주택법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2026. 5.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 11월 13일, 이연희의원 등 15인

나. 회부일자: 2025년 11월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제432회 국회(임시회)

제1차 국토교통위원회(2026.2.10.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

제434회 국회(임시회)

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

2. 제안설명의 요지

(제안설명: 이연희의원)

최근 지역주택조합 사업의 추진과정에서 토지확보 지연, 불투명한 사업비 운영 등으로 사업이 장기화되고 과도한 추가분담금으로 인하여 피해가 발생하는 사례가 지속적으로 발생하고 있음. 특히, 사업 초

기 충분한 토지 확보나 명확한 사업계획 없이 조합원 모집이 이루어지면서 부실한 조합이 설립되고, 이로 인해 조합원들은 조합 가입 후 사업지연에 따른 추가분담금 등 막대한 재산상의 피해를 입게될 수 밖에 없는 상황으로, 새로운 피해가 발생하는 것을 사전에 막기 위한 제도적 장치 마련이 시급하다는 지적이 제기되고 있음. 이에 따라, 조합원 모집신고 단계에서 토지확보와 사업계획에 대한 요건을 대폭 강화하여 사업의 불확실성이 상당부분 해소된 이후에 조합원을 모집할 수 있도록 함으로써, 부실한 조합설립을 원천적으로 차단하고 조합원 피해를 방지하려는 것임.

3. 전문위원 검토보고의 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 조합원 모집 신고 및 주택조합설립인가를 위한 토지 권원 확보 요건 강화(안 제11조제2항제1호 및 제11조의3제1항)

현 행	개 정 안
제11조(주택조합의 설립 등) ① (생 략) ② 제1항에 따라 주택을 마련하기 위하여 주택조합설립인가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. 다만, 제1항 후단의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보할 것 2. (생 략) ③ ~ ⑨ (생 략)	제11조(주택조합의 설립 등) ① (현행과 같음) ② ----------. ----------. 1. 해당 주택건설대지의 75퍼센트 이상에 해당하는 토지의 매매계약서(「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조제1항에 따라 신고된 매매계약으로서 10% 이상의 계약금을 지급한 경우를 말한다. 이하 제11조의3제1항에서 같다) 및 사용권원(국공유지에 한정한다. 이하 제11조의3제1항에서 같다)을 확보할 것 2. (현행과 같음) ③ ~ ⑨ (현행과 같음)
제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집) ① 제11조제1항에 따라 지역주택조합 또는 직장주택조합의 설	제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집) ① ----------

현 행	개 정 안
립인가를 받기 위하여 조합원을 모집하려는 자는 해당 주택건설대지의 50퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보하여 관할 시장·군수·구청장에게 신고하고, 공개모집의 방법으로 조합원을 모집하여야 한다. 조합설립인가를 받기 전에 신고한 내용을 변경하는 경우에도 또한 같다.	---------- 90퍼센트 이상에 해당하는 토지의 매매계약서 및 사용권원 ---------- ---------.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)

※ **시행일** : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행

※ **적용례** : 시행 후 조합원 모집신고(변경 신고는 제외)하는 경우부터 적용

※ **조합설립인가 등에 관한 경과조치** : 시행일 이전에 ①조합원 모집신고가 수리되거나 ②주택조합설립인가 신청을 하기 위하여 일간신문에 조합원 모집공고를 하여 조합원을 모집한 경우에는 종전의 규정을 따름

지역주택조합 또는 직장주택조합의 설립인가를 받기 위하여 조합원을 모집하려는 자는 현행법 제11조의3제1항에 따라 해당 주택건설대지의 '50퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원'을 확보하여야 하고,

주택조합설립인가를 받으려는 자는 현행법 제11조제2항[1]에 따라 해당 주택건설대지의 '80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원' 및 해

1) 「주택법」

제11조(주택조합의 설립 등) ① 많은 수의 구성원이 주택을 마련하거나 리모델링하기 위하여 주택조합을 설립하려는 경우(제5항에 따른 직장주택조합의 경우는 제외한다)에는 관할 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수 또는 구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)의 인가를 받아야 한다.

② 제1항에 따라 주택을 마련하기 위하여 주택조합설립인가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보할 것
2. 해당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 확보할 것

당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 모두 확보하여야 함.

