



제433회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

주택법 일부개정법률안

검 토 보 고

《지주조합원 제도 도입 등》

■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2216521호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
1. 지주조합원 제도 도입 등(안 제2조제11호의2 및 제11조의7 신설)	3
2. 사업계획승인 신청을 위한 토지확보 요건 완화(안 제21조제1항제1호)	9

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 민병덕의원 등 15인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 3.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 4.

II. 제안이유

현행 「주택법」은 지역주택조합의 사업계획승인 요건으로 사업부지 토지 소유권 95% 이상 확보를 요구하고 있으나, 재개발(75%), 재건축(70%), 가로주택정비사업(75%) 등 유사한 주택공급 제도에 비해 과도하게 높은 기준을 적용하고 있음.

이로 인해 극소수 잔여 토지소유자가 과도한 지가를 요구하거나 동의를 거부함으로써 사업이 장기간 지연·무산되고, 그 부담이 다수의 무주택 서민 조합원에게 전가되는 구조적 문제가 반복되고 있음.

아울러, 사업구역 내 토지등소유자는 현행법령상 조합원이 될 수 없어(무주택자와 전용85제곱미터 이하 1주택자는 가능, 현행법 시행령) 토지 확보를 위한 이해관계의 일치가 어렵고, 이는 지역주택조합 사업의 불안정성과 사회적 갈등의 주요 원인이 되고 있음.

이에 지역주택조합에 지주조합원 제도를 도입하여 토지소유자의 조합 참여를 허용하고, 사업계획승인 요건인 토지확보율을 80% 이상으로 합리화함으로써, 지역주택조합을 실질적인 주택공급 수단으로 정상

화하고, 조합원 피해를 예방하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

- 1.. 지역주택조합의 조합원 유형을 모집조합원과 지주조합원으로 구분하고 지주조합원 제도를 법률에 명시하여, 사업구역 내 토지등소유자가 토지 또는 건축물을 출자·제공하는 방식으로 지주조합원으로 가입할 수 있도록 하며, 지주조합원은 주택 소유 여부와 관계없이 조합원 자격을 인정하되, 공급 기준 등은 대통령령에 위임함(안 제2조제11호의2 및 제11조의7 신설).
2. 지역주택조합의 사업계획승인 신청 요건 중 토지 소유권 확보 기준을 95% 이상에서 80% 이상으로 완화함(안 제21조제1항제1호).

IV. 검토의견

1. 지주조합원 제도 도입(안 제2조제11호의2 및 제11조의7 신설)

개정안은 지역주택조합에 “지주조합원 제도”를 도입하여 사업구역 내 토지등소유자가 토지 또는 건축물을 현물출자하는 등의 방법으로 지주조합원으로 가입하도록 하고, 지주조합원은 주택의 소유 여부와 관계없이 조합원의 자격을 인정하려는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 11. (생략) <u><신설></u> 12. ~ 29. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 11. (현행과 같음) <u>11의2. “지주조합원”이란 지역주택조합의 주택건설대지에 위치한 토지 또는 건축물의 소유자로서 해당 토지 또는 건축물을 현물출자하는 등의 방법으로 제11조의7에 따라 지역주택조합에 가입한 자를 말한다.</u> 12. ~ 29. (현행과 같음) 제11조의7(지주조합원) ① 지역주택조합은 해당 주택건설대지에 위치한 토지 또는 건축물의 소유자를 지주조합원으로 가입시킬 수 있다. ② 지주조합원은 해당 주택건설대지에 위치한 토지 또는 건축물을 현물출자하는 등 대통령령으로 정하는 방법으로 조합에 가입하여야 한다.

현행	개정안
	③ <u>지주조합원은 제11조제7항에도 불구하고 주택의 소유 여부와 관계 없이 조합원 자격을 가진다.</u> ④ <u>지주조합원의 권리·의무, 탈퇴 및 청산에 관한 사항은 조합규약으로 정하되, 지주조합원이 아닌 조합원과의 형평성을 고려하여야 한다.</u> ⑤ <u>제1항부터 제4항까지에서 정한 사항 외에 지주조합원에게 공급되는 주택의 수, 규모 등 공급 기준과 현물출자의 평가 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행	

현행법상 “지역주택조합”이란 일정한 지역에 거주하는 주민이 사업계획의 승인을 받아 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합을 말함(법 제2조제11호가목).¹⁾

1) 「주택법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “**주택조합**”이란 많은 수의 구성원이 제15조에 따른 사업계획의 승인을 받아 주택을 마련하거나 제66조에 따라 리모델링하기 위하여 결성하는 다음 각 목의 조합을 말한다.

