

「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제정과 주요 내용

김용수

국토교통부 건축문화경관과 사무관

특별조치법 제정의 배경

2012년 12월 현재 사업성 불투명 등의 이유로 공사가 중단된 현장은 전국적으로 총 790곳(1,463동)이며, 그중 595개 동(40%)만을 대상으로 공사재개 또는 철거 등의 조치가 취해졌다. 즉 60%에 가까운 868개 동은 별도의 조치 없이 여전히 공사가 중단된 상태로 방치되고 있는 실정이다. 특히 방치 건축물의 약 62%가 연면적 1만㎡ 이상의 대규모 건축물이며, 50%에 가까운 412개 동이 현재 10년 이상 된 것이다.

사업 규모가 클수록 사안의 복잡성 등으로 인해 추진 과정에서 다양한 갈등 요인으로 공사가 중단될 가능성이 높고, 일단 공사가 중단되면 외부의 효과적 개입이 없을 경우 사업 이해당사자들의 의지만으로는 문제의 해결이 쉽지 않아 장기간 방치되고 있는 것으로 보인다. 이렇게 방치된 건축물은 국토경관을 훼손하는 것은 물론 범죄를 유발하는 등 직간접인 사회적 비용을 발생시키고 있다. 따라서 이러한 일종의 시장실패를 해결하기 위한 정부 등의 공적 노력이 시급한 실정이다.

이미 미국·일본을 비롯한 해외 선진국에서는 사적 또는 공적 자금이 투입돼 진행 중 중단된 건축물의 무방비한 방치를 막기 위한 다양한 고민과 노력이 이뤄지고 있다.

일본에서는 민간영역(private sector)을 중심으로 중단된 사업을 재개하는 비즈니스 모델(Business Model)이 제시·정착돼 방치건축물 해소에 있어 상당한 성과를 내고 있으며, 2008년 경제위기 이후

주택차입이 주요한 사회문제로 떠오른 미국에서는 2008년 Housing and Economic Recovery Act(HERA) 법을 제정해 세금문제뿐 아니라 모기지 문제로 차압된 주택 매입을 위한 기금을 마련하는 등 방치건축물 등에 대한 다양하고 효과적인 정책을 수립해 추진 중이다. 국내에서도 방치건축물의 정비 방안을 찾기 위한 다방면의 논의와 연구*를 통해 문제 해결의 시급성에 대한 사회적 공감대는 형성됐으며, 그 결과로 지난 2013년 5월 22일 공사가 중단돼 장기간 방치된 현장의 미관 개선, 안전 확보 및 국토이용의 효율성 제고를 위한 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」이 제정됐다.

법의 주요 내용

전체 14개 조로 구성된 이 법은 공사중단 건축물의 실태조사, 관련 계획 수립, 건축물의 정비 등을 주요 내용으로 한다.

국토교통부 장관은 2년마다 공사중단 건축물의 소재·현황·중단원인 및 권리관계 등을 파악하기 위한 '실태조사'를 하고, 이를 바탕으로 공사중단 건축물의 정비 여부와 방법을 결정하기 위한 개략적 기준 및 재정지원 계획 등을 담은 '공사중단 건축물 정비기본계획'을 수립하게 된다. 이후 각 시·도지사는 정비 기본계획에 따라 정비사업의 기본방향, 기간, 공사중단 건축물의 정비여부 및 방법 결정(기준) 등을 포함하는 '공사중단 건축물 정비계획'을 수립해야 한다.

* 「공사중단 및 방치건축물 정비 및 활용방안」(이만형, 국가건축정책위원회, 2011), 「도시 내 장기 공사중단 건축물 정비방안 연구」(이재우 외, 한국주택학회, 2010), 「미준공 방치건축물 실태분석 및 제도개선 연구」(이재우 외, 2012)

공사중단 건축물의 정비 방법은 크게 건축주 자진철거(불이행 시 행정대집행)나 공사비용 보조·용자·조세감면 또는 분쟁조정 등을 통해 건축주(필요시 새로운 건축주 주선)의 공사재개를 유도하는 공공의 간접개입 방법과 필요시 시·도지사가 공사중단 건축물을 협의 또는 수용을 통해 취득한 후 정비(철거 또는 공사재개)하는 직접개입 방법이 있다.

물론 이러한 일련의 절차 이행과정에 필요한 재원이 필요하며 이를 위해 시·도지사는 정비기금을 설치해야 하는데, 이는 정부 등의 출연금이나 기부금 또는 정비기금의 운용수익금 등을 통해 조성된다.

