

서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부개정조례안
심 사 보 고 서

의 안 번 호	1649
------------	------

2017. 2. 21
도시계획관리위원회

1. 심사경과

- 가. 발의일자 및 발의자 : 2017년 2월 13일 이윤희 의원 대표발의
- 나. 회부일자 : 2017년 2월 15일
- 다. 상정 및 의결일자
 - 제272회 임시회 제1차 도시계획관리위원회(2017.2.21. 상정·의결)

2. 제안설명의 요지 (이윤희 의원)

가. 제안이유

- 직권해제 세부규정에 따라 갈등이 심각한 구역 중 상당수가 주민의견조사 등을 통해 사업추진 여부를 결정해 왔으며, 이 중 주민요청에 따른 직권해제 규정은 1년 간 한시적으로 적용하는 것이나,
- 이 기한이 만료되면, 아직 남아있는 일부 갈등구역의 경우 사업추진이 계속 지연됨에도 불구하고 주민의견에 따라 스스로 해산할 수 있는 기회가 전무해지는 상황임.
- 이에 한시규정을 이번에 한하여 연장하여 주민의사를 정리할 수 있는 기회를 주고 남아있는 갈등을 해소하고자 함.

나. 주요내용

- 주민요청에 따른 직권해제 규정 기한을 1년 간 연장하도록 함(부칙 안 제2조)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 도시 및 주거환경정비법 및 같은법 시행령
- 나. 예산조치 : 비용추계서 첨부

4. 검토보고의 요지 (조정래 수석전문위원)

- 이 개정조례안은 정비구역등의 직권해제 규정 중 ‘사업지연 구역이자 토지등소유자 1/3 이상이 해제 요청’하는 한시규정의 기한을 1년 더 연장하려는 것으로 2017년 2월 13일 이윤희 의원이 대표 발의하여 2월 15일 우리위원회에 회부된 사안임.

- 도시 및 주거환경정비법(이하, 도정법)에 따라 ‘12년 2월 이후 정비계획이 수립된 구역은 일몰제가 적용되고(도정법 제4조의3제1항·제3항)¹⁾ 추진주체가 없는 구역은 주민동의(30% 이상)로 해제할 수 있으며(도정법 제4조의3제4항제3호), 주민의 과도한 부담, 구역 지정목적 달성이 불가능한 경우에는 각각의 구체적인 기준을 조례에서 정하여 시장이 직권으로 해제 가능토록 함으로써(도정법 제4조의3제4항제1호·제2호) 이 조례 제4조의3에 해당 사항이 규정되어 있는 가운데, 이 개정조례안은 한시규정인 ‘주민동의에 의한 직권해제’ 요청기한을 1년 더 연장하려는 것임.

<도정법 정비구역등 해제 관련>

구 분	기 준		비 고
일몰제 (제4조의3제1항)	재개발·재건축	도시환경정비사업	제4조의3제3항: 2년까지 연장 가능 (토지등소유자 30% 이상 연장 요청 또는 정비구역등 존치가 필요하다고 인정하는 경우)
	정비구역지정예정일 ~ 정비구역지정신청(3년)		
	정비구역지정~추진위승인신청(2년)	정비구역지정~사업시행인가신청(5년) *토지등소유자방식	
	정비구역지정~조합설립인가신청(3년)		
	추진위승인 ~ 조합설립인가신청(2년)		
조합설립인가 ~ 사업시행인가신청(3년)			
직권해제 (제4조의3제4항)	과도한 부담 예상		구체적인 기준은 조례에 위임
	지정목적 달성 불가능		
	토지등소유자의 100분의 30 이상이 정비구역등 해제 요청		추진위구성 無(무)
	주거환경개선사업은 정비구역이 지정·고시된 날부터 10년 이상 경과 + 지정 목적 달성 불가능 + 토지등소유자의 3분의 2 이상 정비구역 해제 동의		

- 주민동의에 의한 구역 해제는 도정법의 한시규정(도정법 제16조의2)에 따라 4년간(‘12.2.1.~16.1.31.) 시행되었고²⁾, 작년 3월 이 조례에 직권해제 규정이 신설됨으로써 다시 1년간(‘16.3.24.~17.3.24.) ‘사업이 지연되고 토지등소유자 1/3 이상이 해제 요청’할 경우 주민찬반의견조사³⁾ 등을 거쳐 구역을 해제할 수 있는 가운데 해제 요청 기한이 올 3월 24일 만료되는 바, 이후에는 주민동의에 의한 직권해제는 불가하고⁴⁾ 다만 민법의 사단법인에 관

1) 부칙(법률 제13508호, 2015.9.1.) 제2조에 따라, 일몰제 적용대상은 ‘12.2.1 이후 최초로 정비계획을 수립하는 경우부터 적용하되, ‘12.1.31. 이전에 정비계획이 수립된 정비구역에서 승인된 추진위원회에도 적용함(이 경우 “추진위원회 승인일부터 2년”은 “이 법 시행일(‘16.3.2)부터 4년”으로 봄)

