

성동구 행당7구역 재개발 사업 인·허가 및 기부채납 업무처리  
적정성에 대한 감사원 공익감사 촉구 건의안

# 심 사 보 고

의 안 번 호	3746
------------	------

2026. 6. 12.  
주택공간위원회

## I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자: 2026. 6. 9. 황철규 의원 발의
2. 회부일자: 2026. 6. 9.
3. 상정 및 의결일자
  - 제336회 정례회 제1차 주택공간위원회 (2026. 6. 12. 상정·의결)

## II. 제안설명 요지 (황철규 의원)

### 1. 주문

- 성동구청은 행당7구역 재개발사업과 관련하여 장기간 아끼씨당 기부채납을 전제로 사업을 추진하도록 한 후 사업 완료 단계에서 이를 번복하였고, 이후에도 명확한 행정적 판단과 후속 조치를 하지 아니함으로써 조합에 상당한 재산상 부담과 사업 지연을 초래하였다는 의혹이 있음.
- 또한 국공립어린이집 기부채납 방식 변경 과정에서도 사업 지연 및 추가적인 재정 부담이 발생한 것으로 보이는데, 이와 같은 일련의 행정처리가

관련 법령에 부합하는지, 업무처리 과정에 위법·부당한 사항은 없는지, 관계 공무원의 책임 있는 직무수행이 이루어졌는지 등에 대하여 감사원의 공익감사를 촉구하고자 함.

## 2. 제안이유

### 가. 성동구청의 아기씨당 기부채납 관련 업무 등 부당 처리 여부

아기씨당 기부채납 관련 사안의 발단은 2008년 성동구청장이 조합의 전신인 조합설립추진위원회에 향토유적보호위원회의 회의 결과를 통보한 것에 있음.

그러나 2016년 사업시행인가 당시 성동구청장은 당시 향토유적보호위원회의 결정에 구속되는 것은 아니었고, 결정에 따르지 않을 권한이 있음에도 불구하고, 아기씨당 기부채납에 관한 사항을 사업시행인가의 조건 또는 전제와 같이 취급하며 협의를 진행하였다는 의혹이 있음.

2016.11.경 사업시행인가 직전 부서별 협의결과 및 조치의견에 따르면, 향토문화재(성동구 향토유적 제1호 「행당동 아기씨당」)에 대하여 관계부서는 “별도 의견 없음”이라는 협의의견을 제시하였으며, 이에 대하여 조합은 “사업시행인가 도서에 따라 설치하겠음”이라는 조치의견을 제출하였음.

또한, 성동구청은 주거정비과-17046호(2016.12.07.) 공문을 통해 아기씨당 수임인의 민원을 조합에 전달하면서 “사업시행인가 전에 협의를 완료될 수 있도록 요청한다”는 민원 내용을 조합에 통보하였음. 이에 따라 조합은 2016.12.23. 아기씨당 수임인과의 보상 관련 협의 사항 결과를 성동구청

장에 공문을 통해 보고하였으며, 이후 성동구청은 2016.12.29. 사업시행 인가를 하였음.

위와 같은 경과에 비추어 볼 때, 성동구청은 장차 아기씨당 및 관련 시설의 기부채납이 이루어질 것을 전제로 사업시행인가를 처리하겠다는 취지의 의사 표시를 한 것으로 볼 여지가 있음.

성동구청은 사업시행인가 이후에도 아기씨당 이축 및 전수관 건립 과정에 지속적으로 관여하였으며, 성동구청은 향토유적보호위원회를 개최하여 2021.10.19. 설계(안)에 대한 심의를 실시하고 설계 변경을 요구하였으며, 조합은 이를 반영하였음.

또한, 당시 회의는 부구청장이 위원장을 맡아 주재하였고, 회의록에 따르면, "소유권은 성동구로 하고, 관리권은 아기씨당 당주로 한다" 는 내용이 참석 위원들로부터 언급되기도 하였음.

2022.05.10. 건축허가서(획지3, 향토유적부지) 처리 시에도 붙임자료인 건축허가 검토서, 건축허가조건 및 안내문 등에는 재무과의 '기부채납 관련 안내' 가 포함되어 있었음.

이 역시 해당 시설이 향후 기부채납될 것을 전제로 성동구청이 업무를 처리하고 있었음을 보여주는 정황으로 볼 수 있으나 성동구청은 2025.03.04. 돌연 아기씨당 및 관련 시설을 기부채납 받지 않겠다는 입장을 조합에 통보하였음.

만약 성동구청이 장기간에 걸쳐 조합으로 하여금 기부채납을 전제로 사업을 추진하도록 한 후 완료된 이후 이를 거부한 것이라면, 신뢰보호원칙 위반 등 각종 법령에 반하는 부당한 행정처리에 해당할 소지가 있으므로 성동구청의 부당 업무 처리 여부에 대한 감사가 필요함.

나. 성동구청의 후속 행정절차 미이행 및 지연 등 직무처리 적정성 여부 조합은 본래 재개발사업 완료 후 이전고시 및 해산 절차를 진행하여야 하나, 아기씨당 기부채납 문제가 상당 기간 해결되지 못하면서 완전준공 및 후속 행정절차 진행에 어려움을 겪고 있으며, 현재까지도 아기씨당 및 전수관에 대한 관리비, 수도광열비 등 유지관리 비용을 지속적으로 부담하고 있음.

