

# 서울특별시 주택 조례 일부개정조례안 심사보고

의안 번호	575
----------	-----

2023. 04. 27.  
주택공간위원회

## I. 심사경과

- 제안일자 및 제안자: 2023. 3. 15. 박유진 의원 대표발의
- 회부일자: 2023. 4. 3.
- 상정 및 의결일자
  - 제318회 임시회 제3차 주택공간위원회 (2023. 4. 27. 상정·의결)

## II. 제안설명 요지 (박유진 의원)

### 1. 제안이유

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

### 2. 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)

### Ⅲ. 검토보고 요지 (오정균 수석전문위원)

○ 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

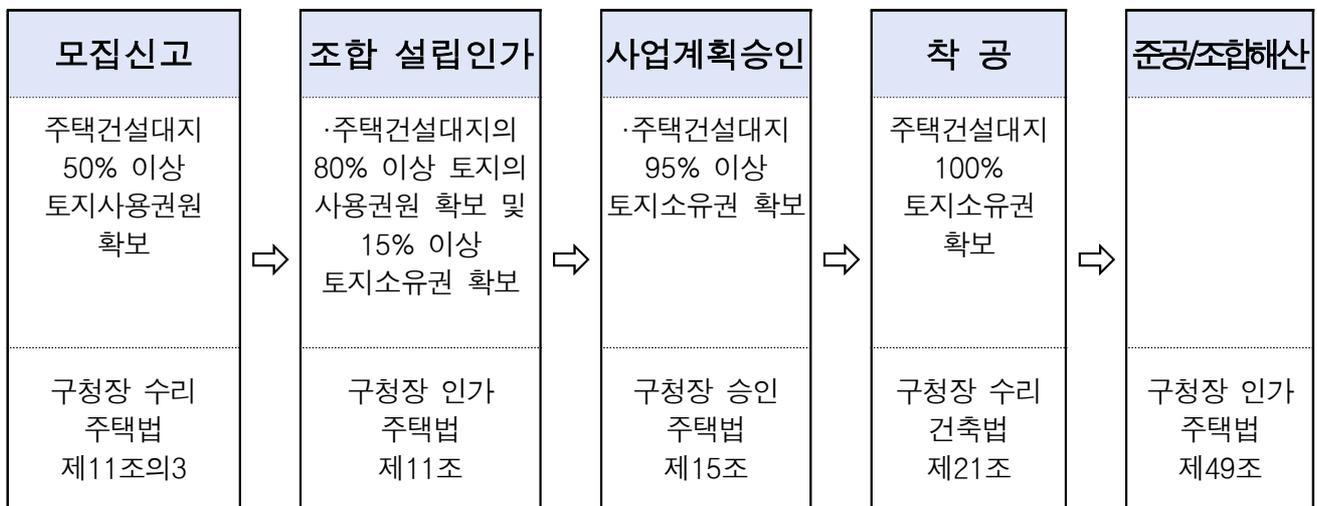
○ 지역주택조합 사업은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 등1)에 6개월 이

1) 「주택법」 제2조(정의)

상 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(검토보고서 붙임1. 참조).

<지역주택조합 사업의 추진절차>



자료: 공공주택과 내부자료 인용

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

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	조 합 원 모집신고	조 합			
			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, 포류, 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.

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'

- 이에 서울시와 15개 자치구는 지역주택조합 사업 관련 정보를 홈페이지4)에 게시하고 있는데(검토보고서 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·배포5)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”6)을 의미하는

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.

바, 개정안의 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 지침) ① 시장은 「주택법」 제2조제11호가목에 따른 지역주택조합 가입 신청자의 권리보호 및 피해 예방을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역주택조합 가입 지침(이하 “지침”이라 한다)을 제작하여 배포하여야 한다.</p> <p>1. 지역주택조합 가입 절차 및 방법</p> <p>2. 지역주택조합 가입 유의 사항</p> <p>3. 지역주택조합 관련 피해 사례</p> <p>4. 그 밖에 지역주택조합 가입에 필요한 정보</p> <p>② 시장은 제1항에 따라 제작된 지침이 「주택법 시행규칙」 제7조의4제1항제1호에 따른 자치구 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 구청장과 협의하여야 한다.</p>	<p>제4조의2(지역주택조합 가입 안내서) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>----- 지역주택조합 가입 안내서(이하 “안내서”라 한다)를 -----</p> <p>-----.</p> <p>1. ~ 4. (개정안과 같음)</p> <p>② -----</p> <p>----- 안내서가 -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</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 하

6) 법제처(2023), 행정규칙 입안·심사 기준, p.3.

