

논문 / ARTICLE

집단환지에서의 공동주택건설사업

김지아*

국문초록

환지방식 도시개발사업은 대규모 공동주택용지를 공급하기 위하여 '집단환지' 제도를 마련하였다. 그러나 정작 종전 실무에서는 통상적인 아파트 건설사업에서처럼 개별적인 토지소유자와 접촉하여 일일이 개별 토지사용승낙을 받아 토지를 '매집'하는 형태를 취하였다. 이로 인하여 집단환지가 당초 의도한 목적(원활한 공동용지 공급)에 어긋나는 양상을 보였다. 이는 단순한 사업 추진상의 불편함으로 그치지 않고, 단 1인의 토지소유자의 변심이나 고가 매수 요구로 인해 집단환지상의 공동주택건설사업이 사실상 봉쇄될 수 있다는 심각한 문제를 야기하였다.

그러나 도시개발사업의 집단환지는 애당초 집합건물을 건축할 용도로 계획되어 그 자체가 일단의 주택건설대지로서 구성되어, 그 위에 별도의 사업주체 의한 공동주택건설사업이 진행될 것을 예정하고 있다는 특수성이 있다. 즉, 도시개발사업과 공동주택건설사업은 상호 구별되는 별개의 법에 근거한 사업이지만, 상호 밀접한 관련을 갖는 한 쌍의 개발사업이라고 할 수 있는 것이다.

그러다 대법원 2018. 3. 29. 선고 2017두70946 판결(이하 '대상판결')은 집단환지 방식 도시개발사업의 특성을 최초로 명시하면서 도시개발조합의 집단환지 전체에 관한 사용승낙을 유효한 주택건설대지의 사용권원으로 해석하였다. 이 같은 대상판결은 집단환지상 공동주택건설사업 실무에 큰 반향을 일으켰다. 이처럼 대상판결 이후 집단환지 방식 사업의 특수성을 고려하여 주택건설대지 사용권원 확보 방안을 비롯하여 주택건설사업주체 선정 등 여러 측면에서 실무상 의미있는 개선과 더 많은 연구가 있을 것으로 보인다.

주제어: 집단환지, 도시개발사업, 주택건설대지 사용권원, 도시개발법, 주택법



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.2025.14.2>

Received: August 24, 2025

Revised: September 04, 2025

Accepted: September 12, 2025

Copyright: © 2025 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.

목차

I. 들어가며

II. 청주 하트리움리버파크 아파트 및 대상판결 소개

III. 도시개발사업을 통한 공동주택부지 조성 및 집단환지 방식의 특수성

IV. 환지방식 도시개발사업의 시행자와 집단환지상 공동주택건설사업의 주체

V. 집단환지에서의 주택건설대지 사용권원

VI. 맺음말

* 김·장 법률사무소 변호사

I. 들어가며

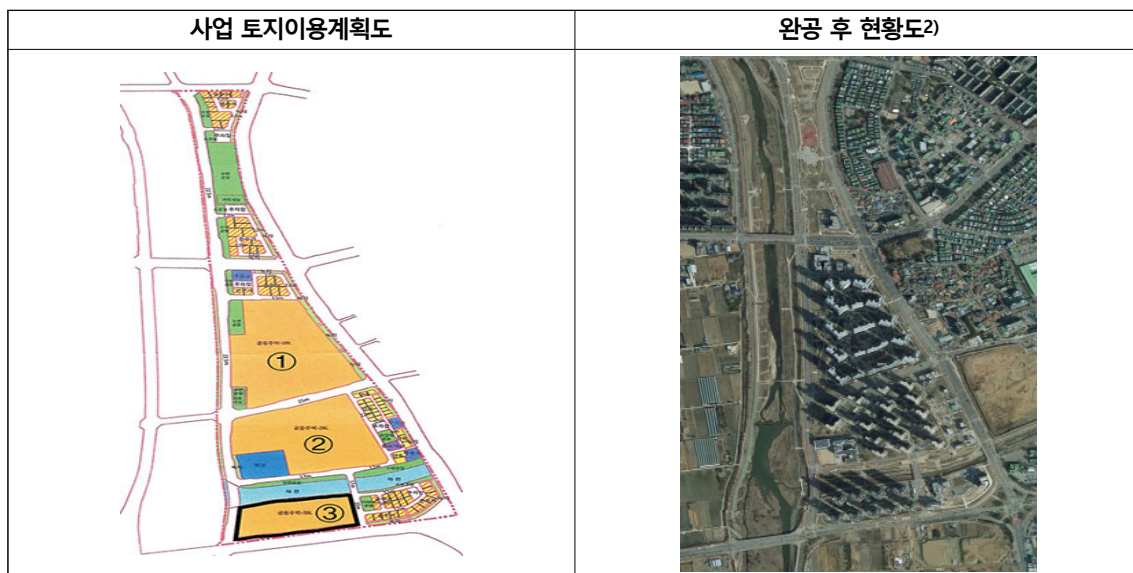
환지방식 도시개발사업은 대규모 공동주택용지를 공급하기 위하여 ‘집단환지’ 제도를 마련하였으나, 정작 종전 실무에서는 공동주택건설사업을 추진하려는 자가 일일이 집단환지를 신청한 개별 토지소유자들과 접촉하여 일일이 개별 토지사용승낙을 받아 주택건설대지의 사용권원을 확보하였다. 이는 단순한 사업 추진상의 불편함으로 그치는 것이 아니라, 단 한 명의 토지소유자의 변심이나 고가매수로 인해 집단환지상의 공동주택건설사업이 사실상 봉쇄될 수 있다는 심각한 문제를 초래하였다. 그러나 통상적인 아파트 건설과 달리 도시개발사업의 집단환지상의 아파트 건설은 애당초 집합건물(주로 아파트와 같은 공동주택)을 건축할 용도로 계획되어, 그 자체가 일단의 주택건설대지로서 1필지로 조성, 환지된 공동주택용지에서 이루어진다는 특수성을 갖고 있다. 즉 주택법에 따른 공동주택건설사업에 앞선 도시개발법에 의한 환지방식 도시개발사업과 밀접 불가분의 관계를 갖고 있는 것이다. 따라서 집단환지상의 주택건설대지의 사용권원을 확보하는 방안이나, 주택건설사업주체를 선정하는 절차 등에서 집단환지의 특수성을 고려하여야 할 필요가 있다. 이 글에서는 이 같은 문제의식을 바탕으로 집단환지에서의 공동주택건설사업에 대하여 살펴본다.

II. 청주 하트리움리버파크 아파트 및 대상판결 소개

1. 청주 방서지구 도시개발사업

대상판결(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017두70946 판결)에서 문제된 청주 방서지구 도시개발사업(이하 ‘이 사건 도시개발사업’)은 “청주 기본계획상 1단계 주거지역 주거용지로 계획된 지역이나 계획이 미수립되어 난개발이 예상되므로 계획적 개발을 유도함으로써 주변지역과의 균형개발을 도모하고 부족한 주택수요를 충족하여 지역주민의 안정되고 쾌적한 주거공간을 제공”¹⁾하는 것을 목적으로 하며, 사업대상지 위치도 및 사업의 개요는 [별첨1], [별첨2]와 같다.

구역지정목적이나 토지이용계획에서 볼 수 있듯 이 사건 도시개발사업 시행의 가장 중요한 목적은 공동주택용지를 확보하여 공동주택을 공급하는 것이었다. 이 사건 도시개발사업구역 내 공동주택용지로 지정된 환지는 총 4개 블록으로, 체비지 2개 블록, 일반환지 2개 블록(집단환지 1개 포함)으로 구성되어 있었다. 위 공동주택용지에서 총 3개의 공동주택건설사업이 진행되었는데, 그 현황을 간략히 살펴보면 아래와 같다.



- 1) 2012. 11. 30.자 청주 방서지구 도시개발사업 개발계획변경, 실시계획인가 및 지형도면 고시(청주시 고시 제2012-131호) 3. 도시개발구역의 지정 목적.
- 2) 현재 청주 방서지구 도시개발사업은 공사가 모두 완료되어 환지처분까지 모두 이루어졌다. 전창해, “청주 방서지구 도시개발사업 16년 만에 마무리”, 연합뉴스, 2023. 1. 12.

- ① **블록(체비지 1개 블록, 83,987㎡)**: 이 사건 도시개발사업의 시행대행사이자 시공사인 중흥건설은 그 공사대금으로 체비지 1개 블록을 분양받았고, 계열사인 중흥토건이 그 위에 ‘청주방서지구 중흥S-클래스 아파트(총 22개동 및 1,595세대)’를 건설했다(2018년 9월경 입주).
- ② **블록(일반환지 1개 블록, 체비지 1개 블록, 72,054㎡)**: 이 사건 도시개발사업구역 내 토지를 상당히 보유하고 있던 GS건설은 그 종전 토지에 대하여 공동주택용지 1개 블록을 환지로 배정받았고, 그 인접 지역에 지정된 체비지 1개 블록을 방서도시개발사업조합(이하 ‘방서조합’)으로부터 매수하였다. 이로써 GS건설은 총 2개 블록의 연접한 공동주택용지를 확보하여 그 위에 ‘청주센트럴자이 아파트(총 16개동 및 1,500세대)’를 건설했다(2018년 9월경 입주).
- ③ **블록(집단환지 1개 블록, 30,642㎡)**: 대상판결에서 문제된 사업부지로, 방서조합은 ③ 블록을 집단환지로 설정하였다. 평촌지역 주택조합(이하 ‘평촌조합’)과 두진건설이 집단환지신청자들로부터 토지를 매입하는 한편, 방서조합의 토지사용승낙을 받아 주택법상 공동사업주체로서 ③ 블록 위에 ‘청주 하트리움리버파크 아파트(총 9개동, 600세대)’를 건설했고, 2019년 1월경 입주가 이루어졌다.

2. 대상판결 법원의 판단

(1) 사건의 경위 및 쟁점

피고보조참가인(이하 ‘참가인’) 평촌조합과 두진건설은 집단환지로 설정된 이 사건 도시개발구역 중 3블럭(이후 청주방서지구 29-1블록 1로트, 이하 ‘이 사건 사업부지’)에서 공동주택건설사업을 추진하였는데, 이 사건 사업부지의 약 13%의 지분(권리금액 기준)을 가진 원고³⁾를 비롯한 일부 집단환지신청자(토지소유자)와 매매 협의가 이루어지지 않자 토지소유자의 개별 토지사용승낙을 받지 못한 채 방서조합으로부터 토지사용승낙을 받아, 그 토지사용승낙서만을 첨부한 채 청주시장으로부터 주택법상 공동주택건설사업 계획 승인(이하 ‘이 사건 처분’)⁴⁾을 받았다. 이처럼 집단환지를 받게 될 원고 등 개별 토지소유자로부터 토지사용승낙을 받지 않고 도시개발사업조합(방서조합)으로부터 사업부지 전체에 대한 사용승낙을 받았을 뿐인 경우, 도시개발조합의 사용승낙이 구 주택법(2016. 1. 19. 법률 제13805호로 개정되기 전의 것)⁵⁾ 제16조 제4항 단서 제2호⁶⁾에 따른 “주택건설대지를 사용할 수 있는 권원”으로서의 효력이 있다고 보아 주택건설사업계획승인이 적법하다고 볼 것인지가 쟁점이 되었다.

