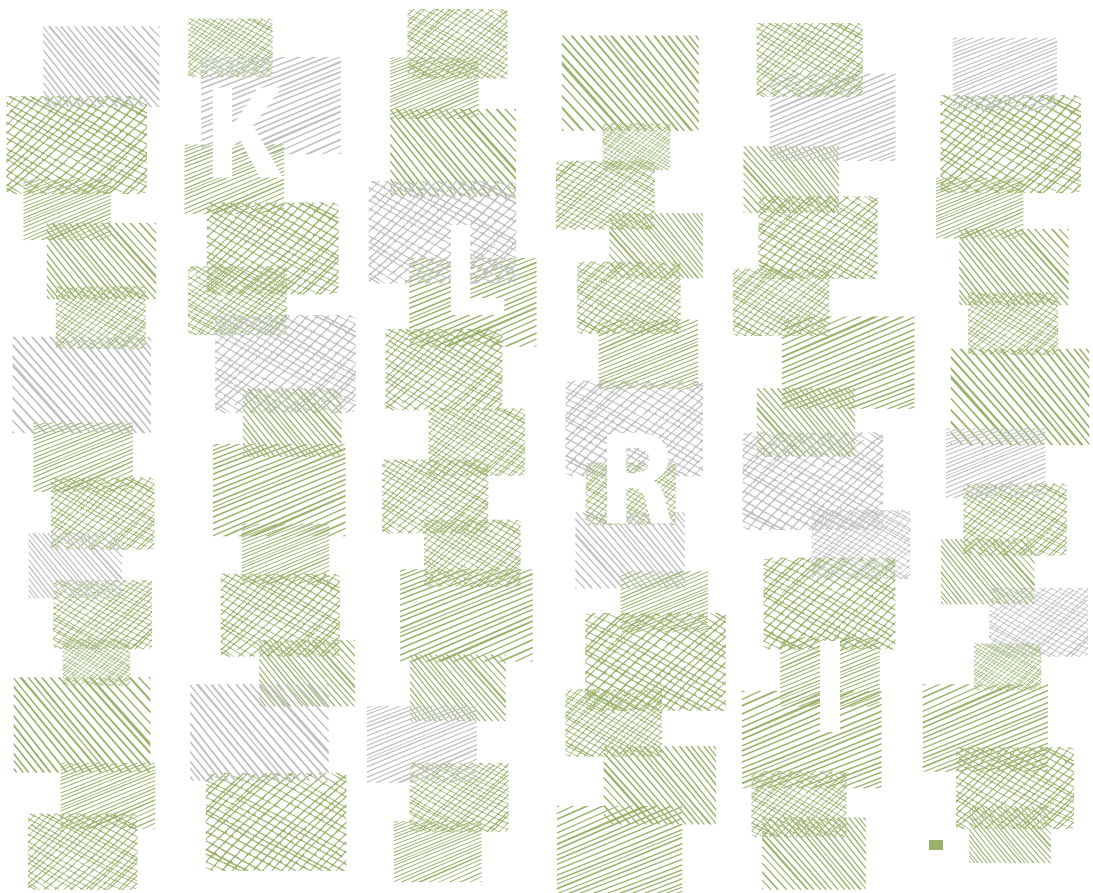


빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령 개정 연구

김현희



빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령 개정 연구

A study on the need to amend the law in order to invigorate the project to improve unoccupied houses and small-scale housing

연구책임자 : 김현희(한국법제연구원 연구위원)
Hyun-Hee, KIM

2020. 10. 31.

연 구 진

연구책임	김현희 한국법제연구원 연구위원
심의위원	권혁삼 LH토지주택연구원 도시재생연구기획단장 이상운 한국법제연구원 선임연구위원 장은혜 한국법제연구원 연구위원
연구협의 (자문)위원	최용전 대진대학교 공공인재법학과 교수 최종권 서울대학교 법학연구소 건설법센터 객원연구원
연구감리위원	강현철 한국법제연구원 선임연구위원
연구보조원	박소연 한국법제연구원 연구원

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 소규모주택정비사업은 종래 재개발이나 재건축과 같은 「도시정비법」 상 대규모 정비사업의 한계를 극복하기 위한 대안으로 건축규제 완화 및 사업절차 간소화 등을 바탕으로 원주민의 정착률을 제고하고 도심지역의 재생을 통한 지역경제 활성화에 긍정적인 효과를 기대하면서 생겨남
 - 대규모 정비사업의 한계로 ① 획일적 정비사업으로 인한 축적된 지역문화 및 커뮤니티의 해체, ② 대규모 철거 방식으로 인한 주변 주택시장의 불안, ③ 정비사업의 초기 재원조달이나 사업비 절감의 어려움, ④ 공공의 일방통행식 사업추진으로 인한 지역주민의 참여 및 역할 저하 등을 들 수 있음

- ▶ 「소규모주택정비법」의 당초 도입 취지에 비하여 소규모주택정비사업이 활성화되지 못하고 있는데, 그 이유는 소규모 사업이다 보니 높은 공사단가로 인한 사업추진 비용 부담의 증가로 사업성이 낮을 뿐 아니라 부동산 규제강화로 인하여 부동산시장이 냉각되면서 사업활성화의 동력이 떨어지고 있기 때문으로 판단됨
 - 소규모주택정비사업의 활성화를 위해서는 「소규모주택정비법」의 개선이 필요할 뿐 아니라 다른 관련 법령에 의한 정비사업의 지원도 함께 이루어져야 하는데, 이 법의 제정과 관계 법령의 개정이 함께 이루어지지 못하여 사업활성화가 미진한 것으로 판단됨

- ▶ 이에 본 연구는 「소규모주택정비법」에 따른 소규모주택정비사업의 “활성화” 를 위하여 이론상 또는 실무상 요구되는 관계 법령의 개정 필요성을 검토하고 개정안을 제시하고자 함

II. 주요 내용

▶ 「소규모주택정비법」과 소규모주택정비사업의 한계

- 소규모주택정비사업은 도시 내 작은 구역 내에 노후화된 주택이 다수 존재하고 그로 인하여 위협받는 국민의 안전을 확보하고, 점차 열악해지는 주거환경 문제를 적기에 해결하고자 2017년 「소규모주택정비법」이 제정되면서 도입. 법률은 제정된 이후 4차례의 일부개정, 6차례의 타법개정이 있었는데, 약 2년의 시행기간을 고려하면 매우 빈번한 것임
- 소규모주택정비사업은 권리의무관계가 복잡하고, 도시관리 행정청의 개입이나 관리가 많이 이루어지는 도시 내에서 이루어지는 등 다양한 법률관계 및 관계법령과 연관되어 있는데, 관련 법령에 의한 지원이 부족하거나 세법상의 규제로 소규모주택정비사업이 활성화되지 못하는 원인이 되고 있음
- 여전히 소규모주택정비사업의 필요성은 유효하므로, 향후 도심의 쇠퇴해가는 소규모 노후·불량주거지를 개선하고 정비하기 위해 사업의 활성화 방안을 마련하는데 초점을 맞출 필요가 있음

▶ 「소규모주택정비법」의 문제점

- 「소규모주택정비법」은 법리적인 측면에서 「도시정비법」의 사업절차를 간소화하는 일환으로 ① 정비계획 및 구역지정의 생략, ② 조합설립추진위원회의 생략,

- ③ 사업시행계획인가절차와 관리처분계획인가절차의 통합을 추구하였으나, 간소화된 절차로 인하여 오히려 법적 공백과 모순이 발생하였음
- 「소규모주택정비법」은 실무적인 측면에서 ① 사업구역의 소규모에 따른 경제성 부족, ② 높은 사업비로 인한 조합원 부담의 가중, ③ 타 법령에 의한 사업성 악화, ④ 사업활성화를 위한 타 법령의 제도적 지원 부족 등의 한계를 가진 것으로 평가되고 있음

▶ 소규모주택정비사업의 활성화를 위한 제도개선 방향

- **가로주택정비사업의 조합원입주권 및 종전주택 양도세 비과세**
 조합방식으로 시행되는 가로주택정비사업은 조합원입주권이 발생함에도 불구하고 현행 「소득세법」은 가로주택정비사업의 조합원입주권을 인정하지 않아 양도소득세의 부과대상이 되므로 조합원입주권의 범위에 포함시켜 비과세할 필요가 있음
- **조합에 대한 비영리법인 과세**
 「소규모주택정비법」 상의 정비조합도 「도시정비법」의 정비조합과 마찬가지로 비영리법인의 성격을 가지고 있음에도 「법인세법」 상 영리법인으로 취급되어 과세범위가 확대되므로 “비영리법인”으로 개정할 필요가 있음
- **조합에 대한 부가가치세 비과세**
 조합이 관리처분계획 방식으로 조합원에게 주택을 배분하는 것은 「부가가치세법」 상 “재화”의 공급으로 볼 수 없으므로 부가가치세를 부과하는 것은 공평과세의 원칙에 어긋나므로 비과세하여야 함

○ 관리처분계획에 따른 취득세 감면

토지등소유자가 관리처분계획으로 주택을 배분받는 것은 종전 주택 등에 관한 권리의 동일성을 유지하면서 자신의 주택을 받는 것이어서 「지방세법」상 과세요건인 “취득”이라고 보기 어려우므로 취득세를 감면할 필요가 있음

○ 개발부담금 면제

개발부담금은 “개발이익”이 발생한 경우 그 개발이익을 환수하기 위한 것이며, 정비사업은 기존의 노후·불량한 주거지를 정비하여 주택을 공급하는 것이어서 개발이익이 발생했다고 볼 수 없기 때문에 정책적으로 그에 대해 개발부담금을 부과하지 않았으나 소규모주택정비사업의 경우에만 개발부담금이 부과되어 문제가 되므로 개정이 필요함

○ 임시거주시설사용에 대한 특례

정비사업에서 주민이주대책은 중요한 절차로서 공공이 사업참여시 자신이 보유한 임대주택 등을 임시거주시설로 활용하여 주민이주를 용이하게 함으로써 소규모주택정비사업을 활성화함

○ 「공공주택특별법」상 임대주택 인수제도 도입

공공이 참여하는 소규모주택정비사업에서 건설되는 임대주택을 인수할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 조합의 사업비 부담을 경감하여 소규모주택정비사업을 활성화하는 것이 필요함

○ 준공인가 후 미분양주택의 매입제도 도입

공공이 소규모주택정비사업에 참여하는 경우 사업이 완료된 후 일반분양분 중 미분양분을 매입하도록 함으로써 사업의 위험을 감소시켜 소규모주택정비사업을 활성화할 필요가 있음

○ 토지이동신청에 관한 특례의 적용

토지개발사업은 토지의 이동이 일어나므로 이동신청에 대해서는 비용을 부담하는 것이 원칙으로서, 「공간정보관리법」은 「도시정비법」에 따른 정비사업의 경우 비용면제의 특례규정을 두고 있지만 소규모주택정비사업은 같은 사업임에도 특례가 인정되지 않고 있어 개선이 필요함

Ⅲ. 기대효과

- ▶ 소규모주택정비사업과 관련되는 조세법령 상의 비과세, 감면 등의 규정을 정비하기 위한 연구는 조합이나 조합원의 부담을 경감시켜 원활한 사업을 진행할 수 있게 하는 정책자료로 활용될 수 있음
- ▶ 공공이 참여하는 소규모주택정비사업과 관련된 법령 상의 제도를 활용할 수 있는 법적 근거에 대한 연구는 침체된 소규모주택정비사업을 활성화하는 데에 기초자료로 활용될 수 있음
- ▶ 주제어 : 소규모주택정비사업, 빈집 및 소규모주택정비법(소규모주택정비법), 도시 및 주거환경정비법(도시정비법), 정비조합, 도시재생, 공공임대주택

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ The project to improve small-scale housing is an alternative solution to overcoming the limitations of large-scale housing improvement projects, such as the redevelopment or reconstruction projects previously carried out under the Act on the improvement of urban areas and residential environments. Those who drew up the plans for such projects expected to increase the percentage of original dwellers deciding to remain in their residential areas by mitigating the construction-related regulations and simplifying the project procedure, in order to bring about positive effects such as invigoration of the local economy through the regeneration of downtown areas.
- The limitations of the large-scale improvement projects include ① the disintegration of local cultures and communities due to the uniform nature of such projects, ② the unease felt by those close to the project areas due to the way long-term residents were being forced to vacate those areas en masse, ③ the difficulty in securing initial funds or reducing the project costs, ④ and the efforts to discourage local residents from taking part due to the public sector's unilateral promotion of the project.

- ▶ Contrary to what was originally intended with the introduction of the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement, projects aimed at improving small-scale housing are not being invigorated. It is judged that this lack of invigoration is in part due to the low profitability associated with the high unit price of the work and the heavy cost of promoting the projects, which are small-sized, and in part due to the slowing down of such projects amid the cooling off of the real estate market caused by the tightening of market regulations.
 - To invigorate projects for the improvement of small-scale housing, the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement needs to be improved and support provided to such projects under other laws. However, the enactment of the said Act and amendments to other relevant laws were not carried out together, and the situation serves to inhibit the invigoration of such projects.
- ▶ This study intends to review the need to amend the relevant laws at both the theoretical and practical levels in order to invigorate the projects to improve small-scale housing under the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement.

II. Major Content

- ▶ The limitations of the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement and the improvement projects for small-scale housing
 - The improvement project for small-scale housings was first adopted with the enactment of the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement in 2017 in connection with the need to secure the safety of people threatened by a large number of dilapidated houses in the small sectors of cities and put an end to the ongoing deterioration of the residential environment. In the ensuing period, the said Act was amended on four separate occasions and amended by other act on six occasions, i.e. very frequent given the short two-year period of execution.
 - The improvement project for small-scale housing has a complex rights-obligations relationship; it is linked to diverse legal relations and relevant laws as it involves the administrative offices in charge of urban management and the works carried out in cities, and this inevitably results in complicated interrelationships. The improvement projects for small-scale housing are not being invigorated due to lack of support stipulated in the relevant laws or regulations under the tax laws.
 - Nonetheless, there still is a need for such projects, so it is necessary to focus on devising ways to invigorate them in order to renovate and improve dilapidated small-scale housing in downtown areas.

▶ **Problems with the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement**

- The said Act pursued the following goals from the legal perspective:
 - ① the omission of improvement plans and the designation of zones,
 - ② the omission of the committee for promoting the establishment of an association, and
 - ③ the procedures for authorizing project implementation plans and management and disposal plans, respectively, as part of a way to simplify the project implementation procedure stipulated in the Act on the improvement of urban areas and residential environments. However, the simplification of such procedures resulted in legal loopholes and conflicts.
- It is judged that the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement has the following limitations from a working-level perspective: ① a lack of economic benefit due to the limited size of the project zones, ② a higher burden on association members due to the high cost of the project, ③ a decline in commercial benefits due to reasons associated with other laws, ④ a lack of institutional support for invigoration of the project based on other laws.

▶ **Direction of improvement of the system for invigorating small-sized improvement projects**

- **Granting association members the right of occupation in housing improvement projects in city blocks and exemption from transfer tax on previously owned houses**

With regard to a housing improvement project in a city block carried out in the form of an association, the members of such associations now have the right of occupation, but the current Income Tax Act does not recognize their right of occupation in a housing improvement project within a city block, leaving them liable to pay transfer tax. It is necessary to change this.

- **Imposition of tax on associations as non-profit corporations**

Under the Act on Special Cases concerning unoccupied house or small-scale housing improvement, a housing improvement association is defined as a non-profit corporation like those under the Act on the improvement of urban areas and residential environments. Conversely, under the Corporate Tax Act, it is viewed as a for-profit corporation, and is thus subject to a wider range of taxation. It is necessary to change this too.

- **Need to exempt associations from VAT**

Under the Value-Added Tax Act, an association's allocation of houses to its members based on the management and disposal plan shall not be viewed as the supply of "goods". Thus, it runs counter to the principle

of fair taxation to impose VAT on association members. It is necessary to change this clause.

○ **Need for acquisition tax reduction/exemption under the management and disposal plan**

Owners of land, etc. to whom a house is allocated under the management and disposal plan maintain their rights to the previous house. Thus, it is not right to view their new house as an “acquisition,” which is a condition for taxation under the Local Tax Act. Rather, there is a need for either reducing the acquisition tax for such persons or exempting them completely from the legal requirement to pay acquisition tax.

○ **No imposition of development charges**

Development charges are levied to recover a certain amount from the beneficiaries of “development gains.” The project for the improvement of unoccupied houses and small-scale housing is designed to increase the supply houses by improving existing dilapidated/poor houses, and thus it is not right to view it as a process aimed at making development gains. Improvement projects for small-scale housing are subject to development charges, while other similar improvement projects are not. It is necessary to change this.

○ **Exceptions to the use of temporary accommodations**

The measures for relocating residents are an important procedure. Where the public sector takes part in the said project, they may invigorate the improvement projects for small-scale housing by allowing the residents

to use their rental houses, etc. as temporary accommodations, thus making it easier to relocate them.

○ **Adoption of a system of transfer of rental houses under the Special Act on Public Housing**

It is necessary to invigorate the improvement projects for small-scale housing by reducing the burden of project costs borne by the association, such as by establishing the legal basis for the transfer of rental houses built under the improvement projects for small-scale housing with the participation of the public sector.

○ **Adoption of a system for purchasing unsold houses after approving the completion of construction works**

It is necessary to invigorate the improvement projects for small-scale housing by reducing the project-related risks through the public sector's purchase of the portion left unsold out of the portion for ordinary sale upon completion of the project, whereby the public sector takes part in the improvement projects for small-scale housing.

○ **Adoption of exception concerning applications for land alteration**

A project involving land development requires the alteration of land, and thus an application for land alteration entails certain costs, but the Act on the Establishment, Management, etc. of Spatial Data contains a clause under which certain expenses related to a project for housing improvement carried out under the Act on the improvement of urban areas and residential environments are exempted. However, such an exception is not recognized for improvement projects for small-scale

housing, although they fall under the same category. It is necessary to change this.

III. Expected Effects

- ▶ Studies concerning the need to improve the clauses related to tax exemption/reduction in tax related laws concerning the improvement projects for small-scale housing may be used as policy materials to make it possible to execute projects more efficiently by alleviating the burden borne by an association or its members.
- ▶ Studies on the legal basis for using the systems in the laws related to the improvement projects for small-scale housing, in which the public sector takes part, may be used as basic materials for the invigoration such projects, which are slowing down at present.
- ▶ **Key Words** : Improvement projects for small-scale housing, The Act on Special Cases concerning Unoccupied Houses or Small-Scale Housing Improvement, The Act on the improvement of urban areas and residential environment, Associations formed for housing improvement, Urban Regeneration, Public Rental Housing

목차

빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령
개정 연구

Korea Legislation Research Institute

요 약 문	5
Abstract	11

제1장 서론 / 23

제1절 연구배경 및 연구목적	25
I. 연구배경	25
II. 연구목적	27
제2절 연구범위 및 연구방법	28
I. 연구범위	28
II. 연구방법	29

제2장 「소규모주택정비법」 제정의 의의와 한계 / 31

제1절 「소규모주택정비법」 제정의 의의	33
I. 제·개정 연혁	33
1. 제정 이유	33
2. 개정 연혁	34
3. 평 가	37
II. 「소규모주택정비법」의 주요 내용	37
1. 목적 및 정의	37
2. 빈집정비사업	38
3. 소규모주택정비사업	39
4. 사업활성화를 위한 지원	41
III. 타 법상 소규모주택정비사업의 관련 규정과의 관계	42

목차

빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령 개정 연구

Korea Legislation Research Institute

- 제2절 소규모주택정비사업의 기능 및 활성화 필요성 45
 - I. 소규모주택정비사업의 기능 - 기존 주택정비사업과의 차이 45
 - II. 소규모주택정비사업의 활성화 필요성 47
- 제3절 소규모주택정비사업 활성화 측면에서 본 「소규모주택정비법」의 문제점 및 한계 48
 - I. 의 의 48
 - II. 법리적 측면에서의 문제 49
 - 1. 정비계획 및 구역지정의 생략 49
 - 2. 조합설립절차의 간소화에 따른 조합설립추진위원회의 생략 50
 - 3. 사업시행계획인가절차와 관리처분계획인가절차의 통합 51
 - III. 실무적 측면에서의 문제 52
 - 1. 사업구역의 소규모에 따른 경제성 부족 52
 - 2. 높은 사업비로 인한 조합원 부담의 가중 52
 - 3. 타 법령에 의한 사업성 악화 53
 - 4. 사업활성화를 위한 타 법령의 제도적 지원 부족 54

제3장 소규모주택정비사업의 활성화를 위한 제도개선 방향 / 55

- 제1절 개 관 57
- 제2절 관련 법령의 개정을 통한 정비사업의 활성화 방향 58
 - I. 가로주택정비사업의 조합원입주권 및 종전주택 양도세 비과세 58
 - 1. 현황 및 문제점 58
 - 2. 양도세 비과세의 의의와 대상 60
 - 3. 가로주택정비사업의 조합원입주권 64
 - 4. 개정안의 제안 : 「소득세법」 제88조, 제89조 및 같은 법 시행령 제156조의2 66
 - II. 조합에 대한 비영리법인 과세 68
 - 1. 현황 및 문제점 68
 - 2. 소규모정비조합의 법적 성격과 「법인세법」 상의 취급 70

3. 개정안의 제안 : 「조세특례제한법」 제104조의7제2항 및 같은 법 시행령 제104조의4	72
Ⅲ. 조합에 대한 부가가치세 비과세	73
1. 현황 및 문제점	73
2. 부가가치세 비과세 필요성	74
3. 개정안의 제안 : 「조세특례제한법」 제104조의7제3항	75
Ⅳ. 관리처분계획에 따른 취득세 감면	76
1. 현황 및 문제점	76
2. 정비사업에서 취득세 감면의 필요성	77
3. 개정안의 제안 : 「지방세특례제한법」 제74조제1항	79
Ⅴ. 개발부담금 면제	79
1. 현황 및 문제점	79
2. 개발이익환수의 요건	80
3. 개발부담금 부과 예외	81
4. 개정안의 제안 : 「개발이익환수법」시행령 제6조(개발부담금 부과징수 업무처리 규정)	83
Ⅵ. 임시거주시설사용에 대한 특례	84
1. 사업시행계획과 주민이주대책	84
2. 실효적 주민이주대책을 위한 공공주택의 일시 공급	85
3. 개정안의 제안 : 「공공주택특별법」시행규칙 제16조, 제17조 및 제20조	86
Ⅶ. 「공공주택특별법」 상 임대주택 인수제도 도입	87
1. 「소규모주택정비법」 상의 임대주택 인수제도	87
2. 「소규모주택정비법」 상의 임대주택 인수제도의 문제점	88
3. 「소규모주택정비법」 상의 임대주택 인수제도의 개선	89
4. 개정안의 제안 : 「공공주택특별법」 제45조	90
Ⅷ. 준공인가 후 미분양주택의 매입제도 도입	91
1. 정비사업과 일반분양	91
2. 미분양의 문제점과 미분양주택의 처리 개선	91
3. 개정안의 제안 : 「공공주택특별법」 제43조제7항(기준주택 매입임대주택 업무처리지침)	93

목차

빈집 및 소규모주택정비사업 활성화를 위한 타 법령
개정 연구

Korea Legislation Research Institute

Ⅸ. 토지이동신청에 관한 특례의 적용	94
1. 토지이동신청의 의의	94
2. 토지개발사업과 토지이동신청	94
3. 소규모주택정비사업과 토지개발사업	95
4. 개정안의 제안 : 「공간정보관리법」 시행령 제83조	96

제4장 결론 / 97

참고문헌	103
부 록	107
• 「도시정비법」과 「소규모주택정비법」의 체계 비교	109

Korea
Legislation
Research
Institute

제1장 서론

제1절 연구배경 및 연구목적

제2절 연구범위 및 연구방법

제1장 서론

제1절 연구배경 및 연구목적

I. 연구배경

1970~80년대 도시화 및 산업화의 초기에 형성된 서울 등 대도시의 주거지역은 기반시설의 부족과 열악한 건축물 등으로 지속적으로 퇴락하여 기능을 상실하고 있다. 또한, 도시 구조나 경제 상황의 변화로 인해 도시 활력의 중심이었던 도심지 내부가 쇠락하는 것에 대처할 필요가 있었다. 이러한 정비기반시설의 부족, 주택의 노후화, 저소득주민의 집중 등 도시문제들을 해결하기 위하여 다양한 도시정비사업이 추진되어 왔고, 그 대표적인 정비수단은 재개발과 재건축이라고 할 수 있다. 재개발과 재건축은 (구)주택건설촉진법(1972 제정)과 (구)도시재개발법(1976 제정)으로 각각 법적 태생은 달랐으나 2003년 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도시정비법」)이 제정되면서 통합되었는데, 원칙적으로 재개발사업의 주된 골격에 재건축사업을 포섭하는 방식으로 정착되었다.¹⁾

재개발이나 재건축 등 도시 내 정비사업은 부족한 주택공급을 확대하고 노후한 주거지를 정비하는 데에 일정한 성과를 냈지만, 그에 대한 문제도 동반했다. ① 획일적 정비사업으로 인한 축적된 지역문화 및 커뮤니티의 해체, ② 대규모 철거 방식으로 인한 주변 주택시장의 불안, ③ 정비사업의 초기 자원조달이나 사업비 절감의 어려움, ④ 공공의 일방통

1) 김종보, 「건설법의 이해」, 제6판, 도시출판 fides, 2018, 399-401면.

