



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《공사중단 건축물 등의 공공주택사업자 수용 및 매입》

■ 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2206162호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 복기왕의원 대표발의(제2206162호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 공사중단 건축물 등의 공공주택사업자 수용 및 매입 (안 제45조의3 신설)	2

I. 복기왕의원 대표발의(제2206162호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 12. 3.

다. 회 부 일 : 2024. 12. 4.

2. 제안이유 및 주요내용

2022년 기준 286곳에 달하는 공사중단 장기방치 건축물이 존재하고 있으며, 이에 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」에 따라 정비 또는 관리되고 있지만 예산 부족과 대지·건축물의 분산된 소유 문제 등으로 많은 공사중단 건축물이 도심의 흉물로 방치되고 있음.

또한 국토교통부와 한국토지주택공사가 기존에 공사중단 장기방치 건축물 정비 선도사업을 진행한 바 있지만 현재는 지방자치단체로 사업을 이양해 신규 사업을 추진하지 못하고 있고, 지방자치단체는 예산 부족, 사용권원 확보와 사업변경의 어려움 등에 따라 정비사업을 제때 시행하지 못하고 있는 상황임.

이에 장기방치 건축물 중 공동주택인 경우 공공주택사업자가 해당 건축물 및 토지등을 수용하거나 매입할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써, 장기방치 건축물의 정비를 촉진하고 건축물 및 토지를 소유하거나 분양받은 국민의 피해를 최소화하려는 것임(안 제45조의3 신설).

3. 검토의견

가. 공사중단 건축물 등의 공공주택사업자 수용 및 매입 (안 제45조의3 신설)

현행	개정안
<신설>	<u>제45조의3(공사중단 건축물등의 수용 및 매입 등) ① 공공주택사업자는 공공주택을 공급하기 위하여 필요한 경우 공사중단 기간이 7년 이상인 건축물 및 토지등(이하 이 조에서 “공사중단 건축물등”이라 한다)을 그 소유자와 개별 합의에 의한 가격으로 매입하거나, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의 또는 수용을 통하여 취득할 수 있다.</u> <u>② 제1항의 공사중단 건축물등을 취득한 후 철거, 신축 또는 그 공사를 재개하여 공공주택을 건설하려는 공공주택사업자는 주택건설사업계획을 작성하여 제35조에 따른 승인을 받아야 한다.</u> <u>③ 제1항에 따라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 협의 또는 수용의 방법으로 공사중단 건축물등을 취득하는 경우 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용</u>

현행	개정안
② ~ ⑧ (생략)	한다. ② ~ ⑧ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행	

개정안은 도시 미관과 주민 안전 개선을 위한 공사중단 건축물 정비 활동과 공공주택 공급을 결합하는 취지에서, 공공주택사업자가 공공주택을 공급하기 위해 필요한 경우 공사중단 기간이 7년 이상인 공사중단 건축물등을 매입 또는 수용할 수 있는 법률상 근거를 마련하고자 하는 것임.

「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」에 따르면, ‘공사중단 장기방치 건축물’은 착공 후 공사중단 건축물 실태조사를 통하여 공사를 중단한 총 기간이 2년 이상으로 확인된 것¹⁾을 말함.

이러한 공사중단 장기방치 건축물은 2022년 11월 기준 전국에 286개소가 있으며, 이 가운데 88개소는 공동주택임.

1) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**공사중단 건축물**”이란 「건축법」 제21조에 따라 착공신고 후 건축 또는 대수선 중인 건축물이나 「주택법」 제16조제2항에 따라 공사착수 후 건축 또는 대수선 중인 건축물로서 제4조에 따른 실태조사를 통하여 공사를 중단한 총 기간이 2년 이상으로 확인된 것을 말한다.

제4조(공사중단 건축물 실태조사) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 공사중단 건축물 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)를 3년마다 실시하여야 한다.

1. 공사중단 건축물의 지역별 소재 현황
2. 공사중단 건축물별 공사 진행상황 및 중단기간
3. 공사중단 건축물별 공사중단의 직접적·간접적 원인
4. 공사중단 건축물별 권리관계 현황
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

공사중단 장기방치 건축물은 전국적으로 분포되어 있으며, 공사중단 기간이 10년을 초과하는 건축물이 227개소로 전체의 79.4%에 달함.

