

[Focus Issue] 지역주택조합사업의 이해와 위험요인 점검

KB경영연구소 연구원 서동한

1. 지역주택조합사업의 개념과 현황

■ 지역주택조합사업은 1970년대 후반 무주택자의 내 집 마련과 주택공급 촉진 위해 도입

- 지역주택조합제도는 동일지역 내 무주택세대주(전용면적 85㎡ 이하 1주택 소유자 포함)로 구성된 조합원이 자발적으로 조합을 구성하여 공동으로 토지를 매입하고 시공사를 선정하여 주택을 건립하는 제도로 1977년 직장주택조합과 함께 도입
- 일정한 자격요건을 갖춘 조합원에게 청약저축 가입여부와 관계없이 주택을 공급하는 제도
 - 현재 주택조합에 종류에는 지역주택조합 외 직장주택조합, 리모델링주택조합, 임대주택조합 등이 있음¹

표 3 지역주택조합의 구분

구 분	개 념
지역주택조합	- 동일지역* 내 6개월 이상 거주한 무주택(또는 전용면적 85㎡ 이하 1주택 소유자) 세대주인 주민 20인 이상이 설립 ※ 동일지역 범위('13.8.6 공포 및 시행) 1) 서울, 인천, 경기 2) 대전, 세종, 충남 3) 충북 4) 광주, 전남 5) 전북 6) 대구, 경북 7) 부산, 울산, 경남 8) 강원 9) 제주
직장주택조합	- 동일 직장에 근무하는 자로서 무주택(또는 전용면적 85㎡ 이하 1주택 소유자) 세대주인 근로자 20인 이상이 설립
리모델링주택조합	- 공동주택 소유자가 당해 주택의 리모델링을 위해 결성
임대주택조합	- 주택을 임대하고자 하는 자가 임대주택을 건설·매입하기 위해 설립

주: 지역·직장주택조합의 경우 조합설립 인가 신청시 사업계획서상 건설예정세대수의 50% 이상을 조합원으로 구성

자료: 국토교통부

■ 지역주택조합사업은 청약통장이 필요없고, 일반분양주택 대비 저렴한 가격에 주택을 매수할 수 있다는 제도적 장점을 기반으로 성장

- 지역주택조합은 주택 매수의사가 있는 주민들이 직접 조합을 결성하고 사업을 시행하면서, 절감한 사업비만큼 저렴한 가격으로 주택을 취득할 수 있는 제도로 각광 받으며, IMF 이전까지 전국 각지에서 비교적 활발하게 사업이 추진

표 4 지역(직장)주택조합 제도의 장·단점

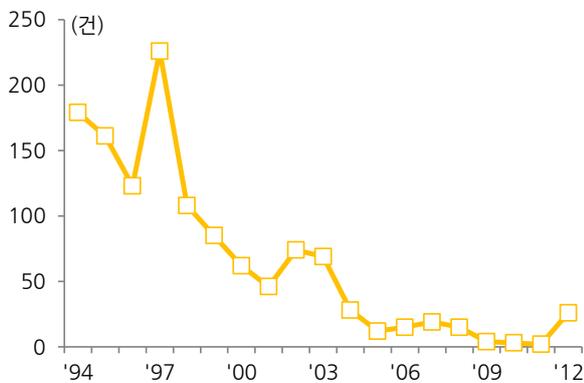
¹ 주택법 제2조 11호, 임대주택법 제2조 5호

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> - 주택청약통장이 필요 없음 - 청약 경쟁 순위에 관계없음 - 토지매입기간 등 사업관리 여건에 따라 일반분양주택보다 가격이 저렴함 - 잔여세대 일반분양분보다 양호한 동·호수 배정 가능 - 동호인, 동일직장 등 특수용도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택조합 가입요건 구비(지역, 거주기간, 주택보유) - 조합원 지위를 계속 유지 - 사업주체인 조합의 구성원으로서 조합규약에 따라 책임과 의무 부담 - 토지매입비 상승 사업지연시 추가부담금 발생 가능성 - 조합내부 비리 및 조합원간 갈등 위험 상존

