

논문 / ARTICLE

도심복합개발법의 주요 내용과 개정 방향

강신은*

국문초록

도심 복합개발 지원에 관한 법률이 2024. 2. 6. 제정·공포되어 2025. 2. 7.부터 시행될 예정이다. 이 법률은 2021. 2. 4. 정부가 발표한 공공주택 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대 방안에 따라 도입된 공공주택 특별법상 도심 공공주택 복합사업을 민간 부문에 확대 적용하기 위해 추진된 법률이다.

도심 공공주택 복합사업은 기존 조합 중심의 재개발사업 및 재건축사업으로는 개발이 어려워 저이용·노후 화되고 있는 역세권, 준공업지역, 저층 주거지 등에 대한 새로운 사업모델을 마련하기 위하여 마련된 제도로, 공공기관이 사업시행자가 된다. 또한 신속한 사업 추진을 위해서 전면 수용 방식을 채택하고, 토지등소유자가 원하는 경우 현물보상의 방식으로 새로운 건축물을 공급하는 개발사업이다.

그런데 도심 복합개발 지원에 관한 법률에 따른 복합개발사업은 토지등소유자, 신탁업자, 리츠(REITs) 등 민간 부문이 주된 사업시행자가 되어 관리처분계획과 매도청구를 활용하여 해당 사업을 추진하도록 하는 점에서 큰 차이가 있다.

이 글에서는 복합개발사업의 개념과 특징, 복합개발사업의 절차와 특례규정 등을 살펴보고, 해당 법률의 문제점과 개정 방향을 제시하였다. 복합개발사업은 사업방식으로 관리처분계획과 매도청구를 활용하고, 사업 대상이 노후·불량한 건축물이 밀집된 도심지역이므로, 재개발사업과 재건축사업을 규정하고 있는 도시 및 주거환경정비법의 규정과 비교하여 서술하였다.

결론으로는 복합개발사업의 원활한 시행을 위해서는 다른 정비사업과의 차별성 확보, 새로 도입된 사업시행자로서의 리츠에 관한 구체적 규정 보완, 매도청구제도의 개선, 토지 면적 중심의 동의율 개선 등이 필요함을 제시하였다.

주제어: 도심복합개발법, 도심복합개발혁신지구, 복합개발사업, 도심 공공주택 복합사업, 관리처분계획

목차

I. 들어가는 말

II. 복합개발사업의 개념과 특징

III. 복합개발사업의 절차와 특례규정

IV. 도심복합개발법상 주요 문제점과 개정 방향

V. 맺음말



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.20240006>

Received: August 24, 2024

Revised: September 07, 2024

Accepted: September 11, 2024

Copyright © 2024 Construction & Urban Development Law Association.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

* 과천도시공사 사장, 법학박사

I. 들어가는 말

2024. 2. 6. 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」(이하 “도심복합개발법”이라 한다)이 제정·공포되어 2025. 2. 7.부터 시행될 예정이다.¹⁾ 이 법률은 지난 2021. 2. 4. 정부가 발표한 “공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안”(이하 “2·4 부동산 대책”이라 한다)에 따라 도입된 ‘도심 공공주택 복합사업’을 민간 부문에 확대 적용하기 위해 추진된 법률이다.²⁾

2·4 부동산 대책은 정부가 서울을 비롯한 대도시권에서 실수요자를 보호하고 투기수요를 근절하는 등의 종전 정책 기조를 확고히 유지하면서, 시장의 기대를 뛰어넘는 속도, 공급물량 및 고품질의 주택을 신속히 공급하기 위한 목적에서 마련된 것이었다. 종전까지 도심 내에서의 주택 공급은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 한다)에 따른 정비사업(주로 재개발사업 및 재건축사업 이다)으로 이루어지고 있었는데, 재개발사업 및 재건축사업 등 민간(조합)이 주도하는 사업에 대해서는 투기수요의 유입, 과도한 특혜 우려가 있어 획기적인 도시·건축규제 완화 및 재정지원 등이 어려운 상황이었다.

이에 따라 기존 민간사업으로는 개발이 어려워 저이용·노후화되고 있는 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등에 대한 새로운 사업모델을 마련하기 위하여 2021. 7. 20. 「공공주택 특별법」(이하 “공공주택법”이라 한다)을 개정하여 공공이 주도하는 도심 공공주택 복합사업을 신설하였다. 도심 공공주택 복합사업은 공공의 신속한 사업추진을 위하여 전면 수용방식을 채택하고, 토지등소유자가 원하는 경우 현물보상의 방식으로 새로운 건축물을 공급하는 것으로 입법되었다.

그런데 도심 공공주택 복합사업이 도입되기도 전인 2021. 3.경 한국토지주택공사(LH) 직원 부동산 투기 사건³⁾으로 부동산 관련 공공기관에 대한 여론이 급격히 악화되었다. 또한, 2022년 정권 교체로 윤석열 정부가 등장하면서 도심 주택 공급 확대를 위해 도입한 도심 공공주택 복합사업이 주민 반발, 공공역량 한계 등 부작용이 많다는 이유로 민간이 사업시행자가 될 수 있는 방향으로 정책을 급선회하였다.

이에 따라 2022. 8. 16. 관계부처 합동 부동산 관계장관회의에서 의결한 “희망은 키우고, 부담을 줄이는 국민 주거안정 실현방안”(이하 “8·16 부동산 대책”이라 한다) 속에 민간 도심 복합개발사업을 신설한다는 내용이 포함되었고,⁴⁾ 이 내용은 2022. 8. 19. 김정재 의원 등 11인이 발의한 도심 복합개발 지원에 관한 법률안에 그대로 반영되었다. 다만, 위 법률안은 사업시행자로서 토지등소유자, 신탁업자, 부동산투자회사(이하 “리츠(REITs)”라고 한다) 등 민간 사업시행자 외에 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사(LH) 등 공공기관, 지방공기업 등 공공도 사업시행자가 될 수 있도록 그 대상을 확대하여 발의되었다.

아직 도심복합개발법이 시행되지는 않았지만, 아래에서 도심복합개발법상 복합개발사업의 개념과 특징, 복합개발사업의 절차와 특례규정 등을 자세히 살펴보고, 도심복합개발법상 주요 문제점과 개정 방향을 제시함으로써 복합개발사업의 활성화에 다소 도움이 되었으면 한다.

II. 복합개발사업의 개념과 특징

1. 복합개발사업의 개념

도심복합개발법상 도심복합개발혁신지구란 도시의 성장 거점을 조성하거나 주택을 신속하게 공급할 목적으로 역세권 노후지역, 준공업지역 등에서 복합개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시되는 지구를 말하며, 복합개발사업은 도심복합개발혁신지구에서 복합개발계획을 수립하여 시행하는 사업을 말한다(도심복합개발법 제2조 제1호 및 제3호).

복합개발사업에는 2개의 유형이 있는데, 성장거점형 복합개발사업은 도심 또는 생활권의 중심지역이나 대중교통 결절지 등 지역거

1) 이 법률은 2020. 12. 14. 이헌승의원 등 17인이 발의한 도심 복합개발 추진을 위한 특례법안과 2022. 8. 19. 김정재의원 등 11인이 발의한 도심 복합개발 지원에 관한 법률안을 심사하여 국토교통위원회 대안으로 제안된 것으로, 주로 김정재의원 등 11인이 발의한 법률안을 기초로 마련되었다.

2) 국토교통부, “공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안”, 보도자료, 2021. 2. 4., 8-10면 참조.

3) 2021년 3월 한국토지주택공사(이하 LH) 직원들이 3기 신도시 등 자사의 사업계획과 연관 있는 지역에 집단적으로 부동산 투기를 한 의혹이 참여 연대와 민주사회를 위한 변호사모임에 의해 폭로된 사건. 이후 추가 폭로 및 조사결과에 의해 관련 공직자들의 전방위적인 투기 논란으로 확산되어 정치권의 핵심 이슈로 떠올랐다. 약칭 LH 사태로 더욱 유명하다. “한국토지주택공사 직원 부동산 투기 사건”, 나무위키, <https://namu.wiki/w/%ED%95%9C%EA%B5%AD%ED%86%A0%EC%A7%80%EC%A3%BC%ED%83%9D%EA%B3%B5%EC%82%AC%20%EC%A7%81%EC%9B%90%20%EB%B6%80%EB%8F%99%EC%82%B0%20%ED%88%AC%EA%B8%B0%20%EC%82%AC%EA%B1%B4> (2024. 8. 20. 검색).

4) 관계부처 합동 부동산 관계장관회의, “희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안”, 보도자료, 2022. 8. 16., 14면.

점으로 육성할 필요가 있는 지역에 기술과 산업의 융복합을 통하여 문화시설, 산업시설, 업무시설, 판매시설, 주택 등을 복합하여 건설하는 사업을 말하며, 주거중심형 복합개발사업은 도심 내 역세권, 준공업지역 등에서 일정 비율 이상의 주택을 업무시설, 판매시설, 산업시설 등과 복합하여 건설하는 사업을 말한다.

2. 복합개발사업의 특징

복합개발사업은 도심에서 주택 등의 공급을 확대하기 위해 2021년 도입된 도심 공공주택 복합사업의 단점을 보완하기 위해 마련된 제도이므로, 도심 공공주택 복합사업과의 비교를 통해 그 특징이 명확히 드러난다. 아래에서는 복합개발사업의 특징을 차례로 살펴본다.

(1) 민간 사업시행자 중심의 도심 개발

복합개발사업은 도심 공공주택 복합사업이 도입되었으나 주민 반발, 공공역량 한계 등 부작용이 노출되어 민간도 사업시행자가 될 수 있도록 새로 마련된 제도이다.⁵⁾ LH 등 공공도 복합개발사업에 참여할 수 있는 길이 열려 있지만, 이미 도심 공공주택 복합사업으로 진행되는 사업이 다수여서 새로운 사업방식인 복합개발사업에 진출할 여력이 부족한 상황이라 당분간 민간 사업시행자 중심으로 복합개발사업이 추진될 것으로 생각된다.

