2003-13 ·발행처 : 한국건설산업연구원 ·발행인 : 최병선 ·등록 : 1995년 6월 19일(제16-1149호)

건설산업동향

「도시 및 주거환경정비법」 시행이 기존 재건축 사업에 미치는영향

두성규

2003. 4. 25

- 요 약 ····· 2
- 정비 사업 관련 법제의 최근 동향 ····· 3
- 「도정법」의 시행 시기 및 일반 원칙 ····· 5
- 주요 내용의 법적 영향 분석 ····· 7
- 향후 전망 및 주체별 대응 방안 ····· 18

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

요 약

▶ 정비사업 관련 법제의 최근 동향

– 2002년 이후 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시 및 주거환경 정비법(이하 「도정법」) 등의 제정·시행이 큰 변화라고 할 수 있으며, 특히 「도정법」은 개별법에 근거를 두던 재건축사업이나 재개발, 주거환경정비사업 등을 종합적으로 관리하기 위해 제정되어 향후 「주택건설촉진법」(이하 「주촉법」) 과 함께 주택건설 분야의 중심 축으로 기능할 전망임.

▶ 「도정법」의 시행 시기 및 일반 원칙

– 시행 시기는 2003년 7월 1일부터이며, 기존 법률에 의하여 행해진 처분·절차 그 밖의 행위 등은 「도정법」하에서도 그 효력을 유지함이 원칙.

▶ 주요 내용의 법적 영향 분석

– 단독주택지역의 토지 또는 건축물 소유자의 4/5 이상 및 토지면적 2/3 이상 토지 소유자의 동의로 재건축사업의 추진이 가능하게 되어 단독주택지의 재건축사업이 현재보다 수월해질 수 있게 되었음.
– 기존의 주택 재건축사업을 위한 시공사가 이미 선정되어 있는 경우 「도정법」의 시행 후에도 계속해서 시공자로서의 법적 지위를 유지하기 위해서는 2003년 8월 31일까지 시장·군수에게 신고해야 함.
– 안전 진단의 경우 이미 신청하였거나 실시를 마친 경우 또는 재건축의 허용 여부가 결정된 경우에는 그 효력을 유지함.
– 추진위원회는 토지 등 소유자의 1/2 이상 동의와 2003년 12월 31일까지 시장·군수의 승인이 요구됨.
– 조합은 설립 인가를 받은 날부터 30일 이내에 주된 사무소의 소재지에서 등기하여야 하며, 기존의 조합은 2003년 7월 31일까지 등기를 마쳐야 함.
– 기존의 재건축 컨설팅업체는 2004년 3월 31일까지 정비사업전문관리자에 관한 등록기준을 갖추어 건설교통부 장관에게 등록하여야 함.

▶ 향후 전망 및 주체별 대응 방안

– 새로운 「도정법」의 시행으로 재건축 등 정비 사업의 추진 과정에 있어서 절차의 민주화, 조합원의 권익 보호, 사업 추진의 투명성과 공정성 강화, 조합의 전문성 보강 등을 기대할 수 있을 것이며, 다만, 건설업체는 경쟁입찰 실시, 단순한 시공자로 법적 지위변경 등으로 수익성 저하의 우려 있음.
– 조합은 「도정법」상의 경과 규정에 명시된 내용들을 숙지하여 기간 내에 필요한 조치를 취해야 하며, 정책 당국은 「도정법」 시행에 대한 충분한 홍보를 통하여 재건축 등 정비사업 관계자들이 시행착오를 겪거나 불이익을 입는 일이 없도록 해야 함.
– 건설업체는 재건축시장의 진출전략 작성시 시공자나 정비사업전문관리업자 중 어느 쪽으로 참여할 것인지를 결정해야 하고 후자인 경우 정비사업전문관리업자로서 요건을 사전에 구비해야 함.

■ 정비사업 관련 법제의 최근 동향

- 제1차 건설산업진흥기본계획이 종료되는 2002년과 제2차 건설산업진흥기본계획이 시작되는 2003년은 건설 관련 법령에 있어서도 제·개정 및 시행이 많았던 한 해였다고 할 수 있음.
  ·2002년 상반기에는「국토기본법」[1],「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」[2]등의 제정, 그리고 하반기에는 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도정법」으로 줄임) 제정과 「건설산업기본법」(이하 「건산법」으로 줄임) 개정, 「제조물책임법」의 시행 등이 주목할 만한 법제상의 변화임.
  ·2003년 들어서서는 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등의 시행, 기존의 주택 재건축사업에 관한 근거 법률인 「주택건설촉진법」(이하 「주촉법」으로 줄임) 의 「주택법」으로 전면 개정 추진, 「도정법」의 하반기 시행 예정 등이 주목됨.

- 특히 「도정법」은 그 동안 각각의 개별법에 근거를 두고 시행되어 오던 재건축사업(「주촉법」)이나 재개발(「도시재개발법」), 주거환경정비사업(「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」) 등을 체계적이고 종합적으로 규율할 필요성에 따라 단일 통합법의 형식으로 제정하였다는 점에서 주택 건설 분야의 법제에 있어 획기적 변화라고 할 수 있음.
  ·「도정법」은 향후 전면 개정을 앞두고 있는 「주촉법」과 함께 주택건설 법제의 양대 축으로 기능하게 될 전망임.

1) 국토에 관한 계획 및 정책을 수립·시행함에 있어서 지향하여야 할 이념과 기본 방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국토의 균형 발전, 경쟁력 있는 국토 여건의 조성, 환경 친화적 국토 관리를 지향하고자 기존의 「국토건설종합계획법」을 보완·발전시켜 제정된 것이며, 2003년 1월 1일부터 시행되고 있음.
2) 국토의 계획적·체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용 체계의 구축 필요성이 강하게 요청되어 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합한 것이며, 2003년 1월 1일부터 시행되고 있음.