행식 사업추진으로 인한 지역주민의 참여 및 역할 저하 등은 기존 정비사업의 한계로 나타났으며, 새로운 환경에 대응할 수 있는 대안적인 정비사업의 모색이 필요하게 되었다.²⁾

한편, 「도시정비법」 상 대규모 정비사업의 한계를 극복하기 위한 방안으로 건축규제 완화 및 사업절차 간소화 등을 바탕으로 원주민의 정착률을 제고하고 도심지역의 재생을 통한 지역경제 활성화에 긍정적인 효과를 기대하면서 2017년 「도시정비법」 전부 개정을 통하여 기존 “가로주택정비사업” 및 “소규모재건축사업”을 이관하고, “빈집정비사업” 및 “자율주택정비사업”을 신설하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 「소규모주택정비법」)이 제정되었다. 그러나 「소규모주택정비법」의 당초 도입 취지에 비하여 소규모주택정비사업은 아직 활성화되지 못하고 있는데, 소규모 사업이다 보니 높은 공사단가로 인한 사업추진 비용 부담의 증가로 사업성이 낮을 뿐 아니라, 부동산 규제강화로 인하여 부동산시장이 냉각되면서 사업활성화의 동력이 떨어지고 있기 때문이다.

소규모주택정비사업이 활성화되지 못하는 주요한 이유로 무엇보다도 「소규모주택정비법」의 제정 시 소규모주택정비사업의 고유한 특징이 반영되지 못한 것을 들 수 있다. 소규모주택정비사업의 활성화를 위해서는 이 법 뿐 아니라 다른 관련 법령에 의한 정비사업의 지원도 함께 이루어져야 하는데, 「소규모주택정비법」의 제정과 더불어 관련 법령의 개정이 함께 이루어지지 못하여 사업활성화는 요원한 것이 되고 있다.

소규모주택정비사업의 활성화는 국토교통부가 추진하고 있는 “도시재생 뉴딜” 정책의 국민체감도 향상을 위해 서민 대다수가 거주하는 저층주거지 재생과 빈집 및 소규모주택정비사업의 활성화와 맞닿아 있다는 점에서³⁾ 이에 대한 제도개선의 연구는 분명 시의성이 있다고 할 수 있다. 다만, 「도시재생법」 상 “도시재생활성화계획”에 따른 “도시재생활성화구역”에서 이루어지는 빈집정비 및 소규모주택정비사업에 대해서는 도시재생가이드라인에 따른 지원이 이루어지고 있지만, “도시재생사업”과 “소규모주택정비사업”에 있어서 개

2) 김리영, “우리나라 도시 재정비의 문제점”, 「행정포커스」 통권제99호, 한국행정연구원, 2012, 9/10월, 23-25면.

3) 국토부 도시재생종합정보체계 <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents01/link.do> (2020. 10. 27. 최종접속)

념상의 차이, 목표 및 수단의 차이가 크다. 두 법 및 두 사업 간의 차이점을 극복하고 사업 간 협업이 합리적으로 이루어질 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요한 상황이다.⁴⁾

II. 연구목적

이 연구는 「소규모주택정비법」 상 소규모주택정비사업의 성격과 특징을 규명하고 그 활성화를 위하여 특히 “다른 법령과의 관계”를 정립하는 방안을 검토할 필요가 있다는 점에서 출발한다. 「도시정비법」으로부터 파생된 「소규모주택정비법」과 “소규모주택정비사업”은 그 사업의 방식 및 구조는 「도시정비법」의 “(대규모)정비사업”과 유사하지만, 사업 구역의 위치가 다르고, 규모 등이 “소규모”라는 점에서 정비사업 간 유사점과 차이점을 정확하게 인식하는 것이 중요하다.

소규모주택정비사업이 도시정비사업과 “유사하다”는 측면에서, 소규모주택정비사업은 도시정비사업이 취하고 있는 타법과의 관계와 적어도 “동일한” 관계가 설정되어야 함에도 불구하고 이에 대한 고려가 없었다. 예컨대, 자신의 주택을 재건축·재개발하여 배분받는 데에도 불구하고 취득세 면제규정이 없어 취득세 납부대상이 되는 것이 대표적이다. 한편, 도시정비사업과 “다르다”는 측면에서, 소규모주택정비사업은 도시정비사업과는 달리 다른 법률에 의한 제도적 지원이 필요함에도 불구하고 이에 대한 언급이 없다. 예컨대, 이주대책에 있어서 「도시정비법」의 경우 “이주”가 비교적 수월하게 이루어지지만, 소규모주택정비사업의 경우 공공의 지원이 필요하다고 할 수 있는데 이에 대한 타법의 지원이 미비한 상황이다.⁵⁾

이에 본 연구는 「소규모주택정비법」에 따른 정비사업의 “활성화”를 위하여 이 법 자체 보다는 관계 법령이 지원해주어야 하는 제도, 즉 타 법령 상의 제도개선안을 제시함을 목

4) 도시재생과 정비사업의 연계를 추진하고 이를 활성화하기 위해서는 기반시설 확충 연계, 정비사업의 부작용 완화 등 제도개선이 필요하다. 이태희, “민간참여 도시재생사업 활성화 방안”, 「건설이슈포커스」, 한국건설산업연구원, 2020, 42면.

5) 예컨대, 주차장 설치 기준의 경우, 도시정비사업의 경우 사업지 내 설치가 가능하지만, 소규모 정비사업의 경우 면적이 충분하지 않아 「주차장법」 등에 의한 특별규정이 필요하다.

표로 한다. 소규모주택정비사업의 유형 및 정비사업의 절차에서 이론상 또는 실무상 요구되는 관계 법령의 개정 필요성을 검토하고 개정안을 제시한다.

제2절 연구범위 및 연구방법

I. 연구범위

「소규모주택정비법」이 규율하는 정비사업은 빈집정비사업, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업의 네 가지 유형이다. 빈집정비사업은 하나의 필지에 있는 하나의 빈집 정비를 목표로 하고, 자율주택정비사업은 20세대 미만의 주택 등을 스스로 개량 또는 건설하는 사업으로 점 단위의 정비사업에 해당한다. 이러한 사업의 경우에도 사업 시행을 위해 타 법령과 관계를 맺고 있지만, 사업의 시행에 많은 영향을 미치지 않는다. 또한 그보다 큰 규모의 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업과 사업주체, 사업 절차 및 사업방법이 다르다는 점에서 논의의 집중을 위해 연구범위에서 제외하기로 한다.

한편, 1만 제곱미터 이하의 사업구역에서 시행되는 소규모주택정비사업으로 가로주택정비사업과 소규모재건축사업이 있는데, 양자는 사업구역의 성격이나 사업내용이 다르다. 전자는 ‘소규모 재개발사업’의 성격이 강한 반면, 소규모재건축사업은 그 자체로 재건축사업의 성격을 띤다. 하지만, 사업시행자가 대부분 조합이라는 점, 토지등소유자가 새로운 주택을 받는 방식으로 관리처분계획에 따른다는 점에서는 공통점을 가진다. 타 법령과의 관계에서 공통점에 초점을 둔 쟁점과 차이점에 초점이 있는 쟁점이 섞여 있을 수밖에 없다. 따라서 이 보고서의 쟁점은 가로주택정비사업과 소규모재건축사업을 포함하거나 주로 가로주택정비사업에서 제도화되지 못한 것에 한정될 수 있음을 밝혀둔다.

요컨대, 이 연구는 「소규모주택정비법」에 따른 소규모주택정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구이다. 제도개선에 대한 논의는 두 방향으로 이루어질 수 있다. 즉, ① 「소규모주택정비법」 자체의 개선에 대한 것과, ② 「소규모주택정비법」과 관련된 법령의 개선에

대한 것이다. 전자에 대한 연구는 다양한 형태로 많이 이루어져 왔다.⁶⁾ 하지만 소규모주택 정비사업은 정비사업의 특성상 사업전반에 걸쳐 타법령(세법, 개발부담금법, 공공임대주택법 등)과의 관계가 중요함에도 이에 대한 연구는 전무하다. 그에 따라 이 연구는 관련 법령에 대한 제도개선에 연구의 초점을 맞추고자 한다.

「소규모주택정비법」은 2018년 시행되어 이 법의 운영과 실무 경험에 따른 시행착오가 그리 오래 축적되지 않았기에 법령 개정안을 재촉하는 것은 적절하지 못하다는 비판도 있을 수 있다. 다만, 「소규모주택정비법」에 대하여 법체계적 또는 입법기술적 문제가 있다면 그것을 지적하겠지만, 이 연구에서는 「소규모주택정비법」 상의 소규모주택정비사업이 다른 법령의 지원을 통해서 활성화될 수 있는 방안에 초점을 맞추어 그 다른 법령의 개선안을 제시하는 것을 목표로 함을 분명히 할 필요가 있다. 여기서 빈집 및 소규모주택정비사업과 관계가 있는 다른 법령의 범위는 넓게 분포되어 있겠지만, 이 연구에서는 다음과 같이 목록화하고자 한다.

「소득세법」, 「법인세법」, 「부가가치세법」, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 「공공주택특별법」, 「공간정보관리법」, 「개발이익환수법」 등

II. 연구방법

이 연구는 「소규모주택정비법」의 필요성과 제정과정에 대한 연혁적 고찰로서 「도시정비법」과의 관계 및 각종 정비사업에 대한 선행연구 검토 등 문헌연구를 기초로 한다. 한편, 짧은 시행기간이지만 소규모주택정비사업을 시행함에 있어서 발생하였던 문제점 및 한계에 대한 사례, 특히 활성화가 필요한 부분, 활성화에 장애가 되거나 한계가 되었던 사례를 검토하고 관계 법령의 개선을 통하여 해결될 수 있는 방안을 제시한다.

6) 김지은 외, 「주민주도의 소규모주택정비 활성화를 위한 공공지원모델 연구」, SH연구원, 2016; 장운배 외, 「소규모주택정비사업 활성화를 위한 공공지원 방안 연구」, 경기연구원, 2019; 권혁삼 외, 「도시재생뉴딜사업 연계형 가로주택정비사업 활성화 방안」, 한국토지주택연구원, 2018년 등 「소규모주택정비법」 자체에 대한 연구는 다수 수행되어 왔다.

각종 사업법에 대한 연구는 현장에서의 문제점을 정확하게 인지하는 것이 중요하다. 때문에 소규모주택정비사업에 대한 연구 및 실무 경험이 있는 전문가의 의견을 청취하여 문제점을 인식하고 적절한 개선방안을 제시하기 위하여 개별 자문 및 전문가회의를 개최하고 의견을 반영하였다.

< 전문가회의 개최 >

일 시	2020년 10월 6일 14시부터
장 소	한국법제연구원 중회의실(2)
주 제	소규모주택정비사업의 활성화를 위한 타 법령 개정 검토회의
참석자	<ul style="list-style-type: none"> - 권혁삼(LH토지주택연구원 도시재생사업기획단 단장) - 최용전(대진대학교 공공인재법학과 교수) - 윤상원(한국토지주택공사 도시정비사업처 차장) - 최종권(서울대학교 법학연구소 건설법센터 객원연구원) - 원세용(청주대학교 건축공학과 교수) - 김명엽(한국법제발전연구소 연구위원) - 박성수(한국토지주택공사 도시정비사업처 차장) - 국토교통부 도시재생사업기획단 주거재생과 관계자

제2장

「소규모주택정비법」 제정의 의의와 한계

제1절 「소규모주택정비법」 제정의 의의

제2절 소규모주택정비사업의 기능 및 활성화 필요성

제3절 소규모주택정비사업 활성화 측면에서 본 「소규모주택
정비법」의 문제점 및 한계

제2장

「소규모주택정비법」제정의 의의와 한계

제1절 「소규모주택정비법」 제정의 의의

I. 제 · 개정 연혁⁷⁾

1. 제정 이유

법제처 국가법령정보센터에서 제공하고 있는 「소규모주택정비법」의 제정이유는 다음과 같다.

◇ 제정이유

최근 저출산·고령화와 저성장 기조가 지속되고 전국 주택보급률이 100%를 초과함에 따라 다수의 대규모 정비사업이 지연·중단되고 있으며 구도심 쇠퇴 등으로 빈집이 지속적으로 증가하고 있는 추세임.

빈집 증가에 따라 안전사고나 범죄발생의 우려가 있고 도시미관이나 주거환경에 장애가 되는 등 다양한 사회문제가 유발되고 있으나, 빈집에 대한 정의가 지방자치단체 별로 다르고 빈집 실태조사나 정비계획 수립 등 빈집을 체계적으로 정비하기 위한 제도가 부재한 실정임.

7) 이하 「소규모주택정비법」의 제 · 개정이유 및 주요 내용은 <법제처 법령정보센터>로부터 인용 · 정리하였다.

또한, 현행 「도시 및 주거환경정비법」은 대규모 정비사업 위주로 주요내용이 구성 되어 있고, 가로주택정비사업 등 소규모 정비사업과 관련된 사항이 있으나 사업 활성화를 위한 지원규정은 미흡한 수준임. 특히 저소득층의 60% 이상이 단독·다세대주택에 거주하고 있다는 점에서 소규모주택 정비에 대한 공공의 다각적 지원이 요구됨.

이에 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 새로이 제정하여, 빈집의 체계적 정비를 위한 제도적 근거를 마련하고, 현행 「도시 및 주거환경정비법」에서 규정하고 있는 가로주택정비사업 등을 이 법으로 이관하여 사업 절차를 간소화하는 한편, 사업 활성화를 위하여 건축규제완화, 임대주택건설 등의 특례규정과 정비지원기구 지정, 임대관리업무 지원, 기술지원 및 정보제공 등의 지원규정을 신설하려는 것임.

2. 개정 연혁

2017년 「소규모정비법」이 제정된 이후 4차례의 일부개정, 6차례의 타법개정이 있었다. 약 2년의 시행기간을 고려하면 빈번한 개정이었다고 할 수 있다. 주요 개정내용을 소개하면 다음과 같다.

개정일	주요 내용(개정이유)
[2017.3.21. 타법개정] [시행 2018.2.9]	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 「도시 및 주거환경정비법」 개정으로 신탁업자가 주택재건축사업의 사업시행자가 될 수 있음에도 불구하고 현행법상 재건축부담금은 조합과 조합원만을 납부의무자로 규정하고 있어, 신탁업자와 위탁자인 토지 등 소유자가 재건축부담금 납부의무자에 포함되어 있지 아니함. 이에 신탁업자와 위탁자를 납부의무자로 포함시킴으로써 법 개정에 따른 제도변화를 반영할 필요가 있음. - 또한 현행법이 재건축부담금의 납부방법으로 현금 또는 물납만을 인정하고 있어 납부가 불편하다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음.

개정일	주요 내용(개정이유)
	<ul style="list-style-type: none"> - 이에 신용카드 또는 직불카드 등으로 납부할 수 있도록 함으로써 납부 편의를 제고하려는 것임.
<p>[2018.1.16. 타법개정] [시행 2018.7.17]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 민간임대주택의 공공성 강화를 위해 주택도시기금 출자 지원, 용적률 완화 등의 공공지원을 받아 건설 또는 매입하는 주택은 공공지원민간 임대주택으로 분류하고, 공공지원에 상응하는 청년·신혼부부 등 주거지원계층 배려, 초기임대료 제한 등 공공성을 확보하도록 하며, 역세권등에서 소규모 촉진지구를 지정할 수 있도록 최소면적기준을 조례로 완화할 수 있도록 하는 등 제도개선을 추진하는 한편, - 임대료 신고제도의 절차상 문제점을 개선하고 지자체의 통제기능이 실효성 있게 작동될 수 있도록 사후신고 제도를 사전신고 제도로 변경하고, 지자체의 조정권고 권한을 신설하여 임차인의 권리를 보호하려는 것임.
<p>[2018.3.13. 일부개정] [시행 2018.6.14]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모재건축사업이 사업 시행상 불가피한 경우 주택단지 밖에 있는 건축물만 포함할 수 있도록 하고 있어 지역주민들로부터 정비기반시설 등의 설치에 필요한 토지면적의 부족으로 사업이 활성화되지 못하고 있다는 민원이 제기되고 있음. - 이에 주택단지에 위치하지 아니한 토지도 포함하여 소규모재건축사업을 시행할 수 있도록 함으로써 정비기반시설 및 공동이용시설의 원활한 확보를 통하여 사업 구역에 거주할 주민의 주거생활의 질을 높이려는 것임.
<p>[2018.3.20. 타법개정] [시행 2018.3.20]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 지속적인 지역발전정책 추진에도 불구하고 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 인구, 경제력 등 각종 자원이 집중되는 수도권 쏠림현상이 완화되지 못하고 있어 국가의 균형 있는 성장과 국민 통합의 장애요인으로 작용하고 있음. - 따라서 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지할 수 있는 자립적이고 지속가능한 지역의 발전기반 구축을 위하여 국가균형발전정책 지원체계의 재정립과 행정중심복합도시, 혁신도시 등이 중심이 되는 국가혁신융복합단지 지정·육성 등이 필요함. - 동 개정안은 이러한 정책 목적을 달성하고, 지역통계의 기반 구축 등 기타 국가균형발전 시책의 법적 근거를 마련하는 한편, 지역발전위원회의 당연직위원에 「지방자치법」 제165조제1항제1호 및 제3호에 따

개정일	주요 내용(개정이유)
	<p>른 협의체의 대표자를 포함하는 등 균형발전을 위한 제도를 보완하려는 것임.</p>
<p>[2019.4.23. 일부개정] [시행 2019.10.24]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 자율주택정비사업 대상 주택 유형에 연립주택을 추가하고, 도시재생 활성화지역에 해당하는 농어촌 및 준농어촌 지역에 대해서도 자율주택정비사업에 관하여 이 법을 적용하도록 하며, 빈집밀집구역을 지정하여 안전사고 및 범죄 등이 효율적으로 예방될 수 있도록 하는 한편, - 소규모주택정비사업 구역 내 건축물 또는 대지의 일부에 정비기반시설을 설치하는 경우 등에 대하여 용적률에 관한 특례를 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
<p>[2019.8.20. 일부개정] [시행 2019.11.21]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 인·허가 등 의제 대상에 건축협정 인가, 사도(私道)의 개설 허가 등을 추가하는 한편, - 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업 추진과정에서 비리를 방지하고 공정한 사업 추진이 이루어질 수 있도록 주민합의체 대표자 선정과 관련하여 금품·향응을 제공하거나 제공받는 행위 등을 할 수 없도록 하고, 주민합의체 대표자에 대하여 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 벌칙을 적용할 때 공무원으로 보도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
<p>[2020.8.18. 일부개정] [시행 2021.2.19.]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 현행법은 도심 저층 노후 주거지를 신속하게 정비할 수 있는 소규모주택정비사업 등을 활성화하기 위하여 조합과 토지주택공사 등이 소규모주택정비사업을 공동시행할 수 있도록 규정하고 있는데, 조합과 토지주택공사 등이 공동시행할 경우 의사결정 절차가 규정되어 있지 않아 조합이 단독으로 추진할 때의 절차를 준용하고 있는바, 조합과 토지주택공사 등이 공동시행하는 경우에는 토지주택공사가 단독으로 시행하는 경우와 유사하게 사업 절차 일부를 총회 의결 대신 조합원의 과반수 동의로 갈음할 수 있도록 하고, - 조합이 설계자 또는 감정평가법인 등을 선정·변경하는 경우 그 절차가 별도로 규정되어 있지 않은바, 조합 총회의 의결을 거쳐야 함을 명확히 규정하는 한편, - 공공임대주택을 10퍼센트 이상 20퍼센트 미만으로 공급하는 경우에

개정일	주요 내용(개정이유)
	도 해당 공공임대주택 공급량에 비례하여 시·도조례로 용적률을 완화할 수 있도록 하여 소규모주택정비사업 활성화와 소규모주택정비사업을 통한 공공임대 주택 확충을 함께 도모하려는 것임.

3. 평 가

정비사업은 토지등소유자, 조합, 관할 행정청, 도시 전체의 관리기관, 일반 시민, 부동산 시장 등 수많은 법 주체가 관여하거나 상호 연동되어 있다. 이러한 정비사업은 지난 오랜 기간 수많은 분쟁과 갈등 속에 제도화되어 왔기 때문에 이성적이고 합리적인 제도화만으로는 사업의 성공을 보장할 수 없다. 소규모주택정비사업의 경우 최근 새로이 법제화되어 의욕적으로 사업이 추진되었지만, 입법취지와 달리 사업의 추진실적은 지지부진하다. 이러한 이유로 사업활성화를 위해 빈번한 개정이 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

특히 이 법은 최근 정부의 주택 및 부동산정책과 맞물려 더 잦은 개정이 있었는데, 주택의 공급이나 도시의 재생이라는 목적과 결부되어 근본적인 정비사업의 목적이 흐려질 수 있다. 더욱이 이러한 잦은 개정은 소규모주택정비사업에 대한 “고유한” 법리의 정립 없이 지나치게 정책적 측면에 치우쳐 이루어짐으로써 여러 문제를 파생시키고 있다.