가. **지역주택조합**: 다음 구분에 따른 지역에 거주하는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합

- 1) 서울특별시·인천광역시 및 경기도
- 2) 대전광역시·충청남도 및 세종특별자치시
- 3) 충청북도
- 4) 광주광역시 및 전라남도
- 5) 전북특별자치도
- 6) 대구광역시 및 경상북도
- 7) 부산광역시·울산광역시 및 경상남도
- 8) 강원특별자치도
- 9) 제주특별자치도

나. **직장주택조합**: 같은 직장의 근로자가 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합

다. **리모델링주택조합**: 공동주택의 소유자가 그 주택을 리모델링하기 위하여 설립한 조합

지역주택조합의 조합원이 될 수 있는 사람은 대통령령으로 정하도록 위임되어 있는데(법 제11조제7항)²⁾, 시행령에 따르면 지역주택조합의 조합원이 되려면 조합설립인가 신청일 기준 주택소유, 세대주, 거주기간 등 요건을 모두 충족해야 함(시행령 제21조제1항제1호).³⁾

구체적으로 살펴보면, ① 조합설립인가 신청일부터 해당 조합주택의 입주 가능일까지 주택을 소유하는지와 관련하여 i) 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택자인 세대주이거나 ii) 세대주를 포함한 세대원 중 1명에 한정하여 주거전용면적 85제곱미터 이하의 주택 1채를 소유한

2) 「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. 인가받은 내용을 변경하거나 주택조합을 해산하려는 경우에도 또한 같다.

⑦ 제1항에 따라 인가를 받는 주택조합의 설립방법·설립절차, 주택조합 구성원의 자격기준·제명·탈퇴 및 주택조합의 운영·관리 등에 필요한 사항과 제5항에 따른 직장주택조합의 설립요건 및 신고절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「주택법 시행령」

제21조(조합원의 자격) ① 법 제11조에 따른 주택조합의 조합원이 될 수 있는 사람은 다음 각 호의 구분에 따른 사람으로 한다. 다만, 조합원의 사망으로 그 지위를 상속받는 자는 다음 각 호의 요건에도 불구하고 조합원이 될 수 있다.

1. 지역주택조합 조합원: 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사람

가. 조합설립인가 신청일(해당 주택건설대지가 법 제63조에 따른 투기과열지구 안에 있는 경우에는 조합설립인가 신청일 1년 전의 날을 말한다. 이하 같다)부터 해당 조합주택의 입주 가능일까지 주택을 소유(주택의 유형, 입주자 선정방법 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 지위에 있는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)하는지에 대하여 다음의 어느 하나에 해당할 것

1) 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 세대주를 포함한 세대원[세대주와 동일한 세대별 주민등록표에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 그 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 사람을 포함한다. 이하 2)에서 같다] 전원이 주택을 소유하고 있지 아니한 세대의 세대주일 것

2) 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 세대주를 포함한 세대원 중 1명에 한정하여 주거전용면적 85제곱미터 이하의 주택 1채를 소유한 세대의 세대주일 것

나. 조합설립인가 신청일 현재 법 제2조제11호가목의 구분에 따른 지역에 6개월 이상 계속하여 거주하여 온 사람일 것

다. 본인 또는 본인과 같은 세대별 주민등록표에 등재되어 있지 않은 배우자가 같은 또는 다른 지역주택조합의 조합원이거나 직장주택조합의 조합원이 아닐 것

세대주일 것, ② 조합설립인가 신청일 현재 해당 지역에 6개월 이상 계속하여 거주하여 왔을 것, ③ 본인 또는 본인과 같은 세대별 주민등록표에 등재되어 있지 않은 배우자가 같은 또는 다른 지역주택조합의 조합원이거나 직장주택조합의 조합원이 아닐 것이라는 3가지 요건을 모두 충족하여야 지역주택조합의 조합원이 될 수 있음.

