creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학전문석사 학위논문

도심재개발에 관한 공법적 연구

2023년 2월

서울대학교 대학원

법학과

고 준 혁

도심재개발에 관한
공법적 연구

지도교수 김 종 보

이 논문을 법학전문석사 학위논문으로 제출함
2022년 11월

서울대학교 대학원
법학과
고 준 혁

고준혁의 법학전문석사 학위논문을 인준함
2023년 2월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

오늘날 도시정비법에 따른 도시정비사업은 주로 주택재개발사업과 주택재건축사업을 위주로 이루어지지만, 도심지에서 업무·상업시설을 건축하는 도심재개발사업 또한 도심지 기능 회복을 위한 중요한 정비사업에 해당한다. 특히 서울시의 사대문 내 지역을 포함한 기존 도심지역이 점차 노후화함에 따라 도심지역의 기능 회복을 위한 도심재개발사업의 필요성 또한 점차 중요해지고 있다. 그러나 이를 해결하기 위한 도심재개발 제도의 복잡다단함으로 인해 도심재개발 제도의 발전에 관한 공법적 고찰은 여전히 불충분하다.

도심재개발 제도는 연혁적으로 다양한 법률을 거치며 그 형태를 변화해왔지만, 제도의 모태는 도시재개발법으로부터 유래한다. 오히려 우리나라에서 처음 도입된 재개발 제도의 원형은 주택재개발사업이 아닌 도심재개발사업의 형태에 가까운 것이었으며, 이를 토대로 1980년대까지 도심재개발이 본격적으로 활성화되었다. 이후 도심재개발사업은 도시환경정비사업과 도시정비형 재개발사업 등으로 명칭을 바꾸며 존속해왔지만, 그 본질이 쇠락한 도심지역의 기능 회복에 있다는 점은 동일하게 유지되었다.

나아가 도시정비법상 정비사업을 포함한 도시계획시설사업, 도시개발법에 따른 도시개발사업 등은 모두 도시계획법상 도시계획사업에 뿌리를 두고 있는데, 이로 인해 사업시행자 측면에서 도시계획법과 이를 승계한 국토계획법은 여전히 도시개발법의 일반법적 역할을 수행하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 도시정비법상 요구되는 토지면적 및 토지소유자 동의 요건은 국토계획법에서와 마찬가지로 도심재개발 등 정비사업의 정당성을 담보

하는 중요한 동의 요건으로 작동하게 된다.

또한 사업시행자의 수용권과 관련해 도심재개발에는 특수한 쟁점이 존재한다. 도심재개발에서 '토지등소유자'는 처분의 상대방 및 사업을 시행하는 단체의 구성원으로서의 의미 외에도, 사업시행을 담당하는 주체로서의 단체 그 자체를 의미하기도 한다. 이는 도시정비법이 일정한 경우 토지등소유자가 직접 사업시행자가 되는 것을 허용하고 있기 때문이다.

따라서 토지등소유자가 직접 시행하는 도심재개발에서 수용권 부여의 정당성과 관련해 문제가 제기될 수 있다. 수용권 행사의 주체 측면에서는 국토계획법에 뿌리를 둔 동의율 요건이 적용됨에 따라 공공성의 보충이 이루어지지만, 사업의 시행 결과 건축되는 시설의 공공성 측면에서 기반시설에 비해 공공성이 떨어지는 측면이 있다. 결국 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에는 잠재적 위헌성이 존재하나, 도심재개발이 수행하는 도시기능회복의 현실적 필요성으로 인해 수용권이 부여되고 있는 것이다.

한편, 재개발사업의 결과 건축되는 신축건축물의 허용용도는 사업대상지의 지역적 성질과 더불어 주택재개발과 도심재개발을 구분하는 잣대가 되어왔다. 즉, 주택재개발은 노후・불량건축물 밀집 지역에서 주택을 짓는 사업으로, 도심재개발 사업은 도심지에서 업무・상업시설을 짓는 사업으로 이해된 것이다. 그러나 시간이 지남에 따라 도심재개발 사업의 수익성 증대를 위해 주상복합건축물 등 주거시설로서의 기능을 수행하는 건축물이 지어지기 시작했고, 오늘날에는 도심재개발 사업 또한 도심지에서 주거시설 공급기능을 담당하고 있어 주택재개발과의 차이점이 흐려지고 있다.

연혁적으로 도시공간을 정비하는 일련의 사업 및 현행법상 도심재개발 제도를 검토한 결과, 도심재개발 제도는 사업시행자의 측면, 신축건축물의 허용용도, 관리처분계획 측면에서 정비사업의 주류를 차지하는 주택재개발 제도와 다양한 차이를 내포하고 있다. 특히 사업시행자 측면에서는 수용권을 부여하는 것에 대한 헌법적 차원에서의 정당성 검토가 보다 깊이 있게 요구되고, 신축건축물로서 주택공급의 확대 또한 도심재개발 제도의 본질을 고려하여 제도적 방향성의 검토가 필요한 시기이다.

주요어 : 도심재개발, 도시정비형 재개발사업, 재개발사업, 정비사업, 토지등소유자 시행 재개발
학 번 : 2020-20129

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 ····· 1
제 2 절 연구의 범위 ····· 3

제 2 장 도심재개발 제도 개관 ····· 5

제 1 절 정비사업의 뜻 ····· 5
Ⅰ. 정비사업의 개념 ····· 6
Ⅱ. 정비사업의 종류 ····· 6
1. 재건축사업 ····· 6
2. 재개발사업 ····· 7
3. 주거환경개선사업 ····· 8
제 2 절 도심재개발 제도의 연혁 ····· 9
Ⅰ. 서론 - 도심에서 이루어지는 재개발 ····· 9
Ⅱ. 구법시대의 도심재개발 ····· 9
1. 도시재개발법의 제정 ····· 9
2. 도심재개발 제도의 본격화 ····· 10
1) 1970-1980년대: 도심재개발의 태동 및 활성화 10
2) 1990년대: 도심재개발의 침체기 ····· 12
3. 도심재개발사업의 물리적 특성 ····· 13
1) 정비구역 및 사업지구의 규모 ····· 13
2) 건축물의 규모와 용도 ····· 14
Ⅲ. 도시정비법의 제정과 도시환경정비사업 ····· 14
1. 도시정비법의 제정 ····· 14
2. 도시환경정비사업 제도 개관 ····· 15
1) 도시환경정비사업의 도심재개발로서의 본질 ··· 15
2) 도시환경정비사업의 사업시행자 ····· 16

3. 도시재개발법상 도심재개발과의 차이 ····· 16
4. 도시환경정비사업의 물리적 특성 ····· 17
Ⅳ. 2018년 도시정비법 전부개정 이후의 도심재개발 ····· 18
1. 2018년 도시정비법 전부개정 ····· 18
2. 토지등소유자가 시행하는 재개발 ····· 19
3. 도시정비형 재개발사업 ····· 19
1) 도시정비형 재개발사업의 개념 ····· 19
2) 도시정비형 재개발사업의 대상구역 ····· 20
3) 도시정비형 재개발사업의 사업시행자 ····· 21
4) 소결 ····· 22
Ⅴ. 최근의 도심재개발 제도 ····· 22
1. 서론 ····· 22
2. 도심 공공주택 복합사업 ····· 23
3. 도심복합개발특례법 ····· 24
제 3 절 도심재개발의 절차와 특징 ····· 26
Ⅰ. 현행법상 도심재개발 제도 ····· 26
Ⅱ. 현행법상 도심재개발사업의 절차 ····· 27
1. 계획수립단계 ····· 27
2. 사업시행자 형성단계 ····· 27
3. 사업시행계획단계 ····· 28
4. 관리처분단계 ····· 29
5. 사업완료단계 ····· 29
제 4 절 도심재개발과 주택재개발의 구별 ····· 31
Ⅰ. 서론 ····· 31
Ⅱ. 외국의 재개발 제도 ····· 31
1. 미국 ····· 32
1) 미국의 도시설계 ····· 32
2) 샌프란시스코 미션 베이
(San Francisco, Mission Bay) 재개발 사례 ·· 34
3) 시사점 ····· 35
2. 영국 ····· 36
1) 영국 재개발사업의 개관 및 연혁 ····· 36

2) 영국의 재개발사업 관련 법제 ····· 38
3) 시사점 ····· 39
Ⅲ. 도심재개발과 주택재개발의 구별 ····· 40

제 3 장 도심재개발 사업시행자의 법률관계 ····· 43

제 1 절 도심재개발의 사업시행자 ····· 43
Ⅰ. 사업시행자의 의의 ····· 43
1. 사업시행자의 뜻 ····· 43
2. 도시계획사업의 발전과정 ····· 44
1) 개발사업의 뜻 ····· 44
2) 도시개발법과 국토계획법의 관계 ····· 45
3) 도시정비법과 국토계획법의 관계 ····· 47
4) 개발사업법과 국토계획법 ····· 47
Ⅱ. 토지등소유자의 의미 ····· 48
1. 토지등소유자의 개념 ····· 48
2. 토지등소유자의 다층적 지위 ····· 48
1) 처분의 상대방 ····· 48
2) 조합의 구성원 ····· 49
3) 사업시행자 ····· 49
3. 토지등소유자 시행 도심재개발에서 시행자와
구성원의 관계 ····· 49
제 2 절 토지등소유자의 수용권과 공공성의 보충 ····· 51
Ⅰ. 도심재개발과 수용 ····· 51
1. 정비사업과 수용 ····· 51
1) 헌법상 수용의 정당화 요건 ····· 51
2) 수용과 헌법상 공공필요 ····· 52
3) 수용의 법률상 근거 ····· 53
2. 도심재개발과 수용 ····· 54
3. 도심재개발사업의 공공성 ····· 55
Ⅱ. 토지등소유자 시행 도심재개발의 공공필요 충족여부 56

1. 도심재개발의 정비사업으로서의 본질 ····· 57
2. 민간시행자의 도시계획시설사업과의 비교 ····· 58
1) 도시계획시설의 개념 ····· 58
2) 도시계획시설의 설치절차 ····· 59
3) 도시계획시설사업자의 수용권 ····· 60
3. 소결 ····· 62
1) 동의율과 주체 공공성의 보완 ····· 62
2) 토지등소유자 시행 도심재개발의 특수성 ····· 63
3) 수용권 부여의 잠재적 위헌성 ····· 64
제 3 절 도심재개발의 사업시행인가 ····· 66
Ⅰ. 사업시행인가의 의의 ····· 66
1. 사업시행인가의 의의 ····· 66
2. 사업시행인가의 효과 ····· 66
Ⅱ. 토지등소유자 시행 도심재개발과 사업시행인가 ····· 67
1. 사업시행인가에 의한 시행자 지정 ····· 67
2. 동의 정족수 ····· 68
3. 동의자수 산정 기준시점 ····· 69
1) 토지등소유자 시행 도심재개발의 사업시행인가 69
2) 정비구역지정 기준설 ····· 70
3) 사업시행인가 신청 기준설 ····· 70
4) 소결 ····· 71
4. 지구분할제도와 사업시행 범위 ····· 73
1) 지구분할의 개념 ····· 73
2) 지구분할과 사업시행의 범위 ····· 74
3) 구역분할과의 차이 ····· 75

제 4 장 신축건물의 용도와 정비기반시설의 특수성 76

제 1 절 서론 ····· 76
제 2 절 도심재개발과 정비기반시설 ····· 78
Ⅰ. 공공시설로서 정비기반시설 ····· 78

1. 정비기반시설의 개념 ····· 78
1) 정비기반시설의 의의 ····· 78
2) 공공시설과 정비기반시설의 관계 ····· 79
2. 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도 ····· 79
Ⅱ. 도심재개발의 정비기반시설 ····· 80
Ⅲ. 소결 ····· 81
제 3 절 정비사업과 용도제한 ····· 83
Ⅰ. 용도지역과 용도제한 ····· 83
1. 용도지역제 도시계획 ····· 83
2. 건축물의 용도 ····· 84
Ⅱ. 재개발사업과 용도제한 ····· 84
제 4 절 도심재개발 신축건축물의 용도 ····· 86
Ⅰ. 도심재개발 신축건축물의 용도 현황 ····· 86
Ⅱ. 도심재개발과 주상복합건축물 ····· 86
1. 서론 ····· 86
2. 주상복합건축물의 개념 ····· 87
3. 주상복합건축물의 허용성 ····· 88
Ⅲ. 도심재개발과 주택공급 ····· 89
1. 기존 도심재개발 사업의 문제점 ····· 89
2. 도심주거 공급확대 ····· 90
3. 도심재개발 사업의 주거주용도 허용 ····· 90
Ⅳ. 용도 규제 도시계획의 변화 ····· 91
1. 스마트 도시의 개념 ····· 91
2. 스마트 도시와 주거 공간의 변화 ····· 93
3. 소결 ····· 94
Ⅴ. 소결 ····· 95

제 5 장 도심재개발의 관리처분계획 ····· 97

제 1 절 관리처분계획의 의의 ····· 97
Ⅰ. 관리처분계획의 의의 ····· 97
Ⅱ. 조합원분과 일반분양분 ····· 97

1. 조합원분과 일반분양분의 구분 ····· 98
2. 도심재개발과 조합원분양분 ····· 98
제 2 절 도심재개발과 관리처분계획 ····· 100
Ⅰ. 서론 ····· 100
Ⅱ. 1인 토지등소유자의 도심재개발과 관리처분계획 ····· 100
1. 분양공고 및 분양신청 ····· 100
2. 대토지소유자 토지지분의 공법적 성질 ····· 101
3. 관리처분계획의 필요성 ····· 102
4. 소결 ····· 103

제 6 장 결론 ····· 105

참고문헌 ····· 107

Abstract ····· 112

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경

도심은 도시 내 주민 생활권의 핵심이 되는 지역으로서, 정치・경제・문화・교통의 중심지로서의 기능을 수행한다. 도심은 주로 도시 발생 초기에 그 중심 지역이 발전하여 형성된다. 이렇게 형성된 도심은 도시의 발전과정에 따라 다양한 변화를 겪는다. 도시 발전을 위한 정치적・행정적 판단으로 새로운 부도심이 성장하여 기존 도심을 압도하기도 하고, 도시에 따라 여러 곳의 도심이 동시다발적으로 발생하기도 한다.

그러나 도시가 역동적으로 변화하는 과정에서 도심의 노후화는 필연적으로 수반된다. 이는 도심에 존재하는 건축물의 노후화로 인해 발생할 수도 있고, 기존 기반시설이 달라진 시대의 변화에 부응하지 못해 기반시설로서의 기능을 다하지 못함으로써 발생할 수도 있다. 어느 경우에나 상업・업무지구의 중심지로서의 도심의 기능이 쇠퇴한다는 점은 달라지지 않는다.

이에 도시 및 주거환경정비법은 도심으로서의 기능이 쇠락한 지역에서 도시기능의 회복 및 상권활성화를 위한 재개발사업을 예정하고 있다. 그러나 이처럼 도심지역에서의 도시환경 개선을 위한 정비사업은 도시재개발법상 도심재개발로부터 오늘날 도시정비형 재개발사업에 이르기까지 다양한 형태로 변화를 거듭하며 존재해온 것이다.

다만 사업이 변모하는 과정에서 사업이 정비사업으로서 추구하는 본질은 동일하게 유지되었으나, 사업의 구체적인 내용과 절차 등에 여러 차

례 큰 변화가 있었다. 무엇보다 위 사업은 다른 정비사업들과 마찬가지로 단일한 법률이 아닌 복수의 법률을 넘나들며 그 형태를 변화해왔고, 제도의 명칭 자체가 변화하여 연속하는 제도 사이에 형식적 단절이 존재하며, 오늘날에는 재개발사업의 일종으로 통합되어 그 실체를 통일적으로 파악하는 것이 매우 어려운 상태에 처했다.

이에 본 연구에서는 도심지역에서 도시기능의 회복을 위해 도시환경을 개선하는 일련의 정비사업으로서 '도심재개발'의 개념을 제시하고, 도심재개발이 다른 정비사업, 특히 주택재개발 사업과 실체적·절차적으로 어떤 차이를 띠고 있는지 조명하여 위 사업의 특유한 쟁점과 특수성을 이해하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

본 연구는 정비사업으로서 도심재개발의 개념을 규정하는 것에서 시작하여, 주택재개발 사업과 비교하는 견지에서 도심재개발 사업의 사업시행자, 신축건축물의 허용용도, 관리처분 절차의 특수성을 살펴보고자 한다.

제2장에서는 도시재개발법상 도심재개발로부터 현행법상 도시정비형 재개발사업 및 특수한 형태의 도심재개발로서 도심복합개발사업까지 도심재개발 사업을 연혁적으로 검토하여 이들을 관통하는 개념을 도출하고, 현행법상 도심재개발 제도의 절차와 특징 및 주택재개발과 구별되는 점들을 개괄적으로 검토한다.

제3장에서는 도심재개발의 사업시행자가 지니는 특수성에 초점을 두고, 도시계획사업의 발전과정을 검토하여 동의율 요건이 지니는 의의를 검토하고, 도심재개발 사업에서 토지등소유자가 지니는 다층적 지위를 살핀다. 나아가 토지등소유자가 시행하는 도심재개발 사업에 수용권이 부여되는 정당성 여부를 검토함에 있어 헌법상 공공필요의 개념, 민간시행자에 의한 도시계획시설사업과의 비교점 등을 살핀다. 마지막으로 도심재개발의 사업시행인가의 범위 및 이에 수반하는 지구분할제도를 검토한다.

제4장에서는 도심재개발의 결과 탄생하는 신축건물과 정비기반시설을 토대로 도심재개발과 주택재개발의 차이점을 조명한다. 먼저, 정비기반시설이 도심재개발에서 취하는 역할을 살핀 후, 이를 토대로 각 재개발 사업에 따른 정비기반시설의 기능적 차이점이 주택재개발과 도심재개발 사업을 구분하는 단서가 될 수 있는지 검토한다. 이어서 도심재개발의 결

과 탄생하는 신축건물의 허용용도와 관련하여 용도지역제 도시계획이 정비사업의 신축건물 허용용도를 통제하는 방법에 대해 검토한다. 나아가 도심재개발로 탄생한 신축건물의 용도 현황을 살피고, 주상복합건축물 등 도심지 주거시설의 확대 경향 및 그 전망에 대해 검토한다.

제5장에서는 도심재개발 사업을 시행함에 있어 관리처분 절차의 특수성에 대해 검토한다. 이를 위해 정비사업의 결과 새로 건축되는 시설을 조합원분과 일반분양분으로 구분하는 기준 및 이들의 법적 지위에 대해 살피고, 이를 바탕으로 도심재개발에서 조합원분양분의 개념이 사실상 기능하지 않는다는 점에 대해 연구한다. 나아가 1인의 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우 관리처분절차를 거쳐야 하는지에 대해 분양공고 및 분양신청과 관리처분계획 작성 및 인가 단계로 나누어 검토한다.

제 2 장 도심재개발 제도 개관

제 1 절 정비사업의 뜻

Ⅰ. 정비사업의 개념

정비사업이란 도시기능을 회복하기 위하여 주거환경 등이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 것을 내용으로 하는 각종의 사업으로서, 도시정비법이 이를 규율하고 있다(도시정비법 제1조).

1960년대 이후 우리 사회는 급격한 산업화·도시화를 거치며 주택 부족 문제에 직면했고, 이로 인해 도심지역 내에 다수의 무허가건물로 구성된 불량정착촌이 형성되었다. 이에 1960년대 후반 구청이 주도하는 불량정착촌 정비사업이 시행되었고, 1970년대에는 도시재개발법이 제정되어 행정처분의 형식으로 이루어지는 정비사업의 체계가 갖추어지기 시작했다. 1980년대 중반에는 건설회사를 참여조합원으로 참여시키는 합동재개발 방식의 정비사업이 시행되며 재개발사업이 민간사업이라는 인식이 점차 확산되었다.

한편 1970년대에 강남을 위주로 개발된 아파트들에 대해 1990년대 중반 재건축사업이 활발히 시행되었다. 집합건물법상 재건축 관련 조항에 더해 주택건설촉진법에 부분적으로 도입된 공동주택 재건축에 대한 조항을 통해 1970년 이전에 건축된 아파트들이 재건축사업의 주된 대상이 되었다.

2003년 7월 1일 도시 및 주거환경정비법이 제정됨에 따라 기존에 도시재개발법과 주택건설촉진법에 의하여 분리 시행되던 재건축과 재개발은 하나의 법률로 통합되어 시행되게 되었다.

Ⅱ. 정비사업의 종류

도시정비법상 정비사업은 크게 재건축사업, 재개발사업, 주거환경개선사업으로 구분할 수 있다(도시정비법 제2조 제2호).

재건축사업은 건축 이후 시간의 경과에 따라 노후・불량해진 공동주택을 허물고 다시 공동주택을 짓는 사업, 재개발사업은 지역 자체의 기반시설이 열악하고 노후・불량 건축물들이 밀집한 주거지를 정비하거나, 도심지로서의 기능을 상실한 상업지역 등에서 도시환경을 개선하는 사업, 주거환경개선사업은 저소득주민들이 밀집한 지역에서 국가재정을 투입해 도로나 공원 등의 기반시설을 확충하고, 주민들의 개별적인 건축행위를 장려하는 사업으로 각 이해할 수 있다.[1)]

1. 재건축사업

재건축사업은 정비기반시설은 양호하지만 노후・불량건축물이 밀집한 공동주택 등을 정비하여 주거환경을 개선하는 사업이다(도시정비법 제2조 제2호 '다'목).

도시정비법상 재건축사업과 재개발사업 사이에 존재하는 표면적인 차이는 정비기반시설이 열악한지 여부이지만, 사실 양자간에는 연혁적으로 근본적인 차이가 있다. 우리나라에서 재건축사업은 강남 등의 지역에서

1) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 394면

주로 진행되어 어느 정도 개발이익이 보장된 사업으로 인식됐다. 이에 건설사들은 재건축을 주요 사업대상으로 삼았고, 2000년대 초반에는 재건축사업 시장이 과열되기도 하였다. 한편 재개발사업은 기반시설이 열악한 지역에서 진행되며, 기존에 존재하는 대규모 공동주택 등이 없어 사업대상지를 구성하는 토지등소유자가 균일하지 않다는 점에서 재건축사업과 비교해 입지나 개발이익이 불리하다는 인식이 있다.[2)]

2. 재개발사업

재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후・불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역・공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업이다(도시정비법 제2조 제2호 '나'목).

종래에는 주택건설을 통해 주거환경을 개선하는 주택재개발사업과, 상업지역 등에서 상업용・업무용 건물을 지어 도시기능을 회복하기 위한 도시환경정비사업이 별도의 사업으로 구분되어 있었지만, 현행 도시정비법은 양자를 통합하여 재개발사업이라는 단일사업으로 규율하고 있다.

특히 도시환경정비사업은 도시재개발법상 도심재개발과 공장재개발을 통합한 제도로서 도심에서 대규모 빌딩을 건설하는 사업으로 활용되어 왔다. 도시환경정비사업은 2018년 도시정비법 개정을 통해 재개발사업으로 편입되었지만, 당해 사업 자체가 소멸한 것은 아니고 여전히 재개발사업의 일종으로서 도심지 기능 회복을 위한 정비사업으로서의 역할을 수행하고 있다.

---

2) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 394면

3. 주거환경개선사업

주거환경개선사업은 도시저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업이다(도시정비법 제2조 제2호 '가'목).

주거환경개선사업의 사업방식은 현지개량방식과 공동주택방식, 환지방식으로 다시 구분된다(도시정비법 제23조 제1항). 지방자치단체가 도시기반시설을 정비하고 주민들은 자력으로 주택을 개량하는 현지개량방식이 사업의 80% 이상을 차지하지만, 한국토지주택공사 등이 직접 시행자가 되어 전면수용 후 공동주택을 건설하는 방식 또한 함께 사용되고 있다.[3)]

---

3) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 396면

제 2 절 도심재개발 제도의 연혁

Ⅰ. 서론 - 도심에서 이루어지는 재개발

재개발사업은 노후·불량 건축물이 다수 밀집한 지역의 물리적 구조를 개선하여 도시기능의 회복과 성장을 꾀하는 사업이다. 이러한 재개발사업의 대상 구역은 크게 (1) 노후·불량 건축물이 집단적으로 밀집하여 불량주거지가 형성되거나 슬럼화된 곳, (2) 도심지 내부의 상업지역 가운데 노후 건축물이 밀집하여 상업지역으로서의 기능이 쇠락한 곳으로 구분될 수 있다.

이 가운데 전자를 대상으로 공동주택을 건설하고자 진행되는 것이 주택재개발, 상업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권 활성화를 위해 진행되는 것이 도심재개발에 해당한다. 1976년 도시재개발법이 처음 제정된 이래 도심지 상업지역의 기능 회복을 위한 도심재개발 제도는 다양한 형태로 변화되어왔다. 이 논문에서는 구체적인 법 제도상 형태를 물분하고 쇠락한 도심지의 도시기능 회복을 위해 수행되는 재개발사업을 통칭하여 '도심재개발'이라 부른다.

