| 부동산산업연구 | 제2권 1호(통권 제2호): 137~167, 2018

장기방치 건축물의 사례분석을 통한 개선방안 연구

- 원주시 우산동 사례를 중심으로-

김누리*

A Study on the Improvement Scheme through Case Analysis of Long-abandoned Buildings

- Focused on the Case of Wusan-dong, Wonju City -

Kim, Nu Ri

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 장기방치 건축물에 관한 법·제도적 고찰
1. 장기방치 건축물의 의의
2. 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」제정

Ⅲ. 장기방치 건축물의 현황 및 사례분석
1. 방치 건축물의 현황
2. 원주시 우산동 사례 분석

Ⅳ. 장기방치 건축물의 문제점과 개선방안
1. 장기방치 건축물의 문제점
2. 장기방치 건축물의 개선방안

Ⅴ. 결 론

참고문헌

* 명지대학교 부동산대학원 부동산학석사(abcdfnffn@hanmail.net), 주저자

요 약
Abstract

공사가 중단된 채 건축물이 장기간 방치될 경우 토지가 한정적인 우리나라는 국가적으로 큰 낭비가 발생된다. 장기간 방치된 건축물은 도시 미관을 저해하고 도시에 대한 부정적 이미지를 구축시킨다. 비정비로 인해 그대로 노출된 시설물은 환경적 요인에 의해 부식이 진행되며 안전을 위협한다. 제대로 된 관리가 이루어지지 못하여 각종 범죄 및 탈선 장소로 악이용되기도 한다.
이로 인해 국가는 공공개입의 필요성을 느끼고 2013년「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」을 제정하였다. 그러나 체계적 관리 및 정비에 대한 제도가 미약하여 그에 따른 명확한 기준 제시가 필요하다. 현재 장기방치 건축물의 선도 정비 사업을 통해 국토부에서 지정된 1차, 2차, 3차 선도 정비사업 추진현황 사례를 조사 및 분석하고 '원주시 우산동 공동주택'의 사례를 심층 분석하여 정비사업 선도 모델로서 시행과정을 살피고 그에 따른 문제점을 제시할 필요가 있다.
꾸준한 문제점으로 사회적 악영향을 끼치고 있는 장기방치 건축물은 더 이상 특정 지역만의 문제가 아닌 국가적 차원의 문제로서 심각성을 인지하고 정비 방침을 지속적으로 개선해야한다. 본 연구는 실제 선도 정비사업의 사례를 심층 분석하고, 사례 분석상의 문제점과 법 · 제도상의 문제점을 도출한 뒤 개선방안을 제시하고자 한다.

The long-abandoned building means the building which is left abandoned or unattended for a long time after the suspension of its construction works and is referred to as the building whose construction has been suspended for more than two years. In case the building is left abandoned, it comes to cause the great waste of land at the national level in our country whose national land is limited. The abandoned building defiles the appearance of the city and builds up its negative image, coming to exert a socially adverse effect. The facility left unattended due to long non-management is deteriorated by the environmental factor and the deteriorated facility comes to threaten the safety of neighboring residents. The actual situation is that long-abandoned buildings are not properly managed, and at length their site becomes the crime-ridden area and is badly used as the place for all sorts of crimes and delinquencies.
Korean government felt the need for intervention of the public sector in regenerating long-abandoned buildings having a diversity of social problems, enacted the「Act on Special Measures for the Regeneration of Long-abandoned Buildings Due to the Suspension of Construction Works」in relation to long-abandoned buildings in 2013 and made continuous legal and institutional improvement through the 2nd partial amendment of the Act in 2017. Nonetheless, it is now a high time that a clear criterion should be presented for long-abandoned buildings as there is currently a weak legal system that enables long-abandoned buildings to be managed and regenerated in a systematic way.
By conducting the nationwide survey of the actual condition about abandoned buildings for the leading regeneration project of current long-abandoned buildings, the leading project site is currently selected and the regeneration project is conducted according to the regeneration plan. This study attempted to survey and analyze the case of the present situation of the promotion of the designated 1st, 2nd and 3rd leading regeneration project and make an in-depth analysis of the case of 'Apartment Houses located in Wusan-dong Wonju City'. And it presented how the Act on the Regeneration of Abandoned Buildings has been enforced as the leading model of the regeneration project and the accompanying problems.

There is a need to understand that the long-abandoned building having a socially adverse effect as the continuous problem is a serious problem at the national level, not at the local level, and to continue to improve the relevant guidelines. Therefore, this study attempted to make an in-depth analysis of the case of the actual leading regeneration project and elicit the problem related to case analysis and the relevant legal and institutional problem, thereby presenting the improvement scheme for them.

Key Words 장기방치 건축물, 방치건축물정비법, 방치 건축물 정비 선도사업
long-abandoned building, Act on the Regeneration of Abandoned Buildings, leading project for regeneration of abandoned buildings

■ 논문접수일 2018.05.30. ■ 수정본제출 2018.06.16. ■ 게재확정일 2018.06.18.

I. 서론

현재 전국에 2년 이상 공사가 중단되어 장기간 동안 방치된 건축물(이하 “장기방치 건축물”)은 387개의 현장에 815동(’16.8월 기준)이 존재한다.[1] 도시의 시설물이 노화, 인구 및 산업체의 도심 집중, 교통정체 등 많은 도시문제를 내포하게 되고 이러한 문제를 해결하기 위해 도시정비사업이 필요하다.[2]

지속적으로 장기방치 건축물은 사회적 이슈가 되어 2013년 5월 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법(이하 ‘「방치건축물정비법」’이라 한다)」이 제정(시행 2014. 5. 23)되었다. 위 법안을 시작으로 장기방치 건축물의 정비 문제점을 개선하고자 하는 노력은 계속되었고 2015년 12월 28일 국토교통부는 장기방치 건축물의 재활성화를 위해 본격적으로 개정안을 국회 본회의에 통과시켰다. 그러나 이러한 법 제정에도 불구하고 현재까지도 공사중단으로 인한 장기방치 건축물에 대한 체계적인 정비 방안의 제도가 미비하다.

따라서 장기방치 건축물의 의의와 장기방치 건축물의 현황을 분석하며「방치건축물정비

1) 이내영(2017), “공사중단 장기방치 건축물 현황과 정책과제”, 지표로 보는 이슈, 국회입법조사처, p.1.

2) 권대중 · 김성숙, 「도시재생과 정비사업」, (서울: 부연사, 2016), p.42.

법」에 따라 선도적 성공모델 창출 정비 선도사업의 현황을 파악하고, 정비 사업지 중 1차로 선정된 원주시 우산동 사례를 심층 분석한다. 법 · 제도적 고찰과 사례 분석을 통한 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 장기방치 건축물에 관한 법 · 제도적 고찰

1. 장기방치 건축물의 의의

1) 장기방치 건축물의 개념

방치(放置)는 어떠한 대상을 그대로 내버려 두거나 혹은 어떠한 대상을 누군가에 의해 내버려 두어지는 것을 말한다.[3] 건축물이란 토지에 정착(定着)하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소 · 공연장 · 점포 · 차고 · 창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 의미한다.[4]

우리나라 「방치건축물정비법」에 의하면 건축법에 따른 착공신고 후 건축 또는 대수선 중인 건축물로서 실태조사를 통하여 공사를 중단한 총 기간이 2년 이상으로 확인된 것으로 규정하고 있다.[5] 이러한 장기방치 건축물의 현실적 발생 원인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 건물이 활용가치의 의미를 상실하여 사용하지 않는 '미사용'과 공사 도중 여러 가지 원인에 의해 중단되어 사용하지 않게 되는 '공사중단 미준공'이다.

결론적으로 사전적 정의의 방치 건축물과 관련 법률에 따른 규정, 현실적인 발생 원인에 의한 내용을 종합하여 보면, 장기방치 건축물이란 '완공된 건축물이 미사용 되거나 공사중단 되어 미준공 된 건축물 · 구조물 · 시설물 또는 공사현장'을[6] 의미한다.

---

3) 국립국어원, 표준국어대사전.

4) 건축법 제2조 제1항.

5) 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 제2조 제1항의 2.

6) 권영수 · 최완호(2015), "공사중단 방치 건축물의 실태분석 및 제도 개선방안", 한국감정평가학회 감정평가학 논집, 제

2) 장기방치 건축물의 원인

국토교통부 보도자료에 의하면 건축물의 공사가 중단된 채 방치된 이유는 전국의 장기방치 건축물 387곳 중 자금부족에 의한 곳이 177곳, 부도에 의한 곳이 157곳으로 자금난으로 인한 공사중단이 87%나 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 장기방치 건축물의 중단원인별 현황(2016년 9월 기준)

(단위: 곳, %)

구분	계	부도	분쟁	소송	자금부족	사업성 부족
총계	387	157	17	33	177	3
비율	100%	41%	4%	8%	46%	1%

출처 : 국토교통부 보도자료, 2016.

