

논문 / ARTICLE

지역주택조합 분담금 규율의 구조적 한계와 공법적 전환

백다은*

국문초록

현행법상 지역주택조합은 비법인사단으로 이해되어 분담금의 책정과 증액이 규약과 총회결의라는 사적 자치에 맡겨져 있다. 그러나 총유 법리와 총회결의는 의사결정의 절차적 정당성을 확인할 뿐 산정의 적정성을 담보하지 못하고, 조합설립 이전 단계에서 업무대행자 주도로 형성되는 비용을 통제할 기준이 존재하지 않으며, 민사소송 중심의 사후구제는 총회결의의 절차적 하자를 중심으로 심사하는 데 그친다. 한편 지역주택조합은 주택법이 형성한 주택공급방식으로서 사업 전반에 걸쳐 공적 규율을 받고, 매도청구권과 같은 강력한 사업수행수단까지 부여받고 있음에도 그 과정에서 발생한 비용과 위험을 조합원에게 귀속시키는 단계에는 이에 상응하는 공적 확인절차가 충분히 결합되어 있지 않다. 그렇기에 재건축사업 등 주요 조합형 개발사업과 비교할 때 주목할 것은 관리처분계획이라는 제도 자체가 아니라, 사업의 진행에 따라 비용부담의 기준을 단계적으로 형성·갱신하고 그 기준으로부터 중대한 변동이 발생한 경우 강화된 검증을 결합하는 연속적인 통제구조이다. 2027년 3월 시행 예정인 2026년 개정 주택법은 모집광고에 사업비 구성표와 그 산출근거를 기재하도록 하고, 사업비가 일정 비율 이상 증가하는 경우 강화된 총회결의를 요구하며, 공사비 증액에 외부검증을 결합하는 등 이러한 문제의식을 일부 수용하였다. 그러나 사업비 증가율을 산정할 비교 기준이 명확하지 않고, 외부검증의 대상이 공사비에 한정되며, 각 사업단계에서 형성되는 비용자료를 하나의 연속된 기준으로 연결하는 구조까지는 마련하지 못하였다. 이에 본고는 모집신고 단계에서 최초분담금의 산정근거를 객관화하여 최초 기준을 형성하고, 조합설립인가와 사업계획승인 단계에서 이를 갱신하며, 중대한 증액에 대하여는 강화된 검증이 결합되는 연속적 통제구조를 제안한다. 이러한 공법적 전환은 사적 자치를 대체하려는 것이 아니라, 사적 자치가 실질적으로 작동할 수 있는 전제를 마련하는 데 그 의의가 있다.

주제어: 지역주택조합, 추가분담금, 업무대행자, 관리처분계획, 공법적 통제

목차

I. 서론

II. 지역주택조합 분담금의 사법(私法)상 통제 및 구조적 한계

III. 지역주택조합 분담금에 관한 공법적 통제의 정당성

IV. 지역주택조합 분담금 규율의 공법적 전환

V. 결어

* 법무법인(유) 엘케이파트너스 변호사



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.2026.16.5>

Received: August 24, 2026

Revised: September 08, 2026

Accepted: September 15, 2026

Copyright © 2026 Construction & Urban Development Law Association.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

1. 현재 지역주택조합사업의 경향

지역주택조합은 무주택 서민이 청약 경쟁을 거치지 않고 조합을 결성하여 저렴한 비용으로 주택을 마련할 수 있도록 한 제도이다.¹⁾ 일반분양이나 정비사업과는 다른 경로를 통하여 실수요자에게 주택확보의 가능성을 열어 준다는 점에서, 지역주택조합 제도 도입 당시 일정한 정책적 의미를 가지고 있었다.

그러나 ‘원수에게 권한하는 제도’라는 오명이 붙을 만큼, 현실의 지역주택조합사업은 제도 도입 당시 기대와는 다른 양상으로 전개되었다.²⁾ 사업추진 과정에서 토지확보의 지연, 인허가 문제, 공사비 인상 등으로 사업비가 증가하고, 그 결과 조합원에게 추가분담금이 부과되는 사례가 빈번하게 나타나고 있다.³⁾ 특히 조합원은 가입 당시 제시된 분담금을 기준으로 가입하지만, 이후 상당한 규모의 추가 비용을 부담하게 되는 경우가 적지 않다.⁴⁾

문제는 이러한 갈등이 특정 사업장에 한정된 예외적인 현상이 아니라는 점에 있다.⁵⁾ 추가분담금을 둘러싼 분쟁은 여러 지역주택조합사업에서 반복적으로 나타나고 있기에 단순히 사업운영의 미숙이나 일부 업무대행자의 일탈로만 설명하기 어려운 부분이 존재한다. 결국 지역주택조합사업에서 나타나는 반복된 분쟁은, 지역주택조합이라는 제도가 어떠한 구조 속에서 운영되고 있고 조합원에게 귀속되는 비용부담이 어떠한 방식으로 형성·변경되고 있는지를 다시 검토할 필요성을 제기한다.

2. 지역주택조합 규율의 연혁

지역주택조합 제도는 주택건설촉진법이 1980. 1. 4. 법률 제3250호로 개정되면서 제3조 제9호 및 제44조를 통하여 도입되었다. 당시 입법취지는 무주택자들이 스스로 아파트 건설에 참여하여 이를 분양받을 수 있도록 하기 위함이었으며, 초기의 주택조합사업은 영세한 자본의 소규모 조합이 도시 변두리의 작은 필지 몇 개를 매입하여 진행하는 형태가 일반적이었다.⁶⁾

이후 2003년 주택건설촉진법이 주택법으로 전면 개편되고 2002년 말 제정된 도시 및 주거환경정비법이 시행되면서 주택 관련 사업에 대한 법적 구조에도 변화가 이루어졌다. 이 과정에서 재건축사업은 주택법 체계에서 분리되어 도시 및 주거환경정비법의 적용을 받게 된 반면, 지역주택조합사업은 그대로 주택법 체계 안에 남게 되면서 이에 따라 지역주택조합사업은 조합설립인가와 사업계획승인을 중심으로 규율되는 구조를 유지하게 되었다.⁷⁾

그 후 주택법은 여러 차례 개정되었는데, 2016년 개정에서는 업무대행자의 업무범위와 책임,⁸⁾ 조합원 모집 신고 및 공개모집 의무 등이 도입되었고,⁹⁾ 2020년을 전후한 연이은 개정에서는 조합가입비의 예치기관 보관,¹⁰⁾ 조합원 모집신고 시 토지사용권원 확보 요

1) 박은정, “지역주택조합 제도의 의의와 한계”, 『부동산법학』 제30집 제2호(한국부동산법학회, 2026.), 122면, 125-127면.

2) 노철중, “‘원수에게 권한다’는 지주택사업, 45년 만에 ‘사기꾼’ 손볼까”, M이코노미뉴스, 2025. 7. 18., <https://www.m-economynews.com/news/article.html?no=57332> (2026. 8. 24. 확인). 지역주택조합사업은 사업추진의 불확실성, 토지확보의 어려움, 사업시행 단계에서의 공사비 증가 등으로 사업 성공 확률이 낮아 ‘원수에게나 권한하는 지주택’, ‘지옥주택조합’ 등으로 불리기도 한다.

3) 전성재 / 최진 / 박천규, 『지역주택조합의 현황 및 이슈와 정책 방향』(국토이슈리포트 제89호), 국토연구원, 2025, 4-5면(대구 소재 D지역주택조합에서 시공사가 당초 공사비 대비 약 30% 증액된 674억 원을 요구하여 조합원 1인당 평균 1억 8천만 원 규모의 추가분담금이 발생한 사례를 소개하고 있다).

4) 강석점, “주택법상 지역주택조합사업의 문제점과 개선방안 연구”, 『동아법학』 제76호(동아대학교 법학연구소, 2017.), 99면.

5) 노철중, 앞의 기사(주2). 국토교통부가 2025년 7월 발표한 전국 지역주택조합 분쟁 현황조사에 따르면, 전국 618개 조합 중 30.2%에 해당하는 187개 조합에서 총 293건의 분쟁이 발생한 것으로 나타났다.

6) 김종보, “지역조합 사업주체의 권한과 책임”, 『지방자치법연구』 제7권 제2호(한국지방자치법학회, 2007.), 178면. 주택건설촉진법(1980. 1. 4. 법률 제3250호로 개정된 것) 제3조 제9호 및 제44조는 ‘동일 또는 인접한 시·군에 거주하는 주택이 없는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합’을 지역주택조합으로 정의하였고, 제도 도입 초기의 지역주택조합사업이 “영세한 자본의 소규모 조합이 도시 변두리의 작은 필지 몇 개를 매입해서 진행하는 형태”로 이루어졌다.

7) 김종보, “지역조합 업무대행자의 개념과 법적 지위”, 『건설법연구』 제13호(건설법학회, 2025.), 7면.

8) 주택법(법률 제14344호, 2016. 12. 2., 일부개정, 시행 2017. 6. 3.)은 업무대행자가 대할 수 있는 업무의 범위를 조합원 모집·토지확보·조합설립인가 신청 등으로 구체화하고, 업무대행자의 귀책사유로 인한 조합 또는 조합원의 피해에 대하여 손해배상책임을 부과하는 내용의 제11조의2를 신설하였다. 이는 종전 주택법이 등록사업자에 한하여 업무대행 자격을 부여하고 있었음에도 불구하고 현실에서는 무자격 업무대행자에 의한 조합원 모집과 사업시행이 이루어져 조합원 피해가 누적되던 실태를 시정하려는 것이다. 국토교통부, 『지역·직장주택조합제도 해설서』, 2016. 12., 27면.

9) 주택법(법률 제14344호, 2016. 12. 2., 일부개정, 시행 2017. 6. 3.) 제11조의3의 신설에 따라, 지역·직장주택조합 설립인가를 받기 위하여 조합원을 모집하려는 자는 시장·군수·구청장에게 신고한 후 공개모집의 방법으로 조합원을 모집하여야 한다. 이 규정은 조합설립인가 이전 단계에서 관할 행정청이 관내 지역주택조합의 추진 현황을 파악할 수 있는 제도적 장치가 없어, 같은 대지에 복수의 조합이 중복 설립되거나 이른바 연합주택조합의 형태로 조합원이 편법 모집되는 피해 사례가 반복된 점을 배경으로 한다. 국토교통부, 위의 자료, 26-27면.

건,¹¹⁾ 사업 지연 시 해산 절차¹²⁾ 등이 마련되었다. 이와 같이 지역주택조합과 관련한 규율은 사업추진 과정에서 나타난 각 문제에 대응하면서 점차 보완되어 왔는데, 다만 이러한 개정은 주로 모집절차, 업무대행자의 책임, 자금 보관 등 사업운영의 외부적인 부분을 보완하는 데 집중되어 있었고, 조합원에게 귀속되는 분담금의 산정과 증액의 적정성에 관한 통제구조는 현재까지도 충분히 정비되지 않은 채 남아 있다.¹³⁾

3. 연구의 목적과 범위

기존의 선행 연구에서도 지역주택조합에서 사업비 산정의 객관화와 단계별 비용관리의 필요성은 지속적으로 지적되어 왔고,¹⁴⁾ 이는 조합원 모집 단계에서 제시되는 최초분담금과 사업 진행 과정에서 부과되는 추가분담금이 지역주택조합사업의 핵심적인 분쟁요소로 작용하여 왔음을 보여준다. 따라서 문제는 단순히 추가분담금의 발생 자체에 있는 것이 아니라, 조합원이 부담하게 되는 비용이 어떠한 기준과 절차에 따라 산정·증액되는지에 관하여 공법적 구조 안에서 파악할 수 있는지에 있다.

이에 기존 연구가 사업운영의 투명성 확보를 위한 개별적 제도개선의 필요성을 제시하였다면, 본고는 이러한 논의를 바탕으로 분담금의 산정과 증액을 관통하는 규율구조 자체를 검토하고자 한다. 이를 위하여 우선 지역주택조합과 분담금의 법적 성격 및 현행 사법상 통제구조를 살펴보고, 현행 구조가 분담금의 적정성을 통제하는 데 어떠한 한계를 가지는지 분석한다. 이어 조합원의 자기책임이 정당화되기 위한 객관적 기준의 필요성, 지역주택조합사업에 관한 공적 규율의 성격 및 재건축사업과의 비교를 통하여 분담금에 관한 공법적 통제의 필요성과 범위를 검토한 후, 이를 토대로 비용부담 기준의 형성·갱신을 중심으로 한 연속적 통제구조를 제안하고자 한다.

II. 지역주택조합 분담금의 사법(私法)상 통제 및 구조적 한계

1. 지역주택조합의 법적 성격

(1) 비법인사단으로서의 성격

주택법 제2조 제11호는 지역주택조합을 “주택을 마련하기 위하여 설립한 조합”으로 정의하고 있으나, 그 명칭에도 불구하고 판례는 이를 법인격 없는 사단으로 본다. 대법원은 ‘주택법에 따라 설립된 주택조합이 고유의 목적을 가지고 사단적 성격을 가지는 규약을 만들어 이에 근거하여 의사결정기관과 집행기관을 두는 등의 조직을 갖추고 있고, 다수결의 원칙에 따라 업무집행이 이루어지며, 조합원의 가입·탈퇴에도 불구하고 조합 자체가 존속하는 점’을 들어 비법인사단성을 인정하고 있다.¹⁵⁾

이처럼 지역주택조합을 비법인사단으로 이해하게 되면, 그 조직 운영과 재산 관계는 원칙적으로 단체 내부의 자치와 총회결의를 중

10) 가입비 예치 제도는 주택법(2019. 12. 10. 법률 제16811호로 개정되고 2020. 12. 11. 시행된 것)에 의하여 제11조의4(조합 가입 철회 및 가입비 등의 반환)로 신설되었고, 이후 주택법(2020. 1. 23. 법률 제16870호로 개정된 것)에 의하여 제11조의6으로 조문이 이동되면서 일부 개정되었다. 동 개정의 입법취지는 “주택조합 가입 신청자의 재산권 보호 및 피해 방지를 위해” 가입비 등의 예치 및 반환 절차를 마련하려는 데에 있다. 주택법 시행령 일부개정령(안) 입법취지(법률 제16811호 및 제16870호의 시행을 위한 시행령 개정이유에서 상위 법률 개정의 입법취지가 정립되어 있음).

