

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 위법건축물에 대한 사후관리 부적정

소 관 기 관 서울특별시 금천구

조 치 기 관 서울특별시 금천구

내 용

1. 업무 개요

서울특별시 금천구(이하 “위 관서”라 한다)는 2018. 2. 19.부터 같은 해 3. 2까지 “준공업지역 내 주거용 원룸 건축물 특별점검”(이하 “2018년 특별점검”이라 한다)을 실시하여 2014년 원룸 건축물 특별점검(이하 “2014년 특별점검”이라 한다)을 통해 주거용으로 불법 용도변경된 것이 적발된 118개소 중 89개소⁴⁾를 대상으로 위반사항 재위반 여부를 조사한 후 이를 처리하였다.

2. 판단기준

「건축법」 제19조 제2항에 따르면 건축물의 용도를 변경하려면 구청장 등의 허가를 받거나 신고를 하여야 하고, 같은 법 제79조 및 제80조에 따르면 건축허가권자는 위법건축물의 건축주, 소유자, 관리자 등(이하 “건축주 등”이라 한다)에게 상당 기간을 정하여 건축물의 철거, 용도변경 등 필요한 조치를 명할 수 있으며, 일정기한까지 시정명령을 이행하지 아니한 건축주 등에 대해서는 이행강제금을 부과하도록 되어 있다.

4) 구의회의 요청으로 118건 중 연면적 660㎡, 용적률 250% 이상인 89개소만 점검

한편 2018년 특별점검은 2015년 5월경⁵⁾ 2014년 특별점검 결과에 따른 시정 조치를 완료한 것으로 처리⁶⁾하였음에도 금천구의회 A 의원⁷⁾이 같은 해 6. 25. 구정질의를 통해 위 관서가 싱크대만 일시적으로 떼어낸 위법건축물에 대해 형식적인 현장확인만 거쳐 시정이 완료된 것으로 처리한 것은 문제가 많고, 주거용 건축물은 용적률 상한이 250%인데 근린생활시설로 건축 허가를 받아 용적률 400%⁸⁾로 건축물을 준공한 후 주거용으로 불법 용도변경한 건축주 등이 이익을 취하지 않도록 「건축법」에 따른 이행강제금을 부과하여야 한다고 주장하였고, 2017. 6. 28. 에도 이와 비슷한 취지로 발언하는 등 2014년 특별점검 이후에도 불법 용도변경이 개선되지 않고 있다는 문제 제기가 반복된데 따른 것이었다.

따라서 2018년 특별점검 결과 2014년 특별점검에서와 같이 주거용으로 불법 용도변경한 것이 재적발되는 등 위법 사실이 재차 확인된 건축물의 경우 건축주 등이 일시적으로 싱크대 등을 떼어낸 후 위 관서의 현장확인만 거치고 나면 다시 싱크대 등을 재설치한 후 주거용으로 다시 사용하고 있었음을 쉽게 알 수 있으므로 지속적·주기적인 점검을 통해 위법상태가 실질적으로 시정되지 않은 것으로 확인될 경우 「건축법」 제80조에 따라 이행강제금을 부과하는 등 위법 상태가 해소될 수 있도록 실효성 있는 조치를 하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

위 관서는 2018년 특별점검 결과 2014년 특별점검에서 근린생활시설 및 교육

5) 시정기한 연기 요청으로 절차를 재이행한 7개소를 제외하고 대부분 2015년 5월 이전 시정완료 조치됨

6) 위반사항을 '싱크대 및 취사시설 설치'로만 일괄 기재하여 시정하도록 명령하였고, 건축주 등이 위반내용 시정 전·후의 사진을 구청에 제출하자 취사시설(싱크대 등)이 제거되었는지만 현장 확인하고 시정완료 처리

7) 이 건 위법건축물에 대한 관리 부적정과 관련하여 2018. 3. 20. 공익감사청구를 제기한 청구인 대표자임

8) 「서울특별시 도시계획 조례」 제55조 제1항 제6호 및 제4항 1호

연구시설 건축물을 주거용으로 불법 용도변경 후 시정이 완료된 것으로 처리한 위 89개소 모두가 재차 주거용으로 불법 용도변경하여 사용하고 있는 것을 또 다시 적발⁹⁾하였다.