그런데, 토지가 충분히 확보되지 않은 상태에서 주택조합 사업을 추진하였다가 토지소유자와 매수 협의 과정에서 가격 등을 둘러싼 이견이 있거나 협의가 지연됨에 따라 착공이 지연되고 전체 사업 일정에 차질이 발생함으로써 조합원이 예상보다 많은 추가 분담금과 금융 이자 등의 재정 부담을 지게 되어 분쟁이 발생하는 사례가 적지 않아 주택조합 사업의 주요 위험 요인이 되고 있다는 지적이 있음.[2)]

이에 개정안은 지역주택조합 및 직장주택조합의 조합원 모집 요건을 '대지 50% 이상의 사용권원' 확보에서 '대지 90% 이상의 매매계약서(「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조제1항[3)]에 따라 신고된 매매계약으로서 10% 이상의 계약금을 지급한 경우를 말함, 이하 같음) 및 사용권원(국공유지 한정)' 확보로 상향하고(안 제11조의3제1항),

주택조합설립인가 요건을 '대지 80% 이상의 사용권원' 확보 및 대지 15% 이상의 소유권 확보에서 '대지 75% 이상의 매매계약서 및 사용권

2) 국토연구원, 「[국토이슈리포트 제89호] 지역주택조합의 현황 및 이슈와 정책 방향」, 2025.7.9., 6면 참조

3) 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」
제3조(부동산 거래의 신고) ① 거래당사자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결한 경우 그 실제 거래가격 등 대통령령으로 정하는 사항을 거래계약의 체결일부터 30일 이내에 그 권리의 대상인 부동산등(권리에 관한 계약의 경우에는 그 권리의 대상인 부동산을 말한다)의 소재지를 관할하는 시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장 및 특별자치시장과 특별자치도 행정시의 시장을 말한다)·군수 또는 구청장에게 공동으로 신고하여야 한다. 다만, 거래당사자 중 일방이 국가, 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 자의 경우(이하 "국가등"이라 한다)에는 국가등이 신고를 하여야 한다.
1. 부동산의 매매계약

원(국공유지 한정)' 확보와 대지 15% 이상의 소유권 확보로 변경하려는 것임(안 제11조제2항제1호).

[표 1] 현행과 개정안의 비교

구분	현 행	개 정 안
조합원 모집신고 (제11조의3제1항)	대지 50% 이상의 사용권원 확보	대지 90% 이상의 매매계약서 (매매계약신고 및 계약금 지급 필요) 및 사용권원(국공유지 한정)
주택조합설립인가 (제11조제1항)	대지 80% 이상의 사용권원 확보	대지 75% 이상의 매매계약서 (매매계약신고 및 계약금 지급 필요) 및 사용권원(국공유지 한정)
	+ 대지 15% 이상의 소유권 확보	+ 대지 15% 이상의 소유권 확보
주택건설사업 계획승인 (제21조제1항)	원칙) 대지 100%의 소유권 확보	
	지구단위계획 결정이 필요한 사업 : 대지 80% 이상의 사용권원 확보 (등록사업자와 공동시행 시 대지 95% 이상의 소유권 확보)	

※ 자료: 국토교통부

지역주택조합 또는 직장주택조합이 주택건설사업계획을 승인받으려면 현행법 제21조제1항제1호[4]에 따라 통상 '대지 95% 이상의 소유권'[5]을 확보하고 있어야 함에도 현행법상 주택조합 사업 초기 단계의 토지

4) 「주택법」
제21조(대지의 소유권 확보 등) ① 제15조제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 지구단위계획(이하 "지구단위계획"이라 한다)의 결정(제19조제1항제5호에 따라 의제되는 경우를 포함한다)이 필요한 주택건설사업의 해당 대지면적의 80퍼센트 이상을 사용할 수 있는 권원(權原)[제5조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 주택조합(리모델링주택조합은 제외한다)의 경우에는 95퍼센트 이상의 소유권을 말한다. 이하 이 조, 제22조 및 제23조에서 같다]을 확보하고(국공유지가 포함된 경우에는 해당 토지의 관리청이 해당 토지를 사업주체에게 매각하거나 양여할 것을 확인한 서류를 사업계획승인권자에게 제출하는 경우에는 확보한 것으로 본다), 확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우

5) 국토교통부에 따르면 통상적인 지역주택조합 또는 직장주택조합은 현행법 제5조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하기 때문임.
「주택법」
제5조(공동사업주체) ② 제11조에 따라 설립된 주택조합(세대수를 증가하지 아니하는 리모델링주택조합은 제외한다)이 그 구성원의 주택을 건설하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록사업자(지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사를 포함한다)와 공동으로 사업을 시행할 수 있다. 이 경우 주택조합과 등록사업자를 공동사업주체로 본다.