Ⅱ. 구법시대의 도심재개발

1. 도시재개발법의 제정

1950년 6·25전쟁이 끝나고 서울로 돌아온 피난민과 지방에서 상경한 인구들이 뒤섞여 서울에 대규모 불량정착촌을 형성하였다. 1962년 이를 개선하기 위해 도시계획법 속에 불량지구개량사업의 법적인 근거 조문이 마련되었다. 재개발사업의 시초가 도시계획법을 통해 구체적으로 구현되

기 시작한 것이다. 1965년에는 도시계획법 개정을 통해 재개발지구 지정의 근거가 마련되었고, 세운상가지구가 최초의 재개발지구로 지정되었다. 이후 1971년 다시 도시계획법이 개정되며 재개발사업이 본격적으로 도시계획사업에 포함되었고, 도심재개발 필요성 또한 그 무렵 처음으로 인식되기 시작하였다.

1970년대에는 도시화·산업화 초기에 형성된 주거지역 일부가 기반시설의 부족, 열악한 건축물 등을 원인으로 퇴락하여 기능을 상실한다. 또한 도시구조나 경제 상황의 변화로 인해 도시 활력의 중심이었던 도심지 내부 또한 쇠락하기 시작했다.[4)]

이에 1976년 12월 31일 도시의 계획적인 재개발에 관해 필요한 사항을 규정하여 재개발사업을 촉진하고 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진을 위해 도시재개발법이 제정되었다. 도시재개발법의 제정 당시에는 재개발사업이 주택재개발과 도심재개발을 별도로 구분하지 않고 포괄적으로 규정되었다(구 도시재개발법 법률 제3409호 제2조 제2호 참조).

2. 도심재개발 제도의 본격화

1) 1970-1980년대: 도심재개발의 태동 및 활성화

종로구와 중구를 배경으로 하는 서울 중심부의 도시구조는 조선시대로부터 유지되어 온 것이었다. 전후 이러한 도시구조를 충분히 고려하지 않은 채 급속한 도시화·산업화의 물결이 닥쳤고, 이는 도심지 내부의 난개발로 이어졌다. 이에 1960년대 서울시 내에서 도심재개발 사업의 필요성이 점차 인식되기 시작하였다. 그러던 와중 앞서 살펴본 것과 같이

---

4) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 399면.

1971년 도시계획법 속에 도시재개발에 관한 조문이 마련되었고, 도심재개발의 법적인 형태가 점차 구체화되었다.

1973년 서울시는 도심부 내 11개 지역에 도심재개발구역을 설정했다. 나아가 1978년에는 전국 최초로 도심재개발 기본계획을 수립하여 사대문안 도심부 전체를 전면 철거재개발 구역으로 설정했다.[5)6)] 전면 철거재개발을 통해 기반시설을 확보하고 현대적인 건축물 건설하여 도심 기능의 현대화를 꾀한 것이다. 1970년대 도심지역 106만㎡(약 32만평)에 걸쳐 11개 구역・234개 지구가 지정되었고, 1980년대에는 36만㎡(약 11만평) 6개 구역・88개 지구가 추가로 지정되었다.

그러나 도심재개발이 본격적으로 활성화되기 시작한 것은 1980년대였다. 1970년대에 불과 4개의 지구에서 사업이 완료된 것에 비해 1980년대에는 60개 지구에서 사업이 완료되었다.[7)] 1970년대 현대적 기반시설과 건축물이 요구되는 지역을 토대로 광범위한 도심재개발 구역이 지정되기는 했지만, 당시 도심재개발 사업은 전면 철거재개발 방식이었으므로 충분한 사업수요가 있는 지역에서만 진행될 수 있었기 때문이다. 1980년대에는 고도성장기를 토대로 본격적인 대기업이 등장하며 도심지역의 업무공간과 수요가 증가하였고, 86아시안게임과 88올림픽을 목전에 두고 있었기에 도심재개발이 보다 적극적으로 추진되었다. 그 결과 1980년대 다수의 도심재개발 지구에서 사업이 완료될 수 있었다.

도시재개발법 또한 1983년에 이르면 재개발사업을 '도심지재개발사업'

---

5) 이범훈, "서울시 도심 계획 방식의 변화: 1960년대부터 1990년대의 도시보전을 중심으로", 한국산학기술학회논문지 제21권 제9호, 2010, 44면.
6) 당시 제1순환선 내부 전지역과 동대문~신설동로터리~성동로터리~광희문로터리~동대문 연결 간선도로 이내 지역, 양동, 회현도 일부지역 등
7) 특히 88올림픽을 앞두고는 도심재개발 사업을 의욕적으로 추진한 결과 85년부터 88년까지 매년 10개 이상 지구에서 도심재개발사업이 완료되었다.

과 '주택개량재개발사업'으로 구분하여 도심재개발 제도를 법적으로 뒷받침하기 시작하였다. 그러나 아직 도시재개발법 자체에 주택재개발과 도심재개발을 체계적으로 구분하여 도심재개발에 관한 별도의 조문을 마련하지는 못하는 상태가 지속되었다.

2) 1990년대: 도심재개발의 침체기

1990년부터 1996년까지는 매년 1~4건 정도의 도심재개발 지구 지정만이 계속되었으나 1990년대 후반 잠시 증가추세를 보였다. 그러나 머지않아 IMF 사태로 인해 다시 본격적인 침체기를 맞게 되었다. 1999년을 기준으로 총 37구역, 457개 지구 가운데 28%에 이르는 126개 지구에서만 재개발사업이 완료되었고, 11%에 이르는 51개 지구에서 재개발사업이 진행 중이었으며, 61%에 이르는 280개 지구에서는 재개발에 착수하지도 못한 상태가 계속되었다.[8)]

도시재개발법은 1996년 개정 과정에서 재개발사업을 '도심재개발사업', '주택재개발사업', '공장재개발사업'으로 세분화하였다. 그러나 1980년대와 마찬가지로 도시재개발법 차원에서 각 재개발사업에 따른 별도의 조문체계를 마련하지는 못하였고, 이 상태가 도시정비법의 제정까지 계속되었다. 그 결과 도시재개발법 및 시행령 차원에서 도심재개발구역 지정 시 고려되어야 할 사항이 부재하였고, 서울시 도심재개발 기본계획도 이를 구체화하지 않았다. 이 당시에는 어느 지역에서 도심재개발을 시행할지에 관한 구체적인 기준이 존재하지 않았던 셈이다.

한편 도시재개발법 하에서의 도심재개발은 도심재개발사업이 가능한 지역을 대상으로 광범위한 지정대상범위를 설정하였다. 그리고 이 가운데 실제로 도심재개발을 시행하기 위한 도심재개발구역이 설정되었다(구

8) 2001 서울시 도심재개발 기본계획, 14면.

도시재개발법 제3조 제1항 제3호, 제4호 참조). 1996년 서울시 도심재개발 기본계획상 도심지역의 지정대상범위는 사대문 내 전지역, 동자동, 회현동, 동대문, 동묘 주변을 포함하여 7,750천㎡가 설정되었고, 그 가운데 도심재개발구역으로 지정된 곳의 면적은 1,472천㎡로 지정대상범위 면적의 19%였다.[9)]

이와 같이 광범위한 지정대상범위를 설정하고 그중에 도심재개발구역을 지정하는 방식은 도심재개발 사업이 시행될 전체적인 틀을 마련하는 데에는 도움이 되었다. 한편 구체적인 도심재개발구역이 설정되지 아니한 지역에서는 재개발 기본계획에 따라 개발을 제어하는 것이 곤란하다는 한계점도 동시에 존재했다.

3. 도심재개발사업의 물리적 특성

1) 정비구역 및 사업지구의 규모

도심재개발구역의 크기는 작게는 10,000㎡(약 3,000평)부터 크게는 20만㎡(약 6만평)에 이르기까지 다양하게 존재했다. 서울시 내 도심재개발구역의 평균적인 크기는 약 50,000㎡(약 15,000평)이었다.

대부분의 경우 하나의 도심재개발구역은 다수의 지구로 분할되어 사업이 시행되었는데, 통상 하나의 지구에 하나의 건축물이 건설되었다. 도심재개발구역 가운데는 마포로 1구역과 같이 1개의 구역이 50개 이상의 지구로 분할되는 경우도 있었으며, 광화문구역과 같이 1개의 정비구역이 곧바로 1개의 지구가 되는 경우도 있었다. 평균적으로는 대부분의 구역이 10개 내외의 지구로 분할되는 것이 통례였고, 1976년부터 2003년 사

9) 2001 서울시 도심재개발 기본계획, 61면.

이 각 지구의 평균적인 면적은 4,481㎡(약 1,358평) 정도였다.[10)]

2) 건축물의 규모와 용도

1976년부터 2003년까지 도심재개발사업을 통해 건축된 건축물의 평균적인 1층 바닥면적은 1,576㎡(약 478평)으로, 대부분의 건축물이 1,000~2,000㎡ 사이의 1층 바닥면적을 지니고 있었다. 이러한 건축물들의 평균적인 높이는 16층 정도로, 70년대 후반에는 평균 층수가 10층에 못 미치는 해도 더러 있었으나 00년대로 갈수록 평균 층수가 상향되었다. 그 결과 1998년부터 2002년 사이에 사업이 완료된 지구의 건축물 평균 층수는 20층을 상회한다.

서울시에서 도심재개발사업을 통해 완료된 건축물들의 총 연면적은 약 488만㎡(약 148만평)에 이르는데, 연면적을 기준으로 56%에 해당하는 면적이 업무시설로 건축되었다. 이외에는 9%가 판매근린시설, 3%가 숙박시설, 2%가 공동주택으로 건축되었고, 나머지 약 30%는 지하주차장, 기계실을 포함한 기타용도로 개발되었다.[11)]

Ⅲ. 도시정비법의 제정과 도시환경정비사업

1. 도시정비법의 제정

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 재개발사업은 도시계획법을 시초로 하였으나 도시재개발법을 통해 본격적으로 시행되었다. 반면 재건축사업은 주로 주택건설에 관한 촉진법을 통해, 주거환경개선사업은 도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의하여 진행되었다.

---

10) 2010 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 17~18면.
11) 2010 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 19~22면.

이러한 도시정비사업들은 모두 노후·불량건축물이 밀집된 지역의 물리적 변화를 통해 도시기능을 회복한다는 유사한 기능을 수행했지만, 각 도시정비사업이 개별법 단위에서 별도로 진행되며 서로 조율되지 못한 채 혼란을 초래했다. 이에 2003년 도시 정비를 위한 각종의 정비사업을 단일 법률로 통합하기 위하여 도시정비법이 제정되었다.

제정 도시정비법은 정비사업을 크게 도시저소득 주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로서 주거환경개선사업, 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로서 주택재개발사업, 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로서 주택재건축사업, 그리고 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로서 도시환경정비사업으로 구분하여 규율하였다.

2. 도시환경정비사업 제도 개관

1) 도시환경정비사업의 도심재개발로서의 본질

기존에 도시재개발법에 따라 진행되던 도심재개발사업은 도시정비법의 제정과 함께 도시환경정비사업이라는 명칭으로 개편되었다. 기존 도시재개발법은 재개발사업을 도심재개발사업, 주택재개발사업, 공장재개발사업으로 구분하긴 하였으나 이들 모두가 재개발이라는 동일한 정비사업의 범주에 포함되었다. 그 결과 도시재개발법 차원에서 각 재개발사업별로 별도의 조문화가 이루어지진 않았다.

도시정비법은 도시재개발법과 달리 도시환경정비사업을 재개발사업과는 별도의 독립된 정비사업으로 구분하였다. 그러나 도시재개발법과 마찬가지로 도시환경정비사업의 시행을 위한 별도의 조문체계를 구체화하는 정도까지는 이르지 못하였다. 이는 도시정비법이 기존 도시재개발법을 기초 뼈대로 이에 재건축사업, 주거환경개선사업 등을 편입시키는 구조로 제정되었기 때문인 것으로 보인다.

따라서 도시정비법의 제정을 통해 기존 도시재개발법상 도심재개발사업이 도시환경정비사업으로 변경되었으나, 아래에서 살펴보는 일부 변화를 제외하고 정비사업으로서의 본질적 속성이 변화한 것은 아니었다.

2) 도시환경정비사업의 사업시행자

도시정비법은 정비사업의 종류에 따라 사업시행자를 다르게 규정했다. 주택재개발사업이나 주택재건축사업의 경우 원칙적인 사업시행자는 조합이었다(도시정비법 제8조 제1항, 제2항 참조). 한편 도시환경정비사업은 '조합 또는 토지등소유자'가 사업시행자가 될 수 있도록 규정하여, 조합 외에도 토지등소유자가 사업시행자가 될 수 있는 길을 열어두었다(도시정비법 제8조 제3항 참조). 토지등소유자가 조합과는 별도의 사업시행자가 되어 도시환경정비사업 등 도심재개발을 시행하는 경우의 법률관계에 대해서는 제3장에서 후술한다.

3. 도시재개발법상 도심재개발과의 차이

도시재개발법 하에서의 도심재개발은 사업의 잠재적 대상 지역인 지정대상범위를 광범위하게 설정하고, 그 범위 내에서 도심재개발구역 및 지구를 설정하는 식으로 시행되었다. 그러나 새롭게 제정된 도시정비법은

기존의 지정대상범위 개념을 폐기하고 정비예정구역이라는 개념을 도입했다. 이는 기존 지정대상범위와 같이 도심재개발사업이 가능한 잠재적 대상 지역을 폭넓게 설정하는 대신 실제로 정비구역으로 지정될 지역을 가능한 구체적으로 특정하기 위한 것이었다.

한편 2004년 작성된 서울시 2010 도시및주거환경정비기본계획에서는 '서울시 차원에서 어느 지역에 도시환경정비사업을 적용할 것인지에 대한 원칙을 세우기가 어렵고, 도시환경정비사업을 위한 토지이용, 교통, 기반시설 등 종합적인 계획을 수립하는 공간범위가 없어지게 되며, 어느 곳에서든지 정비구역 지정이 가능하여 구역지정의 남발이 가능하게 된다'[12]는 이유로 기존 지정대상범위 개념을 유지하였다. 즉, 지정대상범위 개념을 통해 도시환경정비사업의 진행이 가능한 공간범위를 설정하고, 그 가운데 정비예정구역을 설정하는 방식으로 사업을 시행하였다.

4. 도시환경정비사업의 물리적 특성

2003년 도시정비법 제정 당시 서울시에는 4대문 주변의 도심부 외에도 마포, 청량리, 영등포, 용산지역 등에까지 지정대상범위가 확대 설정되었고, 2003년 말에는 이중 213만㎡(약 65만평)에 도시환경정비구역이 지정되었다.[13]

한편 정비구역과 사업지구의 규모는 도시재개발법 하의 도심재개발 당시와 다소간 차이는 있었으나 큰 틀에서 유사한 수준을 유지했다. 서울시 도시환경정비구역의 평균적인 면적은 약 50,000㎡(약 1만 5천평)으로 도시재개발법 하의 도심재개발과 유사했다. 다만 2000년대 이후 지정되는 중학, 순화, 저동, 쌍림 구역 등은 정비구역 면적이 7,000~14,000㎡ 정

12) 2010 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 42면.
13) 2010 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 14면.

도로 정비구역이 점차 소규모화되는 경향을 보이기도 했다. 정비사업이 완료된 사업지구의 규모도 평균적으로 5,000㎡(약 1,500평) 정도로 도시재개발법 시행 당시와 유사한 수준을 유지했다.[14]

도시환경정비사업이 완료된 지구의 건축물 높이 또한 도시재개발법 시행 당시와 유사하게 평균 17층 정도였는데, 2000년 이후 완료 지구의 경우 평균 층수가 20층을 넘어 점차 건축물이 고층화되는 경향을 보였다.

건축물의 용도 측면을 살펴보면 서울시에서 도시환경정비사업이 완료된 건축물의 총 연면적은 2010년 기준 약 726만㎡(약 220만평)에 이르는데, 이 가운데 72%에 해당하는 약 392만㎡가 업무시설로 건축되었다. 이외에도 공동주택이 14%, 판매근린시설이 11%, 숙박시설이 3% 건축되어, 기존 도시재개발법 하의 도심재개발 당시와 유사하게 업무시설 위주의 정비사업이 이루어졌다.[15]

Ⅳ. 2018년 도시정비법 전부개정 이후의 도심재개발

1. 2018년 도시정비법 전부개정

2003년 도시정비법이 제정된 이래 정비사업에 대한 사회적 수요 증가와 시장 상황의 변화에 따라 도시정비법은 수차례 개정을 거듭했다. 그 결과 제정 당시 88개조 273개항이던 도시정비법 조문 수는 2018년 무렵 117개조 423개항으로 크게 증가하였다. 이에 2018년 기존 정비사업 유형을 통합하여 단순화하고 정비사업 제도를 재정비하기 위해 도시정비법이 전부개정되었다. 그 과정에서 기존 도시환경정비사업은 주택재개발사업과 통합하여 재개발사업으로 개편되었다.

---

14) 2020 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 21면.
15) 2020 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 22~24면.

2. 토지등소유자가 시행하는 재개발

도시정비법 개정 과정에서 도시환경정비사업이 삭제되었으므로 표면적으로 도심재개발사업은 도시정비법상 자취를 감추게 되었다. 그러나 개정 도시정비법은 조합 뿐만 아니라 토지등소유자도 일정한 경우 재개발사업의 사업시행자가 될 수 있도록 규정하였다. 토지등소유자가 정비사업을 시행하는 것은 기존 도시환경정비사업에만 존재하던 특징이었으므로, 이를 토대로 재개발사업이 기존 도심재개발사업과 어떻게 연결되는지 검토할 여지가 있다(도시정비법 제25조 제1항 제2호 참조).

나아가 개정 도시정비법상 재개발사업은 '정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업'을 의미한다. 이와 같은 정의조항은 주택재개발과 도심재개발의 개념요소를 모두 포함하고 있으므로, 도심재개발사업은 재개발사업과의 관계를 통해 그 의미가 구체화될 수 있다.

3. 도시정비형 재개발사업

1) 도시정비형 재개발사업의 개념

서울시에서는 2018년 도시정비법 전면개정 이후 재개발사업을 주택정비형 재개발사업과 도시정비형 재개발사업으로 구분하고 있다(서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제3조 참조). 이 가운데 도시정비형 재개발사업은 상업지역·공업지역 등에서 도시 기능의 회복 및 상권 활성화 등 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업으로서 기존 도시환경정비사업을 계승하는 것으로 이해할 수 있다.

2) 도시정비형 재개발사업의 대상구역

앞서 살펴본 것과 같이 과거 도시재개발법은 재개발구역 지정대상범위를 광범위하게 설정하도록 규정하고 있었으나 도시정비법 제정 이후에는 정비예정구역을 설정하도록 변경되었다. 도시정비법 시행령과 국토교통부의 도시주거환경정비기본계획 수립지침은 포괄적인 정비예정구역의 지정기준을 제시하기는 하지만, 도시정비형 재개발사업의 경우 주택재개발이나 재건축사업과는 달리 법령과 조례에서 구체적인 구역지정 요건을 제시하지는 않고 있다.

서울시 도시및주거환경정비조례 또한 역세권 도시정비형 재개발사업을 시행하는 구역에 대해서만 보다 구체화된 정비구역지정 요건을 제시하고 있을 뿐(서울시 도시및주거환경정비조례 제6조 제1항), 도시정비형 재개발사업 일반에 대한 정비구역지정 요건은 존재하지 않는다. 이에 도시정비형 재개발사업의 정비구역지정 요건은 서울시 도시주거환경정비기본계획 등 지자체별 정비기본계획에 근거하고 있는 경우가 많다.

서울시의 경우 정비기본계획에서 정하고 있는 정비예정구역 지정 방법은 다음과 같다.[16]

[1단계] 정비예정구역 지정 검토범역 추출

1) 용도지역상 상업지역, 준주거지역, 준공업지역을 대상으로 추출 (용도지역 상향예정지역을 포함)
2) 2030 도시기본계획상 지구중심이상 지역에 대하여 역중심 반경 500m이내 지역 또는 인접한 지구단위계획구역에 포함되는 지역을

16) 2025 서울특별시 도시주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문), 41~42면.

대상지로 추출

[2단계] 정비예정구역 지정 요건 검토

지정검토기준 1) 다음 기준 중 2가지 이상을 만족하는 지역

- 노후도 : 30년이상 경과 건축물비율 30%이상
- 과소필지 : 150㎡미만 필지비율 40%이상
- 저밀이용 : 2층이하 건축물비율 50%이상

지정검토기준 2) 신축 건축물 비율

- 10년 이내 신축 건축물 비율

15% 이상인 기초블럭단위는 제외

이에 따른 도시환경정비예정구역은 한양도성을 중심으로 한 사대문 안 지역, 영등포, 용산, 청량리, 가산, 대림, 마포, 신촌, 연신내, 봉천 등 기존 도시환경정비사업상 지정대상범위 내지 정비예정구역과 큰 틀에서 대부분 일치한다. 이를 통해 도시정비형 재개발사업은 도시재개발법상 도심재개발, 도시정비법상 도시환경정비사업에 이은 도심재개발 사업으로 평가할 수 있다.

3) 도시정비형 재개발사업의 사업시행자

도시정비형 재개발사업의 사업시행자는 조합, 토지등소유자, 공동시행자, 지정개발자 등이 모두 가능하다. 주택재개발사업이나 주택재건축사업의 경우 조합이 사업시행자가 되는 것이 일반적이라는 점을 고려하면 도시정비형 재개발사업은 조합뿐만 아니라 20인 미만으로 구성된 토지등소유자가 직접 사업시행자가 되어 정비사업을 시행할 수 있다는 특징이 있다. 다만 언제나 토지등소유자가 사업시행자가 되어야만 하는 것은 아니

고 기존 도시환경정비사업과 같이 조합이 시행하는 도시정비형 재개발사업도 제도상 가능하다는 점에 유의해야 한다.

4) 소결

앞서 검토한 점을 토대로 도시정비형 재개발사업이 기존 도시재개발법상 도심재개발과 도시정비법상 도시환경정비사업을 계승한 도심재개발 제도에 해당한다는 점은 정비구역의 특성 내지 사업시행자의 특성을 통해 드러난다. 다만 유의할 점은 도시정비형 재개발사업이라는 개념이 도시정비법이나 시행령 등에서는 등장하지 않고, 각 지방자치단체가 제정하는 도시및주거환경정비조례 수준에 이르러서야 처음 등장한다는 것이다. 따라서 도시정비형 재개발사업의 정비구역 지정 요건 또한 각 지방자치단체의 도시주거환경정비기본계획 단계에 이르러서야 그 구체적인 형태를 확인할 수 있다.

한편 기존 도시환경정비사업이 주택재개발 사업에 비해 보인 특수성으로는 토지등소유자가 직접 사업시행자가 되어 정비사업을 시행할 수 있다는 점이었다. 이러한 사업시행자의 특수성은 도시정비형 재개발사업에도 여전히 유지되고 있으므로, 이어서는 토지등소유자가 시행하는 재개발로서의 특수성에 대해 구체적으로 검토하기로 한다.

Ⅴ. 최근의 도심재개발 제도

1. 서론

앞서 연혁적으로 살펴본 도심재개발 제도는 오늘날 도시정비법이 예정하고 있는 도심재개발 사업의 원형에 해당하는 것이다. 그러나 도심지에

서 이루어지는 재개발 사업은 도시정비법이 예정하고 있는 원형적인 도심재개발 사업 외에도, 구체적인 정책목표의 달성을 위해 만들어진 특수한 형태의 재개발 사업이 존재한다.

이러한 특수한 형태의 재개발 사업은 주택재개발과 도심재개발 사업을 불문하고 존재하고, 이들은 도시정비법이 정하는 원형으로서의 재개발 사업과 사업대상지역, 범위, 신청요건, 사업기간, 용도제한·형태제한 측면에서의 특례 등에서 차이가 존재한다. 특히 이들 특수한 형태의 재개발 사업을 보통 구체적인 정책 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 형태를 띠고 있으므로, 각종 인센티브를 부여하여 당해 사업이 예정하는 정책 목표 달성을 유도하는 구조로 설계되어 있는 경우가 많다.

특수한 형태의 재개발 사업 가운데 도심지에서 이루어져 도심재개발의 일종으로 평가될 수 있는 사업으로는 도심복합사업과 신속통합기획이 존재한다. 이하에서는 이들 각 사업의 대략적인 내용을 검토하여 도시정비법이 정하는 원형으로서의 도심재개발 사업과 어떠한 점에서 차이가 존재하는지 등을 검토한다.

2. 도심 공공주택 복합사업

도심 공공주택 복합사업은 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등 기존의 민간사업만으로는 충분한 개발이 어려운 지역에 대해 공공이 지구지정을 통해 사업부지를 확보하고, 신속하게 재개발을 시행하는 사업을 말한다. 도심 공공주택 복합사업은 역세권 지역에 대해서는 용적률을 700%까지 허용하고, 기존 재개발 사업과 비교해 사업을 시작하기 위한 노후도 기준을 완화하거나, 임대주택용으로 요구되는 기부채납 비중을 낮추는 등의 인센티브를 제공하고 있다.

