

# 2015 규제개혁 저해 실태 특별 점검사례

## — 자치단체 규제관련 행태 · 부조리 중심 —



행정자치부

# 목 차

유형  
01

## 처리지연

### 행정소송 · 심판 장기간 미이행

- 1 행정소송 패소판결에도 장기간 건축허가 미이행 · 2
- 2 행정심판 재결사항 장기 미이행 · 3

### 인 · 허가 등의 민원처리 지연

- 3 인사이동 등으로 토석채취허가 지연처리 · 3
- 4 건축허가 보완요청 부적정 · 4
- 5 창업중소기업 승인처리 부적정 · 5
- 6 개발행위 허가민원 장기간 방치 · 6

유형  
02

## 규제남용

### 부당한 조건이나 서류제출 요구

- 1 기부채납 미이행 등을 사유로 건축물 사용 미승인 · 7
- 2 민원을 이유로 레미콘공장 신축허가민원 미처리 · 8
- 3 법령에 없는 입증자료 요구 및 장기간 방치 후 반려처분 · 8

### 관련 법령을 위반한 인 · 허가 처리

- 4 자치단체장의 지시를 이유로 건축허가 제한 · 9
- 5 구청-주민간 협약을 사유로 건축허가신청 반려처분 · 10
- 6 법적 권한이 없는 자체 심의위원회에서 불허가 처리 · 10

### 직권을 남용하여 기업활동 방해

- 7 직권을 남용하여 사회단체 활동 방해 · 11
- 8 공무원들이 부당하게 건설회사를 설립 · 운영 · 12

유형  
03

## 무사안일

### 관행적인 행정처분

- 1 사회적 기업에 대한 지방세 감면 미이행 · 13
- 2 개발행위 이행보증금 중복 예치 부적정 · 13
- 3 발주기관의 책임으로 공사가 지연되었음에도 이자 미지급 · 14
- 4 투자유치 보조금 지급업무 처리 부적정 · 15

### 특혜성 불법행위 방지

- 5 해수욕장 위탁업체의 부당 재임대 및 특정업체의 독점사용 방지 · 16
- 6 불법 하도급 목인으로 정상적인 기업활동 방해 · 16

유형  
04

## 비용 전가

### 계약시 필수반영경비 기업체 전가

- 1 환경기초시설 위탁관리비 산정 부적정 · 18
- 2 하수처리시설 인건비 등 법정 인상비용 기업체 전가 · 19

### 직무관련업체로부터 부당한 경비조달

- 3 수의계약 체결 및 편의제공 대가로 금품·향응 수수 · 20
- 4 국외 여행경비 직무관련자 전가 · 20

유형  
05

## 진입규제

### 부당한 입찰제한

- 1 분할발주로 타 시군 소재지 건설업체 입찰제한 · 21
- 2 측량설계 용역 미분리발주로 측량업체 입찰제한 · 22

### 불공정 거래행위 방지

- 3 하도급업체에 대한 공사비 미지급 등 불공정행위 방지 · 23
- 4 부적격 물품의 납품·시공업체에 대한 관리감독 소홀 · 24
- 5 농산물 공동상표 품질 인증 간소화를 위한 자치법규 미정비 · 24

## 처리지연

### 행정소송 · 심판 장기간 미이행

#### 1 행정소송의 패소판결에도 장기간 건축허가 미이행

「행정소송법」 제30조에 따르면 처분 등을 취소하는 확정판결은 그 사건에 관하여 당사자인 행정청과 그 밖의 관계 행정청을 기속하며, 판결에 의하여 취소되는 처분이 당사자의 신청을 거부하는 것을 내용으로 하는 경우에는 그 처분을 행한 행정청은 판결의 취지에 따라 다시 이전의 신청에 대한 처분을 하여야 한다고 규정하고 있다.

그런데 경기도 ○○시는 민원인 J물류(주)가 신청한 숙박시설 용도의 건축허가 신청(572.4㎡, 2011. 5. 25.)에 대하여 ‘주거지역 입구에 숙박시설이 건립될 경우 주거환경이 저해 될 것’이라고 자의적으로 판단하여 반려처분(2011. 5. 27.)하였다. 이에 민원인이 수원지방법원에 소송을 제기하여 승소하자 ○○시는 고등법원과 대법원에 상소하여 ‘법령에 숙박시설을 제한하는 사유가 없고 주변 거주자들의 거주환경이 침해된다고 어려워 ○○시의 반려처분은 재량권을 일탈·남용하거나 정당한 근거없이 이루어진 것’이라며 취지로 패소하였음에도 대법원의 판결문서 접수일(2014. 1. 29.)로부터 2015. 7. 30. 현재까지 약 18개월 동안 패소에 따른 재처분을 하지 않았다.

## 2 행정심판 재결사항 장기 미이행

「행정심판법」 제49조에 따르면 심판청구를 인용하는 재결은 피청구인과 그 밖의 관계행정청을 기속하며 당사자의 신청을 거부하거나 부작위로 방치한 처분의 이행을 명하는 재결이 있으면 행정청은 지체 없이 이전신청에 대하여 재결 취지에 따라 처분을 하여야 한다고 규정되어 있다.

그런데 경기도 ○○시는 민원인의 동물장례예식장 건축허가신청(2014. 1. 17.)에 대하여 '동물 사체 소각으로 인한 유해물질 발생, 주민반대' 등을 이유로 불허가 처분(2014. 1. 29.)하자, 민원인이 경기도행정심판위원회에 건축불허가처분 취소청구하여 '유해물질은 환경오염방지 시설을 구축하면 환경적 피해를 방지 할 수도 있고, 인근 주민들의 반대는 법령에서 정한 허가제한 사유가 아니므로' 불허가 처분은 위법·부당하니 건축허가 불허가통보처분을 취소하라고 재결(2014. 6. 18.)하였음에도 12개월 정도가 지난 후에 건축허가(2015. 6. 15.)하였다.

