

## 공사중단 장기방치 건축물 정비 제도 운영방향

유광흠 선임연구위원, 임유경 부연구위원

### 요약

- 공사중단 장기방치 건축물을 효율적이고 체계적으로 정비하기 위해 2013년 5월 22일 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 제정되어 2014년 5월 23일 시행을 앞두고 있음
- 공사가 중단된 상태로 장기간 방치되어 경관을 저해하고 안전에 위해요소로 거론되며, 때로는 범죄나 탈선 장소로 이용되어온 건축물에 대해 정비를 촉진할 수 있는 제도적 장치가 마련됨

### 정책제안

- 시행과정에 대한 충실한 모니터링을 통해 규율내용을 확대하고 지자체의 역할을 강화하는 등 법률의 지속적인 개선 필요
  - 주변 환경에 대한 악영향을 방지하고 도시미관을 개선한다는 입법취지를 달성하기 위해서는 공사중단 방치건축물뿐 아니라 도시 내 빈집 등에 대해 공공이 개입할 수 있도록 법제의 규율 범위를 확대할 것이 요구됨
  - 공사중단 건축물 소재 지자체장의 권한과 의무를 법률에 규정하고, 정비를 촉진하기 위한 재정 지원과 인센티브 부여 방안을 마련할 필요
  - 2년으로 규정된 실태조사 실시 주기를 5년으로 합리화하고 철거명령 시행 과정에서 이해관계자 의견 수렴 절차 보완, 분쟁 발생시 강제 조정 권한 강화 필요

## I. 서론

### ■ 공사중단 장기방치 건축물의 증가

- 2013년 상반기 현재 전국적으로 623곳의 공사중단 현장이 발생하였으며, 이 중 190곳(30.5%)의 현장이 공사재개, 철거 등의 조치가 취해졌고, 433곳(69.5%)의 현장이 공사가 중단된 채 방치되고 있는 것으로 나타남

공사중단 건축현장 현황(2013년 상반기 기준)

| 계              | 공동주택          | 단독주택        | 상업용           | 공업용         | 교육사회용       | 기 타         |
|----------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| 827동<br>(100%) | 452<br>(54.7) | 22<br>(2.7) | 252<br>(30.5) | 12<br>(1.5) | 70<br>(8.5) | 19<br>(2.3) |

자료 : 국토교통부 내부 자료

- 공사중단 장기방치 건축물은 도시의 미관을 저해할 뿐 아니라 주거환경에 악영향을 끼치게 됨
- 각종 범죄 장소로 이용되거나 청소년들의 비행 장소로 활용되는 등 사회 문제 발생의 원인이 되며, 이미 설치된 구조물과 건축 자재에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않을 경우 안전사고 등이 발생할 우려가 높은 실정
- 이에 따라 2013년 5월 22일 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 제정(시행 2014. 5. 23.)되어 공사중단 장기방치 건축물을 효율적으로 정비하기 위한 제도적 장치가 마련됨

### ■ 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제정

- “공사가 중단되어 장기간 방치된 건축물의 정비사업에 필요한 사항을 규정함으로써 공사가 중단된 현장의 미관을 개선하고 안전을 확보하며 국토이용의 효율성을 제고하는 것을 목적”으로 하고 있음
  - “공사중단 건축물”을 「건축법」 제21조에 따른 착공신고 후 건축 중인 건축물로서 제4조에 따른 실태조사를 통하여 공사를 중단한 총 기간이 2년 이상으로 확인된 건축물로 규정
  - 그동안 공사가 중단된 상태로 장기간 방치되어 경관을 저해하고 안전에 위해요소로 거론되며, 때로는 범죄나 탈선 장소로 이용되어온 건축물에 대해 정비를 촉진할 수 있는 제도적 장치 마련에 의의

## II. 공사중단 장기방치 건축물 현황 및 문제점

### ■ 공사중단 장기방치 건축물 발생 및 조치 현황

- 공사중단 건축물에 대한 발생 및 조치 현황과 잔존 현황을 동수 기준으로 살펴보면, 2013년 상반기 현재까지 전국에서 1,225동의 공사중단 건축물이 발생하였으며, 이 중 398동(32.5%)이 공사재개, 철거 등의 조치가 취해졌고, 잔존하고 있는 건축물은 827동(67.5%)으로 나타남

