



제430회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

주택법 일부개정법률안

검 토 보 고

《지역주택조합의 계약 방법》

■ 윤종균의원 대표발의(의안번호 제2214627호)

2025. 12.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 지역주택조합의 계약 방법(안 제14조의5 신설)	2
2. 벌칙(안 제101조)	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤종균의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 27.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

지역에 거주하는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합(이하 “지역주택조합”)의 임원과 특정 용역업체 간의 유착 등의 사유로 인하여 불투명·불공정한 계약 관행 등 심각한 도덕적 해이가 발생하고 있다는 지적이 제기됨.

현행법은 지역주택조합이 업무대행사, 시공사 등 주요 용역업체를 선정할 때 경쟁입찰을 의무화하는 명시적 규정이 없어, 조합 집행부가 특정 업체와 수의계약을 체결하는 관행이 만연하고 이로 인해 사업비 부풀리기, 리베이트 수수 등의 문제가 발생하고 있음.

이에 지역주택조합이 업무대행사, 시공사, 설계자 등의 용역업체를 경쟁입찰의 방식으로 선정하도록 의무를 부여하여 계약 과정의 투명성과 공정성을 확보하고 조합원의 재산권을 보호하고자 하며, 경쟁입찰 의무를 위반하여 업체를 선정한 자 및 이에 따라 선정된 자에 대해서는 벌칙을 부과하여 규정의 실효성을 확보하고 건전한 조합 운영을 도모하고자 함(안 제14조의5 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 지역주택조합의 계약 방법(안 제14조의5 신설)

현행	개정안
<신설>	제14조의5(지역주택조합의 계약 방법) 지역주택조합은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 하여야 한다. 다만, 경쟁입찰의 방법으로 시공자를 선정하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제11조의2에 따른 업무대행자를 선정하는 경우 2. 제14조의4에 따른 시공자를 선정하는 경우 3. 그 밖에 설계자 등 용역업체를 선정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행	

현행법상 공동주택을 ‘리모델링’하는 경우 시공자를 원칙적으로 국토교통부장관이 정하는¹⁾ 경쟁입찰의 방법으로 선정하도록 규정하고 있으나(제66조제4항²⁾),

1) 「리모델링 시공자 선정기준」(국토교통부고시)

제5조(입찰의 방법) 조합등이 시공자를 선정하려는 경우에는 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰 또는 지명경쟁입찰의 방법으로 선정해야 한다. 다만, 미응찰 등의 사유로 2회 이상 유찰된 경우에는 총회등의 의결을 거쳐 수의계약을 할 수 있다.

2) 「주택법」

제66조(리모델링의 허가 등) ③ 제2항에 따라 리모델링을 하는 경우 제11조제1항에 따라 설립인가를 받은 리모델링주택조합의 총회 또는 소유자 전원의 동의를 받은 입주자대표회의에서 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설사업자 또는 제7조제1항에 따라 건설사업자로 보는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.

④ 제3항에 따른 시공자를 선정하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 하여야 한다. 다만, 경쟁입찰의 방법으로 시공자를 선정하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

‘지역주택조합’의 경우 이와 같은 규정이 없어 업무대행사나 시공자의 선정 등 주요 계약을 대부분 수의계약으로 선정함에 따라 특정 업체와의 유착 의혹이 제기되거나 사업비용이 합리적인 범위를 넘어 증가하는 문제가 있다는 지적이 있음.

[표 1] 지역주택조합 주요 계약업체 선정방법

	공개모집	복수 견적	단독 수의
업무대행사 선정	0.9%	7.3%	91.8%
시공사 선정	2.7%	19.1%	78.2%

주) 110개 지역주택조합 조합장·발기인 110명 대상 설문조사(2025.10.16.~11.3.) 결과임

※ 자료: 국토교통부

이에 안 제14조의5는 지역주택조합이 ①제11조의2³⁾에 따른 업무대행

3) 「주택법」

제11조의2(주택조합업무의 대행 등) ① 주택조합(리모델링주택조합은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 및 주택조합의 발기인은 조합원 모집 등 제2항에 따른 주택조합의 업무를 제5조제2항에 따른 공동사업주체인 등록사업자 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자본금을 보유한 자 외의 자에게 대행하게 할 수 없다.