이러한 건축주의 자금난 발생원인은 복합적이기 때문에 한마디로 정의내릴 수 없으나, 크게 외부적 원인과 내부적 원인으로 나누어 볼 수 있다.[7]

부동산 시장의 불황과 과도한 규제 등으로 인해 소비자들의 수요를 마비시키고 이로 인한 미분양 증가로 건설업 부도의 외부적인 원인이 된다. 건설업의 장기적인 공사 진행의 특성상 물가상승에 대한 요인을 피해갈 수 없을뿐더러 원자재가 상승은 공사 진행에 악순환을 일으킨다. 자금난의 내부적인 원인으로는 건설업의 경영진들의 비효율적인 경영관리에서의 문제를 야기할 수 있다. 이는 수주부진, 기업의 채산성 약화, 자금부족, 자금조달 능력의 부족 등으로 인한 영향이 크다.[8]

13권 제1호, p.89.

7) 박기환(2012), "공사중단 방치 건축물의 정비방안", 강원대학교 정보과학 · 행정대학원, 석사학위논문, p.26.

8) 김대운(2014), "공사중단 장기방치 건축물의 유해성 판단기준", 강원대학교, 박사학위논문, p.10.

3) 장기방치 건축물이 미치는 영향

공사중단 된 장기방치 건축물은 방치된 채 도시 속 흉물로 자리 잡고 미관을 저해하고 있다. 특히 지역 중심에 위치하거나 공동주택과 상업시설 등 대규모의 건축물이 방치될 경우에는 악영향이 더욱 극대화 되어 주변경관을 훼손한다.[9)]

방치 건축물은 특정인에 의한 관리가 되고 있지 않아 통제가 어렵다. 그래서 이러한 장소들은 우범 지대로 전락하고 있다. 특히 타인의 시선을 피해 범죄를 저지르는 청소년들에게까지 탈선의 장소로 사용되고 있다.[10)]

방치 된 건축자재들의 관리 또한 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 낙후된 건축자재들은 노출에 의해 부식이 진행되어 구조물의 붕괴를 가속화시키기도 하며, 노후화 된 장기방치 건축물들은 심각한 안전 문제를 만들어 낼 수 있다.[11)]

낙후되고 노후화된 장기방치 건축물은 흉물이 되어 보는 이로 하여금 접근을 어렵게 만든다. 사람들의 발길이 끊어진 주변 상권은 당연히 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 관리가 이루어지지 않기에 자연재해에 의해 빗물이 고이거나 각종 쓰레기들이 쌓이면서 악취 및 불쾌감을 조성하게 되고, 그대로 대기에 노출된 악성물질은 악영향을 끼치게 된다.[12)]

2. 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」제정

1) 제정 배경 및 내용

국토교통부는 「방치건축물정비법」이 제정되어 2013년 5월 22일자로 공포하였다. 이러한 특별법을 공포한 이유는 공사가 중단된 장기방치 건축물을 체계적으로 정비하고자 제도를 마련한 것이다.[13)]

---

9) 임유경 · 임현성, 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 실태조사 방법론 연구」, (서울: 건축도시공간연구소, 2014), p.2.

10) 임유경 · 임현성(2014), 위의 단행본, p.2.

11) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.1.

12) 장재원(2016), “공사중단 방치 건축물의 재활용을 통한 공공건축 계획 제안”, 한양대학교, 석사학위논문, p.5.

3년마다 실태조사를 실시[14]하여 착공신고 후 2년 이상 공사중단 된 방치 건축물을 대상으로 “정비기본계획”을 마련하고, 시 · 도지사는 “정비계획”을 수립하여 건축물 정비를 효율적으로 추진하며, 공사재개에 필요한 비용보조, 세제감면 혜택 및 시 · 도지사 정비기금을 통한 재정지원 등을 주요내용으로 담고 있다.

관련 법령의 성공모델 창출을 위해 정비 선도 사업지를 선정하였으며, 2015년 12월 24일 1차 선도사업 선정, 2차 선도사업으로 2016년 11월 30일 본 사업 2곳과 예비사업 2곳을 선정[15], 3차 선도사업으로 2018년 1월 3일 본 사업 2곳과 예비사업 2곳을 선정하였다.[16]

방치건축물정비법은 2017년 4월 18일 일부 개정안을 기준으로 주요내용은 아래와 같다. 첫째, 공사중단 건축물 정비사업 대상이 확대되었다. 기존 건축물은 공사를 중단한 기간이 총 2년 이상 된 것으로 정하였으나 건물이 완공된 후 노후화되어 대수선 등의 공사를 진행하다가 중단된 경우에도 정비되지 못하고 그대로 방치되는 문제를 해결하기 위해 이 또한 공사중단 건축물에 포함시킨다.[17]

둘째, 안전 확보를 위한 안전조치 명령 및 벌칙규정을 신설하였다. 그동안 소유자가 분명하기에 장기방치 되어도 함부로 할 수 없었던 방치 건축물에 대해 시 · 도지사가 안전조치 명령을 내릴 수 있는 규정을 신설하고, 안전조치 명령 및 철거명령 등을 불이행할 시 벌칙규정(2년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금) 등을 신설하여 법규의 이행력을 높였다. 공사중단 건축물 등의 안전성 확보를 위해 필요하다고 인정하는 때에는 건축주에게 공사현장 출입통제를 위한 안전펜스 등의 설치 및 정비와 경고문을 설치 할 수 있고, 그 밖에 공사중단 건축물 등으로 인하여 지역 주민의 안전을 위협하는 사항에 대한 조치를 명할 수 있도록 하였다.[18]

---

13) 국토교통부(2013.05.21.), “공사중단 방치 건축물 정비 손쉬워 진다”, 보도자료, p.1.

14) 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 제4조 제1항.

15) 국토교통부(2016.11.30.), “공사중단 방치 건축물 정비 2차 선도사업 대상지 선정”, 보도자료, p.1.

16) 국토교통부(2018.01.03.), “공사중단 장기방치 건축물 정비 3차 선도사업 대상지 선정”, 보도자료, p.1.

17) 국토교통부(2017.03.30.), “「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」개정안 국회 통과”, 보도자료, p.1.

셋째, 정비사업 대상 취득방식을 다양화 시켰다. 공사중단 건축물을 사인간의 거래관계와 같이 개별 합의에 의한 방법, 경매 및 공매 등의 방법으로 취득이 가능하도록 가능성을 열어두며, 정비 사업비의 절감을 도모하고 탄력적인 정비사업 추진이 가능하게 되도록 한다. 공사비용의 보조를 위해 각 시·도지사는 건축미학적 가치 또는 공공의 용도로의 전환을 통한 활용 여부 등을 종합적으로 고려하여 공사중단 건축물의 공사재개가 필요하다고 판단하면 새로운 건축주를 주선하거나 예산의 범위에서 정비계획으로 정하는 바에 따라 건축주에게 공사비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 하였다.[19)]

넷째, 공사가 중단된 건축물에 대한 정비 선도사업의 추진과 지원에 대한 내용이 제정되었다. 일반 사업주가 공사를 재개하기에는 어려움이 많고 장기간 소요시간이 발생된다. 이러한 문제점과 방치건축물의 정비 활성화를 위해 국토교통부는 LH와 함께 선도사업지를 선정하여 정비에 나섰으며 지원을 통해 공사 재개를 도모한다.

Ⅲ. 장기방치 건축물의 현황 및 사례분석

1. 방치 건축물의 현황

1) 지역별·용도별 공사중단 건축물 현황

국토교통부의 발표에 따르면 2016년 8월 공사중단 된 장기방치 건축물은 전국에 총 387개, 815동이 있다. 17개의 시·도 평균 23개(50동)의 현장에 장기방치 되어있으며, 지역별로는 강원이 63개(160동), 충남이 56개(158동), 경기 52개(123동) 순서로 방치되어있다.[20)]

장기방치 건축물 중 가장 많은 건축물의 용도는 공동주택이 121개로 전체 용도 중 31%를 차지하고 있으며, 판매시설이 99개로 26%, 숙박시설이 67개로 17%를 차지하고 있다. 공동

18) 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 제7조, 제7조의2.
19) 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 제8조.
20) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.2.

주택과 판매시설은 일반적으로 사람들의 수요가 많기 때문에 공사 추진이 많이 이루어지고 있다. 그러나 그 반면 경기변동에 가장 민감하게 반응하는 용도이기 때문에 공사가 중단되어 장기방치 되는 경우가 많다.