공사중단 건축현장 처리 및 잔존 현황(동수 기준)

| 구분  | 발생    | 처리  |      |        | 잔존  |      |     |
|-----|-------|-----|------|--------|-----|------|-----|
|     |       | 소계  | 공사재개 | 철거조치 등 | 소계  | 안전조치 | 미조치 |
| 전 국 | 1,225 | 398 | 315  | 83     | 827 | 803  | 24  |
| 서울  | 41    | 1   | 1    | 0      | 40  | 40   | 0   |
| 부산  | 27    | 0   | 0    | 0      | 27  | 27   | 0   |
| 대구  | 55    | 37  | 37   | 0      | 18  | 18   | 0   |
| 인천  | 89    | 56  | 41   | 15     | 33  | 33   | 0   |
| 광주  | 32    | 0   | 0    | 0      | 32  | 32   | 0   |
| 대전  | 14    | 0   | 0    | 0      | 14  | 14   | 0   |
| 울산  | 48    | 43  | 32   | 11     | 5   | 5    | 0   |
| 경기  | 84    | 3   | 1    | 2      | 81  | 81   | 0   |
| 강원  | 151   | 68  | 68   | 0      | 83  | 81   | 2   |
| 충북  | 150   | 70  | 47   | 23     | 80  | 80   | 0   |
| 충남  | 240   | 42  | 33   | 9      | 198 | 187  | 11  |
| 전북  | 80    | 36  | 13   | 23     | 44  | 44   | 0   |
| 전남  | 60    | 26  | 26   | 0      | 34  | 23   | 11  |
| 세종  | 0     | 0   | 0    | 0      | 0   | 0    | 0   |
| 경북  | 75    | 5   | 5    | 0      | 70  | 70   | 0   |
| 경남  | 25    | 1   | 1    | 0      | 24  | 24   | 0   |
| 제주  | 54    | 10  | 10   | 0      | 44  | 44   | 0   |

자료 : 국토해양부 내부 자료 (2013년 상반기 기준, 단위 : 동)

- 잔존 건축현장의 용도별 현황을 살펴보면 전국 827동의 건축물 중 공동주택이 452동(54.7%)으로 가장 많고, 상업용 252동(30.5%), 교육사회용 70동(8.5%), 단독주택 22동(2.7%), 기타 19동(2.3%) 공업용 12동(1.5%) 순으로 나타남
  - 잔존 공사중단 건축물의 방치기간을 동수별로 살펴보면 방치기간이 10년 이상인 건축물이 420동으로 가장 많고, 다음으로 5년~10년 182동, 3년~5년 138동 순으로 나타나고 있음

#### 공사중단 건축물의 방치기간 현황(동수)

| 구 분 | 3년 미만 | 3년~5년 | 5년~10년 | 10년 이상 | 미상 | 총 합계 | 평균(년) |
|-----|-------|-------|--------|--------|----|------|-------|
| 전 국 | 87    | 138   | 182    | 420    | 0  | 827  | 5.2   |
| 서울  | 11    | 3     | 8      | 18     | 0  | 40   | 4.6   |
| 부산  | 5     | 12    | 5      | 5      | 0  | 27   | 4.9   |
| 대구  | 1     | 5     | 7      | 5      | 0  | 18   | 2.1   |
| 인천  | 10    | 4     | 14     | 5      | 0  | 33   | 4.9   |
| 광주  | 0     | 9     | 5      | 18     | 0  | 32   | 3.6   |
| 대전  | 0     | 3     | 4      | 7      | 0  | 14   | 10.5  |
| 울산  | 1     | 0     | 2      | 2      | 0  | 5    | 13.1  |
| 경기  | 7     | 20    | 15     | 39     | 0  | 81   | 6.0   |
| 강원  | 1     | 6     | 6      | 70     | 0  | 83   | 3.7   |
| 충북  | 11    | 2     | 15     | 52     | 0  | 80   | 5.3   |
| 충남  | 27    | 44    | 43     | 84     | 0  | 198  | 3.2   |
| 전북  | 4     | 2     | 8      | 30     | 0  | 44   | 6.3   |
| 전남  | 6     | 0     | 13     | 15     | 0  | 34   | 9.6   |
| 세종  | 0     | 0     | 0      | 0      | 0  | 0    | 0.0   |
| 경북  | 2     | 17    | 23     | 28     | 0  | 70   | 4.9   |
| 경남  | 0     | 0     | 6      | 18     | 0  | 24   | 9.5   |
| 제주  | 1     | 11    | 8      | 24     | 0  | 44   | 9.5   |

