

中央路 呉 大宗路 地下商街 造成  
真相調查結果報告書

1992. 5.

中央路 呉 大宗路 地下商街 造成  
真相調查特別委員會

## 目 次

1. 調査の 目的	5
2. 調査 實施 期間	6
3. 調査 實施 對象	6
4. 調査實施 經過	6
가. 調査班 編成	6
나. 調査 日程 및 方法	7
5. 調 査 結 果	11
가. 主要 調査 內容	11
나. 關聯 公務員 出席 狀況	16
다. 利害關係人 出席要求 및 參席狀況	16
라. 問題點 및 意見	17

### 中央路 및 大宗路 地下道路兼 商街造成 推進背景 및 經過

(1) 목적교및 連結通路 排除(1次設計變更時)問題	20
(2) 開發利益金 還收 問題	21
(3) 當初 許可時 地下停車場 設置義務 排除에 따른 問題	22
(4) 工事期間 延長에 따른 問題	23
(5) 道路占用料 免除 問題	25
(6) 商街分讓과 관련한 問題	26
가) 坪當 分讓價 算定에 관한 問題	29
나) 商街賃貸 分讓方法에 대한 問題	29
다) (株)永進流通 128個 店鋪 直營化에 대한 問題	30
6. 指 摘 事 項	34
가. 是正 및 處理 要求 事項	34
나. 建議事項	36

### 特別委員會 構成 및 調查經過

〈大田直轄市 議會 第10回 臨時會(1992. 4. 8~4. 13)〉

- 第1次 本會議(1992. 4. 8) 發議
- 第2次 本會議(1992. 4. 10) 中央路 및 大宗路 地下商街造成 真相 調查 特別委員會 構成 議決
  - － 第1次 調查特別委員會(1992. 4. 10) 委員長, 幹事 選出 및 調查計劃書 作成
- 第3次 本會議(1992. 4. 13) 調查計劃書 承認
  - － 第2次 調查特別委員會(1992. 4. 20) 中央路 및 大宗路 地下商街 造成과 關聯한 業務 現況 聽取
  - － 第3次 調查特別委員會(1992. 4. 22) 質疑 및 答辯
  - － 第4次 調查特別委員會(1992. 4. 23) 質疑 및 答辯
  - － 第5次 調查特別委員會(1992. 4. 24) 質疑 및 答辯
  - － 第6次 調查特別委員會(1992. 5. 4) 事業 推進 당시 關聯 公務員 出席 및 質疑 答辯
  - － 第7次 調查特別委員會(1992. 5. 6) 質疑 答辯(利害關係人 出席 協助 要請하였으나 不參)
  - － 第8次 調查特別委員會(1992. 5. 15) 調查 結果 報告書 採擇

## 中央路 및 大宗路 地下商街 造成 眞 相 調 査 結 果 報 告

中央路 및 大宗路 地下商街 造成  
眞 相 調 査 特 別 委 員 會

地方自治法 第36條, 同法施行令 第16條내지 第19條의 2와 大田直轄市 議會 行政事務監査, 및 調査에 관한 條例에 의거 當 特別委員會에서 實施한 中央路 및 大宗路 地下道路兼 地下商街 造成 眞相 調査 結果를 아래와 같이 報告합니다.

### 1. 調査의 目的

- 大田 東西貫通道路 開設의 財源確保와 步行空間 擴充을 위하여 既 設置 또는 推進되고 있는 中央路 및 大宗路 地下道路兼 地下商街 造成事業이 當初計劃과는 달리 一部 設計變更 施行 等 많은 問題點과 疑惑을 表出시키고 있어
- 地方自治法 第36條와 大田直轄市 議會 行政事務監査 및 調査에 관한 條例에 依據 行政事務調査를 實施하므로써 問題點을 把握하고 議會次元의 改善對策을 마련코자 함.

## 2. 調查 實施 期間

1992. 4. 16 ~ 1992. 5. 15까지(30日間)

## 3. 調查 實施 對象

- 機 關：建設住宅局, 都市計劃局
- 現地確認：中央路 地下道路兼 地下商街 造成 現場

## 4. 調查 實施 經過

### 가. 調查班 編成

調查委員長	調 查 委 員	補 助 職 員
千 柳 欽	徐 允 官 林 憲 鍾 李 善 鍾 李 起 雄 李 殷 奎 金 容 濬 金 成 九 鄭 九 泳	專門委員：金 鎮 鎬 職 員：韓 道 洙 李 明 容 速 記 士：2 名

#### 4. 調査 日程 及 方法

日 程	場 所	対象 機関	調 査 方 法	備 考
92. 4. 10(金)～ 4. 11(土)	内務委員室		○ 調査計画書 作成	
92. 4. 17(金) 14:00～18:00	内務委員会 會議室	建設住宅局	○ 資料 検討 及 日程 協議  ○ 追加 資料 要求	
92. 4. 20(月) 10:30～11:30	〃	〃	○ 業務 現況 聴取  ○ 追加 資料 要求	
92. 4. 21(火) 10:30～17:00	内務委員室		○ 資料 検討 及 質疑書 作成  ○ 追後 調査 日程 協議	
92. 4. 22(水) 10:30～16:30	内務委員会 會議室	建設住宅局	○ 質疑 答辯  ○ 追加 資料 要求	
92. 4. 23(木) 10:30～16:50	〃	〃	○ 質疑 答辯  ○ 事業 推進 當時 關聯 公務員 出席 要求  ○ 追加 資料 要求	

日 程	場 所	對 象 機 關	調 查 方 法	備 考
92. 4. 27(月) 10:00~18:00	議員 會館 (資料室)	建設住宅局	○ 地下商街 造成 關聯 된 諸般書類(原本)確認  ○ 利害關係人 出席 要求	
92. 4. 28(火) 10:00~18:00	〃	〃	○ 利害關係人 出席 及 意見 聽取  ※ 永進建設 副社長 參席  及 業體側 立場 說明  ○ 關聯 書類 檢討 及 確認	
92. 4. 29(水) 10:00~18:00	〃	〃	○ 關聯 書類 檢討 及 確認  ○ 商街 造成 現場 確認	
92. 4. 30(木) 10:30~18:00	地下商街 造成現場	〃	○ 商街 造成 現場確認  ○ 關聯 商人 面談  ○ 設計 圖面 確認  ○ 利害關係人 參席 協助 要請	
92. 5. 1(金)~ 5. 2(土)	內務委員室	建設住宅局	○ 關聯資料 檢討 及 確認	

