

## 논문

# 공사중단 장기방치 건축물 실태특성과 정책적 시사점\*

## The Characteristics and Policy Implications of Abandoned and Unfinished Buildings

김주진\*\* · 류동주\*\*\*  
Kim, Joo-Jin · Ryu, Dong-Joo

### Abstract

This study is designed to examine the policy implications based on the characteristics analysis of abandoned and unfinished buildings in Korea. Key analysis results and implications are as follows. Of the total of 323 buildings excluding the site for lawsuits, two out of three are related with rights-relationship conflicts and located in suburban areas based on the analysis with 'right relationship', 'location', 'usage', 'scale' and "progress rate" items. This suggests that most of the nation's abandoned buildings are likely to be prolonged due to their current state of neglect. However, the basis of state financial support and various support measures are insufficient.

In order for the government to effectively contribute to securing the safety of the people and improving the urban landscape, neighborhood stabilization, it needs to supplement the policy from three perspectives. First, it is necessary to establish and operate a clear standard for the site of a neglected building with certain conditions to ensure the justification for national financial support. Second, some financial support needs to be laid in place so that the government can take appropriate actions in time for some areas, such as the 'emergency maintenance needs'. Third, if there is a limit on conflict adjustment at the local government level, it is necessary to prepare measures to adjust conflicts or take emergency measures at the central government level. Finally, measures to strengthen the duty and penalty of building owners and joint managers are needed to curb the occurrence of unattended buildings.

\* 토지주택연구원, 2018. 「공사중단 방치건축물 실태특성을 고려한 정비 활성화 방안」 연구의 일부를 활용, 보완하여 작성함.

\*\* 토지주택연구원 연구위원(교신저자: jini1005@lh.or.kr).

\*\*\* 토지주택연구원 연구원(ryudongjoo@lh.or.kr) 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 수료.

*주제어:* 공사중단 장기방치 건축물(방치건축물), 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법(방치건축물정비법)

*Keywords:* Abandoned and Unfinished Buildings, Special Act on the Management of Long-term Abandoned and Unfinished Buildings

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

2016년 전국의 '공사중단 장기방치 건축물'(이하 '방치건축물')은 총 387곳이다(국토부, 2016b). 일부 정보 누락이나 부정적 이미지를 우려한 축소보고 가능성 등을 고려하면, 실제 현장은 더 많을 것으로 예상된다(토지주택연구원, 2018).<sup>1)</sup> 방치건축물로 인한 주요 문제는 안전사고, 위생, 도시경관, 지역슬럼화 등으로 요약할 수 있다.<sup>2)</sup> 정부는 이를 개선하기 위해 국민의 안전확보, 도시미관 개선, 국토이용의 효율성 제고 등을 목표로 2013년 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법(이하 방치건축물정비법)」을 제정하였다. 이후 국가 정책사업으로서 방치건축물 정비 선도사업 지구를 일부 선정하여 공사재개 방안을 모색 중이나, 사업성확보, 권리관계 조정 등으로 사업추진이 용이하지 않다. 대부분의 공사중단 현장은 주로 부도·자금부족 등으로 장기방치된 경우로서(국토부, 2016b), 안전점검 등 주요 관리업무를 기초지자체가 대응해오고 있는 상황이다. 방치건축물 정비 정책이 도입 목적에 부합하여 사회적 요구에 적절히 대응하기 위해서는 방치건축물 전반의 실태특성을 고려하여 현행 제도의 개선, 발전 방향을 모색할 필요가 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 방치건축물 정비와 관련된 공공의 역할과 방치건축물 실태특성을 분석하고, 이를 토대로 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

### 2. 연구범위 및 연구방법

방치건축물 정비 관련 공공의 역할과 지원 수준은 방치건축물정비법상 중앙정부(이하 국토부), 지자체 역할을 중심으로 검토한다. 이외 건축법, 재난안전법, 지하안전법 등에 규정되어 있는 일부 공공의 역할도 포함하여 검토한다.

실태특성 분석대상은 2016년 국토부의 전국 실태조사를 통해 공사중단 기간이 2년 이상으로 확인된 전국 방치건축물 387곳이다. 동 조사과정에서 수집된 국토부 기초자료<sup>3)</sup>를 활용하여 분석한다. 법률로 정해진 실태조사 항목은 ‘지역별 소재현황’, ‘공사 진행 상황’ 및 ‘중단기간’, ‘공사중단 원인’, ‘권리관계 현황’, ‘안전상태’ 등 여러 가지가 포함된다. 본 연구에서는 기초자료 중 공사재개 가능성이나 정비 추진 여건에 상대적으로 큰 영향을 미치는 주요 변수로서<sup>4)</sup> ‘권리관계’, ‘소재(입지)’, ‘용도’, ‘규모’, ‘공정률’ 항목에 관한 기초자료를 중심으로 분석한다.<sup>5)</sup> 각 항목의 검토 의미와 분석 기준은 다음과 같다.

첫째, ‘권리관계’는 방치건축물 이해관계자 간의 권리관계 조정 용이성 여부, 즉 공사재개를 위한 ‘사업추진용이성’을 추론할 수 있는 항목에 해당된다. 기초자료 중 ‘유치권여부’,<sup>6)</sup> ‘지상권여부’,<sup>7)</sup> ‘토지-건물소유 분리여부’,<sup>8)</sup> ‘압류여부’<sup>9)</sup> 등을 권리관계 조정 용이성을 검토하기 위한 근거자료로 활용한다. ‘권리관계’는 조정 용이성 관점에서 ‘용이’, ‘非용이’로 구분하고, 유치권여부, 지상권여부, 토지-건물소유 분리여부, 압류여부 중 1개 이상 해당되는 곳은 ‘非용이’, 모두 해당 사항 없는 곳은 ‘용이’로 구분한다.

둘째, ‘소재’는 입지 특성을 반영하며, 대중 접근성으로 인한 수요확보 용이성, 위해요인 해소에 따른 공익성, 자원으로써 활용잠재력 등과 관련된 항목이다. 사업장 주소기준으로 각각 ‘도심형’, ‘도시형’, 그리고 ‘교외형’으로 구분한다.<sup>10)</sup> ‘도심형’과 ‘도시형’은 공사 재개시 상대적으로 수요를 확보하기 용이한 반면, 지속 방치될 경우 대중에 미치는 직·간접적인 위해(危害) 가능성이 클 것으로 추론 가능하다. 반면 교외형은 입지특성상 일반수요시설의 경우라도 수요확보가 곤란하고, 공익 목적의 활용도도 낮아 지속 방치될 가능성이 상대적으로 높다.

셋째, 방치건축물의 ‘용도’는 주거·상업·업무용도에 해당하는 ‘일반수요시설’과 숙박·교육·의료에 해당하는 ‘특정수요시설’로 구분 가능하다. 기초조사 결과의 공동주택, 단독주택, 주상복합, 판매·업무시설 등은 보편적 용도의 일반수요시설로서 상대적으로 수요확보가 용이하다. 반면, 기초조사 결과의 숙박·종교·의료·교육연구·공업·노인요양시설 등은 용도가 제한적인 특정수요시설로서, 기존 용도로는 수요확보가 곤란하여 공사재개 가능성이 낮을 것으로 예상된다.

넷째, ‘규모’는 연면적을 기준으로 1천㎡ 미만, 1천~1만㎡미만, 1만㎡ 이상을 각각 ‘소’, ‘중’, ‘대’로 구분한다. 소규모인 경우, 공사재개 및 철거·신축 등을 위한 추가비용 부담이 낮아 공사 재개가 상대적으로 용이할 것으로 추론할 수 있다.

