

정 부 합 동 감 사 결 과

징 계 · 시 정 요 구

제 목 ○○○○○ 대상건물 선정 및 리모델링 공사 추진 부적정

기 관 명 울산광역시 중구

징 계 대 상 자 울산광역시 중구 ○○○○실 지방○○○○○ ○○○

징 계 의 종 류 경징계

훈 계 대 상 자 ① 울산광역시 중구(육아휴직) 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○○○실)

② 울산광역시 중구 ○○○○실 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○○○실)

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2016. 7. 1.부터 감사일 현재까지, 지방○○○○○ ○○○은 2014. 8. 10.부터 2017. 4. 20.까지, 지방○○○○○ ○○○는 2016. 1. 15.부터 2018. 1. 11.까지 울산광역시 중구 ○○○○실에서 ‘오래된 여관을 활용한 골목창업몰 조성계획 사업’ 업무 총괄책임자, 실무책임자, 실무담당자로 각각 근무하였다.

울산광역시 중구 ○○○○실에서는 원도심 내에 방치된 여관·건물 등을 리모델링하여 창업공간으로 조성하여 청년과 베이비부머세대에 일자리를 창출하고 문화의 거리와 대로변에 비해 상대적으로 위축된 골목상권 회복을 통해 지역균형 발전과 지역경제 활성화를 도모하고자 ‘○○○ ○○을 활용한 ○○○○○ 조

성계획 사업'을 추진하였다.

「지방재정법」 제17조제1항의 규정에 따르면 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 법률에 규정이 있는 경우, 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조제1항의 규정에 따르면 국가 또는 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 개·보수 및 정비 비용, 도시재생사업에 필요한 비용 등을 전부 또는 일부를 해당 사업 또는 업무를 수행하는 자에게 보조하거나 융자할 수 있도록 되어 있고,

「울산광역시 중구 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제10조제1항 및 제2항의 규정에 따르면 구청장은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조제1항에 따라 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자하려는 경우에는 매년 그 보조나 융자의 대상이 되는 사업 및 보조나 융자금액 등을 포함한 지원 계획을 수립하여야 하고 도시재생사업에 대한 지원을 결정할 때에는 사업의 필요성과 타당성 등을 검토하여 지원여부와 지원금액 등을 결정하도록 되어 있다.

또한 「지방재정법」 제32조의2제4항의 규정에 따르면 지방보조금은 공모 절차에 따른 신청자를 대상으로 ○○○○○심의위원회의 심의를 거쳐 교부하도

록 되어 있고,

「지방자치단체 세출예산 집행기준」(행정자치부 예규 제45호)에 따르면 민간자본사업보조로 취득한 자산의 매각, 대여, 교환, 담보제공 등에 대하여는 해당 자치단체장의 승인을 받도록 보조금 교부조건에 명시하도록 되어 있다.

1. 오래된 여관을 활용한 골목창업몰 조성사업 예산편성 부적정

울산광역시 중구(○○○○실)에서는 2015. 12. 29. 울산광역시(○○○○○ 실)에서 추진하는 2016년 특별조정교부금 공모사업(○○○○○○○○ ○○○○ ○○○ 프로젝트 추진에 따른 사업발굴 사업)에 신청하여 아래 [표1]과 같이 2016. 3. 18. 심사 결과 3등에 입상하여 7억원의 시비보조금을 받았다.

그리하여 위 관서에서는 2016. 8. 8. ‘오래된 여관을 활용한 골목창업몰 조성계획¹⁾’을 아래 [표2]와 같이 수립하였다.