복합개발사업을 시행할 수 있는 민간 사업시행자는 토지등소유자⁶⁾, 신탁업자 및 리츠로 한정된다(도심복합개발법 제14조 제1항). 여기에서 가장 특징적인 점은 토지등소유자가 조합을 설립하여 사업시행자가 될 수 없다는 점이다. 토지등소유자가 사업시행자로 될 수 있는 경우는 토지등소유자의 지위가 인정되는 자가 20명 이내인 경우로 한정된다.⁷⁾ 하지만 현실에서 토지등소유자의 수가 20명 이내인 사업 대상지는 극히 드물 것으로 생각된다.

따라서 도심복합개발혁신지구 안의 토지등소유자가 20명을 초과하게 되면 복합개발사업은 토지등소유자가 선정한 민간 전문기관(신탁업자 또는 리츠)만이 시행할 수 있게 된다. 신탁업자의 경우 도시정비법상 정비사업의 사업시행자로 지정될 수 있고, 실제 사업시행자로 참여한 사례가 다수 있지만, 민간 출자 형태의 리츠가 사업시행자가 될 수 있는 경우는 도심복합개발법이 첫 입법례라 할 수 있다. 알려진 바에 따르면 리츠는 토지등소유자, 부동산개발회사(디벨로퍼), 금융기관 등이 출자하는 방식으로 설립·운영된다고 하는데,⁸⁾ 도심복합개발법 자체에는 리츠 구성에 관한 구체적인 내용은 없다.

(2) 관리처분계획방식의 사업시행

도심 공공주택 복합사업의 근거 법률은 공공주택법이다. 따라서 도심 공공주택 복합사업은 공공 사업시행자가 시행을 주도하고, 신속한 사업 추진을 위해 전면 수용방식을 채택하고 있다. 물론, 새로운 건축물의 분양을 원하는 토지등소유자는 현물보상을 통하여 새로운 건축물의 분양을 받을 수 있다는 점에서 관리처분계획방식과 똑같은 효과를 누릴 수 있지만, 토지등소유자는 공용수용에 대해 심리적 반감을 갖고 있는 것도 사실이다.

복합개발사업은 민간이 주된 사업시행자라는 점에서 공용수용과 현물보상이라는 사업방식을 허용하기 어렵다. 따라서 복합개발사업은 도시정비법상 사업시행자가 조합인 재개발사업 및 재건축사업의 시행방식인 관리처분계획방식을 채택하고 있다. 엄밀하게 말하면 복합개발사업은 복합개발사업에 동의하는 토지등소유자에 대해서는 관리처분계획을 통해 공용환권을 해주고, 복합개발사업에 동의하지 아니하는 토지등소유자에 대해서는 협의매수 또는 매도청구를 통해 토지등에 대한 소유권을 확보하는 것이므로 공용환권과 공용수용의 혼용방식으로 이해하는 것이 타당하다.

도시정비법상 재개발사업이나 재건축사업 모두 관리처분계획방식의 개발사업으로 이해하는 것이 통설이지만, 재개발사업의 경우

5) 위의 보도자료(주4) 참조. 8·16 부동산 대책 보도자료에서는 도심 공공주택 복합사업 전체 후보지 76개소 중 45개소가 동의 요건(2/3 이상)을 미충족하고, 사업구역 당 LH 담당인력이 평균 0.7명으로 체계적 사업 지원 및 주민의견 수렴이 부족하다고 지적하고 있다.

6) 도심복합개발법상 토지등소유자란 도심복합개발혁신지구에 위치한 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자를 말한다(도심복합개발법 제6조 제1항).

7) 도시정비법에 따른 재개발사업 및 재건축사업의 경우 정비구역 안의 토지등소유자가 조합을 설립하여 사업시행자가 되는 것이 원칙이고, 토지등소유자의 수가 20인 미만이면 토지등소유자 스스로 사업시행자가 될 수 있다(도시정비법 제25조 제1항). 결국 토지등소유자의 수가 20인 이상이면 조합을 설립하여 정비사업을 시행해야 한다. 이 규정은 주택법상 주택조합의 경우 조합원의 수가 20명 이상이어야 한다는 규정(주택법 시행령 제20조 제7항 제2호)을 참고하여 입법한 것이다.

8) 송병철, “도심 복합개발 지원에 관한 법률안(의안번호: 2116933, 김정재 의원 대표발의) 검토보고”, 국토교통위원회, 2023. 2., 34면.

재개발사업에 동의하는 토지등소유자에 대해서는 관리처분계획을 통한 공용환권을, 재개발사업에 동의하지 아니하는 토지등소유자에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다)에 따른 공용수용(재결수용 형태의 공용수용)을 활용하는 혼용방식으로 이해하는 것이 옳다. 재건축사업 역시 재건축사업에 동의하는 토지등소유자에 대해서는 관리처분계획을 통한 공용환권을, 재건축사업에 동의하지 아니하는 토지등소유자에 대해서는 매도청구(매도청구 형태의 공용수용)를 활용하는 혼용방식의 개발사업이다.⁹⁾

복합개발사업의 경우 사업시행자가 사업시행계획인가의 고시일까지 도심복합개발혁신지구 내 국공유지를 제외한 토지의 소유권을 전부 확보한 경우 관리처분계획을 수립할 필요는 없지만, 이것은 매우 예외적인 경우다. 일반적으로 복합개발사업은 인가받은 관리처분계획에 따라 복합개발사업의 시행으로 대지를 조성하거나 건축물을 건설하여 공급하는 방식으로 시행된다(도심복합개발법 제13조).

(3) 매도청구를 통한 소유권 확보

도시정비법상 재개발사업이나 재건축사업 모두 관리처분계획방식으로 시행된다. 관리처분계획을 통해 재개발사업이나 재건축사업에 찬성하고 분양신청을 한 토지등소유자의 경우 종전 토지 등의 소유권이 새로운 건축물과 부속 토지의 소유권으로 공용환권된다.

그러나 재개발사업이나 재건축사업에 반대하고 분양신청을 하지 않은 토지등소유자의 토지 등에 대한 소유권 확보 방식은 서로 다르다. 재개발사업의 경우 재개발사업에 반대하거나 분양신청을 하지 아니하는 경우, 사업시행자가 해당 토지 등을 협의 매수하거나 수용한다. 재건축사업의 경우에는 사업시행자가 해당 토지 등을 협의 매수하거나 매도청구권 행사를 통해 소유권을 확보한다.

복합개발사업은 복합개발사업에 반대하거나 분양신청을 하지 않은 토지등소유자의 토지 등에 대해서 소유권을 확보하는 수단으로 매도청구를 규정하고 있다. 복합개발사업의 사업시행자에게 수용권을 부여할지, 매도청구권을 부여할지는 입법정책의 문제이지만, 도심복합개발법은 복합개발사업의 주된 사업시행자가 신탁업자 또는 리츠라는 점을 고려하여 수용권이 아닌 매도청구권을 부여한 것으로 보인다.

Ⅲ 복합개발사업의 절차와 특례규정

1. 복합개발사업의 절차

복합개발사업은 전면 수용 방식의 도심 공공주택 복합사업과 달리 토지등소유자의 동의에 기반하고, 종전 토지 또는 건축물의 소유권을 새로운 건축물과 부속 토지의 소유권으로 공용환권하는 관리처분계획방식으로 사업이 진행된다.

이에 따라 대부분의 사업 절차는 도시정비법상 재개발사업 및 재건축사업의 절차와 매우 유사하며, 입법 기술상 도시정비법 조문들을 상당히 많이 준용하고 있다. 큰 틀에서 보면 복합개발사업의 절차는 지구 지정(복합개발계획의 결정), 사업시행계획의 인가, 관리처분계획의 인가라는 3단계 행정계획의 단계를 거쳐 착공 및 준공, 이전고시라는 집행행위로 이루어진다.¹⁰⁾ 아래에서는 복합개발사업을 위한 절차에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

(1) 도심복합개발혁신지구의 지정 절차

1) 사업시행예정자의 복합개발계획 입안 제안

도심복합개발혁신지구의 지정에 관한 입안권자는 원칙적으로 해당 지구를 관할하는 기초 지방자치단체의 장이 되고, 지정권자는 광역 지방자치단체의 장이 된다.¹¹⁾ 행정청인 입안권자는 복합개발계획을 직접 입안하여 지구 지정을 신청할 수도 있지만, 실제로는

9) 공용수용과 매도청구는 서로 다른 것으로 설명하는 것이 통설적 입장이다. 필자는 헌법상 수용의 개념에 매도청구를 포함한 공용수용, 공용환지 및 공용환권이 모두 포함된다는 입장이다. 헌법상 수용과 공용수용, 공용환지 및 공용환권에 대한 더 자세한 사항은 강신은, “토지보상법의 체계와 법적 개선방안”, 『건설법연구』 제9호(2023. 3.), 2-3면 참조.

10) 3단계 행정계획에 대한 더 자세한 설명은 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023, 427-429면(정비사업과 행정계획) 참조.

11) 도심복합개발혁신지구 지정에 관한 입안권자는 특별자치시장, 특별자치도지사(특별자치도의 관할 구역 안에 지방자치단체인 시·군·구가 있는 경우 시장·군수·구청장을 말한다), 시장, 군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수등”이라 한다)이며, 지정권자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 장이다(도심복합

해당 지구 안의 토지등소유자가 복합개발계획안을 입안 제안하도록 설계되어 있고, 그렇게 운용될 것으로 생각된다.

① 사업시행예정자의 결정과 입안 제안

복합개발사업을 추진하려는 토지등소유자는 사업의 시행을 제안하려는 구역의 토지등소유자의 4분의 1 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아 사업시행예정자를 결정하고, 사업시행예정자는 입안권자에게 복합개발계획의 입안을 제안할 수 있다(도심복합개발법 제6조 제1항).

토지등소유자의 동의 비율이 4분의 1 이상인 것은 입안 제안을 보다 쉽게 하려는 취지로 보이지만, 사업시행예정자가 신탁회사, 리츠라면 이 정도의 동의율로 복합개발계획 입안 제안을 할지는 의문이다. 아울러, 신탁회사의 경우 실체가 있는 회사이지만, 리츠는 특수목적법인(SPC), 서류상 회사(Paper Company)여서 그 실체가 없는 상태에서 사업시행예정자로서 입안 제안 행위를 하기 어려운바, 이에 대한 구체적인 대안을 시행령에 반영할 필요가 있다.