II. 「소규모주택정비법」의 주요 내용

1. 목적 및 정의

이 법은 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화하기 위하여 필요한 사항 및 특례를 규정함으로써 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법에서 사용하고 있는 용어로서 주요한 것은 다음과 같으며, 이 법에서 따로 정의하지 아니한 용어는 「도시정비법」에서 정하는 바에 따른다(제2조).

① “빈집”이란 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말하며(미분양주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외한다). “빈집정비사업”이란 빈집을 개량 또는 철거하거나 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 사업을 말한다.

② “소규모주택정비사업”이란 이 법에서 정한 절차에 따라 노후·불량건축물의 밀집 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 사업으로서 (i) 자율주택정비사업 : 단독주택, 다세대주택 및 연립주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업, (ii) 가로주택정비사업 : 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업, (iii) 소규모재건축사업 : 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업을 말한다.

2. 빈집정비사업

빈집정비사업은 시장·군수 등이 빈집을 효율적으로 정비 또는 활용하기 위하여 “빈집정비계획”을 수립·시행할 수 있으며(제4조), 이러한 빈집정비계획을 수립하기 위하여 빈집등 실태조사를 실시할 수 있다(제5조).

빈집정비사업은 시장·군수등 또는 빈집 소유자가 직접 시행하거나 토지주택공사, 건설업자(「건설산업기본법」), 등록사업자(「주택법」), 부동산투자회사(「부동산투자회사법」), 사회적기업(「사회적기업육성법」), 협동조합(「협동조합기본법」), 비영리법인(「민법」), 공익법인(「공익법인법」) 중의 하나에 해당하는 공동으로 시행할 수 있다(제10조). 빈집정비사업은 (i) 빈집의 내부 공간을 칸막이로 구획하거나 벽지·천장재·바닥재 등을 설치하는 방법, (ii) 빈집을 철거하지 아니하고 개축·증축·대수선하거나 용도변경하는 방법, (iii) 빈집을 철거하는 방법, (iv) 빈집을 철거한 후 주택 등 건축물을 건축하거나 정비기반시설 및 공동이용시설 등을 설치하는 방법 중 하나로 시행할 수 있다(제9조).

사업시행자는 (ii) 또는 (iv)의 방법으로 빈집정비사업을 시행하는 경우 사업시행계획서를 작성하여 시장·군수등에게 제출하고 사업시행계획인가를 받아야 한다(제12조). 사업시행계획서는 사업시행구역 및 그 면적, 토지이용계획(건축물배치계획 포함), 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획, 임대주택의 건설계획, 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획, 그 밖에 빈집정비사업 시행을 위하여 필요한 사항을 포함한다(제13조).

사업시행자가 (ii) 또는 (iv)의 방법으로 빈집정비사업의 공사를 완료한 때에는 시장·군수등에게 준공인가를 받아야 하고, 준공인가 신청을 받은 시장·군수등은 지체 없이 준공검사를 실시하여야 하며, 준공검사를 실시한 결과 빈집정비사업이 인가받은 사업시행계획대로 완료되었다고 인정되는 때에는 준공인가를 하고 공사의 완료를 해당 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다(제14조).

3. 소규모주택정비사업

소규모주택정비사업은 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축사업으로 나뉘며 각각의 사업에 따라 시행의 조건이 달라지며 다음과 같이 정리할 수 있다.

< 소규모주택정비사업의 유형별 기준 >

구 분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
정 의	단독·다세대·연립주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업	가로구역에서 종전 가로를 유지하면서 소규모로 주거 환경을 개선하기 위한 사업	정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업
대 상	단독주택, 다세대주택 및 연립주택(도시활력증진지역 사업 구역, 지구단위계획구역, 도시재생활성화지역 등 한정)	단독 및 공동주택	공동주택(사업 시행 상 필요한 경우 주택단지 외 건축물 포함)

구 분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
규모 및 요건 (시행령)	-기존주택 10호~20채 미만 (단독) 10호 미만 (다세대·연립) 20세대 미만 (단독 호수·다세대·연립 세대수 합산) 20채 미만 *시·도조례로 해당 기준의 1.8배 이하의 범위에서 기준을 달리 정할 수 있음 -노후불량건축물 전체 2/3 이상	-기존주택 10호~20세대 이상 (단독) 10호 이상 (공동) 20세대 이상 (단독 호수·공동 세대수 합산) 20채 이상, 합산 20채 미만이어도 단독만 10호이상이면 가능 -노후불량건축물 전체 2/3 이상	-기존주택 20세대 미만 -노후불량건축물 전체 2/3 이상* *① 20년~30년(조례)이 지난 공동주택 ② 기간과 무관하게 안전상 문제 있는 공동주택
		2만 제곱미터 미만(공공참여사업, 공공임대 10% 이상)	1만 제곱미터 미만
시행 방법	사업시행계획인가 후 주택 개량 또는 건설(건축협정 포함)	가로구역의 전부 또는 일부에서 사업시행계획인가에 따라 주택 등 건설·공급	사업시행계획인가에 따라 소규모 공동주택 재건축
사업 시행자	토지등소유자 (2명이상 주민합의체 구성)	토지등소유자(2명이상 주민합의체 구성) 또는 조합	
	(공동시행자) 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자, 등록사업자, 신탁업자, 부동산투자회사		
공공 시행자	-	(안전사고 우려 시 등) 시장·군수등, 토지주택공사등	
사업 절차	주민합의체 구성 → 사업시행계획인가 → 착공 → 준공인가	주민합의체 구성 또는 조합 설립 → 건축심의 → 분양신청 → 사업시행계획인가(관리처분계획 포함) → 매도청구 → 착공 → 준공인가	
건축규제 완화특례	- 「건축법」에 따른 대지의 조경기준, 건폐율의 산정기준(경사지에 위치한 가로구역), 대지 안의 공지기준, 건축물의 높이 제한 - 「주택법」에 따른 부대시설 및 복리시설의 설치기준 등		

구 분	자율주택정비사업	가로주택정비사업	소규모재건축사업
	* 자율주택정비사업: 근린재생형 활성화계획에 반영 또는 빈집밀집구역으로 한정 * 소규모재건축사업 : 안전사고 우려 등 취약주택정비사업으로 한정		
임대주택 건설특례	- 공공임대/공공지원민간임대주택 20% 이상 건설시 법정 용적률 상한까지 건설 가능 - 공공임대/공공지원민간임대주택 10% 이상 건설시 시·도조례로 정하는 용적률 상한 까지 건설 가능		

자료: 권혁삼 외, 「소규모주택정비사업 활성화를 위한 제도마련 연구」, LH토지주택연구원, 2018, 요약
2면을 2020년 10월 기준 현행에 맞춰 수정 편집.

4. 사업활성화를 위한 지원

빈집 및 소규모주택정비사업의 활성화를 위한 지원으로서 「소규모주택정비법」이 명문
으로 규정하고 있는 지원으로는 다음과 같다. ① 보조 및 용자(제44조), ② 공동이용시설
사용료 등의 감면(제45조), ③ 빈집정비사업에 대한 「건축법」 및 「민법」 상의 특례(제46
조), ④ 정비구역의 행위제한에 관한 특례(제47조), ⑤ 건축규제의 완화 등에 관한 특례(제
48조), ⑥ 임대주택 건설에 따른 특례(제49조), ⑦ 임대관리업무 등의 지원(제51조) 등이
그것이다.

< 「소규모주택정비법」상 사업 활성화를 위한 지원 >

지원	주요내용
보조 및 용자	시장·군수등이 아닌 사업시행자가 시행하는 빈집정비사업 또는 소규모주택 정비사업에 드는 비용의 일부를 보조 또는 출자·용자하거나 용자 알선
공동이용시설 사용료등 감면	사업시행구역 내 공동이용시설에 대한 사용 허가 또는 대부분 하는 경우 사 용료 또는 대부분 감면
빈집정비사업 특례	빈집밀집구역 내 빈집을 개축 또는 용도변경하는 경우 건축법상 대지의 조 경기준, 건축선의 지정, 건폐율·용적률의 산정기준, 대지 안의 공지기준, 건축물의 높이제한, 민법상 건축물과 경계선 간의 거리에 대하여 기준 완화

지원	주요내용
정비구역 행위제한 특례	도시정비법 상 주거환경개선사업을 시행하는 정비구역에서 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업 시행
건축규제 완화 특례	<ul style="list-style-type: none"> - 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 또는 취약주택정비사업을 시행하는 경우 대지의 조경기준, 건폐율의 산정기준(경사지에 위치한 가로구역에 한정), 대지안의 공지기준, 건축물의 높이 제한, 부대시설 및 복리시설의 설치기준 완화 - 소규모주택정비사업 시행구역 내 정비기반시설, 공동이용시설, 주택법상 공동시설 설치하는 경우 용적률 완화 - 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 시행으로 건설하는 건축물에 대하여 주차장 사용권을 확보하는 경우 주차장설치기준 완화
임대주택 건설 특례	빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 시행으로 임대주택을 건설하는 경우 법정용적률 상한까지 건축 가능
임대관리업무 등 지원	자기 소유 주택을 개량한 후 의무임대기간, 최초임대로 및 연간인상률 등 조건을 갖춘 임대주택으로 공급하는 경우 임대관리업무 지원

Ⅲ. 타 법상 소규모주택정비사업의 관련 규정과의 관계

소규모주택정비사업은 권리의무관계가 복잡하고, 도시관리 행정청의 개입이나 관리가 많이 이루어지는 도시 내에서 이루어지는 등 다양한 법률관계 및 관계법령과 연관되어 있다. 또한, 소규모주택정비사업은 주변 교통시설이나 학교 등 교육여건, 거주환경 등에도 영향을 미치고, 토지등소유자의 재산의 많은 부분을 차지하는 주택을 정비하여 취득하고 양도한다는 점에서 세법상의 법률관계도 밀접하게 연관되어 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이 현행법상 소규모주택정비사업은 다양한 법률과 관련되어 사업의 전체 진행과정에서 지속적이고도 광범위하게 맞물려 진행되고 있다. 그러나 관련 법령에 의한 지원이 부족하거나 세법상의 규제가 과도한 경우에는 현장에서 소규모주택정비사업 자체가 좌초되는 경우가 흔하다.

< 소규모주택정비사업 관련 법령 >

관련법령	주요 내용
건축물 관리법	<p>제42조(빈 건축물 정비) 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 사용하지 아니하는 건축물(「농어촌정비법」 제2조제12호에 따른 빈집 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제1호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 “빈 건축물”이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축위원회의 심의를 거쳐 해당 건축물의 소유자에게 해체 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 해당 건축물의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우 2. 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 정비기반시설 및 공동이용시설의 확충에 필요한 경우
광역교통 시설법	<p>제16조의2(부담금의 산정기준) ⑥ 법 제11조의3제1항제2호에 따른 건축연면적은 전체 연면적의 합계에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연면적의 합계를 제외한 면적으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업의 경우 해당 사업이 시행되는 구역 내 종전 건축물의 연면적
도시 재생법	<p>제26조의2(도시재생 인정사업) ① 전략계획수립권자는 도시재생전략계획이 수립된 지역으로서 제4조제3항제6호에 따른 기초생활인프라의 국가적 최저기준에 미달하는 지역 또는 제13조제4항 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖춘 지역에서 시행하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이 도시재생전략계획에 부합하고 도시재생활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 지방위원회의 심의를 거쳐 해당 사업을 도시재생사업으로 인정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업
부동산 거래신고 등에 관한 법률	<p>제3조(부동산 거래의 신고) ① 거래당사자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결한 경우 그 실제 거래가격 등 대통령령으로 정하는 사항을 거래계약의 체결일부터 30일 이내에 그 권리의 대상인 부동산등(권리에 관한 계약의 경우에는 그 권리의 대상인 부동산을 말한다)의 소재지를 관할하는 시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장 및 특별자치시장과 특별자치도 행정시의 시장을 말한다)·</p>

관련법령	주요 내용
	<p>군수 또는 구청장(이하 “신고관청”이라 한다)에게 공동으로 신고하여야 한다. 다만, 거래당사자 중 일방이 국가, 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 자의 경우(이하 “국가등”이라 한다)에는 국가등이 신고를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 부동산의 매매계약 2. 「택지개발촉진법」, 「주택법」 등 대통령령으로 정하는 법률에 따른 부동산에 대한 공급계약 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지위의 매매계약 <ul style="list-style-type: none"> 가. 제2호에 따른 계약을 통하여 부동산을 공급받는 자로 선정된 지위 나. 「도시 및 주거환경정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제29조에 따른 사업시행계획인가로 취득한 입주자로 선정된 지위
재건축이익 환수법	<p>제1조(목적) 이 법은 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 재건축사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평을 도모하여 국민경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
주택도시 기금법	<p>제9조(기금의 용도) ② 기금의 도시계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 각 목에 대한 용자 <ul style="list-style-type: none"> 가. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목부터 다목까지의 사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제2호 및 제3호의 사업 나. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조제7호에 따른 기반시설 중 같은 법 제29조제2항에서 정하는 기반시설의 설치에 드는 비용
주택법	<p>제68조(증축형 리모델링의 안전진단) ③ 시장·군수·구청장이 제1항에 따른 안전진단으로 건축물 구조의 안전에 위험이 있다고 평가하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호다목에 따른 재건축사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제3호다목에 따른 소규모재건축사업의 시행이 필요하다고 결정한 건축물은 증축형 리모델링을 하여서는 아니 된다.</p>
학교용지법	<p>제3조(학교용지의 조성·개발) ① 300세대(제5조제5항제3호에 해당하는 개발사업은 그 개발사업분을 뺀 세대 수를 대상으로 하고, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호다목의 재건축사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제3호다목의 소규모재건축사업은 기존 세대를 뺀 세대 수를 대상으로 한다) 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “개발사업시행자”라 한다)는 개발</p>

관련법령	주요 내용
	<p>사업을 시행하기 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다. 이 경우 학교용지의 위치와 규모 등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따른 학교시설의 설치기준 등에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>제5조(부담금의 부과·징수) ① 시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자(이하 이 조에서 “공동주택분양자등”이라 한다)에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 이주용(移住用) 택지나 이주용 주택을 분양하는 경우 4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목에 따른 주거환경개선사업의 경우 5. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목부터 다목까지의 규정에 따른 정비사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제3호나목·다목에 따른 소규모주택정비사업 시행 결과 해당 정비구역 및 사업시행구역 내 세대 수가 증가하지 아니하는 경우

제2절 소규모주택정비사업의 기능 및 활성화 필요성

I. 소규모주택정비사업의 기능 - 기존 주택정비사업과의 차이

「소규모주택정비법」이 규정하고 있는 정비사업은 크게 “빈집정비사업”과 “소규모주택정비사업”으로 구별되며, 소규모주택정비사업은 다시 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축사업으로 구분된다(제2조제1항). 이들 사업은 「도시정비법」에서 정하고 있던 기존의 정비사업으로부터 파생된 것이기에 그 사업의 방식 및 구조(권리배분방식) 등의 기본적인 구조와 골격은 「도시정비법」에서 정하는 (“대규모”정비사업)과 유사하지만,⁸⁾ 사업구역에 대한 “법적 취급”이 다르고, 사업의 규모 등이 “소규모”라는 점에서 차이를 보인다.

8) 최용진 외, “소규모주택정비법의 체계정당성과 규범성에 관한 연구”, 「토지공법연구」, 제88집, 2019, 43면은 이러한 두 법의 유사점에 착안하여 일반법과 특별법의 관계에 있다고 분석하고 있다.

우선, 「소규모주택정비법」상 소규모주택정비사업은 「도시정비법」상 대규모정비사업이 잦은 분쟁과 막대한 사업비의 소요 등으로 사업이 지연되고,⁹⁾ 획일적 개발로 인한 주거환경 저해, 주민 재정착률의 문제 등이 결부되면서 대안적 사업유형으로 모색된 것이다. 즉, 소규모주택정비사업은 기존의 대규모정비사업이 가지는 문제점을 해결하는 대안으로 제시된 사업이라는 점에서 존재의 의미를 찾을 수 있다. 이렇게 소규모주택정비사업이 「도시정비법」상 재건축·재개발사업과는 “다르다”는 측면이 중요하기 때문에, 다른 측면을 강조하여 제도적 지원을 하거나 규제를 완화한다고 하더라도 그것이 바로 형평의 원칙에 어긋난다고 볼 수는 없는 것이다.

한편, 「소규모주택정비법」의 소규모주택정비사업이 도심 내 노후·불량하게 된 소규모의 주거지를 재정비하는 것을 주된 목적으로 한다는 점에서 「도시정비법」상 대규모정비사업과 목적을 같이하며, 이러한 목적 달성을 위한 사업방식, 사업시행자 등에 있어서도 같은 체계를 취하고 있다. 즉, 우리나라 정비사업의 기본적인 사업방식인 “관리처분방식”으로 수행되며, 토지등소유자가 결성한 “조합”이 일반적인 사업시행자이다. 정비사업의 큰 두 축이라 할 수 있는 관리처분방식과 조합방식은 대규모정비사업이나 소규모주택정비사업에서 공동으로 채택하고 있다. 따라서 「도시정비법」상 관리처분방식과 조합방식에 따른 사업절차 및 관련 법령상의 제도들은 「소규모주택정비법」의 정비사업에도 그대로 통용되어야 한다. 만일 양자를 다르게 취급하는 것은 동일한 사업구조 및 사업주체에도 불구하고 불합리하게 차별하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 소규모주택정비사업은 「도시정비법」상의 대규모정비사업과 비교하여 “유사점”과 “차이점”을 동시에 가지고 있다. 양자가 유사점을 가짐에도 다르게 취급되거나 차이점을 고려해야 함에도 동일하게 취급되는 것은 소규모주택정비사업이 가지는 이중적 성격을 간과하는 것이며, 이는 곧 사업현장에서 사업이 출발하지도 못하거나 중도에 중단·지연되는 이유가 되고 있다. 특히, 소규모주택정비사업이 가지는 이중적 성격이 관계법령에 충분히 고려·반영되지 못하여 사업시행에 많은 어려움이 가중되고 있다.

9) 조필규·김은유, “소규모 주택정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안”, 「토지공법연구」 제90집, 2020, 26면.

II. 소규모주택정비사업의 활성화 필요성

앞서 살펴본 바와 같이, 소규모주택정비사업은 「도시정비법」 상의 정비사업이 가지는 여러 가지 문제점을 해결하고자 대안적 방안으로 고안된 측면이 있지만, 그것만이 사업방식 제도화의 전부는 아니다. 소규모주택정비사업의 도입 배경은 저층 주거지 정비수요 증가 및 “초기” 소규모주택정비사업(2012년 도입된 「도시정비법」 상 가로주택정비사업을 의미하는 것이다) 도입의 부진이 주된 것이었다.¹⁰⁾ 소규모주택정비사업은 도심 내 낡은 저층 주거지의 정비에 초점이 맞추어져 있으며, 거주자들도 수익보다는 질 좋은 주택과 주거환경 개선을 요구한다는 점에 기반하는 것이다.¹¹⁾ 즉, 소규모주택정비사업은 도시 내 작은 구역 내에 노후화된 주택이 다수 존재하고 그로인하여 위협받는 국민의 안전을 확보하고, 점차 열악해지는 주거환경 문제를 적기에 해결하고자 도입된 것이다.¹²⁾

이와 같이 소규모주택정비사업의 도입 필요성이 충분히 축적되어 2017년 제도화되었지만, 현재 시점에서 사업이 활발하게 진행되고 있지는 못하다.¹³⁾ 당초 입법자 및 정부에서 예상하였던 주거환경개선이 되지 못하였고, 주택의 공급 또한 이루어지지 않고 있다. 하지만 여전히 소규모주택정비사업의 필요성은 유효하므로, 향후 도심의 쇠퇴해가는 소규모 노후·불량주거지를 개선하고 정비하기 위해 사업의 활성화 방안을 마련하는 데에 초점을 두어야 한다. 소규모주택정비사업은 대규모정비사업과 달리 사업성이 부족하기 때문에 시장경제적 관점에서 활발하게 이루어지기 어려운 태생적 한계 때문에 보다 적극적인 활성화 방안의 제도적 뒷받침이 필요하다. 이러한 제도 보완은 「소규모주택정비법」 자체의 개

10) 김태섭, “서민주거안정을 위한 소규모주택정비 활성화 방안”, 주택산업연구원, 2017, 4면.

11) 김태섭, 앞의 자료, 25-31면.

12) 조필규·김은유, 앞의 논문, 31면.

13) 가로주택정비사업은 2020년 9월까지 전국적으로 155개 조합이 설립되었으며, 14개 사업이 착공단계에 들어가고, 6개 사업이 준공되었다(국토교통부 보도자료, “공공참여 가로주택 본궤도 진입…23일부터 2차 합동공모”, 2020.9.22. 1면). 2017년 소규모주택정비법이 제정된 이후 가로주택정비사업을 위해 많은 조합이 설립되었다고 볼 수 있다. 하지만, 사업예상 기간이 평균 3~4년인 것에 비하여 2020년 현재 기준으로 사업시행인가 및 착공단계에 들어간 사업이 많다고 볼 수는 없다. 가로주택정비사업에서 실질적으로 사업의 가장 중요한 단계는 관리처분계획과 사업시행계획의 수립 및 인가 단계이므로, 조합설립 이후 이러한 절차에 이르기까지 상당한 시일이 소요되는 것으로 보인다.

선이 있어야 하지만, 소규모주택정비사업에 직·간접적으로 영향을 미치는 관계 법령의 개선도 동시에 이루어져야 한다.

제3절 소규모주택정비사업 활성화 측면에서 본 「소규모주택정비법」의 문제점 및 한계

I. 의 의

「도시정비법」에 의한 재건축 및 재개발사업은 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정 → 추진위원회 인가 → 조합설립의 인가 → 사업시행계획의 인가 → 관리처분계획의 인가 → 이주 및 착공 → 준공인가 및 이전고시 → 청산 및 조합의 해산의 순서로 진행된다. 이러한 장기간의 사업절차로 인해 막대한 비용이 추가되고, 절차지연에 따라 사업비의 가중 등에 따라 「소규모주택정비법」에서는 사업절차를 간소화하여 사업활성화를 도모하고자 하였다. 하지만 「도시정비법」에 의한 사업절차는 지난 40여 년 간 축적되어 법리적·실무적으로 공고하게 된 것이다. 이러한 사업절차를 입법적으로 간소화한다고 하여 실질적인 효과를 볼 수 있는 것도 아니다.¹⁴⁾

이하에서는 「소규모주택정비법」상 절차간소화로 축약된 절차를 간단하게 살펴보고, 문제점을 검토한다. 이에 대해서는 「소규모주택정비법」 자체의 개정을 통해 보완하여야 할 사항이며, 이 연구는 타 법령의 개선사항을 연구범위로 한정하였기 때문에 이러한 점에 대하여는 후속연구에 맡기기로 한다.

