



기본 | 23-10

불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안

Analyzing the Prevalence of Illegal Housing:
Policy Interventions for Upholding Tenants' Right to Housing

윤성진, 박미선, 이길제, 유재성, 박기덕, 조윤지

기본 23-10

불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안

Analyzing the Prevalence of Illegal Housing: Policy Interventions for
Upholding Tenants' Right to Housing

윤성진, 박미선, 이길제, 유재성, 박기덕, 조윤지

■ 저자

윤성진, 박미선, 이길제, 유재성, 박기덕, 조윤지

■ 연구진

윤성진 국토연구원 부연구위원(연구책임)

박미선 국토연구원 주거정책연구센터장

이길제 국토연구원 부연구위원

유재성 국토연구원 부연구위원

박기덕 국토연구원 부연구위원

조윤지 국토연구원 전문연구원

■ 외부연구진

김민철 서울소셜스탠다드 공동대표

김하나 서울소셜스탠다드 공동대표

김민선 서울소셜스탠다드 연구원

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 부원장

이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부장

강미나 국토연구원 선임연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

이재춘 국토연구원 연구위원

김진유 경기대학교 교수

곽희종 국무조정실 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 임대 수익을 극대화하기 위한 목적에서 ‘무단 용도변경’, ‘불법 증축’, ‘불법 내부구조 변경’, ‘불법 내부설비 변경’ 등 불법 행위를 자행하여 불법건축물 양산
- 2 주거용 임대를 목적으로 한 불법건축물의 증가는 신규주택 공급 과정에서 주거품질을 관리해 온 현행 제도의 한계를 노출하는 것이며, 임대과정에서의 거주적합성 고려 필요
- 3 불법건축물이 주거용으로 임대되어 거주 세입자는 물리적·법적·경제적 취약성에 노출되어 주거권 보장이 어렵고, 이는 인근 지역의 주차난, 화재 위험 증가로도 이어짐
- 4 불법건축물에 대한 단속 체계가 미비하고 이행강제금에 비해 임대 수익이 높게 나타나는 등 단속 및 조치 실효성이 낮음

본 연구보고서의 정책제안

- 1 「주택임대차보호법」에 임차주택의 법령 준수와 최저주거기준 부합 등 법적·물리적 기준 조항을 신설하여 주거용 임대를 위한 거주적합성 기준 도입
- 2 소형건축물 정기 점검 체계 구축, 민원 대응 체계 구축, 단속 권한 강화, 단속 거버넌스 구축, 데이터 기반 단속 대상 선정 등 단속 업무 수행 체계 개선 및 효율화
- 3 기대 수익 대비 이행강제금 적정성 검토, 상습적 위반에 대한 조치 강화, 이행강제금의 불법건축물 문제 해결 목적 활용, 불법 행위자 처벌 강화 등을 통한 조치 실효성 제고
- 4 임대인의 정보 제시 의무 및 공인중개사의 확인·설명 의무를 강화하고, 불법적 요소가 확인되는 경우 세입자에 계약해지 및 보상 요구 권한 부여
- 5 불법건축물 거주 세입자에 이주 및 주거 지원 프로그램을 연계하고, 불법건축물 거주 전 세사기 피해자 점유안정성 강화

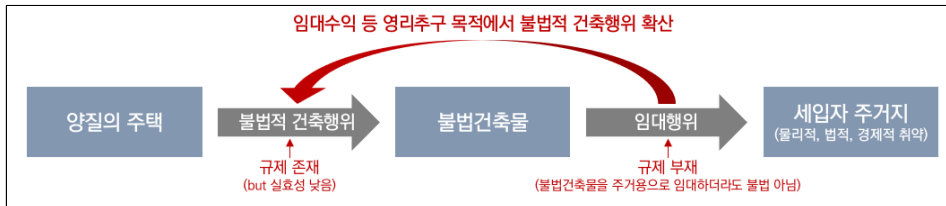


1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 목적

- 무단 용도변경, 불법 방 쪼개기 등 불법 행위가 다수 발생하며, 이를 통해 조성된 불법건축물은 저소득·저자산 계층에게 임대되어 거주 세입자의 주거권 침해
- 불법건축물의 확산은 신규주택의 건설·공급 단계에서 주거품질을 규율해 온 기존 법체계에 대한 위협이자, 주거용 임대를 위한 법적·물리적 기준이 부재한 주택임대차 제도의 한계를 노출하는 것으로 실태 파악 및 개선 방안 도출 필요
- 이 연구의 목적은 불법건축물의 주거용 임대 실태를 공급, 조치, 임대 및 거주 등의 측면에서 다각적으로 파악하고, 세입자의 주거권 보장을 위한 제도 개선 방안을 도출하는 것임

그림 1 | 불법건축물 확산 메커니즘



자료: 연구진 작성

□ 연구 방법

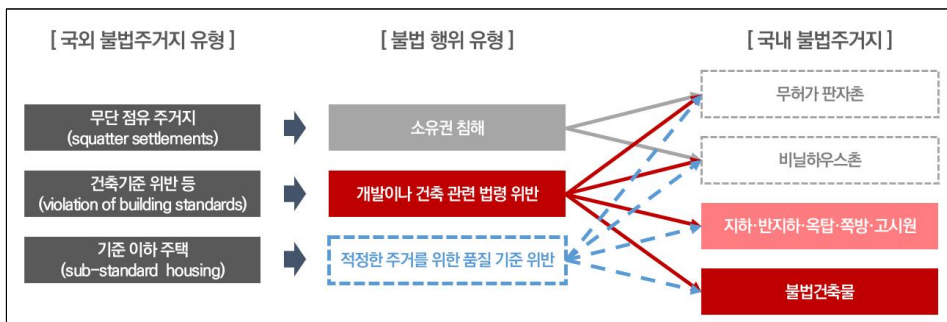
- 불법건축물의 주거용 임대 실태를 ① 공급자의 건축·공급 행위, ② 공무원의 단속·조치, ③ 세입자의 임대과정과 거주 경험으로 구분하여 파악
- 각 행위에 영향을 미치는 제도를 검토하고, 현황 및 통계자료와 현장조사를 활용하여 현황을 파악하며, 주요 행위자에 대한 면접조사를 수행하여 실태 파악

2. 선행연구 검토

□ 불법주거지 유형과 사례

- 불법주거지는 ‘소유권 침해’, ‘개발이나 건축 관련 법령 위반’, ‘적정한 주거를 위한 품질 기준 위반’ 등의 불법 행위를 기준으로 구분할 수 있으며, 국가 발전단계와 관련 규제 수준에 따라 발생하는 불법 유형에 차이 존재
- 우리나라도 발전단계에 따라 무허가 판자촌에서 비닐하우스촌을 거쳐, 지하·반지하, 옥탑, 쪽방, 고시원, 불법건축물 등으로 불법주거지 양상이 변화하였고, 현재는 대부분 축소되거나 양성화된 가운데 무단 용도변경, 불법 증축, 방 쪼개기 등에 따른 불법건축물이 대표적 불법주거지임

그림 2 | 국내 불법주거지 유형 구분



□ 불법건축물 주거용 임대배의 배경과 문제점

- 과거의 불법주거지가 거주 목적이었다면 최근의 불법주거지는 주로 임대를 목적으로 공급되고, 이를 통한 이윤창출구조가 불법적인 열악한 주거지를 재생산한다는 지적 존재
- 불법건축물 주거용 임대배는 임대 수익 극대화를 목적으로 하는 ‘임대인’, 이를 단속하거나 조치할 여력이 없는 ‘공무원’, 적절한 대체 주거지를 찾기 어려운 ‘세입자’의 여건 등이 상호작용한 결과로 발생

3. 불법건축물의 공급과 양산 메커니즘 분석

□ 불법건축물의 공급과 양산 실태

- 불법건축물의 공급과 양산 실태 파악을 위해 5개 지역을 선정하여 현장조사를 수행하였으며, 주요 불법 행위는 ‘무단 용도변경’, ‘불법 증축’, ‘불법 내부구조 변경’, ‘불법 내부설비 변경’으로 확인
- (무단 용도변경) 비주거용도로 허가 후 주거용도로 이용하는 경우로 근생빌라, 주차장 용도변경, 공용취사시설 용도변경 등이 해당
- (불법 증축) 필로티 주차장 또는 1층 외부공간을 확장하거나 일조사선제한으로 건물을 짓지 못하는 베란다나 옥상을 불법적으로 증축하는 형태
- (불법 내부구조 변경) 세대수 제한이나 주차대수 규정을 회피하기 위해 내부에 가벽을 설치하는 등 방을 쪼개어 가구 수 증가
- (불법 내부설비 변경) 취사시설 설치가 금지된 다중주택에 취사시설 설치

□ 불법건축물 공급 동기와 배경

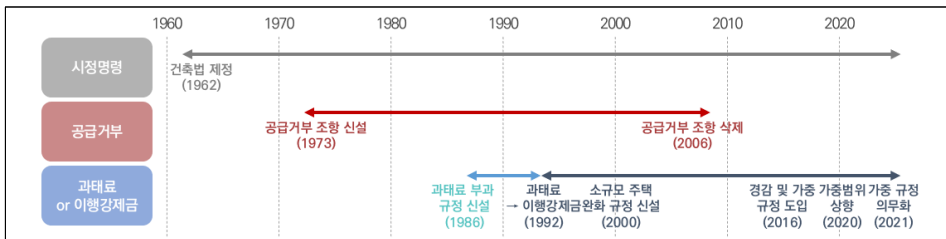
- 불법건축물 공급의 주된 동기는 임대 수익 극대화이며, 이를 위해 용적률을 최대한 확보하고, 상품성을 높이며, 주차장을 적게 마련할 수 있는 수법 고안
- (용적률) 다중·다가구·다세대 주택의 층수, 연면적, 세대수 제한을 회피하고, 완화적인 이격거리 및 주차장 규정을 적용받아 최대한 용적률을 확보
- (상품성) 해당 지역에서 상대적으로 수요가 적은 근린생활시설이나 대형주택 대신 소형주택을 공급하기 위해 불법 행위를 자행
- (주차장) 세대수나 용도에 부합하는 주차공간을 확보하지 않고 소규모 주차장 특례 적용을 받기 위해 불법적 수법 동원
- (단속 및 조치 실효성 낮음) 단속이 충분히 이루어지지 않고, 이행강제금에 비해 임대 수익이 높다는 점도 불법 행위의 배경이 됨
- 조례에서 규정하는 건축 규제, 필지 규모나 경사도 등 지리적 특성, 소형 평형 수요가 높은 지역 특성, 상대적으로 취약한 주거지에 대한 수용성이 높은 저소득·저자산 계층 비중 등이 복합적으로 작용

4. 불법건축물 조치 현황과 문제점

□ 불법건축물 조치 제도 변화

- 위반건축물에 대한 조치가 규정된 이후 시정명령의 실효성을 확보하기 위한 정책수단은 바뀌어왔으며, 2006년 ‘공급거부’ 조항이 사라지면서 현재는 ‘이행강제금’이 주요 조치수단임
- 최근 「건축물관리법」 신설, 지역건축안전센터 설치, 불법건축물 감독관 배치 등의 제도 변화가 있으며, 이는 건설·공급 단계뿐 아니라 이후 유지·관리 단계에서 건축물의 안전과 성능을 점검하는 것이 중요하다는 관점을 반영

그림 3 | 불법건축물 조치 제도 변화



자료: 연구진 작성

□ 불법건축물 단속 및 조치 집행과정과 문제점

- 불법건축물 단속은 조사·정비 계획에 따른 점검, 항공사진 판독에 의한 단속, 민원에 따른 단속 등이 이루어지나, 집행과정에서 점검 대상 모호, 민원 대응 체계 미비, 인력 및 조직 부족, 전문성·권한 부족 등의 문제가 나타남
- 이행강제금은 단속과 시정명령 이후 일회성으로 부과되고 반복 부과되는 사례가 제한적이며, 불법 행위로 인한 임대 수익 기대보다 이행강제금이 낮은 경우가 많아 불법건축물 문제를 실효성 있게 규율하지 못함

5. 불법건축물의 주거용 임대와 세입자 취약성

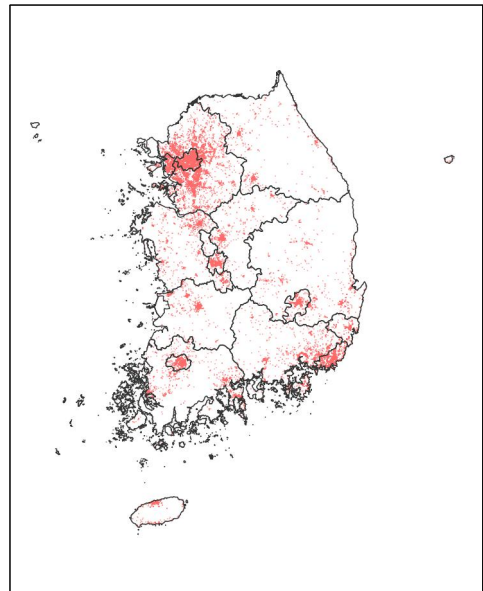
□ 국내외 주택임대차 제도 현황 및 시사점

- 현행 우리나라 주택임대차 제도에는 주거용 임대를 위한 법적·물리적 기준이 존재하지 않아 법적으로 문제가 있거나 거주적합성이 떨어지는 주택이 자유롭게 임대되며, 그 결과 불법건축물을 주거용으로 임대하는 데 제한이 없음
- 미국, 영국, 프랑스, 아일랜드 등 해외 주요국에서는 주택임대를 위한 물리적·법적 기준을 두고, 기준에 미달하여 세입자의 건강과 안전에 위협이 되는 주택의 임대를 금지하고 있으며, 임대인의 의무와 권리를 명확하게 규정하는 가운데 임대인에게 법률 준수와 거주에 적합하도록 유지할 의무를 부여

□ 기적발된 위반건축물 주거용 임대 규모와 실태

- 2022년 기준 기적발된 위반건축물은 일반건축물 12.0만 동, 집합건축물 중 11.0만 호 수준임
- 행정기관으로부터 불법성이 적발·인정된 위반건축물의 대다수가 주거용으로 임대되며, 다세대·연립주택 등 저층주거지 거주 임차가구 중 상당수가 위반건축물에 거주
- 다세대주택 거주 임차가구의 6.6~27.8%, 연립주택 거주 임차 가구의 2.5~34.8%가 위반건축물에 거주
- 위반건축물의 임대 수익은 다세대·연립주택에서만 연간 1,757~7,150억 원에 달하며, 이는 전체 다세대·연립주택을 통한 임대 수익에 3.8~18.2%에 해당

그림 4 | 주거용 위반건축물의 공간적 분포



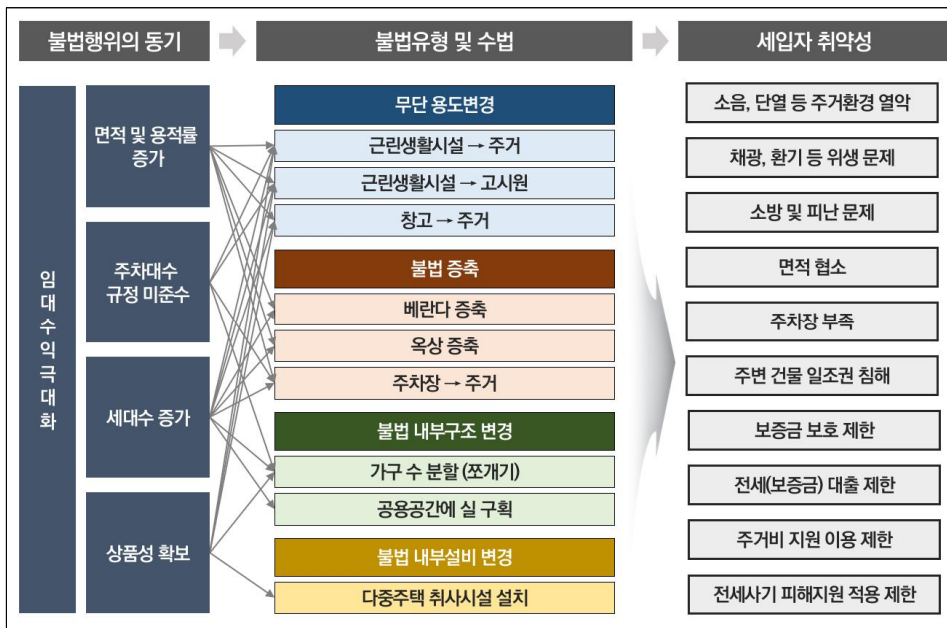
주: 일반건축물인 경우를 표시하였으며, 위반건축물의 개별 위치를 지도로 작성

자료: 위반건축물 대장 표제부 및 전유부(2022) 자료를 정리하여 연구진 작성

□ 불법건축물 세입자의 거주 경험과 취약성

- 불법건축물에 거주하는 세입자는 물리적·법적·경제적 취약성을 경험하며 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 영위하는 데 한계
- 안전·위생·면적·시설 측면에서 물리적 취약성을 경험
- 주차난이나 화재 위험이 증가하여 해당 건축물 외에도 인접 지역에 부정적 영향
- 전입신고나 확정일자 발급은 대체로 가능하나, 미등기 또는 중첩 전입신고로 인한 문제에 노출
- 보증금 보호가 제한되고, 전세보증금 대출이나 주거지 지원 대상에서 배제되는 등 경제적 취약성에 노출
- 특히 ‘전세사기 피해 지원’이나 ‘반지하 주택 일몰제’와 같이 소위 ‘정상적인 주거’를 전제한 주거정책의 사각지대를 발생시켜 효과를 반감

그림 5 | 불법건축물의 공급 동기와 수법, 그리고 세입자 취약성



자료: 연구진 작성

6. 제도 개선 방안

□ 불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화

- 주요 불법 행태 및 건축물대장, 주민등록자료, 임대차 신고자료, 사업장 현황 신고자료 등의 행정자료를 활용하여 단속 대상을 선정하고 단속 효율을 높임
- 불법건축물 관련 민원 대응 체계 및 소형건축물 정기 점검 체계를 점검하고, 중앙·광역·기초 간 단속 업무 수행 거버넌스 체계를 구축하며, 단속 권한을 강화하는 등 단속 업무 수행 체계 구축
- 기대 수익 대비 적정 이행강제금 수준을 점검하고, 상습적 위반에 대한 이행강제금을 강화하며, 이행강제금을 불법건축물 문제 해결 목적으로 활용
- 건축주·설계자·시공자 등 불법 행위자에 대한 처벌 강화

□ 불법건축물 거주 세입자 보호 방안

- 임대인의 정보 제시 의무 및 공인중개사의 확인·설명 의무를 강화하고, 불법적 요소가 확인되는 경우 세입자에 계약해지 및 보상 요구 권한 부여
- 불법건축물 거주로 인해 발생하는 문제에 대한 홍보와 교육을 수행하고, 전입 신고 및 확정일자 발급과정에서 관련 문제를 안내하는 등 인식 제고
- 불법건축물 거주 세입자에 이주 및 주거 지원 프로그램을 연계하고, 불법건축물 거주 전세사기 피해자 점유안정성 강화

□ 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입

- 「주택임대차보호법」에 임차주택의 법령 준수와 최저주거기준 부합 등 법적·물리적 기준 조항을 신설하여 주거용 임대를 위한 기준을 마련
- 현재 만연한 불법건축물에 대해 임대를 제한하는 기준 도입과정에서 ‘공적 지원이 존재하는 주택’에 우선 도입하는 등의 단계적 도입 방안 제시
- 거주적합성 기준 규율을 위한 정기조사, 세입자 신고에 의한 조사, 조치, 지원 등 관리·감독·지원 체계 구축

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	7
3. 연구의 틀과 주요 개념	9
4. 선행연구와의 차별성	13

제2장 불법주거지와 주거권 관련 문헌 검토

1. 주거권(housing rights)과 불법성(informality)	17
2. 불법주거지의 유형과 사례	20
3. 불법주거지의 발생 배경과 문제점	26
4. 요약 및 시사점	31

제3장 불법건축물의 공급과 양산 메커니즘 분석

1. 저층주거지에 적용되는 건축 규제 검토	35
2. 불법건축물 공급 및 양산 실태와 특성 : 현장조사	40
3. 불법건축물 공급 동기와 배경 : 공급자 및 중개인 면접조사	78
4. 소결	87

제4장 불법건축물 조치 현황과 문제점

1. 불법건축물 조치 제도 변화	91
2. 불법건축물 단속 및 조치 현황	111
3. 불법건축물 단속 및 조치 집행과정과 문제점 : 공무원 면접조사	129
4. 요약 및 시사점	136

제5장 불법건축물 주거용 임대와 세입자 취약성

1. 국내외 주택임대차 제도 현황 및 시사점	139
2. 기적발된 위반건축물 주거용 임대 규모와 실태	153
3. 불법건축물 세입자의 거주 경험과 취약성 : 세입자 면접조사	165
4. 요약 및 시사점	188

제6장 제도 개선 방안

1. 제도 개선 방안 도출과정	193
2. 불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화	198
3. 불법건축물 거주 세입자 보호 방안	212
4. 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입	219

차 례

CONTENTS

제7장 결론 및 향후 과제

1. 연구의 종합	229
2. 기대효과	234
3. 연구의 한계와 향후 과제	236

참고문헌	238
------------	-----

SUMMARY	256
---------------	-----

부 록	261
-----------	-----

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	14
〈표 2-1〉 FEANTSA의 홈리스 유형	19
〈표 3-1〉 서울시, 인천시, 수원시의 건폐율, 용적률 비교	36
〈표 3-2〉 용도별 건축물의 종류 및 기준(주택)	37
〈표 3-3〉 건물의 개발 규모(용적률)와 관련성이 높은 건축법	37
〈표 3-4〉 지역별, 용도별 주차장 설치 기준	38
〈표 3-5〉 불법건축물 현장조사 방법	40
〈표 3-6〉 필지단위 개발 규모를 제한하는 주요 법 규정	41
〈표 3-7〉 현장조사지역 특성 및 선정 사유	42
〈표 3-8〉 사용승인연도별 건축물 수(A지역)	43
〈표 3-9〉 사용승인연도별 건축물 수(B지역)	50
〈표 3-10〉 용도별 건축물 수(B지역)	51
〈표 3-11〉 다가구주택과 근린생활시설 용도복합 건물의 위반건축물 비율 분석	53
〈표 3-12〉 불법 건축 행위 시뮬레이션 결과(B지역)	54
〈표 3-13〉 사용승인연도별 건축물 수(D지역)	67
〈표 3-14〉 용도별 건축물 수(D지역)	68
〈표 3-15〉 불법 건축 행위 시뮬레이션 결과(D지역)	69
〈표 3-16〉 다중주택 설계 및 소유 현황	70
〈표 3-17〉 사용승인연도별 건축물 수(E지역)	74
〈표 3-18〉 용도별 건축물 수(E지역)	75
〈표 3-19〉 공급자 면접조사 대상자 특성	78
〈표 3-20〉 공급자 면접조사: 불법 행위 배경과 동기	82
〈표 3-21〉 공급자 면접조사: 불법 기법 습득 경로	83
〈표 3-22〉 공급자 면접조사: 매수·매도 과정	83
〈표 3-23〉 공급자 면접조사: 단속·조치·이행	86
〈표 4-1〉 위반건축물 등에 대한 조치 및 이행강제금 관련 법령 변화: 1962~2023년 현재	95

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-2〉 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 관련 법령 변화	98
〈표 4-3〉 2020년도 지방자치단체별 위반건축물 정기실태조사 현황	106
〈표 4-4〉 위반건축물 실태조사 의무화(안)	106
〈표 4-5〉 용도 기준 위반 관련 적용 규정	108
〈표 4-6〉 지역건축안전센터 의무설치 지자체 설치 현황	110
〈표 4-7〉 지역별 위반건축물 시정명령 현황: 2017~2021년	111
〈표 4-8〉 지역별 이행강제금 부과 현황: 2017~2021년	112
〈표 4-9〉 유형별 시정명령 및 이행강제금 부과 현황: 2017~2021년	113
〈표 4-10〉 불법 방 쏘개기 조치 현황: 2017~2021년	114
〈표 4-11〉 무단 용도변경(근생→주택) 위반 현황: 2017~2021년	115
〈표 4-12〉 대상별 단속 내용 및 절차	116
〈표 4-13〉 이행강제금 위반 유형에 따른 주요 위반 행위: 주거용 건축물	122
〈표 4-14〉 이행강제금 위반 유형에 따른 이행강제금 부과 기준	125
〈표 4-15〉 지자체 공무원 면접조사 대상	129
〈표 4-16〉 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 제도 수행사항	131
〈표 4-17〉 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 단속	132
〈표 4-18〉 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 시정명령 및 이행강제금	134
〈표 4-19〉 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 제도 관련 의견	135
〈표 5-1〉 통일주택임대차법(URLTA)의 임대인 수선유지 의무(제2.104조 (a)의 내용) ..	143
〈표 5-2〉 위반 등급 구분 및 시정 기간	144
〈표 5-3〉 주택의 건강 및 안전 점수 체계(HHSRS) 위험 요소	145
〈표 5-4〉 거주적합성(Fit for human habitation) 항목	146
〈표 5-5〉 아일랜드 임대인 의무사항	147
〈표 5-6〉 프랑스 임대인 의무사항	149
〈표 5-7〉 건물 비위생도 평가 기준(Grille d'évaluation d'insalubrité)	150
〈표 5-8〉 일반건축물 유형별 위반건축물(동) 추이	156

〈표 5-9〉 권역별 위반건축물 현황: 2022년	157
〈표 5-10〉 공동주택 유형별 위반건축물 현황(전국)	159
〈표 5-11〉 공동주택 유형별 위반건축물 임대 현황(전국)	160
〈표 5-12〉 공동주택 유형별 위반건축물 임대 현황(서울특별시)	162
〈표 5-13〉 세입자 면접조사 대상자 특성	167
〈표 5-14〉 불법건축물 세입자 면접조사: 유입 경로	169
〈표 5-15〉 불법건축물 세입자 면접조사: 불법건축물 인지 시점과 경로	171
〈표 5-16〉 불법건축물 세입자 면접조사: 입주 동기와 배경	172
〈표 5-17〉 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(1) - 안전요건	174
〈표 5-18〉 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(2) - 위생요건	175
〈표 5-19〉 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(3) - 면적요건	176
〈표 5-20〉 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(4) - 시설요건	177
〈표 5-21〉 불법건축물 세입자 면접조사: 법적 취약성	179
〈표 5-22〉 불법건축물 세입자 면접조사: 경제적 취약성(1) - 보증금 대출 제한	181
〈표 5-23〉 불법건축물 세입자 면접조사: 경제적 취약성(2)-보증금 보호의 어려움	183
〈표 5-24〉 불법건축물 세입자 면접조사: 경제적 취약성(3)-전세사기 피해 구제의 어려움	185
〈표 6-1〉 위반건축물의 기대 수익과 이행강제금 수준 비교	207

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 주거용 임대 행위 규제 부재와 불법건축물의 확산 메커니즘	5
〈그림 1-2〉 불법건축물 주거용 임대 실태(제3~제5장) 장 구성 및 내용	9
〈그림 1-3〉 연구 틀	10
〈그림 2-1〉 홍콩의 방 쪼개기 사례(Sub-Divided Units: SDUs)	22
〈그림 2-2〉 국내 불법주거지 유형 구분	32
〈그림 3-1〉 8대 이하 소규모 주차장 예시(「주차장법」 시행규칙 제11조 적용)	39
〈그림 3-2〉 사용승인연도별 분포(A지역)	43
〈그림 3-3〉 A지역의 경사도와 지하층 분포도	44
〈그림 3-4〉 A지역 전수조사 대상지	45
〈그림 3-5〉 현장 사진(사례 A-1)	46
〈그림 3-6〉 현장 사진(사례 A-2)	47
〈그림 3-7〉 현장 사진(사례 A-3)	48
〈그림 3-8〉 현장 사진(사례 A-4)	49
〈그림 3-9〉 사용승인연도별 분포(B지역)	50
〈그림 3-10〉 용도별 분포(B지역)	51
〈그림 3-11〉 불법 건축 행위 시뮬레이션 결과(B지역)	54
〈그림 3-12〉 현장 사진(사례 B-1)	55
〈그림 3-13〉 현장 사진(사례 B-2)	56
〈그림 3-14〉 현장 사진(사례 B-3)	57
〈그림 3-15〉 현장 사진(사례 B-4)	58
〈그림 3-16〉 주택용도 및 복합용도 분포(C지역)	59
〈그림 3-17〉 불법건축물 시뮬레이션(C지역, 주차대수 8대)	61
〈그림 3-18〉 현장 사진(사례 C-1)	63
〈그림 3-19〉 현장 사진(사례 C-2)	64
〈그림 3-20〉 현장 사진(사례 C-3)	65
〈그림 3-21〉 현장 사진(사례 C-4)	66

〈그림 3-22〉 사용승인연도별 분포(D지역)	67
〈그림 3-23〉 2010년 이후 건축물 용도 분포(D지역)	68
〈그림 3-24〉 다중주택 용적률 시뮬레이션	69
〈그림 3-25〉 설계자가 같은 다중주택(D지역)	70
〈그림 3-26〉 현장 사진(사례 D-1)	71
〈그림 3-27〉 현장 사진(사례 D-2)	72
〈그림 3-28〉 현장 사진(사례 D-3)	73
〈그림 3-29〉 사용승인연도별 분포(E지역)	74
〈그림 3-30〉 용도별 분포(E지역)	75
〈그림 3-31〉 현장 사진(사례 E-1)	76
〈그림 3-32〉 현장 사진(사례 E-2)	77
〈그림 3-33〉 현장 사진(사례 E-3)	77
〈그림 3-34〉 불법건축물 매수·매도 과정에서의 매매계약서 및 중개대상물 확인·설명서 ..	84
〈그림 3-35〉 불법건축물 매수·매도 과정에서 임대계약 내용 및 투자수익률 설명자료 ..	85
〈그림 4-1〉 위반건축물 조치 제도 변화	94
〈그림 4-2〉 건축물관리점검(정기·긴급 점검) 절차도	104
〈그림 4-3〉 서울시-자치구 간의 점검 방법	117
〈그림 4-4〉 항공사진 판독을 통한 현장조사계획	118
〈그림 4-5〉 단계별 조치절차	121
〈그림 4-6〉 이행강제금 계산 방법	128
〈그림 5-1〉 아일랜드의 주택임대를 위한 최소 기준 가이드북	148
〈그림 5-2〉 벨기에 브뤼셀시 내 단속된 위반 주택 현황	151
〈그림 5-3〉 위반건축물 주택임대 실태 파악을 위한 양적 분석 흐름도	155
〈그림 5-4〉 주거용 위반건축물의 공간적 분포	158
〈그림 5-5〉 임차가구 중 위반건축물에 사는 가구의 지역별 비중(다세대, 연립)	163
〈그림 5-6〉 세입자의 물리적 취약성(사례 B-3)	174

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 5-7〉 방 쪼개기 건물에서의 부동산 계약서	180
〈그림 5-8〉 불법건축물의 공급 동기와 수법, 그리고 세입자 취약성	186
〈그림 6-1〉 불법건축물 주거용 임대 실태 요약	194
〈그림 6-2〉 불법건축물 주거용 임대 실태에 대응한 제도 개선 방안	198
〈그림 6-3〉 데이터 기반 단속 효율화 방안	200
〈그림 6-4〉 불법건축물 의심 유형 공간적 분포	201
〈그림 6-5〉 위성사진을 활용한 단속 예시	202
〈그림 6-6〉 상습적 위반에 대한 이행강제금 강화 방안 개념도	208
〈그림 6-7〉 거주적합성 기준 예시(뉴욕시)	221
〈그림 6-8〉 거주적합성 기준 규율을 위한 관리·감독·지원 체계 구축	224
〈그림 6-9〉 거주적합성 기준 도입 전후 관리·감독·지원 체계 전환	225



CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	7
3. 연구의 틀과 주요 개념	9
4. 선행연구와의 차별성	13

01 서론

이 장에서는 불법건축물 주거용 임대에 대응하기 위한 연구 필요성과 연구 목적을 제시하였다. 연구의 범위와 주요 내용, 방법을 제시하였으며, 다양한 행위자와 행위가 존재하는 불법건축물 주거용 임대 실태 파악을 제시하기 위한 장별 구성과 연구의 흐름을 명시하였다. 마지막으로 선행연구 사례 및 연구 동향을 검토하여 본 연구의 차별성과 의의를 부각하였다.

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구 배경

불법 방 쪼개기, 무단 용도변경, 불법 증축 등 「건축법」을 위반하는 행위가 다가구·다세대 주택이 밀집한 소위 저층주거지에서 다수 발생한다. 이를 통해 조성된 불법건축물은 저소득·저자산 계층에게 집중적으로 임대되는데, 원룸 수요가 많은 대학가 등에 밀집하여 신(新)쪽방촌이란 말을 유행시키기도 했다(한국일보 2019. 10. 31. ; 한겨레 2021. 3. 26.).^{1), 2)}

위반사항이 적발되면 건축물대장에 위반사항 등재, 시정명령, 이행강제금 부과 등의 조치가 이루어진다. 하지만 위반건축물에 대한 실태조사가 체계적으로

1) 한국일보. 2019. [대학가 新쪽방촌] ‘숨이 턱턱’... 4가구 건물 쪼개 40가구가 산다, 10월 31일.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910221295328427?did=FA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=> (2023년 3월 9일 접속)

2) 한겨레. 2021. 집주인에게 싱크대 뜯기는 청년 세입자들...‘신쪽방촌’을 아시나요, 3월 26일.
<https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/988381.html> (2023년 3월 9일 접속)

이루어지지 않거나(국회 국토교통위원회 2021), 단속에 나서더라도 외관상 불법 여부를 파악하기 어려워 충분한 적발이 이루어지지 못하고 있다. 또한 적발되더라도 이행강제금에 비해 임대 수익이 높게 나타나 이행강제금을 내며 임대 행위를 지속하는 등 실효성 문제가 제기되기도 한다(이혜미 2020; 조선일보 2022. 4. 11.).³⁾

이러한 문제에 대응하여 일부 제도 개선이 이루어지고 후속 대응 방안이 논의되고 있다. 2019년 「건축법」을 개정하여 이행강제금 감경 대상 범위를 축소하고 영리 목적을 위한 위반이나 상습적 위반에 대한 가중 금액을 상향하였으며, 현재 위반건축물 실태조사 의무화 및 실효성 강화, 지역건축안전센터의 업무 범위 확대 등 불법건축물에 대한 관리·감독을 강화하기 위한 법률이 발의되어 있다(국회 국토교통위원회 2021). 그러나 이러한 제도 개선 방안은 주로 「건축법」의 영역 안에서 적발, 감독, 이행강제금 부과 등을 강화하는 수준에 그치고 있다.

한편 불법건축물이 주로 주거용 임대를 목적으로 공급된다는 점을 고려하면, 건축 부문 외에도 주택임대 측면에서 접근할 필요가 있다. 현행 규정상 방 쪼개기 등의 ‘건축 행위’는 불법이나, 이러한 불법건축물을 ‘임대하는 행위’에 대해서는 별다른 규제가 없다. 주거용 건물의 임대차 전반을 다루는 「주택임대차보호법」에는 품질에 관한 규정이 부재하며, 「주거기본법」 제17조에 최저주거기준이 존재하나 주거수준에 관한 지표로 활용될 뿐 기준에 미달하는 주택을 임대하는 것에 대한 제한이 없다. 또한 주택임대를 위한 별도의 허가·면허·인가가 필요치 않기 때문에 「건축법」 제79조 제2항의 ‘영업이나 그 밖의 행위’에 대한 허가·면허·인가·등록·지정 등을 하지 않도록 한 규정도 적용되지 않는다. 이에 비해 「식품위생법」에서는 국민 건강 보호를 위해 식품 판매·영업 시 지켜야 할 기준과 규격을 제시하고, 위해 식품을 판매하는 행위를 엄격하게 금지한다. 심지어는 일반 제품의 경우에도 「제품안전기본법」에서 소비자의 생명·신체·재산을 보호하기 위한 국가의 책무와 사업자 의무, 여러 행정조치 등을 제시한다. 인간다운 생활을 위해 필수적이고 생명과 안전, 건강상에 직접적인 영향을 미치

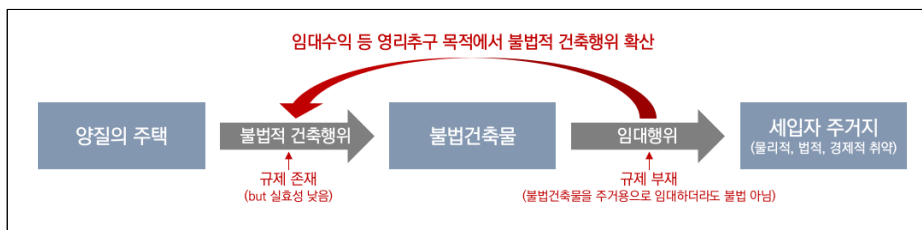
3) 조선일보. 2022. ‘방쪼개기·유리가벽’ 불법건축물 난립… “이행강제금 내고 월세 받겠다”, 4월 11일.
https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2022/04/11/7TX54XO62VG5FG7OY7LQI55BAU/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz (2023년 3월 9일 접속)

는 주거를 임대하는 행위에 있어서도 일정 수준의 기준을 마련할 필요가 있다. 즉, 기존 주거권 논의에 있어 중요하게 다뤄진 ‘부담가능성’과 ‘점유안정성’ 외에도 ‘거주적합성’에 대한 논의가 필요하다.

현행 제도에 따르면 주택의 구조·설비·성능·복리 시설 등 거주적합성과 관련된 요소는 주택의 건설·공급 단계를 다루는 「건축법」과 「주택법」에서 고려되며, 기존 주택에 대한 거주적합성 규율이 부족하다(민태욱 2022). 즉, 「헌법」과 「주거기본법」에서 규정한 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”와 이를 위한 국가의 노력은 주로 신규주택의 건설·공급 단계에서 주거품질을 규율함으로써 이루어졌다는 것이다. 그러나 건축 관계법 규정 위반이 다수 발생하여 불법건축물이 양산되는 경우, 신규주택 공급과정에서 규율한 거주적합성 유지가 어렵고, 이는 국가 전반적인 주거수준 하락을 야기할 수 있다. 즉, 불법건축물의 확산은 국민 주거수준 향상을 위한 기존 법 체계에 중대한 위협이다.

특히, 임대를 목적으로 기존의 양질의 주택을 불법적으로 바꾸어 취약주거지를 발생 시키거나, 건설단계부터 불법 행위를 염두에 두고 공급하는 사례가 증가하고 있다. 이는 주거용 임대가 불법건축물 확산의 핵심 기제이며, 근본적 해결을 위해서는 ‘건축 행위’ 뿐 아니라 ‘임대 행위’에 대한 조치가 필요할 수 있음을 시사한다.

그림 1-1 | 주거용 임대 행위 규제 부재와 불법건축물의 확산 메커니즘



주: 초기부터 불법 행위를 목적으로 건설한 주택의 경우 '양질의 주택'으로 보기 어렵지만, 신규 공급을 위한 인허가 및 사용승인과정에서 주거품질에 관한 사항을 점검한다는 점에서 이 표현을 사용함

자료: 연구진 작성

2) 연구 목적

이 연구는 불법건축물의 주거용 임대 실태와 작동원리를 체계적으로 파악하고, 세입자의 주거권 보장을 위한 제도 개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 불법건축물 주거용 임대에 대해 ① 공급, ② 단속 및 조치, ③ 임대 및 거주 등의 과정을 다각적으로 검토한다. 불법건축물의 공급 및 양산 메커니즘 파악을 위하여 불법건축물이 어떠한 배경과 동기에서, 어떠한 방식으로 만들어지는지 현장성 있는 실태를 파악한다. 불법건축물이 어떻게 단속·조치되는지 확인하고, 이 과정에서의 문제점과 해결 과제는 무엇인지 도출한다. 세입자가 불법건축물을 임대하게 된 배경과 과정을 살펴보고, 거주 시 경험하는 법적·물리적·경제적 취약성을 확인한다. 이 과정에서 국내외 불법주거지의 형성 및 변화 과정, 배경과 문제점에 대한 문헌을 검토하고, 건축 규제, 건축 행정, 주택임대차 등 불법건축물 주거용 임대와 관련된 제도를 폭넓게 검토하며, 국내외 사례 비교를 통해 문제점 및 시사점을 도출한다. 이상의 내용을 바탕으로 불법건축물의 확산을 막고 세입자의 쾌적하고 안정적인 주거환경 조성을 위한 제도 개선 방안을 마련한다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

(1) 시간적 범위

이 연구는 기본적으로 최신의 실태를 파악하고자 한다. 2023년 기준 구득 가능한 최신의 자료를 활용하며, 현장조사와 공급자·공무원·세입자 면접조사를 통해 현장성 있는 연구를 수행한다.⁴⁾ 하지만 통시적 접근을 위해 1960년대의 무허가 판자촌부터 최근의 불법건축물 사례까지 이어지는 우리나라의 불법주거지 변화를 고찰하거나, 제도 변화 확인을 위해 1962년 「건축법」 제정 시기 이후 법령 개정 사항을 살펴보고자 한다. 건축물대장 등 양적 자료 활용에 있어서는 자료 구득이 가능한 2015년 이후 추이를 중심으로 검토한다.

(2) 공간적 범위

연구의 공간적 범위는 전국이다. 불법건축물 단속 및 조치 통계, 기적발된 위반건축물 분포 등은 주로 전국 단위로 검토하였으며, 이 연구의 정책제안도 전국을 대상으로 하고 있다. 다만, 자료 협조가 국지적으로 이루어지거나 조사 여력이 부족한 경우가 존재하였다. 이 경우 불법건축물 주거용 임대 실태를 가장 잘 나타낼 수 있는 지역을 대상으로 조사와 분석을 수행하였다. 주택임대차 자료의 세부 주소가 공개되지 않는 단독·다가구·다중 주택에 대한 양적 분석의 경우 자료 협조가 이루어진 서울시를 대상으로 하였으며, 현장조사는 5개 지역을 선정하여 수행하였다.⁵⁾

4) 2023년 6월에서 9월 사이 조사를 수행하였음

5) 지역의 경우 비식별화하였고, 지역 맥락 파악을 위해 필요한 사항은 제3장 현장조사 부분에 기록함

2) 연구 방법과 내용

이 연구의 주요 내용은 불법건축물 주거용 임대 실태 파악이다. 불법건축물이 어떻게 공급되고, 어떻게 조치되며, 어떻게 임대되어 거주공간으로 사용되고 있는가를 다룬다. 이를 위해 다양한 방법론을 활용한다.

먼저 문헌분석이 이루어진다. 주거권, 불법주거지의 유형과 사례, 발생 배경과 문제점 등에 관한 기존 연구를 활용하여 불법건축물 주거용 임대에 관한 관점을 정립한다. 공급과정에 영향을 주는 건축 규제를 정리하고, 단속 및 조치 제도의 변화 과정을 살핀다. 해외 주택임대차 제도를 거주적합성 관점에서 검토하고 이를 우리나라 주택임대차 제도와 비교한다.

위반 유형별·지자체별·시기별 시정명령, 이행강제금 부과 등 조치 현황 등의 기초통계를 정리·분석한다. 기적발된 위반건축물을 기록한 건축물대장 자료를 활용하여 공간적 분포 등을 제시하며, 이 자료를 주택임대차 신고자료와 결합하여 기적발된 위반건축물을 활용한 주거용 임대의 규모와 분포, 임대 조건 등을 분석한다.

현장성 있는 연구 수행을 위하여 현장조사와 면접조사를 활용한다. 불법건축물 주거용 임대와 관련하여 다양한 양태를 보여줄 수 있는 5개 지역을 선정하여 현장조사를 수행한다. 또한 공급자, 중개인, 공무원, 세입자 등 폭넓은 대상으로 면접조사를 수행한다. 현장조사와 통계자료, 제도 등을 통해 확인하기 어려운 공급 동기나 매수·매도 과정, 제도에 관한 의견, 조치과정, 조치상의 어려움, 거주 동기, 임대·거주 과정의 어려움 등을 광범위하게 파악한다.

이상의 방법을 통해 파악한 구체적 실태를 기초로 제도 개선 방안을 마련한다. 불법건축물의 단속·조치 제도를 비롯하여, 임대과정을 규율하기 위한 주택임대차 제도, 거주 세입자를 지원하기 위한 방안 등을 모색한다. 이 과정에서 전문가 및 관계자의 의견을 수렴하고 공론화하는 과정을 거친다. 전문가 자문회의와 공무원 간담회를 통해 연구진의 정책 방향을 설명하고 논의하는 시간을 갖는다. 또 전문가 심층 서면 자문을 통해 제도 개선(안)에 대한 의견을 수렴한다.

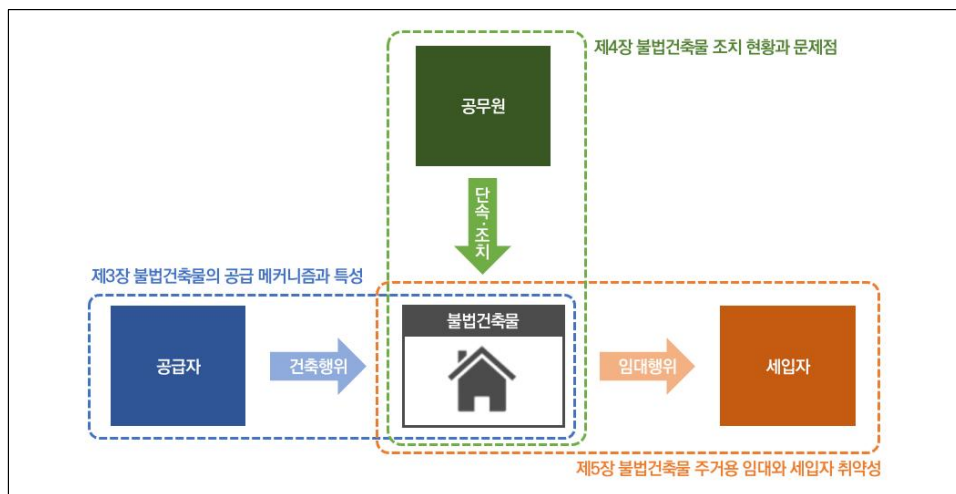
3. 연구의 틀과 주요 개념

1) 연구 틀

(1) 장 구성

이 연구는 서론(제1장), 문헌 검토(제2장), 불법건축물 주거용 임대 실태(제3장~제5장), 제도 개선 방안(제6장), 결론 및 향후 과제(제7장)로 구성된다. 불법건축물 주거용 임대 실태의 경우 건축 및 공급, 단속 및 조치, 임대 및 거주 등 다양한 과정과 행위자가 있다. 또 불법건축물의 양태와 같이 정적인 측면과 행위자의 동기와 행동과 같은 동적인 측면이 공존한다. 이를 파악하고자 불법건축물 주거용 임대의 주요 행위자를 중심으로 ① 공급자의 건축·공급 행위, ② 공무원의 단속·조치, ③ 세입자의 임대 과정과 거주 경험으로 구분하여 <그림 1-2>와 같이 장을 구성하였다. 각 장을 ‘제도’, ‘현황’, ‘심층 면접조사’의 체계를 갖도록 하여, 각 장에 관련된 내용의 제도·자료 분석 및 현장조사(현황), 면접조사 결과를 정리하였다.

그림 1-2 | 불법건축물 주거용 임대 실태(제3~제5장) 장 구성 및 내용



자료: 연구진 작성

(2) 연구 틀

그림 1-3 | 연구 틀

구성	연구내용	연구방법
문헌 검토	Q. 불법적으로 조성된 주거지를 어떻게 볼 것인가? 주거권과 불법성 불법주거지의 유형과 사례 불법주거지의 발생 배경과 문제점	문헌연구 이론검토
불법건축물 양산 메커니즘 분석	Q. 불법건축물은 왜, 어떻게 만들어지는가? 저층주거지 적용 건축 규제 검토 불법건축물 양산 실태 : 현장조사 불법행위의 동기와 배경 : 공급자 인터뷰 불법 유형 및 수법, 동기 파악	제도분석 현장조사 면접조사 전문가 자문
불법건축물 조치 현황과 문제점	Q. 불법건축물은 어떻게 단속·조치 되는가? 불법건축물 조치 제도 변화 단속 및 조치 현황 단속 및 조치 집행과정 : 공무원 인터뷰 현행 불법건축물 조치제도의 문제점과 해결과제	제도분석 자료분석 면접조사 전문가 자문
불법건축물 주거용 임대와 세입자 취약성	Q. 불법건축물은 어떻게 임대되는가? 세입자는 어떻게 살아가는가? 국내외 주택임대차 제도 비교 기적발 된 위반건축물 주거용 임대 실태 임대과정과 거주경험 : 세입자 인터뷰 현행 주택임대차제도의 한계와 세입자 법적·물리적·경제적 취약성	제도분석 문헌연구 통계분석 공간분석 면접조사 전문가 자문
제도 개선 방안	Q. 불법건축물 주거용 임대 문제, 어떻게 대응할 것인가? 불법건축물 단속 및 조치 개선 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입 불법건축물 거주 세입자 보호 방안 전문가 조사, 의견 수렴 국민 주거안정과 주거수준 향상을 위한 제도 개선 방안	전문가 조사 정책협의 의견수렴

자료: 연구진 작성

2) 주요 개념: 불법건축물 주거용 임대

(1) 불법건축물

불법건축물은 “건축 관계법에 반하여 건축된 건축물”을 의미한다(김동후 외 2021, 146). 건축 관계법에는 「건축법」뿐 아니라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「주택법」, 「주차장법」과 관련 시행령, 규칙, 조례 등도 건축 행위를 제한하는 행정법이라는 의미에서 포함된다고 볼 수 있다(김종보 2000, 524).

불법건축물은 건축허가를 받지 않고 건축물을 건축하는 ‘형식적 불법’과 법이 정하고 있는 허가 요건에 충족하지 못하는 ‘실질적 불법’으로 구분할 수 있다. 건축 행위는 허가를 받아 허가받은 내용대로 이루어져야 하므로, 건축허가를 받지 않고 건축물을 건축하는 경우(형식적 불법)와 허가를 받았다 하여도 허가받은 내용과 달리 건축하는 경우(실질적 불법) 모두 불법에 해당한다. 특히 ‘실질적 불법’ 행위는 법률이 제한한 건축물의 건축 행위가 나타나 공익을 해칠 가능성이 높으므로 사후에라도 시정조치와 철거명령을 활용하여 통제할 필요가 있다. 판례에서 도시계획선 침범, 「건축법」상 이격거리 위반, 용적률 초과 증축, 대지안 공지미달, 「소방기본법」을 위반하는 위험한 건축물 등에 대해서는 건축물의 방치가 심히 공익을 해친다 판단하여 철거명령과 대집행이 이루어지기도 한다(김종보 2000, 525-529).

유사한 개념인 ‘위반건축물’은 “건축 관계법의 각 조항에 따라 위반한 건축물을 통칭하는 것으로 위반 행위에 대하여 행정부처로부터 적발된 상태를 의미”한다(김동후 외 2021, 146-147). 즉, 위반건축물은 불법건축물에 포함되는 개념이다. 한편 행정부처로부터 단속 및 조치가 이루어진 상태를 의미하는 ‘위반건축물 개념’과 대조하여 “불법이 행해졌으나 적발되지 아니한 상태”인 ‘협의의 불법건축물 개념’을 적용하는 경우도 존재한다.⁶⁾ 그러나 이 연구에서는 광의의 불법건축물 개념을 적용하여 “건축 관계법에 반하여 건축된 건축물”에 관한 문제를 다루고, 기적발된 불법건축물을

6) 「건축법」에서 시정명령, 이행강제금 부과 대상을 설명할 때 ‘위반건축물’로 표현하고, 위반 행위가 적발되지 않은 건축물을 단속·정비하는 정책을 ‘불법건축물 감독관’으로 명명하는 등 제도 영역에서 활용되는 용어 구분임

표현할 때에 한하여 ‘위반건축물’로 표현하고자 한다. 또한 문헌 고찰과정에서 ‘건축 관계법 위반’ 이외에도 비공식 주거지(informal settlements)나 빈민가(slums), 무단 점유 주거지(squatter settlements), 판자촌(shanty town), 기준 이하 주거지(sub-standard housing) 등과 같이 다양한 형태의 불법적 주거지 전반의 내용을 다룬다. 이 경우에는 ‘불법주거지(informal settlements)’라는 용어를 활용한다.⁷⁾ 즉, 불법주거지가 가장 광의의 개념이고, 불법건축물이 하위 개념이며, 위반건축물이 최하위 개념이 된다.⁸⁾

(2) 주거용 임대

이 연구에서 ‘주거용 임대’란 「주택임대차보호법」 적용을 받는 ‘임대차 계약’으로 정의된다. 「주택임대차보호법」은 제1조에서 ‘주거용 건물의 임대차’를 다룬 법임을 밝힌 바 있다. ‘주거용 건물’은 「주택법」 제2조에 따라 ‘단독주택’, ‘공동주택’, ‘준주택’으로 구분되는데, ‘단독주택’과 ‘공동주택’은 「건축법」 제2조와 「건축법」 시행령 [별표 1]에서 정의되고, ‘준주택’의 경우 「주택법」 시행령 제4조에서 정의되어 기숙사, 다중생활시설, 노인복지주택, 오피스텔 등이 해당한다.⁹⁾ 다만, 무단 용도변경 등이 빈번하게 이루어지는 불법건축물을 다루는 이 연구의 특성을 반영하여 근린생활시설 등 비주거용 건축물을 주거용으로 임대하는 경우도 연구 대상에 포함한다.¹⁰⁾ 따라서 이 연구에서 ‘불법건축물 주거용 임대’란 건축 관계법에 반하여 건축된 건축물을 주거 목적으로 임대하는 경우를 말한다.

7) 주로 개별 주택 단위를 표현할 때는 informal housing의 표현을 사용하고, 여러 주택이 밀집한 권역을 다룰 때는 informal settlements라는 표현을 사용하나, 우리말로 표현할 때 ‘주거지’가 ‘주택’과 ‘주택 밀집지역’을 모두 표현할 수 있다는 점에서 이를 통칭하는 표현으로 ‘불법주거지’를 활용

8) 비주거용으로 사용되는 불법건축물과 위반건축물의 경우 불법주거지에 해당하지는 않음. 다만, 불법건축물의 주거용 임대를 다루는 연구 특성상 이 연구 내에서는 불법건축물을 불법주거지의 한 유형으로 보아도 무방함

9) 「주택임대차보호법」 제3조에서 임대차의 효력의 주요한 기준으로 ‘주민등록’을 제시하고 있으며, 「주민등록법」 시행령 제9조 제5항에서 주민등록표 기록 시 준주택에 관한 사항을 설명하고 있어 준주택도 주거용 건물에 반영함

10) 근린생활시설의 경우에도 전입신고, 확정일자 등 대항요건을 갖추는 경우 「주택임대차보호법」 적용이 가능하다는 점에서 이 연구의 개념 정의와 배치되지 않음

4. 선행연구와의 차별성

불법건축물 주거용 임대에 관한 국내 연구는 제한적이다. 주로 반지하, 고시원, 쪽방 등의 취약주거지에 대한 연구나 주거취약계층에 대한 연구에서 일부 다뤄졌다(이선화 외 2013; 이재춘 외 2020; 정진영 2021a). 이에 비해 이 연구는 불법건축물 주거용 임대 실태에 초점을 맞춘다. 불법건축물의 양산 실태와 공급과정, 조치과정, 임대 및 거주 과정 등을 세부적으로 다룬다는 점에서 기존 불법건축물 이슈를 다룬 국내 연구에 비해 깊이 있는 이해를 제공할 수 있을 것으로 보인다. 특히 이 연구는 불법건축물의 거주취약성뿐 아니라 그 이면에 존재하는 ‘임대 수익 극대화의 목적을 지닌 공급자’와 ‘실효성이 약한 단속 및 조치 제도’, ‘불법건축물의 임대도 허용하는 주택임대차 제도’ 등을 폭넓게 검토하여 이 문제의 본질이 ‘임대’에 있음을 제시한다. 또한 제도 개선 방안 측면에서도 기존 연구가 단속과 조치가 적절하게 이루어지지 않는다는 점에 집중하였다면, 이 연구는 주택임대를 위한 법적·물리적 기준이 부재하다는 측면을 중요하게 다룬다. 단속과 조치 측면에서도 단순히 실효성이 부족한 여건을 보여주는 것에서 더 나아가 구체적인 개선 방안을 도출하고자 한다.

분석자료와 방법 측면에서도 기존 연구는 대개 현장조사 등 질적인 방법에 국한되었으나, 이 연구는 현장조사나 면접조사와 같은 질적 방법 이외에도 기반축된 위반건축물이 표시된 건축물대장자료와 주택임대차 신고자료를 활용하여 양적인 접근을 병행함으로써 시사점을 제공한다. 이를 통해 현장조사와 면접조사를 통해 확인된 정보가 전체적으로 어느 정도 만연한 현상인지 양적으로 확인할 수 있다.

공간적 범위 측면에서 기존 연구들은 서울 소재 대학가를 중심으로 연구를 수행하였으나, 실제 불법건축물 주거용 임대로 인한 문제는 이에 국한되지 않는다. 이 연구는 기존에 다뤄지지 않은 지역의 불법건축물 양산 실태를 제시하는데, 이를 통해 주거용 임대 목적의 불법건축물이 단지 청년층 거주밀집지역에 국한되거나 또는 서울 및 수도권 대학가에 국한되지 않음을 확인한다. 이 과정에서 다양한 특성을 지닌 지역을 조사하여 각 지역의 불법건축물 주거용 임대의 보편성과 특수성을 확인하였다.

외국에서도 불법주거지에 관한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 특히 과거

개발도상국을 중심으로 이루어지던 불법주거지에 관한 연구가 최근 일부 선진국의 대도시 영역으로 확장됨에 따라 우리나라의 불법건축물 문제와 유사한 이슈에 관한 연구가 이루어지고 있다(Harris 2018; Gurran et al. 2022). 이러한 흐름 속에서 이 연구의 결과는 우리나라의 사례를 제공한다는 점에서 관련 연구 분야를 확장하는 측면이 있다.

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	· 과제명: 대도시의 새로운 불법(편법) 주거를 어떻게 볼 것인가? · 연구자: 이선화 외 (2013) · 연구 목적: 선진국 대도시에서 등장·확산하고 있는 불법(편법) 주거의 상황을 진단하고, 이에 대한 정부의 이중적 태도를 확인	· 문헌 연구 · 사례 비교: 서울, 뉴욕, 홍콩 · 불법 주거 관련 제도 변화 분석	· 불법 주거는 개발도상국에서만 일어나는 것이 아닌 일찍부터 산업화와 도시화를 경험한 선진국의 대도시에서도 나타남 · 불법(편법) 주거에 대한 정부의 대응이 모순적이며 여건에 따라 '규제'와 '묵인'을 반복
2	· 과제명: 포용적 주거복지 제고를 위한 주거정책 연구 · 연구자: 이재춘 외(2020) · 연구 목적: 포용적 주거복지를 사회안전망의 근간으로 보고 주거복지 증진 방안 마련	· 문헌 연구 · 양적 자료 분석 · 심층 면접 · 현장 방문	· 비적정주거 거주가구(고시원, 쪽방), 노숙인과 함께 청년 주거 현황 분석 · 서울시 관악구 대학동을 중심으로 현장 조사를 수행한 결과 51.3%의 건축물이 위반건축물로 확인
3	· 과제명: 임대용 비적정주거의 상품화와 이윤 창출 매커니즘 · 연구자: 정진영(2021a) · 연구 목적: 임대 상품으로써 비적정주거의 재생산 매커니즘 분석	· 문헌 연구 · GIS 및 통계 분석 · 소유권 분석 · 현장 연구	· 과거 무허가주택 및 판자촌과 달리 (반)지하, 고시원, 쪽방은 임대를 목적으로 조성 · 비적정주거는 임대 상품으로써의 월세 수익과 자산으로써 재개발로 인한 가치 상승 기대 등으로 공급
4	· 과제명: Modes of Informal Urban Development: A Global Phenomenon · 연구자: Harris(2018) · 연구 목적: 불법주거지 문제가 선진국에서도 발생함을 보임	· 문헌 연구	· 문헌 연구를 통해 불법적인 주거에 사는 것이 세계적으로 일반적인 현상임을 제시 · 불법적인 행위가 얼마나 만연한가에 따라 사회의 유형을 구분하고 특징 규명
5	· 과제명: Is 'informal' housing an affordability solution for expensive cities? Evidence from Sydney, Australia · 연구자: Gurran et al(2022) · 연구 목적: 시드니의 불법건축물 주택임대 실태를 분석하고 부담가능한 주택으로서의 기능 탐색	· 문헌 연구 · GIS 및 통계 분석 · 광고자료 분석 · 면접조사 · 현장 연구	· 주택가격 및 임대료 상승 등으로 인해 적절한 주택을 얻지 못한 저소득층이 불법건축물을 임대 · 시드니의 불법건축물 주택임대는 안전 등 주거적합성이 낮음 · 정부는 사회주택 공급 등 적극적인 주거 정책을 통해 문제를 해결할 필요가 있음
이 연구	· 과제명: 불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안 · 연구 목적: 불법건축물 주거용 임대 실태 파악 및 세입자 주거권 보장을 위한 개선 방안 마련	· 문헌연구 · 양적자료 분석 · 면접조사 · 현장 방문 · 전문가 자문	· 불법주거지와 주거권에 관한 문헌 고찰 · 불법건축물 주거용 임대 실태 분석 (공급과정, 조치과정, 임대 및 거주 과정) · 기적발된 위반건축물 임대 양적 분석 · 제도 개선 방안 도출

자료: 연구진 작성

CHAPTER 2

불법주거지와 주거권 관련 문헌 검토

1. 주거권(housing rights)과 불법성(informality) 17
2. 불법주거지의 유형과 사례 20
3. 불법주거지의 발생 배경과 문제점 26
4. 요약 및 시사점 31

02 불법주거지와 주거권 관련 문헌 검토

이 연구의 대상인 불법건축물의 중요한 특징은 ‘불법’이라는 사실이며, 이 장은 기존 문헌을 활용하여 불법적으로 조성된 주거지를 어떻게 볼 것인가에 대한 관점을 형성하는 것을 목적으로 한다. 먼저 주거권 개념과 요건을 통해 주거권과 불법성이 어떠한 관련을 맺고 있는지 살펴본다. 이후 불법주거지의 유형과 사례를 검토하여 불법주거지의 주요 불법 유형과 특징을 정리하고, 이를 우리나라 불법주거지 변화 양상에 적용한다. 마지막으로 불법주거지가 발생하는 배경과 문제점에 대한 연구 동향을 살피고, 불법건축물 주거용 임대 실태 파악에 시사점을 제시한다.

1. 주거권(housing rights)과 불법성(informality)

주거권은 「주거기본법」 제2조에서 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”로 정의되며, 국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 주거권을 갖는다고 규정한다. 이는 「헌법」 제35조 제1항에서 규정한 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”를 구체화한 것이기도 하며, 「헌법」 제35조 제3항과 「주거기본법」 제3조에서는 이를 보장하기 위한 국가의 노력과 역할을 규정하고 있다. 주거권은 기본적인 인권 중 하나인데, 1948년에 채택된 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights: UDHR)’ 제25조 제1항에서도 “모든 사람은 식량, 의복, 주거, 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리”를 가짐을 명시하여, 인간생활의 기본적인 권리 중 하나로 제시하였다(김용창 2013, 519).

UN 사회권규약위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights:

CESCR) 일반논평 제4호(규약 제11조 1항)에서는 ‘적절한 주거에 대한 권리(The Right to Adequate Housing)’, 즉 주거권에 관한 내용을 다루고 있다. 여기에서는 주거권이 경제·사회·문화적 권리를 누리는 데 가장 중요한 요소임을 강조하였다. 주거를 단순히 상품이나 머리 위에 지붕이 있는 거주지와 동일시하는 등의 좁은 의미가 아닌, 안전하고 평화롭고 존엄하게 살 권리로 해석해야 함을 지적하였다. UN 사회권규약위원회는 ‘적절한 주거’의 7가지 요건을 다음과 같이 제시하였는데, ① 점유의 법적 보장, ② 서비스, 물자, 시설, 인프라에 대한 가용성, ③ 비용의 적정성, ④ 거주 적합성, ⑤ 적합성, ⑥ 위치, ⑦ 문화적 적절성 등이다(국가인권위원회 2020, 16-23).

주거권은 인간이 기본적으로 누려야 하는 권리이지만, 이상의 적절한 주거 요건을 갖추지 않은 경우가 많이 존재한다. FEANTSA(European Federation of National Organisations working with the Homeless)는 ‘노숙(roofless)’, ‘시설 생활(houseless)’, ‘불안정주거(insecure)’, ‘부적합주거(inadequate)’로 구분하여 주거취약계층을 유형화하였다(남원석 2013, 53). 이들은 대체로 주거권 침해가 나타나는 경우인데, 정도에 따라 물리적·사회적·법적인 침해가 나타난다. 여기에서 ‘노숙’이나 ‘시설생활’과 같이 일정한 처처가 없는 경우를 제외하면, 법적 측면이 중요하게 작용하는 것을 확인할 수 있다. 점유의 법적 안정성이 존재하느냐에 따라 ‘불안정주거’와 ‘부적합주거’가 구분된다. 소유권 없이 무단 점유하는 경우 ‘불안정주거 거주(living in insecure housing)’에 해당하며, 이들은 퇴거 위협에 노출된다. 한편 ‘부적합주거’를 정의할 때도 법적인 측면이 활용되는데, 국가 법률이나 건축 규정에 따라 ‘거주에 부적합(unfit for habitation)’하다고 규정되거나 ‘국가의 주거밀도기준(national norm of overcrowding)’을 초과하는 경우가 이에 해당한다. 즉, FEANTSA의 유형화를 통해 토지나 주택을 불법 점유하거나, 법률이나 규정에 부합하지 않아 불법성이 나타나는 주거지에 거주하는 것은 대표적인 주거취약 요소로 받아들여져 왔음을 확인할 수 있다.

표 2-1 | FEANTSA의 홈리스 유형

구 분		생활여건	정의
노숙 (roofless)	노숙인	공공장소, 외부공간	거주지 없이 길이나 공공장소에서 생활
	긴급시설 거주자	야간쉼터	긴급쉼터나 야간쉼터를 이용함
시설생활 (houseless)	홈리스 시설 거주자	홈리스 호텔	단기간 체류
		임시 숙박시설	
		임시 지원시설	
	여성쉼터 거주자	여성 숙박시설	가정폭력으로 인해 숙박시설에서 지내는 여성으로 단기간 체류
	이민자시설 거주자	임시 숙박시설 수용소	이민자 신분으로 인해 수용소 또는 단기 체류시설에 거주
		이주노동자 숙박시설	
	기관 퇴소자	형사기관	출소 이후 이용 가능한 주택이 없음
		의료기관	거주할 주택이 없어 퇴원을 미룸
		아동보호기관	성인이 되었으나 거주할 주택이 없음
	장기간 지원이 필요한 사람들	홈리스 고려자를 위한 재택 돌봄 홈리스 경험자들을 위한 지원숙박시설	홈리스 경험자들을 위한 서비스 지원이 결합된 장기 체류시설(1년 이상)
불안정주거 (insecure)	불안정한 시설·주택 거주자	일시적으로 가족 또는 친구와 지냄	형식적으로는 주택이나 통상적인 주거공간으로 보기 어려움
		법적 임차권 없음	법적 임차권 없이 거주, 불법 점유
		토지를 불법 점유	법적 권리 없이 토지를 점유
	퇴거 위협을 받는 사람들	법적 퇴거명령(임차) 압류명령(자가)	퇴거명령이 내려진 주택 대출 상환 체납으로 압류
	폭력 위협을 받는 사람들	경찰에 기록된 사건	경찰 등이 가정폭력 피해자를 위해 안전한 장소를 제공
부적합주거 (inadequate)	일시적·비정상적 주택 등에 거주하는 사람들	이동주택	주거지가 고정되지 않음
		비정상주택	가건물, 판잣집 등
		임시구조물	반영구적 구조물, 오두막
	부적합한 주택에 거주하는 사람들	거주하기에 부적합한 주택에 거주	국가 법률이나 건축 규정에 따라 부적합하다고 규정된 곳
	과밀주택에 거주하는 사람들	국가 기준에 따른 과밀거주	국가의 주거밀도기준을 초과하는 주택

자료: FEANTSA 홈페이지(www.feantsa.org); 남원석(2013, 53)에서 재인용

이렇듯 주거지의 불법성(informality)이 주거권에 큰 위협으로 작용하는 가운데, 불법주거지(informal settlements)에 관한 문제는 주거 영역에서 중요한 연구 주제로 다뤄져왔다. 불법주거지(informal settlements)는 “공식적인 규정을 충족하지 못하는 주거지”로 정의되는데(Sheng & Leeruttanawisut 2017, 211), 이러한 정의에 따르면 앞

서 주거권 보장이 어려운 사례로 검토한 ‘토지나 주택을 불법적으로 점유하는 문제’ 나 ‘국가 법률이나 규정에 반하는 거주지에 거주하는 문제’ 모두 공식적인 규정을 충족하지 못한다는 점에서 불법주거지에 해당한다. 불법주거지에 관한 문제를 주로 개발도상국의 문제로 보고 선진국에서의 불법주거지 문제는 상대적으로 적게 연구된 측면이 존재하나(Aguilera and Smart 2016), 최근 선진국(Global North)의 불법주거지 특징을 다룬 연구도 다수 수행되고 있다(Devlin 2018; Harris 2018; Roy 2005). 이러한 연구에 따르면 국가 발전단계에 따라 불법주거지의 양상이 다르게 나타나는데, 개발도상국에서는 무단 점유에 기초한 ‘불안정주거’가 다수 발생하고, 선진국에서는 도시계획이나 「건축법」을 위반하는 방식의 ‘부적합주거’가 더 큰 문제로 제시된다는 차이가 존재한다. 이러한 특징은 건축 관계법을 위반한 불법주거지인 불법건축물의 주거용 임대 실태와 이로 인한 세입자의 주거권 침해 및 취약성 문제를 다루는 이 연구에 시사하는 바가 크다.

2. 불법주거지의 유형과 사례

1) 불법주거지의 유형 구분과 국외 사례

불법주거지(informal settlements)는 “공식적인 규정을 충족하지 못하는 주거지”로 정의할 수 있다(Sheng & Leeruttanawisut 2017, 211).¹⁾ Gurran et al. (2022, 13)은 “공급이나 임차에 있어서 정규적인 규제 체계를 따르지 않은 것”으로 정의하여 절차적 측면을 강조하기도 한다. 이러한 불법주거지는 다양한 양태로 나타나는데, UNECE(2009, 5-21)는 ‘민간이나 공공 토지를 무단으로 점유한 거주지(squatter settlements)’, ‘개발이나 건축에 대한 허가 없이 지어진 주택(the housing is built without a planning and/or building permit)’, ‘부적절한 주거 여건(inadequate

1) Sheng & Leeruttanawisut(2017, 211)은 비공식 주거지(informal settlements)에 대하여 위와 같이 정의하였으나, 문맥상 슬럼(slums), 무단 점유 주거지(squatters settlements) 전반을 포괄하는 용어로 활용되어 이 정의를 ‘불법주거지’의 정의로 활용

housing condition)을 지닌 기준 이하 주택(substandard housing)', '개선된 무단 점유 주거지(upgraded squatter settlement)', '난민이나 취약계층을 위한 임시 주거지(settlements for vulnerable groups)' 5가지 유형으로 구분하였다. 이를 어떠한 불법 행위(또는 규정 위반)에 기초하고 있는가를 중심으로 구분하면, '소유권 침해', '개발이나 건축 관련 법령 위반', '주거품질 기준 미달'의 3가지로 구분할 수 있다. 이 연구에서는 이러한 불법 유형에 따라 무단 점유 주거지, 계획이나 건축에 대한 허가 없이 지어진 주택, 기준 이하 주택 등에 대해 살펴보려고 한다.

먼저, '무단 점유 주거지'는 소유권 없이 소유자 또는 정부 당국의 의사에 반해 점유하는 등의 '소유권 침해 행위'를 통해 형성된다. 케냐 나이로비의 Kibera, 인도 뭄바이의 Dharavi, 필리핀 마닐라의 Tondo 등과 같은 빈민가(slums)나 판자촌(shanty towns)이 여기에 해당한다(UN Habitat 2003). 이러한 무단 점유 주거지는 주로 거주자가 자체적으로 건설하여 주거품질이 열악하나, 시간이 지나며 인프라가 연결되고 주거여건이 개선되는 등의 발전이 이루어지기도 한다(UNECE 2009, 19-21).

한편, '계획이나 건축에 대한 허가 없이 지어진 주택'은 '개발이나 건축 관련 법령 위반'에 해당한다. 무허가 개발(unauthorized land development), 불법 쪼개기(illegal subdivisions),²⁾ 토지이용규제 위반(violation of land use plans), 건축 기준 위반(violation of building standards) 등의 행위가 포함되는데, 개발도상국뿐 아니라 유럽 및 북미의 선진국에서도 다수 발견된다(Herbert et al. 2022). 미서부와 호주 뉴사우스웨일스주에서는 허가받지 않은 부속 주택(accessory units)이 다수 조성되고, 세르비아, 그리스 등에서는 농지를 쪼개어 불법 주택을 짓는 사례가 만연하며, 이탈리아, 튀르키예와 같은 국가에서는 중산층을 위한 주택 공급에도 이 방식이 활용된다(Shrestha and Gurran 2023). 이러한 불법주거지는 정치적 이유로 인해 용인되거나, 시간이 지남에 따라 합법화·양성화되기도 한다(UNECE 2009, 14-15).

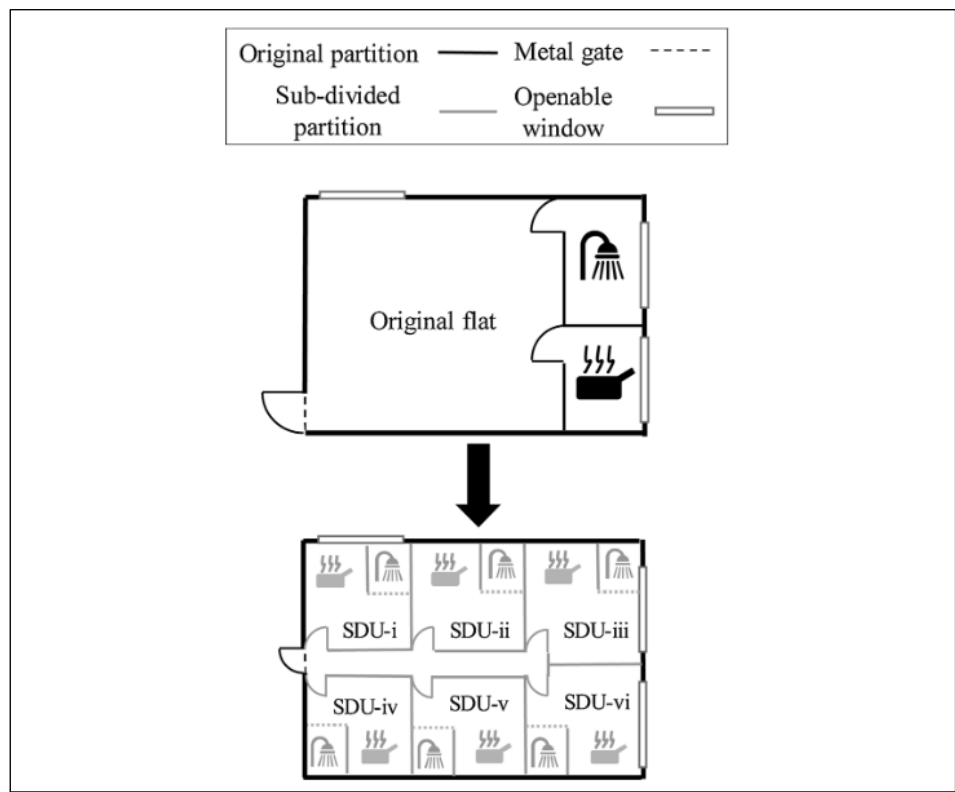
마지막으로 '기준 이하 주택'은 '적정한 주거품질 기준에 미달'에 해당한다. 안전

2) 여기서의 '쪼개기'는 이 연구가 다루는 방 쪼개기와 같은 건축물 분할이 아닌 농지 등 토지를 분할하여 상품화하는 과정을 의미하나 수익 창출을 목적으로 도시계획 및 건축 법규를 무시하고 무단으로 이루어진다는 점에서 공통점이 있음

기준 미달, 위생상 문제, 과밀, 시설 기준 미달, 인프라에의 접근 불량, 지하층을 거주 목적으로 이용 등 법적으로 제시된 기준에 미달하는 경우 이 유형에 속한다. 과거 체계적으로 관리되던 도심지역이 노후화·과밀화로 인해 기준 미달의 주거지로 변화되고, 여기에 불법 이주자와 저소득층 등이 입주하는 방식이 나타나기도 한다(UNECE 2009, 17-18).

이러한 불법 행위는 대개 복합적으로 나타나며, 방 쪼개기나 불법 용도변경과 같은 ‘건축 관련 법령 위반’에 기초하여 ‘주거품질 기준에 미달’하는 열악한 주거지가 공급되기도 한다. 뉴욕에서는 방 쪼개기를 통해 조성된 쪽방(accessory unit), 지하 개조주택(cellar), 반지하 개조주택(basement) 등의 불법 주택이 공급되며(New York

그림 2-1 | 홍콩의 방 쪼개기 사례(Sub-Divided Units: SDUs)



자료: Cheung and Jim(2019, 2) Fig.1,

Times 2021; Global News 2019), 런던에서는 뒷마당에 창고를 짓고 이를 주거용으로 사용하는 불법 창고형 숙박시설(beds in sheds)이 다수 조성된다(Edwards 2016). 홍콩에도 방 쪼개기와 같은 불법 건축 행위에 기초한 기준 미달 주거지가 존재하며, 주택을 개조한 경우 쪽방(sub-divided unit), 공장과 같은 비주택을 개조한 경우 큐비클(cubicle apartment)로 부른다(이선화 외 2013, 114; Cheung and Jim 2019, 2).

앞서 일부 검토한 바와 같이 국가 발전단계에 따라 불법주거지 유형은 다르게 나타난다. 개발도상국이나 저개발국가에서는 급격한 도시화와 이주가 이루어짐에 따라 도시 외곽지역에 형성된 ‘무단 점유 주거지’가 주로 발생한다(Gilbert 2020). 한편 선진국에서의 불법 유형은 많은 경우 도시계획이나 건축 법규 위반에 관한 사항이며, 주택임대차를 위한 품질 규제가 존재하는 국가를 중심으로 이러한 규제가 온전히 작동하지 않는 ‘품질 기준 이하 주택’ 문제가 제기된다(Chisholm et al. 2018). 특히 밀집도가 높은 선진국의 주요 대도시에서 ‘불법적 건축 행위’에 기초한 ‘기준 이하 주택’이 공급되는 문제가 지적되기도 한다(Qiao 2016; Cheung and Jim 2019).

2) 국내 불법주거지 변화 양상

우리나라는 경제발전과 도시화가 급격히 이루어졌기 때문에, 발전단계에 따라 불법 주거지의 유형도 다르게 나타났다. 일제강점기에는 농촌의 수탈을 피해 도시로 온 하층민들이 토막(土幕)을 짓고 살기 시작하면서 도시 전역에 걸쳐 토막민촌이 형성되었고, 이는 한국 전쟁 이후 새로운 형태인 판자집으로 이어졌다(전남일 2010).

대규모의 무허가 판자촌은 6.25 전쟁 이후 피난민과 이농민들이 하천변이나 산비탈 등지의 유향 국공유지를 무단으로 점유하면서 형성되었다(이소정 2006, 173). 1960년대와 1970년대의 갑작스러운 도시인구의 증가로 수용력이 한계에 이르자 도심 주변 무허가 정착지의 확산으로 이어진 것이다. 정부는 1960년대 후반부터 1970년대에 걸쳐 ‘정착지 조성 이주사업’이라는 정책 아래 무허가 주거지의 주민들을 서울 외곽으로 집단이주시켰다(이호 2002, 13). 그러나 이와 같은 국가의 개입은 판자촌 규모를 더

욱 증가시켰을 뿐 아니라 도심 주변에 밀집해 있던 판자촌의 분포를 도심 외곽까지 확장하는 계기로 작용하였다(이소정 2006). 1980년대를 기점으로 정부는 기존의 무허가 주택에 대해서는 등기 부여 및 소유권과 점유권을 인정하는 조치를 취한 반면, 1980년 이후 발생한 무허가주택에 대해서는 등기 부여 및 소유권 등을 법적으로 보장하지 않았다(이호 2002; 이소정 2006). 합법적인 등록 절차를 거친 1980년대 이전의 집단이주 주거지는 1983년 합동재개발방식³⁾이 도입되면서 대대적으로 철거되기 시작하고 대규모 아파트 단지로 변모하였다(이소정 2006, 175-180; 김영옥 외 2015, 52).

한편 재개발사업에 따른 빈곤층 주거 대책의 일환으로 공공임대주택이 도입되기도 하였으나, 대다수의 사람들은 무허가 비닐하우스촌과 같은 또 다른 무허가 정착지를 형성하였다. 비닐하우스촌은 합동재개발방식으로 주거 정비가 시작되고 동시에 강남개발이 본격화되면서 기존의 무허가 정착지 거주민들이 강남구, 서초구, 송파구의 체비지나 빈 땅을 무단 점거하여 사용하며 형성되었다(김영옥 외 2015, 52). 농업용 비닐하우스를 분할·개조하여 여러 가구가 거주할 수 있도록 하거나, 처음부터 판자나 천막, 비닐 등을 이용하여 주거용으로 만든 무허가주택의 형태를 보인다(남원석 2004, 92). 비닐하우스촌은 자신의 주거지에 주민등록을 등재할 수 없으며, 지속적으로 철거와 단속이 이루어졌다(이소정 2006, 185-186).

1990년 이후 불법 점유 및 자력으로 생겨난 무허가주택의 해체가 진행되는 과정에서 불법주거지 혹은 취약주거지는 (반)지하, 옥탑, 쪽방, 고시원 등으로 다변화되었다. 이러한 주거지는 주로 불법적으로 형성되었으나 양성화 과정을 통해 합법화되거나 묵인된 채 제도적 영역으로 편입되었다는 특징이 있다(이선화 외 2013). 지하·반지하 주택은 지하의 창고, 차고, 보일러실, 주차장 등 비주거용 공간을 주거용으로 불법 개조하여 임대한 것에서 비롯된다(전남일 2010; 김성태 외 2020). 지하층은 원래 주거용으로 사용하는 것이 금지되어 있었으나, 1975년 지하층에 주택을 설치할 수 있도록 하여 사실상 합법화되었으며, 이후 지하층 높이 규정 완화(1984년), 공동주택 지하층

3) 합동재개발방식은 재개발구역 내의 토지 및 건축 소유자들이 조합을 설립하여 무허가주택을 자진 철거하고, 건설업체의 선투자를 통해 공동주택을 건립한 후 조합원은 종전 토지 등의 가격에 상응하는 주택을 우선 분양받고, 잔여분은 일반 분양을 통해 사업비를 충당하는 방식임(이소정 2006)

건축 기준 완화(1990년) 등 정부의 묵인과 합법화로 인해 지하층이 급격하게 확산되었다(이선화 외 2013, 112). 옥탑방은 옥상에 있는 기계실이나 물탱크실 등의 용도로 지어진 것으로 주거용으로 이용할 경우 옥탑 부분을 층수와 연면적에 포함해야 하기 때문에 준공 이후에 면적을 늘리고 주택으로 용도변경하여 불법 증축한 경우가 많아 대부분 열악한 형태로 조성되었다(고세범 2014; 이선화 외 2013). 쪽방은 “성인 한 사람이 겨우 잠만 잘 수 있는 대략 0.5~1평의 매우 좁고 작은 방으로, 세면·취사 공간 같이 부대시설이 부재한 최저주거기준 미만의 거처”이다(김선미 2011; 한소영 외 2017, 98). 쪽방은 대부분 무허가 숙박업소의 성격을 띠고 있어 비공식적 주거 형태로 분류되며, 「주택법」상 주택이나 준주택에도 해당되지 않고, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」의 대상도 아니며, 재난 및 화재의 위험이 크다(정진영 2021b). 하지만 극빈층들을 위한 임시 거처로 용인되고 있는 상황이어서, 정부는 현재의 상황을 관리하면서 점진적으로 쪽방 거주자를 다른 곳으로 이주시키거나 수선을 지원하는 방식으로 대응하고 있다(이선화 외 2013, 110). 고시원은 일반적으로 3.3~10㎡ 정도의 면적에 침대와 책상 등이 구비되어 있고, 화장실 및 샤워실, 세탁실 등은 공동으로 이용하며, 좁은 복도에 패널 등으로 구획된 작은 방들이 밀집되어 화재나 방음에 취약한 구조이나, 별도의 임대 보증금 없이 저렴한 월세로도 거주가 가능하기 때문에 보증금 등 목돈 마련이 어려운 저소득층이 많이 이용하고 있다(이선화 외 2013, 111). 2009년 7월 「건축법」 시행령 개정을 통해 제2종 근린생활시설(대지면적 1,000㎡ 이상 숙박시설)로 양성화하는 등의 조치가 이루어졌다. 즉, (반)지하, 옥탑, 쪽방, 고시원 등은 초기 불법적인 방식으로 조성되었으나, 점차 양성화되어 현재는 불법으로 구분되지 않는다.

