

정비사업 조합의 미청산 방지를 위한 「도시 및 주거환경정비법」 개정 촉구 건의안 심 사 보 고

의 안 번 호	1299
------------	------

2023. 12. 18.
주택공간위원회

I. 심사경과

1. 제안일자 및 제안자: 2023. 10. 12. 김용일 의원 발의
2. 회부일자: 2023. 10. 23.
3. 상정 및 의결일자
 - 제321회 정례회 제4차 주택공간위원회 (2023. 12. 18. 상정·의결)

II. 제안설명 요지 (김용일 의원)

1. 주문

- 정비사업이 완료된 조합의 해산 이후 잔여 재산을 조합원에게 인도하는 등의 청산절차를 고의로 지연하는 ‘미청산’ 조합의 증가를 막기 위하여 청산에 대한 세부 규정과 지방자치단체의 관리·감독 권한을 강화하는 근거 규정 마련을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 건의함

2. 제안이유

- 현행 「도시 및 주거환경정비법」은 정비사업이 완료되면 분양받은 자에게 대지 및 건축물의 소유권이 이전된 후 1년 이내에 조합 해산을 위한

총회를 소집하고, 총회에서 청산인을 선임하여 조합의 잔여재산을 조합원에게 인도하는 등의 청산절차를 거쳐 현존 사무를 종결시키도록 규정하고 있음

- 그러나 「도시 및 주거환경정비법」에서 명시한 내용을 제외하고는 「민법」을 준용토록 하고 있어 ‘조합해산’ 이후 ‘청산절차’에 대한 세부 규정 미비와 청산업무의 관리·감독에 대한 한계가 드러나고 있음
- 이러한 행정의 사각지대로 인하여 일부 청산인이 고의로 청산절차를 지연시키면서 장기간 임금 및 상여금을 수령 하거나 채권의 추심이나 변제를 위해 남겨 둔 유보금 등을 횡령하는 사건이 발생하고 있음
- 이에 ‘미청산’ 문제로 인한 서울시민의 재산상 손실 및 정신적 피해방지를 위하여 ▲ 정당한 사유 없이 해산을 의결하지 않는 조합에 대한 판단기준을 시·도 조례로 위임하고, ▲ 청산인 선임 의무화 및 청산인의 직무를 명확히 규정, ▲ 청산절차 추진에 있어 고의 지연 등 위법 사항이 확인될 시 지방자치단체가 수사기관에 고발할 수 있도록 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 건의함

Ⅲ. 검토보고 요지 (오정균 수석전문위원)

- 이 건의안은 정비사업이 완료된 조합의 미청산 방지를 위해 「도시 및 주거환경정비법」 개정 촉구를 국회 및 국토교통부에 건의하기 위한 것으로 2023년 10월 12일 김용일 의원이 발의하여 우리위원회에 회부된 사안임.
- 현행 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”) 제86조의2¹⁾에 따라

1) 도시정비법 제86조의2(조합의 해산) ① 조합장은 제86조제2항에 따른 고시가 있는 날부터 1년

조합장은 이전고시²⁾가 있는 날로부터 1년 이내에 조합 해산을 위한 총회를 소집하여야 하고, 총회의 의결로 조합이 해산되면 선정된 청산인은 도시정비법 제49조 및 「민법」 제87조³⁾에 따라 조합을 대표하여 청산 사무를 집행하게 됨.

- 그러나 개정안의 제안이유와 같이, 일부 청산인의 경우 고의로 청산절차를 지연시키면서 장기간 임금 및 상여금을 수령하는 등의 문제가 발생하고 있는데, 이는 도시정비법 제49조⁴⁾에서 조합에 관한 사항은 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용토록 규정하고 있기 때문이며, 이로 인해 행정법(도시정비법)이 아닌 민사법이 적용되어 행정청이 아닌 법원이 청산 법인을 검사·감독하는 역할을 수행한 결과 청산인의 도덕적 해이를 방지하는 것이 어렵다는 지적이 제기되어 왔음.

이내에 조합 해산을 위한 총회를 소집하여야 한다.