[표2] ○○○ ○○을 활용한 ○○○○○ 조성계획

1) ○○○○○○ 현장(2015. 10. 25. ~ 11. 25.), 주민아이디어 회의(10회), 전문가(지역건축가) 컨설팅을 통하여 ○○장과 ○○장을 사업대상지로 선정함

구 분	내 용	비 고
사업기간	2016. 7월 ~ 2016. 12월(6개월)	
세부일정	2016. 7월 : 기본계획수립(사업내용, 일정, 운영계획 등) 2016. 9월 : 예산편성(추경 편성) 2016. 9월 : 민관협약(임대여부, 운영방법 등 전반사항 협약체결) - 10년간 장기임대, 보증금 면제, 월임대료 결정 등 2016. 10월~12월 : 증축 및 리모델링	
주요내용	창업공간, 운영센터 및 교육장, 카페(휴게시설) 조성	
추진방법	- 공간조성 : 공개입찰을 통한 시행사 선정(직접추진) - 운영방식 : 제안공모를 통한 위탁기관 선정 후 운영	
세부사업 내역	<○○○○○ 및 ○○○○○○○○센터 조성> - 위치/규모 : 중구 ○○○길 ○○(○○장) / 2층 건물(연면적 298.56㎡) - 내용 : 총 3층으로 증축 및 리모델링 1층(149.28㎡) : 8개정도 판매시설 2층(149.28㎡) : 10개정도 인큐베이팅 공간 및 회의실 3층(추가조성분) : 창업자 교육장 - 소요예산 : 531백만원(설계비 23, 공사비 488, 집기류 20) <○○○○○○○ 및 ○○○○○○○○○○센터 조성> - 위치/규모 : 중구 ○○○길 ○○(○○장) / 2층 건물(연면적 163.3㎡) - 내용 : 총 3층으로 증축 및 리모델링 1층(81.65㎡) : 4개정도 판매시설 2층(81.65㎡) : 2개정도 판매시설, 운영센터 및 회의실 3층(추가조성분) : 옥상카페(휴게시설) - 소요예산 : 278백만원(설계비 19, 공사비 263, 집기류 15)	※ 소요예산 : 833백만원 (시비700, 구비 33) - 공사비 : 786 - 설계비 : 42 - 부대비 : 5
운 영	위탁운영기관은 제안공모를 통하여 2017. 1월~3월에 선정	

※ 중구 제출자료 재구성

그리고 2016. 9. 30. ‘○○○ ○○ ○○○○ 조성 지원 사업’이 시설비 및 부대비 목적으로 833백만원²⁾을 편성하여 2016년 제1회 일반·특별회계 세입·세출 추가경정예산안이 의결 확정되었다.

위 관서에서는 2016. 10. 4. ‘○○○ ○○ ○○○○ 조성사업’ 시비보조금 교부 신청을 하였고, 2016. 10. 10. 울산광역시 ○○○○○과에서는 시비보조금 7억원을 교부·결정 통보하였다.

2) 833백만원(시설비830, 부대비3)

위 사업은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 「울산광역시 중구 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 등을 근거로 사업을 추진하고 있는 것으로 사업의 목적상 오래된 민간 건물(여관)을 리모델링하여 지역 일자리를 창출하고 위축된 골목상권 회복을 통하여 지역균형 발전과 지역경제 활성화를 도모하는데 목적이 있다.

따라서 관련 법령의 규정에 따라 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자하도록 되어있고 사업 성격상 민간의 자본형성이 큰 사업이므로 ‘민간자본사업보조’ 사업으로 예산을 편성하여야 하고 취득한 자산의 매각, 대여, 교환, 담보 제공 등에 대하여는 해당 자치단체장의 승인을 받도록 보조금 교부조건에 명시하고 등기상 특약(부기등기 등) 등을 설정하도록 하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 관련 법령에 따라 ‘민간자본사업보조(402-01)’ 사업으로 예산을 편성하고 공모를 통하여 보조사업자를 선정하여 예산을 집행하여야 함에도 ‘시설비 및 부대비(401)’로 예산을 편성하고 타인 소유의 건물을 개보수하는 데 직접 집행하였다.

2. ○○○ ○○을 활용한 ○○○○○ 조성사업 대상건물 선정 부적정

위 관서에서는 2016. 8. 8. ‘○○○ ○○을 활용한 ○○○○○ 조성계획’을 통하여 사업대상 건물로 2개의 오래된 ○○(○○장, ○○장)을 선정하고 쇼핑몰로 조성하여 이를 운영·관리하는 위탁기관을 공모하여 선정하려고 하였다.