그런데도 위 관서는 2차례에 걸쳐 시정기한¹⁰⁾을 정하여 원상복구명령을 한 후 2014년 특별점검에 따른 조치와 동일하게 건축주 등이 위반내용 시정 전·후의 사진을 구청에 제출하자 담당자는 제출된 사진과 같이 취사시설(싱크대 등)이 제거되었는지만 현장 확인하고 시정완료 처리하였다.

그리고는 이후에 주기적인 점검이나 입주민에 대한 확정일자¹¹⁾ 발생 여부 확인 등을 통해 위법상태가 실질적으로 시정되었는지 확인하거나 시정되지 않은 것으로 확인될 경우 이행강제금을 부과하는 등의 실효성 있는 조치 없이 내버려 두었다.

그런데 이번 감사원 감사 시 동주민센터가 관리하는 확정일자 등을 확인한 결과 [별표] “시정완료 전후 확정일자 부여 내역”과 같이 관내 ㄴ에 있는 건축물 등 89개소 전부에서 2018년 특별점검에 따른 시정완료 이전뿐만 아니라 이후에도 계속하여 주택임대차계약¹²⁾에 따른 확정일자가 새로 부여¹³⁾되고 있는 등 여전히 주거용으로 불법 사용되고 있는 상태가 지속되고 있었다.

그 결과 위법건축물의 건축주 등에게는 부당한 이득¹⁴⁾을 제공하고 있고, 취사시설

9) 89개소 중 43개소는 불법 용도변경을 확인하였고, 나머지 46개소는 점검 비협조로 불법 용도변경 위반으로 간주 처리함

10) 1차: 2018. 4. 23., 2차: 2018. 5. 28.

11) 주거용 건물의 임대차에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정한 「주택임대차보호법」을 1989년 개정하면서 임차인을 보호하기 위해 도입한 제도임

12) 「상가건물 임대차보호법」 제4조에 따르면 상가건물(사업자등록의 대상이 되는 건물)의 확정일자는 소재지 관할 세무서장이 부여하도록 되어 있음

13) 2014~2018년 5년간 86개 지번은 4,504건의 확정일자, 3개 지번은 325건의 전입신고를 합해 계 4,829건의 확정일자 및 전입신고를 신규 부여

14) 용적률 상한이 400%인 근린생활시설로 허가(89개소의 평균 용적률은 365%임)받아 건물을 높게 지은

사용으로 인한 야간 화재 등 안전사고 발생이 우려된다.

관계기관 의견 및 검토결과

위 관서는 실제 현장에서 근린생활시설 및 교육연구시설이 주거용으로 사용 되는지에 대한 판단 여부는 ‘취사시설의 설치 여부’를 기준으로 삼을 수밖에 없다 면서 불법 용도변경이 의심되는 건축물에 대해 2019년 점검계획을 수립하여 현장 조사할 계획이며 위반 적발 시에는 강력하게 행정조치할 계획이라는 의견을 제시 하였다.

그러나 건축법 제19조 제2항, 같은 법 시행령 제14조에 규정한 용도변경행위는 같은 법 시행령 [별표 1]의 각 항에 규정된 용도에서 타용도로 변경하는 행위뿐만 아니라 타용도로 사용하는 행위도 포함되므로 그 변경에는 반드시 유형적인 변경을 수반하여야 하는 것은 아니라고 할 것이나 유형적인 변경을 수반하는 용도변경의 경우에는 신고를 하지 아니한 채 유형적인 변경행위에 나아간 때에 무신고 용도변 경에 이르게 된다고 보아야 할 것이다.¹⁵⁾