다섯째, ‘공정률’은 골조공사의 ‘완료’, ‘미완료’ 여부를 갈음할 수 있는 항목이다. 골조공사

미 완료시<sup>11)</sup> 철거, 구조·설계 변경 등이 상대적으로 용이하지만, 골조공사가 완료된 경우는 철거나 구조·설계변경 비용발생 부담이 크기 때문에 공사 재개가 더 어려울 것으로 예상된다.

표 1. 실태특성 분석을 위한 조사 항목별 분석 기준

방치건축물 실태조사 항목											
권리관계		소재(입지특성)			용도		규모			골조공사	
용이	非要이	도심형	도시형	교외형	일반수요	특정수요	소	중	대	미완료	완료
권리관계 조정 '용이' 경우 상대적 공사 재개 추진 용이. '비용이' 경우, 지속 방치 가능성		도심형은 수요확보 용이 및 공익성(위해요인 저감 기여) 제고 용이. 교외형은 수요확보 한계로 지속 방치 가능성			일반수요시설의 경우 공사 재개 시 수요확보 용이. 특정수요시설은 수요확보 한계		대규모일수록 공사 재개시 추가비용 부담 등으로 공사 재개 한계			미완료시 철거, 구조·설계변경 추가비용 부담이 적어 공사 재개 추진 상대적 용이	

### 3. 선행연구 고찰

방치건축물 관련 연구는 2010년대 들어 일부 추진되었다(<표 2> 참조). 2013년 방치건축물 정비법 제정을 전후로 방치건축물의 발생원인 진단, 국내·외 관련 제도 및 사례분석, 정책대안 제시, 제도기반 구축과 실행 지원 목적의 연구로 요약할 수 있다. 특히 건축도시공간연구소(2013), 건축도시공간연구소(2014)는 방치건축물정비법 제정 직후 각각 동법 시행령·시행규칙(안) 마련 및 실태조사 방법론을 제안하는 등 정비체계의 제도적 기반을 마련하는 데 기여하였다.

이후 국토부(2016a)는 방치건축물 정비 선도사업 추진 활성화를 위한 공공주도 매수형, 자력재개형, 공동사업지원형 등의 정비모델을 발굴·제안하였으며, 국토부(2016b)는 전국 실태조사에 대한 종합보고서로서 조사항목별 조사결과를 제시하였다. 국토부(2016b)에 따르면 2016년 8월 현재 전국 방치건축물은 387곳으로, 강원(63곳), 충남(56곳), 경기(52곳) 등의 순으로 분포하며 지역별 분포 편차가 크다. 방치기간은 전체의 92%(356곳)가 5년 이상 방치되었으며, 15년 이상 장기방치 현장도 38%(137곳)에 이른다. 공사중단 원인은 '부도, 사업성 부족 등으로 공사비 지급 자금부족'이 87%(337곳)로 절대 비중을 차지하며, '분쟁, 소송' 원인도 12%(50곳)를 차지하고 있어서 자력에 의한 공사재개 가능 현장은

상당히 제한적일 것임을 추론할 수 있다. 국토부(2016c)는 앞서 실시한 실태조사 결과를 토대로 수립한 정비기본계획으로서, 방치건축물정비법에 근거한 국가차원의 최상위 정비기본계획이다. 방치건축물 정비에 대한 국가정책의 비전과 목표, 세부 추진전략, 정비기본계획 기본원칙 등을 제시하였다(<그림 1> 참조).

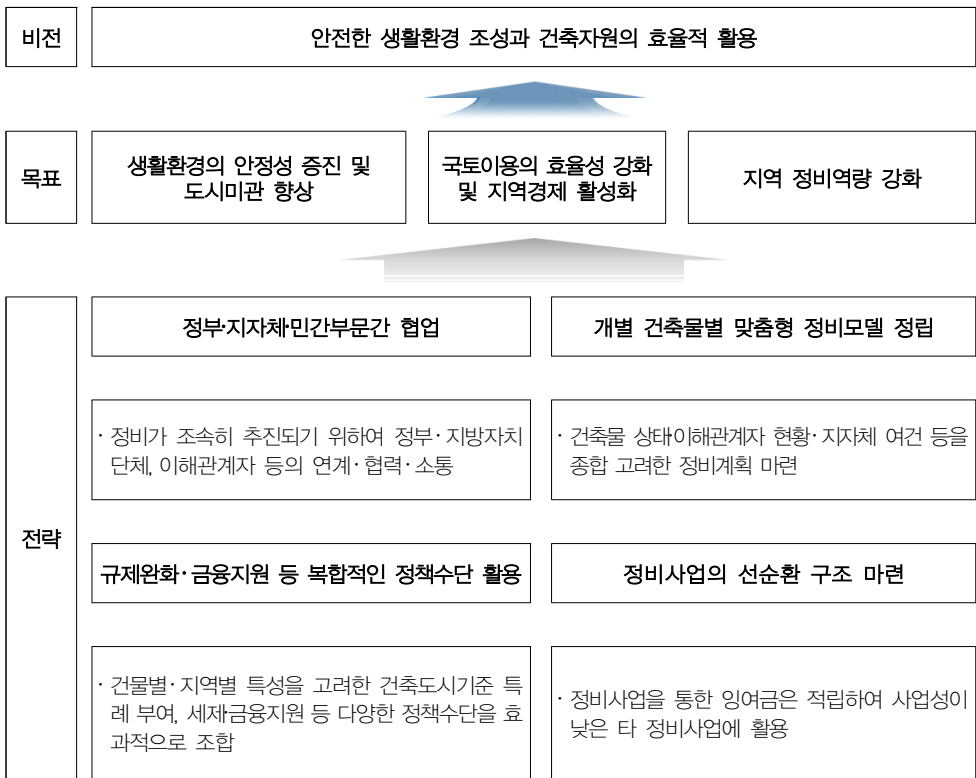


그림 1. 방치건축물 정비를 위한 국가 정책 방향

자료: 국토부(2016c), p.9 재인용

한편 국토부(2017)은 선도사업(<표 4> 참조) 추진과정에서 주요 걸림돌로 제기된 문제를 개선하기 위한 연구로서 별도의 방치건축물 보상기준안을 마련, 법 개정의 근거로 활용되었다. 본 연구는 기 반영된 제도개선사안 이외 방치건축물 실태특성에 기반한 정책 보완 및 발전 방향으로서 정책적 시사점을 도출하기 위한 것으로 기존 연구와 차별화된다(<표 2> 참조).