특히 성동구청이 2025.03.04. 아기씨당 및 관련 시설에 대한 기부채납을 받지 않겠다는 입장을 통보함에 따라, 조합은 해당 시설에 대한 약 1억 5천여 만원의 취득세를 부담하게 되었음.

이후 조합은 기부채납 문제의 처리방안 및 향후 행정절차에 대한 성동구청의 최종 입장을 확인하고자 수 차례 내용 증명 등을 발송하였으나, 성동구청은 상당 기간 이에 대한 회신을 하지 아니한 채 사실상 결정을 유보 또는 회피하였다는 의혹이 있음.

그러던 중 관련 사안이 언론 등을 통해 사회적 논란으로 확산되자, 성동구청은 2026.04.06. 입장문을 통해 "아기씨당과 부속건물의 세부 건축사항은 조합과 아기씨당 측이 협의하여 결정한 사항으로 인허가를 조건으로 강제된 사안이 아니다" 라고 밝힌 바 있음.

이어 성동구청은 2026.05.07. 보도자료를 통해 "2016년 당시 행당7구역 사업시행인가 과정에서 조합 측이 제출한 사업시행인가 신청서에는 아기사당과 관련한 기부채납 계획이 포함되어 있지 않았다" 고 밝혔으며, "사업시행인가를 위한 관계부서 협의 과정에서도 아기사당 기부채납에 관한 내용은 어떠한 형태로도 제시되거나 협의된 사실이 없다" 고 밝혔음.

또한 성동구청은 "성동구가 당시 아기사당 기부채납을 전제로 사업을 추진하였거나 기부채납과 관련하여 별도의 입장을 표명하였다는 주장은 사실과 다르다" 고 공식 해명하였음. 아울러 성동구청은 기부채납 거부로 인해 준공승인이 지연되고 있다는 주장 역시 사실이 아니라는 입장을 표명하였음.

그러나 성동구청은 이 정비사업의 인허가권자로서 아기사당 관련 시설이 기부채납 대상에 해당하는지 여부를 판단하고, 기부채납 대상이 아니라는 입장을 취하는 경우에도 그에 따른 행정절차와 처리방향을 신속하고 일관되게 제시함으로써 사업 지연을 방지할 책임이 있음.

그럼에도 현재까지 성동구청은 조합의 지속적인 질의와 문제 제기에도 불구하고 명확한 행정처분이나 후속 조치를 하지 아니한 채 사업이 장기간 지연되도록 방기하였다는 의혹이 있음.

따라서 성동구청이 관련 법령에 따라 필요한 행정절차를 적정하게 수행하였는지, 기부채납 거부 이후 후속 행정절차를 합리적 기간 내에 처리하였는지, 또는 정당한 이유 없이 행정처리를 지연하거나 방기한 사실은 없는지에 대하여 감사가 필요함.

## 다. 국공립어린이집 기부채납 시설 관련 업무처리의 적정성 여부

행당7구역 재개발사업에는 국공립어린이집 기부채납 시설이 포함되어 있으며, 성동구청은 당초 해당 시설과 관련하여 조합으로부터 약 17억 5천만 원의 현금을 수령하였음.

그러나 이후 성동구는 이미 수령한 현금 및 이에 대한 이자를 반환하는 것을 전제로 국공립어린이집 시설을 별도로 신축할 것을 요구한 것으로 알려짐. 이에 따라 조합은 당초 계획에 없던 추가 건축 절차와 비용을 부담하게 되었으며, 재개발사업의 준공에도 상당한 지연이 불가피하게 되었음.

특히 당초 현금 기부채납을 결정한 경위와 법적 근거, 그리고 그 과정에서 이루어진 내부 의사결정의 적정성에 대한 의문이 제기되고 있음. 또한 시설 기부채납을 요구하게 됨에 따라 당초 수령한 현금 뿐만 아니라 이에 대한 이자까지 반환하게 되었고, 공공기관 재정에 손실을 초래하였으므로 그 경위 및 관련 의사결정의 적정성 및 책임 소재 등에 대한 감사가 불가피함.

## 3. 참고사항

가. 관계법령: 공익사항에 관한 감사원 감사청구처리에 관한 규정

## 4. 이송처

○ 감사원

## 5. 검토의견 (수석전문위원 윤은정)

- 이 건의안은 성동구 행당동 128번지 일대에서 추진 중인 “행당제7구역 재개발정비사업”(이하 ‘대상사업’)의 인·허가 과정에서 기부채납과 관련하여, 인·허가권자인 성동구청 관계 공무원의 위법·부당한 업무처리가 있었는지 여부에 대해 공익감사를 추진해 줄 것을 감사원에 건의하려는 것임.
- 세부 건의 내용으로는, 대상사업의 인·허가 과정에서 ▲구역 내 향토유적(이하 ‘아기씨당’)의 기부채납과 관련된 성동구의 의사결정 번복 ▲공공시설등(이하 ‘국공립어린이집’)의 설치·제공 방식의 변경으로 인해 사업시행자인 조합의 재산상 부담과 사업 지연이 초래되었으므로, 성동구의 인·허가 과정에서 위법·부당한 행정행위가 있는지에 대한 사안임.

### 가. 대상사업 현황

- 대상사업은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’)에 따라 공동주택 7동(지하4층/지상35층), 연면적 약 13만 $m^2$ , 총 953세대(임대 163세대) 규모로 추진 중인 재개발사업임.