日 程	場 所	對 象 機 關	調 查 方 法	備 考
			○ 商街 再分讓과 關聯된 資料 要求  ○ 2次 質疑 日程 協議 및 準備	
92. 5. 4(月) 10:00~20:30	內務委員會 會 議 室	建設住宅局	○ 事業 推進 當時 關聯 公務員 出席 및 質疑 答辯  (當時 關聯 公務員 4人 出席)  ○ 追加 資料 要求	
92. 5. 6(水) 11:00~17:00	〃	〃	○ 利害關係人 出席, 質疑 코자 하였으나, 利害關係 人 不參 通報  ○ 補充 質疑 및 答辯  ○ 追加 資料 要求  ○ 2次 現場 確認 日程 檢討 및 準備	
92. 5. 7(木) ~5. 8(金)	地下商街 造成現場	建設住宅局	○ 商街 造成現場 確認 － 設計書 및 施工關係	



日 程	場 所	對 象 機 關	調 查 方 法	備 考
			- 各種 便宜 施設 設置 - 緊急待避 施設 設置 確認 等 ○ 現地 商人과의 對話 및 隘路 事項 聽取	
92. 5. 11(月) ～5. 14(木)	內務委員室		○ 調查活動 事項 綜合 整理 ○ 結果 報告書 作成	
92. 5. 15(金) 14:00～17:00	內務委員會 會議室		○ 調查結果 報告書 採擇	

## 5. 調 査 結 果

## 가. 主要 調查 內容

事 項 別	主 要 調 査 內 容	備 考
都市計劃施設 (地下道路兼 商街 造成) 決定 및 許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 中央路 및 大宗路 地下道路兼 地下商街 造成 工事 推進背景</li> <li>○ 同 事業의 妥當性 與否</li> <li>○ 都市計劃施設(地下道路兼 商街 造成) 決定 內容 및 經緯</li> <li>○ 同 事業과 關聯한 都市計劃委員會의 審議 內容</li> <li>○ 都市計劃事業 施行 許可에 따른 供覽 公告 經過 및 關聯 部署 協議 內容</li> <li>○ 施工 業體 選定 過程</li> <li>○ 事業 施行 許可 當時 都·小賣業 振興法에 規定된 “駐車場 設置 義務”를 排除한 事由</li> <li>○ '87. 12月 着工계를 提出하고 '88. 10월에 着工함으 로써 工事 遲延에 따른 問題點 把握</li> </ul>	

事 項 別	主 要 調 查 內 容	備 考
都市計劃施設 (地下道路兼 商街 造成) 決定 變更	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 89年 7月 1次 設計 變更時 목적교밀 連結 通路 排除 事由</li> <li>○ 工事 區間中 設計 變更으로 길이는 減少했으나, 面積은 增加에 따른 内容</li> <li>○ 設計 變更時 1, 2, 3段階 工事 區間 位置 變更에 대한 事由</li> <li>○ 設計 變更으로 雜工事 區間(목적교밀 連結 通路)이 除外되었음에도 造成 利益金(42億원)이 同一한 事由</li> <li>○ 設計 變更에 따른 都市計劃委員會의 審議時 利害 當事者를 參席시킨 事由</li> <li>○ 設計 變更에 따른 市政調整委員會의 審議 議決 内容</li> </ul>	
協約書 締結	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市 計劃 事業 施行 許可書와 協約書間의 事業 内容 相異에 대한 事由</li> <li>○ 當初 目的事業인 東西貫通道路 實施 設計書 遲延 提出에 따른 問題點 및 違約 與否</li> <li>○ 東部地域 再開發 事業은 建設部長官의 地區 指定 承認을 득할 事項인데도 承認을 득하지 않고 事業計劃</li> </ul>	

事 項 別	主 要 調 查 内 容	備 考
商街 分讓	<p>에 包含하여 協約 締結한 事由</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 協約書 作成과 關聯한 市政調整委員會 審議 議決 經緯</li> <li>○ 造成利益金 保管處 判斷</li> <li>○ 道路 占用料 免除 事由</li> <li>○ 工事 竣工後 施設物 一體의 寄附 採納과 關聯된 事項</li> <li>○ 當初 目的 事業인 東西貫通道路 開設事業을 2次 修正 協約時 分離 施行토록한 事由</li> <li>○ 修正 協約時 工事 期間 延長 事由</li> <li>○ 87年 4月 永進建設과 大字로부터 徵取한 覺書 內容을 協約書에 未 包含시킨 事由</li> <li>○ 地下商街 賃貸 分讓과 關聯하여 大田直轄市와의 協議事項 <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 協議事項에 대한 施工業體側 要請 內容</li> <li>－ 協議事項에 대한 大田直轄市側의 協議 內容</li> </ul> </li> </ul> <p>決定過程 및 節次 履行 事項</p>	

事 項 別	主 要 調 查 内 容	備 考
商 街 分 讓	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동양백화점 附近 19個 店鋪에 대한 最高價 競爭 入札 經緯</li> <li>○ 審査選定 賃賃 分讓 店鋪에 대한 審査 選定 基準</li> <li>○ 永進流通 128個 直營店鋪 所有에 대한 特惠 및 法的 根據(都小賣業 振興法 適用 與否等)</li> <li>○ 永進流通 直營 店鋪의 轉賃 또는 再賃賃 分讓에 따른 違法 事項 與否</li> <li>○ 店鋪 假使用 期間의 協約書에 明示된 無償 使用 期間 包含 與否</li> <li>○ 賃賃 分讓 廣告 內容의 適正性</li> <li>○ 施工者側의 一方的인 總工事費 算出額 認定에 따라 決定된 總工事費와 坪當 分讓價의 適正性 與否</li> <li>○ 地下商街 賃賃 分讓과 關聯한 大田直轄市의 指導 監督狀況</li> <li>○ 商街 賃賃 分讓 面積의 適正性 與否</li> </ul>	
造成利益金 還收	○ 中央路 및 大宗路 地下商街 造成利益金 42億圓의 算出 内譯	

