

「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」
제정 촉구 건의안

검 토 보 고

의 안 번 호	571
------------	-----

2023. 04. 27.
주택공간위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2023. 2. 27. 이봉준 의원 발의 (2023. 4. 3. 회부)

3. 주요내용

- 위반건축물 이행강제금으로 인해 고통받고 있는 서민의 구제를 위하여 “생계형 또는 소규모 주거용 위반건축물”을 양성화하는 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」을 조속히 제정해 줄 것을 건의함

2. 제안이유

- 2019년 4월 「건축법」 개정으로 인하여 위반건축물에 대한 이행강제금 규정이 강화되었으나, 당시 위반건축물의 양성화 기회를 부여하는 특별조치법이 선행되지 않은 채 유예기간도 없이 개정됨으로써 위반건축물 소유자들의 부담이 가중되었음
- 더욱이 작년 10월 발생한 이태원 참사의 원인 중 하나로 해밀톤호텔의 불법 증축이 거론된 이래, 서울시는 이행강제금을 최대 4배까지 인상하는 내용의 조례 개정안을 입법예고('23.1.9.~'23.2.8.) 하였음

- 입법예고 결과, 선 양성화 대책 마련, 생계형 소규모 주택 제외, 부담기 준 경감 등 총 570여 건에 달하는 반대 의견이 제출되면서, 규제강화에 앞서 기존 건축물의 양성화 요구가 빗발치고 있는 상황임
- 이와 관련하여 현재 국회에는 한시적으로 위반건축물을 양성화하는 내용의 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법안」 8건이 발의된 상태이나 소관 상임위원회에 상정되지 못한 채 장기간 계류되어 있는 상태임
- 이에, 서민의 재산권 보호 및 주거 안정을 위하여 공익과 안전에 미치는 위해가 적으면서 원상복구 등 이행이 곤란한 생계형 또는 소규모 주거용 위반건축물을 양성화해 주는 특별조치법을 신속히 제정해 줄 것을 촉구 건의함

4. 검토의견 (수석전문위원 오정균)

- 이 건의안은 건축법을 위반한 건축물 중 소규모 주거용 건축물에 대해 양성화 기회를 부여할 수 있도록 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법」(이하 “특정건축물정리법”) 제정을 촉구하기 위한 것으로 이봉준 의원이 발의하여 2023년 4월 3일 우리 위원회에 회부되었음.
- 발의 배경을 살펴보면, 서울시는 지난 '22년 10월 29일 발생한 이태원 참사의 발생 원인 중 하나로 지목된 건축물의 불법 증축¹⁾에 대하여, 이를 시정하기 위해 불법건축물에 대한 이행강제금 부과 기준을 강화하는 내용으로 「서울특별시 건축 조례」(이하 “건축조례”) 개정을 추진하고 있는 데²⁾(붙임2. 참고),

1) “해밀톤호텔 ‘꿈수 가벽’에…이태원 좁은 길목, 더 좁아졌다”, 머니투데이, 2022.11.01.

2) 「서울특별시 건축 조례 일부개정조례안」(의안번호 670)은 '23년 3월 29일 제출되어 4월3일 우리 위원회에 회부되었음.

- 입법예고 과정에서 다수의 반대의견이 제출³⁾됨에 따라, 이 건의안은 해당 조례의 개정애 앞서 불법건축물 중에서도 공중에 미치는 위해가 적고, 생계형 소규모 주거용 건축물에 대해서 제한적으로 양성화 기회를 부여함으로써 서민경제에 미치는 충격을 최소화하기 위한 것으로 이해됨.
- 특정건축물정리법은 특정건축물⁴⁾을 선별하여 사용을 승인함으로써 국민의 재산권을 보호⁵⁾하기 위한 한시법으로 1981년12월 최초 제정 및 시행되었으며 현재까지 총 네 차례 시행⁶⁾된 바 있으며, 이에 따라 '15년 기준 서울시는 총 17,013건의 특정건축물을 양성화 하였음(붙임3. 참고).

