

# 의 결



국민권익위원회



# 국 민 권 의 위 원 회

## 의 결

의안번호 제2025 - 392호

의 안 명 지역주택조합의 투명성과 효율성 제고 방안

대상기관 국토교통부

의 결 일 2025. 11. 10.

### 주 문

지역주택조합의 투명성과 효율성 제고 방안을 별지와 같이 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제27조 및 제47조 규정에 따라 국토교통부장관에게 권고한다.

### 이 유

별지와 같다.



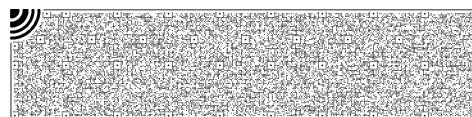
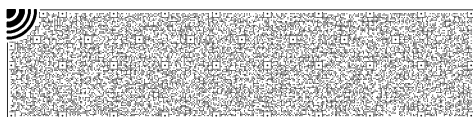
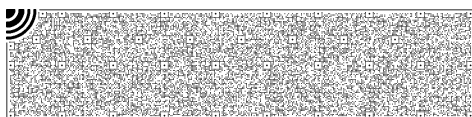
[별 지]

## 지역주택조합의 투명성과 효율성 제고 방안

2025. 11.

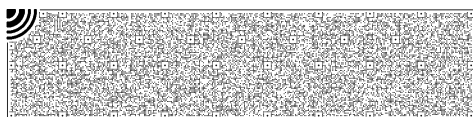
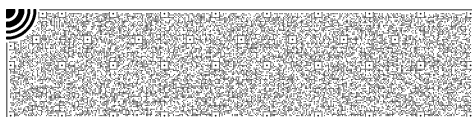


국민권익위원회



# 목 차

<b>I. 추진배경</b>	<b>1</b>
<b>II. 일반 현황</b>	<b>2</b>
<b>III. 현황 및 문제점</b>	<b>11</b>
① 행정청의 관리·감독	11
② 조합의 토지확보	14
③ 조합원 자격	16
<b>IV. 개선방안</b>	<b>21</b>
① 회계감사 확대 및 행정처분의 내용 구체화	21
② 토지확보율 현실화	21
③ 주택공급의 대상 전환	23
<b>V. 조치사항 및 기한</b>	<b>24</b>
붙임 1. 관련 법령 등	25
붙임 2. 행정청 의견	28



# I. 추진배경

## □ 추진배경

- 지역주택조합은 무주택자 등의 내 집 마련과 주택공급 촉진을 위해 도입('80년), 저렴한 비용으로 주택구입 기회 제공
  - 지역주택조합은 다수의 조합원이 주택건설사업의 시행 주체가 되어 직접 사업에 참여하여 주택을 공급받는 방식
  - 청약통장이 필요 없고 일반분양주택에 비해 저렴한 가격으로 간소한 절차를 통해 공급할 수 있는 장점 보유
- 다만, 조합(원)의 주택건설사업에 대한 지식·경험 부족은 사업 불확실성과 예상치 못한 조합원 피해를 초래할 가능성이 큼
- 지역주택조합 분쟁 관련 최근의 법원 판례 및 언론동향 등을 분석하여 현실성 있는 제도개선 추진 필요

### < 지역주택조합 조합원 관련 언론 기사 >

- 분쟁·위법행위 겪는 지역주택조합... 정부, 칼 빼 들었다(2025.7.10., 한겨레신문)
  - 이재명 대통령이 첫 국무회의에서 "지주택(지역주택조합) 사고가 대형으로 발생했는데 그 문제가 심각하다고 알고 있다"며 제도개선을 주문
- 대구시, 지역주택조합 23곳 고강도 실태점검(2025.7.21., 매일신문)
  - 대구시가 지역주택조합의 과도한 공사비 증액이나 부당계약 등 실태점검에 나선다. 앞서 수성구 범어동의 한 지역주택조합에서 과장 홍보 논란이 이는 등 관련 분쟁이 잇따른 것이 계기가 됐다.
- 하남, '지역주택조합'은 원수에게 추천하는 것?(2025.7.21., 하남일보)
  - 성공률 21%에 그쳐, 허위·과장 광고 주의... 장기화로 분담금 늘어날 수도

## II. 일반현황

### 1 지역주택조합 특성

- (개념) 일정 지역<sup>1)</sup>에 거주하는 다수 구성원이 주택 마련을 위한 조합을 결성, 조합이 주체가 되어 주택을 건설·공급하는 제도
- 지정 광역생활권에 거주하는 무주택 또는 85m<sup>2</sup> 이하 주택 1채를 소유한 세대주에게 청약통장 가입 여부와 무관하게 주택 공급
- 재건축·재개발의 정비구역 지정·고시, 관리처분계획 수립 등의 절차가 없다는 점에서 상대적으로 간소한 절차가 장점

#### < 지역주택조합의 조합원 자격 >

■ 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 선정 방법 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

1) 「주택법」 제2조제11호에 의하면, 지역주택조합은 '서울특별시·인천광역시 및 경기도', '대전광역시·충청남도 및 세종특별자치시', '충청북도', '광주광역시 및 전라남도', '전북특별자치도', '대구광역시 및 경상북도', '부산광역시·울산광역시 및 경상남도', '강원특별자치도', '제주특별자치도'와 같이 9개의 지정 광역 생활권으로 구분하고 있음.



- **(사업주체 특성)** 지역주택조합은 재개발·재건축조합 등 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시정비조합과 같이 다수 조합원으로 구성된 조합에 의해 사업 시행
- 다만, 재건축·재개발의 정비구역 지정·고시, 관리처분계획<sup>2)</sup> 수립 등의 절차가 생략된다는 점에서 사업절차가 간소하다는 장점 보유

< 지역주택조합과 도시정비조합 비교 >

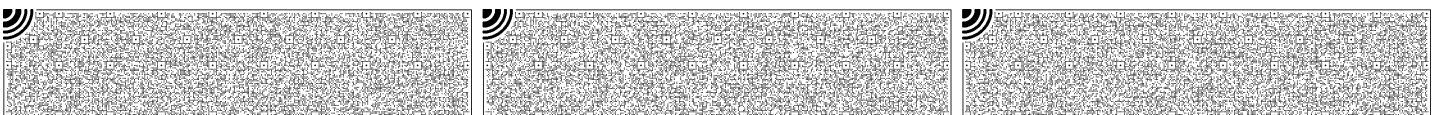
구분	지역주택조합	도시정비조합
목적	• 무주택자의 주택공급 촉진	• 노후지역의 주거환경 개선
법적 근거	• 주택법	• 도시 및 주거환경정비법
조합원 자격	• 제반 조건을 갖춘 무주택 세대주 또는 85m <sup>2</sup> 이하 1주택	• 정비구역 내 토지 등 소유자
운영 방법	• 조합원의 납부 분담금	• 조합원의 소유 토지 등의 활용
관리처분계획	• 불필요	• 필요

- **(조합원 특성)** 일정 지역에 거주하는 무주택자 등 비교적 광범위한 불특정 다수가 공급의 대상이라는 점에서 일반 분양주택과 유사
- 다만, 토지 미확보 및 사업계획 미확정 상태에서 조합에 가입 한다는 점에서 차이 발생

< 지역주택조합과 일반분양 비교 >

구분	지역주택조합	일반분양
사업 주체	• 조합원	• 건설사 및 개발업자 등 시행사
입주자 모집	• 조합설립인가 전 조합원 확보	• 사업계획 승인 이후
입주 시기	• 사업 진척 여부에 따라 변동 큼	• 입주모집 시 준공일정 확정
입주 자격	• 법적조건의 무주택 세대주 또는 85m <sup>2</sup> 이하 1주택	• 청약통장 가입에 따른 우선순위

