

서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번호	69,282,297
-----------	------------

2022. 12. 19.
주택공간위원회
수석전문위원

I. 서상열의원 대표발의(69)

1. 제안경위

- 2022. 8. 29. 서상열 의원 발의 (2022. 9. 2. 회부)

2. 제안이유

- 정비지원계획을 수립·반영한 조합은 조합총회에서 조합원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 시공사를 선정할 수 있도록 하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 정비지원계획의 정의를 추가함(안 제72조제4호 신설).
- 나. 정비지원계획을 수립·반영하여 정비계획을 수립한 정비구역의 조합은 조합설립인가 후에 조합원 3분의 2이상 동의를 얻어 시공자 선정할 수 있도록 함(안 제77조의2 신설).

II. 김태수의원 대표발의(282)

1. 제안경위

- 2022. 10. 17. 김태수 의원 발의 (2022. 10. 21. 회부)

2. 제안이유

- 서울시는 공공지원 대상 정비사업의 시공사 선정을 사업시행계획인가 이후로 규정하여 시공사 선정 지연으로 인한 사업 추진과정의 비효율성 및 조합의 초기 사업비 조달 어려움 등의 문제가 누적되어왔음.
- 이에 공공지원 대상 정비사업도 조합이 사업시행계획인가를 받기 전에 시공자를 선정할 수 있도록 하여 정비사업의 효율성을 확보하고 상위법률에 있는 조항을 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조정대상구역의 사업시행자가 사업시행계획인가 조정기간 중이라도 공공지원자와 협의하여 시공자를 선정하는 조항 삭제 (안 제51조 제5항).
- 나. 조합이 사업시행계획인가를 받은 후 총회에서 시공자를 선정해야 한다는 조항 삭제 (안 제77조 제1항~제2항).
- 다. 상위법률에 있는 조항 삭제 (안 제77조 제3항, 제4항).

Ⅲ. 이성배의원 대표발의(297)

1. 제안경위

- 2022. 10. 17. 이성배 의원 발의 (2022. 10. 21. 회부)

2. 제안이유

- 공공지원제도 도입 이후 서울시는 공공지원 대상 정비사업은 시공사 선정 시기를 사업시행계획인가 이후로 정하여, 시공사 선정과정에서 비리 및 과도한 공사비 증액 등을 방지하는 성과는 있으나, 조합의 자금 조달을 어렵게 하여 정비사업 초기 활성화에 한계가 있다는 지적이 있음.
- 이에, 현행 제도의 장점은 유지하고, 문제점은 개선될 수 있도록 정비지원계획을 반영하여 정비계획을 수립한 정비구역은 조합설립인가 이후 시공사 선정이 가능하도록 하여, 주택공급 등 부동산 시장안정에 기여하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 정비지원계획 정의를 신설함(안 제72조제4호)
- 나. 정비지원계획을 반영하여 정비계획을 수립한 정비구역은 조합설립인가 이후 시공사 선정이 가능하도록 신설(안 제77조제3항)

IV. 검토의견(수석전문위원 오정균)

- 시공자 선정시기 조기화와 관련하여 우리위원회에 회부된 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」(이하 ‘조례’) 일부개정조례안 3건에 대하여 일괄 검토보고 드림.

※ 대상안건(3건): 이성배의원안(의안번호 297), 서상열의원안(의안번호 69), 김태수의원안(의안번호 282)

현 행	이성배의원안	서상열의원안	김태수의원안
제72조(정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	제72조(정의) ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. “정비지원계획”이란 정비계획 수립 단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하고, 신속한 사업 추진을 지원하는 것을 말한다.</u>	제72조(정의) ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. “정비지원계획”이란 정비계획 수립 단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하고, 신속한 사업 추진을 지원하는 것을 말한다.</u>	제72조(정의) ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음)
제77조(시공자 등의 선정기준) ① 법 제118조제6항에 따라 조합은 사업시행계획인가를 받은 후 총회에서 시공자를 선정하여야 한다. 다만, 법 제118조제7항제1호에 따라 조합과 건설업자 사이에 협약을 체결하는 경우에는 시공자 선정 시기를 조정할 수 있다. ② 제1항에 따라 조합은 사업시행계획인가 된 사업시행계획서를 반영한 설계도를 작성하여 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 방법으로 시공자를 선정하여야 한다. <u><신설></u>	제77조(시공자 등의 선정기준) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) <u>③ 제1항에도 불구하고, 제72조제4호에 따른 “정비지원계획”을</u>	제77조(시공자 등의 선정기준) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음)	제77조(시공자 등의 선정기준) <u><삭제></u> <u><삭제></u>

