



제429회 국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안

검 토 보 고

《비수도권 재개발사업의 조합설립 동의요건 완화》
■ 황운하의원 대표발의(의안번호 제2212439호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
1. 수도권 외의 지역에서 재개발사업 조합설립을 위한 토지등소유자 동의요건 완화(안 제35조제3항 신설 등)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 황운하의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 8. 27.

다. 회 부 일 : 2025. 8. 28.

II. 제안이유

지방 노후 정비구역에서 정비사업이 장기간 지연되는 사례 지속됨. 정비구역 지정 이후에도 조합설립 요건인 동의를 충족하지 못해 사업이 표류하거나 무산되는 경우 다수 존재함.

현행법은 수도권과 비수도권의 인구 구조 및 사업 여건의 차이를 고려하지 않고 획일적인 동의 기준을 적용하고 있어, 지방에서는 실질적 추진이 어려운 상황임.

특히 고령화, 인구 유출로 인해 주민 동의 확보가 구조적으로 어렵고, 이로 인해 정비구역만 지정된 채 수년간 방치되는 사례 누적되고 있음.

지방의 노후 정비구역은 수도권과 달리 개발 기대이익이 낮고, 외부 투기 유입 가능성도 상대적으로 적은 편이나, 동일한 수준의 동의를 요구받으면서 실질적인 정비사업 진입 자체가 차단되고 있는 실정임.

이에 수도권 외 지역에 한해, 정비구역 지정 후 3년 이상 조합설립이 지연된 경우 해당 지방자치단체장이 국토교통부장관에게 요청하는 절차를 거쳐, 조합설립 동의 비율을 70% 이상으로 완화할 수 있도록 제도

적 근거를 마련하고자 함.

장기 표류한 정비사업의 정상화를 유도하고, 노후 지역에 대한 선제적 정비와 국토 균형발전 실현에 기여할 것으로 기대됨.

Ⅲ. 주요내용

이 법률안은 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 정비구역으로 지정된 후 3년 이상 조합설립인가를 받지 못한 수도권 외 지역의 정비사업에 대하여, 해당 지방자치단체장의 요청이 있는 경우 국토교통부장관이 승인하면 조합설립에 필요한 동의 비율을 70퍼센트 이상으로 완화할 수 있도록 하고, 그 요건과 절차, 판단 기준 등은 대통령령으로 정하도록 하려는 것임(안 제35조제3항 신설 등).

IV. 검토의견

1. 수도권 외의 지역에서 재개발사업 조합설립을 위한 토지등 소유자 동의요건 완화(안 제35조제3항 신설 등)

현행	개정안
제31조(조합설립추진위원회의 구성·승인) ①·② (생략) ③ 제1항에 따라 추진위원회의 구성에 동의한 토지등소유자(이하 이 조에서 “추진위원회 동의자”라 한다)는 제35조제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 조합의 설립에 동의한 것으로 본다. 다만, 조합설립인가를 신청하기 전에 시장·군수등 및 추진위원회에 조합설립에 대한 반대의 의사표시를 한 추진위원회 동의자의 경우에는 그러하지 아니하다. ④ ~ ⑦ (생략)	제31조(조합설립추진위원회의 구성·승인) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- -----제6항까지의----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ④ ~ ⑦ (현행과 같음)
제32조(추진위원회의 기능) ①·② (생략) ③ 추진위원회는 제35조제2항, 제3항 및 제5항에 따른 조합설립인가를 신청하기 전에 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 조합설립을 위한 창립총회를 개최하여야 한다. ④ (생략)	제32조(추진위원회의 기능) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -제3항, 제4항 및 제6항에----- ----- ----- -----. ④ (현행과 같음)
제35조(조합설립인가 등) ①·② (생략)	제35조(조합설립인가 등) ①·② (현행과 같음)

