

기관운영감사

감사보고서

- 아산시·괴산군 기관운영감사 -

2018. 7.

감사원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상기관 현황	2
III. 감사결과	3
1. 감사결과 총괄	3
2. 처분요구와 통보사항	3
(1) 위법건축물에 대한 정기실태조사 및 사후관리 부적정 (주의/통보)	4
(2) 진입도로 설치를 위한 녹지점용허가 등 부적정 (주의)	13
(3) 비시가화지역 토지적성평가 부적정 (주의)	17
(4) 근무성적평정 업무 처리 부적정 (주의)	20
(5) 승진임용을 위한 결원 수 과다 산정 (주의)	24

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

아산시와 괴산군은 2007년 이후 감사원의 기관운영감사를 받은 적이 없다. 이에 따라 기관운영 전반을 점검하여 행정의 적법성을 확보하고 예산운영의 효율성과 건전성을 제고할 필요성이 있어 감사주기 등을 고려하여 2018년 연간감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사에서는 인사, 인허가, 계약 등 주요 취약 분야를 중심으로 기관운영의 적정 여부를 점검하였다. 이를 위해 아산시와 괴산군 본청 및 그 소속기관을 대상으로 2015년 1월부터 2018년 3월까지 수행한 기관운영업무 전반을 감사하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 기존의 감사결과, 언론보도, 민원사항 등 관련 자료를 수집·분석 하였으며, 이후 예비조사(2018. 1. 31.~2. 6.)를 거쳐 2018. 2. 26.부터 같은 해 3. 16.까지 감사인원 11명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항 등과 관련하여 2018. 3. 15.과 3. 16. 각각 아산시 부시장과 괴산군수 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하였고, 감사원의 내부 검토를 거쳐 2018. 7. 12. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상기관 현황¹⁾

□ 일반 현황('17년 말 기준)

(단위: 명, km²)

아산시			괴산군		
인구	면적	행정구역	인구	면적	행정구역
311,453	542	2읍 9면 6동	39,054	842	1읍 10면

자료: 아산시 및 괴산군 제출자료

□ 정·현원 현황('18년 1월 말 기준)

(단위: 명)

기관명	총원			본청 (의회 포함)			직속기관, 사업소 등		
	정원	현원	차이	정원	현원	차이	정원	현원	차이
아산시	1,281	1,250	△ 31	717	710	△ 7	564	540	△ 24
괴산군	642	621	△ 21	313	298	△ 15	329	323	△ 6

자료: 아산시 및 괴산군 제출자료

□ 재정 현황(세입·세출예산 기준)

(단위: 억 원)

기관명	연도	합계	일반회계	특별회계
아산시	2017	8,595	7,413	1,182
	2018	9,713	8,427	1,286
괴산군	2017	3,275	2,911	364
	2018	3,462	3,075	387

자료: 아산시 및 괴산군 제출자료

□ 채무 현황(괴산군은 최근 3년간 채무 없음)

(단위: 억 원)

기관명	2015년	2016년(A)	2017년(B)	증감(B-A)
아산시	919	849	678	△ 171

자료: 아산시 제출자료

1) 감사대상기관 현황 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며, 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 11건의 위법·부당 및 제도개선 사항 등이 확인되었다.

(단위: 건, 명, 백만 원)

구분	합계	주의	통보	현지조치(금액)
건수	11	5	1	5(474)

감사결과 확인된 문제점 및 제도개선 사항 등에 대하여 아산시와 괴산군에 총 11건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 처분요구와 통보사항

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 위법건축물에 대한 정기실태조사 및 사후관리 부적정

소 관 기 관 아산시

조 치 기 관 아산시

내 용

1. 업무 개요

아산시는 「건축법」 제78조 제4항, 제79조, 제80조, 제110조와 같은 법 시행령 제115조 제1항 등의 규정에 따라 무단 증축 등으로 관계 법령 등에 위반된 건축물에 대한 실태조사와 그 결과에 따른 시정명령, 이행강제금 부과, 고발 등 사후관리 업무를 하고 있다.

2. 관계법령(판단 기준)

「건축법」 제78조 제4항 및 같은 법 시행령 제115조 제1항의 규정에 따르면 지방자치단체는 매년 정기적으로 「건축법」 및 「건축법 시행령」 등 법령에 적합하지 아니한 건축물(이하 “위법건축물”이라 한다)에 대하여 실태조사를 한 후 시정조치를 위한 정비계획을 수립하도록 되어 있다.

최근 항공사진 기술의 발달로 서울특별시²⁾ 등 여러 지방자치단체에서 위법건축물

2) 서울특별시는 2000년 이전부터 매년 항공사진을 촬영하여 이를 분석하고 있으며 항공사진 판독결과를 근거로 변형이 있는 건축물을 추출하여 매년 각 자치구에 통보를 하고 각 자치구는 위법건축물에 대한 정기실태조사 정비계획 수립 시 이를 활용하여 현장조사 실시. 인천·대전·광주광역시, 경기도 등도 항공사진 활용

적발 등에 항공사진을 활용하고 있으며 충청남도의 경우에도 2010년부터 국토지리정보원에서 2년 주기로 촬영한 항공사진을 제공받아 충청남도 행정망에서 조회할 수 있도록 하는 한편 ‘충청남도 공간정보포털’을 통해 항공사진 조회 서비스를 제공하고 있다.

따라서 아산시는 위법건축물 정비계획을 수립하면서 항공사진 등을 적극 활용하여 실태조사 계획을 수립하는 등 업무 방식을 개선할 필요가 있다.

