

# 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

|          |      |
|----------|------|
| 의안<br>번호 | 1369 |
|----------|------|

2023. 12. 18.  
주택공간위원회  
수석전문위원

## 1. 제안경위

- 2023. 10. 16. 유정인 의원 외 12명 공동발의 (2023. 10. 23. 회부)

## 2. 제안이유

- 상위법인 「도시 및 주거환경정비법」 제29조는 조합설립인가 후 시공사 선정이 가능토록 규정하고 있으나, 현행 조례는 「도시 및 주거환경정비법」 제118조제6항에 따라 공공지원 대상사업의 경우에 조합설립인가를 받은 후 조합원 과반수의 찬성으로 총회의 의결을 거쳐 시공자를 선정하도록 규정하고 있음.
- 그러나 전체 조합원의 과반수 찬성 요건이 총회 의결 절차를 복잡하게 하여 시공사 선정을 어렵게 한다는 우려가 제기되고 있음.
- 이에 공공지원제도의 취지는 살리되 조합원 과반수 찬성 요건을 삭제하여 시공사 선정 시기 및 방식을 합리적으로 개선하고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 시공사 등의 선정기준 중 조합원 과반수 찬성 요건을 삭제함(안 제77조제1항)

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 오정균)

- 이 개정조례안은 2023년 3월 27일 개정 이후 7월 1일부터 시행중인 시공사 선정을 위한 조합원 과반수 찬성 요건을 삭제하려는 것으로, 2023년 10월 16일 유정인 의원이 발의하여 우리위원회에 회부되었음.

#### < 개정안 주요내용 >

|           | 현 행   | 변 경   |
|-----------|---|---|
| 시공사 선정 요건 | 제77조(시공사 등의 선정기준) ① 법 제118조제6항에 따라 조합은 조합설립인가를 받은 후 조합원 과반수의 찬성으로 총회의 의결을 거쳐 시공자를 선정하여야 한다.<br>② ~ ⑦ (생략) | 제77조(시공사 등의 선정기준) ①<br>-----<br>-----<br>----- 총회-----<br>-----<br>② ~ ⑦ (현행과 같음) |

- 상위법인 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”)1)에서는 ‘조합설립인가 후’ 시공사 선정이 가능토록 규정하고 있으나, 현행 조례는 「도시정비법」 제118조제6항에 따라 공공지원 대상사업2)의 경우에 한하여 ‘조합설립인가 후 조합원 과반수의 찬성으로 총회의 의결을 거쳐’ 시공자를 선정할 수 있도록 규정하고 있음(’23.3월 개정, 7월 시행).
- 이는 지난 제316회 임시회 주택공간위원회 회의(’23.2.27.) 당시 ‘사업시행인가 후’에서 ‘조합설립인가 후’로 시공사 선정 시기를 조기화한데

1) 도시정비법 제29조(계약의 방법 및 시공사 선정 등)

④ 조합은 조합설립인가를 받은 후 조합총회에서 제1항에 따라 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 정비사업은 조합총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다.

2) 공공지원 대상사업: 조합이 시행하는 정비사업 (도시정비법 제118조, 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제73조)

따른 것으로, 이로 인한 부작용 최소화를 위해 조합이 시공자를 선정하려면 조합원 과반수의 찬성을 받도록 규정한 것이었으나, 해당 요건이 총회의 의결 절차를 복잡하게 하여 시공자 선정을 어렵게 한다는 의견이 일각에서 제기됨에 따라 이를 해소하고자 발의된 것으로 이해됨.

- 일반적으로 시공자 선정은 총회의 의결 사항으로서<sup>3)</sup> 도시정비법 또는 정관에 별다른 규정이 없을 경우 ‘조합원 과반수의 출석<sup>4)</sup>과 출석 조합원 과반수의 찬성을 필요’로 하므로, 조례 해석상 논란이 발생할 여지를 없애기 위해서는 개정조례안과 같이 완화할 필요가 있다고 사료됨.
- 한편, 서울시는 현행 공공지원제도를 활용하여 ‘서울특별시 공공지원 정비사업 시공자 선정기준’<sup>5)6)</sup>을 개정하여 시행할 예정인 바, 조례 개정 이후 조합과 시공자 간 갈등을 최소화하고 사업의 투명성을 확보하기 위해서는 개정기준의 적용 여건 등을 향후 지속적으로 점검할 필요가 있겠음.

|           |     |              |
|-----------|-----|--------------|
| 의안심사지원팀장  | 강대만 | 02-2180-8204 |
| 입 법 조 사 관 | 최지현 | 02-2180-8216 |

[붙임1] 관계법령(p.4)

[붙임2] 서울특별시 공공지원 정비사업 시공자 선정기준 개정안 주요내용(p.8)

3) 도시정비법 제45조제3항, 정비사업 계약업무 처리기준(국토부 고시)

4) 참고로 최근 도시정비법(제45조제7항) 개정('23.7.18.)으로, 향후 시공자 선정을 위한 총회 개최 시 조합원 과반수 이상의 직접 출석규정이 신설되어, '24.1.19. 시행예정임(붙임1. 관계법령 참고)

5) 서울특별시 공고 제135259호 행정예고: '23.9.8.~10.4.

