간 조성</li> <li>획지 간 도로 하부 전체를 개발하고, 공공기여로 문화시설, 주차장 등의 공익시설을 조성토록 하겠음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'14. 11. 14. 마포구에 DMC 지구단위계획 관리기구 자문단의 서면자문 결과(동의)를 통보</li> </ul>

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

이에 따라 마포구는 ○○의 제안을 받고서 14개월이 지난 2014. 12. 23. DMC 자문회의 의견과 서울시 관련 부서의 요청사항을 반영한 세부개발계획 결정(안)을 마련하여 같은 해 12. 26.부터 2015. 1. 9.까지 주민 열람공고를 하고, 관련부서 협의를 거쳐 2015. 5. 21. 마포구 도시계획위원회에 심의(자문) 안건으로 상정하였다.

그리고 마포구 도시계획위원회가 “지하1층을 영업공간이 아닌 휴게공간으로 활용하고, 건축물 용도로 대형마트 및 준대규모점포(SSM)를 불허하는 조건부 의견”을 제시하자, 마포구는 같은 해 5. 26. ○○에 위 자문결과를 통보하였고 ○○은 이를 수용하였다.

이후 마포구는 2015. 6. 4. [표 7]과 같이 획지는 분할이나 합병하지 않고, 대규

모점포 중 대형마트와 준대규모점포<sup>16)</sup>는 불허하며, 판매시설을 건축 연면적의 82.2%(121,135㎡)를 도입하는 내용의 “상암 DMC 특별계획구역(I3, I4, I5)에 대한 세부개발계획”(이하 “세부개발계획”이라 한다)을 입안한 후 서울시에 결정을 요청하였다.

[표 7] 마포구의 세부개발계획(안) 주요 내용

구 분	세부개발계획
건축물의 불허용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 옥외골프연습장 및 안마시설 등</li> <li>• 대규모점포 중 대형마트와 준대규모점포</li> </ul>
건축물의 용도계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 획지 I3: 판매시설(100%, 41,435㎡)    • 획지 I4: 판매시설(100%, 39,385㎡)</li> <li>• 획지 I5: 판매시설(60.7%, 40,315㎡), 공연장(15.7%, 10,460㎡), 오피스(23.6%, 15,735㎡)</li> <li>* 권장시설 100% 도입, 판매시설 82.2%(121,135㎡)</li> </ul>
지상연결 통로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규모: 획지 간 1개소</li> <li>• 용도: 공공을 위한 보행통로 및 휴게공간으로 조성, 지상연결통로내 상업시설 도입 불허</li> </ul>
지하공간 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규모: 획지 간 1개소(지하1층~7층), 폭원 15m 이하, 길이 105m 이하</li> <li>• 지하1층 조성기준: 공공 보행통로 및 휴게공간으로 조성, (공공기여)중소기업제품 등 판매(전시)시설 등 도입</li> <li>• 지하2~7층 조성기준: 주차장으로 조성, (공공기여) DMC 입주기업 주차할인 등</li> <li>• 구체적인 사항은 ‘DMC 지구단위계획 관리지구’와의 협의를 통해 결정</li> </ul>

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

## 라. 상생합의 불성립을 사유로 세부개발계획 결정 지연

이에 대하여 서울시는 복합쇼핑몰 입점을 반대하는 일부 상인과의 상생합의가 되지 않았다는 사유로 2015년 두 차례(7. 22., 12. 9.) 개최된 공동위원회에서 세부개발계획 결정을 보류하였다.

이후 서울시는 ○○이 세부개발계획 확정을 위하여 DMC 자문회의와 공동위원회 개최를 지속적으로 요구하였는데도 이를 개최하지 않다가 ○○이 소송 제기 의사를 통보하고 서울시의 패소가 우려되자 공동위원회에서 보류결정을 한 지 14개

16) Super Super Market의 약어로서 대기업계열 슈퍼마켓을 말함

월이 지난 2017. 2. 16. DMC 자문회의를 개최하였으나 ○○에서 2017. 3. 9. DMC 자문회의 의견을 반영하여 제안한 세부개발계획안(3필지 지하를 통합하여 개발하지 않고 필지 간 연결통로만 개발, 판매시설 67.1% 도입)을 공동위원회에 안건으로 상정하지 않았다.

이에 대하여 ○○이 2017. 4. 5. 부작위위법확인소송(이하 “부작위소송”이라 한다)을 제기하자, 서울시는 2017년 6월경부터 ○○에 ‘1필지(I5)는 비판매시설을 설치하고, 2필지(I3, I4)는 합필하여 판매시설을 설치’하는 안”(이하 “합필안”이라 한다)을 대안으로 제안하였고, ○○이 이를 수용하자 2017. 12. 18. 합필안으로 세부개발계획 결정을 추진하기로 하였으며, 이에 ○○이 2018. 3. 7. 합필안을 세부개발계획안으로 제출하였으나 서울시는 합필안으로 재입안하는 데 필요한 행정절차를 추진하지 않았다.

그런데 2018년 3월 서울행정법원이 부작위소송에 대한 조속한 판결 선고를 예고하자, 서울시는 2018. 5. 3. ○○에 위 법원이 제시한 조정권고안(조속한 공동위원회 개최 일정 확정)의 수락을 요청하면서 ‘합필안으로 3개월 정도 상생협의를 하되, 합의가 이루어지지 않으면 합필안을 직권조정안으로 결정하겠다’고 약속함으로써 ○○이 2018. 5. 8. 조정권고안 수락문서를 서울행정법원에 제출하여 부작위소송이 해소되었고, 서울시는 2018년 하반기에 합필안이 반영된 I3, I4, I5 개발과 DMC역 개발을 연계한 통합개발(안)을 마련한 후, 이를 ○○에 제공하여 재입안 절차를 진행하기로 하였다.

이에 따라 서울시는 2018. 6. 27. 공동위원회를 개최하여 당초안(3필지에 판매

시설 67.1% 도입)을 부결처리하고, 같은 해 8월경에는 “I3, I4, I5와 DMC역에 대한 통합개발 계획(안)”을 마련하였다.

그러나 서울시는 2018년 9월 ○○이 합필안을 반영한 세부개발계획안을 제안 하더라도 지역상인회 등과 상생합의가 성사되어야 도시계획 절차를 진행하기로 방침을 변경한 후, 2019년 5월 현재까지 세부개발계획 재입안에 필요한 조치를 하지 않고 있다.

## 2. 관계 법령 및 판단기준

「행정규제기본법」 제4조에 따르면 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없도록 되어 있다.

또한, 「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」(국토교통부 지침)에 따르면 지방도시계획위원회 운영의 기본방향은 신속하고 합리적인 업무처리로 행정의 신뢰성을 제고하고, 불필요한 행정절차 이행요구를 지양하여야 하며, 심의내용과 직접적인 관련이 없는 내용으로 신청자에게 피해를 주는 행위를 지양하도록 되어 있다. 또한, 안전처리 기한은 심의 요청을 받은 날로부터 30일 이내, 재심의는 심의일로부터 30일 이내 심의 완료를 원칙으로 하고, 관계부서 및 기관은 협의요청을 받은 날부터 15일을 초과하지 아니하도록 되어 있으며, 심의 횟수는 최초 회의를 포함하여 3회 이내 처리를 원칙으로 한다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조에 따르면 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부

당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다고 되어 있다.

한편, 「지구단위계획 수립지침」(국토교통부 지침) ‘3-15-4’에 따르면 특별계획 구역에 대한 지구단위계획은 다음과 같은 절차를 거쳐 작성하도록 되어 있다.

① 지구단위계획을 입안할 때 특별계획구역 지정조건에 해당하는 곳을 ‘특별계획 구역’으로 반영하여 함께 지정하고 ② 특별계획구역의 지정목적, 전체 지구단위계획과의 관계, 개발방향 등을 포함하여 특별계획구역에 대한 계획내용은 지구단위계획에 포함하여 결정하며 ③ 결정된 특별계획구역의 계획내용을 기준으로 하여 지방자치단체 또는 토지소유자가 적절한 시기에 상세한 계획안을 작성하고 ④ 작성한 계획내용을 별도의 계획 승인과정을 거쳐 도시·군관리계획으로 결정하도록 되어 있다.

그리고 「유통산업발전법」 제7조의5에 따르면 대규모점포<sup>17)</sup> 및 준대규모점포와 지역중소유통기업의 균형발전을 협의하기 위하여 특별자치시장·시장·군수·구청장 소속으로 유통업상생발전협의회(이하 “협의회”라 한다)를 두도록 되어 있고, 같은 법 제8조 제1항에 따르면 대규모점포를 개설하거나 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다고 되어 있다.

한편, 대법원 판례에 따르면 행정주체가 구체적인 행정계획을 입안·결정할 때 가지는 비교적 광범위한 형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 비교교량하여야 하는 제한이 있으므로, 행정주체가 행정계획을 입

---

17) 「유통산업발전법」 제2조 제3호 관련 [별표]에 따르면, 용역의 제공 장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천 m<sup>2</sup> 이상인 점포의 집단 대형마트, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰, 그 밖의 대규모점포

안·결정함에 있어서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획 결정은 형량에 하자가 있어 위법하다고 판시<sup>18)</sup> 하였다.<sup>19)</sup>

그리고 서울시는 상암 DMC 특별계획구역의 세 필지(I3, I4, I5)를 매각한 것보다 8개월 정도 늦은 2013. 12. 24. ▽▽주식회사(이하 “▽▽”이라 한다)에 매각한 서울시 은평구 소재 특별계획구역 10-1 블록<sup>20)</sup>의 토지(33,023㎡)에 대해서는 2014년 10월 경 은평복합쇼핑몰 개발에 대한 세부개발계획을 결정·고시해 주었다.

이에 따라 ▽▽은 2014. 12. 23. 은평구로부터 건축허가를 받고, 같은 해 12. 26. 공사에 착수<sup>21)</sup>한 후, 2015. 12. 27. 은평구에 대규모점포 개설등록을 신청하였다.

이에 대하여 은평구는 「유통산업발전법」 등에 따라 2016년 1월경 ▽▽이 제출한 상생협의 계획인 지역협력계획서에 대하여 입점예정지 3km 내의 상점가 및 전통시장 상인<sup>22)</sup>의 의견을 수렴하였고, 2016. 2. 23. 등 3회에 걸쳐 은평구 유통업상생발전협의회 회의를 거친 후 같은 해 4. 27. 대규모점포 개설등록증을 교부함으로써 ▽▽은 2016. 12. 15.부터 은평복합쇼핑몰 영업을 개시할 수 있게 되었다.

---

18) 대법원 1996. 11. 29. 선고 96누8567 판결, 대법원 2011. 2. 24. 선고 2010두21464 판결, 대법원 2012. 1. 12. 선고 2010두5806 판결 등

19) 대구지방법원(대구지법 2014구합 21204)은 건축허가 전 주변 상인 등과의 충분한 협의가 없었다는 사유로 포항시장이 건축허가를 반려처분한 데 대해 「건축법」 등에 주변 상인의 민원을 해소하도록 하는 의무규정이 없고, 주민 반대가 허가여부의 판단기준이 아니므로 신청을 반려할 적법한 사유에 해당하지 않고, ‘전통시장 상인 보호’라는 공익은 원칙적으로 「유통산업발전법」, 「전통시장육성법」 등 관계법령에 따라 대규모 점포 개설 등록신청시 고려할 사항인 점 등 건축허가 신청을 반려할 중대한 공익상의 필요로 보기 어려우므로 건축허가 반려처분은 그로 인해 달성하고자 하는 공익보다 신청권자가 입게 될 불이익이 훨씬 커 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판시함

20) 일반상업지역, 재정비촉진지구, 지구단위계획구역에 해당함

21) 착공식은 2015. 1. 22. 있었고, 서울시장은 착공식에 참석하였음

22) 田田시장, 田田田田시장, 田田田田田田시장, 田田田田田田田田시장, 田田田田田田田田田田시장, 田田田田田田田田田田田田상점가 상인임

따라서 서울시는 복합쇼핑몰 등 대형판매시설의 설치와 관련된 도시계획 결정업무 처리할 때 입점을 반대하는 상인의 이익뿐만 아니라 일자리 창출 등 지역경제 활성화 효과, 지역주민 등의 생활편의 증진, 입점을 찬성하는 상인의 이익 등 다양한 이익을 정당하게 비교형량하여야 하고, 피해를 볼 수 있는 전통시장 상인을 보호할 목적으로 상생협의를 추진하는 경우에도 세부개발계획 결정의 전제조건이 되어서는 아니 되고, 최종 상생협의를 세부개발계획이 확정·고시된 이후 「유통산업발전법」 등에 따라 대형판매시설이 건축되어 영업을 시작하기 전에 관할 구에 설치되는 협의회를 통하여 상생협약이 이루어지도록 하여야 한다.

이뿐만 아니라 서울시는 관련 법령이나 토지매매계약서의 근거도 없이 상생협약이 이루어지지 않았다는 사유로 공동위원회 개최 등 세부개발계획 결정을 위한 절차를 장기간 지연함으로써 특별계획구역 용지 매수자의 권리행사를 제한하거나 특별계획구역 지정 취지를 상실하게 하여서는 아니 된다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

가. 상생협약이 안되었다는 사유로 세부개발계획 결정 부당 보류('15년 4월~'17년 2월)

#### 1) 일부 상인의 강력한 복합쇼핑몰 입점 반대와 이에 부정적인 내부검토

서울시의원 C<sup>23)</sup>와 JJ 입점강행 반대 비상대책위원회 위원장(♡♡시장 상인회장) D<sup>24)</sup>는 ○○의 복합쇼핑몰 건축을 제한하거나 매각 부지의 용도변경을 요구하는 등 ○○의 복합쇼핑몰 입점을 반대<sup>25)</sup>하는 의사를 전달하기 위하여 서울시장과의 면

---

23) ♡♡시장에서 장사를 하고, 시의원으로 활동

24) ♡♡시장에서 옷가게 운영

25) 서울시가 발주하여 한국외국어대학에서 수행한 상권영향조사(2014년 12월~2015년 1월) 용역결과에 따르면 대규 모점포 입점에 따른 주변 상권에 미치는 순매출액 감소가 반경 1km 이내는 23%, 1~2km는 6.9%, 2~3km는 8.6%인 것



담(요청일자: 2015. 5. 4.)을 요청하였다.

그러나 소상공인지원과는 2015. 5. 4. C 등의 요구사항을 검토한 결과, 복합쇼핑몰 건축을 제한하면 ○○이 매각토지 환매를 요구하고 위약금 등을 청구할 수 있으므로 ○○에 판매시설 이외의 다른 시설의 건축을 강제할 수 없으며, 환매에 따른 재정적 부담 및 일관성 없는 행정이라는 부정적 여론을 피할 수 없다고 검토하였다.

이뿐만 아니라 소상공인지원과는 매각부지 용도변경과 관련하여 「택지개발촉진법」 제16조<sup>26)</sup> 및 「택지개발업무처리지침」 제36조<sup>27)</sup>에 따라 택지개발 준공 당시 수립된 지구단위계획은 준공일로부터 5년간 유지하도록 되어 있으므로 상암지구 준공 일인 2011년 12월부터 2016년 12월까지는 권장용도를 변경할 수 없고, 2017년 이후 지구단위계획 및 권장용도를 변경할 경우에는 사업기간 장기화로 ○○의 사업성 악화가 예상되고, 서울시에 또 다른 부담요인이 될 수 있기 때문에 C 등의 요구를 수용할 수 없는 것으로 검토하였다.

이에 따라 전 ▲본부장 E는 2015. 5. 4. 서울시장에게 이와 같은 내용과 함께 그간의 경과로 ‘마포구 입안 과정에서 DMC 자문회의 및 서울시 공동위원회 자문 등을 거친 사실’과 대규모점포 개설절차와 관련하여 ‘대규모점포 개설등록 시 개설자가 상권영향평가서와 지역협력계획서를 제출하도록 되어 있으며, 구청장이 개설등록을 제한하거나 조건을 부과할 수 있다’고 보고하였다.

---

으로 되어 있는 등 D 등이 주장하는 50% 정도보다 훨씬 영향이 적은 것으로 조사됨

26) 제16조 제1항에 따르면 택지개발사업을 완료하였을 때에는 지체 없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정권자로부터 준공검사를 받도록 되어 있음

27) 제36조 제2항에 따르면 준공된 택지개발사업지구는 지구단위계획으로 관리하여야 하며, 준공일로부터 5년간은 준공 당시 수립된 지구단위계획을 유지하도록 되어 있음

## 2) 상생합의 불성립 사유 등으로 세부개발계획 결정 장기간 지연

서울시에서 ○○에 상생협의를 요구할 때에는 「유통산업발전법」 제7조의5 및 제8조의 규정에 따라 마포구에 상생협의를 위한 협의회를 설치하도록 하고, ○○으로 하여금 영업을 시작하기 전까지 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 마포구청장에게 등록하도록 하는 등 적법한 절차에 따라 추진했어야 하며, 상생방안에 대해 주변 상인과 합의가 되지 않았다는 이유만으로 세부개발계획 결정절차를 지연하거나 중단해서는 아니된다.

그런데 서울시 <관은 2015. 7. 11. 서울시장의 “○○이 전통시장 등 주변상권의 피해를 최소화하는 강력한 방안을 마련해 보고”하라고 하자, 관계전문가 및 시청 유관부서 등이 참여한 T/F팀을 구성하여 대책을 강구하겠다고 응답하였고, 서울시 소상공인지원과는 「유통산업발전법」 등에 따라 마포구에서 협의회를 설치하여 대규모 점포 등록단계에서 상생방안을 논의하여야 한다는 것을 알면서도<sup>28)</sup> 같은 해 7. 15. 상생T/F팀을 구성하였다.

그런 다음 서울시는 2015. 7. 20. 상생T/F팀 제1차 회의에서 상생협의를 위한 시간이 필요하다는 사유로 공동위원회에 보류 결정을 요청하기로 하고, 2015. 7. 22. 개최된 공동위원회에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「유통산업발전법」 등의 법적 근거도 없이 상생합의가 되지 않았다는 사유로 세부개발계획의 결정을 보류해 주도록 요청하여 공동위원회에서 보류결정을 하였다.

---

28) 서울시 소상공인지원과는 2015. 6. 18. 「서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인지원과 유통분쟁에 관한 조례」는 상위법인 「유통산업발전법」상 구청장 소속으로 두도록 되어 있는 ‘유통업상생발전협의회’를 서울시장 소속으로 구성하여 운영하도록 규정하고 있어 「유통산업발전법」과 「지방자치법」 제22조 소관 사무원칙에 위배된다고 판단하여 ‘유통업상생발전협의회’ 운영 규정을 삭제하는 방향으로 조례 개정을 추진하고 있었고, 2016. 1. 7. 해당 조항이 삭제된 조례가 시행되었음

그리고 서울시는 [별표 2] “상생T/F팀 회의 결과”와 같이 2015. 7. 28.부터 같은 해 12. 2.까지 4차례에 걸쳐 상생T/F팀 회의를 개최하여 판매시설 비율 축소 등 주변 상인과의 상생합의를 위한 조건을 ○○에 요구하였고, ○○이 판매시설비율을 82.2%[마포구에 세부개발계획(안) 제안시 비율]에서 70.6%<sup>29)</sup>로 축소하였음에도 반대 측 상인들이 매매계약서 등에 위배되는 ‘2필지 비판매시설 설치, 지상 연결통로 백지화’ 등을 추가로 요구함으로써 상생합의가 이루어지지 않았다.

이와 같이 상생T/F팀의 상생협의를 완료되지 않은 상태에서 서울시가 2015. 12. 9. 공동위원회에 안건을 상정하자 공동위원회는 소위원회의 의견<sup>30)</sup>에 따라 연말까지는 상생협의 절차를 진행할 필요가 있고, 필지 간 연결통로 설치방법 변경과 관련하여 마포구 입안 과정에서 이미 DMC 자문기구에서 자문한 ‘지구단위계획 변경사항(획지의 분할 및 합병 등에 관한 기준)’을 위 DMC 자문기구에서 다시 자문할 필요가 있다는 사유 등으로 세부개발계획의 결정을 보류하였다.

이에 따라 상생T/F팀은 2015. 12. 30. 제6차 회의에서 T/F팀의 “상생조정안을 마련하여 당사자 의견청취 및 공동위원회 보고가 필요”하다는 결론을 내고, 2016. 1. 12. 제7차 회의에서 “1필지 비판매시설<sup>31)</sup>, 2필지 판매시설, 판매시설 66% 도입”하는 내용으로 ○○과 상인 측의 동의나 합의 없이 일방적으로 상생조정안을 마련하고 공동위원회 의결 시 조건으로 반영하기로 방침을 정하였다.

그리고 서울시는 상생T/F팀의 위 상생조정안에 대한 상인측과 ○○의 합의가 결

---

29) 2015. 12. 30. 6차 T/F팀 회의에서 ○○은 판매시설 비율을 67.1%까지 축소하겠다는 의사를 표명함

30) 공동위원회 소위원회에서 2015년 연말까지 상생T/F를 진행하여 용도에 관한 내용을 확정짓도록 의견을 제시하였으나 공문상으로는 기재가 되어 있지 않음

31) 용역제공장소(문화 및 집회시설 등)

열되자 공동위원회에서 DMC자문기구에 자문을 요청한 내용은 필지 간 연결통로 설치방법 변경에 대한 것으로 상생합의와 관련이 없는데도 상생합의가 이루어지지 않았다는 사유로 공동위원회 개최를 위한 DMC 자문회의도 개최하지 않았다.<sup>32)</sup>

이와 같이 서울시는 상생T/F팀을 통해 매매계약서 등에 위배되는 등 ○○에서 받아들이기 어려운 조건을 일방적으로 상생조정안으로 제시하고, ○○에서 이를 받아들이지 않자 DMC 자문회의 및 공동위원회를 개최하지 않는 등 세부개발계획 결정 절차를 지연하였다.

이에 따라 ○○은 ‘관련 법령에 근거도 없이 상생합의가 이루어지지 않았다는 사유로 세부개발계획의 결정을 지연하는 것은 위법·부당하며, 이로 인하여 막대한 손실을 입었다’면서 서울시에 세부개발계획 결정을 위한 DMC 자문회의 개최 등을 촉구<sup>33)</sup>하였고, 2016. 7. 7. ‘세부개발계획의 결정 절차를 지연할 경우 소송 및 계약해제 등의 조치<sup>34)</sup>를 하겠다’고 통지하였다.

한편, 2016. 5. 16. ‘○○이 토지 매매계약 해제를 위한 법적 소송을 검토 중에 있다’는 언론보도<sup>35)</sup>가 있었고, ○○이 지속적으로 DMC 자문회의 개최를 요구하자, 소상공인지원과는 2016. 6. 7. 토지매매계약 해제로 인한 소송을 대비해 법률검토를 하였다.

---

32) 2016. 1. 6. ◇관이 “공동위원회 통과 후에는 시의 적절한 간여방법이 없다면 공동위원회 통과를 서둘러서는 안될 것”이라는 시장의 지시사항을 담당 부서에 전달하였음

33) 2015. 12. 23., 2016. 1. 19., 5. 12., 6. 3., 6. 9., 6. 18., 7. 7., 11. 18., 12. 19.

34) 매매계약서에도 명시되어 있듯이 본 건 토지는 DMC 복합쇼핑몰 신축을 위한 토지인바, 일부 지역상인들의 부당한 주장 등을 이유로 본 건 토지의 전부 또는 일부에서 판매시설의 비율을 과도하게 제한하려고 한다면 이는 당초 매매계약서의 본질을 훼손하고 계약의 목적을 달성할 수 없게 하는 것임

35) ♣♣신문은 ‘F표 경제민주화’ 방침에 따라 DMC ♣♣복합쇼핑몰이 부지매입 후 3년째 표류, ♣♣ 측은 서울시의 귀책사유로 사업진행이 사실상 불가능해졌다고 판단하고, 사업을 못하게 되면 기회비용을 포함해 손실이 수천억 원대에 달해 서울시를 상대로 토지 매매계약 해제를 위한 소송을 검토 중이라고 보도함

그리고 법률검토 결과 서울시가 도시계획단계에서 1필지에 비판매시설을 도입하는 내용의 상생T/F팀 조정안을 수용하도록 ○○에 요구하는 것은 계약 해제사유에 해당하고, 이는 서울시의 귀책사유에 해당하고, ○○이 서울시에 매매대금 1,972억 원, 위약금 197억 2천만 원, 매매대금 납부일로부터 반환일까지의 이자 3%<sup>36)</sup>, 소장 부분 송달일 다음날부터 완납일까지 지연손해금 15%, 기타 재산세 납부액, 소유권이전 등기비용 등의 손해배상을 청구할 것으로 예상하였다.

그런데도 소상공인지원과는 상생합의가 이루어지지 않았다는 사유로 DMC 자문회의를 개최하지 않았고, 도시계획국은 DMC 자문회의를 거치지 않았다는 사유로 공동위원회에 안건을 상정하지 않는 등 세부개발계획 결정을 위한 절차를 진행하지 않았다.<sup>37)</sup>

## 나. 부작위소송 제기에도 세부개발계획 결정 절차 미이행(∼'18년 3월)

### 1) 세부개발계획 결정 지연으로 부작위소송 피소

한편 서울시는 ○○이 행정소송(거부처분취소소송, 부작위소송) 및 민사소송(손해배상 청구소송)을 제기할 가능성이 높고, 정당한 사유 없이 자문회의 개최 요청에 응하지 아니하면 서울시의 귀책사유 판단의 근거가 된다는 내부 법률검토에 따라 공동위원회가 세부개발계획 결정을 보류한 지 14개월이 지난 2017. 2. 16. DMC 자문회의를 개최하였다.

