
지역주택조합 피해예방 및 사업정상화 방안

2026. 4.

국 토 교 통 부

||| 목 차 |||

I. 지역주택조합 개요 및 사업현황	1
II. 주요 문제점	2
III. 피해방지 및 정상화 추진방안	3
IV. 과제별 세부 추진계획	18

I. 지역주택조합 개요 및 사업현황

1 제도개요

- **(개요)** 일정 지역에 거주하는 무주택자·1주택자(85㎡ 이하)들이 조합을 결성, 사업주체로서 토지를 매입, 자가 주택을 마련하는 제도
 - 주택건설사업자 등록없이 사업추진이 가능하고 분양제도에 대한 특례*가 적용되는 만큼, 인허가 및 조합원 자격 등을 엄격히 제한
- * 주택건설사업자 등록(×), 청약통장 및 청약경쟁 불필요, 전매제한 등 규제 미적용
- **(연혁)** '87년 제도 정립 이후 제도보완, 규제강화 등을 거치면서 운영중
 - * 사업승인 토지확보 완화(100→95%, '09), 조합인가 토지확보 강화(사용권원 80%, '16), 조합원 모집신고 신설('17), 모집신고(사용권원 50%)·조합인가(소유권 15%) 요건 강화('20) 등

2 사업현황

- **(조합현황)** 최근 5년 기준 '23말까지는 지속 증가하였으나 소폭 감소, '24년말 기준 총 618개 조합 운영중(약 36만세대, 조합원 수 약 26만명)
 - * ('20) 573개소 → ('21) 599개소 → ('22) 618개소 → ('23) 644개소 → ('24) 618개소
- 모집단계에 있는 조합이 전체의 51.2%(316개소), 조합인가 22.0%(136개소), 사업계획승인을 받은 조합이 27%(166개소)
- **(신규 인허가)** 인허가(모집신고·조합인가·사업인가) 전수는 '22년 167건 이후 감소 추세이며, 단계별로는 모집신고가 가장 큰 폭으로 감소
 - * '20~'24간 모집신고(90→36건, △60%), 조합인가(34→15건, △56%), 사업인가(34→20건, △41%)



II. 주요 문제점

- ◆ 지역주택조합은 주택부족 상황에서 **대안적인 주택 공급수단***으로 도입·운영되어 왔으나, **높은 불확실성**과 **조합원 권익침해 등 한계** 직면
 - * 연간 주택 인허가의 약 4.9%(2.7만호), 준공기준 약 4.2%(1.9만호) 차지(최근 10년 평균)
- 토지확보 없이 착수되는 사업구조상 ①**사업지연**과 ②**과도한 추가분담금**이 발생하여 성공률이 낮고, ③**불투명성**과 **비리문제** 등 **리스크가 매우 높음**

- (**낮은 진입장벽**) 토지의 사용권원만 확보하면 조합원 모집이 가능하여 추진주체는 실질적인 노력없이 조합원만 모집, 자금편취 등 부작용
- (**낮은 성공가능성**) 사업추진 단계별로 토지를 지속적으로 매입해야 함에 따라 매입이 장기화되며 사업지연·중단 사례가 빈번
 - * 전체 618개 조합중 조합설립이 되지 않은 '모집신고'단계가 316개소(전체의 51.2%)
- 사업을 주도하는 업무대행사에 대한 통제·관리수단이 미비하여 비전문업체 난립으로 인해 사업추진 동력 약화, 자금누수 발생
- (**금전적 피해**) 사업기간 장기화로 인한 토지 매입가격 및 금융비용 상승 등으로 당초 분담금을 크게 상회하는 추가분담금 발생
 - 업무대행비 등 초기 비용이 과도하게 지출되어 사업종결·가입 탈퇴 시 과도한 분담금 납입액 손실 발생
- (**조합운영의 불투명성**) 형식적인 정보공개, 수의계약 등 감감이 운영으로 비리·횡령이 발생하고, 총회를 통한 의결권 행사도 제약*
 - * 조합원명부 제한적 공개, 거주지 분산 등으로 직접참석 애로(대리인 의결권 미인정) 등
- (**불공정 계약**) 조합의 전문성 부족, 유착 등으로 각종 계약 및 증액협상 등에서 불리한 위치에 놓여 사업비가 비합리적으로 증가*
 - * 일부 시공사는 입주직전에 공사비 증액을 요구, 미수용시 유치권 행사 등 조합원 압박

⇒ **운영실태점검, 조합 이해당사자·전문가 의견수렴, 연구용역** 등을 통해 문제점을 구체적으로 파악하고, 실효성 있는 **개선방안 검토**

Ⅲ. 지역주택조합 피해예방 및 사업정상화 추진방안

- ◆ 부실 지역주택조합 사업의 신규 추진을 원천 차단하기 위해 신규사업 진입기준을 대폭 강화('25.10.17 기 발표)
- ◆ 기 추진 중인 정상 사업장은 신속한 인허가 등 조속한 추진을 지원하고, 관리·감독 강화 등을 통해 부실 사업장에서의 추가 피해 최소화

