

위법 건축물 양성화에 따른 한계 및 정책개선 방향

The Limitations and Improvement Schemes of the Legalization of Illegal Buildings

유 해 연*

윤 혜 영**

Yoo, Hae-Yeon

Yoon, Hye-Yeong

Abstract

The purpose of this study is to propose what needs to be politically reflected when any policy is practiced for stabilization of Ordinary housing, by taking an actual district and analyzing problems and limitations shown on process of legalizing illegal buildings in the last 3 months. For the purpose, establishment process and changes in policies related to 'Special Act dealing with the Specific Illegal Buildings', and some of recent cases of legalizing were examined. After examining cases that were brought in to Architectural Review, 72 types were shaped and characteristics of each were deduced. With the results, types were classified into those that need legalization, and those need enforced sanctions once legalization is allowed, and sections to be politically improved were analyzed as well. Through this study, 1) needs for well-defined standards for selecting illegal buildings for legalization, 2) needs for safety reviews such as fire prevention or disaster prevention in process of legalization as well as 3) needs for detailed process and establishment of an organization in charge were drawn as political directions suggested for improvement.

키워드 : 위법 건축물, 양성화, 서민주거, 저소득층, 다세대·다가구 주택

Keywords : Illegal buildings, Legalization, Affordable housing, Low income group, Low-rise housing

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

서울의 면적은 한정되어 있지만, 거주자의 수는 증가하고 있고, 거주 지역의 경제적·사회적 차이에 따라 주거환경의 질(Quality)의 격차도 심각한 문제로 대두되고 있다. 특히 주거 밀도가 높은 노후 주거지역들은 기존 주택을 불법으로 개조·증축하여 활용하는 경우가 증가하고 있다.



그림 1. 불법건축물 현황 사진(본 연구자료 중 일부)

이와 같은 경우 대수선 등이 불가능하기 때문에 안전과 도시 미관상에 문제를 초래하고 있다. 또한 합법적으로 주택을 사용해 온 도시민들에게 상대적으로 피해를 주고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하고, 서민주거의 재산권을 보호한다는 측면에서 “특정건축물 정리에 관한

특별조치법(2014.1.17. ~ 2015.1.16.)”이 시행되게 되었다.

서민들이 불편한 삶을 개선하고자 노후주택을 불법으로 증축·대수선한 부분들을 양성화하여 보다 안전하고 깨끗하게 생활할 수 있게 해주자는 법의 취지에는 공감할 수 있다. 그러나 이와 유사한 양성화 정책 및 제도가 지방자치제 이후 약 5~6년 단위로 지속되고 있고, 이 점을 악용하여 신축 시에 불법을 고려한 연립주택 및 다세대 주택들이 나타나고 있다는 점은 문제가 아닐 수 없다.¹⁾

따라서 본 연구의 목적은 “특정건축물 정리에 관한 특별조치법”에 의해 양성화된 실제 사례를 분석하여, 본 정책의 한계와 문제점을 밝히고, 향후 서민주거 안정을 위해 유사한 제도가 또 다시 적용될 경우, 제도적으로 개선되어야 할 방향에 대해 제안하는데 있다.

1.2 연구의 대상 및 방법

본 연구의 대상은 서울시 Y구에서 2014년 2월 1일부터 7월 15일까지 “특정건축물 정리에 관한 특별조치법”에 의해 양성화된 사례 중 특징이 잘 반영되고 있는 72개를 선정하여, 양성화 특징에 따라 유형을 분류하였고, 이에 따라 본 법의 취지대로 양성화가 필요한 유형과 제도에 대한 제제가 강화되어야 하는 유형을 정리하였다.

1) 최근 서울시 일부 자치구에서는 한 달에 약 80개에서 100개의 ‘특정건축물 정리에 관한 특별조치법’에 의한 다세대, 다가구, 단독주택들이 건축심의 후 양성화되고 있다.

* 숭실대학교 건축학부 조교수, 공학박사

** 인천발전연구원 도시기반연구부 부연구위원, 공학박사

(Corresponding Author, E-mail : hyoon@idi.re.kr)

본 연구는 한국연구재단 일반연구자사업(여성과학자)의 연구비 지원에 의한 결과의 일부입니다.(No. 2012R1A1A3013428) 더불어, 본 연구를 위해 자료와 자료 구득에 도움을 주신 Y구에 진심으로 감사드립니다.

1.3 선행연구 분석

연구에 앞서 국내에서 불법 건축물의 증축 및 개조에 대한 선행연구를 조사하였다. 지금까지 유사 불법건축물은 위법건축물, 불법 증축, 특정 건축물 등등으로 불려졌으며, 사례연구, 정책 및 제도연구 측면에서 선행연구가 이루어져 왔다. 국내에서는 주로 저렴주택과 공동주택의 발코니 위법에 대한 연구가 주를 이루었으며, 소형 건축물의 경우에는 서울시와 부산시를 대상으로 연구가 이루어졌다.