확보 요건이 높지 않아 토지소유권을 확보하기 위한 실질적인 노력이 부족한 결과 사업이 지연되고 조합원에게 경제적 손실을 초래하게 되는 측면이 있다는 점에서, 조합원 모집 및 조합설립인가를 위한 토지 확보 요건을 강화하는 내용의 개정안은 주택조합 사업의 신속한 추진을 촉진하고 사업의 안정성도 강화할 수 있는 긍정적인 입법으로 판단됨.

[표 2] 단계별 지역주택조합 토지 확보 현황

구 분		합계	3년 이내	3~5년	5~7년	7~10년	10년 이상
조합원 모집신고 단계	조합 수(개)	222	62	47	61	50	2
	조합원 확보 비율	57.7%	37.8%	60.8%	59.1%	71.3%	67.2%
	토지소유권 확보 비율	6.95%	9.3%	6.6%	3.9%	9.1%	3.3%
조합 설립 인가 단계	조합 수(개)	111	41	29	13	18	10
	조합원 확보 비율	88.7%	89.1%	93.2%	86.5%	87.2%	78.8%
	토지소유권 확보 비율	31.2%	27.9%	40.2%	27.3%	30.2%	11.1%

주 1) 자료를 제출한 조합만을 기준으로 작성된 것임
2) 2024. 12월 말 기준
※ 자료: 국토교통부

다만, 개정안에 대해서 해석상 불분명한 점을 해소하기 위하여 다음과 같은 수정을 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

첫째, 개정안은 문언상 국공유지인 주택건설대지의 경우 매매계약서와 사용권원을 '모두' 확보하도록 하고 있는데, 사유지 매수 시보다 국공유지 매수 시에 용도폐지,[6] 감정평가, 국가 또는 지방자치단체의 내부

검토 등에 시간이 더 소요된다는 점을 고려할 때 과도한 측면이 있으므로 '사유지' 매수 시에는 '매매계약서' 확보, '국공유지' 매수 시에는 '사용권원' 확보가 필요한 것으로 명확하게 분리하여 규정할 필요가 있음.

둘째, 개정안은 대지의 매매계약서 확보와 관련하여 '10% 이상의 계약금 지급'을 요건으로 규정하고 있는데, 이는 통상적인 계약금 규모가 매매대금의 10% 이상에 해당하는 액수임을 고려한 문언으로 보이는바, '계약금의 10% 이상'의 지급이 아니라 '매매대금의 10퍼센트 이상에 해당하는 계약금'의 지급이 필요한 것으로 명확히 할 필요가 있음.

셋째, 안 제11조제2항제1호는 조합설립인가 시에 '75퍼센트 이상'의 대지에 대한 매매계약서 확보를 요구하고 있어 예컨대 조합원 모집신고 단계에서 90퍼센트의 대지에 대한 매매계약서를 확보하여 그 중 20퍼센트의 대지에 대한 소유권을 확보하고 나머지 70퍼센트의 대지에 대한 매매계약서를 확보하고 있는 자가 조합설립인가를 받을 수 없게 될 우려가 있으므로, '90퍼센트 이상'의 대지에 대한 매매계약서 확보를 요구하되 90퍼센트 기준의 충족 여부는 안 제11조제2항제2호[7]에 따른 소유

---

6) 「국유재산법」
제40조(용도폐지) ① 중앙관서의 장은 행정재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지체 없이 그 용도를 폐지하여야 한다.
1. 행정목적으로 사용되지 아니하게 된 경우

「공유재산 및 물품 관리법」
제11조(용도의 변경 또는 폐지) 지방자치단체의 장은 공유재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 용도를 변경하거나 폐지할 수 있다.
1. 행정재산이 사실상 행정목적으로 사용되지 아니하게 된 경우

7) 「주택법」 개정안(이연희안)
제11조(주택조합의 설립 등) ② 제1항에 따라 주택을 마련하기 위하여 주택조합설립인가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.
1. 해당 주택건설대지의 75퍼센트 이상에 해당하는 토지의 매매계약서(「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조제1항에 따라 신고된 매매계약으로서 10% 이상의 계약금을 지급한 경우를 말한다. 이하 제11조의3제1항에서 같다) 및

권 확보 비율을 산입하여 판단하도록 수정할 필요가 있음.