1 토지확보 지원 등을 통한 정상 사업장의 추진속도 제고

- ◆ 토지 확보 어려움, 조합원 결원으로 인한 사업지연 요인을 최소화하여 정상 사업장의 성공 가능성 및 추진 속도를 제고

① 사업인가 토지확보 기준 완화

- (현행) 사업인가를 받기 위한 토지확보 요건이 매우 높아(95% 이상 소유권) '알박기'에 취약하고 소수 필지 미확보 시에도 사업이 장기화

* 소수 토지주(5% 이상)가 매매거부, 과도한 가격요구 시 토지비 급증·사업지연

- 특히, 사업인가 이후 매도청구권이 부여되나, 인가 기준이 높아 실행조건을 달성하지 못해 실질적인 매도청구 기회도 얻지 못하는 상황

< 유사 주택건설사업 토지확보 기준 비교 >

주택사업	지역주택조합	일반 주택건설사업	재개발사업
사업인가 기준	■ 95% 이상 소유권	■ 80% 이상 사용권원	■ 토지소유자 3/4, 토지면적 1/2 동의
토지확보 방식	■ 5% 매도청구권	■ 20% 매도청구권	■ 100% 토지수용

- (개선) 사업승인을 위한 토지 소유권 확보기준을 일반 주택건설사업과 동등한 수준으로 완화(95→80%)하고,

- 잔여 토지(10년 內 소유토지)에 대하여는 매도청구권 부여

<추진단계별 토지확보기준>

구분		모집신고	조합설립인가	사업계획승인
현행		사용권원 50%	사용권원 80% 토지소유권 15%	토지소유권 95%
개선	기존조합*	사용권원 50%	사용권원 80% 토지소유권 15%	토지소유권 80%
	신규조합**	토지매매계약 80%	토지매매계약 65% 토지소유권 15%	토지소유권 80%

* 법률 개정 이전 모집신고된 조합 ** 신규조합에 대한 모집신고 요건 강화(주택법 개정 중) 이후 적용

② 토지소유자 조합가입 특례 마련

- (현행) 토지소유자가 조합원 자격요건*을 충족하지 못하는 경우 조합가입이 불가능하여 매매협약이 어렵고 매입비용도 상승

* 조합인가 신청일 기준 ①무주택(85㎡↓ 1주택 포함) 세대주 ②당해지역 6개월 이상 거주

- 실거주 소유자는 사업추진을 위한 매도청구 시 내몰림 등 주거 상실 피해

- (개선) 사업계획승인 신청 前 토지양도 소유자에 대한 조합가입 특례*를 통해 재정착 지원 및 사업추진 협조 유도

* 사업예정지 내 자가주택 거주자에 한하여 85㎡ 이하 1주택 요건 미적용

- 단, 투기방지 및 지분쪼개기 등 악용사례 방지를 위해 모집신고 신청일 기준으로 주택보유(2년 이상) 및 거주(1년 이상) 요건 부여

③ 사업 추진주체 소유토지 매도청구 허용

- (현행) 업무대행사나 시공사가 사업예정 부지를 先 취득하고 고가에 매각 또는 협의지연을 통해 부당이익* 편취하는 사례 발생

* 대행계약 및 도급계약 체결 시 본인들에게 유리한 조건 요구 등

- ▶ (사례1) A조합은 조합설립인가(‘21.9) 후 현재까지 약 82% 소유권을 확보하였으나, 시공사(예정사)가 소유토지 6.6%의 소유권 이전을 지연하여 사업지연 발생
- ▶ (사례2) B조합은 사업대지 중 약 90% 소유권을 확보하였으나, 前 업무대행사 대표의 가족이 9%의 소유권을 확보한 채 과도한 토지대금을 요구

- ☐ (개선) 업무대행사 및 공동시행자와 그 특수관계인이 소유한 토지*는 사업인가 후 매도청구 특례(10년 초과 소유 잔여토지 포함) 신설

* ① 대표자 또는 법인이 소유한 토지
 ② 대표자의 배우자와 그 직계 존·비속이 소유한 토지
 ③ 대표자의 배우자와 그 직계 존·비속이 대표자로 있는 법인이 소유한 토지

4 조합원 결원 시 충원기준 합리화

- ☐ (현행) 조합원 자격요건(세대주, 거주기간 등)을 최초 조합설립인가 신청일 기준으로 판단, 결원 발생 시 추가모집 애로(신규 세대주전입자 가입불가)