현 행	이성배의원안	서상열의원안	김태수의원안
<p>③ 추진위원회 또는 조합은 총회에서 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 「건축사법」 제23조에 따라 건축사사무소 개설신고 한 자를 설계자로 선정하여야 한다.</p> <p>④ 추진위원회 또는 조합은 총회에서 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의계약의 방법으로 법 제102조에 따라 등록된 정비사업전문관리업자를 선정하여야 한다. 이 경우 법 제118조제5항에 따라 구청장이 정비사업전문관리업자를 선정하는 경우에는 제외한다.</p> <p>⑤ ~ ⑥ (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p>제51조(시기조정 절차 및 방법) ① ~ ④ (생략)</p> <p>⑤ 조정대상구역의 사업시행자는 사업시행계획인가 조정기간 중이라도 공공지원자와 협의하여 시공자를 선정할 수 있다.</p>	<p><u>반영하여 정비계획을 수립한 정비구역의 조합은 조합설립인가를 받은 이후 총회에서 시공자를 선정할 수 있다. 이 경우 제2항의 “사업시행계획인가된 사업시행계획서를 반영한 설계도서”는 “정비지원계획을 반영한 설계도서”로 본다.</u></p> <p>④ (현행 제3항과 같음)</p> <p>⑤ (현행 제4항과 같음)</p> <p>⑥ ~ ⑦ (현행 제5항부터 제6항까지와 같음)</p> <p>제51조(시기조정 절차 및 방법) ① ~ ④ (현행과 같음)</p>	<p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p><u>제77조의2(시공자 선정 시기의 예외) 제77조제1항에도 불구하고 정비지원계획을 수립·반영하여 정비계획을 수립한 정비구역의 조합은 조합설립인가를 받은 후 조합총회에서 조합원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 시공자를 선정할 수 있다. 이 경우 같은 조 제2항의 “사업시행계획인가된 사업시행계획서를 반영한 설계도서”는 “정비지원계획을 반영한 설계도서”로 본다.</u></p> <p>제51조(시기조정 절차 및 방법) ① ~ ④ (현행과 같음)</p>	<p><u><삭제></u></p> <p><u><삭제></u></p> <p>⑤ ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p><u><삭제></u></p> <p>제51조(시기조정 절차 및 방법) ① ~ ④ (현행과 같음)</p>

- 이상 3건의 개정조례안(이하 ‘개정안’)은 시공사 선정 시기를 현행 ‘사업시행계획인가 후’에서 ‘조합설립인가 후’로 앞당기는 것을 주요내용으로 함.
- 현행 조례의 ‘사업시행계획인가 후’ 규정을 삭제한 김태수의원안(의안번호 282)과는 달리, 이성배의원안(의안번호 297), 서상열의원안(의안번호 69)은 정비지원계획의 정의를 신설하고 ‘정비지원계획¹⁾(브랜드명: 신속통합기획)’을 반영한 정비구역에 한하여 시공사 선정시기를 조기화하려는 것임.

〈개정안 주요내용 비교〉

구 분	이성배의원안	서상열의원안	김태수의원안
제안이유	정비사업 초기 활성화 및 주택공급, 부동산시장 안정 기여	-	사업 추진과정의 비효율성 및 조합의 초기 사업비 조달문제 해소
현 행	“사업시행계획인가 후” 시공사 선정		
개 정안	“조합설립인가 후” 시공사 선정		
대 상	“정비지원계획” 적용구역		“사업시행계획인가 후”
요 건	정비지원계획 반영, 설계도서 작성 후 조합 총회에서 선정	(총회) 조합원 2/30상 동의	시공사 선정 규정 전면삭제 *조례 제77조 제1,2항 및 제51조제5항

- 상위법인 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”)²⁾에서는 ‘조합설립인가 후’ 시공사 선정이 가능토록 규정하고 있으나, 현행 조례는 「도시정비법」 제118조 제6항에 따라 공공지원 대상사업³⁾의 경우에 한하여 ‘사업시행계획인가 후’로 시공사 선정시기를 규정하고 있음(‘10.7월 신설)⁴⁾.

1) 「2025 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(주거환경정비사업 부문)」을 변경하면서(‘21.9.23.), 정비지원계획(신속통합기획)의 정의가 신설됨.
* 정비지원계획(신속통합기획) : 정비계획 수립 단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하고, 신속한 사업추진을 지원하는 공공지원계획

2) 「도시 및 주거환경정비법」 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.

3) 공공지원 대상사업 : 조합이 시행하는 정비사업 (도시정비법 제118조, 서울시 도시정비조례 제73조)

- ‘사업시행계획인가 후’ 시공자를 선정토록 하는 방식은 입찰 시 시공자에게 제공된 설계도서를 바탕으로 공사비 ‘총액입찰’이 아닌 ‘내역입찰’을 가능토록 유도함으로써 공사비 책정의 투명성을 제고하는데 기여할 수 있고, 인가된 설계도면을 벗어난 허위광고를 단속하고 공사비 증액에 대한 검증이 가능하다는 장점이 있음.