한편, ○○은 DMC 자문회의의 요구사항인 지하연결통로 축소 방안 등을 검토한 후, 2017. 3. 9. “3필지의 지하는 통합 개발하지 않고 필지 간 연결통로만 개발하며,

36) 2016년 6월 현재, 약 700억 원 상당 발생함

37) ♡♡시장 상인회장 D가 2016. 10. 27. 전통시장 명예시장으로 위촉되고, 서울시장이 같은 해 11. 11. 개최된 전국상인대회에서 ‘전통시장과의 상생협의 없이는 복합쇼핑몰 입점이 불가하고, ○○에서 서울시로부터 구입한 상암DMC 특별계획구역 3필지를 환매하면 서울시가 재구입하겠다’는 의사를 표명하여 ○○과 지역상인간의 상생협의를 어려워짐

판매시설을 67.1% 도입”하는 내용의 세부개발계획안과 [별표 3] “○○이 제시한 상생협력 방안”과 같은 내용의 상생협력 방안을 서울시에 다시 제출하여, 공동위원회에 안건으로 상정하도록 요청하였다.

그런데도 서울시가 계속해서 상생계획을 보완하도록 요구하면서 공동위원회의 심의 안건으로 세부개발계획안을 상정하지 않자, ○○은 2017. 3. 30. ‘4년간 사업이 지연되어 막대한 재산상 피해를 입었다며 세부개발계획 결정 절차의 이행을 위한 법적 절차에 착수하겠다’고 서울시에 통보한 후 같은 해 4. 5. 서울행정법원에 ‘세부개발계획을 장기간 결정·고지하지 않은 것이 위법임’을 확인하는 부작위소송을 제기하였다.

## 2) 상생협약과 세부개발계획 병행 추진 하기로 하고도 후속 조치 미추진

한편, 지역주민들이 2016. 11. 10. 복합쇼핑몰 입점을촉구<sup>38)</sup>하는 집회를 열었고, 특별계획구역(I3, I4, I5) 인근 2개 상인회(⊙⊙상점가, ◻◻시장)가 2016. 12. 19. ○○몰 입점 반대대책위원회에서 탈퇴하여 위 특별계획구역 반경 3km 이내 17개 전통시장 중 ♥♥시장<sup>39)</sup>만 ○○몰의 입점을 반대하는 상황이 되었다.

이에 서울시는 2017. 2. 17.과 같은 해 2. 24. ◀◀부시장 주재로 ○○몰 입점과 관련한 갈등조정(관리) 회의를 개최하여 1필지를 지역상권과 중복되지 않는 품목을 판매하도록 의무화하는 조정안을 마련한 후, 3개월 정도 상생협의를 실시하여 합의

---

38) 상암DMC복합쇼핑몰 건립추진 주민대책위원회 입점 촉구(2015년 7월 ~ 2017년 2월)  
- 공문: 9회 발송, 6,059명 서명(상암동 3,589명, 북가좌동 1,112명, 남가좌동 1,358명)  
- 응답소: 130여 차례에 걸쳐 입점 촉구 민원을 제기함

39) ○○ 복합쇼핑몰 예정지인 상암 DMC 특별계획구역(I3, I4, I5)에서 직선거리로 2.2km, 차량으로 이동 시 3km 떨어져 있고, 홍제천과 내부순환도로로 인해 상암 DMC 주민이 식료품 등을 구입하기 위하여 ♥♥시장에 잘 가지 않는 등 상권이 분리되어 있으며, 점포의 수도 87개로 소규모 시장임

를 도출하도록 노력하고, 같은 해 5월까지 합의가 성사되지 않으면 도시계획과 상생 협력 절차를 병행<sup>40)</sup>하는 것으로 내부 의견을 수렴하였다.<sup>41)</sup>

그리고 서울시 공정경제과(소상공인지원과에서 명칭 변경)는 2017. 5. 25. ○○ 복합쇼핑몰 부지(I3, I4, I5)에 대한 환매 가능성 등을 검토한 결과, 실제 환매가 이루어질 경우에 2017. 5. 25. 기준으로 3,000억 원 이상<sup>42)</sup>의 환급금이 소요될 것으로 예상되나, 예산확보가 쉽지 않고 사업이 무산(부지 환매)되면 지역주민의 집단반발이 예상된다고 판단하였다.

이에 따라 서울시는 상인 측의 1필지 비판매시설 도입 요구와 ○○의 사업성을 모두 고려하여 2017. 8. 21. “1필지(I5)는 비판매시설로 개발하고, 2필지(I3, I4)는 합필하여 판매시설 등으로 개발하는 안”으로 세부개발계획 결정 절차를 추진하기로 방침을 정하였다.

그리고 서울시는 같은 날 ○○에 합필안을 상생 대안으로 제시하였고, ○○이 이를 수용하여 2017. 10. 13. ‘1필지(I5)는 오피스텔 등 비판매시설로 전환하고 2필지(I3, I4)는 합필하여 판매시설을 건축하며, 전체 건축연면적의 50% 이상 오피스텔을 도입’하는 안을 제출하자, 같은 해 12. 18. ‘상생 합의가 불가능하고, 조속히 세부개발계획 수립 절차를 추진할 필요성이 있다’고 판단하여 ○○이 제출한 합필안으로 세부개발 계획 결정 절차를 추진하기로 결정하였다.<sup>43)</sup>

---

40) 도시계획적으로 판매비율을 축소(67.1% 미만)하고, 상생협의를 통해 상인피해 최소화를 도모함

41) 서울시장이 상생합의를 이끌어 낸 후 도시계획 절차를 진행하도록 하여 실제로는 도시계획절차와 상생협력 절차의 병행 추진은 이루어지지 않음

42) 매매대금 1,972억 원, 이자 216억 원, 위약금 197억 원을 배상하여야 하고, 취득세(90억 원), 재산세, 개발계획 수립용역 비용, 금융비용 등 600억 원 이상의 추가 매몰비용에 대하여도 손해배상해야 할 것으로 판단하였음

43) 2017. 12. 18. 서울시장은 오피스텔 확충으로 인해 ♡♡ 측에 이익이 발생한다면(이익형량해서) 일부 공공기여를 받을 것(상생기금 조성), 4년 동안이나 상인편에 서서 끌어왔는데 더 이상 지체할 명분이 없으므로(기다린다고 해서 별

그런데 합필안으로 세부개발계획을 변경하기 위해서는 합필 대상 필지(I3, I4) 사이에 있는 도시계획도로를 폐지하는 등 도시계획의 변경이 필요하므로 당초안을 부결처리하고 재입안 절차<sup>44)</sup>를 진행하여야 했으나, 서울시는 2018년 3월경까지 부작위소송 대응에만 집중하는 등 합필안으로 세부개발계획을 결정하기 위한 후속조치를 추진하지 않았다.

## 다. 부작위소송 해소 위해 약속한 합필안·통합개발안 추진 불이행(∼'19년현재)

### 1) 상생합의가 안 되는 경우 직권중재 후 합필안 추진 계획

○○은 2018. 3. 7. 서울시에 [표 8]과 같이 1필지(I5)는 비판매시설(근린생활시설, 오피스텔), 2필지(I3, I4)는 합필하여 판매시설과 오피스텔 등을 각각 도입하는 내용의 세부개발계획 수정안을 제출하였다. 그리고 서울행정법원은 2018년 3월경부터 부작위소송에 대한 조속한 선고를 예고하였다.

[표 8] ○○수정안 주요 내용

- 1필지(I5) 비판매 시설(근린생활시설 + 오피스텔)
- 2필지(I3, I4) 합필(판매시설 + 오피스텔) 및 대지 경계선 변경
- 오피스텔 50.1%, 판매시설 36%
- 수색역세권과 DMC 내 ♀♂물 사이 40m 연결통로개설

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

이에 대하여 서울시는 관련부서 회의 및 시장단 회의를 통해 2018. 4. 6. ○○이 제안한 합필안으로 일정 기간 상생협의를 추진하되, 합의가 결렬되면 상생T/F팀에서 직권 조정안을 마련하기로 하였다.<sup>45)</sup>

수도 없는 상태임) 그대로 진행할 것, 행정절차 개시도 판결 전에 하는 것이 맞을 것 같고, 빨리 시행할 것(법정기간 때문에 최소 3~6개월 이상 소요)을 지시하였음

44) 합필안으로 세부개발계획을 변경하기 위해서는 ○○ 제안 → DMC 관리기구 자문 → 주민공람 → 마포구 도시계획위원회 자문 → 서울시 공동위원회 안건 상정 등을 다시 거쳐야 함

45) 서울시는 2017. 8. 23. 대규모점포 입점이 주변 소상공인의 매출액에 미치는 영향을 조사하기 위해 상권



## 2) 서울시에서 상생 직권조정 및 합필안으로 재입안을 약속하여 부작위소송 해소

이에 따라 서울시는 2018. 4. 20. 상생 방안 마련을 위한 이해당사자 간 회의에서 ○○과 반대대책위에 ‘상생 합의도출이 불가능할 경우 상생T/F팀에서 직권조정을 추진할 예정임’을 통보하였다.

그리고 서울시는 2018. 5. 3. ○○에 서울행정법원에서 조정 권고한 방안(조속한 공동위원회 개최 일정 확정)의 수락을 요청하면서 “당초안(3필지에 판매시설 67.1% 도입)은 부결처리하고, 합필안으로 3개월 정도 상생협의를 하되, 합의가 이루어지지 않을 경우에는 같은 해 8월경 ○○의 합필안을 기준으로 상생T/F팀에서 직권 조정하고, 재입안 절차를 진행하여 2019년 상반기에는 세부개발계획이 결정·고시될 수 있도록 하겠다”고 약속<sup>46)</sup>하자 ○○이 2018. 5. 8. 조정권고를 수락하는 문서<sup>47)</sup>를 서울행정법원에 제출함으로써 부작위소송이 해소<sup>48)</sup>되었다.

또한, 서울시 도시계획국은 2018. 5. 16. 시장권한대행인 ◆◆부시장에게 3필지에 판매시설 67.1%를 도입하는 당초안은 부결처리한 후, ◆◆부시장을 팀장으로 하는 T/F팀을 구성하고 2018년 하반기에 ○○의 합필안이 반영된 I3, I4, I5 개발과 인접한 DMC역<sup>49)</sup> 개발을 통합하는 안을 마련하여 공동위원회에서 심의하도록 하는 등 [그림

---

영향조사 용역을 발주하였고, 2018. 3. 9. 서울시에 제출된 “대규모점포 입점에 따른 상권영향조사 최종 보고서”에 따르면 대규모점포 입점에 따른 주변 소상공인의 매출액 감소 등에 미치는 영향이 마포구의 경우 5% 미만으로 조사되었음. 또한 ♥♥시장의 경우에는 상암 DMC 특별계획구역(I3, I4, I5)에서 직선거리로 2.2km, 차량으로 이동거리가 3.3km 떨어져 있는 등 상당히 멀리 떨어져 있고, 홍제천과 내부순환도로로 인해 상암동 주민의 접근성이 떨어져 그 영향이 더욱 미미함.

46) 서울시는 2018. 5. 14. 도시관리과, 공정경제과 등 세부개발계획 결정 관련부서 회의를 개최하여 ‘행정의 신뢰를 지키고, 추가적인 소송 제기를 방지하기 위하여 ○○과 협의된 합필안을 기준으로 상생협의를 추진하고, 상생합의가 되지 않으면 일정기한을 두고 상생T/F 회의를 통해 직권조정안을 마련’하기로 의견을 모았음

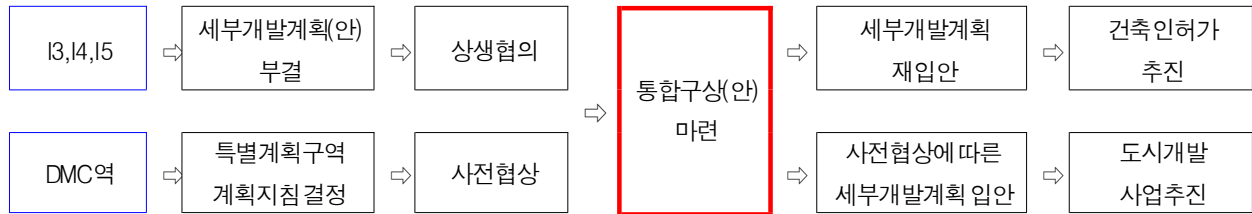
47) 2018. 5. 23. 도시건축공동위원회를 개최하여 ○○물 세부개발계획을 심의하고, 그로부터 8주 이내에 승인 여부를 결정하는 내용으로 되어 있음

48) ○○은 2018. 7. 30. 소취하서를 제출하였고 서울시는 같은 해 8. 7. 소취하 동의서를 제출하였음

49) DMC역 개발에 대하여는 상생합의를 하지 않고 사전협상으로 대체하기로 계획하였음

2]과 같이 추진하는 것으로 보고하여 방침을 받았다.<sup>50)</sup>

[그림 2] 사업추진 예상도



자료: 서울특별시 제출자료 재구성

이에 따라 서울시는 2018. 6. 27. 공동위원회를 개최하여 ‘상생협의를 되지 않았고, DMC역과 통합개발이 필요하다’는 사유로 당초안을 부결처리<sup>51)</sup>하는 한편, DMC역을 특별계획구역13으로 변경하고, 제2종 일반주거지역 등에서 일반상업지역으로 변경하는 등 상업·문화·오락 용도의 복합시설을 육성하는 내용의 수색·DMC역 주변지역 지구단위계획 결정(변경)을 가결하였다. 그리고 2018년 8월경 “I3, I4, I5와 DMC역에 대한 통합개발(안)” 마련을 추진하였다.

이와 같이 서울시는 2018. 6. 27. 당초안을 부결처리하기 전에는 일정기간 동안 (3개월) 상생협의를 한 후, 합의가 되지 않을 경우에 상생T/F팀이 직권조정하고, 2018년 하반기에 “I3, I4, I5와 DMC역 통합개발(안)”을 마련하여 ○○으로 하여금 마포구에 입안을 제안하도록 하는 등 세부개발계획 결정 절차를 진행할 계획이었다.

### 3) 법원의 조정권고를 수용하고도 후속조치 미이행

50) 2018. 5. 29. 관련부서 실무회의에서도 2018년 하반기에 통합개발(안)을 마련하고, 2019년 상반기에 공동위원회에서 심의하기로 의견을 모았고, 도시관리과는 같은 해 7. 3. ◆◆부시장에게 도시건축공동위원회 심의(부결 결정)를 통해 I3, I4, I5 부지에 대한 개발계획 결정의 전기를 마련하였고 2018년 9월까지 상생권고(안) 마련, 2018년 10월 I3, I4, I5 및 DMC역 통합계획(안) 마련 및 2018년 11월 I3, I4, I5 및 DMC역에 대한 공동위원회 심의(자문)를 하는 것으로 보고함

51) 서울시는 2018. 6. 28. ‘그간 논의되어온 현재의 상정안은 지역상생 협의결과 및 DMC역과의 통합개발계획수립 등 반영을 위해 부결 결정하되, 지역상권보호, 지역발전 및 통일시대를 대비할 수 있는 종합적인 개발계획을 마련한 후 금년 하반기 중 신규(안)으로 재상정’하는 내용의 보도자료를 배포하였음

이에 따라 서울시 공정경제과는 2018. 8. 31. 서울시장에게 2018년 하반기에 “I3, I4, I5와 DMC역 통합개발(안)”을 마련하여 ○○으로 하여금 마포구에 입안을 제안하도록 하는 등 세부개발계획 결정 절차를 진행하겠다고 보고하였다.

그런데 서울시장이 ○○에서 ♡♡시장 상인이 수용할 수 있는 개발계획(안)을 제시할 때까지 상생협의를 하라고 하자<sup>52)</sup> 서울시 공정경제과는 2018. 9. 5. ‘○○이 세부개발계획안을 마련하여 결정을 요청하면, 지역 상인과의 상생합의가 이루어진 후에야 세부개발계획안을 공동위원회에 상정하는 것’으로 방침을 변경함으로써 당초 일정기간 상생협의 절차를 진행한 후 상생합의가 성립되지 않으면 직권조정을 통해 진행하기로 한 방침을 반복하였다.

그런데 ○○은 2018. 9. 14. 마포구와 서울시에 “I3, I4, I5와 DMC역을 연계한 통합개발안”을 제출하였으나, 서울시가 ‘선 상생, 후 도시계획 절차 진행’으로 방침을 변경한 것을 알고는 서울시가 부작위소송 취하를 요청하면서 약속하였던 “합필안을 반영한 통합개발안”을 조속히 마련해 줄 것을 요청하였다.

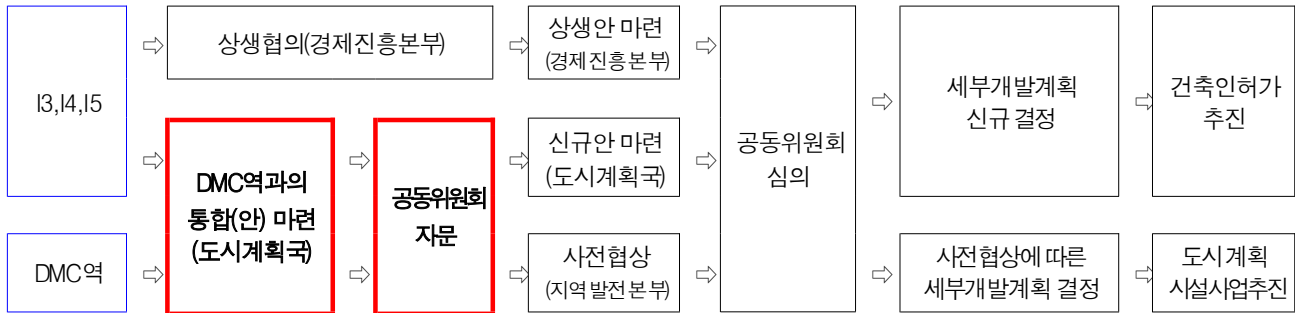
한편, 서울시 도시계획국은 2018. 11. 9. ◆◆부시장에게 “소 취하를 기점으로 금년 하반기 내 상생협의(안)을 마련하는 방침에서 ♡♡시장과의 협의를 완료한 후에 상생협의안을 마련하는 것으로 정책방향이 변경되어 상생협의 진행이 담보함에 따라 도시계획 관련 업무가 연쇄 보류 중”이라고 보고하는 한편, 2018년 11월까지 상생협의를 안 될 경우에 ○○에서 I3, I4, I5 및 DMC역 사업을 포기하고 소송을 제기할 수 있으므로 [그림 3]와 같이 상생협의를 도시관리계획을 병행 추진하는 방안을 건의하

---

52) 서울시가 ♡♡시장과의 상생협의 이후 세부개발계획을 심의하겠다고 방침을 변경한 것은 상생협의를 결렬되더라도 세부개발계획 결정절차를 진행하겠다고 약속하여 ○○에서 부작위위법확인소송을 취하한 사정을 감안하지 않은 조치임

였다.

[그림 3] 사업추진 예상도



자료: 서울특별시 제출자료 재구성

#### 4) 세부개발계획 수립 절차와 상생협의 병행 추진으로 다시 방침 변경

그러나 서울시는 ○○의 지속적인 요청<sup>53)</sup>에도 통합개발(안) 마련 등 세부개발계획을 결정·고시하기 위한 절차를 진행하지 않고 있다가<sup>54)</sup> 2019. 4. 10. ♡♡복합쇼핑몰 입점을 촉구하는 지역주민의 항의 방문을 받고 나서야 세부개발계획 결정·고시를 위해 ‘도시계획 절차와 상생협의를 병행 추진’하는 것으로 방침을 다시 변경하였다.

#### 라. 위법 부당한 세부개발계획 수립절차 지연으로 인한 부작용

위 “가”~“다”항에서와 같이 서울시는 상생협의의 경우 「유통산업발전법」 제7조의5 및 제8조 제1항에 따라 대규모점포 개설시점에 마포구에서 논의하여야 할 사항인데도 이러한 적법한 상생협의 절차를 따르지 않고 세부개발계획 결정단계에서 서울시가 직접

53) ○○은 2018. 11. 13. 기존 상생안과 별개로 “문화·상업 등 중심기능의 확충 및 보완(DMC 광역 중심기능을 주변지역으로 확산), 은평-마포 간 단절된 지역의 공간적 연계를 통한 통합 추진(남북연결도로 개설, 성암로변 보행자도로 조성), 상생방안 개선(오피스텔 비율을 65%에서 45.9%로 축소 등)” 등의 내용으로 되어 있는, DMC역과 연계한 통합개발안을 제안하였음

54) 서울시 도시계획국은 2018. 12. 20. ◆◆부시장에게 감사원 감사 대응방안을 보고하면서 ‘○○과 ♡♡시장간 상생협약이 현실적으로 어려운 상황에서 상생T/F팀이 상생안을 직권조정하여 공동위원회에서 결정하거나 토지매매계약의 해제를 추진하여야 한다’는 내용을 함께 보고

상생T/F를 구성하여 상생협의를 하도록 하고, 상생합의를 법령에 근거 없이 세부개발 계획 결정의 전제조건으로 삼아 상생협의 결과 일부 주변 상인들과 상생에 대한 합의가 되지 않았다는 사유로 세부개발계획을 2차례 보류하였다.

또한 서울시는 ○○에서 부작위소송을 취하하면 상생합의와 별도로 2018년 하반기에 합필안을 반영한 I3, I4, I5와 DMC역의 연계 통합개발안으로 세부개발계획의 결정을 추진하겠다고 약속하여 ○○이 부작위소송을 취하하였는데도 2018년 하반기에 당초 방침을 번복하여 ♥♥시장과 상생합의가 되지 않았다는 사유로 세부개발계획 결정 절차를 지연하였다.

이에 따라 ○○에서 계획하였던 복합쇼핑몰 준공 예정일(2016년 말)로부터 2년 5개월이 지나고, 용지매매계약서상의 개발기한 6년(2013. 4. 15. ~ 2019. 4. 14.)이 지난 2019년 5월 현재까지 상암 DMC 특별계획구역(I3, I4, I5)에 복합쇼핑몰을 도입하기 위한 세부개발계획이 결정·고시되지 못하고 있다.

그 결과 당초 서울 서북생활권의 중심상권을 활성화하려던 계획이 장기간 지연되었고, 용지를 매수한 후 개발을 추진하려던 ○○의 권리행사가 장기간 제한되었으며, 상암 DMC 지역의 중심상권 활성화 지연으로 인해 지역주민의 불편이 초래되는 등 소비자 권리가 침해되었고, 일자리 창출 및 외국인 관광객 유치 등 지역경제를 활성화할 수 있는 기회를 상실하였다.<sup>55)</sup> 그리고 복합쇼핑몰을 유치하기 위하여 상암지구의 I블록 3필지(I3, I4, I5)를 특별계획구역으로 지정한 도시계획의 목적도 달성하

---

55) ○○은 상암 DMC에 복합쇼핑몰이 입점하면 ‘지역 내에 연간 1,200만 명이 유입되고, 상시 근로인원이 5,000명에 달하며, 복합쇼핑몰과 DMC 내 미디어와 관광 콘텐츠 연계를 통해 DMC에 방문하는 외국인 관광객이 연간 200만 명에 이르고 그중 연간 10만 명이 제품등을 구매할 것으로 분석함

지 못했을 뿐만 아니라 일관성 없는 행정, 법원의 조정결과 무시 등 소극행정으로 서울시 행정의 신뢰성을 상실하였다.

**관계기관 의견 및 검토결과**      서울시는 2019. 5. 13. ○○에 보낸 공문을 통해 2018년 제9차 공동위원회에서 제시되었던 대안 및 부결사유 등을 토대로 계획내용의 적정성을 검토하고, 공동위원회에서 세부개발계획을 심의·결정할 것임을 안내하였고, ○○의 세부개발계획안이 마포구청을 통해 주민제안되면 도시계획절차를 조속히 진행할 예정이라고 답변하였다.

그러면서 서울시는 도시계획단계에서 상생합의를 이유로 ○○이 제안한 세부개발계획을 확정하지 않고 있는 행위에 대해 지구단위계획을 변경하여 특별계획구역으로 지정한 취지는 상암DMC 지구의 활성화 등 DMC 단지조성의 기본취지를 충실히 이행하기 위한 것이었고, 개발로 인한 주변 상인들의 피해를 우려하는 민원사항에 대해 상호 의견청취 및 소통을 하는 과정이었다고 주장한다.

그리고 서울시는 개발지연배상금까지 부과하는 조건으로 계약을 체결하고도 6년이 경과하도록 개발이 추진되지 못하고 있는 것에 대해서도 원칙적으로 ○○이 마포구청을 통해 주민제안을 하면 제출된 세부개발계획안을 토대로 도시계획 수립절차와 상생합의를 진행한다는 입장에 따라 다양한 이해관계와 요소들을 고려하여 행정절차를 신중히 진행하였다고 주장한다.

또한, 서울시는 지역 상인들과 ○○ 간의 협의가 진행되고 있는 상황이며 장기간 DMC자문회의를 개최하지 못하였고, 2015. 12. 9. 개최되었던 공동위원회 심의

결과에 따른 ○○의 조치계획이 불충분하여 공동위원회를 개최하지 못하였으며, 서울시가 ○○과 ○○몰 입점 반대 측과의 상생합의가 어렵다고 보고 세부개발계획 수립 절차와 상생협의 절차를 병행 추진하는 것에 대해 논의하면서 합필안을 마련하고 ○○이 이를 수용하였는데 합필안으로 세부개발계획 입안을 추진하지 못한 것도 ○○이 마포구청을 통해 공식적으로 주민제안을 하지 않았기 때문이라고 주장한다.

그러나 서울시는 DMC자문회의 자문사항과 관련이 없는 상생협의를 이유로 14개월이나 DMC자문회의를 개최하지 않았고, 상생협의를 「유통산업발전법」 제7조의5에 따라 대규모점포 개설시점에 마포구에서 논의하여야 할 사항인데도 이러한 적법한 상생협의 절차를 따르지 않고 법적 근거와 실효성이 없는 상생T/F를 구성하여 논의와 제안만 한 채 상생합의가 완료되지 않았다는 사유로 장기간 공동위원회를 개최하지 않았다.

뿐만 아니라 서울시는 쇼핑몰 입점을 반대하는 상인의 이익뿐만 아니라 일자리 창출, 지역주민 등의 생활편익 증진, 지역경제 활성화, 입점을 찬성하는 상인의 이익, 많은 자금을 투자한 사업시행자의 이익 등 다양한 이익을 정당하게 비교형량하지 않고 입점을 반대하는 일부 소수 상인과의 상생합의를 전제로 세부개발계획 결정 업무를 추진하여 왔다.