한편 「건축법」 제11조, 제14조, 제79조, 제80조, 제110조 제1호 및 제111조제1호 등의 규정에 따르면 건축물을 건축 또는 증축하려는 자는 시장 등의 허가를 받거나 시장 등에게 신고를 하여야 하고, 시장·군수 등은 이를 위반한 건축주 등³⁾에게 시정명령을 하고, 건축주 등이 이를 이행하지 않는 경우 이행강제금을 부과하도록 되어 있으며, 해당 건축주 등은 2년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금 등에 처하도록 되어 있다.

또한 「건축법」 제108조와 제110조 등의 규정에 따르면 「건축법」 제55조 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조의 규정에서 정한 용도지역의 건폐율 기준을 위반한 건축물의 건축주 등은 각각 3년 이하의 징역 또는 5억 원 이하의 벌금에 처하거나 2년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

가. 기존 건축물에 대한 정기실태조사 미흡

그런데 아산시는 매년 위법건축물 실태조사를 위한 정비계획⁴⁾을 수립하면서 건축물대장과 항공사진 등을 활용하여 기존 건축물이 포함된 실태조사 계획을 수립하지 않고 당해연도 사용승인을 받기 위해 점검을 받아야 하는 건축물에 한하여 위법

3) 「건축법」 제79조에 따르면 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자를 말함

4) 충청남도는 매년 관하 시·군에 건축행정 건실화 추진계획에 포함하여 위법건축물 정비계획을 수립하도록 통지

건축물 실태조사 계획을 수립하고 있으며, 기존 건축물에 대해서는 민원제보, 타 부서로부터의 통보, 언론보도 등으로 위법사항이 제기된 경우에만 수시로 점검⁵⁾을 하고 있다.

이에 감사원 감사기간(2018. 2. 26.~3. 16.) 중 위법사항이 제기되지 않은 건축물로서 면적 1,000㎡ 이상(1㎡당 공시지가 20만 원 이상), 지목이 창고용지인 60필지를 대상으로 건축물대장과 항공사진 등을 활용하여 무단 증축 등 건축법령 위반 여부를 점검하였다.

그 결과 ○○주식회사는 관내 ○면 외 1필지에 소유하고 있는 창고(2,129.09㎡, 2013. 7. 22. 사용승인)에 대해 2014년 이후 359㎡만큼 무단 증축하여 2018년 2월 현재까지 사용하고 있는 등 [별표 1] “무단 증축 등 위법건축물 명세”와 같이 11명의 건축주가 25필지에 창고를 무단으로 증축(3,027.41㎡)한 것으로 확인되었고, ○○주식회사가 무단 증축한 위 창고의 경우 건폐율이 당초 39.60%에서 46.27%로 늘어나 계획관리지역의 건폐율 40%를 초과하는 등 7필지의 창고는 무단 증축으로 인해 용도지역 내 건폐율 기준을 위반한 것으로 확인되었다.

그러나 아산시는 이러한 사실을 파악하지 못하여 관계 법령에 따른 시정명령 등 적절한 조치를 하지 않고 있었다.

나. 이행강제금 미부과 등 사후관리 부적정

아산시는 A가 관내 □동의 주택을 무단 증축(97.5㎡)하여 「건축법」 제11조의 규정을 위반한 사실을 적발(2017. 7. 28.)한 후 2017. 7. 28. 및 같은 해 9. 11. 2회에

5) 사용승인 점검대상 건축물을 대상으로 특별단속반을 운영하고, 민원제보 등을 확인하기 위한 상설단속반을 운영하고 있으며, 그 외 부정기적으로 유관부서 합동점검 등을 실시

걸쳐 원상복구 등 시정명령⁶⁾하였으나, A가 2차 시정기간 만료일(2017. 10. 9.)로부터 4개월이 지난 2018년 2월 현재까지 시정명령을 이행하지 않고 있는데도 이행강제금(5,244,000원⁷⁾ 상당)을 부과하지 않고 있는 등 [별표 2] “위법건축물에 대한 이행강제금 미부과 명세”와 같이 2015년 이후 2차 시정기간 만료일로부터 최대 1년 5개월이 지난 2018년 2월 현재까지 27건⁸⁾의 위법건축물 건축주 등에게 이행강제금 계 132,193,000원 상당을 부과징수하지 않고 있다.

관계기관 의견 아산시는 위법건축물 정기실태조사 및 사후관리와 관련하여 감사원의 감사결과를 수용하면서 매년 정기적으로 건축법령 등에 적합하지 않은 건축물에 대한 실태조사 업무와 이행강제금 부과업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하는 한편, 관내 계 38건([별표 1]에 기재된 계 11건, [별표 2]에 기재된 계 27건)의 위법건축물에 대하여 시정명령, 이행강제금 부과 등 관계 법령에 따라 조치하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 아산시장은

① 위법건축물 정비계획을 수립하면서 기존 건축물에 대해서는 민원제보 등 위법 건축물 신고가 없더라도 건축물대장과 항공사진 등을 활용하여 실태조사 계획을

6) 적발 시 무단 증축 면적은 97.5㎡이었으나, 시정명령 기간 중 일부 철거하여 62.1㎡로 변경

7) 「건축법」 제79조, 제80조 및 「건축법 시행령」 제115조의2, 제115조의3의 규정에 따라 건축물이 제55조와 제56조에 따른 건폐율이나 용적률을 초과하여 건축된 경우 또는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축된 경우에는 「지방세법」에 따라 해당 건축물에 적용되는 1㎡의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 위반 내용에 따라 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액을, 그 외의 위반 건축물인 경우 「지방세법」에 따라 그 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 100분의 10의 범위에서 위반내용에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 부과하도록 되어 있어 위 규정에 따라 산정한 추정액임