표 2. 선행연구 주요 내용

구분	주요 내용	비고
한국주택학회(2010), 도시내 장기 공사중단 건축물 정비방안 연구	방치건축물 현황 및 사례분석, 정비 관련 제도 검토, 정비방향 및 제도개선방안 제안	방치건축물 단계별 정비(정비방안 및 우선순위 결정 등)기준 착안
국가건축정책위원회(2011), 공사중단 및 방치건축물 정비 및 활용방안	방치건축물 사례조사, 방치건축물 관련 제도, 정비·활용 관련 제도개선 방안 제안	방치건축물 정비를 위한 권리관계 조정 방안, 지자체 역할, 심의기구 설치·운영 방안 등 참조
건축도시공간연구소(2013), 공사중단 장기방치 건축물 정비를 위한 체계 및 제도 기반 연구	방치건축물 현황 및 실태(일부)조사, 정비 관련 제도 검토, 방치건축물 정비 해외 사례 검토, 시행령 및 시행규칙(안)	방치건축물 정비법제 마련 연구
건축도시공간연구소(2014), 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 실태조사 방법론 연구	공사중단 건축물 현황 조사, 실태조사 방법론 검토 및 시범조사 실시, 실태조사 추진 방안 및 개선 사항 제안, 공사중단 건축물 실태조사 매뉴얼(안)	방치건축물 현황 파악을 위한 실질적 실태조사 세부 방법론 검증, 제안 연구
국토부(2016a), 공사중단 장기 방치 건축물 정비기본계획 수립 및 선도사업의 정비모델 개발	방치건축물 현황조사 및 법체계 분석, 방치건축물 정비사업 모델 개발	방치건축물 정비모델 발굴 연구로서 공공주도 매수형, 자력재개형, 공동사업지원형 등 참조
국토부(2016b), 공사중단 장기 방치 건축물 실태조사 종합 보고서	전국 387개 공사중단 장기방치 건축물 대상 지역·건축물 현황 및 이해관계 특성 등 검토, 방치건축물 관리 및 사업재개 위한 제도개선 사안 도출	방치건축물 실태조사 개별 항목별 현황 참조
국토부(2016c), 공사중단 장기 방치 건축물의 정비 등을 위한 정비기본계획	방치건축물 정비 국가 정책 방향, 지자체 방치건축물 정비계획 기본 원칙 및 수립 방향, 정비방법 및 우선순위 결정기준 등	방치건축물 정비 국가 정책 방향, 방치건축물 정비방법 및 우선순위 결정기준 참조
국토부(2017), 공사중단 장기방치 건축물 정비사업 효율화 등을 위한 법·제도 개선 연구	방치건축물 정비 촉진 제도개선안(보상기준, 취득방식, 지원 범위 및 역할 등) 도출	기 제도 개선 사안 참조

## II. 방치건축물 정비 정책 동향

### 1. 방치건축물정비법제 현황

2000년대 후반이후 누적된 방치건축물이 크게 증가하면서 주민안전 위협, 지역경관 훼손, 국토·건축경제자원의 효율적 이용저해 등 제반 사회문제의 개선 필요성도 증가하였다. 그간 건축법과 재난안전법 등에 근거하여 방치건축물 안전관리에 일부 대응해왔지만(<표 3> 참조), 공사가 중단된 민간건축물에 대한 공공의 개입범위가 불명확하고 구체적인 정비방법, 관련 재원마련 근거 부족 등의 한계점이 지적되었다. 정부는 이를 보완하고 방치건축물 정비에 관한 별도의 체계적 제도기반으로서 방치건축물정비법을 제정·시행하게 되었다.

이후 실태조사 결과를 토대로 수립한 방치건축물 정비기본계획에 제시된 국가정책 비전은 ‘안전한 생활환경 조성과 건축자원의 효율적 활용’이다. 세부 목표는 ‘생활환경의 안정성 증진과 도시미관 향상’, ‘국토이용의 효율성 강화 및 지역경제 활성화’, 그리고 ‘지역 정비역량 강화’ 등 세 가지이다(<그림 1> 참조). 이를 근거로 방치건축물에 대한 공공의 개입배경은 ‘안전’, ‘도시미관’, ‘자원효율성’, ‘지역활성화’ 등의 키워드로 집약할 수 있으며, 이에 대한 사회적 가치와 공익성을 제고할 수 있는 방향으로의 정책적 보완과 개선은 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

한편, 방치건축물정비법상 정비사업은 ‘미관개선, 안전관리, 범죄예방 등을 목적으로 철거명령 및 대집행, 공사비용의 보조 또는 용자, 분쟁조정, 조세 감면, 철거-신축 또는 공사재개, 위탁사업에 의한 철거-신축 또는 공사재개, 대행사업에 의한 공사 재개 등의 정비방법으로 추진되는 일련의 사업’으로 정의하고 있다. 정비사업의 ‘목적’과 함께 현행 법률에 의해 적용 가능한 ‘정비방법’ 등을 내포하고 있다.

이상의 정책비전과 목표하에서 공공의 주요 역할과 지원 측면의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 국토부의 역할은 매 3년 단위의 실태조사 실시 및 정비기본계획 수립, 정비지원기구의 설치·운영, 그리고 방치건축물 정비기금 출연 지원, 선도사업 추진·지원 등이다. 선도사업에 대한 행·재정 지원 근거 규정은 있지만, 현재 실질적인 지원은 계획수립비 일부만 지원되고 있다. 아직은 긴급한 철거대집행 등이 필요한 지역을 고려한 재정지원이나 도시재생 등 국토자원의 전략적 활용을 위한 국정과제와 연계한 행·재정지원 근거도 마련되어 있지 않다. 향후 정책 도입 목적에 적절히 대응하기 위해서는 사인(私人)의 장기방치 건축물에 대한 다양한 관점의 논의와 사회적 공감대를 토대로 국비지원의 당위성

과 명분의 논거를 확립할 필요가 있다.

표 3. 위해 우려 사유재산에 대한 공공의 필요조치 및 이행 주체

구분	개입행위 및 관련 조항 내용		주체	비고
방치 건축물 정비법	실태조사	· 실태조사를 위한 공사현장 출입 권한 부여	국토부장관	건축법상 공사중단 2년 이상 경과 건축물에 대한 안전조치 대집행은 시장·군수·구청장 등 허가권자가 이행
	철거명령	· 정비계획으로 정하는 바에 따라 철거 명령 - 허가 취소, 신고 효력 상실한 것으로 간주	시·도지사 (시장·군수·구청장 위임 가능)	
	대집행	· 철거명령 미 이행시 행정대집행법상 대집행		
	안전조치명령	· 실태조사결과와 필요 인정시 건축주에게 필요조치 이행 명령 - 공사현장 출입통제 위한 안전펜스 설치 및 정비, 경고문 설치, 터파기 공간의 고인물 양수 등		
	공사비용의 보조	· 건축미학적 가치 또는 공공용도 전환 활용 고려, 공사 재개 필요시 건축주에게 공사비용 일부 보조 또는 융자 가능		
	분쟁의 조정	· 건축주, 이해관계자 간 분쟁 조정. 건축법 상 건축 분쟁전문위원회에 위임 가능		
	공사중단건축물의 취득	· 정비계획으로 정하는 바에 따라 수용, 협의매수, 경·공매 통해 취득 가능		
건축법	건축허가취소	· 공사 착수·완료가 불가능하다고 인정되는 경우		허가권자*
	철거·안전조치 명령	· 필요인정시 이행 명령		
	대집행	· 착공신고 후 공사중단 2년 이상 경과 건축물에 대해 건축주에 서면고지 후 안전조치 직접 실시		
재난안전법	특정관리대상시설 지정	· 재난발생 예방·관리 필요 인정시 지정	관계 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장	행정안전부장관 또는 재난관리책임기관장
	특정관리대상시설 관리	· 특정관리대상시설의 관리·정비에 관한 필요 조치 이행 및 결과를 행정안전부 장관에 보고 또는 통보		
	안전조치명령	· 특정관리대상시설의 소유자·관리자 또는 점유자에게 안전조치 명령		
	대집행	· 안전조치 명령을 이행하지 않고, 재난예방을 위해 긴급 필요 판단시 안전조치 직접 실시		
지하안전법	안전관리 실태 점검	· 연 1회 이상 지하시설물 및 주변 지반에 대한 안전관리 실태 점검	시장·군수·구청장	
	안전조치 명령	· 지하시설물에 의한 지반침하 발생 또는 발생 우려 시 관계인에게 안전조치 명령할 수 있음		
	대집행	· 안전조치명령 미 이행시 안전조치 직접 실시		

주: \*는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(단, 21층 이상 건축물 등 시행령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물은 특별시장·광역시장 허가 받아야 함).