관련 주요 이슈

동 특별조치법과 관련해 가장 논란을 빚을 수 있는 부분은 사적 경제 활동의 실패를 해결하기 위한 유·무형의 공적 자금 조성·투입의 당위성과 정당성에 대한 의문일 것이다. 특히 잔여 공사비에 대해 보조 또는 용자 등을 통해 건축주로 하여금 공사를 재개토록 하는 방법에 대해 이러한 비판 등이 제기될 수 있을 것으로 생각된다.

또 다른 논란은 동법 운용의 실효성이다. 방치건축물은 자유시장경제에서 가장 객관적이고 효율적이라 할수있는 '보이지 않는 손(Invisible Hand)'의 결과물이라고 볼 수 있다. 즉 공사가 중단된 사업은 사업에 관계된 다양한 이해관계인이 자신이 보유한 모든 유·무형의 자원을 총동원해 추진했음에도 불구하고 실패한 것으로 간주될 수 있다.

어찌 보면 이렇게 해당 사업의 주체들이 각자의 효용 극대화를

위해 최선을 다했음에도 불구하고 복잡다단한 여건과 사정으로 추진을 포기한 사업에 공공이 개입해 '해결사'의 역할을 하기가 쉽지 않을 것이다.

동법을 둘러싼 이러한 근본적인 의문과 비판들은 향후에도 충분히 경청하고 합리적으로 대응해야 할 과제 중 하나다.

하위법령 제정 및 법의 운용 방향

현재 정부는 2014년 5월 동법의 본격적인 시행을 앞두고 효과적이고 실행력 있는 하위법령을 마련 중에 있으며, 법의 운용 방향은 다음과 같다.

첫째, 합리적이고 타당한 지원 기준 및 운영방법을 수립해야 한다. 동법의 시행 및 운용 과정에서 이른바 '도덕적 해이(Moral Hazard)' 현상이 발생할 소지를 차단하는 등 보편적 사회 규범과 기준에서 벗어나는 일이 없도록 해야 한다. 따라서 여러 정비방법 중 철거명령이나 이해관계자 조정을 통한 건축주의 사업재개 방법 외에 특히, 직·간접의 공적 자금이 투입되는 조치의 경우, 합리적이고 타당한 지원 기준 수립과 운용 방법으로 사회적 공감대 형성에 무리가 없도록 해야 한다.

둘째, 법 집행 과정에서 사회적 갈등 소지를 최소화해야 한다. 법에서 정한 방치건축물에 대한 조치방법 중에는 명령을 통한 강제 철거 등 공권력의 직접 투입이 있다. 공사가 중단돼 외피공사 전에 장기간 방치된 일부 건축물의 경우 사실상 그 잔존가치가 거의 없어 철거가 불가피하다. 철거 등의 조치방법을 규정한 것도 이러한 현실을 감안해서다. 하지만 이러한 사정에도 불구하고, 특히 철거 조치

「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 주요 절차

구분	실시 주기	내용	시행 주체	비고
실태조사 (법 제4조)	2년	(공사중단 건축물의) 지역별 소재현황, 공사 진행상황 및 중단기간, 공사중단의 직접적·간접적 원인, 관리관계 현황 등	국토교통부장관	추가적인 조사내용 및 방법·절차 등은 시행령에서 규정
정비기본계획 (법 제5조)	2년	정비를 위한 국가 정책방향, 제6조에 따른 정비계획 수립 방향, 정비여부 및 정비방법 결정을 위한 개략적 기준, 재정지원 계획 등		추가적인 계획 내용은 시행령에서 규정
정비계획 (법 제6조)	기본계획 통보받은 후 지체 없이	정비사업의 기본방향, 기간, 정비여부 및 정비방법 결정기준, 건축물별 정비여부 및 정비방법, 철거 후 토지·공사완료 건축물의 매각·활용계획, 건축주 보상 및 이해관계자 채무면제 계획, 재원조달계획 등	시·도지사	추가적인 계획 내용은 시행령에서 규정