또한 상암DMC 특별구역(I3, I4, I5)에 대한 세부개발계획의 장기간 결정 지연은 은평구 소재 특별계획구역 10-1블럭에 대한 세부개발계획 결정 과정과 비교할 때 형평성을 일탈하였다.

더욱이 ○○이 주민제안을 하지 못한 것은 서울시가 2018년 5월 ○○에 ‘합필안으로 3개월 정도 상생협의를 하되, 합의가 이루어지지 않으면 합필안을 직권조정안으로 결정하겠다’고 약속을 하고도 2018년 9월 ‘입점 반대 상인과의 상생합의가 되지 않으면 도시계획절차가 진행될 수 없다’고 입장을 바꾸었기 때문인데도 ○○이 공식적으로 주민제안을 하지 않았기 때문에 서울시가 세부개발계획 절차를 추진하지 못하였다는 주장은 변명에 지나지 않는다.

## 조치할 사항

### 서울특별시장은

① ○○주식회사가 제안하고 서울특별시 마포구청장이 입안하여 승인 신청한 상암 DMC 특별계획구역(I3, I4, I5) 세부개발계획(안)에 대하여 법적 근거 없이 주변 상인들과 상생합의가 되지 않았다는 사유로 도시건축공동위원회의 심의를 장기간 보류하는 등 도시계획결정 업무를 부당하게 처리하는 일이 없도록 업무를 철저히 하고,(주의)

② 상암DMC지역의 지구단위계획을 변경하고 I3, I4, I5 등 3필지를 특별계획구역으로 지정한 취지와 「행정규제기본법」 제4조, 「유통산업발전법」 제7조의5 그리고 같은 법 시행규칙 제4조의2 규정의 취지를 고려하여 당초 계획보다 장기간 지체된 위 특별계획구역의 세부개발계획 결정 업무를 조속히 처리하시기 바랍니다.(통보)



[별표 1]

서울 DMC 종합발전계획 수립 연구용역 보고서 주요 내용

구 분	내 용					
상업시설 수요 추정 종합분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>상암지구에는공급가능 상업시설 면적 대비 약 3~4배 수준의 상업시설 공급이 추가적으로 필요함</li> </ul>					
	구 분	연면적(㎡)	비 고	구 분	연면적(㎡)	비 고
	상업시설 분석 수요	1,350,000	인구 9만 명 기준 10~15㎡/인	상업시설 기공급 면적	122,696	계획량의 29% 필요량의 9%
	택지지구 내 계획 면적	416,874	필요량의 30%	B, I, I5상업 시설 면적	124,158	계획량의 30% 필요량의 9%
상업시설 공급규모 측면의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>상암지구 공동주택 거주자 및 DMC 내 입주종사자등의 생활편의 및 도심활성화등을 위해서는 대형 판매시설 등의 공급이 필요하나, DMC를 포함한 상암지구 내에서는 아직까지 공급이 전혀 이루어지지 않은 상황임</li> <li>따라서 DMC 내 대규모 상업용지를 대형판매시설 등의 목적으로 조속히 공급할 필요가 있음</li> </ul>					
상업시설 공급업종 측면의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>상암지구 내 근린생활시설은 많은 공급이 이루어져 있다고 할 수 있으나, 상업 및 판매시설, 문화공연시설 등의 공급은 전혀 이루어지지 않고 있음</li> <li>대형 상업 및 판매시설, 문화공연시설 등이 공급되지 않아 지역 내에서 소비활동이 이루어지지 않고 있어 유동인구 외부유출에 따라 지역활성화 및 DMC 조성 목표달성에 부정적인 영향이 예상됨</li> </ul>					
상업시설 공급입지 측면의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 미공급된 상암지구 상업용지는 B3, B6-1, I3, I4, I5블록 등 모두 5필지임</li> <li>도시기능 상의 입지적 여건을 고려할 때, I블록의 경우에는 광역상권기능의백화점이나 쇼핑몰 등을 포함하는 복합판매시설이 바람직하다고 하겠음</li> </ul>					
상업시설 공급지연 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMC 단지 내에 상업용지(B3, B6-1, I블록)는 전혀 공급되지 않고 있어 DMC 주변 주민들과 DMC 입주기업 종사자들의 주거환경과 생활환경, 근무환경에 상당한 불편을 초래하고 있음</li> </ul>					
DMC 상업용지 추가상업시설 공급 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMC를 동북아 최고의 비즈니스센터로 육성하고, 부도심 위계의 광역상권 위상을 실현하기 위해서는 대형 판매, 문화, 위락, 교육, 의료 시설 등 부족한 상업시설의 추가 공급이 필요함</li> <li>I3필지의 경우 지하철역과 연계되고 있어 역세권 복합단지 등의 조성을 통하여 할인점 등 대형판매시설과 아웃렛몰, 대형생활가전센터, 복합교통환승센터 등 지상과 지하를 입체화한 시설로 공급할 필요가 있음. 단, I3필지만을 고려할 때 입지가 협소한 측면이 있으므로 I4필지와 연계하여 공급하는 것이 바람직함</li> </ul>					
복합개발을 통한 공급방안 (특별계획구역 지정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>I블록(I3, I4, I5)은 상암택지개발지구의 유일한 대형 상업용지로 입주기업 종사자와 거주민들을 위한 통합서비스 기능을 담당하도록 일체화된 복합개발이 필요함</li> <li>주변 상권 및 관광 활성화를 위한 복합도시개발이 필요함에 따라 상업용지의 통합적 복합개발을 위해 지구단위 계획을 변경하여 I3, I4, I5 필지를 '특별계획구역'으로 지정할 필요가 있음</li> </ul>					

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

[별표 2]

상생T/F팀 회의 주요 결과

구 분	회의 결과							
1차 (’15. 7. 20.)	• 연면적 대비 82%인 판매시설 면적 비율을 축소하거나 품목을 제한하는 측면에서 검토 • 서울시가 DMC 자문단 자문내용을 반복하여 지하공간개발 및 지상연결통로 조성에 대해 상반된 요구를 하는 것은 신의성실의 원칙 및 신뢰보호 원칙에 반하고, 일반적인 도시건축위원회보류는 어려우므로 질의응답시간에 판매면적 축소(82%→60%) 및 보류 요청							
2차 (’15. 7. 28.)	• ○○: 판매시설 외의 용도는 사업수익성이 부족해 곤란함							
3차 (’15. 9. 14.)	• ♀♂그룹 차원에서 건축물 용도변경 재검토 필요, 지역상권 피해 최소화 및 상생 방향성 정립 필요							
4차 (’15. 11. 19.)	• ○○: 판매시설 면적 축소(73.9%→70.6%) • 상인대표: 1필지만 소평물 설치, 나머지는 지역 상권과 겹치지 않는 오피스텔, 호텔 또는 의료시설로 설치할 것							
5차 (’15. 12. 2.)	• ○○: 판매시설 면적 70.6%에서 더 이상 축소 불가, 지하를 통합개발하지 않고 연결통로만 개발 예정							
6차 (’15. 12. 30.)	• ○○: 당초 연면적의 81.9%에서 67.1%까지 축소, 지하를 통합개발하지 않고 지상-지하 연결통로만 설치 • 상인대표: 1필지만 판매시설 개발(2필지는 업무숙박시설 등 유치), 지하통합개발과 지상 연결통로 백지화							
7차 (’16. 1. 12.)	• T/F팀 상생조정안: 판매면적 66%, 1필지 비판매시설 건립, 지하를 통합개발하지 않고, 지상지하연결통로 최소화 ⇒ 상생조정안이 도시건축공동위원회의결 시 조건으로 반영되어야 함							
8차 (’16. 8. 23.)	• 지역상생 T/F 지속 운영, 유통전문가 중에서 상생조정위원을 선임 • 지역 주민대표 T/F회의 참석 의견개진 기회 부여 필요							
9차 (’16. 9. 28.)	• 입점 촉구 주민대표 의견 청취 - 입점 예정지 주변이 슬럼화되어 범죄발생 우려, 또한 주변 편의시설 부족, 지역경제 활성화, 지역 고용창출, 문화시설 유입, 세수증대, 서울시 균형개발 등 장점이 훨씬 큼, 서울시가 상인 측 의견에 편향되어 있음 • 기존 상생조정안의 범위 안에서 당사자 간 의견대립을 조정하고, 주민 의견을 감안한 수정안을 마련하여 T/F에서 최종확인한 후, 양 당사자에게 제시하여 수용할 수 있도록 한 후 T/F활동 종결							
10차 (’16. 11. 30.)	• T/F위원 중 민간전문위원 2명을 상생조정위원으로 선임하여 조정역할 부여							
11차 (’17. 2. 7.)	• 상생조정위원 활동결과 공유							
	<table><tr><th colspan="2">상 인 측</th><th rowspan="3">○○</th></tr><tr><td>■■■ 상인회</td><td>♡♡시장 상인회</td></tr><tr><td>㉠㉠ 상점가 상인회</td><td></td></tr></table>	상 인 측		○○	■■■ 상인회	♡♡시장 상인회	㉠㉠ 상점가 상인회	
	상 인 측		○○					
	■■■ 상인회	♡♡시장 상인회						
㉠㉠ 상점가 상인회								
<table><tr><td>- 현재 비상대책위 형식의 협상 중단 - ♀♂ 측과 개별협상을 통해 구체적인 요구안의 전달 및 협의</td><td>- 1필지 비판매시설 건립 고수</td></tr></table>	- 현재 비상대책위 형식의 협상 중단 - ♀♂ 측과 개별협상을 통해 구체적인 요구안의 전달 및 협의	- 1필지 비판매시설 건립 고수	- 1필지 전부를 비판매시설로 하는 안은 수용불가 - 비판매 면적 33%는 마지노선					
- 현재 비상대책위 형식의 협상 중단 - ♀♂ 측과 개별협상을 통해 구체적인 요구안의 전달 및 협의	- 1필지 비판매시설 건립 고수							
• 상생조정위원 조정(안): - (1안) 일정기간(5년) 1필지를 비판매시설로 하고 추후 변경으로 하는 방안 - (2안) 판매면적 총 67% 기준을 유지하되, 1필지는 특정 층(지하 1~2층)만 판매시설로 하는 방안 - (3안) 1필지는 전문관 등 지역 상권과 비중복 품목으로 하는 방안 ⇒ ○○은 제안에 대해 수용 고려								
12차 (’17. 4. 14.)	• 최근 변동사항 공유: 도시건축공동위원회 심의 상정, 부작위위법확인소송							
13차 (’17. 5. 16.)	• 상생협의 계획 제시(○○→상인 대표): 상생협력 플랫폼 제공(상인판로 및 경쟁력 확보), 지역경제 활성화(지역주민 우선 채용), 시설현대화, 경영 선진화(전통시장에 경영 노하우 전수)							
14차 (’18. 6. 21.)	• T/F에서 상생안 마련을 위해서는 시에서 원칙과 확정된 사항을 정리해줘야 의사결정이 가능하며, 상생안에 대한 도시계획 및 법적 검토 필요, T/F회의에서 더 이상 이해관계자의견 수렴은 불필요한 것으로 의견 정리 • 상생과 DMC 활성화를 위해 DMC관리자문회의와 상생T/F 회의 간 합동회의를 통한 상생안 검토 후 상생T/F 회의를 통해 조정안 마련							

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

[별표 3]

○○이 제시한 상생협력 방안

구 분		내 용
공통	상생협력 플랫폼 제공	자율형 상생스토어 제공: 지역맛집 및 인기상점 발굴, 쇼핑몰 입점 기회제공(인기검증 시 타 지역, 타점포 출점 지원), 매출 수수료 방식 운영으로 투자비 절감(보증금, 인테리어비용 없음)
		상인조직 활동공간 제공: 시장 및 상점가 상인번영회 사무실 리모델링·개보수, 상인 휴식공간, 문화공간, 커뮤니티 공간 제공
	지역경제 활성화	지역주민 우선채용 제도: 마포구 연계 채용박람회 개최, 마포구 지역상인 및 주민 최우선 채용
		지역 상권 활성화 축제·이벤트 지원: DMC 페스티벌 등 지역축제 연계 및 운영지원, 지역 상권별 특화행사, 이벤트 개최
		지역 상인·주민 혜택 및 복지 지원: 신규 창업 및 운영을 위한 컨설팅 지원, 지역상인 자녀 및 불우이웃에게 장학금 지원
전통 시장	시설 현대화	시장환경 개선: 내외부 간판 재정비, 안내표지판, 이정표 제작 및 매장 인테리어, 리모델링 지원
		위생시설 개선: 위생점검 및 화장실, 상·하수도 등 개선
		안전시설 개선: 전기·가스·소방 시설 진단 및 개선, 안전장비 구비·
		편의시설 개선: 상인회 사무실, 화장실, 고객휴게실, 유아휴게실개선 등
	경영선진화	영업지원: 경영·서비스 전문가 교육지원, 시즌별 농수산물이벤트 및 쇼핑몰내 팝업행사전개 (예) 불우이웃돕기김장행사, 가을 전어 또는 대하축제 등
		마케팅 지원: 카탈로그 전단, POP, 쇼핑백 지원, 판촉·사은행사 연계(온누리 상품권 행사 등), 홈페이지 개선 및 모바일앱 제작 등
지역 상점 가	골목상권 활성화	골목 명소성 부여: 골목별 콘셉트 차별화를 통한 개성 부여(예: 홍등거리, LED 꽃거리, 벽화거리 등), 아시장 및 플리마켓 지원을 통한 거리 활성화, 인근 대학 연계 「1골목 1학교」 아이디어 공모
		차별화 서비스 제공: 상점가내 인력거 서비스지원을 통한 재미 + 편의 증진, 골목 길거리 키오스크 활용을 통한 정보제공
	경영선진화	지역 상점가 브랜딩: 로고·표 활용 간판 규격화 및 골목지도, 이정표 제작 지원(예 : 마포 나루길), 상점가 안내책자 및 기념품제작 판매, 홈페이지 및 모바일 앱 개발 지원
		쇼핑몰-상점가 연계 마케팅: 상점가 온누리상품권 가맹 촉진 및 판촉·사는 활용, 쇼핑몰 주차장 이용 혜택, 임직원 쿠폰발행을 통한 상점가 이용 활성화

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

[별표 4]

상생 협의 진행 경과

구 분		상인대표	지역상생 T/F 팀	○○
'15. 6. 4.	마포구의 세부 개발계획(안)			판매시설 비율 82.2%
'15. 7. 20.	T/F 1차	개발반대	판매비율 축소 복합문화시설 확대	복합문화시설 확대방안 검토 (판매시설 비율 81.9%)
'15. 7. 28.	T/F 2차			
'15. 8. 20.	대면 1차			
'15. 9. 14.	T/F 3차			
'15. 11. 13.	대면 2차	2개 필지 판매용도 배제 (도로지하 통합개발 반대)	판매 70% 이하 용도변경(호텔 등) 상생방안 구체화	판매시설 비율 축소(73.9%)
'15. 11. 19.	T/F 4차			판매시설 비율 축소(70.6%)
'15. 12. 2.	T/F 5차			
'15. 12. 30.	T/F 6차	2개 필지 판매용도 배제	T/F 중재안 마련	판매시설 비율 축소(67.1%) 지하연결통로만 개발
'16. 1. 12.	T/F 7차		1개 필지 판매용도 배제	
'16. 1. 26.	대면 3차	1개 필지 판매용도 배제		판매비율 축소(67.1%)
'16. 2. 26.	대면 4차			
'16. 5. 27.	대면 5차			
'16. 8. 23.	T/F 8차			
'16. 9. 24.	대면 6차			
'16. 9. 28.	T/F 9차			
'16. 11. 30.	T/F 10차	상생조정위원 선임하여 상생협력 방안 조정		
'17. 2. 7.	T/F 11차	상생조정위원 협의(♣♣ 2회, ♡♡시장 1회, ⓂⓂ/ㄱㄴ시장 1회) 결과보고		
'17. 4. 14.	T/F 12차	행정소송 접수관련 설명 및 향후 상생협의 방향 토론		
'17. 5. 16.	T/F 13차	상인회간 입장차 확인(상암상점가 개발촉구, ♡♡시장 반대 입장)		
'17. 12. 18.	서울시 협의	서울시와 상생대안 협의(1개 부지 오피스텔+2개 부지 합필 개발)		
'18. 3. 7.	○○의 수정안 제출			1개 부지 비판매(오피스텔), 2개 부지 합필 개발 판매시설 비율 축소(36%)

자료: 서울특별시 및 마포구 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 징계·주의요구 및 통보·통보(시정완료)

제 목 실시간 주차정보시스템 구축 및 준공업무 태만

소 관 기 관 인천광역시

조 치 기 관 ① 인천광역시 ② 행정안전부

내 용

### 1. 사건 개요

인천광역시는 [그림]과 같이 주차장 이용자에게 관내 공영주차장의 실시간 주차정보, 주차장 기본정보(이용요금, 주차장 위치, 주차면수 등) 등을 스마트폰 애플리케이션<sup>56)</sup>(이하 “앱”이라 한다), 인터넷 홈페이지(이하 “웹”이라 한다), 전광판 등으로 제공하여 도심 내 주차문제 해소, 교통소통 개선 등 주차 및 교통문제 등을 해결하기 위해 [표 1]와 같이 “ㄱ IoT<sup>57)</sup> 신 주차정보시스템 및 ATMS<sup>58)</sup> 구축사업”(이하 “1단계 사업”이라 한다) 및 “ㄱ IoT 신 주차정보시스템 구축사업(2단계)”(이하 “2단계 사업”이라 한다)을 추진하여 221개 공영주차장에 실시간 주차정보시스템을 구축하였고, 이후 관내 공영주차장 790개소에 위 주차정보시스템을 추가로 설치(사업기간: 2019년~2023년, 사업비: 60억 원)할 예정이었다.

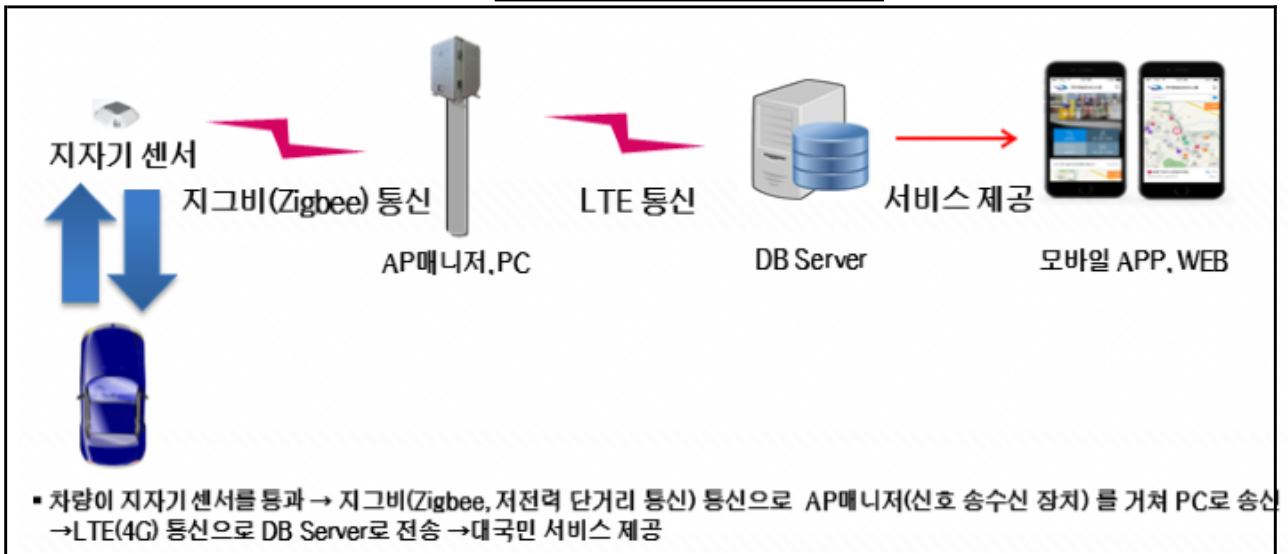
---

56) 애플리케이션을 내비게이션과 연동하여 이용자에게 실시간 주차정보 및 요금정보, 주차장 위치 등 주차장 정보를 제공함

57) Internet of Things(사물인터넷): 유·무형의 실체(사물)를 센서 등 다양한 방식으로 서로 연결하여 실시간으로 데이터를 인터넷으로 주고받는 등 새로운 서비스를 제공하는 기술이나 환경임

58) Advanced Traffic Management System(첨단교통관리시스템): 정보 수집 장치를 활용하여 교통 정보를 수집한 후스마트폰, 내비게이션과 같은 매체에 교통정보를 제공하는 시스템

[그림] 주차정보시스템 운영방식 개념도



자료: 인천광역시 제출자료 재구성

[표 1] 1·2단계 사업 관련 계약 명세

구분	계약명	계약자	계약금액	계약기간	사업 내용
1단계 사업	ㄱ IoT 신 주차정보시스템 및 ATMS 구축사업	△△	-	2015. 12. 2. ~ 2016. 5. 30.	관내40개소(지자기센서) 주차장 실시간 주차정보 제공 시스템 구축 등
	ㄴ IoT 신 주차정보시스템 및 ATMS 구축사업 전면책임감리 용역	(주)☆☆	-	2015. 11. 13. ~ 2016. 6. 14.	
2단계 사업	ㄱ IoT 신 주차정보시스템 구축사업(2단계)	△△	-	2017. 9. 27. ~ 2018. 5. 18.	관내181개소(지자기센서, 영상카메라 등) 주차장 실시간 주차정보 제공 시스템 구축 등
	ㄴ IoT 신 주차정보시스템 구축사업(2단계) 전면책임감리 용역	(주)○○○	-	2017. 11. 1. ~ 2018. 5. 29	

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

따라서 위 사업은 도심 내 주차문제 해소, 교통소통 개선 등에 기여할 수 있도록 주차장을 이용하려는 정보 이용자에게 실시간 주차정보와 주차장 이용요금 등 기본 정보를 정확하게 제공할 수 있도록 구현되어야 한다.

그런데 이번 감사원 감사기간(2018. 10. 29.~12. 28.) 중 1·2단계 사업 대상 주차정보시스템의 실시간 주차정보 및 기본정보 등을 확인한 결과, 한중문화관 주차장(주차면수 110면)의 경우 2018. 11. 13. 14시 20분경 실제 53대를 주차할 수 있었

으나 앱에는 만차로 표시되는 등 [별표 1] “실제 주차가능면수와 주차정보시스템상 주차가능면수의 차이”와 같이 1·2단계 사업대상 주차정보시스템 219개<sup>59)</sup> 중 210개(약 95.8%)의 실시간 주차정보가 실제 주차가능면수와 일치하지 않는 것으로 확인되었다.

또한 인천대공원 동문주차장의 실제 이용요금은 3,000원(1회)인데도 앱에는 무료로 표시되어 있거나, 만수복개 제1공영주차장은 실제 “남동구 구월동 1324-12”에 위치해 있으나 앱에는 약 254m 떨어진 “남동구 구월4동 1317”로 표시되어 있는 등 [별표 2] “실제·앱의 주차장 기본정보 비교 명세”와 같이 주차요금, 주차장 위치 등 주차장 기본정보도 주차장 이용자에게 실제와 다르게 제공되고 있었다.

이와 같이 실시간 주차정보와 기본정보(이용요금, 주차장 위치 등)에 오류가 있어 주차장 이용자들이 앱 사용을 외면할 뿐만 아니라 주차장 운영자의 영업에도 지장을 초래<sup>60)</sup>하여 앱 사용자는 1,746명에 불과(2018. 10. 29. 기준, 1명당 사업비 약 150만 원 소요, 민간 유사 앱은 50만 건 이상 다운로드)하고, 주차장 운영자의 불만만 가중되고 있는 실정이다.

그리고 이번 감사원 감사기간 중 이와 같이 실시간 주차정보 등이 실제와 일치하지 않는 사유 등을 파악한 결과, 1·2단계 사업의 계약 과정, 장비 선정, 준공업무 등 사업 추진 과정 전반에서 문제점이 확인되었는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

---

59) 1단계 사업 대상 주차정보시스템 중 1개소(해오름 공영주차장)의 경우 주차장 용도폐지로 제외하고, 2단계 사업 대상 주차장 중 1개소(주안1동 제1노외주차장)의 경우 장비 철거로 제외함

60) 일부 주차장 운영자는 주차장에 주차가능공간이 있는데도 앱 및 전광판 등에 “만차”로 표시되어 이용자가 돌아가는 경우가 많이 있는 등 주차장 영업에 방해가 되어 전광판 전원을 차단하는 실정이라고 진술함

## 2. 감사결과 확인된 문제

인천광역시 ▲국 ▲과 A는 2015. 1. 1.부터 2018. 8. 9.까지 ▲국 ▲과 등<sup>61)</sup>에서 1·2단계 사업에 관한 업무를 담당하였고, 2018. 8. 10.부터 2018. 12. 28. 현재까지 ▲국 ▲과에서 ○팀장으로서 2단계 사업 업무를 수행하였다.

그리고 같은 과 G는 2015. 1. 1.부터 2018. 1. 1.까지 ▲국 ●과 등<sup>62)</sup>에서 ● 팀장으로서 1·2단계 사업 업무를 수행하였고, ● 처장 H는 2014. 8. 12.부터 2016. 7. 10.까지 ●과장 등<sup>63)</sup>으로서 위 1단계 사업 업무를 총괄하였다.

### 가. A의 경우

#### (1) 1단계 사업 추진 관련

##### (가) 차량검지 방식 부당 변경

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」(행정안전부 예규) 제5장 “협상에 의한 계약체결기준” 제3절에 따르면 계약담당자는 협상을 통해 협상대상자가 제안한 사업 내용 등 제안서의 내용 일부를 조정할 수 있으나, 기획재정부의 유권해석<sup>64)</sup>에 따르면 제안서의 제안 내용 중 중요 부분은 조정의 대상에서 제외하도록 하고 있다.

