

정 부 합 동 감 사 결 과

징계 · 주의 요구

제 목 공유재산 매각 처리 등 부적정

기 관 명 광주광역시

징계대상자 ① 광주광역시 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○과)

② 광주광역시 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○과)

징계의종류 ① 중징계 ② 경징계

내 용

지방○○○○○ ○○○는 2015. 1. 23.부터 2015. 7. 30.까지, 지방○○○○○
○○○은 2015. 1. 23.부터 2017. 7. 21.까지 광주광역시 ○○과에서 시유지 매각
등 공유재산 관리·처분 업무의 실무책임자 및 실무담당자로 근무하였다.

광주광역시에서는 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “공유재산법”이라 함)
제14조 및 「광주광역시 사무위임 조례」에 근거하여 토지면적 330㎡ 미만 또는
재산가액 5천만원 미만의 시유일반재산의 매각, 일반재산의 대부 및 유지관리
등 공유재산의 관리·처분에 관한 권한을 구청장에게 위임하여 처리하고 있다.

1. 공유재산 매각제한 여부 미검토

「공유재산법」 제3조 공유재산 및 물품의 관리에 관한 사무에 종사하는 공

무원은 이 법과 그 밖의 공유재산 및 물품의 관리에 관한 법령을 준수하고 선량한 관리자의 주의로써 사무에 종사하도록 되어 있다.

같은 법 제36조 및 같은 법 시행령 제37조의2 규정에 따르면 ‘장래의 행정 수요에 대비하기 위하여 비축할 필요가 있는 재산’, ‘사실상 또는 소송상 분쟁이 진행 중이거나 예상되는 등의 사유로 매각을 제한할 필요가 있는 재산’ 등의 일반재산의 매각은 제한하도록 되어 있다.

같은 법 제44조 및 「광주광역시 공유재산 관리 조례」 제8조의 규정에 따르면 공유재산에 대하여 매년 1회 이상 공유재산 실태조사를 실시하고 공유재산 실태조사 시 그 내용을 공유재산관리대장에 기록하여야 하며 재산매각 및 대부 시에는 ‘장래에 행정재산으로 활용하기 위하여 확보할 가치가 있다고 인정되는 재산’, ‘소송 등 재산소유권상 분쟁이 있는 재산’ 등의 사항을 파악하여 관리에 철저를 기하도록 되어 있다.

따라서 일반재산을 매각하고자 할 때에는 재산의 이용 실태, 장래의 행정 수요 여부, 인접 토지의 이용현황 등 주변 현황 등을 철저히 검토하여 매각 제한사유에 해당되는 지를 확인하여야 한다.

그런데도 위 관서에서는 아래 [표]와 같이 〇〇구 〇〇동 〇〇〇-〇〇번지 등 7필지의 일단의 시유지를 매각하면서 대상 토지 및 인접 토지 이용현황 등 확인을 소홀히 하고 매각대상 토지에 대한 행정 수요조사를 실시하지 않는 등 공유재산 매각 업무를 부적정하게 처리하였다.

[표] 일반재산 매각 내역

연번	재산의 표시			현황 지목	매각금액
	소재지	공부상 지목	면적(㎡)		
계	7필지		1,619		
1	〇〇구 〇〇동 〇〇〇-〇〇	답	202	도로	

연번	재산의 표시			현황 지목	매각금액
	소재지	공부상 지목	면적(㎡)		
2	○○구 ○○동 ○○○-○○	답	43	도로	221,400,000원
3	○○구 ○○동 ○○○-○○	답	238	도로	
4	○○구 ○○동 ○○○-○○	답	225	전	
5	○○구 ○○동 ○○○-○○	답	221	전	
6	○○구 ○○동 ○○○-○○	답	235	도로	
7	○○구 ○○동 ○○○-○○	답	455	전	

※ 현황 지목 : 광산구에서 실시한 2014년 공유재산 실태조사서에 따름

가. 시유지 및 인접토지 이용현황 등 확인 소홀

「광주광역시 사무위임 조례」에 따라 ○○구에서 실시한 2014년 공유재산 실태조사에 따르면 위 매각대상 토지 중 4필지는 현황상 도로로 조사되어 있으며 유휴상태는 7필지 전부 ‘활용상태’로 기재되어 있다.

따라서 현황상 도로로 활용되고 있는 시유지를 처분 할 경우 그 도로를 이용하고 있는 인접 토지의 활용 상태 등을 확인하여 소송 등 분쟁이 발생할 여지³⁶⁾가 있는지 등을 검토 확인하여야 한다.

그런데도 위 관서에서는 ‘시유 일반재산 매각 검토 보고(○○과-0000., 2015. 0. 00.)’를 하면서 공유재산 실태조사서는 확인도 하지 않은 채 도로로 활용되고 있는 토지를 시유지에서 제외하는 등 아래 [표1]과 같이 실제 시유지의 지적 경계와 다르게 경계표시를 한 후 “토지 중 일부는 경작지로 활용되고, 나머지는 유휴지임”으로 토지이용실태를 기재하여 결재를 받고 이후 공유재산심의회(2015. 5. 14.)를 거쳐 공개입찰에 의해 위 7필지의 공유재산을 매각(2015. 6. 29.)하였다.