② 입안 제안 사실의 공고 및 수용 여부의 통보

입안권자는 입안 제안일부터 14일 이내에 입안 제안의 사실 등을 공고하여야 한다. 그 후 입안권자는 사업시행에 관한 사항 등을 종합적으로 판단하여 제안의 수용 여부를 입안 제안일부터 60일 이내에 통보하여야 한다.¹²⁾ 이 경우 입안권자는 제안의 수용 여부를 검토하기 위하여 지방도시계획위원회에 자문할 수 있다(도심복합개발법 제6조 제2항 및 제3항).

③ 입안 제안의 반려

입안권자는 입안 제안의 공고가 있는 때부터 3년이 되는 날까지 도심복합개발혁신지구의 지정이 되지 아니하는 경우에는 그 입안의 제안을 반려하여야 한다. 다만, 입안권자는 토지면적의 100분의 30 이상의 토지소유자의 동의로 기한의 연장을 요청받은 경우 1년의 범위에서 그 기한을 연장할 수 있다(도심복합개발법 제6조 제5항).

도심복합개발법에서는 ‘반려’라는 용어를 사용하고 있지만, 반려는 행정청에 제출한 문서를 처리하지 않고 되돌려주는 것을 의미하므로 적합한 용어로 보긴 어렵다. 입안권자가 입안 제안을 수용하지 않는다는 의사를 표시한 경우, 반려로 볼 수 있지만, 입안권자가 입안 제안을 수용한다는 의사를 표시한 후, 후속 절차를 진행한 경우에는 반려라는 표현은 적절치 않다. 향후 법률을 개정하여 입안 제안의 공고일부터 3년 이내에 도심복합개발지구의 지정 고시가 완료되어야 한다는 규정을 두고, 그 기간이 지난 경우에는 다시 입안 제안의 절차를 거쳐야 함을 규정하는 것이 바람직하다.

2) 복합개발계획의 입안

입안권자가 도심복합개발혁신지구를 지정하기 위해서는 도심복합개발혁신지구의 명칭·위치·면적, 토지이용 계획, 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획 등을 포함하는 복합개발계획을 입안하여야 한다(도심복합개발법 제5조 제1항).

복합개발계획에는 도심복합개발혁신지구 지정의 필요성 및 기대효과, 복합개발사업의 추진방향 및 내용 등이 포함되지만, 가장 핵심적인 내용은 토지이용 계획, 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획 등 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다)에 따른 도시·군관리계획(이하 “도시관리계획”이라 한다)의 내용을 사실상 결정하는 것이다.¹³⁾ 도심복합개발법은 복합개발계획의 법적 성질이 도시관리계획임을 명시하고 있지 않지만, 국토계획법상 지구단위계획에 해당하는 사항은 지구단위계획으로 간주하도록 규정하고 있으므로(도심복합개발법 제9조 제5항), 복합개발계획의 법적 성질이 도시관리계획임을 드러내고 있다.

개발법 제5조 제1항 및 제4조). 도심복합개발법에서는 입안권자를 시장·군수등으로, 지정권자는 시·도지사등으로 표현하고 있지만, 법적 성격을 명확히 드러내기 위해서 이 글에서는 입안권자, 지정권자라는 표현을 사용하기로 한다.

12) 도심복합개발법에서 사업시행예정자에게 명시적으로 입안 제안권을 인정하고 있으므로, 입안 제안의 수용, 입안 제안의 반려 등은 모두 처분성을 갖는다고 본다.

13) 국토계획법상 도시·군관리계획이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획으로서 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가지조정구역(市街地調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획, 도시혁신구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 도시혁신계획, 복합용도구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 복합용도계획, 도시·군계획시설입체복합구역의 지정 또는 변경에 관한 계획을 말한다(국토계획법 제2조 제4호 참조).

3) 입안에 대한 사전 검토

입안권자는 복합개발계획을 입안하기 위하여 지정권자에게 복합개발계획의 방향, 규제특례 사항 및 공공기여에 대한 검토를 요청(대도시의 시장은 도지사 또는 특별자치도지사에게 검토를 요청한다)하여야 하고, 이 경우 지정권자는 일정한 기간 내에 입안권자에게 검토 의견을 제시하여야 한다(도심복합개발법 제5조 제2항).

일반적인 개발사업법¹⁴⁾에서는 이러한 규정을 두고 있지 않는데, 입안권자와 지정권자가 복합개발사업의 핵심적인 사항에 대해서 미리 의견을 교환함으로써 도심복합개발혁신지구의 지정 절차를 단축하고, 복합개발사업의 신속한 추진을 위해 마련된 조문으로 평가할 수 있다.

4) 주민 의견 청취 등

입안권자는 복합개발계획을 입안하려면 주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회 및 주민 의견 청취를 위한 공고를 통하여 30일 이상 주민에게 공람하여 의견을 들어야 하며, 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 복합개발계획에 반영하여야 한다(도심복합개발법 제7조 제1항).

아울러, 입안권자는 주민공람과 함께 지방의회의 의견을 들어야 하며, 기반시설 및 국유재산·공유재산의 귀속 및 처분에 관한 사항이 포함된 복합개발계획을 입안하는 경우 미리 해당 기반시설 및 국유재산·공유재산 관리청의 의견을 들어야 한다(도심복합개발법 제7조 제2항 및 제4항).

복합개발계획의 입안에 관한 주민 등의 의견 청취를 위한 공고가 있는 지역에서는 건축물의 건축, 공작물의 설치 등의 행위가 제한된다(도심복합개발법 제10조). 대부분의 개발사업법에서는 건축물의 건축 등의 행위를 제한하는 시점을 개발사업지구 지정 전 공람 공고일로 하기 때문에 이렇게 규정된 것이지만, 도심복합개발법의 경우 입안 제안 사실의 공고 제도가 있다는 점을 고려했어야 했다. 현 조문대로 운용하게 되면 입안권자가 입안 제안 사실을 공고한 이후 복합개발계획의 입안에 관한 주민 등의 의견 청취를 위한 공고 전까지 건축물의 건축 등을 막기 어려운 문제가 생긴다. 이에 대한 개선이 필요하다.

5) 입안의 취소

입안권자는 복합개발계획 입안 제안의 사실이 공고된 후 1년이 되는 날부터 토지면적 과반수의 토지소유자의 동의로 입안 제안의 철회를 요청하는 경우, 그 밖에 사업의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우 복합개발계획의 입안을 취소할 수 있으며, 복합개발계획의 입안을 취소하는 경우 그 사실을 공고하여야 한다(도심복합개발법 제11조 제1항).

6) 도심복합개발혁신지구의 지정 신청

입안권자는 복합개발계획을 입안 완료한 경우, 지정권자에게 복합개발계획의 결정 및 도심복합개발혁신지구의 지정을 신청하여야 하는데(도심복합개발법 제8조 제1항), 이 경우 토지등소유자의 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아야 한다(도심복합개발법 제7조 제2항).

토지등소유자의 동의는 복합개발계획의 내용과 사업시행자 지정에 동의한다는 의사표시로서의 성격을 갖는데, 복합개발계획의 입안 제안 동의율(토지등소유자의 4분의 1 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의)이 낮은 점을 보완하는 기능을 한다.

7) 지방도시계획위원회의 심의 및 관계 기관과의 협의

지정권자는 도심복합개발혁신지구를 지정하려면 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 이상의 도심복합개발혁신지구를 지정하는 경우, 지방도시계획위원회 심의 전에 국토교통부장관 및 환경부장관과 협의하여야 한다(도심복합개발법 제9조 제1항 및 제2항). 국토교통부장관 및 환경부장관과 미리 협의하도록 하는 규정은 일반적인 개발사업법에는 없는 규정인바, 도심복합개발법으로 각종 규제특례가 적용됨에 따른 난개발을 억제하기 위해 마련된 조문으로 이해된다.

14) 개발사업법이란 토지의 합리적 이용을 위한 적극적인 개입수단으로서 개발사업에 대해 정하고 있는 법률들을 부르는 강학상의 명칭이다. 개발사업은 토지의 합리적 이용을 위해 행정청 또는 조합 등이 사업시행자가 되어 시가지를 재정비하거나 신도시를 건설하는 사업을 말한다. 김종보, 앞의 책(주10), 397면 참조.

8) 도심복합개발혁신지구의 지정 고시 및 공람

지정권자가 도심복합개발혁신지구를 지정하거나 복합개발계획을 결정한 때에는 복합개발계획을 포함한 도심복합개발혁신지구 지정의 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하며, 관계 서류를 14일 이상 일반인이 공람할 수 있게 하여야 한다(도심복합개발법 제9조 제3항 및 제4항).

도심복합개발혁신지구 지정·고시가 있는 경우 해당 도심복합개발혁신지구 및 복합개발계획 중의 일부 사항은 국토계획법에 따른 지구단위계획구역 및 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 본다(도심복합개발법 제9조 제5항).

9) 사업시행자의 지정 고시

지정권자는 도심복합개발혁신지구 지정 및 복합개발계획 결정의 고시를 할 때 특별한 사유가 없으면 사업시행예정자를 복합개발사업의 시행자로 지정·고시한다(도심복합개발법 제9조 제6항).

(2) 사업시행계획 인가 절차

1) 시공자의 선정

사업시행자는 도심복합개발혁신지구로 지정·고시된 후 토지등소유자 전체회의의 의결을 거쳐 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 시공자를 선정하여야 한다(도심복합개발법 제17조 제1항).

2) 사업시행계획서 및 시행규정의 작성

사업시행자는 복합개발계획에 따라 토지이용계획, 기반시설 및 생활인프라 설치계획, 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축물의 밀도 계획, 공공기여 계획 등을 포함하는 사업시행계획서를 작성하여야 한다(도심복합개발법 제19조).

사업시행계획서이란 개발사업이 목적으로 하는 건축물 및 기반시설 등을 위한 설계도이면서 동시에 그 설계도대로의 시공을 위해 필요한 각종의 계획을 포괄하는 것이며,¹⁵⁾ 사업시행계획은 도시관리계획의 성격을 갖는 복합개발계획에 부합하게 작성되어야 한다. 도심복합개발법에 따른 사업시행계획에는 다른 개발사업법에 없는 새로운 사항이 하나 포함되었는데, 그것은 공공출자자 등에 관한 사항이다.