<특정건축물 양성화 연혁(전국)>

연번	법률명	제정일 (시행일)	시행기간	적용대상	위법 건축물 현황	양성화 건수
1차 (’80.7)	준공미필 기존 건축물 정리에 관한 특별조치법 (제3259호)	’80.1.4 (’80.7.5)	’80.7~’81.12 (1년6월)	’80.7.5. 시행당시 연면적 165㎡ 이하 건축물 (공동주택은 전용면적)	712,992	450,871
2차 (’81.12)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 (제3533호)	’81.12.31 (’81.12.31)	’81.12~’85.6 (’83.12개정) (3년6월)	-165㎡이하인 주거용 미 준공 건축물 -’81.12.31 사실상 완공된 연면적 85㎡이하 주거용 건축물과 증개축된 건축물		
3차 (’00.3)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 (제6253호)	’00.1.28 (’00.3.1)	’00.3~’00.12 (10개월)	’98.12.31 사실상 완공된 85㎡이하 주거용 건축물	2,642	562
4차 (’06.2)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 (제7698호)	’05.11.8 (’06.2.9)	’06.2~’07.1 (1년)	’03.12.31 사실상 완공된 -다세대(세대 85㎡이하) 단독주택(165㎡이하) 다가구(330㎡이하)	23,325	12,378
5차 (’14.1)	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 (제11930호)	’13.7.16 (’14.1.17)	’14.1~’15.1 (1년)	’12.12.31 사실상 완공된 -다세대(세대 85㎡이하) 단독주택(165㎡이하) 다가구(330㎡이하)	28,388	26,924
계					767,347	490,735

출처: 「특정건축물 정리에 관한 특별조치법안 검토보고서」 (서영교 의원안, 2020.9)

3) 입법예고 기간(’23.1.19~’23.2.8.)동안 572건의 반대의견이 접수된 것으로 파악됨.

4) 특정건축물정리법(법률 제12649호) 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과

- 현재 국회에 계류 중인 8개의 법률안의 양성화 대상 건축물의 기준 및 세부 요건 등 주요 내용이 '13년 7월 제정된 법과 유사한 내용인 것으로 파악됨(붙임4. 참고).

<특정건축물 정리법 계류현황>

대표발의	제안일자	심사진행상태
서영교 의원	2020.6.30.	소관위 심사('20.9.8.)
노웅래 의원	2020.9.28.	소관위 심사('20.11.19.)
윤영찬 의원	2020.11.20.	소관위 접수('20.11.23.)
김도읍 의원	2020.11.20.	소관위 접수('20.11.23.)
박홍근 의원	2021.2.16.	소관위 접수('21.2.17.)
김병욱 의원	2021.3.10.	소관위 접수('21.3.11.)
김은혜 의원	2021.4.13.	소관위 접수('21.4.14.)
이종배 의원	2021.8.11.	소관위 접수('21.8.12.)

- 한편 이 법의 제정 및 시행에 대하여 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 존재하는데, 찬반의 이유⁷⁾를 요약하면 다음과 같음.
 - 먼저, 법 제정에 찬성하는 입장에서는 ▲ 건축물의 위반사항을 인지하지 못하고 불법건축물을 매수한 경우에도 이행강제금을 납부하는 경우가 있

같다.