6) 서울시, 시공자 선정기준 개정해 신속한 정비사업 지원(서울시 보도자료, '23.9.8.)

■ 도시 및 주거환경정비법 제29조

- 제29조(계약의 방법 및 시공자 선정 등)** ① 추진위원장 또는 사업시행자(청산인을 포함한다)는 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 계약(공사, 용역, 물품구매 및 제조 등을 포함한다. 이하 같다)을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약규모, 재난의 발생 등 대통령령으로 정하는 경우에는 입찰 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)으로 할 수 있다.
- ② 제1항 본문에 따라 일반경쟁의 방법으로 계약을 체결하는 경우로서 대통령령으로 정하는 규모를 초과하는 계약은 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제2조제4호의 국가종합전자조달시스템(이하 “전자조달시스템” 이라 한다)을 이용하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따라 계약을 체결하는 경우 계약의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.
- ④ 조합은 조합설립인가를 받은 후 조합총회에서 제1항에 따라 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 정비사업은 조합총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다.
- ⑤ 토지등소유자가 제25조제1항제2호에 따라 재개발사업을 시행하는 경우에는 제1항에도 불구하고 사업시행계획인가를 받은 후 제2조제11호나목에 따른 규약에 따라 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.
- ⑥ 시장·군수등이 제26조제1항 및 제27조제1항에 따라 직접 정비사업을 시행하거나 토지주택공사등 또는 지정개발자를 사업시행자로 지정한 경우 사업시행자는 제26조제2항 및 제27조제2항에 따른 사업시행자 지정·고시 후 제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.
- ⑦ 제6항에 따라 시공자를 선정하거나 제23조제1항제4호의 방법으로 시행하는 주거환경개선사업의 사업시행자가 시공자를 선정하는 경우 제47조에 따른 주민대표회의 또는 제48조에 따른 토지등소유자 전체회의는 대통령령으로 정하는 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 시공자를 추천할 수 있다.
- ⑧ 제7항에 따라 주민대표회의 또는 토지등소유자 전체회의가 시공자를 추천한 경우 사업시행자는 추천받은 자를 시공자로 선정하여야 한다. 이 경우 시공자와의 계약에 관해서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조를 적용하지 아니한다.
- ⑨ 사업시행자(사업대행자를 포함한다)는 제4항부터 제8항까지의 규정에 따라 선정된 시공자와 공사에 관한 계약을 체결할 때에는 기존 건축물의 철거 공사(「석면안전관리법」에 따른 석면 조사·해체·제거를 포함한다)에 관한 사항을 포함시켜야 한다.

\* 위임 행정규칙 : 정비사업 계약업무 처리기준(국토교통부고시)

## ■ 도시 및 주거환경정비법 제45조

**제45조(총회의 의결)** ① 다음 각 호의 사항은 총회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 정관의 변경(제40조제4항에 따른 경미한 사항의 변경은 이 법 또는 정관에서 총회의결 사항으로 정한 경우로 한정한다)
2. 자금의 차입과 그 방법·이자율 및 상환방법
3. 정비사업비의 세부 항목별 사용계획이 포함된 예산안 및 예산의 사용내역
4. 예산으로 정한 사항 외에 조합원에게 부담이 되는 계약
5. 시공자·설계자 및 감정평가법인등(제74조제4항에 따라 시장·군수등이 선정·계약하는 감정평가법인등은 제외한다)의 선정 및 변경. 다만, 감정평가법인등 선정 및 변경은 총회의 의결을 거쳐 시장·군수등에게 위탁할 수 있다.
6. 정비사업전문관리업자의 선정 및 변경
7. 조합임원의 선임 및 해임
8. 정비사업비의 조합원별 부담내역
9. 제52조에 따른 사업시행계획서의 작성 및 변경(제50조제1항 본문에 따른 정비사업의 중지 또는 폐지에 관한 사항을 포함하며, 같은 항 단서에 따른 경미한 변경은 제외한다)
10. 제74조에 따른 관리처분계획의 수립 및 변경(제74조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 경미한 변경은 제외한다)
- 10의2. 제86조의2에 따른 조합의 해산과 조합 해산 시의 회계보고
11. 제89조에 따른 청산금의 징수·지급(분할징수·분할지급을 포함한다)
12. 제93조에 따른 비용의 금액 및 징수방법
13. 그 밖에 조합원에게 경제적 부담을 주는 사항 등 주요한 사항을 결정하기 위하여 대통령령 또는 정관으로 정하는 사항

