

국 민 권 익 위 원 회 의 결

의 안 번 호 제 2015 - 444호

의 안 명 서민 주거안정을 위한 지역주택조합제도 개선방안

대 상 기 관 국 토 교 통 부

의결연월일 2015. 12. 7.

주 문

‘서민 주거안정을 위한 지역주택조합제도 개선’ 권고안을 별지와 같이 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제47조 규정에 따라 국토교통부장관에게 권고한다.

이 유

별지와 같다.

이에 주문과 같이 의결한다.

2015년 12월 7일

위원장 이 성 보

위 원 김 인 수

위 원 곽 진 영

위 원 이 상 민

위 원 최 학 균

위 원 박 창 수

위 원 권 태 성

위 원 이 학 수

위 원 노 재 석

위 원 정 갑 생

위 원 양 재 영

위 원 이 현 수

위 원 김 종 보

위 원 허 용 석

위 원 전 준 경

<별지>



서민 주거안정을 위한 지역주택조합제도 개선방안

2015. 12



국민권익위원회

고충처리 · 부패방지 · 행정심판 · 제도개선

순서

I . 추진배경	1
II . 지역주택조합제도 현황	3
III. 실태 및 문제점	9
① 불특정 다수 대상의 무분별한 조합원 모집 폐해	10
② 무자격 업무대행사 난립	19
③ 조합운영 과정의 불투명성과 조합(원)의 비전문성 ...	24
IV. 제도개선 방안	30
① 조합원 모집과정의 투명성 제고	31
② 업무대행제도 정상화	33
③ 조합운영 투명성 및 조합(원) 전문성 강화	35
V. 조치사항	39

I. 추진배경

- 근거 : 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제27조·제47조
- 국민신문고 민원 : '12년~'15.8월까지 총 210건의 피해민원 접수
- 국정과제 27번 : 주거안정대책 강화

□ 지역주택조합은 무주택자 등의 내 집 마련과 주택공급 촉진을 위해 도입('80년), 저렴한 비용으로 주택구입 기회를 제공하여 주거안정에 기여

- 지역주택조합은 다수의 조합원이 주택건설사업의 시행주체로서 직접 사업에 참여하여 주택을 공급 받는 방식
- 청약통장이 필요 없고, 일반분양주택에 비해 저렴한 가격으로 수요자 선호에 맞는 주택을 간소한 절차로 공급받을 수 있는 제도적 장점

□ 최근 실수요자 위주 주택시장 재편, 재건축·재개발 침체, 관련 규제 완화 등 주택시장 환경변화에 따라 주택조합이 활성화

- 하지만, 주택건설사업에 대한 지식·경험이 부족한 조합(원)이 주체가 되어 사업 전 과정을 시행함에 따른 불확실성과 위험성 내포
- 특히, 조합 설립인가 전까지 법·제도적 한계로 인한 관리·감독의 사각지대 발생 및 이를 악용한 이해관계자*의 무분별한 사익추구 행위로 인해 무주택자 등 서민의 재산적·정신적 피해 확산

* 조합원, 조합, 업무대행사, 등록사업자(시공사) 등

□ 따라서, 사업추진과정에서 발생하는 각종 문제점과 피해 실태 및 그 원인을 분석·검토하여 현실성 있는 제도개선 추진 필요

☞ 추진경과 : 계획수립(6월), 실태조사(7~9월), 공개 토론회(10월), 기관 협의(11월)

〈 언론보도 사례 〉

◆ ‘우후죽순’ 지역주택조합 피해 막을 안전장치 없다 (서울경제, '15.3.30)

최근 지역주택조합이 우후죽순 생겨나면서 조합원 모집 과열양상이 나타나고 있음. 조합설립이 임박했다는 과장 광고, 다주택자에게 편법가입 권유 등 조합원 모집에 열을 올리고 있어, 몇몇 지자체가 공고문을 통해 위험성을 홍보하는 사례마저 나오고 있는 상황. 문제는 지역주택조합이 안고 있는 문제점이 크게 개선되지 않고 있다는 점. 전문가들은 지역주택조합의 문제점으로 토지가 확보되지 않으면 언제든 사업이 중단되거나 사업 지연에 대한 추가분담금 위험이 항상 있다는 점을 지적. 업계관계자는 “책임과 부담이 모두 조합원에게 돌아가지만 분양가가 저렴해 이러한 위험을 과소평가하는 경향이 있다” 라고 언급.

◆ 책임질 이 없는 지역주택조합 광풍 (매일경제, '15.7.9)

문제는 토지매입 등 과정에서 사업이 지연되면 ‘책임자’가 불분명하다는 점. 유명 건설사 이름을 내걸고 조합원을 모집하기도 하지만, 건설사는 ‘예비 시공사’로 선정됐을 뿐 사업지연 때 법적 책임이 없음. 업무추진을 도와주는 대행사에 책임을 물을 수도 없는 상황. 계약하고 돈만 지불하면 몇 년 뒤 아파트가 제공되는 것처럼 불완전 판매되는 실정. 법규가 제대로 정비되지 않아 투자자들은 여전히 제한된 안갯속에 원지도 잘 모르면서 투자를 결정하는 상황으로 내몰리는 셈. 결국 모든 책임은 조합원에게 전가. 현장취재 결과 기존 서울지역주택조합 사업지 가운데 예비조합원들에게 처음 제시한 가격대로 추가 분담금이 없이 단지가 준공된 사례는 없음. 무더기 피해자가 나오기 전에 관련 규정을 정비해야.

◆ 절반 이상 엇어진 지역주택조합 어쩌나 (서울경제, '15.9.7)

서울시에 따르면 올 8월 말 기준으로 조합설립인가를 받은 31곳 중 무려 55%에 가까운 17곳의 사업이 지연되거나 사실상 무산된 것으로 파악되었으며, 주택공급원으로서 역할도 미흡한 것으로 나타났음. 특히 조합 설립 후 10년 이상 사업이 지연된 곳도 8곳에 달함. 노원구 상계수락조합의 경우 1999년 10월 설립인가를 받은 후 현재 까지 사업이 지연되고, 서대문구 홍은대원조합 역시 2001년 1월 조합 설립 후 사업주체가 연락이 두절됐고, 성동구 옥수조합도 2003년 조합 설립 후 토지주 반대에 부딪혀 제자리 걸음.

Ⅱ. 지역주택조합제도 현황

1 지역주택조합제도 의의

- (개념) 일정 지역에 거주하는 다수 구성원이 주택 마련을 위한 조합을 결성, 조합이 주체가 되어 주택을 건설·공급하는 제도
- 동일 9개 광역생활권에 거주하는 무주택 또는 85㎡ 이하 주택 1채를 소유한 세대주인 조합원에게 청약통장 가입여부와 무관히 주택을 공급

< 「주택법」 관련 규정 >

법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. "주택조합"이란 많은 수의 구성원이 주택을 마련하거나 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

시행령 제38조(조합원의 자격) ① 법 제32조에 따른 주택조합의 조합원이 될 수 있는 자는 다음 각 호의 자로 한다.

1. 지역주택조합 조합원의 경우 다음 각 목의 요건에 적합한 자

가. 주택조합설립인가신청일부터 해당 조합주택의 입주가능일까지 주택을 소유하지 아니하거나 주거전용면적 85제곱미터 이하의 주택 1채를 소유한 세대주인 자일 것

나. 조합설립인가신청일 현재 법 제2조 제11호 가목의 지역에 6개월 이상 거주하여 온 자일 것

□ (사업주체 측면에서의 특징) 지역주택조합은 재개발·재건축조합 등 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시정비조합과 같이 다수 조합원으로 구성된 조합이 사업 시행주체라는 점에서 동일

○ 사업 시행주체 입장에서 재건축·재개발의 정비구역지정·고시, 관리처분계획 수립 등의 절차가 불필요하다는 점에서 절차가 보다 간소

< 지역주택조합과 도시정비조합(재개발·재건축조합) 비교 >

	지역주택조합	도시정비조합(재개발·재건축)
법적 근거	주택법	도시 및 주거환경정비법
목적	무주택자 등의 주택마련 및 주택 공급 촉진	토지 등(토지, 건축물, 지상권) 소유자의 주거환경개선
조합원 자격	9개 광역생활권에 6개월 이상 거주하고 있는 무주택 또는 85㎡ 이하 주택 1채를 소유한 세대주	정비구역 내 토지 등 소유자
사업주체	지역주택조합*(비법인 사단)	정비사업조합(공법인)
토지매입	조합원이 납부하는 조합분담금	조합원이 소유한 토지 등
관리처분계획	불필요	필요

□ (주택공급대상 측면에서의 특징) '주택공급대상(구매자) 측면'에서 일정 지역에 거주하는 무주택자 등 비교적 광범위한 불특정 다수가 주택공급대상이라는 점에서 일반 분양주택과 유사

○ 하지만, 토지 미확보 및 사업계획 미확정 상태에서 조합에 가입해 주택공급대상자로서 지위가 확보된다는 점에서 구별

< 지역주택조합과 일반 분양주택 비교 >

	지역주택조합	일반분양주택
법적 근거	주택법	주택법
사업주체	조합(원) * 등록사업자와 공동 시행	건설사, 부동산개발업자 등 시행사
조합원(입주자) 모집 시기	조합 설립인가 전 * 조합 설립인가 후 사업계획승인 신청 전까지 추가 모집 가능	사업계획승인 이후 착공시 * 토지소유권 100% 확보
준공(입주)시기	불확정적 * 조합원 모집부터 통상 4년 이상 소요	입주자 모집시 확정 * 2년 6개월 ~ 3년 정도 소요
조합원(이주자) 자격	9개 광역생활권에 6개월 이상 거주하고 있는 무주택 또는 85㎡ 이하 주택 1채를 소유한 세대주	자격요건 없음 * 청약통장 가입여부 등에 따라 입주자 선정 우선순위 부여 가능