국토교통부는 사업추진 주체에 대하여 초기 자본투입을 통한 실질적 토지 확보를 의무화함으로써 무분별한 사업추진을 방지하고 사업 안정성을 대폭 강화할 것이 기대된다는 점에서 개정에 동의한다는 의견을 제시함.

서울특별시는 조합설립인가 요건(안 제11조제2항제1호)과 관련하여 25퍼센트를 넘는 대지 소유권을 확보하더라도 요건이 충족될 수 있도록 '90퍼센트 이상'의 대지에 대한 매매계약서를 확보하되 소유권을 확보한 토지를 포함하여 계산하는 것으로 문언을 수정할 필요가 있다는 의견을 제출함.

한국주택협회는 지역주택조합 사업은 구조적으로 자체 자금만으로 사업추진이 어려운[8] 점을 고려하여 조합원 모집신고 요건을 '90퍼센트 이상'의 대지에 대한 매매계약서 확보에서 '50퍼센트 이상'의 대지에 대한 매매계약서 확보로 완화할 필요가 있고,

이와 관련하여 현행법 제21조제1항제1호에 따른 사업계획승인 신청 요건('95퍼센트 이상' 대지의 소유권 확보)을 '90퍼센트 이상' 대지의 소

사용권원(국공유지에 한정한다. 이하 제11조의3제1항에서 같다)을 확보할 것
2. 해당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 확보할 것

8) 한국주택협회에 따르면 사업계획승인 전 단계까지 지역주택조합 사업에 대한 브릿지 대출 취급 기관이 없고, 토지소유권 100% 확보 시에만 HUG 보증 PF대출이 가능함.

유권 확보)로 하향하여 사업 지연 및 사업비 급등을 방지할 필요가 있다는 의견을 제시함.

나. 조합원 모집신고 수리 거부 사유에서 ‘수립 예정’인 도시·군계획 관련 사항 제외 등(안 제11조의3제5항제2호 및 제9항 신설)

현 행	개 정 안
제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조합원 모집 신고를 수리할 수 없다. 1. (생 략) 2. 이미 수립되었거나 수립 예정인 도시·군계획, 이미 수립된 토지이용계획 또는 이 법이나 관계 법령에 따른 건축기준 및 건축제한 등에 따라 해당 주택건설대지에 조합주택을 건설할 수 없는 경우 3.·4 (생 략) ⑥ ~ ⑧ (생 략) <신 설>	제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----------. 1. (현행과 같음) 2. 이미 수립된 도시·군계획, 토지이용계획 ---------- 조합주택(모집신고서 상 건설·공급계획을 말한다)---------- 3.·4 (현행과 같음) ⑥ ~ ⑧ (현행과 같음) ⑨ 제4항에 따라 모집신고가 수리된 이후에는 해당 조합주택 건설 관련한 지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조제1항에 따른 주민의 입안 제안으로 수립·변경할 수 없다. 다만, 상위계획이나 관계법령의 변경 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아

현 행	개 정 안
	니한다.

※ **시행일** : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행

※ **적용례** : 시행 후 조합원 모집신고(변경 신고 제외)하는 경우부터 적용

※ **조합설립인가 등에 관한 경과조치** : 시행일 이전에 ①조합원 모집신고가 수리되거나 ②주택조합설립인가 신청을 하기 위하여 일간신문에 조합원 모집 공고를 하여 조합원을 모집한 경우에는 종전의 규정을 따름

지역주택조합과 관련하여, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조제1항[9]에 따라 지구단위계획[10]구역의 지정에 관한 도시·군관리계획 입안을 제안한 후 그 제안 내용에 맞추어 조합원 모집을 신고하고, 실제 적용될 가능성이 낮은 세대수 또는 용적률이 지구단위계획구역 지정에 따라 주택조합 사업장에 적용될 것처럼 과장되게 홍보하여 조합원을 모집한 결과 조합원들에게 사업 지연 및 그에 따른 예상하지 못한 추가 분담금 발생 등 피해를 초래하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다는 지적이 있음.[11]