한편 사업시행자는 복합개발사업의 시행연도 및 시행방법, 비용부담 및 회계, 토지등소유자의 권리·의무, 관리처분계획 및 청산 등의 사항을 포함하는 시행규정을 작성하여, 사업시행계획의 인가를 신청할 때에 함께 제출하여야 한다(도심복합개발법 제18조 제1항 및 제20조). 시행규정은 조합의 정관과 같은 기능을 담당하므로 사업시행계획인가 단계가 아니라 사업시행자 지정 단계에서 제출하는 것이 옳다.¹⁶⁾

3) 토지등소유자 전체회의의 의결

사업시행자는 시공자의 선정 및 변경, 사업시행계획서의 작성 및 변경, 시행규정의 확정 및 변경, 관리처분계획의 수립 및 변경 등 토지등소유자의 권리·의무에 중대한 영향을 미치는 사항에 대해서는 토지등소유자 전원으로 구성되는 회의의 의결을 거쳐야 한다(도심복합개발법 제16조 제1항).

토지등소유자 전체회의의 의결은 특별한 규정이 없으면 토지등소유자 과반수의 출석과 출석한 토지등소유자의 과반수 찬성으로 한다. 다만, 사업시행계획서의 작성의 경우에는 토지등소유자의 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 찬성으로, 사업시행계획서의 변경, 복합개발사업의 중지 또는 폐지의 경우에는 토지등소유자 과반수의 찬성으로 의결한다(도심복합개발법 제16조 제3항).

15) 위의 책, 518-519면.

16) 도시정비법의 경우 토지등소유자의 동의를 받아 신탁업자를 사업시행자로 지정하려는 경우 시행규정에 관한 사항을 포함하여 동의서를 받도록 규정하고 있다(도시정비법 제27조 제4항 제5호 참조).

4) 복합개발사업 시행계획의 인가고시

① 사업시행자의 인가 신청

사업시행자는 복합개발사업을 시행하려는 경우 사업시행계획서에 시행규정과 그 밖의 서류를 첨부하여 시장·군수등(인가권자)에게 제출하여야 한다(도심복합개발법 제18조 제1항).

② 사업시행계획안에 대한 주민 공람 등

시장·군수등은 사업시행계획인가를 하려면 미리 그 사실을 공고하고 관계 서류의 사본을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 토지등소유자 및 이해관계인은 열람기간 내에 사업시행자에게 의견서를 제출할 수 있으며, 사업시행자는 제출된 의견이 타당하다고 인정하는 경우 그 의견을 사업시행계획에 반영하여야 한다(도심복합개발법 제18조 제7항 및 제8항).

도시정비법의 경우 시장·군수등이 주민 공람 공고 등의 절차를 진행하고, 시장·군수등에게 의견서를 제출하도록 규정한 것과 달리 도심복합개발법은 시장·군수등의 주민 공람 공고 등의 절차를 진행하되, 사업시행자에게 의견서를 제출하도록 규정하고 있다(도시정비법 제56조). 논리적으로는 도시정비법상의 규정이 타당하므로, 도심복합개발법상 규정을 이와 같이 개정할 필요가 있다.

③ 도심복합개발통합심의위원회의 심의 및 관계 기관 협의

시장·군수등은 사업시행계획인가를 하려면 통합심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 대도시의 시장이 사업시행계획인가를 하는 경우에는 통합심의위원회의 심의 전에 관할 행정구역의 도지사 또는 특별자치도지사와의 협의하여야 한다(도심복합개발법 제18조 제5항 및 제9항).

④ 사업시행계획인가의 고시 및 인허가등의 의제

시장·군수등은 사업시행계획인가를 하거나 복합개발사업을 변경·중지 또는 폐지하는 경우 그 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다(도심복합개발법 제18조 제6항). 사업시행자가 사업시행계획인가를 받았을 때에는 「건축법」 제11조에 따른 허가 등 31개 법률의 인허가 등이 의제된다(도심복합개발법 제23조 제1항).

5) 사업시행계획인가 고시 후의 매도청구

사업시행자는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 30일 이내에 사업시행자 지정 또는 사업시행계획에 동의하지 아니한 자에게 동의 여부를 회답할 것을 서면으로 촉구하여야 한다. 촉구를 받은 토지등소유자는 촉구를 받은 날부터 2개월 이내에 회답하여야 한다. 회답 기간 내에 회답하지 아니한 경우 그 토지등소유자는 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 것으로 본다(도심복합개발법 제24조 제1항부터 제3항까지). 회답 기간이 지나면 사업시행자는 그 기간이 만료된 때부터 2개월 이내에 도심복합개발혁신지구 지정 또는 사업시행계획에 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 토지등소유자와 건축물 또는 토지만 소유한 자에게 건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리를 매도할 것을 청구할 수 있다(도심복합개발법 제24조 제4항).

(3) 관리처분계획 인가 절차

사업시행계획이 확정되고 나면 아직 새로운 건축물은 존재하지 않아도 이 건축물의 배분 문제와 총공사비, 분담금 등이 결정되어야 한다. 이러한 기능을 담당하는 것이 관리처분계획으로 관리처분계획이 정하는 사항은 소유권의 귀속, 비용의 부담 등이며 이는 이전고시와 청산금부과처분에 의해 집행된다.¹⁷⁾

관리처분계획 입안의 주체는 사업시행자이고, 인가를 하는 주체는 시장·군수등이 된다. 관리처분계획은 도시관리계획과 마찬가지로 하나의 행정처분이므로 행정처분의 입안권자와 결정권자는 이론상 모두 수립권자이다.¹⁸⁾ 하지만, 판례나 실무는 관리처분계획은 사업시행자가, 인가는 시장·군수가 하는 행정처분으로 이해하고 있다.¹⁹⁾ 아래에서는 관리처분계획 인가 절차에 대해서 자세히 설명하

17) 김종보, 앞의 책(주10), 602-603면.

18) 위의 책, 605면.

19) 관리처분계획의 인가는 조합의 관리처분계획에 대한 법률상의 효력을 완성시키는 보충행위로서 강학상 인가에 해당한다는 것이 통설·판례의 입장이다. 따라서 기본행위인 관리처분계획에 하자가 있을 때에는 그에 대한 인가가 있었다고 하여도 관리처분계획이 유효한 것으로 될 수 없다.

기로 한다.

1) 분양공고 및 분양신청

사업시행자는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 120일 이내에 분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물의 명세 및 사업시행계획인가의 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격, 분양대상자별 부담금의 추산액 등을 토지등소유자에게 통지하고, 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하여야 한다(도심복합개발법 제29조 제1항).

대지 또는 건축물에 대한 분양을 받으려는 토지등소유자는 분양신청기간에 사업시행자에게 분양신청을 하여야 하며(도심복합개발법 제29조 제3항), 분양신청기간은 원칙적으로 분양신청을 통지한 날부터 30일 이상 60일 이내로 한다(도심복합개발법 제29조 제2항). 분양신청은 관리처분계획을 위한 사실상의 신청행위에 불과한 것이 아니라, 토지등소유자가 한 번 더 사업에 동의하는 뜻을 밝히는 중요한 공법적 견해 표명이다.²⁰⁾

2) 관리처분계획의 수립

사업시행자는 분양신청기간이 종료된 때에는 분양신청의 현황을 기초로 분양설계, 분양대상자, 분양대상자별 종전자산의 명세와 그 가액, 종후자산(분양예정자산)의 추산액, 복합개발사업비의 추산액과 부담 규모와 부담 시기 등이 포함된 관리처분계획을 수립하여야 한다(도심복합개발법 제26조 제1항).

3) 관리처분계획의 수립 기준 및 권리산정기준일

① 관리처분계획의 수립 기준²¹⁾

관리처분계획은 분양신청을 한 토지등소유자에 대한 권리변환계획이며, 청산금을 정하는 행정계획으로 이해하고, 관리처분계획의 내용은 이전고시에 따라 실현되는 것으로 보는 것이 판례와 통설의 견해이다.²²⁾ 필자는 관리처분계획은 분양신청을 한 토지등소유자에 대한 권리변환계획일 뿐이고, 청산금을 미리 정하는 행정계획이라고 보지 않는다. 청산금은 종전자산과 종후자산의 평가금액에 따라 결정되는 것일 뿐 관리처분계획에 의해 확정되는 것은 아니다.²³⁾

도심복합개발법상 관리처분계획의 기준은 도시정비법상 관리처분계획의 기준과 거의 같은데, 그 핵심은 균형의 원칙이다.²⁴⁾ 균형의 원칙은 일본 도시재개발법과 관련되어 일반적으로 사용되는 용어로서 위치의 균형과 가격의 균형을 말한다.²⁵⁾

가. 위치의 균형

관리처분계획의 수립 기준 중 가장 중요한 기준으로, 도심복합개발법에서는 “종전의 토지 또는 건축물의 면적·이용상황·환경, 그 밖의 사항을 종합적으로 고려하여 대지 또는 건축물이 균형 있게 분양신청자에게 배분되고 합리적으로 이용되도록 한다.”로 규정되어 있

한편 그 기본행위가 적법·유효하고, 보충행위인 인가처분 자체에만 하자가 있다면 그 인가처분의 무효나 취소를 주장할 수 있다.

20) 김중보, 앞의 책(주10), 605면.

21) 관리처분계획의 수립 기준에 대한 자세한 내용은 강신은, “관리처분계획방식 정비사업에 관한 법적 연구 - 주택재개발·재건축사업을 중심으로”, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2012. 8., 130-161면 참조.

22) 대법원 2012. 3. 22. 선고 2011두6400 전원합의체 판결 참조. 이전고시의 법적 성질과 관련해서 위 전원합의체 판결의 다수의견은 이전고시가 분양받을 자에게 소유권을 이전하고, 그 가격의 차액에 상당하는 금액을 청산하거나 대지 또는 건축물을 정하지 않고 금전적으로 청산하는 공법상 처분이라고 본다. 하지만, 별개의견은 이전고시는 사업시행이 완료된 후에 관리처분계획에서 정한 바에 따라 정비사업으로 조성된 대지 또는 건축물의 소유권을 분양받을 자에게 이전하는 것을 내용으로 하는 행정처분일 뿐, 청산금에 관련된 사항들을 비롯하여 이전고시의 대상이 되지 아니하는 사항들은 이전고시에 의하여 아무런 영향이 없다고 보아야 한다고 판시하고 있다.

