

기관운영감사

감 사 보 고 서

- 강북구·금천구 기관운영감사 -

2019. 11.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상기관 현황	2
III. 감사결과	4
1. 감사결과 총괄	4
2. 처분요구와 통보사항	6
(1) 「공직선거법」 위반 관련자에 대한 징계의결 미요구 및 부당 승진[징계·주의·통보(시정완료)] ..	6
(2) 다중주택 건축허가를 위법하게 제한(징계·주의·통보)	17
(3) 개발제한구역 내 불법시설물에 대한 부당 업무 처리[징계·시정·주의·통보(시정완료)]	27
(4) 의료법인에 대한 감면 취득세 등 미추징 및 인사운영 부적정(주의·통보)	45
(5) 개발제한구역 내 개발행위 및 건축 허가 부적정[주의·통보·통보(시정완료)]	54

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

서울특별시 강북구(이하 "강북구"라 한다)는 2000년, 서울특별시 금천구(이하 "금천구"라 한다)는 2003년 이후 기관운영감사를 받지 아니하여 재정운용 등 기관운영 전반에 대한 종합적인 감사가 필요하였다.

이에 기관운영의 적법성을 확보함과 동시에 자치행정의 책임성 확보와 적극 행정 활성화에 기여하기 위하여 감사주기 등을 고려하여 2019년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 인허가, 재정운용, 조직·인사 운영 등 기관운영의 적정 여부를 점검하여 주민생활의 불편 또는 기관운영의 비효율을 초래하는 잘못된 업무 관행을 개선하고 공직사회의 활력을 제고하는 데 중점을 두었다.

이를 위해 강북구 및 금천구가 2016년 1월부터 2018년 12월까지 수행한 업무를 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 기존의 감사결과, 언론보도, 지방의회 논의사항 등 관련 자료를 수집·분석하였으며, 이후 2019. 4. 15.부터 5. 17.까지 감사인원 11명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2019. 11. 8. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상기관 현황1)

□ 일반 현황

[표 1] 강북구·금천구의 인구 및 면적 등 현황

(단위: 명, km², 개)

구분	인구 수	면적	행정구역(동 수)
강북구	322,915 (20위)	23.6 (13위)	13
금천구	254,021 (22위)	13.0 (24위)	10

주: ()안의 순위는 서울특별시 25개 구 중에서 순위를 매김
 자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

□ 조직 현황

○ 조직 및 인력 현황

[표 2] 강북구·금천구의 조직 및 인력 현황

(단위: 개, 명)

구분	조직						공무원 수					
	본청				직속 기관	의회 사무국	(정원)	정무직	3급	4급	5급	6급 이하
	국	단	관	과			(현원)					
강북구	5	-	2	29	1	1	1,309	1	1	7	57	1,243
							1,266					
금천구	5	1	1	31	1	1	1,134	1	1	8	53	1,071
							1,118					

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

○ 산하 공공기관 현황

[표 3] 강북구·금천구의 산하 공공기관 현황

(단위: 명, 억 원)

자치구	기관명	정원	예산	주요사업(사업비)	설립연도
강북구	강북구도시관리공단	170	191	공영주차장 관리(31억 원) 등	1997
금천구	금천시설관리공단	112	115	문화시설 관리(24억 원) 등	2004
	금천문화재단	64	43	도서관 운영(8억 원) 등	2017

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상기관의 현황을 기술한 것으로, 감사대상 기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

□ 재정운용 현황

강북구·금천구의 예산은 확대지향적으로 편성하여 최근 5년간 지속적으로 증가하여 2018년 예산은 2014년 대비 각각 50.0%와 46.4%씩 증가하였으나, 강북구·금천구 모두 2018년 현재 재정자립도(강북구: 17.6%, 금천구: 25.6%)가 서울특별시 자치구 평균(35.8%)에 비해 낮게 나타나는 등 세입기반이 열악한 실정이다.

[표 4] 강북구·금천구의 재정운용 현황(2014~2018년)

(단위: 억 원, %)

구분	강북구					금천구				
	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
예산규모	4,117	4,729	5,094	5,511	6,175	3,172	3,516	3,898	4,373	4,644
기금잔액	300	337	432	585	783	124	126	129	128	108
재정자립도	20.5	18.6	19.1	18.8	17.6	27.6	24.5	23.9	22.4	25.6
순세계잉여금	193	261	335	443	559	251	293	309	312	315

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그런데도 매년 순세계잉여금이 누적되고 있으며, 특히 강북구는 2018년 예산 규모(6,175억 원)의 9.1%가 순세계잉여금(559억 원)으로 이를 과다 운용하고 있다.

- 순세계잉여금은 매 회계연도 세입·세출 결산 잉여금에서 계속비, 보조금 집행잔액 등 다음 회계연도에 지출하거나 반납할 예정인 금액을 차감한 순수한 잉여금을 의미

한편 강북구·금천구는 주민 생활을 지원하기 위해 도로 확장, 가족캠핑장 조성, 다목적 문화체육센터 건립, 공영주차장 건설 등 투자사업을 수행하고 있다.

[표 5] 강북구·금천구의 주요 투자사업 추진 현황

강북구	금천구
<ul style="list-style-type: none"> 빨래골길 도로 확장 사업('10~'18년, 316억 원) 우이동 가족캠핑장 조성사업('17~'21년, 299억 원) 인수동 공영주차장 건설사업('16~'20년, 125억 원) 등 	<ul style="list-style-type: none"> 다목적 문화체육센터 건립사업('15~'19년, 287억 원) 시흥5동 주민센터 건립사업('17~'20년, 163억 원) 금천어울림복지센터 건립사업('16~'20년, 93억 원) 등

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 17건의 위법·부당사항이 확인되었다.

(단위: 건)

구분	합계	징계·문책	시정	주의	통보	통보 (시정완료)
건수	17	5	1	5	3	3

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

(가) 공직기강 분야

- 강북구는 구청장 등의 선거운동 기획에 참여한 등의 혐의로 「공직선거법」 제86조를 위반하여 기소된 공무원에 대해 징계의결 요구를 하지 않았고, 「공직선거법」 위반으로 기소된 사실을 승진심사자료에 누락하여 「공직선거법」 위반 기소자가 부당 승진
- 금천구는 개발제한구역 내 스베드민턴장 등 5개 배드민턴장과 뷔의 식당 등 불법시설물에 대해 원상회복하도록 시정명령하고 시정명령을 미이행할 경우에는 이행강제금 부과 및 고발을 하여야 하는데도 이를 미이행하여 불법시설물을 방치

(나) 인허가 분야

- 강북구는 법령에 근거 없이 다중주택 건축을 제한하는 다중주택 건축 심의기준을 수립·운영하면서 허위로 “건축위원회 심의의결 조서”를 작성

(다) 재정운용 분야

- 금천구는 의료법인이 의료업 용도로 부동산을 취득하여 취득세를 감면받은 후 정당한 사유 없이 1년 이내에 당초 용도대로 사용하지 않았는데도 감면한 취득세를 추징하지 않고
 - 또한 구청장은 법률자문 등을 통해 취득세 추징을 보고한 담당과장에게 직위를 부여하지 않고 전보 조치하는 등 인사권을 남용

이에 대하여 행정안전부장관 등에게 개발제한구역 내 불법시설물에 대한 관리 업무를 부당하게 처리하고, 정당한 사유없이 「지방공무원법」을 위반하여 직위를 부여하지 않고 전보 조치하는 등 인사권을 남용한 금천구청장에 대해 엄중하게

주의를 촉구하도록 요구하는 한편, 「공직선거법」 위반 관련자에 대한 승진심사 자료를 허위로 작성하여 공정한 승진심사업무를 방해한 공무원을 징계요구하는 등 총 17건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

감 사 원

징계·주의요구 및 통보(시정완료)

제 목 「공직선거법」 위반 관련자에 대한 징계의결 미요구 및 부당 승진

소 관 기 관 서울특별시 강북구

조 치 기 관 서울특별시 강북구

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 강북구(이하 “강북구”라 한다) ○과장(현 퇴직) 지방행정□ A 등 공무원 7명은 2018년 5월경 구청장 B 및 서울특별시의원 C 등의 선거공약 기획 및 선거공보물 작성 등에 관여하여 선거관리위원회에 신고²⁾되었다.

그리고 A 등 7명에 대해 「공직선거법」 제86조 등 위반 혐의를 수사하고 있던 서울강북경찰서는 2018. 11. 27. 위 사건을 서울북부지방검찰청(이하 “북부지검”이라 한다)에 기소의견으로 송치하였고, 북부지검은 같은 해 12. 13. 공소제기(불구속구공판)하였다.

또한, 이와 같이 공소 제기된 7명 중 강북구 전 ○과 △팀장 6급 D은 2018. 10. 22. 5급으로, ○과 7급 E은 같은 해 12. 21. 6급으로 승진내정된 후 2019. 1. 1. 각각 승진임용되었다.

2. 「공직선거법」 위반 관련자에 대한 징계의결 미요구 관련

2) 서울 강북갑 지역구 ㄷ당 시의원 입후보자가 A 등 7명을 선거관리위원회에 신고함

가. 관계 법령(판단기준)

「지방공무원법」 제48조에 따르면 공무원은 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행하여야 한다고 되어 있고, 「공직선거법」 제86조 제1항에 따르면 공무원은 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다고 되어 있다.

그리고 「지방공무원법」 제69조 제1항 및 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 제2조 제2항 및 제3항에 따르면 수사기관에서 공무원의 범죄처분 결과 통보서 등을 첨부하여 징계 등 사유를 통보할 경우 통보받은 기관의 장은 타당한 이유³⁾가 없으면 1개월 이내에 관할 위원회에 징계의결 등을 요구하도록 되어 있다.

또한 「지방공무원 징계규칙」 제3조에 따르면 징계의결 요구권자는 수사기관으로부터 지방공무원의 범죄사건에 대하여 공소제기 결정 통보를 받은 경우 위 규칙 [별표 1] “징계기준”에 따라 “견책 이상”의 징계의결을 요구하도록 되어 있다.

따라서 강북구는 수사기관으로부터 소속 공무원 7명의 「공직선거법」 위반 혐의에 대한 공소제기 결정 통보를 받은 경우에는 재판결과와 관계없이 1개월 이내에 징계의결을 요구하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

강북구는 2018. 11. 27. 강북경찰서로부터 ○과장 지방행정□ A 등 소속 공무원 7명이 「공직선거법」 위반 혐의로 기소의견으로 송치되었다는 수사상황 통보를 접수하였고, 같은 해 12. 20. 북부지검으로부터 위 7명에 대한 공소 제기 관련 공무원 고소·고발사건 처분결과 통보(불구속구공판)를 접수하였다.

3) 인사혁신처 「공무원 징계사례집」에 소송 진행 중인 사건을 부득이한 사유로 봐서 단순히 징계의결 기한만 연장하는 것은 「지방공무원 징계 및 소청 규정」의 취지에 맞지 않는다고 되어 있음

공직선거법 위반 혐의 내용

○ 강북구 ○과장(현 퇴직) 지방행정□ A 등 강북구 소속 공무원 7명은 제7회 전국 동시지방선거와 관련하여 시·구의원 후보자 및 강북구청장을 위한 공약을 정리·개발하고 선거홍보물 제작에 관여하는 등 [별표] “「공직선거법」 위반 현황”과 같이 공무원의 지위를 이용하여 구청장 B 및 시·구의원의 선거운동 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하여 「공직선거법」 제86조 위반 혐의로 2018. 12. 13. 북부지검에서 공소제기(불구속구공판)되었고, 서울북부지방법원은 2019. 6. 28. 구청장 B 및 강북구 소속 공무원 6명의 「공직선거법」 위반 혐의에 대해 유죄* 선고

* 2019. 6. 28. 구청장 B, A, F에게 각각 벌금 300만 원을 선고하였고, D과 E, G에게 각각 벌금 90만 원, H에게 벌금 70만 원을 선고하였으며, I에게는 무죄를 선고

그런데 위 관서는 재판 결과 위 7명이 무죄를 선고받을 경우 받을 불이익이 지나치게 크고, 정확한 징계양정을 책정하기 위하여 1심 재판 결과 혐의 사실이 명확히 확정될 때까지 징계의결 요구를 보류하는 것으로 결정하고 1심 판결 시까지 징계의결 요구를 연기하였다.

이에 따라 2018. 12. 20. 북부지검으로부터 위 사람들에 대한 공소제기(불구속구공판) 통보를 받고 1개월이 경과하였는데도 위 7명에 대하여 서울특별시 인사위원회⁴⁾에 징계의결 요구 등을 하지 아니한 채 2019년 6월 현재까지 그대로 두고 있다.

3. 「공직선거법」 위반 관련자에 대한 부당 승진 관련

가. 관계 법령(판단기준)

「지방공무원법」 제39조 제3항 및 제4항, 「지방공무원 임용령」 제30조 제1항 및 제38조의5에 따르면 승진임용을 할 때에는 임용하려는 결원에 대하여 같은 직렬의 바로 하급 공무원 중에 승진임용 범위에 해당하는 사람 중에서 해당

4) 「지방공무원법」 제72조에 따라 5급 이상 공무원 또는 이와 관련된 하위직 공무원의 징계처분 등은 시·도 인사위원회의 의결로 함

인사위원회의 사전심의에 따라 임용하도록 되어 있고, 임용권자는 특별한 사유가 없으면 인사위원회의 사전심의 결과에 따르도록 되어 있다.

그리고 「서울특별시 강북구 지방공무원 인사규칙」 제31조 제1항에 따르면 심사승진은 승진후보자명부 순위와 주요업무 추진실적, 경력 등을 고려하여 인사위원회의 심의를 거쳐 승진대상자를 결정하도록 되어 있고, 구청장은 인사위원회 심의에 앞서 심의의 효율성과 객관성 확보를 위해 별도의 승진심사위원회를 구성·운영할 수 있도록 되어 있다.

