

국 민 권 의 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-3소위12-주02호

민원표시 2CA-2309-0131956 옥상 비가림시설 이행강제금부과 이의

신 청 인 A

피신청인 경상남도 합천군수

의 결 일 2024. 4. 22.

주 문

피신청인에게 경남 합천군 (이하 생략) 소재 주택 옥상에 설치된 비가림용 경량철골 지붕의 가중평균 높이가 1.8미터 이하인 바닥면적 중 실내공간으로 사용하지 않는 바닥 면적에 대하여는 경미한 위반사항으로 보아 「건축법 시행령」 [별표 15] 위반건축물 항목의 제13호에 해당하는 이행강제금 부과기준을 적용하거나, 한시적으로 유예할 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청원인

신청인 소유의 경남 합천군 (이하 생략) 소재 주택(이하 ‘이 민원 주택’ 이라 한다) 이 노후화로 옥상의 방수 기능이 저하되어 비가림용 경량철골지붕 시설(이하 ‘이 민원 시설’ 이라 한다)을 설치하였는데, 피신청인은 건축신고 없이 무단으로 증축하였다는 이유로 위반건축물 시정명령 처분(이하 ‘이 민원 처분’ 이라 한다)을 하였으

나, 이 민원 시설은 낡은 주택의 누수 문제를 해결할 수 없어 부득이 설치한 것이니, 행위의 목적 및 정도를 감안하여 이 민원 처분을 취소, 유예 또는 부담을 덜 수 있는 등의 조치를 해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 주택은 건축신고나 허가 없이 옥상에 이 민원 시설이 설치되었고, 이 민원 시설 밑 공간을 다른 용도로 사용이 가능하게 되어 있으며, 건축물의 높이가 증가하여 무단 증축에 해당하므로, 이 민원 처분은 적법하고, 취소는 불가하다.

3. 사실관계

가. 이 민원 주택은 1982. 9. 8. 사용승인된 벽돌구조 평슬래브 지붕의 지상1층 단독주택으로 주요 현황은 다음과 같다.

< 이 민원 주택 주요 현황 >

위치	경남 합천군 (이하 생략)	지역	제1종 일반주거지역
대지면적	217㎡	구조/층수	벽돌조 / 지상 1층
용도	단독주택	건축면적	81.74㎡ (건폐율 37.67%)
지붕	평슬래브	사용승인	1982. 9. 8.

나. 신청인은 이 민원 주택 평슬래브 옥상 바닥의 반복되는 누수 문제를 해소하기 위해 2018년경 건축신고 없이 이 민원 주택 평슬래브 지붕 위에 비가림을 위해 이 민원 시설을 설치하였고, 피신청인은 2023. 2. 21. 이 민원 주택에 대한 위반건축물 신고 민원을 접수하여, 2023. 4. 4. 신청인에게 건축신고 없이 임의 증축하였다는 이유로 이 민원 처분을 하였다.

다. 이 민원 시설은 경량철골 구조물을 설치하여 경사진 금속판을 고정시킨 구조로 이 민원 주택의 평슬래브 옥상 지붕 전체를 덮고 있는데, 이 민원 시설 하부에는 벽체의 기능을 하거나 수직면을 막는 시설이 없고, 실내공간으로 사용하거나 사용

한 흔적은 확인되지 아니한다. 이 민원 시설 외관 및 그 하부공간 현황은 다음과 같다.