23) 이렇게 해석하면 이전고시가 있더라도 청산금에 관한 쟁송이 허용될 수 있다는 점에서 위 전원합의체 판결의 별개의견과 같은 결론에 도달하게 된다.

24) 우리나라에서 관리처분계획의 기준을 설명하면서 균형의 원칙을 강조하는 글을 찾긴 어렵다. 필자는 균형의 원칙은 헌법 제23조에 따른 재산권 보장 규정과 제37조 제2항의 규정(국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다)이 개별 법률에서 구체화된 것이라고 생각한다.

25) “일본에서의 균형의 원칙이란 차가권자 및 건축물 소유자에게 주어지는 시설건축물의 일부 등에 대해서는 그러한 자가 권리를 가진 종전의 토지 또는 건축물의 위치, 지적 또는 건축면적, 환경 및 이용 상태와 그 시설건축물의 일부의 위치, 건축면적 및 환경을 종합적으로 감안하여 그러한 요인의 상호 간에 불균형이 생기지 않도록(위치의 균형), 더욱이 앞으로의 가격과 종전의 가격과의 사이에 현저한 차액이 발생하지 않도록(가격의 균형) 정한다는 것이다.” 이영석, “불량주택재개발에서 관리처분계획의 개선방안에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994, 84면 참조.

다(도심복합개발법 제27조 제1호).

우리나라 판례나 실무에서는 위치의 균형에 대해서 깊게 고려하지 않고 있지만, 앞으로는 종전 아파트 동·호의 위치, 조망권, 역까지의 거리 등 위치의 균형을 실현하기 위한 분양설계 기법 등의 개발에 많은 노력을 기울여야 한다고 생각한다.

나. 가격의 균형

관리처분계획의 법적 성질과 관련하여 관리처분계획을 대물적(對物的) 처분으로 보는 것이 일반적이다. 관리처분계획이 대물적 처분이라는 것은 종전자산의 소유자가 누구인지와 상관없이 종전자산 그 자체와 종후자산(분양예정자산)을 비교하여 위치의 균형과 가격의 균형이 실현되어야 한다는 것이다.

가격의 균형 원칙을 철저히 고집하면 종전자산의 가액과 종후자산의 가액을 같게 설계하고, 청산금이 발생하지 않도록 하는 것이다. 하지만, 이렇게 할 경우 새로운 대지나 건축물의 규모가 너무 작아지거나 커질 우려가 있다. 이러한 점을 고려하여 가격의 균형과 관련된 내용들을 관리처분계획의 수립 기준에 명시하고 있다(도심복합개발법 제27조 제2호부터 제4호까지).

이에 따라 지나치게 좁거나 넓은 토지 또는 건축물은 넓히거나 좁혀 대지 또는 건축물이 적정 규모가 되도록 하여야 하며, 너무 좁은 토지 또는 건축물이나 도심복합개발혁신지구 지정 후 분할된 토지를 취득한 자에게는 현금으로 청산할 수 있다. 재해 또는 위생상의 위해를 방지하기 위하여 토지의 규모를 조정할 특별한 필요가 있는 때에는 너무 좁은 토지를 넓히거나 토지를 갈음하여 보상을 하거나 건축물의 일부와 그 건축물이 있는 대지의 공유지분을 교부할 수 있다.

다. 1세대 1주택의 원칙

관리처분계획의 법적 성질이 대물적 처분이라는 점을 강조하게 되면 토지등소유자가 소유한 건축물의 수 또는 종전자산의 가액만큼 새로운 건축물을 배분하는 것이 맞다. 하지만 대부분의 개발사업에서 부동산 투기를 예방하고 무주택 서민들의 주거 안정을 위한 주택 공급의 확대 등 공익적 목적을 위하여 1세대 1주택의 원칙과 같은 대인적(對人的) 처분의 성격도 관리처분계획의 수립 기준에 포함되어 있다(도심복합개발법 제27조 제6호).

이에 따라 1세대 또는 1명이 하나 이상의 주택 또는 토지를 소유한 경우 1주택을 공급하고, 같은 세대에 속하지 아니하는 2명 이상이 1주택 또는 1토지를 공유한 경우에는 1주택만 공급하는 것이 원칙이다. 다만, 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에 위치하지 아니하는 토지등소유자, 근로자 숙소나 기숙사의 용도로 주택을 소유하고 있는 토지등소유자, 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사 등 공공기관, 지방공기업의 경우 소유한 주택 수만큼 공급할 수 있는 예외가 인정된다.

② 권리산정기준일

도시정비법에 따른 정비사업이든 복합개발사업이든 개발사업이 본격화되면 해당 개발사업으로 건설되는 새로운 주택 등을 공급하기 위하여 1필지의 토지를 여러 개의 필지로 분할하여 토지등소유자의 수가 늘어나거나, 단독주택이나 다가구주택을 다세대주택으로 전환하여 토지등소유자의 수가 늘어나는 경우 등이 비일비재하게 발생하게 된다. 이처럼 특정 시점에 토지등소유자의 수가 늘어난다는 것은 해당 개발사업에 대한 투기적 수요가 유입된다는 것이며, 이럴 경우 종전 토지등소유자의 개발이익을 잠식하게 되고, 개발사업의 사업성을 떨어뜨려 해당 개발사업을 좌초시키는 결과를 낳기도 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 도심복합개발법에서는 복합개발사업혁신지구 지정의 고시가 있는 날 또는 시·도지사등이 투기를 억제하기 위하여 도심복합개발혁신지구 지정·고시 전에 따로 정하는 날의 다음 날을 기준으로 건축물을 분양받을 권리를 제한하는 규정을 두고 있다(도심복합개발법 제28조 제1항).

이에 따라 권리산정기준일 이후 1필지의 토지를 여러 개의 필지로 분할하는 등 법률로 정한 요건에 해당하면 그 소유자의 수가 늘었다고 1주택만 공급하게 된다. 권리산정기준일에 관한 규정도 종전자산에 대응하여 새로 건설되는 종후자산(분양예정자산)의 배분 기준을 정하는 것이므로, 이 규정 역시 관리처분계획의 수립 기준에 해당하는 역할을 하는 것이다.

4) 토지등소유자 전체회의의 의결 및 관리처분계획안의 공람

사업시행자가 관리처분계획의 수립 및 변경을 하려면 토지등소유자 전체회의의 의결을 거쳐야 한다. 이 경우 의결은 토지등소유자 과반수의 출석과 출석한 토지등소유자의 과반수 찬성으로 한다(도심복합개발법 제16조 제1항 및 제3항).

도시정비법상 정비사업조합의 경우 관리처분계획 수립 및 변경의 경우 조합원 과반수의 찬성으로 의결하고, 정비사업비가 100분의 10(생산자물가상승률분, 손실보상 금액은 제외한다) 이상 늘어나는 경우에는 조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다는 점(도시정비법 제45조 제4항)을 고려하면 비교적 낮은 동의율이다.

한편, 사업시행자는 관리처분계획인가를 신청하기 전에 관계 서류의 사본을 30일 이상 토지등소유자에게 공람하게 하고 의견을 들어야 한다(도심복합개발법 제29조 제4항).

5) 관리처분계획 인가고시 및 효과

사업시행자가 관리처분계획을 수립하면 시장·군수등의 인가를 받아야 하며(도심복합개발법 제26조 제1항), 시장·군수등은 사업시행자의 관리처분계획인가의 신청이 있는 날부터 30일 이내에 인가 여부를 결정하여 사업시행자에게 통보하여야 하며, 인가된 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다(도심복합개발법 제29조 제5항). 관리처분계획인가의 고시가 있게 되면 생기는 법적 효과는 다음과 같다.

① 관리처분계획에 따른 처분 등

사업시행자는 복합개발사업의 시행으로 새로 건설된 건축물을 인가받은 관리처분계획에 따라 토지등소유자에게 공급하여야 한다. 사업시행자는 분양신청을 받은 후 잔여분이 있는 경우에는 시행규정 또는 사업시행계획으로 정하는 목적을 위하여 그 잔여분을 보류지(건축물을 포함한다)로 정하거나 토지등소유자 이외의 자에게 분양할 수 있다(도심복합개발법 제30조 제2항 및 제4항).

② 건축물 등의 사용·수익의 중지 및 철거 등

종전의 토지 또는 건축물의 소유자·지상권자·전세권자·임차권자 등 권리자는 관리처분계획인가의 고시가 있는 때에는 이전고시가 있는 날까지 종전의 토지 또는 건축물을 사용하거나 수익할 수 없다. 다만, 사업시행자의 동의를 받은 경우, 손실보상이 완료되지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다(도심복합개발법 제31조 제1항).

아울러, 사업시행자는 관리처분계획인가를 받은 후 기존의 건축물을 철거하여야 한다(도심복합개발법 제31조 제2항). 실무에서는 사업시행자가 관리처분계획인가 전에 주민 이주를 먼저 하도록 하는 경우가 있는데, 이것은 관리처분계획인가를 받은 후 기존의 건축물을 철거하도록 하는 입법 취지에 비추어 바람직하지 않다. 향후 법률 개정을 통하여 관리처분계획인가 전 주민 이주도 금지하는 것이 옳다고 본다.

③ 관리처분계획에 따른 매도청구

관리처분계획이 인가·고시되면 분양신청을 한 토지등소유자에 대한 권리변환계획은 확정된다. 하지만 분양신청을 하지 아니한 토지등소유자는 새로 건설되는 건축물을 분양받을 수 없으므로, 사업시행자가 해당 종전자산의 가격만큼 손실보상을 하고 그 소유권을 취득해야만 복합개발사업의 착공이 가능하다.

이에 따라 사업시행자는 관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내에 분양신청을 하지 아니한 자, 분양신청기간 종료 이전에 분양신청을 철회한 자, 준용되는 도시정비법 제72조 제6항에 따라 분양신청을 할 수 없는 자²⁶⁾, 인가된 관리처분계획에 따라 분양대상에서 제외된 자와 토지, 건축물 또는 그 밖의 권리의 손실보상에 관한 협의를 하여야 한다. 다만, 사업시행자는 분양신청기간 종료일의 다음 날부터 협의를 시작할 수 있다(도심복합개발법 제24조 제5항). 사업시행자는 협이가 성립되지 아니하면 그 기간의 만료일 다음 날부터 60일 이내에 매도청구소송을 제기하여야 한다(도심복합개발법 제24조 제6항).