## 인 · 허가 등 민원처리 지연

### 3 인사이동 등으로 토석채취허가 지연처리

「산지관리법」 제25조에 따르면 산지에서 토석을 채취하거나 그 기간연장이 필요한 경우에는 시장·군수·구청장으로부터 허가를 받도록 규정하고 있고 「민원사무 처리에 관한 법률」 제4조에는 민원사무를 신속·공정·친절하게 처리하여야 하며 제13조에는 접수한 민원서류에 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체없이 민원인에게 보완을 요구하여야 한다고 되어 있다.

그런데 강원도 ○○군은 민원인 K법인이 허가받은 토석채취 허가기간(2012. 1. 13. ~ 2012. 12. 31.) 내에 토사(97,400m³)를 채취하지 못하여 기간연장 허가를 받고자 담당직원에게 상담한 결과, '기간연장이 아닌 신규허가로 신청' 하라는 안내를 받았고, 안내에 따라 토석채취허가를 신청하였으므로 30일 이내에 처리하여야 함에도 담당직원은 약 10개월 동안 허가처리를 하지 않고 있다가 인사이동으로 자리를 옮기면서 후임자에게는 인계도 하지 않았고 후임자는 토석채취 허가 신청기간 만료일(2014. 6. 30.) 2개월여 전에 허가기간을 2014. 6. 30.까지 임의조정하여 허가증을 교부하는 등 441일 지연처리(2014. 5. 8.)하였다.

### 4 건축허가 보완요청 부적정

「건축법」 제12조에 따르면 건축허가를 받으면 건축법 규정의 허가 뿐 아니라 개발행위허가 등 의제사항의 허가를 받은 것으로 보며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조, 제59조 등에 건축물 신축 및 토지의 형질을 변경하고자 하는 자는 시장의 허가를 받되 지방도시계획위원회 심의를 거쳐야 한다고 규정되어 있다. 또한 「개발행위허가 운영지침」 상의 진입도로 폭은 개발규모가 5천㎡ 미만은 4m 이상, 5천㎡ 이상 3만㎡ 미만은 6m 이상, 3만㎡ 이상은 8m 이상으로 도로 폭을 확보하도록 되어 있으며, 「○○시 도시계획조례」 제22조에는 계획관리지역의 경우 경사도 18도(종단경사 32.5%) 미만인 토지는 개발행위를 허가할 수 있다고 규정되어 있다.

그런데 경상남도 ○○시에서는 개발행위허가를 수반한 민원인의 주택건축 허가(2014. 6. 3., 1차) 신청과 관련하여 「○○시 도시계획조례」에는 진입도로의 경사도에 관한 규정이 없다는 이유로 관련성이 없는 「도로의 구조·시설기준에 관한 규칙」 제25조의 산지의 진입도로 종단경사는 16%를 초과할 수 없도록 되어 있는 규정을 근거로 위 민원은 종단경사가 20%이상에 해당하므로 요건을 충족하지 못한 사안이라며 ○○시도시계획위원회에 상정조치 하지 않고 불가 통보(2014. 7. 7.)하였다. 이에 민원인이 종단경사를 보완한 후 재제출(2014. 12. 31)한 신청서에는 개발면적이 5천㎡ 미만이기 때문에 진입도로 폭은 4m이상이면 적정함에도 5m로 도로를 개설하겠다고

하였는데도 6m로 도로로 확장하라는 조건을 부여한 ○○시 도시계획위원회 의견대로 진입도로 폭을 확장(5m → 6m)하도록 보완요청하였으며, 민원인이 기한 내 보완서류를 제출하지 못하여 자진 취하(2015. 4. 23. )하기에 이르렀고, 뒤늦게 보완하여 다시 신청(2015. 8. 10.)하는 등 부당하게 2차에 걸쳐 보완요구하여 허가신청 후 약 1년 2개월(2015. 8. 10.)이 지난 후에야 허가하는 결과를 초래하였다.

## 5 창업중소기업 승인처리 부적정

「민원사무 처리에 관한 법률」 제4조 및 제5조, 같은 법 시행령 제16조 등에 따르면 민원사무는 다른 업무에 우선하여 처리하여야 하며, 처리기간이 남아있다는 이유로 민원처리를 지연시켜서는 아니 된다고 규정되어 있고, 「중소기업창업지원법」 제33조, 같은 법 시행령 제22조에 시장은 사업계획 승인 신청을 받은 날부터 20일 이내에 승인 여부를 알려야 하며, 기한 내 알리지 아니한 때에는 승인가한 다음 날에 승인한 것으로 본다 고 규정하고 있다. 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조, 제114조, 제138조, 「○○시 도시계획 조례」 제63조 내지 제67조, 경상남도 「지방도시계획위원회 운영 가이드라인」에는 도시계획위원회는 월 1회 개최를 원칙으로 하고, 30일 이내에 심의를 완료하고 신청자에게 결과를 통보하여야 한다고 규정되어 있다.

그런데 경상남도 ○○시에서는 2014. 9. 29 심의 요청된 민원인 M테크의 ‘창업중소기업 사업계획 승인 신청’에 대하여 매월 개최하여야 할 도시계획위원회를 2014. 10월에는 아무런 이유도 없이 개최하지 않은 채 익월인 2014. 11. 5.에야 개최하여 31일간 지연 처리하였고, 2013. 9. 10 심의 요청된 민원인 N코리아의 ‘창업중소기업 사업계획 승인 신청’에 대하여는 2013. 9월에 도시계획위원회를 개최하지 않고 2013. 10. 2. 에 개최하여 사업계획 승인이 49일간 지연 처리되는 결과를 초래하는 등 월 1회 도시계획위원회 개최, 30일 처리규정을 지키지 않았다.