그리고 위 관서는 2015. 4. 7. 1단계 사업 설계용역 계약<sup>65)</sup>을 체결하였고, 설계 용역에서 위 사업의 가장 중요한 요소인 차량검지 방식<sup>66)</sup>을 선정하기 위해 루프코

61) 동일 업무를 수행하는 부서가 ●국 ■관, ●국 ●과, ▲국 ●과로 직제가 개편되었고, 2018. 1. 2. 위 사업 업무가 ▲국 ▲과로 이관됨

62) ●국 ■관, ●국 ●과, ▲국 ●과, 2019. 8. 5.부터 2020. 6. 29.까지 공로연수 파견근무

63) ▲과 과장, ■관, ●과장

64) 기획재정부는 제안서의 제안내용 중 중요 부분을 제외하고는 협상을 통하여 조정할 수 있되, 제안요청서에 포함되지 아니하는 사항을 협상의 대상으로 하는 것이 다른 입찰자와의 형평성이나 평가의 공정성을 저해하는 것이라면 이를 인정하는 것은 바람직하지 않는 것으로 유권해석함(2015. 2. 24., 기획재정부 계약제도과-205)

65) 2015년 첨단교통관리시스템 구축사업 기본설계 용역(계약자: 도로교통공단 인천광역시지부, 계약기간: 2015. 4. 10.~7. 8., 계약금액: 24백만 원)

66) 차량검지 방식으로는 루프코일 방식, 지자기 센서, 번호판 인식, 영상카메라, 초음파센서, 적외선 센서 등이 있음



일<sup>67)</sup>, 지자기 센서<sup>68)</sup> 등을 검토한 결과 시공사례가 많고 검지 능력이 가장 안정적인 루프코일을 주차장 출입구에 설치하는 것으로 결정되었다.

이후 2015. 9. 17. 위 관서는 위 설계 결과를 바탕으로 루프코일을 활용하여 차량검지를 하도록 하는 등의 내용으로 제안요청서를 입찰 공고(협상에 의한 계약 방식) 하고 △△주식회사(이하 “△△”라 한다), △△주식회사 등 5개 업체로부터 제안서를 제출(△△ 등 4개 업체: 루프코일, △△주식회사: 지자기 센서)받았으며, 조달청에서 2015. 11. 3. 실시한 제안서 평가에서 루프코일을 제안하여 가장 높은 점수를 받은 △△를 협상대상자로 선정(지자기 센서로 제안한 △△주식회사는 3위)하였다.

한편, 주차장 이용자에게 실시간 주차정보를 정확하게 제공하기 위해서는 진출입하는 차량을 검지하는 정확도가 가장 중요하고, 조달청 제안서 평가에서도 차량검지 방식 선정이 가장 배점이 높아 중요한 평가항목<sup>69)</sup>이었다.

그리고 지자기 센서로 차량을 검지하는 방식은 지구 자기장의 지역별 편차(매립지, 해안가 등에서는 지구 자기장 감도 미약 등)로 인하여 차량검지가 안정적이지 않고, 지자기 센서와 AP매니저 간 통신방식인 지그비<sup>70)</sup> 통신은 와이파이·LTE(Long Term Evolution, 4세대 이동통신기술) 등 신호로부터 통신간섭을 받을 수 있는<sup>71)</sup> 등 오류가

---

67) 차량이 루프코일을 통과하면 코일에 흐르는 전자기에 변화가 생기고 이에 따라 차량을 검지함

68) 차량이 지자기 센서를 통과하면 지구 자기장에 변화가 생기고 이에 따라 차량을 검지함

69) 제안서 평가에서 대부분 항목에 3~4점이 배점되나, 정보수집방안을 제시하는 주차장 현장시스템 분야는 6점이 배점되어 배점이 가장 높음

70) 저전력 근거리 무선통신방식으로 배터리를 자주 교체하기 어려운 환경에서 저전력으로 장시간 통신을 할 수 있는 방식

71) 지그비 통신은 2.4GHz 주파수 대역을 사용하여 동일한 주파수 대역을 사용하는 와이파이 및 블루투스, LTE(일부 겹침)와 필연적으로 통신 간섭이 발생함(와이파이 중계기와 지그비 통신 환경 간에 거리가 약 20m 떨어져 있을 경우 지그비 통신의 정상 수신율이 약 10% 이하 등)[Chieh-Jan Mike Liang·Nissanka Bodhi Priyantha·Jie Liu·Andreas Terzis(2010), “Surviving Wi-Fi Interference in Low Power ZigBee Networks” 및 추영열·정다운(2012), “항만물류 응용에서의 WiFi와 Zigbee 망간 선제적 패킷 충돌 회피 알고리즘”]

발생할 가능성이 높다는 문제가 제기되고 있었다.

또한 △△가 제출한 제안서에서 가장 중요한 내용인 차량검지 방식을 기술협상 과정에서 변경하면 탈락한 업체와의 형평성이나 평가의 공정성을 저해할 수 있다.

따라서 A는 당초 선정된 루프코일 방식을 기술협상을 통해 지자기센서방식으로 변경하여서는 아니 되었다.

그런데도 A는 2015. 11. 5.부터 같은 해 11. 25.까지 △△와 기술협상을 하면서 △△주식회사가 제안한 지자기센서가 루프코일보다 더 좋아 보이고, 대기업이 제안하였을 뿐만 아니라 본인이 처음 접하는 방식이라 더 혁신적일 것 같다는 막연한 사유로 지자기센서의 차량검지 능력, 기존 시공사례, △△의 시공능력 등에 대한 검토도 없이 루프코일에서 지자기센서로 차량검지 방식을 변경하도록 위 업체에 제안<sup>72)</sup>하여 지자기센서 방식의 주차정보시스템<sup>73)</sup>을 구축한 실적이 없는 △△가 위 시스템을 시공하게 되었다.

그리고 A는 이러한 내용으로 2015. 11. 26. “기술협상 완료 보고”를 작성하고 팀장 G의 검토를 거쳐 과장<sup>74)</sup>의 결재를 받은 후 △△와 2015. 12. 2. 1단계 사업의 계약을 체결하였다.

이후 2016년 2월 실시한 지자기센서에 대한 BMT<sup>75)</sup>(성능평가)에서 차량검지율이 약 92%에 불과하고 특정 차량(쉐보레, 르노)을 인식하지 못하거나 오토바이 등을 차량

---

72) A는 기술협상을 실시하기 전 조달청으로부터 정당한 사유 없이 장비의 교체를 요구하는 행위가 기술협상 과정의 주요 불공정 사례라는 내용을 전달받은 사실이 있음

73) 주차장 출입구에만 지자기센서를 설치하여 실시간 주차정보를 제공하는 주차정보시스템

74) 당시 담당 과장인 H이 연가로 선임 팀장이었던 I가 대결함

75) Benchmark Test, 실제 구동환경과 동일한 환경을 설정한 후 요구되는 성능을 충족하는지 확인하는 평가임

으로 잘못 인식하는 등의 문제가 발견되었는데도 A는 아무런 조치 없이<sup>76)</sup> 이를 그대로 시공하도록 하였다.

그 결과 “1항”과 같이 차량검지가 제대로 이루어지지 않아 실시간 주차정보를 제공할 수 없게 되었다.

#### (나) 준공업무 부담 처리

위 관서는 △△로부터 2016. 5. 30. 1단계 사업 준공계를 접수한 후 준공검사 계획서(검사기간: 2016. 6. 7.~6. 9.)에 따라 2016. 6. 7.부터 준공검사를 실시하였고, A는 준공검사 과정에 입회하였다.

위 사업의 “전면책임감리 용역과업지시서” 제5조, 제67조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부예규) 제14장 “용역계약 일반조건” 제8절에 따르면 준공계가 접수되면 감리가 준공검사를 실시하되, 준공검사에서 계약에 위반되거나 부당한 점을 발견할 때에는 시정조치를 하여야 하고, 발주관청(인천광역시)은 감리가 성실히 감리업무를 수행하도록 지도하면서 소속직원(A)으로 하여금 준공검사 과정에 입회하게 하여 감리가 제안요청서 등 관계서류에 의해 준공검사를 실시하는지 확인하여야 한다.

그리고 1단계 사업 제안요청서 제2장 “ㄱ IoT 신 주차정보시스템 및 ATMS 구축 제안 요청 사항”에 따르면 위 사업은 실시간 주차정보 안내서비스로서 스마트폰에 주차장 기본정보와 실시간 주차가능정보 등을 제공할 수 있도록 시스템이 구현되어야 한다.

---

76) A는 지자기센서의 차량검지율이 약 92%가 나온 사실은 △△로부터 당시 구두 보고를 받아 알고 있었으나, 특정 차량을 인식하지 못하거나, 오토바이 등을 차량으로 잘못 인식하는 내용이 기재된 “책임감리용역 월간책임감리보고서(제3호)”를 본인이 접수하고도 제대로 확인하지 않아 위 특정 차량 미인식 등 문제를 감사원 감사일까지 모르고 있었다고 진술하는 등 A는 사업 추진 시 가장 중요한 과정 중 하나인 BMT 결과 확인을 제대로 하지 않는 등 업무를 게을리 한 사실이 있음

더욱이 지자기센서를 주차장 출입구에만 설치하여 실시간 주차정보를 앱 등으로 표출하는 위 사업은 전국에서 최초로 시도하는 사업이므로 설치 후에도 주차정보를 정확하게 제공할 수 있는지 철저하게 점검할 필요가 있다.

따라서 A는 준공검사 전 과정에 입회하여 차량검지 장비 및 PC 등 현장장비가 제대로 설치되어 있는지뿐만 아니라 현장 시험운영 등을 통해 실시간 주차정보, 주차장 기본정보 등이 앱 등으로 정확하게 제공되는지 여부를 철저히 확인하여야 했고, 실시간 주차정보 부정확, 장비 미작동 등의 문제가 발생할 경우에는 감리에게 시정조치를 하도록 하는 등 실시간 주차정보를 정확하게 제공할 수 있도록 조치하여야 하고, 준공 이후에라도 실시간 주차정보 제공이 어려운 문제점을 알게 되면 이를 해결할 수 있는 조치를 신속하게 해야 한다.

그런데 A는 사업대상 주차장 40개소의 주차정보시스템 중 12개소의 주차정보시스템에 대한 준공검사에 별다른 이유 없이<sup>77)</sup> 입회하지 않았고, 20개소의 주차정보시스템에 대해서는 앱에 표시된 주차가능면수와 실제 주차가능면수가 일치하지 않은 것을 알고도 주차장 운영자가 육안으로 주차가능면수를 확인하여 수정하면 해결될 문제라고 판단하고 이에 대한 개선 조치를 하지 않았으며,<sup>78)</sup> 나머지 8개소<sup>79)</sup>의 주차정보시스템은 앱에 표시된 주차가능면수와 실제 주차가능면수가 일치하는지 여부에 대해 확인조차 하지 않았다.

---

77) 계획과 달리 준공검사를 하루 더 빨리 끝내기 위해 2016. 6. 8. 준공검사를 2개 조[(A, 감리단 1명)/(감리단 2명)]로 나누어 실시함

78) 준공검사 입회 결과, A는 G에게 실시간 주차정보가 실제와 다르다고 보고하였고, G는 지자기센서 교체 등의 지시를 하였으나 A는 이에 대해 조치를 하지 않음

79) 실시간 주차정보 일치 여부를 확인하지 아니한 주차장 개수는 8개소인데도 A는 문답에서 자신의 기억에 의존하여 대략 10개소라고 진술함

또한 A는 주차장 위치 및 주차요금 등 기본정보가 실제와 다른데도 이를 확인 조차 하지 않았다.

그리고 위 사업 감리원이 “대부분 주차정보시스템의 실시간 주차정보가 실제와 다르고 이에 대해 정보의 신뢰성 제고를 위한 조치가 필요하다”는 의견을 제시하였으나 A는 “지자기센서의 차량검지 능력이 낮아 어쩔 수 없다”며 감리단에게 준공이 가능한 것으로 준공검사 결과보고서를 작성하도록 지시하였다.

이후 A는 2016. 6. 13. “현장 입회 및 감리원이 제출한 관련자료를 검토한 결과 적정하게 용역 완료되었음을 확인함” 등의 내용으로 기재한 “준공검사 결과 보고”를 기안하여 팀장 G, 과장 H의 검토를 거쳐 담당 국장의 결재를 받고 위 1단계 사업을 준공처리하였다.

이와 더불어 2016. 6. 21. 위 관서, △△와 인천시설관리공단(주차장 운영) 등이 참석한 준공보고회에서 “일부 주차정보시스템의 차량검지가 잘되지 않는 등 실시간 주차정보가 실제와 다르다”는 주차장 운영자의 의견이 있었는데도 A는 이를 해결할 수 있는 근본적인 대책<sup>80)</sup>을 강구하지 않았다.

그 결과 [사진 1] “1단계 사업 주차정보시스템 현장 실태” 및 사례와 같이 실시간 주차정보가 실제와 다를 뿐만 아니라 지자기센서의 침수 및 현장 PC 고장 등의 사유로 작동되지 않고 있는 사례가 빈번한데도 아무런 조치도 없이 방치되어 있고, 주차장 운영자는 주차장 운영에 방해가 된다면서 전광판의 전원을 대부분 차단하거나 가려놓는 실정이다.

---

80) 지자기센서 위치조정, 감도 조정 등의 조치를 시행하도록 위 시공사에 요구하였다고 하나 실제 조치 여부뿐만 아니라 조치 후 적정 작동 여부를 확인하지 않았고 이후에도 개선되지 않음

[사진 1] 1단계 사업 주차정보시스템 현장 실태

		
실제 여유공간이 많은데도 앱에는 '만차'로 표시 (월미문화의거리 주차장)	실시간 주차정보가 실제와 맞지 않아 전광판의 정보 제공 차단 (차이나타운 주차장)	실시간 주차정보가 맞지 않아 전광판의 전원을 끄고 표지판으로 '만차'안내 (작전역 환승 동남측 주차장)

#### 1단계 사업 주차정보시스템 오류 사례

##### ○ 시스템 방치

- 수 년에서 수 개월간 지자기센서가 침수로 고장 난 채 방치(사업 대상 39개소 중 11개소를 표본점검한 결과)
  - 한중문화관 주차장, 월미문화의거리 주차장, 인천 문화예술회관 주차장, 소래 제3공영주차장, 계양산 주차장, 굴포천1차 주차장, 풍물시장 주차장 등 7개소
- 고장 난 PC 및 AP매니저를 수개월 간 방치(경동웨딩거리 공영주차장, 신포동 공영노외주차장, 계산택지3주차장)
- 약 3~4개월 전부터 전광판의 전선이 끊어진 채로 방치(소래 제1공영주차장)
- 약 3개월 전부터 실시간 주차가능면수가 변동 없이 계속 3으로 표시되어 통신장애로 추정(동춘동 공영주차장)

##### ○ 실시간 주차정보 불일치

- 실시간 주차정보가 실제와 달라 매일 아침 주차정보를 조정(작전역 환승 동북측·동남측·서남측 주차장, 계산 체육공원 주차장, 계양역 공영주차장, 신기남부종합시장 주차장)
- 수리 후 2시간만 지나도 실시간 주차정보의 오류가 반복적으로 발생(계양산 주차장, 부개역 환승 주차장)

##### ○ 주차장 이용자·주차 관리인에게 불편 초래

- 실시간 주차정보 오류로 실시간 주차정보를 제공하는 전광판을 가려둠(차이나타운 주차장)
- 주차장에 주차가능공간이 있는데도 주차정보가 “만차”로 표시되어 차량이 입차하지 않는 경우 발생(부개역 환승 주차장)

#### (2) 2단계 사업 추진 관련

##### (가) 차량검지 방식 부당 선정

A는 “2-가-(1)항”과 같이 1단계 사업 준공 이후 지자기센서의 특성 및 침수 등

고장으로 인하여 차량을 검지하지 못하거나 통신장애 등의 사유로 주차장 이용자에게 실시간 주차정보를 제공하기 어렵다는 사실을 알고 있었다.

그리고 △△가 제출한 2단계 사업 제안서에는 ‘매립지 또는 해안가 인근인 인천 광역시의 지리적 특성상 지구 자기장 감도가 약하여 지자기센서로는 정확한 차량검지를 할 수 없다’고 기재되어 있다.

따라서 A는 지자기센서를 제외하고 정확한 실시간 주차정보의 제공이 가능한 차량검지 방식으로 2단계 사업을 추진하여야 했고, 만약 다른 방식의 사업 추진이 어려운 사정이라면 사업 계획을 취소하는 등의 조치를 하여야 했다.

한편, A는 위 사업의 설계사에게 차량검지 방식을 유선 지자기센서<sup>81)</sup>로 설계하도록 하였고, 2017. 7. 10. 차량검지 장비 규격이 공개되자 지자기센서는 오토바이, 자전거 등을 차량으로 오인하는 등 차량검지 방식으로 부적절하다는 의견이 제기되었다.

이에 따라 A는 제안요청서를 수정하여 모든 차량검지 방식(최신 IoT센서)이 제안요청 대상이 될 수 있도록 하였다.

이후 1단계 사업에 설치된 지자기센서(무선)를 차량검지 방식으로 제안한 △△가 협상대상자로 선정되어 위 관서와 기술협상을 실시(2017. 9. 12.~ 9. 21.)하였고, A는 기술협상 결과 1단계 사업과 마찬가지로 지자기센서를 설치하는 것으로 결정하고 위 내용으로 2017. 9. 21. “기술협상 완료 보고”를 작성하여 담당 팀장인 G의 검토를 거쳐 담당 과장의 결재를 받았다.

그 결과 또다시 실시간 주차정보를 정확하게 제공하기 어려운 지자기센서 차량

---

81) 노면이 아닌 주차부스 등 측면에 설치하여 지자기센서와 AP매니저 간 통신을 유선으로 하는 방식

검지 방식으로 2단계 사업이 추진되었다.

#### (나) 장비선정 성능평가(BMT) 업무 부당 처리

위 관서는 2017. 12. 9.부터 차량검지 장비를 선정하기 위해 △△(지자기센서), 주식회사◆◆(영상카메라)<sup>82)</sup>, 주식회사◎◎(영상카메라)의 장비로 BMT를 실시하였다.

2단계 사업 제안요청서 “제2장 ㄱ IoT 신 주차정보시스템 제안 요청 사항”에 따르면 차량검지 장비는 BMT 결과 차량검지율이 95% 이상인 장비 중에서 선정하도록 되어 있고, 위 관서가 승인한 “BMT 계획서 감리의견 재검토”에 따르면 BMT는 담당 공무원(A) 및 감리단장 등의 입회하에 실시하도록 되어 있다.

따라서 A는 감리와 함께 BMT가 공정하게 진행되도록 입회하여 확인하고, BMT 결과 차량검지율이 95%에 미달하는 장비를 탈락시켜야 했다.

그런데 A는 2017. 12. 9.부터 같은 해 12. 14.까지 실시된 BMT<sup>83)</sup>(이하 “1차 BMT”라 한다) 결과, 위 3개 업체의 차량검지율이 95%에 미달(△△: 77.9%, 주식회사◆◆: 90.5%, 주식회사◎◎: 74.7%)<sup>84)</sup>하자, 차량검지율이 95% 이상으로 향상되도록 차량검지 센서 및 영상카메라 등 주차정보시스템을 조정<sup>85)</sup>하여 BMT를 재실시할 것을 감리단에 지시하였고, 이후 2017. 12. 16.부터 같은 해 12. 22.까지 실시된 BMT<sup>86)</sup>(이하 “2차 BMT”라 한다)에서도 차량검지율이 95%에 미달(△△: 80.9%, 주식회사◆◆: 50.9%, 주식회사◎◎: 74.7%)하자 이와 같은 사유로 BMT를 다시 실시하

---

82) BMT 실시 과정에서 지자기센서를 설치하기 적절치 않은 비정형주차장의 경우에는 차량이동을 포착하는 프로그램이 내장된 영상카메라를 설치하기로 사업방식을 변경하여 정형주차장의 경우에만 지자기센서를 설치하게 됨

83) 주·야간 정방향, 역방향, 꼬리물기, 진입 중 후진, 진입 중 후진 후 재진입, 차량교차, 차량진입 속도변화, 사람 인식, 기타물체 인식 평가를 실시함

84) 평가항목별 인식한 차량 대수/평가항목별 전체 차량 대수의 비율

85) BMT는 일종의 시험이므로 참여업체가 애초에 시스템을 잘 구축하여 시험을 실시하여야 하고, 이를 무시하고 시스템을 조정하여 재시험 등을 하게 되면 장비의 신뢰성을 담보할 수 없음

86) 주·야간 정방향, 역방향, 꼬리물기, 진입 중 후진 후 재진입 평가를 실시함



도록 감리단에 지시하였다.

이에 따라 2017. 12. 29.부터 2018. 1. 2. 사이에 일부 평가 항목에 대해서만 BMT(이하 “3차 BMT”라 한다)를 실시한<sup>87)</sup> 후 2018. 2. 12. 실시한 BMT(이하 “4차 BMT”라 한다)에서 나머지 항목에 대한 평가<sup>88)</sup>를 실시하여 △△, 주식회사◆◆의 장비를 선정하였다.

그러나 4차 BMT가 실시된 2018. 2. 12. A와 감리단 전원이 BMT 현장에 입회하지 아니하였고 이에 △△ 및 주식회사◆◆ 등은 1·2차 BMT에서 낮게 평가된 꼬리물기 및 차량교차 평가항목에 대한 차량검지율을 높이기 위해 BMT계획서에서 제시된 시험기준과 달리 차량 간격을 기존의 2m 이내에서 3m 이상으로 넓혀 BMT를 실시하였고, 차량 5대 이상으로 실시하도록 계획되어 있는 꼬리물기 평가의 경우 차량 2대만으로 실시하는 등<sup>89)</sup> 관련 규정에 위배하여 BMT를 실시한 후 “검지기 성능평가 결과보고서”를 위 사업 책임감리원(J)에게 제출하였다.

그리고 위 결과보고서에는 실시하지도 않은 사람 인식, 기타물체(오토바이, 자전거 등) 인식평가가 포함되어 있었음에도 J는 위 결과보고서를 토대로 “검지기 성능평가 감리검토 보고”를 작성하여 2018. 2. 22. A에게 제출<sup>90)</sup>하였고, A는 같은 날 이를 팀장 K와 과장 L<sup>91)</sup>에게 보고<sup>92)</sup>하였다.

87) 주간 정방향 평가만 실시되었고, 3차 BMT 이후 ㈜○○○은 참여를 포기함

88) 준공검사 입회 결과, A는 G에게 실시간 주차정보가 실제와 다르다고 보고하였고, G는 지자기센서 교체 등의 지시를 하였으나 A는 이에 대해 조치를 하지 않음

89) 1, 2차 BMT 과정에서 꼬리물기 평가를 차량 간격 2m 이내로 실시(차량 4대로 실시)하거나 차량교차 평가를 차량 간격 1m 이내로 실시한 경우 차량을 인식하지 못하였으나(1차 BMT 꼬리물기 평가 결과: 주·야간 △△: 3%·7%, ㈜◆◆: 83%·85%, ㈜○○○: 19%·35%, 2차 BMT 꼬리물기 평가 결과: 주·야간 △△: 77%·89.5%, ㈜◆◆: 70.5%·85.5%, ㈜○○○: 99.5%·63%, 1차 BMT 차량교차 평가 결과: 주·야간 △△: 34%·46%, ㈜◆◆: 96%·66%, ㈜○○○: 95%·45%), 차량 간격을 3m 이상으로 넓혀 꼬리물기(차량 2대로 실시) 및 차량교차 평가를 실시한 4차 BMT에서는 차량 인식이 잘됨(4차 BMT 꼬리물기 평가 결과: 주·야간 △△: 94%·100%, ㈜◆◆: 100%·100%, 4차 BMT 차량교차 평가 결과: 주·야간 △△: 100%·100%, ㈜◆◆: 92%·100%)

90) 책임감리원 J는 △△가 작성한 “검지기 성능평가 결과보고서”를 검토 없이 그대로 인천광역시에 제출함

이에 따라 인천광역시는 신뢰성이 담보되지 않는 BMT 결과에 따라 위 2개 업체의 차량검지 장비를 선정 한 결과, 품질이 평가기준에 미달된 차량검지 장비를 납품받았다.

#### (다) 준공업무 부당 처리

위 관서는 △△로부터 2018. 5. 18. 2단계 사업 준공계를 접수하고, 준공검사 계획서(검사기간: 2018. 5. 21.~5. 29.)에 따라 2018. 5. 21.부터 준공검사를 실시하였고, A는 준공검사에 입회하였다.

“2-가-(1)-(나)항”과 같이 “전면책임감리 용역과업지시서” 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규) 등에 따라 준공검사는 위 관서 소속 직원(A)의 입회하에 감리가 실시하도록 되어 있다.

따라서 A는 준공검사 과정에 입회하여 차량검지 장비 및 PC 등 현장장비가 제대로 설치되어 있는지 뿐만 아니라 현장 시험운영 등을 통해 실시간 주차정보, 주차장 기본정보 등이 앱 등으로 정확하게 제공되는지 철저히 확인하여야 했고, 실시간 주차정보 불일치, 장비 미작동 등의 문제가 발생한 경우에는 감리단에 시정하도록 조치하여야 했다.

그리고 준공 이후에 실시간 주차정보 제공이 어려운 문제가 발생하게 되면 이를 해결할 수 있는 조치를 신속하게 해야 한다.

그런데 A는 위 사업 대상인 주차장 181개소의 주차정보시스템 전부를 준공검사하면 검사기간 내에 준공검사를 완료하지 못하게 되고, 이에 따라 사업 준공이 당초

---

91) 과장 L은 문답과정에서 BMT 과정에 대해 보고 등이 없어 BMT가 실시된 사실 자체를 몰랐다고 진술하나, 확인 결과 “검지기 성능평가 감리검토 보고”를 보고받은 사실이 있음

92) 팀장 K와 과장 L은 BMT가 4차까지 실시되는 등의 보고를 받아 BMT가 부당하게 실시되었다는 사실을 알거나 알 수 있었는데도 이에 대한 구체적인 원인 파악 등 조치를 하지 않음

계획보다 늦어지면 본인의 인사고과에 영향을 미칠 것이 우려된다는 등의 사유로 [별표 3] “2단계 사업 준공검사 미 실시 주차정보시스템 명세”와 같이 위 181개소의 주차정보시스템 중 경동식당 주차장 등 59개소의 주차정보시스템에 대한 준공검사를 실시하지 말도록 감리단에 지시하였다.

