

논문

공사중단 장기방치 건축물의 갈등 및 중단사유: 법적인 갈등을 중심으로

Current Status and Problems of Buildings Under Discontinued Construction and Long-term Neglect: With a Focus on the Legal Conflict

정기수* · 조미정**
Jeong Ki-Su · Cho, Mi-Jeong

Abstract

As of the end of 2014, there are 417 suspended construction sites nationwide. Among them, the number of construction sites neglected for 5 years is 332, accounting for 79.6%. It can be seen that once the construction is stopped, it will be left for a long time. In the meantime, the government has enacted various laws and regulations in order to reduce the loss of various civil complaints and social and economic goods caused by the buildings that are suspended from construction. Finally, in May 2014, the Special Measures Law concerning the maintenance of buildings with long-term neglected construction was implemented. Due to the enactment of this law, the management of long-term neglected construction will be more thorough. Previous studies on the construction of long-term neglected buildings in the past have been focused on analyzing the actual conditions and problems of neglected buildings, establishing the maintenance system of the neglected buildings, establishing the maintenance plan and improving the related system. The purpose of this study is to propose a practical method to solve these problems by focusing on the legal conflicts among the causes of disconnection of the long-term-neglected buildings and to suggest ways that these buildings can be useful for the whole country and society as a whole.

주제어: 공사중단 장기방치 건축물, 방치건물, 미준공 방치건축물

Keywords: Discontinued Construction and Long-term Neglected Buildings, Buildings under Long-term Neglect or Abandonment, Incomplete and Neglected Architecture

* 세영경제학원장(주저자: jks91009@hanmail.net).

** 한양대학교 부동산융합대학원 겸임교수(교신저자: cmj2816@hanyang.ac.kr).

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2014년말 현재 전국의 공사중단 건축공사장은 417곳이 되고 있다. 이 중에서도 5년 이상 방치된 건축공사장이 332곳으로 79.6%를 차지하고 있는 실정이다. 이는 공사가 한번 중단되면 장기간 방치되는 것이라는 것을 알 수 있다. 그동안 정부에서는 이러한 공사중단 건축물로 인하여 발생하는 각종 민원과 사회적, 경제적 재화의 손실을 줄이기 위하여 각종 법규정을 제정하여 대응해 왔던 것이 사실이다. 이와 관련한 각종 법규정에는 「건축법」 제11조에 의한 건축허가의 취소, 제13조에 의한 안전관리명령과 안전관리에치금제도, 제80조에 의한 이행강제금제도, 「행정대집행법」 제2조에 의한 행정대집행 등이 있다. 2014년 5월 드디어 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 시행되었다. 각 자치단체별로 많은 차이가 있지만 공사중단 장기방치 건축물에 대한 통계와 관련해서도 많은 차이점이 있는 것을 볼 수가 있다. 「건축법」 제30조의 건축통계에서는 공사중단 건축물에 대한 통계가 아예 없고 건축허가와 건축신고, 용도변경허가 및 신고, 착공신고에 의한 현황만 있을 뿐이다. 그러나 새로 신설된 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제4조에서는 공사중단 건축물 실태조사에 관하여 국토교통부장관이 2년마다 실시하여야 한다고 하고 있다. 즉, 공사중단 건축물의 지역별 소재 현황, 공사 진행상황 및 중단기간, 공사중단의 직접적·간접적 원인, 건축물별 권리관계 현황이다.

공사중단 장기방치 건축물이 주변지역에 미치는 영향은 미관저해, 우범지대화, 안전사고, 주민민원, 자연환경 훼손 등이 있다(유광흠, 2013). 그러나 공사중단 장기방치 건축물은 주변지역에 미치는 영향 외에도 국가 및 사회 전체적인 자산으로서의 접근방법도 필요하다. 이러한 국가 및 사회 전체적인 자산의 관점에서 보면 공사중단 장기방치 건축물의 접근방법을 단지 주변지역에 미치는 영향으로만 볼 것이 아니다.

이에 본 연구는 공사중단 장기방치 건축물의 실태조사 및 실태조사 방법, 관련제도 개선 방안, 주변지역에 미치는 영향 등에 대한 연구에 그치지 않고 공사중단 장기방치 건축물 중 법적인 갈등으로 공사가 중단된 사례를 중심으로 이에 대한 문제점을 살핀 다음 이를

해소할 수 있는 실질적인 방안을 모색하여 이러한 건축물이 국가 및 사회 전체적으로 유용하게 사용될 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 공사중단 장기방치 건축물에 대한 분석을 위하여 전국 자치단체별로 정보공개청구를 하여 그 자료를 사용하였다. 이 자료를 근거로 전국의 공사중단 장기방치 건축물에 대한 현황을 살펴본 후, 법적인 갈등으로 공사가 중단된 건축물을 중심으로 다각적인 방향으로 분석하고자 한다.

2014년 5월 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 시행되었다. 그러나 과연 이 법의 시행으로 그동안 어려움을 겪었던 공사중단 장기방치 건축물의 처리가 원활하게 될 것인가를 생각하면 많은 의문점이 생길 수밖에 없다. 현재 이 법이 2014년 5월부터 시행되었지만 국회에서는 벌써 이 법에 대한 개정안이 발의된 것을 볼 수가 있다. 현행법에는 시·도지사가 직접 사업을 수행하도록 되어 있어 재정여건이 충분하지 않은 지자체가 사업을 조속히 추진하기에 제약요건이 되므로 위탁사업과 사업대행의 방법을 추가하여 사업을 조속히 추진하게 하는 방안과 상대적으로 사업성이 높은 방치건축물만 정비되고, 사업성이 낮은 방치건축물은 지속적으로 사업에서 배제되는 문제를 해결하기 위하여 법적 한도 내에서 용적율을 완화할 수 있도록 하는 등 건축기준 완화로 사업성을 높이기 위한 방안이 발의되었다(김윤덕의원 대표발의, 2015).

그러므로 본 연구에서는 전국에 산재한 공사중단 장기방치 건축물에 대하여 현황을 살펴본 후 법적인 갈등으로 공사가 중단된 건축물을 중심으로 이에 대한 해결방안을 각각의 건축물에 따라 살펴보하고자 한다.

