



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 주거재생혁신지구 사업 활성화 방안 》

■ 장철민의원 대표발의(의안번호 제2208437호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 장철민의원 대표발의(제2208437호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유	1
3. 주요내용	2
4. 검토의견	4
가. 주거재생혁신지구 지정 등에 대한 반려 규정 신설 (안 제41조제6항)	4
나. 도시재생혁신지구에서의 행위 제한 기준시점의 명확화 (안 제41조제7항)	11
다. 주거재생혁신지구 지정·변경 동의요건 수정 등 (안 제55조의2제2항)	13
라. 주민대표기구 구성 근거 및 지원근거 마련 (안 제55조의6 및 제55조의7 등)	19

I. 장철민의원 대표발의(제2208437호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 장철민의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 26.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 27.

2. 제안이유

주거재생혁신지구는 기존 도시재생사업의 한계를 극복하기 위해 노후주거지에 사업부지 확보가 가능하도록 제한적 수용권을 부여하는 제도로써 2021년 새롭게 도입되었음.

그런데 지구 지정·변경 요청에 대한 반려 절차 미비, 주민대표자 회의기구 부재 등 제도적인 한계로 인해 지역주민이 체감할 수 있는 성과를 도출하는데 부족한 측면이 있었음.

이에 유사사업인 「공공주택 특별법」 상의 도심 공공주택 복합사업과 같이 지정·변경 요청에 대한 반려규정 신설, 행위 제한 기준시점의 명확화, 지구 변경 시 주민 동의요건 신설, 주민대표회의 구성 및 지원근거 마련 등 주거재생혁신지구 사업의 절차상 미비점을 보완하고, 필요한 제도 개선을 통해 주거재생혁신지구 사업의 원활한 추진을 지원함으로써 쇠퇴한 주거 취약지에서 도시재생 실행력을 제고하

고 도심 내 주택공급 확대를 도모하려는 것임.

3. 주요내용

가. 혁신지구의 지정·변경 요청 반려 규정 신설(안 제41조제6항 신설)

주거재생혁신지구 지정 이후 혁신지구재생사업을 시행하기 위한 토지등의 수용 또는 사용에 필요한 동의 요건을 1년 이내에 갖추지 못한 경우 등에 대해서는 전략계획수립권자가 주거재생혁신지구의 지정 또는 변경 요청을 반려하도록 함.

나. 행위 제한 기준시점의 명확화(안 제41조제7항)

혁신지구 내 행위 제한이 이루어지는 시점을 혁신지구계획의 공람 또는 공청회의 개최에 관한 공고일로 명확하게 규정함.

다. 혁신지구 변경 시 주민 동의요건 신설(안 제55조의2)

주거재생혁신지구의 지정뿐만 아니라 변경하는 경우에도 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지등소유자 및 토지등소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 혁신지구계획에 대한 주민공람 또는 공청회 개최의 공고일로부터 1년 이내에 받도록 함.

라. 토지등소유자의 전체회의 및 주민대표회의 구성·지원 근거 마련(안 제55조의5부터 제55조의7까지)

토지등소유자 전원을 구성원으로 하는 전체회의의 효율적인 운영을 위하여 주민대표회의를 구성할 수 있는 법적 근거를 신설하고, 주거

재생혁신지구의 혁신지구사업시행자가 토지등소유자 전체회의 및 주민대표회의를 구성·운영하는 데 필요한 비용, 주거재생혁신지구 지정 전에 진행한 사업에 소요된 비용 등을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련함.

4. 검토의견

가. 주거재생혁신지구 지정 등에 대한 반례 규정 신설(안 제41조 제6항)

현행	개정안
제41조(혁신지구의 지정 등) ①·② (생략)	제41조(혁신지구의 지정 등) ①·② (현행과 같음)
③ 전략계획수립권자 또는 구청장등은 혁신지구사업시행자가 제55조의2에 따라 토지등을 수용하거나 사용하려는 경우에는 제2항에도 불구하고 주민에게 혁신지구계획을 공람하고 공청회를 개최하여야 한다. 이 경우 혁신지구계획의 주민 공람 및 공청회의 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	③ ----- ----- ---- 토지등(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리를 말한다. 이하 같다)----- ----- ----- ----- ----- -----.
④·⑤ (생략)	④·⑤ (현행과 같음)
<신설>	⑥ 전략계획수립권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 <u>주거재생혁신지구의 지정 또는 변경 요청을 반례하여야 한다.</u> 1. <u>전략계획수립권자가 제55조의2제2항에 따른 동의요건을 갖추지 못한 경우</u> 2. <u>사정의 변경으로 인하여 주거재생혁신지구의 지정 또는 변경을 추진할 필요성이 없어지거나 추진하는 것이 현저히 곤란한 경우</u>

