

# 서울특별시 주택 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의 안 번호	575
-----------	-----

2023. 04. 27.  
주택공간위원회  
수석전문위원

## 1. 제안경위

- 2023. 3. 15. 박유진 의원 외 24명 공동발의 (2023. 4. 3. 회부)

## 2. 제안이유

- 지역주택조합의 사업 성공률은 상당히 낮고, 조합원의 다양한 피해 사례도 꾸준히 이어지고 있어 조합 가입 전, 가입 신청자의 권리를 보호하고 피해를 예방하고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 시장은 지역주택조합 가입 신청자의 권리보호 및 피해예방을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역주택조합 가입 지침(이하 “지침”이라 한다)을 제작 및 배포(안 제4조의2제1항 신설)
  1. 지역주택조합 가입 절차 및 방법
  2. 지역주택조합 가입 유의사항
  3. 지역주택조합 관련 피해사례
  4. 그 밖에 지역주택조합 가입에 필요한 정보
- 나. 시장은 제1항에 따라 제작된 지침이 자치구 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 구청장과 협의(안 제4조의2제2항 신설)

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 오정균)

- 이 개정안은 지역주택조합 가입 신청자의 권리보호 및 피해예방을 위하여 「서울특별시 주택 조례」에 안 제4조의2를 신설하려는 것으로 시장이 지역주택조합 가입 지침을 제작, 배포함(제1항)과 아울러 제작된 지침이 자치구 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 구청장과 협의(제2항)를 위한 근거를 마련하고자, 2023년 3월 15일 박유진 의원이 대표발의하여 우리위원회에 회부된 사안임.
- 신설되는 안 제42조의2는 총 2개 항으로 구성되며, 항목별 주요 내용은 아래와 같음

○ 개정안 주요 내용 (안 제4조의2 신설)

(제1항) 시장의 지역주택조합 가입 지침 제작 및 배포

1. 지역주택조합 가입 절차 및 방법
2. 지역주택조합 가입 유의사항
3. 지역주택조합 관련 피해사례
4. 그 밖에 지역주택조합 가입에 필요한 정보

(제2항) 제작된 지침의 자치구 인터넷 홈페이지 게시(시장과 구청장 협의)

#### □ 지역주택조합 사업 개요

- 지역주택조합 사업은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 등<sup>1)</sup>에 6개월 이상

1) 「주택법」 제2조(정의)

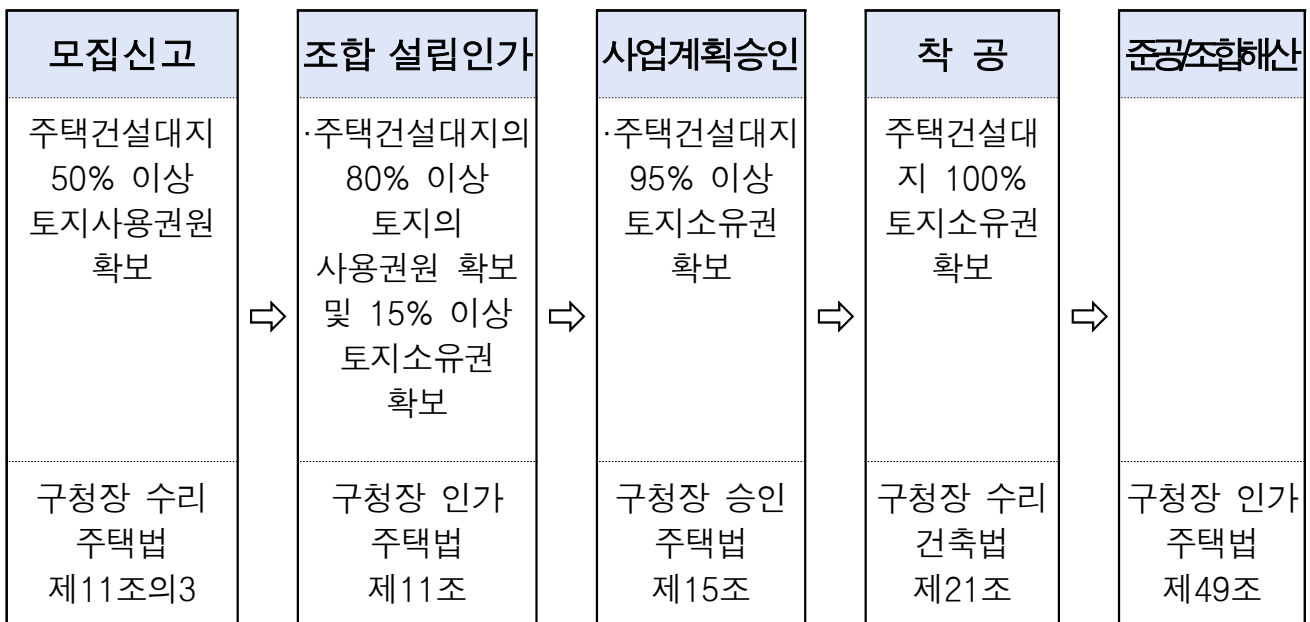
11. “주택조합”이란 많은 수의 구성원이 제15조에 따른 사업계획의 승인을 받아 주택을 마련하거나 제66조에 따라 리모델링하기 위하여 결성하는 다음 각 목의 조합을 말한다.