II. 선행연구의 고찰

1. 선행연구고찰

기존의 공사중단 장기방치 건축물에 대한 선행연구들은 방치건축물의 실태 및 문제점 분석과 방치건축물의 정비체제 확립, 정비계획 수립방안과 그에 대한 관련제도 개선방향을

제시하는 것이 주가 되어 있다. 즉, 개선방향으로는 안전관리예치금제도, 행정대집행제도, 건축허가의 취소, 이행강제금 제도 등을 제시하고 있다.

이재우·조판기(2010)는 장기 공사중단 건축물 정비방향을 모색하기 위하여 현황조사와 유사제도 사례 조사, 전문가 자문을 거쳐 공사중단 장기방치 건축물에 대하여 유형별 사례분류와 정비체계 제안, 관련 제도 개선 방안을 제시하였다. 그러나 이는 기본방향을 토대로 공사중단 건축물 정비방향을 설정하였으나 구체적인 정비방안에 대한 것이 없다는 한계를 가지고 있다.

이재우·이만형·김광주(2012)는 국내 미준공 방치건축물 실태 파악 및 사례분석을 통해 체계적인 정비를 위한 제도개선을 모색하기 위해 문헌연구와 통계분석, 사례조사 및 면담, 법제분석을 통하여 미준공 방치건축물에 대한 개년과 관련 제도 정리, 미준공 방치건축물 실태 및 문제점을 분석하여 현행 법률규정상의 미비점과 개선 필요 사항을 분석하였다. 그러나 이는 방치건축물 사례별 세부정보 구축의 어려움 등으로 인하여 통계적 엄밀성에 바탕을 둔 미준공 방치건축물의 발생원인, 방치기간 장기화를 가져오는 주요 요소와 영향력, 방치건축물 정비를 위한 우선순위 판단기준 등을 체계적으로 다루지 못한 한계를 가지고 있다.

유광흠·임유경(2013)은 공사중단 장기방치 건축물을 정비하기 위하여 필요한 체계를 마련하고, 법률의 하위규정으로 제정될 수 있도록 제안을 제시하기 위하여 문헌연구, 유사 입법사례조사, 해외 사례 조사, 전문가 자문 및 설문문을 거쳐 방치건축물 정비체계와 정비계획 수립방안, 실태조사 방법 및 지침, 심의기준 및 정비우선 순위 설정, 법령 제정방안을 제시하였다. 그러나 이 연구는 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 시행되기 전이므로 이 법률에서 규정하고 있는 각각의 조문에 대한 구체적인 검토 과정에서 미흡한 측면이 있다.

이상의 선행연구는 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 제정되기 전의 연구이고, 다음의 선행연구는 이 법의 제정 후의 연구물이다.

김대운(2014)은 공사중단 장기방치 건축물의 유해성 판단기준에 대하여 공사중단 건축물이 사회적으로 영향을 미치는 정도를 파악하고 유해성에 영향을 주는 평가항목의 상대적 중요도 및 우선순위를 규명하여 공사중단 건축물 정비기본계획의 실행을 위한 정책적 과제를 모색하기 위해 국토교통부 건축기획과의 공사중단 건축물 관리대장을 이용하여 계층적 의사결정방법(AHP)을 실시하여 Expert Choice 2000 프로그램을 통해 유해성의 중요도를 산정하였으며, 이를 통하여 국토교통부에서 정비방향의 기준이 되는 유해등급

분류표의 문제점 인식에 연구의 초점을 두고 이를 개선하기 위한 유해성을 규명하였으며 유해성을 가중한 유해등급을 부여하여 정비방법의 결정과 정비대상 순위결정에 합리적인 판단기준을 제공하였다. 그러나 이 연구는 유해성의 평가방법을 제시하고 있으나 이를 검증하기 위한 사례조사와 적용에 있어서 적합성을 규명하고, 일반화를 위한 연구들이 진행되지 못했으며, 공사중단 방치건축물의 유해성의 평가 방법에서 정량적 분석을 시도하였으나 부분적 평가항목의 판단에서 상태의 존재여부에 따른 평가는 정성적 방법으로 점수화가 이루어진 대안을 제시하고 있다는 한계가 있다.

임유경·임현성(2014)은 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 실태조사 방법론 연구에서 공사중단 장기방치 건축물 실태 조사 방향과 목표를 설정하고, 실태조사 방법론 제시 및 정비방향을 설정하기 위한 시사점을 도출하기 위하여 1개의 광역지자체를 대상으로 시범 실태조사를 하여 실태조사 단계의 조사방법과 추진절차 연구를 하였다. 그러나 이 연구는 대구광역시와 경기도의 방치 현장 11개소로 한정하여 조사 결과의 보편성과 객관성을 확보하기에는 한계가 있다.

2. 연구의 차별성

기존의 선행연구는 공사중단 장기방치 건축물의 실태와 문제점을 분석하여 방치건축물의 정비체제를 확립하여 올바른 정비계획 수립 방안을 모색하는데 집중되었다. 이러한 연구를 바탕으로 그 개선방향으로 안전관리에치금제도, 행정대집행제도, 건축허가의 취소, 이행강제금 제도, 사법적·행정적 조정제도, 유치권 간이 소송제도 등을 제시하고 있다.

따라서 본 연구에서는 공사중단 장기방치 건축물의 유해등급, 방치기간, 공정률을 살펴 이를 바탕으로 위와 같은 원론적인 해결 방법을 제시하기보다는 중단사유와 관련된 문제 중 법적인 갈등의 유형 분석과 이와 관련한 해결점에 집중하였다.

즉, 공사 중단사유인 부도, 자금부족, 소송 및 기타 사유 중 소송에 관한 연구에 집중하였다.