한편 강북구(▽과)는 2003년부터 구청장 방침에 따라 소속 공무원에 대한 승진심사 시 감사담당관으로 하여금 청렴성 평가(징계계류, 수사 또는 감사기관으로부터 내사 및 비위사실 통보 등)를 실시하도록 하여 승진심사 대상자의 승진결격사유를 조회하도록 하고, 이를 강북구 승진심사위원회 및 인사위원회에 제공하여 승진심사 시 반영하도록 하고 있다.

특히 강북구(▽과)는 2018. 12. 6. “7급 이하 공무원 승진계획(안)”을 수립하면서 승진심사 대상자의 청렴성을 평가하기 위해 수사 또는 감사기관으로부터 내사 및 비위사실 통보 여부, 관계 행정기관의 장의 징계처분요구 여부 등 결격사유를 조회하고 청렴성에 문제가 있는 사람을 승진대상자에서 제외⁵⁾하도록 하였다.

나아가 강북구(▽과)는 7급 이하 승진심사의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 2018. 12. 7. 2019년 상반기 7급 이하 승진심사일정, 승진심사기준 및 개별 업무추진실적 양식을 행정포털에 게시하여 전 직원에게 회람하였고, [표 1]과

5) 강북구는 2018. 6. 18. 7급 이하 승진심사기준 선정위원회를 개최하여 청렴성에 문제가 있는 사람을 승진임용 대상자에서 제외하도록 하는 승진심사기준을 수립함

같이 업무추진실적 양식의 “감사담당관의 청렴성 평가결과”란에 징계위원회에 징계의결 요구가 계류 중인지와 검찰 및 감사원에서 비위행위에 대한 조사가 진행 중인지 등을 감사담당관으로 하여금 조회하도록 하고, 그 조회내용을 2019년 상반기 7급 이하 승진심사 자료로 활용하도록 하였다.

[표 1] 강북구 7급 이하 승진심사의 청렴성 평가 양식

청렴성 평가(감사담당관)	평가결과
○ 청렴성 평가 - 징계 계류 여부 - 검찰, 감사원 비위조사 연루 여부 등	

자료: 강북구 제출자료 재구성

따라서 강북구(▽과)는 승진심사 대상자가 「공직선거법」 위반 등 혐의로 수사 중인 경우 해당 사실이 기재된 개인별 업무추진실적 양식(“청렴성 평가결과”란) 및 승진심사조서[“청렴도(결격여부)”란]를 인사위원회에 제공하여야 하고, 결격사유가 있는 경우에는 최종적으로 인사위원회의 심의·의결을 거쳐 승진임용 대상자에서 제외할 수 있도록 하여야 한다.

나. 관련자의 부당한 업무 처리

강북구 ▷국 ▽과 지방행정◇ J은 2017. 7. 1.부터 2019. 5. 17. 현재까지 ●팀장의 직위에서 강북구 소속 공무원의 승진심사를 위한 승진심사위원회 및 인사위원회 운영 업무 등을 담당하였다.

J은 2018. 12. 12. 7급 이하 공무원의 승진심사를 위해 ○과 7급 E을 포함한 2019년 상반기 승진심사 대상자 134명에 대해 수사 및 감사기관으로부터 내사 진행 또는 비위사실을 통보받았는지 조회해 달라는 내용의 “2019년 상반기 승진심사 대상자 업무추진실적 및 청렴성 검증 의뢰”(▽과-29195) 공문을 ▽과장 A의

결재를 받은 뒤 감사담당관실에 송부하였고, 같은 해 12. 17. 감사담당관실은 E에 대하여 업무추진 실적 양식의 “청렴성 평가결과”란에 [표 2]와 같이 “공직선거법 위반 기소의견 송치”라고 기재하여 ▽과에 회신하였다.

[표 2] E의 최초 청렴성 평가결과

청렴성 평가(감사담당관)	평가결과
○ 청렴성 평가 - 징계 계류 여부 - 검찰, 감사원 비위조사 연루 여부 등	○ 공직선거법 위반 기소의견 송치

자료: 강북구 제출자료 재구성

그러자 J은 E의 승진후보자명부 순위가 2위로 승진범위 내에 있어 E이 수사 받고 있다는 사실이 승진심사위원회와 인사위원회에 알려질 경우 E이 받을 인사상 불이익이 우려되어 ▽과장 A과 논의하여 E 1명에 대해서만 청렴성 검증 항목의 범위를 변경하여 감사담당관실에 재검증을 요청⁶⁾하기로 결정하였다.

이에 따라 J은 2018. 12. 18. 청렴성 검증 항목의 범위를 “수사기관으로부터 금품 수수, 공금 횡령, 성폭력·성추행 건으로 내사 중인지 여부”로 한정하고 이를 “2019년 상반기 승진심사 대상자 청렴성 재검증 요청”(▽과-29781) 공문에 명시하여 A의 결재를 받은 뒤 감사담당관실에 E의 청렴성 재검증을 요청하였고, 감사담당관실은 같은 날 E에 대한 업무추진실적 양식의 “청렴성 평가결과”란에 [표 3]과 같이 “해당없음”이라고 기재하여 다시 ▽과에 회신하였다.

6) J은 E의 청렴성 재검증을 요청하는 방안을 부구청장 K에게 사전에 보고하였다고 진술하나, K은 사후에 보고 받았다고 진술함

[표 3] E의 청렴성 재검증 결과

청렴성 평가(감사담당관)	평가결과
○ 청렴성 평가 - 징계 계류 여부 - 검찰, 감사원 비위조사 연루 여부 등	○ 해당없음

자료: 강북구 제출자료 재구성

그 후 J은 [표 3]과 같이 E의 청렴성 평가결과를 “해당없음”이라고 회신한 업무추진실적 양식을 승진심사자료로 2018. 12. 21. 승진심사위원회⁷⁾와 인사위원회⁸⁾에 각각 제출하였고, 「공직선거법」 위반으로 검찰에 기소의견 송치된 사실을 기재한 당초 청렴성 평가결과는 승진심사위원회와 인사위원회에 제출하지 않았다.⁹⁾

그리고 J은 E의 승진심사조서 “청렴도(결격여부)”란에 재검증 요청하여 회신받은 업무추진실적 양식의 청렴성 평가결과를 근거로 “해당없음”이라고 기재하여 ▽과장 A, ▷국장 L, 부구청장 K의 검토를 거쳐 구청장 B의 결재를 받은 뒤 이를 승진심사위원회와 인사위원회에 제출하였다.

그 결과 E이 2018. 11. 27. 서울북부지검에 「공직선거법」 위반 혐의에 대해 기소의견으로 송치되어 수사받고 있고 이는 강북구[7급 이하 공무원 승진계획(안)]에서 정한 승진임용 제한사유에 해당하는데도, 강북구(▽과)는 E이 검찰 등 수사기관에서 수사받고 있지 않다는 허위의 사실을 기재한 승진심사자료(승진심사조서 및 업무추진 실적 양식)를 강북구 승진심사위원회와 인사위원회에 제출함으로써 강북구 승진심사

7) 강북구 승진심사위원회는 ▷국장을 위원장으로, ▽과장을 부위원장으로 하고, 소속 공무원 7명을 위원으로 하고 있으며, 승진임용 대상자가 승진심사기준에 적합한지 검증하여 인사위원회에 추천하는 기능을 수행하고 있음
 8) 인사위원회는 부구청장을 위원장으로, ▷국장을 부위원장으로 하고, 내부위원 4명(위원장, 부위원장 포함)과 口대 교수 등 위촉직 외부위원 5명으로 구성하도록 되어 있는데, 2018. 12. 21. 7급 이하 공무원 승진심사를 위한 인사위원회에서는 위촉직 외부위원 1명이 참석하지 않아 8명이 심의·의결함
 9) 또한, 강북구는 「서울특별시 강북구 지방공무원 인사규칙」 제5조 제1항에 따라 승진심사위원회 및 인사위원회 회의록을 작성·보존하여야 하는데도 회의록을 작성하지 않고 있음

위원회와 인사위원회는 E이 「공직선거법」 위반 혐의에 대해 기소의견으로 송치된 사실을 고려하지 않은 채¹⁰⁾ 승진심사자료를 심의하게 되어 2018. 12. 21. E을 승진 임용 대상자로 의결하였고, 2019. 1. 1. E은 7급에서 6급으로 승진임용되었다.

관계기관 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견 및 검토결과

강북구는 공직선거법 위반 사건의 공소사실을 확인한 결과 대상자별로 무죄 판결될 여지가 있었고, 혐의 사실관계를 명확히 확인하기 위하여 재판결과가 필요하다는 판단하에 관련자 7명에 대해 판결 시까지 징계의결 요구를 보류하기로 결정하였다고 주장한다.

그러나 「지방공무원 징계규칙」 제3조, 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 제2조 제2항 및 제3항에 따르면 징계의결 요구권자는 수사기관으로부터 공소제기 사실을 통보받은 경우 1개월 이내에 견책 이상의 징계의결을 요구하도록 되어 있고, 공무원의 성실의무 위반 등에 대한 징계책임은 형사재판 결과와 관계없이 성립하므로 강북구는 공소제기 결정 통보를 받은 이후 1개월 이내에 징계의결을 요구하여야 하며, 혐의 사실관계에 대한 명확한 확인이 필요한 경우 서울특별시 인사위원회의 의결을 통해 징계의결을 1심 판결 시까지 보류할 수 있으므로 강북구의 주장은 인정하기 어렵다.

그리고 강북구는 “3. 나항”과 관련하여 E의 「공직선거법」 위반 사실을 승진 심사자료에 기재하여 인사위원회에 제공하지 않은 것은 E의 승진후보자명부 순위

10) 강북구 ▽과장 A은 인사위원회 심의·의결에 참석한 위촉직 외부위원 4명이 인사위원회가 개최되는 짧은 시간 동안 E이 「공직선거법」을 위반하여 검찰에 기소의견으로 송치된 사실을 파악하기 어려웠을 것이라고 진술함

가 2위로 승진범위 내에 있어 「지방공무원 임용령」상 승진임용 제한사유에 해당하지 않는데도 승진에서 제외되는 인사상 불이익이 없도록 할 목적이었다고 주장한다.

그러나 강북구는 “2019년 상반기 7급 이하 공무원 승진계획”을 수립하면서 승진심사 대상자가 검찰 수사 중인지 여부 등 결격사유를 조회하여 개인별 업무추진실적 양식에 필수적으로 기재하고, 이를 인사위원회에 제공하여 최종적으로 청렴성에 문제가 있다고 판단되는 경우 승진임용에서 제외¹¹⁾하도록 하였는바, 강북구는 ‘E이 「공직선거법」을 위반한 사실이 없다’는 사실과 다른 내용을 승진심사자료에 기재하여 인사위원회에 제출함으로써 공정한 승진심사를 방해하였으므로 E에게 인사상 불이익을 주지 않을 목적이었다는 강북구의 주장은 인정하기 어렵다.

② 관련자 주장 및 판단

J은 E의 승진심사 당시 승진후보자명부 순위가 2위였고, E의 비위가 음주운전, 금품 수수, 성 관련 비위 등 주요 범죄가 아니었기 때문에 공정한 심사를 위해 E의 청렴성 검증범위를 변경하여 재검증 요청하였다고 주장한다.

그러나 J은 E의 승진심사자료(승진심사조서 및 업무추진실적 양식)에 필수적으로 기재하여야 하는 「공직선거법」 위반으로 검찰에 기소의견 송치된 사실을 누락하여 강북구 인사위원회의 공정한 승진심사를 방해하였는바, J의 주장은 인정하기 어렵다.

징계요구 양정 이 건 7급 이하 공무원의 승진심사를 위한 승진심사자료 작성 등 인사위원회 운영 업무를 태만히 한 J의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배

11) 강북구는 청렴성 검증제도를 2003년부터 시행함

된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다. 한편 J과 같이 공무원의 승진심사를 위한 승진심사자료 작성 등 인사위원회 운영 업무를 태만히 한 A에 대하여 징계요구 등을 검토하였으나 2019. 10. 23. 위 사람이 해임처분(퇴직)됨에 따라 징계요구 대상자에서 제외하였다.

조치할 사항 서울특별시 강북구청장은

- ① 2019년 상반기 7급 이하 공무원의 승진심사를 위한 인사위원회 운영 등 업무를 태만히 수행한 J을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하고(징계)
- ② 위 감사결과 지적내용 중 「공직선거법」 제86조를 위반하여 선거운동 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여한 A, F, D, H, E, G이 수사기관으로부터 공소제기된 사실을 통보받고도 1개월 이내에 징계의결 요구를 하지 않은 데 대하여 2019. 7. 18. 강북구가 서울특별시 인사위원회에 징계의결을 요구함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하며[통보(시정완료)]
- ③ 앞으로 소속 공무원의 공소제기 결정을 통보받고도 타당한 사유 없이 1개월이 경과하도록 징계의결 요구를 하지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

[별표]

「공직선거법」 위반 현황

번	연	성명	소속	수사 개시 통보 (경찰청 → 강북구)	수사 상황 통보 (경찰청 → 강북구)	처분 결과 통보 (검찰 → 강북구)	위반행위	서울북부 지방법원 선고 형량 (2019. 6. 28.)	비고
1		A	▽과장 (전 ○과)	2018. 7. 17.	2018. 11. 27.	2018. 12. 13.	· 르당 강북갑 지역위원회 공약 작성 지시 및 공약 관련 협의 · 구청장의 5대 공약 작성 지시 및 검토 · 시의원 C의 공약 작성 지시 및 전달	벌금 300만 원	E의 청렴성 재검증 요구
2		F	구청장 비서	2018. 9. 19.	"	"	· 르당 강북갑 지역위원회 공약을 A에게 전 달하여 공약 작성 요청 및 공약 관련 협 의 · 구청장 지시에 따라 A에게 5대 공약 작성 요청 · 구청장의 지시에 따라 선거홍보물 초안 작성	벌금 300만 원	2018.5.10. 구청장 사퇴 후인 2018. 5. 17. 의원면직 후 2018.6.21. 재임용
3		D	ㄱ동 동장 (전 ○과)	2018. 10. 31.	"	"	· 르당 강북갑 지역위원회 공약 작성 및 검토	벌금 90만 원	2018. 10. 22. 승진내정 2019. 1. 1. 5급 승진
4		H	◆과 (전 ○과)	"	"	"	· 르당 강북갑 지역위원회 공약 작성 및 검토	벌금 70만 원	-
5		E	○과	"	"	"	· 르당 강북갑 지역위원회 공약 작성 및 검토, 취합 후 송부 · 시의원 C의 공약 작성	벌금 90만 원	2018. 12. 21. 승진내정 2019. 1. 1. 6급 승진
6		G	○과	"	"	"	· 르당 강북갑 지역위원회 공약 작성 및 검토 · 구청장의 5대 공약 작성 · 시의원 C의 공약 작성	벌금 90만 원	-
7		I	ㄴ동 (전 강북구의회)	2018. 6. 15.	"	"	· 시의원 C의 선거홍보물 초안 작성 및 인 쇄업자에게 송부	무죄	-

자료: 강북구 제출자료 재구성

감 사 원

징계·주의요구 및 통보

제 목 다중주택 건축허가를 위법하게 제한

소 관 기 관 서울특별시 강북구

조 치 기 관 ① 서울특별시 ② 서울특별시 강북구

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 강북구(이하 "강북구"라 한다)는 건축위원회 심의를 통해 다중주택¹²⁾ 건축의 허가 여부를 결정할 수 있도록 2017. 12. 12.부터 "지속 가능한 강북조성을 위한 주거환경 조성방안"을 수립·시행하고 있다.