14) 소규모주택정비사업 실무에서는 입법과정에서 절차간소화를 위해 지나치게 생략된 부분이 많고, 보완입법이 없는 경우에는 사업을 추진하는 토지등소유자의 피해로 이어질 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 한국경제, “가로주택·소규모재건축 활성화하겠다면서... 법 곳곳에 허점”, 2020.2.27.

II. 법리적 측면에서의 문제

1. 정비계획 및 구역지정의 생략

「도시정비법」상 “정비구역”이란 정비사업을 계획적으로 시행하기 위하여 정비구역 지정 절차에 따라 지정·고시된 구역을 말한다(제2조제1호). 정비구역은 정비사업에서 매우 중요한 역할을 한다. 먼저, 정비구역 지정을 통해 사업대상지의 위치와 면적이 확정된다. 구역 지정으로 조합원이 될 수 있는 자의 범위가 정해지게 되고, 정비기반시설의 수용능력을 평가할 수 있게 된다. 둘째, 정비구역이 지정되면 대상지역 내 정비사업이 진행될 것으로 법적 지위가 부여되므로 구역 내에서는 건축행위 등을 제한할 수 있는 법적 근거가 마련되는 것이다. 셋째, 정비구역의 지정은 이후 사업절차의 행정처분과 당사자들의 합의를 유효하게 만드는 효과가 있다. 넷째, 구역지정의 고시가 있는 날을 기준으로 주택 등 건축물을 공급하는 기준이 되고, 건축물의 분양받을 권리를 정하는 기준일이 되기도 한다.¹⁵⁾

「도시정비법」상 정비구역의 지정을 위해서는 관할 행정청에 의한 정비계획의 수립과 다양한 도시계획수립절차를 거쳐야 한다. 특히 구역변경을 하는 경우에는 변경절차를 거쳐야 하므로 매우 많은 시간과 비용이 들게 된다. 이러한 문제점을 개선하고자 「소규모주택정비법」은 절차간소화를 위해 정비구역 지정 및 정비계획의 수립절차를 생략하였다. 하지만, 최근 추진되고 있는 소규모주택정비사업의 경우에는 절차간소화의 효과를 누리는 것이 아니라, 정비구역의 지정이 없음으로 인해 발생하는 여러 문제점이 노정되고 있다. 즉, 구역지정 절차가 없음으로 인해 구역 내 행위제한의 근거가 없어졌으며, 사업구역이 악의적으로 변경되거나 조합원의 범위가 확정되지 않는 등의 문제로 인해 소송이 증가하고 오히려 사업절차가 지연되고 있다.¹⁶⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현행 “사업

15) 김중보·전연규, 「새로운 재건축·재개발 이야기 I」, 한국도시개발연구포럼, 2010, 40면.

16) 「소규모주택정비법」의 제정은 도시정비사업에 비해 사업절차를 간소화하는 것이었는데, ‘정비구역지정 및 정계획의 수립절차’를 거치지 않도록 하였다. 이는 일용 사업절차를 간소화하는 측면이 있지만, 사업을 추진하려는 자가 임의적으로 ‘사업시행구역’을 정하고, 이 구역에는 행위제한이 이루어지지 않아 여러 문제가 발생하고 있다. 우선, 사업구역 내 행위제한이 없어, 구역 내 소유자는 자신의 소유권을 분할하여(소위 ‘지분조개기’) 조합원이 됨으로써 조합원의 수만 증가하여 사업성에 악영향을 미친다. 또한 사업시행을 위한 동의서를 작성하는 절차에서 단독주택 소유자가 자신의 주택을 철거하고 다세대주택을 건축함으로써

구역제도”를 개선할 필요가 있다.

2. 조합설립절차의 간소화에 따른 조합설립추진위원회의 생략

「도시정비법」상 조합을 설립하려는 경우에는 정비구역의 지정·고시 후 토지등소유자 과반수의 동의를 받아 조합설립을 위한 추진위원회를 구성하여 시장·군수등의 승인을 받아야 한다(제31조제1항). “추진위원회”는 정비사업전문관리업자·설계자의 선정 및 변경, 개략적인 정비사업 시행계획서의 작성, 조합설립인가를 받기 위한 준비업무, 추진위원회 운영규정의 작성, 토지등소유자의 동의서의 접수, 조합의 설립을 위한 창립총회의 개최, 조합 정관의 초안 작성, 그 밖에 추진위원회 운영규정으로 정하는 업무 등 다양한 업무를 수행한다(제32조제1항).

종래 「도시정비법」상 추진위원회는 사업추진과 관련한 다양한 비리의 온상이 되었고, 추진위원회 절차로 인해 오히려 사업절차가 길어진다는 문제제기로 「소규모주택정비법」에서는 추진위원회 절차를 두지 않았다(부록: 「도시정비법」과 「소규모주택정비법」의 체계 비교 참조). 하지만, 조합설립을 위한 업무를 추진하는 주체가 사라짐으로 인해 법적 공백이 발생하게 되었다. 그에 따라 사실상의 법외적 추진위원회가 조직되고, 다수의 추진단체들이 난립하게 되면서 분쟁이 발생하고 있다.

「도시정비법」상 정비사업에서는 다수의 추진위원회가 난립하는 것을 방지하기 위하여 정비구역 지정·고시 후 토지등소유자 과반수의 동의를 받아 시장·군수 등의 승인을 받도록 하고 있다(제31조제1항). 그에 따라 하나의 정비구역에는 하나의 추진위원회만 승인되고, 조합설립을 위한 단체의 난립을 방지하게 된다. 이에 반해 「소규모주택정비법」은

소유권을 증가시키거나 다가구주택을 다세대주택으로 전환 신고하여 세대수를 증가시키기도 한다. 세대수의 증가는 가로주택정비조합의 조합원 강제가입제도와 결부되어 조합원 수의 증가를 가져오고, 그것은 사업성의 악화와 조합설립요건을 사후적으로 충족시키지 못하는 계기도 만들어낸다. 사업시행예정자 및 조합은 이러한 문제를 해결하기 위해 사업절차가 지연되고 비용의 낭비 문제에 직면하게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 조합결성 등 일정단계 이상에서 행위제한을 도입할 필요가 있다는 주장이 있다. 장운배 외, 「경기도 가로주택정비사업 추진방안」, 경기연구원, 2017, 127면.

사업시행구역이 임의적으로 정해지고, 추진위원회 규정이 없으므로 복수의 사업추진단체가 난립할 수 있다. 물론 「소규모주택정비법」상 시장·군수 등은 조합설립을 위한 검인동의서를 발급하지만, 복수의 검인동의서가 발급될 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다. 이러한 점에서 소규모주택정비사업의 원활한 추진을 위해서는 조합설립을 위한 단체 또는 기구를 어떻게 제도화할 것인가에 대한 검토가 필요하다.

3. 사업시행계획인가절차와 관리처분계획인가절차의 통합

“사업시행계획”이란 정비사업이 목적하는 건축물 및 정비기반시설 등을 위한 설계도인 면서 동시에 그 설계도면 대로의 시공을 위해 필요한 각종의 계획을 포괄한다. 사업시행계획은 인가를 통해 법적으로 확정되며, 사업시행계획의 인가는 사업시행자에게 도면대로 사업을 시행할 수 있도록 하는 법적 지위를 부여하는 의미를 갖는다.¹⁷⁾ 한편, “관리처분계획”이란 정비사업의 결과로 건설되는 결과물을 분배하는 계획이며, 사업시행자가 작성한 관리처분계획은 행정청에 의한 인가를 통해 확정된다.

사업시행계획과 관리처분계획이 가지는 기능은 매우 상이하며, 「도시정비법」에서는 양자의 기능을 분리하여 절차를 구성하고 있다. 그런데 「소규모주택정비법」은 절차간소화를 위해 두 개의 인가절차를 하나로 통합, 즉 사업시행계획에 관리처분계획을 포함시켜 하나의 인가처분만을 받게 하고 있다. 이로 인해 각각의 인가절차를 통해 확정되었던 분양설계의 기준, 국공유지 확보시기 등에 있어 법리 적용에 공백 또는 모순이 발생하는 원인이 되고 있다. 「소규모주택정비법」에서 사업시행계획절차와 관리처분계획절차를 통합함으로써 여러 절차상의 문제를 살펴보면, 예컨대, 「도시정비법」상 분양설계는 사업시행계획인가를 통해 확정된 바를 토대로 이루어지지만, 「소규모주택정비법」은 분양설계가 있는 다음에 사업시행계획인가를 받는다는 점에서 절차가 뒤바뀌어 있다. 또한 사업구역 내 국공유지가 있는 경우, 이를 확보하여 관리처분계획을 수립하여야 하는데, 통상 사업시행계획인가

17) 김종보·전연규, 앞의 책, 135면.

처분이 있는 후에 국공유지 확보가 가능하다. 그런데 관리처분계획절차가 사업시행계획절차보다 앞서 있으므로 국공유지를 확보하는 시점이 늦어지게 되어 관리처분계획의 수립에 차질이 생길 수 있는 것이다.

Ⅲ. 실무적 측면에서의 문제

1. 사업구역의 소규모에 따른 경제성 부족

일반적으로 우리 국민이 가장 선호하는 공공주택(아파트)의 경우, 일정한 규모가 달성되어야 공공주택의 관리비가 합리적으로 책정되고, 다양한 부대·복리시설을 제공할 수 있다.¹⁸⁾ 이러한 점을 고려하여 최근 법 개정은 사업구역의 면적을 기존의 2배까지 확대할 수 있도록 하고, 주차장 설치에 대한 특례규정 등을 두었지만, 여전히 기본적으로 단독·다가구주택이 대부분인 사업구역의 자체적 한계가 있다.¹⁹⁾ 즉, 법이 인정하는 사업구역에서 사업이 진행되는 경우 최대 200~300세대 정도의 공동주택만이 건설 가능하므로 주민을 위한 부대·복리시설, 관리비의 부담, 주변 기반시설의 이용가능성 등에서 규모의 경제를 누릴 수가 없는 것이다. 이는 대규모로 건설되는 「도시정비법」 상의 정비사업과 비교하여 선호도가 낮아지게 되는 원인이 된다.

2. 높은 사업비로 인한 조합원 부담의 가중

공사비용은 조합 사업의 비용 대부분을 차지하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 즉, 공사비용을 많이 투입하는 것은 그만큼 일반분양을 하는 경우, 분양가격을 높게 책정할 것임을

18) 「주택법」 상 ‘부대시설’은 주차장, 건축설비 등을 말하며, ‘복리시설’은 유치원, 주민운동시설 및 경로당 등을 말한다(제2조제13호 및 제14호). 가로주택정비사업의 사업구역 기준면적은 원칙적으로 1만㎡ 미만으로 「주택법」 상 주택건설기준에 따른 주차장의 부대시설을 세대수만큼 설치하거나 유치원(2,000세대 이상), 어린이 놀이터 및 어린이집(300세대 이상), 경로당(150세대 이상) 등을 설치(제4장 부대시설 및 제5장 복리시설 참조)하기에 어려움이 있을 것으로 보인다. 정비사업을 위한 구역이 적어도 300세대 이상이 되어야 「주택법」 상의 부대시설 및 복리시설의 설치가 원활할 것으로 판단된다.

19) 조필규·김은유, 앞의 논문, 31-32면.

암시한다. 그러나 최근 일부 소규모주택정비사업의 공사비가 「도시정비법」 상 재개발·재건축사업의 공사비보다 높게 책정되는 사례가 발생하고 있다.²⁰⁾ 결국 공사비가 규모의 경제를 이루지 못해 같은 내용의 공사를 진행하더라도 추가적인 비용이 발생하고, 이것은 고스란히 조합원의 부담이 되기 때문에 소규모주택정비사업이 활성화되기 어려운 구조적 요인이 되고 있다.²¹⁾

3. 타 법령에 의한 사업성 악화

소규모주택정비사업은 「소규모주택정비법」과는 별개로 수익이나 소득이 발생한 경우에 대해 조세를 부과하는 제 세법이나 도시 내 토지관리를 기본으로 하는 「공간정보관리법」과 같은 타 법령의 규율을 받게 된다. 즉, 「소규모주택정비법」이 사업의 활성화를 위해 최대한의 절차나 지원을 완비한다고 하더라도 타법령에서 고유한 법리에 따라 소규모주택정비사업을 규율하는 경우에는 사업성 자체에 치명적인 영향을 미치는 경우가 있다. 예를 들어, 소규모주택정비사업에 자신의 토지 또는 건축물 등을 출자하여 조합원이 되었는데, 사업완료 후 관리처분계획에 따라 건설된 주택을 배분받는 경우에도 취득세를 부과한다면 이는 토지등소유자에게 불합리한 부담으로 작용하게 된다. 이와 같이 타법령, 특히 세법에 따라 소규모주택정비사업에 다양한 형태의 조세가 부과되는 경우 사업성이 악화되므로 이를 개선할 필요성이 크다.

20) 가로주택정비사업은 규모가 작은 단점에도 불구하고 대부분의 조합은 주거환경을 위해 부대복리시설을 설치하기 위해 노력하기 때문에 그 만큼 공사비용이 증가할 수밖에 없다. 예를 들어, 주차장 건설에 있어 규모가 큰 재개발·재건축사업의 경우에는 지하층 건설이 용이하지만, 가로주택정비사업의 경우에는 규모가 작아 지하층을 더 깊게 굴토하여 공사를 해야 하므로 공사비가 더 추가된다. 나아가 지하주차장이 일정 깊이 이상이 되면 안정성검토 절차까지 밟아야 하는 점에서 비용이 더해지게 된다.

〈가로주택정비사업 및 재개발·재건축사업의 공사비 사례 비교〉

구분	00빌라	00연립	00구역	00구역
	가로주택정비사업	가로주택정비사업	주택재개발사업	주택재건축사업
사업부지면적(㎡)	3,139.20	693.6	36,322.50	15,165.10
연면적(㎡)	12,996.80	1,781.108	118,016.86	52,310.53
공사비(3.3㎡당)	4,700,000원	5,100,000원	4,134,000원	4,450,000원

출처: 소규모정비사업 전문관리업체(A) 내부자료 및 실무자 개별자문에 근거하여 정리함.

21) 조필규·김은유, 앞의 논문, 32면.

4. 사업활성화를 위한 타 법령의 제도적 지원 부족

소규모주택정비사업은 사업구역의 지정 → 조합의 설립 → 관리처분계획 및 사업시행계획의 인가 → 이주 → 착공 및 공사완료 → 주택의 배분과 일반분양 → 조합해산 등으로 절차로 진행된다. 이러한 절차는 평균적으로 3~4년의 사업기간을 요구하지만, 경우에 따라서는 6~8년의 장기간이 소요될 수도 있는 상황이다.²²⁾ 따라서 사업절차의 간소화를 위한 타 법령상의 제도적 지원(「공공주택특별법」에 의한 임시거주시설의 활용 등)이나 일반분양분이 미분양될 경우에 이를 인수할 수 있도록 관계 법령의 지원이 있게 된다면, 사업의 위험성이 줄어들게 되므로 사업의 활성화에 기여하게 될 것으로 판단된다.

22) 각주12) 참조.

제3장

소규모주택정비사업의 활성화를 위한 제도개선 방향

제1절 개 관

제2절 관련 법령의 개정을 통한 정비사업의 활성화 방향

제3장

소규모주택정비사업의 활성화를 위한 제도개선 방향

제1절 개 관

하나의 주택이나 건축물을 개축하거나 재축하는 경우와 달리, 도시 내 일정 구역을 정하여 그 구역 전체를 재정비하는 정비사업은 토지등소유자의 수가 다수이고, 장기간의 사업 기간과 막대한 사업비용을 요구하며, 도시의 주거환경 등에 미치는 영향이 크기 때문에 행정청의 규율과 개입이 단계적으로 이루어져야 한다. 또한, 정비사업은 사업 자체의 구조적 특성이 복잡하고, 다수의 이해관계인과 광범위하게 관련을 맺게 된다. 그에 따라 다수의 토지등소유자의 이주대책을 수립하거나 사업이 완료된 후 건설된 임대주택이나 일반분양분을 처리함에 있어 다수의 관련 법령과도 밀접하게 연결되어 있다. 때문에 소규모주택 정비사업의 활성화를 위해서는 사업절차에 관계되거나 사업완료 후 결과의 처리에 관여하는 관련 법령의 적절한 보완 내지는 지원이 절실하게 필요하다.

소규모주택정비사업은 노후·불량하게 되어 가치가 하락한 주택에 상당한 비용을 투입하여 새로이 건설하여 배분하는 것이므로 가치의 상승이 이루어지게 된다. 사업수행을 위해서 사업시행자인 조합은 공사비와 운영비를 사용하고 조합명의로 건설된 주택을 취득하게 된다. 또한, 사업시행을 위해 토지등소유자는 상당한 재원을 조합에 투입하게 되고, 조합은 그 재원을 기반으로 사업을 진행하며, 그 결과 공급되는 주택은 시장에서 높은 가격으로 거래된다.

이와 같은 정비사업은 “외형상”으로는 토지등소유자 또는 조합에게 소득이나 수익이 발생한 것으로 보이며, 세법 상 “실질과세의 원칙”, 즉 납세자가 형성한 명의, 명칭 또는 형식에도 불구하고 그 사실 또는 실질에 대해 조세가 부과되어야 하는 대상으로 볼 수 있다.²³⁾ 하지만, 소규모주택정비사업은 실질적으로 자신의 주택을 개축하는 것과 마찬가지로 자신에게 다시 배분하는 것이고, 다만, 조합이라는 사업시행기구를 통한다는 점에서 다를 뿐이다. 이러한 소규모주택정비사업의 본질을 고려하지 않고 실질과세의 원칙만을 강조하여 과세하는 것은 오히려 토지등소유자의 부담을 가중시켜 정비사업을 좌초시키거나 시도조차 하지 못하게 만드는 장애가 되고 있다.

소규모주택정비사업은 그 자체로 쇠락해가는 도심을 적극적으로 정비하여 도심의 기능을 회복하게 한다는 “공공성”을 가지는 사업이므로 정책적으로 이를 지원할 필요가 있으며, 그 대표적인 수단으로 특히 세제상의 특례나 비과세가 고려될 필요가 있다.

제2절 관련 법령의 개정을 통한 정비사업의 활성화 방향

I. 가로주택정비사업의 조합원입주권 및 종전주택 양도세 비과세

1. 현황 및 문제점

「소득세법」 상 소득세는 원칙적으로 발생한 모든 소득에 대하여 과세하도록 정하고 있지만, 공익 또는 정책목적 달성을 위하여 일정 유형의 소득 또는 소득 중 일정금액에 대해서는 소득세를 과세하지 않고 비과세하고 있다. 「소득세법」은 비과세하는 양도소득의 5가지 유형을 열거하고 있다.²⁴⁾

23) 오 윤, 「세법원론」, 한국학술정보, 2019, 154-155면.

24) 「소득세법」 제89조(비과세 양도소득) ① 다음 각 호의 소득에 대해서는 양도소득에 대한 소득세(이하 “양도소득세”라 한다)를 과세하지 아니한다.

1. 파산선고에 의한 처분으로 발생하는 소득
2. 대통령령으로 정하는 농지의 교환 또는 분합(分合)으로 발생하는 소득
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택과 이에 딸린 토지로서 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령

「소득세법」은 「도시정비법」 및 「소규모주택정비법」 상 정비사업과 관련하여 조합원입주권이 일정한 요건을 갖춘 경우에는 조합원입주권을 양도하여 발생한 소득을 비과세 대상으로 보아 양도소득세를 부과하지 않는다(제88조제9호 및 제89조제1항제4호). 여기서 비과세 대상인 “조합원입주권”이란 「도시정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 및 「소규모주택정비법」 제29조에 따른 사업시행계획인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위를 말한다. 이 경우 「도시정비법」에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「소규모주택정비법」에 따른 소규모재건축사업을 시행하는 정비사업조합의 조합원으로서 취득한 것(그 조합원으로부터 취득한 것을 포함한다)으로 한정하며, 이에 딸린 토지는 포함한다.²⁵⁾ 즉, 조합방식으로 진행되는 정비사업에 있어서 해당 조합의 조합원이 취득하게 되는 조합원입주권은 정비사업이 “조합방식”으로 진행되는가 여부에 따라 비과세 대상인가를 정하는 기준이 된다.

현행법 상 조합방식으로 정비사업이 진행되는 사업은 「도시정비법」에 의한 재건축·재개발사업과 「소규모주택정비법」에 의한 가로주택정비사업 및 소규모재건축사업이 있다. 그런데 「소득세법」 상 조합원입주권의 범위에서 “가로주택정비사업”만이 제외되어 있다. 같은 조합방식의 정비사업임에도 불구하고 가로주택정비사업이 제외됨으로써 이 사업에 의한 조합원입주권의 양도 시 양도소득세가 부과되는 문제가 발생하고 있는 것이다.

령으로 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적 이내의 토지의 양도로 발생하는 소득

가. 1세대가 1주택을 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 주택

나. 1세대가 1주택을 양도하기 전에 다른 주택을 대체취득하거나 상속, 동거분양, 혼인 등으로 인하여 2주택 이상을 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 주택

4. 제2항에 따른 조합원입주권을 1개 보유한 1세대가 다음 각 목의 어느 하나의 요건을 충족하여 양도하는 경우 해당 조합원입주권을 양도하여 발생하는 소득.

가. 양도일 현재 다른 주택을 보유하지 아니할 것

나. 양도일 현재 1조합원입주권 외에 1주택을 소유한 경우로서 해당 1주택을 취득한 날부터 3년 이내에 해당 조합원입주권을 양도할 것(3년 이내에 양도하지 못하는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우를 포함한다)

5. 「지적재조사에 관한 특별법」 제18조에 따른 경계의 확정으로 지적공부상의 면적이 감소되어 같은 법 제20조에 따라 지급받는 조정금

25) 「소득세법」은 2020.8.8. 개정을 통하여 “조합원입주권”에 대한 정의규정을 명시적으로 두었다. 개정법은 2021.1.1. 시행 예정이지만, 이미 개정이 완료되었으므로 개정법을 기준으로 논의하기로 한다.

정비사업 진행 중 조합원입주권을 양도하는 것은 조합원이 해당 사업의 종료를 기다릴 수 없는 사유가 있는 경우가 대부분이며, 특히 조합원입주권을 처분하여 재원을 취득할 목적인 경우가 많다. 이 때 조합원입주권의 양도에 대해 양도소득세가 부과됨으로 인하여 조합원입주권의 처분 또는 조합원지위의 이전에 어려움을 겪고 있다. 따라서 조합원입주권을 처분하지 못하는 조합원의 경우, 조합이 다음 사업절차를 진행하는 것에 대하여 수동적으로 대처하게 되면서 여러 문제가 발생한다. 사업시행계획인가 후 적기에 신속하게 이주를 하여야 함에도 불구하고 이주재원을 마련하지 못하거나 조합의 사업비 증액 등에 따른 총회의결 등에 있어 적극적 반대자의 입장이 되기도 한다.