Ⅲ. 공사중단 장기방치 건축물 현황 및 실태조사

1. 공사중단 장기방치 건축물 현황

공사중단 장기방치 건축물에 관한 통계는 많은 부분에서 아쉬움을 주고 있다. 그 이유는

여러 가지가 있겠지만 가장 큰 이유가 「건축법」 제30조에 의한 건축통계와 같이 반드시 보고해야 하는 자료가 아닌 것이 가장 큰 원인이었을 것이다. 물론 2014년 5월에 시행된 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제4조에 의하여 국토교통부장관은 공사중단 건축물 실태조사를 2년마다 실시해야 한다. 그러나 지금까지의 자료는 이러한 법률의 규정이 없었던 사유로 인하여 많은 혼선이 있었다. 본 연구자가 전국의 지자체를 상대로 공사중단 장기방치 건축물에 대한 조사를 실행한 결과 이를 확인할 수가 있었다. 표 1은 2010년 말과 2014년 말의 전국 건축물 현황을 비교한 자료다. 이 자료에서 볼 수 있듯이 4년 동안 건축물의 증가는 554,398건의 증가가 이루어졌다.

표 1. 전국 건축물 현황

(단위: 동수)

구분	합계	주거용	상업용	공업용	교육사회용	기타
2010년말	6,356,890	4,350,228	1,012,506	182,769	141,179	670,208
2014년말	6,911,288	4,544,277	1,174,891	283,259	182,913	725,948
증가율	8.7%	4.4%	16.0%	54.9%	29.5%	8.3%

자료: 국토교통부(내부행정자료).

<표 2>는 전국의 용도별 공사중단 건축공사장 현황을 나타낸 자료다. 여기에서 보면 2014년도 말의 전국 공사중단 건축공사장이 417개소에 달한다. 이를 국토교통부 내부자료에 의한 유해등급별로 나타내면 그림 1과 같다. 그러나 자치단체별로 유해등급에 대한 조사가 이뤄지지 않은 곳이 많아 확인이 불가능한 곳은 연구자가 “미상”으로 하여 분류하였다. 국토교통부의 내부자료에 의하면 공사중단 방치건축물의 유해등급을 조사하기 위해 현장의 위험도, 미관저해, 위해정도, 구조적 안전성 등의 내용에 따라 A~E까지 5등급으로 분류하며, A등급일수록 가장 위해도가 높고 E등급으로 갈수록 방치건축물의 위해도가 낮다. 또한 본 연구에서 논하는 방치건축물 현황은 현장수를 중심으로 하였다.

표 2. 전국 용도별 공사중단 건축공사장 현황(2014년도 말 현장 수 기준)

구분	발생	주거용		상업용	공업용	교육사회용	기타
		공동	일반				
서울	37	12	5	14	1	5	0
부산	14	9	1	3	1	0	0
대구	7	5	0	2	0	0	0
인천	12	3	0	2	0	2	5
광주	8	2	0	5	0	1	0
대전	12	1	1	8	1	1	0
울산	6	3	0	2	0	1	0
세종	2	1	0	1	0	0	0
경기	58	21	3	22	3	7	2
강원	62	15	4	29	0	12	2
충북	41	14	10	11	2	1	3
충남	48	25	0	23	0	0	0
전북	20	8	0	7	1	0	4
전남	22	8	1	6	1	6	0
경북	28	8	0	15	0	3	2
경남	16	4	0	10	0	1	1
제주	24	4	2	16	1	1	0
합계	417	143	27	176	11	41	19

자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 공사중단 건축현장의 유해등급 중에서 B등급의 숫자가 타 등급보다 많은 것을 볼 수 있다. 이는 전국에 분포하고 있는 방치건축의 관리가 제대로 되지 않아 실생활에 큰 위해요소로 자리 잡고 있다.

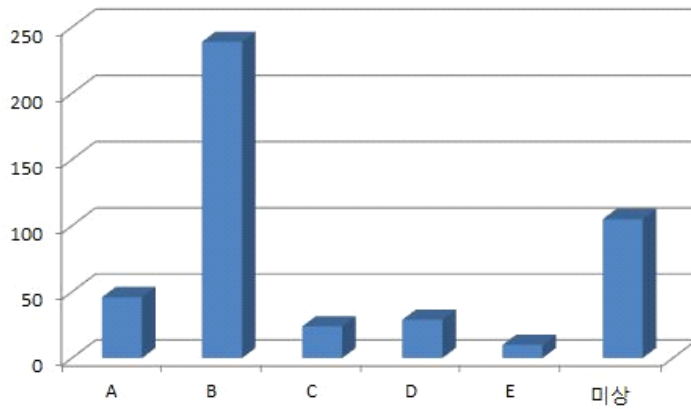


그림 1. 공사중단 건축현장 유해등급 현황
 자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

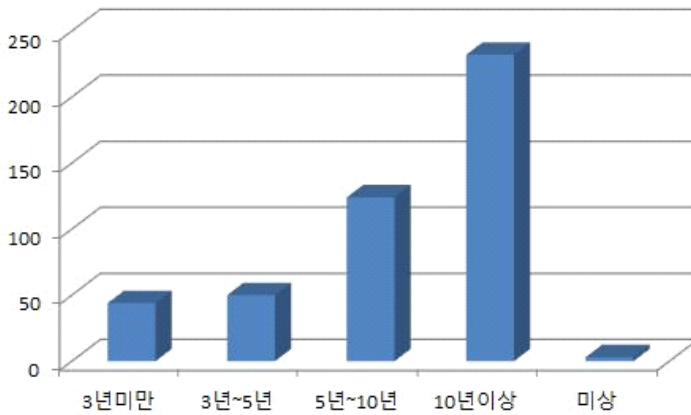


그림 2. 공사중단 건축현장 방치기간 현황
 자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

또한 <그림 2>에서 보는 바와 같이 방치기간별로 보면 방치기간이 5년 이상 되는 방치건축물이 전체 방치건축물의 79.6%를 차지하고 있다. 이는 건축을 하다 어떤 사유로 중단이 되면 그 방치되는 기간이 장기화 되는 것을 알 수가 있다. 그러므로 공사중인 건축물이 공사가 중단되지 않게 하는 것이 중요하겠지만 일단 공사가 중단된 건축물에 대해서는 어떠한 외부적인 조치가 필요하다는 것을 반증해 준다.