- ② 조합장이 제1항에 따른 기간 내에 총회를 소집하지 아니한 경우 제44조제2항에도 불구하고 조합원 5분의 1 이상의 요구로 소집된 총회에서 조합원 과반수의 출석과 출석 조합원 과반수의 동의를 받아 해산을 의결할 수 있다. 이 경우 요구자 대표로 선출된 자가 조합 해산을 위한 총회의 소집 및 진행을 할 때에는 조합장의 권한을 대행한다.
- ③ 시장·군수등은 조합이 정당한 사유 없이 제1항 또는 제2항에 따라 해산을 의결하지 아니하는 경우에는 조합설립인가를 취소할 수 있다.
- ④ 해산하는 조합에 청산인이 될 자가 없는 경우에는 「민법」 제83조에도 불구하고 시장·군수등은 법원에 청산인의 선임을 청구할 수 있다.
- 2) 도시정비법 제86조(이전고시 등) ① 사업시행자는 제83조제3항 및 제4항에 따른 고시가 있는 때에는 지체 없이 대지확정측량을 하고 토지의 분할절차를 거쳐 관리처분계획에서 정한 사항을 분양받을 자에게 통지하고 대지 또는 건축물의 소유권을 이전하여야 한다. 다만, 정비사업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 해당 정비사업에 관한 공사가 전부 완료되기 전이라도 완공된 부분은 준공인가를 받아 대지 또는 건축물별로 분양받을 자에게 소유권을 이전할 수 있다.
- ② 사업시행자는 제1항에 따라 대지 및 건축물의 소유권을 이전하려는 때에는 그 내용을 해당 지방자치단체의 공보에 고시한 후 시장·군수등에게 보고하여야 한다. 이 경우 대지 또는 건축물을 분양받을 자는 고시가 있는 날의 다음 날에 그 대지 또는 건축물의 소유권을 취득한다.
- 3) 민법 제87조(청산인의 직무) ① 청산인의 직무는 다음과 같다.
1. 현존사무의 종결
 2. 채권의 추심 및 채무의 변제
 3. 잔여재산의 인도
- ② 청산인은 전항의 직무를 행하기 위하여 필요한 모든 행위를 할 수 있다.
- 4) 도시정비법 제49조(민법의 준용) 조합에 관하여는 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

- 집행기관(주택정책실 주거정비과) 내부자료에 따르면 2023년 9월 기준, 미해산(미청산) 조합은 총 167개소이며, 이 중 10년 이상 장기간 미해산(미청산)된 조합은 17개소로 집계됨⁵⁾.

< 미해산(미청산) 조합 현황 >

(2023.9.기준, 단위: 개소)

구 분	계	1년 미만	1 ~ 3년	3 ~ 5년	5 ~ 10년	10 ~ 15년
합계 (비율)	167 (100%)	27 (16%)	68 (41%)	24 (14%)	31 (19%)	17 (10%)
미해산	24	9	5	1	6	3
미청산	143	18	63	23	25	14

※ 출처: 주택정책실 내부자료

- 주요 미해산(미청산) 사유는 ▲부당이득금 반환, 시공하자, 조합임원 채권·채무·횡령 등의 소송, 공사비 등 조합·조합원·시공사간 분쟁에 따른 해산지연과, ▲조합임원 사망·이전, 임원 해임 등 불가피한 사유 또는 장기간 연락두절로 인한 정상적인 해산업무 불가 등 추진주체의 부재에 있는 것으로 파악됨.
- 이에 이 건의안은 ▲정당한 사유 없이 해산을 의결하지 않는 조합에 대하여 조합설립인가를 취소할 수 있는 ‘정당한 사유’에 대한 판단기준을 시·도조례로 위임토록 하고, ▲청산인 선임 의무화, 청산인의 직무를 명확히 규정하며, ▲청산절차의 고의적 지연 등 위법사항 발생 시, 지방자치단체가 수사기관에 고발할 수 있도록 하는 내용의 도시정비법 개정을 촉구하고자 발의되었음.

5) 서울시, 해산·청산 지연 조합 관리 강화로 주민권익 보호(서울시 보도자료, '23.10.24.)

< 건의안의 주요내용 >

건의내용		비고
첫째	조합 해산을 의결하지 않는 경우 조합설립인가를 취소할 수 있도록, 도시정비법 제86조의2 제3항의 '정당한 사유'에 대한 판단기준을 시·도조례로 위임	-
둘째	도시정비법 제86조의2에 청산인 선임 의무화, 청산인의 직무를 명확히 규정	민법에 기(既)규정
셋째	위법사항 발생 시, 지방자치단체가 조합을 수사기관에 고발할 수 있도록 도시정비법 제113조 제2항을 개정	'23.12.8. 본회의 의결 후 공포·시행 예정