표 1. 불법건축물 관련 선행연구

분류	계획 유형	저자(연도)	제목
이론	-	김종보 (2000)	건축의 개념과 불법건축의 정의
		양우현 (1996)	위반할 수 있는 건축법규에 대한 연구
사례 연구	단독 주택	최종영 (2014)	건축법령 위반건축물의 개선방안 제시 (서울특별시 소규모 건축물, 주거)
		김진옥 외 (2003)	주거건축과 관련된 건축위법행위 행정심판판례 연구
		김중택 외 (1999)	단독주택의 불법용도변경 사례분석 연구
제도 및 정책	저렴 주택	이선화 외 (2013)	대도시의 새로운 불법(편법)주거를 어떻게 볼 것인가에 대한 논의와 저렴주거를 둘러싼 규제와 묵인에 대한 연구
		이규식 (2006)	공동주택 발코니 개조에 대한 제도적 개선방안을 제시함
	공동 주택 / 아파트	두성규 (2005)	아파트 발코니 확장의 불법 시비 그 종식을 위한 제언이 이루어짐
		이장범 외 4 (2005)	지구단위계획구역의 주거지역에서 일조권 적용에 연구로서 특히 공동주택의 발코니 불법 증축과 일조와의 관계를 연구함
		두성규 (2005)	발코니 개조 허용에 대한 연구
		박용석 (2004)	발코니 불법 개조 논쟁, 안전과 준법의 절충점 찾아야한다는 내용임
		김순은 외 2 (1999)	공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구로서 정부간 관계에 대한 규명
		김순은 외 (1999)	공동주택 불법개조 복구정책의 집행 연구(부산광역시 정책집행)
		김순은 외 2 (1998)	공동 주택 불법 개조 복구 정책의 집행 연구 : 정책 대상 집단 특성을 중심으로
		정주석 (2012)	개발제한구역 내 불법용도변경 건축물 확산 실태분석 연구(남양주시와 주변지역)
		한형수 외 (2004)	서울특별시 소형 위법 건축물 발생 억제 방안에 관한 연구
		박인섭 (2004)	위법건축물 발생방지 방안에 관한 연구(서울특별시)
	소형 건축물	한형수 (2003)	서울특별시 소형 위법 건축물 발생억제 방안에 관한 연구
		진재평 (2000)	위법건축물 발생방지에 관한 연구 (서울시 소형건축물을 중심)

선행연구 분석 결과 다세대·다가구주택 및 연립주택 등저렴주택의 위법화 양상을 살펴보고, 이를 유형화하여 정책적으로 개선 방향을 제안한 연구는 비교적 많지 않았다. 따라서 본 연구는 향후 ‘특정건축물 정리에 관한 특별조치법’과 같은 양성화 정책이 반복되어 시행될 경우, 정책적으로 개선되어야 할 부분에 대해 제안한다는 측면에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다.

2. 제도적 변화와 특징

2.1 위법건축물 양성화를 위한 제도변화

특정건축물 양성화는 지금까지 다섯 차례 시행되고 있으며, 유사한 법률에 대한 변화는 다음의 [표2]로 설명할 수 있다. 법령에서 큰 변화는 없었으며, 대부분 짧은 기간에 소형의 위법 건축물들을 양성화하는데 목적이 있었다. 2014년에 시행된 법안은 2012년 11월 18일과 2012년 12월 24일 법안이 발의되어 2013년 7월 특정법 공포에 의해 진행되었다. 특별조치법의 시행령은 뒤이어 2013년 9월 25일부터 11월 4일까지 입법예고를 거쳐 지난 1월 공포되었다.

표 2. 특정건축물 정리에 관한 특별조치법 관련 법안 변화

제정(시행)	법명	시행기간	적용대상
1980.1.4 (80.7.5)	법률 제 3259호 준공미필 기존 건축물정리에 관한 특별조치법	1년 6개월 1980.7.5.-1981.12.31	-시행 당시 연면적(공동주택은 전용면적) 165㎡이하 건축물
1981.12.31 (81.12.31)	법률 제 3533호 특정건축물 정리에 관한 특별 조치법	3년 6개월 1981.12.31.-1985.6.30	-195㎡ 이하 주거용 미준공 건축물 -81.12.31 사실상 완공된 건축물 (연면적 85㎡이하 주거용 건축물과 증개축 건물)
1983.12.31 (83.12.31)	법률제 3719호 특정건축물 정리에 관한 특별 조치법	2년 6개월 1983.12.31.-1985.6.30	-82.4.08 사실상 완공된 건축물 (연면적 85㎡이하 주거용 건축물과 증개축 건물)
2000.1.28 (00.3.1)	법률 제6253호 특정건축물 정리에 관한 특별조치법	9개월 2000.3.1.-2000.12.31	-98.12.31 사실상 완공된 연면적 85㎡이하 주거용 건축물
2005.11.08 (06.2.9)	법률 제 7698호 특정건축물 정리에 관한 특별조치법	1년 2006.2.9.-2007.2.9	-2003.12.31 사실상 준공된 주거용 건축물 -세대당 전용면적이 85㎡이하인 다세대주택 -연면적 165㎡이하 단독주택 -연면적 330㎡이하 다가구주택
2013.7.16 (14.1.17)	법률 제 11930호 특정건축물 정리에 관한 특별조치법	1년 2014.1.17.-2015.1.17	-2012.12.31 사실상 완공된 주거용 특정건축물 -세대당 전용면적이 85㎡이하인 다세대주택 -연면적 165㎡이하 단독주택 -연면적 330㎡이하 다가구주택
2014.1.14 (14.7.5)	법률 제 12248호 특정건축물 정리에 관한 특별조치법	1년 2014.1.17.-2015.1.17	-2012.12.31 사실상 완공된 주거용 특정건축물 -세대당 전용면적이 85㎡이하인 다세대주택 -연면적 165㎡이하 단독주택 -연면적 330㎡이하 다가구주택

