정 부 합 동 감 사 결 과

징계·시정 요구

제 목 **실외골프연습장 건축허가 및 실시계획인가 부당처리 등**

기 관 명 울산광역시, 울산광역시 ○구

징계대상자 ① 울산광역시 ○○○○과 지방○○○○관 ○○○

② 울산광역시 ○구 ○○○○○과 지방○○○○관 ○○○
(전 ○구 ○○○○과)
③ 울산광역시 ○○○○과 지방○○○○(○○○○○) ○○○

④ 울산광역시 ○구 ○○○○과 지방○○○○ ○○○

징계의종류 **①중징계, ②③④경징계**

훈계대상자 ① 울산광역시 ○구 ○○○○과 지방○○○○○○보 ○○○

② 울산광역시 ○구 ○○○○과 지방○○○○ ○○○

③ 울산광역시 ○○군 ○○과 지방○○○○ ○○○
(전 ○구 ○○○○과)
④ 울산광역시 ○구 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○
(전 ○구 ○○○○과)

내 용

지방○○○○관 ○○○은 2016. 2. 29.부터 2016. 12. 31.까지, 지방○○○○(○○○○○) ○○○은 2016. 2. 13.부터 감사일 현재까지 울산광역시 ○○○○과에서 도시공원위원회 개최 및 도시계획시설사업 준공 협의 업무 등을 담당하는

각각 실무책임자, 실무담당자, 총괄책임자로 근무하였고,

지방○○○○○관 ○○○는 2015. 1. 20.부터 2017. 12. 31.까지, 지방○○○○○○보 ○○○은 2008. 1. 11.부터 감사일 현재까지 울산광역시 ○구 ○○○○과에서 체육시설업 신고 등을 담당하는 각각 실무책임자, 총괄책임자로 근무하였고,

지방○○○○○ ○○○은 2016. 1. 13.부터 감사일 현재까지, 지방○○○○○ ○○○은 2016. 7. 14.부터 감사일 현재까지 울산광역시 ○구 ○○○○과에서 도시계획시설사업 실시계획인가 및 준공 등을 담당하는 각각 실무책임자, 실무담당자로 근무하였고,

지방○○○○○ ○○○은 2012. 1. 13.부터 2016. 1. 12.까지 울산광역시 ○구 ○○○○과에서 건축허가 및 건축물 임시사용승인 등을 담당하는 실무담당자로, 지방○○○○○○ ○○○은 2011. 8. 10.부터 2015. 1. 12.까지 울산광역시 ○구 ○○○○과에서 건축허가 및 건축허가사항 변경 등을 담당하는 실무책임자로 근무하였다.

울산광역시 ○구(이하 “○구”라 한다)에서는 건축주 주식회사 ○○○○(이하 “○○○○”라고 한다)가 신청한 ○○동 000-0번지 일원의 운동시설(골프연습타석, 지하주차장)에 대하여 [표1]과 같이 각각 건축허가 및 사용승인 하였다.

[표1] 골프연습장 건축허가 현황

허가일자	임시사용	사용승인일	대지위치	용도	연면적(㎡)	규모
2013.01.16.	2015.03.04.	2016.12.27.	○구 ○○동 ○○1지구 토지구획정리사업지구 2B 1L	운동시설 (○○○○○)	9,338.6	지상5층 지하1층
2011.12.05.	2015.03.04.	2016.12.27.	○○동 000-0외 00필지	운동시설 (○○○○○)	10,885.34	지하1층

또한 ○구에서는 위 건축물 중 지하주차장을 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」 제88조에 따라 아래 [표2]와 같이 도시계획시설사업으로 실시계획인가(2011. 8. 11.)를 함으로써 민간사업시행자인 ㈜○○○○○는 토지소유권을 미확보한 상태[1]에서도 사업에 포함된 타인소유의 사유지를 수용할 수 있도록 권한을 갖게 되었다.

[표2] ○○○○○ 도시계획시설 실시계획인가 현황

사업명	사업시행자	사업위치	시행면적	최초 사업기간
도시계획시설(○○공원) 내 ○○○○○ 설치사업	㈜○○○○ (대표 ○○○)	○구 ○○동 000외 00필지	15,120㎡	'11.5월~13.5월

1. 골프연습장 건축허가사항 변경 및 건축물 임시사용승인 부적정

「건축법」 제2조의 규정에 따르면 “대지”란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 각 필지로 나눈 토지를 말하며, 다만 대통령령으로 정하는 토지는 둘 이상의 필지를 하나의 대지로 하거나 하나 이상의 필지의 일부를 하나의 대지로 할 수 있도록 되어 있고,

「건축법 시행령」 제3조의 규정에 따르면 하나의 건축물을 두필지 이상에 걸쳐 건축하는 경우 그 건축물이 건축되는 각 필지의 토지를 합한 토지는 하나의 대지로 할 수 있도록 되어 있다.

또한 「건축법」 제11조의 규정에 따르면 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 되어 있으며, 이 법에 따라 건축허가

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조 및 같은 법 시행령 제96조에 따르면 도시계획시설사업의 대상인 토지(국공유지를 제외한다)면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1 이상 해당하는 자의 동의를 얻은 자(이하 “민간사업시행자”라 한다)는 도시계획시설사업의 시행자로 지정을 받을 수 있고, 도시계획시설로 인가될 경우 공탁 등의 절차를 거쳐 사유지에 대한 수용권한을 갖음

를 받으려는 자는 「건축법 시행규칙」 제6조에 따라 건축할 대지의 소유에 관한 권리를 증명하는 서류를 제출하여 해당 대지의 소유권을 확보하도록 되어 있다.