한편, 1세대가 주택과 조합원입주권 또는 분양권을 보유하다가 그 주택을 양도하는 경우에는 양도소득세를 부과하는 것이 원칙이다. 다만, 「도시정비법」에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「소규모주택정비법」에 따른 소규모재건축사업의 시행기간 중 거주를 위하여 주택을 취득하는 경우나 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우에는 양도소득세 비과세의 대상이다. 이것은 정비사업의 사업기간 중에 일시적으로 2주택자가 되는 경우에도 이를 용인하여 정비사업을 원활하게 추진하기 위하여 인정된 제도이다.

이러한 입법취지에도 불구하고, 사업기간 중 종전의 주택을 처분하는 경우에도 양도소득세가 비과세되는 정비사업의 유형으로 「도시정비법」 상 재건축 및 재개발사업과 「소규모주택정비법」 상의 소규모재건축사업으로 한정되어 있고, 가로주택정비사업의 경우에는 비과세 혜택을 받지 못한다는 문제점이 발생하고 있는데, 동일한 정비사업임에도 가로주택정비사업의 경우에만 제외됨으로써 조세형평의 원칙이 심각하게 훼손되고 있다.

2. 양도세 비과세의 의의와 대상

(1) 양도소득세 비과세의 의의

소득세는 원칙적으로 「소득세법」 상 모든 소득에 대하여 과세하도록 정하고 있지만, 공익 또는 정책목적 달성을 위하여 일정 유형의 소득 또는 소득 중 일정금액에 대해서는

소득세를 과세하지 않고 비과세한다. 이와 같이 국가가 비과세로 정함으로써 과세권을 포기한 경우에는 소득세 납세의무 자체가 성립되지 않는다. 그에 따라 납세자는 신고 또는 신청절차를 준수할 의무가 없으며, 세무행정청의 행정처분 없이 법률상의 요건만 갖추어지면 당연히 과세되지 않게 된다.

(2) 1세대 1주택 비과세

「소득세법」 제89조제1항제3호에 따르면, 거주용건물의 연면적·가액 및 시설 등이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하지 않는 1세대 1주택(대통령령으로 정하는 고가주택을 제외한다)과 이에 부수되는 토지로서 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령령으로 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적 이내의 토지(주택부수토지)의 양도로 인하여 발생하는 소득에 대하여는 소득세를 과세하지 아니한다. 여기서, 1세대 1주택의 양도소득에 대한 비과세란 주택의 양도 당시를 기준으로 하여 1세대가 국내에 1주택만을 소유하다가 이를 양도한 경우로서 일정한 요건을 충족하는 경우로서 양도소득세를 비과세하는 것이다.²⁶⁾

소득세의 부과대상인 “자본이득”은 미래 현금흐름의 현가의 변화에 대해 과세하는 것이다. 여기에서의 현금흐름은 미래순현금흐름을 의미하는데, 자기가 거주하는 주택(자가주택)에서는 그러한 미래순현금흐름이 발생하지 않는다. 따라서 자가주택의 자본이득에 대해서는 과세하지 않는 것이다.²⁷⁾

「소득세법」 제89조(비과세 양도소득) ① 다음 각 호의 소득에 대해서는 양도소득에 대한 소득세(이하 “양도소득세”라 한다)를 과세하지 아니한다.

3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택(가액이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 고가주택은 제외한다)과 이에 딸린 토지로서 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령령으로 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적 이내의 토지(이하 이 조에서 “주택부수토지”라 한다)의 양도로 발생하는 소득

26) 정지선, “재개발·재건축관련 조세법상 쟁점과 정책과제”, 『조세연구』 10-2, 2010, 83-85면.

27) 오 윤, 앞의 책, 559면.

가. 1세대가 1주택을 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 주택
 나. 1세대가 1주택을 양도하기 전에 다른 주택을 대체취득하거나 상속, 동거분양, 혼인 등으로
 인하여 2주택 이상을 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 주택

이와 같이 1세대 1주택의 양도로 인하여 발생하는 소득에 대하여 양도소득세를 비과세하는 것은 주택이 가지는 특수성을 반영한 것으로서 ‘국민의 주거생활의 안정과 거주·이전의 자유를 보장하기 위함’에 있다.²⁸⁾ 또한, 1세대 1주택에 대하여도 과세한다면 그 세대에는 종전의 주택에 비해 납부세액만큼 가치가 적은 새로운 주택밖에 구입하지 못한다는 점이 과세의 당위성보다 더 고려되었기 때문이다. 이에 대하여는 과세형평에 위배된다거나 부동산 투기억제에 더 무게를 두어야 한다는 견해도 있다.²⁹⁾

(3) 조합원입주권의 양도에 따른 양도소득세 비과세

1) 양도소득세의 비과세

「도시정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가일 및 「소규모주택정비법」 제29조에 따른 사업시행계획인가일(인가일 전에 기존주택이 철거되는 때에는 기존주택의 철거일) 현재 ‘1세대 1주택 비과세’에 해당하는 기존주택을 소유하는 세대가 일정한 요건을 갖춘 경우에는 해당 조합원입주권을 양도하는 경우에 발생하는 양도소득세를 부과하지 않는다. 그 일정한 요건이란 첫째, 양도일 현재 다른 주택을 보유하지 아니할 것, 둘째, 양도일 현재 1조합원입주권 외에 1주택을 소유한 경우로서 해당 1주택을 취득한 날부터 3년 이내에 해당 조합원입주권을 양도하는 것을 의미한다(「소득세법」 제89조제1항제4호). 다만, 해당 조합원입주권의 가액이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우에는 양도소득세를 과세한다.³⁰⁾

28) 대법원 1993.1.19. 선고 92누12988 판결, 대법원 1999. 12. 10. 선고 98두13051 판결, 대법원 2001. 9. 28. 선고 2000두10465 판결.

29) 김기섭, “1세대 1주택 비과세제도”, 『변호사 법률실무연구』 23집, 156면.

30) 「소득세법」 시행령 제155조(1세대1주택의 특례) ⑩ 법 제89조제1항제4호 각 목 외의 부분 단서에서 “대

2) 가로주택정비사업의 조합원입주권의 제외

「소득세법」 제89조에 따라 조합원입주권에 대하여 양도소득세를 비과세하는 규정을 두어 정비사업의 원활한 추진을 도모하고 있음에도 불구하고, 해당 정비사업의 범위는 「도시정비법」 상 재건축사업 또는 재개발사업, 「소규모주택정비법」 상 소규모재건축사업으로 한정하고 있다.

「소득세법」 제88조(정의) 9. “조합원입주권”이란 「도시 및 주거환경정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제29조에 따른 사업시행계획인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위를 말한다. 이 경우 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업을 시행하는 정비사업조합의 조합원으로서 취득한 것(그 조합원으로부터 취득한 것을 포함한다)으로 한정하며, 이에 딸린 토지를 포함한다.

(4) 종전주택의 양도에 따른 양도소득세 비과세

1) 양도소득세 부과 원칙

양도소득세가 비과세되는 1세대 1주택의 요건에 해당하더라도, 그 주택의 양도 당시 「도시정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 또는 「소규모주택정비법」 제29조에 따른 사업시행계획인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위(조합원입주권)를 보유하고 있는 경우에는 1세대 1주택에 대한 양도소득세 비과세에 관한 규정을 적용하지 아니한다(「소득세법」 제89조제2항 본문).

2) 예외적 양도소득세의 비과세

「도시정비법」에 따른 주택재건축사업 또는 주택재개발사업 및 「소규모주택정비법」에 따른 소규모재건축사업의 시행기간 중 거주를 위하여 주택을 취득하는 경우 그 밖의 부득

통령령으로 정하는 기준을 초과하는 경우”란 조합원입주권의 양도 당시의 실지거래가액의 합계액이 9억 원을 초과하는 경우를 말한다.

이한 사유로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다(「소득세법」 제89조제2항 단서).

「소득세법」시행령 제156조의2 제3항³¹⁾ 등에 의하면, 조합원입주권도 주택과 마찬가지로 1세대 1입주권에 대하여 양도소득세를 비과세하는 혜택을 부여하는데, 일반주택과 중복보유는 인정하지 않되 “일시적으로” 주택과 조합원입주권을 함께 보유한 1세대의 경우 조합원입주권 또는 관리처분계획에 따른 신축주택을 취득한 날부터 2년 이내에 종전 주택 또는 대체주택을 양도하는 경우 등(제156조의2 제3항·제4항·제5항) 그 양도하는 주택에 대하여는 1세대 1주택 비과세혜택을 부여한다. 다만, 조합원입주권 또는 신축주택을 취득한 날부터 2년 이내에 종전 주택 또는 대체주택을 양도하지 못한 경우 등 일정한 요건을 갖춘 경우에는 별도의 규제 규정이 있다(영 제156조의2 제3항 괄호부분 및 같은 조 제4항제1호 괄호부분).

3. 가로주택정비사업의 조합원입주권

(1) 가로주택정비사업방식과 조합원입주권

「소규모주택정비법」 상 가로주택정비사업은 토지등소유자가 설립한 조합에 의하거나 조합이 일정한 요건을 갖춘 자와 공동으로 사업을 시행할 수 있다(제17조제3항제2호). 따라서 가로주택정비사업이 조합의 설립을 통해 시행되는 경우, 토지등소유자는 조합원의 자격을 취득하게 되며(제24조), 조합원이 된 자는 분양신청 후 관리처분계획과 사업시행계획인가를 통해 조합원입주권을 취득하게 된다(제29조).

31) 「소득세법」시행령 제156조의2 ③ 국내에 1주택을 소유한 1세대가 그 주택(이하 이 항에서 “종전의 주택”이라 한다)을 양도하기 전에 조합원입주권을 취득함으로써 일시적으로 1주택과 1조합원입주권을 소유하게 된 경우 종전의 주택을 취득한 날부터 1년 이상이 지난 후에 조합원입주권을 취득하고 그 조합원입주권을 취득한 날부터 3년 이내에 종전의 주택을 양도하는 경우(3년 이내에 양도하지 못하는 경우로서 기획재정부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우를 포함한다)에는 이를 1세대1주택으로 보아 제154조제1항을 적용한다. 이 경우 제154조제1항제1호, 제2호가목 및 제3호에 해당하는 경우에는 종전의 주택을 취득한 날부터 1년 이상이 지난 후 조합원입주권을 취득하는 요건을 적용하지 아니한다.

이와 같이 토지등소유자(조합원)가 가로주택정비사업을 통해 조합원입주권을 취득하는 방식은 「도시정비법」 상 재건축·재개발사업이나 「소규모주택정비법」 상 소규모재건축사업이나 동일하다. 그럼에도 불구하고 가로주택정비사업이 조합방식으로 이루어지고, 동일하게 조합원입주권을 취득함에도 보유하는 주택의 양도에 대해 「소득세법」 상 양도세 비과세에 해당되지 않는다는 것은 조세부담의 형평의 원칙상 문제가 있다.

(2) 가로주택정비사업의 조합원입주권 양도세 비과세의 연혁

가로주택정비사업이 정비사업의 하나의 유형으로 자리 잡은 것은 2012년 「도시정비법」 개정을 통해서다. 이 때 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하는 가로주택정비사업 방식을 새로이 도입하였다.³²⁾ 하지만, 가로주택정비사업의 주된 사업방식이 “조합방식”으로 수행되는 것으로 주택재건축사업 또는 주택재개발사업과 동일한 사업방식을 취함에도 사업방식의 도입과 함께 양도소득세의 비과세 규정이 입법되지 못하였다. 즉, 원칙적으로는 2012년 「소득세법」을 개정하면서 가로주택정비사업에 따른 조합원입주권의 취득 시 양도소득세 비과세에 관한 규정이 같이 적용되는 것으로 하는 것이 바람직하였다.

* 2005년 개정 소득세법 제89조(비과세 양도소득) : 재건축·재개발사업에 비과세 처음 도입

② 제1항의 규정에 불구하고 동항제3호의 규정은 대통령령이 정하는 1세대가 주택(주택부수토지를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 「도시 및 주거환경정비법」 제48조의 규정에 따른 관리처분계획의 인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위[동법에 따른 주택재건축사업 또는 주택재개발사업을 시행하는 정비사업조합의 조합원으로서 취득한 것(그 조합원으로부터 취득한 것을 포함한다)에 한하며, 이에 부수되는 토지를 포함한다. 이하 “조합원입주권”이라 한다]를 보유하다가 그 주택을 양도하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

다만, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재건축사업 또는 주택재개발사업의 시행기간 중 거주를 위하여 주택을 취득하는 경우 그 밖의 부득이한 사유로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

32) 「도시정비법」 [시행 2012. 8. 2.] [법률 제11293호, 2012. 2. 1., 일부개정] 개정이유 참조.

* 2012년 개정 소득세법 제89조(비과세 양도소득) : 가로주택사업이 도입되었으나 비과세 제외
 ② 대통령령으로 정하는 1세대가 주택(주택부수토지를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 「도시 및 주거환경정비법」 제48조에 따른 관리처분계획의 인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위[같은 법에 따른 주택재건축사업 또는 주택재개발사업을 시행하는 정비사업조합의 조합원으로서 취득한 것(그 조합원으로부터 취득한 것을 포함한다)으로 한정하며, 이에 딸린 토지를 포함한다. 이하 “조합원입주권”이라 한다]를 보유하다가 그 주택을 양도하는 경우에는 제1항에도 불구하고 같은 항 제3호를 적용하지 아니한다.

다만, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재건축사업 또는 주택재개발사업의 시행기간 중 거주를 위하여 주택을 취득하는 경우나 그 밖의 부득이한 사유로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

* 2017년 개정 소득세법 제89조(비과세 양도소득) : 소규모재건축만 추가, 가로주택사업은 제외
 ② 1세대가 주택(주택부수토지를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 「도시 및 주거환경정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제29조에 따른 사업시행계획인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위[같은 법에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업을 시행하는 정비사업조합의 조합원으로서 취득한 것(그 조합원으로부터 취득한 것을 포함한다)으로 한정하며, 이에 딸린 토지를 포함한다. 이하 “조합원입주권”이라 한다]를 보유하다가 그 주택을 양도하는 경우에는 제1항에도 불구하고 같은 항 제3호를 적용하지 아니한다.

다만, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업의 시행기간 중 거주를 위하여 주택을 취득하는 경우나 그 밖의 부득이한 사유로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 개정안의 제안 : 「소득세법」 제88조, 제89조 및 같은 법 시행령 제156조의2

조합방식으로 시행되는 가로주택정비사업의 경우에도 사업시행계획인가를 통해 조합원 입주권이 생성되고, 조합원입주권을 사업시행기간 중 주택으로 볼 필요성이 여전히 존재한다. 또한 조합원입주권의 부여로 기존 주택의 처분 등에 심대한 영향을 미치는 것은 「도시정비법」 상 정비사업을 통한 조합원입주권에 대해 양도소득세를 비과세하는 입법의 취지와도 맞지 않는다. 따라서 다음과 같이 「소득세법」의 개정이 필요하다.

현 행	개정안
<p>제88조(정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>9. “조합원입주권”이란 「도시 및 주거환경정비법」 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제29조에 따른 사업시행계획인가로 인하여 취득한 입주자로 선정된 지위를 말한다. 이 경우 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업을 시행하는 정비사업조합의 조합원으로서 취득한 것(그 조합원으로부터 취득한 것을 포함한다)으로 한정하며, 이에 딸린 토지를 포함한다.</p>	<p>「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업</p>
<p>제89조(비과세 양도소득) ② 1세대가 주택(주택부수토지를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 조합원입주권 또는 분양권을 보유하다가 그 주택을 양도하는 경우에는 제1항에도 불구하고 같은 항 제3호를 적용하지 아니한다. 다만, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업 또는 재개발사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모재건축사업의 시행기간 중 거주를 위하여 주택을 취득하는 경우나 그 밖의 부득이한 사유로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업</p>
<p>소득세법 시행령 제156조의2(주택과 조합원입주권을 소유한 경우 1세대1주택의 특례) ④ 국내에 1주택을 소유한 1세대가 그 주택을 양도하기 전에 조합원입주권을 취득함으로써 일시적으로 1주택과 1조합원입주권을 소유하게 된</p>	

현행	개정안
<p>경우 조합원입주권을 취득한 날부터 3년이 지나 종전의 주택을 양도하는 경우로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 때에는 이를 1세대1주택으로 보아 제154조제1항을 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재개발사업, 재건축사업 또는 소규모재건축사업의 관리처분계획등에 따라 취득하는 주택이 완성된 후 2년 이내에 그 주택으로 세대전원이 이사(기획재정부령이 정하는 취학, 근무상의 형편, 질병의 요양 그 밖의 부득이한 사유로 세대의 구성원 중 일부가 이사하지 못하는 경우를 포함한다)하여 1년 이상 계속하여 거주할 것 2. 재개발사업, 재건축사업 또는 소규모재건축사업의 관리처분계획등에 따라 취득하는 주택이 완성되기 전 또는 완성된 후 2년 이내에 종전의 주택을 양도할 것 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재개발사업, 재건축사업 또는 가로주택정비사업, 소규모재건축사업의 2. 재개발사업, 재건축사업 또는 가로주택정비사업, 소규모재건축사업의

II. 조합에 대한 비영리법인 과세

1. 현황 및 문제점

(1) 법인세의 의의와 부과대상

“법인세”란 법인의 소득을 과세대상으로 하여 법인에게 부과하는 조세를 말한다.³³⁾ 법인세의 과세 요건과 절차를 정하는 법적 근거는 「법인세법」이며, 이 법은 법인세의 과세요건과 절차를 규정함으로써 법인세를 공정하게 과세하고, 납세의무의 적절한 이행을 확보하며, 재정수입의 원활한 조달에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 법인세는 국세·

33) 오윤, 앞의 책, 603면.

직접세·보통세에 속하며, 일정한 소득을 과세대상으로 한다는 점에서 소득세의 성격을 가진다.

법인세의 납세의무자는 「법인세법」에서 정하는 소득이 있는 내국법인 및 국내원천소득이 있는 외국법인이다(제3조제1항). 다만, 내국법인 중 국가와 지방자치단체(지방자치단체 조항을 포함한다)는 그 소득에 대한 법인세를 납부할 의무가 없다(제3조제2항). 한편, 법인세 납부대상자인 법인에게 부과되는 과세소득의 범위도 「법인세법」에서 정하고 있다. 즉, 내국법인에 법인세가 과세되는 소득은 ① 각 사업연도의 소득, ② 청산소득(清算所得), ③ 토지등의 양도에 따른 양도소득으로 한다. 다만, 비영리내국법인의 경우에는 ① 각 사업연도의 소득, ② 토지등의 양도에 따른 양도소득으로 한정된다(제4조제1항).

이와 같이, 법인세의 부과에 있어서 영리법인과 비영리법인을 구별하는 취지는 정책적 배려 때문이다. 비영리법인의 주된 설립목적은 비영리적인 사회활동을 위한 것이고, 이는 대부분 외부 경제효과가 있는 활동으로서 국가는 정책적으로 그 양을 늘릴 필요가 있는 것이다. 비영리법인이 영리활동을 통해 얻는 경제적 이득을 그러한 활동에 사용한다면 그것을 필요경비로 인정해 줄 정책적 필요가 있기 때문이다.³⁴⁾ 「법인세법」상 법인세의 주된 과세대상은 국내 영리법인이며, 국내 비영리법인이나 외국법인에 대해서는 별도의 규정을 두고 규율하고 있다. 따라서 법인세 과세대상인 법인이 영리법인인가, 비영리법인인가 하는 점이 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 나아가 비영리법인에 해당하는 경우에는 명시적으로 입법된 경우에 비영리법인으로서 취급된다는 점에 주의해야 한다.

(2) 「소규모주택정비법」상 정비조합에 대한 법인세 과세의 문제점

「도시정비법」과 동일한 목적으로 정비사업을 수행하지만, “대규모”의 면적을 대상으로 하는 정비사업과 달리 “소규모”로 정비사업을 수행할 필요가 있는 구역을 정비하기 위하여 제정된 것이 바로 「소규모주택정비법」이다.³⁵⁾ 「소규모주택정비법」에 따른 주요 정비사업

34) 오 윤, 앞의 책, 612면; 이창희, 「세법강의」, 박영사, 2020, 536-537면.

35) 「소규모주택정비법」 제정이유 참조.

인 가로주택정비사업과 소규모재건축사업은 주된 사업방식으로 “조합”을 사업시행자로 예정하고 있다(제22조 내지 제25조 등).

「도시정비법」상 정비조합과 마찬가지로 「소규모주택정비법」상 정비조합의 법적 성격은 그것을 “법인”으로 하고 있으며, 조합에 의한 사업방식 또한 「도시정비법」과 같은 구조를 취하고 있다.³⁶⁾ 이는 「도시정비법」상 정비조합의 법적 성격과 사업절차를 대부분 준용하고 있는 「소규모주택정비법」의 입법취지에도 반영된 것이다(제56조제1항).

법인세에 관한 특례규정을 두고 있는 조세특례제한법에서는 「도시정비법」 및 「소규모주택정비법」에 의한 정비조합의 법적 성격을 반영하여 과세특례 규정을 두고 있다. 즉, 「도시정비법」상 재건축·재개발조합 및 「소규모주택법」상의 소규모재건축조합의 경우에는 이를 비영리법인으로 보아, 비영리법인으로서 취급하고 있다. 하지만, 「소규모주택정비법」에 의한 가로주택정비조합이나 소규모재건축조합 모두 비영리 국내법인으로서의 법적 성격이 인정됨에도 불구하고, 가로주택정비조합에 대해서만 비영리 국내법인으로 본다는 규정이 없어 영리법인으로 취급되는 문제점이 지적되고 있다.

2. 소규모정비조합의 법적 성격과 「법인세법」상의 취급

(1) 「도시정비법」상 정비조합의 법적 성격과 과세

「도시정비법」은 사업시행자로서의 정비조합에 대하여 법인의 지위를 부여하고 있지만, 법인의 법적 성격이 영리법인인지 또는 비영리법인인지에 대해서는 따로 정하고 있지 않다(제38조제1항). 따라서 정비사업 전체 과정과 사업에 따른 수익구조 및 조합원의 수익배분 등을 종합적으로 검토하여야 한다.

「도시정비법」상 정비조합의 경우에는 토지등소유자의 과반수 이상의 동의를 통해 조합 설립추진위원회가 결성되고, 시장 및 군수 등의 설립 인가를 받아야 하고, 주택재개발 조

36) 제56조(「도시 및 주거환경정비법」의 준용) ① 조합의 법인격·정관·임원 등에 관하여는 같은 법 제38조 및 제40조부터 제46조까지를 준용한다.

