제434회국회(임시회)폐회중
제4차 국토교통위원회

빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 정비사업의 조합설립 동의요건 완화 》
▣ 엄태영의원 대표발의(의안번호 제2217178호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

Ⅰ. 엄태영의원 대표발의(제2217178호) ····· 1

1. 제안경위 ····· 1

2. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

3. 검토의견 ····· 2

가. 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 조합설립 동의요건 완화(안 제23조제1항 및 제4항) ····· 2

Ⅰ. 엄태영의원 대표발의(제2217178호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 엄태영의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 3.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 4.

2. 제안이유 및 주요내용

가로주택정비사업, 소규모재개발사업 추진 시 조합설립을 위해서는 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받아야 함.

그런데 빈집이 밀집된 지역의 경우 소유권 불분명, 연락 두절 등으로 인하여 동의율을 충족시키기 어려워지면서 소수의 반대만으로 사업이 장기간 정체되거나 무산되는 경우가 발생하고 있으며, 이로 인하여 주거환경 개선이 지연되고 빈집 방치로 인한 슬럼화가 심화되고 있다는 지적이 제기됨.

이에 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 조합설립 인가에 필요한 동의율을 하향하여 정비사업의 신속한 추진을 도모하려는 것임(안 제23조제1항 및 제4항).

3. 검토의견

가. 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 조합설립 동의요건 완화(안 제23조제1항 및 제4항)

현 행	개 정 안
제23조(조합설립인가 등) ① 가로주택정비사업의 토지등소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받은 후 조합설립을 위한 창립총회(이하 "창립총회"라 한다)를 개최하고 다음 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. 이 경우 사업시행구역의 공동주택은 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 과반수 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5명 이하인 경우는 제외한다)를, 그 외의 토지 또는 건축물은 해당 토지 또는 건축물이 소재하는 전체 토지 면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다. 1. ~ 3. (생 략) ② · ③ (생 략) ④ 소규모재개발사업의 토지등소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의	제23조(조합설립인가 등) ① -------- ---------- ---------- 10분의 7----------2분의 1 ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ----- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) ② · ③ (현행과 같음) ④ ---------- ---------- -------10분의 7---------- --2분의 1----------

현 행	개 정 안
를 받은 후 창립총회를 개최하고 제1항 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. ⑤ ~ ⑩ (생 략)	----------. ⑤ ~ ⑩ (현행과 같음)
※ 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(조합설립인가 동의요건 완화에 관한 적용례) 제23조의 개정규정은 이 법 시행 이후 조합설립인가를 신청하는 경우부터 적용한다.	

현행법 상 소규모주택정비사업[1] 중 자율주택정비사업을 제외한 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업은 조합을 설립하여 시행[2]할 수 있는데,

---

1) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. "소규모주택정비사업"이란 이 법에서 정한 절차에 따라 노후·불량건축물의 밀집 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역 또는 가로구역(街路區域)에서 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.
가. 자율주택정비사업: 단독주택, 다세대주택 및 연립주택을 스스로 개량 또는 건설하기 위한 사업
나. 가로주택정비사업: 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위한 사업
다. 소규모재건축사업: 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업. (후단 이하 생략)
라. 소규모재개발사업: 역세권 또는 준공업지역에서 소규모로 주거환경 또는 도시환경을 개선하기 위한 사업

2) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」
제17조(소규모주택정비사업의 시행자) ① 자율주택정비사업은 2명 이상의 토지등소유자가 직접 시행하거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행할 수 있다.
1. 시장·군수등 / 2. 토지주택공사등 / 3. 건설업자
4. 등록사업자 / 5. 신탁업자 / 6. 부동산투자회사
③ 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 시행할 수 있다.
1. 토지등소유자가 20명 미만인 경우에는 토지등소유자가 직접 시행하거나 해당 토지등소유자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 방법
2. 제23조에 따른 조합이 직접 시행하거나 해당 조합이 조합원의 과반수 동의를 받아 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 방법

개정안은 ‘가로주택정비사업’ 및 ‘소규모재개발사업’의 토지등소유자[3]가 조합을 설립하는 경우의 동의요건과 관련하여, 토지등소유자 수 기준의 동의율을 4분의 3(75%)에서 10분의 7(70%)로 5%p 하향하고, 토지면적 기준의 동의율을 3분의 2(66.7%)에서 2분의 1(50%)로 하향하려는 것임.