자료 : 국토교통부 내부 자료 (2013년 상반기 기준, 단위 : 동)

### ■ 공사중단 장기방치 건축물의 문제점

- 언론보도에서 언급되고 있는 공사중단 장기방치 건축물에 대한 문제들은 크게 미관 저해, 우범지대화, 안전사고 발생우려, 민원발생, 환경훼손 등으로 구분됨

#### 언론보도에 나타난 공사중단 장기방치 건축물의 문제점 구분

| 문제 구분 | 주요 내용                                  |
|-------|--|
| 미관 저해 | • 도시미관 저해, 도시이미지 실추                    |
| 우범지대화 | • 청소년 탈선 및 범죄 장소로 이용                   |
| 안전사고  | • 보행자 안전사고, 자연재해에 취약, 건물 노후화에 따른 붕괴 위험 |
| 민원발생  | • 지역 주민 불만 민원 증가, 지역 상권 저해             |
| 환경훼손  | • 환경적 악영향, 자연환경 훼손                     |

- 공사가 중단된 상태로 장기간 방치된 건축물은 도시미관을 저해하는 주요 요인
  - 공사 중인 건축물이 장기간 방치될 경우 도시 속 흉물로 자리 잡아 도시경관을 해치는 등 도시미관에 부정적 영향을 미침. 특히 도심과 교외에 산재한 공사중단 장기방치 건축물은 도시 전체 이미지를 실추시키는 요인이 됨

- 공사중단 장기방치 건축물이 범죄 또는 청소년 탈선장소로 이용
  - 공사가 중단된 방치건축물이 학교나 학원가 인근에 위치한 경우 청소년의 탈선을 유도하는 장소로 이용될 수 있음. 또한 건물의 사용 허가 없이 노숙자 등 신원이 파악되지 않은 사람이 출입할 수 있어 범죄의 장소로 이용되는 사례 발생
- 건축자재 낙하, 지반 침하 등의 가능성을 안고 있어 주변 보행자 안전 위협
  - 방치건축물이 장마나 태풍 등 자연재해에 노출될 경우 안전사고의 위험성이 높으며, 노후화로 인한 구조물 붕괴의 위험 등 심각한 안전문제 야기
- 사람들의 접근을 어렵게 하기 때문에 지역 활성화 및 주변 상권에 부정적 영향
  - 방치건축물 주변 지역은 안전사고 발생 우려가 높고 평판이 저하되어 지역 상권 쇠퇴를 가속화하는 요인으로 작용
- 주민들의 건강을 위협하고 주변 환경 저해
  - 완성되지 않은 건축 마감 때문에 콘크리트나 철골이 그대로 대기에 노출되어 악성 물질이 공기 중에 퍼져나갈 경우, 주민 건강에 부정적 영향을 미치고 일조권 침해와 통풍 등 환경 문제 야기

