

# 지방자치단체 인·허가 업무에서의 부패 유형과 특성분석 : 감사원의 감사결과를 중심으로

An Analysis of Type and Characteristics of Corruption in the Procedure  
of Authorization and Permission of Local Governments  
: Focusing on Audit Results of the Board of Audit and Inspection

조형석\*

Cho, Hyoung Suk

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적·제도적 논의
- III. 연구설계
- IV. 인·허가 부패 유형 및 특성분석
- V. 결론 및 개선사항

지방자치단체 인·허가 업무에서의 부패가 많이 발생하고 있으나 지방공무원의 잘못을 밝히기에는 어려움이 많고 공무원 스스로도 이를 잘 인정하지 않는다. 그 간의 연구들도 주로 인·허가 제도 자체에 대한 개선 등에 초점을 두었고 구체적인 부패 연구는 많지 않았다. 이러한 측면에서 본 연구는 감사원 감사결과를 통해 인·허가 업무에서의 부패 유형과 특성을 살펴보고 이를 방지하기 위한 개선사항을 제시하였다. 분석결과, 인·허가 업무에서의 부패는 주로 개발행위허가, 건축허가, 농·산지전용허가, 영업허가 등에서 발생하였다. 특히, 부당한 허가는 특정인에게 특혜를 제공하는 결과를 가져온다. 담당 공무원의 허가요건에 대한 검토 소홀과 관리자의 지도·감독 부실, 관계기관과의 협의 미흡, 자치단체장의 부당한 지시 등이 인·허가에서의 부패를 유발하고 있었다. 그리고 이러한 인·허가 업무에서의 부패 방지를 위해 내부통제시스템의 강화, 담당 공무원에 대한 교육, 법령 등에 대한 정비, 자체감사의 역할 강화 등이 필요함을 제시하였다.

\* 감사원 감사연구원 연구관

논문 접수일: 2021. 5. 6. 심사기간: 2021. 5. 6. ~ 2021. 6. 11. 게재확정일: 2021. 6. 11.

□ 주제어: 지방자치단체, 인·허가, 부패, 감사원, 감사결과

Corruption is occurring a lot in the procedure of authorization and permission of local governments. Nevertheless, it is difficult to reveal the faults of local public officials. In addition, local public officials tend not to acknowledge their faults. Earlier studies have also focused mainly on improving the authorization and permission system itself. But studies of specific corruption areas is sparse. In this regard, this study reviewed the type and characteristics of corruption in the procedure of authorization and permission from the audit results by the Board of Audit and Inspection(BAI) and suggested improvements to prevent such corruption. As a result of this analysis, it was found that corruption in the procedure of authorization and permission occurred mainly in development permits, building permits, farmland and forest land use conversion permits, business permits, etc.. In particular, unjustifiable permissions have the result of giving someone favorable treatment. Neglect in reviewing the permission requirements of public officials in charge, poor guidance and supervision of managers, insufficient consultation with related agencies, and unfair instructions from the head of local governments were leading to corruption in the procedure of authorization and permission. In order to prevent such corruption, this study suggested that it is necessary to strengthen the internal control system, to educate public officials in charge, to modify laws and regulations and to strengthen the role of internal audit.

□ Keywords: Local Government, Authorization and Permission, Corruption, Board of Audit and Inspection(BAI), Audit Result

## I. 서론

최근 3기 신도시 예정지역에 대한 공공기관 직원 및 지방공무원 등의 투기의혹 사건이 사회적 논란이 되고 있다. 보상업무 등 관련 지위에 있으면서 알게 된 정보를 사적이익 도모에 활용한 부패행위가 발생한 것이다. 공무원 등의 지위나 권한이 모두 부패로 이어지는 것은 아니나, 지위나 권한이 커질수록 부패의 발생가능성도 높아진다. 이는 공공부문에서의 부패 개념이 통상 사익을 위한 권한 및 권한 있는 지위의 남용과 관련되어 정의(World Bank, 1997; 박재완, 1998; 문준조, 2001, Kaufmann et al., 2009)되는 것과 같은 맥락이다. 우리나라는 그간 중앙권한의 지방이양이 지속되어 왔고, 특히 문재인정부에서는 자치분권을 국정과제로 선정하고 ‘지방이양일괄법’ 제정을 추진하는 등 자치단체의 권한이 크게 증대되었다. 그리고 이러한 지방의 권한 확대와 맞물려 지방공무원의 부패 발생가능성도 증가하고 있는데, 징계 등 보다 중한 부패 사건은 더욱 증가되었다. 지방공무원의 파면, 해임, 강등, 정직 인원은 2015년 312명에서 2019년 451명으로 증가하였고, 직권남용으로 징계 받은 인원은 2015년 9명에서 2019년 31명으로 3배 이상 발생하였다(행정안전부, 각년도).

특히, 지방자치단체의 대표적인 규제행정으로서 인·허가 업무에 있어서도 지방자치단체는 권한 행사에 상당한 자율권을 가지기 때문에 인·허가 과정에서도 부패행위가 유발되고 있다(장석준, 2010: 176). 즉, 인·허가는 일정한 수익이나 권한을 부여하는 것으로 허가권자와 신청인 간에 부패의 유인가능성이 항상 존재한다(윤태범, 2001: 40-41). 예를 들어, 감사원의 감사결과를 사무별로 구분해 보면, 2011년부터 2015까지 지방자치단체에 대한 지적사항 중 인사관리(9.1%), 규제·감독(12.6%)과 함께 인·허가(15.8%) 부패가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타난다(조형석, 2018: 55). 이는 주민들이 각종 사업 등을 추진함에 있어 지방자치단체의 인·허가를 받아야 하는 사항이 많고 그 절차가 까다롭기 때문인데, 그 만큼 부정이 개입될 소지도 많아지게 되는 것이다(법무연수원, 2010: 87). 인·허가 관련 문제가 발생하면 해당 공무원들은 적법한 절차에 따라 인·허가가 이루어졌고 자신들은 책임이 없다고 하나, 주민들은 특정집단의 편익과 위법한 행위가 있었다고 한다(최승범, 2003: 84). 특히, 부당한 인·허가가 이루어지게 되면 원상회복 등 그에 따른 많은 사회적 비용이 발생함에도 실제로 지방자치단체 인·허가 업무에서 불합리한 점이 있더라도 공무원의 잘못을 밝히기에는 어려움이 많고 공무원 스스로도 이를 잘 인정하지 않는다.

그러나 그 간의 연구들은 주로 규제행정으로서 인·허가 방식과 같은 제도 자체에 대한 개선 등에 초점을 두어 왔고 인·허가 업무에서 발생하는 구체적인 부패에 대한 연구는 많지 않았다. 더욱이 관련 부패행위가 연간 몇 건 발생되고 어느 정도 수준인가 하는 기술적 분석은

부패의 근절과 대책수립에 큰 의미를 갖지 못한다(이은재, 2000: 34). 부패 발생을 억제하기 위해서는 구체적인 실태를 파악해야 하며, 이렇게 될 때 원인분석과 처방이 가능하다(오일환, 2004: 37). 특히, 부패실태를 파악하지 못하면 정확한 부패방지나 해결방안 도출이 어렵기 때문에 부패에 대한 실태조사가 중요하다 할 것이다(김상철, 2006). 이러한 측면에서 외부감독기구인 감사원의 감사결과는 인·허가 업무에서의 공무원의 잘못을 보여주는 좋은 자료가 된다.

이에 따라 본 연구에서는 감사원의 감사결과를 활용하여 지방자치단체 인·허가 업무에서 발생하는 부패 유형 및 특성을 살펴보고 이를 방지하기 위한 개선사항을 제시하였다. 특히, 개발행위허가 등 인·허가 대상별로 부패 사례를 분석함으로써 인·허가 부패를 보다 세부적으로 접근하고자 하였다.

## II. 이론적·제도적 논의

### 1. 인·허가제도

인·허가(認·許可)는 공공질서의 유지나 공공복리의 증진을 위해 특정 영업·사업·업무나 그 밖의 행위를 함에 있어 행정청의 일정한 행위(허가·인가·면허 등)나 행정청에 대한 일정한 행위(등록·신고 등)를 요건으로 하는 것으로, 그러한 목적을 위해 국민의 사회·경제적 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제 제도를 말한다(감사원, 2011: 289). 인·허가의 종류로는 허가, 인가, 특허, 확인, 공증, 통지, 수리 등으로 구분되나, 개별 법률에서는 허가, 인가, 승인 등을 혼용하고 있기 때문에 그 성질을 파악하는 것이 필요하다.

허가(許可)는 법령에 의한 일반적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 행위(사실행위 또는 법률행위)를 할 수 있게 하는 행정행위로 건축허가, 영업허가 등이 대표적이다(김남진·김연태, 2021: 251). 공익목적상 제한하고 있는 자유권에 대한 허가신청이 일정한 요건을 충족하는 경우 회복시켜주는 행위로서 법령에 특별한 규정이 없는 한 기속행위로 보아야 한다(박균성, 2021: 350). 다만, 공익을 고려하는 경우나 의제되는 경우에는 재량행위로 볼 수 있다. 인가(認可)는 제3자의 법률적 행위를 보충하여 그 법률적 효과를 완성시키는 행정행위를 말한다. 법률적 행위만이 인가의 대상이 되는데, 법률적 행위가 완전한 효력을 발생하기 위한 요건이 행정청의 인가이다(김남진·김연태, 2021: 264-265). 비영리법인이나 공공

조합의 설립인가, 재단법인의 정관변경인가 등이 해당된다. 특허(特許)는 특정인을 위해 권리나 능력, 법적 지위 등을 새롭게 설정하는 행정행위로서 특허기업의 특허, 토지수용 설정, 징수권 설정, 광업허가나 어업면허, 공유수면점용사용허가, 도로점용 허가 등이 해당된다(감사원, 2011: 290). 항상 신청을 요건으로 하는 쌍방적 행정행위로서 신청 없이 행해지기도 하는 허가(예, 통행금지해제)와 차이가 있고(김동희, 2010: 215), 또한 특허는 형성적 행위인데 반해 허가는 명령적 행위로 구분된다(홍정선, 2021: 391).<sup>1)</sup>

이러한 인·허가를 그 대상에 따라 구분하면, 크게 개발행위허가, 건축허가, 농·산지전용허가, 공장설립 승인 등 건축 및 토지 관련 인·허가, 식품접객업 허가 등 영업 관련 인·허가, 비영리법인 설립 인가 등 기관 설립 인·허가 등으로 구분된다. 인·허가 절차는 인·허가 종류나 대상과 관련된 개별 법률에서 규정하고 있으나, 통상 민원 처리절차로 신청·접수 → 신청 서류의 보완 → 관계기관 및 부서 협조 → 심의·처리 → 처리결과 통지(종결)의 절차를 따른다.

〈표 1〉 인·허가 민원 처리절차

절차	내용
인·허가 민원 신청·접수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (민원 신청인) 인·허가 민원 서류 제출</li> <li>• 접수증 교부</li> </ul>
신청 서류의 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 접수한 서류의 보완이 필요한 경우 보완 요구</li> <li>• 신청인은 신청 내용을 보완하거나 변경 또는 취하 가능하며, 미보완시 반려 가능</li> </ul>
관계기관 및 부서 협조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관계기관 및 부서의 협조가 필요한 경우 협조 요청</li> <li>• 요청받은 기관·부서는 회신기간 내에 처리</li> </ul>
심의·처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민원 처리상황의 확인·점검 등을 위해 민원심사관 지정</li> <li>• 복합민원을 심의하기 위해 민원실무심의회 설치·운영</li> <li>• 반복 민원 등의 해결을 위해 민원조정위원회의 설치·운영</li> <li>• 행정기관의 거부처분에 대한 이의신청 가능</li> </ul>
처리결과 통지(종결)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민원 처리 완료시 결과 통지</li> <li>• 민원 거부 시 거부 이유와 구제절차 통지</li> </ul>

자료: 「민원 처리에 관한 법률」(법률 제14839호, 2017. 7. 26. 시행) 참조 작성

1) 이 외에 확인(確認)은 특정 사실 또는 법률관계의 존부 및 적부에 관해 의문이나 다툼이 있는 경우 행정청이 이를 공적으로 확정하는 행정행위로 도로·하천 등의 구역결정, 당선인의 결정, 행정심판재결 등이 해당된다. 공증(公證)은 특정한 사실 또는 법률관계의 존재를 공적으로 증명하는 행위로서 각종 등기·등록·증명서의 발급 등이 해당된다(김남진·김연태, 2021: 271-272). 단순한 사실행위에 그치는 경우도 있으나 주로 공증은 준법률행위로 볼 수 있다. 이외 통지(通知)는 특정인이나 불특정 다수에게 특정한 사실을 알리는 행위로서 특허출원 공고, 사업인정 고시, 대집행 계고, 납세 독촉 등이 해당되며, 수리(受理)는 행정청이 타인의 행위를 유효한 행위로 받아들이는 행정행위로서 각종 신고서나 신청서, 행정심판청구서 등의 수리가 해당되며, 단순한 사실인 도달이나 접수와는 다르다(감사원, 2011: 290).