1. 등록사업자
2. 「공인중개사법」 제9조에 따른 중개업자
3. 「도시 및 주거환경정비법」 제102조에 따른 정비사업전문관리업자
4. 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조에 따른 등록사업자
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 신탁업자
6. 그 밖에 다른 법률에 따라 등록한 자로서 대통령령으로 정하는 자

② 제1항에 따라 업무대행자에게 대행시킬 수 있는 주택조합의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 조합원 모집, 토지 확보, 조합설립인가 신청 등 조합설립을 위한 업무의 대행
2. 사업성 검토 및 사업계획서 작성업무의 대행
3. 설계자 및 시공사 선정에 관한 업무의 지원
4. 제15조에 따른 사업계획승인 신청 등 사업계획승인을 위한 업무의 대행
5. 계약금 등 자금의 보관 및 그와 관련된 업무의 대행
6. 그 밖에 총회의 운영업무 지원 등 국토교통부령으로 정하는 사항

③ 주택조합 및 주택조합의 발기인은 제2항제5호에 따른 업무 중 계약금 등 자금의 보관 업무는 제1항제5호에 따른 신탁업자에게 대행하도록 하여야 한다.

④ 제1항에 따른 업무대행자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 사업연도별로 분기마다 해당 업무의 실적보고서를 작성하여 주택조합 또는 주택조합의 발기인에게 제출하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 주택조합의 업무를 대행하는 자는 신의에 따라 성실하게 업무를 수행하여야 하고, 자신의 귀책사유로 주택조합(발기인을 포함한다) 또는 조합원(주택조합 가입 신청자를 포함한다)에게 손해를 입힌 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

자를 선정하거나 ②제14조의4)에 따른 시공자를 선정하거나 ③그 밖에 설계자 등 용역업체를 선정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 원칙적으로 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 선정할 의무를 부과하려는 것임.

안 제14조의5는 수의계약을 둘러싼 유착관계를 차단하여 합리적 금액 범위 내에서 주택조합사업 관련 계약이 체결될 수 있도록 하고, 입찰 과정에서 제공되는 정보들에 대한 조합원들의 알 권리를 보장할 수 있는 긍정적인 입법으로 판단됨.

정비사업에서도 「도시 및 주거환경정비법」 제29조제1항5)에 따라 계약(공사, 용역, 물품구매 및 제조 등 포함)을 체결하려면 원칙적으로 일반경쟁의 방법에 따라야 함.

국토교통부는 계약과정의 공정성과 투명성을 확보하고 적정한 계약

4) 「주택법」

제14조의4(주택조합사업의 시공보증) ① 주택조합이 공동사업주체인 시공자를 선정한 경우 그 시공자는 공사의 시공보증(시공자가 공사의 계약상 의무를 이행하지 못하거나 의무이행을 하지 아니할 경우 보증기관에서 시공자를 대신하여 계약이행의무를 부담하거나 총 공사금액의 50퍼센트 이하에서 대통령령으로 정하는 비율 이상의 범위에서 주택조합이 정하는 금액을 납부할 것을 보증하는 것을 말한다)을 위하여 국토교통부령으로 정하는 기관의 시공보증서를 조합에 제출하여야 한다.

5) 「도시 및 주거환경정비법」

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.

금액 산정을 유도할 수 있다는 점에서 개정에 동의하면서,

‘경쟁입찰’ 중 참가자의 자격을 제한하는 제한경쟁입찰 또는 지명(指名)에 따르는 지명경쟁입찰에 따를 경우에는 개정안의 입법 취지를 충분히 반영할 수 없으므로, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조제1항⁶⁾ 및 「도시 및 주거환경정비법」 제29조제1항 등의 입법례와 같이 원칙적으로 ‘일반경쟁’에 부치는 것으로 선정 방식을 한정하고,

개정안의 취지에 비추어 볼 때 주택조합 설립 이전의 모집단계에서 체결되는 토지매입, 각종 홍보 등의 계약에까지 개정규정이 적용될 수 있도록 원칙적으로 일반경쟁에 따라 계약을 체결할 의무의 수범자를 ‘모집주체 또는 주택조합(리모델링주택조합 제외⁷⁾)’으로 확대하며,

일반경쟁의 방법으로 체결하는 계약 중 일정 규모 이상의 계약은 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제2조제4호⁸⁾에 따른 국가종합전자조달시스템 사용을 의무화할 필요가 있다는 의견을 제시함.

6) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제7조(계약의 방법) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다.

7) 리모델링의 경우 현행법 제66조제4항에서 이미 원칙적으로 경쟁입찰에 따르도록 규정하고 있음.

8) 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “국가종합전자조달시스템”이란 제12조에 따라 조달청장이 조달업무를 전자적으로 처리하기 위하여 구축·운영하는 정보시스템을 말한다.