---

9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제26조(도시·군관리계획 입안의 제안) ① 주민(이해관계자를 포함한다. 이하 같다)은 다음 각 호의 사항에 대하여 제24조에 따라 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있다.
1. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항
2. 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 및 변경에 관한 사항
   가. 개발진흥지구 중 공업기능 또는 유통물류기능 등을 집중적으로 개발·정비하기 위한 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 개발진흥지구
   나. 제37조에 따라 지정된 용도지구 중 해당 용도지구에 따른 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 지구단위계획으로 대체하기 위한 용도지구
4. 삭제
5. 도시·군계획시설입체복합구역의 지정 및 변경과 도시·군계획시설입체복합구역의 건축제한·건폐율·용적률·높이 등에 관한 사항

10) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
5. "지구단위계획"이란 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획을 말한다.

11) 서울특별시 보도자료, 「조합원에 정보공개 않는 `지역주택조합`, 사업추진 어려워진다」, 2024.4.2. 및 국토교통

1) 안 제11조의3제5항제2호(조합원 모집신고 수리 거부 사유에서 '수립 예정'인 도시·군계획 관련 사항 제외)

안 제11조의3제5항제2호는 조합원 모집신고의 수리 거부 사유에서 '수립 예정인' 도시·군계획에 따라 해당 주택건설대지에 조합주택을 건설할 수 없는 경우를 삭제하려는 것임.

안 제11조의3제5항제2호는 조합원 모집신고 수리 시 '수립 예정인' 도시·군계획에 관한 사항은 고려하지 않는다는 점을 명시함으로써 도시·군관리계획[12]의 일종인 지구단위계획의 수립을 입안 제안한 후 해당 계획이 수립될 예정이라면서 허위·과장 홍보를 통하여 조합원을 모집하는 행위를 예방하려는 취지의 입법으로 이해됨.

다만, 지구단위계획의 입안 제안을 악용하는 사례와 무관하게 수립

부 보도자료, 「부실 지역주택조합 설립, 사전에 원천 차단한다」, 2025. 10.17. 참조

12) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. "도시·군계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다. 이하 같다)의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구분한다.
3. "도시·군기본계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 및 생활권에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.
4. "도시·군관리계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.
가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획
다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획
라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획
마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획
바. 삭제
사. 도시혁신구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 도시혁신계획
아. 복합용도구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 복합용도계획
자. 도시·군계획시설입체복합구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

예정인 도시·군계획과의 충돌을 방지하기 위하여 조합원 모집신고를 수리할 수 없는 경우가 존재할 수 있으므로, 현행 규정과 같이 '수립 예정인' 도시·군계획에 따라 조합주택을 건설할 수 없는 경우를 조합원 모집신고의 수리 거부 사유로 유지하되, '조합주택 건설 사업과 관련한 지구단위계획이 수립되지 않은 경우'를 수리 거부 사유로 추가하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 생각됨.[13)]

국토교통부는 현재의 도시계획에 부합하는 경우에만 조합원을 모집할 수 있도록 하여 사업의 불확실성을 제거하고 허위·과장 모집행위를 차단할 수 있다는 점에서 개정에 동의하고 있음.

서울특별시는 조합원 모집신고 수리 이후 도시·군계획과의 충돌을 예방하기 위하여 현행 규정을 유지하되, 조합원 모집 시 조합사업에 대한 불확실성이 해소될 수 있도록 주택건설사업을 위한 지구단위계획 수립을 조합원 모집신고 요건으로 신설할 필요가 있다는 의견을 제출함.

---

13) 안 제11조의3제5항제2호 중 '조합주택(모집신고서상 건설·공급계획을 말한다)을 건설할 수 없는 경우'도 조합주택과 건설·공급계획은 동의어가 아니므로 '모집신고서상 건설·공급계획에 따를 때 조합주택을 건설할 수 없는 경우'로 문언을 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

2) 안 제11조의3제9항(조합원 모집신고 수리 이후 지구단위계획 수립·변경 제한)

안 제11조의3제9항은 조합원 모집신고가 수리된 이후에는 해당 조합주택의 건설과 관련한 지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조제1항에 따른 주민의 입안 제안으로 수립·변경할 수 없도록 하고, 상위계획이나 관계 법령의 변경 등 대통령령으로 정하는 경우에만 이를 허용하려는 것임.