「건축법」 제27조 및 「건축사법」 제28조의 규정에 따르면 건축사가 현장조사·검사·확인하여 그 결과를 허가권자에게 서면보고 하도록 규정하고 있고, 불성실하게 보고할 때에는 1년 이내에 기간을 정하여 업무정지 등 제재하도록 되어 있다.

그리고 「건축법 시행령」 제17조의 규정에 따르면 건축주는 사용승인서를 받기 전에 공사가 완료된 부분에 대한 임시사용의 승인을 받으려는 경우 임시사용승인신청서를 허가권자에게 제출하여야 하며, 허가권자는 신청서를 접수한 경우 공사가 완료된 부분이 법 제22조제3항제2호에 따른 기준[2]에 적합한 경우에만 임시 사용승인을 할 수 있도록 되어 있다.

따라서 건축주가 하나의 건축물을 두필지 이상에 걸쳐 건축하기 위해 건축허가를 신청할 경우 해당 대지의 소유권을 확보한 후 건축허가 신청을 하여야 하고, 허가권자는 그 건축물이 건축되는 각 필지의 토지를 합한 토지는 하나의 대지로 하여 건축허가 하여야 하며,

건축주가 대지의 소유권을 확보하지 아니한 채 건축허가 신청을 할 경우 허가권자는 해당 건축물의 소유권을 확보하도록 보완·반려하거나, 소유권이 확보되지 아니한 당해 필지를 건축물의 대지에서 제외하도록 건축물의 이동, 또는 평면의 변경 등을 통해 건축물의 대지를 침범하지 않게 건축계획을 변경하여야

2) 사용승인서를 교부받기 전에 공사가 완료된 부분이 건폐율, 용적률, 설비, 피난·방화 등 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합한 경우 기간을 정하여 임시사용을 승인할 수 있음

한다.

또한 「건축법」을 위반하여 허위로 건축사 허가조사 및 검사조서를 작성·제출한 건축사에 대해서는 「건축사법」 제28조에 따라 제재조치를 하여야 한다.

그런데 2014. 10. 24. 건축주인 ○○○○는 지하1층의 용도를 제2종근린생활시설(일반음식점)에서 운동시설(골프연습장-사우나시설)로 변경하는 내용을 포함한 건축허가사항 변경을 신청하였고, ○구(○○○○과)에서는 ○○○○가 신청한 건축허가사항 변경을 허가하였다.

그러나 ○○○○가 신청한 건축허가사항 변경도면을 보면 아래 그림과 같이 남자 사우나시설 실외사우나 부분이 인접대지경계선을 침범(2.5m×12m) 하였음에도 인접대지경계선 침범에 대한 보완이나 반려 없이 변경허가 하였을 뿐만 아니라, 허위로 작성된 허가조사 및 검사조서를 제출한 건축사에 대한 제재조치 없이 감사일 현재까지 방치하고 있다.

“삭제”	“삭제”
인접대지경계선 침범부위(2.5×12m)	인접대지경계선 침범 현장사진

또한 ○○○○에서는 2015. 3. 3. 골프연습장(지하주차장)에 대한 공사를 완료한 후 대지의 소유권이 확보되지 아니한 상태에서 건축물 임시사용승인 신청

을 접수하였고, ○구(○○○○과)에서는 접수된 임시사용승인 신청을 검토하면서 “도시계획시설사업 실시계획인가에 포함된 토지(○○동 000-00, 000-00, 000-0등 3필지)에 대한 소유권이 미확보” 상태이나 “도시계획시설사업 시행자로서 수용이 가능”하다는 사유[3]로 2015. 3. 4. 골프연습장(지하주차장)에 대한 임시사용을 승인하였다.

그러나 ○구(○○○○과)에서 골프연습장(타석)에 대하여 임시사용을 승인할 경우 건축허가를 득한 타석 골프연습장에서 건축물의 대지가 아닌 필드(지하층은 주차장)로 골프연습장 타구가 비산하여 건축허가와 무관한 토지(도시계획시설 실시계획인가를 득하였으나, 소유권은 미확보된 토지)로 골프공이 비산하여 미확보 토지소유권자와의 분쟁, 인명피해 등이 발생할 수 있음에도, 소유권에 대한 확보 없이[4] 임시사용을 승인하였다.

2. 골프연습장 안전시설(외곽, 4층) 보완 중이라며 부당하게 복명처리 등

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제11조 및 제20조의 규정에 따르면 골프연습장업을 등록하려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 시설기준에 맞는 시설을 설치하고 유지·관리하여야 하며, 동 시설을 갖추어 시장·군수·구청장에게 신고하도록 되어 있고,

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」 별표 4 규정에 따르면 골프연습장업은 연습 중 타구에 의하여 안전사고가 발생하지 않도록 그물·보호망 등을 설치하여야 하고, 다만 실외 골프연습장으로서 위치 및 지형상 안전사고의

3) 2015. 3. 4. ○구 ○○○○과에서 작성한 대면서류(제목 : ○○동 골프연습장 임시사용승인)에 명시

4) ○○○○에서는 동 건 임시사용승인 신청서를 제출하면서 토지소유권에 대한 분쟁이 계속되자, 미확보 토지소유권자를 배제한 체 수용계획을 공증하여 제출하였으나, 이는 ○○○○의 골프연습장 개장을 위한 일방적인 주장일 뿐, 미확보 토지소유권자들의 동의서 또는 확약서 등으로 인정될 수 없음

위험이 없는 경우에 한하여 그러하지 아니하도록 되어 있다.