[표 2] 국가종합전자조달시스템(누리장터) 개요

□ 개념

- 조달업무 전 과정을 민간수요자에게 제공하는 조달시스템(2015.1.~)

□ 제공 서비스

- 견적요청, 입찰(복수견적), 계약, 납품확인, 대금청구 서비스
- 기업정보 온라인 조회 서비스(사업자·법인등록, 부정당·행정처분 신용평가 등)
- 적격심사, 실적증명 및 각종 보증서(입찰, 계약) 연계

□ 이용대상 및 이용현황

- (이용대상) 정비사업조합(도시정비법⁹⁾), 주택조합(주택법), 아파트관리사무소, 영농·어업조합, 비영리단체, 중소기업 등
- (이용현황) 2025년 12월 기준 총 10,656건 입찰 공고
 - * 재건축·재개발정비사업 3,739건, 지역·리모델링 주택조합 59건

□ 이용방법

- (민간수요자) 누리장터에서 신규 사용자 등록 후 이용 가능
- (조달업체) 기존과 동일하게 나라장터에서 민간 조달업무 처리



※ 자료: 국토교통부

9) 「도시 및 주거환경정비법」

제29조(계약의 방법 및 시공자 선정 등) 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.

2. 벌칙(안 제101조)

현행	개정안
제101조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제2호 및 제3호에 해당하는 자로서 그 위반행위로 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 자는 3년 이하의 징역 또는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 1의3. (생략) <신설> 2. ~ 5. (생략)	제101조(벌칙) ----- ----- ----- -. -----제2호부터 제4호까지----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 1의3. (현행과 같음) 2. 제14조의5를 위반하여 경쟁입찰의 방법에 의하지 아니하고 각 호의 어느 하나에 해당하는 선정을 한 자 및 선정된 자 3. ~ 6. (현행 제2호부터 제5호까지와 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행	

안 제101조는 안 제14조의5¹⁰⁾를 위반하여 경쟁입찰의 방법에 의하지 아니하고 각 호의 어느 하나에 해당하는 선정을 한 자 및 선정된 자를 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하되, 위반행위로 얻은

10) 「주택법」 일부개정법률안(윤종균의원안)

제14조의5(지역주택조합의 계약 방법) 지역주택조합은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 하여야 한다. 다만, 경쟁입찰의 방법으로 시공자를 선정하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제11조의2에 따른 업무대행자를 선정하는 경우
2. 제14조의4에 따른 시공자를 선정하는 경우
3. 그 밖에 설계자 등 용역업체를 선정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 자는 3년 이하의 징역 또는 그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임.

안 제101조는 안 제14조의5에 따른 계약체결 의무를 간접적으로 강제하려는 취지의 입법으로 이해됨.

공동주택 리모델링의 경우에도 제101조제5항11)에 따라 현행법 경쟁입찰의 방법에 의하지 아니하고 시공자를 선정한 자 및 시공자로 선정된 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하게 됨.

국토교통부는 주택조합 사업에서 경쟁입찰 제도의 실효성 확보를 위하여 벌칙 규정이 필요하다는 점에서 개정에 동의하면서도,

개정안은 안 제101조제2호 위반행위로 얻은 이익의 3배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하는 경우 벌금의 법정형을 ‘그 이익의 3배에 해당하는 금액 이하’로 상향하고 있으나(안 제101조 단서), 리모델링주택조합의 경우 동일한 위반사항에 대하여 제101조 단서에 따른 부당이득 환수 규정을 적용하지 않고 있으므로 법적 형평성을 고려하여 동일하게

11) 「주택법」

제101조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제66조제4항을 위반하여 경쟁입찰의 방법에 의하지 아니하고 시공자를 선정한 자 및 시공자로 선정된 자

제101조 단서를 적용하지 않는 것으로 수정하고,

안 제101조제2호는 ‘선정된 자’에게도 벌칙을 부과하고 있으나 조함이 경쟁입찰 의무를 위반한 입찰에 참여하여 낙찰된 업체에 대한 형사처벌은 과잉입법 등의 우려가 있으므로 ‘선정된 자’ 부분은 삭제하며,

국가종합전자조달시스템을 이용하지 아니하고 계약을 체결한 자에 대해서는 「도시 및 주거환경정비법」 제140조제2항제1호¹²⁾의 입법례를 참고하여 500만원 이하의 과태료를 부과하는 규정을 추가할 필요가 있다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5576

12) 「도시 및 주거환경정비법」

제140조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제29조제2항을 위반하여 전자조달시스템을 이용하지 아니하고 계약을 체결한 자