한편 방 쪼개기나 무단 용도변경 등을 통해 조성된 불법건축물이 대학가 인근을 중심으로 공급되어 신(新)쪽방촌으로 불리기도 한다(한겨레 2021. 3. 26.).⁴⁾ 주택 내부에 가벽 등을 세워 방을 늘리는 ‘방 쪼개기’는 세대 구분형 주택과 달리 안전이 확보되지 않고 가벽으로 세대를 구분하다 보니 화재에 취약하며, 방음 성능도 제대로 갖추지

4) <https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/988381.html> (2023년 3월 9일 접속)

못해 주거환경이 열악하다(서울시 2021). 이러한 불법 개조 주택은 「건축법」상 위반 건축물로 시정명령과 이행강제금의 부과 대상이지만 외관상 불법 개조 여부를 판단하기 어렵기 때문에 허가권을 갖는 지자체에서 현황 파악이 어려운 실정이다(이선화 외 2013, 112). 더욱이 적발되어 위반건축물로 등재되더라도 주택으로 임대하는 데 별다른 제약이 없고 이행강제금 부과에 비해 높은 임대 수익이 발생하는 경우도 많다(조선일보 2022. 4. 11.).⁵⁾

3. 불법주거지의 발생 배경과 문제점

1) 발생 배경 및 원인

주거 영역에서의 불법성(informality)이 나타나는 배경에는 국가나 지자체와 같은 규제 당국, 임대인 등 공급자, 거주자의 이해가 복합적으로 얽혀 있다. Harris(2018, 273-275)는 ‘거주자의 법률 준수 의사가 없거나 불가능한 상황’, ‘국가가 법률을 집행할 수 없거나 의사가 없는 상황’이 복합적으로 작용하여 발생함을 지적하기도 하였다.

국가 등 규제 당국은 재정·행정·정치 등 다양한 이유로 불법적 주거지 공급 행위에 대하여 묵인한다. 일단 불법주거지를 관리·감독하기 위해서는 시간과 비용이 수반되는데, 규제 당국의 재정 및 행정력 부족으로 인해 충분한 관리·감독이 어려운 측면이 있다(Tanasescu 2009; Harris 2018, 274). 규제 당국이 의지를 가지고 대응하고자 하더라도 주거지의 불법 행위를 조사(inspect)하기 위해서는 승인을 받는 등 엄격한 절차에 따라야 하기 때문에 대응이 어렵다(Gurran et al. 2022, 20). 그러다 보니 우편함, 쓰레기통, 울타리 등 세대 증가를 위한 징후를 선제적·적극적으로 파악하여 대응하는 경우는 제한적이고, 주로 소음, 주차, 폐기물 등으로 인한 주민 민원에

5) https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2022/04/11/7TX54XO62VG5FG7OY7LQI55BAU/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz (2023년 3월 9일 접속)

따라 대응하게 된다. 한편 불법주거지와 관련하여 여러 이해관계 집단이 존재하는데, 이러한 정치적 상황을 고려하는 과정에서 규제 당국의 목인이 이루어지거나 양성화되는 경우도 발생한다(Harris 2018, 275; Durst and Wegmann 2017, 284).

이러한 불법주거지에 대한 수요와 목인은 정부의 개입보다는 자유 시장의 역할을 강조하는 신자유주의적 정책 환경 속에서 확대된다는 관점도 존재한다(Sager 2011, 148). 규정을 미준수⁶⁾하는 불법주거지 공급은 부족한 주택 수요에 부응하는 시장의 대응으로 인식되며, 이에 대한 목인은 주택시장을 활성화하는 ‘효율적’이고 ‘효과적’인 전략으로 평가된다는 것이다(Van der Heijden 2010). 동시에 불법주거지 임대를 국가가 충분한 공공주택을 제공하지 못하여 발생하는 문제에 대한 미봉책으로 간주하기도 한다(Harris 2018).

이렇듯 효과적인 규제 당국의 대처가 이루어지지 못하는 상황 속에서 일부 임대인(또는 소유자, 공급자 등)은 잠재적 수익 추구 목적에서 불법적으로 주택을 공급·임대하게 된다. 이는 임대 수익을 확보하려는 임대인의 행위가 특정 건축, 계획 및 주택 규정에 위배되는 상황 속에서 발생하는데, 번거로운 규정을 회피하여 발생하는 이익이 과태료 부과나 조치사항으로 인한 부담에 비해 잠재적으로 크다고 판단하는 경우 불법 행위가 이루어진다(Gurran et al. 2022, 12; Lombard 2019). 또 주택가격 상승, 대출에 대한 접근성 감소, 사회(공공)주택 건설의 정체, 낮은 수준의 민간주택 건설 등으로 인해 주택 부족 현상이 발생할 경우 임대인의 기대 수익을 증가시켜 이러한 경향이 강화될 수 있다(Lombard 2019).

불법건축물은 지역사회 및 공간·환경적 특징에 맞추어 조성된다(Herbert et al. 2022). 밀도가 높은 대도시지역은 지하층 사용, 쪼개기, 무단 용도변경 등이 발생하며, 교외지역의 단독주택에서는 보조주택 등 추가 구조물 설치⁷⁾ 등의 불법 행위가 이루어진다. 예를 들어 밀도가 높은 홍콩에서는 사전승인 없이 산업용 부동산을 주거

6) ‘규정 미준수(non-compliance)’는 정도(경미 또는 중대)의 문제와 법적 프레임워크를 다루는 측면에서 ‘불법(illegal)’ 또는 ‘비공식성(informal)’과 구분되어 사용되기도 함(Alterman & Calor 2020)

7) 이러한 유형의 불법 주택은 일반적으로 불법 또는 무허가 건축 공사(unauthorized building works)를 수반함

용으로 개조하거나 분할⁸⁾하여 임대하는 행위가 발생하는 한편, 밀도가 낮은 호주 시드니 대도시권에서는 넓은 필지의 주택에 창고, 창고 등 기타 구조물을 개조하거나 확장하는 방식으로 나타난다(Gurran et al. 2019).

이렇게 불법적으로 조성된 주거지는 주택시장에서 적합한 주거를 찾기 어려운 저소득층에게 임대된다. 불법건축물은 일반적으로 건축 규제 준수 또는 임차인 보호 수준이 낮아 상대적으로 저렴하게 시장에 제공되는 경우가 많은데(Gurran et al. 2022, 12), 도시계획과 건축 규제에서 벗어난 불법성이 오히려 가격을 낮추는 방식으로 작용할 수 있기 때문이다(Roy 2005, 149). 이러한 불법주거지는 주로 거주하기에 부적합하고 안전·건강상의 문제를 지니고 있으나, 주택시장에서 선택지가 제한적인 저소득층에게는 살 만한 주택으로 여겨지기도 한다(Gurran et al. 2022, 14). 여기에는 민간임대주택의 낮은 부담가능성과 공공임대주택 재고 부족이 배경으로 작용한다(Yau and Ho 2017). 즉, 민간임대차 시장과 공공임대주택 등을 통해 정상적인 주택에 접근하기 어려운 상황이 저소득층으로 하여금 불법주거지를 임대하도록 하며(Herbert et al. 2022), 임대인은 임대를 목적으로 불법 행위를 자행하도록 촉진하는 것이다(Gurran et al. 2019).

우리나라 불법주거지의 경우에도 과거 ‘소유’ 목적에서 점차 ‘임대’를 목적으로 조성되며, 이를 통한 이윤창출구조가 불법적이고 열악한 주거지를 꾸준히 재생산하게 만든다(정진영 2021a; 2021b). 과거 1960년대 폭발적인 인구증가와 이촌향도 현상에 따라 주거지를 마련하지 못한 도시의 빈민들은 자생적 대안으로 ‘판자촌’과 같은 무허가 주거지를 직접 만들었고, 당시 이러한 무허가주택의 소유자와 거주자는 일치했다. 그러나 이후 (반)지하, 고시원, 쪽방, 불법건축물 등은 더 이상 거주를 목적으로 공급되지 않으며, 이윤창출을 위한 임대 상품으로 기능하여 소유자와 거주자가 구분되었다. 또 고시원, 쪽방 등에서는 이러한 분화가 심화되어 소유자와 운영자가 분리된 운영구조가 나타나기도 하는데, 이 경우 거주 세입자와 소유자는 만나보기도 어려운 구조

8) 산업부지 내 주거시설은 공중보건, 화재 안전, 교통 혼잡, 주거 밀집도 문제 등 다양한 이유로 용도지역 규제에 의해 엄격하게 금지되어 있음

에 놓인다. 더욱이 불법주거지는 임대 상품일 뿐 아니라 재개발·재건축을 통한 개발 이익을 기대할 수 있는 자산으로도 기능한다. 주거의 열악성으로 인해 임대 상품으로써의 가치가 하락하면 반대로 개발 가능성이 높아져 잠재적 개발 이익이 상승하며, 개발에 대한 불확실성을 안정된 임대 수익으로 보완할 수 있는 구조이다.

우리나라 정부도 이러한 불법주거지에 대하여 정책환경에 따라 ‘규제’와 ‘묵인’을 반복해왔는데, 이러한 정책적 판단은 재난이나 안전에 관한 측면보다는 주택시장과 부담 가능성에 기초한다(이선화 외 2013). 즉, 부담가능한 주거를 제공하기 위한 공공임대 주택 공급이나 주거비 보조 확대가 어려운 상황에서 건강이나 안전 등 거주적합성 측면과 관련한 규제의 필요성이 존재함에도 불구하고 불법주거지를 묵인한다는 것이다.

2) 불법주거지 임대의 문제점

UN Habitat(2020, 2)는 법적인 안정성이 떨어지는 불법적인 주거지에 거주하는 것을 심각한 문제로 인식하고 “불안정하거나 비공식적인 임차”를 ‘슬럼 가구’의 요건 중 하나로 제시하였다. 물이나 위생시설에 대한 접근성 부족, 불충분한 주거공간, 표준 이하의 주거환경, 불안정하거나 비공식적인 임차 중 하나 이상의 ‘가구 박탈(household deprivation)’을 경험하는 경우 ‘슬럼 가구’로 정의한 것이다.

이러한 불법주거지는 개발도상국뿐만 아니라 선진국이나 대도시에서도 발생하며, 거주하기에 부적합한 환경을 제공한다. 특히 도시계획 및 「건축법」의 위반이 침수나 주택 붕괴 사고 등의 원인으로 지적되는 사례가 존재한다(Durst and Wegmann 2017; Harris 2018). 2014년 홍콩에서 5층 연립 건물(불법 분할주택)의 앞부분이 붕괴되어 작업 중이던 공사 관계자 4명이 사망하는 사고가 발생하였고 이후 점검, 집행·기소 조치를 강화하는 일이 발생하였고(Building Department 2010), 2021년 뉴욕시에서는 탈출구 등 안전 규정을 위반한 무허가 지하 거주지가 수해로 인해 급격히 침수되고 적절한 비상구가 없어 최소 11명이 사망하는 사건이 벌어지기도 하였다(New York Times 2021).⁹⁾

이렇듯 불법 행위는 주택 내부의 거주적합성을 저해하고, 주변 지역과 환경에도 악 영향을 준다. 불법 칸막이를 통하여 새로운 벽을 만들거나 거실 및 계단에 구멍을 내는 등의 불법 개조를 통해 창고나 차고, 계단 아래 공간, 세탁실을 거주공간으로 바꾸어 임대하는 일이 발생하며, 이 경우 채광, 환기, 통풍, 소음, 방한·방온, 곰팡이, 해충, 필수시설 등의 측면에서 적절한 거주적합성을 갖추지 못하게 된다. 또 내화구조 및 방화벽 기준에 미달하고, 가전제품의 밀도가 늘어남에 따라 화재 위험이 증가하며, 인접 건물과의 충분한 거리가 확보되지 않아 쉽게 불이 번질 가능성도 존재한다. 홍수 위험이 높은 지역에 주택이 건설되거나 대피 절차가 미비한 경우도 지적된다. 불법주거지 공급과정에서 하수도를 불법적으로 연결하는 일도 발생하는데 이 경우 수질오염을 유발한다(Gurran et al. 2022; Gousy 2014).

이러한 물리적 열악성은 건강과 안전, 삶의 질과 관련한 문제로 이어지며, 이를 다룬 다수의 연구가 존재한다. 열악한 주거환경으로 인해 부상, 호흡기, 심혈관 및 정신 건강 악화 등 거주자의 건강에 위협을 끼치는 문제가 나타나며, 사회적 낙인을 경험하거나 사생활 보호가 적절하게 이루어지지 못하는 경우도 발생한다. 화재, 감전, 홍수로 인한 피해가 높아지고, 칸막이벽, 추가 전기 배선 및 화장실 설치 등이 하중을 증가시켜 건물의 구조적 안전을 위협하는 사례도 확인된다(Baker et al. 2016; Keall et al. 2008; Mendell et al. 2011; Turner et al. 2011; Goodbrand and Hiller 2018; Yung 2023).

한편 불법주거지 임대인과 임차인 관계의 비대칭성으로 인해 세입자의 점유안정성이 위협받는 등 법적 취약성이 존재한다. 불법주거지 거주 세입자는 임대 기간 및 갱신절차 등이 불완전한 계약을 맺는 경우가 많은데, 이 경우 법적으로 보장된 주거권 보호가 이루어지지 못하고 강제퇴거 등 임대인의 불합리한 요구에 노출될 수 있는 등 불안정성 문제가 발생한다(Yung 2023).

우리나라의 사례를 다룬 연구에서도 불법건축물 세입자가 물리적·법적·경제적으로 취약한 환경에 놓여 있음을 발견할 수 있다. 불법건축물은 청년, 아동 주거빈곤가구

9) <https://www.nytimes.com/2021/09/02/nyregion/nyc-basement-apartments-flooding.html>

등에게 폭넓게 임대되고 있는데, 방의 크기, 소음, 환기, 채광, 곰팡이 등 물리적 환경에서 문제가 발생할 뿐만 아니라, 주택으로 사용하는 것에 대한 단속을 피하기 위해 전입신고를 하지 못하도록 하여 세입자가 전입신고에 따른 법적 지위, 보증금 보호, 제도적 지원 등에서 배제되기도 한다. 또한 보증금 대출 제도 이용에 제한되고, 월세 소득공제 사각지대에 놓이는 등의 문제가 발생한다(최은영 외 2019, 이재준 외 2020).

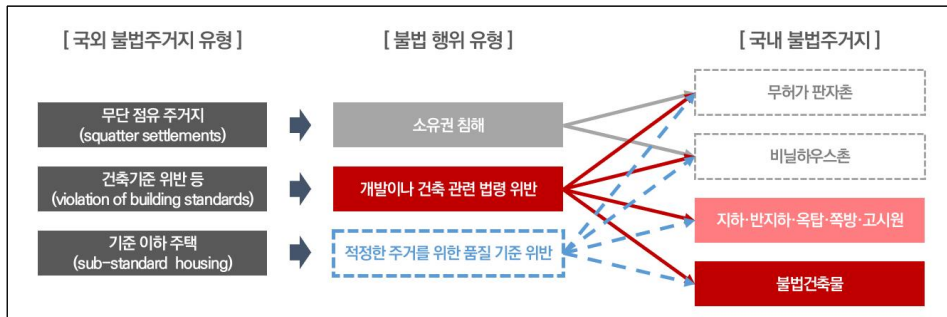
4. 요약 및 시사점

주거권은 인간다운 생활을 영위하기 위한 기본적인 권리로 ‘세계인권선언’을 비롯하여 우리나라 「헌법」과 「주거기본법」에 관련 내용이 명시되어 있다. 주거권을 보장에 있어 법률 준수는 기본적인 사항이며, 법률을 준수하지 않아 불법성이 나타나는 불법주거지에서는 주거권 침해가 발생한다.

불법주거지는 지역 맥락과 발전단계에 따라 다양한 양태로 나타나는데, 주된 불법행위는 ① 소유권 침해, ② 개발이나 건축 관련 법령 위반, ③ 적절한 주거를 위한 품질 기준 위반으로 구분할 수 있다. 이러한 구분은 우리나라의 불법주거지에도 적용될 수 있는데, 무허가 판자촌에서 비닐하우스촌을 거쳐, 지하·반지하, 옥탑, 쪽방, 고시원, 불법건축물(방 쪼개기, 무단 증축, 무단 용도변경) 등으로 불법주거지 양상이 변화해왔다. 이를 불법 행위 유형에 따라 구분하면 다음과 같다. 먼저 ‘소유권 침해’에 기초한 불법주거지는 과거 무허가 판자촌이나 비닐하우스촌이 해당되나, 현재는 해체되거나 소유권 인정이 이루어져 이에 해당하는 경우는 적다. 우리나라 불법주거지 대부분은 형성과정에서 ‘개발이나 건축 관련 법령 위반’이 나타났으나, 이에 해당하는 지하·반지하, 옥탑, 쪽방, 고시원 등은 양성화되었다. 이외에도 최저주거기준에 미달하는 주거지는 다수 존재하나, 우리나라 제도상 이에 미달하는 주거를 공급·임대하는 것이 불법에 해당하지 않고 별도의 주택 품질을 규제하는 제도가 존재하지 않기 때문에 ‘적절한 주거를 위한 품질 기준 위반’에 해당하는 불법주거지는 존재하지 않는다. 즉,

「건축법」 등을 위반하여 적발될 경우 시정명령 및 이행강제금 부과 대상이 되는 ‘불법건축물’ 이외에는 더 이상 존재하지 않거나 현행 규정상 불법이 아니다. 이는 우리나라의 불법주거지 연구가 불법건축물을 중심으로 이루어져야 하는 이유가 된다.

그림 2-2 | 국내 불법주거지 유형 구분



자료: 연구진 작성

불법주거지의 발생은 규제 당국이 이를 단속하거나 조치할 만한 충분한 여력이나 의지가 부족한 가운데 임대 수익 극대화를 목적으로 공급되며, 대체 주거지 마련이 어려운 세입자가 이를 임차하는 구조로 이해된다. 즉, 임대인과 관리자(공무원), 세입자의 상호작용 속에서 현상이 발생하는 것이다. 또한 최근의 불법주거지는 주로 임대를 목적으로 공급되며, 이를 통해 임대인은 임대 수익과 자산 상승을 기대할 수 있으나, 반면 세입자는 법적·물리적·경제적 취약을 경험한다는 지적이 존재한다.

이러한 흐름 속에서 우리나라 불법건축물의 주거용 임대 실태를 불법 행위 등 공급 과정, 단속 및 조치 과정, 임대 및 거주 과정으로 구분하여 살펴보고자 한다.

CHAPTER 3

불법건축물의 공급과 양산 메커니즘 분석

1. 저층주거지에 적용되는 건축 규제 검토 35
2. 불법건축물 공급 및 양산 실태와 특성 : 현장조사 40
3. 불법건축물 공급 동기와 배경 : 공급자 면접조사 78
4. 소결 87

03 불법건축물의 공급과 양산 메커니즘 분석

이 장에서는 불법건축물이 건설·공급되는 배경, 동기, 방식, 실태 등에 대해 종합적으로 살펴본다. 불법건축물 건설·공급은 ‘공급자’가 ‘건축 규제에서 벗어난 불법 행위’를 통해 ‘불법건축물’을 만드는 동적인 과정이다. 따라서 건축 규제를 파악하기 위한 제도 검토, 불법건축물의 양산 실태를 확인하기 위한 현장조사, 공급자의 동기와 배경을 파악하기 위한 공급자 면접조사를 수행하였다. 이를 통해 무단 용도변경, 불법 증축, 불법 내부구조, 불법 내부설비 변경 등의 불법 행위가 저층주거지에 만연하게 나타남을 확인하였다. 이러한 불법건축물의 양산은 주로 임대 수익을 극대화하기 위해 발생하는데, 용적률을 최대한 확보하고 상품성을 높이며 주차장을 최대한 적게 마련하기 위한 수법이 동원된다.

1. 저층주거지에 적용되는 건축 규제 검토

(1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 해당 지역 및 지구 내 필지에 대해 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한하여 주거환경을 관리한다. 이러한 용적률, 건폐율 등의 규제는 주택의 규모와 밀도를 결정하는 중요한 요인이 된다. 필지 규모나 토지이용 방식이 유사한 저층주거지 간에도 지정된 용도지역에 따라 신축 시 적용되는 건폐율·용적률 상한에 차이가 있고, 같은 지역이라도 건축 시기별로 그 기준이 다른 경우도 있다. 또한 조례에 따른 차이도 존재하여 동일한 용도의 경우에도 지역에 따라 용적률이 다르게 나타난다. 예를 들어 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 제2종 일반주거지의 용적률은 서울시의 경우 200%이지만, 인천시나 수원시는 250%까지 가능하다.

표 3-1 | 서울시, 인천시, 수원시의 건폐율, 용적률 비교

구분		서울시	인천시	수원시
건폐율	제2종 일반	60%	60%	60%
	제3종 일반	50%	50%	40%
	준주거	60%	60%	70%
	일반상업	60%	70%	80% (70%) ¹⁾
용적률	제2종 일반	200%	250%	250% (230%) ²⁾
	제3종 일반	250%	300%	300% (230%) ²⁾
	준주거	400%	500% (300%) ³⁾	400%
	일반상업	800% (600%) ⁴⁾	1,000%	800% (500%) ⁵⁾

주: 1) 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물은 70% 이하

2) 공동주택이 복합된 건축물은 230% 이하

3) 순수 주거용 공동주택의 경우 300%

4) 역사도심 600%

5) 공동주택, 오피스텔, 생활형 숙박시설 용도복합된 건축물은 500% 이하

자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 각 지역 도시계획 조례를 참고하여 연구진 정리

(2) 「건축법」 및 「주택법」, 「주차장법」

개별 필지단위에서 주택을 건축할 때 필요한 사항을 제시하고 있는 주요 법은 「건축법」, 「주택법」, 「주택건설기준 등에 관한 규정」, 「주차장법」 등이 있다. 「건축법」은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하고, 「주택법」은 주택의 건설·공급·주택 시장의 관리에 관련된 사항을 규정한다. 또 부설주차장은 「주차장법」 및 각 지자체의 조례, 「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따른다.

주택 유형에 따라 허용 층수, 면적, 소유방식 등의 규제가 달라진다. 다세대주택은 1984년 12월 「건축법」 개정을 통해 연면적 330㎡ 이하 2세대 이상이 거주할 수 있는 주택으로 법제화되었고, 이후 1990년 7월에 660㎡ 이하, 4층 이하로 규모 기준이 완화되었다. 다가구주택은 1990년 2월 도입되어 연면적 330㎡ 이하, 3층 이하, 2~9가구의 규모 제한이 존재하였으며, 현재는 660㎡ 이하, 19세대 이하로 규모 기준이 완화되었다. 소유방식의 경우에도 단독주택에 해당하는 단독·다중·다가구 주택은 구분소유

표 3-2 | 용도별 건축물의 종류 및 기준(주택)

주택의 종류		기준		비고
단독주택	다중주택	1개 동 660㎡ 이하	3개 층 이하(지하 제외)	2021년 개정 (330㎡→ 660㎡)
	다가구주택	1개 동 660㎡ 이하	3개 층 이하(지하 제외)	19세대 이하
공동주택	다세대주택	1개 동 660㎡ 이하	4개 층 이하(지하 제외)	「주택법」 시행령 제10조에 따라 건축위원회 심의를 받는 경우에는 주택 층수를 5개 층까지 건축 가능
	연립주택	1개 동 660㎡ 초과	4개 층 이하	「주택법」 시행령 제10조에 따라 건축위원회 심의를 받는 경우에는 주택 층수를 5개 층까지 건축 가능

자료: 「건축법」 시행령을 기초로 연구진 정리

가 불가하나 공동주택에 해당하는 다세대·연립주택은 구분소유가 가능하다. 특히 다가구주택은 구분소유가 되지 않으나 여러 가구가 거주한다는 점에서 임대 목적이 극대화 된 주택으로 볼 수 있다.

대지안의 공지 기준 및 일조 등의 확보를 위한 높이 제한, 채광창 방향 이격 등은 제한된 필지 내에서 건축물의 규모를 결정짓는 데 중요한 요소이다. 일조 등의 확보를 위한 높이 제한은 주거지역에서 규모를 결정하는 가장 기본적인 요소 중 하나로, 대지 형상에 따라 법 적용에 편차가 큰 특징을 가진다. 또한 이격거리의 경우에도 주택 유형

표 3-3 | 건물의 개발 규모(용적률)와 관련성이 높은 건축법

관련 제도			서울시	인천시	수원시
대지안의 공지 (인접대지경계선)	단독주택	다가구	0.5m 이상(민법)	0.5m 이상(민법)	0.5m 이상(민법)
	공동주택	아파트	3m 이상	6m 이상	6m 이상
		연립	1.5m 이상	1.5m 이상	3m 이상
		다세대	1m 이상	1m 이상	1m 이상
일조 등의 확보를 위한 높이 제한	높이 9m 이하		1.5m 이상	1.5m 이상	1.5m 이상
	높이 9m 초과		1:2 이상	1:2 이상	1:2 이상
채광창 방향 이격거리	단독주택	다가구	없음	없음	없음
		다세대	1m 이상	1.5m 이상	2m 이상

자료: 「건축법」과 각 지역 건축 조례를 기초로 연구진 정리

에 따라 차이가 나타나는데, 단독주택은 큰 제한 없이 민법이나 판례에 따라 관습화된 기준이 적용되는 한편, 공동주택의 경우 보다 강화된 이격거리 규제가 적용되고 규모가 커짐에 따라 규제 정도가 높아진다. 단, 이러한 규제도 지역별로 차이를 보이는데, 서울시보다는 인천시, 수원시가 주택 유형 간 규제 차이 정도가 심한 특징을 보인다.

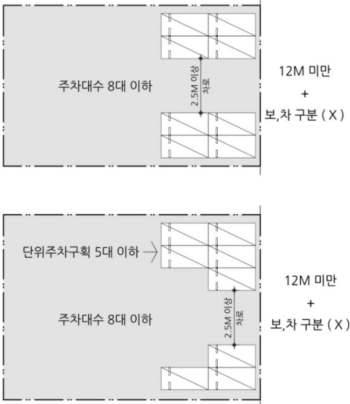
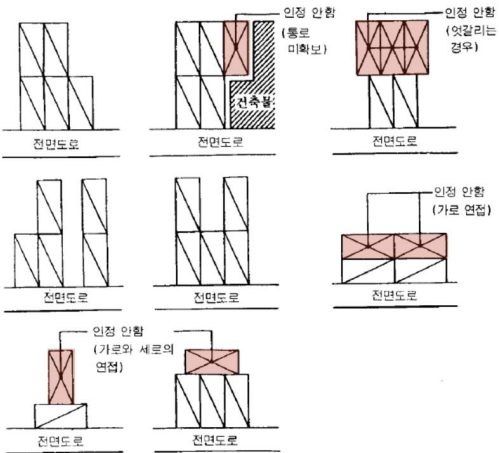
상대적으로 규모가 작은 저층주거지 필지 특성상 주차장 확보 문제는 용적률 실현에 실질적인 제약으로 작용한다(유영수 2021, 173). 저층주거지의 경우 대부분 필지 규모가 작아 지하주차장이나 램프, 내부 도로 등을 설치하기 어렵기 때문이다. 따라서 내부 도로를 구획하지 않아도 되는 8대 이하 소규모 주차장 특례 적용을 받는 것이 유리하다. 이는 최대한 주차대수를 줄이기 위한 방안을 모색하도록 하는 배경이 된다.

표 3-4 | 지역별, 용도별 주차장 설치 기준

구분	단독주택		다가구주택, 공동주택, 오피스텔				
서울시	시설면적 50㎡ 초과 150㎡ 이하	시설면적 150㎡ 초과	85㎡ 이하	85㎡ 초과	60㎡ 이하	도생 소형주택	도생 30㎡ 이하
	1대	$1 + \{(\text{면적} - 150\text{㎡}) / 100\text{㎡}\}$	1/75	1/65	0.8대	0.6대	0.5대
인천시	시설면적 50㎡ 초과 150㎡ 이하	시설면적 150㎡ 초과	85㎡ 이하	85㎡ 초과	-	도생 소형주택	도생 30㎡ 이하
	1대	$1 + \{(\text{면적} - 150\text{㎡}) / 100\text{㎡}\}$	1/85	1/70		0.6대	0.5대
수원시	시설면적 50㎡ 초과 134㎡ 이하	시설면적 134㎡ 초과	85㎡ 이하	85㎡ 초과	-	도생 소형주택	도생 30㎡ 이하
	1대	$1 + \{(\text{면적} - 134\text{㎡}) / 87\text{㎡}\}$	1/85	1/70		0.9대	0.75대

자료: 「주차장법」과 각 지역 주차장 설치 및 관리 조례를 기초로 연구진 정리

그림 3-1 | 8대 이하 소규모 주차장 예시(「주차장법」 시행규칙 제11조 적용)

8대 이하 주차장 (보차 구분 없는 12m 미만 도로)	5대 이하 세로 연접방식 주차 예시
	

자료: 네이버블로그(<https://blog.naver.com/fayangel/220915186709>,
<https://blog.naver.com/pursehwang1/220294610655>, 2023년 6월 26일 접속)

2. 불법건축물 공급 및 양산 실태와 특성 : 현장조사

1) 조사 개요

(1) 조사 목적 및 방법

불법건축물 공급 및 양산 실태와 특성 파악을 위해 현장조사를 수행한다. 이를 통해 단속의 사각지대에 있어 적발되기 어려운 불법건축물 사례를 수집하여 주요 불법 유형과 수법을 확인하고, 이후 정책적으로 활용하고자 한다. 현장조사에 앞서 지역 현황을 파악할 수 있는 자료를 사전에 수집·분석한다. 건축물대장, 위반건축물 현황, 건축 규제 등의 자료를 검토하고, 지역 형성 배경 및 과정, 제도 변화, 조례 특성, 주요 사건 등을 조사하며, 온라인 부동산 플랫폼(네이버부동산, 다방, 직방 등)을 통해 외·내부 사진을 검토하는 등의 작업을 수행한다. 실제 현장에서는 우편함, 전기·가스·수도 계량기, 보일러 연도, 실외기, 주차대수, 외부 마감, 난간 및 창호 크기 등을 확인하고, 이를 사전에 수집·정리한 자료와 대조하여 불법적인 요소를 확인한다. 그 외 지역의 공인중개사, 거주자 등을 현장에서 접촉하여 추가적인 내용을 파악하기도 한다.

표 3-5 | 불법건축물 현장조사 방법

구분	조사 방법
무단 용도변경	- 건축물대장과 실제 사용 비교 - 복합건물의 경우, 근린생활시설 부분이 동일 건물 내 주택 부분과 외부 마감 재료, 난간 및 창호 크기 등 입면 요소를 비교하여 유사한지 확인 - 거주 호수 대비 주차대수 확인
불법 건물 증축	건축물대장과 실제 사용 비교
불법 내부구조 변경	- 건축물대장과 우편함, 수도계량기 등을 통해 확인되는 세대수 비교 - 거주 호수 대비 주차대수 확인 - 온라인 부동산 중개사이트의 내부 사진을 활용하여 공용공간이 허가 내용과 동일하게 존재하는지 확인
불법 내부설비 변경	온라인 부동산 중개사이트의 내부 사진을 활용하여 취사시설이 설치되어 있는지 확인

자료: 연구진 작성

(2) 조사지역 선정 기준

현장조사지역 선정 기준은 세입자의 취약 유형, 다른 조사와의 연계 가능성, 도시계획 및 건축설계 요소에 따른 불법건축물 가능성 등이다. 첫째, 세입자의 취약 유형은 지역 맥락에 따라 다르게 나타나는 세입자 특성을 조사지역 선정에 고려한다. 둘째, 공급자 면접조사 및 세입자 면접조사 과정의 지역적 맥락 파악을 돕기 위해 면접조사 섭외와 연계하여 현장조사 대상지를 선정한다. 셋째, 도시계획 및 건축설계 요소를 고려한다. 건축 규제에 의해 필지 크기 및 용도지역에 따라 개발 가능한 용적률이 정해지기 때문에, 추가적인 용적률 확보와 이를 통한 수익 증대를 목적으로 유사한 수법의 불법건축물 주택임대가 밀집할 것으로 예상된다. <표 3-6>에 정리되어 있는 규정에 따라 주택의 유형, 배치, 규모(층수·높이·면적) 등이 정해지게 되며, 용적률 및 세대수를 최대화하기 위한 방식이 유사하게 나타날 것으로 기대할 수 있어 이를 조사지역 선정에 반영한다.

표 3-6 | 필지단위 개발 규모를 제한하는 주요 법 규정

법령	규정	내용
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	• 건폐율, 용적률	용도지역에 따른 건폐율·용적률 기준
「건축법」	• 주택 종류별 규모 제한 (제2조, 시행령 별표1)	주택 층수, 연면적 제한
	• 대지와 도로의 관계(제44조) • 건축선의 지정(제46조)	도로의 소요 너비 확보를 위한 대지면적 감소
	• 대지안의 공지 (제58조, 시행령 별표2)	건축선 및 인접대지경계선 이격
	• 일조 등의 확보를 위한 높이 제한 (제61조, 시행령 86조)	정북 및 채광 방향 이격
「주차장법」, 「주택건설기준 등에 관한 규정」	• 부설주차장의 설치 기준 (제6조, 시행령 별표1) • 주택건설기준 등에 관한 규정 (제27조, 주차장) • 지자체별 주차장 조례	세대당 주차대수 규정

자료: 유영수(2021, 163) <표 1>을 기초로 내용 추가

(3) 조사지역 특성과 선정 사유

이상의 조사지역 선정 기준에 기초하여 5개 지역을 선정하였으며, 조사지역 특성 및 선정 사유, 조사일자는 아래와 같다.

표 3-7 | 현장조사지역 특성 및 선정 사유

조사지역	지역 특성 및 선정 사유	조사일자
A지역 (서울특별시)	(지역 및 건축 특성) 경사도가 높고 노후화가 진행된 지역을 대상으로 전수조사 수행 (다른 조사와 연계) 중개인 면접조사 연계 (주요 불법 유형) • 근린생활시설의 주거용 사용, 무단 증축 등 서울 시내의 저층주거지 내에서 일상적으로 나타나는 불법 유형 확인이 목적 • 경사지에서의 지하층 활용 확인	2023.7.12.
B지역 (경기도)	(지역 및 건축 특성) 상대적으로 완화된 용적률, 이격거리, 주차대수 기준이 적용되고, 과거부터 불법건축물 문제의 심각성이 드러나 비교적 단속률이 높은 지역 (다른 조사와 연계) 공급자 면접조사 연계 (주요 불법 유형) • 다가구주택과 근린생활시설을 복합 개발 후 저층 근린생활시설을 무단 용도 변경하여 주거용으로 사용 • 큰 평수의 다가구주택 개발 후 방 쪼개기	2023.8.16.
C지역 (인천광역시)	(지역 및 건축 특성) 일반상업지역(용적률 1,000%)에 밀도 높은 저층주거지가 형성됨에 따라 용적률 제한과 일조사선제한의 규제가 없고 소규모 주차대수 규모에 적합한 형태의 다세대 개발이 주를 이룸 (다른 조사와 연계) 세입자 면접조사 연계(내부공간 접근 가능) (주요 불법 유형) • 적은 주차대수를 위하여 근린생활시설을 개발 후 주거로 용도변경 • 복층형의 큰 평형을 개발 후 사용승인 이후 분리하여 임대	2023.6.21.
D지역 (서울특별시)	(지역 및 건축 특성) 다중주택 층수에 산입되지 않는 반지하를 활용하여 개발 (다른 조사와 연계) 공급자, 세입자 면접조사 연계 (주요 불법 유형) • 반지하층의 높이 때문에 일조사선에 의하여 사용공간이 줄게 되며, 이를 확보하기 위한 베란다 불법 증축 • 상품성을 높이기 위해 다중주택 내 취사시설을 설치 • 다중주택 내 공용취사시설을 구조 변경하여 주거용도로 임대	2023.7.19.
E지역 (충청북도)	(지역 및 건축 특성) 대학교 인근에 위치하여 대학생들을 위한 원룸이 다수 분포 (다른 조사와 연계) 세입자 면접조사 연계(내부공간 접근 가능) (주요 불법 유형) 원룸 수요가 많으며, 개발이 용이한 다가구주택으로 허가 이후 내부 벽체 추가 공사를 통한 방 개수를 늘리는 사례	2023.10.13.

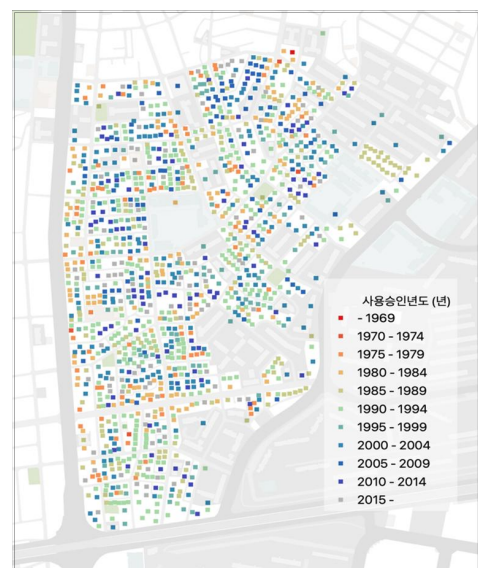
자료: 연구진 작성

2) 현장조사 1: A지역

(1) 지역 형성 배경 및 특징

A지역은 1970년대 중반부터 형성된 저층주거지로 주로 저소득 계층이 거주하는 판잣집 등이 위치하였다. 인근에 위치한 OO지구는 1983년 신시가지계획이 발표되어 1988년 완공되었으며, 최근까지도 서울 시내에서 정주환경이 양호한 지역에 해당한다. A지역은 2006년 뉴타운 개발 기대로 가격 상승이 일어나기도 하였으나, 타당성 검토 결과 호수밀도, 접도율, 과소필지 등 요건 미달로 무산된 경험도 있다(매일경제 2006. 10. 15.).¹⁾ 1980년대 후반에서 1990년대 초반 공급된 건축물이 다수를 이루며, 보행환경이 열악하고 주차난이 심각하여 2022년 도심 공공주택 복합사업 후보지에 선정되기도 하였다(국토교통부 2022b).

그림 3-2 | 사용승인연도별 분포(A지역)



자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

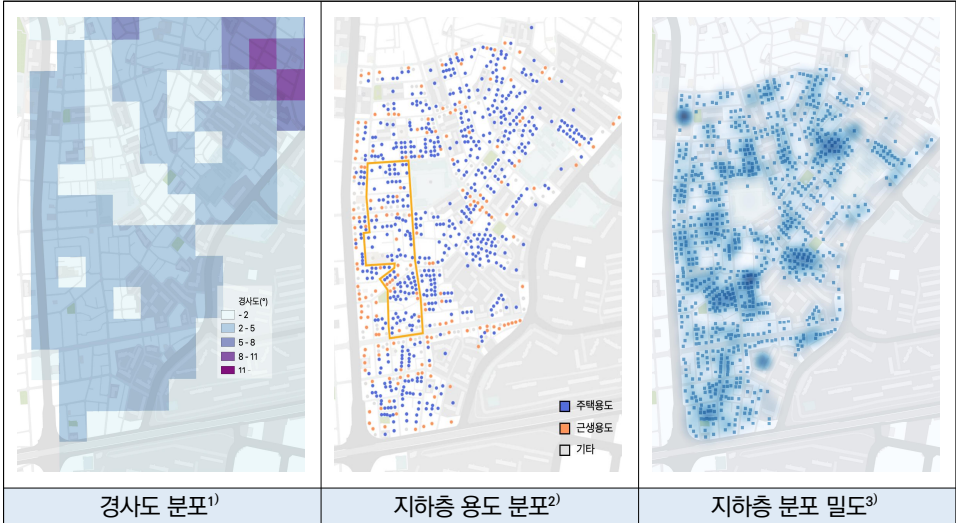
표 3-8 | 사용승인연도별 건축물 수(A지역)

사용승인(년)	표제부 수(동)	비율(%)
~1969	8	0.6
1970~1974	4	0.3
1975~1979	84	6.0
1980~1984	140	10.0
1985~1989	200	14.2
1990~1994	322	22.9
1995~1999	119	8.5
2000~2004	233	16.6
2005~2009	90	6.4
2010~2014	93	6.6
2015~	112	8.0
합계	1,405	100.0

1) <https://www.mk.co.kr/news/all/4162724> (2023년 9월 16일 접속)

A지역의 평균 경사도는 2~8도로, 경사를 활용하면 한쪽 면은 지하이지만 한쪽 면은 지상과 같은 효과를 지녀 지하층 개발에 용이한 지리적 특징을 보인다. 1984년의 지하층 기준 완화와 다세대주택 도입, 1990년 다가구주택 도입 등 제도 변화와 맞물려 지하층을 가진 다가구주택이 다수 공급되었고, 1997년 주차장 기준 강화 이후 신축된 건축물들은 지상과 같은 지하에 필로티 주차장과 근린생활시설 등을 공급하는 추세이다. 이러한 흐름 속에서 이 지역 건축물의 71%는 지하층이 존재하는 것으로 확인된다.

그림 3-3 | A지역의 경사도와 지하층 분포도



자료: 1) 국토교통부 수치표고모델
 2) 국토교통부 건축물 대장
 3) 국토교통부 건축물 대장

(2) 현장조사

□ 전수조사

대로 이면에 형성된 약 55,200㎡의 주거지에 건설된 215개 건축물에 대해 전수조사를 시행한 결과, 45개 건축물(20.9%)에서 불법 요소를 발견하였다. 이 중 기적발되어 건축물대장에 위반건축물로 기재된 경우는 10개에 불과하다. 기적발된 위반건축물은 대부분 옥상 및 베란다를 불법 증축한 경우이나(8건), 이번 현장조사를 통해 기존에 적발되지 않았던 옥상 및 베란다 불법 증축한 건축물 29건을 추가로 발견할 수 있었다. 그 외 무단 용도변경(15건), 불법 건물증축(29건), 불법 내부구조 변경(3건) 등이 발견되었으며, 중첩적으로 나타나는 경우도 다수 존재한다.

그림 3-4 | A지역 전수조사 대상지



자료: 연구진 작성(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

□ 사례 A-1

지하 2층, 지상 2층 규모의 주택과 근린생활시설이 혼합된 건축물로 급경사지에 위치하여 지하 2개 층이 경사지 아래쪽에서 외기와 접촉하는 특징을 보인다. 사례 A-1에서는 무단 용도변경과 불법 증축 등 불법 요소가 발견된다. 우선 건축물대장상에는 대피실 및 창고(지하 2층), 소매점(지하 1층, 1층)으로 되어있으나 주거용으로 사용하는 것이 확인되고,²⁾ 1층 옥내주차장 19.5㎡를 주거용도로 사용한다.³⁾ 또한 지상 주차장을 주거용도로 사용하고 있으며, 이를 위하여 기존 입면과 다른 마감재를 사용하여 무단 증축하였음이 확인된다.

그림 3-5 | 현장 사진(사례 A-1)



주: 전면부 사진(좌)에서 벽돌 무늬 부분은 불법 증축 및 용도변경을 통해 주차장을 주거용으로 사용하고 있으며, 후면부 사진(우)에서 아래 2개 층(지하 1, 2층)은 창고나 소매점으로 되어 있으나 주거용으로 사용
 자료: 연구진 촬영(2023년 7월 12일)

- 2) 이렇듯 지하층의 비주거용 용도를 주거용으로 사용하는 사례가 다수 나타나는 경우, 정부에서 지하층 거주를 방지하기 위한 대책 적용에 있어 한계점으로 작용할 수 있음
- 3) 해당 위반사항이 적발되어 건축물대장에 기재되었으나, 이외 불법 요소는 미적발 상태임

□ 사례 A-2

사례 A-2는 지하 1층, 지상 3층 규모의 다가구주택으로 무단 용도변경, 내부구조 변경, 무단 증축 등의 불법 행위가 확인된다. 건축물대장에 따르면 지하 1층에 1가구만 거주하나, 내부구조 변경을 통해 방을 쪼개고 주차장 일부를 불법 시공하여 2가구로 늘린 용도변경 및 내부구조 변경이 이루어졌다. 또한 옥탑을 증축하여 주거용으로 사용하는 불법 증축도 확인된다. 즉, 건축물대장에 6가구로 되어있으나 실제 8가구가 거주하고 있는 것이 확인되며, 특히 구분소유가 가능하지 않은 다가구주택 특성을 고려하면 임대 목적의 불법 행위임을 유추할 수 있다.

그림 3-6 | 현장 사진(사례 A-2)



주: 전면부 사진(좌)에서 옥탑층 증축과 보일러 연도를 확인할 수 있으며, 우편함과 계량기(우)에서 가구 증가 확인
자료: 연구진 촬영(2023년 7월 12일)

□ 사례 A-3

사례 A-3은 지하층이 없는 지상 4층 규모의 건물로 건축물대장상 1층은 주차장과 사무소로, 2~4층은 다가구주택으로 기재되어 있다. 건축면적 119.68㎡(연면적 359.16㎡)에 2, 3층은 각각 3가구가 거주하고, 4층은 1가구가 거주하는 형태이다. 이를 통해 상층에 건물주가 거주하고 아래층을 임대하는 다가구주택으로 지어졌음을 유추할 수 있다. 그러나 무단 용도변경(근생빌라)과 내부구조 변경(방 쪼개기)을 통한 가구 수 증가가 확인되는데, 1층의 사무소를 무단 용도변경하여 주거(2가구)로 사용하고 방 쪼개기를 통해 2, 3층은 3가구를 5가구로, 4층은 1가구를 2가구로 늘렸다. 이 건물과 같이 필로티 구조에서 1층에 주차장과 근린생활시설이 위치하는 경우, 80% 이상이 근린생활시설을 주거로 불법 용도변경하여 임대되고 있음을 이 지역 공인중개사 면접을 통해 확인할 수 있었다(공인중개사 A).⁴⁾

그림 3-7 | 현장 사진(사례 A-3)



전면부 전경

우편함

주: 보일러 연도(좌), 우편함(우)에서 건축물대장상 가구 수(7호)보다 늘어난 가구 수(14호) 확인 가능
자료: 연구진 촬영(2023년 7월 12일)

4) 인터뷰 관련 개요는 이후 공급자 면접조사(4절)에서 제시할 예정이다.

□ 사례 A-4

사례 A-4는 지상 5층 규모의 도시형생활주택(단지형 다세대)으로 1층에 주차장과 계단실이 있고, 2~4층을 도시형생활주택으로 사용한다. 층별 연면적은 2, 3층 82.4㎡, 4층 60.15㎡, 5층 41.79㎡이며, 2~4층은 각 2세대, 5층은 1세대로 총 7세대이다. 이 사례에서는 일조사선으로 인해 면적이 감소된 4, 5층에서 불법 증축을 통한 면적 증가가 확인되는데, 소재가 다른 입면으로 증축하여 육안으로도 어렵지 않게 확인이 가능하다.

그림 3-8 | 현장 사진(사례 A-4)



주: 우측 사진에서 소재가 다른 부분이 무단 증축한 부분임
자료: 연구진 촬영(2023년 7월 12일)

3) 현장조사 2: B지역

(1) 지역 형성 배경 및 특징

B지역은 계획적으로 조성된 지역이다. 1993년 수립된 OO도시기본계획 내용에 따라 이 지역을 주거지역으로 지정하였으며, IMF 경제위기로 개발이 지연되었으나 2005년 토지구획정리사업을 통해 근린공원과 도시 기반시설 조성이 완료되었다(인천일보 2005. 8. 24.).⁵⁾ 이러한 배경으로 이 지역 건물의 90.7%가 2000년대에 지어졌다.

그림 3-9 | 사용승인연도별 분포(B지역)

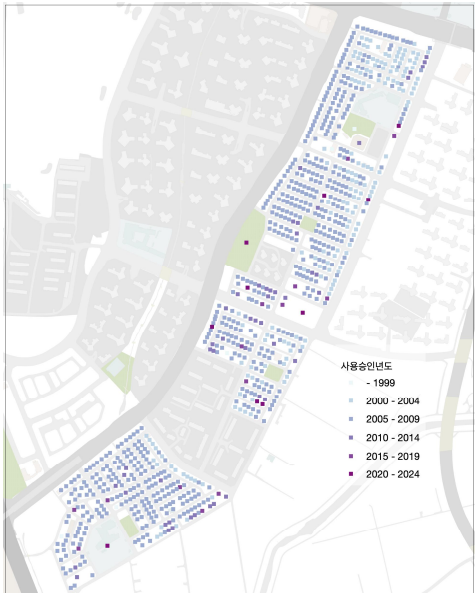


표 3-9 | 사용승인연도별 건축물 수(B지역)

사용승인(년)	표제부 수(동)	비율(%)
1970~1974	2	0.2
1990~1994	2	0.2
1995~1999	1	0.1
2000~2004	166	19.7
2005~2009	599	71.0
2010~2014	50	5.9
2015~2019	14	1.7
2020~2024	10	1.2
합계	844	100.0

자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

5) <https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=225476> (2023년 9월 16일 접속)

단독주택, 다가구주택, 다세대주택 등이 밀집한 저층주거지 구역의 844개 건축물을 대상으로 건축물 용도를 검토하였다. 그 결과 이 지역 건축물의 77.1%가 다가구주택으로 나타나는데, 이 지역에 적용되는 용적률, 채광창 이격거리 등에 관한 조례가 다세대주택에 비해 다가구주택이 유리한 점이 반영된 것으로 보인다. 이에 관한 사항은 이후 구체적인 시뮬레이션을 통해 검토할 예정이다.

한편 이 지역은 제2종 일반주거지역에 해당한다. 이 지역이 속한 지자체의 제2종 일반주거지역의 용적률은 230~250%로, 서울시(200%)에 비해 30~50%가 높다. 이는 층수 제한이 존재하는 다가구주택이나 다세대주택을 공급해서는 용도에 따른 허용 용적률을 모두 확보하기 어려운 배경으로 작용하며, 추가적인 용적률 확보를 위하여 다가구주택이나 다세대주택에 근린생활시설이 포함되는 용도혼합형 건축물을 공급하는 사례가 발견된다.

그림 3-10 | 용도별 분포(B지역)

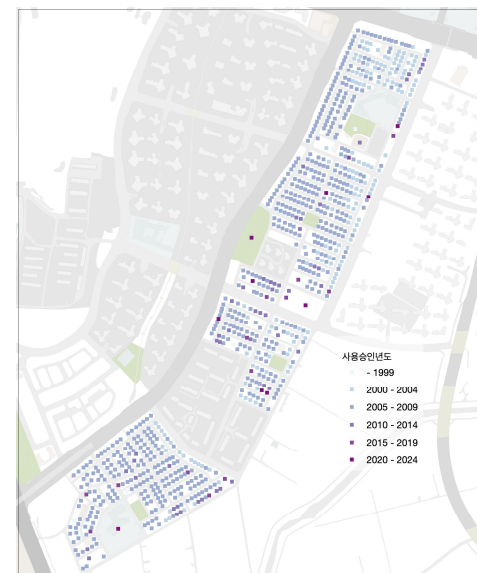


표 3-10 | 용도별 건축물 수(B지역)

사용승인(년)	건축물 수(동)	비율(%)
단독주택	42	5.0
다가구주택	651	77.1
다세대주택	26	3.1
근린생활시설	84	10.0
고시원	4	0.5
오피스텔	1	0.1
기타	36	4.3
합계	844	100.0

자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

(2) 불법건축물 특징

□ 불법건축물 양산 및 대응 실태

B지역은 주거지가 조성된 초기 시점부터 불법건축물과 관련한 문제 제기가 다수 존재하였다. “1층 상가나 투룸을 원룸 형태로 불법 개조해 임대하면서 막대한 임대 수익을 올리고 있음”을 지적하거나(경기신문 2007. 9. 20.),⁶⁾ 이러한 편법으로 세대수가 증가함에 따라 발생하는 주차난 문제를 지적하는 기사를 확인할 수 있다(노컷뉴스 2007. 9. 20.).⁷⁾ 이와 같은 불법건축물 문제에 대응하여 구청에서는 대대적으로 단속과 조치를 벌여왔다. 2009년에는 불법 건축 행위 단속을 통해 380여 건의 위반사항을 적발해 190여 개 건물에 이행강제금을 부과하겠다는 예고문을 통지하였고, 불법 정도가 심각한 160여 건에 대해서는 경찰에 고발하는 등 강력 대응한 사례도 존재한다(조선일보 2009. 11. 9.).⁸⁾ 그 결과 2022년 기준 전체 건축물 대비 약 55.8% 수준인 471개 건축물이 기적발되어 위반건축물로 등재되어 있다. 이러한 수치는 불법 행위가 심각한 수준임을 의미하는 동시에, 불법 행위가 많은 다른 지역에서 충분한 적발이 이루어지지 않는 것을 고려하면 단속률이 높은 것으로 볼 수 있다.⁹⁾

B지역 불법건축물의 대다수는 다가구주택 또는 다가구주택과 이외 용도가 복합된 건물에서 나타난다. 전체 471개 위반건축물 중 94.3%에 해당하는 444채가 다가구주택 또는 다가구주택과 이외 용도가 복합된 건축물이다. 이는 이 지역 건축 규제 특성에서 기인하는데, 조례에 따르면 제2종 일반주거지역에서 다가구주택에 적용되는 용적률은 250%로 다세대주택 등 공동주택에 적용되는 용적률 230%보다 높다. 또한 다세대주택의 경우 채광창 이격거리 2m를 적용받아 다가구주택에 비해 건축면적이 줄어들게 된다. 한편 다가구주택은 3층 제한이 존재하기 때문에 용적률을 최대한 확보하기 위해

6) <https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=148448> (2023년 9월 16일 접속)

7) <https://www.nocutnews.co.kr/news/349603> (2023년 9월 16일 접속)

8) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/11/08/2009110800745.html (2023년 9월 16일 접속)

9) 실제 현장조사과정에서도 대부분의 불법 행위가 적발된 것으로 파악되며, 이 지역의 경우 불법건축물과 위반건축물을 동일한 것으로 보고 서술하겠음

서는 근린생활시설을 포함하게 되고, 이를 무단으로 용도변경하여 주거용으로 임대하는 사례가 발견된다. 특히 이러한 불법 행위가 임대를 목적으로 하고 있었기 때문에, 구분소유가 되지 않는 다가구주택의 특성은 문제가 되지 않는다.

즉, B지역의 대표적인 불법건축물 유형은 다가구주택과 근린생활시설의 용도복합건물에서 근린생활시설을 주거로 불법 용도변경하는 것이다. 이 지역 다가구주택 651동의 건물 중 근린생활시설과 용도가 복합되어 있는 건물은 522동(80.1%)이며, 이 중 65.1%에 해당하는 370동이 위반건축물이다. 이를 층별로 살펴보면 근린생활시설 층수가 높아질수록 위반 확률이 높아짐을 확인할 수 있다. 이러한 무단 용도변경 이외에도 주차장 기준 회피 등이 목적인 방 쪼개기 등도 발견된다.

표 3-11 | 다가구주택과 근린생활시설 용도복합 건물의 위반건축물 비율 분석

(단위: 동, %)

구분	용도복합되지 않은 다가구주택	다가구주택과 근린생활시설의 용도복합 건물			합계
		근린생활시설 1개 층	근린생활시설 2개 층	근린생활시설 3개 층	
전체 건축물(A)	129	226	171	125	651
위반건축물(B)	74	151	125	94	444
비율(B/A)	57.3%	66.8%	73.1%	75.2%	68.2%

자료: 건축물대장 자료(2022)

□ 불법 건축 행위 시뮬레이션

B지역의 대표적 불법 유형인 다가구주택과 근린생활시설 복합용도 건물 양산 메커니즘을 살펴보기 위해 시뮬레이션을 수행하였다. 이 지역의 필지는 주로 약 200~250㎡ 사이이므로 대지면적은 230㎡로 설정하였고, 필지 형태는 1:1.5, 남측 도로에 접하는 조건을 적용하였다.¹⁰⁾ 다가구주택으로 건설하는 경우(시나리오 1), 다가구주택 및 근린생활시설 복합용도로 건설하는 경우(시나리오 2), 다세대주택으로 건설하는 경우(시나리오 3), 다세대주택 및 근린생활시설 복합용도로 건설하는 경우(시나리오 4)의 4가지 시나리오로 구성하였다.

10) 주차대수 산정 기준은 2008년 주차대수가 강화되기 이전인 2007.2.21. 개정된 수원시 주차장 조례를 기준으로 함 (다가구·다세대 주택 주차대수 기준: 세대당 0.67대 이상, 60㎡ 이하 0.47대 이상)

시뮬레이션 결과 시나리오별 연면적, 용적률, 건축면적, 주차대수는 <표 3-12>와 같다. 다가구주택과 근린생활시설 복합용도인 시나리오 2에서 가장 높은 용적률 확보가 가능한 것을 확인하였다. 근린생활시설을 포함하지 않는 경우 다세대주택(시나리오 3)이 다가구주택(시나리오 1)에 비해 높은 용적률을 확보할 수 있으나, 불법 용도변경을 고려하고 근린생활시설을 포함한다면 다가구주택(시나리오 2)이 더 나은 선택이 된다.

표 3-12 | 불법 건축 행위 시뮬레이션 결과(B지역)

구분	연면적	용적률	건축면적	주차대수
시나리오 1	400㎡	173.9%	138㎡	3대
시나리오 2	564㎡	245.2%	138㎡	4대
시나리오 3	406㎡	176.5%	117㎡	4대
시나리오 4	491㎡	213.5%	109㎡	4대

자료: 연구진 작성

그림 3-11 | 불법 건축 행위 시뮬레이션 결과(B지역)

6F 5F 4F 3F 138 60 x 2 0.94대 다가구 (2가구) 2F 138 60 x 2 0.94대 다가구 (2가구) 1F 124 60 x 2 0.94대 주차장 다가구 (2가구)	6F 5F 97 80 x 1 0.67대 다가구 (1가구) 4F 112 48 x 1 48 x 1 0.94대 다가구 (2가구) 3F 136 60 x 2 0.94대 다가구 (2가구) 2F 136 1.01대 근린생활시설 1F 18 65 0.48대 주차장 근린생활시설
시나리오 1. 다가구주택	시나리오 2. 다가구주택+근린생활시설
6F 5F 4F 88 70 x 1 0.67대 다세대 3F 117 50 x 2 0.94대 다세대 2F 117 50 x 2 0.94대 다세대 1F 84 75 x 1 0.67대 주차장 다세대	6F 57 40 x 1 0.47대 5F 69 51 x 1 0.47대 4F 80 30 x 1 0.94대 다세대 3F 109 45 x 2 0.94대 다세대 2F 109 0.81대 근린생활시설 1F 18 49 0.36대 주차장 근린생활시설
시나리오 3. 다세대주택	시나리오 4. 다세대주택+근린생활시설

주: 제시한 수치는 왼쪽부터 총별 면적, 호실 면적 및 개수, 주차대수, 용도 순임

자료: 연구진 작성

(3) 현장조사

□ 사례 B-1

사례 B-1은 지상 6층 규모의 건물로 1~3층은 제2종 근린생활시설(사무소), 상부 4~6층은 다가구주택으로 허가받았다. 이 건물에서는 불법 증축과 무단 용도변경이 나타난다. 1~3층의 사무소에 대하여 1층은 34.65㎡, 2~3층은 각 21.39㎡를 불법으로 증축하였으며, 2~3층의 사무소를 주거용으로 변경하여 4~5층과 유사한 평면(층별 4가구)으로 사용한다.

그림 3-12 | 현장 사진(사례 B-1)



주: 경매물건 소개(우)에서도 공부(근린생활시설)와 실제 현황(다가구주택)이 다름을 확인할 수 있으며, 2, 3층이 4층과 유사하게 사용되고 있음을 확인

자료: 연구진 촬영(2023년 8월 16일); 경매전문 법무법인 창 블로그

(<https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=dauction5&logNo=220325314299&parentCategoryNo=&categoryNo=104&viewDate=&isShowPopularPosts=true&from=search>, 2023년 9월 17일 접속)

□ 사례 B-2

사례 B-2는 지상 4층 규모의 건물로 1~2층은 근린생활시설, 2~4층은 다가구주택으로 허가받았으나, 무단 용도변경과 불법 내부구조 변경이 이루어졌다. 1~2층의 근린생활시설을 무단 용도변경하여 주택으로 이용하고 있는데, 특히 근린생활시설로 활용하는 1층 벽면이 눈에 띈다. 기존 유리로 되어 있는 부분에 간단히 시트지를 붙여서 외부 시선을 차단하는 수준의 처리만 하여 주거용으로 임대한 것인데, 외기 차단, 단열, 구조 등이 열악한 공간이 주거용으로 임대되고 있는 것이다. 또한 근린생활로 허가 받은 1~2층과 다가구주택 부분인 3~4층의 입면 구성이 동일한 것도 발견된다. 그 외에도 3~4층의 다가구주택 각 4가구를 5가구로 나누어 가구 수를 증가시키는 쪼개기가 확인된다.

그림 3-13 | 현장 사진(사례 B-2)



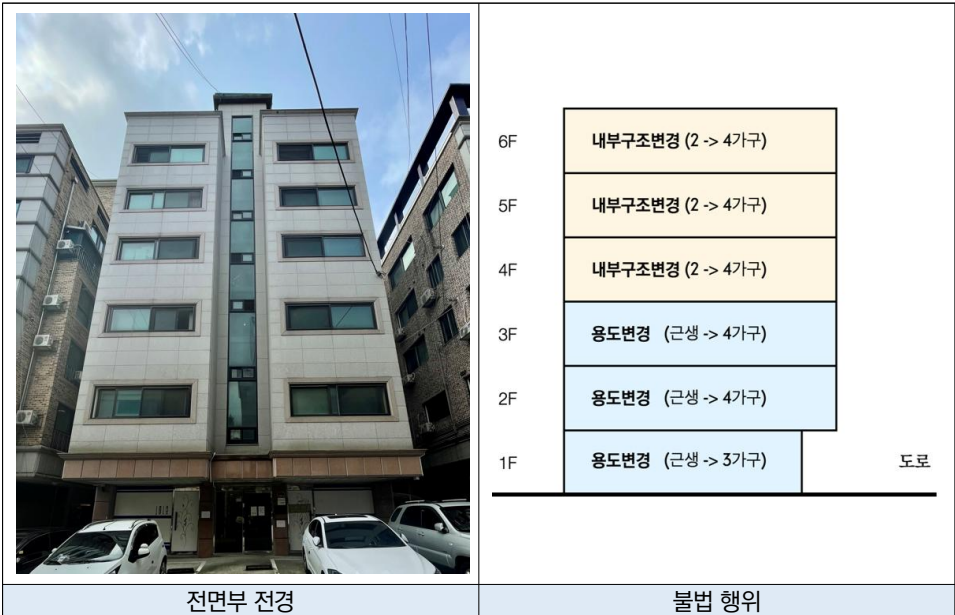
자료: 연구진 촬영(2023년 8월 16일);

(주)NPL 윤희상 대표 블로그 (<https://m.blog.naver.com/bultbul/40159095995> 2023.08.03 접속)

□ 사례 B-3

사례 B-3은 지상 6층 규모 건물로 1~3층은 근린생활시설(사무소), 4~6층은 다가구 주택으로 허가받았다. 이 건물은 1~3층 근린생활시설을 무단 용도변경 후 주거용으로 임대하는데, 1층은 3가구, 2~3층은 4가구로 임대하였다. 이곳 역시 1층에 사무소로 허가받은 공간을 주택으로 사용하는 과정에서 유리창에 시트지를 붙여 외부 시선을 차단하고, 배달 등을 위해 외부에 매직으로 ‘103호 현관문’ 등으로 기재하여 사용하는 등 거주에 취약한 형태를 보인다. 4~6층의 다가구주택 각 2가구를 4가구로 쪼개어 가구 수를 증가하는 불법 내부구조 변경도 나타난다. 즉, 이 건물은 기존에 6가구가 거주하는 주택으로 허가를 받았으나, 무단 용도변경과 방 쪼개기를 통해 최종적으로 23가구가 거주할 수 있게 하였다.

그림 3-14 | 현장 사진(사례 B-3)



자료: (좌) 연구진 촬영(2023년 8월 16일), (우) 연구진 작성

□ 사례 B-4

사례 B-4는 지상 7층 규모의 건물로 전 층 근린생활시설로 허가받았으나 부동산 중개 사이트에서 확인한 결과 전 층이 주거용으로 사용된다. 사무소와 학원으로 허가받은 것을 주거용으로 무단 용도변경한 것이다. 주거용으로 변경하는 과정에서 벽과 호실 문을 설치하는 내부구조 변경이 나타난다.

그림 3-15 | 현장 사진(사례 B-4)



자료(좌) 연구진 촬영(2023년 8월 16일), (중) 경매사이트 자료 기반 연구진 재작성

(http://m.landfuture.co.kr/wdir/%EA%B2%BD%EB%A7%A4/%EC%83%81%EC%84%B8/_?&Cc=000250&Sn=20210130000540&Rn=1, 2023년 8월 3일 접속), (우) 피터팬의 좋은방 찾기

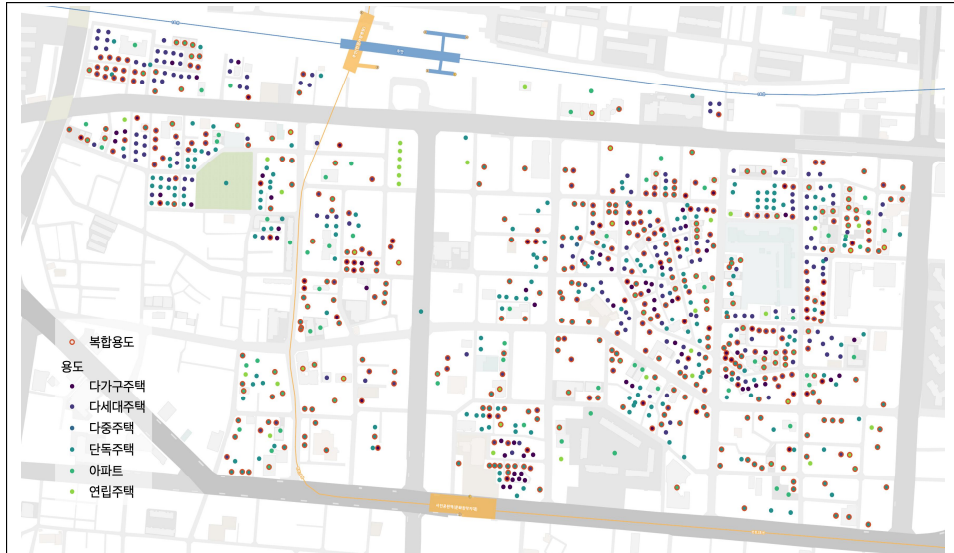
(https://www.peterpanz.com/house/14503276?utm_source=naver&utm_medium=link, 2023년 8월 4일 접속)

4) 현장조사 3: C지역

(1) 지역 형성 배경

1967년 C지역 일대(약 2,310평)를 대상지로 하는 신시가지 개발계획이 수립되었으며, 역을 중심으로 상업지역이 지정되었다. 이 지역의 용도지역은 일반상업지역으로 용적률 1,000%를 적용받는다. 상업 수요가 낮은 대로이면지역의 경우 주거와 근린생활시설이 용도복합된 건축물이 다수 발생하는데, 이는 사실상 용적률 상한이 없는 상황에서 주차대수, 이격거리, 층수 제한 등을 고려하여 최대한의 수익성을 확보하기 위한 방법으로 보인다. 이 지역 990개 건축물 중 복합용도로 개발된 건축물은 449채로 45.3%에 달하며, 다세대주택과 근린생활시설을 복합하는 경우가 124개 동으로 가장 많고 연립주택이나 다가구주택과 복합하는 경우도 있다.

그림 3-16 | 주택용도 및 복합용도 분포(C지역)



자료: 국토교통부 건축물대장 표제부 (베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

(2) 불법건축물 특징

□ 불법건축물 특징과 이슈

C지역은 현재 이른바 ‘건축왕’이라 불린 남모 건축주를 비롯한 임대인, 공인중개사, 중개보조인, 건물관리업체 등이 공모한 전세사기로 심각한 피해가 발생한 지역이다. 이러한 전세사기 피해 주택 중 상당 부분이 불법건축물로 밝혀졌는데, ‘전세사기 피해 대책위원회’가 이 지역 피해 주택 1,669호를 조사한 결과, 188곳(11.3%)이 근생빌라 등 불법건축물로 파악되었다(한국일보 2023. 6. 13.).¹¹⁾

이 지역은 완화적 용적률 규제가 적용되는 가운데, 소규모 주차대수 기준이 건축 규모를 결정하는 특징이 있다. 필지는 대부분 200㎡에서 340㎡ 사이인데, 대지 규모의 한계로 인해 지하주차장이나 기계식 주차장의 설치가 어렵다. 이러한 상황에서 대지 내 계획 가능한 주차대수는 자주식 지상주차에 한정되며, 이 경우 소규모 주차장의 완화규정을 적용받을 수 있는 8대 이하의 주차대수로 계획하는 것이 유리하다.

이는 주차대수 규정이 완화적인 근린생활시설이나 큰 평형의 주택¹²⁾으로 건물을 구성하고, 이후 무단 용도변경, 불법 내부구조 변경(쪼개기) 등의 불법 행위를 자행하게 하는 배경이 된다. 대지안의 공지 기준에 의한 이격거리가 연립(2m)이나 아파트(3m)는 다세대(1m)에 비해 높고, 다세대주택에는 층수 제한(4개 층 이하)이 존재하는 상황에서 저층부를 근린생활시설로 구성하여 층수를 높이면서도 짧은 이격거리를 적용하는 방식이 활용되는데, 근린생활시설로 임대가 어려운 2, 3층을 주거로 불법 용도변경하게 된다. 또한 큰 평형의 주택보다는 중소형의 평수가 임대 수익률이 높기 때문에 하나의 복층 세대를 두 개로 나누어 임대하는 사례도 발견된다.

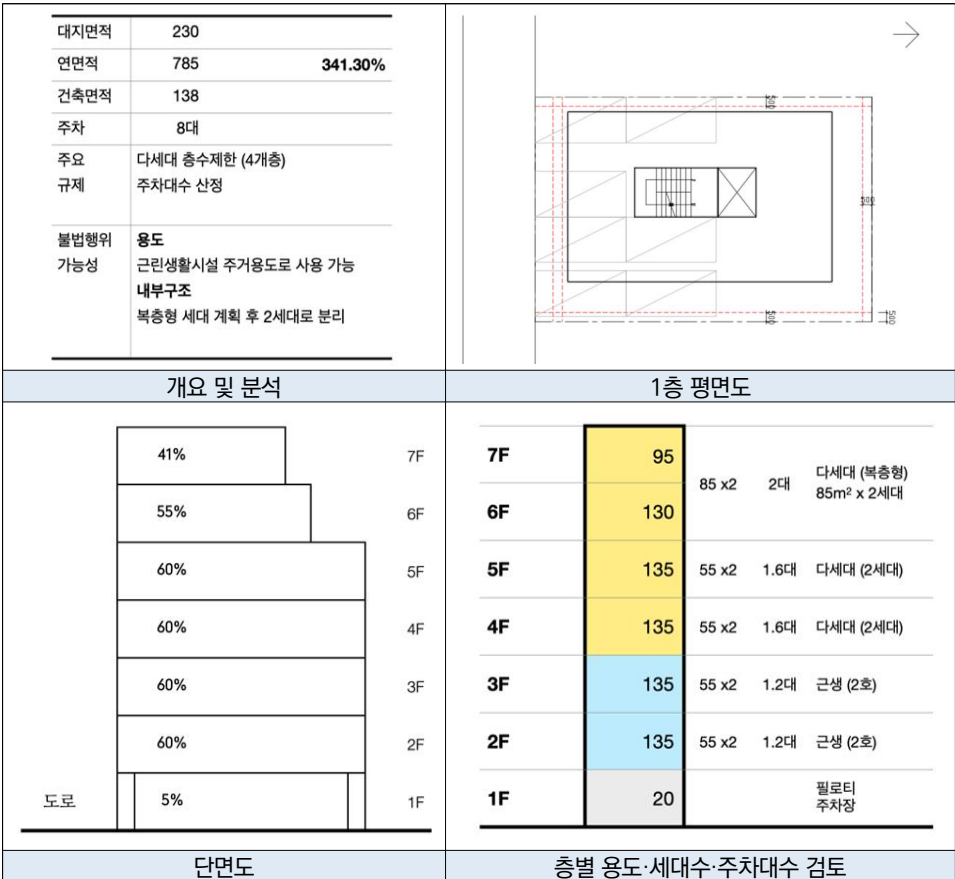
11) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023061316250005888?did=NA> (2023년 7월 1일 접속)

12) 주차대수를 8대로 맞추기 위해 최상층 2개 층을 85㎡ 복층형으로 계획하는 사례 발견

□ 불법 건축 행위 시뮬레이션

C지역에서 흔히 나타나는 불법 유형을 적용하여 시뮬레이션하였다. 대지면적 230㎡에 주차대수 8대를 적용하여 시뮬레이션하면 용적률 341.3%(연면적 785㎡, 건축면적 138㎡)를 확보할 수 있다. 건물 구성은 당초 다세대주택 6호, 근린생활시설 4호이나, 근생빌라 및 상하층 쪼개기 등의 불법적 행위를 적용할 경우 12호의 주택을 확보할 수 있다. 이 경우 화재 대응, 일조·통풍, 수선작업 편의 등 이격거리를 두도록 한 다양한 취지가 무력화되고 주차난을 발생시키는 등의 문제가 발생한다.

그림 3-17 | 불법건축물 시뮬레이션(C지역, 주차대수 8대)



자료: 연구진 작성

(3) 현장조사

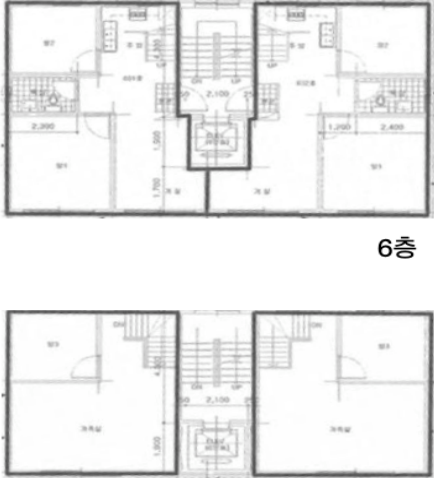
현장조사는 ‘전세사기 피해 대책위원회’ (이하 대책위)의 협조를 받아 5개 동(7개 세대)을 방문하여 지역 및 건축물 전반뿐 아니라 세대 내부에 대한 조사를 수행하였다. 대책위 차원에서 정리한 1,414세대의 피해자 등기부등본 자료(2023년 2월 17일 기준)를 활용하고, 추가로 상하층 쪼개기 거주가구 26세대를 중개보조인을 통해 소개받았다. 그 결과, 전체 36개 동의 건물 중 12개 동에서 불법건축물 주택임대가 벌어지고 있음을 확인하였고,¹³⁾ 불법건축물(12동) 거주자 중 사전에 일정 협조가 이루어진 7개 세대를 연결하여 방문하였다.

□ 사례 C-1

사례 C-1은 지상 7층, 옥탑 2층 규모의 건물이다. 1층은 주차장(8대), 2~3층은 근린생활시설(사무소), 4~7층은 다세대주택으로 허가받았고, 주차장은 8대 수용이 가능한 필로티 구조로 되어 있다. 6~7층은 복층 형태로, 건축물대장상 6층은 복층 하부, 7층은 복층 상부층으로 허가받았다. 이렇듯 6~7층의 복층으로 되어 있는 세대를 수직으로 나누어 세대를 분리하는 불법 내부구조 변경이 나타나는데, 내부 계단을 막고 7층에 주방을 따로 설치하였다. 이 사례는 특히 건설단계부터 상하층 쪼개기를 염두에 두었음이 나타난다. 외부 계단실을 7층 위까지 연결하고, 7층에 외부로 통하는 문이 존재하며, 엘리베이터도 7층까지 갈 수 있도록 하였다. 현장조사과정에서 복층 세대 수직 분리를 위해 수도 배관을 연장한 흔적도 확인할 수 있었다. 상하층이 한 세대로 되어 있기 때문에 수도고지서가 한 개로 나오며, 7층 거주자가 6층 거주자에게 납부하면 6층 거주자가 합쳐서 수도 요금을 납부한다는 이야기도 들을 수 있었다. 그 외에도 2~3층의 근린생활시설(사무소)을 상부 다세대주택과 동일한 구조로 변경해 주거로 사용하는 무단 용도변경도 확인된다. 즉, 4세대가 거주하도록 허가받은 건물에 12세대가 거주하는 것이다.

13) 12동 중 기적발되어 건축물대장에 위반건축물로 등재된 건축물은 1동에 불과함

그림 3-18 | 현장 사진(사례 C-1)

	 6층 7층	
전면부 전경	평면도	
		
7층 수도 배관 연장 흔적	7층 내부(신규 설치 주방)	엘리베이터(7층 존재)

자료: 연구진 촬영(2023년 6월 21일); 경매알리미 홈페이지(<https://auctionmsg.com/auction/detail/400009>, 2023년 6월 30일 접속)

□ 사례 C-2

사례 C-2는 지상 6층 규모의 건물로 1층 주차장, 2층 근린생활시설(의원), 3~6층 다세대주택으로 허가받았으며, 주차장은 8대 수용이 가능한 필로티 구조로 되어 있다. 5~6층은 복층 형태로 되어 있지만, 건축물대장상 한 세대 내에 복층 하부와 복층 상부층으로 되어 있는 것을 계단을 막고 주방을 설치하는 등 불법으로 내부구조를 변경하였다. 또 2층 근린생활시설을 상부 다세대주택과 동일한 구조로 변경해 주거로 사용하는 무단 용도변경이 나타난다.

그림 3-19 | 현장 사진(사례 C-2)



자료: 연구진 촬영(2023년 6월 21일);

경매마당 홈페이지(https://madangs.com/caview?m_code=0820220503292001, 2023년 6월 30일 접속)

□ 사례 C-3

사례 C-3은 지상 9층 규모의 건물로 2~3층은 근린생활시설, 4~9층은 공동주택(아파트)으로 허가받았으며, 주차장은 차량 12대를 수용할 수 있다. 4~9층의 아파트는 층별로 각 3세대인데, 2~3층의 근린생활시설을 주거용으로 변경하여 상층부와 동일한 구조로 각층 3세대씩 사용하는 것을 확인하였다.¹⁴⁾

그림 3-20 | 현장 사진(사례 C-3)



자료: 연구진 촬영(2023년 6월 21일); 경매마당(https://madangs.com/caview?m_code=0820220011236001, 2023년 6월 30일 접속)

- 14) 2층 복도에서 만난 주민으로부터 여기에 거주하고 있음을 확인하였으며, 입면과 구조 측면에서 상층부의 아파트와 동일한 구조로 되어 있음

□ 사례 C-4

사례 C-4는 지하 1층, 지상 9층 규모의 건물로 지하 1층과 1층은 주차장으로 사용하며, 2~6층은 근린생활시설(2~3층 의원, 4~6층 사무소), 7~9층은 층당 2세대씩 총 6세대가 거주하는 다세대주택으로 허가받았다. 2~6층의 근린생활시설을 주거용으로 변경하여 각층 2세대씩 사용하고 있으며, 근린생활시설을 2세대가 거주할 수 있는 주거로 변경하는 과정에서 화장실 및 주방 설치, 내부 칸막이 벽체 설치 등 내부구조 변경이 나타난다. 건축물대장상 6세대가 거주하게 되어 있으나, 결과적으로 16세대가 거주하는 건물이 되었다.

그림 3-21 | 현장 사진(사례 C-4)



자료: 연구진 촬영(2023년 6월 21일); 경매마당(https://madangs.com/caview?m_code=0820220012505001, 2023년 6월 30일 접속)

5) 현장조사 4: D 지역

(1) 지역 형성 배경

D지역은 교통 및 상업 접근성이 높아 도심의 배후주거지로 형성되었다. 해방 전 ‘조선시가지계획령’에 따라 토지구획정리사업(1936년)이 시행된 지역으로 필지 크기가 평균 207.4㎡인 소필지로 구획되어 있다. 이 지역은 1969년 000터미널, 1976년 OO청과시장 개장 등을 거쳐 현재와 유사한 모습을 갖추었고, 1970~1980년대 건물이 80% 이상을 차지한다. 또한 최근 역세권 도심공공주택 복합사업, 도시정비형 재개발 등의 사업 대상지로 검토·진행되는 등의 이슈가 존재한다(이데일리 2021. 8. 26.). 15), 16)

그림 3-22 | 사용승인연도별 분포(D지역)



자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

표 3-13 | 사용승인연도별 건축물 수 (D지역)

사용승인 (년)	표제부 수(동)	비율(%)
~1969	5	0.9
1970~1974	54	10.1
1975~1979	322	60.0
1980~1984	9	1.7
1985~1989	15	2.8
1990~1994	20	3.7
1995~1999	5	0.9
2000~2004	12	2.2
2005~2009	1	0.2
2010~2014	32	6.0
2015~2019	56	10.4
2020~	6	1.1
합계	537	100.0

15) <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03516166629151256&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>, (2023년 9월 17일 접속)

16) 2021년 도시공공주택복합사업 후보지로 지정되었으나 주민 반대로 철회하였고 이후 민간 재개발 방식 논의

D지역에는 2010년대에 지어진 건축물도 16.4%에 달하는데, 대부분 다중주택이나 다세대주택으로 건설되었다. 2010년 이후 건설된 건축물 99개 동 중 다세대주택은 44동(44.4%), 다중주택은 42동(42.4%)이다. 일반적으로 다중주택의 공급 비중이 높지 않은 것을 고려하면 이 지역의 다중주택 비율은 특징적이며, 필지 크기가 좁은 이 지역 특징과 연결된다. 2010년대 이후 공급된 경우에는 단일필지에 다중주택을 짓거나 2~3필지를 합필하여 다세대주택을 건설하는 사례가 많다.

그림 3-23 | 2010년 이후 건축물 용도 분포(D지역)



자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(배이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국도 <https://www.vworld.kr>)

표 3-14 | 용도별 건축물 수(D지역)

용도	표제부 수(동)	비율(%)
근린생활시설	4	4.0
단독주택	0	0.0
다가구주택	8	8.1
다중주택	42	42.4
다세대주택	44	44.4
연립주택	0	0.0
기타	1	1.0
합계	99	100.0

(2) 불법건축물 특징

D지역의 불법건축물 특징은 ‘취사시설 설치’와 ‘지하층 활용’이 다수 나타난다는 점이다. 이 두 가지 모두 다중주택에 적용되는 규제와 연관된다. 먼저 취사시설 설치의 경우, 다중주택에는 본래 공용취사시설을 두도록 하고 있으나, 불법 내부설비 변경으로 실별로 취사시설을 설치하고 공용취사시설을 주거용으로 무단 용도변경하는 방식이다. 공용취사시설을 용도변경하는 과정에서 불법 내부구조 변경도 나타난다. 부동

산플랫폼¹⁷⁾을 통해 내부가 확인되는 다중주택 28개 동 중 24개 동에서 호실 내부에 취사시설이 설치되어 있음을 확인하였다.

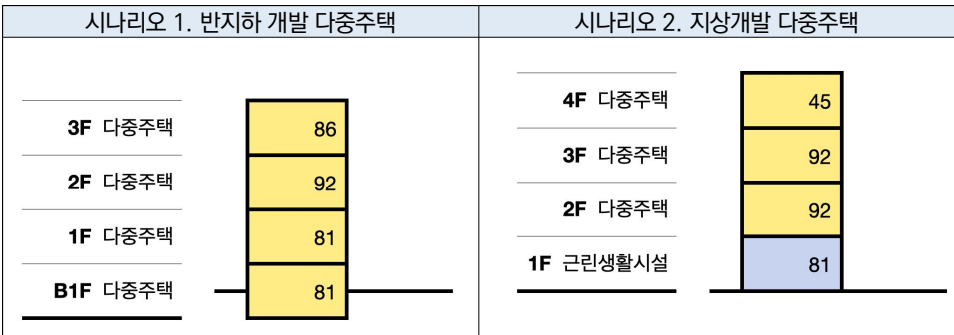
또한 지하층 활용의 경우, 다중주택에 적용되는 3개 층 이하의 층수 제한에서 지하 층이 제외되는 규정을 적극 활용하여 이 지역의 다중주택 42개 동 중 40개 동이 지상 3층, 지하 1층 형태로 되어 있다. 이러한 지하층을 활용하는 경우와 활용하지 않는 경우를 비교하는 시뮬레이션을 수행하였다. 대지면적 168㎡, 필지 형태 1:1.5, 남측 도로에 접하는 조건을 적용하여 지상 3층, 지하 1층 형태의 다중주택을 공급하는 경우(시나리오 1)와 1층에 근린생활시설을 두고 2~4층에 다중주택을 설치하는 경우(시나리오 2)를 비교하였다.¹⁸⁾ 그 결과 연면적이나 주거면적 모두 시나리오 1이 우수하였다. 이는 소규모 필지에서 지하가 있는 다중주택 유형을 활용하는 배경이 되며, 이후 내부에 취사시설 등을 불법적으로 설치하여 공급하게 된다.

표 3-15 | 불법 건축 행위 시뮬레이션 결과(D지역)

구분	연면적 (적용 연면적)	주거면적	실제 용적률 (적용 용적률)	주차대수
시나리오 1	340㎡(259㎡)	340㎡	202.4%(154.2%)	3대
시나리오 2	310㎡	229㎡	184.5%	3대

자료: 연구진 작성

그림 3-24 | 다중주택 용적률 시뮬레이션



자료: 연구진 작성

17) 네이버부동산, 부동산써브, 다방 등을 통해 확인

18) 「건축법」 시행령 [별표 1] 제1호 나목 3)에서 1층의 전부 또는 일부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외 용도로 쓰는 경우에 주택 층수에서 제외하도록 하여 이를 적용함

이 지역에는 다중주택을 여러 채 공급한 설계자와 소유자가 존재한다는 것이 특징이다. 건축물대장을 활용하여 D지역 다중주택 42동의 설계자와 소유자를 확인한 결과, 15동을 설계한 건축사사무소가 존재하며, 이외에도 2개 동 이상 설계한 건축사사무소가 존재한다. 또, 한 명의 소유자가 5동의 다중주택을 소유하고 있으며, 이외 복수로 소유한 소유자가 존재한다. 설계자나 소유자가 동일한 경우 유사한 입면과 설계적 특징이 나타나기도 한다. 이는 다중주택을 활용한 불법 행위가 일부 설계자와 소유자 사이에서 일종의 노하우로 전수되는 것으로 유추할 수 있다.