한편, 허위서류 제출 등 부정한 방법으로 인·허가를 받아 하자가 있는 경우에는 취소가 가능한데, 그렇지 않은 경우의 인·허가 취소는 인·허가를 취소해야할 공익상의 필요와 당사자가 입게 될 불이익을 비교하여 공익상의 필요가 당사자의 불이익을 정당화할 만큼 큰 경우에만 취소할 수 있다(감사원, 2011: 291).

## 2. 지방자치단체 인·허가 부패에 대한 감사

부패는 비리, 부정, 위법, 남용, 부조리, 불합리 등 다양한 유사 용어와 혼재하여 사용 되고 각각의 용어에 대한 정의도 학자들 마다 다르기 때문에,<sup>2)</sup> 사실상 이를 명확히 구분 짓기가 어렵고 구분할 실익도 크지 않다(조형석, 2017: 5). 이에 본 연구에서는 관련 용어의 포괄적 개념으로서 부패를 사용하고자 한다. 즉, 선행연구나 관련 법률상의 정의<sup>3)</sup> 등을 참조하여 “공직자가 직무와 관련하여 지위나 권한을 남용하거나 법령을 위반하여, 사적 이익을 도모 또는 사적 영향력을 행사하는 부당한 행위”로 부패를 접근하고자 한다.

그리고 감사원에서는 이러한 공직자의 부패행위를 감사를 통해 적발한다. 「헌법」 제97조에 따라 감사원은 국가의 세입·세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 실시한다. 회계검사에는 국가 및 지방자치단체 등의 수입과 지출, 재산의 취득·보관·관리 및 처분 등의 검사가 포함되며, 직무감찰에는 행정기관이나 지방자치단체 등의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무가 포함된다(「감사원법」 제22조 및 제24조). 특히, 직무감찰은 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하기 위한 행정사무감찰과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 대인감찰로 구분된다(「직무감찰규칙」 제2조). 인·허가 업무는 지방자치단체의 재정활동 등에 관한 업무라기보다 행정청의 행정행위로서 직무활동에 해당되며, 이로 인해 감사원에서도 직무감찰의 영역으로 분류·관리하고 있다.<sup>4)</sup>

2) 예를 들어, 부패에 대해 ‘정부의 권한과 자원의 남용’, ‘개인의 영리영달을 위해 공적역할에 부여된 임무에서 벗어난 행위’, ‘비윤리적이고 불법적인 행위’, ‘공직자가 그 지위를 사용하여 사적이익을 취하는 행위’ 등 학자들 마다 다양하게 정의된다(김애진, 2018: 165-166).

3) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(제2조 제4항)에서는 부패행위를 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 정의된다.

한편, 감사원은 감사종류로 결산검사와 함께 재무감사, 기관운영감사, 성과감사, 특정감사로 구분하다 2020년 5월 11일 「감사사무 등 처리에 관한 규정」 개정으로 결산검사, 기관정기감사, 성과감사, 특정사안감사로 구분하고 있다(「감사사무 등 처리에 관한 규정」 제2조).<sup>5)</sup> 이러한 감사종류 중에서 인·허가에 대한 감사는 주로 지방자치단체 등 개별 기관에 대한 기관정기감사(구기관운영감사)와 인허가 처리 등에 대한 특정사안감사(구특정감사)를 통해 이루어진다. 기관정기감사(구기관운영감사)는 감사대상기관 업무의 적정성과 효율성을 높이기 위해 조직·인력·예산 운영 및 업무처리 전반을 정기적으로 점검하는 감사를, 특정사안감사(구특정감사) 특정한 사안에 대한 구체적 사실관계와 책임소재를 규명하거나 구체적 현안·이슈에 관한 실태를 점검하기 위한 감사를 말한다. 본 연구에서는 2015년부터 2019년까지의 감사결과를 대상으로 함에 따라 감사종류의 이전 구분기준에 따라 분석하였다.

감사원 홈페이지를 통해 확인한 결과, 2015년부터 2019년까지 지방자치단체 인·허가에 대한 지적사항(처분요구)이 포함된 감사사항은 <표 2>에서와 같이 총 56개이며, 이중 기관운영감사는 '인천광역시·강화군 기관운영감사(2015)' 등 38개 감사사항, 특정감사는 '인·허가 등 대민업무 처리실태(2016)' 등 18개 감사사항으로 파악되었다. 주로 지방자치단체의 인·허가 업무에서 발생하는 법규 준수 등 위법·부당한 사례를 집중적으로 점검하여 인·허가 업무의 공정성과 신뢰성 제고를 목적으로 하고 있다. 그리고 이러한 감사를 통한 감사결과 처리는 징계·문책, 시정, 주의, 개선, 권고, 통보 등의 처분요구가 이루어지며, 감사결과 범죄 혐의가 있는 경우에는 이를 수사기관에 고발 또는 수사요청을 한다.<sup>6)</sup>

4) 감사원의 '비위유형별 분류기준표'에 따르면, 직무감찰의 사무구분으로 기획관리, 인사관리, 문서관리, 조직관리, 협조·보고, 규제·감독 등과 함께 민원 및 인허가로 구분된다.

5) 국민제안감사도 감사종류로 구분하고 있는데, 국민제안감사는 국민·국회·감사대상기관 등의 요청에 따라 실시하는 감사로 다른 감사종류의 구분기준과는 차이가 있어 본 연구에서는 제외하였다. 그리고 결산검사는 재정정보의 신뢰성과 회계책임성 확보를 위해 결산보고서와 재무적 자원의 집행에 관한 내용을 검사·검증하는 감사를 말하며, 성과감사는 정책·사업·제도 운영의 경제성·능률성·효과성 분석이나 업무흐름별 실태 점검 등을 통해 종합적·체계적으로 진단하고 문제점의 근본원인을 규명하여 개선 대안을 제시하는 감사를 말한다.

6) 감사원의 감사결과 처리는 「감사원법」 제31조~제35조 등에 따라 다음과 같이 이루어진다. ① 변상책임의 판정 등(제31조): 법률에서 정하는 바에 따라 회계관계직원 등에 대한 변상책임의 유무를 심리(審理)하고 판정, ② 징계 요구 등(제32조): 「국가공무원법」 등에 규정된 징계 사유에 해당하거나 정당한 사유 없이 이 법에 따른 감사를 거부 또는 자료의 제출을 게을리한 공무원에 대해 징계 요구, ③ 시정 등의 요구(제33조): 위법 또는 부당하다고 인정되는 사실이 있을 때에는 시정·주의 등을 요구, ④ 개선 등의 요구(제34조): 법령상·제도상 또는 행정상 모순이 있거나 그 밖에 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 법령 등의 제정·개정 또는 폐지를 위한 조치나 제도상 또는 행정상의 개선을 요구, ⑤ 권고 등(제34조의2): 징계, 시정, 개선 등의 요구가 부적절한 경우, 관계 기관의 장이 자율적으로 처리할 필요가 있다고 인정되는 경우, 행정운영 등의 경제성·효율성 및 공정성 등을 위하여 필요하다고 인정되

〈표 2〉 지방자치단체 인·허가에 대한 감사사항

구분	2015	2016	2017	2018	2019	총계
기관운영감사	4	13	12	5	4	38
특정감사	2	6	1	4	5	18
합계	6	19	13	9	9	56

주: 감사원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr>)에 공개된 감사보고서 기준

### 3. 선행연구 검토

그간 인·허가 관련 연구는 주로 법학 분야를 중심으로 행정행위의 유형으로서 인·허가 제도의 절차나 법적쟁점, 문제점 및 개선방안 등에 대한 연구를 해왔는데, 인·허가 제도의 일반에 관한 연구(박균성·김재광, 2010; 송시강, 2011; 선정원, 2012; 장교직, 2013)나 개발행위 허가(석중현, 2015; 김광수, 2017), 건축허가(이상진·이희진, 2013; 김재광, 2017, 한상훈, 2020), 토지거래허가(이우도 외, 2017; 노한장, 2019), 농·산지전용허가(김명엽, 2011; 류지웅, 2016; 계인국, 2017), 도로점용허가(김종보, 2018) 등 인·허가 대상별로 이루어졌다. 그러나 인·허가 부패와 관련된 연구는 많지 않은데, 주로 지방자치단체의 부패실태를 분석하면서 부패발생의 주요 분야로 인·허가를 제시하는 경우가 대부분이다.

먼저, 법무연수원(2010)에서는 지방자치단체 부패 발생가능성이 높은 분야로 인사, 건축·건설, 세무, 위생, 환경 등의 업무로 구분하고, 특히 건축·건설분야에서 인·허가 부패가 많다고 제시하였다. 이는 주민생활과 밀접하게 관련되고 매우 다양하기 때문에 민원인과 유착가능성이 높는데, 공무원이 재량권의 범위를 넘어 탈법적인 행위(부당한 건축제한 완화, 위법건축물 묵인 등)를 하게 된다는 것이다. 감사연구원(2012)에서도 지역토착비리가 발생할 개연성이 높은 취약분야로 인·허가, 공사, 계약, 인사 등을 제시하고, 이중 인·허가 토착비리 대상으로 주택·건축·공장설립, 도시계획, 토지개발행위, 개발제한구역 내 허가, 토석채취, 영업허가 등으로 제시하였다.

또한 오일환(2004)은 자치단체장의 부정부패 실태를 보여주면서 가장 빈번히 발생하는 부패 유형이 인·허가 관련 부패라고 제시하였다. 그리고 그 사례로 설계변경, 건물용도변경, 건축허가, 부지용도변경, 골재채취권, 개발권, 토지형질변경 및 용도변경, 택지분양 등 관련 인·

는 경우에는 개선 등에 관한 사항을 권고하거나 통보, ⑥ 고발(제35조): 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발, ⑦ 수사요청(「감사원 사무처리규칙」 제19조): 법 제35조에 따른 고발은 감사위원회의의 의결을 거쳐야 하나, 증거인멸이나 도피의 우려가 있다고 인정할 때에는 감사위원회의의 의결을 거치지 아니하고 수사기관에 수사를 요청



허가 부패 사건을 보여주고 있다. 김성호·황아란(2000)은 자치단체장과 함께 지방의원을 포함하여 부패유발 요인을 분석하였는데, 행정부문의 부패가 많이 발생하는 업무로 인·허가, 입찰 및 계약, 공유재산 처분 및 지역개발, 인사 등으로 구분하여 언론보도와 판례를 제시하였다. 특히, 인·허가 부패 사례로 우수점용허가, 토석채취허가, 공유수립매립면허, 건축허가, 옥외건축물허가, 토지용도변경허가, 유흥업소허가 등을 제시하였다. 나아가 김성호(2003)는 지방자치단체 부패 사례를 자치단체장 및 지방의원(민선공직자)과 지방공무원으로 구분하여 각각을 유형화하였다. 이중 인·허가 부패의 대상을 민선공직자의 경우 주유소 등 설치허가, 설계변경, 건물용도변경, 공원조성계획변경, 건물준공 및 건축허가, 유흥업소허가, 토지용도변경, 주택건설허가 등으로, 지방공무원의 경우 건축·건설분야, 위생분야, 환경분야 등으로 구분하고, 부패의 세부 유형으로 ① 사업승인 및 인·허가 기준의 편의제공, ② 입찰예정가격 누출과 편의제공, ③ 친분 있는 업체에 공사기회 제공, ④ 영업 인·허가 관련 특혜제공, ⑤ 허가 기준 미달 묵인 등으로 제시하였다.