따라서 허가권자는 골프연습장에 대한 체육시설업 신고시 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서 정하는 시설기준에 맞는 경우에만 신고를 수리하여야 하며, 특히 골프연습장업은 타구의 비거리가 길고, 골프공 비산에 의한 인명사고의 피해 우려가 매우 크므로 타구에 의한 안전사고가 발생하지 않도록 그물·보호망 등의 설치를 신중히 검토하여야 한다.

○○○○가 제출한 사업계획서(도시계획시설사업 실시계획인가 서류)에 의하면 아래 [표3]와 같이 평지의 경우 남성골퍼 평균 비거리가 프로의 경우 255m에 이르고, 특히 ○○○○의 시설 특성(지상 0층~0층 000타석)상 지상 4층 높이 11m의 위치에서 골프공 타격 시 1층에서의 최대 비거리 255m를 훨씬 상회할 것이 분명함에도 ○구(○○○○과)에서는 총 길이 185.2m의 실외 골프연습장의 신고를 받아 현장을 확인하면서 높이 2m 상당의 보호망만 설치하는 중임에도 체육시설업 신고를 수리하였다.

[표3] 남성골퍼 평균 비거리 비교표

글럽번호	라이각	구 분(단위 : m)			비고
		일반일	아마추어	프로	
1(Drive)	10°	210	220	255	
3(Spoon)	14°	190	200	230	
5(Cleek)	21°	180	190	210	

※ ○구(○○○○과) 도시계획시설 실시계획인가 제출서류 중 발췌내용

또한 2015. 5. 4. ○○○○가 제출한 체육시설업 신고서를 접수하여 현장확인 후 작성한 출장복명서(○구 ○○○○과-0000호, '15.00.00.)를 보면 “타구의 일부가 안전그물망을 넘어 길·수로나 산쪽으로 떨어져 있음”, “타구에 의해 안전사고가 우려되고 있으므로 안전그물망 높이를 충분히 높일 수 있도록 보완 및

시정명령이 필요함"이라고 명시하였음에도, ○구(○○○○과)에서는 정상적인 문서시행을 통한 시정명령 없이 체육시설업 신고자인 ○○○○에 구두경고 하였으며,

구두경고를 받은 ○○○○는 2015. 5. 6. 취하원(접수번호 190000, 2015. 00. 00.)을 제출하여 안전사고의 우려가 있는 체육시설업 신고서를 자진취하 하도록 묵인·방치하였다.

뿐만 아니라, ○○○○는 구두경고 사항을 보완하고자 높이 2m의 그물망 설치에 착수한 후, 취하원 제출 다음날인 2015. 5. 7. 체육시설업 신고서를 다시 제출하였고, 제출된 체육시설업 신고에 대하여 ○구(○○○○과)에서는 민원접수 당일 14시부터 16시까지 현장 확인하였으며,

이후 작성된 출장복명서(○○○○과-0000호, '15.00.00.)에 의하면 "타구에 의해 안전사고가 우려 되고 있어 안전그물망 높이를 충분히 높일 수 있도록 사전 보완 지시하여 시설공사를 추진하고 있어 변경신고는 처리함이 타당함"이라고 보고한 점을 볼 때 안전그물망의 설치가 완료되지 아니한 상태로 시설공사 중인 골프연습장에 대하여 체육시설업 신고를 부당하게 수리하는 등 관련 업무를 태만하였다.

또한 높이 2m의 그물망은 상기 [표2]의 골프공 비거리를 살펴볼 때 총 길이 185.2m의 골프연습장 인근에 떨어지는 골프공에 의한 인명피해 방지용 안전시설물이라 보기 어렵고, 특히 지상 4층(H=11.0m)에서 불특정 방향으로 비산되는 골프공에 대한 수거용 그물망으로 봄이 상당할 뿐만 아니라, 4층 타석에서 추락을 방지하기 위한 안전시설(난간, 추락방지망 등)이 설치되지 않아 추락으로

인한 인명사고 위험이 있음에도 이에 대한 보완 없이 체육시설업 신고를 수리하였다.

감사기간 중 감사자가 직접 현장을 확인한 결과 아래 그림과 같이 골프연습장에서 날아온 골프공이 도로공사구간을 넘어 반대편과 좌·우측 산 그물망 지역까지 다수가 떨어져 있는 현장을 확인할 수 있었다.

대0-0호 도로공사장 현장사진	골프공 현장사진

결과적으로 현재 도로공사를 착공하여 벌개 제근 공사를 완료한 후 안전시설을 마련하지 않은 상태로 작업자의 안전을 위협하고 있으며, 도로 개통 이후 주행중인 차량의 안전에 막대한 영향을 줄 수 있어 사고예방을 위한 안전대책이 절실한 실정임에도, ○○○○○는 2018. 1. 8. “대로0-0호선(○○-○○간 도로개설공사)로 인한 ○○시설 피해 대책 수립”을 제목으로 하는 진정민원(울산광역시 민원번호 2018-0000000-00, '18. 00. 00.)을 울산광역시에 제출하는 등 골프연습장의 건설에 따른 안전대책을 수립해야 하는 주체로써의 의무를 회피하고 있는 실정이다.