표 3-16 | 다중주택 설계 및 소유 현황

설계 다중주택 수	해당 건축사사무소(개소)	소유 다중주택 수	해당 소유자 수(명)
15동	1	5동	1
3동	2	3동	2
2동	5	2동	2
1동	11	1동	27

자료: 국토교통부 건축물대장(2022)을 바탕으로 연구진 작성

그림 3-25 | 설계자가 같은 다중주택(D지역)



자료: 네이버 로드뷰

(<https://map.naver.com/p/search/%EC%9A%A9%EB%91%90%EB%8F%99%2039-724/>, 2023년 9월 5일 접속)

(3) 현장조사

□ 사례 D-1

사례 D-1은 지하 1층, 지상 3층 규모의 건물로 전 층 다중주택으로 허가받았다. 각 호실 내부에 취사시설을 설치한 불법 내부설비 변경이 나타나며, 3층의 일조사선제한 부분에 대해 약 35㎡를 무단 증축하여 2층과 동일한 면적을 가지도록 하는 불법 증축이 나타난다. 건축물대장상 용적률은 125%이나, 불법 증축한 부분을 포함한 실사용 용적률은 195%이다.

그림 3-26 | 현장 사진(사례 D-1)



자료: 연구진 촬영(2023년 7월 19일); 네이버 부동산

(<https://new.land.naver.com/rooms?ms=37.5751436,127.0404584,19&a=APT:OPST:ABYG:OBYG:GM:OR:VL:DDDGG:JWJT:SGJT:HOJT&e=RETAIL&aa=SMALLSPCRENT&ae=ONEROOM>, 2023년 7월 24일 접속)

□ 사례 D-2

사례 D-2는 지하 1층, 지상 3층 규모의 건물로 전 층 다중주택으로 허가받았다. 지하 1층부터 3층까지 층당 각 4호로 신고되어 있으나, 계량기 확인 결과 층별 각 5호로 사용되고 있음이 확인된다. 이는 다중주택에 설치하도록 한 공용취사시설을 주거용으로 변경하고, 개별 호실에 설치가 금지된 취사시설을 설치한 사례에 해당한다. 즉, 과 무단 용도변경 불법 내부설비 변경이 나타난다.

그림 3-27 | 현장 사진(사례 D-2)



자료: 연구진 촬영(2023년 7월 19일)

□ 사례 D-3

사례 D-3은 지상 4층 규모의 건물로 1층 근린생활시설, 2~4층 다중주택으로 허가 받아 지하층을 개발하지 않은 다중주택 사례에 해당한다. 1층 근린생활시설 일부를 주거용으로 무단 변경한 것과 각 호실 내부에 취사시설을 설치한 불법 내부설비 변경이 나타난다.

그림 3-29 | 현장 사진(사례 D-3)



주: 전면부 전경(좌측)에 보이는 1층 근린생활시설은 건축물대장과 일치하나 이면도로변 근린생활시설 면적의 일부를 주거로 사용함을 확인하였으며, 계량기(우측 하단)를 통해서도 이를 확인할 수 있음. 내부(우측 상단) 사진에서 개별 호실 내 쿡탑이 설치되어 있음이 확인 가능함

자료: 연구진 촬영(2023년 7월 19일); 부동산써브홈페이지

http://serve.co.kr/map_new/index.asp?tflag=maemul&category1=HOU&goodtype_code=4&searchflag=&space1=0&space2=0&price1=0&price2=0&floor=&room=&familycnt=&lat1=37.572590420984625&lat2=37.57806191117813&lng1=127.03943863369201&lng2=127.04516416203809&map_level=2¢er_lat=37.57532620149188¢er_lng=127.04230129312147&sortType=&sortType2=asc&law_dnameno=1123010200, 2023월 8월 2일 접속)

6) 현장조사 5: E지역

(1) 지역 형성 배경 및 특징

E지역은 0000대학교의 영향으로 만들어진 원룸 밀집 지역이다. 0000대학교는 1962년 00 공업초급대학으로 시작, 이후 1966년 00공업고등전문학교, 1974년 00 공업전문학교, 1979년 00공업전문대학, 1993년 00산업대학교, 1999년 00대학교로 변해왔다. 2006년에 00대학교와 00의과대학이 통합되고, 2012년 00대학교와 0000대학이 통합되어 지금의 0000대학교를 형성하였다.

건축물대장상의 사용승인연도를 분석한 결과 1999년 00대학교 설립 이후 사용승인을 받은 건축물이 다량 공급되었으며, 2012년 00대학교와 0000대학교가 통합되는 시기에 다시 한번 증가세를 보이며 현재의 모습을 형성하는 등 대학 발전과 지역의 특성 변화가 연결되어 있음을 확인할 수 있다. 건축물 증가세에 맞추어 00시에서는 이 지역을 지구단위계획으로 지정하고 대로변으로 상업지역과 이면으로 주거지역을 나누어 관리하고 있다.

그림 3-30 | 사용승인연도별 분포(E지역)



자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

표 3-17 | 사용승인연도별 건축물 수 (E지역)

사용승인 (년)	표제부 수(동)	비율(%)
1975~1979	3	1.0
1980~1984	5	1.6
1985~1989	7	2.3
1990~1994	25	8.1
1995~1999	25	8.1
2000~2004	78	25.3
2005~2009	49	15.9
2010~2014	65	21.1
2015~2019	38	12.3
2020~	13	4.2
합계	308	100.0

(2) 불법건축물 형성과정

E지역은 대학생들을 대상으로 원룸형 다가구주택이 다수 공급되어 다가구주택의 비중(59.4%)이 높게 나타난다. 다가구주택의 경우, 3개 층 19가구 제한이 있으므로 사용승인 이후 불법 내부구조 변경을 통해 가구 수를 증가하여 임대하는 경우가 다수 발견된다. 특히 다가구주택은 소유주가 한 사람이기 때문에 임대 관리 및 조율이 수월한 특징을 지닌다. 이 지역에 다중주택도 존재하는데, 공용취사시설 부분을 구조 변경하고 개실 내에 취사시설을 설치하는 등의 내부설비 변경도 확인된다.

그 외 대학생인 세입자에 맞추어 지역의 특수한 임대 문화가 형성되어 있는 것도 특징이다. 월세와 전세가 아닌 연세 개념으로 금액을 지불하는 경우가 많고, 임대차 계약 과정에서 공인중개사가 아니라 소유주와 세입자가 직접 계약을 진행하는 경우가 많다. 전입신고 등의 행정절차를 진행하지 않아 대항력에 취약한 세입자가 많다는 것도 특징인데, 반대로 임대인은 자체적으로 원룸 변영회를 결성하고 정보를 교환하기도 한다.

그림 3-31 | 용도별 분포(E지역)



자료: 국토교통부 건축물 대장 표제부를 바탕으로 연구진 작성
(베이스맵: 국토교통부 디지털 트윈국토 <https://www.vworld.kr>)

표 3-18 | 용도별 건축물 수(E지역)

용도	표제부 수(동)	비율(%)
다가구주택	183	59.4
다중주택	13	4.2
단독주택	39	12.7
근린생활시설	27	8.8
기타	5	1.6
대학교	41	13.3
합계	308	100.0

(3) 현장조사

□ 사례 E-1

사례 E-1은 지상 3층 규모의 다중주택 건물이다. 공용취사시설을 변경하여 주거용으로 임대하는 불법 내부구조 변경이 확인되며, 상품성을 높이기 위해 다중주택의 개실에 취사시설을 설치한 불법 내부설비 변경도 확인된다.

그림 3-32 | 현장 사진(사례 E-1)



자료: 연구진 촬영(2023년 10월 13일)

□ 사례 E-2

사례 E-2는 지상 3층 규모의 건물로 전 층 다가구주택이다. 외부 확인과 세입자 면접조사를 통해 확인한 세대수는 25호인데, 이는 다가구주택 19가구 제한을 위반한 것이다. 가벽을 설치하여 실을 구획하고 방을 늘려서 임대하는 방식의 불법 행위가 확인된다.¹⁹⁾

19) 구획 벽이 휘어질 것처럼 약하다는 세입자 인터뷰 결과도 존재

그림 3-33 | 현장 사진(사례 E-2)



자료: 카카오맵 로드맵(<https://map.kakao.com/>, 2023년 9월 4일 접속); 부동산 중개 블루밍
(<https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=circlemaru&logNo=222156075798>, 2023년 9월 4일 접속)

□ 사례 E-3

사례 E-3은 지상 3층의 규모의 건물로 전 층 다가구주택으로 허가받았다. 외부에서 확인했을 때 실외기 개수가 23개로 나타나는데, 이는 다가구주택 19가구 제한을 위반하고 방 쪼개기 등 불법 내부구조 변경으로 가구 수를 늘린 것으로 확인된다.

그림 3-34 | 현장 사진(사례 E-3)



자료: 네이버 지도 로드뷰(<https://map.naver.com/>, 2023년 9월 17일 접속); 부동산 중개 블루밍
(<https://blog.naver.com/circlemaru/222154120479>, 2023년 9월 17일 접속)

3. 불법건축물 공급 동기와 배경 : 공급자 및 중개인 면접조사²⁰⁾

1) 조사 방법

이 절에서는 불법건축물 공급 동기와 배경을 살펴본다. 이를 위하여 공급자 4명과 공인중개사 2명을 대상으로 면접조사를 수행하였다. 공급자의 경우에는 초기 건축단계를 설명해줄 수 있는 불법건축물 시공 건축주를 비롯하여, 기존 불법건축물을 매입하여 임대하는 건물주도 조사하여 건설·매입·임대·매도 등 일련의 과정을 파악하고자 하였다. 그 외에도 현재 보유 또는 매도, 단속 경험 여부, 시정 여부 등 다양한 여건의 공급자가 포함될 수 있도록 대상자를 섭외하였다. 또한, 지역의 공인중개사에 대한 면접을 수행하여 공급과정에 관한 보충 설명을 얻고자 하였다. 면접조사 대상자 특성은 <표 3-19>에 정리하였다.

민감한 주제를 다루고 있는 만큼, 윤리적 연구를 위한 고려를 철저히 하고자 노력하였다. 조사 내용은 정책연구 목적으로만 사용됨을 전달하고, 면접 도중 철회 가능, 철회로 인한 불이익 없음 등을 고지하여 참여자의 자발적 참여를 보장하고자 하였다.

표 3-19 | 공급자 면접조사 대상자 특성

구분	지역	성별	연령대	조사일자	비고
공급자 A	OO동(서울)	남성	50대	2023.7.18.	• 시공 후 매도
공급자 B	D지역(서울)	남성	50대	2023.7.19.	• 시공 후 임대 중
공급자 C	B지역(경기)	여성	40대	2023.8.16.	• 매입 후 매도
공급자 D	B지역(경기)	여성	70대	2023.8.21.	• 시공 후 임대 중 • 단속 이후 시정조치 완료
중개인 A	A지역(서울)	남성	50대	2023.7.12.	
중개인 B	B지역(경기)	여성	50대	2023.8.21.	

주: 공급자 A를 제외하면 현장조사 대상자와 연관된 공급자를 섭외하여 지역 맥락에 대한 이해 속에서 면접조사가 이루어질 수 있도록 노력함

자료: 연구진 작성

20) 공급자 및 중개인 면접조사과정에서 '건설·공급 과정'뿐 아니라 '단속 조치'나 '임대과정'에 관한 내용도 조사하였으며, 관련 내용은 이후 4장과 5장에서 정리할 예정

공급자 면접조사의 주요 내용은 공급과정, 운영·임대 과정, 제도 의견 등으로 구분된다. 공급과정의 경우 불법건축물 인지 시점, 불법 건축 행위의 동기나 배경, 불법 건축 행위 기법의 습득경로 등을 검토하고, 운영과정은 시정명령, 이행강제금 여부, 시정계획, 시정이유, 불법건축물에 대한 주변의 반응 등을 조사한다. 제도 의견은 제도·정책 평가, 단속 및 조치에 대한 평가 등을 다룬다. 아래와 같은 반구조화된 질문을 중심으로 조사 대상의 특성에 맞추어 조사를 수행하였다.

【 면접조사 반구조화 질문: 불법건축물 공급자 】

□ 아이스브레이킹 및 참여자 소개

- 연구의 배경 및 목적 안내 / 연구자 소개
- 참여자 소개

□ 기본정보

- 건축물을 직접 건축하셨습니까, 혹은 매입하셨습니까?
- 현재 가지고 계신 (또는 매대한) 건축물을 소유하신 기간은 어떻게 되십니까?

□ 공급과정

- 건축물이 불법건축물임을 언제, 어떻게 인지하게 되었습니까?(지을 때, 매입할 때)
- 불법 건축 행위를 하게 된 주된 동기나 배경은 무엇입니까?
- 소유하신 건축물의 불법 건축 행위는 어떤 게 있고, 어떻게 알게 되셨습니까?
- 이 외에도 흔히 통용되는 불법 건축 행위 수법이 있다면 무엇입니까?

□ 운영과정

- 현재 시정명령을 받았거나 이행강제금을 내고 계십니까?
- 향후 불법 요소를 시정할 계획이 있으십니까? 어떠한 여건이 마련된다면 시정하시겠습니까?
그렇지 않다면 이유는 무엇입니까?
- 불법 건축 행위에 대해 주변(부동산, 매매자, 거주자 등)의 반응은 어떠했습니까?

□ 제도에 관한 의견

- 불법건축물과 관련된 현재 법이나 제도, 정책을 어떻게 생각하십니까?
- 현행 단속이나 조치방식의 수준을 어떻게 평가하십니까?
- 불법건축물이 주택으로 임대되는 현실 전반에 대한 자유로운 생각을 말씀해 주십시오.

공인중개사 면접조사는 불법 건축 매물의 상황, 중개과정, 제도 의견을 중심으로 진행하였다. 먼저 지역의 불법건축물 관련 현황을 파악하고자 하였고, 이후 불법건축물이 임대 상품으로 중개되는 과정을 파악하기 위하여 불법건축물의 중개 여부, 불법 건축 행위 고지, 불법건축물 중개 성사 이유, 불법건축물과 일반 건축물의 차이점 등 중개과정을 조사하였다. 이후 불법 건축 행위가 이어지는 이유, 제도·정책 평가 등 제도 의견을 질문하였다. 공인중개사 면접조사의 반구조화 질문은 아래와 같다.

[면접조사 반구조화 질문: 공인중개사]

☐ 아이스브레이킹 및 참여자 소개

- 연구의 배경 및 목적 안내 / 연구자 소개
- 참여자 소개

☐ 불법 건축 매물

- 지역의 불법건축물 현황은 어떠합니까?
- 지역에 불법건축물이 밀집하게 된 이유를 무엇이라고 생각하십니까?

☐ 중개과정

- 불법 건축 매물의 중개가 이루어집니까?
- 세입자에게 불법 건축 행위에 대해 고지하십니까?
- 불법건축물임에도 중개가 이루어지는 이유가 있습니까?
- 불법 건축 매물과 타 매물 간의 차이가 있다면 무엇입니까?(금액, 건축주, 임대 형태 등).

☐ 제도에 관한 의견

- 불법건축물과 계속 이어지는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
- 불법건축물과 관련된 현재 법이나 제도, 정책을 어떻게 생각하십니까?
- 불법건축물이 주택으로 임대되는 현실 전반에 대해 자유로운 생각을 말씀해 주십시오.

2) 조사 결과

(1) 불법 행위 배경과 동기

불법 건축 행위 등을 통하여 불법건축물을 공급하는 이유는 결국 수익 증대와 연결되는데, 건물의 용적률 증가나 주차대수 기준 완화, 상품성 확보 등의 방식으로 나타난다.

건물의 용적률 및 주거면적이 증가하면 임대 수익이 증가한다. 그래서 하층부에 근린생활시설을 넣고 근린생활시설을 주거로 무단 용도변경하여 임대 가능한 주거면적을 증가시키거나, 일조사선으로 깎여 나간 부분을 불법 증축하여 면적을 늘리는 방식이 동원된다.

또한 주차대수 기준을 완화하거나 소형 주차장 기준을 만족하는 것도 중요한 요소이다. 저층주거지에서는 주차 가능 면적이 대부분 지상주차로 제한되어 주차대수를 최소화하는 것이 용적률 증가와 직접적으로 연결되기 때문이다. 이러한 이유로 완화된 주차 기준을 적용받을 수 있는 근린생활시설을 공급하거나 큰 면적으로 주택을 공급하는 경우가 많이 발생한다.

불법건축물은 근본적으로 임대 목적으로 기획·공급되기 때문에 상품성을 높이는 것이 임대 수익 증가로 이어진다. 근린생활시설이나 대형 평형 주택에 대한 수요는 적지만 이를 활용하면 용적률 증가나 주차대수 기준 완화에 유리하므로, 이와 같이 건설하여 허가받은 이후 불법적으로 개조하는 방식이 도입된다. 무단 용도변경, 방 쪼개기 등이 이 과정에서 나타나며, 다중주택에 취사시설을 설치하는 행위 또한 상품성을 높이는 측면에서 이해할 수 있다.

표 3-20 | 공급자 면접조사: 불법 행위 배경과 동기

주제	대표 문구
월세 수입 증가	“방 두 개 더 지어서 월세를 더 받는다는데 마다할 이유가 없었죠. 아. 그리고 다락방을 짓기로 결정하는 데 제 입장에서 가장 큰 변수는 외부에 노출이 안 된다는 것이었어요. 리스크가 굉장히 제한적이다 생각해서요.”(공급자 A)
	“쪼개기를 안 한 방은 실수요가 별로 없죠. 방 2~3개짜리를 선호하는 집은 아기들도 있고 이런 집일 텐데.”(공급자 C)
건물의 용적률 증가 및 주거면적 증가	“이 집 같은 경우에는 앞 때문에 그늘져가지고 햇빛을 못 보잖아. 그 거리두기를 집은 하는데 상가는 안 하나까 해가 안 드는 거고. 옆에 같은 경우는 우리는 저 옆에 건물 (불법) 하는 거 그냥 하라고 했어. 3층 지어 놓고, 사용승인인가 준공인가 끝나고 나서 증축해서 쪽 올린 거지.”(공급자 D)
	“전체 필로티는 근생이 아닌데 한 절반 정도 지어져 있다. 그러면 주차장하고 같이 있는 근생일 확률이 굉장히 높아요. 그런 것들은 최근 한 10년 정도. (사이에 지어졌다.) 거기서 (근린생활시설의) 한 80% 정도는 주택으로 사용하고 있을 거예요.”(중개인 A)
	“1종 주거지역을 해줬으면 딱 4층밖에 못 짓거든요. 그러면 이렇게 6층, 7층 높아지지 않죠. 근데 여기처럼 이렇게 2종 주거지역을 하면 상가 부분이 많잖아요. 그럼 다가구 주택을 이제 5층까지 짓고 3개 층은 주택으로 쓰고, 1~2층이 남죠. 근데 어디서 수요가 있어 가지고 이 동네에서 사무실을 하고 장사를 하겠어요. 수요도 없는데 그렇게 허가를 내준 거잖아요.”(중개인 B)
주차대수 기준 완화	“그러니까 근생을 짓는다는 것은 주차를 적게 하기 위한 건데, (왜냐하면) 주택을 지으면 한 주택당 주차 한 대씩을 해야 하는데 그러기 싫으니까 사람들이 약간 편법을 쓰는 거예요.”(중개인 A)
	“그러면 저렇게 6층까지 지어 놓고 당시에는 주차를 0.25대로 했으니까 주차는 안에다가 하고 그러니까 사람들이 다 쪼개기해서 방을 만드는 거죠. 주차가 안 되니까 방 2개 만들어서 준공받자마자 4개로 쪼개기. 그런 식으로요.”(중개인 B)
상품성 확보	“(불법으로 취사시설을 설치한 다중주택에) 청년들이 다 들어와 살고 있죠. 건물에 지금은 공실이 없어요.”(공급자 B)

자료: 연구진 작성

(2) 불법 기법 습득 경로

불법건축물 공급 기법은 일종의 노하우처럼 유사한 조건을 지닌 지역으로 퍼져 나간다. 설계사무소에서 건축주의 이익을 극대화하는 방식으로 아이디어를 제공하거나, 유사한 필지 형태를 지닌 건물 소유주들 간 네트워크를 통해 확산하기도 하며, 개발업자가 유사한 기법으로 여러 지역을 개발하는 경우도 발생한다.

표 3-21 | 공급자 면접조사: 불법 기법 습득 경로

주제	대표 문구
설계사의 제안	“수익률을 위하여다 보면 주거환경을 희생해야 되고 주거환경을 좀 개선을 하려다 보니 까 수익률을 포기해야 되고 그렇다고 월세를 무한정 올릴 수는 없는 거니까. 개별 방 사이즈가 좁아지는 문제가 있더라고요. 그렇게 되면 공용 공간도 줄어들 테고. 그래서 제 기억에는 설계자가 아이디어를 냈던 것 같아요.”(공급자 A)
인근 건물 모방	“여기 동네 사람들끼리 친해서, 지나다니다 보면 아는 사람도 많고 그래요. 그러다가 누가 하기 시작하면 나도 해볼까 싶어서 하는 거죠.”(공급자 B)
개발업자들의 개입	“성남 복정동 지은 사람들이 거의 여기 왔고, 오산 궤동도요. 위반이 엄청 많잖아요. 그렇게 지어서 매매하고 수익을 있는 대로 다 올려놓고 매매하고 또 옮겨가고 하는 거죠. 여기가 단지가 크잖아요. 그러면 한 건축업자가 여러 개 지어서 하나 팔고, 또 하나 팔고. 수익률이 10 몇 프로다 하니까 하죠. 위반 그냥 안고 사고 이행강제금보다 수익이 많으니까 다 그렇게 하는 거고요.”(중개인 B)

자료: 연구진 작성

(3) 매수·매도 과정

공급자의 경우, 임대과정 중 발생하는 임대 수익 외에도 매도를 통해 충분한 이익을 실현할 수 있는가가 중요한 요소로 작용할 수 있다. 공급자 면접조사를 통해 확인되는 실태는 불법건축물을 매수·매도하는 과정에서 별다른 제약사항이 없다는 것이다. 불법 적 요소를 아는 경우에도 높은 임대 수익을 기대하고 불법건축물을 매수하려는 사람들 이 존재하여 매도에 어려움이 없는 것으로 나타난다.

표 3-22 | 공급자 면접조사: 매수·매도 과정

주제	대표 문구
매도에 불편 없음	“매수인도 아마 알고 계셨을 거예요. 등기부등본상, 그러니까 건축물대장상에 적혀 있었 으니까요. 그래도 구매한 이유는 불법건축물이라고 해도 거기서 나오는 월세 소득이 훨씬 더 크잖아요. 이행강제금보다 더 수익이 훨씬 높아요.”(공급자 C)

주: 공급자 C는 연구진과의 면접조사에서는 매수과정에서 불법건축물임을 인지하지 못한 채 매입하였고 이행강제금이 부과되어 알게 되었다고 응답하였으나, 이후 제공한 임대계약서에 위반건축물에 관한 내용을 안내받은 사항이 기재 되어 있어 매수과정에 대한 내용을 포함하지 않음

자료: 연구진 작성

그림 3-35 | 불법건축물 매수·매도 과정에서의 매매계약서 및 중개대상물 확인·설명서

[illegible]

사실 매수·매도 과정에서 불법성으로 인한 불이익보다는 높은 월세 수입 등이 부각되는 것으로 보인다. 임대차 계약 내용은 매수·매도 과정에서 ‘투자수익률’로 표

21) 2009년 12월 31일 국토해양부령 제204호 일부개정을 통해 서식이 변경되어 '위반건축물 여부' 내용 포함

시되어 서류가 교환되는데, 불법 용도변경이나 방 쪼개기가 이루어진 경우 투자수익률 증가로 작용한다는 점에서 매도 시 더 유리한 측면이 존재한다.

그림 3-36 | 불법건축물 매수·매도 과정에서 임대계약 내용 및 투자수익률 설명자료

임대계약 내용 및 투자수익률					
*임대내역 25B/L~2L/T (단위:만원)					
층수	호수	종류	월임대수익 보증금	월수익	임대현황
6층	601호	1.5R	1,000	35	3
	602호	2R	6,500		4
	603호	1.5R	4,500		3
	604호	1.5R	4,500		3
5층	501호	1.5R	1,000	35	3
	502호	2R	6,500		4
	503호	1.5R	4,500		3
	504호	1.5R	4,500		3
4층	401호	1.5R	4,500		3
	402호	2R	6,500		4
	403호	1.5R	1,000	35	3
	404호	1.5R	1,000	35	3
3층	301호	상가	2,000	180	13
	302호	상가			
	201호	상가	2,000		13
	202호	상가		180	13
2층	101호	상가			
	102호	상가	2,000	180	13
계					
합계			55,500	645	
매매가	140,000	월임대료	645	관리비	78
대출금	40,000	연수익	## ## ##	수익률은 이자비용을 제외한 수치	
보증금	55,500	이자비용	250		
실투자액	65,700	순수익	8,992	수익률	12.00

좁은공간을 효율적으로 이용할수 있으며 활용할수 있는 선개념 이 모든 것을 하나로 통합하여 원스톱(ONE-STOP)플랫폼 으로 은 서비스를 실현합니다

임대계약 내용 및 투자수익률					
대지면적: 241.2㎡(72.963평) / 건축면적: 766.51㎡(231.869평) / 총 23세대					
층수	호수	종류	보증금	월세	비고(관리비)
6층	601호	1.5R	50	50	현재주인사용
	602호	2R	3,000	40	임대
	603호	1.5R	50	50	임대
	604호	1.5R	50	50	임대
5층	501호	1.5R	50	50	임대
	502호	2R	300	60	5
	503호	1.5R	50	55	임대
	504호	1.5R	4,500	-	4
4층	401호	1.5R	50	55	임대
	402호	2R	6,000	10	5
	403호	1.5R	50	43	임대
	404호	1.5R	4,700	-	4
3층	301호	1R	50	40	임대
	302호	2R	7,000	-	5
	303호	1.5R	5,000	-	4
	304호	1R	3,700	-	4
2층	201호	1R	50	40	임대
	202호	2R	7,000	-	5
	203호	1.5R	50	47	임대
	204호	1R	100	38	임대
1층	101호	1R	50	25	임대
	102호	2R	500	50	임대
	103호	1.8R	60	60	임대
총계		보증금	42,410	월임대료	763
		관리비	42	월소득	805

매수계약 시의 임대계약 내용	매도계약 시의 임대계약 내용
주: 1) 공급자 C는 2008년 매수하여 2016년 매도하였음 2) 1~3층의 근린생활시설을 주거용으로 불법 용도변경하고, 4~6층을 각 2가구에서 4가구로 방 쪼개기를 한 건물임 (현장조사의 사례 B-3 참조). 기존 건축물 형태가 아닌 방 쪼개기 이후를 기준으로 수익률을 교환 자료: 공급자 C 제공	

(4) 단속·조치·이행

이러한 불법적 건축 행위가 만연하고, 매수·매도 과정에도 영향을 미치지 않는 데에는 단속 및 조치의 실효성이 낮은 이유도 있다. 공급자와 중개인 모두 단속 및 조치가 충분히 효과적으로 불법건축물을 규율하고 있다고 보지 않았다. 정기적으로 단속을 하지 않고, 예고는 되어 있어도 하지 않는 경우가 많으며, 현행 단속방식은 내부를 확인

하는 경우가 적어 내부 불법 행위는 적발되지 않는다는 인식이 강하기 때문이다. 특히 이행강제금은 반복 부과되는 경우가 적고, 월세 수입에 미치지 못한다는 인식이 많았다. 조치 제도의 한계 등으로 인해 시정조치 이행도 미비한 수준으로 확인된다. 일부 시정이 일어난 경우도 만나볼 수 있었으나, 건물 전체에 불법 용도변경 및 무단 방 쪼 개기가 존재하는 가운데 1~2호 축소하는 등 제한적인 수준에 머물렀다(공급자 C). 또한, 2004년 직접 불법건축물을 건설·공급한 건물주(공급자 D)가 2009년 대대적인 단속 이후 위반사항을 시정한 사례가 존재하나, 대부분은 시정하지 않고 계속 불법성을 유지하는 것이 일반적인 현상으로 보인다.

표 3-23 | 공급자 면접조사: 단속·조치·이행

주제	대표 문구
단속 미비	“여기는 예전에 한 번 나왔고, 두세 번째 나온 집이 있다고 그랬는데 제가 알기로는 대부분 한 번 나오고 말았어요.”(중개인 A) “그 안에 누군가 들어와서 보고 층고 재고 용적을 따지고 이렇게 하지 않는 이상은 모르죠. 그게 문제가 될 가능성이 굉장히 낮아 보였어요. 외부로 보이는 거였으면 저는 안 했을 것 같아요.”(공급자 A)
적은 이행강제금	이행강제금이 1,000만 원 조금 넘게 나왔던 것 같은데, 그러면 한 달에 100만 원이라고 치고요. 한 달에 월세가 780만 원이 나오니까. (월세 소득이 이익이죠.)”(공급자 C)
조치 이후 이행	“맨 위층에 있던 집은 두 집을 쪼개서 네 집으로 만들었던 건데, 다시 두 집을 합쳐서 한 집으로 만들어 들어가 살았어요. 방 쪼개기를 하나 없앤 거죠. 그리고 1층을 주택 용도로 임대하는 것이 아니라 창고 같은 것으로 임대하였어요. 그래도 불법을 전부 없애지는 못 하니까....”(공급자 C) “법이 있으면 지켜야 하는데 안 지키는 사람이 너무 많아. 나는 옛날에 여기 (불법건축물 관리) 나왔을 때 1층 벽을 허물라 해서 말하는 대로 허물고 상가로 바꿨어요. 그러니까 (건축물대장의 위반건축물 표시) 딱지도 해결하고. (중략) 옛날에 한번 다 단속 돌았어요. 그때 나는 고쳤는데... 나만 고쳤어요.”(공급자 D)

자료: 연구진 작성

4. 소결

현장조사와 공급자 및 중개인 면접조사를 통해 불법건축물의 공급과 양산 메커니즘을 확인하였다. 앞서 확인한 불법 행위 수법은 크게 ‘무단 용도변경’, ‘불법 증축’, ‘불법 내부구조 변경’, ‘불법 내부설비 변경’으로 구분되며, 임대 수익 증대가 주된 배경이었다. 즉, 용적률을 최대한 확보하고, 상품성을 높이며, 주차장을 최대한 적게 마련할 수 있는 수법을 고안하여 수익을 극대화하고자 하는 것이다. 이러한 불법 행위 수법과 동기를 유형별로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 무단 용도변경은 비주거용도로 허가 후 주거용도로 이용하는 경우를 말한다. 저층부에는 근린생활시설, 상층부에는 다중·다가구·다세대 주택을 배치하는 복합용도 건물로 건축하고, 근린생활시설을 주거용으로 임대하는 ‘근생빌라’를 비롯하여 주차장을 구조 변경하여 주거로 사용하거나, 다중주택의 공용취사시설을 내부구조 변경을 통해 주거용으로 임대하는 경우도 여기에 해당한다. 주된 동기는 다중·다가구·다세대주택의 층수 및 연면적 제한을 회피하고, 완화적인 이격거리 및 주차장 규정을 적용받아 최대한 용적률을 확보하기 위함이며, 근린생활시설의 수요가 별로 없는 지역이나 층에서 보다 상품성이 높은 주택으로 임대하려는 목적도 함께 작용한다.

둘째, 불법 증축은 필로티 주차장 또는 1층 외부공간을 확장하여 사용하거나, 일조사선제한으로 건물을 짓지 못하는 베란다나 옥상을 불법적으로 증축하는 경우가 해당한다. 외부에서 육안으로 확인할 수 있고, 위성사진이나 항공사진을 활용한 단속도 가능하여 상대적으로 단속이 용이하다. 실제로 기적발된 위반건축물의 상당수가 불법 증축과 관련한 사항이나, 여전히 단속되지 않은 사례가 다수 존재하는 것으로 확인된다. 불법 증축의 주된 동기는 이를 통해 면적을 확대하려는 목적이 가장 주요한 것으로 보인다.

셋째, 불법 내부구조 변경은 ‘방 쪼개기’라는 말로 더 잘 알려져 있는데, 내부에 벽을 세워 방을 쪼개고 가구 수를 증가시키는 사례가 주를 이룬다. 일부 지역에서는 복층으로 허가받은 세대이지만 내부 계단을 철거하고 막는 등 별도 세대로 보이게 시공

하여 가구 수를 늘려 임대하는 상하층 쪼개기도 확인된다. 다가구주택에 적용되는 완화적 규제를 적용받아 용적률을 높이고자 하나 다가구주택에 적용되는 19세대 제한 규정을 지키지 않기 위해 사용되는 경우가 존재한다. 소형주택 공급에 따른 세대수에 부합하는 주차공간을 확보하지 않기 위해 사용되기도 한다. 또 대형주택에 비해 소형주택의 수요가 많거나 소형주택으로 공급하는 것이 기대 임대 수익이 높은 상황에서 지행되기도 한다. 특히 내부구조 변경은 단속이 어렵다는 점도 주요한 동기로 작동한다.

넷째, 불법 내부설비 변경은 주로 취사시설 설치가 금지된 다중주택에 취사시설을 설치하여 임대하는 방식이다. 다중주택에는 취사시설 설치가 법적으로 금지되어 있으나, 대부분의 다중주택에서 취사시설을 설치하여 임대하고 있으며, 이러한 불법 요소가 있는 다중주택이 일반 원룸으로 부동산 중개사이트 등에서 공공연하게 소개되고 있다. 이는 취사시설을 설치하고 일반 다가구·다세대 주택과 동일하게 임대하려는 목적이 주를 이룬다. 내부에 위치하여 단속이 어렵고, 단속 이후 시정명령을 받아도 원상복구가 상대적으로 쉬워 부담없이 이루어지는 측면이 있다.

불법건축물의 공급 방식은 앞서 4가지로 요약하였듯이 유사한 특징을 지니나, 각 지역의 규제, 수요, 지리적 특성에 영향을 받는다. 특히 용도지역, 조례에서 규정하는 건축 규제, 필지 규모나 경사도 등 지리적 특성, 소형 평형 수요가 높은 지역의 주택 수요 특성, 상대적으로 취약한 주거지에 대한 수용성이 높은 저소득·저자산 계층 비중 등이 복합적으로 작용한다.



CHAPTER 4

불법건축물 조치 현황과 문제점

- 1. 불법건축물 조치 제도 변화 91
- 2. 불법건축물 단속 및 조치 현황 111
- 3. 불법건축물 단속 및 조치 집행과정과 문제점 :
공무원 면접조사 129
- 4. 요약 및 시사점 136

04 불법건축물 조치 현황과 문제점

이 장에서는 불법건축물에 대한 단속과 조치에 관한 내용을 다룬다. 먼저 불법건축물에 대한 조치 제도가 어떻게 변화해왔는지 「건축법」, 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」, 「건축물관리법」 등을 중심으로 검토하고 불법건축물 감독관 관련 논의를 다룬다. 다음으로 불법건축물 단속 및 조치 실적에 관한 통계를 정리하고 단속 및 이행강제금 부과에 관한 행정절차를 살펴본다. 이후 공무원 면접조사를 통해 제도 수행사항, 단속 절차, 시정명령 및 이행강제금, 제도 의견 등을 확인하고 집행과정상의 어려움과 문제점을 밝히고자 한다.

1. 불법건축물 조치 제도 변화

1) 위반건축물¹⁾에 대한 조치 및 이행강제금 제도: 「건축법」

(1) 「건축법」상 위반건축물 등에 대한 조치의 주요 내용

「건축법」에서 ‘위반건축물 등에 대한 조치’에 관한 사항은 「건축법」이 최초로 제정된 1962년부터 규정되었으며, 이후 불법 건축 행위 및 위반건축물 근절을 위한 지속적인 법적·제도적 보완이 지속되고 있다. 이와 관련한 구체적인 내용은 위반건축물 등에 대한 조치와 실효성 확보를 위한 정책수단과 실효성 확보를 위해 최근 주로 사용되는 이행강제금 부과 관련 조항 변화를 중심으로 제도 변화 흐름을 검토하고자 한다.

1) 이 연구에서는 불법이 행해졌으나 적발되지 아니한 상태인 ‘불법건축물’을 주요 연구 대상으로 하고 있지만, 「건축법」상에서는 단속 및 조치가 이루어진 상태인 ‘위반건축물’을 중심으로 규정하고 있음. 따라서 이 절에서는 ‘위반건축물’의 용어를 사용하며, 이는 불법건축물 중 단속 및 조치가 이루어진 건축물을 의미함

「건축법」 제79조 제1항은 ‘위반건축물 등에 대한 조치’와 관련하여 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령 또는 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대하여 허가 또는 승인을 취소하거나, 건축주 등에게 공사 중지를 명하거나, 상당한 기간을 정하여 시정 명령(해체·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한 및 그 밖에 필요한 조치)을 할 수 있도록 규정하고 있다. 위반건축물 등에 대한 조치사항과 관련하여 법조문의 구체적인 내용은 변화해 왔지만 1962년부터 현재까지 위반건축물에 대한 허가 또는 승인 취소, 공사중지, 시정명령이라는 기본적인 틀은 유지되고 있다.

건축법 [시행 2022.4.20.] [법률 제18508호, 2021.10.19., 일부개정]

제79조(위반건축물 등에 대한 조치 등) ① 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대하여 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 “건축주 등”이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 해체·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다. <개정 2019.4.23., 2019.4.30.>

(2) 위반건축물 시정명령에 대한 실효성 확보수단의 변화

1962년 최초 위반건축물 등에 대한 조치가 규정된 이후 시정명령의 실효성을 확보하기 위한 주요 정책수단은 ‘공급거부 → 과태료 → 이행강제금’으로 변화해 왔다.

□ 전화·전기·수도의 공급거부 및 영업 등 행위허가 금지

1973년 「건축법」에서는 위반건축물에 대해 전화·전기·수도의 설치 및 공급을 금지하며, 해당 건축물을 사용하여 영업 등 행위를 허가할 수 없도록 규정하였다. 전화·전기·수도의 설치 및 공급을 금지하는 공급거부는 “행정법상의 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 일정한 행정상의 서비스나 재화의 공급을 거부하는 행정조치”이며, 매우 강력한 의무이행 확보수단(장태주 2009, 572)이라 할 수 있다. 또한, 이와 함께 위반건축물의 표지를 설치하고, 건축물의 설계자, 공사감리자, 공사시공자에 대해 면허 및 등록의 취소나 영업정지 등 필요한 조치를 하도록 규정하고 있었다.

공급거부는 매우 강력한 의무이행 확보수단이나 이에 따른 부작용 발생 우려가 존재한다. 생존을 배려하고 복리행정을 추구하는 현대행정법의 이념에 비추어 볼 때, 공급거부의 허용 범위²⁾에 대한 문제가 제기되었으며, 이에 2006년 폐지되었다(장태주 2009, 572). 위반건축물 표지 부착 규정은 건축물대장에 위반 내용 기재를 의무화하는 조항이 도입(2006년)된 이후, 중복규제와 실제 운영상 어려움으로 인해 2016년 폐지되었고, 위반건축물의 설계자 등에 대한 조치(면허 및 등록 취소 또는 영업정지 등)는 과태료 제도가 도입(1986년)되면서 폐지되었다.

건축물을 이용한 영업 등 행위허가는 1973년 도입 당시에는 ‘~영업 기타 행위를 허가할 수 없다’고 규정하였으나, 1992년에는 ‘~허가를 하지 아니하도록 요청할 수 있다’는 제량사항으로 변경되어 현재까지 유지되고 있다. 또한, 영업 등 행위허가 금지는 1982년 단서조항이 신설³⁾되어 허가권자가 주택에 한하여 기간을 정하고 그 사용 또는 영업 기타 행위를 허가한 경우에는 예외가 적용되고 있다.

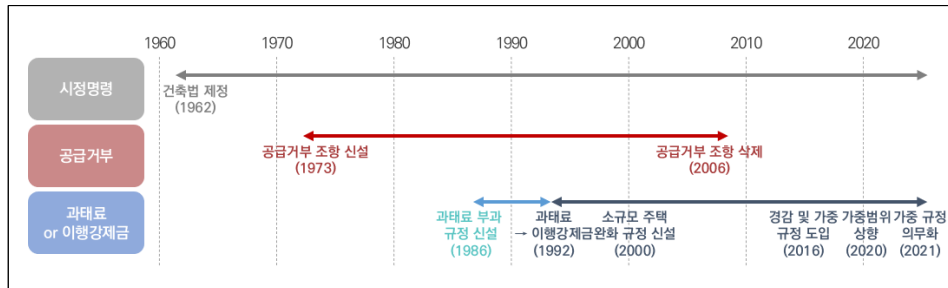
□ 시정명령 불응 시 「건축법」 위반 부분에 대한 과태료 부과

1986년 위반건축물 발생을 사전에 예방하기 위해 「건축법」에 위반된 건축물의 건축주 등이 시정명령을 받은 후 시정을 하지 아니할 경우에는 과태료를 부과하도록 과태료 규정이 신설되었다. 구체적으로 건폐율 또는 용적률을 초과하여 건축한 경우 또는 허가·신고를 하지 않고 건축된 경우에는 위반면적에 단위면적(1㎡)당 「지방세법」상 과세 시가표준액에 상당한 금액을 곱한 금액 이하로 과태료를 부과하도록 규정하였다. 이와 같은 과태료의 법적 성격은 행정질서벌이며, “행정질서벌은 직접 행정 목적에는 영향을 미치지 않으나 간접적으로 행정질서에 영향을 미칠 단순한 행정법상의 의무 위반에 대한 제재로 과태료를 과하는 경우”를 의미한다(장태주 2009, 549).

2) 물, 전기 등은 국민의 일상생활에 불가결하므로 공급거부는 당해 급부행정상의 의무 위반의 경우에만 허용해야 하고, 특히 사람의 생명이 걸린 경우의 단수조치는 어떠한 경우에도 허용되지 않는다는 견해가 있음(장태주 2009, 572-573)

3) 「건축법」 제42조 제3항 후단 [시행 1982.7.1.] [법률 제3558호, 1982.4.3., 일부개정] “~다만, 주택에 한하여 시장 또는 군수가 기간을 정하여 그 사용 또는 영업 기타 행위를 허가한 때에는 그러하지 아니하다.”

그림 4-1 | 위반건축물 조치 제도 변화



자료: 연구진 작성

1992년에 이행강제금 제도가 도입되면서 과태료 부과 제도는 폐지되었다. 과태료는 과거의 행정법상 의무 위반에 대한 제재를 직접적인 목적으로 하지만, 이행강제금은 행정법상 장래의 의무 이행을 강제하기 위한 목적으로 부과된다는 점에서 제도 간 목적에 차이가 있다(장태주 2009, 547). 또한, 과태료는 사후적 제재로써 1회에 그치지만, 이행강제금은 의무자가 이를 이행하지 않는 한 반복해서 부과될 수 있다는 점에서도 차이가 있다(장태주 2009, 530).

□ 이행강제금 제도 도입과 경감 및 가중 규정의 변화

1992년부터는 건축주 등이 시정명령 불이행 시 이행강제금을 부과하도록 규정하였으며, 이행강제금의 부과와 관련된 절차적 규정과 최초 시정명령이 있는 날부터 시정명령이 이행될 때까지 1년 2회 이내로 이행강제금을 반복 부과하는 규정이 신설되었다. 이후 위반건축물에 대한 이행강제금 제도는 도입 이후 위반 내용이나 건축물의 종류, 지자체의 조례에 따라 이행강제금 부과 금액을 경감하거나 가중하는 방향으로 변화하였다.

2000년에는 이행강제금 제도 시행 후 소규모 주거용 건축물에 대한 완화 규정이 도입되어 연면적 85㎡ 이하 주거용 건축물 등의 경우 이행강제금 부과금액의 2분의 1 범위 안에서 지자체 조례가 정하는 금액을 부과하도록 하였다. 또한, 2011년에는 이행

강제금 부과 시 주거용 건축물 면적 산정 기준을 변경하여, 85㎡ 이하인 주거용 건축물 판단 시 공동주택의 경우 연면적이 아닌 세대면적을 기준으로 하도록 변경되었다.

2016년에는 위반내용에 따라 이행강제금의 구체적인 산정 기준을 대통령령으로 정하도록 함으로써, 적절하게 이행강제금을 경감하거나 가중할 수 있게 되었다. 기존에는 건폐율이나 용적률을 초과하거나 허가·신고를 하지 아니하고 건축한 경우 허가권자가 이행강제금을 상한 기준에 해당하는 금액 내에서 위반 내용에 따라 부과할 수 있도록 재량을 부여하였으나, 대부분 지자체에서 일률적으로 상한 기준을 적용하여 부과하고 있었다. 이에 이행강제금의 구체적인 산정 기준을 대통령령으로 정하도록 위임하여 위반내용을 고려한 적절한 이행강제금 부과가 이루어지도록 한 것이다.

표 4-1 | 위반건축물 등에 대한 조치 및 이행강제금 관련 법령 변화: 1962~2023년 현재

연도(시행)	주요 변화	근거 법령
1962년 [1962.7.20.]	「건축법」 제정 : 최초 위반건축물에 대한 조치 규정	「건축법」 제42조 [법률 제984호, 1962.1.20., 제정]
1973년 [1973.7.1.]	위반건축물에 대한 공급거부 등 조치 강화 : 위반건축물 표시 설치, 전화전가수도 설치공급 금지 및 영업 등 행위허가 금지, 설계자, 감리자, 시공자에 대한 면허 및 등록 취소, 영업정지 등 규정	「건축법」 제42조, 제42조의2 [법률 제2434호, 1972.12.30., 일부개정]
1982년 [1982.7.1.]	위반건축물에 조치 중 주택에 대한 단서 규정 신설 : 주택에 한하여 시장 또는 군수가 기간을 정하여 사용 또는 영업 등 기타 행위를 허가 가능	「건축법」 제42조 [법률 제3558호, 1982.4.3., 일부개정]
1986년 [1986.12.31.]	과태료 부과 규정 신설: 시정명령 불이행 시 위반 부분에 대하여 과세시표준액에 상당하는 과태료 부과 (위반건축물의 설계자 등에 대한 조치 규정 삭제)	「건축법」 제42조, 제56조의2 [법률 제3899호, 1986.12.31., 일부개정]
1992년 [1992.6.1.]	이행강제금 규정 신설(과태료→이행강제금) 및 이행강제금 부과 시 절차적 규정 신설, 관련 조항 변경 : 시정명령이 이행될 때까지 이행강제금 반복부과 규정 신설(최초 시정명령이 있는 날 기준으로 1년 2회 이내), 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부 기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 기관 등 명시한 문서로써 계고 위반건축물에 조치 중 영업 등 기타 행위허가가 재량으로 변경 위반건축물 등에 대한 조치 등: 제42조 → 제69조 과태료 → 이행강제금 조항 변경: 제56조의2 → 제83조	「건축법」 제69조, 제83조 [법률 제4381호, 1991.5.31., 전부개정]
1996년 [1996.1.6.]	시정명령 이행 시 새로운 이행강제금 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수해야 한다는 규정 신설	「건축법」 제83조 [법률 제4919호, 1995.1.5., 일부개정]

주: 음영 표시는 「건축법」 제정 또는 전부개정 시기로 위반건축물 등에 대한 조치 및 이행강제금 관련 조항이 변경된 자료: 연구진 작성

표 4-1 | 위반건축물 등에 대한 조치 및 이행강제금 관련 법령 변화: 1962~2023년 현재 (계속)

연도(시행)	주요 변화	근거 법령
2000년 [2000.7.1.]	이행강제금 완화 규정 신설 : 연면적 85㎡ 이하 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령이 정하는 경우 이행강제금 부과금액 2분의 1 범위 안에서 지자체 조례가 정하는 금액 부과, 제1항 각호 외의 단서 부분에 해당하는 경우 총부과횟수 5회를 넘지 않는 범위에서 지자체 조례로 부과횟수를 따로 정할 수 있도록 규정	「건축법」 제83조 [법률 제6247호, 2000.1.28., 일부개정]
2006년 [2006.5.9.]	전기·전화수도·도시가스 공급시설의 설치 또는 공급 중지 요청 규정 삭제, 건축물대장에 위반 내용 기재 의무조항 추가 이행강제금 조항 변경: 제83조 → 69조의2	「건축법」 제69조, 제69조의2 [법률 제7696호, 2005.11.8., 일부개정]
2008년 [2008.3.2.]	「건축법」 전부 개정으로 관련 조항 변경 위반건축물 등에 대한 조치 등: 제69조 → 제79조 이행강제금: 제69조의2 → 80조	「건축법」 제79조, 제80조 [법률 제8974호, 2008.3.21., 전부개정]
2011년 [2011.12.1.]	이행강제금 부과 시 주거용 건축물 면적 산정 기준 변경 : 85㎡ 이하인 주거용 건축물 판단 시 공동주택의 경우 세대 면적을 기준으로 하는 규정 신설	「건축법」 제80조 [법률 제10755호, 2011.5.30., 일부개정]
2014년 [2014.11.29.]	조례에 따른 이행강제금 부과횟수 규정 등 : 1년에 2회 이내의 범위에서 조례로 정하는 회수만큼 부과하는 규정 신설, 영업이나 행위가 금지 요청에서 허가 외 면허, 인가, 등록, 지정 등을 포함	「건축법」 제79조, 제80조 [법률 제12701호, 2014.5.28., 일부개정]
2016년 [2016.2.12.]	이행강제금을 경감 또는 가중할 수 있도록 개정 : 위반 내용에 따라 이행강제금의 구체적인 산정 기준을 대통령령으로 위임, 이행강제금을 경감하거나 가중할 수 있도록 개정, 이행강제금 부과에 관한 특례 신설	「건축법」 제80조, 제80조의2 [법률 제13471호, 2015.8.11., 일부개정]
2016년 [2016.7.20.]	위반건축물 표지 부착 규정 삭제 : 위반건축물 표지 부착은 중복규제이고, 실제 운영에 어려움이 있어 해당 조항 삭제	「건축법」 제79조 [법률 제13785호, 2016.1.19., 일부개정]
2020년 [2020.4.24.]	위반건축물에 대한 조치 강화 및 실태조사 근거 마련 : 영리 목적의 위반이나 상습적 위반에 대한 이행강제금의 가중 범위를 상향 조정, 주거용 건축물 면적 기준 하향 조정(85→60㎡), 위반건축물 등에 대한 실태조사 규정	건축법 제79조, 제80조 [법률 제16380호, 2019.4.23., 일부개정]
2021년 [2021.6.9.]	이행강제금의 가중 규정을 의무 규정으로 강화 : 영리 목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등의 경우에 이행강제금의 가중 규정을 재량에서 의무 규정으로 강화	건축법 제80조 [법률 제17606호, 2020.12.8., 일부개정]

자료: 국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr/>. (2023년 2월 28일 접속)를 참조하여 연구진 작성

최근에는 이행강제금 제도를 강화하여 영리 목적의 위반이나 상습적 위반에 대해서 이행강제금을 가중하는 등의 조치로 불법건축물 억제와 조속한 원상복구 등을 유도하고 있다. 2020년 법 개정에는 영리 목적의 위반이나 상습적 위반에 대한 이행강제금의 가중 범위를 상향 조정하고, 주거용 건축물의 면적 기준을 85㎡ 이하에서 60㎡ 이하로 하향 조정하였다. 2021년에는 영리 목적의 위반이나 상습적 위반 등의 경우 이행강제금을 현재 100분의 100의 범위에서 가중할 수 있도록 하는 규정(재량)을 의무 규정으로 강화하였다. 한편 2020년에는 「건축법」 또는 「건축법」에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지 및 건축물에 대한 실태를 파악하기 위하여 조사를 할 수 있다는 규정을 신설하였다.

2) 위반건축물 양성화 제도: 특정건축물 정리에 관한 특별조치법 등

□ 위반건축물 양성화 제도의 도입 배경

위반건축물 양성화 제도는 일정한 요건을 충족하는 특정건축물의 경우 합법적으로 사용승인을 받을 수 있는 기회를 한시적으로 부여함으로써 국민의 재산권을 보호하고, 안전 보장과 재난 방지, 도시미관 개선 도모를 목적으로 한다.⁴⁾ 급격한 산업화·도시화 과정에서 발생한 특정건축물(위법건축물)은 합법적인 증·개축, 대수선 등이 불가능하여 천막·패널 등으로 임시 보수한 경우가 많은데, 이러한 건축물은 구조안전성 측면에서 열악하고, 화재와 같은 재난에 취약하며, 도시미관을 저해한다. 뿐만 아니라 세금 부과 대상에서 누락될 수 있으며, 대부분 저소득층인 거주민의 재산권 행사에도 제약이 따르는 등 다양한 문제가 발생하고 있다.

4) 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」(시행 2014.1.17.) 제정 이유 참조

□ 위반건축물 양성화 제도의 시행 현황

위반건축물에 대한 조치와 함께 위반건축물 양성화 제도도 병행하여 진행되어 왔는데, 소규모 주거용 건축물에 대해 특별조치법의 형태로 기간을 정하여 한시적으로 제도를 시행해 왔다(<표 4-2> 참조). 1980~2015년 동안 약 5~8년 단위로 특정건축물 정리에 관한 특별조치법 등을 통해 총 5차례의 특정건축물(위반건축물)에 대한 양성화가 이루어졌다.

표 4-2 | 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 관련 법령 변화

연도(시행)	적용 대상	시행 기간	근거 법령
1980년 [1980.7.5.]	시행 당시 연면적(공동주택은 전용면적) 165㎡ 이하 건축물	1년 6개월 (1980.7.5.~1981.12.31.)	준공미필 기존 건축물정리에 관한 특별조치법 [법률 제3259호, 1980.1.4., 제정]
1981년 [1981.12.31.]	195㎡ 이하 주거용 미준공 건축물 '81.12.31. 사실상 완공된 건축물 (연면적 85㎡ 이하 주거용 건축물과 증개축 건물)	3년 6개월 (1981.12.31.~1985.6.30.)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [법률 제3533호, 1981.12.31., 제정]
1983년 [1983.12.31.]	'82.4.8. 사실상 완공된 건축물 (연면적 85㎡ 이하 주거용 건축물과 증개축 건물)	2년 6개월 (1983.12.31.~1985.6.30.)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [법률 제3719호, 1983.12.31., 일부개정]
2000년 [2000.3.1.]	'98.12.31. 사실상 완공된 건축물 (85㎡ 이하 주거용 건축물)	9개월 (2000.3.1.~2000.12.31.)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [법률 제6253호, 2000.1.28., 제정]
2006년 [2006.2.9.]	'03.12.31. 사실상 준공된 주거용 건축물, 세대당 전용면적이 85㎡ 이하인 다세대주택, 연면적 165㎡ 이하 단독주택, 연면적 330㎡ 이하 다가구주택	1년 (2006.2.9.~2007.2.9.)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [법률 제7698호, 2005.11.8., 제정]
2014년 [2014.1.17.]	'12.12.31. 사실상 완공된 주거용 특정건축물, 세대당 전용면적이 85㎡ 이하인 다세대주택, 연면적 165㎡ 이하 단독주택, 연면적 330㎡ 이하 다가구주택	1년 (2014.1.17.~2015.1.17.)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [법률 제11930호, 2013.7.16., 제정]
2014년 [2014.5.21.]	12.12.31. 사실상 완공된 주거용 특정건축물, 세대당 전용면적이 85㎡ 이하인 다세대주택, 연면적 165㎡ 이하 단독주택, 연면적 330㎡ 이하 다가구주택	1년 (2014.1.17.~2015.1.17.)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 ^{주)} [법률 제12649호, 2014.5.21., 일부개정]

주: 이 법에서는 군사기지 및 군사시설 보호구역 내 위반건축물이라도 국방부장관이 결정한 경우에는 양성화할 수 있으며, 양성화로 인한 면적 증가로 부설주차장 설치 기준에 미달하더라도 추가적인 주차장 설치 의무를 면제
자료: 유해연 외(2014, 58) 표 2를 참고하여 연구진 재작성

2014년 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」에 따르면 특정건축물(「건축법」에 따른 허가 또는 신고를 하지 않고 건축·대수선한 건축물 또는 「건축법」에 따른 사용승인을 받지 못한 건축물) 중 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 다세대주택 등의 소규모 주거용 건축물에 대해 한시적으로 양성화할 수 있도록 하고 있다. 이는 2012년 12월 31일 당시 사실상 완공된 주거용 특정건축물로서 세대당 전용면적 85㎡ 이하(증축·대수선한 부분으로서 사용승인을 받지 못한 부분을 포함)인 다세대주택, 연면적 165㎡ 이하 단독주택, 연면적 330㎡ 이하 다가구주택에 적용되었다. 다만, 도시군계획시설의 부지, 개발제한구역, 군사기지 및 군사시설 보호구역, 접도구역, 도시개발구역, 정비구역, 보전산지, 상습재해구역 등에 해당하는 구역·부지 또는 보전산지의 대상건축물에 대해서는 적용하지 않았다.

한편, 특정건축물의 건축주 또는 소유자는 시장·군수·구청장 등에게 해당 대상 건축물을 신고하여야 하고, 시장·군수·구청장 등은 기준에 적합한 경우 해당 지자체 건축위원회의 심의를 거쳐 사용승인서를 내주어야 한다(「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 [시행 2014. 7. 15.] 제4조, 제5조). 적용 대상은 자기 소유의 대지(사용승낙을 받은 타인 소유의 대지 포함) 또는 국공유지에 건축한 건축물이어야 하며, 도로 최소너비, 구조안전·위생·방화와 도시계획사업의 시행 및 인근 주민의 일조권 향유에 현저한 지장이 없는 건축물이어야 한다(「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」 [시행 2014. 7. 15.] 제5조 제2호). 또한, 동법 제8조에 따른 과태료와 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금의 체납이 없어야 하며, 다만 과태료 또는 이행강제금을 1년 이내에 모두 납부하는 조건으로 사용승인서를 내줄 수 있도록 하였다(동법 제5조 제2호). 사용승인으로 인해 「주차장법」 제19조에 따른 부설주차장의 설치 기준에 미달하게 된 경우에는 추가적으로 부설주차장을 설치할 의무를 지지 않도록 하였다(동법 제6조).

특정건축물 정리 시 시장·군수·구청장 등은 이행강제금이 부과 사실이 없거나 이행강제금 부과 사실이 있으나 추가 위반 내용이 있는 대상건축물의 건축주 또는 소유자에 대해 「건축법」 제80조에 따라 산정한 이행강제금 1회분에 해당하는 과태료를 부과하도록 하였다(동법 제8조).

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 2014.7.15.] [법률 제12248호, 2014.1.14., 타법개정]

제3조(적용 범위) ① 이 법은 2012년 12월 31일 당시 사실상 완공된 주거용 특정건축물로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 건축물(이하 "대상건축물"이라 한다)에 적용한다.

1. 세대당 전용면적 85제곱미터(증축·대수선한 부분으로서 사용승인을 받지 못한 부분을 포함한다) 이하인 다세대주택

2. 다음 각 목의 규모(증축·대수선한 부분으로서 사용승인을 받지 못한 부분을 포함한다) 이하인 단독주택

가. 연면적 165제곱미터 이하(다가구주택은 제외한다)

나. 연면적 330제곱미터 이하(다가구주택에 한정한다)

② 제1항에도 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 구역·부지 또는 보전산지의 대상건축물에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. <개정 2014.1.14., 2014.5.21.>

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설의 부지

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 개발제한구역. 다만, 해당 개발제한구역의 지정 전에 건축하거나 대수선한 대상건축물의 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제6호에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역. 다만, 해당 군사기지 및 군사시설 보호구역의 지정 전에 건축하거나 대수선한 대상건축물과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제14호에 따른 관할부대장의 건의에 따라 국방부장관이 이 법을 적용하기로 결정한 대상건축물의 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 「도로법」 제40조에 따른 접도구역

5. 「도시개발법」 제2조제1항제1호에 따른 도시개발구역. 다만, 해당 도시개발사업에 지장이 없는 대상건축물의 경우에는 그러하지 아니하다.

6. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제1호에 따른 정비구역. 다만, 해당 정비사업에 지장이 없는 대상건축물의 경우에는 그러하지 아니하다.

7. 「산지관리법」 제4조제1항제1호에 따른 보전산지

8. 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정하는 상습재해구역 또는 환경정비구역

3) 「건축물관리법」의 제정과 주요 내용

□ 「건축물관리법」의 도입 배경

서울 용산구 상가 붕괴사고(2018년 6월), 강남구 대종빌딩 기둥 균열로 인한 퇴거 조치(2018년 12월) 등 건축물 사고가 빈번히 발생하자, 이를 예방하기 위한 건축물의 유지·관리 강화에 대한 사회적 공감대가 형성되었다(김예성 2020). 특히 「건축법」은 주로 건축물의 신축단계에서 설계 및 시공 관련 기준과 절차를 규정하고 있어, 지진·화재·구조안전 등의 기준이 강화되어도 이미 건축된 건축물에는 적용되지 않아 기존 건축물의 유지·관리에 효과적이지 못한 한계가 존재하였다(김예성 2020). 이에 신축 인허가 위주의 「건축법」과 분리하여, 준공 이후부터 유지·관리, 점검 이력, 해체·멸실 등 건축물의 생애단계 전체에 대한 포괄적이고 체계적인 관리 제도 마련을 위해 「건축물관리법」이 2019년 4월 제정되어 2020년 5월부터 시행되고 있다(남영우 외 2019). 「건축물관리법」이 제정되면서 기존 「건축법」의 제35조(건축물의 유지·관리), 제35조의 2(주택의 유지·관리 지원), 제36조(건축물의 철거 등의 신고), 제81조(기존의 건축물에 대한 안전점검 및 시정명령 등), 제81조의2(빈집 정비), 제81조의3(빈집 정비 절차)과 관련 내용은 삭제·이관되었다.

□ 「건축물관리법」의 주요 내용: 건축물 관리 기반 조성

「건축물관리법」에서는 건축물 관리 기반 조성을 위한 건축물 관리 현황 관련 실태조사와 건축물 안전관리 강화 및 유지·관리 통합정보의 운영을 위한 건축물 생애이력 관리시스템에 관한 사항을 규정하고 있다.

국토교통부장관, 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물의 용도별·규모별 현황, 건축물의 내진 설계 및 내진 능력 적용 현황, 건축물의 화재안전 성능 및 보강 현황, 건축물의 유지·관리 현황에 대한 실태조사를 수행(「건축물관리법」 제6조)할 수 있도록 하며, 동법 시행규칙 제2조에는 건축물관리계획의 수립 현황과 빈 건축물의 정비 현황에 대해 실태조사를 할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 법률 시행과 연계하여 기존에 국토교통부에서 구축·운영되고 있던 ‘건축물생애이력 관리시스템’에 대한 법적 근거를 마련하고, 건축물 유지·관리를 중심으로 안전관리를 강화하며, 기존의 ‘세움터’, ‘공동주택관리정보시스템’, ‘시설물통합정보 관리시스템’, ‘그린 투게더’ 등 다양한 기관에서 분산 관리되고 있던 건축물 유지·관리 정보를 통합하여 관리하도록 하고 있다(정대운 외 2021). 건축물 생애이력 관리시스템의 주요 내용은 건축물 관리 관련 정보, 건축물 관리계획, 건축물 관리 점검 및 평가 결과, 해체공사 결과, 내진 능력, 에너지·온실가스 정보, 화재안전 성능 보강 결과 등이 포함된다.

□ 「건축물관리법」의 주요 내용: 건축물 관리점검

건축물에 대한 유지·관리는 정기점검, 긴급점검, 소규모 노후 건축물 등 점검, 안전진단 등을 통해 이루어진다. 「건축물관리법」의 건축물관리점검 및 조치에 관한 사항은 「건축법」 제35조(건축물의 유지 관리), 동법 시행령 제23조 및 시행규칙 제23조(건축물의 유지·관리 점검 등)의 내용을 토대로 수정 및 보완되었다. 기존의 건축물 관리점검은 건축 당시의 법적 기준에 적합하게 사용되고 있는지에 초점을 둔 반면, 「건축물관리법」은 법적 적합 여부보다는 안전 강화, 에너지 절감, 그 밖의 수명연장 등에 대한 방안과 종합의견을 제시하여 건축물의 성능을 보강하는 것을 점검의 목표로 하고 있다(남영우 외 2019).

정기점검은 다중이용 건축물 등에 대해 사용승인 후 5년 경과 후 최초 실시하고, 매 3년마다 1회 실시하도록 하며(「건축물관리법」 제13조 3항), 점검 대상은 다중이용 건축물, 집합건축물 중 연면적 3,000㎡ 이상, 다중이용업의 용도로 쓰는 건축물 중 지지체가 조례로 정한 건축물, 준다중이용건축물 중 특수구조 건축물(「건축물관리법」 제13조 1항 및 동법 시행령 제8조)이 해당된다. 점검항목⁵⁾은 크게 법규 유지(대지, 높이 형태, 범죄 예방), 기능유지(급·배수, 냉난방·환기), 전기설비, 에너지 및 친환경

5) 국토교통부. 2020a. 건축물 정기점검 매뉴얼 참조

경(열손실 방지, 친환경 인증), 구조안전(대지안전, 정적하중, 지진하중), 화재안전(피난 성능, 화재확산, 내화성능) 등으로 구분되며, 세부 내용별로 설계도서(사용승인도서)와의 적합 여부와 성능 및 안전을 점검하도록 하고 있다.

긴급점검은 지자체장이 재난 등으로부터 건축물의 안전 확보가 필요한 경우, 건축물의 노후화가 심각하여 안전에 취약한 경우, 건축물의 붕괴·전도 등의 발생 위험이 큰 경우 구조안전과 화재안전 등에 대해 건축물의 관리자에게 점검을 요구하도록 하고 있다. 소규모 노후 건축물 등 점검⁶⁾은 안전에 취약하거나 위험이 있다고 판단되는 경우, 30년 이상 노후 건축물 등에 대해 지자체장의 판단에 따라 실시할 수 있으며, 구조안전(대지, 구조물, 철골, 마감, 생활), 화재안전(피난, 내화, 소방), 에너지 성능 등(단열, 창호, 전기설비) 항목에 대해 안전 상태를 점검하도록 하고 있다.

그 외 「건축물관리법」에서는 건축물 유지·관리 점검을 위해 점검기관과 점검 절차, 점검결과에 따른 사용 제한 등 조치, 점검 매뉴얼 등을 구체적으로 규정하고 있다. 점검기관은 건축사사무소 개설신고를 한 자, 건설기술용역업자, 안전진단 전문기관, 건축 분야의 기술사사무소를 개설등록한 자, 국토안전관리원, 한국부동산원, 한국토지주택공사 등 전문성을 갖춘 기관, 관련 전문 교육을 이수한 점검자가 수행할 수 있다(「건축물관리법」 제18조 및 동법 시행령 제12조). 지자체장(기초)은 건축물관리점검기관이 거짓이나 부정한 방법으로 점검기관으로 지정받은 경우, 점검자 자격 기준에 적합하지 않은 경우, 건축물관리점검지침에 위반한 경우, 정당한 사유 없이 점검을 거부하거나 실시하지 않은 경우, 점검이 부실하다고 인정되는 경우 등에 대해 영업 정지나 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다(「건축물관리법」 제25조).

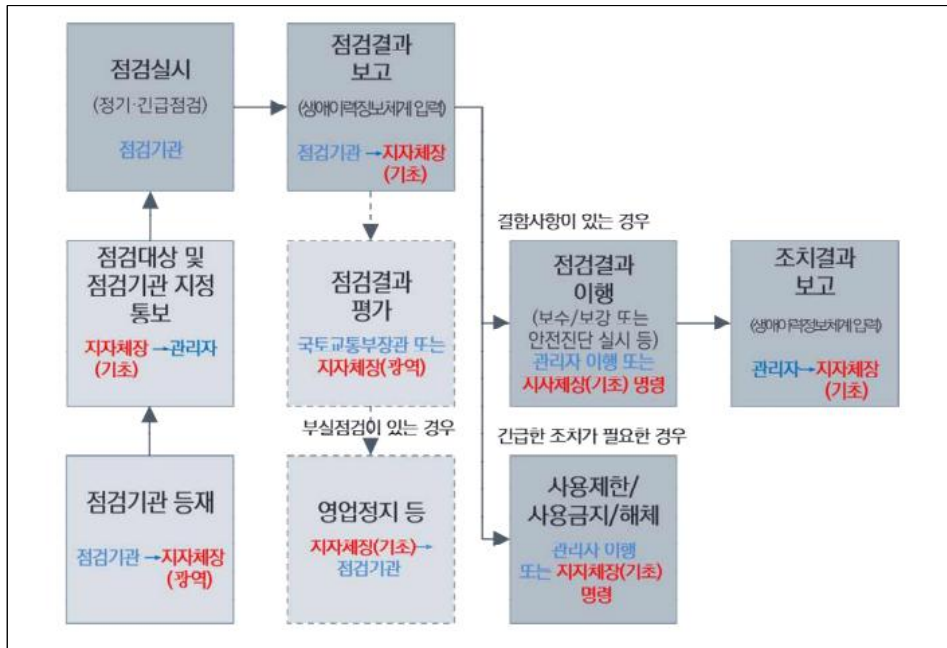
점검절차는 ‘허가권자(기초지자체장)가 관리자(소유자)에게 점검 대상과 매칭된 기관을 지정·통보’ → ‘건축물 관리자(소유자)와 점검기관 간 건축물 계약에 대한 점검 계약 체결’ → ‘점검기관은 점검결과를 허가권자(기초지자체장)에게 통보’ → ‘점검결과에 따라 사용 제한, 점검결과 이행 등 실시’ → ‘관리자는 허가권자에게 조치결과 보고’의 순서에 따라 이루어진다.

6) 국토교통부. 2020b. 소규모 노후건축물 등 점검 매뉴얼 참조

점검결과를 보고받은 지자체장(기초)은 건축물의 안전에 중대한 영향을 주어 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우⁷⁾ 해당 건축물의 사용제한·사용금지·해체 등의 조치를 명할 수 있도록 하고 있다(「건축물관리법」 제21조).

한편 「건축물관리법」 제17조에서는 정기점검 등의 실시 방법·절차 등을 규정한 건축물관리점검지침(국토교통부 고시)을 작성하도록 하였으며, 이에 따른 점검 매뉴얼을 마련하도록 규정하고 있다. 이에 ‘건축물관리점검지침’에 따라 현재 건축물 정기점검 매뉴얼과 소규모 노후 건축물 등 점검 매뉴얼이 작성⁸⁾되어 점검 시 활용되고 있다.

그림 4-2 | 건축물관리점검(정기·긴급 점검) 절차도



자료: 국토교통부(2020a, 5)

7) 주요 구조부의 강도 또는 강성(剛性; 변형에 대한 저항능력)이 현저하게 저하된 경우, 주요 구조부에 과다한 변형이 발생하거나 균열이 심화된 경우, 건축물 관리 점검 실시결과 건축물의 안전성 확보를 위하여 필요하다고 인정되는 경우(동법 시행령 제15조)

8) 국토교통부. 2020a. 건축물 정기 점검 매뉴얼; 국토교통부. 2020b. 소규모 노후건축물 등 점검 매뉴얼

4) 위반건축물에 대한 단속 및 관리 강화: 불법건축물 감독관

(1) 「건축법」상 불법건축물의 지도·점검 및 실태조사

□ 지도·점검 계획

「건축법」 제78조 4항에서 국토교통부장관 및 광역지자체장은 건축허가의 적법한 운영, 위반건축물의 관리 실태 등을 지도·점검하기 위하여 매년 지도·점검 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제39조는 연 1회 이상 건축허가 등 건축 민원 처리 실태, 건축통계의 작성에 관한 사항, 건축부조리 근절대책, 위반건축물의 정비계획 및 실적 등이 포함된 지도·점검 계획을 수립하도록 하고 있다.

□ 실태조사

「건축법」 제79조 5항은 “허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대한 실태를 파악하기 위하여 조사를 할 수 있다”고 규정하는데, 위반건축물에 대한 실태조사는 「건축법」 시행령 제115조에 따라 정기조사와 수시조사로 구분된다(제1항). 실태조사 시에는 조사 목적·기간·대상 및 방법 등이 포함된 실태조사계획을 수립해야 하며(제2항), 조사 이후 정비계획을 수립·시행하여야 한다(제4항).

「건축법」 시행령 115조 1항은 “허가권자는 법 제79조 제5항에 따른 실태조사를 매년 정기적으로 하며, 위반 행위의 예방 또는 확인을 위하여 수시로 실태조사를 할 수 있다”고 규정하여, 「건축법」에서는 실태조사를 허가권자의 재량으로 규정하고 있으나 시행령에서는 정기조사를 매년 실시하도록 규정하고 있다. 하지만, 「건축법」 시행령에서 매년 정기적으로 실태조사를 하도록 하고 있음에도 불구하고, 상당수의 지자체가 정기실태조사를 수행하지 않고 있다(<표 4-3> 참조). 정기실태조사를 실행했다고 표시되어 있는 지자체의 경우에도 ‘실태조사계획 수립’, 이후 ‘정비계획 수립·시행’ 등에 대한 사항이 이행되지 않았으며, 「건축법」 제78조 제4항의 지도·점검 계획과 혼동하여 시행하는 경향을 보이고 있다(국회 국토교통위원회 2021, 8).

표 4-3 | 2020년도 지방자치단체별 위반건축물 정기실태조사 현황

구 분	기초자치단체 수	정기 실태조사 수행 기초자치단체 수	비 고
서울	25	25(0)	
부산	16	16(0)	
대구	8	2(6)	
인천	10	9(1)	
광주	5	5(0)	
대전	5	4(1)	
울산	5	4(1)	
세종	1	1(0)	세종시
경기	31	25(6)	
강원	18	6(12)	
충북	11	4(7)	
충남	15	7(8)	
전북	14	8(6)	
전남	22	2(20)	
경북	23	8(15)	
경남	18	12(6)	
제주	2	2(0)	서귀포시, 제주시

주: () 안은 정기 실태조사 미 실시 기초자치단체 수

자료: 국회 국토교통위원회(2021, 8)

이에 따라 위반건축물에 대한 실태조사 의무화를 위한 「건축법」 일부개정법률안(의안번호: 2110358, 장경태의원 대표발의)이 발의되었으며, 9) 개정안에서는 위반건축물
에 대한 실태조사를 허가권자가 매년 의무적으로 실시하도록 하고 있다.

표 4-4 | 위반건축물 실태조사 의무화(안)

현행	개정안
제79조(위반건축물 등에 대한 조치 등) ① ~ ④ (생략)	제79조(위반건축물 등에 대한 조치 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대한 실태를 파악하기 위하여 조사를 할 수 있다.	⑤ ----- ----- -----대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 위반건축물 실태조사를 실시하여야 한다.
⑥ (생략)	⑥ (현행과 같음)

자료: 국회 국토교통위원회(2021, 7)

9) 2023년 현재까지도 소관위 심사단계에 머무르고 있음

위반건축물 실태조사 의무화 외에도 개정안에는 지역건축안전센터의 업무에 위반건축물에 대한 관리·감독 업무 추가(법 제87조의2제1항제3의2호 신설), 지역건축안전센터의 설치·운영을 지원하기 위한 건축안전특별회계를 각 지자체에 의무적으로 설치(법 제87조의 3), 위반건축물 조사거부 등에 대한 과태료 신설안(법 제133조제1항 제6호 신설) 등이 포함되어 있다.

(2) 불법건축물 감독관 제도

□ 제도 도입 배경

고시원·반지하 주택 등 청년층의 열악한 주거여건이 사회적 문제로 부각되면서 대학·역세권 인근의 불법건축물을 집중 단속하도록 하는 불법건축물 감독관 제도가 도입되었다(관계부처 합동 2020, 22). 제1차 청년정책 기본계획(2021~2025)에 불법건축물 감독관 제도가 도입되어 정책에 반영된 것인데, 지역건축안전센터에 감독관 인력을 증원하여 불법 방 쪼개기 등을 특별점검하도록 하고, 단속결과를 바탕으로 시정 명령 및 이행강제금을 부과하도록 하였다(관계부처 합동 2020, 22).

□ 세부 운영 방안

불법건축물 감독관 제도는 불법건축물 감독을 위한 전담반을 구성하여 현장조사 및 단속을 실시하고, 이를 통한 행정조치를 시행하도록 하고 있다. 청년 1인가구가 밀집한 대학가 등의 주거시설에 대해 불법적인 세대 분리 실태를 점검하고, 이와 함께 용도 기준 준수 여부, 세대 간 경계벽 설치 기준 준수 여부, 불법 취사시설 설치 실태 등도 파악하도록 하였다(국토교통부 건축정책과 2022, 4). 또한 건축물대장상에서의 허가 사항과 실제 건축물 운영 실태를 비교·대조하여 조사하며, 특히 건축물대장상 세대와 다가구주택에서의 상세주소, 세대별 전기·가스 계량기 또는 우편함 설치 여부에 차이가 있을 경우 집중 단속한다(국토교통부 건축정책과 2022, 4).

현장조사 및 단속을 통해 적발된 경우, 세부 유형별로 「건축법」 및 동법 시행령 규정

에 따라 위반사항에 대한 조치가 이루어지도록 하였는데(<표 4-5> 참조), 「건축법」 제79조 제4항에 따라 건축물대장상 위반건축물 표시 및 관련 내용을 이행강제금 부과 시가 아닌 1차 시정명령 시부터 기재하도록 하였다. 불법 주택 운영을 통한 경제적 이득을 회수함으로써 불법 행위에 대한 유인이 근절될 수 있도록 이행강제금 가중 규정을 철저히 적용하고, 지속 부과 등을 추진하도록 하고 있다(국토교통부 건축정책과 2022, 5). 또한, 위반건축물 건축행정시스템(세움터) 등록 관리 및 이행강제금 체납액 징수 등 사후관리를 철저히 하도록 하였다(국토교통부 건축정책과 2022, 5).

표 4-5 | 용도 기준 위반 관련 적용 규정

세부 유형(예시)	적용 규정
다중주택 또는 고시원이 취사시설 설치 등을 통해 독립적 주거가 가능한 형태로 용도변경되었는지 여부(다가구, 공동주택으로 적용)	벌칙(제108조 제1항 용도변경), 과태료(제113조제1호, 기재사항 변경), 이행강제금(영 별표15 제1의2호 용도변경, 시가표준액의 10%)
고시원이 용도 기준(고시 기준, 500㎡ 미만)에 부적합 시(숙박시설 적용)	과태료(제113조 제1호), 이행강제금(영 별표15 제13호, 시가표준액의 3%)
다중·다가구 주택이 제반 용도 기준에 부적합 시	이행강제금(영 별표15 제13호, 시가표준액의 3%)

자료: 국토교통부 건축정책과(2022, 5)

[참고자료] 지역건축안전센터

○ 지역건축안전센터 설치 및 운영 현황

- 지역건축안전센터는 「건축법」 제82조의 2에 따른 법정기구로, 착공신고, 사용승인, 현장조사·검사 및 확인 업무, 건축허가, 건축신고, 공사 감리 등의 업무를 체계적·전문적으로 수행하고, 건축행정서비스의 질적 향상을 위해 지자체에 설치되는 조직(김예성 2023)
- (도입 배경) 건축물 안전사고의 주요 원인으로 공사현장의 안전관리 및 감리 업무 미비 등이 지적됨에 따라 건축물의 안전 확보를 위해 지자체의 역할 제고 필요에 따라 설치
 - 2016년 경주 지진, 2017년 포항 지진으로 벽면 균열, 기둥 파손, 천장 붕괴 등의 건축물 피해가 발생하면서 지역건축안전센터 설치가 추진되었고, 2021년 발생한 광주 철거건물 붕괴사고로 2022년부터 인구 50만 명 이상 기초지자체에 설치 의무화(조미정 2023)
- (설치 기준) 2018년 제도 도입 당시 지역건축안전센터의 설치 의무규정이 아니었으나, 2021년 광역자치단체 및 인구 50만 명 이상의 기초지자체에 한해 설치 의무화(김민지 2023)
 - 2023년 6월 11일부터는 건축허가 면적(직전 5년 동안의 연평균) 또는 노후건축물 비율이 상위 30% 이내에 해당하는 인구 50만 명 미만 기초지자체에도 의무설치하도록 하였음
- (설치 현황) ‘22년 7월 기준 지역건축안전센터의 설치가 의무화된 지자체는 총 41개(17개 광역지자체와 인구 50만 명 이상 24개 지자체)이며, 2023년 6월 11일 의무설치 확대에 따라 약 130곳까지 확대될 것으로 추정(김민지 2023)
 - 현재 지역건축안전센터 설치가 의무화된 총 41개 지자체 중 1개 지자체(경북)를 제외한 40개 지자체에 설치가 완료됨

[참고자료] 지역건축안전센터 (계속)

표 4-6 | 지역건축안전센터 의무설치 지자체 설치 현황

구분		설치 지자체
광역지자체(16개)	특별시(1개)	서울
	광역시(6개)	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산
	특별자치시(1개)	세종
	도(7개)	경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남, (경북)
	특별자치도(1개)	제주
기초지자체(24개)	서울(4개)	강남구, 노원구, 송파구, 강서구
	대구(1개)	달서구
	인천(2개)	남동구, 서구
	경기(11개)	수원, 성남, 안양, 부천, 평택, 안산, 고양, 남양주, 시흥, 용인, 화성
	충북(1개)	청주
	충남(1개)	천안
	전북(1개)	전주
	경북(1개)	포항
	경남(2개)	창원, 김해

주: 경북은 지역건축안전센터 설치가 의무화된 지자체이나 설치되지 않음

자료: 김민지(2023)를 참고하여 연구진 작성

- (주요 업무) 「건축법」 제87조의2(지역건축안전센터 설립)에 규정된 지역건축안전센터의 주요 업무 내용은 아래와 같음
 - 착공신고(제21조), 건축물의 사용승인(제22조), 현장조사·검사 및 확인업무의 대행(제27조), 보고와 검사(제87조)에 따른 기술적인 사항에 대한 보고·확인·검토·심사 및 점검
 - 건축허가(제11조), 건축신고(제14조), 허가와 신고사항의 변경(제16조)에 따른 허가 또는 신고에 관한 업무
 - 건축물의 공사감리(제25조)에 따른 공사감리에 대한 관리·감독
 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
 - 「건축법」 시행령(제199조의 3)에서는 해당 업무 범위를 해당 지자체의 조례로 정하도록 하고 있음

2. 불법건축물 단속 및 조치 현황

1) 불법건축물 단속 및 조치 실적

위반건축물 시정명령 현황을 보면, 위반건축물에 대한 시정명령의 절반 이상이 ‘서울’에서 이루어지고 있다(〈표 4-7〉 참조). 위반건축물 시정명령은 전국적으로 2017년 약 9.5만 건, 2018년 약 11.5만 건, 2019년 약 12.6만 건, 2020년 약 12.6만 건, 2021년 약 11.5만 건으로, 2017년 이후 급격히 상승하였으나 2019년 이후 다소 감소하는 추세를 보인다.

표 4-7 | 지역별 위반건축물 시정명령 현황: 2017~2021년

(단위: 건)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
합계	94,976	115,273	126,319	126,165	114,520
서울	55,297	64,465	69,504	72,587	68,352
부산	3,956	4,615	5,183	4,754	4,870
대구	1,710	2,599	2,315	2,365	1,745
인천	3,905	3,541	4,563	3,854	4,130
광주	2,455	2,567	3,185	1,896	2,466
대전	1,178	1,152	1,731	1,288	1,406
울산	646	860	993	754	753
세종	102	123	150	111	256
경기	12,525	14,822	15,698	17,991	13,166
강원	1,688	2,318	3,325	3,243	2,575
충북	1,209	2,104	2,095	1,974	1,873
충남	2,916	4,123	4,421	3,208	2,890
전북	1,481	2,186	1,937	1,428	1,010
전남	1,671	2,952	3,256	3,583	3,033
경북	1,982	2,924	3,136	2,773	2,185
경남	2,003	2,979	3,600	3,499	3,083
제주	252	943	1,227	857	727

자료: 국토교통부 내부자료(2023년 1월 27일 자료 제공)

위반건축물 이행강제금 부과 현황을 지역별로 보면, 2021년 기준 이행강제금 부과 건수는 전국 약 11.8만 건, 서울 지역 약 6.2만 건으로, 시정명령과 마찬가지로 ‘서울’의 비중이 절반을 넘는다. 지역별로 시정명령과 이행강제금 부과액의 상대 건수가 다르게 나타나는데, 예를 들어 서울의 경우 시정명령 건수가 더 많고, 부산의 경우 이행강제금 건수가 더 많은 것을 볼 수 있다. 이는 지자체에 따라 시정명령 조치방식이 다르고,¹⁰⁾ 연간 부과할 수 있는 이행강제금 횟수를 연 2회 이내에서 조례로 정하도록 하고 있기 때문에 지역별로 차이를 보이고 있다.

표 4-8 | 지역별 이행강제금 부과 현황: 2017~2021년

(단위: 건, 억 원)

구분	2017		2018		2019		2020		2021	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	99,640	1,702.6	115,920	1,899.2	126,325	1,975.0	123,266	1,919.7	118,072	1,912.2
서울	51,487	699.4	59,554	770.1	64,644	801.0	66,417	841.1	62,343	831.4
부산	8,582	103.6	8,926	111.4	9,917	127.6	10,225	120.1	10,690	121.1
대구	1,335	26.4	1,694	25.9	1,744	25.4	2,219	26.6	2,080	27.8
인천	4,704	63.5	3,949	49.3	5,040	63.6	4,858	60.7	4,756	58.2
광주	2,768	56.7	3,555	73.0	3,699	67.4	2,803	50.6	3,688	64.9
대전	1,408	25.2	1,443	21.2	1,738	26.2	1,810	21.9	1,961	22.7
울산	531	15.5	605	16.3	798	17.4	768	16.2	756	17.0
세종	212	3.7	319	4.9	195	3.4	218	5.2	172	2.6
경기	16,236	420.1	16,895	356.7	18,223	410.0	17,794	448.0	16,867	444.7
강원	1,566	33.0	1,727	30.1	2,041	41.7	2,000	41.6	1,561	44.5
충북	1,065	17.6	1,623	84.6	1,712	29.6	1,367	25.1	1,313	22.9
충남	2,040	54.5	3,355	62.6	3,623	69.6	2,591	52.3	2,461	44.3
전북	1,476	38.9	2,331	58.1	1,991	38.5	1,575	34.4	873	25.8
전남	2,174	32.9	3,393	56.1	3,185	47.3	3,114	42.4	3,041	52.0
경북	2,223	46.2	3,767	78.3	4,060	77.6	2,656	58.1	2,148	48.6
경남	1,632	53.7	2,503	92.9	3,487	117.9	2,650	64.7	3,189	73.5
제주	201	11.6	281	7.7	228	10.9	201	10.8	173	10.3

자료: 국토교통부 내부자료(2023년 1월 27일 자료 제공)

10) 「건축법」 제80조 제5항에 따라 시정명령 이후 반복적으로 이행강제금을 부과 징수할 수 있으나, 시정명령 이후 소유권자가 바뀌는 경우 [대구지방법원 2021구합22069 판례]와 같이 다소 법적으로 복잡한 문제가 발생할 수 있어 매년 다시 시정명령을 하도록 안내하는 지자체도 존재함. 이렇듯 지자체에 따라 조치방식이 다르게 나타남.