11) 주택법(2020. 1. 23. 법률 제16870호로 개정되고 2020. 7. 24. 시행된 것) 제11조의3 제1항 개정으로, 조합원을 모집하려는 자는 해당 주택건설대지의 100분의 50 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보한 후 관할 시장·군수·구청장에게 신고하도록 규정되었다. 아울러 같은 개정으로 제11조 제2항 제2호가 신설되어 주택조합 설립인가 요건에 해당 주택건설대지의 100분의 15 이상 토지소유권 확보가 추가되었다. 동 개정의 입법취지는 “주택조합설립인가 요건 강화 등을 통해 조합원의 재산권을 보호하고, 사업추진의 투명성과 안정성을 제고”하려는 데에 있다. 주택법(2020. 1. 23. 법률 제16870호로 개정된 것) 제 개정이유 참조.

12) 주택법(2020. 1. 23. 법률 제16870호로 개정되고 2020. 7. 24. 시행된 것) 제14조의2의 신설로, 주택조합은 설립인가일부터 3년이 되는 날까지 사업계획승인을 받지 못하는 경우에는 총회의결을 거쳐 해산 여부를 결정하여야 하며(제1항), 주택조합의 발기인은 조합원 모집신고가 수리된 날부터 2년이 되는 날까지 조합설립인가를 받지 못하는 경우에는 가입 신청자 전원으로 구성되는 총회의 의결을 거쳐 주택조합사업의 종결 여부를 결정하여야 한다(제2항). 동 신설 규정의 입법취지는 “장시간 사업 지연 시 해산 절차 마련 등을 통해 조합원의 재산권을 보호하고, 사업추진의 투명성과 안정성을 제고”하려는 데에 있다. 주택법(2020. 1. 23. 법률 제16870호로 개정된 것) 제 개정이유 참조.

13) 최근 2026년 9월 8일 공포된 주택법(2026. 9. 8. 법률 제21902호로 개정된 것)에서 지역주택조합의 비용규율에 관한 부분을 정한 바 있어, 이 부분은 IV.1.에서 자세히 언급하도록 한다.

14) 박지후 / 이범용 / 강정규, “지역주택조합사업의 추가분담금 변화 특성에 관한 연구”, 『주거환경』 제18권 제4호(한국주거환경학회, 2020.), 283-286면, 293면. 특히 동 연구의 전문가 조사에서는 조합설립인가 단계의 사업비 산출이 객관적·합리적이었는지에 대한 응답이 85%였고, 초기 조합설립인가 및 사업계획승인 단계의 사업비 검증이 필요하다는 응답이 90%로 나타났으며, 추가분담금 항목의 구체화·통일을 통한 표준화 필요성도 제시되었다.

15) 대법원 2006. 10. 26. 선고 2004다17924 판결 등.

심으로 파악하게 되고 지역주택조합의 운영방식을 설명하는 데 일정한 의미가 있다. 다만 문제는, 비법인사단이라는 분류는 특정한 법률관계를 정리하기 위한 기능적 개념이라는 점에서, 지역주택조합이 비법인사단이라는 명제로부터 곧바로 그 사업에 관한 모든 규율이 단체 내부의 자치에 맡겨져야 한다거나, 외부의 공적 통제가 배제된다는 결론까지 도출할 수는 없다는 점이다.

(2) 사적 자치 중심의 통제

지역주택조합은 본래 무주택 서민들이 자발적으로 결합하여 주택을 마련하고자 하는 민간형 사업모델을 전제로 도입된 제도이므로, 그 운영 역시 기본적으로 사적 자치의 원리에 의존하여 왔다. 조합원 간, 조합과 업무대행자, 조합과 시공사 등의 관계가 모두 사법상 계약관계로 구성되고, 사업의 주요 내용도 조합 규약, 조합가입계약, 총회결의 등을 통하여 형성된다.¹⁶⁾ 이러한 구조 아래에서는 분담금 역시 조합원의 출자이자 공동사업 수행을 위한 내부의 재원이므로, 그 책정과 증액도 원칙적으로는 단체 내부의 의사결정에 맡겨지게 된다.

물론 지역주택조합사업에도 행정청의 조합설립인가(주택법 제11조)와 사업계획승인(주택법 제15조)이라는 행정처분 절차가 존재한다. 그러나 문제는 이러한 행정적 통제가 조합원에게 귀속되는 분담금의 적정성까지 미치지 않는다는 점이다. 조합설립인가는 주택건설대지의 80% 이상에 해당하는 토지의 사용권원 확보, 15% 이상의 토지 소유권 확보, 주택건설예정세대수의 50% 이상의 조합원 구성 등 자격과 형식적 요건의 구비 여부를 확인하는¹⁷⁾ 기속행위에 가깝고, 사업계획승인도 그 실질이 건축법상 건축허가와 유사하여, 용적률·건폐율·높이·기반시설 등의 도시계획 요소를 심사하는 절차에 그친다. 다시 말해, 행정청의 심사 범위는 ‘대지·건축물·도시계획’에 한정될 뿐, 조합원에게 최종적으로 어떠한 기준과 자료에 따라 얼마의 분담금이 부과되는지, 최초분담금 이후 어떠한 사정으로 얼마만큼 증액될 수 있는지까지는 심사하지 않는다.

결국, 현행법상 지역주택조합사업은 행정청이 관여하는 외부적 측면과 행정청이 관여하지 않는 내부적 측면으로 분리되어 있다. 조합설립인가와 사업계획승인은 전자에 해당하지만, 조합원에게 가장 직접적이고 중대한 영향을 미치는 분담금의 산정·증액·집행의 영역은 후자에 속하고, 그 후자의 영역은 사적 자치의 수단에 전적으로 의존하고 있다.

2. 지역주택조합 분담금의 법적 성격

(1) ‘총유재산’으로서의 분담금

지역주택조합이 비법인사단으로 이해되는 이상 그 재산관계는 민법 제276조 제1항에 따른 총유의 법리를 따른다. 이에 따라 조합원 분담금으로 형성된 자산은 특정 임원이나 업무대행자의 소유가 아니라 조합원 전원의 공동재산에 속하고, 그 관리와 처분에는 원칙적으로 조합원 총회의 결의가 요구된다. 최근 대법원이 ‘지역주택조합의 조합원 분담금은 조합가입계약에 의하여 그 범위와 지급 시기, 보관방법이 정해져 있고, 그 용도가 토지매입비, 건축공사비 등 조합사업을 위하여 특정된 금원으로서 조합원들의 총유물’이라고 판시한 것도 이러한 이해를 재확인한 것이다.¹⁸⁾

이러한 총유 법리는 주택법 시행령과 시행규칙을 통하여 보다 구체화되는데, 주택법 시행령은 국토교통부령으로 정하는 사항에 대하여 반드시 총회의 의결을 거치도록 규정하고(제20조 제3항), 주택법 시행규칙(제7조 제6항¹⁹⁾)은 그 대상으로 ‘자금의 차입과 그 방법·이자율 및 상환방법(제2호)’, ‘예산으로 정한 사항 외에 조합원에게 부담이 될 계약의 체결(제3호)’, ‘사업비의 조합원별 분담 명세 확정 및 변경(제6호)’, ‘사업비의 세부항목별 사용계획이 포함된 예산안(제7호)’ 등을 열거하고 있다. 이는 조합원의 재산권에 직접적 영향을 미치는 행위를 총회 필수 의결사항으로 강제함으로써 집행부의 독단적인 자금집행을 차단하기 위한 장치라 할 수 있다. 그러나 총유 법리와 총회결의를 중심으로 하는 이러한 규율이 보장하는 것은 분담금에 관한 의사결정이 조합원들의 공동의사에 기초하여 이루어졌느냐는 절차적 정당성일 뿐이고, 그 자체만으로 분담금이 당초 어떠한 근거와 자료에 따라 산정되었는지, 증액이 합리적 사업비 증가에 비례하는지까지 당연히 보증하는 것은 아니다.

나아가 이러한 한계는 현행법이 성질을 달리하는 두 국면을 실질적으로 동일한 의사결정 방식에 맡기고 있다는 점에서 더욱 분명하게 드러난다. 이미 형성된 자금을 어떻게 사용할 것인가의 문제(관리·처분의 문제)와 아직 현실화되지 않은 장래의 비용을 조합원에게

16) 이제희, “지역주택조합에 대한 법적 연구”, 『토지공법연구』 제98집(한국토지공법학회, 2022.), 82면.

17) 주택법 제11조 제2항, 같은 법 시행령 제20조 제1항 및 제2항.

18) 대법원 2025. 8. 14. 선고 2024다292679 판결.

19) 주택법 시행규칙 제7조 제6항의 경우 2024. 6. 19. 개정 전까지 제7조 제5항이었으나, 같은 개정으로 제7조에 제3항이 신설되면서 이후의 항이 순차로 이동하였기에, 종전 문헌 및 판결에서 인용되는 ‘제7조 제5항’은 현행 제7조 제6항에 해당함을 주의한다.

새로운 부담으로 귀속시키는 문제(책정·증액의 문제)는 그 통제대상과 요구되는 판단의 내용이 서로 다르다. 그럼에도 주택법 시행규칙 제7조 제6항은 ‘자금의 차입(제2호)’이나 ‘예산안의 승인(제7호)’과 함께 ‘사업비의 조합원별 분담 명세 확정 및 변경(제6호)’을 같은 층위의 총회의결사항으로 정하고 있고, 그 결과 자금의 ‘집행’에 적합한 통제수단인 총회결의가 ‘부담’의 국면에서도 사실상 유일한 통제수단으로 기능하게 된 것이다.

결국, 총유 법리는 조합원의 공동의사를 확인하는 ‘절차’를 제공할 뿐, 그 공동의사에 기초한 의사결정 내용의 적정성까지 직접 담보하지는 못하고, ‘총유’라는 성격만으로는 지역주택조합 분담금 문제를 충분히 설명할 수 없다.

(2) ‘출자금’으로서의 분담금

지역주택조합의 조합원은 흔히 자신이 납부하는 분담금을 일반 아파트 분양에서의 매매대금과 유사하게 인식하는 경우가 많으나 양자는 법적 성질이 완전히 다르다.²⁰⁾ 일반분양에서 수분양자가 납부하는 금원은 이미 완성된(또는 완성될) 상품에 대한 ‘대가’이며, 시행사가 사업의 위험을 부담하는 대신 수분양자는 확정된 분양가를 지급하고 아파트를 인도받는다. 이 경우 수분양자는 소비자의 지위에 있을 뿐, 사업비 구조나 시행사의 자금 운용에 대하여 직접적으로 통제할 위치에 있지 않다.²¹⁾

반면 지역주택조합의 조합원은 완성된 상품을 구입하는 소비자가 아니라, 스스로 사업주체가 되어 자신의 주택을 공동으로 건설하는 지위에 선다.²²⁾ 따라서 조합원이 납부하는 분담금은 이미 완성된 상품에 대한 대가가 아니라, 자신의 사업을 진행하기 위하여 부담하는 ‘사업비’, 즉 출자금의 성격을 가진다. 그리고 이러한 관점을 극단으로 밀고 나가면, 지역주택조합은 조합원들이 공동으로 출연한 재원을 바탕으로 부동산 개발사업을 수행하고 그 성과와 손실을 함께 부담하는 일종의 ‘투자 펀드’로도 파악할 수 있다. 이러한 구조는 최초에 제시된 분담금이 일반분양의 확정된 분양가격과 달리 사업 진행 과정에서 변동될 수 있고, 사업비 증가나 사업실패에 따른 위험 역시 궁극적으로 조합원에게 귀속된다는 점을 설명한다.²³⁾ 즉 사업비 증가나 사업실패로 인한 손실은 출자자인 조합원이 인수한 사업 위험이 현실화된 결과이므로, 분담금의 산정과 증액 역시 조합 내부의 사적 자치에 맡기고 그 결과를 조합원의 자기책임으로 귀속시키면 충분하다는 논리로 이어질 수 있다.

그러나 이러한 투자 펀드적 성격은 분담금의 변동성과 위험의 최종적 귀속 주체를 설명하는 데 유용할 뿐, 조합원이 출자자로서 사업위험을 부담한다는 사실만으로 사업과정에서 발생한 모든 비용이 당연히 조합원에게 귀속된다고는 볼 수 없다. 자기책임의 원칙이 정당화되기 위해서는, 적어도 자신이 인수하는 위험의 종류와 범위를 판단할 수 있는 정보가 제공되고, 이를 기초로 그 위험을 부담할 것인지 결정할 수 있어야 한다. 특히 시장변동 등 객관적 사정이나 사업과정에서 불가피하게 발생한 비용과 최초 사업비를 산정하면서 통상적으로 예상할 수 있는 비용을 누락하거나 수입을 과도하게 추계하여 발생한 부족분은 그 성격이 서로 다른데, 그 발생 원인과 성격을 구별하지 않은 채 모든 비용 증가를 출자자인 조합원의 자기책임으로 귀속시키는 것은 타당하지 않다.

결국, 출자금이라는 개념은 ‘누가 사업위험의 최종적인 부담자가 되는가’를 설명하는 데에는 유용하지만, 그것만으로 ‘어떠한 위험까지 조합원이 인수한 것으로 볼 것인가’가 결정되는 것은 아니다.