2) 규모별 공사중단 건축물 현황

장기방치 건축물 중 연면적이 10,000㎡를 초과하는 건축물은 전국에 총 143개로 전체 장기방치 건축물의 37%를 차지하고 있다.[21] 1,000㎡이하의 소형 건축물은 안전관리예치금[22] 대상이 아니나 전국에 64개가 있는 것으로 조사되었다. 규모가 작은 소형 건축물 또한 그 용도가 소규모 근린상가이거나 단독주택인 경우가 많이 체계적인 관리가 어려운 것으로 조사된다.[23]

3) 중단기간별 공사중단 건축물 현황

5년 이상 방치된 건축물은 전국에 356개로 총 92%를 차지하고 있다. 새로 현장을 인수하더라도 현장이 가지고 있는 문제점들로 인해 공사 재개가 힘들며 유치권 문제로 인한 법적 소송은 평균적으로 1년 반~2년 이상 진행된다.

가장 장기간 공사가 중단된 현장이 많이 분포된 대전 같은 경우 9개의 장기방치 건축물 중 7개가 15년 이상 방치된 건축물로 조사되어 시급한 조치가 필요한 실정이다.[24]

---

21) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.3.

22) 안전관리예치금은 건축허가를 받은 자가 건축물의 공사를 중단하고 장기간 공사현장을 방치할 경우를 대비하여 공사현장의리를 위하여 예치하는 비용으로 연면적 1,000㎡이상의 건축공사비의 1% 범위의 금액을 예치해야 함.

23) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.3.

24) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.3.

4) 방치 건축물 정비 선도사업 현황

(1) 1차 선도사업

1차 선도사업으로 선정된 4곳의 장기방치 건축물의 정비사업은 기존건축물의 용도로만 사용하는 것이 아니라 정비하여 사업성도 확보하고 주변 상권들의 활기를 띨 수 있는 방향으로 진행된다. 또한 선도사업 중 발생하는 다양한 문제들을 제도적 개선으로 연결하여 해결할 계획에 있다. 타 지자체에도 장기방치 건축물의 정비 사업의 이점이 확산되어 빠른 해결이 될 수 있도록 지속적으로 모니터링 할 계획에 있다고 밝혔다.[25)]

가) 과천시 우정병원 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

과천시 우정병원은 약 18년 4개월간 장기방치 된 건축물로서 1차 정비 선도사업지에 지자체에서 추진의지를 밝혀 2017년 7월 본 사업지와 국토교통부의 정비 선도사업 위탁계약을 체결하였다. 2017년 11월 SPC 설립을 추진하고 12월 토지주와 SPC 설립에 대한 협약을 체결한다. 그러나 거붕의료재단으로부터 일방적인 방치 건축물 매매확약서를 철회한다는 통보를 받게 된다. 실무협의체 회의를 통해 결과를 내용에 반영하여 선도사업 계획 중 세목조서에 방치 건축물을 추가하는 방법으로 변경하고 고시 후 수용절차를 진행하되, 수용절차 추진 전 건축주와 재협의를 통해 추진할 계획에 있다.

2018년 2월 거붕의료재단과의 확약서에 대한 이행을 재협의할 예정에 있으며 협의 후에는 다시 SPC 설립에 대한 논의를 마친 뒤 토지 및 건축물 매매계약을 체결할 예정에 있다. 추후 건축주에 대한 소유 이전이 명확히 정리 되면 건물에 대한 철거를 착수 할 예정이고 2018년 5월 건물에 대한 인허가를 목표로 진행하고 있다. 2018년 6월에는 건설사를 선정하고 앞서 언급한 시공사 선정방법을 통해 최저가 방식이 적용된 기술 제안으로 추진하여 공사를 착공하고 자금을 조달할 계획에 있다. 의료시설에서 공동주택으로 건물의 재허가를 받을 예정으로, 약 200세대 중 150세대는 108㎡(33평형), 50세대는 77㎡(23평형)로 준공할

25) 국토교통부(2015.12.24.), 위의 보도자료, p.4.

예정이다. 2018년 건물의 철거 및 착공과 함께 분양할 예정에 있으며 2020년 입주를 목표로 진행 될 계획이다.[26]

나) 전라남도 순천시 ○○병원 - 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

국토교통부는 전라남도 순천시에 있는 의료시설을 2015년 12월 1차 정비 선도사업지로 지정하였으나, 그 해 10월 토지주의 일반회생 인가 신청으로 인해 경매가 중단되었다. 2017년 11월 법원에서는 토지주의 일반회생 인가 신청을 받아들이기로 하며 회생에 대한 계획은 1년 이내에 매각 후 채권을 상환하는 것으로 조건을 달았다. 국토교통부에서는 이러한 법원의 결정에 의해 건축주가 부지매각을 추진하고 있음을 배제할 수 없어 선도사업을 해제할 계획에 있다.

다) 경북 영천시 교육시설 - 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

본래 교육시설로서 계획된 이 현장은 그 의미를 상실하고 사업주체의 부도로 인해 19년간 멈춰있는 현장이다. 국토교통부는 1차 정비 선도사업지로 이곳을 선정하고 2017년 4월 정비 선도사업지로서의 추진 방안을 지자체와 LH와 함께 협의하였으나 사업의 추진이 힘들 것으로 판단하였다. 현재 위 방치 건축물이 방치되어 있는 곳은 산림청 소유의 국유림에 해당되는 지역이다. 건축물을 철거 할 수 있는 주체는 산림청으로 확인되어 결국 정비 사업 추진에 난항을 겪고 있다. 국토교통부와 해당 지자체는 이에 따른 불가피성을 협의 후 선도사업지 선정을 해제할 예정에 있다.

(2) 2차 선도사업

2차 정비 선도사업지 선택에서 더욱 중점을 둔 것은 이해관계자의 의지와 사업성 검토 등에 더욱 내실화하여 선정하였고, 그만큼의 사업성과를 조속히 만들어 내는 것에 초점을

26) 국토교통부 내부 자료.

맞췄다. 또한 다수의 방치 건축물이 단순 공공의 개입만으로 단기간 내 정비되기 힘든 환경과 상태를 고려하여 민간인 주도하에 공사를 재개할 수 있도록 하는 활성화 방법을 모색하였다.[27] 국토교통부는 장기방치 건축물에 대한 '민간사업자 매칭 설명회'를 통해 사전 수요조사를 갖고 매칭을 희망하는 9건의 물건지[28]에 대해 건설사 및 신탁사 등의 20여개 민간사업자에게 사업에 대한 추진 현황을 제시하여 질의응답을 통해 향후 개별 물건 간 지속적인 협의가 이루어지도록 협조하였다.[29]

가) 서울시 광진구 공동주택 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

현재 공정률 15%로 터파기 진행 중에 방치되었다. 재건축사업이 추진되었으나 정비사례가 부재하여 국토교통부에서 선도사업으로 선정 후 사업의 신뢰성을 다시 회복하고 지역주택조합과의 협력모델로 정비를 추진하고 있다. 현재 조합과 기존 사업자간 협의가 잘 이뤄져 최근 터파기 공사를 재개했다.

나) 서울시 종로구 다세대주택 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

약 12년간 방치되어있던 건축물은 사업주체와 민간사업자의 연결을 도모하였고, 사업주체가 요청하는 구조안전진단에 대한 비용의 지원을 국토교통부에서는 검토하였다. 그러던 중 서울시 종로구의 지구단위계획의 소급적용에 대한 요구로 본 사업지에 대한 정비 사업이 중단될 위기에 처했으나 지자체와 국토교통부는 적용기준에 대한 합의점을 재협의를 통해 다시 공사가 재개될 수 있는 적용기준을 마련하고자 협의를 추진하였다. 종로구의 지구단위계획에 의한 적용 협의점을 국토교통부에서는 지자체와 함께 협의할 예정에 있으며, 2018년 6월 경 선도사업에 대한 계획을 다시 고시할 예정이다.[30]

---

27) 국토교통부(2017.10.11.), "방치 건축물 '민간사업자 매칭 설명회' 개최", 보도자료, p.1.

28) 매칭 희망 물건에 대해 국토교통부는 사전 수요조사를 실시하였고, 태백시 4곳, 부산시 1곳, 용인시 1곳, 파주시 1곳, 제천시 1곳, 천안시 1곳으로 총 9곳의 희망 물건지를 받았다.

29) 국토교통부(2017.10.11.), 위의 보도자료, p.2.

30) 국토교통부 내부 자료.

다) 충청남도 계룡시 공동주택 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

약 18년 1개월 동안 방치된 건축물은 현재 4층 골조까지 공사가 진행되어 있다. 해당 지역의 초입에 위치하고 있는 위 건축물은 지역 전체의 이미지를 저해시키고 있다. 국토부는 이러한 복합적인 상황을 인지하고 장기방치 건축물 정비 사업으로 지정할 예정으로, 이해관계자와 협의를 통해 사업을 재개하고 지자체와 협력하여 정비할 예정에 있다.