1. “특정건축물”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다.
 - 가. 「건축법」 제11조 또는 제14조에 따라 건축허가를 받거나 건축신고를 하여야 하는 건축물을 건축허가를 받지 아니하거나 건축신고를 하지 아니하고 건축하거나 대수선한 건축물
 - 나. 「건축법」 제11조 또는 제14조에 따라 건축허가를 받거나 건축신고를 하고 건축하거나 대수선한 건축물로서 같은 법 제22조에 따른 사용승인을 받지 못한 건축물
- 5) 특정건축물정리법(법률 제12649호) 제1조(목적) 이 법은 특정건축물을 선별하여 사용을 승인함으로써 국민의 재산권을 보호함을 목적으로 한다.
- 6) ○ 1981.12.31. 「특정건축물정비법」 제정('83.12.31. 일부개정)
 - 2000.1.28. 「특정건축물정비법」 제정
 - 2000.11.8. 「특정건축물정비법」 제정
 - 2013.7.16. 「특정건축물정비법」 제정('14.1.14. 타법개정, '14.5.21. 일부개정)
 - 대상: '12.12.31. 당시 사실상 완공된 주거용 건축물
 - ▶ 다세대주택(세대당 전용면적 85㎡이하), 단독주택(연면적 165㎡이하로 다가구주택 제외), 다가구주택(연면적 330㎡이하)
- 7) 2020.11.24.국토교통위원회 ‘「특정건축물 정리에 관한 특별조치법안」 제정을 위한 공청회’ 中

고, ▲ 건축물을 철거해야만 위반행위가 시정되는 경우도 있으며, ▲ 일부 건축규제의 불합리함으로 인해 위반사항이 발생할 수 있다는 점을 이유로 들고 있으며,

- 반대하는 입장에서는 ▲ 주기적인 양성화 기대심리로 인하여 고의적인 위법행위가 발생할 우려가 있고, ▲ 건축주가 월세수익 극대화를 위해 방을 나누는 등의 영리를 목적으로 하는 위반행위도 양성화가 될 수 있으며, ▲ 궁극적으로 건축법을 지킨 대다수의 국민들에 대한 역차별이 될 수 있다는 것을 이유로 들고 있음.

○ 종합하면, 이 건의안에 따라 특정건축물정리법이 제정된다면 건축조례 개정에 의한 이행강제금 부과 기준 강화에 앞서 불법건축물의 양성화 기회가 제공됨으로써 생계형 소규모 주거용 불법건축물 소유자의 재산권 보호와 주거안정 도모에 기여할 수 있을 것으로 사료됨.

- 다만, 이행강제금 관련 법규정의 형해화(形骸化)를 방지하고 불법이 용인될 수 있다는 사회적 파급효과를 차단하기 위해, 불법건축물의 양성화는 적정 수준의 안전성 담보를 전제로 사회통념상 용인될 수 있는 최소한의 범위에서 신중히 진행되어야 할 것임.

의안심사지원팀장	김성연	02-2180-8204
입 법 조 사 관	조윤길	02-2180-8208

[붙임1] 관계 법령(p.6)

[붙임2] 「서울특별시 건축 조례」 개정안 주요내용(p.7)

[붙임3] 자치구별 특정건축물 양성화 현황(2015년 기준)(p.8)

[붙임4] 특정건축물정리법 계류의안별 주요 내용(p.9)

■ **건축법(이행강제금 관련)**

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

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

② 허가권자는 영리목적을 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 계고(戒告)하여야 한다.

④ 허가권자는 제1항 및 제2항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우 금액, 부과 사유, 납부기한, 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 납부기한까지 내지 아니하면 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

■ 조례 개정 이유

- 건축법에 따른 위반사항에 대하여 이행강제금이 부과되고 있으나, 위반으로 인한 경제적 이익이 이행강제금보다 많은 경우 이행강제금 부과도 불구하고 위반사항을 시정하지 아니하는 경우가 발생하여 시민 불편 및 안전을 지속적으로 위협하므로 이행강제금 부과기준을 강화하고, 타법 개정에 따른 조문을 정비하고자 함.

■ 주요 내용

- 건축법에서 조례로 위임한 이행강제금 반복 부과 횟수를 2회로 하고, 이행강제금 가중 부과 비율을 100%로 함으로써 건축법 위반행위 근절과 위반건축물 소유자의 자발적 시정을 유도하고자 함
- 주택법 시행령 일부 개정 시 도시형생활주택의 ‘원룸형주택’이 ‘소형주택’으로 명칭 변경됨에 따라 조문을 정비함

※ (참고) 서울시 위반건축물 유형별 이행강제금 부과 현황(2022년)

(단위: 건, 천원)

