

민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2026. 5.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025년 3월 26일, 박용갑의원 등 13인

나. 회부일자 : 2025년 3월 27일

다. 상정 및 의결일자 :

제428회 국회(임시회)

제2차 국토교통위원회(2025.8.21.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체
토론, 소위원회부

제434회 국회(임시회)

제4차 국토교통위원회(2026.4.30.) 상정, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 국회의원 박용갑)

현행법에 따라 임대사업자로 등록한 시행사 또는 모집 신고를 완료
한 민간임대협동조합이 민간건설임대주택의 임차인을 모집할 수 있음.

그런데 임대사업자 또는 민간임대협동조합이 아닌 자가 임의의 단체를 설립하여 주택건설 사업계획승인 등 인허가를 받지 않은 상태에서 민간임대주택 건설 예정이라는 허위·과장광고를 통하여 투자자·회원 모집 등의 형식으로 예비임차인을 모집하고 계약금 등을 요구하는 사례들이 있는데, 사업 시행 여부도 불확실하며 법적 절차를 준수하지 않을 가능성이 커 사업의 무산 또는 차질이 발생할 위험성이 높으므로 이에 따른 임차인 피해를 방지하여야 한다는 지적이 제기됨.

이에 임대사업자 또는 민간임대협동조합이 아닌 자가 장래에 민간임대주택 공급을 약정하고 금전을 받는 행위를 금지하며 이를 위반하는 경우 처벌하도록 함으로써 임차인 피해를 예방하려는 것임(안 제5조의8 및 제65조제2항제3호의2 신설).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 자격 없는 자의 민간임대주택 공급 약정 금지

(박용갑의원안 제5조의8 신설, 김교홍의원안 제5조의3 신설)

현행	박용갑의원안	김교홍의원안
제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (생략) <신설>	제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (현행과 같음)	제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 제1항에 따른 민간임대협동조합(제5조의8에 따른 추진위원회를 포함한다) 등을 설립하지 않은 임의단체 또는 제5조제6항에 따른 임대사업자의 요건을 충족하지 않은 사업주체는 민간임대주택을 건립할 것임을 공표하거나 회원(투자자 및 출자자를 포함한다)을 모집하는 행위를 할 수 없다.
<신설>	제5조의8(공급 약정 금지) 임대사업자나 모집주체가 아닌 자는 장래에 민간임대주택을 공급할 것을 약정	

현행	박용갑의원안	김교홍의원안
제65조(벌칙) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. (생략) <신설> 2.3. (생략) <신설> 4. ~ 8. (생략) ③ (생략)	<u>하고 금전을 받는 행위를 하여서는 아니된다.</u> 제65조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2.3. (현행과 같음) <u>3의2. 제5조의8을 위반하여 임대사업자나 모집주체가 아니면서 장래에 민간임대주택을 공급할 것을 약정하고 금전을 받은 자</u> 4. ~ 8. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날부터	제65조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) <u>1의2. 제5조의3제6항을 위반하여 민간임대주택 건립을 공포하거나 회원을 모집한 자</u> 2.3. (현행과 같음) 4. ~ 8. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터

두 개정안은 모두 자격 없는 자가 민간임대주택을 공급할 것처럼 허위 또는 과장하여 공표하고, 예비임차인으로부터 계약금이나 가입금 등의 명목으로 금전을 수수하는 행위를 금지하려는 것으로서, 이를 통해 민간임대주택 공급과 관련한 무자격자의 모집행위를 사전에 차단하고 민간임대주택 시장의 건전성과 임차인의 재산권을 보호하려는 취지의 입법임.

최근 불확실한 민간임대주택 건설사업계획을 근거로 투자자·회원 모집 등의 형식으로 예비임차인을 모집하고 계약금·출자금 등을 요구하는 사례가 전국적으로 31개 단지, 25,349호에 이르고 있음.