2) 기존의 토지 및 건축물 소유권 등을 정비사업으로 조성된 토지 및 건축물에 대한 권리로 변환하는 일련의 계획



- (지역주택조합 장·단점) 조합과 조합원이 사업 시행의 주체이므로, 이윤을 절감할 수 있어 저렴한 비용으로 주택 마련 가능
- 청약통장 가입과 무관하게 조합에 가입할 수 있고, 재개발·재건축 조합에 비해 상대적으로 추진 절차가 간소하며, 조합원의 선호를 반영한 주택 공급 가능
- 다만, 사업계획이 확정되지 않은 상태에서 조합을 설립하므로, 추진과정에서 토지확보 실패 등으로 추가 부담금 발생하거나 관련 지식 부족 등으로 사업 지연 또는 좌초 위험성 내포
- 사업의 시행 과정에서 조합원 간 의견대립과 갈등, 조합비 횡령 등 조합 내부비리 취약

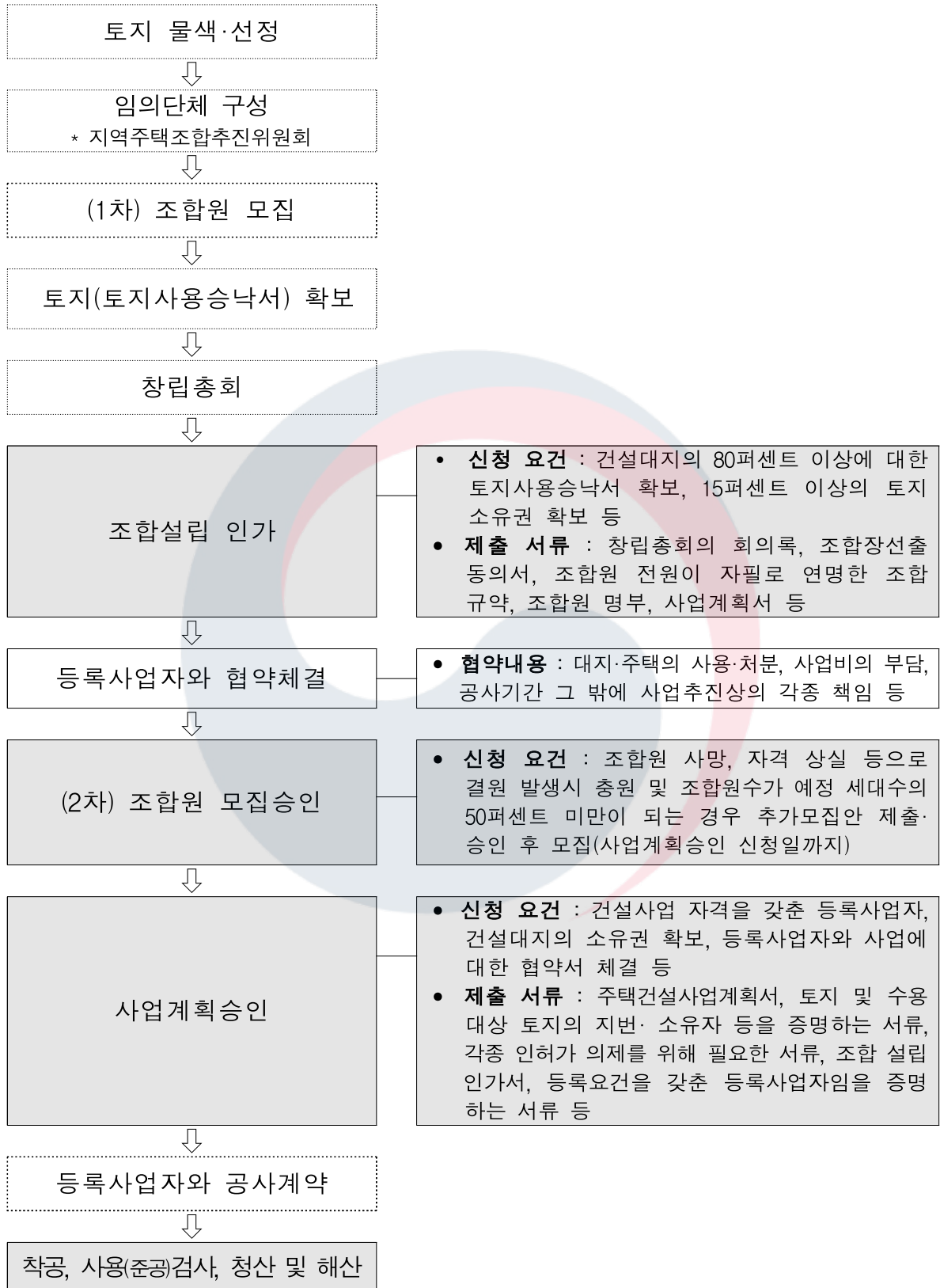
< 지역주택조합 장·단점 비교 >

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택청약통장 불필요</li> <li>• 일반분양보다 저렴한 비용</li> <li>• 입지 선택의 기회 제공</li> <li>• 상대적으로 간소한 절차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 엄격한 주택조합 가입요건 유지 필요</li> <li>• 토지매입 및 이자 비용 상승 가능성</li> <li>• 사업 지연 등으로 투자금 상실 위험</li> <li>• 조합원 갈등 및 내부비리 상존</li> </ul>





## 2 지역주택조합 추진과정



### 3 지역주택조합 현황

#### □ 사업 현황<sup>3)</sup>

- 행정청의 조합설립 인가가 완료된 지역주택조합은 전국에 총 415개, 사업의 추진 규모는 총 78,970세대('25년 5월 기준)
- 사업 추진이 제일 활발한 지역은 경기도로 모집신고 단계(이른바 추진위원회)는 46개, 인가된 조합은 116개

< 17개 광역의 지역주택조합 추진 현황 >

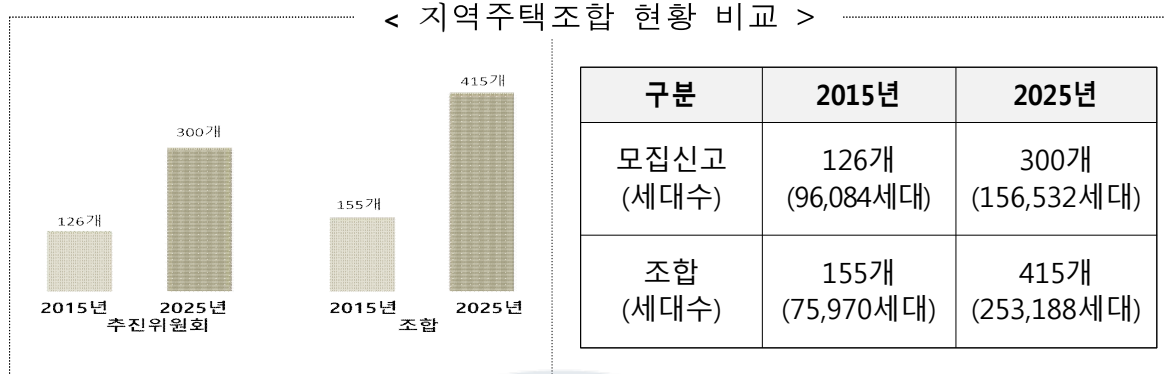
순위	지역	소계	모집 신고	조합	순위	지역	소계	모집 신고	조합
1	경기	162	46	116	10	충북	23	확인불가	23
2	서울	117	85	32	11	충남	18	7	11
3	부산	105	58	47	12	전북	16	9	7
4	광주	69	26	43	13	경북	16	1	15
5	전남	41	14	27	14	강원	13	5	8
6	경남	36	7	29	15	제주	13	4	9
7	울산	31	10	21	16	대전	8	0	8
8	대구	26	9	17	17	세종	2	2	0
9	인천	26	24	2	합계		722	307	415