3. 분담금의 책정·증액의 구조와 한계

(1) 조합설립 이전 단계의 자금 형성과 소진

분담금을 둘러싼 분쟁은 대체로 사업 후반부에 추가분담금이 현실화되는 시점에 표면화되지만, 그 원인의 상당 부분은 조합설립 이전 초기 단계에서 이미 형성된다. 조합설립인가 이전부터 분담금의 일부가 납입되고, 그 자금이 토지확보 업무, 홍보관 운영, 조합원 모집, 각종 용역비와 업무대행비 등으로 지출되기 때문이다. 그 결과 사업이 좌초되거나 장기간 지연된 시점에는 최초 납입금의 상당 부분이 이미 소진되어 반환 재원이 남아 있지 않고, 개별 지출의 적정성을 사후적으로 다투더라도 실질적인 회복이 어려운 경우가 적지 않다. 실제로 2024년 말을 기준으로 전체 조합의 절반 이상이 조합설립인가에 이르지 못한 채 모집 단계에 머물러 있고, 주요 분쟁 유형으로 초기 단계의 부실한 조합운영과 탈퇴·환불 지연이 확인된 것도 이러한 구조와 무관하지 않다.²⁴⁾

20) 김종보, 앞의 글(주6), 177면.

21) 이제희, 앞의 글(주16), 82면.

22) 박은정, 앞의 글(주1), 125-126면, 133면.

23) 임숙녀, “지역주택조합에 관한 문제점 및 개선방안”, 『토지공법연구』 제105집(한국토지공법학회, 2024.), 116면.

24) 국토교통부, 『지역주택조합 피해예방 및 사업정상화 방안』, 2026. 4., 1-2면. 동 자료에 따르면 2024년 말 기준 운영 중인 조합은 총 618개소(약 36만 세대, 조합원 약 26만 명)이고, 그중 모집단계에 머물러 있는 조합이 316개소로 전체의 51.2%에 이르며, 조합설립인가 단계가 136개소(22.0%), 사업계획승인을 받은 조합이 166개소(27.0%)이다. 또한, 동 자료는 지역주택조합사업의 주요 문제로 ①토지 사용권원만 확보하면 조

그리고 이러한 초기 국면의 중심에는 업무대행자가 존재한다. 업무대행자는 본래 지역주택조합사업의 법정 주체로 예정된 존재라 기보다, 조합설립 이전 단계에서 토지확보, 조합원 모집, 사업비 산정과 각종 계약 체결 등을 사실상 주도하면서도 명확한 법적 지위 없이 음성적으로 활동해 온 주체였다.²⁵⁾ 그러나 사업 초기 단계에서 업무대행자의 실질적인 영향력에도 불구하고 이를 규율할 법적 근거가 충분하지 않다는 문제가 지속되었고, 이에 2016년 주택법 개정을 통하여 업무대행자의 업무 범위를 법정화하고 그에 따른 손해배상책임을 명시하기에 이르렀던 것이다. 물론 이는 종래 법적 규율 밖에서 사업을 실질적으로 주도하던 업무대행자를 공식적인 규율 대상으로 포섭하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 다른 한편으로는, 사실상 존재하던 업무대행자의 사업상 역할을 법률이 명시적으로 인정함으로써 결과적으로 그들의 실질적인 사업주도 지위를 제도적으로 가시화하고 승인하는 역설을 낳았다.²⁶⁾

그리고 문제는 업무대행자의 역할을 제도화하면서도 그 역할이 사업비의 형성과 조합원의 비용부담에 미치는 영향에 상응하는 통제장치까지 함께 마련하지는 않았다는 데 있다. 조합설립 이전에 지출할 수 있는 비용의 항목이나 규모에 관한 구체적인 기준이 없고, 업무대행비를 어느 사업단계에서 어느 정도 지급할 것인지 역시 기본적으로 당사자의 계약에 맡겨져 있으며, 장래 조합에 상당한 비용 부담을 발생시키는 계약을 체결할 때 가입 신청자들의 별도 동의나 외부적 확인을 요구하는 일반적인 절차도 마련되어 있지 않다.²⁷⁾ 그 결과 사업의 성립 여부조차 확정되지 않은 초기 단계에서 상당한 비용이 먼저 발생·소진되고, 이러한 비용이 이후 조합의 전체 사업비에 그대로 편입되는 구조가 형성될 수밖에 없는 것이다.²⁸⁾

결국, 조합설립 이전 단계의 규율상 공백은 단순히 업무대행자의 자금집행이 불투명하다는 데 그치지 않는다. 보다 본질적인 문제는 사업의 실질적 주도자는 제도화되었음에도, 그 주도자가 형성하는 초기비용의 범위와 그 비용을 장래 조합원에게 귀속시키는 기준은 충분히 제도화되지 않았다는 점에 있다.²⁹⁾

(2) 최초분담금 책정의 불확실성

조합설립 이전 단계에서 형성되는 비용구조가 이후 전체 사업비의 기초를 이룬다면, 다음으로 문제되는 것은 그 비용을 토대로 조합원에게 최초로 제시되는 분담금이 어떠한 기준과 자료에 따라 산정되는가이다. 지역주택조합에서 최초분담금은 조합원 모집과 가입 여부를 결정하는 핵심적인 가격정보이지만, 그 금액이 제시되는 시점에는 토지확보비, 공사비, 금융비용, 기반시설 설치비, 일반분양 수입 등 사업수지를 구성하는 주요 요소들이 아직 확정되지 않은 경우가 대부분이다. 따라서 이 단계의 분담금은 본질적으로 여러 가정과 전망을 기초로 산정된 추정치에 불과하다. 그럼에도 실무에서는 조합원 모집과 가입계약 체결을 위하여 일정한 금액이 제시되고, 조합원은 이를 사실상 자신이 부담할 '총액'에 가까운 것으로 인식하곤 한다. 특히 실질적으로 지역주택조합사업을 주도하는 업무대행자가 이러한 추정 분담금을 기초로 홍보물과 모집 광고를 제작하면서 이를 마치 '확정 분담금' 또는 일반분양의 '분양가'처럼 제시하는 경우가 많고,³⁰⁾ 실무상 변동 가능성에 관한 고지도 다수의 서류에 형식적으로 확인 표시하는 수준에 머무는 경우가 많아, 그 결과 조합원은 변동 가능성을 내포한 추정치를 사실상 확정가격처럼 받아들이며 가입계약을 체결하게 된다.

문제는, 이러한 추정치가 사실상 확정가격처럼 기능함에도, 그 산정의 기준과 위험의 수준에 대하여 어느 단계에서도 실질적인 공법적 확인이 작동하지 않는다는 점이다. 물론 조합원 모집 단계는 아직 조합설립인가나 사업계획승인 이전이므로 금액 자체를 확정적으로 보증하는 것은 당연히 어려울 수밖에 없다. 그러나 이 단계에서 요구되는 것은 미래가격의 보증이 아니라, 적어도 토지확보 정도, 공사비 추정의 근거, 일반분양수입 전망, 기반시설 부담의 반영 여부, 향후 증액 가능성과 그 사유에 관한 고지가 객관적인 자료에 기초하고 있는지는 점검될 수 있어야 한다는 점이다.

그러나 현행 주택법령상 조합원 모집신고는 발기인 자격, 토지사용권원 확보, 모집공고안의 형식적 구비 여부를 확인하는 데 주로 머물고,³¹⁾ 조합설립인가와 사업계획승인 단계에서도 최초분담금의 산정근거와 그 이후의 변동 내역을 하나의 연속된 기준으로 확인

합원 모집이 가능한 낮은 진입장벽과 그에 따른 자금 편취 ②업무대행비 등 초기 비용의 과도한 지출로 인한 사업종결·탈퇴 시의 납입금 손실 ③사업 기간 장기화에 따른 토지매입 가격 및 금융비용 상승으로 당초 분담금을 크게 상회하는 추가분담금의 발생을 지적하고 있다.

25) 김중보, 앞의 글(주7), 5면.

26) 박은정, 앞의 글(주1), 127-130면.

27) 김중보, 앞의 글(주7), 9-10면.

28) 국토교통부, 앞의 자료(주24), 2면.

29) 김중보, 앞의 글(주7), 11면.

30) 전성제 / 최진 / 박천규, 앞의 글(주3), 5면. 동 보고서는 “지역주택조합 모집 과정에서는 ‘서울시 최초’, ‘100% 확정 분양’, ‘무조건 당첨’ 등의 과장된 광고가 성행하며, 소비자는 실제 리스크를 인지하지 못한 채 조합원으로 참여하게 되고 사업에 대한 정확한 이해와 위험성에 대한 인지를 어렵게 함”을 지적하고 있다.

31) 주택법 시행규칙 제7조의3은 조합원 모집신고서의 첨부서류를 발기인 명단, 주택건설예정지 정보, 해당 주택건설대지의 50% 이상에 해당하는 토지의 사용권원 확보 증명서류, 모집공고안 등을 첨부하도록 하고, 같은 규칙 제7조의4 제2항의 모집공고 필수 기재사항도 분담금의 납부시기·

하는 별도의 절차는 마련되어 있지 않다. 결국, 최초분담금은 불확실성의 내용과 범위, 그리고 최초 금액을 구성한 비용과 수입의 전체가 객관화되지 않은 채 확정적으로 제시되고 있고, 이는 추가분담금의 정당성을 판단하는 단계에서도 그대로 한계로 이어지게 된다.

(3) 추가분담금의 부과 구조

추가분담금은 법률상 정의된 개념은 아니지만, 최초 가입 당시 예정된 분담금으로는 전체 사업비를 충당할 수 없게 된 경우 그 부족분을 보전하기 위하여 조합원에게 추가로 부과되는 금원을 의미한다. 토지 매입가 상승, 공사비 인상, 금융비용 증가, 전 집행부의 노력 또는 착오로 인한 사업비 재계상 등이 전형적인 발생 사유인데, 실무상 추가분담금을 조합원들에게 부과하기 위해서는 업무대행자가 전체 사업비를 다시 산정한 뒤 그 결과를 토대로 '1인당 ○○만 원 증액' 또는 '평당 ○○만 원 추가 부담'과 같은 내용의 안건을 마련하여 총회에 상정하고, 총회의결을 거쳐 정당화하는 방식이 통상 활용된다. 그리고 이러한 총회결의 방식 자체가 문제라고 볼 수는 없다. 총회는 조합원들이 공동으로 수행하는 지역주택조합에서 사업비와 구성원의 부담을 최종적으로 결정하는 원칙적인 의사결정 기관이기 때문이다.

그러나 핵심은 총회가 추가분담금의 산정근거와 적정성을 실질적으로 심의할 수 있는 조건이 갖추어져 있는지에 있다. 사업비 산정에 필요한 토지비·공사비·금융비용 등의 핵심 자료는 업무대행자, 시공사, 집행부에 편중되어 있고, 일반 조합원에게는 총회에서 제시된 증액안의 타당성을 독자적으로 검증할 수 있는 자료가 충분히 제공되지 않는 경우가 많다.³²⁾ 또한, 이러한 정보의 비대칭에 더하여, 다수의 조합원이 통상 위임장만을 제출하면서 그 의사결정에 참여하고 있는 현실까지 고려하면, 총회의 실질적 심의 기능이 형식화되어 있다고 볼 수밖에 없다.

결국, 추가분담금에 대한 총회결의는 자율적 사적 통제처럼 보일지 모르지만, 실질적으로는 이미 업무대행자 주도로 마련된 사업비 추정안과 추가분담금 안건을 조합원이 단순 추진하는 절차로 기능할 뿐이고, 현실에서는 분담금 산정의 적정성을 감시하고 견제하는 기능을 실질적으로 수행하지 못하고 있다.

(4) 민사소송 중심 사후구제의 한계

이와 같은 상황에서 조합원은 추가분담금 부과에 불복하더라도 현행법상 이를 다투는 방법은 총회결의무효확인 등의 민사소송밖에 없다는 점도 문제이다. 왜냐하면, 민사 법원은 애초에 추가분담금 분쟁을 '추가분담금 산정의 적정성' 자체가 아닌 '그와 같은 부담을 발생시킨 총회결의의 효력' 문제로만 다루기 때문이다. 추가분담금과 관련된 민사소송에서 통상 법원의 심사는 주로 총회 소집절차, 의사정족수, 결의요건 충족 여부, 규약 위반 유무 등 절차적·형식적 하자에 집중되어 있고, 분담금 액수 자체가 합리적인지, 그 산정의 기초가 된 토지비·공사비 등이 타당한지까지는 심사하지 않는 경향을 보인다.³³⁾ 그렇다 보니 민사소송을 통해 위법한 총회결의를 무효화할 수는 있더라도, 결국 패소한 조합 집행부(실제로는 업무대행자)는 절차를 보완한 새로운 총회를 열어 동일한 증액 결의를 시도할 수 있다.

또한, 법원이 예외적으로 내용적 통제에 나아간다고 하더라도, 민사 법리하에서는 분담금의 증액이 여전히 "예측가능성의 범위 내"로 취급되는 등 조합원이 서명·날인한 변동가능성 고지와 총회결의의 외형만 갖추어지면 분담금 증액의 실제적 합리성은 거의 통제되지 못한다.³⁴⁾ 더욱이 최초분담금이 어떠한 기초로 형성되었는지, 이후 각 사업비가 어떠한 사유로 얼마나 변동하였는지가 객관적인 기

납부방법 등 형식적 사항에 그칠 뿐이어서, 분담금 산정의 근거자료나 그 합리성에 관한 사전심사는 법정 심사대상에 포함되어 있지 않다.