조형석·김나영(2011)은 지방자치단체에서의 반복적인 부패 발생 분야(사무)로 직무감찰 영역에서의 인사관리, 규제·감독, 민원 및 인·허가 등을 제시하였다. 그리고 인·허가 부패의 세부 유형으로 ① 적법한 허가신청의 불허가 처리, ② 허가조건 불충족 및 위반한 신청 허가 처리, ③ 허가 시 부과한 조건 미이행에 대한 조치 미실시, ④ 관계 부서·기관 협조 필요사항을 협조 없이 허가 등으로 구분하였다. 윤태범(2001)은 건축행정의 인·허가 업무로 한정하여 공무원의 부패 발생가능성을 공무원이 수행하는 직무 특성 및 유형과 연계하여 분석하였다. 특히, 인·허가 부패의 유형을 언급하면서 ① 부정확한 행정처리, ② 불투명한 행정절차, ③ 부당한 인·허가, ④ 인·허가 지연 등으로 제시하였다.

한편, 외국에서도 지방자치단체 부패가 많이 발생하는 분야로는 인·허가와 같이 권한남용의 가능성이 높은 분야가 제시된다. 프랑스 반부패기구인 AFA(Agence Francaise Anticorruption)에서는 지방공무원에 대한 인식조사를 통해 부패위험(corruption risks)이 높은 분야로 공공건설 및 인프라(8.3%), 도시계획 및 토지사용(6.9%), 보조금(6.4%), 공공재산(5.5%), 도로(5.3%), 주택(5.2%) 등의 순으로 제시하였다(AFA, 2018: 22). 보다 구체적으로 영국 투명성기구(Transparency International UK)에서는 영국의 허가 관련 사례분석을 통해 지방정부가 개발계획 수립과정에서 개발업자들과 끊임없이 접촉(meeting)하고 접대를 받으며 의사결정자들은 개발업자의 입장에서 업무를 수행하여 신뢰가 떨어지고 있으나, 지방당국은 이를 막을 수 있는 규율(rules)이 약하고 지방의회도 이해충돌에 대한 통제수단이 거의 없다고 하였다(TIUK, 2020). 범위를 좀 더 좁혀 Sedlenieks(2003)는 건축허가 과정에서 허가를 받기 위한 뇌물수수(bribery)가 일상적이라고 제시하면서, 라트비아개발기구(Latvian Development Agency)의 조사를 인용하여 건축허가에서 뇌물을 주는 비중으로 건축계획과

설계 단계 8%, 기술규정제정기구에 의한 기술 계획의 승인 단계 12%, 건축위원회에 의한 기술 계획 승인 단계 10%, 건축허가 발급 단계 6%, 그리고 건축물에 대한 준공검사(final inspection) 단계에서 18%를 차지한다고 제시하였다.

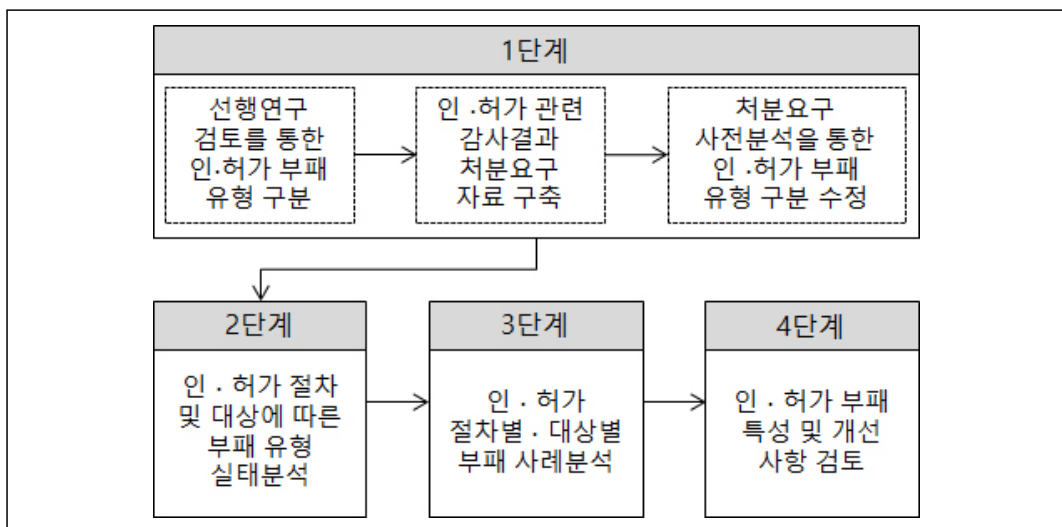
다만, 이상의 연구들은 대부분 지방자치단체의 부패실태를 분석하는 과정에서 인·허가 부패를 한 유형으로 제시하거나 사례 분석 없이 유형 구분만 제시 또는 건축허가와 같이 특정 허가에 한정하여 분석하고 있다. 본 연구는 지방자치단체의 인·허가 업무로 특정하되, 감사원의 감사에서 지적된 인·허가 대상 대부분을 포괄하여 인·허가 부패 유형과 사례를 분석함으로써 선행연구들과 차별화하고자 하였다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석체계

본 연구는 지방자치단체 인·허가 업무에서 발생하는 부패의 유형과 특성을 분석하고자 하였다. 이를 위해 <그림 1>과 같이 크게 4단계로 접근하였다.

<그림 1> 분석체계



먼저, 선행연구 등의 검토를 통해 인·허가 업무에서의 부패 유형을 개략적으로 구분한 후 인·허가 관련 감사결과 처분요구에 대한 사전분석을 통해 모든 부패 사례를 포괄하면서도 가급적 배타적인 구분이 가능하도록 유형 구분을 수정·보완하였다. 이 과정에서 인·허가 관련 감사결과 처분요구 자료는 앞선 <표 2>에서와 같이 감사원에서 실시한 인·허가 관련 특정감사와 각 지방자치단체에 대한 기관운영감사에서의 처분요구를 분석자료로 구축하였다.

둘째, 확정된 부패 유형 구분에 따라 인·허가 절차에 따른 구분과 대상에 따른 구분 등 종합적 실태를 분석하였다. 인·허가 절차는 이론 검토에서 제시한 것처럼 신청·접수, 관계기관 및 부서 협조, 심의·처리, 종결(처리결과 통지)·사용 단계로 구분하였고, 이에 덧붙여 사후관리 단계와 인·허가 절차로 구분되지는 않지만 불허가 등 인·허가 업무에서 필연적으로 나타나는 부패를 포함할 수 있도록 구분을 추가하였다. 또한 인·허가 대상 구분은 그간 감사결과에서 많이 지적된(부패가 많이 발생한) 대상을 중심으로 하여 개발행위허가, 건축허가, 농·산지전용허가, 공장설립 승인, 영업허가, 그리고 기타로 구분하였다.

셋째, 각 인·허가 대상별 및 절차별 주요 감사결과 처분요구 사례를 선정하여 구체적인 부패 내용과 지적사항을 확인하였다. 그리고 이 과정에서 각각의 부패가 발생하는 원인을 공무원의 직무태만(고의적 부작위), 불성실(고의적 작위), 무사안일(관행적 처리, 지연처리), 능력부족(과실) 등 인적 요인, 지도·감독 부실 등 관리적 요인, 기관 및 부서 간 협조 미흡 등 운영적 요인, 불합리한 규정 등 제도적 요인, 부당한 지시·압력이나 공직풍토 등 환경적 요인으로 구분하여 살펴보았다.

넷째, 이상의 분석을 통해 인·허가 부패의 특성을 정리하고 개선을 위해 필요사항이 무엇인지 결론에서 간략히 제시하였다.

## 2. 분석기준 및 대상

인·허가 업무에서의 부패에 대한 분석기준으로서 부패 유형 구분은 <표 3>에서와 같이 인·허가의 신청·접수에서부터 사후관리 단계까지 인·허가 절차에 따라 도출하였고, 이에 덧붙여 각 절차에서의 부패가 복합적으로 연결된 건에 대해서는 별도로 구분하였으며, 적합한 허가 신청에 대한 불허가 등도 별도로 구분하였다. 그리고 이러한 분석기준은 앞서 제시한 것처럼 반복적 검토과정을 통해 부패 유형을 정교화 하였고, 최종적으로 신청·접수 2개, 관계기관 협조 3개, 심의·처리 4개, 종결·사용 3개, 사후관리 3개, 복합적 부패 2개, 기타 3개 등 총 20개 유형으로 구분하였다.

〈표 3〉 분석기준(인·허가 부패 유형)

구분	부패 유형
신청·접수	① 허위 허가서류 제출, ② 허가요건 미달 허가신청 및 사실 은폐
관계기관 협조	① 관계기관(부서)의 협의업무 미실시, ② 관계기관(부서)의 부당한 협의의견 제시, ③ 관계기관(부서)의 협의의견과 다르게 처리
심의·처리	① 건축심의 등 주요 심의 누락 및 부적정 개최, ② 조례 등에 규정된 관련 절차 미준수, ③ 허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀, ④ 허가요건 미달 및 법률 위반에도 부당 허가
종결·사용	① 허가사항 위반 등에 대한 미조치, ② 허가사항 변경신청 없이 용도변경에 대한 미조치, ③ 허가사항 미실시 등에 따른 허가취소 등 미조치
사후관리	① 무허가 행위에 대한 시정명령 등 미조치, ② 부당 허가 등에 대한 허가취소 등 미조치, ③ 허가에 따른 복구비 예치 등 부적정 및 허가기간 만료 등에 따른 복구조치 미실시
복합적 부패	① 여러 허가절차에서 복합적으로 연결된 허가 부패, ② 부당한 지시·청탁 및 특정인에게 특혜를 주는 허가
기타	① 허가요건을 충족한 적법한 허가신청 불허가, ② 인용판결에 따라 허가하지 않고 불허가, ③ 법적 근거없는 사유로 불허가 및 허가취소

한편, 분석대상이 되는 감사사항은 이론적·제도적 논의에서 언급한 것처럼 2015년부터 2019년까지 지방자치단체 인·허가에 대한 지적사항(처분요구)이 포함된 감사사항으로 기관 운영감사 38개, 특정감사 18개 등 총 56개 감사사항이다. 그리고 56개 감사사항을 통해 지적된 처분요구 건수는 〈표 4〉에서와 같이 총 395건으로, 이중 주의가 225건(57.0%)로 가장 많고 징계 111건(28.1%), 통보 50건(12.7%), 시정 9건(2.3%) 순이며, 개선이나 고발·수사요청은 나타나지 않았다. 또한 처분요구를 자치단체 유형별로 보면 광역자치단체에 대한 처분요구는 32건(8.1%) 뿐이었고 대부분 기초자치단체(363건, 91.9%)에 대한 것이었다.

〈표 4〉 인·허가 감사결과 처분요구 현황

(단위: 건, %)

처분요구 종류	건수	비율	자치단체 유형	건수	비율
징계	111	28.1	광역자치단체	32	8.1
시정	9	2.3			
주의	225	57.0	기초자치단체	363	91.9
통보	50	12.7			
합계	395	100	합계	395	100

## IV. 인·허가 부패 유형 및 특성분석

### 1. 인·허가 업무에서의 부패 실태분석

감사결과 지적사항에 대한 처리는 징계(문책) 등 처분요구를 통해 이루어진다. 하나의 지적사항(사건)에 대해 하나의 처분요구가 이루어지기도 하나, 2개 이상의 처분요구가 이루어지는 경우가 많다. 즉, 하나의 지적사항에 있어 업무를 잘못처리한 공무원 개인에 대한 징계요구와 향후 업무처리에 대한 주의요구가 같이 이루어지거나 잘못된 제도 등에 대한 시정요구가 같이 이루어지기도 한다. 따라서 인·허가 부패에 대해 처분요구 단위로 보기보다 지적사항(사건) 단위로 보아야 해당 사건의 종합적 판단이 가능하다.