무엇보다 도심 공공주택 복합사업의 핵심은 공공이 재개발 사업의 주체가 된다는 점에 있다. 당해 사업은 일반적인 주택재개발처럼 조합을 구성하지 않고, SH나 LH 등의 공공기관이 토지를 수용한 뒤 우선공급권을 부여하는 방식으로 이루어진다.[17]

이 사업은 역세권이나 준공업지역 등 도심재개발 사업이 예정하고 있는 사업대상지역에서 시행된다는 점에서 특수한 형태의 도심재개발 사업에 해당한다. 그러나 도시정비법상 도심재개발 사업은 원칙적으로 조합 또는 토지등소유자가 직접 사업시행자가 된다는 점에서 민간이 주도하는 사업에 해당하지만, 위 도심 공공주택 복합사업은 토지주・민간기업・지자체 등이 사업을 제안할 수는 있으나 지구확정이나 사업을 시행하는 주체가 공공이 된다는 점에서 가장 본질적인 차이가 존재한다.

3. 도심복합개발특례법

최근 도심지 주거공급 확대를 위해 앞서 살펴본 도심 공공주택 복합사업에 대해 민간이 주도하는 방안이 검토되고 있다. 즉, 그동안 공공이 시행하는 도심복합사업에 대해서 부여되던 인센티브를 민간 사업자에게도 부과하여 역세권 등의 도심지역에서 주택공급을 확대하고자 하는 것이다. 이에 위 내용을 골자로 하는 도심복합개발특례법의 제정이 추진되고 있다.[18]

위 민간주도 도심복합사업의 경우 조합을 설립하지 않고 토지주가 신

---

17) 부동산대책 정보사이트 정책풀이집 홈페이지 참조. (최종접속일자: 2022. 11. 3.) (https://www.molit.go.kr/policy/capital/cap_1_02.jsp)
18) 연합뉴스 2022. 7. 18. 기사,「민간 도심복합사업에도 특례정용해 공급확대... 통합심의, 민간확대」(최종접속일자: 2022. 11. 3.) (https://www.yna.co.kr/view/AKR20220718109200003)

탁 등 전문기관과 협력하여 사업을 시행할 수 있다는 점에서 토지등소유자가 직접 시행하는 도심재개발 사업과 매우 유사한 형태를 띤다.

특히 민간주도 도심복합사업의 경우 도시정비법에 따라 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에 비해 용적률 등 형태제한 특면에서 사업시행자에게 유리하고, 신속통합기획과 같이 통합심의가 적용되어 사업속도가 빠르다는 점에서 유인이 있다. 다만 도시정비법에 따른 도심재개발은 상업지역, 준주거지역, 준공업지역 전체를 사업대상지역으로 하나, 위 민간주도 도심복합사업의 경우 준공업지역과 저층주거지역, 역세권 등을 대상지역으로 하고, 특히 역세권의 경우 역사로부터 350m 이내여야 한다는 점에 차이가 있다.

제 3 절 도심재개발의 절차와 특징

Ⅰ. 현행법상 도심재개발 제도

2018년 도시정비법이 전부개정되며 도시환경정비사업이 재개발사업으로 편입되었다. 따라서 현행 도시정비법상 도심재개발은 재개발사업의 시행방법과 절차에 따라 진행된다. 기존 도시환경정비사업은 토지등소유자에 의한 시행이 가능하였고, 실제로 많은 정비구역에서 토지등소유자에 의한 도심재개발이 시행되었다. 토지등소유자에 의해 정비사업이 진행된다는 사실 자체가 당해 정비사업이 도심재개발에 해당함을 의미하는 중요한 표지가 되었던 셈이다.

하지만 2018년 전부개정된 도시정비법은 재개발사업 전체에 대해 조합뿐만 아니라 토지등소유자에 의한 시행을 허용하였다. 따라서 이제 최소한 문언적으로 정비사업의 사업시행자가 토지등소유자라는 사실이 곧바로 당해 정비사업이 도심재개발임을 나타내는 것으로 해석할 수는 없다. 이는 동시에 도심재개발사업이 재개발사업의 한 세부 유형이 되었음을 의미하기도 한다.

다만 주의해야 할 점은 도시정비법은 법률 차원에서 명시적으로 재개발사업의 종류를 세분화하고 있지는 않다는 것이다. 즉 도시정비법은 '재개발사업'이라는 하나의 정비사업만을 예정하고 있을 뿐, 이를 주택재개발이나 도심재개발이라는 세부 정비사업으로 구분하고 있지 않다.[19] 따

---

19) 주택재개발과 도심재개발의 구별은 개별 지자체가 제정하는 도시 및 주거환경정비 조례 수준에 이르러서야 구체화된다. 기존 도심재개발 제도가 운영되고 있던 대부분의 지자체는 '재개발사업의 구분'이라는 표제아래 재개발사업을 '주택정비형 재개발사업'과 '도시정비형 재개발사업'으로 구분하고 있다. 이 가운데 '도시정비형 재개발사업'이 도심재개발사업에 해당한다.

라서 법률 차원에서 도심재개발사업의 절차를 살펴보기 위해서는 도시정비법상 재개발사업의 절차를 살펴보는 수밖에 없다.

한편 도시정비법은 구법시대 개별법에 따라 별도로 시행되던 각종 정비사업의 절차와 지위를 하나의 법률로 통합하여 시행하고자 제정된 법률이다. 이에 도시정비법은 각 정비사업별로 절차를 세분하여 규정하는 대신, 하나의 통일된 개념으로서 '정비사업'을 제시하고 그 절차를 큰 틀에서 규정하는 방식을 채택하고 있다. 결국 재개발사업의 절차 또한 도시정비법상 정비사업의 절차 전체를 조망하는 과정에서 그 구체적 윤곽을 확인할 수 있다.

Ⅱ. 현행법상 도심재개발사업의 절차

도시정비법상 재개발사업의 절차는 크게 계획수립단계, 사업시행자 형성단계, 사업시행계획단계, 관리처분단계, 사업완료단계로 나뉜다.

1. 계획수립단계

계획수립단계는 도시 및 주거환경 정비기본계획의 수립으로부터 시작된다(도시정비법 제4조 참조). 정비기본계획이 수립되면 정비구역의 지정권자는 구체적인 재개발구역을 지정하고 정비계획을 수립한다(도시정비법 제8조 제9조 참조).

2. 사업시행자 형성단계

사업시행자 형성단계는 재개발사업의 사업시행자에 따라 구분된다. 도시정비법상 재개발사업은 조합이 시행하거나 토지등소유자가 20인 미만인 경우에는 토지등소유자가 직접 시행할 수 있다.[20][21] 조합이 재개발

사업을 시행하는 경우 조합설립추진위원회 구성, 창립총회, 조합설립인가 과정을 거쳐 사업시행자로서 조합이 형성된다. 토지등소유자가 직접 재개발사업을 시행하는 경우 추진위원회 설립이나 설립인가 등을 받을 필요가 없다. 조합의 경우 조합설립인가를 받음으로써 조합이 사업시행자 지위를 얻지만 토지등소유자의 경우 사업시행인가시에 사업시행자 지위를 얻게 된다.

사업시행자가 형성된 이후에는 시공자 선정 절차를 거쳐 사업시행의 실체가 보다 구체화된다. 조합이 재개발사업을 시행하는 경우 조합설립인가를 득한 이후 조합총회에서 경쟁입찰 또는 수의계약 형태로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정한다(도시정비법 제29조 제4항).[22] 토지등소유자가 재개발사업을 시행하는 경우 사업시행계획인가를 받은 후 토지등소유자가 자치적으로 정한 규약(도시정비법 제2조 제11호 나목 참조)에 따라 시공자를 선정한다(도시정비법 제29조 제5항).

3. 사업시행계획단계

---

20) 도시정비법은 조합과 토지등소유자 외에도 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 자치구의 구청장, 한국토지주택공사, 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사, 건설업자, 등록사업자 또는「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조제7항에 따른 신탁업자와 「한국부동산원법」에 따른 한국부동산원과 공동으로 시행하는 방법 등을 예정하고 있으나 이 논문에서는 크게 조합과 토지등소유자 시행방식만을 다룬다.

21) 과거 도시환경정비사업의 경우 토지등소유자가 20인 이상인 경우에도 토지등소유자에 의한 직접 시행이 가능했지만, 현행법에 따르면 토지등소유자가 20인 미만인 경우에만 토지등소유자의 직접 시행이 가능하다. 토지등소유자가 20인 이상인 경우 반드시 조합을 구성해야 한다.

22) 수의계약은 2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우에만 진행하고, 일정 규모 이하의 정비사업은 조합총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 시공자를 선정할 수 있다.

사업시행계획단계는 사업시행계획을 수립하고 인가받는 단계이다. 사업시행자는 정비계획에 따라 사업시행계획서를 작성하여 사업시행계획인가를 신청하게 된다. 이때 조합이 사업시행자인 경우 인가를 신청하기에 앞서 미리 총회에서 조합원 과반수인 찬성으로 의결할 것이 요구된다(도시정비법 제50조 제5항 본문). 토지등소유자가 사업시행자인 경우 토지등소유자 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지등소유자의 동의를 받아야 한다(도시정비법 제50조 제6항 본문).

4. 관리처분단계

관리처분단계에서는 분양 및 관리처분계획의 수립과 인가가 이루어진다. 사업시행자는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날로부터 120일 이내에 분양통지 및 분양공고를 한다(도시정비법 제72조 제1항, 도시정비법 시행령 제59조 제1항, 제2항).[23] 분양을 희망하는 토지등소유자는 통지한 날부터 30일 이상 60일 이내의 기간 사이에 분양신청을 한다(도시정비법 제72조 제2항 본문). 사업시행자는 분양신청 현황을 토대로 관리처분계획을 수립하여 시장・군수 등의 인가를 받는다(도시정비법 제74조 제1항). 이때 사업시행자는 관리처분계획인가 신청 전에 총회 의결을 거쳐야 하는데, 조합의 경우 조합원 과반수의 찬성으로 의결한다(도시정비법 제45조 제1항 제10호, 제4항 본문). 다만 토지등소유자가 시행하는 경우 토지등소유자는 이미 사업시행계획인가 단계에서부터 4분의 3 이상의 동의율을 확보하고 있으므로 실질적으로 총회를 개최하는 의의가 적다. 이후 기존 건축물을 철거하고 신축 건축물에 대한 착공에 돌입한다.

5. 사업완료단계

---

23) 단 토지등소유자 1인이 시행하는 재개발의 경우 분양통지・분양공고 절차는 생략할 수 있다.

사업완료단계에서는 준공인가를 받고, 이전고시 및 등기에 따라 신축 건축물에 대한 소유권 이전이 이루어진다(도시정비법 제83조, 제86조). 이후 조합은 최종 청산절차를 거쳐 해산하고, 토지등소유자는 관리처분에 따른 청산금만 있으므로 별도의 최종 정산 및 해산 없이 정비사업이 종료된다.

제 4 절 도심재개발과 주택재개발의 구별

Ⅰ. 서론

한국의 재개발사업은 크게 주택재개발과 도심재개발로 구별된다. 이 가운데 재개발사업의 표준적인 형태로 인식되고 있는 것은 이른바 주택재개발이다. 하지만 도시정비법은 법률 차원에서 개별 재개발사업의 유형을 구분하고 있지 않다. 나아가 재개발사업의 절차 또한 다른 정비사업과 구분되지 않은 채 함께 규정되어 있으므로 도시정비법을 통해 주택재개발과 도심재개발 제도를 구분해내기는 더욱 어렵다. 기존 도시환경정비사업이 존재하던 때에는 도심재개발이 실정법상 실체를 지닌 별도의 정비사업이었다. 그러나 도시환경정비사업이 재개발사업과 통합된 지금에 이르러서는 주택재개발과 도심재개발의 구분은 주로 강학적 차원에서 이루어지고 있다.

한편 주택재개발과 도심재개발의 실정법적 구분은 개별 지자체의 도시 및 주거환경정비 조례 수준에 이르러서야 주택정비형 재개발사업과 도시정비형 재개발사업으로 구체화된다. 이마저도 각 재개발사업의 유형에 따른 절차가 별도로 규정되어 있는 것이 아니므로, 강학상 주택재개발과 도심재개발의 구분을 확인하는 정도에 불과하다. 이에 아래에서는 외국의 법제와 도시정비법상 구체적인 절차적 제도적 차이점을 중심으로 주택재개발과 도심재개발의 개념을 구분하여 검토한다.

Ⅱ. 외국의 재개발 제도

한국에서의 재개발사업 발달 과정은 한국의 현대적 발전 과정에서의 특수한 사회적 배경에 기인한 것인 만큼, 도심재개발과 주택재개발의 구

별을 위해서는 보다 폭넓은 관점에서의 조명이 필요하다. 따라서 우리의 법제를 외국의 법제와 비교함으로써 우리 제도가 가진 특수성이나 문제점을 찾아내는 자기점검이 가능할 것이다.[24] 아래에서는 재개발사업에 관한 각국의 제도를 검토하고 이를 토대로 한국에서의 도심재개발과 주택재개발의 구별 방안에 대해 모색하고자 한다.

1. 미국

1) 미국의 도시설계

1960년대 미국에는 인구의 교외화로 인한 도심공동화문제가 나타났고, 이를 해결하기 위해 도시설계가 도시계획수법을 보완하며 시작되었다. 당시 미국은 용도지역을 분리하고, 각 용도지역에 따라 용도, 개별 건축물별 건축선, 높이, 밀도 등을 규제하는 조닝 제도에 근거해 필지단위로 도시공간을 관리해왔다.[25] 아래에서 살펴보는 미국의 도시설계 제도들은 위와 같은 필지단위의 조닝제도의 한계를 인식하고 지구단위에서 도시공간 환경의 질적 향상을 도모하기 위한 제도에 해당한다.

특히 1980년대부터는 도시재생을 위한 도시설계가 본격화되었다. 이 당시부터 2008년 금융위기 전까지 각 지자체는 도심부를 중심으로 다양한 도시재생사업을 추진하였다. 이러한 도시설계수법은 크게 도심부 활성화를 위한 주민주체의 도시설계 프로그램으로서 상업지구 개선프로그램(BID 프로그램)과 전통적 기성시가지 가로경관의 보전활용을 위한 메

---

24) 박정훈, “韓國 行政法學 方法論의 形式・展開・發展”, 공법연구 제44권 제2호, 2015, 167면.

25) 배웅규・김지엽・김소라, “뉴역시 주거지역의 재상과 보전을 위한 조징변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구-뉴욕시 퀸즈보로(Queens Borough)의 13개 주거지를 대상으로”, 서울도시연구 제11권 제4호, 2010, 69면.

인 스트리트 프로그램(Main Street Program)으로 대별된다.[26]

BID 프로그램(Business Improvement District Program)은 상업・업무지구의 활성화를 위해 설정된 특별지구 내의 자산소유자로부터 부담금을 징수하고, 이를 토대로 지구의 상업 활성화를 위한 정비사업을 실시하는 사업이다.[27] 정비사업을 통해 지구 내부의 매상, 임대료, 자산가치가 상승되므로 부담금을 지불했던 자산소유자에게 이익이 환원되는 도시재생사업에 해당한다.[28] 특별지구 설정을 위해선 지역주민의 발의가 시의회에서 승인될 것이 요구되므로, BID 프로그램은 주민이 주체가 되는 상업지역 활성화 수법에 해당한다. 또한 BID 프로그램은 해당 상업지역 자산소유주들로 구성 및 운영되며 도시재생사업에 필요한 재원을 자체적으로 조달한다.

한편 1977년 지역운동 차원으로 시작한 메인 스트리트 프로그램(Main Street Program)은 커뮤니티가 중심이 된 지역 재활성화 기법에 해당한다.[29] 메인 스트리트 프로그램은 메인스트리트(번화가)에 접한 지구, 중심업무지구(Central Business Distrct, CBD), 경제학적 상업중심지 등 광역적인 지역을 대상으로 한 프로그램이다. 여기서 메인 스트리트는 통상 비교적 작은 도시마을의 중심 가로로서, 그 마을의 상업가로로 명명할 수 있는 주요 가로를 의미하는 것으로 해석된다.[30] 메인 스트리트 프로

---

26) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 139면.
27) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 140면.
28) 이운용・김민경・이정형, “미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구”, 한국도시설계학회지 제9권 제2호, 2008, 43면.
29) 강동진, “미국 지방도시의 역사적 중심가로 재활성화 방법 분석-메인스트리트 프로그램(Main Street Program)을 중심으로”, 국토계획 제42권 제4호, 2007, 77-78면.

그램의 핵심은 '역사보존의 맥락 속에서 경제발전을 도모한다'는 것이다.[31] 즉, 지역 중심적 사고를 통해 커뮤니티를 재구축하고, 해당 도시 공간 환경의 특성을 기반으로 메인 스트리트를 재활성화 하는 프로그램인 것이다.

2) 샌프란시스코 미션 베이(San Francisco, Mission Bay) 재개발 사례

미국 샌프란시스코에 위치한 미션 베이는 도심부로부터 남측으로 약 1.6km 떨어진 곳에 위치한 지구로, 과거 항만 선박을 위한 정박소로 활용되던 항구를 매립한 곳이다. 산업구조변화에 따라 기존 창고와 공장, 철도선로 등이 노후화되었고, 이에 버려진 지역의 활성화를 위해 도시재생 프로젝트(도심재개발)이 시행되었다.[32] 당해 사업의 개발목표는 '도시 쇠퇴로 인한 폐해 방지, 환경적인 악영향 및 비정상적인 도시공동화의 해결, 평가 절하된 재산가치의 하락과 공공시설의 쇠퇴 극복' 등이었다.[33]

미션 베이 지구의 면적은 약 122ha(약 1,220,000㎡)로 수용인구는 약 6,000세대에 해당한다. 1996년부터 2003년까지 9,000개의 주택을 보전 및 확충하고[34], 약 46만㎡의 상업 및 근린생활용지를 공급하여 구도심 지역의 활성화를 꾀하는 사업이 진행되었다.[35] 미션 베이 지구 재개발의 지구별 계획으로는 근린상업지구, 일반 상업지구, 쇼핑센터지구, 오피스지

---

30) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 141면.
31) 강동진, 앞의 글, 78면.
32) 경기개발연구원, "테마형 도시개발과 대규모 주거단지 조성을 위한 해외사례 및 지침수립연구", 2008, 28면.
33) 경기개발연구원, 위 보고서, 29면.
34) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 143면.
35) 경기개발연구원, 위 보고서, 29면.

구, 공업지구, 호텔지구 등이 포함되었다. 미션 베이 지구 재생 프로젝트는 미국의 대표적인 도시재생 프로젝트 및 재개발 사례에 해당한다.

3) 시사점

앞서 살펴본 미국의 도시설계 제도로서 BID 프로그램이나 메인 스트리트 프로그램은 넓은 의미에서 도시재개발에 포함된다. 도시재개발은 불량・노후건축물이 밀집하여 도시기능이 쇠락한 지역의 물리적 구조를 개선・보수하는 것을 의미하므로, 도시재개발에는 도시 공간의 '물리적 변화'가 수반된다. 그런 측면에서 BID 프로그램과 메인 스트리트 프로그램은 사업내용이 단순히 기존 건물을 물리적으로 변화시키는 것뿐만 아니라, 지구 환경관리, 안전 요원 배치 등을 통한 공공안전관리, 홍보 캠페인을 통한 소비자 유치, 시장 인센티브 지원을 통한 신규 사업체 모집[36] 등 비물리적인 변화까지 포함하는 포괄적인 사업에 해당한다.

하지만 이들 도시재생 및 재개발사업의 대상 지역이 쇠락한 상업・도심지역인 점을 통해 미국 재개발사업의 원형을 유추해볼 수는 있다. 한국에서 재개발사업이 불량정착촌을 철거하고 대규모로 주택을 공급하는 사업과 인식되는 것과 달리, 미국의 재개발사업은 '도심' 지역의 '도시재생'에 초점을 맞춘 포괄적인 사업에 해당한다.

또한 대규모 토목・건설 공사가 수반되는 미국의 재개발 사례로서 샌프란시스코 미션 베이 재생 프로젝트 또한 미국의 재개발의 원형이 도심재개발에 해당함을 추측케 한다. 미션 베이 재생 프로젝트는 항구를 중심으로 발달한 구도심 지역의 쇠락을 개선하고 주택 공급 및 상권 활성

36) 이운용・김민경・이정형, "미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구", 한국도시설계학회지 제9권 제2호, 2008, 46면.

화를 꾀하는 사업이기 때문이다. 이외에도 미국의 시애틀(Seattle) 어반 빌리지 전략과 도시재생 사업 또한 쇠락한 도심부 지역을 대상으로 진행되었고, 뉴욕(New York) 맨해튼의 특별지구제(special disctric) 제도 또한 도심지역을 대상으로 하고 있다.[37] 이처럼 미국의 도시재개발사업은 그 대상지역이 주로 도심부이고, 재개발 목적 또한 쇠락한 구도심 지역의 기능 활성화를 위한 것에 해당한다.

이처럼 미국 재개발사업의 원형이 한국에서는 특수한 형태의 재개발로 여겨지는 도심재개발이라는 점을 통해 주택재개발과 도심재개발의 구분이 보다 선명하게 드러난다.

2. 영국

1) 영국의 재개발사업 개관 및 연혁

영국의 경우 도시재개발에 관한 일반적 정의 조항은 별도로 존재하지 않는다. 다만 개별법을 통해 도시 재생 내지 재개발의 간접적인 의미를 파악할 수 있다. Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996는 ① 주택 허가 및 기타 주택 지원과 부적합 주택에 대한 조치, ② 건축 계약 및 건축가들과 관련한 법률의 수정, ③ 철거지역과 관련한 보조금 제공 및 개발 및 재생(Regeneration) 기타 지원, ④ 주택 에너지 효율 계획과 관련한 법률 수정, ⑤ 도시개발조합, 주택 개발 트러스트, 뉴타운 위원회 등과 관련한 입법을 목적으로 하고 있다.[38]

---

37) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 146-149면.
38) 나채준, “영국의 재개발, 재건축 법제분석 및 시사점”, 토지보상법연구 제14집, 2014, 33면.

한편 Housing and Regeneration Act 2008은 기존에 사용하던 'Homes and Communities' 용어를 'Urban Regeneration'으로 대체하였다. 동법을 통해 도시재개발의 개념이 공공의 전략적 계획하에 수행되던 정비사업에서 공공과 민간의 파트너십을 전제로 진행되는 도시재생(regeneration)으로 변모하였음을 알 수 있다.[39]

제2차 세계대전 이후 영국의 도시개발은 전후 국토재건 및 파괴된 도시의 복구・신도시 개발을 통한 대도시 인구 분산을 위주로 진행되었다. 동시에 이 시기 영국 사회에서는 탈산업화와 탈도시화가 시작되어 도심 쇠퇴와 침체 문제가 등장하기 시작하였다.[40] 영국에서 도시재개발의 개념이 처음 등장한 것은 1970년대로, 도심지역 쇠퇴 문제가 본격적으로 표면화되며 도심부 재생사업이 추진되었다.[41] 이를 위해 1978년 '도심활성화 법률(Inner Urban Area Act)가 제정되어 신도시 개발뿐만 아니라 도심재생사업에도 정부지원금이 지급되게 되었다.[42]

1990년대를 지나 오늘날에 들어서는 정부차원에서의 도시재생(Regeneration)이 적극적으로 추진되고 있다. 1997년 장기간의 보수당 집권을 종식시킨 블레어 노동당 정부는 부동산 개발 위주의 도시재생을 커뮤니티 참여 중심의 도시재생으로 변모시키기 시작했다.[43] 2010년 집권한 보수당・자유당 연합정부는 지역 커뮤니티의 역할을 강조하기 시작하였다. 이를 위해 기존의 광역지역개발청을 폐지하고 지역기업파트너십(Local Enterprise Partnership)을 설립하여 각 지자체가 자율적 파트너

39) 나채준, 앞의 글, 33면.
40) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 156면.
41) 당시로서는 도시재생이라는 용어가 등장하기 이전이므로 도시재개발로 파악하는 것이 더욱 정확하다.
42) 나채준, 앞의 글, 33면.
43) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 158면.