그리고 준공검사를 실시한 나머지 122개소의 주차정보시스템 중 4개소의 실시간 주차정보가 실제와 다른 것을 확인하고도 실시간 주차정보의 정확도를 개선하도록 지시하지 않고 전광판에 주차가능면수를 숫자로 제공하지 말고 ‘혼잡·여유’로만 표시하라고 지시하는 등 위 사업 목적과 부합하지 않는 조치를 하였다.

그리고 A는 나머지 118개소의 주차정보시스템도 실시간 주차정보가 실제와 다를 것으로 판단하여 실시간 주차정보의 제공 여부를 확인하지도 않았다.

또한 A는 [별표 4] “2단계 사업 준공검사 당시 미작동한 주차정보시스템 명세”와 같이 중구 청사 등 주차장 28개소의 주차정보시스템이 전원 과부하 및 장비미설치 등으로 작동되지 않는다는 사실을 알고도 이에 대해 조치하지 않았다.

한편, 위 사업의 감리(주식회사●●)는 이와 같이 준공검사를 실시하지 않거나 장비가 작동되지 않는 것을 알고도 181개소 주차장 전부에 대해 준공검사를 실시하였고 장비도 정상 작동된다는 내용의 허위 준공검사 결과보고서를 작성하여 위 관서에 제출하였다.

그리고 A는 이와 같이 준공검사를 실시하지 않거나 장비가 작동되지 않는 주차장이 있다는 것을 알면서도 사업 준공이 당초 계획보다 늦어지면 자신의 인사고과에 영향을 미칠 것이 우려된다는 등의 사유로 “위 사업 대상 주차장 181개소 전부 구축 및 동작확인”, “현장입회 및 감리원이 제출한 관련자료를 검토한 결과 적정하

게 용역 완료되었음을 확인함”이라는 내용의 “용역완료(준공)검사 결과보고”를 2018. 5. 31. 작성하여 담당 과장(L)의 결재를 받아 2단계 사업을 준공처리하였다.

이와 더불어 준공 이후 실제 위 시스템을 운용할 위 관서의 교통관리과에서 2단계 사업 대상인 주차장에 대해 실시간 주차정보의 제공 및 장비의 정상작동 여부 등을 점검(2018. 6. 4.~6. 29.)하여 주차장 128개소에 설치된 주차정보시스템의 실시간 주차정보가 실제와 일치하지 않은 사실을 확인하는 등 [표 2]와 같이 실시간 주차정보의 불일치, 장비 고장 등의 문제가 위 사업 준공 한 달 이내에 발생하였다는 내용의 문서를 위 시스템을 설치한 위 관서 ▲과에 2018. 7. 16. 통보하였는데도 정당한 개선조치를 하지 않았다.

[표 2] 2단계 사업 이후 점검결과

점검 항목	세부점검사항	점검결과			오류 증상
		정상	이상	점검 불가 <sup>1)</sup>	
실시간 주차정보 일치 여부 확인		27	128	26	실시간주차정보 불일치
차량검지 센서	입·출차 시 작동상태 확인	138	24	19	센서 미작동
	차량검지 센서 외관상태 확인				
현장 운영 PC	운영프로그램 작동 유무	151	13	17	전원 꺼짐 등
	운영 PC 외관상태 확인				
전광판	전광판 작동상태 확인	122	50	9	통신대기 중 표출 전광판 꺼짐 등
	전광판 외관상태 확인				
원격지 장애제어	PC전광판등 원격제어기능여부등 확인	0	179	2	원격지 제어 안 됨
앱/웹 등	주소지 등 기본정보일치 여부 등 확인	135	44	2	기본정보 불일치 등

주: 전원꺼짐 등으로 점검불가

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

또한 위 관서는 앱을 업데이트하지 않아 앱의 작동이 갑자기 중단되는 등 앱 실행 오류가 지속적으로 발생하는데도 이를 방치하고 있다.

그 결과 [별표 5] “2단계 사업 주차정보시스템 장애에 대한 개선조치 사례 (2018~2019년)”와 같이 지자기센서로 설치한 57개소의 주차정보시스템 전부가 고장난 상태로 방치되어 있고, 영상카메라를 설치한 123개의 주차정보시스템은 사람과 오토바이를 차량으로 잘못 인식하는 등 시스템 정상 작동이 어려운 실정이다.<sup>93)</sup>

그리고 [사진 2] 및 사례와 같이 실시간 주차정보가 실제와 불일치하고 오히려 주차장 운영에 방해가 되자 주차장 운영자가 실시간 주차정보를 안내하는 전광판을 가려놓는 등의 사례가 다수 발생하고 있고, 실시간 주차정보뿐만 아니라 기본정보(이용요금 및 위치 등)도 실제와 달라 주차장 이용자들도 거의 사용하지 않고 있다.

[사진 2] 2단계 사업 주차장 현장 실태

		
<p>실제 차량이 주차되어 있는데도 앱에는 전부 비워져 있는 것으로 표시 (인천대공원 동문주차장)</p>	<p>실시간 주차정보가 실제와 불일치하자 전광판의 정보 제공 차단 (함박마을 주차장)</p>	<p>실시간 주차정보 불일치로 전광판의 전원 차단 (경인교대역 주차장)</p>

## 2단계 사업 주차정보시스템 오류 사례

### ○ 시스템 고장으로 방치

- 지자기센서가 고장난 채로 방치[영종역남부 공영주차장, 인천시설관리공단 주차장, 주안6동 제4노의 주차장, 웅진군 청사 주차장, 함박마을 주차장, 논현택지5 주차장, 소래산 주차장, 인천대공원 동문주차장, 인천나비공원 주차장, 부평구 청사 주차장, 계산택지 제1공영주차장, 계산택지 제4공영주차장, 경인교대역 주차장, 당하동 1097-5 주차장, 동막해수욕장 주차장, 강화군 청사 주차장, 장경리해변 주차장]

93) 1개소의 주차장은 이 사업 이전부터 LPR(License Plate Recognition, 차량번호판인식) 방식을 활용하여 차량을 검지해왔는데, 스마트폰 APP등에 실시간 주차면수를 표출하기 위해 위 사업대상에 포함시킴

장, 십리포 해변(A) 주차장, 십리포 해변(B) 주차장]

- 영상카메라 장비가 고장난 채로 방치(송월동1가 14-1 주차장, 염전1(텐트캠핑장) 주차장, 송도동 제7공영주차장, 송도동 제14공영주차장, 옥련동 340-9 주차장, 청학동 90-5 주차장)
- 통신장비가 고장난 채로 방치(송도동 제15공영주차장, 송도동 제17공영주차장)
- PC가 고장난 채로 방치(송월동1가 14-1 주차장, 논현택지3 주차장, 논고개 주차장, 당하동 1114-1 주차장)

※ 이외에도 다수의 주차정보시스템이 영상카메라·통신장비 등이 고장난 상태로 방치

#### ○ 비정상 차량인식

- 오토바이를 차량으로 인식(송도동 제18공영주차장), 사람을 차량으로 인식(송도동 제16공영주차장), 차량 미인식(함박마을 주차장)
- 차량인식을 제대로 하지 못하는 등 비정상 작동[원적산공원(동문) 주차장, 송도동 제7공영주차장, 송도동 제14공영주차장, 송도동 제19공영주차장]

※ 준공 시점부터 대부분의 주차정보시스템이 차량검지를 제대로 하지 못해 실시간 주차정보가 실패와 불일치

### 나. G의 경우

#### (1) 1단계 사업 차량검지 방식 부당 변경

위 G는 1단계 사업 설계 용역 결과, 루프코일이 다른 차량검지 방식에 비해 차량검지 능력이 가장 안정적이고, 조달청 기술평가(정성) 결과 차량검지 방식을 루프코일로 제안한 △△가 가장 높은 점수를 받는 등 협상대상자로 선정된 사실을 알고 있었다.

그리고 G는 △△와의 기술협상 과정에서 차량검지 방식을 루프코일에서 지자기 센서로 변경한다는 사실에 대해 A로부터 보고받아 알고 있었다.

따라서 G는 A가 △△가 제출한 제안서 내용 중 가장 중요한 차량검지 방식 선정 관련부분을 기술협상 과정에서 변경하도록 허용하여서는 아니 되었다.

그런데 G는 A가 기술협상 과정에서 차량검지 방식을 루프코일에서 지자기센서로 변경하는 것에 대해 검토하도록 지시하지 않았고, 이후 2015. 11. 26. A가 차량검지 방식을 지자기센서로 변경하는 등의 내용이 기재된 “기술협상 완료 보고”를 작성하자 이를 그대로 결재하여 소속 과장의 결재를 받게 하였다.

이후 G는 A로부터 2016년 2월 실시된 1단계 사업 BMT 결과 지자기센서의 차량검지율이 약 92%에 불과하다는 보고를 받아 해당 지자기센서로는 정확한 실시간 주차정보를 제공하기 어렵다는 사실을 알고도 정확한 실시간 주차정보를 제공할 수 있는 차량검지 장비를 선정하도록 지시하지 않는 등 별다른 조치를 하지 않고 향후 주차장 운영자가 매일 주차가능면수를 육안으로 확인하여 실시간 주차정보를 수정하도록 A에게 지시하였다.

그 결과 “2-가-(1)-(가)항”과 같은 결과를 초래하였다.

## **(2) 1단계 사업 준공업무 부당 처리**

G는 1단계 사업 감리단이 제출한 준공검사 결과보고서에 “대부분 주차장의 실시간 주차정보가 실제와 다른 문제점에 대해 정보의 신뢰성 제고를 위한 조치가 필요하다”는 감리원의 의견이 제시된 사실을 알고 있었다.

따라서 G는 준공처리 이전에 실시간 주차정보가 실제와 다른 문제점에 대해 조치를 하여야 했고, 준공 이후에라도 실시간 주차정보의 제공이 불가능한 사실을 알게 되면 그 원인을 파악하여 조속히 조치하여야 했다.

그런데 G는 준공검사 결과 실시간 주차정보가 실제와 일치하지 않는다는 사실을 알고도 A가 준공 이후 이를 해결할 것으로 판단하고 2016. 6. 13. A가 작성한 “준공

검사 결과 보고”를 결재하여 소속 과장 및 국장의 결재를 받게 하였다.

그리고 준공 이후 G는 A와 일부 주차장 운영자로부터 실시간 주차정보가 실제와 일치하지 않는다는 내용을 보고받고도 주차장 운영자가 매일 주차가능면수를 육안으로 확인하여 실시간 주차가능면수를 수정하도록 지시만 하는 등 별다른 조치를 하지 않았다.

그 결과 “2-가-(1)-(나)항”과 같은 결과를 초래하였다.

#### 다. H의 경우

##### (1) 1단계 사업 차량검지 방식 부당 변경

H는 1단계 사업 설계 용역 결과 차량검지 방식이 루프코일로 선정되었고, 조달청 기술평가(정성) 결과 차량검지 방식을 루프코일로 제안한 △△가 협상대상자로 선정된 사실과 2015. 11. 5.부터 위 업체와 1단계 사업 기술협상이 실시된 사실을 알고 있었다.

따라서 H는 A가 △△가 제출한 제안서 내용 중 가장 중요한 차량검지 방식 선정 부분을 기술협상 과정에서 변경하지 못하도록 하여야 했다.

그런데 H는 기술협상 과정에 별다른 관심을 두지 않아<sup>94)</sup> A와 G에게 기술협상 과정에 대해 확인한 사실도 없을 뿐만 아니라 A가 차량검지 방식을 지자기센서로 바꾼 사실을 감사원 감사일까지 모르고 있었다.<sup>95)</sup>

그 결과 “2-가-(1)-(가)항”과 같은 결과를 초래하였다.

---

94) H는 자신이 행정직이기에 정보시스템 사업인 위 사업의 기술협상 전반을 방송통신직인 G, A에게 맡기고 자신은 방치하였다고 진술함

95) H는 A가 2015. 11. 26. 작성한 “기술협상 완료 보고” 결재 당시 휴가였으나 기술협상이 종료된 사실은 알고 있었다고 진술함



## (2) 1단계 사업 준공업무 부당 처리

위 H는 2016. 6. 13. A가 기안한 “준공검사 결과 보고”를 결재하였다.

그리고 H는 “준공검사 결과 보고”를 결재할 당시 붙임 문서인 감리단에서 작성한 “준공검사 결과보고서”에 기재된 “대부분 주차장의 실시간 주차정보가 실제와 다른 문제점에 대해 정보의 신뢰성 제고를 위한 조치가 필요하다”는 감리원의 의견을 알 수 있었다.

따라서 H는 “준공검사 결과 보고”를 결재하면서 위 사업으로 실시간 주차정보의 제공이 가능한지 확인하여야 했고, 준공 이후에라도 실시간 주차정보의 제공이 불가능한 원인을 파악하여 조속히 조치하여야 했다.

그런데 H는 감리원의 의견이 기재되어 있는 감리단에서 작성한 준공검사 결과보고서를 확인하지 않고, A와 G에게 시스템 작동 여부만 질문한 후 정상 작동된다는 보고를 받아 그대로 중간 결재하여 소속 국장의 결재를 받게 하였다.

그리고 H는 2016. 6. 21. 실시된 위 사업 준공보고회에서 “일부 주차장의 차량검지가 잘되지 않는 등 실시간 주차정보가 실제와 다르다”는 주차장 운영자의 의견이 있었는데도 적절한 조치를 하도록 지시<sup>96)</sup>하지 않았다.

그 결과 “2-가-(1)-(나)항”과 같은 결과를 초래하였다.

## 관계기관 등 의견 및 검토결과

### 1. 관계기관 의견 및 검토결과

---

96) 당시 담당과장인 H는 국장 승진 대상으로 내정된 상태여서 실시간 주차정보가 일치하지 않는다는 의견을 듣고도 조치를 하지 않는 등 담당과장으로서의 직무를 다소 소홀히 했다고 진술함

### 가. 인천광역시의 경우

인천광역시는 정확한 실시간 주차정보 제공에 문제가 있다는 감사결과를 수용하면서 이미 구축된 실시간 주차정보시스템이 정상적으로 운용되도록 차량검지의 정확도를 높일 수 있는 보완대책을 강구하겠다고 답변하였다.

### 나. 행정안전부의 경우

행정안전부는 감사결과에 별다른 이견을 제시하지 않으면서 향후 감사결과가 통보되면 면밀히 검토하여 관련 규정에 따라 조치하겠다고 답변하였다.

## 2. 관련자 주장 및 판단

### 가. A의 경우

#### (1) 1단계 사업과 관련된 A의 주장 및 판단

A는 차량검지 방식을 당초 제안요청한 루프코일 방식에서 지자기센서로 기술협상 과정에서 변경할 수 있다고 주장하나, 차량검지 방식은 위 사업의 목적인 실시간 주차정보 제공에 가장 중요한 부분이므로 기술협상 과정에서 이를 변경할 경우 입찰에 참여한 다른 업체와의 형평성 및 평가의 공정성을 저해할 우려가 있어 A의 주장은 받아들이기 어렵다.

그리고 A는 1단계 사업 준공검사 과정에서 실시간 주차정보가 실제와 불일치하는 문제는 주차장 운영자가 매일 주차가능면수를 육안으로 확인하여 실시간 주차가능면수를 수정하면 해소될 사안이라고 주장하나, 위 사업의 목적이 실시간 주차정보를 주차장 이용자에게 앱 등으로 제공하는 것이라는 점을 고려하면 위 주장 역시 받아들이기 어렵다.

## (2) 2단계 사업과 관련된 A의 주장 및 판단

A는 1·2차 BMT 과정에서 외부의 불안한 전원 공급 때문에 BMT를 재설시하도록 지시하였다고 주장하나, BMT 참여 업체인 △△ 등 3개 업체에서 BMT를 위해 직접 차량검지 장비 및 시스템을 설치한 점, 1·2차 BMT 당시 △△ 등 3개 업체 모두 하나의 멀티탭에 시스템 전선을 연결하였는데도 1차 BMT 당시 주식회사◎◎의 시스템만 정지되거나 2차 BMT 당시 주식회사◆◆의 시스템만 정지된 점, A가 BMT 참여업체로부터 차량검지 목적의 센서 및 영상카메라 등 주차정보시스템을 조정하여 BMT를 실시하면 차량검지율이 95% 이상으로 향상될 것이라는 설명을 듣고 BMT를 재설시하라고 지시한 점, 전원 문제가 발생한 정방향 평가의 차량검지율을 100%로 인정하더라도 BMT 결과 차량검지율이 95%에 미달한 점 등을 감안하면 위 주장을 인정하기 어렵다.

또한 A는 사업 대상 주차장 59개소의 주차정보시스템에 대해 기성검사를 실시하여 준공검사를 할 필요가 없다고 주장하나, 위 59개소의 주차정보시스템에 대한 기성검사에서 단순히 장비 설치 여부만 확인하고 실시간 주차정보 제공 여부 등을 확인하지 않은 점을 감안할 때 위 주장 역시 인정하기 어렵다.

아울러 A는 전원 과부하, 전기 미연결 등의 사유로 작동되지 않는 주차정보시스템이 있다는 사실을 알고도 이를 발주기관인 인천광역시의 귀책사유로 판단하여 주차정보시스템을 준공처리하였다고 주장하나, 위 시스템을 정상 작동의 상태로 위 관서에 납품하는 것은 계약상대자인 △△의 계약상 의무이므로 이를 위 관서의 귀책사유로 인정할 수 없고, 설령 이와 같은 사유를 위 관서의 귀책사유로 본다고 하

더라도 작동이 되지 않는 상태로 준공처리를 할 것이 아니라 설계변경 등을 통해 계약기간을 연장하여 정상 작동이 되는 것을 확인한 이후 준공처리를 하는 것이 타당하므로 위 주장 역시 인정하기 어렵다.

#### 나. G, H의 경우

G와 H는 자신들의 관리 소홀을 인정하면서 별다른 이견을 제기하지 않았다.

**징계요구 양정** 1·2단계 사업 감독 업무 등을 태만히 한 A 및 1단계 사업 관리 업무 등을 태만히 한 G, H의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다. 또한 앞에서 기재한 바와 같이 A는 위 1·2단계 사업 감독 업무 등을 하면서 아무런 검토도 없이 차량검지 방식을 바꾸거나, 준공검사 과정에서 실시간 주차정보 등을 제공하지 못하는 사실을 확인하고도 이를 방치하였다. 그 뿐만 아니라 A는 BMT를 계속 재실시하도록 지시하여 업체에 특혜를 제공하였고 특히 2단계 사업 준공검사 도중 준공이 계획과 달리 늦어지면 자신의 인사고과에 영향을 줄 것을 우려하여 준공검사를 실시하지 말도록 지시하거나, 작동되지 않는 사실을 확인하고도 이를 방치하였다.

더욱이 A는 이와 같은 1,2단계 사업 이후 실시간 주차정보와 실체가 다르자 이를 해결한다는 명목으로 구체적인 검토도 없이 실제 주차면수를 모니터를 통해 육안으로 주차현장을 확인하여 실시간 주차정보를 조정할 수 있도록 1,2단계 사업 대상 모든 주차장에 카메라를 설치<sup>97)</sup>하도록 하는 “ㄴ 계약”을 2018. 8. 28. △△와 체결<sup>98)</sup>하였다.

---

97) 이와 같은 방식은 차량이 차량을 가리는 등의 문제가 있어 육안으로 보더라도 정확한 실제 주차면수를 확인하기가 어려움

뿐만 아니라 계약 이후인 2018. 9. 10. 계약 낙찰자로 선정된 △△가 이와 같은 방식으로 실제 주차면수 확인이 어렵다는 내용으로 기술검토서를 제출했는데도 위 계약을 중단<sup>99)</sup>하지 않는 등 그 비위의 정도가 심하므로 강등에 해당하는 중징계 처분을 함이 상당하다고 판단된다.

## 조치할 사항

### 인천광역시장은

- ① 위 주차정보시스템 구축사업 업무를 부당하게 처리한 A, G, H을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(A: 강등, G·H: 경징계 이상)하고(징계)
- ② 현재 운용 중인 주차정보시스템이 주차장 이용자에게 정확한 실시간 주차정보 등을 제공할 수 있도록 위 시스템의 정상적인 운용 방안을 마련하며(통보)
- ③ 위 감사결과 지적내용에 대하여 인천광역시에서 추진 예정이었던 주차정보시스템 추가 사업을 중단하여 2019. 3. 14. 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하며[통보(시정완료)]
- ④ 앞으로 사업 추진 과정에서 성능이 미달되는 자재를 선정하는 일이 없도록 하는 등 자재 선정 업무 등을 철저히 하고, 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

행정안전부장관은 준공검사 결과보고서 등 감리보고서를 허위로 작성하여 인천광

---

98) A는 문답에서 △△는 당초 이 건 계약에 대해 응찰을 하지 않을 계획이었으나 입찰 전날 자신이 △△에 유선으로 연락해서 “현재까지 업체가 한 개만 참여해서 유찰될 것 같으니 투찰을 해달라”고 얘기를 하였고, △△에서는 처음에는 싫다고 하다가 이후 검토해 보겠다고 얘기를 했다고 진술함

99) 감사원은 이러한 행정처리가 위 사업의 문제점 해결을 위한 근본적인 대책이 아닌 것으로 보아 금번 감사기간 중 「직무감찰규칙」 제21조 제3항(비위혐의자 등에 대한 잠정 조치)에 따라 위 계약 진행을 중단하도록 요구하였고 이후 인천광역시는 위 계약 진행을 중단

역시에 제출한 주식회사●●을 「전자정부법」 제62조에 따라 영업 정지 등 처분하시기  
바랍니다.(통보)

[별표 1]

실제 주차가능면수와 주차정보시스템상 주차가능면수의 차이

(단위: 면)

연번	구분	주차장 명	전체 주차면수	실제 주차가능면수	주차정보시스템상 주차가능면수	차이
1	1단계 사업	한중문화관 주차장	110	53	0	53
2		차이나타운 주차장	185	137	121	16
3		경동웨딩거리 공영주차장	56	5	8	3
4		내동 공영주차장	59	21	17	4
5		월미문화의거리 주차장	102	80	99	19
6		월미도 제2공영주차장	136	127	123	4
7		해양광장 지하주차장	220	197	184	13
8		월미공원 제2주차장	266	222	0	222
9		동인천 공영주차장	74	-7	-983	976
10		신포동 공영노외주차장	71	0	23	23
11		인천 문화예술회관 주차장	779	375	0	375
12		소래 제1공영주차장	230	43	131	88
13		소래 제2공영주차장	115	93	115	22
14		소래 제3공영주차장	228	212	228	16
15		만수북개 제1공영주차장	142	3	142	139
16		만수북개 제2공영주차장	136	36	20	16
17		만수북개 제3공영주차장	172	123	135	12
18		향촌 공영주차장	83	38	0	38
19		논현 제5주차장	198	152	163	11
20		모래내시장 공영주차장	56	9	0	9
21		소래포구역 주차장	145	108	56	52
22		작전역 환승 동남측 주차장	93	14	27	13
23		작전역 환승 동북측 주차장	123	54	34	20
24		계산택지 2주차장	89	5	0	5
25		계산택지 3주차장	155	50	0	50
26		계산체육공원 주차장	220	81	80	1
27		계양산 주차장	179	95	0	95
28		작전역 환승 서남측 주차장	65	0	6	6
29		계양역 주차장	248	5	23	18
30		계양역 공영주차장	188	-13	-2	11
31		부개역환승 주차장	198	20	0	20
32		부평시장 주차장	184	56	58	2
33		부평시장대정 주차장	105	3	1	2
34		부평깡시장 주차장	128	23	28	5
35		굴포천 1차주차장	244	10	0	10
36		신기남부종합시장주차장	142	40	30	10
37		동춘동 공영주차장	106	0	3	3
38		서구청 제1공영주차장	351	70	0	70
39		풍물시장 주차장	283	221	30	191

연번	구분	주차장 명	전체 주차면수	실제 주차가능면수	주차정보시스템상 주차가능면수	차이
40	2단계 사업	경동식당 주차장	17	0	15	15
41		구양조장 주차장	37	8	34	26
42		성공회 아래 주차장	15	-2	-5	3
43		인천역 인근 주차장	25	12	3	9
44		홍예문 인근 주차장	32	0	4	4
45		중구 청사 주차장	159	19	155	136
46		동화마을 주차장	100	99	112	13
47		전동(전동소방파출소) 주차장	70	21	0	21
48		구인천여고 공영주차장	100	23	0	23
49		눈돌마을 공영주차장	56	0	15	15
50		백령골 공영주차장	29	7	5	2
51		백령길 공영주차장	20	-2	-2	0
52		운서1 공영주차장	41	5	48	43
53		초롱공원길 공영주차장	19	5	8	3
54		자유공원 주차장	35	0	21	21
55		월미도 공영(1)주차장	61	35	34	1
56		월미도 공영(2)주차장	23	13	16	3
57		월미도 공영(3)주차장	21	11	10	1
58		월미도 공영(4)주차장	19	7	8	1
59		은골1 공영주차장	29	0	-4	4
60		영종역남부 공영주차장	103	0	103	103
61		동화마을 노상공영주차장	30	26	22	4
62		송월동 1가 14-1 주차장	29	15	0	15
63		인하대병원사거리공영주차장	101	55	0	55
64		염전1(텐트캠핑장) 주차장	58	56	56	0
65		염전2(텐트캠핑장) 주차장	129	122	128	6
66		써사이드파크서문1 주차장	95	87	73	14
67		써사이드파크서문2 주차장	43	35	26	9
68		송산(카라반캠핑장) 주차장	102	100	98	2
69		송현시장 부근 주차장	16	0	8	8
70		송현주공아파트 앞 주차장	112	0	103	103
71		화도진중 앞 주차장	24	1	1	0
72		인천시설관리공단 주차장	108	-2	41	43
73		동구 청사 주차장	74	45	0	45
74		동구청 앞 주차장	241	16	0	16
75		만석부두 공영주차장	57	19	12	7
76		서림초교 뒤 주차장	38	3	0	3
77		중앙시장 주차장	58	-12	31	43
78		도화1동 제4노외주차장	89	42	91	49
79		송의2동 제7노외주차장	265	74	15	59
80		용현3동 제1노외주차장	38	19	30	11
81		용현3동 제2노외주차장	41	6	15	9
82		용현3동 제7노외주차장	42	19	29	10



