

논문 / ARTICLE

정비기반시설 무상귀속 제도의 형성과 전개: 2026년 도시정비법 개정을 중심으로*

오원택**

국문초록

도시정비법에 따른 정비기반시설 무상귀속 제도는 입법 연혁상 국토계획법에 따른 공공시설 무상귀속 제도를 근간으로 형성되었다. 두 제도는 개발사업 시행으로 설치되는 공공시설을 관리청에 귀속시키는 한편, 사업시행자가 새로 설치하는 시설의 가액에 상응하는 범위에서 종래의 시설을 무상으로 양도하도록 하는 대가적 구조를 공유하고 있다. 그러나 2008년 대법원 판례 이후 정비기반시설 무상양도의 요건과 범위가 국토계획법과 다르게 해석·운영되기 시작하면서, 동일한 입법 취지를 가진 두 제도 사이에 적용 결과가 달라지는 형평성 문제와 법체계 통일성에 관한 비판이 지속되어 왔다.

본 연구는 정비기반시설 무상귀속 제도가 판례로 인해 입법 취지와 달리 운영되던 부분이 어떻게 입법적으로 개선되었는지를 분석한다. 이를 위해 개별 법률의 입법 형태와 무상귀속 대상 범위를 기준으로 개발사업별 무상귀속 제도를 세 가지 유형으로 구분하고 정비기반시설 무상귀속 제도의 특수성을 검토하였다. 이를 바탕으로 2026년 도시정비법 개정사항의 입법 취지와 제도적 의미를 분석하였다.

2026년 도시정비법 개정은 두 가지 측면에서 평가할 수 있다. 첫째, 대법원 판례에 따라 무상양도 대상에서 제외되었던 국유지 소재의 현황도로와 도시계획시설로 결정되지 않은 종래의 정비기반시설도 무상양도 대상에 포함됨을 법률에 명시함으로써 판례로 인해 발생한 제도 운영상의 불합리를 입법적으로 보완하였다. 둘째, 무상양도하는 종래의 정비기반시설을 산정할 때 국토계획법 등 다른 법률과 달리 기부채납하는 기반시설의 설치비용까지 반영하도록 규정한 것은 무상귀속 제도의 취지를 보다 충실히 구현한 입법적 진전으로 평가할 수 있다. 다만 국유지 현황도로에 관한 개정 규정이 5년의 한시 특례로 운영된다는 점은 제도적 한계로 남으며, 향후 상시 제도로의 전환 여부에 대한 검토가 필요하다.

주제어: 정비기반시설, 공공시설, 무상귀속, 기반시설, 기부채납, 도시 및 주거환경정비법

목차

I. 서론

II. 공공시설 무상귀속의 구조와 의미

III. 개발사업별 공공시설 무상귀속 제도의 유형화

IV. 현행 정비기반시설 무상귀속 제도의 구조와 한계

V. 2026년 도시정비법 개정과 정비기반시설 무상귀속 제도의 변화

VI. 결론

* 본 논문은 2026년 2월 11일 국회 법제사법위원회를 통과한 「도시 및 주거환경정비법」 일부개정법률안(문진석 의원 대표발의, 의안번호 제2213386호)을 분석 대상으로 한다. 해당 법률안은 논문 제출 시점 현재 국회 본회의 심의를 앞두고 있다. 본 논문에서 ‘2026년 개정’, ‘개정 도시정비법’으로 지칭하는 것은 위 개정법률안을 의미한다.

** 국토교통부 과학기술서기관



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.2026.16.2>

Received: August 13, 2026

Revised: September 08, 2026

Accepted: September 14, 2026

Copyright © 2026 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.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’이라 한다)에 따른 정비기반시설 무상귀속 제도는 재개발·재건축사업 등 정비사업에서 정비기반시설을 확보하기 위한 제도적 장치다. 그 연원은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다)에 따른 공공시설 무상귀속 제도에 있다.

두 제도는 동일한 입법 취지에서 출발하였으나 2008년 도시정비법에 대한 대법원 판례를 계기로 무상양도의 요건과 범위가 서로 다르게 해석·운영되기 시작하였다. 그 결과 동일한 도시계획사업임에도 적용 법률이 국토계획법인지 도시정비법인지에 따라 사업시행자가 무상으로 양도받을 수 있는 범위가 달라지는 현상이 나타났다. 제도 간 형평성과 법체계의 통일성 측면에서 문제가 제기되어 왔다.

이 문제는 2017년 도시정비법 개정으로 일정 부분 해소되었다. 그러나 판례를 통해 형성된 제한적 해석의 영향은 완전히 걷히지 않았고 실무적 혼란이 이어졌다. 2026년 추가 개정은 그 연장선에서 이루어진 입법적 보완이다.

본 연구는 이 입법적 대응의 경과를 고찰한다. 정비기반시설 무상귀속 제도가 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도를 제도적 근간으로 형성·전개되어 왔다는 점에 주목하여 그 제도적 의미와 한계를 검토한다. 아울러 2026년 개정으로 도입된 새로운 규율 방식이 기존 판례 해석의 한계를 어느 범위에서 해소하는지를 분석하여 정비기반시설 무상귀속 제도의 합리적 운용을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 비교법적 분석과 입법론적 분석을 주된 연구방법으로 삼는다.

비교법적 분석에서는 정비기반시설 무상귀속의 제도적 원형인 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도를 먼저 살펴봄으로써 제도의 출발점과 기본 구조를 확인한다. 나아가 개발사업에 보편적으로 적용되는 공공시설 무상귀속 제도를 유형별로 구분하고 정비기반시설 무상귀속 제도가 어떤 유형에 해당하는지를 분석한다. 도시정비법상 제도의 특수성과 국토계획법·다른 개발사업 법률상 무상귀속 제도와의 차이도 함께 검토한다.

입법론적 분석에서는 정비기반시설 무상귀속 제도의 주요 구성을 살펴보고 대법원 판례가 형성한 제한적 해석 구조와 그로 인한 국토계획법상 제도와의 괴리를 검토한다. 이어서 2017년 도시정비법 개정의 내용과 한계를 분석한 후 2026년 개정의 입법 취지와 제도적 의미를 평가한다. 판례가 형성한 제한적 해석을 입법이 어떤 방식으로 보완하였는지를 규명하는 것이 이 분석의 핵심이다.

분석 자료는 법령, 대법원 판례, 국회 입법자료(검토보고서)를 중심으로 하며 관련 학술논문과 실무 자료를 보완적으로 활용한다.

3. 선행연구 고찰

공공시설 및 정비기반시설 무상귀속 제도에 관한 선행연구는 연구 주제에 따라 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 무상귀속·무상양도의 법적 성격과 구조에 관한 연구, 둘째는 대법원 판례 비판을 중심으로 한 해석론적 연구, 셋째는 형평성 문제를 다룬 실증적 연구이다.

법적 성격과 구조에 관한 연구로는 김종보·윤지은(2007), 이현수(2011), 허승(2019), 이재훈(2025)이 있다. 김종보·윤지은(2007)은 정비기반시설 무상양도의 법적 성격을 분석하고 무상귀속과 무상양도를 대가적 관계로 구성한 입법 구조를 검토하였다. 2008년 대법원 판례 이전에 이루어진 연구로서 제도의 본래 취지와 운용 방향에 관한 기준점을 제시한다는 점에서 의의가 있다.

이현수(2011)는 정비기반시설 무상귀속 규정이 민법 제187조에 따른 물건변동으로 작동하는 구조를 분석하고 해당 규정의 합헌성 논란을 검토하였다. 무상귀속 규정이 강행규정으로서 위반 시 사법상 효력에 미치는 영향도 다루고 있어 무상양도 범위 해석 문제의 법적 전제를 이해하는 데 중요한 시각을 제공한다.

허승(2019)은 용도폐지 정비기반시설의 무상양도를 지방세법상 취득 유형의 관점에서 분석하고 이를 무상승계취득으로 보는 것이 타당하다고 결론지었다. 정비기반시설 무상양도의 법적 성격 논의를 세제 측면으로 확장한 연구로서 본 연구와 보완적 관계를 가진다.