* 사업 장기화 시 現 기준으로 조합원 추가 모집 애로 ⇒ 금융비용 증가, 추가분담금 발생

- ☐ (개선) 조합원을 충원*하는 경우에 한정하여 조합원 자격요건 판단기준일을 '조합가입 신청일'로 완화

* 조합원 사망, 조합원 탈퇴 및 자격상실, 주택건설 예정세대수 변경 등 예외적인 경우에만 충원 가능하도록 규정 중

2 조합 운영의 투명성 및 분쟁 예방 기능 강화

- ◆ 자금의 집행, 계약체결, 업무대행 등 사업 전반의 투명성과 공정성을 높여 자금유용을 원천차단하고 공정한 계약관계 정립

1 업무대행사 관리강화

- ☐ 업무대행사 등록제 도입

- (현행) 업무대행사에 대한 별도의 등록 및 자격기준이 없어 전문성이 낮은 부실업체가 난립하고, 관리·제재의 실효성도 부족

구분	주택조합 대행업체	정비사업전문관리업체
등록요건	·별도의 등록기준 없음 * 공인중개사법 등 개별법 등록업체	·자본금, 기술인력, 사무실 등 법정요건 충족 후 시·도 등록
제재기준	·주로 시정명령, 과태료 위주	·영업정지, 등록취소 등

- **(개선)** 업무대행사 등록기준을 마련하여 부실업체의 시장 진입을 원천 차단하고, 등록취소 등 강력한 제재수단도 마련

① (등록제) 자본금·전문인력·사무실 등 일정 수준의 재정능력과 전문인력 등을 갖춘 경우만 업무대행사 등록 허용

* 기존 대행업무계약이 체결된 대행사는 등록 유예기간(1년) 부여 → **미등록시 패널티 부여**

<업무대행사 등록제 도입 적용기준>

유형	적용
▶ 시행 전 대행계약	시행 후 1년 이내 미등록시 조합이 계약해지 가능
▶ 시행 후 대행(재)계약	등록된 업체와만 계약체결
▶ 시행 후 신규 모집신고	미등록 업체와 계약체결 시 모집신고 거부 및 수리 취소

② (제재수단) 법령위반 등 적발* 시 등록취소·업무정지 등 행정조치

* 예시) 부정등록 및 기준미달, 고의과실로 조합 재산손실, 주택법 위반, 명령처분위반 등

③ (관리강화) 임직원에 대한 윤리 및 직무교육 의무화(연 1회 이상), 형벌 적용 시 공무원 의제

< 업무대행 주요 개선내용 >

구분	현 행	개 선
등록의무	·별도의 등록의무 없음 * 공인중개사법 도시정비법 등 개별 등록	· 업무대행사 등록 (주택법) *단, 신탁업자가 자금신탁업무만을 대행하는 경우에는 등록 예외
수행업체	·주택건설사업자, 부동산중개업자, 정비사업전문관리업자, 부동산 개발업자, 신탁업자	· 지역주택조합 업무대행업자
자격기준	·자본금(5억원, 개인 10억)	· 현행+기술인력*, 사무실 *상근 전문인력 5인 이상(건설기술자, 변호사, 회계사, 감정평가사 등)
제재기준	·직접적인 제재수단 부재	· 영업정지, 등록취소 등
관리·감독	·직접적인 관리규정 부재	· 임직원 결격사유 및 교육의무, 형사처벌 시 공무원 의제

□ 표준업무대행계약 활용 이행력 제고

- (현행) “표준업무대행계약서*”를 마련하여 권장중이나, 법적 근거 미비로 초기 대행비 선취 등 업무대행사에게 유리한 계약체결 만연

* 사업 성공과 연동지급, 조합원 수 감소 시 대행비에서 정산, 손해배상책임 등 규정

< 업무대행 대가 지급기준, 표준업무대행계약서 >

조합설립인가	사업계획승인	공사착공	사용검사완료	조합청산
20%	20%	20%	20%	20%

- (개선) 법률에 표준대행계약서에 관한 명시적 근거를 마련하고, 계약서 공개* 시 활용여부 표기 의무도 부여 * 계약서 공개의무(법 제12조)

② 공사비 분쟁 등 조합-시공시간 갈등 최소화

□ 공사비 검증제도 도입

- (현행) 시공사의 공사비 증액 요구시 조합은 적정성 확인이 어렵고, 분쟁 장기화시 사업지연 우려 등으로 수용할 수 밖에 없는 상황

* (분쟁현황조사, 6.20~7.4) 분쟁조합 187곳 중 11곳에서 공사비 관련 분쟁 확인

- (개선) 일정요건*에 해당하는 경우 전문기관 공사비 검증 의무화, 분쟁 발생 시에는 지자체가 직접 검증요청 허용

* ①조합원 20% 이상 요청, ②최초 공사비 대비 5% 이상 증액, ③증액공사비 대비 3% 이상 증액

- 검증결과 공개, 이견 시 건설분쟁조정위원회* 조정신청 근거도 마련

* 건설공사 관계자간 분쟁조정(건설산업기본법), 당사자 합의 시 재판상 화해 효력 발생

□ 공사비 산출근거 제출 의무화

- (현행) 계약서상 총액만 명시되고 구체적인 산출근거가 부재하여 공사비 적정성 검토가 곤란하고, 조정기준도 불명확*

* (특별합동점검, 7.11~8.22) 계약서 상 공사비 증액근거 및 사유 등이 없음에도 시공사가 단순 물가상승 등을 이유로 증액요구

- (개선) 공사 계약체결 시 산출내역서(단가·물량내역서, 설계도면 등) 제출, 공사비 조정기준(사유·시점·범위 등)을 명확하게 명시하도록 하고,