3. 도시계획시설사업 실시계획인가(○○공원:운동시설, 실외골프연습장) 부적정

○○○○○는 울산시 ○구 ○○동 000번지 일원에 대하여 2011. 6. 7. 아래

[표4]와 같이 도시계획시설사업(○○공원-운동시설) 시행자 지정 및 실시계획인가 신청을 하였다.

[표4] ○○○○ 도시계획시설사업 실시계획 인가 신청내용

<table>
<tr><th>구 분</th><th>세부내용</th><th>비 고</th></tr>
<tr><td>사업명칭</td><td>도시계획시설(○○공원) 내 골프연습장 설치사업</td><td></td></tr>
<tr><td>사업목적</td><td>도시관리계획시설의 설치</td><td></td></tr>
<tr><td>사업위치</td><td>○구 ○○동 000외 00필지</td><td></td></tr>
<tr><td>시행면적</td><td>15,120㎡</td><td></td></tr>
<tr><td>상세내용</td><td>
<table>
<tr><th colspan="5">변경 전</th><th>변경 후</th></tr>
<tr><th>임야</th><th>체육용지</th><th>전</th><th>잡종지</th><th>합 계</th><th>체육시설</th></tr>
<tr><td>8,389</td><td>6,368</td><td>191</td><td>172</td><td>15,120</td><td>15,120</td></tr>
</table>
</td><td></td></tr>
</table>

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제86조 및 같은 법 시행령 제96조의 규정에 따르면 도시계획시설사업의 대상인 토지(국공유지를 제외한다)면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1 이상 해당하는 자의 동의를 얻은 자(이하 “민간사업시행자”라 한다)는 도시계획시설사업의 시행자로 지정을 받을 수 있도록 되어 있다.

또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조의 규정에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여야 하며, 도시계획시설사업의 시행자는 실시계획을 작성하면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받도록 규정하고 있고, 시도지사와 대도시 시장은 도시계획시설사업의 시행자가 작성한 실시계획이 도시계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 맞다고 인정하는 경우에 실시계획을 인가하도록 되어 있다.

그리고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제139조 및 「울산광역시 도

시계획 조례」 제58조의 규정에 따르면 국토교통부 장관의 권한은 시·도지사에게 위임할 수 있고, 이 법에 따른 시·도지사의 권한은 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있으며, 울산광역시의 도시계획시설 사업추진에 관한 사항은 각 구청으로 위임되어 있다

따라서 도시계획시설사업을 추진하고자 하는 민간사업시행자는 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 도시계획시설사업 실시계획인가를 구청에 신청할 수 있고, 구청장은 해당 실시계획이 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관 조성, 조경 등의 조치를 할 것을 조건으로 실시계획인가를 하여야 한다.

○○○○는 위 건 골프연습장을 계획하면서 골프연습장(건축물)과 지하주차장을 각각 건축허가 받았다. 이중 골프연습장(건축물)은 택지개발사업인 “○○1지구 토지구획정리지구”에 포함되어 있고, 지하주차장은 도시관리계획(공원조성계획:○○공원)의 도시계획시설(운동시설)이다.

○구(○○○○과)에서는 골프연습장(주거지역, 비도시계획시설)과 지하주차장(자연녹지지역, 도시계획시설)은 동일한 건축물이나 도시계획상 동일한 도시계획시설이 아니므로 골프연습장(토지구획정리사업지)이 도시관리계획(공원관리계획:○○공원)에 편입되도록 도시관리계획을 결정(변경)하여야 함에도, 동일한 구조체로 이어진 하나의 건축물을 도시관리계획 상 구분되어 있는 경계로 나누어 그중 일부인 지하주차장만을 도시계획시설사업으로 인정하여 부적정하게 실시계획을 인가하였다.

이는 ① 비도시계획시설인 골프연습장의 타석에서 도시계획시설인 지하 주

차장(지상층은 필드)으로 골프공이 비산하는 점, ② 건축허가 시 동일한 건축물의 대지로 인정되지 못하는 점, ③ 주차장 용지의 지목 변경[5] 불가, ④ 건축법상 “대지와 도로의 관계”[6] 등 총체적인 문제점이 발생하여 도시관리계획의 변경이 필요함에도 변경에 대한 검토 없이 처리하였다.

또한 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」 [별표4]에 따르면 골프연습장은 ① 실내 또는 실외 연습에 필요한 타석을 갖추어야 하고, ② 타석간의 간격이 2.5미터 이상이여야 하며, ③ 타구에 의한 안전사고가 발생하지 않도록 그물·보호망을 설치하도록 규정되어 있는 점에서도 타석과 지하주차장(지상층은 필드)이 하나의 골프연습장으로 결정되어야 함에도 타석은 「건축법」에 따른 건축허가, 지하주차장(지상은 필드)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 에 따른 도시계획시설사업으로 부당하게 구분하여 허가하였다.

