건설법연구 제6호 2021년 9월
Center for Construction & Urban Development Law, SNU
Construction & Urban Development Law Association
Construction and Urban Development Law Journal
Vol. 6, September 2021

공공재개발사업 · 공공재건축사업의 주요 내용과 법적 개선방안

강 신 은*

국문초록

문재인 정부 들어 주택가격이 급등하였다. 주택가격 상승의 주된 원인이 수요관리의 문제인지, 주택공급 부족의 문제인지에 대해서는 논란이 많지만, 문재인 정부 초반에는 수요관리에 치중하다가 점차 주택공급 확대 쪽으로 방향이 전환되었다.

주택공급 확대는 크게 보면 신도시의 조성과 기존 도심의 재개발·재건축 확대라는 2개의 축으로 구성된다. 문재인 정부 초반 기존 도시는 재개발·재건축사업보다 도시재생사업이라는 다소 온건한 방법으로 대응해 왔으나, 기존 도심 안에서의 주택공급 관점에서는 그 역할이 매우 미미했다.

이에 따라 정부는 2020. 5. 6. 부동산 대책을 통하여 공공재개발사업을, 2020. 8. 4. 부동산 대책을 통하여 공공재건축사업을 새로 도입하기로 하였고, 이에 관한 내용을 담은 「도시 및 주거환경정비법」이 2021. 4. 13. 공포되어, 2021. 7. 14.부터 시행되고 있다.

재개발사업 및 재건축사업은 조합이 사업시행자가 되어 추진하는 것이 일반적이지만 사업성이 좋은 곳만 시행되고, 장기간 사업추진이 정체 또는 중단된 곳도 많은 형편이었기에 공공재개발사업 및 공공재건축사업이 활성화된다면 주택 공급 확대라는 공공성과 함께 토지등 소유자의 주거안정에도 많은 도움이 될 것이다.

공공재개발사업 · 공공재건축사업은 종전 재개발사업 · 재건축사업과 전혀 다른 제도가 아니라, 종전 재개발사업 · 재건축사업과 다른 몇 가지 특례를 주는 제도이다. 따라서 이 글에서는 새로이 도입된 공공재개발사업 · 공공재건축사업에 관련된 주요 내용을 자세히 살펴보

* 법학 박사, 한국토지주택공사 처장.

고, 종전 재개발사업·재건축사업과 관련된 조문과의 연관성 속에서 문제가 되는 부분을 밝히고 이에 대한 제도개선 방안을 몇가지 제시하였다.

주제어 : 도시정비법, 정비사업, 공공재개발사업, 공공재건축사업

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 공공재개발사업의 개념과 절차
- III. 공공재건축사업의 개념과 절차
- IV. 공공재개발사업·공공재건축사업 규정의 문제점과 개선방안
- V. 맺음말

I. 들어가는 말

문재인 정부 들어 주택가격이 급등하였다. 주택가격 상승의 주된 원인이 수요관리의 문제인지, 주택공급 부족의 문제인지에 대해서는 논란이 많지만, 문재인 정부 초반에는 수요관리에 치중하다가 점차 주택공급 확대 쪽으로 방향이 전환되었다.

주택공급 확대는 크게 보면 신도시의 조성과 기존 도심의 재개발·재건축 확대라는 2개의 축으로 구성된다. 문재인 정부 초반 기존 도시는 재개발·재건축사업보다 도시재생사업이라는 다소 온건한 방법으로 대응해 왔으나, 기존 도심 안에서의 주택공급 관점에서는 그 역할이 매우 미미했다.

이에 따라 정부는 2020. 5. 6. 부동산 대책(「수도권 주택공급 기반 강화 방안」)¹⁾을 통하여 침체된 기존 도심 안에서의 재개발사업을 촉진하여 주택공급을 늘리되, 개발이익의 사유화, 투기화 방지라는 목적에서 한국토지주택공사나 지방공사가 시행자로 단독 또는 공동으

1) 2020. 5. 6. 대책은 2022년까지 서울 도시에 7만호 부지를 추가하고 2023년 이후 수도권에 연평균 25만호 + α 수준의 주택을 공급한다는 내용으로, 공공성을 강화한 정비사업 활성화로 4만호, 유휴공간 정비 및 재활용으로 1.5만호, 도심내 유휴부지 추가 확보로 1.5만호를 공급하고, 기존 수도권 공급계획을 조기화한다는 것이 핵심이다.

로 참여하는 공공재개발사업을 도입한다는 내용을 발표하였다.

또한 2020. 8. 4. 부동산 대책(「서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안」)²⁾을 통하여 도심 안 획기적인 주택공급을 위해서 공공재개발사업과 유사한 공공재건축사업도 추가 도입하기로 하였다.

공공재개발사업 도입과 관련된 내용을 담은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 한다) 개정법률안은 2020. 9. 1. 천준호의원 등 26인의 명의로 발의되었고, 공공재건축사업 도입과 관련된 내용을 담은 도시정비법 개정법률안은 2020. 10. 29. 천준호의원 등 16인의 명의로 발의되었는바, 두 개의 개정법률안은 통합되어 2021. 3. 24. 국회 본회의를 통과하였다. 공공재개발사업과 공공재건축사업 도입을 주된 내용으로 하는 도시정비법 개정법률은 2021. 4. 13. 공포되어, 2021. 7. 14.부터 시행되고 있다.

재개발사업 및 재건축사업은 조합이 사업시행자가 되어 추진하는 것이 일반적이지만 사업성이 좋은 곳만 시행되고, 장기간 사업추진이 정체 또는 중단된 곳도 많은 형편이었다. 따라서 이러한 곳에서 공공재개발사업 및 공공재건축사업이 활성화된다면 주택 공급 확대라는 공공성과 함께 토지등소유자의 주거안정에도 많은 도움이 될 것이다.

아래에서는 제도화된 공공재개발사업과 공공재건축사업에 관한 주요 내용들을 차례대로 자세히 살펴보고, 법학적 관점에서 문제되는 부분들을 찾아 그 개선방안을 제시함으로써 공공재개발사업과 공공재건축사업이 보다 원활히 운영될 수 있는 토대를 제공하고자 한다.

II. 공공재개발사업의 개념과 절차

1. 공공재개발사업의 도입 배경과 개념

(1) 공공재개발사업의 도입 배경

공공재개발사업은 재개발사업의 한 유형으로 신설된 것이다. 공공재개발사업에 관한 조문이 신설되기 전에도 행정청인 시장·군수등³⁾이나 토지구획정리사업등⁴⁾과 같은 공공부문이 재개발사업의 단독 시행자 또는 조합과의 공동 시행자로 참여하는 길이 열려 있었다. 하지만 재

2) 2020. 8. 4. 대책은 서울권역 중심으로 주택 총 26.2만호 + α 추가공급을 추진한다는 내용으로, 신규택지 발굴, 3기 신도시 등 용적률 상향 및 기존사업 고밀화, 재건축·재개발 등 정비사업 공공성 강화, 규제완화 등을 통한 도심공급 확대, 기존 공공물량 분양 사전청약 확대가 핵심 내용이다.

3) 시장·군수등이란 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 자치구의 구청장을 말한다(도시정비법 제2조제2호 나목 1)).

4) 토지구획정리사업이란 「한국토지구획정리사업법」에 따라 설립된 한국토지구획공사 또는 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사를 말한다(도시정비법 제2조제10호).

4 건설법연구 제6호

개발사업 현장의 사업성 부족, 공공부문 참여에 따른 인센티브 부재 등의 사유로 공공부문이 재개발사업에 실제로 참여하는 경우는 많지 않았다.

최근 주택가격 상승에 따른 수도권 주택 공급 부족을 해소하기 위해서는 신도시 조성 외에 도심 내 주택 공급을 확대할 필요가 있고, 가용 택지가 부족한 도심 내 주택 공급 확대를 위해서는 재개발사업의 활성화가 필요했다. 따라서 상당 기간 정체된 재개발사업을 활성화하면서도 투기 발생을 억제하기 위해 공공부문이 사업시행자로 적극적으로 참여하되, 정비구역 안의 토지등소유자의 수익도 어느 정도 보장할 수 있는 새로운 제도를 모색하였고 그 결과가 공공재개발사업의 도입이다.

공공재개발사업은 행정청, 토지주택공사 또는 지방공사가 단독 또는 공동 시행자로 참여하고, 새로 건설되는 주택 중에서 상당한 물량을 공공임대, 공공지원민간임대 등으로 건설하게 함으로써 공공성을 확보하며, 해당 재개발구역의 용적률 상향, 분양가상한제 적용 제외 등의 특례를 통해 사업성도 보완하도록 고안된 제도이다.

(2) 2020. 5. 6. 부동산 대책상의 공공재개발사업 관련 내용

2020. 5. 6. 부동산 대책에서는 조합 갈등, 사업성 부족 등으로 장기 정체 중인 재개발사업⁵⁾에 공공이 참여하여 신속하게 사업 추진하도록 공공재개발사업을 활성화하여 2만호를 추가 공급하겠다는 내용이 포함되어 있으며, 이를 위하여 다음과 같은 조치를 취할 예정이라고 하였다.