④ 토지등소유자 지위 양도·양수 금지

「주택법」에 따른 투기과열지구로 지정된 지역에서 복합개발사업을 시행하는 경우에는 관리처분계획의 인가 후 해당 도심복합개발 혁신지구 내의 건축물 또는 토지를 양수한 자는 복합개발사업의 토지등소유자가 될 수 없다. 다만, 세대원의 근무상 또는 생업상의 사

26) 도시정비법 제72조 제6항: 제3항부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 투기과열지구의 정비사업에서 제74조에 따른 관리처분계획에 따라 같은 조 제1항제2호 또는 제1항제4호가목의 분양대상자 및 그 세대에 속하는 자는 분양대상자 선정일(조합원 분양분의 분양대상자는 최초 관리처분계획 인가일을 말한다)부터 5년 이내에는 투기과열지구에서 제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 분양신청을 할 수 없다. 다만, 상속, 결혼, 이혼으로 조합원 자격을 취득한 경우에는 분양신청을 할 수 있다.

정이나 질병치료·취학·결혼으로 세대원이 모두 해당 사업구역에 위치하지 아니한 지역으로 이전하는 경우, 1세대 1주택자로서 양도하는 주택에 대한 소유기간 및 거주기간이 대통령령으로 정하는 기간 이상인 경우 등에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다(도심복합개발법 제15조 제2항).²⁷⁾

사업시행자는 위 규정에 따라 토지등소유자가 될 수 없는 경우 복합개발사업의 토지, 건축물 또는 그 밖의 권리를 취득한 자에게 매도청구에 관한 규정을 준용하여 손실보상을 하여야 한다(도심복합개발법 제15조 제3항).

(4) 공사 완료에 따른 절차

1) 준공인가 및 공사완료 고시

사업시행자가 복합개발사업의 공사를 완료한 때에는 공사완료 보고서를 작성하여 시장·군수등의 준공인가를 받아야 한다. 시장·군수등은 준공검사를 실시한 결과 복합개발사업이 인가받은 사업시행계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 준공인가를 하고 공사의 완료를 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다(도심복합개발법 제32조 제1항 및 제3항).

2) 이전고시 및 청산금 부과처분

사업시행자는 공사완료의 고시가 있는 때에는 지체없이 대지확정측량을 하고 토지의 분할절차를 거쳐 관리처분계획에서 정한 사항을 분양받을 자에게 통지하고 대지 또는 건축물의 소유권을 이전하여야 한다.²⁸⁾ 사업시행자가 대지 및 건축물의 소유권을 이전하려는 때에는 그 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하며, 대지 또는 건축물을 분양받을 자는 고시가 있는 날의 다음 날에 그 대지 또는 건축물의 소유권을 취득한다(도심복합개발법 제34조).

아울러, 사업시행자는 분양받은 토지등소유자의 종전자산의 가격과 종후자산(분양예정자산)의 가격 사이에 차이가 있는 경우, 이전고시가 있는 후에 그 차액에 상당하는 금액(청산금)을 분양받은 자로부터 징수하거나 분양받은 자에게 지급하여야 한다(도심복합개발법 제36조 제1항에 따라 준용되는 도시정비법 제89조 제1항 참조).

2. 복합개발사업에 관한 특례 규정

(1) 복합개발계획 수립 시 규제특례

1) 도시혁신구역의 지정

지정권자는 성장거점형 복합개발사업이 시행되는 도심복합개발혁신지구를 국토계획법에 따른 도시혁신구역으로 지정할 수 있다. 이 경우 지정절차에 대하여는 국토계획법에서 정하는 바에 따른다(도심복합개발법 제37조 제1항).

2) 건축기준 등의 완화

지정권자는 복합개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 때에는 국토계획법에 따른 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 건축제한, 건폐율의 제한 및 용적률의 제한과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 녹지 확보기준에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 완화된 기준을 정하여 시행할 수 있다(도심복합개발법 제37조 제2항). 복합개발사업의 활성화를 위해서 도심복합개발법으로 정해야 하는 가장 중요한 조문인데, 그 완화 범위를 대통령령으로 백지 위임하고 있어 입법적 개선이 필요하다.²⁹⁾

27) 도시정비법에 따르면 재건축사업의 경우에는 조합설립인가 후, 재개발사업의 경우에는 관리처분계획인가 후에 조합원의 지위 양도·양수를 금지하고 있다(도시정비법 제39조 제2항). 도심복합개발법은 관리처분계획인가 후에 토지등소유자의 지위 양도·양수를 금지하고 있으므로 공법적 규제가 다소 느슨하다고 볼 수 있다.

28) 실무에서는 준공인가 전에 지적확정측량을 하고, 그 결과를 반영하여 사업시행계획의 변경인가를 받은 후 준공인가를 받는다. 또한 준공인가 후에 종전 지적공부는 폐쇄하고 새로운 지적공부를 작성하므로 토지의 분할 절차를 거친다는 것도 오류이다. 향후 해당 조문을 개정할 필요가 있다.

29) 유사한 내용을 규율하고 있는 공공주택법 제40조의9 제1항도 완화 범위를 한정하지 않고 대통령령으로 백지 위임하고 있다.

(2) 공공기여

1) 기반시설 등의 의무 설치

사업시행자는 복합개발계획 수립 시 규제특례를 적용받는 경우 기반시설 및 생활인프라, 국토계획법에 따른 공공시설, 「주택법」에 따른 국민주택규모의 주택(복합개발사업의 시행으로 주택을 건설·공급하는 경우에 한정한다)을 건설·설치하여야 한다. 다만, 사업시행자가 도시 성장기반 구축 및 지역경제 활성화를 위하여 공연전시장의 건설, 스마트도시기반시설의 설치 등 시·도조례로 정하는 바에 따라 개발을 하거나 의무 시설의 건설·설치에 필요한 비용을 납부할 때에는 이를 일부 대신할 수 있다(도심복합개발법 제38조 제1항).

2) 국민주택규모 주택의 건설·공급

사업시행자는 복합개발사업을 통하여 주택을 건설하려는 경우 복합개발계획으로 정하여진 용적률에서 국토계획법에 따라 정하여진 용적률을 뺀 용적률의 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 따라 국민주택규모 주택을 건설하여 국토교통부장관, 관할 지방자치단체의 장, 한국토지주택공사 또는 지방공사에 공급하여야 한다(도심복합개발법 제38조 제2항).

인수자는 공급받은 국민주택규모 주택을 공공분양주택 및 공공임대주택으로 공급하여야 한다. 이 경우 공급가격은 공공분양주택의 공급을 목적으로 인수하는 경우 「주택법」에 따른 기본형건축비로 하고, 부속토지는 감정평가액의 100분의 50 이상의 범위에서 정하는 가격으로 하며, 공공임대주택의 공급을 목적으로 인수하는 경우 공공주택법에 따른 공공건설임대주택의 표준건축비로 하고, 부속토지는 인수자에게 기부채납한 것으로 본다(도심복합개발법 제38조 제3항 및 제4항).

(3) 부담금 감면

국가 및 지방자치단체는 도심지역 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업시행자에 대하여 국토계획법에 따른 기반시설설치비용을 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다(도심복합개발법 제39조).

(4) 주거이전비 등의 지급과 이주 지원 조치

사업시행자는 도심복합개발혁신지구 지정·고시일 당시 도심복합개발혁신지구에서 3개월 이상 거주하거나 영업활동을 한 소유자 및 세입자에게 주거이전비 등을 보상하여야 한다(도심복합개발법 제43조 제1항).

복합개발사업은 관리처분계획과 매도청구권을 활용하여 시행되기 때문에 토지보상법이 적용되거나 준용되지 않는다. 이에 따라 토지보상법에 규정된 주거용 건축물의 거주자(소유자 및 세입자)에 대한 주거이전비, 이사비에 관한 규정과 영업용 건축물의 영업자(소유자 및 세입자)에 대한 영업보상 규정이 적용되지 않는다. 하지만 토지보상법이 적용 또는 준용되는 도시정비법상 재개발사업이나 공공주택법상 도심 공공주택 복합사업과 같은 주거이전비나 영업보상 없이는 사실상 복합개발사업 추진이 불가능할 수 있다. 왜냐하면 재개발사업이나 도심 공공주택 복합사업을 추진할 수 있는 대상 지구와 복합개발사업의 대상이 되는 지구의 범위가 상당 부분 겹치기 때문이다.

이에 따라 주거이전비 등 지급 규정이 특별히 마련된 것이지만 입법기술상 ‘등’으로 규정된 것은 문제다. 일반 국민의 권리·의무와 관련된 규정은 법률에 명확하게 규정되어야 하고, 하위 법령에 백지 위임하는 것은 금지되어야 한다. 입법론적으로는 보상 대상이 되는 항목을 법률에서 주거이전비, 이사비, 영업보상으로 명시하고, 위임의 구체적인 범위를 정해서 하위 법령으로 위임하는 것이 옳다.

한편 사업시행자는 사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 및 세입자에게 주택자금의 융자를 알선하는 등 이주를 지원하기 위한 조치를 취하여야 한다(도심복합개발법 제43조 제2항).

(5) 공공출자자

토지등소유자는 과반수의 동의로 시·도지사등에게 공공기관 또는 지방공사로 하여금 복합개발사업에 출자할 것을 요청할 수 있다. 공공출자자는 복합개발사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 범위에서 현장조사, 분쟁조정 등 토지등소유자를 지원하기 위한 업무를 수행할 수 있다. 공공출자자는 공공기여에 따라 공급되는 국민주택규모 주택에 대하여 출자규모를 고려하여 다른 인수자에 우선하여 인수할 수 있다(도심복합개발법 제46조).

IV. 도심복합개발법상 주요 문제점과 개정 방향

1. 복합개발사업과 다른 개발사업 간의 경합

공공주택법상 도심 공공주택 복합사업은 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업이고(공공주택법 제2조 제3호 마목), 주거중심형 복합개발사업은 도심 내 역세권, 준공업 지역 등 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 지역에서 일정 비율 이상의 주택을 업무시설, 판매시설, 산업시설 등과 복합하여 건설하는 사업을 말한다(도심복합개발법 제2조 제3호 나목). 사실상 도심 공공주택 복합사업과 주거중심형 복합개발사업이 시행될 수 있는 대상 지구가 같다는 의미다.

