

서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

| | |
|------------|-----|
| 의 안 번 호 | 756 |
|------------|-----|

2019. 9. 3.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2019. 6. 11. 노식래 의원 1인 발의 (2019. 6. 28. 회부)

2. 제안이유

- “사직2구역 정비구역해제고시 무효 확인 등 청구의 소”에서 서울시의 상고가 기각됨으로써, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제4조의3제4항제2호(현행 제14조제3항제5호)가 모법인 「도시 및 주거환경정비법」의 “위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로서 무효”라는 원심이 확정되었으므로 대법원 판결 내용에 따라 조례를 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 정비구역등을 해제할 수 있는 사유에서 역사·문화적 가치 보전을 삭제함(안 제14조제3항제5호)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시 및 주거환경정비법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

5. 검토의견

- 2019년 4월 19일 “사직2구역 정비구역해제고시 무효 확인 등 청구의 소”와 관련한 대법원 판결에서 서울시의 상고가 기각됨으로써, 사직2구역 직권해제의 근거가 된 조례조항(제14조제3항제5호)이 상위법인 「도시 및 주거환경정비법」의 위임 범위를 벗어나 무효라는 원심 판결이 최종 확정됨에 따라, 해당 조문을 정비하고자 노식래 의원이 발의하여 2019년 6월 28일 우리 위원회에 회부된 사안임.

신·구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|---|---------------------------------------|
| 제14조(정비구역등의 직권해제 등) ① ~ ② (생략) | 제14조(정비구역등의 직권해제 등) ① ~ ② (현행과 같음) |
| ③ 법 제21조제1항제2호에서 “정비구역등의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. | ③ ----- ----- ----- -----. |
| 1. ~ 4. (생략) | 1. ~ 4. (현행과 같음) |
| 5. 도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우 | 5. <삭제> |
| ④ ~ ⑩ (생략) | ④ ~ ⑩ (현행과 같음) |

- 사직2구역 도시환경정비사업(현 ‘도시정비형 재개발사업’)은 2009년 도시환경정비구역 지정 후 2012년 사업시행인가를 득하였고, 2013년 대형평형 주택 일부를 소형평형으로 전환

하는 내용으로 사업시행변경인가를 신청하였으나, 변경인가가 4년여 지연되다가 2017년 3월 20일 변경인가 신청이 반려되었고, 같은 해 3월 30일 정비구역이 해제되었음¹⁾).

- 당시 구역해제의 근거는 「도시 및 주거환경정비법」 제4조의3 제4항과 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례(이하 ‘도시정비조례’)」 제4조의3제3항제6호(현행 제14조제3항제5호)로써, ‘도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우’에 해당했기 때문임.
- 이에 따라 해당조합은 서울특별시장과 종로구청장을 대상으로 해제고시의 무효 확인 등을 구하는 소송을 제기하였으며, 금년 4월 19일 서울시장의 항소를 기각한 대법원의 최종 판결이 내려짐에 따라, ‘사직2도시환경정비구역해제및개발행위제한고시’는 무효로 확정되었음.
- 이와 함께 도시정비조례 제4조의3제3항제6호의 ‘도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우’의 규정이, 도시정비법 제4조의3제4항제2호인 ‘정비구역 등의 추진상황으로 보아 지정목적 달성할 수 없다고 인정하는 경우’의 수권 범위를 넘어, 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 한 것에 해당하여 무효라는 원심 판결이 확정된 것이므로 법적 안정성을 유지하기 위해 해당 조문을 삭제하는 것은 타당함.

1) 서울특별시 고시 제2017-108호, 사직2도시환경정비구역 해제 및 개발행위제한 고시

- 다만, 해당 조문에 따라 해제된 사업구역(옥인1구역, 충신1구역)에 대하여는, 구역 해제 절차에 소요된 기간, 도시재생사업 등을 위한 예산의 투입, 구역의 지정·해제·해제무효라는 상황변화에 따른 주민혼선 등을 최소화하고, 노후 방치건물에서 발생하는 안전사고²⁾ 예방을 위해 주관부서의 책임성 있는 후속 조치가 필요하다 사료됨. 7

| | |
|-------|--------------------------|
| 담 당 자 | 도시계획관리위원회 입법조사관 윤 은 정 |
| 연 락 처 | 02-2180-8208 |
| 이 메 일 | urbanth@seoul.go.kr |

2) 실제로 지난 8월 11일(월)에는 사직2구역내 한옥 건물에서 천정이 붕괴되는 사고가 발생하였으나, 다행히 인명피해는 발생하지 않았음.

【참고 1】 대법원 판결문



대 법 원

제 2 부

2019. 04. 26

판 결

사 건 2019두30843 정비구역해제고시 무효 확인 등 청구의 소
원고, 피상고인 사직제2구역도시환경정비사업조합
서울 종로구 사직로6길 15(사직동)
대표자 청산인 김학영
소송대리인 변호사 김준희, 김정동, 이보미, 조은성

피고, 상고인 1. 서울특별시장
소송대리인 법무법인 공도
담당변호사 주두수

2. 종로구청장
소송수행자 김진철, 김진형
소송대리인 법무법인 문무
담당변호사 조순열, 박명순, 강동우, 김숙희, 김수진

원 심 판 결 서울고등법원 2018. 11. 28. 선고 2018누34451 판결

주 문

상고를 모두 기각한다.