8) 위법건축물 점검배경: 진정민원 20건, 아산시 합동점검 4건, 소방서 통보 2건, 언론보도 1건

수립하는 등 기존 건축물에 대한 점검을 강화하는 방안을 마련하고, [별표 1] 및 [별표 2]에 기재된 계 38건의 위법건축물 건축주 등에게 「건축법」 제79조 및 제80조 등의 규정에 따른 시정명령 및 이행강제금 부과 등의 적절한 조치를 하는 한편(통보),

② 앞으로 시정명령을 미이행한 위법건축물 건축주 등에게 이행강제금을 부과하지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

[별표 1]

무단 증축 등 위법건축물 명세

(단위: 원)

연번	건축법 위반 현황			위반시기 ¹⁾ , 위반법규 ²⁾ 및 벌칙규정 ³⁾⁴⁾⁵⁾	시정명령미이행시 이행강제금 부과예정액	
	시·군	위반자	소재지			위반내용
합계		25필지, 무단 증축 면적 계 3,027.41㎡			304,750,000	
1		-(주)	- 외 5필지	5개 동 1층 창고 396㎡ 무단 증축	2007년경, 건축법제11조 (건축허가)위반, 건축법제108조(벌칙)	27,264,000
				무단 증축으로 건폐율이 15.71%에서 35.77%로 변경되어 생산녹지지역 건폐율 20%를 초과	건축법제55조(건폐율) 위반, 건축법제108조(벌칙)	-
2		-	-	1개 동 1층 창고 12㎡ 무단 증축	2007년경, 건축법제14조 (건축신고)위반, 건축법제111조(벌칙)	550,000
3		- 외 1명	- 외 3필지	5개 동 1층 창고 967㎡ 무단 증축	1999년경, 건축법제14조 (건축신고)위반, 건축법제111조(벌칙)	54,459,000
				무단 증축으로 건폐율이 11.11%에서 67.14%로 변경되어 생산녹지지역 건폐율 20%를 초과	건축법제55조(건폐율) 위반, 건축법제108조(벌칙)	-
4	아산시	-	△면 -	1개 동 1층 창고 4㎡ 무단 증축	2017년경, 건축법제14조 (건축신고)위반, 건축법제111조(벌칙)	290,000
5		-	△면 - 외 2필지	1개 동 1층 창고 54㎡ 무단 증축	2017년경, 건축법제14조 (건축신고)위반, 건축법제111조(벌칙)	4,698,000
6		-	△면 - 외 1필지	4개 동 1층 창고 422㎡ 무단 신축	2016년경, 건축법제11조 (건축허가)위반, 건축법제110조(벌칙)	29,363,000
				무단 신축으로 건폐율이 26.5%이 되어 농림지역 건폐율 20%를 초과	건축법제55조(건폐율) 위반, 건축법제110조(벌칙)	-
7		○○(주)	○면 - 외 1필지	1개 동 1층 창고 359.00㎡ 무단 증축	2014년경, 건축법제11조 (건축허가)위반, 건축법제110조(벌칙)	70,701,000
				무단 증축으로 건폐율이 39.60%에서 46.27%로 변경되어 계획관리지역 건폐율 40%를 초과	건축법제55조(건폐율) 위반, 건축법제110조(벌칙)	-
8		-	○면 -	1개 동 1층 창고 132.00㎡ 무단 증축	2013년경, 건축법제11조 (건축허가)위반, 건축법제110조(벌칙)	14,018,000

연번	건축법 위반 현황				위반시기 ¹⁾ , 위반법규 ²⁾ 및 벌칙규정 ³⁾⁴⁾⁵⁾	시정명령미이행시 이행강제금 부과예정액
	시·군	위반자	소재지	위반내용		
9		-	○면-	4개 동 1층 창고 149.41㎡ 무단 증축	2014년경, 건축법제14조 (건축신고)위반, 건축법제111조(벌칙)	6,383,000
				무단 증축으로 건폐율이 30.47%에서 44.37%로 변경되어 농림지역 건폐율 20%를 초과 ⁶⁾	건축법제55조(건폐율 위반) 건축법제110조(벌칙)	-
10	아산시	-	○면-	2개 동 1층 창고 47.40㎡ 무단 증축	2011년경, 건축법제11조 (건축허가)위반, 건축법제110조(벌칙)	3,036,000
				무단 증축으로 건폐율이 26.63%에서 29.92%로 변경되어 농림지역 건폐율 20%를 초과 ⁶⁾	건축법제55조(건폐율 위반) 건축법제110조(벌칙)	-
11		-	-외 2필지	1개 동 1층 창고 484.60㎡ 무단 증축	2006년경, 건축법제11조 (건축허가)위반, 건축법제110조(벌칙)	93,988,000
				무단 증축으로 건폐율이 57.34%에서 59.43%로 변경되어 계획관리지역 건폐율 40%를 초과 ⁷⁾	건축법제55조(건폐율 위반) 건축법제110조(벌칙)	-

주: 1. 여러 차례 위반한 경우 최근 위반시기를 기준으로 작성

2. 「건축법」 제108조(벌칙): 3년 이하의 징역 또는 5억 원 이하의 벌금

3. 「건축법」 제110조(벌칙): 2년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금

4. 「건축법」 제111조(벌칙): 5천만 원 이하의 벌금

5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제141조(벌칙): 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금

6. 신축 당시에는 「아산시 도시계획조례」 제55조에 따라 건폐율 완화적용(60%)으로 건폐율 위반이 아니었으나 증축한 부분에 대해서는 완화적용 제외 대상으로 건폐율 위반

7. 신축 당시에는 농림지역이었고, 2003. 1. 1. 이전에는 「건축법」 제47조에 따라 비도시지역 건폐율은 60%까지 적용 가능

자료: 아산시 제출자료

[별표 2]