이와 같이 현행법상 지역주택조합의 조합원은 무주택자이거나 85㎡ 이하의 주택 1채를 소유한 세대주여야 하는데, 개정안은 주택 소유 여부와 관계 없이 지역주택조합에 가입할 수 있는 “지주조합원 제도”를 도입하려는 내용으로, 토지소유자의 조합 참여를 허용하여 원활한 토지확보를 통한 지역주택조합 사업의 신속한 추진이 가능하다는 긍정적인 측면이 있음.

다만, 다음과 같은 점을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 생각됨.

첫째, 지역주택조합 사업은 기본적으로 무주택 서민의 주택 마련을 위한 사업으로, 지주조합원 제도가 도입되어 토지소유자등이 소유 주택수에 제한 없이 조합원으로 참여할 수 있다면 사실상 재개발·재건축사업과 같은 정비사업의 경우와 차이가 없어지게 되어⁴⁾ 지역주택조합 사

4) 재개발·재건축사업과 같은 정비사업의 경우 조합원은 토지등소유자로 규정되어 있음(「도시 및 주거환경정비법」 제39조제1항 참고).

「도시 및 주거환경정비법」
제25조(재개발사업·재건축사업의 시행자) ① 재개발사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

업의 도입취지에 반할 우려가 있음.

둘째, 정비사업의 요건을 충족하지 못한 지역의 주민이나 주택건설사업자가 상대적으로 절차가 간소하고 규제가 적은 지역주택조합 사업으로 선회하여 규제를 회피하는 수단으로 악용될 우려가 있음.⁵⁾

셋째, 개정안에 따르면 지주조합원은 조합설립인가 신청일 기준 주택소유, 세대주, 거주기간 등 일반 조합원이 갖추어야 하는 요건을 갖추지

방법으로 시행할 수 있다.

1. 조합이 시행하거나 조합이 조합원의 과반수의 동의를 받아 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자, 등록사업자 또는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행하는 방법
2. 토지등소유자가 20인 미만인 경우에는 토지등소유자가 시행하거나 토지등소유자가 토지등소유자의 과반수의 동의를 받아 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자, 등록사업자 또는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행하는 방법
- ② 재건축사업은 조합이 시행하거나 조합이 조합원의 과반수의 동의를 받아 시장·군수등, 토지주택공사등, 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행할 수 있다.

제39조(조합원의 자격 등) ① 제25조에 따른 정비사업의 조합원(사업시행자가 신탁업자인 경우에는 위탁자를 말하며, 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 제72조에 따른 분양신청을 할 수 있는 자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 토지등소유자(재건축사업의 경우에는 재건축사업에 동의한 자만 해당한다)로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 여러 명을 대표하는 1명을 조합원으로 본다. 다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제25조에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 이전하는 공공기관이 소유한 토지 또는 건축물을 양수한 경우 양수한 자(공유의 경우 대표자 1명을 말한다)를 조합원으로 본다.

1. 토지 또는 건축물의 소유권과 지상권이 여러 명의 공유에 속하는 때
 2. 여러 명의 토지등소유자가 1세대에 속하는 때. 이 경우 동일한 세대별 주민등록표 상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 미혼인 19세 미만의 직계비속은 1세대로 보며, 1세대로 구성된 여러 명의 토지등소유자가 조합설립인가 후 세대를 분리하여 동일한 세대에 속하지 아니하는 때에도 이혼 및 19세 이상 자녀의 분가(세대별 주민등록을 달리하고, 실거주지를 분가한 경우로 한정한다)를 제외하고는 1세대로 본다.
 3. 조합설립인가(조합설립인가 전에 제26조제1항 또는 제27조제1항제3호에 따라 토지주택공사등 또는 신탁업자를 사업시행자로 지정한 경우에는 사업시행자의 지정을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후 1명의 토지등소유자로부터 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 양수하여 여러 명이 소유하게 된 때
- 5) 정비사업의 경우 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 재건축진단(제12조), 정비구역 지정(제8조), 관리처분계획인가(제74조) 등 엄격한 절차와 임대주택 건설(제10조) 등 공공기여 의무가 부과되고, 일반주택건설사업의 경우 「주택법」상 분양가상한제(제57조), 실거주의무(제57조의2), 전매제한(제64조) 등이 적용되어, 지역주택조합 사업에 비하여 절차가 복잡하고, 규제가 엄격함.