연번	구분	주차장 명	전체 주차면수	실제 주차가능면수	주차정보시스템상 주차가능면수	차이
83		주안2동 제9노외주차장	30	9	0	9
84		주안6동 제1노외주차장	22	0	14	14
85		주안6동 제2노외주차장	31	6	0	6
86		주안6동 제3노외주차장	72	39	71	32
87		주안6동 제4노외주차장	42	1	0	1
88		주안8동 제2노외주차장	33	2	0	2
89		토지금고시장 주차장	20	8	0	8
90		학익1동 제1노외주차장	34	10	14	4
91		제물포 남 주차장	27	-8	25	33
92		제물포 북 주차장	74	7	0	7
93		웅진군청 청사 주차장	195	-22	-10	12
94		송의보건지소 주차장	29	11	0	11
95		미추홀구청 종합민원실주차장	29	9	0	9
96		늘봄공원 지하주차장	62	47	0	47
97		능허리 공영주차장	22	3	6	3
98		시립박물관 주변 주차장	24	10	0	10
99		샘말공원 지하주차장	72	36	72	36
100		함박마을 주차장	123	54	122	68
101		연수3동 공영주차장	231	77	5	72
102		선학동 주차장	37	13	35	22
103		송도동 제1공영주차장	278	191	194	3
104		송도동 제5공영주차장	72	0	14	14
105		송도동 제6공영주차장	62	20	20	0
106		송도동 제7공영주차장	70	37	0	37
107		송도동 제8공영주차장	69	18	0	18
108		송도동 제9공영주차장	82	73	79	6
109		송도동 제14공영주차장	60	0	60	60
110		송도동 제15공영주차장	34	0	29	29
111		송도동 제16공영주차장	34	9	-8	17
112		송도동 제17공영주차장	25	5	9	4
113		송도동 제18공영주차장	26	3	0	3
114		송도동 제19공영주차장	68	0	8	8
115		청학동 90-5 주차장	94	0	93	93
116		청학동 65-2 주차장	16	6	13	7
117		옥련동 340-9 주차장	20	0	1	1
118		청학동 공영주차장	69	16	30	14
119		논현택지 3주차장	48	9	-2	11
120		논현택지 5주차장	47	13	47	34
121		창대시장 주차장	21	7	7	0
122		논고개 주차장	30	25	20	5
123		논현 제4주차장	43	19	18	1
124		만수복개 제4공영주차장	77	25	25	0
125		만수시장 주차장	35	12	33	21

연번	구분	주차장 명	전체 주차면수	실제 주차가능면수	주차정보시스템상 주차가능면수	차이
126		새남촌 주차장	234	153	50	103
127		소래산 주차장	535	467	510	43
128		서창1호 주차장	24	7	14	7
129		서창2호 주차장	35	-2	-1	1
130		서창3호 주차장	28	7	3	4
131		서창4호 주차장	26	14	0	14
132		서창5호 주차장	59	0	8	8
133		서창6호 주차장	17	2	5	3
134		인천대공원 제1주차장	915	712	829	117
135		인천대공원 제2주차장	975	814	0	814
136		인천대공원 동문주차장	261	237	0	237
137		갈산역 주차장	159	48	94	46
138		길주로 339번길 주차장	27	1	14	13
139		동암역북 주차장	49	5	14	9
140		백운남부1차 주차장	55	43	64	21
141		백운역북 주차장	33	17	1	16
142		부개1차 주차장	46	18	44	26
143		부개2차 주차장	50	26	50	24
144		부개3차 주차장	55	40	48	8
145		삼산1차 주차장	17	0	6	6
146		삼산2차 주차장	34	12	20	8
147		삼산5차 주차장	37	28	37	9
148		삼산해돋이 주차장	49	7	0	7
149		인천나비공원 주차장	107	64	0	64
150		청천천복개 주차장	336	49	0	49
151		희망천 3지구(서측) 주차장	42	21	22	1
152		희망천 3지구(동측) 주차장	30	16	24	8
153		부평구청 청사 주차장	334	-20	0	20
154		부평삼거리역 주차장	73	42	0	42
155		세월천골 주차장	19	11	11	0
156		부평국민체육센터 주차장	91	75	89	14
157		청천2동 주차장	18	3	0	3
158		원적산공원(정문) 주차장	82	54	0	54
159		원적산공원(동문) 주차장	48	28	0	28
160		부평공원 주차장	112	17	55	38
161		열우물경기장(1) 주차장	68	18	33	15
162		열우물경기장(2) 주차장	44	12	27	15
163		계산택지 제1공영주차장	186	68	150	82
164		계산택지 제4공영주차장	142	0	0	0
165		계양문화회관부설(서측) 주차장	23	7	4	3
166		계양문화회관부설(동측) 주차장	37	27	24	3
167		계양문화회관부설(지하) 주차장	60	29	19	10
168		병방시장 주차장	27	3	0	3

연번	구분	주차장 명	전체 주차면수	실제 주차가능면수	주차정보시스템상 주차가능면수	차이
169		임학공원 주차장	21	2	20	18
170		효성수로길 주차장	43	14	2	12
171		장기동1 주차장	26	0	4	4
172		경인교대역 주차장	84	39	76	37
173		용종동 음식마을 주차장	37	19	5	14
174		양지말공원 주차장	14	11	0	11
175		서넉공원 주차장	17	2	3	1
176		안골공원 주차장	10	10	13	3
177		굴현동 294 주차장	26	9	22	13
178		가정동 주차장	26	6	12	6
179		검암 제1주차장	94	3	10	7
180		검암 제2주차장	47	3	0	3
181		검암 제4주차장	88	11	56	45
182		경서동 주차장	61	5	0	5
183		당하동 1114-1 주차장	40	2	0	2
184		당하동 1097-5 주차장	64	15	62	47
185		당하동 1029-1 주차장	58	-7	-10	3
186		당하동 1030-6 주차장	58	-6	-13	7
187		마전동 316-16 주차장	44	-6	-8	2
188		마전동 348-4 주차장	80	19	5	14
189		마전동 1055-3 주차장	51	0	23	23
190		마전동1011-3 주차장	35	-10	1	11
191		마전동 1019 주차장	54	0	24	24
192		마전동 986 주차장	69	25	0	25
193		마전동 908-3 주차장	71	3	0	3
194		불로동 789 주차장	53	0	20	20
195		왕길동 661-2 주차장	34	2	0	2
196		원창동 477-3 주차장	136	75	94	19
197		서구청 청사 주차장	190	32	190	158
198		연희동(서측) 주차장	23	0	7	7
199		연희동(동측) 주차장	18	1	0	1
200		연희동 764-1 주차장	22	2	0	2
201		연희동 768-5 주차장	21	0	18	18
202		연희동 770-5 주차장	21	1	0	1
203		연희동 805-1 주차장	23	0	16	16
204		심곡동 주차장	14	2	0	2
205		원당동 825-1 주차장	58	-9	-9	0
206		원당동 825-8 주차장	58	-4	-7	3
207		가좌3동 주차장	30	6	12	6
208		원신근린공원 주차장	62	26	33	7
209		석남동 561-13 주차장	35	3	33	30
210		경서동 854-7 주차장	31	0	-4	4
211		강화종합전시장 주차장	78	-16	-20	4

연번	구분	주차장 명	전체 주차면수	실제 주차가능면수	주차정보시스템상 주차가능면수	차이
212		온수리 주차장	70	56	62	6
213		신문리 공영주차장	80	37	56	19
214		동막해수욕장 주차장	55	49	54	5
215		용흥공공원 주차장	80	21	68	47
216		강화군청 청사 주차장	256	11	0	11
217		장경리해변 주차장	308	308	0	308
218		십리포해변(A) 주차장	182	174	180	6
219		십리포해변(B) 주차장	160	160	0	160

주: 주차장내 주차 차량이 주차가능면수 이상 입차한 경우(이중주차 등) 음수(-)로 표시

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

[별표 2]

실제·앱의 주차장 기본정보 비교 명세

○ 기본요금이 서로 다른 주차장

연번	구분	주차장명	실제 기본요금	앱에 기재된 기본요금
1	1단계 사업	소래 제2공영주차장	600원/30분	1,000원/30분
2		부개역환승 주차장	600원/30분	400원/30분
3	2단계 사업	인천역 인근 주차장	1,000원/30분	무료
4		동화마을 주차장	1,000원/30분	무료
5		영종역남부 공영주차장	400원/30분	무료
6		인하대병원사거리 공영주차장	600원/30분	무료
7		송의2동 제7노외주차장	400원/30분	무료
8		용현3동 제2노외주차장	600원/30분	400원/30분
9		제물포 남 주차장	400원/30분	무료
10		송의보건지소 주차장	600원/30분	무료
11		미추홀구청 종합민원실 주차장	600원/30분	무료
12		시립박물관 주변 주차장	무료	400원/30분
13		선학동 주차장	무료	400원/30분
14		논현택지5 주차장	600원/30분	400원/30분
15		창대시장 주차장	400원/30분	600원/30분
16		소래산 주차장	2,000원/1회	무료
17		인천대공원 제1주차장	경차 1,500원	3,000원/840분
18		인천대공원 제2주차장	경차 1,500원	3,000원/840분
19		인천대공원 동문주차장	소형 3,000원	무료
20		동암역 북 주차장	1,000원/30분	400원/30분
21		부개3차 주차장	400원/30분	600원/30분
22		청천천복개 주차장	400원/30분	600원/30분
23		부평구청 청사 주차장	200원/10분	무료
24		세월천골 주차장	400원/30분	300원/30분
25		계양문화회관부설(동측)주차장	400원/30분	300원/30분
26		경인교대역 주차장	600원/30분	무료
27		용종동 음식마을 주차장	400원/30분	무료
28		가정동 주차장	무료	600원/30분
29		검암 제1주차장	무료	600원/30분
30		검암 제2주차장	무료	600원/30분
31		검암 제4주차장	무료	600원/30분

연번	구분	주차장명	실제 기본요금	앱에 기재된 기본요금
32		경서동 주차장	무료	600원/30분
33		당하동 1097-5 주차장	600원/30분	무료
34		당하동 1029-1 주차장	무료	600원/30분
35		당하동 1030-6 주차장	무료	600원/30분
36		마전동 348-4 주차장	무료	600원/30분
37		마전동 908-3 주차장	무료	600원/30분
38		원당동 825-1 주차장	무료	600원/30분
39		원당동 825-8 주차장	무료	600원/30분
40		가좌3동 주차장	무료	600원/30분
41		온수리 주차장	무료	600원/30분
42		신문리 공영주차장	무료	600원/30분
43		강화군청 청사 주차장	600원/30분	무료
44		장경리 해변 주차장	1,000원/30분	무료
45		십리포해변(A) 주차장	1,000원/30분	무료
46		십리포해변(B) 주차장	1,000원/30분	무료

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

## ○ 주소지가 서로 다른 주차장

(단위: m)

연 번	구분	주차장명	실제 주소지	앱에 기재된 주소지	이격거 리
1	1단계 사업	만수복개 제1공영주차장	남동구 구월동 1324-12	남동구 구월4동 1317	254
2	2단계 사업	인하대병원사거리공영주차장	중구 신흥동3가 7-317	중구 신흥동3가 3-317	417
3		송현시장 부근 주차장	동구 송현동 105-6	동구 송현동 88-6	22
4		화도진중 앞 주차장	동구 화수동 37-250	동구 화수동 35-11	23
5		만수복개 제4공영주차장	남동구 구월동 1324-12	남동구 구월동 1310	93
6		백운역 북 주차장	부평구 십정동 173-11	부평구 십정동 186-353	134
7		부개2차 주차장	부평구 부개동 498-4	부평구 부개동 498-9	32
8		부개3차 주차장	부평구 부개2동 502-15	부평구 부개2동 502-5	56
9		삼산해돋이 주차장	부평구 삼산2동 428-1	부평구 삼산2동 428-2	36
10		인천나비공원 주차장	부평구 청천동 125-3	부평구 청천동 43-10	105
11		동막해수욕장 주차장	강화군 화도면 동막리 16-1	강화군 화도면 동막리 1481	72

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

○ 주차면수가 서로 다른 주차장

연번	구분	주차장 명	실제 주차면수	앱 주차면수
1	1단계 사업	월미도 제2공영주차장	136	137
2		해양광장 지하주차장	220	198
3		월미공원 제2주차장	266	256
4		동인천 공영주차장	74	80
5		신포동 공영노외주차장	71	72
6		인천 문화예술회관 주차장	779	781
7		소래 제1공영주차장	230	225
8		만수복개 제3공영주차장	172	174
9		향촌 공영주차장	83	49
10		모래내시장 공영주차장	56	50
11		작전역 환승 동남측 주차장	93	100
12		작전역 환승 동북측 주차장	123	121
13		계산택지 2주차장	89	105
14		계산택지 3주차장	155	192
15		계산체육공원 주차장	220	210
16		계양산 주차장	179	177
17		부개역환승 주차장	198	190
18		부평시장 주차장	184	177
19		부평시장대정 주차장	105	99
20		부평깡시장 주차장	128	124
21		굴포천 1차주차장	244	252
22		동춘동 공영주차장	106	110
23	2단계 사업	동화마을 주차장	100	112
24		전동(전동소방파출소) 주차장	70	66
25		구인천여고 공영주차장	100	105
26		눈돌마을 공영주차장	56	57
27		자유공원 주차장	35	29
28		인천시설관리공단 주차장	108	109
29		동구청 앞 주차장	241	100
30		도화1동 제4노외주차장	89	93
31		송의2동 제7노외주차장	265	225
32		주안6동 제3노외주차장	72	71
33		주안6동 제4노외주차장	42	44
34		토지금고시장 주차장	20	21
35		제물포남 주차장	27	33
36		연수3동 공영주차장	231	271
37		송도동 제1공영주차장	278	277
38		송도동 제6공영주차장	62	61
39		논고개 주차장	30	33
40		만수시장 주차장	35	33
41		서창1호 주차장	24	25



연번	구분	주차장 명	실제 주차면수	앱 주차면수
42		서창2호 주차장	35	36
43		인천대공원 제1주차장	915	968
44		인천대공원 제2주차장	975	920
45		인천대공원 동문주차장	261	275
46		백운남부1차 주차장	55	65
47		부개1차 주차장	46	47
48		부개3차 주차장	55	54
49		삼산2차 주차장	34	31
50		인천나비공원 주차장	107	108
51		청천천복개 주차장	336	329
52		계산택지 제1공영주차장	186	150
53		계산택지 제4공영주차장	142	190
54		계양문화회관부설(동측) 주차장	37	30
55		병방시장 주차장	27	24
56		용종동 음식마을 주차장	37	36
57		안골공원 주차장	10	14
58		가정동 주차장	26	27
59		당하동 1097-5 주차장	64	62
60		원창동 477-3 주차장	136	135
61		가좌3동 주차장	30	27
62		강화종합전시장 주차장	78	76
63		장경리 해변 주차장	308	300
64		십리포해변(B) 주차장	160	105

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

### 2단계 사업 준공검사 미 실시 주차정보시스템 명세

연번	주차장명	연번	주차장명
1	경동식당 주차장	31	논현 제4주차장
2	성공회 아래 주차장	32	만수복개 제4공영주차장
3	인천역 인근 주차장	33	만수시장 주차장
4	홍예문 인근 주차장	34	새남촌 주차장
5	종구 청사 주차장	35	소래산 주차장
6	전동(전동소방파출소) 주차장	36	서창1호 주차장
7	구인천여고 공영주차장	37	갈산역 주차장
8	월미도공영(1) 주차장	38	백운남부1차 주차장
9	월미도공영(2) 주차장	39	부개1차 주차장
10	월미도공영(3) 주차장	40	부개2차 주차장
11	월미도공영(4) 주차장	41	부개3차 주차장
12	송현시장 부근 주차장	42	삼산1차 주차장
13	인천시설관리공단주차장	43	삼산2차 주차장
14	동구청 청사 주차장	44	삼산5차 주차장
15	서림초교 뒤 주차장	45	삼산해돋이 주차장
16	송의2동 제7노외주차장	46	청천천복개 주차장
17	용현3동 제1노외주차장	47	희망천 3지구(서측) 주차장
18	용현3동 제2노외주차장	48	희망천 3지구(동측) 주차장
19	주안6동 제3노외주차장	49	부평구청 청사 주차장
20	주안6동 제4노외주차장	50	부평삼거리역 주차장
21	주안8동 제2노외주차장	51	세월천골 주차장
22	토지금고시장 주차장	52	청천2동 주차장
23	학익1동 제1노외주차장	53	병방시장 주차장
24	제물포 북 주차장	54	가정동 주차장
25	옹진군청 청사 주차장	55	왕길동 661-2 주차장
26	능허리 공영주차장	56	당하동 1030-6 주차장
27	옥련동 340-9 주차장	57	원당동 825-1 주차장
28	논현택지3 주차장	58	원당동 825-8 주차장
29	논현택지5 주차장	59	가좌3동 주차장
30	창대시장 주차장		

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

[별표 4]

2단계 사업 준공검사 당시 미작동한 주차정보시스템 명세

연번	주차장명	준공검사 실시일자	장비 미작동 사유
1	동화마을 주차장	5. 21.	전원 과부하
2	인하대병원사거리 공영주차장	5. 21.	이유 모름
3	염전1(텐트캠핑장) 주차장	5. 28.	전기 미연결
4	염전2(텐트캠핑장) 주차장	5. 28.	전기 미연결
5	송산(카라반캠핑장) 주차장	5. 28.	전기 미연결
6	화도진중 앞 주차장	5. 21.	이유 모름
7	동구청 앞 주차장	5. 28.	기존 시스템 연결 예정
8	주안1동 제1노외주차장	5. 21.	이유 모름
9	송의보건지소 주차장	5. 23.	전기 미연결
10	함박마을 주차장	5. 23.	전원 과부하
11	송도동 제6공영주차장	5. 23.	이유 모름
12	논고개 주차장	5. 25.	장비 철거 예정
13	백운역북 주차장	5. 28.	장비 미설치
14	계산택지 제1공영주차장	5. 23.	전원 과부하
15	장기동1 주차장	5. 24.	전기 미연결
16	경인교대역 주차장	5. 23.	전원 과부하
17	서구청 청사 주차장	5. 24.	전원 과부하
18	연희동 764-1 주차장	5. 28.	전기 미연결
19	연희동 768-5 주차장	5. 28.	전기 미연결
20	연희동 770-5 주차장	5. 28.	전기 미연결
21	연희동 805-1 주차장	5. 28.	전기 미연결
22	경서동 854-7 주차장	5. 28.	이유 모름
23	용흥궁공원 주차장	5. 25.	장비 미설치
24	중구청 청사 주차장	준공검사 미실시	전원 과부하
25	서림초교 뒤 주차장	준공검사 미실시	전원 과부하
26	주안6동 제4노외주차장	준공검사 미실시	전원 과부하
27	제물포 북 주차장	준공검사 미실시	전원 과부하
28	만수북개 제4공영주차장	준공검사 미실시	전원 과부하
29	희망천 3지구(서측) 주차장	준공검사 미실시	이유 모름
30	희망천 3지구(동측) 주차장	준공검사 미실시	이유 모름

주: 연번 29, 30의 경우 A가 준공검사를 하지 않아 작동되지 않는 사실을 알지 못했다고 진술함  
 자료: 인천광역시 제출자료 재구성

[별표 5]

2단계 사업 주차정보시스템 장애에 대한 개선조치 사례(2018~2019년)

○ 지자기센서로 차량검지를 하는 방식

▪ **인천대공원 동문주차장:** 최초 방문 시 지자기센서 고장 등으로 시스템 미작동(11. 15.)→지자기센서 펌웨어 업데이트(11. 22. 오후)→다시 시스템 미작동(11. 22. 밤)→실시간 주차정보 오차(6대) 확인(11. 23. 오전)→지자기센서 제작업체에서 AP매니저 업데이트 미실시로 시스템이 미작동하였다며 AP매니저 업데이트 실시 및 실시간 주차정보 오차 조정(11. 23. 오후)→ 또 다시 실시간 주차정보 오차(106대) 확인(11. 26.)

▪ **소래산 주차장:** 최초 방문 시 지자기센서 고장 등으로 시스템 미작동(11. 15.)→지자기센서 펌웨어 업데이트(11. 22. 오후)→다시 시스템 미작동(11. 22. 밤)→실시간 주차정보 오차(29대) 확인(11. 23. 오전)→지자기센서 제작업체에서 AP매니저 업데이트 미실시로 시스템이 미작동하였다며 AP매니저 업데이트 실시 및 실시간 주차정보 오차 조정(11. 23. 오후)→실시간 주차정보 오차(12대) 확인(11. 26.)

※ 지자기센서 펌웨어 업데이트: 지자기센서의 차량검지 능력 등 성능을 향상시키기 위한 업데이트

○ 영상카메라로 차량검지를 하는 방식

▪ **염전1(텐트캠핑장) 주차장:** 소프트웨어 오류 확인(11. 28.)→차량검지 오류 개선을 위한 시스템 업데이트 실시 및 실시간 주차정보 불일치(9대) 확인·조정(11. 30.)→차량검지 오류 개선을 위한 시스템 추가 업데이트 실시(12. 13.)→영상카메라 고장 확인(1. 23.)

▪ **송도동 제7공영주차장:** 차량검지 오류 개선을 위한 시스템 업데이트 실시 및 실시간 주차정보 불일치(43대) 확인·조정(11. 29.)→비정상적으로 짧은 0.087초 만에 3대의 차량인식 등의 사유로 실시간 주차정보 불일치(30대) 확인(12. 4.)→다시 실시간 주차정보 조정(12. 5.)→차량검지 오류 개선을 위한 시스템 추가 업데이트 실시(12. 13.)→또다시 실시간 주차정보 불일치(20대) 확인(12. 28.)→영상카메라 고장 확인(다음 해 1. 23.)

▪ **송도동 제14공영주차장:** 최초 방문 시 영상카메라 고장 확인(11. 22.)→LAN선 재연결 및 재부팅 후 해결 및 차량검지 오류 개선을 위한 시스템 업데이트 실시(11. 29.)→비정상적으로 짧은 0.303초 만에 4대의 차량인식 등의 사유로 실시간 주차정보 불일치(33대) 확인(12. 4.)→실시간 주차정보 조정(12. 5.)→차량검지 오류 개선을 위한 시스템 추가 업데이트 실시(12. 13.)→비정상적으로 짧은 0.028초 만에 2대의 차량인식 등 위와 동일한 오류 다시 확인, 실시간 주차정보 불일치(23대) 확인(12. 28.)→또다시 영상카메라 고장 확인(다음 해 1. 23.)

- **송도동 제16공영주차장:** 실시간 주차정보 불일치(35대) 확인·조정(11. 15.)→실시간 주차정보 불일치(15대) 및 사람을 차량으로 인식(2번)하는 현상 확인(11. 22.)→또다시 사람을 차량으로 인식하는 현상 확인(12. 5.)→차량검지 오류 개선을 위한 시스템 업데이트 실시(12. 13.)→또다시 실시간 주차정보 불일치(5대) 확인(12. 28.)
  
- **인천대공원 제2주차장:** PC 고장(10. 18.)→PC 수리 후 재설치 및 실시간 주차정보 조정(12. 3.)→영상 카메라에 이물질이 묻어 실시간 주차정보 불일치, 이후 이물질 제거 및 실시간 주차정보 조정(12. 5.)→또다시 실시간 주차정보 불일치(26대) 확인(12. 6.)→확인 결과 가로등 조명을 차량으로 인식, 실시간 주차정보 불일치(882대) 확인, 이후 영상카메라 각도 조정 및 실시간 주차정보 조정, 차량검지 오류 개선을 위한 시스템 업데이트 실시(12. 7.)→차량검지 오류 개선을 위한 시스템 추가 업데이트 실시(12. 13.)→이번에는 특정 시간에 배경을 차량으로 인식하는 현상 확인(12. 19.)→차량 탐지 영역을 조절하여 조치(12. 20.)→또다시 실시간 주차정보 불일치(14대) 확인(다음 해 1. 3.)
  
- **가좌3동 주차장:** 실시간 주차정보가 맞지 않는다는 민원이 국민신문고에 접수(11. 14.)→현장 PC 버그로 PC와 앱의 주차대수 정보 불일치(PC 24대 주차, 앱 30대 주차) 확인 및 실시간 주차정보 오차 조정(11. 16.)→현장 PC 버그 조치 및 또다시 실시간 주차정보 오차 조정(11. 22.)→실시간 주차정보 오차(2대) 확인(11. 23.)

자료: 인천광역시 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 ㄷ구역 지정 직권해제 부당

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

### 1. 사건 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 2009. 11. 19. 서울시 종로구 일대(면적 34,261.5㎡)를 구 「도시 및 주거환경정비법」(2017. 10. 24. 법률 제14943호로 개정되기 전의 것, 이하 “도시정비법”이라 한다) 제4조 제4항 및 제5항에 따라 ㄷ구역으로 지정 및 고시하였다.

□□조합(이하 “조합”이라 한다)은 서울시 종로구(이하 “종로구”라 한다)로부터 2010. 7. 19. 조합설립인가를 받은 후 2012. 9. 21. ㄷ사업의 시행인가를 받았다.

#### <ㄷ사업 주요 추진 상황>

- 2003. 11. 21. 조합설립추진위원회 승인
- 2009. 11. 19. 도시환경정비구역 지정(정비계획 수립 및 정비구역 지정), 도시관리계획 변경결정 및 지형도면 고시
- 2010. 7. 19. 조합설립인가
- 2012. 9. 21. 사업시행인가
- 2013. 10. 28. 사업시행변경인가 신청

그리고 2013. 10. 28. 조합은 종로구에 “정비구역 지정 및 정비계획 결정 후 측량결과에 따른 면적정정 및 건축 계획 조정에 따른 계획세대수 변경(456세대→486세대)”을 사유로 사업시행변경인가를 신청하였다.