2.2 ‘특정건축물 정리에 관한 특별조치법’의 특징

2014년 1월부터 시행된 ‘특정건축물 정리에 관한 특별조치법’에 의한 주택은 양성화가 되더라도 다른 법에 의해서는 ‘위반건축물’로 남는다. 또한 공용부분이 증축될 경우에는 소유자들이 소유한 주택면적이 모두 85㎡이하 여야 하며, 구분 소유자간 합의가 이루어져야 한다.

그러나 이 건축물은 건축물이 대지경계선을 넘지 않는 범위에서 주거 비율이 50%이상 이라면 양성화가 가능하다. 따라서 세대수 증가에 따라 건축법상 주거유형이 다가구주택에서 다세대주택의 형태로, 다세대 주택이 공동주택의 형태에 해당된다 하더라도 건축법에 따른 규제를 적용받지 않는다는 문제점이 있다. 더불어 기존에 준수되었던 일조권 및 사선제한, 주차장법에 대한 규제도 모두 완화되고 있다.

표 3. 특정건축물 정리에 관한 특별조치법(2014.1 시행) 특징

내용	법명
관련법	• 특정건축물 정리에 관한 특별조치법, 동법시행령 건축법, 동법시행령, 동법 시행규칙
위반건축 행위	• 건축허가, 신고를 받지 않고 건축, 대수선한 건축물 • 사용승인을 받지 못한 건축물
위반부분 준공일자	• 2012년 12월 31일 이전 준공(위법사항에 대한 준공), 무허가 건물 확인인 필요
건축물 용도	• 단독주택(연면적165m ² 이하) • 다가구주택(연면적 330m ² 이하) • 다세대주택:전용면적 85m ² 이하
도로너비 (소방서 협이)	• 너비 3m이상 전면도로에 접한 건축물 • 너비 4m이상 도로경계선에서 30m이내 건축물 • 다른 시설물에 설치된 소화전으로부터 20m이내 건축물
양성화 불가지역 지구(토지 이용계획 확인)	• 도시, 군 계획 시설부지 • 개발제한구역(1971.7~1974.4 그린벨트, 지정전 위반가능) • 군사기지 및 군사시설 보호지역(지정전 위반가능) • 접도구역(도로법 제49조, 고속국도법 제8조) • 도시개발구역(개발사업 지장없으면 가능) • 정비구역(정비사업 지장없으면 가능, 지자체 주택과와 도시과 확인필요) • 보전산지 • 상습해제구역 또는 환경정비구역
과태료, 이행 강제금	• 위반부분에 대한 과태료 및 이행강제금 체납이 없을 것 • 체납시 1년 이내 모두 납부조건부 승인 가능
주차장법 완화	• 특정건축물의 양성화로 인해 늘어나는 면적에 따라 [주차장법]에 따른 부설주차장 설치기준 미달도 추가 설치 의무 면제
일조권 완화	• 다세대, 다가구 주택 최상층 발코니 등에 지붕 및 창호 설치 시, 일조권 위반하여도 양성화 가능
세대수 증가	• 다세대 및 다가구 주택 세대간 경계벽을 변경하여 세대수 증가시, 분할 세대 전용면적이 85m ² 이하이면 양성화 가능
층수 완화	• 필로티 공간 세대 증가 가능(기존 주차 유지시) • 다가구(3개층→4개층), 다세대(4개층→5개층)의 위반 시에도 양성화 가능
건폐율,용 적률 완화	• 대지경계선을 넘지 않는 범위에서 건폐율과 용적률 초과 시에도 양성화 가능

3. 특정건축물 양성화 사례 분석

3.1 사례개요

특정건축물 양성화를 위해 서울시의 S, Y구 등에서는 2014년 현재 한 달에 약 80~100건의 건축심의가 이루어지고 있다. 이중 Y구에서 지난 2월부터 7월까지 심의가 이루어졌던 사례 중 양성화 특징이 잘 드러나는 72개 사례를 정리하여 유형화하였다. 이는 어떠한 양상으로 양성화가 이루어지고 있는지 현황을 살펴보고, 서민의 주거환경 안정을 위해 양성화가 이루어져야 할 사례와 다른 목적으로 불법 양성화를 조장한 사례를 구분하고자 하는데 목적이 있다.