- 건의안의 주요내용을 살펴보면, 먼저 조합설립인가를 취소할 수 있는 '정당한 사유'에 대한 판단기준을 시·도조례로 위임하는 사항과 관련해서는, 현행 도시정비법의 규정으로는 구청장이 정당한 사유와 조합설립인가취소 사유를 판단하기 어려우므로 상위법령에서 이를 직접 규정하거나 시·도조례로의 위임을 통해 판단할 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요할 것으로 사료됨.
- 둘째, 청산인 선임 의무화, 청산인의 직무를 규정하는 사항과 관련하여, 도시정비법은 별도의 조문으로 청산인 선임 의무와 청산인의 직무를 명확히 규정하는 대신, 민법을 준용(도시정비법 제49조, 각주4 참고)토록 하고 있음에 따라 청산인의 직무는 민법 제87조(각주3 참고)에서, 청산인의 선임 관련해서는 민법 제721조에서 규율하고 있는 바, 이를 도시정비법에서 규정토록 하는 것은 실익이 크지 않을 것으로 사료됨.
- 셋째, 청산절차의 고의적 지연 등 위법사항 발생 시, 지방자치단체가 수사기관에 고발할 수 있도록 하는 사항과 관련하여 살펴보면, 최근 법률개정⁶⁾을 통해 정비사업의 범위에 청산업무를 포함시키고 청산업무에 대한

법원의 검사·감독과는 별개로 국토교통부장관, 지방자치단체장 등이 관리·감독할 수 있는 권한이 부여됨에 따라 위법사항의 시정요구 외에도 수사기관에 대한 고발 등 필요한 조치를 할 수 있는 근거가 마련될 예정
이므로 건의안의 목적은 일부 해소된 것으로 사료됨(검토보고서 붙임2. 참조).

- 참고로, 서울시는 금년 5월, 조합 해산을 지연시키는 주된 원인이 민법 적용에 따른 민사적 관리에 있다고 보아 도시정비법 개정을 이미 건의한 바 있으며⁷⁾, 주요 내용은 민법의 규정을 행정법(도시정비법)에 편입하여 조합 해산(청산)에 관한 관리·감독 판단기준 등 세부 규정을 마련하는 한편, 위반 시 벌칙 규정을 신설하는 것으로 요약됨.

< 도시정비법 개정 건의(안) - 서울시 >

■ 조합 해산(청산) 세부 규정 마련(안)

○ 도시정비법 신설 (제86조의3 ~ 제86조의13, 제113조 제4항)

- 조합의 사업시행부터 이전고시에 이르기까지 도시정비법에 세부 근거 규정을 두어 관리하고 있는 것과 동일한 취지로 조합 해산·청산에 관하여 민법에서 행정법(도시정비법) 체계로 전환하여 법적 일원화 도모
- 조합의 해산 청산에 관하여 시장·군수등에게도 검사, 감독 권한을 부여하여 행정청의 적극적 관리·감독 체계 마련

○ 도시정비법 개정 (제86조의2 제3항 및 제4항)

- 정당한 사유 없이 해산 의결을 하지 않은 경우에 그 판단 기준을 시·도 조례로 위임하도록 하는 조항과 그에 따른 조합설립 인가 취소 시 조합 해산으로 볼 수 있도록 하는 규정을 마련
- 조합설립 인가 취소 후 해산에 따른 청산인 선임을 의무화하여 청산 지연 등으로 발생할 수 있는 피해 및 민원 등의 사전 예방

※ 출처: 주택정책실 주거정비과-6725('23.5.4.)

6) 의안번호 제21-25854호 도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안(대안)(국토교통위원장) 원안가결('23.12.8.)

7) 주거정비과-6725호('23.5.4.)

- **종합하면**, 이 건의안은 ▲**정당한 사유 없이 해산을 의결하지 않는 조합**에 대하여 조합설립인가를 취소할 수 있는 ‘**정당한 사유**’에 대한 판단기준을 시·도조례로 위임토록 하고, ▲**청산인 선임 의무화**, 청산인의 직무를 명확히 규정하며, ▲**청산절차의 고의적 지연** 등 위법사항 발생 시, 지방자치단체가 수사기관에 고발할 수 있도록 하는 내용의 도시정비법 개정을 촉구하기 위한 것으로, 최근 정부와 서울시에서도 관계법령 및 조례 개정⁸⁾⁹⁾, 일제조사 등을 통해 해산 및 청산업무에 대한 투명성과 공정성을 강조하는 상황임을 감안할 때, 청산금 미지급과 지속적인 경비 지출로 인한 조합원의 재산권 침해를 방지하고, 체계적인 조합 해산 및 청산을 유도하여 공공의 적극적인 관리·감독을 가능케한다는 점에서 시의적절하다고 판단됨.