방치건축물정비법상 공공에 의한 주요 역할의 대부분은 광역지자체장인 시·도지사가 수행하도록 규정하고 있다. 국토부가 수립한 정비기본계획에 따라 정비계획을 수립하고, 방치건축물의 철거·안전조치 명령, 정비기금 설치·운영, 사업시행, 공사비 보조·융자 등 재정지원, 이해관계자 간 분쟁 조정, 사업 촉진을 위한 기준완화 적용 등의 특례조치와 같은 대부분의 역할이 해당된다.<sup>12)</sup> 하지만, 시장·군수·구청장 등 기초지자체가 방치건축물의 현장 관리업무를 맡고 있고, 공사재개에 따른 각종 인·허가 및 정비사업 건축행정의 대부분이 기초지자체의 역할로서, 방치건축물정비법 상 광역-기초지자체간 역할 배분체계와 불일치 문제가 있다.<sup>13)</sup> 재원확보 관련해서는 행정대집행, 보조·융자 지원, 철거·신축 또는 공사재개 지원 등을 위해 정비기금 설치·운영 규정을 두고 있다. 하지만, 기금의 주요 재원인 이행강제금은 건축법에 근거한 기초지자체 징수세원이기 때문에 광역지자체 정비기금의 재원으로 일부 반영될 수 있도록 건축법 등 관련 규정의 개선이 필요한 상황이다.

LH, 지방공사 등은 국토부를 대신하여 실태조사를 대행하거나, 시·도지사 지정 위탁사업자·사업대행자로서 정비사업의 시행, 그리고 정비지원기구 등의 역할을 수행하도록 되어 있다. 아직은 제도 도입 초기 단계로서 LH 등의 위탁사업자·사업대행자로서의 시행 사례는 없지만, 정비지원기구 역할을 통해 제도개선 지원과 지자체, 방치건축물 이해관계자 등에 대한 세부 사업화방안 검토 등 다양한 컨설팅지원이 이뤄지고 있다.

한편, 방치건축물의 건축주와 이해관계자의 역할은 상당히 미흡한 수준이다. ‘방치건축물의 안전관리 및 행정기관의 기타 조치사항에 대해 적극 협조할 의무’와 같이 매우 수동적이며 소극적인 수준으로 명시되어 있다. 사전 발생을 억제하고, 발생된 경우라도 방치기간의 최소화를 유도하기 위해서는 건축주 이외 토지주, 채권단, 시공사 등 연대책임이 있는 이해관계자의 역할과 의무를 강화할 필요가 있다. 일정 기간 이상 공사 중단 시 신고·등록을 의무화하고, 영국의 ‘빈집세(empty tax premium)<sup>14)</sup> 등과 같이 방치부동산으로 인한 사회적 위해(危害)요인을 최소화할 수 있는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 방치건축물정비법은 공사재개를 위한 별도의 근거와 추진절차에 관한 제도기반을 마련하였다는 점에서 의의가 있다. 하지만, 지속적인 방치 가능성이 높은 대상에 대한 공공의 대응 역할과 지원수준은 동법 제정 이전까지 적용되었던 건축법과 재난안전법 상의 행정명령, 대집행 등과 대동소이하다. 개별 방치건축물의 공사재개에 초점을 두고 마련된 법제로서, 향후 전국 방치건축물 전반의 정비 여건을 고려하여 공공의 역할이나 지원 등에 대한 일부 보완방향을 모색할 필요가 있다.

## 2. 선도사업 추진 현황

방치건축물 정비 선도사업은 국가정책사업으로서, 2016년 1월 방치건축물정비법 개정을 통해 추진 및 지원 근거 조항이 신설되었다. 2015년 말 1차 선도사업 4곳을 선정하고, 이어 2016년 말 2차 선도지구 4곳, 2018년 1월 3차 선도지구 4곳을 선정하였다. 대부분 자금부족, 부도 등으로 공사 중단된 이후 6~23년<sup>15)</sup> 방치된 곳이다. 주상복합, 공동주택, 다세대주택 등의 일반적인 수요시설과 종합병원, 교육·숙박시설 등의 특정 수요시설이 포함된다. 안전등급은 모두 C등급 이상으로 보통수준에 해당된다. 공정률은 터파기상태의 초기단계에서부터 골조공사완료 등으로 다양하다.

표 4. 선도사업 지구별 방치건축물 개요

구분 \ 1차지구	과천시 종합병원시설	원주시 공동주택	순천시 병원시설	영천시 교육시설
시설용도	종합병원(도시계획시설)	주상복합	의료시설	교육시설(대학교)
중단사유	시공사 부도	자금부족	자금부족	부도
중단기간	19년 9개월	21년 6개월	4년 6개월	20년 7개월
면적(연면적)	9,118㎡(56,103㎡)	2,474㎡(29,928㎡)	3,467㎡(10,497㎡)	49,456㎡(12,686㎡)
공정율	70%	30%	5%	80%
안전등급	C	C	터파기 상태	B
구분 \ 2차지구	광진구 재건축아파트	종로구 타운하우스	계룡시 공동주택	안산시 복합상가
시설용도	공동주택	다세대주택	공동주택	복합상가
중단사유	자금부족	자금부족	부도	자금부족
중단기간	7년 1개월	13년 4개월	18년 9개월	7년
면적(연면적)	2,930㎡(9,465㎡)	1,849㎡(2,420㎡)	10,129㎡(20,232㎡)	2,387㎡(18,286㎡)
공정율	15%	25%	20%	80%
안전등급	터파기 상태	C	C	B
구분 \ 3차지구	거창군 숙박시설	용인시 판매시설	영암군 공동주택	김제시 공동주택
시설용도	숙박시설	판매시설	공동주택	공동주택
중단사유	자금부족	부도	분쟁	소송
중단기간	7년 6개월	5년 9개월	12년 7개월	12년
면적(연면적)	655㎡(5,087㎡)	1,648㎡(9,937㎡)	14,240㎡(33,116㎡)	13,732㎡(27,548㎡)
공정율	40%	10%	63%	60%
안전등급	C	C	C	C

자료: LH 내부자료 참고 재작성. 공사중단 기간은 국토부 실태조사(2016년 8월) 시점의 기간임.

선도사업 선정시 ‘공익성’과 ‘사업성’, ‘지자체 추진의지’, ‘이해관계자 추진의지’, ‘사업용 이성’ 등을 평가하는데, 1차, 2차 선정 이후 현실적인 정비여건을 고려하여 평가항목, 비중 등을 수정하였다. 사업성이 40%로 가장 큰 배점비중을 차지하며, 지자체와 이해관계자의 추진의지가 30%로 그 뒤를 잇는다. 선도사업의 추진 당위성과 사회적 가치측면에서 공익성이 가장 큰 비중을 차지하는 것이 바람직할 수 있겠지만, 현 제도적 여건에서는 자체비용조달을 전제한 공사재개 실행력 제고차원에서 사업성, 이해주체의 추진의지를 더 크게 고려할 수밖에 없음을 알 수 있다.