현행	개정안
⑦~⑧ (생략)	3. <u>주거재생혁신지구의 지정·변경에 관한 혁신지구계획의 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 6개월이 지난 날 이후로 2분의 1을 초과하는 토지등의 소유자(이하 “토지등소유자”라 한다)가 반려를 요청하는 경우</u> ⑧~⑨ (생략)

현행법 제41조제1항¹⁾에서는 전략계획수립권자²⁾가 제13조제4항³⁾ 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖춘 지역의 전부 또는 일부에 대한 도시재생사업의 계획(이하 “혁신지구계획”이라 한다)을 확정하거나 승인을 받아 혁신지구⁴⁾를 지정⁵⁾(변경지정을 포함한다)할 수 있도록 규정하고 있으며,

1) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제41조(혁신지구의 지정 등) ① 전략계획수립권자는 제13조제4항 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖춘 지역(도시재생활성화지역을 포함한다)의 전부 또는 일부에 대한 도시재생사업의 계획(이하 “혁신지구계획”이라 한다)을 확정하거나 승인을 받아 혁신지구를 지정(변경지정을 포함한다)할 수 있다.

2) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “전략계획수립권자”란 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 제외한다)를 말한다.

3) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제13조(도시재생전략계획의 내용) ④ 전략계획수립권자가 도시재생전략계획으로 도시재생활성화지역을 지정하려는 경우에는 다음 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖추어야 한다.

1. 인구가 현저히 감소하는 지역
2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역
3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역

4) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6의2. “도시재생혁신지구”(이하 “혁신지구”라 한다)란 도시재생을 촉진하기 위하여 산업·상업·주거·복지·행정 등의 기능이 집적된 지역 거점을 우선적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 이 법에 따라 지정·고시되는 지구를 말한다.

6의3. “주거재생혁신지구”란 혁신지구 중 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 지구를 말한다.

가. 빈집, 노후·불량건축물 등이 밀집하여 주거환경 개선이 시급한 지역으로서 대통령령으로

제41조제5항6)에 따라 혁신지구사업을 시행하려는 자(이하 “사업시행자”라 한다)⁷⁾는 혁신지구계획을 수립하여 전략계획수립권자에게 혁신지구의 지정 또는 변경을 요청할 수 있음.

개정안은 이와 관련하여 ①전략계획수립권자가 안 제55조의2제2항⁸⁾에 따른 주거재생혁신지구 동의요건을 갖추지 못한 경우, ②사정의 변경으

정하는 지역일 것

나. 신규 주택공급이 필요한 지역으로서 지구의 면적이 대통령령으로 정하는 면적 이내일 것

5) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제41조(혁신지구의 지정 등) ② 혁신지구계획의 확정 및 승인에 대하여는 제20조를 준용한다.
이 경우 “도시재생활성화계획”은 “혁신지구계획”으로, 제20조제4항 후단 중 “관계 중앙행정기관의 장”은 “국가지원 사항이 포함된 혁신지구계획에 대하여 관계 중앙행정기관의 장”으로 본다.

제20조(도시재생활성화계획의 확정 및 승인 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사는 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

② 시장·군수 또는 구청장등이 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 해당 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐야 한다.

6) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제41조(혁신지구의 지정 등) ⑤ 혁신지구재생사업을 시행하려는 제44조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 혁신지구계획을 수립하여 전략계획수립권자에게 혁신지구의 지정 또는 변경을 요청할 수 있다.

7) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제44조(혁신지구재생사업의 시행자) 제26조에도 불구하고 전략계획수립권자는 다음 각 호의 자를 단독 또는 공동으로 혁신지구재생사업의 사업시행자로 지정할 수 있다. <개정 2021. 7. 20.>

1. 지방자치단체
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사
4. 주택도시보증금 또는 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)한 법인
5. 제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자가 아닌 종전사업의 시행자. 이 경우 제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자와 공동으로 종전사업을 시행하는 경우에 한정한다.

8) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안」(장철민의원안)

제55조의2(주거재생혁신지구에서의 토지등의 수용·사용 등) ② 전략계획수립권자는 제1항에 따라 토지등을 수용 또는 사용하는 방식으로 혁신지구재생사업을 시행하는 주거재생혁신지구를 지정·변경하려는 경우에는 주거재생혁신지구의 지정·변경에 관한 혁신지구계획의 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 1년 이내에 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지등소유자 및 토지등소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제2항에 따른 동의절차, 동의자 수의 산정방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

로 인하여 주거재생혁신지구의 지정 또는 변경을 추진할 필요성이 없어
지거나 추진하는 것이 현저히 곤란한 경우, ③주거재생혁신지구의 지정
· 변경에 관한 혁신지구계획의 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있
은 날부터 6개월이 지난 날 이후로 2분의 1을 초과하는 토지등소유자가
반려를 요청하는 경우에는 사업시행자의 주거재생혁신지구 지정 또는
변경 요청을 전략계획수립권자가 반려하도록 하려는 것임.

토지등소유자의 반대 등으로 동의를 얻지 못하거나 지정 요청을 반려
하는 경우 등으로 주거재생혁신지구를 통한 사업 추진이 현실적으로 어
려운 경우에는 이를 반려할 수 있는 규정을 마련함으로써, 사업 추진의
효과성을 제고하는데 도움이 되는 측면이 있어 보임.

한편, 개정안은 사업시행자가 주거재생혁신지구의 지정 또는 변경을
요청한 건에 대하여 안 제41조제6항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
전략계획수립권자가 주거재생혁신지구의 지정 또는 변경을 반려하게 되
는데,

안 제41조제6항제1호의 경우 ‘사업시행자’가 아닌 ‘전략계획수립권자’
가 안 제55조의2제2항에 따른 동의를 받는 주체로 규정되어 있어, ‘사업
시행자’가 지정 또는 변경을 요청한 사안에 대해 ‘전략계획수립권자’가
동의요건을 갖추지 못하여 ‘전략계획수립권자’가 주거재생혁신지구의 지

정 또는 변경 요청을 반려하는 것은 체계상 맞지 않는 측면이 있음.

이와 관련하여, 토지등의 수용·사용 동의요건을 규정하고 있는 타 입법례⁹⁾에서는 사업시행자가 동의를 받는 주체가 되는 경우가 일반적이나, 현행법 제55조의2¹⁰⁾에서는 주거재생혁신지구에서 ‘혁신지구사업시행자’가 토지등을 수용·사용하는 방식으로 혁신지구재생사업을 시행하는 경우 ‘전략계획수립권자’가 동의를 받는 주체이며, 현행법 시행령 제53조의3제5항¹¹⁾에 근거하여 실무적인 동의서 접수 업무는 ‘혁신지구사업자’가 대행할 수 있도록 규정하고 있음.

또한, 개정안과 유사한 내용인 「공공주택 특별법」 제40조의7제6항¹²⁾

9) 「도시개발법」

제22조(토지등의 수용 또는 사용) ① 시행자는 도시개발사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다. 다만, 제11조제1항제5호 및 제7호부터 제11호까지의 규정(같은 항 제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자가 100분의 50 비율을 초과하여 출자한 경우는 제외한다)에 해당하는 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다.

「민간임대주택에 관한 특별법」

제34조(토지등의 수용 등) ① 시행자는 촉진지구 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받은 경우 나머지 토지등을 수용 또는 사용할 수 있다. 다만, 제23조제1항제2호의 자가 시행자인 경우 본문의 요건을 적용하지 아니하고 수용 또는 사용할 수 있다.

10) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제55조의2(주거재생혁신지구에서의 토지등의 수용·사용 등) ① 혁신지구사업시행자는 주거재생혁신지구에서 혁신지구재생사업을 시행하기 위하여 필요한 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용할 수 있다.

② 전략계획수립권자는 제1항에 따라 토지등을 수용 또는 사용하는 방식으로 혁신지구재생사업을 시행하는 주거재생혁신지구를 지정하려는 경우에는 혁신지구계획에 대한 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 1년 이내에 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자 및 토지 소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 동의자수의 산정방법, 동의절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」

제53조의3(토지 소유자의 동의자 수 산정 방법 등) ⑤ 전략계획수립권자는 제4항에 따른 동의서 또는 철회서 접수 업무를 혁신지구사업시행자가 대행하게 할 수 있다.

