



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안

검 토 보 고

《투기과열지구 내 재건축사업 조합원 지위 양도
제한 시점 변경 등》

■ 김재섭의원 대표발의(의안번호 제2217838호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 투기과열지구 내 재건축사업 조합원 지위 양도 제한 시점 변경 등(안 제39조제2항)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김재섭의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 30.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 투기과열지구로 지정된 지역에서 정비사업을 하는 경우 해당 사업의 건축물 또는 토지를 양수한 자에 대한 조합원 지위 양도가 제한되어 있으며, 투기과열지구 내 정비사업의 조합원 지위 양도는 양도인이 일정 요건을 충족하는 경우에 한하여 예외가 인정되고 있음.

그런데, 투기과열지구 내 재개발사업의 경우 양도 제한 시점이 관리처분계획의 인가 이후인데 비하여 재건축사업의 경우 조합설립인가 이후로 규정되어 있는데, 이것은 재건축사업에 대한 과도한 규제이며 이로 인한 거래의 위축 및 가격 왜곡은 정비사업 추진을 지연하고 이동권과 재산권을 제약한다는 비판이 제기됨.

또한 조합원 자격 승계 제한에 대한 예외 조건이 양도인의 조건에만 의존하고 있어 해당 사업의 건축물 또는 토지를 양수하려는 자의 입장에서는 예외 조건을 충족하는 건축물 또는 토지를 찾아야만 조합원 자격을 승계할 수 있기에 해당 조건을 만족하는 건축물 또는 토지의 희소성이 높아져 해당 물건의 가격이 상승함에 따라 무주택자의

주택 마련 기회가 줄어들고 오히려 진입장벽으로 작용하는 현상이 발생하고 있다는 문제점이 제기됨.

이에 현행법에 투기과열지구 내 재건축사업의 조합원 양도 제한 시점을 재개발사업과 같이 관리처분계획 이후로 변경하고, 무주택기간이 5년 이상인 무주택자에게 조합원 자격 승계를 허용하는 양수인의 예외 조건을 추가함으로써 건축물 또는 토지의 가격 안정화에 기여하고, 실수요자 중심의 주거환경 개선 및 주택공급 활성화에 기여하고자 함 (안 제39조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 투기과열지구 내 재건축사업 조합원 지위 양도 제한 시점 변경 등(안 제39조제2항)

개정안은 투기과열지구 내 재건축사업의 조합원 양도 제한 시점을 관리처분계획 이후로 변경하고, 무주택기간이 5년 이상인 무주택자에게 조합원 자격 승계를 허용하려는 것임.

현행	개정안
제39조(조합원의 자격 등) ① (생략)	제39조(조합원의 자격 등) ① (현행과 같음)
② 「주택법」 제63조제1항에 따른 투기과열지구(이하 “투기과열지구”라 한다)로 지정된 지역에서 <u>재건축</u> 사업을 시행하는 경우에는 조합설립 <u>인가 후</u> , 재개발사업을 시행하는 경우에는 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 후 해당 정비사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여, 그 밖의 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·이혼으로 인한 양도·양수의 경우는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)한 자는 제1항에도 불구하고 조합원이 될 수 없다. 다만, 양도인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 양도인으로부터 그 건축물 또는 토지를 양수한 <u>자</u> 는 그러하지 아니하다.	② ----- ----- ----- <u>재건축사업 또는</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>자 또는 무주택</u>

현행	개정안
1. ~ 7. (생략) ③ (생략)	<u>기간이 5년 이상인 무주택자로서 해당 건축물 또는 토지를 양수한 자는</u> -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ※ 조합원 자격 등에 관한 적용례 : 이 법 시행 이후 양수인이 양도인으로부터 해당 사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여 그 밖의 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·이혼으로 인한 양도·양수의 경우는 제외)하는 경우부터 적용	

현행법 제39조제1항에 따르면 재개발사업·재건축사업의 조합원은 원칙적으로 토지등소유자가 되나, 현행법 제39조제2항은 「주택법」 제63조제1항에 따른 투기과열지구로 지정된 지역에서 재건축사업을 시행하는 경우에는 조합설립인가 후, 재개발사업을 시행하는 경우에는 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 후 해당 정비사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여, 그 밖의 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·이혼으로 인한 양도·양수의 경우는 제외함)한 자는 조합원이 될 수 없도록 규정하고 있음.¹⁾