· 도시재개발법
· 주택건설촉진법(재건축 부분)
· 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법

⇒ 도시 및 주거환경정비법(2002. 11. 8 국회의결, 2002. 12. 30 공포, 2003. 7. 1 시행)

– 「도정법」은 기존의 「주촉법」상의 규정이 재건축 현장의 실제와 상당히 괴리되거나 명시적 규정을 두고 있지 않아 논란의 여지가 많았던 문제점들을 반영하고, 효율적인 정비사업의 추진을 위하여 새로운 제도도 도입하는 등 완전히 변모된 모습을 보여주고 있음.

– 또한 재건축이나 재개발, 주거환경정비사업 등이 개별 법령으로 각각 규정을 두고 있을 때 사업간의 공통점과 유사성을 제대로 반영하지 못하여 시행상의 비효율성이 적지 않았던 점등을 개선함으로써 하나의 법률 속에 종합화·체계화하였다는 데 의의가 있음.

– 그러나 「도정법」은 조합의 법인화나 정비사업전문관리자제도 등 새로이 도입되는 제도의 구체적 기준이나 이해관계가 대립되는 민감하고 기술적 내용에 대해서는 상당 부분 시행령에 위임하고 있는데, 현재 입법예고 중인 시행령의 구체적 내용에 대한 문제 제기도 적지 않아 시행상 다소간의 시행착오는 불가피할 것으로 예상됨.

– 특히 「도정법」 및 시행령이 시행되면 기존에 이미 시행 중에 있는 재건축사업은 어떠한 영향을 받을 것인가에 대하여 재건축 조합원이나 시공사 등 이해관계자의 관심이 매우 높지만, 조문 체계상 불가피하게 대부분 보칙이나 부칙 등에 명시하고 있기 때문에 쉽게 인지하기 어렵고 해석을 필요로 하는 표현도 적지 않음.
·해당 규정을 정확하게 파악하지 못할 경우 기존 재건축사업의 추진에 애로를 겪거나 불이익을 초래할 수 있고, 이러한 결과는 조합원과 시공사 등 이해 관계자의 경제적 부담과도 직접적 관련성을 갖게 됨.

– 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 「도정법」 부칙 등 경과 규정을 중심으로 「도정법」 시행이 기존의 재건축사업에 어떠한 법적 효과를 갖는지에 대하여 살펴보기로 함.

■ 「도정법」의 시행 시기 및 일반 원칙

시행 시기

– 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생함[3].

·다만, 국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 직접 관련되는 법률·대통령령·총리령 및 부령은 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공포일로부터 적어도 30일이 경과한 날부터 시행되도록 하여야 함[4].

·이처럼 일정한 유예기간을 두는 것은 국민으로 하여금 법률 시행에 따른 권리·의무의 변화 등에 준비하고 적응할 수 있도록 함으로써 예측할 수 없는 피해 발생이나 법률 관계의 불안정이 초래되지 않도록 고려한 것임.

– 「도정법」도 법률 시행으로 건설시장 및 시장 참여자에게 미칠 파급효과를 감안하여 부칙 제1조에서 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다고 규정함으로써 일정한 기간 법률 시행을 유예하고 있음.

·부칙에 따르면 「도정법」이 2002년 11월 8일 국회의결을 거쳐 동년 12월 30일 법률 제6852호로 공포됐으므로 구체적 시행일자는 2003년 7월 1일이라고 할 수 있음.

·새로운 법률의 시행일자는 특히 국민이나 이해관계자에게 미치는 영향이 크기 때문에 시행을 담당하는 주무관청에서 분명히 할 필요가 있음에도 불구하고, 건설교통부가 법률 공포 사실을 적극적으로 알리지 않아 실시 시기를 둘러싼 다소간의 혼선이 초래되기도 하였음[5].

---

3) 대통령령이나 총리령, 부령도 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일이 경과함으로써 효력을 발생함(헌법 제53조 제7항, 법령 등 공포에 관한 법률 제13조).
4) 법령 등 공포에 관한 법률 제13조의2.
5) 재건축신문, 2003. 2. 4.

– 현재 입법예고 중인 동법 시행령(안)은 이러한 점을 고려해서인지 부칙 제1조에서 2003년 7월 1일부터 효력이 발생한다고 명시하고 있음.

기존 재건축사업 관련 법률 행위에 대한 일반 원칙

– 「도정법」은 정비 사업 전반에 걸쳐 새로운 제도 및 내용들을 담고 의욕적으로 제정되어 새로이 추진될 재건축사업에 적용되겠지만, 동법 제정 이전에 이미 진행 중인 재건축 등 정비사업에 「도정법」 시행이 어떠한 법적 효력을 미칠 것인가라는 문제도 재건축 시장에 미칠 파장이나 경제 내·외적 영향을 고려하면 충분한 검토가 필요한 사안이라고 할 수 있음.
·법률 시행에 따른 혼란을 막고 법률 관계의 안정을 위해서는 기본적으로 '법률불소급의 원칙'이 되어야 하므로, 이미 사업이 진행되고 있는 곳에 대해서는 기득권을 존중해주지 않을 수 없음.

– 이에 따라 「도정법」 부칙 제4조, 동법 시행령 부칙 제4조는 2003년 7월 1일부터 「도정법」이 시행될 경우 정비사업에 관한 기존 법률에 의하여 행해진 처분·절차 등을 「도정법」에 의거하여 행해진 것으로 간주하여 기존 법령에 의한 효력을 인정해주고 있음.
·기존 재건축 등 정비사업의 진행에 따른 기득권을 인정해줌으로써 「도정법」 시행으로 인한 혼란 발생을 예방할 수 있게 배려하고 있음.