따라서 ‘취사시설 설치 여부’는 형식적 점검사항이고 확정일자 등만 확인하더라도 건물의 객관적 용도, 건물의 실제 이용, 건물 주변의 상황 등 제반사정을 참작 하여 쉽게 주거용인지 여부를 판단할 수 있으므로 위 의견에 동의하기 어렵고, 더욱이 주거용으로 사용할 경우 야간 화재 등 안전사고에 취약한 점 등을 고려할 때 법적 용도에 맞게 건축물이 사용될 것이 요구되므로 위 관서의 의견은 받아들이기 어렵다.

후 용적률 상한이 250%인 주거용으로 불법 용도변경하면 늘어난 면적만큼의 임대 수익 증가

15) 대법원 2002. 12. 24. 선고 2002도5396 판결(건축법 위반)

조치할 사항 서울특별시 금천구청장은

① [별표] “시정완료 전후 확정일자 부여 내역”과 같이 「건축법」에 위반되게 주거용으로 불법 용도변경하여 시정명령을 받고서도 이를 실질적으로 이행하지 않고 있는 89개 건축물에 대하여 「건축법」 제79조 제1항과 제80조 제1항 등에 따른 이행강제금을 부과하는 등 적절한 조치 방안을 마련하고(통보)

② 앞으로 불법 용도변경된 것으로 확인된 위법건축물에 대해 지속적이고 주기적인 점검을 통해 시정명령이 제대로 이행되었는지를 확인하고 시정명령이 이행되지 않은 경우 이행강제금을 부과하는 등 위법건축물 점검 및 사후관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

[별표]

시정완료 전후 확정일자 부여 내역

(단위: 건)

연번	대지 위치	확정일자 부여 건수						2018년 특별점검 결과		시정완료 이후 확정일자 부여	
		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계	위반장소	시정완료일	건수	내역
1	ㄴ	14	9	8	9	8	48	지상 3~8층 근린생활시설	2018. 7. 16.	3	602호, 802호, 미상 1건
2	-	7	3	8	7	7	32	지상 2~6층 근린생활시설	2018. 7. 9.	3	202호, 606호, 미상 1건
3	-	8	6	5	4	9	32	지상 2~5층 근린생활시설	2018. 7. 9.	6	207호, 210호, 304호, 409호, 509호, 미상 1건
4	-	11	10	12	7	16	56	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 9. 21.	6	601호(2건), 605호, 705호, 미상 2건
5	-	13	15	9	12	4	53	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 23.	2	301호, 505호
6	-	7	10	8	9	10	44	지상 1, 3~8층 근 린생활시설	2018. 7. 9.	5	401호, 404호, 505호, 506호, 704호
7	-	11	13	12	7	11	54	지상 1, 3~8층 근린생활시설	2018. 7. 9.	5	104호, 504호, 506호, 802호, 미상 1건
8	-	8	8	9	10	7	42	지상 1, 3~8층 근린생활시설	2018. 7. 16.	4	305호, 406호, 503호, 803호
9	-	16	9	10	12	12	59	지상 1, 3~8층 근린생활시설	2018. 7. 16.	8	304호, 506호, 507호, 601호, 803호, 805호, 미상 2건
10	-	6	4	9	12	9	40	지상 2~6층 근린생활시설	2018. 7. 9.	4	203호, 205호, 308호, 501호
11	-	7	6	8	6	7	34	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 23.	5	301호, 303호, 504호, 601호, 801호
12	-	16	11	10	9	6	52	지하 1~2층, 지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 16.	없음	-
13	-	10	6	8	4	5	33	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 30.	없음	-
14	-	9	6	6	8	5	34	지상 1~7층 근린생활시설	2018. 7. 30.	2	404호, 미상 1건
15	-	24	6	14	7	11	62	지하 1층, 지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 23.	6	205호, 206호, 304호, 405호, 미상 2건
16	-	7	10	8	7	3	35	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 6.	1	미상 1건
17	-	14	13	9	8	7	51	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 23.	1	404호
18	-	16	14	17	10	11	68	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 16.	2	305호, 702호
19	-	11	22	23	13	17	86	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 30.	1	미상 1건
20	-	5	13	7	11	10	46	지상 1~7층 근린생활시설	2018. 7. 16.	4	102호, 203호, 401호, 미상 1건
21	-	14	3	5	7	9	38	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 6.	3	201호, 309호, 508호
22	-	15	10	9	8	7	49	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 6.	7	205호, 603호, 606호, 607호, 702호, 미상 2건
23	-	18	22	19	16	4	79	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 23.	2	204호, 501호
24	-	10	7	9	9	3	38	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 6.	1	503호