표 5. 방치건축물 정비 선도사업 선정 평가항목 및 배점

구분	1차 선도사업		2차 선도사업		3차 선도사업	
	세부평가항목	100	세부평가항목	100	세부평가항목	100
공익성	· 안전상태, 위해도	20	· 실태조사안전등급(구조물, 가설물), 방치건축물 위치, 기타(민원발생 등)	20	· 실태조사안전등급(구조물, 가설물), 위해정도에 따른 정비 필요성(방치건축물 위치, 현황 등 고려)	20
사업성	· 해당 사업지 개발수요, 기존 건축물 활용 가능성, 예상 사업수지	35	· 사업수지, 개발수요(입지, 분양현황 등)	40	· 사업수지, 개발수요(입지, 분양여건 등)	40
지자체 추진의지	· 용적률 등 특례지원	20	· 지자체 전담조직 구성 · 특례지원 여부 · 기타(선거공약 등)	10	· 특례지원 여부 또는 반영의지, 구체적 정비방안 제시여부 및 의지	15
이해관계자 추진의지	- (반영사항 없음)	-	· 소송 또는 분쟁 · 정비사업 동의 여부 · 단일 채권단 구성	20	· 이해관계자 정비사업 동의여부, 이해관계자 사업추진의지(채권감액 등)	15
사업 용이성	· 건축물·토지소유주, 유치권 여부, 채권자 다수 여부	25	· 경매 등 채권자 변경 중, 채권자 수, 유치권 여부	10	· 경매, 채권자수, 유치권 여부, 조속한 사업추진 가능성	10

자료: LH 도시건축사업단 내부 자료 참고 재구성.

한편, 기 선정된 선도사업 중 사업추진단계가 가장 앞선 곳은 과천우정병원이다. 과천시는 선도사업 선정 이후 국토부, LH와 함께 MOU를 체결하고, 지속적인 협업을 통해 세부 사업화방안 마련 및 2017년 3월 선도사업계획을 수립·고시하였다. 동 사업은 경기도가 LH-토지주 공동출자법인(SPC)을 위탁사업자로 지정하고, 위탁사업자가 정비사업을 시행하게 된다. 2018년 1월 현재 공동출자법인 설립 추진 중이다. 동 사업의 개발이익은 일부 공공서비스시설로서 과천시에 기부체납되고, 일부는 경기도 정비기금으로 귀속될 예정이다.

과천우정병원이 20여년의 오랜 방치기간을 지나 공사를 재개할 수 있었던 핵심요인은 공공시행을 전제로 기존 의료시설을 현 시점의 필요 용도인 공동주택으로 전환·개발할 수 있도록 도시계획적 조치가 이뤄진 점, 과천시의 적극적인 추진의지를 토대로, 국토부, 경기도 및 LH 정비지원기구 등의 협업을 통해 보상기준 개선 및 세부사업화방안 마련 등이 신속히 이뤄졌다는 점 등을 들 수 있다. 또한 선도사업 선정 이전부터 전담조직을 통해 채권자 등과의 수십 차례 간담회를 개최하는 등 다각적인 공사재개 방안을 모색해온 지자체의 노력도 핵심요인으로 꼽을 수 있다. 이는 역으로 지자체차원의 주요 숙원사업으로서 공사재개에 대한 추진의지가 미미하고, 상당기간 관련 업무를 전달할 수 있는 팀구성이 요원한 지자체의 경우는 지난한 협의, 갈등조정이 필요한 공사재개가 상당히 어려운 과제임을 시사하기도 한다.

### Ⅲ. 방치건축물 실태 특성 분석

#### 1. 분석대상 및 분석틀

2016년 8월 현재 전국 방치건축물은 사업장 기준 총 387곳이다(국토부, 2016b). 방치건축물의 공사재개 가능성이나 정비 추진 여건은 무엇보다 이해관계자의 권리관계 특성이 중요하므로, 본 연구에서는 건축주 파악이 곤란하거나 소송진행, 경·공매추진 또는 매각추진 등 특수상황의 현장은 필터링하여 총 323곳을 대상으로 분석하였다.

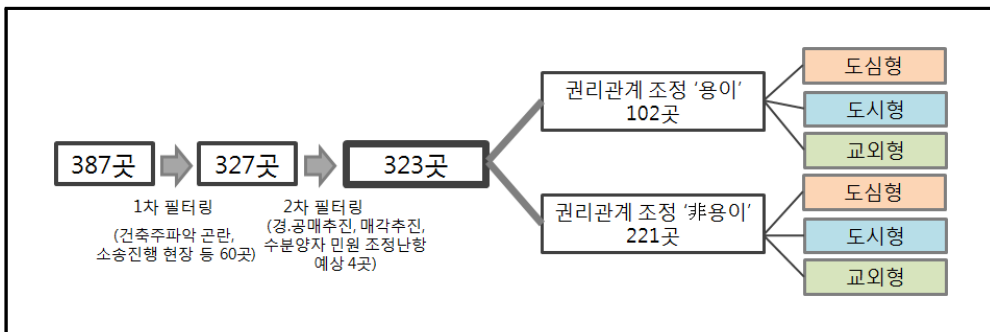


그림 2. 방치건축물 실태 특성 분석틀: 권리관계 조정 가능성을 고려한 입지별 실태 특성

일차적으로 권리관계 특성 관점에서 유치권여부, 지상권여부, 토지-건물소유 분리여부, 압류여부 중에 모두 해당되지 않는 권리관계 조정 ‘용이’ 그룹과 1개 이상 해당되는 ‘非용이’ 그룹으로 구분하고, ‘용이’, ‘非용이’ 각 그룹에 대해 입지특성별로 ‘용도’, ‘규모’, ‘골조공사’ 완료여부 등의 실태특성을 분석하였다.

## 2. 분석결과

분석틀(<그림 2>)에 근거한 분석결과는 <표 6>과 같다. 권리관계 조정 ‘용이’ 및 ‘非용이’ 그룹 해당 현장은 각각 32%(102곳), 68%(221곳)을 차지한다. 전국 방치건축물 3곳 중 2곳은 권리관계 특성상 갈등요인을 1가지 이상 갖고 있음을 시사한다. 이는 곧 자력에 의한 것이든, 공공지원에 의한 것이든 우선 갈등요인을 해소하지 않으면 현재의 방치상태가 장기화될 가A능성이 높음을 시사한다.