자료: 국토교통부(KB경영연구소 수정)

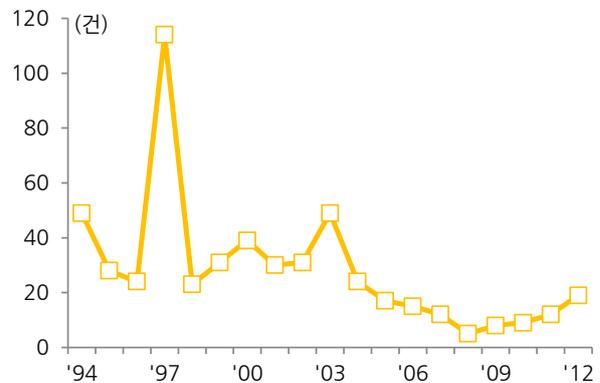
○ 하지만, 2000년대 이후 기존 주택의 노후화로 주택재건축·재개발사업 등 도시 재정비사업이 주택공급 수단으로 주목 받으며, 상대적으로 주택조합사업은 위축

그림 20 | 지역(직장)주택조합 조합설립인가 추이



자료: 국토교통부('12년 이후 Data는 미발표)

그림 21 | 지역(직장)주택조합 사업계획승인 추이



자료: 국토교통부('12년 이후 Data는 미발표)

■ 지역주택조합사업은 재개발사업 등 정비사업과는 차별화

- 재건축 및 재개발사업의 경우 정비구역으로 지정된 구역 내 토지 및 건물 등 소유자가 직접 조합을 결성해 사업을 진행
 - 현금청산 등을 통해 재개발 사업에서 이탈하는 소유자도 있으나, 대부분은 조합원으로 재개발사업에 참여
- 반면, 지역주택조합의 조합원은 주택에 대한 매수 의사를 바탕으로 주택자금만 제공
 - 주택조합의 법률적 구성은 주택 매수 의사를 가진 동일 지역 거주자가 추진 주체가 되어, 개발가능 토지 탐색 및 시공사 선정 등 일련의 개발 절차를 진행
 - 재개발사업보다 사업구조가 단순하고, 토지매입 및 조합원 모집이 원활히 진행될 경우 재개발사업보다 빠르게 사업을 추진할 수 있음
 - ※ 주택건립 예정 부지의 다수를 선(先)확보한 사업장의 경우 추진위 단계부터 사업계획승인까지 1~2년 내에도 가능
 - 하지만, 현실적으로 개발 관련 지식과 경험이 전문한 조합원이 먼저 지역주택조합 사업을 추진하는 것은 불가능

- 따라서, 디벨로퍼 등 시행사의 역할을 하는 업무대행사가 먼저 개발 가능한 토지를 탐색 후 조합원을 모아 추진위를 설립하고, 시공사를 선정하는 방식으로 대부분의 지역주택조합 사업이 진행

표 5 지역주택조합과 재개발사업 비교

구 분	지역주택조합	재개발
근거법령	주택법	도시및주거환경정비법
목적	무주택자 또는 서민들의 주거안정을 위한 주택마련사업	정비기반 시설이 열악하고 노후, 불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업
사업주체	지역주택조합(조합원)	정비사업조합(토지, 건물 소유자)
사업지역	단독, 다가구, 연립, 나대지 등	단독주택 위주
개발방식	민영개발	공영개발형식(공공관리자 제도)
조합원자격 제한	동일지역 거주 6개월이상 및 무주택 (전용85㎡이하 주택포함) 세대주	제한없음
심의관서	시·군·구 (단, 지구단위계획은 시·도)	시·도
조합설립 요건	- 건설예정세대수 50% 이상을 조합원 구성 (통상, 부적격 조합원 발생에 대비해 초과 모집) - 사업부지 면적 80% 이상 토지사용승낙서 확보	- 토지 등 소유자의 75% - 토지면적의 50% 이상
미확보 토지	사업시행인가 획득시 잔여부지에 대한 매도청구권 있음(법적절차)	토지수용권(강제수용)
전매제한	조합설립 인가부터 사업계획승인 이후 입주할 권리 확보를 확보하는 기간 동안 전매 불가	없음
주택규모	조합 세대 75% 이상을 전용85㎡ 이하로 공급 (일반분양분은 규모제한 X)	건립세대 80% 이상을 전용85㎡ 이하로 공급
임대주택 건축	의무사항 아님	의무사항(전체 세대수의 17%)
세입자보호대책	없음 (조합에 따라 이주비 지원 등 별도 대책마련)	주거이전비 또는 임대주택 제공