- 증액 요청 시 검증자료* 제출 의무화 * 변동사유서, 변동 전·후 세부내역서 등

3 조합의 사업권한 강화

□ 경쟁입찰 도입

- (현행) 업무대행사·시공사를 대부분 수의계약*으로 선정하여 특정업체와의 유착 가능성이 높고, 불공정 계약 및 과도한 사업비용 증가 우려

< 지역주택조합 주요 계약업체 선정방법 >

	공개모집	복수견적	단독수의
업무대행사	0.9%	7.3%	91.8%
시행(공)사	2.7%	19.1%	78.2%

* 110개 지역주택조합 조합장·발기인 대상 설문조사 결과(10.16 ~ 11.3)

- (개선) 주요 계약 체결 시 경쟁입찰(입찰공고)을 원칙으로 하고, 유찰 등 불가피한 경우*에 한하여 수의계약 허용

* 2회 이상 유찰, 공동사업시행자와의 시공계약, 소액사업 등

□ 조합 단독시행 허용

- (현행) 공동사업주체만 시공가능하여 계약체결 시 시공사 선택권이 제한되고, 시공계약·공사비 증액 시 불공정한 계약관계가 형성

< 주요 불공정 도급계약 사례 >

- ▶ (도급계약 범위) 일반적인 도급범위에 포함되는 공정(파일공사 등) 제외, 추후 증액반영
- ▶ (부당조건) 지체상금 총상한금액 명시, 공사비 절감사유 발생해도 감액 불인정
- ▶ (관할법원) 도급계약 관련 소송 시 전속적 관할법원 특정

- (개선) 주택건설사업자 등록없이 조합 단독으로 사업시행을 허용하고, 단독·공동시행 여부를 조합설립인가 이후 총회의결을 통해 결정

< 기존 공동시행협약 체결된 조합의 적용기준 >

구분	신규 모집신고 조합	추진중인 조합*	
		모집신고 단계	조합인가 단계
단독시행	적용	총회의결	총회의결
경쟁입찰	적용	총회의결	총회의결

* 조합설립인가 이후 총회의결을 통해 기존 협약 유지여부 결정

4 자금관리 투명성 및 정보공개 강화

□ 조합자금 감시기능 강화

- (현행) 신탁계약을 통해 자금이 별도 관리되나, 구체적인 사용내역이나 금액이 조합원에게 공개되지 않아 자금누수 등 감시한계

* 조합이 자금인출시 포괄적인 명목('업무대행비', '조합운영비' 등)으로 인출·사용 중

- 사업단계별로만 회계감사를 받도록 하여(全 사업기간 중 총 3회) 회계부실이나 자금유용 발생 시점에 즉시성 있는 감시가 곤란

- (개선) 자금 인출시 사용목적과 금액을 구체화하고 인출·사용내역 조합원 공개(상세자료 미공개 시 인출제한), 회계감사 횟수도 확대*

* 현행 + 조합원 20% 이상이 회계감사를 요구하는 경우 추가

< 자금 인출·사용내역 공개 개선 >

	자료 작성주체	공개 주체	공개내용		
			인출·사용목적	지급대상자	증빙서류
현행	조합	조합	업무대행비	업무대행사	없음
개선	신탁사(인출내역) 조합(사용내역)	조합	토지매입비(00번지 등) 00용역 기성금	토지소유자명 용역업체명	매매계약서 사본, 세금계산서 등

* 신탁사가 인출내역을 조합에 제공하고, 조합은 제공받은 자료 그대로 조합원에게 공개

□ 조합원의 정보 접근권한 강화

- (현행) 정보공개 대상이 포괄적으로 명시*되어 조합이 자의적으로 공개범위를 축소하거나 중요정보를 누락하여 공개

* 조합원 명부, 용역업체 선정계약서, 월별 자금 입출금 명세서 등

- ▶ (사례1) 조합원들이 조합의 부정행위 대응을 위한 임시총회 개최를 위해 조합원 명부를 요구하였으나, 개인정보를 이유로 전화번호 등 주요정보는 제외하고 공개
- ▶ (사례2) 조합원이 조합임원 급여, 판공비 등 운영비의 상세한 지출내역(수취인, 지출사유 등)을 요구하였으나, 월별 총액만 공개