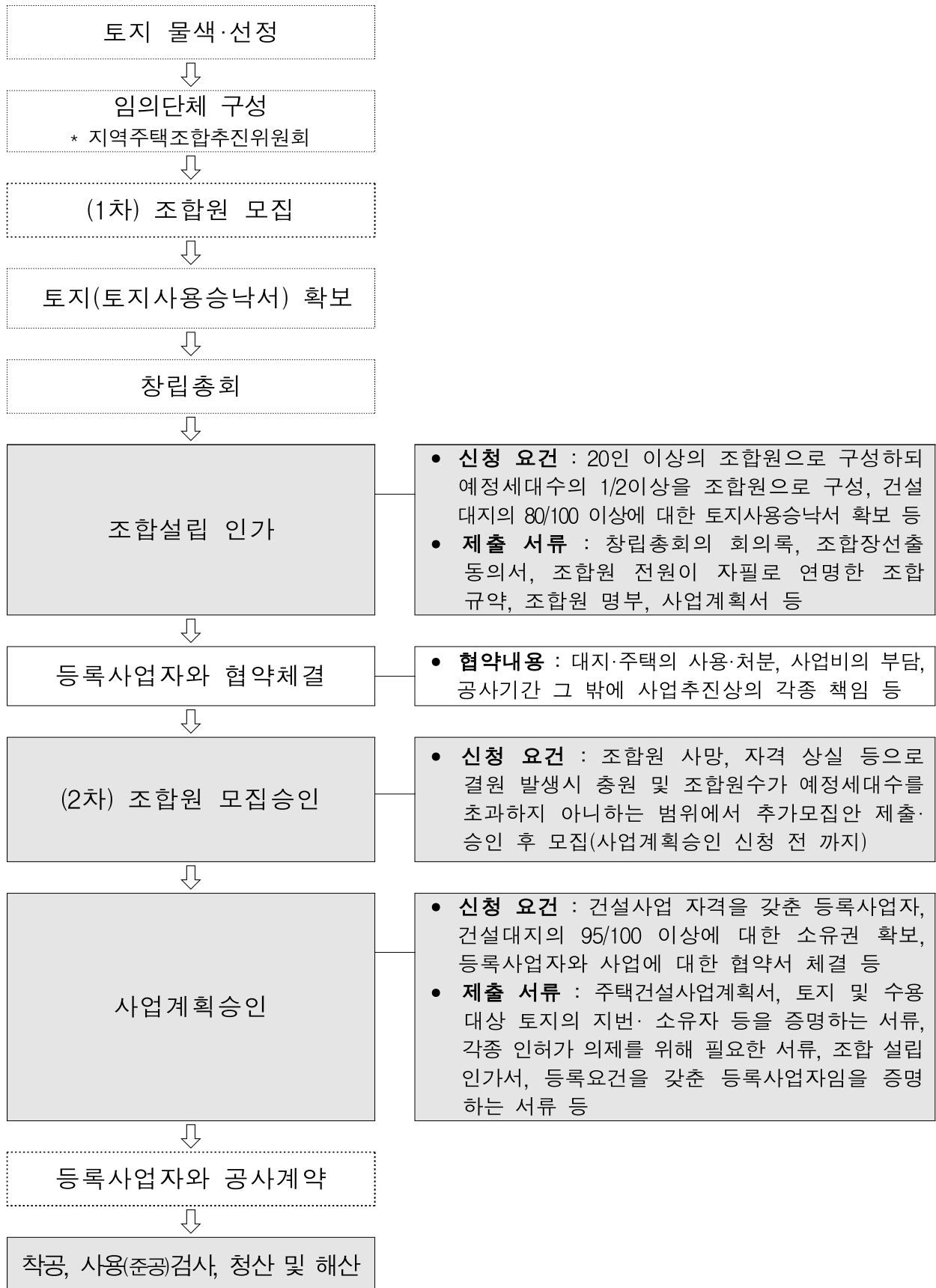
- (장점) 지역주택조합은 조합과 조합원이 사업시행 주체가 되어 주택을 건설하게 됨에 따라 사업시행 이윤을 절감할 수 있어 일반 분양주택에 비해 저렴한 비용으로 주택 마련 가능
- 청약통장 가입여부와 무관하게 조합에 가입할 수 있고, 재개발·재건축조합에 비해 간소한 절차로, 조합원의 선호를 반영한 다양한 형태의 주택 공급이 가능
- (단점) 토지확보, 사업계획이 확정되지 않은 상태에서 조합원 모집 및 조합을 설립하고 있어, 추진과정에서 토지 확보 실패, 사업계획 변경 등으로 인해 추가 부담금이 발생하거나 사업이 지연 또는 좌초될 위험
- 다수의 조합원이 주체가 되어 사업을 시행하는 과정에서 조합원 간 의견대립과 갈등으로 원활한 사업추진이 어렵게 되거나, 조합비 횡령 등 조합 내부비리에 취약

< 지역주택조합 장단점 비교 >

장 점	단 점
● 주택청약통장 불필요 ● 운영·관리 여하에 따라 일반분양 주택보다 가격이 저렴 ● 좋은 입지의 주택마련 기회 및 일반분양보다 양호한 동호수 배정 ● 간소한 절차	● 엄격한 주택조합 가입요건 구비 및 유지 ● 토지매입비 상승, 사업지연에 따른 이자 비용 등 추가 부담금 발생 가능성 ● 사업지연 또는 좌초 위험성 및 既 투자금 미회수 위험 ● 조합원간 갈등 및 조합내부 비리 위험성 ● 대규모 아파트 단지 조성 어려움

2

지역주택조합사업 추진과정



3

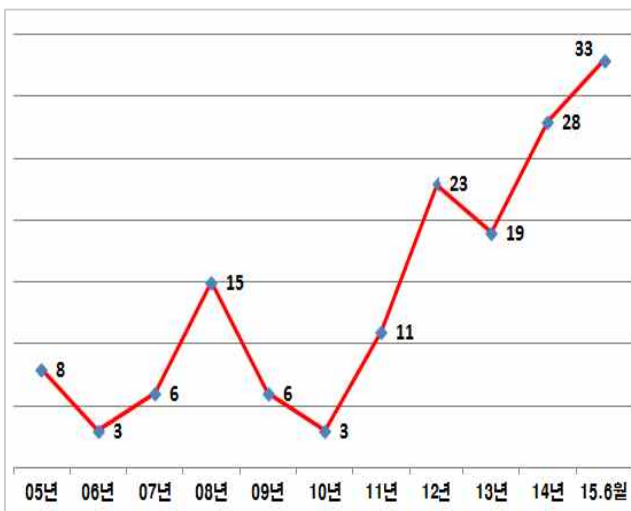
지역주택조합사업 추진현황

* 지자체 제출자료에 근거한 권익위 자체 조사자료 (국토부 관련 통계와 다를 수 있음)

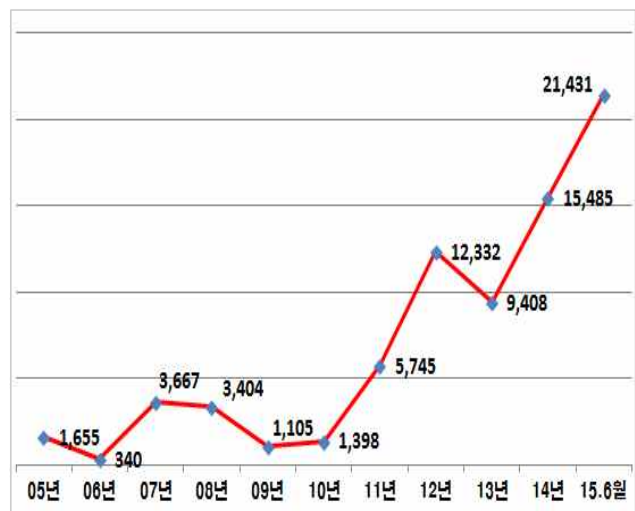
□ '05년 부터 '15년 6월 까지 155개 조합(75,970세대)에 대해 조합설립 인가

○ 특히, '10년을 기점으로 지역주택조합사업이 급격히 증가하기 시작해 '15년 상반기에만 33개 조합(21,431세대)에 대해 조합설립 인가

< 조합수 >



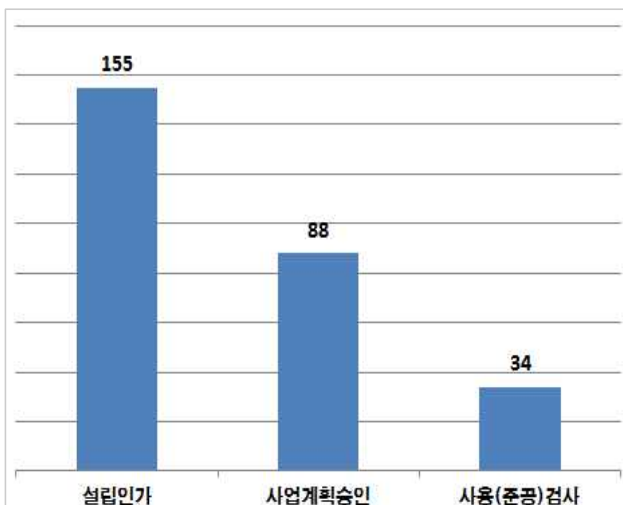
< 세대수 >



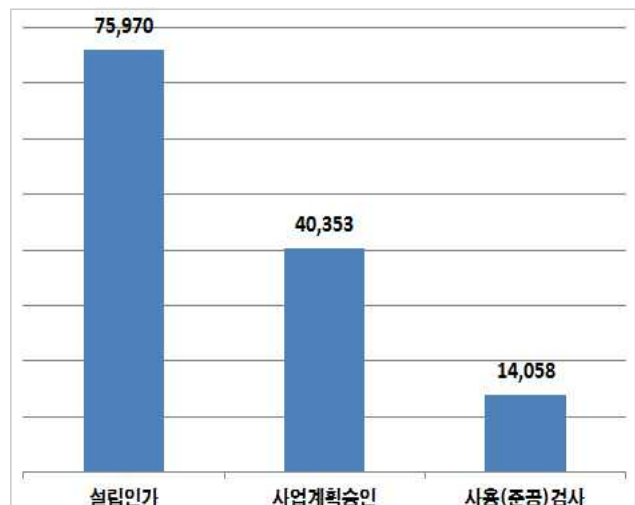
□ 동 기간 동안 사업계획승인 득한 경우는 88개 조합, 40,353세대

○ 이 중 34개 조합, 14,058 세대가 사용(준공)검사 후 입주 완료

< 조합수 >



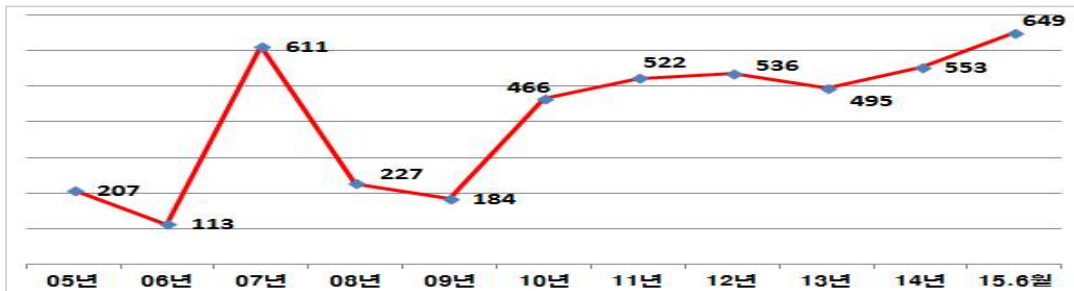
< 세대수 >



□ 설립인가를 받은 주택조합의 평균적인 사업규모가 확대 추세

- 동 기간 평균 사업규모는 490세대로, '10년 이전 평균 268세대인 반면, '10~'15.6월 까지 평균 562세대로 나타나 지속적으로 규모 확대

< 사업규모(평균 세대수) >



□ 지역별로는 수도권에서 비수도권으로 지역주택조합이 확산되는 경향

- '05~'10년 까지는 수도권이 설립인가 세대의 95% (10,171세대 중 9,661세대)를 차지, '10년 이후 비수도권이 83% (65,799세대 중 54,834세대) 차지

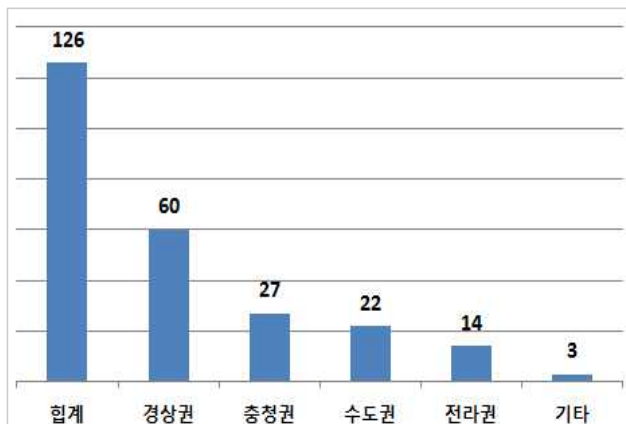
※ 동 기간 중 수도권(서울, 경기, 인천) 20,626세대(57개 조합), 비수도권 55,344세대(98개 조합)가 설립 인가

□ '15.9월 현재 조합원 모집 등 조합설립을 위한 준비를 하고 있는 주택조합 예정사업장은 126곳, 총 96,084세대로 파악

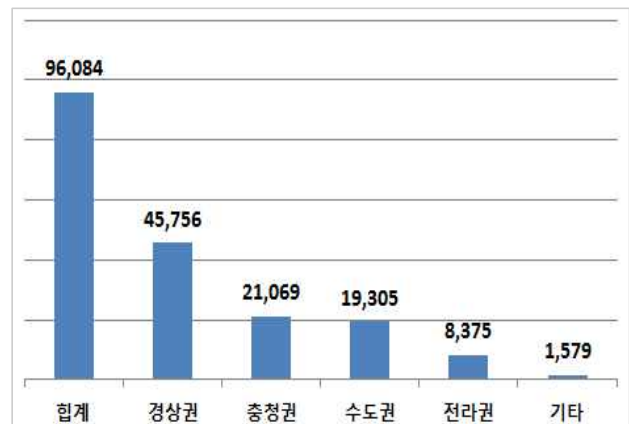
※ 관할 행정청에서 확인 가능한 예정사업장 현황에 근거한 자료로, 실제 조합설립을 준비하는 현장은 더 많을 것으로 추정