사례별 특징에 따라 편의상 아래와 같이 8가지 유형으로 구분할 수 있었으며, 각 유형 별 특징에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

유형 A(옥탑층 개조 및 증축)는 옥탑층 개조를 통해 세

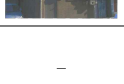
대수가 증가되거나, 옥탑 방을 증축한 경우이다. 유형 B(대지 내 공지 증축)는 대지내 공지에 불법으로 증축을 한 경우로 건폐율과 용적률을 완화 받는 경우이다. 유형 C(발코니 내부공간화)는 초기 발코니로 계획된 부분을 창호 등으로 밀폐하여 내부공간화 한 사례로 사선제한이나 일조권을 준수하지 않았다. 유형 D(세대수 증가)는 세대수 증가 사례로 필로티 하부나 옥탑 층에 2~4세대를 추가 계획한 경우이다. 유형 E(근생시설 증축)는 근린생활시설의 면적을 증가한 경우이며, 유형 F(옥탑 및 발코니 증축)는 2가지 이상의 불법이 포함되어 있는 것으로 옥탑과 발코니 증축이 함께 이루어지고 있는 유형이다. 유형 G(장기미준공/미승인 합법화)는 장기미준공이나 미승인이었던 시설들을 합법화해주는 경우이며, 끝으로 유형 H(기타)는 외부계단을 설치하거나 진입 도로 없이 사용승인을 득한 경우이다.

표 4. 사례유형 구분(Y구)

유형	다이어그램	평면/입면 예시	사진 예시
A		A12	
B		B1	
C		C1	
D		D1	
E		E2	
F		F3	
G		G3	
H		H5	

3.2 유형별 특징

표 5. 사례별 개요(Y구)위법

A01	당산동1가		A02	당산동4가		A03	대림2동		A04	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	F4		규모	F6		규모	B1-F3		규모	B1-F1	
A05	대림동		A06	대림동		A07	대림동		A08	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	B1-F4		규모	B1-F3	
A09	대림동		A10	대림동		A11	영등포동		A12	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F4		규모	F4		규모	F5		규모	B1-F3	
A13	대림동		A14	대림동		A15	대림동		A16	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	F4		규모	B1-F3	
A17	대림동		A18	대림동		A19	대림동		A20	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	F3		규모	B1-F3	
A21	대림동		A22	대림동		A23	양평동		A24	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	F4		규모	F2		규모	F5		규모	B1-F3	
A25	대림동		A26	대림동		A27	대림동		A28	도림2동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	F4		규모	B1-F3		규모	B1-F4	
A29	도림동		A30	도림동		A31	신길동		A32	신길동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	F3		규모	B1-F3	
A33	신길동		A34	신길동		A35	영등포동		A36	신길동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	B1-F5		규모	B1-F3	
A37	신길동		A38	신길동		A39	신길동		A40	양평동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축	
규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	F4		규모	F4	
A41	양평동		A42	도림동		A43	도림동		B01	대림동	
위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	옥탑증축		위법	공지증축	
규모	F4		규모	B1-F3		규모	B1-F3		규모	F3	
B02	신길3동		B03	양평동		C01	대림동		C02	대림동	
위법	공지증축		위법	공지증축		위법	발코니증축		위법	발코니증축	
규모	B1-F2		규모	F1		규모	F5		규모	F4	
C03	도림동		C04	신길동		C05	신길동		C06	신길동	
위법	발코니증축		위법	발코니증축		위법	발코니증축		위법	발코니증축	
규모	F4		규모	F4		규모	F5		규모	F5	
C07	영등포동		D01	대림동		D02	대림동		D03	대림동	
위법	발코니증축		위법	세대증가		위법	세대증가		위법	세대증가	
규모	B1-F5		규모	F4		규모	F4		규모	F4	
E01	대림동		E02	신길동		E03	대림동		F01	대림동	
위법	근생증가	없음	위법	근생증가		위법	근생증가		위법	옥탑발코니 복합	
규모	F2		규모	F2		규모	B1-F3		규모	B1-F4	
F02	대림동		F03	도림동		F04	대림동		G01	대림동	
위법	옥탑발코니 복합		위법	옥탑발코니 복합		위법	옥탑발코니 복합		위법	장기미준공	
규모	B1-F4		규모	B1-F3		규모	F6		규모	B1-F4	
G02	대림동		G03	문래동		G04	당산동		H01	양평동	
위법	장기미준공		위법	장기미준공		위법	장기미준공		위법	무단증축	
규모	B1-F3		규모	지상4층		규모	F4		규모	F2	
H02	대림동		H03	양평동		H04	당산동		H05	대림동	
위법	옥탑증축		위법	장애물설치		위법	무단증축		위법	발코니, 외부계단	
규모	F4		규모	F5		규모	F1		규모	F2	

1) 유형 A : 옥탑층 개조 및 증축

72개 사례 중 총 43개로 해당 법에 의해 양성화되는 사례 중 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 옥탑층은 건축 면적에 해당되지 않는 부분으로 다가구 주택이나 단독주택의 옥탑의 '옥탑 방'으로 활용되는 경우가 많았다.

경우에 따라 조적조로 증축하는 경우도 있었으나 대부분이 샌드위치 패널을 활용하여 증축하는 것이 대부분이었다. 이 경우 화재 등 안전상의 위험이 대두되고 있었고, 본 법의 적용 이후, 대수선 등이 가능할 것으로 보인다.