(2) 관련 소송의 경과 및 법원의 판단

1심 법원(청주지방법원 2017. 3. 23. 선고 2016구합10782 판결)은 원고가 방서조합에 집단환지매도의향서를 제출하였다는 것만으로 방서조합에 이 사건 사업부지에 관한 사용승낙 권한을 이전하거나 위임하였다고 볼 수는 없다고 보아, 이 사건 처분이 구 주택법 제16조 제4항에 따른 소유권 또는 사용권원을 확보하지 못하여 위법하다고 보아 처분을 취소하였다.

그러나 원심(항소심) 법원(대전고등법원 2017. 11. 1. 선고 (청주)2017누2913 판결)⁷⁾은 방서조합이 원고로부터 집단환지에정지인 이 사건 사업부지의 지분에 관하여 사용승낙 권한을 포함한 포괄적인 사용권한을 부여받은 것으로 보아야 한다고 보았다. 따라서 원고의 사용승낙권한 위임에 기초한 방서조합이 참가인 평촌조합에게 원고의 소유 부분을 포함한 사업부지 전체에 관한 사용승낙을 한 것은 적법한 권한에 의한 것으로 유효한 사용권원에 해당하고, 이에 터 잡아 이루어진 이 사건 처분은 구 주택법 제16조 제4항 제2호에 따른 것으로 적법하다고 보아 1심 판결을 취소하고 원고 청구를 기각하였다.

3) 망 노원우는 이 사건 소송의 원고로서 1심 계속 중 사망하여 망인의 공동상속인들이 원고들로서 소송절차를 수계하였으나, 이하에서는 망 노원우를 편의상 ‘원고’라고 표시한다.

4) 이 사건 처분 당시 평촌조합은 권리금액 기준으로 환지에정지인 이 사건 사업부지의 약 76.2% 지분을 매수하였다.

5) 이 글에서는 2016. 1. 19. 법률 제13805호로 일부개정되기 전의 주택법을 ‘구 주택법’이라고 하여 현행 주택법과 구별하여 표기한다.

6) 구 주택법 제16조(사업계획의 이행 및 취소 등) ④ 제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우

7) 원심 법원은 크게 ① 이 사건 도시개발사업은 집단환지를 받은 조합원들이 자신의 토지를 주택건설사업주체에게 권리가액으로 매각하는 것이 전제되어 있고, 집단환지를 받은 토지소유자는 그 토지 내지 지분 자체를 주택건설사업자에게 매각하는 것이 유일한 권리실행 방법이라는 이 사건 도시개발사업의 특성, ② 원고는 2차례의 집단환지 신청, 매도의향서 제출을 통해 공동주택 건설이 예정된 토지의 공유지분을 받고 이를 주택건설사업자에게 매각하여 공동주택이 건립되게 하는 방식으로 도시개발사업이 진행되는 것에 동의한다는 의사를 표시한 것으로 볼 수 있다는 점, ③ 집단환지로 지정된 사업부지의 사용수익에 관하여는 집단환지 신청자들이 사실상 아무런 이해관계가 없다는 점(토지 매각 외에는 권리실행방법이 사실상 없음)을 그 근거로 들었다.

대법원(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017두70946 판결) 역시 방서조합으로부터 사업부지에 관한 토지사용승낙을 받은 것에 기초한 이 사건 처분이 적법하다고 보아 원심판결에 대한 원고의 상고를 기각하였다. 이 대법원 판결은 집단환지 방식의 도시개발사업에 관한 법리를 판시한 최초의 대법원 판결이라는 점에서 의의가 있다. 대법원은 우선 집단환지 방식의 도시개발사업에 관하여 정의한 후, 집단환지 방식의 도시개발사업의 특성과 환지에정지 지정처분의 임시적·잠정적 성격을 고려하면 집단환지 방식으로 도시개발사업과 집합 건물 건설사업이 혼합되어 진행되는 경우에는 원칙적으로 도시개발사업시행자에 의하여 집단환지 전체에 대한 권리가 일괄적으로 행사됨을 전제로 한다고 볼 수 있고, 특별한 사정이 없는 한 토지소유자는 집단환지를 신청함으로써 이러한 사업진행 방식에 동의하는 것으로 볼 수 있어 환지에정지 지정처분이 있더라도 토지소유자들이 건설사업주체에게 집단환지 공유지분에 관한 사용권원을 부여하는 개별적인 토지사용승낙의 의사표시를 하여야 하는 것은 아니라고 보았다.

III. 도시개발사업을 통한 공동주택부지 조성 및 집단환지 방식의 특수성

1. 택지조성사업으로서 환지방식 도시개발사업과 공동주택부지

(1) 환지방식 도시개발사업의 구조

택지조성사업의 근거법률 중 「도시개발법」⁸⁾은 구 토지구획정리사업법상 토지구획정리사업을 ‘환지방식에 의한 도시개발사업’이라는 새로운 사업 명칭으로 규율하는데, 이러한 환지방식(구획정리방식) 사업은 오랜 기간 동안 이어져온 사업방식이다. 환지방식 도시개발사업은 사업시행자가 사업구역 내 토지를 수용하지 않고 기존 토지소유권을 그대로 유지시킨 채, 사업구역 내 토지의 효용을 증진시킬 수 있도록 토지를 대지로 형질변경하고, 공공시설을 설치하는 등 도시를 건설하거나 정비한 후에, 기존 토지소유자들에게 사업준공으로 새롭게 생성·구획된 토지를 환지(換地)로 배분해주는 사업이다.⁹⁾

도시개발사업의 조합원이 환지방식 도시개발사업에 참여하는 형태는 ① 개별환지, ② 집단환지, ③ 금전청산으로 구분된다(도시개발법 시행규칙 제27조 제5항, 제7항). ① 개별환지를 받든, ② 집단환지 신청을 통하여 공동주택용지의 공유지분을 받든, ③ 금전청산금을 받든, 환지방식의 도시개발사업에 참여하는 조합원들이 도시개발사업 참여를 통해 달성하는 경제적 이익(개발이익, 환지 전 토지가액에 개발이익인 비례율을 가산한 가치)은 동일하다. 다만, 개별환지는 원칙적 형태로 환지처분 공고 후 환지 소유권을 받고, 집단환지를 신청한 조합원들은 공유지분의 매매대금(금전적 대가)을 환지처분 공고 전에도 공동주택건설 사업주체(매수인)로부터 지급받을 수 있으며, 금전청산을 신청한 조합원들은 원칙적으로 환지처분이 공고된 후 금전청산금을 도시개발사업조합으로부터 지급받게 된다는 점에서 차이가 있다.

(2) 택지조성사업으로서 환지방식 도시개발사업의 활용

환지방식(구획정리방식) 사업은 대지(垞地) 조성, 획지 분할 및 공공시설의 설치 등을 포함하는 종합적인 개발사업으로,¹⁰⁾ 그 과정에서 결과적으로 택지도 공급하는 형태의 개발사업으로 자리잡았다.¹¹⁾ 환지방식(구획정리방식) 사업은, 과거에는 구획 정리를 위해 기존 시가지를 정비하는 기능을 주로 담당했으나, 현재는 미개발된 시가지나 농지를 택지로 조성하기 위한 사업, 즉 신도시의 개발을 위한 사업으로 활용되는 경향이 있다.¹²⁾¹³⁾

1960년대부터 1980년대까지 토지구획정리사업은, 서울시 택지공급의 약 절반가량을 담당하는 등 우리나라에서 가장 활발하게 활

8) 「도시개발법」은 다양한 도시개발사업을 일원화하려는 의도로 2000년 제정되었는데, 구 도시계획법상 도시개발사업(일단의 주택지·공업용지 조성 사업, 시가지조성사업)과 구 토지구획정리사업법상 토지구획정리사업을 통합하였고, 이로써 구 토지구획정리사업법은 폐지되었다(송현진 / 유동규 / 김명중, 『도시개발법 해설』(제3판), 진원사, 2014, 6-7면; 전연규 / 도시개발연구팀, 『도시개발법과 실무해설 I』, 한국도시개발연구포럼, 2011, 47면 참조).

9) 이수안, “도시개발법상 체비지의 법적 성질에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위 논문, 2022, 98-99면; 이영은 외 3명, “택지개발 사업지구에서의 절충식 환지기법 적용 방안”, 주택도시연구원, 2006, 7면, 68면.

10) 김의원, “우리나라 토지구획정리사업의 도입과 전개”, 『도시문제』 제18권 제2호(1983), 22면 참조.

11) 이수안, 앞의 글, 17-18면.

12) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 2023, 북포레, 735면; 이영은 외 3명, 앞의 글, 7면.

13) 예컨대, 대법판결의 청구 방서지구 도시개발구역은 당초 개인 소유 대지, 전답, 임야 또는 하천부지, 국공유지 등이 혼재된 자연녹지 지역(전체 지역 중 녹지지역이 87.5%를 차지)이었는데(청주 방서지구 도시개발사업 도시관리계획결정(변경)도서(2017.3), 31면 참조), 이를 각종 기반시설 확충과 함께 주거지로 개발하기 위하여 도시개발사업이 진행되었다.

용되던 도시개발 방식으로 주로 택지를 마련하기 위한 방안으로 활용되었다.¹⁴⁾ 그러나 사업기간의 장기화, 공공시설 비중 증가로 인한 감보율 상승 등의 문제로 1980년대 중반 이후 정체기에 접어들었고, 2000년 도시개발법 제정 이후에도 별다른 변화를 보이지 않다가 2000년대 중후반부터 도시개발구역 지정이 활성화되기 시작하였다.¹⁵⁾ 2017년 말 기준 211개 사업지구 69.8km²(구역지정 수 대비 46.7%, 면적 대비 46.1%)가 도시개발법에 의한 도시개발사업 중 환지방식으로 진행되었거나 진행 중에 있다.¹⁶⁾

이처럼 환지방식 도시개발사업은 계속 증가하고 있는데, 특히 도시개발법은 택지 조성 측면에서 집단환지와 체비지를 적극적으로 활용하여 대규모 공동주택용지를 공급하는 기능을 담당하고 있다.¹⁷⁾ 대상판결의 청주 방서지구 도시개발사업 역시 (일부 일반환지 외) 집단환지와 체비지를 활용하여 무려 아파트 3,695세대를 공급할 수 있는 공동주택용지를 개발하였다.

(3) 택지조성사업인 환지방식 도시개발사업에 있어 공동주택건설사업의 중요성

우리나라는 택지조성사업(구 토지구획정리사업법, 택지개발촉진법, 도시개발법 등)과 주택건설사업(주택법)을 각 서로 다른 근거 법으로 분리하여 별도의 절차로 규율하는 입법¹⁸⁾을 취하고 있어, 도시개발법에 따른 도시개발사업과 주택법에 근거한 공동주택건설 사업은 법적으로 구별되는 별개의 사업이다. 그러나 후자(공동주택건설사업)의 성패는 사실상 전자(도시개발사업)의 성패와 밀접한 관련이 있다.¹⁹⁾²⁰⁾ 환지방식 도시개발사업(및 토지구획정리사업)은 사업구역 내 경지 정리, 도로, 인프라 등 기반시설을 설치하면서 종합적인 시가지를 개발하게 되는데, 이와 같은 시가지가 제대로 기능하기 위하여는 이를 이용하는 인구가 유입, 확보되는 것이 필요하고, 이를 위하여는 주거용지, 그중에서도 특히 공동주택용지를 공급하여 그 지상에 공동주택건설사업이 원활히 진행되는 것이 필수적이다.²¹⁾ 결국, 양 사업은 서로 연결되어 있지 않으면 존재할 수 없는 한 쌍의 개발사업²²⁾이라고 할 수 있다.