36) 민법 제219조(주위토지통행권) ①어느 토지와 공로사이에 그 토지의 용도에 필요한 통로가 없는 경우에 그 토지소유자는 주위의 토지를 통행 또는 통로로 하지 아니하면 공로에 출입할 수 없거나 과다한 비용을 요하는 때에는 그 주위의 토지를 통행할 수 있고 필요한 경우에는 통로를 개설할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 한다.
②전항의 통행권자는 통행지소유자의 손해를 보상하여야 한다.

그 결과 매각 대상 토지의 인접 토지 중 ○○구 ○○동 ○○○-○○, ○○○-○○번지의 농지는 접근할 수 있는 공로가 없는 ‘맹지’가 되는 결과를 초래하였다.

[그림1] 매각 대상 토지 현황 사진

실제 매각한 대상 토지(경계선)	사실과 다르게 매각 검토 보고서에 표시한 토지(경계선) (○○과-0000호, 2015. 0. 00.)
○ 현장사진(2015.2.24.) 	○ 현재이용 사진 

나. 매각대상 토지에 대한 행정 수요조사 미 실시

또한 2015. 3. 24. ‘시유 일반재산 매각 검토 보고’를 하면서 2015년 3월말 매각대상 재산의 행정수요 조사를 실시하겠다고 결재를 받은 후 매각을 검토 중인 또 다른 시유지(○○구 ○○동 ○○○-○번지 등 4필지)와 함께 ‘시유 일반재산 매각 관련 사전 행정수요 조사서 등 제출’이라는 제목으로 본청 실과, 직속기관 및 사업소, 서구, 북구, 광산구 등 관련 기관 및 부서로 행정수요 조사와 대부현황을 파악하는 문서를 기안(2015. 3. 24.)하였으나, “매각검토 결재가 난 것을 수요조사에 왜 포함시키냐”는 실무책임자(지방○○○○○ ○○○)의 지적이 있은 후 기안을 회수하여 위 매각대상 토지 7필지는 행정수요조사 목록에서 삭제한 후 다시 기안하여 결재³⁷⁾를 받았다.

37) “시유 일반재산 매각 관련 사전 행정수요 조사”(○○과-0000호, 2015. 0. 00.) 문서의 문서관리카드 문서요지에는 ‘※ 행정수요가 있는 재산의 경우 매각 추진하지 않음’으로 기재되어 있음

그 결과 매각을 진행하는 다른 시유지와는 달리 행정수요가 있는지의 여부를 ○○과에서 독단으로 결정하여 매각한 결과 다른 기관 및 부서에서는 더 이상 해당 토지를 활용할 수 없는 결과를 초래하였다.

2. 일상감사 미 실시

「공공감사에 관한 법률」 제22조, 같은 법 시행령 제13조 및 「광주광역시 일상감사 규정」 제5조 및 제8조에 따르면 ‘국·공유재산 등 자산매각·매입에 대한 계약’은 최종 결재권자(전결권자를 포함한다) 결재 전에 일상감사를 실시하도록 되어 있다.

따라서 공유재산을 매각하고자 할 때에는 결재권자에게 매각 결재를 받기 전에 일상감사를 실시하여 위법·부당한 사항이 있는지 사전에 적법·타당성 등에 대해 점검·심사를 받아야 한다.

그런데도 위 관서에서는 아무런 사유 없이 위 공유재산 매각을 추진하면서 일상감사를 실시하지 않아 절차적 하자 등에 대해 사전에 점검 받을 수 있는 기회를 상실하였다.

3. 진정민원 처리 부적정

「민원 처리에 관한 법률」 제4조의 규정에 따르면 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하도록 되어 있다.

따라서 공무원이 직무에 관하여 문서 등을 작성할 때에는 사실과 다르게 작성하여서는 아니 되며, 민원처리 담당자는 민원을 적법하게 처리하여야 한다.

그런데 위 [표]의 시유지를 매각 한 후 그 매각대상 토지의 인접토지(○○

동 ○○○-○○, ○○○-○○) 소유자(○○○, ○○○)가 “인접토지 통행권 유지를 하여 달라는 진정” 제하의 고충민원을 제기(2016. 8. 1.접수)하자 실무담당자인 지방○○○○ ○○○은 현지 출장(2016. 8. 9. 또는 10일 경 쫓)을 통해 당초 매각 당시의 시유지 경계표시가 사실과 다르게 되었음을 인지하였고 매각대상 시유지 일부가 현황상 도로로 활용되고 있었음을 알 수 있었음에도 사실과 다르게 매각대상 토지는 “일반재산으로 7개의 필지가 서로 접하고 있으며 지목은 답(도로아님)이고 현황 또한 도로가 아닌 나대지 상태로 처분이 가능하여, 공유재산 및 물품관리법 제29조(계약의 방법)에 따라 일반입찰의 방법으로 매수자를 선정하여 적법한 절차에 의해 매각하였음”이라는 보고서(○○과-00000호, 2016. 0. 00.)를 작성하여 2016. 8. 12. 결재를 받은 후 민원인에게 회신(○○과-00000호, 2016. 0. 00.)하였다.