4. 도시계획시설사업 실시계획인가 변경 시 안전시설물 축소·누락 등

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제16조의 규정에 따르면 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획이 결정되었을 때에는 그 도시공원이 위치한 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 도시공원의 조성계획을 입안하도록 되어 있고,

특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 아닌 자(이하 “민간공원추진자”라 한다)는 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획이 결정된 도시공원에 대하여 자기의 비용과 책임으로 그 공원을 조성하는 내용의

5) 주차장 건물의 지목을 주차장용지로 지정하는 것은 주차장이 타용도로 변경되는 것을 금지하기 위한 법적 조치로, 최초 주차장으로 건축 후 타용도로의 불법 용도변경 방지를 위한 조치임

6) 「건축법」 제44조에 따르면 건축물의 대지는 2미터 이상의 도로에 접해야 함을 규정하는 것으로, 일반에서 “맹지”라고 일컫는 토지에서의 건축행위가 불가함을 의미함

공원조성계획을 입안하여 줄 것을 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 제안할 수 있으며,

민간공원추진자의 공원조성계획 입안을 제안받은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 제안의 수용여부를 도시공원위원회의 자문을 거쳐 제안자에게 통보해야 하며, 그 제안내용을 수용하기로 한 경우에는 이를 공원조성계획의 입안에 반영하여야 한다.

또한 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제16조의2 규정에 따르면 공원조성계획은 도시·군관리계획으로 결정하도록 되어 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조의 규정에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여야 하며, 도시계획시설사업의 시행자는 실시계획을 작성하면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받도록 규정하고 있고,

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제139조 및 「울산광역시 도시계획 조례」 제58조의 규정에 따르면 국토교통부 장관의 권한은 시·도지사에게 위임할 수 있고, 이 법에 따른 시·도지사의 권한은 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있으며, 울산광역시의 도시계획시설 사업추진에 관한 사항은 각 구청으로 위임되어 있다

따라서 도시공원의 건립사업은 도시계획시설사업으로서 공원조성계획에 포함된 사업이므로 민간공원추진자는 공원조성계획을 입안하고자 할 경우 도시계획시설사업 실시계획인가를 각 구청에 신청하여야 하며, 도시계획시설사업 실시

계획인가 신청을 받은 구청장은 해당 실시계획인가가 도시공원의 조성계획에 부합하는지의 여부를 확인하여야 한다.

○○○○에서는 2011. 6. 7. ○구 ○○동 000외 00필지에 대하여 도시계획시설사업 실시계획인가 신청을 하였고, ○구(○○○○과)에서는 울산광역시 ○○○○과 등 6개 부서에 도시계획시설 관련 협의[7]를 요청하였다.

○구에서는 관련부서와의 협의 및 사업내용의 보완·수정을 거쳐 2011. 8. 9. ○○○○가 신청한 도시계획시설사업(○○동 공원시설-운동시설) 실시계획을 인가(○○○○○○과-00000, '11.00.00.)하였고, 세부 검토내용은 아래 [표5]와 같다.

[표5] ○○○○ 도시계획시설사업 실시계획 인가 관련부서 검토내용

해당부서	조건부 인가 내용	비고
○○○○과 (구청)	허가구역 경계표시를 명확히 하여 경계침범 등 불법산지전용사항이 발생치 않도록 하여야 함	○○○○과 -0000('11.0.00.)
○○○○과 (구청)	연습 중 타구에 의한 안전사고가 발생하지 않도록 안전망이 설치되어 있는 것으로 보아 적합함	○○○○과 -00000('11.0.00.)
○○○○과 (시청)	'11년 제2회 도시공원위원회 제시된 의견은 필히 반영 -정확한 식생조사를 통해 구체적인 수목이식 및 식재계획 수립 -대로3-1호선과 상충되는 경계부의 상세한 식재계획 수립 -비탈면정리, 산마루측구 등에 대한 상세계획 수립	○○○○과 -0000('11.0.00.)

위 [표5]에서 보는 바와 같이 ○구에서는 당해 도시계획시설사업의 실시계획인가 시 ① 불법산지전용 사항 발생 금지, ② 타구에 의한 사고 발생 방지 안전망(휀스) 설치, ③ 대로0-0호선과 상충되는 경계부의 상세한 식재계획 수립 등의 내용을 포함하여 조건부로 인가하였다.

이후 ○○○○에서는 사업부지 내 기반시설인 지하주차장(지하2층 규모)

7) ① (시청 ○○○○과) 공원조성계획 적합여부, ② (○○○○과) 문화재법 및 체육시설 설치 및 이용에 관한 법률상의 저촉여부, ③ (○○○○과) 농지전용 관련 제반 의견, ④ (○○○○과) 환경법 관련 제반의견, ⑤ (○○과) 우·오수계획 적정 여부, ⑥ (구청 ○○○○과) 산지전용관련 제반의견, ⑦ (○○○○과) 사전재해영향성 검토 제반의견 등

설치를 골자로 2011. 12. 16. 도시계획시설사업 실시계획인가 1차 변경을 신청하였고, ○구에서는 관련부서의 협의를 거쳐 “시설 및 공원이용객의 편의도모를 위해 실시계획(변경) 인가를 신청한 사안으로서, 관련법 상 저촉사항이 없으므로 조건부 인가함이 타당함”을 보고(○○○○○○과-0000, '12.0.00.)한 후 2012. 3. 23. 인가하였다.

