

# 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의안 번호	3075
----------	------

2022. 06. 13.  
도시계획관리위원회  
수석전문위원

## 1. 제안경위

- 2022. 1. 21. 이성배 의원 발의 (2022. 1. 25. 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 제2조제13호)

나. 정비지원계획을 반영하여 정비계획을 수립한 정비구역은 조합설립인가 이후 시공사 선정이 가능하도록 신설(안 제77조제3항)

#### 4. 검토의견

- 이 개정조례안은 ‘정비지원계획<sup>1)</sup>’(브랜드명: 신속통합기획)’을 반영한 정비구역에 대해 시공사 선정 시기를 현행 ‘사업시행계획인가 후’에서 ‘조합설립인가 후’로 앞당기고 정비지원계획의 정의를 신설하는 것을 주요내용으로 함.
- 상위법<sup>2)</sup>은 ‘조합설립인가 후’ 시공사 선정이 가능토록 규정하고 있으나, 현행 조례는 「도시 및 주거환경정비법」(이하 ‘도시정비법’) 제118조제6항에 따라 공공지원 대상사업<sup>3)</sup>의 경우에는 이를 늦추어 ‘사업시행계획인가 후’ 시공사 선정이 가능하도록 시기를 조정하였음(‘10.7월 신설<sup>4)</sup>).
- ‘사업시행계획인가 후’ 시공사를 선정토록 하는 방식은 입찰 시 시공사에게 제공된 설계도서를 바탕으로 공사비 ‘총액입찰’이 아닌 ‘내역입찰’을 하도록 유도함으로써 사업의 투명성을 제고하는데 기여할 수 있고, 인가

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) 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.

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

4) 서울시 도시정비 조례 제77조(시공사 등의 선정기준)

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

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

된 설계도면을 벗어난 허위광고를 단속하고 공사비 증액에 대한 검증이 가능하다는 장점이 있음.

〈재개발·재건축 사업별 시공사 선정시기〉

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 시공사 선정시기 규정
'06.8월	조합설립인가 후	<u>사업시행계획인가 후</u>	· 재개발 시공사 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		<b>공공지원제도 도입</b> -사업계획서를 반영한 설계도서를 입찰에 부쳐야함 (제5007호 조례 일부개정 제48조제2항) ※ (종전) 총액입찰 → (개선) 내역입찰 유도

○ 반면, 사업시행계획인가 후에 브랜드, 특화설계 등의 설계변경이 발생할 경우, 정비계획·사업시행계획인가 변경절차를 밟는 등 사업기간과 비용이 추가로 소요되고, 조합의 자금조달 한계로 인해 정비사업의 초기 활성화가 어렵다는 문제가 있음. 이에 따라 정비업체, 설계자 선정 시 자금조달 여부가 주요 선정기준이 되면서 비정상적 자금조달이 이루어질 가능성이 있음.

- 이러한 문제를 해소하기 위해 서울시는 정비사업 운영자금 용자제도(담보대출)를 도입·운영하고 있지만, 공공의 초기자금 용자지원에 한계를 보이고 있는데, 최근 5년간 추진위원회 및 조합의 신청액(5,720억 원) 대비 지원액은 약 15% 수준(865억 원)인 것으로 나타나 정비구역당 지원액은 평균 2.5억 원인 것으로 파악됨<sup>5)</sup>. 신청액 대비 실제 지원액은 크지 않

5) 최근 3년간 신청대비 지원실적은 매년 감소 추세 : '19년도 15.6%, '20년도 14.2%, '21년도 11.1%  
※2022년도 예산(주택 정비사업 용자금 지원) : 191억 5천만 원(62개 구역 예상, 구역당 3.1억 원 계획)

은 만큼 신청자에게 보다 실효성 있는 지원제도가 될 수 있도록 정비사업 용자금 지원제도의 개선이 필요해 보임.