32) 전성제 / 최진 / 박천규, 앞의 글(주3), 5면. 동 보고서는 "형식상 조합이 사업주체이지만, 실제로는 업무대행사가 토지매입, 조합원 모집, 시공사 선정 등 주요 절차를 주도하며, 조합은 이들 사항 등을 법령으로 승인하는 방식"으로 사업이 운영되는 구조적 특징을 지적하면서, 이로 인해 사업비 과다 계상이나 운영·집행의 투명성 부족 등 구조적 문제가 발생할 수 있다는 우려와 함께 일부 사업장에서는 초기부터 준공까지 정보 공개 미흡, 운영 불투명, 조합원 대상 설명 부족이 나타남을 진단하고 있다.

33) 서울중앙지방법원 2011. 8. 25. 선고 2010가합132690 판결 및 그 항소심인 서울고등법원 2012. 11. 21. 선고 2011나70970 판결. 동 판결은 "지역주택조합이 조합원 개개인과 사이에 추가분담금을 부과하지 않기로 하는 개별적인 약정을 체결한 경우라 하더라도, 당해 지역주택조합이 총회의결을 통해 당초의 개별적인 약정과 다르게 추가분담금을 부담하는 내용의 결의를 하였다면, 그 총회의결에 절차상 또는 내용상 하자를 다투는 것은 별론으로 하고, 조합원들은 위 결의에 따라 추가분담금을 부담할 의무가 있는 것이다"라고 판시함으로써, 개별 약정의 존재 여부와 무관하게 총회결의라는 절차적 외형만 갖추어지면 증액된 분담금 부담의무가 성립된다는 법리를 보였다. 항소심은 제1심이 인정한 복합적 하자 중 내용적 하자 부분은 판단에 나아가지 아니한 채 오로지 서면결의서 매수로 인한 의사정족수 미달이라는 절차적 하자만으로 결의 전부를 무효로 확정하였는바, 이는 추가분담금 분쟁이 종국적으로 '분담금 산정의 적정성' 문제가 아닌 '그와 같은 부담을 발생시킨 총회결의의 효력' 문제로 심사되는 구조를 전형적으로 보여주고 있다.

34) 의정부지방법원 남양주지원 2023. 9. 21. 선고 2022가단33658 판결. 동 판결에서는 분담금이 320,000,000원에서 676,135,000원으로 약 2.1배 증액되는 극단적인 상황에서도, 법원은 계약서상 변동 가능성 고지 문구와 총회결의(찬성 175표, 반대 4표)의 외형을 확인하는 것으로 조합원의 청구를 기각하였다. 그 외에도 창원지방법원 진주지원 2021. 4. 28. 선고 2020가단30190 판결; 수원지방법원 평택지원 2024. 7. 3. 선고 2023

준으로 정리되어 있지 않다면, 법원으로서도 증액된 사업비의 실질적 합리성을 독자적으로 판단하기란 쉽지 않다. 결국, 민사소송의 한계는 법원의 심사 태도뿐 아니라, 증액의 합리성을 심사할 수 있는 객관적 준거 자체가 사전에 형성되어 있지 않다는 데에 있다.

한편, 민사소송은 사후구제라는 점에서도 근본적 한계를 가지는데, 추가분담금 분쟁은 이미 결의가 이루어지고 납부의무가 현실화된 이후에야 소송으로 제기될 수밖에 없다는 점이다. 그 결과 조합원은 총회의결에 따른 분담금을 먼저 납부하거나 또는 납부를 거절한 상태에서 제명 등의 위험을 감수하면서 소를 제기하게 되고,³⁵⁾ 소송이 계속되는 동안에는 분담금의 부과나 집행을 실질적으로 중단시킬 수 있는 장치도 충분하지 않아 사실상 쟁송의 실효성이 없다고 보아야 한다. 따라서 민사소송은 위법한 부담의 발생을 미리 통제할 수 있다기보다, 이미 귀속된 부담을 뒤늦게 다투는 방식에 머무를 수밖에 없다.

4. 지역주택조합 규율의 연혁적 한계

이와 같은 통제 실패의 원인은 우연한 입법 누락이나 개별 조문의 흠결이 아니라 지역주택조합 제도가 도입될 당시 전제되었던 사업 모델과 현재의 사업 현실 사이의 괴리에 있다고도 볼 수 있다.

앞서 본 바와 같이 지역주택조합은 소규모 민간형 주택건설사업을 전제로 도입되었고, 이러한 전제 아래에서는 분담금 문제를 정관과 총회결의에 맡기는 구조가 일정 부분 자연스러울 수 있었다. 그러나 이후 지역주택조합사업에서 업무대행자가 실질적으로 사업을 주도하면서 수백 또는 천 세대 이상 규모의 대형 사업으로 확대되었으며,³⁶⁾ 사업비의 규모와 구조 역시 도시계획·기반시설·금융비용과 결합된 복합적 성격을 띠게 되자 초기 입법의 전제가 맞지 않게 된 것이다.

이 지점에서 재건축사업의 법제적 연혁은 시사하는 바가 크다. 재건축사업 역시 본래 구 주택건설촉진법상³⁷⁾ 재건축조합의 형태로 지역주택조합과 유사한 민간 자율조합에서 출발하였으나,³⁸⁾ 사업 규모의 확대와 자금구조의 복잡화, 그리고 주거환경 개선이라는 공공적 기능이 강화됨에 따라 2002년 도시 및 주거환경정비법 제정을 계기로 공법적 사업주체로 재편되었고, 관리처분계획 인가제도를 통하여 비용분담 구조 자체가 공법적 확정의 대상이 되었다.³⁹⁾ 즉 재건축사업의 공법적 전환은 권리변환이라는 법기술적 요청 때문만이 아니라, 대규모화된 사업 규모와 비용구조(위험)에 대응하기 위한 법제적 선택이었다. 이에 비추어 보면 지역주택조합 역시 이미 오래전에 같은 방식의 재편이 요청되는 단계에 이르렀다고 보아야 하는데, 단지 권리변환이 직접적으로 수반되지 않는다는 형식적 차이를 이유로 정관과 총회 중심의 자율규율에 방치되었고, 그 결과 오늘날 대규모 개발사업으로 변모한 지역주택조합에도 여전히 소규모 민간형 주택건설사업을 전제로 한 통제방식이 적용되고 있는 것이다.⁴⁰⁾

III. 지역주택조합 분담금에 관한 공법적 통제의 정당성

1. 조합원의 자기책임과 공적 기준형성의 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 조합원이 사업위험의 최종적 부담자라는 사실만으로 사업과정에서 형성된 모든 비용이 자기책임으로 귀속되는 것은 아니다. 조합원이 부담하여야 하는 것은 적어도 자신이 어떠한 비용구조와 위험을 전제로 사업에 참여하였는지, 이후 어떠한 사정의 변화로 비용이 증가하였는지를 식별할 수 있는 ‘기준’에 따른 위험이지, 그렇지 않은 비용까지 당연히 포함하는 것은 아니기 때문이다.

문제는 이러한 위험 귀속의 기준을 조합 내부의 자치만으로 형성하는 데에는 구조적 한계가 있다는 점이다. 그리고 그 한계는 지역주택조합사업에서 ‘기준이 형성되어야 할 시점’과 ‘조합원이 조합의 의사결정에 참여할 수 있는 시점’이 서로 일치하지 않는다는 데에

가단51388 판결; 서울남부지방법원 2024. 9. 26. 선고 2023가단283429 판결 등 참조.

35) 노철중, 앞의 기사(주2). 실제로 조합설립인가조차 받지 못하였고 토지주 20% 이상이 동의를 철회하거나 매매계약 해지 소송을 진행 중인 조합에서, 추가분담금을 납부하지 않은 조합원에게 제명 및 기납입 지분의 상실을 예고하는 내용증명을 발송한 사례가 보고되고 있다.

36) 서동한, “지역주택조합사업의 이해와 위험요인 점검”, KB금융지주 경영연구소, 2015. 12. 14., <https://www.kbfg.com/kbresearch/report/reportView.do?reportId=1003196> (2026. 8. 24. 확인). 이 자료는 2010년 이전 평균 사업규모가 약 268세대였으나 이후 평균 600세대를 상회하고 1,000세대 초과 대형 사업장이 증가하였다고 설명한다.

37) 구 주택건설촉진법(1987. 12. 4. 법률 제3998호로 일부개정된 것) 제3조 제9호 참조(주택조합을 지역조합, 직장조합, 재건축조합으로 분류하여 동일한 법률에서 규율).

38) 홍성진 / 조명수, “주택법상 지역주택조합 개선방안 연구”, 『부동산연구』 제25권 제3호(한국부동산연구원, 2015.), 137면.

39) 최영찬, “도시 및 주거환경정비법 해설”, 『법제』 제548호(법제처, 2003. 8.), 71-87면.

40) 임숙녀, 앞의 글(주23), 131면.

서 비롯된다. 가입 여부를 결정하는 모집 단계에서 가입 예정자는 아직 조합원이 아니므로, 총회나 규약을 통하여 사업비 산정기준이나 그 근거자료의 형성을 요구할 지위 자체를 갖지 못하고, 이미 업무대행자 등이 일방적으로 마련한 추정 사업비를 전제로 가입 여부를만을 선택할 수 있을 뿐이다.⁴¹⁾ 반대로 조합원의 지위를 취득한 이후에는, 총회에 참석할 수는 있으나, 앞서 본 바와 같이 그 시점에는 이미 상당한 비용이 지출된 이후이므로 그 참여는 형성된 비용구조를 사후적으로 승인하거나 변경하는 방식으로 이루어질 수밖에 없다.⁴²⁾

결국, 이러한 시점의 불일치는 가입 당시 업무대행자의 설명의무나 정보공개를 강화하는 방식 또는 사후적으로 민사책임을 확대하는 방식만으로는 충분히 해결하기 어렵다. 설명과 공개가 실효성을 가지기 위해서는 무엇을 어떤 기준에 따라 설명해야 하는지가 먼저 정해져 있어야 하고, 사후적으로 책임을 판단하려면 당초의 비용과 위험을 비교할 기준이 존재하여야 하는데, 지역주택조합에서 가장 부족한 것이 바로 이러한 '기준'이기 때문이다.⁴³⁾ 따라서 조합원의 자기책임을 실질적으로 정당화하기 위해서는, 단순한 정보제공의 확대를 넘어 비용과 위험의 범위를 판단할 수 있는 객관적 기준이 선행적으로 마련되어야 한다.

2. 지역주택조합의 공공성

한편, 조합원의 자기책임을 정당화하기 위한 객관적 기준점의 필요성으로부터 곧바로 기준의 형성과 확인을 공적 절차에 맡겨야 한다는 결론이 도출되는 것은 아니다. 그렇기에 지역주택조합이 주택법 체계에서 어떠한 제도적 지위를 가지고, 그 사업이 어떠한 방식으로 주택공급질서에 편입되어 있는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

(1) 지역주택조합의 제도적 기능

지역주택조합은 판례상 비법인사단으로 이해되고 있으나, 그 제도적 존재 이유는 단순한 사적 공동사업에 있지 않다. 지역주택조합은 무주택자 등이 스스로 주택을 마련할 수 있도록 하기 위하여 도입된 제도로서(주택법 제2조 제11호), 기존의 주택공급방식이 미치지 못하는 영역을 보완하여 왔다.⁴⁴⁾ 민영주택 분야이 청약제도와 가점체계에 따라 운영되고 공공주택 공급 또한 자격요건과 물량의 한계를 지니는 상황에서 청약시장 밖에 놓인 실수요자에게 주택확보의 또 다른 통로를 제공하는 한편,⁴⁵⁾ 정비사업의 요건을 충족하지 못하는 지역이나 소규모 택지에서는 그 자체로 사실상 유일하게 가까운 공급수단으로 기능하여 왔다. 반복된 피해에도 정부가 제도의 폐지가 아닌 정상화를 선택하여 온 이유 역시, 지역주택조합이 단순한 사적 결사체에 그치는 것이 아닌 국가의 주택공급정책을 보완하는 제도적 공급수단으로 기능하고 있기 때문이다.

따라서 이러한 이해에 따를 때, 여기서 인정되는 공공성은 조합의 법적 성격에서 비롯되는 '주체의 공공성'이 아니라, 법이 일정한 요건과 절차 아래 형성한 주택공급경로로서 수행하는 '임무의 공공성'이다. 그리고 그 임무가 갖는 공적 성격은, 사업의 실패가 단순히 개별 조합원 사이의 사적 손실에 머무는 것이 아니라, 다수 조합원의 재산상 피해와 사업의 장기표류를 거쳐 주택공급질서 자체의 불안정으로 확장될 수 있다는 점을 통해서도 확인된다. 이는 지역주택조합의 내부관계 전부를 공법적으로 규율하여야 한다는 의미가 아니고, 적어도 주택공급이라는 제도적 기능과 직접 관련된 특정 국면에 공적 규율을 결합할 수 있음을 의미한다.

(2) 주택법 체계상의 공적 규율

지역주택조합의 공공성은, 추상적인 존재 의의에 머무르는 것이 아니라, 주택법의 규율구조 속에서도 구체적으로 나타난다. 우선 조합원의 자격은 누구에게나 주어지는 것이 아닌, 무주택자 등 법령이 정한 범위로 제한된다.⁴⁶⁾ 조합원 모집 역시 단순한 광고행위가 아니라 공개모집과 신고의 대상으로 규율되며, 거짓 또는 과장된 모집행위에는 형사처벌까지 예정되어 있다.⁴⁷⁾ 조합의 설립단계에서

41) 홍성진 / 조명수, 앞의 글(주38), 136면.

42) 김종보, 앞의 글(주7), 10면.

43) 김종보, 앞의 글(주7), 9면.

44) 박은정, 앞의 글(주1), 122면, 124면, 126-127면.

45) 강석정, 앞의 글(주4), 98면.

46) 주택법 시행령 제21조 제1항은 조합원의 자격을 해당 지역에 6개월 이상 거주한 무주택 세대주 또는 주거전용 면적 85㎡ 이하 1주택 소유 세대주로 한정하고 있다. 사적 자치의 측면에서 본다면 단체의 구성원을 누구로 할 것인가는 조직 스스로 정할 사항이지만, 지역주택조합에서는 구성원의 자격 자체를 법률이 직접 규정하고 있다.