그런데 종로구는 2013. 11. 14.부터 서울시 도시정비과, 종로구 건축과 등 관련 부서로부터 위 사업시행변경인가 신청과 관련한 협의의견을 받았고, 주민 공람기간(2014. 8. 14.~8. 28.) 중 제출된 의견에 대한 공람심사를 2014. 10. 29. 개최하는 등 사업시행변경인가를 위한 모든 절차를 완료하고도 서울시의 요청<sup>100)</sup>으로 위 변경인가를 처리하지 않고 있었다.

한편, 국민권익위원회와 감사원에서 2015. 3. 9.과 같은 해 6. 29. 종로구에 위 인가신청을 조속히 처리하도록 각각 시정권고와 주의요구를 하자, 종로구는 같은 해 7. 7.과 7. 10. 사업시행변경인가를 처리하겠다는 계획을 서울시에 통보하였다.

이에 대해 서울시가 2015. 7. 22. 종로구에 “ㄷ 사업시행변경인가 관련 업무협의 회신”(도시활성화과-7890)을 통해 “ㄷ 사업시행변경인가안은 한양도성 조망경관 훼손, 기존지형 훼손, 구역 내 역사자산 훼손, 기존 도시조직 훼손 등에 따라 역사도시 서울의 중대한 공익적 미래가 훼손되는 상황으로 계획안 전반적인 재검토가 불가피하다”며 사업시행변경인가 보류를 요청함에 따라 종로구는 위 변경인가를 처리하지 못하였다.

## 2. 관계 법령 및 판단기준

「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에

---

100) 서울시는 2014. 9. 13. ㄷ구역에 대한 기존의 정비사업 추진방향을 재검토하기로 방침을 정하였고, 이에 서울시 도시정비과장 P는 2014. 9. 26. 종로구청장을 면담하여 서울시의 위 방침을 존중해주도록 요청함

관하여 조례를 제정할 수 있으며, 법률의 위임이 있어야만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항 등을 정할 수 있도록 되어 있다.

도시정비법 제4조의3 제4항에 따르면 특별시장은 정비사업의 시행에 따른 토지등소유자의 과도한 부담이 예상되는 경우 또는 정비구역의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 등의 경우에 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역의 지정을 해제할 수 있으며, 이 경우 구체적인 기준 등에 필요한 사항은 시 조례로 정하도록 되어 있다.

한편, 서울시 도시활성화과는 2015. 7. 24. 도시정비법 제4조의3 제4항에 따라 ㄷ구역을 직권해제할 수 있는지 법률 검토<sup>101)</sup>를 하여 위 구역의 경우 ‘과도한 부담이 예상되거나 정비구역의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없는 경우로 볼 수 없으며 한양도성 및 역사보존 등을 사유로 위 구역을 직권해제하는 것도 위법의 위임범위에 있지 않아 부적절하다’라고 판단하였다.

이에 서울시는 역사·문화적 가치 보호가 필요한 지역 등에 대해 직권해제할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 2015. 9. 11. 국토교통부에 도시정비법에 관련 조항을 신설해 달라고 건의하였으나 국토교통부가 이를 수용하지<sup>102)</sup> 않았다.

따라서 서울시는 법률검토를 통해 위 조례 개정안이 도시정비법의 위임범위를 벗어난 것임을 알게 되었고, 국토교통부에서는 도시정비법에 관련 조항을 신설해 달라는 요구를 수용하지 않았으므로 서울시의 도시정책이 변경되었다는 등의 사유

---

101) 2015. 7. 24. 변호사 자격을 갖춘 서울시 내부 직원 2명과 외부 변호사 2명 등 총 4명의 변호사와 도시활성화과 사무실에서 회의하며 의견을 들음

102) 국토교통부의 내부검토 자료에 따르면 국토교통부에서는 역사·문화적 가치보호가 필요한 지역 등에 대해 직권해제할 수 있도록 하는 것은 주민 의사나 재산권 보호에 반할 우려가 매우 높은 사항이므로 제도의 취지에 부합하지 않는다는 이유로 수용하기 곤란하다는 의견이었음



만으로 도시정비법 제4조의3 제4항에 따른 위임 범위에 해당하지 않는 "역사·문화적 가치 보전의 필요성"을 사유로 정비구역을 직권해제할 수 있도록 조례 개정을 추진하고 이를 근거로 정비구역을 직권으로 해제하여 해당 주민들의 재산권을 심각하게 제한하여서는 아니된다.

### 3. 감사결과 확인된 문제

서울시장은 2015. 7. 21. 도시활성화과에 역사성과 도시의 미래가치 등을 고려하여 ㄷ구역을 정비구역에서 해제할 수 있는지 법률 검토를 하도록 지시하였다.

이에 도시활성화과에서는 2015. 7. 24. ㄷ구역의 직권해제 가능 여부에 대한 법률 검토를 하여, ㄷ구역은 도시정비법상 직권해제 요건에 부적합하고 한양도성 및 역사보존 등을 사유로 직권해제하는 것도 부적절하다는 점을 알고 있었다.

그런데 도시활성화과에서는 2015. 8. 11. “법적 논란이 있더라도 ㄷ구역의 정비구역 해제가 가능한 기준을 발굴하여 조례개정(안)에 반영하고, 이러한 내용을 도시정비법에도 반영하는 방안을 병행 추진”하는 것으로 서울시장에게 보고하였다.

이에 대하여 서울시장은 위 보고 내용대로 도시정비법 및 조례 개정을 추진하되 이를 재생협력과에서 수행하도록 지시하였다.

이에 따라 재생협력과는 역사·문화적 가치 보호가 필요한 지역 등에 대해 직권 해제할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 2015. 9. 11. 국토교통부에 도시정비법에 관련 조항을 신설해 달라고 건의하였으나, 국토교통부가 이를 수용하지 않았다.

이와 같이 법적 근거를 마련하지 못한 상태에서 재생협력과는 “도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보

전이 필요하다고 인정하는 경우”에 정비구역을 직권해제할 수 있도록 조례개정안을 만들어 관련 입법절차를 거쳐 2016. 3. 24. 구 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」(2018. 7. 19. 서울특별시조례 제6899호로 개정되기 전의 것)가 시행되도록 하였다.

이후 도시활성화과는 개정된 위 조례 제4조의3 제3항 제6호<sup>103)</sup>에 따른 직권해제 대상인 “도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우”가 도시정비법에 위임 근거가 부족하여 법적 논란이 있다는 사실을 알면서도 위 조례의 내용을 근거로 2017. 3. 30. ㄷ구역에 대한 지정해제를 고시하였다.<sup>104)</sup>

그 결과 위 조합이 2017. 5. 19. “정비구역 해제고시 무효확인 등 청구의 소”를 제기하였고, 2019. 4. 25. 대법원이 위 조례가 법의 위임 범위를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로서 무효이고, 이에 근거한 서울시의 정비구역해제 고시는 위법하므로 해당 고시와 조합설립인가 취소처분을 취소하라는 취지로 판결하였다.

이에 따라 서울특별시의회에서 2019. 6. 11. 의원발의로 이 건 조례 개정안이 제안되어 같은 해 9. 26. 해당 조문이 삭제되었으나 이와 같은 서울시의 위법한 조례 개정과 정비구역 해제로 인해 ㄷ구역 주민들로 하여금 노후·불량주택 밀집 등으로 거주 여건이 열악한 상태가 지속되고 재난(화재)이 발생할 경우에 심각한 피해가 우려되는 구조적 문제점을 장기간 해소되지 못하게 하였을 뿐만 아니라 토지소유자 등의 재산권 행사도 장기간 부당하게 제한받게 하는 등 행정의 신뢰성을 훼손하였다.

---

103) 현재 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제14조 제3항 제5호

104) 2017. 12. 15.과 2018. 11. 28. 서울행정법원과 서울고등법원은 조례가 법의 위임 범위를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로서 무효이고 이에 근거한 서울시의 정비구역해제 고시는 위법하므로 해당 고시와 조합설립인가취소처분을 취소하도록 판결(2019. 4. 25. 대법원 확정 판결)

## 관계기관 의견 및 검토결과

서울특별시는 조례 개정 초안을 검토하는 과정에서 위법성 논란이 있어 자문 변호사가 제시한 문안으로 수정하였고 이후 규제·입법예고 심사 등 관련 절차를 거치면서 도시정비법의 위임 범위 초과에 대한 문제 제기가 없었으며, 이후 서울시의회에 상정 후 의결되는 등 입법 절차를 거쳐 적법하게 처리된 사항이라고 주장한다.

그러나 변호사에게 자문하여 조례 문안을 수정한 이후에도 다수의 주민들이 위 조례 내용이 법의 위임 근거가 없다는 점을 지적하며 삭제를 요청하는 의견을 제출하였고, 시의회 의결 과정에서도 위 조례 규정의 위법성 문제가 제기되었으나 서울특별시 ▲본부장이 위 조례 규정이 법률상 하자가 없다고 답하여 시의회에서 통과되는 등 입법 절차를 거치면서 충분한 검토를 하였다고 보기 어려우며, 설령 조례 제·개정 시 관련 입법 절차를 적법하게 모두 거쳤다고 하더라도 주민의 권리를 제한하는 내용을 법령의 위임 없이 조례로 정한 것은 부당하므로 위 주장은 타당하지 않다.

**조치할 사항** 서울특별시장은 앞으로 법령의 위임범위를 벗어나 국민의 재산권을 제한하는 내용으로 조례를 개정하고, 이를 근거로 정비구역을 해제하는 등 행정의 신뢰성을 훼손하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

# 감 사 원

## 주의요구 및 통보

제 목 도시계획조례 및 개발행위허가 업무 부당 처리

소 관 기 관 신안군

조 치 기 관 신안군

내 용

### 1. 사건 개요

신안군에서는 2018. 7. 26. 신재생에너지 발전사업자가 발전시설 설치를 위해 개발행위허가를 신청할 때에는 ‘해당 도서 주민들의 동의를 받거나 발전시설 사업에 필요한 자기자본의 30% 이상에 대해 군수와 주민들의 공동 지분참여를 의무화하는 내용으로 「신안군 도시계획 조례」를 개정하였고, 같은 해 10. 5. 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」를 제정하여 위 「신안군 도시계획 조례」에서 규정한 군수와 주민의 지분참여 방식을 구체화하였다.

### 2. 개발행위허가 기준 관련 「신안군 도시계획 조례」 개정업무 부당 처리

#### 가. 관계법령 및 판단기준

「행정규제기본법」 제2조 제1항, 제4조 제2항과 제3항에 따르면 행정규제(이하 “규제”라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말하고, 규제는 법률에 직접 규정하되,

규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다고 되어 있으며 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 되어 있다.

그리고 「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있지만 주민의 권리 제한 또는 주민에 대한 의무 부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 되어 있다.

한편 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조 제3항과 같은 법 시행령 제56조 제1항 [별표1의2] “개발행위허가 기준”에 따르면 개발행위허가의 기준 중에서 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있도록 하고 있으나, “주민 동의”, “30% 이상 지분 참여” 등에 대해서는 법률의 명시적 위임이 없다.

따라서 조례로 개발행위허가의 세부기준을 정하면서 주민의 동의나 주민의 지분 참여 등을 허가요건으로 해서는 아니된다.

#### **나. 감사결과 확인된 문제점**

그러나 신안군(♫과)에서는 2018년 7월 초순경(정확한 날짜 모름) 신안군의회 ♪위원회 소속 M 의원이 태양광 발전시설 설치를 반대하는 신안군 주민들의 사정을 고려하여 주민들에게 이득이 되는 방향으로 「신안군 도시계획 조례」를 개정하도록 제안하자 발전시설에 대한 개발행위허가 기준과 관련하여 ‘발전시설을 설치하려는

자는 해당 도서 주민들의 동의<sup>105)</sup>를 받거나 발전시설 사업에 필요한 자기자본의 30% 이상 군수와 주민들의 공동 지분참여가 있어야 개발행위 허가를 받을 수 있다'는 내용을 「신안군 도시계획 조례」 제20조의2 제1항에 신설하는 등 법률의 위임 없이 주민의 의무부과에 관한 사항이 포함된 「신안군 도시계획 조례」 개정안을 작성하였다.

그런데 신안군 b 관 \*\*담당 소속 변호사<sup>106)</sup>는 위 「신안군 도시계획 조례」 개정안이 의결(2018. 7. 24.)되기 전(정확한 날짜 모름) 군수 집무실에서 「신안군 도시계획 조례」 개정안 제20조의2 제1항의 규정은 주민의 권리 제한이나 주민에 대한 의무 부과에 해당될 소지가 있는 등 향후 문제가 될 수 있다는 법률검토를 군수 N과 담당과장인 ♪ 과장 등에게 구두로 보고하였다.

그런데도 신안군에서는 소관부처인 국토교통부에 「신안군 도시계획 조례」 개정안 제20조의2 제1항이 상위법령의 위임 범위에 포함된 것인지 유권해석을 요청<sup>107)</sup> 하지도 않은 채, 「신안군 도시계획 조례」 개정안을 2018. 7. 19. 군의회에 전달<sup>108)</sup> 하여 같은 해 7. 24. 군의회에서 의결되도록 하였고, 이를<sup>109)</sup> 후인 같은 해 7. 26.

105) ♪ 과 업무담당자(Q)는 해당 도서 주민들의 동의를 받는 방법에 대하여 발전사업자가 해당 도서에 주민등록이 되어 있는 주민들의 동의서를 받아 제출하여야 하고, 한 사람이라도 동의를 받지 못할 경우 개발행위허가를 받을 수 없다고 진술하였으며, 발전사업자가 해당 도서에 주민등록이 되어 있는 주민 목록을 어떻게 입수할 수 있냐고 질문하자 대답하지 못하는 등 발전사업자가 해당 도서 주민들의 동의를 100% 받는 것은 현실적으로 불가능함

106) 신안군에서는 2016. 12. 19. 각 부서 법률자문, 주요 행정처분 및 정책사업에 대한 사전 법률검토 등을 위하여 변호사 자격증을 소지한 S를 임기제공무원으로 임용함

107) 감사원에서 이번 감사기간 중 국토교통부에 유권해석을 요청한 결과 주민 동의나 발전시설사업에 필요한 자기자본의 30% 이상 군수와 주민들의 공동 지분참여를 의무화하는 내용을 조례에 규정하는 것은 국토계획법령에 따른 위임 범위 안에 있다고 하기는 어려워 보인다고 답변함

108) 조례개정안을 의원발의 형식으로 진행하여 입법예고 기간 등 조례 개정 소요되는 시간을 단축하기 위하여 조례 개정안을 군의회에 전달

109) 「지방자치법」 제26조 제1항과 제2항에 따르면 조례안이 지방의회에서 의결되면 의장은 의결된 날로부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 하고, 지방자치단체의 장은 조례안을 이송받으면 20일 이내에 공포하여야 한다고 되어 있으며 신안군의 조례 공포 현황을 확인한 결과 2017년과 2018년 2개년 동안 평균적으로 신안군에서는 조례안을 이송받은 날로부터 각각 13일, 10일이 경과한 후에 조례안을 공포하였음

「신안군 도시계획 조례」 개정안을 공포·시행하였다.

뿐만 아니라 2018. 8. 1. 전라남도에서는 개정된 「신안군 도시계획 조례」 제20조의2 제1항에 해당 도서 주민들의 동의를 받거나 군수와 주민들이 자기자본의 30% 이상 공동으로 지분 참여하는 방안을 허용하는 경우에만 개발행위를 허가할 수 있도록 규정한 것은 「지방자치법」 제22조의 단서에서 규정한 주민의 권리 제한 또는 주민에 대한 의무부과에 해당하는 사항이나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 같은 법 시행령 등에서 위임한 범위 내에 있는 것으로 보기 어려워 「지방자치법」 제22조 단서에 위반되며, 권리 제한 및 의무부담 규정을 신설하면서 조례시행 이전에 허가를 신청한 사람 등에 대한 경과조치 규정 없이 공포한 날로부터 시행하는 것은 신뢰보호 원칙에도 위배되므로 조속한 시일 내에 해당 조문을 개정하도록 신안군에 시정권고하였다.

그런데도 신안군에서는 전라남도의 시정권고를 묵살한 채 오히려 2018. 8. 7. 「신안군 도시계획 조례」 제20조의2 제1항에서 규정한 군수와 주민의 지분참여 방식을 구체화한 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」를 제정하는 것으로 방침을 정하고 같은 해 10. 5. 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」를 군수 발의로 제정하였다.

그 결과 신안군은 관련 상위법령의 위임이 없는데도 개발행위허가를 받고자 하는 사업자에게 주민 등의 지분참여를 강제하는 등 법령에 근거하지 않은 규제를 적용하였다.

### 3. 개발행위허가 업무의 부당한 중단

## 가. 관계법령 및 판단기준

「민원 처리에 관한 법률」 제4조에 따르면 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 한다고 되어 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 제2항과 같은 법 시행령 제54조에 따르면 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청에 대하여 특별한 사유가 없다면 15일(도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하거나 관계 행정기관의 장과 협의를 하여야 하는 경우에는 심의 또는 협의기간을 제외한다) 이내에 허가 또는 불허가의 처분을 하여야 한다고 되어 있다.

또한 대법원 판례<sup>110)</sup>에 따르면 행정행위는 처분 당시에 시행 중인 법령(허가기준)에 의하여 하는 것이 원칙이라고 하면서 소관 행정청이 허가신청을 수리하고도 정당한 이유 없이 처리를 늦추어 그 사이에 법령(허가기준)이 변경된 것이 아닌 한 변경된 법령에 의한 불허가 처분은 위법한 것이 아니라고 하고 있다.

따라서 신안군에서는 개정 중인 조례에 따라 개발행위허가신청 민원을 처리할 목적으로 개발행위허가 업무 처리<sup>111)</sup>를 고의로 중단하거나 군계획위원회 심의에 상정하지 않기 위해 군계획위원회를 개최하지 않는 것은 정당한 사유가 될 수 없으므로<sup>112)</sup> 조례 개정 전에 신청된 개발행위허가 업무처리를 부당하게 중단해서는

---

110) (대법원 2005. 7. 29. 선고 2003두3550 판결) 행정행위는 처분 당시에 시행 중인 법령과 허가기준에 의하여 하는 것이 원칙이고, 인허가신청 후 처분 전에 관계 법령이 개정 시행된 경우 신법령 부칙에 그 시행 전에 이미 허가신청이 있는 때에는 종전의 규정에 의한다는 취지의 경과규정을 두지 아니한 이상 당연히 허가신청 당시의 법령에 의하여 허가 여부를 판단하여야 하는 것은 아니며, 소관 행정청이 허가신청을 수리하고도 정당한 이유 없이 처리를 늦추어 그 사이에 법령 및 허가기준이 변경된 것이 아닌 한 변경된 법령 및 허가기준에 따라서 한 불허가 처분은 위법하다고 할 수 없음

111) 개발행위허가 신청(발전사업자) → 관련부서 협의(신안군) → 조치계획서 제출 요청(신안군) → 조치계획서 제출(발전사업자) → 군계획위원회 개최(신안군) → 개발행위허가(신안군)

112) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 제2항과 같은 법 시행령 제54조에 따르면 개발행위허가 처리기간은 15일이지만 군계획위원회 심의 및 관계 행정기관과의 협의기간은 처리기간에서 제외하도록 되어 있어 군계획위원회에서



아니된다.

## 나. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 신안군에서는 2018년 7월 초순경(정확한 날짜 모름) 태양광 발전시설에 대한 개발행위허가 신청 민원을 개정 예정인 「신안군 도시계획 조례」와 제정 예정인 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」의 규정에 따라 처리하기 위하여 발전사업자에 대한 개발행위허가 업무 처리를 중단하였다.

뿐만 아니라 신안군 ♪과장(R)은 2018. 7. 23. 제270회 신안군의회(임시회) ♪위원회 회의에 참석하여 「신안군 도시계획 조례」가 개정되기 전에 접수된 태양광 발전시설에 대한 개발행위허가 신청 건을 개정된 조례의 규정에 따라 처리하면 제기될 것으로 예상되는 행정소송 등의 문제점에 대하여 T 군의원이 질의하자, 군계획위원회에서 심의를 하거나 관계 행정기관과의 협의를 하는 등 정당한 이유가 없으므로 개발행위허가 업무 처리를 중단해서는 아니 되는데도 ‘현재 개발행위허가 처리를 중단한 상태’<sup>113)</sup>라고 하면서 ‘대법원 판례에 따라 조례 개정 전에 접수된 개발행위허가 신청 건이라도 개정된 조례에 따라 허가를 처리하는 것은 문제가 없다.’고 하는 등 대법원 판례의 판결요지를 사실과 다르게 답변하였다.

한편 2018. 4. 3. 신안군에 태양광 발전시설에 대한 개발행위허가를 신청한 ♪주식회사는 같은 해 7. 13. 신안군 ♪과에 보낸 “태양광 개발허가 심의 요청” 문

---

심을 하거나 관계 행정기관과 협의를 하는 경우 등은 정당한 이유에 해당한다고 볼 수 있음. 그러나 이 건의 경우와 같이 개정 중인 조례를 적용하기 위해 발전사업자들이 제출한 개발행위허가신청 건에 대한 검토를 중단하거나 군계획위원회 심의를 하지 않기 위해 군계획위원회를 개회하지 않는 등 관련 업무 자체를 중단시키는 것은 정당한 이유에 해당한다고 볼 수 없음

113) R은 2018년 7월 초순경(Q는 2018. 7. 6. 이전이라고 진술) Q에게 지금까지 접수된 개발행위허가 신청 건에 대하여 개정 예정인 「신안군 도시계획 조례」와 제정 예정인 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」의 규정에 따라 처리하도록 개발행위허가를 중지하라고 지시하였다고 진술함

서를 통해 태양광 발전소 건립과 관련하여 지역주민들에게 발전기금을 지급하였고, 지역주민들의 동의서를 신안군(♫과)에 제출한 사실 등을 언급하면서 신안군의 개발 행위허가업무 지연으로 인해 한국전력공사와 전력거래계약<sup>114)</sup>(PPA, Power Purchase Agreement)을 체결하는 데 필수 제출서류인 개발행위허가서를 제출하지 못하고 있고, 만일 같은 해 7. 23.<sup>115)</sup>까지 개발행위허가 통보서를 한국전력공사에 제출하지 못하면 전력거래계약을 체결할 수 없다는 점을 우려하면서 군계획위원회에 개발행위허가 심의<sup>116)</sup>를 민원처리 기한 내에 처리해 줄 것을 요청하였고, 신안군에서는 같은 해 7. 17. 위 업체의 요청 내용을 확인하여 개발행위허가 업무 중단으로 인해 위 업체가 재산상 피해를 입을 수도 있다는 사실을 알게 되었다.<sup>117)</sup>

이에 신안군에서는 2018. 7. 18. 한국전력공사에 “태양광발전시설 설치를 위한 전력거래계약(PPA) 취소 유예 요청” 공문을 보내 신안군을 사업대상지로 한 발전사업자에 대해서는 「신안군 도시계획 조례」를 개정한 후 개정된 조례에 따라 개발행위허가를 결정할 때까지 전력수급계약 접수를 취소하는 것을 유예해 줄 것을 요청하였다.

그러나 2018. 7. 20. 한국전력공사에서 신안군의 요청을 수용할 수 없으며 신안

---

114) 태양광 발전사업자(설비용량 1MW 이하)와 한국전력공사가 전력거래계약을 체결하여 전력시장을 통하지 않고 전력을 거래하는 제도

115) 태양광 발전사업자가 한국전력공사에 전력거래계약을 신청하고 4개월(환경영향평가 또는 문화재 발굴 등 부득이한 사유가 있는 경우 6개월) 이내 개발행위허가서를 한국전력공사에 제출하지 않으면 전력거래계약접수가 취소됨

116) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조(개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의) 제1항에 따르면 관계 행정기관의 장은 제56조 제1항 제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 이 법에 따라 허가 또는 변경허가를 하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다고 되어 있음

117) ♫과장 R은 태양광 발전사업자의 전력수급계약접수가 취소되어 접수순위가 후순위로 밀려나면 태양광 발전사업을 늦게 시작할 수밖에 없어 그에 따른 손해가 발생할 것이고, 후순위로 밀려나 사실상 태양광 발전사업을 할 수 없을 경우 태양광 발전사업을 시작하기 위해 투입된 투자금액이 사장될 수 있는 등의 손해라고 진술함

군의 개발행위허가업무 중단으로 태양광 발전사업자와의 법적 분쟁과 다수의 민원 발생이 우려되므로 조속히 관련법령에 따라 개발행위허가 절차를 진행해 줄 것을 요청하였는데도 신안군에서는 개발행위허가 업무처리를 다시 진행하지 않았다.

한편 2018. 7. 26. 「신안군 도시계획 조례」가 개정되어 발전시설의 설치를 위한 개발행위허가를 받으려는 자는 해당 도서 주민들의 동의를 받거나 군수와 주민들이 자기자본의 30% 이상 공동으로 지분 참여하는 것을 허용해야 하는 내용이 신설되었고, 이를 구체화하는 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」가 같은 해 10. 5. 제정·시행되었으나 공동 지분참여를 실현하기 위하여 필요한 주민조합<sup>118)</sup>이 결성되지 않는 등 주민 등의 지분참여가 현실적으로 어렵게 되었다.

그러자 신안군에서는 태양광 발전시설에 대한 개발행위허가 신청자에게 관련 법령에 근거가 없는 개발이익 공유 의향서<sup>119)</sup>를 제출하도록 요구하여 개발이익 공유 의향서를 제출한 사업자에게만 선별적으로 개발행위허가 절차를 진행시켜 주었다.