라) 경기도 안산시 복합판매시설 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

2017년에 2차 예비 정비 선도사업지로 선정된 안산시 복합상가는 지자체와 LH, 국토교통부가 함께 오피스텔 혹은 행복주택으로서 사업계획을 검토하였으나, 지자체에서 사회복지시설 활용 방안으로서의 추진을 추가 검토 요청하여 사전 검토사항보다 사회복지시설로서의 사업계획안을 논의하였다.[31]

같은 해 11월 해당 장기방치 건축물은 본 사업지로서의 추진으로 결정되었고 공공시설로서의 활용 방안과 건축물의 가치 추정에 대한 용역이 LH를 통해 시행되었다. 사업주체에게 알리고 보상에 대한 협의를 추진하였으나, 건축주가 생각하는 추정금액과는 다소 차이가 있어 1차 보상협상이 결렬되었다. 그러나 기존 건축물에 대한 분양을 마친 수분양자들과 관련 관계자들은 공사 재개가 조속히 실시되길 바라며 건축주와 재협의 끝에 다시 보상협의가 추진되었다. 추가로 몇 년간 아무런 보호를 받지 못한 수분양자들에 대한 보호 기준이 필요하고 그에 맞는 보상방안의 필요성이 대두되었다. 국토교통부와 지자체는 위 내용을 가지고 합의한 후 그에 맞는 보상법을 추진할 예정이다.

(3) 3차 선도사업

국토교통부는 3차 선도사업에 대한 접수를 받았고, 접수된 8개의 대상지 중 현장조사, 공익성, 사업성, 이해관계자 및 지자체의 추진의지, 사업용이성 등을 종합 평가하여 대상지

31) 국토교통부 내부 자료.

를 본 사업 2곳, 예비사업 2곳으로 선정하였다.[32]

건축물의 용도로 숙박시설과 판매시설을 계획한 장기방치 건축물을 본 사업으로 선정하였고, 공동주택으로 2곳을 예비사업지로 선정하였다. 전국에 방치된 장기방치 건축물의 용도 중 공동주택 31%, 판매시설 26%, 숙박시설 17%를 차지하는 만큼[33] 방치 건축물의 정비는 시급한 실정이다.

가) 경상남도 거창군 숙박시설 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

2018년 현장에 대한 점검과 함께 지자체의 사업을 추진하고자 하는 의지를 통해 사업지를 정비 선도사업으로 선정하였다. 기존의 골조를 그대로 살리고 숙박시설을 청년주택으로 변경하고자 계획하였으나 상업용도로서 최소면적의 확보가 힘들고 이를 완화시킬 수 있는 방법을 지자체와 논의 중이다. 2018년 5월을 기점으로 국토교통부는 본 사업지에 대한 실무협의체를 구성할 계획에 있으며 같은 해 10월 정비 선도사업에 대한 계획을 지자체와 함께 수립하여 추후 계획에 대한 내용을 고시 할 예정이다.[34]

나) 경기도 용인시 주차장시설 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

2018년 1월 용인시와 LH, 국토교통부의 실무 협의가 진행되었고 사업 추진에 있어 인근 주민들의 의견을 받아 청년주택으로서 건축물을 계획한다. 본 사업지의 토지는 이미 1차와 2차 경매를 통해 유찰되었었고, 3차 경매 진행 중 LH가 채권은행과 함께 사업을 추진하고자 하는 전제 하에 경매 중단에 대한 협의가 진행되고 있다.

다) 전라남도 영암군 공동주택 – 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

약 12년 7개월 동안 방치된 건축물은 골조까지 완성되어 공정률 63%인 상태이다. 국토교

32) 국토교통부(2018.01.03.), “공사중단 장기방치 건축물 정비 3차 선도사업 대상지 선정”, 보도자료, p.1.
33) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.2.
34) 국토교통부 내부 자료.

통부는 3차 예비선도 사업지로 지정하였으나, 해당 지역의 지속적인 인구감소에 의한 수요 부족과 도심에서 약 5km정도 떨어진 거리에 위치하고 있다는 점을 문제점으로 보고 있다. 계속적인 수요 확보에 대한 방안과 계획이 나오거든 본 사업으로 전환할 예정에 있다. 가장 중요한 사업주체 측의 이해관계자와의 협의, 지자체의 지원사항 등을 검토하여 국토교통부는 사업추진 여부를 결정할 계획이다.[35]

라) 전라북도 김제시 공동주택 - 추진 경과 및 계획과 향후 추진 일정

아파트형 노인복지주택으로 건설 중이었던 전북 김제시 하동 358-14번지의 건축물은 〈표 3-15〉의 설명처럼 공정률 60%에 골조까지 완성된 상태에서 중단되었다. 약 12년간 방치된 아래 건축물은 소송으로 인해 공사가 중단되었고, 사업성 확보가 불투명하여 사업계획 변경 가능여부 등을 검토하고 있는 상태다.

국토교통부는 3차 정비 선도사업의 예비 사업지로 선정하여 2018년 현장점검에 나섰고 해당 지자체와 함께 논의하였다. 기존 장기방치 건축물의 용도는 아파트형 노인복지주택이었으나 전라북도 김제시의 외곽에 노인복지단지 내에 운영되고 있는 노인요양시설과 인접해있고 LH에서 계획하는 인근 국민임대주택과 행복주택의 착공예정으로 인해 수요확보에 대한 어려움이 있을 것으로 예상한다.

사업성에 대한 불투명성으로 노인 임대주택이 아닌 분양으로 전환하고자 하나 현재 「방치건축물정비법」에 따른 특례적용으로 유형 변경이 가능한지에 대한 검토가 필요한 실정이다.

2. 원주시 우산동 사례 분석

1) 사업지 취득 과정

2014년 7월 30일 대상 물건지에 대한 신탁부동산 공매공고가 진행되었다. 공매에 입찰하

35) 국토교통부(2018.01.03.), 앞의 보도 자료.

여 낙찰된 사업주체 (주)와이즈에프앤아이는 2015년 7월 14일자로 계약을 체결하였고 한국자산신탁(주)과 부동산 매매계약을 진행한다. 기존 사업 주체였던 (주)민아건설이 차주로, 연대보증으로 (주)로그인종합건설과 성행식이 진행했던 2006년 대출약정에 대한 대여금채권 중 양도인 (주)민아건설 및 연대보증이 가지는 잔존 대여금채권에 대한 채권양도양수계약서를 엔에이치투자증권(주)와 (주)와이즈에프앤아이가 채권양도양수계약을 체결하였고 이를 통해 채권자의 권리이전이 완료되었다.

채권양도양수계약서로 인해 채무자인 ㈜민아건설이 갖는 대출채권을 담보로 하여 그 권리를 양도양수 받은 ㈜와이즈에프앤아이는 ㈜민아건설의 모든 채권에 대한 권리를 갖게 되고 이는 사업약정서에 의한 건축주 관계자 변경, 유치권 부존재 소송에 있어 매우 중요한 채권자의 권리를 이전받는 계약이다.

2) 사업지 현장 인수 과정

(1) 관계자 변경

사업주체인 ㈜와이즈에프앤아이는 2015년 7월 14일 사업지에 대한 공매 계약을 체결한 뒤 2015년 9월 11일 잔금처리와 동시에 현장을 점유한다. [그림 3-8]은 당시 현장에서 보는 바와 같이 기존 사업주체와의 물리적 충돌을 우려하여 경찰에 협조공문을 접수 한 뒤 점유자가 없는 것으로 파악되어 현장을 안전하게 인수받게 된다.

현장 점유를 안전하게 마친 사업주체는 건축주 명의변경을 위해 그에 필요한 법인등기부등본, 법인인감증명서, 사용인감계, 지방세 납세증명서, 국세 납세증명서 등 법인에 대한 증빙서류와 소유권에 관련된 일체 서류를 해당 시청에 제출한다. 사업주는 허가번호 1994-건축과-신축허가-580로 2015년 10월 29일 [그림 3-9]같이 건축 관계자변경에 따른 신고필증을 교부받는다.

(2) 구조안전진단

「건축법시행령」제32조 제1항에 따라 건축물을 건축할 시 설계자는 구조물의 안전을 확인

하여야 한다. 구조체에 작용하는 각종 설계하중에 대해, 구조체의 안전성을 확인하기 위해 구조안전진단을 실시해야 하며 이에 따른 구조 계산은 설계자가 책임질 수 있는 범위와 반드시 건축구조기술사와 협력해야한다.[36]

구조안전진단은 모든 구조물을 사용하는데 있어 사용하는 사람들이 안전하게 사용할 수 있도록 그 성능과 안전성을 유지하는데 목적을 두어야 한다. 외부적인 요인에 의해 구조물의 구성 재료가 점차 노후화되며 그 기능을 상실해간다. 장기간 방치된 원주시 현장은 그 기능을 얼마만큼 가지고 있고 또 얼마만큼 상실했는지를 파악하기 위해 구조안전진단이 필수로 필요한 사업지다.