이재훈(2025)은 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도를 중심으로 무상귀속이 민법 제187조에 따른 물건변동의 원인으로 기능하는 구조를 분석하였다. 무상귀속 제도가 사유재산권 제한이라는 점에서 가지는 구조적 한계를 지적하며 제도의 축소 또는 폐지까지 포

함한 근본적인 개선 가능성을 제시하였다.

판례 비판을 중심으로 한 해석론적 연구로는 김종보(2009)와 이상덕(2020)이 있다. 두 연구는 대법원 판례가 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도의 체계와 조화를 이루지 못한 결과 도시정비법상 무상귀속 제도가 과도하게 제한적으로 해석·운영되고 있다는 점을 공통적으로 지적하였다. 다만 두 연구 모두 판례의 문제점을 분석하는 데 집중하고 있어 이를 해소하기 위한 입법적 대응의 내용과 한계까지는 다루지 않았다.

형평성 문제를 다룬 실증적 연구로는 최재웅 외(2010)가 있다. 서울특별시의 무상양도 기준을 중심으로 대법원 판례 이후 국·공유지인 현황도로의 무상양도 여부가 달리 취급되면서 발생한 사업장별 형평성 문제를 실증적으로 분석하였다. 동일한 기능을 수행하는 도로임에도 토지 소유 형태에 따라 무상양도 여부가 달라지는 것은 합리적 근거가 부족하다고 비판하며 제도 개선의 필요성을 제기하였다.

이들 선행연구는 무상귀속·무상양도의 법적 성격, 판례 비판, 실증적 형평성 분석 등 다양한 관점에서 제도의 문제를 다루었다. 그러나 이들 연구는 개별 법률 차원의 분석에 집중하고 있어 도시정비법상 정비기반시설 무상귀속 제도를 「도시개발법」(이하 ‘도시개발법’이라 한다)·「공공주택 특별법」(이하 ‘공공주택법’이라 한다)·「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 ‘산업입지법’이라 한다) 등 다른 개발사업 법률과의 구조적 차이를 체계적으로 비교한 연구는 충분하지 않다.

또한 2026년 개정 도시정비법의 입법 배경과 주요 내용을 분석하고 그 제도적 의의를 평가한 연구는 현재까지 이루어지지 않았다. 본 연구는 이 두 가지 점에 주안점을 두고 선행연구의 미비한 부분을 보완하고자 한다.

II. 공공시설 무상귀속의 구조와 의미

1. 정비기반시설 무상귀속의 제도적 원형으로서 공공시설 무상귀속

정비사업은 국토계획법에 따른 도시계획사업의 하나로서 국토계획법상 도시계획체계에 법적 근거를 두고 있다.¹⁾ 이 구조는 입법 연혁상으로도 일관되게 유지되어 왔다. 현행 도시정비법과 국토계획법의 전신은 각각 구 「도시재개발법」(1976년 제정)과 구 「도시계획법」(1962년 제정)이다. 구 「도시재개발법」에 따른 재개발사업도 현행법과 마찬가지로 도시계획사업에 포함되었고 별도 규정이 없는 경우에는 구 「도시계획법」의 관련 규정이 적용되는 구조였다.

공공시설 무상귀속 제도도 이 관계 속에서 형성되었다. 구 「도시계획법」은 1971년 개정(법률 제2291호, 1971. 7. 20. 시행)을 통해 도시계획사업의 시행으로 설치되는 공공시설을 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속시키는 제도를 도입하였다(법 제83조). 그 적용 범위는 전체 도시계획사업을 포괄하였다. 1995년 구 「도시재개발법」이 전부개정(법률 제5116호, 1996. 6. 30. 시행)되어 재개발사업에 관한 공공시설 무상귀속 제도가 별도로 규정되기 이전까지는 재개발사업에서 설치되는 공공시설의 무상귀속도 구 「도시계획법」의 규율을 따랐다.

이러한 입법 연혁과 제도적 연속성을 고려하면 현행 도시정비법에 따른 정비기반시설 무상귀속 제도는 국토계획법에 따른 공공시설 무상귀속 제도를 제도적 근간으로 한다고 평가할 수 있다. 두 제도가 동일한 법리적 구조를 가진다는 평가는 단순히 입법연혁상의 유래에만 근거하는 것이 아니라, 양 제도의 입법목적·기본 구조·법적 효과 측면에서의 규범적 공통성에도 기초한다. 이에 관해서는 후술하는 IV. 2. (1)에서 상세히 검토한다. 따라서 도시정비법상 정비기반시설 무상귀속의 구조와 해석을 검토하려면 국토계획법상 공공시설의 개념과 무상귀속 제도의 내용 및 운용 방식에 대한 이해가 선행되어야 한다.

2. 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도의 구조와 의미

(1) 공공시설, 기반시설, 도시계획시설의 개념 구분과 법적 관계

국토계획법 제2조는 공공시설·기반시설·도시계획시설의 개념을 정의하기보다 각각의 종류를 열거하는 방식으로 규정하고 있다. 공공시설의 대부분이 기반시설과 도시계획시설의 범주에 포함되는 만큼, 공공시설의 법적 성격을 명확히 하려면 세 개념의 상호 관계를

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “도시·군계획사업”이란 도시·군관리계획을 시행하기 위한 다음 각 목의 사업을 말한다.

다. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업

함께 검토할 필요가 있다.²⁾

국토계획법은 기반시설의 개념을 별도로 정의하지 않고 그 종류를 열거하는 방식으로 규정하고 있다. 기반시설은 도로·공원·학교 등 도시의 기능 유지와 형성에 필수적인 시설로서 도시 차원에서 계획적 관리가 요구되는 시설로 이해된다. 도시계획시설은 기반시설 중 각 지방자치단체가 수립하는 도시관리계획에 따라 도시계획으로 결정된 시설을 의미한다. 기반시설이 시설의 기능적·물적 개념이라면 도시계획시설은 그중 도시관리계획을 통해 설치의 필요성이 인정된 계획적 개념이다.

국토계획법 제43조는 기반시설을 설치할 때 원칙적으로 도시관리계획 결정을 거치도록 하면서 같은 법 시행령 제35조에서 도시계획시설 결정 없이 설치할 수 있는 시설(주차장·문화시설·공공청사 등)을 예외적으로 규정하고 있다.

기반시설을 도시계획시설로 결정하여 설치하는 것은 다음과 같은 법적 의미를 가진다. 첫째, 주민공람, 지방의회 의견청취, 도시계획위원회 심의 등 도시관리계획의 입안·결정 절차를 거침으로써 해당 시설의 설치 필요성과 실현 가능성이 도시 차원에서 검토·확인된다. 둘째, 도시계획시설로 결정된 시설에 대해서는 원활한 설치를 위하여 부지 내 행위 제한, 실시계획 인가 시 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 토지수용권 부여 등 각종 특례가 인정된다.

이러한 국토계획법 체계를 고려하면 공공시설과 도시계획시설 사이에는 직접적인 대응 관계가 있다고 보기 어렵다. 공공시설은 기반시설의 범주 안에서 파악되고 기반시설 중 일부가 도시계획시설로 결정되는 간접적인 구조로 이해하는 것이 타당하다. 공공시설에 해당하는 기반시설도 도시계획시설 결정 여부에 따라 설치 절차와 법적 효과가 달라진다.

(2) 공공시설 무상귀속의 법리

국토계획법은 정의 조항에서 도로·공원·철도 등 공공시설의 종류를 열거하는 한편 제65조에서 공공시설 무상귀속에 관한 사항을 규정하고 있다. 공공시설의 개념을 정의 조문에서 직접 규정하기보다는 무상귀속이라는 법적 효과를 통해 그 규범적 성격을 간접적으로 구성하는 방식이다.