에서는 도심 공공주택 복합지구의 지정·변경 제안에 대한 반려 규정에서 ‘공공주택사업자’¹³⁾가 복합지구의 지정·변경에 대한 동의를 받는 주체로 규정되어 있는 상황임.

그러므로 유사입법례 및 개정 취지 등을 고려할 때, 제55조의2제2항의 토지등의 수용·사용에 대한 동의 주체를 “전략계획수립권자”에서 “사업시행자”로 변경하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있어 보임.

개정안에 대하여 국토교통부는 주민 반대 등으로 사실상 사업 추진이 곤란한 경우에는 혁신지구의 지정 또는 변경 요청을 반려하도록 하여 원

12) 「공공주택 특별법」

제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) ② 제4조에 따른 공공주택사업자는 지정권자에게 복합지구의 지정·변경을 제안할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해제를 제안할 수 있다.

1.~2. (생략)

⑥ 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2항에 따른 복합지구 지정·변경 제안을 반려하여야 한다.

1. 공공주택사업자가 제5항에 따른 복합지구의 지정·변경에 관한 주민 등의 의견청취의 공고일부터 1년이 지날 때까지 토지등소유자 3분의 2 이상의 동의와 토지 면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지를 확보(토지 소유권을 취득하거나 토지등소유자로부터 사용동의를 받은 것을 말한다)하지 못하는 경우
2. 사정의 변경으로 인하여 복합사업을 추진할 필요성이 없어지거나 추진하는 것이 현저히 곤란한 경우
3. 제5항에 따른 복합지구의 지정·변경에 관한 주민 등의 의견청취의 공고일부터 6개월이 지난 날 이후로 2분의 1을 초과하는 토지등소유자가 예정지구 지정 해제를 요청하는 경우

13) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ①국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사
4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인
6. 주택도시보증기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사

활한 후속 행정처리를 가능하게 할 필요가 있으며,

입법 체계 및 실무적인 동의 확보 절차 등을 고려할 때 반려규정 신설과 함께 제55조의2제2항의 개정을 통해 토지등의 수용·사용에 대한 동의 주체를 사업시행자로 변경하는 방안에 동의하는 입장임.

나. 도시재생혁신지구에서의 행위 제한 기준시점의 명확화
(안 제41조제7항)

현행	개정안
제41조(혁신지구의 지정 등) ①~⑤ (생략)	제41조(혁신지구의 지정 등) ①~⑥ (생략)
⑥ 제1항에 따라 지정된 혁신지구에서의 행위 등의 제한에 대하여는 제23조를 준용한다. 이 경우 “도시재생활성화계획”은 “혁신지구계획”으로, “제19조제3항제7호에 따른 지역”은 “혁신지구”로 보며, 혁신지구사업시행자가 제55조의2에 따라 토지등을 수용·사용하려는 경우에는 “제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 날”은 “혁신지구계획의 공람 또는 공청회의 개최에 관한 공고가 있는 날”로 본다.	⑦ 혁신지구----- -----. ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
⑦ (생략)	⑧ (현행 제7항과 같음)

현행법 상 혁신지구에서의 행위 등의 제한의 경우 제23조¹⁴⁾를 준용하여 혁신지구계획의 공람 또는 공청회의 개최에 대한 공고가 있는 날로부터 혁신지구에서 혁신지구계획에 적합하지 아니한 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아두는

14) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제23조(행위 등의 제한) 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 날부터 제19조제3항제7호에 따른 지역에서 도시재생활성화계획에 적합하지 아니한 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아두는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하고자 하는 때에는 전략계획수립권자 또는 구청장등의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하고자 하는 때는 전략계획수립권자 또는 구청장등의 허가를 받아야 함.

그런데 현행법 제41조제6항은 “제41조제1항15)에 따라 지정된 혁신지구에서의 행위 등의 제한”으로 규정되어 있어 혁신지구 지정 시점부터 행위 등의 제한이 적용되는 것으로 해석될 여지가 있어, 개정안은 이를 명확히 하려는 것으로 필요한 입법으로 생각됨.