기 실시한 점검 및 진단 보고서와 준공도면, 구조계산서, 특별시방서 등을 통한 자료수집 및 분석이 실시된다. 현장조사는 육안조사로서 주요부재를 실측하고 콘크리트 균열과 누수, 박리, 박락, 충분리, 백태, 철근노출 등에 대한 조사가 진행된다. 동시에 비파괴 현장시험으로 콘크리트 강도와 중성화, 철근 배근 조사, 처짐 및 기울기 측정을 통한 조사가 이루어진다. 다음은 상대평가로서 육안조사에 대한 결과를 분석하고 비파괴 검사 결과를 분석하여 부재별 상대평가 및 시설물 전체의 상태등급을 평가한다. 안전성에 대한 평가는 조사, 시험, 측정결과의 분석과 이론적 해석, 부재별 내하력 평가, 시설물의 안전성 등을 평가하여 구조해석 및 전체적인 구조물의 안전성을 평가한다. 이에 따른 보수 및 보강의 방법을 제시하고 유지관리 방안을 제시한 내용으로 구조안전진단에 따른 보고서 작성이 실시되어 사업주에게 납품된다.

(3) 유치권 소송

사업지의 부도로 경매나 공매를 통해 소유권을 취득한 장기방치 건축물을 정비하기 위해서는 가장 먼저 해결되어야 하는 부분이 유치권[37]이다. 원주시 우산동 사례의 경우에도

36) 「건축법 시행령」제91조의3 제1항.

37) 유치권이란 민법 제320조에 의거하여 타인의 물건 또는 유가증권을 점유한 자가 그 물건이나 유가증권에 관해 생긴 채권을 가지는 경우 그 채권을 변제 받을 때까지 그 물건 또는 유가증권을 점유함으로서 채무자의 변제를 간접적으로 강제하는 담보 물권을 말한다.

장기간 방치 된 만큼 유치권 문제 또한 새로운 사업주와 기존 사업주의 법적 다툼을 통해 유치권 부존재 확인에 대한 문제와 점유회수 건에 대한 문제가 진행된다.

1심 사건 2015가합31421 유치권부존재확인에서 새로운 사업주로 사업이 이전되기 전 엔에이치투자증권(주)이 원고로 ㈜로그인종합건설과 목운건설(주)를 피고를 상대로 한 소송에서 유치권에 대한 부분이 인정되지 않음을 판결 받는다.

이에 대한 판결을 받아들이지 못한 피고는 1심에 대한 항고를 진행하였고, 공매를 통해 소유권을 취득하고 채권양도양수를 받은 새로운 사업주인 ㈜와이즈에프앤아이는 현장을 인수 한 뒤 원고승계참가인으로 사건의 소송을 승계한다. 사건 2015나2056688에 대한 내용은 이러하다. ㈜로그인종합건설은 ㈜민아건설이 시행하는 원주시 우산동 현장을 도급받았다. ㈜민아건설은 공사에 필요한 자금조달을 위해 엔에이치투자증권과 로그인, 한국자산신탁(주)간의 기존 채무 승계 및 공사비 50%지급용도의 자금을 대출하기로 하는 내용의 사업약정을 체결하였고 내용상 토지는 엔에이치투자증권을 우선수익자로 하는 신탁계약이었다. 원고인 엔에이치투자증권과 민아건설 사이에 로그인종합건설이 연대보증하는 대출약정이 체결되었으며 한국자산신탁 앞으로 토지의 소유권이전등기가 되어져있었다. 그러나 사업 중 로그인은 공사대금이 분양대금관리계좌를 통해 입금되었음에도 불구하고 기성금을 지급하지 않고 이를 다른용도로 자금을 유용하여 2008년 공사는 중단되었다. 원고의 계속적인 공사 재개 촉구에도 민아건설과 로그인은 공사를 하지 않았고 대출금 또한 상환하지 않았다. 신탁계약에 따라 한국자산신탁은 토지에 대한 공매를 진행하였고 새로운 사업주인 원고승계참가인 ㈜와이즈에프앤아이는 민아건설 및 로그인에 대한 대출금 채권을 양도받았다.[38] 원고, 원고승계참가인 측은 유치권의 피담보채권인 공사에 대한 기성금 채권은 소멸시효가 완성되었고 위 부동산을 점유하고 있지도 않으므로 유치권이 존재하지 않는다고 주장하였다.[39] 그러나 피고는 로그인이 피고에 대한 공사대금 채무를 승인하였기에 이에

38) 서울고등법원 2016.04.15, 사건 2015나2056688 유치권부존재확인 판결.

39) 서울고등법원 2016.04.15, 위의 판결문과 동일.

대한 소멸시효가 중단되었을 뿐만 아니라 계속적으로 점유하다 원고승계참가인으로부터 강제로 현장을 침탈당하였기 때문에 자신이 정당한 유치권자라 주장하였다. 이에 대해 법원은 타인에 의해 점유침탈로 유치권자가 점유를 상실한 이상 유치권은 소멸되었고 현장에 대한 피고의 점유가 인정되지 않기에 유치권은 존재하지 않다고 판결하였다.[40]

피고 목운건설(주)은 마지막 상고까지 진행하였으나 원심판결과 대조 결과 상고심절차에 대한 특례법 제4조 제1항에 의거하여 받아들일 수 없는 것으로 판단하여 상고는 기각되었다.[41]

목운건설(주)은 유치권부존재에 대한 판결을 인정하지 않고 점유회수 청구 건으로 원고, 항소인 목운건설(주), 피고 ㈜와이즈에프앤아이로 다시 소송을 제기했다. 그러나 법원에서는 원고의 항고는 이유 없음으로 판단하고 위 사건에 대한 기각으로 판결하였다.[42] 이로서 유치권 관련 법적 다툼은 소송 2년여에 거쳐 깨끗하게 해결된다.

3) 사업지 개발 절차

(1) 인허가

장기간 방치된 원주시 우산동 공동주택은 11층 바닥 골조까지 공사가 진행되다 멈춘 현장이다. 사업주는 처음 현장을 인수할 때 현 상태의 골조를 살려 공사를 재개하려고 한다. 그러나 오랫동안 멈춰있었던 만큼 현 시대에 뒤떨어지는 구조와 지역수요에 맞지 않는 큰 평형대의 구조, 장기간 멈춰있던 구조물에 대한 바라보는 시선의 안전성 우려 등 현장에 대한 이미지 쇄신과 지역 실정에 맞는 필요한 건물로 탈바꿈 하는 것이 급선무임을 인지했다. 공사기간에 많은 부분을 차지하고 공사 비용 또한 적잖은 비중을 차지하는 건물의 특성을 생각하여 지하부분은 그대로 둔 채 보수 및 보강을 통해 공사를 진행하고 지상부는 모두 철거하기로 결정한다.

---

40) 서울고등법원 2016.04.15, 선고 2015나2056688, 유치권부존재확인 판결.

41) 대법원 2016.08.26, 선고 2016다222965, 유치권부존재확인 판결.

42) 춘천지방법원 2017.08.30, 선고 2016나54180, 점유회수 청구의 소 판결.

건물의 주용도를 오피스텔, 근린생활시설로 변경하고 연면적의 합계 22,784.71㎡로 변경하여 허가받는다. 지하 5층, 지상 19층의 건축규모로 지상부 1층을 제외한 2층부터 19층까지 전 세대 오피스텔로 계획된다. 공사재개에 앞서 공사 시공자와 감리자의 관계자 변경이 진행된다. 현장 점유 후 건축주 변경만 진행되었던 원주시 우산동 현장은 시공사 및 철거업체가 선정되면서 2017년 9월 19일 건축관계자 변경신고를 진행하는 동시에 공사 재개에 돌입한다. 앞서 언급하였듯 기존에 있는 지상부 철거 공사가 선행되고 다음 지하부 보수 및 보강과 지상부 공사가 진행된다. 철거는 삼희건설(주)이 진행하고 시공은 ㈜삼미건설이 시공한다. 원주시 우산동 건축물은 총 478실로서 원주 내에 가장 많은 세대수의 오피스텔로 새롭게 건축될 예정이다.

(2) 건물 지상부 철거

원주시 우산동에 장기방치 된 구조물은 지상 11층 바닥까지 골조 공사가 진행된 상태였다. 주변 환경 및 여러 가지 여건들을 조합하여 볼 때 새로운 사업주는 지상부 철거 후 신축하는 것으로 사업의 방향을 잡았고 철거 업체가 선정된 후 건축관계자 변경 신고를 마친 뒤 공사가 재개되었다. 해당 시에서는 구조안전심의를 통해 철거 공사 시 JACK SUPPORT 검토는 철거 잔재물에 대한 하중도를 반영하여 검토, 철거 부분에 대한 구조안전성을 검토하여 철거 시 구조기술사를 배치하도록 하고 자료를 제출하여 검토 후 철고공사에 반영하도록 지시한다. 위 내용을 철거 시공업체는 반영하여 공사를 재개한다.