※ 충북의 경우 예정사업장(추진위원회)에 관한 정보는 확인불가로 통보

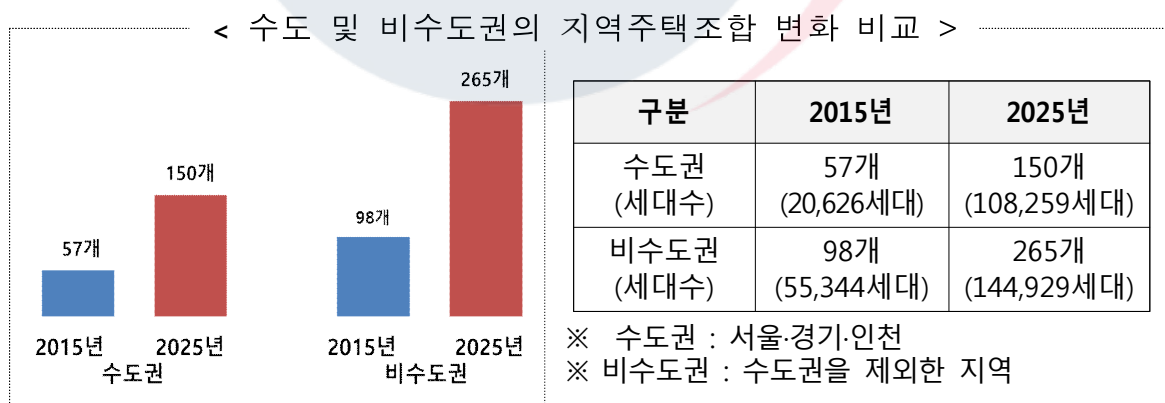
- 지역주택조합은 10년 동안 2.68배('15년 155개 → '25년 415개), 조합의 사업 추진 세대수는 3.33배('15년 78,970세대 → '25년 253,188세대) 증가
- 사업규모를 확인할 수 있는 조합별 평균 세대수도 10% 증가('15년 562세대 → '25년 610세대)

3) 17개 광역단체의 협조를 통해 취합한 것으로 2025년 5월 기준 통계이고, '15년 자료는 '서민 주거안정을 위한 지역 주택조합제도' 제도개선을 위해 17개 광역단체로부터 제출받은 자료

- 조합설립을 준비하는 모집신고 단계<sup>4)</sup>도 2.38배('15년 126개 → '25년 300개), 추진 세대수도 1.62배('15년 96,084세대 → '25년 156,532세대) 증가



- 수도권과 비수도권 모두 10년전과 비교하여 조합설립은 3배 정도 증가하였고, 사업의 규모는 수도권에서 더 확대되는 추세
- 수도권 지역주택조합의 수는 2.63배('15년 57개 → '25년 150개), 비수도권 지역주택조합은 2.7배('15년 98개 → '25년 265개) 증가
- 다만, 세대수의 경우 수도권은 5.25배('15년 20,626세대 → '25년 108,259세대), 비수도권은 2.62배('15년 55,344세대 → '25년 144,929세대) 증가로 수도권에서 더 규모가 확대되는 경향이 뚜렷



4) 충청북도 및 대전광역시는 예정사업장의 현황이 확인되지 않아 통계에서 제외하였음

## □ 서울시 사례<sup>5)</sup>

- 서부지역의 한강을 중심으로 지역주택조합 추진 활발, 총 25개 기초자치단체 중 상위 10개 기초자치단체에서 지역주택조합 추진의 82.9%(97개) 차지('25년 5월 기준)
  - 서울에서 지역주택조합의 추진은 117개, 그 중 공사착공 단계에 도달한 조합은 14개(10.0%)
  - 지역주택사업 추진의 72.6%(85개)는 조합도 형성하지 못한 '모집신고 단계인 예정사업장(추진위원회)' 수준에서 정체
- ※ 5개 기초단체(강남구·강북구·양천구·용산구·종로구)는 지역주택조합 없음

< 서울시 지역주택조합 분포 >

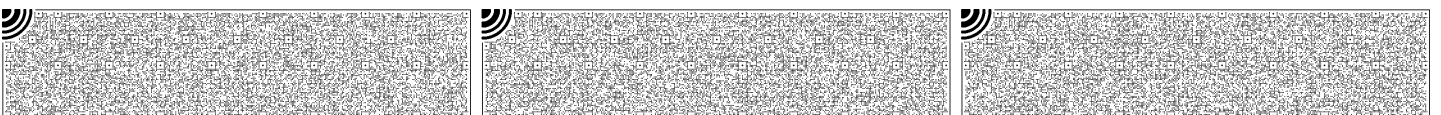
지역주택조합 추진 분포도	지역주택조합 추진 상위 10개 기초단체					
	순위	기관명	조합	순위	기관명	조합
	1	동작구	24개	6	구로구	8개
	2	영등포구	11개	6	송파구	8개
	3	마포구	10개	8	강서구	6개
	4	관악구	9개	8	광진구	6개
	4	은평구	9개	8	성동구	6개

- 그밖에 조합설립인가 12개, 사업계획승인신청 2개, 사업계획승인 4개, 공사착공 14개
- ※ 사업계획승인은 4개 기초단체(동작구·영등포구·금천구·서초구)에서 각 1개이고, 공사착공은 동작구 4개, 성동구 3개, 서대문구 2개이고, 기타 5개 기초단체(마포구·구로구·강서구·중구·도봉구)에서 각 1개

< 서울시 지역주택조합 추진 단계별 현황 >

합계	모집신고 (추진위)	조합설립인가	사업계획승인		공사착공
			신청	승인	
117개	85개	12개	2개	4개	14개
100%	72.6%	10.3%	1.7%	3.4%	12.0%

5) 서울의 지역주택조합 추진현황은 서울시 제출자료 및 서울시가 공개한 자료로 서울시 홈페이지 등 참조



○ 지역주택조합의 평균 존속기간은 6.3년, 존속기간이 가장 긴 조합은 22년 동안 사업추진 중

※ 노원구의 2개 조합은 '03년 6월 모집신고 이후 22년 동안 사업추진

- 조합설립인가부터 공사착공단계 구간의 조합 평균 존속기간은 8.1년

※ 22년 동안 사업이 정체되어 있는 2개 조합을 제외할 경우 7.1년

※ 사업이 순조롭게 진행될 경우, 모집신고 이후 조합설립인가까지 6년, 사업 계획승인에서 1년 소요, 공사착공까지 총 7년 이상의 기간 필요

< 서울시 지역주택조합 추진 단계별 존속기간\* >

구분	모집신고 (추진위)	조합설립인가	사업계획		공사착공
			신청	승인	
	85개	12개(10개)	2개	4개	14개(13개)
평균 존속기간	5.7년	9.2년(6.0년)**	7.6년	6.7년	7.8년

\* 존속기간 : 2025.5.31.(기준) - 모집신고일, ( )는 모집신고일 확인불가 제외 숫자

\*\* ( )는 22년 동안 사업이 정체되어 있는 2개 조합을 제외한 평균 존속기간

○ 조합(모집신고 포함)이 희망하는 조합원 모집 인원은 총 48,087명으로, 1개 조합당 평균 458명의 조합원 모집을 희망

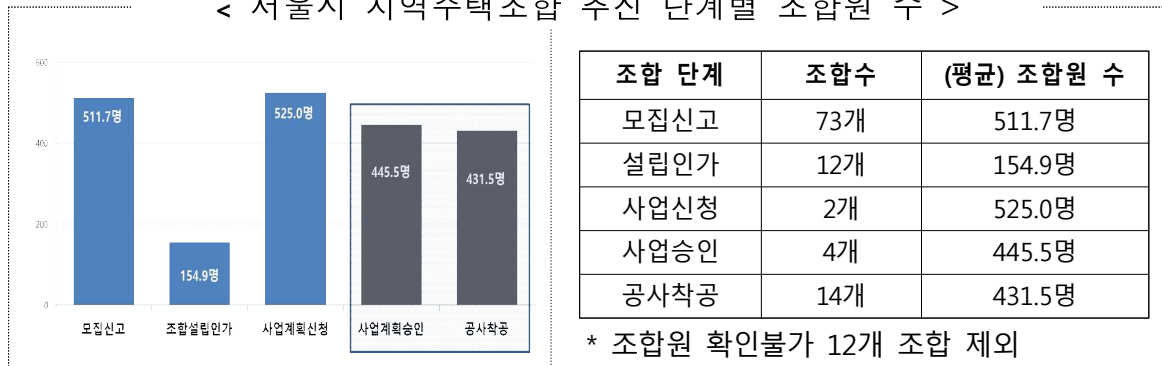
- 그러나 실제 조합원 모집은 기대 인원의 66.2%(31,850명) 수준