위반건축물 시정명령 및 이행강제금 부과 현황을 위반 유형별로 살펴보면, 무허가·무신고 건축이 대다수를 차지하고 있다(<표 4-9> 참조). 2021년 전체 시정명령 건수는 약 11.5만 건이며, 이 중 무허가·무신고 건축은 약 10.5만 건으로 전체 시정명령의 약 91.3%가 무허가·무신고 건축에 해당한다. 여러 항목이 중복되는 경우 조치 수준에 따라 무허가·무신고 건축 등에 우선적으로 포함되도록 통계가 작성되어 다른 유형의 위반 사례가 과소하게 나타날 수 있으나, 대부분의 위반 행위들은 허가나 신고 없이 이루어진다는 점을 확인할 수 있다.

표 4-9 | 유형별 시정명령 및 이행강제금 부과 현황: 2017~2021년

(단위: 건, 억 원)

구분			2017	2018	2019	2020	2021
총계	시정명령		94,976	115,273	126,319	126,165	114,520
	이행강제금	건수	99,640	115,919	126,325	123,266	118,062
		금액	1,702.6	1,899.2	1,975.0	1,919.7	1,912.2
무허가·무신고 건축 (신축, 증축, 개축, 재축)	시정명령		84,812	104,220	113,558	114,673	105,267
	이행강제금	건수	89,496	105,916	114,068	112,706	107,049
		금액	1,356.0	1,549.6	1,561.1	1,575.9	1,555.8
대수선	시정명령		2,415	1,915	2,171	1,836	1,540
	이행강제금	건수	2,787	2,699	3,175	1,906	2,211
		금액	117.2	86.8	151.9	68.7	93.0
용도변경	시정명령		2,984	3,740	4,545	3,938	2,686
	이행강제금	건수	2,866	2,808	3,659	3,450	3,005
		금액	146.8	173.7	186.3	194.5	170.4
사용승인	시정명령		609	634	478	399	383
	이행강제금	건수	683	587	524	338	444
		금액	20.8	26.1	17.6	11.8	26.7
피난시설, 용도 및 구조의 제한, 방화구획 등	시정명령		82	199	298	266	142
	이행강제금	건수	32	43	56	50	83
		금액	0.6	1.2	1.6	2.0	3.5
내화구조 및 방화벽	시정명령		16	18	32	28	25
	이행강제금	건수	14	8	13	21	13
		금액	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3
기타	시정명령		4,058	4,547	5,236	5,025	4,477
	이행강제금	건수	3,762	3,858	4,830	4,795	5,257
		금액	61.0	61.6	56.4	66.7	62.5

자료: 국토교통부 내부자료(2023년 1월 27일 자료 제공)

불법 방 쪼개기 유형에 대한 조치 현황 추이를 보면, 신규로 적발되는 경우가 시정(철거)하는 경우에 비해 많아 시정률은 점차 낮아지는 추세이다(표 4-10 참조). 시정명령 건수가 증가하는 것에 비해 이행강제금 부과 증가는 확인되지 않아, 추후 집행과정 분석을 통해 확인해볼 필요가 있다.

표 4-10 | 불법 방 쪼개기 조치 현황: 2017~2021년

(단위: 건, %, 억 원)

구분		2017	2018	2019	2020	2021
위반건축물 현황	전년 이월(a)	1,885	2,487	2,847	3,474	4,141
	신규적발(b)	973	713	1,097	1,238	815
	시정(철거)(c)	371	352	469	571	437
	누계(a+b-c)	2,487	2,848	3,475	4,141	4,519
	시정 비율(c/a+b)	13.0	11.0	11.9	12.1	8.8
이행강제금 현황	부과 건수(a)	1,954	2,041	2,267	1,819	2,080
	부과금액(b)	77.7	76.6	102.9	71.5	85.9
	징수 건수(c)	1,742	1,782	1,967	1,598	1,688
	징수금액(d)	57.8	57.7	83.5	55.9	57.0
	미징수 건수(a-c)	212	259	300	221	392
	미징수금액(b-d)	20.0	18.9	19.5	15.6	28.9

자료: 국토교통부 내부자료(2023년 1월 27일 자료 제공)

근린생활시설을 주택으로 무단 용도변경하는 위반 건수는 2017년 557건, 2018년 1,187건, 2019년 1,325건, 2020년 1,695건, 2021년 1,287건으로 2017년 이후 급격히 상승하여 2020년까지 지속적으로 증가하다 2021년에 다소 감소하였다. 지역별로는 서울이 위반 건수가 절반 이상을 차지하고, 다음으로 경기도의 위반 건수가 많은 것으로 나타나 수도권에서 무단 용도변경이 주로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

표 4-11 | 무단 용도변경(근생→주택) 위반 현황: 2017~2021년

(단위: 건)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
합계	557	1,187	1,325	1,695	1,287
서울	317	490	435	883	717
부산	13	186	87	47	44
대구	3	13	25	15	13
인천	20	18	18	11	31
광주	6	4	10	8	5
대전	0	6	16	1	0
울산	4	14	10	9	1
세종	0	0	0	0	0
경기	149	356	503	428	346
강원	3	12	24	107	32
충북	0	4	6	10	3
충남	8	15	38	64	7
전북	4	3	4	12	4
전남	1	3	3	17	5
경북	5	6	17	37	45
경남	24	57	127	45	29
제주	0	0	2	1	5

자료: 국토교통부 내부자료(2023년 1월 27일 자료 제공)

2) 불법건축물 단속 절차¹¹⁾

서울시는 「건축법」 시행령 제115조와 ‘서울특별시 건축 조례’ 제46조에 따라 매년 위반건축물 조사·정비 계획을 수립하여 점검 대상과 대상별 점검 내용 및 방법을 규율하고 있다. 건축물의 규모·유형에 따라 점검 대상을 세분화하여 운영하고 있고, 그 외 항공사진을 통한 단속, 민원 및 신고에 의한 단속 등의 방법 동원하고 있다. 불법건축물 단속에 동원되는 조직과 인원은 자치구마다 다르게 구성되고 있다.¹²⁾

11) 비교적 체계적인 단속 및 적발이 이루어지고 있는 서울시의 ‘2023년 위반건축물 조사·정비 계획’을 기초로 서울시 및 서울시 내 자치구 담당자와의 통화를 통해 단속 및 적발 과정을 파악함. 다른 지자체의 경우 실태가 상이할 수 있음

12) 양천구의 경우 규모·유형에 따른 단속은 건축허가와 관련되므로 건축과에서 담당하며, 항공사진을 통한 조사는 주택과에서 담당, 민원 및 신고에 따른 단속은 해당 과에서 진행함(2023.9.20. 양천구청 건축과 전화 인터뷰)

표 4-12 | 대상별 단속 내용 및 절차

점검 대상	점검 내용 및 방법		점검 시기
소형건축물 (2,000㎡ 이하)	자치구간 교차점검	• 사용승인 후 최초 1회(6개월)는 전수 점검 • 이후 건물(1년 6개월, 3년 경과 건축물)은 위반사항 적발, 중점 점검 대상 위주로 점검 • (2021년 계획에서는 10% 이내로 제시)	분기별
	중점 점검	• 근생주택(근린생활시설의 주택 사용 여부) • 방 쪼개기(단독·다가구·다세대 등의 불법 세대 분리, 다중주택, 고시원 실별 취사시설 설치 및 용도 기준 준수 실태) • 발코니 위반사항(발코니 내부 공간화 및 확장)	분기별 (교차점검 시 병행점검)
중대형 건축물 (2,000㎡ 이하)	• 자치구 계획 수립·시행		상반기
공개공지	• 공개공지 이용 활성화를 제한하는 행위		하반기 (주요 가로변 수시점검)
생활형 숙박시설	• 허위·과장 광고 여부 • 분양 시 주택 사용 불가, 숙박업 신고 필요 명시		건축허가 이후 지속 관리
자치구 자율점검 대상	• 장기 미사용승인 건축물 • 가설건축물 • 무허가(신고) 건축물 • 기타 위반 행위 자체 점검		연중
항공사진 판독에 의한 단속	• 항공사진 판독결과 적발된 위반건축물 대상 단속 • 현지조사 및 관련 공부 확인		연 1회
민원에 따른 단속	• 주민신고, 응답소, 새울민원, 순찰 등에 의해 적발된 대상 단속 • 현지조사 및 관련 공부 확인		상시

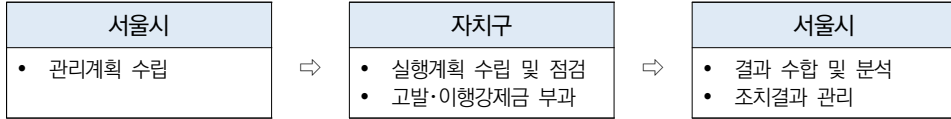
자료: 2023년 위반건축물 조사·정비계획(2023.3, 서울시 주택정책실 건축기획과); 2016년 주요업무보고(영등포구); 2022년 주요업무계획(양천구) 등을 기초로 연구진 작성

□ 점검 대상별 단속

서울시의 불법건축물 점검은 소형건축물, 중·대형건축물, 공개공지, 생활형 숙박시설 및 자치구 자율점검 대상으로 나누어 단속과 적발이 이루어진다. 매년 2~3월쯤 위반건축물 조사·정비 계획을 작성하여 자치구의 위반건축물 예방 및 정비를 위한 지도·점검 지침을 제시¹³⁾하고 있다.

13) 건축 행정의 건실한 운영과 위반건축물 관리의 일관성 있는 추진을 위하여 위반건축물 조사·정비 계획을 수립

그림 4-3 | 서울시-자치구 간의 점검 방법



자료: 2022년 주요업무보고, 2022.2.11., 서울특별시(주택정책실)

소형건축물 점검은 연면적 2,000㎡ 이하의 건축물을 대상으로 분기별 조사·정비 계획에 따라 이루어진다. 사용승인 이후 최초점검은 ‘사용승인 예방점검’으로, 분기별로 나누어 전수조사하고 이후에는 위반사항 내용 및 중점점검 대상 건축물 등을 위주로 점검하며, 자치구 간 교차점검을 통해 투명성과 신뢰성을 확보하고 있다. 2023년에는 근린생활시설의 주택 사용 여부, 단독·다가구·다세대 주택 등의 불법적인 세대 분리 여부, 다중주택·고시원의 실별 불법 취사시설 설치 여부, 다중·다가구 주택, 고시원의 용도기준 준수 실태, 발코니 불법 확장 등에 대한 집중점검이 이루어지고 있다.

중·대형건축물 점검은 다중이용건축물, 특수구조건축물, 다중이용업소가 있는 건축물, 연면적 3,000㎡ 이상 집합건축물을 대상으로 한다. 사용승인 5년 이내 최초로 점검이 이루어지고, 이후 3년에 1회 점검하며, 건축사사무소, 건설기술용역업자, 안전진단전문기관 등의 자격을 갖춘 점검기관에서 수행한다. 점검에서는 건축물 안전과 기능을 유지하기 위해 필요한 사항인 대지, 구조안전, 화재안전에 대해 사용승인 내용대로 유지·관리되는지 여부 등을 조사하고 있다. 이 외에 공개공지나 생활형 숙박시설 등에 대한 점검도 이루어지는데, 공개공지는 이용 활성화를 제한하는 영업 행위, 시설물 설치, 물건 적치, 출입 차단, 편의시설 훼손 등을 단속하며, 생활형 숙박시설은 분양신고 시 안내문구가 명시되어 있는지, 주택 용도가 가능한 것으로 허위·과장 광고를 하지 않는지 등을 점검한다.

이 밖에도 자치구 자율점검 대상으로 장기 미사용승인 건축물, 가설건축물, 무허가·무신고 건축물 등에 대하여 자치구 계획에 따라 실정에 맞게 단속이 이루어지고 있다.

및 시행(2023년, 2022년, 2021년, 2020년 위반건축물 조사·정비 계획, 서울시 주택정책실 건축기획과 자료 참조)(2023.9.20. 서울시 주택정책실 건축기획과 건축관리팀 주무관 전화 인터뷰)

□ 항공사진 판독에 의한 단속

항공사진 판독결과 이상이 있다고 판단되는 위반건축물에 대해 관련 공부 확인 및 현지조사를 통한 단속이 이루어진다. 3~8월 사이에 진행하며 판독결과 위반건축물로 적발된 건에 대해 전수조사를 진행한다. 각 자치구는 서울시로부터 항공사진자료 및 교육자료를 확인하고, 단속 이후 조사보고서 등을 서울시와 공유하고 있다.

현장조사를 비롯하여 항공사진 판독결과, 관련 인허가 도면 등을 확인하여 불법건축물을 적발하게 된다. 외부에서 확인이 어려운 경우에는 내부로 들어가서 확인하는데, 증축 범위, 소재 등 확인을 위해 내부로 들어갈 경우에는 주인(또는 임차인)에게 쪽지를 남겨서 연락처를 주고받고 약속을 잡은 후에 내부 확인 절차를 거친다. 양천구의 경우 5명이 관할 동을 나눠서 담당하고 있으며 보통 1~2명이 현장조사를 수행하고 있다.

그림 4-4 | 항공사진 판독을 통한 현장조사계획

3월	3월~8월	9월	9월~12월
배부 및 교육	항공사진 판독 및 현장 전수조사	지난 이행강제금 반복 부과	- 결과보고 - 행정조치 및 이행강제금 부과

자료: 2016년 주요업무보고(영등포구)를 참고로 연구진 작성(지자체별로 상이할 수 있음)

지자체별로 담당 인원이나 기간, 집중 단속 내용 등은 차이를 보인다. 서초구의 경우, 2021년 항공사진 판독 7,433건에 대해서 옥상, 창고, 베란다 공간의 무단 증축, 대지 내 컨테이너 무단 축조, 패널 등으로 영업장 무단 확장 등에 대해서 약 2개월간의 현장 방문조사를 실시¹⁴⁾했다. 양천구는 2020년 항공사진 판독 4,962건의 건축물에 대해 4월부터 7월까지 현장조사를 진행했으며,¹⁵⁾ 동대문구는 2021년 항공사진 판독 6,334건에 대해서 옥상, 베란다, 창고나 기타 부속건축물 무단 증축, 컨테이너 등 가

14) 신아일보 2022.04.25 <https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1543419> (2023년 9월 14일 접속)

15) 노컷뉴스 2021.04.21 <https://www.nocutnews.co.kr/news/5539554> (2023년 9월 14일 접속)

설건축물 무단 축조, 점포 앞 가설건축물 무단 설치 후 영업 등에 대해 건축물 위반 여부 확인을 위해 4월부터 7월까지 주택 정비 팀장 등 공무원 6명이 1인당 1~4개 동을 맡아 현장점검을 진행¹⁶⁾하였다.

경기도의 경우 도내 시·군별 불법건축물 관리·감독 인력은 지난 2021년 201명으로 확인되어, 1명이 약 230동의 불법건축물을 관리 중으로 총 208명의 단속 인원이 더 필요하다고 지적¹⁷⁾되었다. 인천 미추홀구는 2019년 항공촬영된 1,700여 건의 건축물을 6월까지 집중조사 예정¹⁸⁾이며, 파주시는 운정신도시 내 다가구주택 142개소를 대상으로 약 1달간 불법 건축 행위 일제 단속 예정(운정신도시 내 다가구주택은 최대 5가구로 제한)으로 5명의 점검반을 2개로 편성해 단속을 실시할 계획¹⁹⁾이다.

□ 민원에 따른 단속

민원에 따른 단속은 주민이 민원을 제기한 경우 현장조사를 통해 이루어지며, 일정 및 단속 횟수는 정해져 있지 않고 상시로 진행된다. 민원은 전화로 들어오는 경우도 있지만 ‘서울특별시 응답소’, ‘서울전자민원창구’ 등 온라인 플랫폼을 통해 신고가 들어오기도 한다. 주요 내용은 공사 중 일조권 침해, 「주차장법」 위반, 공개공지 훼손, 용도불법 등 다양하게 접수되며, 베란다 불법 증축, 다른 용도로 주차장 사용 등 외부에서 확인할 수 있는 것은 적발 후 사전 통지 발송이 이루어진다.

근생빌라 등 무단 용도변경이나 방 쪼개기 등 내부구조 변경과 같이 외부에서 확인이 힘든 대상은 동주민센터를 통해 전입신고 현황을 확인 후 집주인과 연락을 취하는 등의 절차를 거치나, 많은 경우 내부 접근이 어려워 우편이나 쪽지를 통해 관련 사항을 전달하고 대기하는 것 이외 다른 방법이 부재한 상황이다.

16) 매일일보 2022.04.06 <https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=909444> (2023년 9월 15일 접속)

17) 경기일보 2023.02.28 <https://www.kyeonggi.com/article/20230228580319> (2023년 9월 15일 접속)

18) 경기신문 2020.01.29 <https://www.kgnnews.co.kr/news/article.html?no=573480> (2023년 9월 15일 접속)

19) 서울경제 2022.04.11 <https://www.sedaily.com/NewsView/264NI76OHY> (2023년 9월 15일 접속)

□ 그 외

분기별, 수시, 민원 등에 의한 단속 외에도 각종 안전점검이나 소방점검 등 건축과 및 주택과 외의 타 부서 조사 대상에서 적발되는 경우가 있으나 소규모 주택은 그 사례가 많진 않다.

3) 불법건축물 조치 제도와 절차²⁰⁾

□ 행정상 제재수단

이상의 과정을 거쳐 위반사항이 단속되면 행정절차에 따라 조치가 이루어지는데, 현행 「건축법」에서는 개인의 생명과 재산을 지키고, 건축물의 안전과 기능, 미관 등을 확보하기 위해 위반건축물에 대한 시정명령과 이행강제금 등을 규정²¹⁾하고 있다. ‘시정명령’은 「건축법」 제79조 제1항에 따라 위반건축물에 대하여 공사중지·해체·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치 등의 시정명령을 할 수 있다. ‘영업 허가 금지 등 불이익 처분’은 시정명령을 받고 이행하지 않은 건축물에 대하여 다른 법령에 따른 영업이나 그 밖의 행위를 허가·면허·인가·등록·지정 등을 하지 않도록 요청할 수 있고(동법 제79조 제2항), 특별한 이유가 없으면 요청에 따라야 한다(동법 제79조 제2항). ‘행정대집행’은 「건축법」 제11조(건축허가), 제14조(건축신고), 제41조(도로 굴착 부분에 대한 조치 등)와 시정명령에 따라 필요한 조치를 할 때 도로통행에 현저하게 지장을 주는 불법건축물인 경우 행정대집행절차에 의하면 그 목적을 달성하기 곤란할 때에는 해당 절차를 거치지 않고 대집행할 수 있도록 하고 있다(동법 제85조). 시정명령을 이행하지 않은 경우에 ‘이행강제금을 부과’하는데(동법 제80조 제1항), 이행강제금은 이행강제금 부과에 대한 특례를 통해 감경할 수 있다(동

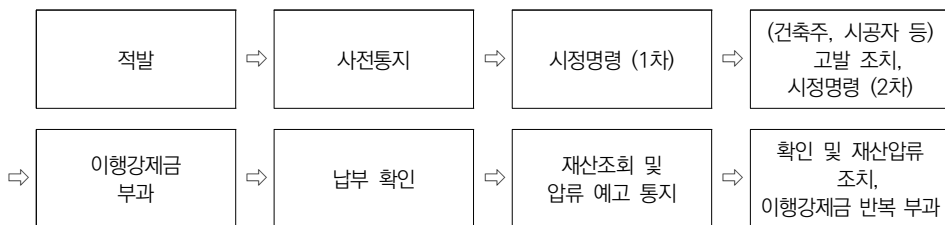
20) 비교적 체계적인 단속 및 적발이 이루어지고 있는 서울시의 ‘2023년 위반건축물 조사·정비 계획’을 기초로 서울시 및 서울시 내 자치구 담당자와의 통화를 통해 단속 및 적발 과정을 파악함. 다른 지자체의 경우 실태가 상이할 수 있음

21) 「건축법」[시행 2021.6.9.] [법률 제17606호, 2020.12.8., 일부개정]의 개정이유 및 주요 내용을 일부 인용

법 제80조의2). 또한, 시정명령을 하는 경우 건축물대장에 ‘위반 내용을 기재’하여야 한다(동법 제79조 제4항). 이 밖에도 「건축법」 또는 이 법에 따른 명령·처분에 위반되는 대지나 건축물에 대한 실태를 파악하기 위해 ‘위반건축물 실태조사’를 할 수 있도록(동법 제79조 제4항) 하는 등 위반건축물에 대한 행정상 제재가 이루어지고 있다.

위반사항이 적발된 이후에는 사전통지, 1차 시정명령, 2차 시정명령 및 고발 조치, 이행강제금 부과, 납부 확인, 재산조회 및 압류예고 통지, 시정완료 시까지 이행강제금 반복 부과 등의 절차를 거치며, 통상 170~180일이 소요(서울특별시 2023; 김동연 2021)²²⁾된다.

그림 4-5 | 단계별 조치절차



자료: 2022년 위반건축물조사정비계획, 2022.2, 서울특별시 주택정책실 건축기획과, 건축기획과-3417

위반건축물이 적발되면 위반 내용, 관련 규정 등 위반건축물 관리대장에 기재하고, 적발 후 7일 이내에 건축물대장에 표기를 예고하며, 미시정 시 행정조치 처분됨을 안내하는 사전통지가 이루어진다. 건축물대장에 표기하고 30일 이상의 1차 시정명령 기간을 가지며, 2019년 위반건축물 행정조치 강화 방안에 따라 고발 조치²³⁾하고 20일 이상의 2차 시정명령 기간을 부여하며, 시정이 이루어지지 않은 경우 이행강제금이 부과되는데 영리 목적이나 상습적 위반 등은 2배 가중하여 부과한다. 이후 납부 확인(15일 이내), 재산조회 및 압류 예고 통지(20일 이상), 확인 및 재산압류조치, 이행강제금 반복 부과 등의 조치가 이루어진다.

22) 서울시 소규모 위반건축물에 대한 인식 및 관리방향 연구, 김동연, 2021년 2월, 서울시립대학교 도시과학대학원 건축공학석사 학위논문 p.33

23) 경찰서로 고발장을 공문으로 송부

□ 이행강제금 부과 기준

이행강제금 부과 기준은 크게 ① 건폐율이나 용적률을 초과한 경우 또는 허가를 받지 않거나 신고를 하지 않은 경우(동법 제80조 제1항 제1호)와 ② 대수선, 용도변경 등 제1호 외의 위반건축물에 해당하는 경우(동법 제80조 제1항 제2호)로 구분할 수 있다. 예를 들어 옥상에 옥탑방을 만들거나 필로티에 임시건물을 만들고, 다락을 주거용으로 사용하는 경우는 「건축법」 제80조 제1항 제1호에 해당하는 위반사항이다. 한편, 허가나 신고 없이 다가구 또는 다세대주택의 경계벽을 증설하는 경우, 또는 근린생활시설을 주거용으로 개조하여 사용하는 경우는 동법 제80조 제1항 제2호에 해당한다.

표 4-13 | 이행강제금 위반 유형에 따른 주요 위반 행위: 주거용 건축물

구 분	주거용 건축물 관련 주요 위반 행위
건폐율·용적률 초과 또는 허가나 신고 위반 (제80조 제1항 제1호)	· 내대지, 전(田) 및 답(畓) 등에 건축물을 짓거나 비닐하우스나 컨테이너 등을 설치한 경우(신축 - 허가나 신고 위반) · 건물 옥상에 옥탑방을 만들거나 계단탑 및 물탱크실 등을 주거용으로 사용하는 경우 (증축 - 용적률, 높이 제한 등, 허가나 신고 위반) · 필로티에 창고 등 용도로 임시건물을 만든 경우(증축 - 용적률 등, 허가나 신고 위반) · 다락을 주거용으로 사용하는 경우(증축 - 용적률 등, 허가나 신고 위반)
대수선·용도변경 등 제1호 외 위반 (제80조 제1항 제2호)	· 층고가 높은 층을 복층으로 만들기 위해서 보를 설치하는 경우(보의 증설 - 신고나 허가 위반, 「건축법 시행령」 제3조의2제3호) · 단독주택을 2세대로 분리하고 출입을 위해 새로운 계단을 설치한 경우(주계단의 증설 - 신고나 허가 위반, 「건축법」 시행령 제3조의2제6호) · 임대 수익을 위해서 다가구주택의 가구 수나 다세대주택의 세대수를 늘리는 경우 (다가구주택의 가구 간 경계벽 또는 다세대주택의 세대 간 경계벽 증설 및 해체 - 신고나 허가 위반, 「건축법」 시행령 제3조의2제8호) · 지상 1층 근린생활시설을 주거용으로 개조하여 사용하는 경우(용도변경 신고 위반) · 독서실(근린생활시설)을 고시원(영업시설군)으로 사용하는 경우(용도변경 허가 위반) · 고시원 개별 호실에 취사시설(주거·업무 시설군)을 설치한 경우(용도변경 신고 위반)

주: 위법한 건축 행위의 유형 및 제재의 주요 건축 위반 유형 중 주거용 건축물 관련 내용을 발췌하여 정리
 자료: 찾기 쉬운 생활법령 정보, 건축법 등 위반건축물, 위법한 건축 행위의 유형 및 제재 (2023년 9월 17일 검색)
 (https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpCisMain.laf?popMenu=ov&csnSeq=1406&acfiNo=3&aciNo=2&cnpCisNo=1&search_put=)

건축법 [시행 2023.6.11.] [법률 제18935호, 2022.6.10., 일부개정]

제80조(이행강제금) ① 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 후 시정 기간 내에 시정명령을 이행하지 아니한 건축주 등에 대하여는 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행 기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 다음 각호의 이행강제금을 부과한다. 다만, 연면적(공동주택의 경우에는 세대면적을 기준으로 한다)이 60제곱미터 이하인 주거용 건축물과 제2호 중 주거용 건축물로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각호의 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 위반건축물에 해당하는 경우에는 「지방세법」에 따라 그 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 100분의 10의 범위에서 위반내용에 따라 대통령령으로 정하는 금액

② 허가권자는 영리 목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등 대통령령으로 정하는 경우에 제1항에 따른 금액을 100분의 100의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 가중하여야 한다.

③ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 경고(警告)하여야 한다.

④ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부 기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 구체적으로 밝힌 문서로 하여야 한다.

⑤ 허가권자는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

⑥ 허가권자는 제79조제1항에 따라 시정명령을 받은 자가 이를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑦ 허가권자는 제4항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 납부 기한까지 내지 아니하면 「지방행정재정·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

제80조의2(이행강제금 부과에 관한 특례) ① 허가권자는 제80조에 따른 이행강제금을 다음 각호에서 정하는 바에 따라 감경할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 조례로 정하는 기간까지 위반 내용을 시정하지 아니한 경우는 제외한다.

1. 축사 등 농업용·어업용 시설로서 500제곱미터(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 외의 지역에서는 1천제곱미터) 이하인 경우는 5분의 1을 감경

2. 그 밖에 위반 동기, 위반 범위 및 위반 시기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우(제80조제2항에 해당하는 경우는 제외한다)에는 2분의 1의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 감경

② 허가권자는 법률 제4381호 「건축법」 개정법률의 시행일(1992년 6월 1일을 말한다) 이전에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 주거용 건축물에 관하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제80조에 따른 이행강제금을 감경할 수 있다.

이행강제금 부과금액 산정 방식은 크게 두 가지이다. 첫째, 건폐율·용적률 또는 허가나 신고위반인 경우(제80조 제1항 제1호)에 해당하는 경우 단위면적당(1㎡) 시가표준액의 50%에 위반면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 위반 내용에 따라 대통령령으로 정하는 비율로 산정한다. 다만, 연면적(공동주택은 세대면적 기준)이 60㎡ 이하인 주거용 건축물인 경우에는 이행강제금 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지자체의 조례로 정하는 금액을 부과하고 있다. 둘째, 제1호 외 위반건축물의 경우 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 10%의 범위에서 위반내용에 따라 대통령령에서 정하는 금액으로 산정한다. 주거용 건축물로서 일정 요건에 해당하는 경우에는 「건축법」 제80조 제1항 제2호에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지자체의 조례로 정하는 금액을 부과한다.

영리 목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등 다음과 같이 정하는 경우에 이행강제금에 따른 금액을 100%의 범위에서 해당 지자체의 조례로 정하는 바에 따라 가중하여야 하며, 이 경우 위반 행위 후 소유권이 변경된 경우는 제외한다.

- 임대 등 영리를 목적으로 용도변경을 한 경우(위반면적이 50㎡를 초과하는 경우)
- 임대 등 영리를 목적으로 허가나 신고 없이 다세대주택의 세대수 또는 다가구주택의 가구 수를 증가시킨 경우(5세대 또는 5가구 이상 증가시킨 경우)
- 동일인이 최근 3년 내에 2회 이상 「건축법」 또는 법에 따른 명령·처분을 위반한 경우
- 위의 어느 하나와 비슷한 경우로서 건축조례로 정하는 경우

표 4-14 | 이행강제금 위반 유형에 따른 이행강제금 부과 기준

구 분	이행강제금 부과 기준	
건폐율·용적률 초과 또는 허가나 신고 위반 (제80조 제1항 제1호)	· 건축물에 적용되는 1㎡의 시가표준액의 100분의 50에 해당하는 금액에 위반면적을 곱한 금액 이하의 범위에서 위반 내용에 따라 다음의 비율(다만, 건축조례로 다음의 비율을 낮추어 정할 수 있되, 낮추는 경우에도 그 비율은 100분의 60 이상이어야 함)을 곱한 금액 (「건축법」 제80조 제1항 제1호 및 「건축법」 시행령 제115조의3 제1항) - 건폐율을 초과하여 건축한 경우: 100분의 80 - 용적률을 초과하여 건축한 경우: 100분의 90 - 허가를 받지 아니하고 건축한 경우: 100분의 100 - 신고를 하지 아니하고 건축한 경우: 100분의 70 · 연면적(공동주택은 세대 면적 기준)이 60㎡ 이하인 주거용 건축물인 경우에는 이행강제금 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과 (「건축법」 제80조 제1항 단서)	
대수선·용도변경 등 제1호 외 위반 (제80조 제1항 제2호)	· 건축물에 적용되는 시가표준액에 해당하는 금액의 100분의 10의 범위에서 위반 내용에 따라 다음의 표(「건축법」 시행령 별표 15)에서 정하는 금액 (「건축법」 제80조 제1항 제2호, 「건축법」 시행령 제115조의2 제2항 및 별표 15)	
	위반사항	이행강제금의 금액
	1. 허가를 받지 않거나 신고를 하지 않고 제3조의2제8호에 따른 증설 또는 해체로 대수선을 한 건축물	· 시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
	1의2. 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 용도변경을 한 건축물	· 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 용도변경을 한 부분의 시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
	2. 사용승인을 받지 아니하고 사용 중인 건축물	· 시가표준액의 100분의 2에 해당하는 금액
	3. 대지의 조경에 관한 사항을 위반한 건축물	· 시가표준액(조경의무를 위반한 면적에 해당하는 바닥면적의 시가표준액)의 100분의 10에 해당하는 금액
	4. 건축선에 적합하지 아니한 건축물 5. 구조내력 기준에 적합하지 아니한 건축물 6. 피난시설, 건축물의 용도·구조의 제한, 방화구획, 계단, 거실의 반사 높이, 거실의 채광·환기와 바닥의 방습 등이 법령등의 기준에 적합하지 아니한 건축물 7. 내화구조 및 방화벽이 법령 등의 기준에 적합하지 아니한 건축물 8. 방화지구 안의 건축물에 관한 법령 등의 기준에 적합하지 아니한 건축물 9. 법령 등에 적합하지 않은 마감 재료를 사용한 건축물 10. 높이 제한을 위반한 건축물 11. 일조 등의 확보를 위한 높이 제한을 위반한 건축물 12. 건축설비의 설치·구조에 관한 기준과 그 설계 및 공사감리에 관한 법령 등의 기준을 위반한 건축물	· 시가표준액의 100분의 10에 해당하는 금액
	13. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 건축물	· 시가표준액의 100분의 3 이하로서 위반 행위의 종류에 따라 건축조례로 정하는 금액(건축조례로 규정하지 아니한 경우에는 100분의 3으로 한다)
	· 다만, 주거용 건축물로서 다음에서 정하는 경우에는 「건축법」 제80조 제1항 제2호에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 금액을 부과 (「건축법」 제80조 제1항 단서 및 「건축법」 시행령 제115조의2 제1항) - 「건축법」 제22조에 따른 사용승인을 받지 아니하고 건축물을 사용한 경우 - 「건축법」 제42조에 따른 대지의 조경에 관한 사항을 위반한 경우 - 「건축법」 제60조에 따른 건축물의 높이 제한을 위반한 경우 - 「건축법」 제61조에 따른 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한을 위반한 경우 - 그 밖에 「건축법」 또는 「건축법」에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우[「건축법」 시행령 별표 15 위반건축물란의 제1호의2(용도변경 위반) 및 제4호(건축선 위반)부터 제9호(마감 재료 위반)까지의 규정에 해당하는 경우는 제외]로서 건축조례로 정하는 경우	

표 4-14 | 이행강제금 위반 유형에 따른 이행강제금 부과 기준 (계속)

구 분	이행강제금 부과 기준
공통	· 허가권자는 영리 목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등 다음의 정하는 경우에 이행강제금에 따른 금액을 100분의 100의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 가중하여야 한다. 다만, 위반 행위 후 소유권이 변경된 경우는 제외함 (「건축법」 제80조 제2항 및 「건축법」 시행령 제115조의3 제2항) - 임대 등 영리를 목적으로 「건축법」 제19조를 위반하여 용도변경을 한 경우(위반면적이 50제곱미터를 초과하는 경우로 한정) - 임대 등 영리를 목적으로 허가나 신고 없이 다세대주택의 세대수 또는 다가구주택의 가구수를 증가시킨 경우(5세대 또는 5가구 이상 증가시킨 경우로 한정) - 동일인이 최근 3년 내에 2회 이상 「건축법」 또는 「건축법」에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우 - 위의 어느 하나와 비슷한 경우로서 건축조례로 정하는 경우 · 허가권자는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 위 이행강제금을 부과 징수할 수 있음(「건축법」 제80조 제5항) · 허가권자는 이행강제금을 다음에서 정하는 바에 따라 감경할 수 있음. 다만, 지방자치단체의 조례로 정하는 기간까지 위반 내용을 시정하지 아니한 경우는 제외함(「건축법」 제80조의2 제1항 및 「건축법」 시행령 제115조의4 제1항 본문). - 축사 등 농업용·어업용 시설로서 500제곱미터(수도권 외의 지역에서는 1,000제곱미터) 이하인 경우는 5분의 1을 감경 - 그 밖에 위반 동기, 위반 범위 및 위반 시기 등을 고려하여 다음에서 정하는 경우(제80조 제2항의 영리 목적 등 위반에 해당하는 경우는 제외)에는 2분의 1의 범위에서 각 정해진 비율을 감경 * 위반 행위 후 소유권이 변경된 경우 * 임차인이 있어 현실적으로 임대 기간 중에 위반 내용을 시정하기 어려운 경우(최초의 시정명령 전에 이미 임대차계약을 체결한 경우로서 해당 계약이 종료되거나 갱신되는 경우는 제외) 등 상황의 특수성이 인정되는 경우 * 위반면적이 30제곱미터 이하인 경우(「건축법」 시행령 별표 1 제1호부터 제4호(※단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설)까지의 규정에 따른 건축물로 한정하며, 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」의 적용을 받는 집합건축물은 제외) * 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」의 적용을 받는 집합건축물의 구분소유자가 위반한 면적이 5제곱미터 이하인 경우(「건축법」 시행령 별표 1 제2호부터 제4호(※공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설)까지의 규정에 따른 건축물로 한정) * 「건축법」 제22조에 따른 사용승인 당시 존재하던 위반사항으로서 사용승인 이후 확인된 경우 * 「건축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 부칙 제9조에 따라 같은 조 제1항 각호에 따른 기간 내에 동법 제11조에 따른 허가 또는 변경허가를 받거나 신고 또는 변경신고를 하려는 배출시설(처리시설을 포함)의 경우 * 「건축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 부칙 제10조의2에 따라 같은 조 제1항에 따른 기한까지 환경부장관이 정하는 바에 따라 허가신청을 하였거나 신고한 배출시설(개 사육시설은 제외하되, 처리시설은 포함)의 경우 * 그 밖에 위반 행위의 정도와 위반 동기 및 공중에 미치는 영향 등을 고려하여 감경이 필요한 경우로서 건축조례로 정하는 경우

자료: 찾기 쉬운 생활법령 정보, 건축법 등 위반건축물, 위법한 건축 행위의 유형 및 제재
https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=1406&ccfNo=3&cciNo=2&cnpClsNo=1&search_put=, 2023년 9월 17일 검색)
 국가법령정보센터, 「건축법」[시행 2023.6.11.] [법률 제8935호, 2022. 6. 10., 일부개정], 「건축법」[시행 2023.9.12.] [대통령령 제33717호, 2023.9.12., 일부개정], <https://www.law.go.kr/LSW/main.html> (2023년 9월 17일 검색)

한편 위반 동기, 위반 범위 및 위반 시기 등을 고려하여 다음에서 정하는 경우에는 2분의 1의 범위에서 각 정해진 비율을 감경할 수 있도록 하고 있다.²⁴⁾ 다만, 지방자치 단체의 조례로 정하는 기간까지 위반 내용을 시정하지 아니한 경우는 제외하며, 제80조 제2항의 영리 목적 등 위반에 해당하는 경우도 제외한다.

- 위반 행위 후 소유권이 변경된 경우
- 임차인이 있어 현실적으로 임대 기간 중에 위반 내용을 시정하기 어려운 경우 등 상황의 특수성이 인정되는 경우
- 위반면적이 30㎡ 이하인 경우(단독주택, 공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 다만, 집합건축물은 제외)
- 집합건축물의 구분소유자가 위반한 면적이 5㎡ 이하인 경우(공동주택, 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설)
- 사용승인 당시 존재하던 위반사항으로서 사용승인 이후 확인된 경우
- 그 밖에 위반 행위의 정도와 위반 동기 및 공중에 미치는 영향 등을 고려하여 감경이 필요한 경우로서 건축조례로 정하는 경우

이행강제금은 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 1년에 2회 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 횟수만큼 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 위 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 주거용 건축물로서 일정 요건에 해당하는 경우에는 「건축법」 제80조 제1항 제2호에 해당하는 금액의 2분의 1의 범위에서 해당 지자체의 조례로 정하는 금액을 부과한다.

이상의 이행강제금 계산 방법을 도식화하면 <그림 4-6>과 같다.

24) 축사 등 농업용·어업용 시설로서 500제곱미터(수도권 외의 지역에서는 1,000㎡) 이하인 경우, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」상 배출시설에 대한 감경 기준은 <표 3-6>을 참고

그림 4-6 | 이행강제금 계산 방법



자료: 「건축법」 제80조와 동법 시행령을 기초로 연구진 작성

국가법령정보센터. 「건축법」[시행 2023.6.11.] [법률 제18935호, 2022. 6. 10., 일부개정], 「건축법」[시행 2023.9.12.] [대통령령 제33717호, 2023.9.12., 일부개정]. <https://www.law.go.kr/LSW/main.html> (2023년 9월 17일 검색)

3. 불법건축물 단속 및 조치 집행과정과 문제점 : 공무원 면접조사

1) 조사 방법

불법건축물 단속 및 조치 업무의 집행과정을 확인하기 위해 지자체 공무원(담당자 및 관계자) 5인을 대상으로 2023년 8월 21일부터 9월 20일 사이에 면접조사를 수행하였다.

표 4-15 | 지자체 공무원 면접조사 대상

구분	소속	부서	인원	관련 업무	조사일시
공무원 A	광역자치단체	주택정책실 건축관리팀	1인	- 건축허가·착공·사용승인에 관한 업무 - 위반건축물 조사·정비 계획 운용 - 건축 민원 처리 - 업무대행 건축사 지정·운영 - 공공건축물 경관 전문위원회 운영에 관한 사항 - 국회, 시의회, 국토교통부 자료제출 및 보고	2023.9.20.
공무원 B	기초자치단체	건축과 건축관리팀	1인	- 위반건축물 단속 및 현장 순찰 - 이행강제금 총괄 - 건축인허가	2023.6.28.
공무원 C	기초자치단체	건축과 건축디자인팀	1인	- 위반건축물 관련 총괄 - 이행강제금 관리업무 총괄 - 건축인허가	2023.9.20.
공무원 D	기초자치단체	주택과 건축물정비팀	1인	- 이행강제금 총괄(체납정리), 정보공개 업무 - 위반건축물 단속 및 현장 순찰 - 위반건축물(항공촬영, 신고 발생) 단속 및 처리	2023.9.21.
공무원 E	행정복지센터		1인	- 전입신고 및 확정일자 - 각종 지원금 확인	2023.8.21.

자료: 연구진 작성

면접조사는 지역 여건, 제도 수행사항, 단속, 시정명령 및 이행강제금 제도에 관한 의견 등에 대해 반구조화된 질문지를 기초로 하였다. 지역 여건과 관련해서는 지역 불법건축물 실태를 파악하였으며, 제도 수행사항과 관련해서는 지도·점검 계획 수립 및 시행, 위반건축물 실태조사 등에 대한 질문이 이루어졌다. 단속 관련 조사는 단속 과

정, 단속 유형, 업무 매뉴얼 등에 대하여 조사하였고, 시정명령 및 이행강제금에 관해서는 그 절차와 금액에 대한 설문이 이루어졌다. 마지막으로 현행 「건축법」의 실효성과 단속 거버넌스 등 제도에 관한 의견을 설문하였다.

[면접조사 반구조화 질문: 공무원]

☐ 지역 여건

- 참여자 소개
- 지역 불법건축물 실태

☐ 제도 수행사항

- 「건축법」 제78조의 지도·점검 계획 수립·시행은 어떻게 이루어지나요?
- 위반건축물 등에 대한 실태조사(「건축법」 시행령 제115조)는 어떻게 이루어지나요?
- 위반건축물 등에 대한 실태조사계획 수립(「건축법」 시행령 제115조 제2항)이 이루어지나요?

☐ 단속

- 단속은 주로 어떻게 이루어지나요?
- 단속과정에서 유관부서(주택과, 도로과, 지역건축안전센터 등)와의 협력은 어떻게 이루어지나요?
- 단속이 용이한 유형과 단속이 어려운 유형은 각각 무엇인가요?
- 단속을 위한 업무 매뉴얼이 존재하나요?
- 그 외 단속 업무 수행과정에서 어려운 점은 무엇인가요?

☐ 시정명령 및 이행강제금

- 시정명령 및 이행강제금 절차가 어떻게 되나요?
- 주요 위반 유형에 대한 이행강제금은 대체로 어느 정도 부과되나요?

☐ 제도에 관한 의견

- 현행 제도의 실효성을 어떻게 평가하시나요?
- 실효성을 높이기 위해 개선되어야 할 지점은 무엇인가요?
- 불법건축물 단속과 조치를 위한 거버넌스는 어떻게 구성되어야 한다고 생각하십니까?
- 불법건축물 단속에서 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체의 역할이 무엇이라고 생각하십니까?

2) 조사결과

(1) 제도 수행사항

위반건축물에 대한 조사 및 단속, 행정조치 등은 「건축법」 제78조(감독) 및 제79조(위반건축물 등에 대한 조치 등), 「건축법」 시행령 제115조(위반건축물 등에 대한 실태조사 및 정비), 「건축법」 시행규칙 제39조(건축행정의 지도·감독) 및 지자체 조례에 따라 이루어지고 있다. 계획수립의 내용은 지자체마다 실정이 다르기 때문에 차이를 보이고 있었다.

표 4-16 | 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 제도 수행사항

중주제	소주제	대표 문구
위반건축물 실태조사	항공사진 판독을 통한 조사	“3월쯤 서울시로부터 항공사진 판독자료와 교육자료가 내려오면, 읽고 위반건축물 관련 내용을 확인 후에 현장조사를 나가는 데, 현장확인 후에 필요한 경우 인허가 도서, 증축허가 또는 신고 여부 등 관련 문서를 확인하며 대조해요.” (공무원 D)
	규모·유형에 따른 조사	“교차점검, 사용승인 예방점검, 중대형건축물 단속 등 담당 인원이 나눠져 있으며 단속조사마다 분기별인 것도 있고 1년에 한 번 하는 것도 있는 등 다 달라요.” (공무원 C)
	민원 접수 이후 조사	“사실 민원으로 접수 들어온 것 위주로 처리해요. 그것도 인근 주민이 불법건축물을 신고했을 경우 현장확인 후 바로 조치하기 보다는 원만하게 해결될 수 있도록 요청을 하고요.” (공무원 B)
	시정되지 않을 시 절차를 따름	“그 이후 시정되지 않으면 ‘불법건축물 행정처분절차’를 따르죠.” (공무원 B)
지도·점검 계획 수립 및 시행	항공사진 판독 및 교육 자료	“매년 항공사진과 교육자료를 2~3월쯤에 배포해요.” (공무원 A)
	지도·점검 계획 수립	“저희 지자체도 매년 지도·점검 계획을 수립하고 진행하고 있어요.” (공무원 C)

자료: 연구진 작성

(2) 단속

단속은 외부조사가 주를 이루나 민원 등에 의해 내부조사가 필요한 경우도 존재했다. 민원을 통한 현장 조사는 보통 지역 주민이 불편을 느끼는 외부환경(일조사선, 주차 문제 등)에 국한되는 경우가 많으며, 내부구조 등에 대한 조사 요청은 비교적 적었다. 내부에 접근할 수 있는 권한이 없어 내부조사가 필요한 경우에는 연락처를 메모로 남기고 집주인과 연락이 닿을 때까지 대기하는 등의 방식을 취하고 있었다.

표 4-17 | 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 단속

중주제	소주제	대표 문구
단속과정	외부 및 내부조사	“외부에서 확인 가능한 범위만 조사하는 경우가 많고, 필요한 경우나 민원이 들어온 경우에는 내부에 들어가서 조사해요.”(공무원 C)
	유관부서 혹은 관계자와의 협력	“교차점검 같은 경우에는 다른 구청과 함께 진행을 하는데 그 외에는 특별한 케이스가 있는 경우가 아니라면 같은 부서 인원 2명 정도와 진행해요.”(공무원 C) “건축사 등의 전문가와 나가본 적은 없고, 혼자 가거나 우리 부서 팀원 중 한 명과 같이 나가요.”(공무원 D)
단속 대상의 유형	쉬운 유형	“외부에서 위반사항이 잘 보이는 경우에는 확인 후 사전통지가 나가요.”(공무원 D)
	어려운 유형	“외부에서 확인이 잘 안 되는 경우에는 내부에서 확인할 수 밖에 없는데 이럴 경우 집주인과 연락이 되어 해서 연락처를 남겨놓고 기다려요. 연락이 잘 안 되는 경우도 생기기도 해서 어렵죠.”(공무원 D)
단속의 어려움	어렵지 않다	“인원이 부족하긴 하지만 대신 기간을 충분히 가져가기 때문에 괜찮다고 생각해요.”(공무원 D)
	집주인의 감정적 대응	“본인만이 아니라 주변 모두가 다 이렇게 사용하고 있는데 본인만 단속하는 것이 억울하시다면서 예민하게 대응하는 경우가 많아요.”(공무원 B) “적발 행위 자체가 기분 좋은 건 아니다 보니 현장에서 집주인 분들과 마찰이 있는 경우가 생기는데 감정적으로 힘이 들 때가 있어요.”(공무원 D)
	연쇄적 민원	“주변의 다른 걸 (위반건축물) 신고하기도 하고, 연쇄적인 민원으로 이어져요.”(공무원 B)
업무 매뉴얼	항공사진 자료와 도면자료	“엄청난 매뉴얼이 필요한 건 아니고, 항공사진 분석자료와 관련한 건물들의 도면자료가 있으면 괜찮아요.”(공무원 D)

자료: 연구진 작성

대부분 전수조사가 아니므로 형평성 문제를 제기하는 등 단속 공무원과 소유주 간의 다툼이 발생할 여지가 많아 적극적인 단속을 수행하는 데에는 제한이 따르는 상황이다. 항공촬영에 의한 적발방식이나 사용승인 6개월 미만 건축물을 제외하면 전수조사 대상이 아니며, 중점점검사항이 존재한다 하더라도 점검 대상이 특정되어 있지 않아 단속과정에서 공무원의 재량권이 크게 나타난다. 또한, 단속 이후 집주인이 억울함을 호소하거나, 주변 건축물에 대하여 연쇄적으로 민원을 넣는 등 시정에 대한 의지보다는 억울함을 표현하는 경우가 많았다.

한편 단속을 위한 전담인원이 있는 것이 아니라 대부분 건축허가 업무 등 주된 담당 업무가 존재하는 가운데 단속 업무를 병행하고 있어, 업무 과중을 호소하는 경우가 많았다. 보통 2인 1조로 점검이 이루어지며, 인원 대비 점검해야 하는 위반건축물이 많아 기존 위반건축물 점검만으로도 업무가 과중한 상황이다. 건축사 등 전문가의 도움 없이 주로 일반 공무원이 단속 업무를 담당하여 건축, 구조, 설비, 조경 등의 종합적인 지식에 기반한 점검이 이루어지는 데 제한이 있으며, 외관상 이상이 있는 부분 위주로 점검이 이루어지고 있었다. 단속을 위해 건축 관련 전문가나 추가 인원 구성 등을 하려고 해도 절차가 복잡하여 어려움이 있는 상황이다.

(3) 시정명령 및 이행강제금

1, 2차에 걸쳐 송달되는 시정명령에는 위반 내용, 위반 용도, 위반 면적, 위반 구조 등이 기입되며, 시정조치가 이루어지지 않았을 경우 이행강제금이 부과된다. 시정명령 및 이행강제금의 경우 일회성이라는 인식이 있으며, 불법건축물로 활용할 때의 금전적 이익이 크기 때문에 대부분 이행강제금을 납부하면서 시정하지 않는 상황이다. 「건축법」 제80조 제5항에서 1년에 2회 이내 범위에서 지자체 조례로 정하는 횟수만큼 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 부과할 수 있도록 하고 있으나, 조례로 1회 부과하도록 하는 경우가 많고, 조례로 여러 차례 부과할 수 있도록 한 경우에도 실제 1회만 부과하는 경우가 많았다. 법 취지는 1회 단속 이후 시정이 이루어질 때까지 반복해서 이행강제금을 부과할 수 있도록 한 것으로 보이나, 소유자가 변경되는

등의 이슈가 발생하는 경우 적용이 모호하여 대부분 단속과 시정명령 없이 이행강제금을 반복 부과하는 사례는 적었다.²⁵⁾

표 4-18 | 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 시정명령 및 이행강제금

중주제	소주제	대표 문구
절차 및 집행	진행 방법	“사전통지 후 시정명령을 하고 이후에도 조치가 되지 않으면 건축물대장에 표기하며 고발 조치 및 2차 시정명령을 하게 돼요. 이후에 이행강제금을 부과하게 되는데 납부하지 않을 시 압류조치나 이행강제금 반복 부과하는 방식이에요.”(공무원 C)
	적은 횟수	“(이행강제금은) 대부분 한 번 나오고 말았어요.”(중개인 B)
금액	불법건축물로 이익이 더 큼	“불법건축물로 활용하는 이익이 보통 더 커요. 그러니까 이행강제금을 납부하면서 버티는 거죠. 그럴수록 불법건축물인 상태로 남아있는 거니까 단속의 실효성이 없는 것 같네요.”(공급자 C)
		“이행강제금을 내지 않으면 압류절차를 밟게 되는데 압류까지 가는 경우는 극히 드물어요. 보통 이행강제금 납부는 잘 하는 편이긴 하지만 시정조치를 하는 곳이 많지 않아요.”(공무원 D) “그리고 가끔 독촉 고지서 발부에도 불구하고 미납자가 생기는데 이럴 경우 이행강제금만큼 소유자 재산을 압류하게 돼요.”(공무원 D)

자료: 연구진 작성

(4) 제도 관련 의견

제도 변화로 인해 업무가 과중해지고 현장에 혼란이 발생하는 것에 대한 우려가 존재하였다. 인력이나 조직이 증가되지 않는 상황에서 단속을 위한 업무량이 크게 증가하는 것과 위반건축물 관련 이슈가 부각됨에 따라 민원이 증가할 것에 대한 우려가 존재하였다.

단속과 이행강제금 등 현행 조치수단을 통해 불법건축물의 양산이 규율될 것이라는 데에는 회의적인 시각이 존재했다. 지금보다 적극적으로 단속이 이루어진다고 해도 이행강제금에 비해 임대 수익이 큰 상황에서 실효성 있는 문제 해결이 되지 않을 것으로 전망하였다.

이 밖에도 효과적인 단속을 위해 건물의 내부로 진입할 수 있는 권한의 필요성

25) 대구지방법원 판례(2021구합22069) 사례 참조

과 현재 이행강제금이 부과 시점에 위반건축물을 소유하고 있는 건축주에게 부과하고 있는데 최초의 위반 행위자나 시공사에게도 부과할 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 또한, 불법건축물이 근절되지 않는 데에는 “남들도 다 하고 있다.”라는 심리적 이유에 기인하는 측면도 존재하여, 이행강제금의 일부를 일조권이나 사생활 침해를 받은 건물 의 소유주에게 보상한다면 인근 건축물의 불법 행위에 대한 관심이 높아질 수 있다는 의견도 있었다. 연관 부서와 연계를 통해 단속을 효율화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다는 의견도 확인할 수 있었다.

표 4-19 | 불법건축물 담당 공무원 면접조사: 제도 관련 의견

중주제	소주제	대표 문구
제도 개선 의견	제도 변화에 대한 우려	• “제도가 변화하면 불법 여부를 판단하는 거나, 건축물들을 관리, 단속하는 업무가 늘어나요.”(공무원 B) • “지금 상황에서 제도 개선은 현장의 혼란만 가중시킬 뿐이에요.”(공무원 B) • “크게 개선할 사항은 모르겠네요.”(공무원 D) • “단속이 잘 되고 적발이 많이 된다고 위반 행위가 줄어들 것으로 예상하진 않는다.”(공무원 C)
	내부 진입 권한	• “현장조사 중 건물 내부로 들어가서 확인하려면 집주인과의 연락도 되어야 하고 허락도 받아야 하고 여러 가지 까다로운 점이 있어서 내부 진입에 대한 권한이 있으면 좋겠는데, 그런 법이 쉽진 않겠죠.”(공무원 C)

자료: 연구진 작성

4. 요약 및 시사점

불법건축물 조치 현황과 문제점에 대해 검토하였으며, 이상의 결과를 요약하고 제도 개선을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 위반건축물에 대한 조치가 규정된 이후 시정명령의 실효성을 확보하기 위한 정책수단은 바뀌어왔으며, 2006년 ‘공급거부’ 조항이 사라지면서 현재는 ‘이행강제금’이 주요 조치수단이다. 즉, 현재와 같이 ‘이행강제금’을 중심으로 불법건축물을 규율한 시기는 비교적 얼마 되지 않으며, 이전에는 더 강력한 의무이행 확보수단이 존재했다는 것이다. 더욱이 과거에는 건축물의 설계자, 공사감리자, 공사시공자에 대한 면허 및 등록 취소, 영업정지 등 폭넓고 강력한 조치수단이 있었다.

둘째, 최근 「건축물관리법」 신설, 지역건축안전센터 설치, 불법건축물 감독관 배치 등의 제도 변화가 있었으며, 이는 건축물의 품질과 성능의 규율이 신축 인허가 단계뿐 아니라 준공 이후 유지·관리 단계까지 포함하는 건축물의 생애단계 전반 걸쳐 이루어져야한다는 인식이 강화되는 것으로 보인다.

셋째, 불법건축물 단속의 집행과정에서는 점점 대상 모호, 민원 대응 체계 미비, 인력 및 조직 부족, 전문성·권한 부족 등의 문제를 확인할 수 있었다. 이러한 체계의 미흡함으로 인해 단속과정에서 소유자의 반발이 빈번하게 나타나며, 따라서 문제를 대응하는 데 어려움을 겪고 있다. 특히, 소규모건축물의 경우 전수조사는 최초 1회만 이루어져 외관 위주의 단속만 지속되며, 이조차도 인력 및 조직의 한계로 제한적으로 이루어지고 있는 실정이다.

넷째, 이행강제금보다 더 큰 임대 수익이 존재하는 가운데, 이행강제금을 통한 위반행위에 대한 규율의 실효성은 크지 않은 상황이다. 즉, 불법성이 적발된 경우에도 이행강제금을 내며 임대 수익을 얻는 것이 더욱 유리한 상황이다. 이는 이행강제금을 주요 조치수단으로 하는 불법건축물 규율의 한계를 나타낸다. 한편 법에서 영리목적이나 상습적인 위반에 대해 이행강제금을 가중하도록 한 규정을 실제 조례에서는 완화적으로 운영하고 있어 입법취지가 달성되지 못한 측면도 있다.



CHAPTER 5

불법건축물 주거용 임대와 세입자 취약성

1. 국내외 주택임대차 제도 현황 및 시사점 139
2. 기적발된 위반건축물 주거용 임대 규모와 실태 153
3. 불법건축물 세입자의 거주 경험과 취약성 :
 세입자 면접조사 165
4. 요약 및 시사점 188

05 불법건축물 주거용 임대와 세입자 취약성

이 장에서는 불법건축물이 주거용으로 임대되어 세입자의 거주공간이 되어가는 과정과 거주 세입자가 경험하는 물리적·법적·경제적 취약성에 대해 살펴본다. 첫째, 국내외 주택임대차 제도를 비교하여 시사점을 도출한다. 임대인과 임차인의 권리와 의무에 관한 내용을 분명히 규정하고, 주거용 임대를 위한 품질 및 거주적합성에 대한 규율이 존재하는 국외 주요국의 사례와 대비하여 우리나라 주택임대차 제도의 한계를 점검한다. 둘째, 불법건축물의 주거용 임대 실태를 양적으로 분석한다. 이를 통해 불법건축물이 임대용으로 사용되는 비중과 수익을 추정하고 임대 수익을 목적으로 한 불법 행위의 문제점을 지적한다. 셋째, 세입자 면접조사를 통해 불법건축물의 주거용 임대 과정을 살피고, 물리적·법적·경제적 취약성 등 거주상의 문제점을 규명한다.

1. 국내외 주택임대차 제도 현황 및 시사점

1) 국내 주택임대차 제도 현황

(1) 「민법」¹⁾과 「주택임대차보호법」²⁾

우리나라 주택임대차는 「민법」과 「주택임대차보호법」에 근거하여 이루어진다. 「민법」상 주택임대차와 관련한 사항은 ‘제2편 물권 제6장 전세권’에 관한 부분과 ‘제3편 채권 제2장 계약 제7절 임대차’에 관한 부분이 있다. 주택임대시 전세권을 설정·등기하는 경우는 제한적이기 때문에, 대부분의 경우 채권적 임대차

1) 「민법」 [시행 2023.6.28.] [법률 제19098호, 2022.12.27., 일부개정]

2) 「주택임대차보호법」 [시행 2023.4.18.] [법률 제19356호, 2023.4.18., 일부개정]

계약에 기초하게 된다. 한편 「주택임대차보호법」은 주거용 건물의 임대차에 관한 「민법」에 대한 특례 규정이다.

「민법」 제623조에서는 임대인의 의무를 “임대인은 목적물을 임차인에게 인도하고 계약존속 중 그 사용, 수익에 필요한 상태를 유지하게 할 의무를 부담한다”고 규정하고 있다. 그러나 「주택임대차보호법」을 비롯한 관련 법률에서 「민법」상 ‘사용, 수익에 필요한 상태’를 규정하거나, ‘유지 부담의 범위’를 규정하고 있지 않다. 대신 대법원 판례를 통해 주택의 파손·장해의 정도가 심각한 대규모 수선에 대해서는 임대인이 수선의무를 부담하나, 별 비용을 들이지 않고 손쉽게 고칠 수 있을 정도의 사소한 것이어서 임차인의 사용·수익을 방해할 정도의 것이 아니라면 임대인의 부담이 아님을 확인(대법원 1994. 12. 9. 선고 94다 34692, 94다34708 판결; 대법원 2004. 6. 10. 선고 2004다2151, 2168 판결)할 수 있다. 이에 대해 김영희(2019, 190-192)는 우리나라 민법은 프랑스와 독일의 민법의 영향을 받았으나, ‘수선’이라는 직접적인 표현을 제외하는 등 주거적합성에 대한 임대인의 책임이 약화된 측면이 있다고 지적하였다.

「주택임대차보호법」은 국민 주거생활의 안정을 보장하기 위하여 주거용 건물의 임대차에 관한 특례를 규정한다고 하고 있으나, 보증금 보호, 임대차 기간, 계약 갱신, 임대료 증감 등에 관한 내용만을 다루고 있다.

국토교통부·법무부(2020, 7-11)가 펴낸 「개정 주택임대차보호법 해설집」을 보더라도 임대료, 임대 기간 등에 대한 규정만 있을 뿐 주택의 물리적·법적·경제적 기준은 규정하고 있지 않다. 해당 해설집에서 임대인 권리는 ① 임대료 지급의 청구, ② 임대료 증액의 청구, ③ 임대한 주택의 반환 청구, ④ 그 밖에 임대한 주택의 보전에 필요한 행위 협조 요구 등이고, 임대인 의무는 ① 임대한 주택을 정상적으로 사용하도록 지원할 의무, ② 임대보증금 반환 의무를 규정하고 있다. 한편 임차인 권리로 ① 임대한 주택을 사용·수익할 권리, ② 임대차 존속 기간 2년, ③ 차임감액청구권을 규정하며, 임차인 의무는 ① 차임 지급 의무, ② 주택 임대차에 따른 의무, ③ 임차한 주택을 반환할 의무 및 원상회복 의무를 규정하고 있다. 임대인 의무와 임차인 권리에서 ‘정상

적으로 사용하도록 지원할 의무’ 또는 ‘사용·수익할 권리’에 관한 사항이 존재하나 이에 대한 구체적인 기준이 마련되어 있지는 않다.

즉, 현행 우리나라의 주택임대차 제도에는 주택의 물리적·법적·경제적 기준이 모호하고, 임대 행위를 위한 임대인 의무에 관한 내용은 존재하지 않는다. 이에 따라 우리나라에서는 해외에서 임대를 위해 준수하도록 하고 있는 주거적합성에 관한 물리적 기준이 존재하지 않기 때문에 거주자의 안전이나 건강을 위협하는 여건의 주택도 임대가 가능하다. 즉, 건축 및 보건, 화재에 관한 법률 준수 등에 관한 내용이 없기 때문에 불법건축물의 ‘주택임대’가 가능하다. 또한, 보증금의 예치 및 보관, 근저당 등 임대 주택의 경제적 상태, 임대인의 보증금 반환 능력 등에 관한 내용이 부재하며, 임대인 및 임차인의 권리와 의무에 관한 조항이 없고, 많은 부분을 판례에 의존하고 있다.

(2) 「주거기본법」³⁾과 최저주거기준

최저주거기준은 「주거기본법」 제17조에 따른 “좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표”로서 설정·공고하고 있다. 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경 요소 등이 포함된다.

이러한 최저주거기준은 최저주거기준에 미달되는 가구에 주택 공급·개량을 지원하(제18조 제1항) 주거 지원이나 건설과 관련한 인가·허가 시 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등(제18조 제3항)의 건설 인·허가에 활용되고 있으나, 주택임대를 위한 기준으로 활용되지 않아 최저주거기준에 미달하는 주택을 임대하는 것이 법적으로 가능하다.

3) 「주거기본법」 [시행 2022.6.8.] [법률 제18561호, 2021.12.7., 일부개정]

최저주거기준 [시행 2011.5.27.] [국토해양부공고 제2011-490호, 2011.5.27., 일부개정]

제2조(최소 주거면적 등) 가구 구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수는 <별표>와 같다.

제3조(필수적인 설비의 기준) 주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.

제4조(구조·성능 및 환경 기준) 주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각호의 기준을 모두 충족하여야 한다.

1. 영구건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경 요소가 법정 기준에 적합하여야 한다.
4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니된다.
5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

2) 국외 주택임대차 제도의 최소 품질 보장 규정

□ OECD 전반

OECD(2022, 9-21)에 따르면 조사에 응한 OECD 소속 국가 40개 중 26개 국가에는 주택임대차에 최소 품질 보장을 위한 규제가 존재⁴⁾한다. 여기에서 가장 최소한의 내용으로 제시하는 것 중 하나가 주택 건축에 요구되는 법률적·기술적 요건을 갖추는 것이다. 그 외 전기·수도·가스 등의 연결, 채광, 대피로 등 사람이 거주하기에 적합한 안전과 건강, 위생 등에 관한 최소한의 수준을 제시하고 있다.

□ 미국 통일주택임대차법(URLTA)

미국은 보통법(common law)과 주(state)별 주택임대차법에서 주택임대차에 관한 사항을 규정하며, 대부분의 주에서 임대인과 임차인의 의무와 권리에 대해 명시적으로 제시하고 있다. 임대인과 임차인의 관계는 일반적으로 계약법(contract law)과 재산법(property law)에서 규정하고 있다.

1972년 전미통일 주법위원회 전국회의(the National Conference of Commissioners

4) <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf> (2023년 7월 4일 접속)

on Uniform State Laws: NCCUSL)에서 제정한 통일주택임대차법(Uniform Residential Landlord And Tenant Act: URLTA, 이하 URLTA)은 각 주의 임대차 제도에 주요한 모델이 되었다(장민 2010, 215). 애리조나, 워싱턴, 조지아, 플로리다 등 22개의 주에서 이 법을 기초로 법을 적용하였고(Noble-Allgire 2012), 캘리포니아, 뉴욕, 텍사스, 펜실베이니아, 일리노이 등 URLTA를 도입하지 않은 주에서는 별도의 주 임대차법을 적용하고 있다. 2015년에는 사회경제적 환경을 반영하여 URLTA가 개정되었다.

URLTA에서는 임대인으로 하여금 임차인이 건강하고 안전하게 주거할 수 있도록 임대주택 및 건물의 공용부분을 적절한 상태로 유지하기 위한 의무를 부과하고 있다(장민 2011, 12). 여기서 가장 먼저 제시되는 것이 ‘건물 및 주거에 관한 현행 법령에 규정된 사항을 준수’하는 것이며, 2015년 개정된 규정에서는 기존 건물 및 주거에 화재, 건강 관련 법률 준수 내용도 추가되어 강화되었다. 그 외 거주하기에 적합한 수선 유지 의무, 전기·난방·온수·폐기물 등 기본 설비 제공 의무 등을 명시적으로 규정하고 있다. 2015년 개정에는 보증금 관련 조항이 추가되어 보증금 상한, 보관방식, 다른 채권과의 관계, 보증금의 반환 등을 다루고 있으며,⁵⁾ 이에 대응하여 임차인이 임대주택을 깨끗하고 안전하게 사용해야 할 의무도 규정하고 있다.

표 5-1 | 통일주택임대차법(URLTA)의 임대인 수선유지 의무(제2.104조 (a)의 내용)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> (1) 임대인은 건강과 안전에 관한 건물 및 주거에 관한 현행 법령에 규정된 사항을 준수하여야 한다. (2) 임대주택을 주거에 적절한 상태로 만들고 유지하는 데에 필요한 보수 등 모든 일을 수행하여야 한다. (3) 임대주택의 공용 부분을 깨끗하고 안전하게 유지하여야 한다. (4) 전기, 펌프, 위생, 난방, 통풍, 냉방, 그리고 엘리베이터 등 임대인이 제공하였거나 제공하기로 한 시설 및 설비가 정상적이고 안전하게 작동되도록 유지하여야 한다. (5) 재, 쓰레기, 폐품 기타 주택의 사용에 따른 일반적인 폐기물의 제거를 위하여 용기 및 시설을 적절히 제공하고 유지하여야 하며, 그 폐기를 위한 조치를 하여야 한다. (6) 수도와 적절한 양의 온수를 항시 공급하여야 하며, 난방이 필요한 기간에는 적절한 난방을 공급하여야 한다. |
|--|

주: 2015년 개정에서는 조항이 늘어나고(조항 6개 → 13개) 규정도 강화되는 등 임대인의 의무에 대한 내용이 확대되었음. 그러나 현재 이를 도입한 주가 제한적이기 때문에 과거 URLTA를 기초로 제시함.

자료: 장민(2011, 13)이 1972년의 통일주택임대차법(URLTA)을 번역한 것을 인용

5) 이 개정 이전에도 각 주에서는 보증금에 대한 규정을 담고 있었음

□ 뉴욕시 임대차 관련 규정

뉴욕시에서는 임대인 의무로 난방 및 냉온수, 조명, 곰팡이 및 해충 문제, 연기 및 일산화탄소 탐지기, 소방 피난 대책 보장, 납 성분 페인트 및 창문 보호대 규정 등을 제시하고 있다. 3세대 이상 주택을 임대하는 임대인은 매년 HPD(NYC Department of Housing Preservation & Development)에 등록해야 하며, HPD는 임대인의 의무 준수와 관련하여 조사관을 파견하고 준수하지 않을 경우 위반 통지서 발부 및 과태료 부과 등의 처분이 이루어진다. 세입자는 문제가 발생하거나 불만이 있는 경우 언제든지(주 7일 24시간) 민원을 제기할 수 있으며, HPD는 조사관을 파견한다. 특히 연기탐지기 및 일산화탄소 작동 여부, 창문에 위치한 불법 통로, 잠금장치, 11세 미만 아동 거주 경우 창문 보호대나 페인트 박리 현상, 자동폐쇄 주택 출입문, 곰팡이, 생쥐, 바퀴벌레, 쥐 등은 상시 점검사항이다. 점검 후 HPD 조사관은 위반 등급을 A, B, C로 나누고, C급 위반사항의 경우 시 차원에서 긴급수리를 수행할 수 있다(NYC Department of Housing Preservation & Development 2021).

표 5-2 | 위반 등급 구분 및 시정 기간

위반 등급	유형	시정 기간
A등급	비위험	90일
B등급	위험	30일
C등급: 납 성분 페인트, 창문 보호대, 곰팡이, 생쥐, 바퀴벌레, 쥐	긴급한 위험	21일
C등급: 난방 및 온수 위반사항	긴급한 위험	즉시
C등급: 기타 모든 사항	긴급한 위험	24시간

주: 시정 기간이란 위반 통지 이후 과태료가 발생할 때까지 소유주가 시정할 수 있는 기간을 말함

자료: NYC Department of Housing Preservation & Development(2021, 13)

□ 영국

영국은 2004년 개정된 주택법(Housing Act of 2004)에서 ‘주택의 건강 및 안전 점수 체계(Housing Health and Safety Rating System: HHSRS, 이하 HHRS)’를 도입하여 세입자의 주택에 대한 건강 및 안전성 점검 요구를 제도화하였다. 기존에도 주

택임대차법(Landlord and Tenant Act of 1985)에서 임대인에게 거주적합성(fitness for human habitation) 규정 준수 의무가 부여되어 있었으며, HHSRS 도입을 통해 이를 체계적으로 점검하도록 하고 있다. 아래와 같이 29개 위험 요소(hazard)를 규정하고, 각 요소에 대해 중대한 위험(Category 1 hazard)이 없을 것을 요구하고 있다. 모든 위험 요소를 종합하여 등급과 점수를 산출하며, 이를 기초로 조치가 이루어진다.

표 5-3 | 주택의 건강 및 안전 점수 체계(HHSRS) 위험 요소

구분	위험 요소
생리학적 요소 (Physiological Requirements)	- 습기와 곰팡이 증가(Damp and mould growth) - 과도한 추위(Excess cold) - 과도한 더위(Excess heat) - 석면·제조광물(Asbestos and MMF) - 살생물제(Biocides) - 일산화탄소 및 연료 연소 생성물(Carbon monoxide and fuel combustion products) - 납(Lead) - 방사능(Radiation) - 불완전연소 연료가스(Uncombusted fuel gas) - 휘발성 유기화합물(Volatile Organic Compounds)
감염으로부터의 보호 (Protection Against Infection)	- 가정위생, 해충 및 쓰레기(Domestic hygiene, pests and refuse) - 음식 안전(Food safety) - 개인위생 및 배수(Personal hygiene, sanitation and drainage) - 물 공급(Water supply for domestic purpose)
사고로부터의 보호 (Protection Against Accidents)	- 화장실 관련 물품의 낙하 위험(Falls associated with baths) - 거실, 마당, 통로 등 지표면 낙하 위험(Falling on level surfaces) - 계단에서의 낙하 위험(Falling on stairs and steps) - 층간 낙하 위험(Falling between levels) - 전기적 위험(Electrical hazards) - 화재(Fire) - 불꽃, 뜨거운 표면 및 물질 위험(Flames, hot surfaces) - 충돌 및 포착 위험(Collision and entrapment) - 폭발(Explosions) - 주거공간 내 좌상, 염좌 등 위험(Position and operability of amenities) - 구조적 붕괴 및 낙하물(Structural collapse and failing elements)
심리학적 요소 (Psychological Requirements)	- 과밀(Crowding and space) - 침입자 진입 가능(Entry by intruders) - 조명(Lighting) - 소음(Noise)

자료: Borough Council 홈페이지 (<https://www.staffordbc.gov.uk/housing-health-and-safety-rating-system>, 2023년 9월 15일 접속); 김정섭 외(2023, 33) [표 7] 참고

위험 정도에 따라 지방정부는 임대인에게 주의나 시설 개선을 통지하는 것에서부터 금지명령, 철거에 이르는 시정조치가 이루어진다.⁶⁾ 단계별로 주의통지, 시설개선통지, 금지명령, 긴급수리(시정)조치, 긴급금지명령, 철거명령, 정리구역 선포 등의 조치가 존재하며, 이 중 금지명령이 내려지면 점유 등 사용이 금지되며 기간은 특정되지 않는다. 금지나 철거명령이 이루어지는 경우 세입자는 지방정부를 통해 주거를 제공받을 권한을 얻으며, 1년 이상 거주 세입자는 이주에 따른 보상을 제공받는다.

이후 ‘Homes(Fitness for Human Habitation) Act 2018’을 통해서 임대인의 거주적합성 유지 의무를 더욱 강화⁷⁾하였다. 기존 HHRS에 따른 건강 및 위생에 관한 기준에 더하여 구조, 습기, 채광, 환기 등과 같은 거주적합성 항목을 포함하여 2019년 3월 20일부터 신규 임대차 계약을 대상으로 시행되었고, 2020년 3월 20일부터 기존 계약에도 거주적합성 기준을 적용하고 있다.

표 5-4 | 거주적합성(Fit for human habitation) 항목

구분	위험 요소
수리 상태	• 건물이 나쁜 상태(bad condition)로 방치
안정성	• 건물이 불안정함
습기/결로	• 습기로 인한 주요한 문제가 있음
내부적 배열	• 안전하지 않은 내부구조(unsafe layout)를 가짐
자연채광	• 자연채광이 충분하지 않음
환기	• 충분한 환기가 되지 않음
물 공급	• 온수와 냉수 공급에 문제가 있음
배수 및 위생	• 배수와 화장실에 문제가 있음
요리 시설 및 오수 처리	• 음식을 준비하고 요리하거나 설거지하는 데 어려움 존재

자료: 영국 정부 홈페이지 (<https://www.gov.uk/government/publications/homes-fitness-for-human-habitation-act-2018/guide-for-tenants-homes-fitness-for-human-habitation-act-2018>, 2023년 9월 15일 접속); 김정섭 외(2023, 34) [표 8] 참고

6) Borough Council 홈페이지 (<https://www.staffordbc.gov.uk/enforcement-action-for-the-housing-health-and-safety-rating-system-hhsrs>, 2023년 9월 15일 접속)

7) 영국 정부 홈페이지 (<https://www.gov.uk/government/publications/homes-fitness-for-human-habitation-act-2018/guide-for-tenants-homes-fitness-for-human-habitation-act-2018>, 2023년 9월 15일 접속)

□ 아일랜드

아일랜드의 주택임대는 2019년 주택임대를 위한 주택 기준 규정(HOUSING (STANDARDS FOR RENTED HOUSES) REGULATIONS 2019)에 기초하여 관리되고 있다. 주택임대를 위해 임대인이 수행해야 하는 의무사항을 세부적으로 규정하고 있으며(<표 5-5> 참조), 특히 거주에 적합하도록 양호한 상태를 유지하고, 관련 사항을 주택임차청(Residential Tenancies Board: RTB)을 통해 정기적으로 검사받는 등 품질 관리에 관한 내용을 포함한다. 임대 등록, 기타 비용 명세, 양호한 상태 유지, 즉각적 수리 또는 비용 부담, 주택 구조물에 대한 보험 가입, 재산세 및 기타 비용 부담, 연락처 정보 제공, 서면 종료 통지서 발송, 보증금 즉시 반환, 정기적 주택 검사, 쓰레기 처리 접근, 차별 금지 등의 내용을 규정하고 있다.

표 5-5 | 아일랜드 임대인 의무사항

- 임대인은 임대 시작 후 한 달 이내에 임대 등록을 해야 합니다. 등록은 온라인으로 할 수 있습니다. (2022년부터 매년 임대 등록 시행)
- 임대인은 임차인에게 임대료 및 임대인이 받은 기타 비용(예: 유틸리티)에 대한 영수증 또는 명세서 또는 임대료를 기록한 책자를 제공해야 합니다.
- 임대인은 주택이 양호한 상태로 유지되도록 해야 합니다.
- 임대인은 임대 시작 시의 상태를 유지해야 합니다.
- 임대인은 임차인이 요청했지만 임대인이 합리적인 시간 내에 수행하지 않은 구조물에 대한 수리 비용을 부담해야 합니다.
- 임대인은 주택을 보험에 가입해야 합니다(임대인은 주택의 구조물에 대한 보험 가입. 세입자는 자신의 개인 소지품을 보장하기 위해 내용물 보험 가입).
- 임대인은 재산세 및 임차인이 책임을 지지 않는 기타 비용을 지불해야 합니다.
- 임대인은 임차인에게 연락처 정보를 제공해야 합니다(또는 임대인의 대리인).
- 임대인은 임대 종료 시 임차인에게 서면 종료 통지서를 발송해야 합니다.
- 임대인은 임대 종료 시 임차인의 보증금을 즉시 반환해야 합니다. 단, 임대인은 임차료 연체금, 미납 요금, 주택에 대한 정상적인 마모를 초과하는 손해 비용을 공제할 수 있습니다. 임차인이 임대 기간을 조기에 종료하는 경우 임대인은 발생한 손해를 공제할 수 있습니다.
- 임대인은 정기적으로 주택 검사(property inspection)를 예약해야 합니다.
- 임대인은 임차인이 쓰레기 처리시설에 접근할 수 있도록 해야 합니다.
- Equal Status Act 2000에 따라 임대인은 성별, 혼인 상태, 가족 구성, 성적 지향, 종교, 연령, 장애, 인종, 주거 보조금 수령(HAP 등), 여행자 공동체 회원 자격을 이유로 임대 거절을 할 수 없습니다.

자료: 아일랜드 RTB 홈페이지(<https://www.rtb.ie/rights-and-responsibilities>, 2023년 7월 4일 접속)

임대인의 의무에 더하여 주택임대를 위한 최소한의 기준이 규정되어 있고, 관련 가이드북을 통해 세세하게 안내하고 있다. 구체적으로 구조적 안전, 온수와 냉수, 적절한 환기와 난방, 양호하고 안전한 가전제품, 전기·가스·수도, 이산화탄소 감지기 및 경보 장치, 소화기와 화재 감지 및 경보시스템·비상조명 등, 마당·정원이 없는 경우 세탁기와 건조기 등 공동세탁시설에 대한 접근, 채광과 조명, 1,400mm 이상 높이의 창에는 안전장치, 해충 및 쥐의 서식지 예방조치, 폐기물시설 등의 사항을 규정하고 있다. 세입자가 이 기준이 준수되지 않는다고 판단하여 RTB에 조사를 요청하는 경우 조사와 후속조치가 이루어진다.

그림 5-1 | 아일랜드의 주택임대를 위한 최소 기준 가이드북



자료: 아일랜드 RTB 홈페이지 (<https://www.rtb.ie/beginning-a-tenancy/minimum-standards-regulations-and-fire-safety>, 2023년 7월 4일 접속)

□ 프랑스

프랑스 민법 제1719조 제1호에서는 임대인이 온당한 주거지(logement décent)를 제공해야 하는 의무를 지니며, 주거지로 적당하지 않을 경우 임대차의 무효 또는 해지를 주장하며 임차인을 퇴거시킬 수 없음을 명시하고 있다(김영희 2019, 191). 임대인은 목적물을 그 목적에 따라 사용할 수 있는 상태로 유지할 의무(제2호), 임차인이 목적물을 평온하게 사용·수익하도록 보장할 의무(제3호), 조정 수준 보장 의무(제4호)와 수선 의무(제1720조)를 지닌다. 또한, 2002년, 온당한 주거 기준에 관한 법률(Loi relative au logement décent)을 제정하였으며, 이 법과 민법에 따라 임대인은 세입자

표 5-6 | 프랑스 임대인 의무사항

- 최소 거주면적을 확보
 - 주택은 실면적 9㎡ 이상, 천장고 2.2m 이상이거나 거주 가능 체적(volume) 20㎡ 이상의 주실을 1개 이상 갖춰야 함
- 세입자의 물리적 안전이나 건강에 영향을 끼칠 수 있는 위험 요소가 없어야 함
 - 밀폐와 보호: 건물의 주 구조물은 견고함과 유지도가 좋아야 하며, 내부를 강우와 침수로부터 보호할 수 있어야 하며, 외부 새시와 지붕은 물의 침입으로부터 주거를 보호할 수 있어야 함
 - 외기 차단: 주택의 개구부와 외벽은 외기를 충분히 차단할 수 있어야 하고, 난방이 되지 않는 공간으로 열린 개구부는 문이나 창문 등을 갖춰야 하며, 굴뚝은 트랩이 있어야 함
 - 안전장치: 창문이나 계단, 발코니 등에는 사용에 적합한 난간이 갖춰져야 함
 - 건설자재, 배관재, 마감재의 보존·관리 상태는 세입자의 건강과 물리적 안전을 명백히 위협하는 요소가 없어야 함
 - 전기, 가스, 난방, 온수 시설이 법적 안전 기준에 적합하며 사용과 기능상에 문제가 없어야 함
 - 주택의 환기가 충분히 이루어질 수 있어야 하고, 개구부나 환기장치 등은 상태가 양호해야 하며, 알맞은 주거환경을 유지하고 각종 집기가 올바르게 작동하는 데 필요한 환기와 습기 배출이 용이해야 함
 - 주실(방, 거실 등)들은 충분한 자연 채광이 가능하도록 실외나, 채광이 충분한 내부 공간(베란다 등)을 향해 열린 개구부를 지녀야 함
- 해충이나 기생충의 위협으로부터 보호되어야 함
- 최소 에너지 효율 기준에 부합
- 주거 기능에 적합한 기물 구비
 - 에너지 공급·배기가스 배출장치가 있으며 주거에 적합한 난방시설을 구비해야 함
 - 수압과 유량이 충분한 음용수를 공급하는 수도시설을 갖춰야 함
 - 냄새의 역류를 막고 사이펀 장치가 되어 있는 오수의 배수 시스템
 - 주방 또는 식사실과 구분된 WC의 설치, 욕조 또는 샤워를 갖춘 세면실, 거주자의 사생활을 준수할 수 있는, 온·냉수가 공급되며 오수를 배출하는, 원룸의 경우 접근이 용이한 외부(동일 건물 내)에 위생시설이 구비될 수 있음
 - 모든 실에 충분한 조도가 공급되고 일상생활에 필수 불가결한 가전제품을 사용할 수 있는 전기 시설

자료: 김혜승 외(2019, 221-222)

에게 온당한 주거환경을 보장할 의무가 있다(김혜승 외 2019, 221). 주거에 건강과 안전을 위협하는 요인이 존재하는 경우 비위생명령(arrete d'insalubrite)이나 위험명령(arrêté de péril)이 내려진다. 이 대상이 되는 건물 내의 주택은 임대 허가를 받을 수 없고, 주택 개량 공사를 이행하는 조건에 한하여 임대를 허가할 수 있으며, 시급 정도에 따라 거주민 이주, 철거 등의 조치를 취할 수 있다(김혜승 외 2019, 226).