2. 관계 법령(판단기준)

「행정규제기본법」 제4조 및 제5조 등에 따르면 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령의 위임범위 내에서 정해야 하며, 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정하게 되어 있다.

그리고 「건축법」 제4조 및 같은 법 시행령 제5조의5 그리고 "건축위원회 심의 기준" 제2항(국토교통부 고시 제2015-333호)¹³⁾ 에 따르면 지방건축위원회 심의기준에

12) 다중주택: 다음의 요건을 모두 갖춘 주택을 말함(「건축법 시행령」 [별표 1] "용도별 건축물의 종류")

① 학생 또는 직장인 등 여러 사람이 장기간 거주할 수 있는 구조로 되어 있는 것 ② 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것(각 실별로 욕실은 설치할 수 있으나, 취사시설은 설치하지 아니한 것) ③ 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적의 합계가 330제곱미터 이하이고 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외한다)가 3개 층 이하일 것

13) 국토교통부는 지방자치단체별로 건축 심의 기준이 상이하고 공개되지 않아 설계도 등을 재설계하는 경우가 발생하고, 지역진입 규제요소로 작용하여 심의의 객관성 및 투명성 확대가 필요하며 기존에 운영하던 "건축

건축 법령 및 관계 법령에서 정하는 기준보다 과도한 기준(예: 부설주차장 법정대수 00%이상, 다락설치 제한 등)을 명시하지 않도록 되어 있고, 심의기준 제·개정 전에 지역의 ○○ 등의 의견을 수렴하고 법령의 근거 없는 별도기준을 포함하는 경우 지방의회의 건축(건설)관련 소위원회와 협의(보고) 후 개정안을 확정하도록 되어 있다. 그리고 확정된 심의기준은 공보 및 홈페이지에 공고¹⁴⁾하고 ○○와 지방의회의 의견을 첨부하여 국토교통부에 그 내용을 통보¹⁵⁾하도록 되어 있다.

또한 「건축법」 제4조의2에 따르면 구청장은 건축물을 건축하려는 자가 지방건축위원회 심의를 신청할 경우 지방건축위원회 심의안을 상정하고 심의결과를 심의를 신청한 자에게 통보하도록 되어 있다.

따라서 강북구는 건축위원회 심의기준을 제·개정할 때에는 법률 또는 상위 법령의 위임범위를 벗어나서 건축 법령 및 관계 법령에서 정하는 기준보다 과도한 기준을 정해서는 아니 되며, 법령의 근거 없는 별도기준을 포함하는 경우 ○○와 지방의회의 의견을 첨부하여 국토교통부에 그 내용을 통보하는 등의 절차를 준수하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

가. 법령에 근거 없는 다중주택 건축 심의기준 수립

강북구청장 B는 2010. 7. 1.부터 2019. 5. 17. 현재까지 구정 업무 전반을 총괄

위원회 심의 가이드라인”은 의무규정이 아닌 권고사항에 그쳐 실효성이 없다는 판단으로 지방자치단체가 반드시 준수해야 하는 법정 기준을 수립하기 위해 2014. 11. 11. 「건축법 시행령」 개정을 통해 지방건축위원회 심의절차 및 방법 등에 관한 기준을 고시함

- 14) 「건축위원회 심의기준」에 따르면 확정된 심의기준은 공보 및 홈페이지 등에 공고한 날부터 효력이 발생함
- 15) 국토교통부장관은 통보받은 심의 기준의 내용과 절차에 문제가 있다고 판단하여 보완을 요구하는 경우 당해 지방자치단체는 재검토하여 심의 기준을 개선·정비하여야 하는데 국토교통부는 심의기준의 실효성을 위해 2014. 11. 11. 「건축법 시행령」 제5조의5 제6항 제2호에 차목을 신설하여 “차. 지방건축위원회 심의 절차 및 방법 등에 관하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 따를 것”을 명문화하였고, 이에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준이 「건축위원회 심의기준」임

하면서 지속가능한 주거환경 조성을 명분으로 2017년 8월경 관내 다중주택 건축을 허가하지 않기로 결정하고, ▶과장 M에게 다중주택 건축허가를 제한할 수 있는 방안을 수립하도록 지시하였다.

그러나 M이 2017년 9월경부터 수차례에 걸쳐 법령에 근거 없이 다중주택 건축을 무조건 제한할 수 없다며 계속 반대¹⁶⁾하자, 같은 해 11월 말 M을 해당 업무에서 배제하고 ♠국장 M에게 직접 다중주택 건축을 제한할 수 있는 방안을 마련하도록 지시하였다.

이에 M은 다중주택 건축을 직접적으로 제한하는 것은 관계 법령에서 허용되지 않으므로 건축위원회 심의를 통해 다중주택 건축을 제한하기로 결정¹⁷⁾하였다.

그리고 다중주택 건축시 모든 용도의 지하층 설치를 제한하고 지상 1층에 주민공동 커뮤니티시설을 설치하도록 하는 등의 조건을 부여하는 것은 법령의 근거가 없으며¹⁸⁾, 2016. 7. 19. 국토교통부에서 1인 가구 증가 등으로 수요가 증가하는 다중주택의 건축 규모 기준을 확대하는 등 허가기준을 완화하였고, M 및 □□가 여러 차례 문제 제기를 하였음에도 불구하고 2017. 12. 12. 건축주가 사업성 악화 등으로 다중주택을 건축할 수 없도록 다중주택의 지하층 설치 사양¹⁹⁾, 호당 전용면적 14㎡ 이상 등 아래와 같은 건축 법령 및 관계 법령에서

16) ▶과장 M은 지역건축사회 등 이해관계자의 반대가 심하고, 관내 각 주민센터에 공문을 보내 다중주택 입주자 현황을 파악해 본바, 다중주택으로 인해 전입인구가 증가하였고, 특히 입주자 중 약 80%가 20~30대이므로 오히려 인구증가, 젊은 층 유입 등을 위해 다중주택 활성화가 필요하다고 주장함

17) ♠국장 M은 ▶과 ♥팀 주무관 AN에게 다중주택 건축허가 시 법령에 근거 없는 조건을 부여하는 방법은 부담이 되므로 건축위원회 심의를 통해 건축위원회에서 조건을 부여하도록 지시함

18) 2018년 2월 서울특별시 구청장협의회를 통해 국토교통부에 다중주택 관련 「건축법 시행령」 개정(지하층 설치 제한, 전용면적 14㎡ 이상, 커뮤니티공동시설 설치 등)을 건의하였으나 2019년 5월 국토교통부는 다중주택의 주거환경 개선의 취지는 공감하나 「건축법」은 건축물의 건축, 대수선, 용도변경 등의 절차나 구조 등을 정하고 있는 법으로서 주거의 질과 주거환경의 정비 및 최저주거기준의 설정 등을 정하고 있지 않으므로 기준 개정을 요청한 다중주택 지하층 설치 금지 등은 건축 법령에서 개정하여야 할 사항이 아니라고 회신함

19) 국토교통부는 2016. 7. 19. 1인 가구 증가 등으로 수요가 증가하는 다중주택 건축기준을 완화하기 위하여 「건축법 시행령」 [별표 1] “용도별 건축물의 종류”를 개정함[건축 총량 기준(전체 330㎡ 이하, 3층 이하) ⇒ 주택부분 기준(주택부분 면적 330㎡ 이하, 주택 층수(지하층 제외)만 3개 층 이하)]

정하는 기준보다 과도한 기준을 정하는 등 법률 또는 상위법령의 위임범위를 벗어나서 법령에 근거 없는 다중주택 건축 심의기준을 수립하여 구청장의 최종 결재를 받고 즉시 시행하였다.

다중주택 건축 심의기준

- 지상층에 다중주택이 있는 건축물은 모든 용도의 지하층 설치 지양
- 지상 1층 부분에 주민공동 커뮤니티시설 설치, 3층을 초과하는 다중주택에는 스프링클러 설치
- 다중주택 호당 전용면적(확장발코니 면적 제외)을 14㎡ 이상으로 계획

또한 지방의회의 의견수렴을 거치지 않고 심의기준의 구체적인 내용도 공보 및 홈페이지에 공고하지도 않았으며, 확정된 심의기준을 국토교통부에 통보해야 하는 등의 관련절차도 모두 거치지 않았다.

그 결과 강북구는 건축 관련 규제절차 및 관련 법령을 위배하여 자의적으로 다중주택 건축 심의기준을 운용하였다.

나. “건축위원회 심의의결 조서” 허위 작성

서울특별시 ◇실 ♠과장 M은 2016. 1. 1.부터 2018. 7. 19.까지 강북구 ♠국장의 직위에서 구청장의 지시를 받아 “3. 가항”의 내용과 같이 법령에 근거없는 다중주택 건축 심의기준을 수립·시행하였다.

그리고 강북구는 다중주택을 건축하고자 하는 P 등 2명²⁰⁾이 다중주택을 건축하기 위한 건축위원회 심의를 신청하자 2018. 1. 15. 강북구건축위원회²¹⁾를 개최하여 위 심의기준에 어긋난다는 사유 등으로 재심의 결정을 하였다.

그러나 M은 ▶과 ♥팀장 R으로부터 위 건축주 중 1인이 다중주택 건축을 포기하지 않고 위 심의기준에 맞춰 설계를 변경하여 재심의를 추진하려고 한다

20) P, Q

21) 강북구건축위원회 위원장: ♠국장 M

는 보고를 받고, 구청장의 다중주택 건축허가 불허 방침을 이행하기 위해 “건축위원회 심의의결 조서”에 강북구건축위원회에서 논의되지 않았던 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”하라는 조건²²⁾을 임의로 추가하기로 결정하였다.

이에 따라 건축위원회 실무담당자인 주무관 S은 M의 지시²³⁾를 받아 “건축위원회 심의의결 조서”에 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”하라는 문구를 추가하여 “2018년 제1차 건축위원회 심의결과 보고”를 전자결재로 올렸고, 이에 대해 ▶과장 M은 강북구건축위원회 심의에서 논의되지 않은 사항을 허위로 작성할 수 없다며 해당 문구를 직접 삭제하고 전자결재를 하였다.

그러자 M은 주무관 S을 불러 주차대수 강화 문구를 “건축위원회 심의의결 조서”에 포함하도록 재차 지시하였고, 주무관 S은 주차대수 강화 문구를 추가하여 “건축위원회 심의의결 조서”를 재작성한 후 ▶과장 M의 결재를 받지 않은 채²⁴⁾ ♠국장 M의 최종 결재를 받아 건축주에게 통보하였고, 해당 내용을 통보받은 건축주는 다중주택 건축을 포기하였다.

그리고 강북구는 위 심의의결 조서를 구청 홈페이지에 공고하였고, 이후 다중주택 건축을 문의하는 민원인 등에게 강북구에서 다중주택을 건축하려는 경우 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”해야 한다고 안내하여 사실상 다중주택을 건축하지 못하게 하였다.

22) 다중주택은 대부분 소규모 토지에 건축되어 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」 제20조 제1항에 따라 주차면수를 1~2대 확보하면 되지만 2호마다 1대씩 주차면수를 확보하게 할 경우 수익성 저하 등으로 다중주택 건축이 사실상 불가능함

23) 주무관 S은 “2018년 제1차 건축위원회 심의결과 보고”를 전자문서로 결재 올리기 전에 주차대수 강화 문구 없이 “건축위원회 심의의결 조서”를 작성하여 ▶과장 M 및 ♠국장 M에게 보고하였으나 ♠국장 M이 “건축위원회 심의의결 조서”에 주차대수 강화 문구를 삽입하도록 지시함

24) ▶과장 M이 주차대수 강화 문구를 직접 삭제하고 전자결재를 한 이후에 ♠국장 M의 지시에 따라 다시 주차대수 강화 문구가 삽입되어 문서가 수정되었으므로 수정된 문서에 대해 다시 ▶과장 M의 결재를 받아야 하지만 전자문서시스템의 “결재통과” 기능을 사용하여 ▶과장 M의 결재를 받지 않음

그 결과 강북구는 다중주택 건축허가 신청에 대하여 2016년 154건, 2017년 171건을 허가하였으나 2018년부터는 건축법령에 근거없는 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”하라는 심의조건을 임의로 추가하여 다중주택 건축허가를 위법하게 제한하고 있었다.²⁵⁾

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견 및 검토결과

강북구는 “지속 가능한 강북조성을 위한 주거환경 조성방안”은 주거환경이 열악할 뿐만 아니라 정온한 주거환경과 공동체를 훼손하며 재정이 열악한 강북구의 재정 부담을 초래하는 1인 가구의 집중을 유발하는 다중주택을 아무런 조치 없이 방치할 경우 청년 및 신혼부부 등이 다른 지역으로 대거 이탈하여 강북구는 급격히 슬럼화되고 소멸의 길로 접어들 수 있어 다중주택 건축을 강북구 건축위원회 심의대상으로 정하고 심의기준을 강화한 것이며, 「건축법 시행령」 제5조의 5 제1항 제8호와 「서울특별시 건축 조례」 제7조 제1항 제2호 사목에 따라 자치구청장이 지방건축위원회에 자문이 필요하다고 인정한 사항에 대해 심의를 받게 할 수 있도록 한 규정과 인근 자치구의 다중주택 규제 영향 등을 종합적으로 고려한 정책적 판단이었다고 주장하였다.