표 6. 유형A의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
A12	위 서울시 영등포 치대림동 1017-24		
	규모 B1~F2/B1~F3 (변경전/후)		
	특징 -옥탑 6.0㎡ 무단증축		
A39	위 서울시 영등포 치신길동 415-2		
	규모 B1~F2/B1~F3 (변경전/후)		
	특징 -옥탑 15.98㎡ 무단증축		

2) 유형 B : 대지 내 공지 증축

유형 B는 단독주택의 대지 내 공지에 무단으로 증축한 사례로 72개 중 3개의 사례가 발견되는 등 많지 않은 사례이다. 건폐율을 위반한 것으로, 1층의 공지에 샌드위치 패널 등으로 증축하여 내부 공간으로 활용하고 있다. 옥탑 층보다는 안전상의 위험이 적으나, 양성화 이후 대수선, 화재예방 등이 가능하도록 조치가 되어야 할 것이다.

표 7. 유형B의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
B02	위 서울시 영등포 치신길3동276-10		
	규모 B1~F2/B1~F2		
B03	위 서울시 영등포 치양평동5가 8-1		
	특징 건물 한쪽벽을 따라 증축		

3) 유형 C : 발코니 내부공간화/사선제한, 일조권 완화

72개 사례 중 7개인 C유형은 발코니를 무단으로 증축하여 내부공간으로 활용하고 있는 사례이다. 사선제한이나 일조권에 대한 위법행위를 양성화하기 위한 사례이다.

다세대주택에 가장 많이 나타나고 있으며, 사선제한 등으로 인해 층마다 자연스럽게 생긴 발코니 부분에 창호 등을 설치하여 활용하고 있다. 거주민들에게는 거주공간이 확대되는 것으로 매우 유용하게 활용될 수 있으나, 도시의 미관상의 문제와 더불어 관련법의 의미와 기존 법규를 준수했던 거주자들을 무색하게 하는 사례이다.

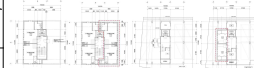
표 8. 유형C의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
C01	위 서울시 영등포 치대림동 993-34		
	규모 F5		
	특징 일조확보 높이 제한 : 2.7m		
C03	위 서울시 영등포 도림 동 152-6 외 1필지		
	규모 F4		
	특징 일조확보 높이 제한 : 1.66m		

4) 유형 D : 세대수 증가

72개 중 3개의 사례로 사례 수가 많지는 않지만, 많은 논의가 이루어지고 있는 유형이다. 기존의 다세대, 다가구 주택의 상부에 2세대, 또는 필로티 하부에 2세대를 증가하는 유형으로, 세대수의 증가와 더불어, 층수 변화에 따른 주거유형의 변화, 주차대수의 부족을 초래하고 있다. 일부 무단으로 증축했다고 보기 힘들 정도로 외벽의 재질 및 형태가 기존 세대와 큰 차이가 없는 경우도 있다.

표 9. 유형D의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
D03	위 서울시 영등포 치대림동 1081-40		
	규모 F4		
	특징 1층 2세대증가 3층 2세대증가		
D04	위 서울시 영등포 치대림동 875-12		
	규모 F5		
	특징 1층 2세대증가 4층 2세대증가		

5) 유형 E : 대지 내 근린생활시설 면적증가

근린생활 시설이 주거용 건축물에 포함되어, 저층부에 계획되는 경우로 3개의 사례가 조사되었다. 사례 수가 많지는 않지만 근린생활시설의 면적이 크게는 37.5m²으로 약 12평이 증축된 사례도 있다. 주거비용을 유지하는 상태에서 증축으로 용도자체가 변경된 것은 아니지만 대지 내 공지나 필로티 하부에 면적을 활용하여, 상업 이익을 취하고 있는 사례이다. 일부 사례의 경우 기존 건물과 외관 및 마감 재료까지 동일하게 하였다.

표 10. 유형E의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
E02	위 서울시 영등포 치 신길동 95-188		
	규모 F2		
	특 1층 근생 면적 증가(14.34m ²)		
E03	위 서울시 영등포 치 대림동 703-1		
	규모 B1~F3		
	특 1층 근생 면적 증가(37.50m ²)		

6) 유형 F : 옥탑 및 발코니 증축(복합형)

4개의 사례가 있는 F유형은 옥탑 증 무단증축과 발코니의 내부 공간화 경우가 함께 이루어진 경우이다. 이미 기존에 설명하였던 A유형과 C유형이 함께 적용된 사례라고 이해할 수 있다. 물론 이외에도 다양한 유형이 복합적으로 반영될 수 있으나, F유형의 경우에는 확연하게 유형으로 분류될 수 있을 만큼 형태가 명확하여 별도로 구분하여 분석하고자 했다.

본 법에서 반영하고자 하는 원래 취지인 서민층 안정에 부합하는 경우가 다수이겠으나 이를 악용한 사례가 있는 경우도 있다.

F02와 같이 단독주택이나 다가구 주택의 발코니 확장과 옥탑 층 면적 증가는 양성화의 대표적 사례로 판단할 수 있다. 집주인도 세입자에게도 양성화로 인해 거주 환경이 개선될 수 있는 것은 바람직한 사례라 할 수 있다.