십을 통해 전체적인 도시재생사업을 유도하고 있다.[44]

2) 영국의 재개발사업 관련 법제

영국의 재개발사업은 한국과 유사하게 도심재개발과 주택재개발로 대별된다. 먼저 영국의 도심재개발 사업과 관련된 개별법으로는 1990년 도시 및 농촌계획법, 1980년 지방정부・계획 및 토지법 등이 있으며, 주택공급 및 주택재개발에 관계되는 법률로는 1985년, 2004년 주택법 및 1989년 지방정부 및 주택법 등이 있다.[45]

1990년 도시 및 농촌계획법[46]은 도시・농촌 지역의 개발 계획에 관한 기본적인 틀을 제공하기 위한 법이지만, 동시에 도심지역 기능 회복을 위해 특정지역을 도심구역(도심시가지정비구역), 도시개발구역, 공업지역으로 지정하여 토지이용의 합리화를 기하기 위한 내용을 포함하고 있다.[47] 1980년 지방정부・계획 및 토지법은 도시개발구역의 지정과 도시개발의 시행에 관해 규정하는 도시계획법적인 성격을 띠고 있다.[48]

반면 2004년 주택법은 도시의 환경개선과 관련하여 주택의 개수・개량・불량지구정비 등을 행하기 위한 법률이다. 또한 1989년의 지방정부 및 주택법은 주택법상의 구역개량에 해당하는 재개발을 주거환경개선구역으로 대체하고 불량지구정비의 내용을 개정한 법률이다.[49]

---

44) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 158면.
45) 나채준, “영국의 재개발, 재건축 법제분석 및 시사점”, 토지보상법연구 제14집, 2014, 48면.
46) 1990년 도시 및 농촌계획법은 잉글랜드와 웨일즈 지방에만 적용되는 법이고, 스코틀랜드에는 ‘1997년 도시・농촌계획(스코틀랜드)법’이, 북아일랜드에는 ‘1991년 계획(북아일랜드)명령’과 ‘2003년 계획(수정)명령’이 각 적용되고 있다.
47) 나채준, 위의 글, 48면.
48) 나채준, 위의 글, 48면.

이처럼 영국의 도시재개발 법제는 도심지역의 계획 및 재개발을 중심으로 하는 도시 및 지역계획법 주축의 체계와 주택 개량을 중심으로 하는 주택법 주축의 체계로 이원화되어 있다. 한편 재개발 방식에 있어서도 영국의 주택재개발은 한국의 전면철거 재개발과 달리 가능한 기존 건축물과 문화시설을 보존하는 데 방점을 두고 특별한 경우 기존 건축물을 철거하고 새로운 건축물을 신축하는 방식을 취한다.[50]

3) 시사점

영국의 재개발사업은 한국과 마찬가지로 주택재개발과 도심재개발로 대별된다. 이는 영국의 도시재생(재개발사업)이 산업혁명 이후 도시화 과정에서 발생한 도시 문제들을 해결하기 위한 도시정책이라는 측면에서 기인한다.[51] 각 재개발사업의 대상지구 역시 주택재개발은 노후・불량건축물이 밀집한 불량지구를 대상으로 주택을 공급하기 위한 것이고, 도심재개발은 도심공동화 등으로 인해 쇠락한 도심 시가지 지역을 주로 대상으로 한다. 다만 우리나라의 경우 재개발사업을 포함한 정비사업 일체는 도시정비법에 따라 규율되고 진행되지만, 영국의 경우 각 재개발사업조차 개별법 차원에서 규율되고 진행된다는 차이점이 있다. 이는 한국의 구법시대 정비사업 양상과도 유사한 것이다.

또한 한국의 경우 도심재개발과 주택재개발을 불문하고 기존의 건축물을 전부 철거하고 새로운 건축물을 건설하는 전면재개발 방식이 재개발사업의 원형인 반면, 영국의 경우 기존 건축물을 보존・개량하는 보존재

49) 나채준, “영국의 재개발, 재건축 법제분석 및 시사점”, 토지보상법연구 제14집, 2014, 48면.
50) 나채준, 위의 글, 48면.
51) 2025 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 181면.

개발 방식이 점차 재개발의 중심 형태가 되어가고 있다. 다만 한국에서도 최근 사대문 내 지역을 중심으로 보존재개발 지구가 설정되는 등 도시재생(Regeneration) 측면에서의 재개발이 점차 주목되고 있다.

Ⅲ. 도심재개발과 주택재개발의 구별

우선 실정법적 측면에서 도심재개발과 주택재개발이 구별될 수 있다. 비록 도시정비법은 도심재개발과 주택재개발을 구분하지 않은 채 이를 모두 '재개발사업'으로 규율하고 있지만, 세부 절차 조항을 통해 도시정비법 또한 도심재개발과 주택재개발을 구분하고 있음을 유추할 수 있다.

우선 정비구역의 설정과 관련하여 도시정비법 시행령은 [별표 1] 정비계획의 입안대상지역에서 각 정비사업별 정비계획을 입안할 수 있는 지역을 예정하고 있다. 이 가운데 재개발사업의 경우 '공장의 매연・소음 등으로 인접 지역에 보건위생상 위해를 초래할 우려가 있는 공업지역 또는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 도시형공장이나 공해발생정도가 낮은 업종으로 전환하려는 공업지역', '역세권 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역으로서 「주택법」 제20조에 따라 토지의 고도이용과 건축물의 복합개발을 통한 주택 건설・공급이 필요한 지역'을 열거하고 있다. 이들은 각각 도시재개발법 당시의 공장재개발 내지 역세권 지역의 도심재개발을 예정하는 것으로 해석된다.

다만 공장재개발이나 역세권 도심재개발과 같이 특수한 형태의 도심재개발을 제외하고는 정비계획의 입안대상지역이 주택재개발과 마찬가지로 노후・불량건축물의 연면적 합계나, 인구・산업 등이 과도하게 집중되어 도시기능의 회복이 필요한 지역 등으로 구분되지 않고 규율되어 있다.

또한 도시정비법은 재개발사업의 사업시행자와 관련하여 조합이 시행하는 방법과 토지등소유자가 20인 미만인 경우 토지등소유자가 직접 시행하는 방법을 예정하고 있다(도시정비법 제25조 제1항 제1호, 제2호). 주목할 것은 토지등소유자가 20인 미만인 경우에만 토지등소유자에 의한 직접 시행이 가능하다는 점이다. 과거 도시환경정비사업의 경우 토지등소유자의 수를 제한하지 않은 채 토지등소유자에 의한 직접 시행이 가능했다. 그런데 오늘날 도시환경정비사업과 재개발사업이 통합된 이상 토지등소유자 수를 제한하는 것은 실질적으로 도심재개발의 경우에만 토지등소유자에 의한 직접 시행을 허용하겠다는 간접적인 표현으로 볼 수 있다. 주택재개발 정비구역의 평균적인 크기를 고려할 때, 주택재개발사업의 경우 토지등소유자가 20인 미만이 되는 경우가 적고, 대토지소유자에 의한 군소토지 매입도 한계가 분명하기 때문이다. 이처럼 토지등소유자에 의한 시행이 과거 도시환경정비사업(도심재개발)에만 존재하던 특유한 제도임을 고려할 때, 오늘날 도시정비법은 여전히 재개발사업을 주택재개발과 도심재개발로 구분하여 규율하고 있는 것으로 보인다.

또한 비교법적 측면에서 도심재개발과 주택재개발은 보다 뚜렷하게 구별된다. 미국의 경우 재개발(도시재생) 개념은 1960년대 교외화에 따른 도심공동화 현상을 보완하기 위해 등장하였다. 미국에서의 재개발은 도심지역의 기능 복구 및 상업적 활성화를 염두에 둔 도심재개발이 원형인 셈이다. 이는 한국에서 주택재개발이 재개발사업의 원형인 것과 대조된다. 또한 재개발 방법과 관련하여 미국은 도시재생(Regeneration)에 초점을 두고 기존 건축물을 보수・개선하거나 기존의 역사적 건축물을 보존하는 방향으로 진행된다는 점에서 보존재개발로서의 특징이 드러난다. 한편 한국과 같이 대규모 신축 건설 공사를 수반하는 재개발사업의 경우에도 대상지역이 구도심・구항만 지역 등 과거 도심지였으나 오늘날 그 기능이 쇠락한 지역을 대상으로 한다는 점에서 도심재개발적 특성이 더욱 두드러지게 나타난다는 점은 동일하다.

영국의 경우 한국과 마찬가지로 주택재개발과 도심재개발의 구별이 비교적 뚜렷하다. 다만 한국의 경우 주택재개발은 전후 형성된 불량정착촌 문제를 해결하기 위한 과정에서 시작된 반면, 영국의 경우 산업혁명 이후 구시가지의 노후화에 따른 불량주택의 누적으로 인해 이를 정비하기 위해 주택재개발이 주로 시행되었다. 한편 도심재개발의 측면에서는 영국의 경우 신도시개발에 따른 탈도시화로 인해 도심공동화 문제 등이 발생하였다는 측면이 존재하긴 하나, 도심 시가지 지역의 쇠락에 따른 기능 회복을 꾀한다는 점에선 한국과 도심재개발의 발전 역사는 유사하게 전개되어 왔다. 다만 현대에 이르러서는 영국의 경우 1989년부터 시작된 어번빌리지 운동[52]에 힘입어 전면철거 재개발보다는 도시재생사업에 초점을 맞춘 재개발이 점차 추진되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

---

52) 이 운동은 지속가능한 도시건축을 위해 ① 복합적인 토지이용, ② 도보권내 초등학교, 공공시설 및 편익시설 배치, ③ 융통성 높은 건물계획, ④ 보행자우선계획, ⑤ 적정개발 규모(이상적인 개발규모는 40ha, 거주인구 300~5000인), ⑥ 지역특성을 반영한 고품격 도시 및 건축설계, ⑦ 다양한 가격, 규모의 주거유형 혼합 등을 통해 경제적, 사회적, 환경적으로 지속가능한 커뮤니티를 개발하는 것이다. 나채준, “영국의 재개발, 재건축 법제분석 및 시사점”, 토지보상법연구 제14집, 2014, 46면.

제 3 장 도심재개발 사업시행자의 법률관계

제 1 절 도심재개발의 사업시행자

Ⅰ. 사업시행자의 의의

1. 사업시행자의 뜻

주택재개발의 사업시행자는 통상 조합이지만, 도심재개발은 토지등소유자가 직접 사업시행자가 되어 재개발사업을 수행할 수 있다는 점에 특색이 있다. 사업시행자란 도시 공간을 형성하기 위한 일련의 개발사업을 추진하고 시행하는 사업의 주체를 의미한다.

1971년 시행된 도시계획법은 도시계획사업의 규모와 공공성을 감안하여 도시계획구역을 관할하는 시장 또는 군수가 직접 도시계획사업을 시행하도록 규정했다. 다만 예외적으로 행정청이 아닌 자도 관할시장이나 군수의 허가를 받아 도시계획사업을 시행할 수 있었고, 그 중 재개발사업의 경우 재개발구역 안의 토지등소유자로 구성된 조합이 사업시행자가 될 수 있었다.

이를 통해 알 수 있듯이 사업시행자는 사업의 규모와 공공성에 따라 다양한 형태를 띨 수 있다. 국가나 지방자치단체가 직접 사업시행자가 될 수도 있고, 개별 법률의 규정에 따라 별도로 설립된 조합 등 행정청 이외의 자가 사업시행자가 되는 것도 가능하다. 그러나 일단 사업시행자가 되는 이상 이들은 당해 사업상 발생하는 모든 권리와 의무의 주체가

되어 사업의 시작부터 완료까지의 모든 과정을 도맡아 수행한다. 이 점에서 사업시행자는 단순히 사업의 물리적 공사만을 수행하는 시공자와는 구별되는 개념이다.[53]

한편 개발사업에 따라 사업시행자에게 요구되는 역할이 서로 다를 수 있고, 이에 각종 개발사업법마다 서로 다른 형태의 사업시행자제도를 채택하고 있다. 그러므로 개별 개발사업법이 사업시행자를 어떠한 형태로 예정하고 있는지가 당해 개발사업의 사업시행자 형성 과정에 큰 영향을 끼치게 된다.

2. 도시계획사업의 발전과정

1) 개발사업의 뜻

전후 급속한 도시 성장기에 서울은 지속적으로 인구가 팽창하였고, 이에 따라 도시의 공간적 확장이 수반되었다. 그 과정에서 도시 경계는 인구 증가에 따라 기성시가지의 외곽으로 점차 확대되었고, 기존 도시 경계에 연접한 새로운 택지와 주택 조성 사업이 다양하게 진행되었다. 한편 도시 외곽의 확장 외에도, 도시 내부의 기존 문제지역을 정비하고 주거환경을 개선하기 위한 사업도 동시에 진행되었다.

그 과정에서 도시의 외적 팽창과 기존 도심지의 정비를 위한 법적 근거가 필요했는데, 이를 위해 제정된 법률들이 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 택지개발촉진법 등이다. 위 법률들에 따라 새로운 택지, 주택·산업단지를 조성하거나, 기존 도심지의 노후 주택을 정비하는 일단의 사업들을 '개발사업'이라 하고, 이들을 규율하는 위 법률들을

53) 김종보, "도시환경정비사업에서 시행자와 사업절차의 특수성", 법학논문집 제31집 제1호, 2007, 666면.

‘개발사업법’이라고 한다.[54]

2) 도시개발법과 국토계획법의 관계

현행 국토계획법은 도시계획사업으로 도시계획시설사업, 도시개발법에 따른 도시개발사업, 도시정비법에 따른 정비사업을 규정하고 있지만(도시계획법 제2조 제11호), 2000년 도시개발법의 제정 이전에는 이보다 다양한 형태의 개발사업들이 도시계획법상 도시계획사업으로 규정되어 있었다.

예컨대 1999년 개정된 도시계획법은 도시계획시설사업, 도시재개발법에 따른 재개발사업, 토지구역정리사업법에 따른 토지구획정리사업 외에도 ‘일단의 주택지조성사업’, ‘시가지조성사업’, ‘일단의 공업용지조성사업’ 등을 도시계획사업으로 규정하였다(법률 제5982호, 1999. 5. 24.로 개정된 도시계획법 제2조 제1항 제5호 내지 제9호).

그러나 2000년 도시개발법이 별도의 법률로 독립하여 제정되면서 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 일단의 공업용지조성사업의 세 가지 사업들은 수용방식의 도시개발사업으로 이전되었고, 도시계획사업은 도시계획시설사업, 도시개발사업, 도시재개발사업으로 개편되었다(법률 제6243호, 2000. 1. 28.로 개정된 도시계획법 제3조 제13호).[55]

하지만 사업시행자 측면에서 볼 때 도시계획법과 이를 승계한 국토계획법은 여전히 도시개발법의 일반법적 역할을 수행하고 있다. 앞서 살펴본 도시계획법은 도시계획사업 중 일단의 주택지조성사업 등의 세 가지

54) 김종보, “개발사업에서 국공유지의 법적 지위”, 행정법연구 제57호, 2019, 2-3면.
55) 정태용, 『도시계획법』, 한국법제연구원, 2001, 367면.

사업들에 대해서도 다른 도시계획사업과 마찬가지로 사업시행자 지정시에 국공유지를 제외한 토지면적 2/3 이상의 취득과 토지소유자 1/2 이상의 동의를 요구하였고 별도의 수용요건을 두지는 않았다.[56]

현행 국토계획법은 도시계획시설사업의 민간시행자 지정에 대해 국공유지를 제외한 토지면적의 2/3 이상을 소유하고 토지소유자 총수 1/2 이상의 동의를 받을 것을 요건으로 하고 있다(국토계획법 제86조 제7항, 동법 시행령 제96조 제2항). 한편 도시개발법은 국토계획법과는 다르게 사업시행요건인 토지취득요건을 시행자지정요건과 수용요건으로 나누고 있다.[57] 도시개발법에 의한 수용방식의 도시개발사업은 민간사업자가 사업시행자로 지정될 때 국공유지를 제외한 토지면적의 2/3 이상을 소유해야 하고(도시개발법 제11조 제1항 제5호), 사업시행자가 실시계획을 인가받고 토지를 수용할 때에는 전체 사업대상 토지면적의 2/3 이상을 소유하고 토지소유자 총수 1/2 이상의 동의를 요구하고 있다(도시개발법 제22조 제1항).

비록 도시계획시설사업에서는 시행자지정요건이던 토지소유자 총수 1/2 이상의 동의 요건이 도시개발사업에서는 수용요건으로 정해져 있는 점이나, 도시개발사업의 수용요건으로서 토지면적을 산정할 때에는 국공유지를 포함한 전체 토지면적을 대상으로 한다는 차이를 제외하고는 도시개발법상 시행자 지정요건 및 수용요건이 큰 틀에서 도시계획법 및 국토계획법과 유사하다.

이는 도시개발법 등 개별 개발사업법이 도시계획법 및 국토계획법이라는 동일한 뿌리에 기초하고 있음을 잘 보여준다.

---

56) 김종보, “개발사업에서 국공유지의 법적 지위”, 행정법연구 제57호, 2019, 6면.
57) 김종보, 위의 글, 5면.

3) 도시정비법과 국토계획법의 관계

도시정비법상 재개발사업 또한 위 도시개발법의 경우와 다르지 않다. 앞서 살펴본 것과 같이 재개발사업은 당초 도시계획법상 도시계획사업으로 탄생하였다. 1971년 전부개정된 도시계획법은 1976년 도시재개발법이 별도의 법률로 독립하여 제정될 때까지 제31조 이하에서 재개발사업을 규율하였다.

도시계획법에 의해 재개발사업이 규율되던 당시 행정청이 아닌 재개발구역 안의 토지등소유자로 구성된 조합이 사업을 시행하기 위해서는 재개발구역 안의 토지 총면적 및 건축물 연면적의 각 2/3 이상에 해당하는 소유자의 동의를 얻을 것이 요구되었다(예컨대 법률 제2291호, 1971. 1. 19.로 개정된 도시계획법 제32조 제1항 제2호, 제2항).

한편 1976년 제정된 도시재개발법은 토지등소유자가 직접 시행하는 재개발과, 토지등소유자로 구성된 조합이 시행하는 재개발을 재개발사업의 기본적인 형태로 규정하며(법률 제2968호, 1976. 12. 31.로 제정된 도시재개발법 제9조), 이 경우 사업시행인가 요건으로 재개발구역안의 토지면적의 2/3 이상과 토지소유자 총수의 1/2 이상에 해당하는 자의 동의를 요구하였다(법률 제2968호, 1976. 12. 31.로 제정된 도시재개발법 제14조 제1항). 위 규율 내용도 기존 도시계획법상 재개발사업의 시행자 지정요건과 유사한데, 이 또한 도시정비법이 도시계획법과 국토계획법에 뿌리를 두고 있음을 잘 보여준다.

4) 개발사업법과 국토계획법

이상의 논의를 종합하면 현행법상 각종의 개발사업법제는 도시계획법

및 국토계획법으로부터 분화하여 현재에 이르렀음을 알 수 있다. 따라서 국토계획법상 토지면적 및 토지소유자 동의 요건은 비록 현행법상 개발사업법마다 다양한 형태로 변화하여 받아들이고 있지만, 그 뿌리가 도시계획법과 국토계획법에 있음을 염두에 두고 해석하여야 한다.

이는 도심재개발 등의 도시정비사업에서도 마찬가지이므로, 정비사업에서 요구되는 토지면적 및 토지소유자 동의 요건은 도심재개발 등의 정비사업의 정당성을 담보하는 중요한 동의 요건으로 작동한다.

Ⅱ. 토지등소유자의 의미

1. 토지등소유자의 개념

정비사업에서 토지등소유자라는 용어의 의미는 다양하게 해석될 수 있다. 우선, 토지등소유자는 정비구역 내의 토지 또는 건축물을 소유함으로써 정비사업의 시행에 의해 자신의 권리에 영향을 받는 처분의 상대방으로서의 지위를 가지고, 정비사업이 조합을 구성하여 시행되는 경우 토지등소유자는 당해 조합의 구성원이라는 지위를 가지며, 토지등소유자가 직접 재개발사업을 시행하는 경우에는 사업시행자로서 직접 사업에 대한 권한과 책임을 지는 지위를 의미하기도 한다.

2. 토지등소유자의 다층적 지위

1) 처분의 상대방

도시정비법에 따른 정비사업의 본질은 정비구역 내의 노후·불량건축물을 허물고 그 위에 새로운 기반시설, 공동주택 등을 건설하는 데 있다.

그 과정에서 기존에 정비구역 내 토지나 건축물을 소유한 자에 대해서는 토지를 수용하거나 건축물을 철거하는 불이익이 가해질 수 있다. 이러한 관점에서 토지등소유자는 정비사업의 진행에 따라 가해지는 각종 처분의 상대방으로서의 지위를 가진다.

2) 조합의 구성원

도시정비법은 정비구역 내의 토지나 건축물의 소유자 또는 그 지상권자를 토지등소유자라 지칭하고(도시정비법 제2조 제9호), 정비사업의 시행을 위해 조합이 결성되는 경우에는 이들이 조합원이 된다고 규정하고 있다(도시정비법 제39조).[58] 이에 따르면 토지등소유자는 정비사업의 사업시행자인 조합의 구성원 내지는 구성원이 될 수 있는 자격을 의미한다.

3) 사업시행자

토지등소유자가 도시정비법 제25조 제1항 제2호에 따라 직접 사업시행자가 되는 경우 토지등소유자라는 말은 단체의 구성원으로서의 지위가 아니라 사업시행을 담당하는 주체로서의 단체 그 자체를 의미하게 된다. 도시정비법이 사업시행자인 토지등소유자에 대해 자치규약을 작성하도록 정하고 있다는 점에서도 토지등소유자가 사업시행자로서의 지위를 표상할 수 있음이 잘 드러난다(도시정비법 제2조 제11호 나목). 즉, 토지등소유자가 재개발사업의 사업시행자로 사용되는 경우에, 토지등소유자의 의미는 조합과 거의 대등한 의미로 이해될 수 있다.

3. 토지등소유자 시행 도심재개발에서 시행자와 구성원의 관계

58) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 682-683면.

토지등소유자가 시행하는 재개발에서 '토지등소유자'라는 말은 이중적 지위를 표상한다. 우선 정비구역 내 토지나 건축물을 소유하고 있다는 사실적 측면에서 토지등소유자라는 의미가 있고, 동시에 사업시행자로서 조합과 대등한 지위의 토지등소유자라는 의미가 있다.

특히, 도시정비법이 토지등소유자가 시행하는 재개발에서 '토지등소유자'를 사업시행자로 정하고 있는 명문의 규정은 없지만, 구성원 내부적 관계의 규율을 위해 자치규약을 작성하고 총회 개최를 통해 의사를 결정하게 하는 등 조합과 유사한 제도를 두고 있다는 점에 미루어 보아 토지등소유자는 사업시행자로서의 지위를 갖는다고 보아야 한다. 심지어 대토지소유자 등 1인이 정비구역 내 나머지 토지를 전부 확보하여 정비구역 내에 1인의 대토지소유자만이 존재하는 경우에도 그를 지칭하는 '토지등소유자'라는 단어는 이중적인 지위를 모두 내포하고 있는 것이다.

제 2 절 토지등소유자의 수용권과 공공성의 보충

도시정비법상 정비사업의 사업시행자에게는 수용을 통해 정비구역 내 토지등소유자의 소유권을 박탈할 수 있는 법적 권한이 주어진다. 이처럼 수용을 통한 개인의 소유권 박탈을 위해서는 헌법상 공공필요가 충족되어야 한다. 그러나 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우 ① 도심재개발을 통해 신축되는 건축물의 유형이 일반적인 주택재개발과 달리 업무시설 내지 주상복합건축물인 경우가 많고, ② 수용권을 행사하는 사업시행자가 사인(私人)인 토지소유자라는 점에서 과연 헌법상 공공필요를 충족하는지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

Ⅰ. 도심재개발과 수용

1. 정비사업과 수용

1) 헌법상 수용의 정당화 요건

우리 헌법 제23조는 모든 국민의 재산권을 보장하고 있으므로 개인은 구체적으로 재산을 사용・수익・처분할 수 있는 사유재산권을 누린다.[59] 따라서 재산권을 지닌 자의 의사와 무관하게 소유권을 일반적으로 박탈하는 것은 허용되지 않는다. 헌법 제23조 제3항은 재산권의 수용・사용 또는 제한은 공공필요가 인정되는 경우에 한하여 법률로써 하여야 한다고 규정하고 있다. 재산권자의 의사에 반하는 재산권 박탈을 정당화하는 공공필요는 통상적인 사용권 제한의 필요(헌법 제37조 제2항)보다 더 강화된 것이다.[60]

---

59) 성낙인, 『헌법학』 제17판, 법문사, 2017, 1337면.
60) 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 행정법연구 제30호, 2011, 287

정비사업에서의 수용 또한 공익사업을 위해 법률에 의거하여 타인의 토지 등 재산을 강제적으로 취득하는 공공수용에 해당한다.[61] 따라서 정비사업에서 수용을 통해 사업에 반대하는 자의 소유권을 박탈하기 위해선 ① 당해 정비사업이 공공필요를 충족하고, ② 소유권 박탈의 근거가 법률로써 존재해야 한다.

2) 수용과 헌법상 공공필요

일반적으로 정비사업은 그 자체로서 공공필요를 충족하는 것으로 해석될 여지가 있다. 정비사업은 정비구역에서 이루어지는 사업인데, 정비구역은 행정주체에 의해 도시기능의 회복 및 정비가 필요한 구역으로 지정된 곳이기 때문이다. 그러나 개별 정비사업을 보다 구체적으로 살펴보면 정비사업마다 헌법상 공공필요의 충족 여부에 대한 다양한 의문이 제기될 수 있다.