- ① 공공참여 시 분담금 보장, 분담금 부족 시 대납, 저리 용자 등으로 조합원을 지원하고, 용도지역 상향·기부채납 완화 등(주택공급활성화지구를 신설하여 사업성을 높이는 각종 인센티브 부여)으로 불확실성을 제거한다.
- ② 기존 세입자에 대한 공공임대주택 공급, 공공임대상가 조성을 통한 영세 상인의 계속 영업 지원 등 기존 재개발의 문제점을 보완한다.
- ③ 공공임대, 수익공유형 전세주택 등 공공성 높은 주택을 공급하고, 사업 기간도 종전 10년에서 5년 이내로 단축한다.

(3) 공공재개발사업의 개념

공공재개발사업은 재개발사업의 한 유형으로서 다음과 같은 요건을 충족하여야 한다.

5) 서울특별시 재개발구역 중 102곳이 정비구역 지정 이후 10년 동안 조합설립을 못하고 있다고 한다. 국토교통부, 수도권 주택공급 기반 강화 방안, 2020. 5. 6., 4면.

1) 사업시행자로 공공부문이 참여할 것

공공재개발사업은 시장·군수등 또는 토지구택공사등이 단독으로 시행자가 되거나 조합과 공동으로 시행자가 되어야 한다. 다만, 도시정비법은 공공재개발사업의 시행자 개념 속에 시장·군수등 또는 토지구택공사등이 주거환경개선사업의 시행자이거나 재개발사업의 대행자인 경우까지 포함하고 있다는 점에 유의하여야 한다(도시정비법 제2조제2호 나목 1)).

2) 일반분양분의 50% 이상을 공공임대 등으로 건설할 것

공공재개발사업은 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(지분형주택은 제외한다)을 제외한 나머지 주택(일반적으로 일반분양분이라고 부른다)의 세대수 또는 연면적의 100분의 50 이상을 지분형주택⁶⁾, 공공임대주택⁷⁾ 또는 공공지원민간임대주택⁸⁾으로 건설·공급해야 한다(도시정비법 제2조제2호 나목 2)).

공공임대주택의 건설비율은 건설·공급되는 주택의 전체 세대수의 100분의 20 이하에서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 비율 이상으로 하여야 한다(도시정비법 시행령 제1조의2 제1항). 이에 따라 2021. 7. 14. 고시된 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율(국토교통부고시 제2021-952호)」에서는 공공임대주택의 건설비율을, 서울특별시의 경우 20퍼센트 이상, 서울특별시를 제외한 지역의 경우 10퍼센트 이상으로 규정하고 있다(같은 고시 제 6조).⁹⁾

다만, 정비구역 지정권자는 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 지방도시계획위원회¹⁰⁾의 심의를 거쳐 공공임대주택 건설비율을 완화할 수 있다(도시정비법 시행령 제1조의2제2항).

① 건설하는 주택의 전체 세대수가 200세대 미만인 경우

- 6) 지분형주택은 분양대상자와 사업시행자가 공동 소유하는 방식의 주택으로, 지분형주택의 규모는 주거전용면적 60제곱미터 이하여야 하며, 공동 소유기간은 이전고시로 소유권을 취득한 날부터 10년의 범위에서 사업시행자가 정하는 기간으로 한다. 지분형주택의 분양대상자는 종전 토지 등의 가격이 분양가격 이하이고, 세대주로서 정비계획의 공람 공고일 당시 해당 정비구역에 2년 이상 실제 거주하고, 정비사업으로 철거되는 주택 외에 다른 주택을 소유하지 아니한 자여야 한다(도시정비법 제80조제1항 및 같은 법 시행령 제70조제1항).
- 7) 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택을 말한다.
- 8) 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택을 말한다. 일반적으로 뉴스테이라고 불렀다.
- 9) 다만, 공공재개발구역의 용도지역이 주거지역이 아닌 상업지역, 공업지역 또는 녹지지역인 경우 시·도지사가 임대주택 세대수를 50퍼센트 범위에서 차감하여 조정할 수 있다(「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」 제6조 본문 단서).
- 10) 도시정비법 시행령상 지방도시계획위원회란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따라 설치된 지방도시계획위원회와 정비구역이 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제5조에 따른 재정비촉진지구 내에 있는 경우로서 같은 법 제34조에 따른 도시재정비위원회가 설치된 지역의 경우 도시재정비위원회를 말한다(도시정비법 시행령 제1조의2제2항).

- ② 정비구역의 입지, 정비사업의 규모, 토지등소유자의 수 등을 고려할 때 토지등소유자의 부담이 지나치게 높아 공공임대주택 건설비율을 확보하기 어렵다고 인정하는 경우

공공재개발사업의 경우 일반분양분의 50퍼센트 이상을 지분형주택, 공공임대주택 및 공공지원민간임대주택으로 건설·공급하여야 하지만, 공공임대주택 의무 건설비율이 10퍼센트에서 20퍼센트 이상이므로, 사실상 공공지원민간임대주택 건설비율이 30퍼센트에서 40퍼센트에 이를 것으로 판단된다.¹¹⁾

공공재개발사업이 아닌 일반 재개발사업의 경우에는 건설하는 주택 전체 세대수(도시정비법 제54조제1항에 따라 정비계획으로 정한 용적률을 초과하여 건축함으로써 증가된 세대수는 제외한다)의 20퍼센트(도시정비법 제54조제4항에 따라 공급되는 임대주택은 제외한다)를 임대주택으로 건설하는 것이 원칙이다(「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」 제4조제3항).¹²⁾

3) 법적상한초과용적률의 허용

공공재개발사업은 일반 재개발사업보다 공공임대 등의 건설비율이 상대적으로 높다. 따라서 도시정비법 제2조제2호 나목의 요건만으로는 사업성이 현저히 떨어져 사실상 재개발사업이 불가능하다. 해당 조문에 명시되어 있는 것은 아니지만 이러한 사업성을 보완하기 위하여 용적률 상향이 불가피한바, 공공재개발을 위해서는 용적률의 완화가 필수적이라고 볼 수 있다. 도시정비법 제2조제2호 나목의 공공재개발 개념 정의에서는 빠져 있지만, 법적상한초과용적률의 허용은 공공재개발 개념정의의 필수 요건으로 보아야 한다.

공공재개발사업을 위해서 공공재개발사업 시행자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제78조 및 조례에도 불구하고 지방도시계획위원회 또는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 “도시재정비법”이라 한다) 제34조에 따른 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 법적상한용적률의 100분의 120(이것을 “법적상한초과용적률”이라고 한다)까지 건축할 수 있다(도시정비법 제101조의5제1항).

아래 <표 1>에 따르면 제2종 일반주거지역에서 공공재개발사업을 시행할 경우 사실상 제3종 일반주거지역으로 용도지역을 변경하여 사업을 시행하는 것과 같은 효과를 가진다.

11) 필자는 지분형주택의 경우 그 공급요건이 엄격하여 토지등소유자들이 많이 선택할 것으로 생각하지 않는다.
12) 예외적으로 임대주택을 건설하지 않거나 임대주택 건설비율을 차감하거나 높일 수 있는 예외 규정이 있다(「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」 제4조제4항부터 제7항까지).

<표 1> 공공재개발사업을 위한 법적상한초과용적률

용도지역	법적상한용적률(%) ¹³⁾	법적상한초과용적률(%)
제1종 전용주거지역	100	120
제2종 전용주거지역	150	180
제1종 일반주거지역	200	240
제2종 일반주거지역	250	300
제3종 일반주거지역	300	360
준주거지역	500	600

한편 2021. 4. 13. 도시정비법 개정으로 제11조제2항이 신설되어 기본계획의 수립권자 또는 정비계획의 입안권자는 천재지변, 그 밖의 불가피한 사유로 건축물이 붕괴할 우려가 있어 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 용도지역의 변경을 통해 용적률을 완화하여 기본계획을 수립하거나 정비계획을 입안할 수 있는바, 공공재개발사업을 위한 정비구역이 이러한 요건을 충족한다면 용도지역의 변경을 통해 용적률을 완화 받을 수도 있다.

2. 공공재개발사업의 절차상 특례

공공재개발사업도 재개발사업이므로 재개발사업과 동일한 사업절차를 거치는 것이 원칙이다. 하지만 공공재개발사업은 일반 재개발사업과 달리 몇 가지 특례를 인정함으로써 신속한 사업추진이 가능토록 새로 마련된 제도이다.

아래에서는 이러한 목적으로 마련된 공공재개발사업 절차상의 특례조항들을 차례로 살펴보기로 한다.

(1) 공공재개발사업 예정구역의 지정

1) 공공재개발사업 예정구역의 필요성

일반적인 재개발사업은 10년 단위로 수립되는 도시·주거환경정비기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)에 포함된 정비구역으로 지정할 예정인 구역(정비예정구역)의 개략적인 범위, 단계별 정비사업 추진계획(정비예정구역별 정비계획의 수립시기가 포함된다)에 따라 정비구역으로 지정되는 것이 원칙이다(도시정비법 제4조제1항 및 제5조제1항).¹⁴⁾

13) 국토계획법 시행령 제85조제1항.