국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도란 개발행위허가 등 각종 개발사업의 시행으로 새로 설치되는 공공시설의 소유권이 사업 완료와 함께 관리청에 무상으로 이전되도록 하는 것을 말한다. 이는 도로·공원 등 공공시설은 그 성격상 국가 또는 지방자치단체 등 공공이 소유·관리하는 것이 바람직하다는 인식에 기초한다.³⁾

공공시설 무상귀속 제도는 일방적인 재산권 이전에 그치지 않는다. 사업시행자가 새로 설치하여 관리청에 무상으로 귀속시키는 공공시설의 가액에 상응하는 범위 안에서 종전부터 있던 공공시설을 해당 관리청으로부터 무상으로 양도받을 수 있도록 하는 보완 장치를 함께 두고 있다. 이 제도는 개발사업 시행에 따라 필요한 공공시설을 안정적으로 확보하여 주민의 생활편익을 증진하는 한편 사업시행자의 개발이익에 상응하는 공공부담을 제도적으로 구현하려는 취지다. 공공성 확보와 형평성 보장이라는 두 가지 입법 목적을 가진 제도로 평가된다.⁴⁾

주목할 점은 새로 설치되는 공공시설의 관리청과 종전 공공시설의 관리청이 반드시 동일할 필요는 없다는 것이다. 국토계획법 제65조는 관리청의 동일성을 무상귀속 및 무상양도의 요건으로 요구하지 않는다. 이처럼 새로운 공공시설의 설치·제공과 종전 공공시설의 무상양도가 상호 대응하는 구조는 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도의 중요한 특징이다.⁵⁾

2) 국토계획법 제2조 제13호는 공공시설을 “도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설”로, 제6호는 기반시설을 교통시설·공간시설·유통공급시설·공공문화체육시설·방재시설·보건위생시설·환경기초시설 등 7개 유형으로, 제7호는 도시계획시설을 “기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설”로 각각 규정하고 있다. 공공시설로 열거된 도로·공원·철도·수도 등은 기반시설의 교통시설·공간시설·유통공급시설에 해당하며, 이 중 도시관리계획으로 결정된 것은 도시계획시설이 된다.

3) 이재훈, “민법 제187조에 의한 물건변동 원인으로서 공공시설의 무상귀속에 대한 소고”, 『민사법의 이론과 실무』 제28권 제3호(민사법의 이론과 실무학회, 2025. 8.), 183-229면. 같은 취지로 이재훈은 “공급의 관점에서 보면, 누구나 설치할 수 있다는 점에서 기반시설과 공공시설이 공통하지만, 귀속의 관점, 즉 누가 관리·유지하면 좋을 것인가의 관점에서 보면 사적 부문이 아닌 공공 부문이 관리해야 한다는 점이 고려된 것이라고 생각한다”고 한다.

4) 이재훈, 위의 글, 183-229면.

5) 국토계획법 제65조는 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 새로운 공공시설을 설치하여 제공하는 자에게 종래의 공공시설을 무상양도토록 규정하고 있다. 즉, 종전 공공시설과 새로 설치되는 공공시설의 관리청이 동일한지 여부와 관계없이 무상양도 및 귀속이 가능하도록 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」에 대한 특칙을 규정하고 있다.

III. 개발사업별 공공시설 무상귀속 제도의 유형화

1. 개관

공공시설 무상귀속 제도는 정비사업, 공공주택사업, 산업단지개발사업 등 다양한 개발사업에 공통적으로 도입되어 있다. 다만 각 개발사업 법률에서 공공시설 무상귀속 규정이 동일한 방식으로 규율되고 있지는 않다.

개별 법률이 무상귀속 제도를 규율하는 방식은 두 가지 측면에서 차이를 보인다. 하나는 입법 형태로서 국토계획법 제65조를 직접 준용하는지 아니면 개별 법률에서 독자적으로 규정하는지 여부다. 다른 하나는 무상귀속 대상의 범위로서 국토계획법상 공공시설과 동일한 범위를 적용하는지 아니면 해당 사업의 특성을 반영하여 대상 시설을 달리 설정하는지 여부다. 두 요소는 무상귀속 제도의 법적 효과와 실무적 적용 범위를 결정하는 핵심 차이점이라는 점에서 유형 구분의 기준으로 삼는 것이 타당하다. 이에 따라 개발사업별 무상귀속 제도는 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

2. 유형 구분

(1) 국토계획법과 동일하게 규정하거나 국토계획법을 준용하는 유형

첫 번째 유형은 국토계획법 제65조와 동일하게 규정하거나 해당 조항을 준용하는 방식으로 공공시설 무상귀속을 규정하는 경우다. 도시개발법과 「주택법」(이하 ‘주택법’이라 한다)이 대표적이다. 주택법 제29조는 주택건설사업자가 사업계획승인을 받아 사업지구 내에 새로 공공시설을 설치하는 경우 해당 공공시설의 귀속에 관하여 국토계획법 제65조를 준용하도록 규정하고 있다.⁶⁾

이 유형에서는 무상귀속 및 무상양도의 요건·대상·범위가 국토계획법과 동일하게 적용된다.

(2) 국토계획법을 준용하되, 무상귀속 대상 범위를 일부 수정하는 유형

두 번째 유형은 국토계획법 제65조를 준용하면서도 무상귀속 또는 무상양도의 대상이 되는 공공시설의 범위를 일부 수정하는 경우다. 「택지개발촉진법」과 공공주택법이 대표적이다.

공공주택법 제29조는 공공시설의 귀속에 관하여 국토계획법 제65조를 준용하되 주차장·운동장을 공공시설 범위에서 제외하고 있다. 공공주택법은 국토계획법상 행정청을 사업시행자로 보도록 규정하고 있는데 국토계획법상 주차장·운동장은 행정청이 설치하는 경우에 한하여 공공시설로 인정되는 시설이다.

공공주택사업을 통해 조성된 토지 중 주차장이나 운동장은 지방자치단체에 무상귀속되지 않고 민간 또는 공공에 매각되는 경우가 일반적인 만큼 사업지구 내 기존 주차장·운동장이 사업시행자에게 무상양도되는 것을 제한하려는 입법적 고려에서 도입된 규정으로 볼 수 있다.

(3) 국토계획법과 유사하게 규정하되, 무상귀속 대상을 별도 규정하는 유형

세 번째 유형은 국토계획법 제65조와 유사한 무상귀속 구조를 개별 법률에서 독자적으로 규정하면서 무상귀속의 대상과 범위를 별도로 설정하는 경우다. 산업입지법과 도시정비법이 이에 해당한다.

산업입지법은 ‘공공시설’이라는 명칭을 사용하나 그 범위를 같은 법 시행령에서 도로·공원·하천 등 일정한 시설로 열거하여 국토계획법상 공공시설보다 좁게 설정하고 있다. 이는 산업단지의 기능 유지에 필수적인 시설에 한정하여 무상귀속을 인정하려는 취지로 이해할 수 있다.

도시정비법은 국토계획법상 ‘공공시설’ 개념을 그대로 사용하지 않고 무상귀속 및 무상양도의 대상을 ‘정비기반시설’로 별도 규정하고 있다는 점에서 특수성을 가진다. 도로, 공용주차장, 상·하수도, 구거, 공원, 공동구, 녹지, 하천, 공공공지, 광장 등 총 15개 시설을 정비기반시설로 규정하고 이들 시설을 무상귀속 및 무상양도의 대상으로 삼는다.

도시정비법은 사업시행자가 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 아닌 경우에도 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도를 의무사항

6) 주택법 제29조는 공공시설의 귀속과 관련하여 국토계획법 제65조 및 제99조를 준용하도록 규정하고 있다. 국토계획법 제99조는 도시계획시설사업의 시행으로 설치되는 공공시설의 무상귀속에 관한 규정으로서 그 적용 시 같은 법 제65조를 다시 준용한다. 이 준용 구조를 고려하면 공공시설 무상귀속 제도의 실질적인 법적 근거는 국토계획법 제65조에 있다. 본 연구에서 검토 대상을 국토계획법 제65조로 한정하는 이유다.

으로 규정하고 있다. 이는 국토계획법이나 다른 개발사업 법률과 구별되는 지점으로 정비사업의 공공성과 주민 생활환경 개선이라는 목적을 고려하여 무상귀속을 임의규정이 아닌 강행규정으로 설정한 것이다.