[표 2] 미등록 건설임대주택 임차인 모집 피해 우려 단지 현황

(2025. 3월말 기준, 단위: 개소)

구분	단지 수	세대 수	비고
계	31	25,349	
대구	1	222	중구(1)
광주	2	840	동구(1), 남구(1)
울산	2	1,010	중구(1), 울주(1)
경기	18	17,906	용인(9), 고양(2), 화성(3), 광주(1), 포천(3)
강원	2	786	속초(1), 춘천(1)
충남	4	3,531	천안(3), 당진(1)
경북	2	1,054	포항(1), 영천(1)

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

이러한 사례들은 공통적으로 ① 「주택법」¹⁾에 따른 사업계획승인신청서도 제출하지 않은 상태에서 회원이나 투자자를 모집하여 사업 시행여부가 불확실하고, ②출자금, 분담금 등의 명목으로 납부하는 금액은 임대보증금 보증과 같은 법적 보호가 적용되지 않아 민간임대주택에 입주를 희망하는 예비임차인에게 금전적 손실을 일으킬 우려²⁾가 있다는 점에서 규제 도입이 필요하다고 생각됨.

국토교통부도 이러한 사례들은 민간임대주택제도에 대한 신뢰를 악용한 탈법행위로서, 국민의 주거생활을 안정시키는 것을 목적으로 도입된 민간임대주택제도의 근간을 흔들 우려가 있으므로 각 개정안의 취지에 동의하는 입장임.

각 개정안의 세부적인 내용을 살펴보면, 규율 대상 측면에서 박용갑의

1) 「주택법」

제15조(사업계획의 승인) ① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 다음 각 호의 사업계획승인권자(이하 “사업계획승인권자”라 한다. 국가 및 한국토지주택공사가 시행하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 국토교통부장관을 말하며, 이하 이 조, 제16조부터 제19조까지 및 제21조에서 같다)에게 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만제곱미터 이상인 경우: 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 「지방자치법」 제198조에 따라 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 시장

2. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만제곱미터 미만인 경우: 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수

② 제1항에 따라 사업계획승인을 받으려는 자는 **사업계획승인신청서**에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출하여야 한다.

③ ~ ⑥ (생략)

2) 「참고」 예비임차인(회원) 가입계약서 문제점' 참조

원안은 ‘임대사업자³⁾ 또는 모집주체⁴⁾가 아닌 자’를 대상으로 하고, 김교홍의원안은 ‘민간임대협동조합⁵⁾ 등을 설립하지 않은 임의단체 또는 임대사업자의 요건을 충족하지 않은 사업주체’로 대상을 설정하고 있어 박용갑의원안이 김교홍의원안에 비해 넓은 대상에 대해 규율⁶⁾하려는 것으로 보임.

또한, 금지 행위 측면에서 박용갑의원안은 ‘장래에 공급 약정을 하고 금전을 수수’하는 행위를 규제하여 공급 약정과 금전 수수가 결합한 경우만 금지하고 있으며, 김교홍의원안은 ‘공급을 공표하거나 회원(투자자 및 출자자 포함)을 모집’하는 행위를 규제함으로써 공급을 공표하는 행위 또는 회원을 모집하는 행위만으로도 처벌될 수 있도록 한다는 점에서 김교홍의원

3) 「민간임대주택에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “임대사업자”란 「공공주택 특별법」 제4조제1항에 따른 공공주택사업자(이하 “공공주택사업자”라 한다)가 아닌 자로서 1호 이상의 민간임대주택을 취득하여 임대하는 사업을 할 목적으로 제5조에 따라 등록한 자를 말한다.

제5조(임대사업자의 등록) ① 주택을 임대하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 등록을 신청할 수 있다. 다만, 외국인은 국내에 체류하는 자로서 「출입국관리법」 제10조의 체류자격에 따른 활동범위를 고려하여 대통령령으로 정하는 체류자격에 해당하는 경우에 한정하여 등록을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따라 등록하는 경우 다음 각 호에 따라 구분하여야 한다.