그리고 강북구는 국토교통부가 고시한 “건축위원회 심의 기준”은 지방건축위원회 심의기준의 제·개정과 운용의 가이드라인 성격의 행정지침이라 판단되며, 건축 법령에서 자치구청장에게 부여한 지방건축위원회 심의의 필요성이라는

25) 강북구는 다중주택 건축허가 신청에 대하여 2016년 154건, 2017년 171건을 허가하였으나 2018년부터 2019년 6월 현재까지는 1건도 허가하지 않았음

정책적 판단 권한을 직접적으로 제한할 수 없다고 주장하였다.

다만, “건축위원회 심의 기준”에서 제시하고 있는 합리적인 의사결정과정으로 보이는 심의기준 제정 절차 등을 인지하지 못하여 관련 절차 등을 거치지 않은 점은 아쉬우며, 추후 강북구건축사회의 의견 수렴 및 강북구 의회의 건축 관련 소위원회(복지건설위원회)와의 협의(보고)를 통해 주거 안전·환경 개선 및 지역적 여건에 적합한 다중주택 건축기준을 마련하여 지역 주민과 건축관계자가 수긍할 수 있도록 하겠다고 답변하였다.

그러나 국토교통부가 과거에 운용하던 “건축위원회 심의 가이드라인”이 의무 규정이 아닌 권고사항에 그쳐 실효성이 없다고 판단하여 지방자치단체가 반드시 준수해야 하는 법정 기준으로 규정하기 위해 2014. 11. 11. 「건축법 시행령」 개정²⁶⁾을 통해 “건축위원회 심의기준”을 제정하게 되었으므로 위 심의기준은 가이드라인 성격의 행정지침이 아니다.

그리고 「건축위원회 심의기준」에 관련 법령에서 정하는 기준보다 과도한 기준을 명시하지 않도록 되어 있으므로 다중주택 건축허가 사항을 지방건축위원회 심의대상으로 할 수는 있으나 법령의 근거 없이 다중주택 건축 시 모든 용도의 지하층 설치를 제한하는 등의 심의기준을 만들고, 임의로 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”하라는 조건을 추가하여 다중주택 건축을 제한하는 것은 건축 법령 등의 위임범위를 벗어난 부당한 규제이다.

또한 서울특별시 구청장협의회 건의사항에 대하여 국토교통부에서 건축법을 개정할 수 없는 것으로 유권해석하였고, 심의기준의 세부적인 내용을 홈페이지에

26) 「건축법 시행령」 제5조의5 제6항 제2호에 차목을 신설하여 “차. 지방건축위원회 심의 절차 및 방법 등에 관하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 따를 것”을 명문화함. 이에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준이 「건축위원회 심의 기준」임

공고도 하지 않았으며, ○○ 및 지방의회의 의견을 수렴하고 그 내용을 국토교통부에 통보하여 심사를 받아야 하는 등의 법정 절차를 거치지 않은 채 다중주택 건축 심의기준을 운용한 점 등을 고려할 때 강북구의 주장은 받아들이기 어렵다.

② 관련자 주장 및 판단

M은 구청장이 다중주택 건축을 불허하는 취지에 공감했으며, 다중주택 건축을 건축위원회 심의대상으로 지정하여 다중주택 건축을 제한하는 것은 위법·부당한 지시가 아니라 구청장의 재량범위에 속하는 사항이라고 주장하였다.

그리고 강북구건축위원회에서 논의되지 않은 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”하라는 조건을 “건축위원회 심의의결 조서”에 임의로 추가하여 건축주에게 통보한 사실은 인정하면서도, 강북구건축위원회를 다시 개최하여 추가로 주차기준을 적용하여 재심의 의결하는 방안과 건축주가 다중주택 건축을 포기하고 다가구주택 건축 등으로 사업계획을 바꿀 때까지 계속해서 다중주택 건축 신청을 의결하지 않고 재심의 의결하는 방안 등에 대해 고민하다가 정책 시행 초기임을 고려하여 심의결과에 당초 논의되지 않았던 주차기준을 포함하여 건축주에게 통보하는 것이 건축주 등에게 불필요한 다중주택 건축에 대한 기대감을 주지 않고 건축주가 다중주택 건축을 포기하고 다가구주택 건축 등으로 사업계획을 변경하도록 하는 데 도움이 될 수 있다고 판단하여 “건축위원회 심의의결 조서”에 주차기준을 추가하였다고 답변하였다.

그러나 “① 관계기관 의견 및 검토결과”와 같이 다중주택 건축허가 관련 「건축위원회 심의 기준」에 관련 법령에서 정하는 기준보다 과도한 기준을 명시하지 않도록 되어 있으므로, 관련 법령에 근거가 없거나 관련 법령에서 정하고

있는 기준보다 과도한 기준을 만들어 강북구건축위원회 심의를 통해 강북구에 다중주택을 건축하는 것을 제한하는 것은 구청장의 재량범위에 있다고 할 수 없으며, 강북구건축위원회 위원장의 직위에서 구청장의 다중주택 건축 불허 방침을 이행하기 위해 강북구건축위원회에서 논의되지도 않았고 “다중주택 건축 심의기준”에도 없었던 “다중주택 2호마다 주차대수를 1대씩 확보”하라는 조건을 허위로 추가하여 건축주에게 통보한 것은 행정행위 및 공문서의 신뢰성을 떨어뜨리는 중대한 법령 위반 행위라고 할 수 있으므로, M의 주장은 받아들일 수 없다.

징계요구 양정 구청장의 다중주택 허가 제한 방침에 따라 법령에 근거 없는 다중주택 건축 심의기준을 수립·시행하고 “건축위원회 심의의결 조서”에 강북구건축위원회에서 논의되지도 않았고 “다중주택 건축 심의기준”에도 없었던 조건을 추가하여 건축주에게 통보함으로써 건축주로 하여금 다중주택 건축을 포기하도록 한 M의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

서울특별시장은 법령에 근거없는 다중주택 건축 심의기준을 수립·시행하고 강북구건축위원회에서 논의되지도 않았던 조건을 “건축위원회 심의의결 조서”에 허위로 추가하여 건축주에게 통보하도록 지시한 M을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

서울특별시 강북구청장은

- ① 앞으로 법령에 근거없는 내용의 건축위원회 심의기준을 수립하거나 지방의회 협의 및 국토교통부 통보 등 관련 절차를 거치지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고(주의)
- ② 건축 법령에서 정하는 절차와 기준에 따라 다중주택 건축 심의기준을 합리적으로 개선하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감 사 원

징계·시정·주의요구 및 통보(시정완료)

제 목	개발제한구역 내 불법시설물에 대한 부당 업무 처리
소 관 기 관	서울특별시 금천구
조 치 기 관	① 국토교통부 ② 서울특별시 금천구 ③ 서울특별시 강동구 ④ 서울특별시 광진구
내 용	

1. 사건 개요

서울특별시 금천구(이하 “금천구”라 한다) 관내 개발제한구역에는 스베드민턴장 등 5개 배드민턴장²⁷⁾, B 내 건축물 등 불법시설물이 있고, 금천구는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 한다) 등에 따라 관내 개발제한구역에 있는 불법시설물에 대해 단속하는 등 관리·감독하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

개발제한구역법 제12조에 따르면 개발제한구역 내에서는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등을 할 수 없도록 되어 있다.

또한 개발제한구역법 제30조 및 「개발제한구역 내 불법행위의 예방과 단속에 관한 규정」(국토교통부 훈령) 제12조와 제13조에 따르면 구청장 등은 개발제한구역에 허가를 받지 아니하고 건축하거나 설치한 건축물 및 공작물 등이 단속

²⁷⁾ 스베드민턴장, Z베드민턴장, 츠베드민턴장, 크베드민턴장, 트베드민턴장

즉시 현장에서 시정되지 아니하면 이행기간을 정하여 그 행위자²⁸⁾에 대해 건축물 철거 등 필요한 조치를 명(이하 “시정명령”이라 한다)하도록 되어 있다.

아울러 개발제한구역법 제30조의2에 따르면 구청장 등은 시정명령을 받은 자가 시정기간 내에 이행을 하지 아니하면 이행강제금을 부과하도록 되어 있고, 같은 법 제32조에 따르면 시정명령을 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으며 「개발제한구역 내 불법행위의 예방과 단속에 관한 규정」 제15조에 따라 구청장 등은 적발된 불법행위에 대하여 기한 내에 시정명령이 이행되지 아니하면 위반행위자 등을 관계기관에 고발하도록 되어 있다.

따라서 금천구는 개발제한구역에 허가를 받지 아니하고 불법으로 설치한 시설물 등에 대해 현장에서 철거하는 등 조치가 되지 아니하면 행위자에게 즉시 시정명령을 하고, 시정명령을 받은 자가 시정기간 내에 이행을 하지 아니하면 이행강제금 부과 및 고발조치를 통해 불법시설물이 조속히 철거될 수 있도록 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

가. 개발제한구역 내 불법시설물에 대해 시정명령, 이행강제금 부과 등 없이 방치

1) 개발제한구역 내 불법배드민턴장 방치

금천구에는 [표 1]와 같이 개발제한구역 내에 배드민턴클럽이 불법으로 배드민턴장과 휴게식당을 설치하여 운영하고 있다.

28) 위반행위에 이용된 건축물·공작물·토지의 소유자·관리자 또는 점유자 등

[표 1] 개발제한구역 내 불법 배드민턴장 명세

(단위: m²)

배드민턴장 명 (행위자)	불법행위 내역				
	구분	구조	용도	면적	설치시기
ㄸ배드민턴장 (ㄸ배드민턴클럽)	불법형질변경/ 무단건축	철골조, 렉산	배드민턴장	400	코트: 1980년대 벽체: 2012년 지붕: 2015년
ㄷ배드민턴장 (ㄷ배드민턴클럽)	불법형질변경/ 공작물무단축조	철골조, 렉산	배드민턴장	624	코트: 1978년 벽체: 1997년 차양막: 2017년
	무단건축	철파이프, 렉산/패널	휴게식당	216	1995년(최초) 2010년(확장)
ㄹ배드민턴장 (ㄹ배드민턴클럽)	불법형질변경	-	배드민턴장	300	1980년대
	무단건축	목조/비닐	휴게식당	40	1990년대
ㅋ배드민턴장 (ㅋ배드민턴클럽)	불법형질변경	-	배드민턴장	200	1980년대
	무단건축	목조, 비닐/기와	휴게실	32	2011년
ㅌ배드민턴장 (ㅌ배드민턴클럽)	불법형질변경	-	배드민턴장	200	1980년대
	무단적치	-	폐목, 집기류 등 적치	6	불명

자료: 금천구 제출자료 재구성

위 배드민턴클럽들은 [그림]과 같이 ㅇ산 일대에 위치해 있는데, 클럽 회원들이 LP가스, 가스레인지 등으로 취사를 하여 산불 발생 우려가 있고, 산사태가 발생할 경우 배드민턴장 시설물이 파손되어 인명피해 등 사고 위험²⁹⁾도 있다.

[그림] ㄸ배드민턴장 등 5개 배드민턴장 위치



자료: 금천구 제출자료 재구성

29) 2011년 산사태가 발생하여 ㄷ배드민턴장 벽체 등이 파손되는 사고 발생

이에 따라 지역주민들은 위 배드민턴장들의 적법성에 대해 질의³⁰⁾하는가 하면, 위 배드민턴장이 산림경관을 해칠 뿐만 아니라 취사·음주·쓰레기 투기로 산불위험, 악취 등의 피해가 우려되므로 철거하여 달라고 요구하고 있었다.

그런데도 금천구는 위 배드민턴장들을 철거하도록 시정명령 등의 조치를 하면 해당 클럽에서 반발할 것이라는 사유로 시정명령 등 정당한 조치³¹⁾를 하지 않고 방치하고 있다.

특히 스배드민턴장의 경우 2016. 6. 27. 서울특별시(이하 “서울시”라 한다)가 실시한 “2016년 상반기 개발제한구역 내 불법행위 정기점검”에 따라 배드민턴장 및 배드민턴장 옆 휴게식당에 대해 시정명령 등의 조치를 하도록 서울시에서 금천구에 통보하였는데도 금천구는 배드민턴장 지붕에 대해서만 시정명령을 하고 배드민턴장 및 휴게식당³²⁾에 대해서는 시정명령을 하지 않은 채 방치하고 있다.

더욱이 금천구는 스배드민턴클럽의 요구에 따라 2018. 7. 20. 배드민턴장 옆 휴게식당에 있던 분전반을 구청예산으로 배드민턴장 내부로 옮겨주는가 하면, 스배드민턴클럽의 요구에 따라 2019. 3. 19. 배드민턴장의 모래를 구청예산으로 지원³³⁾하는 등 불법시설물인 위 배드민턴장들에 물품을 지원하여 불법행위를 조장하고 있다.

2) 비의 불법행위 방치

금천구 관내 사찰 비는 [표 2]와 같이 개발제한구역 내에 불법으로 불교대

30) 2016. 7. 15. 개발제한구역 내 배드민턴장 운영 및 관리의 적법성 등에 대한 질의가 금천구에 들어옴

31) 스배드민턴장 지붕의 경우 2015년 12월 시정명령을 하였으나 금천구는 감사원 감사일(2019. 4. 15.~5. 17.)까지 총 20차례에 걸쳐 시정명령만 하는 등 3년 4개월여 동안 철거되지 않고 방치

32) 2018년 7월 철거

33) 2019년 2월경 금천구청장 T은 스배드민턴클럽으로부터 스배드민턴장 코트정비를 위해 모래를 지원해 달라는 요구를 받고 ♥과장 U에게 모래 지원이 가능한지 여부를 검토하도록 지시, 이후 U은 구청예산으로 모래를 지원하여 불법행위를 조장

학, 식당 등을 설치하여 운영하고 있다.