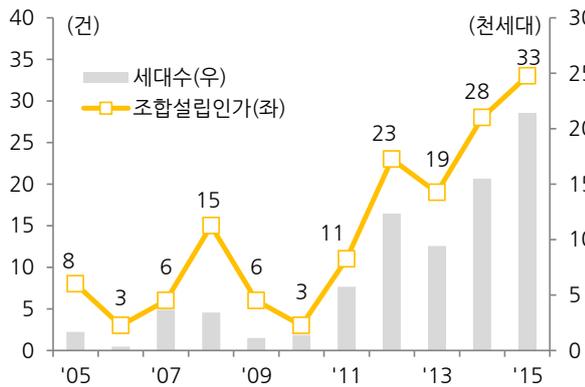
자료: 국토교통부(KB경영연구소 수정)

■ 지역주택조합은 금융위기 이후 지방지역을 중심으로 활성화되어 오다 최근 수도권 지역에서도 주택경기 회복 기조에 따라 사업 추진이 증가

- '05년부터 '15년 6월까지 총 155개 지역주택조합(75,970세대)에 대한 설립 인가
 - '10년을 기점으로 지방지역 내 지역주택조합사업이 급격히 증가, 이는 지방의 주택경기가 회복되기 시작한 시기와 일치
 - 특히, 올해의 경우 상반기동안 33개 조합(21,431세대)이 설립인가를 득하면서 '03년 이후 최고 수준에 이를 전망

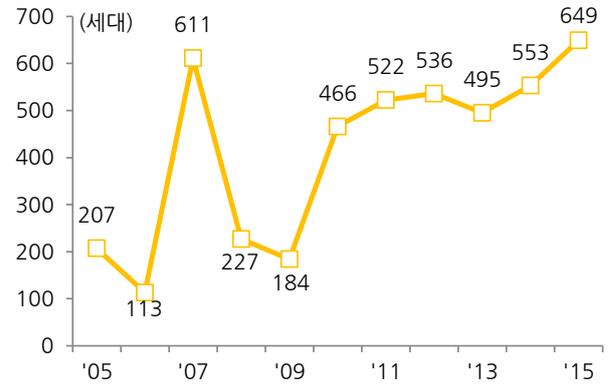
- 동일 기간 사업계획승인을 득한 지역주택조합은 총 88개(40,353세대)이고, 사업추진이 완료되어 사용검사 후 입주까지 완료된 조합은 34개(14,058세대)임²
- 2010년 이후 설립인가를 받은 주택조합의 경우 평균적인 사업규모가 확대되는 추세
 - '10년 이전 설립된 조합에 사업규모는 평균 268세대 수준인 반면 최근에는 1,000세대를 초과하는 대형 사업장의 설립이 증가하면서 평균 600세대를 상회

그림22| 지역주택조합 설립인가 추이



자료: 국민권익위원회

그림 23| 지역주택조합 평균 사업규모(평균 세대수)



자료: 국민권익위원회

- '15년 9월 현재 전국에서 조합설립 이전단계에 있는 예정사업장은 총 126개 사업장, 96,084세대 수준³
 - 지역별로는 최근 주택경기가 가장 좋은 대구·경북지역을 포함한 경상지역의 예정사업장 수가 절대 다수(60개 사업장, 45,756세대)
 - 다만 최근 수도권 지역에서도 주택경기 회복과 함께 사업을 추진하는 사업장이 증가
 - ※'15년 10월말 기준 서울지역 내 조합설립을 위해 조합원을 모집중인 사업장은 총 16개사업장, 11,476세대 수준