그러나 2016. 9월경 사업대상 건물인 ○○장이 민간에 매각되어 1개 건물(○○장)로는 사업을 진행할 수 없어 2016. 10. 18. ‘○○○ ○○을 활용한 ○○○○○ 조성’ 대상지 및 위탁기관 선정 공모계획을 다시 수립하고 2016. 10. 21.

부터 10. 28.까지 8일간 공모하여 아래 [표3]과 신청자를 접수하였다.

[표3] 오래된 ○○을 활용한 ○○○○물 조성사업 공모 신청 현황

구 분	내 용	비 고
건 물	▪ 위 치 : 중구 ○○○○길 ○○ ▪ ○○○장(연면적 : 249.46㎡, 지하1층, 지상3층) ▪ ○ ○ 장(연면적 : 279.09㎡, 지하1층, 지상4층) ▪ 소 유 주 : ○○○	빈건물, 맞벽건축으로 1개 주소로 되어있고 소유는 동일 함
위탁기관	▪ ○○○협동조합 울산○○○○○○○○센터	
	▪ ○○○○문화재단	

※ 중구 제출자료 재구성

그런데 위 관서에서는 대상지 및 위탁기관 공모 결과를 구청장에게 보고 (날짜 미상)하였으나, “홍보부족으로 많은 건물주들이 참여를 못한 것 같고 관리 위탁도 재검토하라”는 지시를 받았다.

이후 위 관서에서는 구청장이 지시한 내용을 토대로 대상지 및 위탁기관을 어떤 방법으로 선정할지 구체적으로 재검토하여 보고한 후 사업을 집행하여야 함에도 보고절차(생산문서 없음) 없이 사업담당자가 방문조사를 통하여 참여를 원하는 건물 6개를 아래 [표4]와 같이 선정하여 2016. 11. 24. 구청장에게 보고하였다.

그리하여 2017. 1. 18. ‘2017년 제1차 울산광역시 중구 ○○○○위원회’를 개최하면서 대상지 선정 심의자료에 아래 [표4]와 같이 우선순위를 임의로 정하여 상정하였다.

[표4] ○○○ ○○을 활용한 ○○○○○ 조성사업 참여 현황

참여	건물명	연면적	소유주	주소	참고사항
1	○○○ 신경정신과의원	421.86㎡	○○○ ○○○	○○○거리 ○○	빈건물, 문화의거리 적합, 참여의지 강함
2	○○○모텔	720.29㎡	○○○	○○○○길 ○○	장기방 형태로 영업중, 참여의사는 있으나 월임대료 700~800만원 원함
3	○○○장, ○○장 ³⁾	519.55㎡	○○○	○○○○길 ○○	공모시 신청, 빈건물, 맞벽건축으로 1개 주소
4	○○장	163.3㎡	○○○	○○○길 ○○	장기방 형태로 영업중, ○○○○길 인접(○○○○ 뒤 골목)
5	○○장	437.88㎡	○○○	○○○길 ○	장기방 형태로 영업중, ○○○○길 인접(○○○○ 뒤 골목), 리모델링 이후에도 1층은 식당영업을 원함
6	○○여관	392.11㎡	○○○	○○로 ○○	장기방 형태로 영업중, ○○로 인접 (○○초 부근)

※ 중구 제출자료 재구성

그리고 ○○○○위원회에서 최종적으로 상정한 안전대로 ○순위였던 ○○
○○○○○○의원 건물을 대상지로 결정하였다.

그러나 선정된 ○○○○○○○○의원 건물⁴⁾의 소유주는 이전부터 2016.
11. 14.까지 ○○○였으나, 대상건물을 다시 선정(2차적 방문 전수조사)하는 기간
인 2016. 11. 15. ○○○, ○○○이 매입(780백만원)하여 소유주가 변경되었다.