〈재개발·재건축 사업별 시공자 선정시기 비교〉

연 월	재 개발	재 건축	비 고
'03.7월 (도시정비법 제정)	<u>사업시행계획인가 후</u>		· 종전 정비사업 관련 법령에 시공사 선정 시기 관련 규정 부재 · 정비업체 제도 도입(사업초기 건설사 접촉 차단)
'05.3월	명문 규정없음	<u>사업시행계획인가 후</u>	· 재건축만 시공자 선정시기 규정
'06.8월	조합설립인가 후	<u>사업시행계획인가 후</u>	· 재개발 시공자 선정시기 불명확성 해소
'09.2월	조합설립인가 후		· 건설사 없이 사업수행 어렵다는 현실 반영 - '06.8.25. 이후 추진위 승인된 구역부터 적용
'10.7월 (조례 개정)	<u>(공공지원대상) 사업시행계획인가 후</u> (공공지원대상 외) 조합설립인가 후		공공지원제도 도입 -사업계획서를 반영한 설계도서를 입찰에 부처야함 (제5007호 조례 일부개정 제48조제2항) ※ (종전) 총액입찰 → (개선) 내역입찰 유도

- 반면, 조합이 시공자를 사업시행계획인가 후에 선정하게 되면, 특화설계 등에 따른 설계변경이 발생할 경우, 정비계획·사업시행계획인가 변경절차의 진행을 위한 사업기간과 비용이 추가로 소요되고, 조합설립인가 후 시공자 선정 방식보다 조합의 자금조달 어려움으로 인해 정비사업의 조기 활성화가 어렵다는 한계가 있음. 이에 따라 조합이 정비업체, 설계자 선정 시 자금조달 여부가 주요 선정기준이 되는 등 비정상적 자금조달이

4) 「서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례」 제77조(시공자 등의 선정기준)

① 법 제118조제6항에 따라 조합은 사업시행계획인가를 받은 후 총회에서 시공자를 선정하여야 한다. 다만, 법 제118조제7항제1호에 따라 조합과 건설업자 사이에 협약을 체결하는 경우에는 시공자 선정 시기를 조정할 수 있다.

※ 서울시조례 제5007호 서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 일부개정 / 2010년 7월 신설

이루어질 가능성이 있음.

- 이러한 문제를 해소하기 위해 서울시는 구역지정에서 사업시행계획인가 시(시공자 선정 전)까지의 소요비용 부족문제를 “정비사업 운영자금 용자 제도(담보대출)”를 통해 해결코자 해왔으나, 한정된 예산으로 인해 조합의 초기자금 용자지원에는 한계를 보이고 있는 실정임.
- 최근 5년 간('17~'21년) 연도별 용자금 지원 현황을 살펴보면, '19년 175억원을 제외하면, 매년 160억원 내외 예산을 편성하였으나 용자금 지원대상(지원구역 수)이 매년 증가함에 따라, 구역당 평균지원액은 감소('17년 3억 7천4백만원 → '21년 2억 1천2백만원)하는 것으로 파악됨⁵⁾.

<연도별 용자금 지원 현황(2017년 이후)>

(단위: 건 / 백만원)

연도	예산	지원금액	예산집행률(%)	지원구역 수	구역당 평균액
2017년	16,043	14,975	93.3	40	374
2018년	16,000	16,000	100	44	364
2019년	17,500	22,200	98.7	57	389
2020년	16,000	15,400	96.3	54	285
2021년	16,000	15,240	95.3	72	212
2022년(11월)	23,940	22,280	93.1	58	384
2023년	(25,000)	*구역당 지원액: '22년 3.8억원 → '23년 5억원			

- 지원신청대상이 급증하는 상황임에도 최근 5년간 추진위원회 및 조합의 용자금 신청액(5,720억원) 대비 실제 용자금 지원액(865억원)은 약 15% 수준⁶⁾에 불과함에 따라 신청구역에 보다 실질적인 도움이 가능토록 하기 위해서는 공공지원제도 개선 및 구역당 용자예산의 증액을 중장기적으로 검토할 필요가 있다 사료됨⁷⁾.