– 또한 「주촉법」 등 종전 법률에 의하여 사업계획 승인이나 사업시행 인가를 받아 시행 중인 재건축사업은 「도정법」상의 '주택재건축사업'으로 보며, 사업시행 방식과 관련하여 종전 법률에 의하여 사업시행 계획 승인이나 사업계획 인가를 받아 시행 중인 것도 종전 법률의 규정에 따른 효력을 인정함[6].

– 따라서 기존의 시행 중인 사업은 신법의 시행에 따른 영향을 받지 않고 본래의 사업 목적을 달성할 수 있게 배려하고 있으므로 사업의 계속적 진행을 위한 신법하에서의 새로운 인허가 등 절차를 밟을 필요는 없음.
·기존 법률에 의한 처분 등 각종 행위의 효력을 그대로 인정해준다는 원

6) 「도정법」 부칙 제6조, 제7조.

칙을 명시하고 있으므로 기존의 재건축 사업의 경우 근거 법령인 「주촉법」 등에 의하여 행해진 사업 구역의 지정이나 안전진단, 조합 설립, 추진위원회 등에 관한 사항의 법적 효력은 「도정법」이 시행되고 난 이후에도 계속해서 효력을 유지할 수 있음.

- 다만, 이러한 기득권을 인정하더라도 「도정법」을 근거로 하여 새로이 시작되는 사업과의 균형상 일부 법적 요건의 보완을 요구하는 경우가 있다는 점을 주의해야 하며, 이에 대해서는 별도로 부칙에서 규정하고 있음[7].

■ 주요 내용의 법적 영향 분석

단독주택의 재건축사업

- 기존 재건축의 근거 법령인 「주촉법」 등에서는 단독주택이 밀집되어 있는 곳의 재건축에 대해서 별도의 규정을 두고 있지 않아 재건축사업의 추진 자체에 상당한 어려움이 따르고 있음.
  ·재건축 결의에 관한 특별한 규정이 없으므로 개인의 재산권행사 성격을 갖는 단독주택의 재건축사업은 지금까지 원칙적으로 조합원 전원의 동의가 필요한 것으로 해석되어 왔기 때문임.

- 그러나 새로운 「도정법」은 단독주택 지역의 토지 또는 건축물 소유자의 4/5 이상 및 토지 면적 2/3 이상 토지 소유자의 동의로 재건축사업을 추진할 수 있게 규정하고 있으므로(법 제16조 제3항) 이전보다 사업 추진이 용이할 것으로 예상됨.

- 따라서 일부 주민의 미동의로 단독주택지의 재건축사업이 부진을 면치 못하고 있는 지역에 있어서도 「도정법」이 시행되면 정비 구역의 지정 후 완화된 결의 요건에 의한 재건축사업의 추진이 가능하기 때문에 그동안 애로를 겪고 있던 결의 요건 문제는 개선될 수 있을 것으로 전망됨.

7) 구체적 내용은 이하 '주요 내용의 법적 영향 분석'에서 설명함.

정비 구역과 정비 계획

– 주택 재건축사업은 「도정법」상의 정비 구역 내에서뿐만 아니라 정비 구역이 아닌 지역에서도 인가 받은 관리처분 계획에 따라 시행할 수 있지만, 정비 구역이 아닌 구역에서의 주택 재건축사업은 공동주택만이 가능하며, 단독주택지는 불가능함[8].

·단독주택지의 경우 정비 구역에 포함된 경우라도 300세대 이상 또는 10,000㎡ 이상인 지역이라야 한다는 제한이 있으며, 그 밖의 요건에 대해서는 시행령 별표 1[9]에서 명시하고 있음.

·「도정법」 시행 전에 이미 시장·군수로부터 노후·불량 주택의 재건축을 위한 조합 설립 인가가 난 경우에는 재건축하고자 하는 지역을 「도정법」상의 '정비구역'으로 봄[10].

·정비구역이 아닌 곳에서 시행하는 주택 재건축사업의 인가를 시장·군수가 하는 경우에는 건축물의 높이·층수·용적률 등에 대하여 건축위원회[11]의 심의를 거쳐야 함.

– 이처럼 정비 구역의 지정은 주택 재건축사업의 추진을 위한 초기 단계에서 기존의 지구단위 계획과 상호 연관성을 가짐.

·정비 구역의 지정절차는, 특별시장·광역시장 또는 시장이 10년 단위의 '도시·주거환경정비기본계획(이하 기본계획)'을 수립한 후, 기본계획에 의거하여 시장·군수가 정비계획을 수립하고 시·도지사에게 정비구역 지정을 신청하면 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 지정됨.

---

8) 여기서 "공동주택"이라 함은 아파트(주택으로 쓰이는 층수가 5개층 이상인 주택)와 연립주택(주택으로 쓰이는 1개 동의 연면적이 660㎡를 초과하고, 층수가 4개층 이하인 주택)을 말하는데, 주택 재건축사업의 대상이 되려면 20세대 이상이라야 함(시행령(안) 제6조). 기존 주택이 20세대 이상이어야 한다는 요건은 현재 신설 주택이 20세대 이상이면 가능하도록 완화시키는 방향으로 논의되고 있음을 주목할 만함. 다만 「도정법」상 정비구역이 아닌 구역에서의 주택재건축 사업대상에 아파트 또는 연립주택만 명시되고 「주촉법」상 공동주택에 포함되는 다세대주택는 누락되어 있는데 이는 입법의 오류가 아닌가 함.