1. 삭제
2. 민간건설임대주택 및 민간매입임대주택
3. 공공지원민간임대주택, 장기일반민간임대주택 및 단기민간임대주택

4) 「민간임대주택에 관한 특별법」

제5조의4(조합원 모집 시 설명의무) ① 제5조의3에 따라 조합원 모집 신고를 하고 조합원을 모집하는 민간임대협동조합 및 민간임대협동조합의 발기인(이하 “모집주체”라 한다)은 민간임대협동조합 가입 계약(민간임대협동조합의 설립을 위한 계약을 포함한다. 이하 같다) 체결 시 다음 각 호의 사항을 조합가입신청자에게 설명하고 이를 확인받아야 한다.

5) 「민간임대주택에 관한 특별법」

제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① 조합원에게 공급하는 민간건설임대주택을 포함하여 30호 이상으로서 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택을 공급할 목적으로 설립된 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합 또는 사회적협동조합(이하 “민간임대협동조합”이라 한다)이나 민간임대협동조합의 발기인이 조합원을 모집하려는 경우 해당 민간임대주택 건설대지의 관할 시장·군수·구청장에게 신고하고, 공개모집의 방법으로 조합원을 모집하여야 한다.

6) 예컨대, 민간임대협동조합 등을 설립하지 않은 개인, 임대사업자의 요건을 충족하지만 임대사업자로 등록하지 아니한 사업주체는 박용갑의원안의 규율 대상이지만, 김교홍의원안에서는 제외됨.

안이 박용갑의원안에 비해 폭넓게 금지 행위를 설정하고 있는 것으로 보임.

아울러, 박용갑의원안은 공포 후 3개월이 경과한 날부터, 김교홍의원안은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행되도록 하였다는 차이가 있음.

[표 1] 각 개정안의 내용 비교

구 분	박용갑의원안	김교홍의원안
입법 목적	자격 없는 자가 허위·과장 광고로 예비임차인을 모집하는 행위 금지	
규율 대상	임대사업자 또는 모집주체*가 아닌 자 * 모집주체 : 조합원 모집 신고를 하고 조합원을 모집하는 민간임대협동조합 및 민간임대협동조합의 발기인	민간임대협동조합 등을 설립하지 않은 임의단체 또는 임대사업자의 요건을 충족하지 않은 사업주체
금지 행위	장래에 공급 약정을 하고 금전을 수수	공급을 공표하거나 회원* 모집 * 회원 : 투자자 및 출자자 포함
벌칙	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금	
시행일	공포 후 3개월 이 경과한 날부터	공포 후 6개월 이 경과한 날부터

※자료: 각 개정안 조문 내용 요약

국토교통부는 각 개정안의 세부내용과 관련하여, 금지 행위 측면에서 김교홍의원안과 같이 장래에 민간임대주택 공급을 공표한 행위만으로 형벌을 부과하는 것은 과도한 측면이 있으므로, 예비임차인을 모집하는 행위부터 금지하되 모집행위만 있을 경우에는 3천만원 이하의 과태료를 부과하고, 예비임차인 모집과 금전 수수까지 있는 경우에는 2년이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 수정하는 것이 타당하다는 의견을 제출하였음.

아울러, 예비임차인 등을 모집하는 행위를 금지하는 규정이 법 시행 이전부터 계속되고 있는 경우에도 적용⁷⁾될 수 있도록 적용례를 수정할 필요가 있으며,

법 시행 전의 행위에 대한 벌칙이나 과태료 적용과 관련하여 논란의 여지가 없도록 경과조치를 추가할 필요가 있다는 입장임.

＜ 국토교통부 수정의견 ＞

현행	박용갑의원안	김교홍의원안	수정의견
제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (현행과 같음)	제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 제1항에 따른 민간임대협동조합(제5조의8에 따른 추진위원회를 포함한다) 등을 설립하지 않은 임의단체 또는 제5조 제6항에 따른 임대사업자의 요건을 충족하지 않은 사업주체는 민간</u>	제5조의3(조합원 모집신고 및 공개모집) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u><삭제></u>

7) 예컨대, 법 시행 이전에 예비임차인 등을 모집하고 있던 사업지라 하더라도 이 법 시행 이후에는 추가적인 예비임차인 등의 모집을 금지함.