5) '22년 예산액은 '21년 지원구역 수 증가에 따른 결과가 반영되어 증가하였으나, 상대적으로 집행률이 저조하여 구역당 평균용자액은 3.8억원에 그침

6) 최근 3년간 신청대비 지원실적은 매년 감소 추세 : '19년도 15.6%, '20년도 14.2%, '21년도 11.1%

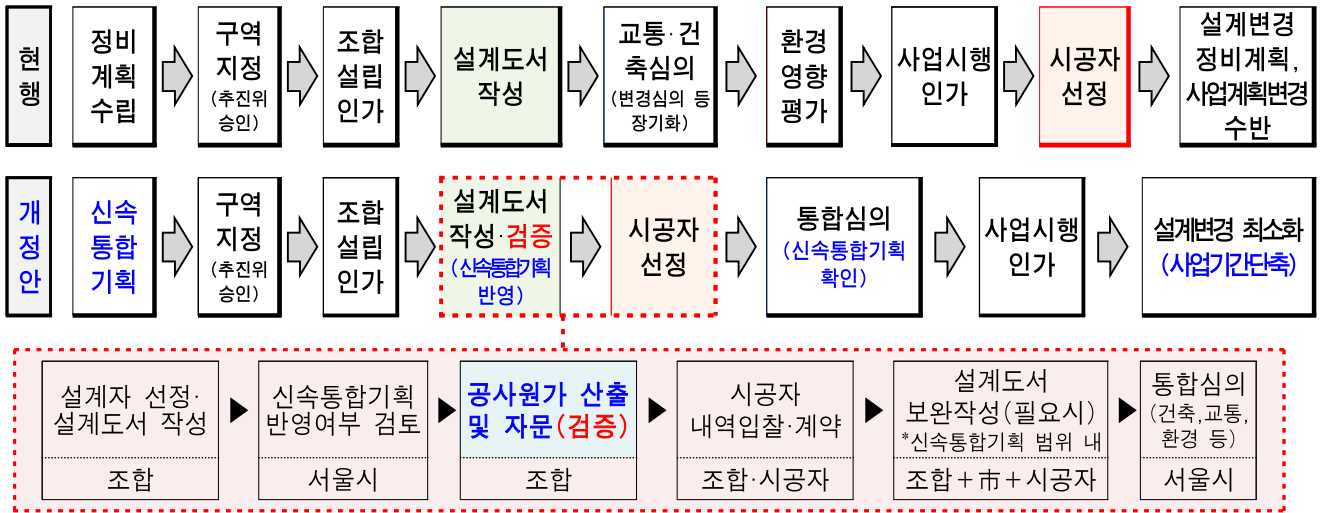
7) 2023년도 주택정책실 소관 세출예산사업 중 '주택 정비사업 용자금 지원'에 전년도('22년도) 대비 58억5천만원 증액된 250억원이 편성됨(50개 구역, 구역당 5억원 계획).

- 최근('21.9.) 서울시는 정비사업을 신속하게 추진할 수 있도록 정비지원 계획(신속통합기획)을 도입함에 따라 사업추진과정에서의 설계변경 가능성이 축소되고 구역지정 기간을 단축(5년→2년)하는 방안⁸⁾9)이 마련되었음에도 불구하고, 구역지정 이후 준공 시까지 정비사업 추진과정이 장기간(약 12년) 소요되는 점을 감안할 때 사업기간 단축을 위한 제도개선을 위해 향후 지속적인 노력이 요구된다 하겠음.
- 이에 대한 대안으로서 서울시가 공공지원하는 정비사업에 대하여 시공사 선정 시기를 「도시정비법」과 같이 ‘조합설립인가 후’로 앞당기는 것을 고려할 수 있는데, 이 경우 설계도서가 부재하여 공사비 내역에 대한 타당성을 검증할 방법이 없고, 공사비의 무분별한 증액(속칭 ‘깜깜이 증액’)과 과열된 수주전으로 인한 비리 발생이 예상됨에 따라 이를 방지하고자 ‘사업시행계획인가 후’로 규정한 당초의 입법취지를 달성하지 못할 우려가 있음.
- 다만, 이성배의원안(의안번호 297), 서상열의원안(의안번호 69)과 같이 정비구역에서 정비지원계획이 반영된 설계도서 제출을 전제로 ‘조합설립인가 후’로 앞당기는 경우에 한해서는 설계도서에 의한 계약이 가능한 점, 설계변경 가능성이 상대적으로 적어지는 점, 사업기간 단축에 따라 신속한 주택공급에 기여할 수 있는 점 등의 장점이 있겠음.

8) 정비계획이 이미 수립중인 지역의 경우 신속통합기획과 정비계획 수립을 동시에 진행할 수 있으며, 신규 재개발지역은 정비구역 지정까지 걸리는 시간을 5년에서 2년으로 단축할 수 있음.

9) 다만, ‘신속통합기획’은 새로운 정비사업 방식이 아닌 기존의 정비사업을 민간이 추진할 때 공공이 계획수립 가이드라인을 제시하여 원활하고 신속한 사업추진을 지원하는 제도로서 정비구역지정 기간을 단축하고, 사업시행인가 과정에서 건축, 교통, 환경심의를 통합심의로 운영하는 것이 핵심이므로 사업단계가 어느 정도 진행된 구역은 효과가 미미할 수 있음.