- 사업추진 관련한 자료를 홈페이지 등에 공개*하도록 하고 있으나, 조합원들은 공개방법이나 공개시기 등을 알지 못해 정보에서 소외

* 조합설립 이전에는 발기인 등이 조합가입신청자에게 공개 의무 부여 중

○ **(개선)** 조합원이 정보공개 청구 시 공개되는 자료의 범위를 구체화*

* 조합원 명부→ 주민번호·주소 외 공개 / 월별 자금입출금 내역→ 월별 자금입출금 세부내역

- 사업 진행과정을 상시 확인할 수 있는 관리시스템* 운영근거 마련 등 감감이 운영 방지

* 시·도별 정비사업 정보공개를 위한 자체 정보시스템(예시: 서울시 '정보몽땅 등) 활용

- 홈페이지 등 자료 공개 시, 공개대상의 목록 및 개략적인 내용, 공개장소, 열람·복사 방법 등을 사전에 서면으로 통지 의무 신설

< 사전 정보공개 서면통지(매 분기) >

공개목록	공개장소	열람·복사방법
■ 의무 공개 자료목록 * 조합규약 등 의무대상 자료 (법 제12조제2항)	■ 인터넷*(홈페이지 등) 또는 우편 * 홈페이지(카페) 주소 및 접속 방법 등	
■ 열람·복사요청 자료목록 * 의무공개 자료+조합원 명부 등 (법 제12조제3항)	■ 조합사무실 내 비치장소	■ 신청양식 및 청구방법*, 소요비용 및 기간 등 * 이메일, 팩스, 직접방문 등

5 조합임원 자격기준 강화

□ **(현행)** 조합임원이 주택법을 위반*하여 처분을 받더라도 그 직위를 유지할 수 있어 의무 이행력 저하 및 위법행위 반복

* 업무대행자 선정 및 자금 신탁의무(제11조의2), 사업 정보공개의무(제12조) 등

○ 조합 사업의 주요 이해관계자인 업무대행사, 시공사 임직원의 친족이 조합임원이 되어 불공정 계약 및 특혜 등 비위 상존

□ **(개선)** 조합임원 결격사유를 확대*하여 위법행위자 등 부적격자 제한

* ① 주택법을 위반하여 벌금형(100만원 이상) 선고받고 10년이 지나지 않은 자

② 업무대행사 및 시공사 임직원의 배우자 및 임직원과 배우자의 직계존비속, 형제자매

3 조합원 의결권 및 권익보호 강화

◆ 총회 의사결정 참여 확대 및 의결의 투명성을 제고하고, 조합가입·조합 해산 등 절차 개선을 통해 조합원 권익 및 재산권 보호

1 온라인 총회 및 전자의결 활성화

□ (현행) 주택조합은 거주지가 분산되어 조합원들의 직접적인 의사결정 참여가 어렵고, 광범위한 대리의결로 조작 논란 등 투명성도 낮음

* 감염병 예방을 위해 집합제한 조치된 경우만 전자적 방법으로 총회개최·의결 규정

○ 특히, 총회 개최 시 장소대여, 인력동원 등 막대한 비용이 소요되고, 개최되더라도 정족수 미달로 총회가 무산되는 경우 빈번

사업종결 총회		중도해산 총회	
대상	미개최	대상	미개최
224	99(44.2%)	86	47(54.7%)

* 사업 장기화 시 사업종결 및 조합해산 결정을 위한 총회소집 의무(법 제14조의2)

□ (개선) 온라인 총회 및 전자의결 도입을 통해 조합원들의 참여 활성화, 대리인 인정범위를 엄격하게 제한하여 의사결정 투명성도 제고

○ 전자의결에 대한 공정·신뢰성을 높이기 위해 부정행위(위·조작 등)에 대한 처벌규정도 마련

구분	현행	개선
총회방식	▶ 현장총회 * 감염병 발생시 온라인 총회 허용	▶ 현장총회와 온라인 총회 병행 * 감염병 발생시 100% 온라인 총회
의결방식	▶ 서면결의 * 온라인 총회 시 전자투표 허용	▶ 서면결의와 전자투표 병행 * 온라인 총회 시 전자투표 허용
대리인*	▶ 성년자 ▶ 정족수 인정, 직접참석 불인정	▶ 성년자(배우자, 직계 존비속, 형제자매) ▶ 정족수 및 직접참석 인정
벌칙	▶ 형법(업무방해죄) 적용	▶ 주택법 별도 규정

2 총회 의결기준 강화

□ 총회의결 법률로 상향 및 위반시 처벌규정 도입

- (현행) 자금의 차입, 계약체결 등 중요사항은 반드시 총회의결을 거치도록 하고 있으나, 위반 시 행정처분(시정명령 등) 외 제재수단 부존재

* (특별합동점검, 7.11~8.22) 총 위반사항 1,168건 중 총회의결사항 미준수 122건(10.4%)

