



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1503호 | 2018년 9월 4일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

건축 법규 위반 건축물의 현황과 개선과제

박 인 숙 *

1. 들어가며

2017년 12월 21일 제천 스포츠센터 화재, 2018년 1월 26일 밀양 세종병원 화재로 인해 다수의 인명피해가 발생하였다. 당시 인명피해가 컸던 원인 중 하나는 건축물의 구조를 불법으로 증·개축하거나 용도를 변경하여 사용함으로써, 사고 발생 시 최초 설계도면에 기반한 구조활동에 어려움이 있었다는 점이다.

불법 증·개축 건축물 등은 「건축법」에서 규정하는 건축허가, 건축신고, 사용승인 등의 기준¹⁾을 위반한 건축물²⁾로서, 구조 및 안전에 취약하고, 건축물의 본래 용도로 사용하는 데 제한이 있을 수 있다.

특히, 위반 건축물은 육안으로 판단이 쉽지

않고, 건축물대장 등과의 비교 및 주변의 민원·신고 등을 통해 적발이 가능하다. 건축주, 임대인 등은 이러한 점을 악용하여 위반 건축물을 통해 경제적 이익을 취하고, 건축물 및 사용자의 안전 및 주거환경을 해치고 있다.

이에 이 글에서는 위반 건축물의 현황과 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선과제를 모색해 보고자 한다.

2. 위반 건축물 및 이행강제금 부과현황

「건축법」 제79조에 따르면, 허가권자는 위반 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자·점유자(이하 “건축주등”이라고 한다)에게 공사의 중지 및 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 또한 허가권자는 시정명령을 받은 위반 건축물의 건축주등이 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 않았을 경우에 이행강제금을 부과할 수 있다(「건축법」 제80조).

이행강제금 부과대상은 건폐율이나 용적률을 초과하여 건축된 경우 및 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축된 경우, 그 외의 무단 용도변경 등이다.³⁾

1) 「건축법」 제11조에 따르면, 건축물을 건축하거나 대수선하기 위해서는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 “허가권자”라고 한다) 등의 건축허가를 받아야 한다. 다만, 바닥면적 합계 85㎡ 이내인 건축물의 증축·개축·재축 등 소규모 건축물의 건축 등은 허가권자에게 건축신고를 함으로써 건축허가에 갈음할 수 있다.
2) 현행 「건축법」에서는 위반(違反), 위법(違法), 불법(不法) 건축물 등에 대하여 명확하게 정의하고 있지 않다. 「건축법」 제79조에서 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 건축물에 대하여 허가권자가 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 이 글에서는 건축 관련 법령 규정과 명령 등을 어기거나 지키지 않음으로써 「건축법」의 기준에 적합하지 않게 시공되거나 사용 중인 건축물을 ‘위반 건축물’로 표현하고자 한다.

[표 1] 위반 건축물에 대한 이행강제금 부과현황

(단위: 건, 천 원, 2018년 6월 기준)

구분	위반유형별 적발건수								이행강제금	
	무허가 (신고) 건축물	대수선	용도 변경	사용승인 전 사용	피난 시설 등	내화 구조 및 방화벽	기타	합계	부과 건수	부과 금액
서울	15,259	470	1,007	136	16	-	1,004	17,892	9,572	19,962,211
부산	1,128	35	62	9	3	-	36	1,273	1,004	1,195,094
대구	904	8	55	-	1	-	91	1,059	666	1,399,107
인천	932	30	83	4	7	2	27	1,085	637	700,470
광주	642	32	29	2		-	39	744	1,527	3,401,048
대전	331	4	36			-	12	383	168	269,241
울산	204	-	24	8	6	-	41	283	196	485,614
세종	36	-	3			-	-	39	227	371,900
경기	5,150	281	390	157	3	-	863	6,844	5,986	13,860,934
강원	765	10	-	-	-	-	53	828	762	1,412,249
충북	1,122	2	47		2	-	102	1,275	874	7,220,971
충남	1,932	3	23	1	2	-	30	1,991	1,523	2,804,969
전북	1,425	17	17	1	-	-	9	1,469	1,353	5,012,616
전남	1,375	5	36	1	-	-	47	1,464	1,165	2,160,765
경북	2,434	2	30	7	-	1	23	2,497	2,403	4,195,520
경남	1,737	187	215	14	1	-	194	2,348	1,213	5,165,565
제주	163	-	1	-	-	-	-	164	132	600,576
합계	35,539	1,086	2,058	340	41	3	2,571	41,638	29,408	70,218,850

자료: 국토교통부

이행강제금의 부과횟수는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 1년에 2회 이내의 범위에서 지자체 조례로 정하는 횟수만큼 반복하여 부과 징수할 수 있다. 다만, 무허가 및 건폐율·용적률 초과 등으로 적발된 위반 건축물이 외에는 총 부과 횟수 5회의 범위 내에서 지자체 조례로 부과 횟수를 정할 수 있다.