앞서 제시한 지방자치단체 인·허가 부패의 처분요구 395건을 지적사항(사건) 단위로 보면, <표 5>에서와 같이 총 153건으로 나타난다. 이를 인·허가 절차 구분에 따르면 신청사항에 대한 심의·처리 절차에서의 부패가 52건(34.0%)로 가장 많이 발생하였고, 그 외 관계기관 협조(41건, 26.8%)와 사후관리(35건, 22.9%)에서 많이 발생하였다. 다만, 신청·접수단계에서 신청인이 허위 허가서류를 제출하거나 허가요건에 미달하는 허가신청을 하고 그 사실을 은폐하는 등의 부패가 있을 수 있으나 감사에서는 공무원이 아닌 신청인에 대한 지적이 어렵기 때문에 신청서류나 허가요건을 제대로 검토하지 않은 공무원을 지적하게 되는데, 이에 따라 주로 심의·처리 절차상의 문제로 나타난다. 본 연구에서도 인·허가 지적사항을 부패 유형별로 보면 ‘허가요건 미달 및 법률 위반에도 부당하게 허가’한 경우가 25건(16.3%)로 가장 많았고, ‘허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀’의 경우도 22건(14.4%)로 많이 발생하였다. 또한 인·허가를 함에 있어 인·허가 가능여부 등에 대한 관계기관 및 부서의 협조를 받아야 하는 경우가 대부분인데, ‘관계기관 및 부서의 부적정한 협의의견 제시’가 20건(13.1%), ‘관계기관 및 부서의 협의업무 미실시’가 16건(10.5%)으로 많이 지적되었다. 그리고 사후관리 측면에서 ‘부당한 허가 등에 대한 허가취소 등 미조치’한 경우가 15건(9.8%), ‘무허가 행위에 대한 시정명령 등 미조치’ 11건(7.2%), ‘허가에 따른 복구비 예치나 허가기간 만료 등에 따른 복구조치 미실시’가 9건(5.9%) 지적되었다.

〈표 5〉 인·허가 부패 유형 및 대상별 발생 현황

(단위: 건, %)

인·허가 절차 등 구분	부패유형		인·허가 대상											
	건수	비율	개발 행위		건축		농·산지 전용		공장 설립		영업 허가		기타 허가	
			건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
관계기관 협조	41	26.8	관계기관(부서)의 협의업무 미실시											
			16	10.5	1	3.7	7	12.7			2	50.0	3	15.0
심의·처리	52	34.0	관계기관(부서)의 부적정한 협의의견 제시											
			20	13.1	4	14.8	8	14.5	6	24.0			1	5.0
종결·사용	7	4.6	관계기관(부서)의 협의의견과 다르게 처리											
			5	3.3	1	3.7	3	5.5			1	5.0		
사후 관리	35	22.9	건축심의 등 주요 심의 누락 및 부적정 개최											
			2	1.3			1	1.8						
복합적 부패	8	5.2	조례 등에 규정된 관련 절차 미준수											
			3	2.0			1	1.8						2
기타	10	6.5	허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀											
			22	14.4	4	14.8	9	16.4	3	12.0			4	20.0
합계	153	100	허가요건 미탈 및 법률 위반에도 부당 허가											
			25	16.3	8	29.6	15	27.3	1	4.0			1	5.0
합계	153	100	허가사항 위반 등에 대한 미조치											
			5	3.3			1	1.8	1	4.0	2	50.0		
합계	153	100	허가사항 변경신청 없이 용도변경에 대한 미조치											
			0	0.0										
합계	153	100	허가사항 미실시 등에 따른 허가취소 등 미조치											
			2	1.3										2
합계	153	100	무허가 행위에 대한 시정명령 등 미조치											
			11	7.2	4	14.8			4	16.0			1	5.0
합계	153	100	부당한 허가 등에 대한 허가취소 등 미조치											
			15	9.8	1	3.7	3	5.5	1	4.0			9	45.0
합계	153	100	허가에 따른 복구비 예치 등 부적정 및 허가기간 만료 등에 따른 복구조치 미실시											
			9	5.9	2	7.4			6	24.0				
합계	153	100	여러 허가절차에서 복합적으로 연결된 허가 부패											
			4	2.6			1	1.8	2	8.0				
합계	153	100	부당한 지시·청탁 및 특정인에게 특혜를 주는 허가											
			4	2.6					1	4.0				
합계	153	100	허가요건을 충족한 적법한 허가신청 불허가											
			2	1.3			2	3.6						
합계	153	100	인용판결에 따라 허가하지 않고 불허가											
			3	2.0			2	3.6						1
합계	153	100	법적 근거없는 사유로 불허가 및 허가취소											
			5	3.3	2	7.4	2	3.6						1
합계	153	100	27	100	55	100	25	100	4	100	20	100	22	100

주: 인·허가 대상에서 기타허가는 도로점용허가, 주차장 사용허가, 옥외광고물 설치 허가, 도시계획 관련 허가 등을 포함함

한편, 인·허가 부패의 유형과 함께 그 규모를 확인하는 것도 부패의 특성을 파악함에 있어 중요하다 할 것인데, 대표적인 방법이 특정 부패와 관련된 인원을 파악하는 것이다. 153건의 인·허가 지적사항에서 징계(문책)와 같이 공무원 개인에 대한 처분요구가 이루어진 것은 106건이다. 이에 대한 각 건별 관련 인원수를 분석해 보면, 평균적으로 2.8명이 관련되며 62% 정도에서 2~3명이 관련된 것으로 나타났다. 최소 관련 인원인 1명만 지적된 경우는 17.0%(18건)이며, 많게는 6~7명이 관련되기도 하고 최대 12명이 관련된 경우도 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 인·허가 부패 관련 인원수

(단위: 명, 건, %)

구분	1명	2명	3명	4명	5명	6명	7명	12명	합계	평균
건수	18	34	32	8	8	3	2	1	106	2.8
비율	17.0	32.1	30.2	7.5	7.5	2.8	1.9	0.9	100	-

## 2. 인·허가 업무에서의 부패 사례분석

본 절에서는 인·허가 대상별로 주요 부패 사례를 분석하고자 한다. 앞선 실태분석에서 많이 지적되었던 개발행위허가, 건축허가, 농·산지전용허가, 영업허가를 중심으로 분석하였다.

### 1) 개발행위허가

개발행위허가제도는 개발과 보전을 조화되게 유도하여 난개발을 방지하고 국토의 계획적 관리를 도모하는 제도로서, 건축물의 건축에서부터 공작물의 설치, 토지의 형질변경·분할, 물 건적치 등 개발행위를 하기 위해 관할 자치단체장에게 받아야 하는 허가를 말한다. 개발행위 허가만 신청·처리되기도 하나 건축허가 등 다른 허가에 앞서 이루어지는 경우가 많다. 크게 개발제한구역 내에서의 개발행위허가는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라, 그리고 개발제한구역 외에서의 개발행위허가는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「개발행위운용지침」에 따라 이루어진다.

이러한 개발행위허가의 업무 과정에서 발생하는 부패는 앞선 〈표 5〉에서와 같이 총 27건 중 주로 관계기관 협조 절차에서 ‘관계기관 및 부서의 부적정한 협의의견 제시(4건, 14.8%)’와 심의·처리 절차에서 ‘허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀(4건, 14.8%)’, ‘허가요건 미달 및 법률 위반에도 부당한 허가(8건, 29.6%)’, 그리고 사후관리 절차에서 ‘무허가 행위에

대한 시정명령 등 미조치(4건, 14.8%)로 나타났다.

주요 사례를 보면, 먼저 인·허가의 많은 경우 인·허가 대상 여부 등에 대한 판단을 관계기관이나 부서의 협조를 받아 처리하게 되는데, 개발행위허가에서는 주로 이를 판단하는 부서에서 지역의 특성 및 개발상황, 기반시설의 현황 등에 따라 정해진 개발행위허가 기준에 맞는 지 등을 제대로 검토하지 않고 협의의견을 제시한 것으로 나타났다. 예를 들어, <표 7>에서와 같이 개발행위 부지의 경사도 기준이 적합한지 검토하면서 허가기준을 초과하여 허가대상이 아닌데도 허가 가능하다는 의견을 제시함으로써 부당하게 허가된 경우가 지적되었다.

둘째, 개발행위를 허가함에 있어 허가업무 담당자도 직접 허가요건(기준)에 맞는 지 등을 충실히 검토하여야 함에도 담당자가 이를 제대로 확인하지 않거나 법률위반 등을 알고서도 적합한 것으로 임의 판단하여 행위허가 문서를 작성 부당하게 허가하는 경우가 많이 지적되었다. 특히, 업무담당자가 허가문서를 부당하게 작성하더라도 이를 검토하는 상급자도 그대로 결재함으로써 규정에 위배된 개발행위의 특혜를 주는 결과를 초래하고 있었다. 예를 들어, 개발제한구역 내에서의 개발행위허가 요건에 벗어나는 신청에 대해 관련 법령의 저촉사항이 없는 것으로 검토 문서를 작성하고 상급자들은 이를 그대로 인정하여 부당하게 허가하였다.

셋째, 개발제한구역 등에서는 허가를 받지 않고 토지의 형질변경 등을 할 수 없고 무허가 행위의 경우 원상회복 등의 시정명령 조치를 하여야 하는데도 자치단체에서 무허가 행위에 대한 조치를 하지 않고 방치하는 경우가 지적되었다. 예를 들어, 개발제한구역 내에서 축사 등과 같이 무허가 시설을 설치하여 사용하는 경우가 많지만 이를 단속하지 않고 그대로 두고 있는 경우가 있었다.

<표 7> 개발행위허가 감사결과 주요 지적사항 사례

부패 유형		주요 사례
관계기관 협조	관계기관 및 부서의 부당한 협의의견 제시	(처분요구명) 개발행위허가 협의업무 부당처리(2016, ○○시) 「국토계획법」 등에 따르면, 개발행위허가 신청 시 ‘개발행위 허가기준’에서 정하는 허가기준(경사도 기준)에 적합한지 검토 후 허가 가능여부에 대한 협의의견을 제시함. 그러나 ○○시 ○○과에서는 개발행위허가 신청에 대해 허가기준을 초과하여 허가대상이 아닌데도 허가 가능한 것으로 협의의견(회신 공문)을 작성하고 이를 그대로 결재하여 회신함으로써 주차장을 규정에 위배하여 설치할 수 있는 특혜를 제공
심의처리	허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀	(처분요구명) 개발제한구역 내 개발행위허가 부적정(2019, 서울 ○○구) 개발제한구역에서의 개발행위허가는 개발제한구역 지정 당시부터 건축물관리대장에 등재된 주택이 있는 토지에만 개발행위허가를 할 수 있으나, ○○구에서는 주택이 멸실되고 건축물관리대장에 등재되어 있지 않은 주택이 있는 토지임에도 저촉사항이 없는 것으로 판단하고 관련 법령상 문제가 없는 것으로 검토보고서를 작성·기인하고 관련 팀장, 과장은 이를 그대로 인정·결재하여 특정인에게 부당한 개발행위허가 초래



부패 유형		주요 사례
	허가요건 미달 및 법률 위반에도 부당 허가	(처분요구명) 개발제한구역 내 주택이축 허가 부당처리(2016, ○○시) 개발제한구역 내 건축물은 허가를 받아 취득지구나 개발제한구역에서 해제된 지역에 접한 토지로 이축할 수 있음. 그러나 ○○시에서는 주택이축 건에 대해 이축신청 토지가 해제지역에 접하지 않는다는 사실을 알고서도 관계 법률에 적합한 것으로 문서를 작성하여 허가
사후 관리	무허가 행위에 대한 시정명령 등 미조치	(처분요구명) 무허가 축사 단속 불철저(2016, ○○시) 개발제한구역에서는 허가를 받지 않고 건축물의 건축 등 개발행위를 할 수 없고 무허가 건축물 등의 경우 이전 등 시정명령 조치를 하여야 함. 그러나 ○○시에서는 개발제한구역 내 무허가 축사를 설치·사용하고 있는데도 단속하지 않고 방치

이러한 개발행위허가에서의 부패 발생 원인은 주로 업무담당자의 무사안일이나 직무태만과 같이 공무원의 행위(인적 요인)에 기인하는 것으로 분석된다. 업무담당자가 법령 등 허가요건을 제대로 확인하지 않고 관행적으로 업무를 처리하거나 현장조사를 통해 관련 법률에 부합하지 않는 사실을 확인하고도 법률의 저촉사항이 없다고 검토하여 허가문서를 작성하였다. 민원인과 업무담당자의 유착관계가 명확히 확인되지는 않지만, 업무담당자가 ‘이용자의 편의 제공을 고려했다’와 같이 사적인 목적의 개발행위에 대해 민원인의 입장을 대변하는 등 유착 개연성이 보이는 경우도 있는 등, 결과적으로 특정인에게 특혜를 주는 결과를 초래하게 되었다. 이와 더불어 업무담당자가 작성한 허가문서에 대한 검토단계에서 제대로 걸러지지 못하거나(관리적 요인), 관계기관(부서)의 잘못된 협의의견 제시와 같이 운영적 요인도 위법한 개발행위허가의 이차적 원인으로 작용하고 있었다.