- 경상권(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)이 60개 사업장(45,756세대)으로 가장 활발

< 조합수 >



< 세대수 >



Ⅲ. 실태 및 문제점

구조적 문제점과 한계

□ 제도적 취지와 현실간 간극 심화

- (조합원의 주체성 상실) 「주택법」은 무주택자 등이 자발적으로 조합을 구성, 조합의 책임과 주도로 주택을 건설하는 이상적 모습 상정
- 현실은 사업규모 대형화, 조합(원) 비전문성 등으로 인해 부동산 사업자가 주도하는 사업의 객체로서 단순 주택공급 대상으로 전락
- (일반주택분양과 차별성 약화) 무주택자 등이 자발적으로 조합을 설립하는 것이 아닌, 일반주택분양과 유사하게 부동산사업자가 불특정 다수 수요자를 대상으로 ‘조합원 모집’을 통해 조합 설립

□ 내재적 불확실성 및 위험성에 대한 안전장치 결여

- (불확실성과 위험성 내재) 비전문가인 조합(원)이 주택건설의 기초가 되는 토지와 구체적인 사업계획도 없는 상태에서 주택 건설을 추진·관리함에 따라 근원적인 불확실성과 위험성 상존
- (미흡한 안전장치) 재건축·재개발 등 도시정비조합은 사업주체가 조합이라는 특성에 따른 한계와 문제점 및 주거환경 정비라는 공적 기능을 이유로 세밀한 절차와 통제장치를 마련
- 하지만, 지역주택조합은 더 큰 위험성이 있음에도 개인의 내집 마련이라는 사적영역을 이유로 피해예방을 위한 안전장치 미흡

□ 임의단체에 의한 조합원 모집 행위

- 주택법령은 조합 설립인가 요건으로 예정세대수 1/2이상 조합원으로 조합을 구성할 것을 요구하고 있으나, 모집주체에 관한 규정은 부재
- 이로 인해 조합 설립인가 전까지 실체를 알 수 없는 ‘임의단체’가 불특정 다수의 주택 수요자를 대상으로 조합원을 모집
- ※ 통상 조합 설립인가 전 ‘OO지역주택조합 추진위원회’ 또는 ‘(가칭) OO지역주택조합’이라는 명칭으로 조합원 모집 등 조합 설립 준비

< 임의단체에 의한 조합원 모집 행위 실태 (’15.7월, 권익위) >

▷ 정식 조합 설립 전, 업무대행사 또는 시공사가 주도하거나 이들의 지원을 받는 몇몇 사람들이 ‘OO지역주택조합추진위원회’, ‘(가칭)OO지역주택조합’ 등의 명칭으로 조직을 구성해 불특정 다수를 대상으로 조합원 모집행위를 하고 있으나, 행정관청에 사전 신고·등록 등 의무가 없어 누가, 어떤식으로 조합원을 모집하고 있는지 알기 어려움 (지자체 담당자 인터뷰)

□ 모집 방법, 절차 등 규정 미비로 조합원 모집과정이 불투명

- 지역주택조합은 토지도 없고 사업계획도 불확정적인 상태에서 불특정 다수 주택 수요자를 대상으로 조합원을 모집하고 있어 일반 분양주택보다 더 큰 불확실성과 위험성이 내재
- 따라서, 투명하고 공정한 조합원 모집 절차·방법에 따라 사업과 관련한 정확한 정보가 조합 가입자에게 전달될 필요
- ※ 「주택법」상 일반 분양주택의 경우 관할 행정청의 입주자 모집승인 후 일간신문, 관할 행정청 홈페이지 등을 통해 공개 모집 (주택공급에 관한 규칙 제8조)

- 그러나, 주택법령은 조합원 아닌 자의 조합가입 알선행위만을 금지할 뿐, 설립인가 전 조합원 모집 방법이나 절차 등에 관해서는 침묵

※ 다만, 조합 설립인가 후 조합원을 ‘추가모집’하는 경우 관할 행정청에 추가모집안을 제출하고 ‘추가모집 승인’을 받도록 규정 (주택법 시행규칙 제18조 제4항)

- 조합원 모집과정을 전적으로 임의단체(추진위원회) 또는 업무대행사와 조합 가입자간 사적자치에 맡겨두고 있어,
- 자격이 없는 자의 조합 가입, 불법 분양, 각기 다른 조합원 분담금, 사업 불가능한 토지 선정, 각종 허위·과장 광고 등 문제점 발생 지속
- 더욱이, 임의단체의 조합원 모집 행위에 대해 관할 행정청이 개입할 수 있는 법적 근거가 없어 공적 통제에서 벗어나 방치
- 관할 행정청은 피해발생 및 그로 인한 민원이 발생하기 전에는 임의단체의 조합원 모집행위에 대한 실태 파악 곤란
- 피해 발생 방지를 위한 사전적 예방조치나 피해 구제를 위해 적극적으로 조합원 모집 행위에 개입하기 어려운 상황

< 불투명한 조합원 모집 행위로 인한 피해 사례 ('15.9월, 권익위) >

▷ 000씨는 본인에게만 원 분양가 대비 7% 할인을 해주고, 조합원 자격이 없는 처와 어머니도 조합에 가입할 수 있고, 문제가 발생할 경우 계약금과 업무대행비 등 납부한 전액을 환불해 주겠다는 분양대행사의 약속을 믿고 영등포구 00지역주택조합에 가입, 본인을 포함 총 3채에 대한 계약금 등 6천만원을 납부. 이후 다른 담당자로부터 최대 10%까지 할인해 주겠으니 조합에 가입하라는 연락을 받고 사실관계 해명 요청 및 대행사를 신뢰할 수 없어 계약해지를 요청했으나, 단순 변심으로 계약의 해지를 요구하였으므로 계약금은 대행사로 귀속한다는 내용증명을 받음.

< 불투명한 조합원 모집 실태 ('15.7월, 권익위) >

▷ 천안 ‘(가칭) OOOO지역주택조합’ 사례

- 조합원 모집 홍보관에서 배포한 자료와 조합 홈페이지 게시 자료가 서로 상이해 조합 가입자의 혼란 초래
 - 조합원 모집 안내 자료에 업무대행비 포함 및 대행비와 계약금 구분 납부 여부, 조합원 분담금 납입일정 및 일정별 납입금 등이 서로 다르게 표기

< 조합 홍보관 조합원 분담금 납입 일정표 >

천안 [가칭] OOOO지역주택조합				평형별 분담금 납부 예정표 (단위:천원)								
전용면적 (주택형)	층 구분	평단가	총 금액	계약금	중도금 (70%) 무이자							임주시
				계약서작성시	1회차 10% 사업승인후	2회차 10%	3회차 10%	4회차 10%	5회차 10%	6회차 10%	7회차 10%	자 남 (16~18)%
72㎡ A, B (29.67)	1층	4,948	146,807	20,000	14,681	14,681	14,681	14,681	14,681	14,681	14,681	24,042
	2층	5,272	156,420	20,000	15,642	15,642	15,642	15,642	15,642	15,642	15,642	26,926
	3층	5,625	166,894	20,000	16,689	16,689	16,689	16,689	16,689	16,689	16,689	30,068
	기준층	5,915	175,509	20,000	17,550	17,550	17,550	17,550	17,550	17,550	17,550	32,653
계약금 입금계좌 (20평형)			은행명	입금 계좌 번호								예금주
			농협									
전용면적 (주택형)	층 구분	평단가	총 금액	계약금	중도금 (70%) 무이자							임주시
				계약서작성시	1회차 10% 사업승인후	2회차 10%	3회차 10%	4회차 10%	5회차 10%	6회차 10%	7회차 10%	자 남 (17~19)%
82㎡ (33.51)	1층	4,950	165,875	20,000	16,587	16,587	16,587	16,587	16,587	16,587	16,587	29,763
	2층	5,182	173,649	20,000	17,365	17,365	17,365	17,365	17,365	17,365	17,365	32,095
	3층	5,529	185,277	20,000	18,528	18,528	18,528	18,528	18,528	18,528	18,528	35,583
	기준층	5,792	194,100	20,000	19,410	19,410	19,410	19,410	19,410	19,410	19,410	38,230

< 조합 홈페이지 조합원 분담금 납입 일정표 >

82m² - 33평형

평형	1차 조합원 분담금(단위:천원) (업무대행비 600만원 포함)				토지비(업무비 포함)			건축비(사업비 포함)								계
					신청금 + 1차계약금	2차 계약금		1차 중도금	2차 중도금	3차 중도금	4차 중도금	5차 중도금	6차 중도금	7차 중도금	잔금	
					자 납	자 납	(대출신청 선택가능)								자 납	
					신청시	홍보관오픈	조합인가시	사업승인후	1차+4월	2차+4월	3차+3월	4차+3월	5차+3월	6차+3월	입주시	
	구분	층별	단가	세대금액	15%			10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	15%	100%
전용 82m ² 공급 33.51평형	분담금	1층	4,950	165,875	6,000	4,000	8,881	16,587	16,587	16,587	16,587	16,587	16,587	16,587	24,881	159,875
		2층	5,182	173,649	6,000	4,000	10,047	17,365	17,365	17,365	17,365	17,365	17,365	17,365	26,047	167,649
		3층	5,529	185,277	6,000	4,000	11,792	18,528	18,528	18,528	18,528	18,528	18,528	18,528	27,792	179,277
		기준층	5,790	194,023	6,000	4,000	13,103	19,402	19,402	19,402	19,402	19,402	19,402	29,103	188,023	
	중도금대출이자 추정 산출							1,691	1,440	1,190	1,002	814	626	438		7,201
업무대행비					3,000	3,000										6,000

33평형	분담금 입금계좌	은행명	분담금 입금 계좌번호	예금주
		농협		
		신한은행		
	업무대행비 입금계좌		농협	

□ 조합원 모집과정에서 허위·과장 광고 피해

- 조합원 모집과정에서 토지확보 완료, 확정 분양가, 시공사 확정 등 사실과 다른 내용이나 인허가 과정에서 변경될 수 있는 내용을 마치 확정된 사실인 것처럼 홍보·광고
- 특히, 사업과 관련한 최종적 책임이 조합원에게 있다는 점에 대한 명확한 설명 없이 일반주택분양으로 오인해 조합에 가입토록 유도
- ※ 임의단체(추진위원회) 또는 업무대행사가 조합사업 관련 주요 정보를 독점, 조합 가입자는 이들이 제시하는 정보를 여과 없이 그대로 취득

< 허위·과장 광고에 의한 조합원 모집 실태 ('15.7월, 권익위) >

▷ 천안시 지역주택조합 조합원 모집 실태조사 (3개 조합, 총 4,617세대 규모)

- 구두에 의한 사업설명 및 가입계약 안내
 - 탈퇴 절차 및 탈퇴시 납부한 대행료, 분담금의 반환 등에 대해 미고지
 - 가입계약서 자체를 제시 않거나 현장에서 열람만 가능케 하는 등 사전에 계약서 내용을 충분히 검토 후 가입할 수 없도록 유도
 - 토지확보 및 조합원 가입 현황 등 주요 정보의 사실여부를 확인할 수 있는 관련 문서의 일부분만 공개 또는 공개 거부
- 일반분양과 지역주택조합의 차이점 등 미고지
 - 지역주택조합의 특성, 사업주체로서 조합원의 권리와 의무·책임에 대한 설명 없이 단순히 저렴한 가격에 아파트를 구입할 수 있다는 점만 강조
 - 홍보 현수막을 대량으로 게재, 일반분양으로 오인하여 조합에 가입토록 유도
- 확정되지 않은 사실에 근거한 홍보·광고
 - 불확실한 사업계획과 사업비 등을 근거로 동호수 지정, 확정 분양가 등 제시
 - 대형 건설사를 내세워 시공사가 확정된 것처럼 홍보