<표1> 개발사업별 공공시설 무상귀속 규정 유형

구분	국토계획법	유형 1		유형 2	유형 3	
		도시개발법	주택법	공공주택법	산업입지법	도시정비법
규정방법	직접 규정	직접규정 (국토계획법 유사내용)	국토계획법 준용	국토계획법 준용	직접규정 (국토계획법 유사내용)	
무상양도 귀속 대상	공공시설 (26개 시설)	공공시설 (26개 시설)		국토계획법에 따른 공공시설로 규정 (주차장·운동장 제외한 24개 시설)	별도의 공공시설을 규정 (10개 시설)	공공시설이 아닌 정비기반시설로 규정(15개 시설)
사업주체별 적용방식 (강행/임의)	· 행정청 : 강행규정 · 비행정청 : 임의규정	· 행정청 : 강행규정 · 비행정청 : 임의규정	· 공기업 : 강행규정 · 그 외 : 임의규정	· 시행자 구분 없이 강행규정	· 행정청·공기업 : 강행규정 · 그 외 : 임의규정	· 시행자 구분 없이 강행규정

IV. 현행 정비기반시설 무상귀속 제도의 구조와 한계

1. 정비기반시설 무상귀속 제도의 구성과 기본 구조

도시정비법은 정비기반시설 무상귀속에 관한 사항을 국토계획법을 단순히 준용하지 않고 직접 규율하고 있다. 다만 그 기본 구조는 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도와 유사하게 사업시행자의 성격에 따라 무상귀속 및 무상양도 방식에 차이를 두는 이원적 구조를 취한다.

국토계획법은 사업시행자를 행정청(국가 또는 지방자치단체)과 행정청이 아닌 자로 구분하는 반면 도시정비법은 지방자치단체·공기업(한국토지주택공사·지방공사)과 그 외의 자로 구분한다. 공기업을 지방자치단체와 동일한 지위에서 취급하여 공권적 특례를 부여하는 입법 태도는 도시개발법, 주택법 등 다른 개발사업법에서도 공통적으로 확인되는 구조적 특징이다.

도시정비법 제97조 제1항은 사업시행자가 시장·군수 등 지방자치단체 또는 한국토지주택공사·지방공사인 경우를 규율한다. 사업시행자가 정비사업을 통해 새로 정비기반시설을 설치하거나 기존 정비기반시설을 대체하는 시설을 설치하면 종래의 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속되고 새로 설치된 정비기반시설은 관리청(국가 또는 지방자치단체)에 무상으로 귀속된다.

도시정비법 제97조 제2항은 사업시행자가 지방자치단체 또는 공기업이 아닌 조합 등 민간인 경우를 규율한다. 새로 설치된 정비기반시설은 관리청에 무상으로 귀속되며 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 정비기반시설은 ‘사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위에서’ 사업시행자에게 무상으로 양도된다.

국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도는 사업시행자가 행정청이 아닌 자인 경우 종전 공공시설의 무상양도를 행정청의 재량에 맡기는 임의규정으로 두고 있다. 반면 도시정비법은 민간 사업시행자에 대해서도 무상양도를 의무화하고 있다는 점에서 국토계획법과 중요한 차이를 보인다.

도시정비법상 무상양도 규정은 민간 사업시행자가 설치한 정비기반시설이 모두 관리청에 무상으로 귀속됨에 따라 발생하는 재산상 손실을 합리적인 범위에서 보전하려는 데 입법 취지가 있다. 대법원도 이러한 입법 취지를 확인하며 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로써 발생하는 재산상 손실을 고려하여 그 설치비용에 상당하는 범위에서 종래의 정비기반시설을 무상으로 양도하도록 한 것이라고 판시하였다.⁷⁾

7) 대법원 2019. 1. 31. 선고 2017다205523 판결.

2. 대법원 판례에 따른 정비기반시설 무상귀속 제도의 운영 변화

(1) 대법원 판례에 따른 정비기반시설 무상양도 범위의 제한적 해석·적용

앞서 살펴본 바와 같이 도시정비법은 정비기반시설 무상귀속에 관한 사항을 국토계획법과 독립적으로 규율하고 있으며, 사업시행자 구분 방식이나 무상양도의 강행성 등 일부 차이도 존재한다. 그러나 이러한 차이는 제도 운용 방식의 차이일 뿐, 양 제도는 입법목적·기본 구조·법적 효과의 측면에서 공통된 규범적 기반을 가진다.

입법목적 측면에서 두 제도 모두 개발사업 시행으로 설치되는 공공시설을 안정적으로 확보하는 한편, 사업시행자의 개발이익에 상응하는 공공부담을 제도적으로 구현하려는 데 공통된 취지를 둔다. 기본 구조 측면에서는 두 제도 모두 새로운 공공시설의 제공과 종전 시설의 무상양도가 상호 대응하는 대가적 구조를 취하며, 관리청의 동일성을 요건으로 요구하지 않는다는 점에서도 일치한다. 법적 효과 측면에서는 두 제도 모두 개발사업 완료와 동시에 등기 없이 소유권이 이전되는 민법 제187조에 따른 법정 물건변동으로 작동한다.⁸⁾

이처럼 양 제도가 동일한 규범적 구조 아래에서 작동한다는 점은 개별 법률에서 달리 규정하지 않은 사항에 대해서는 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도와 동일한 법리와 운영 기준을 적용하는 것이 제도 체계상 타당하다는 근거가 된다.

그러나 정비사업에서는 2008년 대법원 판결 이후 국토계획법과 상이한 방향으로 정비기반시설 무상양도의 범위가 해석·운영되기 시작하였다. 대법원은 도시정비법 제97조 제2항에 따라 민간 사업시행자에게 무상으로 양도되는 ‘정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지자체 소유의 정비기반시설’의 범위를 사업시행계획인가 이전에 이미 국토계획법에 따라 도시관리계획으로 결정되어 설치된 시설로 한정하였다.⁹⁾

그러나 이 판결의 해석 논거는 도시정비법의 문언과 체계에 비추어 수긍하기 어렵다. 도시정비법 제97조 제2항은 무상양도 대상을 “정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설”로 규정하고 있을 뿐, 해당 시설이 도시관리계획으로 결정되어 설치된 것이어야 한다는 요건을 두고 있지 않다. 대법원이 도시계획시설 결정 여부를 무상양도의 요건으로 추가한 것은 법문에 없는 제한을 해석으로 도입한 것으로 법률 문언이 허용하는 해석의 범위를 벗어난 것이다. 이 점에 대하여 정비기반시설 개념은 도시계획시설과 별도로 도시정비법에 독립적으로 규정된 것임에도, 판례가 두 개념을 혼용하여 무상양도 범위를 축소한 것은 입법 취지를 몰각시킨다는 비판이 제기되었다.¹⁰⁾

대법원은 한 걸음 더 나아가 2011년 판결에서 무상양도 대상을 ‘도시계획시설에 해당하는 정비기반시설’로 한정하는 전제 아래 이른바 ‘현황도로’는 무상양도 대상이 되는 정비기반시설에 해당하지 않는다고 판시하였다.¹¹⁾ 이 역시 같은 맥락에서 비판을 피하기 어렵다. 현황도로는 도시계획시설 결정을 받지 않았을 뿐 기능적으로는 도로로서 공중의 통행에 제공되고 있는 시설이다. 그 실질이 정비기반시설로서의 요건을 갖추고 있음에도 행정계획 수립 여부라는 형식적 기준에 따라 무상양도 대상에서 배제하는 것은, 정비기반시설 개념의 실질을 도시계획시설 개념으로 대체하는 결과를 낳는다. 나아가 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도에서는 도시계획시설 결정 여부를 무상양도의 요건으로 삼지 않는다는 점에서, 동일한 입법 연혁과 규범적 구조를 가진 두 제도 사이에 이와 같은 해석상 차이를 두는 것은 제도 간 정합성 측면에서도 납득하기 어렵다.

이러한 판결들에 따라 정비사업에서는 종래의 정비기반시설이 국가 또는 지방자치단체 소유·관리 아래 있더라도 도시계획시설로 결정되어 있지 않은 경우 사업시행자에게 무상으로 양도되지 않았다. 다른 개발사업 법률이 적용되는 사업과 달리 정비사업에서는 사업시행자가 이를 유상으로 취득해야 하는 결과가 초래된 것이다.

(2) 판례에 대한 입법적 개선: 2017년 개정의 내용과 한계

이러한 문제의식을 반영하여 도시정비법은 2017년 법률 제14567호로 개정(2018. 2. 9. 시행)되면서 무상양도 대상이 되는 종래의 도로에 관한 별도 규정을 신설하였다.¹²⁾ 민간 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로써 발생하는

8) 이현수, “도시정비법상 정비기반시설의 법적 쟁점”, 『행정법연구』 제30호(행정법이론실무학회, 2011. 8.), 345-371면; 이재훈, 앞의 글(주3), 183-229면.