또한 ○○○○는 2012. 10. 30. 도시계획시설사업 실시계획인가 2차 변경을 신청하였고, 그 세부내용은 사업면적의 확대(15,120㎡→17,730㎡), 지하주차장 면적 변경(6,918㎡→10,902㎡), 사업기간 변경(~13. 6. 30.→ ~13. 12. 31.) 등이며, ○구(○○○○과)에서는 관련법상 저촉사항이 없음으로 인가하였다.

상기 2차 변경 시 ○○○○는 1차 승인계획서에 포함하고 있던 안전망(휀스)[8]에 대한 부분을 2차 변경신청하면서 삭제하였고, 이를 인지한 시청 ○○○○과에서는 “골프장 주변 이용자 안전을 위한 안전망(휀스)을 반드시 설치”할 것을 보완요구 하였으며, 이에 ○구(○○○○과)에서는 동 내용을 사업자인 ○○○○에 보완하도록 통보하였고, 동 내용의 보완계획으로 ○○○○는 높이 2m의 휀스를 설치하는 것으로 서류를 제출하여 2012. 12. 27. 변경·승인하였다.

그러나 당초 도시계획시설사업 실시계획인가에 포함되어 있던 최대높이 15m의 안전망(휀스)의 설치조건은 울산광역시 도시공원위원회의 자문사항이므로, 그물망이 설치계획을 변경(15m→2m)하고자 할 경우 공원 등 이용자의 안전 확보를 위한 도시공원위원회의 심의의견을 받아야 함에도 변경심의를 득하지 않

8) 2012. 3. 23. 1차 승인된 실시계획인가 설계서에서는 H=15m 안전망 30경간, H=8m 안전망 100경간, H=5m 안전망 60경간을 설치하는 것으로 승인하였으나, ○○○○는 2012. 10. 30. 제출한 2차 실시계획인가(변경) 신청서에서 안전망 설치내역 삭제하였음, 이후 관련부서 협의과정에서 안전망 설치내역 삭제를 인지한 울산광역시청 ○○○○과에서는 안전망 설치를 사유로 보완요구 하였으며, 이후 2012. 12. 6. ○○○○에서는 H=2m 안전망 225경간을 설치하는 것으로 보완계획서를 제출함

았다.

그 결과 기존 높이 최대 15m의 안전망(휀스) 설치 조건을 2m로 완화하는 결과를 초래하였으며, 이는 주변 공원이용자 및 현재 시공되고 있는 대로0-0호선 도로공사에 막대한 위험을 초래하고 있다.

[표6] ○○○○ 도시계획시설사업 실시계획 인가 변경 상세

차수	변경내용	인가내용	관련근거
1차	• 신청일:2011. 00. 00. • 변경내용 -지하주차장 6,918㎡(258대분량) 추가	저촉사항 없음	○○○○○과 -0000('12.0.00.)
2차	• 신청일:2012. 00. 00. • 변경내용 -사업면적 15,120㎡→17,730㎡ -지하주차장 6,918㎡→10,902㎡ -사업기간 변경 11.8.11.~13.6.30.→ 11.8.11.~13.12.31.(6개월 연장)	골프장 주변 이용자 안전을 위한 안전망(휀스) 반드시 설치	시청 ○○○○과 -00000('12.00.00.)
3차	• 신청일:2013. 00. 00. • 변경내용 -사업기간 변경 11.8.11.~13.12.31.→ 11.8.11.~14.12.31.(12개월 연장)	저촉사항 없음	구청 도시계획과 -00000('13.00.00.)
4차	• 신청일:2014. 0. 00. • 변경내용 -지적분할측량에 의한 사업면적 변경 17,730㎡→17,750㎡	당초 허가조건을 준수	시청 ○○○○과 -00000('14.0.0.)
5차	• 신청일:2014. 00. 00. • 변경내용 -사업기간 변경 11.8.11.~14.12.31.→ 11.8.11.~15.12.31.(12개월 연장)	저촉사항 없음	○○○○과 -000('15.0.0.)
6차	• 신청일:2015. 00. 00. • 변경내용 -사업기간 변경 11.8.11.~15.12.31.→ 11.8.11.~16.12.31.(12개월 연장)	저촉사항 없음	○○○○과 -00000('15.00.00.)

5. 도시계획시설사업 실시계획인가(○○공원:운동시설, 실외골프연습장) 준공 부적정

○○○○에서는 2011. 6. 7. ○구 ○○동 000외 00필지에 대하여 도시계획시설사업 실시계획인가 신청 후 6차의 실시계획 변경을 거쳐 최종적으로 2016. 12. 21. 도시계획시설사업 준공검사 후 공사를 완료하였다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제133조의 규정에 따르면 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 도시·군계획시설을 제43조제1항[9]에 따른 도시·군관리계획의 결정 없이 설치한 자, 제88조에 따른 실시계획인가 또는 변경인가를 받은 내용에 맞지 아니하게 도시·군계획시설을 설치하거나 용도를 변경한 자에게 이법에 따른 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있도록 되어 있다.

또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제137조의 규정에 따르면 시·도지사, 시장·군수는 필요하다고 인정되는 경우 도시·군계획시설사업의 시행자에 대하여 감독상 필요한 보고를 하게 하거나 자료를 제출하도록 명할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 개발행위에 관한 업무 상황을 검사하게 할 수 있도록 되어 있다.

