

- 지역사회 주차장 문제 해결을 위한 「건축법」 과
「주차장법」 개정 촉구 건의안 -

심 사 보 고

의 안 번 호	1279
------------	------

2020년 4월 23일
교 통 위 원 회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2020년 2월 5일, 양민규 의원 외 26명 발의

나. 회부일자 : 2020년 2월 12일

다. 상정일자

- 제293회 서울특별시의회 제3차 교통위원회(2020년 4월 23일 상정·의결)

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 양민규 의원)

가. 제안 이유

- 서울특별시의회는 기초자치단체(자치구)가 불법건축행위 등을 단속하고 원상회복하는 데 고충을 겪고 있는 현실을 반영하여 광역자치단체(서울시)가 불법건축행위 등을 직접 조사·점검·시정명령할 수 있도록 「건축법」 과 「주차장법」 개정을 건의함.

나. 주요골자

- 일부 시민의 불법건축행위 등으로 인하여 지역사회 내 주차장 부족 현상이 심화되었음.
- 현행 「건축법」은 법을 위반한 건축물 실태를 조사하고 시정명령 등을 할 수 있는 권한을 기초자치단체장에게 부여하고, 현행 「주차장법」 역시 법을 위반하여 본래의 기능을 유지하지 않는 주차장에 원상회복을 명할 수 있는 권한을 기초자치단체장에게 부여하고 있음.
- 그러나 서울시 기초자치단체(자치구)의 경우 불법건축행위 등을 단속할 인원이 절대적으로 부족하고, 이행강제금보다 불법 행위로 얻는 이득이 더 높아 불법행위가 제대로 근절되지 않을 뿐만 아니라, 주민의 반발 등이 거세 지역사회 내 주차장 문제 해결에 어려움을 겪고 있음.
- 따라서 서울특별시의회는 기초자치단체(자치구)가 불법건축행위 등을 단속하고 원상회복하는 데 고충을 겪고 있는 현실을 반영하여 광역자치단체(서울시)가 불법건축행위 등을 직접 조사·점검·시정명령 할 수 있도록 「건축법」과 「주차장법」 개정을 건의하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법령: 「건축법」, 「주차장법」 및 같은 법 시행령, 시행규칙 등

나. 기타사항: 없음

다. 관련부서 의견조회 결과

- 서울시장(주택건축본부 건축기획과) : 기타
 - 「건축법」제79조의 규정에 따르면 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 "건축주등"이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있음
 - 그러나 이행강제금보다 불법 행위로 얻는 이득이 더 높아 불법행위가 제대로 근절되지 않고, 주민의 반발 등 허가권자가 불법 건축물 해결하는데 한계가 있음
- 서울시장(도시교통본부 주차계획과) : 보류
 - 주차장 업무는 「지방자치법」 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) 「주차장법」 법령상 기초자치단체 고유사무임
 - ‘주차장 무단용도 변경’, ‘불법 건축물 증축 및 구조 변경’ 등 위법건축물 실태조사는 시민의 안전을 위하여, 건축허가를 승인한 자치구에서 준공 후에도 지도·점검 및 관리까지 하도록 하고 있음
 - 시는 건축물 관련 정보(건축물 구조, 도면 등) 및 인력이 자치구보다 부족 하므로 서울시에서 직접 건축물 실태조사 및 관리하는 것은 현실적으로 어려움

- 현행 법령에서 건축물 허가권자가 준공허가 후 관리까지 하도록 규정하고 있는 제반사항 등을 감안시, 불법건축행위 조사·점검·시정 명령 권한만 시에서 하도록 하는 것에 대해서는 종합적으로 검토 후 개정 추진 필요
- 이와 별도로 우리시는 자치구와 협력하여 부설주차장 용도변경 등 위법건축물 실태조사, 지도·점검을 지속적으로 강화해 나가겠음

라. 이 송 처

- 국 회 : 국회의장
- 정 부 : 국토교통부장관, 서울특별시장

4. 검토의견

가. 개요

- 동 건의안은 건축물 불법 구조변경 및 주차장 내 불법 구조물 설치 등에 대한 단속 실효성을 높이기 위해 기초자치단체장에게 부여된 불법건축 행위 시정권한을 광역자치단체장이 할 수 있도록 「건축법」 및 「주차장법」의 개정을 건의하는 것임