위법건축물에 대한 이행강제금 미부과 명세

(단위: 원)

연번	허가권자	「건축법」 위반 현황			시정명령 현황		이행강제금 미부과금액 (추정)
		위반자 적발일 (위반시기)	건축물 소재지	위반내용	1차 시정명령 (시정기한)	2차 시정명령 (시정기한)	
합계		48필지, 위반면적 4,000.58㎡(무단 증축 2,399.83㎡, 기타 1,600.75㎡)					132,193,000
1	아산씨	- 2016. 6. 28. (2008년경)	-	일반음식점 52.45㎡ 무단 증축	2016. 6. 28. (2016. 7. 30.)	2016. 8. 10. (2016. 9. 1.)	6,579,000
2		- 2016. 12. 27. (1991년경)	□동 -외 1필지	소매점 44.5㎡ 무단 증축	2016. 12. 27. (2017. 1. 30.)	2017. 2. 6. (2017. 3. 2.)	303,000
3		- 2017. 8. 17. (2009년경)	- 외 3필지	사찰 338㎡ 무단 증축, 임시창고 111㎡ 무단 축조	2017. 8. 17. (2017. 9. 20.)	2017. 9. 29. (2017. 10. 23.)	46,157,000
4		- 2017. 8. 17. (2013년경)	- 외 5필지	단독주택 155㎡ 무단 신축	2017. 8. 17. (2017. 9. 20.)	2017. 10. 12. (2017. 11. 14.)	10,513,000
5		- 2017. 7. 21. (2015년경)	-	창고 18㎡ 무단 증축, 임시창고 181㎡ 무단 축조	2017. 7. 21. (2017. 8. 24.)	2017. 9. 7. (2017. 9. 29.)	1,249,000
6		A 2017. 7. 28. (2016년경)	□동	다가구주택 62.1㎡ 무단 증축	2017. 7. 28. (2017. 8. 31.)	2017. 9. 11. (2017. 10. 9.)	5,244,000
7		- 2017. 12. 5. (2016년경)	- 외 1필지	어린이집 41.02㎡ 무단 증축	2017. 12. 5. (2018. 1. 7.)	2018. 1. 16. (2018. 2. 8.)	4,688,000
8		- 2017. 12. 7. (2014년경)	-	기타위락시설 33㎡ 무단 증축	2017. 12. 7. (2018. 1. 9.)	2018. 1. 16. (2018. 2. 8.)	3,068,000
9		- 2017. 8. 8. (2008년경)	-	일반음식점 4㎡ 무단 증축	2017. 8. 8. (2017. 09. 10.)	2017. 9. 14. (2017. 10. 11.)	164,000
10		- 2017. 8. 21. (2017년경)	-	단독주택 21.06㎡ 무단 증축	2017. 8. 21. (2017. 9. 22.)	2017. 9. 27. (2017. 10. 22.)	912,000
11		- 외 1명 2017. 12. 13. (2015년경)	-	단독주택 52.16㎡ 무단 증축	2017. 12. 13. (2018. 1. 15.)	2018. 1. 22. (2018. 2. 18.)	2,978,000
12		- 2017. 12. 13. (1995년경)	-	제조업소 168.1㎡ 무단 신축	2017. 12. 13. (2018. 1. 15.)	2018. 1. 22. (2018. 2. 18.)	4,652,000
13		- 2017. 8. 17. (2016년경)	- 외 2필지	임시창고 27㎡ 무단 축조	2017. 8. 17. (2017. 9. 20.)	2017. 9. 29. (2017. 10. 23.)	119,000
14		- 2017. 9. 29. (2017년경)	-	임시창고 18㎡ 무단 축조	2017. 9. 29. (2017. 11. 10.)	2017. 11. 17. (2017. 12. 11.)	74,000

연번	허가 권자	「건축법」 위반 현황			시정명령 현황		이행강제금 미부과금액 (추정)
		위반자 적발일 (위반시기)	건축물 소재지	위반내용	1차 시정명령 (시정기한)	2차 시정명령 (시정기한)	
15	아산시	-	-	단독주택 30.00㎡ 무단 신축	2017. 7. 18. (2017. 8. 18.)	2017. 8. 23. (2017. 9. 13.)	1,276,000
		2017. 7. 13. (2015년경)					
16		-	-	근린생활시설 80.26㎡ 무단 증축, 저온창고 13.50㎡ 무단 축조, 임시창고 18.00㎡ 무단 축조	2017. 8. 21. (2017. 9. 22.)	2017. 10. 24. (2017. 11. 30.)	7,507,000
		2017. 8. 21. (2013년경)					
17		-	-	단독주택 12.84㎡ 무단 증축	2017. 8. 9. (2017. 9. 11.)	2017. 9. 13. (2017. 10. 16.)	432,000
		2017. 8. 7. (2010년경)					
18		-	○면 -	근린생활시설 24.00㎡ 무단 증축	2017. 7. 21. (2017. 8. 22.)	2017. 8. 24. (2017. 9. 15.)	569,000
		2017. 7. 17. (2009년경)					
19		-	- 외 4필지	동식물관련시설 및 단독주택 500.92㎡ 무단 증축	2017. 8. 2. (2017. 9. 4.)	2017. 9. 6. (2017. 9. 29.)	1,554,000
		2017. 8. 1. (2010년경)					
20		- (주)	- 외 2필지	공장 옹벽 615.00㎡ 무단 축조	2017. 11. 8. (2017. 12. 12.)	2017. 12. 29. (2018. 1. 29.)	5,848,000
		2017. 11. 6. (2011년경)					
21		- 외 1명	○면 -	단독주택 88.00㎡ 무단 신축	2017. 11. 17. (2017. 12. 18.)	2017. 12. 29. (2018. 1. 29.)	5,431,000
		2017. 11. 6. (2016년경)					
22		-	○면 -	근린생활시설 25.00㎡ 무단 증축, 저온창고 11.25㎡ 무단 축조	2017. 11. 22. (2017. 12. 22.)	2017. 12. 29. (2018. 1. 29.)	482,000
		2017. 11. 3. (2017년경)					
23		-	- 외 1필지	단독주택 130.00㎡ 무단 증축, 동식물관련시설 130.40㎡ 무단 증축, 저온창고 15.00㎡ 무단 축조	2017. 12. 1. (2018. 1. 2.)	2018. 1. 9. (2018. 2. 8.)	10,311,000
		2017. 11. 24. (2012년경)					
24		-	-	근린생활시설 28.00㎡ 무단 증축	2017. 8. 28. (2017. 9. 29.)	2017. 10. 18. (2017. 11. 17.)	798,000
		2017. 8. 14. (2008년경)					
25		-	○면 -	근린생활시설 31.02㎡ 무단 신축	2017. 9. 1. (2017. 10. 2.)	2017. 10. 18. (2017. 11. 17.)	943,000
		2017. 8. 31. (2013년경)					
26		- (주)	-	임시 숙소, 창고, 사무실 123㎡ 무단 축조	2017. 9. 28. (2017. 10. 30.)	2017. 10. 31. (2017. 12. 4.)	548,000
		2017. 9. 26. (2017년경)					
27		- (주)	- 외 2필지	공장 330㎡ 무단 증축, 임시창고 591㎡ 무단 축조	2017. 12. 19. (2018. 1. 22.)	2018. 1. 26. (2018. 2. 20.)	9,794,000
		2017. 12. 15. (2017년경)					