가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 경우 「도시 및 주거환경정비법」상 대규모 정비사업인 재건축사업 및 재개발사업[4]과 달리 종전의 가로구역(街路區域)을 유지하는 등 소규모로 주거환경 또는 도시환경을 개선하는 사업으로,

사업시행구역 내 토지 또는 건축물의 소유권 불분명, 토지등소유자의 연락두절 등으로 인하여 동의요건을 충족하기 어렵거나 토지등소유자 중 소수가 사업에 반대하는 경우, 정비사업이 정체되거나 무산될 수 있는 상황임.

---

3) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」
제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
6. “토지등소유자”란 다음 각 목에서 정하는 자를 말한다. 다만, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제8조제7항에 따른 신탁업자(이하 “신탁업자”라 한다)가 사업시행자로 지정된 경우 토지등소유자가 소규모주택정비사업을 목적으로 신탁업자에게 신탁한 토지 또는 건축물에 대하여는 위탁자를 토지등소유자로 본다.
가. 자율주택정비사업, 가로주택정비사업 또는 소규모재개발사업은 사업시행구역에 위치한 토지 또는 건축물의 소유자, 해당 토지의 지상권자
나. 소규모재건축사업은 사업시행구역에 위치한 건축물 및 그 부속토지의 소유자

4) 「도시 및 주거환경정비법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “정비사업”이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 다음 각 목의 사업을 말한다.
나. 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재개발사업을 “공공재개발사업”이라 한다.
다. 재건축사업: 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재건축사업을 “공공재건축사업”이라 한다.

이에 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 조합설립 인가에 필요한 동의요건을 완화하려는 개정안은 사업 지연 및 사업성 저하 위험을 감소시킴으로써 정비사업의 활성화 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 보임.

반면, 조합설립의 동의는 정비사업의 조합원으로 가입하여 정비사업의 추진과 그에 따른 재산권의 투자·배분에 동의하는 의미를 가지는 것으로, 동의요건이 완화되면 정비사업의 추진에 대한 다양한 주민의 의사가 반영될 기회가 제약되고 수용[5] 등을 통한 재산권 침해 가능성이 증가할 수 있음.

---

5) 현행법 제35조제1항에 따라 가로주택정비사업의 사업시행자는 건축심의 결과를 받은 날부터 30일 이내에 조합설립에 동의하지 아니한 자에게 조합설립에 동의할 것인지 여부를 촉구하여야 하고, 촉구를 받은 날부터 60일 이내에 회답하지 아니하거나 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 토지등소유자는 매도청구의 대상이 됨.
아울러, 소규모재개발사업 또는 가로주택정비사업(시장・군수등 또는 공공시행자로 지정된 토지주택공사등이 관리지역에서 시행하는 경우로 한정함)의 경우 사업시행구역 내 토지·물건 및 권리의 수용 또는 사용이 가능함.

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

제35조(매도청구) ① 가로주택정비사업(제35조의2에 따라 토지・물건 및 권리를 수용 또는 사용할 수 있는 경우는 제외한다) 또는 소규모재건축사업의 사업시행자(토지등소유자가 시행하는 경우는 제외한다)는 제26조에 따른 심의 결과를 받은 날부터 30일 이내에 다음 각 호의 자에게 조합설립 또는 사업시행자의 지정에 동의할 것인지 여부를 회답할 것을 서면으로 촉구하여야 한다.

1. 제23조제1항・제2항・제4항 및 제5항에 따른 조합설립에 동의하지 아니한 자

③ 제1항 또는 제2항의 촉구를 받은 토지등소유자는 촉구를 받은 날부터 60일 이내에 회답하여야 한다.

④ 제3항의 기간 내에 회답하지 아니한 토지등소유자는 주민합의체 구성, 조합설립 또는 사업시행자의 지정에 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 것으로 본다.

⑤ 사업시행자는 제3항에 따른 기간이 만료된 때부터 60일 이내에 주민합의체 구성, 조합설립 또는 사업시행자 지정에 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 토지등소유자와 건축물 또는 토지만 소유한 자에게 **건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리를 매도할 것을 청구**할 수 있다.