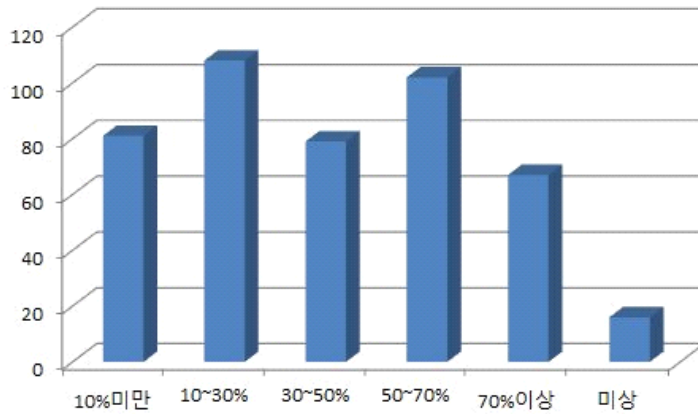


그림 3. 공사중단 건축현장 공정률 현황
 자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

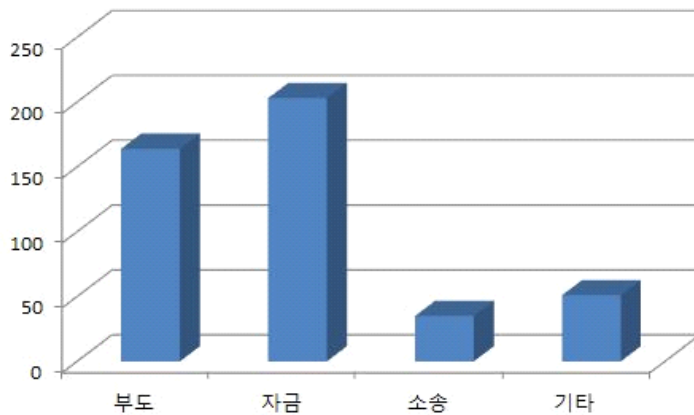


그림 4. 공사중단 건축현장 중단사유 현황
 자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

<그림 3>의 전국 공사중단 건축현장의 공정률을 보면 10% 미만에서 70% 이상까지 골고루 분포되어 있는 것을 볼 수 있다. 이 공정률은 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있다. 10% 미만의 건축현장은 철거에 중점을 두고, 70% 이상은 자금을 투자하여 계속공사를 하여 완공을 생각해 볼 수 있다. 물론 이때는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의한 안전진단이 필요함은 논외로 둔다.

다음으로 공사중단 건축현장의 중단사유를 살펴보면 자금부족과 부도가 가장 큰 비율을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이 자금부족과 부도가 전체 공사중단 건축공사장 중 80.3%를 차지하고 있다. 이는 장기간의 시간이 필요한 소송과는 달리 금전과 관련된 문제라 소송보다는 빨리 처리가 가능한 현장이라는 것을 알 수가 있다. 그러나 이렇게 자금부족과 부도로 공사가 중단된 건축공사장은 거의 모든 곳에서 유치권과 법정지상권 등의 문제가 발생될 여지가 많은 곳이기도 하다.

2. 실태조사 수행방법

1) 대상의 한정

전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자가 중단사유별로 분류한 현황은 표 3에서 보는바와 같이 부도 152, 자금부족 183, 소송 31, 기타 51개소이다. 이 중에서 소송과 관련한 31개소를 대상으로 조사한 결과 다음과 같은 5가지로 분류가 가능하였다. 즉, 사인(私人)과 사인(私人)간의 소송, 사인(私人)과 행정기관과의 소송, 사인(私人)과 사인(私人), 행정기관간의 3자 소송, 법정지상권과 관련한 소송, 개발행위허가 변경과 관련한 사항으로 분류해 볼 수가 있다.

2) 실태조사 방법

전국에 소재하는 공사중단 장기방치 건축물에 대하여 부동산등기 및 토지대장, 도시계획 확인원에 의한 서류조사를 한 후, 현장 및 소재지 행정기관을 방문하여 실태조사를 시행하였다. 실태조사는 정보공개청구에 의하여 확보한 각 자치단체별 자료를 사용하여 직접 현장을 방문하는 방법으로 시행하였다. 방문실태조사결과 정보공개청구에 의해 확보된 자료와 실제 방문조사결과와 차이가 발생하는 것은 실제 방문조사결과를 기준으로 하였다.

표 3. 전국 공사중단 건축현장 중단사유 현황

(2014년 말)

구분	발생	부도	자금	소송	기타
서울	37	2	21	13	1
부산	14	6	7	1	0
대구	7	5	1	0	1
인천	12	5	1	0	6
광주	8	1	7	0	0
대전	12	1	11	0	0
울산	6	0	5	0	1
세종	2	0	2	0	0
경기	58	27	23	6	2
강원	62	14	46	2	0
충북	41	30	6	2	3
충남	48	17	30	0	1
전북	20	8	6	0	6
전남	22	7	6	5	4
경북	28	21	4	0	3
경남	16	6	7	1	2
제주	24	2	0	1	21
합계	417	152	183	31	51

자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

전국에 소재하는 공사중단 장기방치 건축물에 대한 실태조사를 위하여 현장을 방문하면서 많은 점을 느낄 수 있었는데 그 중에서도 가장 많이 느낄 수 있는 것은 공사가 진행되다 중단이 되면 공사관계자 자력으로 다시 공사를 진행한다는 것은 매우 어렵다는 것을 느낄 수 있었다. <표 4>는 정보공개 청구에 의하여 확보된 2014년 말 현재 공사중단 건축공사장 현황에 의하여 2015년 말 현재까지 공사가 중단된 현장 중 소송에 의하여 중단된 31개소의 현황이다.

