

‘공공관리 시공사 선정기준’, ‘도시 및 주거환경 정비조례’
제48조 개정에 관한 청원

심 사 보 고 서

2012. 6. 25
도시관리위원회

1. 경 과

- 청 원 자 : 강동구 고덕동 217번지 고덕주공아파트 208동 507호 유재환외 76명
- 소개의원 : 이 정 훈 (교통위원회)
- 접수일자 : 2011. 11. 15 (10번)
- 회부일자 : 2011. 11. 23
- 상정 및 의결일자 : 제237회 임시회 제1차 도시관리위원회(2012.4.25 상정·보류)
제238회 정례회 제3차 도시관리위원회(2012.6.25 상정·채택)

2. 청원요지

- 본 청원은 통상 주택재건축사업에 적용되던 계약방식인 지분제를 전면 금지하고, 시공사와 도급제로만 계약을 할 수 있도록 개정된 「서울특별시 공공관리 시공사 선정기준」(2011.10.20)을 재개정하거나, 시공사선정기준과 관계가 있는 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」 제48조를 개정하여 조합이 시공사와의 계약방식을 자율적으로 선택하여 적용할 수 있도록 해 달라는 내용임.
- 청원인들은 2011.10.20일 개정된 공공관리 시공사 선정기준이 처음으로 적용되는 강동구 고덕주공2단지 아파트 재건축사업구역 조합의 조합원

들로서, 서울시가 시공사 선정기준을 개정하면서, 조합이 시공사에게 재건축사업의 공사대금으로 지불하는 방법을 현금만 가능하도록 제한한 것은 통상 재건축사업에 적용되던 지분제 방식을 전면 금지하고, 도급제만을 강요하는 것으로서, 이는 조합의 자율권을 박탈하는 것이며, 헌법이 보장하는 국민의 사유재산권을 침해하고, 민법의 기본원칙인 계약자유의 원칙을 위배하는 것이므로, 이를 바로잡아 줄 것을 요구하고 있음.

3. 소개의원 청원 소개 요지(이정훈 의원)

- 2011.10.20일 서울시가 “공공관리 시공사 선정기준”을 일부 개정하면서, 조합이 시공사에게 재건축사업의 공사대금으로 지불하는 방법을 현금만 가능하도록 제한한 바, 이는 통상 재건축사업에 적용되던 지분제 방식을 전면 금지하고, 도급제만 강제하는 것으로,
- 조합원들이 자율적으로 재건축사업의 시공사 선정기준을 선택해서 할 수 있도록 서울시로 하여금 “공공관리 시공사 선정기준”(2011.10.13 개정)을 재개정하도록 하거나 서울시 의회에서 “서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례” 제48조를 개정하여 줄 것을 요청하는 청원인들의 주장에 귀기울일 필요가 있다고 생각하여 이를 소개함

4. 검토보고 요지(수석전문위원 김종식)

□ 청원의 내용 및 배경

- 본 청원은 통상 주택재건축사업에 적용되던 계약방식인 지분제를 전면 금지하고, 시공자와 도급제로만 계약할 수 있도록 한 「공공관리 시공사 선정기준」을 재개정하거나 “서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례” 제48조를 개정하여 조합이 시공자와의 공사대금 지불방식을 자율적으로 선택할 수 있도록 해 달라는 것으로 2011. 11. 15일 접수되어 2011. 11.

23일 우리위원회에 회부됨.

- 즉, 서울시가 2010. 9. 16일 공공관리 시공사 선정기준을 처음으로 고시할 당시에는 공사대금 지불방법을 현금과 현물 모두 가능토록 하여 주민이 계약방식을 선택할 수 있었으나, 2010. 10. 20일 개정할 때에는 공사대금 지불방법 중 현물을 삭제함으로써, 주민이 원하는 지분제로는 시공자를 선정할 수 없도록 하였으므로, 이를 당초대로 재개정해 주거나, 공공관리 시공사 선정기준과 관련한 도시 및 주거환경정비법 제48조를 개정해 달라는 것임.