- (개선) 총회의결사항을 법률로 상향(現 대통령령)하고, 벌칙 신설*

* (정비사업) 총회의결을 거치지 않고 임의추진 시 2년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금

□ 총회 정족수 상향

- (현행) 의결사항 대부분이 낮은 정족수 기준*으로 처리되어 소수의 출석 조합원 만으로 중요 의사결정이 가능

* 조합해산규약변경(2/3 출석.출석 2/3 찬성), 나머지는 과반수 출석, 출석 과반수 찬성 의결

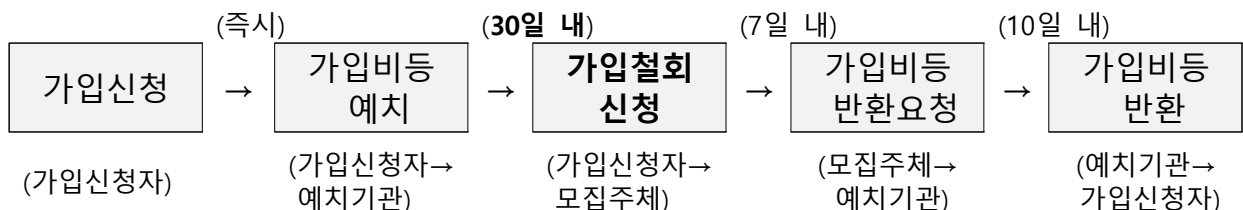
- (개선) 조합원의 재산권에 중대한 영향을 미치는 사항*에 대하여는 의결기준을 강화(2/3 이상 출석, 출석조합원 2/3 이상 찬성)

* ①자금차입, ②조합원별 부담명세, ③사업시행계획 결정·변경

3 조합가입 철회기간 확대

- (현행) 현행 가입 철회기간(30일)은 조합원에게 충분한 검토기간을 제공하지 못하고 철회기회를 상실하게 되어 피해예방에 한계

< 조합 가입신청 철회 절차 >



- (개선) 가입철회기간을 60일로 확대하여 조합원의 충분한 의사결정 기회를 보장하고 부실조합 가입 방지

4 부실조합의 적기 해산 및 완료조합 신속한 해산 지원

- ◆ 부실한 조합의 **무분별한 사업 장기화를 막고**, 사업이 완료된 조합은 **신속한 해산을 유도**하여 조합원 피해 최소화

1 진행중인 부실사업의 종결·해산절차 합리화

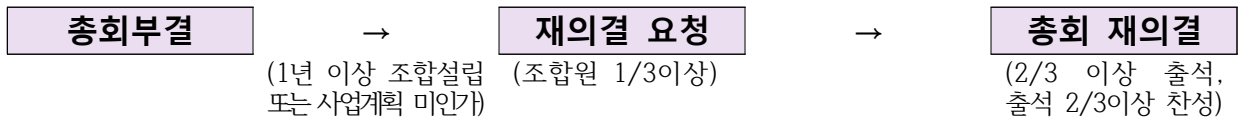
□ 총회 재의결 근거 마련

- (**현행**) 사업장기화* 시 총회의결을 통해 사업종결·조합해산 가능하나, 한 번 부결되면 재의결 기회를 갖지 못해 사업표류, 피해 가중

* (**사업종결**) 모집신고 수리 후 2년內 조합설립 미인가, 가입신청자 2/3 찬성의결 (**중도해산**) 조합설립인가 후 3년內 사업계획 미승인, 조합원 2/3 출석·의결

▶ (**사례**) 조합인가 이후 사업인가를 받지 못해 해산여부를 의결하였으나 부결, 이후 수년째 사업인가를 받지 못하고 있음에도 조합은 기 부결을 이유로 재의결 요청 거부

- (**개선**) 총회부결 이후에도 계속 사업지연 시 재의결 절차 명확화



- 장기 미운영 조합*은 지자체 재량에 의한 취소(청문절차) 근거도 마련

< 지자체 직권 취소 판단기준 예시 >

- ① 6개월 이상 장기간 조합장 등 조합임원과의 연락두절
- ② 조합 사무실이 부존재하거나 폐쇄
- ③ 2회 이상 실적보고서 및 회계감사 보고서 등 제출의무 위반 등

□ 합리적 의사결정을 위한 정보제공

- (**현행**) 사업추진이 불가능한 상태임에도 조합원들이 사업실패를 객관적으로 인지하지 못해 사업 지속 여부에 대한 결정이 지체

< 조합설립인가 후 3년 내 사업계획승인 미인가 조합 해산총회 현황 >

조합 수	총회개최	사업지속 의결	해산 의결
86개	39개	32개	7개

- **(개선)** 사업 추진상태에 대한 주기적인(반기별) 정보제공을 의무화하여 조합원들의 신속하고 합리적인 의사결정을 통한 골든타임 확보 지원

< 주기적 정보제공 개요(예시) >

공개주체	공개방식	공개할 정보
조합	온라인(홈페이지, 카페 등) or 서면통지	조합인허가현황, 토지확보율, 총사업비 대비 조합원 납입액, 잔여 예상 사업비 및 추가분담금, 조합원 가입·탈퇴내역, 소송내역, 행정처분 내역 등