[표 1] 전국 공사중단 장기방치 건축물 현황

(2022. 11. 1. 기준 현재, 단위: 개소)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	286 (88)	12 (4)	12 (6)	3 (-)	11 (3)	5 (-)	9 (-)	6 (4)	- (-)	34 (19)	41 (8)	27 (5)	33 (17)	16 (6)	11 (4)	23 (6)	21 (4)	22 (2)
5년 이하	28 (11)	2 (2)	5 (2)	- (-)	3 (-)	- (-)	- (-)	3 (3)	- (-)	1 (1)	2 (-)	- (-)	1 (1)	- (-)	- (-)	1 (-)	6 (2)	4 (-)
5년~ 10년	31 (9)	3 (1)	- (-)	- (-)	2 (-)	1 (-)	1 (-)	3 (1)	- (-)	- (-)	1 (-)	2 (1)	1 (1)	4 (2)	2 (1)	2 (-)	5 (-)	4 (2)
10년 ~ 15년	58 (16)	2 (-)	3 (1)	2 (-)	3 (1)	1 (-)	1 (-)	- (-)	- (-)	10 (6)	10 (4)	5 (-)	6 (2)	2 (1)	- (-)	4 (-)	7 (1)	2 (-)
15년 ~ 20년	66 (31)	4 (1)	4 (3)	- (-)	1 (-)	1 (-)	2 (-)	- (-)	- (-)	15 (10)	9 (2)	3 (2)	8 (6)	4 (3)	2 (1)	3 (2)	2 (1)	8 (-)
20년 초과	103 (21)	1 (-)	- (-)	1 (-)	2 (2)	2 (-)	5 (-)	- (-)	- (-)	8 (2)	19 (2)	17 (2)	17 (7)	6 (-)	7 (2)	13 (4)	1 (-)	4 (-)

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

* (괄호)는 장기 방치건축물 중 '공동주택'의 수

한편, 현행 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」은 공사중단 장기방치 건축물의 정비사업에 필요한 사항을 규정함으로써 현장의 미관을 개선하고 안전을 확보하기 위한 법률²⁾로서, 공사중단 장기방치 건축물 정비에 대한 세부적인 사항이 규정되어 있으며, LH 등 「공공주택 특별법」에 규정된 공공주택사업자³⁾의 일부가 위탁

2) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제1조(목적) 이 법은 공사가 중단되어 장기간 방치된 건축물의 정비사업에 필요한 사항을 규정함으로써 공사가 중단된 현장의 미관을 개선하고 안전을 확보하며 국토이용의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다.

사업자⁴⁾로서 공사중단 건축물의 정비를 위해 매입·수용⁵⁾ 등을 할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있음.

다만, 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」에 따른 정비행위 등의 주체는 시장·군수·구청장 등 기초지방자치단체의 장이라는 점에서 예산 부족, 정비 후 신규 활용 목적 발굴 한계 등으로

3) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
 2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사
 4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인
 6. 주택도시기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사
- ② 국토교통부장관은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와 「주택법」 제4조에 따른 주택건설사업자를 공동 공공주택사업자로 지정할 수 있다.

4) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제12조의2(위탁사업의 시행) ① 시장·군수·구청장은 효율적인 정비사업의 시행을 위하여 다음 각 호의 자 중에서 위탁사업자(이하 “**위탁사업자**”라 한다)를 지정하여 제11조에 따른 공사중단 건축물등의 취득과 제12조에 따른 공사중단 건축물의 정비에 관한 업무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다.

1. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다)
2. 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)
3. 제1호 및 제2호에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인

5) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제11조(공사중단 건축물등의 취득) ① 시장·군수·구청장 및 **제12조의2에 따른 위탁사업자**는 정비사업을 위하여 필요한 경우 정비계획으로 정하는 바에 따라 공사중단 건축물등을 그 소유자와 개별 합의에 의한 가격으로 매수하거나, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의 또는 수용, 「민사집행법」에 따른 경매 및 「국세징수법」에 따른 공매를 통하여 취득할 수 있다.

② 제1항에 따른 개별 합의에 의한 매수가격은 매수대상 공사중단 건축물등의 위치·형상·환경 및 이용 상황 등을 고려하여 평가한 금액을 기준으로 당사자의 합의에 따라 결정한다. 이 경우 매수가격의 기준이 되는 평가금액의 산정 시기 및 산정 방법 등은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 협의 또는 수용의 방법으로 공사중단 건축물등을 취득하는 경우 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다. 이 경우 제6조제5항에 따른 정비계획의 고시가 있는 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제22조에 따른 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다.

원활한 공사중단 건축물의 정비가 이루어지기 어려운 측면이 있음.

특히, 국토교통부는 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제13조의2⁶⁾ 및 제13조의3⁷⁾에 따라 LH를 정비지원기구로 지정하고 정비가 시급하거나 정비사업의 파급효과가 크다고 인정되는 공사중단 건축물에 대한 선도사업을 직접 추진했으나, 2021년 6월 LH 혁신방안⁸⁾에 따라 정비지원기구 역할이 한국부동산원⁹⁾으로 이관되면서 신규 선도사업 추진이 중단되는 등 지방자치단체 차원을 넘어 국가기관

6) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제13조의2(정비지원기구의 설치·운영) ① 국토교통부장관은 정비사업을 효율적으로 수행하기 위하여 정비지원기구(이하 “정비지원기구”라 한다)를 설치하거나 다음 각 호의 자 중에서 지정할 수 있다.

1. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사
2. 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

② 정비지원기구는 다음 각 호의 사항을 수행한다.

1. 공사중단 건축물 실태조사 지원
2. 공사중단 건축물의 정비기본계획 및 정비계획 수립 업무 지원
3. 제12조의2 및 제12조의3에 따른 정비사업의 시행
4. 제13조의3에 따른 선도사업의 시행
5. 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 업무

7) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제13조의3(공사중단 건축물 정비 선도사업의 추진 및 지원) ① 국토교통부장관은 정비사업을 촉진하기 위하여 정비가 시급하거나 정비사업의 파급효과가 크다고 인정하는 사업을 선도사업으로 추진할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 해당 공사중단 건축물을 관할하는 시장·군수·구청장과 협의하여야 한다.

8) 「국민신회 회복을 위한 한국토지주택공사 혁신방안 발표」(국토교통부, 2021. 6. 7.)

《주요 골자》

□ LH의 구조적 문제 개선과 함께, LH의 조직 DNA를 현재의 부동산 개발 위주에서 벗어나 주거복지 서비스 전문기관으로 탈바꿈하는 한편, 2·4대책 등 주택공급은 차질없이 추진할 수 있도록 조직역량을 유지하도록 한다는 원칙하에 혁신안을 검토하였다.

《기능·조직 개편》

③ (민간·지자체 이양) 지역수요에 맞게 추진될 필요가 있는 도시·지역개발, 경제자유구역사업, 새뜰마을사업 등은 지자체로 이양하고, LH 설립목적과 관련이 없는 집단에너지 사업은 폐지한다.

9) 한국부동산원은 정비지원기구로 지정될 수 있으나, LH와 달리 위탁사업자로는 지정될 수 없고 개발사업 전문성 및 채원조달 여력이 부족하여 직접 공사중단 건축물 정비사업을 추진하는데 법률상·사실상 한계가 있음.

이 중심이 되어 공사중단 건축물을 체계적으로 정비할 수 있는 동력이 줄어든 상황¹⁰⁾임.

이에 개정안에 따라 LH 등 공공주택사업자가 공공주택 공급 목적으로 공사중단 장기방치 건축물을 매입, 수용하여 활용하도록 할 경우, 국가 차원의 종합적인 정비 및 활용계획 수립과 예산·전문성 등 사업 추진 동력 확보에 이점을 기대할 수 있을 것으로 생각됨.

한편, 국토교통부는 도시미관을 개선하고 범죄 및 안전사고 예방을 위해 장기방치 건축물 정비촉진 필요성에는 공감하지만, 공사중단 장기방치 건축물 정비는 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」에 따라 이미 운영되고 있으므로 현행 법체계를 유지할 필요가 있어 개정안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

아울러, LH는 공사중단 장기방치 건축물 정비사업은 권리관계, 법적 분쟁 등 민간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있으며, 특히 장기방치 공동주택의 경우 정비사업 진행 시 최신 주택법령 적용으로 기존구조물 활용이 어려워 매입하더라도 공공주택 공급에 활용할 실효성¹¹⁾이 없고, LH 혁신방안에 따라 다시 공사중단 장기방치 건축물 정비사업에 참여

10) 국토교통부는 선도사업지로 총 41곳을 지정하였고, 현재 10곳은 사업을 완료하고 10곳은 추진중에 있음. 나머지 21곳은 이해관계자 간 소송, 사업추진 예산부족 등 사유로 향후 사업방식을 검토하고 있으며, LH 기능이 한국부동산원으로 이관된 이후 신규 선도사업은 추진하고 있지 않음.

11) LH 참여 정비사업을 통해 조성한 공동주택(3개소)의 경우 모두 기존 구조물을 철거 후 신축

하는 것은 곤란하다는 입장임.

공사중단 장기방치 건축물을 체계적으로 관리하지 않고 계속 방치하는 것은 도시 미관과 주민 안전을 저해할 뿐만 아니라 국토의 효율적인 활용에도 역행하는 것이므로, 개정안에 따른 공공주택사업자의 직접 매입·수용을 통한 공공주택 조성에 활용을 포함하여 공사중단 건축물에 대한 종합적인 관리방안에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 생각됨.