합의 경우에는 토지 등 소유자의 4분의 3의 동의와 해당 구역의 토지 면적의 2분의 1 이상이 포함되어야 설립추진위원회가 결성될 수 있도록 규정하고 있다. 설립추진위원회는 사업 수행에 필요한 사항들을 포함하고 있는 정관을 작성하여, 정비사업조합의 설립에 대해 시장, 군수 등 해당 지방자치단체장의 인가를 받는 과정을 거치도록 하고 있다. 이러한 일련의 과정을 통해 주택재건축 또는 주택재개발 정비사업조합은 법인으로서의 지위를 획득하게 된다.

정비조합은 토지등소유자의 재산을 이전받아 정비사업을 수행한 후 관리처분계획에 따라 조합원에게 배분하는 과정을 거친다(제74조). 이 과정에서 정비사업에 따라 사업비 또는 이익의 과부족분이 발생한 경우에는 청산금의 부과 등을 통해 처리된다. 종국적으로 조합은 청산금부과를 통해 정비사업의 손익을 처리하는 등 잔존사무를 처리하고 해산하게 된다(제89조). 이와 같이 정비조합은 정비구역 내의 토지등소유자를 위하여 주택개량 등 정비사업을 시행한다는 점에서 “비영리법인”으로서의 성격을 가지고 있다.

「조세특례제한법」은 정비조합을 일괄적으로 비영리법인으로 의제하여 「법인세법」을 적용하고 있다(제104조의7제1항).³⁷⁾ 정비조합이 비영리법인으로 취급되면서, 정비조합이 부담하는 법인세는 ① 각 사업연도의 소득, ② 토지등의 양도에 따른 양도소득으로 한정된다(제4조제1항).

(2) 「소규모주택정비법」 상 정비조합의 법적 성격 확정 필요

「소규모주택정비법」 상 가로주택정비조합이나 소규모재건축조합은 「도시정비법」의 정비조합과 마찬가지로 공법인의 성격을 가지며(제56조에 의한 「도시정비법」 제38조 준용), 조합의 설립목적이 「도시정비법」 상 정비조합의 설립목적과 동일하다는 점에서 비영리법

37) 이에 대해서 「도시정비법」 상 정비조합인 재건축조합과 재개발조합을 달리 보아야 한다는 주장이 있다. 즉, 전자의 경우에는 영리법인의 성격이 있지만, 「조세특례제한법」이 특별히 한시적으로 비영리법인으로서 의제한다는 규정을 둔 것으로 파악한다. 임규진·정승영, “정비사업조합의 법적 성격과 과세문제”, 「조세연구」 9-3, 2009, 314-319면.

인의 성격을 띠는 것으로 볼 수 있다. 따라서 「소규모주택정비법」상 정비조합의 경우도 「법인세법」상 비영리법인으로 취급하여 법인세를 부과하는 것이 타당하다.

그에 따라 「소규모주택정비법」상의 정비조합에서 비과세되는 부분은 “청산소득”에 한정된다. 「법인세법」상 청산소득은 ‘어느 특정한 시점(해산시점)에 법인의 장부에 잡힌 자산의 가치와 실체가치의 차액’을 말한다(제79조).

3. 개정안의 제안 : 「조세특례제한법」 제104조의7제2항 및 같은 법 시행령 제104조의4

현 행	개정안
<p>제104조의7(정비사업조합에 대한 과세특례)</p> <p>② 「도시 및 주거환경정비법」 제35조에 따라 설립된 조합(전환정비사업조합을 포함하며, 이하 이 조에서 “정비사업조합”이라 한다)에 대해서는 「법인세법」 제2조에도 불구하고 비영리내국법인으로 보아 「법인세법」(같은 법 제29조는 제외한다)을 적용한다.</p>	<p>제104조의7(정비사업조합에 대한 과세특례)</p> <p>② 「도시 및 주거환경정비법」 제35조 또는 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」 제23조에 따라 설립된 조합</p>
<p>시행령 제104조의4(정비사업조합의 수익사업의 범위) 법 제104조의7제2항을 적용할 때 정비사업조합이 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 해당 정비사업에 관한 관리처분계획에 따라 조합원에게 종전의 토지를 대신하여 토지 및 건축물을 공급하는 사업은 「법인세법」 제4조제3항에 따른 수익사업이 아닌 것으로 본다.</p>	<p>시행령 제104조의4(정비사업조합의 수익사업의 범위) 법 제104조의7제2항을 적용할 때 정비사업조합이 「도시 및 주거환경정비법」 또는 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」에 따라 해당 정비사업에 관한 관리처분계획에 따라 조합원에게 종전의 토지를 대신하여 토지 및 건축물을 공급하는 사업은 「법인세법」 제4조제3항에 따른 수익사업이 아닌 것으로 본다.</p>

Ⅲ. 조합에 대한 부가가치세 부과세

1. 현황 및 문제점

(1) 부가가치세의 의의와 부과대상

「부가가치세법」 상 “부가가치”가 무엇인가에 대한 명시적인 규정은 없다. 다만, 일반적으로 “부가가치세”란 ‘생산 및 유통의 각 단계에서 생성되는 부가가치에 대해 부과되는 조세’ 또는 ‘국민경제에서 창출된 부가가치에 대한 조세’로 이해되고 있다.³⁸⁾ 부가가치세는 일반소비세이며, 세 부담의 전가가 예정된 간접세의 일종이다.

「부가가치세법」은 부가가치세의 과세대상으로 2가지를 정하고 있는 데, 하나는 ‘사업자가 행하는 재화 또는 용역의 공급’이고, 다른 하나는 ‘재화의 수입’이다(제4조). 따라서 과세대상에서 중요한 개념은 “재화”이고, 재화의 개념과 범위가 부가가치세를 부과하는 대상과 범위를 정하는 기준이 된다.³⁹⁾ 한편, 「부가가치세법」 상 “재화”란 재산 가치가 있는 물건 및 권리를 말한다. 여기에서의 물건에는 상품·제품·원료·기계·건물 등 모든 유체물 및 전기·가스·열 등 관리할 수 있는 자연력이 있다. 한편 재화의 범위에 속하는 권리에는 광업권, 특허권, 저작권 등 제1항에 따른 물건 외에 재산적 가치가 있는 모든 것으로 한다(법 제2조제1호 및 시행령 제2조). 부가가치세의 납세의무자는 사업자와 재화를 수입하는 자이며, 개인, 법인(국가·지방자치단체와 지방자치단체조합을 포함한다), 법인격이 없는 사단·재단 또는 그 밖의 단체는 부가가치세를 납부할 의무가 있다(제3조).

(2) 소규모정비조합에 대한 부가가치세 부과

「소규모주택정비법」 상 정비조합은 관리처분계획 및 사업시행계획에 따라 조합원으로 부터 받은 토지 및 건축물을 다시 조합원에게 배분하는 것이므로 재화를 공급하여 부가가

38) 오 윤, 앞의 책, 833면.

39) 「부가가치세법」 상 “용역”이란 재화 외에 재산 가치가 있는 모든 역무(役務)와 그 밖의 행위를 말한다. 용역의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제2조제2호).

치를 창출하는 것으로 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 「조세특례제한법」에서는 부가가치세에 대한 과세특례 규정을 두지 않아 「소규모정비법」에 따른 정비조합은 부가가치세를 부담하게 되는 문제점이 발생하고 있다.

2. 부가가치세 비과세 필요성

(1) 「도시정비법」 상 조합의 부가가치세 비과세

「도시정비법」 상 조합이 관리처분계획에 따라 조합원에게 공동주택을 공급하는 것은 「부가가치세법」이 정하는 재화의 공급이라 할 수 없어 이를 비과세하고 있다.⁴⁰⁾ 즉, 정비사업조합이 관리처분계획에 따라 공급하는 토지의 공급에 대해서는 현재 「조세특례제한법」 제104조의7제3항에서 재화의 공급으로 보지 않고, 이에 대해서 부가가치세를 면제하는 조항을 규정하고 있다.

다만, 부가가치세의 경우, 과세 대상에 대해 법인세의 경우와 마찬가지로, 종전 토지를 대신하여 공급하는 토지 및 건축물의 범위에 대해 해석상 논쟁이 있다. 관리처분계획에 따라 출자한 토지 및 건축물 상당 금액인가, 아니면 해당 금액 전액인가, 아니면 토지 가격에 상당하는 금액만 해당되는가 하는 점이다. 하지만 이 경우에도 정비사업조합에 출자한 토지 가격에 상당하는 금액만을 부가가치세의 면제를 하는 것은 옳지 못하며, 토지 및 건축물 전부에 대해서 재화의 공급으로 보지 않는 것이 타당하다고 판단된다.⁴¹⁾

40) 「부가가치세법」 상 부가가치세의 부과대상인 ‘재화의 공급’을 하는 주체로 「도시정비법」 상 조합이 포함되는 주요 근거는 「도시정비법」 제79조라고 할 수 있다. 즉, 사업시행자는 정비사업의 시행으로 건설된 건축물을 토지등소유자에게 “공급”하도록 규정하고 있기 때문인데, 관리처분계획은 종전의 권리를 새로운 권리로 “변환”시켜주는 것이므로 새로운 재화를 공급하는 것이라고 볼 수 없다. 따라서 관리처분방식으로 정비사업을 수행하는 한 정비조합은 법리적으로 부가가치를 창출하는 것이 아니며, 그에 따라 「부가가치세법」의 적용대상이 아니라고 보는 것이 타당하다.

41) 임규진·정승영, 앞의 논문, 330면.

(2) 소규모주택정비사업의 조합에 대한 부가가치세 비과세의 필요

정비사업의 특성상 조합이 관리처분계획 및 사업시행계획에 따라 주택을 배분하는 것은 “재화”의 공급이라 할 수 없다는 점에서 부가가치세를 비과세 하는 것이 법리에 맞는다고 본다. 나아가 정비사업 활성화의 측면에서 부가가치세를 비과세함으로써 조합의 세(稅)부담을 경감하여 원활한 사업추진을 도모할 필요가 있다.

특히, 소규모주택정비사업은 「도시정비법」 상의 정비사업이나 「건축법」 상의 리모델링과 동일하다고 볼 수 있는데도, 「조세특례제한법」 상 특례규정을 두지 않는 것은 공평과세의 원칙에 어긋난다고 할 수 있다.⁴²⁾

3. 개정안의 제안 : 「조세특례제한법」 제104조의7제3항

현 행	개정안
<p>제104조의7(정비사업조합에 대한 과세특례)</p> <p>③ 정비사업조합이 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 해당 정비사업에 관한 공사를 마친 후에 그 관리처분계획에 따라 조합원에게 공급하는 것으로서 종전의 토지를 대신하여 공급하는 토지 및 건축물(해당 정비사업의 시행으로 건설된 것만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 「부가가치세법」 제9조 및 제10조에 따른 재화의 공급으로 보지 아니한다.</p>	<p>제104조의7(정비사업조합에 대한 과세특례)</p> <p>③ 정비사업조합이 「도시 및 주거환경정비법」 또는 「빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법」에 따라</p>

42) 최용전 외 3인, 앞의 논문, 55면.

IV. 관리처분계획에 따른 취득세 감면

1. 현황 및 문제점

(1) 취득세의 의의와 부과대상

「지방세법」상 자산의 “취득”이란 매매, 교환, 상속, 증여, 기부, 법인에 대한 현물 출자, 건축, 개수(改修), 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지의 조성 등과 그 밖에 이와 유사한 취득으로서 원시취득, 승계취득 또는 유상·무상의 모든 취득을 말한다(제6조). 한편, “취득세”란 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권 또는 종합체육시설 이용회원권 등의 자산을 취득한 경우, 그 취득자에게 부과되는 조세를 말한다(제7조).

실질과세원칙에 따라 부동산등의 취득은 관계 법령에 따른 등기·등록을 이행하지 않은 경우일지라도 그 자산의 사실상 취득에 의하며, 간주취득(看做取得)이 되는 경우가 있다(제7조제2항).

(2) 취득세의 비과세

「지방세법」은 일정한 경우 취득세를 과세하지 않는 경우가 있다. 국가 등에 대한 비과세, 용도구분에 의한 비과세, 천재(天災) 또는 토지수용(土地收用) 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세, 형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세가 인정된다(제9조).

(3) 취득세 감면제도

「지방세특례제한법」은 지방세 정책을 효율적으로 수행함으로써 건전한 지방재정 운영 및 공평과세 실현을 위해 취득세와 같은 지방세의 감면 및 특례에 관한 사항을 정하고 있다(제1조).

지방세는 지방재정의 주요 재원이므로 지방세에 대한 감면제도를 등에 있어서는 일반적으로 준수하여야 할 원칙이 있다(제2조의2). 즉, 행정안전부장관 및 지방자치단체가 지방세 특례를 정하려는 경우에는 ① 지방세 특례 목적의 공익성 및 지방자치단체 사무와의 연계성, ② 국가의 경제·사회정책에 따른 지역발전효과 및 지역균형발전에의 기여도, ③ 조세의 형평성, ④ 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력, ⑤ 지방세 특례 대상·적용 대상자 및 세목의 구체성·명확성, ⑥ 지방자치단체의 재정여건, ⑦ 국가 및 지방자치단체의 보조금 등 예산 지원과 지방세 특례의 중복 최소화, ⑧ 지역자원시설세 등 특정 목적을 위하여 부과하는 지방세에 대한 지방세 특례 설정 최소화 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

2. 정비사업에서 취득세 감면의 필요성

(1) 「도시정비법」상 재개발사업과 취득세 감면

원칙적으로 재개발사업의 시행으로 당해 사업의 대상이 되는 부동산의 소유자가 관리처분계획에 의하여 취득하는 토지 및 건축물에 대하여는 취득세를 부과하지 아니하되, 다만 새로 취득하는 부동산의 가액이 종전 부동산의 가액을 초과하여 청산금을 부담하는 경우 그 청산금 부분은 취득세의 과세대상이 된다.

판례는 ‘도시환경정비사업조합 등이 「도시정비법」에 의한 관리처분계획의 인가 및 이에 따른 이전고시 등의 절차를 거쳐 신축 주택 등을 조합원에게 분양한 경우 신축 주택 등에 관한 권리는 종전 주택 등에 관한 권리가 동일성을 유지하면서 교환·변경되어 공용 환권된 것이기 때문에’ 취득세를 부과하지 않는다고 판시하였다.⁴³⁾ 즉, 관리처분계획을 통해 조합원에게 분양되는 주택 등에 관한 권리는 취득세의 과세요건이라 할 수 있는 ‘자산의 취득’으로 보지 않는 것이다.

43) 대법원 2013. 9. 12. 선고 2011두1146 판결.

「도시정비법」에 따른 재개발사업의 정비구역지정 고시일 현재 부동산의 소유자가 재개발사업의 시행자로부터 취득하는 전용면적 85제곱미터 이하의 주택(「도시정비법」에 따라 청산금을 부담하는 경우에는 그 청산금에 상당하는 부동산을 포함한다)을 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 2022년 12월 31일까지 면제한다(감면세액이 200만원 초과일 경우는 「지방세특례제한법」 제177조의2 규정에 의거 85%감면).⁴⁴⁾

(2) 자율주택정비사업 및 가로주택정비사업에서의 취득세 감면 여부

앞서 살펴본 바와 같이, 「도시정비법」에 의한 재개발사업에 대해서는 정책적으로 취득세에 대한 감면규정을 두고 있다. 특히 한시적으로 감면규정을 두고 있다는 점에서 재개발사업을 정책적으로 활용하는 제도임이 뚜렷하다. 재개발사업에 대한 취득세 감면규정은 조합원의 부담을 경감시켜 재개발사업의 활성화를 꾀하고자 함이다.

「소규모주택정비법」에 의한 소규모주택정비사업(소규모재건축사업은 제외한다)의 경우에도 재개발사업과 마찬가지로 여러 요인들에 의해 사업이 침체되어 있으므로 이를 활성화하기 위한 다양한 조치가 요구된다. 따라서 재개발사업에 의한 주택 등의 취득에 대한 취득세 감면규정이 소규모주택정비사업에도 마찬가지로 요구된다고 하겠다. 즉, 도시 내 소규모로 진행될 수밖에 없는 자율주택정비사업이나 가로주택정비사업에서 그 사업의 활성화를 위하여 취득세 감면 규정을 도입할 필요성이 크다고 하겠다.

또한 소규모주택정비사업의 경우에도 관리처분계획에 따라 동일성을 유지하면서 토지 및 건축물을 취득한다는 점에서 법리적으로도 큰 문제가 없다. 다만, 자율주택정비사업의 경우에는 관리처분계획을 수립하지 않고 자율적으로 토지 및 건축물을 취득하게 된다는 점에서 주의를 요한다.

44) 서울특별시 서초구 지방세감면제도 참조. (<https://www.seocho.go.kr/site/seocho/01/10102030504002015070110.jsp> 2020.10.20. 최종접속)

3. 개정안의 제안 : 「지방세특례제한법」 제74조제1항

현 행	개정안
<p>제74조(도시개발사업 등에 대한 감면) ① 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업(이하 이 조에서 “도시개발사업”이라 한다)과 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목에 따른 재개발사업(이하 이 조에서 “재개발사업”이라 한다)의 시행으로 해당 사업의 대상이 되는 부동산의 소유자(상속인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 환지계획 및 토지상환채권에 따라 취득하는 토지, 관리처분계획에 따라 취득하는 토지 및 건축물(이하 이 항에서 “환지계획 등에 따른 취득부동산”이라 한다)에 대해서는 취득세를 2022년 12월 31일까지 면제한다.</p>	<p>제74조(도시개발사업 등에 대한 감면) ① 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업(이하 이 조에서 “도시개발사업”이라 한다)과 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목에 따른 재개발사업(이하 이 조에서 “재개발사업”이라 한다) 및 빈집 및 소규모주택정비사업(소규모재건축사업은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 시행으로</p>

V. 개발부담금 면제

1. 현황 및 문제점

“개발부담금”이란 개발이익 중 이 법에 따라 국가가 부과·징수하는 금액으로서, ‘토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정 배분함으로써 토지투기 방지와 토지의 효율적 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위하여’ 도입된 것이 개발이익환수제도이다(「개발이익환수법」 제1조). “개발이익”이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분으로서(제2조제1호), 개발사업 대상토지에서 발생하는 지가상승 차익의 일부를 지역발전을 위한 재원

으로 활용하기 위한 제도인 것이다.

개발부담금 부과 대상이 되는 사업은 원칙적으로 ‘토지로부터 개발이익이 발생하는 사업’이며, 구체적으로는 입법정책적으로 해당 사업을 개발이익환수 법령에서 정하고 있다. 「도시정비법」 및 「소규모주택정비법」이 규율하는 정비사업 중 명시적으로 개발이익환수의 대상이 되는 사업으로 정해진 것은 (구)도시정비법상의 도시환경정비사업 뿐이다(제5조).⁴⁵⁾ 따라서 「개발이익환수법」 제5조의 반대해석에 의하면, 「도시정비법」 상의 재건축사업이나 재개발사업 및 「소규모주택정비법」에 따른 소규모주택정비사업의 경우에는 개발이익의 환수 대상이 아닌 것으로 볼 수 있다.

하지만 현행 「개발부담금 부과·징수업무처리규정」은 개발부담금의 부과대상이 되지 않는 개발사업의 범위를 「도시정비법」에 따른 주거환경개선사업, 재개발사업 및 재건축사업으로 한정하고 있다. 이에 따라 「소규모주택정비법」 상의 소규모주택정비사업의 경우에는 개발부담금을 부담하여야 한다는 문제가 발생하고 있다. 즉, 개발부담금 부과대상 사업은 열거주의 형식을 취한 것이므로 법령에 의해 열거되지 않은 개발사업에 대해서는 개발이익이 발생한 경우 그것을 부담하여야 한다는⁴⁶⁾ 점에서 합리적이지 못하다.

2. 개발이익환수의 요건

(1) 개발이익이 있을 것

“개발이익”이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.

45) 2017년 2월 「도시정비법」 전부개정을 통하여 중전의 도시환경정비사업은 ‘토지등소유자가 20인 미만인 경우의 재개발사업’으로 포섭되면서 용어가 사라졌다(제25조제1항제2호 참조). 따라서 개발이익환수법상 도시환경정비사업은 ‘도시정비법 제25조제1항제2호에 따른 재개발사업’으로 개정되어야 한다.

46) 이형찬, “개발부담금 부과대상 사업의 기준 정립을 위한 고찰”, 『부동산포커스』, 집중조명, 2014, 78면.

(2) 개발사업에 해당할 것

개발부담금 부과대상이 되는 “개발사업”이란 국가나 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 택지개발사업이나 산업단지개발사업 등을 말한다. 구체적으로 개발부담금의 부과 대상인 개발사업은 ① 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함한다), ② 산업단지개발사업, ③ 관광단지조성사업(온천 개발사업을 포함한다), ④ 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업, ⑤ 교통시설 및 물류시설 용지조성사업, ⑥ 체육시설 부지조성사업(골프장 건설사업 및 경륜장·경정장 설치사업을 포함한다), ⑦ 지목 변경이 수반되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업, ⑧ 그 밖에 위 사업과 유사한 사업이다.

3. 개발부담금 부과외 예외

(1) 개발부담금 부과대상 제외의 의의

「개발이익환수법」은 개발사업을 통해 개발이익이 발생한 경우에는 개발부담금을 부과하는 것을 원칙으로 하고 있다(제5조 및 제6조). 다만, 예외적으로 국가가 시행하는 개발사업과 지방자치단체가 공공의 목적을 위하여 시행하는 사업의 경우에는 개발부담금을 부과하지 않는다. 국가 등이 시행하는 개발사업에 대한 개발부담금 부과제외는 이들이 공적 기능을 수행하면서 공공 개발사업을 통해 발생하는 개발이익을 공적 영역에서 환수하는 것으로 보기 때문이다(제7조제1항).⁴⁷⁾

나아가 지방자치단체나 중소기업 등이 시행하는 개발사업의 경우에는 개발부담금을 100/50 경감하고 있다. 이는 개발부담금 경감조치가 공공기관이 시행하는 일부 개발사업의 공익성을 반영하면서, 지역이나 낙후지역의 개발을 활성화하기 위한 정책적 수단으로 활용되기 때문이다(제7조제2항).⁴⁸⁾

47) 이형찬, 앞의 논문, 77면.

48) 이형찬, 앞의 논문, 77면.

한편, 개발부담금을 면제하는 개발사업이 있는데, 제2항에도 불구하고, 즉 국가나 지방자치단체 이외의 사업주체에 의하여 추진되지만 사업의 공적 필요성에 근거하여 일부 개발사업에 대하여는 개발부담금을 면제하는 경우로서, 여기에는 ① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업, ② 「중소기업창업 지원법」에 따라 사업계획 승인을 받아 시행하는 공장용지 조성사업, ③ 「관광진흥법」에 따른 관광단지 조성사업, ④ 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류단지개발사업이 있다(제7조제3항).