(4) 환지방식 도시개발사업과 공동주택부지

환지방식 도시개발사업은 종합적인 시가지 개발사업으로서, 택지, 특히 공동주택부지 공급을 위한 주된 수단으로 사용되는데, 공동 주택을 건설하려는 자가 환지방식 도시개발구역에서 주택건설부지를 확보하는 방법으로는 아래와 같은 다양한 방법이 있다.

첫째, 도시개발사업구역 내 토지를 매입하여 그 스스로 도시개발사업의 조합원으로서 일반환지를 받아 그 위에 공동주택건설사업을 시행하는 방법이다. 이는 주로 대규모 자금을 확보하였거나 동원할 수 있는 건설업체가 활용할 수 있는 방안인데, 대상사안(청주 방서지구 도시개발사업)의 2블록에 건설된 청주센트럴하이 아파트가 그 예이다. GS건설은 청주 방서지구 도시개발사업구역 내 토지를 계속 매입하여 상당한 토지를 보유한 도시개발사업 조합원으로서 환지대상자로서 공동주택을 건설할 수 있는 규모의 일반환지를 받았고, 그 지상에 공동주택건설사업을 추진하였다.

둘째, 체비지 또는 집단체비지를 활용하는 방법이다. 체비지란 도시개발사업으로 발생하는 사업비용을 충당하기 위하여 사업시행자(도시개발사업조합)가 취득하여 집행 또는 매각하는 토지를 말한다(도시개발법 제34조 제1항, 도시개발업무지침 4-6-1). 대규모 공동주택을 건설하고자 하는 자는 도시개발사업의 사업비용을 충당하기 위하여 설정된 체비지를 도시개발사업조합으로부터 매입하여 그 위에 공동주택건설사업을 시행한다. 대상사안(청주 방서지구 도시개발사업)의 2블록에서 공동주택건설사업을 추진한 GS건설 역시 자신이 보유한 토지에 대한 환지에 연접한 체비지를 감정평가에 따른 권리금액을 매수대금으로 지급하고 방서조합으로부터 매입하여 주택건설부지를 확보하였다. 한편, 구 토지구획정리사업법은 1970년대 집단체비지 제도를 도입하여 공동주택용 대규모 필지를 확보할 수 있는 여건을 마련하였고(구 토지구획정리사업법(1975. 12. 31. 법률 제2848호로 개정된 것 제54조 제2항)), 도시개발법에도

14) 김종보, 앞의 책, 737면.

15) 이윤상 / 최대식 / 안현, “환지방식의 실용성 제고방안 연구”, LH 토지주택연구원, 2020, 28면 [그림 2-5] 참조.

16) 이윤상 / 최대식 / 안현, 앞의 글, 61면.

17) 이수안, 앞의 글, 19면.

18) 김종보, 『건축행정법』(제3판), 학우, 2005, 462-463면.

19) 오미정, “환지방식 도시개발사업의 집단환지에정지에서 공동주택건설사업을 시행하는 경우 토지소유자들의 개별적인 토지사용승낙을 받아야 하는지 여부”, 『서강법률논총』 제11권 제3호(2022. 10.), 309면.

20) 대상판결의 원심(대전고등법원 (청주)2017누2913 판결), “개별환지를 하는 도시개발사업과 달리 처음부터 집단환지를 하기로 하고 추진된 이 사건 도시개발사업의 경우, 집단환지된 사업부지에 공동주택을 건축하는 주택건설사업은 이 사건 도시개발사업 자체와 서로 떼어놓고 생각할 수 없는 매우 밀접한 관련이 있다.”

21) 도시개발법에서는 도시개발사업의 제1차계획인 도시개발구역 지정 및 개발계획에 인구수용계획, 토지이용계획 등이 포함되어야 한다고 규정하고(도시개발법 제5조 제1항 제6,7호), 도시개발업무지침에서는 주택계획을 포함한 인구수용계획의 수립기준을 상세하게 정하고(도시개발업무지침 2-8-4-2), 각 지역 별로 공동주택용지의 비율을 정하는 등 상세한 토지이용계획 수립기준을 정하고 있다(도시개발업무지침 2-8-5-3).

22) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 2023, 북포레, 733면.

그 근거를 마련하였다(도시개발법 제34조 제2항, 도시개발법무지침 4-6-3, 4-6-4, 4-6-5). 집단체비지란 주택법에 따른 공동주택 건설을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정될 경우 관계청과 사전 협의를 거쳐 체비지 면적의 70% 범위 내에서 체비지 중 일부를 같은 지역에 집단²³⁾으로 정하는 것으로, 집단체비지가 지정되면 종전의 비교적 작은 규모의 필지 토지들을 같은 지역에 환지함으로써 대규모 획지인 공동주택단지를 건설하는 하나의 대지를 조성할 수 있게 된다.²⁴⁾ 실제로 잠실지구 토지구획정리사업의 잠실 주공 1단지부터 5 단지를 들 수 있는데, 위 사업구역에서는 집단체비지를 조성하여 체비지에 공동주택용지를 마련하였고, 체비지 매수인이 그 지상에 위 아파트를 건설하였다.²⁵⁾

셋째, 집단환지 지상에 공동주택건설사업을 추진하는 것이다. 이에 대하여는 항을 바꾸어 더 자세히 살펴본다.

2. 집단환지에서의 공동주택건설사업

(1) 집단환지의 개념, 법적 근거 및 연혁

집단환지란 환지계획 작성에서 사용되는 환지기법 중 하나로 집합건물을 건축할 용도로 계획되어 있는 환지다. 그 법적 근거인 도시개발법 시행규칙 제27조 제9항²⁶⁾에 따르면 집단환지는 ① 집합건물(주로 공동주택)을 건축할 용도로 계획된 토지에 대한 환지이면서 동시에 ② 2인 이상의 토지소유자의 신청을 받아 공유로 지정되는 환지를 의미한다.²⁷⁾ 즉 집단환지는 뒤이어 공동주택의 건설이 이루어질 것을 예정하고 있는 환지방식이다.

구체적으로, 도시개발사업시행자는 사업지구 내 집합건물(주로 아파트와 같은 공동주택) 건설의 목적으로 계획된 환지의 조성을 위하여 환지계획 수립 이전에 토지소유자로부터 집단환지 신청을 받아 그 신청에 근거하여 집단환지 방식의 공동주택용지를 조성하는 내용으로 환지계획을 작성하게 된다(도시개발법무지침 4-3-2). 그리고 집단환지 방식의 환지 후 토지(공동주택용지)는 해당 토지 전체가 일단의 주택건설대지로서 1 필지의 공유토지로서 환지되며, 집단환지 신청자들은 종전 토지에 대한 권리면적의 비율만큼의 공유지분을 배정받게 된다.

집단환지는 본래 공동주택의 건설을 촉진하기 위하여 주택건설사업주체가 사업구역 내 분산적으로 소유한 토지를 (제자리 환지하지 않고) 공동주택용지로 계획된 토지 위치에 모아서 집단으로 환지할 수 있도록 하는 환지기법으로 사용되었다. 그러다 구 토지구획정리사업법 시절 ‘토지구획정리사업에 관한 사무처리규정’이 1994. 12. 14. 집단환지에 관한 규정을 신설, 도입한 이래 도시개발법 시행규칙에도 이어졌는데, 집단환지에 관한 규정은 몇 차례 개정을 거쳐 ‘토지소유자들의 신청에 의하여’ ‘집단환지를 공유하는 방식’으로 변화하였으며, 집단환지의 대상이 되는 토지 용도는 ‘공동주택용지’에서 ‘집합건물용지’로 확대되었다.²⁸⁾

(2) 집단환지 방식 도시개발사업

도시개발사업에 의하여 집단환지가 조성되는 경우, 도시개발사업의 시행자는 도시개발법에 따라 집단환지를 포함한 대지를 조성하고, 공공시설을 설치하고 기반시설을 확충하는 등 도시개발사업을 시행하고, 공동주택 건설사업주체는 주택법에 따라 집단환지 지상에서 공동주택(주로 아파트)을 건설하는 사업을 시행한다.

대상판결(대법원 2017두70946 판결)은 집단환지 방식의 도시개발사업을 “도시개발법 시행규칙 제27조 제9항에 근거하여 환지 방식의 도시개발사업과 집합건물(특히 공동주택) 건설사업이 혼합되어 진행되어, 도시개발사업의 시행자가 별도로 선정한 별도의 사업주체가 도시개발사업의 시행으로 조성된 일단의 토지에 곧바로 집합건물 건설사업을 시행할 수 있도록 하는 한편, 종전 토지의 토지소유자들에게는 그 일단의 토지에 대한 공유지분을 배분하여 그 공유지분을 집합건물 건설사업주체에게 매도하거나 출자하여 그 매매대금을 지급받거나 신축주택을 분양받도록 하는 방식으로 시행되는 사업방식”이라고 최초로 정의하였다.

23) ‘집단’이란 환지의 위치를 정할 때에 특정한 목적을 위하여 계획된 부지에 환지들을 같은 지역에 모아서 지정하는 것을 의미한다[오미정, 앞의 글, 319면].

24) 오미정, 앞의 글, 320면.

25) 이수안, 앞의 글, 71면, 194면.

26) 도시개발법 제27조(환지 계획의 기준) ⑨ 시행자는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 해당하는 건축물을 건축할 용도로 계획된 토지에 대하여 2 이상의 토지 소유자의 신청을 받아 공유로 환지를 지정할 수 있다.

27) 오미정, 앞의 글, 319면.

28) 집단환지 연혁의 구체적인 내용에 관하여는 오미정, 앞의 글, 321-324면 참조.

(3) 집단환지를 통한 도시개발사업 및 공동주택건설사업 시행 과정²⁹⁾

집단환지를 통한 도시개발사업의 시행 과정은 “① 토지소유자들의 도시개발조합에 대한 집단환지 신청 및 환지절차, ② 자력·시공 능력 등을 고려한 도시개발조합의 주택건설사업시행자 선정, ③ 주택건설사업시행자의 사업승인 획득, ④ 주택건설사업시행자에 대한 토지 등 권리 매각, ⑤ 주택건설사업시행자의 분양 및 건축의 단계”로 이루어진다(대상판결의 원심, 대전고등법원 (청주)2017누 2913 판결). 도시개발사업의 집단환지로 조성되는 토지 위에 공동주택을 건설하는 공동주택건설사업의 시행 모습을 보다 구체화하여 설명하면 아래와 같다.

우선, 도시개발사업 시행자(대개 조합)는 환지 전 종전 토지 소유자들로부터 **집단환지 신청**을 미리 받아두어 이를 기초로 공동주택 건설 목적의 집단환지를 지정하는 내용으로 **환지계획**을 작성한다. 특히 실무상 개발계획 수립단계에서부터 토지소유자들로부터 집단 환지 신청서를 받아두기도 하고, 당해 도시개발사업구역 내에 대규모 아파트 단지를 건설하고자 하는 자는 구역 내 토지소유자들로부터 미리 종전 토지를 매입하는 동시에 집단환지 신청서를 징구하거나 추후 집단환지 신청할 것을 매매계약서상 의무 조항으로 삽입하기도 한다. 이처럼 집단환지를 기초로 환지계획이 작성되면, 환지계획의 인가를 통해 그 내용이 확정되어 **집단환지(1필지의 공동주택 용지)**가 지정되고 **환지에정지 처분(공동주택 건설이 예정된 토지에 관한 공유지분의 배정)**이 이루어진다.