47) 주택법 제11조의3은 조합원 모집 시 공개모집과 신고를 의무화하고, 동법 제11조의4는 분담금의 납부예정금액·납부시기·납부방법 등에 대한 설명의무를 부과하며, 동법 제11조의5는 거짓·과장 광고를 금지하고 있다. 동법 제102조 제2호 및 제2호의2는 이에 위반한 모집·광고를 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정한다. 국가가 형벌권까지 동원하여 개입한다는 것은 국가적 통제가 정당화되는 영역이라는

는 토지 사용권원과 소유권 확보, 조합원 수 충족 등 엄격한 요건을 갖추어 행정청의 설립인가를 받아야 하고, 사업수행 단계에서도 사업계획승인을 통해 주택건설사업으로서의 적법성을 확인받아야 한다. 게다가 사업계획승인에는 다수의 인·허가가 의제되고,⁴⁸⁾ 사업은 도시계획, 교통, 기반시설, 환경과 결합된 형태로 진행된다.

그리고 이러한 결합은 결국 지역주택조합의 분담금 성격에도 영향을 미친다. 형식적으로는 분담금이 조합원 자신의 주거를 마련하기 위하여 조합에 출연하는 사적 출자금이지만, 실제 그 용처를 살펴보면 순수한 사적 출자금으로만 보기 어려운 지점들도 발견할 수 있다.⁴⁹⁾ 지역주택조합사업은 사업계획승인을 매개로 도시계획적 규율과 결합된 개발행위로 수행되고, 그 결과 분담금은 토지매입비와 건축공사비뿐 아니라 학교·도로·공원 등 기반시설의 설치비용까지 포함하여 총당하게 된다. 또한, 용적률 완화 등 공법적 특혜에 대한 반대급부로서 이루어지는 기부채납의 비용도 분담금을 통하여 부담되는데,⁵⁰⁾ 결국 분담금 그 자체가 공법상 금전이라고는 볼 수 없지만, 주택법에 따라 형성되고 공적으로 규율되는 개발사업의 비용과 위험을 개별 조합원이 부담하게 하는 핵심재원이라는 점에서, 공법적 규율과 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다.⁵¹⁾

따라서 지역주택조합에 대하여 단순히 '사적 결사체이므로 사적 자치에 맡기면 된다'라는 식의 이해는, 이미 법령이 예정하고 있는 공공성의 밀도를 충분히 반영하지 못한 것이다.

3. 권한과 비용통제의 비대칭

한편 지역주택조합에 대한 공적 비용통제의 필요성을 검토하기 위해서는, 법이 사업수행을 위하여 어떠한 권능을 부여하고 있는지만 아니라 그 권능의 행사로 형성되는 비용과 위험이 종국적으로 누구에게 귀속되는지도 함께 살펴볼 필요가 있다. 다만, 여기서 비교의 기준은, 그 사업이 사업에 참여하지 않은 자의 재산권을 강제로 변동시키는지가 아니라, 매도청구권이나 수용권과 같은 수단을 행사하여 발생한 비용이 종국적으로 누구에게 돌아가는지, 그리고 그 부담을 정하는 절차가 조합 외부에서 확인될 수 있도록 하고 있는지에 있다.

(1) 매도청구권의 법적 성격

주택법 제22조 제1항은 사업계획승인을 받은 사업주체가 주택건설대지 중 사용할 수 있는 권원을 확보하지 못한 토지의 소유자를 상대로 그 토지를 시가에 매도할 것을 청구할 수 있도록 하고 있고, 이 규정은 2005년 주택법 개정으로 지역주택조합이 활용할 수 있는 사업수단으로서 도입되었다.⁵²⁾ 대법원⁵³⁾이 매도청구권을 공공수용과 유사한 것으로 파악하고, 헌법재판소⁵⁴⁾ 역시 매도청구권에 관하여 공용수용에 준하는 심사구조를 전제해 온 점을 고려하면, 지역주택조합이 부여받은 매도청구권은 단순한 계약상 청구권과는 그 성격을 달리한다. 즉 이는 법률이 주택건설사업의 원활한 수행을 위하여 특별히 사업주체에게 부여한 강력한 토지확보수단으로서, 지역주택조합이 단순한 부동산 개발의 투자 편드가 아니라 법이 형성한 개발사업의 틀 안에서 사업을 수행하는 주체임을 보여준다.

다만, 이러한 권한의 존재로부터 곧바로 공적 비용통제의 필요성이 도출되는 것은 아니다. 매도청구권은 지역주택조합에만 부여되는 특유한 권능이 아니라 사업계획승인을 받은 사업주체 일반에게 인정되는 것으로서, 요건을 갖춘 민간 시행사도 이를 행사할 수 있다는 점 때문이다.⁵⁵⁾ 그러므로 민간 시행사와 구별되는 지역주택조합의 특수성은 '그러한 권능을 가지고 있는가'에서 찾는 것이 아니라, '그 권능이 행사됨으로써 형성되는 비용이 누구에게 귀속되는가 그리고 그 귀속을 확정하는 절차가 결합되어 있는가'에서 찾아야 한다.

것을 반영한다.

48) 주택법 제15조, 제19조 제1항.

49) 이재희, 앞의 글(주16), 85면.

50) 주택법 제17조 제1항은 사업계획승인권자가 해당 주택건설사업과 직접적으로 관련이 없거나 과도한 기반시설의 기부채납을 요구하여서는 아니 된다고 규정하여 그 한계를 설정하고 있으나, 이는 기부채납이 일정한 범위에서 수반됨을 전제로 한 것이다. 이러한 기부채납은 용적률 완화 등에 따른 개발이익의 독점을 제한하는 공법적 기제로서, 그 비용은 결국 분담금을 통하여 조합원에게 귀속된다. 이재희, 앞의 글(주16), 90면.

51) 이재희, 앞의 글(주16), 85면.

52) 지역주택조합의 매도청구권은 2005년 1월 8일 주택법 일부개정(법률 제7334호)으로 제18조의2(매도청구 등)에 신설되어 2005년 3월 9일부터 시행되었고, 2016년 1월 19일 주택법(2005. 1. 8. 법률 제7334호로 개정되고 2005. 3. 9. 시행된 것) 제18조의2(매도청구 등)로 신설되었고, 주택법(2016. 1. 19. 법률 제13805호로 전부개정되고 2016. 8. 12. 시행된 것)으로 현행 제22조로 조문이 이동되었다. 법률 제7334호 부칙 제2항은 "매도청구·주택감리·분양가상한제 및 분양가격 공개 등에 관한 적용례"로 "제16조·제18조의2·제24조 및 제38조의2의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 사업계획승인을 신청하는 분부터 적용한다"라고 규정하여 제18조의2의 신설을 확인하고 있다.

53) 대법원 2009. 3. 26. 선고 2008다21549·21556·21563 판결.

54) 헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌마571 결정; 헌법재판소 2012. 12. 27. 2012헌바27 결정; 헌법재판소 2017. 10. 26. 2016헌바301 결정 등.

55) 주택법 제22조 제1항 및 제21조 제1항 제1호.

(2) 조합형 사업의 비용위험 귀속

이러한 기준에서 보면 민영주택사업과 조합형 사업 사이에는 중요한 차이가 존재한다. 민간 시행사가 매도청구권을 행사하여 시가로 토지를 매수하는 경우 그로 인한 토지비의 증가는 원칙적으로 사업주체인 시행사 자신에게 귀속된다. 그렇기에 그 권능의 행사로 비용이 증가하더라도 그것은 사업주체의 손익에 반영될 뿐, 토지확보 과정에서 발생하는 비용위험을 수분양자별로 확정시키는 공적 절차가 필요 없다.

반면 조합형 사업의 경우, 별도의 독립된 사업자에게 개발이익과 손실이 최종적으로 귀속되는 구조가 아니기에, 사업에 드는 비용과 그 증가위험이 종국적으로 구성원에게 귀속되고, 그 부담은 조합원 개인의 추가적 금전 부담으로 전환될 수밖에 없다. 따라서 조합형 사업에서는 사업수행 과정에서 비용이 발생하였다는 사실뿐 아니라 그 비용을 어떠한 기준에 따라 구성원에게 귀속시킬 것인지가 독립적인 규율의 문제로 등장하게 된다. 즉 보호의 대상인 조합원이 그와 동시에 사업의 주체이자 사업위험의 부담 주체가 되는, 보호받는 자와 규제받는 자가 분리되지 않는 구조로 인하여, 여기에서의 공법적 통제는 ‘사업자를 상대로 한 외부적 규제’가 아닌 ‘사업구조 자체에 내재된 통제’로 그 성격이 전환되어야 하는 것이다.⁵⁶⁾ 그리고 이는 조합원에게 재산상 부담을 귀속시키는 절차 안에 공적 확인 단계가 결합되는 방식으로 작동될 수 있다.

(3) 권능과 비용확정의 결합원리

한국 공법이 조합형 개발사업에서 강제적 권능과 공법적 비용확정절차를 결합시켜온 것도 이러한 구조를 반영한 결과로 이해된다. 도시정비법상 재건축조합은 매도청구권을 부여받는 동시에 관리처분계획 인가라는 공법적 비용확정절차를 거치고, 재개발조합은 수용권을 부여받는 동시에 역시 관리처분계획 인가절차를 거친다. 도시개발법상 도시개발사업조합도 환지 방식으로 사업을 시행하면서, 조합원의 종전 토지와 사업 후 권리·부담 관계를 환지계획으로 구체화하고 이에 대하여 행정청의 인가를 받는다. 즉 행정청이 아닌 조합 형태의 사업주체에게 타인의 재산권에 강제적 효과를 미치는 권능이 부여되는 경우, 그 권능 행사에 수반되는 비용 귀속의 적정성을 공적으로 확인하는 절차가 결합되어 왔다. 이는 개별 사업법 차원에서 우연히 유사한 제도를 반복적으로 채택한 것이 아니라, 사업비 증가의 위험이 종국적으로 구성원에게 귀속되는 사업유형에서 권한-비용확정의 결합원리가 반복적으로 구현되어 온 것으로 이해될 수 있다.

<표1> 사업주체별 권한-비용확정절차의 구조

사업주체	강제적 권한	비용위험의 귀속	공법적 비용확정절차
재건축조합	매도청구권 ⁵⁷⁾	조합원	관리처분계획 인가 ⁵⁸⁾
재개발조합	수용권 ⁵⁹⁾	조합원	관리처분계획 인가 ⁶⁰⁾
도시개발사업조합	환지 ⁶¹⁾	조합원	환지계획인가 ⁶²⁾
민간시행사	매도청구권 ⁶³⁾	시행사 자신	구성원별 비용귀속절차는 문제되지 않음
지역주택조합	매도청구권 ⁶⁴⁾	조합원	총회결의 중심

그러나 지역주택조합의 경우에는 매도청구권이 부여되면서도 그에 상응하는 비용확정절차는 도입되지 아니하였다.⁶⁵⁾ 이는 주택법

56) 김중보, 앞의 글(주6), 186-187면.

57) 도시 및 주거환경정비법 제64조.

58) 도시 및 주거환경정비법 제74조.

59) 도시 및 주거환경정비법 제63조.

60) 도시 및 주거환경정비법 제74조.

61) 도시개발법 제11조 제1항 제6호, 제21조 제1항.

62) 도시개발법 제28조, 제29조 제1항.

63) 주택법 제22조.

64) 주택법 제22조.

65) 다만 주택법상 리모델링주택조합 역시 매도청구권을 가지면서도 이에 상응하는 비용확정절차를 두고 있지 않다는 점에서(주택법 제22조 제2항), 이러한 결합이 모든 조합형 사업에서 관찰되어 있는 것은 아니다. 그러나 리모델링주택조합 또한 주택법 체계 안에서 지역주택조합과 동일한 구조적 공백이 존재한다는 점에서, 이는 본고의 문제제기에 대한 반례라기보다 그 문제가 주택법 전반에 걸쳐 있음을 보여주는 사례로 생각할 수 있다.

이 사업주체의 유형을 구별하지 않은 채 사업계획승인을 받은 사업주체 일반에게 매도청구권을 인정하는 과정에서, 그 행사로 형성된 비용이 시행자 자신에게 귀속되는 민영사업과 종국적으로 구성원에게 귀속되는 조합형 사업 사이의 구조적 차이가 고려되지 아니한 데에서 비롯된 것으로 보인다. 그 결과 지역주택조합은 ‘사업을 추진하기 위한 수단으로서의 권능’과 ‘그 과정에서 발생한 비용을 조합원에게 귀속시키기 위한 기준의 형성’이 서로 분리된 규율 영역에 놓이게 되었고, 이는 권능과 비용통제의 구조적 비대칭으로 볼 수 있다.

(4) 처분 중심형 권한과 정관 중심형 통제의 부정합

이러한 구조적 비대칭은 ‘처분 중심형 사업구조’와 ‘정관 중심형 사업구조’의 구별을 통해서도 설명될 수 있다.⁶⁶⁾ 재건축사업 등 도시정비법상 정비사업은 정비구역 지정에서 관리처분계획 인가에 이르기까지 단계별 행정처분을 통해 사업이 진행되는 처분 중심형 구조를 가진다. 이에 반해 지역주택조합은 설립인가와 사업계획승인 외에는 사업의 핵심 진행이 정관과 총회결의에 위임된 정관 중심형 구조이다. 문제는 지역주택조합에 수용 유사의 매도청구권이라는 처분 중심형 사업의 핵심 요소가 부여되어 있음에도, 이를 통제할 처분 중심의 비용확정절차는 함께 도입되지 않았다는 점이다. 그 결과 지역주택조합은 ‘처분 중심형의 권한’과 ‘정관 중심형의 통제’가 하나의 사업주체 안에 공존하는 비정형적 구조를 갖게 되었고, 권한은 공법적으로 강화되었으나 비용통제는 여전히 비법인사단 내부의 자치에 머물러 있게 되었다.