표 6. 권리관계 조정여부를 고려한 입지별 방치건축물 현황

용도 <sup>1)</sup>		일반수요시설						특정수요시설						합계	
		소규모		중규모		대규모		소규모		중규모		대규모			
규모 <sup>2)</sup>		완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	소계(곳)	비율(%)
입지 조건 <sup>4)</sup>	골조공사 <sup>3)</sup>	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료		
	도심형	-	-		2	1	3	-	-	-	-	-	-	6	2
	도시형	1	1	5	14	1	6	-	-	2	3	-	2	35	11
	교외형	2	12	2	8	1	7	-	2	4	12	3	8	61	19
소계		3	13	7	24	3	16	-	2	6	15	3	10	102	32
용도 <sup>1)</sup>		일반수요시설						특정수요시설							
규모 <sup>2)</sup>		소규모		중규모		대규모		소규모		중규모		대규모			
골조공사 <sup>3)</sup>		완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	완료	미완료	소계	비율
입지 조건 <sup>4)</sup>	도심형	-	-	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-	4	1
	도시형	3	5	7	18	7	17		1	1	3	2	6	70	22
	교외형	1	20	10	36	6	23	2	3	5	26	4	11	147	45
	소계	4	25	17	55	13	43	2	4	6	29	6	17	221	68
합계														323	100

- 1) 일반수요시설은 공동주택, 단독주택, 주상복합, 판매시설, 업무시설, 특정수요시설은 숙박시설, 종교시설, 의료시설, 교육연구시설, 공업시설, 노인요양시설 등이 해당
- 2) 소규모=1천㎡ 미만, 중규모=1천㎡~1만㎡미만, 대규모=1만㎡ 이상 등으로 구분
- 3) 공정을 70% 이상 방치건축물은 골조공사 완료, 70% 미만은 골조공사 미완료로 구분
- 4) 사업장 주소기준으로 도심형(도시형 중 위성사진으로 입지조건 판별하여 선별), 도시형(동·읍), 교외형(면·리)으로 구분
- 5) 전국 387곳 중 권리관계 조정 용이 여부 검토 가능한 323곳 대상으로 분석
- 6) 표 윗단은 권리관계 조정 ‘용이’ 그룹, 아랫단은 권리관계 조정 ‘非용이’ 그룹에 해당

먼저, 권리관계 조정 ‘용이’ 그룹에 해당하는 102곳의 경우 ‘도심형’은 6곳(2%)에 불과하다. 도심에서 추진되는 개발사업의 경우, 상대적으로 분양률이 양호하여 자금조달이 용이하므로 부도나 자금부족 등으로 공사가 중단될 가능성이 적기 때문에 판단된다. 모두 일반수요시설이며, 이중 5곳이 골조공사 미완료 상태이다. 도심에서 추진되는 개발사업 특성상 1만㎡ 이상의 대규모가 4곳으로 비중이 크다. 도심이라는 입지장점과 더불어 일반 용도로서 수요 확보가 용이하고, 골조철거나 구조·설계변경에 따른 비용부담이 상대적으로 작을 것으로 예상된다. 따라서 향후 이해관계자 및 해당 지자체의 추진의지 등을 기반으로 우선적으로 공사재개 지원이 필요한 대상으로 판단할 수 있다. 다만, 상대적인 장점에 도 불구하고, 장기 방치될 경우는 대중 접근성으로 인한 안전·위생·범죄, 지역슬럼화 등 사회·경제적 위해문제가 가장 크게 우려된다. 일정 수준 이상의 안전조치가 유지될 수 있도록 관리하되, 개별 입지특성에 따라서는 도시재생 등 정책사업과 연계한 공공자산 활용 및 전략적 활용방안<sup>16)</sup>을 모색할 필요가 있다.

‘도심형’은 35곳(11%)이다. 도심형에 비해 중규모 비중이 크다. 용도측면에서는 ‘일반수요시설’이 28곳으로 대부분(80%)을 차지하는데, 이중 골조공사 ‘미완료’ 현장이 21곳이다. 즉, 골조공사 미완료 상태의 일반수요시설이 큰 비중을 차지하며, 수요확보 측면이나 추가비용부담 측면에서 일부 공사재개 가능성의 검토가 가능할 것으로 예상된다. 따라서 추가적으로 개별 입지별 수요확보 가능성, 이해관계자와 해당 지자체의 공사재개 추진 의지 등을 조사하여 공사재개 지원 검토가 필요하다. 한편, 골조공사가 완료된 7곳 중 5년 이하의 방치 경우는 추가 공사비 부담이 작아 공사재개 검토가 상대적으로 용이할 것으로 예상된다. 반면, 방치기간이 길수록 철거, 구조·설계변경 추가비용이 커져 자력재개 가능성이 낮을 것으로 예상된다. 대중 접근성이 상대적으로 양호한 대상으로, 지속 방치될 경우 사회·경제적 위해문제가 우려된다. 일차적으로는 정기 안전점검 및 일정 수준 이상의 안전조치 관리가 필요하며, 일부는 개별 입지특성에 따라 도시재생 등 정책사업과 연계한 공공자산으로서 전략적 활용방안의 검토가 필요하다. 일부 골조공사가 완료된 소규모 현장(1곳)의 경우는 준공단계 필요자금 조달한계로 방치되었을 가능성이 높다.<sup>17)</sup> 이런 경우 자력에 의한 공사재개를 위해서는 준공단계에 필요한 소액융자지원 등의 지원방안이 필요할 것으로 판단된다.

‘도심형’ 중 ‘특정수요시설’ 해당 현장은 7곳에 불과하며, 이중 5곳이 골조공사 미완료 상태이다. 자력재개를 희망할 경우 공공의 행정지원 등을 일차적으로 고려해야겠지만, 용도가 변경되지 않는 한 사업성 부족으로 자력재개가 용이하지 않을 것으로 예상된다.

사업성을 높이기 위해서는 용도변경 등이 필요하지만, 특정 민간주체에 대한 용도변경은 특혜시비뿐 아니라 장기방치 조장 등 도덕적 해이문제 유발 가능성이 크다. 따라서 국비지원 도시재생사업이나 지역활성화 거점공간 조성과 같은 공공시행자의 공익사업 추진을 전제로 제한적인 도시계획변경 조치 등의 지원방안이 필요하다.

한편, ‘교외형’은 전체 323곳 중 208곳으로 전체의 64%를 차지한다. 교외형은 입지제약으로 인해 권리관계의 조정 용이성 여부를 떠나 자력재개가 가장 곤란한 대상으로 추론 가능하다. 공공자산으로서 활용잠재력도 가장 낮은 대상이다. 권리관계 조정 ‘용이’ 그룹 102곳 중 교외형은 61곳으로 과반을 넘는데, 유치권, 압류여부 등 권리관계 갈등 특이사항 없이 장기 방치된 현장임을 고려시 기획단계의 수요분석 미흡에서 비롯된 방치 현장으로 유추할 수 있다. 안전관리 의무 주체 등을 파악할 수 있는 현장으로서, 안전조치 이행 여부를 정기 점검하고, 미흡시 공공에 의한 최소한의 안전조치 대응이 필요하다. 한편, 권리관계 조정 ‘非용이’ 그룹 중 교외형은 147곳으로, 일반수요시설의 중·대규모 현장이 51%(75곳)를 차지하며 대부분 골조공사 미완료 상태로 방치되어 있다. 일반용도 시설이라도 교외 위치한 중·대규모의 공사를 재개하기 위한 수요확보가 어렵기 때문에 공사재개 가능성이 상당히 미흡하다. 특히 골조공사가 완료된 대규모 방치건축물은 추가자금조달 부담과 함께 수분양자를 포함한 권리관계 조정이 요원하여 현행 분쟁조정수단으로도(<표 3> 참조) 공사재개에 한계가 있다. 현행 제도적 여건에서는 안전조치 이행여부를 정기 점검하고 미흡할 경우 공공에 의한 최소한의 안전조치 대응이 필요하다.

## VI. 정책적 시사점

실태특성 분석결과 전국 방치건축물 3곳 중 2곳은 권리관계 갈등요인을 1개 이상 갖고 있다. 입지특성 면에서도 3곳 중 2곳은 교외에 입지하여 자력에 의한 공사재개가 상당히 곤란할 것으로 추론할 수 있다. 일부 실태특성 요인만을 근거로 최대한 낙관적으로 추론할 경우 권리관계 갈등요인이 없는 도심형(6곳, 2%), 도시형(35곳, 11%) 등을 자력에 의한 공사재개 검토 대상으로 고려할 수 있다. 하지만 용도계약, 철거나 구조·설계변경 등의 추가비용 등의 실질적 변수가 구체화될 경우 사업성 부족으로 자력에 의한 공사재개 가능 대상은 극히 제한적일 것으로 예상할 수 있다.