**<참 고> 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 <b>단축효과 없음</b>
사업 비용	430만원/3.3㎡	406만원/3.3㎡	사업비용 <b>절감효과 없음</b>

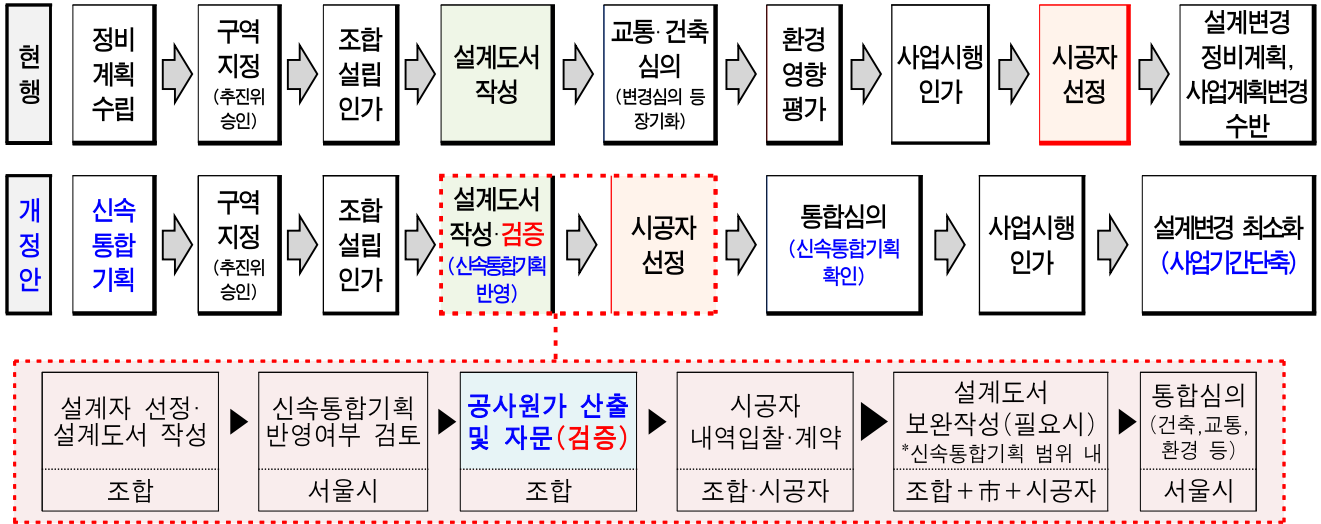
⇒ (의견조사결과) 원활한 사업추진(자금확보)을 위해서는 시공자 조기선정 필요.

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

- 특히, 개정안과 같이 정비지원계획이 반영된 정비구역에서 설계도서를 제출한 경우에는 설계변경 가능성이 적어지는 점, 설계도서에 의한 계약이 가능한 점, 기간단축에 따라 신속한 주택공급에 기여할 수 있는 점 등 장점은 있겠음. 더불어, 최근 정비지원계획(신속통합기획)의 도입으로 설계변경 가능성이 축소되고 구역지정 기간을 단축(5년→2년)하는 방안이 마련되었음에도 불구하고, 정비사업이 구역지정 이후 준공 시까지 장기간(약 12년) 소요되는 점을 감안하면 소요기간 단축을 위한 제도개선은 필요하다고 판단됨. 다만, ‘신속통합기획’은 새로운 정비사업 방식이 아닌 기존의 정비사업을 민간이 추진할 때 공공이 계획수립 가이드라인을 제시하여 원활하고 신속한 사업추진을 지원하는 제도로서 정비구역지정 기간을 단축<sup>6)</sup>하고, 사업시행인가 과정에서 건축, 교통, 환경심의를 통합심으로 운영하는 것이 핵심이므로 사업단계가 어느 정도 진행된 구역은 효과가 미미할 수 있음.

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

## ※ 서울시 현행 제도 vs 개정안에 따른 제도(안)



- 참고로 '22년 3월 말 기준 서울시 내 정비사업장 중 정비계획 수립 단계는 38곳(주택정비형 재개발 38곳, 재건축 0곳)이며, 조합설립인가 단계는 77곳(주택정비형 재개발 18곳, 재건축 59곳)임.

### 〈정비사업 진행단계별 현황〉

(2022.3.31.기준)

구분	주택정비형 재개발	재건축	계
1-1. 안전진단	-	40	40
1-2. 정비계획 수립	38	-	38
1-3. 정비구역지정	-	9	9
2-1. 조합설립추진위원회승인	5	12	17
<b>2-2. 조합설립인가</b>	<b>18</b>	<b>59</b>	<b>77</b>
2-3. 사업시행인가	23	23	46
3-1. 관리처분인가	24	15	39
3-2. 착공신고	23	32	55
3-3. 준공인가	455	174	629

#### 《통계 제외대상》

※ 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 조합방식이라도 공공지원 예외 대상\*일 수 있어, 통계에서 제외.