< 이 민원 시설 외관 및 하부공간 현황 >

외관	하부공간
그림 생략	그림 생략

다. 한편 우리 위원회는 2023. 10. 24.부터 이 민원 시설과 유사한 평슬래브 옥상 상부 비가림시설에 대하여 실태조사를 실시해 왔고, 확인된 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 평슬래브 지붕의 노후 건물은 지붕누수 문제가 발생하기 쉽고, 도막방수, 우레탄 방수, 시트방수 등과 같은 일반방수는 그 보수 주기가 짧고 성능에 한계가 있어, 저렴하면서도 반영구적인 경량 철재 비가림시설을 허가나 신고 없이 설치하는 사례가 빈발하고 있는데, 특히 농촌지역과 비교적 중소 규모의 도시지역에서 30년 이상 경과한 노후 주택을 대상으로 유사한 사례와 이로 인한 민원이 빈발하고 있다.
- 2) 유사사례가 빈발하는 10개 시·군·구는 우리 위원회에 비가림시설 관련 제도의 마련이 필요하다는 내용의 개선의견을 제출하였고, 개선의견의 대부분은 다락 높이 기준을 준용한 범위 이내의 비가림시설 설치에 대하여 규제를 완화할 필요가 있다는 내용으로 확인된다.
- 3) 비가림시설로 민원이 빈발하는 일부 시·군·구는 비가림시설을 가설건축물로 인정하여 허용하는 내용의 조례를 마련하여 운영해 오고 있다.

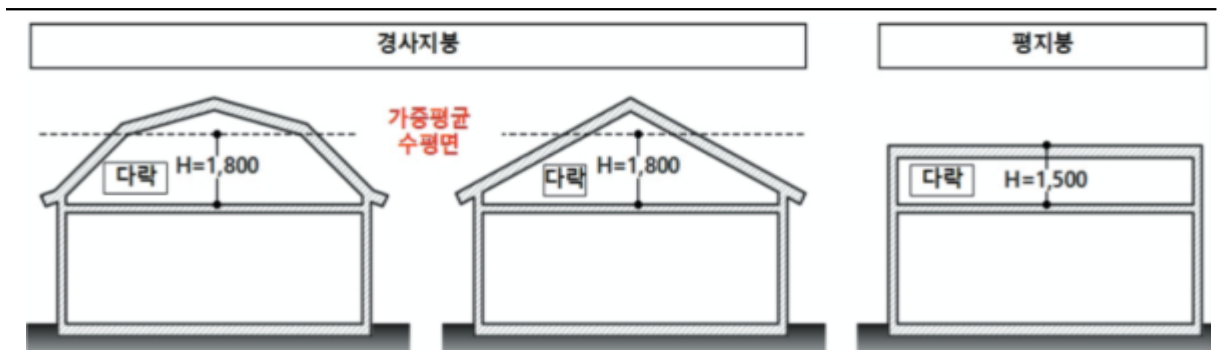
라. 「건축법」은 건축물의 높이가 늘어나면, 그 정도에 관계 없이 증축으로 규정하고 있는데, 무단증축과 경미한 사항의 이행강제금 차이는 10배 이상이고, 산정기준은 다음과 같다.

< 무단증축과 경미한 사항 이행강제금 부과기준 비교>

	「건축법」 제80조 제1항	「건축법 시행령」 제115조의3 제1항	「건축법 시행령」 [별표 15]위반건축물 항목의 제13호
무단증축	1㎡ 시가표준액 × 위반면적 × 0.5	× 0.7	
경미한 사항	1㎡ 시가표준액 × 위반면적		× 0.03

마. 지붕과 천장 사이의 공간이 일정 높이 이하를 충족하고, 그 기능상 거실로 사용하지 않는 공간에 대하여는 다락으로 보아 건축물의 바닥면적에 산입하지 아니한다.

< 다락 기준 >



바. 태양광 발전설비는 하중을 지지하는 구조가 비가림시설과 유사하나, 태양광 발전설비의 경우 설치 높이가 5미터 이내이면 신고없이 설치할 수 있도록 「건축법 시행령」 제118조 제1항 제11호에서 규정하고 있다.

4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

- ① 이 민원 주택은 40년 이상 경과한 노후주택으로 평슬라브구조인 옥상층의 바닥 균열에 따른 누수문제를 해결하지 아니하면 거주하는데 불편과 보건 위생 및 안전에 문제가 초래될 수 밖에 없는 점, ② 도막방수나 시트방수로 시공하면 장기적인 성능을 확보하기 어려워 지속적인 보수·보강에 따른 비용부담이 가중될 수 밖에 없는