※ 조합원 모집 희망 인원 파악이 불가능한 13개 조합 제외

- 모집신고 단계에서는 희망 조합원 수는 평균 512명이나, 입주가 실현 되는 공사착공 단계의 평균 조합원 수는 432명으로 수준 축소

※ 상대적으로 조합원 규모가 작을수록 착공단계로 사업진행 용이

< 서울시 지역주택조합 추진 단계별 조합원 수 >





○ 조합(모집신고 단계 포함)이 희망하는 사업면적은 평균 23,995m<sup>2</sup> (약 7,271평)

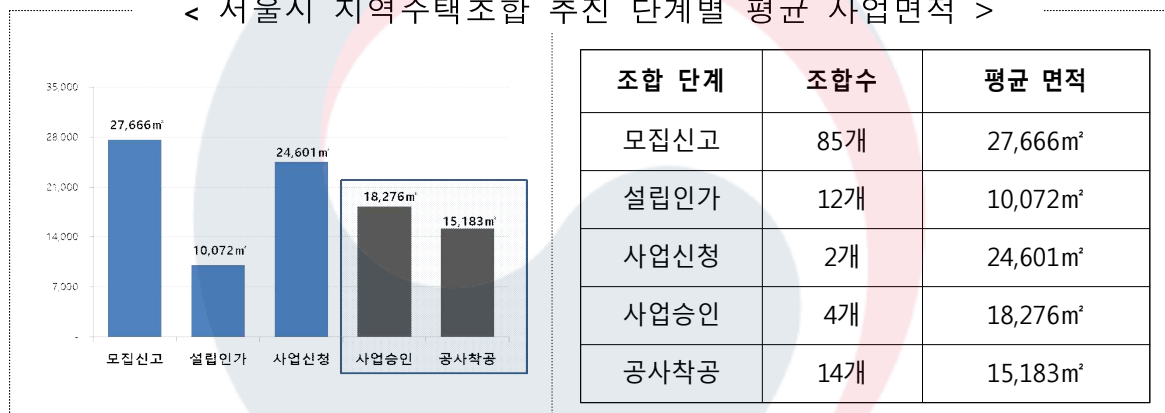
- 착공단계에 도달한 조합의 사업면적은 15,183m<sup>2</sup>(약 4,601평) 수준

※ 모집신고 단계의 희망 사업면적은 평균 27,666m<sup>2</sup>(약 8,384평)으로 착공 단계보다 거의 2배 수준

- 사업은 모집신고 시점부터 설립인가, 사업신청, 사업승인 그리고 공사착공 단계로 진척됨에 따라 사업 면적이 점진적으로 축소

※ 실태점검 중 담당 공무원 의견은 향후 집값 상승 등의 기대치가 높을수록 사업추진이 유리하고, 상대적으로 사업면적 규모가 작을 수록 이해관계 해결 측면에서 유리('25년 5월 권익위 실태조사)

< 서울시 지역주택조합 추진 단계별 평균 사업면적 >



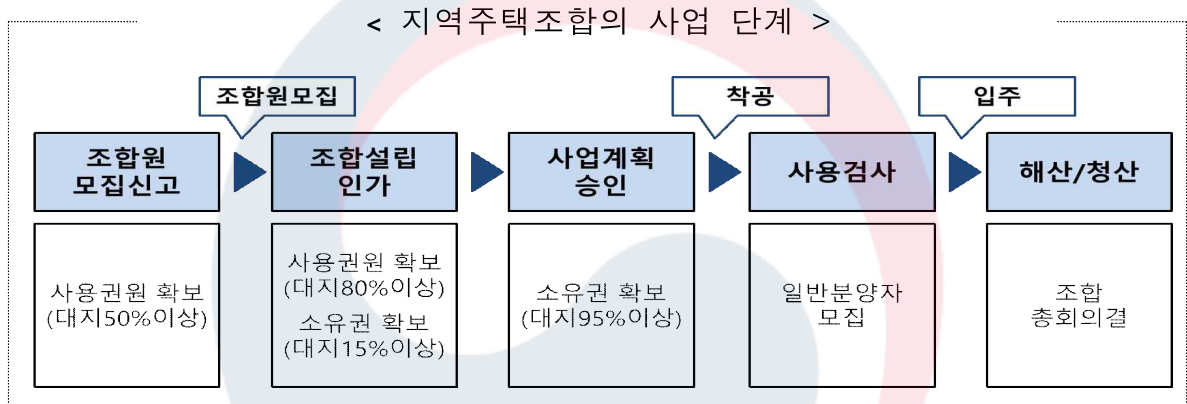


### Ⅲ. 현황 및 문제점

#### 1 행정청의 관리·감독

##### 현황

- 지역주택조합의 사업 추진과정에서 조합이 단계별로 구비해야 할 필수요건은 법률에 자세히 명시되어 있고, 행정청은 각 단계별에서 조합이 제출한 서류가 해당 요건을 충족하는지 여부 확인



- 사업 추진과정에서 조합이 행정청의 명령이나 처분을 위반하게 되면 공사의 중지, 원상복구 또는 조합의 설립인가 취소 가능

##### < 지역주택조합에 대한 감독 >

- 주택법 제14조(주택조합에 대한 감독 등) ① 국토교통부장관 또는 시장·군수·구청장은 주택공급에 관한 질서를 유지하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 국가가 관리하고 있는 행정전산망 등을 이용하여 주택조합 구성원의 자격 등에 관하여 필요한 사항을 확인할 수 있다.
- ② 시장·군수·구청장은 주택조합 또는 주택조합의 구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택조합의 설립인가를 취소할 수 있다.
  1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립인가를 받은 경우
  2. 제94조에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우

- 행정청은 「주택법」 제93조 등에 의하여 필요한 보고를 명하거나 자료 제출을 요구할 수 있고, 회계감사 결과를 보고 받을 수 있음
- 조합은 지역주택조합 운영의 투명성 제고를 위해 의무적으로 3회 (주택조합 설립인가, 사업계획승인, 사용검사) 회계 외부감사를 받도록 「주택법 시행령」 제26조제1항에 명문화

< 지도·감독의 내용 >

- 주택법 제14조의3(회계감사) ① 주택조합은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계 감사를 받아야 하며, 그 감사결과를 관할 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.
- 주택법 제48조(감리자에 대한 실태점검 등) ① 사업계획승인권자는 주택건설공사의 부실방지, 품질 및 안전 확보를 위하여 해당 주택건설공사의 감리자를 대상으로 각종 시험 및 자재확인 업무에 대한 이행 실태 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 실태점검(이하 "실태점검"이라 한다)을 실시할 수 있다.
- 주택법 제93조(보고·감사 등) ① 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 필요한 보고를 하게 하거나, 관계 공무원으로 하여금 사업장에 출입하여 필요한 검사를 하게 할 수 있다.
- 주택법 제94조(사업주체 등에 대한 지도·감독) 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 사업주체 및 공동주택의 입주자·사용자·관리주체·입주자대표회의나 그 구성원 또는 리모델링주택조합이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우에는 공사의 중지, 원상복구 또는 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.
- 주택법 시행령 제26조(주택조합의 회계감사) ① 법 제14조의3제1항에 따라 주택 조합은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 30일 이내에 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감사인의 회계감사를 받아야 한다.
  1. 법 제11조에 따른 주택조합 설립인가를 받은 날부터 3개월이 지난 날
  2. 법 제15조에 따른 사업계획승인(제27조제1항제2호에 따른 사업계획승인 대상이 아닌 리모델링인 경우에는 법 제66조제2항에 따른 허가를 말한다)을 받은 날 부터 3개월이 지난 날
  3. 법 제49조에 따른 사용검사 또는 임시 사용승인을 신청한 날