[표 2] 개발제한구역 내 ㅂ의 불법시설물 명세

(단위: ㎡)

시설물	불법행위 내역				
	구분	구조	용도	면적	설치시기
불교대학	무단건축	조립식 패널	종교시설	90	2013년
식당		시멘트 벽돌조, 조립식 패널	식당	133	1996년(최초) 2017년(확장)
카페		컨테이너	카페	6	2016년
목재창고		목재	창고	30	2016년

자료: 금천구 제출자료 재구성

그런데 금천구는 ㅂ가 불법으로 식당, 카페, 창고를 설치한 사실을 적발하고도 ㅂ 신도들에게 구청 이미지가 훼손된다는 등의 사유로 즉시 시정명령하지 않은 채 방치³⁴⁾하였다.

그리고 불교대학, 창고에 대한 금천구의 시정명령을 ㅂ가 이행하지 않는데도 금천구는 ㅂ 신도들에게 구청 이미지가 훼손된다는 등의 사유로 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 않은 채 감사원 감사일 현재까지 불교대학의 경우 2년 4개월여 동안 11차례, 창고의 경우 1년 6개월여 동안 6차례 시정명령만 하는 등 위 불법시설물을 방치하고 있다.

그 결과 금천구가 개발제한구역에 불법으로 설치된 시설물을 방치하고 있어 도시 주변의 자연환경이 파괴되는 등 개발제한구역 지정 취지가 훼손되고 있었다.

나. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

서울특별시 강동구 ♠국 ▣과 지방녹지♣ V는 2017. 1. 16.부터 2019. 5. 17. 현재까지 금천구 ♠국 ♥과에서 개발제한구역 관리 및 단속업무를 담당하였다.

34) 식당: 2017년 9월 불법시설물이라는 사실을 확인하고도 감사원 감사일까지 시정명령 없이 방치, 카페: 2017년 2월 불법시설물이라는 사실을 확인하고도 1년 9개월여 동안 시정명령 없이 방치, 창고: 2017년 9월 불법시설물이라는 사실을 확인하고도 서울시에서 항공측량 결과 불법시설물임을 통보할 때까지 1개월여 동안 시정명령 없이 방치

그리고 서울특별시 광진구 ♠국 ♥과 지방녹지☆ W는 2014. 8. 1.부터 2019. 1. 20.까지 금천구 ♣국 ♥과에서 ★팀장으로서 개발제한구역 관리 및 단속 업무를 수행하였고, 금천구 ♣국 ♥과 지방녹지◎ U은 2018. 7. 23.부터 2019. 5. 17. 현재까지 ♥과장으로서 개발제한구역 관리 및 단속업무를 총괄하였다.

관련자 위법행위 요약

- V, W: ① 개발제한구역 내 불법으로 설치한 ㄴ 카페·식당 적발 이후 시정명령하지 않은 채 위 시설물 적발 사실을 고의로 단속실적에 누락한 후 서울특별시에 제출 ② 개발제한구역 내 불법으로 설치한 ㄴ배드민턴장(지붕), ㄴ 불교대학·창고에 대해 이행강제금 부과 및 고발조치 없이 수차례 시정명령만 반복
- U: 개발제한구역 내 불법으로 설치한 ㄴ배드민턴장(지붕), ㄴ 불교대학·창고에 대해 이행강제금 부과 및 고발조치 없이 수차례 시정명령만 반복

1) V의 경우

가) 개발제한구역 내 불법행위를 적발하고도 시정명령 미조치 및 허위 보고

V는 개발제한구역법 등에 따라 개발제한구역에 허가를 받지 아니하고 설치한 불법시설물 등에 대해 현장에서 원상복구 등의 조치가 되지 아니하면 불법행위자에게 즉시 시정명령을 하여야 한다는 것을 알고 있었다.

V는 2017년 2월경(정확한 날짜 모름) ㄴ가 개발제한구역에 불법으로 설치한 카페(6㎡)를 W와 현장확인을 통해 적발하였고, 2017. 9. 21. ㄴ가 개발제한구역에 창고(30㎡)를 불법으로 설치한 것과 같은 날 ㄴ가 개발제한구역에 식당(106㎡)을 불법으로 확장(27㎡)하는 것을 현장에서 적발하였다.

또한 불법으로 확장한 위 식당 역시 ㄴ가 개발제한구역법을 위반하여 불법으로 설치한 시설물이라는 사실을 확인³⁵⁾하였다.

35) 위 식당은 1996년경(추정) 설치된 시설물로 금천구에서는 2017년 9월까지 요사채(승려가 거처하는 집)의 부속 시설로 알고 있었으나, 위 식당은 건축물대장에도 등재되어 있지 않고 요사채와는 별도의 시설물이기에 불법시설물이라는 사실을 2017년 9월 확인

그런데 V는 위와 같이 B가 개발제한구역에 불법으로 시설물을 설치한 사실을 적발하면 불법시설물이 철거될 수 있도록 즉시 시정명령을 하여야 하는데도 B 신도 등의 민원 발생을 우려하여 시정명령을 하지 않다가 1년 9개월여가 지난 2018. 11. 27. 위 카페에 대해 시정명령³⁶⁾을 하였다.

또한 창고에 대해서도 B 신도 등의 민원이 발생할 수 있다며 시정명령을 하지 않다가 적발 이후 한 달여 후인 2017. 10. 31. 서울특별시에서 실시한 항공측량 결과 위 창고가 불법시설물이라는 사실이 통보되자 시정명령³⁷⁾을 하였다.

더욱이 V는 2017년 9월 하순경(정확한 날짜 모름) 전 ♥과장 Y³⁸⁾에게 식당을 철거하도록 B에 시정명령을 해야 한다고 보고하고도 Y이 “시정명령을 하면 B에서 민원이 제기될 수 있으니 그냥 넘어가라”라고 지시하자 이에 따라 B에 시정명령을 하지 않는 등 감사원 감사일 현재까지 아무런 조치를 하지 않았다.

이러한 과정에서 V는 분기마다 서울특별시에 제출하는 단속실적을 작성·기안하면서 B 카페 및 식당을 적발하였다는 사실을 서울시에 보고하면 시정명령을 할 수밖에 없고 이와 같은 시정명령을 하면 B로부터 민원이 제기될 것 같다는 등의 사유로 카페에 대해서는 2017년 1분기부터 2018년 3분기까지 7차례, 식당에 대해서는 2017년 4분기부터 2019년 1분기까지 6차례 위반 사실이 없는 것처럼 허위로 단속실적을 작성하고 담당 팀장의 검토와 담당 과장의 결재를 받아 서울특별시에 제출³⁹⁾하였다.

36) B가 금천구 소유인 정자에 불법으로 벽체를 설치하여 창고로 사용하거나, 불법으로 창고를 건축하는 등 계속해서 불법행위를 저지르자 금천구는 1년 9개월여가 지난 2018. 11. 27. 위 카페에 대해 시정명령을 함

37) V는 서울특별시에서 실시한 항공측량 결과 위 창고가 불법으로 설치한 시설물이라는 사실이 정식으로 통보되어 조치를 할 수밖에 없었으며 만약 위와 같은 공식적인 통보가 오지 않았을 경우 B 신도 등의 민원을 우려하여 시정명령 등의 조치를 하지 않았을 것이라고 진술

38) 2018. 12. 31. 정년퇴직

39) B 창고의 경우 2017년 4분기 단속실적에 적발 사실을 기재하여 서울특별시에 제출

그 결과 개발제한구역에 불법으로 설치된 시설물이 그대로 방치되고 있어 도시 주변의 자연환경이 파괴되는 등 개발제한구역 지정 취지가 훼손되었고, 서울특별시 및 국토교통부가 금천구 관할 개발제한구역에서 발생한 불법행위에 대해 알 수 없게 되어 서울특별시 및 국토교통부에서 금천구 관할 개발제한구역 관리를 제대로 할 수 없게 되었다.

나) 시정명령만 한 채 이행강제금 미부과 및 고발조치 미이행

V는 개발제한구역에 스배드민턴클럽이 무단으로 설치한 스배드민턴장(지붕)에 대해서 전임자(Z, AA)가 10차례 시정명령을 한 사실과 B가 개발제한구역에 불법으로 설치한 불교대학에 대해 전임자(AA)가 2차례 시정명령한 사실을 알고 있었다.

그리고 스배드민턴장의 경우 금천구 건축구조심의위원으로부터 폭설이나 태풍이 오면 지붕이 붕괴될 우려가 있다는 등 구조적으로 불안정하다는 사실을 알고 있었다.

또한 V는 개발제한구역법에 따라 시정명령을 받은 자가 시정기간 내에 이행을 하지 아니하면 이행강제금을 부과하고 관계기관에 고발하여야 한다는 사실을 알고 있었다.

그런데 V는 스배드민턴클럽과 B가 스배드민턴장(지붕)과 불교대학을 시정명령 기한 내에 철거하지 아니할 경우 이행강제금 부과 및 고발조치를 하여 개발제한구역을 훼손하고 붕괴 우려가 있는 위 시설물이 조속히 철거될 수 있도록 하여야 하는데도 스배드민턴클럽이 시정명령(10차) 기한인 2017. 1. 31.까지 스배드민턴장(지붕)을 철거하지 않자, 위 클럽으로부터 반발이 심해질 것 같다는

등의 사유로 2017. 2. 15. 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 않고 2017. 3. 31. 기한으로 또다시 시정명령을 하는 등 감사원 감사일 현재까지 스배드민턴장(지붕)에 대해 10차례⁴⁰⁾ 시정명령만 하고 있었다.⁴¹⁾

그리고 V는 B가 불교대학에 대한 시정명령(2차) 기한인 2017. 3. 31.까지 불교대학을 철거하지 않았는데도 2017. 4. 6. B에 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 말라는 전 ♥과장 Y의 지시에 따라 또다시 2017. 5. 31. 기한으로 시정명령을 하는 등 감사원 감사일 현재까지 불교대학에 대해 9차례⁴²⁾ 시정명령만 하고 있었다.

더욱이 V는 2017. 10. 31. 서울특별시에서 실시한 항공측량 결과에 따라 B가 개발제한구역에 창고를 불법으로 설치한 데 대해 시정명령⁴³⁾을 하였으나 B가 이를 이행하지 아니하였는데도 2018. 4. 2. B에 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 말라는 전 ♥과장 Y의 지시⁴⁴⁾에 따라 2018. 6. 30. 기한으로 또다시 시정명령을 하는 등 감사원 감사일 현재까지 위 창고에 대해 6차례⁴⁵⁾ 시정명령만 하고 있었다.

그 결과 개발제한구역에 불법으로 설치된 시설물이 철거되지 못한 채 방치되어 개발제한구역 지정 취지가 훼손되었다.

2) W의 경우

40) 2017. 2. 15., 2017. 4. 6., 2017. 6. 5., 2017. 8. 2., 2017. 11. 1., 2018. 1. 3., 2018. 4. 2., 2018. 7. 2., 2018. 10. 10., 2019. 2. 26.

41) 감사원 감사기간인 2019. 4. 21. 자진철거

42) 2017. 4. 6., 2017. 6. 5., 2017. 8. 2., 2017. 11. 1., 2018. 1. 3., 2018. 4. 2., 2018. 7. 2., 2018. 10. 10., 2019. 1. 10.

43) 2017. 11. 2., 2018. 1. 3.

44) V는 당시 이행강제금 부과 및 고발조치를 할 부서 분위기가 아니어서 이행강제금 부과 등 적법조치를 하지 못했다고 진술하나, W와 Y은 시정명령(2차) 기한 이후 V가 창고에 대해 이행강제금 부과 및 고발조치를 하자고 하였으나 Y이 이를 거부하였다고 진술

45) 2017. 11. 2., 2018. 1. 3., 2018. 4. 2., 2018. 7. 2., 2018. 10. 10., 2019. 1. 10.

가) 개발제한구역 내 불법행위를 적발하고도 시정명령 미조치 및 허위 보고

W는 개발제한구역법 등에 따라 개발제한구역에 허가를 받지 아니하고 설치한 불법시설물 등에 대해 현장에서 원상복구 등의 조치가 되지 아니하면 불법행위자에게 즉시 시정명령을 하여야 한다는 것을 알고 있었다.

W는 2017년 2월경(정확한 날짜 모름) B가 개발제한구역에 불법으로 설치한 카페(6㎡)를 V와 현장확인을 통해 적발하였고, V로부터 2017년 9월 하순경(정확한 날짜 모름) B가 개발제한구역에 창고(30㎡)를 불법으로 설치한 사실, B가 개발제한구역에 식당(106㎡)을 불법으로 확장(27㎡)하는 것을 확인한 사실, 그리고 B가 개발제한구역법을 위반하여 위 식당을 불법으로 설치한 사실도 보고받았다.

그런데 W는 위와 같이 B가 개발제한구역에 불법으로 시설물을 설치한 사실을 적발하면 즉시 B에 시정명령을 하도록 V에게 지시하여 불법시설물이 철거될 수 있도록 하여야 하는데도, 큰 위법사항이 아니라는 등의 사유로 위 시설물을 철거하도록 B에 시정명령하라는 지시를 하지 않았다.

그리고 W는 위 식당에 대해 “시정명령 하여 위 식당을 불법시설물로 관리하면 B에서 민원이 제기될 수 있으니 그냥 넘어가라”라는 전 ♥과장 Y의 지시에 따라 B의 불법시설물에 대해 아무런 조치도 하지 않았다.

이러한 과정에서 W는 분기마다 V가 작성하여 서울특별시에 제출하는 단속실적을 검토하면서 위 카페 및 식당 적발 사실이 누락되어 있다는 것을 알고도 서울특별시에 단속실적이 제출되면 시정명령을 할 수밖에 없다는 등의 사유로 카페에 대해서는 2017년 1분기부터 2018년 3분기까지 7차례, 식당에 대해서는 2017년 4

분기부터 2018년 4분기까지 5차례 위반 사실이 없는 것처럼 작성된 허위 단속실적을 검토하여 담당 과장의 결재를 받게 한 후 서울특별시에 제출하게 하였다.