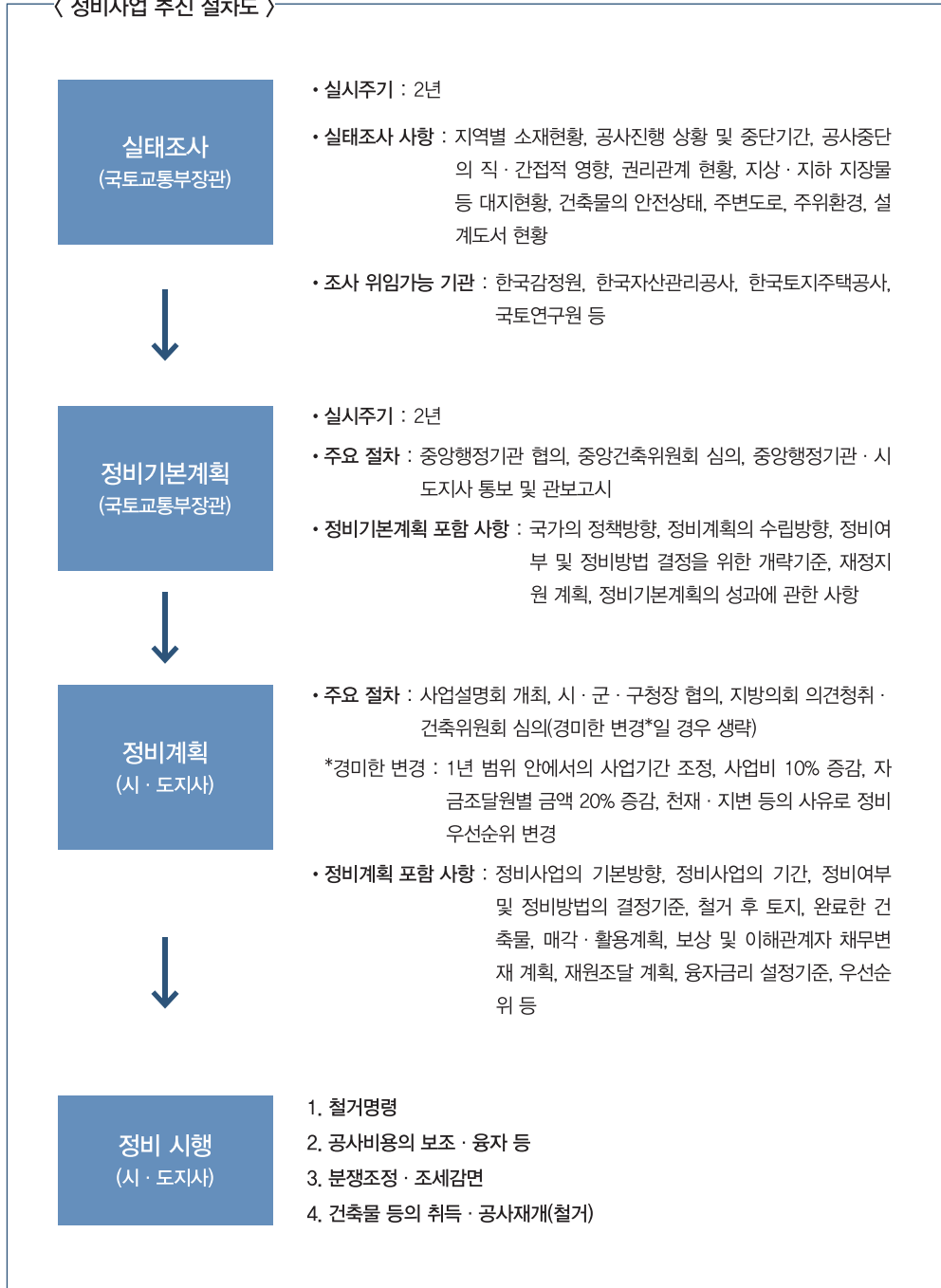
### Ⅲ. 공사중단 장기방치 건축물 정비 제도 운영방향

#### ■ 정비절차

- 공사가 중단된 상태로 장기간 방치된 건축물에 대한 정비는 크게 4가지 절차로 시행
  - 1단계는 국토교통부 장관에 의한 실태조사로, 실태조사는 매 2년마다 실시하게 되며, 지역별 소재현황, 공사진행 상황 및 중단기간, 공사중단의 직간접영향, 권리관계 현황 등에 대한 조사가 시행됨
  - 2단계는 실태조사를 기반으로 국토교통부 장관이 수립하는 정비기본계획수립단계로서, 정비기본계획에는 방치건축물에 대한 정책방향, 정비계획 수립방향, 정비여부 및 정비방법 결정을 위한 개략기준, 재정지원 계획 등에 관한 내용으로 구성되며, 중앙행정기관협의, 중앙건축위원회 고시, 중앙행정기관 및 시·도지사에게 통보하고 관보 고시를 통해 확정
  - 3단계는 시·도지사가 국토교통부장관이 마련한 정비기본계획에 따라 정비계획을 수립하는 단계로, 정비계획은 개별 사업장별로 정비여부 및 정비방법에 대한 기준이 제시되며, 구체적인 정비를 위한 제반 내용을 포함