● 불법적인 일반분양 및 전매행위 유도

- 회사 보유분 특별분양이라는 명목으로 업무대행사 임의로 불법적 일반분양
- 분양권 전매가 가능하며, 이를 통해 시세차익이 발생할 것처럼 홍보

< 지역주택조합 홍보·광고 유형 >

【 현수막 광고 】



【 홍보관 】



【 인터넷 광고 】



□ 허위·과장 광고 피해의 사후구제 곤란

- 조합원 모집과정에서 구두로 사업설명 및 가입안내가 이루어지는 경우가 많아 허위·과장 광고로 인한 피해입증이 어려운 상황
- 허위·과장 광고에 현혹되어 조합에 가입한 후 피해가 발생할 경우 허위·과장 광고 여부에 대한 엄격한 해석·판단으로 사후 피해구제 곤란

< 지역주택조합 허위·과장 광고 관련 판례 >

▷ 허위·과장 광고에 의한 기망을 이유로 한 불법행위에 기한 손해배상청구 기각 (대법원 2014.6.12. 선고 2013다75892 판결)

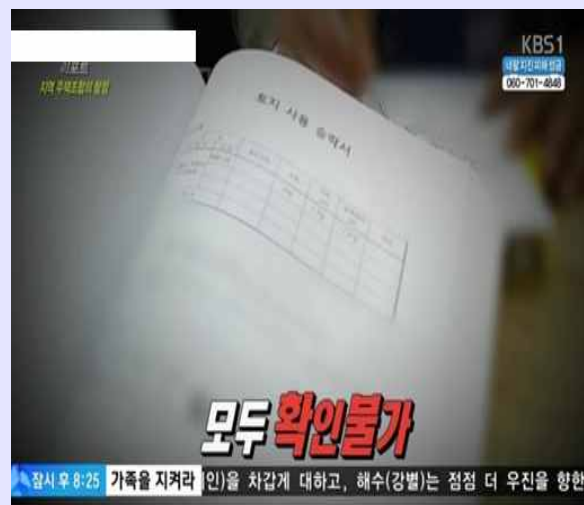
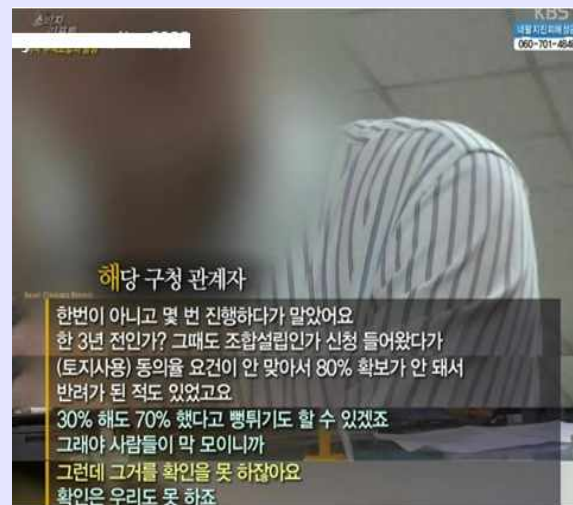
상품의 선전·광고에 있어 다소 과장이나 허위가 수반되는 것은 일반 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 시인될 수 있는 한 기망성이 결여. 중요한 사항에 관하여 구체적인 사실을 신의성실 의무에 비추어 비난받을 정도의 방법으로 허위 고지한 경우 기망행위에 해당. 원심은 원고들이 피고들에 의해 행해졌다고 주장하는 토지사용권원 확보, 사업진행일정 및 교통요건에 관한 광고 중 일부는 일반 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 시인될 수 있는 것으로서 기망성이 결여되고, 나머지 부분은 원고들 제출 증거만으로는 피고가 그 같은 광고를 했다고 인정하기에 부족하다는 이유로 원고들의 주장을 배척한 원심의 그와 같은 판단은 정당

< 피해 사례 >

◆ 지역주택조합 허위·과장 광고 현장취재 (KBS 똑똑한 소비자리포트, '15.5.29)

조합원을 모집하는 홍보관에서 토지확보에 대한 근거자료를 보여주지 않고 심지어 거짓말까지. A 지역주택조합 홍보관에서는 85%의 토지가 확보되었다고 자신 있게 토지사용승낙서를 보여주었으나 확인을 위해 예정지 주민들을 만나 본 결과 모두 믿을 수 없으며 거짓말이라는 의견. 해당 지역 구청에도 문의해 보지만 조합 설립 전 토지확보 여부에 대한 확인은 어렵다는 대답.

< 보도 영상 >



◆ 김해 주택조합, 우려가 현실로 (경남일보, '15.5.28)

김해 장유 한 아파트 모델하우스 앞에서 성난 주민들의 삭발식 열어. 이들은 장유의 한 지역주택조합 조합원들로 추진위와 대행사가 조합원 모집시 아파트 건설 부지를 100% 매입했다고 홍보했으나 거짓으로 드러났으며, 허위·과장 광고에 대한 진상해명을 요구하는 집회를 여는 것.

◆ 청주 '사기분양' 주택조합 계약자 반발 본격화 (뉴시스, '15.8.25)

충북 청주의 한 지역주택조합 대행사가 허위·과장 광고로 조합원을 모집했다는 논란이 확산되면서 계약자 반발 커져. 해당 사업예정지의 토지주와 한 건설사 간 법적분쟁으로 토지주들이 토지에 대한 일체의 처분행위를 할 수 없게 되었는데, 대행사가 법적 사실을 알리지 않고 토지를 100% 확보해 안전성을 갖췄다고 허위·과장 광고를 해 조합원을 모집.

◆ 국민신문고 민원 사례

< 이미 설립인가를 받은 다른 조합이 있는 상태에서 조합원 모집 >

2013.11월 부산 ‘OO지역주택조합 추진위원회’에 가입, 계약금 3,700만원을 납입했으나 사업 진행이 전혀 되지 않고 있음. 해당 위치에 설립인가를 받은 다른 조합이 있다는 사실을 알게 되었고, 구청에서는 기존 조합 해산 전까지는 조합인가를 해줄 수 없다는 입장. (’15.5.7)

< 시공사, 분양가 등에 대한 허위·과장 광고에 의한 조합원 모집 >

천안 OO지역주택조합 가입계약 당시 ‘OO토건’의 브랜드였기에 사업의 주체가 ‘OO토건’이고, 일반분양인 것으로 알았음. ‘분담금 납입 일정표’가 확정된 단가인 것으로 착각해 계약했으나, 나중에 일반분양이 아닌 지역주택조합이고, 폐해가 많은 것을 알게 되어 탈퇴 및 계약금 반환을 요구하였으나 이를 거절. 완공까지 비용이 유동적 이어서 확정 불가한 분양가를 확정된 것처럼 광고하는 것은 허위성이 농후하며, 소비자를 기망하는 것임. (’15.5.31)

< 지역주택조합으로 사업이 불가능한 토지를 선정해 조합원 모집 >

대구 북구 소재 「도시 및 주거환경정비법」상 정비구역으로 지정된 도시정비사업 조합장은 적법한 절차를 거쳐 기존 조합해산과 정비구역을 해제하지 않고 단독으로 주택법에 의한 지역주택조합으로 사업방식을 변경, 대행사 및 시공사를 임의 선정하고 분양사무실을 차려 조합원을 모집하는 등 불법행위를 하고 있음. 구청에서 수차례 지역주택조합으로는 변경이 불가하며 시정할 것을 행정지도를 하였으나 시정되지 않고 있고, 일부 조합원이 경찰서에 고발도 했지만 무혐의 처리.(’13.7.26)

< 주택건설이 불가능한 토지를 선정해 조합원 모집 >

동작구 000 지역주택조합은 2006년 국방부로부터 사업과 관련한 국유지 양여가 다 되었다고 속이고 조합원을 모집, 조합원들로부터 계약금과 조합비 수천만원을 받았으나, 현재도 국방부 소유의 부지는 확보되지 않고 있으며 국방부 측은 수차례에 걸쳐 군부지는 양여할 수 없음을 답변. 그러나 조합장 및 대행사 대표는 군부지 양여와 관련 하여 다음 달에 최종승인 절차만 남았 다며 추가로 돈을 더 낼 것을 요구하고 있음.(’13.8.26)

< 「주택법」 관련 규정 >

법 제32조(주택조합의 설립 등) ① 많은 수의 구성원이 주택(제16조에 따른 사업계획의 승인을 받아 건설하는 주택을 말한다)을 마련하기 위하여 주택조합을 설립하려는 경우(제5항에 따른 직장주택조합의 경우는 제외한다)에는 관할 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다.

② 제1항에 따라 주택조합설립인가를 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 100분의 80 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보하여야 한다.

시행령 제37조(주택조합의 설립인가 등) ① 법 제32조 제1항에 따라 주택조합의 설립·변경 또는 해산의 인가를 받으려는 자는 인가신청서에 다음 각 호의 구분에 따른 서류와 해당 주택건설대지의 100분의 80 이상의 토지에 대한 토지사용승낙서를 첨부하여 주택조합의 주택건설대지를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

1. 설립인가의 경우

가. 지역·직장주택조합의 경우

- (1) 창립총회의 회의록
- (2) 조합장선출동의서
- (3) 조합원 전원이 자필로 연명한 조합규약
- (4) 조합원 명부
- (5) 사업계획서
- (6) 그 밖에 국토교통부령이 정하는 서류

③ 주택조합은 주택건설예정세대수의 2분의 1 이상의 조합원으로 구성하되, 조합원은 20명 이상이어야 한다.

시행규칙 제18조(조합원의 자격확인 등) ④ 지역주택조합 또는 직장주택조합은 영 제39조 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 조합원 추가모집의 승인을 얻고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 포함된 추가모집안을 작성하여 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다.

주택공급에 관한 규칙 제8조(입주자의 모집절차) ① 사업주체가 입주자를 모집하고자 할 때에는 공개모집을 하여야 한다. 이 경우 제7조 제8항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 사업주체는 다음 각호의 서류를 갖추어 시장 등의 승인을 얻어야 하며,

1. 입주자모집공고안
2. 해당 주택이 건설되는 대지의 토지 등기사항증명서
3. 제7조의 규정에 의한 보증서·공증서·건축공정확인서 및 대지사용승낙서

⑤ 사업주체가 입주자를 모집하고자 할 때에는 입주자모집공고를 당해주택건설지역 주민이 널리 볼 수 있는 일간신문, 관할 시·군·자치구의 인터넷 홈페이지 또는 당해주택건설지역 거주자가 쉽게 접할 수 있는 일정한 장소에 게시·공고하여야 한다.