주: 1. 여러 차례 위반한 경우 최근 위반시기를 기준으로 작성

2. 위반면적 합계 산정 시 신축 면적은 증축 면적에 포함

자료: 아산시 제출자료

감 사 원

주 의 요 구

제 목 진입도로 설치를 위한 녹지점용허가 등 부적정

소 관 기 관 아산시

조 치 기 관 아산시

내 용

1. 업무 개요

아산시는 2017. 1. 10. 관내 △면 외 1필지에 근린생활시설 부지로의 진입도로 설치를 위한 녹지점용을 허가하는 등 2건의 녹지점용허가 업무와 2016. 12. 2. 관내 △면 외 2필지에 대한 근린생활시설 건축신고에 따른 협의 업무를 처리하였다.

2. 관계법령(판단기준)

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제38조, 같은 법 시행령 제43조 및 「도시공원·녹지의 점용허가에 관한 지침」(2015. 8. 6. 국토교통부 훈령 제562호) 제4조 제2항 제2호 등에 따르면 건축법상 도로로 사용하기 위하여 녹지를 점용하고자 할 때에는 녹지점용을 허가할 수 없으나 이면도로가 이미 도시관리계획으로 결정된 경우에는 도로 개설 전까지의 기간에 한해 녹지를 가로지르는 진입도로 설치를 위한 녹지점용 허가가 가능하도록 되어 있다.

따라서 녹지를 가로지르는 진입도로 설치를 목적으로 하는 녹지점용허가는 도시

관리계획으로 결정된 도로 개설 전까지 사용할 수 있는 임시적인 진입도로 설치를 위한 허가이므로 향후 도로 개설 시 건축부지로의 진입도로 변경이 가능한지, 점용으로 인해 녹지의 관리에 지장을 주지 않는지 등을 종합적으로 검토하여 녹지점용 허가를 하여야 했다.

한편 기존에 녹지점용허가를 받은 진입도로를 건축부지로의 진입도로로 이용하는 내용의 건축(변경)신고를 받고 「건축법」 제11조 제6항에 따른 협의 업무를 처리할 경우에는 기존에 녹지점용허가를 받은 진입도로를 이용함에 따른 문제가 없는지, 향후 도로 개설에 따른 건축 예정부지의 진입도로 변경이 가능한지 등을 종합적으로 검토하여 협의 업무를 처리하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 위 관서는 2016. 12. 27. B가 관내 △면 외 1필지에 근린생활시설(소매점) 부지로의 진입도로 설치를 위한 녹지점용허가(점용면적: 60㎡)를 신청한데 대한 업무와 2017. 7. 7. C이 관내 △면 외 3필지에 근린생활시설(일반음식점) 부지로의 진입도로 설치를 위한 녹지점용허가⁹⁾(점용면적: 70㎡)를 신청한데 대한 업무를 처리하면서, [그림]과 같이 B의 녹지점용허가 신청 건은 건축예정 부지와 도시관리계획으로 결정만 되어 있고 아직 도로 개설이 되어 있지 않은 이면도로가 10m가량 떨어져 있으며 그 사이에 다른 사람의 토지가 있어 향후 도로 개설 시 건축예정 부지로의

9) 2014. 12. 26. D이 관내 △면 에 제1종 근린생활시설(소매점) 신축을 위하여 위 3필지에 진입도로 설치를 위한 녹지점용허가(허가기간: 2014. 12. 29. ~ 2016. 12. 28.)를 받은 후 일부 부지는 매매를 통해 2016. 1. 28. C에게 소유권을 이전하였는데 녹지점용허가 기간이 만료되자 C이 신규로 녹지점용허가신청

진입도로 개설이 불가능하여 녹지점용허가 대상이 아닌데도 2017. 1. 10. 녹지점용 허가를 하였고, C의 녹지점용허가 신청 건은 신청 당시에 이미 건축물이 신축되어 있었고 이면도로와 접하고 있으나 건축물로 인하여 진입도로 설치가 어려우므로 향후 도로 개설 시 건축부지로의 진입도로 확보 조건 등을 부과하여야 하는데도 이에 대한 아무런 조건을 부과하지 않은 채 2017. 9. 2. 녹지점용허가를 하였다.

