



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 무주택자에 대한 소규모주택정비사업의
조합원 자격 승계 예외적 허용 》

■ 김재섭의원 대표발의(의안번호 제2217840호)

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. 무주택기간이 5년 이상인 무주택자의 경우 소규모주택정비사업의 조합원 자격 승계 예외적 허용(안 제24조제2항 단서)	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 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업을 시행하는 경우, 조합설립인가 후 해당 사업의 건축물 또는 토지를 양수한 자에 대한 조합원 지위 양도가 제한되어 있으며, 양도인이 일정 요건을 충족하는 경우에 한하여 예외가 인정되고 있음.

그런데, 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 무주택기간이 5년 이상인 무주택자에게 조합원 자격 승계를 허용하는 양수인의 예외 조건을 추가함으로써 건축물 또는 토

지의 가격 안정화에 기여하고, 실수요자 중심의 주거환경 개선 및 주택공급 활성화에 기여하고자 함(안 제24조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 무주택기간이 5년 이상인 무주택자의 경우 소규모주택정비사업의 조합원 자격 승계 예외적 허용(안 제24조제2항 단서)

현행	개정안
제24조(조합원의 자격 등) ① (생략)	제24조(조합원의 자격 등) ① (현행과 같음)
② 「주택법」 제63조제1항에 따른 투기과열지구(이하 “투기과열지구”라 한다)로 지정된 지역에서 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업을 시행하는 경우 조합설립인가 후 해당 사업의 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>-----자 또는 무주택기간이 5년 이상인 무주택자로서 해당 건축물 또는 토지를 양수한 자는-----.</u>
1. ~ 5. (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
③ (생략)	③ (현행과 같음)

※ 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(조합원의 자격 등에 관한 적용례) 제24조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 양수인이 양도인으로부터 해당 사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여 그 밖의 권리의 변동에 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·이혼으로 인한 양도·양수의 경우는 제외한다)하는 경우부터 적용한다.

현행법 제24조제2항에서는 ‘투기과열지구’¹⁾로 지정된 지역에서 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업(이하 “소규모주택정비사업”²⁾이라 함)을 시행하는 경우에는 ‘조합설립인가’ 후 해당사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여 그 밖의 권리의 변동)를 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속·이혼으로 인한 양도·양수의 경우는 제외(함)한 자는 조합원이 될 수 없도록 규정하면서,

법 제24조제2항 각 호³⁾에서는 양도인이 상속으로 취득한 주택으로 세

1) 「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. (후단 생략)

2) 현행법 상 소규모주택정비사업 중 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업은 조합을 설립하여 시행할 수 있으며, 자율주택정비사업에 대해서는 조합 설립 방식이 허용되어 있지 않으나, 이하에서는 검토의 편의상 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업을 소규모주택정비사업으로 지칭함.

「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

3) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

제24조(조합원의 자격 등) ② 「주택법」 제63조제1항에 따른 투기과열지구(이하 “투기과열지구”라 한다)로 지정된 지역에서 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 또는 소규모재개발사업을 시행하는 경우 조합설립인가 후 해당사업의 건축물 또는 토지를 양수(매매·증여 그 밖의 권리의 변동)를 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 생업

대원이 모두 이전하는 경우 등 양도인이 일정한 사유에 해당하는 경우 그 양도인으로부터 그 건축물 또는 토지를 양수한 자는 조합원이 될 수 있도록 투기과열지구 내 조합원 자격 승계의 예외 사유를 규정하고 있음.

이와 관련하여, 개정안은 “무주택기간이 5년 이상인 무주택자”로서 투기과열지구 내 사업시행구역의 건축물 또는 토지를 양수한 자에 대해서도 조합원 자격 승계가 가능하도록 규정하려는 것임.