## 2) 건축허가

건축허가는 개발행위허가의 일종이나 다른 개발행위허가와 달리 「건축법」의 적용을 받는 허가로서, 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 자치단체장의 허가를 받아야 한다. 「건축법」(시행령 및 시행규칙 포함)을 기본법률로 하고 ‘건축관련 통합기준’을 통해 업무 처리과정에서 적용되는 다양한 법률 및 기준을 고시한다.<sup>7)</sup>

건축허가 업무 과정에서 주로 발생하는 부패는 <표 5>에서와 같이 총 55건 중 먼저 관계기관 협조 절차에서 관계기관 및 부서의 ‘협의업무 미실시(7건, 12.7%)’와 ‘부적정한 협의의견 제시(8건, 14.5%)’, ‘협의의견과 다르게 처리(3건, 5.5%)’로 나타났다. 그리고 심의·처리 절차에서 ‘허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀(9건, 16.4%)’, ‘허가요건 미달 및 법률 위반에도 부당한 허가(15건, 27.3%)’, 사후관리 절차에서 ‘부당한 허가 등에 대한 허가취소 등

7) ‘건축허가 통합기준’(2017. 3. 22. 고시)에 따르면, 건축허가 시 확인해야 하는 법률이 「건축법」 등 24개, 건축허가로 의제하는 법령 17개, 보조 확인이 필요한 법령 17개로 제시되고 있다.

미조치(3건, 5.5%)로 나타났다.

첫째, 건축허가의 경우 다양한 법률이 관련되기 때문에 개별 법률 담당부서에 신청된 건축허가가 관련 법률에 적합한지에 대한 협의의견을 구하여 건축허가를 처리해야 하는 경우가 대부분이다. 이에 관계기관 협조 절차에서의 지적사항도 32.7%에 달하는데, <표 8>에서와 같이 허가 신청 대지의 용도구역에 따른 관계부서의 협의요청 없이 허가하거나 규정을 임의로 해석하는 등 잘못된 협의의견 제시로 부당한 건축허가를 초래하는 경우, 그리고 인·허가의 권한이 있는 부서나 기관에서 낸 의견은 의제처리 해야 하며 협의의견에 반해 판단할 수 없음에도 협의의견과 다르게 허가업무를 처리한 경우가 지적되고 있었다.

둘째, 건축허가 신청에 대해 업무 담당자가 신청 내용이 「건축법」 등 관련 법률에서 요구하는 기준에 충족하는지 등에 대해 충실히 검토하지 않은 채 허가하거나 허가기준 등을 잘못 이해 또는 해석하여 요건 미달에도 부당하게 허가하는 경우가 지적되고 있었다. 예를 들어, 30세대 이상 도시형 생활주택 건축의 경우 건축주의 주택건설사업자 등록이 조건이나 등록여부에 대한 확인을 하지 않고 신청사항을 그대로 받아들여 허가하고 있었다.

셋째, 거짓이나 부정한 방법 등으로 허가가 이루어진 경우 허가 취소 등의 사후관리가 이루어져야 하나 자치단체에서 부당한 허가를 확인하고도 조치하지 않는 경우가 지적되고 있었다. 예를 들어, 허위로 마을회를 구성하는 등의 방법으로 주민공동이용시설 건축허가를 받았음이 확인되었는데도 자치단체에서는 허가 취소나 건축물 철거·폐쇄 등의 조치를 하지 않고 있었다.

<표 8> 건축허가 감사결과 주요 지적사항 사례

부패 유형		주요 사례
관계 기관 협조	관계기관 및 부서의 협의업무 미실시	(처분요구명) 상수원보호구역 내 건축허가 업무 부당처리(2019, ○○군) 상수원보호구역내 단독주택의 건축허가가 신청된 경우 신청 대지의 용도구역 등을 확인하여 「수도법」에 따른 상수원보호구역 관리 업무 담당부서에 허가가능 여부 등을 협의요청 하여야 함. 그러나 ○○군에서는 담당부서에 협의요청하지 않고 '건축허가서 교부' 문서를 작성하여 단독주택 신축을 허가
	관계기관 및 부서의 부당한 협의의견 제시	(처분요구명) 원룸형 주택 건축허가 협의업무 부당처리(2016, ○○시) 지구단위계획구역 내 도시형 생활주택 건축허가가 신청된 경우 주무부서는 관련부서에 관계법령 검토 협의요청 실시. 그러나 ○○시 ○○과에서는 협의요청을 받아 주택 층수 등을 검토하면서 규정을 임의로 해석하고 층수 산정을 잘못하여 신청한 주택 층수가 적정한 것으로 잘못된 협의의견을 제시하여 부당한 건축허가 초래
	관계기관 및 부서의 협의의견과 다르게 처리	(처분요구명) 주택사업계획 변경승인 업무 부당처리(2019, ○○도) ○○도는 ○○시 소재 아파트의 주택건설사업계획 변경승인을 신청 받고 관련 부서 및 ○○시 등 관계기관에 협의요청. 그러나 ○○시에서 협의의견으로 아파트 주택건설사업부지 내 가·감속 차로를 도시계획시설로 결정하도록 협의의견을 3차례 회신하였으나, ○○도에서는 ○○시 의견을 받아들이지 않고 신청자의 주장대로 보도 등을 대지면적으로 인정하여 변경승인을 부당하게 허가

부패 유형		주요 사례
심의 처리	허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀	(처분요구명) 도시형 생활주택 등 건축허가 업무처리 부적정(2017, 서울 ○○구) 「주택법」 등에 따르면 30세대 이상의 도시형 생활주택 건설사업을 시행하려는 자(건축주)는 주택건설사업자로 등록하도록 되어 있음. 그러나 ○○구에서는 주택건설사업자가 아닌 건축주 19명의 관내 도시형 생활주택 42세대의 건축허가 신청을 받고서도 건축주가 주택건설사업자로 등록하였는지 여부 등을 확인하지 않은 채 건축허가
	허가요건 미달 및 법률 위반에도 부당 허가	(처분요구명) 오피스텔 건축허가 업무 부당처리(2018, ○○시) 「건축법」에 따르면 오피스텔 건축허가(제1건축허가)를 함에 있어 건축물 및 해당 대지 공유자 80% 이상의 동의를 받아야 함. 그러나 ○○시에서는 법률과 다르게 집합건물의 구분소유자 80% 이상의 동의를 받은 건축허가 신청에 대해 건축허가가 가능한 것으로 검토보고 문서를 작성하여 허가 처분이 나도록 하는 등 「건축법」을 위반하여 건축허가 업무를 부당하게 처리
사후 관리	부당한 허가 등에 대한 허가취소 등 미조치	(처분요구명) 주민공동이용시설 건축허가 취소 등 미조치(2016, ○○시) ○○시에서는 주민공동이용시설 건축허가와 관련하여 허위로 마을회를 구성하는 등 부정한 방법으로 건축허가를 받았음이 법원 판결 등에서 확인되었음. 그러나 ○○시는 거짓이나 부정한 방법으로 건축허가를 받은 15건에 대해 허가 취소 및 건축물의 철거·폐쇄 등 조치를 하지 않고 있음

건축허가에서도 부패 발생의 주된 원인은 역시 인적 요인에 기인하는 것으로 나타났다. 특히, 업무담당자의 고의적인 잘못된 업무처리(불성실)로 인해 부당한 허가가 많이 발생하였는데, 법률의 규정과 다른 방식으로 서류를 구비하게 하여 허가해 주거나 관계기관의 허가불가 의견에도 불구하고 신청자의 주장을 그대로 받아주어 허가하기도 하였다. 나아가 운영적 요인도 부패 발생의 원인으로 작용하고 있는데, 많은 경우에서 법률에 규정된 관계기관(부서)의 협의요청이나 유권해석을 하지 않는 등 의도적인 절차 회피가 나타났다. 관계부서에서 잘못된 의견을 제시하는 경우도 다수 존재하는데, 특히 이는 건축허가 시 확인해야 하는 법률이 복잡하고 변경사항이 많음에도 허가요건 등의 세부기준을 제대로 파악하지 못하여(능력부족, 과실) 발생되고 있었다.

### 3) 농·산지전용허가

농지전용은 농지를 농작물의 경작 등 농업생산 또는 농지개량 외의 용도로 사용하는 것을 말하며, 산지전용은 조림, 입목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 임산물의 재배 등의 용도 외로 사용하거나 이를 위해 산지의 형질을 변경하는 것을 말한다. 농지를 전용하거나 허가 받은 농지의 면적 또는 경계 등 중요 사항을 변경하려는 경우 농림축산식품부 장관의 허가를 받아야 하며, 농업인 주택 등의 시설 부지로 전용하려는 경우 자치단체 장에게 신고하여야 한

다. 그리고 산지를 전용하거나 허가받은 사항을 변경하려는 경우 산림청장 등의 허가를 받아야 하며, 국유림의 산지에 대해서는 산림청장에게, 국유림이 아닌 산림의 산지에 대해서는 자치단체장에게 신고하여야 한다. 「농지법」 및 「산지관리법」(시행령 및 시행규칙 포함)을 기본 법률로 하고 「농지전용업무처리규정」이나 ‘산지전용 등에 따른 경관영향 검토 및 운영 지침’ 등에 따라 업무를 처리한다.

농·산지전용허가 업무 과정에서 발생하는 주요 부패는 <표 5>에서와 같이 총 25건 중 관계기관 협조 절차에서 ‘관계기관 및 부서의 부적정한 협의의견 제시(6건, 24.0%)’, 심의·처리 절차에서 ‘허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀(3건, 12.0%)’, 사후관리 절차에서 ‘무허가 행위에 대한 시정명령 등 미조치(4건, 16.0%)’와 ‘허가에 따른 복구비 예치 등 부적정 및 허가기간 만료 등에 따른 복구조치 미실시(6건, 24.0%)’로 나타났다.

첫째, 농·산지전용허가의 관계기관 및 부서 협조 절차에서의 부패는 개발행위허가에서와 같이 주로 협의요청을 받은 부서에서 허가기준 등을 제대로 확인하지 않고 협의의견을 제시함으로써 부당하게 허가된 경우가 지적되었다. 예를 들어, <표 9>에서와 같이 신청서류에 허가기준을 초과하는 내용이 포함되어 있음에도 이를 소홀히 검토하여 허가기준에 적합한 것으로 심사내역서를 작성·통보한 것으로 나타났다.