## 문제점

- 실태조사를 통해 확인된 지역주택조합의 평균 존속기간은 6년 이상인 반면 법적으로 조합의 외부감사는 3회에 불과하고, 확인된 위법·부당한 사항의 경우 행정청은 시정 요구만 시행
- 조합 비리 등이 발생하는 시기는 주로 조합원 모집신고부터 주택조합 설립인가 전·후 시점인데, 조합의 외부감사는 주택조합 설립인가를 포함하여 그 이후 2회로 총 3회 감사 실시
- ※ 사업계획승인 및 사용검사 단계의 조합은 운영 등이 건실할 가능성이 높는데, 상대적으로 운영이 건실한 조합은 의무적으로 3회 감사를 받고 운영이 부실한 조합은 법적으로 외부감사를 받지 않는 모순 발생

## &lt; 추진위원회 관련 언론 기사 &gt;

- 반복되는 '지역주택조합'사기...“제재 수단이 없다”(2021.4.5., 머니투데이)
- 지주택 관련 제도는 그 시작인 추진위부터 문제의 소지가 크다. 조합을 꾸리고 향후 기로를 정하는 추진위는 발언권이 세기 마련인데 주로 친분이 있는 이들로 구성된다.

## 2 조합의 토지 확보

### 현 황

- 수도권 지역의 주택조합이 10년전과 비교하여 2.6배 증가하는 등 서울의 특정 지역을 중심으로 지역주택조합 사업 확산
  - 대부분의 지역주택사업은 모집신고 단계(72.6%, 85개)에서 장기간 정체
  - 순조롭게 사업이 진행되어도 모집신고에서 조합설립인가까지 6년, 사업계획승인 1년, 공사착공까지 총 7년 이상의 기간 소비
  - 사업이 진척되면 처음 의도와는 달리 조합원 규모(모집신고 : 512명 → 착공단계 : 432명) 및 사업면적(모집신고 : 27,666m<sup>2</sup> → 착공단계 : 15,183m<sup>2</sup>)은 축소
- ※ 조합원 모집과 대지확보가 사업규모 축소 및 사업기간 연장의 주요 원인 (2025년 5월 권익위 실태조사)

< 사업 단계별 필수 구비요건 >

조합원 모집신고	조합설립 인가	사업계획 승인
사용권원 확보 (대지 50%이상)	사용권원 확보 (대지 80%이상) 소유권 확보 (대지 15%이상)	소유권 확보 (대지95%이상)

### 문제점

- 지역주택조합 사업은 토지확보 기간의 단축 여부가 조합원의 분담금 추가 및 사업 성공 여부를 결정
  - 대지 15%의 토지 소유권만 확보한 조합설립 인가 단계에서 사업계획 승인을 위해 대지 95%의 소유권을 확보하는 과정은 장기간의 시간이 소비되고, 그 위험은 오롯이 조합원에게 전가

- ※ 재개발·재건축 조합설립인가의 경우, 토지면적의 2분의 1이상의 토지 소유자 동의(재개발), 주택단지의 토지면적의 100분의 70 이상의 토지 소유자의 동의(재건축) 확보 필요(사업시행계획 인가의 경우도 조건은 동일하고, 조합원 총회 의결 필수)
- 토지사용 동의서 확보 수준의 형식적인 사용권원 확보만으로 조합 인가가 이루어지는 경우, 이후 토지매입이 무산되면 조합원 피해로 연결될 우려 존재

< 토지사용 동의서 >

■ 「주택법 시행규칙」 별지 제9호의2서식

**토지사용 동의서**

위 설상이 어긋난 합은 동의자가 작성하지 않으며, [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다.

접수번호	접수일시	
동의자	성명(법인의 명칭 및 대표자 성명)	생년월일(법인등록번호)
	주소	전화번호

본인은 ([ ] 「주택법」 제11조에 따른 주택조합의 설립인가 및 같은 법 제11조의3에 따른 조합원 모집 신고, [ ] 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업계획의 승인)에 필요한 토지의 사용권원을 확보하기 위해 ([ ] ○○지역주택조합, [ ] ○○직장주택조합, [ ] 등록사업자)로부터 설명을 듣고 아래의 본인 소유 토지(권리)를 사용하는 것을 동의합니다.

년 월 일

동의자 (서명 또는 인)

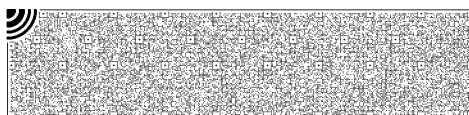
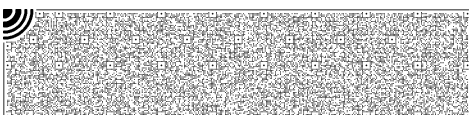
○○지역주택조합  
○○직장주택조합  
등록사업자 귀하

- 조합설립인가 단계를 통과하여 어느 정도 운영의 건전성 및 사업 성공 가능성 확보한 조합의 경우에도,
- 사업계획승인 단계의 조합은 대지 소유권 확보를 위한 기간 단축이 중요한 성공 요인으로 작용하는 반면, 달성 난이도는 최고 정점에 도달

< 토지확보율 관련 언론 기사 >

- '알박기'에 속수무책...천문학적 분담금 떠안은 조합원(2021.6.7., 아이뉴스24)
- 높은 토지확보율로 번번이 사업 좌초..업계에선 "95%규제 풀어야"

※ 조합이 사업계획승인 단계에 이르면 사업의 성공 가능성이 높아지기 때문에 이에 따른 추가 이익을 추구하는 이른바 '알박기' 대지 등의 확보 과정에서 사업 지연과 조합의 내부 분쟁 발생 가능





### 3 조합원 자격

#### 현 황

- 지역주택조합의 조합원 자격을 얻기 위해서는 세대의 세대주이고, 이와 함께 3개의 조건 구비 필요
  - 조합설립의 인가 신청일부터 해당 주택의 입주 가능일 동안 무주택 (또는 85제곱미터 이하의 주택 1채 소유)
  - 조합설립의 인가 신청일 현재 지역에 6개월 이상 거주
  - 본인 등이 다른 지역 또는 직장주택조합의 조합원이 아닐 것

#### < 주택법 시행령 제21조제1항의 조합원 자격 >

- 세대원 전원이 주택을 소유하고 있지 아니하거나 세대주를 포함한 세대원 중 1명에 한하여 주거전용면적 85제곱미터 이하의 주택 1채 소유
- 세대의 세대주
- 조합설립인가 신청일 현재 지역에 6개월 이상 계속하여 거주

- 조합의 설립인가를 위해 관할 행정청은 조합원의 무주택 여부를 확인하기 위하여 주택전산망을 통해 조합원 자격 여부 확인

#### < 조합원 자격의 확인 내용 >

- 주택법 시행규칙 제8조(조합원의 자격확인 등) ① 영 제21조제1항제1호가목 1) · 2) 외의 부분에서 "국토교통부령으로 정하는 지위"란 「주택공급에 관한 규칙」 제2조제7호에 따른 당첨자(당첨자의 지위를 승계한 자를 포함한다)의 지위를 말한다.
- ② (생략)
- ③ 시장·군수·구청장은 지역주택조합 또는 직장주택조합에 대하여 다음 각 호의 행위를 하려는 경우에는 국토교통부장관에게 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라 구성된 주택전산망을 이용한 전산검색을 의뢰하여 영 제21조제1항 제1호 및 같은 항 제2호에 따른 조합원 자격에 해당하는지를 확인해야 한다.