9) 해당 단독주택이 재건축하고자 하는 경우의 요건.
(1) 당해 지역 주변에 도로 등 정비 기반시설이 충분히 갖추어져 있어 개발하더라도 인근 지역에 정비 기반시설을 추가로 설치할 필요가 없을 것. 다만, 추가로 설치할 필요가 있는 정비기반시설을 정비사업 시행자가 부담하는 경우는 제외.
(2) 준공된 후 20년(시·도의 조례로 20년 이상으로 정하는 경우는 그 연수로 함) 이상 노후·불량 건축물이 당해 지역에 있는 건축물의 총수의 2/3 이상으로 밀집되어 있을 것.
(3) 당해 지역 안에서 도로의 면적 비율이 당해 지역 전체 면적의 20% 이상이고 사업시행 후 그 도로의 면적 비율이 감소되지 아니할 것.
(4) 당해 지역 안의 건축물의 상당수가 붕괴, 그 밖의 안전사고의 우려가 있거나 재해 등으로 신속히 정비 사업을 추진할 필요가 있는 지역.

10) 「도정법」 제4조.

11) 「건축법」 제4조.

·정비 구역으로 지정되어 고시되면, 당해 정비 구역 및 정비 계획 중 지구단위 계획[12]에 해당하는 사항은 제1종 지구단위계획구역 및 제1종 지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 봄[13].

·「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도 지구 중 아파트지구 및 「주촉법」의 종전 규정에 의하여 재건축을 추진하고자 하는 구역으로서 지구단위계획으로 결정된 구역은 「도정법」에 의한 주택 재건축 구역으로 보며, 「주촉법」에 의하여 수립된 아파트지구개발 기본계획과 지구단위 계획은 「도정법」에 의하여 수립된 '정비 계획'으로 봄(법 부칙 제5조 제3항).

– 따라서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 지구단위 계획과 「도정법」상의 정비 계획은 상호 그 동일한 법적 효력을 인정해주고 있어 이미 지구단위 계획이 승인된 경우는 「도정법」상 정비 계획의 수립과 같은 별도의 조치 없이도 기존의 주택 재건축사업을 계속 추진해 갈 수 있음.

·그 외의 지역에서 주택 재건축사업을 추진코자 한다면 정비 계획 또는 지구단위 계획에 따른 정비 구역의 지정 절차를 선행해야 함.

<표1> 정비 구역과 비정비 구역간 재건축사업 비교

구분	정비 구역	비정비 구역
공동주택	○재건축 가능	○재건축 가능 ※다만, 건축위원회의 심의를 요
단독주택	○재건축 가능 ※다만, 300세대 이상 또는 10,000㎡ 이상인 지역	○재건축 불가
정비구역과 지구단위 계획 구역	○이미 재건축조합 설립 인가가 난 경우에는 해당 지역을 '정비 구역'으로 봄 ○정비 구역으로 고시되면 지구단위 계획 구역으로 지정 고시된 것으로 봄 ○지구단위 계획 구역으로 지정된 곳은 주택재건축 구역으로 봄 ○아파트지구개발 기본계획과 지구단위 계획은 '정비 계획'으로 봄	

12) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조 제1항.

13) '지구단위계획'이라 함은 도시계획 수립 대상 지역 안의 일부에 대하여 토지 이용의 합리화 및 그 기능 증진, 미관 개선 및 양호한 환경 확보, 당해 지역의 체계적·계획적 관리를 위해 수립하는 도시관리 계획을 말함. 지구단위 계획 구역 및 지구단위 계획은 도시관리 계획으로 결정함. 이러한 지구단위 계획은 "제1종 지구단위계획(토지 이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획)"과 "제2종 지구단위 계획(계획관리 지역 또는 개발진흥 지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도 지역의 건축물, 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획)"으로 구분됨.

사업 추진 관련 이해관계 조정

○ 주민간 이견 조정을 위한 매도 청구

- 주택 재건축은 개인의 재산권행사라는 성격을 갖고 있기 때문에 재건축 결의에 반대하는 주민이 있을 경우 강제할 수는 없으므로 이후 절차진행에 상당한 애로가 있게 됨.
  ·이러한 문제에 대하여 「주촉법」에는 아무런 규정을 두고 있지 않으며, 단지 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에서 재건축 불참자 전원에 대한 매도 청구권 행사를 규정하고 있음[14].

- 그러나 「도정법」은 매도 청구권 행사에 관한 구체적 규정을 두어 원활한 사업 추진을 가능하게 하고 있음.
  ·먼저 사업시행자 또는 추진위원회는 조합 설립의 동의 요건을 충족시키기 위하여 필요한 경우 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자(건축물 또는 토지만 소유한 자 포함)와 협의를 할 수 있으며, 이때 「건축법」 제49조[15]는 적용되지 않음.
  ·협의가 성립되지 아니한 경우 사업시행자 또는 추진위원회는 법원에 토지 분할을 청구할 수 있음.
  ·법원에 토지 분할이 청구된 경우 시장·군수는 분할되어 나갈 토지 및 그 위의 건축물이 일정한 요건[16]을 충족하는 때에는 토지 분할이 완료되지 아니하여 재건축 결의를 위한 동의 요건에 미달되더라도 건축위원회의 심의를 거쳐 조합 설립의 인가와 사업시행 인가를 할 수 있음.

- 따라서 재건축 결의 요건이 충족되지 못하여 주택 재건축사업이 추진위원회 단계에서 머무르고 있는 곳에서도 「도정법」의 매도 청구에 관한 규정에 의거하여 후속 절차의 진행이 용이해질 것이므로 보다 신속하고 원

14) 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제48조 제4항.
15) 「건축법」 제49조 (대지의 분할 제한) ①건축물이 있는 대지는 대통령령이 정하는 범위(주거지역 : 60㎡, 상업지역 : 150㎡, 공업지역 : 150㎡, 녹지지역 : 200㎡, 기타 지역 : 60㎡) 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 면적에 미달되게 분할할 수 없다.
②건축물이 있는 대지는 제33조·제47조·제48조·제51조 및 제53조의 규정에 의한 기준에 미달되게 분할할 수 없다.
16) ⑴ 당해 토지 및 건축물과 관련된 토지 등 소유자의 수가 전체의 10분의 1 이하일 것.
⑵ 분할되어 나가는 토지 위의 건축물이 분할선상에 위치하지 아니할 것.
⑶ 그 밖에 사업시행 인가를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당할 것.