먼저 재개발사업의 경우 일반적으로 헌법상 공공필요를 충족시키고 수용권이 부여된다는 점에 다툼이 없다. 반면 재건축사업의 경우 헌법상 공공필요를 충족하는지에 대해 다소간 논란이 있다. 재건축사업이 헌법상 공공필요를 충족한다고 보게 되면 재건축사업자의 매도청구권 행사에 따른 토지소유권자의 소유권 박탈이 정당화되기 때문이다. 그러나 일반적으로 재건축사업 또한 일정한 공익목적을 수행하는 정비사업이라는 점에서 헌법상 공공필요를 충족하는 것으로 해석된다[62].

판례 또한 매도청구권으로 인해 재건축에 반대하는 구분소유자들의 행

면.
61) 김동희, 『행정법 Ⅱ』 제26판, 박영사, 2021, 384면.
62) 김종보, 앞의 책, 393면.

복추구권・거주이전의 자유・주거의 자유가 다소 제한되기는 하나, 이러한 제한에는 합리적인 이유가 있으므로 매도청구권 조항이 위헌이라고 볼 수는 없다고 판단하였다[63].

3) 수용의 법률상 근거

앞서 살펴본 것과 같이 수용은 사업시행자에 의한 재산권의 강제 취득을 허용하는 제도이므로 헌법 제23조 제3항에 따라 법률상 근거가 필요하다. 일반적인 수용의 근거 법률로는 토지보상법이 있고, 그 외에도 국토계획법・도로법・택지개발촉진법 등의 개별법들이 있다. 정비사업과 관련해서는 도시정비법이 공공수용을 허용하는 개별법에 해당한다. 이들 개별법들은 공공수용에 관한 일부 특칙을 규정하고 있고, 수용에 관한 일반적인 사항은 토지보상법을 준용하도록 하고 있다.[64]

구체적으로, 도시정비법은 재개발사업에서는 수용에 의해, 재건축사업에서는 매도청구소송에 의해 사업시행자가 당해 정비사업의 정비구역 내 토지소유권을 확보할 수 있도록 정하고 있다(도시정비법 제63조, 제64조).

도시정비법이 제정될 때 재건축사업에 대해서도 수용권을 부여할 것인지 여부가 논의되었으나, 재건축사업에 대해서는 수용권을 부여하지 않은 채 도시정비법이 제정되었다. 그래서 재건축은 구법시대에 사용하던 매도청구권을 통해 사업에 반대하는 자들을 사업에서 배제할 수 있도록 제도가 설계되었다. 매도청구소송은 토지수용위원회의 수용재결과 같은 절차는 존재하지 않지만, 판결에 의해 소유자의 의사와 무관하게 소유권

63) 대법원 1999. 10. 22. 선고 97다49398 판결, 같은 취지로 대법원 1999. 12. 10. 선고 98다36344 판결 등.
64) 김동희, 앞의 책, 388면.

이 박탈된다는 점에서 헌법 제23조 제3항의 수용에 해당한다.[65]

2. 도심재개발과 수용

도심재개발 또한 재개발사업의 일종이므로, 도심재개발의 소유권 박탈 또한 수용 방식에 의해 이루어진다. 사업시행자는 관리처분계획이 인가된 후 90일 이내에 분양신청을 하지 아니한 자, 분양신청기간 종료 이전에 분양신청을 철회한 자 등을 대상으로 손실보상 협의를 진행한다(도시정비법 제73조 제1항). 만약 손실보상에 관한 협의가 성립되지 아니하면 수용재결을 신청하게 된다(도시정비법 제73조 제2항).

도시정비법은 절차상 관리처분계획 이후에 수용재결이 이루어지도록 규정하고 있다. 이는 분양신청의 결과에 따라 손실보상에 관해 협의하거나 수용재결을 신청해야 할 대상자의 범위가 정해지기 때문이다. 그러나 수용재결을 신청할 수 있는 근원적인 힘은 사업시행계획인가로부터 비롯한다. 도시정비법상 재개발사업의 사업시행계획인가는 토지보상법상 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 의제되기 때문이다(도시정비법 제65조 제2항).[66]

사업인정은 개발사업이 헌법상 공공필요를 충족하는 공익사업임을 인정한다는 것을 선언하는 행정법상 행정처분에 해당한다(토지보상법 제2조 제7호). 사업인정은 당해 개발사업의 사업대상지 전체에 대한 수용권 행사의 포괄적인 법적 근거로 기능한다. 개발사업의 시행자가 사업인정

---

65) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 557면.
66) 재건축사업의 경우에도 사업시행인가 이후에 매도청구소송이 가능하므로, 사업시행인가가 매도청구소송의 법적 근거가 된다(도시정비법 제64조). 2018년 이전 도시정비법은 조합설립인가만으로도 매도청구소송을 할 수 있도록 정했지만, 현재는 사업시행인가 이후에만 매도청구권 행사가 가능하도록 변경되었다.

을 신청하면 행정청은 두 단계를 거쳐 심사한다. 우선 행정청은 당해 개발사업이 토지보상법상 추상적 공익사업 목록에 해당하는지를 검토한다. 만약 이에 해당하면 당해 특정 개발사업의 공공성 또는 공공필요 충족 여부를 판단하여 이것이 긍정되면 사업인정 결정을 하게 된다.[67]

3. 도심재개발사업의 공공성

기존 도시환경정비사업으로부터 현행법상 도심재개발에 이르기까지 도심재개발 제도를 관통하는 공통점은 토지등소유자들이 별도의 조합을 구성하지 않고 직접 사업을 시행할 수 있다는 점에 있다. 특히 도심재개발의 경우 사업대상지의 규모가 크지 않고 사업대상지 내 토지등소유자의 숫자가 많지 않은 경우가 대부분이었다. 이에 통상 사업대상지의 약 80% 정도를 보유하고 있는 대토지소유자와 수십 명의 군소필지 소유자들이 사업시행자인 토지등소유자를 구성하게 되었다.

이 경우 도심재개발은 대토지소유자가 군소필지 소유자들의 토지를 매수하고, 만약 매수가 되지 않으면 수용을 통해 대토지소유자가 토지소유권을 확보하는 방식으로 시행되었다. 그래서 사업 초기에는 수십 명으로 구성된 토지등소유자가 사업이 진행됨에 따라 대토지소유자 1인만 남게 되는 경우도 다수 존재했다.

한편 협의매수에 응하지 않아 토지를 수용당하는 군소필지 소유자의 입장에서는 자신의 땅이 수용당해야 하는 헌법상 공공필요가 불분명하다고 주장하는 경우도 있었다. 도심재개발을 통해 새롭게 지어지는 건축물은 공공성을 강하게 띤 건축물이 아닌 업무시설이나 주상복합건축물 등이었기에 헌법상 공공필요 충족 여부가 비교적 불분명하기 때문이다.

---

67) 김종보, 앞의 책, 572면.

이처럼 토지등소유자들이 조합을 구성하지 않고 직접 도심재개발을 시행하는 경우, 당해 정비사업이 헌법상 공공필요를 충족하는지에 대해 다소간 논란이 존재한다. 만약 토지등소유자가 시행하는 도심재개발사업의 헌법상 공공필요가 인정되지 않는다면 토지등소유자가 사업시행자로서 수용권을 행사하는 것은 위헌에 해당한다. 따라서 이하에서는 토지등소유자가 시행하는 도심재개발사업의 헌법상 공공필요 충족 여부에 대해 구체적으로 살펴본다.

Ⅱ. 토지등소유자 시행 도심재개발의 공공필요 충족 여부

토지등소유자가 시행하는 도심재개발이 헌법상 공공필요를 충족하는지 여부에 대해서는 다양한 측면에서의 검토가 가능하다. 우선 도심재개발의 정비사업으로서의 본질, 현실적인 수용권 부여의 필요성 측면에 초점을 맞춰 공공필요가 갖추어졌다고 보는 견해가 있을 수 있다. 반면에, 사업시행자 측면에서 사인(私人)이 수용권을 행사한다는 점, 도심재개발 사업의 결과 신축되는 건축물이 공공성이 낮은 업무시설 내지 주상복합시설이라는 점에서 수용권 행사를 정당화할 정도의 공공필요를 부정하는 견해도 있을 수 있다.

토지등소유자가 시행하는 도심재개발사업상 수용의 정당성 검토를 위해서는 사인이 도시계획시설사업을 시행하는 경우의 수용과 비교하는 것이 의의가 있다. 기반시설인 도시계획시설 중에도 사인에 의해 설치되는 경우 비교적 공공성이 낮은 시설이 있을 수 있다. 이 경우 민간시행자의 도시계획시설사업에 대한 수용권 부여 매커니즘을 검토하는 것은 이와 유사한 측면이 있는 토지등소유자 시행 도심재개발의 수용권 부여 여부를 검토하는데 도움이 된다.

1. 도심재개발의 정비사업으로서의 본질

앞서 살펴본 바와 같이 토지등소유자가 직접 시행하는 도심재개발사업은 당해 사업이 수용권 부여를 정당화할 정도로 헌법상 공공필요를 충족하는지에 대해 견해가 대립한다. 이에 대해서는 우선 토지등소유자가 시행하는 도심재개발도 헌법상 공공필요를 충족하는 것으로 해석하는 견해가 있다. 주택재개발사업이나 재건축사업과 마찬가지로 도심재개발사업 또한 다소간 정도의 차이는 있지만, 공익목적을 위해 시행되는 정비사업이기 때문이다.

도심재개발사업은 노후·불량건축물이 밀집하여 도심지로서의 기능이 쇠락한 지역의 물리적 형상을 변경하여 상권활성화 및 도시기능 회복을 수행하는 정비사업이다. 그 과정에서 소수의 토지등소유자가 사업시행자가 되고, 그 가운데 대토지소유자를 위주로 사업이 진행되는 측면은 존재할 수 있다. 그러나 이 경우에도 도심재개발사업이 지니는 정비사업으로서의 공공목적과 재개발사업 전반에 대해 인정되는 수용권 부여의 입법취지를 고려하면 도심재개발사업 또한 헌법상 공공필요를 충족하는 것으로 봄이 타당하다는 것이다.

헌법재판소 또한 토지등소유자가 도시환경정비사업을 수행할 수 있도록 규정한 것이 과잉금지원칙을 위반하여 사업시행에 동의하지 않는 토지등소유자의 재산권을 침해하지 않는다고 판단한 바 있다. 토지등소유자가 도시환경정비사업을 시행할 수 있도록 한 이유는 도시환경정비사업이 소수의 대토지 소유자와 몇몇의 군소필지 소유자가 존재하는 지역에서 소규모로 진행된다는 특수성을 고려한 것이기 때문이다. 또한 토지등소유자에 의한 시행의 경우에도 조합설립절차를 제외하고는 조합이 시행하는 경우와 동일한 절차로 진행될뿐만 아니라, 수용 이후의 손실보상

등에 관한 구제방안도 마련되어 있으므로 토지등소유자에 의한 시행이 당해 정비사업에 반대하는 자들의 재산권을 침해하는 것으로 볼 수 없다는 것이다.[68]

2. 민간시행자의 도시계획시설사업과의 비교

1) 도시계획시설의 개념

가. 기반시설의 개념

산업화와 도시화가 진행됨에 따라 도로, 항만, 공원, 공항, 학교 등 도시의 형성과 도시민의 생활에 필수적인 시설의 필요성이 점차 증대하였다. 이러한 시설들은 공공성이 강하므로 시장 경제의 원리에 따라 민간이 이를 합리적으로 설치할 것을 기대하기 어렵고, 그 설치를 오로지 민간의 자율에 맡겨두는 것도 부적절하므로[69] 행정주체와 공적 기준에 의한 계획적 설치·관리가 요구된다. 이에 국토계획법은 도시의 통상적 기능과 도시민의 생활에 필요한 각종 시설들을 기반시설로 정의하고 그 설치와 관리에 대해 규율하고 있다(국토계획법 제2조 제6호).

국토계획법은 기반시설을

가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설
나. 광장·공원·녹지 등 공간시설
다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설
라. 학교·공공청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·

68) 헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2009헌바128 결정.
69) 로앤비 온주, 국토계획법, “기반시설의 의의”. (최종접속일자: 2022. 11. 3.) (https://www.onju.com/onju/service/INDEX/index.aspx)

문화체육시설

마. 하천・유수지(遊水池)・방화설비 등 방재시설

바. 장사시설 등 보건위생시설

사. 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설

중 대통령령이 정하는 시설로 규정하고, 위 기반시설 중 도시・군관리계획으로 결정된 시설을 도시・군계획시설이라 규정하고 있다(국토계획법 제2조 제6호, 제7호). 이하에서는 도시・군계획시설을 단순히 도시계획시설이라 지칭한다.

나. 도시계획시설의 개념

국토계획법은 도시계획시설의 개념을 정의할 때 적극적인 개념요소를 서술하는 방식 대신, 그 개념에 해당하는 항목을 나열하는 방식에 그치고 있다. 이에 국토계획법상 법조문만으로 도시계획시설의 적극적 정의를 도출하기에는 어려움이 있다.

도시계획시설은 대략 도시기능의 유지를 위한 기반시설 가운데 공공성과 영향력이 높아 행정주체의 도시계획시설결정 및 실시계획 절차를 통해 설치되는 시설로 정의될 수 있다[70]. 이때 도시계획시설이 지니는 공공성은 그 부지를 수용할 수 있는 수용권으로 이어지고, 도시민의 생활에 대한 높은 영향력은 도시계획결정절차의 엄정성과 연결된다.[71]

2) 도시계획시설의 설치절차

도시계획시설의 설치절차는 도시계획시설결정 단계와 실시계획 및 시

70) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 330면.
71) 김종보, 위의 책, 330면.

공 단계로 대별된다. 도시계획시설결정 단계에서 설치되는 시설의 종류, 사업대상지 등이 정해지고, 실시계획 단계에서 구체적인 설계도가 작성된다. 이중 실시계획은 토지보상법상 사업인정으로 의제되어 사업대상부지 소유권 수용의 근거가 되므로 중요한 의미를 지닌다.[72]

3) 도시계획시설사업자의 수용권

가. 도시계획시설사업의 공공성

도시계획시설의 공공성은 그 시설이 도시를 위해 필요하고, 시설의 기능이 주로 공공의 이익을 위한 것일 때 충족된다.[73] 즉, 도시계획시설의 공공성은 공공의 필요를 의미한다.

이때 '공공'과 '필요'의 개념 중 '공공'의 해석이 먼저 문제된다. 사전적 의미에서의 공공은 일반사회의 여러 사람과 정신적이나 물질적으로 공동의 이익을 위하여 힘을 함께함 혹은 일반사회 공중(公衆), 공동(公同)이며, 공공성은 일반사회 전체에 이해관계를 미치는 성질이라 할 수 있다.[74] 즉 공공은 일반사회 전체 내지는 일반사회 공중을 의미한다.[75]

한편 '필요' 개념의 해석과 관련하여, 도시계획시설이 도시를 위해 필요한지는 행정주체에 의한 설치의무가 요구되는지를 기준으로 판단할 수 있다. 문제가 되는 시설과 유사한 기능을 수행하는 시설이 시장 원칙에 따라 공급될 가능성이 있다면 필요성은 약해지고, 그렇지 않다면 필요성

---

72) 김종보, "도시계획시설의 공공성과 수용권", 행정법연구 제30호, 2011, 285면.
73) 김종보, 위의 논문, 288면.
74) 이희승 편집, 『국어대사전』, 민중서림, 1982.
75) 금태환, "국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제95조 제1항의 위헌성", 행정법연구 제27호, 2010, 274면.

이 높아진다.[76]

한편 수용권 부여의 맥락에서 공공필요는 수용을 정당화하는 논리가 된다. 이때 도시계획시설이 지니는 공공성은 '시설적 측면에서의 공공성'과 '주체 측면에서의 공공성'으로 나누어 분석될 수 있다.

먼저 시설적 측면에서의 공공성은 도시계획시설 또는 기반시설의 종류에 따라 그 시설이 지니는 공공성이 달라질 수 있음을 의미한다. 이는 법령에 의해 반드시 도시계획시설결정을 통해 설치해야 하는 기반시설과 그렇지 않은 기반시설이 구별되어 있다는 점을 통해서도 파악할 수 있다(국토계획법 제43조 제1항 단서, 동법 시행령 제35조).[77]

한편 도시계획시설의 공공성은 그 시설을 설치·관리하는 주체가 누구인지에 의해서도 영향을 받는다. 만약 시설의 설치 주체가 행정주체가 아닌 사인인 경우 또는 시설을 설치한 이후 당해 시설의 소유권 내지 운영권이 사인에게 귀속되는 경우에는 행정주체에 의해 설치·관리되는 시설에 비해 공공성이 낮아진다.

경우에 따라서는 시설의 종류와 기능상 공공성이 인정되는 경우에도 설치·관리 주체의 공공성이 낮아지면 헌법이 요구하는 공공필요의 요건을 충족하지 못할 수도 있다.[78]

나. 민간사업자에 의한 도시계획시설사업

---

76) 김종보, "도시계획시설의 공공성과 수용권", 행정법연구 제30호, 2011, 288면.
77) 김종보, 위의 논문, 288-289면.
78) 이인호, "역 로빈훗 방식의 수용권행사의 위헌성", 특별법연구(특별소송실무연구회 편) 제9권, 2011, 212면 이하.

도시계획시설사업은 원칙적으로 행정주체가 사업시행자가 된다(국토계획법 제86조 제1항). 그러나 예외적으로 사인이 도시계획시설사업의 대상인 토지 면적의 3분의 2 이상을 소유하고, 그 외 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받은 경우, 사인이 사업시행자가 될 수 있다(국토계획법 제86조 7항, 동법 시행령 제96조 제2항).

사인이 사업시행자가 되는 경우 국토계획법이 일정한 제약조건을 정하고 있는 이유는 사인이 도시계획시설 설치의 주체가 된다는 점에서 행정청이 시행하는 통상적인 도시계획시설사업에 비해 공공성이 낮기 때문이다. 즉, 사인이 도시계획시설사업의 시행자가 되는 경우 당해 시설의 기능적 공공성과 무관하게 국토계획법상 별도의 요건을 갖추어야 헌법상 공공필요의 요건을 충족할 가능성이 생기는 것이다.[79]

3. 소결

1) 동의율과 주체 공공성의 보완

앞서 살펴본 것과 같이 우리 헌법은 재산권을 보장함과 동시에, 공공필요에 의해서만 법률로써 재산권을 수용할 수 있는 예외를 인정한다(헌법 제23조 제1항, 제3항). 유형적 시설물 설치를 위한 도시개발·도시정비 과정에서 위와 같은 재산권 박탈의 형태는 그 사업대상지 토지를 수용하는 형태로 나타난다. 그리고 이때 요구되는 공공필요는 앞서 살펴본 것과 같이 설치되는 시설의 기능적 공공성과 설치 주체의 공공성을 통해 그 충족 여부를 판단할 수 있다.

주체 측면의 공공성은 시설의 설치 주체에 따라 공공성 확보 방법이

79) 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 행정법연구 제30호, 2011, 290면.

달라진다. 먼저 행정주체가 도시계획시설사업 또는 재개발사업을 수행하는 경우에는 행정주체가 지닌 공공성 자체를 통해 설치 주체의 공공성이 담보된다. 따라서 공공성 충족 여부에 대한 엄밀한 검토가 요구되는 경우는 사인인 민간시행자가 도시계획시설사업을 시행하는 때와 사인인 토지등소유자에 의해 도심재개발사업이 시행되는 때이다.

도시계획시설사업의 경우 앞서 살펴본 것과 같이 민간시행자의 사업시행자지정요건으로 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상 소유권과 그 외 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받을 것을 요구하고 있고(국토계획법 제86조 제7항, 동법 시행령 제96조 제2항), 토지등소유자가 시행하는 도심재개발사업의 경우에도 사업시행계획인가를 신청하기 전에 사업시행계획서에 대하여 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 요구하고 있다(도시정비법 제50조 제6항 본문).

원칙적으로 위와 같은 동의율 요건은 사인에 의한 개발사업 또는 정비사업의 경우 주체 공공성을 보충하는 역할을 수행한다. 이는 그 주체의 공공성 자체를 담보하는 것은 아니지만 당해 사업으로 영향을 받는 자들의 의사가 반영된다는 점에서 공공성이 보충된다고 표현할 수 있다.

2) 토지등소유자 시행 도심재개발의 특수성

민간시행자에 의한 도시계획시설사업과 토지등소유자 시행 도심재개발의 차이점은 시설적 측면에서 가장 두드러지게 나타난다. 도시계획시설인 기반시설은 그 자체로 도시의 원활한 기능을 위해 꼭 필요한 시설이라는 점, 공공의 비용으로 설치된다는 점, 또 법률이 정하고 있는 엄격한 절차에 의해 설치된다는 점 등에서 그 자체로 높은 공공성을 띤다.[80][81]

80) 김종보, “공원특례사업에서 시행자지정처분의 법적 효과”, 서울대학교 법학

물론 일부 기반시설은 사인이 설치하는 경우 공공성이 다소 떨어지는 경우가 있지만, 기반시설이 지니는 원칙적 공공성을 염두에 둘 때 이러한 경우 앞서 살펴본 것과 같이 동의율 요건 등을 통해 공공성의 보충이 일어날 수 있다.

반면 도심재개발의 경우 시설의 기능적 공공성이 원칙적으로 도시계획시설에 비해 낮다. 도심재개발은 통상 업무시설이나 주상복합시설을 만들어내는 사업이기 때문이다. 물론 도심재개발 사업 또한 제4장에서 후술하는 바와 같이 신축건축물의 허용 용도를 일정 범위에서 제한하고 있지만, 이것이 반드시 당해 사업을 통해 설치되는 시설의 기능적 공공성을 담보하는 것으로 볼 수는 없다. 따라서 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에서 수용권 부여가 정당화되기 위해서는 신축 건축물의 시설적 공공성이 별도로 충족되어야 한다.

3) 수용권 부여의 잠재적 위헌성

위의 논의를 종합하면 결국 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에 대해서는 양가적 접근이 가능하다. 우선 위 사업의 경우 시설의 기능적 측면이나 주체적 측면에서 모두 공공성이 낮다는 측면에 초점을 두어 수용권을 부여하는 것이 위헌이라고 주장할 수 있다. 비록 주체적 측면에서는 동의율에 의한 일부 공공성의 보충이 일어난다고 하더라도 이것이 시설적 측면의 공공성까지 담보하지는 않기 때문이다.

제63호, 2022, 121면.

81) 한편 국토계획법이 기반시설의 개념을 적극적으로 정의하지 않고 단순히 기반시설에 해당하는 것을 나열하고 있을 뿐이므로 형식적으로 법문상 기반시설 종류에 해당한다고 하여 언제나 공공성을 갖춘 것으로 볼 수는 없다. 국토계획법 제2조 제6호에 나열된 기반시설 가운데에서도 공공성을 갖추고 있는 것들만이 국토계획법상 기반시설이라고 보아야 한다. 이에 관하여는 김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 행정법연구 제30호, 2011, 281-282면 참조.

반면 도심재개발 사업의 실질적인 시행을 위해서는 수용권 부여가 불가피한 측면도 있을 수 있다. 또한, 비록 시설적 측면의 공공성이 다소 부족한 업무시설이나 주상복합시설 등의 건축물이라도 이를 설치함으로써 기존 도심지의 노후·불량 건축물 밀집 지역을 정비하고 쇠락한 도시 기능을 재생시킨다는 점에서 수용권 부여의 현실적 필요성이 주장될 수 있다.

결국 토지등소유자가 시행하는 도심재개발 사업은 그 사업을 통해 신축되는 건축물의 특성상 수용권을 부여하는 것에 대해 이론상 위헌성 여부가 문제될 수 있다. 반면 현실적 측면에서는 당해 사업의 실질적인 수행 및 정비사업으로서의 본질에 측면에 집중하여 수용권 부여의 불가피성 또한 주장될 수 있다. 이에 대해서는 추후 추가적인 연구가 필요하다.

제 3 절 도심재개발의 사업시행인가

Ⅰ. 사업시행인가의 의의

1. 사업시행인가의 의의

정비사업이 실제로 시행되기 위해서는 당해 정비사업이 예상하는 신축건축물 및 정비기반시설 등을 위한 설계도와 그 시공을 위한 구체적인 계획이 필요하다. 이에 정비사업을 시행하는 사업시행자는 사업시행을 위해 토지이용계획, 정비기반시설 설치계획, 건축물의 높이나 용적률에 관한 건축계획, 이주대책 등 정비사업을 위한 구체적인 계획을 작성하여 관할관청의 인가를 받아야 하는데(도시정비법 제50조, 제52조), 이것이 사업시행계획인가이다.[82]

사업시행계획은 정비구역 내 토지등소유자의 권리·의무에 관한 사항을 정하는 것이므로, 인가 및 고시가 있게 되면 사업시행자·이해관계인·관계행정청은 인가된 사업시행계획에 구속된다.[83] 따라서 사업시행자는 그 이후 인가받은 사업시행계획에 따라 정비사업을 진행하여야 한다.[84]

2. 사업시행인가의 효과

사업시행계획의 인가로 사업시행자는 비로소 신축건축물의 공사에 착

---

82) 로앤비 온주, 도시정비법, 온주편집위원회. (최종접속일자: 2022. 11. 3.) (https://www.onju.com/onju/service/INDEX/index.aspx)
83) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 511면.
84) 유삼술·이종만, 『재개발·재건축의 입문』, 하우징헤럴드, 2011, 440면.