2) 추진위원회 구성에 동의한 토지등소유자의 과반수 이상이 해제 동의하거나, 조합 설립에 동의한 조합원의 과반수 이상이 해제 동의할 경우 해당 정비구역등을 해제토록 함

3) 사업찬성자가 100분의 50 미만인 경우에 직권해제 대상이 될 수 있음(조례 제4조의3제3항제4호)

4) 주민동의를 제외한 다른 직권해제 규정(사업성, 추진위·조합 운영 중단, 자연경관지구 등의 사업지연 등)은 한시규정이 아니므로 지속됨

한 규정⁵⁾을 준용하여 추진위나 조합의 해산은 가능하다 하겠음.

- 주민동의에 의한 직권해제를 한시규정으로 한 배경은, 도정법⁶⁾의 주민동의에 의한 추진위·조합을 해산할 수 있는 규정이 효력 만료된('16.1.31.) 가운데, 조례에서 1년 더 구역을 해제할 수 있는 여지를 준 것으로써 그 동안 난립했다고 해도 과언이 아닌 정비구역등을 일괄 정리하는 차원으로 이해할 수 있으며, 도정법에서도 주민동의에 의한 구역해제를 한시규정으로 운영한 바와 같이, 정리기간이 길어지면 찬반 주민갈등이 길어지고 정비사업의 추진력도 낮아질 수 밖에 없기 때문에, 해제의 기회를 연장하되 그 요청기간을 1년으로 제한한 것으로 볼 수 있음.
- 즉, 주민동의에 의한 구역해제는 사업추진이 사실상 어려운 정비구역등을 일괄 정리하는 한시적 규정으로서, 도정법에 의해 이미 4년간 시행되었으므로 이 조례에서는 1년만 더 해제 기회를 연장하는 차원에서 규정되었다고 이해할 수 있음.
- 법과 조례에 의해 주민동의에 의한 구역해제가 5년간 시행되었음에도 불구하고 이 개정조례안이 구역 해제 요청 기한을 1년 더 연장하려는('16.3.24.~'17.3.24. → '16.3.24.~'18.3.24.) 배경은, 현재 해제 동의서를 징구 중인 구역들의 민원에 주로 기인한 것으로 파악되며, 서울시는 주민요청기한을 1년 더 연장할 경우 8개 구역이 추가 해제 요청할 것으로 추정함.

구 분	해당 구역		해제 동의서 접수	해제 동의서 징구중	
	~2017. 3.24.	~2018. 3.24.		~2017. 3.24.	~2018. 3.24.
추진위 ~ 조합 (3년 경과)	44	4	18	3	3
조합 ~ 사업시행인가 (4년 경과)	26	-	9	1	2
사업시행인가 ~ 관리처분인가 (4년 경과)	17	9	4	-	3
계	87	13	31	4	8

* 자료: 도시재생본부 재생협력과

- 5) **민법 제78조(사단법인의 해산결의)** 사단법인은 총사원 4분의 3 이상의 동의가 없으면 해산을 결의하지 못한다. 그러나 정관에 다른 규정이 있는 때에는 그 규정에 의한다.
- 6) **제16조의2(조합 설립인가등의 취소)** ① 시장·군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 추진위원회 승인 또는 조합 설립인가(이하 이 조에서 "조합 설립인가등"이라 한다)를 취소하여야 한다.
1. 추진위원회 구성에 동의한 토지등소유자의 2분의 1 이상 3분의 2 이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 이상의 동의 또는 토지등소유자 과반수의 동의로 추진위원회의 해산을 신청하는 경우
 2. 조합 설립에 동의한 조합원의 2분의 1 이상 3분의 2 이하의 범위에서 시·도조례로 정하는 비율 이상의 동의 또는 토지등소유자 과반수의 동의로 조합의 해산을 신청하는 경우
 3. 제4조의3에 따라 정비예정구역 또는 정비구역의 지정이 해제되는 경우
- [법률 제11293호(2012.2.1.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조 제1항제1호 및 제2호는 2016년 1월 31일까지 유효함]

- 직권해제 규정에 대한 지역사회의 인지와 공론화 등에 소요되는 시간, 동의서 징구의 현실적 어려움⁷⁾과 해제 동의서 징구에 필요한 절대적인 시간 등을 감안하면 1년이라는 기간이 충분치 않을 수 있고,

조합의 경우 도정법의 한시규정 적용 시에는 조합사용비용 보조가 불가하여⁸⁾ 구역 해제에 소극적일 수 있었던 반면 조례의 직권해제 시에는 조합사용비용 보조(70%)가 가능하여, 조합원의 구역 해제 여부에 대한 공론화는 조례에 직권해제 규정이 신설된 후에 본격화되었다고도 볼 수 있으므로 기간 연장의 필요성이 이해될 수 있으며,

이 조례의 한시규정 만료 후에는 주민동의에 따른 해제 수단이 사실상 요원한 상황에서⁹⁾ 해제 동의서를 징구 중인 구역에 주민의사를 정리하는 시간이 현실적으로 필요하므로, 이 개정조례안의 취지는 충분히 공감된다고 하겠음.