정비사업에 관한 일반법인 「도시 및 주거환경정비법」⁴⁾은 투기과열지구에서의 재건축사업의 경우 ‘조합설립인가’ 후, 재개발사업의 경우 ‘관리처분계획인가’ 후 조합원 자격 승계를 제한하고 있는데,

이와 같이 투기과열지구에서의 정비사업에 대하여 일정 시점 이후 조

상의 사정이나 질병치료(「의료법」 제3조에 따른 의료기관의 장이 1년 이상의 치료나 요양이 필요하다고 인정하는 경우로 한정한다)·취학·결혼으로 세대원 모두 해당 사업시행구역이 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 체류하는 경우

4. 1세대(제1항제2호에 따라 1세대에 속하는 때를 말한다) 1주택자로서 양도하는 주택에 대한 소유기간 및 거주기간(「주민등록법」 제7조에 따른 주민등록표를 기준으로 하며, 소유자가 거주하지 아니하고 소유자의 배우자나 직계존비속이 해당 주택에 거주한 경우에는 그 기간을 합산한다)이 대통령령으로 정하는 기간 이상인 경우(소유자가 피상속인으로부터 주택을 상속 받아 소유권을 취득한 경우에는 피상속인의 주택의 소유기간 및 거주기간을 합산한다)

5. 그 밖에 불가피한 사정으로 양도하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

4) 「도시 및 주거환경정비법」

제39조(조합원의 자격 등) 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. (각 호 생략)

합원 자격 승계를 제한하는 것은 사업 추진이 본격화되는 시점 이후 단기 투기 수요의 유입을 차단하고 실수요 중심의 거래 질서를 유지하여 주택 시장을 안정화하려는 취지⁵⁾로서,

직장변경·질병치료·취학·결혼·상속·해외이주 등의 사유로 세대원 전원이 정비구역 외 타 지역으로 이주하는 등의 경우에는 예외적으로 조합원 자격 승계를 허용하여 사유재산권 및 거주이전의 자유 등을 침해할 소지를 최소화하고 있으며,

이 법의 소규모주택정비사업의 경우에도 「도시 및 주거환경정비법」과 유사한 취지에서 ‘조합설립인가’를 기준으로 조합원 자격 승계를 제한하되⁶⁾,

5) “원래 조합의 설립인가 후 양도·증여·관결 등으로 인하여 조합원의 권리가 이전된 때에는 조합원지위가 자동승계됨이 원칙이다(구 도시정비법 시행령 제30조 제2항 참조). 그러나 지가상승이 예상되는 재건축주택에 대한 투기가 문제되자 그와 같은 투기수요를 차단하기 위하여 예외적으로 투기과열지구 안에서 재건축조합설립인가 후에 재건축사업단지내의 토지 등을 양수하더라도 조합원 자격취득을 할 수 없도록 하고, 그에 대한 현금청산시 조합설립인가일을 기준으로 청산금액을 산정하도록 규정한 것이다. (중략) 살피건대, 이 조항은 투기과열지구 안에서 재건축조합설립인가 후에는 재건축사업단지 안의 토지 등을 양수하더라도 조합원 자격의 취득을 할 수 없도록 제한함으로써 재건축주택에 대한 투기수요를 차단하여 국민의 주거 안정을 확보하려는 데에 그 입법목적이 있는바[관보, 제15585호(2003. 12. 31.), 196면 참조], 우리나라에서 지난 20-30년간 부동산 가격의 상승이 커다란 사회문제 중 하나였고 이러한 부동산 가격 상승의 주된 원인 중 하나가 아파트 재건축 과정에서 발생한 가격상승에 있다는 점 등을 감안할 때 이러한 입법목적은 정당하다고 볼 것이다. (중략) 개발가능지가 충분치 않아 신규아파트 공급물량의 상당 부분을 재건축사업이 담당하고 있는 상황에서는 투기과열지구 안의 재건축조합원의 명의변경 금지는 투기수요를 차단하여 서민의 주거 안정을 도모하는 데에 효과적인 방법이라고 할 것이다. (중략) 이 조항이 달성하려는 부동산 투기억제는 국민의 주거 안정에 직결되는 것으로 그 공익이 매우 큰 반면, 투기과열지구 내 토지 등의 소유자가 받게 되는 재산권의 제한이라는 것은 재건축조합의 조합원 지위를 전매하지 못하는 것에 불과한 것이다. 즉, 이 조항으로 인하여 청구인들이 입게 될 불이익보다는 이로 인하여 얻게 될 공익이 훨씬 크다고 할 것이다.”(헌재 2008. 9. 25. 2004헌마155, 2004헌마237)

