



제429회 국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

주택법 일부개정법률안

검 토 보 고

《공동사업주체의 대지 소유권 확보 의무 명확화》

■ 김선교의원 대표발의(의안번호 제2211763호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 공동사업주체가 사업을 시행하는 경우 주택건설사업계획의 승인을 위한 대지 소유권 확보 의무 명확화(안 제21조제1항)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김선교의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 7. 25.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 사업주체가 주택건설 대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 대지소유권 일부를 확보한 경우 또는 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우에도 주택건설사업 계획의 승인을 신청할 수 있다고 규정하고 있음.

한편 토지소유자, 주택조합(세대수를 증가하지 않는 리모델링주택조합은 제외) 및 고용자가 주택을 건설하기 위하여 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하려는 경우로서 주택건설사업계획의 승인을 신청하는 경우에는 시행령에서 별도로 소유권을 확보할 것을 요건으로 규정하고 있음. 이러한 경우 대지소유권 일부를 확보하거나 주택건설대지를 사용할 수 있는 권원만을 확보한 상태에서 사업계획승인 신청이 가능한지에 대하여 해석상 혼란이 있으므로 이를 명확히 규정할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 토지소유자, 주택조합 및 고용자가 주택을 건설하기 위하여 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하려는 경우 주택건설대지의 소유권

을 확보하지 아니하고 대지소유권 일부만을 확보한 경우(주택조합은 제외) 또는 그 대지를 사용할 수 있는 권원만을 확보한 경우에는 주택건설사업계획의 승인을 받을 수 없다는 점을 명확하게 하려는 것임(안 제21조).

Ⅲ. 검토의견

1. 공동사업주체가 사업을 시행하는 경우 주택건설사업계획의 승인을 위한 대지 소유권 확보 의무 명확화(안 제21조제1항)

[illegible]

현행	개정안
제출하는 경우에는 확보한 것으로 본다), 확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 <u>해당하는 경우</u>	----- ----- ----- ----- <u>해당하는 경우</u> <u>(제5조제1항 및 제3항에 따른 공동사업주체가 사업을 시행하는 경우는 제외한다)</u>
2. 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 <u>경우</u>	2. ----- ----- ----- <u>경우(제5조에 따른 공동사업주체가 사업을 시행하는 경우는 제외한다)</u>
3. 4. (생략)	3. 4. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행	

「주택법」 제21조제1항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 ‘소유권’을 확보하여야 함이 원칙이나, ① 지구단위계획¹⁾ 결정이 필요한 주택건설사업에서 해당 대지면적의 ‘80퍼센트 이상을 사용할 수 있는 권원’(단, 제5조제2항²⁾에 따라 등록사업자

1) 「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.

2) 「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.

제4조(주택건설사업 등의 등록) ① 연간 대통령령으로 정하는 호수(호수) 이상의 주택건설사업을

와 공동으로 사업을 시행하는 지역주택조합·직장주택조합의 경우에는 ‘95퍼센트 이상의 소유권’)을 확보하고, 확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조³⁾에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하거나, ②사업주체가 주택건설대지의 소유권은 확보하지 못하였으나 그 대지의 ‘사용할 수 있는 권원’을 확보하는 등의 경우에는 사업계획승인을 받을 수 있음.

시행하려는 자 또는 연간 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 국토교통부장관에게 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 사업주체의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가·지방자치단체
2. 한국토지주택공사
3. 지방공사
4. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 주택건설사업을 목적으로 설립된 공익법인
5. 제11조에 따라 설립된 주택조합(제5조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 하는 주택조합만 해당한다)
6. 근로자를 고용하는 자(제5조제3항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 시행하는 고용자만 해당하며, 이하 “고용자”라 한다)

3) 「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
- ② 제1항에도 불구하고 제66조제2항에 따른 리모델링의 허가를 신청하기 위한 동의율을 확보한 경우 리모델링 결의를 한 리모델링주택조합은 그 리모델링 결의에 찬성하지 아니하는 자의 주택 및 토지에 대하여 매도청구를 할 수 있다.
- 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.

제23조(소유자를 확인하기 곤란한 대지 등에 대한 처분) ① 제21조제1항제1호에 따라 사업계획승인을 받은 사업주체는 해당 주택건설대지 중 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.

- ② 사업주체는 제1항에 따른 매도청구 대상 대지의 감정평가액에 해당하는 금액을 법원에 공탁(供託)하고 주택건설사업을 시행할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 대지의 감정평가액은 사업계획승인권자가 추천하는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균하여 산정한다.

그런데, 「주택법」 제5조4)에 따라 토지소유자, 주택조합 또는 고용자가 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우에 필요한 세부 사항을 위임받은 「주택법 시행령」 제16조5)는 법 제5조제2항에 따라 등록

4) 「주택법」

제5조(공동사업주체) ① 토지소유자가 주택을 건설하는 경우에는 제4조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 제4조에 따라 등록을 한 자(이하 “등록사업자”라 한다)와 공동으로 사업을 시행할 수 있다. 이 경우 토지소유자와 등록사업자를 공동사업주체로 본다.

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.

③ 고용자가 그 근로자의 주택을 건설하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하여야 한다. 이 경우 고용자와 등록사업자를 공동사업주체로 본다.

5) 「주택법 시행령」

제16조(공동사업주체의 사업시행) ① 법 제5조제1항에 따라 공동으로 주택을 건설하려는 토지소유자와 등록사업자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 법 제15조에 따른 사업계획승인을 신청하여야 한다.