표 4. 소송에 의한 공사중단 건축공사장 현황 (2015년 말)

연번	대지위치		건축물 현황			공사중단 현황			비고
	시·도	구·군	주용도	규모		공정율 (%)	방치기간 (개월)	안전 등급	
				층수	연면적(㎡)				
1	서울	영등포	업무, 숙박, 판매, 영업	지상69층, 지하7층	627,674	15	52	A	
2	서울	도봉구	판매, 문화집회, 운수	지상10층, 지하2층	87,025	28	56	B	
3	서울	금천구	공장	지상20층, 지하3층	80,699	3	51	B	
4	서울	양천구	의료시설	지상10층, 지하4층	27,647	10	15	B	
5	서울	강남구	업무시설	지상20층, 지하6층	21,274	20	43	B	
6	서울	강남구	업무시설	지상5층, 지하7층	11,784	25	68	B	
7	서울	양천구	판매시설, 공동주택	지상10층	11,277	20	67	B	
8	서울	은평구	공동주택	지상8층, 지하1층	4,320	23	4	C	
9	서울	양천구	근생	지상8층, 지하1층	978	60	36	C	
10	서울	종로구	다가구	지상4층	660	90	59	B	
11	서울	금천구	주택	지상3층, 지하1층	390	20	286	A	
12	서울	종로구	다가구	지상3층	264	60	118	B	
13	서울	강동구	근생	지상5층	275	99	7	B	
14	부산	동래구	근생	지상7층, 지하2층	4,662	13	57	B	
15	경기	안산시	공동주택	4층	7,981	60	248	B	
16	경기	이천시	공동주택	16층	61,870	50	148	B	
17	경기	안성시	판매, 운동, 문화시설	지상7층, 지하2층	39,258	30	69	B	
18	경기	양평군	근생	지상4층, 지하1층	2,858	40	154	B	
19	경기	고양시	판매시설	지상11층, 지하7층	68,912	80	117	B	
20	경기	가평군	노인복지시설	지상6층	12,420	45	180	B	
21	강원	춘천시	근생	지상14층	4,358	10	61	D	
22	강원	영월군	의료시설	지상4층, 지하2층	10,594	40	72	B	
23	충북	제천시	공동주택	지상11층	11,923	85	117	B	
24	충북	제천시	공장	지상4층	27,114	10	40	A	
25	전남	순천시	의료시설	지상4층	5,609	30	90	C	
26	전남	순천시	공동주택	지상15층	7,402	10	12	B	
27	전남	광양시	공동주택	지상20층	38,682	27	45	B	
28	전남	장성군	공동주택	지상8층	8,928	30	79	C	
29	전남	진도군	숙박시설	지상8층	6,629	20	187	D	
30	경남	거창군	숙박시설	지상15층, 지하1층	5,087	40	60	C	
31	제주	서귀포	판매시설	지상2층	6,800	5	76	A	

자료: 전국 자치단체별 정보공개청구 자료에 의하여 연구자 작성.

VI. 법적인 갈등의 유형 분석

1. 사인(私人)과 사인(私人)간의 갈등

1) 서울 영등포구 여의도동의 사례

본 사례는 토지를 임대해준 종교재단과 임차인인 지상권자와의 사이에 벌어진 갈등이다. 그러나 주변 조사결과 종교재단 내의 다툼에 기인한 것이라 알려지고 있다. 본건은 종교재단이 만 99년 동안 임대료를 공시지가의 3.5%(이후 공시지가의 5%로 변경)를 받는 조건으로 임차인에게 임대하여 주고, 임차인은 여기에 비즈니스호텔, 쇼핑몰, 오피스 등을 건축하여 임대사업을 벌이는 것이었다. 그러나 임차인인 지상권자가 자금 조달을 위하여 오피스 빌딩 2개동을 선매각했다는 이유로 종교재단이 이를 문제 삼아 지상권설정등기말소등기소송(서울지방법원 2010가합110843)을 제기하였다. 이로 인한 소송은 2010년 10월 29일 제기되어 2014년 7월 10일 확정될 때까지 4년에 걸쳐서 진행이 되었다.

2) 충남 보령시 남포면의 사례

본 사례는 개인이 임대아파트 사업을 하기 위하여 종합건설면허를 소유한 건설사에 명의신탁 형식으로 공사를 맡겼으나 사업부진으로 인하여 토지의 소유자와 사업자가 여러 차례 바뀌어 어려움을 겪었고, 이로 인하여 건축허가명의변경절차이행소송(의정부지방법원 고양지원 2014가합5302)이 진행되고 있는 사업장이다. 이 소송은 2014년 5월 15일에 접수가 되어 현재 2심이 진행되고 있는바 여타의 민사소송과 같이 장기간 소송이 진행됨에 따라 분양시기를 놓치고, 공사현장은 황폐화되고, 이로 인하여 문제 공사장이라는 주변 사람들의 인식이 더해져서 더욱더 어려움을 겪을 수밖에 없는 현장이다.

2. 사인(私人)과 행정기관과의 갈등

1) 전남 광양시 옥곡면의 사례

본 사례는 아파트 건설을 위하여 공사를 진행하던 중 사업주체가 경매 및 매매로 수차례 변경된 현장으로, 사업주체 변경승인과 관련한 전 사업주체와 행정기관과의 소송으로

4년 동안 소송이 진행된 사업장이다. 현재 이 사업장 부근은 광양 신금일반산업단지가 소재하고, 본건과 인접하여 광영·의암지구 도시개발사업(사업기간 : 2012~2018년, 사업량 : 546,000㎡, 2,513세대 6,839명, 사업비 : 1,036억원)이 활발히 진행되는 곳으로 주변 토지이용상황은 대부분이 준공업지역과 도시지역으로 이루어져 있어 광영·의암지구 도시개발사업의 시행으로 큰 발전이 예상되는 지역이다. 그러나 이 사업장은 사업주체변경과 관련한 장기간의 소송으로 어려움을 겪고 있는 사업장이다.

2) 울산 남구 삼산동의 사례

본 사례는 도시관리계획에 따라 도시계획시설(삼신시장)부지로 경남도지사가 결정·고시한 지역이었으나 사업주체가 여러 차례 변경이 되는 과정에 사업을 인수한 업체가 울산 남구청을 상대로 ‘도시관계계획입안불가결정취소처분취소소송’을 제기하였다.

피고는 ‘도시계획시설사업실시계획변경인가신청반려’를 하였는데 반려사유가 “당초 도시계획시설결정의 목적 및 시장시설 활성화를 위한 입체적 도시계획시설결정의 목적에 적합하지 아니하고, 대규모 교통유발시설로서 그 설치에 따른 교통처리 대책이 없어 교통혼잡을 비롯한 인근 주거지역의 주거환경에 나쁜 영향을 초래하고, 시설의 성격상 시민들의 사행심을 조장하고 근로의욕을 상실케 할 우려가 있어 시민 정서에도 맞지 않는다.”는 이유였다.