활한 사업 추진을 기대해볼 수 있을 것임.

○ 소유자와 세입자간 법률 효과

– 정비 사업의 시행으로 인하여 지상권·전세권 또는 임차권의 설정 목적을 달성할 수 없는 경우 해당 권리자는 계약을 해지할 수 있음.

– 이러한 권리자가 계약을 해지할 수 있는 경우 가지게 되는 전세금·보증금, 그 밖에 계약상의 금전의 반환청구권은 사업 시행자에게 대하여 행사할 수 있음.
·금전의 반환청구권의 행사에 따라 당해 금전을 지급한 사업 시행자는 당해 토지 등 소유자에 대한 구상권을 가짐.
·만일 구상이 되지 아니하는 때에는 사업 시행자는 당해 토지 등 소유자에게 귀속될 대지 또는 건축물을 압류할 수 있으며, 이 경우 압류한 권리는 저당권과 동일한 효력을 가짐.

– 그러나 「도정법」 시행일 이후에는 이러한 권리 행사가 제한됨.
·조합 설립의 인가일 이후에 체결되는 지상권·전세권 설정 계약 또는 임대차 계약의 계약 기간에 대하여는 「민법」[17], 「주택임대차보호법」[18], 「상가건물임대차보호법」[19]상의 규정은 적용되지 않음.

– 따라서 세입자 등은 조합 설립 인가 후에 계약을 체결 또는 갱신하는 경우 이러한 예외 조항을 충분히 숙지하여 대비할 필요가 있음.

시공자의 법적 지위

– 「도정법」이 시행되면 사업 수행이 현재와 같은 조합과 시공사의 공동시행 방식에서 조합 단독시행 방식으로 전환되기 때문에, 시공사는 '시행자에서 단순한 시공자로' 그 법적 지위의 상당한 변화가 있게 됨.

17) 제280조·제281조 및 제312조 제2항.
18) 제4조 제1항.
19) 제9조 제1항.

– 기존의 주택 재건축사업을 위한 시공사가 이미 선정되어 있는 경우 「도정법」의 시행 후에도 계속해서 시공자로서의 법적 지위를 유지하기 위해서는 다음과 같은 요건 중 한 가지에 해당되면 「도정법」 시행일 이후 2월 이내 즉, 2003년 8월 31일까지 「도정법」시행규칙(건설교통부령)이 정하는 방법 및 절차에 따라 시장·군수에게 신고하여야만 함.

·i)조합 설립의 인가를 받은 조합으로서 토지 등 소유자 1/2 이상의 동의를 얻어 선정된 이미 시공 계약을 체결한 정비 사업, ii)2002년 8월 9일 이전에 토지 등 소유자 1/2 이상의 동의를 얻어 선정된 주택 재건축사업

– 이상의 요건을 갖출 경우 비록 「도정법」상의 시공자 선정에 관한 요건, 즉 ① 조합 등이 사업시행 인가를 받은 후(법 제11조 제1항), ② 경쟁 입찰(법 제11조 제2항) 등을 갖추고 있지 않는 경우에도 이미 선정되어 있는 시공사는 「도정법」상의 시공자에 관한 모든 법적 효과나 지위를 인정받을 수 있음.

·이러한 경과 규정을 두게 된 것은 현행 시공사 선정이 조합 설립 이전 추진위원회 단계에서 대부분 이루어지고 있는데 따른 혼란이나 우려를 불식시키고 안정적인 사업 추진을 계속할 수 있도록 보완한 것이라고 할 수 있음.

·다만, 시공사는 공동 시행자로서의 지위는 상실하게 되므로 이와 관련한 계약 내용의 수정 등을 통하여 권리·의무 관계를 보다 명확하게 할 필요가 있음.

안전진단 절차

– 기존의 재건축 사업에 관한 근거 규정을 담고 있는 「주촉법」에 의거하여 안전진단을 신청하거나 실시한 경우는 「도정법」에 의하여 신청 또는 실시한 안전진단으로 봄[20].

– 또한 기존의 안전진단 절차에 따라 재건축의 허용 여부가 결정된 재건축

20) 「도정법」 제12조 ①주택 재건축사업을 시행하고자 하는 자는 시장·군수에게 당해 건축물에 대한 안전진단을 신청하여야 한다. ④시장·군수로부터 지정을 받은 안전진단기관은 건설교통부 장관이 정하여 관보에 고시하는 기준에 따라 안전진단을 실시하여야 하며, 건설교통부령이 정하는 방법 및 절차에 따라 안전진단 결과 보고서를 작성하여 시장·군수 및 주택 재건축사업을 시행하고자 하는 자에게 제출하여야 한다.

사업은 「도정법」에 의하여 재건축의 시행 여부가 결정된 재건축사업으로 봄.

– 따라서 안전진단의 실시 및 절차에 관해서는 「도정법」 시행 전에 이루어진 모든 안전진단의 실시나 결과를 「도정법」 시행 후에도 그대로 인정받을 수가 있어 주택 재건축사업의 추진에 별다른 영향을 미치지 않을 전망임.