공동주택 건설이 예정된 집단환지에서의 공동주택건설사업은 도시개발사업의 시행자와 별개의 사업주체(대개 등록사업자, 지역주택조합)가 시행하는데, 많은 경우 도시개발사업 시행자가 그 사업주체 선정에 관여한다. **집단환지 지상에 공동주택을 건설할 사업주체가 선정되면** 그 사업주체에 대한 **집단환지에 관한 공유지분 매각 절차**가 진행되는데, (대상판결의 판시에 따르면) 공동주택건설 사업 주체는 **도시개발사업조합으로부터 집단환지 전체에 대한 토지사용승낙**을 받아 사업부지에 관한 사용권원을 확보하여 **주택건설사업 계획 승인**을 받는다. 이후 공동주택건설사업주체는 주택법에 근거하여 집단환지(공동주택용지) 위에 **공동주택을 건설하여 분양**한다.

IV. 환지방식 도시개발사업의 시행자와 집단환지상 공동주택건설사업의 주체

앞서 살펴본 것처럼 환지방식 도시개발사업과 주택건설사업은 그 근거법이 도시개발법과 주택법으로 법적으로 구별되고, 그 사업의 목적 역시 대지 조성, 획지 정리, 공공시설 설치 및 기반시설 확충 등 시가지 정비 및 종합적 개발인지, 공동주택의 건설 및 공급인지로 나뉜다. 또한, 전체 환지방식 도시개발구역 중 일부인 공동주택용지를 하나의 주택단지로 하여 공동주택건설사업이 진행되므로, 양자의 사업구역(범위) 역시 일치하지 않는다.

이 같은 경위로 환지방식 도시개발사업의 시행자와 공동주택건설사업의 사업주체는 다르다. 따라서 종전 토지의 토지소유자들이 ‘도시개발사업의 시행자’에게 집단환지를 신청한다고 하더라도, 추후 그 집단환지에 조성되는 공동주택용지 지상에서 ‘공동주택건설사업의 사업주체’에게 직접 대지 사용승낙을 한 것이라고 볼 수는 없다. 따라서 공동주택용지(집단환지) 지상에서 실제 공동주택건설 사업을 시행하는 자가 그 대지의 사용권원을 어떻게 확보할 것인가가 문제된다. 이는 결국, 환지방식 도시개발사업의 시행자와 집단환지상 공동주택건설사업의 주체가 서로 상이하다는 점에서 비롯된 문제인바, 이하에서는 집단환지에서의 주택건설대지 사용권원 확보에 관한 쟁점에 대하여 살펴보기에 앞서 각 사업주체(시행자)에 대하여 먼저 살펴보도록 한다.

1. 환지방식 도시개발사업의 시행자와 주택건설사업의 사업주체

도시개발사업 구역 전부를 환지 방식으로 시행하는 환지방식 도시개발사업은 우선적으로 토지소유자나 이들에 의해 설립되는 도시개발조합을 사업시행자로 지정하도록 규정하고 있고(도시개발법 제11조 제1항 단서), 환지방식의 도시개발사업의 원형인 구 토지구획정리사업에서도 마찬가지로 규정하고 있었다(구 토지구획정리사업법 제6조 제1항). 환지방식은 토지소유자보다는 대부분 조합을 결성하여 사업을 추진하고 있다.³⁰⁾

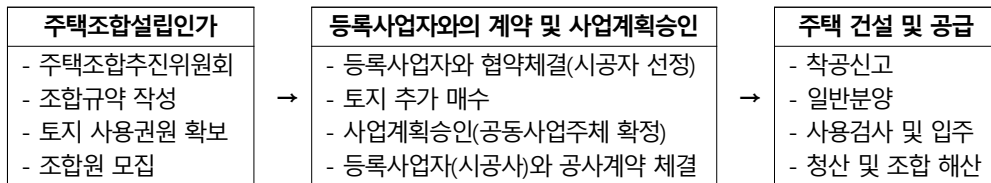
한편, 주택법은 ① 등록한 주택건설사업자 또는 대지조성사업자(이하 ‘등록사업자’, 대개 시공능력 있는 건설업체)가 토지소유권을 확보하여 단독으로 사업을 시행하는 경우를 원칙으로 상정하면서(주택법 제2조 제1항 제10호 다목, 제4조),³¹⁾ ② 등록사업자와 공동

29) 집단환지를 통한 공동주택건설사업 시행 과정 중 주택건설대지의 사용권원을 확보하는 절차, 주택건설사업주체를 선정하는 절차는 집단환지에서의 공동주택건설사업에 관한 개별 쟁점을 다룬 본 글의 IV.항, V.항에서 보다 상세히 살펴도록 하고, 여기에서는 간략히만 소개한다.

30) 전연규 / 도시개발연구팀, 앞의 책, 692면.

31) 김종보, “지역조합 사업주체의 권한과 책임”, 『지방자치법연구』 제7권 제2호(2007. 6.), 178면.

으로 사업을 시행할 수 있는 사업주체인 주택조합(지역주택조합 등)을 예정하고 있다(주택법 제11조, 제5조 제2항). 주택법은 전문성이 없는 주택조합에게 아파트건설사업의 책임을 전적으로 부담시키기 어렵다는 점 때문에 등록사업자를 공동사업주체로 요구하고 있는 것으로, 법조문상으로는 주택조합이 주택법에 의하여 등록한 등록사업자로서 지위를 얻은 경우라면 단독사업주체가 되는 것도 가능할 것이나, 이러한 예는 실무상 거의 존재하지 않는다.³²⁾ 요컨대, 주택조합이 주택건설사업을 진행하는 경우 대부분 등록사업자(시공능력 있는 건설업체)와 공동으로 사업을 진행하게 되고, 이 경우 등록사업자가 사업을 기획해서 토지를 매입하고 조합을 설립하는 등 시행의 초기 단계부터 모든 절차를 사실상 주관하는 경우가 일반적이다.³³⁾ 등록사업자와 공동사업주체로서 진행하게 되는 지역주택조합사업의 시행 절차를 간략히 정리하면 아래³⁴⁾와 같다.



2. 집단환지상 주택건설사업주체의 특수성

(1) 별도의 주택건설사업주체(매수자) 선정의 필요성

만일 집단환지를 신청한 조합원들이 그 스스로 주택법 규정에 따라 주택건설사업자로 등록한 후 직접 주택건설을 시행할 수 있다면 그와 같은 방식이 금지되는 것은 아니다. 그러나 집단환지 공유지분을 배분받은 토지소유자들은 주택건설에 대한 전문성 및 시공능력이 없어 단독으로 주택건설사업을 시행하기가 어렵고, 주택법상 등록요건을 구비하는 것이란 현실적으로 불가능에 가깝다. 이러한 점에서 위 방안은 실현이 어렵다.³⁵⁾ 이런 경위로 실무상 집단환지 방식 사업에서는 별도의 단일한 건설사업주체를 예정하고 그 건설 사업주체에 집단환지상 공유지분을 매도하는 것을 전제하는 경우가 대부분이다.³⁶⁾

(2) 단일한 주택건설사업주체 선정의 필요성

환지방식으로 추진되는 도시개발사업에서 집단환지는 애당초 집합건물법이 정한 집합건물을 건축할 용도로 계획된 토지(환지계획상 ‘공동주택용지’)에 대하여 도시개발조합의 조합원인 토지소유자의 신청에 의하여 지정된다. 그리고 집단환지 방식의 환지 후 토지(공동주택용지)는 해당 토지 전체가 일단의 주택건설대지로서 1필지의 토지로 환지되며, 집단환지 신청자들은 종전 토지에 대한 권리 가액의 비율만큼의 공유지분을 배정받게 된다. 이처럼 집단환지는 도시개발사업 전체 조합원들 중 ‘일부’인 집단환지 신청 조합원들이 각 지분 별로 소유한 ‘하나의 공유토지’이다.

또한, 집단환지는 추후 선정될 공동주택건설사업주체(매수자)에 대한 매각이 예정되어 있는 토지로, 이때 집단환지 매수자는 ‘단일’한 주체여야 한다. 즉 집단환지 신청자 각각의 개별 의사에 따라 그 매도 상대방(매수자)을 각기 달리할 수 없다.³⁷⁾ 당해 집단환지 전체가 공동주택건설사업의 시행을 위하여 1필지의 공동주택용지로 제공되기 때문이다.

32) 김종보, 앞의 글, 178면.

33) 김종보, 앞의 글, 178-179면.

34) 국토교통부, 앞의 글, 18면 참조.

35) 대법판결의 원심판결(대전고등법원 (청주)2017누2913 판결) 역시 그러한 취지로 “집단환지를 하는 경우, 집단환지를 받은 공유지분권자들 스스로 공동주택 건설사업을 시행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 또한 공유지분권자들이 자신들의 공유지분에 기하여 집단환지를 사용·수익할 수 있는 방법도 현실적으로 없으므로, 집단환지를 받은 토지소유자는 이를 그 토지 내지 지분 자체를 주택건설사업자에게 매각하는 것이 유일한 권리 실현 방법이라고 볼 수 있다.”고 판시하였다.

36) 오미정, 앞의 글, 325면.

37) 대법판결의 원심판결(대전고등법원 (청주)2017누2913 판결)도 “이 사건 도시개발사업이 완료되기 위하여는 집단환지 예정지인 이 사건 사업부지에 주택건설사업이 시행되어야 하는데, 이를 위하여는 단일한 공동주택건설사업주체가 이 사건 사업부지를 매수하여야 주택건설사업을 시행할 수 있다. 따라서 방저조합에서 집단환지를 받은 모든 조합원들은 반드시 단일한 매수인에게 자신들의 토지를 매각하여야 하고, 이러한 사정을 망인(원고)도 분명히 알고 있었다.”고 판시하였다.

(3) 도시개발사업 시행자의 주택건설사업주체 선정 절차 주관 필요성

집단환지인 주택건설사업부지는 집단환지를 신청하지 않은 나머지 도시개발조합 조합원들의 환지도 아니고, 체비지와 같이 도시개발조합이 취득하는 토지도 아니다. 집단환지를 신청한 조합원들이 그 스스로 직접 단일한 매수자(주택건설사업 시행자)를 선정하여 그에게 집단환지를 매각하는 절차를 추진할 수만 있다면 그와 같은 방식을 취하면 된다. 그러나 ① 집단환지 신청 조합원들은 자신의 집단환지 신청 내용대로 최대한 집단환지 공유지분을 조속히 매각하여 금전적 전보를 받는 데에만 관심이 있을 뿐, 집단환지 지상 공동주택건설사업의 시행 방식이 구체적으로 어떠한지, 그 사업주체는 누구인지에 대하여는 별다른 관심이 없다. 그런데 ② 수십 명에 이르는 집단환지 신청자들이 그 스스로 일치된 의사로 단일한 매수자를, 그것도 조속한 시일 내에 선정한다는 것은 현실적으로 극히 곤란하다. 게다가 ③ 도시개발사업구역 내 공동주택용지인 집단환지 지상의 주택건설사업이 신속히 진행되지 않으면 도시개발사업의 성패에도 치명적인 영향을 미친다. 그렇기에 도시개발사업의 시행자로서도 도시개발사업의 성공적인 마무리를 위하여 매수자(공동주택건설사업 사업주체) 선정에 방임할 수는 없다.