이러한 실태특성은 곧 전국 방치건축물의 대부분이 현재와 같은 방치상태로 장기화될

가능성이 매우 높음을 시사한다. 하지만 전국 실태조사 결과를 토대로 수립된 정비기본계획은 국민의 안전확보 등을 위해 공공의 긴급정비가 필요한 지역에 대한 고려와 이에 대한 정부의 역할, 행·재정지원방안 등이 전무한 실정이다. 공사재개를 위한 정비방법, 추진절차 중심으로 마련된 방치건축물정비법도 공사재개를 촉진하기 위한 현실적인 지원방안은 미흡하다. 선도사업의 경우도 예외는 아니며, 지속 방치 가능성이 높은 대부분의 방치건축물 현장에 적절히 대응하기 위한 정책지원·수단은 부족한 상황이다. 이에 대한 일차적인 원인은 아직까지는 사인(私人)의 자금부족·금융갈등으로 중단된 방치자산에 대한 재정투입의 당위성과 명분, 논거를 확립하지 못한데서 비롯된다고 볼 수 있다. 일반적으로 준공된 건축물은 ‘해당 건축물의 사용자’ 관점의 안전, 편의 등이 우선과제이지만, 준공이전 단계의 건축물은 ‘도시공간 맥락 속에서 주변 공간의 주된 사용자나 방문자’ 관점의 안전, 미관, 지역사회문제 등을 비중 있게 고려할 필요가 있다. 즉, 도시공간 맥락 속에서 안전하고, 쾌적하며, 활기 있는 도시환경의 조성·관리관점을 병행하여 방치건축물 정비 정책을 보완할 필요가 있다. 아울러 이를 토대로 공사재개 불능 혹은 장기방치 가능성이 상당하여 대중에 미칠 위해의 심각성, 이를 해소함에 따른 사회적·공익적 가치 제고 가능성 측면에서 일부 행·재정지원의 논거를 확립해 나갈 필요가 있을 것이다.

이를 전제로 방치건축물 정비정책이 단순히 공사재개를 통한 건축사업 활성화가 아닌 생활환경의 안정성 증진, 도시미관의 향상, 국토이용의 효율성 강화와 지역경제 활성화 등의 목적에 상응하기 위해서는 세 가지 관점의 정책 보완이 필요하다. 첫째, 국가 재정지원의 당위성을 확보할 수 있는 일정 조건의 방치건축물 현장에 대한 명확한 기준을 마련하여 운영할 필요가 있다. 즉 국민의 안전·위생 등을 확보하기 위해 긴급 정비가 필요한 곳에 대해 공공이 선 재정투입하여 대집행을 할 수 있도록 가칭 ‘긴급정비필요지역’ 등에 대한 기준을 마련하여 운영하는 것이다.<sup>18)</sup>

둘째, 일부 현장에 대한 국가의 재정지원 근거를 마련하고, 재원을 확보할 필요가 있다. 앞서 언급한 가칭 ‘긴급정비필요지역’ 등과 같이 국가 재정지원 당위성을 확보할 수 있는 일부 지역에 대해 적기에 공공이 적절한 조치를 선 취할 수 있도록 재정지원의 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 도심형이나 도시형의 경우 이해조정 한계 등으로 방치 지속화가 예상되는 경우, 도시재생정책사업 등과 연계한 공기업제안형 사업발굴 및 공공자산으로서 전략적 활용방안을 모색할 수 있도록 일부 재정지원의 근거도 마련할 필요가 있다. 일차적으로는 도시재생특별법을 개정하여 도시재생활성화지역내 방치건축물 정비사업을 도시재생 사업으로 인정할 필요가 있다. 방치건축물 권리관계 특성상, 안전관리 이행 의무주체



파악이 곤란하고 대상이 불명확한 경우가 많아 방치건축물이 집중된 일부 지자체의 경우 최소한의 안전조치 대집행에 따른 종합적인 행·재정적 부담이 클 것으로 예상된다. 이 또한 적기에 적절한 조치가 이뤄질 수 있도록 지자체 필요경비의 일정부분에 대한 지원방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 갈등조정 지원 역할의 개선이 필요하다. 전국 방치건축물 현장의 약 2/3가 권리관계자 간 갈등요인을 갖고 있다. 광역지자체의 건축분쟁전문위원회가 분쟁조정하도록 유도하고 있지만, 금융갈등 조정에 한계가 있다. 금융갈등 조정 특성을 고려한 전문인력의 참여를 전제로 별도의 소위원회 운영방안 등을 고려할 수 있지만, 궁극적으로 조정권한에 한계가 있어서 자문역할로 그칠 가능성이 높다. 광역지자체 차원에서 조정이 불가능한 경우에 대해서는 중앙정부차원에서 일정 권한을 갖고 갈등관계를 조정하거나, 긴급이행조치 등을 취할 수 있는 별도의 방안을 마련할 필요가 있다.

이외 공사 재개를 촉진하기 위한 지원 방안으로 공공시행자에 의한 공익사업 추진시 용도변경 등 도시계획 변경 지원, 준공단계 방치건축물에 대한 소액용자지원 확대 등을 제언할 수 있다. 아울러, 방치건축물 관련 업무는 대부분 기초지자체의 역할 비중이 상당한바, 방치건축물의 최종 정상화 처리이전까지 지속적·효율적 대응이 가능하도록 기초자료의 구축·관리가 필요하다. 끝으로 방치건축물 발생을 억제하고 방치기간을 최소화하기 위해서는 공공에 의한 적극적인 역할 대응과 병행하여 건축물 소유자 및 연대책임자 등에 대한 의무강화, 페널티 강화 방안을 마련할 필요가 있다.

## V. 결론

본 연구는 전국 방치건축물 실태특성 분석결과와 관련 법제 운영 현황분석을 토대로 방치건축물 정비정책의 발전 방향으로서 정책적 시사점을 살펴보고자 하였다. 주요 분석결과와 시사점은 다음과 같다.

전국 387곳 중 소송이나 경·공매 진행 특수현장 등을 제외한 323곳을 대상으로 ‘권리관계’, ‘소재’, ‘용도’, ‘규모’, ‘공정률’ 등 조사항목을 토대로 실태특성을 분석한 결과, 3곳 중 2곳은 권리관계 갈등요인을 1개 이상 갖고 있으며, 입지특성 면에서도 교외에 입지하여 자력에 의한 공사재개가 상당히 곤란할 것으로 추론할 수 있다. 이러한 실태특성은 전국 방치건축물의 대부분이 현재와 같이 방치상태로 장기화될 가능성이 매우 높음을 시사한다.

하지만 방치건축물정비법과 정비기본계획에 근거한 국가의 재정지원 근거와 공사재개를 위한 다각적 지원방안은 상당히 미흡한 상황이다.