표 5-7 | 건물 비위생도 평가 기준(Grille d'évaluation d'insalubrité)

	비위생	주거 비적합	위기
정의	- 비위생 상태는 무질서의 정도가 심각하거나 복합적인 원인이 중첩되었을 때 나타나며, 두 종류로 정의 - 재건 가능한 비위생: 비위생 상태를 해결하기 위한 대책이 강구될 수 있음 - 재건 불가능한 비위생: 문제를 해결할 방안이 없거나 비용이 너무 높은 경우	실의 특성상 주거용도에 적합하지 않은 공간은 주거를 위해 임대되거나 무료 제공이 금지되어 있음	- 건물이 거주자나 행인의 안전을 위협할 수 있다고 간주될 때 위기의 상태에 있는 것으로 간주되며, 두 종류의 위기로 정의 - 일반적 위기: 건물이나 건물 부속장치의 견고성에 문제가 있어 거주인이나 행인의 안전을 위협하는 경우 - 즉각적 위기: 위험의 정도와 응급성이 심각한 경우
관련법	공중보건법(Code de la santé publique) L.1331-26조	공중보건법(Code de la santé publique) L.1331-22조	건설 주택법(Code de la construction et de l'habitation: CCH) L.511-1조
문제 사례의 예	- 건물 구조의 훼손, 방수와 단열 미비, 화재 위험, 전기·가스 시설물의 위험 - 납, 석면 노출 - 도 위생법령의 다조항 위배	- 지하 창고, 지하실, 다락, 정원 창고, 차고, 창이 없는 방	- 벽·바닥 붕괴 위험, 우수관·지붕·발코니 붕괴 위험 - 난간, 계단참 이탈 - 입면, 골뚫 훼손
필요 절차와 관련 주체	- 지역건강청(ARS)이나 시청의 위생건강부(SCHS)에서 진단 보고서를 작성함 - 이 보고서는 도 환경·위생위·기술 위원회(이하 CODERST)에서 심사를 거치며, 해당 주택의 소유주와 거주자 간의 대질 증언 절차를 포함할 수 있음 - CODERST가 비위생 정도의 심각성에 대한 최종 의견서를 제출하고, 도지사는 이에 따라 재건 가능·불가능 비위생 명령을 내림	- SCHS나 ARS가 해당 주택을 방문한 후 주거용도 비적합성을 입증하는 보고서를 작성함 - 이 보고서에 기반하여, 도지사는 일정 기한 내에 점유 금지 강제 명령을 내림	- 위험을 인지한 모든 이는 관할 시청에 통보해야 함 - 시장은 대질 증언 절차를 거쳐 일반적 위기 명령을 내릴 수 있음 - 만약 위험의 심각성과 응급성이 큰 경우, 행정법정에 전문가 선임을 요구하여 진단보고서를 의뢰할 수 있음 - 이 보고서의 결과에 따라 일반적·즉각적 위기명령이 내려짐

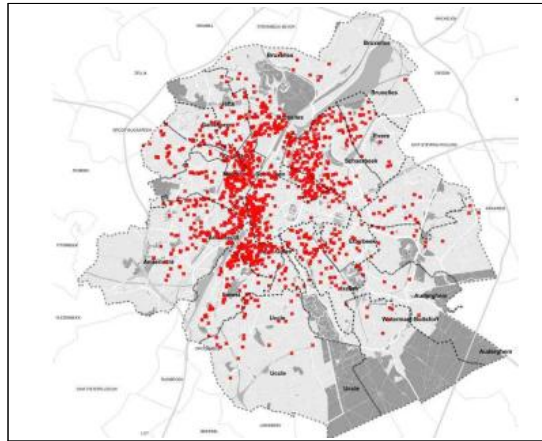
자료: 김혜승 외(2019, 226)

□ 벨기에 브뤼셀시 지역주택감독부서

2003년, 브뤼셀시는 주거용 기본 안전, 위생, 시설 기준(Exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements)을 마련하여 주택 품질 기준과 감시 감독에 관한 내용을 규정⁸⁾하였다. 구체적으로 안전요건(구조, 전기, 난방, 하수 등), 위생요건(누수 및 배수, 기생충(곰팡이, 기생충, 곤충, 새, 쥐 등), 환기 등), 면적요건(가구 수에 따른 면적 기준, 층고, 비상시 대피 등), 시설요건(냉수, 온수, 위생시설, 전기설비, 난방 등)을 제시하고 있다.

또한, 거주적합성 기준 준수를 위해 지역주택감독부서(Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie: DGHI)를 설치하고 검사를 수행하고 있다. 거주적합성 검사는 주로 세입자, 지자체, 유관기관 관계자의 문제 제기에 따라 이루어지며, DGHI가 자체적으로 조사할 수도 있다.⁹⁾ 특히, 세입자가 거주 주택이 임대 기준에 충족하지 않는다고 판단하여 DGHI에 민원을 제기하면 조사관의 방문·조사가 이루어진다. 위반사항이 있을 경우 시정 권고, 벌금, 임대 금지 등의 조치가 이루어지며, 즉각적인 임대차 금지 명령도 상당 부분 존재(854건 중 161건)한다. 임대 금지로 인해 세입자가 퇴거해야 하는 경우에는 이주 지원이 이루어진다. 위반 건당 2,000~25,000유로까지 벌금이 부과되고 5년 안에 다시 적발되면 2배의 벌금이 부과되는데, 벌금은 세입자의 이주 비용으로 사용된다(최은영 외 2020, 247-249).

그림 5-2 | 벨기에 브뤼셀시 내 단속된 위반 주택 현황



자료: 최은영 외(2020, 249)

8) <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2003/09/04/2003031454/justel> (2023년 7월 3일 접속)

9) <https://huisvesting.brussels/wie-zijn-we/directie-gewestelijke-huisvestingsinspectie-dghi/> (2023년 7월 3일 접속)

3) 시사점

앞서 검토한 국외 사례가 우리나라에 주는 시사점은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 주택임대를 위한 최소 품질 기준이 존재한다는 점이다. 물리적 안전이나 건강에의 위험 요소가 없도록 구조적 안전, 화재 위험, 위생, 해충 등에 대한 세부적인 기준을 제시하며, 이와 관련하여 ‘현행 법령 준수’는 임대를 위한 기본적인 조건에 해당한다. 이외에도 전기·가스·난방·냉온수·폐기물 처리 등 기본적인 설비가 설치되어 세입자가 거주하기에 적합한 상태로 임대하도록 하고 있다. 우리나라의 주택임대차 제도에서는 거주적합성 등 주택 품질에 관한 사항을 다루지 않고 주택임대차를 위한 별도의 기준이 없어, 심지어 「건축법」 등 다른 법령을 위반하여 조치가 이루어진 ‘불법(위반)건축물’을 임대하더라도 임대과정에서 제약을 없는 것과는 큰 차이를 보인다.

둘째, 임대인 및 임차인의 권리와 의무 규정을 구체적으로 명시하고 있다. 임대인은 주택을 제공하고 거주에 적합하도록 유지·관리할 의무(거주적합성 의무)를 지니며, 수선 의무, 정보 제공 의무, 임대차등록(신고) 의무를 지닌다. 반면, 임차인은 임대료를 지불하고, 임대인의 유지·관리 등에 협조하고, 수리가 필요한 사항에 대해서는 임대인에 통지하며, 반사회적 행동을 하지 않을 의무 등이 있다. 한편, 임대인은 임차인이 규정된 의무를 다하지 않을 경우 퇴거절차를 진행하는 등의 조치를 취할 권리를 가진다. 이에 비해 우리나라는 임대인 및 임차인의 의무와 권리를 세부적으로 규정하고 있지 않고 많은 부분 판례에 의존하여 상대적으로 모호하다.

셋째, 주택임대를 위한 최소 품질 기준에 미달하는 경우 세입자에 의한 신고 체계가 구축되어 있고, 기준 미달로 임대 금지 등의 조치가 이루어지는 경우 정부 차원에서 거주 세입자에게 주거를 제공한다. 우리나라는 주택 상태나 주택의 불법 요소에 대한 신고는 일상적 민원으로 다뤄지고 있으며, 거주 세입자에 대한 주거 지원 체계 등이 존재하지 않는다.

2. 기적발된 위반건축물 주거용 임대 규모와 실태

1) 분석 방법

(1) 개요

이 절에서는 양적 자료를 통해 확인할 수 있는 불법건축물의 주택임대 현황을 파악하고자 하며, ‘기적발된 위반건축물’을 중심으로 분석을 수행하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 단속되지 않은 불법건축물이 많아 기적발된 위반건축물만을 대상으로 할 경우 과소추정의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 현실적으로 단속되지 않은 불법건축물을 광범위한 영역에 대해 수치화하는 것에는 한계가 존재하고, 기적발되어 건축물대장에 기재된 위반건축물은 행정상 조치가 이루어지는 대상의 전수화 자료라는 측면에서 의미가 있다. 즉, 행정기관으로부터 해당 건축물의 불법성이 인정되어 조치가 이루어지는 대상조차 주거용으로 임대되는 데 제약이 없으며, 이에 따라 광범위하게 주거용 임대가 이루어지고 있다는 점을 보이기 위한 연구의 방향성에 부합한다.

위반건축물대장 자료와 주택임대차 신고자료를 활용하여 위반건축물의 공간적 분포, 위반건축물 주택임대차로 발생한 임대 수익 규모 등을 파악한다. 기적발된 위반건축물이 임대용으로 사용되는 비중과 수익을 통해 임대 수익을 목적으로 한 불법 행위가 나타나며, 그에 따른 임대과정의 규율 필요성을 확인한다. 또한, 전체 임차가구 중 불법건축물에 거주하는 가구 비중을 파악하여 저층주거지에 만연한 불법성이 임차가구에 어느 정도 노출되어 있는지를 파악하고, 이후 확인할 불법건축물의 거주취약성과 연결하여 개선의 필요성을 도출한다.

(2) 분석자료와 방법

불법건축물 주택임대 현황 분석을 위해 건축물 자료와 주택임대차 자료를 활용하였다. 건축물 자료는 건축행정시스템(세움터)의 건축물대장(표제부, 전유부)을 이용하였는데, 건축물대장은 허가와 승인이 이루어진 모든 건축물의 건축물과 그 대지의 현황을 담은 기초자료이다. 「건축법」 제79조 제4항에서 위반사항에 대한 내용을 기재하도록 하고 있어 이러한 위반사항이 작성된 ‘위반건축물대장’을 기적발된 위반건축물 현황 파악에 활용하였다.

주택임대차 자료는 국토교통부 실거래가공개시스템(RTMS)의 전월세 공개자료를 활용하였는데, 이 자료는 「부동산거래신고법」 제6조의2에 따른 주택임대차 계약 신고 자료와 「주택임대차보호법」 제3조의6에 따른 확정일자부 자료를 대상으로 공개하고 있다. 2021년 6월 주택임대차 신고제 시행 이후 보증금이 6천만 원을 초과하거나 월차임이 30만 원을 초과하는 주택임대차 계약의 신고가 의무화되었다. 2021년 6월 이전에는 2011년 1월부터 보증금 보호를 위해 발급하는 확정일자자료를 공개하고 있다. 주택임대차 신고제 시행 이후에는 「부동산거래신고법」 제6조의5에 따라 주택임대차 계약 신고를 하면 확정일자를 부여한 것으로 보고 있다.

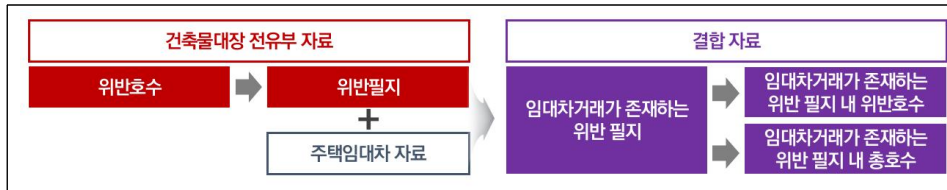
국토교통부 실거래가공개시스템(RTMS)에서는 세부주소를 공개하지 않는 문제가 존재한다. 불법건축물 주택임대 실태를 파악을 위해서는 임대된 건축물의 상세주소가 필요하지만, 공개된 자료에는 단독주택의 경우 필지¹⁰⁾주소를 제공하지 않으며, 공동주택이나 오피스텔은 세부주소 없이 필지주소와 층 정보를 제공하고 있다. 제한적이거나 공동주택을 대상으로 <그림 5-4>와 같이 필지 주소를 활용해 자료를 결합하여 위반건축물 주택임대 실태 분석을 시도하였다.¹¹⁾ 이러한 방식으로 임대차 거래가 존재하는 필지 내 위반 호수 및 총호수를 파악할 수 있으며, 세부 임대차 정보와도 연결할

10) 건축물은 대지에 건설되므로 보다 정확하게 표현하자면 대지의 주소를 의미함. 대지의 경우 반드시 1필지가 아니며 2필지 이상을 의미하기도 하지만, 현재 건축물대장에서 제공하는 토지의 주소는 대표 대지 지번(1필지)의 주소를 제공하고 있으므로 필지라고 서술함

11) 단독주택의 경우 지번주소도 공개되지 않아 이러한 분석의 적용이 제한되며 내부자료가 공개되지 않은 지역의 경우 전체 실태 파악이 어려울 것으로 예상

수 있다. 이를 인구총조사, 건축물 현황 자료, 일반적인 임대차 자료 등과 비교하여 위반건축물의 임대 실태를 파악하였다. 다만, 필지단위로 자료를 결합함에 따라 발생하는 문제가 존재하므로, ¹²⁾ 이를 보완하기 위하여 필지별로 전유부 수를 파악하여 필지 내 총호수와 위반 호수를 보완적 지표로 활용하였다.

그림 5-3 | 위반건축물 주택임대 실태 파악을 위한 양적 분석 흐름도



자료: 연구진 작성

이 분석에서 사용하는 분석의 단위(호수, 필지, 필지 내 총호수)와 분석 내용(위반 여부, 임대차 거래 존재 여부)의 개념을 정리하면 아래와 같다.

- (위반 호수) 건축물대장 전유부에 위반건축물로 표시된 호수
- (위반 필지) 해당 필지 내에 위반 호수가 1호 이상 존재하는 필지
- (위반 필지 내 총호수) 위반 필지 내 위치한 총호수(전유부 기준)
- (임대차 거래 존재 필지) 해당 필지 내에 임대차 거래가 존재하는 필지

12) 해당 필지에 위반 호수가 1호만 존재하여도 전체 위반 필지로 분류되어, 이후 결합자료에 포함되는 임대차 자료가 모두 위반 필지에서 발생하는 것으로 간주되는 문제가 발생함. 특히 아파트나 오피스텔같이 세대수가 많은 경우 오차는 더욱 커질 수 있음. 앞에서 살펴본 구조나 화재, 주차난 등 불법 건축으로 인한 영향이 건물 전반에 나타날 수 있다는 점에서 필지단위 접근의 타당성도 일부 인정될 수 있음. 그러나 임대차 정보를 다루는 데 있어 이러한 문제는 실태를 과다추정할 수 있기 때문에 총호수 대비 위반 호수 개념을 활용하여 이러한 문제를 최소화하기 위해 노력함

2) 규모와 분포

2015년 이후로 위반건축물은 꾸준히 증가하여 위반건축물이 해소되는 수보다 새롭게 발생하거나 유지되는 경우가 더 많아지고 있음을 확인할 수 있다(<표 5-8> 참조). 2022년 기준으로 건축물대장 표제부 건축물 중 위반건축물은 약 1.7% 수준¹³⁾이고, 일반건축물 중 위반건축물은 2022년 12월 기준으로 120,226동이 나타났다으며, 전유부를 통해 개별 호의 위반사항을 살펴본 결과 집합건축물 중 110,382호의 위반건축물이 있는 것으로 나타났다.

일반건축물의 경우 용도별 위반건축물의 수가 거의 비슷하지만, 집합건축물의 경우 주거용도의 건축물에서 위반사항이 나타나는 경우가 더 많았다. 이를 통해 다세대, 연립주택 등 공동주택 유형에서 위반건축물의 비중이 높은 것으로 예상할 수 있다. 특히 비주거용 건물을 주거용으로 임대하는 근생빌라 등을 고려하면 주거용으로 사용되는 위반건축물의 비중은 더욱 높아질 수 있다.

표 5-8 | 일반건축물 유형별 위반건축물(동) 추이

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
표제부 (일반, 동)	주거용	44,885	46,943	49,085	51,053	53,952	56,531	58,689	60,702
	비주거용	35,895	37,893	40,194	43,583	50,509	55,575	57,572	59,524
	합계	80,780	84,836	89,279	94,636	104,461	112,106	116,261	120,226
표제부 (집합, 동)	주거용	8,636	10,572	12,037	13,194	14,145	14,766	15,219	15,687
	비주거용	1,593	1,684	1,869	2,101	2,464	2,774	2,858	3,019
	합계	10,229	12,256	13,906	15,295	16,609	17,540	18,077	18,706
전유부 (집합, 호)	주거용	49,180	57,843	64,344	69,453	72,360	71,982	71,759	72,805
	비주거용	32,097	29,366	29,470	31,053	33,114	37,440	35,164	37,577
	합계	81,277	87,209	93,814	100,506	105,474	109,422	106,923	110,382

자료: 위반건축물 대장 표제부(2015~2022) 및 위반건축물 대장 전유부(2015~2022) 자료 정리

13) 건축물대장 표제부 전체는 7,892,341동으로 위반건축물 비율은 약 1.7%임. 다만, 「건축법」 위반 행위는 지역과 건축물 유형에 따라 다르게 나타나기 때문에 특정 지역, 특정 유형에서는 비중이 높게 나타날 수 있음(뒤에서 검토)

권역별로 위반건축물을 살펴보면, 일반건축물과 집합건축물 등 구분에 따라서 권역별로 용도별 위반 양상에 차이가 나타난다(〈표 5-9〉 참조). 위반건축물은 수도권, 특히 서울의 비중이 절대적이다. 서울에서는 주거용도의 위반건축물 사례가 모든 경우에 더 높게 나타나지만, 그 외 지역에서는 비주거용도의 위반건축물이 더 많이 나타나는 경우가 다수이다. 이후 주택임대차 자료와 연결하여 세부적인 임대 현황을 검토할 경우 보다 다양한 지역적 차이를 확인할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 지역적 차이는 지자체별로 위반건축물 단속과 조치 역량에 기초할 가능성이 존재하며, 이를 고려한 접근이 필요하다. 위반건축물에 대한 단속이 충분히 이루어지지 못하는 경우가 많은 것을 고려하면 지자체의 관리 역량에 따라 차이가 크게 나타날 수 있다.

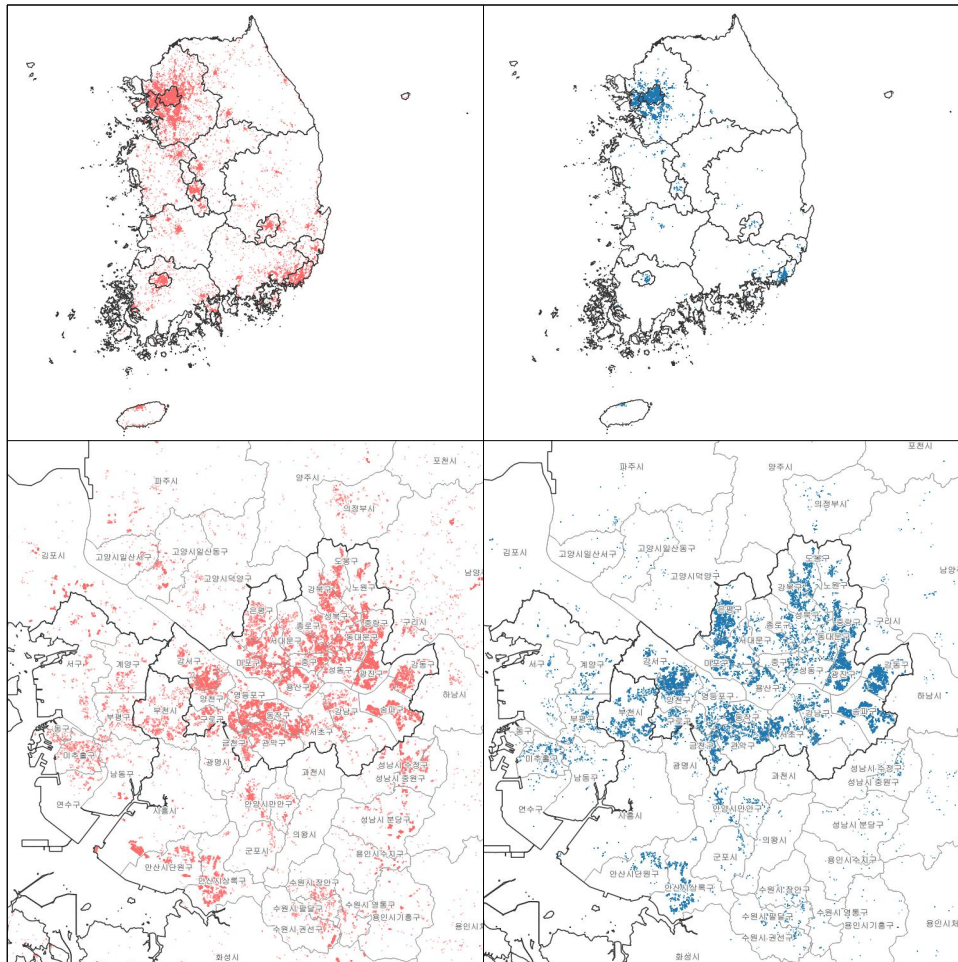
표 5-9 | 권역별 위반건축물 현황: 2022년

구분	일반건축물(동)		집합건축물(동)		집합건축물(호)	
	주거용	비주거용	주거용	비주거용	주거용	비주거용
서울	21,581	13,604	12,080	1,099	54,563	16,835
부산	3,158	4,257	372	156	1,801	1,247
대구	652	770	18	22	335	241
인천	2,623	2,650	518	180	2,750	3,315
광주	2,134	2,505	34	61	812	1,093
대전	1,326	855	53	74	92	737
울산	620	408	3	5	31	88
세종	31	108	-	1	3	36
경기	17,568	18,399	2,336	989	10,716	8,791
강원	1,011	1,347	9	20	197	830
충북	924	1,387	14	51	74	841
충남	1,604	2,331	83	49	644	615
전북	1,286	1,487	24	50	125	414
전남	1,423	2,509	8	28	137	334
경북	1,050	1,790	21	36	82	255
경남	3,115	3,386	49	174	355	1,748
제주	596	1,731	65	24	88	157
합계	60,702	59,524	15,687	3,019	72,805	37,577

자료: 위반건축물 대장 표제부 및 전유부(2022) 자료 정리

주거용 위반건축물의 공간적 분포를 보면, 서울을 중심으로 한 수도권에서 공간적 밀집도가 높게 나타난다(〈그림 5-4〉 참조). 전국적으로는 수도권과 대도시 일부를 중심으로 주거용 위반건축물이 존재하며, 서울 등 수도권에서는 저층 주거지 전반에서 주거용 위반건축물이 다수 나타남을 확인할 수 있다.

그림 5-4 | 주거용 위반건축물의 공간적 분포



주: 1) 일반건축물(동, 좌측)은 붉은색으로 집합건축물(호, 우측)은 푸른색으로 표현함

2) 위반건축물의 개별 위치를 지도로 작성

자료: 위반건축물 대장 표제부 및 전유부(2022) 자료를 정리하여 연구진 작성

3) 위반건축물 주거용 임대 실태 양적 분석: 공동주택

앞서 설명한 방법에 따라 위반건축물의 주거용 임대 실태를 양적으로 살펴보고자 하며, 자료 활용이 가능한 공동주택을 대상으로 분석한다. 임대차 자료와의 연계에 앞서 건축물대장(전유부)의 위반건축물 현황을 검토하면 <표 5-10>과 같다. 위반 호수는 다세대주택 60,520호, 연립주택 4,063호, 아파트 7,545호이며, 위반 필지¹⁴⁾는 다세대주택 17,421필, 연립주택 619필, 아파트 657필이다.¹⁵⁾ 위반 필지 내 총호수는 다세대주택 25.3만 호, 연립주택 5.0만 호, 아파트 40.7만 호이다.

건축물 현황 통계(2022)에 따른 주택 유형별 건축물 동수 대비 위반 필지 비율은 다세대주택 8.7%, 연립주택 2.8%, 아파트 0.9%이다. 또한 인구총조사(2020) 자료¹⁶⁾에 따른 주택 유형별 일반가구 대비 위반 호수 비율은 다세대주택 3.1%, 연립주택 0.9%, 아파트 0.1%이며, 이는 위반건축물 1호당 1가구가 거주하고 있음을 가정하면 이 정도 비율의 가구가 해당 호수에 위반 사항이 있는 주택에 거주하고 있음을 의미한다. 더 나아가 일반가구 대비 위반 필지 내 총호수 비율을 산출하면 다세대주택 13.0%, 연립주택 11.4%, 아파트 3.8%에 달하는데, 이는 이 정도 비율의 가구가 건물 단위 또는 필지 단위에서 위반 사항이 있는 주택에 거주하고 있음을 의미한다.

표 5-10 | 공동주택 유형별 위반건축물 현황(전국)

구분		다세대주택	연립주택	아파트
건축물통계	건축물 동수(A, 동)	256,245	36,194	161,167
인구총조사	일반가구(B, 가구)	1,944,997	441,888	10,782,182
위반건축물 대장	위반 호수(C, 호)	60,520	4,063	7,545
	위반 필지(D, 필)	22,258	1,010	1,387
	위반 필지 내 총호수(E, 호)	252,838	50,291	406,795
비율산출	건축물 동수 대비 위반 필지 비율(D/A)	8.7%	2.8%	0.9%
	일반가구 대비 위반 호수 비율(C/B)	3.1%	0.9%	0.1%
	일반가구 대비 위반 필지 내 총호수 비율(E/B)	13.0%	11.4%	3.8%

자료: 2022년 기준 건축물 현황 통계(국토교통부 건축정책과) 자료, 2020년 인구총조사(통계청), 2022년 위반건축물 대장 전유부(국토교통부) 자료 정리

14) 전유부 기준 위반 호수가 1개라도 포함된 필지의 비율을 의미함

15) 기숙사 및 임시주소(로트·블럭주소)를 제외한 수치임

16) 2020년 인구총조사 가구부문 표본(20%)부문 자료를 활용함

이러한 수치는 임대차 여부를 반영하지 않은 것이나, 불법 행위가 임대를 노리고 이루어진다는 점을 고려할 때, 임차가구로 한정한 위반건축물 거주 비율은 더욱 높아질 수 있다. 이를 확인하기 위하여 국토교통부 실거래가공개시스템(RTMS)의 임대차 자료와 위반건축물 자료를 연결하여 분석한다. 전체 임대차에서 위반건축물이 차지하는 비율, 위반건축물 중 임대용으로 활용되는 비율, 임차가구 대비 임대용 위반건축물 등을 다각적으로 검토하였으며, <표 5-11>에 정리하였다.

표 5-11 | 공동주택 유형별 위반건축물 임대 현황(전국)

구분		다세대주택	연립주택	아파트
인구총조사	임차가구(A, 가구)	813,820	136,505	3,362,427
위반건축물 대장	위반 호수(B, 호)	60,520	4,063	7,545
	위반 필지(C, 필)	22,258	1,010	1,387
	위반 필지 내 총호수(D, 호)	252,838	50,291	406,795
임대차 자료	임대차 거래 건수(E, 건)	940,113		3,883,405
임대차자료 × 위반건축물 대장	위반 필지 내 임대차 거래(F, 건)	142,487	14,076	139,801
	임대차 거래 존재 위반 필지(G, 필)	19,235	769	1,259
	임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수(H, 호)	53,480	3,434	7,095
	임대차 거래 존재 위반 필지 내 총호수(I, 호)	226,331	47,549	394,296
비율 산출	전체 임대차 거래 중 위반 필지 내 거래 비중(F/E)	16.7%		3.6%
	전체 위반필지 중 임대차 거래 존재 위반 필지 비중(G/C)	86.4%	76.1%	90.8%
	전체 위반 호수 중 임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/B)	88.4%	84.5%	94.0%
	임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/I)	23.6%	7.2%	3.7%
	임차가구 대비 임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/A)	6.6%	2.5%	0.2%
	임차가구 대비 임대차 거래 존재 위반 필지 내 총호수 비중(I/A)	27.8%	34.8%	11.7%

자료: 2020년 인구총조사(통계청), 2022년 위반건축물 대장 전유부(국토교통부) 자료, 2019~2022년 국토교통부 실거래가공개시스템 임대차 자료 정리

먼저 전체 임대차에서 위반건축물이 차지하는 비율을 살펴본다. 2019~2022년¹⁷⁾ 사이 다세대·연립주택¹⁸⁾에서의 임대차 신고는 94.0만 건이며, 아파트에서의 임대차 신고는 388.3만 건이다. 이 중 위반 필지 내에서 임대차 거래는 다세대·연립주택 16.7%, 아파트 3.6%로, 다세대주택 14.2만 건, 연립주택 1.4만 건, 아파트 14.0만 건이다.¹⁹⁾ 다세대·연립주택 임대 중 상당수가 위반건축물에서 이루어짐을 시사한다.

다음으로 위반건축물 중 임대용으로 활용되는 비율을 검토한다. 위반 필지에서 임대차 거래가 이루어진 비중은 다세대주택 89.3%, 연립주택 75.6%, 아파트 90.8%이다.²⁰⁾ 즉, 위반건축물의 대부분이 주택임대에 활용되는 것이다.

마지막으로 주거용으로 임대되는 위반건축물과 임차가구 수를 비교한다. 2020년 인구총조사 기준 임차가구는 다세대주택에 81.4만 가구, 연립주택에 13.7만 가구, 아파트에 336.2만 가구 거주한다. 임대차 거래가 발생한 위반 필지 내 위반호수는 다세대주택 5.3만 호, 연립주택 0.3만 호, 아파트 0.7만 호이며, 임대차 거래가 발생한 위반 필지 내 총호수는 다세대주택 22.7만 호, 연립주택 4.8만 호, 아파트 39.4만 호이다. 이는 다세대주택에 거주하는 임차가구 중 6.6%, 연립주택에 거주하는 임차가구 중 2.5%, 아파트에 거주하는 임차가구 중 0.2%가 세대 내 위반 요소는 주택에 거주함을 의미한다. 더욱이 다세대주택에 거주하는 임차가구 중 27.8%, 연립주택에 거주하는 임차가구 중 34.8%, 아파트에 거주하는 임차가구 중 11.7%가 건물 단위 또는 필지 단위에서 위반 사항이 있는 주택에 거주하고 있음을 의미한다.²¹⁾ 이는 이미 적발되어

17) 임대차 계약이 2년 단위로 이루어지고 신고에 일정 기간 유예가 발생한다는 점에서 2+2를 반영하여 지난 4년간 임대가 발생하였는지를 검토하였음. 분석에 포함되는 임대 기간을 길게 잡으면 임대로 사용되는 필지가 일부 증가하는 효과가 나타남. 한편 임대차 신고제가 2021년 6월 도입되어, 그 이후 임대차 신고 건수가 증가하였기 때문에 임대차 기간을 넓게 잡을 경우 연평균 수익 계산에 있어서는 오히려 감소하는 측면이 있음.

18) 국토교통부 실거래가공개시스템(RTMS)에는 다세대주택과 연립주택의 세부 구분을 제공하지 않음

19) 위반건축물 대장의 주택 유형 구분과 국토교통부 실거래가공개시스템(RTMS)에 따른 유형 구분이 다른 경우가 존재하며, 결합자료 활용 시에는 세부 유형을 확인할 수 있는 위반건축물 대장의 주택 유형 구분에 따라 정리함

20) 이는 필지 내 1호라도 위반사항이 존재하고, 4년 내 1건이라도 임대차 거래가 이루어진 경우를 의미함

21) 앞서 각주 13)에서 서술한 바와 같이 '임차가구 대비 임대차 거래가 발생한 위반 필지 내 총호수 비율'을 어떻게 해석할 것인지에 관해서는 고민이 필요함. 필지단위 매칭 과정에서 임대차 여부나 위반 여부가 필지단위로 판단되어 과잉반영될 우려가 존재하는 한편, 현장조사와 공급자 면접조사 등에서 확인된 바와 같이 불법행위가 건물 전체 차원의 수익성을 높이기 위해 수행되므로 총호수가 아닌 위반 호수만으로 접근할 경우 과소반영될 수도

건축물대장에 위반건축물로 기재된 주택에 거주하는 비율이므로 단속 정도가 낮아 미적발 상태인 불법건축물을 고려하면 실제 임차가구가 경험하는 불법건축물 거주는 더욱 일상적일 수 있다.

이러한 위반건축물 주거용 임대 실태는 지역별로 다르다. 특히 서울특별시의 경우 위반건축물의 비중이 더욱 높게 나타난다(<표 5-12>). 전체 임대차 신고 중 위반 필지에서 발생한 임대차 신고는 다세대·연립주택 27.0%, 아파트 6.1%에 달한다. 임차가구 대비 임대차 거래가 발생한 위반 필지 내 위반호수 비율은 다세대주택 11.7%, 연립주택 5.3%, 아파트 0.5%이며, 임차가구 대비 임대차 거래가 발생한 위반 필지 내 총호수 비율은 다세대주택 47.4%, 연립주택 39.7%, 아파트 14.7%에 이른다.

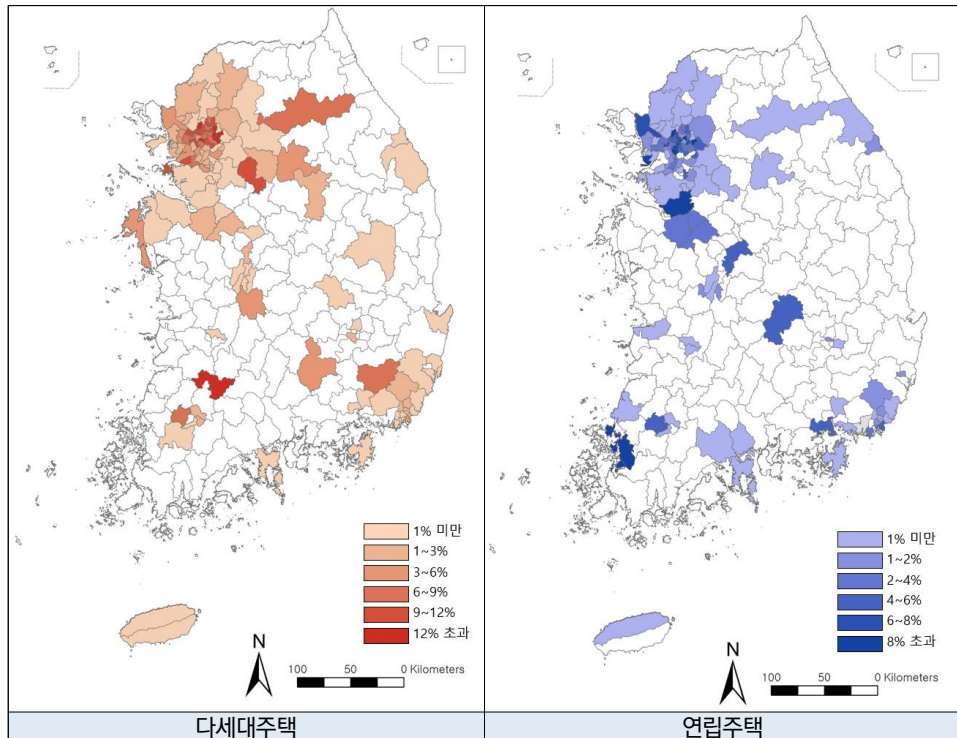
표 5-12 | 공동주택 유형별 위반건축물 임대 현황(서울특별시)

구분		다세대주택	연립주택	아파트
인구총조사	임차가구(A, 가구)	377,214	37,470	681,382
위반건축물 대장	위반 호수(B, 호)	48,447	2,330	3,474
	위반 필지(C, 필)	17,421	619	657
	위반 필지 내 총호수(D, 호)	193,917	16,365	107,577
임대차 자료	임대차 거래 건수(E, 건)	492,286		864,840
임대차 자료	위반 필지 내 임대차 거래(F, 건)	126,715	6,343	52,876
x 위반건축물 대장	임대차 거래 존재 위반 필지(G, 필)	15,593	479	603
	임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수(H, 호)	44,086	1,974	3,223
	임대차 거래 존재 위반 필지 내 총호수(I, 호)	178,832	14,860	99,838
비율 산출	전체 임대차 거래 중 위반 필지 내 거래 비중(F/E)	27.0%		6.1%
	전체 위반필지 중 임대차 거래 존재 위반 필지 비중(F/E)	89.5%	77.4%	91.8%
	전체 위반 호수 중 임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/B)	91.0%	84.7%	92.8%
	임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/I)	24.7%	13.3%	5.8%
	임차가구 대비 임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/A)	11.7%	5.3%	0.5%
	임차가구 대비 임대차 거래 존재 위반 필지 내 총호수 비중(I/A)	47.4%	39.7%	14.7%

자료: 2020년 인구총조사(통계청), 2022년 위반건축물 대장 전유부(국토교통부) 자료, 2019~2022년 국토교통부 실거래가공개시스템 임대차 자료 정리

있기 때문임. 이에 이 연구는 총호수와 위반호수를 함께 제시해 각각의 의미하는 바를 전달함. 한편, 필지당 평균 호수가 높은 아파트의 경우 과잉반영 우려가 더욱 크기 때문에, 아파트에 관한 수치는 위반건축물의 주거용 임대가 주로 비아파트(저층주거지)에서 이루어진다는 점을 수량적으로 확인하는 측면에서 제한적으로만 접근함

그림 5-5 | 임차가구 중 위반건축물에 사는 가구의 지역별 비중(다세대, 연립)



자료: 2020년 인구총조사(통계청), 2022년 위반건축물 대장 전유부(국토교통부) 자료, 2019~2022년 국토교통부 실거래가공개시스템 임대차 자료를 정리하여 연구진 작성

이러한 지역적 차이를 확인하기 위하여 임차가구 중 위반건축물에 사는 가구의 지역별 비중²²⁾을 나타내면 <그림 5-5>와 같다.²³⁾ 이 비율은 다세대주택의 경우 서울시 동작구(20.3%), 서울시 광진구(18.8%), 서울시 중랑구(18.1%), 서울시 강동구(18.1%), 서울시 송파구(14.4%) 등의 지역에서 높게 나타났으며, 연립주택의 경우 경기도 평택시(33.7%), 서울시 중구(19.6%), 서울시 동작구(14.7%), 서울시 강동

22) 앞서 설명에 따른 표현은 “임차가구 대비 임대차 거래 존재 위반 필지 내 위반 호수 비중(H/A)”에 해당하나 해석을 용이하게 하기 위하여 표현을 변경함. 위반건축물 중 임대차가 이루어진 건축물을 대상으로 하고, 해당 건축물 내 총호수가 아닌 위반호수만을 적용하여 상대적으로 보수적으로 추정한 수치임.

23) 부산광역시 강서구의 경우 연립주택 거주 임차가구는 2가구인데 비해, 임대차 거래가 존재하는 위반 필지 내 위반 호수는 3가구로 나타남. 이는 해당 가구가 과도하게 적은 가운데 자료 결합 과정에서 발생한 오차로 인한 영향이 과하게 나타날 수 있어 지도 표기에서 회색으로 처리함

구(10.7%), 서울시 동대문구(9.7%) 등의 지역에서 높았다.²⁴⁾ 즉, 서울특별시를 비롯하여 수도권과 대도시를 중심으로 위반건축물 거주 가구 비중이 높게 나타남을 확인할 수 있다. 이는 위반건축물 단속 수준, 다세대·연립주택 비중, 자가보유율(임차가구 비중) 등이 종합적으로 영향을 미치는 것으로 보인다.²⁵⁾

□ 위반건축물을 통해 발생하는 연간 임대 수익 추정: 다세대·연립주택²⁶⁾

위반건축물 대장 자료와 임대차 자료를 결합하여 기적발된 위반건축물을 통해 발생하는 임대 수익 총액을 산출한다.²⁷⁾ 전국의 다세대·연립주택 위반 필지에서 발생하는 임대료 수익은 연간 약 7,063억 원에 달하는 것으로 추정되며, 임대차 거래가 존재하는 위반 필지 내 총호수 대비 위반 호수 비중을 적용하면 연간 1,468억 원의 임대료 수입이 존재한다고 볼 수 있다. 전체 다세대·연립 주택에서 발생하는 임대료 수익과 비교하면, 위반 필지에서 발생하는 임대료 수익은 18.2%, 위반 호수에서 발생하는 임대료 수익은 3.8% 수준이다.²⁸⁾ 이는 다세대·연립주택 임대를 통해 발생하는 수익의 적지 않은 부분이 이미 위반사항이 적발되어 위반건축물로 분류된 주택을 통해 발생함을 의미한다.²⁹⁾

24) 해당 주택유형의 임차가구가 100가구 미만인 시·군·구를 제외한 순서임

25) 실제로 임대차 거래가 존재하는 위반 필지 내 위반 호수가 0인 지방자치단체가 다세대주택은 117개, 연립주택은 139개에 달하며, 대부분 비수도권 도지역에서 나타남.

26) 아파트의 경우 필지당 평균 호수가 높아 위반건축물을 활용한 임대 수익 추정을 과도하게 추정할 가능성이 있어 추정 대상에서 제외함

27) 2019~2022년 임대차 자료의 보증금과 임대료 자료를 한국부동산원 전월세전환율을 지역별(시도)·월별로 적용하여 월 임대료로 환산하였으며, 일반적인 임대차 기간이 2년임을 고려하여 4년간 신고금액 중 절반의 금액을 적용하였고, 이를 다시 연간 임대료로 환산하였음

28) 다세대·연립주택 임대로 인한 연간 임대 수익은 약 3.9조 원 수준으로 파악

29) 임대차 신고나 확정일자 발급이 이루어지지 않은 경우를 포함하면 더욱 크게 나타날 수 있으며, 여기에 단속이 이뤄지지 않은 상태로 임대되는 경우를 포함하면 비중이 더욱 높아짐

3. 불법건축물 세입자의 거주 경험과 취약성 : 세입자 면접조사

1) 조사 개요

(1) 조사 목적

이 절에서는 불법건축물에 거주하는 세입자를 면접조사를 통해 불법건축물에 거주하게 된 배경, 거주과정에서의 문제점이나 취약성 등을 확인하고자 한다. 건축 규제는 나름의 목적이 존재하며, 이를 위반한 불법건축물의 경우 건축 규제를 통해 규율하고자 했던 목적을 달성하지 못한다는 점에서 그 자체로 문제이다. 그러나 이 연구에서는 「주거기본법」 제2조에서 규정된 주거권 측면에서 접근하여 불법건축물 거주 세입자의 쾌적하고 안정적인 주거 여건을 위협하는 물리적·사회적 위험을 중심으로 검토하고자 한다. 특히 앞 장에서 검토한 주요 불법 유형과 수법에 연결하여 각 유형이 유발하는 문제에 대해 검토하였다.

(2) 조사 대상과 방법

불법건축물 거주 세입자 면접조사는 주로 현장조사와 연계하여 지역적 맥락과 주된 불법 유형에 대한 이해 속에서 면접이 이루어질 수 있도록 하였다. C지역³⁰⁾과 E지역³¹⁾의 경우 사전에 섭외된 세입자를 대상으로 조사를 수행하였으며, B지역과 D지역의 경우 현장에서 대상자를 섭외하여 조사를 수행하였다. 그 외 불법건축물에서 전세사기를 당한 피해자 6명(세입자 A~F)의 면접조사를 전화와 화상으로 진행하였으며, 관련 내용을 포함하여 제시할 예정이다. ³²⁾, ³³⁾

30) 전세사기·강통전세 피해자 전국대책위원회의 도움을 받아 대상 섭외

31) OOOO대학교 학생회와 연계하여 대상을 섭외하였고, 면접조사에 학생회도 참여하여 지역 상황을 공유해주었음

32) 이 조사는 ‘불법건축물x전세사기 국회토론회’를 공동주최한 민달팽이유니온과 함께 수행하였으며, 대상자 섭외에는 전세사기·강통전세 피해자 전국대책위원회의 도움을 받음. 이미 문제 상황이 발생한 전세사기 피해자를 대상으로 하는 조사 특성상 구체적인 임대인 정보, 대출 정보, 경매 진행, 대항력 현황, 선순위 채권 등 피해 사례와 직접적인 내용의 조사가 이루어졌음. 즉, 이 연구 차원에서 수행하는 세입자 면접조사의 조사 틀과 다소 차이가 존재하나, 불법건축물의 경제적 취약성이 극단적으로 나타난 상황을 다룬 것으로 이해하고 필요한 내용을 연구에 포함하고자 함.

세입자 면접조사는 대부분 현장조사와 병행하여 진행되는 점을 바탕으로 연구진은 행정자료 등을 활용하여 사전에 기초적인 사항을 파악하고 현장에서 파악할 수 있는 불법적 요소를 밝혀낼 수 있도록 준비하였다. 일반 거주자가 불법적 요소에 관한 사항을 충분히 알기 어려운 점을 고려하여 사전에 관련 내용을 검토하고 현장에서 문제점을 확인하였으며, 계약서 등 세입자로부터 제공받을 수 있는 자료에 대해 협조를 받아 진행하였다.

조사 대상의 연령대는 청년층 비중이 높으나 가구 구성은 대학생·미혼 청년·신혼부부로 다양하며, 중장년층도 포함한다. 점유 형태는 전세 비중이 높게 나타났지만 보증금의 금액대는 5,000만 원에서 2.9억 원에 이르기까지 다양하고, 월세와 연세 등의 형태도 포함되어 있다. 불법 유형은 무단 용도변경(근생빌라 등), 내부구조 변경(방쪼개기)이 주를 이루고, 베란다 증축 등 무단 증축이나 다중주택 내 취사시설 설치 등 내부설비 변경도 나타난다(<표 5-13> 참조).

33) 전세사기 피해가 광범위하게 나타나고 피해자 대책 중 다수가 불법건축물에서 적용하기 어려운 측면이 존재하는 상황 속에서, 이러한 내용을 연구에 반영하기 위하여 전세사기 피해자에 많은 인원을 할당하였음. 결과적으로 조사 대상에 전세사기 피해 경험이 있는 응답자가 다수 포함되었으나, 이들이 거주하는 주택의 불법 유형, 유입 경로, 인지방식 등은 다르게 나타난다는 점에서 '경제적 취약성' 이외의 부분은 다양한 실태를 반영할 수 있을 것으로 보임. 다만, 이후 정리과정에서 이러한 조사 대상 선정의 특성을 고려하여 연구결과를 제시하고자 함.

표 5-13 | 세입자 면접조사 대상자 특성

구분	면접 날짜	지역	성별	연령대	임대 유형	불법 유형
세입자 A	2023.6.2.	서울 광진구	여성	30대	전세	불법 증축, 내부구조
세입자 B	2023.6.2.	인천 부평구	여성	30대	전세	무단 용도변경
세입자 C	2023.6.3.	서울 동작구	여성	50대	전세	무단 용도변경, 내부설비
세입자 D	2023.6.3.	서울 광진구	여성	40대	전세	불법 증축
세입자 E	2023.6.3.	서울 금천구	여성	30대	전세	무단 용도변경
세입자 F	2023.6.4.	서울 마포구	남성	30대	전세	무단 용도변경
세입자 G	2023.6.21.	C지역(인천광역시)	여성	50대	전세	내부구조
세입자 H	2023.6.21.	C지역(인천광역시)	남성	30대	전세	내부구조
세입자 I	2023.6.21.	C지역(인천광역시)	여성	30대	전세	내부구조
세입자 J	2023.6.21.	C지역(인천광역시)	남성	40대	전세	내부구조
세입자 K	2023.7.19	D지역(서울특별시)	남성	20대	전세	내부구조
세입자 L	2023.7.19	D지역(서울특별시)	남성	30대	전세	내부구조, 내부설비
세입자 M	2023.8.23.	B지역(경기도)	남성	30대	월세	무단 용도변경
세입자 N	2023.8.23.	B지역(경기도)	여성	20대	월세	무단 용도변경, 불법 증축
세입자 O	2023.9.4.	E지역(충청북도)	여성	20대	연세	내부구조, 내부설비
세입자 P	2023.9.4.	E지역(충청북도)	남성	20대	연세	내부구조

자료: 연구진 작성

면접조사의 주요 내용은 임대 조건, 주거 경험, 유입 경로, 불법건축물 인지, 물리적·법적·경제적 취약성, 향후 계획, 기타 의견 등이며, 다음과 같이 반구조화된 질문지를 사용하였다.

[면접조사 반구조화 질문: 세입자]

☐ 아이스브레이킹 및 참여자 소개

- 연구의 배경 및 목적 안내 / 연구자 소개
- 참여자 소개

☐ 임대 조건 및 주거 경험

- 기본정보: 주소, 주택 유형, 주택 규모, 거주 기간 등 (※ 참여관찰 및 자료를 통해 사전 파악)
- 임대 조건(보증금, 임대료, 계약 기간 등)은 어떠합니까?

☐ 유입경로 및 불법건축물 인지

- 이 주택에 어떻게 입주하게 되셨습니까? (공인중개사, 부동산플랫폼, 직거래 등)
- 계약 당시 이 주택이 불법건축물임을 인지하셨습니까? 인지하셨다면 어떻게 인지하셨습니까? (공인중개사 안내, 등기부등본 확인, 자체 확인 등)
- 불법인 것을 아셨음에도 임대차 계약을 한 이유는 무엇입니까?
(가격이 저렴해서, 문제가 없다는 설명을 들어서, 다른 데도 불법건축물이 많아서 등)

☐ 거주취약성 (※ 참여자 여건에 맞추어 질문)

- 이 주택에 거주하면서 물리적으로 불편한 부분이 있습니까?
(소음, 단열, 보일러, 채광, 환기, 통풍, 전기, 가스, 수도, 주차장, 공용공간 등)
- 이 주택에 거주하면서 법적으로 불편한 부분이 있습니까?
(전입신고 여부, 전입신고 위치, 등기 여부, 확정일자 발급 등)
- 이 주택에 거주하면서 경제적으로 불편한 부분이 있습니까?
(대출 여부 및 방법, 보증금 보호를 위한 노력, 월세소득공제 등 주거 지원 여부 등)
- 그 외 불법건축물에 거주하면서 발생하는 문제가 있다면?

☐ 주거 경험 및 향후 계획

- 이전 주거지 및 주거 여건은 어떠했습니까? 이전에도 불법건축물에 거주한 경험이 있으신가요?
- 이후 주거지 계획이 어떻게 되시나요?

☐ 기타 제언

- 불법건축물이 주택으로 임대되는 현실 전반에 대한 자유로운 생각을 말씀해주십시오.

2) 조사결과³⁴⁾, 35)

(1) 유입 경로 및 불법건축물 인지

□ 유입 경로

세입자들은 부동산중개사, 부동산 플랫폼, 직거래 등 다양한 경로를 통해 해당 매물에 대한 정보를 얻고 임대 계약을 맺고 있었다. 이를 통해 불법건축물이 아닌 주택과 차이가 없는 방식으로 중개·임대됨을 확인할 수 있다.

표 5-14 | 불법건축물 세입자 면접조사: 유입 경로

주제	대표 문구
지인 소개	“저는 지금 1년 전에 계약했는데, 그때 아는 분도 그 빌라에 같이 살고 계셨거든요.” (세입자 M)
부동산 애플리케이션을 통해	“원룸을 볼 수 있는 블루밍이라는 앱을 통해서 찾았어요. 방을 봤을 때 가장 가격이랑 시설이랑 대학과의 거리 다 보고 괜찮은 곳을 찾다가 이곳으로 오게 되었어요.” (세입자 O) “다방에서 처음 본 집이에요. 뒤에 한 개 더 보긴 했는데 이 집으로 계약해야겠다 생각했어요.” (세입자 G) “부동산114를 통해 봤던 매물 때문에 연락했는데, 부동산 사람이 그 집 보여주면서 이곳저곳 보여주더라고요. 그중에 이 집이 맘에 들어서 계약했죠.” (세입자 F)
공인중개사를 통해	“OO공인중개사무소를 통해서 소개받고 계약했어요.” (세입자 A) “집 계약은 공인중개사랑 했어요. 그런데 집을 보여준 사람이랑 계약서에 사인한 이름이 달랐어요.” (세입자 D)

자료: 연구진 작성

34) 여기서 제시한 대표 문구는 조사 내용을 기초로 일부 각색하여 구성하였음

35) 3장에서 수행한 공급자나 공인중개사 면접조사과정에서 수집된 응답 중 이 장의 내용에 부합하는 응답은 포함하여 제시

□ 불법건축물 인지 시점과 경로

공인중개사를 통한 중개가 이루어지는 경우, 공인중개사는 중개대상물의 확인·설명 의무를 지닌다. 「공인중개사법」 제25조에 개업공인중개사의 확인·설명 의무를 규정하고 있으며, 「공인중개사법 시행규칙」 [서식 20]의 중개대상물 확인·설명서를 적어 거래당사자에게 발급해야 한다. 또한, 「공인중개사법 시행령」 제21조 제1항에 따라 개업공인중개사의 확인·설명해야 하는 사항 중에는 중개대상물의 용도(건축물대장상 용도, 실제 용도), 건축물대장상 위반건축물 여부, 구조, 수도·전기·가스·취사시설·소방 등 시설물 상태, 벽면·바닥면 상태, 환경조건 등이 포함되어 있다. 즉, 공인중개사는 기적발된 위반건축물뿐 아니라 무단 용도변경, 불법 증축, 불법 내부구조 변경, 불법 내부시설 변경 등에 관한 고지가 이루어져야 한다.

공인중개사법 시행령 [시행 2023.3.7.] [대통령령 제33321호, 2023.3.7., 타법개정]

제21조(중개대상물의 확인·설명) ① 법 제25조제1항에 따라 개업공인중개사가 확인·설명해야 하는 사항은 다음 각 호와 같다. <개정 2014.7.28., 2021.12.31.>

1. 중개대상물의 종류·소재지·지번·지목·면적·용도·구조 및 건축연도 등 중개대상물에 관한 기본적인 사항
2. 소유권·전세권·저당권·지상권 및 임차권 등 중개대상물의 권리관계에 관한 사항
3. 거래예정금액·중개보수 및 실비의 금액과 그 산출 내역
4. 토지이용계획, 공법상의 거래규제 및 이용제한에 관한 사항
5. 수도·전기·가스·소방·열공급·승강기 및 배수 등 시설물의 상태
6. 벽면·바닥면 및 도배의 상태
7. 일조·소음·진동 등 환경조건
8. 도로 및 대중교통수단과의 연계성, 시장·학교와의 근접성 등 입지조건
9. 중개대상물에 대한 권리를 취득함에 따라 부담하여야 할 조세의 종류 및 세율

면접조사를 통해 실제 공인중개사를 통해 세입자가 불법건축물임을 인지하는 경우가 있는 것을 확인할 수 있었다. 공인중개사 면접조사과정에서 주로 공인중개사가 계약시 불법성에 대해 설명하고 있는 것을 확인하였다.³⁶⁾ 반면, 세입자가 계약·입주하기 전 집을 확인하기 위해 방문하였을 당시에 불법으로 내부구조를 변경하는 공사가

36) 실제 중개한 계약서 등을 통해서도 계약서에 위반건축물임을 기재한 사실을 확인할 수 있었음

진행 중이었기 때문에 자연스럽게 알게 된 사례가 있었으며, 공인중개사가 근린생활시설임을 고지하였으나 급히 이사 올 집을 찾는 가운데 금액이 적당하여 입주하는 사례도 존재하였다. 계약 당시 상하층 쪼개기 방식의 불법건축물이라는 설명을 들어 인지하였으나, 설명한 사람이 공인중개사가 아닌 중개보조원이었음이 밝혀지기도 하였다.³⁷⁾

그러나 공인중개사의 중개를 통해 임대했으나 정확한 설명을 듣지 못한 경우도 다수 발견되었다. 이 경우 세입자가 직접 건축물대장을 확인하여 알게 되거나, 위반건축물 단속 이후 인지하게 되었고, 그 외 현재까지도 인지하지 못하고 짐작만 하거나 생각지도 못하고 있는 경우도 있었다.³⁸⁾

표 5-15 | 불법건축물 세입자 면접조사: 불법건축물 인지 시점과 경로

주제	대표 문구
공인중개사로부터 들어서 인지	“여기는 불법 없는 집이 진짜 귀하죠. 한 70~90%는 불법이에요. 들어오시는 분들에게도 거의 다 설명하고, 계약서에 기재하고 그렇게 하고 있어요. 근린생활시설인 곳은 말씀드리고요.”(중개사 B) “부동산에서 근린생활시설이라고 해서 알았어요.”(세입자 M)
중개보조원으로부터 들어서 인지	“(중개보조원으로부터) 그냥 502호가 분리된 거라고 들었어요. 이렇게 건물 만들어지고 나서 추후에 분리를 한 거라고 얘기는 하셨어요. 아무 문제 없다고.”(세입자 I)
공인중개사로부터 정확하게 듣지 못함	“복층인 건 못 들었고, 용자가 있는 것은 들었어요. 나중에 저도 알아봤는데 그 지을 때 빌라는 원래 주택으로 4개 층까지밖에 못 쓴대요.”(세입자 H) “중개사가 이 집이 적합한 건물이라고 했거든요. 당시에는 위반건축물 딱지는 안 붙었을 때긴 하지만, 중개사가 보면 알 수 있는 상황이었거든요. 실제 평수랑 건축물대장상 평수가 다르고, 건물 밖에서만 봐도 알 수 있는 것을...”(세입자 A)
입주 이후 위반건축물 단속	“작년 3월에 위반건축물이라고 건축물대장에 붙었다고 구청 직원이 방문해서 알려줬어요.”(세입자 D)
거주하면서 짐작함	“원래 허가 나는 대로 골조를 만들었다가 약간 안에서 좀 바꾼 것 같기도 한데요.”(세입자 P)
현재까지 인지하지 못함	“부동산에서는 원룸이라고만 이야기하고 다른 이야기나 설명은 없었어요. 당시에 돌아다닐 때도 저기 앞에 비슷한 건물도 원룸이라고 소개받았는데, 비슷한 건물이 인근에 많거든요.”(세입자 K)

자료: 연구진 작성

37) 중개과정에서 해당 물건의 불법성을 고지했다는 점에서 의미가 있으나, 중개보조원이 보조원임을 밝히지 않고 소개와 설명, 계약까지 담당하는 것은 불법 중개에 해당함. 연구진은 해당 물건을 소개한 중개보조원과 만나 이러한 불법 중개 상황에 대해 재차 확인하였음

38) 이 경우 연구진이 해당 건축물의 상태를 확인하고 안내하여 인지

세입자가 건축 규제 등 불법성을 판단할 만한 정보나 배경이 존재하지 않는 경우가 많아 공인중개사나 행정기관을 통하지 않으면 자체적으로 판단하기 어려운 측면이 존재한다. 실제 사용 용도가 다르게 나타나는 무단 용도변경이나 방조개기로 등기상 세대가 존재하지 않는 경우 등은 건축물대장을 통해 일부 확인이 가능하나, 면적 확인이나 도면 대조 등이 동원되어야 하는 경우도 존재한다. 따라서 대학생·청년을 비롯하여 주택임대차에 익숙하지 않은 계층의 경우 취약성이 심화될 위험이 있다.

□ 입주 동기와 배경

면접조사를 통한 입주 동기와 배경을 보면, 불법건축물임을 인지한 경우에도 불법건축물에 거주하는 것에 대한 거부감은 낮았던 것으로 보인다. 가격이 저렴하거나, 입주 시기가 적당하거나, 구조가 괜찮다면 거부감 없이 불법건축물에 거주하는 것을 선택하는 경우를 확인할 수 있었다.

표 5-16 | 불법건축물 세입자 면접조사: 입주 동기와 배경

주제	대표 문구
가격	“저희는 그냥 5,000만 원에 맞춰서 여기로 온 거예요.”(세입자 I)
잠깐 살고 나갈 거라서	“그냥 2년 살고 나가려고 한 거죠. 경매 불고 하기 전에는 전혀 문제가 안 됐지. 보기엔 멀쩡하잖아.”(세입자 G)
문제없다는 설명	“근린생활시설이지만 아무런 문제가 없다고 했어요. 취득세가 일반 주택보다 비싸긴 한데 세입자는 소유하는 것도 아니고, 전세대출도 분양사무실에서 지정한 담당자한테 가능하고 하니 전혀 문제가 없다고...”(세입자 F) “근린생활시설일 뿐 위반건축물도 아니었고, 중개보조원이 사는 데 지장 없다며 어차피 2년 살 것 아니냐고 했어요. 실제 주변에서도 별 문제 안 된다고 했고요.”(세입자 B)
불법건축물이 만연	“여기저기 보여주시고 이 골목 라인을 쪽 보여주셨거든요. 근데 다 이런 집(불법건축물)이었어요.”(세입자 I) “학생들의 특성상 근처의 원룸 몇 군데 돌아보니까 다 비슷한 상황이라서 가격이라는 변수만 생각하게 되는 게 아닌가 싶습니다.”(세입자 P)
빠른 시간 내에 구할 수 있어서	“저는 급하게 집을 구했어야 했어요. 직장 때문이에요. 그래서 지금 조건에 맞는 집을 구했어요.”(세입자 M)
집이 마음에 들어서	“애완동물과 함께 살기 좋았어요. 베란다가 넓고, 크기에 비해서 화장실도 둘이나 있구요.”(세입자 I)

자료: 연구진 작성

이러한 배경에는 불법건축물이 만연하여 선택할 수 있는 주거지의 상당수가 유사한 문제를 지니고 있거나, 오래 살 집이 아닌 2년간 잠시 거주할 곳이기 때문에 일부 문제가 있더라도 감수할 수 있다는 인식이 깔려 있는 것으로 보인다. 또한, 공인 중개사나 중개보조원으로부터 거주에 아무런 문제가 없고, 인근의 대부분이 이런 문제를 지닌 집이라는 설명을 들어 거부감이 낮아졌다는 응답도 있었다.

(2) 물리적 취약성

□ 안전요건: 구조, 화재, 침수 등

불법건축물은 건축 규정 회피과정에서 구조상 안전이나 화재·침수 위험에 취약해지고, 외기 차단 등 주거로써 갖추어야 할 환경을 갖추지 못하게 된다. 건축선 및 인접대지 경계선 이격이 지켜지지 않아 화재 시 확산 가능성이 높아지고, 내부구조 변경을 위해 사용승인 이후에 만들어진 내벽(가벽)은 건축 기준을 지키지 않기 때문에 두께 및 내구성, 화재 등에 취약한 구조를 가지게 된다. 또한, 1층에 근린생활시설을 주거용으로 사용하는 경우, 유리로 된 벽에 시트지를 붙여 시선을 차단하는 정도의 처리만을 거치게 되어 주거로 사용하기에 부적합하다. 주택 내 주방이 있는 경우 의무적으로 설치하도록 하는 상부의 확산용 소화기는 원래 취사시설 설치가 불가한 다중주택이나 주거용도가 아닌 근린생활시설에 불법으로 취사시설을 설치하는 경우에는 존재하지 않기 때문에 화재 시 위험에 노출된다. 용적률 증가 목적에서 공급한 지하층은 여름철 집중호우 시 침수 위험이 존재하는 가운데, 지하층 근린생활시설을 주거용으로 사용하는 경우에는 전수조사나 이주 등 정책수단 활용에 제약 요인으로 작용한다.

구조, 화재, 침수 등 안전과 관련된 문제는 중요한 부분임에도 불구하고 세입자 입장에서 심각하게 받아들이지 않는 경향이 있다. 구조상 안전 위협이나 침수 피해 위협을 느끼는 경우가 존재하나 구조·화재 등의 문제에 대해서는 실제 사건이 발생하기 전까지는 크게 인식하지 못하고, 다만, 구조상 문제로 경험하는 문제는 소음 문제를 통해 간접적으로 체감하는 경우가 많다.

표 5-17 | 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(1) - 안전요건

주제	대표 문구
화재	“불법인지 몰랐어요. 보통 원룸은 다 그렇게 취사시설이 있지 않나요?”(세입자 L)
구조	“가벽으로 의심되는 부분에 기댄 적이 있었거든요. 그런데 조금 휘어졌어요. 신발을 벗다 보니까 균형을 잃어서 넘어질 것처럼 기렸는데, 뭔가 벽이 많이 움직이는 듯한 그런 느낌이 들었어요. 딱딱한 벽 느낌이 아니었습니다.”(세입자 P) “처음 계약하러 왔을 때 계단 없애고 하느라고 천장이 뚫려있었거든요. 뽕이랑 생활 사이클이 달라서 다행이지 조금 불안하고 그렇지.”(세입자 J)
침수	“집 안으로 들어오지는 않고 문지방 앞까지 찰랑찰랑 들어와서 신발이 잠길 정도예요.”(세입자 M)

자료: 연구진 작성

그림 5-6 | 세입자의 물리적 취약성(사례 B-3)



환기창과 인접한 곳에 위치한 보일러 연도와 실외기

사무소의 주거용 사용

주: (우측) 벽이 유리로 된 사무소에 시트지를 붙이고 앞에 매직으로 호수를 표시하여 주거용으로 사용

자료: 연구진 촬영(2023년 8월 16일)

□ 위생요건: 환기, 채광, 곰팡이, 기생충 등

불법건축물은 쾌적한 주거환경을 위해 중요한 요소인 환기, 채광 등에 문제가 있어 건강과 위생 측면에서 거주적합성이 낮다. 건물 간 이격거리가 충분하지 않아 환기 측면에서 문제가 발생하며, 옆 건물의 불법 증축으로 인해 채광이 불충분한 경우가 생긴다. 지하층(반지하)의 경우 화장실 습기보다 외부로 유입되는 습기가 더 심각하여 오히려 외부 창문을 열었을 때 곰팡이가 생기는 경우도 있다.

한편 불법건축물에서 발생하는 환기, 채광, 곰팡이, 결로, 누수 등 위생 측면의 문제에 대해 심각하게 여기지 않고 문제가 없다고 응답하는 경우도 존재한다. 대부분 원룸이기 때문에 어쩔 수 없는 부분으로 치부하는 경우가 많은데, 이는 불법건축물 이외에도 원룸 등 저층주거지에서 이러한 문제가 유사하게 나타나는 것에서 기인한다. 이러한 상황은 쾌적한 주거환경을 위한 거주적합성이 충분히 규율되지 않고 있음을 보여준다.

표 5-18 | 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(2) - 위생요건

주제	대표 문구
환기	“사람들이 너무나 게 옆집에서 음식점 한다고 하면서 환기팬을 우리 집 쪽으로 뺐어요. 그러니까 세 들어 사던 애기 엄마가 공기청정기 켜면 빨간 불이 나온대. 그래서 내가 옆집에 얘기했는데 하나도 안 고치고, 결국 내가 돈 얼마 주고 고쳤어요.”(공급자 D)
채광	“이 집은 앞에 집 때문에 그늘져가지고 햇빛을 못 보잖아. 그 거리두기 같은 걸 안 하니까 해가 안 들어. 또 옆에 건물 같은 경우엔 3층 지어놓고, 사용승인인가 준공인가 끝나고 나서 뭐라고 하지? 암튼 그거 끝나고 증축해서 쪽 올린 거지. 그러니까 법을 왜 만들었냐고. 이 주변 집들은 다 우리보다 늦게 지었어요. 그런데 법 어기면서 높이 올리고.”(공급자 D)
곰팡이, 해충	“처음에 환기를 시킨다고 창문을 열었더니 오히려 습기가 더 올라오고 곰팡이가 피어요. 샤워를 하고 나서 화장실에 물기를 말릴 때도 오히려 창문을 닫아야 습기가 말라요. 이러다 보니 자고 일어나면 개운한 느낌보다는 오히려 더 피곤한 느낌인 것도 있네요.”(세입자 K)

자료: 연구진 작성

□ 면적요건: 가구 수에 따른 면적 기준, 층고, 비상시 대피 등

방 쪼개기 등으로 공급되는 방은 최소주거기준면적에 미달하는 사례가 많으며 비상시 대피에도 문제가 발생할 여지가 높다.³⁹⁾ 다중주택과 방 쪼개기로 만들어진 다가구 주택 등 원룸 형태에 거주하는 세입자들은 좁은 물리적 공간에 불만을 느끼고 있다. 또한, 면적 증가, 내부구조 변경 등 계획보다 거주 인원이 많아진 경우에는 화재나 비상사태 발생시 대피로가 잘 보이지 않거나 기준에 못 미치는 사례가 많아 안전이 우려되는 상황이다.

표 5-19 | 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(3) - 면적요건

주제	대표 문구
좁은 면적	• “만족하지 않아요. 좀 좁아요.”(세입자 K) • “1학년 때 가봤던 데가 다음 해에 가봤더니 방 크기가 그냥 딱 봐도 육안으로 확인할 만큼 좁아졌더라고요. 원룸에 가벽을 설치해서 그렇게 된 것 같은데, 이 근방에 이러한 데가 많죠. 그냥 복도에서 봤을 때는 방이 하나처럼 보이는데, 막상 비밀번호 누르고 들어가면 원룸이 양쪽으로 두 개가 있고 그래요. 000이라는 데도 가봤는데, 층 하나에 원편에는 조금 큰 방이 3개가 있고, 반대편에는 8개가 있어요.”(0000대학교 학생회 관계자)

자료: 연구진 작성

□ 시설요건: 수도, 전기, 난방, 취사시설, 온수, 주차장 등

불법건축물 공급의 목적이 임대에 있는 만큼, 수도, 전기, 난방, 온수 등 상품성에 직결되는 시설요건은 대체로 충족하나, 불법 행위 과정에서 발생하는 한계로 적절한 시설을 제공하지 않는 경우도 발견할 수 있다. 방 쪼개기 등 내부구조 변경으로 공급되는 경우 수도계량기가 통합되어 수도요금이 부과되고 있었고, 근생빌라 등 무단 용도 변경으로 공급되는 경우 배수가 잘 되지 않아 역류하거나, 보일러가 설치되지 않아 전기패널로 난방을 해결해야 하는 등의 문제가 발생하는 경우도 확인되었다. 다중주택에서 공용취사시설을 원룸으로 개조하여 공급한 경우에는 취사시설 없이 거주하는 경우

39) [사례 D-2] 등 현장조사를 통해서도 최저주거기준상 1인 가구의 면적 기준에도 못 미치는 사례를 다수 확인할 수 있음

도 존재한다. 40) 0000대학교 대학가 원룸의 경우 온수가 정해진 양만 나온다는 사례도 있었다. 41)

주차대수 회피 목적의 불법건축물이 다수 존재하고, 이러한 불법건축물이 지역적으로 밀집함에 따라 해당 지역의 주차난이 심각한 상황이다. 이는 불법건축물에 거주하는 세입자 외에도 인근 주민에게 피해를 유발하게 된다.

표 5-20 | 불법건축물 세입자 면접조사: 물리적 취약성(4) - 시설요건

주제	대표 문구
수도	“수도관은 아래서 떼서 오니까, 아랫집에 수도비를 내고 있죠.”(세입자 G) “들어와서 불편했던 점은 수도세를 3세대가 같이 내야 하는 게 좀 그랬어요. 계량기는 따로 되어 있었는데, 사용한 수치를 사진으로 찍어서 관리사무소에 보내면 사용한 만큼 나눠서 관리비에 넣어줘요. 뭔가 예전 집보다 많이 나오는 것 같아요.”(세입자 B)
난방	“난방 효율이 좋은 것 같진 않아요. 일단 집 안에 난방 다이얼이 있지 않습니까? 그걸 가장 낮게 해도 엄청 뜨거웠고, 요금도 월에 8만 원에서 10만 원까지 나왔으니까 아무래도 효율이 안 좋다고 생각했어요.”(세입자 P) “보일러 설치가 안 돼서 전기패널로 난방해요.”(세입자 M)
배수	“아무래도 주택으로 지어진 게 아니어서 그런지 물이 역류해요.”(세입자 N)
취사시설	“함께 사용하는 공동취사시설이 있어야 한다는 이야기는 몰랐던 이야기네요.”(세입자 K)
온수	“심야 전기를 쓰다 보니까 뜨거운 물을 미리 데워놓고 있는 형식이어서 하루에 정해진 양만 따뜻한 물이 나와요.”(세입자 P)
주차	“그런데 이 동네는 주차 문제가 워낙 심한 것 같아서요. 주차 때문에 시끄럽고 다니기 어렵고. 뭐 그런 것 말고는 없습니다.”(세입자 M) “제가 근린생활시설에 들어왔다 보니 (배정된) 주차공간이 없더라고요. 알고 들어오긴 했는데 불편했죠.”(세입자 B)

자료: 연구진 작성

40) 이러한 이유로 대부분의 다중주택에서 개별 취사시설을 설치하는 관행을 보이나, 이 면접 대상자의 경우 취사시설 없이 거주하고 있었음

41) 이는 불법건축물인 측면 이외에도 주택임대차 관행에 익숙지 않은 청년층을 대상으로 충분한 주거서비스를 제공하지 않는 사례로 볼 수 있음

(3) 법적 취약성

‘주민’은 가장 기초적인 법적 지위 중 하나로 해당 관할 구역에 거주지를 가진 사람을 지칭한다. ‘주민’은 「주민등록법」에 따라 주민등록과 전입신고 의무를 진다. 이에 따라 거주지를 이동하는 경우 전입한 날부터 14일 이내에 새로운 거주지에 전입신고를 해야 하고, 기간 내 전입신고를 하지 않는 경우 과태료 부과 대상이 되며, 전입신고가 계속해서 이루어지지 않는 경우 ‘거주불명자’가 되기도 한다.

「주택임대차보호법」에서 보증금 보호에 기초적인 요건인 대항력을 갖추기 위해서는 전입신고가 필수적이며, 우선변제권을 위해서는 확정일자도 받아야 한다. 불법건축물에 거주하는 경우에도 대부분 ‘전입신고’와 ‘확정일자 발급’이 가능하다. 과거 대법원 판례(2002두 1748)에서 주민등록 대상자 규정을 ‘실질적 의미에서의 거주지를 갖춘 경우’로 규정하고, “실질적 요건을 갖추지 못하였다고 볼만한 특별한 사정이 있는 경우에는 등록을 거부할 수 있다고 보아야 한다”고 판결하여 무허가·불법 건축물에서의 전입신고가 제한되는 경우가 있었다.

그러나 이후 대법원 판결(2008두 10997)에서는 이러한 “실질적 의미에서의 거주지 인지 여부를 심사”하기 위해 “이해관계에 관한 의도, 무허가건축물 관리, 지자체에 미치는 영향” 등을 고려하는 것이 헌법 제14조에서 보장된 거주이전 자유를 제한하는 결과를 낳을 수 있다고 보아 이전의 판결을 변경하였다. 따라서 현재는 불법건축물의 경우에도 전입신고를 하는 데 제한이 없고, 전입신고과정에서 건축물대장이나 위반 여부 등을 따로 확인하지 않는다.

하지만 불법건축물의 경우에는 일부 전입신고에 특이사항이나 제약이 발생하는 경우가 존재한다. 방 쪼개기 등 내부구조 변경을 통해 세대수가 증가하는 경우 등기에는 존재하지 않는 주소지가 발생하며, 여기에 전입신고를 하는 경우 일종의 미등기 전입신고가 된다. 이러한 상황에서 등기상 주소에 겹쳐서 전입신고를 하는 경우도 발생하고, 그 외 임대인이 단속이나 다주택자 규제 회피를 위해 전입신고를 하지 못하게 하는 경우도 확인된다. 한편, 전입신고 및 확정일자 발급의 필요성을 인지하지 못하고 발급을 받지 않는 경우도 존재한다. 독립을 처음 시작한 대학생의 경우 인지 정도가 낮아

이러한 상황이 발생하며, 적은 보증금에 월세 계약을 맺는 경우 필요성을 낮게 보는 경우도 있다. 이에 따라 보증금 보호가 어렵고 월세 소득공제 등의 지원에서 배제되는 등의 문제가 나타나게 된다.⁴²⁾

표 5-21 | 불법건축물 세입자 면접조사: 법적 취약성

주제	대표 문구
전입신고와 확정일자 발급에 제한 없음	• 전입신고를 할 때 건축물대장을 특별히 받지는 않고, 계약서도 필요한 경우에만 받고 있어요. 계약서는 전 세대주가 아직 전입 이전을 안 하셔서 세대주가 중복되어 겹치는 경우에 일부 활용하고, 계약서나 건축물대장을 확인하는 규정은 받은 적 없습니다. 물론 위반건축물 이런 것도 크게 신경 쓰지 않고요. 비닐하우스여도 전입신고가 되거든요. 전입신고라는 것은 누가 사는 게 중요한 일이고 인구 파악을 위해 하는 거지 저희가 임차인의 권리 이런 거로 전입신고를 거부하는 것은 있을 수 없는 일이에요.(전입신고 담당 공무원) • “네. 다 문제 없었어요. 전입신고나 확정일자나요.”(세입자 M) • “전입신고도 확정일자도 동사무소에서 그냥 스무스하게 되었어요. 뭐 물어본 것도 없고 별 얘기도 없었어요.”(세입자 B) • “전입신고는 제가 이사한 날 직접 민원센터 가서 접수해서 받았고요. 확정일자는 (대출에 필요한지) 브로커한테 서류를 넘겨줬더니 가서 받아오더라고요.”(세입자 D)
전입신고 불가	• “집주인이 전입신고를 하지 말아달라 부탁해서 친구 집에 신고해두고 있어요.”(세입자 P) • “502호로 신고했거든요. 왜냐하면 등기부에 그렇게 올라와 있었어요. (502호 상층) 그렇게 안 하면 왠지 보호를 아예 못 받을 것 같아서 그렇게 했어요. 전입신고는 502호로 했고, 계약서는 602호로 작성했어요.”(세입자 I)
미등기 전입	• “(쪼개기 상층부로 미등기인) 702호로 전입신고했어요.”(세입자 G)
전입신고 의사 없음	• “(주변 학우들을 보면) 선택적으로 하는 것 같은데, 저는 사실 자취를 올해 처음 해가지고 잘 몰라요.”(세입자 O)

자료: 연구진 작성

42) 보증금 액수가 낮아 보증금 보호 필요성을 낮게 인식하거나, 별도의 소득이 없어 월세 소득공제 필요성이 낮은 등의 배경도 작용

부동산 전세 계약서									
임대인과 임차인 쌍방은 아래 표시 부동산에 관하여 다음 계약 내용과 같이 임대차계약을 체결한다.									
1. 부동산의 표시									
소재지	인천광역시 미추홀구 주안로								
면적	지	목	대	연	복	202.4㎡	대지번호	소유권자	202.4분의28.76
건물	구	조	철근콘크리트구조	층	도	다세대주택	연	적	150.04㎡
임대료	부분	502호 복층 중 맞춤(602호)					연	적	83.78㎡
2. 계약내용									
제1조 [목적] 위 부동산의 임대차에 관하여 임대인과 임차인은 합의에 의하여 임대보증금 및 차용금 이자와 같이 지불하기로 한다.									
보증금 금 오천만원정 (₩50,000,000)									
계약금 금 오백만원정 은 계약시에 지불하고 영수증 발급									
잔금 금 사천오백만원정 은 2021년 10월 19일에 지불한다									
제2조 [손해가산] 임대인은 위 부동산을 임대차 목적대로 사용할 수 있는 상태로 2021년 10월 19일 까지 임차인에게 인도하며, 임대차 기간은 인도일부터 2023년 10월 19일(2개월) 까지이다.									
제3조 [임대보증금 및 잔대금] 임차인은 임대인의 동의없이 위 부동산의 용도를 구조를 변경하거나 임대차 기간 또는 임대보증금을 하지 못하여 임대차 목적 이외의 용도로 사용하지 않는다.									
제4조 [계약의 해지] 임차인이 제3조를 위반하였을 때 임대인은 즉시 본 계약을 해지할 수 있다.									
제5조 [계약의 종료] 임대차 계약이 종료된 경우 임차인은 위 부동산을 원상으로 회복하여 임대인에게 반환한다. 이러한 경우 임대인은 보증금을 임차인에게 반환하고, 현재 임대료 또는 손해배상금이 있을 때는 이를 돌려주고 그 잔액을 반환한다.									
제6조 [계약의 해지] 임차인이 임대인에게 중도금(중도금에 포함되는 잔금)을 지불하기 전까지 임대인은 계약금의 배액을 상환 하고, 임차인은 계약금을 포기하고 이 계약을 해제할 수 있다.									
제7조 [차후물건이행과 손해배상의 예정] 임대인 또는 임차인은 본 계약상의 내용에 대하여 불이행이 있을 경우 그 상대방은 불이행한 자에 대하여 서면으로 최고하고 계약을 해제 할 수 있다. 이 경우 계약 당사자는 계약해지에 따른 손해배상을 각각 상대방에게 청구할 수 있으며, 손해배상에 대하여 별도의 약정이 없는 한 계약금과 손해배상의 기준으로 본다.									
제8조 [중개보수] 개업공인중개사는 임대인 또는 임차인의 본 계약 불이행에 대하여 책임이 지지 않는다. 또한 중개보수는 본 계약 체결 후에 따라 계약 당사자 쌍방이 각각 지불하며, 개업공인중개사로서 고의나 과실 없이 본 계약이 무효, 취소 또는 해지 되어야 중개보수는 지급한다. 공종중개인 경우에 임대인과 임차인은 자신이 중개 의뢰한 개업공인중개사에게 각각 중개보수를 지급한다.									
제9조 [중개대상물확인명세서교부 등] 개업공인중개사는 중개대상물확인명세서를 작성하고 업무보고문(중개사 (공제처서 일) 시본을 첨부하여 거래당사자 쌍방에게 교부한다. (교부일자 : 2021년 10월 06일)									
3. 특약사항									
1. 임차인은 계약당시 임대물건의 현황을 기거 안함 시 재차 보전할 책임을 지며, 파손·훼손(ex: 실내충전, 벽지의 낙하 등) 할 경우 본인 복구하기로 한다.									
2. 소유물 귀하는 임차인 비용으로 수리하여 사용하되, 임차인의 책임 없는 건물 노후시설물의 고장 및 파손은 임대인의 수리한다.									
3. 임차인은 불가부채권, 중개대상물을 확인하고 계약한다.									
4. 임대차보증금에 대한 차관을 임대인의 동의없이 함도, 담보, 대여 할 수 없다.									
5. 중도금(잔기, 가소, 수도) 은 공종관리비와 별도로 임차인이 부담하며, 공종관리비는 앞 건물의 관리업체에 따릅니다.									
6. 매번매출을 달성할 가능하나 퇴거시 청소·소독비 30만원이 발생되며, 목욕탕 또는 이웃간의 분쟁 발생시 청탁조치에 동의 한다.									
7. 계약의 만기 전 퇴거시 임차인은 임대인의 중개보수료를 부담하며, 그 외 사항은 임대인과 임차인의 합의에 의한.									
-이하예외-									
본 계약은 2021년 10월 19일에 계약 당사자가 이와 내용을 확인하고 각각 서명·날인한다. 2021년 10월 06일									
임	주	2021.10.19							
임	주	주인 등록 번호 7							
임	주	소 인							
임	주	주인 등록 번호 83							
개	사	사무소 소재지 인천							
개	사	사무소 명칭 새							
개	사	전화 번호 032							

180

(4) 경제적 취약성

□ 보증금 대출 제한

근린생활시설의 불법 용도변경이나 위반건축물로 등재되어 건축물대장상 불법 행위가 확인 가능한 불법건축물의 경우 대출이 제한된다. 이 경우 전세자금대출 지원이나 전세임대주택 등 정책 이용에 제한이 생겨 가족 등 사적 이전이나 자기자본을 통해 보증금을 마련해야 한다. 위반건축물 단속이 활발히 진행된 지역의 경우 전세대출이 불가능하여 자본이 충분하지 않은 세입자는 주로 월세로 거주하게 된다. 한편, 대출이 불가능한 불법건축물의 경우에도 제2금융권 대출을 활용하거나, 대출모집인이나 브로커를 통해 대출을 받는 사례가 있는 것으로 확인된다. 제2금융권 중에는 근생빌라 등에 대해서도 대출을 제공하는 사례가 있었으며, 공인중개사가 대출모집인이나 브로커를 소개하고, 이를 통해 전세자금대출을 받은 경우도 존재한다.

표 5-22 | 불법건축물 세입자 면접조사: 경제적 취약성(1) - 보증금 대출 제한

주제	대표 문구
대출 의사 없었음	“보증금은 10만 원, 20만 원 정도라 괜찮았습니다. (대출) 받지 않았어요.”(세입자 P) “대출 안 받고 그냥 있는 돈 맞춰서 들어왔어요.”(세입자 M)
대출 안됨	“우린 성사를 시키는 게 목적이니까. 여기는 위반으로 다 되어 있어서 대출이 안 된다 이런 걸 저희가 다 설명을 하는 거죠. 그러면 자기 돈 있는 사람만 전세를 들어오지. 여기가 원룸은 3~4천 정도 1.5룸은 5,500에서 7천 정도거든. 돈 없는 사람은 은행 가봐야 대출 안 된다 그럴 거니까 못 들어오는 거고, 돈 있는 사람은 위반인 거 알면서 들어오는 거고.”(중개사 B)
중개사나 임대인이 대출 알선	“저는 주거은행에서 대출받고 싶었는데 대출이 거절되어서 어쩔 수 없이 중개보조원이 대출이 된다고 연결해 준 대출모집인 통해서 대출을 받았어요.”(세입자 B) “중개사가 소개해 준 대출모집인 통해서 받았죠. 서류는 대리인이랑 카페에서 썼는데, 신축이다 보니 감정평가의뢰도 해야 하고 했죠. 그때는 서류상으로 결격사유가 없어서 대출이 실행되었는데, 어쨌든 이 집에 위반사항이 있기 때문에 앞으로는 대출이 안 되는 게 문제예요.”(세입자 A)
중소기업청년전세자금대출 지원	“중기청(중소기업취업청년대출)이 가능해서 이 집을 골랐어요.”(세입자 L)
LH청년전세임대 지원	“보증금은 다른 집에 비해서 싼 편이긴 하지만 LH 통해서 전세금 지원을 받고 있는 터라 다른 곳과 자금이 큰 차이가 나진 않아요. 근데 앞으로 이 집은 전세금 지원이 안 된다고 하니 무조건 옮기긴 하려고요.”(세입자 K)

자료: 연구진 작성

그러나 건축물대장상 불법성이 확인되지 않는 경우 대출이 문제없이 이루어지며, 중소기업 청년전세자금대출이나 LH청년전세임대 등의 지원도 이용할 수 있다. 단, 계약 이후 불법 요소가 단속되어 위반건축물로 등재되면 추가 거주는 어렵게 된다.

□ 보증금 보호의 어려움

근린생활시설의 불법 용도변경이나 기적발된 위반건축물의 경우 보증금 반환 보증 가입이 불가하며, 방 쪼개기 등으로 인해 타 세대의 전입 내역이 있을 경우에도 보증금 반환 보증 가입이 불가능⁴³⁾하다. 임대인·시장 여건에 따라 보증금 미반환이나 반환 지연이 나타날 수 있는 상황 속에서 보증금 반환 보증은 임차인이 선택할 수 있는 우선적 보증금 보호수단이다. 주택도시보증공사(HUG), 한국주택금융공사(HF), SGI서울보증 등 전세보증금반환보증 취급기관에서는 공통적으로 위와 같은 불법 요소를 보증금 반환 보증 가입 불가 사유로 제시하고 있다. 보증기관이 이러한 불법건축물에 대해 보증보험 가입을 거절하는 이유가 미반환 위험성이 높기 때문임을 고려하면, 불법건축물 세입자가 노출된 보증금 미반환 위험 정도에 대해 유추해볼 수 있다.