개정안에 대하여 국토교통부는 현행법 상 혁신지구 내 행위 등의 제한이 이루어지는 시점을 혁신지구계획의 공람 또는 공청회의 개최에 관한 공고일로 규정하고 있는바, 이를 명확히 규정하여 혼선을 방지할 필요가 있다는 입장임.

15) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제41조(혁신지구의 지정 등) ① 전략계획수립권자는 제13조제4항 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖춘 지역(도시재생활성화지역을 포함한다)의 전부 또는 일부에 대한 도시재생사업의 계획(이하 “혁신지구계획”이라 한다)을 확정하거나 승인을 받아 혁신지구를 지정(변경지정을 포함한다)할 수 있다.

다. 주거재생혁신지구 지정·변경 동의요건 수정 등(안 제55조의2 제2항)

현행	개정안
제55조의2(주거재생혁신지구에서의 토지등의 수용·사용 등) ① 혁신지구 사업시행자는 주거재생혁신지구에서 혁신지구재생사업을 시행하기 위하여 필요한 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용할 수 있다.	제55조의2(주거재생혁신지구에서의 토지등의 수용·사용 등) ① ----- ----- ----- ----- 토지등을 ----- -----.
② 전략계획수립권자는 제1항에 따라 토지등을 수용 또는 사용하는 방식으로 혁신지구재생사업을 시행하는 주거재생혁신지구를 지정하려는 경우에는 혁신지구계획에 대한 주민공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 1년 이내에 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자 및 토지 소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 동의자 수의 산정방법, 동의절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <단서 신설>	② ----- ----- ----- 지정·변경하려는 경우에는 주거재생혁신지구의 지정·변경에 관한 혁신지구계획의 ----- ----- ----- 토지등소유자 및 토지등소유자 ----- ----- ----- . <후단 삭제> 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
<신설>	③ 제2항에 따른 동의절차, 동의자 수의 산정방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행	개정안
③ ~ ⑥ (생략)	④ ~ ⑦ (현행 제3항부터 제6항까지와 같음)

안 제55조의2제2항은 토지등을 수용 또는 사용하는 방식으로 혁신지구 재생사업을 시행하는 주거재생혁신지구 지정 시 동의 요건 중 “토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자”를 “토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지등소유자”로, “토지 소유자 총수의 3분의 2”를 “토지등소유자 총수의 3분의 2”로 변경하고, 주거재생혁신지구를 “지정”하는 경우뿐만 아니라 “변경”하는 경우에도 해당 요건을 적용하되 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 이를 적용하지 않도록 하려는 것임.

이와 같이 동의 대상의 범위를 확대하고 주거재생혁신지구를 지정하려는 경우뿐만 아니라 중요한 사항을 변경하는 경우에도 동의를 받도록 할 경우 주거재생혁신지구 내 주민의 의견을 반영하고 재산권을 보호하는데 도움이 되는 측면이 있어 보임.

한편, 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 “토지 소유자”를 “토지등 소유자”로 변경하는 내용의 경우 토지 소유자의 토지 면적은 측정이 가능하지만, 토지등소유자까지 확대할 경우 토지 면적의 측정이 어렵거나 중복 측정될 가능성이 있으며, 「공공주택 특별법」¹⁶⁾ 등 동의 요건을

규정하고 있는 타 입법례의 경우에도 토지 면적에 대한 기준은 “토지 소유자”로 한정하고 있어 현행과 같이 유지하는 것이 바람직할 것으로 보임.

다음으로, “토지 소유자 총수의 3분의 2”를 “토지등소유자 총수의 3분의 2”로 변경하는 내용과 관련하여, 안 제41조제6항¹⁷⁾의 주거재생혁신지구 지정 또는 변경 요청의 반려 요건에서 안 제55조의2제2항을 인용하고 있어, 안 제55조의2제2항이 개정될 경우에는 「공공주택 특별법」 제40조의7제6항제1호¹⁸⁾와 같이 반려 요건이 “토지등소유자 총수의 3분의 2 이상의 동의”로 개정되는 효과가 있음.

16) 「공공주택 특별법」

제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) ⑥ 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2항에 따른 복합지구 지정·변경 제안을 반려하여야 한다.