그 결과 2018. 4. 13. 신안군에 태양광 발전시설을 설치하기 위하여 신안군에 개발행위허가를 신청한 건(신청자 U)의 경우에는 같은 해 7. 17. 관계부서와의 협의<sup>120)</sup>를 완료하였는데도 개발이익 공유 의향서를 제출하지 않았다는 이유로 신안군으로

---

118) 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」 제2조 제6호에 따르면 주민과 신안군이 발전사업에 지분을 참여하기 위하여 공동으로 설립한 협동조합을 말한다 고 되어 있음

119) 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」 제6조, 제14조와 제15조에 따르면 신안군에서는 신·재생에너지 심의위원회를 설치하여 개발이익 공유화 계획의 세부기준을 수립하여야 하고, 발전사업자는 위 세부기준에 따라 개발이익 공유화 계획을 신·재생에너지심의위원회에 제출하도록 되어 있음  
그러나 신안군에는 신·재생에너지심의위원회가 설치되지 않은 관계로 개발이익 공유화 계획의 세부기준이 수립되지 않는 등 관련제도가 정비되지 않아 발전사업자가 개발이익 공유화 계획을 제출할 수 없는 상황이었음  
그러자 R은 발전사업자에게 ‘개발이익 공유 의향서’를 제출하도록 요구하고, 이를 제출하는 발전사업자에 대해서만 개발행위허가 절차를 진행함

120) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제61조(관련 인·허가 등의 의제) 제3항에 따르면 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 그 내용에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다고 되어 있음

부터 부서협의 결과를 통보받지 못하는 등 개발이익 공유 의향서를 제출하지 않은 120건의 경우 개발행위허가 절차가 중단되었다.

그리고 2018. 3. 19. 신안군에 태양광 발전시설을 설치하기 위하여 신안군에 개발행위허가를 신청한 건(신청자 V)의 경우 같은 해 5. 25. 관계부서와의 협의를 완료하였는데도 신안군에서 신청자에게 조치계획서를 제출하도록 하지 않고 있다가 같은 해 11. 19. V가 개발이익 공유 의향서를 제출하자 관계부서 협의 완료일로부터 180여 일이 경과한 같은 해 12. 4.에서야 조치계획서를 제출하도록 하는 등 227건의 경우에는 신청자가 개발이익 공유 의향서를 제출한 이후에서야 개발행위허가 절차를 진행하였다.

더욱이 신안군에서 태양광 발전시설에 대한 개발행위허가 업무 처리를 부당하게 중단함에 따라 태양광 발전사업자 W는 2018. 1. 23. 한국전력공사에 전력거래계약 체결을 요청하였으나 개발행위허가서 제출기한인 같은 해 7. 23.까지 개발행위허가서를 한국전력공사에 제출하지 못하였고<sup>121)</sup> 한국전력공사로부터 전력거래계약 접수를 취소당하여 재산상 손해를 입게 될 상황에 처하자 2018. 7. 18. 한국전력공사를 상대로 전력거래계약 신청자 지위 확인 가처분신청을 하는 등 51명의 발전사업자가 마감기한까지 개발행위허가서를 한국전력공사에 제출하지 못하여 한국전력공사와 불필요한 법정분쟁<sup>122)</sup>을 하고 있다.

---

121) W는 신안군에 태양광 발전시설을 설치하기 위하여 2018. 3. 30. 개발행위허가를 신안군에 신청하고 같은 해 6. 11. 관계부서의 협이가 완료되어 같은 해 7. 4. 조치계획서를 신안군에 제출하였는데도 신안군은 개발행위허가서 제출기한인 같은 해 7. 23.까지 군계획위원회를 개최하지 않음

122) 2018. 7. 18. W 등 51명의 태양광 발전사업자는 개발행위허가서를 제출하지 못한 것은 개발행위허가 업무처리를 진행하지 않은 신안군의 책임으로 발전사업자에 책임이 없다며 한국전력공사를 상대로 전력구매계약 신청자 지위 확인 가처분 신청을 하여 같은 해 11. 1. 기각되었고, 현재 항고심이 진행 중임

이와 같이 신안군은 법령에 근거하지 않은 규제를 신설하여 시행하면서 이에 따른 적법한 절차나 세부기준을 마련하지 않아 법령에 근거하지 않은 또 다른 규제(개발이익 공유 의향서)를 임의로 만들어 운영하는 등 행정의 일관성과 투명성을 상실하였고, 태양광 발전사업 신청자 등 민원인에게 불편과 법적분쟁을 유발하는 등의 결과를 초래하였다.

### 관계기관 의견 및 검토결과

신안군은 2018. 7. 23. 제270회 신안군의회(임시회) 1차 위원회 회의에 1과장(R)이 참석하여 ‘조례 개정 전에 접수된 개발행위허가 신청 건이라도 개정된 조례에 따라 허가를 처리하는 것은 문제가 없다.’고 말한 것은 대법원 판례를 전달한 것이라고 주장한다.

그리고 「신안군 도시계획 조례」 제20조의2 발전시설에 대한 허가의 기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 [별표 1의2] 제2호 가목 (3) ‘특정건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항은 도시·군계획조례로 정할 수 있다.’라는 규정에 따라 개정된 사항이므로 위법성이 없고, 지역주민과 신안군이 30% 이상의 공동지분을 투자함으로써 발전사업자는 사업비를 절약하고, 주민은 발전시설에서 발생하는 수익 중 주민 투자 지분만큼의 수익을 얻을 수 있는 방안을 제시하여 주민수용성을 확보하고 발전사업자에게도 REC(Renewable Energy Certificate, 신·재생에너지 공급인증서) 가중치<sup>123)</sup>를 부여하는 등 「신안군 도시

123) 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제12조의7 제3항, 같은 법 시행령 제18조의9, 「신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료 혼합의무화제도 관리·운영지침」 제7조 및 [별표2] 비고 제14호에 따르면 신·재생에너지를 이용하여 에너지를 공급한 자는 그 공급 사실을 증명하는 인증서를 발급받을

계획 조례」가 잘 운영될 수 있도록 보완·발전시켜나가야 한다는 의견을 제시하였다.

그러나 개정 중인 조례에 따라 개발행위허가 신청 건을 처리할 목적으로 개발행위허가 업무처리를 중단하는 것은 대법원에 판례에서 규정한 정당한 사유에 해당한다고 볼 수 없다.

또한 국토교통부에서는 주민 동의나 발전시설사업에 필요한 자기자본의 30% 이상 군수와 주민들의 공동 지분참여를 의무화하는 「신안군 도시계획 조례」 제20조의2 발전시설에 대한 허가의 기준은 국토계획법령에 따른 위임 범위 안에 있다고 하기는 어려워 보인다고 답변하고 있고, 「신·재생에너지 공급의무화제도 및 연료혼합의무화제도 관리·운영지침」(산업통상자원부고시) 제7조 및 [별표2] 비고 제14호에 따르면 태양광과 풍력 발전사업에 대해 주민참여 시 추가 REC를 부여하고 있는 등 태양광과 풍력발전사업에 대해 주민참여를 유도하여 주민수용성을 제고하기 위한 제도가 이미 운영되고 있어 「신안군 도시계획 조례」를 통해 공동 지분참여를 강제하지 않더라도 발전사업자가 주민수용성을 위하여 주민을 사업에 자율적으로 참여시킬 경우 REC 가중치를 받을 수 있어 위 관서의 의견은 인정하기 어렵다.

## 조치할 사항 신안군수는

① 발전시설에 대한 개발행위허가 기준과 관련하여 법률의 위임 없이 주민의 권리를 제한하거나 주민에게 의무를 부과하는 일이 없도록 「신안군 도시계획 조례」 제20조의2

---

수 있고, 균형 있는 이용·보급과 기술개발 촉진 등이 필요한 신·재생에너지에 대하여는 실제 공급량에 가중치를 곱한 양을 공급량으로 하는 공급인증서를 발급할 수 있다고 되어 있음

그리고 설비용량 500kW 이상 태양광발전소와 3,000kW 이상 풍력발전소로서 주민참여율(투자지분을 및 총사업비 대비 주민이 투자한 금액의 비율)이 일정비율 이상이거나 채권 또는 펀드를 통해 참여한 비율이 일정비율 이상인 경우에 대해서는 가중치를 적용한다고 되어 있음

제1항과 「신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례」를 합리적으로 개정하거나 폐지하는 방안을 마련하기 바람(통보)

② 앞으로 법률의 위임 없이 주민의 권리를 제한하거나 주민에게 의무를 부과하는 사항을 조례로 정하는 등 위법하게 조례를 개정하고 개발행위허가 업무 처리를 중지하여 발전사업자에게 피해를 주는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하기 바랍니다.(주의)

# 감 사 원

## 통 보

제 목 스프링클러설비의 화재안전기준 부적정

소 관 기 관 소방청

조 치 기 관 소방청

내 용

### 1. 업무 개요

소방청은 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」(이하 “소방시설법”이라 한다) 제9조 제1항에 따라 소화설비, 경보설비, 피난구조설비 등 개별 소방시설별로 35개의 화재안전기준을 정하여 고시·운영하면서 소화설비 중 스프링클러설비의 설치·유지 및 안전관리에 필요한 사항에 대해서는 「스프링클러설비의 화재안전기준(NFSC 103)」을 고시하여 운영하고 있다.

그리고 소방청은 소방시설 구조의 이해와 기준해석 및 집행의 통일성을 확보하기 위해 “스프링클러설비의 화재안전기준 해설” 등 13개 화재안전기준 해설서를 발간하여 실무에 활용하도록 하고 있다.

### 2. 관계 법령 및 판단기준

소방시설법 제9조에 따르면 특정소방대상물의 관계인은 대통령령으로 정하는 소방시설을 소방청장이 정하여 고시하는 화재안전기준에 따라 설치 또는 유지·관리하도록 되어 있고, 소방본부장이나 소방서장은 소방시설이 화재안전기준에 따라



설치 또는 유지·관리되어 있지 아니할 때에는 해당 특정소방대상물의 관계인에게 필요한 조치를 명할 수 있도록 되어 있다.

또한, 「소방시설공사업법」 제11조, 제12조 제1항 및 제16조 제1항에 따르면 소방시설의 설계업자, 공사업자 및 감리업자는 이 법이나 이 법에 따른 명령과 화재안전기준에 맞게 소방시설의 설계와 시공 및 감리업무를 하도록 되어 있다.

그리고 「소방시설공사업법」 제9조 및 같은 법 시행규칙 제9조에 따르면 이를 위반한 소방시설업자에 대해서는 시·도지사가 영업정지 1개월<sup>124)</sup> 이상의 행정처분을 하도록 되어 있고, 같은 법 제36조에 따르면 이를 위반하여 설계나 시공 또는 감리업무를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

이와 같이 화재안전기준은 소방시설의 설치 및 관리 등을 규제하는 업무기준일 뿐 아니라 이를 준수하지 않는 자에게는 형벌과 불이익한 처분을 부과할 수 있는 근거가 되므로 소방청은 위 기준을 합리적으로 정하여 업무를 추진하고 선의의 피해자가 발생하지 않도록 유의하여야 한다.

한편, 스프링클러설비의 유수검지장치는 화재 시 스프링클러헤드(이하 “헤드”라 한다) 개방으로 발생하는 배관 내 유수현상을 자동으로 검지하여 화재신호를 보내 경보를 울리고 가압송수장치의 펌프가 작동되게 하는 장치로, 유수를 검지하는 방식에 따라 크게 습식유수검지장치와 건식유수검지장치로 구분된다.

그리고 유수검지장치 시험장치(이하 “시험밸브”라 한다)의 기능은 시험밸브를 개방하여 헤드 1개가 개방된 것과 같은 상황을 만들어 유수검지장치 2차측(유수검지

---

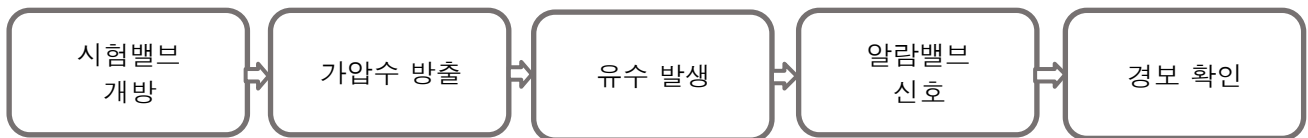
124) 구 「소방시설공사업법시행규칙」(2015. 8. 4. 총리령 제1185호로 개정되기 전의 것) 제9조에 따르면 경고(시정명령) 이상의 행정처분을 하도록 되어 있음

장치~헤드) 배관 내의 가압수(습식)나 압축공기(건식)를 방출시킨 후 유수검지장치가 정상 작동하는지 점검하는 것이고, 건식의 경우는 시험밸브를 개방한 후 소화수가 일정 시간 내에<sup>125)</sup> 가장 먼 가지배관의 끝에서 방출되는지 여부까지 확인하는 것이다.

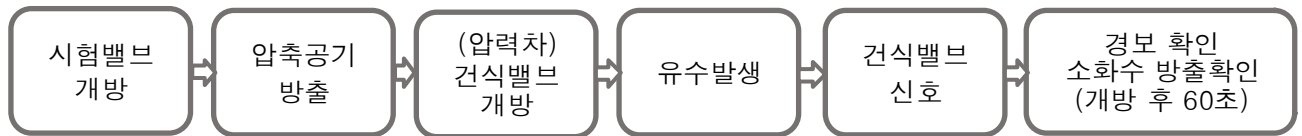
습식과 건식의 구분에 따른 시험밸브의 작동방식 및 기능은 아래 그림과 같다.

**[그림] 습식유수검지장치 시험장치와 건식유수검지장치 시험장치의 작동방식 및 기능 비교**

○ 습식유수검지장치 시험장치



○ 건식유수검지장치 시험장치



자료: 감사대상기관 자료 재구성

따라서 시험밸브의 설치 위치는 이와 같이 유수검지장치의 종류별 작동원리를 고려하여 합리적으로 화재안전기준에 규정되어야 한다.

즉 2차측 배관이 소화수로 채워져 있는 스프링클러설비(습식)의 경우에는 시험밸브의 기능이 유수검지장치의 작동 여부만 확인하는 것이므로 시험밸브를 유수검지장치와 헤드를 잇는 배관의 어느 곳에든 설치할 수 있도록 허용하는 것이 합리적이다.

그러나 2차측 배관이 압축공기로 채워진 스프링클러설비(건식)의 경우에는 시

125) 미국의 스프링클러설비 화재안전기준에 해당하는 「NFPA 13 Standard for the Installation of Sprinkler Systems, 2007 Edition」의 경우 시험밸브가 완전히 개방된 후 60초 이내에 소화수가 방출되도록 규정하고 있음

험밸브를 개방한 후 일정 시간 내에 가장 먼 가지배관의 끝까지 소화수가 방출되는지도 확인하여야 하므로 현재의 기준과 같이 시험밸브를 유수검지장치에서 가장 먼 가지배관 끝에 설치하도록 기준을 정하는 것이 바람직하다.

참고로 미국의 스프링클러설비에 관한 화재안전기준은 이와 같은 점을 고려하여 시험밸브를 습식 스프링클러설비의 경우에는 유수검지장치의 2차측 배관 어느 곳에든 설치할 수 있도록 허용하고 있고, 건식 스프링클러설비의 경우에는 가장 먼 가지배관의 끝에 설치하도록 규정하고 있으며, 우리나라 소방기술 전문가단체인 한국소방기술사협회에서도 같은 의견을 제시하고 있다.

### 3. 감사결과 확인된 문제

그런데 소방청은 「스프링클러설비의 화재안전기준」에서 시험밸브의 설치 위치를 정하면서 습식유수검지장치와 건식유수검지장치의 특성을 고려하지 않고 ‘유수검지장치에서 가장 먼 가지배관의 끝에 설치’하도록 동일하게 규정하였다.

그러면서 소방청은 “스프링클러설비의 화재안전기준 해설”에서 시험밸브 설치 목적을 ‘헤드 1개가 동작하였을 경우에 경보장치가 경보를 정상적으로 울릴 수 있는지 확인하는 것’으로 명시하면서 유수검지장치의 종류(습식 또는 건식)에 따라 시험밸브의 설치 위치를 다르게 정하고 있는 미국의 스프링클러설비에 관한 화재안전기준을 설명하고 있다.

그 결과 2018년 3월 서울시의 용산·구로소방서 종합감사에서 「스프링클러설비의 화재안전기준」의 설치 위치 관련규정을 위반하여 습식시험밸브를 설계·시공한 것으로 지적된 주식회사 ○○은 서울시로부터 영업정지 1개월의 행정처분(설계위

반 345,000원, 시공위반 150,000원의 과징금 부과처분으로 대체)을 받았고, X(설계담당자)와 Y(시공담당자)는 각각 고발된 후 검찰의 기소유예처분을 받는 등 2014년부터 2018년 사이에 20개 건축물이 습식시험밸브를 우수검지장치에서 가장 먼 가지배관의 끝에 설치하도록 정한 화재안전기준을 위반하였다는 사유로 19개 소방시설업체가 경고, 1개월 영업정지 등 행정처분을 받았고, 25명의 소방기술자가 기소유예처분 또는 벌금 100만 원의 형사처벌을 받았다.

**관계기관 의견** 소방청은 스프링클러설비의 우수검지장치 시험장치 설치 위치를 습식과 건식으로 구분하여 설비별 특성에 맞는 기준을 마련하겠다는 의견을 제시하면서 화재안전기준 개정을 추진 중이라고 답변하였다.

**조치할 사항** 소방청장은 우수검지장치의 특성을 고려하여 「스프링클러설비의 화재안전기준」상 우수검지장치 시험장치의 설치 위치 관련규정을 합리적으로 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 하수처리수 등 물 재이용 사업 추진 부적정

소 관 기 관 인천광역시

조 치 기 관 인천광역시

내 용

### 1. 업무 개요

인천광역시는 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제10조 등에 따라 ㄹ하수처리장 등 13개 공공하수처리시설에서 처리한 물(이하 “하수처리수”라 한다) 또는 7개 하수처리수 재이용시설을 이용하여 하수처리수를 재이용할 수 있도록 처리한 물(하수처리수 재처리수, 이하 “재처리수”라 한다)을 하수처리장과 도로 청소 등의 용도로 재이용하거나 공업·조경용수 등으로 공급하는 등 물의 재이용 업무를 추진하고 있다.

한편, 인천광역시는 2003년 이후부터 ㄹ하수처리장(처리용량 26,000톤/일)에서 처리한 하수처리수를 주식회사 ㉠㉡등 4개 골재업체와 골프장운영업체인 주식회사 ㉢㉣ 등 인근 5개 민간기업에 공업용수 및 조경용수 용도로 무상으로 공급(약 4천 톤/일)하여 왔다.

그리고 인천광역시는 2011. 10. 24. 「인천광역시 하·폐수처리수 재이용공급시설 운영 조례」를 제정하고, 2012. 7. 2. 같은 조례 시행규칙을 제정하여 재처리수

사용신청 및 사용요금 부과근거를 마련하였다.

또한, 인천광역시는 2009년 하수처리장에 하수처리수 재처리시설을 갖춘 하수처리시설(처리용량 39,000톤/일) 증설공사를 추진하여 2012년 7월에 완공하였고, 2013년 11월부터 기존에 하수처리수를 무상으로 재이용하고 있던 위 5개 민간기업에 하수처리수 대신 재처리수를 유상으로 공급하기 위한 조치를 한 후 2015년 3월부터 이를 공급하기 시작하였다.

## 2. 관계 법령 및 판단기준

「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제10조에 따르면 공공하수도관리청은 환경부장관의 승인을 받아 하수처리수 재이용시설을 설치하여 재처리수를 재이용하거나 이를 필요로 하는 자에게 공급하여야 하고, 하수처리수가 같은 법 제14조에 따른 용도별 수질기준을 충족하는 경우에는 바로 재이용하거나 공급할 수 있도록 되어 있다.

또한, 「인천광역시 하·폐수처리수 재이용공급시설 운영 조례」 제4조, 제6조 및 같은 조례 시행규칙 제2조에 따르면 재처리수를 공급받고자 하는 자는 인천광역시장에게 재처리수의 사용신청(사용신청서 제출)을 하여야 하고, 인천광역시장은 사용량에 따라 재처리수 사용요금을 부과할 수 있도록 되어 있다.

따라서 인천광역시는 재처리수 사용에 대한 수요조사나 개별적인 사용신청 접수를 통해 재처리수 사용을 원하는 자에게만 재처리수를 공급하고 사용요금도 부과할 수 있다.

## 3. 감사결과 확인된 문제

그런데 인천광역시 □과는 ㄹ하수처리장을 위탁운영하는 인천환경공단에서 일부 업체의 ㄹ하수처리장 하수처리수 재이용 취수설비의 이설과 관련하여 하수처리수를 취수할 수 있는 장소와 재처리수를 취수할 수 있는 장소 중 어느 곳으로 이설할지 문의하자 2013. 11. 28. 해당 업체의 재처리수에 대한 수요를 확인하지 않은 채 취수설비를 재처리수의 공급이 가능한 장소로 이설하고 향후 조례에 따라 사용요금을 부과하는 방침을 결정하여 회신하였다.

이후 인천광역시 □과는 ㄹ하수처리장에 재처리시설을 설치하였다는 사유로 재처리수를 2015년 1월부터 업체들에 유상으로 공급하는 계획을 수립하여 시행하면서 재처리수 사용에 동의하지 않은 업체에는 용수 공급을 중단하는 방침을 통보하는 등으로 기존에 하수처리수를 무상으로 사용하던 주식회사 ●●등 5개 업체의 의사와 무관하게 유상(320원/㎥)으로 재처리수를 사용하도록 하였다.

이에 주식회사 ●●등 4개<sup>126)</sup> 업체는 2014. 12. 26. 기존에 사용하고 있던 하수처리수의 수질에 문제가 없고 재처리수 사용에 따른 비용부담을 이유로 하수처리수를 계속 사용할 수 있도록 요청하는 청원서를 인천광역시에 공동으로 제출하였다.

그러나 인천광역시 하수도과는 시의회로부터 ㄹ하수처리장의 하수처리수 무상공급이 부적절하다는 취지로 지적<sup>127)</sup>을 받았다는 등의 사유로 위 업체들의 청원을 거부하였다.

이에 따라 기존에 하수처리수를 무상으로 사용하던 업체들은 2015. 2. 28.까지

---

126) 주식회사 ●●은 재처리수를 유상으로 공급받는 것을 수용하여 청원서를 제출하지 않음

127) 2014. 2. 7. 제213회 인천광역시의회 임시회 제1차 산업위원회에서 재처리수 사용요금을 부과할 근거가 마련되었는데도 민간기업에 하수처리수를 무상으로 공급하는 문제점을 지적

재처리수를 공급받는 곳으로 취수설비를 이전하였고, 인천광역시는 같은 해 3월부터 재처리수를 공급하기 시작하였다.

그 결과 재처리수 사용을 원하지 않은 위 4개<sup>128)</sup> 업체에 2015년 3월부터 2018년까지 10억여 원의 사용요금을 부과하는 등 불필요한 경제적 부담을 지우게 되었다.

### 관계기관 의견 및 검토결과

인천광역시는 감사원의 감사결과를 수용하고 하수처리수 및 재처리수에 대한 수요조사를 실시하여 수요업체에 하수처리수도 공급하는 방안을 마련·시행 중이며, 하수처리수의 공급을 요청받으면 해당 하수처리시설의 운영 현황과 수질에 미치는 영향 등을 다각적으로 검토하여 수요처에 하수처리수의 공급 여부를 결정하겠다는 의견을 제시하였다.

그러면서 인천광역시는 2012년 7월 ㄹ하수처리장에 하수처리수 재처리시설을 설치하였고, 2014년 5월 업체들에 재처리수 사용에 대한 의견을 조회하였으며, 2014년 12월 주식회사 ○○등 4개 업체로부터 하수처리수의 계속 사용을 요청하는 청원을 받았으나 당시 재처리시설의 설치로 재처리수의 공급이 가능한 상황이었고, 시의회로부터 하수처리수의 무상공급이 적절치 못하다는 지적을 받은 점 등을 고려하여 집행부에서 재처리수의 공급을 적극 추진하였다고 소명하였다.

그러나 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제10조, 「인천광역시 하·폐수처

---

128) 이후 기존 업체와 공동 재이용하는 것으로 참여한 업체가 발생하여 업체 수는 변경되었음



리수 재이용공급시설 운영 조례」 제4조 등에 따르면 재처리수는 사용을 신청한 자에게 공급하여야 하는데도 재처리수의 사용에 동의하지 않는 업체에 용수의 공급을 중단하겠다는 방침을 통보하여 사용 동의를 받은 점, 수요자가 하수처리수의 계속 사용을 요청하는 청원을 하였는데도 공급자의 입장만 고려하여 일방적으로 재처리수의 공급을 추진한 점 등을 고려하면 인천광역시의 소명은 받아들이기 어렵다.

한편 인천광역시 ●국 국장(B)은 정부의 물 재이용활성화 정책에 부합하여 하수처리수 및 재처리수 공급정책을 추진하였다는 취지로 2019. 4. 30. 감사원에 적극행정면책을 신청하였다.

이에 감사원은 위 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 등에 따른 면책요건에 해당하는지 여부를 검토한 결과, 업무담당자들이 재처리수의 사용에 동의하지 않는 업체에 용수의 공급을 중단하겠다는 방침을 통보하여 사용 동의를 받았고, 업체에서 하수처리수의 계속 사용을 요청하는 청원을 하였는데도 공급자의 입장만 고려하여 일방적으로 재처리수의 공급을 추진한 사실은 인정되나, 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제10조제1항 및 같은 법 시행령 제12조에 따라 하수처리수의 10% 이상을 재처리수로 재이용하거나 공급해야 하므로 공중위생성과 수질환경 관리의 경제성 및 안정성 등을 고려하여 재처리수를 우선 공급하려고 하였고(공익성), 2014년 12월 시의회 주요업무보고 시 하수처리수 무상공급에 대한 지적이 있어 재처리수 공급을 적극 추진한 것으로서(적극적 업무처리), 재처리수 공급 업무에 사적인 이해관계가 없었으며, 인천광역시의 환경여건, 하수처리 운영현황, 공중위생성, 공익성 등을 종합적으로 고려하고, 「물

의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 및 「하수도법」 등 관련법령을 검토하여 추진하는 등 중대한 절차상 하자가 없었던 것으로 판단되므로(고의·중과실이 없는 것으로 추정) 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 각 호의 면책요건을 모두 충족하는 것으로 보아 관련자에 대한 ‘신분상 조치’는 하지 않는 것으로 결정하였다.

**조치할 사항** 인천광역시장은 앞으로 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제10조 등의 규정에 따라 하수처리수 및 재처리수에 대한 수요조사를 실시하여 하수처리수의 공급여부를 결정하는 등 물 재이용 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)