안 제11조의3제9항은 허위 또는 과장된 홍보로 조합원을 모집하여 신고가 수리된 이후에 주민 입안 제안을 통하여 내용을 조정하는 꼼수를 차단하고 도시계획의 일관성을 유지하며, 사업에 대한 조합원의 예측 가능성을 확보하고 사업 지연에 따른 피해와 추가 분담금 발생 등에 대한 우려를 해소하는 긍정적인 측면이 있는 것으로 생각됨.

다만, 주택 경기 침체나 공사비 급등과 같은 외부 환경 변화 등에 대응하여 사업성을 제고하기 위한 지구단위계획의 탄력적인 수정이 어려워지고, 발기인 등의 독단이 아니라 주택조합 사업의 추진 방향에 관한 조합원의 의사 합치가 있더라도 해당 내용을 지구단위계획으로 반영시킬 수 없게 되는 문제도 제기될 수 있는바, 양 측면을 종합적으로 고려하여 결정할 사항으로 보임.

국토교통부는 일단 도시·군계획결정을 받아 조합원 모집신고를 한

이후에 세대수 조정 등을 이유로 지구단위계획 변경을 추진하는 등의 편법으로 인하여 사업이 지연되고 예상하지 못한 추가 분담금이 발생하는 피해를 방지하기 위하여 모집신고 단계에서 확정된 도시계획이 사업계획승인 시까지 변경 없이 유지되도록 할 필요가 있고, 개정안에서 사업의 유연성 확보 및 공공의 이익 부합을 위한 제한적 예외를 허용하고 있다는 이유를 들어 개정에 동의하고 있음.

서울특별시는 모집신고 이전 지구단위계획을 확정하려는 개정안의 취지와 필요성에 공감하나, 모집신고 이후 여건 변화를 반영하기 어렵게 하고 국토계획 관계 법령에 따라 보장되는 주민의 입안 제안 권한을 제한하게 된다는 점에서 안 제11조의3제9항은 삭제할 필요가 있다는 의견을 제출함.

다. 조합원 모집 광고의 내용 구체화(안 제11조의5제1항제3호의2부터 제3호의4까지 신설)

현 행	개 정 안
제11조의5(조합원 모집 광고 등에 관한 준수사항) ① 모집주체가 주택조합의 조합원을 모집하기 위하여 광고를 하는 경우에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.	제11조의5(조합원 모집 광고 등에 관한 준수사항) ① ----------.
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
<신 설>	3의2. 사업비 구성표(토지매입비, 공사비, 업무대행비, 금융비용 등 구분) 및 구성항목별 구체적인 산출근거 등 국토교통부령으로 정하는 사항
<신 설>	3의3. 모집신고 당시 해당 사업예정부지의 지구단위계획(건축물의 용도, 용적률, 건폐율, 높이 등)에 관한 사항
<신 설>	3의4. 제11조의3제9항에 따른 지구단위계획 수립·변경 제한에 관한 사항
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)

※ **시행일** : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행

※ **적용례** : 시행 후 조합원 모집신고(변경 신고는 제외)하는 경우부터 적용

※ **조합설립인가 등에 관한 경과조치** : 시행일 이전에 ①조합원 모집신고가 수리되거나 ②주택조합설립인가 신청을 하기 위하여 일간신문에 조합원 모집 공고를 하여 조합원을 모집한 경우에는 종전의 규정을 따름

현행법 제11조의5[14]에 따라 모집주체가 주택조합의 조합원을 모집하기 위한 광고를 하는 경우 조합원의 자격 기준, 주택건설대지의 사용권원 및 소유권을 확보한 비율 등 일정한 내용을 포함하여 일반인이 쉽게 인식할 수 있도록 광고하여야 함.

안 제11조의5제1항은 조합원 모집 광고에 포함되어야 하는 내용으로 ①토지매입비, 공사비, 업무대행비 및 금융비용 등을 구분한 사업비 구성표 및 구성항목별 구체적인 산출근거 등 국토교통부령으로 정하는 사항, ②모집신고 당시 해당 사업예정부지의 지구단위계획(건축물의 용도, 용적률, 건폐율, 높이 등)에 관한 사항 및 ③안 제11조의3제9항[15]에 따른 지구단위계획 수립·변경 제한에 관한 사항을 추가하려는 것임.

