



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

주택법 일부개정법률안

검 토 보 고

《7년 이상 공사중단 시의 사업계획 변경승인》

■ 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2206167호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공사중단 기간이 7년 이상인 주택건설사업의 대지 사용권원 확보 요건 및 매도청구 요건 완화(안 제21조 등)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 12. 3.

다. 회 부 일 : 2024. 12. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 대지소유권 상실, 사업주체의 부도·파산 등으로 인한 사업주체 변경을 위하여 주택건설사업계획 변경승인을 받으려는 경우 사업계획 승인과 동일하게 대지소유권 등을 확보하도록 규정하고 있음.

그런데 공사중단 건축물의 경우 도시미관 저해, 안전사고 발생 등으로 신속한 공사재개가 필요한 반면, 공사중단으로 인한 이자 부담으로 대지소유권 상실, 사업주체의 부도·파산이 다수 발생함과 동시에 공사재개를 위한 대지소유권 재확보도 현실적으로 한계가 있음에도 불구하고 공사중단 건축물의 경우에도 현행 대지소유권 확보 요건을 동일하게 적용하고 있어 이에 대한 제도개선이 필요하다는 지적이 있음.

이에 7년 이상된 공사중단 건축물에 대해서는 70% 이상 사용권원을 확보하고 나머지 대지가 매도청구권 대상이 되면 사업계획 변경승인을 할 수 있도록 함으로써, 공사중단 건축물의 공사재개를 유도·촉진하고 도시미관 및 주거환경 개선에 기여하려는 것임(안 제21조제1항제1호의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 공사중단 기간이 7년 이상인 주택건설사업의 대지 사용권원 확보 요건 및 매도청구 요건 완화(안 제21조 등)

[illegible]

현행	개정안
서류를 사업계획승인권자에게 제출하는 경우에는 확보한 것으로 본다), 확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우 <u><신 설></u>	----- ----- <u>본다. 이하 이 조에서 같다</u>----- ----- -----
2. 3. (생략) 4. 제66조제2항에 따라 리모델링 결의를 한 리모델링주택조합이 제22조제2항에 따라 매도청구를 하는 경우 ② (생략) 제22조(매도청구 등) ① (생략) <u><신 설></u>	1의2. 공사중단 기간이 7년 이상인 주택건설사업(제16조제4항제2호 또는 제3호에 따른 사유로 사업주체 변경을 위하여 제15조제4항에 따른 사업계획의 변경승인을 받으려는 경우로 한정한다)의 해당 대지면적의 70퍼센트 이상을 사용할 수 있는 권원을 확보하고, 확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우 2. 3. (현행과 같음) 4. ----- -----제22조제3항----- ----- ② (현행과 같음) 제22조(매도청구 등) ① (현행과 같음) ② 제21조제1항제1호의2에 따라 사업계획의 변경승인을 받은 사업주체는 해당 주택건설대지 중 사용할 수 있는 권원을 확보하지 못한 대지의 소유자에게 그 대지를 시가로 매도할 것을 청구할 수 있다.

현행	개정안
② (생략)	③ (현행 제2항과 같음)
③ 제1항 및 제2항에 따른 매도청구에 관하여는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제48조를 준용한다. 이 경우 구분소유권 및 대지사용권은 주택건설사업 또는 리모델링사업의 매도청구의 대상이 되는 건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리로 본다.	④ 제1항부터 제3항까지----- ----- ----- -----. ----- ----- -----.
제23조(소유자를 확인하기 곤란한 대지 등에 대한 처분) ① 제21조제1항제1호에 따라 사업계획승인을 받은 사업주체는 해당 주택건설대지에서 사용할 수 있는 권원을 확보하지 못한 대지의 소유자가 있는 곳을 확인하기가 현저히 곤란한 경우에는 전국적으로 배포되는 둘 이상의 일간신문에 두 차례 이상 공고하고, 공고한 날부터 30일 이상이 지났을 때에는 제22조에 따른 매도청구 대상의 대지로 본다.	제23조(소유자를 확인하기 곤란한 대지 등에 대한 처분) ① 제21조제1항제1호 또는 제1호의2-----사업계획의 승인 또는 변경승인----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행

※ 사업계획의 변경승인에 관한 적용례 : 제21조제1항제1호의2의 개정규정은 시행 이후 제15조제4항에 따른 사업계획의 변경승인을 요청하는 경우부터 적용

현행법 제21조제1항1)에 따라 제15조제1항 또는 제3항2)에 따른 주택 건설사업계획의 승인을 받으려면 해당 주택건설대지의 ‘소유권’을 확보 하여야 하지만, 지구단위계획 결정이 필요한 사업의 해당 대지면적의 ‘80퍼센트’ 이상을 ‘사용할 수 있는 권원’을 확보하였고3) 확보하지 못한 대지가 매도청구의 대상에 해당하는 경우(제1호) 등에도 사업계획승인 을 받을 수 있음.