### <행당7구역 사업개요>

- 위치/면적 : 성동구 행당동 128번지 / 49,018.3㎡
- 도시계획 : 제2종일반주거, 제3종일반주거
- 건축계획 : 용적률 299.57%, 공동주택 7동  
(지하4층/지상35층), 958세대(임대 163)
- 공공기여 : 도로(5,572.8㎡), 주차장(2,211.1㎡), 공원  
(11,678.0㎡)
- 조합원수 : 516명



- 대상사업은 2009년 3월 5일 정비구역으로 지정되어 '12년 7월 조합설립인가, '17년 1월 사업시행계획인가 등을 거쳐, '25년 7월에 공동주택에 대한 부분준공<sup>1)</sup> 되어 입주가 완료되었으나, 공공시설등(이하 '국공립어린이집')설치가 완료되지 않음에 따라 준공인가 되지 않은 상황임<sup>2)</sup>.

1) 도시정비법 시행령 제75조에 따른 준공인가전 사용허가를 말함.

2) 부분준공 당시에는 정비기반시설(도로)도 조성도 완료되지 않았으나, 현재 도로는 조성완료됨.

### <대상사업 주요 추진경위>

- '04.03.05. : 추진위원회 승인
- '08.03.19. : “2008년 제1차 향토유적 보호위원회 회의개최 결과 통보”시행(구→추진위)
- '09.03.05. : 정비구역 지정(서고시 제2009-84호)
- '12.07.27. : 조합설립인가
- '15.10.22. : 정비계획변경 구역지정 고시(서고시 제2015-327호)
  - ※ 정비계획에는 아기씨당 관련 기부채납 관련 내용 없음
- '15.11.20. : 건축심의(원안가결)
- '16.09.08. : 정비구역 및 정비계획(경미한) 변경 고시(구고시 제2016-84호)
- '17.01.05. : 사업시행계획인가(성동구고시 제2017-4호)
- '19.08.30. : 관리처분계획인가
- '20.01.02. : 정비계획 및 정비구역 변경 고시(성동구고시 제2020-1호)
- '21.05.20. : 사업시행(변경)인가(성동구고시 제2021-79호)
- '21.09.07. : 착공
- '22.08.03. : 조합설립(변경)인가
- '22.09.08. : 관리처분계획(변경)인가
- '23.02.27. : 사업시행계획(경미한) 변경인가
- '23.10.12. : 사업시행계획(변경)인가(성동구고시 제2023-138호)
- '24.03.22. : 정비계획 변경 신청서 접수
- '24.08.21. : 입주자 모집공고 승인
- '24.09.12. : 정비계획 공람 공고 시행
- '25.07.31. : 준공(공동주택 부분준공)

## 나. 세부 건의사항별 검토

### ① 성동구청의 아기씨당 기부채납 관련 업무 등 부당 처리 여부

- 건의안은, 정비구역 내 위치한 아기씨당을 새로운 위치로 이전하면서, 그 소유권은 성동구로 하되 관리권은 아기씨당의 당주(김○○)로 하라는 성동구 향토유적보호위원회<sup>3)</sup>의 심의결과를 성동구가 추진위원회에 통보하였

고, 이후 설립된 조합이 아기씨당의 기부채납에 관한 사항을 사실상 사업 시행계획인가 조건으로 취급하여 절차를 진행하였으나, 입주자 모집공고 이후인 2025년 3월에 성동구가 아기씨당 및 관련 시설을 기부채납 받지 않겠다는 의사를 표시한 것은 신뢰보호원칙 위반 등 부당한 행정행위에 해당하므로 감사가 필요하다는 것으로 이해됨.

- 아기씨당은 대상사업 구역 내 존재하는 향토유적<sup>4)</sup>으로, 2007년 12월과 2008년 3월에 개최된 향토유적보호위원회에서 최종적으로 아기씨당을 현 위치인 행당동 130-40으로 이전하면서, 그 소유권은 성동구가, 관리권은 아기씨당 당주가 갖도록 의견을 제시하였고, 성동구는 이러한 심의결과를 추진위원회에 전달하였음<sup>5)</sup>.

---

3) 「서울특별시 성동구 향토유산 보호 조례」 제3조에 따라 설치된 “서울특별시 성동구 향토유산 보호위원회”를 말하며(2024.7.17. 조례 개정으로 ‘유적’ 표현이 ‘유산’으로 변경됨), 위원구성은 위원장(당시 부구청장)과, 구의원(2명), 교수 등 외부 전문가(3명) 6명으로 구성됨.

4) 2001.4.30. 성동구 향토유적 제1호로 지정되었고, 2005.1.10. 아기씨당 곳이 서울시 무형문화재 제33호로, 아기씨당 무신도(16점)가 2017.4.13. 서울시 민속문화재 제34호로 지정되었는데(성동구 홈페이지), 관리처분계획 자료에 따르면 무허가 건축물인 것으로 확인됨.

5) 2008년 3월 19일, 성동구 주택과는 대상사업 조합설립추진위원회에 “2008년 제1차 향토유적보호위원회 회의개최 결과 통보” 공문으로 아기씨당 건물과 전수관 등의 신축건물 및 대지의 소유권은 성동구로 하고, 관리권은 아기씨당(당주 김○○)을 하는 결정사항을 안내하면서, 해당 결정사항을 적극 반영하여 향후 사업추진에 지장이 없도록 조치해달라는 내용을 통보하였음(성동구 주택과-4857, 검토보고서 붙임2. 참고).