제35조의2(토지 등의 수용 또는 사용) ① 사업시행자는 **소규모재개발사업 또는 가로주택정비사업**(시장・군수등 또는 제18조제1항에 따라 공공시행자로 지정된 토지주택공사등이 관리지역에서 시행하는 경우로 한정한다)을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 **토지・물건 및 권리를 수용 또는 사용**할 수 있다.

【 가로주택정비사업·소규모재개발사업에 대한 동의요건 개편 현황 】

구분	토지등소유자 수 기준	토지면적 기준	「도시 및 주거환경정비법」상 재개발사업과의 비교	
			토지등소유자 수	토지면적
2012. 2. 1. 개정[1)] (법률 제11293호)	10분의 9 이상	3분의 2 이상	4분의 3 이상	2분의 1 이상
2014. 5. 21. 개정[2)] (법률 제12640호)	10분의 8 이상	3분의 2 이상		
2021. 7. 20. 개정[3)] (법률 제18314호)				
2025. 8. 26. 개정 2026. 2. 27. 시행 (법률 제21040호)	4분의 3 이상	3분의 2 이상		
개정안	10분의 7 이상	2분의 1 이상		

주 1) 「도시 및 주거환경정비법」의 개정을 통해 '가로주택정비사업'이 신설되었음.
2) 「도시 및 주거환경정비법」의 개정이며, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정(2017. 2. 8.) 시에도 동일하게 규정되었음.
3) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 개정을 통해 '소규모재개발사업'이 신설되었으며, 동의요건은 가로주택정비사업과 동일하게 규정되었음.

이와 관련하여, 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 경우 소규모로 추진[6)]되는 만큼 주민 의사의 충분한 반영 및 주민 권익 보호 등을 고려하여 조합 설립을 위한 주민 동의요건을 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업에 비하여 엄격하게 규정[7)]하는 측면이 있는데,

① 토지등소유자 수 기준의 동의율은 가로주택정비사업 제도 신설(2012. 2. 1.) 시 최초 90%로 규정된 이후 두 차례 완화되어 현행 75%의 동의율이 2026년 2월 27일부터 시행되었고, ② 토지면적 기준의 동의율은 제도 신설 이후 '3분의 2 이상'의 요건을 유지하고 있는바,

6) 국토교통부에 따르면, 가로주택정비사업에 참여하는 주민의 수는 평균 126호임.

7) 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」(함진규의원 대표발의, 제1908227호) 및 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」(이미경의원 대표발의, 제1909118호)에 대한 검토보고서 참조

조합설립 동의여건 완화 여부는 정비사업의 원활한 추진 필요성과 사업 시행구역 내 주민 의사의 정확한 반영 가능성 등을 균형적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항으로 생각됨.

【 정비사업별 조합설립인가 동의요건 비교 】

구분	동의요건	
	[재건축, 小재건축] **구분소유자 기준** [그 외 사업] **토지등소유자 기준**	**토지면적 기준**
재건축	10분의 7 이상 + 각 동별 구분소유자의 과반수	10분의 7 이상
재개발	4분의 3 이상	2분의 1 이상
자율주택	(2명~5명) 전원 합의 (5명 초과) 10분의 8 이상	(2~5명) 전원 합의 (5명 초과) 3분의 2 이상
가로주택	4분의 3 이상 + 각 동별 구분소유자의 과반수	3분의 2 이상
소규모재건축	10분의 7 이상 + 각 동별 구분소유자의 과반수	10분의 7 이상
소규모재개발	4분의 3 이상	3분의 2 이상

※ 자료: 국토교통부

국토교통부는 소규모주택정비사업의 동의율 완화가 최근 개정·시행(2026. 2. 27. 시행)되었음을 고려할 때, 현장의 혼선을 방지하고 주민의 권익 보호[8]를 위하여 완화된 동의율에 따른 정비사업의 안정적 운영을 확인한 후 추가 완화 여부를 고려하는 것이 바람직하다는 의견임.

문 의 처	02)6788-5578

8) 국토교통부는 소규모주택정비사업의 특성상 비교적 적은 숫자의 토지등소유자의 동의만으로 타인의 재산권을 제약할 수 있어 동의율 인하에 대하여 신중한 접근이 필요하다는 의견임.