□ 공공관리 시공사 선정기준 제정 및 개정 내용

- 공공관리 시공사 선정방법 등의 지원에 대한 법적 근거가 마련¹⁾됨에 따라 서울시는 2010. 9. 15일 「공공관리 시공사 선정기준」을 제정²⁾(시행일 2010. 9. 16)하였고, 공사대금 지불방법과 관련하여 2011. 10. 20일 공공관리 시공사 선정기준을 한 차례 개정한 바 있으며, 아울러 같은 날 「정비사업 공사표준계약서」를 고시한 바 있음.
- 「공공관리 시공사 선정기준」(이하 “시공사 선정기준”)에서는 시공사 선정시 공공관리제 시행 이전 설계도서와 물량내역서 없이 “평당 단가”로 계약하던 관행에서 벗어나, 조합이 입찰전 설계도면·지침서·세부지침서·물량내역서, 예정가격 등을 제시하면, 입찰참여자는 이를 근거로 공사 단가 등을 기재하여 조합에 제출하도록 하였으며, 공사대금 지급방법은 원칙적으로 현금으로만 가능하되 조합원 외 일반분양하는 아파트 등이 미분양될 경우처럼 공사대금을 현금으로 지불할 수 없는 경우에는 당사자간 계약한 내용에 따라 현물(아파트)로 공사대금을 변제할 수 있도록 하였음.

1) 도시 및 주거환경정비법 제77조의4 및 도시 및 주거환경 정비조례 제48조(2010.7.16 시행)

2) 국토해양부에서 고시한 「정비사업의 시공사 선정기준」을 준용하여 세부방법과 절차를 구체화하였음.

- 이러한 내용의 “시공사 선정기준”을 고시·시행함에 있어서 제정 당시에는 공사대금 지급방법을 “현금 또는 현물”로 한 것을 오해의 여지가 있어 이를 “현금”으로만 가능하다는 것으로 바로잡아 현재 시행 중에 있음.

- ◇ 「공공관리 시공사 선정기준」(2011.10.20)제7조(선정계획 결정) 제1항제5호
 - ① 조합은 시공자를 선정하려는 때에는 다음 각 호의 사항을 포함한 선정계획안을 작성하여 이사회의 의결을 거쳐야 하며, 이사회가 의결한 선정계획안에 대하여 대의원회의 소집을 통지하기 전에 미리 공공관리자의 검토를 받아야 한다.
 - 5. 공사대금의 지급방법(현금)
 - ◇ 「공공관리 정비사업 공사표준계약서」 제30조 (일반 분양)
 - ② 사용검사일까지 일반분양 아파트 및 복리시설 등이 미분양되어 공사대금등을 현금으로 지급할 수 없는 경우 현물로 상계하여 변제할 수 있으며, 그 처분방법등은 다음 각호와 같다.
 1. 일반분양시설의 ○%를 차감한 가격을 대물변제가격으로 한다.
 2. 제1호의 일반분양시설에 대하여 “을”을 제1순위 권리자로 하는 근저당권을 설정하여 채권보전조치를 할 수 있으며, 이때 채권보전조치 비용은 “을”이 부담한다.
- 【주】 미분양분 발생으로 인하여 공사대금 등을 지급할 수 없는 경우에 대물변제조건을 입찰유의서에 포함하여 입찰을 진행하고, 계약조건에 구체적으로 정하여야 함.**

□ 주요 사안에 대한 의견

- 청원인들은 시공사 선정기준의 개정으로 시공사에게 공사대금으로 지불하는 방법이 현금으로 한정됨에 따라, 조합이 원하는 지분제로는 시공자와 계약을 할 수 없다는 주장을 하고 있음.
- 이에 대해 관련 부서(주택정책실 공공관리과)에서는 시공자를 선정함에 있어, 공공관리제 시행 이전에는 설계도서와 물량내역서 없이 시공자를 선정하고 계약하였으나, 공공관리제하에서는, 조합이 구체적인 설계내역서와 예정가격 등을 제시하고, 입찰참가자는 조합이 제시한 설계도서와 예정가격 등을 근거로 물량내역서와 공사금액 등을 적시해야 하며, 또한 재건축 사업에서 시공자는 법적으로 조합과 공동사업시행자가 아닌 수급자이므로³⁾, 사업시행자가 아닌 시공사에게 공사대금으로 현물을 지급하는 것 또

한 법 취지에 맞지 않아⁴⁾, 계약시 공사대금을 표시하지 않는 지분제 방식은 관련 법규와 공공관리제 도입취지에 맞지 않다는 의견임.

○ 조합과 시공자간에 계약방식으로서 도급제와 지분제가 있음.