9) 대법원 2008. 11. 27. 선고 2007두24289 판결.

10) 김종보, “정비기반시설에 대한 유상매입부관의 공정력과 한계”, 『행정판례연구』 제14권 제2호(한국행정판례연구회, 2009. 12.), 87-117면.

11) 대법원 2011. 2. 24. 선고 2010두22498 판결.

12) 무상양도의 대상이 되는 종래 도로에 관한 규정은 2015년 도시정비법 개정(법률 제13508호, 2015. 9. 1. 개정, 2016. 3. 2. 시행)으로 신설되었으나, 그 적용 대상을 사업시행자가 지방자치단체 또는 토지주택공사 등 공공인 경우로 한정하였다. 이후 2017년 개정(법률 제14567호, 2017. 2. 8. 개정)을 통해 적용 대상이 조합 등 민간 사업시행자까지 확대되었다. 본 연구는 공공·민간 사업시행자 모두에게 적용되는 2017년 개정법

재산상 손실을 합리적인 범위에서 보전하려는 취지에서다.

2017년 개정된 도시정비법 제97조 제3항은 무상양도 대상이 되는 도로를 ① 국토계획법에 따라 도시관리계획으로 결정되어 설치된 도로, ② 도로법에 따라 도로관리청이 관리하는 도로, ③ 도시개발법 등 다른 법률에 따라 설치된 국가 또는 지방자치단체 소유의 도로, ④ 그 밖에 공유재산 중 일반인의 교통을 위하여 제공되고 있는 부지로 규정하였다.

이에 따라 도로법 등 개별 법률에 따라 설치된 도로는 도시계획시설 결정 여부와 관계없이 무상양도 대상에 포함되었다. 지방자치단체 소유의 공유지에 소재한 현황도로도 시·도 조례에서 정하는 사용 형태·규모·기능 등의 기준을 충족하는 경우 무상양도 대상에 포함되도록 제도가 개선되었다.

다만 당시 국유지에 소재한 현황도로에 대하여는 국유재산 무상양도의 엄격한 운영 필요성이 제기됨에 따라 이를 무상양도 대상에서 제외하는 입법적 선택이 이루어졌다.¹³⁾ 이는 동일한 정비구역 내에서도 현황도로의 소유 주체에 따라 무상양도 여부가 달라지는 새로운 형평성 문제를 야기하였다. 이처럼 남아 있는 한계가 결국 2026년 추가 개정의 배경이 되었다.

<표2> 공공시설, 정비기반시설 무상양도 비교(2026년 개정 이전, 도시정비법 기준)

구분	공공시설 무상양도	정비기반시설 무상양도
근거 법령	· 국토계획법	· 도시정비법
시설 종류	· 도로, 수도, 구거, 공원, 공용주차장, 공동구, 녹지, 하천, 공공공지, 광장 · 철도, 항만, 공항, 유수지, 저수지, 운동장, 장사시설 등 (총 26종)	· 소방용수시설, 비상대피시설, 가스공급시설, 지역난방시설 (총 15종)
종전 시설 요건	· 행정재산	· (원칙) 행정재산 중 도시계획시설 · (예외) 현황도로(도시계획 미결정)는 공유지도 인정

자료: 국토교통부 내부자료

V. 2026년 도시정비법 개정과 정비기반시설 무상귀속 제도의 변화

1. 2026년 개정의 입법 배경과 문제의식

2017년 도시정비법 개정을 통해 대법원 판례로 인하여 정비기반시설 무상귀속 제도가 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도와 달리 운영되던 문제는 일정 부분 해소되었다. 그러나 양 제도의 적용 구조와 해석 방식의 차이로 인한 문제점은 여전히 제기되어 왔다.

두 제도는 입법 취지가 실질적으로 동일하다. 그러나 법문상 용어가 ‘공공시설’인지 ‘정비기반시설’인지에 따라 현황도로의 무상양도 포함 여부가 달라지는 것은 법질서의 통일성 원칙과 일반인의 법 감정에 비추어 수긍하기 어렵다는 지적이 있었다.¹⁴⁾ 실무에서도 대법원 판례가 기존 실무와 상반되는 것이어서 정비사업 업계를 중심으로 문제점과 제도 개선 필요성이 제기되어 왔다.¹⁵⁾

이러한 제도적 불합리를 해소하기 위하여 도시정비법이 일부 개정되었고(의안번호 제2213386호, 법사위 통과 기준) 시행을 앞두고 있다. 이하에서는 정비기반시설 무상귀속과 관련된 주요 개정 내용을 중심으로 그 입법 취지와 제도적 의미를 살펴본다.

2. 정비기반시설 무상귀속 관련 개정 내용

(1) 국유지인 현황도로도 무상양도 대상에 포함(법 시행일로부터 5년 한시)

종전 도시정비법에서는 사업시행자가 새로 설치하는 정비기반시설의 규모나 가액과 무관하게 국유지에 해당하는 현황도로는 사업

을 분석의 기준으로 삼는다.

13) 국회 국토교통위원회, “도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안(의안번호: 1908974, 신동우 의원 대표발의) 검토보고”, 국토교통위원회, 2014.

14) 이상덕, “국토계획법상 신·구 공공시설 무상귀속·양도제도가 적용되는 개발사업의 의미”, 『대법원판례해설』 제121호(법원도서관, 2020. 6.), 166-198면.

15) 이철현, “현황도로의 무상양도성 부정한 대법원 판결에 대한 비판”, 하우징헤럴드, 2020. 9. 4., <https://www.housingherald.co.kr/news/articleView.html?idxno=39507> (2026. 8. 20. 확인).

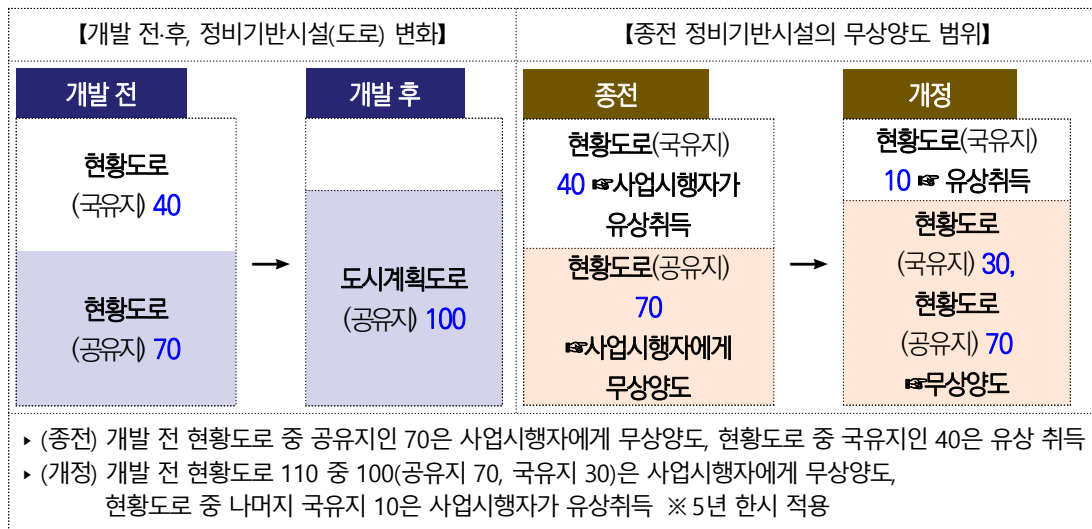
시행자가 유상으로 취득하여야 했다. 동일한 현황도로라 하더라도 소유 주체가 국가(국유지)인지 지방자치단체(공유지)인지에 따라 무상양도 가능 여부가 달라지는 불균형한 구조가 형성되었다.

이처럼 소유 주체에 따라 무상양도 여부가 달라지는 구조에서는 사업시행자가 도로 등 정비기반시설을 새로 설치하여 관리청에 무상으로 귀속시키는 경우에도 그에 상응하는 종래의 정비기반시설을 무상으로 양도받지 못한 채 국유지 현황도로를 유상으로 취득해야 하는 부담이 발생할 수 있었다. 정비기반시설의 설치 부담과 귀속 관계를 종합적으로 고려할 때 제도의 체계성과 합리성 측면에서 재검토가 필요하다고 지적되어 온 이유다.