\* 공공지원 예외 대상 : 토지등소유자가 100명 미만으로서 주거용 건축물의 건설비율이 50% 미만인 도시정비형 재개발사업

※ 공공재개발사업은 공공지원 대상이 아니므로, 사업시행자 지정 후 시공자 선정 가능. 따라서, 조례 개정여부에 영향을 받지 않으므로 통계 제외.

※ 출처: 서울시 내부자료('22.3.31.)

- 한편, 현행 규정에 따르면 서울시에서 조합이 시행하는 정비사업의 경우 시공자 선정 시기를 “사업시행계획인가 후”로 규정하고 있음에 반해, 공공재개발과 신탁방식은 “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 (붙임-2. 조합방식과 신탁방식 비교).
- 종합하면, 정비사업 전반에 미치는 파급효과를 감안할 때 하위 고시(공공 지원 시공자 선정기준<sup>7)</sup>)에 반영할 내용에 대한 검토기간이 필요하고, 내역입찰이 가능한 공사원가 산출서 등 설계도서 작성에 필요한 구체적인 자료, 공사비 적정성검토 및 설계변경 최소화 방안이 보완되어야 할 것으로 판단되며, 이 개정조례안을 토대로 토론회 등 충분한 숙의과정과 함께 서울시 고시에 대한 개정절차 등을 선행 보완한 후에 조례 개정을 추진할 필요가 있다고 사료됨.

담당자	도시계획관리위원회 입법조사관 최지현
연락처	02-2180-8216
이메일	cjh1786@seoul.go.kr

7) 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 토지구획조정사업 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)



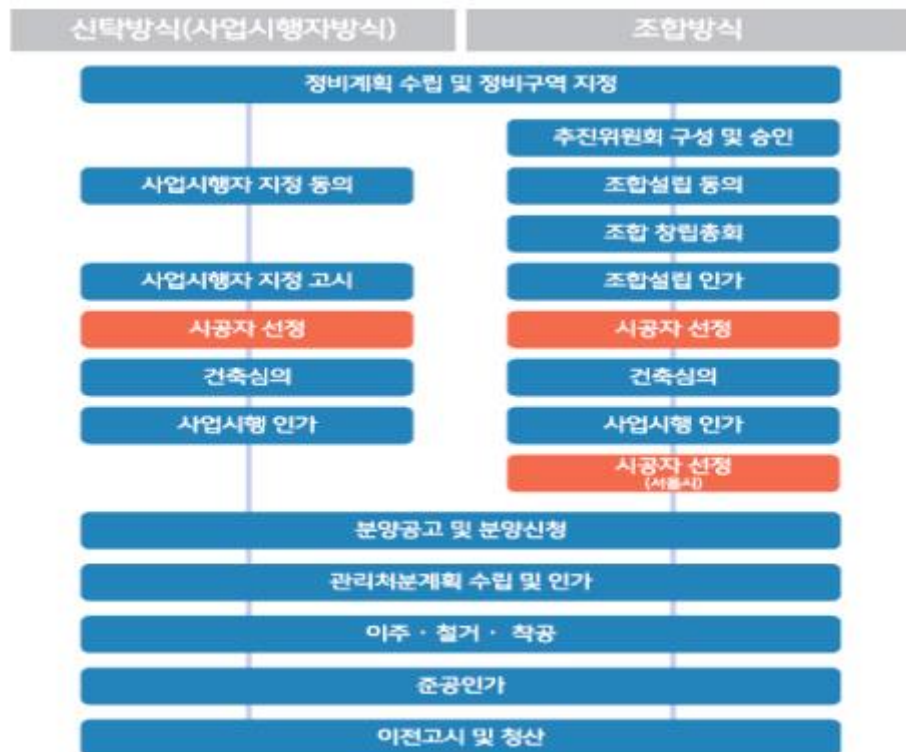
## 붙임-2 조합방식과 신탁방식 비교

※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



※ 사업대행자방식의 경우 조합방식과 사업절차 동일

## ■ 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