**<향토유적보호위원회 심의 내용>**

(성동구 제출자료 재구성)

구분	심의결과	
1차회의 (’07.12.)	아기씨당 보존 및 이축관계	· 성동구 향토유적이자 서울시 무형문화재로서 그 가치가 매우 크므로, 행당 7구역 설계(안)을 조정하여 현 위치에 보존할 것 · 단, 부득이 현위치 보존이 어려울 경우 당주의 의견을 최대한 수렴할 수 있도록 협의 시행
	소유권 관계	· <b>이축한 아기씨당</b> 과 전수관 등의 목적으로 사용하고자 하는 <b>신축건물(3층) 및 관련 대지는 구청 소유가 됨</b>
2차회의 (’08.0.3)	행당동 130-40으로 아기씨당 이전 여부	· 행당동 130-40으로 아기씨당 이전
	이전시 현 건물 이축 또는 확장 이축 여부	· 현 건물 이축을 원칙으로 하고, 세부사항은 구, 아기씨당, 재개발추진위원회측과 협의 후 시행
	이전 시 제공부지 면적	· 현 부지면적 이상으로 하되, 세부사항은 구, 아기씨당, 재개발추진위원회측 협의 후 시행
	이전 아기씨당 건물과 전수관 등의 목적으로 사용코자 하는 신축건물(지하1층, 지상3층) 및 관련 대지의 소유권(관리권) 문제	· <b>소유권: 성동구</b> · <b>관리권: 아기씨당(김OO)</b>

- 2009년 3월에는 아기씨당을 토지이용계획상 ‘향토유적부지’로 포함·이전하는 것으로 정비계획이 결정<sup>6)</sup>되었고, 이후 2017년 1월 사업시행계획이 인가되었음.

**<대상사업 정비계획 결정도(서울시고시 제2015-327호 중 기정도면)>**



6) 이후, 2015년에 변경되고, '16년, '20년 2차례에 걸쳐 경미한 변경이 이루어졌으며, 정비계획 결정 고시문에는 용도지역 변경(제1종·제2종(7층)→제3종) 및 용적률 완화에 따른 정비기반시설 등 제공에는 도로, 공원, 주차장만 포함되어 있고, 아기씨당의 소유권 이전에 관한 사항은 없는 것으로 확인됨(검토보고서 붙임6. 참고).

- 하지만, 사업시행계획인가를 위한 부서협의 시 성동구 문화체육과에서 “향토문화재(성동구 향토유적 제1호 “행당동 아기씨당”)의 경우 ‘별도 의견 없음’”이라고 통보한 것으로 확인되나, 이 사항이 부지의 위치와 용도 외 소유와 운영에 대한 사항인지는 불분명함.

<행당제7주택재개발정비사업 사업시행인가 부서별 조건(2016.12.29., 일부발체)>

연번	부서명	일반조건	비고
1	문화체육과 (문화재청)	1. 문화재보존대책 - 문화재지표조사 등 보존대책과 관련하여 문화체육과-22533호(2016.10.4.)에 따라 사업을 추진하시기 바람. 2. 향토문화재 보존 등 - 향토문화재(성동구 향토유적 제1호 “행당동 아기씨당”)의 경우 “별도 의견 없음” 3. 작은도서관 조성관련 가. 도서관법 시행령 제3조(도서관의 시설과 도서관자료)’ 별표1 도서관의 종류별 시설 및 도서관자료의 기준(작은도서관)’에 따라 열람석 6석 이상, 도서관자료(도서, 비도서 포함) 1,000권 이상 보유 필요 나. 재난 및 사고 발생 시 이용자 안전을 위한 시설완비 및 대책 수립 요망 1) 「재난 및 안전관리기본법」 등 개별법에 따른 소화기 등 재해방지시설 설치 2) 이용자가 쉽게 알아볼 수 있는 피난안내도, 피난동선 부착 3) 종사자 및 이용자 대상 안전교육, 위기대응 메뉴얼 비치	

- 최근, 서울시(주택실 주거정비과)로부터 확인한 바로는, 조합은 성동구 문화체육과의 회신내용을 ‘2008년 위원회 결과에 대해 별도의견 없음’으로 해석하여 기부채납을 추진했으며, 성동구 문화체육과는 당시 협의의견은 향토유산 보존과 관련된 사항으로 ‘2008년 위원회 결과에 관한 의견표명이 아니’며, 사업시행계획인가 도서에 포함된 향토유적 건축계획 등에 한정한 의견이라는 입장으로, 두 주체간 이견이 발생한 것으로 파악하고 있음.

- 사업시행계획인가 이후, 공동주택 착공은 2021년 9월에, 아기씨당 건축허가는 2022년 5월<sup>7)</sup>에 각각 이루어졌는데, 조합은 공동주택 착공 전인 '21년 4월 아기씨당에 대한 기부채납 의사를 성동구에 전달<sup>8)</sup>하였고, '24년 11월 아기씨당 신축에 대한 건축허가('22년 5월) 및 임시사용승인('24.11.)<sup>9)</sup> 과정에서 성동구 재무과는 기부채납에 대하여 법령에 따른 일반적 의견을 회신하였음.