■ 지역주택조합 사업 증가 배경에는 주택경기 회복 외에도 주택조합 사업 관련 규제 완화도 있음

- 일명 '알박기' 폐해를 없애기 위해 기존 100% 토지 확보시에만 가능했던 사업계획인가 조건을 95% 이상으로 하향 조정, 미확보한 잔여부지(5%)는 매도청구권 행사 통해 매입할 수 있게 허용(2009년 시행)
- '13년에는 조합원 모집 범위를 기존 단일 행정구역(ex. 서울시, 수원시 등) 내에서 9개 광역 권역(ex.수도권)으로 확대하였고, '14년에는 유주택자 가입기준을 기존 60㎡이하에서 85㎡이하 1주택 보유자까지 확대

² 해당기간 승인 건수 기준(자료: 국민권익위원회)

³ 관할 행정청을 통해 집계 가능한 예정사업장 현황에 근거한 자료로 실제 조합설립 추진단계에 있는 사업장은 더욱 많을 것으로 추정

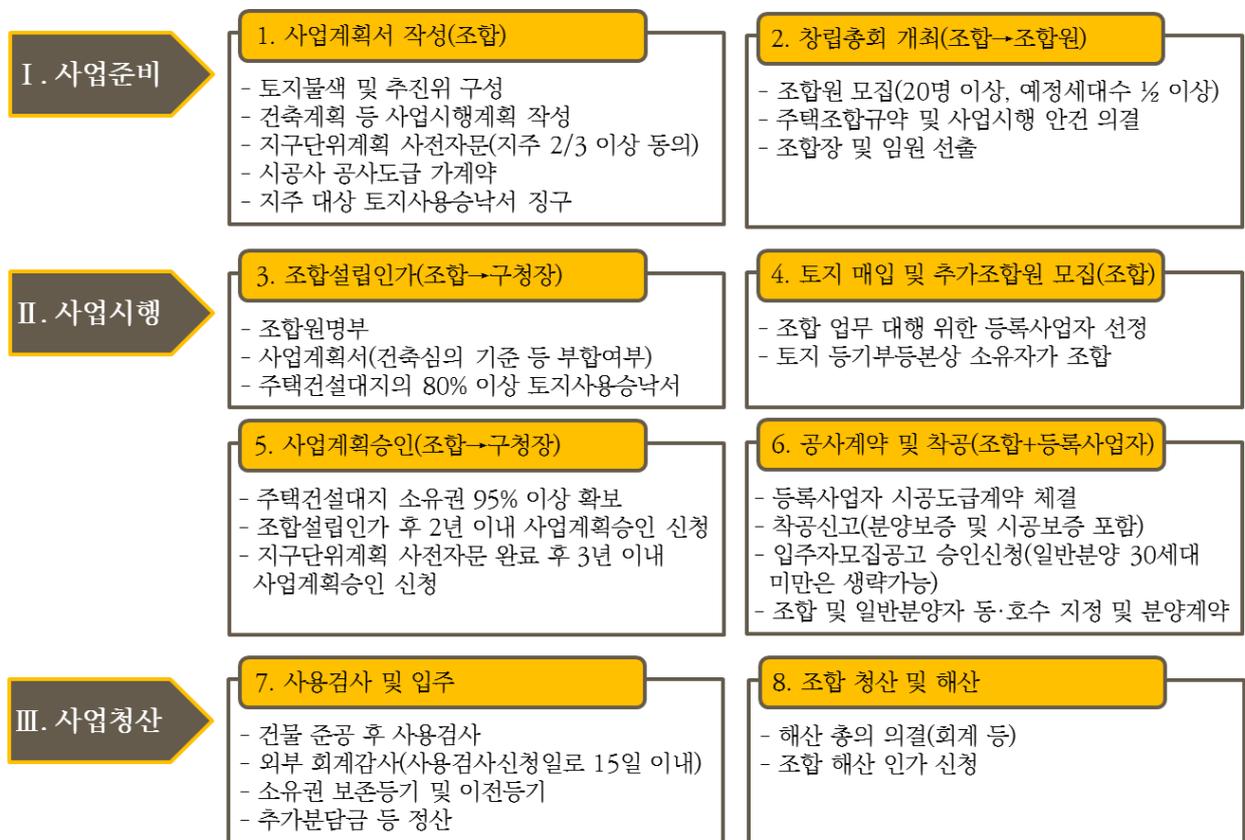
- 그 외 전용면적 85㎡ 초과주택 공급 허용 등 각종 규제완화로 이전보다 원활하게 지역 주택조합사업 추진할 수 있는 여건이 갖추어짐