4. 매각 검토 보고서 공문서를 다르게 변경 공개

「지방공무원법」 제48조의 규정에 따르면 모든 공무원은 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행하도록 되어 있다.

「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 제3조의 규정에 따르면 “공문서”란 행정기관에서 공무상 작성하거나 시행하는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드·전자문서 등의 특수매체기록을 포함한다.)와 행정기관이 접수한 모든 문서를 말한다고 되어 있으며 “전자문서”란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 송신·수신 또는 저장된 문서를 말한다고 되어 있다.

같은 규정 제6조에 따르면 문서는 결재권자가 해당 문서에 서명(전자이미

지서명, 전자문자서명 및 행정전자서명을 포함한다.)의 방식으로 결재함으로써 성립한다고 되어 있다.

따라서 모든 공무원은 결재권자의 결재를 받은 공문서를 당초와 다르게 변경하여서는 아니 된다.

위 관서에서는 위 [표]의 시유지를 매각 한 후 그 매각대상 토지의 인접토지(○○동 ○○○-○○) 소유자(○○○)가 위 시유지의 ‘토지매각 자산 사전검토 조사서’에 대한 정보공개를 청구(2016. 0. 290, 접수번호 00000000호)하자 ‘시유 일반재산 매각 검토 보고서(○○과-00000, 2015. 0. 00.)’를 첨부하여 ‘정보공개청구 결정통지(○○과-00000호, 2016. 0. 00.)’ 결재(주무관 ○○○, ○○○○담당 ○○○, ○○○과장 ○○○ 전결)를 받아 정보공개청구시스템을 통하여 정보공개를 하였다.

그런데 정보공개된 ‘시유 일반재산 매각 검토 보고서’ 문서는 당초 결재를 받아 문서등록대장에 등록된 실제 공문서와 다르게 [그림2]와 같이 문서를 변경하여 공개하였다.

[그림2] 주요 문서변경 내역(일부 발췌)

문서등록대장에 등록된 보고서 ³⁸⁾ (회계과-0000호, 2015. 0. 00.)	변경된 보고서 ³⁹⁾
○ 현재이용 사진  □ 향후 추진계획 ○ 매각 검토보고 : '15. 3. 24 ○ 매각대상 재산 행정수요 조사 : '15. 3월말 ○ 공유재산심의회 심의 : '15. 4월초 ○ 공유재산 매각을 위한 감정평가 실시 : '15. 4월중 ○ 공유재산 매매계약 체결 : '15. 4월중 ○ 대금완납 확인 후 소유권 이전, 관련 공부정리 등	○ 현장사진(2015.2.24)  □ 향후 추진계획 ○ 공유재산심의회 심의 : '15. 4월초 ○ 공유재산 매각을 위한 감정평가 실시 : '15. 4월중 ○ 공유재산 매각 공고 : '15. 4월중 ○ 매매계약 체결, 대금완납 확인 후 소유권 이전, 관련 공부정리 등

또한 광주○○○○청에서 수사협조의뢰(○○○○부-0000호, 2016. 0. 00.) 문서를 위 관서 ○○과장에게 통보하면서 위 시유지 매각과 관련하여 담당부서에서 취한 조치를 공문으로 회신하여 줄 것을 요청하자, ○○과에서는 ‘공유재산 매각관련 자료제출(○○과-00000호, 2016. 0. 00.)’ 결재(주무관 ○○○, ○○○○담당 ○○○, ○○과장 ○○○ 전결)를 받아 자료제출 목록은 문서에 직접 첨부하고 관련 서류를 별도로 첨부하여 광주○○○○○○○○장(○○○○부장)에게 제출하면서 공유재산 매각 검토보고서를 위 [그림2]의 변경된 문서를 송부하였다.

결과적으로 공유재산(시유지)에 대한 매각 검토를 사실과 다르게 하고 수요조사 등 절차를 위반하여 매각함으로써 민원이 유발되었고, 이에 따라 문서를 변경하여 공개하는 등 공유재산 매각처리 업무를 부적정하게 하였다.

따라서 위 사람 지방○○○○○ ○○○, 지방○○○○ ○○○의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조제1항제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 광주광역시장은

[징계] 위 관련자들을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분하시기 바랍니다.

[주의] 공유재산을 매각하고자 할 때에는 재산의 이용 실태, 장래의 행정수요 여부, 인접 토지의 이용현황 등을 철저히 검토하시고, 일상감사 등 관련 절차를 이행하시기 바람에 공문서 관리를 철저히 하시기 바랍니다.

38) 실제와 다르게 매각대상 부지를 표시하여 현황도료를 침범하지 않는 것으로 오인되게 보고서 작성
39) 실제와 다르게 매각대상을 표시한 것을 감추기 위해 매각대상 부지를 전부 표시한 것처럼 변경함