**<아기씨당 건축허가 및 임시사용승인 관련 재무과 협의 내용>**

- **재무과**
  - 「공유재산 및 물품관리법」 제7조(기부채납) ②항에서는 ‘기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 경우 또는 기부에 조건이 붙은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 받아서는 아니 된다’라고 규정하고 있음.
  - 기부채납을 받을 재산관리관(문화재 관리부서)에서 기부채납을 받을지 여부를 결정하여야 하며, 공유재산 취득(기부채납) 재산에 대해서는 우리구 공유재산심의회 및 관리계획 절차를 이행하여 주시기 바람. 끝.

- 그런데 공동주택 임시사용승인('25.7.31.) 직전인 '25년 3월 19일, 성동구는 기부채납에 대하여 ‘아기씨당 및 부속건물의 권리관계 결정은 향토유적보호위원회의 권한 외 행위로 무효이며, 해당 위원회의 회의 결과 통보 공문 또한 법적구속력이 없음’을 조합에 통보<sup>10)</sup>하였음.

---

7) 성동구는 2022년 5월 10일, 조합에 “건축허가(신축)신청서 처리”공문을 발송하였음(성북구 주거정비과-7170, 검토보고서 불입5. 참고).

8) ““행당동아기씨당 및 향토유적부속건물” 신축에 대한 알림(2021.4. 19. 문서번호 2021-812, 검토보고서 불입4. 참고)

9) 향토유적부지는 대상사업 정비구역의 일부분으로, 아파트 공사중임에 따라 지적확정이 불가하여 임시사용승인 처리하였는데, 이 과정에서 2024년 11월 29일 성동구는 조합에 “임시사용승인 신청에 따른 보완사항 알림(행당제7구역 향토유적부지 3)”을 발송하였음(성북구 주거정비과-16183, 검토보고서 불입5. 참고.)

10) “행당제7구역(획지3) 향토유산 관련 사항 재통보”(2025.3.4. 성동구 문화체육과-6775, 검토보고서 불입3. 참고) 공문에 따르면, 성동구는 아기씨당 측에 이와 같은 사실을 착공 전인 2018년 8월에 기통보한 것으로 파악됨.

- 즉, 성동구 재무과의 2024년 회신의견에 따라 2008년 향토유적보호위원회 심의결과는 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 ‘공유재산법’) 제7조 등을 위반한 것으로 볼 여지가 있을 것으로 판단되며, 위법한 행위를 이 행하도록 공문을 발송한 성동구 행정의 적정성을 점검할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 또한, 아기사당 신축공사에 약 40여 억원이 투입된 것으로 파악되고, 조합은 2008년 성동구의 공문에 의거하여 아기사당 신축 공사를 완료했음에도, 2025년에 성동구가 기부채납을 거절(무효)함에 따라 손해가 발생하였다는 주장을 하고 있는 바, 성동구가 신뢰보호 원칙을 위반<sup>11)</sup>한 행정행위를 한 것인지에 대한 확인도 필요할 것으로 사료됨<sup>12)</sup>.

## ② 아기사당 기부채납 관련 성동구청의 후속 행정절차 미이행 및 지연 등 직무처리 적정성 여부

○ 건의안은, 2021년 조합이 성동구에 기부채납에 대한 의사를 표시했음에도, 이에 대한 확답은 4년이 경과하여 건축공사가 완료된 2025년에 회신했으며, 그 이후에는 조합이 아기사당 관련 부동산 소유에 따른 취득세

---

11) 일반적으로 행정상의 법률관계에서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 기초하여 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하는바, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족하는 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다.(대법원 2024.3.12. 선고 2022두60011판결 등)

12) 서울시는 성동구가 향토유적부지를 서울시에 기부채납(이전 공사비 추산액 40.75억)하도록 관리처분계획을 변경한 사실을 세움터 서류 확인을 통해 발견했는데, 서울시는 이에 대하여 협의과정 등이 없었다는 입장임.

와 유지·관리비용을 지출<sup>13)</sup>함으로써 손해가 발생하고 있음에도, 성동구가 이와 관련된 행정처분이나 후속조치를 하지 않고 있어 이에 대한 감사가 필요하다는 것임.

- 조합은 '21년 의사표시 이후에도 '24년 10월 성동구에 아기씨당 기부채납 여부 및 기부채납이 불가할 경우 그 처분방안 등에 대한 질의<sup>14)</sup>를 하였으나, 성동구는 '24년 12월에 그에 대한 확답 대신 해당 건물의 미사용·미점유 상태를 유지할 것을 공문<sup>15)</sup>으로 회신하였고, '25년 3월 조합으로부터의 회신독촉에 따라 기부채납 불가 의사를 밝힌 것으로 확인되는데, 성동구는 현재 언론보도를 통해 아기씨당의 기부채납과 관련된 사실에 대해 관여한 사실이 없음을 지속적으로 주장하고 있음.