않고도 조합원 자격을 갖게 되므로(개정안 제11조의7제3항)6), 형평성 및 특혜 논란이 생길 수 있음.

국토교통부는 지주조합원 제도 도입 시 일반 조합원과의 형평성 문제는 물론, 투기수요 유입·규제회피 수단 악용 등 부작용이 우려되므로, 부작용에 대한 고려 없이 지주조합원 제도를 도입하는 것은 바람직하지 않다는 입장임.

6) 「민병덕 의원 주택법 일부개정법률안」

제11조의7(지주조합원) ③ 지주조합원은 제11조제7항에도 불구하고 주택의 소유 여부와 관계 없이 조합원 자격을 가진다.

「주택법」

제11조(주택조합의 설립 등) ⑦ 제1항에 따라 인가를 받는 주택조합의 설립방법·설립절차, 주택조합 구성원의 자격기준·제명·탈퇴 및 주택조합의 운영·관리 등에 필요한 사항과 제5항에 따른 직장주택조합의 설립요건 및 신고절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

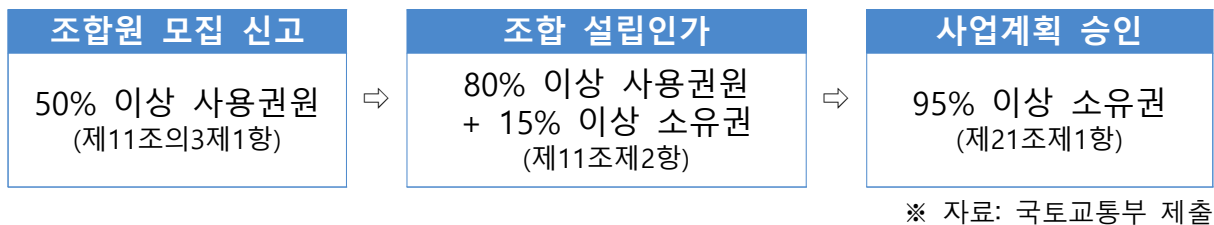
개정안은 지역주택조합의 사업계획승인 신청 요건 중 토지 소유권 확보 기준을 95% 이상에서 80% 이상으로 완화하려는 것임.

– 9 –

현행	개정안
에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우 2. ~ 4. (생략) ② (생략)	----- ----- 2. ~ 4. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행	

지역주택조합 사업에서 토지의 확보는 사업의 성공 여부를 결정짓는 중요한 요인으로서, 현행법상 지역주택조합의 사업추진 단계별로 토지 확보 요건이 규정되어 있고 이를 충족하지 못할 경우 인허가 신청이 불가능함.

[표 1] 「주택법」상 지역주택조합 사업 단계별 토지확보 요건



현행법 제21조제1항에 따르면 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 원칙적으로 해당 주택건설대지의 소유권 전체를 확보해야 하나(제1항 본문), 예외적으로 지구단위계획 결정이 필요한 사업의 경우는 대지 80% 이상의 사용권 확보가 필요하고, 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우는 대지 95% 이상의 소유권을 확보하여야 함(제1항제1호).⁷⁾

7) 「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.

이처럼 지역주택조합이 주택건설사업계획을 승인받으려면 현행법 제 21조제1항제1호에 따라 통상 ‘대지 95% 이상의 소유권’을 확보하여야 하는데⁸⁾, 이로 인하여 극소수의 잔여 토지소유자가 과도한 보상을 요구하거나 동의를 거부함으로써 사업이 장기간 지연되거나 무산되고, 그 부담이 다수의 무주택 서민 조합원에게 전가되는 문제가 지속적으로 발생하고 있음.⁹⁾

개정안은 사업계획승인 요건인 토지확보율을 80% 이상으로 완화함으로써, 지역주택조합의 사업을 신속하게 추진하고 조합원의 피해를 예방하려는 취지로 보임.

현재 지역주택조합은 「도시 및 주거환경정비법」상 재개발·재건축사업이나 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」상 소규모재개발·소규모재건축사업 등 유사 주택건설사업에 비하여 상당히 높은 기준의 사업계획승인 신청요건을 적용하고 있는바, 개정안에 따라 지역주택조합

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

8) 국토교통부에 따르면 통상적인 지역주택조합은 현행법 제5조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하기 때문이다.