지상부 철거는 약 5개월에 걸쳐 작업이 진행된다. 사전에 안전을 위해 지역주민들에게 현수막과 안내문을 통해 공사 재개를 알리고 철거 진행에 대한 안내를 실시한다. 현장에서는 먼저 건물 외곽에 비계를 설치하여 안전하게 철거할 수 있도록 하며 비산먼지 방진시설 및 살수시설을 설치하여 구조물 철거 시 일어나는 각종 오염물질들을 방지한다. 내부에는 전체 층에 JACK SUPPORT를 설치하여 지하부가 지상부 철거시 충격을 덜 받을 수 있도록 조치를 취한다. 기존의 폐기물들을 철거하면서 현장에 폐기물을 최소화하여 지하부에 하중을 최소화 한다. 철거는 지상부에 압쇄기를 이용하여 해체가 진행된다. 철거된 자재물은

철판재를 사용하여 바닥에 보양한다.

철거와 동시에 폐기물들은 지속적으로 반출시킨다. 철거 시 주변 민원을 위해 장비 이동 시 저속으로 운행하며 소음을 방지하기 위해 타격은 최소화 및 유압파쇄작업으로 시행한다. 지속적인 폐기물 살수작업을 통해 분진을 방지하고 장외로 나가는 모든 장비는 세륜 후 반출시킨다.

(3) 건물 착공

지상부 철거가 완료되는 동시에 시공사 ㈜삼미건설은 현장을 철거 업체에게 인수인계 받고 착공을 시작한다. 철거 진행 시 지하부에 폐기물로 인한 균열이 발생했는지 철거 구조 감리와 함께 현장 점검을 실시한다. 보수 및 보강 부분이 필요한 곳을 파악하고 처짐 현상이 일어난 곳이 있는지 확인 후 작업에 착수한다. 2018년 5월 기준 현장은 지속적으로 지하부분에 대한 보수 및 보강이 진행되고 있으며 장기간 방치되었던 원주시 우산동 현장이 새로 탈바꿈 하는 모습을 보여준다.

Ⅳ. 장기방치 건축물의 문제점과 개선방안

1. 장기방치 건축물의 문제점

1) 법 · 제도상의 문제점

(1) 공사중단 건축물 실태조사에 관한 법령

3년마다 실시해야하는 건축물의 실태조사는 「방치건축물정비법」에 따르면 제4조 제3항 건축주, 건축관계자, 이해관계자에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며 건축공사 현장에 출입하여 실태조사에 필요한 사항을 점검할 수 있게 되어있다.[43] 그러나 실제로 실태조

43) 「방치건축물정비법」 제4조 제3항.

사를 실시하기에는 너무나 큰 장애물들이 많다. 방치 건축물 관련 관계자들에게 자료 제출을 요구할 수 있게 되어있으나 건축주의 사업부도 등으로 연락두절, 관청 공문의 송달불능 등으로 인해 실질적으로 보관되어있는 자료를 얻기란 제한이 많을뿐더러 공사 현장에 출입하여 현장조사를 하는 것도 진입에 의한 제한으로 불가능하여 법령과는 무관하게 조사가 어려운 실정이다.

(2) 철거명령

시 · 도지사는 공사중단 건축물이 공사현장의 미관을 저해하고 안전을 위해하여 철거가 불가피하다고 판단할 시 정비계획으로 정하는 바에 따라 건축주에게 해당 공사중단 건축물의 철거를 명할 수 있도록 되어있다.[44] 그동안 방치 건축물에 따른 공공개입의 필요성이 반영된 조항이라고 볼 수 있다.[45] 그러나 '공사현장의 미관을 저해'하는 철거가능 건축물에 대한 불명확한 개념으로 사적 재산권을 제한한다는 우려와 명확성의 원칙 및 최소 침해의 원칙에 저촉될 가능성이 있다.[46] 철거명령이 되더라도 부도난 건축주가 철거비용 등의 문제로 자진철거가 이루어지지 않을시 행정집행에 따른 문제점이 발생된다.

(3) 공사비용의 보조

「방치건축물정비법」에 의하면 건축미학적 가치 또는 공공의 용도로의 전환을 통한 활용여부 등을 종합적으로 고려하여 공사중단 건축물의 공사 재개가 필요하다고 판단하면 새로운 건축주를 주선하거나 예산의 범위에서 정비계획으로 정하는 바에 따라 건축주에게 공사비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이러한 기준은 대통령령으로 정한다[47]고 되어있으나 실질적인 지원에 대한 기준이 없으며 그 방법과 절차 또한 명확치 않다. 공사 재개가 필요하다고 판단하는 기준 또한 건축미학적 가치 또는 공공의 용도로 전환 할 시에 지원이

44) 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법 제7조 제1항.
45) 권영수 · 최완호(2015), 앞의 논문, p.96.
46) 권영수 · 최완호(2013), 위의 논문, p.96.
47)「방치건축물정비법」제8조.

가능한데, 그에 따른 세부적 기준은 현재 마련되어 있지 않은 상태이다. 예산 범위 또한 그 범위가 명확하지 않아 설령 공사비용의 보조를 받을 수 있는 방치 건축물이라 하더라도 지원예산을 예측할 수가 없는 안타까운 실정이다.

(4) 공사중단 건축물 정비 선도사업의 추진 및 지원

국토교통부장관은 정비사업을 촉진하기 위해 선도사업을 추진할 수 있으며, 이러한 경우 해당 공사중단 건축물을 관할하는 시·도지사와 협의하여야 한다.[48] 선도사업으로 참여하는 시·도, 위탁사업자, 사업대행자 및 정비지원기구 등에게 재정적·행정적 지원 또한 할 수 있도록 되어있으나[49] 이에 따른 세부적 지원기준이 명확하지 않아 실제 정비 선도사업으로 선정되었어도 건축물 정비에 있어 그에 따른 지원이 모호한 실정이다.

2) 사례분석상의 문제점

(1) 방치 건축물 점유

장기방치 건축물의 경우 기존 건축주의 부도나 공사비 미지급 등으로 공사를 재개하지 못하고 채권자의 자금상환요구를 충족시키지 못하여 경매나 공매를 통해 매각되어 새로운 소유권자로 변경된다. 원주시 우산동 사례분석 과정에서도 확인된 바와 같이 공매진행시 유치권자가 공사비 미지급에 의한 유치권을 주장하고 새로운 소유권자는 적법한 점유를 하기 위해 물리적 충돌을 피하고자 경찰서에 협조공문을 요청하였다. 방치 건축물 현장에 타인의 점유가 없는 것으로 파악되어 소유권자는 적법하게 점유를 획득하였다.

일반적으로 공사비 미지급등으로 인해 유치권자가 채권을 변제받기 위해 점유하고 있어서 새로운 사업주가 점유를 하고자 할 때 물리적 충돌까지 사태가 확대될 수 있다. 유치권자의 점유가 있는 경우 유치권의 진위여부에 따라 사업주는 유치권자와 공사비 협상 등을

48) 「방치건축물정비법」제13조의3 제1항.

49) 「방치건축물정비법」제13조의3 제3항.

통해 미지급된 공사비를 지급하거나, 유치권 부존재 소송을 제기하여 유치권이 없음을 판결로서 확인하여야 한다. 이러한 적법한 점유 절차에 따라 점유하여야 하며 유치권의 진위여부가 확정되기 전까지 소유권자라고 하더라도 사업주는 사용, 수익, 처분행위를 사실상 할 수 없게 된다. 정당한 유치권자의 경우 거액의 미지급 공사비를 요구하거나, 유치권 부존재 판결이 확정되더라도 항소, 상고를 통해 대법원의 판결까지는 평균 2년 이상 장기의 시간이 소요된다는 문제점이 있다.

(2) 건축관계자 변경

장기방치 건축물을 경·공매를 통해 취득한 사업주가 계속적인 개발을 통해 사업을 이어가고자 할 때는 신규로 인·허가를 득하지 않고 기존 사업주의 건축관계자 변경을 통해 건축주 명의변경을 하여야 한다. 건축물의 용도를 변경하거나 연면적의 변동, 층수의 변동이 있는 경우에도 건축 인·허가를 변경하여야 한다. 이 때 기존 사업주가 명의변경에 동의하지 않는 경우도 있으며 기존 사업주가 부도 등으로 연락 두절된 경우도 많다. 동의의 경우 소위 도장 값으로 거액의 댓가를 요구하기도 한다.