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

거주하는 무주택이거나 주거전용면적 85㎡ 이하 주택을 1채 소유한 세대주가 신규 주택을 마련하기 위하여 「주택법」에 따라 지역주택조합을 결성하고 주택을 건설하는 사업<sup>2)</sup>임.

- 지역주택조합 사업의 추진 절차를 살펴보면, ① 모집신고(주택건설대지의 50% 이상 토지사용권원 확보), ② 조합 설립인가(주택건설대지의 80% 이상 토지사용권원 확보 및 15% 이상 토지소유권 확보), ③ 사업계획승인(주택건설대지 95% 이상 토지소유권 확보), ④ 주택 건설공사 착공(주택건설대지 100% 토지소유권 확보), ⑤ 공사준공 및 조합해산 순으로 진행함(붙임1. 참조).

<지역주택조합 사업의 추진절차>



자료: 공공주택과 내부자료 인용

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

2) 국토교통부(2016), ‘지역·직장주택조합제도 해설서’, p.1.

□ 서울의 지역주택조합 사업 추진현황 및 검토의견

- '22년 12월 기준으로 서울시 내 총 143개소(71,559세대) 지역주택조합 중 26개소(18.2%, 9,989세대)가 준공되었으며, 추진 중인 지역주택조합 사업은 총 117개소(81.8%, 61,570세대)로 이 중 조합원 모집신고 83개소(70.9%), 설립인가 20개소(17.0%), 사업계획승인 및 착공은 각각 7개소(5.9%)임.

<서울시 내 지역주택조합 현황 (단위: 개소, 세대)>

구분	합 계	조합원 모집신고	조합			
			설립인가	사업계획 승인	착 공	준 공
조합수	143	83	20	7	7	26
세대수	71,559	48,013	7,097	3,900	2,560	9,989

자료: 공공주택과 내부자료 인용

- 대부분의 지역주택조합에서는 사업의 장기화, 표류, 중단 등에 따른 문제를 겪고 있는데<sup>3)</sup>, 이는 ▲조합원 등에게 토지 사용권원 내지 소유권을 확보한 것처럼 기망하는 경우, ▲사업계획과 사업비 등이 확정되지 않은 상태에서 동·호수를 지정하고, 확정 분양가를 제시하는 경우, ▲이로 인해 과도한 추가분담금을 조합원에게 요구하는 경우, ▲애초에 사업이 불가능한 상태에서 조합원을 모집하는 경우, ▲확정되지 않은 사실을 토대로 허위·과장 광고를 하는 경우, ▲조합원자격이 없음에도 불구하고 가입시킨 후 철회·환불 요구에 불응하는 경우 등에 따른 것임.
- 이에 서울시와 15개 자치구는 지역주택조합 사업 관련 정보를 홈페이지<sup>4)</sup>

3) 대한전문건설신문 (2021.4.19. 기사), '지역주택조합 분쟁사례 ①조합원자격의 득실'; (2021.5.31. 기사), '지역주택조합 분쟁사례 ③조합가입계약의 효력에 대한 분쟁'  
경남신문(2018.12.17. 기사), '[지역주택조합 이대로 괜찮나] (상)갈등 겪는 지역주택조합'; '[지역주택조합 이대로 괜찮나] (하)사업 성공 위해서는'

에 게시하고 있는데(붙임2. 참조), 그 내용이 지역주택조합 사업의 개념 및 절차, 조합원 자격, 구비서류, 유의사항 등 절차적 내용에 한하며, 중구 등 10개 자치구는 지역주택조합 사업 관련 정보를 홈페이지에 게시하지 않고 있는 실정임.