도심 공공주택 복합사업은 공공주택사업자만이 사업을 시행할 수 있고,³⁰⁾ 해당 규정은 2024. 9. 20.까지만 유효한 것으로 되어 있다.³¹⁾ 만일, 해당 규정이 실효된다면 향후 도심 공공주택 복합사업을 대체하여 복합개발사업이 시행될 것이다. 그러나, 만일 도심 공공주택 복합사업에 관한 규정의 유효 기간이 연장된다면 공공 사업시행자의 경우 같은 지구에 대해서 도심 공공주택 복합사업을 시행할 수도 있고, 복합개발사업을 시행할 수도 있게 된다.

공공 사업시행자의 입장에서 보면 수용방식인 도심 공공주택 복합사업이 보다 효율적이고, 빠른 사업 추진이 가능할 것으로 판단하겠지만, 공용수용에 대한 토지등소유자의 반발을 고려하면, 향후 공공 사업시행자는 종전 도심 공공주택 복합사업을 복합개발사업으로 전환해달라고 하는 민원에 시달릴 가능성이 있다. 이와 더불어 토지등소유자가 공공 사업시행자 대신 민간 사업시행자(신탁업자 또는 리츠)로 변경하고자 하는 움직임도 생길 가능성이 있다.

한편 성장거점형 복합개발사업은 종전 도시정비법상 도시환경정비사업(도심재개발사업)과 유사하고, 주거중심형 복합개발사업은 종전 도시정비법상 주택재개발사업과 매우 유사하다.³²⁾ 도시정비법상 재개발사업은 도시·주거환경정비기본계획에 적합해야 하고, 노후·불량건축물이 밀집하는 등의 엄격한 정비구역 지정 요건을 충족해야 하지만(도시정비법 제8조 제1항), 도심복합개발혁신지구의 경우 지정 요건이 다소 느슨하기 때문에 정비사업 대상 지역이 복합개발사업 대상 지역으로 전환될 가능성도 매우 높다.

또한 복합개발사업과 유사한 개발사업으로 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」(이하 “도심융합특구법”이라 한다)에 따른 도심융합특구개발사업도 있다. 이 법률에 규정된 도심융합특구란 지방 도시의 도심에 산업·주거·문화시설 등을 복합하여 조성하는 혁신공간을 말한다.³³⁾ 따라서 「수도권정비계획법」에 따른 수도권을 제외한 지역에서는 도심복합개발법과 도심융합특구법이 동시에 적용될 수 있다.

향후 도심복합개발혁신지구 지정 요건이 어떻게 구체적으로 규정될 것인가에 따라 좌우되겠지만 동일 또는 유사한 지역에 여러 개의 법률과 개발사업이 가능하다면, 토지등소유자의 개발사업 선택 범위가 확대된다는 장점이 있는 것으로 생각할 수 있다. 하지만, 오히려 토지등소유자의 합리적 선택에 어려움을 초래할 수 있고, 토지등소유자 간의 갈등과 분쟁을 유발할 소지도 있다. 도심복합개발혁신지구 지정 요건에 대한 심도 있는 논의가 필요하고, 동일 또는 유사한 개발사업 간의 중복과 혼란을 해소하는 입법적 노력이 요구된다.

2. 민간 사업시행자 규정의 문제점

도심복합개발법은 민간이 복합개발사업에 적극 참여하도록 유도하기 위해 입법된 것이다. 그러면서도 토지등소유자가 설립한 조합의 비전문성과 비리의 문제를 고려하여 조합은 사업시행자가 될 수 없도록 입법되었다.

복합개발사업을 추진하려는 토지등소유자는 사실상 신탁업자를 선택하거나 리츠에 출자하는 방식으로만 사업이 가능한데, 과연 리츠가 정상 작동될 수 있을지는 의문이다. 리츠는 토지등소유자, 부동산개발업자, 금융기관 등이 출자하여 설립되는 서류상 회사

30) 공공주택사업자는 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 그 밖의 공공기관, 위에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50 이상을 초과하여 출자·설립한 법인, 주택도시보증금 또는 위에 해당하는 자가 총지분의 전부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자하여 설립한 부동산투자회사이다(공공주택법 제4조 제1항).

31) 2024. 8. 22. 도심 공공주택 복합사업에 관한 규정의 유효기간을 2026. 12. 31.까지 연장하는 공공주택법 개정법률안이 국회 국토교통위원회 전체회의를 통과하고, 2024. 8. 28. 국회 본회의에 상정될 예정이다.

32) 현행 도시정비법은 도시환경정비사업과 주택재개발사업을 재개발사업으로 통합하였지만, 필자는 정비구역의 특성을 고려하면 여전히 두 개의 사업은 구분되어야 한다고 생각한다.

33) 도심융합특구법은 2023. 10. 24. 제정되어 2024. 4. 25.부터 시행되었다. 도심융합특구법 제4조에서는 해당 법률의 적용 범위를 수도권을 제외한 지역으로 한정하고 있다.

(Paper Company), SPC(Special Purpose Company)이다. 출자자 중 누가 복합개발사업을 주도하는지가 중요하고, 누가 자산관리 회사(AMC)의 역할을 맡는지도 중요하다. 도심복합개발법은 복합개발계획의 입안 제안을 사업시행예정자가 하도록 규정되어 있는데, 신탁회사와 달리 리츠는 이 단계에서 설립이 안 된 상태인데 어떤 방식으로 입안을 제안할 수 있는지 궁금하다.

또한 토지등소유자가 소유한 종전 재산을 현물 출자한다고 하는데, 관리처분계획방식에서 채택되는 신탁(재건축사업에서 주로 활용된다)과 현물 출자는 법적 성격이 전혀 다르다. 현물 출자는 신탁과 달리 종전 재산에 대한 소유권이 완전히 이전되는 것이어서 관리처분계획의 법적 성격(공용환권)과 잘 맞지 않는다. 아울러, 소유권 이전에 따른 취득세, 양도소득세의 문제 등에 대한 섬세한 세법적 고려가 필요하다. 아울러, 리츠의 운용상 중요 의사 결정은 주주총회가 담당하고, 여기에 토지등소유자가 참여한다면, 또 다시 토지등소유자 전체회의의 의결을 필요로 하는 것도 문제다.

입법자는 리츠를 도심복합개발법상 사업시행자로 규정하고, 복합개발사업을 위한 리츠에 관한 특별 규정을 「부동산투자회사법」에 몇 개 추가하면 될 것으로 생각하지만 쉽지 않을 것으로 생각한다. 필자는 리츠에 토지등소유자가 현물 출자하는 방식은 타당하지 않고, 리츠는 부동산개발회사, 금융회사, 주택도시보증공사 등이 설립하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 이렇게 되면 주주총회와 토지등소유자 전체회의 간의 충돌 문제는 해결할 수 있다.

여기에서 중요한 점은 신탁업자가 사업시행자가 되는 경우에는 신탁 보수의 적정성이 문제이고, 리츠의 경우에는 리츠의 개발이익 향유를 어떤 수준까지 허용할 것인가 하는 것이다. 특히 리츠는 개발사업을 통해 얻은 이익을 주주에게 배당하는 것이 존립 목적이므로, 일정한 수익이 보장되지 않는 한 사실상 설립될 가능성이 없다는 것도 문제다. 도심복합개발법이 시행되기 전까지 철저한 추가 연구와 보완 입법이 필요하다.

3. 2개의 매도청구권 간의 관계

도심복합개발법은 복합개발사업을 시행하는 사업시행자가 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 사업시행자 지정 또는 사업시행계획에 동의하지 아니한 자에게 매도청구권을 행사할 수 있도록 규정하고 있고, 관리처분계획인가가 있는 경우 분양신청을 하지 아니한 자 등에 대한 매도청구권도 규정하고 있다(도심복합개발법 제24조).

위 규정은 도시정비법상 재건축사업과 관련된 매도청구에 관한 조문(도시정비법 제64조 및 제73조)을 그대로 답습한 것인데, 도시정비법 해석론상으로도 두 조문 간의 관계는 논란의 여지가 많다. 일단 재건축사업에서 2개의 매도청구권이 존재하게 된 이유는 재건축사업을 위한 정비조합의 조합원은 재건축사업에 동의하는 토지등소유자만 될 수 있도록 규정한 조문(도시정비법 제39조 제1항, 임의조합원 제도)과 관계가 있다.

도시정비법 제64조의 매도청구권은 재건축사업과 관련하여 조합설립에 동의하지 않거나 시장·군수등, 토지구획공사등 또는 신탁업자의 사업시행자 지정에 동의하지 아니한 자에 대해 행사하는 것이고, 도시정비법 제73조의 매도청구권은 조합원이지만 분양신청을 하지 아니한 자에 대해 행사하는 것으로 보는 것이 일반적인 해석이다.³⁴⁾

그런데 도심복합개발법은 도심복합개발혁신지구가 지정되고, 사업시행자가 지정되면 토지등소유자 전원을 구성원으로 하는 토지등소유자 전체회의가 구성되도록 규정하고 있는바(도심복합개발법 제16조 제1항), 도시정비법 제64조의 매도청구권과 유사한 내용을 입법할 필요가 없었다.

도시정비법상 재건축사업의 경우에도 재건축조합이 사업시행계획인가 고시 후 바로 매도청구하는 것도 쉽지 않은 것이 현실이다. 재건축조합 자체의 고유 재산이 없어 시공자의 금융 지원이 없는 한 매도청구권 행사에 따른 손실보상금의 마련이 매우 어렵기 때문이다. 이런 관점에서 보면 도시정비법 제64조의 매도청구권을 답습한 도심복합개발법 제24조 제1항부터 제4항까지의 규정은 삭제하는 것이 바람직하다.

4. 토지등소유자의 동의율 문제

도심복합개발법은 사실상 도시정비법의 많은 규정들을 참조하여 만들어졌다. 이에 따라 대부분의 조문들은 도시정비법상 내용과 큰 차이를 보이지 않지만, 토지등소유자의 동의율과 관련해서는 상당한 차이를 보인다.