事 項 別	主 要 調 查 內 容	備 考
造成利益金 還收	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 造成利益金の 預置에 있어 가장 不利한 有價證券 (當座手票)으로 預置토록 한 事由 및 記載 事項이 未備한 當座手票를 接受한 經緯</li> <li>○ 1段階 工事 區間 完工에 따라 發生된 造成利益金 25億 7千 7百萬원의 處理 內容(保管處 判斷)</li> <li>○ 永進流通에서 再賃貸 分讓한 57個 店鋪의 適法性 與否 및 差益金 處理 內容</li> <li>○ 동양백화점 부근 19個 店鋪의 最高價 入札 競爭에 따라 發生된 差額 處理 內容</li> <li>○ 89年 國政 監査時 大田直轄市 및 施工者側 代表가 證言하였던 現金 預置 履行 與否 確認</li> <li>○ 造成利益金 42億원 以外의 利益金 發生 與否</li> </ul>	
其 他 事 項	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 當初 目的 事業인 東西貫通道路 開設 工事が 지금 까지 着工되지 않고 있는 事由</li> <li>○ 2段階 및 3段階 地下高街 造成 工事の 必要性 與否</li> <li>○ 工事 着工前 交通 影響 評價等 事前 準備履行 狀況</li> <li>○ 동양백화점부근에 設置키로 한 장애인 승강기(20인승) 未設置事由</li> </ul>	

## 나. 關聯 公務員 出席 狀況

日 字	關聯當時職位 (現 職 位)	姓 名	主 要 質 疑 要 旨
92.5.4	建 設 局 長 (上水道本部技術局長)	이광범	○ 都市計劃 施設 決定 經緯 ○ 東西貫通道路 實施 設計書 提出 經緯
〃	水 道 局 長 (西 區 廳 長)	노상선	○ 中央路 및 大宗路 地下商街 造成에 따른 市政調整委員會 審議 議決事項 ○ '89. 6月 都市計劃委員會 開催 狀況 ○ 목적교밀 連結通路 排除 事由
〃	都 市 計 劃 局 長 (松村淨水事業所長)	김정옥	○ 中央路 및 大宗路 地下商街 造成 工事 施行許可 經緯 ○ 施工業體 選定 經緯 ○ 協約書 作成 經緯
〃	都市開發支援事業所長 (下水課長)	이병숙	○ 工事 指導 監督 事項 ○ 商街 分讓과 關聯한 協議 事項 ○ 道路占用料 免除에 관한 事項

## 다. 利害關係人 出席 要求 및 參席 狀況

日 字	姓 名	所屬 및 職位	內 容
92. 4. 28	이 종 익	(株)永進建設 副 社 長	地下商街造成에 대한 施工業體側 立場 說明(비공식 간담회)
92. 5. 6	이 종 완	(株)永進建設 會 長	不參(會社側 事由로 不參 通報)
92. 5. 6	이 석 회	(株)大 宇 代 表	不 參

## 라. 問題點 및 意見

### 中央路 및 大宗路 地下道兼 商街 造成 推進 背景 및 經過

#### □ 推進 背景

- 大田市內와 中心部를 南北으로 貫通하고 있는 京釜線 鐵道로 인하여 大田驛을 中心으로한 東部地域(蘇堤洞, 新安洞)과 商圈의 中心地인 西部地域(貞洞, 中洞)의 直線距離가 700m밖에 되지 않아 貫通道路가 開設될 境遇 2~3分이면 通過 可能的 距離를 元洞 地下道, 三省洞 地下道 등으로 2km 以上 우회하며 20~30分 以上 時間을 消費하게 되고 이로 인하여 元洞4街, 三省洞4街의 交通 체증을 深化하는 要因이 되고 있으며
- 商圈中心地인 大田驛 前面 中央路와 落後地域인 東部地域을 斷切하는 京釜線 鐵道는 東西間 均衡發展을 沮害하는 要因이므로 大田驛 地下를 貫通하는 東西貫通道路는 大田地域 住民의 宿願事業으로 그 開設이 切實히 要求되고 있었으나,
- 84年 當時 大田市の 財政貧弱으로 東西貫通道路 開設事業費 約 100億원의 財源調達에 많은 問題가 있었으므로
- 大田市에서는 東西貫通道路 開設事業費 財源擴充 方案으로 첫째, 時期的으로 地下待避施設이 切實히 要求되던점을 勘案하여 中央路에 地下道 및 商街를 造成하여 地下待避施設과 地下商街를 形成하는 양면성과 둘째, 落後된 東部地域(蘇堤洞, 新安洞)등의 都市再開發事業을 통한 都市環境改善



등의 事業을 民資誘致로 實施함으로써 양대사업에서 發生하는 利益金으로 東西貫通道路를 開設하게 된다면 東西間의 均衡 發展을 圖謀할 수 있다는 判斷에 의하여 民資誘致事業이 着眼되었고 事業施行業者 公募를 推進하게 되었음

#### □ 推進 經緯

- 1984. 12. 18. 東西貫通道路開設을 위한 利得金 納付 條件으로 地下道兼 商街造成 施工業體 選定을 위한 民資誘致 公募(希望하는 業體가 없어 計劃 無産됨)
- 1986. 7. 29. 東西貫通道路와 東部地域 再開發事業, 中央路 地下道兼 商街造成事業 基本計劃 樹立
- 1986. 10. 7. 同 事業의 事業說明會 開催.
  - 說明會 參與 業體 : 總 22個 業體(大田 : 8, 서울 : 14)
- 1986. 11. 15. 同 事業 參與業體 申請接受
  - 永進 + 大宇
  - 鷄龍 + 정우 등의 業體에서 利得金을 納付하는 條件을 수락하고 事業 參與 業體로 申請
- 1987. 5. 28. 都市計劃施設 決定 告示(忠南 告示 第82號)
- 1987. 6. 30. 市政調整委員會 審議 議決(事業施行者 決定)
- 1987. 7. 2. 事業者 選定
- 1987. 8. 8. 事業 施行 許可