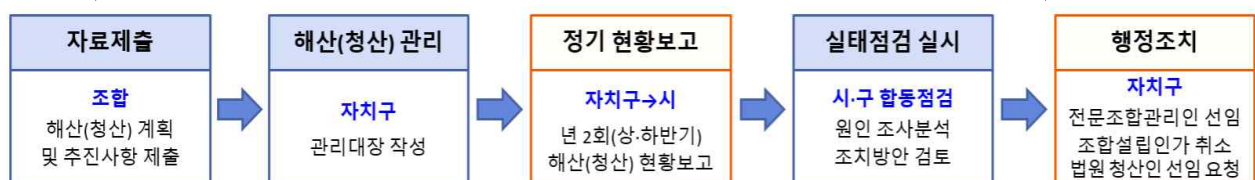
IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

8) 의안번호 제11-816호 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례 일부개정조례안 검토보고서(주택공간위원회 수석전문위원, '23.7.3.)

- 개정조례안은 조합 해산(청산)을 효율적으로 관리·유도하기 위하여 조합 해산(청산) 계획 및 추진사항에 대한 자료를 ▲조합장 또는 청산인이 공공지원자에게 6개월마다 제출토록 하고, ▲구청장은 시장에게 매 반기가 끝나는 날로부터 7일 이내에 보고토록 하기 위한 것으로, 청산금 미지급, 지속적인 경비 지출 등 조합원의 재산권 침해를 방지하고, 체계적인 조합 해산 및 청산을 유도하여 공공의 적극적인 관리·감독을 가능케한다는 점에서 개정의 필요성이 인정됨.

9) 서울시, 준공 1년 넘은 정비사업 조합 6개월마다 해산계획 관리(서울시 보도자료, '23.7.13.)



Ⅵ. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원 찬성)

Ⅶ. 소수의견 요지 : 없음

정비사업 조합의 미청산 방지를 위한 「도시 및 주거환경정비법」 개정 촉구 건의안

현행 「도시 및 주거환경정비법」은 정비사업이 완료되면 분양받은 자에게 대지 및 건축물의 소유권이 이전된 후 1년 이내에 조합 해산을 위한 총회를 소집하고, 총회에서 청산인을 선임하여 조합의 잔여 재산을 조합원에게 인도하는 등의 청산절차를 거쳐 현존 사무를 종결시키도록 규정하고 있다.

그러나 정비사업 조합에 대한 규정은 「도시 및 주거환경정비법」에서 명시한 내용을 제외하고는 「민법」을 준용토록 하고 있어 ‘조합해산’ 이후 ‘청산절차’에 대한 세부 규정 미비와 청산업무의 관리·감독에 대한 한계가 드러나고 있다.

이러한 행정의 사각지대 발생으로 일부 청산인이 고의로 청산절차를 지연시키면서 장기간 임금 및 상여금을 수령 하거나 채권의 추심이나 변제를 위해 남겨 둔 유보금 등을 횡령하는 사건이 발생하고 있다.

서울시 전수조사 결과, 2023년 6월 기준으로 서울시 내 250개 정비사업 조합 중 청산 완료 조합이 55개(22%)에 그치고, 미청산 되거나 미해산, 확인불가 조합이 195개(78%) 인 것으로 드러났다.

명확히 확인된 미청산 조합 85개 중 보수를 받지 않는 조합 10개를 제외한 75개 조합의 조합장 및 직원의 월평균 급여는 441만원이며, 적게는 100만원, 많게는 1300만원까지 조합의 잔여 재산으로 급여를 꼬박꼬박 수령하는 이른바 ‘청산연금’의 실태를 확인하였다.

재개발, 재건축의 꼬리표와 같은 ‘미청산’ 문제로 인한 서울시민의 재산상 손실 및 정신적 피해가 확대되는 것을 막기 위해서는 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 통하여 청산과 관련한 세부 규정 및 청산절차에 있어 지방자치단체의 관리·감독 권한이 강화될 수 있는 근거 규정 마련이 매우 시급하다.

이에 서울특별시의회는 국회와 정부에 다음과 같이 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 강력히 촉구·건의하는 바이다.

첫째, 정당한 사유 없이 해산을 의결하지 않는 조합에 대한 판단기준이 명확하지 않아 청산 지연에 따른 피해가 발생할 수 있으므로 정당한 사유에 대한 판단기준을 시·도 조례로 위임하도록 「도시 및 주거환경정비법」 제86조의2에 위임 규정을 신설하라!

둘째, 해산하는 조합에 청산인이 될 자가 없거나 조합설립인가 취소로 해산된 조합의 청산인 공백으로 인한 청산 지연을 사전에 방지하기 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제86조의2에 청산인 선임 의무화 및 청산인의 직무를 명확히 규정하라!

셋째, 청산절차 추진에 있어 고의 지연 등 위법 사항이 확인될 시 지방자치단체가 해당 조합을 수사기관에 고발할 수 있도록 「도시 및 주거환경정비법」 제113조 제2항을 개정하라!

2023년 12월

서울특별시의회 의원 일동