미등기 전입이나 중복 전입이 발생할 경우 보증금 보호는 취약해질 수밖에 없다. 방 쪼개기 등 내부구조 변경이 일어나는 경우 계약서에 기재된 호수가 등기상 존재하지 않는 호수인 경우가 많으며, 여기에 전입신고와 확정일자를 받아도 해당 주택이 경·공매에 넘어가면 보증금 보호 적용이 모호해진다.⁴⁴⁾ 유사하게 방 쪼개기로 인해 중복전입하는 경우 전입신고가 늦은 세입자는 보증금 보호에 있어 후순위 적용을 받게됨에 따라 경매 후 최우선변제금을 분할하여 나눠 가져야 하는 사례도 발생한다(서울신문 2023. 7. 10.).⁴⁵⁾, ⁴⁶⁾

43) 단독·다가구·다중 주택 등 기존에도 중복 전입이 이루어지는 경우 '타 세대 전입 내역이 없을 것'이란 조항 적용을 제외하도록 하고 있으나, 전입세대 열람 내역서 및 건축물대장 등의 서류 확인을 통해 확인 가능한 불법성에 대해 보증보험 가입이 거절될 가능성이 높음

44) 대법원 판례(2004다26133) 등에서 미등기 또는 무허가 건물의 경우에도 「주택임대차보호법」의 적용을 받도록 하고 있으나 법적 분쟁 여지 존재

표 5-23 | 불법건축물 세입자 면접조사: 경제적 취약성(2) - 보증금 보호의 어려움

주제	대표 문구
보증금 보증보험 가입 불가	“보증금 보증보험 되냐고 물어봤는데 000(임대인)이 보증보험 잘 안 드는 추세라고 했어요. 그런데 알고 보니 이 집은 어차피 근생이라서 보증보험 가입은 안 되었겠더라고요.”(세입자 E) “어디 등기부상에는 내 방이 표기가 안 돼가지고, 무슨 서류를 못 떼서 보험을 못 들었어요.”(세입자 G) “보증보험 가입 안 되는 거 몰랐는데 안 되는 거였더라고요.”(세입자 C)
미등기·중복 전입으로 인한 문제	“저희는 전입신고할 때 짹짹해서 502호로 했거든요. 왜냐하면 등기부에 그렇게 올라와 있어서. 그렇게 안 하면 아예 보증금 못 돌려받을 것 같아서. 저희 계약서에도 ‘502호 복층 중 위층(602호)’로 쓰여있네요.”(세입자 I) “전입신고도 하고 확정일자도 받았는데, 아무래도 이 집이 등기가 안 되어 있는 집이다 보니까 (경매 절차 시작 이후에) 나는 또 안 되나 싶어서 법원에 갔더니 접수는 되어 있고 법원경매등록에도 내 이름이 있고 한데, 이런 거 거치면서 이런 사건에서는 아무런 효력이 없을 수 있다는 게 와닿은 거죠”(세입자 G) “차라리 (등기가 되어 있는 아래층인) 저는 괜찮은데 위층 분은 사실상 전입신고도 (미등기인) 701호에 하셨다 하시고, 그러니까 저는 (위층과 달리) 사실상 법적 보호를 받는 거잖아요. 근데 위층 분이랑 여기 아래에 2~4층은 또 근생이고 그래서 문제죠.”(세입자 H)

자료: 연구진 작성

□ 전세사기 피해 구제의 어려움

전세사기 문제가 심화되는 가운데 불법건축물에서 전세사기가 이루어지는 사례도 다수 나타나고 있다. 전세사기 피해가 심각한 인천 미추홀구 전세사기 피해 주택 1,669곳 중 214곳(12.8%)이 근생빌라 등 불법건축물로 확인된다(서울신문 2023. 7. 10.).⁴⁷⁾ 이러한 가운데 정부의 전세사기 피해 구제수단을 불법건축물 전세사기 피해에 적용하는 데에는 한계가 있다.

「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」에 따라 전세사기 피해자로 인정되는 경우 경·공매 절차 지원, 신용회복 지원, 금융 지원, 긴급복지 지원 등이 이루어진다. 피해세입자의 주거 문제를 해결하는 방안으로 경·공매 우선매수권을 부여하거나

45) <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230710500200> (2023년 9월 22일 접속)

46) 「주택임대차보호법」 제8조에 따라 후순위 세입자도 최우선적으로 변제받을 수 있는 일정 금액을 규정하고 있으나, 이 기사에서의 사례처럼 방 쪼개기로 중복 계약이 존재하는 경우 최우선변제금을 나눠 갖게 되어 결과적으로 법에서 보장하는 최우선변제금의 절반만 보장

47) <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230710500200> (2023년 9월 22일 접속)

기존 임차주택을 공공임대로 제공하는 수단이 대표적이다. 즉, 피해자가 거주 중인 주택을 ‘공공’ 또는 ‘피해세입자’가 매수하는 방식인데, 이 경우 ‘공공’ 또는 ‘피해세입자’가 불법건축물을 매수·보유하게 되는 문제가 발생한다. 또한, 불법건축물은 매입임대주택 매입 대상 주택에서 제외되어 공공 매수 이후 기존 임차주택을 공공임대로 제공하는 수단을 적용하기에는 제한(한겨레 2023. 5. 21.)⁴⁸⁾이 따르며, 불법건축물은 LH의 매입임대주택 기준에 미달하여 매입이 불가능하다.

한편 피해자가 우선매수권을 행사하는 데 가장 큰 걸림돌은 이행강제금 부담이다. 전세사기 피해로 인한 경제적 손실과 주거불안 문제를 해결하기 위해 가장 우선적으로 고려되는 수단은 우선매수권이다. 특히 불법건축물은 소유자가 이행강제금을 부담해야 하기 때문에 매수자가 잘 나타나지 않아 최우선변제금 등 보증금 일부 반환도 어려운 상황에 놓여 있다. 피해자가 우선매수권을 사용하여 불법건축물을 소유하게 되면, 이행강제금을 부담해야 한다. 지속적인 이행강제금을 회피하기 위해서는 불법건축물의 불법적 요소를 제거해야 하는데, 이때 원상복구가 어려운 경우가 많다. 이러한 배경에서 대부분 양성화와 관련한 정책 의견을 제시하고 있다.

방 쪼개기나 다가구주택과 같이 구분소유가 되지 않는 경우 우선매수권을 확보하지 못하는 세입자도 다수 존재한다. 이 경우 선순위 세입자가 우선매수권을 갖게 되나 모든 세입자가 동의해야 우선매수권을 행사할 수 있고, 방 쪼개기와 같이 내부구조 변경이 이루어진 경우 원래 본인이 거주하던 공간만 매수하고 싶으나 전체를 매수해야 하는 문제가 발생한다.

이렇듯 불법건축물에서의 전세사기 피해 구제의 어려움은 ‘정상적 주거’를 전제한 정책을 불법건축물에 적용하는 것의 한계를 나타내는 것으로 주거취약계층 지원을 위한 다른 정책에도 시사하는 바가 크다. 예를 들어 지하층의 주거 사용을 제한하고 창고나 사무소 등으로 전환하는 정책 방향을 세우더라도 이를 용도 변경하여 사용한다면 정책 목표 달성이 어렵게 된다.

48) https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1092626.html (2023년 7월 1일 접속)

표 5-24 | 불법건축물 세입자 면접조사: 경제적 취약성(3) - 전세사기 피해 구제의 어려움

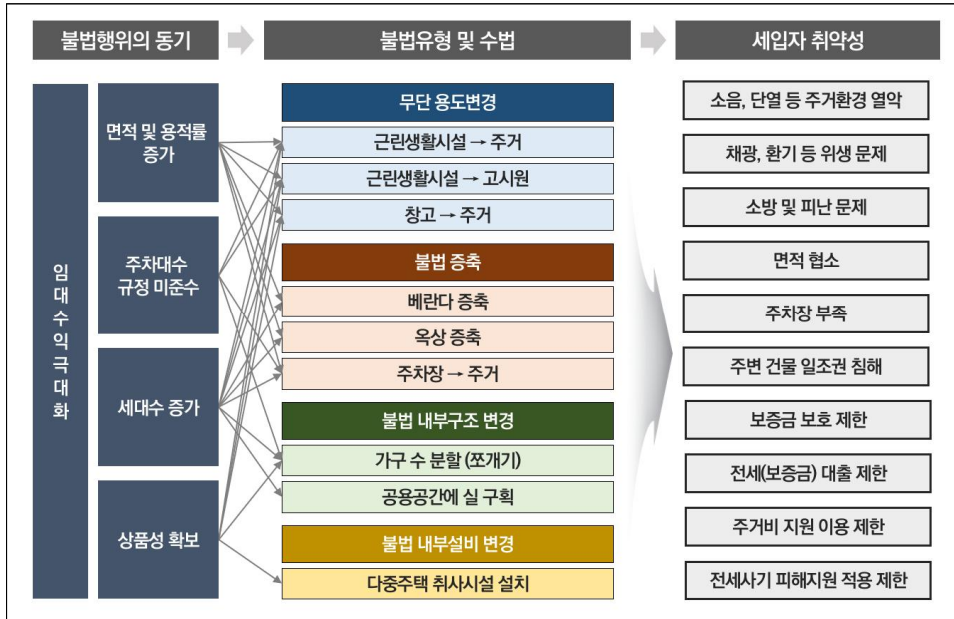
주제	대표 문구
공공매입을 비롯한 정책 활용 불가	“기사도 보고 간담회도 참여하고 했는데, 전세사기 피해자로 결정된다고 해도 딱히 제가 받을 수 있는 혜택도 없는 것 같아요. 근린이어서 LH가 매입을 하지도 않을 것 같고, 제가 매수하고 싶은 생각도 없고, 빨리 경매를 통해 다른 사람한테 낙찰되었으면 좋겠다는 마음이에요.”(세입자 F) “근린생활시설의 전세사기 피해자가 받을 수 있는 정책이 딱히 없어요. 건축주가 근생빌라 만들 때도 아무런 제동도 없었고, 계약할 때 위반건축물을 알려주는 시스템도 없었고, 중개사도 알려주지도 않았고, 대출도 원활하게 되었고, 그래서 아무것도 모르고 살고 있었는데, 문제가 터지니까 이에 대한 책임이 전부 피해자에게 돌아오는 게 억울해요. 임대인의 세금, 임대인의 이행강제금 이런 거 다 제가 부담해야 하잖아요. 매우 부적절한 일이라고 생각해요.”(세입자 E)
원상복구의 어려움	“제가 이거 낙찰받으면 위에는 어떻게 해요. 위에만 없으면 사는 게 맞는데... 솔직히 이 상황에서 손해를 가장 줄이는 게 사는 거긴 해요. 근데 위에 땀에 그릴죠.”(세입자 H) “구매하면 이행강제금을 제가 다 내야 하는데... 그렇다고 원상복구하더니 제 집의 1/4이 사라져요.”(세입자 A) “공사를 해보려고 인테리어 업체 3곳에 문의해봤는데요. 이 집은 처음 지을 때부터 작정하고 지은 집이라 공사할 수가 없대요.”(세입자 D)
이행강제금 부과 문제	“이행강제금이 집값의 10%라고 하던데, 그걸 제가 어떻게 내요. 때인 전세보증금 1억 7,900만 원 무조건 다 돌려달라는 것도 아니고, 내 전세대출 다 갚아달라는 것도 아니고, 내 돈으로 경매로 상계 처리해서 가져가겠다는데, 왜 임대인이 저질러놓은 문제까지 책임져야 해요.”(세입자 B) “이 집이 어쨌든 평생 살고 싶은 집도 아니고, 사실 더 이상 살고 싶지도 않아요. 이게 위반건축물이라 경매로 받아도 유리한 게 전혀 없고요. 이 집 떠안으면 1년에 80~90만 원을 제가 내야 한다고 하던데, 솔직히 작정하고 지은 사람이 따로 있는데 저보고 내라고 하는 게 그게 맞나요?”(세입자 D)
양성화 의견	“우리 같은 전세사기 피해자가 피해 주택을 경매로 받아 오면 불법건축물에서 제외해 주었으면 좋겠어요.”(세입자 D)

자료: 연구진 작성

(5) 소결

불법 유형별로 나타나는 세입자의 취약성은 <그림 5-8>과 같이 정리할 수 있다.

그림 5-8 | 불법건축물의 공급 동기와 수법, 그리고 세입자 취약성



자료: 연구진 작성

근린생활시설 등 주거가 아닌 용도를 주거로 사용하는 무단 용도변경한 불법 건축물에 거주하는 경우 물리적·법적·경제적 취약성에 노출된다. 대부분의 경우 보증금 보호, 보증금 대출, 주거비 지원, 전세피해 지원 등의 적용에 제한이 있으며, 소방시설 및 피난처 등이 갖추어지지 않거나 기준보다 낮은 수준으로 계획되어 있기 때문에 세입자 안전을 확보하기 어려운 경우가 많다. 또한, 소음, 단열, 환기 등 주택 성능 기준에 부합하지 않은 환경에 노출되는 등 물리적 환경에 취약성이 발생한다. 특히 주거용도가 아닌 지하층을 주거로 용도변경하여 사용하는 경우 집중호우 시 침수피해에 대한 위험이 있고, 환기·채광·습기 등 생활환경이 열악하며, 사생활 노출 등으로 범죄에 취약한 요인이 되기도 한다.

베란다, 옥상, 주차장 등을 불법으로 증축하여 주거면적 및 세대수가 증가하는 경우 주변의 도시적 환경 및 공간에 물리적 취약성이 발생하고, 베란다나 옥상을 증축하는 경우 일조사선제한을 위반하게 되어 이로 인해 주변 건물의 일조권을 침해하게 된다. 또한, 거주인구밀도가 높아짐에 따라 해당 건물의 주차장 면적이 부족하여 인근 도로에 주차하게 됨에 따라 주변 도시 환경에 피해를 주며, 주차난을 유발한다. 건물을 증축할 경우 기존 건물과의 연결 부위에 결로, 누수 등이 발생할 수 있으며, 전기 및 설비 시설의 추가 계획에 따른 하자 발생 확률이 높아진다.

가구 수를 늘리거나 공용공간을 막아 세대수를 늘리는 불법 내부구조 변경은 내부공간의 물리적 취약성 및 주변 도시 환경에 악영향을 미친다. 가구 수를 분할하는 등 내부구조를 변경할 경우 정해진 가구 수보다 많은 수의 가구가 건물에 거주하게 되므로 주차공간이 부족해지고, 이는 자연스럽게 주변 이웃과 주차난 갈등을 일으키는 요인이 된다. 가구 수 분할을 위한 가벽은 주택 성능 기준에 부합하지 않는 경우가 대다수이며 이로 인해 소음, 단열 등 물리적 환경에 취약성이 발생한다. 특히 다가구주택의 방 조개기를 통해 공급되는 주택은 고시원과 유사한 면적으로 최소주거면적에 못 미치는 경우가 많다. 다중주택이나 고시원 등 다중생활시설의 공용공간에 실을 구획하여 임대할 경우 기존 공용공간이 사라지므로 공용공간이 부족한 상황이 발생한다. 또한, 세대수 증가과정에서 미등기·중첩 전입이 필연적으로 발생하며, 이는 보증금 보호 등 경제적·사회적 안정에 위협 요인으로 작용한다.

다중주택 혹은 고시원 내부에 취사시설 설치와 같이 불법 내부설비 변경을 하는 경우, 주택의 상품성을 높일 수는 있으나 안전 및 화재에 취약해진다. 보통 주방에는 확산 소화기가 설치되어 있어 비상시에 화재 진압이 가능하다. 그러나 개실 내부에 취사시설을 설치하지 못하는 다중주택 혹은 고시원에 불법으로 취사시설을 설치할 경우에는 관련한 소방시설이 갖추어져 있지 않기 때문에 화재 사고 발생의 위험이 크다.

4. 요약 및 시사점

현행 우리나라의 주택임대차 제도에는 주거용 임대를 위한 기준이 존재하지 않아 법적으로 문제가 있거나 거주적합성이 떨어지는 주택이 자유롭게 임대되고 있다. 즉, 불법건축물을 주거용으로 임대하는 데에 제한이 없다.

한편, 국외 주요국에서는 주택임대에 물리적·법적 기준을 두고, 기준에 미달하여 세입자의 건강과 안전에 위협이 되는 주택은 임대를 금지하고 있으며, 임대 행위를 위한 임대인의 의무와 권리를 규정하여 임대인에게 법률 준수와 거주에 적합하도록 유지할 의무를 부여한다.

우리나라는 주택임대를 위한 기준이 없기 때문에 행정기관으로부터 불법성이 적발·인정된 위반건축물이 주택임대차 시장에 다수 진입하며, 다세대·연립 주택 등 저층주거지에 거주하는 임차가구의 상당수가 위반건축물에 거주하고 있다. 전국 기준 다세대 주택 거주 임차가구의 6.6~27.8%, 연립주택 거주 임차가구의 2.5~34.8%가 위반건축물에 거주⁴⁹⁾하는 것으로 추정된다. 이러한 위반건축물을 매개로 올리는 임대 수익은 연간 1,468~7,063억 원에 이르며, 이는 다세대·연립 주택을 매개로 발생하는 전체 임대수익의 3.8~18.2%에 달한다.⁵⁰⁾

불법건축물이 공급되는 핵심적인 배경은 임대 수익 극대화에 있다. 위반건축물 중 임대로 사용되는 비중은 다세대주택의 경우 89.5%, 연립주택의 경우 77.4%로 대다수가 임대로 사용되고 있다. 앞서 3장에서 검토한 바와 같이 임대 수익 극대화 목적에서 무단 용도변경, 불법 건물 증축, 불법 내부구조 변경, 불법 내부설비 변경 등의 행위가 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다.

불법건축물에 거주하는 세입자는 물리적·법적·경제적 취약성을 경험하며 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 영위하는 데 제한이 있다. 우

49) 기준을 위반 호수에 두느냐 위반 필지에 두느냐에 따라 수치 적용의 차이가 존재함. 위반건축물의 구조안전, 화재, 주차장 부족 등의 문제를 고려하면 위반 필지로 접근하는 것이 합리적이고, 각 세대의 물리적·법적·경제적 취약성을 고려하면 위반 호수로 접근하는 것이 합리적임

50) 기준을 위반 호수에 두느냐 위반 필지에 두느냐에 따라 수치 적용의 차이 존재

선 안전·위생·면적·시설 측면에서 물리적 취약성에 노출되어 있고, 전입신고나 확정일자 발급은 대체로 가능하나, 미등기 또는 중첩 전입신고로 인한 법적으로 취약한 상황에 처하게 된다. 또한, 보증금 보호가 제한되고, 전세보증금 대출이나 주거지 지원 대상에서 배제되는 등 경제적 취약성에도 노출된다. 특히 불법건축물은 ‘전세사기 피해 지원’이나 ‘반지하 주택 일몰제’와 같이 소위 ‘정상적인 주거’를 전제한 주거정책의 사각지대를 발생시켜 효과를 반감시킨다. 즉, 불법건축물의 주거용 임대는 신규주택 공급 및 건설과정에서 주거적합성을 규율하여 사회 전반의 주거품질 향상을 도모하고자 하는 체계의 위협인 동시에, 주거와 관련한 사회적 문제 대응에 공백을 야기하게 된다.



CHAPTER 6

제도 개선 방안

- 1. 제도 개선 방안 도출과정 193
- 2. 불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화 198
- 3. 불법건축물 거주 세입자 보호 방안 212
- 4. 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입 219

06 제도 개선 방안

이 장에서는 불법건축물 주거용 임대 실태에 대응한 제도 개선 방안을 제시한다. 전문가 워크숍, 전문가 심층 서면조사, 공무원 간담회 등 공론화 작업을 수행하였고, 이를 기초로 정책 방향과 목표를 설정하였다. 제도 개선 방안은 ① 불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화, ② 불법건축물 거주 세입자 보호 방안, ③ 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입 등으로 구분하여 제시하였다. 불법건축물 양산의 근본적인 배경이 임대 수익 극대화라는 점에서 주택임대차 제도에 거주적합성 기준을 도입하는 방안이 가장 핵심이다. 그러나 사회적 합의나 관련 체계 구축의 필요성을 고려하여 이를 중장기적 과제로 설정하고, 단속과 조치에서의 미비점을 일부 개선하고 불법건축물 거주 세입자의 취약성을 보호하는 방안을 단기 과제로 제시하였다.

1. 제도 개선 방안 도출과정

1) 불법건축물 주거용 임대 실태와 의미

불법건축물 주거용 임대 실태와 제도 개선을 위한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 임대 수익 극대화를 목적으로 불법건축물이 양산되고 있다는 사실이다. 특히 건축연한이 얼마 되지 않은 신축 건물의 경우에도 허가 이후 불법을 저지르거나, 애초에 불법 행위를 염두에 두고 공급하는 경우가 확인된다. 이는 신규 주택 건설 및 공급을 통해 주거수준 향상을 도모했던 기존 제도 체계에 중대한 위협으로 작용한다.

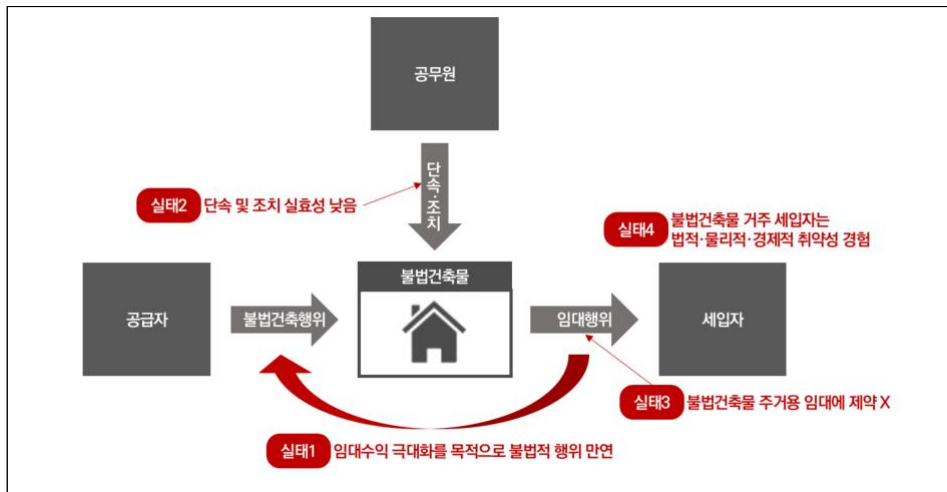
둘째, 불법건축물 단속 및 조치의 실효성 낮다는 것이다. 인력, 조직, 전문성, 권한의 한계로 불법건축물 단속이 제한적으로 이루어지며, 단속을 통해 적발이 되더라도

임대 수익이 이행강제금보다 높아 시정으로 이어지지 않는다. 이는 이행강제금을 통한 현행 규율 방식에 대한 재검토가 필요함을 의미하며, 단순히 단속 및 조치 제도를 개선하는 것으로 문제를 해결하는 데에는 한계가 있음을 시사한다.

셋째, 주택임대를 위한 법적·물리적 기준 부재로 불법건축물의 주거용 임대제 제약이 없다는 것이다. 현행 주택임대차 제도에는 부담가능성이나 점유안정성에 대한 고려는 일부 존재하나, 거주적합성에 관한 규제가 없다. 그 결과 이미 적발된 위반건축물조차 임대하는 데 제약이 없다. 이는 해외 주요국의 임대차 제도와 비교할 때 미비한 부분으로 볼 수 있다. 따라서 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입을 검토해야 한다.

넷째, 불법건축물 거주 세입자는 법적·물리적·경제적 취약을 경험하는 등 주거권 침해가 발생한다는 것이다. 세입자는 불법건축물 거주 위험성을 모른 채로 임차하여 물리적·사회적 위험에 노출되며, 문제가 발생하는 경우 기존 주거정책의 적용이 어려운 사각지대에 놓인다. 이러한 문제를 완화하기 위해 불법건축물 거주위험성에 대하여 교육·홍보·정보제공 등을 강화하고, 이미 불법건축물에 거주하여 취약성을 경험하고 있는 세입자를 위한 정책 고안이 필요하다.

그림 6-1 | 불법건축물 주거용 임대 실태 요약



자료: 연구진 작성

2) 전문가 조사 및 공무원 간담회를 통한 의견 수렴과 개선 방안 제시

□ 전문가 워크숍 및 심층 서면조사

불법건축물 주거용 임대 실태 관련 제도 개선(안) 마련을 위하여 전문가 워크숍 및 심층 서면조사를 수행하였다. 전문가 워크숍에서는 이 연구 수행과정에서 정리한 제도 현황, 통계 분석 결과, 현장조사 및 면접조사 결과 등을 공유하였고, 연구진이 구상한 제도개선 방안과 고민 지점을 놓고 토의하였다. 워크숍은 2차례에 나누어 진행하였으며, 관련 분야에 대한 지식이 풍부한 학계 전문가를 비롯한 변호사, 시민활동가 등 8인이 참여하였다.¹⁾

전문가 심층 서면조사는 워크숍에 참여한 전문가를 대상으로 수행하였는데, 워크숍을 통해 기초적인 정보를 공유한 상태에서 구체적인 쟁점과 개선(안)에 관한 의견을 조사하였다. 조사의 주요 내용은 다음과 같으며, 전문가 조사표와 서면 응답을 [부록]에 수록하였다.

- 불법건축물 주거용 임대 실태에 대한 전반적 의견
- 불법건축물 주거용 임대 실태 개선을 위한 정책 방향과 원칙
- 불법건축물 단속 및 조치의 실효성 강화 방안에 관한 의견
- 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입에 관한 의견
- 불법건축물 거주 세입자 보호 방안에 관한 의견
- 그 외 제도 개선 방안에 관한 의견

전문가들은 불법건축물 주거용 임대로 인한 문제의 심각성에 공감하고 해결이 필요함을 주장하였다. 특히 불법건축물을 임대하는 것이 불법이 아니라는 역설적인 상황에 대한 해소가 필요하다는 의견이 많았는데, ‘불법건축물’과 ‘불법건축물 주거용 임대’ 모두 인정하지 않는다는 원칙이 필요하다는 것이다. 이를 위해 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 마련의 필요성을 제시했다. 그러면서도 물리적 개선 또는 법적 기준 준

1) 2023년 10월 23일과 10월 30일 양일간 2개 그룹으로 나누어 진행

수로 인한 임대인의 부담이 세입자에게 전가되어 세입자의 피해가 발생하는 상황에 대한 우려를 나타내기도 하였는데, 제도 설계가 정교하게 이루어져 사회 전반의 주거 여건을 개선하고 세입자의 주거권을 강화하는 방향으로 나아가야 한다는 의견을 개진했다. 그 외에도 원인 제공자에 대한 책임 강화나 단속 체계 정비, 주거권 인식 제고 등에 대한 제도 개선 방향과 방안을 제시하였다.²⁾

□ 공무원 간담회

불법건축물 단속 및 조치에 관해서는 이를 담당하는 공무원의 의견을 수렴하는 것이 필요하기 위하여 광역과 기초에서 관련 업무를 수행하는 담당자를 대상으로 공무원 간담회를 수행하였다.³⁾ 간담회를 통해 연구진이 가지고 있는 문제 인식과 정책 대안을 제시하고, 이에 대한 의견을 청취하였다. 이러한 논의를 기초로 정책(안)을 수정하는 등 환류 작업을 거쳤다.

3) 제도 개선을 위한 목표와 기본방향 설정

이 연구에서 파악한 불법건축물 주거용 임대 실태와 전문가 조사에 기초하여 제도 개선을 위한 목표와 기본방향을 설정하였다. 제도 개선 목표는 “불법건축물 주거용 임대 문제 해결을 통한 국민의 주거안정과 주거수준 향상 도모”이다. 이는 불법건축물 주거용 임대가 우리나라 전반적인 주거품질 향상·유지에 위협으로 작용하고, 세입자가 물리적·법적·경제적 취약을 경험한다는 문제 인식을 반영한다. 즉, “물리적·사회적 위협으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”⁴⁾인 주거권 보장에 위협이 되는 불법건축물 주거용 임대 문제를 해결하는 것이다.

불법건축물 주거용 임대 문제 해결을 위해 가장 핵심적인 요소는 주택임대차 제도에

2) 구체적인 정책 방안에 대해서도 질의하였으며, 관련한 내용은 이후 정책 방안에 담아 제시하고자 함

3) 2023년 11월 6일 수행

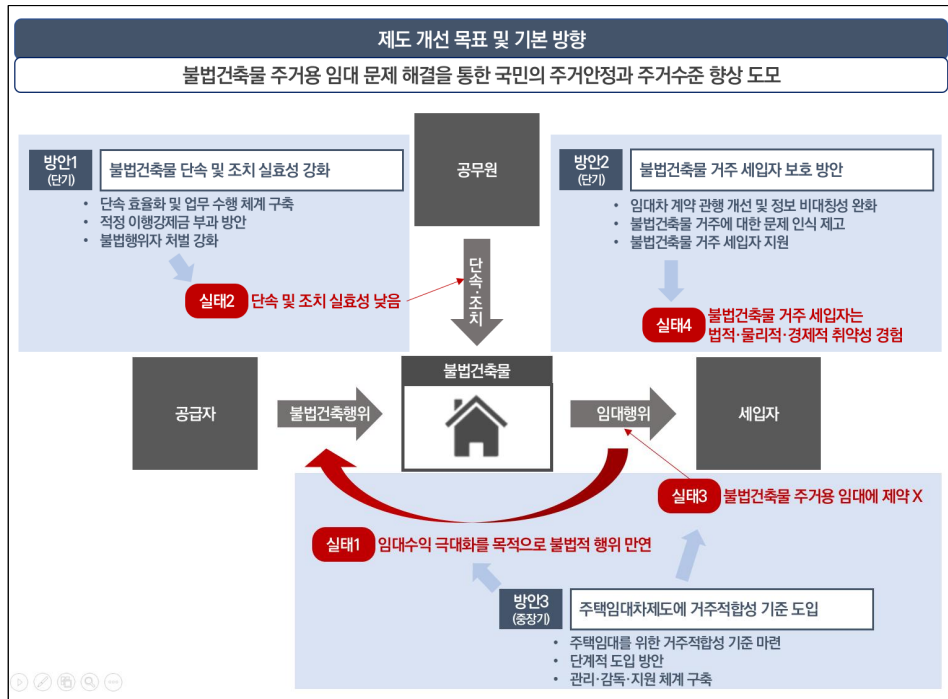
4) 「주거기본법」 제2조에 따른 주거권 개념

거주적합성 기준을 도입하는 것이다. 앞서 3장과 4장에서 이행강제금 등 건축행정적 조치가 불법건축물 문제를 충분히 규율하기 힘들고, 임대행위를 통한 수익 극대화가 그 배경임을 확인한 바 있다. 거주적합성 기준 도입으로 불법건축물을 활용한 임대 행위가 제한된다면, 현재와 같은 불법건축물 양산 문제는 해결될 것이다. 또한 국외 주요 국에서는 주택임대를 위한 거주적합성 기준을 제시하고 있는 것에 비해, 우리나라는 행정적으로 이미 불법건축물로 규정되어 건축물대장에 기록되었음에도 임대에 제한이 없다는 제도상의 한계도 개선되어야 한다. 이렇듯 주택임대차 제도에 거주적합성 기준을 도입하는 것은 불법건축물 주거용 임대 문제 해결에 핵심적인 대안일 뿐 아니라, 세입자의 주거권 보장에도 중요한 제도적 진전이다.

그러나 이러한 제도적 필요성에도 불구하고, 실제 주택임대차 제도에 거주적합성 기준을 도입하기 위해서는 상당한 사회적 합의와 노력이 필요할 것으로 예상된다. 많은 이해관계가 얽혀 있기 때문이다. 그렇다고 이러한 이해관계를 조정하고 사회적 합의가 충분히 이루어질 때까지 불법건축물의 양산과 이로 인한 문제를 방치할 수도 없다.

따라서 이 연구는 단기적인 방안으로 ‘불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화’와 ‘불법건축물 거주 세입자 보호 방안’을 제시한다. 건축행정상 개선사항을 제시하고, 세입자 주거권을 보호하는 조치이다. 중·장기적 방안으로는 ‘주택임대차 제도에 거주적합성 도입’을 제시하여 불법건축물 양산의 본질적·근본적 문제를 해결하고자 한다. 이러한 정책 방안은 앞서 정리한 행위자와 단계별 불법건축물 주거용 임대 실태와 연결되어 있으며, 이를 도식화하면 <그림 6-2>와 같다.

그림 6-2 | 불법건축물 주거용 임대 실태에 대응한 제도 개선 방안



자료: 연구진 작성

2. 불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화

1) 기본방향

이 절에서는 주택임대차 제도 개선으로 불법건축물 주거용 임대가 제한되지 않는 상황에서 불법건축물 양산을 규율하기 위한 단속 및 조치 실효성 강화 방안을 제시한다. 불법건축물 규제의 실효성은 처벌 확률과 처벌 강도에 영향을 받는다. 즉, 불법건축물 공급자 입장에서는 단속·적발될 확률과 적발되었을 때의 조치 수준 및 임대 수익을 비교하여 불법 행위를 자행할 것이기 때문에, 단속률을 높이고 실효성 있는 조치와 처벌이 이루어지는 것이 중요하다. 또한 단속 및 조치를 위한 인적·물적 비용은 한정적

이기 때문에 이를 효율화하는 작업도 필요하다.

이러한 관점에서 단속, 조치, 처벌에 대한 개선 방안을 도출한다. 첫째, 위반 행태에 기반한 효율적 단속 방안을 마련하고, 점검·민원 대응 등 단속 행위의 업무 수행 체계를 정비하여 단속률을 높인다. 둘째, 적정 이행강제금 부과와 활용 방안을 검토한다. 셋째, 현 소유자 이외에도 실제 불법 행위에 가담한 설계자, 시공자, 공급자 등에 대한 처벌을 강화하는 방안을 검토한다.

2) 단속 효율화 및 업무 수행 체계 구축

(1) 위반 행태에 기반한 효율적 단속 방안

□ 건축허가 및 사전결정 단계에서의 사전고지

「건축법」 제10조에서는 건축허가 대상 건축물을 건축하려 할 때, 건축허가를 신청하기 전에 건축 관련 입지와 규모의 사전결정을 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 허가권자는 건축 관련 입지와 규모의 사전결정단계에서 이른바 건축에 관한 사항이 근생빌라와 같은 전형적인 불법건축물 유형에 해당하는 경우, 「건축법」 위반 행위 시 시정명령 및 이행강제금 부과 등에 대한 사항을 사전 고지하도록 한다. 또한 이러한 법령의 취지를 살려 사전결정 단계에서 적극적으로 점검하고 시정을 요구할 수 있도록 하는 절차 개선도 필요하다.

건축법 [시행 2023.6.11.] [법률 제18935호, 2022.6.10., 일부개정]

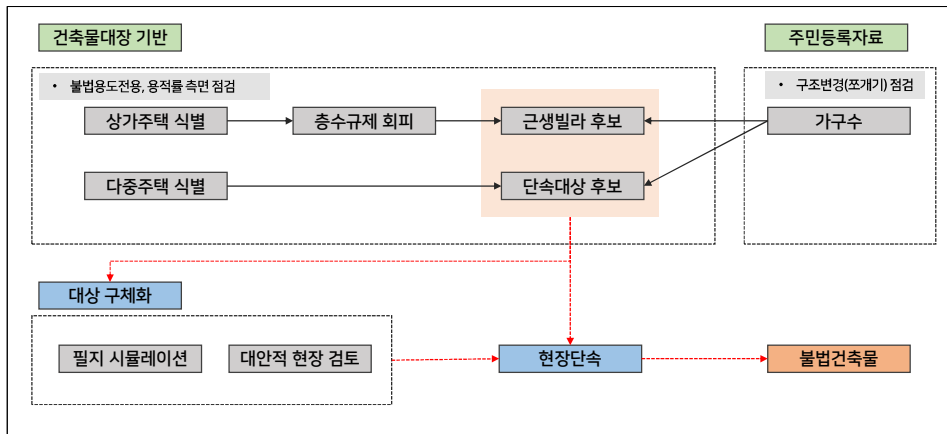
제10조(건축 관련 입지와 규모의 사전결정) ① 제11조에 따른 건축허가 대상 건축물을 건축하려는 자는 건축허가를 신청하기 전에 허가권자에게 그 건축물의 건축에 관한 다음 각호의 사항에 대한 사전결정을 신청할 수 있다.
<개정 2015.5.18.>

1. 해당 대지에 건축하는 것이 이 법이나 관계 법령에서 허용되는지 여부
2. 이 법 또는 관계 법령에 따른 건축 기준 및 건축 제한, 그 완화에 관한 사항 등을 고려하여 해당 대지에 건축 가능한 건축물의 규모
3. 건축허가를 받기 위하여 신청자가 고려하여야 할 사항

□ 데이터 기반 단속 대상 선정

앞서 살펴본 바와 같이 불법의 양상이 나타나는 건축물은 층수, 필지 특성, 연속성(밀집) 등이 유사한 특성을 지니고 있어 데이터를 활용하여 불법건축물 가능성이 높은 건물을 특정할 수 있다.

그림 6-3 | 데이터 기반 단속 효율화 방안

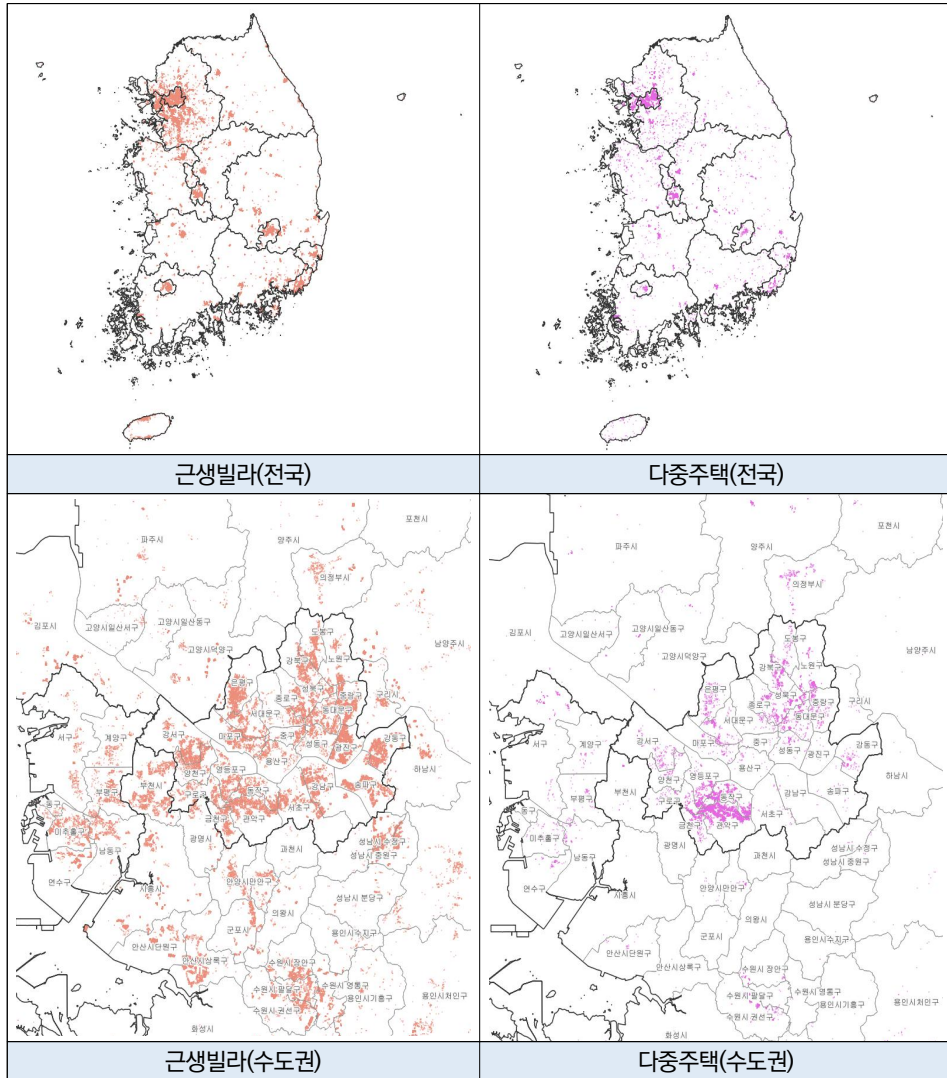


자료: 연구진 작성

무단 용도변경이 이루어지는 근생빌라나 불법 내부설비 변경이 이루어지는 다중주택의 경우 건축물대장을 활용하여 단속대상 후보를 분석할 수 있다. 건축물대장(층별개요) 데이터를 기반으로 전국의 상가주택⁵⁾을 식별하고 다가구 주택(3층)이나 다세대·연립 주택(4층)의 층수 기준을 초과하여 건축된 건축물을 근생빌라 후보로 규정하였다. 다중주택의 경우 대부분의 다중주택에서 취사시설 설치가 나타나 모든 다중주택을 단속 대상 후보로 규정하였다. 이 기준에 맞추어 분석한 결과 전국의 근생빌라가 입지한 것으로 의심되는 필지는 134,972필지이며, 다중주택은 20,813필지로 나타났다. 이러한 기초 데이터를 활용하고 지자체 차원의 지역적 맥락 등을 고려하여 현장 단속을 수행할 경우 단속 효율성을 높일 수 있다.

5) 근린생활시설과 단독주택(다가구), 공동주택(다세대주택 또는 연립주택)이 혼합된 건축물이 존재하는 필지

그림 6-4 | 불법건축물 의심 유형 공간적 분포



자료: 건축물대장 '층별개요'를 활용하여 연구진 작성

이외에도 주민등록자료, 임대차 신고자료, 사업장 현황 신고자료 등의 데이터를 활용하여 단속에 활용할 수 있다. 방 쪼개기와 같은 불법 내부구조 변경의 경우 건축물대장으로 확인하기 어려우나 주민등록자료나 임대차 신고자료를 활용한다면 주요 단속 대상을 선정할 수 있다. 예를 들어 근린생활시설에서 사업장 현황 신고가 과도하게 오랜 기간 이루어지지 않는 경우 현장 점검을 시행하는 방식을 고려할 수 있다.

최근 드론사진, 항공사진, 위성사진 자료를 인공 신경망 모델 등을 활용·분석하여 위반사항을 판독하는 방법이 시도되고 있으며(Ostankovich and Afanasyev 2018; Ham et al. 2018), 이를 활용하면 광범위한 단속이 가능하다. 사진자료는 옥상이나 베란다 불법 증축 등을 단속하는 데 용이하며, 이 연구에서 수행한 현장조사와 같이 외부 입면, 보일러 연도, 실외기, 우체통 등의 정보를 인식하여 단속 대상을 규명한다면 단속률은 더욱 높아질 수 있을 것이다. 향후 우리나라 여건에 적용할 수 있는 제도와 기술에 관한 연구·개발이 필요하며, 이를 위한 국가연구개발사업(R&D) 등 정책적 지원이 이루어져야 할 것이다.

그림 6-5 | 위성사진을 활용한 단속 예시



자료: Ostankovich and Afanasyev(2018, 622)

□ 주거용 건물 데이터 기반 구축

데이터 기반 단속 효율화를 위해서는 건물 성능과 주거여건을 포함하는 건물 데이터 기반을 구축하는 것이 필요하다. 구체적으로 건축물대장, 주택임대차, 주민등록 등 여러 시스템으로 나누어져 있는 자료를 통합적으로 구축해야 한다. 더 나아가 임대차신고제 등을 개편하거나 점검 대상을 확대하여 주거환경이나 주택 품질에 관한 정보를 확보할 수 있도록 하는 등의 고도화 작업도 요구된다. 이러한 자료는 단속 효율화뿐 아니라 세입자의 정보 접근 확대로도 이어질 수 있다.⁶⁾

이러한 데이터 구축을 위해서는 상당한 노력과 자원 동원이 필요한데, 이는 ‘국토교통 탄소중립 로드맵’에 따른 건물 데이터 기반 구축과 함께 이루어질 수 있다. 우리나라는 2050 탄소중립선언과 2050 탄소중립 시나리오에 따라 탄소중립 로드맵이 수립·작동되고 있으며, 국토교통 분야에서도 부문별 로드맵을 수립하였다. 여기에 건물 탄소중립 성능 개선을 위한 이행방안으로 ‘건물 데이터 기반 구축’이 포함되었는데, 건물 성능정보를 통합하고 건물 성능을 공개하는 계획이 담겨 있다. 이를 위해 신·개축 건물의 성능을 측정·기록하여 생애주기별 관리를 지원하는 시스템을 구축하고, 여러 시스템에 파편화된 건물의 기본정보, 에너지 성능, 에너지사용량 등 정보를 통합 연계한다는 것이다(국토교통부 2021, 5). 이러한 건물의 성능 수집과정에서 점검 등이 이루어질 것으로 예상되는 바, 이 과정에서 보다 범용적인 활용을 염두에 둔 데이터 수집과 점검이 이루어질 경우 불법건축물 문제 해결에도 활용될 수 있다.

6) 관련한 내용은 이후 “불법건축물 거주 세입자 보호 방안”에서 추가적으로 다룰 예정

(2) 단속 업무 수행 체계 구축

□ 소형건축물 정기 점검 체계 구축

현재 위반건축물 조사·점검 계획에 의한 소형건축물(2,000㎡)의 점검은 사용승인 후 최초 1회만 전수 점검하고 있고, 이후 점검 과정에 대해서는 모호하게 규정되어 있다. 즉, 위반사항 적발 및 중점 점검 대상 건축물 등을 위주로 점검하도록 제시하고 있으나 전수조사 방식을 취하고 있지 않다. 즉, 소형건축물의 경우 건설 직후 최초 1회 이루어지는 전수 점검 이외에는 건축물의 성능이나 안전에 대한 정기 점검이 이루어지지 않는 것이다. 이에 비해 「건축물관리법」에 따른 정기 점검 대상의 경우 3년에 1회씩 반드시 점검하도록 하고 있으며 점검 내용 및 점검기관 등을 명확히 규정하고 있다.

소형건축물의 경우에도 사용승인 이후 일정 기간이 지나면 주기적으로 점검하는 체계를 갖출 필요가 있다. 이 경우 불법건축물에 대한 점검이 정기적으로 이루어질 수 있으며, 불법 행위 단속에 있어 공무원의 자의성을 최소화할 수 있다.

특히 소유자가 거주하지 않고 임대가 이루어지는 주거에 대해 3~5년에 한 번은 전수 조사가 이루어질 수 있도록 하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 체계가 정착될 경우, 앞서 검토한 해외 주택임대차 제도 사례에서의 주택조사(inspection)와 같이 거주 적합성을 정기적으로 점검하는 체계로 기능할 수 있다.

□ 민원 대응체계 마련

현재 불법 요소에 관한 문제 제기를 담은 민원에 대하여 일상적인 기타 민원으로 대응하고 있다. 민원 대응 체계를 효과적으로 구축한다면, 인근 주민이나 거주 세입자의 제보를 활용하여 단속률을 획기적으로 높일 수 있다. 임대차 상담 창구 등을 통해 세입자가 건물의 상태에 대한 불만을 접수하거나 단속 요청을 할 수 있도록 체계를 구축하고, 거주 주택에 문제가 있을 경우 적극적으로 신고하도록 하며, 이후 건축물대장 등재 및 이행강제금 부과로 인해 세입자가 피해를 보지 않도록 보호하는 방안 마련이 필요하다. 신고 포상금 제도 등의 운영도 고려해 볼 수 있다.

□ 단속 업무 수행 거버넌스 구축

불법건축물에 대한 단속 업무를 건축행정 절차 및 업무 수행 주체별로 다각화하여 기존 인적·물적 자원을 효과적으로 활용할 필요가 있다. 먼저, 건축행정 단계별 불법 건축물 예방 및 단속업무 기능을 배분하는 것이 필요하다. 건축허가 및 사전결정단계를 담당하는 국토교통부(건축정책과)와 지자체의 건축 인허가 담당자는 건축허가, 사전결정단계에서 검토 및 위반행위 시 조치에 대한 사전고지가 이루어질 수 있도록 한다. 사용승인 후 유지·관리 단계에서는 기존 위반건축물 단속 체계를 중심으로 국토교통부(건축안전과)와 지역건축안전센터가 불법건축물 감독관 제도를 통해 지원한다.

또한, 광역자치단체와 기초자치단체의 협력 체계를 구축하는 것이 필요하다. 광역차원에서는 집중 단속지역 설정 후 광역지역건축안전센터 내 배치된 불법건축물 감독관이 점검하도록 하고, 기초자치단체는 기존과 유사하게 정기 점검, 지자체 간 교차 점검, 중점 점검 등을 수행한다. 또한 광역지자체가 데이터 및 드론·항공·위성 사진을 활용한 단속 효율화 작업을 맡고, 기초지자체는 민원 대응 체계를 구축하여 적극적인 신고와 대응이 이루어지도록 하는 역할 분담도 검토해 볼 수 있다.

□ 단속 권한 강화

현재 내부구조 변경 및 내부시설 변경 등의 불법 행위 단속을 위해 건축물 내부 진입이 필요한 상황이지만 이에 대한 권한이 없다는 것에서 문제가 발생한다. 이에 건축물 출입·검사·시험을 거부·방해·기피하는 경우에 과태료 규정을 신설하여 단속의 실효성을 높여야 한다. 이는 「건축법」 일부개정법률안(의안번호: 2110358)에 포함된 내용으로, 국회 국토교통위원회(2021, 20)에서도 타당하다는 검토 의견을 낸 바 있다.

「건축법」 제113조제1항제6호 개정(안)	
현행	개정안
제113조(과태료) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만 원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 5. (생략)	제113조(과태료) ① ----- ----- 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제87조제1항에 따른 출입·검사 또는 시험을 거부, 방해 또는 기피한 자
〈신설〉	

자료: 국회 국토교통위원회(2021, 20)

3) 적정 이행강제금 부과 방안

□ 기대수익 대비 이행강제금 부과 적정성 검토

불법 건축 행위 전후 임대를 통한 기대 수익의 차이가 부과된 이행강제금보다 현저히 높은 경우 불법 건축행위에 대한 유인이 발생할 수 있다. 따라서 이행강제금의 부과 수준을 높여 불법 건축 행위에 대한 처벌 강도를 높여 기대형벌의 수준을 증가시키는 것으로 불법 건축 행위에 대한 결정을 낮출 수 있다. 하지만 이행강제금은 시정명령 의무를 불이행하는 자에 대해서 장래에 의무를 이행하도록 심리적으로 압박을 가하는 간접적 수단에 해당하기 때문에 최소 침해의 원칙에 반하지 않도록 이행강제금 부과금액과 횟수 및 반복 가능성을 엄격히 제한할 필요가 있다는 견해도 있다(박동민 2023, 320). 적정 수준에 대한 검토가 필요한 이유이다.

이행강제금의 실효성이 약하다는 비판 속에 「건축법」 제80조 제2항, 제5항을 개정하여 이행강제금의 가중이나 반복 부과 등을 규정하고 있으나, 조례에 위임하고 있어 실제 적용되지 않는 경우가 많다. 지역별·유형별 분석을 통해 이행강제금의 전반적인 수준(제80조 제1항 제2호) 또는 영리 목적 위반에 대한 가중 수준(제80조 제2항) 실태를 파악해 볼 필요가 있다. 특히 단속 이후 시정되지 않았음에도 이행강제금이 부과되지 않는 사례가 많아 실제 이행강제금의 실효성은 더 낮은 경향을 보이고 있어, 이에 대한 전반적인 점검이 필요한 실정이다.

수원시 건축 조례 [시행 2023.6.11.] [법률 제18935호, 2022.6.10., 일부개정]

제42조(이행강제금의 부과) ① 법 제80조제5항의 규정에 따라 부과횟수는 1회로 한다. <신설 2014.11.17.>(개정 2017.4.3.)(개정 2020.10.5.)

② 법 제80조제1항의 단서 규정에 따른 이행강제금 부과금액은 법 제80조제1항제1호 및 제2호의 기준금액의 2분의 1로 한다. (개정 2014.11.17.)(개정 2020.10.5.)

③ 법 제80조제2항에 따라 조례로 정하는 비율은 100분의 50으로 한다. <신설 2022.4.27.>

<표 6-1>은 불법건축물 위반사례를 활용하여 ① 불법 증축 및 용도변경과 세대수 증가를 통한 편익(연간 보증금과 임대료 수입)과 ② 「건축법」 제80조 및 동법 시행령

제115조의2에서 규정하는 이행강제금 부과 기준에 따른 이행강제금 부과금액을 비교한 것이다. 그 결과 불법 건축 행위 전후 임대를 통한 기대 수익의 차이가 부과된 이행강제금보다 높게 나타났다. 특히 무단 용도변경의 배경이 되는 낮은 근린생활시설에 대한 수요와 이로 인한 공실 등을 반영하면 기대 수익의 증가 폭은 더 클 수 있다.

표 6-1 | 위반건축물의 기대수익과 이행강제금 수준 비교

불법건축물 A: 근생빌라		
일반 현황	위치	· 경기도 수원시, 일반주거지역
	규모	· 지상 6층, 연면적 730㎡
	용도	· 제2종 근린생활시설(1~3층) + 다가구주택(4~6층)
	건축연도	· 2006년 (위반건축물 표시 등재: 2009년)
위반사항 ⁴⁾	무단 용도변경	· 1층: 근생 → 주택 3가구(위반 면적 115㎡)
		· 2층: 근생 → 주택 4가구(위반 면적 130㎡)
		· 3층: 근생 → 주택 4가구(위반 면적 130㎡)
	가구 수 증가	· 4층: 주택 2가구 → 4가구(면적 119㎡)
		· 5층: 주택 2가구 → 4가구(면적 119㎡)
		· 6층: 주택 2가구 → 4가구(면적 117㎡, 무단 증축 4㎡)
이행강제금	주요 적용사항	· 시가표준액: 842,000,000원 ¹⁾
		· 무단 용도변경 부분에 대한 시가표준액 10%
		· 주거용 건축물 1/2 범위에서 부과(조례)
		· 위반행위 후 소유권 변경 50%
	부과금액	· 이행강제금 부과 횟수: 연 1회(조례)
연간 임대료 수익 추정	불법 건축 행위 전 (A)	· 근생(1~3층) ²⁾ : 보증금 6,000만 원, 월 임대료 320만 원
		· 주택(4~6층) ³⁾ : 보증금 1억 6,361만 원, 월 임대료 537만 원
		· 합계: 보증금 2억 2,361만 원, 월 임대료 537만 원
		· 전환임대료 ⁵⁾ : 986만 원(연간 1억 1,827만 원)
	불법 건축 행위 후 (B)	· 주택(1~6층) ³⁾ : 보증금 3억 3,361만 원, 월 임대료 1,095만 원
		· 전환임대료 ⁵⁾ : 1,287만 원(연간 1억 5,442만 원)
	차이(C=B-A)	· 전환임대료 차이: 연간 3,615만 원
이행강제금 제외 기대 수익		· 이행강제금 제외 기대 수익: 연간 2,520만 원

1) 경기 부동산정보조회시스템 https://kras.gg.go.kr/land_info/info/houseprice/houseprice.do. (2023년 9월 22일 접속)

2) 네이버 부동산 <https://m.land.naver.com/index>. (2023년 9월 22일 접속)을 통해 인근 지역 상가의 임대 시세 반영

3) 국토교통부 실거래가 공개시스템 <https://rtdown.molit.go.kr/> (2023년 9월 22일 접속)을 통해 해당 동지역 단독 다가구 주택 전월세 실거래가(2023.1.1.~2023.8.31.)를 추출한 후 단위면적(㎡)당 평균 보증금 및 월세를 적용

4) 정부24 <https://www.gov.kr/portal/main/nologin> (2023년 9월 22일 접속)의 일반건축물대장 열람으로 확인

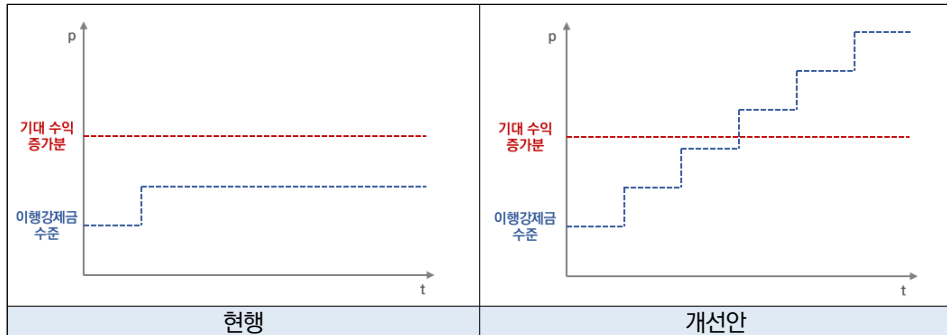
5) 한국부동산원 부동산통계정보시스템 <https://www.reb.or.kr/r-one/main.do> (2023년 9월 22일 접속)의 경기지역 전월세 전환율 (다세대·연립 주택, 2023.6월 기준) 6.9%를 적용하여 전환임대료 산정

자료: 사례를 기초로 연구진 작성

□ 상습적 위반에 대한 이행강제금 강화 방안 검토

기대 수익 대비 이행강제금이 낮은 경우 시정률이 낮아져 행정 목적 달성이 제한된다. 즉, 반복해서 이행강제금을 내면서 시정하지 않는 것이다. 이에 대응하여 「건축법」 제80조 제2항에서 “영리 목적을 위한 위반이나 상습적 위반 등 대통령령으로 정하는 경우에 제1항에 따른 금액을 100분의 100의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 가중하여야 한다.”고 규정하였다. 그러나 이렇게 가중하더라도 이행강제금에 비해 기대수익이 높은 경우는 발생한다. 그렇다고 구체적인 기대수익에 대한 추정이 어려운 상황 속에서 초기부터 이행강제금 수준을 과도하게 높게 설정하기도 어려운 형편이다. 이를 반영하여 시정이 이루어지지 않을 경우 <그림 6-6>과 같이 계속 증액되는 구조를 설계해 볼 수 있다.⁷⁾ 이렇게 상습적 위반에 따른 이행강제금 수준이 지속적으로 상승할 경우, 궁극적으로는 기대수익을 상회하는 이행강제금 부과가 이루어질 수 있으며, 이행강제금을 통한 불법건축물 규율의 실효성을 높일 수 있다.

그림 6-6 | 상습적 위반에 대한 이행강제금 강화 방안 개념도



자료: 연구진 작성

7) 이행강제금은 금전급부의무를 부과하여 행정상 의무를 이행하도록 하는 간접적 수단으로 이를 통해 규율되지 않는 경우 대집행 등 직접 강제 수단의 동원을 전제하고 있어 대부분의 경우 「근로기준법」, 「도로법」, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 등에서도 이행강제금의 상한을 정해두고 있음. 하지만 이 경우 기대수익이 이행강제금 보다 높은 것이 상습적 위반의 배경이 되기 때문에 상당한 액수의 금전급부의무가 주어질 경우 의무 이행이 가능하다는 점에서 이행강제금을 높이는 것이 가능하다고 볼 수도 있음. 그럼에도 계속 증액되는 구조가 이행강제금의 취지에 부합하지 않을 수 있다면, 현재보다 가중 범위 및 반복부과횟수를 늘리는 정도의 개선 방안을 고려해 볼 수 있음.

□ 이행강제금의 불법건축물 문제 해결 목적 활용

불법건축물 문제에 대응하기 위해서는 인력과 예산, 조직 등 행정력이 수반된다. 이 연구의 실태 분석에서도 충분한 단속을 위한 인력과 조직이 부족하고, 단속 이후 이행강제금 부과 등의 조치도 행정력의 동원이 필요하여 제한된 인력으로 수행하는 데 어려움을 겪고 있음을 확인하였다.

이러한 흐름에서 현재 ‘지방행정제재·부과금’으로 분류되어 지자체의 지방세 외 수입으로 쓰이는 ‘불법건축물에서 징수한 이행강제금’을 불법건축물 문제 해결에 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이는 이행강제금의 주된 목적이 지방재정 확충이 아닌 행정 목적 달성에 있다는 점⁸⁾과 행정력 부족으로 인해 체계적으로 규율되지 못하는 불법건축물 문제 상황을 종합적으로 고려한 것이다.

불법적 건축 행위에 대한 행정상 강제 조치로 부과된 이행강제금은 이 연구에서 제시하는 제도 개선(안)의 구체적 실현수단으로 활용될 수 있다. 데이터 기반 단속 효율화, 단속 체계 정비, 민원 대응 체계 구축, 단속 전문성 강화 등 효과적 단속·조치를 위한 재원으로 활용될 수 있다. 또한 이후 논의할 불법건축물에 거주하는 세입자에 대한 이주 및 주거 지원에 있어서도 기존 자원 연계 외에 추가적인 예산 소요가 발생할 수 있는데, 이를 위한 재원으로 활용하는 것도 가능하다.

□ 불법건축물 주거용 임대에 대해 거주적합성을 고려한 조치 차등화 검토

현행 시정명령 및 이행강제금 부과 방식에서는 주거용 임대의 거주적합성을 고려하지 않고 시정조치 및 이행강제금 계고 기간을 동일하게 적용한다. 「건축법」 제80조 제1항에서 주거용 건물에 대해 2분의 1 범위에서 이행강제금을 완화하고, 「건축법」 제80조 제2항에서 영리 목적 위반에 대해 2배 이내 범위에서 가중하도록 하여, 주거용 건물을 임대하는 경우도 대체로 보통의 이행강제금 수준으로 부과하게 된다.

8) 「행정기본법」 제30조 제1항에서 행정상 강제 목적의 「행정목적 달성」에 있음을 명시하였고, 제2호에서 「이행강제금의 부과」가 행정상 의무를 이행하지 않는 자에게 금전급부 의무를 부과하여 의무를 이행하도록 한다는 점을 규정

앞서 3장에서 검토한 바와 같이 미국 뉴욕시는 임대인이 의무를 다하지 않아 거주에 부적합한 경우 수준에 따라 차등적인 조치를 취하고 있다. 위반 정도를 A, B, C 등으로 나누고 시정 기간을 최소 즉시 또는 24시간 이내에서 90일까지 차등 적용한다. 이와 같이 주거용 임대를 목적으로 한 불법건축물 양산 실태를 교정하기 위하여 거주적합성과 연결한 차등적 조치 방안을 검토해 볼 수 있다.

4) 불법 행위자 처벌 강화

□ 건축주·설계자·시공자 등 불법 행위자에 대한 적극적 형사조치

불법건축물은 불법적인 건축 행위를 통해 만들어지고, 불법적 건축 행위에는 건축주, 설계자, 시공자 등이 존재한다. 현행 법령에서도 「건축법」을 “위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 건축주 및 공사시공자”에 대한 벌칙조항을 두고 있다. 이 연구에서 나타난 무단 용도변경, 불법 증축, 불법 내부구조 변경, 불법 내부설비 변경 등의 위반 행위를 하는 경우 징역이나 벌금의 대상이 되는 것이다. 한편 이러한 형사조치는 극히 제한적으로만 이루어지며, 이행강제금 중심으로 조치가 이루어지는 상황이다. 이행강제금이 현 소유주에게 부과된다는 점과 불법건축물이 시장에서 제약 없이 거래되고 있는 상황을 고려하면, 직접적인 위반 행위자에 해당하는 건축주와 시공자에 대한 제재는 이루어지지 않고 있다. 이는 불법건축물 양산에 중요한 배경이 되며, 적극적인 형사 조치를 통해 규율할 필요가 있다.

□ 설계자 등에 대한 조치 강화

과거 1973~1986년 기간⁹⁾에는 「건축법」 제42조의2(위반건축물의 설계자 등에 대한 조치) 제2항에 따라 위반건축물에 대한 조치와 함께 위반건축물의 “설계자·공사감리자·공사시공자에 대하여 건축사법 또는 건설업법의 규정에 의한 면허 및 등록의 취

9) 「건축법」[시행 1973.7.1.] [법률 제2434호, 1972.12.30., 일부개정]에서 도입되어 「건축법」[시행 1984.12.31.] [법률 제3766호, 1984.12.31., 일부개정]에 관련 내용이 사라짐

소나 영업정지 등 필요한 조치를 하여야 한다.”는 조항이 존재하였다. 현재는 「건축법」을 비롯하여 「건축사법」 「건설산업기본법」에 관련 내용이 존재하지 않아 불법 건축 행위를 하더라도 면허 및 등록의 취소나 영업정지 등의 조치가 취해지지 않는다.

또한 설계자는 징역이나 벌금의 대상이 되지 않는다. 이 연구의 실태조사에서 설계자를 통한 불법 노하우의 전수가 이루어짐을 확인하였으나, 이를 조치하기 위한 수단은 제한적이다. 이에 「건축법」 제108조와 제110조를 개정하여 설계자에 대한 조치를 강화할 필요가 있다. 그 외에도 설계자·공사감리자·공사시공자의 책임성을 강화하기 위하여, 「건축사법」 제11조(자격의 취소 등)나 「건설산업기본법」 제82조(영업정지 등)에 불법건축물 공급과 관련한 규정을 포함하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

「건축법」 제108조 및 제110조 개정(안)	
현행	개정안
제108조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 5억원 이하의 벌금에 처한다. 1. 도시지역에서 제11조제1항, 제19조제1항 및 제2항, 제47조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조, 제61조 또는 제77조의10을 위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 건축주 및 공사시공자	제108조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 5억원 이하의 벌금에 처한다. 1. 도시지역에서 제11조제1항, 제19조제1항 및 제2항, 제47조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조, 제61조 또는 제77조의10을 위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 설계자 , 건축주 및 공사시공자
제110조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다. 1. 도시지역 밖에서 제11조제1항, 제19조제1항 및 제2항, 제47조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조, 제61조, 제77조의10을 위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 건축주 및 공사시공자	제110조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다. 1. 도시지역 밖에서 제11조제1항, 제19조제1항 및 제2항, 제47조, 제55조, 제56조, 제58조, 제60조, 제61조, 제77조의10을 위반하여 건축물을 건축하거나 대수선 또는 용도변경을 한 설계자 , 건축주 및 공사시공자

3. 불법건축물 거주 세입자 보호 방안

1) 기본방향

불법건축물 거주 세입자의 취약성을 보호하기 위해서는 불법건축물에 입주하지 않도록 하는 ‘사전적 예방’과 불법건축물에 거주하게 된 거주자에 대한 ‘사후적 지원’이 병행되어야 한다. 세입자는 불법건축물을 임대하는 과정에서 불법성을 인지하지 못하는 경우가 많은데, 임대인이나 공인중개사로부터 충분한 설명을 받지 못하기 때문이다. 임대인과 공인중개사에게 주택의 불법성에 대한 정보를 제시하도록 하고, 사전에 제시되지 않은 불법성으로 인한 문제는 보상하도록 관행을 개선하는 것이 필요하다. 또한 불법건축물 거주로 인해 발생할 수 있는 문제에 대한 인식이 부족한 채 임대하는 사례도 많다. 불법건축물 거주 위험성에 대한 교육과 홍보, 안내를 통해 문제 인식을 확대하는 것이 필요하다. 사후적으로는 불법건축물 거주 세입자에게 주거 지원을 연계한다. 위반사항 단속·적발이라는 행정절차가 세입자의 거주안정성에 위협이 되는 경우나 세입자가 단속에 협조하는 경우 이주 및 주거를 지원하는 방안을 마련한다. 또한 전세사기 대책과 같이 ‘정상적인 주택’을 기초로 구축된 주거정책에서 소외된 세입자를 위한 보호 방안을 마련한다.

2) 임대차 계약 관행 개선 및 세입자 정보 비대칭성 완화

□ 임대인에게 불법성에 관한 정보 제시 의무 부여

이 연구의 주된 취지는 주택임대차 제도에 거주적합성 기준을 마련하여 불법건축물 등 법적·물리적 기준을 충족하지 못하는 주택을 임대하는 것을 금지하는 것이다. 하지만 이러한 정책 도입에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되는 경우, 과도기적 조치로써 임대인에게 주택의 불법성에 대한 정보를 제시할 의무를 부여하고 세입자가 해당 주택의 불법성을 인지하지 못하여 발생하는 문제를 최소화하는 것이 필요하다.

이를 위해 「주택임대차보호법」 제3조의7(임대인의 정보 제시 의무)에 따라 임대인이 임차인에게 제시하여야 하는 정보에 건축 법규 위반 등 불법성에 관한 사항을 포함한다. 여기에는 불법성 전반에 대한 정보를 포함하도록 하여, 행정적으로 적발이 이루어지지 않아 건축물대장 발급을 통해 확인하지 못하는 요소에 대한 정보도 제공받을 수 있도록 한다.

「주택임대차보호법」 제3조의7 개정(안)	
현행	개정안
제3조의7(임대인의 정보 제시 의무) 1. ~ 2. (생략) <신설>	제3조의7(임대인의 정보 제시 의무) 1. ~ 2. (생략) 3. 「건축법」 또는 「건축법」에 따른 명령이나 처분 위반에 관한 사항, 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금의 부과금액 사유, 징수 및 시정명령 이행 여부 등 정보

□ 불법적 요소가 확인되는 경우 세입자에 계약해지 및 보상 요구 권한 부여¹⁰⁾

임대인의 정보 제시 의무에 따라 임차인에게 불법성에 대한 정보를 제시하지 않은 상황에서 불법적인 요소가 적발되는 경우에 세입자가 대응할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 계약을 해지하고, 계약에 따라 약속된 정당한 이용에 따른 편익을 누리지 못한 것에 대한 보상을 요구할 수 있어야 한다. 또한 임차인의 의무인 임대료를 지불하지 않거나 이미 지불한 임대료에 대한 배상이 이루어질 수도 있다. 이 경우 임대인은 상당한 금전적 손해가 예상되며, 이는 불법 행위에 대한 실효성 있는 제재 수단이 될 것이다.

다만 이러한 세입자의 권한 행사는 임대인의 정보 제시 의무에 관한 법률이 개정되고, 이후 민사소송 판례가 축적됨에 따라 이루어질 수 있다. 이러한 관행이 축적되지 않은 상황에서는 관련 내용을 계약서에 명시하고, 이에 기초하여 권리를 행사할 수 있다. 정부 차원에서도 ‘주택임대차표준계약서’ 개정 등을 통해 이러한 관행을 선도할 수 있다.

10) E위원의 서면 자문의견을 중심으로 서술하였으며, 추가적인 법률 검토가 필요함

□ 공인중개사의 중개대상물의 확인·설명 의무 강화

공인중개사는 중개대상물의 확인·설명 의무가 있다. 개업공인중개사는 「공인중개사법」 제25조 제1항 제2호에 따라 “법령 규정에 의한 거래 또는 이용 제한사항”을 확인하여 “중개대상물에 관한 권리를 취득하고자 하는 중개의뢰인에게 성실·정확하게 설명”하여야 한다. 또 동법 제25조 제2항에서 “제1항에 따른 확인·설명을 위하여 필요한 경우에는 중개대상물의 매도의뢰인·임대의뢰인 등에게 해당 중개대상물의 상태에 관한 자료를 요구할 수 있다.”고 규정하고 있다. 즉, 현행 규정에 따르더라도 공인중개사는 해당 물건의 불법성에 대해 확인하고 설명해야하는 의무가 존재하며, 이를 위해서는 임대인 등에게 정보를 요구할 수 있는 권한도 가지고 있다. 하지만 앞서 조사 과정에서 공인중개사를 통해 거래하였으나 적절한 설명을 듣지 못한 세입자의 사례가 확인되었다. 공인중개사에 대한 교육과 지도·감독을 통해 불법건축물 주거용 임대를 중개하는 과정에서 중개대상물 확인·설명 의무를 강화하는 것이 필요하다.

□ 임대차 신고제 개선 및 공인중개사 역할 강화

먼저, 현행 주택임대차 신고는 임대차 계약 당사자인 임대인과 임차인이 하도록 하고 있으나, 개업공인중개사를 통해 거래한 경우 개업공인중개사가 신고하도록 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제6조의2를 개정한다. 부동산 거래신고의 경우 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조 제3항에서 개업공인중개사가 신고하도록 하고 있었다는 점에서, 이를 주택임대차 신고에도 적용하는 것이 가능하다.

「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제6조의2 개정(안)	
현행	개정안
제6조의2(주택 임대차 계약의 신고) ① ~ ⑥ (생략)	제6조의2(주택 임대차 계약의 신고) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
〈신설〉	⑦ 개업공인중개사가 「공인중개사법」 제26조제1항에 따라 거래계약서를 작성·교부한 경우에는 제1항에도 불구하고 해당 개업공인중개사가 같은 항에 따른 신고를 하여야 한다. 이 경우 공동으로 중개를 한 경우에는 해당 개업공인중개사가 공동으로 신고하여야 한다.

「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행규칙」 제6조의2 개정(안)	
현행	개정안
제6조의2(주택 임대차 계약의 신고) ① ~ ⑨ (생략)	제6조의2(주택 임대차 계약의 신고) ① ~ ⑨ (현행과 같음)
〈신설〉	⑩ 법 제6조의2제7항에 따라 주택 임대차 계약을 신고하려는 개업공인중개사는 임대차 신고서에 서명 또는 날인하여 신고관청에 제출하여야 한다. 이 경우 같은 항 후단에 따라 신고하는 경우에는 해당 개업공인중개사가 공동으로 서명 또는 날인하여야 한다. ⑪ 법 제6조의2제7항에 따라 주택 임대차 계약을 신고하려는 개업공인중개사는 공인중개사법 제25조제3항에 따라 작성한 <u>중개대상물확인·설명서</u>에 서명 또는 날인하여 신고관청에 제출하여야 한다. 이 경우 같은 항 후단에 따라 신고하는 경우에는 해당 개업공인중개사가 공동으로 서명 또는 날인하여야 한다.

또한, 개업공인중개사가 주택임대차 신고를 하는 경우 중개대상물 확인·설명서를 함께 제출하도록 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행규칙」 제6조의2를 개정한다. 현행 「공인중개사법」 제25조 제3항과 같은 법 시행령 제21조 제3항에 따르면 개업공인중개사는 중개대상물 확인·설명서 작성 및 발급 의무가 있고, 중개대상물 확인·설명서에는 위반건축물 여부, 위반내용, 권리관계, 내부·외부 시설물의 상태, 벽면·바닥면 및 도배 상태, 환경조건 등 불법 요소 파악에 기초가 될 수 있는 내용을 기재하도록 하고 있다. 개정안은 이러한 사항을 주택임대차 신고과정에서 수집하고자 하는 것이다. 이를 통해 주거품질에 관한 사항에 대한 신고가 이루어지지 않는 기존 주택임대차 신고제도의 한계를 부분적으로 보완하고자 한다. 이러한 정보가 체계적으로 수집되어 제공될 경우 정보 비대칭성 완화에 기여하고 불법건축물 단속 및 조치에도 활용될 수 있다.

공인중개사법 시행령[시행 2023.3.7.] [대통령령 제33321호, 2023.3.7., 타법개정]

제21조(중개대상물의 확인·설명) ① 법 제25조제1항에 따라 개업공인중개사가 확인·설명해야 하는 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 중개대상물의 종류·소재지·지번·지목·면적·용도·구조 및 건축연도 등 중개대상물에 관한 기본적인 사항
2. 소유권·전세권·저당권·지상권 및 임차권 등 중개대상물의 권리관계에 관한 사항
3. 거래예정금액·중개보수 및 실비의 금액과 그 산출내역
4. 토지이용계획, 공법상의 거래규제 및 이용제한에 관한 사항
5. 수도·전기·가스·소방·열공급·승강기 및 배수 등 시설물의 상태
6. 벽면·바닥면 및 도배의 상태
7. 일조·소음·진동 등 환경조건
8. 도로 및 대중교통수단과의 연계성, 시장·학교와의 근접성 등 입지조건
9. 중개대상물에 대한 권리를 취득함에 따라 부담하여야 할 조세의 종류 및 세율

3) 불법건축물 거주에 대한 문제 인식 제고

□ 불법건축물 거주로 인해 발생하는 문제에 관한 홍보 및 교육

불법건축물 거주 세입자 중 많은 경우 거주로 인해 발생할 수 있는 취약성에 대해 인지하지 못한 채 입주하였다. 불법건축물 거주로 인해 발생하는 물리적·법적·경제적 취약성에 대해 대대적인 홍보와 체계적인 교육 수행이 필요하다. 청소년을 대상으로 주거권 교육을 수행하고, 이 중 불법건축물 관련 내용을 포함하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이는 중장기적으로 불법건축물의 상품성이 하락하는 결과를 초래하여 불법 건축 행위가 감소하도록 유도할 수 있다.

□ 전입신고 및 확정일자 발급과정에서 관련 문제 안내

위반건축물이나 무단 용도변경 등 서류상 불법성의 확인이 가능한 경우 전입신고, 확정일자 발급, 임대차 신고 등의 절차에서 불법건축물 거주로 인해 발생할 수 있는 문제를 안내하도록 개선할 필요가 있다. 담당 공무원이나 온라인 신고창에 관련 내용이 나타나도록 전산으로 처리하고 이를 안내하는 방식이다. 전입신고와 확정일자를 발급하는 시점은 임대차 계약이 이미 이루어진 시점이므로 효과는 제한적일 수 있으나, 세입자의 대응력을 높일 수 있다는 측면에서 의미가 있다. 더욱이 앞서 제시한 임대인의 정보 제시 의무를 강화하는 경우, 불법성에 대한 정보 제시 의무 준수를 확인할 수 있다. 또한 건축물이나 주택에 대한 데이터가 고도화된다면 기적발된 위반건축물 이외에도 불법건축물 확률이 높은 주택에 대한 점검이 이루어질 수 있다.

4) 불법건축물 거주 세입자 지원

□ 이주 및 주거 지원 프로그램 연계

현재와 같이 불법건축물 주거용 임대가 만연하고 불법건축물을 임대하는 것에 대한 제도적 제약이 없는 상황에서 불법건축물에 거주하는 세입자에게 주거 지원을 연계하

는 것은 신중할 필요가 있다. 오히려 불법건축물 주거용 임대를 활성화할 수 있기 때문이다. 또한 주거 지원 배분 우선순위에 혼란을 줄 수 있다는 점도 고려된다.

하지만 불법건축물에 거주함에 따라 발생하는 문제점이나 효과적 단속이라는 정책 목적을 고려할 때, 정책적 지원이 인정되는 상황이 존재한다. 첫째는 위반사항 단속·적발이라는 행정 절차가 세입자의 거주안정성에 위협이 되는 경우이다. 초기 계약 및 입주 당시 위반사항이 적발되지 않았으나 임대 기간 중에 적발되는 경우, 보증금 대출이나 전세 임대주택 등의 연장이 불가하여 이주가 필요한 경우가 있다. 또한 보증금 보호를 위한 보증보험 가입 등이 어려워 이주를 원할 수도 있다. 이 경우 일종의 비자발적 이주로 보아 이주 비용이나 대체 주거지 등을 지원하는 것이 가능하다. 둘째는 세입자가 단속에 협조하는 경우이다. 불법건축물 단속을 위해서는 인력과 조직 등 상당한 행정력이 투입되며, 내부구조나 내부설비 변경의 경우 단속이 어렵다. 이러한 상황에서 세입자의 신고나 단속에의 협조는 건축행정 효율을 증대할 수 있다. 현재는 불법건축물 신고로 인해 세입자가 얻을 이익이 제한적이고 오히려 주거불안만 가중하는 상황이다. 그러나 신고나 단속에 협조한 세입자에게 이주나 주거에 대한 지원이 이루어질 경우 단속의 효과성을 높일 수 있다.

□ 불법건축물 거주 전세사기 피해자 지원¹¹⁾

「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」은 전세사기 피해를 입은 임차인을 지원하기 위한 내용을 담고 있다. 법률상담, 금융 지원, 주거 지원 등 다양한 지원책을 포함하고 있으나 핵심은 경·공매 절차에 특례를 부여하고 지원하는 것이다. 이에 따라 전세사기 피해자가 거주 중인 주택이 경·공매 될 경우 전세사기 피해자에게 우선매수권이 부여되고(제20조~제22조), 전세사기 피해자가 우선매수권을 공공주택사업

11) 이 연구 수행 중 전세사기 문제가 심화되고 특별법이 제정되었으나, 불법건축물에서 발생하는 전세사기에 적용상 한계를 발견함. 이에 이 문제를 공론화하기 위하여 ‘불법건축물x전세사기 국회토론회’를 개최하였으며, 관련 논의가 진행되고 논의 결과가 「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법 일부개정법률안 법률개정안」에 포함됨. 여기서 제시하는 법률개정안은 그중 맹성규의원 대표발의안(의안번호: 24647)과 허종식의원 대표발의안(의안번호: 24670)에 반영된 개정안임

자에게 양도하는 경우 한국토지공사(LH) 등 공공주택사업자가 낙찰받아 매입한 후 공공임대주택으로 공급하되 해당 주택의 전세사기 피해자에게 우선 공급할 수 있도록 하였다(제25조).

그런데 앞서 살펴보았듯이 불법건축물에 거주하다가 전세사기 피해를 당한 임차인의 경우에는 이러한 대책 적용에 한계가 존재한다. 우선매수권을 활용하여 불법건축물을 매입할 경우 이행강제금 부담이 발생하기 때문이다. 이에 전세사기 피해자에 한하여 위반건축물을 취득하더라도 이행강제금 부과나 행정대집행 등의 조치를 취하지 않도록 하는 특례 조항을 신설하는 방안을 제시하였다(제22조의2 신설안). 또한 근생빌라에서 전세사기가 벌어지는 경우에 대응하여 전세사기 피해 주택에 대하여는 용도변경을 허가하는 내용의 특례 조항도 제시하였다(제22조의3 신설안).¹²⁾

이는 심각한 경제적 피해를 받은 전세사기 피해자를 구제한다는 명목하에 불법건축물 거주를 허용하는 측면이 있다. 따라서 해당 주택(또는 건물)을 대상으로 우선·계량을 지원하는 등 물리적·환경적 취약성을 최소화하려는 노력이 병행되어야 할 것이다.

「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 위반건축물 취득 시 특례 조항 신설(안)
제22조의2(건축법 위반건축물의 취득 시 특례) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각호의 어느 하나의 사유로 전세사기 피해자 등이 임차하던 주택 등(「건축법」 또는 「건축법」에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 한한다)을 취득한 자에 대하여는 그 소유권 보유 기간 동안 그 소유권 취득 전에 발생한 「건축법」 위반사항과 관련하여 「건축법」 제79조에 따른 명령, 제80조에 따른 이행강제금 부과, 또는 제85조에 따른 행정대집행 등의 조치를 취하지 아니한다. 1. 전세사기 피해자 등이 임대차 보증금을 돌려받지 못해 자신이 임차하던 주택 등의 소유권을 취득하는 경우 2. 제25조제1항부터 제5항까지에 따라 공공주택사업자가 전세사기 등 피해 주택을 취득하는 경우 3. 제25조제6항에 따라 전세사기 피해자 등이 공공주택사업자로부터 전세사기 등 피해 주택을 우선매입하는 경우 4. 제28조의8제1항에 따라 채권매입기관이 전세사기 등 피해 주택을 매입하는 경우
「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 위반건축물 용도변경 특례 조항 신설(안)
제22조의3(우선매수권 행사 주택에 대한 특례) 제20조부터 제22조까지에 따른 우선매수 신고를 통하여 전세사기 피해자에게 매각 결정된 전세사기 피해 주택에 대하여는 「건축법」 제19조에도 불구하고 용도변경을 허가한다.
자료: 「전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 일부개정법률안 법률개정안(의안번호: 24647, 24670) 참고 (https://ikms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do, 2023년 10월 28일 접속)

12) 불법건축물 문제에 양성화로 대응하는 것에 대해 연구진과 자문의견 모두 비판적인 입장인데, 불법 행위자에게 이익이 돌아갈 수 있고, 불법을 조장하는 측면이 존재하기 때문임. 하지만 전세사기 피해자의 경우 전세사기 피해로 인해 주거권에 상당한 위협을 받고 있고, 오랜 기간 해결책을 찾지 못하고 있는 상황이며, 과거와 같이 일괄적인 방식이 아닌 피해자에 한하여 제한적으로 적용하고 있다는 점 등을 고려하여 개정안을 연구에 포함하였음

4. 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입

1) 기본방향

불법건축물의 주거용 임대가 이루어지는 배경에는 우리나라 주택임대차 제도에 거주적합성 등 품질에 대한 고려가 없는 것에서 기인한다. 「주택임대차보호법」에는 보증금 보호를 중심으로 임대료 상승, 임대 기간에 대한 규율만 존재할 뿐이어서 부담 가능성과 점유안정성 측면 외에도 거주적합성을 고려한 세입자 주거권 보장이 필요하다.

이 절에서는 주택임대를 위한 거주적합성 기준과 법제화 방안을 모색한다. 먼저, 주택임대를 위한 거주적합성 기준을 설정한다. 우리나라 현행 제도를 기초로 거주적합성 기준을 마련하고, 이를 「주택임대차보호법」에 법제화한다. 이후 기준을 고도화하는 등의 제도를 정비한다. 또한, 모든 주택임대차 제도에 즉시 도입하는 것이 어려운 경우를 대비하여 단계별 도입 방안을 검토한다. 마지막으로, 거주적합성 기준 준수를 실효성 있게 관리·감독하기 위한 체계를 제시한다. 기존 단속 및 조치, 세입자 보호 등의 체계를 활용하여 정기 조사, 신고 대응, 세입자 지원 등의 체계를 마련한다.

2) 주택임대를 위한 거주적합성 기준 마련

□ 현행 제도를 활용한 거주적합성 기준 마련

세입자가 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 최소한으로 누려야 할 거주적합성 기준을 마련하고, 이 기준에 부합하지 못하는 주거는 임대를 제한할 필요가 있다. 국외 제도를 참고하되 우리나라 특성에 맞는 ‘법적 기준’과 ‘물리적 기준’, ‘경제적 기준’ 등을 설정하는 것이 필요하다.

먼저 법적 기준의 경우 ‘임차주택에 「건축법」을 비롯한 현행 법령상 위반요소가 없어야 함’을 규정하는 것이 필요하다. 이는 미국의 통일주택임대차법(URLTA)의 제 2.104조 (a) (1)의 조항과 유사한 방식이다.

물리적 기준에 대해서는 ‘임차주택은 「주거기본법」에 따른 최저주거기준에 부합해야 함’을 규정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 최저주거기준은 국민의 주거권 보장을 위한 최소한의 물리적 기준을 규율하고 있으며, 상당 기간 정책적으로 활용되어 왔다. 면적 기준, 필수설비 기준, 구조·성능 및 환경 기준 등을 제시하고 있어 국외의 주택임대를 위한 물리적 기준과 유사한 구조를 보이고 있으며, 이후 물리적 기준 강화 등이 필요한 경우 최저주거기준 논의를 통해 개선하는 것이 가능하다.