[그림] 녹지점용허가 및 건축신고 협의 관련 건축물 배치도



주: C의 신청부지에는 건축물이 신축되어 있으나 B, D의 신청부지에 있는 건축물은 설계도면상 배치도로서 2018년 3월 감사일 현재 미착공 상태임

자료: 아산시 제출자료 재구성

또한 위 관서는 2016. 11. 25. D이 기존에 녹지점용허가(허가기간: 2014. 12. 29. ~ 2016. 12. 28.)를 받은 진입도로를 이용하는 내용으로 관내 △면 외 2필지에

대한 근린생활시설 건축(변경)신고서(2개 동, 총대지면적: 542㎡)를 제출하자 「건축법」 제11조 제6항에 따른 협의 업무를 처리하면서, [그림]과 같이 향후 도로 개설 시 건축물로 인하여 건축부지의 진입도로 설치가 어려우므로 건축물 배치 등을 변경하여 진입도로를 확보하도록 하여야 하는데도 이에 대한 협의 의견을 제시하지 않은 채 대지 내 조경계획에 대해서만 검토를 한 후 2016. 12. 2. 협의 업무를 처리하였다.

그 결과 향후 도시관리계획으로 결정된 도로가 개설될 경우 녹지점용허가를 받아 임시로 사용하는 진입도로를 사용하지 못하게 되어 건축부지로의 진출입을 할 수 없게 될 우려가 있다.

관계기관 의견 아산시는 감사결과를 받아들이면서, 잘못된 녹지점용허가를 취소하거나 진출입로를 확보하도록 조치하겠으며 앞으로 녹지점용허가 및 건축신고에 따른 협의 업무를 처리하면서 진입도로에 대한 검토를 소홀히 하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 아산시장은 앞으로 진입도로에 대한 검토를 소홀히 하여 녹지점용허가 및 건축신고에 따른 협의 업무를 잘못 처리하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 비시가화지역 토지적성평가 부적정

소 관 기 관 아산시

조 치 기 관 아산시

내 용

1. 업무 개요

아산시는 2015. 8. 7. 주식회사 □□ 외 3개 업체와 “아산시 도시관리계획 재정비 수립용역” 계약을 체결하고 아산시 도시관리계획을 재정비하는 데 기초자료로 활용하기 위하여 주거·상업·공업지역을 제외한 아산시 비시가화지역(243,604필지, 510,185,680㎡)에 대한 토지적성평가¹⁰⁾를 실시하였다.

2. 관계법령(판단기준)

「토지의 적성평가에 관한 지침」(2015. 8. 13. 국토교통부 훈령) 2-3-1.과 4-5. 등의 규정에 따르면 토지적성평가의 시행주체(지방자치단체장)는 보전적성 및 개발적성 평가지표를 기준으로 평가대상 토지의 특성을 평가하고, 한국토지주택공사(이하 “검증기관”이라 한다)가 제시한 검증 의견을 반영하도록 되어 있다.

따라서 아산시는 토지적성평가 결과에 대하여 검증기관이 제시한 의견을 적정하게

10) 도시군 관리계획의 수립·변경입안 시 객관적인 기초자료를 제공하기 위해 5년 주기로 개별 토지의 보전 및 개발 필요성(적성)을 조사하여 “가”등급(보전적성이 강함)부터 “마”등급(개발적성이 강함)까지 총 5등급으로 분류

반영하여 토지적성등급을 부여하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 아산시는 2016. 7. 28. 토지적성평가 용역을 수행하는 업체에 검증기관의 의견을 반영하여 토지적성평가를 다시 수행하도록 과업지시를 한 후 2016년 8월에 위 용역업체가 검증기관의 의견¹¹⁾과 다르게 아직 개설되지 않은 당진~천안 고속도로의 아산~천안 구간(7.3km, 2022년 12월 준공 예정)을 포함하고, 문화재보호구역 중 외암마을(국가민속문화재 제236호)을 정당한 면적인 196,251㎡보다 15,550㎡만큼 과다하게 반영한 토지적성평가 결과를 제출하였는데도 검증기관의 의견이 모두 적정하게 반영되었는지 제대로 확인하지 않았다.

이와 관련하여 감사원 감사기간(2018. 2. 26.~3. 16.) 중 검증기관인 한국토지주택공사의 도움을 받아 잘못 반영된 검증 의견을 적정하게 반영하여 토지적성등급을 재산정하고 당초에 부여한 등급과 비교한 결과 [표]와 같이 1,020필지(면적: 2,104,957㎡)의 보전 필요성이 정당한 등급보다 높게 평가되었고 1,109필지(면적: 1,711,402㎡)의 개발 필요성이 정당한 등급보다 높게 평가된 것으로 확인되어 이와 같이 잘못 부여된 토지적성등급이 아산시 도시관리계획에 반영될 우려¹²⁾가 있었다.