1) 「도시 및 주거환경정비법」

제39조(조합원의 자격 등) ① 제25조에 따른 정비사업의 조합원(사업시행자가 신탁업자인 경우에는 위탁자를 말하며, 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 제72조에 따른 분양신청을 할 수 있는 자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 토지등소유자(재건축사업의 경우에는 재건축사업에 동의한 자만 해당한다)로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 여러 명을 대표하는 1명을 조합원으로 본다. 다만, 「지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법」 제25조에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 이전하는 공공기관이 소유한 토지 또는 건축물을 양수한 경우 양수한 자(공유의 경우 대표자 1명을 말한다)를 조합원으로 본다.

1. 토지 또는 건축물의 소유권과 지상권이 여러 명의 공유에 속하는 때
2. 여러 명의 토지등소유자가 1세대에 속하는 때. 이 경우 동일한 세대별 주민등록표 상에 등재

다만, 예외적으로 투기과열지구 내 조합원 지위양도 제한의 예외사유로 양도인이 일정한 사유에 해당하는 경우가 규정되어 있음(제39조제2항 단서).

구체적으로 살펴보면 ① 세대원의 근무상 또는 생업상의 사정이나 질병치료·취학·결혼으로 세대원이 모두 해당 사업구역에 위치하지 아니한 곳으로 이전하는 경우, ② 상속으로 취득한 주택으로 세대원 모두 이전하는 경우, ③ 세대원 모두 해외로 이주하거나 세대원 모두 2년 이상 해외에 체류하려는 경우, ④ 1세대 1주택자로서 양도하는 주택에 대한 소유기간이 10년 이상이고 거주기간이 5년 이상인 경우, ⑤ 제80조에 따른

되어 있지 아니한 배우자 및 미혼인 19세 미만의 직계비속은 1세대로 보며, 1세대로 구성된 여러 명의 토지등소유자가 조합설립인가 후 세대를 분리하여 동일한 세대에 속하지 아니하는 때에도 이혼 및 19세 이상 자녀의 분가(세대별 주민등록을 달리하고, 실거주지를 분가한 경우로 한정한다)를 제외하고는 1세대로 본다.

3. 조합설립인가(조합설립인가 전에 제26조제1항 또는 제27조제1항제3호에 따라 토지주택공사등 또는 신탁업자를 사업시행자로 지정한 경우에는 사업시행자의 지정을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후 1명의 토지등소유자로부터 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 양수하여 여러 명이 소유하게 된 때

② 「주택법」 제63조제1항에 따른 투기과열지구(이하 "투기과열지구"라 한다)로 지정된 지역에서 재건축사업을 시행하는 경우에는 조합설립인가 후, 재개발사업을 시행하는 경우에는 제74조에 따른 관리처분계획의 인가 후 해당 정비사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여, 그 밖의 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·이혼으로 인한 양도·양수의 경우는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)한 자는 제1항에도 불구하고 조합원이 될 수 없다. 다만, 양도인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 양도인으로부터 그 건축물 또는 토지를 양수한 자는 그러하지 아니하다.

1. 세대원(세대주가 포함된 세대의 구성원을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 근무상 또는 생업상의 사정이나 질병치료(「의료법」 제3조에 따른 의료기관의 장이 1년 이상의 치료나 요양이 필요하다고 인정하는 경우로 한정한다)·취학·결혼으로 세대원이 모두 해당 사업구역에 위치하지 아니한 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군으로 이전하는 경우
2. 상속으로 취득한 주택으로 세대원 모두 이전하는 경우
3. 세대원 모두 해외로 이주하거나 세대원 모두 2년 이상 해외에 체류하려는 경우
4. 1세대(제1항제2호에 따라 1세대에 속하는 때를 말한다) 1주택자로서 양도하는 주택에 대한 소유기간 및 거주기간이 대통령령으로 정하는 기간 이상인 경우
5. 제80조에 따른 지분형주택을 공급받기 위하여 건축물 또는 토지를 토지주택공사등과 공유하려는 경우
6. 공공임대주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공분양주택의 공급 및 대통령령으로 정하는 사업을 목적으로 건축물 또는 토지를 양수하려는 공공재개발사업 시행자에게 양도하려는 경우
7. 그 밖에 불가피한 사정으로 양도하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