## 6 개발행위 허가민원 장기간 방치

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조, 제59조 및 같은 법 시행령 제57조 등에 따르면 허가권자는 개발행위허가의 신청에 대하여 특별한 사유가 없으면 대통령령으로 정하는 기간 이내에 허가 또는 불허가의 처분을 하여야 하고, 제출된 서류는 면밀히 검토하여 보완사항이 있다면, 「민원사무 처리에 관한 법률」 제13조에 따라 보완요구를 할 수 있으며 기간 내에 민원사무를 처리할 수 없을 때에는 처리기간의 연장 사유와 처리예정기한을 지체 없이 민원인에게 통지하도록 규정되어 있다.

그런데 전라남도 ○○군은 개발행위허가에 따른 도시계획위원회 심의 업무를 처리하면서 30일 이내 도시계획위원회 심의를 완료하여야 하는데도, 구비서류 보완요구나 심의지연의 정당한 사유도 없이 민원인에게 지연통보도 하지 않고 도시계획위원회 심의 안건 상정을 지연시켰다. 그 결과 2015. 1월부터 2015. 5월까지 접수된 민원서류에 대하여 서류 보완요구나 민원인으로부터 민원기한 연장신청이 없어 처리기간 연장의 정당한 사유가 없었음에도 최소 100일에서 최대 205일간 지연처리 하는 등 장기간 방치하였다.



## 부당한 조건이나 서류제출 요구

### 1 기부채납 미이행 등을 사유로 건축물 사용 미승인

「건축법」 제22조에 따르면 공사를 완료한 후 건축물을 사용하려면 공사감리가 작성한 감리 완료보고서와 공사 완료도서를 첨부하여 사용승인을 받아야 한다고 규정하고 있고, 대법원은 건축물에 인접한 도로의 개설을 위한 도시계획사업 시행허가 처분은 건축물에 대한 건축허가처분과는 별개의 행정처분이므로 사업시행허가를 함에 있어 조건으로 내세운 기부채납의무를 이행하지 않았음을 이유로 한 건축물에 대한 준공거부처분은 건축법에 근거 없이 이루어진 것으로서 위법하다고 판시(1992. 11. 27. 선고 92누10364)하였다.

그런데 경기도 ○○시는 L쇼핑(주)에서 적법하게 허가받아 건축(2012. 5. 24.)한 ○○물류단지 판매시설(연면적 99,389.11㎡)의 사용승인 신청(2015. 6. 19.)에 대하여 관계부서의 ‘도로부지 기부채납(2,436㎡)’ 조건이 실현되지 않아 보완되어야 한다는 의견에 따라 2015. 7. 27. 기부채납을 요구하면서 2015. 9. 11.까지 건축물 사용 승인을 하지 않았다.

## 2 민원을 이유로 레미콘공장 신축 허가민원 미처리

「민원사무처리에 관한 법률」 제10조에 따르면 행정기관의 장은 민원을 접수·처리할 때에는 민원인에게 법령이 정하여진 구비서류 외의 서류를 추가로 요구해서는 안 되도록 되어 있고 국토교통부의 「지방도시계획위원회 운영가이드라인」에는 지방도시계획위원회 운영은 민원인에게 관련 법령·지침과 무관한 과도한 서류요구 및 불필요한 행정절차 이행요구(주민동의서, 주민설명회 등)를 지양하고, 심의 내용과 직접적 관련이 없는 내용으로 민원인에게 부담을 주는 행위를 지양함을 원칙으로 하도록 하고 있다.

그런데 광주광역시 ○○구는 민원인 H레미콘의 ‘○○레미콘 공장 신축’ 개발행위 허가신청(2014. 8. 13.)과 관련하여 2015. 2. 11. 도시계획 위원회 심의 시 ‘인근 주민 민원발생 등의 사유’로 민원을 해결한 후 증빙서류를 제출하도록 부당하게 보완 요구하였고, 민원인이 이를 이행하지 못하자 ‘보완요구 미이행’을 사유로 2015. 10. 16. 현재까지 허가하지 않았다.

## 3 법령에 없는 입증자료 요구 및 장기간 방치 후 반려처분

「민원사무 처리에 관한 법률」 제4조에 따르면 민원사무를 처리하는 공무원은 담당 민원사무를 신속·공정·친절하게 처리하여야 하고, 제10조에는 행정기관의 장은 민원사항을 접수·처리할 때에는 민원인에게 정하여진 구비서류 외의 추가로 요구하여서는 아니 되며 제13조에는 접수한 민원서류에 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체없이 민원인에게 보완을 요구하여야 한다고 규정되어 있다.

그런데 충청북도 ○○시는 민원인이 제출한 폐기물처리업(사업장폐기물 유기성오니류 폐기물중간재활용업, 대지면적 9,653㎡) 사업계획승인 신청(2014. 7. 25.)과 관련하여

○○읍장으로부터 '주민의 반대의견서'를 제출 받자, 민원인이 신청한 폐기물처리업은 '유기성오니류'로 환경성조사서 작성 의무사항이 아니고 사업계획면적은 9,653㎡로 환경영향평가법 적용대상이 아님에도 자의적인 판단으로 '폐기물 처리시설 설치·운영으로 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부에 대한 입증자료 제출'하라는 보완을 민원인에게 2회(2014. 9. 29., 2014. 12. 1.) 요구하였고, 민원인이 보완요구 자료를 제출하지 못하자 민원 처리기한(2014. 8. 29.)로부터 117일 경과한 2014. 12. 26. 반려 처분하였다.