1) 「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]을 확보하고, 확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우
2. 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우
3. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택건설사업을 하는 경우
4. 제66조제2항에 따라 리모델링 결의를 한 리모델링주택조합이 제22조제2항에 따라 매도청구를 하는 경우

2) 「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.

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

③ 주택건설사업을 시행하려는 자는 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택단지를 공구별로 분할하여 주택을 건설·공급할 수 있다. 이 경우 제2항에 따른 서류와 함께 다음 각 호의 서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다.

1. 공구별 공사계획서
2. 입주자모집계획서
3. 사용검사계획서

3) 지역주택조합 및 직장주택조합이 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우 ‘95퍼센트’ 이상의 ‘소유권’을 확보하여야 함.

확보하지 못한 대지에 대한 매도청구는 현행법 제22조제1항4)에 따라 ①대지면적의 ‘95퍼센트 이상의 사용권원’을 확보하였다면 잔여 ‘대지의 소유자 모두’에게, ②‘95퍼센트 미만의 사용권원’을 확보하였다면 ‘지구단위계획구역 결정고시일 10년 이전에 잔여 대지의 소유권을 취득하여 계속 보유하고 있는 자가 아닌 소유자에 한정하여’ 할 수 있음.

국토교통부에 따르면 공사에 착수한 후 공사가 중단된 건축물은 2022년 11월⁵⁾ 기준 286개소로, 그 중 공사가 2년 이상 중단된 건축물은 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」에 따른 정비사업⁶⁾의 대상이 되는데, 공사가 중단되어 장기간 방치되고 있는 건축물은

4) 「주택법」

제22조(매도청구 등) ① 제21조제1항제1호에 따라 사업계획승인을 받은 사업주체는 다음 각 호에 따라 해당 주택건설대지 중 사용할 수 있는 권원을 확보하지 못한 대지(건축물을 포함한다. 이하 이 조 및 제23조에서 같다)의 소유자에게 그 대지를 시가(市價)로 매도할 것을 청구할 수 있다. 이 경우 매도청구 대상이 되는 대지의 소유자와 매도청구를 하기 전에 3개월 이상 협의를 하여야 한다.

1. 주택건설대지면적의 95퍼센트 이상의 사용권원을 확보한 경우: 사용권원을 확보하지 못한 대지의 모든 소유자에게 매도청구 가능
2. 제1호 외의 경우: 사용권원을 확보하지 못한 대지의 소유자 중 지구단위계획구역 결정고시일 10년 이전에 해당 대지의 소유권을 취득하여 계속 보유하고 있는 자(대지의 소유기간을 산정할 때 대지소유자가 직계존속·직계비속 및 배우자로부터 상속받아 소유권을 취득한 경우에는 피상속인의 소유기간을 합산한다)를 제외한 소유자에게 매도청구 가능

5) 국토교통부는 2016년에 제1차, 2019년에 제2차, 2022년 11월에 제3차 실태조사를 실시하였고, 2025년에 제4차 실태조사를 실시할 예정이다.

「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제4조(공사중단 건축물 실태조사) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 공사중단 건축물 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)를 3년마다 실시하여야 한다.

1. 공사중단 건축물의 지역별 소재 현황
2. 공사중단 건축물별 공사 진행상황 및 중단기간
3. 공사중단 건축물별 공사중단의 직접적·간접적 원인
4. 공사중단 건축물별 권리관계 현황
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

6) 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공사중단 건축물”이란 「건축법」 제21조에 따라 착공신고 후 건축 또는 대수선 중인 건축

도시미관을 저해하고 안전사고 발생의 우려가 있다는 점에서 신속한 공사재개를 유도할 필요가 크다는 지적이 있음.

[표 1] 공사중단 장기방치 건축물 현황

(단위: 개소)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	충북	충남	전남	경북	경남	제주	강원	전북	합계
합계	12	12	3	11	5	9	6	-	34	27	33	11	23	21	22	41	16	286
15년 초과	5	4	1	3	3	7	-	-	23	20	25	9	16	3	12	28	10	169
10~15년	2	3	2	3	1	1	-	-	10	5	6	-	4	7	2	10	2	58
5~10년	3	-	-	2	1	1	3	-	-	2	1	2	2	5	4	1	4	31
5년 이하	2	5	-	3	-	-	3	-	1	-	1	-	1	6	4	2	-	28

※ 자료: 국토교통부

개정안은 현행법 제15조제4항7)에 따른 사업계획 변경승인을 받는 경우에도 해당 주택건설대지의 ‘소유권’을 확보하도록 명시하되(안 제21조제1항),

물이나 「주택법」 제16조제2항에 따라 공사착수 후 건축 또는 대수선 중인 건축물로서 제4조에 따른 실태조사를 통하여 공사를 중단한 총 기간이 2년 이상으로 확인된 것을 말한다.