더욱이 이와 같은 불일치는 업무대행자 중심의 사업구조와 결합할 때 더욱 심각해지는데, 형식상으로는 총회결의가 존재하더라도 분담금 산정의 핵심 자료와 사업비 추정안이 업무대행자 중심으로 형성되고 조합원이 이를 독립적으로 검증할 수 없는 실무의 현실상,⁶⁷⁾ 정관 중심형 통제는 실질적으로 실현되지 않고 있다. 결국, 지역주택조합의 문제는 권한의 행사와 통제의 구조가 합치되지 않는 ‘체계적 부정합’에 있다.

4. 재건축조합 사업과의 비교

(1) 비교의 의의와 한계

앞서 본 체계적 부정합은 지역주택조합에 공법상 비용확정절차가 결합되어 있지 않다는 사실을 확인시켜준다. 그러나 이러한 절차의 필요성을 확인하는 것과 실제 어떠한 내용과 기능을 가진 절차를 마련할 것인지는 별개의 문제이므로, 이하에서는 재건축조합 사업의 구조와 비교함으로써 공법상 비용부담에 관한 통제구조가 어떠한 방식으로 작동하는지를 살펴보고자 한다.

물론 재건축사업과 지역주택조합사업은 동일한 제도는 아니다. 재건축사업에서는 정비구역 안의 토지등소유자가 기존 토지·건축물의 소유권을 기초로 사업 관계에 편입되고, 조합설립에 대한 동의 여부에 따라 그 법적 지위가 달라지는 반면, 지역주택조합의 조합원은 사업대상 토지에 관한 종전 권리와 무관하게 가입계약과 금전출자를 통하여 공동사업의 구성원이 될 뿐이다.⁶⁸⁾ 따라서 권리변환을 전제로 한 관리처분계획의 구체적인 내용을 지역주택조합에 그대로 원용할 수는 없고, 공법적 통제가 정당화되는 근거 역시 동일하게 적용될 수 없다.

그러나 이러한 제도적 차이로부터 지역주택조합에서 조합원 내부의 비용부담을 전적으로 사적 자치에 맡겨야 한다는 결론이 도출되지는 않는다. 재건축사업에서도 관리처분계획을 통하여 정하는 것은 조합설립에 동의하여 분양신청까지 마친 자들 사이에서의 비용 귀속에 관한 것이고, 동의하지 않은 토지등소유자 또는 분양신청을 하지 않은 조합원은 그 부담 관계에 편입되지는 않기 때문이다.⁶⁹⁾ 즉 사업 관계에 편입되는 방식이 비자발적이라는 사정은 사업에 참여할 것인지를 정하는 국면에서만 의미가 있을 뿐, 참여가 결정된 이후 구성원 사이의 비용부담을 어떠한 기준에 따라 정할 것인지는 그 국면을 달리한다.

그러므로 이러한 차이는 재건축사업과의 비교 필요성을 약화시키는 것이 아니라 오히려 비교의 초점을 명확하게 한다. 두 사업 모두 토지비·공사비·금융비용 등이 늘어나면 그 부담이 결국 조합원에게 돌아간다는 점에서는 같지만, 조합원의 부담을 판단하는 기준을 형성하는 방식에는 중요한 차이가 있기 때문이다. 따라서 비교의 핵심은 재건축사업의 관리처분계획을 지역주택조합에 그대로 도입할 수 있는지가 아니라, 각 사업에서 조합원이 자신의 부담을 무엇을 기준으로 판단하고, 그 기준이 어느 시점에 형성되어 이후의 비용변

66) 김종보, 앞의 글(주7), 7면.

67) 박은정, 앞의 글(주1), 130-132면.

68) 김종보, 앞의 글(주7), 7면.

69) 조합설립에 동의하지 않은 토지등소유자는 매도청구의 상대방이 되어 시가에 의한 매매대금을 받고(도시 및 주거환경정비법 제64조), 분양신청을 하지 않은 조합원은 현금청산의 대상이 될 뿐이다(도시 및 주거환경정비법 제73조).

동 및 최종 부담과 어떠한 방식으로 연결되는지를 밝히는 데 있다.

(2) 공적 통제의 기준점 형성의 필요성

두 사업을 비교할 때 우선 주목하여야 할 것은, 관리처분계획과 같은 특정 절차의 존재 여부 자체가 아니라, 조합원이 자신의 부담을 판단하고 이후의 변동을 비교할 수 있는 ‘기준’이 어디에서 형성되고 어떠한 방식으로 구체화되는가에 있다.

재건축사업의 경우에는 조합원이 사업에 참여하기 이전부터 종전자산이라는 선행적인 재산적 기초를 가지고,⁷⁰⁾ 그 종전자산은 사업시행인가의 고시가 있는 날을 기준으로 평가되어 이후 권리·부담 관계를 산정하는 출발점이 된다.⁷¹⁾ 다만, 종전자산의 존재와 그 평가만으로 조합원이 최종적으로 어떠한 권리를 취득하고 얼마의 비용을 부담하게 되는지가 곧바로 확정되는 것은 아니고, 이후 사업이 진행되는 과정에서 정비사업비 및 분양예정 자산의 가치 그리고 조합원별 부담의 규모가 단계적으로 산정되는데, 그 구체적인 내용은 아래 (3)에서 살펴본다.

반면 지역주택조합에서는 이와 같은 선행적인 재산적 기초가 존재하지 않는다.⁷²⁾ 조합원은 종전자산을 기초로 사업에 참여하는 것이 아니라 금전을 납입함으로써 사업에 참여하고, 총사업비에서 일반분양수입 등을 공제한 나머지를 조합원들이 부담하는 구조를 취하기 때문이다. 그 결과 조합원이 자신의 부담을 가늠할 수 있는 최초의 기준은 사실상 모집 단계에서 제시되는 분담금뿐인데, 앞서 살펴본 바와 같이 최초분담금은 업무대행자 등이 장래의 사업비를 추정하여 산정한 금액이고, 그 금액이 어떠한 비용 항목과 가정을 토대로 형성되었는지, 어느 부분이 확정되어 있고 어느 부분이 불확실한지를 객관적으로 확인할 수 있는 기준은 형성되어 있지 않다.⁷³⁾

이러한 차이는 지역주택조합에 필요한 공적 통제의 내용뿐만 아니라 그 개입 시점까지도 보여준다. 재건축사업에서는 이미 존재하는 종전자산과 그 평가를 기초로 조합원의 권리와 비용부담 기준을 형성하는 것이 문제라면, 지역주택조합에서는 그보다 앞서 조합원이 사업에 참여하는 시점부터 자신의 부담을 판단할 최초의 기준 자체를 형성할 필요가 있다. 따라서 지역주택조합에 대한 공적 통제는 가입 여부를 결정하는 모집 단계에서 제시되는 최초분담금의 산정근거와 비용구조를 객관화하는 데서 출발하여야 하고,⁷⁴⁾ 이후의 사업비 변동과 추가 부담의 정당성을 판단할 수 있는 기준점을 형성하는 것까지 포함하여야 한다.

(3) 관리처분계획을 중심으로 한 단계적 통제

재건축사업에서의 관리처분계획에는 분양대상자별 종전자산의 가격과 분양예정 대지 또는 건축물의 추산액, 정비사업비의 추산액 및 그에 따른 조합원별 분담규모와 분담시기 등이 함께 반영된다.⁷⁵⁾ 이는 관리처분계획이 단순히 종전자산을 평가하거나 신·구 권리를 변환하는 데 그치지 않고, 사업에 참여할 당시의 재산적 기초와 사업과정에서 형성된 비용, 그리고 그 결과 조합원이 취득하게 될 권리와 추가로 부담하게 될 금액을 하나의 계획안에서 연결함을 의미한다.⁷⁶⁾ 그리고 관리처분계획이 행정청의 인가를 받고 그에 관한 총회 결의의 효력을 행정소송으로 다투게 된다는 점은,⁷⁷⁾ 이러한 권리·부담 관계가 외부적으로 객관화됨을 뜻한다.

특히 더욱 주목할 것은 이러한 비용기준의 형성과 확인이 관리처분계획이라는 하나의 시점에서 비로소 이루어지는 것이 아니라는 점이다. 도시정비법은 조합설립에 동의하는 단계에서부터 정비사업비와 그 비용분담에 관한 사항을 제시하도록 하고,⁷⁸⁾ 사업시행계획서에 정비사업비를 포함하도록 하며,⁷⁹⁾ 분양신청에 앞서 분양대상자별 분담금의 추산액을 통지하도록 한 후,⁸⁰⁾ 관리처분계획에서 정비사업비의 추산액과 그에 따른 조합원별 분담규모 및 분담시기를 다시 구체화하도록 하고 있다.⁸¹⁾ 즉 사업의 진행과 사업계획의 구

70) 김종보, 앞의 글(주7), 7면.

71) 도시 및 주거환경정비법 제74조 제1항 제5호.

72) 김종보, 앞의 글(주7), 10면.

73) 김종보, 앞의 글(주6), 190면.

74) 김종보, 앞의 글(주7), 9면.

75) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023, 601-604면. 도시 및 주거환경정비법 제74조 제1항 제3호(분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액), 제5호(분양대상자의 종전의 토지 또는 건축물 명세 및 사업시행계획인가 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격), 제6호(정비사업비의 추산액 및 그에 따른 조합원 분담규모 및 분담시기).

76) 관리처분계획을 “종전의 토지 및 건축물의 소유권과 지상권·전세권·임차권·저당권 등 소유권 이외의 권리를 정비사업으로 새롭게 조성된 토지와 축조된 건축시설에 대한 권리로 변환시켜 배분하는 일련의 계획”으로 정의하는 것으로 홍성진 / 조명수, 앞의 글(주38), 138면 각주 18.

77) 대법원 2009. 9. 17. 선고 2007다2428 전원합의체 판결.

78) 도시 및 주거환경정비법 제35조 제9항 및 같은 법 시행령 제30조 제2항.

79) 도시 및 주거환경정비법 제52조 제1항 제12호.

80) 도시 및 주거환경정비법 제72조 제1항 제1호 및 제2호.

81) 도시 및 주거환경정비법 제74조 제1항 제6호.

체화에 따라 비용과 부담에 관한 기준이 단계적으로 형성되고 갱신되는 구조를 취하고 있는 것이다.

그리고 이처럼 형성된 선행 기준은 이후 중대한 비용변동을 통제하는 준거로도 기능하는데, 도시정비법은 정비사업비 또는 조합원 분담 규모가 일정 수준 이상 증가하는 경우에 관리처분계획의 인가에 앞서 별도의 타당성 검증을 거치도록 하고,⁸²⁾ 정비사업비가 일정한 범위 이상 증가하는 경우에는 강화된 총회의결을 요구하면서,⁸³⁾ 이미 형성된 비용기준과의 '차이'를 토대로 통제의 강도를 결정하는 단계적 통제구조를 보여준다.⁸⁴⁾

결국, 재건축사업의 비용통제 구조에서 참고할 것은 관리처분계획이라는 단일한 제도 자체가 아니라, 사업의 진행에 따라 비용과 부담의 기준을 구체화·갱신하고, 그 기준과 최종적인 권리·부담 관계를 관리처분계획을 통하여 객관화하며, 중대한 비용변동에는 다시 강화된 검증을 결합하는 연속적인 통제구조이다. 그리고 이러한 통제원리는 구체적인 제도적 형식에는 차이가 있더라도 지역주택조합사업의 분담금 규율에 충분히 참고할 수 있다.⁸⁵⁾

IV. 지역주택조합 분담금 규율의 공법적 전환

1. 2026년 개정 주택법의 의의와 한계

(1) 비용규율의 공법적 전환

앞서 살펴본 지역주택조합 분담금 규율의 문제는 최근 입법에서도 직접적인 개선대상으로 다루어졌다. 정부는 2026년 4월 「지역주택조합 피해예방 및 사업정상화 방안」을 통하여 사업지연과 과도한 추가분담금, 업무대행비 등 초기비용의 과도한 지출, 불투명한 조합운영과 불공정한 계약에 따른 사업비 증가 등을 주요 문제로 지적하고, 업무대행자 규율 강화, 공사비 검증, 사업비 산출근거의 공개 및 중요사항에 관한 총회의결요건 강화 등을 제시하였으며, 이러한 방안의 상당 부분은 2026년 9월 8일 공포된 주택법 일부개정법률⁸⁶⁾에 반영되었다.

개정 주택법은 우선 조합원 모집광고에 포함하여야 할 사항으로 '사업비 구성표(토지매입비, 공사비, 업무대행비, 금융비용 등 구분) 및 구성항목별 구체적인 산출근거 등 국토교통부령으로 정하는 사항'을 추가하였고(제11조의5 제1항 제3호의2), 주택조합사업에 드는 비용이 생산자물가상승률을 제외하고 10% 이상 증가하는 경우 총회의결을 거치도록 하면서, 조합원 3분의 2 이상의 출석과 출석 조합원 3분의 2 이상의 찬성이라는 강화된 의결요건을 신설하였으며(제12조의2), 나아가 일정한 공사비 증액이나 조합원 5분의 1 이상의 요청이 있는 경우 한국부동산원·한국토지주택공사 또는 지방공사에 공사비 검증을 요청하고, 검증결과를 공개한 후 공사비 증액 계약 전에 다시 총회의결을 거치도록 하고 있다(제14조의5). 그 밖에 행정청이 관계 공무원과 전문가로 구성된 점검반을 통하여 모집주체와 주택조합에 대한 현장조사를 할 수 있도록 한 것도(제14조 제5항) 조합운영에 대한 공적 관여를 확대한 것으로 볼 수 있다.