1. 공공주택사업자가 제5항에 따른 복합지구의 지정·변경에 관한 주민 등의 의견청취의 공고일 부터 1년이 지날 때까지 토지등소유자 3분의 2 이상의 동의와 토지 면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지를 확보(토지 소유권을 취득하거나 토지등소유자로부터 사용동의를 받은 것을 말한다)하지 못하는 경우

17) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안」(장철민의원안)

제41조(혁신지구의 지정 등) ⑥ 전략계획수립권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 혁신지구의 지정 또는 변경 요청을 반려하여야 한다.

1. 전략계획수립권자가 제55조의2제2항에 따른 동의요건을 갖추지 못한 경우
2. 사정의 변경으로 인하여 주거재생혁신지구의 지정 또는 변경을 추진할 필요성이 없어지거나 추진하는 것이 현저히 곤란한 경우
3. 주거재생혁신지구의 지정·변경에 관한 혁신지구계획의 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 6개월이 지난 날 이후로 2분의 1을 초과하는 토지등의 소유자(이하 “토지등 소유자”라 한다)가 반려를 요청하는 경우

18) 「공공주택 특별법」

제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) ⑥ 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2항에 따른 복합지구 지정·변경 제안을 반려하여야 한다.

1. 공공주택사업자가 제5항에 따른 복합지구의 지정·변경에 관한 주민 등의 의견청취의 공고일 부터 1년이 지날 때까지 토지등소유자 3분의 2 이상의 동의와 토지 면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지를 확보(토지 소유권을 취득하거나 토지등소유자로부터 사용동의를 받은 것을 말한다)하지 못하는 경우

토지등의 수용·사용 동의요건의 경우 일반적으로 동의 대상을 토지소유자로 한정¹⁹⁾하거나, 토지 소유자, 건축물 소유자 및 지상권자로 한정²⁰⁾하고 있는데, 동의 대상이 “토지등소유자”로 확대할 경우 “토지소유자” 외의 다양한 물건 및 권리의 소유자까지 동의를 받는 과정에서 사업이 지연될 가능성이 있어 보임.

19) 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」

제18조(토지등의 수용·사용) ① 사업시행자는 새만금사업지역에서 새만금사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용(이하 “수용등”이라 한다)할 수 있다. 다만, 제8조제1항제4호 및 제5호의 사업시행자는 개발사업 대상 토지면적 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다.

「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」

제59조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 관한 특례) ① 특화사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 특화사업의 시행을 위하여 필요하면 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조 각 호에 해당하는 토지·물건 및 권리(이하 이 조에서 “토지등”이라 한다)를 수용하거나 사용할 수 있다.

② 특화사업자(지방자치단체는 제외한다)는 제1항에 따라 토지등을 수용하거나 사용하려면 국유지·공유지를 제외한 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다.

20) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」

제39조의8(토지소유자 등의 동의) ① 재생사업지구지정권자는 사업시행자가 제39조의6제2호 및 제3호에 따라 수용, 사용 또는 환지방식으로 재생사업을 시행하고자 하는 경우에는 해당 방식으로 시행되는 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지소유자의 동의와 토지소유자 총수(그 지상권자를 포함하며, 1필지의 토지를 여러 명이 공유하는 경우 그 여러 명은 1인으로 본다. 이하 같다) 및 건축물 소유자 총수(집합건물의 경우 각 구분소유자 각자를 1인의 소유자로 본다. 이하 같다) 각 2분의 1 이상의 동의를 받은 후 재생시행계획을 승인·고시하여야 한다.

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」

제27조(토지 등의 수용 등) ① 시행자는 지역개발사업의 시행을 위하여 필요할 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용하거나 사용할 수 있다. 다만, 제19조제1항제5호 및 제6호에 따른 시행자(같은 항 제1호부터 제3호까지에 따른 자가 100분의 50을 초과하여 출자한 경우는 제외한다)는 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 공공필요성이 인정되는 지역개발사업을 시행하는 경우에만 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

② 제1항 단서에 따른 시행자는 해당 지역개발사업 대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 및 건물소유자 총수의 각 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다. 이 경우 동의 요건의 산정기준일은 지역개발사업구역의 지정·고시일을 기준으로 하고, 그 기준일 이후 시행자가 취득한 토지 또는 건물의 경우에는 동의 요건에 필요한 토지소유자 및 건물소유자의 총수에 포함하고 이를 동의한 자의 수로 산정하며, 그 밖에 동의자 수의 산정방법 및 동의절차 등 동의 요건에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