## 관련 법령을 위반한 인 · 허가 처리

### 4 자치단체장의 지시를 이유로 건축허가 제한

「건축법」 제11조, 제14조, 제16조 및 같은 법 시행령 제9조 등에 의하면 건축물을 건축하려는 자는 시·군·구청장의 허가를 받아야 하며 대법원 판례(2009. 8. 24. 선고2009두 8946 판결)에는 허가권자는 건축신청이 건축법 등 관계 법규에서 정하는 제한에 배치되지 않는 이상 건축허가를 하여야 하고, 중대한 공익상의 필요가 없는 경우 관계 법령에서 정하는 제한사유 이외의 사유를 들어 허가를 거부할 수 없다고 판시한 바 있다. 이에 따라 법령에 제한근거가 없을 경우 부당하게 건축허가를 제한해서는 아니되며 건축허가를 제한하기 위해서는 시·도지사에게 요청하여 주민의견을 청취한 후 도건축위원회 심의를 거쳐 건축제한 등을 하여야 한다.

그런데 울산광역시 ○○구는 민원인이 지상4층 규모의 다가구주택(8가구) 건축허가를 신청(2014. 12. 29.)하였으나 법령상 근거없이 '신청지역에서 다가구주택 규모가 6가구 이상은 불허가 한다'는 군수의 지시를 근거로 불허가 통보(2015. 1. 6.)하였고 민원인이 이의를 신청하였으나(2015. 2. 4.) 받아들여지지 않았다. 지방자치단체가 내부방침을 이유로 민원인의 정당한 재산권 행사를 제한하여 울산지방법원에 '건축허가(변경) 불가결정 취소' 행정소송을 제기(2015. 3. 13.)하는 등의 부담을 초래하였다.

## 5 구청-주민간 협약을 사유로 건축허가신청 반려처분

「민원사무 처리에 관한 법률」 제4조, 제5조 등에 따르면 공무원은 민원사무를 신속·공정·친절하게 처리하고 다른 업무에 우선하여 처리하여야 한다고 규정하고 있으며, 「건축법」 제11조, 제18조, 같은 법 시행령 제9조 등에는 군수 등이 건축물 건축을 허가하되 건축허가를 제한하려는 경우에는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따라 주민의견을 청취한 후 건축위원회의 심의를 거쳐야 하고, 제한 목적·기간, 대상 건축물의 용도와 대상 구역의 위치·면적·경계 등을 상세하게 정하여 군수에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 허가권자는 지체 없이 이를 공고하여야 한다고 규정되어 있다.

그런데 부산광역시 ○○구에서는 민원인이 신청한 건축물(2011. 9. 23. 3층, 488.92㎡)에 대하여 2층 이하로 건축토록 한 '구청-주민 간 협약'을 이유로 2층 이하로 변경하여 신청해야한다며 반려처분(2011. 10. 12.)하자, 민원인이 소송을 제기하여 위법판결(2012. 2. 10. 부산지방법원)을 받아 허가처리(2012. 4. 10.)한 적이 있으면서도, 또 다른 민원인이 신청한 건축허가 신청(2015. 3. 16, 3층, 390.14㎡)에 대해 또다시 '주민협약'을 이유로 허가를 층수를 2층 이하로 조정토록 1차 보완요구 후 보완이 되지 않자 2차 보완요구 후 건축허가 신청을 반려처분(2015. 4. 20.)하는 등 반복적으로 반려하여 주민의 재산권 행사를 제한하는 결과를 초래하였다.

## 6 법적 권한이 없는 자체 심의위원회에서 불허가 처리

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조 제1항 및 같은 법 시행령 제55조 등에 따르면 시장·군수가 개발행위허가하려면 용도지역별 특성을 고려하여야 하고 형질변경면적에 적합하여야 한다. 다만 개발행위 규모의 제한을 받지 않은 경우는 하나 이상의 필지에 하나의 용도에 사용되는 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하기 위한 개발행위를 허가하려면 시·도 도시계획위원회에서 심의를 받아야 하고 기초단체장은 시·도 도시계획위원회에 심의를 요청하기 전에 해당 지방도시계획위원회에 자문을 구할 수 있다고 규정하고 있다.

그런데 경기도 ○○시는 민원인 I주식회사가 계획관리지역 내에서 창고시설 부지 조성 목적의 개발행위허가 신청(2015. 5. 28., 137,624㎡)에 대하여 경기도 도시계획위원회의 심의를 받아 허가 여부를 결정하여야 함에도, ‘대상지 주변은 기존 취락지구 및 전원주택단지가 입지하고 있어 대규모 물류창고 조성시 일조권 및 조망권 침해’와 ‘대상지 주변에 공장들이 집적되어 있어 향후 도시계획 측면에서 공업용지로의 공급이 필요한 지역으로 기 조성된 공장부지를 물류단지로 조성하는 것은 부적합’하다는 자체 도시계획위원회의 자문에 따라 경기도 도시계획위원회의 심의도 받지 않고 불허가 처분(2015. 6. 22.)하여 민원인이 이의를 제기(2015. 9. 7.)하는 등 부담을 주었다.

## 직권을 남용하여 기업활동 방해

### 7 직권을 남용하여 사회단체 활동 방해

「지방공무원법」 제48조, 제51조, 제55조 등에 의하면 공무원은 법규를 준수하고 성실히 직무를 수행하여야 하며, 주민전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 할 뿐 아니라 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다. 또한 「형법」 제123조에는 직권을 남용하여서는 아니 되고 「지방공무원 복무규정」 제1조의2에 따르면 근무기강을 확립하고 질서를 존중하도록 규정하고 있다.

그런데 경기도 ○○시 공무원 A는 시(市)의 보조금을 받는 직무관련자인 사회단체의 장 선거에서 자신이 원하는 특정인이 당선되게 할 목적으로 단체장 선거에 불법 개입하고, 선거결과 본인이 원하지 않은 사람이 당선되자 ○○시 소속 보조금심의위원회의 의결을 통해 결정(2015. 1. 21.)된 보조금을 임의로 삭감(4,500천원→4,000천원)하고 정당하게 임대료를 지불하고 입주해 있던 사무실의 강제퇴거를 명하는 등 공무원으로서 직권을 남용하여 불법행위를 하였다.