2. 지역주택조합사업의 주요 추진절차

■ 지역주택조합 사업의 추진절차는 크게 사업 준비 → 사업시행 → 사업청산 등 3단계 절차로 구분

- 사업준비 단계는 사업부지 내 지주 또는 시행사에서 추진위원회를 구성하고 토지소유자에게 토지사용승낙서를 받는 단계부터 출발하여 주택조합설립 인가 단계 구성
- 사업시행 단계는 조합설립인가 이후 추가조합원 모집 및 잔여 사업부지 매수 등을 통해 사업계획승인을 득한 후 착공 및 일반분양 단계까지 구성
- 사업 청산 단계는 시공에서 사용검사 후 입주 및 조합의 청산 단계로 구성

그림 24 지역주택조합 사업추진 절차



자료: 중앙구청(KB경영연구소 수정)

■ 사업준비단계는 토지 물색 및 조합원 모집 등 지역주택조합사업의 시작 단계

- 지역주택조합은 추진위원회(이하 추진위) 또는 업무대행사가 사업대상 토지를 물색하고 해당 토지 소유주에게 토지사용승낙을 받는 것으로부터 시작
 - 법제상 절차는 주택조합 추진위가 구성된 후 사업부지를 확보하는 순서이지만, 실제 사업 추진시에는 통상 사업부지를 먼저 확보한 후 해당 부지를 기반으로 추진위를 설립
 - 추진위 설립과 병행하여 지구단위계획 사전자문 등의 절차를 통해 건립세대규모, 예비도면 설계 등 사업계획을 수립
- 토지사용승낙을 기반으로 추진위 또는 업무대행사는 자체자금이나 시공예정사 등으로부터 자금을 차입해 토지의 일부를 매입하거나 가계약 체결
- 추진위 또는 업무대행사는 지주로부터 토지사용승낙서를 받음과 동시에 조합원 모집
 - 조합설립인가 요건인 예정 세대수의 50% 이상(통상 부적격세대 발생에 대비해 60% 수준까지 모집) 조합원 확보와 사업부지 면적의 80% 이상 토지사용승낙서 수령을 위한 업무 수행
- 조합설립 요건이 충족될 경우 창립총회를 개최하고 조합장을 포함한 임원 선출과 조합규약 등 조합설립인가를 위한 의결사항을 확정

■ 사업시행단계의 핵심업무는 사업부지 95% 이상 매수 후 사업계획인가 신청

- 조합설립인가를 받은 조합은 시공사와 공사도급 본계약 체결 및 추가조합원 모집
- 조합설립단계에서 토지사용승낙서를 제출한 지주를 대상으로 토지매매계약을 체결하고, 미확보된 잔여 사업부지에 대한 매수도 지속
 - 사업부지 면적의 95% 이상 매입이 완료될 경우 잔여 부지(5%)는 사업계획승인 후 매도 청구소송 통해 확보 가능
 - ※매도청구 대상에는 지구단위계획 고시일 기준 10년 이상 장기 보유 토지도 포함
- 사업계획승인을 득한 주택조합은 사업부지 내 거주자를 이주시킨 후 철거 및 착공
 - 착공 후 잔여 일반분양 규모가 30세대 이상일 경우 일반분양 절차와 동일하게 입주자모집공고 후 청약절차 수행(단, 30세대 미만일 경우 임의분양 가능)

■ 사업청산 단계는 준공에 따른 사용검사 및 입주 후 사업지역주택조합의 청산까지의 절차

- 시공이 완료된 지역주택조합 사업장은 관할 기초자치단체장에게 사용검사를 신청, 사용승인을 득한 경우 조합은 소유권보존등기 및 신탁해지와 조합원 앞 소유권 이전 절차를 추진