이 경우 정비구역 지정·고시일부터 건축물의 건축 등이 금지되고(도시정비법 제19조제1항), 주택 등 건축물을 분양받을 권리의 산정 기준일이 정비구역 지정·고시일이 되는 것이 원칙이다(도시정비법 제77조제1항).¹⁵⁾

그런데 기본계획은 10년 단위로 수립되고, 5년마다 타당성 여부를 검토하는 장기적이고 종합적인 계획이어서(도시정비법 제4조), 시급하고 신속한 사업추진이 필요한 공공재개발사업을 위해서는 기본계획에도 불구하고 이를 인정할 필요가 있다.

이에 따라 정비구역의 지정권자는 기본계획에도 불구하고 기본계획을 수립하거나 변경하지 아니하고 공공재개발사업을 위한 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정할 수 있다는 조문이 신설되었다(도시정비법 제101조의3제1항).

한편 도시정비법은 정비구역 지정·고시일을 원칙적인 행위제한 기준일 및 권리산정 기준일로 규정하고 있으며, 정비예정구역을 전제로 이러한 행위제한 기준일 및 권리산정 기준일을 앞당기도록 하고 있다.

그러나 공공재개발사업은 기본계획과 무관하게 추진되고, 공공재개발사업이 추진된다는 사실만으로 토지등소유자의 주택 입주권을 노린 공동주택의 신축, 투기적 수요의 유입 등의 부작용이 발생할 우려가 있다. 이를 해결하기 위하여 공공재개발사업 예정구역이라는 새로운 제도를 도입하고 공공재개발사업 예정구역 지정·고시일을 기준으로 건축 등의 행위를 제한하고, 권리산정 기준일로 삼는 조문이 신설되었다(도시정비법 제101조의3제2항 및 제3항).

2) 공공재개발사업 예정구역의 지정 절차

가. 공공재개발사업 예정구역의 지정 신청

정비계획의 입안권자 또는 토지주택공사등은 정비구역의 지정권자에게 공공재개발사업 예정구역의 지정을 신청할 수 있다. 이 경우 토지주택공사등은 정비계획의 입안권자를 통하여 신청하여야 한다(도시정비법 제101조의2제2항).

일반적으로 정비계획의 입안권자인 시장·군수등은 정비사업을 직접 시행하지 않기 때문에 토지주택공사등이 정비계획의 입안권자를 통하여 정비구역의 지정권자에게 공공재개발사

14) 다만, 기본계획의 수립권자는 기본계획에 생활권의 설정, 생활권별 기반시설 설치계획 및 주택수급 계획, 생활권별 주거지의 정비·보전·관리의 방향을 포함하는 경우에는 정비예정구역의 개략적인 범위, 단계별 정비사업 추진계획(정비예정구역별 정비계획의 수립시기가 포함된다)을 생략할 수 있다(도시정비법 제5조제2항).

15) 예외적으로 기본계획을 공람 중인 정비예정구역 또는 정비계획을 수립 중인 지역에 대해서 건축물의 건축 등을 제한할 수 있고(도시정비법 제19조제7항), 기본계획 수립 후 정비구역 지정·고시 전에 따로 정하는 날을 권리산정 기준일로 할 수 있다(도시정비법 제77조제2항).

업 예정구역의 지정을 신청하는 방법으로 추진될 것이다.

나. 공공재개발사업 예정구역의 지정

정비구역의 지정권자는 비경제적인 건축행위 및 투기 수요의 유입을 방지하고, 합리적인 사업계획을 수립하기 위하여 공공재개발사업을 추진하려는 구역을 공공재개발사업 예정구역으로 지정할 수 있다(도시정비법 제101조의2제1항 본문).

위 규정은 임의규정으로 되어 있고, 비경제적인 건축행위 및 투기 수요의 유입을 방지하기 위한 목적으로 공공재개발사업 예정구역을 지정하는 것이므로, 공공재개발사업을 시행하려는 지역이 이미 정비구역으로 지정되어 있다면, 공공재개발사업을 위한 정비계획의 변경·결정절차로 진행하면 되고, 공공재개발사업 예정구역의 지정이 반드시 필요한 것은 아니라고 생각된다.

다. 도시계획위원회(분과위원회)의 심의 및 의견 청취

공공재개발사업 예정구역을 지정하려면 정비구역의 지정권자는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며(도시정비법 제101조의2제1항 단서 및 제16조제1항), 지방도시계획위원회의 심의를 거치기 전에 미리 관할 시장·군수등의 의견을 들어야 한다. 다만, 정비계획의 입안권자가 공공재개발사업 예정구역의 지정을 신청한 경우에는 의견청취를 생략할 수 있다(도시정비법 시행령 제80조의2제1항).

지방도시계획위원회는 공공재개발사업 예정구역의 지정 신청이 있는 경우 신청일부터 30일 이내에 심의를 완료하여야 하며, 30일 이내에 심의를 완료할 수 없는 정당한 사유가 있다고 판단되는 경우에는 심의기간을 30일의 범위에서 한 차례 연장할 수 있다(도시정비법 시행령 제80조의2제3항).

지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회는 공공재개발사업 예정구역 또는 공공재개발사업·공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정에 필요한 사항을 심의하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 심의는 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심의로 본다(도시정비법 제101조의4제1항). 이 조문은 공공재개발사업 예정구역 지정 등에 걸리는 시간을 다소 단축하기 위한 특례규정이다.

한편 정비구역의 지정권자는 공공재개발사업 예정구역을 지정·고시하기 전에 예정구역 지정의 내용을 14일 이상 주민에게 공람하여 의견을 들어야 하며, 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하여 지정·고시하여야 한다(도시정비법 시행령 제80조의2제4항).

라. 공공재개발사업 예정구역 지정·고시 등

정비구역의 지정권자가 공공재개발사업 예정구역을 지정한 때에는 다음 사항을 포함한 지정의 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하며, 지형도면 고시 등에 있어서는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다(도시정비법 제101조의2제1항 단서 및 제16조제2항, 같은 법 시행령 제80조의2제5항).

- ① 공공재개발사업 예정구역의 명칭, 위치 및 면적 등 구역 개요
- ② 공공재개발사업 예정구역의 현황(인구, 건축물, 토지이용계획, 정비기반시설 등)
- ③ 정비구역 지정 예정시기
- ④ 공공재개발사업을 시행할 시장·군수등이나 토지주택공사등의 명칭, 소재지 및 대표자 성명
- ⑤ 그 밖에 공공재개발사업 예정구역의 지정과 관련하여 시·도조례로 정하는 사항

정비구역의 지정권자는 공공재개발사업 예정구역을 지정·고시한 때에는 국토교통부장관에게 그 지정의 내용을 보고하여야 하며, 관계 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(도시정비법 제101조의2제1항 단서 및 제16조제3항).

3) 공공재개발사업 예정구역 지정·고시의 효과

공공재개발사업 예정구역에서 건축물의 건축, 토지의 분할을 하려면 시장·군수등의 허가를 받아야 하며, 「주택법」 제2조제11호가목에 따른 지역주택조합의 조합원을 모집해서는 아니 된다(도시정비법 제101조의2제3항, 제19조제7항 및 제8항).¹⁶⁾

공공재개발사업 예정구역 내에 분양받을 건축물이 다음 어느 하나에 해당하는 경우에는 공공재개발사업 예정구역 지정·고시가 있는 날 또는 시·도지사가 투기를 억제하기 위하여 공공재개발사업 예정구역 지정·고시 전에 따로 정하는 날의 다음 날을 기준으로 건축물을 분양받을 권리를 산정한다. 이 경우 시·도지사가 건축물을 분양받을 권리일을 따로 정하는 경우에는 기준일·지정사유·건축물을 분양받을 권리의 산정 기준 등을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다(도시정비법 제101조의2제4항 및 제77조).

- ① 1필지의 토지가 여러 개의 필지로 분할되는 경우

16) 도시정비법 제101조의2제3항에서는 제19조제8항(지역주택조합원 모집 금지)의 경우에도 허가 대상으로 규정하고 있으나, 금지 대상으로 보는 것이 옳다.

- ② 단독주택 또는 다가구주택이 다세대주택으로 전환되는 경우
- ③ 하나의 대지 범위에 속하는 동일인 소유의 토지와 주택 등 건축물을 토지와 주택 등 건축물로 각각 분리하여 소유하는 경우
- ④ 나대지에 건축물을 새로 건축하거나 기존 건축물을 철거하고 다세대주택, 그 밖의 공동주택을 건축하여 토지등소유자의 수가 증가하는 경우

4) 공공재개발사업 예정구역 지정의 해제

정비구역의 지정권자는 공공재개발사업 예정구역으로 지정·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 공공재개발사업 예정구역이 공공재개발사업을 위한 정비구역으로 지정되지 아니하거나, 공공재개발사업 시행자가 지정되지 아니하면 그 2년이 되는 날의다음 날에 공공재개발사업 예정구역 지정을 해제하여야 한다. 다만, 정비구역의 지정권자는 1회에 한하여 1년의 범위에서 공공재개발사업 예정구역의 지정을 연장할 수 있다(도시정비법 제101조의2제5항).