·이러한 「도정법」 상의 규정 내용을 시행령에서도 반영해 동법 시행령(안) 제20조에서 규정하고 있는 주택 재건축사업의 안전진단에 관한 규정[21]을 「도정법」 및 동법 시행령이 시행된 후 최초로 승인받은 추진위원회가 시행하는 주택 재건축사업부터 적용한다고 명시하고 있음(「도정법」 시행령(안) 부칙 제5조).

추진위원회

– 추진위원회에 대하여는 「주촉법」 등에서 아무런 규정을 두지 않고 있었기 때문에 동 기구의 구성을 위한 최소한의 요건이나 그 역할 또는 기능에 대하여 논란이 많았음.

·경우에 따라서는 오히려 주택 재건축사업의 추진을 가로막는 장애요인으로 작용한 경우도 적지 아니함.

– 「도정법」은 주택 재건축사업의 원활한 추진을 위하여 추진위원회를 공식적인 기구로 제도화하고, 그 구성 요건을 명시함.

·복수의 추진위원회 설립 등 다수의 주민 대표기구 난립으로 인한 부작용을 방지하고 재건축사업의 실질적 추진을 담당하는 추진위원회의 긍정적 기능을 제도적으로 지원하려는 것임.

– 추진위원회가 공식화됨으로써 주택 재건축사업을 위한 조합 설립 등의 업무를 수행해온 기존의 토지 등 소유자가 운영 중인 추진위원회는 특별한 법령에 근거를 둔 것은 아니었지만, 다음과 같은 요건을 갖출 경우 「도정법」의 시행 후에 공식 기구로서의 법적 성격을 가지고 활동[22]을 계속

21) 안전진단 대상, 안전진단 절차, 신청의 반려, 시장·군수에 의한 안전진단 실시기관 지정 등.

22) 「도정법」 제14조에는 추진위원회의 기능으로 안전진단 신청에 관한 업무, 정비사업전문관리업자의 선정, 개략적인 정비사업 시행계획서의 작성, 조합의 설립 인가를 받기 위한 준비 업무, 그 밖에 조합 설립의 추진을 위하여 필요한 업무로서

할 수 있게 되므로 법정 기간 내에 법적 절차를 마치도록 해야 할 것임.
·토지 등 소유자의 1/2 이상의 동의를 얻어야 하며, 그 구성원의 수는 위원장을 포함한 5인 이상이어야 함(법 제13조 제2항).
·「도정법」 시행일로부터 6개월 이내 즉, 2003년 12월 31일까지 시장·군수의 승인을 얻어야 함(법 부칙 제9조).

조합의 법인화

– 기존의 주택 재건축조합은 법인격을 취득하지 않고 있었기 때문에 '권리능력 없는 사단'에 불과하였음.
·권리 능력 없는 사단은 법률 행위와 관련하여 법인격을 전제로 하는 것을 제외하고는 사단법인에 관한 규정이 준용되지만, 주택 재건축조합의 경우 조합원의 이해관계가 큰 재산의 귀속 형태에 대한 명확한 규정이 없어 사업 이행을 위한 신탁등기의 활용이 주로 이용되어 왔음.

– 신탁등기는 주택 재건축사업의 원활한 진행을 위하여 조합원 소유로 되어 있는 대상 토지 또는 주택 등 신탁재산을 일정 기간 동안 사업시행자인 조합에게 관리 처분하게 하는 것임[23].
·즉, 신탁등기를 하면 실질적인 소유권은 조합원이 갖고, 형식적인 소유권을 조합에게 신탁한 것이 됨.

– 새로운 「도정법」은 정비 사업의 사업 주체를 주택 재건축조합[24]만으로 단일화하는 등 시행 방식을 변경하는 제도상의 변화에 따른 모든 법률관계 및 효과의 조합 귀속 필요성, 그리고 조합업무 추진 과정에서 신탁등기를 활용하는 등 기존 주택 재건축사업 추진상의 실질적 애로점 등을 개선하고자 조합에게 명실상부한 법인격을 부여하는 제도적 보완을 단행

대통령령이 정하는 업무의 수행을 열거하고 있음.

23) 신탁등기의 필요성은 i)신축 아파트의 면적이 종전 주택면적보다 클 경우 조합원의 대지 지분이 변동한다는 점, ii)새로 증가된 면적을 취득하는 일반 분양자들에게 그 지분을 배당하는 절차(지분등기 이전 절차)가 매우 복잡하고 엄청난 비용이 소요된다는 점, iii) 조합 앞으로 신탁등기를 하지 않으면 조합원 개개인이 모두 사업시행자가 되므로 일반 분양자에 대하여 분양계약서를 작성하여 줄 때 조합원 전원의 날인이 필요하다는 점, iv)건물 준공 후 일반 분양자에게 소유권 이전등기를 해줄 때 전 조합원의 매도용 인감증명서를 첨부해야 하는 등의 어려움이 예상된다는 점 등을 들고 있음(재건축 업무편람, 건설교통부, P.193, 2000).

24) 여기서 정비 사업을 행하는 주택조합에는 「주택건설촉진법」의 적용을 받는 동일 또는 인접한 시(특별시 및 광역시를 포함)·군에 거주하는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합(지역조합) 및 동일한 직장의 근로자가 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합(직장조합)은 제외됨을 주의.

하였음.

·주택 재건축조합의 법적 성격을 '법인으로 한다'고 명시하고 있음(법 제18조 제1항).

·조합이 성립하기 위해서는 조합 설립의 인가를 받은 날부터 30일 이내에 주된 사무소의 소재지에서 등기하여야 함.

- 따라서 종전 법률에 의하여 조합 설립의 인가를 받은 조합은 그 법적 성격이 법인이 아닌 '권리능력 없는 사단'이라고 할 수 있으므로 법인으로서의 인격을 취득하기 위해서는 주된 사무소의 소재지에 등기하여야 「도정법」에 의한 법인으로 설립된 것으로 봄.