- 그러나, 이 규정은 난립된 정비구역등을 시급히 정리하기 위하여 비상적으로 만들어진 한시규정이고, 구역 해제 여부를 주민들이 결정하는데 소요된 5년이 결코 짧지 않으며, 이 기간이 길어질수록 추진이 사실상 불가능한 정비구역등의 일괄 정리라는 제도적 취지는 희석될 수 있는 반면 주민 갈등은 연장되고 정비사업의 추진력이 저하되어 사업 추진이 가능한 구역마저도 해제 여부를 두고 논쟁이 심화되는 등 제도적 부작용이 발생할 가능성이 있고,

유효기간 연장에 따라 사업지연 요건을 충족시키는 구역들이 추가됨으로써¹⁰⁾ 해당 구역들이 새롭게 해제 동의서를 징구하고 징구 기간의 충분치 않음을 들어 유효기간 연장을 또다시 요청하는 악순환의 우려도 배제할 수 없으므로,

한시규정의 유효기간 연장 여부는 신중하게 접근되어야 할 것으로 사료됨.

- 즉, 유효기간을 연장한다 하더라도 현재 동의서 징구 중인 구역에 한해 정리 차원에서 최소한의 기간으로 검토되어, 기간 연장에 따른 새로운 구역 해제 요청이 최소화될 수 있도록 할 필요가 있다고 판단되며,

주민동의에 의한 구역해제가 만료된다 하더라도, 사업성 기준(조례 제4조의3제2항)과 추진위·조합 운영 중단 기준(조례 제4조의3제3항제2호)을 현장과 밀착된 보다

7) 구역 외부에 거주하고 있거나 연락이 닿지 않은 토지등소유자들도 많기 때문에 동의서 징구가 쉽지 않음

8) 도정법 제16조의2제4항에 의하여 추진위 승인이 취소된 경우에는 추진위 사용비용보조(70%)가 가능하였으나, 조합의 사용비용은 보조되지 않았음

9) 민법의 사단법인에 관한 규정을 준용하여 추진위나 조합의 해산은 가능하나, 해산에 필요한 높은 동의요건(민법 준용 시 3/4)과 정관 변경의 어려움 등을 고려할 때 실제 해산은 어려울 것으로 보이며, 서울시에서 이와 같은 조합 해산 사례는 없는 것으로 파악됨

10) 유효기간이 1년 연장될 경우, 13개 구역이 신규로 사업지연요건에 해당될 것으로 파악됨

실효적이고 정밀한 규정으로 보완하여, 주민동의에 의한 구역해제를 대신할 수 있도록 할 필요가 있겠음.

또한, 정비구역등의 주민 갈등 완화 및 지역 환경 개선을 위해 필요시에는 서울시·자치구가 구역 범위 조정 등을 포함해 정비계획 변경도 적극 검토할 필요가 있다고 사료됨.

5. 질의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 생략

7. 심사결과 : 수정 가결 (출석위원 전원 찬성)

8. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부개정조례안 수정안

의안 번호	관련 1649
----------	---------

제안일자 : 2017. 2. 21
제안자 : 도시계획관리위원장

1. 수정이유

- 유효기간 연장으로 현재 동의서 징구 중인 구역에 정리할 기회를 부여하되, 기간 연장에 따른 새로운 구역 해제 요청이 최소화될 수 있도록 연장기간을 축소함

2. 수정 주요내용

- 안 부칙 <제6407호> 제2조 중 “2018년 3월 24일”을 “2017년 12월 31일”로 함

서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 부칙 <제6407호> 제2조 중 “2018년 3월 24일”을 “2017년 12월 31일”로 한다.

수정안 조문대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
부 칙(제6407호)	부 칙(제6407호)	부 칙(제6407호)
제2조(유효기간) 제4조의3제3항제4호에 따른 해제 요청은 <u>2017년 3월 24일</u> 까지 효력을 가진다.	제2조(유효기간) ----- ----- ----- <u>2018년 3월 24일</u> ----- -----.	제2조(유효기간) ----- ----- ----- <u>2017년 12월 31일</u> ----- -----.

서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부개정조례안

서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6407호 서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 부칙 제2조 중 “2017년 3월 24일”을 “2017년 12월 31일”로 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
부 칙(제6407호)	부 칙(제6407호)
제2조(유효기간) 제4조의3제3항제4호에 따른 해제 요청은 <u>2017년 3월 24일</u> 까지 효력을 가진다.	제2조(유효기간) ----- ----- <u>2017년 12월 31일</u> ----- -----.