(2) 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정·고시

1) 정비구역의 지정 신청

정비계획의 입안권자는 공공재개발사업의 추진을 전제로 정비계획을 작성하여 정비구역의 지정권자에게 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정을 신청할 수 있다. 이 경우 공공재개발사업을 시행하려는 공공재개발사업 시행자는 정비계획의 입안권자에게 공공재개발사업을 위한 정비계획의 수립을 제안할 수 있다(도시정비법 제101조의3제2항).

이것은 일반적인 정비구역 지정절차를 그대로 따르겠다는 취지로, 공공재개발사업 예정구역의 지정을 신청할 경우 토지주택공사등이 정비계획의 입안권자를 통하여 정비구역의 지정권자에게 지정 신청을 하는 것과 차이를 보인다.

2) 정비구역의 지정

정비구역의 지정권자는 기본계획을 수립하거나 변경하지 아니하고 공공재개발사업을 위한 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정할 수 있다(도시정비법 제101조의3제1항).

공공재개발사업 예정구역 지정 부분에서 설명한 바와 같이 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 분과위원회가 심의한 경우 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 심

의로 본다(도시정비법 제101조의4제1항).

3) 정비구역 지정·고시의 효과

정비구역의 지정권자가 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정·변경을 고시한 때에는 기본계획의 수립·변경, 도시재정비법 제5조에 따른 재정비촉진지구의 지정·변경 및 재정비촉진계획의 결정·변경이 고시된 것으로 본다(도시정비법 제101조의4제2항).

4) 정비구역의 해제

정비계획의 지정권자는 공공재개발사업을 위한 정비구역을 지정·고시한 날부터 1년이 되는 날까지 공공재개발사업 시행자가 지정되지 아니하면 그 1년이 되는 날의 다음 날에 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정을 해제하여야 한다. 다만, 정비구역의 지정권자는 1회에 한하여 1년의 범위에서 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정을 연장할 수 있다(도시정비법 제101조의3제3항).

(3) 사업시행계획 통합심의제도의 도입

일반적으로 재개발사업의 사업시행자가 행정청으로부터 사업시행계획의 인가를 받기 위해서는 「건축법」에 따른 건축심의 등 개별 법률에서 정한 각종 심의 등의 절차를 각각 이행해야 하는데, 이 과정에서 엄청난 시간이 소요된다. 이를 해소하기 위하여 공공재개발사업을 시행하는 경우 사업시행계획 통합심의제도를 도입하였다.

1) 통합심의를의 주체 및 대상

통합심의를 담당하는 행정청은 정비구역의 지정권자다. 정비구역의 지정권자는 공공재개발사업의 사업시행계획인가와 관련된 다음 사항을 통합하여 검토 및 심의할 수 있다(도시정비법 제101조의7).

- ① 「건축법」에 따른 건축물의 건축 및 특별건축구역의 지정 등에 관한 사항
- ② 「경관법」에 따른 경관 심의에 관한 사항
- ③ 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경평가

- ④ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획에 관한 사항
- ⑤ 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향평가에 관한 사항
- ⑥ 「자연재해대책법」에 따른 재해영향평가 등에 관한 사항
- ⑦ 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 등에 관한 사항
- ⑧ 그 밖에 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수등이 필요하다고 인정하여 통합심의에 부치는 사항

2) 통합심의위원회의 구성

정비구역의 지정권자가 구성하는 통합심의위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 30명 내외의 위원으로 구성하며, 통합심의위원회는 다음 기준에 따라 구성한다(도시정비법 제101조의7제3항 및 같은 법 시행령 제80조의4제1항 및 제2항).

- ① 건축위원회, 지방도시계획위원회, 도시재정비위원회(공공재개발사업을 위한 정비구역이 재정비촉진지구 내에 있는 경우에 한한다) 위원 : 각 위원회별 3명 이상
- ② 경관위원회, 교육환경보호위원회, 교통영향평가심의위원회, 재해영향평가심의위원회, 환경영향평가협의회 위원 : 각 위원회별 2명 이상
- ③ 그 밖에 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수등이 필요하다고 인정하여 통합심의에 부치는 사항에 대하여 심의권한을 가진 관련 위원회 위원 : 각 위원회별 1명 이상
- ④ 정비구역 지정권자가 속한 지방자치단체 소속 공무원 : 1명 이상
- ⑤ 사업시행계획 인가권자가 속한 지방자치단체 소속 공무원 : 1명 이상

통합심의위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하며, 부위원장은 정비구역 지정권자가 속한 지방자치단체 소속 공무원인 위원 중에서 위원장이 지명한다(도시정비법 시행령 제80조의4제3항).

3) 통합심의 방법과 절차

통합심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 통합심의 안건과 직접 관련이 없는 위원회 위원의 출석을 생략하고 개의할 수 있으며, 출석이 생략된 위원회 위원은 재적위원 수 산정에서 제외한다. 회의를 개의할 때에는 개별 법률에 따른 각 위원회의 위원(출석이 생략된 위원회의 위원은 제외한다) 각각 1명 이상 출석해야 한다(도시정비법 시행령 제80조의6제2항부터 제4항까지).

통합심의위원회는 통합심의와 관련하여 필요하다고 인정하거나 정비구역 지정권자가 요청하는 경우에는 당사자 또는 관계자를 출석하게 하여 의견을 듣거나 설명하게 할 수 있다. 통합심의위원회는 사업시행계획인가와 관련된 사항, 당사자 또는 관계자의 의견 및 설명, 관계 기관의 의견 등을 종합적으로 검토하여 심의하여야 한다(도시정비법 시행령 제80조의6 제5항 및 제6항).

4) 통합심의의 효과

통합심을 거친 경우에는 개별 법률에서 정한 검토·심의·조사·협의·조정 또는 재정을 거친 것으로 보며, 시장·군수등은 특별한 사유가 없으면 통합심의 결과를 반영하여 사업시행계획을 인가하여야 한다(도시정비법 제101조의7제4항 및 제5항).

(4) 공사 진행과 관련된 특례

공공재개발사업 시행자는 공공재개발사업을 시행하는 경우 「건설기술 진흥법」 등 관계 법령에도 불구하고 건설사업관리기술인의 배치기준을 별도로 정할 수 있는바(도시정비법 제69조제4항), 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우 「주택법 시행령」 제47조에 따른 감리자 지정 및 감리원 배치기준을 적용할 수 있다(도시정비법 시행령 제58조제2항).

- ① 천재지변, 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제23조에 따른 사용제한·사용금지, 그 밖의 불가피한 사유로 긴급하게 재개발사업을 시행하는 경우
- ② 공사비가 1천억원 미만인 경우
- ③ 「건설기술 진흥법 시행령」 제60조에 따른 건설사업관리기술인 배치기준을 따를 경우 사업성이 현저히 저하되어 사업을 추진하기 어려운 경우로서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 사유에 해당된다고 시장·군수등이 인정하는 경우

(5) 주택의 공급과 관련된 특례

1) 법적상한초과용적률 허용에 따라 추가 건설된 국민주택규모 주택의 공급

공공재개발사업 시행자는 일반적인 재개발사업에 적용되는 용적률 완화 및 국민주택규모

주택의 건설비율에 관한 규정(도시정비법 제54조)에도 불구하고 법적상한초과용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 20 이상 100분의 50 이하로서 시·도 조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자(시·도지사 등)에게 공급하여야 한다(도시정비법 제101조의5제2항 본문).¹⁷⁾¹⁸⁾ 이 내용은 공공재개발사업이 일반적인 재개발사업보다 사업성 측면에서 시행자에게 유리하고, 분양대상 토지등소유자의 부담금을 낮추는 효과도 낳을 것이다.

국민주택규모 주택의 공급 및 인수방법에 관하여는 일반적인 재개발사업에 적용되는 국민주택규모 주택의 공급 및 인수에 관한 조문(도시정비법 제55조)이 준용된다(도시정비법 제101조의5제3항).

따라서 인수되는 주택의 공급가격은 「공공주택 특별법」 제50조의4에 따라 국토교통부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 하며, 인수되는 주택을 임대의무기간이 20년 이상인 장기공공임대주택으로 공급하는 경우 부속 토지는 기부채납된 것으로 보며(도시정비법 제55조제2항 및 같은 법 시행령 제48조제4항), 임대의무기간이 10년 이상인 경우에는 감정평가액의 30%, 임대의무기간이 10년 미만인 경우에는 감정평가액의 50%에 해당하는 가격으로 부속 토지를 인수하여야 한다(도시정비법 제55조제5항 및 같은 법 시행령 제48조제6항).¹⁹⁾

한편, 시장·군수등이 천재지변, 그 밖의 불가피한 사유로 건축물이 붕괴할 우려가 있어 긴급히 시행할 필요가 있다고 인정한 주거환경개선사업과 천재지변, 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제23조에 따른 사용제한·사용금지, 그 밖의 불가피한 사유로 긴급하게 시행하는 재개발사업의 경우 국민주택규모 주택의 공급 의무 규정은 적용되지 않는다(도시정비법 제101조의5제2항 단서).