그러나 F04와 같은 분양중심의 다세대 주택 등은 규모가 변경된 후 6개의 층으로 늘어나게 된다. 법적으로 주거용도가 바뀌게 될 뿐만 아니라 도로 사선제한에 의해 자연스럽게 형성되었던 4, 5층의 발코니 공간 또한 내부 공간화 함으로써 더 이상 다세대 주택이라 판단하기 어려운 형태로 변화하였다.

금번 양성화에 포함되어 합법화 되었다고 하더라도, 추후 이 같은 사례가 증가하게 된다면 도시 미관 및 질서가 유지될 수 있을지는 자문해 봐야 할 것이다.

표 11. 유형F의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
F02	위 서울시 영등포 치 대림동 1111-10		
	규모 B1~F3/B1~F4 (변경전/후)		
	특 3층 발코니 확장 정 옥탑 증축		
F04	위 서울시 영등포 치 대림동 704-15		
	규모 F5/F6 (변경전/후)		
	특 45층 발코니 확장 정 옥탑 증축		

7) 유형 G : 장기 미준공/미승인 합법화

단독주택이나 다세대주택을 1개 층 이상 증축하거나, 지하층을 개조하여 임대를 하고 있는 사례들을 G유형으로 정리하였다. 72개 사례 중 4개의 사례로 정리되었다. 기존 층 보다 한 층을 더 증축한 후 샌드위치 패널을 활용한 옥탑 층의 면적을 증가시키고 지하층 개조 등을 통해 임대하였다. 이는 주거시설로 활용하는데 안전상 문제 등을 고려하여 양성화를 허락하고 있는 사례이다.

표 12. 유형G의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
G01	위 서울시 영등포 치 대림동 806-12		
	규모 B1~F3/B1~F4 (변경전/후)		
	특 B1~F4면적증가		
G02	위 서울시 영등포 치 대림동 1052-29		
	규모 B1~F1/B1~F3 (변경전/후)		
	특 F2~F3증축		

8) 유형 H : 기타

본 유형의 경우에는 다른 유형에 포함되기 어려운 사례들로 1층 공지와 옥탑 층의 면적이 함께 증가하거나 외부계단을 설치하는 경우, 진입로가 형성되지 않았는데 사용승인을 허하는 등 다양한 사례가 있다. 72개중에는 약 5개의 사례정도로 정리되었으나 변경된 부분이 모두 달라서 하나의 유형이라고 보기에는 힘들다.

표 13. 유형H의 사례 예시

NO	건축개요	평면/입면 예시	사진 예시
H02	위서울시 영등포 치대림동 894-71		
	규모 F3/F4 (변경전/후)		
	특 1층/옥탑면적증가 정 (6.78㎡/25.84㎡)		
G02	위서울시 영등포 치대림동 1024-21		
	규모 B1~F2		
	특 외부계단설치 정 2층면적증가		

4. 유형별 계획적 특징 및 문제점에 따른 개선방향

본 장에서는 실제 사례를 통하여 각 유형별로 특징과 양성화에 따른 문제점 및 한계에 대하여 살펴본 결과 나타난 유형별 특징과 제도적 보완이 필요한 부분에 대해 정리하고, 이에 따른 정책방향을 제안하고자 한다.

4.1 유형별 계획적 특징 및 문제점

3장에서는 Y구의 사례 72개를 8개의 유형으로 구분하여 사례들의 특징을 분석하였다. 소규모 단독주택 및 다가구주택, 다세대 주택 등이 양성화되는 과정에서 살펴본 유형들을 정리해보면 다음의 [표 14]와 같다.

구조적인 안정성을 고려하지 않은 채 필요에 의하여 옥탑층과 발코니를 증축한 사례가 많았고, 불법 증축이기 때문에 샌드위치 패널 등을 사용한 경우가 많아서 화재 등 안전상의 위험이 우려되었다. 따라서 소방에 대한 안전점검이 요구되며, 양성화 이후 대수선을 통한 개선이 절실했다. 더불어 근린생활시설 등 대지안의 공지에 불법 점유하여 시설을 증축한 경우 인접도로까지 파라펫과 간판 등이 설치되어 도시미관은 물론 안전상의 문제를 야기하였다.