**<아기씨당 관련 성동구 언론보도 현황>**

일시	성동구 언론보도 주요내용
2026.4.6. (리버티코리아 포스트)	[성동구, '아기씨당 신축 이전 거부'반박...“사업 인가 조건과 무관”] · 아기씨당 이전은 2008년 향토유적보호위원회 결정을 조합에서 반영한 것 · 인허가 조건·준공 지연 주장 모두 사실 아냐, 현재 부분준공인가로 입주 정상 진행
2026.5.7. (네이트 뉴스)	[성동구 “행당7구역 굿당 논란 사실 왜곡” 반박] · 아기씨당, 준공 지연과 무관 강조 · “기부채납·인가 조건 모두 사실 아냐”
2026.5.8. (서울일보)	[성동구, '아기씨당' 기부채납 관련 사업시행인가 조건부여 없어] · '아기씨당' 2016년 사업시행인가 시 기부채납 관련 의견이나 계획 전혀 없어 · 향토문화유산 아기씨당 보존과 관리를 위한 행정적 역할, 소유권 등 관여 권한 없어 · 짜깁기식 허위보도에 강력대응 입장 표명

13) 조합은 아기씨당과 관련한 관리비, 수도광열비 등 유지관리비를 부담하고 있고, '25년 3월 성동구가 기부채납을 받지 않겠다는 입장을 밝힘에 따라 1억 5천여 만원의 취득세를 부담하였다고 주장함.

14) “아기씨당 소유권 이전에 대한 질의”(2024.10.31., 문서번호 2024-2702)(검토보고서 붙임5. 참고)

15) “아기씨당 소유권 이전 관련 중간 회신”(2024.12.26., 성동구 문화체육과-38103)(검토보고서 붙임5. 참고)

○ 즉, 조합은 아기씨당 신축에 앞서 성동구에 기부채납 여부에 대한 의견을 조회했음에도 공사가 완료될 때까지 그 의견을 회신하지 않았고, 조성이 완료된 건물의 처분 방안에 대한 질의에도 응답하지 않고 있는 것이 부작 위위법확인소송<sup>16)</sup> 또는 의무이행심판<sup>17)</sup> 대상<sup>18)</sup>이 될 것인지에 대한 판단도 필요할 것으로 사료됨.

### ③ 국공립어린이집 기부채납 시설 관련 업무처리의 적정성 여부

○ 건의안은, 대상사업의 2015년 10월 결정된 정비계획에 따라 용적률 완화를 위해 성동구에 설치·제공할 예정이었던 공공시설인 국공립어린이집<sup>19)</sup>에 대하여 성동구가 법적근거 없이 건축물 대신 현금 17억 5천만 원을 수령하였는데, 추후 이를 반복하여 기 수령한 원금과 이자를 조합에 반환함에 따라, 조합은 국공립어린이집을 뒤늦게 신축하여야 하게 됨으로써 사업추진의 지연과 조합의 재산상 손실을 야기하였으므로, 이에 대한 성동구의 행정절차의 적정성을 점검할 필요가 있다는 것으로 이해됨.

○ 2015년 정비계획 결정 고시문에 따르면, 국공립어린이집(연면적 463.5

16) 행정청의 부작위(행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간내에 일정한 처분을 하여야 할 법률상 의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 것을 말함)가 위법하다는 것을 확인하는 소송을 말함(「행정소송법」 제4조제3호)

17) 당사자의 신청에 대한 행정청의 위법 또는 부당한 거부처분이나 부작위에 대하여 일정한 처분을 하도록 하는 행정심판을 말함(「행정심판법」 제5조제3호)

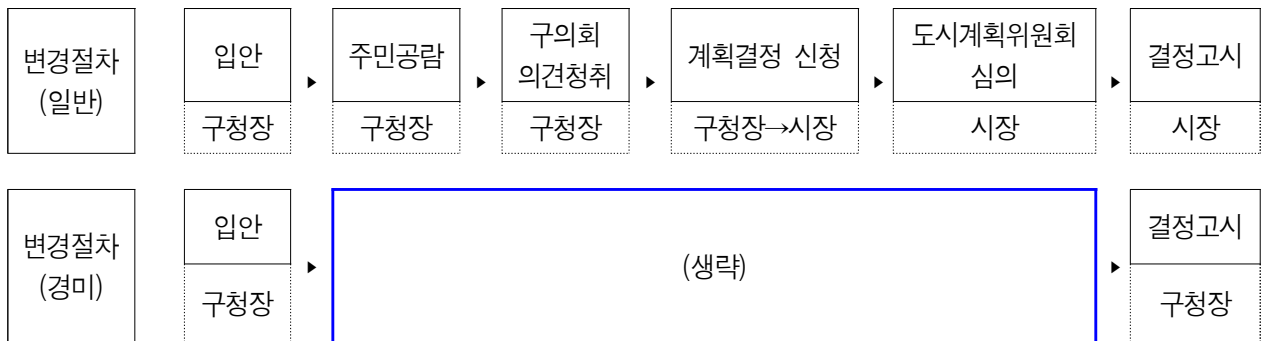
18) 18) 부작위위법확인의 소는 행정청이 당사자의 법규상 또는 조리상의 권리에 기한 신청에 대하여 상당한 기간 내에 그 신청을 인용하는 적극적 처분을 하거나 각하 또는 기각하는 등의 소극적 처분을 하여야 할 법률상의 응답의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 경우, 그 부작위의 위법을 확인함으로써 행정청의 응답을 신속하게 하여 부작위 또는 무응답이라고 하는 소극적인 위법상태를 제거하는 것을 목적으로 하는 것이고,...(대법원 2025.11.20. 선고 2025두33652판결 등)

19) 고시문에는 ‘유치원’과 ‘어린이집’ 용어를 혼용하고 있으며, 해당 고시에 따르면, 연면적 463.5㎡를 확보할 계획인 것으로 확인됨.

m<sup>2</sup>)을 설치·제공하는 대가로 용적률을 상향적용한 것으로 확인됨(검토보고서 붙임6. 참고). 그러나, 성동구는 기 결정된 건축물 기부채납 방식을 현금기부채납으로 임의로 변경하여, 2023년 2월 조합에 어린이집 공사비를 청구하고, 조합은 같은 달 공사비를 납부한 것으로 확인됨<sup>20)</sup>.