둘째, 심의·처리 절차에서도 업무 담당자가 허가요건 등 관련 법률을 제대로 검토하지 않아 허가가 불가한 신청에 대해 허가한 경우가 주로 지적되었다. 특히, 「농지법」 등에 허가기준이 비교적 명확히 제시되어 있어 허가가능 여부를 쉽게 확인할 수 있음에도 불구하고 법률 검토를 소홀히 한 경우가 대부분이었다.

셋째, 사후관리 절차에서는 전용허가를 받지 않고 농·산지를 전용하여 사용하고 있음을 확인하고도 이를 단속하지 않거나 전용허가에 따른 복구비 예치나 전용허가 기간 만료에도 적절한 조치를 하지 않음으로써 농·산지에 대한 불법적 사용을 용인하고 있는 경우가 주로 지적되었다. 예를 들어, 농지를 골프연습장으로 불법 전용하여 사용하고 있음을 확인하였음에도 해당 자치단체에서 이를 그대로 두고 있었다.

<표 9> 농·산지전용허가 감사결과 주요 지적사항 사례

부패 유형		주요 사례
관계기관 협조	관계기관 및 부서의 부당한 협의의견 제시	(처분요구명) 산지전용허가 협의업무 부당처리(2017, ○○시) ○○시 ○○과에서는 주택건설사업계획 승인 신청에 따른 산지전용허가 협의요청을 받고 제출된 복구계획서 등의 허가기준 적합여부를 검토. 그러나 복구대상 산지의 횡단도에 따르면 옹벽 구간의 수직높이가 허가기준을 초과함을 알 수 있는데도 허가기준에 적합한 것으로 심사내역서를 작성하여 산지전용허가 협의 통보

부패 유형		주요 사례
심의 처리	허가요건 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀	(처분요구명) 농업인 주택 건축에 대한 농지전용허가 부적정(2017, ○○군) 「농지법」에 따르면 농업진흥구역 내 농업인 주택은 농업경영의 근거가 되는 농지 등이 있는 읍·면 등의 경우에만 농지전용이 가능. 그러나 ○○군에서는 허가신청 관내에 농업경영의 근거가 되는 농지 등이 없는데도 관련 법령을 제대로 검토하지 않은 채 농지전용이 가능한 것으로 검토하여 허가
사후 관리	무허가 행위에 대한 시정명령 등 미조치	(처분요구명) 농지 불법 전용 단속 부적정(2017, ○○군) 「농지법」에 따르면 농지전용허가 등을 받지 않고 농지를 전용한 경우에는 원상회복을 명할 수 있고 3년 이하의 징역 또는 벌금에 처하도록 되어 있음. 그러나 ○○군은 관내 농지를 골프연습장으로 불법 전용한 사실을 확인하고도 원상회복 명령 및 고발 등의 조치를 하지 않고 그대로 두고 있음
	허가에 따른 복구비 예치 등 부적정 및 허가기간 만료 등에 따른 복구조치 미실시	(처분요구명) 산지전용 복구비 예치 확인 등 사후관리 부적정(2017, ○○군) 「산지관리법」에 따르면 산지전용허가 시 복구비를 예치하지 않으면 허가취소 등을 할 수 있고, 산지전용기간이 만료된 후에는 산지전용을 할 수 없음. 그러나 ○○군에서는 ○○주식회사 등이 기한 내에 복구비를 예치하지 않았는데도 이를 방치하고 있고, 산지전용허가 기간이 만료되었는데도 허가취소 등 적절한 조치를 하지 않고 있음

다른 허가제도와 달리 상대적으로 농·산지전용허가에서의 부패는 무허가 행위에 대한 미조치나 복구조치 미실시와 같이 사후관리 절차에서 많이 나타났다. 따라서 부패 발생의 주된 원인은 단속 공무원이 불법을 확인하고도 아무런 조치를 하지 않는 고의적 부작위로서 직무태만(인적 요인)에 기인하고 있었다. 허가요건에 대한 검토소홀과 같이 무사안일에 기인한 사례도 있으나 다른 허가제도에 비해 상대적으로 많지 않고, 오히려 관계기관(부서)의 협의의견이 부적정한 사례가 많았다. 이는 농·산지전용허가의 관련 법령인 「농지법」 등의 허가기준이 다른 허가제도에 비해 명확함에도 관행적 또는 적당히 처리하는 등의 무사안일과 부서간의 협조가 잘 되지 못한 운영적 요인에 기인한 것이다.

#### 4) 영업허가

영업허가는 일반적으로 금지된 영업을 특정의 경우에 그 금지를 해제하여 적법하게 영업할 수 있게 하는 것으로(두산백과, 2021.2.14. 검색), 식품접객업, 유해화학물질, 축산물가공 등 그 대상이 매우 다양하고 개별 법률에 따라 인·허가가 이루어지기 때문에 다른 인·허가와 달리 기본적인 법률을 언급하기에는 다소 무리가 있다. 다만, 「풍속영업의 규제에 관한 법률」에서는 선량한 풍속을 해치거나 청소년의 건전한 성장을 저해하는 행위 등 풍속영업(風俗營業)에 대해 일괄적으로 규제하고 있는데, 풍속영업의 범위를 게임제공업, 비디오물감상실업,

노래연습장업, 숙박업·목욕장업·이용업, 식품접객업, 무도학원업 및 무도장업 등으로 구분하고 있다. 영업허가에 대한 감사원 감사에서도 주로 풍속영업에 대한 허가와 관련된 문제들이 지적되고 있었다.

영업허가의 업무 과정에서 발생하는 주요 부패는 <표 5>에서와 같이 총 20건 중 관계기관 협조 절차에서 '관계기관 및 부서의 협의업무 미실시(3건, 15.0%)', 심의·처리 절차에서 '허가요건 미달 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀(4건, 20.0%)', 사후관리 절차에서 '부당한 허가 등에 대한 허가취소 등 미조치(9건, 45.0%)'로 나타났다.

첫째, 다른 인·허가와 마찬가지로 영업허가 특히, 풍속영업에 대한 허가에 있어서도 관계기관의 협의업무를 실시하여 허가여부를 판단해야 하나 아무런 협의 없이 허가 가능여부를 임의 판단하여 허가하는 경우가 주로 지적되었다. 예를 들어, <표 10>에서와 같이 학원이 있는 건축물에 유흥주점 등과 같은 유해업소를 허가하는 경우 관할 교육장과 협의하여야 하나 협의 없이 자체적으로 판단하여 허가하고 있었다.

둘째, 영업허가의 대상 지역이 아님에도 이를 제대로 확인하지 않고 허가처리 하는 등 허가요건 등에 대한 미검토 경우가 지적되었다. 예를 들어, 주거지역에는 일반게임제공업을 허가할 수 없으나 업무 담당자는 주거지역의 위치 여부를 확인하지도 않고 허가처리 문서를 작성하고, 상급자는 이에 대한 확인지시 등의 조치없이 그대로 결재하여 주거지역에서 일반게임제공업을 영위할 수 있게 하였다.

셋째, 사전에 부당하게 영업허가 되거나 영업허가 이후 관련 법률의 허가기준에서 벗어나게 되면 이를 확인하여 영업허가에 대한 취소 등을 하여야 함에도 아무런 조치를 하지 않아 법률 위반자들이 영리행위를 지속하게 하는 경우가 많이 지적되었다.

<표 10> 영업허가 감사결과 주요 지적사항 사례

부패 유형		주요 사례
관계기관 협조	관계기관 및 부서의 협의업무 미실시	(처분요구명) 유흥주점 등 영업허가 부적정(2016, ○○시) 「학원법」 등에 따르면 학원이 있는 건축물에 유흥주점 등과 같은 유해업소를 허가하는 경우 관할 교육장과 협의하도록 되어 있음. 그러나 ○○시는 관내 건축물 지하에 유흥주점 등 영업허가 신청을 받고 현장 확인 시 미술학원이 있는 것을 확인하고도 규정을 잘못 적용하여 유흥주점 등의 영업을 허가할 수 있다고 임의로 판단하고 ○○교육지원청 교육장과 아무런 협의를 하지 않은 채 영업을 허가
심의처리	허가요건 미달 및 관련 법률 미검토 및 검토 소홀	(처분요구명) 주거지역 내 일반게임제공업 허가 부적정(2016, ○○시) 「게임산업진흥법」 등에 따르면 주거지역에는 일반게임제공업을 허가할 수 없음. 그러나 ○○시는 일반주거지역인 관내 건축물에 일반게임제공업 허가 신청을 받고서 영업장이 주거지역에 위치하고 있는지 여부를 확인하지 않고 허가처리 문서를 작성하고 상급자는 이를 그대로 결재하는 등 8건의 일반게임제공업을 주거지역에 허가

부패 유형		주요 사례
사후 관리	부당한 허가 등에 대한 허가취소 등 미조치	(처분요구명) 지방세 체납자에 대한 관허사업 부적정(2019, ○○시 등) 「지방세징수법」 등에 따르면 자치단체장은 관허사업(유기장영업허가, 주류제조면허, 체육시설업, 건설업 등)을 경영하는 자가 지방세를 3회 이상 체납하고 그 금액이 30만 원 이상일 때에는 허가 등의 주무관청에 사업의 정지 또는 허가 취소를 요구할 수 있으며, 주무관청은 정당한 사유가 없으면 요구를 따라야 함. 그런데 ○○시는 지방세를 8회 체납하고 관허사업 제한 대상인 건설업을 영위하고 있는 체납자 43명에 대해 관허사업을 제한하지 않고 있는 등 8개 지방자치단체는 관허사업 제한 요건에 해당하는 지방세 체납자에 대해 건설업 등 관허사업을 제한하지 않고 그대로 두고 있음

이와 같이 영업허가에서의 부패가 가장 많이 발생하는 경우는 농·산지전용허가에서와 같이 부당한 허가에 대한 허가취소 등의 조치를 하지 않은 경우이다. 즉, 세금 체납 등 허가기준에 벗어난 사유가 발생되었음에도 허가취소 등 아무런 조치를 하지 않은 단속 공무원의 직무태만(인적 요인)에서 주로 기인하였다. 특히, 영업허가의 경우 적절한 조치를 하지 않음으로써 법령 위반자가 아무런 제한 없이 영리행위를 지속하게 하는 반면, 주거환경 등을 해침으로써 다수의 민원이 발생하는 결과를 가져오고 있었다. 더불어 유해업소 등 풍속영업에 대한 허가 시 해당 교육장 등 관계기관의 협의를 실시하지 않는 경우나 허가요건에 대한 검토 미흡 역시 업무담당자의 직무태만에 기인하며, 이에 덧붙여 이차적으로 상급자의 지도·감독 소홀 등 관리적 요인도 원인이 되고 있었다.

## 5) 복합적 부패 및 기타

인·허가 관련 복합적 부패는 앞의 <표 5>에서와 같이 전체 153건의 지적사항 중 8건(5.2%)으로 많지는 않았으나, 이중 여러 인·허가 절차에서 복합적으로 연결된 경우 4건(2.6%), 부당한 지시·청탁 및 특정인에게 특혜를 주는 허가 4건(2.6%)으로 나타났다. <표 11>에서와 같이 통상 감사결과에서 잘 나타나지 않는 인·허가 신청서류의 하자에서부터 심의·처리 및 사후관리 절차까지 연결되어 복잡하게 문제가 발생하기도 하는데, 예를 들어 허가요건 중 일부가 누락된 건축허가 신청서류를 작성·제출하고 허가 담당자는 이를 확인하지 않고 허가 문서를 작성하며 상급자들은 이를 제대로 검토하지 않고 결재한 것으로 나타났다. 그리고 건축공사가 완료된 이후 사용승인 과정에서 문제가 있음을 알고서도 신청인의 의견을 그대로 인정하여 허가한 경우가 지적되었다. 또한 특혜성 인·허가의 사례로 신청 면적이 허가 가능 면적을 초과하자 허가 담당자가 민원인과 협의하여 위법한 방식으로 허가받을 수 있도록 추진하는 등 특혜를 준 경우가 지적되었다. 특히, 이 건의 경우 감사결과에서는 명시적으

로 제시(확인)되어 있지 않지만 업무 담당자와 신청인 간의 밀접한 관계가 있을 것이라는 합리적 의심을 가질 수밖에 없다.