특히, 안 제41조제6항의 주거재생혁신지구 지정 또는 변경 요청 반려 요건에서 토지등의 수용·사용 동의요건을 인용하고 있는 부분과 관련하여, 유사 입법례인 「공공주택 특별법」에서는 “토지·물건 또는 권리”를 “토지등”²¹⁾으로 약칭하면서, “토지 또는 건축물의 소유자”를 “토지등소유자”²²⁾로 별도로 약칭하고 있는 반면,

개정안 제41조제6항제3호에서는 “토지·물건 또는 권리”를 “토지등”으로 약칭하고 있으나 “토지등소유자”의 경우 안 제41조제6항제3호²³⁾에서 “토지등의 소유자”를 “토지등소유자”로 약칭하고 있어, 개정안의 “토지등소유자”에는 토지 또는 건축물의 소유자 외에 전세권자, 지상권자 등이 포함되어 「공공주택 특별법」 상 동의 대상과는 차이가 발생할 것으로 판단됨.

21) 「공공주택 특별법」

제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) ① 국토교통부장관은 주택지구를 지정하거나 지정된 주택지구를 변경 또는 해제하려면 주택지구의 위치·면적, 공공주택사업자, 사업의 종류, 수용 또는 사용할 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에서 정하는 토지·물건 및 권리(이하 “토지등”이라 한다)의 세목 등 주요 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관보에 고시하고, 관계 서류의 사본을 관계 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.

22) 「공공주택 특별법」

제27조의4(쪽방 밀집지역을 포함하는 주택지구의 토지등의 수용 등에 대한 특례) ① 공공주택사업자는 국토교통부장관이 쪽방 밀집지역을 포함하여 지구조성사업을 제6조 및 제7조에 따라 지정하여 고시하는 주택지구의 토지 또는 건축물의 소유자(이하 “토지등소유자”라 한다)가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의에 응하여 주택지구 내 토지등의 전부를 공공주택사업자에게 양도하는 경우로서 토지등소유자가 원하는 경우에는 사업시행으로 건설되는 건축물(건축물에 부속된 토지를 포함한다. 이하 이 조 및 제40조의10에서 같다)로 보상(이하 “현물보상”이라 한다)할 수 있다.

23) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안」(장철민의원안)

제41조(혁신지구의 지정 등) ⑥ 전략계획수립권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 혁신지구의 지정 또는 변경 요청을 반려하여야 한다.

3. 주거재생혁신지구의 지정·변경에 관한 혁신지구계획의 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날부터 6개월이 지난 날 이후로 2분의 1을 초과하는 토지등의 소유자(이하 “토지등소유자”라 한다)가 반려를 요청하는 경우

그러므로, 토지등의 수용·사용에서의 동의대상을 “토지등소유자”로 확대하는 부분은 토지등소유자의 재산권 보호 측면과 사업 지연 가능성 및 관련 입법례 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있어 보임.

개정안에 대하여 국토교통부는 주거재생혁신지구 지정 또는 변경 시 동의 요건을 확대하는 것에 대해 동의하나, 토지 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 “토지 소유자”를 “토지등소유자”로 변경하는 내용의 경우 현행 유지가 필요하며, “토지 소유자 총수의 3분의 2”를 “토지등소유자 총수의 3분의 2”로 변경하는 내용의 경우 「공공주택 특별법」과 같이 “토지 또는 건축물의 소유자”로 한정할 필요가 있다는 입장임.

라. 주민대표기구 구성 근거 및 지원근거 마련(안 제55조의6 및 제55조의7 등)

현행	개정안
제55조의5(계약의 방법 및 시공사 선정 등) ① 주거재생혁신지구의 혁신지구사업시행자가 시공자를 선정하는 경우 토지등소유자는 <u>소유자 전원으로 구성된 회의(이하 “토지등 소유자 전체회의”라 한다)</u> 의 의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 경쟁입찰 또는 수의계약(2회 이상 경쟁입찰이 유찰된 경우로 한정한다)의 방법으로 시공자를 추천할 수 있다. <u>이 경우 토지등소유자 전체회의의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>	제55조의5(계약의 방법 및 시공사 선정 등) ① ----- ----- 제55조의 <u>6에 따른 전체회의</u> ----- ----- ----- ----- ----- . <후단 삭제>
② (생략) <u><신설></u>	② (현행과 같음) <u>제55조의6(토지등소유자 전체회의 및 주민대표회의) ① 제41조제3항에 따른 혁신지구계획의 주민 공람 또는 공청회의 개최 공고가 있는 날 이후 토지등소유자 전원을 구성원으로 하여 전체회의(이하 “전체회의”라 한다)를 구성한다.</u> <u>② 제1항에 따른 전체회의의 효율적인 운영을 위하여 제55조의2에 따른 주거재생혁신지구의 지정 고시가 있는 날 이후 전체회의에 주민대표자 회의기구(이하 “주민대표회의”라 한다)를 둘 수 있다.</u>