그 결과 개발제한구역에 불법으로 설치된 시설물이 방치되고 있어 도시 주변의 자연환경이 파괴되는 등 개발제한구역 지정 취지가 훼손되었고, 서울특별시 및 국토교통부가 금천구 관할 개발제한구역에서 발생한 불법행위에 대해 알 수 없게 되어 금천구 관할 개발제한구역 관리를 제대로 할 수 없게 되었다.

나) 시정명령만 한 채 이행강제금 미부과 및 고발조치 미이행

W는 2015. 12. 16. 개발제한구역에 위치한 스배드민턴장에 스배드민턴클럽이 무단으로 지분을 설치하고 있는 것을 적발하여 위 클럽에 스배드민턴장(지분)을 철거⁴⁶⁾하도록 시정명령⁴⁷⁾을 하였으나 위 클럽은 이를 이행하지 아니하였다.

그리고 W는 개발제한구역법에 따라 시정명령을 받은 자가 시정기간 내에 이행을 하지 아니하면 이행강제금을 부과하고 관계기관에 고발하여야 한다는 사실을 알고 있었다.

그런데 W는 위 클럽에 이행강제금 부과 및 고발조치를 하여 개발제한구역을 훼손한 위 시설물이 조속히 철거될 수 있도록 하여야 하는데도 전 ♥과장 Y이 스배드민턴클럽에 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 말라고 지시한 것에 동조하여 AA에게 이행강제금 부과 및 고발조치를 하라는 정당한 지시를 하지 않은 채 AA이 두 차례 더 기안한 시정명령⁴⁸⁾ 문서에 대해 아무런 의견 없이 검토

46) W는 배드민턴장 벽체, 코트 등도 개발제한구역 내 불법시설물이라는 사실을 알았지만 벽체, 코트 등의 경우 본인이 발령받기 전부터 있던 시설물이기에 시정명령을 하지 않았고 새로 생긴 지분에 대해서만 시정명령을 하였다고 진술

47) 2015. 12. 17., 2016. 1. 6.

48) 2016. 3. 7., 2016. 4. 18.

하여 과장 Y의 결재를 받게 하였다.

이와 같은 시정명령에도 위 클럽이 지붕을 철거하지 않고 2016. 5. 11. 5차 시정명령에도 위 클럽이 불응하자, ♥과는 구청장에게 이행강제금 및 고발조치를 하겠다는 내용의 보고서⁴⁹⁾를 만들었다.

이후 전 ♥과장 Y이 위 보고서를 구청장에게 보고하지 않은 채 W에게 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 말라고 지시하자 W는 이에 따라 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 않은 채 세 차례 더 AA이 기안한 시정명령 문서⁵⁰⁾를 그대로 검토하여 Y의 결재를 받게 하였다.

이러한 과정에서 W는 2016. 11. 8. 금천구 건축구조심의위원으로부터 폭설이나 태풍이 오면 사배드민턴장이 붕괴될 우려가 있다는 등 구조적으로 불안정하다는 의견을 받았으나, 이후로도 11차례 더 담당자(AA, V)가 기안한 시정명령 문서⁵¹⁾를 그대로 검토하여 담당 과장(Y, U 등)의 결재⁵²⁾를 받게 하였다.

한편 W는 2016. 10. 25. 서울특별시에서 실시한 항공측량 결과 비가 개발제한구역에 불법으로 불교대학을 설치한 사실을 알게 되었고, AA이 비에 불교대학을 철거하도록 작성한 시정명령 문서⁵³⁾를 검토하였다.

또한 2017. 10. 31. 서울특별시에서 실시한 항공측량 결과 비가 개발제한구역에 불법으로 창고를 건축하였다는 사실을 확인하였고, V가 비에 위 창고를

49) ♥과는 2016. 5. 11. 5차 시정명령을 하면서 이행강제금 부과 예고(5천만 원)를 하였고 2016. 6. 17. 사배드민턴클럽에 고발하겠다는 사실을 전달, 이후 2016년 7월 초순경 전 ♥과장 Y이 W를 통해 AA에게 "구청장에게 사배드민턴클럽을 2016. 7. 5. 고발하고, 2016. 7. 6. 이후로 이행강제금을 부과하겠다는 보고를 하려고 하니 관련 보고서를 만들어라"라는 지시를 하였고, AA은 이같은 내용으로 보고서를 작성하여 Y에게 전달

50) 2016. 7. 31., 2016. 9. 5., 2016. 10. 5.

51) 2016. 11. 25., 2017. 1. 3., 2017. 2. 15., 2017. 4. 6., 2017. 6. 5., 2017. 8. 2., 2017. 11. 1., 2018. 1. 3., 2018. 4. 2., 2018. 7. 2., 2018. 10. 10.

52) 2018. 7. 2. 시정명령 문서는 대직자인 AB가 대결

53) 2016. 12. 5., 2017. 1. 13.

철거하도록 작성한 시정명령 문서⁵⁴⁾를 검토하였다.

그런데 W는 B가 불교대학 및 창고를 시정명령 기한 내에 철거하지 아니할 경우 이행강제금 부과나 고발조치를 하여 개발제한구역을 훼손한 시설물이 조속히 철거될 수 있도록 하여야 했는데도, 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 말라는 전 ♥과장 Y의 지시에 따라 V가 불교대학의 경우 8차례, 창고의 경우 3차례 더 작성한 시정명령 문서⁵⁵⁾를 그대로 검토하기만 하였다.

그 결과 개발제한구역에 불법으로 설치된 시설물이 철거되지 못한 채 방치되어 개발제한구역 지정 취지가 훼손되었다.

3) U의 경우

U은 개발제한구역에 위치한 스배드민턴장에 스배드민턴클럽이 무단으로 설치한 지붕에 대해 2년 10개월여 동안 18차례 시정명령을 하여도 위 클럽이 이를 이행하지 않고 있다는 사실과 B가 개발제한구역에 설치한 불교대학, 창고에 대해 각각 1년 10개월여 동안 9차례, 1년여 동안 4차례 시정명령을 하고도 B가 이를 이행하지 않고 있다는 사실을 알고 있었다.

그리고 U은 29년 동안 임업·농지직 공무원으로 근무하면서 개발제한구역 관리 및 단속 업무를 담당한 적이 있어 개발제한구역법에 따라 시정명령을 받은 자가 시정기간 내에 이행을 아니하면 이행강제금을 부과하고 관계기관에 고발하여야 한다는 사실을 잘 알고 있었다.

그런데 U은 스배드민턴클럽과 B가 스배드민턴장(지붕)과 불교대학, 창고를

54) 2017. 11. 2., 2018. 1. 3.

55) 2017. 4. 6., 2017. 6. 5., 2017. 8. 2., 2017. 11. 1., 2018. 1. 3., 2018. 4. 2., 2018. 7. 2., 2018. 10. 10.

시정명령 기한 내에 철거하지 아니할 경우 이행강제금 부과 및 고발조치를 하여 개발제한구역을 훼손한 시설물이 조속히 철거될 수 있도록 하여야 했는데도, 스배드민턴장(지붕)에 대한 시정명령(18차) 기한이 지난 이후 V와 W로부터 스배드민턴클럽에서 지붕을 자진철거하려고 하니 자진철거를 유도하겠다는 보고를 받고 2차례의 시정명령 문서만 결재한 채, 이행강제금 부과 및 고발조치 등 정당한 조치를 하도록 지시하지 아니하였다.

그리고 U은 불교대학, 창고에 대한 시정명령 기한이 지난 이후에도 V와 W로부터 자진철거를 유도하겠다는 보고를 받고 2차례의 시정명령 문서만 결재한 채 이행강제금 부과 및 고발조치 등 정당한 조치를 하도록 지시하지 아니하였다.

그 결과 개발제한구역에 불법으로 설치된 시설물이 철거되지 못한 채 방치되어 개발제한구역 지정 취지가 훼손되었다.

4) 금천구청장 T의 경우

금천구청장 T은 2018. 7. 1.부터 2019. 5. 17. 현재까지 구정 업무 전반을 총괄하면서 2018. 11. 25. B에서 주최한 행사에서 B 주지(AC)에게 개발제한구역 내 불법으로 설치한 시설물을 철거하라고 하였으나 B 주지로부터 거부 답변을 듣는 등 B가 개발제한구역법을 위반하여 불법시설물을 설치한 사실을 알고 있었다.

이후 T은 2019. 4. 2. ♥과장 U으로부터 “개발제한구역에 불법으로 설치한 불교대학, 카페, 창고 등에 대해 각각 수차례 이상 시정명령을 하였으나 B가 이와 같은 시정명령에도 불구하고 위 불법시설물을 철거하지 않는 등 준법의식이 없으니

즉시 ㄴ 주지를 고발⁵⁶⁾하여야 한다”는 보고를 받았다.

그런데 T은 직무 수행 시 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발하도록 되어 있는 「형사소송법」 제234조에 따라 ㄴ 주지를 고발하는 것을 승인하여 개발제한 구역 내 불법으로 설치한 시설물이 철거되도록 하여야 하는데도 “적법 조치를 하되, ㄴ 주지를 고발할 경우 민원이 발생할 수 있으니 이를 고려하고, 위 불법시설물이 개인적인 이득을 취하는 것이 아니고 공익적인 측면이 있으니 그 점을 고려하라”고 지시하였다.

결국 U은 위와 같은 T의 지시에 따라 V와 AB에게 ㄴ 주지를 고발하지 말고 ㄴ가 불법시설물을 자진철거할 수 있도록 유도하라고 지시하였고, 이에 따라 적발 이후 2년 6개월여 이상 자진철거되지 않은 ㄴ 불법시설물에 대해 개발제한구역법의 취지가 훼손된 채 실효성 있는 조치가 이루어지지 않는 실정이다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견 및 검토결과

금천구는 구청예산으로 분전반을 스배드민턴장 내부로 옮겨 준 것과 모래를 스배드민턴장에 지원해 준 것은 불특정 다수가 사용하는 위 배드민턴장의 서치라이트 운영과 코트 정비에 필요하므로 이는 구청이 할 수 있는 행정 업무라고 주장한다.

그러나 ♥과 담당자 등과의 문답 결과 위 배드민턴장은 불특정 다수가 사용하는 시설물이 아니라 해당 배드민턴클럽 회원이 주로 사용하는 시설물인 점, 스배드민턴장의 경우 건축구조심의위원으로부터 구조적으로 불안정하다는 의견이 있었고 스배드민턴장의 경우 2011년 산사태로 벽체가 파손되는 등 두 시설물은

56) 개발제한구역법 제12조(개발제한구역에서의 행위제한) 위반 혐의

모두 사고 발생의 우려가 있는 점, 위 배드민턴장에서 배드민턴클럽 회원들이 취사·음주 등을 하여 지역주민으로부터 민원이 제기되고 있는 점 등을 고려하면 이러한 불법시설물에 예산을 지원한 금천구의 행정 업무는 오히려 불법행위를 조장하고 있는 행위이므로 금천구의 주장은 받아들이기 어렵다.

위 내용 이외에 금천구는 감사결과에 별다른 이견을 제시하지 않으면서 그동안 개발제한구역 내 불법으로 설치된 시설물 등에 대해 민원 발생 등의 우려가 있어 철거 등의 조치를 하지 못했는데 앞으로 개발제한구역법에 따라 시정명령, 이행강제금 부과 등 적법한 조치를 하겠다고 답변하였다.

② 관련자 주장 및 판단

V와 W는 B가 불법으로 설치한 식당을 철거하도록 시정명령을 하지 말라고 전 ♥과장 Y이 지시하였다고 주장하나, B에 시정명령을 하면 반발이 거세질 것 같다는 등의 사유로 이후 과장으로 부임한 U에게 위 식당이 불법시설물이라는 사실을 보고하지 않은 점,⁵⁷⁾ B가 불법으로 설치한 카페 및 창고에 대해서도 적발 직후 시정명령하지 않은 점 등을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

그리고 V와 W는 Y이 B가 불법으로 설치한 불교대학에 대해 이행강제금 부과 및 고발조치를 하지 말라고 지시하는 등 당시 S배드민턴장 및 B에 이행강제금 부과 및 고발조치를 할 분위기가 아니었다고 주장하나, 이후 새로 과장으로 부임한 U에게 이행강제금 부과 및 고발조치의 필요성을 보고하지 않고 다시 시정명령을 하겠다고 보고하여 계속해서 불법시설물을 방치하였다는 점을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

57) U이 발령받은 이후 8개월여 후 보고

U은 스베드민턴장(지붕), B 불교대학 및 창고에 대해 자진철거를 유도하기 위해 위 불법시설물에 대한 이행강제금 부과 또는 고발조치를 하지 않고 시정명령 문서에 결재하였다고 주장하나, 개발제한구역법 등 관련 규정에 따라 개발제한구역 내 불법시설물에 대한 시정명령 이후 시정기간 내에 이행을 하지 않으면 이행강제금을 부과하고 관계기관에 고발조치를 하여야 한다는 규정을 잘 알고 있었고, 금천구의 계속되는 시정명령에도 위 시설물이 장기간 철거되지 않았다는 사실[스베드민턴장(지붕): 2년 10개월, B 불교대학: 1년 10개월, B 창고: 1년]을 알고 있었다는 점을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

징계요구 양정 개발제한구역 내 불법행위에 대해 단속·관리 업무 등을 태만히 한 V, W, U의 행위는 각각 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

국토교통부장관은 개발제한구역 내 불법으로 시설물을 설치한 행위에 대한 보고를 받고도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 등 관련 규정에 따라 불법행위자를 고발조치하지 않는 등 개발제한구역 내 불법시설물 관리 업무를 부당하게 처리한 서울특별시 금천구청장 T에 대해 엄중하게 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

서울특별시 금천구청장은

① 위 감사결과 지적내용 중 개발제한구역 내 일부 불법행위에 대하여 서울특별시

금천구가 2019. 8. 2. 불교대학 및 식당 그리고 창고를 불법으로 설치한 B에 이행강제금 부과를 하고, S배드민턴장(지붕, 벽체) 및 B 카페를 철거함에 따라 일부 시정이 완료⁵⁸⁾되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하고,[통보(시정완료)]

② 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조에 따라 S배드민턴장, Z배드민턴장, C배드민턴장, K배드민턴장, T배드민턴장의 위반행위자 등에 대하여 원상회복하도록 시정명령 등을 하며(시정)

③ 개발제한구역 내 불법시설물 관리업무를 부당하게 처리한 U을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

서울특별시 강동구청장은 개발제한구역 내 불법시설물 관리업무를 부당하게 처리한 V를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

서울특별시 광진구청장은 개발제한구역 내 불법시설물 관리업무를 부당하게 처리한 W를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

58) 2019. 4. 21. S배드민턴장(지붕) 철거, 2019. 4. 30. B 카페 철거, 2019. 7. 6. S배드민턴장(벽체) 철거

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 의료법인에 대한 감면 취득세 등 미추징 및 인사운영 부적정

소 관 기 관 서울특별시 금천구

조 치 기 관 ① 서울특별시 금천구 ② 행정안전부

내 용

1. 업무 개요

서울특별시 금천구(이하 “금천구”라 한다)는 2017. 7. 18. 의료법인 △△⁵⁹⁾(이하 “△△”이라 한다)이 의료업에 직접 사용하기 위하여 서울특별시 금천구 토지 20,000㎡(증여취득, 과세표준 457.8억 원, 준공업지역, 공장부지)⁶⁰⁾를 취득한 데 대하여 다음 날인 2017. 7. 19. 503,580,000원의 지방세⁶¹⁾를 감면하기로 결정하고, 1,648,080,000원의 지방세⁶²⁾ 중과세분을 제외한 합계 1,327,620,000원의 지방세를 부과·징수하였다.