이 외 보증금 규모가 크고 미반환되는 경우 세입자에게 큰 경제적·사회적 위험으로 작용하는 우리나라 특성을 고려하여 전세가율이나 보증보험 가입 등을 명시한 ‘경제적 기준’ 도입 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

□ 거주적합성 기준 개선¹³⁾

현행 최저주거기준은 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위한 물리적 기준을 제시하고 있으나, 법적·기술적 평가가 가능한 구체적 기준은 아니다. 주택임대를 위한 거주적합성 기준으로 활용하기 위해서는 주거 상태를 평가할 수 있는 세부적인 기준 마련이 필요하다. 앞서 검토한 영국의 ‘주택의 건강 및 안전 점수 체계(HHSRS)’ 등과 같이 구체적이고 측정 가능한 지표를 마련하는 것이 필요하다.

한편, 최저주거기준 중 면적 기준은 가구 구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수를 규정하는데, 세입자의 가구 구성이나 여건에 따라 기준 부합 여부가 달라질 수 있다. 이는 과밀주거가구를 파악하는 데는 용이하나, 임대 가능 여부를 판단하는 기준으로 활용하기엔 부적합한 측면이 있다.

이렇듯 최저주거기준을 거주적합성 기준으로 활용하기 위해서는 개선되어야 할 지점이 존재하므로, 이에 대한 체계적인 연구와 실행 방안이 마련되어야 한다. 이 과정에서 해충이나 곰팡이 등과 같은 기준을 강화하거나, 필요시설을 추가하거나, 에너지 효율 등 생태적 요소를 반영하는 등의 논의가 이루어질 수 있다.

13) 이 연구는 불법건축물 문제를 다루기 때문에 거주적합성 기준 중 법적 기준을 중심으로 접근하나, 거주적합성 기준 마련에 있어 물리적 기준에 관한 논의는 필수적이기 때문에 관련 논의를 포함함

그림 6-7 | 거주적합성 기준 예시(뉴욕시)



표지
온수 및 난방 기준

주: 뉴욕시에서는 '주택에 대한 수칙(ABCs of Housing)'을 발간하여, 주택의 상태에 대한 구체적 기준을 제시함
자료: 연구진 작성

□ 「주택임대차보호법」에 임대인의 거주적합성 준수 의무 규정

주택임대를 위한 거주적합성 기준을 보편적으로 적용하기 위해서는 「주택임대차보호법」에 아래와 같이 임차주택의 상태에 관한 규정을 신설해야 한다. 또 시행령에서 “건축 기준 및 건축 제한 등 대통령령으로 정하는 관계 법령”을 규정하여 “「건축법」 제79조 제1항에 따라 허가나 승인이 취소된 건축물 또는 제1항에 따른 시정명령을 받고 이행하지 아니한 건축물”과 같은 위반건축물의 임대를 제한하도록 한다.

「주택임대차보호법」 임차주택의 상태 조항 신설(안)

제#조(임차주택의 상태) ① 임대인은 임차주택이 다음 각 호의 기준에 부합하도록 유지하여야 한다.

1. 임차주택은 「주거기본법」 제17조에 따라 설정·공고된 최저주거기준에 부합하여야 한다.
2. 임차주택은 건축기준 및 건축제한 등 대통령령으로 정하는 관계 법령을 위반하는 사항이 없어야 한다.

이외에도 앞서 5장 2절에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 「민법」과 「주택임대차보호법」에는 임대인과 임차인의 의무 및 권리에 관한 규정이 모호하여 이에 대한 구체적인 명시가 필요한 측면이 있다. 「주택임대차보호법」 ‘임대인의 의무’ 조항을 신설하고 여러 의무 중 “각 호의 상태를 유지할 의무”를 추가하거나, 「민법」 제623조의 ‘임대인의 의무’ 조항과 연결지어 ‘임차주택의 상태’를 규정하는 방법도 고려해볼 수 있다.¹⁴⁾

3) 단계적 도입 방안

불법건축물의 양산을 방지하기 위해서는 임대과정을 규율하는 것이 필요하나, 이미 만연한 불법건축물에 대해 일거에 임대 제한하도록 하기 어려운 딜레마적 상황이 존재하여, 점진적으로 불법건축물을 줄여나갈 방안이 필요하다.

이 연구에서 구상하는 거주적합성 의무요건 도입 로드맵은 다음과 같다. 먼저, 앞서 제시한 바와 같이 기준을 마련하고 법제화한다. 이후 1~3년간 유예 기간을 두고 도입한다.¹⁵⁾ 이때, 임대차 전반에 대해 도입하는 방안 외에도 단계적 도입이 고려될 수 있는데, 공적 지원 여부, 임대 규모, 건물 규모 등을 고려할 수 있다. 여기에서는 공적 지원이 존재하는 민간등록임대주택을 대상으로 우선 시행하는 방안을 제시하고자 한다.¹⁶⁾

14) 「민법」의 ‘온당한 주거지’에 대한 정의를 규정하는 법률을 마련한 프랑스 사례 참고

15) 영국의 Homes(Fitness for Human Habitation) Act 2018의 경우 1년간 유예를 두고 2019년부터 신규임대차 계약을 대상으로 시행되었고, 2년 차인 2020년부터는 기존 계약에도 기준을 적용하였음. 다만, 영국은 2004년 개정된 주택법(Housing Act of 2004)에서 이미 HHSRS를 적용하고 있어 전격적 도입이 용이했을 수 있음

16) 이외에도 20호 이상 임대하는 임대인을 대상으로 거주적합성 기준 부합 여부를 증빙하도록 하거나, 10호 또는 20호 이상의 집합 건물을 대상으로 먼저 시행하도록 하는 등 임대 규모나 건물 규모에 기반한 단계적 도입 방안도 가능함. 이 연구의 결과를 반영하여 다가구·다중·다세대·연립 주택 등 저층주거지를 대상으로 우선 도입하는 방안도 고려해볼 수 있음. 그러나 법제화가 용이하고, 임대인의 거부감을 최소화하기 위한 방안으로 민간등록 임대주택을 대상으로 도입하는 방안을 제시함

□ 단계적 도입 방안: 공적 지원이 존재하는 주택에 우선 도입 후 확대

민간등록 임대주택은 취득세·재산세 감면, 종합부동산세 합산 배제, 양도소득세 중과 배제 등 공적 지원이 존재하는 가운데, 임대 의무 기간, 임대료 인상 제한, 보증보험 의무 가입 등의 의무가 존재한다. 즉, 세입자의 부담 가능성과 점유안정성을 고려한 제도 설계이나, 거주적합성에 대한 고려가 존재하지 않아 공적 지원이 주거품질 향상으로 연결되지 않는 측면이 있다. 보증보험 가입 의무가 있고, 기적발된 위반건축물의 경우 보증보험 가입이 거절되기 때문에 일부 불법건축물의 주거용 임대가 제한되는 측면이 있으나, 최저주거기준에 미달되는 주택도 등록되는 등 거주적합성 기준이 적용되지 않는다. 따라서 민간등록임대주택을 대상으로 앞서 제시한 ‘임차주택의 상태 조항’ 등을 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 제도 운영과정에서 필요한 주택조사나 관련 조직 등의 체계를 시범적으로 운영할 필요가 있으며, 세제 혜택 등을 통해 임대인 및 임차인의 피해를 최소화하며 정책 도입 효과는 극대화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또 이러한 단계적 도입을 거치는 경우 앞서 검토한 「주택임대차보호법」에 제도를 도입하는 방법 외에도, 임대주택 등록을 의무화하고 「민간임대주택에 관한 특별법」을 통해 규율하는 방식의 법제화도 고려해 볼 수 있다.

이외에도 전세임대주택이나 주거급여 수급 대상 주택에 대한 주거품질 점검을 강화하여 불법건축물 임대인에게 공적 지원에 기반한 임대 수익이 돌아가지 않도록 하는 것이 필요하다.¹⁷⁾

「민간임대주택에 관한 특별법」 민간임대주택의 상태 조항 신설(안)

제#조(민간임대주택의 상태) ① 임대사업자는 민간임대주택이 다음 각 호의 기준에 부합하도록 유지하여야 한다.

1. 민간임대주택은 「주거기본법」 제17조에 따라 설정·공고된 최저주거기준에 부합하여야 한다.
2. 민간임대주택은 건축기준 및 건축제한 등 대통령령으로 정하는 관계 법령을 위반하는 사항이 없어야 한다.

17) 다만, 이러한 조치로 인해 전세임대주택 정책 수혜자나 주거급여 수급자에 대한 임대차 시장에서의 배제가 발생하지 않도록 설계하는 것이 필요함

4) 관리·감독·지원 체계 구축

주택임대를 위한 거주적합성 기준이 실효성 있게 규율되기 위해서는 이를 관리·감독하기 위한 체계 마련이 필요하다. 이 연구에서는 ① 정기조사, ② 세입자 신고에 의한 조사, ③ 조치, ④ 지원의 4단계의 체계를 제시한다. 먼저 조사(inspection)는 임차주택이 거주에 적합한 상태인지 판단하는 것으로, ‘정기조사’와 ‘세입자 신고에 의한 조사’로 구분된다. ‘정기조사’는 임대 등록 및 허가과정이나 이후 주기적인 시점에 조사를 수행하고 결과를 제출하는 것이다. ‘세입자 신고에 의한 조사’는 세입자가 거주하는 임차주택이 거주적합성 기준에 부합하지 않는다고 판단하면 지자체 등 조사기관에 민원을 제기하고, 조사기관은 조사관을 파견하여 기준 준수 여부를 점검하는 방식으로 이루어진다. 거주에 부적합한 주택은 정도에 따라 임대가 금지되며, 문제 상황을 시정하고 재점검을 받은 이후에 임대가 가능하도록 조치된다. 이때 부적합 주택에 거주하여 임대 제한으로 인해 주거지를 잃은 세입자에 대해서는 이주나 대체 주거지를 지원한다. 이러한 일련의 체계를 도식화하면 <그림 6-8>과 같다.

그림 6-8 | 거주적합성 기준 규율을 위한 관리·감독·지원 체계 구축



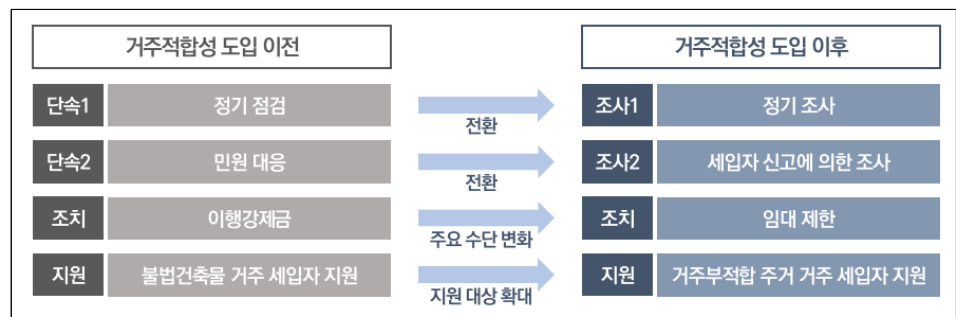
자료: 연구진 작성

이러한 거주적합성 기준 규율을 위한 관리·감독·지원 체계는 앞서 이 연구에서 제안한 불법건축물 단속 및 조치, 지원 체계의 발전된 형태로 기능할 수 있다. 불법건축물 단속은 정기 점검과 민원 대응을 통해 이루어지는데, 이것이 정기조사와 세입자 신고에 의한 조사로 전환될 수 있다. 또한 불법건축물 거주 세입자에 대한 지원 체계가 거주적합성 기준 도입 이후 기준 미달 가구에 대한 지원으로 전환될 수 있는데 이 경우

기준 미달의 판단에 있어 불법성이 고려될 것이므로 실질적으로는 지원 대상 확대로 기능할 수 있다. 거주적합성 기준 도입으로 인해 불법건축물 문제 규율에 있어 가장 큰 전환은 주요 조치 수단의 변화이다. 현재는 이행강제금에 기초하고 있지만, 기준 도입 이후에는 임대 제한이라는 상대적으로 강력한 조치수단이 작동할 것으로 보인다.¹⁸⁾ 이를 도식화하면 <그림 6-9>와 같다.

이러한 변화를 종합할 때, 앞서 거주적합성 도입이 되지 않을 경우를 대비하여 제시한 단속 및 조치 효율화, 불법건축물 거주 세입자 지원 등의 방안은 거주적합성 기준 도입 이후에 필요한 체계를 준비하기 위한 작업으로 활용 가능하다.

그림 6-9 | 거주적합성 기준 도입 전후 관리·감독·지원 체계 전환



자료: 연구진 작성

18) 이행강제금을 비롯한 건축행정적 제재는 여전히 존재할 것이며, 거주적합성 위반으로 인한 벌금이나 기타 제재수단이 추가로 도입될 수도 있음. 이러한 금전적 제재수단은 앞서 제시한 바와 같이 조사 등 관련 문제 해결 목적으로 활용하는 것을 검토할 수 있음



CHAPTER 7

결론 및 향후 과제

- 1. 연구의 종합 229
- 2. 기대효과 234
- 3. 연구의 한계와 향후 과제 236

07 결론 및 향후 과제

이 장에서는 연구의 주요 내용과 제안된 정책 방안을 종합하여 요약·정리하고, 본 연구의 의의와 기대효과, 활용 방안 등을 제시하였다. 연구의 한계를 밝히고 후속 연구에 제시하는 시사점을 정리하여 불법건축물 주거용 임대 문제에 대응하고, 세입자 주거권 보장을 강화하기 위한 목적에서 수행하는 연구 발전에 기여하고자 하였다.

1. 연구의 종합

1) 연구 요약

무단 용도변경, 불법 방 쪼개기 등 「건축법」을 위반한 불법건축물에 관한 문제가 사회적인 관심을 끌었다. 이러한 불법건축물은 주거용 임대 목적으로 조성되는데, 임대인은 불법 행위를 통해 수익이 발생하는 한편, 세입자는 물리적·법적·경제적 취약성을 경험하는 등 주거권 침해가 발생하는 문제가 발생하였다. 이 연구는 이러한 불법건축물 주거용 임대가 단순한 규정 위반을 넘어 주거안정과 주거수준 향상에 큰 위협이 된다는 인식 속에서 시작되었다. 현행 제도에서는 주택의 건설과정에서 주거품질을 규율할 뿐 이후 임대나 유지·관리 과정에서의 주거품질 규제는 부족한 실정이다. 이에 국가는 신규 공급을 촉진함으로써 국민의 주거수준 향상을 도모하고 있다. 그러나 불법건축물의 양산은 건설과정에서 인가받은 주택을 불법적으로 개조하는 방식으로 취약주거지를 생산해낸다. 즉, 건설과정에서의 품질 규제를 회피하는 것이다. 특히 과거 불법

주거지가 주로 본인 거주 목적에서 공급되었던 것과 달리, 최근의 불법건축물은 임대 상품으로 만들어진다. 주거용 임대를 위한 적절한 물리적·법적 기준이 부재한 상황에서 거주에 취약한 주택을 임대하는 행위가 발생하고, 이 과정에서 발생하는 임대 수익은 불법 행위 촉진 및 불법건축물 양산의 배경이 된다.

이러한 현상을 체계적으로 살펴보기 위하여 이 연구는 행위자를 중심으로 ① 공급자의 건축·공급 행위, ② 공무원의 단속·조치, ③ 세입자의 임대과정과 거주 경험으로 구분하여 실태를 파악하였다.

불법건축물 공급과 양산 메커니즘을 파악하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」, 「주택법」, 「주차장법」 등 저층주거지에 적용되는 건축 규제를 살펴보고, 현장조사와 공급자 면접조사를 활용하여 실태를 확인하였다. 현장조사 결과, 무단 용도변경, 불법 증축, 불법 내부구조 변경, 불법 내부시설 변경 등의 불법 행위가 다수 발생함을 확인하였다. 이러한 불법 행위는 용적률을 높이고, 주차대수 규정을 회피하며, 상품성을 높이기 위하여 이루어진다. 이는 근본적으로 임대 수익을 높이기 위함임을 공급자 및 중개인 면접조사를 통해 확인되었는데, 그 외에도 매수·매도 과정에서 별다른 제약 없이 거래되며, 단속 및 조치의 실효성이 낮아 시정조치 이행으로 이어지지 못하는 현실도 확인하였다.

불법건축물 단속 및 조치 현황을 검토하기 위하여 제도를 검토하고, 주요 통계 자료를 분석하였으며, 공무원 면접조사를 수행하였다. 「건축법」에서 규정한 단속 및 조치에 관한 사항의 변화를 정리하였으며, 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」, 「건축물관리법」을 비롯하여 불법건축물 감독관과 같이 최근 논의되는 제도 개선사항을 확인하였다. 단속의 경우 집행과정에서 점검 대상이 모호하고, 민원 대응 체계가 미비하며, 인력 및 조직이 부족하고, 전문성이 부족하고, 내부 진입 등에 대한 권한이 부족한 문제가 발생한다. 즉, 불법 행위를 충분히 단속해내고 있지 못하는 실정이다. 시정명령과 조치에 관한 사항은 오랜 역사를 가지고 있으나, 2006년 공급거부 조항이 사라지면서 현재는 이행강제금이 주된 조치수단으로 남아있다. 그러나 이행강제금보다 큰 수익이 발생하는 가운데, 규율 실효성 문제가 제기되고 있다. 특히 이러한

문제 인식 속에서 반복 부과할 수 있도록 하는 제도 변화가 있었으나 현장에서 잘 이행되고 있지 않다.

불법건축물이 주거용으로 임대되어 세입자의 거주공간으로 활용되는 것은 우리나라 주택임대차 제도에 주거용 임대를 위한 거주적합성 기준이 없는 제도적 특성에 기인한다. 「민법」과 「주택임대차보호법」에는 주거용 임대를 위한 물리적·법적 기준이 없다. 「주거기본법」에 최저주거기준을 명시하고 있으나, 이에 미달하는 주택을 임대하는 데 제한이 없다. 이에 비하여 미국, 영국, 프랑스, 아일랜드, 벨기에 등에서는 주택임대를 위한 최소 품질 규제가 존재하여, 물리적 안전이나 건강에의 위험 요소가 없고 기본적인 설비를 갖추는 등의 구체적인 기준을 명시하고 있다.

이러한 제도적 상황 속에서 우리나라는 적발된 위반건축물조차 임대에 제약이 없었는데, 건축물대장과 주택임대차 신고자료를 활용하여 분석한 결과, 전국적으로 다세대 주택 거주 임차가구의 6.6~27.8%, 연립주택 거주 임차가구의 2.5~34.8%가 위반건축물에 거주하는 것으로 추정된다. 특히 위반건축물의 대다수가 임대되고 있는 실정인데, 연간 1,468~7,063억 원 수준의 임대 수익이 이미 위반건축물로 적발된 다세대·연립주택을 매개로 발생한다. 이는 다세대·연립주택을 통한 전체 임대 수익의 3.8~18.2%에 해당하는 규모이다.

한편 세입자 면접조사를 통해 임대과정과 거주 경험을 조사하였다. 불법건축물에 거주하는 세입자는 낮은 주거품질과 불안정한 보증금 보호로 인한 문제를 경험하고, 안전·위생·면적·시설 등 물리적 측면에서의 취약성을 겪는다. 이는 단지 불법건축물에 거주하는 세입자의 문제에 국한되지 않는데, 주차난, 화재 위험 등으로 인한 지역사회 문제로 확대되기도 한다. 미등기 또는 중첩 전입신고로 인한 법적 지위상 문제를 비롯하여, 보증금 보호가 제한되고 전세보증금 대출이나 주거지 지원 대상에서 배제되는 등 경제적 취약성에도 노출된다. 특히 ‘전세사기 피해 지원’이나 ‘반지하 주택 일몰제’와 같이 소위 ‘정상적인 주거’를 전제한 주거정책의 사각지대를 발생시켜 효과를 반감시키는 요소도 존재한다.

2) 정책 제언

이러한 불법건축물 주거용 임대 실태를 기초로 제도 개선 방안을 제시하였다. 제도 개선 방안 도출을 위해 전문가 워크숍, 전문가 심층 서면 자문, 공무원 간담회 등 의견 수렴 및 공론화 작업이 병행되었다. 불법건축물 주거용 임대 문제 해결을 통한 국민의 주거안정과 주거수준 향상을 도모한다는 제도 개선 목표를 제시하였고, 제도 개선(안)을 제시하였다.

임대 수익 극대화를 목적으로 불법적 건축행위를 통해 불법건축물을 양산하고, 불법건축물을 임대하는데 제약이 없으며, 단속률이 낮고 이행강제금에 비해 기대 임대 수익이 높아 조치 실효성이 낮은 가운데, 불법건축물은 세입자의 보금자리가 되어 물리적·법적·경제적 취약성 문제를 발생시킨다. 이러한 문제를 해소하기 위한 가장 근본적인 정책 대응은 ‘주택임대차 제도에 거주적합성 기준을 도입’하는 것이다. 그러나 주택임대차 제도에 거주적합성 기준을 도입하는 것은 상당한 사회적 합의와 노력이 필요할 것으로 예상되어 중장기적 과제로 제시하였다. 그리고 단기적 방안으로 ‘불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화’와 ‘불법건축물 거주 세입자 보호 방안’을 제시하였다.

‘불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화’는 최소 인적·물적 투입으로 단속률을 높이고 실효성 있는 조치와 처벌을 통해 불법건축물 양산을 규율하고자 한다. 건축 허가 및 사전결정 단계에서의 사전고지, 데이터 기반 단속 대상 선정, 주거용 건물 데이터 기반 구축 등 위반 행태에 기반한 효율적 단속 방안을 제시하였다. 또한 소형건축물 정기 점검 체계 구축, 민원 대응체계 마련, 단속 업무 수행 거버넌스 구축, 단속 권한 강화 등 단속 업무 수행 체계 구축 방안도 제시하였다. 이행강제금에 대해서도 기대 수익 대비 이행강제금 부과 적정성을 검토하고, 상습적 위반에 대해 가중하는 방안을 제시하였으며, 불법건축물에서 징수한 이행강제금을 다시 불법건축물 문제 해결 목적으로 활용하는 방안을 검토하였다. 그 외에도 건축주·설계자·시공자 등 실제 불법행위자들에 대한 처벌을 강화하는 방안을 제시하였다.

‘불법건축물 거주 세입자 보호 방안’은 사전적 예방과 사후적 조치를 통해 세입자가

불법건축물 거주로 인해 경험하는 취약성으로부터 보호하고자 한다. 먼저 임대인의 정보 제시 의무와 공인중개사의 중개대상물 확인·설명 의무에 불법성에 관한 사항을 규정하고, 이를 기초로 사전에 안내받지 않은 불법적 요소가 확인되는 경우 세입자에게 계약해지 및 보상 요구 권한을 부여하는 등 불법건축물 임대를 허용하는 임대차 계약 관행을 개선하고자 한다. 또한 불법건축물 거주로 인해 발생하는 문제에 관한 홍보·교육을 확대하고, 전입신고 및 확정일자 발급과정에서 관련 문제를 안내하는 등 세입자의 정보 비대칭성을 완화하는 방안을 제시한다. 사후적 조치로는 초기 계약 및 입주 당시에 위반 사항이 적발되지 않았으나 이후 적발되는 경우나 세입자의 신고로 적발이 이루어지는 경우에 이주 및 주거 지원 프로그램을 연계하는 방안이나, 불법건축물에 거주하며 전세사기 피해를 입어 대책 적용이 어려운 피해자를 구제하기 위한 방안도 제시하였다.

‘주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입’은 주택임대를 위한 법적·물리적 기준을 마련하여 불법건축물과 같이 불법적이고 거주에 부적합한 주택이 임대되지 못하도록 한다. 이를 위해 「건축법」을 비롯한 현행 법령상 위반 요소가 없어야 한다는 법적 기준과 최저주거기준에 부합해야 한다는 물리적 기준을 제시하고, 이를 「주택임대차보호법」에 법제화한다. 이 과정에서 최저주거기준 등을 법적·기술적 평가가 가능하도록 개선하는 것도 필요하다. 또한 거주적합성 기준에 미달하는 주택이 다수 임대되고 있는 상황 속에서 이를 단번에 적용하는 데는 한계가 존재할 수 있다. 민간등록임대주택 등 공적 지원이 존재하는 주택을 중심으로 우선적으로 도입하고, 이후 보편적으로 적용하는 단계적 도입 방안을 제시하였다. 이러한 거주적합성 기준이 실효성 있게 규율되기 위한 관리·감독 방안으로 정기조사, 세입자 신고에 의한 조사, 조치, 지원 등의 4단계의 체계를 제시하였다. 이는 거주적합성을 점검하고, 점검결과 부적합한 주택의 임대를 금지하며, 이 과정에서 피해를 경험한 세입자를 지원하는 일련의 체계이다. 이는 단기 방안에 따라 정비한 정기 점검 체계, 민원 대응 단속 체계, 불법건축물 거주 세입자 지원 등을 확대·전환하는 방식으로 구축할 수 있다.

2. 기대효과

이 연구는 불법건축물의 주거용 임대 실태를 다각적으로 분석한 연구로 정책적 활용도가 높을 것으로 기대된다. 건축 규제를 검토하고 현장조사를 병행하여 밝혀낸 ‘무단 용도변경’, ‘불법 증축’, ‘불법 내부구조 변경’, ‘불법 내부설비 변경’ 등의 불법 유형은 인허가, 단속, 건축 규제 개선 등에 다양하게 활용될 수 있다. 특히 지하층에 위치하는 근린생활시설을 주거용으로 무단 용도변경하는 사례는 침수 피해가 발생하는 지하층을 주거용으로 사용하지 못하도록 하는 정책 방향에 큰 사각지대가 존재함을 밝힌다는 점에서 지하층 정책 수립에도 시사점이 존재할 것으로 보인다.

건축 규제에 있어 유지·관리 영역은 그 중요성이 높아지는 추세이다. 이 연구에서 확인한 불법 건축 행위의 만연함은 건설과정에서만 주거품질을 고려하는 정책의 한계를 드러내며, 유지·관리에 대한 감독의 중요성을 뒷받침한다. 이 연구에서는 공급자와 세입자 면적조사, 건축물대장과 주택임대차 신고자료를 활용한 양적 분석 등을 활용하여 불법건축물이 대체로 임대용으로 활용되고 있음을 밝혔다. 이는 임대과정에서 거주 적합성을 규율하여 주택의 품질을 유지하도록 하는 정책이 효과적일 수 있음을 시사하는 것이기도 하다. 이에 더하여 해외 주택임대차 제도와 우리나라 제도를 비교하고, 주거권에 관한 요소를 정리하여 마련한 주거용 임대를 위한 물리적·법적 기준도 제도 개선에 활용할 수 있다. 거주에 부적합한 불법적 주거지를 임대하여 수익을 얻는 행위는 식품이나 일반 제품에 적용되는 다른 법제와 비교하더라도 불합리한 일이다. 그러나 현실적으로 상당한 물량이 존재하는 불법건축물을 일거에 금지하기 어려운 측면도 있다. 이를 고려하여 단계별 도입 방안과 원칙을 제시한 점도 제도적으로 활용할 수 있다.

불법건축물의 단속과 조치의 집행과정을 다룬 연구는 제한적이다. 이 연구는 다소 복잡한 단속 및 조치에 관한 제도를 정리하고 집행과정을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 특히 조치수단의 변화를 정리하고, 현재 사용되는 이행강제금의 적절성 문제를 제기하여 개선 방안을 제시한다는 점에서 의미가 있다. 이 연구에서 확인한

불법건축물 유형과 수법은 단속에도 활용될 수 있다. 특히 근생빌라나 다중주택에서의 불법 행위를 나타내고, 위험이 높은 대상에 대해 공간적으로 분석하여 제시하였다. 이러한 데이터 활용 방안은 효과적인 단속에 기여할 것이다. 단속 집행을 담당하는 공무원과의 면접조사를 통해 단속 집행과정상의 어려움을 정리하여 도출한 개선 방안도 정책적 활용도가 높을 것으로 기대한다.

보다 근본적으로 불법건축물에 거주하는 세입자의 취약성과 주거권 침해를 심층적으로 밝혔다. 특히 이 연구는 전세사기로 인한 피해가 크게 나타나고 전세사기 피해자 구제 방안이 논의되는 상황에서 이루어졌다. 불법건축물에 거주하는 경우 보증금 보호와 관련해서 나타날 수 있는 문제를 체계적으로 정리하였다는 점에서 보증금 보호 관련 제도 개선에 시사점을 제공한다. 현재 불법건축물에 거주하며 전세사기를 당한 피해자들에 대하여 뚜렷한 정책적 방향성을 제시하지 못하는 상황이다. 이 연구에서 제시한 실태가 이에 기여하기를 기대한다. 그 외에도 안전과 위생 등의 문제를 확인하였고, 주차난을 일으켜 해당 건물 외에도 인근 지역에 피해를 준다는 점을 밝혔다. 즉, 이것이 개별 건축물 단위에서 접근하는 것뿐 아니라 근린 단위로 관리될 필요가 있음을 시사한다.

이 연구는 학술적으로도 일정한 기여가 존재한다. 최근 선진국에서 불법주거지 연구가 활발하게 이루어지는 가운데 우리나라 불법건축물 사례를 정리했다는 의미가 있다. 특히 건설 및 공급, 단속 및 조치, 임대 및 거주로 이어지는 체계적인 실태는 국내외 유사 연구에 학술적으로 기여할 것으로 기대한다. 국내 불법건축물 연구는 주로 대학가를 중심으로 이루어졌으나, 일반적인 저층주거지에서도 다수 발견된다는 점을 밝힌 점도 의미가 있다. 이를 통해 국내의 불법건축물이 더욱 만연하고 광범위함을 보였다. 또한 건축물대장상 표기된 위반 사실과 주택임대차 신고자료를 활용한 정량적 접근도 우리나라 불법건축물 연구에서는 처음 시도된 작업이다. 이러한 방법론을 비롯하여 가구 수와 비중, 임대 조건 등의 추정 결과는 향후 관련 실태 연구에 활용될 수 있을 것이다. 그 외 불법적인 주택을 임대하는 데 제도적인 규율이 부재하다는 지적은 주택임대차 제도 개선과 거주적합성 기준 도입 논의에도 기여할 것으로 보인다.

3. 연구의 한계와 향후 과제

불법건축물 주거용 임대 실태는 실로 다양하다. 다양한 행위자가 다양한 절차와 과정을 거치며 상호작용하고, 지역적 맥락이나 특수한 상황의 영향을 받는다는 점에서 일반화하기 어려운 측면도 존재한다. 이 연구는 임대인, 공무원, 세입자로 행위자와 행위를 구분하고, 현장조사와 면접조사를 병행하여 실태를 파악하고자 하였으나, 실제 실태는 이 연구에서 다룬 것에 비해 더욱 다양할 것으로 예상된다. 특히 지역적 측면에서도 서울, 인천, 경기, 충북 등 다양한 지역을 다루려고 하였으나, 지역 선정의 한계로 인해 더 다양한 지역을 선정하지 못하였다. 또한 비도시지역이나 지방 대도시와 같은 지역의 불법건축물 양태는 다르게 나타날 수 있으며, 사실 개별 지역마다 새로운 실태가 발견될 것이라 생각한다. 이후 불법건축물 실상을 다룬 후속 연구에서 더욱 다양한 실태를 제시할 필요가 있다.

또한 단속 및 조치의 집행과정에 대해 추가 조사가 이루어질 필요가 있다. 단속 및 조치는 주로 기초지방자치단체 단위에서 이루어지기 때문에, 지역마다 방식과 절차에 있어 차이를 보인다. 이 연구에서 제시한 내용 외에도 다양한 방식의 단속 및 조치가 있을 수 있으며, 이 연구에서 제시한 내용이 적용되지 않는 지역이 있을 수 있다. 이를 보완하기 위하여 공무원 면접조사, 전화 문의, 공무원 간담회 등을 시행하였으나, 전 지역의 모든 사례를 담아내는 데는 부족했을 것으로 보인다. 세부적인 실태를 파악하기 위해서는 단속 및 조치 제도 개선을 목적으로 하는 후속 연구가 필요하다.

위반건축물 대장 자료와 임대차 자료를 활용한 양적 접근도 다양하게 시도되어야 한다. 이 연구에서는 위반건축물이 주거용 임대로 사용되고 있는지 여부를 확인하기 위해 두 가지 자료를 결합하였고, 이를 기초로 위반건축물을 매개로 이루어지는 임대 수익을 추정하였으나, 이 외에도 검토할 주제가 다양하다. 이 연구에서 일부 시도하였으나 본문에 포함하지 못한 주제 중 하나는 위반건축물의 임대료가 유사한 수준의 다른 주택에 비해 저렴한가에 관한 것이다. 불법적 요소가 있는 위반건축물의 임대료가 저렴한 것이라는 것은 통념이나, 이에 대한 실증적인 연구는 제한적이다. 연구진이 이

연구 수행 과정에서 확인한 기초통계에 따르면 위반건축물의 면적당 환산임대료 평균은 위반사항이 없는 주택에 비해 높았다. 임대차 자료에서 제시하는 몇 가지 변수를 통제하고 분석했을 때에도 마찬가지 결과였다.¹⁾ 이는 기존 통념에 반하는 결과이며, 위반건축물의 임대료가 저렴하여 일종의 저렴주택으로 기능한다는 접근에 유의할 필요가 있음을 시사한다. 하지만 논리적 설명이 불충분하고, 분석자료에 활용할 수 있는 변수가 제한적인 상황에서 분석자료 및 분석방법, 주요 논의 등이 보강되어야 한다. 관련 후속 과제가 이루어져야 하며, 이는 정책적 관점을 설정하기 위한 실증적 기초를 제공할 것으로 기대된다.

이 연구에서는 거주적합성에 관한 내용에 상당한 분량을 할애하고 있다. 사실 주택임대차에서의 거주적합성 도입은 상당히 큰 주제이다. 불법건축물 주거용 임대를 막기 위한 한 가지 방안이라기보다 우리나라 주거권 보장방식 전반, 주택임대차 제도 전반에 중대한 영향을 끼치는 요소이다. 이 연구에서는 불법으로 인정된 건축물조차 임대료에 문제가 없다는 실태를 제공한 측면이 있으나 이것은 연구의 시작에 불과하며, 보다 본격적인 논의가 필요할 것으로 본다. 특히 기존 주택임대차 제도에 관한 논의가 임대료나 임대 기간 등을 중심으로 이루어져 온 측면이 존재하나, 주거품질과 같은 거주적합성 논의도 못지않게 중요하다. 우리나라에 맞는 거주적합성 도입 방안 마련을 위한 후속 연구가 필요한 이유이다.

1) 해당 주제를 다루기 위하여 2019~2022년 기간 임대차 자료 482.4만 건에 대하여 위반건축물 대장과 결합하여 '위반건축물 여부 변수'를 생성하였으며, 지역(시도, 시군구) 고정효과, 시간(년, 월) 고정효과, 면적, 층, 건축연한, 주택유형, 임차유형(전세, 월세) 등을 통제하고 위반건축물 여부가 임대료에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 분석 결과 통계적으로 유의한 양(+)의 효과를 나타내었으며, 변수의 구성을 달리하여 여러 모형을 추정해보았을 때에도 동일한 결과였다. 하지만 분석자료의 통제변수가 제한적이고 이 결과를 지지할 충분히 논리적인 설명이 부족한 상황에서 연구 결과에 포함하지 않기로 결정하였다. 부족한 자료에서 기인하는 불충분한 통제 문제를 보완하고 타당한 논리적 근거를 마련한 후속 연구가 필요하다.

참고문헌

REFERENCE



【 정부자료 】

- 관계부처 합동. 2020. 제1차 청년정책 기본계획('21~' 25). 세종: 국무조정실.
- 국가인권위원회. 2020. 유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 사회권규약위원회 일
반논평. 서울: 국가인권위원회.
- 국토교통부 건축정책과. 2022. 불법건축물 감독관 운영방안. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부, 법무부. 2020. 개정 주택임대차보호법 해설집. 세종: 법무부
- 국토교통부. 2020a. 건축물 정기점검 매뉴얼. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2020b. 소규모 노후건축물등 점검 매뉴얼. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2021. 국토교통 탄소중립 로드맵. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2022a. 건축물 현황 통계.
- 국토교통부. 2022b. 도심공공복합사업 9차 후보지 목4동 등 3곳 선정. 12월 23일 보도자료.
- 국토교통부. 2023a. 지역별 위반건축물 시정명령 현황. 국토교통부 내부자료.
- 국토교통부. 2023b. 지역별 위반건축물 이행강제금 부과 현황. 국토교통부 내부자료.
- 국토교통부. 2023c. 불법 방 쪼개기 조치 현황. 국토교통부 내부자료.
- 국토교통부. 2023d. 무단 용도변경 위반 현황. 국토교통부 내부자료.
- 국토교통부. 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022. 위반건축물 대장
표제부 및 전유부 자료. 국토교통부 내부자료.
- 국토교통부. 2019, 2020, 2021, 2022. 전월세신거래가 신고자료.
- 국회 국토교통위원회. 2021. 건축법 일부개정법률안 검토보고. 서울: 국회.
- 서울특별시 주택정책실 건축기획과. 2020, 2021, 2022, 2023. 위반건축물 조사·정비
계획. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2021. 서울시, 근생빌라·방쪼개기...불법건축물 2,128건 적발해 이행강제
금 37억 부과. 5월 25일 보도자료.

서울특별시. 2022. 2022년 주요업무 보고. 서울: 서울특별시청.
영등포구. 2016. 2016년 주요업무보고. 서울: 영등포구청.
양천구. 2022. 2022년 주요업무계획. 서울: 양천구청
통계청. 2020. 거처의 종류별/점유형태별 가구(일반가구)-시군구. 인구총조사.
한국부동산원. 2019, 2020, 2021, 2022. 지역별 전월세전환율. 전국주택가격동향조사.

【 인용문헌 】

고세범. 2014. 서울의 소외된 삶터: 옥탑방의 현재와 미래. 서울: 서울연구원.
김동연. 2021. 서울시 소규모 위반 건축물에 대한 인식 및 관리방향 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
김동후, 동재욱. 2021. 행정심판을 통한 위반건축물의 처분유형에 관한 연구. 대한부동산학회지, 39(1), 143-162.
김민지. (2023 발간예정). 지역건축안전센터의 실효성 제고를 위한 제도개선 연구. 세종: 건축공간연구원.
김선미. 2011. 쪽방 등 저렴거처에 대한 지역재생적 단초. 2011 주거복지컨퍼런스.
김성태, 권영상. 2020. 도시빈곤 주거지로서 다가구·다세대주택 옥탑방의 형성과 변화 - 관악구 봉천동 일대 청년가구 사례를 중심으로. 한국도시설계학회지, 21(2), 25-40.
김영옥, 신행우, 김민수. 2015. 서울시 집단 무허가 불량 주거지의 형성과 변화에 따른 유형화와 특성에 관한 연구. 한국도시설계학회지, 16(5), 45-57.
김영희. 2019. 주택임대차에서 목적물의 품질과 주거적합성과 최저주거기준. 민사법학, 88, 125-205.
김예성. 2020. 노후건축물 현황과 향후 과제. NARS 현안분석 제133호. 국회입법조사처.
김예성. 2023. 건축 규제 합리화를 위한 제도 개선 방안: 사전 입법영향분석제도 도입 필요성 검토. 국회입법조사처. 이슈와 논점 제2102호.
김용창. 2013. 국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구. 한국지역지리학회지, 19(3), 514-540.

-
- 김정섭, Purwaningati, S., Win, N. 2023. 해외 주요국 임대주택 관리제도 비교분석 연구 용역. 진주: 주택관리공단.
- 김종보. 2000. 건축의 개념과 불법건축. 공법연구, 29(1), 509-529.
- 김혜승, 이길제, 이윤상, 조윤지, 우지윤, 강성우, 정희원. 2019. 주거급여 지원대상 확대효과 및 정책방향 연구. 세종: 국토교통부.
- 남영우, 이종민. 2019. 건축물관리법 제정안 주요 내용과 방향. 건축과도시공간, 제34호.
- 남원석. 2004. 도시빈민 주거지의 공간적 재편과 함의. 문화과학, 39, 85-101.
- 남원석. 2013. 주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구. 주택연구. 21(2), 47-71.
- 민태욱. 2022. 주거적합성을 위한 주택기준 관련 법체계의 정립. 토지공법연구, 100, 117-135.
- 박동민. 2023. 행정상 강제 의 실무상 쟁점. 인권과 정의. 513, 310-328.
- 유영수. 2021. 주차장 법제에 의한 저층주거지 필지 단위 개발 가능 용적률 영향 분석. 도시설계, 22(3), 161-176.
- 유혜연, 윤혜영. 2014. 위법 건축물 양성화에 따른 한계 및 정책개선 방향. 대한건축학회논문집. 30(11), 57-64.
- 이선화, 김수현. 2013. 대도시의 새로운 불법(편법) 주거를 어떻게 볼 것인가? : 저렴주거를 둘러싼 규제와 묵인의 역할. 서울도시연구, 14(4), 105-125.
- 이소정. 2006. 판자촌에서 쪽방까지: 우리나라 빈곤층 주거지의 변화과정에 관한 연구. 사회복지연구, 29, 167-208.
- 이재춘, 이태진, 최은영, 강혜경, 최지희 외. 2020. 포용적 주거복지 제고를 위한 주거정책 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.
- 이호, 남원석, 김윤이. 2002. 서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책. 서울: 서울시정개발연구원, 한국도시연구소.
- 이혜미. 2020. 착취도시, 서울. 파주: 글항아리.
- 장민. 2010. 미국통일주택임대차법에 관한 연구. 법학연구 13(3), 213-246.
- 장민. 2011. 미국 주택임대차에 있어서 주거적정성의 묵시적 보장. 법학논총, 26, 155-182.

-
- 장태주, 2009, 행정법개론(제7판), 경기: 법문사
- 전남일, 2010, '최소한의 주택'의 사회사적 변천과 공간 특성: 일제강점기 이후 현재까지 서울지역의 사례를 중심으로, 대한건축학회논문집, 27(3), 191-202.
- 정대운, 유일한, 2021, 빅데이터 분석을 통한 건축물 유지관리 이슈와 추진과제, 서울: 대한건설정책연구원.
- 정진영, 2021a, 비적정 임대상품의 재생산 메커니즘: 서울시 (반)지하, 고시원, 쪽방을 사례로, 한국도시지리학회지, 24(3), 73-87.
- 정진영, 2021b, 임대용 비적정 주거의 상품화와 이윤 창출 메커니즘: (반)지하, 고시원, 쪽방을 중심으로, 서울대학교 지리학과 석사학위논문.
- 조미정, 2023, 지자체 '지역건축안전센터 확대, 구·군 등 설치 등 적극대비를, 울산도시환경브리프 118호, 울산연구원.
- 최은영, 정진선, 이원호, 김기태, 김준희, 이지선, 김두겸 외, 2019, 시흥시 정왕지역 아동주거실태조사 연구, 시흥시청.
- 최은영, 김준희, 구형모, 남수연, 김기태, 홍정훈, 이채운 외, 2020, 전세임대사업 주요 성과 및 향후 발전 방안, 서울:한국도시연구소.
- 한소영, 탁장한, 2017, 쪽방거주의 지속에 내재된 주민들의 이중심리 분석, 서울도시연구, 18(1), 97-121.
- Aguilera, T. and Smart, A. 2016, Squatting North, South and Turnabout: A Dialogue Comparing Illegal Housing Research:, in Freia Anders and Alexander Sedlmaier (eds.), *Public Goods vs Economic Interests: Global Perspectives on the History of Squatting*, Routledge, p. 29-55.
- Alterman, R. and Calor, I., 2020, Between Informal and Illegal in the Global North: Planning Law, Enforcement, and Justifiable Noncompliance:, in Udo Grashoff (Ed.), *Comparative Approaches to Informal Housing around the Globe*, University College London (UCL) Press, p.150-185
-

-
- Baker, E., L. H. Lester, R. Bentley, and A. Beer. 2016. Poor Housing Quality: Prevalence and Health Effects. *Journal of Prevention & Intervention in the Community* 44, no. 4: 219–232.
- Building Department. 2010. Report on the collapse of the building at 45J Ma Tau Wai Road TO Kwa Wan, Kowloon—K.I.L. 8627 on 29 January 2010. Buildings Department.
- Cheung, P. K., and Jim, C. Y. 2019. Indoor air quality in substandard housing in Hong Kong. *Sustainable Cities and Society*, 48, 101583.
- Chisholm, E., Howden–Chapman, P., & Fougere, G. 2018. Tenants’ Responses to Substandard Housing: Hidden and Invisible Power and the Failure of Rental Housing Regulation. *Housing, Theory and Society*, 37(2), 139–161.
- Devlin, R. T. 2018. Asking ‘Third World questions’ of First World informality: Using Southern theory to parse needs from desires in an analysis of informal urbanism of the global North. *Planning Theory* 17, no. 4: 568–587.
- Durst, N. J., and Wegmann, J. 2017. Informal housing in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research* 41, no. 2: 282–297.
- Edwards, M. 2016. The housing crisis and London. *City* 20, no. 2: 222–237.
- Gilbert, A. 2020. *Illegal housing: The case for comparison*. In *Comparative Approaches to Informal Housing Around the Globe*, 22–38. London: UCL Press.
- Goodbrand, P., and Hiller, H. 2018 Unauthorized secondary suites and renters: a life course perspective. *Journal of Housing and the Built Environment* 33, no. 2: 265–279.
- Gousy, H. 2014. Can’t Complain: Why Poor Conditions Prevail in the Private Rented homes. London: Shelter.

-
- Gurran, N., Maalsen, S., and Shrestha, P. 2022. Is ‘informal’ housing an affordability solution for expensive cities? Evidence from Sydney, Australia. *International Journal of Housing Policy* 22, no. 1: 10–33.
- Gurran, N., Pill, M., Maalsen, S., Alizadeh, T. and Shrestha, P. 2019. Informal accommodation and vulnerable households: Scale, drivers and policy responses in metropolitan Sydney.
- Ham, S., Oh, Y., Choi, K., and Lee, I. 2018. Semantic Segmentation and Unregistered Building Detection From UAV Images using a Deconvolutional Network. *International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, 42(2): 419-424.
- Harris, R. 2018. Modes of informal urban development: A global phenomenon. *Journal of Planning Literature* 33, no. 3: 267–286.
- Herbert, C. W., Durst, N. J. and Nevarez Martinez, D. 2022. A Typology of Informal Housing in the United States: Lessons for Planners. *Journal of Planning Education and Research*, Online First.
<https://doi.org/10.1177/0739456X221136502>.
- Keall, M., M. Baker, P. Howden–Chapman, and M. Cunningham. 2008. Association between the Number of Home Injury Hazards and Home Injury. *Accident Analysis and Prevention* 40, no. 3: 887–893.
- Lombard, M. 2019. Informality as Structure or Agency? Exploring Shed Housing in the UK as Informal Practice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(3): 569–575.
- Mendell, M. J., A. G. Mirer, K. Cheung, M. Tong, and J. Douwes. 2011. Respiratory and Allergic Health Effects of Dampness, Mold, and Dampness–Related Agents: A Review of the Epidemiologic Evidence. *Environmental Health Perspectives* 119, no. 6: 748–756.

-
- Noble–Allgire, A. 2012. *50 State Survey of the Warranty of Habitability*. URLTA Drafting Committee. Research Memorandum.
- NYC Department of Housing Preservation and Development. 2021. *ABCs of Housing 2021*.
- OECD. 2022. *Rental Regulation*. *OECD Affordable Housing Database*. PH6.1.
- Ostankovich, V. and Afanasyev, I. 2018. Illegal Buildings Detection from Satellite Images using GoogLeNet and Cadastral Map. In *Proceedings of 2018 International Conference on Intelligent Systems (IS)*, September 25–27. Funchal, Portugal, 616–623.
- Qiao, S. 2016. Dealing with Illegal Housing: What Can New York City Learn from Shenzhen. *Fordham Urban Law Journal*, 43: 713
- Roy, A. 2005. Urban informality. Towards an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71, no.2, 147–158.
- Sager T. 2011. Neo–liberal urban planning policies: a literature survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76, no.4: 147–199.
- Sheng, Y. K. and Leeruttanawisut, K. 2017. Informal Settlements in Bangkok: Origins, Features, Growth and Prospects. In *Public Goods versus Economic Interests: Global Perspectives on the History of Squatting*, 211–234. New York and London: Routledge.
- Shrestha, P. and Gurran, N. 2023. Breaking the rules? Informal housing, urban deregulation and secondary dwellings in Australia. *European Urban and Regional Studies*.
- Tanasescu, A. 2009. Informal housing in the heart of the New West: An examination of state toleration of illegality in Calgary. *North American Dialogue* 12, no.2: 1–11.

-
- Turner, S., G. Arthur, R. A. Lyons, A. L. Weightman, M. K. Mann, S. J. Jones, A. John, and S. Lannon. 2011. Modification of the Home Environment for the Reduction of Injuries. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2
- UNECE. 2009. *Self-Made Cities: In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations economic commission for Europe region*. New York and Geneva: United Nations
- UN-Habitat. 2003. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. London and Sterling, VA: Earthscan Publication Ltd
- UN-Habitat. 2020. *Goal 11: Concepts and definitions*. UN-Habitat.
- Van der Heijden J. 2010. Privatisation of building code enforcement: a comparative study of regimes in Australia and Canada. *International Journal of Law in the Built Environment*, 21, no.1: 60-75.
- Yau, Y, and Ho, D. 2017. Exploring policy options to combat illegal microapartments in Hong Kong. *Urbani Izziv*, 28, no.2: 83-95.
- Yung, B. 2023. Sub-Divided Units: Property Rights and Market Versus Right to Housing. In *Rights and Urban Controversies in Hong Kong. Governance and Citizenship in Asia*, eds. Yung, B., Mok, F.K.T. and Wong, B. Singapore: Springer.

【 언론보도 】

- Global News*. 2019. Tiny NYC condo split into 9 ‘micro units’ with illegal second floor, city says. August 21. <https://globalnews.ca/news/5788050/condo-illegal-micro-apartments-new-york-city/> (2023년 9월 15일 접속)
- New York Times*. 2021. The storm’s toll highlighted New York City’s shadow world of basement apartments, September 2. <https://www.nytimes.com/>

2021/09/02/nyregion/nyc-basement-apartments-flooding. html? smid=ur
l-share (2023년 9월 15일 접속)

경기신문, 2007. 수원 곡반정동 공동주택 불법개조 천국, 9월 20일. [https://www.kgnews.co.kr/news/article.html? no=148448](https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=148448) (2023년 9월 16일 접속)

경기신문, 2020. 1월 29일. [https://www.kgnews.co.kr/news/article.html? no=573480](https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=573480) (2023년 9월 15일 접속)

경기일보, 2023. 경기도내 불법 건축물 단속인력 ‘태부족’, 2월 28일. <https://www.kyeonggi.com/article/20230228580319>(검색일: 2023년 9월 15일 접속)

노컷뉴스, 2007. 골목이야? 주차장이야? ...원룸촌 "살벌한 주차전쟁", 9월 20일. <https://www.nocutnews.co.kr/news/349603> (2023년 9월 16일 접속)

노컷뉴스, 2021. 서울 양천구, 항공촬영으로 위법건축물 현장 단속, 4월 21일. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5539554> (2023년 9월 14일 접속)

매일경제, 2006. 서울 목동 뉴타운 물건너갔다, 10월 15일. [https://www.mk.co.kr/n
ews/all/4162724](https://www.mk.co.kr/news/all/4162724) (2023년 9월 16일 접속)

매일일보, 2022. 동대문구, 2021년 항공사진 판독 6334건 현장 조사, 4월 6일. [https://
www.m-i.kr/news/articleView.html? idxno=909444](https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=909444) (2023년 9월 15일 접속)

서울경제, 2022. 파주시, 운정신도시 내 ‘다가구주택’ 위법 건축행위 일제단속, 4월 11일. <https://www.sedaily.com/NewsView/264NI76OHY> (2023년 9월 15일 접속)

서울신문, 2023. 전세사기도 서러운데 ‘불법 증축’ 이라니...“변제금도 나눠야 할 판”, 7월 10일. [https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php? id=20230710500200](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230710500200) (2023년 9월 22일 접속)

신아일보, 2022. 서초구, 항공사진 판독해 위반건축물 현장조사 실시, 4월 25일. [https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html? idxno=1543419](https://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1543419) (2023. 09. 14 접속)

이데일리, 2021. ‘두번째 큰 구역’ 용두역세권, 공공개발 철회사 국토부 제출, 8월 26일. [https://www.edaily.co.kr/news/read? newsId=03516166629151256&me
diaCodeNo=257&OutLnkChk=Y](https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03516166629151256&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y) (2023년 9월 17일 접속)

-
- 인천일보, 2005. 수원 곡반정지구 12월 완공, 8월 24일. <https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=225476> (2023년 9월 16일 접속)
- 조선일보, 2009. [수도권] 수원시 불법 건축 원룸에 53억 이행강제금, 11월 9일. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/11/08/2009110800745.html (2023년 9월 16일 접속)
- 조선일보, 2022. ‘방쪼개기·유리가벽’ 불법건축물 난립… “이행강제금 내고 월세 받겠다”, 4월 11일. https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2022/04/11/7TX54XO62VG5FG7OY7LQI55BAU/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=biz (2023년 3월 9일 접속)
- 한겨레, 2021. 집주인한테 싱크대 뜯기는 청년 세입자들… ‘신쪽방촌’을 아시나요, 3월 26일. <https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/988381.html> (2023년 3월 9일 접속)
- 한겨레, 2023. ‘근생빌라’ 거주자 어찌나… 전세사기 당해도 구제 사각지대, 5월 21일. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1092626.html (2023년 7월 1일 접속)
- 한국일보, 2019. [대학가 新쪽방촌] ‘숨이 턱턱’… 4가구 건물 쪼개 40가구가 산다, 10월 31일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910221295328427?did=FA&dtype=&dtypecode=&prnewsid=> (2023년 3월 9일 접속)
- 한국일보, 2023. “지원커녕 벌금 떠안아”... 불법건물 전세사기 피해자 이중고, 6월 13일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023061316250005888?did=NA> (2023년 7월 1일 접속)

【 국외 법령 】

미국, Uniform Residential Landlord and Tenant Act(URLTA)

벨기에 브뤼셀시, Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements.

아일랜드, Housing (Standard for Rented Houses) Regulations 2019

영국, Homes (Fitness for Human Habitation) Act 2018

영국, Housing Act of 2004

영국, Landlord and Tenant Act of 1985

프랑스, 민법(Code civil) 제1719조, 제1720조

프랑스, 온당한 주거 기준에 관한 법률(Loi relative au logement décent)

【 국내 법령 】

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 [시행 2022. 4. 14.] [법률 제18027호, 2021.

4. 13., 일부개정] 부칙 제9조, 부칙 제10조의2

건설산업기본법 [시행 2024. 1. 1.] [법률 제19865호, 2023. 12. 29., 일부개정] 제82조

건축물 관리법 [시행 2020. 5. 1.] [법률 제16414호, 2019. 4. 30., 타법개정]

건축물 관리법 [시행 2023. 5. 16.] [법률 제19045호, 2022. 11. 15., 타법개정]

제6조, 제13조 1항, 3항, 제17조, 제18조, 제21조, 제25조

건축물 관리법 시행령 [시행 2023. 7. 19.] [대통령령 제33632호, 2023. 7. 11.,

일부개정] 제8조, 제12조, 제15조

건축물 관리법 시행규칙 [시행 2022. 8. 4.] [국토교통부령 제1141호, 2022. 8.

4., 일부개정] 제2조

건축물관리점검지침 [시행 2022. 8. 4.] [국토교통부령 제1141호, 2022. 8. 4., 일부개정]

건축법 [시행 1962. 7. 20.] [법률 제984호, 1962. 1. 20., 제정] 제42조

건축법 [시행 1973. 7. 1.] [법률 제2434호, 1972. 12. 30, 일부개정] 제42조, 제42조의2

건축법 [시행 1982. 7. 1.] [법률 제3558호, 1982. 4. 3, 일부개정] 제42조, 제42조 제3항

건축법 [시행 1986. 12. 31.] [법률 제3899호, 1986. 12. 31, 일부개정] 제42조, 제56조의2

건축법 [시행 1992. 6. 1.] [법률 제4381호, 1991. 5. 31., 전부개정] 제69조, 제83조

건축법 [시행 1996. 1. 6.] [법률 제4919호, 1995. 1. 5, 일부개정] 제83조

건축법 [시행 2000. 7. 1.] [법률 제6247호, 2000. 1. 28, 일부개정] 제83조

건축법 [시행 2006. 5. 9.] [법률 제7696호, 2005. 11. 8, 일부개정] 제69조, 제69조의2

건축법 [시행 2008. 3. 2.] [법률 제8974호, 2008. 3. 21., 전부개정] 제79조, 제80조

건축법 [시행 2011. 12. 1.] [법률 제10755호, 2011. 5. 30, 일부개정] 제80조

건축법 [시행 2014. 11. 29.] [법률 제12701호, 2014. 5. 28., 일부개정] 제79조, 제80조

건축법 [시행 2016. 2. 12.] [법률 제13471호, 2015. 8. 11, 일부개정] 제80조, 제80조의2

건축법 [시행 2016. 7. 20.] [법률 제13785호, 2016. 1. 19, 일부개정] 제79조

건축법 [시행 2020. 4. 24.] [법률 제16380호, 2019. 4. 23., 일부개정] 제35조, 제40조, 제41조, 제42조, 제43조, 제44조, 제45조, 제46조, 제79조, 제80조

건축법 [시행 2020. 5. 1.] [법률 제16416호, 2019. 4. 30., 타법개정] 제35조

건축법 [시행 2021. 6. 9.] [법률 제17606호, 2020. 12. 8., 일부개정] 제11조, 제14조, 제41조, 제79조, 제80조, 제80조 제1항, 제80조의2, 제85조

건축법 [시행 2022. 4. 20.] [법률 제18508호, 2021. 10. 19., 일부개정] 제2조, 제79조, 제44조, 제46조, 제58조, 제61조

건축법 [시행 2023. 6. 11.] [법률 제18935호, 2022. 6. 10., 일부개정] 제10조, 제11조, 제14조, 제16조, 제21조, 제22조, 제25조, 제27조, 제78조 제4항, 제79조, 제80조, 제80조의2 제1항, 제82조의2, 제87조, 제87조의2, 제108조, 제110조, 제113조 제1항 제6호

건축법 시행령 [시행 2023. 5. 16.] [대통령령 제33466호, 2023. 5. 15., 일부개정] 제199조의3

건축법 시행령 [시행 2020. 5. 1.] [대통령령 제30645호, 2020. 4. 28., 타법개정] 제23조

건축법 시행령 [시행 2023. 6. 11.] [법률 제18935호, 2022. 6. 10., 일부개정] 제23조
건축법 시행령 [시행 2023. 9. 12.] [대통령령 제33717호, 2023. 9. 12., 일부개정]
제3조의2제3호, 제3조의2제6호, 제3조의제8호, 제86조, 제115조, 제115조의2 제1항, 제2항 및 [별표 15], 제115조의3 제1항, 제2항, 제115조의4 제1항, [별표 1], [별표 2]
건축법 시행규칙 [시행 2020. 5. 1.] [국토교통부령 제722호, 2020. 5. 1., 타법개정] 제23조
건축법 시행규칙 [시행 2023. 6. 11.] [국토교통부령 제1224호, 2023. 6. 9., 일부개정] 제39조
건축사법 [시행 2022. 8. 4.] [법률 제18826호, 2022. 2. 3., 일부개정] 제11조
공인중개사법 [시행 2023. 7. 2.] [법률 제19423호, 2023. 6. 1., 일부개정] 제21조 제3항, 제25조
공인중개사법 시행령 [시행 2023. 3. 7.] [대통령령 제33321호, 2023. 3. 7., 타법개정] 제21조
공인중개사법 시행규칙 [시행 2023. 7. 28.] [국토교통부령 제1238호, 2023. 7. 28., 일부개정]
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 [시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 제6장
다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 [시행 2023. 1. 3.] [법률 제19157호, 2023. 1. 3., 일부개정]
대한민국헌법 [시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정] 제35조
민법 [시행 2023. 6. 28.] [법률 제19098호, 2022. 12. 27., 일부개정] 제623조
부동산 거래신고 등에 관한 법률 [시행 2021. 6. 1.] [법률 제17483호, 2020. 8. 18., 일부개정] 제3조 제3항, 제6조의2
부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행규칙 [시행 2023. 8. 22.] [국토교통부령 제1244호, 2023. 8. 22., 일부개정] 제6조의2

서울특별시 건축 조례 [시행 2023. 7. 24.] [서울특별시조례 제8862호, 2023. 7. 24., 타법개정]

서울특별시 도시계획 조례 [시행 2023. 7. 24.] [서울특별시조례 제8862호, 2023. 7. 24., 타법개정]

서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례 [시행 2023. 3. 27.] [서울특별시조례 제8622호, 2023. 3. 27., 일부개정]

인천광역시 건축 조례 [시행 2023. 4. 17.] [인천광역시조례 제7018호, 2023. 4. 17., 일부개정]

인천광역시 도시계획 조례 [시행 2023. 2. 20.] [인천광역시조례 제6998호, 2023. 2. 20., 일부개정]

인천광역시 주차장 설치 및 관리 조례 [시행 2023. 2. 20.] [인천광역시조례 제6995호, 2023. 2. 20., 일부개정]

수원시 건축 조례 [시행 2022. 11. 10.] [경기도수원시조례 제4345호, 2022. 11. 10., 일부개정]

수원시 도시계획 조례 [시행 2023. 7. 12.] [경기도수원시조례 제4460호, 2023. 7. 12., 일부개정]

수원시 주차장 조례 [시행 2022. 11. 1.] [경기도수원시조례 제4332호, 2022. 9. 28., 일부개정]

식품위생법 [시행 2023. 1. 1.] [법률 제18445호, 2021. 8. 17., 타법개정] 제4조, 제7조
전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법 [시행 2023. 7. 2.] [법률 제19425호, 2023. 6. 1., 제정] 제4장

제품안전기본법 [시행 2023. 9. 21.] [법률 제19496호, 2023. 6. 20., 타법개정] 제4조, 제13조, 제13조의2

주거기본법 [시행 2022. 6. 8.] [법률 제18561호, 2021. 12. 7., 일부개정] 제2조, 제17조, 제18조 제1항, 제3항

준공미필 기존 건축물정리에 관한 특별조치법 [시행 1980. 7. 5.] [법률 제3259호, 1980. 1. 4. 제정]

주민등록법 [시행 2023. 6. 5.] [법률 제19228호, 2023. 3. 4., 타법개정]

주민등록법 시행령 [시행 2023. 9. 15.] [대통령령 제33723호, 2023. 9. 12., 타법 개정] 제9조 제5항

주차장법 [시행 2022. 6. 8.] [법률 제18562호, 2021. 12. 7., 일부개정] 제6조

주차장법 [시행 2023. 5. 2.] [국토교통부령 제1157호, 2022. 11. 1., 일부개정] 시행규칙 제11조

주택건설기준 등에 관한 규정 [시행 2023. 9. 15.] [대통령령 제33723호, 2023. 9. 12., 타법개정] 제27조

주택법 [시행 2023. 6. 28.] [법률 제19117호, 2022. 12. 27., 타법개정] 제2조

주택법시행령 [시행 2023. 5. 9.] [대통령령 제33456호, 2023. 5. 9., 타법개정] 제4조

주택임대차보호법 [시행 2023. 4. 18.] [법률 제19356호, 2023. 4. 18., 일부개정] 제1조, 제3조, 제3조의6, 제3조의7

집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 [시행 2023. 9. 29.] [법률 제19282호, 2023. 3. 28., 일부개정]

최저주거기준 [시행 2011. 5. 27.] [국토해양부공고 제2011-490호, 2011. 5. 27., 일부개정] 제2조, 제3조, 제4조

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 1981. 12. 31.] [법률 제3533호, 1981. 12. 31. 제정]

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 1983. 12. 31.] [법률 제3719호, 1983. 12. 31. 일부개정]

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 2000. 3. 1.] [법률 제6253호, 2000. 1. 28. 제정]

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 2006. 2. 9.] [법률 제7698호, 2005. 11. 8. 제정]

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 2014. 1. 17.] [법률 제11930호, 2013. 7. 16. 제정]

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 2014. 5. 21] [법률 제12649호, 2014. 5. 21. 일부개정]

특정건축물 정리에 관한 특별조치법 [시행 2014. 7. 15.] [법률 제12248호, 2014. 1. 14., 타법개정] 제3조, 제4조, 제5조, 제5조 제2호, 제6조, 제8조

【 판례 】

대구지방법원 2022. 11. 16. 선고 2021구합22069 판결

대법원 1994. 12. 9. 선고 94다34692, 94다34708 판결

대법원 2004. 6. 10. 선고 2004다2151, 2168 판결

대법원 2002. 7. 9 선고 2002두1748 판결

대법원 2007. 6. 21 선고 2004다26133 전원합의체 판결

대법원 2009. 6. 18. 선고 2008두10997 전원합의체 판결

【 웹사이트 】

경기 부동산정보조회시스템. https://kras.gg.go.kr/land_info/info/houseprice/houseprice.do. (2023년 9월 22일 검색)

경매마당 홈페이지. https://madangs.com/caview? m_code=0820220012505001. (2023년 6월 30일 접속)

경매마당 홈페이지, https://madangs.com/caview? m_code=0820220503292001, (2023년 6월 30일 접속)

경매마당 홈페이지. https://madangs.com/caview? m_code=0820220011236001 (2023년 6월 30일 접속)

경매알리미 홈페이지. <https://auctionmsg.com/auction/detail/400009>. (2023년 6월 30일 접속)

경매전문 법무법인 창 블로그. <https://blog.naver.com/PostView.naver? blogId=dauction5&logNo=220325314299&parentCategoryNo=&categoryNo=104&viewDate=&isShowPopularPosts=true&from=search>. (2023년 9월 17일 접속)

경매사이트. http://m.landfuture.co.kr/wdir/%EA%B2%BD%EB%A7%A4/%EC%83%81%EC%84%B8/_? &Cc=000250&Sn=20210130000540&Rn=1, (2023년 8월 3일 접속)

국가법령정보센터 홈페이지. <https://www.law.go.kr> (2023. 2. 28. 접속)

국토교통부 실거래가 공개시스템. <https://rtdown.molit.go.kr/> (2023년 9월 22일 검색)

국회의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>
(2023년 10월 28일 접속)

네이버 로드뷰. <https://map.naver.com/p/search/%EC%9A%A9%EB%91%90%EB%8F%99%2039-724/>. (2023년 9월 5일 접속)

네이버 로드뷰. <https://map.naver.com/>. (2023년 9월 17일 접속)

네이버 부동산. <https://new.land.naver.com/rooms?ms=37.5751436,127.0404584,19&a=APT:OPST:ABYG:OBYG:GM:OR:VL:DDDGG:JWJT:SGJT:HOJT&e=RETAIL&aa=SMALLSPCRENT&ae=ONEROOM>, (2023년 7월 24일 접속)

네이버 부동산. <https://m.land.naver.com/index>. (2023년 9월 22일 검색)

네이버 블로그. <https://blog.naver.com/fayangel/220915186709>, <https://blog.naver.com/pursehwang1/220294610655> (2023년 6월 26일 접속)

벨기에 법률 홈페이지. <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2003/09/04/2003031454/justel> (2023년 7월 3일 접속)

부동산써브 홈페이지. http://serve.co.kr/map_new/index.asp?tflag=maemul&category1=HOU&goodtype_code=4&searchflag=&space1=0&space2=0&price1=0&price2=0&floor=&room=&familycnt=&lat1=37.572590420984625&lat2=37.57806191117813&lng1=127.03943863369201&lng2=127.04516416203809&map_level=2¢er_lat=37.57532620149188¢er_lng=127.04230129312147&sortType=&sortType2=asc&law_dnameno=1123010200 (2023년 8월 2일 접속)

부동산 중개 블루밍. <https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=circlemaru&logNo=222156075798>. (2023년 9월 4일 접속)

부동산 중개 블루밍. <https://blog.naver.com/circlemaru/222154120479>.
(2023년 9월 17일 접속)

브뤼셀 주택부서(Brussel Huisvesting) 홈페이지 <https://huisvesting.brussels/wie-zijn-we/directie-gewestelijke-huisvestingsinspectie-dghi/> (2023년 7월 3일 접속)

서울특별시 송파구 홈페이지. 주택/도시 > 건축행정 > 건축행정절차. <https://www.songpa.go.kr/www/contents.do?key=3355&> (검색일: 2023년 7월 4일)

아일랜드 RTB 홈페이지. <https://www.rtb.ie/beginning-a-tenancy/minimum-standards-regulations-and-fire-safety> (검색일: 2023년 7월 4일)

아일랜드 RTB 홈페이지. <https://www.rtb.ie/rights-and-responsibilities> (검색일: 2023년 7월 4일)

영국 정부 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/publications/homes-fitness-for-human-habitation-act-2018/guide-for-tenants-homes-fitness-for-human-habitation-act-2018>. (2023년 9월 15일 접속)

정부24 홈페이지. <https://www.gov.kr/portal/main/nologin> (2023년 9월 22일 검색)

(주)NPL 윤희상 대표 블로그 <https://m.blog.naver.com/bultbul/40159095995> (2023년 8월 3일 접속)

찾기쉬운 생활법령정보 홈페이지. https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=1406&ccfNo=3&cciNo=2&cnpClsNo=1&search_put= (2023년 9월 17일 검색)

카카오맵 로드맵. <https://map.kakao.com/>. (2023년 9월 4일 접속)

피터팬의 좋은방 찾기 홈페이지. https://www.peterpanz.com/house/14503276?utm_source=naver&utm_medium=link. (2023년 8월 4일 접속)

한국부동산원 부동산통계정보시스템. <https://www.reb.or.kr/r-one/main.do> (2023년 9월 22일 검색)

국토교통부 디지털 트윈국토. <https://www.vworld.kr>

Borough Council 홈페이지. <https://www.staffordbc.gov.uk/housing-health-and-safety-rating-system>. (2023년 9월 15일 접속)

OECD 홈페이지. <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf> (2023년 7월 4일 접속)

SUMMARY



Analyzing the Prevalence of Illegal Housing: Policy Interventions for Upholding Tenants' Right to Housing

Yun Sungjin, Park Miseon, Lee Giljae, You Jaeseong, Park Kiduk, Cho Yoonji

Key words: Illegal Housing, Right to Housing, Informality, Habitability

This study aimed to identify the actual status of illegal tenancy and derive measures to improve the system to uphold tenants' right to housing. For this purpose, the actual status was categorized per actor into the following three aspects: (1) construction and supply activities of suppliers; (2) enforcement actions by public officers, and (3) tenants' rental and residential experience.

Initially, we conduct a field investigation in five areas to monitor and identify illegal constructions, which were primarily categorized into four types: (1) unauthorized use change, (2) illegal extension, (3) illegal alteration of internal structure, and (4) illegal alteration of internal facilities. Unauthorized use change is defined as altering a structure authorized for non-residential purposes to serve as a residential structure without permission, such as converting commercial areas, parking lots, or shared kitchens. Illegal extension includes the expansion of pilloti-type parking lots or outside space on the first floor, or

illegal alteration of a balcony or rooftop to include additional units or rooms not permitted due to right to light. Illegal alteration of internal structure also refers to the so-called subdivision, or dividing a residential area of a house into multiple units by, for example, installing interior walls to increase the number of households and evade restrictions on the number of units or parking spaces. Illegal alteration of internal facilities is the installation of unauthorized cooking facilities in a multi-dwelling unit.

We interviewed suppliers of illegal housing and real estate agents who have brokered the transactions to understand the motivation behind such illegal behavior; it was concluded that the main motivation was to maximize rental income by exploiting maximum floor area ratio (FAR), enhancing commercial value, and evading parking space requirements. The most common approach involves obtaining permits for neighborhood living facilities (NLFs), which have fewer limitations on floors, gross floor area (GFA), and households, subsequently converting them into easily rentable residences. The same motivation extends to the subdivision of larger MDUs into smaller units to avoid the responsibility of installing parking spaces commensurate with the number of households.

The illegal behavior has become further widespread due to inefficient enforcement and corrective actions. When illegal activities are detected, monetary penalties will be imposed; however, the expected rental income easily exceeds such penalties, providing little incentive for compliance. Our interview with public officials also showed that inefficient enforcement is attributed to vague regulations, lack of a system for response to civil petitions, insufficient manpower, and absence of authority. Additionally, these challenges fundamentally arise from the absence of legal or physical standards in South Korea's residential tenancy system. Even if structures are identified and dealt

with as illegal constructions violating building regulations, there are no limitations on renting them out as dwellings or receiving rent. In contrast, various developed countries such as the United States, United Kingdom, and France have specific requirements for housing rentals and prohibit rental of residences not meeting housing habitability standards.

Lack of regulations encourages illegal housing in private rentals. According to official records from the Building Register and the Rent Home Management System (RHMS), we found that 93.4% of previously cracked-down illegal buildings were utilized for leasing purposes. For multifamily dwelling units, the annual income generated from illegal housing rental is projected to be between KRW 146.8 billion and 706.3 billion. Most of the illegal housing are typically low-rise residential buildings, with 6.6 to 27.8% of multifamily rental units and 2.5 to 34.8% of multi-dwelling rental units nationwide found to reside in illegal housing. In Seoul alone, this proportion rises to 11.7 to 47.3% in multi-family residences and 5.3 to 39.7% in multi-dwelling residences. Given the lack of enforcement, the actual percentage of people living in illegal structures could be even higher.

Interviews with tenants residing in illegal housing highlighted their vulnerability in terms of physical, legal, and social status. Illegal buildings are also plagued with safety issues and substandard conditions. Increased parking difficulties and fire hazards adversely affect the residential environment of the neighborhood. Generally, tenants can make a residential tenancy report to the appropriate authorities or affix the “fixed-date stamp” even when they are living in illegal constructions; however, they may be unable to seek these protections due to the inability to declare their residence to authorities because of non-permissible dwelling units or multi-household transfer to a building that has been reported to the authorities as housing for single-household. It is

difficult for them to get their deposits back, and they are often excluded from rental deposit loans and housing support. In particular, most housing policies in Korea are designed only for the so-called “normal tenants” who are living in legal buildings, such as “Support for Victims of Rental Fraud” and “Sunset Policy for Semi-Basement Houses,” which may not be effective as expected.

The pervasive increase in illegal housing breaches the right to housing which is “the right to live a decent residential life in a pleasant, stable dwelling environment protected against any physical or social danger as prescribed by the relevant statutes, regulations, and ordinances,” as set forth in the Constitution of the Republic of Korea and the Framework Act on Residence. New buildings that have just been built are often illegally renovated after permission or supplied with illegal conversion assumed from the beginning. These activities pose a major threat to the existing system intended to improve housing standards and ensure the housing right by constructing and supplying new housing.

We suggest countermeasures against such illegal housing in this study. First, efficient crackdowns and corrective actions are required—administrative data such as building registers, residential tenancy reports, and business status reports should be used to select targets for crackdowns. For addressing the issues, we need to have a response system for civil petitions of illegal housing, strengthen enforcement power, inter-government governance, inspection regulations, and penalty scheme to set appropriate fines in relation to the expected income. Second, we lay out a roadmap for introducing habitability standards to the residential tenancy system. Adding legal and physical standards to the “Housing Lease Protection Act,” such as complying with codes and meeting minimum housing standards, would set a standard for residential tenancy. Finally, we propose measures to protect tenants living in illegal

buildings. To mitigate the information asymmetry, the role of authorized real estate agents has been strengthened by requiring them to report the Brokerage Statement to the rental report system. This article recommends programs to promote and educate people about the physical, legal, and economic vulnerabilities of living in illegal housing as well as measures to support households upon eviction or to strengthen occupancy stability by linking them to existing housing welfare programs.



▣ 전문가 서면조사 질문지

국토연구원은 “불법 건축행위에 기초한 취약주거지 임대 실태와 개선 방안” 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구는 불법건축물 주거용 임대 실태와 작동원리를 파악하고 세입자의 주거권 보장을 위한 제도 개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 합니다. 이를 위해 공급, 조치, 임대 및 거주 등의 단계별로 제도 검토, 기존 문헌 검토, 양적자료 분석, 현장조사, 면접조사를 수행하였고, 이에 기초하여 개선 방안을 제시하고자 합니다.

임대 수익 극대화를 목적으로 양산된 불법건축물은 주거용으로 임대되어 거주 세입자의 법적·물리적·경제적 취약을 유발합니다. 이러한 불법건축물의 주거용 임대는 신규 건설 및 공급을 통해 주거수준 향상을 도모해 온 기존 주거정책의 한계를 노출하는 것이자, 주택임대를 위한 법적·물리적 기준이 부재한 주택임대차제도의 한계를 나타내는 것이기도 합니다. 현재 건축 부문 중심 불법건축물 단속 및 조치의 실효성 문제도 발견됩니다.

이와 관련하여 전문가 여러분의 고견을 듣고자 합니다. 이를 통해 불법건축물 주거용 임대에 관한 정책 방향과 원칙을 정립하고, 세입자 주거권 보장을 위한 제도 개선 방안을 마련하고자 합니다. 바쁜 일정에도 불구하고 귀한 시간을 내 조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

2023. 10.

〈 문의 및 연락처 〉

국토연구원 윤성진 부연구위원(☎ 044-960-0321)

Q1. 불법건축물 주거용 임대에 관한 전반적 의견은 어떠하십니까?

A위원	• 불법건축물 주거용 임대의 양산을 막기 위해서라도 제도적 장치 필요(월세 소득이 위반건축물의 이행강제금보다 더 높은 점, 불법임대를 하더라도 이를 규제할 법이 없다는 점, 설계사무소 등에 의해 불법건축물 노후화가 전달되는 점 등) • 다만, 담당 공무원 인력 부족 등 현장 부담 등을 고려하여 장단기 측면에서 단계별 적용안이 필요해 보임 • 해외 사례처럼, 임대인과 임차인의 의무와 권리에 대한 규정 및 선언적 차원 필요 • 공부(건축물대장 등)상 개선점 여전히 존재함. 이에 대한 제언 필요
B위원	• ‘불법건축물을 임대하는 것은 불법이 아니다’라는 사실을 처음 접하는 청년 세입자들은 매년 경악을 금치 못함. 집을 구하려고 했던 사람들이 알고보니 집이 아니었던 공간에서 자신이 머물고 있다는 사실을 뒤늦게 알게 됐을 때, 심지어 그런 집에서 전세사기를 당했을 때, 이들이 겪게 되는 심리적 경제적 피해는 이루 말할 수 없음. 주택임대차시장에 매물로 나온 그것이 주택인지, 주택으로 기능할 수 없는 무언가인지에 대해서 세입자들이 스스로 점검하고 판단하도록 방지할 것이 아니라 제도적 차원에서 주택임대차시장에 거래 가능한 물건과 거래할 수 있는 자격을 가진 주체에 대한 규제와 이에 대한 관리감독 체계가 제대로 작동해야 함. 현 법제도 체계에서는 세입자 개인들이 불법건축물을 알아서 식별하고 피해야 하는 상황임. • 불법건축물 주거용 임대가 가능한 현 법제도 체계에서는 해당 건물에 거주하게 되는 세입자가 ‘쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’라는 주거권을 침해받는 환경에 머물며 점유안정성, 거주적합성 등을 보장받지 못하게 됨. 부담 가능한 주거비의 수준 등 불법건축물에 거주하는 세입자가 사회적 경제적으로 처해 있는 취약성을 고려했을 때, 이들이 보다 안정적인 주거환경에서 거주할 수 있도록 법제도를 개선해야 함. 불법건축물에서의 임대 행위를 금지해야 하고, 이행강제금 등 처벌 대상을 신속히 단속 및 적발하여 불법건축물 주거용 임대 원인 제공자에게 보다 강도 높은 규제조치가 가해질 수 있어야 하며, 해당 거주지에서 머물고 있는 취약한 세입자들로 하여금 공공임대 등 더 나은 주거지로의 이동이 가능할 수 있도록 주거복지 지원 체계를 보완해야 함.
C위원	• 불법건축물 주거용 임대의 경우, 임차인의 주거안정과 안전상에 중대한 피해를 미칠 수 있음에도 불구하고, 주택공급이 부족한 수도권에서 공공연히 이루어지고 있어, 이에 대한 체계적인 단속과 시정 조치가 이루어질 필요가 있음 • 특히, 화재 안전, 건축구조 상 안전 등 이슈가 상존하고, 경우에 따라서 보증금 반환 과정에서 이슈가 생길 수 있으므로 기존의 불법건축물 주거용 임대를 줄이고, 향후 이러한 행태가 반복되지 않도록 예방하는 정책 필요
D위원	• 부담가능한 주거비로 거처를 마련하기 위해 불가피하게 불법건축물의 주거용 임대를 하는 경우에 임차인이 경제적 불이익을 당하지 않도록 제도적 지원 마련이 필요하고, 불법 요소로 인해 거주자의 안전이 위협(구조적 취약, 화재 취약)을 당하거나 건강상의 위해 요소(결로, 소음 등)가 예상되는 경우에는 강력하게 건축물의 사용을 제한하는 것이 필요하다고 생각함.
E위원	• 불법건축물을 감소시키고 불법적인 요소를 해소하기 위한 정책과 거주에 적합하지 않은 거처를 임대하는 것에 대한 정책은 구분된다. 문제는 겹쳐서 나타나는 부분이 있지만, 대응 방법은 구분하는 것이 더 적절하다. 불법성에 대해서는 합법성을 실현하는 정책을 취하고, 거주적합성이 충족되지 않은 경우에 대해서는 그것을 충족시키는 것이 목적이 되어야 한다. • 양성화를 제도적 대안의 일부로 언급하는 것은 위험할 수 있다. 불법 행위와 양성화의 반복되는 경향이 관행화, 제도화된 상태이기 때문이다. 불법성을 해소하는 합법화 과정에서 부분적인 완화 방안 정도를 검토할 수는 있을 것이다.
F위원	• 불법건축물의 주거용 임대는 수익 추구를 위한 경제적 현상이므로 완전한 근절은 어렵다. 불법건축물 주거용 임대 단속을 건축 이후의 불법 개조와 관련한 건축법 위반 단속의 시각에서만 접근할 경우 ‘건축법’이 목적으로 하는 가치(안전, 건축물의 용도별 성능 구현, 도시미관...) 등 공익적 차원에서 중앙정부 지방정부가 추구해야 할 공익적 가치 외에 이를 개선할 사회적 추진 동력이 발생하기

	어렵고, 중앙정부와 지방정부의 행정력만으로 문제를 해결해야 하는 문제에 부딪히게 된다. 이로 인해 담당 공무원으로 처리할 수 있는 불법건축물 단속 능력에 비해 압도적으로 많은 불법건축물 위반 문제를 용이하게 해결하기 어렵다. • 불법건축물 중 소규모 주택의 불법 건축 문제가 큰 문제 군이지만, 주택이 아닌 건축물의 주거용 불법 개조도 심각하다. 「건축법」 및 건축물관리법 분야의 시각에서는 건축 및 건축 이하 사후관리 과정에서 발생하는 「건축법」 위반 문제가 주된 해결 대상이지만, 이렇게 접근할 경우 소규모 건축물은 소홀히 다루어질 수 밖에 없다. 불법 건축과 불법 개조를 야기하는 가장 큰 이유 중 하나는 주거용 임대이기 때문에 결국 주거기준을 정립하면서 불법 건축 및 불법 개조, 열악한 주거품질 문제에 대처해 나가야 한다. 아울러 주택이 아닌 건축물로서 사실상 주거용으로 사용되면서 각종 불법 개조가 발생하는 경우에도 결국 주거안전 및 주거품질의 문제가 제재 수단 및 강도를 결정하는 데 중요하게 반영될 필요가 있다. 이러한 측면에서 현행의 건축물관리법은 주거 문제를 다루기에는 적절한 법률이라고 보기 어렵고, 주택을 포함한 주거의 안전과 품질에 관한 별도의 법률이 제정될 필요가 있다. • 이 연구에서 모두 자세히 다룰 수 없다고 하더라도 임차인의 권리 침해 구제 및 안전 위해 방지 과제(“주거적합성” 원칙 도입도 그 일환으로 보여 의미가 있다고 판단됨), 불량 주택의 개량 등의 꼭지를 담은 전반적 청사진이 문제의식에서 제시되면 좋겠다.
G위원	• 사후적 해결이 아닌 사전적 예방이 가능하도록 단기, 중·장기적 개선 방안 마련 필요
H위원	• 「건축법」에 대한 지속적인 개정으로 이행강제금 부과횟수가 늘고, 부과할 수 있는 이행강제금의 범위가 늘고 있음에도 불구하고, 이를 실행하고 모니터링할 수 있는 체계가 만들어지지 않고 있음. 현재 기초 지자체에 불법건축물에 대한 관리 감독 및 이행강제금 부과 권한이 있지만 지역에서 목소리가 큰 유권자인 임대인의 민원으로 인해 일부 기초 지자체를 제외하면 「건축법」 강화의 실효성이 거의 없음 • 불법건축물로 인한 이익은 임대인이 전유하는 반면 문제 발생 시 불이익은 모두 임차에게 전가되고 있음. 불법건축물은 화재 등 안전에 취약할 뿐 아니라 환기, 채광 등 주거환경도 열악함. 불법건축물의 자재는 샌드위치 판넬 등 화재에 취약할 뿐 아니라 단열 성능도 낮아 기후위기와 관련해서도 여러 가지 문제를 발생시킴. 최근 대규모로 발생하고 있는 전세사기·강동전세 피해자 중 불법건축물 거주자들이 지원의 사각지대에 놓이는 것에서 알 수 있는 바와 같이 불법건축물의 세입자의 보증금 보호와 관련해서도 매우 취약함

Q2. 불법건축물 주거용 임대 실태 개선을 위한 정책 방향과 원칙은 어떠해야 한다고 생각하십니까?