이에 개정 도시정비법은 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설과 기부채납하는 기반시설의 설치비용 합계가 무상으로 양도받는 정비기반시설의 가액 이상인 경우 국유지 현황도로도 종래의 정비기반시설에 해당하는 도로로 간주하도록 규정하였다. 이로써 국유지 현황도로도 무상양도 대상에 포함된다.

무상양도 제도의 적용 기준을 개별 시설의 소유 형태가 아니라 사업 전체에서의 정비기반시설 설치 부담과 귀속 관계를 종합적으로 고려하여 판단하도록 전환하였다는 점에서 의의가 있다.

예를 들어 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용이 100이고 정비구역 내 현황도로의 가액이 국유지 40, 공유지 70인 경우를 가정하면 다음과 같다. 종전 도시정비법에 따르면 사업시행자는 공유지 현황도로 70에 대해서만 무상양도를 받을 수 있었고 국유지 현황도로 40은 유상으로 취득하여야 했다. 개정 도시정비법에 따르면 사업시행자는 공유지 현황도로 70에 더하여 관리청에 무상으로 제공한 정비기반시설 설치비용 100에 상응하는 범위에서 국유지 현황도로 중 30에 해당하는 부분을 추가로 무상 양도받을 수 있게 된다(<그림 1> 참조).



자료: 국토교통부, 국회 국토교통위원회(2025)를 바탕으로 필자 수정·재구성

<그림 1> 무상양도 대상 확대(국유지 현황도로 포함) 개념도

개정 규정은 국유지 현황도로를 무상양도 대상에 포함한다는 점에서 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도와 기본적인 방향을 같이 한다. 다만 해당 규정이 5년의 한시적 특례로 운영된다는 점 그리고 공유지와 국유지 간 무상양도 적용에 일정한 우선순위를 두고 있다는 점에서는 국토계획법과 구별된다.

(2) 도시계획시설로 결정되지 않은 정비기반시설의 무상양도 인정

대법원은 2008년 이후 사업시행자가 무상으로 양도받을 수 있는 정비기반시설의 범위를 사업시행계획인가 이전에 이미 도시관리계획으로 결정되어 설치된 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설로 한정한다고 일관되게 판시하여 왔다. 이에 도시계획시설로 결정되지 않은 종래의 정비기반시설은 그 성격이나 기능과 관계없이 무상양도 대상에서 제외되어 왔다.

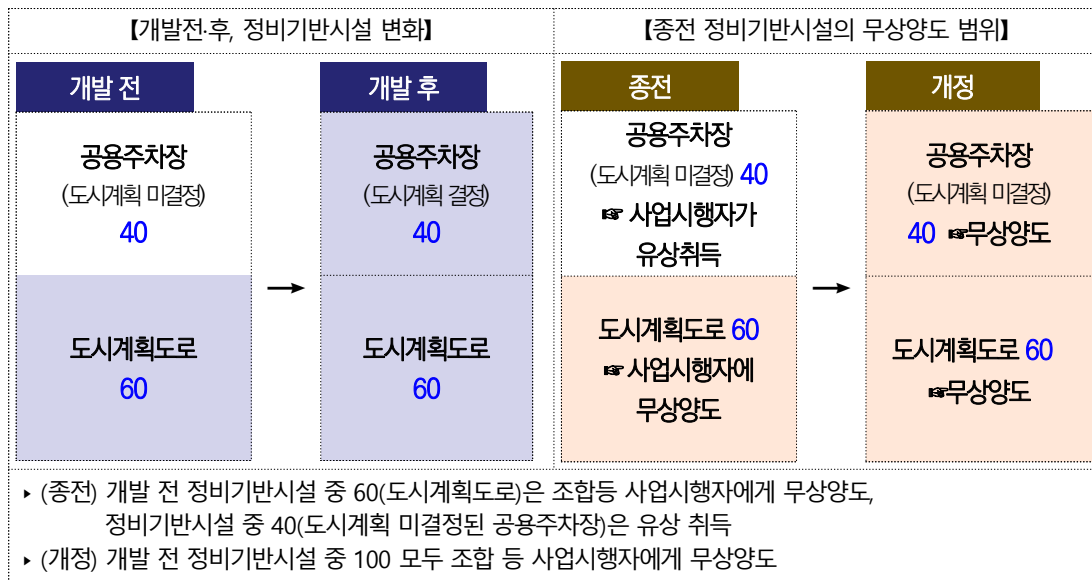
그러나 정비기반시설에는 공용주차장과 같이 도시계획시설 결정 없이도 설치가 가능한 시설이 있다. 해당 시설이 도시계획시설로

결정되었는지 여부에 따라 무상양도 여부가 달라지는 문제가 발생한 것이다. 실제 서울 A 재개발사업에서 정비구역 내 공용주차장이 도시계획시설로 결정되지 않았다는 이유로 사업시행자가 이를 유상으로 매입한 사례가 확인된다.¹⁶⁾

지방자치단체가 사전에 도시계획결정을 하였는지 여부에 따라 동일한 기능의 정비기반시설에 대한 무상 또는 유상 취득이 결정되는 구조는 새로운 정비기반시설을 설치하여 관리청에 무상으로 제공하는 사업시행자 입장에서 합리적이라고 보기 어렵다. 정비기반시설의 실질적 공공성이나 이용 실태가 아니라 행정계획 수립 여부라는 형식적 요소에 의해 법적 효과가 좌우된다는 점에서 입법 취지와 부합하지 않는 측면이 있다.

이러한 문제의식에 따라 도시정비법이 개정되었다. 개정 내용은 용도가 폐지되어 사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비기반시설의 범위에 도시계획시설로 결정되지 않은 정비기반시설도 포함됨을 법률에 명시한 것이다. 종전 판례가 형성한 제한적 해석을 입법적으로 보완한 것으로 평가할 수 있다.

예를 들어 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설이 도시계획도로(설치비용 60)와 공용주차장(설치비용 40)이고 정비구역 내 종래의 정비기반시설로 도시계획도로 60과 도시계획시설로 결정되지 않은 공용주차장 40이 존재하는 경우를 가정하면 다음과 같다. 종전 도시정비법에 따르면 사업시행자는 도시계획도로 60을 무상으로 양도받고 공용주차장 40은 유상으로 취득하여야 했다. 개정 도시정비법에 따르면 도시계획시설로 결정되지 않은 공용주차장 40도 무상으로 양도받을 수 있게 된다(<그림 2> 참조).



자료: 국토교통부(국회 국토교통위원회, 2025 재인용)

<그림2> 무상양도 대상 확대(도시계획시설 미결정 정비기반시설 포함) 개념도

종래 정비기반시설의 도시계획시설 결정 여부와 관계없이 무상양도를 인정한다는 점에서 이 개정은 국토계획법에 따른 공공시설 무상귀속 제도와 그 취지를 같이한다. 다만 국토계획법에서는 해석으로 운용되는 반면 도시정비법은 이를 법률에 명확히 규율하였다는 점에서 입법 형식상 차이를 보인다.

(3) 기부채납하는 기반시설의 설치비용도 무상양도 산정에 반영

최근 도심 내 신규 가용토지를 확보할 수 있는 수단이 사실상 정비사업으로 한정되고 있다. 지방자치단체는 이를 활용하여 주민편의 시설 확보를 위한 기반시설 기부채납을 주요 정책 수단으로 삼고 있다. 이러한 경향에 따라 도로·공원·녹지 등 전통적인 정비기반시설 뿐만 아니라 문화시설·체육시설·사회복지시설 등 현행 법체계상 정비기반시설에 포함되지 않는 기반시설의 설치도 활발히 추진되고 있다.¹⁷⁾

16) 국회 국토교통위원회, “도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안(의안번호: 2213386, 문진석 의원 대표발의) 검토보고”, 국토교통위원회, 2025.