·종전 조합의 법인 설립 등기는 「도정법」 시행일로부터 1개월 이내 즉, 2003년 7월 31일까지 완료해야 함(법 부칙 제10조 제1항 단서).

·등기는 임의적 사항이 아닌 강제적 의무조항으로 명시하고 있기 때문에 해당 기간까지 등기를 마치지 못할 경우 조합으로서의 실체를 인정받을 수 없음.

·법인으로 보는 조합의 규약은 조합의 정관으로서 효력을 가짐.

- 이와 함께 「도정법」은 재건축사업의 시행자인 조합의 명칭과 관련하여 조합의 명칭 가운데 반드시 '정비사업 조합'이라는 문자를 사용하여야 한다고 규정하고 있으므로(제18조) 기존의 재건축조합도 조합원에게 경제적 부담을 안겨주는 사안이 아니고 법률 집행상의 혼란을 방지하기 위해서도 '○○주택재건축 정비사업조합'이라고 명칭을 개칭하는 것이 바람직할 것임.

정비사업전문관리업자

- 주택 재건축사업은 사업 수행 과정에서 전문성이 요구되지만, 조합이 그와 같은 전문성을 자체적으로 갖추기는 힘들기 때문에 상당수의 재건축 현장에서는 컨설팅업체와 위임 계약을 맺고 사업과 관련한 자문을 받거나 일정한 업무를 대행시키고 있음.

·다만, 이러한 컨설팅업체의 설립에 관한 특별한 제한이나 규정이 있는 것이 아니기 때문에 일부 전문성을 갖추지 못한 부실업체의 개입으로 주택 재건축조합원의 피해가 발생하기도 하였음.

– 이러한 문제점을 개선하기 위하여 「도정법」은 새로이 '정비사업전문관리업제도'를 신설하고, 전문관리업의 난립 방지 및 대형화를 유도하기 위하여 인적·물적 요건[25]을 명시하고 있음.

– 이와 같이 정비사업전문관리업제도를 새로이 도입함에 따라 기존의 주택재건축사업 관련 컨설팅업체들이 현재 진행 중인 재건축사업의 컨설팅 업무를 계속해서 수행할 수 있는지 여부 또는 그 법적 지위 등을 둘러싼 혼란이 있을 수 있으므로 이에 대한 경과 조치를 마련해 놓고 있음.

– 구체적 내용을 보면, 「도정법」 시행 당시 관계 법률에 의하여 주택 재건축사업의 시행을 목적으로 하는 토지 등 소유자, 조합 또는 기존의 추진위원회와 민사 계약을 하여 정비 사업을 위탁받거나 자문을 하는 자는 「도정법」 시행일로부터 9개월 이내, 즉 2004년 3월 31일까지 정비사업전문관리자에 관한 「도정법」상의 등록 기준을 갖추어 건설교통부 장관에게 등록하여야 컨설팅 업무의 수행이 가능하게 됨.

정비사업의 투명성 확보

– 2003년 7월 1일부터 조합원 보호 및 정비 사업의 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 「도정법」시행과 동시에 사업시행자로 하여금 정비 사업 시행에 관한 서류 및 관련 자료를 인터넷 등을 통하여 공개하도록 의무화하고 있음.

– 이러한 의무는 모든 정비 사업에 대하여 적용되기 때문에(소급효), 기존의 주택 재건축사업의 조합 등 시행자도 공개 의무를 부담함.
·조합원 또는 토지 등 소유자의 공람 요청이 있는 경우에는 반드시 공람시켜 주도록 하고 있음.

– 다만, 추진위원회·조합 또는 정비사업전문관리업자는 총회 또는 중요한 회의의 속기록·녹음 또는 영상 자료를 만들어 청산시까지 보존해야 하며, 의무는 2003년 7월 1일 이후 발생되는 것부터 적용함(추급효).

25) 물적 요건으로는 자본금이 10억원(법인인 경우에는 5억원) 이상이어야 하며, 인적 요건으로는 5인 이상으로 하되 이 가운데는 기술자뿐만 아니라 부동산·행정 및 금융 분야 종사자도 포함하여야 하며, 최소한 3인은 서로 다른 분야에 해당하는 자이어야 함(시행령 제64조 ①).

〈그림 1> 정비사업 절차 비교표

현 행			개편 후
재개발	재건축	주거환경개선	
기본계획			기본계획
⇓			⇓
구역 지정		지구 지정	구역 지정 (정비계획 수립)
⇓		⇓	⇓
추진위원회	추진위원회	개선계획 수립	추진위원회
⇓	⇓(안전진단)	⇓	⇓(안전진단)
조합 설립	조합 설립		조합 설립
⇓(시공사 선정)	⇓(시공사 선정)		⇓
사업시행 인가	사업계획 승인	사업계획 승인	사업시행 인가
⇓	⇓	⇓	⇓(시공사 선정)
관리처분 계획			관리처분 계획
⇓			⇓
착공 및 분양	착공 및 분양	착공 및 분양	착공 및 분양
⇓	⇓	⇓	⇓
준공	준공	준공	준공
⇓	⇓		⇓
청산	조합 해산		청산

※ 주거환경개선사업의 경우 조합 설립, 관리처분 계획 절차가 없음.

※ 건설교통부 주거환경과, "「도시및주거환경정비법」 시행령·시행규칙안 설명자료", 2003. 2에서 발췌.

■ 향후 전망 및 주체별 대응 방안

일반적 전망

- 새로운 「도정법」의 시행으로 재건축 시장 등 정비 사업은 상당한 변화를 겪게 될 것으로 보이며, 무엇보다 정비 사업의 추진 과정에 있어서 절차의 민주화, 조합원의 권익 보호, 사업 추진의 투명성과 공정성, 사업의 원활화를 위한 전문성 보강 등이 두드러질 것으로 전망됨.