□ 업무대행사 관련 법령과 현실 간 괴리

- 주택법령은 조합과 ‘공동으로 사업을 시행하는 등록사업자(시공사)’가 조합 업무를 대행할 수 있도록 규정 (주택법 시행령 제37조 제6항)
 - 주택건설에 대한 경험·지식이 부족한 조합(원)이 독자적으로 사업을 추진하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점에서 조합업무 대행을 통해 조합(원)의 부족한 전문성 보완 및 원활한 사업추진 지원
 - ※ 책임 없는 무자격 대행업체 난립에 따른 사업 지연·실패와 피해 예방을 위해 공동사업주체로서 ‘시공능력 있는 등록사업자’가 업무를 대행할 수 있고, 일반적인 주택건설 시행사는 지역주택조합사업을 시행할 수 없음 (지역주택조합제도 설명자료, 국토부 '15.05월)
- 그러나, 업무대행에 관한 주택법령의 불명확한 규정으로 인해 그 해석에 대한 논란이 발생하여 업무대행사 자격 관련 혼란 초래
 - 실제 현장에서는 국토부 설명과 달리 공동으로 사업을 시행하는 등록사업자 외에도 조합업무를 대행할 수 있는 것으로 보는 경우 발생
- 또한, 조합업무를 대행 할 수 있는 등록사업자는 주택조합사업의 불확실성과 위험성 회피를 위해 업무대행에 소극적
 - 대부분 현장에서는 공동으로 사업을 시행하는 등록사업자가 아닌 부동산 컨설팅사, 분양대행사 등 부동산 사업자들이 업무를 대행

< 업무대행 관련 실태조사 ('15.8월, 권익위) >

- ▷ 일반적으로 부동산 컨설팅사, 분양대행사, 건설시행사 등이 조합업무를 대행하고 있는 것으로 알고 있으며, 회사 홈페이지도 없는 영세한 업체도 많고, 조합사업장별 별도 법인을 세워 업무대행하는 경우도 있어 피해 발생시 책임을 묻기 곤란 (지자체 담당자 인터뷰)

- ▷ 전국 20개 지역주택조합에 대한 표본조사 결과 법상 규정된 ‘공동시행 하는 등록사업자’가 조합업무를 대행하는 경우는 한 건도 없는 것으로 조사
- ▷ 사업 초기 업무대행사는 소규모 자본을 투하해 토지 물색 및 기초적인 사업계획안을 작성, (가칭)추진위원회라는 임의단체를 구성하고 조합원을 모집하는 등 실질적으로 주택조합사업을 주도
 - 업무대행사는 조합원 분담금 외에 업무대행비 또는 업무추진비라는 명목으로 조합 가입자로부터 일정 금액(500~3,000만원 내외)을 직접 징수해 조합원 모집정도에 따라 대행사 수익이 결정되는 구조
- ▷ 경상북도 경산시 ‘OO지역주택조합’ 사례
 - 업무대행사 자격과 관련해 시행령 제37조 제6항의 해석에 대해 조합 내부적으로 논란이 있어 법무법인에 동 조합에 대한 법률해석 의뢰
 - 동 법무법인은 시행령 문언 상 ‘등록사업자에게’라고 명확히 규정되어 있어 ‘등록사업자’만이 조합업무를 대행할 수 있다는 취지로 해석할 수 없고, 등록사업자도 포함하여 대행할 수 있는 것으로 해석함이 타당하다는 의견 제시

□ 무자격 업무대행 행위에 대한 제재장치 부재

- 업무대행 관련 규정을 위반하여 ‘공동으로 시행하는 등록사업자’ 외에 무자격자의 업무대행 행위에 대한 처벌규정이 없어 실효성 상실
 - 이로 인해, 사업 초기단계에서 무자격 업무대행사가 실질적으로 주택조합사업을 주도하면서 각종 부작용과 피해 야기
- 허위·과장 광고를 통해 무리하게 조합원 모집하거나 가입계약 해지 시 납부한 업무대행비 반환을 거부하는 등 불공정 행위 빈발
 - 대행사에 우호적인 조합장으로 내세우고 조합장과 결탁해 과도한 추가비용을 부과하거나 조합비를 횡령하는 등 조합원 피해 유발

< 업무대행사로 인한 피해 실태조사 ('15.7월, 권익위) >

▷ 전라북도 전주시 'OO지역주택조합(399세대, 조합원 238명)' 사례

- 조합원 자격 없는 'OOO' 이 조합카페를 개설, 기존 조합장 반대세력을 규합하여 조합장 등 조합임원 교체, 자신과 친분 있는 'OOO' 을 조합장으로 선출
- 'OOO' 은 조합장으로부터 조합장 대리인으로서 전권을 위임받고, 자신의 매제를 대표로 한 부동산 컨설팅 회사를 급조, 동 회사를 업무대행사로 선정해 약 30억원에 업무대행계약 체결
- 업무대행사를 앞세워 조합 토지를 담보로 업무대행사 명의로 10억원을 불법적으로 대출 받고, 기존 설계업체를 교체하면서 기존 설계비의 3배의 금액으로 계약 체결하는 등 파행적 조합운영
- '11.9월 조합 설립인가를 받았으나, 'OOO' 이 업무대행사를 내세워 비정상적으로 조합을 운영해 사업이 지연되고, 조합원의 피해 발생

※ 조합장 등 조합임원을 새로 선출('12.12월)하고, '15.7월 현재 사업계획승인을 받은 상태

□ 업무대행사 기능 및 업무 범위 불명확

- 등록사업자가 조합업무를 대행할 수 있는 근거규정만 있을 뿐 업무대행사의 역할·업무 범위 등에 대한 구체적 내용 미비

- 이에 따라, 문제 발생시 그 원인과 책임소재, 문제해결 방안 등을 놓고 조합(원)과 업무대행사간 갈등과 대립이 심화

- 또한, 위법·부당한 업무대행 행위로 인한 피해배상 책임이나 영업정지, 등록취소 등 행정 제재처분에 관한 사후관리 규정 부재

- 업무대행사의 위법·부당한 행위로 인한 조합원의 피해를 예방하고, 충실한 업무수행을 유도하는데 한계

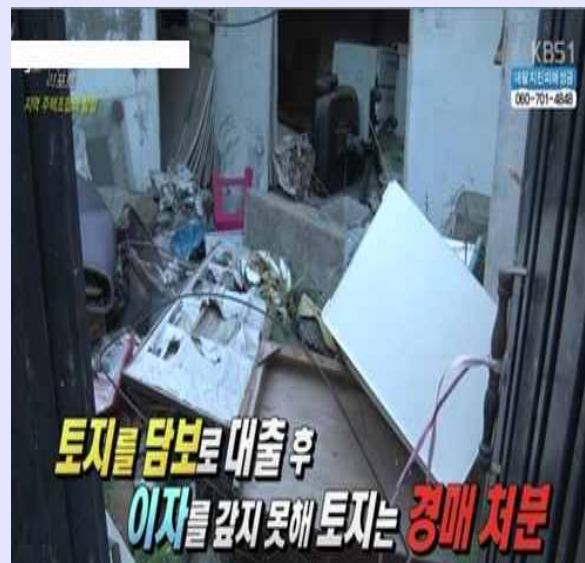
※ 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시정비사업의 경우 긴 사업기간, 복잡·다양한 업무, 조합원 전문지식이 부족 및 업무대행 과정에서 난립한 컨설팅사 등을 제도권으로 흡수해 주민권익 보호 및 투명한 사업 추진을 위해 '정비사업전문관리업' 제도화 (정비사업 설명자료, 국토부 '10.4월)

< 피해 사례 >

◆ 업무대행사 불법 대출로 인한 피해 현장취재 (KBS 똑똑한 소비자리포트, '15.5.29)

서울 돈암동의 한 지역주택조합 가입자들은 시공사였던 중견기업 A건설에 믿음을 가지고 조합에 가입. 계약서에는 시공사인 A건설의 서명이 기재되었고, A건설 명의 계좌로 모든 금액을 입금. 이후 업무대행사는 조합 토지를 담보로 대출을 받은 후 이자를 갚지 못해 해당 토지는 경매 처분되고 업무대행사는 부도로 없어지고 사업은 중단. 242명의 조합원이 약 220억원의 조합비를 입금한 통장에는 잔고가 남아있지 않은 상태.

< 보도 영상 >



◆ 국민신문고 민원

< 업무대행사 횡포로 인한 조합원 권리 침해 >

저렴하게 아파트를 준다는 이야기에 구미 OO지역주택조합'에 가입, 4,000만원이 넘는 돈을 계약금으로 지급. 계약하고 몇 달 있으면 착공이 들어간다고 했는데 2년이 넘는 지금에 와서야 착공 들어간다고 함. 2년 동안 업무대행사에서 세워놓은 조합장은 조합규약도 마음대로 해석하고, 조합비를 물 쓰듯 써가며 비리를 저질렀음. 조합원들이 인터넷 카페를 개설해 조합장과 업무대행사의 행패에 맞섰지만 조합계약서상 규약에 묶여 이도저도 못하였고, 조합원들이 만든 인터넷 카페도 불법으로 규정하는 내용으로 규약을 바꾸겠다고 함.('15.4.17)

< 업무대행료 반환 거부 >

서울 강북구 소재 OO지역주택조합에 가입, 업무대행비 1,500만원을 대행사 계좌로 이체. 그러나, 일반분양과 다르고, 추가분담금으로 인해 일반분양보다 더 비싸게 구입하게 되는 경우도 있다는 것을 알게 되어 계약 취소 및 대행비 환불을 요청 했으나, 대행사 측은 환불 거부. ('14.7.8)

< 업무대행사의 조합비 횡령 >

마포구 'OO지역주택조합' 사업이 원활하게 진행 되지 않자 몇몇 조합원들이 조합원 탈퇴 및 납부한 분담금 환불을 요구했으나, 환불을 해주지 않고 있음. 업무대행사인 'OO E&C'는 납부한 조합비를 대행사의 운영비 및 개인 용도로 탕진, 업무대행사의 실질적인 대표 관리자가 횡령혐의로 소송에서 실형을 받으면서 사업이 중단되고 시공사와 도급계약도 해지. 대행사와 시공사 담당자도 자금의 출처, 남은 자금, 도급계약 해지사유를 공개하지도 않으면서 사업도 진행하지 않고 있다면 누가 책임을 져야 하는지. ('13.3.6)

< 「주택법」 관련 규정 >

법 제10조(공동사업주체) ② 제32조에 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.

시행령 제37조(주택조합의 설립인가 등) ⑥ 주택조합은 법 제10조 제2항의 규정에 의하여 공동으로 사업을 시행하는 등록사업자에게 주택조합의 업무(주택조합에의 가입을 알선하는 업무를 제외한다)를 대행하게 할 수 있다.

□ 조합임원 자격 및 선임절차의 미비

- 조합장 등 조합임원은 조합운영 및 사업과정 전반을 이끌어 가는 핵심적 역할을 수행하는데 비해, 임원의 자격과 선출에 관한 규정 미비로 이들에 대한 공적 감시·관리에 한계
- 조합임원 자격요건(결격사유) 등을 조합규약으로 규정토록 하고,
- 임원선출에 대해서도 표준조합규약에 의결정족수만 명시되어 있을 뿐, 후보자 추천·등록, 투표 절차 등 선출과정에 대한 규정 부재
- ※ 조합임원 결격사유가 법령에 규정된 재건축·재개발조합의 경우 관할 행정청이 신원조회 등을 통해 부적격자의 임원 선임을 사전에 차단할 수 있으나, 법적 근거가 없는 지역주택조합의 경우 신원조회 등 불가

<참고 : 「도시 및 주거환경정비법」>

법 제23조(조합임원의 결격사유 및 해임) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 조합의 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자·금치산자 또는 한정치산자
 2. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자
 3. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자
 4. 금고 이상의 형의 집행유예를 받고 그 유예기간중에 있는 자
 5. 이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 자
- ② 조합임원이 제1항 각호의 1에 해당하게 되거나 선임 당시 그에 해당하는 자이었음이 판명된 때에는 당연 퇴임한다.