지분형주택을 공급받기 위해 건축물 또는 토지를 토지주택공사등과 공유하려는 경우, ⑥ 공공임대주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공분양주택의 공급 및 대통령령으로 정하는 사업을 목적으로 건축물 또는 토지를 양수하려는 공공재개발사업 시행자에게 양도하려는 경우, ⑦ 그 밖에 불가피한 사정으로 양도하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 예외적으로 투기과열지구 내 조합원 지위양도가 가능하고(현행법 제39조제2항 단서 제1호부터 제7호까지, 시행령 제37조),²⁾

2) 「도시 및 주거환경정비법 시행령」

제37조(조합원) ① 법 제39조제2항제4호에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 말한다. 이 경우 소유자가 피상속인으로부터 주택을 상속받아 소유권을 취득한 경우에는 피상속인의 주택의 소유기간 및 거주기간을 합산한다.

1. 소유기간: 10년

2. 거주기간(「주민등록법」 제7조에 따른 주민등록표를 기준으로 하며, 소유자가 거주하지 아니하고 소유자의 배우자나 직계존비속이 해당 주택에 거주한 경우에는 그 기간을 합산한다): 5년

② 법 제39조제2항제6호에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 공공재개발사업 시행자가 상가를 임대하는 사업을 말한다.

③ 법 제39조제2항제7호에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 조합설립인가일부터 3년 이상 사업시행인가 신청이 없는 재건축사업의 건축물을 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 자(소유기간을 산정할 때 소유자가 피상속인으로부터 상속받아 소유권을 취득한 경우에는 피상속인의 소유기간을 합산한다. 이하 제2호 및 제3호에서 같다)가 사업시행인가 신청 전에 양도하는 경우

2. 사업시행계획인가일부터 3년 이내에 착공하지 못한 재건축사업의 토지 또는 건축물을 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 자가 착공 전에 양도하는 경우

3. 착공일부터 3년 이상 준공되지 않은 재개발사업·재건축사업의 토지를 3년 이상 계속하여 소유하고 있는 경우

4. 법률 제7056호 도시및주거환경정비법 일부개정법률 부칙 제2항에 따른 토지등소유자로부터 상속·이혼으로 인하여 토지 또는 건축물을 소유한 자

5. 국가·지방자치단체 및 금융기관(「주택법 시행령」 제71조제1호 각 목의 금융기관을 말한다)에 대한 채무를 이행하지 못하여 재개발사업·재건축사업의 토지 또는 건축물이 경매 또는 공매되는 경우

6. 「주택법」 제63조제1항에 따른 투기과열지구(이하 "투기과열지구"라 한다)로 지정되기 전에 건축물 또는 토지를 양도하기 위한 계약(계약금 지급 내역 등으로 계약일을 확인할 수 있는 경우로 한정한다)을 체결하고, 투기과열지구로 지정된 날부터 60일 이내에 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조에 따라 부동산 거래의 신고를 한 경우

7. 투기과열지구로 지정되기 전에 재개발사업·재건축사업의 토지를 거래하기 위해 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제11조에 따라 토지거래에 대한 허가(변경허가를 포함하며, 이하 "토지거래허가"라 한다)를 신청한 경우로서 투기과열지구로 지정된 이후 토지를 양도하기 위한 계약(해당 신청에 대한 토지거래허가에 따라 계약을 체결한 경우로서 계약금 지급 내역 등으로 계약일을 확인할 수 있는 경우로 한정한다)을 체결한 경우

시행령에 따르면 조합설립인가일부터 3년 이상 사업시행인가 신청이 없는 재건축사업, 사업시행계획인가일부터 3년 이내에 착공하지 못한 재건축사업, 착공일부터 3년 이상 준공되지 않은 재개발사업·재건축사업에서의 양도 또한 예외적으로 가능함(현행법 시행령 제37조제3항).