그리고 위 관서에서는 선정된 건물 소유자(○○○, ○○○)와 2017. 3. 24.
보증금 50,000,000원과 임대료 4,400,000원을 매월 지불하는 조건으로 10년간 임
대⁵⁾하는 부동산임대차계약을 체결하였다.

부동산임대차계약서의 특약사항을 보면 “임대인이 계약만료 전에 건물을
매매하고자 할 때 임차인에게 3개월 전까지 우선 통보하고 임대기간은 매수인이

3) 위 관서에서 ○순위로 정하여 심의안에 상정한 ○○○장, ○○장은 이전에 정식적인 공모절차를 통해 신청한 건
물임

4) 울산광역시 중구 ○○동 ○○○-○(연면적 421,86㎡, 4층건물)

5) 5년 뒤 재계약시 새로운 계약으로 인정하고 임차료를 주변시세에 맞추어 재계약할 수 있으며, 재계약후에는 2년
마다 상호협의 하에 인상조정

보장한다.”라고 되어 있다.

그러나 위 관서에는 2017. 2. 2. 건물주와 협약을 체결하고 공증을 통하여 투자된 예산과 임대기간에 대한 법적인 보호를 받을 수 있는지 ‘법무법인 ○○’에 법률자문을 한 결과 “협약을 체결하고 그에 대하여 공증을 받는다 하더라도, 별도로 상가임대차보호법의 요건을 갖추어 보호를 받는 것은 별론으로 하더라도 위 공증 서류가 법적으로 우선적 지위를 보장하는 것은 아니다”라는 답변을 통보받았다.

따라서 위 사항을 살펴보면 임대인은 건물을 매각하는데 법적으로 아무런 문제가 되지 않아 장래 지속적으로 청년쇼핑몰 목적으로 활용을 담보하기 어려운 실정이다.

3. 불법건축물 방치 및 리모델링 공사 계약 부적정

가. 불법건축물임에도 제재조치 없이 묵인하고 사업추진

「건축법」 제11조의 규정에 따르면 건축물을 건축하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 규정하고 있고, 같은 법 제79조에 따르면 대지나 건축물이 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 그 건축물의 건축주 등에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물을 철거하게 하는 등 필요한 조치(이하 “시정명령”이라 한다)를 명할 수 있도록 되어 있으며,

같은 법 제80조에 규정에 따르면 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과하도록 되어 있다.

또한 「건축법 시행령」 제115조의 규정에 따르면 구청장은 매년 정기적으로 법령 등에 적합하지 아니한 건축물에 대하여 실태조사를 한 후 시정조치를 위한 정비계획을 수립·시행하여야 하며 그 결과를 시·도지사에게 허가를 받아야 하며,

허가권자는 「건축법」 제11조 또는 제14조에 따라 건축허가나 신고를 득하지 아니한 건축물에 대해서는 같은 법 제79조에 따라 상당한 기간을 정하여 그 건축물을 철거하게 하는 등 필요한 조치를 하여야 하고, 불법건축물의 건축주등이 시정명령을 이행하지 아니할 경우 이행강제금을 부과하는 등 불법건축물이 원상복구 될 수 있도록 조치하도록 되어 있다.

울산광역시 중구 ○○○○실에서는 ‘오래된 건물을 활용한 ○○ ○○○ 조성사업’ 리모델링 시행업체를 제안공모를 통하여 협상의 의한 계약으로 선정하고자 2017. 5. 12. 조달시스템(G2B) 및 중구청 홈페이지에 입찰공고 하였다.

위 관서에서는 제안서를 제출한 3개 업체⁶⁾을 대상으로 2017. 5. 29. 제안서 평가를 하여 (주)○○○○○를 최종 ○순위 업체로 선정하고 2017. 6. 7. (주)○○○○○와 657,000,000원에 용역계약을 체결하였다.

그러나 위 관서에서는 사업추진 과정 중에 ○○○○○○○○의원 건축물이 「건축법」 제11조에 따른 허가 없이 불법으로 증축한 사실을 인지하였다.