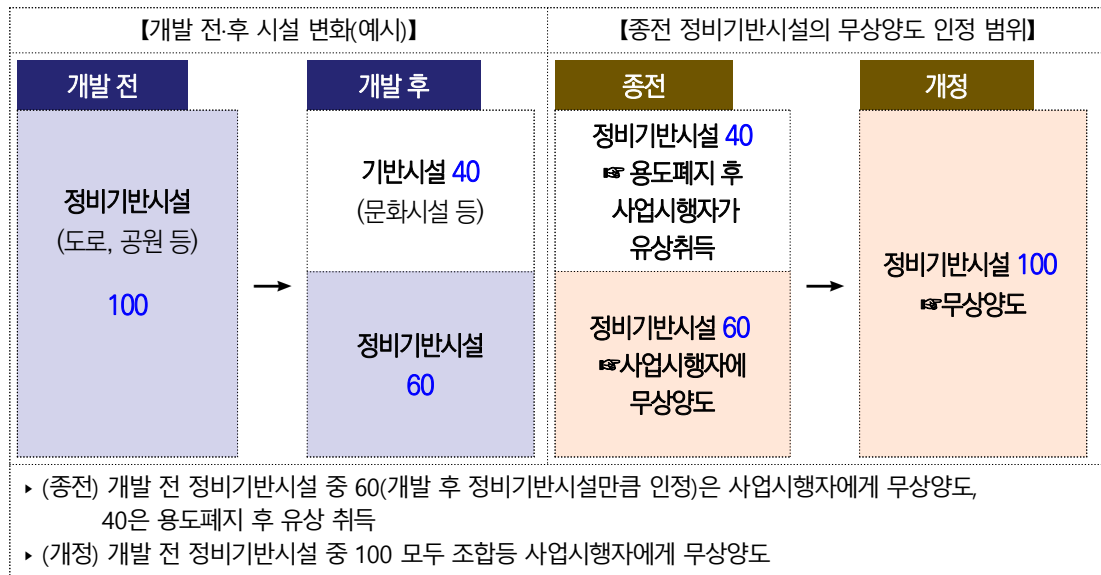
17) 한진리, “목동13단지, 49층·3751가구 재건축…기부채납으로 ‘사회복지시설’ 신설”, 이투데이, 2024. 10. 10., <https://www.etoday.co.kr/news/>

종전 도시정비법에 따르면 사업시행자가 공공청사·문화시설 등 정비기반시설이 아닌 기반시설을 설치하여 지방자치단체에 기부채납하더라도 해당 설치비용은 무상양도되는 종래 정비기반시설의 규모 산정에 반영되지 않았다. 기부채납하는 기반시설의 설치비용에 상응하는 종래의 정비기반시설이 존재함에도 그 일부를 사업시행자가 유상으로 취득해야 하는 부담이 발생했다.

이 구조는 사업시행자가 정비기반시설과 동일한 공익적 목적을 위해 기반시설을 설치하여 공공에 제공하더라도 그 기여가 무상양도 산정에 반영되지 않는다는 점에서 합리성과 형평성 모두에서 한계를 지닌다. 이를 법리적으로 살펴보면, 무상귀속·무상양도 제도의 본질은 사업시행자가 개발사업을 통해 공공에 제공하는 실질적 기여와 그에 상응하는 재산권 보전을 조정하는 데 있다. 무상귀속이 되는 정비기반시설 설치와 기부채납하는 기반시설 설치의 모두 개발사업 시행 과정에서 사업시행자가 공공에 제공하는 기여라는 점에서 본질적으로 동일하다. 이러한 관점에서 보면 기부채납하는 기반시설의 설치비용까지 무상양도 산정에 반영하도록 한 2026년 개정은 사업시행자의 실질적 공공기여를 종합적으로 고려한다는 무상귀속·무상양도 제도의 본질을 보다 충실히 구현한 것으로 평가할 수 있다.

이에 개정 도시정비법은 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용에 기부채납하는 기반시설의 설치비용까지 합산한 금액에 상당하는 범위에서 종래의 정비기반시설을 무상으로 양도받을 수 있도록 규정했다. 사업시행자의 실질적 공공기여를 무상양도 산정에 반영한 것이다.

예를 들어 정비구역 내 종래 정비기반시설의 가액이 100이고 사업시행자가 새로 설치한 정비기반시설의 설치비용이 60, 문화시설 등 기반시설의 설치비용이 40인 경우를 가정하면 다음과 같다. 종전법에 따르면 사업시행자는 정비기반시설 설치비용에 해당하는 60만큼만 무상으로 양도받고 나머지 40에 해당하는 종래 정비기반시설은 유상으로 취득해야 했다. 개정법에 따르면 정비기반시설과 기반시설의 설치비용 합계인 100에 상당하는 범위에서 종래의 정비기반시설 전부를 무상으로 양도받게 된다(<그림 3> 참조).



자료: 국토교통부(국회 국토교통위원회, 2025 재인용)

<그림 3> 무상양도 산정방식 변경(기부채납하는 기반시설의 설치비용 포함) 개념도

이 개정은 국토계획법에 따른 공공시설 무상귀속 제도에서는 아직 도입되지 않은 사항으로 현행 도시정비법에만 적용된다는 점에서 차별성을 가진다. 무상귀속 제도의 입법 취지에 비추어 사업시행자가 공공에 제공하는 실질을 충실히 반영함으로써 제도의 형평성과 합리성을 제고한 입법으로 평가할 수 있다.

3. 2026년 개정의 제도적 의의와 한계

정비기반시설 무상귀속과 관련한 2026년 도시정비법 개정은 정비사업에서 문제되어 온 무상양도의 범위와 기준을 재정립하였다는

점에서 중요한 입법적 의미를 갖는다. 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현황도로에 대한 무상양도 기준을 해당 시설의 소유 형태가 아니라 사업시행자가 부담하는 정비기반시설 설치 부담이라는 실질적 요소를 중심으로 재구성하였다. 국·공유지 여부를 기준으로 무상양도 여부를 판단하던 형식적 접근에서 벗어나 사업시행자의 실질적 부담을 고려한 기준을 도입하였다는 점에서 의미가 있다.

둘째, 대법원 판례가 형성해 온 제한적 해석을 보완하기 위하여 도시계획시설로 결정되지 않은 종래의 정비기반시설도 무상양도 대상에 포함된다는 점을 법률에 명시하였다. 판례 해석으로 인해 실제 정비사업에서 발생하던 불합리한 사항을 해소하고 무상귀속 제도의 적용 범위를 명확히 하려는 입법자의 의지가 반영된 결과로 평가할 수 있다.

셋째, 기부채납되는 기반시설의 설치비용을 무상양도되는 정비기반시설의 가액 산정에 포함하도록 규정함으로써 국토계획법에는 규정되지 않은 사항까지 입법적으로 보완하였다. 대법원 판례로 인해 발생한 문제를 해소하는 데 그치지 않고 정비사업의 실제 운영 특성을 반영한 제도 개선을 시도하였다는 점에서 주목된다.

다만 이번 개정이 모든 문제를 해소한 것은 아니다. 국유지 현황도로를 무상양도 대상에 포함하는 기간을 시행일로부터 5년으로 한정한 점은 제도적 한계로 남는다. 그 기간이 경과한 이후 유사한 해석상·운영상 문제가 재차 발생할 가능성을 배제하기 어렵다.

도시계획시설 결정 여부와 무관하게 무상귀속 대상에 포함시키는 사항은 국토계획법이 해석으로 운영해 온 것과 달리 도시정비법은 이를 명문 규정으로 직접 규율하였다는 점에서 입법 형식상 차이를 보인다. 해석상 분쟁의 여지를 줄인다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나 구체적 적용 과정에서 무상양도의 범위와 한계를 둘러싼 새로운 쟁점이 발생할 가능성도 있다.

사업시행자가 기반시설을 설치하여 공공에 제공하는 구조는 정비사업에만 고유의 것이 아니다. 국토계획법상 지구단위계획을 수반하는 개발사업을 비롯한 다른 개발사업에서도 기부채납을 통한 기반시설 제공이 광범위하게 이루어지고 있음에도 불구하고 해당 법률에서는 기부채납 설치비용이 무상양도 산정에 반영되지 않는다. 개발이익의 사회적 환수와 기반시설의 안정적 공급이라는 목적은 다른 개발사업에서도 동일하게 적용된다. 이번 도시정비법 개정의 방식은 관련 제도의 정합성 차원에서 다른 개발사업 법률로의 확산 가능성을 검토하는 데 유의미한 선례로 평가할 수 있다.