이에 대한 법원의 판단은 다음과 같다. 『도시관리계획의 입안권자 또는 도시계획시설사업실시사업의 변경권자에 대하여 원고는 남구청장, 피고는 울산광역시장이라 주장하나 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제139조 제1항은 “이 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임할 수 있으며, 시·도지사는 국토교통부장관의 승인을 받아 그 위임받은 권한을 시장·군수 또는 구청장에게 재위임 할 수 있다”, 같은 조 제2항은 “이 법에 따른 시·도지사의 권한은 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 위임할 수 있다”라고 규정하고 있으므로, 이 사건에 있어서 도시관리계획의 입안권자 또는 도시계획시설사업실시계획의 변경인가권자는 원칙적으로 울산광역시장이라고 할 것이고, 피고는 울산광역시장으로부터 위임을 받은 사항에 한하여 이에 대한 권한을 갖는다.

피고가 위 건물에 도시계획시설이 아닌 마권장외발매소의 설치와 관련하여 그 권한을 위임받았는지에 관하여 살펴보면, 울산광역시도시계획조례 제58조 제1항에서 도시관리계

획의 입안 또는 도시관리계획의 결정 및 변경결정사항에 관하여는 “교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설(문화시설은 공연장, 미술관, 지방문화시설에 한함), 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설”에 관한 사무를 적시하고 있는바, 원고가 설치하려고 하는 마권장의발매소는 건축법 시행령의 문화 및 집회시설 중 집회장에 해당하는 것으로, 위 마권장의발매소에 대한 도시관리계획 입안권 및 도시계획시설사업실시계획변경은 울산광역시로부터 피고에게 위임되었다고 볼 수 없다.

그러므로 피고는 위 마권장의발매소와 관련한 도시관리계획의 입안 또는 도시계획시설사업실시계획변경에 대하여 그 권한이 없는 것이므로, 원고의 변경신청에 대한 피고의 처분은 처분권한 없는 자에 의하여 행하여진 것으로서 무효라고 할 것이고, 결국 무효인 피고의 처분에 대하여 그 취소를 구하는 원고의 청구는 그 취소를 구할 법률상의 이익이 없는 것이어서 부적법하다.』 이와 관련된 소송은 2003년 3월부터 2007년 6월까지 4년에 걸쳐 진행되었다.

3. 사인(私人)과 사인(私人), 행정기관과의 3자 갈등

1) 충북 제천시 청전동의 사례

본 사례는 아파트 건설을 위하여 건축을 시작하였으나 사업주체와 토지주, 건물주, 행정기관 간에 수건의 소송이 진행되어 2005년 9월부터 공사가 중단된 곳으로, 입지는 양호하나 이러한 여러 건의 소송으로 공사가 중단되어 주변 환경이나 주민에 큰 위해요인이 되는 공사중단 현장이다. 이 사례지는 2007년 3월부터 2015년 3월 소송이 종료되기까지 8년이 소요된 현장이다. 이 사업장은 <표 5>와 같이 사업주체가 여러 차례 변경되었다.

표 5. 사업주체변경

구 분	상 호
2002.08.22	광진건설
2003.10.30	광진주택건설
2004.09.22	광진건설
2005.04.01	태일종합건설

이와 더불어 <그림 5>에서 보는 것과 같이 토지소유권도 여러 차례에 걸쳐 변경되었다.

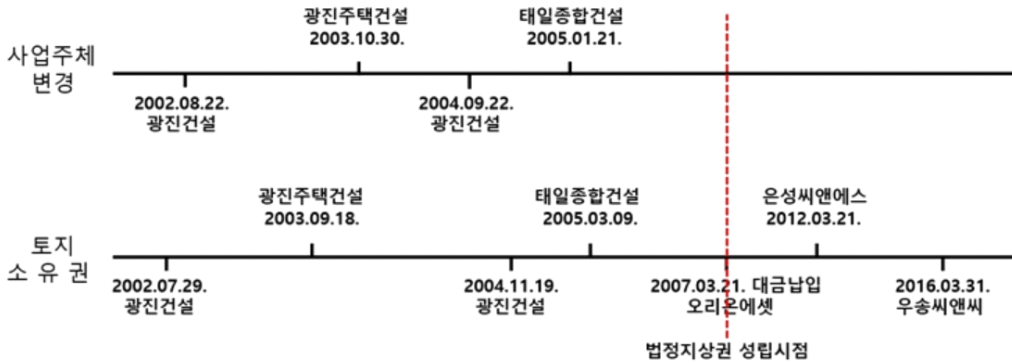


그림 5. 사업주체 변경과 토지소유권 변경

4. 법정지상권과 관련한 사례

위의“3. 사인과 사인, 행정기관과의 3자 갈등”에서 볼 수 있는바와 같이 법정지상권과 관련된 사례도 많이 발견되고 있다. 그러나 법정지상권과 같은 사항을 일반인들이 처리하는 데에는 많은 어려움이 있다. 물론 적정한 법률 도움을 받은 곳은 법정지상권과 관련한 사항을 잘 처리하고 있으나 그렇지 않은 곳은 법정지상권과 관련하여 많은 어려움을 겪고 있었다. 본 연구자가 행정기관을 상대로 정보공개청구에 의한 자료에는 중단사유가 자금부족으로 나와 있지만, 현장조사결과 실제로는 법정지상권과 관련한 사항으로 인하여 장기간 공사를 진행하지 못함으로 인한 자금부족 및 부도의 경우가 많은 것을 알 수 있었다. 대표적인 것이 대전광역시 동구 관암동에 소재하는 공사중단 건축공사 현장이다.