(2) 「도시정비법」 상 재건축·재개발사업의 개발부담금 부과 제외

「도시정비법」 상 정비사업에 대해서는 개발부담금 부과대상에서 제외하고 있는데, 그것은 정비사업이 가지는 “공공성”에 기인한 것으로 보인다. 그에 따라 정비사업을 통해 발생한 개발이익은 공적 영역에서 환수되는 것으로 볼 수도 있다.

나아가 정책적으로 정비사업을 통해 “주택”을 새로 건축하는 주택재건축·재개발사업에 대해서는 개발부담금을 제외하고 있다. 이것은 정비사업을 통해 주로 “상업용 건축물”을 건축하는 (구)도시환경정비사업에 대해서는 개발부담금을 부과하였다는 점에서 분명한 차이를 보이고 있다.

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」은 광역교통시설의 건설을 위한 재원 확충을 위해 대도시권에서 시행되는 개발사업시행자에게 원인자 부담원칙에 따라 “광역교통시설 부담금”을 부과하고 있다(제11조). 다만, 일정한 경우에는 부담금을 경감하고 있는데, 「도시정비법」 상 주거환경정비사업 및 주택재개발·재건축사업은 50%의 부담금을 경감하고 있다. 정비사업에 대해 광역교통시설부담금을 감면하는 이유는 정비사업이 기존의 도시지역에서 이루어지는 사업이며, 새로운 광역교통시설의 건설을 전적으로 유발하는 것은 아니기 때문이다.

광역교통시설부담금과 같이 개발부담금제도 역시 비도시지역이 개발을 통해 도시지역으로 변화되는 것과 같이 개발로 인해 개발이익이 현저히 증가한 경우에 부과되는 것이다.

이러한 취지에 비추어 「도시정비법」 상 재건축·재개발사업의 경우에는 개발부담금 부과 제외대상으로 하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 「소규모주택정비법」 상 소규모주택정비사업의 개발부담금 부과 여부

「소규모주택정비법」 상 소규모주택정비사업도 「도시정비법」 상 정비사업과 마찬가지로 도시의 퇴락한 구역을 정비함으로써 도시기능을 회복한다는 점에서 “공공적” 성격을 가진다. 또한 광역교통시설부담금의 감면제도와 마찬가지로 기존의 개발지를 다시금 정비하는 정비사업의 경우에는 개발되지 않은 지역을 새로이 개발하는 여타 사업과 차이가 있으므로 다른 취급을 할 필요성이 크다. 따라서 「도시정비법」의 경우와 마찬가지로 개발부담금 부과대상에서 제외시키는 것이 타당하다.⁴⁹⁾

도시정비사업과 달리 소규모주택정비사업에 대해서는 개발부담금을 부과하는 것은 정비사업의 기능을 공유하는 양자를 차별하는 것으로 현행법의 태도는 위헌의 여지가 짙다.

4. 개정안의 제안 : 「개발이익환수법」시행령 제6조(개발부담금 부과징수 업무처리 규정)

현 행	개정안
<p>시행령 제6조(부과 제외 및 감면) ① 법 제7조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 개발사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.</p> <p>4. 별표 1 제4호에 따른 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업(같은 호 사목에 따른 지역개발사업은 제외한다)</p>	
<p>제2조(부과대상사업) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사업은 영 제4조제1항 별표 1에 따른 개발부담금의 부과대상이 되는 개발</p>	<p>제2조(부과대상사업) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사업은 영 제4조제1항 별표 1에 따른 개발부담금의 부과대상이 되는 개발</p>

49) 조필규·김은유, 앞의 논문, 40면. 다만, 이 경우 감경이나 면제가 아닌 “적용제외”가 과연 타당한 것인가에 대하여는 의문이 있다. 정책적 이유에 근거한 것이기는 하지만, 이론적 검토가 더 필요하다고 본다.

현 행	개정안
사업의 범위에 포함되지 아니한다. 4. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 <신설>	사업의 범위에 포함되지 아니한다. 4. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 4의2. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」에 따른 소규모주택정비사업

Ⅵ. 임시거주시설사용에 대한 특례

1. 사업시행계획과 주민이주대책

소규모주택정비사업에서 사업구역 내 ‘거주자의 이주’는 사업시행계획인가 후 직접적으로 건축물의 철거 및 착공을 위한 전제가 된다. 이러한 이주는 거주자에게는 매우 중요하고 어려운 과정이어서 이주비의 부담, 권리금의 문제, 대체 주거지 마련의 어려움 등이 있다. 한편, 사업시행자 입장에서는 이주가 늦어지게 되면, 건축물의 철거 및 착공이 지연되면서 사업의 진행도 어렵게 된다. 그에 따라 「소규모주택정비법」은 아래와 같이 주민 및 세입자에 대한 이주대책을 마련하여 사업시행계획서를 작성하도록 강제하고 있다(제30조제1항).

제30조(사업시행계획서의 작성) ① 사업시행자는 다음 각 호 사항을 포함하는 사업시행계획서를 작성하여야 한다. 다만, 자율주택정비사업의 경우에는 제1호·제2호·제3호·제6호 및 제7호의 사항으로 한정한다.

1. 사업시행구역 및 그 면적
2. 토지이용계획(건축물배치계획을 포함한다)
3. 정지기반시설 및 공동이용시설의 설치계획
4. 임시거주시설을 포함한 주민이주대책
5. 이하 생략

「소규모주택정비법」은 주민이주대책으로 임시거주시설의 설치 또는 제공만을 정하고 있지만, 이는 이주대책의 예를 적시한 것이고 그 방법은 다양하게 마련될 수 있다. 이주대책의 핵심은 사업구역 내 거주자의 대체거주지를 마련하는 것이 핵심이다. 따라서 현재 이주대책으로는 임시거주시설을 제공하거나 이주정착금의 지급 등의 방법이 동원되고 있다. 하지만 후자의 경우 사업시행자가 부담하여야 하는 비용이 크고, 그것은 고스란히 사업의 비용으로 책정되어 사업진행에 부담이 되고 있다.

2. 실효적 주민이주대책을 위한 공공주택의 일시 공급

「도시정비법」에 의한 정비사업(주거환경개선사업 및 재개발사업)의 경우에는 국민임대주택을 임시사용할 수 있도록 정하고 있다(시행규칙 제16조제3호). 정비사업의 공공성이 인정되고, 주택의 공급을 원활하게 수행한다는 목표를 위한 정책적 배려로 평가된다.

「소규모주택정비법」상 소규모주택정비사업의 경우에도 도시 내 불량주거지를 정비하고, 새로운 주택을 공급한다는 점에서 「도시정비법」상의 정비사업과 동등한 공공성이 인정된다고 할 수 있다. 따라서 소규모주택정비사업의 사업수행을 위한 중요단계인 이주대책에서 공공주택을 임시로 활용할 수 있도록 하는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 특히, 공공이 시행하는 소규모주택정비사업의 경우에는 사업의 공공성이 보다 강화된다고 보이므로, 이에 대해서는 보다 충분하게 공공주택을 활용할 수 있도록 제도정비가 필요하다.

다만, 소규모주택정비사업의 유형 중 소규모재건축사업에 있어서도 공공주택을 일시 사용할 수 있을 것인가에 대해서는 논의의 여지가 있다. 소규모재건축사업의 경우에는 정비기반시설이 양호한 지역에서 이루어지는 사업이라는 특성으로 공공성이 조금 약화되기 때문이다.

3. 개정안의 제안 : 「공공주택특별법」시행규칙 제16조, 제17조 및 제20조

소규모주택정비사업의 이주대책을 위해 사용할 수 있는 공공주택은 다양한 유형이 있을 수 있다. 즉, 이주대책으로 활용이 가능한 것으로는 공공주택특별법상 국민임대주택, 기존주택 매입임대주택 및 기존주택 전세임대주택이 있으며, 이에 대해서는 명시적으로 이주대책 활용이 가능하도록 제도화하여 사업절차의 명확성을 높일 필요가 있다. 특히, 기존주택 매입임대주택 및 기존주택 전세임대주택의 경우에는 공공주택특별법상 비교적 최근에 도입된 것이므로 도시정비법상 주거환경개선사업 및 재개발사업을 비롯하여 소규모주택정비사업의 이주대책을 위해 활용할 수 있도록 제도를 도입할 필요가 있다.

현 행	개정안
<p>제16조(국민임대주택의 임시사용에 관한 특례) 공공주택사업자는 제15조에도 불구하고 다음 각 호의 사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자 및 세입자에 대하여 해당 주택건설지역(「주택공급에 관한 규칙」 제2조제2호에 따른 주택건설지역을 말한다. 이하 같다) 또는 인근 주택건설지역에서 건설되는 국민임대주택 건설량의 30퍼센트의 범위에서 해당 공공사업의 시행기간 동안 이를 사용하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공주택사업 2. 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업 3. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업 및 재개발사업 4. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 5~6. 생략 	<p>제16조(국민임대주택의 임시사용에 관한 특례)</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업

현 행	개정안
<p>제20조의2(기존주택등매입임대주택의 임시사용에 관한 특례)</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제20조의2(기존주택등매입임대주택의 임시사용에 관한 특례) 공공주택사업자는 제20조에도 불구하고 다음 각 호의 사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자 및 세입자에 대하여 해당 주택건설지역 또는 인근 주택건설지역에 소재한 기존주택등매입임대주택에 대하여 해당 공공사업의 시행기간 동안 이를 사용하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업 및 재개발사업 2. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업
<p>제21조의2(기존주택전세임대주택의 임시사용에 관한 특례)</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제21조의2(기존주택전세임대주택의 임시사용에 관한 특례) 공공주택사업자는 제21조에도 불구하고 다음 각 호의 사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자 및 세입자에 대하여 해당 주택건설지역 또는 인근 주택건설지역에 소재한 기존주택전세임대주택에 대하여 해당 공공사업의 시행기간 동안 이를 사용하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업 및 재개발사업 2. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업

Ⅶ. 「공공주택특별법」 상 임대주택 인수제도 도입

1. 「소규모주택정비법」 상의 임대주택 인수제도

「소규모주택정비법」 상 사업시행자가 임대주택을 건설하는 경우에는 건축 용적률의 상향 및 용적률 완화에 따른 공급과 인수제도를 두고 있다. 즉, 사업시행자가 전체 세대수의

10퍼센트 이상을 임대주택으로 건설하고 제1항에 따라 용적률을 완화 받은 경우 그 임대주택을 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수등, 토지주택공사등 또는 주택도시보증기금이 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자한 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사에 공급하여야 한다(제49조제2항).

한편, 사업시행자는 공공임대주택을 건설하거나 부동산투자회사에 임대주택을 공급하는 경우 건축설계가 확정되기 전에 미리 세대면적, 세대수 등 임대주택에 관한 사항을 인주자와 협의한 후 이를 사업시행계획서에 반영하여야 한다(제49조제3항).

2. 「소규모주택정비법」 상의 임대주택 인수제도의 문제점

현재 공공이 사업시행으로 건설하는 임대주택 인수에 따른 재정 및 기금 지원은 「공공주택특별법」에 법적 근거를 두고 있다. 즉, 「공공주택특별법」은 도시정비법에 따라 건설된 재개발 등의 임대주택 인수방법을 정하고 있으며, 이에 따라 건설된 임대주택을 인수하고 있다.

「공공주택특별법」에 의한 임대주택 인수제도에서 소규모주택정비사업은 누락되어 있는데, 이는 일응 연혁적 이유에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 2012년 2월 「도시정비법」 개정(2012.8 시행)을 통해 가로주택정비사업이 신설되었지만, 당시에는 임대주택 건설을 규율하는 규정이 존재하지 않았다. 즉, 가로주택정비사업에서는 임대주택건설이 의무화되어 있지 않아 이에 대해 「공공주택특별법」에서도 별도의 규정을 두지 않은 것이다.

이후 2017년 2월 「소규모주택정비법」이 제정(2018.2 시행)되면서 가로주택정비사업이 소규모주택정비사업으로 정착되고, 당시 상황을 고려하여 사업시행으로 임대주택 건설 관련 내용(제49조)이 신설되었다. 하지만, 임대주택 건설에 관한 사항이 제도화되었음에도 불구하고 「공공주택특별법」에서는 임대주택의 인수에 관한 내용이 누락되었다. 「공공주택특별법」에 임대주택의 인수 근거가 명시적으로 존재하지 않아 임대주택 인수를 위한 재정 및 기금 지원이 이루어지지 않고 있다. 그에 따라 가로주택정비사업의 경우 임대주택의

처리에 대한 위험부담을 갖게 되었으며, 그것은 사업성에 악영향을 미쳐 사업의 불확실성을 높이는 계기가 되고 있다.

3. 「소규모주택정비법」 상의 임대주택 인수제도의 개선

「도시정비법」과 마찬가지로 「소규모주택정비법」 상 정비사업에 따라 건설되는 임대주택을 인수하도록 제도화할 필요가 있다. 「공공주택특별법」에 임대주택 인수제도를 명시적으로 제도화하는 경우 소규모주택정비사업의 사업성을 개선할 수 있으며, 사업활성화를 기할 수 있다. 또한 정비사업 시행으로 임대주택을 공급함으로써 공공주택사업자로서는 임대주택 인수 물량을 확충할 수 있다는 장점이 있다. 이와 관련하여 소규모주택정비사업으로 건설·인수하는 공공임대주택의 유형에 대해서도 명시적으로 정할 필요가 있다. 현행 「공공주택특별법」 시행령은 30년 이상인 공공임대주택을 공급하려는 공공임대주택사업자의 우선 인수에 관한 내용만을 정하고 있으므로 별도의 규정을 추가하는 것이 바람직하다.

한편, 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 사업시행자가 공공주택사업자에게 임대주택의 인수를 요청하고 해당 공공주택사업자가 동의한 경우 우선 인수할 수 있도록 절차를 개선하여야 한다. 해당 임대주택은 「도시정비법」에 따른 공공임대주택 공급유형과 차별화하여 규정한다.⁵⁰⁾

50) 지방자치단체 차원에서도 소규모주택정비사업의 활성화를 위해 ‘임대주택 매입 및 관리제도’의 연계체계 수립이 중요함을 공감하고 있다. 이에 경기도의 경우 기금이나 도시재생특별회계 등을 통하여 재원을 확보할 필요가 있다는 주장이 있다. 장윤배 외, 앞의 보고서, 경기연구원, 2019, 103면.

4. 개정안의 제안 : 「공공주택특별법」 제45조

현 행	개정안
<p>공공주택특별법 제45조(임대주택의 인수) ① 공공주택사업자는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제31조제3항, 「도시 및 주거환경정비법」 제55조제1항 및 제2항 또는 제79조제5항에 따른 주택을 해당 법령에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선 인수할 수 있다. 이 경우 국가 또는 지방자치단체는 재정이나 주택도시기금에 따른 공공주택 건설 자금지원 수준을 감안하여 공공주택사업자를 지원할 수 있다.</p> <p>② (생략)</p>	<p>공공주택특별법 제45조(임대주택의 인수) ①-- ----- -----제79조제5항, 「<u>빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법</u>」 제49조제1항----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>② (현행과 같음)</p>
<p>시행령 제39조(임대주택의 인수) ① 임대업무기간이 30년 이상인 공공임대주택을 공급하려는 공공주택사업자가 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업의 사업시행자, 정비사업의 사업시행자 또는 조합에 임대주택의 인수를 요청하여 해당 사업시행자 또는 조합이 동의한 경우에는 법 제45조제1항에 따라 임대주택을 우선 인수할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 우선 인수한 주택은 제2조제1항제1호부터 제3호까지 및 제3호의2의 공공임대주택으로 공급해야 한다.</p> <p>③ <신설></p> <p>④ <신설></p>	<p>시행령 제39조(임대주택의 인수)</p> <p>③ 공공주택사업자가 「<u>빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법</u>」에 따른 빈집정비사업 또는 소규모주택정비사업의 사업시행자 또는 조합으로부터 공공임대주택의 인수를 요청받아 이를 동의한 경우에는 법 제45조제1항에 따라 임대주택을 우선 인수할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 우선 인수한 주택은 제2조제1항제3호부터 제5호까지의 공공임대주택으로 공급하여야 한다.</p>

Ⅷ. 준공인가 후 미분양주택의 매입제도 도입

1. 정비사업과 일반분양

가로주택정비사업 또는 소규모재건축사업의 사업시행자는 사업의 시행으로 조성된 대지 및 건축물을 사업시행계획인가에 따라 처분 또는 관리하는 것이 원칙이다(소규모주택 정비법 제34조제1항). 사업으로 조성된 대지 및 건축물 가운데 인가된 관리처분계획에 따라 토지등소유자에게 공급하여야 하는데 통상적으로 이를 “조합원분양”이라 한다.

반면, 사업시행자가 분양신청을 받은 후 잔여분이 있는 경우에는 정관등 또는 사업시행 계획으로 정하는 목적을 위하여 그 잔여분을 보류지(건축물을 포함한다)로 정하거나 조합원 또는 토지등소유자 외의 자에게 분양할 수 있는데, 후자의 경우가 바로 “일반분양”이다(제34조제4항). 전자의 조합원분양분은 관리처분계획에 따라 조합원에게 공급되므로 미분양의 문제가 발생하지 않지만, 후자의 일반분양분은 조합원 외의 제3자에게 분양되지 않을 수 있는 미분양의 문제가 발생할 수 있다.

2. 미분양의 문제점과 미분양주택의 처리 개선

(1) 미분양의 문제점

일반분양분은 정비사업의 사업비를 충당하는 역할을 하게 되므로 미분양이 발생하게 되는 경우 그에 상당하는 사업비가 결국은 조합원의 부담으로 이어진다. 나아가 미분양분의 처리가 조속히 이루어지지 않는 경우에는 정비사업의 청산이 이루어지지 않게 됨으로써 사업의 종료가 지연된다는 문제점도 발생한다.

한편, 정비사업을 추진하는 과정에서 미분양에 대한 위험은 정비사업의 출발을 더디게 하고, 금융비용의 상승 등 비용의 증가를 가져오게 된다. 이로 인하여 정비사업의 사업비가 상승하게 되어 원활한 사업진행에 어려움을 주게 된다.⁵¹⁾

51) 가로주택정비사업에서 일반분양분이 미분양되는 문제점을 개선하기 위하여 사전에 조합과 협의된 경우 일반분양

(2) 미분양주택의 처리 개선

미분양주택 매입제도는 「공공주택특별법」에 의한 공공주택사업자가 소규모주택정비사업으로 건설된 주택이 준공 후 미분양된 경우 이를 매입하도록 하는 제도를 말하는 것이다. 「공공주택특별법」상 공공주택사업자는 다양한 임대주택사업을 추진할 수 있는데, 미분양 주택은 “기존주택 매입임대주택”으로 매입 대상이 될 수 있다.

「공공주택특별법」 제43조(공공주택사업자의 기존주택등 매입) ① 공공주택사업자는 「주택법」 제49조에 따른 사용검사 또는 「건축법」 제22조에 따른 사용승인을 받은 건축물로서 대통령령으로 정하는 규모 및 기준의 주택 등(이하 “기존주택등”이라 한다)을 매입하여 공공매입임대주택으로 공급할 수 있다.

② ~ ⑥ 생략

⑦ 기존주택등의 매입절차 및 공공주택사업자에 대한 재정지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 매입기준 등은 국토교통부장관이 별도로 정하는 바에 따른다.

소규모주택정비사업에 따른 주택공급이 미분양으로 될 것인가는 사전에 정해진 것이 아니므로 만일의 사태를 대비한 매입인수제도를 두는 것이 필요하다. 이를 통해 사업시행자 및 조합원은 안정적으로 사업을 수행할 수 있고,⁵²⁾ 준공 후 미분양주택의 매입임대주택 인수로 조합 등의 청산절차를 지원할 수 있게 된다.

주택을 전량 매입할 수 있는 “소규모정비 임대리츠”의 설립이 추진된 바 있다. 당시 리츠는 주택도시기금과 한국토지주택공사가 출자하여 설립하고, 조합이 건설한 자산을 선매입하여 10년간 임대운영한 후 분양전환한다는 계획이었다. 국토교통부 보도자료, “수도권 주택공급 확대 방안”, 2018.9.21. 16면.

52) 예를 들어, 사업비가 현재 3.3㎡당 390만원이 책정된 경우, 미분양에 대한 위험(Risk)을 처리하는 비용(대략 7~80만원)이 감소된다면 사업비는 310~330만원으로 대폭 낮출 수 있다. 하우징 헤럴드, “현실성 없는 가로주택정비사업에 국토부·서울시 갈등 표출”, 2015. 4.

3. 개정안의 제안 : 「공공주택특별법」 제43조제7항(기존주택 매입임대주택 업무처리지침)

(1) 제1안 : 매입대상의 신설

현 행	개정안
<신설>	제6조의3(소규모주택정비사업 주택의 매입 기준 등)

(2) 제2안 : 매입절차의 개정

현 행	개정안
<p>제7조(기존주택의 매입절차) ① 제6조 또는 제6조의2에 따라 주택 등을 매입하는 경우 일간신문, 인터넷 홈페이지 등에 공고하여 매입하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 필요 시 부동산중개사무소를 이용하거나 경매 등을 통해서 매입할 수 있다.</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p>제7조(기존주택의 매입절차) ①----- ----- ----- ----- ----- -----있고, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업의 사업시행자 또는 조합이 공공주택사업자에게 「주택법」 제49조에 따른 사용검사 또는 「건축법」 제22조에 따른 사용승인을 받은 국민주택규모 이하의 주택 인수를 요청하여 공공주택사업자와 합의한 경우에는 해당 주택을 매입할 수 있다.</p> <p>② ~ ④ (현행과 같음)</p>

IX. 토지이동신청에 관한 특례의 적용

1. 토지이동신청의 의의

「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 「공간정보관리법」)에 따른 “토지의 이동”이란 지적공부에 토지의 표시를 새로이 정하거나 변경 또는 말소 대상 토지를 토지소유자가 신청 또는 소관 행정청이 직접 등록·처리 하는 것을 말한다(제2조제28호). 토지이동지 신청종목은 신규등록, 등록전환, 토지(임야)분할, 토지(임야)합병, 지목변경, 등록사항정정대상토지 등이 있다.

토지소유자는 신규등록할 토지가 있으면 그 사유가 발생한 날부터 60일 이내에 지적소관청에 신규등록을 신청하여야 하며(제77조), 등록전환할 토지가 있는 경우에도 그 사유가 발생한 날부터 60일 이내에 지적소관청에 등록전환을 신청하여야 한다(제78조). 마찬가지로 토지소유자는 토지를 분할하거나 합병하는 경우에도 일정한 절차에 따라 지적소관청에 분할을 신청하여야 한다(제79조 및 제80조). 이와 같이 토지의 이동신청을 하는 경우에는 지적공부 정리에 따른 수수료를 부담하여야 한다.