2) 공공지원민간임대주택에 관한 수의계약 허용

사업시행자가 공공지원민간임대주택을 공급하는 경우 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 임대사업자를 선정하되, 2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우에는 수의계약으로

-
- 17) 도시정비법 제54조제4항에 따르면 수도권 과밀억제권역에서 시행하는 재개발사업은 초과용적률의 100분의 50 이상 100분의 75 이하로서 시·도조례로 정하는 비율, 과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재개발사업은 초과용적률의 100분의 75 이하로서 시·도조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여야 한다.
 - 18) 서울특별시 도시 및 주거환경정비조례 일부개정조례안(의안번호 : 10-02641, 2021. 8. 11. 이경선의원 발의)에서는 이 비율을 100분의 50으로 정하고 있으며, 다만 사업성이 저하되어 사업이 추진되기 어렵다고 인정되는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐 100분의 40까지 완화할 수 있도록 규정하고 있다.
 - 19) 인수된 주택은 장기공공임대주택(임대의무기간 20년 이상)으로 활용하는 것이 원칙이며, 토지등소유자의 부담 완화 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에만 장기임대주택이 아닌 임대주택으로 활용할 수 있다(도시정비법 제55조제4항).

임대사업자를 선정하는 것이 원칙이다(도시정비법 제39조제1항).

그런데 공공재개발사업의 경우 사실상 공공지원민간임대주택을 많이 지을 수밖에 없고, 공공지원민간임대주택은 공공부문이 주도하는 부동산투자회사에 공급하는 방향으로 사업을 구상하고 있기 때문에 이에 관한 특례규정이 마련되었는바, 「공공주택 특별법」 제4조제1항부터 제4호까지에서 규정하는 자(국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관, 이들 중의 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인)가 단독으로 또는 공동으로 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자한 「부동산투자회사법」 제2조제2호에 따른 부동산투자회사에게 공공재개발사업을 통해 건설·공급되는 공공지원민간임대주택에 대해서는 경쟁입찰의 절차를 거치지 않고 바로 수의계약이 허용된다(도시정비법 제30조제1항 및 같은 법 시행령 제24조의2).

3) 관리처분계획 인가 이후의 조합원 지위 양수

도시정비법 제39조제2항에서는 재개발사업의 경우 관리처분계획의 인가 후 해당 정비사업의 건축물 또는 토지를 양수한 자는 조합원이 될 수 없고, 법령에서 정한 예외적인 경우에만 양수인이 조합원이 될 수 있다고 규정하고 있다.

2021. 4. 13. 도시정비법 일부 개정으로 예외 사유에 지분형주택을 공급받기 위하여 건축물 또는 토지를 토지주택공사등과 공유하려는 경우, 공공임대주택·공공분양주택의 공급 및 상가를 임대하는 사업을 하려는 목적으로 건축물 또는 토지를 양수하려는 공공재개발사업 시행자에게 양도하려는 경우가 추가되었다(도시정비법 제39조제2항제5호 및 제6호, 같은 법 시행령 제37조제2항).²⁰⁾

이 조문은 관리처분계획 인가 후 조합원이 불가피하게 자신이 소유한 건축물 또는 토지를 매각하려고 해도 사실상 처분이 곤란하다는 점을 고려하여 공공시행자가 이를 양수받을 수 있게 한 것이다. 공공시행자가 해당 건축물 또는 토지를 양수받게 되면 공공시행자는 사업시행자로서의 지위뿐만 아니라 조합원으로서의 지위도 갖는 이중적 지위를 갖게 된다.

이 조문과 관련하여 국회 심사 과정에서 조합원이 실제 거주 의사가 없음에도 분양신청을 할 수 있다는 우려가 제기되어²¹⁾ 공공재개발사업 시행자가 도시정비법 제39조제2항제6호에 따라 건축물 또는 토지를 양수하려는 경우 무분별한 분양신청을 방지하기 위하여 분양공고시 양수대상이 되는 건축물 또는 토지의 조건을 함께 공고하여야 한다는 내용도 신설되었다

20) 도시정비법 제39조제2항제6호는 공공재개발사업에만 적용되는 것이 명확하나, 제5호(지분형주택)는 특정 정비사업을 명시하지 않고 있으므로, 재개발사업 및 재건축사업 모두에 해당할 수 있다.

21) 국회 국토교통위원회, 도시 및 주거환경정비법 개정법률안 심사보고서(의안번호: 2103422, 2020. 9. 1. 천준호의원 등 26인), 2021. 3., 37면.

(도시정비법 제72조제7항).

4) 임대주택 공급대상인 세입자의 요건 완화

재개발사업의 임대주택을 공급받으려면 정비계획의 공람공고일 또는 시장·군수등이 해당 구역의 특성에 따라 필요하다고 인정하여 시·도지사의 승인을 받아 따로 정하는 날(기준일) 현재 3개월 전부터 해당 재개발사업을 위한 정비구역에 거주하는 세입자 등이어야 한다 (도시정비법 시행령 별표 3).

그런데 2021. 7. 13. 도시정비법 시행령 개정으로 공공재개발사업의 경우 공공시행자를 지정한 날 또는 공공재개발사업을 추진하기 위해 정비구역을 지정·변경한 날 중 빠른 날로 기준일이 변경되었다.

5) 분양가상한제 적용 제외

공공택지 또는 분양가상한제 적용 지역에서 공급되는 주택은 분양가상한제가 적용되는 것이 원칙이지만(「주택법」 제57조제1항), 2021. 4. 13. 도시정비법 개정에 따라 새로 도입되는 공공재개발사업의 사업성을 일부 보전할 수 있도록 같은 날짜로 「주택법」도 개정되어 공공재개발사업으로 건설·공급하는 주택에 대해서는 분양가상한제 적용이 제외된다(「주택법」 제57조제2항제4호의2).

다만, 공공택지 외의 분양가상한제 적용지역에서 공공재개발사업을 통해 건설·공급되는 주택에 대해서는 거주 의무 및 전매제한 규정은 적용된다(「주택법」 제57조의2제1항제3호 및 제64조제1항제5호).

III. 공공재건축사업의 개념과 절차

1. 공공재건축사업의 도입 배경과 개념

(1) 공공재건축사업의 도입 배경

공공재개발사업과 공공재건축사업은 2021. 4. 13. 도시정비법 개정으로 동시에 제도화되었지만, 공공재개발사업은 2020. 5. 6. 부동산 대책에 포함되어 발표된 정책이고, 공공재건축사

업은 2020. 8. 4. 부동산 대책에 포함되어 발표된 것이다.

재개발사업도 그렇지만 재건축사업은 공공부문이 사업시행자로 참여하는 경우가 거의 없었는데, 재건축사업은 재개발사업에 비해 공공성이 다소 약하고, 상대적으로 사업성이 좋아 조합 단독으로 사업을 시행하는 것이 일반화되어 있었기 때문이다.

하지만 주택가격 급등에 따른 수도권 도심 내 주택 공급을 확대하기 위해서는 상당 기간 정체되어 있는 재건축사업의 활성화도 매우 시급한 사안이었다. 따라서 상당 기간 정체된 재건축사업을 활성화하면서도 투기 발생을 억제하기 위해 공공부문이 사업시행자로 신규 참여하되, 정비구역 안의 토지등소유자에게도 도움이 되는 새로운 제도를 모색하였는바, 이에 공공재건축사업이 도입된 것이다.

공공재건축사업은 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 단독 또는 공동 시행자로 참여하고, 용도지역 상향을 통하여 주택 공급량을 획기적으로 높이고, 그 중 일부 주택을 공공부문이 인수하여 공공성과 사업성을 동시에 확보하는 제도이다.

(2) 2020. 8. 4. 부동산 대책상의 공공재건축사업 관련 내용

2020. 8. 4. 부동산 대책에서는 공공참여형 고밀재건축사업을 도입하여 5년간 5만호 + α 를 공급하겠다는 내용이 포함되어 있으며, 토지주택공사등 공공이 참여(소유자 2/3 동의)하여 도시규제 완화를 통해 주택을 기존 세대수보다 2배 이상 공급하며, 개발이익은 기부채납으로 환수한다는 내용이다.

(3) 공공재건축사업의 개념

공공재건축사업은 재건축사업의 한 유형으로서 다음과 같은 요건을 충족하여야 한다.

1) 사업시행자로 공공부문이 참여할 것

공공재건축사업은 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 단독으로 시행자가 되거나 조합과 공동으로 시행자가 되어야 한다. 다만, 도시정비법은 공공재건축사업의 시행자 개념 속에 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 재건축사업의 대행자인 경우까지 포함하고 있다(도시정비법 제2조제2호 다목 1)).

2) 종전 세대수의 160% 이상을 건설·공급할 것

공공재건축사업은 종전의 용적률, 토지면적, 기반시설 현황 등을 고려하여 종전 세대수의 100분의 160에 해당하는 세대수 이상을 건설·공급해야 한다(도시정비법 제2조제2호 다목 2) 본문 및 같은 법 시행령 제1조의3제1항).

다만, 정비구역 지정권자는 다음의 어느 하나에 해당하는 사유로 세대수 요건을 충족할 수 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니할 수 있다(도시정비법 제2조제2호 다목 2) 단서 및 같은 법 시행령 제1조의3제2항).