방치건축물 등은 도시공간 맥락 속에서 안전하고, 쾌적하며, 활기 있는 도시환경의 조성·관리관점을 보완하여 공사재개 불능 혹은 지속방치 가능성이 상당하여 이를 해소함에 따른 사회적·공익적 가치 제고 가능성 측면에서 행·재정지원의 논거를 확립할 필요가 있다. 이를 전제로 세 가지 관점의 정책 발전 방향을 모색할 필요가 있다. 첫째, 국가 재정지원의 당위성을 확보할 수 있는 일정 조건의 방치건축물 현장에 대한 명확한 기준을 마련하여 운영할 필요가 있다. 둘째, ‘긴급정비필요지역’ 등 일부 지역에 대해 적기에 공공이 적절한 조치를 선 취하거나, 대중으로부터 접근성이 양호한 입지특성을 가졌으나 권리관계 조정 한계 등으로 장기 방치 문제가 예상되는 경우, 도시재생 등 정책사업과 연계하여 공공자산으로서 활용방안을 모색할 수 있도록 일부 재정지원의 근거를 마련할 필요가 있다. 셋째, 지자체 차원의 갈등조정 한계가 있는 경우, 중앙정부차원에서 일정 권한을 갖고 갈등관계를 조정하거나 긴급이행조치를 등을 취할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 끝으로 방치건축물 발생을 억제할 수 있도록 건축물 소유자 및 연대책임자 등에 대한 의무·패널티 강화 방안 마련이 필요하다.

---

주1. 실태조사에 참여한 구조기술사 및 지자체 관계자 등 의견 참조.

주2. 중앙일보(2017.2.23), 경남도민일보(2014.2.25), 경남일보(2012.3.30), 동아닷컴 비즈N(2017.8.16) 등 참조.

주3. 방치건축물 정비지원기구(LH) 협조자료 활용.

주4. 정부의 1,2,3차 선도사업 선정시 주요 평가항목은 공익성, 사업성, 지자체 및 이해관계자 추진의지, 사업용이성 등이 포함됨. 사업성 평가는 입지, 용도 등 분양여건과 관련되며, 사업용이성 평가는 경매여부, 유치권여부와, 그리고 공익성 평가는 방치건축물의 위치, 안전등급 등과 관련됨.

주5. 이외 안전상태 조사결과도 일부 포함하여 검토함. 안전등급 D등급은 주기적 안전점검 필요 대상이며, E등급은 철거 등 즉각적 조치 필요 대상에 해당함.

주6. 방치건축물은 대부분 사업주체 부도, 자금부족 등에 기인하고 있어 공사대금을 받지 못한 건설업자 등이 해당 건축물을 점유하는 방식으로 권리행사. 유치권은 등기 외 권리로 제3자의 확인이 쉽지 않고, 허위·과대 유치권 행사로 인한 소송 등에 상당 시일이 소요되므로 공사재개의 주요 장애요인으로 평가. 국토교통부(2016b) 참고.

주7. 타인의 토지에 건물, 기타 공작물 등을 소유하기 위하여 그 토지를 사용할 수 있는 물권을 뜻함. 지상권이 설정되어 있음은 건축물과 토지에 각각 다른 물이 성립되어 있음을 의미. 소유권과 같이 임의로 침해될 수 없는 권리로서, 공사중단 현장의 경우 토지를 낙찰 받은 제3자의 공사재개 과정에서 기존 건축주와 보상액 협의 등으로 사업이 지연되기도 함.

주8. 지상권 설정 계약 또는 토지소유권 상실 등으로 토지 및 건축물 각 소유권이 다르게 형성된 경우 지주와 건축주 간 갈등 발생. 특히 방치건축물은 토지를 담보로 비용조달 후 자금난 등으로 공사중단 이후 토지경매 진행되면서 토지소유권이 변경되는 사례 잦음. 토지를 낙찰받은 제3자의 공사재개 과정에서 기존 건축주와 보상액 협의 등으로 사업이 지연되기도 함.

- 주9. 협의의 압류는 채권 회수에 대한 강제집행으로 채무자의 재산(물건 또는 권리) 처분을 금지하고 이를 확보하는 강제행위를 말함. 광의의 압류는 국가권력으로 특정 물건 또는 권리에 대하여 사실상의 처분(소비 등), 법률상의 처분(양도 등) 금지행위를 말함. 해당 공사현장의 압류는 채무변제에 어려움이 있거나 세금체납 등 금전적 어려움이 발생했음을 의미.
- 주10. 사업장 주소를 기준으로 ‘도시형’은 동과 읍에 해당하는 경우, ‘교외형’은 면·리에 해당하는 경우, ‘도심형’은 동·읍 지역 중 중심상업지역, 역세권, 대로변 인접 등을 위성사진으로 확인하여 개략적으로 판단·선별함.
- 주11. 공정을 70% 이상인 경우를 골조공사 완료로 간주함.
- 주12. 일부 철거명령 및 대집행 권한은 시장·군수·구청장에 위임 가능.
- 주13. 해당 방치건축물의 인·허가업무는 기초지자체가 맡고 있는 상황에서, 장기방치 건축물로 인한 제반 문제는 기초지자체 상위의 광역지자체가 조정하는 것이 바람직한 것으로 해석하여 법 제정에 반영되었을 것으로 추론 가능함.
- 주14. 영국에서 2013년 도입된 제도로써, 2년 이상 비어있는 주택에 대해 세금을 50%까지 추가 부과하여 빈집 감소 수단으로 활용. 이재우(2013) 참조.
- 주15. <표 2>의 방치기간은 실태조사를 실시한 2016년 8월 시점에서의 중단기간으로서, 2018년 5월 기준시 선도 지구의 공사중단 기간은 각각 약 2년 증가함.
- 주16. 예를 들어, 현 정부의 도시재생뉴딜 정책사업과 연계한 공기업제한형 사업발굴 대상 등으로 검토 필요.
- 주17. 대규모 공사 현장의 경우, 기 추진된 건축조성물을 담보로 추가자금 조달 가능하나, 소규모 공사 현장의 경우, 담보력이 작아 추가자금 조달이 어려운 경우가 많으며, 이러한 이유로 준공하지 못하고 방치되는 사례가 많음. 김양희 건축사 개별자문(‘17.10.20) 내용 참조.
- 주18. 전국 방치건축물 중 안전상태 E등급은 13곳으로, 부산 1곳, 인천 1곳, 경기 2곳, 강원 5곳, 충남 1곳, 전북 1곳, 경남 2곳 등임.

## 인용문헌

- 건축도시공간연구소, 2013. 공사중단 장기방치 건축물 정비를 위한 체계 및 제도 기반 연구.  
건축도시공간연구소, 2014. 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 실태조사 방법론 연구.  
국가건축정책위원회, 2011. 공사중단 및 방치건축물 정비 및 활용방안.  
국토교통부, 2017. 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 법·제도 개선 연구.  
국토교통부, 2016a. 공사중단 장기방치 건축물 정비기본계획 수립 및 선도사업의 정비모델 개발.  
국토교통부, 2016b. 공사중단 장기방치 건축물 실태조사 종합 보고서.  
국토교통부, 2016c. 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 정비기본계획.  
김주진 외, 2018. 공사중단 방치건축물 실태특성을 고려한 정비활성화 방안. 대전: 토지주택연구원.  
이재우, 2013. “영국의 빈집 정비·활용 체계와 수단 고찰”, 「국토계획」 48(4).  
한국주택학회, 2010. 도시내 장기 공사중단 건축물 정비방안 연구.  
법제처(www.moleg.go.kr), 건축법.  
법제처(www.moleg.go.kr), 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법.  
법제처(www.moleg.go.kr), 재난안전법.  
법제처(www.moleg.go.kr), 지하안전법.

<투고 2018.03.06, 심사 2018.03.26, 게재확정 2018.03.28.>