## 8 공무원들이 부당하게 건설회사 설립·운영

「지방공무원법」 제48조, 제53조, 제56조에 따르면 모든 공무원은 법규를 준수하여 성실히 그 직무를 수행하여야 하고, 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없고 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 안 되며 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하도록 규정되어 있다.

그런데 충청북도 〇〇시 소속 공무원 L은 상하수도사업소 상수도담당으로 근무하면서 본인 팀에서 감독업무를 수행하고 있는 ‘농어촌생활용수 개발사업’ 감리단장에게 “기름값” 명목으로 현금 1,000천원을 수수(2012. 3. 13.)하는 등 7회에 걸쳐 7,000천원을 수수하였고, 시청이 발주하는 토목공사를 수주할 목적으로 직원 5명과 함께 1인당 10,000천원을 출자하여 K건설주식회사를 설립(2004.1월)하여 대표는 본인 조카, 이사는 남동생, 사외이사는 제수 등의 명의로 회사를 운영하면서 〇〇시가 발주하는 공사 18건(447,096천원)을 수주하여 수익금을 분배하는 등 공무원에게 금지된 영리행위를 함으로써 지방공무원법을 위반하고 민간부분의 기업활동을 방해하는 결과를 초래하였다.

# 무사안일

## 관행적인 행정처분

### 1 사회적 기업에 대한 지방세 감면 미이행

「지방세특례제한법」 제22조의4 및 「사회적 기업 육성법」 제2조 제1호에 따르면 사회적 기업에 대해서는 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산(취득세의 100분의 50 경감), 사회적 기업의 법인등기(등록면허세의 100분의 50 경감), 고유업무에 직접 사용하는 부동산(재산세의 100분의 25 경감) 등을 2015. 12. 31.까지 지방세를 감경한다고 규정하고 있다.

그런데 경상남도 ○○군은 관내 사회적 기업인 K회사(유)가 2011. 12. 19.부터 사회적 기업으로 지정되어 운영 중임에도 소관부서인 경제과에서 재무과로 사회적 기업 지정 사실을 통보하지 않았고, 재무과에서는 위 업체가 사회적 기업임을 인지하지 못함에 따라 건축물(2012. 7. 24. 취득, 486㎡)에 대한 취득세 3,640천원을 감면하지 않고 부과·징수하는 결과를 초래하였다.

### 2 개발행위 이행보증금 중복 예치 부적정

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제60조에 따르면 시장·군수는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관·조경 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 이행을 보증하기 위하여 개발행위허가를 받는 자로 하여금 이행보증금을 예치하게 할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행령

## 2015년 규제개혁 저해 실태 특별 점검사례

제59조에 개발행위 이행보증금은 총공사비의 20퍼센트 이내가 되도록 하고, 이 경우 산지에서의 개발행위에 대한 이행보증금의 예치금액은 복구비를 포함하여 정하되, 복구비가 이행보증금에 중복하여 계상되지 아니하도록 하고 있다.

그런데 전라북도 ○○시는 N태양광발전소의 개발행위를 허가(2014. 1. 29.)하면서 산지복구비 68,037천원, 개발행위 이행보증금 80,000천원 등 총 148,037천원의 보증금을 예치하도록 하여 공사비의 20%인 88,414천원보다 59,623천원을 과다 계상 하는 등 총 16건, 247,057천원(보증보험증권)을 과다하게 예치하였고, T건설의 개발행위를 허가(2014. 8. 12.)하면서 산지복구비 8,208천원, 개발행위 보증금 22,000천원 등 총 30,208천원의 보증금을 예치하도록 하여 총 공사비의 20%인 22,288천원보다 7,920천원을 과다 계상 하는 등 총 4건 79,856천원(보증보험증권)을 중복 예치하도록 하여 기업체에 재정적 부담을 주는 결과를 초래하였다.

### 3 발주기관의 책임으로 공사가 지연되었음에도 이자 미지급

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정자치부 예규 제27호)」에 따르면 공사용지는 발주기관이 계약상대자가 공사의 수행에 필요로 하는 날까지 확보하여 계약상대자에게 인도해야 하며, 발주기관의 책임 있는 사유에 의한 용역·공사 정지기간이 60일을 초과한 경우 계약담당공무원은 그 초과된 기간에 대하여 잔여계약금액에 초과일수 매 1일마다 지연발생 시점의 금융기관 대출평균금리를 곱하여 산출한 금액을 준공대가 지급시 계약상대자에게 지급해야 한다고 규정되어 있다.

그런데 충청남도 ○○시는 B건설에 발주(2014. 3. 13.)한 소로(小路) 개설공사가 시의 업무인 토지보상 지연으로 126일 동안 중지 되었음에도 준공(2015. 4. 4.) 후 공사대가를 지급하면서 482천원의 발생이자를 지급하지 않는 등 총 4건의 공사·용역계약이 발주청의 책임으로 공사중지 기간이 60일을 초과하였음에도 사업의 준공·완료대가 지급시 공사중지에 따른 이자 740천원을 지급하지 않았다.



#### 4 투자유치 보조금 지급업무 처리 부적절

「울산광역시 〇〇군 기업활동 촉진 및 통상진흥 등에 관한 조례」에 따르면 기업이 군에 신규로 투자한 금액이 20억원 이상이고 신규로 고용한 상시 고용인원이 20명 이상인 경우 예산의 범위에서 입지보조금 및 시설보조금을 지급하되, 기업이 투자한 금액의 10퍼센트의 범위에서 20억원까지 지원할 수 있으며 보조금 지급대상자가 사업이 완료되어 보조금을 지급받고자 할 때에는 투자 이행을 확보하기 위하여 이행보증보험증권을 받거나 저당권 설정 또는 가등기 할 수 있다고 규정하고 있다.