현행	박용갑의원안	김교홍의원안	수정의견
<신설> 제42조(민간임대주택의 공급) ① ~ ⑦ (생략) <신설>	제5조의8(공급 약정 금지) 임대사업자나 모집주체가 아닌 자는 장래에 민간임대주택을 공급할 것을 약정하고 금전을 받는 행위를 하여서는 아니 된다. 제42조(민간임대주택의 공급) ① ~ ⑦ (현행과 같음)	임대주택을 건립할 것임을 공표하거나 회원(투자자 및 출자자를 포함한다)을 모집하는 행위를 할 수 없다. 제42조(민간임대주택의 공급) ① ~ ⑦ (현행과 같음)	<삭제> 제42조(민간임대주택의 공급) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 경우에는 민간임대주택의 임

현행	박용갑의원안	김교홍의원안	수정의견
			차인 또는 임차인이 되려는 자(예비임차인, 투자자, 회원, 발기인 등 그 명칭에 관계없이 장래에 민간 임대주택의 임차인으로 선정되려는 자를 말한다)를 모집하여서는 아니된다. 1. 임대사업자가 제5조에 따라 등록한 민간임대주택을 공급하는 경우 2. 조합원에게 공급하는 민간건설임대주택을 포함하여 주택을 공급할 목적으로 설립된 「협동조합기본법」에 따른 협동조합

현행	박용갑의원안	김교홍의원안	수정의견
제65조(벌칙) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. (생략) <u><신설></u> 2.·3. (생략) <u><신설></u>	제65조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) 2.·3. (현행과 같음) <u>3의2. 제5조의8</u> <u>을 위반하여</u> <u>임대사업자나</u> <u>모집주체가</u> <u>아니면서 장</u>	제65조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) <u>1의2. 제5조의3</u> <u>제6항을 위반</u> <u>하여 민간임</u> <u>대주택 건립</u> <u>을 공표하거</u> <u>나 회원을 모</u> <u>집한 자</u> 2.·3. (현행과 같음)	<u>또는 사회적</u> <u>협동조합이나</u> <u>그 조합의 발</u> <u>기인이 조합</u> <u>원을 모집하</u> <u>는 경우</u> 제65조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. (현행과 같음) <u><삭제></u> 2.·3. (현행과 같음) <u><삭제></u>

현행	박용갑의원안	김교홍의원안	수정의견
4. ~ 8. (생략) 9. 삭제 <u><신설></u> ③ (생략) 제67조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	<u>래에 민간임대주택을 공급할 것을 약정하고 금전을 받은 자</u> 4. ~ 8. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) 제67조(과태료) ① (현행과 같음)	4. ~ 8. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) 제67조(과태료) ① (현행과 같음)	4. ~ 8. (현행과 같음) <u>10. 제42조제8항을 위반하여 모집하는 행위를 하고 금전을 받은 자</u> ③ (현행과 같음) 제67조(과태료) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) <u>5. 제42조제8항을 위반하여 모집하는 행위를 한 자</u>
	※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날	※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날	※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날

현행	박용갑의원안	김교홍의원안	수정의견
	과한 날부터	과한 날부터	과한 날부터 ※ 임대 의무기간 및 양도 등에 관한 적용례 : 제42조제8항의 개정규정은 이 법 시행 당시 임차인을 모집 중인 경우에 대 해서도 적용 ※ 벌칙에 관한 경과조치 : 이 법 시행 전의 행위에 대하여 벌칙이나 과태 료를 적용할 때 에는 같은 개정 규정에도 불구 하고 종전의 규 정에 따름

4. 대체토론의 요지

없 음.

5. 소위원회 심사내용

없 음.

6. 찬반토론의 요지

없 음.

7. 심사결과

대안반영폐기(박용갑의원, 전재수의원, 김교홍의원, 권영진의원, 김정재의원, 이상식의원이 각각 대표발의한 6건의 「민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안」을 통합·조정함.)