건축주 명의를 변경하지 않기 위해서는 장기방치 건축물의 철거소송을 통해 철거를 완료하고 신규로 건축 인·허가를 득하여야 한다. 이러한 경우 개발 사업의 신규 착공 시까지 많은 절차와 시간이 소요되는 문제점이 발생되기 마련이다.

원주시 우산동 사례의 경우에는 공매로 소유권을 취득하고, 채권자의 채권양도·양수를 통해 채권자가 채무자인 기존 사업주로부터 사업약정을 위반한 경우 건축주 명의변경 동의서를 제출받았으며 이러한 채권자의 권리를 양도·양수 받음으로서 신속하게 건축주 명의변경을 득할 수 있었다.

(3) 정비 사업의 시행

장기방치 건축물을 취득하여 적법한 점유와 건축주 명의변경을 통해 계속적인 개발 사업을 영위할 수 있다. 공사를 재개하기 위해서는 장기방치 건축물의 구조안전진단 등을 통한

안전진단 보고서대로 구조적 문제가 있는 일부를 철거하거나 구조보강을 하여야 한다. 구조보강으로 인해 신규 건축물에 비해 비효율적인 유닛의 구조가 되기도 하며, 임대나 분양을 통하여 사업주는 자금을 회수해야 하는데 장기간 방치되었던 건축물의 경우 공실의 증가와 분양받고자하는 수요자들의 불안한 인식으로 인해 미분양이 야기될 수 있으므로 사업의 악화를 해소하기 위해서는 안전성과 우수한 가성비로 수요자를 유인하여야 한다.

정확한 수요와 사업성 분석을 하여야 하며, 적법한 점유와 건축관계자 변경을 통해 사업을 시행하여 준공 시까지 장기간 소요되는 문제점을 예측하고 충분한 자금계획과 대안을 마련하여야 한다.

2. 장기방치 건축물의 개선방안

1) 법 · 제도상의 개선방안

공사가 중단된 장기방치 건축물의 토지는 사회적 차원에서 토지자원낭비로 귀결된다.[50] 국가적 손실을 막기 위해 개인 간 해결되지 못한 방치 건축물에 대한 분쟁은 분명한 공공개입의 필요성을 요한다. 장기방치 건축물에 대한 문제점에 대한 관심이 높아지며 그로인해 2013년 5월을 기준으로 「방치건축물정비법」이 제정(시행 2014. 5. 23)되었으나, 지속적인 개선에도 불구하고 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 공사중단 건축물에 대한 실태조사 법령에 따른 방식 및 방법을 표준화 시켜야 한다. 조사 항목과 판별 방식을 객관화 시키고, 실태조사 시 현장에서 발생되는 제한적인 것들에 대한 집행을 원활하게 진행할 수 있도록 하는 법령이 필요하다.

둘째, 철거명령에 대한 법령의 개선이다. 안전사고 등의 예방을 위해 공공이 개입하여 철거를 명령할 수 있으나 사적 재산권을 제한한다는 우려가 제기되고 있기 때문에 이에 따른 공공개입의 적정성과 구체적인 원칙을 마련할 필요가 있다.[51] 더불어 법령에 따라

50) 장희순 외(2012), 앞의 논문, p.59.

51) 이내영(2017), 앞의 보고서, p.3.

건축물 철거가 진행되는 현장은 전문가에 의한 구조 안전 진단을 우선적으로 실시하고 철거를 진행 할 수 있도록 조치를 취해야 한다.

셋째, 공사비 보조에 대한 법령의 개선이 필요하다. 공사중단 건축물의 공사 재개가 필요하다고 판단하면 새로운 건축주를 주선하거나 예산의 범위에서 정비계획으로 정하는 바에 따라 건축주에게 공사비용의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 그러나 이에 따른 세부기준이 잡혀있지 않을뿐더러 현재의 기준 또한 모호하므로 구체적인 경우를 제시하고 개선할 필요가 있다.

넷째, 공사중단 건축물의 취득에 대한 법령의 개선이 요구된다.「방치건축물정비법」제11조에 의하면 정비사업을 위해 필요한 경우 정비계획으로 정하는 바에 따라 공사중단 건축물 등을 그 소유자와 개별 합의에 의한 가격으로 매수하거나 공매 등을 통해 취득할 수 있고, 매수가격의 기준이 되는 평가금액 산정 시기 및 산정 방법 등은 대통령령으로 정한다고 되어있다. 그러나 매수 가격이나 평가금액의 산정에 대한 구체적인 언급이 없다. 이러한 부분은 실제 공사중단 건축물의 소유자에게 매수할 시 분쟁이 이루어 질 수 있는 부분이고 이로 인해 장기방치 건축물의 방치 기간만 더 늘어날 수 있다. 그러므로 이 법령은 구체화시켜 개선되어야 한다.

마지막으로 장기방치 건축물의 정비를 위해 재원마련 법령이 필요하다. 안전관리예치금이라는 법령이 개선되어 시행되고 있으나, 위 제도가 시행되기 전에 발생한 수많은 방치 건축물의 현장관리와 안전조치, 공공개입과 철거 등을 위해서는 별도의 재원이 불가피하다고 볼 수 있다.[52] 국가에서는 도시 및 주거환경정비법상 정비기금, 국민주택기금 등 방치 건축물을 위한 정비기금 등의 조성과 이를 통해 활용할 수 있는 방법 등이 검토되어야 한다.

52) 김광주 · 이재우 · 이만형(2012), "미준공 방치 건축물 실태분석 및 제도개선 연구", 대한건축학회설문집 계획계, 제28집 제 4호, p.177.

2) 사례분석상의 개선방안

장기방치 된 건축물의 선도적 성공모델의 창출을 위해 국토교통부는 전국에 분포된 방치 건축물 중 선도 사업지를 선정하여 정비에 나섰다. 그 중 1차 선도 사업지로서 현재 공사재개를 시작한 원주시 우산동 사례의 심층 분석을 통해 사례분석상의 문제점을 파악하고 개선방안을 도출하였다.

첫째, 방치 건축물의 유치권에 대한 법적 개선안을 마련해야 한다. 새로운 사업주가 다시 공사를 재개하려 하더라도 유치권자가 채권을 변제받고자 현장을 점유하고 있게 될 경우 심층 분석을 통한 사례에서 보았듯이 물리적 충돌에 대비해야 한다. 이는 유치권 문제와는 별개로 또 다른 법적 다툼의 문제로 이어지게 된다. 뿐만 아니라 현장을 적법하게 점유하고 소유권자라고 주장하더라도 유치권의 진위여부가 법적으로 확정되기 전까지는 새로운 사업주는 사실상 행위에 대한 제한이 크다. 유치권에 대한 소송으로 인해 판결이 나오기까지는 적어도 2년 이상의 시간이 소요된다. 장기방치 건축물의 기간만 더욱 늘리게 되는 실정이다. 「방치건축물정비법」에 이러한 사례를 통해 유치권 부분에 대한 해결책을 법적으로 간구해야 하며 소송의 간소화 또는 새로운 사업주의 현장 점유 시 적법한 대책을 마련해야 한다.

둘째, 건축관계자 변경 시 해당 지자체와 행정적 지원 대책을 만들어야 한다. 실제 사례분석을 통해 살펴본바 건축 인 · 허가 시 건축물의 연면적 변동, 층수 변동 또는 용도의 변경 등을 진행할 때 기존 사업주가 명의변경을 하지 않은 경우도 있으며, 부도로 인해 연락처를 변경 및 해지한 경우 연락이 두절된 사례도 많다. 혹은 변경에 동의하더라도 흔히 말하는 도장 값의 개념으로 거액을 바라기도 한다. 이렇듯 신규로 사업주가 변경되더라도 이전 사업주와의 원활하지 못한 관계 속 겪는 어려움이 많을 뿐만 아니라 공사재개의 시작이 되는 건축관계자 변경부터 어려움이 크다. 이러한 점을 문제로 삼고 해당 지자체는 현장에 대한 검토를 충분히 한 뒤 취득에 대한 확정 판결이 나면 이를 토대로 기존 사업주와의 관계와 별개로 행정적 지원을 통해 특수 사례로 분류하여 공사가 재개할 수 있도록 방법을 찾아야 한다.

셋째, 공사 재개 시 현장에 대한 인식 개선을 위해 건축물의 안전성과 수요자에 대한 정확한 분석이 필요하다. 심층 사례 분석에서도 볼 수 있듯, 1994년 초기에 건축허가 받았던 도서는 해당 지자체에도 보관 기일이 넘어 보관되어 있지 않고, 기존 사업주에게 받기란 더욱 어려운 실정이다. 도면을 보고 현장을 파악한 뒤 보수 및 보강이 진행되어야 하지만 그렇지 못하기에 공사 시 돌발 변수에 대비하여야 한다. 건물에 대한 안전성은 장기간 방치된 햇수만큼이나 중요한 부분으로 여겨진다. 새로 인수 받은 사업주는 무엇보다 건물에 대한 구조안전진단과 보강을 통해 오랫동안 서있었던 건물, 불안한 건물이라는 이미지를 탈피해야 한다. 안전성에 문제가 없음을 파악한 수요 희망자들은 분명히 관심을 갖고 수요까지 이어질 것이다. 정확한 사업성 분석을 위해서는 수요자들에 대한 분석이 필요하며 나아가 현장에 대한 신뢰와 이미지 개선에 주력해야 한다.