※ 서울시 현행 제도 vs 개정안에 따른 제도(안)



- 그러나 이 경우에도 정비지원계획이 적용되지 않는 구역과의 형평성 문제가 제기될 수 있으며, 실질적인 내역입찰이 가능토록 하기 위해서는 공사원가 산출서 등 설계도서에 포함할 구체적인 자료¹⁰⁾, 공사비 적정성 검토 등 검증절차, 그리고 향후 설계변경을 최소화할 수 있는 방안 등을 마련할 필요가 있을 것으로 사료됨(그 밖에 하위 고시(공공지원 시공자 선정기준) 변경 필요).

○ 참고로, '22년 9월 말 기준 서울시 내 정비사업장 중 정비계획 수립 단계는 35곳(주택정비형 재개발 35곳, 재건축 0곳), 조합설립인가 단계는 96곳(주택정비형 재개발 32곳, 재건축 64곳)으로 집계되는 바,

- 정비지원계획이 반영된 정비구역에서 '조합설립인가 후'로 시공자 선정 시기를 앞당길 경우 96곳의 사업장에서 추가로 시공자 선정이 가능할 것으로 파악됨.

10) 설계도서(설계도면, 공사시방서, 현장설명서 등 포함), 공종별 공사비 산출기준, 공사에정공정표, 산출내역서, 마감재 리스트(규격, 재질, 모델명 등 구체적 명기) 등

〈정비사업 진행단계별 현황〉

(2022.9.30. 기준)

구분	주택정비형 재개발	재건축	계
1-1.안전진단	-	38	38
1-2.정비계획 수립	35	-	35
1-3.정비구역지정	2	8	10
2-1.조합설립추진위원회승인	-	16	16
2-2.조합설립인가	32	64	96
2-3.사업시행인가	22	20	42
3-1.관리처분인가	22	18	40
3-2.착공신고	22	31	53
3-3.준공인가	459	178	637
<p>《통계 제외대상》</p> <p>※ 도시정비형 재개발사업은 ① 사업이 장기간 정체된 구역이 많고(‘73년 구역지정 후 진행사항 없음 등), ② 토지등소유자 시행방식의 경우 사업시행계획인가 후 시공자 선정토록 법에서 규정하고 있어, 조례 개정 여부에 영향을 받지 않으며, ③ 조합방식이더라도 공공지원 예외 대상*일 수 있어, 통계에서 제외.</p> <p>* 공공지원 예외 대상 : 토지등소유자가 100명 미만으로서 주거용 건축물의 건설비율이 50% 미만인 도시정비형 재개발사업</p> <p>※ 공공 재개발/재건축사업은 공공지원 대상이 아니므로, 사업시행자 지정 후 시공자 선정 가능. 따라서, 조례 개정여부에 영향을 받지 않으므로 통계 제외.</p>			

- 이와 관련하여, 집행기관은 '23년도에 '공공지원제도 실효성 분석 및 활성화 방안 마련 용역'11)을 통해 2010년 공공지원제도 도입 이후의 성과와 한계12)를 중심으로, 행·재정적 실효성을 분석하여 제도개선 방안을 마련할 계획임.
- 최근 신속통합기획·공공재개발 등 후보지 선정으로 정비사업장이 급격히 증가할 것으로 예상되는 상황에서, 이 용역을 통해 공공지원제도의 성과를 점검하는 한편 시공자 선정시기의 적정성 및 자금조달 대안 검토 등

11) 시설비 4억원 신규편성

12) 공공지원제도의 성과 및 한계(출처: '정비사업 제도개선 추진계획', 주거정비과-2292, '22.10.6.)

- 성과 : 정보공개, 공사비 등 사업투명성 강화, 분담금 추정 프로그램을 통한 의사결정 지원 등
- 한계점 : 설계변경으로 인한 사업지연, 공공지원 용자의 한계로 인한 초기사업 추진동력 저하

합리적 제도개선을 위한 연구를 진행하여 공공지원제도의 실효성 제고 방안을 도출할 필요가 있을 것으로 사료됨.

<참고> 공공관리제도 실효성 분석

※ 명칭변경: 공공관리→공공지원

- 주택산업연구원, “서울시 공공관리제도의 영향분석 및 개선방안 연구 (2014)”

구분	공공관리 적용(16곳) (사업인가 후 시공자선정)	공공관리 미적용(21곳) (조합인가 후 시공자 선정)	개선효과
사업 기간	36개월 <조합-사업인가-시공자선정>	30개월 <조합-시공자선정-사업인가>	사업기간 단축효과 없음
사업 비용	430만원/3.3㎡	406만원/3.3㎡	사업비용 절감효과 없음

⇒ (의견조사결과) 원활한 사업추진(자금확보)을 위해서는 시공자 조기선정 필요.