상고비용은 피고들이 부담한다.

이 유

원심판결과 상고이유를 살펴보면, 상고인들의 상고이유에 관한 주장은 상고심절차에 관한 특례법 제4조에 해당하여 이유 없음이 명백하므로, 위 법 제5조에 의하여 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

2019. 4. 25.

| | | | |
|-----|-----|-----|--|
| 재판장 | 대법관 | 안철상 | <u>안철상</u>  |
| | 대법관 | 박상욱 | <u>박상욱</u>  |
| | 대법관 | 노정희 | <u>노정희</u>  |
| 주심 | 대법관 | 김상환 | <u>김상환</u>  |

【참고 2】 사직2구역 사업개요 및 추진경위

□ 개 요

- 위 치 : 종로구 사직동 311-10 일대(34,268.84㎡, 조합원 271명)
- 도시계획 : 제2종일반주거지역(7층), 자연경관지구, 도시환경정비구역
- 정비계획 : 용적률 177%, 건폐율 60%, 높이 42m이하(12층이하)
- 규모,용도 : 지하2층/지상12층, 연면적 73,446.87㎡, 공동주택(아파트)

※ 구역 직권해제('17.3.30)

- 근거 : 「도시 및 주거환경정비법」 제4조의3 제4항, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제4조의3 제3항 제6호
- 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사문화적가치의 보전 필요

〈위 치 도〉



□ 추진경위

- '09.11.19. : 도시환경정비구역 지정
- '12.09.21 : 사업시행인가('10.7. 조합설립인가)
- '13.10.14. : 사업시행(변경)인가 신청
- '13.12~'14.04 : 한양도성 자문위원회 자문(3회)
 - 선교사주택터와 함께 보전, 아파트 피트층 삭제, 전체 지반고 조정 등을 통해 높이 하향 조정
- '14.10.08 : 성곽마을 보전관리 사업 추진 관련 협조 요청(주거환경개선과→도시활성화과)
- '15.05. : 역사도심기본계획 수립 확정(역사도심재생과)
 - 사직2구역 구역해제 및 사업방식 조정 검토
- '15.07.22 : 사업시행인가처리 보류 요청(서울시 → 종로구)
- '15.09.01 : 사직2구역 도시환경정비사업 관리 방안 수립(본부장)
 - 정비구역 직권해제 검토, 대안사업 추진, 역사문화자원 활용 등
- '15.10.15 : 사직2구역 조합 측 설명회 개최(재생정책기획관)
 - 사직2구역 철거재개발이 아닌 보전정비로의 정책 결정사항 전달
- '15.12.02 : 서울시 도시계획위원회 자문
 - 전면 철거형 재개발 방식의 사업계획은 신중히 고려되어야 함
 - 당초 정비계획 결정 당시의 취지가 재량범위 이상으로 왜곡되었는지 여부 세밀히 검토하여 결과에 따른 조치 필요
- '16.05~07. : 직권해제 관련 후속조치를 위한 예산 확보(시)
 - 조합사용비용 확보('16년 51억원 _ '17년 명사이월)
 - 선교사주택 매입 및 대안사업계획수립 용역(253억원 _ 투자심사완료)
- '16.08.11 : 2025 도시주거환경정비 기본계획 수립 고시
 - 사직2구역 구역해제 검토
- '16.10.06 : 제5차 정비구역 등 직권해제 전문가 검토회의(적합)

- '16.10.19 : 제18차 도시계획위원회 자문(원안동의)
 - 역사문화가치 보전 필요성이 인정되는 대상지로 선정(조례 4의3 제3항 제6호)
- '16.10.25. : 사직2구역 직권해제 대상구역 선정 통보(시→구)
- '16.10.28. : 사직2구역 직권해제 대상구역 선정 공고(구)
 - 공고기간 : '16.10.28~11.17
- '16.11.24. : 사직2구역 직권해제 관련 주민설명회 개최
- '16.12.19. : 시의회 상임위 의견청취(보류)
- '17.02.21. : 직권해제 관련 시의회 상임위 의견청취(원안통과)
- '17.03.15. : 직권해제 관련 도시계획위원회 심의(원안가결)
- '17.03.20. : 사업시행변경인가 신청 반려(구)
- '17.03.30. : 정비구역 해제 및 개발행위제한 고시
- '17.04.13 : 사직2 보전·관리계획 수립 용역 계약(~'18.12.31)
- '17.04.14. : 조합설립인가 취소(구)
- '17.09. ~ : 주민간담회 및 주민협의체 추진단 워크숍 개최(5회)
- '17.09.21. : 조합 사용비용 보조 신청(12,017백만원 조합→구)
- '17.11.16. : 선교사 부지 매입 계약 체결('17.12.소유권 이전 완료)
- '18.01. ~ : 공동이용시설 부지 매입(6개소)
- '19.04.25.: 대법원 소송 패소(정비구역환원 및 조합설립인가 취소고시 무효)

【참고 3】 관련 규정

도시 및 주거환경정비법 (법률 제16383호)

제21조(정비구역등의 직권해제) ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역등을 해제할 수 있다. 이 경우 제1호 및 제2호에 따른 구체적인 기준 등에 필요한 사항은 시·도조례로 정한다.