- ① 종전 세대수의 160% 이상 건설·공급하는 경우 국토계획법 제18조에 따른 도시·군기본계획에 부합하지 않게 되는 경우
- ② 해당 토지 및 인근 토지의 이용 현황을 고려할 때 정비구역의 입지, 정비사업의 규모, 토지등소유자의 수 등을 고려할 때 종전 세대수의 160% 이상 건설·공급하기 어려운 부득이한 사정이 있는 경우

3) 용도지역의 상향

공공재건축사업은 일반 재건축사업보다 건설·공급해야 하는 주택 세대수가 많다. 그런데 이러한 주택 초과 공급을 위해서는 용적률 상향이 불가피한바, 공공재건축을 위해서는 용적률의 완화가 필수적이라고 볼 수 있다. 이를 위해 공공재건축사업의 경우 용도지역 상향을 허용하고, 변경된 용도지역의 용적률 상한까지 허용된다. 도시정비법 제2조제2호 다목의 공공재건축사업의 개념 정의에서는 빠져 있지만, 용도지역 상향은 공공재건축사업 개념 정의의 필수 요건으로 보아야 한다.

공공재건축사업을 위한 정비구역에 대해서 해당 정비구역의 지정·고시가 있는 날부터 아래 <표 2>와 같이 용도지역이 변경 결정·고시된 것으로 보아 해당 지역에 적용되는 용적률 상한까지 용적률을 정할 수 있다(도시정비법 제101조의6제1항 본문 및 같은 법 시행령 제80조의3제1항).

공공재개발사업에서의 법적상한초과용적률과 비교하여 공공재건축사업에 따른 용적률 상승효과가 더 크다고 보아야 한다.

<표 2> 공공재건축사업을 위한 용도지역 변경과 법적상한용적률

중전 용도지역	변경 용도지역	법적상한용적률(%)
제1종 전용주거지역	제2종 전용주거지역	150
제2종 전용주거지역	제1종 일반주거지역	200
제1종 일반주거지역	제2종 일반주거지역	250
제2종 일반주거지역	제3종 일반주거지역	300
제3종 일반주거지역	준주거지역	500

다만, 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 용도지역 변경에 관한 조문이 적용되지 않는다(도시정비법 제101조의6제1항 단서)

- ① 해당 정비구역이 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조제1항에 따라 결정된 개발제한구역인 경우
- ② 시장·군수등이 공공재건축사업을 위하여 필요하다고 인정하여 해당 정비구역의 일부분을 중전 용도지역으로 그대로 유지하거나 동일면적의 범위에서 위치를 변경하는 내용으로 정비계획을 수립한 경우
- ③ 시장·군수등이 정비사업을 통하여 공공지원민간임대주택을 공급하거나 주택임대관리업자에게 임대할 목적으로 주택을 위탁하려는 경우로서 국토계획법상 주거지역을 세분 또는 변경하는 계획과 용적률에 관한 계획을 포함하는 정비계획을 수립한 경우

또한, <표 2>와 같은 원칙에도 불구하고 정비구역의 지정권자는 주택공급의 규모, 인근 토지의 이용현황 등을 고려할 때 용도지역을 달리 정할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 주거지역을 세분화하여 정하는 지역 중 어느 하나의 지역으로 용도지역을 달리 정할 수 있다(도시정비법 제80조의3제2항). 결국 예외적인 경우 제1종 일반주거지역을 제3종 일반주거지역으로 변경하는 것과 같이 용도지역을 2단계 이상 상향하는 것도 가능하다는 의미이다.

2. 공공재건축사업의 절차상 특례

공공재건축사업도 재건축사업이므로 재건축사업과 같은 사업절차를 거치는 것이 원칙이다. 하지만 공공재건축사업은 일반 재건축사업과 달리 몇 가지 특례를 인정함으로써 신속한 사업추진이 가능토록 새로 고안된 제도이다.

아래에서는 이러한 목적으로 마련된 공공재건축사업 절차상의 특례조항들을 차례로 살펴

보기로 한다.

(1) 예정구역의 부존재

공공재개발사업의 경우에는 공공재개발사업 예정구역 지정제도가 있지만 공공재건축사업의 경우에는 예정구역 제도가 없다.

재건축사업은 공동주택단지를 사업 대상으로 하고, 토지와 건축물을 함께 소유해야 조합원이 될 수 있으며, 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 따라 토지와 건축물의 소유를 분리할 수 없는 등의 제약이 따른다. 따라서 공공재개발사업과 달리 새로운 건축물의 신축을 억제하고, 권리산정 기준일을 따로 정할 실익이 거의 없다. 이런 관점에서 공공재건축사업의 경우에는 예정지구 지정제도를 신설하지 않은 것이다.

(2) 공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정·고시

1) 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정 절차와 다른 점

공공재개발사업의 경우 공공재개발사업을 시행하려는 시행자가 정비계획의 입안권자에게 입안을 제안할 수 있다는 내용과 공공재개발사업을 위한 정비구역이 지정·고시된 날부터 1년이 되는 날까지 시행자 지정이 없으면 정비구역을 해제해야 한다는 규정이 있다(도시정비법 제101조의3제2항 및 제3항).

반면에 공공재건축사업의 경우에는 이러한 명시적 규정이 없다는 점에 유의하여야 한다.

2) 정비구역의 지정

공공재개발사업의 경우에는 정비구역의 지정권자는 기본계획을 수립하거나 변경하지 아니하고 공공재개발사업을 위한 정비계획을 결정하여 정비구역을 지정할 수 있다는 명시적 규정이 있으나(도시정비법 제101조의3제1항), 공공재건축사업의 경우에는 없다.

하지만 공공재건축사업을 위한 정비구역의 지정·변경이 있는 경우 기본계획의 수립·변경이 의제되므로(도시정비법 제101조의4제2항), 공공재건축사업의 경우에도 기본계획을 수립·변경하지 않고 정비구역을 지정할 수 있다고 해석된다.

공공재개발사업의 경우와 같이 공공재건축사업을 위한 정비구역을 지정할 때에도 지방도시계획위원회 또는 도시재정비위원회의 분과위원회가 심의한 경우, 지방도시계획위원회 또

는 도시재정비위원회의 심의로 본다(도시정비법 제101조의4제1항).

3) 정비구역 지정·고시의 효과

정비구역의 지정권자가 공공재개발사업을 위한 정비구역의 지정·변경을 고시한 때에는 기본계획의 수립·변경, 도시재정비법 제5조에 따른 재정비촉진지구의 지정·변경 및 재정비촉진계획의 결정·변경이 고시된 것으로 본다(도시정비법 제101조의4제2항).

(3) 사업시행계획 통합심의제도의 도입

공공재건축사업의 경우에도 공공재개발사업과 같이 사업시행계획의 인가에 필요한 시간을 단축하기 위하여 사업시행계획 통합심의제도를 도입하였고, 구체적인 내용은 공공재개발사업에서 설명한 바와 같다.

(4) 사업시행계획 및 공사 진행과 관련된 특례

1) 도시공원 또는 녹지 확보 기준의 완화

공공재건축사업을 시행하는 경우 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제14조에 따른 도시공원 및 녹지 확보 기준은 건축위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 그 기준을 완화 받을 수 있는데(도시정비법 제68조제2항제5호의2), 정비구역의 면적이 10만제곱미터 미만인 경우 가능하다(도시정비법 시행령 제57조제6호).

2) 건설사업관리기술인 배치기준의 완화

공공재개발사업의 경우와 같이 공공재건축사업 시행자는 공공재건축사업을 시행하는 경우 「건설기술 진흥법」 등 관계 법령에도 불구하고 건설사업관리기술인의 배치기준을 별도로 정할 수 있으며, 구체적인 내용은 공공재개발사업 부분에서 설명한 바와 같다.

(5) 용도지역 상향에 따라 추가 건설된 국민주택규모 주택의 공급과 관련된 특례

공공재건축사업 시행자는 일반적인 재건축사업에 적용되는 용적률 완화 및 국민주택규모

주택의 건설비율에 관한 조문(도시정비법 제54조)에도 불구하고 변경된 용도지역의 상한용적률에서 정비계획으로 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 40 이상 100분의 70 이하로서 주택증가 규모, 공공재건축사업을 위한 정비구역의 재정적 여건 등을 고려하여 시·도 조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여 인수자(시·도지사 등)에게 공급하여야 한다(도시정비법 제101조의6제2항).²²⁾²³⁾

인수자가 인수하는 국민주택규모 주택은 공공임대주택 및 공공분양주택으로 공급되는데(도시정비법 제101조의6제4항 단서), 인수자는 공공분양주택의 비율을 인수된 주택의 50%로 할 수 있다. 다만, 임대주택 및 분양주택의 수요 등을 고려하여 필요한 경우 50% 이하에서 시·도 조례로 정하는 바에 따라 그 비율을 달리 정할 수 있다(도시정비법 시행령 제80조의3 제3항).

인수되는 주택의 경우 공공임대주택은 「공공주택 특별법」 제50조의4에 따라 국토교통부장관이 고시하는 공공건설임대주택의 표준건축비로 하고, 부속 토지는 인수자에게 기부채납한 것으로 본다(도시정비법 제101조의6제3항).