이처럼 현행법 제39조제2항이 적용되는 투기과열지구 내 재건축사업·재개발사업의 건축물 또는 토지의 경우 거래 자체는 가능하나, 양수인은 조합원이 될 수 없고 현금청산의 대상이 되기 때문에(현행법 제39조제3항 및 제73조)³⁾ 사실상 거래가 제한되는 효과가 발생함.

그런데 투기과열지구 내 재개발사업의 경우는 조합원 지위 양도 제한 시점이 관리처분계획인가 이후인데 반하여, 재건축사업의 경우는 조합설립인가 이후로 그 시점이 앞당겨 규정되어 있는바, 이는 재건축사업에 대한 과도한 규제이고, 조합원 자격 승계 제한에 대한 예외 조건이

3) 「도시 및 주거환경정비법」

제39조(조합원의 자격 등) ③ 사업시행자는 제2항 각 호 외의 부분 본문에 따라 조합원의 자격을 취득할 수 없는 경우 정비사업의 토지, 건축물 또는 그 밖의 권리를 취득한 자에게 제73조를 준용하여 손실보상을 하여야 한다.

제73조(분양신청을 하지 아니한 자 등에 대한 조치) ① 사업시행자는 관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내에 다음 각 호에서 정하는 자와 토지, 건축물 또는 그 밖의 권리의 손실보상에 관한 협의를 하여야 한다. 다만, 사업시행자는 분양신청기간 종료일의 다음 날부터 협의를 시작할 수 있다.

1. 분양신청을 하지 아니한 자
2. 분양신청기간 종료 이전에 분양신청을 철회한 자
3. 제72조제6항 본문에 따라 분양신청을 할 수 없는 자
4. 제74조에 따라 인가된 관리처분계획에 따라 분양대상에서 제외된 자

② 사업시행자는 제1항에 따른 협의가 성립되지 아니하면 그 기간의 만료일 다음 날부터 60일 이내에 수용재결을 신청하거나 매도청구소송을 제기하여야 한다.

③ 사업시행자는 제2항에 따른 기간을 넘겨서 수용재결을 신청하거나 매도청구소송을 제기한 경우에는 해당 토지등소유자에게 지연일수(遲延日數)에 따른 이자를 지급하여야 한다. 이 경우 이자는 100분의 15 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 적용하여 산정한다.

양도인에 대한 조건만 규정되어 있어 해당 조건을 만족하는 물건의 희소성이 높아져 양수인의 입장에서 주택 마련의 기회가 줄어든다는 지적이 있음.

개정안은 투기과열지구 내 재건축사업의 조합원 지위의 양도 제한 시점을 재개발사업과 같이 관리처분계획 이후로 변경하고, 무주택기간이 5년 이상인 무주택자에게 조합원 자격 승계를 허용하는 양수인 예외 조건을 추가하려는 것으로, 주택거래를 활성화하고 무주택자의 주택 마련을 촉진하려는 취지로 보이는 한편, 다음과 같이 투기과열지구에서 조합원의 지위 양도를 제한하고 있는 취지 등을 종합적으로 고려해야 할 것으로 보임.

“투기과열지구”란 해당 지역의 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역으로서 그 지역의 청약경쟁률·주택가격·주택보급률 및 주택공급계획 등과 지역 주택시장 여건 등을 고려하였을 때 주택에 대한 투기가 성행하고 있거나 성행할 우려가 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 곳으로, 국토교통부장관 또는 시·도지사가 주택가격의 안정을 위하여 필요한 경우 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지역을 말하는데(「주택법」 제63조제1항 및 제2항),⁴⁾

4) 「주택법」

제63조(투기과열지구의 지정 및 해제) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 주택가격의 안정을 위하여 필요한 경우에는 주거정책심의위원회(시·도지사의 경우에는 「주거기본법」 제9조에 따른 시·도 주거정책심의위원회를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 심의를 거쳐 일정한 지역을 투기과열지구로 지정하거나 이를 해제할 수 있다. 이 경우 투기과열 지구는 그 지정 목적을 달성할

현재 서울 전(全) 지역(25개 자치구) 및 경기 15개 지역(과천시, 광명시, 성남시 분당구·수정구·중원구, 수원시 영통구·장안구·팔달구, 안양시 동안구, 용인시 수지구, 의왕시, 하남시, 화성시 동탄구, 용인시 기흥구, 구리시)이 투기과열지구로 지정되어 있음.