11)검증기관은 2016. 7. 28. 도로는 원칙적으로 준공된 시설을 적용하되 준공 전 사용을 개시한 도로는 지방자치단체의 판단에 따라 기초자료로 활용할 수 있다는 의견을 제시

12)아산시는 「토지의 적성평가에 관한 지침」 3-3-2.의 규정에 따라 2016. 9. 8. 아산시 도시계획위원회 심의를 거쳐 '도시관리계획 입안구역 등급 적용기준'을 정하여 토지적성등급이 '가·나' 등급인 경우 입안을 제한하고, '다' 등급인 경우 도시계획위원회 심의를 거쳐 입안 여부를 결정하며, '라·마' 등급인 경우에는 제한 없이 입안을 할 수 있도록 규정

[표] 토지적성등급 오류 명세

(단위: 필지, m²)

보전적성 과다 산정				개발적성 과다 산정			
당초 등급	정당한 등급	필지 수	면적	당초 등급	정당한 등급	필지 수	면적
가	나	193	622,502	나	가	52	169,395
나	다	390	828,732				
다	라	313	503,051				
라	마	124	150,672				
합 계		1,020	2,104,957	합 계		1,109	1,711,402

주: “가”등급에 가까울수록 보전적성(필요성)이 강하고 “마”등급에 가까울수록 개발적성(필요성)이 강함
 자료: 아산시 제출자료

관계기관 의견 아산시는 감사결과를 받아들이면서, 토지적성등급이 잘못 부여된 필지에 대해서는 정당한 등급을 다시 부여하여 향후 도시관리계획을 수립할 때 기초 자료로 활용하고, 앞으로 토지적성평가를 실시할 때에는 검증기관의 의견을 적정하게 반영하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 아산시장은 토지적성등급이 잘못 부여된 2,129필지에 대하여 검증기관의 의견을 적정하게 반영하여 정당한 등급을 부여하고, 앞으로 토지적성평가 결과에 대한 검증기관의 의견을 제대로 반영하지 않아 토지적성등급을 잘못 부여하는 일이 없도록 토지적성평가 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 근무성적평정 업무 처리 부적정

소 관 기 관 아산시

조 치 기 관 아산시

내 용

1. 업무 개요

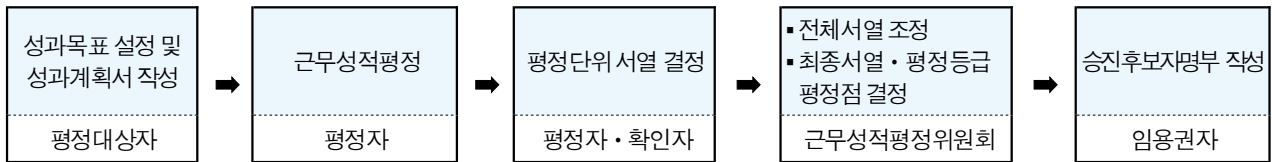
아산시는 2016년 5월 소속 직원의 2016년 상반기(평가대상기간: 2016. 1. 1.~4. 30.) 근무성적평정 업무를 처리하면서, 평정단위(실·국·사업소 등)별 서열명부를 종합하여 전체직원의 직급별 순위(서열)·평정점을 정한 근무성적평정표를 작성하고, 이를 2016. 5. 31. 위 관서 근무성적평정위원회(이하 “근평위”라 한다)에 상정하여 확정된 후 인사행정정보시스템(이하 “인사랑”이라 한다)에 입력하고 이를 토대로 승진 임용 시 필요한 승진후보자 명부를 작성하였다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방공무원 평정규칙」 제9조 및 아산시의 “2016년 상반기 근무성정평정 계획(안)” (2016. 4. 12. ▷과-5788) 등에 따르면 [그림]과 같이 아산시 부시장을 위원장으로 하는 근평위는 근무성적의 평정자 및 확인자가 제출한 평정단위별 서열명부를 기초로 하여 근무성적평정표에 평정대상 공무원의 순위와 평정점을 심사·결정하여야 하고,

이 경우 근무성적 평정자 및 확인자가 제출한 평정단위별 서열명부의 순위는 변경할 수 없도록 되어 있다.

[그림] 근무성적평정 절차



자료: 「지방공무원 평정규칙」 재구성

따라서 아산시는 근무성적 평정자 및 확인자가 제출한 평정단위별 서열명부를 종합하여 전체직원의 직급별 순위(서열)·평정점을 정한 근무성적평정표(안)을 작성하고 근평위에 상정하는 과정에서, 시장이나 근평위 위원장인 부시장이 특정인의 승진후보자 명부 순위가 자신들이 원하는 순위가 되도록 하기 위해 평정자로 하여금 평정단위별 서열을 변경하도록 하는 일이 없도록 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

2016년 5월 근무성적평정 업무가 시작되었을 때(정확한 날짜 모름)부터 당시 아산시 부시장 E(현 충청남도 ▽실장, 이하 “부시장”이라 한다)은 당시 아산시장 F(퇴직, 이하 “시장”이라 한다)이 <국 행정5급 G이 이번에 승진을 해야 하는데 승진 명부 순위(당시 명부 순위 7번)가 뒤쳐져 있으니 G의 승진후보자 명부 순위가 올라가도록 근무성적을 평정할 것을 지시하자 이러한 내용을 아산시 근무성적평정 업무 담당부서인 <국 >과(이하 “>과”라 한다)에 전달하였다.

이에 >과는 평정단위별 서열명부¹³⁾를 제출받아¹⁴⁾ 각 평정단위의 행정 5급 서

13) <국 행정5급의 경우 ◇과 H이 1위, ♠과 G이 2위

열에 따라 아산시 전체 행정 5급의 근무성적평정 순위를 작성하면서, 각 평정대상자에게 평정점수를 부여하였을 때 승진후보자 명부 순위가 어떻게 산출되는지 엑셀 프로그램으로 시뮬레이션하는 방법을 통해 G에게 2016년 상반기 전체 행정 5급 근무성적평정 순위 2위¹⁵⁾를 부여하여 G의 승진후보자 명부 순위가 6위¹⁶⁾가 되는 근무성적평정안을 만들었으며, 근무성적평정위원회의 서면심의(2016. 5. 31.) 1주일 내지 10일 전 무렵에 부시장에게 보고하였다.