- 먼저, 도급제 계약방식은 단위면적당 건축비를 정해 도급공사 계약을 체결하는 것으로, 조합이 직접 사업을 주관하고 시공사는 단순히 공사 대금만 받고 시공을 하는 방식으로 사업에 있어서의 손익을 모두 조합이 책임지는 계약방식임.

- 이에 반해 지분제 방식은 조합원이 소유한 토지 또는 건축물의 면적에 따라 일정비율의 아파트 면적을 조합원에게 제공하고, 나머지 주택과 상가, 복리시설 등 모두를 시공자 지분으로 하여 공사비로 충당하는 계약방식으로서, 계약서에 공사비 표시가 없음. 즉, 건설사가 조합지분율과 부담금을 초기에 확정하고, 계약시 조합원의 권리가액을 확정하는 계약방식으로, 사업추진 과정에서 추가로 소요되는 비용은 시공자가 책임지는 만큼 개발이익도 시공자에 귀속되는 방식임.

○ 조합원들이 지분제, 특히 확정지분제를 선호하는 이유는 미분양 아파트 등의 위험요소를 시공사가 전적으로 떠안는 대신, 조합원은 미리 확정된 지분을 받을 수 있어서 조합원들에게 유리하다는 생각에서 비롯된 것으로 이해됨.

○ 그러나, 이는 도시 및 주거환경정비법이 제정·시행되기 이전(2003.6.30), '주택건설촉진법' 시행 당시, 공동주택 재건축사업에서 조합과 시공자가 공동시행자의 지위⁵⁾에 있던 시기에 설계내역서 등에 따른 공사금액의 제시 없이

3) 도시 및 주거환경정비법 제8조(주택재개발사업 등의 시행자) ② 주택재건축사업은 조합이 이를 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사 등과 공동으로 이를 시행할 수 있다.

4) 공사대금을 현물로 지급한다는 것은 그 소유권이 시공자에게 이전된다는 의미이며, 시공자는 소유권 이전된 주택을 분양하여 공사대금을 충당한다는 것이므로, 이는 주택공급 관련 규정상 분양주체는 사업시행자(조합)라는 규정에 위배되는 것임(도시 및 주거환경정비법 제51조 및 주택법 제38조 참조).

시행자간 개발이익을 분담하는 방식의 계약형태이며, 공공관리제하에서 시공자를 선정할 때에는 기존의 지분제와 같은 방식의 계약을 할 수 없는 것으로 판단됨.

- 다만, 현행 '시공사 선정기준'에서 공사대금 지급방법을 원칙적으로는 현금으로 하되, 미분양 등으로 공사대금을 지불할 수 없는 경우 현물로 변제할 수 있도록 하여(「공공관리 정비사업 공사표준계약서」 제30조), 조합으로 하여금 계약방식을 선택할 수 있도록 한 것은 조합이 설계도면과 예정가격 등을 제시하는 전제조건 하에서 종전 도급제와 지분제의 장점을 취한 방안이라 할 수 있겠음. 즉, 공사완료 후 공사대금을 계약서상 약정한 금액을 지급하는 도급제 방식이 원칙이나, 미분양시 시공사 몫으로 정한 지분면적에 해당하는 아파트의 분양수입금에 대한 권리를 시공자가 가지는 것으로 계약조건을 정할 수 있도록 한 것임.
- 요컨대 현 서울시의 정비사업 시공사 선정기준은 현 관계법규에서 정한 범위 안에서 주민들의 요구사항을 반영한 조치로 이해됨. 다만, 공사대금 지불방법과 관련한 시공사 선정기준을 시행하는 일련의 제·개정 과정에서 서울시가 주민들에게 공사대금은 현금(도급제)만이 가능한 것으로 오해할 수 있는 여지를 주었다는 점에서 민원이 발생하였다고 보여짐.

□ 종합의견

- 서울시가 시공사 선정기준과 공사대금을 지불하는 방법을 변경한 것은 기존의 도급제와 지분제에서 오는 문제점을 해소하고, 정비사업의 투명성과 조합원의 단독 사업주체로서의 지위 회복 및 권익 보호 등 공공관리제의 도입취지를 살리기 위한 조치로 이해됨.

5) 주택재건축조합이 그 구성원의 주택을 건설하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 등록업자와 공동으로 사업을 시행하여야 한다. 이 경우 주택조합과 등록업자를 공동사업주체로 본다(구 주택건설촉진법 제44조제3항).