현행	개정안
<u><신 설></u> ③ (생략) ④ 제3항에도 불구하고 주택단지가 아닌 지역이 정비구역에 포함된 때에는 주택단지가 아닌 지역의 토지 또는 건축물 소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지	③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 재개발사업의 추진위원회(제31조제7항에 따라 추진위원회를 구성하지 아니하는 경우에는 토지등소유자를 말한다)가 조합을 설립하려면 토지등소유자의 100분의 70 이상의 동의 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아 제2항에 따른 인가를 받아야 한다. 1. 재개발사업을 시행하는 정비구역이 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 외의 지역에 해당하는 경우 2. 제16조에 따라 정비구역으로 지정·고시된 날로부터 3년이 경과한 경우 3. 대통령령으로 정하는 바에 따라 정비사업의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우로서 시장·군수등이 국토교통부장관에게 조합설립인가 토지등소유자 동의 비율 완화를 요청한 경우 ④ (현행 제3항과 같음) ⑤ 제4항에도----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
소유자의 동의를 받아야 한다. ⑤ 제2항 및 제3항에 따라 설립된 조합이 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에는 총회에서 조합원의 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하고, 제2항 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때에는 총회의 의결 없이 시장·군수등에게 신고하고 변경할 수 있다. ⑥ 시장·군수등은 제5항 단서에 따른 신고를 받은 날부터 20일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다. ⑦ 시장·군수등이 제6항에서 정한 기간 내에 신고수리 여부 또는 민원처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신고인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다. ⑧ (생략) ⑨ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 토지등소유자에 대한 동의의 대상 및 절차, 조합설립 신청 및 인가 절차, 인가받은 사항의 변경 등	-----. ⑥ 제2항, 제3항 및 제4항에----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ⑦ -----제6항----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ⑧ -----제7항에서----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ⑨ (현행 제8항과 같음) ⑩ -----제6항까지의----- ----- ----- ----- -----변경과 제3

현행	개정안
에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑩ (생략) 제36조(토지등소유자의 동의방법 등) ① 다음 각 호에 대한 동의(동의한 사항의 철회 또는 제26조제1항제8호 단서, 제31조제3항 단서 및 제47조제4항 단서에 따른 반대의 의사표시를 포함한다)는 서면동의서 또는 전자서명동의서(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서에 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명을 한 동의서를 말한다. 이하 같다)를 제출하는 방법으로 한다. 이 경우 서면동의서는 토지등소유자가 성명을 적고 지장(指章)을 날인하는 방법으로 하며, 주민등록증, 여권 등 신원을 확인할 수 있는 신분증명서의 사본을 첨부하여야 한다. 1. ~ 7. (생략) 8. 제35조제2항부터 <u>제5항까지</u>의 규정에 따라 조합을 설립하는 경우 9. ~ 11. (생략) ② (생략) ③ 제1항 및 제2항에 따라 서면동의서 또는 전자서명동의서(이하 이 항에서 “동의서”라 한다)를 작성하는	<u>항제3호의 규정에 따른 완화 요청 절차 등</u>----- -----. ⑪ (현행 제10항과 같음) 제36조(토지등소유자의 동의방법 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. -----<u>제6항까지의</u>----- ----- 9. ~ 11. (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----

현행	개정안
경우 제31조제1항 및 제35조제2항부터 <u>제4항까지</u>의 규정에 해당하는 때에는 시장·군수등이 대통령령으로 정하는 방법에 따라 검인(檢印) 또는 확인한 동의서를 사용하여야 하며, 검인 또는 확인을 받지 아니한 동의서는 그 효력이 발생하지 아니한다. ④ (생략) 제40조(정관의 기재사항 등) ①·② (생략) ③ 조합이 정관을 변경하려는 경우에는 제35조제2항부터 <u>제5항까지</u>의 규정에도 불구하고 총회를 개최하여 조합원 과반수의 찬성으로 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. 다만, 제1항제2호·제3호·제4호·제8호·제13호 또는 제16호의 경우에는 조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 한다. ④ ~ ⑥ (생략) 제64조(재건축사업에서의 매도청구) ① 재건축사업의 사업시행자는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 30일 이내에 다음 각 호의 자에게 조합설립 또는 사업시행자의 지정에 관한 동의 여부를 회답할 것을 서면으로 촉구하여야 한다. 1. 제35조제3항부터 <u>제5항까지</u>에 따른 조합설립에 동의하지 아니한 자 2. (생략)	----- -----<u>제5항까지</u>의----- ----- ----- ----- ----- -----. ④ (현행과 같음) 제40조(정관의 기재사항 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----- -----<u>제6항까지</u>의----- ----- ----- -----. ④ ~ ⑥ (현행과 같음) 제64조(재건축사업에서의 매도청구) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. -----<u>제6항까지</u>에----- ----- 2. (현행과 같음)

현행	개정안
② ~ ④ (생략) 제67조(재건축사업의 범위에 관한 특례) ① 사업시행자 또는 추진위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 주택단지 안의 일부 토지에 대하여 「건축법」 제57조에도 불구하고 분할하려는 토지면적이 같은 조에서 정하고 있는 면적에 미달되더라도 토지분할을 청구할 수 있다. 1. (생략) 2. 제35조제3항에 따른 조합설립의 동의요건을 충족시키기 위하여 필요한 경우 ② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음) 제67조(재건축사업의 범위에 관한 특례) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. 제35조제4항에----- ----- ----- ② ~ ④ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ※ 조합설립인가에 관한 적용례 : 제35조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 조합설립인가를 신청하는 경우부터 적용	

현행법 제35조제2항¹⁾에 따라 재개발사업의 추진위원회 또는 토지등 소유자가 조합을 설립하려면 토지등소유자의 ‘4분의 3 이상’ 및 토지면 적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아 시장·군수등의 인가를 받아야 함.