○ 1987. 10. 19. 協約締結

※ 인호로 (三省洞-元洞)區間 鷄龍建設과 協約('87. 10. 31)

○ 1988. 10. 15. 中央路 地下道兼 商街造成 1段階工事 着手

(목적교-도청 )

○ 1991. 8. 30. 中央路 地下道兼 商街造成 1段階工事 完工

(목적교-도청)

○ 1991. 9. 10. 修正協約 締結

※ 中央路 事業 概要(設計 變更 包含)

구 분		당 초 허 가	1 차 변 경	2 차 변 경
허 가 일		'87. 8. 8(고시22호)	'89. 7. 29(고시51호)	'90. 12. 1(고시131호)
연 장		2,297M	2,083M	2,083M
면 적		56,921m <sup>2</sup>	65,478.9m <sup>2</sup>	65,674.67m <sup>2</sup>
주 차 장		—	6,853.2m <sup>2</sup>	7,135.8m <sup>2</sup>
1 단 계	연 장	942M	769M	769M
	구 간	동양백화점 ~ 목적교 성심당 ~ 소청상가	도청 ~ 목적교	도청 ~ 목적교
2 단 계	연 장	377M	288M	288M
	구 간	도청 ~ 동양백화점	소청 ~ 대흥천주교	소청 ~ 대흥천주교
3 단 계	연 장	978M	1,026M	1,026M
	구 간	소청 ~ 선화4가 성심당 ~ 대흥4가	선화4가 ~ 대흥4가	선화4가 ~ 대흥4가

### (1) 목적교 밑 連結 通路 排除(1次 設計 變更時) 問題

- 1987. 8. 8. 當初 都市計劃施行許可 및 1987. 10. 19 地下道路兼 商街造成工事 協約 締結時 總 2,297m중에 포함되어 있던 목적교 連結通路 214m를 排除

#### ※ 排除 事由

- 목적교밑으로 通路가 施工되면 現 地下商街 바닥에서 12m 以上 내려갔다가 17.5m를 올라와야 하는 不便때문에 市民通行에 不便을 加重시키고, 利用도가 低調하리라는 憂慮
  - 역전 鷄龍地下道路 接合部 商街民願解決困難 및 兩側 장애자 通路 개작 區間 24m 民願 事項
  - 목적교의 安全診斷結果 橋梁下部의 地下道路 施工不可能(충대 박춘수, 공업대 이대철교수) 判斷
  - 절대공기 2年으로 車輛 完全統制에 따른 交通難 심각等を 理由로 當初計劃에 包含되었던 목적교밑 連結 通路工事を 排除(1989. 7.29. 1次 設計 變更) 하였는바
- 1次 設計變更을 위하여 1989. 6. 9. 開催된 都市計劃委員會에 本工事 施工業體 代表가 參席하였는 바, 施工業體 代表가 審議委員資格으로 參席하였다고는 하나 本工事 區間中 목적교 連結通路開設 排除問題를 審議하면서도 利害當事者를 徹하지않음으로 後日 총체적 事業成果等を 考慮치않고 施工業體側만 비호(難工事區間排除에 따른 諸般 利益提供) 했다는 의혹이 제기되고 있음.
- 本 排除區間은 中央路 地下道兼 商街造成工事 區間中 가장 難工

事區間으로써 이에 따른 工事費도 相當額이 所要될 것으로 判斷되고 있으나 總 延長 2,297m 中, 本 목적교및 連結通路 214m를 排除하고도 總 工事費 및 利益金이 별 變動이 없이 算出된 것은 納得이 가지 않는 事項으로써

當時 勞賃, 物價等 품셈표에 의한 基準으로 事業費를 正確하게 再 算定하여 市民의 疑惑을 풀어줘야 할 것임.

## (2) 開發利益金 還收 問題

- 協約 第14條(地下商街 造成利益金 預置) 規定에 依據 「“乙”은 地下商街 造成利益金으로 發生되어 貫通道路에 再 投資할 金額 (42億 원)은 地下商街 事業着工前 “甲”에게 現金 또는 대한보증 보험 주식회사에서 發行하는 工事費 支給保證書, 當座手票(이면 “乙” 兩者間 確認 保證)로 預置한 후 事業을 着手하여야 한다」로 規定하고 있는 바
- “甲”은 協約 第14條에 따라 貫通道路에 再 投資할 42億 원을 預置토록 함에 있어 協約 第14條 中 “甲”이 가장 不利한 當座手票로 預置토록 한 바  
이는
  - 1980年 역전 地下商街造成協約(鷄龍建設施工) 當時 대한보증 보험 주식회사에서 發行하는 支給保證으로 預置
  - 1987 10. 31, 인효로(三省洞-元洞) 協約締結(鷄龍建設) 當時대 한보증보험 주식회사의 支給保證으로 預置등을 比較하여 볼 때 형평에 맞지 않는 行政措置로 判斷되며

- 또한, 協約 第14條를 履行하는 過程에서 當座手票 預置는 不合理하므로 現金預置하여야 한다는 1989. 9月 國政監査에서의 指摘에 따라 施工會社 代表는 市金庫에 預置된 有價證券(42億 當座手票)을 1990. 3. 31까지 回收하고 現金으로 預置하겠다고 證言하였음에도 施工會社는 아직까지 現金納付를 履行치 않고 있어 國政監査指摘事項을 違背하고 있으나 大田直轄市는 開發利益金 42億圓의 現金納付를 위한 對策을 講究하지 못하고 있는 實情이며
- 특히, 施工會社는 1段階 區間(목척교-도청) 工事が 完工되어 商街分讓을 통한 事業費(利益金 包含)를 回收하였음에도 1段階 區間 商街分讓에서 不特定市民으로 부터 發生한 開發利益金 25億 7千 7百萬圓(商街 分讓單價에 包含된 金額임)을 施工會社側에서 保管하고 있다함은 施工會社側에 特惠를 賦與한 것으로 判斷되므로
- 大田直轄市는 89年 9月 國政監査時 施工會社 代表가 證言하였던 開發利益金 42億圓 現金納付의 早速履行을 위하여 國會 次元의 對策을 促求토록 할 것이며  
특히, 1段階 區間 開發利益金 25億 7千 7百萬圓에 대하여는 協約書 再 修正等의 方法을 통하여 반드시 大田直轄市 구좌에 現金入金處理되도록 措置하여야 할 事項임.