- 또한 서울시는 청원지역인 고덕 주공2단지 재건축 주민들을 대상으로, 2011.12.27일 설명회를 개최하였으며, 현재 재건축 조합은 설계도서를 바탕으로 예정공사비를 제시하여 입찰하되, 특약조건으로 시공자에게 무상 지분율을 제시하도록 입찰지침서 및 계약조건을 작성하여 시공사 선정 준비 중에 있으며, 공공관리 대상지역인 대농·신안 재건축 조합에서 지난해 10월 개정된 시공사 선정기준에 따라 시공자를 선정하고, '공공관리 정비사업 공사표준계약서'에 따라 공사대금지불방법을 적용·계약하여 사업을 추진 중에 있어 공공관리 선정기준과 관련한 오해는 어느 정도 불식된 것으로 사료 됨.

5. 질의 및 답변 요지 : 생략

6. 토론 요지 : 생략

7. 소위원회 심사보고의 요지 : 해당 없음.

8. 심사결과 : 본회의에 부의하기로 함.
(출석위원 전원 찬성)

9. 소수의견의 요지 : 생략

10. 의견서 : 별첨

의 건 서

□ 청 원 명

- ‘공공관리 시공사 선정기준’, ‘도시 및 주거환경 정비조례’ 제48조 개정에 관한 청원

□ 채택의견

- 본 청원은 서울시가 2011.10.20일 시공사 선정기준을 개정하면서, 조합이 시공사에게 재건축사업의 공사대금으로 지불하는 방법을 현금만 가능하도록 제한한 바, 이는 통상 재건축사업에 적용되던 지분제 방식을 전면 금지하고, 도급제만을 강요한 것으로서, 조합의 자율권을 박탈하는 것이며, 민법의 기본원칙인 계약자유의 원칙을 위배하는 것이므로, 이를 바로잡아 줄 것을 요청하는 내용임.
- 서울시가 현행 ‘시공사 선정기준’에서 공사대금 지급방법을 원칙적으로는 현금으로 하되, 미분양 등으로 공사대금을 지불할 수 없는 경우 현물로 변제할 수 있도록 하여, 조합으로 하여금 계약방식을 선택할 수 있도록 한 것은 조합이 설계도면과 예정가격 등을 제시하는 전제조건 하에서 종전 도급제와 지분제의 장점을 취한 방안이라 할 수 있겠으나, 시공사 선정기준에서 공사대금 지불방법을 원칙적으로는 현금으로 하되, 미분양시 현물로 변제 가능하도록 규정해 놓고, 실제로 해석하고 적용함에 있어서는 도급제나 지분제, 또는 도급제와 지분제의 혼용이 가능하다고 하는 것은 또 다른 오해와 혼란의 여지를 남기는 것이며, 시공사 선정에 대한 조합의 자율권과 선택권은 보장되어야 한다는 측면에서 시공사 선정기준을 개정할 필요가 있다고 보아 본 청원을 채택하였음.

청 원 요 지 서

접수번호	10	접수년월일	2011. 11. 15.
청 원 인	유재환 외 76 (서울시 강동구 고덕동 217 고덕주공(아) 208-507호)		
소개의원	이정훈 의원(민주당, 강동구 제1선거구)		
건 명	서울시 『“공공관리 시공사 선정기준” 개정, 서울시 “도시 및 주거환경정비조례 제48조”』 개정에 관한 청원		
소 관 위 원 회	도시관리위원회		

《요 지》

- 2011. 10. 20. 서울특별시고시 제 2011-310호에 의하여 공공관리 시공사 선정기준이 일부 개정되어 재건축사업의 공사대금 지급 방법에 있어 현물과 현금으로 선택 가능하였던 것을 현금만 가능하도록 제한함으로써, 통상 재건축사업에 적용되던 사업방식에 있어 “지분제”를 전면 금지하고 “도급제”만 강제하는 것으로
- 조합원들이 자율적으로 재건축 사업방식을 지분제로 선택해서 시공자를 선정할 수 있도록 서울시로 하여금 “공공관리 시공사 선정기준”(2011. 10. 13 개정)을 재개정하도록 하여 주시거나, 서울시 의회에서 “도시 및 주거환경 정비조례”제 48조를 개정 하여 줄 것을 요청.