- 4단계는 정비사업을 시행하는 단계로서, 정비방향에 따라 철거명령, 공사재개를 위한 공사비용의 보조 또는 용자, 건축물의 취득 등의 직접적인 정비행위를 시행하는 단계

#### 〈 정비사업 추진 절차도 〉



## ■ 공사중단 건축물 실태조사

- 시행주체 : 국토교통부 장관
- 시행주기 : 2년마다 실시하는 정기실태조사와 필요시 추가적으로 실시되는 수시 실태조사로 구성
- 실태조사 사항 : 공사중단 건축물의 지역별 소재 현황, 공사중단 건축물별 공사 진행상황 및 중단기간, 공사중단 건축물별 공사중단의 직접적·간접적 원인, 공사중단 건축물별 권리관계 현황, 지상·지하 지장물 등 대지현황, 대지 및 건축물의 안전상태, 대지 주변도로 및 인접 건축물 등 주위 환경, 대상 건축물의 설계도서 현황, 그 밖에 기본계획 수립에 필요한 사항
- 의뢰가능 기관 : 기관의 성격·능력 및 신인도 등을 종합적으로 감안하여 한국감정원, 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 국토연구원 등을 실태조사 의뢰가능 기관으로 정함

## ■ 정비기본계획 및 정비계획

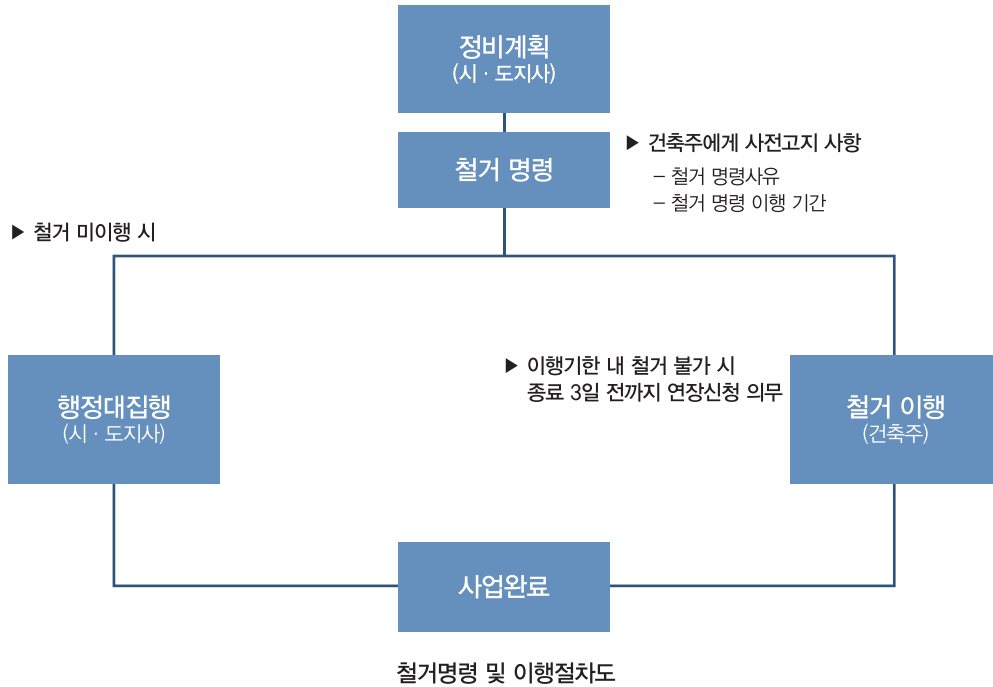
- 정비기본계획의 내용
  - 공사중단 건축물의 정비를 위한 국가의 정책방향, 제6조에 따른 공사중단 건축물 정비계획의 수립방향, 공사중단 건축물의 정비 여부 및 정비방법 결정을 위한 개략적인 기준, 정비사업을 위한 재정지원 계획, 기본계획의 성과평가에 관한 사항, 그 밖에 공사중단 건축물의 정비를 위하여 필요한 사항
- 정비계획의 내용
  - 정비사업의 기본방향, 정비사업의 기간, 공사중단 건축물의 정비 여부 및 정비방법 결정기준, 공사중단 건축물별 정비 여부 및 정비방법, 법 제12조 제1항에 따라 공사중단 건축물을 철거하고 남은 토지 또는 공사를 완료한 건축물의 매각이나 활용 계획, 건축주에 대한 보상 및 이해관계자에 대한 채무 변제 계획, 공사비용 융자의 금리수준 설정 기준, 공사중단 건축물별 정비 우선순위 등