② 제1항 각 호의 사항 중 이 법 또는 정관에 따라 조합원의 동의가 필요한 사항은 총회에 상정하여야 한다.

③ 총회의 의결은 이 법 또는 정관에 다른 규정이 없으면 조합원 과반수의 출석과 출석 조합원의 과반수 찬성으로 한다.

④ 제1항제9호 및 제10호의 경우에는 조합원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 정비사업비가 100분의 10(생산자물가상승률분, 제73조에 따른 손실보상 금액은 제외한다) 이상 늘어나는 경우에는 조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여야 한다.

⑤ 조합원은 서면으로 의결권을 행사하거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대리인을 통하여 의결권을 행사할 수 있다. 서면으로 의결권을 행사하는 경우에는 정족

수를 산정할 때에 출석한 것으로 본다.

1. 조합원이 권한을 행사할 수 없어 배우자, 직계존비속 또는 형제자매 중에서 성년자를 대리인으로 정하여 위임장을 제출하는 경우
2. 해외에 거주하는 조합원이 대리인을 지정하는 경우
3. 법인인 토지등소유자가 대리인을 지정하는 경우. 이 경우 법인의 대리인은 조합임원 또는 대의원으로 선임될 수 있다.

⑥ 조합은 제5항에 따른 서면의결권을 행사하는 자가 본인인지를 확인하여야 한다.

⑦ 총회의 의결은 조합원의 100분의 10 이상이 직접 출석(제5항 각 호의 어느 하나에 해당하여 대리인을 통하여 의결권을 행사하는 경우 직접 출석한 것으로 본다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다. 다만, 창립총회, 사업시행계획서의 작성 및 변경, 관리처분계획의 수립 및 변경을 의결하는 총회 등 대통령령으로 정하는 총회의 경우에는 조합원의 100분의 20 이상이 직접 출석하여야 한다. <개정 2021. 8. 10.>

⑦ 총회의 의결은 조합원의 100분의 10 이상이 직접 출석(제5항 각 호의 어느 하나에 해당하여 대리인을 통하여 의결권을 행사하는 경우 직접 출석한 것으로 본다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다. **다만, 시공자의 선정을 의결하는 총회의 경우에는 조합원의 과반수가 직접 출석**하여야 하고, 창립총회, **시공자 선정 취소를 위한 총회**, 사업시행 계획서의 작성 및 변경, 관리처분계획의 수립 및 변경을 의결하는 총회 등 대통령령으로 정하는 총회의 경우에는 조합원의 100분의 20 이상이 직접 출석하여야 한다. <개정 2021. 8. 10., 2023. 7. 18.>

**[시행일: 2024. 1. 19.] 제45조**

⑧ 제5항에도 불구하고 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난의 발생 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하여 시장·군수등이 조합원의 직접 출석이 어렵다고 인정하는 경우에는 전자적 방법(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제2호에 따른 정보처리시스템을 사용하거나 그 밖의 정보통신기술을 이용하는 방법을 말한다)으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 정족수를 산정할 때에는 직접 출석한 것으로 본다.

⑨ 총회의 의결방법, 서면의결권 행사 및 본인확인방법 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

## ■ 도시 및 주거환경정비법 제118조

**제118조(정비사업의 공공지원)** ① 시장·군수등은 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 시·도조례로 정하는 정비사업에 대하여 사업시행 과정을 지원(이하 “**공공지원**”이라 한다)하거나 토지주택공사등, 신탁업자, 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증공사 또는 이 법 제102조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 대통령령으로 정하는 기관에 공공지원을 위탁할 수 있다.