「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 주요 정비방법

구분	실시 주기		내용
시행주체	시행방법		
민간 (건축주 등)	철 거	• 정비계획에서 정하는 바에 따라 시·도지사가 건축주에게 명령. (건축주 불이행 시 행정대집행)	법 제7조
	공사재개	• (시·도지사) 새로운 건축주 주선 또는 건축주에게 공사비용의 일부를 보조·융자 • (시·도지사) 분쟁 조정 • (해당 지자체) 취득 후 공사 재개하려는 자에게 취득세 감면	법 제8조, 제9조 및 제10조
공공(시·도지사 및 위임기관 등)	철거·공사재개	• (시·도지사) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 협의·수용을 통한 취득 후 철거 또는 공사재개	법 제11조, 제12조 및 제14조

는 그 정비 과정에서 방치건축물의 건축주 등 이해관계자와 갈등을 빚을 소지가 많다. 따라서 향후 하위법령 제정 과정에서는 공권력을 통한 일부 정비방법에 대해 실효력을 담보함과 동시에 사회적 갈등 발생 가능성을 최소화하려는 노력을 병행해 나가야 한다.

셋째, 동법의 운용 과정에서 필연적으로 상당한 비용이 수반됨에 따라 적정 규모의 정비기금을 설치해야 한다. 현재 다방면에서 심각한 사회적 문제를 야기하는 방치건축물 관련 문제해결을 더 이상 미룰 수 없기에 사회적 합의 과정을 통해 특별법이 제정된 만큼 공적 자원 투입의 정당성은 확보됐다고 볼 수 있다.

동법(제13조)에서는 공사중단 건축물의 소재지를 관할하는 시·도지사가 여러 재원을 통해 정비기금을 설치토록 하고 있으나, 동법 운용을 위한 최초의 기금조성 재원은 사실상 정부 출연금만으로 규정하고 있다. 따라서 동법의 원활한 운용·작동을 위해서는 정부 예산 관련 부처들의 적극적 협조 및 부처 간 유기적인 협의가 요구된다. 아울러 이러한 협의 과정 등의 효율적 진행을 위해서는 방치건축물 현황 등을 감안한 정비기금의 합리적 규모 추정이 선행돼야 할 것이다.

국토교통부에서는 체계적이고 실효력 있는 법령의 완성을 위해, 하위법령 수립·시행 전 특성별로 유형화해 샘플링한 방치건축물을 대상으로 법에서 정한 정비방법을 적용한 시뮬레이션을 수행할 예정이다. 여기서 방치건축물을 유형화하는 특성 기준은 공사중단 사유, 공정률, 용도, 규모 등이 될 수 있다. 이러한 시뮬레이션을 통해 동법의 원활한 작동 여부를 검증함과 동시에 이를 기반으로 하위법령에서 규정하는 실태조사, 기본계획 및 정비계획의 구체적 방법과 내용 등을 최적화할 수 있으며, 최종적으로는 방치건축물 유형별로 가장 유효한 정비방법도 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

앞으로의 과제

앞서 살펴본 것처럼 각종 국토환경 저해 및 국민생활 불편을 야기하는 공사중단 장기 방치건축물을 정비하기 위한 조치는 반드시 필요하다. 하지만 그동안 장기간 난망했던 국가·사회적 문제의 합리적 해결을 위해 수립된 법이니만큼, 그 완성 과정에서 심도 있는 고민과 검토가 뒤따라야 한다.

특히 다양한 처리절차 이행 과정에서 필연적으로 수반될 수밖에 없는 사회적 갈등 소지를 차단하기 위해서는 관련 전문가를 비롯한 사회 각계각층과의 공감대 형성이 필요하다. 또한, 법 운용 과정에서 필요한 기금의 조성하고 운용을 위해서는 관계부처 등의 적극적인 협조가 절실하다.

마지막으로 덧붙이자면, 장기적으로는 동법을 기초로 '준공 이후에 장기 방치되는 건축물에 대한 조치 방안'도 고민해 볼 필요가 있다.

우리나라는 지난 2010년 이미 '고령화사회(65세 인구가 총인구의 7% 이상인 사회)'에 진입했고, 오는 2018년 '고령사회(65세 인구가 총인구의 14% 이상인 사회)'로 넘어갈 것으로 예상되는 등 기존 건축물의 불용(不用) 요인이 증가하고 있다. 따라서 동법을 시급성 삼아 중장기적으로는 공사중단 뿐 아니라 준공 이후에 여러 사정으로 장기 방치되는 건축물 정비방안에 대한 연구도 요구된다.

참고문헌

- 1 이재우 외, 「도시 내 장기 공사중단 건축물 정비방안 연구」, 국토해양부, 2010
- 2 이만형 외, 「공사중단 및 방치건축물 정비 및 활용방안」, 국가건축정책위원회, 2011