## ■ 철거 명령 및 이행

- 사전고지
  - 철거를 명하는 경우 철거 명령의 사유 및 이행기간 등을 포함하여 철거 명령서식으로 건축주에게 사전 고지토록 함

- 철거 이행

- 절차 이행의 실행력 담보를 위해 철거 후 건축주가 15일 이내 신고토록 하고, 신고 받은 시·도지사는 15일 이내 확인토록 함



## ■ 공사비용 보조 및 용자

- 보조·용자

- 시·도지사는 건축미학적 가치 또는 공공의 용도로의 전환을 통한 활용 여부 등을 종합적으로 고려하여 공사중단 건축물의 공사 재개가 필요하다고 판단하면 새로운 건축주를 주선하거나 예산의 범위에서 정비계획으로 정하는 바에 따라 건축주에게 공사비용의 일부를 보조하거나 용자할 수 있도록 함

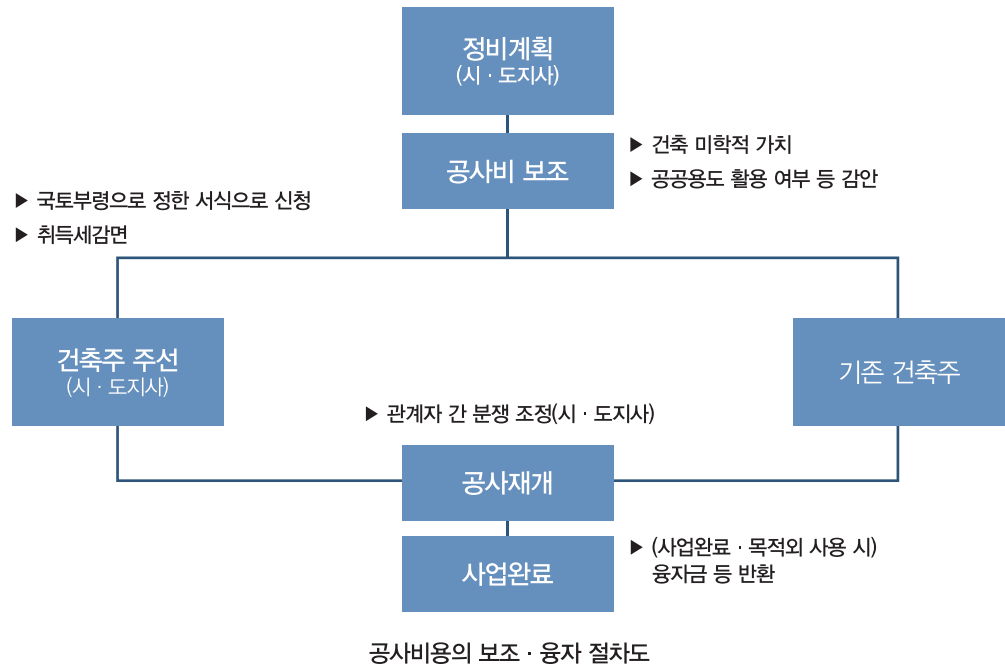
- 공사비용의 보조나 용자의 신청

- 공사비용의 보조나 용자를 지원받으려는 자는 사업계획서, 사용계획서, 상환계획서, 납세사실증명원, 소득금액증명원 등을 첨부한 신청서를 작성하여 시·도지사에게 제출

- 공사비용의 보조나 용자의 지원

- 신청을 받은 시·도지사는 지원 여부를 검토하여야 하며, 지급된 보조나 용자에 대해 관리·감독하고 목적 외 사용을 발견하였을 경우 즉시 반환토록 함