1. 정비사업의 시행으로 토지등소유자에게 과도한 부담이 발생할 것으로 예상되는 경우
2. 정비구역등의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우
3. 토지등소유자의 100분의 30 이상이 정비구역등(추진위원회가 구성되지 아니한 구역으로 한정한다)의 해제를 요청하는 경우
4. 제23조제1항제1호에 따른 방법으로 시행 중인 주거환경개선사업의 정비구역이 지정·고시된 날부터 10년 이상 경과하고, 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우로서 토지등소유자의 3분의 2 이상이 정비구역의 해체에 동의하는 경우

② 제1항에 따른 정비구역등의 해제의 절차에 관하여는 제20조제3항부터 제5항까지 및 제7항을 준용한다.

③ 제1항에 따라 정비구역등을 해제하여 추진위원회 구성승인 또는 조합설립인가가 취소되는 경우 정비구역의 지정권자는 해당 추진위원회 또는 조합이 사용한 비용의 일부를 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도조례로 정하는 바에 따라 보조할 수 있다.

서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 (서울특별시조례 제6916호)

제14조(정비구역등의 직권해제 등) ① 시장은 법 제21조제1항제1호 및 제2호에 따라 정비구역 또는 정비예정구역(이하 "정비구역등"이라 한다)의 지정을 해제하려는 경우에는 사업추진에 대한 주민 의사, 사업성, 추진상황, 주민갈등 및 정채 정도, 지역의 역사·문화적 가치의 보전 필요성 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

② 법 제21조제1항제1호의 "정비사업의 시행으로 토지등소유자에게 과도한 부담이 발생할 것으로 예상되는 경우"란 제80조에 따라 추진위원회 위원장(이하 "추진위원장"이라 한다)이나 조합임원 또는 신탁업자가 입력한 정비계획 등으로 산정된 추정비례율(표준값을 말한다)이 80퍼센트 미만인 경우로서 제6항에 따라 의견을 조사하여 사업찬성자가 100분의 50 미만인 경우를 말한다.

③ 법 제21조제1항제2호에서 "정비구역등의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 정비예정구역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 정비구역 지정요건이 충족되지 않은 경우

나. 관계 법령에 따른 행위제한이 해제되거나 기한이 만료되어 사실상 정비구역 지정이 어려운 경우

2. 추진위원장 또는 조합장이 장기간 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없거나 주민 갈등 또는 정비사업비 부족으로 추진위원회 또는 조합 운영이 사실상 중단되는 등 정비사업 추진이 어렵다고 인정되는 경우

3. 자연경관지구, 최고고도지구, 문화재 보호구역, 역사문화환경 보존지역 등이 포함된 구역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 경우

가. 추진위원회가 법 제31조에 따른 추진위원회 승인일(최초 승인일을 말한다)부터 3년이 되는 날까지 법 제35조, 영 제30조, 시행규칙 제8조를 모두 준수한 조합 설립인가를 신청(첨부 서류를

모두 갖춘 신청으로 한정한다)하지 않는 경우

- 나. 사업시행자가 법 제35조에 따른 조합설립인가(최초 설립인가를 말한다)를 받은 날 또는 법 제26조제2항, 제27조제2항에 따른 사업시행자 지정을 받은 날이나 법 제25조에 따라 공동으로 정비사업을 시행하기로 한 날부터 4년이 되는 날까지 법 제50조, 시행규칙 제10조를 모두 준수한 사업시행계획인가를 신청(첨부 서류를 모두 갖춘 신청으로 한정한다)하지 않는 경우
 - 다. 사업시행자가 법 제50조에 따른 사업시행계획인가(최초 인가를 말한다)를 받은 날부터 4년이 되는 날까지 법 제74조, 시행규칙 제12조를 모두 준수한 관리처분계획인가를 신청(첨부 서류를 모두 갖춘 신청으로 한정한다)하지 않는 경우
 - 라. 추진위원회 또는 조합이 총회를 2년 이상 개최(법 또는 「정비사업 조합설립추진위원회 운영규정」에 따른 의사정족수를 갖춘 경우로 한정한다)하지 않는 경우
4. 법 제20조제2항에 따라 구청장이 정비구역등의 해제를 요청하지 않는 경우
 5. 도시계획위원회에서 구역지정 이후 여건변화에 따라 해당구역 및 주변지역의 역사·문화적 가치 보전이 필요하다고 인정하는 경우