도시개발법무지침 4-3-5항은 “시행자는 집단환지의 사용 및 개발을 촉진하기 위해 집단환지로 지정받은 토지소유자 다수가 요청하면 토지소유자 소집·시공사 및 매수자 알선 등 적극적인 지원을 하여야 한다.”고 규정하고 있고, 실무상으로도 도시개발사업의 시행자가 집단환지 지상에 공동주택건설사업을 추진할 사업주체를 선정하는 업무를 주도한다. 대법판결(대법원 2017두70946 판결)도 집단환지 방식의 도시개발사업에서는 “도시개발사업의 시행자가 선정한 별도의 사업주체”가 도시개발사업의 시행으로 조성된 일단의 토지에 곧바로 집합건물 건설사업을 시행할 수 있도록 한다고 판시하였다.

3. 집단환지상 주택건설사업주체와 그 선정 절차

(1) 집단환지상 주택건설사업주체

집단환지에서 공동주택건설사업을 시행하는 사업주체는 통상의 주택법상 공동주택건설사업의 그것과 크게 다르지 않아, 대개 건설사업을 시행할 시공능력 있는 등록사업자가 사업주체가 되고 사업 전반을 주도한다. 다만 집단환지 지상에서 공동주택건설사업을 등록사업자가 단독으로 시행할 것인지, 아니면 지역주택조합을 결성하여 그 조합과 등록사업자가 공동사업주체가 되어 시행할 것인지는 개별 사업의 여건 및 수요에 따라 결정된다.

예컨대, 지역주택조합 아파트 형식으로 주택건설사업을 추진할 경우 지역주택 조합원들로서는 우선분양권을 통하여 잔여세대 일반분양분보다도 양호한 호수를 배정받을 수 있고,³⁸⁾ 일반분양주택보다도 가격이 더 저렴한 등의 이점이 있어서 ‘지역주택조합’에 대한 요구가 있는 경우가 있는데, 대법판결의 사안(청주 하트리움리버파크 아파트)이 그러하다. 방서조합은 당초 3블록을 집단환지로 지정하면서, 그 부지 위에 이루어지는 주택건설사업을 지역주택조합의 결성 없이 일반분양, 즉 등록사업자가 단독 사업주체가 되는 형태로 진행하려고 하였는데, 집단환지를 신청한 방서조합 조합원들이 지역주택조합 형식으로 추진할 것을 강력히 요구하였고, 이에 따라 지역주택조합 형식으로 변경하게 되었다. 그리고 집단환지를 신청한 방서조합 조합원들 중 일부(약 80명)는 ‘평촌지역주택조합 추진위원회’를 결성한 후 일정 자격요건을 구비한 조합원들을 모집하여 평촌지역주택조합 설립인가를 받았다.

(2) 집단환지상 주택건설사업주체의 선정 절차

앞서 검토한 바와 같이 실무상 도시개발사업구역 내 집단환지에서 공동주택건설사업을 시행할 사업주체를 선정하는 절차는 도시개발사업의 시행자(대개 도시개발조합)가 주관하게 된다. 주택건설사업주체를 구체적으로 어떠한 방식과 절차를 거쳐 선정할지는 개별 도시개발조합이 결정할 문제로 통일된 실무가 있는지는 확인하기 어렵다. 다만, 대법판결의 사안인 방서도시개발조합의 주택건설 사업주체 선정 절차 및 방식이 참고가 될 수 있으므로, 아래에서는 그 사례를 소개하고자 한다.

방서조합은 집단환지 신청 내용 등을 반영한 **환지계획이 인가**되자 3블록(집단환지, 공동주택용지)의 매수자를 선정하기 위하여 (※)두진, 원건설, 포스코건설, 계룡건설 등 여러 업체로부터 **집단환지 토지매입 의향서**를 접수받아 **이사회 결의**를 통하여 (※)두진을 선정하였다. 그러나 집단환지를 신청한 조합원들이 일반분양이 아닌 지역주택조합 형식으로 추진할 것을 강력히 요구하였고, 이에 방서조합은 다시 여러 업체로부터 집단환지 토지매입 의향서를 접수받았다. 그리고 그중 (※)광지투자개발³⁹⁾은 지역주택조합 형식으로 주택

38) 주택법 제11조(주택조합의 설립 등) ⑥ 주택조합(리모델링주택조합은 제외한다)은 그 구성원을 위하여 건설하는 주택을 그 조합원에게 우선 공급할 수 있으며, 제5항에 따른 직장주택조합에 대하여는 사업주체가 국민주택을 그 직장주택조합원에게 우선 공급할 수 있다.

39) (※)광지투자개발, (※)두진과 같은 업체는 주택건설사업의 사업주체가 아니라 그로부터 용역업무를 위임받아 실무적인 업무(예컨대, 토지 매수 등)를 대행하는 시행대행업체이다.

건설사업을 추진할 계획을 밝히며 참가인 두진건설로부터 시공참여 의향서를 제출받아 위 매수자 선정에 참여하였다. 한편, 방서조합에 집단환지 토지매입의향서를 제출한 업체들 모두 집단환지에 대한 매수대금으로 동일한 금액, 즉 ‘각 집단환지 신청자들의 권리금액의 합계액’을 제안하였다. 다만, (주)광지투자개발의 경우 지역주택 조합원 우선분양권과 이주보상비 조건을 추가하였고, 다수 집단환지 신청 조합원들은 (주)광지투자개발이 매수자로 선정될 것을 강력히 요구하였다. 방서조합은 위와 같은 제반 사정을 고려하여 **이사회 의결**을 통하여 집단환지의 매수자를 (주)광지투자개발로 선정하고 **양해각서를 체결**하였다(이때 주택건설사업의 시공사는 참가인인 두진건설로 선정되었다). 이후 (주)광지투자개발은 집단환지 신청 조합원들 상당수를 주축으로 지역주택조합 추진위원회를 결성하고, 그 자신은 업무대행사로서 사업을 추진하여 오다가 (주)두진에게 업무를 인계하였고, 이 과정에서 다시 방서조합 이사회 의결을 거쳤다. 그 후 지역주택조합인 평촌조합이 설립되자 평촌조합은 주택법상 등록사업자인 두진건설과 공동사업주체로서 공동주택건설사업(청주 하트리움리버파크 아파트 건설사업)을 진행하였다.

V. 집단환지에서의 주택건설대지 사용권원

1. 집단환지에서의 주택건설대지 사용권원 확보

(1) 주택건설을 위한 주택건설대지 소유권 또는 사용권원

대지는 건축물이 존립하기 위한 필수적인 기초 전제로서 대지 소유권이나 그 사용권원을 확보하지 못한 건축물은 불안정하므로, 법은 건축물을 건축하려는 자로 하여금 대지소유권을 확보하도록 함으로써 소유권의 객체인 필지와 허가요건인 대지의 소유·사용관계를 일치시키려는 노력을 기울이고 있다.⁴⁰⁾ 건축법 제11조 제1항, 주택법 제21조 제1항이 그것이다.

구 주택법(2005. 1. 8. 법률 제7334호로 일부 개정된 것)은 주택건설사업에 관한 사업계획승인을 받으려는 경우 주택건설대지의 소유권 확보에 관한 규정을 신설하였고(제16조 제2항), 위 규정은 현행 주택법 제21조 제1항에서 “대지의 소유권 확보 등”이라는 표제 하에 별도의 독립된 조문으로 규정되어 있다. 이같이 사업계획승인의 요건으로 사업주체로 하여금 주택건설대지의 소유권 또는 사용권원 등을 확보하도록 한 것은 주택건설사업을 원활하고 안정적으로 시행함과 동시에 입주예정자들의 재산권을 보호하려는 취지가 있다.⁴¹⁾ 이처럼 공동주택(주로 아파트)건설사업을 시행할 때 가장 우선되는 절차가 바로 주택건설대지를 확보하는 것이고, 당해 사업부지의 안정적인 확보 여부는 사업의 성패를 좌우하는 결정적인 요소가 된다.

주택법 제21조 제1항⁴²⁾(대상관결에서는 구 주택법 제16조 제4항)은 본문에서 주택건설사업계획승인의 요건으로 ‘해당 주택건설대지의 소유권’을 전부 확보하는 것을 원칙으로 규정하는 한편, 단서에서 예외적으로 ‘대지 면적 중 일정 비율 이상의 소유권 또는 사용권원을 확보하고, 나머지는 매도청구의 대상이 되는 경우(단서 제1호)’와 ‘소유권을 확보하지는 못하였으나 그 대지의 사용권원을 확보한 경우(단서 제2호)’에도 주택건설사업계획승인을 얻을 수 있도록 규정하고 있다.⁴³⁾

집단환지에서 공동주택건설사업을 시행함에 있어 주택건설대지에 관한 사업계획승인 요건과 관련하여 주로 문제되는 것은 주택법 제21조 제1항 단서 제2호의 ‘대지의 사용권원’이다. 통상 토지 사용권원이란 그 토지를 점유 또는 사용, 수익하는 행위를 정당화하는

40) 김종보, 앞의 책, 51면.

41) 2018. 11. 2. 자 법제처 질의회신[안건번호 18-0378, 안건명: 국토교통부-주택건설사업계획 승인을 위한 주택건설대지 소유권 확보의 의미(「주택법」 제21조 제1항 등 관련)].

42) **주택법 제21조(대지의 소유권 확보 등)** ① 제15조제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 **해당 주택건설대지의 소유권을 확보**하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 **지구단위계획**(이하 “지구단위계획”이라 한다)의 결정(제19조제1항제5호에 따라 의제되는 경우를 포함한다)이 필요한 주택건설사업의 해당 대지 면적의 80퍼센트 이상을 사용할 수 있는 권원(權原)(제5조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 주택조합(리모델링주택조합은 제외한다)의 경우에는 95퍼센트 이상의 소유권을 말한다. 이하 이 조, 제22조 및 제23조에서 같다)을 확보하고(국공유지가 포함된 경우에는 해당 토지의 관리청이 해당 토지를 사업주체에게 매각하거나 양여할 것을 확인한 서류를 사업계획승인권자에게 제출하는 경우에는 확보한 것으로 본다), **확보하지 못한 대지가 제22조 및 제23조에 따른 매도청구대상이 되는 대지에 해당**하는 경우

2. 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 **그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우**

3. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택건설사업을 하는 경우

4. 제66조제2항에 따라 리모델링 결의를 한 리모델링주택조합이 제22조제2항에 따라 매도청구를 하는 경우

43) 이처럼 주택건설대지의 소유권을 100% 확보하기 이전에 일정 면적 비율의 소유권을 확보하였거나 사용권원을 확보한 경우에도 사업계획승인을 받을 수 있도록 한 것은, 사업계획승인이 이루어져야 비로소 그에 기초하여 프로젝트 파이낸싱(PF)이 가능하고, 사업주체로서는 PF를 통해 확보한 대출자금으로 아직 소유권을 확보하지 못한 대지를 매수함으로써 소유권을 확보할 수 있게 된다는 현실적 고려가 반영된 것으로 보인다.