「주택법 시행령」 제72조의2에 따르면 투기과열지구는 물가 대비 주택가격 상승률, 청약경쟁률 등 정량요건과 투기 양상 등 정성요건을 종합적으로 고려하여 지정됨.⁵⁾

수 있는 최소한의 범위에서 시·군·구 또는 읍·면·동의 지역 단위로 지정하되, 택지개발지구(「택지개발촉진법」 제2조제3호에 따른 택지개발지구를 말한다) 등 해당 지역 여건을 고려하여 지정 단위를 조정할 수 있다.

② 제1항에 따른 투기과열지구는 해당 지역의 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역으로서 그 지역의 청약경쟁률·주택가격·주택보급률 및 주택공급계획 등과 지역 주택시장 여건 등을 고려하였을 때 주택에 대한 투기가 성행하고 있거나 성행할 우려가 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 곳이어야 한다.

5) 「주택법 시행령」

제72조의2(투기과열지구의 지정기준) ① 법 제63조제2항에서 “대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 곳”이란 다음 각 호에 해당하는 곳을 말한다.

1. 투기과열지구로 지정하는 날이 속하는 달의 바로 전달(이하 이 항에서 “투기과열지구지정직전월”이라 한다)부터 소급하여 주택공급이 있었던 2개월 동안 해당 지역에서 공급되는 주택의 월별 평균 청약경쟁률이 모두 5대 1을 초과했거나 국민주택규모 주택의 월별 평균 청약경쟁률이 모두 10대 1을 초과한 곳
 2. 다음 각 목에 해당하는 곳으로서 주택공급이 위축될 우려가 있는 곳
 - 가. 투기과열지구지정직전월의 주택분양실적이 전달보다 30퍼센트 이상 감소한 곳
 - 나. 법 제15조에 따른 사업계획승인 건수나 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 건수(투기과열지구지정직전월부터 소급하여 6개월간의 건수를 말한다)가 직전 연도보다 급격하게 감소한 곳
 3. 신도시 개발이나 주택 전매행위의 성행 등으로 투기 및 주거불안의 우려가 있는 곳으로서 다음 각 목에 해당하는 곳
 - 가. 해당 지역이 속하는 시·도의 주택보급률이 전국 평균 이하인 곳
 - 나. 해당 지역이 속하는 시·도의 자가주택비율이 전국 평균 이하인 곳
 - 다. 해당 지역의 분양주택(투기과열지구로 지정하는 날이 속하는 연도의 직전 연도에 분양된 주택을 말한다)의 수가 법 제56조제1항에 따른 입주자저축에 가입한 사람으로서 국토교통부령으로 정하는 사람의 수보다 현저히 적은 곳
- ② 제1항 각 호에 따른 투기과열지구 지정기준 충족 여부를 판단할 때 제1항 각 호에 규정된 기간에 대한 통계가 없는 경우에는 그 기간과 가장 가까운 월 또는 연도에 대한 통계를 제1항 각 호에 규정된 기간에 대한 통계로 본다.

[표 1] 투기과열지구 지정요건

구분		투기과열지구
정량 요건	① 공통	■ 최근 3개월간 주택가격상승률 > 물가상승률 현저히 높은곳
	② 선택 * 1개이상 충족필요	① 2개월간 청약경쟁률 5:1 초과(국민주택규모 10:1) ② 분양 전월대비 30% 이상 감소 ③ 인허가 전년대비 급감 ④ 주택보급률·자가보유율 전국 평균 이하
정성요건		■ 지역 주택시장 여건 등 고려 시 주택 투기 성행 또는 우려 지역

※ 자료: 국토교통부

투기과열지구로 지정되면 해당 지역에서 건설·공급되는 주택에 대하여 일정기간 전매가 제한되고⁶⁾, 대출·청약·정비사업 조합원 지위 양도 제한 등에서 규제를 받는 등 다양한 효과가 발생함.