인수되는 주택 중 공공분양주택은 「주택법」 제57조제4항에 따라 국토교통부장관이 고시하는 기본형건축비로 하고, 부속 토지는 감정평가액의 50%에 인수하여야 한다(도시정비법 제101조의6제3항 및 제5항, 같은 법 시행령 제80조의3제4항).

아울러, 국민주택규모 주택의 공급 및 인수방법에 관하여는 일반적인 재건축사업에 적용되는 국민주택규모 주택의 공급 및 인수에 관한 조문(도시정비법 제55조)이 준용된다(도시정비법 제101조의6제4항 본문).

IV. 공공재개발사업·공공재건축사업 규정의 문제점과 개선방안

1. 공공재개발사업에 적용되는 규정의 문제점과 개선방안

(1) 주거환경개선사업의 공공재개발사업 포함 여부

22) 도시정비법 제54조제4항에 따르면 수도권 과밀억제권역에서 시행하는 재건축사업은 초과용적률의 100분의 30 이상 100분의 50 이하로서 시·도 조례로 정하는 비율, 과밀억제권역 외의 지역에서 시행하는 재건축사업은 초과용적률의 100분의 50 이하로서 시·도 조례로 정하는 비율에 해당하는 면적에 국민주택규모 주택을 건설하여야 한다.

23) 서울특별시 도시 및 주거환경정비조례 일부개정조례안(의안번호 : 10-02610, 2021. 8. 11. 노석래의원 발의)에서는 이 비율을 100분의 50으로 정하고 있으며, 다만 사업성이 저하되어 사업이 추진되기 어렵다고 인정되는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐 100분의 40까지 완화할 수 있도록 규정하고 있다.

도시정비법은 공공재개발사업에 관한 정의 조문(도시정비법 제2조제2호 나목 1))에서 주거환경개선사업의 시행자인 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 공공재개발사업의 시행자가 될 수 있는 것으로 규정하고 있다.

이 규정의 취지가 주거환경개선사업을 공공재개발사업으로 전환할 수 있다는 것으로 해석할 여지도 있지만,²⁴⁾ 주거환경개선사업과 재개발사업이 엄연히 다른 유형의 정비사업이고, 주거환경개선사업은 일반적으로 현지개량방식이나 공동주택건설방식으로 사업을 시행하지만, 재개발사업은 관리처분계획방식으로 사업을 시행한다는 점 등을 고려하면 주거환경개선사업의 시행자가 공공재개발사업 개념 속에 들어온 것 자체가 입법적 오류라고 보는 것이 합리적이다.

따라서 공공재개발사업에 관한 정의 조문에서 “제24조에 따른 주거환경개선사업의 시행자” 부분은 삭제하는 게 옳고, 만일 주거환경개선사업을 재개발사업으로 전환할 수 있도록 하려면 이에 관한 명시적 규정을 두고, 어느 시점에, 어떠한 방법과 절차로 전환되는지 명확하게 입법할 필요가 있다.

(2) 공공재개발사업 예정구역 및 정비구역 해제 의제 규정의 충돌

공공재개발사업 예정구역은 그 지정·고시일부터 2년이 되는 날까지 정비구역이 지정되지 아니하거나, 공공재개발사업 시행자가 지정되지 아니하면 해제되고(도시정비법 제101조의2 제5항), 공공재개발사업을 위한 정비구역은 정비구역 지정·고시일부터 1년이 되는 날까지 공공재개발사업 시행자로 지정되지 아니하면 해제된다(도시정비법 제101조의3제3항).

그런데 엄밀히 말하면 주택재개발사업 예정구역은 정비구역이 지정·고시되면 그 역할을 다하고 사실상 실효된다. 이권 조합 설립을 위한 추진위원회가 조합이 설립되면 소멸되는 것과 같은 것이다. 주택재개발사업을 위한 정비구역이 지정·고시되면 그건 정비구역이지 정비예정구역이 아니다.

따라서 정비구역이 지정·고시된 후 일정 기간 안에 공공재개발사업 시행자가 지정되지 않으면 실효된다는 조문만 있으면 되지, 정비구역이 지정·고시되었으나 주택재개발사업 예정구역 지정·고시일부터 2년 이내에 공공재개발사업 시행자 지정이 없으면 주택재개발사업 예정구역 지정이 해제된다는 내용은 법리적으로 옳지 않다.

예를 들어 공공재개발사업 예정구역이 지정·고시된 날부터 1년 6개월이 지난 시점에 정비구역이 지정되었고, 정비구역 지정·고시일부터 9개월이 지난 시점에 시행자 지정이 있다고 가정하자. 이 경우 정비구역 지정·고시일부터 1년 이내에 시행자 지정이 있었으므로 정

24) 이런 취지라면 공공재개발사업 시행을 위하여 정비계획을 변경·고시하는 시점에 주거환경개선사업이 공공재개발사업으로 전환한다고 해석할 수밖에 없다.

비구역이 해제되는 것이 아니지만, 공공재개발사업 예정구역 지정·고시일부터는 2년이 지났으므로 공공재개발사업 예정지구는 지정이 해제 된다는 매우 이상한 결과를 낳는다.

결국 공공재개발사업 예정구역 지정·고시일부터 2년 이내에 공공재개발사업 시행자 지정이 없으면 예정구역 지정이 해제된다는 내용은 삭제되는 것이 바람직하다.

(3) 임대주택 의무비율과 국민주택규모 주택 건설비율 간의 관계 불분명

일반적인 재개발사업의 경우 도시정비법 제10조에 따라 임대주택 의무건설비율이 정해져 있다. 또한 도시정비법 제54조 및 제55조에 따라 법적상한용적률을 적용하여 재개발사업이 시행될 경우, 일정 비율의 국민주택규모 주택을 인수자가 인수하여 공공임대주택으로 활용하도록 규정하고 있으므로 도시정비법 제10조와의 관계가 문제가 된다.

이에 따라 도시정비법 제10조제1항에 따라 고시된 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」에서는 일반적인 재개발사업의 경우 임대주택 의무건설비율과 관련하여 건설하는 주택 전체 세대수에서 도시정비법 제54조제1항에 따라 정비계획으로 정한 용적률을 초과하여 건축함으로써 증가된 세대수는 제외하고, 임대주택 의무건설비율 20퍼센트에서 도시정비법 제54조제4항에 따라 공급되는 임대주택은 제외하도록 규정되어 있다(「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」 제4조제3항).

공공재개발사업의 경우에도 도시정비법 제10조에 따른 임대주택 의무건설비율과 도시정비법 제101조의5제2항에 따라 인수자가 인수하여 공급하는 공공임대주택과의 관계가 문제될 수 있지만, 현행 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」에는 이에 관한 명확한 규정이 없다. 좀 더 엄밀한 검토가 필요하다.

(4) 법적상한초과용적률과 용도지역 상향

공공재개발사업과 공공재건축사업 모두 사업성 보완을 위해 높은 용적률을 보장한다. 다만, 공공재개발사업은 원칙적으로 용도지역 상향을 허용하지 않고 해당 용도지역의 법적상한용적률의 120%까지 용적률이 허용되고, 공공재건축사업은 원칙적으로 용도지역 상향을 허용하고, 상향된 용도지역의 상한용적률까지만 허용된다는 점에서 차이를 보인다.

앞에서 본 <표 1>과 <표 2>를 비교하면 용적률 확보라는 관점에서 공공재건축사업이 조금 더 유리하지만 왜 이런 차이를 뒤야 하는지는 불분명하다. 똑같은 제2종 일반주거지역인데 제2종 일반주거지역이라고 하면서 용적률이 300%인 것(공공재개발사업)과 제3종 일반주거지역으로 용도지역을 변경하고 용적률이 300%인 것과의 차이가 무엇인지 납득하기 어렵다.

물론 공공재개발사업을 위한 정비구역이 공공재건축사업을 위한 정비구역보다 다소 저층

주거지가 몰려 있는 곳에 있기 때문일 수는 있지만, 용도지역과 허용되는 용적률과의 괴리가 심해지는 것은 바람직하지 않다. 용도지역은 그 용어 자체로 건축 허용성, 건폐율, 용적률 등을 표상하는 기능을 하는 것인데, 명칭과 실체가 달라지는 것은 입법론적으로 바람직하지 않다.

공공재개발사업의 경우에도 공공재건축사업과 같이 용도지역 상향을 허용하되, 주변 토지의 이용 현황 등을 고려하여 법적상한용적률 이내에서 개별적이고 구체적인 용적률이 부여되도록 하는 것이 옳다.

(5) 국민주택규모 주택 건설·공급조향상 정비계획에서 정한 용적률의 모호성

도시정비법 제101조의5제2항에서는 공공재개발사업 시행자는 원칙적으로 법적상한초과용적률에서 정비계획으로 정한 용적률을 뺀 용적률의 일정 비율만큼 국민주택규모 주택을 건설하여 시·도지사 등에게 공급하도록 규정하고 있다.

그런데 여기서 유의해야 할 점은 “정비계획으로 정한 용적률”이 무엇인가 하는 점이다.²⁵⁾ 문리적으로 해석하면 정비계획으로 정한 용적률이란 정비구역이 지정·고시되어 정비계획이 이미 존재하는 곳에서 공공재개발사업을 위한 정비구역으로 변경·결정되어야만 사용할 수 있는 용어다. 공공재개발사업 예정구역 지정 후 정비계획을 수립하여 정비구역을 지정할 때에는 정비계획으로 따로 정한 용적률이 존재할 수 없다.