근거 또는 원인을 뜻하는 말로 소유권, 지상권, 전세권, 임차권, 사용대차 등이 있다. 대부분 주택건설사업주체는 토지 소유주가 자신이 소유하고 있는 토지의 사용을 허락하는 '토지사용승낙서'⁴⁴⁾를 통해 토지 사용권원을 확보하는데, 대개 이 같은 토지사용승낙서는 주택건설사업주체가 매매계약서 등 소유권 이전에 관한 계약을 체결하여 토지소유주로부터 토지를 매입하면서 그 토지를 주택건설을 위해 사용할 수 있다는 등의 내용이 포함된 것으로 받게 된다.⁴⁵⁾

(2) 집단환지상의 주택건설대지에 관한 사용권원 = 도시개발사업시행자에 의한 집단환지 전체에 관한 일괄적인 토지사용승낙

대법원(대법원 2018. 3. 29. 선고 2017두70946 판결)은 ① 집단환지 방식의 도시개발사업은 환지 방식의 도시개발사업과 집합건물(특히 공동주택) 건설사업이 혼합되어 진행되어, 도시개발사업으로 조성된 토지에 곧바로 집합건물 건설사업을 시행할 수 있도록 하면서, 종전 토지소유자들에게는 개별필지가 아니라 집단환지 건설사업 부지로 사용될 토지의 공유지분을 배분하여 이를 집합건물 건설사업주체에게 매도 또는 출자하고 그 금전적 가치만을 전보받도록 하는 사업방식이라는 점(집단환지 방식의 도시개발사업의 특성), ② 집단환지 방식에서 환지에정지 지정처분은 토지소유자가 장래 환지처분이 공고되면 집단환지에정지의 공유지분을 취득할 잠정적 지위에 있음을 알리는 것에 불과할 뿐, 토지소유자가 집단환지에정지의 공유지분에 관하여 현실적으로 사용·수익하거나 그 밖의 방법으로 권리행사를 할 수 있는 지위를 설정하여 주는 것은 아니라는 점(환지에정지 지정처분의 임시적·잠정적 성격)을 근거로, 집단환지 방식의 사업의 경우 토지소유자들이 집합건물 건설사업주체에게 집단환지에정지인 집합건물 사업부지의 공유지분을 개별적으로 매도·출자하거나 사용승낙을 하는 것이라기보다는 원칙적으로 도시개발사업의 시행자에 의해서 집단환지 전체에 대한 권리가 일괄적으로 행사됨을 전제로 한다고 판시하였다. 이로써 대법원은 아직 토지소유자들의 토지를 전부 매입하지 못한 상황에서 (집단환지 공유지분권자인 토지소유자가 아니라) 도시개발조합으로부터 사용승낙만을 받아 주택건설사업계획승인을 받았더라도 그 처분은 구 주택법 제16조 제4항 제2호(현 주택법 제21조 제1항 제2호)가 정한 '주택건설대지 사용권원 확보' 요건을 충족하여 적법하다고 보았다.

이처럼 대법원은 집단환지에 관한 법리를 최초로 실시하면서, 도시개발사업의 집단환지에 관한 사용권원은 도시개발사업시행자에 의한 집단환지 전체에 관한 일괄적인 사용승낙으로 확보되는 것이 원칙임을 밝혔다.

집단환지 신청자는 자신의 신청으로 지정될 집단환지는 공동주택 건설이 예정된 부지로서, 공동주택건설사업을 위한 용도로 사용된다는 것에 승낙의 의사를 표시함으로써 그 스스로는 환지에정지(집단환지)를 사용·수익할 의사가 없고 단지 자신의 종전 토지(집단환지 공유지분)를 공동주택건설사업 시행자에게 매도하여 금전적 가치의 보전만을 받겠다는 의사를 분명히 한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 집단환지 방식의 도시개발사업은 위와 같은 도시개발사업 조합원의 자발적인 집단신청으로부터 부여된 신뢰에 기초하여 추진되는 것이고, 이 같은 신뢰는 비단 도시개발사업시행자나 추후 주택건설사업주체에 대한 것만이 아니라 사업 지연 없이 당초 계획에 따라 사업이 원활하게 진행되어 신속한 환가를 기대한 집단환지 신청을 한 다수 토지소유자 집단에 대한 것이기도 하다. 즉, 집단환지 지상에 공동주택건설사업을 시행하기 위한 대지 사용권원 확보의 문제는 공동주택용지를 집단으로 환지받는 토지소유자들(집단환지신청자들) 집단의 이해관계⁴⁶⁾도 얹혀있다.

따라서 집단환지 신청에는 집단환지가 공동주택건설사업의 부지로 제공되는 것에 대한 포괄적인 동의의 의사표시가 포함된 것이라고 봄이 타당하고, 그에 기초하여 도시개발조합이 집단환지에 대한 일괄 사용승낙을 하더라도 집단환지 신청자인 토지소유자의 환지에정지에 대한 사용수익권을 침해하지 않는다(집단환지 신청자는 그 스스로 환지에정지를 사용·수익할 의사가 없음을 밝혔으므로). 이 같은 점에서 대법원의 판단은 타당하다고 생각된다.

2. 집단환지에서의 주택건설대지 사용권원 확보에 관한 실무 검토

(1) 대법원 결정 전후 집단환지에서의 공동주택건설부지 확보에 관한 실무 검토

1) 집단환지의 주택건설대지 사용권원 확보에 관한 종전 실무

대법원 2017두70946 판결이 최초로 집단환지에 관한 법리를 실시하기 이전에는, 실무상 도시개발사업구역 내 집단환지에서 공동주택건설사업을 추진하려는 대부분의 건설업체(시공능력 있는 등록사업자) 또는 주택조합은 집단환지를 신청한 개별 토지소유자들로

44) 주택법 제15조 제2항, 동법 시행령 제27조 제6항 카목 및 동법 시행규칙 제12조 제4항 제2호는 주택건설사업계획 승인신청 시 첨부하여야 할 서류로 '토지사용승낙서'를 첨부하도록 하고 있다.

45) 국토교통부, "지역·직장주택조합제도 해설서", 국토교통부, 2022. 5., 31면 참조.

46) 신동진, "사업방식과 토지소유자 이해관계에 따른 신시가지 개발구역 지구단위계획 특성", 『한국도시계획학회지』 제14권 제6호(2013. 12.), 97면.

부터 일일이 토지를 매수하면서 개별적인 토지사용승낙을 받아서 주택건설대지의 사용권원을 확보하였다. 즉 도시개발사업으로 공동 주택용지로 조성된 토지를 ‘취득’한다기보다는, 일반적인 나대지에서 아파트를 짓는 사업처럼 다수 토지 소유자들과 접촉하여 토지를 ‘매집’하는 형태를 취한 것이다.

이처럼 **집단환지를 신청한 토지소유자들의 개별적인 권리 행사를 전제로** 한 과거 실무에서는, 집단환지 신청에 기초하여 환지계획이 확정되었음에도 토지소유자들이 고가 매수를 요구하거나 매도 의사를 철회하는 등 건설사업주체에 부당한 주장을 함에 따라 공동 주택건설사업이 무한정 지연되는 문제가 있었고, 이는 도시개발사업의 성패에도 치명적인 영향을 미쳤다.

따라서 이를 방지하고자 실무상으로는 ① **집단환지신청서에서 ‘집단환지 신청 및 동의조건’이나 ‘유의사항’을 부가**하였다. 예컨대, “주택법 규정에 의하여 공동주택(아파트)사업 시행자에게 매각 또는 공동시행을 동의하는 조건으로 집단환지를 신청한다.”거나 “집단환지 신청자는 공동주택 건설이 원활하도록 노력할 의무가 있고, 집단환지로 지정된 토지소유자는 주택법 규정에 의한 공동주택(아파트)사업시행자에게 집단환지된 토지를 매각하며, 이에 대한 이익을 제기할 수 없다.”거나 “(위와 같은) 조건 불이행으로 인한 분쟁 또는 사업추진의 지연이 초래될 경우, 신청인은 당해 토지를 집단환지에서 제외된 후 금전청산 대상 토지로 환지계획 변경하는데 동의하며 이에 대한 이익을 제기하지 않는다.”는 식이다. 또한, ② **구 도시개발법무지침(2012. 9. 25. 국토교통부훈령 제893호로 개정되기 전의 것)**은 제4편 제3장에서 집단환지 지정과 관련하여 정하면서, “시행자는 규약·정관·시행 규정에 공동주택 건설이 원활하도록 집단환지를 받은 토지소유자가 건설회사에게 고가 매수 또는 시공권의 요구 등 부당한 주장을 할 경우 이를 방지할 수 있는 대책을 사전에 마련하여 반영해야 한다.”⁴⁷⁾고 규정하고 있었다(**지침 4-3-5**). 이에 **도시개발사업조합 정관**에서는 집단환지를 받은 조합원이 공동주택건설사업주체에게 고가매수나 시공권의 요구 등 부당한 요구를 하며 비협조적일 경우 해당 토지를 **금전청산**하거나 **비환지(다른 자리 환지)**한다는 규정을 두기도 하였다. 이 같은 ‘금전청산 전환’ 규제를 담은 규정은 대상판결 사안인 청주 방서지구 도시개발사업 정관⁴⁸⁾⁴⁹⁾에도 존재하였고, 지방자치단체 표준정관(인천광역시 도시개발사업 표준정관 제46조 제4항⁵⁰⁾), 다른 도시개발조합 정관(한들구역 도시개발사업조합 정관 제46조 제4항⁵¹⁾)에서도 확인된다.

2) 집단환지상 주택건설대지 확보 방안 관련 대상판결의 의의

앞서 살펴보았듯 도시개발법상 집단환지는 애당초 집합건물(주로 아파트와 같은 공동주택)을 건설할 용도로 계획된 토지로 그 전체가 한 필지의 공동주택용지로 지정됨에도 불구하고, 실무상 집단환지 지상에 주택건설사업을 추진하려는 사업주체로서는 일일이 개별 토지소유자들과 접촉하여 매매대금을 협상하고, 각 공유지분을 일일이 매수하여 개별 토지사용승낙서를 징구하여야 한다는 상당한 불편함이 있었다. 게다가 그 매수 과정에서 단 한 명의 토지소유자(집단환지 신청자)라도 환지계획 확정 이후 변심하여 돌연 매도 의사를 철회하거나 과도한 매매대금을 요구하게 되면, 사업비용이 무한정 증가하거나 사업이 지나치게 장기화되는 문제가 있었다. 그러나 대법원 2017두70946 판결에 따라, 집단환지 지상에 공동주택건설사업을 추진하는 사업주체로서는 도시개발사업조합으로부터 집단환지 전체에 대한 일괄적인 토지사용승낙을 받음으로써 대지의 사용권원을 신속하고 원활하게 확보할 수 있게 되었고, 종전의 불편과 문제를 상당히 해결할 수 있게 되었다.

47) 2012. 9. 25. 국토교통부훈령 제893호로 개정된 도시개발법무지침 4-3-5항에서는 위 규정을 “시행자는 집단환지의 사용 및 개발을 촉진하기 위해 집단환지로 지정받은 토지소유자가 다수가 요청하면 토지소유자 소집·시공사 및 매수자 알선 등 적극적인 지원을 하여야 한다.”고 개정하였다.

48) **청주 방서지구 도시개발사업조합 정관 제40조(집단환지의 지정)**

⑦ 제5항의 통보를 받은 조합원은 공동주택건설사업이 원활히 추진될 수 있도록 매각 등에 관한 의사를 2개월 이내에 결정하여야 한다.

⑧ 집단환지를 받은 조합원은 공동주택사업시행자에게 토지의 고가매수나 시공권의 요구 등 부당한 주장을 할 수 없으며 원활한 사업진행을 위하여 협조하여야 한다.