### **(3)當初 許可時 地下駐車場 設置 義務 排除에 따른 問題**

- 1987. 8. 8. 當初 事業施行許可(告示 22號)時 都·小賣業 振興法 第6條 및 同法 施行令 第8條에 駐車施設을 갖추도록 規定하고

있었으며, 建築法 第2條에도 地下店舖는 建築物로 規定하였고, 事業施行許可를 위한 市政調整委員會(87. 8. 6) 開催時 關聯部署(住宅課, 地域經濟課, 商政課, 道路課)에서도 駐車場設置가 妥當하다는 意見を 提示하였었고

- 1987. 5. 27 忠清南道知事로부터 大田都市計劃施設變更 및 地籍承認時에도 地下駐車場 設置勸告를 받았음에도
- 市政調整委員會(87. 8. 6)는 關聯部署의 駐車場設置 意見과 忠清南道の 地下駐車場 設置勸告를 默殺한 채 地下駐車場 設置義務를 事實上 排除함으로써 後日 地下駐車場 設置에 따른 事業費의 負擔 問題點 등을 惹起시킨 事項은 當時 關聯公務員들의 法務研鑽不足과 소신없는 業務推進에서 비롯된 것으로 判斷되며
- 駐車場建設에 따른 事業費의 負擔 等에 대한 大田直轄市와 施工會社間의 紛爭에 대하여는 1987. 8. 8. 事業施行許可條件 第13項, “本 事業과 연관되어 他法令 저촉시에는 소정의 法的 節次를 履行하여야 하며 本 工事 준공계 제출시 첨부하여야 함”이라는 但書 條項에 依據 處理되어야 할 事項임.

#### (4) 工事期間의 延長에 따른 問題

- '87. 8. 8. 當初 都市計劃事業施行許可(地下道路兼 地下商街 造成 工事)時 工事 期間을  
1區間 : 1987. 10. ~ 1989. 12. 31  
2區間 : 1989. 10. ~ 1991. 12. 31

3區間 : 1991. 10. ~ 1992. 12. 31 까지로 하여 協約締結 하였으나 都市計劃事業施設 變更 決定等を 통하여 修正 協約時

1區間 : 1987. 10. ~ 1991. 8. 30

2區間 : 1991. 9. ~ 1992. 12. 31

3區間 : 1993. 11. ~ 1995. 12. 31 까지로 工事期間을 3年間 延長 하였으며, 實際로 1989. 12. 31. 까지 竣工해야 될 1區間 工事が 2年餘가 經過한 1991. 8. 30日 完工됨으로써

- 延長期間 物價上昇에 따른 工事費의 增額과 이에 맞물린 商街 分讓價의 上昇으로 地下商街를 分讓받은 市民에게 經濟的 負擔을 加重시킨 結果를 招來케 하였으며
- 期間延長에 따른 總 工事費의 上昇으로 地下商街 및 施設物의 無償 使用期間延長事由가 發生하게 되었고
- 當初 目的事業인 東西貫通道路의 開設 着工遲延으로 市費負擔 加重 또는 事業自體가 요원하게 變質되었다고 判斷되는바,

○ 이는 88서울 올림픽의 성화 봉송로 指定 및 一部 種目の 豫選競技 開催와 施工過程에서의 不合理點을 是正補完하기 위한 延期措置였다고하나 當初 目的事業(東西貫通道路開設)을 退色되도록 하면서까지 工事期間을 延長하여야 할 重大한 事由로는 볼 수 없으며

○ 當初 協約書 第5條 “나”項의 規定에 의거 施工會社에서 1987. 12. 31까지 提出하여야 할 東西貫通道路 實施設計書を 同期間內에 提出하지 않아 大田直轄市가 4차례에 걸쳐 實施設計書の 提出促求 및 督促을 하였음에도 施工業體에서는 1988. 12月에서야 東西貫通峯路 開發計劃書만 提出하고 協約義務事項인 實施設計書는 지금까지 提出치 않음으로써 東西貫通道路開設을 위하여 大田直轄市가 鐵道廳과 協議推進하여야 할 時期를 잃게 함으로써 當

初 目的事業인 東西貫通道路開設에 重大한 蹉跌을 招來케 하였음은 施工會社側의 協約違反行爲에 해당하므로 이에 대한 明白한 糾明과 後續措置方案을 講究하여야 할 것임.

- 또한,當初 協約書 第57條 “다”項의 規定에 依據 施工會社에서 1988. 3. 31까지 東部地域 再開發事業 基本計劃樹立 書類를 提出하여 都市計劃法에 의한 都市再開發地域 地區指定 申請等の 節次를 履行하고 東部地域 再開發事業과 中央路 地下商街 造成工事を 병행 實施함으로써 目的事業인 東西貫通道路開設에 만전을 기하여야 했음에도 施工業體側에서는 東部地域 再開發事業 基本計劃書類를 遲延提出하고 大田直轄市는 再開發 事業 地區指定 申請等の 節次를 推進하지 않음으로써當初 目的事業인 貫通道路開設에 重大한 蹉跌을 招來케 한 점등은 大田直轄市가 施工業體에게 편향된 行政支援에만 급급했던 것이 아니냐 하는 疑問點을 제기하고 있음으로 大田直轄市는 東部地域 再開發 事業 基本計劃樹立書類 遲延提出에 따른 施工業者의 協約違反 귀책에 대하여도 明白한 糾明과 後續措置 方案을 講究하여야 할 것임.