이러한 개정은 분담금의 형성과 증액을 더 이상 조합 내부의 자율적 의사결정에만 맡겨두기 어렵다는 강한 입법적 판단을 보여준다. 특히 모집 단계에서 사업비의 구성과 산출근거 자체를 법정 정보로 요구하고, 일정한 규모 이상의 사업비 증가를 통상의 총회의결과 달리 취급하며, 공사비 증가에 외부 전문기관의 검증을 결합한 것은 비용부담의 문제가 단순한 내부 자금집행의 차원을 넘어 별도의 규율 대상이 된다는 점을 확인한 것으로 볼 수 있다. 그런 점에서 2026년 개정은 본고가 제기하는 공법적 비용통제와 별개의 방향이라고 보아도 그 문제의식을 실제 입법이 일부 수용한 것으로 평가할 수 있다.

82) 도시 및 주거환경정비법 제78조 제3항 및 같은 법 시행령 제64조.

83) 도시 및 주거환경정비법 제45조 제4항.

84) 도시 및 주거환경정비법 제78조 제3항 제1호의 비교기준인 '제52조 제1항 제12호에 따른 정비사업비'에 관하여, 법제처는 이를 최초로 사업시행계획인가를 받은 사업시행계획서상의 정비사업비를 의미하는 것으로 해석하고 있다(법제처 법령해석 안전번호 18-0509(2018. 12. 3.)). 이는 선행 단계에서 형성된 비용기준이 후행 단계의 비용변동을 판단하는 준거로 기능할 수 있음을 보여주는 것으로서, 비용통제가 실효성을 가지기 위해서는 각 단계의 비용정보가 단절되지 않고 비교 가능한 기준으로 연결될 필요가 있음을 시사한다.

85) 김중보, 앞의 책(주75), 603면. 재건축사업에서도 관리처분계획 중심의 비용확정 구조는 2002. 12. 30. 도시 및 주거환경정비법 제정(법률 제6852호, 시행 2003. 7. 1.)을 계기로 비로소 결합된 것이고, 그 이전에는 주택건설촉진법상 비용부담이 정관과 총회의결에 맡겨져 있었다. 이 점에서 지역주택조합에 관한 위와 같은 제도 설계는, 주택조합에서 유래한 사업유형에 대하여 이미 한 차례 이루어진 입법적 판단을 비용확정의 국면에서 확인하는 것으로 볼 여지가 있다.

86) 주택법(2026. 9. 8. 법률 제21902호로 개정되고 2027. 3. 9. 시행되는 것). 다만 제21조 제1항의 개정규정은 같은 법 부칙 제1조 단서에 따라 2026. 9. 8.부터 시행되었다. 이하 이를 '개정 주택법'이라 하며, 별도의 법률명 표시 없이 조문만 기재한 경우에는 개정 주택법의 조문을 가리킨다.

(2) 개정 주택법의 한계

그러나 문제는 ‘개정 주택법이 비용통제의 개별 수단을 도입하였다는 것’과 ‘분담금 규율의 구조적 문제가 해소되었다는 것’은 별개라는 점이다. 오히려 개정 주택법을, 조합원이 자신의 부담과 그 변동을 판단할 ‘기준’이라는 관점에서 살펴본다면, 각각의 통제수단을 서로 연결하는 준거가 여전히 충분하게 형성되어 있지 않다.

우선 사업비 구성표와 구성항목별 산출근거를 모집광고의 법정 기재사항으로 도입하였으나, 그 자료를 조합설립인가와 사업계획승인 단계에서 계속 갱신하여 이전 단계의 자료와 대비하도록 하는 구조까지 마련한 것은 아니다. 따라서 모집 당시의 사업비 구성과 산출근거가 단순한 가입 단계의 정보제공에 그치지 않고 이후 비용을 판단하는 실질적인 비교기준으로 기능하기 위해서는, 각 사업단계 사이에 그 기준이 연속적으로 이어지고 갱신되는 구조가 추가로 필요한 상황이다.

또한, 주택조합사업에 드는 비용이 10% 이상 늘어나는 경우 강화된 총회의결을 요구하면서도, 그 증가율을 산정하기 위한 기준 시점은 별도로 정하고 있지 않다. 모집 당시의 총사업비인지, 조합설립인가 당시의 사업비인지, 직전 총회에서 승인된 사업비인지에 따라 10% 기준의 실제 의미는 달라질 수밖에 없는데, 특히 사업비가 여러 차례에 걸쳐 소폭씩 증액되는 경우에는 개별 증액분만을 기준으로 판단할 것인지, 아니면 최초 기준으로부터의 누적 증가폭까지 함께 고려할 것인지도 명확하지 않다.

게다가, 개정 주택법이 도입한 외부검증은 공사비에만 한정된다는 점에서도 한계가 있다. 지역주택조합의 추가분담금은 공사비뿐 아니라 토지매입비, 금융비용, 기반시설 비용, 업무대행비의 증가 또는 일반분양수입의 감소 등이 복합적으로 작용하여 발생하는데, 개정 주택법은 도급계약이라는 기준이 존재하는 공사비에 대해서만 비교기준과 외부검증을 결합하였을 뿐, 전체 사업비의 변동을 구성항목별로 추적하여 최종적인 조합원 부담과 연결하는 구조까지 마련한 것은 아니다.

따라서 2026년 개정 이후의 과제는 새로운 통제수단을 계속 추가하는 데 있다기보다, 이미 도입된 사업비 산출근거의 공개, 강화된 총회의결 및 공사비 검증 등을 서로 연계하여 이들이 하나의 연속적인 비용부담 기준 아래 실질적으로 작동하도록 하는 데 있다.

2. 비용부담 기준의 형성과 갱신

(1) 공법적 비용통제의 기본방향

앞서 살펴본 바와 같이 지역주택조합 분담금의 문제는 사업비가 증가한다는 사실 자체에 있는 것이 아니라 조합원이 어떠한 비용구조와 위험을 전제로 사업에 참여하였고, 이후 어떤 사정의 변화로 부담이 증가하였는지를 판단할 기준이 충분히 형성되어 있지 않다는 데 있다. 따라서 여기서 요구되는 공적 통제는 행정청이 적정한 분담금의 액수를 직접 결정하거나 조합원이 부담하는 사업위험을 제거하는 방식이 되어서는 안 되고, 이후 추가분담금 등 비용변동을 비교·확인할 수 있는 기준을 형성하고 갱신하는 방식이 되어야 한다.

다만, 그렇다고 하여 지역주택조합의 내부관계 전반을 공법적으로 재편하거나 관리처분계획과 같은 별도의 제도를 그대로 도입하는 것은 아니다.⁸⁷⁾ 이미 형성된 자금을 어떠한 항목에 사용할 것인지 등은 얼마든지 총회와 규약에 따른 자율적 의사결정에 맡길 수 있고, 필요한 공적 통제는 이미 존재하는 모집신고,⁸⁸⁾ 조합설립인가⁸⁹⁾ 및 사업계획승인⁹⁰⁾의 각 단계에서 비용기준을 형성하고 갱신할 수 있기 때문이다. 즉 공적 확인의 기본방향은 모집 단계에서 최초의 기준을 형성하고, 사업의 구체화에 따라 이를 갱신하며, 이후 그 기준으로부터 중대한 변동이 발생한 경우 변화의 원인과 부담 귀속의 근거를 다시 확인하는 연속적인 구조를 마련하는 것에 있다.

(2) 모집 단계에서 최초 기준의 형성

공적 확인이 가장 먼저 작동하여야 할 시점은 조합원이 가입 여부를 결정하는 모집 단계이다. 재건축사업과 달리, 지역주택조합에는 선행적인 재산적 기준이 존재하지 않기 때문에, 모집 단계에서 제시되는 분담금이 사실상 조합원 자신의 부담을 판단하는 최초의 기준이 될 수밖에 없다.⁹¹⁾ 그렇기에 2026년 개정 주택법에서도 사업비 구성표와 그 구성항목별 산출근거를 모집광고의 기재사항으로 도입한 것(제11조의5 제1항 제3호의2)이고, 이러한 기준 형성의 필요성을 일정 부분 반영한 것으로 볼 수 있다.

다만 이와 같은 절차가 단순한 정보제공에 그치는 것이 아닌, 비용변동을 판단하는 기준으로 기능하려면, 모집신고 단계에서 제시되

87) 김종보, 앞의 글(주7), 7면.

88) 주택법 제11조의3 제1항(조합원 모집 신고 및 공개모집).

89) 주택법 제11조 제1항(주택조합의 설립인가).

90) 주택법 제15조 제1항(사업계획의 승인).

91) 김종보, 앞의 글(주7), 10면 및 같은 면 각주 17.

는 최초의 사업비 구성표와 그 산출근거가 하나의 기준점으로 형성되어 이후 각 사업단계에서 지속적으로 비교·갱신될 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 각 비용 항목 가운데 이미 확정된 부분과 아직 추정에 머무는 부분을 명확히 구별하여 표시할 필요가 있다. 구체적으로 개정 주택법이 모집신고 단계에서부터 사업대지의 80% 이상에 관한 권원을 확보하도록 한 것과 관련하여(제11조의3 제1항), 사유지의 경우 이미 소유권을 확보한 토지에 대해서는 실제 취득가액을, 매매계약을 체결한 토지에 대해서는 계약금액과 지급조건을 각각 제시하도록 하고, 아직 소유권이나 매매계약을 확보하지 못한 토지에 대해서는 그 면적과 예상 취득단가 및 산정근거를 별도로 표시하도록 하여야 할 것이다. 그리고 이와 같이 이미 가격이 확정되거나 구체화된 부분과 장래의 협상이나 매도청구 등에 따라 가격이 변동될 수 있는 부분을 구별하여 표시한다면, 최초분담금에 포함된 토지비 가운데 어느 부분이 확정되어 있고 어느 부분에 불확실성이 남아 있는지를 조합원이 가입 단계에서부터 확인할 수 있게 된다.

물론 모집 단계에서는 상당한 토지가 아직 확보되지 않았기 때문에 향후의 토지매입가격 등을 신뢰성 있게 예측하는 데는 본질적인 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 이 단계에서는, 장래 가격을 보증하라는 것이 아니라, 오히려 아직 확정되지 않은 부분이 무엇인지, 미확보분의 규모가 어느 정도인지, 그리고 그 부분에 예상 단가를 어떻게 적용하였는지를 명확하게 드러냄으로써, 조합원이 적어도 자신이 인수하는 불확실성이 어느 항목에 얼마나 집중되어 있는지를 알고 가입 여부를 결정할 수 있게 하는 데 그 목적이 있다.

이와 함께 행정청은 이 단계에서 관련 자료의 제출 여부와 자료 간의 기본적인 정합성만을 확인하되, 무엇보다 이러한 산정근거가 이후 추가분담금의 발생 원인과 그 귀속을 판단하는 비교기준으로 기능한다는 점을 법률상 명확히 할 필요가 있다. 이를 통하여 업무대행자 등 산정에 관여하는 자에게 최초분담금의 산정근거가 단순한 모집자료가 아닌 향후 비용변동을 판단할 기준을 형성하는 자료임을 인식하게 하고, 그 작성에 상응하는 주의와 책임을 부담하도록 할 수 있을 것이다.

(3) 조합설립인가 단계 및 사업계획승인 단계에서의 기준 갱신

조합설립인가 단계에서는 설립 이전에 실제로 발생한 주요 비용과 조합이 승계할 계약·채무의 명세를 제출하도록 하고, 이를 모집 단계에서 공시된 사업비 산정기준과 대비하여 확인하도록 할 필요가 있다. 이때 행정청은 개별 지출의 적정성을 일일이 승인할 필요는 없고, 여기에서 중요한 것은 모집 당시 예정되었던 비용과 실제 발생한 비용 사이에 어떠한 차이가 발생하였고, 그 차이가 어떠한 사유에서 형성되어 향후 조합원의 부담에 반영되는지를 객관적으로 드러내는 데 있다. 이를 통하여 모집 단계에서 형성된 최초의 비용기준이 조합설립과 함께 소멸하는 것이 아니라, 실제 지출과 계약관계를 반영하여 다음 단계의 비교기준으로 갱신되도록 하는 것이 가장 중요하다.

한편, 모집 단계에서 형성된 기준은 가정에 기초한 잠정적인 것이므로, 조합설립 이후 토지확보나 인허가 등이 진행되는 과정에서 계속 변동될 수밖에 없다. 따라서 대지와 건축계획, 기반시설 부담 등 사업의 주요 내용이 구체화되는 사업계획승인 단계에서는 그때까지의 변동을 반영한 비용기준을 다시 정식화할 필요가 있다. 구체적으로는 사업계획승인 신청 시 당시의 총사업비와 예상수입, 조합원별 분담금의 산정근거를 제출하도록 하고, 앞선 모집 및 조합설립인가 단계에서 형성된 기준과 비교하여 어떠한 항목이 얼마나 변동하였는지와 그 원인을 함께 제시하도록 할 수 있다.

이처럼 모집 단계에서 형성된 최초 기준이 조합설립인가와 사업계획승인을 거치면서 갱신되고 단계별 변동 내역이 축적된다면, 최초분담금과 이후의 추가분담금은 서로 단절된 금액으로 존재하지 않고 하나의 연속된 비용구조 안에서 파악될 수 있게 된다. 특히 토지비의 경우 모집 단계에서의 계약금액과 예상취득비, 조합설립인가 단계에서의 실제 취득비용과 미확보 토지의 예상 비용, 사업계획승인 단계에서의 확정·추정 토지비가 순차적으로 대비됨으로써, 어느 부분이 이미 확정되었고 어느 부분이 여전히 장래의 가격변동 위험에 노출되어 있는지가 드러나게 되는 것이다. 그 결과 이후 발생한 추가 부담이 조합원이 당초 인수한 불확실성의 현실화인지, 최초 산정 당시 이미 반영되었어야 할 비용인지, 아니면 사업 진행 과정에서 새롭게 발생한 비용인지를 구별할 수 있는 기준도 형성될 수 있다. 그리고 이러한 연속성이 전제되어야 개정 주택법상 강화된 총회의결 요건인 10%의 사업비 증가가 무엇을 기준으로 판단되어야 하는지 명확해지고, 공사비 이외의 비용항목에서 발생한 변동도 동일한 기준 아래 비교·평가할 수 있을 것이다.