나. 검토의견

- 현행 「건축법」 제11조에 따르면 21층 미만의 건축물을 건축하고자 하는 자는 자치구청장 등에게 건축허가를 받거나 건축신고를 하여야 하고, 건축허가 및 신고를 아니하고 무단으로 건축물을 건축시에는 고발, 이행강제금 부과, 건축물대장 기재 등 각종 불이익을 받도록 하고 있음¹⁾
또한, 「주차장법」 제19조의4에서는 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용할 수 없도록 하고 있으며, 다른 용도로 사용할 경우에는 자치구청장이 “위법건축물”로 간주하여 원상복구를 명하고, 위반 사용자는 이행강제금 부과 및 3년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금형에 처하도록 하고 있음²⁾

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

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

2) 주차장법 제19조의4(부설주차장의 용도변경 금지 등) ① 부설주차장은 주차장 외의 용도로 사용할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

○ 그럼에도 불구하고, 서울시의회 연구용역 결과³⁾에 따르면 서울시내 위반건축물은 2015년 16,681건에서 2017년 19,509건으로 3년간 계속해서 증가하였고, 이로 인해 2017년 서울시내 누적 위반건축물은 67,888건으로 2015년 대비 37% 증가한 것으로 나타났음

또한, 위반건축물의 이행강제금 징수율은 전체 70.1%에 불과한 것으로 나타났으며, 이마저도 2015년 이후 지속적으로 낮아지고 있어 이행강제금 실효성 문제를 비롯하여 위반건축물 억제를 위한 대책 마련이 필요한 실정임

※ 참고 : 서울시 위반건축물 발생·누적 및 이행강제금 징수율 현황(15~17년)

구분	'15년			'16년			'17년			누적		
	발생	누적	징수율	발생	누적	징수율	발생	누적	징수율	발생	누적	징수율
총 계	16,681	49,492	79%	17,296	57,831	72%	19,509	67,888	61%	53,486	67,888	70%
주거용	12,407	35,667	84%	13,047	42,541	81%	13,889	50,157	63%	39,343	50,157	75%
사업용	3,708	11,482	72%	3,636	12,986	60%	5,087	15,306	55%	12,431	15,306	62%
기 타	566	2,343	83%	613	2,304	76%	533	2,425	69%	1,712	2,425	76%

1. ~ 3. (생략)

② (생략)

③ 시장·군수 또는 구청장은 제1항 또는 제2항을 위반하여 부설주차장을 다른 용도로 사용하거나 부설주차장 본래의 기능을 유지하지 아니하는 경우에는 해당 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자에게 지체 없이 원상회복을 명하여야 한다. 이 경우 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자가 그 명령에 따르지 아니할 때에는 「행정대집행법」에 따라 원상회복을 대집행(代執行)할 수 있다.

제29조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제19조의4제1항을 위반하여 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용한 자

제32조(이행강제금) ① 시장·군수 또는 구청장은 제19조의4제3항 전단에 따른 원상회복명령을 받은 후 그 시정기간 이내에 그 원상회복명령을 이행하지 아니한 시설물의 소유자 또는 부설주차장의 관리책임이 있는 자에게 다음 각 호의 한도에서 이행강제금을 부과할 수 있다.

1. 제19조의4제1항을 위반하여 부설주차장을 주차장 외의 용도로 사용하는 경우: 제19조제9항에 따라 산정된 위반 주차구획의 설치비용의 20퍼센트

3) 서울특별시의회, 『서울특별시 위반건축물 현황 및 발생 억제 방안 연구』, 2018 연구용역, 2018. 8

- 이처럼, 건축물 및 주차장의 불법 용도변경이 계속해서 늘어나고 있음에도 불구하고 단속 권한을 가진 자치구는 시정명령에 따른 이행 강제금 부과 외에 별다른 조치를 취하지 않는 소극적인 자세로만 일관하고 있고,

결국, 무분별한 불법 개축으로 인해 크고 작은 붕괴 및 화재사고⁴⁾가 발생한 후에야 뒤늦게 문제점을 해결하자는 여론이 형성되고 있으나 구체적 해결책을 찾지 못한 채 제자리걸음만 반복하고 있는 상황임