다만, **사업 투명성 제고를 위해 공공관리제도 유지 필요** (조합원 선택으로 제도개선필요)

- 한편, 현행 규정에 따르면 서울시에서 조합이 시행하는 정비사업의 경우 시공자 선정 시기를 ‘사업시행계획인가 후’로 규정하고 있음에 반해, 공공재개발과 신탁방식은 각각 ‘사업시행자 지정·고시 후’와 ‘조합설립인가 후’로 규정하고 있어 형평성 차원의 문제가 제기될 수 있음.
- 실제로 공공(LH, SH 등)이나 신탁업자가 사업시행 시 초기 사업자금 마련에 큰 어려움을 겪지 않고 있으나, 조합방식의 경우 시공자 선정전까지 자금유통이 어려워 상대적으로 사업추진이 부진한 결과 사업추진 활성화를 위해 조합방식에서 신탁방식으로 전환하는 경우도 발생하고 있음 (※붙임2. 조합방식과 신탁방식 비교).
- **서상열의원안**(의안번호 69)은 정비지원계획이 적용된 정비계획 수립구역에서 조합원 3분의 2 이상의 동의를 받은 후 조합총회에서 시공자를 선정할 수 있도록 하였는데, 시공자 선정은 총회의 의결 사항으로서¹³⁾

13) 「도시정비법」 제45조제3항, 정비사업 계약업무 처리기준(국토부 고시)

「도시정비법」 또는 정관에 다른 규정이 없으면 조합원 과반수의 출석과 출석 조합원 과반수의 찬성을 필요로 하므로, 상위법(출석조합원 과반수 찬성)과 개정조례안(조합원 3분의 2 동의)에 대한 해석상 오해가 없도록 조합원 3분의 2 동의요건 내 과반수 출석 포함 여부 등에 대한 추가적 검토가 필요하겠음.

- 한편, 김태수의원안(의안번호 282)은 경쟁입찰 등의 방법으로 정비사업전문관리업자, 설계자를 선정토록 규정하고 있는 조례 제77조제3항과 제4항을 삭제토록 하였는데, 이는 법 시행 당시('10.7.15.)에는 시공사를 제외한 정비사업전문관리업자, 설계자 등의 선정방법이 규정되어 있지 않아 조례에 이를 반영('10.7.16. 시행)한 것이나, 2017년 도시정비법 개정('17.8.9.)이후 현행 법령에서도 해당 내용을 규정하고 있으므로 해당조문을 삭제하는 것은 가능하겠음.

- 또한 「도시정비법」 제118조에 따라 공공지원을 통해 선정된 정비사업전문관리업자는 경쟁입찰을 적용하지 않고 수의계약이 가능하도록(추진위 승계 가능) 규정하고 있어 이 역시 조례에서 규정할 실익은 없다고 판단됨. (※붙임3. 정비사업전문관리업자, 설계자 선정방법 관련 법령)

- 종합하면, 상위법령과 같이 조합설립인가 후 시공자를 선정하여 정비사업을 추진토록 하는 개정안의 필요성은 인정되나, 사업추진과정에서 정비업체 등 관련 업체와의 유착 등 비리가 발생할 수가 있다는 점, 조합원 간 그리고 조합과 시공사 간 갈등에 따른 사업 장기화로 추가비용이 과다하게 발생하는 점 등을 방지하기 위해 도입된 서울시 공공지원제도의 입법 취지를 고려할 때, 현행 공공지원제도를 활용하여 사업투명성을

확보하는 방안 마련이 선행될 필요가 있다고 판단됨.

- 또한 정비사업 전반에 미치는 파급효과를 감안할 때 하위 고시(공공지원 시공자 선정기준¹⁴⁾)의 개정을 위한 준비기간이 필요한 상황에서 조례 개정 에 따른 부작용을 최소화할 수 있도록, 내역입찰이 가능한 공사원가 산 출서 등 설계도서 작성에 필요한 구체적인 자료, 공사비 적정성 검토 및 설계변경 최소화 방안이 보완되어야 할 것으로 파악되는 바, 이 개정조 례안을 토대로 공론화 등 충분한 숙의과정과 함께 서울시 고시에 대한 개정절차 등을 조속한 용역 시행을 통해 선행 보완한 후 조례 개정을 추 진하는 방안을 논의할 필요가 있다고 사료됨.

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

[붙임1] 관련법령(p.15)

[붙임2] 조합방식과 신탁방식 비교(p.17)

[붙임3] 정비사업전문관리업자, 설계자 선정방법 관련 법령(p.19)

14) 서울특별시 개정고시 제2019-159호(2019.05.30.)