연번	대지 위치	확정일자 부여 건수						2018년 특별점검 결과		시정완료 이후 확정일자 부여	
		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계	위반장소	시정완료일	건수	내역
25	-	10	17	10	20	16	73	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 30.	6	미상 6건
26	-	16	16	6	7	14	59	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 13.	1	204호
27	-	13	6	8	9	3	39	지상 2~6층 근린생활시설	2018. 7. 9.	없음	-
28	-	18	6	8	13	13	58	지상 1~8층 근린생활시설	2018. 8. 13.	7	208호, 305호, 403호, 505호, 705호, 801호, 미상 1건
29	-	32	17	35	16	16	116	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 9. 10.	4	209호, 405호, 410호, 806호
30	-	8	5	9	8	10	40	지상 1~8층 근린생활시설	2018. 7. 9.	7	601호, 704호, 705호, 미상 4건
31	-	5	6	12	8	4	35	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 9.	1	501호
32	-	10	6	4	1	5	26	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 13.	2	203호, 304호
33	-	9	8	9	4	1	31	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 23.	없음	-
34	-	8	3	5	3	3	22	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 23.	1	404호
35	-	4	5	6	7	6	28	지상 1~6층 근린생활시설	2018. 7. 16.	2	502호, 미상 1건
36	-	20	19	14	9	9	71	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	1	205호
37	-	14	12	11	9	15	61	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	3	303호, 401호, 602호
38	-	13	12	8	11	8	52	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	1	702호
39	-	4	6	11	5	1	27	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	없음	-
40	-	8	11	10	8	7	44	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 31.	3	407호, 408호, 702호
41	-	26	24	10	18	17	95	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	6	205호, 403호, 404호, 507호, 510호, 801호
42	-	31	24	26	20	21	122	지상 2~5층 근린생활시설 및 지상 6~8층 교육연구시설	2018. 9. 5.	3	203호, 504호, 미상 1건
43	-	28	21	23	18	15	105	지상 2~5층 근린생활시설 및 지상 6~8층 교육연구시설	2018. 8. 16.	2	608호, 803호
44	-	30	19	16	12	20	97	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	5	302호, 306호, 310호, 406호, 707호
45	-	17	11	11	8	12	59	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 11.	6	201호, 203호, 303호, 304호, 505호, 705호
46	-	15	15	34	23	20	107	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 31.	없음	-
47	-	10	10	6	8	11	45	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	5	305호, 306호, 507호, 604호, 803호
48	-	17	20	13	14	13	77	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 23.	4	305호, 604호, 606호, 704호
49	-	10	5	8	7	5	35	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 31.	없음	-
50	-	11	4	7	6	7	35	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 31.	1	406호