#### (5) 道路 占用料 免除 問題

- 大田市 地下道路(商街兼用) 및 東西貫通道路開設을 위한 協約 (87. 10. 19)時 協約 第30條에 事業施工者는 工事期間中 道路敷地의 占用料를 負擔하지 않는다고 規定하고 1區間 工事期間인 '88. 10. 15부터 '91. 8. 30까지 3年間の 道路占用料를 免除하여주었는 바 當時 內務部長官의 要請에 의하여 建設部長官이 내린 유권해석은 地下道兼 商街施設은 共益施設이라고 하나, 施設者는



事業 着手와 同時에 商街 使用權을 賃貸分讓하여 事業費를 超過한 收益金を 올리고 있으므로 道路占用料를 賦課함이 妥當하다는 유권해석을 내리고 있었음에도

- 大田市에서는 本 유권해석에 依據 道路占用料를 賦課하지 않고 '88. 10. 24. 忠淸南道知事에게 再 質疑여 內務部長官으로부터 本事業은 非營利事業으로 보아 道路占用料를 賦課하지 않아도 된다는 유권해석을 받아 本 事業에 道路占用料를 免除하였던 措置는 施工者側에 대한 比護의 인상이 짙으며
- 또한, 商街賃貸分讓時 永進流通이 直營기로 하였던 128個 店鋪中 一部(57個店鋪)를 1992. 1月 再分讓하면서 當初 分讓價 보다 33% 程度 引上하여 再 賃貸分讓하는 等의 行爲는 道路占用料 賦課與否 質疑當時의 目的에 크게 반하는 事項이므로 現時點에서 營利, 非營利事業의 適正判斷, 1次 竣工精算時 總 事業費 算出等 再檢討를 實施한 후 道路占用料 賦課方案을 모색토록 하여 大田 直轄市 稅外收入增大에 漏水現象이 發生하지 않도록 多角的인 方案을 講究하여야 할 것임.

#### **(6) 商街 分讓과 關聯한 問題**

- (株)永進流通에서는 大田市 地下道路(商街兼用) 東西貫通道路 開設에 따른 協約書 第29條에 依據 中央路 地下道兼 商街分讓을 實施함에 있어
  - 1989. 8. 12. 分讓協議書 提出(協約書 第29條 2項에 依據)
  - 1989. 8. 21. 分讓協議書 補完要求 接受(直營店鋪의 具體的

必要性 提示 等)

- 1989. 8. 24. 分讓 補完 書類 提出

등의 過程을 거쳐 中央路 地下道兼 商街賃貸分讓을 實施하였는  
바

※ 1次 賃貸分讓 協議申請(89. 8. 12)에 대한 補完要求 및 措置事項  
(都市開發支援事業所 分析報告 資料임 89. 8. 30)

補 完 要 求	措 置 事 項
가) 商街位置圖 첨부 直營 店鋪 30% 運營 事由 및 必要性 提示	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 位置圖 別添</li> <li>• 直營店鋪 27%</li> <li>• 運營事由 및 必要性               <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 施設物維持 管理</li> <li>－ 店鋪 482個 一時分讓：供給과잉 (未分讓店鋪 事前防止)</li> <li>－ 商街早期活性化 및 持續的 發展</li> <li>－ 都小賣業 振興法 施行令(第11條) “開設許可時”                   <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 쇼핑센터(賣場面積 2000㎡ 以 上) 30% 以上 直營</li> <li>－ 市場은 규제없음</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>※ 地下商街-위 兩者 區分 適用 模糊</p>
나) 文化休息空間의  여유공지를 施行者 任意로 常設展示場 活用은 不當	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 使用하지 않겠음</li> </ul>
다) 賃貸借 契約書 8條(店鋪施設 이외 空間) 通行에 不便이 없는 範圍內에서 施 行者 임의로 賣場使用은 不當	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 使用하지 않겠음</li> </ul>

補 完 要 求	措 置 事 項
라) 賃貸借 契約書 26條(광고물의 設置 等) 施行者 임의로 地下道 및 商街內 광고물의 設置 및 이에 대한 收益 金의 施行者 귀속은 不當	• 貴市の 別도 承認을 得하여 施行하 겠음
마) 商街店鋪別 業種配置圖 첨부	• 別添

바) 賃貸 分讓 方法

(客觀적이고 公正한 分讓을 위하여 各界 各層의 多數市民의 공감대를 형성  
할 수 있는 方案 講究 提示)

- 賃貸 分讓形態 月賃賃貸分讓(投資費相計 無償使用期間 賃貸料 先納付)
- 被 分讓者 選定 方案

(單位：坪, %)

區分	選定方案	內 容	對象業種	店鋪數 (面積)	比率
	合 計			482 (4,826)	100% (100)
賃 貸 分 讓	群別順位 추첨	群別(3個군) 신청접수후 컴퓨터에 의한 店鋪 선택권 순위결정	권장업종 및 자유업종	281 (2,359)	58 (49)
	審査 選定	申請接受後 施行者가 選定 - 자격요건 심사 -	지정업종 (商街活性化 를 위하여 指定 業種 영업 능력 판단 선정)	54 (735)	11 (15)
	公開競爭入札	내정가 설정 점포별 최고응찰자에게 분양 - 내정가 미만 응찰로 미분양시에는 수의계약 -	자유 업종	19 (322)	4 (7)

區 分	選定方案	內 容	對象業種	店鋪數 (面積)	比率
直 營	施行者直營	施行者－영진유통	지정 업종	128	27
		법인설립(88. 12. 28)		(1,410)	(29)

### 가. 坪當 分讓價 算定에 관한 問題

- 中央路 地下商街 賃貸分讓價는 事業施工者側에서 提示한 事業費 財源調書를 根據로 하여 大田直轄市가 坪當 平均 分讓價를 914 萬원으로 協議決定하였는 바,
- 坪當 平均分讓價 914萬원의 協議決定은 當初 事業說明會時 삼우 기술단 用役報告書에 의한 坪當 分讓單價 350萬원보다 261% 增加한 金額으로 年間物價上昇率等を 考慮한다 하더라도 納得이 되지 않는 터무니 없는 金額이므로
- 이는 施工者側에서 一方的으로 提示한 事業費 財源調書만 依存한 結果로 밖에 볼수 없으므로 本 工事 竣工檢査時 施工業體가 提出하는 工事費 精昇內譯書等を 公認會計士 또는 關聯專門家 등으로 하여금 當時의 事業費를 엄정 再 分析되어야 할 事項으로 判斷되며, 再 分析後 坪當 分讓價過多策定으로 인한 利益金增加分은 入住商人에게 返還하거나 또는 還收措置할 수 있는 方案을 積極 檢討하여야 할 것임