■ 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 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 **사업시행계획인가를 받은 후 총회에서 시공자를 선정하여야 한다.** 다만, 법 제118조제7항제1호에 따라 조합과 건설업자 사이에 협약을 체결하는 경우에는 시공자 선정 시기를 조정할 수 있다.

② 제1항에 따라 조합은 사업시행계획인가 된 사업시행계획서를 반영한 설계도서를 작성하여 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)의 방법으로 시공자를 선정하여야 한다.

③ ~ ⑥ (생략)

붙임2

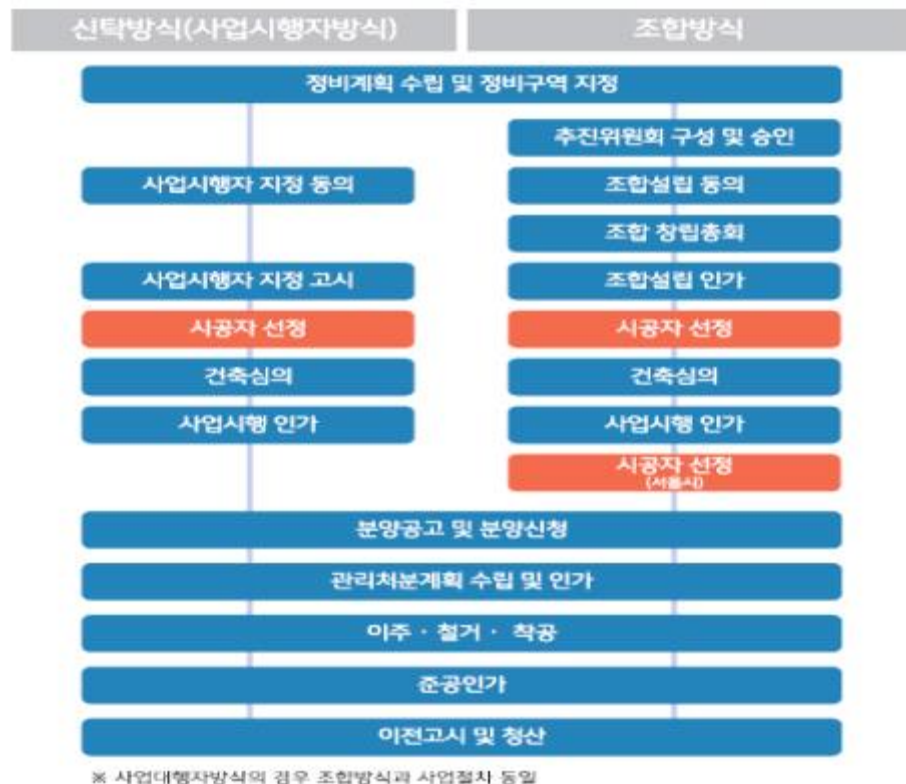
조합방식과 신탁방식 비교

※출처: KB부동산신탁 홈페이지, 현대건설 매거진H 등

■ 신탁방식(사업시행자 방식) vs 조합방식

구분	신탁방식(사업시행자 방식)	조합방식
사업시행자	신탁사	조합
의사결정기구	토지등소유자 전체회의	총회
운영기구	정비사업위원회	이사회·대의원회
내부규정	시행규정	정관
초기사업비 조달	신탁사 조달	토지등소유자 조달 또는 용역업체 대여
시공사 선정시기	사업시행자 지정 이후	사업시행인가 후(서울시)
시공조건	기성불 조건, 신탁사가 공사비 조달	분양불 조건, 공사비 부족시 시공사 자체조달
장점	초기사업비 조달에 유리 자금집행의 투명성, 안정성 확보 공사기간 단축, 공사비 절감	조합원이 사업 주체 위상 확보 조합원 의견 최대한 수렴 조합이익 최대화에 유리
단점	별도의 신탁수수료 부담 조합원 의견수렴 저하 가능성 신탁사 위주의 사업추진 우려	조합원, 시공사 의견 충돌로 사업 지연 조합 소수 임원의 비리 가능성 집행부의 비전문성으로 사업 표류 시공사 위주의 사업추진 우려

■ 절차 비교



■ 신탁방식 정비사업이란?