〈표 11〉 인·허가의 복합적 부패 지적사항 사례

부패 유형		주요 사례
복합적 부패	여러 허가절차에서 복합적으로 연결된 허가 부패	<p>(처분요구명) 방화지구 내 생활숙박시설에 대한 건축허가 및 사용승인 부적정(2019, 00시)</p> <p>(건축허가 부적정) 00시에서는 방화지구 안의 생활숙박시설 건축허가 신청을 받아 처리. 그런데 건축물을 설계하고 건축허가를 위한 현장조사·검사 및 확인을 대행한 건축사사무소에서는 방화지구 내 건축물에 설치해야 할 방화설비를 누락한 채 설계도서를 작성하고 설계도서 등이 적법하게 작성되었다는 건축허가조사 및 검사조서를 작성·제출. 그리고 00시 허가업무 담당자는 설계도서에 방화설비가 반영되었는지 제대로 확인하지 않은 채 건축허가서 문서를 작성하고 담당 팀장, 과장, 국장은 이를 그대로 결재하여 허가 처리</p> <p>(사용승인 부적정) 이후 건축공사 완료 후 건축물 사용승인 신청에 대해 업무 담당자는 사용승인 검사업무를 대행한 건축사로부터 방화설비 미설치의 검사조서를 받고 방화설비가 제대로 설치되도록 조치했으나 하나, 팀장, 과장과 협의하여 건축주가 제시한 방화설비 설치로 볼 수 없는 방식을 인정하여 사용승인서 문서를 작성하고 담당 국장은 이를 제대로 검토하지 않은 채 그대로 결재하여 사용승인</p>
	부당한 지시·청탁 및 특정인에게 특혜를 주는 허가	<p>(처분요구명) 숲속야영장 조성계획 검토·승인업무 및 복구준공검사 등 부당처리 (2018, 00군)</p> <p>00군에서는 과거 불법으로 산지를 훼손하여 야영장으로 운영중인 시설을 합법적인 숲속야영장으로 전환하기 위해 신청한 조성계획을 처리. 그러나 허가업무 담당자는 신청 면적이 형질변경 가능면적을 초과한 것을 알고서 과거 불법산지전용하여 만든 통행로 등을 임도로 보고 형질변경면적에서 제외하기로 민원인과 협의하여 조성계획을 다시 제출받고 00도에 승인요청하여 숲속야영장 조성을 허가받을 수 있게 하는 등 특혜를 제공</p>
기타	인용판결에 따라 허가하지 않고 불허가	<p>(처분요구명) 건축신고 불수리 처분 부적정(2015, 00군)</p> <p>「행정심판법」에 따르면 당사자의 신청을 거부하는 처분의 이행은 명하는 재결이 있으면 행정청은 이전의 신청에 대해 재결의 취지에 따라 처분을 명하도록 되어 있음. 그러나 00군에서는 소규모환경영향평가 등을 통한 적법한 건축신고에 대해 2차례 행정심판 인용재결에도 불구하고 기관장의 “행정심판 결과를 따르지 말라”라는 지시에 따라 3차례 건축신고 불수리 처분 통지</p>
	법적 근거없는 사유로 불허가 및 허가취소	<p>(처분요구명) 개발행위허가업무 처리 부적정(2015, 00군)</p> <p>00군에서는 단독주택 부지조성과 신축을 위한 개발행위허가 신청을 접수·처리. 그런데 개발행위허가 신청부지에 대한 현지조사를 실시하여 진입도로로 사용하려는 도로가 활용가능하다는 것을 확인하고도 법령에 근거도 없이 새로운 포장도로를 개설하도록 요구하는 등으로 민원인에게 불필요한 부담을 주고 허가 신청을 반려</p>

한편, 앞서 제시한 인·허가 부패 사례들이 모두 인가나 허가 등을 한 사례들이나 이와 반대로 적법한 허가신청 등에 대한 잘못된 불허가 또는 허가취소의 경우도 153건 중 10건(6.5%)



이 있었다. 특히, 행정심판 등에서 인용판결이 있었음에도 이에 반하여 허가하지 않거나(3건, 2.0%) 법적 근거없는 사유를 들어 불허가하는 경우(5건, 3.3%)도 지적되었다. 예를 들어, 적법하게 이루어진 건축신고에 대해 2차례나 행정심판 인용재결이 있었으나 “행정심판 결과를 따르지 말라”라는 기관장의 지시로 건축신고를 불수리 처분한 경우가 있었고, 개발행위허가에서 활용가능한 도로가 있음에도 새로운 포장도로를 개설하도록 요구하여 민원인에게 불필요한 부담을 주고 허가 신청을 반려하는 경우도 있었다.

이상의 내용을 보면, 복합적 부패 등의 경우 앞서 살펴본 개별 허가제도에서의 부패 발생이 주로 한두 가지 원인에 기인하는 것과 달리 그 원인 역시 복합적으로 나타나거나 환경적 요인이 원인으로 작용하기도 한다. 예를 들어, 환경적 요인으로서 건축사의 설계도서 등 적법하지 않은 서류작성·제출과 인적 요인으로서 업무담당자의 서류 등에 대한 미확인 등 직무태만, 그리고 상급자들의 검토 소홀 및 결재와 같은 관리적 요인이 함께 나타나면서 부당한 허가가 발생하였다. 또한 행정심판 인용재결을 따르지 못하게 한 기관장의 부당한 지시와 같은 환경적 요인도 주요 요인으로 나타났고, 법령에 근거 없는 요구조건으로 허가신청을 반려하는 등 규제남용도 원인이 되고 있었다.

### 3. 지방자치단체 인·허가 업무에서의 부패 특성

서론에서도 언급한 것처럼 최근 자치분권 강화에 따른 자치단체로의 권한 이양이 많아지면서 인·허가 업무에서의 부패 발생가능성도 증가하고 있다. 특히, 부패 유형과 사례분석 결과를 통해서 볼 때, 인·허가 부패는 다음과 같은 특성을 보인다.

첫째, 인·허가는 그 종류와 대상이 다양하고 절차가 복잡하여 신청인(민원인)과 업무 담당자의 유착이나 특혜 발생 우려가 많이 제기된다. 사례분석 등을 통해 볼 때에도 인·허가 업무는 신청인이 있는 쌍방적 업무로서 부당한 허가로 인해 특정인(신청인)에게 특혜를 제공하게 되는 결과를 확인할 수 있었다. 다만, 일부 감사결과에서는 신청인과 업무 담당자 간의 유착 개연성은 보이나 이것이 감사결과에서 확인·제시되지는 않았다. 그러나 행정청의 잘못된 허가가 이루어짐으로 해서 결과적으로 특정인이 부당한 개발행위 등을 영위할 수 있게 되고 있었다.

둘째, 법령이나 기준, 절차 등의 불합리 보다 공무원의 행위, 즉 주로 인·허가 업무에서의 업무담당자의 잘못된 업무처리가 인·허가 부패 발생의 주된 원인이 되고 있었다.<sup>8)</sup> 통상 규제 행정은 업무 특성상 복합행정의 성격이 강하여 규제 내용이나 수준 등을 정형화하기 어렵고,

<sup>8)</sup> 조형석·김나영(2011: 90)도 인·허가 부패의 발생 원인으로 인·허가 대상 여부를 소홀히 조사하는 등 주로 공무원의 개인적 요인에 기인한다고 제시하였다.

이에 따라 공무원이 자신의 잣대로 판단해야 하는 경우가 적지 않다(김순양, 2017: 63). 인·허가 업무에서도 허가 여부를 판단하기 위한 관계부처(부서)의 협의의견을 받거나 건축심의 등의 절차 등이 있으나 결국 업무담당자가 결정한 사항(그것이 잘못된 결정이라도)이 검토과정에서 걸리지 못하고 최종 확정되어 위법·부당한 허가가 이루어지게 되는 경우가 많았다.

셋째, 이러한 인·허가 과정에서 나타나는 업무담당자의 부당한 행위로는 주로 해당 인·허가와 관련된 법률과 규정을 제대로 확인하지 않거나(확인소홀), 법률 등을 확인하고도 자의적으로 해석 또는 관련기준을 잘못 적용하며, 신청사항에 대한 현장조사 등을 실시하지 않거나 현장조사를 실시하여 위반사실 등을 확인하고서도 묵인하고, 관계부처(부서)에 대한 협의절차를 거치지 않거나 협의의견과 다르게 처리하는 경우가 많았다.

넷째, 허가요건 등에 대한 업무담당자의 확인소홀 등 직무태만이 이루어진 경우 이에 대한 관리자(상급자)의 점검이 이루어져야 하나 많은 경우 이를 제대로 검토하지 않는 등 지도·감독 부실이 연결되어 있었다. 실태분석에서 제시한 것처럼 지적사항별 관련 인원수는 2명이상인 경우가 대부분(83%)을 차지하는데, 이 경우 업무 담당자와 함께 팀장이나 과장, 국장 등이 검토를 소홀히 하고 그대로 결재한 경우였다. 이는 결국 업무 담당자가 인·허가 여부를 잘못 판단하더라도 그대로 이루어지게 되는 결과를 가져와 부당한 인·허가가 이루어지는 원인이 되고 있었다. 공무원 단독으로 의사결정이 이루어지면 부당한 재량이 발휘되어 부패가 발생하게 되는데(윤태범, 2001: 38), 인·허가도 담당 공무원의 재량에 의해 수행될 경우 부패 발생의 소지는 상존하게 된다(이은재, 2000: 36). 그러나 현재 대부분의 인·허가가 절차상으로는 업무 담당자 단독으로 처리하기 어려운 구조이나 실제로는 단독 처리와 같이 걸리지 못하고 그대로 진행되는 경우가 많았다.

다섯째, 통상 인·허가 관련 부패는 허가권자인 자치단체장의 부패에서 많이 언급된다. 그러나 본 연구의 분석대상 감사결과에서는 자치단체장의 직접적인 부패는 거의 제시되지 않았다. 다만, 인·허가 업무에서 자치단체장 등의 부당한 지시에 의한 부패 발생가능성이 높음은 확인할 수 있다. 예를 들어, 복합적 부패의 사례분석에서 보듯이 건축신고에 대해 2차례나 행정심판 인용재결이 있었음에도 “행정심판 결과를 따르지 말라”라는 기관장의 지시로 결국 허가신청을 반려한 경우는 자치단체장의 부당한 지시가 허가 여부에 절대적인 영향을 미칠 수 있음을 방증하는 사례라 할 것이다.

마지막으로 인·허가 부패는 개발제한구역, 자연녹지지역, 상수원보호구역, 지구단위계획구역, 학교환경위생정화구역, 주거지역 등 지정 목적에 따라 개발행위 등이 제한되는 특정 지역 내에서의 인·허가 시 많이 발생하였다. 특정 지역 내에서는 관련 법률 상 요구되는 조건이 많고 엄격하게 규제될 수밖에 없는데, 요건을 갖추지 못하거나 요건이상의 혜택을 누리하고자 하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

## V. 결론 및 개선사항

정부 규제(regulation)나 시장 개입은 경쟁을 왜곡시켜 개별 행위자의 지대추구(rent-seeking) 기회를 증가시키고, 그에 따라 부패 발생의 개연성도 높이게 된다(Montinola and Jackman, 2002: 154). 특히, 지방자치단체의 대표적 규제행정으로 인·허가를 함에 있어 유사한 신청의 결과가 신청인에 따라 지속적으로 달라진다면 형평성 상실로 인한 주민의 자치단체에 대한 신뢰까지 영향을 주는 부작용을 낳을 수 있다(조형석·김나영, 2011: 100).<sup>9)</sup> 지방자치단체가 인·허가를 해야 하는지는 법령이나 지침 등의 허가요건에 따라 이루어지나, 인·허가 부패 특성에서 보듯이 주로 담당 공무원의 자의적 판단으로 인·허가 처분이 달라진다는 것은 현행 인·허가 업무에서 가장 큰 문제라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 따라서 인·허가 업무에서의 부패 발생을 억제하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요할 것으로 보인다.