그런데 2016. 5. 30. 오후(16시 49분 이후) 근평위 위원장인 부시장은 시장이 G의 승진후보자 명부 순위가 더 올라가도록 <국¹⁷⁾의 행정5급 평정단위별 서열을 변경하도록 지시하자 이러한 내용을 >과에 전달하였으며, 이에 >과는 <국의 평정단위별 평정자인 <국장에게 시장·부시장의 지시사항을 전달하였고, <국장은 당초 국 서열 2위였던 G을 1위로, 1위였던 H을 2위로 변경하였다.

이에 따라 >과는 G에게 2016년 상반기 전체 행정5급 근무성적평정 순위 1위¹⁸⁾를 부여하여 G의 승진후보자 명부 순위가 3위¹⁹⁾가 되는 근무성적평정안을 만들어 시장·부시장의 확인을 거쳐 2016. 5. 31. 근평위 위원들의 서명을 받은 후 승진후보자 명부 작성권자인 시장의 최종 결재를 받았다.

14)아산시 각 부서의 평정자·확인자는 평정을 실시한 후 평정단위별 서열명부를 2016. 5. 9.까지 작성하여 인사랑에 입력하였으며, >과는 「지방공무원 평정규칙」 제11조에 따라 2016. 5. 18.부터 같은 해 5. 19.까지 근무성적평정 결과를 대상 직원에게 공개하고 이의신청을 받았고(이의신청자는 없었음), 각 부서는 평정단위별 서열명부를 2016. 5. 23.까지 제출하였음

15)<국 >과 H이 전체 1위(평정단위별 서열을 변경할 수 없어 G이 1위가 되는 근무성적평정안을 만들 수 없었음)

16)H은 전체 2위

17)평정자: <국장, 확인자: 부시장

18)H은 21위

19)H은 4위

그 결과 당초 근무성적 평정자 및 확인자가 근평위에 제출한 평정단위별 서열 명부의 순위와 다르게 평정점이 확정되고 승진후보자 명부가 작성되어 근무성적평정 업무의 공정성이 저해되었다.

관계기관 의견 아산시는 감사결과를 받아들이면서, 앞으로 근무성적평정 업무에 공정성이 확보될 수 있도록 최선을 다하겠으며, 근무성적평정업무 관련자에 대한 철저한 연찬을 통해 이 건과 유사한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 아산시장은 앞으로 근무성적평정 업무 처리 시 평정단위별 서열 명부가 제출·종합된 이후 평정단위별 서열을 변경하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 승진임용을 위한 결원 수 과다 산정

소 관 기 관 아산시

조 치 기 관 아산시

내 용

1. 업무 개요

아산시는 「지방공무원법」 등 관계 법령에 따라 4급 및 5급 결원을 보충하기 위해 4급·5급 결원을 산정하여 승진임용을 하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방공무원법」 제39조 제3항, 「지방공무원 임용령」 제30조 제1항, 제35조 제2항 및 제38조 제3항의 규정에 따르면 4급 공무원으로의 승진임용은 임용하고자 하는 실제 결원 수에 따라 임용하도록 되어 있고, 5급 공무원으로의 승진임용은 승진 예정인원을 대상으로 하되 승진 예정인원은 결원과 퇴직직원의 합에서 신규임용 예정인원을 제외하는 방식으로 산정하도록 되어 있다.

또한, 공무원의 사고(질병, 징계 등)가 있을 때 사고가 생긴 직위는 직무대리를 지정하여 업무를 대신 수행하도록 할 수 있으나, 정·현원에는 아무런 변동이 없으므로 이는 결원에 해당하지 않는다.

따라서 아산시는 4급 또는 5급 승진임용을 위한 결원 수를 산정할 때에는 정직

기간 중인 직원을 결원에 포함하거나 직무대리로 지정할 직위를 결원 수에 포함 하여서는 아니 된다.

3. 감사결과 확인된 문제

아산시는 2015. 6. 29. 4급 승진심사 대상자 심의를 위하여 4급 결원을 산정 하면서 정당한 결원 수는 2015년 6월 명예 퇴직하는 2명(행정 4급 I, 기술 4급 J)인데도, 2015. 4. 6. 정직 3개월의 징계처분을 받아 정직기간 중에 있는 전 보건소장 행정 4급 K을 결원에 포함하여 4급 결원 1명을 과다하게 산정하였고, 같은 날 인사위원회 심의를 거쳐 행정 5급 L 등 총 3명을 승진 의결하였다.

또한, 위 관서는 2016. 12. 26. 4급 이하 승진심사 대상자 심의를 위하여 5급 결원을 산정하면서 실제 결원이 7명인데도 5급이 아닌 6급을 직무대리로 지정하는 직위²⁰⁾ 1개를 행정직렬 5급 결원 수에 포함하여 8명으로 5급 결원을 1명 과다하게 산정하였고, 같은 해 12. 28. 인사위원회 심의를 거쳐 행정 6급 M 등 총 8명을 승진 의결하였다.

관계기관 의견 아산시는 감사결과를 받아들이면서, 앞으로 철저한 업무연찬을 통하여 유사한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 아산시장은 앞으로 4급 및 5급 승진임용을 위한 결원 수를 과다 산정하여 승진예정자로 의결하는 일이 없도록 하는 등 인사 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

20)아산시는 2007년부터 2018년 2월까지 ♥실장을 5급 직위로 운영하면서 5급 총정원을 초과하지 않기 위해 5급 직위인 읍·면·동장 직위 중 1개를 5급이 아닌 6급이 직무대리토록 하였으며, 직무대리하던 6급이 5급으로 승진임용되어 결원이 발생하면 이를 5급 결원에 포함하여 승진심사 및 의결하였음