---

14) 「주택법」
제11조의5(조합원 모집 광고 등에 관한 준수사항) ① 모집주체가 주택조합의 조합원을 모집하기 위하여 광고를 하는 경우에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
1. "지역주택조합 또는 직장주택조합의 조합원 모집을 위한 광고"라는 문구
2. 조합원의 자격기준에 관한 내용
3. 주택건설대지의 사용권원 및 소유권을 확보한 비율
4. 그 밖에 조합원 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 내용

「주택법 시행령」
제24조의4(조합원 모집 광고 등에 관한 준수사항) ① 법 제11조의5제1항제4호에서 "대통령령으로 정하는 내용"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
1. 조합의 명칭 및 사무소의 소재지
2. 조합원 모집 신고 수리일

③ 모집주체(법 제11조의3제8항 각 호 외의 부분에 따른 모집주체를 말한다. 이하 같다)는 조합원 모집 광고를 할 때 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 크기로 법 제11조의5제1항 각 호의 내용을 표기하여 일반인이 쉽게 인식할 수 있도록 해야 한다.
1. 9포인트 이상일 것
2. 제목이 아닌 다른 내용보다 20퍼센트 이상 클 것

④ 모집주체는 해당 주택조합의 인터넷 홈페이지가 있는 경우 조합원 모집 광고를 시작한 날부터 7일 이내에 광고한 매체 및 기간을 표시하여 그 인터넷 홈페이지에 해당 광고를 게재해야 한다.

15) 「주택법」 개정안(이연희의원안)
제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집) ⑨ 제4항에 따라 모집신고가 수리된 이후에는 해당 조합주택 건설 관련한 지구단위계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제26조제1항에 따른 주민의 입안 제안으로 수립·변경할 수 없다. 다만, 상위계획이나 관계법령의 변경 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니한다.

주택조합사업은 조합의 발기인, 임원이나 공동사업주체인 등록사업자 등이 주도하기 때문에 조합원들은 사업추진에 필요한 재원을 부담하는 지위에 있음에도 사업비가 어떠한 근거로 산출된 어떤 항목에서 집행되는지 알지 못하는 정보의 비대칭이 발생하고, 이로 인하여 사업의 장기화 및 과도한 추가분담금 발생에 따른 피해 사례가 계속되고 있다는 지적이 있음.

안 제11조의5제1항은 조합원이 되려는 자의 알 권리를 보장하고, 모집 광고에 구체적인 산출근거를 첨부하도록 하여 추가 분담금 관련 분쟁을 예방하며, 조합원이 되려는 자가 지구단위계획상 사업지구의 건축규제에 관한 사항[16]을 확인하여 주택조합사업의 실현 가능성을 검토할 기회를 제공함으로써 사업계획이 부실한 주택조합의 시장 진입을 차단하고 조합원의 피해를 예방하는 긍정적인 입법으로 판단됨.

아울러, 안 제11조의5제1항제3호의2에 따른 사업비 구성표 및 항목별 산출근거에 대하여 국토교통부장관이 표준 양식을 마련하여 활용을 권고할 경우 개정의 실효성을 더욱 제고할 수 있을 것으로 생각됨.

국토교통부는 추정사업비의 구성 및 산출근거, 조합사업에 가장 중요한 조건인 지구단위계획 정보 등을 객관적으로 확인하여 합리적으로 조합 가입 여부를 결정할 수 있게 되고, 사업비 운영의 투명성도 확보할

16) 건축물의 용도, 건폐율·용적률, 높이, 배치·행태·색채, 건축선에 대한 계획 등에 관한 제한

수 있을 것으로 기대된다는 점에서 개정에 동의한다는 의견을 제시함.

한국주택협회는 사업계획승인 이전 단계에서 주택조합이 산출한 사업비는 신뢰도가 낮으므로, 산출 내역에 대하여 외부 회계감사 기관의 검증을 거쳐 사업비 구성과 산출근거를 공개하도록 수정하는 보완이 필요하고,

조합원 모집 광고와 관련하여 최초 조합원 모집신고 시 광고·홍보자료를 지방자치단체에 제출하여 승인받고 세부내용 변경 시 재승인을 받도록 하는 승인 제도를 도입하는 방향의 제도 개선이 필요하다는 의견을 제출함.

4. 대체토론의 요지

없 음.

5. 법안심사소위원회 심사내용

없 음.

6. 찬반토론의 요지

없 음.

7. 심사결과

대안반영폐기

※ 주택법 일부개정법률안(대안)에 내용을 반영함.