따라서 허가권자는 도시계획시설사업 시행자가 도시계획시설사업공사 완료보고서를 제출할 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시계획시설의 실시계획인가를 받은 시설에 대해서는 이 법에 따른 실시계획인가 또는 변경인가를 받은 내용에 맞게 도시·군계획시설이 설치되었는지 확인하여야 하며, 실시계획인가 또는 변경인가를 받은 내용에 맞지 아니하게 도시·군계획시설을 설치하거나 용도를 변경한 자에 대해서는 허가·인가 등의 취소, 공사의 중지 등 필요한 처분을 하거나 조치를 명하여야 한다.

2015. 12. 14. ○구(○○○○과)에서는 ○○○○가 제출한 도시계획시설 사업공사 완료보고서를 접수하여 2015. 12. 16. 첨부서류[10] 미비를 사유로 보완요

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조(도시·군계획시설의 설치·관리) ① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다.

10) ① 공사 공종별 시공사진(전·중·후) 제출, ② 공사완료 시점에서 실시한 부지 경계 현황측량 성과도 제출

구 하였고, 관련부서 협의(2016. 12. 14. ~ 12. 20.)를 거쳐 최종 공사완료 검토보고(○○○○○과-00000, 2016. 00. 00.)한 이후 ○○○○에 도시계획시설사업 준공검사 필증을 교부하였다.

그러나 ○○○○가 제출한 공사완료 보고서의 공사계획평면도에 의하면 대로0-0호선 도로와 연접한 종단부분에 높이 3m 참나무 70주, 높이 5m 소나무 2주 등의 차폐목을 식재하고, 바닥은 성토 후 잔디를 식재하는 것으로 인가되었음에도, ○구(○○○○○과)에서는 이에 대한 이행여부 확인 없이 부당하게 준공검사를 완료하였다.

또한 ○구(○○○○○과)에서 현장확인 후 작성한 “도시계획시설(○○공원:운동시설)사업 공사완료 검토보고”(○○○○○과-00000호, '16. 00. 00.) 문서의 준공사진을 보면 당해 사업부지의 대0-0호선 도로 연접부에 차폐목 식재 등 원상복구가 이행되지 아니한 사항을 쉽게 확인할 수 있음에도, 이에 대한 보완 또는 원상복구 없이 해당사업을 준공검사를 완료하였다.

특히 ① 2012년 제00회 울산광역시 ○○○○위원회의 회의록에서 볼 수 있는 바와 같이 친환경적 식수대를 조성하여 차폐기능, 경관기능을 강화하여 조성하는 것으로 자문된 점, ② ○구(○○○○○과)의 허가조건에서 “허가구역 경계표시를 명확히 하여 경계침범 등 불법산지전용사항이 발생치 않도록 하여야 함”을 명시한 점(○○○○○과-0000호, '11.0.00.), ③ 감사일 현재 대로0-0호선 도로공사 현장을 확인한 결과 아래 사진과 같이 차폐목이라 할 수 없이 수목이 넓은 간격을 두고 식재되어 골프공이 실외골프연습장을 넘어 도로공사 현장까지 다수 발견되는 점 등 도시계획시설사업 실시계획인가 외 구역의 개발행위에 대한 원상복구 없이 당해 사업을 부당하게 준공처리 함으로써 사업시행자에게 특혜를 제

공하였다.

“삭제”	“삭제”
원상복구 미조치 대상지(약 2,500㎡)	원상복구 대상지 현장사진

6. 도시공원위원회 자문결과 확인·점검 태만

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제16조의 규정에 따르면 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획이 결정되었을 때에는 그 도시공원이 위치한 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 도시공원의 조성계획을 입안하도록 되어 있고,

특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 아닌 자(이하 “민간공원추진자”라 한다)는 도시공원의 설치에 관한 도시·군관리계획이 결정된 도시공원에 대하여 자기의 비용과 책임으로 그 공원을 조성하는 내용의 공원조성계획을 입안하여 줄 것을 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 제안할 수 있으며,

민간공원추진자의 공원조성계획 입안을 제안받은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 그 제안의 수용여부를 도시공원위원회의 자문을 거쳐 제안자에게 통보해야 하며, 그 제안내용을 수용하기로 한 경우에는 이를 공원조성계획의 입안에 반영하여야 한다.

따라서 광역시장은 민간공원추진자가 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따라 도시공원 설치에 관한 도시관리계획을 입안하면 그 제안의 수용여부를 도시공원자문회의 자문을 거쳐 제안자에게 통보하여야 하며, 그 제안내용을 민간공원추진자가 수용할 경우 공원조성계획의 입안에 반영하여야 한다.

○○○○는 2012. 10. 30. 당해 사업에 대한 도시계획시설 실시계획인가(변경)를 ○구(○○○○과)에 신청하였고, ○구(○○○○과)에서는 울산광역시(○○○○과)에 도시관리계획의 적합여부 등 제반의견을 회신해 줄 것을 요청(○○○○과-00000, 2012. 00. 0.) 하였으며, 울산광역시(○○○○과)에서는 ○구(○○○○과)의 협의요청에 대한 회신 의견으로 ①기 결정된 공원조성계획 범위(시설면적, 시설규모)를 초과하지 않음, ②골프연습장 주변 공원이용자의 안전을 위한 안전망(휀스)은 반드시 설치하여야 함, ③「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 공원시설 안전기준에 적합하도록 사업을 시행하여야 함 등으로 의견을 회신하였다.