공할 수 있는 지위를 부여받는다(도시정비법 제57조 제1항 제3호). 이때 건축물에 착공할 수 있는 지위에는 일반적으로 기존의 건축물을 철거할 수 있는 권한도 포함된다.[85] 그러나 도시정비법은 사업시행자가 관리처분계획인가를 받은 후에야 기존의 건축물을 철거할 수 있다고 규정하여(도시정비법 제81조 제2항), 사업시행자의 기존 건물 철거 권한을 지연시키고 있다. 이는 정비사업의 특성상 기존 건축물의 철거로 영향을 받는 이해관계인이 다수이고, 일단 건물이 철거되고 나면 기존 상태로의 원상복구가 어렵기 때문이다.

또한 시업시행계획의 인가는 정비사업이 다음 단계의 절차로 넘어갈 수 있도록 기능한다. 정비사업의 절차는 크게 사업시행자 형성 단계, 사업시행계획 인가 단계, 관리처분계획 인가 단계로 구분되므로, 사업시행인가를 받고 나면 정비사업으로 인한 권리 배분 단계인 관리처분절차가 개시된다.

Ⅱ. 토지등소유자 시행 도심재개발의 사업시행인가

토지등소유자가 도심재개발사업을 시행하는 경우 조합이 주택재개발사업을 시행하는 경우와 사업시행인가 절차 등에서 다소 차이점 존재한다. 이하에서는 토지등소유자가 시행하는 도심재개발 사업시행인가의 특수성 및 이와 관련된 동의자 수 산정 기준시점의 문제, 지구분할제도와 사업시행인가 범위의 문제를 다룬다.

1. 사업시행인가에 의한 시행자 지정

85) 김종보, “도시환경정비사업에서 시행자와 사업절차의 특수성”, 법학논문집 제31집 제1호, 2007, 16면.

조합이 재개발사업을 시행하는 경우에는 관할관청으로부터 조합설립인가를 받음으로써 조합이라는 사업시행자의 실체가 구체적으로 드러나고 형성된다. 반면 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우 별도의 조합설립인가 단계가 존재하지 않으므로, 사업시행인가 단계에 이르러 비로소 사업시행자의 실체가 드러나게 된다.

즉, 토지등소유자가 시행하는 도심재개발사업에서 사업시행인가는 정비구역 내 토지등소유자를 상대로 수용권을 행사하고 각종 행정처분을 발할 수 있는 행정주체로서 사업시행자를 형성하는 것이므로, 사업시행계획인가 신청시 필요한 토지등소유자의 동의 정족수 문제는 국민의 권리와 의무의 기본적·본질적 내용을 구성하는 것으로서 법률 유보 원칙의 엄격한 적용이 요구된다.[86][87]

2. 동의 정족수

토지등소유자가 시행하는 도심재개발사업에서는 사업시행계획인가를 신청하기 전에 사업시행계획서에 대해 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아야 한다(도시정비법 제50조 제6항).

도시정비법이 2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부 개정되기 전의 구 도시정비법 제28조 제7항은 토지등소유자가 시행하는 도시환경정비사업의

---

86) 로앤비 온주, 도시정비법, 온주편집위원회. (최종접속일자: 2022. 11. 3.) (https://www.onju.com/onju/service/INDEX/index.aspx)

87) 도시정비법이 2009. 2. 6. 법률 제9444호로 개정되기 전에는 사업시행계획인가 신청에 필요한 동의정족수를 자치규약에서 정하도록 하였으나, 헌법재판소는 이 법 규정이 법률유보 또는 의회유보원칙에 위배된다고 하면서 위헌이라고 판시한 바 있다(헌법재판소 2011. 8. 30.자 2009헌바128 결정).

경우 사업시행계획서에 대해 토지등소유자의 4분의 3 이상의 동의만 얻으면 되는 것으로 규정하고 있었다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 토지등소유가 시행하는 재개발사업에서 사업시행인가는 조합이 시행하는 재개발사업에서의 사업시행인가의 효과에 더하여 사업시행자의 지정 효과를 추가로 갖는다.

조합이 시행하는 재개발사업에서 조합설립인가를 위해서는 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지등소유자의 동의를 요하는 것과 비교해 볼 때, 토지등소유자 4분의 3 이상의 동의만을 요구하는 기존 도시정비법 규정은 조합이 시행하는 재개발사업과 사이에 형평에 반한다는 비판이 있었다.[88] 이에 현행 도시정비법은 조합이 시행하는 재개발사업의 조합설립인가 요건과 동일하게 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 요구하고 있다.

3. 동의자수 산정 기준시점

1) 토지등소유자 시행 도심재개발의 사업시행인가

앞서 살펴본대로 토지등소유자가 도시정비법 제25조 제1항 제2호에 따라 직접 사업시행자가 되는 도심재개발사업에서는 별도의 조합이 설립되지 않으므로 사업시행인가 단계에서 총회 의결을 거칠 필요가 없다. 대신 도시정비법은 이 경우 사업시행계획서에 대해 토지등소유자의 4분의 3 이상, 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받을 것을 요구하고 있다(도시정비법 제50조 제6항).

---

88) 강신은, 『재개발・재건축 개정조문 해설』, 도시개발신문, 2018, 155~156면.

다만, 위 비율의 분모가 되는 토지등소유자를 어느 시점을 기준으로 파악할 것인지가 문제된다. 이에 대해서는 (1) 도시정비법 제50조 제6항은 사업시행계획인가 단계에서의 문제이므로 시업시행계획인가 신청 당시 정비구역 내의 토지등소유자를 기준으로 파악하면 된다는 견해가 있을 수 있다. (2) 이에 반해 도시정비법 시행령 제33조 제1항 제1호 다목 단서에 따라 정비구역 지정 당시를 기준으로 토지등소유자를 산정해야 한다는 견해도 있다.

2) 정비구역지정 기준설

도시정비법 시행령 제33조 제1항 제1호 다목은 1인이 다수 필지의 토지 또는 다수의 건축물을 소유하고 있는 경우 필지나 건축물의 수에 관계없이 토지등소유자를 1인으로 산정하되, 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우 토지등소유자가 정비구역 지정 후에 정비사업을 목적으로 취득한 토지 또는 건축물에 대해서는 정비구역 지정 당시의 토지 또는 건축물의 소유자를 토지등소유자의 수에 포함하여 산정하고 이 경우 동의 여부는 이를 취득한 토지등소유자에 따르도록 규정하고 있다.

이에 따라 재개발사업의 정비구역 지정 당시 토지등소유자를 사업시행계획인가에 동의하는 토지등소유자 분모수에 포함하여 산정해야 한다는 견해가 있다.

3) 사업시행인가 신청 기준설

도시정비법 시행령 제33조 제1항 제1호 다목 단서는 '정비사업을 목적으로 취득'한 토지 또는 건축물에 대해 정비구역 지정 당시의 토지등소유자가 포함된다고 규정하고 있을 뿐이므로, 이에 해당하지 않는 부동산 소유권의 단순 이전인 경우에는 사업시행인가 신청 당시를 기준으로 토

지등소유자를 산정해야 한다는 견해이다.[89] 즉, 사업시행자가 될 목적으로 투자를 위해 정비구역 외부의 자가 정비구역 내의 부동산을 매수한 경우가 아닌, 단순 소유권 이전의 경우 도시정비법 시행령 제33조 제1항 제1호 다목 단서 규정의 적용이 배제된다는 것이다.

즉, 위 특례규정은 '정비사업을 목적으로 취득하는 경우'라고 한정하고 있는데, 이는 정비구역 내에 존재하던 기존의 대토지소유자 등이 다른 토지등소유자의 토지 등을 매집하여 사업을 시행하는 것을 염두에 둔 규정이라는 것이다.

따라서 이 견해에 따르면 기존 정비구역 내의 토지등소유자가 자신이 보유하고 있는 토지 또는 건축물을 정비구역 외의 타인에게 매각하고, 그 타인이 새로운 토지등소유자가 되어 도심재개발사업에 참여하는 경우에는 정비사업을 목적으로 정비구역 내의 토지 또는 건축물을 취득한 것이 아니므로 위 시행령 규정이 적용되지 않는다.

4) 소결

위 도시정비법 시행령 규정이 정비구역 지정시를 기준으로 토지등소유자의 수를 산정해야 한다고 규정한 근거는 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우 대토지소유자에 의한 매집이 흔히 일어나기 때문이다.

도심재개발 사업을 시행하려는 대토지소유자가 사업시행인가 신청 이전에 정비구역 내의 토지 또는 건축물을 적극적으로 매수할수록 동의 대상 토지등소유자의 수가 감소하여 결과적으로 동의율이 낮아지는 불합리

89) 하우징헤럴드 2021. 1. 27. 기사,「토지등소유자 시행방식 재개발에서 동의자 수 산정 기준시점」(최종접속일자: 2022. 11. 3.)
(http://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=40460)

한 결과가 발생할 수 있다. 이에 위 시행령 규정은 사업시행인가 신청 당시 사법상 소유권을 지닌 토지등소유자와 동의 대상자인 토지등소유자의 불일치를 감수하더라도 정비구역 지정시를 기준으로 토지등소유자를 고정시켜야 할 현실적 필요성에 기인하여 이와 같이 규정하고 있는 것이다.

이에 비해 정비구역 내의 토지 또는 건축물을 소유하고 있던 기존 토지등소유자가 정비구역 지정 이후 정비사업과 무관하게 자신의 개인적 필요에 근거해 이를 정비구역 외부의 자에게 매각하는 경우는 위 시행령 규정이 염두에 둔 상황과는 구별되는 것으로 봄이 타당하다.

대법원은 도시환경정비사업 시행을 위해 부동산에 담보신탁 또는 처분신탁이 이루어진 경우에도 수탁자가 아닌 신탁자를 기준으로 토지등소유자를 파악해야 한다고 판시한 바 있다(대법원 2015. 6. 11. 선고 2013두15262 판결 참고). 이는 형식상의 소유자인 수탁자를 기초로 토지등소유자를 파악할 것이 아니라, 정비사업의 시행과 관련해 직접적이고 현실적인 이해관계를 가지는 신탁자의 의사를 기준으로 정비사업을 시행하는 것이 바람직하다는 것에 근거한 것이다.

그렇다면 정비사업과 무관한 단순한 소유권 이전에 의해 새로 토지등소유자가 참가해 들어온 경우, 그들은 당해 정비사업에 대한 직접적이고 현실적인 이해관계를 지니고 있으므로 이들의 의사를 감안하여 사업시행인가를 신청할 필요가 있다.

따라서 원칙적인 경우에는 도시정비법 시행령 제33조 제1항 제1호 다목 단서에 의하여 정비구역 지정시를 기준으로 토지등소유자를 산정하되, 정비사업 시행과 무관하게 단순한 소유권 이전에 의해 새로운 토지등소유자가 발생한 경우에는 이를 포함하여 산정하는 것이 바람직하다.

4. 지구분할제도와 사업시행 범위

1) 지구분할의 개념

때에 따라서는 정비사업의 정비구역이 넓게 지정되어, 이를 하나의 사업대상지로 삼아 정비사업을 시행하는 것이 효율적이지 않거나 곤란한 경우가 있다. 이럴 때에는 하나의 정비구역을 다수의 사업지구로 나누어 지구별로 정비사업을 시행하는 지구분할제도가 활용될 수 있다. 특히 도심재개발의 경우 도시 중심부 중 구도심 지역은 시간이 지남에 따라 광범위하게 슬럼화가 진행되지만, 이곳에서 진행되는 도심재개발에 따라 신축되는 건축물은 비교적 독립적이고 규모가 작은 업무시설인 경우가 많으므로,[90] 도심재개발에서 지구분할제도는 활용 가능성이 높다.

구법시대 도시재개발법은 사업시행자가 재개발사업의 효율적인 추진을 위해 필요한 경우 재개발구역을 둘 이상의 사업시행지구로 분할하여 재개발사업을 시행할 수 있도록 규정하였다(구 도시재개발법, 법률 제6655호). 도시정비법이 제정된 현재에는 지자체별 도시 및 주거환경정비 조례에서 지구분할을 제도화하고 있는 경우가 많다.[91]

---

90) 김종보, “도시환경정비사업에서 시행자와 사업절차의 특수성”, 법학논문집 제31집 제1호, 2007, 18면.

91) 가령 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제11조(정비계획의 경미한 변경) ① 영 제13조제4항제12호에서 "시・도조례로 정하는 사항을 변경하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1-3호 생략

4. 정비구역이 접하여 있는 경우(동일 도시정비형 재개발구역 안에서 시행지구를 분할하여 시행하는 경우의 지구를 포함한다) 상호경계조정을 위한 정비구역 또는 지구 범위의 변경

5. 정비구역 또는 지구 범위의 변경이 없는 단순한 착오에 따른 면적 등의 정정

실무상으로도 가로구역(block) 등을 토대로 비교적 넓은 범위에 정비구역을 설정하고, 각 정비구역을 개별 건축물 단위의 지구로 분할하여 도심재개발을 시행하는 경우가 많다. 서울시의 경우 2022년 12월 기준 4대문 내 도심부에 총 42개의 정비구역을 설정하고, 이를 총 309개의 지구로 분할하여 도심재개발을 추진하고 있고, 4대문 밖에서는 총 34개의 정비구역을 설정하고 이를 총 219개의 지구로 분할하여 도심재개발을 추진하고 있다.[92]

2) 지구분할과 사업시행의 범위

정비구역을 다수의 지구로 분할하는 경우, 통상 도로와 같은 도시계획시설 등을 경계선으로 지구가 분할된다. 이때 경계선의 기능을 하는 도시계획시설 등은 그 자체로 일정한 면적을 지니고 있으므로, 각 지구와 지구 사이에는 어느 지구에도 포함되지 않는 부분이 발생하게 된다. 이때 어느 지구에도 포함되지 않은 면적에 대해 도시계획시설사업을 별도로 시행하는 것이 아닌 이상, 이러한 토지들도 각 지구에 포함시켜 정비사업이 진행되어야 한다.[93] 따라서 각 지구의 사업시행자들이 실제로 시행하는 사업시행면적은 분할된 지구의 면적과 다를 수 있다.

나아가 위와 같이 어느 지구에도 포함되지 않거나 일부만이 특정 지구에 걸쳐져 있는 토지 또는 건축물의 소유자도 당해 정비사업의 정비구역 내 토지등소유자임은 분명하므로, 이들도 조합 또는 사업시행자로서 토

을 위한 변경
이하 생략
92) 서울시 도시정비형 재개발 사업추진현황 (최종접속일자 : 2023. 2. 1.) (https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/507253)
93) 김종보, “도시환경정비사업에서 시행자와 사업절차의 특수성”, 법학논문집 제31집 제1호, 2007, 19면.

지등소유자의 구성원 자격이 주어진다.

3) 구역분할과의 차이

정비구역의 지정권자는 정비사업의 효율적인 추진 또는 도시 경관보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 하나의 정비구역을 둘 이상의 정비구역으로 분할할 수 있다(도시정비법 제18조 제1항 제1호).

앞서 살펴본 지구분할은 정비구역은 하나로 두되 그 내부적인 지구만을 분할하는 것인 반면, 구역분할은 정비구역 자체를 둘 이상의 구역으로 쪼개는 것을 의미한다.

제 4 장 신축건물의 용도와 정비기반시설의 특수성

제 1 절 서론

앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 국토계획법에 재개발 제도가 처음 도입될 당시에는 주택재개발과 도심재개발이 구분되어 있지 않았다. 그러나 재개발 제도는 도시재개발법, 도시정비법 등의 제·개정 과정을 거치며 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주택을 신축하는 주택재개발 사업과, 도심기능이 쇠락한 지역에서 업무시설 내지 판매시설 등을 신축하는 도심재개발 사업으로 구분되어 발전해왔다.

한때 주택재개발과 도심재개발은 각 재개발사업과 도시환경정비사업 등 별도의 제도로 존재하여 뚜렷하게 구분되던 때도 있었지만, 현행 도시정비법은 양자 모두를 재개발사업으로 규율함에 따라 법조문상 이를 구분하기는 어렵다. 특히, 국토계획법이나 도시정비법은 도심재개발과 주택재개발의 절차를 구분하여 정하지 않고, 신축건물의 허용 용도 등에 있어서도 용도지역제 도시계획에 따른 제한을 공통으로 적용할 뿐 별도의 독립된 규율을 가하지 않는다.

따라서 도심재개발과 주택재개발의 구분에 있어서는 사업대상지의 지역적 성질, 신축건물의 주된 용도, 정비기반시설이 사업상 지니는 중요성 등의 단서를 활용하는 것이 필요하다. 먼저 사업대상지나 신축건물의 용도 측면에서 주택재개발 사업은 노후·불량건축물 밀집지역에서 주택을 짓는 사업으로, 도심재개발 사업은 도심지에서 업무·판매시설을 신축하

는 사업으로 이해되어왔다.

그러나 점차 시간이 지남에 따라 도심재개발 사업의 수익성을 높이기 위해 주상복합건축물 등 주거시설로서의 기능을 수행하는 건축물이 지어지기 시작했다. 가령 용산역 전면 제2·3구역은 도심재개발 사업[94]이 진행된 곳이지만, 각 주상복합건축물로 지어져 용산역 일대의 도심지 주거시설 공급기능을 수행하고 있다. 이처럼 도심재개발 제도가 부분적으로 주거시설 제공함에 따라 도심재개발과 주택재개발 사이의 차이점이 흐려지고 있다.

이에 본 장에서는 도심재개발 사업 신축건축물의 허용용도와 관련하여, 주택재개발과의 구분에 초점을 두고 도심재개발에 있어 정비기반시설의 사업상 지위, 용도지역에 도시계획에 따른 신축건축물의 용도 제한, 도심재개발을 통한 주상복합건축물 건축의 연혁·의의, 도심재개발을 통한 주거주용도 건축물의 확대 경향에 대해 살펴본다.

94) 사업 시행 당시에는 도시환경정비사업.

제 2 절 도심재개발과 정비기반시설

재개발사업에서 새로 설치되는 정비기반시설은 정비계획을 통해 정해진 후, 사업시행계획에 의해 그 내용이 구체화된다. 도심재개발 또한 재개발사업의 일종으로서 정비사업의 시행 과정에서 설치 및 폐지되는 정비기반시설이 문제된다. 이러한 정비기반시설의 문제는 통상적으로 사업시행단계에서 논의되는 것이지만, 본 연구에서는 도심재개발과 주택재개발의 차이점을 조명하는 것에 초점을 두고 있는바 정비사업의 시행결과로 탄생하는 건물과 시설의 측면에서 정비기반시설의 문제를 4장에서 함께 다룬다.

Ⅰ. 공공시설로서 정비기반시설

1. 정비기반시설의 개념

1) 정비기반시설의 의의

정비사업이란 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 사업을 말한다(도시정비법 제2조 제2호). 따라서 정비사업은 주택이나 업무・판매시설 등의 건물을 신축할 뿐만 아니라, 도로나 상하수도 등의 기반시설을 설치하는 것도 내용으로 한다. 도시정비법은 위와 같은 기반시설들을 정비기반시설로 칭하고, 도로・상하수도・구거・공원・공용주차장・공동구 그 밖에 주민의 생활에 필요한 열・가스 등의 공급시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 정하고 있다(도시정비법 제2조 제4호).[95]

95) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 540면.

2) 공공시설과 정비기반시설의 관계

앞서 언급한 도로, 공원, 상하수도, 공용주차장, 공동구 등의 정비기반시설은 동시에 국토계획법상 공공시설에도 해당한다(국토계획법 제2조 제13호). 국토계획법상 공공시설의 핵심 개념표지가 개발사업에 부수하여 설치되는 시설에 있음을 고려할 때, 정비기반시설은 특수한 공공시설에 해당한다고 볼 수 있다.[96]

한편 공공시설에는 항만, 공항, 철도, 화장장 등도 포함되므로 공공시설은 정비기반시설에 비해 범위가 넓다.[97] 정비사업은 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 시행되며 사업구역의 범위 또한 크지 않으므로, 정비사업의 시행을 통해 설치될 가능성이 적은 기반시설은 정비기반시설에서 배제된 것으로 보인다.[98] 따라서 도시정비법은 정비사업을 통해 설치될 가능성이 있는 시설만을 정비기반시설로 정하고, 이에 대해 무상귀속·무상양도를 규율하고 있는 것으로 이해할 수 있다.[99]

2. 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도

시장·군수등 또는 토지주택공사등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위에서 그 사업시행자에게 무

96) 허지인, “개발사업법상 공공시설에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 박사학위 논문, 2020, 163면.
97) 김종보, 위의 책, 541면.
98) 김종보, “정비기반시설에 대한 유상매입부관의 공정력과 한계”, 행정판례연구 제14-2집, 2009, 93-94면.
99) 허지인, 위의 논문, 163면.

상으로 양도된다(도시정비법 제97조 제2항). 이를 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도라 한다.

한편 공공시설의 무상귀속 및 무상양도에 관한 법리는 도시정비법 외에도 국토계획법 또는 택지조성·유형적 시설물의 설치 등을 목적으로 하는 도시개발법, 택지개발촉진법, 주택법 등에도 적용된다.[100] 이들 개별법은 공공시설을 서로 다른 명칭으로 부르거나 범위 설정에 있어 다소간 차이가 있기는 하지만, 폐지되는 시설이 양도되고 신설되는 시설이 귀속된다는 점에 있어서는 구조가 동일하다.[101]

Ⅱ. 도심재개발의 정비기반시설

종래 정비사업에서 정비기반시설은 무상양도와 관련한 행정청의 재량권 행사 가부 및 무상양도의 범위 등이 문제된다. 그러나 도심재개발과 주택재개발을 구분짓는 맥락에서는 각 사업에서 정비기반시설이 취하는 중요도가 그 구분의 기준이 될 수 있다. 일반적으로 주택재개발에서는 무상양도의 대상인 정비기반시설의 범위 및 유상매입부관의 법적 성질 등이 중요한 사업적 쟁점이 된다. 이는 주택재개발은 그 사업의 취지가 노후·불량건축물이 밀집할 뿐만 아니라 기존 기반시설이 낙후되어있는 곳에서 정비시설 등을 개량하여 주거환경을 개선하기 위한 사업이기 때문이다.

반면 도심재개발은 사업대상지인 개별 필지에 대규모 업무·판매시설을 건축하여 도시기능을 회복하고 상권을 개선하기 위한 사업이라는 인식이 강하다. 따라서 도심재개발의 시행에 있어서 정비기반시설이 갖는 중요성은 주택재개발에 비해 상대적으로 낮다. 실무상으로도 도심재개발

100) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 543면.
101) 김종보, 위의 책, 544면.

은 비교적 적은 면적의 정비기반시설만을 예정하고 있는 경우가 많고, 무상양도의 대상이 되는 기존 정비기반시설의 면적 비율 및 분포 또한 대체로 주택재개발에 비해 적고, 오히려 주택재건축과 유사하다.[102] 대부분의 경우 도심재개발은 지구분할을 통해 개별 건축물 단위의 사업시행지구로 나뉘고, 각 지구에서의 정비기반시설은 당해 지구에 건축되는 건물을 둘러싼 도로나 공공공지 등을 설치하는 데 초점을 두고 있기 때문이다.

한편 국토계획법은 민간 사업시행자가 개발구역 내에서 공공시설을 새로 설치하여 제공하는 경우 용적률을 완화하여 적용할 수 있다고 규정하여, 공공시설의 설치 및 제공에 대해 무상양도와 별도의 혜택을 제공하고 있다(국토계획법 시행령 제46조 제1항).[103] 용적률 완화의 측면에서 도심재개발은 주택재개발 등 다른 정비사업과 비교할 때 사업시행자가 새로 설치하여 제공하는 정비기반시설의 순부담 면적에 비해 용적률을 완화받는 정도가 크게 나타난다.[104] 이는 도심재개발은 주로 상업지역 등 기준용적률이 높은 지역에서 시행되므로 그만큼 용적률 완화의 비율 또한 커지기 때문이다.[105]

Ⅲ. 소결

특수한 공공시설로서 정비기반시설은 정비구역에 새로 건설되는 주택단지의 주거환경 결정에 있어서 중요한 요소가 된다.[106] 한편 정비기반

---

102) 허지인, “개발사업법상 공공시설에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 2020, 230면.
103) 이를 용적률 완화 내지는 용적률 인센티브라 하며, 용적률 완화는 용도지역별로 정해진 용적률을 상향조정하는 방식으로 국토계획법령 및 지방자치단체의 조례 등에 따른 제한을 완화해주는 것을 말한다.
104) 허지인, 위의 논문, 230면.
105) 허지인, 위의 논문, 230면.