### 나. 商街 賃貸 分讓 方法에 대한 問題

- 本 地下商街 賃貸分讓은 總 482個 店鋪中 公開추첨分讓 281個

店鋪, 審査選定分讓 54個店鋪, 最高價入札分讓 19個店鋪, 直營 128個店鋪로 分讓하였는 바

첫째, 審査分讓 54個店鋪에 대한 問題로써 分讓 當時 14대 1의 치열한 競爭率이었음에도 不拘하고 3個店鋪 所有者 2人, 2個店鋪 所有者 5人等 7人에게 總 54個 店鋪中 16個店鋪를 分讓하였 다함은 審査選定過程에서 特惠를 賦與하였다는 의문이 제기될 뿐만 아니라

둘째, 89. 9. 20. 國政監査時 大田直轄市長은 最高價競爭入札은 하지 않겠다고 證言하였으나 동양백화점 부근 19個 店鋪에 대하여는 坪當 分讓價의 30%를 增加시킨 最高價競爭入札을 實施 하므로써 應召자로 하여금 莫大한 財政的負擔을 加重시킨은 물론 不動産投機 助長行政이었다는 비난과 行政의 신뢰도를 극도로 低下시킨 것으로 볼 수 있으며 當初 非營利事業으로 推進된 本 事業을 營利事業으로 變質시켰다는 疑問을 제기로록 하였음.

#### 다. 永進流通 128個 店鋪 直營化에 대한 問題

- 中央路 地下商街 分讓主體인 (株) 永進流通에서는 地下商街 賃貸分讓 協議補完書類 提出을 통하여
  - 當 施設物은 최신기계 設備과 문화 휴게 施設을 갖춘 超現代식 施設의 地下道兼 商街로써 그 利用頻도가 높고, 連日 最大 流動人口의 集中이 豫想되는 곳이므로 이의 管理維持上 高度의 技術力과 專門性이 要求되는 施設物인만큼 事業 施行者가 直接 參與하여 效率的인 管理 및 維持補修에 임하기 위함.

- 當 商街는 店鋪數가 무려 480餘 個所에 달하는 國內最大規模의 地下商街로써 一時에 全量을 分讓하는 것은 需要에 비해 供給過剩現象을 招來하여 分讓에 따른 危險性이 대단히 크다고 判斷,
- 事業 施行者가 適正比率의 店鋪를 確保하여 直接經營에 參與하므로써 當 地下商街의 早期活性化 및 持續的인 發展을 圖謀하기 위함.
- 直營 店鋪의 坪當 平均價는 商街全體分讓 坪當 平均價와 同一하게 選定하므로써 分讓의 公正성 및 형평 維持等の 事由를 들어

○ 總 482個 店鋪中 26.5%(面積對比 29%)인 128個 店鋪를 直營하겠다고 協議要請(1989. 8. 24) 하였던 바

協議廳인 大田直轄市에서는 1989, 9, 4 本 案件에 대하여 市政調整委員會를 開催함에 있어 關聯部署로부터 意見收斂의 機會도 賦與하지 않은 채 審議議決하고

○ 1989. 9. 12. 中央路 地下商街 賃貸分讓에 따른 協議要請을 수락함으로써 直營店鋪 128個의 所有에 관한 明確한 法的根據(都小賣業 振興法 施行令 第11條 規定에 따른 쇼핑센터 開設基準)를 適用치 않으면서도 (株) 永進流通에 128個 店鋪를 直營토록한 措置는 施工業體에 대한 特惠라는 輿論에 따라 1989年度 國政監査時 아래와 같은 指摘事項이 있었으며,

※ 1989. 9. 20. 國會 內務委員會 國政監査 指摘事項

가. 地下商街 全體 許可 面積 18,248坪중 1次 事業 區間(中央路) 8,080坪은 工事費가 283億원으로 基本 工事費가 坪當 350萬원인바, 分讓價는 坪當 950萬원이므로 坪當 600萬원 以上の 超過 利得을 取得하였음.

이중 商街는 60%이니까 約 163億원의 追加利得이 發生하므로 利得의 상당 部分을 市民에게 돌아오도록 措置를 取하여야 함.

나. 分讓 方法은 市의 땅이므로 市에서 監督을 하여야 하며 市民에게 利益

이 되도록 다시 協約을 맺어야 하므로 分讓을 取消시킬것 또한 競爭入札은 投機 助長을 하며 엄청난 利益을 줌, 不當 利益은 全部 市金庫로 還收하여야 함.

다. 直營 店鋪(128個)는 가지고 있다가 價格이 더 올라가면 競爭入札로 프리미엄을 붙여 팔아먹겠다는 뜻으로 直營은 안되며 分讓 方法을 根本的으로 바꿀 것

라. 東部地域 再開發工事 및 東西貫通道路 建設과 2, 3次 地下道 工事도 監督을 철저히 하고 根本 對策을 세울 것.

마. 施行者가 無償 使用 期間 20年 滿了 後 使用 期間 延長을 할 수 있도록 協約된 바 向後 使用 期間을 延長해 줄 것인가(市場님 答辯, 延長 안하겠음)

사. 地下商街 造成利益金으로 預置된 當座手票의 事故時 對策이 없으니 現金으로 代替하는 方案을 講究

등의 事項이 補完措置될 때까지 商街 分讓을 延期하라는 要請이 있었음에도

○ 大田直轄市는 國會 內務委員會監査 指摘事項인 直營店鋪의 再分讓 等 追後發生될 問題點에 대한 補完對策(直營 128個 店鋪의 追後再分讓憂慮)을 講究하지않고 都小賣業振興法 施行令 第11條의 規定 “쇼핑센터”에 준하는 賣場面積을 (株)永進流通의 直營店鋪로 確保토록하였음은 大田直轄市가 (株)永進流通을 中央路 地下商街의 法律上 管理主體로 認定한 것으로 판단됨.