2. 토지개발사업과 토지이동신청

「공간정보관리법」은 도시개발사업 등 시행지역의 토지이동 신청에 관해서는 예외적으로 특례규정을 두어 절차 및 비용을 간소화하고 있다. 즉, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「농어촌정비법」에 따른 농어촌정비사업 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지개발사업의 시행자는 그 사업의 착수·변경 및 완료 사실을 지적소관청에 신고하여야 한다. 특례가 적용되는 사업과 관련하여 토지의 이동이 필요한 경우에는 해당 사업의 시행자가 지적소관청에 토지의 이동을 신청하여야 하며, 신청에 따른 토지의 이동은 토지의 형질변경 등의 공사가 준공된 때에 이루어진 것으로 본다(제86조).

토지이동신청의 특례가 적용되는 토지개발사업으로는 ① 「주택법」에 따른 주택건설사업, ② 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업, ③ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업, ④ 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업, ⑤ 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업, ⑥ 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 설치를 위한 토지개발사업, ⑦ 「관광진흥법」에 따른 관광단지 개발사업, ⑧ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 매립사업, ⑨ 「항만법」, 「신항만건설촉진법」에 따른 항만개발사업 및 「항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률」에 따른 항만재개발사업, ⑩ 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구조성사업, ⑪ 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 및 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 개발사업, ⑫ 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 고속철도, 일반철도 및 광역철도 건설사업, ⑬ 「도로법」에 따른 고속국도 및 일반국도 건설사업, ⑭ 그 밖에 제1호부터 제13호까지의 사업과 유사한 경우로서 국토교통부장관이 고시하는 요건에 해당하는 토지개발사업이 있다.

3. 소규모주택정비사업과 토지개발사업

소규모주택정비사업은 「소규모주택정비법」이 정하는 절차에 따라 일정한 요건을 충족하는 노후·불량건축물이 밀집된 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 정비사업을 말한다(제2조제3호). 소규모주택정비사업은 노후·불량건축물이 밀집되어 퇴락한 도시내 일정 구역을 정비하는 역할을 한다는 점에서 「도시정비법」상 정비사업과 목적을 같이 하고 있다. 양자는 정비사업구역의 광협(廣狹)에 따라 절차의 특례를 두고 있다는 점에서만 다를 뿐 사업의 목적이나 절차 및 방식이 동일한 토지개발사업이라 할 것이다. 따라서 「도시정비법」에 적용되는 토지개발사업에 관한 특례 규정은 「소규모주택정비법」상의 사업에도 적용되는 것이 타당하고 바람직하다.

현행 「소규모주택정비법」에서는 사업시행계획인가시 「공간정보관리법」 제86조제1항에 대한 의제조항을 두어 토지이동신청의 특례규정이 적용되는 것으로 볼 수 있다. 하지

만, 구체적으로 「공간정보관리법」 시행령이 정하고 있는 토지개발사업의 유형 목록에 산입되지 않음으로써 특례가 적용되는가가 불명확하고 집행에도 어려움이 있다. 그에 따라 사업시행자로서는 불필요한 절차를 진행하여야 하며, 절차 이행을 위한 비용까지 부담하여야 하는 문제점이 발생하고 있어 이에 대한 개선안이 요구된다.

4. 개정안의 제안 : 「공간정보관리법」 시행령 제83조

현 행	개정안
<p>법 제86조(도시개발사업 등 시행지역의 토지이용 신청에 관한 특례) ① 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「농어촌정비법」에 따른 농어촌정비사업, 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지개발사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>그 사업의 착수·변경 및 완료 사실을 지적소관청에 신고하여야 한다.</u></p>	<p>현행과 같음</p>
<p>시행령 제83조(토지개발사업 등의 범위 및 신고) ① 법 제86조제1항에서 “대통령령으로 정하는 토지개발사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.</p> <p>4. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업</p>	<p>시행령 제83조(토지개발사업 등의 범위 및 신고) ① 법 제86조제1항에서 “대통령령으로 정하는 토지개발사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.</p> <p>4. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 또는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모주택정비사업</p>

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

제4장

결론

제4장

결론

2017년 「도시정비법」상 재개발·재건축사업의 문제점을 해결하고, 도시정비 수단의 다양성을 확보하기 위하여 「소규모주택정비법」이 제정되었다. 이 법은 사업절차를 간소화하고, 각 절차에서 필요한 지원제도를 뚝으로써 사업의 활성화를 의도하였다. 하지만, 소규모주택정비사업의 물리적 특성인 “소규모”에 적합한 세부적인 수단이 부족하고, 사업절차의 간소화가 오히려 절차의 지연을 가져와 입법목적이 퇴색하고 있다. 이에 대해서는 「소규모주택정비법」 자체의 신속한 제도개선과 개정이 요구된다. 한편, 소규모주택정비사업은 사업절차에서 세법, 공공주택특별법과 같은 타법령상의 제도들과 관련을 맺게 되는데, 이러한 제도들이 사업의 활성화나 사업지연에 많은 영향을 미치고 있다. 이에 본 연구는 소규모주택정비사업의 활성화를 위해서는 타법령 상의 지원이나 합리적 규율이 중요하다는 점에 주목하여 그에 관한 문제점과 제도개선안을 제시함을 목적으로 하였다.

소규모주택정비사업은 주택이 밀집한 구역을 새로이 정비하는 사업의 특성상 인적·물적 측면에서 관련되는 법률관계가 매우 복잡하다. 사업구역 내 토지등소유자는 자신의 토지 및 주택을 조합에게 이전하여 사업시행의 기반이 되도록 하고, 사업의 완료 후 주택을 배분받게 되는데, 이 과정에서 토지등소유자 및 조합은 다양한 형태의 세법과 관련된다.

(1) 조합방식으로 시행되는 가로주택정비사업은 조합원입주권이 발생함에도 불구하고, 현행 「소득세법」은 조합원입주권의 정의규정에 가로주택정비사업을 배제함으로써 양도소득세의 부과대상으로 하고 있다. 이는 조합원의 지위 이전을 어렵게 하고, 기존 주택의 처분시 추가비용을 부담하도록 한다는 점에서 개선이 필요하다.

(2) 「소규모주택정비법」 상의 정비조합도 「도시정비법」의 정비조합과 마찬가지로 공법인 및 비영리법인의 성격을 가지고 있음에도 「법인세법」 상 영리법인으로 취급되어 과세범위가 확대되고 있다. 따라서 사업의 활성화를 위해서는 정비조합의 법적 성격을 “비영리법인”으로 개정하여 법인세 과세범위를 조정하여야 한다.

(3) 조합이 관리처분계획 방식으로 조합원에게 주택을 배분하는 것은 「부가가치세법」 상 “재화”의 공급으로 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 조합에 대해 부가가치세를 부과하는 것은 공평과세의 원칙에 어긋나므로 비과세 대상으로 개선이 필요하다.

(4) 토지등소유자가 준공 후 관리처분계획을 통해 주택을 배분받는 것은 종전 주택 등에 관한 권리의 동일성을 유지하면서 자신의 주택을 받는 것이다. 이것은 「지방세법」 상 과세요건인 “취득”이라고 보기 어려우므로 취득세를 감면할 필요가 있다.

(5) 소규모주택정비사업은 기존의 노후·불량한 주거지를 정비하여 주택을 공급하는 것이어서 개발이익이 발생했다고 볼 수 없고, 주택을 공급한다는 공익적 측면을 고려할 필요가 있다. 「도시정비법」상 재개발·재건축사업의 경우 정책적으로 개발부담금을 부과하지 않는 것과 비교하여 소규모주택정비사업의 경우에도 개발부담금을 부과하지 않는 것으로 개정하여야 한다.

(6) 소규모주택정비사업은 사업시행구역의 확정, 조합설립 및 인가, 건축심의(통합심의), 관리처분계획의 수립 및 사업시행계획의 수립 및 인가, 착공 및 준공, 청산의 절차로 진행된다. 이러한 사업절차는 한 필지의 건축물을 개축하는 것에 비해 장기간에 걸쳐 진행되는데, 각 사업절차에서 원활하고 비용효과적(cost-efficient)인 사업시행을 위해 공공주택특별법 등 타법상의 지원이 필요하다.

(7) 소규모주택정비사업에서 주민이주대책은 중요한 절차로서 공공이 사업참여시 자신이 보유한 임대주택 등을 임시거주시설로 활용하여 주민이주를 용이하게 함으로써 소규모주택정비사업을 활성화할 필요가 있다.

(8) 공공이 참여하는 소규모주택정비사업에서 건설되는 임대주택을 인수할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 조합의 사업비 부담을 경감하여 사업활성화를 도모하여야 한다.

(9) 공공이 소규모주택정비사업에 참여하는 경우 사업이 완료된 후 일반분양분 중 미분양분을 매입하도록 함으로써 사업의 위험을 감소시켜 소규모주택정비사업을 활성화할 필요가 있다.

도시의 퇴락해가는 구역을 정비하여 도시생태계를 재생하고 주거환경을 개선하는 소규모주택정비사업은 복잡하고 다단한 사업절차를 거쳐야 한다. 그리고 해당 법령 자체의 적절한 규율 외에 관련 법령의 합리적 규제와 지원이 다양한 형태로 연결되어 있다. 소규모주택정비사업의 활성화를 위해서는 한편으로는 본 연구에서 지적인 관련 법령 이외의 관련 법령과의 관계 및 문제점을 염두에 두면서, 다른 한편으로는 관련 법령의 변화를 소규모주택정비사업에 탄력적으로 수용할 수 있도록 관심을 가져야 할 것이다.

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

참고문헌

참고문헌

I. 문헌자료

- 권혁삼·조필규·오승훈·하동우·강신은, 「소규모주택정비사업 활성화를 위한 제도 마련 연구」, LH토지주택연구원, 2018.
- 김기섭, “1세대 1주택 비과세제도”, 「변호사 법률실무연구」 23집.
- 김리영, “우리나라 도시 재정비의 문제점”, 「행정포커스」 통권제99호, 한국행정연구원, 2012, 9/10월.
- 김종보, 「건설법의 이해」, 제6판, 도시출판 fides, 2018.
- 김종보·전연규, 「새로운 재건축·재개발 이야기 I」, 한국도시개발연구포럼, 2010.
- 김태섭, “서민주거안정을 위한 소규모주택정비 활성화 방안”, 주택산업연구원 연구자료, 2017년.
- 오 윤, 「세법원론」, 한국학술정보, 2019.
- 이창희, 「세법강의」, 박영사, 2020.
- 이태희, “민간참여 도시재생사업 활성화 방안”, 「건설이슈포커스」, 한국건설산업연구원, 2020.
- 이형찬, “개발부담금 부과대상 사업의 기준 정립을 위한 고찰”, 「부동산포커스」, 집중조명, 2014.
- 임규진·정승영, “정비사업조합의 법적 성격과 과세문제”, 「조세연구」 9-3, 2009.
- 장윤배·봉인식, 「경기도 가로주택정비사업 추진방안」, 경기연구원, 2017.
- 정지선, “재개발·재건축관련 조세법상 쟁점과 정책과제”, 「조세연구」 10-2, 2010.

조필규·김은유, “소규모 주택정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안”, 『토지공법연구』 제90집, 2020.

최용전·김남욱·김명엽·배명호, “소규모주택정비법의 체계정당성과 규범성에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제88집, 한국토지공법학회, 2019. 11. 25.

II. 기타 자료

국토교통부 도시재생종합정보체계.

(<https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents01/link.do>
2020.10.27. 최종접속)

국토교통부 보도자료, “공공참여 가로주택 본궤도 진입…23일부터 2차 합동공모”, 2020. 9. 22.

국토교통부 보도자료, “수도권 주택공급 확대 방안”, 2018. 9. 21.

대법원 1993. 1. 19. 선고, 92누12988 판결.

대법원 1999. 12. 10. 선고, 98두13051 판결.

대법원 2001. 9. 28. 선고, 2000두10465 판결.

대법원 2013. 9. 12. 선고, 2011두1146, 판결.

서울특별시 서초구 지방세감면제도. (<https://www.seocho.go.kr/site/seocho/01/10102030504002015070110.jsp> 2020.10.20. 최종접속)

하우징 헤럴드, “현실성 없는 가로주택정비사업에 국토부·서울시 갈등 표출”, 2015. 4.

한국경제, “가로주택·소규모재건축 활성화하겠다면서... 법 곳곳에 허점”, 2020. 2. 27.

Korea
Legislation
Research
Institute

부 록

부록. 「도시정비법」과 「소규모주택정비법」의 체계 비교

「도시정비법」과 「소규모주택정비법」의 체계 비교

도시정비법	소규모주택정비법
제1장 총칙	제1장 총칙
제1조 목적	제1조 목적
제2조 정의	제2조 정의
제3조 도시·주거환경정비 기본방침	제3조 다른 법률과의 관계
	<p style="text-align: center;">제2장 빈집정비사업 제1절 빈집정비계획의 수립 등</p> 제4조 빈집정비계획의 수립 제5조 빈집등 실태조사 제6조 빈집등에의 출입 제8조 빈집등에 관한 자료 또는 정보의 이용 및 요청
제2장 기본계획의 수립 및 정비구역의 지정	
제4조 도시·주거환경정비기본계획의 수립	
제5조 기본계획의 내용	
제4조 도시·주거환경정비기본계획의 수립	
제5조 기본계획의 내용	
제6조 기본계획 수립을 위한 주민의견청취 등	
제7조 기본계획의 확정·고시 등	
제8조 정비구역의 지정	
제9조 정비계획의 내용	
제10조 임대주택 및 주택규모별 건설비율	
제11조 기본계획 및 정비계획 수립시 용적률 완화	
제12조 재건축사업 정비계획 입안을 위한 안전진단	

도시정비법	소규모주택정비법
제13조 안전진단 결과의 적정성 검토	
제14조 정비계획의 입안 제안	
제15조 정비계획 입안을 위한 주민의견청취 등	
제16조 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정·고시	
제17조 정비구역 지정·고시의 효력 등	
제18조 정비구역의 분할, 통합 및 결합	
제19조 행위제한 등	
제20조 정비구역등의 해제	
제21조 정비구역등의 직권해제	
제21조의2 도시재생선도지역 지정 요청	
제22조 정비구역등 해제의 효력	
제3장 정비사업의 시행	제3장 소규모주택정비사업
제1절 정비사업의 시행방법 등	제3장 제1절 소규모주택정비사업의 시행방법 등
제23조 정비사업의 시행방법	제16조 소규모주택정비사업의 시행방법
제24조 주거환경개선사업의 시행자	제17조 소규모주택정비사업의 시행자
제25조 재개발사업·재건축사업의 시행자	
제26조 재개발사업·재건축사업의 공공시행자	제18조 가로주택정비사업·소규모재건축사업의 공공시행자 지정
제27조 재개발사업·재건축사업의 지정개발자	제19조 가로주택정비사업·소규모재건축사업의 지정개발자 지정
제28조 재개발사업·재건축사업의 사업대행자	
제29조 계약의 방법 및 시공자 선정 등	제20조 시공자의 선정 등
	제21조 정비사업전문관리업자의 선정

도시정비법	소규모주택정비법
제29조의2 공사비 검증 요청 등	
제30조 임대사업자의 선정	
제2절 조합설립추진위원회 및 조합의 설립 등	제3장 제2절 주민합의체의 구성 및 조합의 설립
제31조 조합설립추진위원회의 구성·승인	제22조 주민합의체의 구성 등
제32조 추진위원회의 기능	
제33조 추진위원회의 조직	
제34조 추진위원회의 운영	
제35조 조합설립인가 등	제23조 조합설립인가 등
제36조 토지등소유자의 동의방법 등	제25조 토지등소유자의 동의방법 등
제37조 토지등소유자의 동의서 재사용의 특례	
제38조 조합의 법인격 등	
제39조 조합원의 자격 등	제24조 조합원의 자격 등
제40조 정관의 기재사항 등	
제41조 조합의 임원	
제42조 조합임원의 직무 등	
제43조 조합임원 등의 결격사유 및 해임	
제44조 총회의 소집	
제45조 총회의 의결	
제46조 대의원회	
제47조 주민대표회의	
제48조 토지등소유자 전체회의	
제49조 민법의 준용	

도시정비법	소규모주택정비법
제3절 사업시행계획 등	제3장 제3절 사업시행계획 등
	제26조 건축심의
	제27조 통합심의
제50조 사업시행계획인가	제29조 사업시행계획인가
제51조 기반시설의 기부채납 기준	
제52조 사업시행계획서의 작성	제30조 사업시행계획서의 작성
제53조 시행규정의 작성	제31조 시행규정의 작성
제54조 재건축사업 등의 용적률 완화 및 소형주택 건설비율	제32조 주택의 규모 및 건설비율 등
제55조 소형주택의 공급 및 인수	
제56조 관계 서류의 공람과 의견청취	
제57조 인·허가등의 의제 등	제55조 다른 법률의 인·허가등의 의제 등
제58조 사업시행계획인가의 특례	
제59조 순환정비방식의 정비사업 등	
제60조 지정개발자의 정비사업비의 예치 등	
제4절 정비사업 시행을 위한 조치 등	제3장 제4절 사업 시행을 위한 조치 등
제61조 임시거주시설·임시상가의 설치 등	
제62조 임시거주시설·임시상가의 설치 등에 따른 손실보상	
제63조 토지 등의 수용 또는 사용	
제64조 재건축사업에서의 매도청구	제35조 매도청구
제65조 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용	제56조 「도시 및 주거환경정비법」의 준용
제66조 용적률에 관한 특례	
제67조 재건축사업의 범위에 관한 특례	

도시정비법	소규모주택정비법
제68조 건축규제의 완화 등에 관한 특례	제48조 건축규제의 완화 등에 관한 특례
제69조 다른 법령의 적용 및 배제	
제70조 지상권 등 계약의 해지	제38조 지상권 등 계약의 해지
제71조 소유자의 확인이 곤란한 건축물 등에 대한 처분	
제5절 관리처분계획 등	
제72조 분양공고 및 분양신청	제28조 분양공고 및 분양신청
제73조 분양신청을 하지 아니한 자등에 대한 조치	제36조 분양신청을 하지 아니한 자 등에 대한 조치
제74조 관리처분계획의 인가 등	
제75조 사업시행계획인가 및 관리처분계획인가의 시기 조정	
제76조 관리처분계획의 수립기준	제33조 관리처분계획의 내용 및 수립기준
제77조 주택 등 건축물을 분양받을 권리의 산정 기준일	
제78조 관리처분계획의 공람 및 인가절차 등	
제79조 관리처분계획에 따른 처분 등	제34조 사업시행계획인가에 따른 처분 등
제80조 지분형주택 등의 공급	
제81조 건축물 등 사용·수익의 중지 및 철거 등	제37조 건축물 등 사용·수익의 중지 및 철거 등
제82조 시공보증	
제6절 공사완료에 따른 조치 등	제3장 제5절 공사완료에 따른 조치 등
제83조 정비사업의 준공인가	제39조 준공인가 및 공사완료 고시
제84조 준공인가 등에 따른 정비구역의 해제	
제85조 공사완료에 따른 관련인·허기등의 의제	
제86조 이전고시 등	

도시정비법	소규모주택정비법
제87조 대지 및 건축물에 대한 권리의 확정	
제88조 등기절차 및 권리변동의 제한	제40조 이전고시 및 권리변동의 제한 등
제89조 청산금 등	제41조 청산금 등
제90조 청산금의 징수방법 등	
제91조 저당권의 물상대위	
제4장 비용의 부담 등	제3장 제6절 비용의 부담 등
제92조 비용부담의 원칙	제42조 비용부담의 원칙 및 비용의 조달
제93조 비용의 조달	
제94조 정비기반시설 관리자의 비용부담	
	제4장 사업 활성화를 위한 지원
제95조 보조 및 용자	제44조 보조 및 용자
	제45조 공동이용시설 사용료 등의 감면
	제46조 빈집정비사업에 대한 특례
	제47조 정비구역의 행위제한에 관한 특례
	제49조 임대주택 건설에 따른 특례
제96조 정비기반시설의 설치	제43조 정비기반시설의 설치 등
제97조 정비기반시설 및 토지 등의 귀속	
제98조 국유·공유재산의 처분 등	
제99조 국유·공유재산의 임대	
제100조 공동이용시설 사용료의 면제	
제101조 국·공유지의 무상양여 등	
제5장 정비사업전문관리업	
제102조 정비사업전문관리업의 등록	
제103조 정비사업전문관리업자의 업무제한 등	

도시정비법	소규모주택정비법
제104조 정비사업전문관리업자와 위탁자의 관계	
제105조 정비사업전문관리업자의 결격사유	
제106조 정비사업전문관리업의 등록취소 등	
제107조 정비사업전문관리업자에 대한 조사 등	
제108조 정비사업전문관리업 정보의 종합관리	
제109조 협회의 설립 등	
제110조 협회의 업무 및 감독	
제6장 감독 등	제54조 감독 등
제111조 자료의 제출 등	
제112조 회계감사	
제113조 감독	
제113조의2 시공자 선정 취소 명령 또는 과징금	
제113조의3 건설업자의 입찰참가 제한	
제114조 정비사업 지원기구	제50조 정비지원기구
	제51조 임대관리업무 등의 지원
제115조 교육의 실시	
제116조 도시분쟁조정위원회의 구성 등	
제117조 조정위원회의 조정 등	
제118조 정비사업의 공공지원	
제119조 정비사업관리시스템의 구축	제15조 빈집정보시스템의 구축
제120조 정비사업의 정보공개	
제121조 청문	
제7장 보칙	제5장 보칙
	제52조 빈집정비사업의 지침고시 등

도시정비법	소규모주택정비법
	제53조 기술지원 및 정보제공
제122조 토지등소유자의 설명의무	
제123조 재개발사업 등의 시행방식의 전환	
제124조 관련 자료의 공개 등	
제125조 관련 자료의 보관 및 인계	
제126조 도시·주거환경정비기금의 설치 등	
제127조 노후·불량주거지 개선계획의 수립	
제128조 권한의 위임 등	
제129조 사업시행자 등의 권리·의무의 승계	제57조 사업시행자 등의 권리·의무의 승계
제130조 정비구역의 범죄 예방	
제131조 재건축사업의 안전진단 재 실시	
제132조 조합임원 등의 선임·선정 시 행위제한	
제132조의2 건설업자의 관리·감독 의무	
제133조 조합설립인가 등의 취소에 따른 채권의 손해액 산입	
제134조 벌칙 적용에서 공무원 의제	제58조 벌칙 적용에서 공무원 의제
제8장 벌칙	제6장 벌칙
제135조~제142조 생략	제59조~제64조 생략
부칙	부칙

현안분석 20-10
빈집 및 소규모주택정비사업
활성화를 위한 타 법령 개정 연구

2020년 10월 29일 인쇄
2020년 10월 31일 발행

발행인 | 김 계 흥

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 7,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 979-11-90802-56-7 93360



김 현 희(책임)

학 력

경희대학교 일반대학원 법학과 (법학박사)
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적

- 개발제한구역 내 기반시설의 설치 및 관리에 대한 보전부담금 연구
- 도시정비사업 전면 개편방안 연구
- 국토공간의 이용현황 조사 및 정보구축에 관한 비교법적 연구
- 프랑스의 친환경건축(Eco-construction)에 관한 법제 연구

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 979-11-90802-56-7

값 7,000원