시설은 주민이 사회공동생활을 영위함에 있어 필수적으로 요구되는 시설로 이해되기도 하고,[107] 도시기능이 효율적으로 수행되기 위해 요구되는 도로·공원 등의 기본시설 외에도 시민의 쾌적한 생활을 위한 여가시설, 복지시설 등이 포함된다는 견해도 있다.[108] 결국 정비기반시설은 당해 시설이 어느 사업의 시행과정에서 설치되는지에 따라 그 성질·형태·규모·종류 등이 다르게 나타날 수 있다. 이 점에서 정비기반시설은 도심재개발과 주택재개발을 구분 짓는 단서로 기능할 수 있다.

주택재개발은 정비기반시설이 열악한 지역에서 진행되는 사업이므로, 사업대상지 내에 낙후된 종래 정비기반시설이 많고, 재개발사업을 통해 새로 설치되는 정비기반시설 또한 많다. 따라서 무상양도 되는 종래 정비기반시설의 범위 등이 사업상 지니는 중요성은 매우 높다. 반면 도심재개발은 정비기반시설의 열악 여부와는 비교적 독립적으로, 주택재개발에 비해 작은 면적을 대상으로 업무·판매시설 등을 짓는 사업에 해당한다. 따라서 도심재개발의 목적은 주로 도시기능의 회복과 상권 활성화에 있을 뿐, 정비기반시설의 사업상 중요성은 주택재개발에 비해 높지 않다. 따라서 도심재개발의 경우 무상양도의 대상이 되는 종래 정비기반시설의 면적 등이 주택재개발에 비해 적고, 새로 설치되는 정비기반시설 또한 신축되는 건물의 활용을 위한 도로, 공공공지 설정 등을 위주로 한다.

---

106) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 540면.
107) 헌재 2009. 5. 28. 2007헌바80, 2007헌바81, 2007헌바106, 2009헌바5
108) 김종수, “사실상 도로의 도시정비법상 정비기반시설 포함 여부”, 판례연구 제23집, 2012, 385면.

제 3 절 정비사업과 용도제한

용도지역제 도시계획은 여러 방면으로 정비사업에 영향을 미친다. 특히, 재개발 사업과 관련하여 용도지역제 도시계획은 정비사업을 통한 신축건축물의 용도 제한과 형태 제한에 관해 가장 큰 의의를 지닌다. 실무상으로는 신축건축물의 용적률과 건폐율 등에 영향을 미치는 형태 제한에 큰 관심이 쏠려있지만, 용도지역제 도시계획은 재개발 사업으로 탄생한 신축건축물의 용도를 제한한다는 점 또한 주의하여야 한다.

Ⅰ. 용도지역과 용도제한

1. 용도지역제 도시계획

용도지역제 도시계획이란 도시 공간을 용도에 따라 주거지역, 상업지역, 공업지역, 농업지역 등의 지역으로 구분하고, 각 용도지역의 성격에 따라 신축건축물의 용도와 형태를 제한하는 도시계획을 의미한다.

우선 용도제한이란 각 용도지역에 따라 허용되는 용도의 건축물만이 신축될 수 있음을 의미한다. 이에 용도지역에서는 각 지역의 지정목적과 합치하는 용도의 건축물 목록이 법령에서 정해진다(국토계획법 제76조 및 국토계획법 시행령 별표).[109]

형태제한이란 신축되는 건축물의 크기나 높이 등 형태적인 측면을 제한하는 것을 말한다. 도시계획은 건폐율, 용적률, 공지율, 건축선으로부터의 후퇴, 대지안의 공지, 대지분할의 제한 등의 방식을 통해 건축물의 형태를 규제하고 있다.[110]

---

109) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 253면.

2. 건축물의 용도

건축물의 용도에 대해 국토계획법이 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 다만 국토계획법 시행령 별표들에 용도지역별로 허용되는 건축물 용도가 나열되어 있을 뿐이다. 위 건축물의 용도는 건축법 규정에 따르는데, 건축법 시행령 별표에서의 용도분류체계에 따른다.[111]

Ⅱ. 재개발사업과 용도제한

재개발사업을 통해 새로 지어지는 건축물의 용도 또한 용도지역제 도시계획에 따른 용도 제한의 적용을 받는다. 즉, 재개발사업의 정비구역이 해당하는 용도지역의 종류에 따라 국토계획법 시행령 별표에 따른 신축 건축물의 허용 용도가 정해진다.

다만 도심재개발의 정비구역이 원칙적으로 상업지역, 준주거지역, 준공업지역 중에 정해지는 것과 달리 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 및 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획은 주택재개발 정비대상지역의 요건으로 별도의 용도지역을 요구하지 않는다.[112][113]

---

110) 김종보,『건설법의 이해』제6판, 피데스, 2018, 251면.
111) 김종보, 위의 책, 254면.
112) 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 및 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획상 이들은 각 도시정비형 재개발사업과 주택정비형 재개발사업을 지칭한다.
113) 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제6조(정비계획 입안대상지역 요건)
① 영 제7조제1항 별표 1 제4호에 따른 정비계획 입안대상지역 요건은 다음 각 호와 같다.
1. (생략)
2. 주택정비형 재개발구역(주택정비형 재개발사업을 시행하는 구역을 말한다.

이는 주택재개발 사업의 경우 도심재개발 사업에 비해 비교적 정비구역의 면적이 넓고, 사업 특성상 신축건축물의 용도가 주택임이 명확하기 때문인 것으로 보인다. 이에 주택재개발 사업에서 용도지역제 도시계획은 용도 제한보다는 형태 제한에 더욱 초점이 맞추어져 있다.

용도지역의 종류에 따라 신축건축물에 허용되는 용적률, 건폐율 등이 서로 다르고, 용적률과 건폐율을 얼마나 높게 설정받는지는 재개발사업의 수익성과 직결되는 문제이기 때문이다. 이에 주택재개발 사업에서는 형태 제한 요건의 완화를 위한 종상향, 용적률 인센티브 등을 받는데 더욱 관심이 많기 때문에 용도 제한 요건보다는 형태 제한 요건과 더욱 친한 것으로 이해된다.

이하 같다)은 면적이 1만제곱미터[법 제16조제1항에 따라 서울특별시 도시계획위원회 또는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 "도시재정비법"이라 한다) 제5조에 따른 재정비촉진지구에서는 같은 법 제34조에 따른 도시재정비위원회가 심의하여 인정하는 경우에는 5천제곱미터] 이상으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역

가. 구역의 전체 필지 중 과소필지가 40퍼센트 이상인 지역

나. 주택접도율이 40퍼센트 이하인 지역

다. 호수밀도가 60 이상인 지역

제 4 절 도심재개발 신축건축물의 용도

Ⅰ. 도심재개발 신축건축물의 용도 현황

앞서 제2장에서 살펴본 것과 같이 원칙적으로 도심재개발의 정비구역은 상업지역, 준주거지역, 준공업지역 중에 지정되므로, 도심재개발로 지어지는 신축건축물의 용도 또한 위 용도지역에 따른 제한을 받는다.

특히 지금까지 도심재개발 사업이 가장 활발하게 진행되어 온 한양도성 부근의 서울시 도심부 지역은 정동, 사직동, 교남동 등을 제외한 대부분의 지역이 일반상업지역으로 지정되어 있으므로, 이곳에서 진행된 도심재개발 사업의 신축건축물 또한 업무와 상업용도 위주의 건축물로 구성되어 있다.[114]

1970년대 이후 지금까지 도심부에서 추진되어 온 도심재개발 사업은 주로 기업 본사나 오피스 건물 등 업무시설을 공급하는데 주력하여 왔다. 2016년 2월까지 서울시 도심부에서 완료된 160개 사업지구의 건축연면적 구성을 보면, 업무 및 판매용도가 46%, 업무용도 32%, 업무 및 주거가 7%로서 종합하여 업무시설이 85% 가량을 차지하고 있다.[115]

Ⅱ. 도심재개발과 주상복합건축물

1. 서론

주상복합건축물은 20세대 이상의 공동주택이 주택외의 시설과 동일한

114) 서울특별시 2025 도시주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 87면.
115) 서울특별시 2025 도시주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 88면.

건축물 내에 건축되는 건축물을 의미한다.[116] 이들 주상복합건축물은 아래에서 살펴보는 바와 같이 상업지역 내에서 건축될 수 있으면서도 주거시설을 제공한다는 점에 특징이 있다. 따라서 도심재개발 사업을 통해 주상복합건축물이 지어지는 경우 이는 본질적으로 주택을 공급하는 사업인 주택재개발과의 차이점을 흐리게 하는 요소에 해당한다.

1980년대 도심재개발 사업이 비로소 본격화되어 2000년대에 이르기까지 주로 업무용・판매용 시설을 공급하여 오던 도심재개발 사업을 통해 점차 주상복합건축물이 공급되기 시작하였다. 이는 도심재개발 사업 자체가 신축건축물의 허용 용도를 별도로 규제하지 않고, 용도지역제 도시계획에 따른 용도 제한만을 도입하고 있었기 때문이다. 따라서 용도지역제 도시계획이 상업지역 등에서 주상복합건축물을 허용하는 이상, 이러한 용도지역에서 시행되는 도심재개발 사업을 통해서도 주상복합건축물을 짓는 것이 가능하게 되었다.

2. 주상복합건축물의 개념

주상복합건축물은 동일건축물 내에 주택과 판매시설・업무시설 등이 함께 복합되는 건축물로서 건축법과 주택법의 규율을 받는 복합 건축물을 의미한다. 주상복합건축물의 본질은 20세대 이상의 공동주택이 주택외의 시설과 동일한 건축물 내에 건축된다는 것에 있다. 그 이외에 공동주택이 300세대 미만인지, 주택이 연면적 합계의 90% 미만인지 하는 점들은 주상복합건축물의 본질적 요소가 아니다.[117]

---

116) 김종보, “주상복합건축물의 개념과 특례”, 법학논문집, 제30집 제2호, 2006, 94-95면.

117) 김종보, 위의 논문, 95면. 주택법은 공동주택의 건설・공급・관리를 규율하기 위한 법률로서, 20세대 이상의 공동주택을 건설하는 경우 건축허가의 대상에서 제외시켜 사업승인을 받도록 정하고 있다(주택법 제16조). 따라서 주상복합

3. 주상복합건축물의 허용성

상업지역은 원칙적으로 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위한 지역이므로(국토계획법 제26조 제1항 제1호 나목), 상업지역 내에서 공동주택을 건설하는 것은 허용되지 아니한다. 다만 국토계획법 시행령은 별표를 통해 공동주택으로서의 성질을 일부 지니고 있는 주상복합건축물을 상업지역 내에서 지을 수 있도록 허용하고 있다.

중심상업지역의 경우 원칙적으로 공동주택은 허용되지 않지만, 공동주택 부분의 면적이 연면적 합계의 90% 미만인 주상복합건축물은 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 건축할 수 있다(국토계획법 시행령 별표 8). 반면 일반상업지역과 근린상업지역의 경우 도시·군계획조례로 정하는 바에 따라 일반적인 공동주택은 건축할 수 없으나, 공동주택 부분 면적이 연면적 합계의 90% 미만인 주상복합건축물은 언제나 허용된다(국토계획법 시행령 별표 9, 10).

한편 준주거지역, 주거지역의 경우 위 상업지역의 경우와 달리 국토계획법 시행령이 주상복합건축물의 허용성에 대해 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 원칙적으로 허용되는 것으로 이해되고 있다. 준주거지역이나 주거지역의 경우 공동주택의 건축이 일반적으로 허용되고 있고, 실무상으로도 위 지역에서 주상복합건축물의 허용여부를 긍정하는 것이 일반적인 해석에 해당한다.

이에 상업지역이나 준주거지역 등에서 시행되는 도심재개발 사업에서

건축물은 별도의 예외규정이 없는 한 주택법상 사업승인의 대상이 되어야 한다는 점에서 20세대 이상의 공동주택이 존재할 것이 가장 본질적인 개념요소가 된다.

도 주상복합 건축물을 짓는 것이 가능하고, 현재 서울시 내에서 시행중인 85개 도심재개발 구역[118] 중 64개 구역에서 주택을 포함한 복합건축물 개발을 추진하고 있다.

Ⅲ. 도심재개발과 주택공급

1. 기존 도심재개발 사업의 문제점

기존 도심재개발 사업은 앞서 살펴본 것과 같이 업무시설 제공에 치중한 나머지, 업무용도가 과도하게 증가됨에 따라 도심기능 단순화로 인해 도심공동화 현상이 야기되었다.[119]

특히 업무시설 위주의 도심재개발 사업이 누적됨에 따라 2000년대 이후 도심재개발 사업의 수익성이 저하되었고, 한양도성 도심부 이외 지역의 경우 마포·용산 등의 일부 지역을 제외하고는 정비구역 지정 이후 실질적으로 사업이 추진되지 못한 구역이 다수 존재하였다. 2015년 10월 말 기준 영등포 지역에서 도심재개발 구역이 지정되었으나 사업이 완료되지 않은 미시행률은 72.4%였고, 청량리, 신촌 지역은 각 미시행률이 67%, 100%에 달했다.[120]

이에 더불어 이미 도심재개발 사업이 완료된 구역에서도 업무·판매시설 등 비주거 부분의 과도한 공실로 인해 도시환경이 저해되거나 주민들의 안전이 우려된다는 지적이 존재했다.

---

118) 현행법상 도시정비형 재개발사업을 말한다.
119) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 34면
120) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경, 2019, 5면.

2. 도심주거 공급확대

2019년 주택시장의 과열화로 인해 주택공급 확대의 필요성이 제기되었고, 이에 도시 외곽의 신규 택지개발 및 주택공급 뿐만 아니라 도심지역의 주거공급 또한 활성화되었다. 서울시는 도심부의 지속적인 인구유출에 따른 도심공동화 해소 및 도심활력 증진, 직주근접형 주택의 공급 필요성, 도심지역 차량진입 감소로 미세먼지・에너지 등 도시문제 해결 등을 들어 도심지역의 주거공급을 확대한다는 계획을 발표하였다.[121]

3. 도심재개발 사업의 주거주용도 허용

서울시는 2016년 발표한 2025도시주거환경정비기본계획에서 한양도성 도심부의 경우에만 국가상징가로인 세종대로변에 면한 사업지구를 제외하고 주거주용도를 허용해 왔다.[122] 그러나 2019년 서울시는 앞서 검토한 도심공동화 현상 및 도심주거 공급확대를 위해 한양도성 도심부 외에 영등포・여의도 도심, 청량리 광역중심, 가산・대림 광역중심, 마포 지역중심, 연신내 지역중심, 신촌 지역중심, 봉천 지역중심 지역에 대해서도 주거주용도를 확대하여 허용하였다.[123] 나아가 위 지역에서 주거주용도를 도입하는 경우 주거비율을 90% 이하로 완화 적용하여 도심지 주거공급을 더욱 확대할 계획을 발표하였다.[124][125]

---

121) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경, 2019, 6면.
122) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문), 98면
123) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경, 2019, 8-13면.
124) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경, 2019, 14면.
125) 이외에 공공주택을 도입하는 경우 사업지역에서 주거비율 기준을 90%까지 완화하고, 준주거지역에서는 100% 이내에서 용적률 인센티브를 부여하고, 완화된 용적률의 50%를 공공주택으로 건설하도록 하는 내용이 포함되어 있다.

특히 최근 2022년 6월 서울시가 위 주거주용도 확대 및 주거비율 완화 등의 도심지 주거공급 확대 정책을 연장 실시하기로 결정하며 도심지역에서의 주거공급 경향은 당분간 지속될 것으로 보인다.[126]

Ⅳ. 용도 규제 도시계획의 변화

1. 스마트 도시의 개념

기존의 도시는 물리적인 공간인 토지와 지상의 건축물 등으로 구성된 물리적 시설의 층과 그 물리적 공간 속에서 이루어지는 시민들의 활동으로 구성되는 서비스 층으로 구성되어 왔다.[127] 스마트 도시란 기존에 도시를 구성하던 두 층 사이에 '데이터 층'이 추가되어 이를 통해 도시의 구성원들이 플랫폼 생태계를 통해 활동하는 공간을 말한다.[128] 스마트 도시의 데이터 층은 스마트 도시 내의 스마트 서비스 제공을 위해 정보통신망 시설을 통해 정보를 수집・공유하고, 서비스 제공을 위한 알고리즘의 작용을 지원한다.[129]

한편 시민들이 스마트 도시 내에서 데이터 플랫폼을 통해 이용하는 서비스가 '스마트 서비스'에 해당하는데, 이러한 스마트 서비스의 특징은 스마트폰 등의 스마트 기기를 통해 개별적인 수요가 서비스에 반영되고, 그에 따라 온・오프라인 서비스가 개별적으로 대응한다는 점에 있다.[130]

---

126) 서울시 2025도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경, 2022, 3면.
127) 김은정, "스마트 도시를 위한 도시계획 법제 연구", 서울대학교 박사학위논문, 2022, 9-10면.
128) 이근형 외,『한눈에 읽는 스마트시티』, 지식공감, 2019, 25면.
129) 김은정, 위의 논문, 13면.
130) 김종보・김은정, "스마트 도시에서의 근린생활시설", 행정법연구 제68호,

스마트 서비스의 특징은 위 개별화된 수요에 대응하는 서비스가 기존 도시공간의 토지이용 형태를 변화시킨다는 점에 있다. 기존 도시에서는 서비스가 도시의 물리적 공간을 통해 제공되었다. 수요가 밀집되는 곳에 서비스 제공을 위한 시설이 설치되었고, 서비스 수요자는 서비스를 받기 위해 해당 장소에 물리적으로 방문하는 것이 요구되었다.

그러나 스마트 서비스는 서비스가 수요자에게 개별적으로 대응함에 따라 기존의 서비스 제공자와 같은 물리적 공간에 위치할 필요가 없게 되었고, 수요자 역시 기존과 같이 물리적 공간에 방문하는 것이 불필요하게 되었다. 가령 택시 정류장에 직접 방문하여 택시를 타기보다는 스마트 폰을 이용해 택시를 호출하거나, 은행에 직접 방문하지 않고 은행 애플리케이션을 통해 사무를 처리하는 등이 그 예시이다.[131]

이러한 스마트 서비스의 보급은 도시계획법제에서의 용도 개념을 상당 부분 변화시킨다. 용도를 규제하던 기존의 도시계획은 도시의 물리적 공간을 그곳에서 발생하는 주된 활동에 따라 용도별로 구분하여 도시 공간을 구성했다. 따라서 도시 공간은 주거・상업・공업・녹지지역의 성근 용도지역으로 덮이게 되었고, 단일한 용도지역 내에서는 대체로 동일한 종류의 활동이 발생하는 것으로 이해되고 있었다. 그러나 스마트 서비스가 온라인 연결을 통해 장소적 제약을 초월해 서비스를 제공함으로써 기존의 단일화된 용도 개념에 변화를 초래하고 있다.[132]

가령 기존의 주거지역은 개인의 사적 생활의 터전으로서 주거 생활의 기반을 제공하는 구역으로 이해되었으나, 스마트 서비스 하에서는 주거

2022, 319면.
131) 김종보・김은정, 위의 논문, 319면.
132) 김종보・김은정, 위의 논문, 322면.

지역 내에서 재택근무, 원격회의, 상거래 등 업무 내지 상업 활동이 활발하게 발생하게 된다. 이처럼 기존 용도지역 내에서 발생하는 활동이 다변하면 용도지역을 기초로 설계된 주거지와 직장 등과의 관계나 교통량 등이 달라지고,[133] 이에 따라 도로 등 기반시설의 이용 관계 또한 달라진다.[134]

2. 스마트 도시와 주거 공간의 변화

용도를 규제하는 도시계획은 주거 공간에서의 거주 활동을 보호하고자 주거지역을 설정하여 건축물의 용도와 규모 및 기반시설의 배치를 결정하는데, 이는 주거 공간에서는 주된 활동으로 거주만이 이루어진다는 것을 전제로 하는 것이다.[135] 따라서 주거 공간에서 거주 활동 이외에 다른 활동의 발생은 기존의 용도지역제 도시계획의 근간을 흔드는 것이다.

주거 공간에서 새롭게 등장하는 활동으로는 크게 재택근무와 스마트 서비스의 확대를 들 수 있다. 먼저 재택근무는 기존 주거지역과 상업지역을 하나로 통합하는 역할을 수행하고 있다. 주거 공간에서 거주 활동뿐만 아니라 업무 활동까지 이루어지면 주거 지원시설뿐만 아니라 업무 지원시설 또한 수요가 증가하게 된다.[136] 또한 스마트 서비스의 확대로

---

133) 재택근무 비중이 높아질수록 주거지 선택에 있어 직장과의 접근성에 대한 고려 비중은 줄어들고 있다. 윤서연・김민영, “재택근무 확대가 도시공간과 통행행태에 가져올 파급영향에 대한 기초연구”, 한국지역개발학회지 제33권 제2호, 2021, 66면.

134) 김종보・김은정, 위의 논문, 322면.

135) 김은정, “스마트 도시를 위한 도시계획 법제 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 2022, 53면.

136) 재택근무의 확산으로 일반 상업지역의 공유오피스가 주거지역 근처로 진출하고 있다. 김은정, 위의 논문, 54면; 이데일리 2021. 5. 22.자 기사, 「‘주거지역으로도 진출’…공유오피스 시장 변화」(최종접속일자: 2023. 2. 1.) (https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01403846629051544&mediaCodeNo

인해 물리적인 이동의 필요가 감소함에 따라 스마트 생활서비스가 기존 도시계획 법제가 근린생활시설을 통해 제공하고자 했던 생활서비스를 대체하는 역할을 하고 있다.

용도 규제의 측면에서 '주거'는 도시계획의 기초가 된다. 도시가 형성하고자 하는 주거환경의 형태에 따라 도시의 개발밀도, 기반시설의 형태, 연접 용도지역 등이 달라진다.[137] 상업지역은 주변 주거지역과 연접하여 사람과 물자가 원활히 이동할 수 있게 계획되고, 공해를 발생시켜 평온한 주거 생활에 방해를 야기하는 공업지역은 주거지역과 분리해 배치하게 된다. 따라서 도시계획의 출발지인 주거 양태가 변화하면 이에 기초한 각 도시 공간의 용도 계획이나 그 공간 내의 건축물이 수행할 것으로 예상되는 용도와 실제 활용 형태 사이의 관계가 달라진다.[138]

3. 소결

스마트 서비스가 제공되는 스마트 도시의 등장으로 기존의 도시계획에 따른 용도 규제만으로는 도시 공간을 효율적으로 규율하는 것이 곤란해졌다. 거시적으로는 점차 주거와 상업지역 등의 물리적인 용도지역 구분의 의미가 퇴색되어 가고 있으며, 미시적으로는 개별 건축물 단위에서도 단일한 건축물을 하나의 용도로 규율하는 것이 의미를 잃어가고 있다.

따라서 도심지에서의 주거시설을 공급하는 도심재개발 또한 이러한 용도 구분 폐지의 흐름에 따른 것으로 볼 수 있다. 다만 도심지역 내에 주거가 얼마나 필요한지에 대한 충분한 고민이 선행되어야 할 것이다.

=257)
137) 김종보・김은정, 위의 논문, 324면.
138) 김종보・김은정, 위의 논문, 324면.

Ⅴ. 소결

원칙적으로 도심재개발 사업에 따른 신축건축물도 용도지역제 도시계획에 따른 용도 제한을 받는다. 따라서 상업지역 내지는 공업지역 등을 주된 사업대상지로 하는 도심재개발에서는 주상복합건축물을 건축하는 것이 가능할 여지가 많다.

한편 도심공동화 현상 해소, 도심지 내 주거공급 확대의 필요성 등을 이유로 도심지 내부의 주거주용도 가능 지역이 확대되고 있고, 이에 따라 주거 비율도 완화되고 있다. 이로 인해 도심재개발 사업 또한 오늘날에 이르러서는 상당 부분 주거시설의 제공 기능을 수행하고 있다.

결국 도심재개발의 신축건축물 중 일부가 주거시설로 기능한다는 점에서, 주택의 공급을 본질로 하는 주택재개발 사업과 신축건축물의 용도 측면에서 점차 유사해지고 있다. 다만 아직 주택재개발과 도심재개발은 사업대상지 측면에서 구분되고 있고, 신축건축물도 주거시설이 포함된다는 점에서는 유사하나 주거시설의 규모나 종류 측면에서는 다소간 차이가 존재한다.

또한 정비기반시설이 사업상 지니는 중요성 측면에서도 도심재개발과 주택재개발은 여전히 구분될 수 있다. 주택재개발은 넓은 범위의 사업대상지를 대상으로 공동주택 및 그 이용에 필요한 정비기반시설을 설치하는 것이 중요한 사업목적에 해당하나, 도심재개발의 경우 정비기반시설은 신축하는 건물의 이용에 필요한 도로나 공공공지 확보 등을 위한 것에 그치는 경우가 많다.