- 장기 정체 중이거나 정상 추진이 어려운 조합은 체계적 관리를 통해 조합원들이 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 지원

부실조합 체계적 관리방안

- ① **(조사평가)** 매년 지자체 전수 실태조사를 통해 지연기간, 토지확보율, 재무건전성 등을 종합 평가
- ② **(정보제공)** 조합원들이 객관적 상황을 인지할 수 있도록 조사결과 통지*
* 조사기관 → 조합(통지의무 부여) → 조합원(인터넷 or 우편)
- ③ **(행정지원)** 해산총회 법률자문, 출구전략 등 컨설팅

□ **확보된 토지권원 상실에 따른 취소근거 마련**

- **(현행)** 조합집행부가 모집신고, 조합인가 당시 확보한 토지를 정당한 사유없이 취소 또는 상실*, 토지확보 요건 미충족으로 사업장기화

< 인·허가 이후 토지확보 요건 미충족 현황 >

구분	모집단계	조합설립인가	
	사용권원 50%	사용권원 80%	소유권 15%
미충족 조합 수 * ()는 대상 조합 수	65개(208개)	20개(97개)	6개(41개)

- **(개선)** 사업계획승인 시까지 사업 단계별 확보한 토지권원(사용권원, 소유권 등)에 대한 임의 변경을 제한하고, 위반시 수리·인가 취소

* (예외) 법원의 판결, 행정계획변경, 기타 지자체장이 인정하는 경우 등

□ 사업종결 총회의결 합리화

- (현행) 사업종결을 위한 총회 의결요건이 높아(전체 2/3 이상 찬성) 다수의 조합원이 중단을 희망하더라도 소수에 의해 사업이 지속되는 문제

구분	정족수	대상사업장	총회개최	의결	%
사업종결	전체 가입신청자 2/3 찬성	224	125	12	9.6

- (개선) 조합원 다수의 실질적 선택권이 보장되도록 사업종결을 위한 총회 의결요건 합리화(전체 2/3 찬성→ 과반수 찬성)

② 사용검사 완료된 조합의 신속해산 지원

- (현행) 사업종료 후 조합해산에 관한 규정이 부존재하여 조합임원 등이 조합을 해산하지 않고 이익금 유용 등 조합원 재산권 피해

* 조합임원 월급 등 불필요한 경비지출, 상가를 분양받은 임원이 조합사무실로 임차 등

- (개선) 사용검사 완료 후 일정기간 이내(1년) 조합해산을 위한 총회 개최를 의무화하고, 미해산 시 조합인가 취소 근거 마련

* (정비사업) 이전고시 후 1년內 해산총회 개최, 정당한 사유없이 미해산시 조합인가 취소

③ 해산총회 소집 요구 주체 확대

- (현행) 사업종결·해산 총회소집 권한이 발기인이나 조합장에게 독점되어 사업실패 책임회피, 분담금 유용 등을 위해 소집을 의도적으로 회피·지연

* 법원의 허가를 얻어 소집가능(조합원 20% 이상 요구, 민법)하나, 조합설립 이전 모집 단계에서는 불명확하고 행정절차 등 소요

- (개선) 조합원(가입신청자) 20% 이상 요구 시 법원 허가 없이도 총회를 소집하고, 총회소집 요구자 대표의 조합장(발기인) 권한 대행 근거 마련

5 관리·감독 및 지원기능 강화

- ◆ 지자체 관리·감독 권한을 강화하고, 조합원 보호 및 원활한 사업추진을 위한 지원체계 마련

1 지자체 관리·감독 강화

□ 상시적 점검체계 마련

- (현행) 지도·감독 권한 외에 점검에 대한 명확한 근거가 없어 조합에서 자료제출 거부 등 비협조로 점검 실효성이 낮음
- (개선) 지자체가 주택조합에 대한 현장조사, 자료제출 등을 요구할 수 있는 법적 근거 마련

□ 관리·감독 대상 확대

- (현행) 행정청의 지도·감독 대상에 사업계획승인을 받지 않은 주택조합은 포함되지 않아 관리 사각지대 발생

☞ 사업계획승인 前 조합은 관리대상이 되는 사업주체에 미해당

* 조합원 모집신고(모집주체) → 조합설립인가(주택조합) → 사업계획승인(사업주체)