가장 큰 문제점은 다세대 주택 등의 신축 시 향후 특별법 등을 통한 양성화를 고려하여 필로티와 옥탑층이 계획

표 14. 유형별 특성 및 문제점

유형	사례수	주요 특성, 문제점 및 한계
A 옥탑층 개조 및 증축	43	샌드위치 패널 증축으로 인한 화재 등 안전 등의 문제 / 도시 미관상의 문제
B 대지 내 공지 증축	3	건폐율 완화 필요
C 발코니 내부공간화 / 사선제한 및 일조권 완화	7	신축시 양성화를 미리 고려하여 계획된 사례들이 있음 / 도시질서 및 미관상의 문제
D 세대증가	3	신축시 양성화를 미리 고려하여 계획된 사례들이 있음(유사법이 약 5년 단위로 개정됨에 따라 초래된 문제로 사료됨) 5층 이상으로 변경되는 사례 1층과 옥탑 층 세대증가로 2세대에서 4세대까지 증가(건축주의 경제적 이익) 주차장 부족 등 문제로 야기됨 소유권이 분할될 경우 분쟁가능
E 대지 내 공지 근린생활시설 면적 증가	3	주 용도가 주거용인 소형건축물의 1층 근린 생활 시설 면적증가 대지 내 공지 외에 도로를 점유하는 불법 사례가 존재함 허가 후 도시미관을 고려한 간판 설치
F 옥탑층 및 발코니 증축(복합형)	4	복합적인 문제를 가지고 있는 사례 도시질서 및 미관상의 문제 신축시 양성화를 미리 고려하여 계획된 사례들이 있음
G 장기미준공/미승인 합법화	4	오랜 기간 동안 준공 승인 없이 공간을 점유, 활용한 사례
H 기타	5	다양한 사례. 유형으로 일축되기 어려움

된 경우가 적지 않다는 점이였다. 사례분석 결과 신축부터 필로티 하부와 최상층의 세대수 증가를 고려하여 계획되었거나, 발코니 증축을 고려한 설계도면도 찾아볼 수 있었다. 이는 단독주택이나 다가구주택의 경우 생활하는 과정에서 자연스럽게 발코니부분을 내부공간으로 변경하는 경우와는 분명 다른 문제이다. 이 경우 다세대주택임에도 불구하고 5층에서 6층으로 변경될 수도 있고, 한 층의 면적 기준이 증가하여 더 이상 다세대 주택으로 인정할 수 없는 사례도 있었다. 또한 주차장법이 적용되지 않아 추후 저층 밀집주거지 내의 주차문제가 더욱 심각하게 부각될 것으로 사료되었다.

4.2 제도적 개선방향

앞서 2장에서 밝혔듯이 양성화 과정에서 나타나는 문제점들과 소형건축물의 위법행위가 확산되는 것을 억제하고자 1980년대부터 선행연구가 이루어져왔다.

그럼에도 불구하고 특정건축물 양성화는 지금까지 5차례 시행되었으며, 5년에서 8년마다 특별법에 의해 한시적으로 시행되고 있다. 또한 다세대다가구 주택 등 저립주택 양성화에 대한 개선방향이 구체적으로 제시되지는 못했었다.

본 연구 대상 중에는 다세대 주택의 경우 기존 면적의 9배까지 증가한 경우도 있었으며, 분양 시 시공업자가 5년 이내 양성화를 고려하여 약 5년 동안의 벌금을 미리 내어주는 사례도 있었다. 이는 정책적으로 단수단전 등의 철거가 없어지고 이행강제금 등 금액적인 체제만으로 나타나는 병폐라고 볼 수 있다.

최근 소규모 설계사무소에서는 양성화를 위한 인허가 절차를 100여 만원으로 수행하고 있기에, 건축주나 건축

표 15. 소형 위법건축물 확산 억제 방안

구분	억제 방안, 제도개선 방향
정책	- 위법건축주 및 건축사에 대한 처벌 강화 - 전문공무원제 시행 등 전문 인력 보완 - 소형건축물 시공자등록제 시행에 의한 공사시공자 책임 부과 - 시공자 및 건축사의 건축행위에 대한 경고표시제(옐로우 카드) 도입
제도	- 건축시스템 상 위법건축물 발생소지가 있는 제도 개선 - 공동주택의 경우 주거용 발코니 등 위반빈도가 높은 공간에 대한 법령 개정 검토/관련 공무원 의식개혁 및 노력 - 현실적으로 지키기 어려운 규제 및 행정 편의적 규제 폐지
계획	- 불법건축물 점검 구역의 정비 - 점검과정에 있어 주민, 공무원, 전문가 등의 참여

※ 이 표에 정리된 부분은 2장의 선행연구 분석을 통해 정리된 내용임

가, 정부 담당자들에게 구체적인 프로세스나 무리한 디자인을 강요할 수 없는 것이 현실이다.

다만, 3장의 유형별 특징 분석결과, 비교적 유형 A(옥탑층 개조 및 증축), B(대지 내 공지증축), C(발코니 내 부공간화), E(대지내 공지의 근린생활 시설 면적 증가), F(옥탑층 및 발코니 증축)의 경우에는 비교적 생활공간의 편의에 따라 증축한 경우가 많아 양성화를 허용하되, 면적 변화에 따른 적정 수준의 규제가 필요할 것으로 사료된다. 또한 기존 연면적의 2배 이상이 증가하는 경우는 반드시 다른 규제가 적용되어야 할 것이다.

더불어 옥탑 층이나 발코니 증축 시 일부 자치구에서는 소화기 배치 및 난연재료 보수 보강 등을 권장하고 있으나, 개조 부분에서 대해서는 예방 대책 확인이 반드시 필요하다. 또한 근린생활시설의 증축 부분에 대해서는 도로 공간 점유를 불가하는 방침을 마련해야 할 것이다.