- 신탁사가 정비사업(재건축, 재개발)을 단독으로 시행하거나, 조합 또는 토지등소유자를 대신하여 사업을 시행하는 방식

① 사업시행자 방식 : 「도시 및 주거환경정비법」 제27조 제1항에 따라 조합설립을 위한 동의요건이상에 해당하는 자가 신탁사를 사업시행자로 지정하는 것에 동의할 경우, 지정개발자인 신탁사가 단독으로 사업자지정을 받아 사업을 시행하는 방식

※ 추진위원회 및 조합설립 불필요

② 사업대행자 방식 : 「도시 및 주거환경정비법」 제28조 제1항에 따라 토지등소유자(조합을 설립한 경우에는 조합원)의 과반수 동의로 요청하는 경우 지정개발자인 신탁사가 조합 또는 토지등소유자를 대신하여 사업을 시행하는 방식

※ 조합설립 필요

구분	사업시행자 방식	사업대행자 방식
지정 시기	정비구역 지정 후	조합설립인가 후
지정 요건	▶ 토지등소유자 3/4, 토지면적 3/4 이상 동의 (재개발은 1/2 이상) ▶ 동별 구분소유자 과반수 동의 (재건축) ▶ 토지면적 1/3 이상 토지신탁	▶ 토지등소유자 과반수 동의 ▶ 토지면적 1/3 이상 토지신탁
사업시행자	신탁사	조합
차주	신탁사	조합
초기사업비 조달의무	신탁사	추진위원회, 조합
시공자 선정시기	사업시행자 지정 이후	조합설립인가 후

■ **도시 및 주거환경정비법**

	‘10.7.15. 제정법 시행	현 행
업 체 선 정 방 법	<p>제11조(시공자의 선정 등) ① 조합은 제16조에 따른 조합설립인가를 받은 후 조합총회에서 국토해양부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 정비사업의 경우에는 조합총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다. <개정 2009. 2. 6.></p> <p>제14조(추진위원회의 기능) ② 추진위원회가 정비사업전문관리업자를 선정하고자 하는 경우에는 제13조에 따라 시장·군수의 추진위원회 승인을 얻은 후 국토해양부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 선정하여야 한다.</p>	<p>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. <신설 2017. 8. 9.></p>
공 공 지 원 제 도	<p>제77조의4(정비사업의 공공관리) ⑤ 추진위원회가 제2항제2호에 따라 시장·군수가 선정한 정비사업전문관리업자를 선정하는 경우에는 제14조제2항을 적용하지 아니한다.</p>	<p>제118조(정비사업의 공공지원) ⑤ 추진위원회가 제2항제2호에 따라 시장·군수등이 선정한 정비사업전문관리업자를 선정하는 경우에는 제32조제2항을 적용하지 아니한다.</p>

■ 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례

	'10.7.16. 제정조례 시행	현 행
업 체 선 정 방 법	<p>제48조(시공사등의 선정기준)</p> <p>③ 추진위원회 또는 조합은 총회에서 경쟁 입찰의 방법으로 「건축사법」 제23조에 따라 업무신고를 한 자를 설계자로 선정하여야 한다. (신설 2010.7.15)</p> <p>④ 시장은 정비사업전문관리업자·설계자 및 시공자의 선정방법 등에 대하여 다음 각 호의 내용을 포함하는 기준을 정할 수 있다. (신설 2010.7.15)</p> <p>1. 업체 선정에 관한 세부절차 (신설 2010.7.15)</p> <p>2. 업체 선정 단계별 공공관리자 등의 기능 및 역할 (신설 2010.7.15)</p> <p>3. 기타 업체 선정방법등 지원을 위하여 필요한 사항 (신설 2010.7.15)</p> <p>⑤ 시장은 제46조제2호에 따른 용역업체의 선정기준 등에 대하여 제3항의 규정을 준용하여 정할 수 있다. (신설 2010.7.15)</p>	<p>제77조(시공사 등의 선정기준)</p> <p>③ 추진위원회 또는 조합은 총회에서 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의 계약의 방법으로 「건축사법」 제23조에 따라 건축사사무소 개설신고 한 자를 설계자로 선정하여야 한다.</p> <p>④ 추진위원회 또는 조합은 총회에서 법 제29조제1항에 따른 경쟁입찰 또는 수의 계약의 방법으로 법 제102조에 따라 등록한 정비사업전문관리업자를 선정하여야 한다. 이 경우 법 제118조제5항에 따라 구청장이 정비사업전문관리업자를 선정하는 경우에는 제외한다.</p> <p>⑤ 시장은 정비사업전문관리업자·설계자·시공사 및 법 제118조제7항제1호에 따른 건설업자의 선정방법 등에 대하여 다음 각 호의 내용을 포함하는 기준을 정할 수 있다.</p> <p>1. 업체 선정에 관한 세부절차</p> <p>2. 업체 선정 단계별 공공지원자 등의 기능 및 역할</p> <p>3. 그 밖에 업체 선정 방법 등 지원을 위하여 필요한 사항</p> <p>⑥ 시장은 제75조제2호에 따른 용역업체의 선정기준 등에 대하여 제5항을 준용하여 정할 수 있다.</p>