6) 「주택법」

제64조(주택의 전매행위 제한 등) ① 사업주체가 건설·공급하는 주택[해당 주택의 입주자로 선정된 지위(입주자로 선정되어 그 주택에 입주할 수 있는 권리·자격·지위 등을 말한다)를 포함한다. 이하 이 조 및 제101조에서 같다]으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간(이하 "전매제한기간"이라 한다)이 지나기 전에는 그 주택을 전매(매매·증여나 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속의 경우는 제외한다. 이하 같다)하거나 이의 전매를 알선할 수 없다. 이 경우 전매제한기간은 주택의 수급 상황 및 투기 우려 등을 고려하여 대통령령으로 지역별로 달리 정할 수 있다.

1. 투기과열지구에서 건설·공급되는 주택
2. 조정대상지역에서 건설·공급되는 주택. 다만, 제63조의2제1항제2호에 해당하는 조정대상지역 중 주택의 수급 상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에서 건설·공급되는 주택은 제외한다.
3. 분양가상한제 적용주택. 다만, 수도권 외의 지역 중 주택의 수급 상황 및 투기 우려 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역으로서 투기과열지구 지정되지 아니하거나 제63조에 따라 지정 해제된 지역 중 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 분양가상한제 적용주택은 제외한다.
4. 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 주택. 다만, 제57조제2항 각 호의 주택 및 수도권 외의 지역 중 주택의 수급 상황 및 투기 우려 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역으로서 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 주택은 제외한다.
5. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목 후단에 따른 공공재개발사업(제57조제1항제2호의 지역에 한정한다)에서 건설·공급하는 주택
6. 토지임대부 분양주택

[표 2] 투기과열지구 지정의 효과

구분	투기과열지구
대출	LTV 무주택 40%, 유주택 0%, 최대한도 6억 제한(15억 이하 6억, 15~25억 4억, 25억 초과 2억) (↔ 비규제지역 무주택 70%, 유주택 60%)
전매제한	수도권 3년, 지방 1년
정비사업	조합원 지위 양도 제한 (재건축사업 : 조합설립인가 후 / 재개발사업 : 관리처분계획인가 후)
청약	재당첨 제한 10년
자금증빙	자금조달계획서 제출의무

※ 자료: 국토교통부

현행법 제39조제2항이 투기과열지구에서 조합원 지위 양도를 제한하고 있는 것은 신축되는 주택의 가격이 기존 주택 가격에 선(先)반영되면서 발생하는 주택 가격의 변동성을 관리하기 위해서임.

즉 일반적으로 정비사업이 추진됨에 따라 주택가격이 계속 상승하게 되므로 조합원 지위 양도 가능 기간이 길어질수록 주택의 소유권 변동의 증가로 주택 가격이 상승할 가능성이 높아지는바, 특히 투기과열지구 내에서 실수요자를 보호하고 단기 투기수요를 억제하여 주택시장을 안정적으로 관리하기 위해 투기과열지구에서 조합원 지위 양도를 제한하는 것으로 볼 수 있음.

투기과열지구 내 조합원 지위 양도 제한 규정의 연혁을 살펴보면, ① 2003. 12. 31. 법률 제7056호 「도시 및 주거환경정비법」 일부개정으로 “재건축사업”에 대하여 “조합설립인가 후” 조합원 지위 양도 제한 규정

이 처음 도입되었고, ② 이후 2017. 10. 24. 법률 제14943호 「도시 및 주거환경정비법」 일부개정으로 “재개발사업”에 대하여 “관리처분계획인가 후” 조합원 지위 양도 제한 규정이 추가로 도입되었음.

재건축사업과 재개발사업에서 조합원 지위 양도 제한 규정은 도입 당시부터 그 적용 시점이 상이하게 규정되어 현재까지 유지되고 있는데,

재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업으로 재개발사업과 달리 임대주택 건설의무가 없기 때문에⁷⁾

7) 「도시 및 주거환경정비법」

제10조(임대주택 및 주택규모별 건설비율) ① 정비계획의 입안권자는 주택수급의 안정과 저소득 주민의 입주기회 확대를 위하여 정비사업으로 건설하는 주택에 대하여 다음 각 호의 구분에 따른 범위에서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 임대주택 및 주택규모별 건설비율 등을 정비계획에 반영하여야 한다.