따라서 도심재개발의 주거주용도 허용에도 불구하고 도심재개발과 주택재개발의 본질적 차이에 유의하는 것이 필요하다. 도심재개발은 도심

기능이 쇠락한 지역을 정비하여 상권을 활성화하고 도심기능을 회복하기 위한 사업에 해당하는 만큼, 도심지 육성을 위한 신축건물 용도 제한에도 일정한 제한이 필요하다는 점을 유의해야 한다.

한편 스마트 도시의 등장과 함께 주거 공간의 이용 형태가 변화하고 있고, 이에 따라 현행 용도 제한제 도시계획에도 어느 정도 변화가 수반될 것으로 예상된다. 이러한 변화 양상은 도심재개발의 주거시설 공급기능 확대와도 맞물리는 측면이 있다. 그러나 이 경우에도 도심에서 요구되는 적절한 주거시설의 총량과 이에 관한 도심재개발의 역할에 대한 충분한 고민이 선행되어야 할 것이다.

제 5 장 도심재개발의 관리처분계획

제 1 절 관리처분계획의 의의

Ⅰ. 관리처분계획의 의의

정비사업이 사업시행계획인가를 받게 되면 비록 물리적인 공사에 돌입하기 전이라도 신축건축물의 개요가 정해진다. 따라서 정비구역 내에 존재하던 기존의 권리를 정비사업을 통해 새롭게 탄생하는 권리로 변환하여 배분하는 것이 필요한데, 이것이 관리처분절차에 해당한다.

즉 관리처분계획은 정비사업의 완료 후 행해질 환권처분을 미리 정하는 계획으로서[139], 사업시행자가 작성하는 포괄적 행정계획이자 사업시행으로 설치되는 시설물의 권리 귀속과 그 비용 분담에 관한 사항을 정하는 행정처분에 해당한다.[140]

실무적으로는 관리처분 단계에서 조합원이 출자하는 재산의 가치를 산정하고 새로이 신축되는 건축물과 대지지분을 조합원에게 배분하는 절차가 이루어지므로, 정비사업 과정의 어느 절차보다도 경제적·사실적으로 큰 이해관계를 가지는 단계에 해당한다.[141]

Ⅱ. 조합원분과 일반분양분

139) 이우재, 『도시 및 주거환경정비법(하)』, 진원사, 2009, 260면.
140) 대법원 2007. 9. 6. 선고 2005도11951 판결.
141) 국토해양부, 『도시 및 주거환경정비사업 여행』, 2010, 190면.

1. 조합원분과 일반분양분의 구분

조합방식으로 진행되는 주택재개발 사업에서는 조합원분양분과 일반분양분이 구분된다. 조합원분양은 관리처분계획에 따라 신축건축물을 조합원들에게 분배하는 절차를 의미하고, 일반분양은 주택법상 절차에 따라 조합에게 귀속되는 일반분양분을 일반인에게 매각하는 절차를 의미한다.

도시정비법은 주택법의 특별법이기 때문에 도시정비법상 사업시행인가 속에는 주택법상 사업승인이 포함된다(도시정비법 제57조 제1항 제1호). 따라서 원칙적으로 도시정비법상 정비사업으로 건설되는 아파트의 공급은 주택법상 절차에 따라야 하지만, 도시정비법은 조합원분양분에 대해서는 주택법상 절차가 아닌 관리처분계획에 의한 공급이 가능하도록 규정하고 있다(도시정비법 제79조 제1항 ~ 제3항).[142] 반면 일반분양분은 위와 같은 특례규정이 없으므로 원칙으로 돌아가 주택법상 절차에 따라 일반에 분양한다(도시정비법 제79조 제4항, 도시정비법 시행령 제67조).

2. 도심재개발과 조합원분양분

도심재개발에서 특이한 점은 조합원분 개념이 사실상 필요하지 않은 경우가 많다는 데 있다. 이는 특히 소수의 대토지소유자 또는 1인의 대토지소유자가 사업시행자가 되는 경우에 더욱 두드러진다. 1인의 대토지소유자 외에 소수의 소필지소유자가 있는 경우에도, 분양신청과 관리처분계획에 따라 소필지소유자에게 분양되는 시설의 범위가 매우 적고 대부분의 시설은 사업시행자에게 귀속되기 때문이다.[143]

---

142) 김종보, 『건설법의 이해』 제6판, 피데스, 2018, 648면.
143) 김종보, “도시환경정비사업에서의 시행자와 사업절차의 특수성”, 법학논문집 제31집, 2007, 24면.

이처럼 도심재개발에서 조합원분의 비율이 적을 수 있다는 사실은 도심재개발에서 요구되는 관리처분의 절차가 어디까지인지의 문제와도 연결된다. 앞서 살펴본 것처럼 관리처분계획은 원칙적으로 조합원분양분의 분배를 위한 것이기 때문이다. 따라서 극단적으로 1인의 대토지소유자만이 존재하여 조합원분양분이 없는 경우에도 관리처분절차를 거쳐야 하는지와 같은 문제가 제기될 수 있다.

제 2 절 도심재개발과 관리처분계획

Ⅰ. 서론

앞서 살펴본 것처럼 토지등소유자에 의해 시행되는 도심재개발은 조합에 의해 시행되는 주택재개발의 관리처분절차를 그대로 적용하기 어려운 점이 많다. 특히, 1인의 대토지소유자가 사업시행자가 되어 도심재개발을 시행하는 경우 관리처분절차를 거쳐야 하는지 조차 의문이 제기될 수 있다.

구체적으로는, 1인의 대토지소유자가 사업시행자가 되는 경우 분양공고와 분양신청을 거쳐야 하는지, 관리처분계획을 세워야 하는지 여부 등이 문제된다. 이러한 문제를 살펴보기 위해서는 대토지소유자가 보유하는 토지지분의 공법적 성질을 밝히는 것이 도움이 된다. 1인의 대토지소유자가 자신의 이름으로 소유하는 토지지분이 사업시행자의 기본재산으로서의 속성을 강하게 띨수록

이러한 문제에 답하기 위해서는 대토지소유자가 보유하는 토지지분의 공법적 성질을 밝히는 것이 도움이 된다.

Ⅱ. 1인 토지등소유자의 도심재개발과 관리처분계획

1. 분양공고 및 분양신청

1인의 토지등소유자가 시행하는 재개발사업의 경우 분양공고 및 분양신청을 받을 필요가 없다(도시정비법 제72조 제1항 단서). 정비사업에서 분양신청은 단순히 신축건축물에 대한 분양 희망 의사표시를 하는 것을

넘어 당해 정비사업에 대한 참여의사를 밝히는 용도로 사용된다. 즉, 재개발사업은 분양신청을 하지 않은 자를 사업에 반대하는 자로 보아 그에 대해 수용권을 발동할 수 있도록 예정하고 있다. 따라서 정비사업에서 분양신청은 당해 정비사업에 대한 동의 여부를 판단하는 중요한 기준이 된다.

그러나 1인의 대토지소유자가 혼자 재개발사업을 시행하는 경우 위와 같은 분양신청이 별도로 요구되지 않음은 자명하다. 당해 재개발사업에 반대하는 자를 가려내야 할 필요가 없고, 분양대상자별 종전자산의 평가금액, 분담금 추산액 등을 다른 토지등소유자에게 알릴 필요도 없기 때문이다.

2. 대토지소유자 토지지분의 공법적 성질

1인의 대토지소유자에 의한 도심재개발은 대토지소유자가 보유하는 토지지분이 이중적 지위를 지닌다는 점에 특징이 있다. 대토지소유자가 보유하는 토지지분은 개인적인 지분에 해당할 뿐만 아니라 이와 동시에 사업시행자로서의 법적 지위를 정당화해주는 역할을 수행한다.[144] 대토지소유자가 직접 토지등소유자로서 도심재개발의 사업시행자가 되는 경우에도 토지등소유자가 민사상 별개의 법인격을 취득하는 것은 아니기에, 토지등소유자 명의로 토지를 소유할 수는 없다. 따라서 사업시행자인 대토지소유자는 자신의 이름으로 정비구역의 토지를 소유하게 된다.

그러나 대토지소유자가 소유하는 토지지분은 민사상 소유권을 표상하는 것을 넘어, 대토지소유자의 사업시행자로서의 지위를 정당화하는 기능도 수행한다. 도시정비법이 대토지소유자 1인에 의한 도심재개발 사업

144) 김종보, “도시환경정비사업에서의 시행자와 사업절차의 특수성”, 법학논문집 제31집, 2007, 24면.

을 가능하게 하는 것도, 대토지소유자의 토지지분을 '사업시행자의 기본재산'으로 보고 있기 때문이다.

이러한 대토지소유자의 토지지분이 '사업시행자의 기본재산'에 해당한다는 점은 대토지소유자가 소토지소유자의 토지지분을 매입하는 과정에서 더욱 분명하게 드러난다. 정비구역 내에 1인의 대토지소유자와 소수의 소토지소유자가 존재하는 경우, 대토지소유자가 소토지소유자의 토지지분을 매입하는 경우가 다수 발생한다. 이때 대토지소유자는 자신의 이름으로 토지지분을 취득하지만, 이때 취득하는 토지지분은 대토지소유자의 개인적인 지분보다는 사업시행자의 기본재산으로서의 성질을 더욱 강하게 띤다.

3. 관리처분계획의 필요성

일반적으로 정비사업에서 사업시행자는 사업비용의 조달 대가로 조합원분양분과 구별되는 일반분양분을 받는다. 이러한 일반분양분은 조합원분양분과 달리 분양공고나 분양신청의 대상이 되지 않고, 관리처분기준도 적용되지 않는다.[145]

1인의 대토지소유자에 의한 도심재개발사업에서 대토지소유자가 보유하고 있던 토지지분과의 대가관계에서 부여되는 신축 시설의 법적 성격 또한 정비사업의 일반분양분의 성격을 띠는 것이다. 따라서 이에 대해 관리처분절차를 거쳐야 하는가에 대한 의문이 제기될 수 있다.

과거 도시재개발법은 시행자외의 토지등의 소유자가 없는 경우에는 관리처분계획의 인가를 받을 필요가 없다고 규정한 바 있었지만(구 도시재

145) 김종보, 앞의 논문, 26면.

개발법 제34조 제1항 단서), 도시정비법 체계하에서는 위와 같은 조문이 사라졌다. 또한 과거 도시환경정비사업이 시행되던 당시에는, 1인의 대토지소유자가 시행하는 경우 관리처분절차를 생략할 수 있는 것으로 해석되기도 하였다.[146]

그러나 도시정비법은 재개발사업은 시장·군수등의 인가를 받은 관리처분계획에 따라 건축물을 건설하여 공급하는 방법으로 시행하도록 규정하고 있고(도시정비법 제23조 제2항, 제74조), 1인의 토지등소유자에 의한 도심재개발의 경우 관리처분절차를 생략할 수 있는 것으로 명시적으로 규정하지 않는 이상 관리처분절차를 거쳐야 하는 것으로 볼 수도 있다.

또한 도시환경정비사업의 경우 토지등소유자 시행방식과 조합시행방식의 차이점은 토지등소유자 시행방식은 조합설립을 위한 추진위원회 구성과 조합설립인가 절차가 생략된다는 것일 뿐 다른 절차는 조합시행방식과 동일하고,[147] 오늘날의 도심재개발 사업이 도시환경정비사업을 실질적으로 계승하고 있다는 점에 비추어 볼 때 1인의 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우에도 관리처분절차를 거쳐야 하는 것으로 해석할 수 있다.

4. 소결

해석상 1인의 토지등소유자가 도심재개발 사업을 시행하는 경우 조합원분양분의 개념이 거의 기능하지 않고, 따라서 관리처분절차를 거칠 실익이 적은 것은 사실이다. 그러나 도시정비법이 원칙적으로 재개발사업

146) 건설교통부 주거환경팀 1451(2005. 11. 14.) - 서울시 주거정비과 10676호(2005. 9. 16.) 질의에 대한 회신.
147) 헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2009헌바128,148 참조.

에 대해 관리처분절차를 거칠 것을 요구하고 있고, 위와 같이 1인의 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에 대해 별도의 생략을 허용하지 않는 이상 이 경우에도 관리처분절차는 요구된다고 보는 것이 타당하다.

다만 관리처분총회는 1인의 토지등소유자의 출석만으로도 가능하고, 안건의 가결 또한 당연히 가능한 것이므로, 1인의 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에서 관리처분절차는 도시정비법이 관리처분절차에 대해 예정하고 있는 엄격한 절차와는 다소 구분되는 것이 불가피하다.

제 6 장 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 '도심재개발'이란 제도의 형태 여하를 불문하고 업무·상업지구 등 도심지에서 기존 건축물과 기반시설의 노후·불량화로 인한 도심기능이 상실된 경우 도심기능 회복을 위한 정비사업으로 이해할 수 있다. 이러한 도심재개발은 여러 차례 법 개정을 통해 그 형태를 변화해왔지만, 도심기능 회복을 위한 정비사업이라는 본질은 제도 변화에도 불구하고 유지되어 왔다.

도심재개발은 주택재개발과 크게 사업시행자 측면, 사업시행계획 측면, 신축건축물의 허용용도 측면, 관리처분계획 측면에서 각 차이를 보인다. 먼저 사업시행자 측면에서 도심재개발은 토지등소유자가 조합을 설립하지 않고 직접 사업을 시행할 수 있는 길이 열려있다는 점에 특색이 있다. 이에 따라 토지등소유자가 직접 시행하는 도심재개발의 경우 수용권 부여의 헌법적 정당성에 대한 검토가 요구된다. 현행법에 따르면 동의율 요건에 따라 일부 공공성의 보충이 이루어지고 있으나, 신축건축물의 허용용도 면에서 기반시설과 비교하면 공공성이 떨어지는 것이 사실이다. 결국 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 수용권에는 잠재적 위헌성이 존재하는 것이다.

또한 신축건축물의 허용용도 측면에서 종래 도심재개발은 업무·상업시설을 건축하는 사업으로 이해되어 왔으나, 오늘날에 이르러서는 도심지역에서의 주거시설 공급기능을 동시에 수행하고 있다. 이에 주택재개발과 사업의 목적 측면에서 점차 경계가 불분명해지는 점도 있다. 그러나 도심재개발과 주택재개발은 사업 시행 규모, 사업대상지, 정비기반시설이 지니는 사업상 중요성 측면에서 여전히 구분될 수 있다. 한편 도심

재개발의 주거공급 확대 측면은 스마트 도시의 등장과 함께 변화하는 주거 공간 이용 변화 양상과 맞물리는 측면이 있다. 그러나 이 경우에도 도심에서 주거 공간이 요구되는 정도 및 도심재개발이 이를 위해 수행해야 하는 역할에 대한 충분한 검토가 선행되어야 한다.

한편 관리처분계획 측면에서 토지등소유자가 시행하는 도심재개발의 경우 관리처분절차를 거쳐야 하는지 문제될 수 있으나, 이 경우에도 관리처분절차를 생략할 수는 없다고 보는 것이 타당하다. 도시정비법이 원칙적으로 재개발사업에 대해 관리처분절차를 거칠 것을 요구하고 있고, 위와 같이 1인의 토지등소유자가 시행하는 도심재개발에 대해 별도의 생략을 허용하지 않고 있기 때문이다.

참 고 문 헌

단행본

강신은,『재개발・재건축 개정조문 해설』, 도시개발신문, (2018)

국토해양부,『도시 및 주거환경정비사업 여행』, (2010)

김동희,『행정법 Ⅱ』(제26판), 박영사, (2021)

김종보,『건설법의 이해』(제6판), 피데스, (2018)

성낙인,『헌법학』(제17판), 법문사, (2017)

정태용,『도시계획법』, 한국법제연구원, (2001)

유삼술・이종만,『재개발・재건축의 입문』, 하우징헤럴드, (2011)

이근형,『한눈에 읽는 스마트시티』, 지식공감, (2019)

이우재,『도시 및 주거환경정비법(하)』, 진원사, (2009)

이희승 편집,『국어대사전』, 민중서림, (1982)

논문

강동진, “미국 지방도시의 역사적 중심가로 재활성화 방법 분석-메인 스트리트 프로그램(Main Street Program)을 중심으로”, 국토계획 제42권 제4호 (2007)

금태환, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제95조 제1항의 위헌성”, 행정법연구 제27호 (2010)

김은정, “스마트 도시를 위한 도시계획 법제 연구”, 서울대학교 박사학

위논문 (2022)
김종보, “도시계획시설의 공공성과 수용권”, 행정법연구 제30호 (2011)
_____, “도시환경정비사업에서 시행자와 사업절차의 특수성”, 법학논문집 제31집 제1호 (2007)
_____, “개발사업에서 국공유지의 법적 지위”, 행정법연구 제57호 (2019)
_____, “공원특례사업에서 시행자지정처분의 법적 효과”, 서울대학교 법학 제63호 (2022)
_____, “정비기반시설에 대한 유상매입부관의 공정력과 한계”, 행정판례연구 제14-2집 (2009)
_____, “주상복합건축물의 개념과 특례”, 법학논문집, 제30집 제2호 (2006)
김종보・김은정, “스마트 도시에서의 근린생활시설”, 행정법연구 제68호 (2022)
김종수, “사실상 도로의 도시정비법상 정비기반시설 포함 여부”, 판례연구 제23집 (2012)
나채준, “영국의 재개발, 재건축 법제분석 및 시사점”, 토지보상법연구 제14집 (2014)
박정훈, “韓國 行政法學 方法論의 形式・展開・發展”, 공법연구 제44권 제2호 (2015)
배웅규・김지엽・김소라, “뉴욕시 주거지역의 재상과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구-뉴욕시 퀸즈보로(Queens Borough)의 13개 주거지를 대상으로”, 서울도시연구 제11권 제4호 (2010)
윤서연・김민영, “재택근무 확대가 도시공간과 통행행태에 가져올 파급영향에 대한 기초연구”, 한국지역개발학회지 제33권 제2호 (2021)
이범훈, “서울시 도심 계획 방식의 변화: 1960년대부터 1990년대의 도

시보전을 중심으로", 한국산학기술학회논문지 제21권 제9호 (2020)

이운용・김민경・이정형, "미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구", 한국도시설계학회지 제9권 제2호 (2008)

이인호, "역 로빈훗 방식의 수용권행사의 위헌성", 특별법연구(특별소송실무연구회 편) 제9권 (2011)

허지인, "개발사업법상 공공시설에 관한 공법적 연구", 서울대학교 박사학위논문 (2020)

보고서 등

경기개발연구원, "테마형 도시개발과 대규모 주거단지 조성을 위한 해외사례 및 지침수립연구", (2008)

건설교통부 주거환경팀 1451(2005. 11. 14.) - 서울시 주거정비과 10676호(2005. 9. 16.) 질의에 대한 회신

서울시, "서울시 도심재개발 기본계획" (2001)

_____, "2010년 목표 서울시 도시및주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문)" (2004)

_____, "2020년 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획 (도시환경정비사업부문)" (2010)

_____, "2025년 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시환경정비사업부문)" (2016)

_____, "2025년 목표 서울특별시 도시・주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발사업부문) 변경" (2019)

웹페이지

부동산대책 정보사이트 정책풀이집 홈페이지
https://www.molit.go.kr/policy/capital/cap_1_02.jsp
(최종접속일자: 2022. 11. 3.)

서울시 도시정비형 재개발 사업추진현황
https://news.seoul.go.kr/citybuild/archives/507253
(최종접속일자: 2023. 2. 1.)

정태용, 김승종, 김재광, 김재규, 이준우, 정준현, 정해영, 최종권, 허강무
로앤비(LAWnB) 온주 국토계획법, 온주편집위원회,
https://www.onju.com/onju/service/INDEX/index.aspx
(최종접속일자: 2022. 11. 3.)

차흥권, 강신은, 노경필, 박철규, 백호석, 송현진, 심준보, 유동규, 이규진, 이형석, 임영호, 장찬익
로앤비(LAWnB) 온주 도시정비법, 온주편집위원회
https://www.onju.com/onju/service/INDEX/index.aspx
(최종접속일자: 2022. 11. 3.)

신문기사

연합뉴스 2022. 7. 18.자 기사, 「민간 도심복합사업에도 특례적용해 공급확대... 통합심의, 민간확대」
https://www.yna.co.kr/view/AKR20220718109200003
(최종접속일자: 2022. 11. 3.)

이데일리 2021. 5. 27.자 기사, 「'주거지역으로도 진출'…공유 오피스 시장 변화」
https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=014038466290515

44&mediaCodeNo=257
(최종접속일자: 2023. 2. 1.)
하우징헤럴드 2021. 1. 27.자 기사,「토지등소유자 시행방식 재개발에서 동의자수 산정 기준시점」
http://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=40460
(최종접속일자: 2022. 11. 3.)

판 례

대법원 1999. 10. 22. 선고 97다49398 판결.
대법원 1999. 12. 10. 선고 98다36344 판결.
대법원 2007. 9. 6. 선고 2005도11951 판결.

헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2007헌바80 등 결정.
헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2009헌바128 결정.

Abstract

A Study on the Public Law of Urban Redevelopment

Junhyeok Go

School of Law

The Graduate School

Seoul National University

The focus of urban improvement projects under the Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments has shifted to primarily include housing redevelopment and reconstruction projects. However, it's important to note that urban redevelopment projects that construct business and commercial facilities within urban areas also play a crucial role in revitalizing and restoring urban functions. In particular, as urban areas, including those within the four gates of Seoul, continue to age, the need for urban redevelopment projects that aim to restore their functionality has become increasingly crucial. Despite the increasing need for urban redevelopment projects to restore the functionality of aging urban areas, the complexity of the system and lack of adequate public legal considerations present significant challenges in the development of effective solutions.

The evolution of the urban redevelopment system has undergone various modifications through legislative developments over the years, with its origins traceable to the Urban Redevelopment Act. Initially, the concept of urban redevelopment in Korea was primarily focused on urban redevelopment projects, rather than housing redevelopment projects. This led to the activation of urban redevelopment initiatives in earnest during the 1980s. Subsequently, the urban redevelopment system has undergone various name changes, such as "urban environment improvement projects" and "urban renewal type redevelopment projects," but the fundamental objective of restoring the functionality of declining urban areas has remained unchanged.

Additionally, it is noteworthy that improvement projects under the Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments, urban planning facility projects under the National Land Planning and Utilization Act, and urban development projects under the Urban Development Act are all rooted in urban planning projects under the Urban Planning Act. As such, the Urban Planning Act and the National Land Planning and Utilization Act continue to play a crucial role in the Urban Development Act in terms of project implementer. Thus, the land area and landowner consent requirements outlined in the Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments serve as important consent requirements for ensuring the legitimacy of improvement projects such as urban redevelopment projects, as per the National Land Planning and Utilization Act.

In the context of urban redevelopment, the concept of eminent domain as it pertains to the project implementer is of particular

significance. Under the Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments, the term 'landowner' encompasses not only the counterparty to the disposition, but also the organization responsible for implementing the project. This is due to the provision in the Act which allows for landowners to directly assume the role of project implementer.

In light of the above considerations, the question of the legitimacy of eminent domain in urban redevelopment projects, particularly those undertaken directly by landowners, merits further examination. While the National Land Planning Act's consent rate requirements serve to provide a measure of public oversight, the public nature of the facilities constructed as a result of these projects may be less pronounced than that of traditional infrastructure projects. As such, the constitutionality of urban redevelopment projects conducted by landowners is open to debate, yet the need for urban function recovery through such projects necessitates the grant of eminent domain powers.

The distinction between housing redevelopment and urban redevelopment has traditionally been based on the allowable use of new buildings constructed as a result of the redevelopment project and the regional nature of the target site. Historically, housing redevelopment projects were understood as those that aimed to construct new residential units in areas with a concentration of outdated or dilapidated buildings, while urban redevelopment projects were focused on building commercial and business facilities in urban areas. However, as the profitability of urban redevelopment projects became a significant factor, mixed-use apartment buildings and other

facilities with residential components began to be incorporated into urban redevelopment projects. This has led to a gradual blurring of the distinctions between housing and urban redevelopment, as the urban redevelopment projects now also play a role in supplying residential units in urban areas.

As a result of reviewing the urban redevelopment system, as established under current legal frameworks, it deviates from the traditional housing redevelopment system in terms of project implementer, permissible usage of newly constructed buildings, and management and disposal plans. Specifically, a more thorough examination of the justification for the grant of eminent domain rights is deemed necessary, particularly from the perspective of the project implementer. Additionally, it is crucial to re-evaluate the institutional direction of the urban redevelopment system in light of the evolving trend towards expanding housing supply through the construction of new buildings, taking into account the nature of the urban redevelopment system.

keywords : Urban Redevelopment Project, Urban Renewal Type Redevelopment Project, Redevelopment Project, Improvement Project, Redevelopment Project Implemented by Landowners

Student Number : 2020-20129