<표3> 국토계획법, 도시정비법(중전, 2026년 개정)에 따른 무상귀속 제도 비교

구분		현행 국토계획법	중전 도시정비법	2026년 개정 도시정비법
무상양도 대상	현황 도로	· 국·공유지 구분 없이 무상양도 대상에 포함	· 공유지만 무상양도 대상에 포함	· 국유지도 제한적으로 무상양도 대상에 포함 ※ 시행일로부터 5년 한시
	그 외	· 도시계획시설 결정과 관계 없이 무상양도 대상에 포함	· 도시계획시설 결정된 경우만 무상양도 대상에 포함	· 도시계획시설 결정 여부 관계없이 무상양도 대상에 포함
기반시설 설치비용		· 무상양도 받는 종래의 공공시설·정비기반시설 가액산정 시, 기부채납하는 기반시설 설치비용 미반영		· 기부채납하는 기반시설 설치비용도 반영하여 무상양도 받는 규모 산정

VI. 결론

본 연구는 도시정비법상 정비기반시설 무상귀속 제도가 어떠한 입법적 경로를 통해 형성·전개되어 왔는지를 살펴보고 2026년 개정을 중심으로 그 제도적 의미와 한계를 분석하는 데 목적이 있다.

정비기반시설 무상귀속 제도는 국토계획법상 공공시설 무상귀속 제도를 제도적 연원으로 하며 양 제도가 동일한 맥락에서 해석·운영될 필요가 있음을 확인하였다. 그러나 2008년 대법원 판례를 계기로 두 제도는 상이한 방식으로 해석·운영되기 시작하였고 제도 간 형평성과 법체계의 통일성 측면에서 지속적인 문제 제기가 이루어져 왔다. 새롭게 설치되는 정비기반시설을 모두 무상으로 귀속시키는 사업시행자에게 종래의 정비기반시설을 유상으로 취득하도록 요구하는 기존 해석은 합리성을 결여한다는 비판이 반복적으로 제기되어 왔다. 이 문제의식은 2017년 도시정비법 개정을 통해 일정 부분 해소되었으나 판례에 기초한 제한적 해석 구조 자체를 근본적으로 해소하기에는 한계가 있었다.

2026년 개정은 두 가지 측면에서 평가할 수 있다. 하나는 판례 해석의 보완이고 다른 하나는 제도의 독자적 발전이다.

첫째, 대법원 판례가 형성한 제한적 해석을 입법으로 보완하였다. 현황도로의 소유 주체 및 정비기반시설의 도시계획시설 결정 여부

에 구애받지 않고 무상양도 대상을 확대함으로써 제도 간 정합성을 회복하였다는 점에서 의의가 있다. 다만 국유지 현황도로를 무상양도 대상에 포함하되 그 적용기간을 시행일부터 5년으로 한정된 점은 제도적 한계로 평가된다. 5년의 한시 기간이 경과한 이후에는 종전과 유사한 형평성 문제가 재발할 가능성을 배제하기 어렵다. 한시 기간 도래 이전에 제도 운영 실태를 면밀히 점검하여 상시 제도로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 기부채납 기반시설의 설치비용을 무상양도 산정에 반영하는 방식으로 국토계획법보다 한 걸음 나아간 제도를 도입하였다. 국토계획법이나 주택법 등 다른 개발사업 관련 법률에는 아직 도입되지 않은 내용으로 정비사업의 실질을 반영한 독자적 발전으로 평가할 수 있다. 개발이익의 사회적 환수와 기반시설의 안정적 공급이라는 목적은 다른 개발사업에서도 동일하게 적용된다는 점에서 국토계획법을 비롯한 다른 개발사업 법률로의 확산 가능성을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

마지막으로 본 연구는 법령과 판례, 입법자료를 중심으로 제도적 의미를 분석하였다는 점에서 유상매입 대상이던 정비기반시설이 무상양도로 전환됨에 따라 관리청이나 조합 등 사업시행자에게 어떠한 재정적·운영상의 변화가 발생하는지에 대한 실증적 분석까지는 충분히 다루지 못한 한계를 지닌다. 이 실증 분석은 향후 한시 규정의 상시화 여부와 다른 개발사업 법률의 제도 개선 필요성을 검토하는 데 중요한 근거 자료가 될 수 있다. 후속 연구가 필요하다.

투고일 2026. 8. 13. 심사완료일 2026. 9. 8. 게재확정일 2026. 9. 14.

참고문헌

일반 논문

- 김종보, “정비기반시설에 대한 유상매입부관의 공정력과 한계”, 『행정판례연구』 제14권 제2호(한국행정판례연구회, 2009. 12.).
- 김종보 / 윤지은, “정비기반시설의 무상양도”, 『중앙법학』 제9권 제2호(중앙법학회, 2007. 8.).
- 이상덕, “국토계획법상 신·구 공공시설 무상귀속·양도제도가 적용되는 개발사업의 의미”, 『대법원판례해설』 제121호(법원도서관, 2020. 6.).
- 이재훈, “민법 제187조에 의한 물권변동 원인으로서 공공시설의 무상귀속에 대한 소고”, 『민사법의 이론과 실무』 제28권 제3호(민사법의 이론과 실무학회, 2025. 8.).
- 이현수, “도시정비법상 정비기반시설의 법적 쟁점”, 『행정법연구』 제30호(행정법이론실무학회, 2011. 8.).
- 최재웅 외 3명, “정비기반시설 중 도로의 무상양도 조건에 관한 연구”, 『국토계획』 제45권 제5호(대한국토·도시계획학회, 2010. 10.).
- 허승, “용도폐지 정비기반시설 무상양도의 지방세법상 취득 유형과 취득세율에 관한 고찰”, 『저스티스』 제171호(한국법학원, 2019. 4.).

기타 자료

- 국회 국토교통위원회, “도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안(의안번호: 1908974, 신동우 의원 대표발의) 검토보고”, 국토교통위원회, 2014.
- 국회 국토교통위원회, “도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안(의안번호: 2213386, 문진석 의원 대표발의) 검토보고”, 국토교통위원회, 2025.

ABSTRACT

The Formation and Development of the Gratuitous Vesting System of Urban Renewal Infrastructure: The 2026 Amendment to the Urban Improvement Act

Oh, Wontaek*

The gratuitous vesting system of infrastructure facilities under the Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments (Urban Renewal Act) originated from the gratuitous vesting system of public facilities under the National Land Planning and Utilization Act. These systems share a reciprocal structure in which public facilities installed via development projects are vested in the competent authority, while the project operator receives gratuitous transfer of existing facilities within the scope corresponding to the installation costs of newly established facilities. However, since the Supreme Court rulings of 2008, the requirements and scope of gratuitous transfer under the Urban Renewal Act are interpreted and applied differently from those under the National Land Planning Act. This has prompted sustained criticism regarding inequities in application outcomes and lack of uniformity in the legal framework.

This research explores the improvement of the gratuitous vesting system of infrastructure facilities, which had been operating contrary to its legislative purpose because of judicial interpretation, via statutory reform. The study categorizes the gratuitous vesting systems across multiple development statutes into three types based on legislative form and scope of subject facilities, and examines the distinctive characteristics of the infrastructure vesting system under the Urban Renewal Act. Thus, it analyzes the legislative intent and institutional significance of the 2026 amendment to the Urban Renewal Act.

The 2026 amendment can be evaluated from two perspectives. First, it addresses the irrationalities arising from judicial interpretation by stipulating in law that State-owned de facto roads and existing infrastructure facilities not designated as urban planning facilities—previously both had been excluded from gratuitous transfer—are now included within the scope of transfer. Second, the provision requiring that the installation costs of dedicated facilities be reflected in the calculation of the scope of gratuitous transfer, unlike other statutes such as the National Land Planning Act, represents a legislative advancement that realizes the purpose of the gratuitous vesting institution more faithfully. However, the five-year sunset clause applicable to State-owned de facto roads remains a structural constraint. Further policy review regarding its conversion to a permanent provision will be necessary before the expiration of that period.

Keywords: urban renewal infrastructure, public facilities, gratuitous vesting, infrastructure dedication, Act on the Improvement of Urban Areas and Residential Environments

* Senior Deputy Director, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Republic of Korea