국토교통부에 따르면, 2018년 1월부터 6월 까지 적발된 위반 건축물은 무허가 및 건폐율·용적률 초과 35,539건, 기타 2,571건, 무단 용도변경 2,058건, 대수선 1,086건 등이다. 기타의 유형에는 건축물의 마감재료, 높이·일조 기준 등을 위반한 경우가 해당된다.

3) 건폐율 초과는 80%, 용적률 초과는 90%, 건축신고를 하지 않은 때는 70% 범위 내에서 이행강제금 부과금액을 감경할 수 있다.

서울의 경우 무허가 건축물 15,259건, 용도변경 1,007건 등 총 17,892건의 위반 건축물이 적발되어, 약 199억 원의 이행강제금이 부과되었다. 경기도의 경우, 무허가 건축물 5,150건, 용도변경 390건 등 총 6,844건의 위반 건축물이 적발되어 이행강제금 약 138억 원이 부과되었다.

3. 위반 건축물 관련 개선과제

위반 건축물에 대한 제재수단으로서 이행강제금의 실효성 논란은 지속적으로 제기되고 있다. 위반 건축물의 발생을 줄이고, 실효성 있는 제재를 위해서 다음의 사항에 대한 검토가 필요해 보인다.

(1) 위반 건축물 단속을 위한 행정지원 확대

「건축법 시행령」 제115조에 따르면, 허가권자는 매년 정기적으로 위반 건축물에 대한 실태조사를 한 후, 시정조치를 위한 정비계획을 수립·시행하여야 한다.

서울시의 경우, 「서울특별시 건축조례」 제46조에 따라 위반 건축물 조사 및 정비계획을 수립하고 있다. 그런데 위반 건축물에 대한 조사는 무허가건축물대장에 등재되었거나 항공사진에 나타나 있는 무허가건축물 등으로서 건축허가를 받지 않고 건축된 건축물에 대한 조사만 이루어지고 있다.

「건축법」을 위반한 건축물은 건축허가를 받지 않은 건축물 이외에도 건폐율·용적률을 무단으로 상향한 불법 증축 건축물, 용도를 변경한 건축물 등 구조적 안전성이 부족한 건축물도 존재한다. 이러한 위반 건축물은 실제 현장 조사를 통해서만 적발할 수 있는데, 단속인원 부족 등으로 위반 건축물의 단속 및 적발에는 한계가 있을 수 있다.⁴⁾

이에 위반 건축물 적발 및 관리를 위한 행정적 지원을 확대할 필요가 있다. 또한 위반 건축물 단속을 위한 현장조사를 실시할 때, 건축사 등 건축물의 설계 및 구조를 확인할 수 있는 전문가를 활용하는 등 민·관 합동조사를 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 이행강제금 강화 등 제재수단의 실효성 제고

이행강제금은 의무이행을 확보하기 위하여 법령 위반자에게 금전적 불이익을 가하는 수

단⁵⁾이지만, 현행 이행강제금 부과기준은 위반 건축물에 대한 제재수단으로서 실효성이 크지 않다는 지적이 제기되고 있다.

「건축법」 제80조제2항에서는 영리목적의 위반이나 상습적 위반의 경우 허가권자가 이행강제금을 50% 범위 내에서 가중할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 불법 증·개축 등으로 발생한 위반 건축물에 부과하는 이행강제금보다 위반을 통한 경제적 이익이 클 경우 이행강제금의 자진시정 유도수단으로의 기능은 약화될 수 있다.⁶⁾ 특히, 가구수 분할(방조개기) 등 불법 대수선으로 건축물의 구조를 변경할 경우, 해당 위반 건축물은 사고 발생 시 대피로 미확보 등으로 인해 대형사고로 이어질 가능성이 크고, 주차장 부족, 주거환경 악화 등의 문제가 발생할 수 있다.⁷⁾

5) 1991년 5월 13일 「건축법」 개정 전에는 위반 건축물에 대해 과태료를 부과하였다. 과태료는 행정질서벌로서 과거의 행정법상 의무위반사실에 대한 제재수단의 의미가 강하지만, 이를 반복적으로 부과할 수 없어 위반건축물에 대한 시정명령 불이행에 대하여 과태료를 부과더라도 위반 건축물은 그대로 방치되는 결과가 발생할 수 있다. 이에 위반 건축물의 시정명령 이행확보수단으로서 이행강제금 제도가 적용되었다.(김연태, 「건축법상 이행강제금 부과 요건과 한계에 관한 고찰」, 『고려법학』, 고려대학교 법학연구원, 2010. 9.)

6) 위반 건축물에 부과되는 이행강제금과 위반을 통한 경제적 이익을 비교해 보면 다음과 같다.(국토교통위원회, 「건축법 일부개정법률안 심사보고서」, 2014. 4.)