1. 등록사업자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자일 것
가. 제17조제1항 각 호의 요건을 모두 갖춘 자
나. 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설업(건축공사업 또는 토목건축공사업만 해당한다)의 등록을 한 자
2. 주택건설대지가 저당권·가등기담보권·가압류·전세권·지상권 등(이하 “저당권등”이라 한다)의 목적으로 되어 있는 경우에는 그 저당권등을 말소할 것. 다만, 저당권등의 권리자로부터 해당 사업의 시행에 대한 동의를 받은 경우는 예외로 한다.
3. 토지소유자와 등록사업자 간에 다음 각 목의 사항에 대하여 법 및 이 영이 정하는 범위에서 협약이 체결되어 있을 것
가. 대지 및 주택(부대시설 및 복리시설을 포함한다)의 사용·처분
나. 사업비의 부담
다. 공사기간
라. 그 밖에 사업 추진에 따르는 각종 책임 등 사업 추진에 필요한 사항

② 법 제5조제2항에 따라 공동으로 주택을 건설하려는 주택조합(세대수를 늘리지 아니하는 리모델링주택조합은 제외한다)과 등록사업자, 지방자치단체, 한국토지주택공사(「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사를 말한다. 이하 같다) 또는 지방공사(「지방공기업법」 제49조에 따라 주택건설사업을 목적으로 설립된 지방공사를 말한다. 이하 같다)는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 법 제15조에 따른 사업계획승인을 신청하여야 한다.

1. 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우에는 해당 등록사업자가 제1항제1호의 요건을 갖추는 것
 2. 주택조합이 주택건설대지의 소유권을 확보하고 있을 것. 다만, 지역주택조합 또는 직장주택조합이 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우로서 법 제21조제1항제1호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 지구단위계획의 결정이 필요한 사업인 경우에는 95퍼센트 이상의 소유권을 확보하여야 한다.
 3. 제1항제2호 및 제3호의 요건을 갖추는 것. 이 경우 제1항제2호의 요건은 소유권을 확보한 대지에 대해서만 적용한다.
- ③ 법 제5조제3항에 따라 고용자가 등록사업자와 공동으로 주택을 건설하려는 경우에는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어 법 제15조에 따른 사업계획승인을 신청하여야 한다.
1. 제1항 각 호의 요건을 모두 갖추고 있을 것
 2. 고용자가 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하고 있을 것

사업자와 공동으로 주택을 건설하려는 주택조합 및 법 제5조제3항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택을 건설하려는 고용자는 주택건설대지의 ‘소유권’(「주택법」 제21조제1항제1호에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 지역주택조합·직장주택조합은 ‘95퍼센트 이상’의 소유권)을 확보하여 사업계획승인을 신청하도록 규정하고 있음.⁶⁾

이처럼 「주택법」에서 주택건설사업을 시행하려는 자가 사업계획승인을 받기 위하여 해당 주택건설대지의 ‘소유권’을 확보하지 않아도 되는 예외를 인정하는 것과 달리, 하위 법령인 「주택법 시행령」은 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 ‘공동사업주체’의 경우 대지 소유권의 확보를 요구하고 있어 공동사업주체가 대지소유권 일부를 확보하거나 주택건설대지를 사용할 수 있는 권원만을 확보한 상태에서 사업계획승인을 신청할 수 있는지를 둘러싼 해석상 혼란의 원인이 되고 있다는 지적이 있음.⁷⁾

이에 개정안은 ①지구단위계획 결정이 필요한 주택건설사업에서 80퍼센트의 ‘사용권원’ 확보 또는 95퍼센트의 ‘소유권’ 확보(제5조제2항에

6) 「주택법」 제5조제1항에 따라 ‘토지소유자’가 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우에는 당연히 소유권이 확보되어 있음.

7) 법제처도 「주택법」 제5조제3항에 따라 고용자가 그 근로자의 주택을 건설하기 위하여 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 경우 사업계획승인을 신청하기 위한 요건으로서 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 하는지가 문제된 사안에서 소유권을 확보하여야 한다는 유권해석과 함께 해당 경우에 「주택법」 제21조제1항제2호의 규정이 적용되지 않음을 명시적으로 규정하는 법령 정비를 권고한 바 있음(법제처 법령해석 25-0315 및 25-0362(2025. 6. 2.) 참조).

따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 지역주택조합·직장주택조합의 경우) 요건(제21조제1항제1호)은 ‘제5조제1항 및 제3항에 따른 공동사업주체가 사업을 시행하는 경우’에 적용되지 않고, ②‘사용권원’ 확보 요건(제21조제1항제2호)은 ‘제5조에 따른 공동사업주체가 사업을 시행하는 경우’에 적용되지 않음을 법률에 명시하려는 것임.

[표 1] 주택건설사업승인 시 대지소유권 등 확보 요건

구분 (근거)	민간 등록사업자 (법률)	공동사업주체(개정 시 시행령→법률)		
		토지소유자	리모델링주택조합, 고용자	지역·직장 주택조합
지구단위 계획 X	소유권 또는 사용권원 100%	규정 없음 (사전적 정의)	소유권 100%	소유권 100%
지구단위 계획 O	사용권원 80%			소유권 95%

※ 자료: 국토교통부

개정안은 법률과 하위 법령 사이의 불명확성을 해소하여 「주택법」 제5조에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하려는 자가 사업계획 승인을 받으려는 경우 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다는 점을 명확히 할 수 있다는 점에서 타당한 입법으로 판단됨.

국토교통부는 사업계획승인 시의 대지소유권 확보와 관련한 해석상 혼선과 불필요한 논란을 방지하기 위하여 공동사업주체에 대해서는 소유권 예외규정이 적용되지 않음을 법률상 명확히 규정할 필요가 있으므로 개정에 동의한다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5576