연번	대지 위치	확정일자 부여 건수						2018년 특별점검 결과		시정완료 이후 확정일자 부여	
		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계	위반장소	시정완료일	건수	내역
51	-	26	31	25	25	14	121	지상 2~5층 교육연구시설 및 지상 6~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	3	702호, 805호, 미상1건
52	-	9	4	3	5	5	26	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	1	404호
53	-	2	7	4	7	2	22	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	1	미상 1건
54	-	12	12	10	8	4	46	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 14.	2	304호, 미상 1건
55	-	3	1	4	2	6	16	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 16.	1	202호
56	-	3	4	5	3	6	21	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 31.	2	303호, 506호
57	-	17	26	19	18	13	93	지상 3~9층 근린생활시설	2018. 7. 4.	8	303호, 401호, 406호, 503호, 604호, 707호, 806호, 908호
58	-	23	29	21	22	13	108	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 8.	4	504호, 509호, 708호, 710호
59	-	17	19	7	9	7	59	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 7. 31.	2	801호, 805호
60	-	10	6	5	6	5	32	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 31.	2	505호, 605호
61	-	11	12	13	8	3	47	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 14.	1	804호
62	-	26	20	25	10	16	97	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 8. 14.	4	204호, 704호, 707호, 802호
63	-	9	11	10	7	10	47	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 9. 14.	1	802호
64	-	10	16	26	8	16	76	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 23.	5	306호, 505호, 602호, 703호, 미상 1건
65	-	13	12	5	5	0	35	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	없음	-
66	-	2	7	0	9	7	25	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 9. 11.	1	706호
67	-	19	19	14	10	12	74	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 3.	4	206호, 305호, 509호, 702호
68	-	16	16	9	14	4	59	지상 3~7층 근린생활시설	2018. 7. 31.	2	202호, 미상 1건
69	-	21	16	18	16	10	81	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 8. 10.	3	302호, 405호, 903호
70	-	30	32	22	34	19	137	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 8. 17.	없음	-
71	-	10	8	11	6	6	41	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 7.	1	602호
72	-	25	21	20	20	14	100	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 9. 14.	2	309호, 710호
73	-	4	0	4	2	2	12	지상 2~6층 근린생활시설	2018. 8. 7.	없음	-
74	-	0	1	1	20	7	29	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 30.	2	303호(2건)
75	-	5	12	11	8	9	45	지상 4~9층 근린생활시설	2018. 9. 4.	2	403호, 508호
76	-	7	5	13	9	7	41	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 9.	2	201호, 302호
77	-	17	17	12	12	13	71	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 8. 14.	3	302호, 806호, 미상 1건

연번	대지 위치	확정일자 부여 건수						2018년 특별점검 결과		시정완료 이후 확정일자 부여	
		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계	위반장소	시정완료일	건수	내역
78	-	18	17	7	12	5	59	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	1	606호
79	-	9	7	5	6	3	30	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 14.	1	504호
80	-	10	10	13	7	8	48	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 7. 9.	2	101호, 미상 1건
81	-	15	15	13	15	23	81	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 8. 7.	없음	-
82	-	16	8	16	10	4	54	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 8. 14.	1	204호
83	-	5	3	3	3	4	18	지상 2~8층 근린생활시설	2018. 9. 4.	없음	-
84	-	7	4	2	4	3	20	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 9. 4.	1	605호
85	-	2	6	4	0	5	17	지하 1층, 지상 2~7층 근린생활시설	2018. 6. 26.	2	505호, 702호
86	-	7	2	10	4	3	26	지상 2~7층 근린생활시설	2018. 7. 9.	1	402호
87	-	6	3	3	2	6	20	지상 1~6층 근린생활시설	2018. 8. 28.	2	101호, 301호
88	-	15	26	13	18	15	87	지상 2~3층 근린생활시설	2018. 8. 27.	7	405호, 503호(2건), 605호, 703호, 805호, 901호
89	-	19	15	22	13	15	84	지상 2~9층 근린생활시설	2018. 7. 17.	4	805호, 207호, 508호, 705호
합계		1,140	1,024	990	881	794	4,829	-	-	233	-

주: 86개소는 확정일자 부여, 나머지 3개소(연번 46, 70, 81)는 전입신고 건수임

자료: 서울특별시 금천구 제출자료 재구성