⑨ 제7항 및 제8항의 규정에 의하여 공동주택 건설의 원활한 사업진행에 방해가 되는 사실이 명백한 경우에는 조합장은 해당 토지에 대하여 금전청산 또는 다른 자리로 환지할 수 있다.

49) 이처럼 주택건설사업주체의 사업진행에 방해가 되는 집단환지 신청자를 금전청산 할 수 있도록 한 조합 정관(방서조합 정관 제40조 제9항)에 관하여 대상판결의 제1심판결은 효력이 없다고 볼 여지가 있다고 보았으나, 대상판결의 원심(항소심)판결은 유효임을 전제로 집단환지 방식의 사업 진행을 방해하는 조합원에 대한 금전청산이 가능하다고 보았다.

50) “집단환지를 받은 토지소유자는 원활한 사업진행을 위하여 협조하여야 하며, 사업진행을 방해하거나 건설 회사에게 고가매수나 시공권의 요구 등 부당한 주장을 할 경우 세칙에서 정하는 바에 따라 금전청산 또는 비환지한다.”

51) “집단환지를 받은 토지소유자는 원활한 사업진행에 협조하여야 하며, 사업진행을 방해하거나 건설 회사에게 고가매수나 시공권의 요구 등 부당한 주장을 할 경우, 또는 집단환지된 권리면적의 2/3 이상과 환지대상자수의 1/2이상의 의견에 반대하는 경우, 시행세칙 등에서 정하는 바에 따라 금전청산 또는 다른 위치로 환지를 지정한다.”

3) 대상판결이 실무상 집단환지 사용권원 확보 과정에 미칠 영향

대상판결에 따른 경우 집단환지에서 공동주택건설사업을 추진하려는 자가 주택건설대지의 사용권원을 확보하는 절차는 아래와 같을 것으로 예상된다. 아래는 대상판결의 사안인 청주 방서 도시개발사업 및 청주 하트리움리버파크 아파트 건설사업에서 취한 방식이기도 하다.

집단환지에서 공동주택건설사업을 시행하려는 자(많은 경우 도시개발사업의 시행자가 선정한 자)는 **개별 집단환지 공유지분에 대한 매매대금 총액을 도시개발사업 시행자에게 지급하고, 도시개발사업 시행자는 공동주택건설사업주체에게 집단환지 전체에 대한 토지사용승낙**을 한다. 이때 지급되는 매매대금 총액은 **‘감정평가에 따른 권리가액’**을 기준으로 정해질 것으로 보인다. 대상판결의 원심(대전고등법원 2017. 11. 1. 선고 (청주)2017누2913 판결)은 “집단환지를 받은 조합원들이 감정평가를 거친 권리가액보다 고가매수를 주장하면서 자기 소유 토지 내지 집단환지된 공유지분을 매각하지 않을 경우 공동주택건설사업이 시행될 수 없고, 결국 이 사건 도시개발사업 전체가 진행될 수 없”다면서 “도시개발사업 진행에 있어 집단환지를 받은 조합원들은 자신의 토지를 주택건설사업주체에게 감정평가에 따른 권리가액으로 매각하는 것이 전제되어 있”었다고 판시하였기 때문이다. 이처럼 공동주택건설사업을 시행하려는 자는 그 토지사용승낙서를 기초로 주택건설사업계획 승인을 얻어 집단환지(공동주택용지) 위에 공동주택을 분양하고 건설한다. 한편, 도시개발사업 시행자는 공동주택건설 사업주체로부터 지급받은 매매대금 총액을 각 집단환지 신청자(공유지분권자)에게 각 권리금액 별로 나누어 지급한다.

(2) 대상판결 이후 집단환지상 주택건설대지 사용권원에 관한 후속 하급심 판례 경향 및 그에 관한 비판적 검토

앞서 살펴보았듯 종전 실무는 집단환지의 토지 사용권원을 토지소유자들로부터 개별적인 사용승낙을 받아 확보하였었는데, 대상판결이 2018. 3. 29. 선고된 이래 지역주택조합사업을 반대하는 이들이 대상판결을 원용하며 공동주택용지(집단환지)의 환지에정지 지정처분을 받은 토지소유자들의 개별적인 사용승낙을 받은 것만으로는 지역주택조합설립인가 요건인 ‘해당 주택건설대지의 80% 이상에 해당하는 사용권원’⁵²⁾을 확보한 것이라고 볼 수 없다고 주장하며 그 효력의 무효를 구하는 소를 제기하는 경우가 다수 발생하였다.

이에 대하여 하급심 판례는 ① 대상판결인 대법원 2017두70946 판결을 원용하여 집단환지인 주택건설대지에 관한 사용권원을 확보하기 위하여는 그 토지의 공유지분권자들이 아닌 도시개발사업의 시행자의 사용승낙을 받아야 하고, 집단환지를 신청하여 환지에정지 지정처분을 받은 공유지분권자들로부터 개별적인 사용승낙을 받은 것만으로는 지역주택조합 설립인가에 필요한 토지의 사용권원을 확보하였다고 볼 수 없다고 보아 처분의 하자(위법성)를 인정하되, ② 다만 그와 같은 하자는 당연무효에 해당하는 중대·명백한 위법에 해당한다고는 볼 수 없다⁵³⁾고 보는 태도를 취하는 것으로 보인다(인천지방법원 2020. 1. 10. 선고 2018구합55290 판결,⁵⁴⁾ 대구

52) 주택법 제11조(주택조합의 설립 등) ② 제1항에 따라 주택을 마련하기 위하여 주택조합설립인가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. 다만, 제1항 후단의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보할 것

2. 해당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 확보할 것

주택법 시행령 제20조(주택조합의 설립인가 등) ① 법 제11조제1항에 따라 주택조합의 설립·변경 또는 해산의 인가를 받으려는 자는 신청서에 다음 각 호의 구분에 따른 서류를 첨부하여 주택건설대지(리모델링주택조합의 경우에는 해당 주택의 소재지를 말한다. 이하 같다)를 관할하는 시장·군수·구청장에게 제출해야 한다.

1. 설립인가신청: 다음 각 목의 구분에 따른 서류

가. 지역주택조합 또는 직장주택조합의 경우

6) 해당 주택건설대지의 80퍼센트 이상에 해당하는 토지의 사용권원을 확보하였음을 증명하는 서류

7) 해당 주택건설대지의 15퍼센트 이상에 해당하는 토지의 소유권을 확보하였음을 증명하는 서류

53) 도시개발조합의 정관 및 사업시행세칙상 공동주택용지에 대하여 사용승낙할 의무가 있는 등 만일 도시개발사업 시행자가 토지사용승낙 요청을 받았다면 이를 승낙하는 의사표시를 하였을 것이라는 점에서 그 하자가 중대하다고 볼 수 없고, 주택법 제11조 제2항에서 지역주택조합이 토지의 사용권원을 확보하여야 하는 대상에 대하여 구체적인 규정을 두고 있지 않고, 대법원 2017두70946 판결을 통해서 비로소 관련 법리가 확립되었으니 그 이전까지는 그 하자가 명백하다고 볼 수 없다고 보았다.

54) 다만 위 인천지방법원 2018구합55290 판결의 항소심인 서울고등법원 2020. 8. 20. 선고 2020누33512 판결(원고들이 상고하지 않아 확정)은 제1심판결(인천지방법원 2018구합55290 판결)과 결론은 같이 하되, 판결이유를 고쳐 “토지 소유자들의 개별적인 사용승낙은 도시개발조합 총회의 결의를 거쳐 형성된 정관 및 사업시행세칙 규정에 근거한 사용승낙 방식에 의한 것이므로 이 같은 사용승낙이 이루어진 이상 구 주택법 제11조 제2항에 따른 토지의 사용권원을 확보한 경우에 해당하는 것으로 봄이 타당하다”는 판단을 주되게 실시한 후, “이와 달리 도시개발사업조합의 주택건설대지에 대한 별도의 명시적인 사용승낙의 의사표시가 필요하다고 가정하여 보더라도 하자가 중대·명백하지 않아 조합설립인가처분을 무효라고 볼 수 없다”는 취지의 가정적 판단을 덧붙였다.

그러나 이 같은 서울고등법원 2020누33512 판결 선고 이후에도 집단환지 공유지분권자들로부터 개별적인 사용승낙을 받은 것만으로는 지역주택조합설립인가에 필요한 토지의 사용권원을 확보한 것이라고 볼 수 없어 위법하다(다만, 그 하자가 중대·명백하지 않아 당연무효는 아님)는 판결이 선고되었고(대구지방법원 2022. 8. 17. 선고 2021구합23581 판결), 위 판결은 대한민국 법원 대국민서비스에서 ‘전국법원 주요판결’로 소개되었는데, 현재 하급심 판례는 집단환지 공유지분권자들의 개별적인 사용승낙은 주택건설대지의 사용권원을 확보한 것이라고 볼 수 없다는 태

지방법원 2022. 8. 17. 선고 2021구합23581 판결).

이처럼 대상판결 선고 이후 하급심 판례는 대상판결을 원용하면서 주택건설대지의 사용권원을 확보하여야 하는 대상(토지사용승낙의 주체)에서 집단환지의 공유지분권자인 토지소유자들을 완전히 배제하고, 도시개발사업의 시행자로만 한정시키고 있다. 그러나 이 같은 하급심 판례는 종전 실무와 법리에도 맞지 않을뿐더러, 대상판결의 사안과 그 판결 취지를 제대로 이해하지 못한 것으로서 타당하지 못하다. 무엇보다도 토지에 대한 사용승낙의 권한의 본래적 원천은 그 당해 소유자로부터 나오고, 도시개발사업의 시행자는 그러한 개개 소유자의 집단환지 신청을 통한 주택건설대지 사용승낙 권한을 위임받아 일괄 행사하게 되는 것이다. 이하에서 보다 구체적으로 살펴본다.

대상판결의 원심판결의 쟁점 정리에서 확인할 수 있듯 대상판결 사안은 ‘집단환지의 공유지분권자인 토지소유자가 본래 주택건설대지 사용승낙을 할 수 있는 주체임’을 전제로 “대상판결의 원고가 방서조합에게 원고의 지분에 관한 사용승낙 권한을 부여하였는지 여부”가 쟁점이었다. 즉, 집단환지의 공유지분권자인 토지소유자는 그 소유권에 기하여 자신의 지분에 관한 본래적 사용승낙 권한을 보유함은 당연한 전제로 한 것이었다. 그리고 대상판결의 원심판결은 위와 같은 쟁점 정리하에, 집단환지 방식 도시개발사업의 특성 등 여러 사정을 종합할 때 “원고가 명시적으로 혹은 적어도 묵시적으로나마 방서조합에게 원고의 지분에 관한 사용승낙 권한을 부여한 사실”을 인정하여 “원고의 사용승낙권한 위임에 기초”한 방서조합의 사용승낙이 유효하다고 보았다.