구분	이행강제금	경제적 이익	부과년수
서울시 A 건축물	2,220만 원	6,600만 원	2년
성남시 B 건축물	1,823만 원	4,000만 원	2년
용인시 C 건축물	168만 원	5,603만 원	3년

7) 2017년 국정감사에서 국토교통위원회는 서울시에 대해 방조개기를 한 임대업자의 임대업을 제한하거나 불법이익을 환수하는 등 문제 해결을 위한 근본적 조치를 마련하라는 시정·처리를 요구한 바 있다. 이에 서울시는 사용승인 후 6개월이 경과한 건축물에 대해 불법 방조개기를 집중적으로 단속할 계획이며, 이행강제금제도의 현실

4) 서울시 강남구의 '2017 위반건축물 단속 및 정비 추진계획'에 따르면, 강남구 위반 건축물에 대해 상시 순찰 및 정비를 위해 편성된 순찰반은 주거정비팀 6명이다.

이에 영리를 목적으로 시정명령을 이행하지 않거나 구조적 결함이 명백한 위반 건축물에 대해서 이행강제금의 가중 비율 및 부과횟수 등을 강화하는 방안이 필요해 보인다.⁸⁾

또한 이행강제금을 반복적으로 부과하였으나 시정명령이 이행되지 않았을 경우,⁹⁾ 허가권자가 위반 건축물 철거 및 사용금지 등의 조치를 적극적으로 활용함으로써 건축주등이 시정명령을 이행하도록 유도하는 방안을 검토할 수 있어 보인다.¹⁰⁾

(3) 위반 건축물 양성화 조치에 대한 논의

「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」은 「건축법」을 위반한 특정건축물¹¹⁾에 대해 일정한 기준을 만족할 경우 사용을 승인할 수 있도록 마련된 한시법으로 1981년 이후 몇 차례 시행되었다.¹²⁾

화를 위해 이행강제금을 연 3회 부과할 수 있도록 「건축법」 개정을 건의할 계획이라고 밝혔다.(대한민국정부, 「2017년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서(국토교통부 소관)」, 2018. 6.

8) 서울시 중구는 이행강제금 부과횟수를 연 1회에서 2회로 확대하고, 항공촬영을 활용한 단속으로 최근 5년간 위반 건축물의 발생이 크게 줄었다고 발표한 바 있다.(서울시 중구, 「(보도자료) 최근 5년 위법건축물 발생 크게 줄어」, 2018. 5. 10.)

9) 이행강제금을 반복 부과하더라도 요율의 상한에 변동이 없고, 가산금도 부과되지 아니하므로, 자진시정을 위한 압박수단으로서 미비한 점이 있다는 의견도 있다.

10) 행정안전부는 2018년 7월 23일부터 9월 3일까지 「행정대집행법 전부개정법률안」을 입법예고하였는데, 법률안은 행정청이 위반 건축물 등으로 국민의 생명·신체에 위해를 가하거나 재산에 중대한 손해를 미칠 염려가 있다고 판단되는 경우에 강제 철거 등 행정대집행을 의무적으로 실시하도록 하는 내용을 담고 있다.

11) 건축허가 및 신고를 하지 않은 건축물, 사용승인을 받지 못한 건축물이 해당된다.

12) 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」은 1981년 12월 31일에 제정(1984년 6월 30일까지 시행)된 이후, 2014년 5월 21일까지 총 6차례의 제·개정이 이루어졌다. 2014년 1월 17일에 제정된 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」은 2015년 1월 16일에 효력이 종료되었고, 2018년 8월 현재, 국토교통위원회에 「특정건축물 정리에 관한 특별법안」 5건이 계류 중이다.

위반 건축물의 양성화 조치는 소규모 주택에 거주하는 저소득계층 및 위반 건축물을 매입한 건축주에 대한 구제조치로서 도입되었다. 그런데 위반 건축물의 양성화 조치는 구조·안전 및 피난기준 등을 위반한 건축물이 존치됨으로써 기존의 안전문제를 근본적으로 해소할 수 없고, 관련 법령을 준수한 국민과의 형평성 시비 등을 야기할 수 있다. 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」이 반복적으로 제·개정될 경우, 위반 건축물 양성화에 대한 기대로 인해 위반 건축물이 지속적으로 양산될 수 있다는 우려도 제기된다.

국민의 재산권 보호와 주거환경 개선을 위해서 위반 건축물의 양성화 조치가 과연 필요한지에 대한 심도있는 논의가 필요하며, 위반 건축물 양성화 조치를 재도입할 경우 구조 및 안전성을 고려하여 엄격한 기준으로 운용할 필요가 있어 보인다.

4. 나가며

위반 건축물은 각종 안전사고를 유발하고, 이로 인해 건축주 및 점유자, 사용자 등에게 인명 및 재산상의 피해를 줄 수 있다. 위반 건축물의 양산을 방지하기 위해 행정기관의 단속 및 정비 방안 등이 개선될 필요가 있다. 또한 근본적으로는 관련 법령을 위반한 건축주등의 건축 행위에 대한 책임을 강화하고, 법령 위반에 대한 준법 인식을 제고할 수 있는 제도적 장치가 필요해 보인다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.