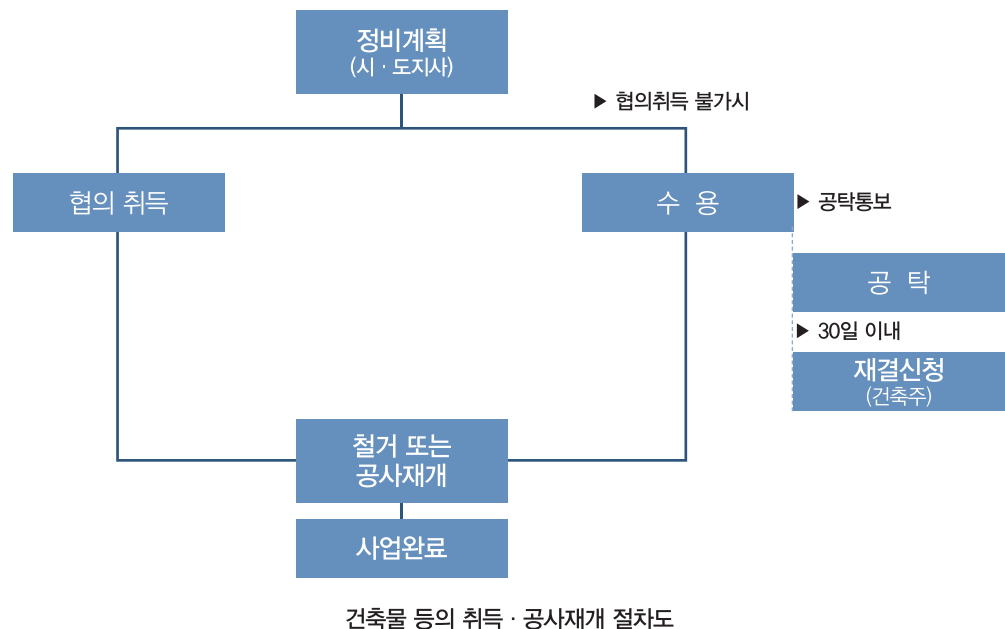




## ■ 손실보상

### • 기준·절차

- 적정가격으로 보상, 협의 불성립 시 보상금 공탁, 공탁에 불복하는 자는 관할 토지수용위원회에 재결신청 가능하며, 취득을 통한 정비사업 절차의 효율성 및 사유재산권 보호 등을 고려하여 보상 기준 및 재결 절차 등을 토지보상법을 준용하도록 하고 있음



## ■ 정비기금

### • 재원

- 기금 재원은 정부 또는 정부 외의 자의 출연금 또는 기부금, 법 제7조 제2항에 따라 징수한 대집행 비용, 법 제12조 제1항에 따라 공사중단 건축물을 철거하고 남은 토지 또는 공사를 완료한 건축물의 매각대금 또는 운용수익금, 정비기금의 운용수익금 및 기금의 다양화 등을 위해 시행령에서 채권발행으로 조성된 자금, 타 기금·회계 전입금 등을 추가

### • 사용·용도

- 법 제7조 제2항에 따른 대집행, 법 제8조에 따른 공사비용의 보조 또는 융자, 법 제11조에 따라 취득하는 공사중단 건축물의 건축주 또는 이해관계자에 대한 보상, 법 제12조에 따른 공사중단 건축물의 철거 또는 공사 재개, 정비기금의 운용·관리에 필요한 부수경비 등에 사용

### • 관리·운용

- 시·도지사는 정비기금을 관리·운용하여야 하며, 기금의 효율적인 관리를 위하여 필요한 경우 국토교통부장관은 시·도에 설치된 기금의 운용 상황을 지도·감독할 수 있음

### • 운용·관리 실적

- 시·도지사는 해당 시·도에 설치된 기금의 운용·관리 실적을 국토교통부장관에게 제출

## ■ 권한 위임·위탁

### • 위임업무

- 방치건축물 정비업무 중 취득 및 정비(철거 또는 공사재개) 업무를 건축물 관할 시·군·구의 도시계획 등을 종합적으로 고려하여 추진하는 것이 바람직하므로 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있도록 함