9) 이승우, 「서회건설 6.58% 땅 쥐고 ‘알박기’…화성남양 지주택 올스톱 위기」, 『조선일보』, 2025. 9. 26.<https://reality.chosun.com/site/data/html_dir/2025/09/25/2025092503817.html>

사업에서 사업계획승인 요건인 토지확보율을 80% 이상으로 완화할 경우 사업 활성화 및 조합원 피해 감소 등의 장점이 있을 것으로 생각됨.

[표 2] 주택건설사업별 사업계획승인 신청 요건 비교¹⁰⁾

「주택법」		「도시 및 주거환경정비법」		「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」	
주택조합	일반주택건설	재개발	재건축	소규모재개발	소규모재건축
95% (소유권 확보)	80% (사용권원 확보)	75% (소유자 동의)	70% (소유자 동의)	75% (소유자 동의)	70% (소유자 동의)

※ 자료: 국토교통부 제출

다만, 사업활성화를 위하여 토지확보율을 지나치게 완화할 경우 기존 토지소유자의 재산권에 미치는 영향이 클 수밖에 없으므로, 사업계획승인 신청을 위한 토지확보율의 적절한 수준이 어느 정도인지 여부는 사업 활성화 및 조합원 피해 예방의 필요성과 토지소유자의 재산권 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

국토교통부는 지역주택조합의 사업속도 제고 및 조합원 피해 예방을 위한 토지확보 요건 완화의 필요성에는 공감하며, 다만, 적절한 완화 수준은 사업활성화 측면과 토지소유자의 재산권 등에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려해야 한다는 의견을 제시함.¹¹⁾

10) 「주택법」 제21조제1항제1호, 「도시 및 주거환경정비법」 제35조제2항 및 제3항, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제23조제2항 및 제4항 참고

11) 국토교통부는 현재 지역주택조합 제도개선을 위한 연구용역을 추진 중에 있다고 함(2025. 8. ~ 2026. 5. 국토연구원).

문 의 처
02)6788-5576

참고

주택건설사업 추진 방식별 비교표

구분		지역주택조합 사업	일반주택건설사업	정비사업(재개발)
근거법령		주택법	주택법	도시 및 주거환경정비법
사업형태		지역주민들이 조합을 결성하여 주택건설사업 추진	등록사업자가 토지확보 및 주택을 건설하여 일반에 공급	기존 노후·불량 주택등 소유자가 조합을 결성하여 주택건설사업 추진
사업주체		조합과 주택건설사업자 (공동사업주체)	주택건설사업자	조합, LH, 시장·군수 등
인허가권자		지자체	지자체	지자체
사업대지 확보방법		매수 및 매도청구* *소유권 95% 이상 확보	매수 및 매도청구* *사용권원 80% 이상 확보	기 소유한 토지 활용 및 수용
주택공급대상		조합원 및 일반	일반	조합원 및 일반
공급방식	조합원	조합원 우선 공급	-	조합원 우선 공급
	일반	주택공급 규칙 적용 (청약통장 필요)	주택공급 규칙 적용 (청약통장 필요)	주택공급 규칙 적용 (청약통장 필요)
공공기여		재량 *지구단위계획 등에 따라 기반시설, 임대주택 건설	재량 *지구단위계획 등에 따라 기반시설, 임대주택 건설	의무 *정비기반시설 설치, 전체세대수 5~15% 임대주택 건설
기금 지원		없음	없음	없음 (초기 사업비 총 400억원/년 지원)
추진절차		모집신고 ↓ 조합설립인가 ↓ 사업계획승인 ↓ 착공 *일반분양 ↓ 사용검사 및 입주 ↓ 청산·해산	토지 확보(80% 이상) ↓ 사업시행 승인 ↓ 착공 *입주자 모집 ↓ 사용검사 및 입주	정비계획 결정 ↓ 조합설립 ↓ 사업시행계획 인가 ↓ 관리처분계획 인가 ↓ 착공 *일반분양 ↓ 준공 ↓ 이전고시 ↓ 청산

※ 자료: 국토교통부 제출