반면, 이 민원 시설은 옥상층을 철재 덮개로 덮는 구조로, 장기적으로 비용대비 높은 방수성능을 확보할 수 있는 점 ③ 이 민원 시설은 철재 기둥과 지붕으로만 구성되어 하부를 실내공간으로 활용할 수 있다고 보기 어렵고, 「건축법 시행령」 제119조 제1항 제3호 라목은 경사지붕 가중평균 높이가 1.8미터 이하인 다락에 대하여 바닥면적에 산입하지 않도록 완화하고 있는 점, ④ 태양광설비를 위한 시설물은 높이 5미터까지 건축신고 없이 설치할 수 있는데, 유사한 구조로 누수문제 해결을 위해 설치한 이 민원 시설을 무단증축에 해당하는 이행강제금을 부과하는 것은 지나치게 과도한 것으로 보이는 점, ⑤ 농촌지역 및 중·소도시지역에서 30년 이상 경과한 노후주택 옥상의 균열 및 누수문제 해결을 위해 설치한 이 민원 시설과 같은 구조물로 인해 전국적으로 민원이 빈발하고 있고, 이에 대해 다수의 지자체가 대책마련의 필요성이 있다고 인정하고 있으며, 우리 위원회도 2023년 하반기 실태조사를 시작하여 대책마련을 위한 방안을 검토하고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 비가림시설에 대한 대책 및 개선방안이 마련되어 시행될 때까지 이행강제금 부과를 유예하거나, 감면해주는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 시설에 대한 무단증축 행정처분의 취소 또는 감경 등을 요구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 관계법령 등

1. 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “건축”이란 건축물을 신축·증축·개축·재축(再築)하거나 건축물을 이전하는 것을 말한다.

제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

제14조(건축신고) ① 제11조에 해당하는 허가 대상 건축물이라 하더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 신고를 하면 건축허가를 받은 것으로 본다.

1. 바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축. 다만, 3층 이상 건축물인 경우에는 증축·개축 또는 재축하려는 부분의 바닥면적의 합계가 건축물 연면적의 10분의 1 이내인 경우로 한정한다.
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 건축. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 구역에서의 건축은 제외한다.

가. 지구단위계획구역

나. 방재지구 등 재해취약지역으로서 대통령령으로 정하는 구역

3. 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 대수선
4. 주요구조부의 해체가 없는 등 대통령령으로 정하는 대수선
5. 그 밖에 소규모 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축

제80조(이행강제금) ① 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각 호의 이행강제금을 부과한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대 면적을 기준으로 한다)이 60제곱미터 이하인 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과한다.

1. 건축물이 제55조와 제56조에 따른 건폐율이나 용적률을 초과하여 건축된 경우 또는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축된 경우에는 「지방세법」에 따라 해당 건축물에 적용되는 1제곱미터의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 위반 내용에 따라 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액
2. 건축물이 제1호 외의 위반 건축물에 해당하는 경우에는 「지방세법」에 따라 그 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 100분의 10의 범위에서 위반내용에 따라 대통령령으로 정하는 금액

2. 「건축법 시행령」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

2. “증축”이란 기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것을 말한다.

제9조(건축허가 등의 신청) ① 법 제11조제1항에 따라 건축물의 건축 또는 대수선의 허가를 받으려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 허가신청서에 관계 서류를 첨부하여 허가권자에게 제출하여야 한다. 다만, 「방위사업법」에 따른 방위산업 시설의 건축 또는 대수선의 허가를 받으려는 경우에는 건축 관계 법령에 적합한지 여부에 관한 설계자의 확인으로 관계 서류를 갈음할 수 있다.

제11조(건축신고) ① ~ ② (생략)

③ 법 제14조제1항제5호에서 “대통령령으로 정하는 건축물”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다.

1. 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 건축물
2. 건축물의 높이를 3미터 이하의 범위에서 증축하는 건축물
3. 법 제23조제4항에 따른 표준설계도서(이하 “표준설계도서”라 한다)에 따라 건축하는 건축물로서 그 용도 및 규모가 주위환경이나 미관에 지장이 없다고 인정하여 건축조례로 정하는 건축물
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호다목에 따른 공업지역, 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역(같은 법 시행령 제48조제10호에 따른 산업·유통형만 해당한다) 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지에서 건축하는 2층 이하인 건축물로서 연면적 합계 500제곱미터 이하인 공장(별표 1 제4호너목에 따른 제조업소 등 물품의 제조·가공을 위한 시설을 포함한다)
5. 농업이나 수산업을 경영하기 위하여 읍·면지역(특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수가 지역계획 또는 도시·군계획에 지장이 있다고 지정·공고한 구역은 제외한다)에서 건축하는 연면적 200제곱미터 이하의 창고 및 연면적 400제곱미터 이하의 축사, 작물재배사(作物栽培舍), 종묘배양시설, 화초 및 분재 등의 온실

④ 법 제14조에 따른 건축신고에 관하여는 제9조제1항을 준용한다.