- (개선) 지도·감독 대상에 사업주체가 아닌 주택조합(모집주체 포함) 포함

2 주택조합 전담지원기구 신설

- (현행) 주택조합은 전문성이 낮은 일반국민이 사업주체로 참여하여, 토지매입·회계관리·시공 등 사업추진 전반에서 피해가 반복
- (개선) 주택조합 지원(사업성 분석, 회계·법률 컨설팅 등)업무 수행을 위한 전담기구 신설

* 도시정비법에 따른 정비사업은 '정비사업 지원기구' 설치 운영중('19~)

< 정비사업 정비지원기구 운영사례 >

정비사업(도시정비법)	소규모 정비사업(소규모주택 정비법)
한국부동산원, LH	한국부동산원, LH, 국토정보공사, 지방공사

3 전문조합관리인 제도 도입

○ (현행) 전문성이 낮은 조합임원이 설계, 회계 등 전문적인 업무를 수행하면서 조합운영이 부실해지고,

- 집단적으로 사임 또는 해임된 후 새로운 임원을 선출하지 못해 장기간 공백상태로 방치되어 정상적인 조합운영*이 어려운 문제

* 행정행위 주체가 없어 인허가토지확보 등 지연, 업무대행사가 조합 통제없이 사업운영 등

○ (개선) 조합임원의 장기공백이 발생하거나 조합원 요청* 시 지자체가 직접 전문조합관리인** 선정·대행을 통해 조합 운영 정상화

* (요청기준) 조합원 과반수 출석, 출석조합원 과반수 동의

** (자격기준) 변호사회계사건축사 등 전문직, 조합임원 및 정비사업전문관리업 종사자 등

IV. 과제별 세부추진계획

추진과제	추진내용	조치사항	일정
1 토지확보 지원 등을 통한 정상 사업장의 추진속도 제고			
❶ 사업인가 토지확보 기준 완화	▶ 토지소유권 확보비율 80%로 완화	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
❷ 토지소유자 조합가입 특례 마련	▶ 사업지 내 자가주택 거주자 85㎡ 이하 1주택 요건 미적용	「주택법 시행령」 개정	연내
❸ 사업 추진주체 소유토지 매입특례	▶ 업무대행사, 시공사 등 소유 토지는 소유기간 무관 매도 청구 대상 포함	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
❹ 조합원 결원 시 충원기준 합리화	▶ 조합가입 신청일 기준 자격 기준 판단	「주택법 시행령」 개정	‘26.6
2 조합 운영의 투명성 및 분쟁 예방 기능 강화			
❶ 업무대행사 관리강화	▶ 등록제 도입, ▶ 표준 업무대행계약서 근거 마련 등	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
❷ 공사비 분쟁 최소화	▶ 공사비 검증제도 도입	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 공사비 산출근거 제출 의무화	표준공사계약서 개정	‘26.8
❸ 조합의 사업권한 강화	▶ 경쟁입찰 도입	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 조합 단독시행 허용	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
❹ 자금관리 투명성 및 정보공개 강화	▶ 자금 인출·사용 관리강화	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 회계감사 횟수 확대	「주택법 시행령」 개정	연내
	▶ 정보공개 자료 구체화	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 정보제공시스템 운영	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 정보공개 시 사전 통지 의무화	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
❺ 조합임원 자격기준 강화	▶ 결격사유 확대 (주택법 위반자, 업무대행사 임직원 등)	「주택법」 개정안 발의	‘26.5

3 조합원 의결권 및 권익보호 강화

① 온라인 총회 및 전자의결 활성화	▶ 온라인 총회, 전자의결 도입	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
② 총회 의결기준 강화	▶ 총회의결 법률상향 및 제재	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 총회 정족수 상향	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
③ 조합가입 철회기간 확대	▶ 철회기간 60일로 확대	「주택법」 개정안 발의	‘26.5

4 부실조합의 적기 해산 및 완료조합 신속한 해산 지원

① 부실사업의 종결·해산 절차 합리화	▶ 총회 재의결 절차 명확화	「주택법 시행령」 개정	연내
	▶ 장기 미운영 조합 인가취소	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 사업정보 주기적 제공	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 토지권원 상실조합 인가취소	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 사업종결 총회의결 합리화	「주택법」 시행령 개정	연내
② 사용검사 완료조합 신속해산 지원	▶ 1년 이내 해산총회 개최 ▶ 미해산시 인가취소	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
③ 해산총회 소집요구 주체 확대	▶ 조합원 총회소집 권한 부여	「주택법」 개정안 발의	‘26.5

5 관리·감독 및 지원기능 강화

① 지자체 관리·감독 강화	▶ 지자체 실태조사 근거 마련	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
	▶ 지도·감독 대상에 사업인가 前 조합 포함	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
② 주택조합 전담지원기구 신설	▶ 지원기구 설치근거 마련	「주택법」 개정안 발의	‘26.5
③ 전문조합관리인 제도 도입	▶ 운영근거 마련	「주택법」 개정안 발의	‘26.5