2. 의료법인 미사용 토지에 대한 감면 취득세 등 미추징 관련

가. 관계 법령 및 판단기준

「지방세특례제한법」 제38조, 「지방세법」 제13조 제2항 및 같은 법 시행령 제26조에 따르면 의료법인이 의료업에 직접 사용할 목적으로 부동산을 취득할

59) 2017. 6. 26. 설립허가(서울특별시 금천구), 대표자 AD, 금천구 일대 83,479㎡(구 ▽▽ 부지)를 소유한 주식회사 ▷ 및 주식회사 ◇◇이 설립하여 해당 부지의 일부 지분을 증여받음

60) 2013년 2월 주식회사 ▷▷(대표이사 AD)이 매입한 ▽▽ 부지(금천구, 83,479㎡) 중 일부를 위 의료재단에 증여한 부지

61) 취득세 457,800,000원, 농어촌특별세 45,780,000원

62) 취득세 1,373,400,000원, 지방교육세 274,680,000원

경우에는 각각 취득세를 경감하고 과밀억제권역 내 취득에 대한 중과를 제외하도록 되어 있다.

그리고 「지방세특례제한법」 제178조, 「지방세법」 제13조 제3항에 따르면 정당한 사유 없이 그 취득일로부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우에는 감면된 취득세를 추징하며 중과세율을 적용하도록 되어 있다.

한편, 「지방세기본법」 제88조 제1항 및 같은 법 시행령 제58조 제3항의 규정에 따르면 과세관청이 납세의무자에게 과세예고 통지를 할 경우, 납세의무자는 통지를 받은 날로부터 30일 이내 과세전적부심사를 청구하여 소명하는 등 권리구제를 받을 수 있도록 되어 있다.

따라서 의료법인이 의료업에 직접 사용하기 위해 취득한 부동산에 대해 취득세 등 지방세를 감면받고 1년 이내에 정당한 사유 없이 해당 용도에 직접 사용하지 않은 경우 감면한 취득세 등 지방세를 추징하여야 하고, 만약 추징 여부에 다툼이 있을 경우에는 과세전적부심사 절차를 통해 권리구제를 받도록 하는 등 조속히 법률관계를 확정할 수 있도록 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

금천구(☉과)는 현장 확인 등을 통하여 △△이 토지를 취득한 2017. 7. 18.부터 1년이 경과한 2018. 7. 18.까지 해당 토지를 의료업에 사용하지 않은 채 나대지 상태로 두고 있다는 사실을 확인하였다.

이에 대해 ☉과는 2018. 7. 13. △△에 취득세 감면의 유예기간(1년)이 만료된다며 “취득세 유예기간 만료안내”를 하였고, △△은 2018. 7. 18. 해당 토지를 의료업에 사용하지 못한 것은 서울특별시가 “기업형 임대주택촉진지구 및 지구계

획”(세부개발계획의 부지 현황은 [그림]을 참조) 사전심의를 6개월 이상 지연하는 등 행정절차가 늦어졌기 때문에 종합병원 신축을 포기하려는 것이 아니라 「지방세특례제한법」에서 규정한 “정당한 사유”가 있다고 주장하였다.

[그림] 부지 현황도(세부개발계획)



자료: 감사대상기관 자료 재구성

그런데 2018. 7. 24. ◎과는 서울특별시 ○과를 방문하여 “서울특별시가 제출받은 임대주택촉진지구 선정 사전심사 자료는 준공업지역 내 공장부지(이적지 포함)에 지구단위계획으로 임대주택 등 공동주택을 신축하는 경우에는 산업부지를 50% 이상 확보하여야 한다는 서울특별시 조례⁶³⁾를 위반(병원부지 등 산업부지 비율 50%를 맞추지 않고 심의 신청)하였기 때문에 일정이 지연되었다”라는

63) 「서울특별시 도시계획 조례」 제35조 등에 따르면 준공업지역 안의 공장부지에는 공동주택을 건축할 수 없지만 지구단위계획에 의할 경우 건축물 건축이 가능, 그러나 이때에도 산업부지(병원 포함) 비율을 50% 이상 확보하도록 규정되어 있음

사실을 확인하였다.

또한 ◎과는 정당한 사유와 관련된 대법원 판례⁶⁴⁾ 등을 검토하면서 해당 사건의 경우 위 법령에서 정한 “정당한 사유”에 해당하지 않는다고 결론을 내리고, 2018. 8. 6. “정당한 사유”에 해당하지 않아 감면 취득세 등을 추징하여야 하는 것으로 검토하였다.

아울러 2019. 3. 18. 구청장 주재 정책조정회의 안건에서도 판례와 법률자문 결과⁶⁵⁾ 등을 참고하여 ‘정당한 사유가 없는 것으로 판단’되며 감면 취득세 등을 부과하여야 한다고 검토하였다.

한편, △△과 법적 주체가 다른 주식회사 ▷▷이 위와 같이 조례에 맞지 않는 임대주택촉진지구 선정 사전심사⁶⁶⁾를 신청하여 사업이 지연된 것으로 볼 수 있으나, △△은 주식회사 ▷▷의 사전심사 신청과 관계없이 종합병원 건립을 위한 지구단위계획 세부계획승인 신청이 가능한데도 이를 하지 않는 등 「지방세특례제한법」 규정상의 정당한 사유로 볼 만한 정상적인 노력⁶⁷⁾을 하였다고 보기 어렵다.⁶⁸⁾

64) 법령에 의한 금지·제한 등 부동산을 취득한 당시 1년 내에 그 고유목적에 직접 사용할 수 없는 법령상의 장애가 있음을 알고 부동산을 취득하였고, 법령상의 장애 때문에 1년 내에 고유업무에 사용하지 못하였다면 정당한 사유가 될 수 없다고 판시(대법원 2012. 12. 13. 선고 2011두2948 판결)

65) 금천구는 2019. 2. 1. 6개 법무법인(자문변호사 7명)에 법률자문한 결과, 4개 법인이 정당한 사유가 없다고 자문하였고, 1개 법인은 판단을 유보하였으며, 1개 법인(자문변호사 2명)은 정당한 사유가 있다고 자문하였음

66) 「지구단위계획수립지침」(2018. 12. 21., 국토교통부 훈령)에 따르면 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 제안은 토지면적 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의가 있을 경우 가능하므로 토지면적의 2/3 이상을 소유하고 있는 주식회사 ▷▷ 단독으로 지구단위계획 수립 및 변경 제안이 가능함

67) “정당한 사유”란 그 취득 토지를 고유업무에 사용하지 못한 사유가 행정관청의 사용금지, 제한 등 외부적인 사유로 인한 것이거나 또는 내부적으로 토지를 고유업무에 사용하기 위해 정상적인 노력을 하였음에도 불구하고 시간적인 여유가 없거나 기타 객관적인 사유로 부득이 고유업무에 사용할 수 없는 경우에 해당된다고 판시(대법원 1997. 6. 27. 선고 96누16810 판결)

68) 2019. 7. 24. '의료업 직접 사용 목적으로 감면받은 취득세의 추징가능 여부 법률 자문'(자문기관: ●●, AE 변호사)결과 "지방세특례제한법에서 규정한 정당한 사유로 보기 위해서는 의료재단이 유예기간 내에 의료용으로 사용하기 위한 정상적인 노력을 다하였다고 볼만한 사정이 있어야 하는데 ▷▷과 독립한 법인격을 가지고 있는 △△이 종합병원 건축허가를 받고 착공하기 위한 노력을 기울였다고 볼 만한 사정이 없는 등 정당한 사유가 있다고 보기는 어렵다고 자문함

그런데 금천구는 위와 같은 ◎과의 검토의견 및 △△의 책임에도 불구하고 취득세 등 추징이 가능했던 위 토지의 취득 후 1년이 지난 시점인 2018. 7. 19.부터 9개월이 지난 2019년 5월 감사일 현재까지 감면세액 503,580,000원, 중과세분 1,648,080,000원 및 가산세 507,915,360원⁶⁹⁾, 합계 2,659,575,360원의 지방세에 대한 부과·징수 등의 조치를 하지 않고 있다.

그 결과, 금천구(◎과)는 “정당한 사유”가 없어 감면 지방세를 추징하여야 한다는 검토의견에도 불구하고 2019. 5. 3. 현재까지 △△에 추징하였어야 할 감면 취득세 2,659,575,360원(2019. 5. 3. 기준)의 과세예고통지를 하지 않고 있어, 지방자치단체 세무행정의 공정성과 예측가능성이 저하되었다.

3. ◎과장 전보조치 등 인사운영 관련

가. 관계 법령 및 판단기준

「지방공무원법」 제49조에 따르면 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상사의 직무상 명령에 복종하여야 하지만, 이에 대한 의견을 진술할 수 있도록 되어 있다.

또한 「지방공무원법」 제30조의5 제1항에 따르면 임용권자는 법령에서 따로 정하는 경우 이외에는 소속 공무원의 직급과 직종을 고려하여 그 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하여야 하고, 「지방공무원 임용령」 제26조 및 제27조에 따르면 임용권자는 소속 공무원을 해당 직위에 임용한 날부터 2년이 경과하여야 다른 직위에 전보할 수 있도록 되어 있다.

이와 같이 전보기한 등을 제한하는 사유는 잦은 전보에 따른 능률 저하를 방지하여 소속 공무원이 안정적으로 직무를 수행할 수 있게 하기 위한 것으로,

69) 1일당 가산세 537,910원 발생

그럼에도 불구하고 「지방공무원 임용령」 제27조에 따라 임용권자가 보직관리⁷⁰⁾를 위해 필요하다고 특별히 인정하는 경우에는 미리 인사위원회의 심의를 거쳐 다른 직위로 전보할 수 있도록 되어 있다.

한편, 「지방공무원법」 제5조에 따르면 직위란 1명의 공무원에게 부여할 수 있는 직무와 책임을 말하는데, 같은 법 제65조의3에 따라 임용권자는 직무수행 능력이 부족하거나 근무성적이 극히 나쁜 사람, 징계의결이 요구되고 있는 사람, 형사사건으로 기소된 사람 등에 대하여만 제한적으로 직위를 부여하지 않을 수 있다.

따라서 임용권자인 구청장은 정당한 근거에 따라 의견을 개진한 소속 공무원에 대하여 관련 법령에서 규정한 사유 없이 2년 이내에 전보할 수 없고, 직제에 없는 보직에 전보하여 적절한 직무와 책임을 부여하지 않은 채 실질적으로 직위해제와 같은 효과를 가져오게 하는 등 인사권을 남용하여서는 아니 된다.

나. 감사결과 확인된 문제점

관내 법인에 대한 취득세 부과 등 지방세 관련 업무를 총괄하는 ◎과 과장 지방행정□ AF은 2019. 1. 1. 해당 직위로 보임된 이후, 소속 직원들의 보고와 법률자문, 관련 부서와의 협의 등을 통해 △△의 지방세 추징 문제를 검토하였다.

그리고 2019. 3. 18. 구청장 이하 각 국장 및 관련 부서장 등이 참석한 정책조정회의(대형종합병원 건립부지 취득자에 대한 지방세 감면 및 중과세 제외분 추징)에서 “관련 법령과 서울특별시 세제과 의견, 금천구 법률고문단의 법률자문 의견 중 다수 의견 등을 검토한 결과에 따라 위 재단이 사건 토지를 사용하지 못한 데 정당한 사유가 없다고 판단하고, 취득세 감면분 등에 대한 과세예고

70) 보직관리는 소속공무원의 직급과 직류를 고려하여 그 직급에 상응하는 일정한 직위를 부여하도록 되어 있음

통지를 통해 납세자에게 소명 기회를 부여하여야 한다”는 의견을 제시하였다.

그런데 금천구청장 T은 위 회의에서 관련부서(○과, 보건소 등) 간 의견 조정 절차가 부족하였다고 질책하면서 아무런 결론 없이 회의를 종결하였다. 또한, 며칠 뒤 인사업무를 총괄하는 ▽과장 AG, ●팀장 AH을 불러 “AF 과장이 지방세 감면 및 추징 문제와 관련한 세무 전문지식과 부서 간 소통능력이 부족하기 때문에 ■■■ 등으로 전보조치할 것을 검토하라”고 지시하였고, 이에 따라 해당 직위에 임용한 날부터 불과 3개월이 경과하고 퇴직(공로연수)이 3개월 정도 남은 ◎과장 AF을 2019. 3. 21. ■■■으로 전보조치하였다.