제115조의2(이행강제금의 부과 및 징수) ① 법 제80조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. ~ 4. (생략)
5. 그 밖에 법 또는 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우(별표 15 위반 건축물란의 제1호의2, 제4호부터 제9호까지의 규정에 해당하는 경우는 제외한다)로서 건축조례로 정하는 경우

② 법 제80조제1항제2호에 따른 이행강제금의 산정기준은 별표 15와 같다.

제115조의3(이행강제금의 탄력적 운영) ① 법 제80조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 다음 각 호의 구분에 따른 비율을 말한다. 다만, 건축조례로 다음 각 호의 비율을 낮추어 정할 수 있되, 낮추는 경우에도 그 비율은 100분의 60 이상이어야 한다.

1.~ 3. (생략)

4. 신고를 하지 아니하고 건축한 경우: 100분의 70

제118조(옹벽 등의 공작물예의 준용) ① 법 제83조제1항에 따라 공작물을 축조(건축물과 분리하여 축조하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)할 때 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고를 해야 하는 공작물은 다음 각 호와 같다.

10. 건축물의 구조에 심대한 영향을 줄 수 있는 중량물로서 건축조례로 정하는 것

11. 높이 5미터를 넘는 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조 제2호가목에 따른 태양에너지를 이용하는 발전설비와 그 밖에 이와 비슷한 것

제119조(면적 등의 산정방법) ① 법 제84조에 따라 건축물의 면적·높이 및 층수 등은 다음 각 호의 방법에 따라 산정한다.

3. 바닥면적: 건축물의 각 층 또는 그 일부로서 벽, 기둥, 그 밖에 이와 비슷한 구획의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적으로 한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 목에서 정하는 바에 따른다.

라. 승강기탑(옥상 출입용 승강장을 포함한다), 계단탑, 장식탑, 다락[층고(層高)가 1.5미터(경사진 형태의 지붕인 경우에는 1.8미터) 이하인 것만 해당한다], 건축물의 내부에 설치하는 냉방설비 배기장치 전용 설치공간(각 세대나 실별로 외부 공기에 직접 닿는 곳에 설치하는 경우로서 1제곱미터 이하로 한정한다), 건축물의 외부 또는 내부에 설치하는 굴뚝, 더스트슈트, 설비덕트, 그 밖에 이와 비슷한 것과 옥상·옥외 또는 지하에 설치하는 물탱크, 기름탱크, 냉각탑, 정화조, 도시가스 정압기, 그 밖에 이와 비슷한 것을 설치하기 위한 구조물과 건축물 간에 화물

의 이동에 이용되는 컨베이어벨트만을 설치하기 위한 구조물은 바닥면적에 산입하지 않는다.

[별표 15] 이행강제금의 산정기준(제115조의2제2항 관련)

위반건축물	해당 법조문	이행강제금의 금액
13. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 건축물		시가표준액의 100분의 3 이하로서 위반행위의 종류에 따라 건축조례로 정하는 금액(건축조례로 규정하지 아니한 경우에는 100분의 3으로 한다)

3. 법제처 법령해석례(18-0049, 구조안전을 확인해야 하는 건축물의 범위, 2018. 3. 26.) 「건축법 시행령」 별표 1 제1호의 단독주택 및 같은 표 제2호의 공동주택을 「건축법」 제14조제1항에 따라 건축신고를 통해 건축하는 경우, 같은 법 제48조제2항에 따라 구조 안전의 확인을 해야 함.

이에 주문과 같이 의결한다.

2024년 4월 22일