- 정비계획을 변경하려면, 구청장이 처리할 수 있는 경미한 변경<sup>21)</sup>을 제외하고는 주민의견 청취, 市 도시계획위원회 심의 등 절차를 이행해야 하나, 서울시는 공공기여 방식의 변경(건축물 설치·제공→현금)은 경미한 변경에 해당되지 않는다는 입장인 것으로 확인되는데, 성동구의 이러한 행위가 도시정비법을 위반한 것인지에 대해서도 점검이 필요해 보임.

<정비계획 변경 유형별 처리 절차>



- 또한, 도시정비법 제17조제4항<sup>22)</sup> 및 같은법 시행령 제14조<sup>23)</sup>에 따라

20) 서울시(주택실 주거정비과) 확인사항

21) 도시정비법 제15조제3항 및 제16조제1항에 따른 정비계획의 경미한 사항을 변경하는 경우를 말함(검토보고서 붙임8. 참고).

22) 도시정비법 제17조(정비구역 지정·고시의 효력 등) ③ 정비계획을 통한 토지의 효율적 활용을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제3항에 따른 건폐율·용적률 등의 완화규정은 제9조제1항에 따른 정비계획에 준용한다. 이 경우 “지구단위계획구역”은 “정비구역”으로, “지구단위계획”은 “정비계획”으로 본다.

④ 제3항에도 불구하고 용적률이 완화되는 경우로서 사업시행자가 정비구역에 있는 대지의 가액 일부에 해당하는 금액을 현금으로 납부한 경우에는 대통령령으로 정하는 공공시설 또는 기반시설(이하 이 항에서 “공공시설등”이라 한다)의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공한 것으로 본다.

23) 도시정비법 시행령 제14조(용적률 완화를 위한 현금납부 방법 등) ③ 법 제17조제4항에 따른 현금납부액은 시장·군수등이 지정한 둘 이상의 감정평가법인등(「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등을 말한다. 이하 같다)이 해당 기부토지에 대하여 평가한 금

사업시행자가 용적률 완화를 위해 현금을 납부하려는 경우에는 서울시장에게 납부하여야 함에도, 성동구청은 정비계획 변경 전 조합으로부터 공사비를 받았고, 그 이후인 '24년 9월에 이러한 내용을 포함한 정비계획 변경안에 대한 협의를 서울시에 요청하였으나, 서울시가 이를 반려함에 따라 그 사후조치로 납부받은 현금과 이자를 조합에 반납한 것으로 파악됨.

- 참고로, 서울시에 따르면 국공립어린이집의 기부채납 방식에 대한 임의적 변경 외에도, 이미 정비계획에서 주차장으로 결정한 기반시설에 대하여 서울시의 사전협의 의견을 반영하지 않고 공공청사로 기반시설 계획을 변경하여 입안절차를 완료하고, 정비계획 변경 내용과 상이하게 사업시행계획인가, 관리처분계획인가 등을 처리하는 등의 문제가 발견된 것으로 확인됨.

#### 다. 종합의견

- 이 건의안은 행당7구역 재개발사업 추진 과정에서 성동구청의 위법·부당한 행정행위가 있었는지, 그리고 이로 인해 사업시행자인 조합과 입주민의 재산상 피해를 초래했는지 여부에 대한 감사 필요성을 제시하고 있음.
- 검토 결과, 아기사당(가)의 기부채납과 관련하여 성동구가 행정의 법 원칙<sup>24)</sup>

액을 산술평균하여 산정한다.

- ④ 제3항에 따른 현금납부액 산정기준일은 법 제50조제9항에 따른 사업시행계획인가(현금납부에 관한 정비계획이 반영된 최초의 사업시행계획인가를 말한다) 고시일로 한다. 다만, 산정기준일부터 3년이 되는 날까지 법 제74조에 따른 관리처분계획인가를 신청하지 아니한 경우에는 산정기준일부터 3년이 되는 날의 다음 날을 기준으로 제3항에 따라 다시 산정하여야 한다.
  - ⑤ **사업시행자는** 착공일부터 준공검사일까지 제3항에 따라 산정된 **현금납부액을 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수(광역시의 군수는 제외한다)에게 납부하여야 한다.**
- 24) 「행정기본법」에 따른 법치행정의 원칙, 평등의 원칙, 비례의 원칙, 성실의무 및 권한남용금지

과 공유재산법에 위반한 처분을 했으리라는 견해가 충분히 존재할 수 있을 것으로 사료되며, 국공립어린이집에 대해서도 도시정비법 위반 여부 등에 대한 쟁점이 있는 것으로 판단됨.

○ 따라서, 행당7구역 정비사업 추진 과정에서 성동구의 업무처리에 대한 공익감사를 건의하는 것은 주민의 이익을 보호하기 위한 지방의회의 역할로서 그 타당성이 있다고 하겠음.