6) 「도시 및 주거환경정비법」에서는 투기과열지구에서의 재개발사업의 경우 관리처분계획 인가를 조합원 지위 승계 제한의 기점으로 규정하고 있으나, 이 법에서는 관리처분계획이 사업시행계획에 포함되어 통합하여 인가가 이루어지는바, 소규모재개발사업에 대해서도 조합설립인가를 조합원 지위 승계 제한의 기점으로 규정하고 있음.

직장변경·질병치료·취학·결혼·상속·해외이주 등의 사유로 세대원 전원이 타 지역으로 이주하는 등의 경우에는 예외적으로 조합원 자격 승계를 허용하고 있음.

【 관련 법령 간 조합원 자격 승계 제한 시점 비교 】

「도시 및 주거환경정비법」			「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」	
재건축	재개발	정비사업	소규모주택정비사업 (가로주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업)	
		정비기본계획 수립	제외	
		정비계획 수립 정비구역 지정		
		조합설립추진위원회 구성		
조합원 자격 승계 제한		조합설립인가	조합설립인가	또는 주민합의체 신고
		건축심의	건축심의	
		사업시행계획인가	사업시행계획인가	관리처분 계획 포함
		분양신청		
	조합원 자격 승계 제한	관리처분계획인가	제외	
		착공	착공	
		준공 및 입주	준공 및 입주	

※ 자료: 각 법률 규정을 바탕으로 정리

그런데, 조합설립인가 후 조합원 자격 승계 제한에 대한 예외 조건이 양도인에 대한 조건으로만 규정되어 있어, 해당 조건을 만족하는 물건

의 희소성이 높아져 양수인의 입장에서 주택 마련의 기회가 줄어든다는 지적이 있음.

이에 개정안은 조합 방식으로 추진되는 소규모주택정비사업에 대하여 무주택기간이 5년 이상인 무주택자가 양수인인 경우 양도인의 조건과 무관하게 조합원 자격을 승계할 수 있도록 규정하려는 것으로,

주택 실수요자의 주택 마련 기회 확대, 양도인의 재산권 보장 및 정비사업의 원활한 추진 등의 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 보이나,

단기 투기 수요 유입을 제한하고 주택 시장을 안정화하기 위한 현행 투기과열지구 내 조합원 자격 승계 제한 제도의 취지를 약화시킬 가능성을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보이며, 양수인의 무주택기간 5년의 합리적 기준이 불명확함은 물론, 세대원 전부를 대상으로 할지 등 실질적으로 구별이 가능한지 신중한 고민이 있어야 할 것임.

국토교통부는 실수요자 주거 사다리 확대 및 정비사업 촉진 등을 위한 개정안의 취지에 공감하면서도, 현행 조합원 자격 승계 제한 제도의 취지를 심사 과정에서 함께 충분히 검토할 필요가 있으며,

또한, 무주택자에 대한 개정안의 정의가 불분명⁷⁾하고, 양수인이 무주

택자에 해당하는지 여부 등을 객관적으로 검증할 절차 등이 명확히 규정되어 있지 않다는 점 등도 신중히 검토할 필요가 있다는 의견임.

한편, 개정안과 유사한 취지에서 투기과열지구 내 정비사업(재건축사업 및 재개발사업)에 대해서 무주택기간이 5년 이상인 무주택자에게 양도인의 조건과 무관하게 조합원 자격 승계를 허용하려는 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」(김재섭의원 대표발의, 제2204084호)이 국토교통위원회에 회부되어 있는바, 그 심사경과를 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5578

7) 세대원 전원이 무주택자에 해당하여야 하는지 여부 등을 그 예로 고려할 수 있음.