그런데 울산광역시 〇〇군은 2013. 9월부터 2014. 12월까지 20억원 이상 신규투자 희망기업 공개모집을 통해 총 37개 업체를 투자유치 보조금 지급 사업대상자로 선정한 후 투자를 완료한 K기술 등 5개 업체에 대하여 총 10억원의 투자유치 보조금을 교부결정하였다. 이에 따라 투자이행 확보를 위한 구비서류로는 이행보증보험증권, 저당권 설정, 가등기 등 3가지 방법 중 1가지를 택하여 제출할 수 있도록 하여야 함에도 이행보증보험증권 만을 제출하도록 요구하여 5개 업체 중 T회사는 보증보험회사의 연간 보증 한도액 초과로 부득이 보증보험증권을 제출하지 못하여 246억원을 신규 투자하고도 지원받아야 할 투자유치보조금 3.6억원을 받지 못하는 결과를 초래했다.

## 특혜성 불법행위 방지

### 5 해수욕장 위탁업체의 부당 책임대 및 특정업체의 독점사용 방지

「해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률」 제19조에 따르면 해수욕장은 관리청이 직접 관리·운영하여야 하되 효율적인 관리·운영을 위하여 필요한 경우 관할 해수욕장 관리·운영업무의 일부를 위탁할 수 있다고 규정하고 있고, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에는 공유수면 점·사용 허가를 받은 자는 그 허가 받은 공유수면을 다른 사람이 점·사용하게 하여서는 안 된다고 규정하고 있다.

그런데 강원도 ○○시는 관내 20개 해수욕장에 대하여 2015. 7. 10.부터 2015. 8. 23.까지(45일간) '2015년도 전국 제1의 명품피서지 제일○○ 해변운영 종합계획'을 수립하여 위탁 관리하는 방침을 정하고 2015. 7월 초순경 각 해수욕장운영위원회와 각각 위탁관리 계약(임대료 약 4,000천원 ~ 59,000천원)을 체결하였는바, ○○시는 수탁자가 관련 법령과 '관리위탁 조건'에 부합되게 해수욕장을 관리운영 하는지 여부에 대한 점검과 지도감독을 하여야 함에도 이를 게을리 하여 5개의 수탁업체가 해수욕장과 야영장의 일부를 임의로 책임대하여 135,420천원의 수익을 얻도록 하였고, 일반 국민들이 사용해야할 해수욕장과 야영장을 특정기업체의 임직원 및 직원들이 독점 사용하는 결과를 초래하였다.

### 6 불법 하도급 시공 목인으로 정상적인 기업활동 방해

「건설산업기본법」 제28조의2, 제29조에 따르면 건설공사를 직접 시공하는 자는 직접 시공계획을 발주자에게 통보하여야 하며, 발주자는 직접 시공계획에 따라 시공하지 아니한 경우에는 그 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있도록 규정되어 있으며, 도급받은 공사의 일부를 하도급한 건설업자와 하도급 하는 것을 승낙한 자는 발주자에게 통보하도록 규정되어 있다.

그런데 충청북도 〇〇시 공무원 H는 2015. 5. 4.경 면장 재직시 재무관(계약업무 총괄)의 직책으로 발주한 「금강변 누리길 조성사업(도금액 : 350,447천원)」 계약자인 D건설에 S건설을 하도급 업체로서 일괄 하도급으로 추천하여 공사를 시행하도록 하였고, 착공신고서에는 사실과 다르게 D종합건설에서 직접 시공 한다는 시공계획서가 제출되었음에도 관계법령에서 정한 시정명령이나 계약해지 등 어떠한 조치도 취하지 않았다.

## 계약시 필수 반영경비 기업체 전가

### 1 환경기초시설 위탁관리비 산정 부적정

「공공하수도시설 관리업무 위탁지침(2009. 7, 환경부)」에 의하면 지방자치단체가 관리하고 있는 공공하수도시설 위탁의 경우에 사용개시신고를 마친 하수도 시설에 대하여 시행일 현재 계약 또는 협약을 체결하여 운영 중인 시설은 재계약 시점부터 「공공하수도시설 운영대가 산정기준」을 적용하도록 되어 있으며 이에 따른 운영비는 인건비, 경비, 일반관리비, 이윤, 부가가치세로 구분하여 분류하고 경비에는 전력비, 폐기물처리비, 안전점검비, 보험료, 유형자산구입비, 조경관리비 등 15종 모두를 포함하여 운영비 원가를 산정토록 규정하고 있다.

그런데 경기도 ○○군은 하수도시설 위탁업체와 위탁관리비 연간 2,800,000천원(위탁기간 2012. 1. 1. ~ 2015. 12. 31, 4년간)으로 협약하여(2011. 12. 30.) 운영하고 있는 ‘○○군 환경기초시설(하수분야) 운영관리 민간위탁’ 사업비 산정시 폐기물처리비 353,844천원, 안전점검비 58,638천원, 조경관리비 53,258천원 등 3종의 경비원가 568,416천원(제경비 포함) 상당의 금액을 경비원가에 반영하지 않는 등 4년간 2,273,664천원 상당 금액을 미반영 함으로서 관리대행업체가 운영비를 부담하는 결과를 초래하였다.

「하수도법」 제19조의5 및 같은 법 시행령 제15조의3에 따르면 하수도관리 업무를 관리대행업자에게 위탁할 때에 「공공하수도시설 운영대가 산정기준」에 운영비는 인건비·경비·일반관리비·이윤·부가가치세로 구분하고, 경비 세부항목에는 폐기물처리비·전력비 등이 포함되도록 규정되어 있고, 〇〇군의 「가축분뇨 수집운반 및 처리비용 원가분석 용역」에 운영비는 인건비·경비·일반관리비·이윤·부가가치세로 구분하고, 경비 세부항목에는 전력비·수리수선비·약품비·협잡물처리비·기타경비 등을 포함한다고 되어 있으며, 가축분뇨 위탁협약서에서 인건비는 매년 공무원 임금 인상률을 적용하여 조정한다고 규정되어 있다.