V. 결 론

전국에 공사가 중단되어 2년 이상 방치된 건축물은 387개의 현장에 815동('16.8월 기준)이 존재한다. 장기간 방치되어 특정 관리 또한 이루어지지 못하는 실정의 건축물은 국가적으로 토지를 활용하지 못하는 자원낭비의 문제를 초래하고 도시의 미관을 저해하며 인근 주민들의 안전까지 위협하는 등 심각한 문제점을 야기 시킨다.

국토교통부의 발표에 따르면 2016년 8월 공사가 중단된 건축물을 총 17개의 시·도 평균으로 살펴보면 지역별로 약 23개의 건축물이 장기방치 되어있다. 그 중 강원도가 63개의 방치 건축물로 가장 많이 보유하고 있고 충남이 56개의 현장으로 두 번째로 많이 보유하고 있다. 경기도도 52개의 현장으로 많은 장기방치 건축물이 현재까지도 방치되어 있는 실정이다. 용도별로 가장 많이 방치된 건축물은 공동주택이 121개로 총 31%를 차지하고 있고, 공사의 규모 또한 연면적이 10,000㎡를 초과하는 건축물은 전국에 총 143개로 전체 장기방치 건축물의 37%를 차지하고 있다. 규모가 클수록 다양한 문제점이 발생하고 그 해결과정

에 있어 단순히 처리될 수 없는 것들이 많아 체계적인 관리가 어려운 것으로 조사된다. 공사가 중단되고 장기간 방치된 건축물 중 기간별로 분석할 때, 5년 이상 방치된 건축물이 전국에 356개로 총 92%를 차지하고 있는 현황이다.

다양하고 복합적인 문제점을 안고 있는 장기방치 건축물로 인해 공공의 개입이 중시되고 2013년 「방치건축물정비법」의 법령이 제정되며, 2015년 선도적 성공모델 창출을 위해 전국에 있는 방치 건축물 중 정비 선도 사업지 선정을 시작으로 현재 3차까지 선정하였다. 선도 사업지로 선정된 사례 중 원주시 우산동 현장을 심층 사례분석을 통해 문제점을 도출하였다.

공사중단 건축물 실태조사에 대한 제 4조 제 3항의 법령을 살펴보면 건축주, 건축관계자, 이해관계자에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 되어있으며 건축공사 현장에 출입하여 실태조사 시 필요한 사항을 점검 할 수 있도록 되어있다. 그러나 앞서 실태조사의 문제점에 대해 언급하였듯, 실제로 현장에서의 자유로운 입출입은 불가능한 실정이며, 관계자들에게 자료 제출의 요구는 보관의 상태에 따라 제한이 많다. 제7조 제1항의 내용에서도 철거명령은 공사현장의 미관을 저해하고 안전을 위해 철거가 불가피하다고 판단할 시 명령 가능하도록 되어있으나 그 기준이 명확치 않고 최소 침해의 원칙에 저촉될 가능성이 있다. 이처럼 법령에 있어 공통적인 문제는 범위가 모호하다는 문제점을 갖고 있다.

원주시 우산동 공동주택의 심층 사례를 분석한 결과에서도 다양한 문제점을 도출할 수 있었다. 현재 활발히 공사 재개가 진행 중인 현장임에도 불구하고 현장의 점유부터 난항을 겪었다. 현장을 점유하고 있을지 모를 유치권자에 대한 물리적 충돌을 예상하여 경찰에 대한 협조를 받고 현장 인수를 시작했다. 적법한 점유임을 증명하기 위해 유치권에 대한 진위여부를 두고 법적 다툼이 진행되었다. 장기간 방치된 만큼 기존 사업주 및 유치권자들에 대한 싸움은 대법원 판결까지 가서야 그 여부가 확정되었다. 판결까지는 약 2년의 시간이 지속되었다. 새로운 사업주는 현장을 공매로 낙찰 받았으나 소유권자라고 하더라도 유치권의 문제로 인해 사용, 수익, 처분행위에 대한 제한이 많다.

법 · 제도적으로는 첫째, 공사중단 건축물에 대한 실태조사 법령에 따른 방식 및 방법을 표준화 시켜야 하고 둘째, 철거명령에 대한 법령의 개선이 필요하다. 셋재, 공사비 보조에 대한 법령 또한 명확한 기준을 세울 필요가 있고 넷째, 공사중단 건축물의 취득에 대한 법령이 개선되어야한다. 마지막으로 장기방치 건축물의 정비를 위해 재원마련 법령의 개선이 필요하다. 결과적으로 법 · 제도적인 개선방안은 법령의 기준을 명확하게 세우고 국가에서는 장기방치 건축물을 효과적으로 활용할 수 있는 방법 등이 검토되어야 한다.

사례분상상의 문제점을 개선하기 위해서는 첫째, 방치 건축물에 대한 유치권 문제를 위해 법적 개선안을 마련하여 간소화 및 새로운 사업주의 적법한 현장 점유에 대한 대책을 마련해야 한다. 둘째, 공사 재개의 시작인 건축관계자 변경 시 해당 지자체는 행정적 지원에 대한 대책을 간구해야 한다. 셋째, 장기간 방치된 현장인 만큼 현장에 대한 인식 개선과 건물의 안전성, 수요자에 대한 정확한 분석을 요한다. 공급만 있는 현장은 미분양 문제를 야기 시키며 이는 제2의 방치 건축물을 초래하는 결과를 만들어낸다. 지자체는 장기방치 건축물에 대한 전문 사후 관리 컨설팅 및 지원팀을 구성하여 재개 된 공사현장이 잘 마무리 될 수 있도록 지원해야 한다.

공사중단 방치 건축물의 정비를 위해 법 · 제도적인 문제와 원주시 우산동 공동주택에 대한 심층사례분석을 통한 문제점을 제시하고 해결방안을 제시하였으나 더 다양한 사례를 분석하지 못한 점에 있어 보완이 필요하다. 방치 건축물에 대한 특별조치법이 개정되었고 지속적인 관심과 해결방법 모색을 위해 정확한 범위를 토대로 계속적인 제정이 필요하다. 본 연구를 토대로 누군가 다시 분석하고 연구하여 장기방치 건축물로 중단된 공사가 원활히 진행되길 바라며, 지속적인 연구가 이어지기를 바래본다.

참고문헌

권대중 · 김성숙, 「도시재생과 정비사업」, (서울: 부연사), 2016.
임유경 · 임현성, 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 실태조사 방법론 연구」, (서울: 건축도시공간연구소), 2014.

김대운, "공사중단 장기방치 건축물의 유해성 판단기준", 강원대학교, 박사학위논문, 2014.
박기환, "공사중단 방치 건축물의 정비방안", 강원대학교, 석사학위논문, 2012.
장재원, "공사중단 방치 건축물의 재활용을 통한 공공건축 계획 제안", 한양대학교, 석사학위논문, 2016.

권영수 · 최완호, "공사중단 방치 건축물의 실태분석 및 제도 개선방안", 한국감정평가학회 감정평가학논집, 제 13권, 제 1호, 2015.
김광주 · 이재우 · 이만형, "미준공 방치 건축물 실태분석 및 제도개선 연구", 대한건축학회설문집 계획계, 제 28집, 제 4호, 2012.
이내영, "공사중단 장기방치 건축물 현황과 정책과제", 지표로 보는 이슈, 국회입법조사처, 2017.

국토교통부, "공사중단 방치 건축물 정비 손쉬워 진다", 보도자료, 2013.
국토교통부, "방치 건축물 · 노후 공공청사, 창조공간으로 변신", 보도자료, 2015.
국토교통부, "방치건축물정비법 시행령 · 시행규칙 일부개정안 입법예고", 보도자료, 2016.
국토교통부, "공사중단 방치 건축물 정비 2차 선도사업 대상지 선정", 보도자료, 2016.
국토교통부, "「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」개정안 국회 통과", 보도자료, 2017.
국토교통부, "방치 건축물 '민간사업자 매칭 설명회' 개최", 보도자료, 2017.
국토교통부, "공사중단 장기방치 건축물 정비 3차 선도사업 대상지 선정", 보도자료, 2018.

국토교통부, www.molit.go.kr
국립국어원 표준국어대사전, http://stdweb2.korean.go.kr
원주시청, www.wonju.go.kr
국회입법조사처, www.nars.go.kr