② ~ ⑤ (생략)

⑥ **공공지원의 시행을 위한 방법과 절차, 기준 및 제126조에 따른 도시·주거환경정비기금의 지원, 시공자 선정 시기 등에 필요한 사항은 시·도조례로 정한다.**

⑦ 제6항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 토지등소유자(제35조에 따라 조합을 설립한 경우에는 조합원을 말한다)의 과반수 동의를 받아 제29조제4항에 따라 시공자를 선정할 수 있다. 다만, 제1호의 경우에는 해당 건설업자를 시공자로 본다.  
<개정 2017. 8. 9.>

1. 조합이 제25조에 따라 건설업자와 공동으로 정비사업을 시행하는 경우로서 조합과 건설업자 사이에 협약을 체결하는 경우

2. 제28조제1항 및 제2항에 따라 사업대행자가 정비사업을 시행하는 경우

⑧ 제7항제1호의 협약사항에 관한 구체적인 내용은 시·도조례로 정할 수 있다.

## ■ 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제73조

**제73조(공공지원의 대상사업)** 법 제118조제1항에서 “시·도조례로 정하는 정비사업”이란 법 제25조에 따른 조합이 시행하는 정비사업(조합이 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행하는 사업을 포함한다)을 말한다. 다만, 법 제16조에 따라 정비구역 지정·고시가 있는 날의 토지등소유자의 수가 100명 미만으로서 주거용 건축물의 건설비율이 50퍼센트 미만인 도시정비형 재개발사업은 제외한다.

## ■ 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 제77조

**제77조(시공자 등의 선정기준)** ① 법 제118조제6항에 따라 조합은 조합설립인가를 받은 후 조합원 과반수의 찬성으로 총회의 의결을 거쳐 시공자를 선정하여야 한다. <개정 2023.3.27.>

② 제1항에 따라 조합은 시장이 별도로 정하여 고시한 세부기준에 따라 설계도서를 작성하여 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 방법으로 시공자를 선정하여야 한다. <개정 2023.3.27.>

③ ~ ⑤ (삭제)

⑥ ~ ⑦ (생략)

**붙임2**

**서울특별시 공공지원 정비사업 시공자 선정기준 개정안 주요내용**

| 개 정 사 항                        | 개 정 요 지  | 관련조항     |
|--------------------------------|--|----------|
| 1. 공사비 총액입찰 방식 도입              | - 조합의 입찰방식 간소화·신속화를 위해 기존의 공사비 내역입찰 이외에 총액입찰 방식 도입                               | 제4조의2제1항 |
| 2. 설계 제안은 정비계획 범위 내로 한정        | - 시공자의 무분별한 사업제안을 제한하기 위해 대안설계 등의 범위는 정비계획 범위(용적률 및 최고높이 관련 경미한 변경 범위도 불허) 내로 한정 | 제4조제3항   |
| 3. 합동홍보설명회·공동홍보공간 이외 금지        | - 시공자의 이전투구식 홍보 등을 제한하기 위해 합동홍보설명회 및 공동홍보공간 이외 개별홍보 금지                           | 제15조     |
| 4. 설계·홍보 규정 위반시 입찰 무효 규정       | - 입찰참여자가 설계 또는 홍보 규정 위반시 해당 입찰참여자의 입찰은 무효로 규정                                    | 제10조제3항  |
| 5. 공공지원자의 사전 검토 기능 강화          | - 조합의 시공자 선정계획, 입찰 공고, 총회 상정자료 등에 대해 공공지원자의 사전검토를 받도록 규정                         | 제21조     |
| 6. 시장 및 공공지원자의 관리·감독 권한 명시     | - 시공자 선정이 이 기준 등에 위반될 경우 시장 또는 공공지원자가 처분 취소 등 조치 가능 명시                           | 제23조     |
| 7. 사업인가 후 분양공고 전 공사비 검증 의무화    | - 과도하고 급격한 공사비 증액 등을 방지하기 위해 최초 사업계획인가 후 분양공고 전 공사비 검증(신청) 의무화                   | 제5조제3항   |
| 8. 당해 정비사업 공동주택성능요구서 제시        | - 조합원이 원하는 공동주택의 성능을 확보하기 위해 시공자 선정 전 공동주택 요구성능을 제시                              | 제4조제2항   |
| 9. 입찰시 설계도면은 기본설계도면 유지         | - 공사비 감감이 증액 방지 등 내역입찰의 장점을 유지하기 위해 설계는 기본설계도면 수준 유지                             | 제4조제3항   |
| 10. 건설엔지니어링사업자의 건설사업관리 자문      | - 조합의 원활한 사업 추진을 위해 건설엔지니어링사업자로부터 건설사업관리 자문 가능 규정                                | 제5조제7항   |
| 11. 시공자 선정 의결 요건 세부 선정방법 정관 위임 | - 시공자 선정 시 전체 조합원 과반수 의결 요건의 세부 선정방법은 조합 정관에 위임                                  | 제16조제3항  |