○ 그러나 (株)永進流通에서는 後日 大田直轄市 中區로부터 協議當時 거론된 쇼핑센터가 아닌 市場으로 假開設許可를 득하였고, 또한 (株)永進流通에서는 이를 빌미로 直營店鋪를 轉貸 또는 再賃貸分讓(當初 分讓單價의 33%정도 加算)등의 行爲를 함으로써 社會的物議를 惹起시킨 部分에 대하여는 심히 유감이 아닐 수

없음.

- 특히, 아래와 같은 直營店鋪의 運營實態는 當初協議時 제시된 直營店鋪 運營必要性을 크게 벗어난 變則運營으로 밖에 볼 수 없으며 (株)永進流通은 中央路 地下商街를 健全하게 育成發展시켜야 할 事業主體로서의 본연의 姿勢를 忘却한채 不動産投機를 助長한 結果로 判斷됨으로 大田直轄市는 向後 本 工事 竣工時 處理하게 될 都小賣業振興法 第6條의 規定에 의한 開設 許可時 (株)永進流通에서 當初 제시하였던 直營店鋪 運營의 必要性을 遵守토록(1989. 9 4. 市政調整委員會 審議議決 內容中 直營店鋪 27%) 措置하여 法律上 商街管理主體를 分明히 한 후, 本 許可를 處理함이 妥當할 것임.

※ (주) 永進流通 直營 店鋪 運營 實態

區 分	計	直 營	轉 賃	再賃貸分讓	備 考
店鋪數 (個所)	130 (128)	23	50	57	全體 商街 482個中 26% 임.
構成比 (%)	100	17.7	38.5	43.8	

※ 直營店鋪(130個所)賣場面積 : 1,360坪



## 6. 指 摘 事 項

### 가. 是正 및 處理要求 事項

#### (1) 中央路 및 大宗路 地下道路兼 地下商街造成 協約書 內容과 關聯하여

- 當初 協約 第5條, 나項에 規定된 東西貫通道路의 實施設計書는 1989. 12. 31까지 提出토록 되어 있으나 現在까지 未提出로 當初 目的事業인 東西貫通道路의 開設에 重大한 蹉跌을 招來하였는 바, 本 實施設計書 提出遲延에 따른 協約事項 違反與否를 綿密히 檢討하고, 이에 相應한 後續對策을 講究하기 바람.
- 中央路 1區間工事が 完工되어 90年 12月 18日 建築物 假使用 承認되었는바, 本 假使用期間부터 協約書 第27條에 規定된 無償使用期間에 包含되도록 措置(명문규정)하기 바람.
- 協約 第25條에 規定된 施設物의 歸屬條項이 模糊하므로 확연히 區分할 수 있는 文句로 補完토록 하고 1段階區間 完工部分의 施設物 일체는 早速히 歸屬措置하기 바람.

#### (2) 商街 賃貸 分讓과 關聯하여

- (株)永進流通에서 審査選定으로 賃貸分讓한 54個店鋪에 대하여는 7人이 16個店鋪를 分讓받는 등 不合理點이 導出되므로 審査選定時 特惠與否에 대한 再檢討實施
- 直營店鋪 128個所를 (株)永進流通이 所有할 수 있도록 配慮한 明確한 法的根據 提示

- (株)永進流通 128個直營 店鋪의 運營實態에 대한 全數調查實施 및 指導監督 徹底(直營, 轉貸, 再賃貸分讓, 分讓價 等)
- 中央路 地下商街 造成工事 竣工後 處理하게 될 都小賣業振興法에 따른 開設許可時에는 1989. 8. 4 中央路 地下商街 賃貸分讓에 관한 協議時 제시되었던 (株)永進流通 直營店鋪(128個所)의 必要性이 遵守되어 (株)永進流通을 管理主體로 本許可 處理되도록 措置함으로써 都小賣業 振興法 第7條에 規定된 市場管理主體를 明確히 하고 地下商街의 健全한 發展을 圖謀할 것.

### (3) 開發 利益金 還收와 關聯하여

- 1989. 9. 國政監査時 施工會社의 代表가 證言하였던(1990. 3. 31까지 造成利益金 42億원 現金預置)內容의 早速實踐을 위한 國會次元의 對策 促求等 履行方案 講究
- 中央路 및 大宗路 地下道路兼 地下商街 造成工事 1區間 造成利益金(25億 7千 7百萬원)의 預置 구좌確認 및 市구좌 預置方案講究(發生 時點부터의 法定利子 包含)
- 1段階區間 總工事費(441億)에 대하여 竣工後 提出될 總工事費精算書에 의거 公認會計士 또는 關係專門家 等으로 하여금 再算出 및 檢討方案 마련(事業費 過多策定으로 인한 差益金 發生與否 確認 및 無償使用期間 再算定)

### (4) 中央路 및 大宗路 地下商街 造成 工事 1區間이 完工된 現時

點에서 永進流通 直營店鋪 再賃貸分讓했던 점 등을 考慮하여  
營利 또는 非營利事業을 再 判斷한 후 1段階 工事 期間(3年)  
의 道路占用料 賦課方案 講究.

#### 나. 建 議 事 項

- (1) 中央路 및 大宗路 地下道路兼 地下商街 造成工事は 東西貫通  
道路 開設이라는 目的事業을 위하여 推進되었으나 推進過程에  
서 東西貫通道路 實施設計書의 提出遲延, 工事期間의 延長에  
따른 物價上昇等으로 인하여 當初 目的事業의 遂行이 事實上  
不可能한 狀態에 처해 있어 이에 따른 市民의 疑惑이 加重되고  
있는 實情이니, 大田直轄市에서는 向後計劃을 明確히 하고 市  
民이 納得할 수 있는 對策을 마련하기 바람.
- (2) 各種 重要事項을 審議決定하는 市政調整委員會 및 都市計劃委員  
會等 各種 委員會開催時에는 關聯 利害當事者가 參席하여 物議를  
惹起시키는 事例가 없도록 制度的 裝置를 마련하기 바람.
- (3) 本件 地下駐車場設置와 關聯하여 當初 事業計劃에서 排除했던  
地下駐車場 設置費는 本 工事 造成利益金에서 상계되는 일이  
없도록 明文化시키기 바람.