그러나 울산광역시(○○○○과)에서 개최한 “2012년 제00회 도시공원위원회 개최결과 보고(○○○○과-00000, '12. 0. 00.)” 문서에 따르면 『주차장 무료개방원칙, 사면확장부분 경관적·환경적 측면 고려한 시공, 이미 1·2차의 자문을 거쳐 실시계획 후 공사 중 민원에 따른 변경사항이므로 “축소부분의 마운딩 후 차폐식재에 의해 산림복원”하는 내용으로 변경하는 것을 수용』하는 것으로 자문하였음에도,

○구(○○○○과)에 회신한 의견에 “축소부분의 마운딩 후 차폐식재에 의해 산림복원”하는 내용은 언급하지 아니한 체 의견을 회신하였을 뿐만 아니라,

2016. 12. 14. ○○○○○가 제출한 도시계획시설사업공사 완료보고에 따른 ○구(○○○○○과)의 협의요청(○○○○○과-00000, '16. 00. 00.)에 대하여 축소부분의 차패식재 산림복원 부분이 골프연습장과 동일한 인조잔디로 피복되어 있고, 일부지역에 수목이 식재되어 있어 차패식재에 의한 산림복원이 이행되지 않았음을 현장출장 확인하였음에도 “도시계획시설(○○공원:운동시설)사업 실시계획(골프연습장 17,750㎡, 지하주차장 10,902㎡)은 공원조성계획에 적합함”으로 부당하게 회신(○○○○○과-00000, '16. 00. 00.)하였다.

이는 울산광역시에서 민간공원추진자의 도시관리계획 입안 시 도시공원자문회의 자문을 거쳐 도시에서의 공원녹지 확충·관리 및 도시녹화에 필요한 사항들을 자문함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하고 공공의 복리를 증진시키기 위한 자문위원회의 입안사항을 확인하지 않는 등 관련 업무를 태만하였다.

따라서 위 관련자 중 지방○○○○○○ ○○○은 도시공원위원회의 자문결과 이행확인 업무를 수행하는 실무책임자로서 ○○○○ 실외골프연습장 도시공원계획을 입안하면서 도시공원위원회의 자문결과의 이행확인을 태만하여 차패식재 산림복원이 이행되지 않았음에도 ○구 ○○○○과의 도시계획시설사업 준공협의 요청에 부당하게 적합함을 회신하였고,

지방○○○○보(○○○○○○) ○○○은 도시공원위원회의 자문결과 이행확인 업무를 수행하는 실무담당자로서 ○○○○ 실외골프연습장 도시공원계획을 입안하면서 도시공원위원회의 자문결과의 이행확인을 소홀히 하여 차패식재 산림복원이 이행되지 않았음에도 ○구 ○○○○과의 도시계획시설사업 준공협의 요청에 적합함을 회신하였으며,

지방○○○○○○ ○○○는 체육시설업 신고업무를 수행하는 실무책임자로서 ○○○○ 실외골프연습장의 체육시설업 신고를 처리하면서 안전사고 방지용 그물·보호망이 미설치되어 있음을 확인했음에도 부당하게 체육시설업 신고를 수리하였으며,

지방○○○○ ○○○은 도시계획시설사업 준공업무를 수행하는 실무책임자로서 ○○○○ 실외골프연습장의 차패식재 원상복구 미이행, 불법산지전용 등 위법사항을 확인했음에도 부당하게 도시계획시설사업을 준공하였다.

조치할 사항 **울산광역시장은**

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

[시정] ① 도시공원 내 도시계획시설의 인가 및 준공 협의 시 불법행위를 방치하고, 관계 인물들과의 특혜의혹 민원이 발생하는 사항에 대하여 수사 등 조치하시기 바랍니다.

② 도시공원 내 무단훼손, 차폐식재 미이행 등에 대하여 관계 법령에 따라 원상복구, 시정명령 등 조치를 취하시기 바랍니다.

[주의] 공원지역 내 도시관리계획의 입안 및 결정 등에 대하여 관련 법령을 준수하여 앞으로 유사사례가 발생되지 않도록 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

울산광역시 ○구청장은

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

[훈계] 위 관련자 중 지방○○○○○○보 ○○○, 지방○○○○ ○○○, 지방○○○ ○○○, 지방○○○○○ ○○○을 훈계처분하시기 바랍니다.

[시정] ① 골프연습장 안전사고 발생 방지 방안을 즉시 마련하고, 안전거리 미확보에 따른 골프공 비산 방지 대책을 마련하시기 바랍니다.

② 인접대지경계선을 침범하여 「건축법」을 위반한 건축물에 대하여 관련 법령을 검토하여 적의 조치하시고, 아울러 「건축사법」에 따라 해당 건축사에 대한 제재 등 조치를 취하시기 바랍니다.

[주의] 도시계획시설 실시계획인가, 건축허가 및 건축물 사용승인, 체육시설업 신고 등에 대하여 관련 법령을 준수하여 앞으로 유사사례가 발생되지 않도록 업무에 철저히 하시기 바랍니다.