먼저, 인·허가 업무 담당자들의 윤리의식 제고와 함께 인·허가 관련 법령이나 절차 등을 철저히 준수할 수 있도록 내부통제시스템의 강화가 필요하다. 인·허가 부패가 법령이나 절차 등의 불합리 보다 인·허가 업무에서의 담당 공무원의 잘못된 업무처리에서 기인하며, 특히 허가 여부에 대한 확인소홀이나 허가조건의 위반사실을 알고서도 묵인하는 등의 위법·부당행위는 업무처리 과정에서의 감시·감독만 강화하더라도 상당수 예방할 수 있다. 그러나 현재와 같이 이를 직접 점검해야 하는 상급자의 지도·감독 소홀이 지속된다면 유사한 부패가 반복될 수밖에 없으며, 따라서 관리·감독자의 철저한 점검 등이 이루어지도록 통제시스템이 강화되어야 할 것이다.

둘째, 인·허가 관련 대상별 법령이나 기준, 지침 등의 적용에 대한 교육이 주기적으로 이루어져야 한다(조형석·김나영, 2011: 92). 법령 등에서 제시하는 허가요건 등의 세부기준을 제대로 파악하지 못하거나 잘못 적용하는 경우의 상당수는 인·허가 관련 법령이 복잡하고 자주 변경되기 때문이다. 인·허가 법령의 복잡성과 수시 변경은 동일한 내용에 대해 특정인에게는 허가되고 다른 특정인에게는 허용되지 않는 부조리를 유발할 수 있다(윤태범, 2001: 41). 따라서 인·허가 관련 법령 등에 대한 담당 공무원의 지속적인 학습 필요성이 매우 높다 할 것이다.

셋째, 인·허가 관련 법령 등에 대한 정비가 필요하다. 본 연구의 분석대상 감사결과에서는

9) 정부가 공정한 행정서비스를 제공한다고 인식하면 정부가 일을 잘 수행한다고 생각하고 그에 따라 정부에 대한 신뢰도 커진다(최예나, 2018: 14). 그러나 재량권 오남용 등으로 일선행정의 형평성이 저해되면 불필요한 민원을 초래하고 궁극적으로 행정에 대한 신뢰를 저하시키게 된다(김순양, 2017: 54).

10) 장교직(2013: 55)도 인·허가 처분에 있어 관련 법령 등에 대해 여러 해석이 이루어지는 등 인·허가 처분이 실질적으로는 재량행위와 같이 운용되고 있는 문제점이 있다고 제시한다.

법령 등에 대한 지적사항은 거의 나타나지 않았으나, 앞서 언급한 것처럼 인·허가 법령의 복잡성은 담당 공무원의 업무 처리를 어렵게 하여 부당한 허가가 이루어지게 한다. 또한 무분별한 개발행위 방지를 위한 엄격한 규제 필요성도 있으나 이러한 목적 외 지나친 절차나 기준은 민원인의 불편을 초래하고, 추상적이거나 불투명한 경우에는 인·허가 거부 등으로 이어져 국민권익침해의 원인으로 작용하기도 한다(장교직, 2013: 55).<sup>11)</sup> 따라서 담당 공무원의 자의적 판단을 가능케 하는 모호한 법령은 구체적인 기준을 명시하는 한편, 규제개혁의 일환으로 현실에 맞지 않거나 지나치게 복잡한 절차나 기준 등은 폐지·개선이 이루어져야 한다(법무연수원, 2010: 87).

마지막으로, 업무처리 과정에서의 직접적 개선과 함께 자체감사의 역할강화도 필요하다. 국제내부감사인협회(The Institute of Internal Auditors, 2013)에서는 효과적인 내부통제를 위해 업무부서(1선 방어) 및 통제부서(2선 방어)와 함께 자체감사(3선 방어)의 역할을 강조한다. 인·허가 업무에 대해서도 자체감사를 통해 담당 공무원의 위법·부당행위나 상급자의 관리·감독이 적절하게 이루어지도록 점검되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 자체감사를 통한 지원과 자문 역할도 필요하다. 최근 감사원을 비롯하여 자체감사기구에서는 사전컨설팅 감사를 통해 규제 관련 사무처리에 대해 사전에 그 적법성과 타당성을 검토해 주는 등 지원하고 있다.<sup>12)</sup> 따라서 인·허가 업무에서도 복잡한 법률 등에 대한 명확한 유권해석 등을 통해 올바른 인·허가가 이루어질 수 있도록 자체감사의 지원 역할이 요구된다.

본 연구는 분석대상이 된 감사원의 감사결과를 통해 인·허가 업무에서의 부패를 살펴보았다. 이로 인해 인·허가 업무 과정에서 발생하는 공무원들의 부패행위는 구체적으로 확인할 수 있었으나, 감사결과에서 제시되지 않은 담당 공무원과 신청인 간의 유착관계 등 구조적이고 조직적인 부패에 대해서는 언급하지 못하는 등 한계가 있다. 따라서 이러한 부분에 대해서는 향후 법원 판례 등에 대한 분석을 통해 지속적으로 연구될 필요가 있다.

11) Sedlenieks(2003: :5)는 법률이 모호할 때 담당 공무원과의 비공식적인 관계 형성이 허가 여부에 영향을 미친다고 제시한다.

12) 「지방자치단체에 대한 사전컨설팅감사 운영에 관한 규정」(국무총리훈령 제743호) 제2조에 따르면, 사전컨설팅 감사는 가. 인·허가 등 규제와 관련하여 공무원이 능동적으로 업무 처리를 하지 못하고 있는 경우 사전에 그 업무의 적법성 및 타당성을 검토하여 조인·자문·권고 등을 하는 것, 나. 규제 관련 법령 등이 불명확하여 해석·적용에 어려움이 있을 때 그 해석을 하여 주는 것, 다. 위 각 호에 준하는 경우로서 규제개혁 또는 적극행정을 지원하는 것을 말한다.

## 【참고문헌】

- 감사연구원. (2012). 「지방자치단체 토착비리 실태분석」.
- 감사원. (2011). 「통합감사실무 매뉴얼」.
- 계인국. (2017). 산지전용허가의 법적 쟁점과 개선방안. 「토지공법연구」, 77: 115-141.
- 김광수. (2017). 개발행위허가의 쟁점과 절차. 「토지공법연구」, 77: 1-27.
- 김남진·김연태. (2021). 「행정법 I」. 경기: 법문사.
- 김동희. (2010). 「행정법요론」. 서울: 박영사.
- 김명엽. (2011). 산지전용허가제도의 개선에 관한 연구. 「토지공법연구」, 52: 71-92.
- 김상철. (2006). 지방정부 부정부패에 대한 연구: 그 실태와 진단. 「사회과학연구」, 12: 401-421.
- 김성호. (2003). 지방자치단체 부패방지체계와 개선방안. 「한국행정학회 비정기학술대회발표논문집」, 27-52.
- 김성호·황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 한국지방행정연구원.
- 김순양. (2017). 일선공무원의 재량행위 원인에 관한 비교 연구: 복지공무원과 규제공무원을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(1): 53-83.
- 김애진. (2018). 재정분권이 부패에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 22(3): 161-188.
- 김재광. (2017). 건축허가 관련 절차와 법적 쟁점. 「토지공법연구」, 77: 29-53.
- 김종보. (2018). 도로의 설치와 관리 그리고 점용허가. 「행정법연구」, 54: 199-221.
- 노한장. (2019). 토지거래허가제의 문제점과 입법적 개선방안 연구: 제도 운영상 문제를 중심으로. 「법학논고」, 64: 95-123.
- 두산백과. (2021.2.14. 검색). 영업허가. (<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1127352&cid=40942&categoryId=31664>).
- 류지용. (2016). 농지제도의 법적 문제와 개선방안에 관한 연구: 농지전용제도의 문제점과 개선방안을 중심으로. 「토지공법연구」, 76: 157-182.
- 문준조. (2001). 「부패와 뇌물공여에 대한 국제적 규제동향에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 박균성. (2021). 「행정법론(상)」. 서울: 박영사.
- 박균성·김재광. (2010). 인허가의제제도의 문제점과 개선방안. 「행정법연구」, 26: 33-57.
- 박재완. (1998). 부패의 경제적 비용과 반부패제도의 모색. 임주영 편, 「공공부문 혁신을 위한 연구(II)」. 154-311, 한국조세연구원.
- 법무연수원. (2010). 「지방자치단체 비리의 현황분석 및 지방행정의 투명성강화 방안」.
- 석중현. (2015). 개발행위허가제에 관한 고찰. 「토지공법연구」, 71: 1-37.
- 선정원. (2012). 인허가의제의 효력범위에 관한 고찰. 「행정법연구」, 34: 49-64.

- 송시강. (2011). 행정행위 유형론에 대한 재검토: 허가과 특허, 인가 개념을 중심으로. 『홍익법학』, 12(1): 483-534.
- 오일환. (2004). 「지방자치단체장의 부정부패: 실태와 대응방안」. 경기: 집문당.
- 윤태범. (2001). 공무원의 직무특성별 부패가능성과 방지전략에 관한 연구. 『한국행정논집』, 13(1): 25-45.
- 이상진·이희진. (2013). 건축허가절차 합리화를 위한 제도적 개선방향에 관한 연구. 『국토계획』, 48(6): 147-159.
- 이우도 외. (2017). 토지거래 허가제도의 폐지에 관한 연구. 『법학논총』, 37(2): 239-266.
- 이은재. (2000). 지방공무원 인허가부조리 어떻게 근절할 것인가. 『지방자치』, 136: 34-37.
- 장교직. (2013). 인허가제도의 개선방안에 관한 연구. 『토지공법연구』, 62: 49-68.
- 장석준. (2010). 지방정부의 청렴도 영향요인에 관한 탐색적 연구. 『한국사회와 행정연구』, 21(2): 165-192.
- 조형석. (2017). 지방자치단체 인사관리의 비리유형 및 특성분석: 감사원 감사결과를 중심으로, 『한국인사행정학회보』, 17(3): 1-27.
- \_\_\_\_\_. (2018). 「지방자치단체 자체감사기구의 감사실시 현황과 특성분석」. 감사연구원.
- 조형석·김나영. (2011). 「감사결과 반복지적사항 해소대책 연구」. 감사연구원.
- 최승범. (2003). 도시정부 인허가 서비스의 권력관계와 형평성. 『한국정책연구』, 3(1): 83-98.
- 최예나. (2018). 공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 정보비대칭성의 조절효과를 중심으로. 『지방정부연구』, 22(2): 1-21.
- 한상훈. (2020). 건축법상 건축허가에 관한 건축위원회의 역할에 관한 법적 연구. 『토지공법연구』, 89: 81-98.
- 행정안전부. (각년도). 「지방자치단체 공무원 인사통계(2015-2019)」.
- 홍정선. (2021). 『행정법원론(상)』. 서울: 박영사.
- Agence Francaise Anticorruption. (2018). *Survey on the prevention of local government corruption*.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Masturzzi, M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. The World Bank Policy Research Working Paper.
- Montinola, Gabriella R. and Jackman, Robert W. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 32(1): 147-170.
- Sedlenieks, Klāvs. (2003). *Corruption in the Process of Issuing Building Permits*. Centre for Public Policy PROVIDUS.
- The Institute of Internal Auditors. (2013). *The three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*.

- Transparency International UK. (2020). *Permission Accomplished: Assessing Corruption Risks in Local Government Planning*.
- World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. World Bank.

---

**조형석:** 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학 박사학위를 취득(2009)하고, 현재 감사원 감사연구원에서 연구관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 감사제도, 정책 및 사업평가, 성과관리, 지방행정 및 지역개발 등이며, 최근 논문으로는 “지방자치단체 감사요인이 부패에 미치는 영향분석(2021)”, “공직사회의 소극행정 유발요인 및 개선방안에 대한 탐색적 연구: 전문가 의견조사를 중심으로 (2020)”, “한국 감사원의 차별적 특성에 관한 고찰(2019)” 등이 있다(chochs@korea.kr).