- 사용승인을 득한 지역주택조합은 3개월 이내 외부 회계감사를 받아야 하며, 감사결과를 관할 지자체 및 조합에 통보
- 입주 및 등기절차가 완료된 주택조합은 해산총회 의결을 거쳐 조합 해산

3. 지역주택조합사업의 주요 리스크

■ 사업추진추제인 조합원이 사업 전반에 대한 이해 어려움

- 지역주택조합사업은 조합원들이 사업주체가 되어 사업 전반에 대한 직접 참여의 권리와 의무가 있지만 이러한 사실을 인지하지 못 함
 - 지역주택조합사업 가입자들 중 일부는 일반분양주택으로 오인한 상태에서 조합원에 가입하거나, 주택홍보관 상담사의 정보만 믿고 세밀한 검토 없이 저렴한 분양가격만 고려하고 가입
- 지역주택조합에 조합원으로 가입시 향후 사업지연 등을 이유로 임의탈퇴하는 것이 어렵고, 설사 탈퇴를 하더라도 기(既)납부한 금전(계약금 등)의 상당 부분 손해 가능성 존재
 - 또 조합원은 주택조합설립 인가시부터 해당주택 입주가능일까지 조합원 자격을 유지해야 함으로 지속적으로 주택을 소유하지 않거나, 85㎡ 이하 소형주택 1채만 보유해야 하는 제약이 발생
- 토지매입비용 상승 및 사업승인과정 중 용적률 변경, 기부채납 등으로 발생하는 추가부담금에 대해 개별 조합원이 정확히 파악하기 어려움

■ 법적 규정이 불분명한 추진위원회와 업무대행사

- 지역주택조합의 사업주체는 조합과 조합원이지만, 사실상 조합설립 단계까지는 업무대행사 에서 사업주체 역할을 수행
- 하지만 사업 준비 단계에서 업무대행사와 추진위 등은 관계법령상 근거가 없는 단순 임의 단체로 향후 조합설립 인가시 자동적으로 소멸되는 조직임
 - 따라서 조합설립인가 이전단계에 있는 지역주택조합은 관할 지자체에서 현황 파악은 물론 복수모집 등 문제를 인지하더라도 조정할 근거규정이 없음

■ 토지사용승낙서와 별개인 매매계약

- 조합설립인가시 요구되는 토지사용승낙서는 단순히 사업추진시 소유토지를 매각할 의사가 있다는 표현일 뿐, 매매대금까지 확정된 것은 아님

- 따라서 조합설립 인가 이후에도 지주들과 매매가격 협의가 되지 않을 경우, 매입가격 상승으로 추가분담금이 발생하거나 사업 자체가 장기 지연될 가능성 있음

■ 불투명한 자금관리 및 정보공개 제한

- 총 사업비 규모가 수천억원 규모에 이르는 지역주택조합 사업임에도 사업과 관련된 자금관리 및 집행에 대한 실질적 감사가 어려움
 - 지역주택조합사업은 사업계획승인 직후 최초로 외부 회계감사를 받도록 하고 있어, 조합설립 이전 단계의 자금집행에 관하여는 통제가 어려움
 - 이러한 문제 해결을 위해 최근 신탁사에 자금관리 위탁하는 경우도 있으나, 신탁사는 신탁 계약상 적시된 명목에 대한 지급 요청시 진위여부와 별도로 형식적 심사 후 지급
 - 따라서, 단지 신탁회사가 자금관리를 한다는 것만으로 안전한 자금집행이 이루어진다고 판단하기는 어려움
- 또 조합원이 업무대행사의 자금집행 내역을 확인하려 해도 업무비밀 유지 등을 이유로 조합원에게 공개를 거부할 경우 별도의 법적 제지근거가 없어 확인이 어려움