<자치구별 지역주택조합 사업의 홈페이지 정보제공 현황 (단위: 개)>

구분		해당 구	비고
합계		25	
지역주택조합 사업 관련 정보 제공		15	
지역주택조합 사업 관련 정보 미제공	관내 지역주택조합 사업 추진지역 있음	6	중 구, 성동구, 서대문구, 양천구, 금천구, 서초구
	관내 지역주택조합 사업 추진지역 없음	4	종로구, 용산구, 강북구, 강남구

자료: 공공주택과 내부자료 인용

- 이러한 상황에서 개정안 제4조의2는 시장이 지역주택조합 사업과 관련한 정보 등을 제작·배포<sup>5)</sup>토록 하고 모든 자치구 홈페이지에 게시함으로써 실시간 정보공유를 통해 지역주택조합 가입 신청자(이하 ‘가입 신청자’) 등의 권리보호와 피해예방을 강화 하려는 것으로 이해됨.
- 다만, 개정안 제4조의2에 따라 시장은 ‘지역주택조합 가입 지침’을 제작, 배포하여야 하는데, 여기서 지침은 행정규칙의 한 유형으로 “행정조직 내부에서 또는 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 조직이나 업무처리와 절차·기준 등에 관하여 발하는 일반적·추상적 규율”<sup>6)</sup>을 의미하는바, 개정안

4) 서울시는 지역주택조합 사업과 관련한 정보를 ‘정비사업 정보몽땅(<https://cleanup.seoul.go.kr/>)’에 게시하고 있으며, 중랑구 등 15개 자치구는 지역주택조합 사업 내용을 자체 홈페이지에 게시하고 있음.

5) 주택정책실(공공주택과-과장 방침)에서 작성한 ‘지역주택조합 조합원 피해 예방 개선 계획’에도 2023년 5월 지역주택조합 피해사례집(1만 부)을 제작, 배포할 계획임.

6) 법제처(2023), 행정규칙 입안·심사 기준, p.3.

의 입법 취지를 고려할 때, ‘지침’은 ‘안내서’로 수정하는 것이 바람직하겠음.

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제4조의2(지역주택조합 가입 <b>지침</b>) ① 시장은 「주택법」 제2조제11호가목에 따른 지역주택조합 가입 신청자의 권리보호 및 피해 예방을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역주택조합 가입 <b>지침</b>(이하 “<b>지침</b>”이라 한다)을 제작하여 배포하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역주택조합 가입 절차 및 방법</li> <li>2. 지역주택조합 가입 유의 사항</li> <li>3. 지역주택조합 관련 피해 사례</li> <li>4. 그 밖에 지역주택조합 가입에 필요한 정보</li> </ol> <p>② 시장은 제1항에 따라 제작된 <b>지침</b>이 「주택법 시행규칙」 제7조의4제1항제1호에 따른 자치구 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 구청장과 협의하여야 한다.</p>	<p>제4조의2(지역주택조합 가입 <b>안내서</b>) ① ----- ----- ----- ----- ----- 지역주택조합 가입 <b>안내서</b>(이하 “<b>안내서</b>”라 한다)를 ----- -----.</p> <p>1. ~ 4. (개정안과 같음)</p> <p>② ----- ----- <b>안내서</b>가 ----- ----- ----- -----.</p>

- 종합하면, 이 개정안은 지역주택조합 가입 신청자가 허위·과장 광고 등에 현혹되어 조합에 가입할 경우 이로 인해 각종 법적 분쟁 및 재산상 손실 등 다양한 피해가 발생함에 따라 이를 사전에 예방하고자 시장으로 하여금 지역주택조합 가입 등에 필요한 정보를 의무적으로 제작·배포토록 하고, 이를 25개 자치구 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 구청장과 협의하는 근거를 마련하려는 것으로, 가입 신청자의 지역주택조합 사업에 대한 정보접근성을 향상시킴으로써 이들의 재산권 보호와 피해예방에 기여할 수 있을 것으로 사료됨.

의안심사지원팀장 김성연	02-2180-8204
--------------	--------------

[붙임1] 관련 규정 (p.8)

[붙임2] 자치구별 홈페이지 내 지역주택조합 설명자료 게시현황(23.4.기준) (p.12)

## ■ 「주택법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2017. 12. 26., 2018. 1. 16., 2018. 8. 14., 2020. 6. 9., 2020. 8. 18., 2021. 12. 21.>

1.~10. (생략)

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) 전라북도
- 6) 대구광역시 및 경상북도
- 7) 부산광역시·울산광역시 및 경상남도
- 8) 강원도
- 9) 제주특별자치도

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.

② 제1항에 따라 주택을 마련하기 위하여 주택조합설립인가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. 다만, 제1항 후단의 경우에는 그러하지 아니하



다. <개정 2020. 1. 23.>

1. 해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보할 것
  2. 해당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 확보할 것
- ④ ~ ⑨ (생략)

**제11조의3(조합원 모집 신고 및 공개모집)** ① 제11조제1항에 따라 지역주택조합 또는 직장주택조합의 설립인가를 받기 위하여 조합원을 모집하려는 자는 해당 주택건설대지의 50퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보하여 관할 시장·군수·구청장에게 신고하고, 공개모집의 방법으로 조합원을 모집하여야 한다. 조합 설립인가를 받기 전에 신고한 내용을 변경하는 경우에도 또한 같다. <개정 2020. 1. 23.>

② ~ ⑨ (생략)

**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 국토교통부 장관을 말하며, 이하 이 조, 제16조부터 제19조까지 및 제21조에서 같다)에게 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2021. 1. 12.>

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

② ~ ⑥ (생략)

**제21조(대지의 소유권 확보 등)** ① 제15조제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업

계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020.