A위원	• 주거권 확보 차원에서 불법건축물 주거용 임대는 최저기준 미확보 뿐 아니라 안전사고 우려, 주거환경의 질을 떨어뜨리는 직접적인 원인으로 작용하는 바, 불법건축물, 불법건축물 주거용 임대 모두 기본적으로 인정하지 않는다는 원칙 필요. • 고시원 경우, 준주택으로서 주거용으로 활용될 수 있도록 소방시설 등의 일부 기준이 강화되었으나, 여전히 안전 및 비위생적 환경으로 인한 위험이 내제되어 있는 상태로 논란의 대상이 되고 있음. 거주용으로 사용되는 고시원 양산 후 대책을 강구하여 시정요도를 하는 것이 시장에서 매우 어렵다는 것을 보여주는 사례임. • 불법건축물 주거용 임대 공급자와 수요자 양측에서의 대응 방안 접근이 모두 필요
B위원	• 불법건축물 주거용 임대가 가능하도록 만든 ‘원인 제공자’에 대한 규제가 강화되어야 함. 이를 위해서는 건축물에 대한 사용승인 절차가 보다 투명하고 엄격하게 이뤄져야 함. 감정평가사 등 사용승인에 관한 전문적인 검토와 판단이 가능하도록 하는 검사 단계와 더불어, 불법건축물 주거용 임대가 빈번히 발생하는 지역의 경우 새로운 건축물이 지어진 뒤 사용승인 최종 단계에서 시민감사 옴부즈만위원회 등 더 많은 시민들이 이해관계에 얽히지 않은 채 함께 감시하고 파악할 수 있도록 하는 과정을 정책적으로 추가 적용해볼 수 있을 것임.

	• 이미 지어진 건물에 대한 점검도 중요함. 불법건축물감독관제도가 실효성을 높여야 할 것임. 다만, 이 또한 원인 제공자에 대한 처벌과 규제가 가능할 수 있도록 하는 법제도 개선이 필요함. 사실상 주택임대차계약에 관한 전면적인 법제도적 개선이 필요한 지점임. 현재 불법건축물에서 전세사기 피해를 입은 세입자들은 미반환 보증금을 회수하기 위해 해당 건축물을 경매에서 낙찰받고 싶어도 불법건축물이기 때문에 이행강제금을 계속 지불해야 하는 건축물을 소유하는 것에 대한 큰 부담을 느끼고 있음. 세입자로 하여금 불법건축물을 주거용으로 거주하게 만든 '원인 제공자'에 대한 정의를 심도있게 논의하여 이들에 대한 규제 및 처벌 체계를 설계할 필요가 있음. 우선 불법건축물을 양산하고 있는 대상에는 신규 건축물의 건축주, 해당 건축물을 임대업으로 운영하고 있거나 운영하고 있다가 보증금 미반환 피해를 발생시킨 임대인, 그러한 시공을 자행한 건축업자·시공업자, 불법건축물이 단속 및 적발되지 않았다고 하더라도 해당 문제점을 충분히 인지할 수 있는 전문성이 있으나 이에 관한 점검을 구태여 할 필요가 없다는 이유만으로 침묵한 채 세입자에게 중개를 계속한 중개업자 등이 적절한 수준에서 패널티를 받도록 해야 함. 최소한, 보증금 미반환 피해를 입은 세입자에게 이행강제금이 부과되는 것이 아니어야 함. 불법건축물 주거용 임대에 대한 책임을 묻는 이행강제금이라는 계산서는 불법건축물에서 임대업을 자행하고, 심지어 보증금 미반환 문제까지 발생시킨 임대인에게 붙어야 할 것임.
C위원	• 현실에서 일어나기 때문에 불법건축물 주거용 임대를 인정하기보다는 원칙을 가지고 단계적으로 불법적 요소가 해소될 수 있도록 유도할 필요가 있음 • 다만, 집행과정상에서 임차인이 피해를 보지 않도록 연계된 조치 필요
D위원	• 불법건축물의 주거용 임대가 임차인에게 미칠 수 있는 불이익을 인지하고 이러한 불이익을 제거하여야 함. 임대차 정보의 대칭성 확립, 불법건축물 주거용 임대로 인한 위기 가구의 주거이동 지원, 부동산 중개업자의 선관주의의무 위반에 대한 책임 강화, 불법건축물로 인한 심각한 불이익 유발 시 임대차 제한 등의 방향성을 가지고 불법건축물을 주거용으로 임대하였을 때의 이해관계자 모두가 적절한 조치를 받을 수 있도록 하는 것을 원칙으로 하여야 할것임.
E위원	• 불법건축물에 대한 정책은 불법건축물 발생을 억제할 수 있는 조건을 만드는 것. 기존 불법건축물은 불법 요소를 해소할 수 있는 여건을 만드는 것이 핵심이다. 이행강제금을 강화하는 것은 소유자의 반발과 양성화에 대한 정치적 요구를 강화하는 결과를 초래할 수 있다. 정책 방향이 합법화임을 명확하게 하고, 그것을 달성할 수 있는 정책 수단을 활용하는 방법을 제시한다. 그리고 지방정부가 각각의 상황에 맞게 정책 집행 계획을 수립하고, 중앙정부는 그 이행 과정을 모니터링한다. • 주거용 임대와 관련해서는 이와 별도로 거주적합성에 대한 기준을 만들고 적용할 수 있다.
F위원	• 불법건축물 주거용 임대와 관련해 임차인의 권리 침해 규제 및 안전 위해 방지(「건축법」 위반에 따른 생명, 신체에 위해 방지...등), 노후 주거지의 단계적 개량을 통한 주거품질 향상 등을 달성할 정책 목표로 하는 것이 필요하다. • 주거권 개선을 위한 적극적인 주택 임차인의 임차주택 주거품질 개선 요구가 행정에 전달될 것이고(「건축법」 위반, 불량한 주거 상태로 권리 침해를 당한 임차인이 개선요구 사항을 행정기관에 신고) 주택의 상태를 평가하고 개선할 주체(「건축법」 관련 부서 외 지방자치단체에 주택임대차 개선 지원 부서 추가 설치) 및 지원 기관(내: 전국, 공공주택사업을 하는 지방공사: 해당 광역 자치단체)도 새롭게 추가될 수 있다. • 이를 위해서는 주택 품질에 대한 국가적인 법적, 행정적, 기술적 기준이 정립되어야 한다. 즉, 현행 최저주거기준을 대폭 개선해 실질적인 주택 품질에 관한 기준이 되도록 법령 체계를 개선하고, 평가 방법과 주체에 관한 시스템을 정립하고, 기준 미달 가구에 대해 필요한 사항에 대해서는 행정의 강제력 행사가 가능한 체제가 구축되어야 한다. • 아울러 불량 주택 개량사업을 국가의 중요 정책 과제로 설정하고 수십년에 걸쳐 매년 상당한 예산을 주택 개량사업에 투입해야 한다. 그 전제로 주택개량 사업 지구인 저층 주거지에서는 재개발 사업, 재건축 사업 등 전면철거 및 주택 신축을 내용으로 한 주택사업을 할 수 없도록 해야 한다. 아울러 LH와 지방공사의 사업 내용에 저층노후주거지의 주택개량사업이 추가되어야 한다. 다만, LH와 지방공사가 직접 불량 주택 개량을 할 필요는 없고 LH와 지방공사는 실행조직이 되어 민간 기업의 자원을 활용해 주택개량 프로그램 설계, 주택의 상태 평가, 신청에 대한 예산 배분 및 관리, 평가 등의 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 이를 통해 행정력이 부족한 지방정부만으로 불법건축물에 대해 이행강제금을 부과하는 데 그치고 있는 현행 지방행정의 개선을 도모할 수 있다고 판단된다.

G위원	• 원칙적으로 현행 법령에 위반되는 경우 '불법'에 해당 • 개선을 위한 정책 방향으로서, 임차인의 권리 보호 등 '법적 안정성' 측면 고려 • 2050 탄소중립 시나리오의 일한 등 주요 국정 과제와의 연계 검토
H위원	• 불법 행위 해소를 원칙으로 하되, 불법 행위가 해소되지 않는 경우 불법으로 인한 이익의 전액 환수 및 주거복지 향상을 위한 재정 기반 마련¹⁾ • 건축주, 시공사 등 불법 행위의 원인 제공자 및 실행자에 대한 이익 환수 및 책임 강화 필요 • 불법건축물 관리 감독의 실행 및 모니터링을 강화할 수 있는 인력 및 조직 체계 마련 (불법건축물감독관 제도 도입 및 강화 포함) • 현재 문제 발생 시 불법건축물로 인한 피해가 모두 세입자에게 전가되고 있는데, 관리 감독 미비로 인한 정부와 지자체의 책임도 제도화할 필요가 있음

Q3. 이 연구에서 검토한 불법건축물의 ① 공급, ② 조치, ③ 임대 및 거주 실태에 관한 의견 및 평가, 또는 추가되어야 할 내용 등에 관해 기술해주시시오.

A위원	• 시공사에도 일부 책임 부과 필요 • 공인중개사 역시 불법건축물 주거용 임대임을 알고 중개한 경우, 그에 대한 책임이 있음을 공인중개사법 등에 명기 필요. 또한, 중개대상을 확인·설명서 기재 내용에 관련 정보를 추가하는 안 찬성 • 불법건축물임에도 불구하고 제2금융권 대출이 가능한 문제(대출모집인 또는 브로커를 통해 대출받는 경우)
B위원	1)공급 • 불법 행위를 하는 이유는 결국 임대 수익 증대의 목적 때문임. 건물의 용적률을 증가시키고, 주차장을 적게 만들고, 상품성을 확대하는 등의 방법을 통해 더 효과적으로 취약한 세입자들로부터 임대 수익을 창출하기 위해 공급하는 것임. • 이때, 해당 불법건축물의 주거용 임대가 언제부터 시작되고 있는지, 주택 매매 및 임대차 실거래가 추이는 어떻게 형성되고 있는지를 보는 것도 유의미할 수 있음. 현장조사를 통해 구체적인 사례로 제시되고 있는 불법건축물에 한해서만이라도 1) 건축연도를 파악하고 2) 해당 건물의 매매 내지 임대차 실거래가를 파악하는 것. 실제로 해당 불법건축물에서 어느 정도의 임대 수익이 발생하고 있는지를 파악하는 것이 필요한 이유는, 세입자가 해당 불법건축물에 거주하며 어느 수준의 주거비를 지불하고 있는지를 보면 그것이 곧 '불법건축물을 임대하는 것이 불법이 아닌' 주택임대차 시장 환경에 방치된 채 취약한 주거지에 머물고 있는 세입자 개인이 오히려 부담하고 있는 사회적 비용이기도 함 2) 조치, 3) 임대 및 거주 실태 • 보고서에서는 위반건축물로 기적발된 비율이 높다는 것은 불법 행위가 심각한 수준을 의미하는 한편, '다른 지역에서는 충분한 적발이 이루어지지 않는 것을 고려하면 단속률이 높은 것으로 볼 수' 있다고 보고 있음. 문제는 단속률이 올라간다고 해도 적절히 시정조치가 취해지지 않은 채 이행강제금을 지불하면서 계속해서 불법건축물의 주거용 임대 행위가 이어진다는 것임. 위반건축물 단속이라는 행정조치가 실제로 해당 지역에 거주하는 세입자들에게 보다 거주적합성이 높은 주거공간을 마련할 수 있는 데에 기여할 수 있는가에 대한 질문이 남게 됨. 단속만 된 채, 혹은 단속조차 제대로 이루어지지 않은 채 불법건축물의 주거용 임대가 계속되는 지역에서 세입자들이 집을 끊임없이 구하게 되는 사회적 경제적 여건이 있을 것임. 그리고 이들은 한정적인 임대 조건 안에서 불법건축물 여부를 알든 모르든 불법건축물에 세 들어 사는 선택을 하게 됨.

1) 전남 장성군은 「장성군 건축진흥 특별회계 설치 및 운영 조례」를 기반으로 불법건축물에 대한 이행강제금으로 기금을 조성하여, 군내 「건축법」 위반건축물에 대한 지도와 취약계층 주거지원 사업에 소요되는 비용을 충당하고 있음

	• 그런 선택으로부터 취약한 세입자를 보호하고, 주택임대차 시장의 건전성을 높이기 위해서는 이행강제금 조치 이상의 규제가 적용되어야 하며, 주거용 임대 행위를 하고자 하는 주체와 해당 건축물에 대한 법적 의무 및 관리감독 체계가 필요함. 동시에 불법건축물의 주거용 임대 행위에 응할 수밖에 없는 사회적·경제적 여건에 놓인 세입자들에게 더 나은 선택지로서 공공임대 등이 보장될 수 있도록 해당 밀집 지역에서 보다 적극적인 공공임대 주택 확보 전략이 동반되어야 함.
C위원	• 불법건축물의 주거용 임대와 관련한 공급 실태, 행정적 단속·점검 실태, 임차인의 거주 실태를 체계적으로 잘 정리하였음 • 임차인의 주거실태가 불법건축물의 불법적 요소에 기인한 것인지 아니면 일반적인 주거용 건축물에서도 나타나는 문제인지를 구분하여 접근할 필요가 있음
D위원	• 연구에서 검토한 불법건축물의 공급, 조치와 문제점, 임대 및 거주 실태에 대해서 현장조사, 이해관계자의 면접조사가 적절하게 반영되었다고 생각됨. 불법건축물이 임차인의 주거권에 미치는 부정적 영향을 다양한 측면에서 잘 규명하고 있으므로 이를 해결하기 위한 제도적 방안을 잘 마련하면 좋을 것 같음. 제도적 방안에서 임차인이 큰 문제의식 없이 불법건축물의 임대차계약을 맺는 것에 대한 인식제고 측면에서도 고려되면 좋을 것 같음.
E위원	• 지방정부가 조사를 강화해서 더 많은 불법건축물을 확인하고 조치를 취하는 것은 현실적인 방법이 아니다. 신고가 확대될 수 있는 조건을 만들고, 그것에 공공이 대응하도록 하는 것이 더 유리하다.
F위원	• 공급: 연구 대상 지역의 현장 조사, 불법건축물 공급 원인, 방법, 동기, 기법 습득 경로, 불법건축물의 매매 상황 등의 분석을 통해 불법건축물의 지속적 공급이 임대 수익률을 제고하기 위한 것이라는 점을 잘 설명하고 있다. 건축물대장에 '불법건축물'로 등재되어도 시장에서 불법건축물의 매매 가격 저하 효과가 없다는 점은 행정 제재·수단의 재설계가 필요하다는 점을 시사하는 대목이다. • 조치: 1) 임대 수익 규모가 커서 이행강제금이 불법건축물 위반에 대한 처분으로서 잘 작동하지 않는다는 점을 잘 이해할 수 있게 연구이다. 2) 임대 수익이 불법건축물을 양산하는 경제적 행위의 목적이기 때문에 일정한 기간 동안 '임대'의 전부 또는 일부를 금지하는 행정처분이 가능해질 필요가 있다. 그런 제재를 부과할 수 있는 법률이 「건축법」이나 「건축물관리법」이어야 하는지에 대해서는 회의적이다.
G위원	• 입법적으로 현실에 맞게 제·개정이 이루어지는 데 있어 이 연구가 중요한 기반이 되는 자료로 활용되기를 희망
H위원	• 연구가 매우 체계적으로 이루어졌다고 판단됨. 현장 조사를 통해 축적된 불법건축물 파악 노하우 및 과정을 정리하는 것이 필요함 • 불법건축물 거주로 인해 발생할 수 있는 세입자들의 구체적인 피해 사례를 정리하고, 이에 대한 정보를 확산시킬 수 있는 홍보 방안도 마련할 필요가 있음 • 모든 불법건축물을 일시에 없앨 수 없으니, 우선순위 설정이 필요함. 안전, 건강을 위협하는 불법건축물 문제를 조속히 시정될 수 있는 체계 마련이 필요함. 영국의 HHSRS와 같은 체계 도입 검토가 필요함

2. 불법건축물 단속 및 조치 실효성 강화

1) 단속 업무 수행 관련

- **(규정 모호)** 소형건축물(2,000㎡)의 점검은 사용승인 후 최초 1회만 전수 점검하고 있고, 이후 점검 대상이 특정되지 않아 단속 과정에 공무원의 재량권이 크게 나타나고 소유주의 형평성 문제제기 발생
 - 과거 위반건축물로 단속되었더라도 재차 점검이 이루어지지 않아 이행강제금이 부과되지 않는 사례 존재
- **(내부 접근 권한 부재)** 내부 구조 변경 및 내부 시설 변경 등의 불법 행위 단속을 위해서는 건축물 내부 진입이 필요하나 권한 부재

Q4. 단속·점검 대상 구체화에 대한 의견은 어떠하십니까?

- ex) 시정이 이루어지지 않은 위반건축물의 경우 매년 점검
- ex) 소유자가 거주하지 않고 임대가 이루어지는 주거는 3~5년에 한 번씩 전수조사

A위원	• 임차인의 직접적인 피해로 이어질 수 있는 사안인 만큼, 위반건축물은 매년 점검이 필요. 전수조사는 5년에 한 번씩 정기적으로 실행될 수 있도록 법제화 필요. • 정기적 점검 후 점검 내용에 대한 의무적 공시 및 주민열람 등을 고려할 만함. - 위반사항이 발생시 소유자에 대한 이행강제금 부여 뿐 아니라, 임차예정자에게 적극 공개되는 과정을 통해 임대차 계약에 영향을 줄 수 있도록 함. - 신규 공동주택 경우, 실내 오염물질 수치에 대한 의무 검사와 이에 대한 주민 공시(게시판 등)를 함. 다만, 일정 규모 이상의 공동주택 등이 적용 대상임. • 다만, 건축물 위반사항은 단속 주체가 공공이며, 건축물대장에 '불법건축물'이라고 명기되어 있더라도 구체적인 불법사항이 기재되지 않는 점을 감안하여 보완될 필요가 있음. 건축물대장에 상세사항을 기재하거나, 지자체별로 불법사항을 점검한 결과 또는 이행강제금부과처분 대상임을 주택탐색 중인 임차인이 재차 확인할 수 있도록 함.
B위원	• 시정이 이루어지지 않은 위반건축물을 매년 점검, 소유자가 거주하지 않고 임대가 이루어지는 주거는 3~5년에 한 번씩 전수조사하는 방안이 적극 동의함. • 해당 과정에서 해당 주택에 거주하고 있는 세입자에게 이 건축물이 위반건축물이며, 어떤 사안때문에 문제가 있고, 임대인이 이행강제금을 내야 하고, 만약 보증금 미반환 문제 발생시 경매 배당 등 권리 보호를 위한 조치를 취하기 전에 사전 검토해야 할 사항이 있을 수 있음을 안내하는 조치가 연결될 수 있다면 좋겠음.
C위원	• 불법건축물 여부가 확인되면 매년 주기적으로 시정이 이루어졌는지 점검이 필요하고, 이행강제금과 연동하여 불법성이 해소되도록 유도 필요 • 연구개발 등을 통하여 단속/점검을 자동화하거나 비용을 절감할 수 있는 방안 개발
D위원	• 단속, 점검 대상이 구체화 되지 않아 체계적이고 점검과 단속 건축물에 대한 지속적인 관리가 이루어지지 않는 상황에서 단속, 점검 대상의 구체화는 필요하다고 봄.

	• 한 번 단속했을 때 그 효력이 지속되는 것이 중요하며 한 번 단속하고 이행여부를 확인하는 절차를 또 가진다는 것은 행정력의 낭비라고 생각함. 시정에 대한 이행 여부는 위반건축물의 건축 행위를 한 주체가 증명하여야 할 사안이지 않을까 생각됨. (위반 행위를 한 주체가 건축물 매도 등으로 건축물의 소유자가 바뀌었을 경우 계약 시 위반행위 적발 시 시정에 대한 이행의 의무까지 거론이 되어야 할 것으로 보이며 이에 대한 설명은 공인중개사의 책임도 있을 것임) • 매년 동일한 대상을 전수조사하는 것보다는 불법건축물의 매매, 임대에 제한을 두어 위반건축물을 점차 줄여나가는 근본적인 방안을 고민해야 함.
E위원	• 위반건축물의 경우 소유자가 불법 요소를 수정하여 다시 허가를 받도록 하는 것이 적절하고, 점검을 반복할 필요는 없다. 불법 요소를 해소하지 않고 시간이 갈수록 점점 더 강력한 조치를 취하는 체계를 갖출 경우 합법적인 건물로 바꾸어갈 수 있을 것이다. • 전수조사의 부담을 지방정부에 부과하는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 전수조사보다는 신고를 촉진하고 그것에 따른 조사를 확대하는 것이 효과적일 것이다. 모든 건축물이 위법 가능성이 있다고 의심하는 것보다, 위법 신고가 이루어질 수 있는 조건을 만들고 신고가 있을 경우 강화된 조사를 하는 것이 더 좋을 것이다.
F위원	• 단속·점검을 주기적, 반복적으로 시행해야 한다는 점에 동의하지만, 실제 이를 위해서는 많은 행정력이 소요된다. 정부와 지자체의 예산 투입과 지속적이고 반복적인 단속 점검이 행정법규를 위반한 임대인에게 주기적으로 이행강제금을 받아내 「건축법」 위반행위를 줄여나가려는 공익적 목적 뿐만 아니라 임차인 권리 구제, 거주자 및 주위 통행을 하는 지역 주민 등의 안전 위해 방지 등의 측면에서의 공익을 위해서도 필요하다는 점이 강조될 필요가 있다.
G위원	• 「건축법」 제79조제1항에 따른 시정명령을 받고 이행하지 아니한 건축물의 경우 매년 정기적 실시(다만, 위반행위의 종류와 위반 정도에 따라 「건축법 시행령」 제115조제3항에 따른 서면 또는 현장조사 중 보다 적합한 방법 선택)
H위원	• 이행강제금을 꾸준히 부과하여 건물의 수익성을 낮추어야 부적절한 거처를 임대하는 관행이 사라질 것임 • 시정이 이루어지지 않은 위반건축물에 대해서는 시정이 이루어질 때까지 주기적인 점검이 필요함. 연간보다는 점검 주기를 단축하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 단속 인력 총원 계획이 동시에 이루어져야 함. 기초 지자체에서는 민원으로 인해 정치적인 부담이 크기 때문에, 광역, 중앙 차원에서의 관리 체계가 반드시 마련되어야 함 • 위반건축물에 대한 조사는 기초에 맡길 것이 아니라, 광역, 중앙정부에서 실태조사 및 DB 구축이 필요함

Q5. 단속을 위한 내부 진입 권한 부여 방안에 대한 의견은 어떠하십니까?

ex) 건축물 출입·검사·시험을 거부·방해·기피하는 경우에 과태료 규정 신설

A위원	• 건축물 대상별 순차적으로 정기검사제도(예, 아일랜드) 도입 • 건축물 사용승인 시 정기검사, 건축물 출입, 검사, 시험에 응하겠다는 동의서 수령(소유권 인계시에도 적용). 이를 근거로 행정 점검이 가능하도록 제도적 보완하는 안. 다만, 대상 건축물의 분류가 필요한지 고민 필요
B위원	• 소방안전점검을 위해서도 건축물 출입 및 불법건축물 점검을 위한 행위는 보장되어야 함. 건축물 출입·검사·시험을 거부·방해·기피하는 경우에 과태료 규정 신설에 대해 동의함. • 이에 대해, 세입자에게 미리 고지할 필요가 있음. 고지의 방식은 만약 해당 공간이 위반건축물이라면, 임대인이 이행강제금을 내야 하고, 만약 보증금 미반환 문제 발생 시 경매 배당 등 권리 보호를 위한 조치를 취하기 전에 사전 검토해야 할 사항이 있을 수 있으니, 이러한 문제가 발생할 수 있는지 점검하기 위해 방문하러 한다는 내용을 담을 수 있겠음. 가스검침을 위한 방문 시 관련 안내를 점유자가 사전/사후에 파악할 수 있도록 안내장을 붙이고 있음을 참고할 수 있겠음.
C위원	• 사전에 임차인에게 충분한 고지(일주일 등)를 하고 동의를 구한 후 건축물에 진입을 할 수 있어야 함 • 불법건축물 단속·점검 시 주택에의 출입할 수 있는 법적/제도적 근거를 마련하고 이에 기초한 출입이 이루어져야 주거권 침해를 최소화할 수 있을 것임
D위원	• 내부의 위법사항은 건축물 내부 진입이 쉽지 않으므로 매매나 중개과정에서 자연스럽게 드러나도록 제도가 고안되어야 할 것으로 생각됨. (공인중개사의 선관주의 의무 강조, 중개대상물확인설명서의 설명의무 강화 등) • 위의 예시에 제시된 과태료 규정 부분은 정도의 심각성에 따라서는 필요한 부분으로도 생각되지만 임차인이 퇴거의 압박 때문에 기피하는 경우에 어떠한 기준으로 과태료를 부과할 것인지 모호할 수 있으므로 신중하게 접근할 필요가 있음.
E위원	• 일반적인 정기조사를 하면서 내부 진입을 의무화하는 것은 현실적이지 않다. 위반의 징후가 있거나 피해가 발생하는 경우 등에 대해서는 진입을 거부하지 못하게 할 필요가 있다.
F위원	• 가구 내부 진입은 임대인 동의받아 수행하기 어렵고, 건축물 내부에 진입해 확인을 하는 '수색'은 매우 강도가 높은 침익적 조치라 행정 권한으로 타인의 거주지인 주택에 들어가 조사하는 제도를 입법화하는 것은 원래 사회적으로 쉽지 않은 일이다. 임대인의 반대 민원을 넘어서려면 위반건축물 규제에 관한 사회적 합의 수준이 높아져야 하고 명분도 있어야 하므로 임차인 권리 구제를 전면에 내걸 수 밖에 없다. • 과태료는 불응하는 임대인, 임차인 모두에게 부과할 수 있어야 한다. 임대인은 과태료만으로는 불응할 가능성이 높지만, 임차인은 조사하는 내용이 건축물 규정 위반에 관한 것이기 때문에 자신을 상대로 하는 것이 아니라는 점을 알면 거부감이 낮아지고 조사 불응시 과태료 예고만으로도 불응하지 않을 확률이 높아진다. 따라서 거주자로서 '임차인'의 협조를 활성화하는 방안의 검토가 필요하다.
G위원	• 「건축법」 제79조제5항 개정 : ⑤ 허가권자는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대한 실태를 파악하기 위하여 조사를 할 수 있고, 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물의 건축주 등에게 필요한 보고를 하게 하거나, 관계 공무원으로 하여금 그 건축물에 출입하여 필요한 검사를 하게 할 수 있다(「공동주택관리법」 제92조제1항 참조) • 「건축법」 제113조제2항제7호 개정 : 7. 제79조제5항에 따른 보고 또는 검사의 명령을 위반한 자에게 과태료를 부과(「공동주택관리법」 제102조제3항제26호 참조) • 「건축법」 제87조 실효성 강화
H위원	• 불법 단속을 위한 내부 진입 권한 부여는 반드시 필요하다고 판단됨. 주거품질 관리와 관련해서 해외에서도 내부 진입을 통한 점검이 이루어지고 있음 • 최근 신축 주택은 현관문에 잠금 시설이 있어 건물 내 진입도 쉽지 않기 때문에, 내부 진입 권한 확보가 단속의 실효성 확보를 위해 꼭 필요함

Q6. 불법건축물 관련 민원에 적극적으로 대응하고, 단속과정에 있어 거주 세입자의 제보 등을 활용하는 방안에 대한 의견은 어떠하십니까?

A위원	• 세입자 등의 제보 활용 찬성. 하지만 신고포상금 제도보다는 불법근절이란 선명한 시민정신을 부각하는 형태로 가는 것이 단기적 효과 측면에서는 떨어질 수 있으나 장기적 측면에서 인식 제고 등 긍정적인. • 보다 적극적인 현황 파악을 위해서는 예산 책정과 지자체 담당 인력의 확충이 필요하겠으나, 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 어려움이 있음. 결국, 중앙정부의 예산지원 여부와 관련될 것임. • 불법건축물 발견과 관련해서는 지역별로 차이는 있겠지만, 활용 가능한 다양한 방법이 있을 것으로 보임. - 기존 퇴직자 등 일거리 창출 또는 자활인력 등 타부처 예산을 통해 확보하고 있는 인력(예산)을 활용/연계하는 안. 예) 미추홀구, 은퇴자 및 경단녀 대상 주거복지상담인력 활용 사례 - 인터넷에 익숙한 청년 세대의 경우, SNS 신고제(촬영 등) - 통계청 주택부분 표본조사 시 조사원에 의해 구축되는 주택 data 연계가 가능한지 검토
B위원	• 별도 창구 마련이 필요할 수 있음. 주택임대차 시장의 건전한 운영을 위해 불법건축물 단속을 접수하고 관련 전수조사를 실시하고 시정조치를 요구하고 필요시 해당 건축물에 거주하는 세입자에게 안내 및 지원을 연계하는 등의 역할 수행이 가능할 수 있어야 함.
C위원	• 세입자의 제보를 활용할 경우, 주택 내부로의 출입 동의를 받기에 유리하므로, 이를 적극적으로 활용할 필요가 있음 • 세입자와 임대인 간의 임대차계약 상 세입자의 문제제기가 세입자에게 피해로 돌아오지 않는지 검토 필요
D위원	• 적극적인 단속은 필요하다고 생각하지만 단속 업무에 있어서 민원을 접수하고 단속으로 이어지기 까지 추가적인 행정프로세스가 필요하므로 별도의 창구 마련, 인력확보 등의 가능성 여부를 고민하여야 함. • 거주세입자의 제보로 단속하는 것은 세입자가 삶의 터전을 잃을 수 있기 때문에 쉽지 않다고 생각됨. 건물의 이용 측면에서는 세입자가 피해를 보지 않을지라도 임대인과의 관계에서 불이익이 있을 수 있으므로 세입자의 신고는 안전상의 문제, 보증금 반환의 문제소지가 있는 경우 최후의 수단으로(주거이동을 하는 전제로) 제보하도록 하고 새로운 주거를 찾을 수 있도록 확실하게 지원하는 것이 전제되어야 함.
E위원	• 부동산 거래(소유권 이전, 임대) 과정에는 불법건축물인지를 확인하도록 한다. 불법성을 해소한 이후에 거래를 하는 것이 원칙이다. 불법적 요소가 있는 상태에서 거래하는 경우 불법성 해소를 조건으로 거래를 하고 그 비용을 어떻게 지불할 것인지도 정해야 한다. • 임차인이 사후에 불법성을 발견했을 경우에는 중개인과 소유자에게 책임을 물을 수 있다. 임대차계약을 무효화할 수 있고, 임대료를 지불하지 않거나 그에 준하는 다양한 방법을 생각할 수 있다.
F위원	• 거주자의 권리(주거권) 침해와 관련한 신고를 받고 이에 대응하는 임대차 행정(검사, 수선명령, 대집행, 임대금지 등)을 통해 불법건축물, 불량 주거의 문제를 해결하는 것은 선진국들에서 많이 살펴볼 수 있는 대표적인 방법이다. 임차인의 협조가 있으면 건물 내부 진입을 통한 조사를 용이하게 실행할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 「건축법」 위반, 주거기준 위반에 대한 점검에 대해서는 '주거용 건축물의 내부 진입'과 관련한 근거 규정이 마련될 필요가 있고, 소유자 및 임대인, 임차인 모두가 이를 수용하도록 관련 법률에 의무화할 필요가 있다.
G위원	• 「건축법」 제79조제6항 및 제7항 신설 : ⑥ 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되는 대지나 건축물에 대하여 이를 인지한 자는 허가권자에게 조사를 요청할 수 있다. 이 경우 조사 요청은 그 사유를 소명하고 이를 뒷받침할 수 있는 자료를 첨부하여 서면으로 하여야 한다(「공동주택관리법」 제93조제2항 참조) ⑦ 허가권자는 제6항에 따른 조사 요청이 이유가 있다고 인정하는 경우에는 조사를 실시한 후 조사를 요청한 자에게 그 결과를 통보하여야 한다(「공동주택관리법」 제93조제3항 참조)
H위원	• 거주 세입자, 이웃 등 다양한 제 3자의 제보를 활용하는 것이 필요하다고 판단됨

2) 이행강제금 관련

Q7. 현행 「건축법」 제80조에 따라 부과되는 이행강제금 관련한 의견이 어떠하십니까?

ex) 완화, 강화, 현행유지, 다른 대안 모색 등

A위원	월세 소득이 위반건축물의 이행강제금보다 더 높은 점을 이미 악용하고 있는바, 현행보다 강화해야 하며, 실효성 문제 측면을 고려할 때 함께 적용할 만한 다른 대안 모색이 필요
B위원	- 이행강제금은 임대 수익으로 인한 이익보다 큰 규모여야 실효성이 높아질 수 있을 것이나, 현행 법제도 체계에서는 임대료 규제에 관한 법 규정이 없기 때문에 관련 비용 증가가 고스란히 세입자에게 전가될 수 있는 위험이 다분함. 이를 고려하여 설계할 필요가 있음. 주거용 임대가 가능한 건축물에 대한 정의와 이에 대한 규제 조치를 설계하는 과정에서 이미 해당 건물에 거주하고 있는 세입자에게 임대인이 이행강제금 부과에 따른 비용을 전가시킬 위험이 다분하다는 것을 전제로 불법건축물에 거주하는 세입자에게 임대인은 임대료 인상 및 관리비 인상을 요구할 수 없으며, 세입자가 다음 집을 구할 때까지 계약갱신을 보장해야 하는 등의 적극적인 규제 조치가 마련되어야 할 것임. 위반건축물 단속이 된 이후 해당 건축물에서 거주하고 있던 세입자가 퇴거할 경우 이후 새로운 계약을 체결할 수 없도록 조치하고, 만약 새로운 세입자를 받는 것을 금지할 수 없다고 판단될 경우 새로운 임대료는 이전 계약의 임대료로부터 특정 비율 이상 인상할 수 없도록 규제할 필요가 있음. - 또한 이행강제금을 부과 받는 대상이 불법건축물의 주거용 임대 행위를 가능케 만든 '원인 제공자'를 향하고 있어야 함. 이는 기존 세입자가 새로운 소유주가 될 경우에도 '원인 제공자'에게 그 책임이 있고 새로운 소유주가 된 기존 세입자에게 해당 책임이 전가되지 않아야 함. 전문가가 현장 조사 등 검사 결과에 따라 해당 불법건축물은 건축 시부터 주거용 임대를 목적으로 설계된 불법건축물이라도 판명될 경우 '건축주' 및 '시공업체' 등에게도 규제 조치가 가해져야 함.
C위원	- 이행강제금은 시정이 이루어지지 않을 경우, 소유자가 부담을 느낄 수 있는 수준으로 계속 증액 되는 방향으로 강화될 필요가 있음 - 처음 이행강제금이 부과되고 시정조치가 이루어지지 않을 경우, 자동으로 매년 부과되는 체계로 제도 개선 필요
D위원	- 현행법상 이행강제금 규정에는 특별한 반대가 없지만 이행강제금의 부과가 반드시 불법 요소의 개선으로 이어진다는 보장이 없고 불법건축물 단속, 이행강제금 부과, 집행 등의 행정 처리를 위해 필요한 행정부담에 비해 불법건축물의 시정이 어느 정도로 효과적일지 불투명하기 때문에 이행강제금 부과를 위해 소모되는 행정부담의 효과성을 고려할 필요가 있음. - 이행강제금 부과와 더불어 다양한 처분을 겸하는 것이 현재 「건축법」상 이행강제금을 징수하는 목적 달성을 위해 효과적일 수 있다고 생각됨. 불법으로 인하여 발생할 수 있는 임차인의 주거권 침해 소지를 참작하여 임대를 제한하는 처분도 가능한 논리가 아닌가 싶음. 한 번의 시정명령으로 시정이 이루어지고 시정완료 사항을 신고하기 전까지 자동적으로 매년 부과하도록 하는 것이 효율적일 듯함. - 일본의 건축기준법에서는 위반건축물에 관련한 건축주, 설계자, 공사 감리자, 시공업체 등은 행정지도나 처분을 받을 가능성이 있고, 이 지도에 따르지 않을 경우는 공사정지, 건물의 사용금지, 사용제한, 제거, 이전명령 등 강제력 있는 행정처분을 받을 수 있음. 또한 행정지도를 따르지 않는 경우 벌칙, 건물에 대한 표식 설치, 공고 등에 의한 성명 공표도 가능하다고 하고 있음. 건축기준법에 따른 명령을 받은 경우는 설계자, 건설업자, 부동산중개업자의 정보가 행정청에 통지되어 건축사법, 건설업법, 부동산중개업법 등에 근거한 면허, 인가의 취소, 업무정지 등의 처분이 주어짐. - 택건업법(부동산중개업법) 35조 중요사항 설명 의무 조항에서 도시계획법, 건축기준법 및 기타 법령에 근거한 제한에 대해 계약내용별로 설명해야 함
E위원	이행강제금의 목적은 불법건축물이 합법적인 상태로 돌아가도록 촉진하기 위한 것이다. 이런 목적으로 달성하기 위해서 활용할 수 있는 방법이 돈을 내도록 하는 것만 있는 것은 아니다. 다른 수단과 함께 이행강제금을 단계적으로 강화하는 방법을 고려할 수 있다.

	• 지방정부는 불법건축물의 현황을 파악하고 이를 어떻게 해소할 것인지에 대한 장기적인 계획을 수립할 수 있다. 이를 실현하기 위해서 이행강제금을 초기에는 약하지만 점점 높게 부과하고, 종래에는 허가를 취소하고 이용을 금지하거나 대집행하는 방안까지 포함하는 개입 방법을 계획할 수 있다. 이런 방향 하에서 지방정부가 계획하도록 하고, 구체적으로 이행강제금과 기타 수단을 어떻게 활용할 것인지를 정하도록 한다.
F위원	• 현행 「건축법」 제80조 이행강제금 반복 부과와 경우 「건축법」 제79조제1항에 정한 최초의 시정명령 이후 별도의 시정명령을 선행하지 않더라도 반복적으로 이행강제금을 부과 징수할 수 있고, 이행강제금을 부과하기 전에 매번 시정명령을 반복할 필요는 없지만 「건축법」 제80조 제1항, 제3항의 '시정명령의 이행기회 부여 및 계고'는 이행강제금을 부과할 때마다 매번하여야 한다(대법원 2013. 12. 12. 선고 2012두20397 판결, 대법원 2013. 11. 28. 선고 2013두1416 판결의 원심 판결인 부산고등법원 2012. 9. 19. 선고 2011누4114 판결 취지 및 대법원 2016. 7. 14. 선고 2015두46598 판결 취지, 서울고등법원 2019. 5. 30. 선고 2019누38740 판결 등). 한번 「건축법」 위반 시정명령을 한 후 이행이 되지 않으면 이행강제금을 부과 징수하기 전에 '시정명령의 이행기회 부여 및 계고'를 매번 하고 이행강제금을 반복적으로 부과 징수할 수 있다는 점에서 현재 이행강제금을 반복 부과하는 시스템 자체에 법률적인 문제가 있는 것은 아니다. • 그러나 현행 '이행강제금 제도'는 「건축법」 위반을 대응하기 위한 것으로 그 제재 수단이 미약하고 그 금액이 임대료 수익금을 넘어서지는 않기 때문에 이행강제금만 내고 버티는 임대인들이 대부분이다. 따라서 이 이행강제금 제도를 가지고 불법건축물, 특히 주거 임대료 목적으로 비용을 감소시키기 위해 반복되는 불법 건축을 차단한다는 것은 불가능에 가깝다고 판단된다. • 영국은 주택법(Housing Act 2004)에 주택 기준(housing standard)을 두고 주택 소유자 등에게 improve notice, prohibition order, hazard awareness notices 등을 보내고 그 위반에 대해 벌금형(fine)을 부과하거나(Housing Act 2004 제30조, 제32조) 금지명령 위반 시 건축물의 임대료에 관한 사항을 결정 또는 변경할 권한을 tribunal(심판소)에 부여하고 있는 것(제34조)을 주목할 필요가 있다. 영국의 이러한 규정은 불량 주거에 대한 한국의 규정보다는 훨씬 체계적이고 강력하다. • 「건축법」은 건축주와 허가청 사이의 건축 관련 규정 준수 여부를 다루고 있어 임차인들은 이 법에 따라서는 임차인들이 아무런 권리행사를 할 수가 없다. 한국과 같이 건축 관련 법률에 의해 위반건축물을 대응하게 되면 소형건축물일수록 중요성이 낮아지게 되고, 건축물 소유자가 주된 민원인이 되기 때문에 지방자치단체의 장은 정치적으로도 건축물 소유자의 표를 의식하여 위반건축물 단속과 시정을 강화하는 방향으로 소형주택의 「건축법」 위반 문제에 대한 강도 높은 대책을 실행할 것을 기대하기 어렵다. 따라서 임차인이 주거품질 문제에 관여할 수 있도록 권리를 부여하고, 불량 주거와 관련한 소유자 등의 위반행위에 대한 제재 수단의 강도를 높이고, 아울러 지방행정기관이 직접 임대차를 규제할 수 있도록 하는 행정수단을 부여해야 주거품질 제고와 불량주택 개선이라는 목표를 달성할 수 있다고 판단된다. • 따라서 현행 「건축법」이 아니라 임대인, 지방행정기관뿐만 아니라 임차인도 이해관계자로서 참여할 기회가 제공되는 주거와 관련한 별도의 법률을 선택해 적절한 주거에 관한 기준을 정립하고 위반행위에 대한 행정 제재(주택 등 건축물의 정비, 안전이행강제금, 사용금지, 임대금지 등), 형사벌(징역/벌금) 등을 부과할 수 있는 방안이 필요하다.
G위원	• 「건축법」 제80조제5항 개정 : ⑤ 허가권자는 최초의 시정명령이 있었던 날을 기준으로 하여 매년 2회의 범위에서 그 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다(「근로기준법」 제33조제5항 전단 참조)
H위원	• 현행 이행강제금 부과는 기초 지자체별로 편차가 크고, 단체장의 의지에 지나치게 영향을 받고 있음. 이를 개선할 수 있는 광역지자체, 중앙정부의 역할 강화가 반드시 필요함 • 불법건축물에 대한 이행강제금이 원상복구 시점까지 지속적으로 부과되고 있는지 관리 감독해야 하며, 형평성 제고를 위해 기준에 파악하고 있지 못한 위반건축물 발굴에도 광역지자체, 기초지자체, 중앙정부의 역할 분담이 이루어져야 함

Q8. 시정 기간 및 이행강제금 등 조치과정에 거주적합성을 고려하여 차등적으로 부과하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

A위원	- 거주적합성 기준에 대한 논란과 이견이 많을 것으로 우려됨(특히, 경제적 기준). - 뉴욕시의 위반 등급 A, B, C 등 기준 설정시, 지역 특성 등 주요하게 고려했던 점이 무엇인지 검토할 필요 있음.
C위원	- 불법성의 정도, 수준에 따른 일부 차등 부과 가능할 것으로 판단됨. 예를 들어, 건축물의 구조/안전을 위협할 수 있는 불법 개조의 경우, 보다 높은 이행강제금을 부과하는 방식 등 - 어떠한 불법적 요소에 어느 정도의 이행강제금이 적정한지는 보다 체계적인 연구가 진행될 필요가 있음
D위원	불법 요소는 불법 요소일 뿐 좀더 괜찮은 불법 요소는 있을 수 없다고 생각함. 「건축법」상 이행강제금의 감경을 위한 특례조항이 있으므로 거주적합성에 따라 차등 부과하는 방안이 굳이 필요할까 싶은 생각도 듦.
E위원	적절하지 않다. 거주적합성과 관련된 조치는 이행강제금과는 별도로 고려하는 편이 좋을 것이다.
F위원	- 주거의 품질 기준을 제정하고 그 위반의 위험성과 심각성 정도, 시정 조치에 필요한 에 따라 기간을 고려하여 제재 방법 및 수준과 관련한 탄력성을 부여하는 것이 필요함. - 거주적합성은 주거품질 기준에 관한 측정 가능한, 강제력 있는 구체적 기준으로 을 세워 정립된다면 의미가 있을 것으로 생각됨.
G위원	「건축법」 제80조제5항 신설 : ⑥ 제1항 및 제2항에 따라 이행강제금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(「근로기준법」 제33조제4항 참조) 「건축법」 시행령 별표 15 비교 신설 : ※ 비교 : 구체적인 이행강제금의 금액은 위반행위의 종류에 따른 부과금액의 범위에서 위반행위의 동기, 고의·과실 등 건축주등의 귀책 정도, 시정명령 이행을 위한 노력의 정도, 시정명령을 이행하지 않은 기간 등을 고려하여 결정한다(「근로기준법」 시행령, 별표 3 비교 참조)
H위원	- 안전을 위협하는 문제 등에 대해서는 이행강제금을 가산해서 부과하는 등 차등적인 부과체계를 갖추는 것이 필요하다고 판단됨 - 불법으로 인한 수입이 많은 기업형 불법 행위에 대해서도 이행강제금을 가산해서 부과하는 것이 필요함

3) 그 외 단속 및 조치 제도 개선 방안

Q9. 단속 및 조치 거버넌스와 관련한 의견을 부탁드립니다.

ex) 위계별(중앙/기초/광역), 부서별(건축과, 건축안전센터, 그 외), 단계별(인허가, 유지관리, 정기점검 등)

B위원	- 기초지자체 단위에서 수행할 수 있도록 하되, 광역 단위에서 전체 지휘를 하고, 중앙은 이에 대한 정기적인 실태조사를 시행하는 것 - 건축안전센터만으로는 할 수 없는 역할들이 있을 수밖에 없고, 주거복지 분야와 결합된 통합 부서가 별도로 마련될 필요가 있음 - 인허가 단계에서는 전문가의 점검이 보다 강화되어야 하고, 가능하다면 시민 옴부즈만 제도가 결합될 여지를 검토해볼 필요가 있음. 유지관리 및 정기점검 단계에서는 통합 부서에서 세입자들의 민원을 적극적으로 활용함과 동시에 주거복지제도와 연결하는 것, 그리고 정기적인 실태조사를 충실히 이행할 할 수 있도록 건축물 내부 방문 등이 법적으로 보호될 수 있는 방향으로 법제도를 개선해야 할 것임.
C위원	- 담당자 등이 변경되고, 시간이 가더라도 이행강제금 부과가 매년 연속적으로 자동으로 진행되는 제도적 기반을 마련하여 불법적 요소에 대한 개선 조치 유도 필요 - 광역에서 기초의 실적을 모니터링하고 지원(필요 시 기초에 인센티브 제공)할 수 있는 거버넌스 체계 마련 필요
D위원	인허가단계에서 예방을 위한 사전고지, 사용승인 이후 건축물 불법 행위 단속으로 기능을 나누는 것은 효과적이라고 생각함. 단속 이후 시정명령 이행완료 시까지 단속 건축물의 상태정보가 시스템상에서 관리되도록 하면 어떨까 함.
E위원	- 건축안전센터나 또 다른 조직에서 조사에 대한 전문성을 갖도록 하는 것이 좋을 것이다. 안전 이외에도 불법성도 중요하게 고려할 필요가 있다. 지방정부의 허가권과 구분해서 조사를 전문화하는 것이 더 유리할 것이다. - 건축안전센터는 주거와 관련된 내용을 다루기에 무리가 있다. 거주적절성까지 조사할 수 있는 기능을 포함하여 다른 이름의 조직을 만들 수도 있고, 내부에 담당 부서를 둘 수도 있다. 주거와 관련된 조사를 구분하여 별도의 조직을 둘 수도 있다.
F위원	- 세입자 주거 관련 민원을 받는 경우 지방자치단체가 응답해야 할 민원 수가 상당히 급증할 가능성이 있고 그 민원의 종류도 「건축법」 위반에 한정되지 않으며, 주택 하자, 주거품질과 관련된 민원이 매우 큰 부분을 차지할 가능성이 높다. - 따라서 종합적으로 이 문제를 해결해 나갈 지방자치단체의 전담조직 설치 및 운영, 주거품질 향상을 위한 프로그램이 필요하다. 현재 한국은 이 분야에 관한 지방자치단체의 대응 조직이 제대로 갖춰져 있지 않다. 건축안전센터 같은 곳은 기술적 지원이 가능하겠지만 단속 전담 조직은 지방자치단체 안에 만들어져야 하고 권한 행사의 필요성상 공무원으로 구성되어야 한다.
G위원	「건축법」 제87조의2제3항 신설 : ③ 건축물과 관련하여 불법 행위를 인지한 자는 역건축안전센터에 그 사실을 신고할 수 있다. 이 경우 신고를 하려는 자는 자신의 인적사항과 신고의 취지·이유·내용을 적고 서명한 문서와 함께 신고 대상 및 증거 등을 제출하여야 한다(「공동주택관리법」 제93조의2제3항 참조)
H위원	- 실효성 강화를 위한 중앙-광역-기초로 이어지는 거버넌스 구축이 필요함. 단속 및 조치가 미비한 광역 및 기초에 대한 중앙정부의 관리 및 모니터링 기능이 있어야 함 - 불법건축물에 대한 실행 및 모니터링 기능을 담당하는 부서를 이원화할 필요가 있음. 인허가 부서와 불법건축물 관련 기능 부서도 이원화할 필요가 있음

Q10. 그 외 효과적인 불법건축물 단속 및 조치를 위한 개선 방안 의견을 부탁드립니다.

C위원	• 인공위성 사진, street view image 등을 활용하여 자동으로 불법성(건축물 외관)을 사전에 판별하여 단속의 효율성을 높일 수 있는 방안 연구 필요
E위원	• 불법건축물을 신고할 경우 임차인은 계약을 해지할 수 있는 권한이 있고, 임대료를 지불하지 않거나 그에 해당되는 금액을 배상받을 수 있으며, 약속된 정당한 이용에 따른 편익을 누리지 못한 것에 대한 보상을 요구할 수도 있게 한다. 불법적인 건물을 임대하는 경우 그리고 합법적으로 바꾸지 않는 경우 임대인은 임대차로 인해서 큰 손해를 볼 수 있게 된다.
G위원	• 「건축법」 제81조 개정 : 제81조(부정행위 금지) 건축물과 관련하여 건축주 등은 부정하게 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제공하여서는 아니 된다(「공동주택관리법」 제90조제2항 참조) • 「건축법」 제110조의2 신설 : 제110조의2(벌칙) ① 제81조를 위반하여 부정하게 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제공한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익의 100분의 50에 해당하는 금액이 2천만원을 초과하는 자는 2년 이하의 징역 또는 그 이익의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다(「공동주택관리법」 제98조제3호 참조) ② 법인 또는 그 사정을 아는 제3자가 취득한 제1항의 재물은 몰수한다. 그 재물을 몰수하기 불가능하거나 재산상의 이익을 취득한 때에는 그 가액을 추징한다(「형법」 제357조제3항 참조)
H위원	• 2006년 5월 8일 「건축법」시행령 개정 시에 가구 수 변경이 「건축법」상 대수선으로 명확하게 규정되었기 때문에 현행 법제도하에서는 2006년 5월 9일 이후 발생한 불법 행위에 대해서만 이행강제금 부과가 가능하고, 이전의 방쪼개기에 대한 제재 수단이 없다는 견해가 존재함. 한편 2006년 5월 이전 쪼개기가 이루어진 다가구주택에 대한 이행강제금 부과 가능한 것인지 여부에 대한 논란은 2006년 5월 8일 「건축법」시행령 개정 당시 부칙에 기존의 쪼개기에 대한 경과규정을 두지 않아 발생한 일이기 때문에, 최종적으로 입법을 통해 명확히 해결되어야 할 필요성이 있다는 견해도 존재함.²⁾ 법적인 해결 이전까지 당분간 2006년 5월 이전의 쪼개기 다가구주택에 대한 이행강제금 부과에 행정적인 부담이 있다고 하더라도, 2006년 5월 이후 쪼개기가 이루어진 다가구주택과 지금도 임대 수익을 극대화하기 위해 이루어지고 있는 신축 다가구주택의 불법 쪼개기에 대해서는 보다 적극적인 이행강제금 부과 등의 행정조치가 필요함 • 다가구주택에서 불법 쪼개기 등 불법 행위가 광범위하게 이루어지고 있는데, 다가구주택에 대한 불법 행위 관리 감독이 강화되어야 함

2) 대법원은 개정 시행령에 부칙으로 경과규정을 두어 2006년 5월 8일 이전의 주택에 대한 처리 방법을 규율하였다면 달리 볼 여지가 있다는 취지를 밝힘(대법원 판례 2011.3.10. 선고 2010두23316 판결).

3. 주택임대차 제도에 거주적합성 기준 도입

Q11-1. 주택임대차 제도에 아래와 같은 기준을 마련하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?	
• (법적 기준) 임차주택은 건축기준 및 건축제한 등 대통령령으로 정하는 관계 법령을 위반하는 사항이 없어야 한다. • (물리적 기준) 임차주택은 「주거기본법」 제17조에 따라 설정·공고된 최저주거기준에 부합하여야 한다.	
Q11-2. 위 거주적합성 기준 외에 주택임대차를 위하여 추가적으로 고려되어야 할 기준이 있다면 무엇입니까?	

A위원	• 기준에 부합하지 않는 경우, 임대 제한이 있음을 명기할 필요 • 법적으로 문제가 있거나 거주적합성이 떨어지는 주택이 자유롭게 임대되고 있는 현 주택임대차 시장과 제도에 문제가 있음을 지속적으로 이슈화시킬 필요 있음(금번 전세사기 피해라는 현황을 기점으로 부각).
B위원	• 최저주거기준 자체의 개선 또한 필요함
C위원	• 주택임대차제도에 거주적합성 기준을 마련하는 것은 원칙적으로 꼭 필요하고 진행될 필요가 있음. 이를 근거로 불법건축물의 임대나 거주적합성이 없는 거처의 임대를 줄여나갈 수 있음 • 최저주거기준의 경우, 방수/면적 기준은 임차인에 따라 달라지는 구조여서 적용의 실효성이 낮음. 거주적합성 판정 시 최저주거기준의 구조성능 기준을 구체적으로 적용할 수 있는 틀을 마련할 필요가 있음 • 장기적으로 에너지 효율성 등 새로운 거주적합성 기준을 만들어 적용해 나갈 필요가 있음
D위원	• 선언적인 법적기준을 마련하는 것은 필요하다고 생각. 중개대상물 확인설명서에 위법건축물여부를 체크하여 설명하도록 하고 있지만 건축물대장상의 위법건축물 여부만 확인해 주는 것으로 건축물대장상에는 위법여부가 기록되지 않은 위법건축물이 공공연하게 중개되지 않도록 하는 것이 필요. • 계약기간 동안 거주적합성을 저해할 만한 사항을 체크하여 공인중개사가 사전에 설명, 고지할 의무를 부여하는 것도 방법일 것 같음. 건축물 대장과 다른 부분에 대한 설명의무 (취사시설이 없어야 하는데 있다든지, 건물에 거주가가 2가구여야 하는데 10가구라든지...)를 강화하는 것이 필요함. • 물리적 기준으로 제시하신 '최저주거기준에 부합'하다는 사항에는 면적기준, 설비기준, 구조·성능 및 환경기준이 해당될 수 있는데 면적요건의 경우 거주인원수에 따라 유동적으로 바뀌는 부분이기도 하고 이로 인해 부담가능한 주거 취득에 제한을 줄 수 있으므로 과도한 기준으로 생각됨. 다만 중개대상물 확인설명서에서 최저주거기준에 대한 내용을 안내해 주어 임차인이 인식하도록 하는 것은 고려되면 좋겠음. • 건축물의 상태, 환경조건 등도 중개대상물 확인설명서에 체크하도록 되어있으므로 추가적인 기준을 명시할 필요는 없다고 생각되는데 시설물의 상태, 환경조건 등에 대한 설명이 공인중개사 재량으로 이루어지고 전문성이 그다지 없다고 생각되어 임차할 주택의 건축물 상태를 근거를 가지고 전문적으로 설명할 수 있도록 하는 방안이 고려되었으면 함.
E위원	• 주택의 일부를 임차하는 경우도 있고, 이런 경우 최저주거기준 충족 여부를 판단하기 어렵다. 다중주택도 마찬가지이다. 이런 임대차계약을 법적인 요건을 충족하지 못한 것으로 보는 것은 적절하지 않다. • 임대차거래에서 건축물의 합법성을 확인하는 것이 필요하다.

F위원	• 법적 기준으로 '임차주택은 건축 기준 및 건축 제한 등 대통령령으로 정하는 관계 법령을 위반하는 사항이 없어야 한다.'는 기준은 정책적 지향점으로는 옳을지라도 임대차정책으로서의 실현 가능성이 부족하다. 주거적합성은 그 말이 표상하는 바가 '건축 기준 및 건축 제한 등 대통령령으로 정하는 관계 법령을 위반하는 사항'이 없다는 것과는 내용적으로 일치하지 않는다. 최저주거기준은 주거적합성의 제도적 기준으로 될 가능성이 있다. • 민법 제623조에 임대인에게 "사용·수익에 필요한 상태를 유지하게 할 의무"가 있다. 즉, 한국 민법에도 '거주적합성'을 이끌어낼 만한 법률적인 근거가 있다. 다만, 임대차는 주택에만 있는 것이 아니고 상가, 토지 등을 위 민법 임대차조항이 다 커버해야 하기 때문에 민법 제623조는 "사용·수익에 필요한 상태"라는 용어를 사용하고 있다. 제623조(임대인의 의무) 임대인은 목적물을 임차인에게 인도하고 계약 존속 중 그 사용, 수익에 필요한 상태를 유지하게 할 의무를 부담한다. • 미국법이나 최근 영국의 주택법에 도입된 '거주적합성'(fit for habitation)의 개념 역시 계약법의 개념이라는 점을 유의할 필요가 있다. 미국법에서 거주적합성은 계약에 전제된 묵시적 보장(implied warranty)으로 주택을 매매하는 매도인과 매수자간의 주택매매계약 또는 임대인과 임차인간의 임대차계약의 이행 여부 판단, 수리 요구, 손해배상 (경우에 따라 임대료 감액) 등과 관련한 권리행사의 근거로 삼는 개념이다. 영국의 경우, 2006년부터 HHSRS를 도입하여 단속을 통한 불량 건축물의 신속한 축소를 추진해왔는데, 계약법 체제 내에 '거주적합성' 개념을 도입해 왔던 미국의 제도를 본받아 영국에서는 2016년 이래 웨일즈를 필두로 잉글랜드까지 거주적합성을 주택법 체제 내에 들여오기 시작했다. 이는 '거주적합성'을 임차인의 권리로 명시하여 임차인의 권리를 고양시킴으로써 임차인의 요구를 이끌어내고 주택임대차 행정에서 임차인의 신고와 권리구제를 활성화시키기 위한 입법적 조치이다(즉, 미국법에서는 계약법의 범리로 인정된 것인데, 영국은 이를 최근에 입법으로 도입한 것이고 이것도 계약법상 권리 개념으로 도입하는 것이다). - 한국법의 경우 민법의 '사용·수익에 필요한 상태'를 주택임대차보호법에 '거주적합성'으로 개념으로 구체화할 수도 있겠으나 그렇게 개념화한다고 해도 즉시 권리화가 되는 것은 아니다. 현재는 주거적합성의 개념을 도입한다고 해도 이를 평가할 구체적인 법적 기준이 없기 때문이다. 주거가 어떠한 물리적 상태에 있을 때 기준에 위반해 부적합하고 어떤 위험이 발생하는지가 명확하게 정의되어야 그 위반행위에 대한 약정 위반 또는 불법 행위에 따른 손해배상책임이나 손해배상채권에 기한 임대료 청구에 대한 상계가 가능해진다. 주거기준법의 최저주거기준도 주거 상태를 평가할 구체적인 세부적 기준으로까지 정립되지 못했기 때문이다. 현행 최저주거기준은 법적, 기술적 평가가 가능한 구체적 기준으로 변경되어야 할 필요가 있다. 영국의 HHSRS나 여타 국가들의 주거 관련 기준과 같은 입법, 행정적 기준이 구체화되는 것이 선행 또는 병행되어야 할 필요가 있다. - 아울러 일선 지방자치단체가 단속 행정 등과 관련하여 실행에 옮길 행정 기준을 제정하기 위한 기준을 도입한다면 그 법률로 주택임대차보호법이 되기 어렵다. 한국은 주택임대차보호법이 행정법이 아니라 민법의 특별법으로 되어 있다. 따라서 관할 부처가 법무부이며, 일부 사항에 대해 제한적으로 국토교통부(주택정책과)가 관여하고 있는 실정이기 때문이다. 따라서 주택임대차보호법보다는 주택을 포함한 주거의 안전과 품질에 관한 별도의 특별법을 제정하여 국토교통부가 기준을 정립하고 지방자치단체가 실행의 주체가 되는 방식의 법률에 그러한 개념을 도입하는 것이 오히려 구체성과 주거 일반에 적용될 수 있는 일반성을 획득하는데 유리해보인다.
G위원	• (안전기준 등)「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」제9조에 따라 설정·공고된 주거약자용 주택의 안전기준 및 편의시설 설치기준 • 국외 '적정한 주거를 위한 품질 기준' 참조
H위원	• 불법주택을 임대하는 것이 합법인 현행 제도 개선을 위해 임대 관련 별도의 법적기준을 마련하는 것이 필요하다고 판단됨

Q12. 주택임대차를 위한 거주적합성 기준의 단계적 도입 방안에 관한 의견을 부탁드립니다.

A위원	• 민간등록임대주택에 우선 도입 후 확대하는 안으로 연구진 제안함. 공적지원으로 인한 불법제한의 타당성과 제도적 접근이 가장 유효한 측면이 있기는 하나, 민간등록임대주택에 대한 과도한 규제 및 의무사항으로 본 제도의 효율성 측면에 대한 이의가 제기와 시장저항이 우려됨. 이에 대한 대응 논리 상세화 필요 • 1차적 도입은 민간등록임대주택으로 하되, 이후 어떤 주택(예. 전세임대 등)에 단계적으로 도입하면 좋을지 간략하게나마 제시해주면 좋을 듯함. • 단계적 도입방안에서 각 방안의 적용에 따른 '예상되는 파급효과'를 제시하면 좋을 듯함.
B위원	• 거주적합성 기준을 도입하는 것은 이것이 또다른 임대료 상승의 요인이 되지 않도록 하기 위한 임대료 규제 제도의 도입과 동시 진행되어야 하는 부분임. • 독일 등에서는 기후위기 시대에 대응하기 위해 주택을 리모델링하고 이와 같은 주택 현대화를 이유로 임대료 상승이 이뤄진 사례들이 다수 존재하며 생태적 젠트리피케이션이라고도 칭함. • 더 나은 주거환경이라는 이유로 지나친 임대료 인상이 발생하는 것은 이미 다방면으로 확인되고 있는 현상인 바, 이에 대한 대책 없이 주거환경 개선만을 다루는 제도 개선은 한계가 생길 수밖에 없음.
C위원	• 현재 주거취약계층이 많이 거주하는 곳들이 최저주거기준을 충족시키지 못하거나, 불법건축물인 경우가 다수 있으므로, 거주적합성 의무요건은 도입 로드맵을 만들어 시기를 두고 개선해 나갈 필요가 있음 • 예를 들어, 2024년 거주적합성 법적 의무화 제도 도입 / 2-3년 제도 시행 유예 기간 / 이후 건축물의 규모, 종류 등을 고려하여 단계적으로 적용 (예: 20호 이상 중대규모 집합건축물 우선 적용, 등록임대 등 우선 적용 / 민간 소규모 임대 이행 기간을 고려하여 5년 정도 시차를 두고 적용 등)
D위원	• 거주적합성을 위한 요건충족을 민간임대주택에 우선적으로 도입하고 확대하는 것에 대해 찬성함. • 장기적으로 임대차 계약 시 인스펙션 보고서 첨부로 해당 건축물의 불법적 요소와 이에 따른 문제점, 그 밖의 거주에 적합한 품질 확보를 위한 사항에 대해 임차인에게 정보를 제공할 수 있도록 함.
E위원	• 주거의 안전, 위생 등에 대한 최소한의 기준을 정하고 이를 의무적으로 준수하도록 하는 제도 필요하다. • 이런 기준은 독립적인 주거단위를 이용할 경우 이외에도 여러 가구가 일부 시설을 공유하는 경우도 고려할 수 있어야 한다. 필요한 경우 각각에 대한 규정을 만드는 것을 검토할 수도 있을 것이다. • 기준의 적용은 단계적으로 지방정부가 계획을 수립하여 진행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
F위원	• 주택임대차보호법보다는 주택을 포함한 주거의 안전과 품질에 관한 별도의 특별법을 제정하여 국토교통부가 그에 관한 기준을 정립하고 지방자치단체가 실행의 주체가 되는 방식의 법률에 그러한 개념을 도입하는 것이 오히려 구체성과 주거 일반에 적용될 수 있는 일반성을 획득하는데 유리해보인다. 주택임대차보호법은 현재 민사법의 특별법으로 제정된 것이고 주거용으로 사용하는 주거용 건축물에 적용되므로 비주택 영역에서는 제한적으로만 적용되기 때문에 일반적인 주거기준을 정립하는 법률로 사용되기에는 적절하지 않다. • 주택을 포함한 주거의 안전과 품질에 관한 기준이 법률에 명확히 도입된 다음 단계에 주택임대차 제도의 기준으로 주거적합성을 도입하는 것이 바람직하다고 본다.
G위원	• 「주택임대차보호법」 제3조의8 신설 : 제3조의8(임대인의 거주적합성 준수 의무) ① 임대인은 임대차계약존속 중 거주적합성 기준을 준수하여야 한다(「민법」 제623조 참조) ② 거주적합성 기준은 법무부와 국토교통부의 공동부령으로 정한다(「공동주택관리법」 제20조제5항 참조)
H위원	• 거주적합성을 구성하는 핵심 요소에 대한 사회적 공론화 작업이 우선적으로 필요함. 이를 위해서는 거주에 부적합한 주거가 건강에 미치는 영향 등에 대한 조사 및 연구가 선행되어야 할 것임

Q13. 불법건축물 양적 감소를 위해 일부 양성화 과정을 거쳐야 한다면, 기준과 원칙, 절차는 어떠해야 할지 의견을 부탁드립니다.

ex) “불법 행위자에게 이익이 돌아가지 않아야 한다.”, “저소득·저자산 세입자의 주거 권을 강화해야 한다.”, “도시 및 주거 환경에 긍정적인 영향을 주어야 한다.” 등

A위원	• 기본적으로 양성화에 대해 반대. • 저렴한 거처의 필요성이 존재하기 때문에 불법건축물 주거용 임대라는 형태가 만들어진 것이나, 주거기본법, 주택법 등에서 제시하고 있는 거주안정성 및 주거의 질 향상이란 정책적 가치에 부합하지 않으며, 이를 일부 양성화할 경우 고시원과 같은 논란이 계속 되리라 우려됨.
B위원	• 불법건축물의 주거용 임대 행위를 최초로 자행한 주체들이 누린 이익을 타당게 만들어주는 양성화는 원칙적으로 반대함. • 이미 사회적으로 합의한 수준을 넘어서 방식으로 불법을 자행한 공간이 도시 및 주거 환경에 긍정적인 영향을 주기 어렵거니와, 해당 건축물에 머물며 저소득 저자산으로 주거비를 지불하고 살아 왔던 세입자들의 주거권을 보호해줄 수 있는 방향이 아님.
C위원	• 양성화 과정을 거치게 되면 불법건축물의 주거용임대 현실을 인정하게 되므로, 양성화 보다는 거주적합성 기준을 강화하고 정책적으로 유도하는 방향으로 단속/점검 강화가 필요 • 양성화를 하게 된다면, 양성화의 조건으로 불법적 요소에 대한 개선(구조/안전 위험 사항, 권리 관계 관련 사항 등) 등 필요한 의무 이행과 병행될 필요가 있음
D위원	• 현행법상 주거에 적용되는 건폐율, 용적률 등이 적합하고 거주적합성을 충분히 확보하였다면 양성화 과정을 거치는 것도 주거의 공급량 확보 차원에서 고려대상으로 생각됨. 추진허가 제도가 이미 존재하고 있으므로 이 제도를 통해 건물의 용도에 적합하게 변경하여 사용하도록 하는 것이 가능하다고 생각됨. • 최저주거기준을 충족하는 실내 공간은 물론 쓰레기 처리, 주차, 보안 등 주거생활에 필요한 시설과 환경을 갖추어야 하고, 벽두께 확보 등 소음차단을 최소화하는 기준 등이 있어야 할 것임. • 특별법 시행을 통한 양성화는 불법 행위를 통해 이익을 얻으려고 작정한 건축주에게는 적용하지 않는 것이 향후 동일한 수법으로 불법건축물이 양산되는 것을 줄일 수 있는 방법이지 않을까 함.
E위원	• 기존의 일괄적인 양성화는 지양해야 한다. 불법을 조장하는 측면이 있었기 때문이다. • 기존 불법건축물에 대한 합법화 과정에서 합리적인 수준에서 건축기준을 완화해서 적용하는 방안은 고려해볼 수 있다.
F위원	• 주택을 포함한 주거 목적으로 사용되는 건축물의 경우 가장 중요한 사항은 건축물이 인간의 생명과 신체에 미치는 위험의 정도라고 본다. 생명과 신체, 타인의 권리에 미치는 해악의 정도가 경미하거나 없다면 그 밖의 건축 규제에 관한 경미한 위반 사항은 필요하다면 양성화 조치를 취할 수도 있다고 본다. • 양성화 조치는 개량에 소요되는 비용이 과다한지, 현재의 상태로도 적절한 건축물의 사용이 가능한지, 건축 안전이나 거주자나 사용자, 주위 통행자의 생명·신체에 미치는 위해는 없는지, 법규 위반의 정도가 중대한 것은 아닌지 등을 종합적으로 고려하여 제한적인 범위 내에서 시행하여야 한다.
G위원	• 「주택임대차보호법 시행령」 제22조제6호 신설 : 6. 거주적합성에 관한 분쟁
H위원	• 양성화는 원칙적으로 지양해야 함. 다만 양성화가 불가피 하다면, 불법 행위로 인한 이익에 대한 환수 장치 마련이 반드시 필요함 • 안전, 위생, 기후위기 대응 등의 측면에서 문제가 있는 불법건축물이 양성화되지 않을 수 있도록 기준을 설정할 필요가 있음

4. 불법건축물 거주 세입자 보호 방안

Q14. 현재 불법건축물에 거주하고 있는 세입자 중 (전세사기 등으로) 퇴거 등 주거 위기에 놓인 경우 제도적 지원 방안은 무엇이 있을까요?

A위원	• 현재 국토부의 '재해재난 긴급지원주택' 제도가 있지만, 이는 태풍, 홍수, 화재 등 재난 발생 시 긴급한 주거지원이 필요한 경우 임시로 지원하는 공공임대주택임. • 대규모 전세사기 등 사회적 재난으로 인한 주거위기가구의 긴급 주거지원을 위한 대안이 모색될 필요가 있음(예. 가칭 '사회적 재난 긴급지원주택'). 이를 위해서는 사회적 재난에 대한 정의와 범위 설정이 필요할 것임. - 참고 : 이재민 주거지원 방법으로, 긴급피난처(행안부), 임시조립주택(행안부), 긴급지원주택(국토부), 주택복구자금지원(행안부, 국토부)등 각 부처별 다양한 주거지원이 있음.
B위원	• 불법건축물이기 때문에 보호받지 못하는 세입자 권리가 있을 수 있는데, 이것을 보완하기 위한 추가적인 지원 제도가 필요함. 예를 들어 경매에 참여할 수 없는 수준의 계약을 체결한 불법건축물 세입자 (미등기 세대에 거주하고 있었던 경우 등) 에게는 최우선변제금액 수준의 비용을 지원하고, 경매에 참여할 수 있다고 하더라도 이행강제금을 소유주가 내야 하는 제도적 여건에서 곤란을 겪고 있는 불법건축물 세입자에게는 이행강제금을 기존 세입자가 아닌 기존 임대인에게 부과할 수 있도록 하는 등 법제도를 개선할 필요가 있음.
C위원	• 불법건축물에서 세입자가 대항력을 가질 수 있는지 여부를 사전에 인지할 수 있도록 예방에 더 노력을 할 필요가 있음 • 사례에 따라 다르겠지만 불법건축물 거주 세입자를 기존 전세사기 피해자 대책 등과 별도로 정부의 재원으로 추가적인 구제 조치가 필요한지는 사회적 동의를 얻어 진행될 내용이라 판단됨
D위원	• 임대차 계약 시 불법건축물임을 인지하지 못했을 경우 법률적 지원을 통해 해당 주거에서 퇴거할 수 있도록 돕고 새로운 주거를 찾기 위한 정보 제공 등 주거복지서비스 차원에서 지원. 불법건축물 임대차계약 관계자에 대한 처벌 수위를 강화하여 불법건축물 물건이 점차 시장에 자리잡지 못하도록 할 필요가 있음. • 불법건축물인지 알고도 계약했을 경우 계약과정에서 불법건축물에 대한 정보의 불균형이 있었을 가능성이 큼.
E위원	• 최우선변제금 수준의 보상을 국가가 하고, 채권관리를 공공이 맡아서 하는 방안을 도입한다. 여기서는 불법건축물에 대한 예외도 두지 않는다.
F위원	• 퇴거 위기에 처한 세입자에 대한 구제 방안은 <전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법>의 전세사기 피해자에 해당할 경우 경매유예·정지등의 제도를 이용하도록 하고, 그것이 불가능하다면 공공임대주택 또는 민간의 주택을 이용해 공적으로 주거지원하는 것(긴급주거지원 포함)임. • <전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법>에 따른 전세사기 피해자들이 전세사기 우선매수권 등을 활용하여 불법건축물을 취득하는 것은 보증금 손실을 방지하기 위한 원하지 않는 취득이기 때문에 그 보유기간 동안에 한해 시정명령이나 이행강제금 등의 부과대상에서 면제할 필요가 있음. 마찬가지로 전세사기피해자 등의 우선매수권 양도에 따라 공공주택사업자가 불법건축물을 취득하는 경우에도 그 보유 기간 동안에 한해 시정명령이나 이행강제금 등의 부과대상에서 면제하도록 하여 공공주택사업자가 불법건축물을 취득하였다가 다시 민간에 매각할 수 있도록 하는 방안이 필요함.
G위원	• 「주택임대차보호법」 제5조 개정 : 제5조(계약의 해지) ① 제4조에도 불구하고 임차인은 언제든지 임대인에게 계약해지(契約解止)를 통지할 수 있다(「주택임대차보호법」 제6조의2제1항, 「민법」 제627조제2항 참조) ② 제1항에 따른 해지는 임대인이 그 통지를 받은 날부터 3개월이 지나면 그 효력이 발생한다(「주택임대차보호법」 제6조의2제2항 참조) • 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 제4조제5호, 제6조제2항, 제11조제2항 실효성 강화
H위원	• 공공임대주택으로의 이주 지원 확대 • 월세 등 주거비에 대한 직접 지원 확대

Q15. 현재 불법건축물에 거주하고 있는 세입자에 대해 주거복지 프로그램과 연계할 수 있는 방안과 원칙, 절차에 관한 의견을 부탁드립니다.

A위원	• 현재 가용가능한 주거복지 프로그램은 지역별 주거복지센터 및 행정복지센터(주민센터), 복지기관에 의한 연계이나, 지역적 차등이 심하며 공공기관에 의해 제공될 수 있는 임시거처, 피해구제, 법률상담에 의한 해소 등 현행 자원구축 규모로 볼 때 근본적인 대책이 될 수 있을지 의문임. • 현 주거복지센터에서 가능한 것은 연계 가능한 자원에 대한 상담과 정보 제공 정도임.
B위원	• 건축안전센터 등 건축 관련 전문 영역으로의 접근이 아니라 상시적인 주거복지 프로그램 연계가 수월할 수 있는 창구가 마련되어야 함. 불법건축물보다 나은 선택지를 택할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요함.
C위원	• 불법건축물 여부 등을 알 수 있고 대비할 수 있는 정보 제공이 우선되어야 함. 가급적 임대차계약 단계에서 세입자가 미리 인지하고 위험을 사전에 예방하는 방향으로 주거상담이 진행될 필요가 있음 • 불법건축물에 대한 주거지원은 원칙적으로 금지하여, 주거복지 프로그램의 대상이 되는 세입자가 주거지로 선택하지 않도록 하는 제도적 방안 필요 (주거복지 프로그램에서의 체크리스트에 포함)
D위원	• 임대차계약을 맺은 임차인이 현재 거주하는 건축물이 불법건축물인지 여부를 체크할 수 있는 리스트를 작성하여 홍보하고 불법건축물 중에서 보증금반환 문제 발생 소지가 있는 계약건에 대해서 우선적으로 계약해지, 주거이동을 위한 정보 제공.
E위원	• 공공임대주택을 우선적으로 배분하여 기본적인 주거를 유지할 수 있게 한다. • 이자 상환과 임대료 부담이 소득에 비해 과도한 수준이 되지 않도록 지원 방안을 만든다.
F위원	• 주거 상태에 대한 평가가 우선되어야 함. 경제적 사정 등으로 열악한 주거에 불가피하게 거주하는 세입자의 경우 위험의 정도, 임대인의 주택 개량 여력 등을 고려하여 ① 임대인에게 일정한 기한 내 주거지의 개선을 명령하거나, ② 주택 개량 프로그램을 적용하고 주택 개량을 지원하는 방안, ③ 해당 주택의 거주가 생명과 건강에 중대한 위해를 끼칠 우려가 있는 경우 세입자가 양호한 주택으로 이전할 수 있도록 공공임대주택 제공, 긴급주거로의 이전, 월세 지원을 통한 주거지 이전 등의 주거복지 프로그램과 연계될 필요가 있음.
G위원	• 「주거기본법 시행령」 제14조제1항제3호 개정 : 3. 주택개조, 불법건축물 등에 대한 교육 및 지원
H위원	• 주거복지 측면에서의 접근은 불법건축물 여부와 무관하게 정책이 설계될 필요가 있음. 불법에 대한 책임이 세입자에게 있지 않기 때문임

Q16. 세입자 정보 비대칭성 완화를 위한 아래의 방안에 관한 의견을 부탁드립니다. • 개업중개사를 통해 중개하는 경우, 임대차신고 의무를 중개사에게 부여하고, 중개 대상물 확인·설명서를 신고 내용에 포함하도록 하여 주거 품질 상태에 대한 정보 확대 • 불법건축물 거주로 발생하는 문제에 관한 홍보 및 교육 • 전입신고 및 확정일자 발급과정에서 관련 문제 안내	
--	--

A위원	• 불법건축물임을 알고도 어쩔수 없이 들어가는 경우도 많지만, 그 결과 발생하는 피해의 책임이 세입자에게도 있다는 사실을 강조할 필요가 있음. • 특히, 청년 세대의 경우, SNS 정기적 홍보만으로도 충분히 어떤 점을 유의해야 하는지 스스로 파악하여 선택 가능함. 다만, 대상 거주별 정확한 정보에 대한 접근이 어렵다는 것이 가장 큰 문제일 것임. • 전입신고 및 확정일자 발급과정에서 관련 문제 안내도 필요하나, 이미 계약 후 온 것이기 때문에 뉴욕시 제도처럼 일정기간 동안 문제 인지 시 계약철회할 수 있도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있음.
B위원	• 공인중개사에 앞서, 주택임대차가 가능한 매물이 맞는지 검토하는 보다 공익적인 목적에 부합한 행위가 가능한 주체가 필요할 것임. 공인중개사는 위반건축물 단속이 되지 않았으나 불법건축물의 주거용 임대 행위를 하고 있는 건축물을 파악할 수 있는 여력이 없거나 여력이 있다고 하더라도 이를 활용하여 세입자에게 정보를 제공해봤자 중개가 성사되지 않는 것에 대한 고충이 생기므로 그 책임을 회피하기 쉬운 위치에 있음을 분명히 직시해야 함. • 주택임대차가 가능한 매물이 맞는지, 불법건축물의 주거용 임대 행위가 벌어지고 있지는 않은지에 대해 상시적으로 지역별 활동이 가능한 공익적인 주체가 역할을 할 수 있는 별도의 시스템이 도입될 필요가 있음. • 다만, 공인중개사의 불법건축물 설명 여부를 강화하는 것도 중요함. 단속 전이라고 하더라도 이 건축물이 불법이 아님을 설명하도록 의무화한다면 이를 통해 세입자가 피해를 미리 방지하거나 예측할 수 있을 것임. • 또한, 전입신고 및 확정일자 발급 과정에서 관련 문제를 안내받을 수 있다면 보다 효과적인 것임. 다만, 이것은 기존 동주민센터 업무에 추가적인 업무지시사항이 되어서는 안 되고, 전문적으로 주택임대차에 관한 항목들을 세입자와 함께 검토하고 위반 및 주의 사항을 확인 및 설명해주는, 나아가 심각한 피해들을 미연에 방지할 수 있도록 안전 조치를 최종적으로 함께 취할 수 있는 별도 인력과 예산이 보장되는 새로운 체계가 필요함.
C위원	• 중개사들이 불법건축물인 경우, 해당 불법 요소와 이행강제금, 개선조치 사항 등과 관련한 사항과 임대인의 의사를 (예비)세입자에게 고지하도록 의무 강화 • 또한, 불법건축물 임대로 인한 보증금 반환 등 피해가 발생하지 않도록, 대항력 확보 관련 특약을 임대차 계약에 포함하는 방안 등도 검토 • 전입신고/확정일자/임대차 신고단계에서 담당 공무원이 해당 내용을 세입자에게 안내하도록 의무화 (이를 지원할 수 있는 시스템 마련 필요)
D위원	• 위반건축물 여부를 기재하도록 하고 있으나 위반건축물 계약시 추후 발생할 수 있는 법적 문제, 임차인의 불이익에 대한 정보까지 전달되도록 하여야 정보 비대칭성을 충분히 완화할 수 있을 것임. • 구두로 문제없다 하고 계약조항에 불법건축물 계약에 따른 문제점을 인지했다는 것을 명문화 하여 임차인에게 불이익이 되는 상황을 만들지 않도록 해야 할 것임.
E위원	• 주택의 적법성, 거주적합성 충족여부 등을 확인하고 정보를 제공해야 중개인의 의무를 분명히 한다. • 책무를 적절히 수행하지 않은 중개인에 대한 제재와 배상을 강화한다.

F위원	- 임대차계약 신고 의무를 중개사에게 부여하는 방안은 바람직하나 개업공인중개사들이 반대하고 있는 내용임. 공인중개사에게 신고의무를 부과하되 공인중개사에게 신고 수수료를 받을 수 있게 하는 방안이 타당하다고 사료됨. - 현재 공인중개사법 및 동법 시행령, 시행규칙에 따라 임대차와 관련해 중개대상물에 대해 확인·설명할 내용이 너무 간략하고 구체성이 떨어져 확인·설명할 내용을 대폭 강화할 필요가 있음. 주택가격 및 임대차 가격에 관해 공공이 제공하는 정보가 현재보다 훨씬 더 구체적으로 정확하게 제공될 필요가 있고, 임대차 신고를 통해 연속적으로 임대차조건을 파악할 수 있도록 할 필요가 있음. - 중개대상물 확인·설명서는 임대차 신고의 내용으로 할 사항이 아니라고 판단됨. ① 주택의 품질에 관한 사항은 국가가 설정한 기준에 따라 지자체가 정기적으로 조사하여 건축행정시스템에 입력하여 국민에게 정보 제공을 할 사항임. ② 주택의 권리관계에 관한 사항은 특정 시기의 권리관계에 관한 사항이기 때문에 계속 변경되는 정보라서 임대차 신고의 내용으로 할 만한 내용이 아니고, 계약을 앞둔 임차인이 그 당시의 권리관계를 알 수 있도록 정보 제공하는 것이 더 중요함. - 불법건축물 거주로 발생하는 문제에 관한 홍보 및 교육, 전입신고 및 확정일자 발급 과정에서 관련 문제 안내 등이 필요하기는 하지만 이로써 세입자 정보의 비대칭성이 쉽게 해소되긴 어려움.
G위원	「공인중개사법 시행령」 제21조제1항제10호 신설 : 10. 중개대상물에 대한 이행강제금의 부과 금액·사유, 징수 및 시정명령 이행 여부 등 정보 「주택임대차보호법」 제3조의7제3호 신설 : 3. 「건축법」 제80조에 따른 이행강제금의 부과 금액·사유, 징수 및 시정명령 이행 여부 등 정보
H위원	- 불법건축물 거주로 발생할 수 있는 문제를 사례별로 정리하는 것이 우선적으로 필요함. 이를 위해서는 불법건축물로 인해 대규모 피해가 발생한 전세사기 피해자에 대한 사례 조사가 우선적으로 필요한 것이라 판단됨 - 전입신고 및 확정일자 발급 과정에서도 불법건축물 거주로 발생할 수 있는 문제가 안내될 필요가 있지만 관련 정보가 가장 필요한 시기는 계약 이전이라고 판단됨. 중개사의 설명 의무 부여 및 실효성 확보 방안 마련 필요(의무 위반시 중개사에 대한 처벌 강화, 확정일자 발급 시 안내를 받았는지 확인 등)

5. 그 외 제도 개선 방안 의견

Q17. 그 외 불법건축물 주거용 임대 문제 대응을 위한 제도 개선 방안이나, 제도 설계 과정에서 고려해야 할 부분 등 추가적인 의견이 있다면 기술해주시기 바랍니다.

C위원	2030년 이후에는 자연스러운 가구 수 감소로 현재와 같은 주택시장에서의 공급 압박은 감소될 수 있음 - 따라서, 시장에서 주택수요예측 등과 연계하여 불법건축물 주거용임대 해소를 위한 로드맵(단기적/중장기 이행계획)을 마련하고 적극적 행정으로 해소해 나갈 필요가 있음
G위원	“NO 불법건축물” 릴레이 캠페인(“NO EXIT” 마약 근절 릴레이 캠페인 참조) “불법건축물” 체크리스트[전세사기 피해 예방법…경남도 11대 체크리스트 안내(뉴시스 2023. 2. 1.) 참조]
H위원	다중주택에 대한 규제 완화로 공급이 확대되고 있고, 이는 불법건축물을 양산하는 결과를 야기하고 있음. 다중주택의 불법 문제 해소 방안 마련이 필요함

기본 23-10

불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안

저 자 윤성진, 박미선, 이길제, 유재성, 박기덕, 조윤지

발 행 인 심교언

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2023년 10월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-896-8

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

윤성진, 박미선, 이길제, 유재성, 박기덕, 조윤지. 2023. 불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

불법건축물의 주거용 임대 실태와 세입자 주거권 보장 방안

Analyzing the Prevalence of Illegal Housing:
Policy Interventions for Upholding Tenants' Right to Housing



제1장 서론

제2장 불법주거지와 주거권 관련 문헌 검토

제3장 불법건축물의 공급과 양산 메커니즘 분석

제4장 불법건축물 조치 현황과 문제점

제5장 불법건축물 주거용 임대와 세입자 취약성

제6장 제도 개선 방안

제7장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