□ 서면결의 악용 등 편법적 총회운영에 대한 통제 미흡

- 총회는 조합원의 의결권 행사를 통해 조합원 의견을 수렴하고, 사업 등에 관한 주요 결정을 내리는 최고 의사결정 기구
- 그러나, 조합가입시 서면결의서 일괄 징구, 서면결의서 매수 등 서면결의가 악용되어 조합원 의결권 행사가 제한되는 사례 빈발

※ 재건축·재개발조합의 경우 조합원 의결권 보장을 위해 총회에서 일정한 의결하는 경우 일정 비율 이상의 조합원이 총회에 직접 참석토록 규정

— <참고 : 「도시 및 주거환경정비법」 > —

법 제24조(총회개최 및 의결사항) ⑤ 총회의 소집절차·시기 및 의결방법 등에 관하여는 정관으로 정한다. 다만, 총회에서 의결을 하는 경우에는 조합원의 100분의 10(창립 총회, 사업시행계획서와 관리처분계획의 수립 및 변경을 의결하는 총회 등 대통령령으로 정하는 총회의 경우에는 조합원의 100분의 20을 말한다) 이상이 직접 출석하여야 한다.

< 지역주택조합 총회 운영 관련 판례 >

▷ 총회결의무효확인 (서울중앙지법 2011.8.25. 선고 2010가합132690 판결)

조합집행부 또는 시공사가 총회개최 전에 서면결의서의 작성·제출을 유도함으로써 총회를 통해 조합원의 다양한 의견을 수렴하는 과정을 생략하는 방법으로 이용되기도 하고, <중략> 피고와 ○○건설은 조합원에게 서면결의서 작성·제출의 대가로 밥솥을 제공하는 등 서면결의서의 작성·제출을 강요 또는 부당한 방법으로 요구함으로써 이 사건 총회의 안건에 관한 서면결의서를 매수하였고, 이로 인해 조합원들의 이 사건 총회결의에 관한 공정하고 자유로운 의결권 행사를 침해한 것으로 봄이 상당하고, 이 사건 총회결의는 효력이 없음.

< 총회운영 실태 조사 ('15.7월, 권익위) >

▷ 조사대상 및 방법 : 전국 20개 주택조합 창립총회 회의록 분석

▷ 서면결의 현황 : 서면결의 포함여부가 불분명한 3개 조합을 제외한 17개 조합 평균 서면결의서 비율은 63%, 직접 참석한 비율은 37%에 불과

- 경기 광주시 ○○지역주택조합의 경우 의결권 행사 조합원 459명 중 414명이, 경남 김해시 ○○지역주택조합의 경우 748명 중 665명이 서면결의서로 대체해 직접 참석하지 않고 서면결의서를 제출한 비율이 90%에 달하는 것으로 조사

▷ 조합임원 선출 방법·절차 : 전체 20개 조합 중 1개를 제외한 19개 조합이 일정한 후보자 등록 및 투표절차 없이, 추진위원장 또는 대행사에서 추천한 후보자에 대해 거수 또는 찬반을 물어 반대가 없는 경우 임원으로 추인

- 후보자의 이력 등 관련 정보가 부족한 상태에서 찬반 의사 표시, 조합가입시 임원선출 동의서에 일괄 서명 등 비정상적 선출과정

* 충남 아산시 ○○지역주택조합의 경우 창립총회 개최 전 조합장 등 조합임원 후보 등록을 실시하고, 창립총회에서 비밀투표를 통해 조합임원 선출

□ 조합원의 정보공개청구권 부재

- 현행 주택법령은 조합설립 인가를 받은 주택조합 임원에 대해 조합 운영 및 사업 관련 각종 정보에 대한 공개의무를 부과
 - 그러나, 조합 설립인가 전 임의단체의 정보공개의무에 대한 규정이 없고, 공개의무 위반에 대한 처벌규정 및 조합설립 전 조합 가입자와 조합원의 정보공개청구권을 인정하고 있지 않아 실효성 저하
- 이로 인해, 조합 관련 각종 정보를 조합집행부가 독점, 조합운영에 관한 조합원의 감시·견제 및 이를 통한 투명한 조합운영에 한계
 - ※ 재개발·재건축조합의 경우 정보공개 의무 및 조합원의 정보공개청구권을 부여하고, 공개 의무 위반 또는 공개 거부시 처벌할 수 있는 근거 마련

<참고 : 「도시 및 주거환경정비법」>

법 제81조(관련자료의 공개와 보존 등) ① 추진위원회위원장 또는 사업시행자(조합의 경우 조합임원, 도시환경정비사업을 토지등소유자가 단독으로 시행하는 경우 그 대표자를 말한다)는 정비사업의 시행에 관한 다음 각 호의 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원, 토지등소유자 또는 세입자가 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하여야 한다.

1. 추진위원회 운영규정 및 정관 등
2. 설계자·시공자·철거업자 및 정비사업전문관리업자 등 용역업체의 선정계약서
3. 추진위원회·주민총회·조합총회 및 조합의 이사회·대의원회의 의사록
4. 사업시행계획서, 5. 관리처분계획서, 6. 해당 정비사업의 시행에 관한 공문서
7. 회계감사보고서, 8. 월별 자금의 입금·출금 세부내역

9. 그 밖에 정비사업시행에 관하여 대통령령으로 정하는 서류 및 관련 자료
⑥ 제1항에 따른 서류 및 다음 각 호를 포함하여 정비사업 시행에 관한 서류와 관련 자료를 조합원, 토지등소유자가 열람·복사 요청을 한 경우 추진위원회 위원장이나 사업시행자는 15일 이내에 그 요청에 따라야 한다. 이 경우 복사에 필요한 비용은 실비의 범위에서 청구인이 부담한다.

1. 토지등소유자 명부, 2. 조합원 명부
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류 및 관련 자료

법 제86조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <중략>

6. 제81조 제1항을 위반하여 정비사업시행과 관련한 서류 및 자료를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하지 아니하거나 제81조 제6항을 위반하여 조합원 또는 토지등소유자의 열람·등사 요청에 응하지 아니하는 추진위원회 위원장 또는 조합임원

□ 조합 설립인가 전 업무에 대한 회계감사 부재

- 조합 설립인가 전 임의단체(추진위원회)가 조합원 모집, 토지 확보, 사업계획안 수립 등 각종 조합설립 준비행위를 하면서 조합 가입자가 납부하는 현금을 사용하고 있으나,
 - 사업계획승인 이후 조합업무에 대한 회계감사를 받도록 하고 있어, 조합 설립인가 전 자금 집행의 투명성 확보 곤란
- ※ 현재 조합업무에 대한 회계감사는 사업계획승인 및 사용검사 후, 총 2차례 실시(주택법 시행령 제42조 제1항)
- 이로 인해, 임의단체(추진위원회) 임원 또는 업무대행사의 조합비 횡령, 방만한 자금집행 등을 적절히 통제하지 못하는 사례 발생
- ※ 재개발·재건축조합은 정식 조합 설립 전 추진위원회 단계에서 행해진 업무에 대해 회계감사를 받도록 규정

<참고 : 「도시 및 주거환경정비법」>

법 제76조(회계감사) ① 시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 사업시행자는 대통령령이 정하는 방법 및 절차에 의하여 각호의 1에 해당하는 시기에 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제3조의 규정에 의한 감사인의 회계감사를 받아야 하며, 그 감사결과를 회계감사가 종료된 날부터 15일 이내에 시장·군수에게 보고하고 이를 당해 조합에 보고하여 조합원이 공람할 수 있도록 하여야 한다.

1. 제15조 제5항의 규정에 의하여 추진위원회에서 조합으로 인계되기 전 7일 이내
2. 제28조 제4항의 규정에 의한 사업시행인가의 고시일부터 20일 이내
3. 제52조 제1항의 규정에 의한 준공인가의 신청일부터 7일 이내

□ 조합(원)의 지식·경험 및 사업주체로서의 인식 부족

- 무주택자 등이 자신의 주택을 마련할 목적으로 조합을 구성하게 되는 지역주택조합의 특성상 주택건설과 관련한 지식과 경험이 부족
- 이로 인해, 업무대행사 또는 시공사 등이 실질적으로 사업을 주도하면서 각종 불공정 계약 체결, 조합비 횡령 등 문제 유발

○ 주택조합은 사업 주체로서 다수 조합원간 활발한 의견 교환과 협의를 통한 의사결정과 갈등 조정이 성공적인 사업추진의 필수 요소

- 그러나, 9개 광역생활권 단위의 광범위한 지역적 공통성, 사업규모 대형화 등으로 인해 조합원간 긴밀한 유대관계 형성 및 조합원의 다양한 이해와 의견 수렴 통한 원활한 조합운영 곤란

※ 재개발·재건축조합은 한정된 계획구역내 토지 등 소유자가 구성원이라는 점에서 조합원간 결속력 형성과 의사소통이 상대적으로 용이

< 지역주택조합 사업규모 실태조사('15.7월, 권익위) >

- ▷ '05~'15.6월까지 기간 동안 설립인가를 받은 주택조합의 평균 건설세대수는 490세대 였으나, 금년의 경우 6월까지 인가된 주택조합의 평균 세대수는 649세대로 사업규모가 점차 대형화 되고 있으며, 경남 김해시의 경우 약 3,500세대 규모로 추진되는 곳도 있는 것으로 조사

○ 또한, 조합 가입자들이 일반분양주택과의 차이점에 대한 명확한 이해가 없는 상태에서 조합에 가입하는 경우가 빈번

- 일반분양주택의 수분양자와는 다른 사업시행 주체로서 조합원의 권리·의무 및 책임에 대한 인식 부족
- 조합운영과 사업추진 과정에 대한 낮은 관심과 자신의 비용을 투입해 조합운영에 참여하는데 소극적인 무임승차자(free-rider) 현상 발생

< 피해 사례 >

◆ ‘조합비 180억 횡령’ 前 조합장, 징역 10년 (머니투데이, '13.12.04)

OOOOO지역주택조합 전 조합장이 1심에서 중형을 선고. 전 조합장 최씨는 조합원이 낸 분담금 1,500억원 중 180억여원을 빼돌린 혐의로 구속기소. 최씨는 횡령한 180억여원을 빚을 갚는데 사용하거나 부동산 투자, 생활비 등으로 쓴 것으로 조사. 또한 조합원 40여명에게 프리미엄 명목으로 웃돈 20억원을 받아 가로채 사기혐의로 조사 중. 재판부는 “사업실패로 조합원 대부분이 재산을 잃고 일부는 거주 공간마저 없어지는 등 피해가 심각한 점 등을 고려” 했다고 밝혀.

◆ 국민신문고 민원

< 정보공개 및 임원 선출과정에서 조합원 참여 거부 >

김해 ‘OOOOO지역주택조합’은 토지 매입이 100% 되었다고 했으나, 100%가 아니었고 토지 매매계약서와 계약률 공개를 요구했으나 묵묵부답. 조합원들이 조합임원 후보자 명단을 제출했으나 총회자료에 올리지 않고, 대행사에서 선관위를 구성해 독단적 임원선출. 선관위 명단 공개를 요구했으나 공개 거부. (‘15.5.26)

< 불투명한 자금집행 등 방만한 조합운영 >

전 조합장 횡령 및 조합 부도로 여러 소송이 진행, 조합에 가압류가 800억 이상 걸려있어, 개인명의 통장으로 조합운영비를 더 납입하라고 함. 미납시 10배의 과징금을 부과하면서 조합임원에게 성과금으로 지급하려 함. (‘14.1.21)

< 서면결의 남용 및 조합원 권리를 침해하는 파행적 조합운영 >

울산 남구 ‘가칭 OO지역주택조합 추진위원회’는 보지도 못한 조합규약 및 조합장 선출 동의서에 서명할 것을 요구하는가 하면, 대의원제도를 요구하는 조합원들의 의견을 묵살. 조합규약 및 조합장 선출 동의서 서명하지 않거나 대의원제를 요구하는 조합원에게는 조합규약을 보내지도 않고 조합규약을 가져오지 않는 경우 총회 입장을 금지한다며 부당한 행위를 일삼고 있음. (‘15.5.21)

< 「주택법」 관련 규정 >

법 제32조의2(관련 자료의 공개) 주택조합의 임원은 주택조합사업의 시행에 관한 다음 각 호의 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원이 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하여야 한다.