- 세대주 자격만 유일하게 행정청의 인정을 통해 복원 가능
  - 구제절차는 국토교통부령으로 정하도록 규정하고, **자격의 확인은 「주택공급에 관한 규칙」을 준용하여** 행정청의 무분별한 세대주 자격의 복원 방지



- 특정 사유로 일시적인 세대주 요건을 상실하면 시장·군수·구청장이 인정하는 경우 조합원 자격 유지 가능

< 조합원 자격의 복원 절차 및 조건 >

■ 주택법 시행령 제21조(조합원의 자격)

- ① (생략)
- ② 주택조합의 조합원이 근무·질병치료·유학·결혼 등 부득이한 사유로 세대주 자격을 일시적으로 상실한 경우로서 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 제1항에 따른 조합원 자격이 있는 것으로 본다.

- 한편, 국민주택 등의 청약자격은 '세대주'에서 '성년자인 무주택 세대구성원'으로 개정
- 구 「주택공급에 관한 규칙」 (2015. 2. 27. 국토교통부령 제186호로 일부 개정되어 2015. 2. 27. 시행되기 전의 것) 제4조제1항에 의하면, 주택의 공급 대상은 해당 주택건설지역에 거주하는 세대주로 규정
- '15년 규칙개정을 통해 특별한 경우가 아니라면 국민주택 등의 공급 대상을 성년자인 무주택세대구성원으로 개정하여 지역주택조합의 조합원 자격과 차이 발생

< 주택의 공급 대상 >

- 주택공급에 관한 규칙 제4조(주택의 공급대상) ① 주택의 공급대상은 다음 각 호의 기준에 따른다.
- 1. 국민주택과 제3조제2항제1호에 따른 주택은 입주자모집공고일 현재 해당 주택건설 지역에 거주하는 성년자인 무주택세대구성원에게 1세대 1주택의 기준으로 공급한다.

## 문제점

- 지역주택조합에 대한 분쟁 중 하나는 일시적 세대주 자격의 상실 복원 기준으로 장기간의 사업기간에 단 하루라도 세대주 자격을 상실하면 원칙적으로 자동으로 조합원 자격 상실

- 핵가족 시대에는 본인의 의도와 달리 세대주 자격의 변동은 빈번하게 발생
- 관련 조항의 '부득이한 사유' 및 '일시적'에 대한 정의는 사람에 따라 다른 해석이 가능하고, 조합이나 지자체 담당자의 재량에 따라 구제 여부가 결정되는 불합리 발생
- 지역주택조합 조합원의 자격 기준은 세대주로 한정하나, 지역주택조합 세대주 자격의 구체절차를 준용하는 「주택공급에 관한 규칙」은 주택의 공급 대상을 '성년자인 무주택세대구성원'로 개정

< 조합원의 자격 확인 규정 >

- 주택법 시행규칙 제8조(조합원의 자격확인 등) ① 영 제21조제1항제1호가목 1)·2) 외의 부분에서 "국토교통부령으로 정하는 지위"란 「주택공급에 관한 규칙」 제2조제7호에 따른 당첨자(당첨자의 지위를 승계한 자를 포함한다)의 지위를 말한다.
- ② 영 제21조제1항제1호가목1) 및 2)에서 "국토교통부령으로 정하는 기준"이란 각각 다음 각 호와 같다.
  1. 상속·유증 또는 주택소유자와의 혼인으로 주택을 취득하였을 때에는 사업주체로부터 「주택공급에 관한 규칙」 제52조제3항에 따라 부적격자로 통보받은 날부터 3개월 이내에 해당 주택을 처분하면 주택을 소유하지 아니한 것으로 볼 것
  2. 제1호 외의 경우에는 「주택공급에 관한 규칙」 제53조를 준용할 것
- 주택공급에 관한 규칙 제4조(주택의 공급대상) ① 주택의 공급대상은 다음 각 호의 기준에 따른다.
  1. 국민주택과 제3조제2항제1호에 따른 주택은 입주자모집공고일 현재 해당 주택건설지역에 거주하는 성년자인 무주택세대구성원에게 1세대 1주택[공급을 신청(「공공주택 특별법 시행령」 제2조제1항제1호부터 제3호까지, 제3호의2, 제4호, 제6호 및 제7호에 따른 주택 외의 주택으로서 당첨일이 같은 주택에 대해 부부가 각각 공급을 신청하는 경우는 제외한다)하는 경우에는 1세대 1명을 말한다. 이하 같다의 기준으로 공급한다.

- 실제로 지역주택조합 관련 소송 중 '세대주의 자격 상실' 문제로 세대주 복원을 위해 제기된 소송례 상당수 존재

< 조합원 지위 확인 관련 소송례⑥의 원고들 특성 >

- 원고 오○○은 세대주 오○○의 자녀인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 재차 ○○의 주소로 전입신고를 마치고 다시 세대주 지위 회복
- 원고 이○○은 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, 세대주 홍○○의 모인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 세대주 변경 신고를 하여 다시 세대주 지위 회복



< 조합원 지위 확인 관련 소송례의 원고들 특성(계속) >

- 원고 오○○은 세대주 오○○의 자녀인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 재차 ○○의 주소로 전입신고를 마치고 다시 세대주 지위 회복
- 원고 이○○은 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, 세대주 홍○○의 모인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 세대주 변경 신고를 하여 다시 세대주 지위 회복
- 원고 정○○은 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, 세대주 김○○의 동거인인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 세대주 변경 신고 하여 세대주 지위 회복
- 원고 박○○은 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, 세대주 원○○의 자녀인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 세대주 변경 신고를 하여 다시 세대주 지위 회복
- 원고 김○○은 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, 세대주 김○○의 부인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, ○○의 주소로 전입 신고를 마친 다음 세대분가 하여 세대주 지위 회복
- 원고 지○○은 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, 세대주 박○○의 동거인인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, ○○주소로 전입 신고를 마친 이후 세대주의 지위를 유지하고 있었는데, △△의 세대주 박○○의 배우자인 세대원으로 전입신고가 되어 세대주의 지위를 상실하였다가, 세대주 변경 신고를 하여 다시 세대주 지위를 회복
- 원고 오○○은 수차례 세대주 변경 신고를 하였는바, 피고의 조합설립인가신청일 이후 세대주 김○○의 배우자인 세대원으로 신고되어 세대주의 지위를 상실한 사실이 있고, 이후 세대주 변경 신고를 하여 다시 세대주 지위를 회복하였고, 이후 세대주 김○○의 배우자인 세대원으로 신고하여 세대주의 지위를 상실 하였다가 세대주 변경 신고를 하여 세대주의 지위 회복

- 반대로, 조합 탈퇴를 목적으로 세대주 자격을 고의 상실한 소송례도 다수 존재하는 등 세대주 요건으로 인해 불필요한 분쟁 발생

< 세대주 임의 탈퇴로 인한 소송례 >

- 애초 조합원 자격의 상실이 해당 조합원의 고의에 의한 것인지 과실에 의한 것인지 객관적으로 판정하는 것에는 한계가 있고, 주택법령 및 규약 역시 세대주 자격 상실이라는 객관적 사실에 의거하여 조합원 지위를 박탈할 뿐 그 경위와 목적이 무엇인지에 따라 다른 효과를 부여하도록 정하고 있지 아니한 점을 감안하면 설령 조합에서 탈퇴하기 위한 목적으로 세대주 지위를 상실시켰다는 의심이 들더라도 조합원 지위는 자동으로 잃게 된다고 보아야 할 것이다(서울고등법원 2023.6.14. 선고 2022나2033645 판결, 창원지방법원2020.6.4. 선고 2020가합50020 판결 참조)

6) 인천지방법원 2021. 10. 1. 선고 2020가합59504 판결 참조

- 국토교통부도 세대주 자격에 대한 현실을 인정하여 '세대주 유지  
요건 완화' 「주택법 시행령」 입법예고(2025.6.23.자 국토교통부  
공고 제2025-847호)