5. 개발행위허가 및 건축주 명의변경 관련

“국토의 계획 및 이용에 관한 법률” 제58조에 의하면 개발행위를 하려면 특별시장·광역시·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가, 즉 개발행위허가를 받아야 한다. 그러나 정상적으로 개발행위가 이뤄지면 아무런 문제도 없겠지만 공사가 중단되어

경매 등으로 인하여 토지의 소유권이 이전되면 반드시 발생하게 되는 것이 개발행위허가권과 관련된 문제다. “국토의 계획 및 이용에 관한 법률” 제133조 제1항에 의하여 개발행위허가 또는 변경허가를 받고 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 아니하면 행정기관에서는 개발행위허가의 취소를 해야 하는데 동법 제136조에는 이를 취소하기 위해서는 반드시 청문을 하여야 한다고 되어 있다. 그러나 이미 경매 등으로 인하여 토지의 소유권이 이전되면, 하나의 토지에 소유권을 가진 소유자와 허가권을 가진 서로 이해가 상충되는 권리자가 존재하는 것이 된다. 이때 행정기관에서는 새로운 토지의 소유권자에게 개발행위허가권자의 허가권을 양도받아 오라고 하는 것이 일반적이다. 그러나 개발행위허가권을 갖고 있는 측에서 새로운 소유권자에게 선의로 허가권을 넘겨주는 경우는 거의 없다. 이렇게 새로운 소유권자가 경락받은 토지 위에 계속 건축을 시행하거나, 아니면 다른 용도로 사용하기 위해서는 개발행위허가권을 양도 받거나, 아니면 기존의 개발행위허가를 취소시키고 새로운 개발행위허가를 득해야 하는 것이다. 그런데 동법 제133조에서는 처분이나 조치를 취할 수 있는 당사자가 국토부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장이다. 즉, 이러한 처분이나 조치를 요구할 이해관계자(경매 등으로 인한 새로운 소유자) 등에 대한 규정이 미비되어 있다는 것이다. 그러므로 개발행위허가의 취소 등을 요구할 수 있는 이해관계자 등에 관한 조항의 보완이 필요하다.

또한 건축 중인 건물이나 건축허가를 득한 땅을 경매로 받았을 때 건축주 명의 변경과 관련된 내용이 있다. 행정기관에서는 건축주명의변경신고를 하기 위해서는 전 소유주(건축주)의 동의를 받아오라고 하는 경우가 있다. 그러나 건축허가 명의변경은 여러 차례에 걸친 대법원 판례(88다카 6754판결, 91누4911판결, 2006다28454판결, 2010두2296판결)로 판결문 또는 매각허가결정서 및 매각대금 완납서류를 행정기관에 제출하면 건축주의 동의를 없어도 건축주명의변경이 가능하게 되었지만 아직도 이런 내용을 인식하지 못하여 전소유주(건축주)의 동의를 받아오라고 하는 경우가 많아 행정기관과의 소송이 빈번히 일어나고 있다.

6. 유치권 갈등 사례

공사가 중단된 건축물과 관련하여 거의 모든 현장에 적용되는 것이 유치권이다. 현재 유치권과 관련한 민법 개정안을 2013년 법무부가 발의했지만 지금까지도 국회 법제사법위원회 벽을 넘지 못하고 있는 실정이다. 전국의 공사가 중단된 건축물과 관련하여 유치권과

관련이 없는 건축물은 찾기가 힘이 들 정도다. 유치권과 관련하여 여러 사례를 살펴보면 공사대금을 받지 못함으로 인하여 연쇄적으로 많은 회사가 부도나 자금부족에 허덕이고 있는 실정이다. 공사가 많이 진전된 현장은 대위등기를 하여 토지와 건물을 일괄로 경매로 진행하고 있는 현장도 있지만, 많은 현장이 이에 미치지 못하여 공사가 중단된 현장의 건축물은 제외한 채 대지에 대한 경매만 진행되고 있는 곳이 대부분이다. 이런 경우 경매가격의 하락으로 인하여 유치권자가 공사대금을 회수하는 것은 매우 어려운 실정이다. 또한 공사가 중단된 건물을 제외하고 토지에 대하여만 경매가 진행되는 현장은 위에서 논한 법정지상권과 관련된 문제가 반드시 발생하기도 한다.

7. 소결

공사중단 장기방치 건축물 중에서 법적인 갈등과 관련된 문제를 가지고 분석을 진행하였다. 분석결과 다음과 같은 형태를 나타내고 있음을 알 수 있다.

첫째, 대지의 소유자가 건축주에게 대지를 매매하기로 계약하고 건축인허가에 협조를 해주거나 대지를 임대해 주었으나 어느 한쪽의 변심으로 인하여 공사가 중단되면서 소송으로 가는 경우다.

둘째, 공사가 중단되어 대지와 건축물의 소유주가 분리된 경우 사업주체변경과 관련하여 행정기관과 소송이 제기되는 경우다.

셋째, 사업타당성 분석의 잘못으로 인한 사업성 부진으로 공사가 중단된 경우, 사업주체를 인수한 자와 행정기관과의 도시계획시설결정변경과 관련하여 소송이 진행되는 경우다.

넷째, 대지에 근저당권을 설정하고 건축을 시작했으나 사업지체 및 분양의 어려움으로 인하여 대지만 경매가 진행되어 대지와 건축물의 소유자가 분리된 경우다. 이런 경우는 법정지상권과 관련한 소송으로 진행이 된다.

다섯째, 건축주의 자금사정 때문에 공사가 중단된 경우 시공자의 공사비 때문에 유치권과 관련한 소송이 진행되는 경우다.

이상과 같이 장기간 공사가 중단된 건축물 중 법적인 갈등으로 소송이 진행되었거나 진행되고 있는 전국의 31곳의 건축물을 조사한 결과 위와 같은 5가지의 범주로 구분할 수가 있었다.

V. 결론

본 연구는 전국에 소재한 공사중단 장기방치 건축물 417곳 중에서 법적인 갈등으로 소송이 진행되었거나 진행되고 있는 전국의 31곳의 건축물을 조사한 연구다.

이에 대한 본 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 건축물 준공보증서 제도의 도입이 필요하다. 현재 건축물과 관련한 하자담보책임제도, 건설자금보증제도, 프로젝트금융(PF) 보증제도, 계약이행보증제도 등은 있지만 건축물 준공과 관련한 보증은 존재하지 않는다. 이에 대한 보증제도를 도입하려면 일정 규모 이상의 건축물에 대하여는 최초 건축허가 시 건축주에게 이러한 보증서를 제출하도록 하고, 이 보증서에는 보험사에서 허가권 및 건물에 대한 소유권을 행사할 수 있는 구체적인 제도의 신설보완이 필요하다. 또한 일정규모 이하의 건축에는 건축허가 시점에서 건축이 중단되면 행정기관이 임의철거가 가능하게 하는 제도적 보완이 필요하고, 이에 대한 비용은 공매나 경매 등을 통하여 최우선순위로 회수가 가능하게 해야 한다.