그런데 경상북도 〇〇군에서는 수탁업체와 체결한 가축분뇨공공처리시설 운영관리 위·수탁 협약(1차 2014. 1. 2. ~ 2019. 1. 1. 연간 협약금액 495,000천원, 2차 2009. 1. 1. ~ 2018. 12. 31., 연간 협약금액 1,696,000천원) 시 위탁운영비의 세부항목에 전력비를 포함하여 산정 하고, 매년 말 위탁사업비 중 약품비 및 협잡물처리비를 정산 처리하며, 매년 초 위탁사업비 중 인건비를 공무원 임금인상율을 반영하여 계약하여야 함에도 2015. 1. 9. 위탁사업비를 정산하면서 경비항목의 증감에 따른 일반관리비 및 이윤을 반영하지 않아 위탁사업비 7,000천원 상당을 적게 지급하였고, 경비항목에서 전력비 510,000천원을 제외하여 산정함으로써 위탁사업비 64,000천원을 적게 지급하는 한편, 2013년부터 2015년까지 인건비목에 공무원 임금 인상률 70,000천원 상당 등을 각각 적게 지급하는 등 총 134,000천원의 위탁사업비를 적게 지급하는 결과를 초래하였다.

## 직무관련업체로부터 부당한 경비조달

### 3 수의계약 체결 및 편의제공 대가로 금품·향응 수수

「지방공무원법」 제48조, 제53조에 따르면 모든 공무원은 법규를 준수하며, 성실히 그 직무를 수행하여야 하고, 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없도록 되어 있다.

그런데 충청북도 ○○시 공무원 H는 2012. 10. 18.부터 2015. 5. 21.까지 읍장과 면장으로 재직하면서 수의계약(113건, 1,300,000천원)한 직무관련자 J건설 등 8개 업체로부터 “수의계약 체결 및 지속적인 편의제공” 명목 등으로 총 67회, 66,900천원의 금품을 수수하였다.

### 4 국외여행 경비 직무관련자 전가

「지방공무원법」 제53조에 따르면 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례(謝禮)·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없도록 되어 있고 같은 법 제55조에 따르면 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

그런데 경기도 ○○군 소속 ○○읍장 L등 4명은 2015. 5월경 관내농협 경영전략실장과 마을 영농회장 등과 같이 2015. 8. 25.부터 2015. 8.29. 까지 4박 5일 일정으로 중국 충청시 일원의 농업관련 시설 등을 둘러보는 국외여행을 다녀오면서 여행경비 명목으로 1인당 790천원씩 총 3,160천원을 수수하였다.

# 진입규제

## 부당한 입찰제한

### 1 분할발주로 타 시군 소재지 건설업체 입찰제한

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조에 따르면 전체 사업내용이 확정된 공사는 공사의 성질이나 규모에 비추어 공구나 구조물을 적정규모로 분할 시공하는 것이 효율적인 공사의 경우에도 수의계약을 위하여 분할하여서는 아니 된다고 규정하고 있으며 「강원도 계약심사 업무처리 규칙」 제3조에는 추정금액 5억원 이상 건설공사에 대해서는 계약심사를 통해 예정가격의 적정성을 검토할 뿐 아니라 예산집행의 효율성을 높이고 지방재정을 건전하게 운영하여야 한다고 규정되어 있다.

그런데 강원도 ○○군은 ‘서민밀집위험지역 정비사업(656,900천원)’이 수의계약을 위하여 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할 할 수 없다는 사실을 알면서도 공사량 및 공사시기를 분할하여 7개 공구로 나누어 공사를 진행하였고, 추정금액 656,900천원(도금액 507,900, 관급자재대 150,635)인 정비사업은 강원도의 계약심사 대상이나 2억원 미만의 7개 공구로 분할하여 계약심사 대상에서 제외시킴에 따라, 2014년 강원도 평균 절감율 3.9% 적용 할 경우 25,619천원 상당의 예산을 낭비하는 결과를 초래하였다. 또한 2억원 이하로 분할발주하여 ○○군에 소재지를 둔 종합건설업체 26개 업체만을 대상으로 전자견적서를 제출받아 7회에 걸쳐 수의계약 체결함으로써(2014. 6. 2. ~ 2015. 8. 4.) 강원도에 소재한 종합건설업체 737개 업체가 입찰에 참여하지 못하는 결과를 초래하였다.

## 2 측량설계 용역 미분리발주로 측량업체 입찰제한

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」 제7조에 따르면 중소기업간 경쟁제품으로 지정된 제품에 대하여는 중소기업자간 경쟁입찰에 따라 조달계약을 체결하여야 한다고 규정하고 있으며, 중소기업청은 3천만원 이상 측량관련 용역을 중소기업간 경쟁제품으로 지정 공고(2012. 12. 27.)하였다. 따라서 중소기업간 경쟁제품으로 지정 공고 시행일(2013. 1. 1.) 이후에는 3천만원 이상의 측량관련용역에 대하여는 측량업체간 공정한 경쟁이 이루어 질 수 있도록 분리 발주 및 입찰공고를 하고 중소기업 측량업체와 계약을 체결하여야 한다.

