주민감사청구 감사결과

- 창원농수산물종합유통센터 -

2011. 7.

경상남도

창원농수산물종합유통센터 설립관련
주민감사청구에 의한 감사결과 보고서

Ⅰ. 감사실시 개요 ····· 1

1. 감사목적 ····· 1

2. 감사범위 ····· 1

3. 감사기간 및 인원 ····· 2

Ⅱ. 감사결과 ····· 2

1. ~ 3. 감사개요 등 ····· 2

4. 시민감사관 활동 및 자료제출 거부문제 ····· 2

5. 청구인 주장에 대한 판단 ····· 3

6. 청구요지별 감사 세부내용(별첨) ····· 5

Ⅲ. 지적사항 및 조치할 사항 ····· 5

1. 지적사항 ····· 5

2. 조치사항 ····· 5

3. 문책자 조서 ····· 6

4. 조치결과 회보 ····· 6

※ 별첨 : 시민감사관 감사결과 1부

Ⅰ. 주민감사 실시개요

1. 감사목적

2011. 2. 11. 주민감사청구 대표자 김용준(경상남도 창원시 가음동)은 경상남도 창원시가 창원시 성산구 가음동 47-2번지 창원농수산물종합유통센터(이하 "유통센터"라함) 설치에 따른 행정행위를 하면서 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 "농안법"이라함)에 의한 시설기준을 충족하지 못하여 일련의 과정이 법령을 위반하였는지 여부와, 창원시 성산구 가음동 20-1번지 가음정재래시장에서 이격거리가 약 513m에 불과한 위 유통센터 부지를 지구단위(변경) 계획을 입안·결정하면서 기존 가음정재래시장과 매출상품이 중복되어 경합관계가 예상 되는데도 재래시장 보호대책 등을 성실히 이행하였는지 등의 여부, 동 유통센터 예정지를 "유통센터" 부지로 제한하는 지구단위(변경) 계획의 입안·결정과 또한 동 부지의 매각은 사실상의 특혜라는 지적이 있다"는 취지의 주민감사청구서를 지방자치법의 관련 규정에 따라 제출하였다. 경상남도는 경상남도 주민감사청구조례의 규정에 의거 3명의 시민감사관을 위촉하여 위 주민감사청구서의 내용에 대해 관련 서류 검토 및 관계자 진술 등 현지감사를 통해 감사를 실시하였다.

2. 감사범위

이번 감사는 경상남도 창원시에서 추진한 창원시 성산구 가음동 47-2번지 농수산물 종합유통센터 설립과 관련하여 주민감사청구인이 주장하는 위 청구내용을 감사대상으로 하였다.

3. 감사기간 및 인원

지방자치법의 규정에 의거 주민감사청구사항이 경상남도주민감사청구심의회에서 수리된 2011. 4. 27. 부터 2011. 7. 13. 까지 경상남도 주민감사청구심의회에서 추천한 전문가 3인을 시민감사관으로 위촉하여 동 청구사건에 대해 서류감사 및 현지 실질감사, 관계공무원 진술 등으로 실시하였다.

Ⅱ 감사결과(시민감사결과 보고서 요약)

1 ~ 3 : 감사개요, 건축허가경위, 주민감사 청구인의 주장은 생략(Ⅰ 항에 기술)

4. 시민감사관활동 및 자료제출 거부 문제

시민감사관제도가 실현되는 것은 지방자치법상 주민감사에 대한 시민들의 측면에서 상급기관 감사보다 주민감사를 청구한 청구인들의 입장을 더 많이 대변할 수 있도록 하는 조치이나, 창원시는 건축허가 관련서류가 주민감사와 관계가 없다고 형식적 자의적으로 피감기관이 자료제출을 거부하는 것은 지방공무원법 제48조(성실의 의무)를 위배했다고 판단할 수밖에 없다.

또한 남창원 농협은 감사자료 제출과 시민감사관의 관계서류 봉인조치에 거부하는 등으로 주민감사에 협조하지 아니하였다.

이와 같은 사정으로 시민감사관 활동에 많은 제약이 있어 실체적 진실에 접근하기 위해 독자적으로 관련 자료를 입수하여 감사결과 보고서에 제출한다.

5. 청구인 주장에 대한 판단

가. 농안법 위반 문제

농안법 제69조 제1항, 동 시행규칙 제46조 제3항 별표2가 정하고 있는 종합유통센터의 면적기준은 이 사건처럼 정부나 지자체의 지원을 받지 않고 설치되는 종합유통센터에는 적용할 수 없다(추후 입법 보완될 사항이지 현행 법령을 위반했다고 볼 수 없다). 참고로 농안법 제 3조가 종합유통센터 설치에 관해서는 유통산업 발전법 적용을 배제하고 있어 종합유통센터를 설치에 관해서는 법률적 제약은 존재하지 않는다.