구분	위반건축물 현황	이행강제금 현황					고발 건수
		부과건수	부과금액	징수건수	징수금액	미징수금액	
무허가, 무신고	74,792	62,408	81,533,573	47,527	54,071,880	27,461,693	33
무단 대수선	826	803	2,850,398	533	1,360,658	1,489,741	32
무단 용도변경	1,123	1,050	6,673,762	567	2,646,507	4,027,255	21
기타	1,454	1,252	4,380,484	836	2,604,971	1,775,513	16
합계	78,195	65,513	95,438,217	49,463	60,684,016	34,754,201	102

붙임3 자치구별 특정건축물 양성화 현황(2015년 기준)

구분	계	단독주택	다가구주택	다세대주택
강남구	311	1	24	286
강동구	1,166	11	141	1,014
강북구	909	84	529	296
강서구	780	8	116	656
관악구	542	8	263	271
광진구	1,136	15	438	683
구로구	344	49	165	130
금천구	255	16	78	161
노원구	302	9	126	167
도봉구	342	3	214	125
동대문구	750	115	525	110
도작구	756	70	321	365
마포구	962	74	428	460
서대문구	384	19	159	206
서초구	323	1	35	287
성동구	364	40	278	46
성북구	420	60	266	94
송파구	1,722	7	30	1,685
양천구	755	7	276	472
영등포구	461	30	373	58
용산구	488	70	197	221
은평구	1,769	31	154	1,584
종로구	501	120	298	83
중구	331	58	201	72
중랑구	940	44	603	293
합계	17,013	950	6,238	9,825

붙임4

특정건축물정리법 계류의안별 주요 내용

구분	주요내용		비고
서영교 의원안 (’20.6.30.)	시점	’19.12.31. 사실상 완공	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택 · 연면적 165㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 330㎡이하 다가구주택 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장 없을 것 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부) 후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	
노웅래 의원안 (’20.9.28.)	시점	’12.12.31. 사실상 완공	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택 · 연면적 165㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 330㎡이하 다가구주택 	
	요건	· 과태료와 이행강제금 체납 없을 것(1년 이내 모두 납부하면 가능)	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	
윤영찬 의원안 (’20.11.20.)	시점	’20.6.30.사실상 완공	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택 · 연면적 165㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 330㎡이하 다가구주택 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장없을 것 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	
김도읍 의원안 (’20.11.20.)	시점	’19.12.31. 사실상 완공	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택, · 연면적 165㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 395㎡이하 다가구주택 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장없을 것 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	

구분	주요내용		비고
박홍근 의원안 (’21.2.16.)	시점	’19.4.23.사실상 완공	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택 · 연면적 165㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 330㎡이하 다가구주택 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장없을 것 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	
김병욱 의원안 (’21.3.10.)	시점	’12.12.31.사실상 완공	부설주차장 추가확보 의무 면제
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택, · 연면적 330㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 660㎡다가구 주택 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장없을 것 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	
김은혜 의원안 (’21. 4.13.)	시점	’19.4.23. 사실상 완공	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택, · 연면적 330㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 660㎡다가구 주택 · 상기 건축물 중 근린생활시설로 허가를 받고 주택으로 전용한 주거시설 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장없을 것 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 30일 내 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	
이종배 의원안 (’21.8.11.)	시점	(시기 요건 없음)	
	용도 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> · 전용 85㎡이하 다세대주택 · 연면적 165㎡이하 단독주택(다가구 제외) · 연면적 330㎡이하 다가구주택 	
	요건	<ul style="list-style-type: none"> · 자기 소유 토지 또는 국공유지(처분제한 無) · 도로 최소너비 3m · 안전, 위생, 방화, 도시계획사업 시행, 일조권에 지장없을 것 <ul style="list-style-type: none"> - 누수차단을 위해 신고없이 경사지붕으로 교체 - 교체한 지붕 부분의 가중평균 높이가 1.8m이하 	
	처리방안	신고(설계도서, 현장조사서 첨부)후 건축위원회 심의를 거쳐 사용승인	