< 국토교통부 '세대주' 관련 입고예고(안) >

- 지역주택조합 조합원 세대주 유지요건 완화(안 제21조제2항)
  - 세대주 지위를 상실하더라도 조합원 자격을 유지할 수 있는 요건 중 '일시적으로  
상실한'을 '상실하고 재취득한'으로 함
- 조합원 가입요건 완화(안 제22조제2항)
  - 조합원을 총원하는 경우에는 자격요건 판단 기준일을 '조합가입 신청일'로 함



## IV. 개선방안

### 1 회계감사 정례화 및 범위 확대

- 기존 조합의 사업추진 단계별 제출된 서류의 검토에서 벗어나 조합의 회계 및 운영에 대한 관리·감독 강화 필요
- 사업추진의 상당한 위법행위는 ‘조합 운영과 회계’에서 발생
- 단계별로 구분한 회계감사 규정으로 인해 건설한 조합은 사업진척에 따라 순차적으로 회계감사를 받으나, 부실한 조합(또는 추진위원회)은 회계감사를 받지 않는 모순 발생
- ※ 기존 실시되는 3회 의무 감사도 회계 및 사무감사가 모두 이루어지지 않고, 단지 회계감사만 실시되어 향후 ‘사무감사’ 추가 등의 보완 필요

⇒ 「주택법 시행령」 제26조에 반영

현 행	개 선(예시)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 3회(주택조합 설립인가, 사업계획승인, 사용검사) 회계 외부감사 의무 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 조합원 모집신고부터 사업단계별로 감사인의 회계감사를 받아야 하고, 조합원의 5분의 1 이상의 요구 시에도 감사인의 회계감사를 받아야 한다.</li> </ul>

### 2 토지확보율 현실화

- 사업 성공 가능성이 낮은 조합설립을 방지하고, 일단 사업이 시작된 후에는 원활하고 안정적인 진행을 도모하기 위해 사업 단계별 토지 확보요건을 탄력적으로 조절할 필요 존재
- 조합원 피해를 예방하기 위해서는 리스크 관리가 필요한 시기인 ‘조합설립 단계’에서는 조합의 토지 소유권 확보 요건 강화



- 조합의 사업 운영 건전성 등이 확인된 사업계획승인 단계에서는  
대지 95% 이상의 소유권 미충족으로 인해 발생할 수 있는 사업  
지연 및 조합의 부실을 방지하기 위해 토지확보율 완화
- 사용권원이 확보된 토지를 대상으로 한 분쟁으로부터 사업 지연을  
예방하기 위한 제도 마련 필요

※ 「도시 및 주거환경정비법」 제73조(매도청구권) 및 제79조제8항(소유권  
확보 간주) 등과 같은 제도 도입 검토 : 조합의 토지 사용권원이 확보된  
토지를 대상으로 한 분쟁의 경우, 조합에게 매도청구권 부여 및 법원의  
승소판결을 받은 후에도 분쟁이 지속되면 공탁 등을 통해 분쟁과 관계  
없이 사업을 지속할 수 있는 대책 필요

⇒ 「주택법」 제11조제2항제1호에 반영

현 행	개 선(예시)
<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보할 것 (계약서 및 계약금 입금 증빙 의무 없음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지에 대하여 매매계약서 체결 등 소유권 이전을 전제로 하는 계약을 체결할 것</li> </ul>

※ 토지의 소유권원 확보는 토지에 대한 매매 계약서와 계약금 입금 내역  
등의 증빙 의무화 필요

⇒ 「주택법」 제21조제1항제1호에 반영

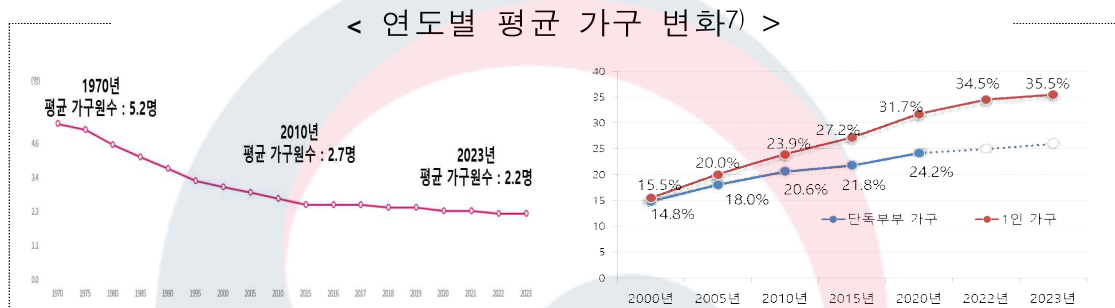
현 행	개 선(예시)
<ul style="list-style-type: none"> <li>사업계획승인의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권 95퍼센트 이상을 확보하여야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업계획승인의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권 80퍼센트 이상을 확보하여야 한다.</li> </ul>





### 3 주택공급의 대상 전환 정책제안

- 가족 형태의 변화 등을 고려하면 실제로 ‘세대주’ 의미 퇴색
  - ‘70년대 한국의 평균 가구원수는 5.2명이었으나 ‘23년은 2.2명으로 ‘25년은 2.1명 등 점진적으로 감소하고, 현재 자녀없는 부부 가구 및 1인 가구가 전체 가족 형태의 50% 이상
  - ※ ‘25년 9월 기준으로 대한민국의 세대수는 24,282,926세대이고 세대당 인구는 2.11명(출처 : 행정안전부의 주민등록 인구통계)
  - 핵가족 시대에 가구의 합가·분할은 빈발하게 발생하고, 이는 필연적으로 ‘세대주’ 자격과 관련된 분쟁으로 발전 가능



- 정책의 신뢰성을 위해서 **법령의 해석상 모호함 방지 필요**
  - 조합원 자격의 복원을 규정하고 있는 「주택법 시행령」 제21조제2항의 ‘부득이한 사유’ 및 ‘일시적’에 대한 개념은 사람에 따라 다른 주관적 해석 가능
  - ※ 「주택공급에 관한 규칙」은 인구변화의 특성 등을 반영하여 주택의 공급 대상을 ‘15년 ‘세대주’에서 ‘무주택세대구성원’으로 개정

⇒ 「주택법 시행령」 제21조에 반영

현 행	개 선(예시)
▶ 세대주만 지역주택조합의 조합원 가능	■ 지역주택조합 조합원은 세대당 1명의 성년자인 무주택세대구성원이어야 한다.

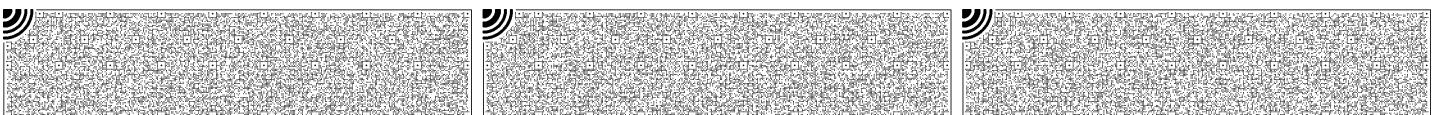
7) 통계청 ‘인구총조사’의 각 연도별 자료 각색

## V. 조치사항 및 기한

☐ 권고 대상기관 : 국토교통부

☐ 조치사항 및 조치기한

조치사항	소관부처	조치기한
<p><b>① 회계감사 정례화 및 범위 확대</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조합원 모집신고부터 사업단계별로 감사인의 회계감사를 받고, 조합원의 5분의 1 이상의 요구 시에도 감사인의 회계감사를 받도록 개정</li> </ul>	국토교통부	'26.10월
<p><b>② 토지확보율 현실화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조합설립인가를 위해 80퍼센트 이상의 토지 소유권원 확보 과정에서 계약서 확보 의무화</li> <li>○ 사업계획승인을 위한 대지의 소유권 확보를 '95퍼센트'에서 '80퍼센트'로 하향</li> </ul>		
<p><b>③ 주택공급의 대상 전환[정책제안]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택공급의 대상을 '세대주'에서 '세대당 1명의 성년자인 무주택세대구성원'으로 개정</li> </ul>		