그리고 대법원 판결은 위와 같은 원심판결의 판단은 적법하고 여기에 집단환지 방식 도시개발사업의 법적 성질, 구 주택법상 주택건설사업계획승인의 요건, 의사표시의 해석 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다고 판시하였다. 결국 대법원 판결의 판단 취지는 집단환지 방식의 도시개발사업에서는 “원칙적으로” 도시개발사업의 시행자에 의하여 집단환지 전체에 대한 일괄적인 사용승낙이 전제된다고 판단한 것이다. 실제로 대법원 판결의 판시 원문을 보면 “집단환지 방식으로 도시개발사업과 집합건물 건설사업이 혼합되어 진행되는 경우에는 집단환지의 공유지분을 배분받게 되는 토지소유자들이 집합건물 건설사업주체에게 공유지분을 개별적으로 매도·출자하거나 사용승낙을 하는 것이라기보다는 원칙적으로 도시개발사업의 시행자에 의해서 집단환지 전체에 대한 권리가 일괄적으로 행사됨을 전제로 한다고 볼 수 있다. 이러한 전제에 따르면 특별한 사정이 없는 한 토지소유자는 집단환지를 신청함으로써 이러한 사업진행에 동의하는 것으로 볼 수 있고”라고 하였다. 즉, 대법원 판결의 취지는 반드시 토지소유자들로부터 개별적인 사용승낙을 받아야만 하는 것은 아니라고 판단한 것이지, 토지소유자들로부터 개별적인 사용승낙을 받았을 경우에는 이는 사용권원으로서 효력이 없다는 취지는 아닌 것이라고 봄이 타당하다.

결국, 집단환지 공유지분권자인 토지소유자가 자신의 집단환지 신청 취지에 맞게 주택건설사업주체에게 토지사용승낙을 하였고, 주택건설사업주체가 받은 개별적인 토지사용승낙이 법이 정한 일정 비율을 충족하였다면 당연히 주택건설대지의 사용권원 확보 요건을 충족하여 적법하다고 봄이 타당하다.

VI. 맺음말

도시개발사업과 공동주택건설사업은 상호 구별되는 별개의 법에 근거한 사업이지만, 도시개발사업에 의하여 조성되는 택지(주로 공동주택용지)에서 위에 공동주택건설사업이 후속하고, 공동주택건설사업으로 유입되는 인구를 위한 도로, 공원 등 기반시설을 설치·확충하는 역할을 도시개발사업이 담당한다는 점에서 상호 밀접한 관련을 갖는 한 쌍의 개발사업이라고 할 수 있다. 특히 도시개발법상 집단환지는 애당초 그 위에 별도의 사업주체에 의한 공동주택건설사업이 진행될 것을 예정하여 하나의 대규모 필지로 조성되는 환지이다. 따라서 집단환지에서 이루어지는 공동주택건설사업은, 주택건설대지를 확보하거나 사업주체를 선정하는 사업의 초기 단계에서부터 집단환지 전체에 대한 권리가 일괄적이고 단일하게 행사되어야 할 특수성이 있다. 그럼에도 종전 실무에서는 통상적인 아파트 건설사업에서처럼 개별적인 토지소유자와의 협상을 거쳐 토지를 ‘매집’하는 형태를 취하는 등 집단환지가 당초 의도한 목적(원활한 공동주택용지 공급)에 어긋나는 양상을 보였다. 그러다 대상판결은 집단환지 방식 도시개발사업의 특성을 최초로 실시하면서 도시개발조합의 집단환지 전체에 관한 사용승낙을 유효한 주택건설대지의 사용권원으로 해석하였고, 이는 집단환지상 공동주택건설사업 실무에 큰 반향을 일으켰다. 이처럼 대상판결 이후 집단환지 방식 사업의 특수성을 고려하여 주택건설대지 사용권원 확보 방안을 비롯하여 주택건설사업주체 선정 등 여러 측면에서 실무상 의미 있는 개선과 더 많은 연구가 있을 것으로 보인다.

투고일 2025. 8. 24. 심사완료일 2025. 9. 4. 게재확정일 2025. 9. 12.

도를 취하는 것으로 보인다.

참고문헌

단행본

김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.

김종보, 『건축행정법』(제3판), 학우, 2005.

송현진 / 유동규 / 김명중, 『도시개발법 해설』(제3판), 진원사, 2014.

전연규 / 도시개발연구팀, 『도시개발법과 실무해설 I』, 한국도시개발연구포럼, 2011.

학위 논문

이수안, “도시개발법상 체비지의 법적 성질에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위 논문, 2022.

일반 논문

김의원, “우리나라 토지구획정리사업의 도입과 전개”, 『도시문제』 제18권 제2호(1983).

김종보, “지역조합 사업주체의 권한과 책임”, 『지방자치법연구』 제7권 제2호(2007. 6.).

신동진, “사업방식과 토지소유자 이해관계에 따른 신시가지 개발구역 지구단위계획 특성”, 『한국도시설계학회지』 제14권 제6호(2013. 12.).

오미정, “환지방식 도시개발사업의 집단환지에정지에서 공동주택건설사업을 시행하는 경우 토지소유자들의 개별적인 토지사용승낙을 받아야 하는지 여부”, 『서강법률논총』 제11권 제3호(2022. 10.).

기타 자료

국토교통부, “지역·직장주택조합제도 해설서”, 국토교통부, 2022. 5.

이영은 외 3명, “택지개발사업지구에서의 절충식 환지기법 적용 방안”, 주택도시연구원, 2006.

이윤상 / 최대식 / 안현, “환지방식의 실용성 제고방안 연구”, LH 토지주택연구원, 2020.

ABSTRACT

Multi-family housing construction project in collective replotting

Kim, Jia*

The replotting-type urban development project has introduced a "collective replotting" system to supply large-scale apartment land. Previously, however, projects proceeded like usual apartment developments, contacting individual landowners for purchase and land-use consent. As a result, collective replotting deviated from its original purpose of smoothly supplying common land. This created not only inconvenience in promoting the project but also serious risk: the apartment construction project on collective replotting could be stalled because of a single landowner's change of mind or demand for inflated prices.

However, the collective replotting of the urban development project was originally planned for the construction of collective buildings and was organized as a group of housing construction sites. A special characteristic is that apartment construction projects by separate entities are expected to be carried out on these sites. While urban development and apartment housing construction rest on different legal bases, they operate as paired projects that are closely related to each other.

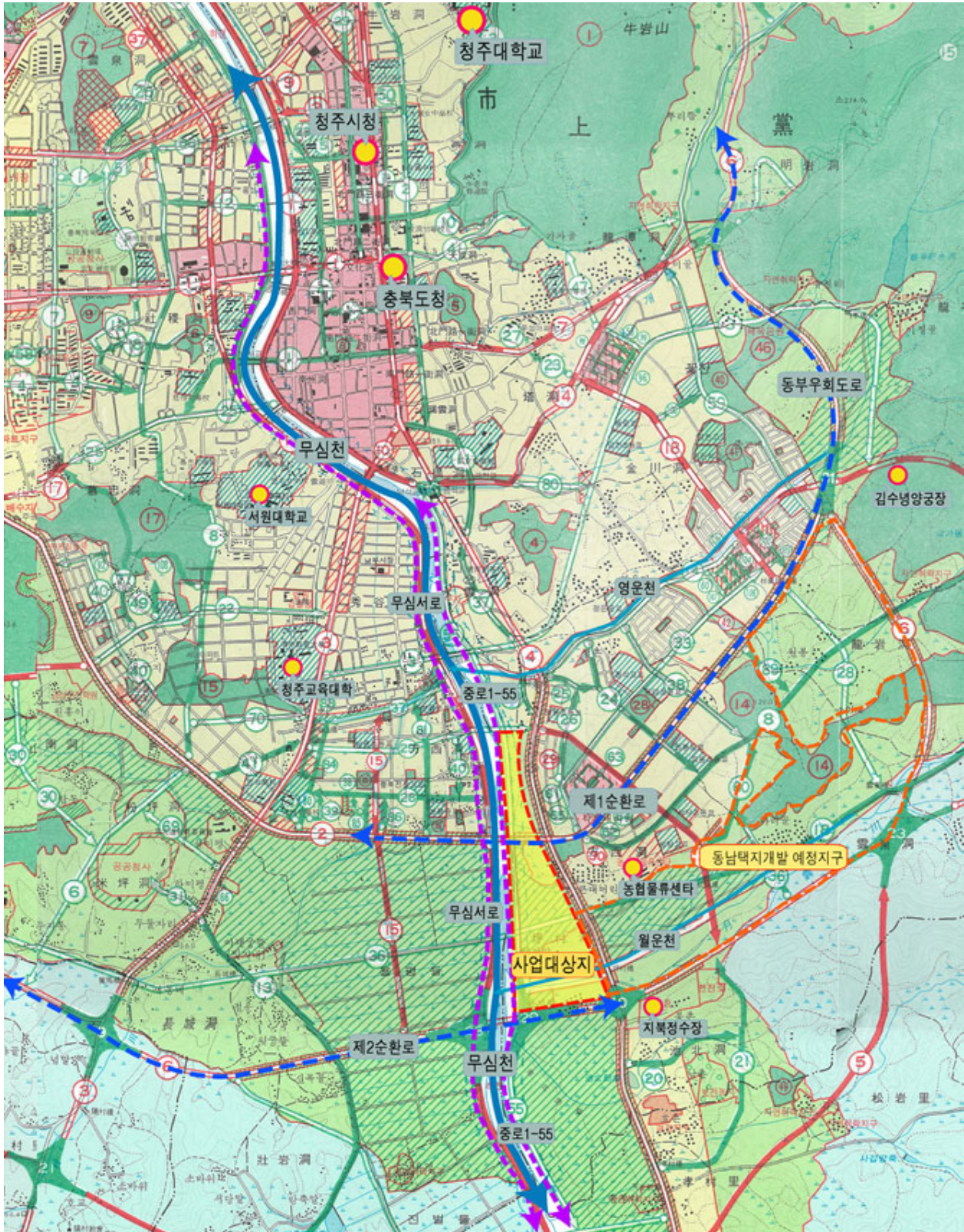
In its Decision 2017Du70946 (March 29, 2018), the Supreme Court for the first time interpreted approval of the entire collective replotting project of the urban development association as a valid right to use housing construction sites, thereby stating the characteristics of the collective replotting method. This ruling significantly affected apartment housing construction projects through collective replotting. It is expected to foster meaningful improvements and more studies on various aspects, such as securing site-use rights and selecting the housing construction project entities, in consideration of the specific features of the collective replotting method after the judgment.

Keywords: collective replotting, urban development projects, right to use housing construction sites, Urban Development Act, Housing Act

* Attorney at Law, Kim & Chang

[별첨 1]

[청주 방서지구 도시개발사업 사업대상지 위치도]



[별첨 2]

[청주 방서지구 도시개발사업의 개요]

*2021. 12. 17.자 청주 방서지구 도시개발사업 개발계획(10차) 및 실시계획(11차) 변경인가 및 지형도면 고시(청주시 고시 제2021-480호)

구역 명칭	청주 방서지구 도시개발구역
구역의 위치 및 면적	충청북도 청주시 상당구 방서동 232번지 일원 463,527㎡(약 140천평)
사업시행자	방서도시개발사업조합
사업방식	환지방식
사업 시행기간	실시계획인가일(2012. 11.) ~ 환지처분일(2022. 6. 30.)
토지이용계획 및 기반시설계획	주거용지 228,620㎡(49.32%) : 공동주택 186,683㎡(40.27%), 단독주택 8,640㎡(4.86%), 준주거 33,297㎡(7.18%) 도시기반시설용지 230,978㎡(49.83%) : 도로 109,229㎡(23.56%), 주차장 6,127㎡(1.32%), 공원 49,878㎡(10.76%), 녹지 29,155㎡(6.29%), 학교 12,001㎡(2.59%), 하천 24,587㎡(5.30%) 기타시설용지 3,929㎡(0.85%): 주유소 3,929㎡(0.85%)