■ 추가분담금 발생에도 조합원 대응 방안 부재

- 최초 조합원 가입시 제시되는 분양가 수준은 통상 시공사와의 가도급계약에 근거해 추정된 예정분양가로 사업과정 중 증액될 우려가 높음
- 예정 토지매입비용을 크게 초과하거나, 사업계획승인 단계에서 각종 부담금 등이 증액되는 등 비용의 추가로 추가분담금이 발생시 조합원은 이에 대한 최종적 부담의무를 가짐
 - 실제 서울 동작구 소재 한 지역주택조합의 경우 입주단계에서 조합원당 1.5억원 이상의 추가분담금이 발생하여 소송 등을 통해 구제받으려 하였으나, 공사비를 회수 못한 시공사의 유치권 행사로 입주가 불가해지면서 결국 추가부담금을 납부한 후 입주

4. 결론 및 시사점

■ 지역주택조합사업은 조합원이 사업에 당사자임을 반드시 주지해야하는 사업임

- 지역주택조합사업은 조합원이 사업의 주체로서 토지매입부터 인허가 및 시공까지 모든 단계에서 조합원이 공동책임으로 추진하는 사업임
 - 단순히 인근지역 시세 대비 저렴한 분양가만을 근거로 접근하기에는 사업 진행시 다양한 위험요인에 노출되는 반면 이를 일반조합원이 사전에 확인하고 관리하기는 어려움

- 특히, 조합설립인가 이전 단계에 있는 사업장은 실질적인 사업추진주체인 업무대행사나 추진위의 법적 지위가 불명확해 사업지연이나 중단에 따른 과실책임을 묻기 어려우므로 사업참여시 지역주택조합사업에 대한 정확한 이해 필요

■ 지역주택조합사업의 특성과 위험요인을 잘 선별하여 접근할 경우 비교적 저렴한 가격으로 양호한 주거지 확보가 가능하다는 점에서 주택공급수단으로서의 유용성은 있음

- 지역주택조합사업은 조합원들이 자발적 공동체를 구성하여 주택을 건설하고 공급하는 주택공급수단으로 유용성이 있음
- 단일(또는 소수)소유로 사전에 부지 매매 협의가 완료된 사업장이거나 원주민이 없는 외곽 지역 나대지 등을 사업부지로 하면서 지주들이 조합원으로 참여하는 경우 상대적으로 업무추진속도가 빨라 지역주택조합사업의 유용성을 발휘할 가능성이 높음
 - 실제 울산 울주군 소재 한 지역주택조합은 '13년 5월 조합원 모집 개시 → '14년 6월 조합설립인가 → '15년 5월 사업계획승인 후 현재 일반분양을 마치고 시공 중
- 그러나 토지 필지에 따른 단순한 소유자 수 확인 외 실제 토지매입여부나 지주조합원의 가입여부 등을 정확하게 확인하는 것은 쉽지 않아 이러한 부분에 대한 보완이 필요

■ 법적 미비사항 보완과 업무추진에 대한 투명성 강화 등 미비한 부분을 보완할 경우 최초 지역주택조합사업의 도입 목적을 살리는 양호한 주택공급 수단이 될 것으로 판단

- 최근 국회에서 지역주택조합사업이 노출된 다양한 위험에 대한 입법보완 움직임이 활발
 - 현재 명확한 법적근거가 없는 추진위나 업무대행사에 대한 자격요건과 업무범위를 확정하고 신탁회사 등 신뢰성 있는 개발사업자에 대한 진입을 허용해 안정적인 사업추진주체 활용 필요
 - 또 조합원 모집 사전 승인제 등 관할지자체에서 지역주택조합의 사업추진 행위에 대한 사전검토와 공적 통제기능 부여 필요
 - 특히, 실질적으로 지역주택조합을 시행하는 대부분 지역에서 지구단위계획 수립이 필요하기에 지구단위계획 사전자문을 받아야 하는 시기를 확정하고, 사전자문 후 3년 이내 사업계획승인 신청 등 물리적 기간에 대한 연장도 검토할 필요
 - 토지 매입 및 조합원 모집 현황 등 조합원으로서 확인이 요구되는 사항은 정기적인 정보공개 수단을 마련하고, 조합설립 이전 단계의 업무대행비 유용 등의 문제를 관리하기 위한 감사제도 및 처벌규정도 도입이 필요

MEMO