3. 추가분담금의 귀속과 공적 확인

(1) 추가분담금의 원인별 확인

비용부담의 기준이 형성되었다면, 이후의 과제는 그 기준으로부터 발생한 비용변동을 어떠한 근거로 조합원에게 귀속시킬 것인지에 있다. 조합형 사업에서는 사업비의 변동과 이에 따른 추가분담금의 발생 자체를 피하기는 어렵지만, 그렇다고 모든 증가분이 당연

히 조합원의 자기책임으로 귀속될 수는 없기 때문이다.

따라서 추가분담금이 발생한 경우, 직전의 비용기준과 비교하여 어떠한 항목이 얼마나 증가하였는지뿐만 아니라 그 증가가 어떠한 원인에서 비롯되었는지를 함께 소명하도록 할 필요가 있다. 예를 들어, 물가·금리 등 외부적 사정의 변화, 인허가·설계 및 기반시설 부담의 변경, 최초 사업비 산정 당시의 비용 누락이나 예상수입의 과대추계, 사업집행 또는 업무대행 과정의 지연이나 계약상 불이익 등은 서로 구별될 수 있다. 물론 이러한 구분이 곧바로 각 비용의 최종 부담 주체를 결정하는 것은 아니지만, 그 비용이 당초 예측할 수 있었던 것인지, 기존의 기준에 반영되어야 했던 것인지, 특정 주체의 귀책이 있는지를 판단하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

결국, 이러한 과정을 통하여 모든 비용 증가를 막연한 ‘사업비 증가’로 묶어 조합원에게 전가하는 것이 아닌, 공적으로 확인된 비용 기준과의 관계에서 그 부담을 귀속시킬 근거를 개별적으로 확인할 수 있게 된다.

(2) 중대한 증액에 대한 강화된 통제

추가분담금 증액의 모든 경우를 일률적으로 공적 확정의 대상으로 삼을 것이 아니라, 일정한 중요성이 있는 경우에 한하여 통제의 강도를 높이는 방식이 타당하다. 그리고 이를 실행하기 위해서는 먼저 증액을 판단할 비교기준이 형성되어 있어야 하는데, 개정 주택법에 따른 사업비 증가율에 관해서는 원칙적으로 직전 단계에서 형성·갱신된 비용기준을 토대로 산정하되, 최초 모집 단계에서 형성된 기준과 비교한 누적적 증가폭도 함께 제시하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 이렇게 하면, 사업의 진행에 따라 불가피하게 기준이 갱신되는 점을 인정하면서도, 여러 차례의 소규모 증액을 통하여 최초 부담에서 크게 이탈하는 결과를 방지할 수 있다.

또한, 증가율이 법정 증액기준인 10%에 미치지 않더라도, 직전 단계에서 형성된 비용기준의 주요 전제나 사업수지의 구성요소가 변경되어 조합원별 분담금의 산정구조 또는 위험배분이 실질적으로 달라지는 경우에는 강화된 확인절차의 대상으로 삼을 필요가 있다. 여기에서 말하는 중대한 변동은 단순히 특정 비용항목의 금액이 증가하였다는 사실만을 의미하는 것이 아니라, 사업수지의 기초가 된 수입·비용의 전제나 부담배분 방식이 변경되어 종전의 비용기준만으로는 조합원의 부담을 설명하기 어려워지는 경우를 의미한다. 예컨대 일반분양 세대수나 예상 분양가의 변경으로 일반분양수입이 매우 감소한 경우, 협의 매수를 전제로 하던 토지의 상당 부분이 매도 청구 등 다른 취득방식으로 전환된 경우, 시공범위나 계약조건의 변경으로 공사비 산정구조가 달라진 경우 또는 사업계획승인 과정에서 예상하지 못한 기반시설 부담이 새롭게 부과되거나 확대된 경우 등이 이에 해당할 수 있다.

따라서 이러한 경우에는 총회에 단순히 증액된 총액만을 제시할 것이 아니라, 직전 단계에서 형성된 비용기준과 변경된 비용구조를 항목별로 대조할 수 있는 비교표와 변동원인에 관한 소명자료를 함께 제시하도록 할 필요가 있다. 특히 공사비에 관하여는 개정 주택법상 외부검증제도(제14조의5)를 활용할 수 있고, 토지비·금융비용·업무대행비 또는 예상수입의 변동에 대해서도 필요한 범위의 전문적 확인을 결합할 수 있을 것이다.

V. 결어

지역주택조합에서 추가분담금 문제가 반복되는 근본적인 원인은 개별 업무대행자의 일탈이나 총회 운영의 부실에만 있지 않다. 보다 본질적인 문제는, 업무대행자가 사실상 사업을 주도하고 사업비가 도시계획 및 기반시설 부담 등과 결합하여 형성되는 오늘날의 구조를 여전히 비법인사단과 사적 자치를 중심으로 한 과거의 구조로 규율하고 있다는 데 있다. 그 결과 조합원은 사업비 증가의 위험을 최종적으로 부담하면서도, 자신이 어떠한 비용구조를 전제로 사업에 참여하였고 그 부담이 이후 어떠한 원인으로 증가하였는지를 판단할 기준을 갖지 못하였던 것이다.

이러한 규율의 공백은 지역주택조합이 이미 상당한 정도의 공적 규율 아래 놓여 있다는 점에서 더욱 선명하게 드러난다. 지역주택조합은 주택법이 마련한 주택공급 방식으로서 조합원 자격, 모집신고, 조합설립인가, 사업계획승인, 자금관리와 정보공개에 이르기까지 사업의 전 과정에서 공적 규율을 받고 있고, 특히 2026년 개정으로 그 밀도는 한층 높아졌다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 사업과정에서 형성된 비용을 조합원에게 귀속시키는 핵심 단계에서는 그 부담의 기준을 공적으로 형성하거나 확인하는 절차가 충분히 마련되어 있지 않다. 개정 주택법이 모집 단계의 사업비 산출근거, 일정 비율 이상 증액에 대한 강화된 총회의결, 공사비에 대한 외부검증이라는 수단을 각각 도입하면서도 그 증가율을 어느 시점의 사업비와 비교할 것인지를 정하지 못한 것은, 각 단계의 비용자료를 연속적인 비교기준으로 연결하는 규율구조가 아직 충분히 마련되지 않았음을 보여준다. 결국, 문제는 지역주택조합에 공적 개입이 가능한지 여부가 아니라, 이미 존재하는 공적 규율을 비용부담의 형성과 변경 단계에까지 어떻게 연결할 것인지에 있다.

이에 본고는 지역주택조합 분담금 규율을 비용기준의 형성과 갱신을 중심으로 한 연속적인 통제구조로 재구성할 것을 제안하였다. 지역주택조합에는 수용권이 없고 토지매입도 완결되지 않은 상태에서 사업이 시작되는 이상 비용의 변동 자체는 피할 수 없으며 본고의 제안 역시 그 변동을 없애려는 것은 아니다. 다만, 여기서 요구되는 기준은 그 불확실성이 어디에 어느 정도로 놓여 있는지를 드러내고 이후의 변동을 그 전제와 대조할 수 있게 하는 데 있다. 그리고 이러한 대조가 가능할 때 비로소 개별 비용의 증가가 조합원이 당초 인수한 사업위험의 현실화에 해당하는지 아니면 그 범위를 벗어난 것인지를 구분할 수 있게 된다.

물론 이러한 제안이 일정한 규제비용을 수반한다는 점은 부인하기 어렵다. 자료의 작성과 외부검증에 소요되는 비용은 결국 사업비에 반영되어 조합원의 부담으로 귀속될 수 있고, 절차의 추가는 그만큼 의사결정을 지연시키며, 모집 단계의 요건 강화는 신규 조합의 진입을 위축시킬 가능성도 있다. 그러나 본고가 제안하는 공적 확인은, 이미 존재하는 모집신고·조합설립인가·사업계획승인 절차에 비용자료의 제출과 단계별 비교를 결합하는 방식이다. 더욱이 개정 주택법의 시행까지는 일정한 시간이 남아 있고, 모집 단계에서 제시하여야 할 사업비 구성표의 구체적인 내용도 국토교통부령에 위임되어 있기에, 하위법령을 설계하는 과정에서 본고가 제안한 방식으로 구체화한다면, 개정 주택법이 도입한 개별 통제수단들도 하나의 연속적인 비용통제 구조 안에서 작동할 수 있을 것으로 생각한다.

결국, 조합원이 어떠한 전제로 무엇을 인수하였는지를 알 수 있을 때만 그 동의를 자기책임의 근거로 삼을 수 있고, 총회의 결의 역시 기준과 자료를 토대로 이루어질 때 추가부담을 정당화할 수 있다. 따라서 지역주택조합 분담금 규율의 공법적 전환은 사적 자치를 대체하려는 것이 아니라, 오히려 사적 자치가 실질적으로 작동할 수 있는 전제를 마련하는 데 그 의의가 있다.

투고일 2026. 8. 24. 심사완료일 2026. 9. 8. 게재확정일 2026. 9. 15.

참고문헌

단행본

김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.

일반 논문

강석점, “주택법상 지역주택조합사업의 문제점과 개선방안 연구”, 『동아법학』 제76호(동아대학교 법학연구소, 2017.).

김종보, “지역조합 사업주체의 권한과 책임”, 『지방자치법연구』 제7권 제2호(한국지방자치법학회, 2007.).

김종보, “지역조합 업무대행자의 개념과 법적 지위”, 『건설법연구』 제13호(건설법학회, 2025.).

박은정, “지역주택조합 제도의 의의와 한계”, 『부동산법학』 제30집 제2호(한국부동산법학회, 2026.).

박지후 / 이범웅 / 강정규, “지역주택조합사업의 추가분담금 변화 특성에 관한 연구”, 『주거환경』 제18권 제4호(한국주거환경학회, 2020.).

이제희, “지역주택조합에 대한 법적 연구”, 『토지공법연구』 제98집(한국토지공법학회, 2022.).

임숙녀, “지역주택조합에 관한 문제점 및 개선방안”, 『토지공법연구』 제105집(한국토지공법학회, 2024.).

최영찬, “도시 및 주거환경정비법 해설”, 『법제』 제548호(법제처, 2003. 8.).

홍성진 / 조명수, “주택법상 지역주택조합 개선방안 연구”, 『부동산연구』 제25권 제3호(한국부동산연구원, 2015.).

기타 자료

국토교통부, 『지역·직장주택조합제도 해설서』, 2016.

국토교통부, 『지역주택조합 피해예방 및 사업정상화 방안』, 2026.

서동한, “지역주택조합사업의 이해와 위험요인 점검”, KB금융지주 경영연구소, 2015. 12. 14., <https://www.kbfg.com/kbresearch/report/reportView.do?reportId=1003196> (2026. 8. 24. 확인).

전성제 / 최진 / 박천규, 『지역주택조합의 현황 및 이슈와 정책 방향』(국토이슈리포트 제89호), 국토연구원, 2025.

ABSTRACT

The Structural Limitations of the Regulation of Member Contributions in Housing Association Projects and the Shift Toward Public-Law Control

Baek, Da Eun*

Under the current law, a housing association is understood as an unincorporated association, and the determination of members' financial contributions, and increments thereof, are primarily left to private autonomy exercised via the association's bylaws and resolutions. However, the doctrine of collective ownership and resolutions adopted at general meetings merely ensure the procedural legitimacy of collective decision-making, and not the substantive fairness of the amount imposed on individual members. Furthermore, there exists no standard for controlling project costs under the initiative of the outsourcee before the housing association is formally established, while ex post remedies through civil litigation are generally limited to reviewing procedural errors in general meeting resolutions.

At the same time, the housing association project—a statutory form of housing supply established under the Housing Act—is subject to extensive public regulation throughout the project duration. Although the housing association, as the project entity, is also granted significant means of project implementation, including the right to demand sale of land, the process of allocation of project costs and risks to association members lacks a corresponding public verification mechanism. Therefore, in comparison to reconstruction projects and other major association-based development projects, what merits attention is not the management and disposal plan itself, but the continuous control framework underlying such projects: a benchmark for members' financial burdens is established and updated at successive stages of the project, and material deviations are subject to enhanced scrutiny.

The 2026 amendment to the Housing Act, scheduled to take effect in March 2027, partially reflects this concern. It requires recruitment advertisements to disclose the composition of and calculation rationale underlying project costs, imposes enhanced voting requirements at general meetings when project costs exceed the prescribed threshold, and introduces external verification of increase in construction costs. Nevertheless, the amendment does not explicitly identify the benchmark against which the rate of increase in project costs is to be measured, limits external verification to construction costs, and fails to establish a framework that incorporates cost information generated at different stages of the project into a continuous benchmark.

This article proposes a continuous control framework for members' financial contributions in housing association projects. At the member recruitment notification stage, the rationale underlying the initial contribution should be objectively documented to establish the initial benchmark. Thereafter, the benchmark should be updated at the stages of housing association establishment authorization and project plan approval, while material increases in members' financial burdens should be stringently verified. This public-law approach does not aim to replace private autonomy; rather, it aims to establish the informational and procedural conditions necessary for the effective operation of private autonomy.

Keywords: Housing association, Additional financial contribution, Project outsourcee, Management and disposal plan, Public-law control

* Attorney at Law, LK Partners LLC