2. “정비사업”이란 미관개선·안전관리·범죄예방 등의 목적으로 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)이 제6조에 따른 공사중단 건축물 정비계획에 따라 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정비방법을 통하여 공사중단 건축물을 철거하거나 완공하여 활용하는 일련의 사업을 말한다.

가. 제7조 및 제7조의2에 따른 공사중단 위험건축물 및 장기공사중단 위험건축물의 철거

나. 제8조에 따른 공사비용의 보조 또는 융자

다. 제9조에 따른 분쟁의 조정

라. 제10조에 따른 조세 감면

마. 제12조에 따른 공사중단 건축물의 철거, 신축 또는 공사 재개

바. 제12조의2에 따른 위탁사업에 의한 철거, 신축 또는 공사재개

사. 제12조의3에 따른 대행 사업에 의한 공사 재개

7) 「주택법」

제15조(사업계획의 승인) ④ 제1항 또는 제3항에 따라 승인받은 사업계획을 변경하려면 사업계획승인권자로부터 변경승인을 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

공사중단 기간이 7년 이상인 주택건설사업에서⁸⁾ 사업주체가 경·공매 등으로 인하여 대지소유권을 상실하였거나 부도·파산 등으로 공사의 완료가 불가능하여 사업주체의 변경을 위하여 사업계획의 변경승인을 받으려는 때에는⁹⁾ 해당 대지면적의 ‘70퍼센트’ 이상의 사용권원만 확보하면(안 제22조제1항제1호의2) 사업주체 변경을 위한 사업계획 변경승인을 받은 후에 잔여 대지의 소유자에게 제한 없이 매도청구를 할 수 있도록 하려는 것임(안 제22조제2항).

개정안은 공사중단 건축물의 사업주체 변경 시 승인 요건을 완화하여 공사재개를 유도·촉진하려는 취지로 이해됨.

8) 국토교통부에 따르면 2022년 11월 기준 공사중단 건축물 286개소 중 개정안의 적용 대상은 7년 이상 공사중단 건축물 264개소 중에서 주택건설사업승인 대상(30세대 이상 공동주택)인 48개소임.

9) 「주택법」

제16조(사업계획의 이행 및 취소 등) ④ 사업계획승인권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 사업계획의 승인을 취소(제2호 또는 제3호에 해당하는 경우 「주택도시보증법」 제26조에 따라 주택분양보증이 된 사업은 제외한다)할 수 있다.

1. 사업주체가 제1항(제2호나목은 제외한다)을 위반하여 공사를 시작하지 아니한 경우
2. 사업주체가 경매·공매 등으로 인하여 대지소유권을 상실한 경우
3. 사업주체의 부도·파산 등으로 공사의 완료가 불가능한 경우

[표 2] 현행법과 개정안의 비교

구 분		현 행 법	개 정 안	
사업계획 승인의 유형		승인	승인	변경승인
승인 요건 (제21 조제1 항)	제1호	원칙 : ‘소유권’ 100% 확보		
		①지구단위계획 필요한 주택건설사업 +②대지 ‘사용권원’ 80% 이상 확보 ^{주)} +③미확보 대지에 매도청구 가능	(현행과 같음)	
	제1호 의2	<신 설>		① 7년 이상 공사중단 사업 에서 경·공매, 부도·파산 등으로 사업 주체 변경을 위한 변경승인 시 +②대지 ‘사용권원’ 70% 이상 확보 +③미확보 대지에 매도청구 가능
		(사용권원 95% 이상) 무조건 허용 (사용권원 95% 미만) 10년 미만 소 유자에 대해서만 허용		무조건 허용

주) 지역·직장주택조합이 등록사업자와 공동 사업시행 시 '95퍼센트' 이상의 '소유권' 확보 필요

※ 자료: 「주택법」 및 개정안 조문 정리

국토교통부는 원활한 공사재개를 위하여 사업주체 변경승인 시 사용권원 확보 요건을 완화할 필요성은 인정되나, 장기방치 건축물에 대해서만 사용권원 기준 및 매도청구 요건을 특별히 완화할 경우 형평성 및 재산권 침해 논란이 발생할 우려가 있다는 점에서 안 제21조제1항 각 호 외의 부분만 반영할 필요가 있다는 의견을 제시함.

한국주택협회는 사업계획이 승인된 바와 같이 진행되지 못하는데도 사용권원 확보율을 완화하고 나머지 대지를 예외 없이 매도청구할 수 있도록 한다면 잔여 대지 소유권자의 재산권을 침해한다는 점에서 개정

에 신중할 필요가 있다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5576