1. 조합규약
2. 공동사업주체의 선정 및 주택조합이 공동사업주체인 등록사업자와 체결한 협약서
3. 설계자 등 용역업체 선정 계약서
4. 조합총회 및 이사회, 대의원회 등의 의사록, 5. 사업시행계획서
6. 해당 주택조합사업의 시행에 관한 공문서, 7. 회계감사보고서
8. 그 밖에 주택조합사업 시행에 관하여 대통령령으로 정하는 서류 및 관련 자료

법 제34조(주택조합에 대한 감독 등) ③ 주택조합은 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계감사를 받아야 하며, 그 감사결과를 관할 시장·군수·구청장에게 보고하고, 인터넷에 게재하는 등 해당 조합원이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

법 제98조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제34조제3항에 따른 회계감사를 받지 아니한 자

시행령 제42조(주택조합의 회계감사) ① 주택조합은 법 제34조 제3항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 날부터 30일 이내에 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제3조의 규정에 의한 감사인의 회계감사를 받아야 한다.

1. 법 제16조의 규정에 의한 사업계획승인을 얻은 날부터 3월이 경과한 날
2. 법 제29조의 규정에 의한 사용검사 또는 임시사용승인을 신청한 날

IV. 제도개선 방안

① 조합원 모집과정의 투명성 제고

- (조합원 모집과정 관리 강화) 관할 행정청의 조합원 모집승인을 받은 후 조합 설립을 위한 조합원 모집 행위 개시
- (조합원 공개모집) 조합원 모집공고안을 신문 및 관할 행정청 인터넷 홈페이지 등에 게재, 공개적으로 조합원 모집

② 업무대행제도 정상화

- (업무대행사 자격요건 현실화) 공동으로 시행하는 등록사업자 외에 일정한 요건을 갖춘자도 조합업무를 대행할 수 있도록 허용
- (업무대행사의 기능·업무범위 등 구체화) 업무대행사의 기능 및 업무대행 범위를 명확히 하고, 사후관리를 위한 행정제재 근거 마련

③ 조합(원) 전문성 및 조합운영의 투명성 강화

- (조합임원 결격사유 및 선거 규정) 조합장 등 조합임원의 결격사유에 관한 법적 근거 및 임원 선임을 위한 선거 규정 마련
- (총회 직접 참석제) 조합원의 권리·의무에 중대한 영향을 미치는 사항을 의결하는 경우 일정 비율 이상의 조합원이 직접 총회 참석
- (조합원 정보공개청구권) 조합운영 관련 각종 정보에 대한 조합원 정보공개청구권 부여 및 공개의무 위반에 대한 벌칙 규정 마련
- (조합 설립인가 전 업무에 대한 회계감사) 조합 설립인가 전 임의단체가 행한 조합관련 업무에 대한 회계감사 실시
- (조합원 교육자료 보급) 조합임원 등의 조합사업에 대한 지식·전문성 향상 및 사업주체로서 역할 등에 관한 인식 제고를 위한 교육자료 보급

□ 조합원 모집 승인 등 조합원 모집과정에 대한 관리 강화

○ 조합 설립인가 전 조합원을 모집하려는 경우 관할 행정청의 조합원 모집 승인을 받은 후 조합원을 모집하도록 제도화

- 조합원을 모집하려는 자는 ‘조합원모집공고안*’ 및 공고안 내용의 사실 여부를 증빙할 수 있는 관련 서류**를 관할 행정청에 제출

* ‘조합원모집공고안’은 개략적 사업계획, 사업주체로서 조합원 권리·의무, 주택조합의 특성과 유의점, 조합 탈퇴 및 납입금 반환 등의 사항을 포함

** 토지사용승낙서, 사업계획서, 조합가입계약서, 업무대행계약서 등

○ 조합원 모집승인을 받게 함으로써 조합 설립인가 전 단계부터 관할 행정청이 주택조합 관련 행위에 대한 확인 및 피해 예방

- 특히, 조합원 모집과정에서 빈번히 발생하는 허위·과장 광고 행위를 사전에 차단하여 불특정 다수의 피해 예방에 기여

※ 모집 승인 과정에서 행정청의 과도한 재량권 남용 등이 우려되는 경우, 행정청이 조합원 모집과정의 주요 내용을 확인할 수 있는 ‘신고제’를 도입하는 방안 또는 조합원 모집시기를 조합 설립인가 이후로 특정하는 방안 검토 (별첨 참조)

□ 조합원 공개모집 원칙 확립

○ 조합 설립인가 전 조합원 모집 주체는 승인 받은 모집공고안에 따라 신문 및 관할 행정청 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개적으로 조합원 모집

- 관할 행정청은 표준조합규약, 표준도급계약서, 지역주택조합 설명자료 및 기타 필요한 안내사항 등을 모집공고안과 같이 홈페이지에 게재

○ 이를 통해 피해 및 분쟁의 주요원인이 되는 내용을 사전에 충분히 설명·고지하고, 사실여부가 확인된 정확한 사업관련 정보를 전달

□ 조합원 모집 방법·절차 위반에 대한 벌칙규정 마련

- 모집 승인을 받지 않거나 공개적으로 조합원을 모집하지 않는 경우 등 조합원 모집 방법·절차 위반에 대한 벌칙규정을 마련해 실효성 확보

< 개선안 예시 >

법 제32조(주택조합의 설립 등) ⑧ 제1항에 따라 주택조합설립인가를 받기 위해 조합원을 모집하려는 자는 국토교통부령이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장으로부터 조합원 모집의 승인을 받고, 공개적으로 조합원을 모집하여야 한다. <신설>

법 제97조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

9. 제32조 제8항을 위반하여 조합원을 모집한 자 <신설>

시행규칙 제00조(주택조합원 모집절차) ① 법 제32조 제8항에 따라 조합원 모집 승인을 얻고자 하는 경우 다음 각 호의 서류를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

1. 조합원모집공고안, 2. 사업계획서, 3. 조합가입계약서
4. 토지사용승낙서 등 토지확보 현황을 증빙할 수 있는 서류
5. 법 제00조 제00항의 규정에 의해 업무를 대행하는 경우 업무대행계약서
6. 그 밖에 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하여 요구하는 서류

② 시장·군수·구청장은 당해 주택건설예정지에 주택건설 가능여부를 종합적으로 검토하여 주택조합원 모집승인 여부를 결정하여야 하며, 당해 주택건설 예정지에 이미 주택조합원 모집승인 또는 인가를 받은 다른 주택조합과 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

③ 제1항 제1호에 따른 조합원모집공고안에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 조합원 모집주체의 성명, 주소
2. 조합주택건설대지의 위치 및 대지면적
3. 조합주택건설예정세대수 및 건설예정기간
4. 모집세대수 및 모집기간, 5. 호당 또는 세대당 주택공급면적
6. 부대시설·복리시설 등을 포함한 사업개요
7. 조합설립인가신청예정일·사업계획승인신청예정일·착공예정일 및 입주예정일
8. 토지사용승낙서 등 토지확보 현황, 9. 사업주체로서 조합원의 권리·의무에 관한 사항
10. 가입신청자격, 신청시의 구비서류, 신청일시 및 장소
11. 조합원 분담금의 납부시기 및 납부방법 등 조합원의 비용부담에 관한 사항
12. 당첨자의 발표일시·장소 및 방법, 13. 부적격자의 처리 및 계약취소에 관한 사항
14. 주택조합의 특성과 유의사항 등 그 밖에 시장·군수 또는 구청장이 필요하다고 인정하여 요구하는 사항

③ 조합원을 모집하고자 할 때에는 조합원모집공고를 당해 주택건설예정지의 거주자가 널리 볼 수 있는 일정한 장소 또는 일간신문, 관할 시·군·구의 인터넷 홈페이지에 게시·공고하여야 한다. <신설>

□ 업무대행사 자격요건 현실화

- 실제 등록사업자가 조합업무를 대행하는 경우를 찾기 어렵다는 점을 감안, 일정 자격을 갖춘자도 조합업무를 대행할 수 있도록 자격 확대
 - ※ 예시) 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」에 따라 ‘부동산 개발업 등록을 한 자’ 또는 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 ‘정비사업전문관리업자’ 등이 조합업무를 대행할 수 있도록 하는 방안
- 이를 통해 무자격 업무대행사 난립으로 인한 조합비 횡령, 불공정 업무대행계약, 비정상적 조합운영 등 부작용 발생 최소화

□ 무자격자의 조합업무 대행에 대한 벌칙규정 등 마련

- 현재 시행령에 규정된 업무대행 관련 내용을 「주택법」에 규정토록 하고, 무자격자에 의한 불법적 업무대행 행위에 대한 벌칙 규정을 마련해 제도의 실효성 확보
 - ‘공동 시행하는 등록사업자’ 또는 일정한 자격요건을 갖춘자 이외 무자격자의 업무대행 행위 금지에 관한 법 문언 명확화

□ 업무대행사 기능 및 업무 범위, 사후관리 등 구체화

- 주택조합사업의 체계적인 관리와 조합과 대행사 간 명확한 권한과 책임 한계 설정을 위해 업무대행사의 기능 및 업무 범위 구체화
 - ※ 예시) 토지사용승낙서 확보, 사업계획서 작성, 조합원 구성·모집, 조합 규약 작성, 창립총회 개최 등 조합업무 대행·지원
- 업무대행사 귀책으로 조합(원)에 피해가 발생하는 경우 영업정지 또는 등록말소 등 사후관리를 위한 행정제재의 법적 근거 마련

- ‘표준업무대행계약서’를 마련해 업무대행 관련 조합과 업무대행사간 명확한 권리·의무 관계를 설정할 수 있는 가이드라인 제시 검토

※ 표준업무대행계약서 주요내용 예시) 업무대행비 지급일정 및 지불방법, 업무대행의 범위, 계약의 해지·해제 및 갱신, 분쟁 및 소송의 처리

- 업무대행의 범위를 명확히 함으로써 문제 발생시 조합과 대행사간 책임 소재를 명확히 하고, 사후관리 관련 규정을 통해 업무대행사의 책임성 강화 및 성실한 업무수행 유도

< 개선안 예시 >

법 제00조(주택조합업무의 대행 등) ① 법 제32조 제1항에 의한 주택조합을 설립하려는 자 또는 주택조합은 주택조합사업 시행을 위하여 필요한 다음 각호의 사항을 법 제10조제2항의 규정에 의하여 공동으로 사업을 시행하는 등록사업자 또는 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조에 의한 부동산개발업의 등록을 한 자에게만 대행하게 할 수 있다.

1. 조합원 모집, 토지사용승낙서 징구 등 조합 설립을 위한 업무의 대행
2. 조합 설립인가의 신청에 관한 업무의 대행
3. 사업성 검토 및 주택조합사업계획서 작성업무의 대행
4. 설계자 및 시공사 선정에 관한 업무의 지원
5. 사업계획승인의 신청에 관한 업무의 대행

② 제1항에 의해 주택조합 등의 업무를 대행하는 자는 신의성실의 원칙에 따라 업무를 수행하여야 하며, 자신의 귀책사유로 인하여 주택조합을 설립하려는 자 또는 주택조합에게 입힌 손해를 배상할 책임이 있다.

③ 시·도지사는 제1항에 따라 업무를 대행하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 등록을 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.