- 따라서, 위반건축물이 계속해서 늘어나고 있는 현실을 감안할 때, 자치구가 아닌 서울시가 불법건축행위에 대한 조사·점검·시정명령을 시행하는 것이 위반건축물 불법 개조에 대한 압박을 강화하고 문제 의식을 보다 확대·공론화 할 수 있다는 점에서 관련 법령의 개정 필요성이 어느 정도 인정된다 할 것임
- 다만, 서울시 건축물 관리 인력이 자치구에 비해 부족하고 인·허가 권을 비롯한 건축물의 세부정보가 여전히 자치구에 있는 상황에서 위반건축물 단속 권한만 서울시로 넘어올 경우, 건축물의 인허가 권한과 단속 권한의 충돌로 인해 단속의 실효성 여부에 대한 논란이 제기될 수 있다는 점에 대해서도 종합적인 검토가 필요할 것임

4) 경남 밀양 세종병원 화재('18.1.26) : 사망자 39명, 사상자 190명

- 사고 내용 : 1층 응급실 화재
- 불법 증축 내용 : 입원병동 등 12곳, 147㎡(전체 면적의 10%)

광주 클럽 구조물 붕괴사고('19.7.27)

- 사고 내용 : 복층 구조물 무너짐(사망자 2명, 사상자 17명)
- 불법 증축 내용 : 복층 구조물 자체가 불법 구조물

- 아울러, 위반건축물이 증가하는 근본 원인을 해결하기 위해 단순히 권한 이행으로만 그칠 것이 아니라, 임대료 보다 낮은 이행강제금 부과기준 강화 및 금액 현실화 등을 통해 그간의 솜방망이 처벌에서 벗어나 보다 내실있고 명확한 기준을 수립하여 사익만을 고려한 무분별한 위반행위가 근절될 수 있도록 노력해야 할 것임

5. 질의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 없음

7. 심사결과 : 원안가결

8. 소수의견 요지 : 없음

9. 기타 필요한 사항 : 없음

지역사회 주차장 문제 해결을 위한 「건축법」과 「주차장법」 개정 촉구 건의안

현행법령에 따라 주택을 지을 때는 건축물에 산정된 최소한의 주차면수를 확보하여야 하고, 부설주차장은 단체장이 인정하지 않는 이상 원칙적으로 본래의 용도로만 사용되어야 한다.

그러나 일부 시민들은 이를 어긴 채 건축물 완공 후 불법적인 구조변경 등을 통하여 가구 수를 늘리고, 주차장에 불법 구조물을 설치하거나 주차장이 아닌 용도로 사용함(이하 “불법건축행위 등”)으로써 지역사회 내 주차장 부족 현상을 심화시켰다.

이 문제 해결과 관련하여 현행 「건축법」은 법을 위반한 건축물 실태를 조사하고 시정명령 등을 할 수 있는 권한을 허가권자에게 부여하고 있는데, 지역사회 내 건축과 관련된 허가권은 대부분 기초자치단체장에게 있다. 현행 「주차장법」 역시 법을 위반하여 본래의 기능을 유지하지 않는 주차장에 원상회복을 명할 수 있는 권한을 기초자치단체장에게 부여하고 있다.

이에 따라 서울시의 경우 건축행정 운영에 관한 지도·점검 계획과 주차장 수급 실태 조사 계획을 수립하고, 기초자치단체(자치구)는 실질적인 실태 조사와 단속을 실시한 후 그 결과를 서울시로 송달하는 형태로 불법건축행위 등에 대한 점검이 이루어지고 있다.

그러나 서울시 기초자치단체(자치구)는 불법건축행위 등을 단속할 인원이 절대적으로 부족하고, 이행강제금보다 불법 행위로 얻는 이득이 더 높아 제대로 근절되지 않을 뿐만 아니라, 주민의 반발을 우려한 단속 의지 약화로 인하여 지역사회 내 주차장 문제 해결에 어려움을 겪고 있다.

따라서 서울특별시의회는 기초자치단체(자치구)가 불법건축행위 등을 단속하고 원상회복하는 데 고충을 겪고 있는 현실을 고려하고 단속의 실효성을 높이기 위하여 광역자치단체(서울시)가 불법건축행위 등을 직접 조사·점검·시정명령할 수 있도록 「건축법」과 「주차장법」 개정을 건의한다.

2020년 2월

서울특별시의회 의원 일동