특징적인 점은 도시정비법과 달리 토지등소유자의 수보다 토지 면적을 더 중요하게 여긴다는 점이다. 예를 들면 지구 지정의 해제와

34) 국토교통부는 도시정비법 제73조에서 매도청구권 행사의 상대방을 조합원으로 규정하지 않고, 토지등소유자라는 용어를 사용하고 있다는 이유로 조합원으로 한정된다고 보지 않는다.

관련된 기한 연장에 대해서 도심복합개발법에서는 토지면적의 100분의 30 이상의 토지소유자의 동의를 요건으로 하지만(도심복합개발법 제11조 제2항 제1호), 도시정비법에서는 토지등소유자 100분의 30 이상의 동의를 요건으로 한다(도시정비법 제20조 제6항 제1호).

도심복합개발혁신지구마다 여건이 다르겠지만, 토지 면적 요건을 더 강조하게 되면 소수의 대토지 소유자의 동의 여부에 따라 복합개발사업의 추진 여부와 방향이 결정될 우려가 있다. 토지 면적에 따른 토지소유자의 동의와 함께 토지등소유자의 동의 비율도 일정 부분 함께 반영할 필요가 있다고 생각한다.³⁵⁾

아울러, 사업시행계획과 관리처분계획에 대한 동의율도 도시정비법에 비해 너무 낮다. 복합개발사업이 중간에 중단되지 않고, 원활하게 진행되도록 하는 취지로 보이지만, 관리처분계획의 수립 및 변경에 토지등소유자 전체회의의 의결을 요구하면서 토지등소유자 과반수의 출석과 출석한 토지등소유자 과반수의 찬성이라는 일반 의결 정족수를 적용하는 것은 매우 우려스럽다. 관리처분계획이 토지등소유자의 재산권과 가장 밀접한 관계가 있는 행정계획인데, 이에 관한 동의율이 지나치게 낮다고 판단된다.

<표1> 도심복합개발법과 도시정비법상 토지등소유자 동의율 비교

구분	도심복합개발법	도시정비법
지구 지정 입안의 제안	토지등소유자의 4분의 1 이상 + 토지면적의 2분의 1 이상	토지등소유자의 3분의 2 이하 및 토지면적 3분의 2 이하의 범위에서 사·도조례로 정하는 비율 이상
입안 제안 반려와 관련된 기한의 연장	토지면적의 100분의 30 이상	규정 없음
지구 지정의 신청	토지등소유자의 3분의 2 이상 + 토지면적의 2분의 1 이상	규정 없음(입안의 제안이 사실상 지구 지정의 신청임)
정비계획의 변경	규정 없음	토지등소유자(조합원) 3분의 2 이상
지구 지정 해제와 관련된 기한의 연장	토지면적의 100분의 30 이상	토지등소유자 100분의 30 이상
지구 지정 해제의 요청	토지등소유자의 2분의 1 이상 3분의 2 이하의 범위에서 사·도조례로 정하는 비율 이상	토지등소유자 100분의 30 이상(추진위원회 구성 전) 토지등소유자 과반수(추진위원회 구성 이후)
조합설립 및 사업시행자(신탁업자)의 지정	규정 없음(지구 지정의 신청 동의가 사실상 사업시행자 지정의 동의임)	토지등소유자의 4분의 3 이상 + 토지면적의 2분의 1 이상(재개발사업)
사업시행계획의 동의	토지등소유자의 3분의 2 이상 + 토지면적의 2분의 1 이상	토지등소유자 과반수 OR 토지등소유자 3분의 2 이상(정비사업비가 100분의 10 이상 증가)
사업시행계획의 변경	토지등소유자 과반수의 찬성	위와 같음
관리처분계획의 수립 및 변경	토지등소유자 과반수의 출석 + 출석한 토지등소유자 과반수 찬성	위와 같음

5. 공공출자자에 관한 규정의 문제점

공공출자자에 관한 규정은 다른 개발사업법에는 없는 매우 독특한 조문이다. 복합개발사업이 원래 민간 사업시행자가 시행하는 것은 목적으로 마련된 제도이므로, 공공기관이 보조적으로 참여함으로써 복합개발사업의 공익성과 투명성을 확보할 수 있고, 민간 사업시행자로서는 복합개발사업비의 안정적 확보와 복합개발사업의 원활한 추진을 담보하는 기능을 할 수 있을 것으로 보인다.

다만, 공공기관으로 하여금 출자하도록 규정된 점을 고려하면 사업시행자가 리츠인 경우에만 적용될 수 있을 것이다. 이 경우 토지등소유자가 과반수의 동의로 공공기관의 출자를 요청한다고 하더라도 리츠의 주된 구성원인 부동산개발업자, 금융회사 등의 동의도

35) 김정재의원이 대표발의한 도심복합개발법안과 관련하여 당초 입안 제안의 동의 요건은 토지면적만을 기준으로 규정하고 있었으나, 국회 국토교통위원회 검토보고서에서 토지등소유자의 동의 요건도 추가할 것을 요청해서 수정되었다. 송병철, 앞의 글(주8), 20-21면 참조.

사실상 필요할 것이다. 하지만 공공출자자가 현장조사, 분쟁조정 등의 업무를 수행한다면 리츠의 구성원들이 과연 동의할 것인지는 의문이다. 마지막으로 공공기관의 출연 요청을 공공기관이 아닌 시·도지사에게 요청하도록 하는 규정도 그 실효성을 확보하기 어렵다고 생각한다. 시·도지사가 LH 등 공공기관과 지방공사에게 공공출자를 요청한다고 하더라도 해당 기관이 이를 받아들이지 않는다면 실현되기 어렵기 때문이다. 공공출자자 조문에 대한 재검토가 필요하다.

V. 맺음말

국토계획법은 도시·군계획사업으로 3가지를 규정하고 있다. 도시·군계획시설사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 도시정비법에 따른 정비사업이 그것이다(국토계획법 제2조 제11호). 쉽게 얘기하면 도시를 개발하는 면적(面的) 개발사업은 도심 주변의 나대지(裸地)를 개발하는 도시개발사업과 도심과 같이 노후·불량한 건축물이 밀집한 지역을 정비하는 정비사업 두 개로 가능하다는 것이다.

국토계획법은 도시를 개발하기 위한 수단인 도시정비법에 따른 정비사업만 규정하고 있지만, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따른 재정비촉진사업, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업, 공공주택법에 따른 도심 공공주택 복합사업, 도심복합개발법에 따른 복합개발사업, 도심융합특구법에 따른 도심융합특구개발사업 등이 모두 국토계획법에서 생각하는 정비사업에 포섭되는 것이다.

위에서 언급한 개별 법률마다 고유한 입법 목적이 존재하지만, 해당 사업이 적용될 수 있는 도심 안 사업지구는 서로 겹친다. 일정한 도심 사업지구를 대상으로 여러 법률이 적용될 수 있다면 어떤 법률, 어떤 개발사업을 해야 하는지 선택하기 어렵다. 도심복합개발법이 제대로 작동되기 위해서는 다른 법률과의 관계를 잘 정립해서 복합개발사업의 기능과 역할을 명확하게 하고, 실제로 복합개발사업이 원활하게 작동할 수 있는 구체적 방안을 추가로 발굴하고, 현재 조문의 문제점을 시급히 개선하여 도심복합개발법이 시행되는 시점 이전에 해당 법률이 개정될 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

투고일 2024. 8. 24. 심사완료일 2024. 9. 7. 게재확정일 2024. 9. 11.

참고문헌

저서

김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.

학위 논문

강신은, “관리처분계획방식 정비사업에 관한 법적 연구 - 주택재개발·재건축사업을 중심으로”, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2012. 8.
이영석, “불량주택재개발에서 관리처분계획의 개선방안에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1994.

일반 논문

강신은, “토지보상법의 체계와 법적 개선방안”, 『건설법연구』 제9호(2023. 3.).

기타 자료

국토교통부, “공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안”, 보도자료, 2021. 2. 4.
관계부처 합동 부동산 관계장관회의 “희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안”, 보도자료, 2022. 8. 16.
송병철, “도심 복합개발 지원에 관한 법률안(의안번호: 2116933, 김정재 의원 대표발의) 검토보고”, 국토교통위원회, 2023. 2.

ABSTRACT

Main contents and revision direction of the Urban Complex Development Act

Kang, Shin Eun*

The Act on Support for Urban Complex Development was enacted and promulgated on February 6, 2024. It is scheduled to take effect on February 7, 2025. This new law encourages private project implementers to actively participate in urban complex development, unlike the urban public housing complex project (under the public housing special law) that was introduced in accordance with the government's plan to drastically expand the supply of 3080+ publicly led metropolitan housing announced on February 4, 2021.

The urban public housing complex project is a system designed to establish a new business model for station areas, semi-industrial areas, and low-rise residential areas that are underutilized and aging because of difficulties with redevelopment and reconstruction projects. Public institutions have become project implementers instead of existing cooperative-centered redevelopment and reconstruction projects. The urban public housing complex project is a development project that utilizes comprehensive acquisition (including land expropriation) to quickly promote the project and supply new buildings in the form of compensation in kind if the landowner so desires.

However, the complex development project introduced in the Act on Support for Urban Complex Development differs significantly from the plan described above in that the private sector, including landowners, trustees, and real estate investment trusts (REITs), become the main project implementers, promoting the project by utilizing management, disposal plans, and sales claims.

In this article, I examine the concept and characteristics of complex development projects, procedures, and special provisions for these projects and identify problems and revision directions for relevant laws. Since complex development projects utilize management, disposal plans, and sales claims as business methods and the project target is an urban area with a high concentration of old and substandard buildings, I describe such projects by comparing them with the provisions of the Urban and Housing Environment Improvement Act, which regulates redevelopment and reconstruction projects.

Finally, I suggest that necessary actions to smoothly implement complex development projects include securing differentiation from other development projects, supplementing specific provisions on REITs as the newly introduced project implementers, and improving the sales claim system and consent rate centered on land area.

Keywords: Urban Complex Development Act, Urban Complex Development Innovation District, Complex Development Project, Urban Public Housing Complex Project, Management and Disposal Plan

* Gwacheon Urban Corporation, CEO / Ph.D