이 과정에서 금천구청 ●팀은 AF을 “기관장의 보직관리를 위해 필요”하다는 사유로 인사위원회 심의⁷¹⁾를 거쳐 과장 직위 없이 행정문화국으로 전보하고, 기획경제국 ○과에 지원근무를 명하여 ■■■을 준비 및 운영지원하도록 하였다.

그러나 위 ■■■이 금천구 직제규정 등에 존재하지 않는 조직⁷²⁾으로 위 인사발령 당시 사무실 공사도 개시하지 않은 상태였고, “금천구 ■■■ 운영계획”(2019. 3. 14.)에 따르면 외부에서 채용할 연구인력과 지원인력으로 7급 이하 실무자 1명을 추가 배치할 예정이었을 뿐 5급 과장을 배치할 계획은 없었으며, AF이 근무하였던 ◎과의 과장 직위는 2019년 5월 감사일 현재까지 공석으로 방치한 점 등을 볼 때 금천구청장 T은 정상적으로 ◎과장 직무를 수행하고 있던 AF이 감면 지방세를 추징하여야 한다는 의견을 제시하자 부당하게 전보조치 하였다.

그 결과, 구청장은 정당한 의견을 진술하는 담당 과장을 합리적인 사유 없이 사실상 직위해제하여 안정적인 직무수행을 방해하는 등 관련 법령상 허용된

71) 2019. 3. 20. “필수보직기간 미경과자 전보 승인” 안건으로 인사위원회 서면 심사

72) ■■■은 서울특별시 방침에 따라 2019. 6. 1. 출범한 임시조직이며, AF은 2019. 7. 1.부터 공로연수 예정인 사람으로서 ■■■ 활동의 연속성을 확보하기 어려운 상황이었음

인사권을 남용하였다.

관계기관 의견 및 검토결과

금천구는 지방세 미추징과 관련하여 △△이 금천구 주민 숙원사업인 종합병원 건립을 위해 주민설명회 개최, 관계자 회의, 서울특별시 임대주택과 등 유관 부서와의 업무협의 등 사업추진을 위해 노력하고 있고, 「서울특별시 도시계획 조례」가 2019년 4월 개정(산업부지 비율 50%→40%)되었으며, 서울특별시의 사전 자문심의가 지연되는 등의 사유로 해당 토지를 의료업에 직접 사용하려는 진지한 노력을 기울였음에도 부득이 1년이 경과할 때까지 착공을 못한 것으로 지방세 관련 법에서 규정한 정당한 사유에 해당되어 감면 취득세를 추징할 수 없다는 의견을 제시하였다.

그러나 서울특별시의 사전 자문심의를 주식회사 ▷▷이 신청한 것으로 △△은 병원 건립을 위하여 서울특별시에 세부개발계획 심의를 요청한 사실이 없는 등 정상적인 노력을 한 것으로 볼 수 없어 정당한 사유에 해당하지 않는다.

또한, 금천구는 부당 인사조치와 관련하여 ◎과장 AF을 인사조치한 사유는 종합병원 관련 취득세 건에 대해 일방적인 결정을 하였다는 점, 감사담당관으로 근무하면서 소속 직원 5명의 인사고충민원 제기 및 노조의 전보조치 요구가 있었던 점 등 리더십과 시책업무 추진에 관리자로서의 문제점이 다수 발견되었기 때문이고, ■■■에 발령한 것은 총괄단장인 정책보좌관이 내부 행정에 대한 결재권이 없는 상황에서 5급 관리자가 필요했기 때문이라며 부당한 인사가 아니라고 주장한다.

그러나 AF은 ◎과 담당자 및 팀장의 의견과 법률자문 결과 및 관련부서 의견

을 참고하여 부서 의견을 회의에서 제시하였을 뿐이고, 금천구 ●팀장 등은 감사원 조사 시 구청장 T이 과장 AF의 인사조치를 지시하면서 취득세 추징 관련 세무지식이 부족하고, 부서 간 소통도 부족하다는 사유로 인사조치를 하라고 하였다고 진술하고 있으며⁷³⁾, 당초 ■■■ 운영계획에는 5급 과장을 배치할 계획이 없었던 점 등을 고려할 때 위 관서의 주장은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항

행정안전부장관은 정당한 사유없이 「지방공무원법」을 위반하여 직위를 부여하지 않고 전보조치 하는 등 인사권을 남용한 서울특별시 금천구청장 T에게 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

서울특별시 금천구청장은 의료업에 직접 사용한다는 이유로 취득세를 감면받은 후 정당한 사유 없이 1년 동안 의료업에 직접 사용하지 않은 의료법인 △△으로부터 감면 취득세 등 26억여 원을 추징하기 위하여 과세 예고통지를 하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

73) 과장 AF이 감사담당관으로 근무할 때(2017. 3. 1.~2018. 12. 31.)의 리더십 문제는 금천구청이 2019. 1. 1. 자로 과장 AF을 감사담당관에서 ◎과장으로 발령한 점을 볼 때 이 건 부당한 전보조치의 직접적인 사유라고 할 수 없음

감 사 원

주의요구 및 통보·통보(시정완료)

제 목 개발제한구역 내 개발행위 및 건축 허가 부적정

소 관 기 관 서울특별시 강북구

조 치 기 관 서울특별시 강북구

내 용

1. 업무 개요

서울특별시 강북구(이하 “강북구”라 한다)는 2011. 9. 30. AI로부터 개발제한구역 내에 있는 관내 토지(면적 1,307㎡, 지목 임야, 이하 “신청지”라 한다)에 주택 신축(330㎡)과 진입로 설치 등을 위한 개발행위(토지형질변경 및 토지분할) 허가신청을 받고 2011. 11. 11. 이를 허가하였고, 이후 2014. 4. 15. AI가 건축허가 신청을 하자 2014. 4. 24. 건축허가를 하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 제1항 제1호 마목 및 같은 법 시행령 제13조 제1항 관련 [별표 1] “건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위” 제5호 다목 가)에 따르면 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대(垸)인 토지와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택(개발제한구역 건축물관리대장에 등재된 주택)이 있는 토지에만 주택을 신축할 수 있다고 되어 있고, 같은 시행령 제22조 관련 [별표 2] “허가 또는 신고의 세부기준” 제3호 가목 2)에

따르면 토지의 형질변경 면적은 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위하여 대지를 조성하는 경우에는 기존 주택 또는 근린생활시설의 면적을 포함하여 330㎡ 이하로 하도록 되어 있다.

그리고 「서울특별시 도시계획 조례」 제24조 [별표 1] 제1호 가목 (4)에 따르면 도시생태현황 조사결과 비오톱⁷⁴⁾유형평가 1등급이고, 개별비오톱평가 1등급인 토지는 대상지 전체에 대하여 절대적으로 보전하여야 한다고 되어 있다.

한편 위 신청지에 있던 주택(18.31㎡)은 1960. 6. 5. 사용승인을 받고 일반 건축물대장에 등재되어 있었으나 2011. 9. 30. 개발행위허가 신청 당시 이미 건축물은 멸실되어 있는 상태였고 개발제한구역 건축물관리대장에도 등재되어 있지 않았다.

따라서 강북구는 AI가 개발제한구역 내의 임야에 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위한 개발행위(토지의 형질변경 및 토지의 분할) 허가를 신청하였을 때 신청지에 있던 주택이 이미 멸실된 상태였으며, 또한 개발제한구역 건축물관리대장에 등재되어 있지 않았으므로 개발행위허가를 하여서는 아니 된다. 더욱이 신청지는 2010. 6. 1. 「서울특별시 도시계획 조례」에서 절대적으로 보전하도록 규정한 비오톱 1등급 토지로 지정되어 개발행위허가 또는 건축허가를 하여서는 아니 된다.

3. 개발제한구역 내 개발행위허가 및 건축물관리대장 등재 부적정 관련

강북구 ▣과 지방녹지♣ AJ(현 서울특별시 ▤구 ♥과 지방녹지☆)은 2011. 9.

30. AI로부터 신청지에 개발행위허가 신청⁷⁵⁾을 받은 후 현장조사를 통해 신청

74) 도시생태현황 조사결과 비오톱유형평가 1등급이고, 개별비오톱평가 1등급인 토지에 대해 토지이용계획확인원에 '비오톱1등급'으로 표기되어 관리됨

75) 2011. 11. 4. 건축물 건축을 위한 진입로(15㎡) 확보를 위해 개발행위허가 변경 신청서를 제출

지에는 이미 건축물이 멸실되어 지붕과 벽체는 존재하지 않아 집터 흔적만 있었고 개발제한구역 건축물관리대장에 등재되어 있지도 않다는 것을 확인하였는데도 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 저촉사항이 없는 것으로 판단하였다. 그리고 AJ은 2011. 11. 11. 주택 신축을 위한 개발행위(토지의 형질변경 및 토지분할)가 관련 법령상 문제가 없는 것으로 검토하여 “개발제한구역 내 행위허가(변경) 신청에 따른 검토보고” 문서를 기안한 다음, ★팀장 지방녹지☆ AK(퇴직)과 ■과장 지방녹지● AL(퇴직)에게 결재를 올렸으며, AK과 AL은 이를 그대로 인정하고 결재함으로써 AI에게 토지형질변경 및 토지분할의 개발행위를 허가하는 결과를 초래하였다.

이후 AI가 2013. 12. 17. 신청지에 주택 1동(18.31㎡)이 일반건축물대장에 등재(사용승인일 1960. 6. 5.)되어 있음을 근거로 그 주택을 개발제한구역 건축물관리대장에 등재하여 달라고 요청하자, AJ은 이미 멸실되어 일반건축물대장에서 말소되어야 할 주택⁷⁶⁾이 일반건축물대장에 등재되어 있다는 사실을 근거로 2013. 12. 30. 개발제한구역 건축물관리대장에 등재가 가능한 것으로 검토하여 “개발제한구역 건축물대장 등재요청에 따른 검토보고” 문서를 기안한 뒤, ★팀장 지방녹지☆ AK(퇴직)과 ■과장 지방녹지● AM(퇴직)에게 결재를 올렸으며, AK과 AM은 이를 그대로 인정하고 결재함으로써 이미 사라진 주택을 개발제한구역 건축물관리대장에 등재하는 결과를 초래하였다.

4. 비오톱1등급 지역 내 건축허가 부적정 관련

76) 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」(국토교통부령) 제22조 등에 따르면 건축물이 철거·멸실되었음에도 소유자나 관리자가 건축물대장의 말소 신청을 하지 아니한 경우에는 직권으로 해당 건축물대장을 말소할 수 있다고 규정

강북구 ☒과 지방시설☒ AN(현 서울특별시 강북구 ▶과 지방시설☒)은 2014. 4. 15. AI로부터 개발제한구역 내에 있는 관내⁷⁷⁾ 토지(지목 임야, 330m²)에 제2종 근린생활시설(일반음식점)을 건축하려는 건축허가 신청을 받았다. 그리고 2014. 4. 17. ○과 등 관련부서에 건축허가 신청에 따른 협의를 요청하여 같은 해 4. 18. ○과로부터 건축허가를 신청한 지역은 “비오톱1등급 전체 저축지역”이라는 회신을 받았다.

그런데도 AN은 2014. 4. 24. 개발제한구역 및 비오톱1등급 지역에서 건축허가가 가능하다고 판단하고 “건축허가서 교부” 문서를 기안한 다음, ☒팀장 지방시설☒ AO, ☒과장 지방시설☒ AP(퇴직), ♠국장 AQ(퇴직)의 결재를 받고, 같은 해 4. 24. 개발제한구역 내 일반음식점 건축을 허가하였다.

한편, AI는 2014. 4. 24. 건축허가를 받은 후 2015. 4. 1. 착공연기신청을 하였고, 2016. 6. 27. 건축변경허가를 신청하여 2016. 8. 17. 건축변경허가(제1회 설계변경)를 받은 후 2017. 8. 21. 착공신고서를 제출하였으나 2019년 4월 현재까지 공사를 착수하지 아니하고 있었다.⁷⁸⁾

한편 강북구 ▶과는 감사원 감사기간(2019. 4. 15.~5. 17.) 중인 2019. 4. 25. 건축허가받은 날로부터 1년 이내에 공사가 착공되지 않았다는 사유로 「건축법」 제11조 제7항 제1호에 따라 위 건축허가를 취소⁷⁹⁾하였다.

77) “3항”의 토지분할 허가에 따라 토지 분할함

78) 강북구 ▶과(구 ☒과)는 2017. 9. 14. “2017년 장기 미사용승인 건축물 점검계획”을 수립하여 2017. 11. 22. 점검한 결과 AI는 착공신고만 하고 공사를 착수하지 않고 있었으며, 2018. 9. 7. “2018년 장기 미사용승인 건축물 점검계획”에 따라 2018. 11. 30. 점검한 결과에서도 AI는 공사를 착수하지 아니한 상태였는데도 건축허가 취소를 하지 않고 공사독려만 하고 있었음

79) 감사원에서 2019. 3. 25. 현장을 조사한 후 3. 26. 강북구 ▶과는 AI에게 건축허가 취소 예고를 통지함

관계기관 의견 강북구는 감사결과를 수용하면서 이 건 토지형질변경 및 토지 분할은 관련 규정을 오인 해석하여 허가하였으므로 모두 취소처리하고, 개발제한 구역 건축물관리대장에 등재한 이 건 건축물을 말소하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 서울특별시 강북구청장은

① 위 감사결과 지적내용 중 건축허가 사항에 대하여 서울특별시 강북구가 2019. 4. 25. 건축허가를 취소하는 내용으로 조치함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고 하시고[통보(시정완료)]

② 위법한 개발제한구역 내 개발행위허가 및 개발제한구역 건축물관리대장 등재에 대하여 이를 취소하는 방안을 마련하는 한편(통보)

③ 앞으로 개발제한구역 내 개발행위허가, 건축물관리대장의 등재업무와 건축허가 등이 위법하게 처리되는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 관련자에게는 주의를 촉구(다른 기관으로 옮긴 관련자에 대하여는 현 소속 기관장에게 주의를 촉구 하도록 통보)하시기 바랍니다.(주의)