현행	개정안
<u><신 설></u>	③ 제2항에 따른 주민대표회의는 토지등소유자의 과반수의 동의를 받아 구성하며, 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 승인을 받아야 한다. ④ 전체회의 및 주민대표회의의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제55조의7(토지등소유자에 대한 지원) ① 혁신지구사업시행자는 주거재생혁신지구 내 혁신지구재생사업의 효율적인 추진을 위하여 총사업비의 범위에서 토지등소유자 등에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. 이 경우 전체회의와 협의를 거쳐야 한다. 1. 전체회의 및 주민대표회의 구성·운영에 필요한 비용의 지원 2. 주민대표회의 사무실 임차료 등 주거재생혁신지구 내 혁신지구재생사업의 추진에 필요한 비용의 지원 3. 주거재생혁신지구 지정 전에 주거재생혁신지구 내에서 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 추진위원회 구성승인 또는 조합설립인가가 취소된 경우 해당 추진위원회 또는 조합이 사용한 비용의 지원 (「도시 및 주거환경정비법」 제2

현행	개정안
제56조(국가시범지구의 지정 등) ① ~ ③ (생략)	<u>1조제3항에 따라 보조받는 경우는 제외한다)</u>
④ 그 밖에 국가시범지구계획의 승인 및 효력 등에 대하여는 제41조제3항부터 <u>제7항까지</u> , 제42조 및 제43조를 준용하며, 국가시범지구에서의 사업시행 등에 필요한 사항은 제44조부터 제55조까지 및 제55조의2부터 <u>제55조의5까지의 규정을</u> 준용한다.	② 제1항에 따른 지원의 구체적인 범위 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑤ ~ ⑦ (생략)	제56조(국가시범지구의 지정 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
	④ ----- ----- ----- <u>제8항까지</u> ----- ----- ----- ----- <u>제55조의7까지를</u> -----.
	⑤ ~ ⑦ (현행과 같음)

안 제55조의5제1항 및 제55조의6은 주거재생혁신지구 내의 토지등소유자 전원을 구성원으로 한 토지등소유자 전체회의(이하 “전체회의”라 한다) 및 주민대표자 회의기구(이하 “주민대표회의”라 한다)의 근거를 마련하고 주거재생혁신지구의 시공자 선정 시 전체회의의 의결을 거쳐 시공자를 추천할 수 있도록 하는 내용이며,

안 제55조의7은 주거재생혁신지구 내의 혁신지구재생사업의 효율적인 추진을 위하여 혁신지구사업시행자가 총사업비의 범위에서 토지등소유자 등에 대하여 전체회의·주민대표회의 운영 등에 필요한 비용 및

주거재생혁신지구 지정 전 혁신지구 내에서 「도시 및 주거환경정비법」 상 재건축, 재개발 사업이 추진된 경우 既투입 비용(조합설립추진위원회 또는 조합이 사용한 비용)을 지원할 수 있도록 하는 내용임.

이는 정부의 3.19. 대책에서 발표²⁴⁾한 주민대표기구 법적근거 신설 및 주거재생혁신지구로 사업 전환 시 既투입 비용을 지원하는 내용과 관련한 사항으로, 혁신지구 주민의 의견을 반영한 사업 시행 및 주거재생혁신지구 사업 추진 활성화에 도움이 될 것으로 생각됨.

개정안에 대하여 국토교통부는 주민대표기구 구성에 대한 법률상 근거가 필요하며, 일반 정비사업 추진이 곤란한 경우 기존에 투입된 비용을 보전할 수 있도록 하여 주거재생혁신지구 사업으로의 전환을 지원·촉진할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5581

24) 관계부처 합동, 「도시 공간·거주·품격 3대 혁신 방안」, 2024.3.19.