둘째, 위와 관련한 문제를 보완하기 위한 법조문의 보완 및 새로운 법의 도입이 필요하다. 즉, 민법과 건축법, 민사집행법 등의 보완 및 행정기관이 장기방치 공사중단 건축물을 처리한 데에 투입한 자금의 우선 회수를 위한 주택임대차보호법과 같은 특별법의 도입도 필요하다. 이는 금융기관이 주택에 대한 대출 시 소액임차인을 보호하기 위하여 방의 숫자에 따라 일정 금액을 감액하고 대출하는 개념으로 생각하면 가능할 일이다.

셋째, “국토의 계획 및 이용에 관한법률” 제56조 제1항에 의거 개발행위의 허가를 받은 자가 동법 제133조 제1항에 나타난 바와 같이 그 허가받은 사업기간 동안 개발행위를 완료하지 않으면 행정기관에서 개발행위허가의 취소를 할 수가 있고, 이를 취소하기 위해서는 동법 제136조에 의하여 반드시 청문회를 거쳐야 한다고 되어 있다. 즉, 동법 제133조의 제1항에 나타난 바와 같이 “개발행위의 허가를 취소하여야 한다”는 강행규정이 아닌 “개발행위의 허가를 취소 할 수가 있다”는 임의규정으로 되어 있다. 이런 이유로 인하여 행정기관에서는 민원 등이 제기되지 않으면 개발행위허가자와의 인간적인 관계 등으로 인하여 개발행위허가기간이 장기간 지났음에도 그냥 방치하고 있는 실정이다. 그러므로 동법 제133조의 제1항을 “일정기간이 경과하면 취소하여야 한다”는 강행규정으로 개정해야 할 필요성이 있다.

넷째, 공사중단 장기방치 건축물과 관련하여 법적인 갈등을 겪고 있는 사례에서 볼 수 있는 것은 일단 갈등으로 인하여 소송이 제기되면 소송에 필요한 기간이 평균 4년 이상이다. 그러므로 이 기간 동안은 건축이 중단될 수밖에 없고, 소송이 끝나더라도 분양과 관련한 시기를 놓치고, 사고 현장이라는 이미지로 인하여 분양 등에 있어서 어려움을 겪게 된다. 그러므로 이를 개선하기 위한 분쟁조정위원회의 활동을 개선할 필요가 있다. 현행 “공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법” 제9조에 시·도지사는 공사중단 건축물의 공사 재개를 위하여 “건축법” 제88조에서 규정한 “건축분쟁전문위원회”에 조정 및 재정을 할 수 있으나, 그 대상분쟁이 ①건축공사에 의한 균열, 진동, 일조권 및 조망 등 인근주민과 공사자간의 분쟁, ②설계와 시공책임 소재 등을 둘러싼 설계자, 시공자, 감리자 등 건축관계자 간의 분쟁, ③건축물의 건축허가 및 공사추진에 찬성 또는 반대하는 인근주민간의 분쟁 등으로 한정하고 있다. 즉, 공사중단 장기방치 건축물을 처리하는데 있어 “공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법” 제9조에서 말하고 있는 “건축분쟁전문위원회”에 조정을 의뢰하는 것이 전혀 맞지 않는다는 것이다. 그러므로 “건축분쟁전문위원회”의 대상분쟁에 이와 관련한 명확한 제정이 되어야 할 것이다.

본 연구에서는 장기방치 공사중단 건축물을 처리하는 데 있어 큰 틀에서의 대안은 제시하였지만, 새로운 제도의 제안과 현행 법조문의 보완 및 새로운 법의 도입에 대하여 구체적인 대안을 제시하지 못하였다. 이에 대하여는 실질적인 후속연구가 필요하다고 판단된다.

인용문헌

- 곽희종, 2014. “노후주거지의 근린재생을 위한 주민주도의 계획수립과 사업실행의 특징에 관한 연구”, 전북대학교 박사학위논문.
- 권주안·황관석·권인혜, 2007. “건설 중 부도임대주택 처리방안 연구”, (재)주택산업연구원.
- 김광주·김동명·이만형, 2011. “공사중단 방치건축물의 문제점 및 개선방안”, 「한국주택학회」, 3.
- 김광주·이만형·이재우, 2011. “공사중단 방치건축물의 정비 및 활용을 위한 법·제도 분석”, 「한국지역개발학회」, 6.
- 김대운, 2014. “공사중단 장기방치 건축물의 유해성 판단기준”, 강원대학교 박사학위논문.
- 김대운·김갑열, 2013. “공사중단 방치건축물의 실태분석과 정비시사점”, 「한국주거환경학회지」, 11(2).
- 김윤덕 외, 2015. “공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 일부개정법률안”.
- 박기환, 2012. “공사중단 방치건축물의 정비방안”, 강원대학교 석사학위논문.

- 법무부, 2012. “유치권 제도 개선을 위한 민법·부동산등기법·민사집행법 개정안”, 법무부 법무심의관실.
- 신재욱, 2001. “건축 진저인원의 사례분석을 통한 제도개선에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문.
- 오시영, 2010. “건축이 중단된 건물의 부동산 강제집행방법에 대한 연구”, 한국민사소송법학회, 14.
- 유광흠·임유경, 2013. “공사중단 장기방치건축물 정비를 위한 체계 및 제도 기반 연구”, 건축도시공간연구소.
- 이상일, 2013. “장기 공사중단건축물 정비를 위한 방안”, 국회입법조사처.
- 이재우·이만형·권인혜, 2007. “건설 중 부도임대주택 처리방안 연구”, (재)주택산업연구원.
- 이재우·조판기, 2010. “도시내 장기 공사중단 건축물 정비방안 연구”, 한국주택학회.
- 임유경·임현성, 2014. “공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 실태조사 방법론 연구”, 건축도시공간연구소.
- 정기수, 2015. “부동산 경매 대법원 판례집”, 매경출판(주).
- 최완호, 2015. “방치 건축물의 실태분석 및 제도 개선 방안”, 『부동산법학』, 19(1)
- <http://www.molit.go.kr>.

<투고 2018.07.12, 심사 2018.07.16, 게재확정 2018.08.05.>