- 재건축사업의 추진 과정에서 일부 조합장 등 조합 간부의 전횡으로 인한 문제점들은 「도정법」의 시행으로 상당수 해소되고, 반면에 그 동안 사업 추진과 관련한 의사결정 과정에서 사실상 소외되는 경우가 많았던 조합원들의 참여 기회는 대폭 강화될 것임.

- 안전진단 절차가 강화되고, 재건축 허용 여부에 대한 정책 당국의 판단도 경제적 측면보다 안전성에 비중을 두는 방향으로 나아가면서 구조적 문제점이 없다면 재건축보다는 리모델링을 권장할 것으로 예상됨.
  ·이에 따라 재건축을 원하는 주민과 실제 재건축사업의 승인권을 가진 지방자치단체간에 긴장 관계가 조성될 우려도 높아지고 있음.

- 과거 조합과 시공사의 공동사업 주체에서 조합으로 일원화되면 시공사는 단순한 도급계약상의 시공자로 그 역할이 한정되고, 시공자 선정 절차도 경쟁입찰에 의해서만 가능하기 때문에 시공사의 입장에서는 재건축사업의 수주에 상당한 어려움이 예상되고, 사업의 수익성도 이전보다 열악하게 될 가능성이 높음.
  ·다만 추진위원회를 제도화하고, 조합의 법인화를 명시적으로 규정하고 있기 때문에 과거와 같은 추진 주체를 둘러싼 주민간 갈등이 표면화되는 현상은 억제될 것으로 보여 사업 추진에 관한 내부적 진통은 대폭 감소할 것으로 전망됨.

현행 재건축조합의 대처 방안

– 이러한 변화의 큰 줄기 아래 우선 기존에 추진되어 오거나 현재 시행되고 있는 재건축사업 현장에 「도정법」 시행이 어떠한 영향을 미치는지에 대한 진단이 선행되어야 함.

·「도정법」은 과거 비공식적인 성격을 갖던 다양한 제도들을 명문화하여 시행을 앞두고 있는바, 기존의 재건축사업의 경우에도 이러한 제도의 규정들이 원칙적으로 적용되므로 관련 법적 요건 등의 충족 여부에 관한 조치를 기간 내 할 필요가 있음.

·부주의 혹은 해당 규정의 미숙지로 인한 불이익은 재건축사업의 추진 자체를 곤란하게 하거나 사업 지연 등의 결과를 초래하여 조합원에게 심각한 재산상의 손실을 줄 수 있으므로 본문에서 소개된 내용을 중심으로 주의 깊게 점검하여 대처할 필요가 있음.

– 이와 함께 조합원 등 이해관계자도 「도정법」의 내용을 충분히 숙지하도록 하고, 새로운 제도의 도입 등으로 인해 기존 정비 사업의 경제성도 새롭게 평가되어야 할 부분들이 있을 것이므로 이에 대한 재검토도 요구된다고 할 것임.

정책 당국의 역할

– 정비 사업은 대부분 조합원 등의 재산권행사와 관련된 부분이 적지 않아 사업추진이 원만하게 추진되지 못할 경우 그 여파는 단순한 민사상의 책임 문제를 넘어 사회 문제화될 수 있는 여지도 있으므로 정책 당국에서도 「도정법」의 제정만으로 그 역할을 다한 것은 아니라고 할 수 있음.

– 정책 당국은 새로운 「도정법」의 시행을 앞두고 충분한 시간적 여유가 있으므로 동법의 본문 내용뿐만 아니라 경과 규정을 통하여 언급한 사업추진 과정상의 주요 내용들을 충분히 홍보하고 전달함으로써 절차상의 하자로 인하여 사업 추진에 차질이 초래되지 않도록 해야 할 것임.

·경과 규정 등의 내용을 주민이나 재건축조합 등에 「도정법」의 시행 이전부터, 그리고 시행 후 해당 요건의 기간이 종료하는 시점까지 지속적으로 충분하게 홍보할 필요가 있음.

건설업체의 전략 수립

- 건설업체는, i) 향후 재건축시장에 단순 시공자로 참여할 것인지, ii) 새로이 도입된 정비사업전문관리업자로 등록하여 조합(추진위원회 포함)의 위임을 받아 재건축사업 전반을 관리하는 역할로 참여할 것인지, iii) 리모델링시장의 활성화 및 재건축사업의 안전진단 절차 강화에 따른 리모델링시장의 반사적 이익 등을 감안하여 리모델링 측면에서 접근할 것인지 여부 등 세 가지 방향에서 재건축시장의 진출 방향을 전략적으로 결정해야 할 것임.
  - 앞으로 재건축시장은 정책 당국의 규제강화로 인하여 리모델링 시장과 불가분의 관계에 놓여 있을 수밖에 없을 것임.
  - 「주택건설촉진법」(이른바 주택법)이 올해 상반기 국회를 통과할 경우 리모델링에 대한 법적 근거와 정책적 지원이 가능하게 되어 리모델링시장이 활기를 찾게 될 가능성이 있음.

- 이처럼 「도정법」의 시행으로 건설시장은 민간 부문에서 새로운 질서를 찾아 움직일 것으로 전망되기 때문에 시장 환경 변화에 개별 건설업체는 신속하고 능동적으로 대처해야 함.
  - 「도정법」상의 제도 및 법률 내용을 충분히 숙지하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관련 법령의 이해도 병행함으로써 새로운 주택건설분야의 정책변화 흐름을 정확하게 진단해야 할 것임.

두성규 (부연구위원· skdoo@cerik.re.kr)