그런데 강원도 ○○시는 ‘국토종주 동해안 자전거길 조성사업 실시설계용역(북부권 204,550천원, 남부권 223,930천원)’과 ‘동계올림픽 대회관련시설 도시계획시설결정 및 특구계획 수립용역(187,996천원)’을 추진하면서 측량용역 공종은 분리발주하지 않았고(분리 발주시 측량 공종 사업비 : 국토종주 동해안 자전거길 조성사업 실시설계용역 북부권 59,576천원, 남부권 77,052천원, 동계올림픽 대회관련시설 도시계획시설결정 및 특구계획 수립용역 104,954천원), 입찰공고시(2013. 1. 4, 1. 8, 1. 10.) 참가자격에도 ‘엔지니어링산업 진흥법에 따른 엔지니어링 활동주체 신고 또는 기술사법 제6조에 의한 건설분야에 기술사 사무소 개설 등록을 필’ 하도록 제한하여 강원도에 소재지를 둔 272개 측량업체(일반측량업 224, 공공측량업 48개)가 입찰에 참여를 하지 못하는 결과를 초래하였다.



## 불공정한 거래행위방치

### 3 하도급업체에 대한 공사비 미지급 등 불공정행위 방지

「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제6조에 따르면 원수급자가 발주자로부터 선급금을 받은 경우에는 하수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역 등을 수행을 시작할 수 있도록 그가 받은 선급금의 내용과 비율에 따라 선급금을 받은 날로부터 15일 이내 하수급사업자에게 지급하여야 한다고 규정하고 있고, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에 계약담당자는 원도급자나 공동수급체 대표자가 공동수급체 구성원이나 하수급자에게 선금 수령사실을 5일 이내에 서면으로 통지하도록 고지하고, 선금 지급일로부터 15일 이내에 공동수급체 구성원이나 하수급자에게 현금으로 지급하게 하여 선금배분 여부를 확인하여야 하며, 정당한 사유없이 선금 수령일로부터 15일 이내 공동수급체 구성원이나 하수급자에게 선금을 배분하지 않을 경우에는 해당 선금 잔액에 대해서 계약상대자에게 지체없이 반환을 청구하고 반환된 선금을 공동수급체 구성원 또는 하수급자에게 직접 지급할 수 있도록 되어 있다.

그런데 경기도 ○○시는 2013. 1. 25.부터 2015. 6. 30.까지 건설공사(12개 원도급업체) 총 19건 8,285,204천원의 선급금 중 H종합건설(주)등 6개의 원수급자가 K강산 등 10개 하수급업체에게 474,244천원의 선급금을 최소 5일에서 최대 70일을 지연하여 지급하였고, Y종합건설 등 9개 원도급자가 G토건 등 38개 하수급업체에 총 3,784,278천원의 선급금을 지급하지 않았음에도 원도급자에게 선금 수령사실을 5일 이내에 하수급자에게 서면으로 통지하도록 고지하지 않았고 15일 이내에 하수급자에게 현금으로 지급하였는지도 확인하지 않는 등 원도급자에 대한 관리를 부적정하게 하여 29개 하수급업체인 중소기업들의 운영에 어려움을 초래하였다.

#### 4 부정적 물품 납품·시공업체에 대한 관리감독 소홀

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조, 제17조, 제22조 등에 따르면 물품계약을 체결한 경우에는 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독하게 하여야 하고, 물가변동 및 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있으면 계약금액을 조정 한다고 규정하고 있기 때문에 공중화장실을 구매·설치를 함에 설계서 등 계약서에 의거 설치하고, 설계내용과 다르게 규격, 물량 등이 변경 되었을 경우에는 설계 변경 등을 통한 계약금액 조정을 거쳐 적정한 시공 될 수 있도록 하여야 한다.

그런데 경상남도 ○○시는 우리 고유의 전통 이미지인 용마루와銅기와를 디자인한 화장실 재료를 사용하고, 외장재는 목재사이딩으로 되어있는 등의 특징을 높게 평가하여 이를 취급하는 T회사와 제3자 단가계약으로 조달계약(2015. 9. 15.)으로 화장실을 건축하였으나 실제로는 계약된 물품이 아닌 조달청에 등록되지 않은 물품을 사용하고 화장실 지붕 바닥의 물 빠짐 배수 시설도 제대로 시공하지 않아 우천시 화장실 지붕의 부식이 우려되는데도 물품검수조서, 지출서류, 하자보수보증서, 물품납품영수증, 세금계산서는 모두 당초 계약된 T회사의 물품이 납품된 것처럼 허위의 서류를 작성하였고, 계약물품과 설치물품이 다르다는 문제제기가 있자(2015. 9. 25. 경) '공중화장실 외부 디자인 변경'이라는 제목의 문서를 허위로 소급 작성하는 등 공사 관리감독을 허술하게 하였다.

#### 5 농산물 공동상표 품질 인증 간소화를 위한 자치법규 미정비

「지방공무원법」 제48조에 따르면 모든 공무원은 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행하여야 하고, 2013. 12. 26. 행정자치부(舊 행정안전부)에서는 제4차 무역투자진흥회의(2013. 12. 13.)시 지자체 규제개선 대책으로 불합리한 자치법규 일괄 정비방침에 따라 상위 법령에 근거가 없으나 자체적으로 규제를 적용한 사례로 '특산물 공동상표 인증서류 간소화'의 개선 과제를 전국 지방자치단체에 통보하였다.

그런데 전라북도 ○○시는 2015. 10. 16. 현재까지 「○○시 농산물공동상표 관리조례·시행규칙」의 품질 인증과 관련한 인증서류를 간소화 하는 조례·규칙을 정비를 하지 않는 등 업무를 소홀히 하여 관내의 농산물 공통상표 품질 인증을 받고자 하는 기업체에 불편을 주고 있다.

## 2015년 규제개혁 저해 실태 특별 점검사례

발행일 | 2016년 2월

발행처 | 행정자치부 조사담당관실

주 소 | 서울특별시 종로구 세종대로 209 정부서울청사

전 화 | 02-2100-3147 FAX 02-2100-3168

제 작 | 크레용 02-2285-2965