그런데 실무에서는 정비계획으로 정한 용적률이란 국토계획법 제78조에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시·군이 조례로 정한 용적률 상한 내에서 지방자치단체가 내부적으로 운용하는 용적률 상한 기준을 말한다고 하며, 국회도 이런 개념을 기초로 정비계획으로 정한 용적률이라는 개념을 사용했다.²⁶⁾

그러나 법률 용어는 전문가뿐만 아니라 일반 국민 누가 읽어도 똑같이 이해할 수 있도록 사용되어야 한다. “정비계획에서 정한 용적률”이란 용어를 정확히 다시 정의할 필요가 있다.

(6) 국민주택규모 주택 건설·공급조향 단서상의 오류

도시정비법 제101조의5제2항에서는 공공재개발사업 시행자는 원칙적으로 법적상한초과용

25) 이렇게 입법된 이유는 도시정비법 제54조제4항에서 초과용적률을 산정할 때 “정비계획으로 정하여진 용적률”이란 개념을 사용하고 있고, 이 조문을 모방해서 도시정비법 제101조의5와 제101조의6이 신설되었기 때문이다. 하지만 도시정비법 제54조는 원래 정비계획이 수립된 정비구역에서 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 법적상한용적률까지 건축할 수 있는 특례를 주기 위해 고안된 조문이므로 “정비계획으로 정하여진 용적률”이라는 개념을 써도 문제가 없었다.

26) 국회 국토교통위원회, 도시 및 주거환경정비법 개정법률안 심사보고서(의안번호: 2104746, 2020. 10. 29. 천준호의원 등 16인), 2021. 3., 15면.

적률에서 정비계획으로 정한 용적률을 뺀 용적률의 일정 비율만큼 국민주택규모 주택을 건설하여 시·도지사 등에게 공급하도록 규정하면서, 아주 예외적인 경우 이 조항의 적용을 배제토록 하고 있다.

이것은 천재지변 등으로 시급하게 재개발사업을 시행해야 하지만 사업성이 현저히 떨어지는 사업장이 다수 존재하는 현실을 고려한 것으로, 이 경우 사업성 악화 방지를 위해서 국민주택규모 주택 건설·공급 의무를 면제하는데, 도시정비법 제54제4항 단서를 그대로 차용한 것이다.

하지만 공공재개발사업의 시행자는 시장·군수등 또는 토지주택공사등으로 한정되기 때문에, 지정개발자(토지등소유자, 민간합동법인 및 신탁업자)에게 적용되는 도시정비법 제27조제1항제1호의 규정은 적용될 여지가 없다. 결국 도시정비법 제101조의5제2항 단서에서 규정한 “제27조제1항제1호”는 입법적 오류이므로 삭제되어야 한다.

2. 공공재개발사업·공공재건축사업 모두에 적용되는 규정상의 문제점과 개선방안

(1) 정비계획의 입안 제안과 관련된 문제점

도시정비법상 토지등소유자가 공공재개발사업 또는 공공재건축사업을 추진하려는 경우 정비계획의 입안을 제안할 수 있는 규정이 신설되었다(도시정비법 제14조제1항제7호).

또한 공공재개발사업의 경우 공공재개발사업을 시행하려는 공공재개발사업 시행자도 정비계획의 입안권자에게 정비계획의 수립을 제안할 수 있다는 내용이 신설되었는데(도시정비법 제101조의3제2항 후단)²⁷⁾, 공공재건축사업의 경우에는 명시적 규정이 없다.

따라서 공공재개발사업의 경우에는 공공재개발사업 시행자가 정비계획의 입안권자에게 직접 입안 제안을 할 수 있으나, 공공재건축사업의 경우에는 토지등소유자만이 입안 제안을 할 수 있다고 해석되는데, 왜 이런 차이가 존재해야 할까?

입법론적으로는 천재지변 등의 사유로 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 재개발사업의 공공시행자가 될 경우 사업시행자가 되려는 자가 입안 제안할 수 있다는 현행 규정(도시정비법 제14조제1항제5호)처럼, 토지등소유자가 공공재개발사업 또는 공공재건축사업을 하려는 경우에도 사업시행자가 되려는 자가 제안할 수 있도록 도시정비법 제14조제1항 본문을

27) 도시정비법 제14조제1항에 따라 토지등소유자가 정비계획의 입안을 제안하는 경우 토지등소유자의 3분의 2 이하 및 토지면적 3분의 2 이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 이상의 동의가 필요하다. 도시정비법 제101조의3제2항 후단의 경우에도 도시정비법 제14조제1항과의 관련성을 고려하여 토지등소유자의 동의가 필요하다고 해석해야 한다.

개정하고, 제101조의3제2항 후단은 삭제하는 것이 바람직하다.

(2) 조합원 지위 양수 금지 규정의 문제점

도시정비법 제39조의 개정으로 조합원은 관리처분계획 인가 이후 공공시행자에게 자신이 소유한 건축물 또는 토지를 처분할 수 있는 길은 열렸다. 하지만 이 규정은 공공시행자에게 양수를 의무화하는 규정이 아니며, 어떤 가격으로 양수해야 하는지도 정하지 않고 있어서 사실상 활용되기 어렵다고 생각된다.

또한 공공재개발사업 또는 공공재건축사업을 토지주택공사등이 단독으로 시행할 경우에는 조합원이라는 개념 자체가 존재하지 않기 때문에 도시정비법 제39조제2항이 적용될 수도 없다. 공공재개발사업은 조합과의 공동 시행보다는 단독 시행의 경우가 훨씬 많을 것인데, 단독 시행의 경우에도 이런 입법 목적을 달성하려면 새로운 조문 구성이 필요하다.

V. 맺음말

공공재개발사업과 공공재건축사업에 관한 내용을 담은 도시정비법 개정법률은 2021. 7. 14.부터 시행되었지만, 법률 시행 이전에 후보지 공모 등을 통하여 여러 곳에서 활발하게 진행되고 있다. 필자가 앞에서 몇 가지 문제점을 지적하였지만, 큰 틀에서는 무난하게 진행 될 것으로 기대된다.

한편 공공재개발사업이나 공공재건축사업이 아직 제대로 시행되지도 않은 상태에서 정부는 지난 2021. 2. 4. 부동산 대책(「공공주택 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안」)을 통하여 시장·군수등 또는 토지주택공사등이 재개발사업이나 재건축사업에 참여하면서 단독 시행자가 되고, 관리처분계획방식이 아닌 전면 수용 방식으로 진행되는 “공공 직접시행 정비사업”을 도입하는 방안을 발표하였다.²⁸⁾

공공 직접시행정비사업을 도입하는 내용의 도시정비법 개정법률안은 2021. 2. 24. 진성준 의원 등 19인이 발의하여 현재 국회에 계류 중이지만 올해 안에 공포·시행될 가능성이 높다.

현행 도시정비법에 따르더라도 재개발사업 및 재건축사업에는 시장·군수등 또는 토지주

28) 전면 수용 방식으로 재개발사업 또는 재건축사업이 진행되더라도 종전 토지 또는 건축물의 소유자에게는 새로 건설한 주택을 우선 공급받을 수 있는 권리를 보장하기 때문에 관리처분방식과 전면 수용 방식이 큰 차이가 있는 건 아니다. 다만, 종전 건축물 등에 대한 소유권이 변환되는 것인지 이전되는 것인지에 따라 세금 문제가 달라지므로 세금 부분에서 동일한 효과를 볼 수 있는 세법 개정이 병행되어야 한다.

택공사등이 사업시행자로 참여할 수 있는 길이 열려 있는데, 공공재개발사업 또는 공공재건축사업을 새로 만든 것은 시급한 주택 공급난을 해소하고 주택가격 양등을 막기 위한 불가피한 선택이었다.

그런데 이런 공공재개발사업 및 공공재건축사업이 제대로 시행되어 그 성과를 보기 전에 새로운 공공 직접시행정비사업이 도입될 경우 토지등소유자로서는 어느 방식이 더 자신에게 유리한지를 다시 판단할 수밖에 없다. 이렇게 될 경우 공공재개발사업이나 공공재건축사업을 진행하는 사업장에 다소 혼선이 발생할 여지가 있다. 따라서 이런 점을 고려하여 공공 직접시행정비사업이 도입되길 기대한다.

참 고 문 헌

- 국토교통부, 수도권 주택공급 기반 강화 방안, 2020. 5. 6.
- 정부 관계기관 합동, 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안, 2020. 8. 4.
- 정부 관계기관 합동, 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 2021. 2. 4.
- 국회 국토교통위원회, 도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안 심사보고서(의안번호: 2103422, 2020. 9. 1. 천준호의원 등 26인), 2021. 3.
- 국회 국토교통위원회, 도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안 심사보고서(의안번호: 2104746, 2020. 10. 29. 천준호의원 등 16인), 2021. 3.
- 국회 국토교통위원회, 도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안 검토보고서(의안번호: 21082)