1. 「주택법」 제2조제6호에 따른 국민주택규모의 주택(이하 “국민주택규모 주택”이라 한다)이 전체 세대수의 100분의 90 이하에서 대통령령으로 정하는 범위
2. 임대주택(공공임대주택 및 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 민간임대주택을 말한다. 이하 같다)이 전체 세대수 또는 전체 연면적의 100분의 30 이하에서 대통령령으로 정하는 범위

② 사업시행자는 제1항에 따라 고시된 내용에 따라 주택을 건설하여야 한다.

「도시 및 주거환경정비법 시행령」

제9조(주택의 규모 및 건설비율) ① 법 제10조제1항제1호 및 제2호에서 “대통령령으로 정하는 범위”란 각각 다음 각 호의 범위를 말한다.

2. 재개발사업의 경우 다음 각 목의 범위

가. 국민주택규모의 주택: 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 80 이하

나. 임대주택(「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 민간임대주택과 공공임대주택을 말한다. 이하 같다): 건설하는 주택 전체 세대수 또는 전체 연면적(법 제54조제1항, 법 제66조제2항 또는 법 제101조의5제1항에 따라 정비계획으로 정한 용적률을 초과하여 건축함으로써 증가된 세대수 또는 면적은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)의 100분의 20 이하[법 제55조제1항, 법 제66조제3항 또는 법 제101조의5제2항 본문에 따라 공급되는 임대주택은 제외하며, 해당 임대주택 중 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수(법 제55조제1항, 법 제66조제3항 또는 법 제101조의5제2항 본문에 따라 공급되는 임대주택은 제외한다. 이하 이 목에서 같다)의 100분의 40 이하여야 한다]. 다만, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 정비계획을 입안할 때 관할 구역에서 시행된 재개발사업에서 건설하는 주택 전체 세대수에서 별표 3 제2호가 목1)에 해당하는 세입자가 입주하는 임대주택 세대수가 차지하는 비율이 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 정하여 고시하는 임대주택 비율보다 높은 경우 등 관할 구역의 특성상 주택수급안정이 필요한 경우에는 다음 계

재개발사업에 비하여 사업성 확보가 비교적 용이하여 투기수요 유입 가능성이 보다 높다는 점이 고려되어 그 시점을 앞당겨 규정한 것으로 보임.

그런데 개정안과 같이 재건축사업의 조합원 지위 양도 제한 시점을 재개발사업과 같이 관리처분계획인가 후로 변경할 경우, 단기 투기수요 증가로 인한 주택가격 상승 가능성이 더 높아지고 이에 따라 실수요자를 위한 주택공급 정책에 반할 수 있음.

한편 현행법상 조합원 지위 양도 제한의 예외는 비록 양도인 기준으로만 인정되지만, 현행법에 따르더라도 1세대 1주택 장기 보유·거주자의 양도, 근무·생업·질병치료 등을 목적으로 하는 세대원 전원 이주에 따른 양도, 조합설립인가일부터 3년 이상 사업시행인가 미신청, 사업시행인가일부터 3년 이상 미착공, 착공일부터 3년 이상 미준공 단지에서의 양도 등 다양한 예외사유가 인정되고 있음(현행법 제39조제2항 단서 제1호부터 제7호까지, 시행령 제37조).

개정안과 같이 투기과열지구 내에서 조합원 지위 양도 제한의 예외사유에 양수인이 5년 이상의 무주택자인 경우를 추가할 경우, 조합원 지위

산식에 따라 산정한 임대주택 비율 이하의 범위에서 임대주택 비율을 높일 수 있다.

해당 시·도지사가 고시한 임대주택 비율 + (건설하는 주택 전체 세대수 × 10/100)

3. **재건축사업**의 경우 국민주택규모의 주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 60 이하

양도가 가능한 범위가 굉장히 넓어져 단기 투기수요 유입을 차단하고 실수요자 중심의 주택시장질서를 유지하기 위해 도입된 투기과열지구 내 조합원 지위 양도 제한제도의 취지에 반할 우려가 있고, 무주택 5년 기간 설정의 합리적 기준 유무 및 검증의 불명확성의 문제가 제기될 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있음.

