



제 439회 국회 (정기회)
제1차 국토교통위원회

빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안 검 토 보 고

《 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의
조합설립 동의요건 완화 》

■ 천준호의원 대표발의(의안번호 제2219204호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 이복우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 조합설립 동의요건 완화(안 제23조제1항 및 제4항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 천준호의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2026. 6. 12.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 가로주택정비사업, 소규모재개발사업의 토지등소유자가 조합을 설립하는 경우에는 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지등소유자의 동의를 받도록 규정하고 있음.

그런데 대규모 토지를 소유하고 있는 소수의 사람이 사업추진을 반대할 경우 조합설립에 필요한 토지면적 요건을 충족하지 못하여 사업시행이 연기되는 사례가 발생하고 있어 이를 방지하기 위하여 해당요건을 완화하는 것이 필요하다는 의견이 있음. 또한 조합설립을 하는 경우 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지등소유자의 동의를 받도록 하는 「도시 및 주거환경정비법」의 규정과 비교할 때 과도한 규제라는 지적이 있음.

이에 가로주택정비사업, 소규모재개발사업의 조합설립인가에 필요한 토지면적에 관한 동의요건을 3분의 2 이상의 토지등소유자의 동의에서 5분의 3 이상의 토지등소유자의 동의로 완화함으로써 정비사업의 신속한 추진에 기여하려는 것임(안 제23조).

Ⅲ. 검토의견

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

[illegible]

현행	개정안
를 받은 후 창립총회를 개최하고 제1항 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. ⑤ ~ ⑩ (생략)	----- ----- -----. ⑤ ~ ⑩ (현행과 같음)

※ 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(조합설립인가 동의요건 완화에 관한 적용례) 제23조의 개정규정은 이 법 시행 이후 조합설립인가를 신청하는 경우부터 적용한다.

현행법 상 소규모주택정비사업¹⁾ 중 자율주택정비사업을 제외한 가로주택정비사업, 소규모재건축사업 및 소규모재개발사업은 조합을 설립하여 시행²⁾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 토지등소유자³⁾가 조합을 설립하는 경우의 동의요건과 관련하여, 토지등소유자 수 기준의 동의율은 현행 4분의 3(75%)을 유지하되, 토지면적 기준의 동의율은 3분의 2(66.7%)에서 5분의 3(60%)으로 하향 조정하려는 것임.

【 가로주택정비사업·소규모재개발사업에 대한 동의요건 현황 및 개정안 】

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

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.

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

가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 경우 「도시 및 주거환경 정비법」상 대규모 정비사업인 재건축사업 및 재개발사업⁴⁾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 연락 두절 등으로 인하여 동의요건을 충족하기 어렵거나 토지등소유자 중 소수가 사업에 반대하는 경우, 정비사업이 정체되거나 무산될 수 있는 상황임.

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,

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.

동의요건이 완화되면 정비사업의 추진에 대한 다양한 주민의 의사가 반영될 기회가 제약되고 수용⁵⁾ 등을 통한 재산권 침해 가능성이 증가할 수 있음.

이와 관련하여, 가로주택정비사업 및 소규모재개발사업의 경우 소규모로 추진⁶⁾되는바 주민 의사의 충분한 반영 및 주민 권익 보호 등을 고려하여 조합 설립을 위한 주민 동의요건을 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업에 비하여 엄격하게 규정⁷⁾해 온 측면이 있으며,

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 청구할 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 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 및 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.

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

구체적인 동의율은 ① 토지면적 기준의 경우 제도 신설 이후 ‘3분의 2 이상’의 요건을 유지하고 있는 한편, ② 토지등소유자 수 기준의 경우 가로주택정비사업 제도 신설(2012. 2. 1.) 시 최초 90%로 규정된 이후 두 차례 완화되어 비교적 최근인 2026년 2월 27일부터 현행 75%(4분의 3)의 동의율이 적용되고 있는바,

조합설립에 관한 동의요건을 추가적으로 완화할지 여부는 정비사업의 원활한 추진 필요성과 사업시행구역 내 주민 의사의 정확한 반영을 위한 적정 기준 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
「도시 및 주거환경 정비법」	재건축	10분의 7 이상 + 각 동별 구분소유자의 과반수	10분의 7 이상
	재개발	4분의 3 이상	2분의 1 이상
「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」	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
	소규모 재건축	10분의 7 이상 + 각 동별 구분소유자의 과반수	10분의 7 이상
	소규모 재개발	4분의 3 이상	3분의 2 이상

※ 자료: 국토교통부

국토교통부는 토지면적에 대한 동의요건 완화로 가로주택정비사업, 소규모재개발사업의 조합설립이 원활해져 신속한 사업 추진이 기대된다는 점에서 개정안에 동의한다는 의견임.

참고로 가로주택정비사업·소규모재개발사업의 조합설립 동의요건을 완화하는 내용의 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안」(2026. 3. 3. 업무영의원 대표발의, 의안번호 제2217178호)이 국토교통위원회에 회부되어 있는 상태임.

문 의 처
02)6788-5578