[표 1] 재개발사업의 조합설립 동의요건 변화

법령 연혁		재개발사업의 조합설립 동의요건
「도시 재개발 법」	제정 (‘76.12.31.)	토지면적의 3분의 2 이상과 토지소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의
	개정 (‘81.3.31.)	토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자의 동의와 토지소유자 총수 및 건축물소유자 총수의 각 3분의 2 이상의 동의
	전부개정 (‘95.12.29.)	토지소유자 총수 및 건축물소유자 총수의 각 3분의 2 이상의 동의
현행법	제정 (‘03.7.10.)	토지등소유자의 5분의 4 이상의 동의
	개정 (‘07.12.21.)	토지등소유자의 4분의 3 이상의 동의
	개정 (‘09.2.6.)	토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 동의

※ 자료: 「도시재개발법」 및 「도시 및 주거환경정비법」 관련 조문 정리

그런데, 개정안의 제안이유에 따르면 비수도권 재개발사업의 경우 투 기 수요가 유입될 가능성이 상대적으로 적음에도 고령화와 인구 유출로

1) 「도시 및 주거환경정비법」

제35조(조합설립인가 등) ① 시장·군수등, 토지주택공사등 또는 지정개발자가 아닌 자가 정비사업 을 시행하려는 경우에는 토지등소유자로 구성된 조합을 설립하여야 한다.

② 재개발사업의 추진위원회(제31조제7항에 따라 추진위원회를 구성하지 아니하는 경우에는 토지 등소유자를 말한다)가 조합을 설립하려면 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 받아 다음 각 호의 사항을 첨부하여 제16조에 따른 정비구역 지정 · 고시 후 시장·군수등의 인가를 받아야 한다.

1. 정관
2. 정비사업비와 관련된 자료 등 국토교통부령으로 정하는 서류
3. 그 밖에 시·도조례로 정하는 서류

인하여 주민 동의 확보가 구조적으로 어려워 정비구역 지정 이후 사업이 표류하거나 무산되는 사례가 다수 발생하고 있다는 지적이 있음.

이에 개정안은 ①재개발사업을 시행하는 정비구역이 수도권²⁾ 외의 지역에 해당하고 ②정비구역으로 지정·고시된 날로부터 3년이 경과하였으며 ③정비사업의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우로서 시장·군수등이 국토교통부장관에게 조합설립인가 토지등소유자 동의 비율 완화를 요청한 경우에는 재개발사업 조합설립을 위한 동의요건을 토지등소유자의 ‘100분의 70 이상’ 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의로 하여 재개발사업 조합설립에 대한 토지등소유자의 동의요건을 5%p 완화하려는 것임.

개정안은 비수도권 재개발사업에서 조합설립의 어려움을 해소하여 정비사업이 신속하게 추진될 수 있도록 유도하고 지역 균형발전을 실현하려는 취지로 이해됨.

다만, 조합설립 동의요건이 엄격할수록 조합설립과 재개발사업의 추진에 다양한 주민의 의사를 잘 반영할 수 있다는 점, 재개발사업은 재건

2) 「수도권정비계획법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "수도권"이란 서울특별시와 대통령령으로 정하는 그 주변 지역을 말한다.

「수도권정비계획법 시행령」

제2조(수도권에 포함되는 서울특별시 주변 지역의 범위) 「수도권정비계획법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호에서 "대통령령으로 정하는 그 주변 지역"이란 인천광역시와 경기도를 말한다.

축사업과 달리 토지등을 수용하는 방식으로 시행³⁾되어 토지등소유자의 재산권에 대한 제한의 강도가 크다는 점, 개정안은 ‘정비구역으로 지정·고시된 날로부터 3년이 경과한’ 비수도권 재개발사업을 촉진하려는 취지로 보이나 정비구역으로 지정·고시된 날로부터 3년 이내에 조합설립인가를 신청하지 아니한 정비구역은 현행법 제20조제1항제2호나목 또는 다목⁴⁾의 사유에 해당할 경우 정비구역의 지정권자가 정비구역을

3) 「도시 및 주거환경정비법」

제63조(토지 등의 수용 또는 사용) 사업시행자는 정비구역에서 정비사업(재건축사업의 경우에는 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 해당하는 사업으로 한정한다)을 시행하기 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 취득하거나 사용할 수 있다.