1. 주택조합을 설립하려는 자 또는 주택조합과 업무대행에 관한 계약 없이 제1항 각 호에 규정된 업무를 수행한 때
2. 고의 또는 과실로 주택조합을 설립하려는 자 또는 주택조합에게 회복할 수 없는 재산상 손실을 끼친 때

④ 국토교통부장관은 주택조합의 원활한 사업추진 및 조합원의 권리보호를 위하여 표준업무대행계약서를 작성·보급할 수 있다. < 신설 >

법 제00조(벌칙) 제00조 제1항에 위반하여 업무를 대행한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. < 신설 >

□ 조합임원 결격사유 등 명시

- 조합장 등 조합임원의 결격사유 및 결격사유 해당시 당연퇴임에 관한 법적 근거 마련
 - 관할 행정청은 조합 설립인가 시 선임된 조합임원의 결격사유 해당 여부를 확인하는 등 조합임원에 대한 관리·감독 강화
- 범죄경력자 등 부적격자의 임원선출을 미연에 방지해 조합운영과 관련한 비리 발생 예방 및 원활한 조합운영 여건 조성

< 개선안 예시 >

법 제00조(조합임원의 결격사유 및 해임) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 조합의 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자·금치산자 또는 한정치산자
2. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자
3. 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자
4. 금고 이상의 형의 집행유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
5. 이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 자

② 조합임원이 제1항 각호의 하나에 해당하게 되거나 선임 당시 그에 해당하는 자이었음이 판명된 때에는 당연 퇴임한다. <신설 >

□ 조합임원 선거관련 규정 마련

- 조합임원 입후보 등록, 후보자 정보제공, 투표 또는 선출 절차·방법 등 구체적인 조합임원 선출 방법·절차를 ‘표준조합규약’에 명시
 - 다만, 통상 조합규약 의결과 임원 선출이 창립총회에서 동시에 이루어지는 점을 고려해 별도의 ‘선거관리규정’을 마련하는 방안 검토
- ※ 별도 선거관리규정 마련시, ‘표준선거관리규정’ 등 가이드라인 마련 필요

□ 총회 직접 참석제 도입

- 총회를 통해 실질적인 조합원 의사가 수렴·반영되고 의결권이 보장될 수 있도록 일정비율 이상의 조합원 직접 참석 규정 신설
 - 특히, 창립 총회 및 주택법령에서 반드시 총회 의결을 거치도록 한 사항에 대해서는 보다 강화된 직접 참석 비율 적용
 - ※ 조합규약 변경, 조합원에게 부담이 될 계약의 체결, 시공자의 선정·변경, 사업비의 조합원별 분담내역 등 조합원의 권리·의무에 영향을 미치는 중요 사항은 반드시 총회의결(주택법 시행규칙 제17조 제5항)
- 서면결의를 악용한 편법적인 총회운영을 통제해 총회의 의사결정 기능을 회복하고, 조합원의 의사에 기반한 조합운영과 사업추진 실현

< 개선안 예시 >

법 제00조(총회개최 및 의결사항) 총회의 소집절차·시기 및 의결방법 등에 관하여는 조합규약으로 정한다. 다만, 총회에서 의결을 하는 경우에는 조합원의 100분의 10(창립 총회 및 국토교통부령으로 정하는 의결을 하는 총회의 경우에는 조합원의 100분의 20을 말한다) 이상이 직접 출석하여야 한다.

□ 조합원 정보공개청구권 강화

- 조합원의 조합집행부에 대한 원활한 견제와 감시가 가능하도록 조합 설립 전 임의단체(추진위원회)의 정보공개의무에 대한 법적 근거 마련
 - 조합 관련 각종 정보를 조합집행부가 독점하는 등의 폐해를 막고, 조합원 권리보호 및 투명하고 공정한 조합운영을 위해 공개 대상 정보에 대한 조합원의 열람·등사 등 정보공개청구권 부여
- 정보공개의무 위반 또는 조합원의 공개청구를 거부한 조합임원 등에 대한 벌칙규정을 마련해 실효성 확보

< 개선안 예시 >

현 행	개 선
법 제32조의2(관련 자료의 공개) 주택조합의 임원은 주택조합사업의 시행에 관한 다음 각 호의 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원이 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하여야 한다. 1. 조합규약 2. 공동사업주체의 선정 및 주택조합이 공동사업주체인 등록사업자와 체결한 협약서 3. 설계자 등 용역업체 선정 계약서 4. 조합총회 및 이사회, 대의원회 등의 의사록 5. 사업시행계획서 6. 해당 주택조합사업의 시행에 관한 공문서 7. 회계감사보고서 8. 그 밖에 주택조합사업 시행에 관하여 대통령령으로 정하는 서류 및 관련 자료	법 제32조의 2(관련 자료의 공개) ① 제32조 제1항에 의한 주택조합을 설립하려는 자 또는 주택조합의 임원은 주택조합사업의 시행에 관한 다음 각 호의 서류 및 관련 자료가 작성되거나 변경된 후 15일 이내에 이를 조합원이 알 수 있도록 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하여야 한다. < 이하 좌동 > ② 제1항에 따른 서류 및 다음 각 호를 포함하여 주택조합사업 시행에 관한 서류와 관련 자료를 조합 설립인가 전 조합 가입자, 조합원이 열람·복사 요청을 한 경우 주택조합을 설립하려는 자 또는 주택조합의 임원은 15일 이내에 그 요청에 따라야 한다. 이 경우 복사에 필요한 비용은 실비의 범위에서 청구인이 부담한다. 1. 조합 설립인가 전 조합 가입자 명부 및 조합원 명부 2. 토지사용승낙서 등 토지확보현황 관련 자료 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류 및 관련 자료 < 신설 > 법 제00조(벌칙) 제32조의2 제1항을 위반하여 주택조합사업 시행과 관련한 서류 및 자료를 인터넷과 그 밖의 방법을 병행하여 공개하지 아니하거나 제32조의 2 제2항 위반하여 열람·복사 요청에 응하지 아니하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. < 신설 >

□ 조합 설립인가 전 업무에 대한 회계감사 실시

- 정식 조합설립 전 조합사업 시행과 관련해 임의단체(추진위원회)가 수행한 업무에 대한 회계감사 실시의 법적 근거 마련
- 조합 설립인가 전 임의단체의 조합자금 집행행위에 대한 공적 통제를 강화하고, 합리적인 자금 운영과 조합자금 횡령 등 금전 사고 예방

< 개선안 예시 >

현 행	개 선
시행령 제42조(주택조합의 회계감사) ① 주택조합은 법 제34조제3항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 날부터 30일 이내에 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조의 규정에 의한 감사인의 회계감사를 받아야 한다. 1. 법 제16조의 규정에 의한 사업계획 승인을 얻은 날부터 3월이 경과한 날 2. 법 제29조의 규정에 의한 사용검사 또는 임시사용승인을 신청한 날	시행령 제42조(주택조합의 회계감사) ① 주택조합은 법 제34조 제3항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 날부터 30일 이내에 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조의 규정에 의한 감사인의 회계감사를 받아야 한다. 1. 법 제32조 제1항의 규정에 의한 조합 설립인가를 얻은 날부터 1월이 경과한 날 < 신설 > 2. 법 제16조의 규정에 의한 사업계획 승인을 얻은 날부터 3월이 경과한 날 3. 법 제29조의 규정에 의한 사용검사 또는 임시사용승인을 신청한 날

□ 조합(원) 전문성 강화를 위한 교육자료 보급

- 조합임원 및 조합원의 주택조합사업에 대한 전문성·지식 향상 및 조합원으로서의 역할·책임에 대한 인식 제고를 위한 교육자료 보급
 - 각 주체별 권리·의무와 책임, 피해사례와 피해예방을 위한 각종 계약체결 절차·방법, 단계별 유의사항 등을 이해하기 쉽게 제작
- 조합임원의 중요성을 감안해 조합장 등 조합임원을 대상으로 하는 교육프로그램을 마련해 이수하게 하는 방안을 중장기적으로 검토

V. 조치사항

□ 대상기관 : 국토교통부

□ 조치사항 및 조치기한

구 분	세부 개선과제	소관기관	관계법령	조치기한
조합원 모집과정의 투명성 제고	○ 조합원 모집과정 관리 강화	국토교통부	주택법 및 동법 시행규칙	'16. 12.
	○ 조합원 공개모집 원칙 확립	"	주택법 및 동법 시행규칙	'16. 12.
	○ 조합원 모집 방법·절차 위반에 대한 벌칙 규정 마련	"	주택법	'16. 12.
업무대행제도 정상화	○ 업무대행사 자격요건 현실화	"	주택법	'16. 06.
	○ 무자격자의 조합업무 대행에 대한 벌칙규정 등 마련	"	주택법	'16. 06.
	○ 업무대행사 기능 및 업무 범위, 사후관리 등 구체화	"	주택법 및 내부지침	'16. 12.
조합운영 투명성 및 조합(원) 전문성 강화	○ 조합임원의 결격사유 등 명시	"	주택법	'16. 06.
	○ 조합임원 선거관련 규정 마련	"	내부지침 (표준조합규약 등)	'16. 12.
	○ 총회 직접 참석제 도입	"	주택법	'16. 12.
	○ 조합원 정보공개청구권 등 강화	"	주택법	'16. 06.
	○ 조합 설립인가 전 업무에 대한 회계감사 실시	"	주택법 시행령	'16. 06.
	○ 조합(원) 전문성 강화를 위한 교육자료 보급	"	내부지침	'16. 12.

< 별첨 : ‘불특정 다수 대상 조합원 모집 시기 특정’ 방안 >

□ 조합 구성요건 완화

- 현행 주택법령은 조합 설립인가 신청을 위해 ‘20명 이상 및 예정 세대수 1/2이상의 조합원’으로 조합을 구성토록 규정
- 조합원 자격을 가진 일정 수 이상(예: 20명 이상) 소수의 발기인이 ‘창립 조합원(1차 조합원)’으로서 인가 요건을 갖추어 조합 설립인가 신청을 할 수 있도록 ‘예정세대수 1/2 이상의 조합원’ 요건 폐지

※ '07.07.30일 「주택법」 시행령 개정으로 조합 구성요건 강화

개정 전	개정 후
시행령 제42조(주택조합의 설립 등) ④ 주택 조합은 20인 이상의 조합원으로 구성되어야 한다.	시행령 제37조(주택조합의 설립인가 등) ③ 주택 조합은 설립인가 당시의 사업계획서상 주택건설예정세대수의 2분의 1 이상의 조합원으로 구성하되, 조합원은 20명 이상이어야 한다.

- 사업시행자 입장에서 설립인가 신청시 필요한 조합 구성요건 충족을 위해 허위·과장광고 등을 통한 무리한 조합원 모집 필요성 해소

※ 설립인가 신청 전, 예정세대수 1/2 이상 조합원을 모집하는데 상당 시간(6개월 ~ 1년 이상)이 소요됨을 감안 할 때 조합 구성요건 완화로 빠른 사업추진 가능

□ 조합 설립인가 후 조합원 모집

- 소수의 발기인이 조합 설립인가를 득한 후 불특정 다수의 주택 수요자를 대상으로 조합원을 모집토록 조합원 모집시기 명확화
- 관할 행정청의 조합 설립인가 과정에서 사업추진에 따른 불확실성과 위험성이 일정 부분 제거된 후 조합에 가입하게 됨에 따라 사업 지연·좌초에 따른 불특정 다수의 피해 최소화

※ 조합 설립인가를 득한 후 조합원을 모집하는 경우 사업 불확실성 저감에 따라 설립 인가 전 보다 조합원 모집 용이

□ 조합원 모집시기 위반에 대한 벌칙 규정 마련

- 조합 설립인가 전 불특정 다수의 주택수요자를 대상으로 한 조합원 모집 홍보·광고 행위를 통제할 수 있는 벌칙 규정을 마련해 실효성 확보

※ 일반적으로 조합원 모집을 위해 가칭 ‘추진위원회’ 단계에서 광고 현수막, 인터넷, TV 광고 및 조합주택 홍보관을 통해 조합원 모집 홍보·광고 실시

□ 모집 조합원 권리 보호장치 마련

- 설립인가 후 조합에 가입하게 되는 모집 조합원의 경우 조합규약, 조합임원 선임, 업무대행사 선정 등이 완료된 상태에서 조합에 가입
- 따라서, 모집 조합원의 권리 보장을 위해 모집 조합원(2차 조합원)이 창립 조합원(1차 조합원) 숫자를 상회하는 경우 의무적으로 총회를 개최하여 조합규약, 조합임원 선임, 업무대행사 선정 등에 대해 추인토록 규정