1. 23.>

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(리모델링 주택조합은 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

2. ~ 4. (생략)

② (생략)

**제49조(사용검사 등)** ① 사업주체는 제15조에 따른 사업계획승인을 받아 시행하는 주택건설사업 또는 대지조성사업을 완료한 경우에는 주택 또는 대지에 대하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(국가 또는 한국토지주택공사가 사업주체인 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 국토교통부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 사용검사를 받아야 한다. 다만, 제15조제3항에 따라 사업계획승인받은 경우에는 완공된 주택에 대하여 공구별로 사용검사(이하 “분할 사용검사”라 한다)를 받을 수 있고, 사업계획승인 조건의 미이행 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 공사가 완료된 주택에 대하여 동별로 사용검사(이하 “동별 사용검사”라 한다)를 받을 수 있다.

② ~ ④ (생략)

## ■ 「건축법」

제21조(착공신고 등) ① 제11조·제14조 또는 제20조제1항에 따라 허가를 받거나 신고를 한 건축물의 공사를 착수하려는 건축주는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 허가권자에게 공사계획을 신고하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2019. 4. 30., 2021. 7. 27.>

② 제1항에 따라 공사계획을 신고하거나 변경신고를 하는 경우 해당 공사감리자(제25조제1항에 따른 공사감리자를 지정한 경우만 해당된다)와 공사시공자가 신고서에 함께 서명하여야 한다.

③ 허가권자는 제1항 본문에 따른 신고를 받은 날부터 3일 이내에 신고수리 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장 여부를 신고인에게 통지하여야 한다. <신설 2017. 4. 18.>

④ 허가권자가 제3항에서 정한 기간 내에 신고수리 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장 여부를 신고인에게 통지하지 아니하면 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다. <신설 2017. 4. 18.>

⑤ 건축주는 「건설산업기본법」 제41조를 위반하여 건축물의 공사를 하거나 하게 할 수 없다. <개정 2017. 4. 18.>

⑥ 제11조에 따라 허가를 받은 건축물의 건축주는 제1항에 따른 신고를 할 때에는 제15조제2항에 따른 각 계약서의 사본을 첨부하여야 한다. <개정 2017. 4. 18.>

**붙임2****자치구별 홈페이지 내 지역주택조합 설명자료 게시현황('23.4.기준)**

연번	자치구	게시일	설명자료 항목
1	동대문구	2018.5.16.	지역주택조합 바로알기, 지역주택조합 꼼꼼하게 따져보고 가입하세요, (지역주택조합 유의사항)
2	중랑구	미표기	지역주택조합개요, 지역주택조합절차
3	성북구	2022.11.07.	지역주택조합사업 바로알기 안내 (자격요건, 추진과정, 신청요건, 유의사항)
4	도봉구	2015.11.17.	지역주택조합 꼼꼼하게 따져보고 가입하세요! (조합원자격, 주요 피해사례, 유의사항)
5	노원구	2020.02.24.	지역주택조합 가입시 유의사항 안내
6	은평구	2023.03.31.	지역주택조합개요, 지역주택조합 추진절차, 지역주택조합 사업구역현황, 피해사례 및 유의사항
7	마포구	2023.01.11.	지역주택조합 제도 안내
8	강서구	2022.07.26.	지역주택조합 가입시 유의사항, 지역주택조합 현황 및 추진절차
9	구로구	2022.01.14.	지역주택조합제도 궁금하시죠, 지역주택조합사업 일반적인 추진 과정, 지역주택조합 가입 시 유의사항, 지역주택조합 사업 질의응답, 지역주택조합 모집신고 및 조합설립인가 현황
10	영등포구	미표기	지역주택조합 사업이란? (요건, 조합원자격, 토지확보요건, 주요피해사례, 조합원 모집시 불법·위반사례, 유의사항), 지역주택조합현황
11	동작구	2023.01.05.	지역주택조합 사업이란?(조합원자격, 주요피해사례, 유의사항, 주의사항), 추진절차, 추진현황, 지역주택조합 바로알기)
12	관악구	2021.08.20.	지역주택조합 사업, 추진절차, 추진현황, 피해사례 및 유의사항
13	송파구	2022.12.16.	지역주택조합사업 개요, 지역주택조합사업 현황
14	강동구	2021.11.10.	지역주택조합사업 꼼꼼히 살피고 신중히 가입하세요 (제도 및 설명자료, 피해방지 안내문)
15	광진구	2020.10.08	광진구 지역주택조합 유의사항 안내문