4) 현행법 제31조제7항에 따라 추진위원회를 구성하지 아니하는 경우로서 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우(제20조제1항제2호나목) 및 정비구역 외의 지역에 제31조제2항제2호에 따라 추진위원회를 구성한 경우로서 정비구역 지정·고시일부터 2년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우(제20조제1항제2호다목)에는 정비구역의 지정권자가 정비구역을 해제하여야 함(제20조제6항에 따라 기간은 2년의 범위에서 연장할 수 있음).

「도시 및 주거환경정비법」

제20조(정비구역등의 해제) ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정비구역등을 해제하여야 한다.

2. 재개발사업·재건축사업[제35조에 따른 조합(이하 “조합”이라 한다)이 시행하는 경우로 한정한다]이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 추진위원회의 승인을 신청하지 아니하는 경우(제31조제2항제1호에 따라 추진위원회를 구성하는 경우로 한정한다)

나. 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 제35조에 따른 조합설립인가(이하 “조합설립인가”라 한다)를 신청하지 아니하는 경우(제31조제7항에 따라 추진위원회를 구성하지 아니하는 경우로 한정한다)

다. 추진위원회가 추진위원회 승인일(제31조제2항제2호에 따라 추진위원회를 구성하는 경우에는 제16조에 따른 정비구역 지정·고시일로 본다)부터 2년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우

라. 조합이 조합설립인가를 받은 날부터 3년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우

3. 토지등소유자가 시행하는 재개발사업으로서 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 5년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우

⑤ 정비구역의 지정권자는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 정비구역등의 해제를 요청받거나 정비구역등을 해제하려면 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑥ 제1항에도 불구하고 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 해당 기간을 2년의 범위에서 연장하여 정비구역등을 해제하지 아니할 수 있다.

1. 정비구역등의 토지등소유자(조합을 설립한 경우에는 조합원을 말한다)가 100분의 30 이상의 동의로 제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 해당 기간이 도래하기 전까지 연장을 요청하는 경우

해제하여야 한다는 점 등을 종합적으로 고려하여 개정 여부를 결정할 필요가 있을 것으로 생각됨.

국토교통부는 ①이해관계가 복잡한 노후·저층 주거지역 등에서 추진되는 재개발사업은 강제성 있는 수용절차가 적용되고 수용 보상 시에는 개발이익이 배제되어⁵⁾ 재산권 제약 수준이 높다는 점, ②주요 개발사업의 입법례에서 사업착수에 관한 동의율을 지역에 따라 차등한 경우는 확인하기 어렵다는 점, ③정비구역 지정부터 조합설립까지 평균 3년 내외가 소요되므로 동의율 완화 기한으로서 ‘정비구역 지정 후 3년’이 적정한지 검토가 필요하다는 점, ④안 제35조제3항제3호에서와 같이 동의율 완화요건을 하위법령에 포괄 위임하고 국토교통부장관의 재량으

2. 정비사업의 추진 상황으로 보아 주거환경의 계획적 정비 등을 위하여 정비구역등의 존치가 필요하다고 인정하는 경우

제31조(조합설립추진위원회의 구성·승인) ② 추진위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 대상으로 구성한다.

2. 제16조에 따라 정비구역으로 지정·고시되지 아니한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역

가. 제4조제1항 단서에 따라 기본계획을 수립하지 아니한 지역 또는 제5조제2항에 따라 기본계획에 같은 조 제1항제9호 및 제10호의 사항을 생략한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

나. 기본계획에 제5조제1항제9호에 따른 정비예정구역이 설정된 지역

다. 제13조의2에 따른 입안 요청 및 제14조에 따른 입안 제안에 따라 정비계획의 입안을 결정한 지역

라. 제15조에 따라 정비계획의 입안을 위하여 주민에게 공람한 지역

⑦ 정비사업에 대하여 제118조에 따른 공공지원을 하려는 경우에는 추진위원회를 구성하지 아니할 수 있다.

5) 「도시 및 주거환경정비법」

제65조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용) ① 정비구역에서 정비사업의 시행을 위한 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리에 대한 수용 또는 사용은 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제67조(보상액의 가격시점 등) ② 보상액을 산정할 경우에 해당 공익사업으로 인하여 토지등의 가격이 변동되었을 때에는 이를 고려하지 아니한다.

로 동의율을 완화하도록 한다면 제도운영 및 집행과정에서 혼선이 있을 수 있고 법률에 완화요건을 명확히 하더라도 판단 주체는 인허가권자인 지방자치단체의 장으로 할 필요가 있다는 점 등을 들어 개정에 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5576