따라서 위 관서에서는 사업을 중지하고 같은 법 제79조 및 제80조에 따른 시정명령, 이행강제금 부과 등 제재조치를 취하여야 함에도 불법건축물에 대한 제재조치 없이 묵인하고 불법건축부분의 철거비용(24,240,000원)까지 부담하면서

6) (주)○○○, (주)○○○○○○○, (주)○○○○○○○

사업을 추진하였다.

나. 건축물 대수선 공사를 용역계약으로 추진 및 사업비 부담 산정

「건설산업기본법」 제2조제4호의 규정에 따르면 “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등으로 정의하고 있으며, 「전기공사업법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사, 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사는 “건설공사”에 해당되지 않는다고 하고 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조의 규정에 따르면 물품(단순 물품구매는 제외한다)·용역(청소·경비 등 단순한 노무를 제공하는 용역은 제외한다)계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·예술성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 협상에 의한 계약을 체결할 수 있도록 되어 있다.

또한 「건설산업기본법」 제29조제4항의 규정에 따르면 도급받은 공사의 일부를 하도급한 건설업자는 발주자에게 통보하도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제17조제1항 및 같은 법 시행령 제64조제5항의 규정에 따르면 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부의 이행을 끝내면 이를 확인하기 위하여 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 이를 검사하고, 계약이행내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견하였을 때에는 지체 없이 필요한 시정조치를 명하도록

되어 있다.

따라서 사업의 성격을 검토하여 계약의 종류(공사, 용역, 물품 등)를 결정한 후 지방계약법령에 따라 계약업무를 추진하여야 하고, 계약상대방의 계약이행내용을 철저하게 검사하여야 한다.

그런데 위 관서에서는 위에서 언급한 리모델링 공사 시행 관련 계약의 종류를 ‘공사계약’이 아닌 ‘용역계약’으로 정하여 발주하였다.

그러나 위 사업의 설계내역서 등에 따르면 철거공사, 가설공사, 금속창호유리공사, 목공사, 미장공사, 설비공사, 소방공사 등으로 이루어져 있고 실제 해당 공사를 이행하였듯이 ‘용역계약’으로 발주할 어떤 근거도 찾아볼 수 없다.

이렇듯 ‘공사계약’을 ‘용역계약’으로 발주함으로써 계약업체인 (주)○○○○○가 주요한 공사(가설공사, 철거공사, 비계공사, 벽체공사, 미장·도장공사, 설비공사)를 ○○○○○(대표자 ○○○)에 하도급(금액 306백만원)을 하였음에도 하도급 사항 통보 등 관리가 전혀 이루어지지 않았다.

그리고 전기공사는 「전기공사업법」 제11조의 규정에 따라 다른 업종의 공사와 분리발주를 하여야 하나, ‘용역계약’으로 추진함으로써 이를 위반하는 결과를 초래하였다.

특히 지방○○○○○ ○○○은 ‘○○○○○ 조성사업’의 총괄책임자로서 예산집행 방법, 사업 대상지 선정 방법, 리모델링공사 계약방법, 불법 건축물에 대한 제재 등 실무담당자에게 관련 법령 등 검토를 지시하여 사업을 적법하게 추진하여야 했음에도 그러지 아니하여 특정인에게 과도한 특혜를 제공하는 결과를 초래하는 등 업무를 태만히 하였다.

따라서 위 사업의 총괄책임자인 지방○○○○○ ○○○의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조제1항제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 울산광역시 중구청장은

[징계] 위 관련자들 중 지방○○○○○ ○○○을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분하시기 바랍니다.

[훈계] 위 관련자들 중 지방○○○○○ ○○○과 지방○○○○○ ○○○를 훈계 처분하시기 바랍니다.

[시정] ○○○○○ 대상지 선정 과정 및 선정과정 중 대상지 건물을 매입한 특정인과의 관계 등 의혹에 대하여 ○○○○실(○○부서)을 통해 수사를 의뢰하는 등 적의 조치하시기 바랍니다.