나. 가음정 전통시장과 종합유통센터 설치의 경합관계 문제

2005. 2. 7 이 사건 택지개발사업(3-4공구) 실시계획 변경을 승인하면서 승인조건으로 소상인들의 피해 해소방안의 조건을 붙인 바, 실제로 건축허가 등의 과정에서의 의미 있는 논의나 실태조사 없이 2007. 7. 18 (주)선진엔지니어링 종합건축사 사무소에 용역을 발주하였고 2008. 하반기경 위 용역 수행자에게 가음동 47-2번지에 종합유통센터 입지를 위한 토지 이용계획을 특정하여 그 내용을 용역 보고서에 적시할 것을 지시 하였다.

창원시는 위 유통센터와 관련하여 남창원농협과 인근 재래시장의 소상인 등을 보호하기 위한 어떠한 구체적, 실질적 협의를 하지 않았고 심지어 유통관련 주무부서인 지역경제과와도 아무런 협의를 하지 않았을 뿐만 아니라, 이 사건과 관련하여 소상인 문제에 대해서는 그 문제점을 인식하고 논의를 한 바조차 없으

므로 이 점을 지적하는 청구인의 주장은 이유가 있다.

또한 경상남도가 2005. 2. 7일 승인 조건으로 제시한 사항에 대해서는 승인조건을 이행하지 않은 건축허가임으로 이는 위법한 행정행위라 하지 않을 수 없다.

창원시는 2008. 2. 7 대방동지구택지개발사업(3-4공구)준공인가로 승인조건이 충족되었다고 주장하나, 현재까지 존재하지 않은 나대지에서 승인조건을 이행시킬 만한 행위가 없는 마당에 준공인가로 인해 승인조건이 충족되었다고 볼 수가 없을 뿐만 아니라 그 어떠한 대책도 없으므로 이는 경상남도의 승인조건을 위반한 행정행위라 할 것이다.

다. 지구단위계획에 종합유통센터를 특정한 것의 적정성

제1종 지구단위 계획은 통상 주거지역, 준주거지역, 상업지역별로 허용용도와 불허용도를 지정하는 것이 통례이다. 이 사건은 국토해양부의 제1종 지구단위계획 수립지침 "3-8-4"을 위배하여 위 지구단위 계획에 이례적으로 유통센터가 특정되어 가음동 47-2의 매각에서 두 차례 모두 남창원농협의 단독 입찰로 경쟁입찰이 무산되어 결국 특정업체에 수의계약 매각 된 바, 이 과정에서 창원시의 특정업체의 사전협의 여부가 문제가 될 수밖에 없다.

한편 남창원농협 대표는 2006년부터 종합유통센터 건립을 숙원사업으로 정하면서 2009년 신년사에서도 3년 전부터 추진해 왔던 부분이라 천명한 바 있으나, 창원시에서는 사전 협의를 완강히 부인하였다.

창원시의 종합유통센터로 허용 용도를 특정한 것과 남창원 농협의 이사회 회

의록 제출거부 전면 거부로 창원시와 남창원농협 간에 사전 협의를 통해 허용용도를 특정하였다는 점에 대해서는 확정할 수 없으나 창원시가 특혜의혹을 유발한 것은 행정의 신뢰를 떨어뜨린 부당한 행정행위라 판단된다.

6. 청구요지별 감사 세부내용

- 시민감사관 보고서 별도 참조 -

Ⅲ. 지적사항 및 조치사항(결론)

1. 지적사항

위에서 본 바와 같이 종합유통센터의 설치는 비록 농안법에 위배되는 행정처분은 아니나, 경상남도의 승인조건을 위배하였고, 소상인 보호 대책 등이 전혀 논의 되지 않은 사실이 확인되었을 뿐만 아니라 이례적으로 국토해양부의 지침을 위배하면서 허용용도를 특정한 것이어서 그 위법성을 확인할 수는 있어 그에 따른 종합유통센터의 건축허가처분 등을 취소하는 것이 검토될 수 있으나, 창원시의 자료제출 거부로 전체적인 내용을 파악하지 못하여 이를 단정적으로 결론 내릴 수 없다.(허가 관련 서류를 5차례에 걸쳐 서면과 구두로 강력하게 요청하였으나 감사 범위 밖이라는 이유로 거부되었음)

2. 조치할 사항

종합유통센터와 관련하여 창원시가 침해가 예상되는 소상인의 보호대책을 수립한 것이 전무한 것으로 감사 결과 명백히 확인되고, 종합유통센터 허가의

취소 여부와는 관계없이, 승인조건의 불이행 자체는 부당한 바, 이에 대해서는 창원시가 행정적 지원 등으로 책임지고 해결하여야 할 부분이어서 창원시에 특단의 행정적 조치를 지금이라도 강구할 것을 권고한다.

3. 문책자 조서 : 없음

4. 조치결과 회보 : 불요(위 사건관련 소송결과에 따름)