### • 업무위탁

- 시장·군수·구청장이 위임받은 업무를 지방공사 등에게 위탁 할 수 있도록 함

## IV. 결론 및 향후 정책 과제

### ■ 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」은 공사가 중단되어 장기간 방치된 건축물의 정비를 위한 제도적 기반 마련

- 인구·사회구조 변화로 인해 공간 이용 수요가 변화하고 부동산 경기 침체가 장기화되면서 다양한 유형의 방치건축물이 발생하여 도시 미관을 저해하고 범죄 및 안전사고의 원인이 되는 등의 문제가 나타나고 있음
- 일부 지자체에서 방치건축물 정비를 시도한 사례는 있으나 제한적인 범위 내에서 이루어졌음. 대부분의 장기방치 건축물은 권리관계가 복잡하고, 정비방법에 대한 제도적 뒷받침이 부재하여 효과적인 정비가 어려운 형편이었음
- 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별법」이 제정됨으로써 공사중단 장기방치 건축물에 대한 제도가 마련된 것에는 커다란 의미를 부여할 수 있지만, 재원 조달 문제, 권리관계 해소 등의 어려움이 여전히 존재하여 단시간에 성과를 기대하는 것은 바람직하지 않을 것으로 생각됨

### ■ 효율적 운영을 위한 제도 보완 방향

- 법률이 아직 시행이전이기 때문에 개선방안을 논의하는 것은 성급한 측면이 있기는 하지만, 향후 제도 보완방향을 몇 가지 제시하고자 함
- 법률 입법취지와 같이 도시의 미관과 주거환경에 대한 악영향을 개선하고자 한다면 시급하게 정비가 이루어져야 하는 대상을 중심으로 빈집에 대한 부분을 추가할 필요
  - 현행 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」은 규율 대상을 공사중단 장기방치 건축물로 한정하고 있으나, 실제 도시 내에는 공사중단 건축물뿐 아니라 다양한 유형의 유휴공간과 빈집이 산재하여 도시환경을 저해하는 경우 발생
  - 도시 내 빈집은 공공이 개입할 수 있는 법률적 근거가 없고, 개별 지자체의 조례에 근거하여 일부 제한적으로 시행되고 있는 상태로 법률로 포섭하여 근거를 마련하는 것이 타당할 것으로 생각됨
- 공사중단 건축물 정비를 위한 지자체의 역할 강화 필요
  - 공사중단 건축물 소재 지자체장들의 권한과 의무를 법률로 규정하고 정비를 촉진하기 위해 재정 지원 및 인센티브 부여 방안 마련하는 한편, 효율적 업무 수행을 위해 관련 부서 역할 정립

- 실태조사 실시 주기 현실화
  - 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」제4조는 실태조사를 2년마다 시행하도록 하고 있으나, 공사중단 장기방치 건축물의 경우 제약조건이 많아 정비계획 수립 및 시행에 상당한 시간이 소요될 확률이 매우 높음
  - 2년마다 변동이 크지 않을 가능성이 많아 정기 실태조사 주기를 5년 정도로 늘리는 방안이 현실적으로 요구되며, 필요한 경우 수시조사를 할 수 있도록 규정하는 방안이 적합한 것으로 판단
- 철거명령 시행 과정에서 이해관계자 의견수렴 절차 보완
  - 철거명령은 재산권에 관련된 문제이고, 이해관계자의 의견수렴이 어려운 문제이므로 철거명령 이전에 청문절차, 이의제기 등에 대한 사항을 보완하고, 철거명령에 관한 사항 중 건축주에게 시행하는 사항은 법률 사항으로 규정될 수 있도록 하는 방향으로 검토가 필요
- 분쟁이 발생하는 경우 강제조정이 가능하도록 하여 실질적 효력을 담보하도록 함
  - 동법 제9조제1항은 “시·도지사는 공사중단 건축물의 공사 재개를 위하여 건축주, 건축 관계자 및 이해관계자 간의 분쟁을 조정할 수 있다”라고 하는 점에서 “강제조정”을 하는 것이 아니라 “임의조정”을 하도록 정하고 있음
  - “강제조정”을 할 수 있도록 규정하고, 동 분쟁조정을 거친 경우 “재판상 화해” 등과 같은 실질적인 법적인 효력을 규정하여 입법취지를 보다 살릴 수 있는 방안 고려

유광흠 선임연구위원 (031-478-9649, khyu@auri.re.kr)

임유경 부연구위원 (031-478-9615, yklim@auri.re.kr)