## 붙임 1

## 관련 법령 등

## □ 주택법

제11조(주택조합의 설립 등) ① 생략

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. 해당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 확보할 것

제14조(주택조합에 대한 감독 등) ① 국토교통부장관 또는 시장·군수·구청장은 주택공급에 관한 질서를 유지하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 국가가 관리하고 있는 행정전산망 등을 이용하여 주택조합 구성원의 자격 등에 관하여 필요한 사항을 확인할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 주택조합 또는 주택조합의 구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택조합의 설립인가를 취소할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립인가를 받은 경우
2. 제94조에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우

제14조의3(회계감사) ① 주택조합은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계감사를 받아야 하며, 그 감사결과를 관할 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

제48조(감리자에 대한 실태점검 등) ① 사업계획승인권자는 주택건설공사의 부실방지, 품질 및 안전 확보를 위하여 해당 주택건설공사의 감리자를 대상으로 각종 시험 및 자재확인 업무에 대한 이행 실태 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 실태점검(이하 "실태점검"이라 한다)을 실시할 수 있다.

제93조(보고·감사 등) ① 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 필요한 보고를 하게 하거나, 관계 공무원으로 하여금 사업장에 출입하여 필요한 검사를 하게 할 수 있다.

제94조(사업주체 등에 대한 지도·감독) 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 사업주체 및 공동주택의 입주자·사용자·관리주체·입주자대표회의나 그 구성원 또는 리모델링주택조합이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우에는 공사의 중지, 원상복구 또는 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.

## □ 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 상속 받는 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
- ② 주택조합의 조합원이 근무·질병치료·유학·결혼 등 부득이한 사유로 세대주 자격을 일시적으로 상실한 경우로서 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 제1항에 따른 조합원 자격이 있는 것으로 본다.

**제26조(주택조합의 회계감사)** ① 법 제14조의3제1항에 따라 주택조합은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 30일 이내에 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감사인의 회계감사를 받아야 한다.

1. 법 제11조에 따른 주택조합 설립인가를 받은 날부터 3개월이 지난 날
2. 법 제15조에 따른 사업계획승인(제27조제1항제2호에 따른 사업계획승인 대상이 아닌 리모델링인 경우에는 법 제66조제2항에 따른 허가를 말한다)을 받은 날부터 3개월이 지난 날
3. 법 제49조에 따른 사용검사 또는 임시 사용승인을 신청한 날
- ② ~ ③ (생략)
- ④ 시장·군수·구청장은 제3항에 따라 통보받은 회계감사 결과의 내용을 검토하여 위법 또는 부당한 사항이 있다고 인정되는 경우에는 그 내용을 해당 주택조합에 통보하고 시정을 요구할 수 있다.

## □ 주택법 시행규칙

제8조(조합원의 자격확인 등) ① 영 제21조제1항제1호가목 1)·2) 외의 부분에서 “국토교통부령으로 정하는 지위”란 「주택공급에 관한 규칙」 제2조제7호에 따른 당첨자(당첨자의 지위를 승계한 자를 포함한다)의 지위를 말한다.

② 영 제21조제1항제1호가목1) 및 2)에서 “국토교통부령으로 정하는 기준”이란 각각 다음 각 호와 같다.

1. 상속·유증 또는 주택소유자와의 혼인으로 주택을 취득하였을 때에는 사업주체로부터 「주택공급에 관한 규칙」 제52조제3항에 따라 부적격자로 통보받은 날부터 3개월 이내에 해당 주택을 처분하면 주택을 소유하지 아니한 것으로 볼 것
2. 제1호 외의 경우에는 「**주택공급에 관한 규칙**」 제53조를 준용할 것

③ 시장·군수·구청장은 지역주택조합 또는 직장주택조합에 대하여 다음 각 호의 행위를 하려는 경우에는 국토교통부장관에게 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라 구성된 주택전산망을 이용한 전산검색을 의뢰하여 영 제21조제1항제1호 및 같은 항 제2호에 따른 조합원 자격에 해당하는지를 확인해야 한다.

## □ 주택공급에 관한 규칙

제4조(주택의 공급대상) ① 주택의 공급대상은 다음 각 호의 기준에 따른다.

1. 국민주택과 제3조제2항제1호에 따른 주택은 입주자모집공고일 현재 해당 주택건설 지역에 거주하는 **성년자인 무주택세대구성원**에게 1세대 1주택의 기준으로 공급한다.



## 붙임 2

행정청 의견<sup>8)</sup>

- “토지의 사용권 95% 달성” 요건이 사업의 주요 지연 원인으로 작용
  - 사업 지연 중 물가상승 요인과 접하면, 의도와 달리 상당한 추가 사업비 부담 발생
  - 부실 조합의 특징 중 하나는 과거 경영진의 연락두절 및 관련 서류 파기 등으로 후속 조치 불가
  - 사업 지연은 불법 쓰레기 투기 및 주변 집값 하락 등 주변 환경까지 부정적 영향을 끼치는 요인으로 작용
- 공무원의 전문성 부족으로 조합에 대한 실태점검의 한계 존재
  - 모집신고 단계의 경우 사업추진 주체 및 현황 파악에 대한 관리 근거가 없고, 조합의 사업추진 실무를 담당하는 ‘대행사’ 등에 대한 정보 접근 불가
  - 부실과 관련된 주요 원인은 ‘회계처리’ 등에서 발생하나, 공무원의 전문성, 일력 등 부족으로 실태점검 과정에서 제한된 범위의 점검만 가능
    - ※ 실태점검은 ‘토지 확보율 진위 여부 및 과대광고 여부’ 수준
    - ※ 서울시 기초자치단체의 경우 서울시에서 지원한 변호사 및 회계사 등과 함께 실태점검을 하였으나, 기간이 짧아 조합 자금 관련 회계분석에는 한계 발생
- 조합이 일정 요건을 갖춘 경우, 기초단체는 조합원 모집 신고 등을 수리할 의무가 있으나, 조합의 운영부실 및 사업 지연 등에 따른 제재 수단은 부존재
  - 사업이 지연되거나 추가 분담금이 발생할 경우, 조합 내부 분쟁이 발생할 뿐만 아니라 인허가를 담당한 행정청에게 분쟁 해결을 요청
    - ※ 추진위원장의 연락두절 등 사업 지연에 따른 조합의 해산, 조합원 모집 금지, 부담금 납부 정지 조치 등에 대한 권한 부존재

8) 17개 광역단체에게 의뢰한 지역주택조합 현황과 함께 수집된 의견



이에 주문과 같이 의결한다.

2025년 11월 10일

위 원 장 유 철 환

위 원 조 소 영

위 원 이 명 순

위 원 김 태 영

위 원 신 대 희

위 원 최 진 영

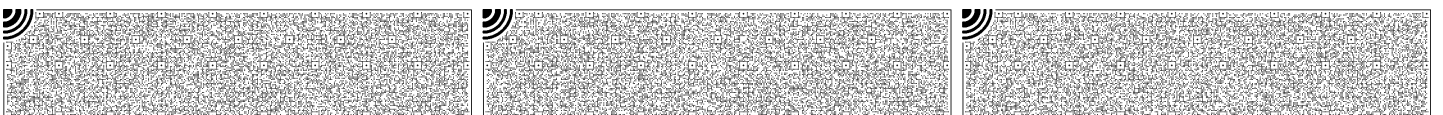
위 원 권 석 원

위 원 최 명 규

위 원 한 삼 석

위 원 이 홍 주

위 원 이 태 한



정 본 입 니 다 .

2025. 11. 10.

국 민 권 익 위 원