- 끝으로, 서울시 차원에서도 행당7구역 조합 및 주민의 피해가 더 이상 발생하지 않게 조속히 정비사업을 완료할 수 있도록 노력할 필요가 있겠으며, 성동구도 「서울특별시 성동구 향토유산 보호 조례」 제14조<sup>25)</sup> 등에 따라, 향토유산인 아기씨당에 대한 보존·관리에 필요한 사항을 적극 조치할 필요가 있겠음.

#### IV. 질의 및 답변요지 : 생략

#### V. 토론요지 : 없음

#### VI. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원 찬성)

#### VII. 소수의견 요지 : 없음

---

의 원칙, 신뢰보호의원칙, 부당결부금지의 원칙 등을 말함.

25) 「서울특별시 성동구 향토유산 보호 조례」 제14조(점검) 구청장은 향토유산을 점검하여 보존·관리에 필요한 사항을 조치하여야 한다.

1. 구 : 연 2회 이상

2. 동 : 분기별 1회 이상

# 성동구 행당7구역 재개발 사업 인·허가 및 기부채납 업무처리 적정성에 대한 감사원 공익감사 촉구 건의안

성동구 행당7구역 재개발사업과 관련하여 아기씨당 기부채납 문제 및 국공립어린이집 기부채납 방식 결정 과정에서 성동구청의 행정업무 처리의 적정성에 대한 의혹이 지속적으로 제기되고 있습니다.

특히 사업시행인가, 건축허가 및 부분준공 과정에서 아기씨당 기부채납을 전제로 사업이 추진된 것으로 볼 수 있는 다수의 정황이 존재함에도 불구하고, 성동구청이 사업 완료 단계에서 해당 시설에 대한 기부채납을 받지 않겠다는 입장을 밝히면서 그간의 경위와 사실관계가 명확히 확인되지 않고 있습니다. 이에 따라 기부채납 업무 처리과정의 적정성과 그로 인한 정비사업 지연, 추가 비용 발생 여부에 대한 논란이 지속되고 있습니다.

또한 국공립어린이집의 경우 당초 시설 기부채납 방식으로 추진할 수 있었음에도 성동구청이 현금 기부채납 방식으로 처리하여 약 17억 5천만 원을 수령하였고, 이후 다시 해당 금액과 이자를 반환하는 과정에서 사업 지연과 추가 비용이 발생하였으며, 그 과정에서 공공재 정상 손실이 발생한 것은 아닌지에 대한 의문이 제기되고 있습니다.

이에 우리 서울특별시의회는 성동구청의 행당7구역 재개발사업 관련

인허가 및 기부채납 업무처리 과정에 위법·부당한 사항은 없었는지, 관련 법령과 행정절차에 따라 적정하게 업무가 수행되었는지 여부를 확인하기 위하여 다음과 같이 감사원의 공익감사를 청구하고자 합니다.

첫째, 성동구청이 아기씨당 기부채납을 전제로 사업을 추진한 것으로 볼 수 있는 정황이 존재함에도 불구하고 사업 완료 단계에서 기부채납을 받지 않겠다는 입장을 밝히게 된 경위와 법적 근거, 관련 의사결정 과정의 적정성, 신뢰보호원칙 위반 등 관련 법령 및 행정원칙 위반 여부 등에 대한 감사가 필요합니다.

만일 아기씨당 시설에 대하여 기부채납을 전제로 조합원 재산이 신축·이전 및 보상 비용으로 사용되도록 사업이 추진되었음에도, 사후적으로 기부채납이 이루어지지 않는 것으로 정리되었다면 이는 사업 추진의 전제 자체에 중대한 의문을 제기하는 사안입니다.

결과적으로 조합원 재산이 상당 규모 투입되었음에도 그 이익이 특정인에게 귀속되는 것은 아닌지에 대한 의문이 제기되는 만큼, 기부채납 전제 여부와 관련 의사결정 과정 및 성동구청과 조합 간 협의 경위 전반에 대한 철저한 사실관계 확인이 필요합니다.

둘째, 성동구청이 기부채납을 받지 않겠다고 통보한 이후 인허가권자로서 필요한 후속 행정절차를 적시에 이행하였는지, 정당한 이유

없이 행정처리를 지연하거나 직무를 방기한 사실은 없는지, 그로 인하여 조합과 주민들에게 불필요한 부담을 초래한 사실은 없는지에 대한 감사가 필요합니다.

셋째, 국공립어린이집 기부채납 시설과 관련하여 당초 시설 기부채납 방식이 아닌 현금 기부채납 방식으로 처리하게 된 경위와 법적 근거는 무엇인지, 이후 수령한 현금 및 이자를 반환하게 된 과정에서 관련 의사결정은 적절하였는지, 그로 인한 사업 지연과 추가 비용 발생, 공공재정상 손실 또는 예산 낭비는 없었는지 등에 대한 감사가 필요합니다.

따라서 우리 서울특별시의회는 위와 같은 의혹들에 대한 사실관계를 명백히 하고, 책임 소재를 명확히 함으로써 행정사무의 공정성을 확립함은 물론 향후 정비사업 과정에서 유사한 사례가 재발되지 않도록 감사원의 철저한 공익감사를 요청하는 바입니다.

2026년 6월

서울특별시의회 의원 일동