여금 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.

#### IV. 질의 및 답변요지 : 생략

#### V. 토론요지 : 없음

#### VI. 수정안의 요지

- 안 제4조의2의 제목 중 “지역주택조합 가입 지침”을 “지역주택조합 가입 안내서”로 변경함.
- 안 제4조의2제1항 중 “지역주택조합 가입 지침(이하 “지침”이라 한다)을”을 “지역주택조합 가입 안내서(이하 “안내서”라 한다)를”로 수정하고, 같은 조 제2항 중 “지침이”를 “안내서가”로 변경함.

#### VII. 심사결과 : 수정안 가결(출석위원 전원 찬성)

#### VIII. 소수의견 요지 : 없음

# 서울특별시 주택 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 575
----------	-----------

제안일자 : 2023. 04. 27.

제안자 : 주택공간위원장

## 1. 수정이유

- 안 제4조의2의 제목 중 “지역주택조합 가입 지침”과 안 제4조의2제1항 중 “지역주택조합 가입 지침(이하 “지침”이라 한다)을”에서 정한 ‘지침’은 행정규칙의 한 유형으로 “행정조직 내부에서 또는 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 조직이나 업무처리와 절차·기준 등에 관하여 발하는 일반적·추상적 규율”을 의미하는바, 개정안의 입법 취지를 고려할 때, ‘지침’을 ‘안내서’로 수정하는 것이 바람직하겠음.

## 2. 수정의 주요내용

- 안 제4조의2의 제목 중 “지역주택조합 가입 지침”을 “지역주택조합 가입 안내서”로 함.
- 안 제4조의2제1항 중 “지역주택조합 가입 지침(이하 “지침”이라 한다)을”을 “지역주택조합 가입 안내서(이하 “안내서”라 한다)를”로, 같은 조 제2항 중 “지침이”를 “안내서가”로 함.

# 서울특별시 주거 기본 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 주택 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제4조의2의 제목 “지역주택조합 가입 지침”을 “지역주택조합 가입 안내서”로 변경한다.

안 제4조의2제1항 각 호 외의 부분 본문 중 “지역주택조합 가입 지침(이하 “지침”이라 한다)을”을 “지역주택조합 가입 안내서(이하 “안내서”라 한다)를”로 하고, 같은 조 제2항 중 “지침이”를 “안내서가”로 한다.

## 수정안 조문 대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제4조의2(지역주택조합 가입 지  <b>침</b>) ① 시장은 「주택법」 제2  조제11호가목에 따른 지역주  택조합 가입 신청자의 권리보  호 및 피해예방을 위하여 다  음 각 호의 사항이 포함된 지  역주택조합 가입 <b>지침</b>(이하  <b>“지침”이라 한다</b>)을 제작하여  배포하여야 한다.</p> <p>1. 지역주택조합 가입 절차  및 방법</p> <p>2. 지역주택조합 가입 유의사  항</p> <p>3. 지역주택조합 관련 피해사  례</p> <p>4. 그 밖에 지역주택조합 가입에  필요한 정보</p> <p>② 시장은 제1항에 따라 제작  된 <b>지침</b>이 「주택법 시행규  칙」 제7조의4제1항제1호에  따른 자치구 인터넷 홈페이지  에 게시될 수 있도록 구청장  과 협의하여야 한다.</p>	<p>제4조의2(지역주택조합 가입 안  <b>내서</b>) ① -----  -----  -----  -----  ----- <b>지</b>  <b>역주택조합 가입 안내서</b>(이하  <b>“안내서”라 한다</b>)를 -----  -----  1. ~ 4. (개정안과 같음)</p> <p>②-----  -- <b>안내서가</b> -----  -----  -----  -----  -----.</p>

## 서울특별시 주택 조례 일부개정조례안

서울특별시 주택 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조의2를 다음과 같이 신설한다.

제4조의2(지역주택조합 가입 안내서) ① 시장은 「주택법」 제2조제11호가 목에 따른 지역주택조합 가입 신청자의 권리보호 및 피해예방을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역주택조합 가입 안내서(이하 “안내서”라 한다)를 제작하여 배포하여야 한다.

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

② 시장은 제1항에 따라 제작된 안내서가 「주택법 시행규칙」 제7조의4제1항제1호에 따른 자치구 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 구청장과 협의하여야 한다.

### 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 신 · 구조문대비표

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