유형 D(세대증가)의 경우에는 특별법 적용 시에도 반드시 추가적인 제재나 벌금 등의 정책적 규제가 이루어져야 한다. 층수와 바닥면적 증가 등에 따른 건축비용상의 유형이 변화할 경우에는 엘리베이터 및 공용공간의 설치 및 주차장법의 적용도 검토해봐야 할 것이다. 양성화를 가장 많이 악용하는 사례로서 정책적 대안이 반드시 요구된다.

5. 결 론

본 연구는 2014년 1월 이후 ‘특정건축물 정리에 관한 특별조치법’에 의해 불법 건축물의 양성화과정에서 나타나는 문제와 한계를 분석함으로써, 향후 서민주거 안정을 위해 이와 같은 제도가 또 다시 활용될 경우, 정책적으로 반영되어야 할 부분을 밝히는데 목적이 있다. 이를 위해 관련된 제도의 변화와 특징을 살펴보았다.

8개의 유형으로 구분하여 특징을 살펴본 결과 법에 대한 제재가 강화되어야 하는 유형을 도출하고, 향후 제도적 보완이 요구되는 부분에 대해 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 서민생활의 안정을 목적으로 하고 있으나, 양성화로 인해 화재, 재해재난 등에 대비하지 못하여 주거 안전상의 위험 요소가 되지 않도록 제도적 보완 및 가이드라인이 필요하다. 둘째, 반복되는 양성화 정책 등이 지방자치제 이후 지속되고 심화되는 것을 유의해야 한다. 또한

한시적 제도 시행에 의한 양성화에 따르는 병폐를 억제하기 위하여, 현실적으로 지키기 어려운 규제 등에 대해서는 개정이나 폐지를 검토하되 위법으로 규정되는 건축물에 있어서는 강한 시정 조치가 가능해야 한다. 셋째, 위반 빈도가 높은 사례 유형의 경우, 시정이나 제재가 용이하지 않다면 부분적으로라도 가이드라인을 선(先)제시하여 관리해야 한다. 넷째, 불법개조 뿐 아니라 향후 개조를 고려하고 설계하는 등의 병폐를 막기 위해 현행의 벌금 등의 조치를 넘어 시공자, 건축사의 건축 행위에 따른 책임을 제도적으로 의무화 할 수 있는 방안이 필요하다.

본 연구를 초석으로, 향후 유사한 특별법이 시행될 경우 사전 조사를 통해 반드시 필요한 경우에만 양성화가 이루어 질 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 김순은, 김영수, 변대근, 공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구, 정책분석평가학회보, 8(2), 1998
2. 김순은, 김영수, 변대근, 공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구, 한국공공정책연구, 5, 1999
3. 김순은, 김영수, 공동주택 불법개조 복구정책의 집행에 관한 연구 - 부산광역시 정책집행 사례를 중심으로, NRF, 1999
4. 김중보, 건축의 개념과 불법건축, 공법연구, 29(1), 2000
5. 김중택, 단독주택의 불법용도변경 사례분석에 관한 연구, 석사학위논문, 동아대학교 산업대학원: 건축공학과, 1999
6. 김진옥, 성기용, 주거건축과 관련된 건축위법행위 행정심판관례 연구, 한국주거학회 논문집, 14(6), 2003
7. 두성규, 아파트 발코니 확장의 불법 시비 그 종식을 위한 제언, 한국건설산업연구원 건설저널, 51, 2005
8. 두성규, 발코니 개조 허용-세로운 주택 문화의 단초인가, 한국건설산업연구원 건설저널, 55, 2005
9. 박용석, 발코니 불법 개조 논쟁, 안전과 준법의 절충점 찾아야, 한국건설산업연구원 건설저널, 36, 2004
10. 박인섭, 위법건축물 발생방지 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 한양대학교 지방자치대학원 지방행정전공, 2004
11. 송지은, 김광수, 위법행위를 통해 본 재래시장의 건축의 공간형성에 관한 연구, 한국실내디자인학회 학술발표대회 논문집, 6(1), 2004
12. 양우현, 위반할 수 있는 건축법규, 월간 빌딩문화, 11, 1996
13. 이규식, 공동주택 발코니 개조에 대한 제도적 개선방안, 석사학위논문, 동국대학교 대학원 건설환경공학과, 2006
14. 이선화, 김수현, 대도시의 새로운 불법(편법)주거를 어떻게 볼 것인가?, 서울도시연구, 14(4), 2013
15. 이장범, 박홍균, 이상설, 이희원, 정동섭, 지구단위계획구역의 주거지역에서 일조권 적용에 관한 연구, 학술발표대회논문집, 1(1), 2005
16. 정주석, 개발제한구역 내 불법용도변경 건축물 확산 실태분석 연구, 석사학위논문, 서울시립대학교 도시과학대학원 도시계획학과 도시계획 전공, 2012
17. 진재평, 위법건축물 발생방지에 관한 연구, 석사학위논문, 서울시립대학교 대학원 건축공학전공, 2000
18. 최종영, 건축법령 위반건축물의 개선방안에 관한 연구, 석사학위논문, 명지대학교부동산유통경영대학원 부동산학과, 2014
19. 한형수, 서울특별시 소형 위법 건축물 발생억제 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 한양대학교 대학원 건축공학과, 2003

(Received 2014.7.31 Revised 2014.9.19 Accepted 2014.10.29)