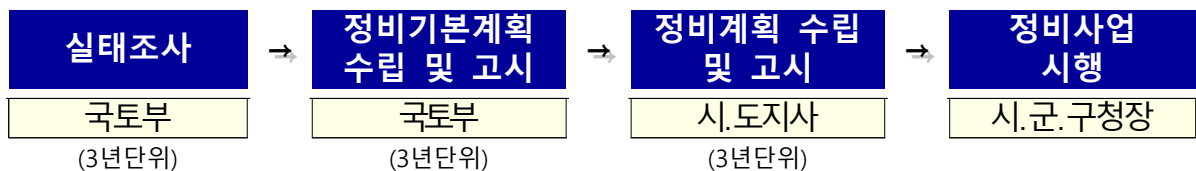
문 의 처
02)6788-5574

참고 1 방치건축물 정비 제도 개요

□ 개 요

- (법적근거) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」
- (공사중단 건축물) 공사중단 기간이 2년 이상 확인된 곳
- (정비사업) 시장군수구청장 등이 정비계획 수립하여, 철거명령, 비용 보조, 분쟁조정, 직접 건축물 취득 후 철거·신축·공사재개 등 시행

□ 추진절차



* (정비기본계획) 1차 '16년 / 2차 '19년 / 3차 '22년 / 4차 '25년 예정

□ 추진체계

- 정비사업의 효율적 수행 및 지원을 위해 정비지원기구* 지정·운영

< 정비지원기구 역할 >

구 분	대 상	업무 내용 (법적근거 : 방치건축물정비법 제13조의2)	
실태조사	국토부	3년마다 공사중단 건축물의 지역별 소재, 진행상황, 중단원인, 권리관계 및 구조물·시설 등의 현황, 안전상태 등을 대행조사	
기본계획		실태조사를 기반으로 공사중단 건축물에 대한 국가정책방향 설정 등을 위한 계획 수립 및 절차(중앙건축위원회심의) 지원	
정비계획	시·도	기본계획을 바탕으로 공사중단 건축물을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위한 계획 수립 지원(자료제공 및 검토 등)	
정비사업	국토부	선도사업	선도사업 후보지 발굴 및 정비모델수립 지원
	시·군·구	정비사업	정비방향 설정을 위한 자료 제공 등 컨설팅
		안전관리	위험건축물 현장점검 및 안전시설설치 지원

□ LH 혁신방안('21.6)에 따른 방치건축물 정비업무 기능조정

업무(기능)	조정내역
정비지원기구 운영·관리	• 「방치건축물 정비법」 제13조의2에 따라 수탁용역 중이던 정비지원기구 업무를 부동산원에 이관 완료('21.12)
정비사업 추진	• 현재 LH 참여사업(선도사업 3건)외에는 지자체, 지방공사 등에서 수행

참고 2

공사중단 장기방치건축물 정비 선도사업 추진현황

□ 선도사업 개요

- (정의) '정비가 시급'하거나 사업 '파급효과가 크다고 인정'하는 사업
- (사업방식) 지자체 직접시행 또는 위탁시행
 - (추진절차) 선도사업지정(국토부) → 선도사업계획수립(국토부) → 선도사업계획고시(시·도지사) → 선도사업 시행(시장 등)
 - * 당초 LH는 정비지원기구로서 선도사업을 시행했으나, '21.6월 'LH 혁신방안'에 따라 정비지원기구 역할을 한국부동산으로 이관하고, 신규 선도사업 추진x
 - (재원마련) 국비지원(도시재생인정사업 등) 또는 지자체 예산

□ 추진 현황

- 1차~9차 총 41곳 중 20곳(사업완료 10곳, 추진중 10곳) 사업추진

현 황	계	서울	경기	인천	강원	대전	세종	충북	충남	광주	전북	전남	부산	울산	경북	경남
사업완료	10	2	1	-	1	1	1	-	1	-	-	1	-	1	-	1
추진 중	10	-	-	-	2	1	-	2	1	-	2	-	-	-	1	1
검토 중	21	-	2	3	3	1	-	1	5	1	1	2	1	-	1	-
합 계	41	2	3	3	6	3	1	3	7	1	3	3	1	1	2	2

- (완료 10곳) 공공주도(LH) 정비 1곳과 민간자력재개 9곳 정비 완료
- (추진중 10곳) 공공주도 정비 6곳*, 민간자력재개 4곳 정비추진 중
 - * (LH위탁시행) 거창군^(3차/숙박시설), 증평군^(5차/공동주택), 무주군^(6차/숙박시설),
(지자체시행) 칠곡군^(5차/공동주택), 대전시^(8차/자동차정비공장), 제천시^(8차/공동주택)
- (사업방식 검토중 21곳) 이해관계자간 소송, 사업추진 예산부족
→ 안전관리 모니터링 위주 관리 중