국토교통부는 개정안에 따르면 투기과열지구 내 재건축사업은 관리처분계획인가 전까지는 주택 등을 자유롭게 거래할 수 있게 되는데, 이는 주택 가격 변동성을 관리하기 위한 투기과열지구 지정 및 조합원 지위 양도 제한 규정 취지와 상충될 수 있는 점 등을 감안할 필요가 있고, 투기 제한 효과, 시장 안정 기능 및 실수요자 주거 사다리 확대, 정비사업의 원활한 추진 등과 함께 충분히 논의할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5576

참고1

규제지역 지정기준 및 주요 효과

□ 지정기준

구분		조정대상지역	투기과열지구
정량 요건	① 공통	최근 3개월간 주택가격상승률 > 물가상승률 1.3배	최근 3개월간 주택가격상승률 > 물가상승률 현저히 높은곳
	② 선택 * 1개이상 충족필요	① 2개월간 청약경쟁률 5:1 초과 ② 3개월간 분양권 전매거래량 전년 동기 대비 30% 이상 증가 ③ 주택보급률·자가보유율 전국 평균 이하	① 2개월간 청약경쟁률 5:1 초과 ② 분양 전월대비 30% 이상 감소 ③ 인허가 전년대비 급감 ④ 주택보급률·자가보유율 전국 평균 이하
정성요건		주택가격, 청약경쟁률 등 고려 시 주택분양 등 과열 또는 우려 지역	지역 주택시장 여건 등 고려 시 주택 투기 성행 또는 우려 지역

□ 주요 지정효과

	조정대상지역	투기과열지구
대출	- 주택담보대출 LTV 무주택 40%, 유주택 0%, 대출한도 6억원 이하 - 전세대출 1주택자 대출한도 2억원, 전세대출 보증비율 80%, 조건부 전세대출 금지 - 신용대출 1억원 초과 보유차주 1년간 규제지역 내 주택 구입 제한	
세제	- 다주택자 취득세 중과(2주택 8%, 3주택 12%) - 다주택자 양도소득세 중과 및 장기보유특별공제 전면 배제(한시 유예 중, '22.5~'26.5) - 양도세 1세대1주택 비과세 요건 강화	-
전매	수도권 3년, 지방 1년 전매제한	
청약	재당첨 제한 7년	재당첨 제한 10년
	2년이상 지역 거주자 우선공급 - 민영주택 가점제 적용비율 차등	
정비 사업	재건축 조합원당 주택 공급수 1주택으로 제한	
	-	재건축·재개발 조합원 지위양도 제한
기타	자금조달계획서 및 입주계획 신고 의무	자금조달계획서 및 입주계획 신고, 증빙자료 제출 의무

※ 자료: 국토교통부 보도자료(2025. 10. 15.)

참고2

재개발 · 재건축사업 주요특징 비교

※ 국토교통부 제출

구 분	재개발		재건축
사업목적	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선		정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선
사업 시행자	주로 조합 (이하는 조합 방식을 기준으로 작성)		
주민동의 요건 (시행자지정)	토지등소유자 3/4 및 토지면적 1/2 동의	구분소유자 70/100 및 토지면적 70/100 동의	
부지 규모	제한 없음 (단, 서울시 조례는 1만㎡ 이상)	200세대 이상 또는 1만㎡ 이상	
구역지정 요건	노후·불량건축물 2/3이상인 지역으로 도시환경이 불량한 지역 등	안전사고, 재해 발생 우려 건축물 및 노후·불량건축물 중 재건축진단 통과 단지 (단, 통과 전에도 구역지정 가능)	
의사결정 방식	조합총회		
토지확보 방법	수용		매도청구
주택공급	조합원 분양+일반분양+임대주택		
임대주택 공급	의무 임대	전체 세대수의 20% 이내 범위(서울시 15%) 이상 임대주택 건설	없음
	기부채납	완화된 용적률의 50~75% (서울시 50%) 공공임대로 공급 (토지 기부채납)	완화된 용적률의 30~50% (서울시 50%) 공공임대로 공급 (토지 기부채납)
재건축초과 이익환수	해당없음		적용