



제418회 국회(정기회)
제10차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 염태영의원 대표발의(의안번호 제2202903호)

2024. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 열태영의원 대표발의(제2202903호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	4
가. 공공임대주택기금의 설치 및 운영(안 제3조의3 내지 제3조의6 신설)	4
나. 도심 공공주택 복합사업 유효기간 연장	10

I. 염태영의원 대표발의(제2202903호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 염태영의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 16.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 19.

2. 제안이유 및 주요내용

도심 공공주택 복합사업은 기존 민간사업으로는 개발이 어려워 저이용·노후화되고 있는 지역을 공공이 지구지정을 통해 부지를 확보하여 공공주도로 사업을 추진하는 대신, 개발절차 간소화, 용적률 등 도시·건축 규제 완화 등 혜택을 제공해 양질의 주택 공급과 도시기능 재구조화를 신속하게 추진하기 위한 사업임.

하지만 윤석열 정부와 오세훈 시장은 도심공공주택복합사업을 전 정부의 사업으로 치부하고 민간 주도의 주택공급을 주장하며 사실상 사업을 방치하고 있음.

게다가 민간재개발 사업은 오세훈 서울시장의 2017년 부동산가격 상승 분위기에서 규제완화를 통해 조합원의 부담을 낮추고 신속하게 추진한다는 공약으로 큰 지지를 모았음에도 2022년 이후 부동산 가격 하락으로 고가 분양을 통한 사업수익 확보가 어려워지고 러시아-우크라이나 전쟁 이후 원자재비 상승으로 공사비가 인상되었으며 방만한

PF금융 운영으로 인한 건설사의 재정능력이 위기에 처하게 됨에 따라 약속과 달리 조합원의 분담금 부담이 치솟게 되어 개발사업에 회의적이거나 관망하는 조합원이 늘어나 지역 공동체의 갈등을 유발하고 있는 상황임.

이런 상황을 타개하기 위해서 LH, SH 등 공공사업자 중심으로 공공재개발, 도심공공주택복합개발 등의 사업으로 마중물을 내 주어야 하나 정작 공공개발사업을 주도해야 할 일부 공공사업자의 경우 정권의 눈치를 보며 사업 지연을 하거나 제 역할을 벗어난 개발사업을 벌이는 등 본연의 모습을 잃어가고 있음.

더군다나 「공공주택 특별법」의 도심공공주택 복합 사업 유효기간이 2024년 9월 20일로 만료됨에 따라 대부분의 지구가 도심 공공주택 복합사업 후보지에서 해제될 우려가 있고 개정안의 발의시점인 2024년 5월 기준으로 40개 지구 중에서 지구지정은 단 9개에 불과하여 3년의 기간으로는 안정적인 사업추진이 어렵다고 판단되는 바, 2024년 9월 20일까지인 「공공주택 특별법」 제40조의7 등의 유효기간을 2029년 9월 20일로 5년 더 연장함으로써 안정적인 공공개발 사업 유효기간을 확보하여 전체적으로 지체된 부동산 개발 상황에 활로를 제시하고자 함(안 부칙 제4조).

또한 최근 기후변화로 인해 반지하 등 열악한 주거환경에 거주하는 저소득계층이 더 큰 피해를 입는 문제점이 발생함에 따라 반지하주택을 주거 용도로 쓸 수 없게 하는 방안과 반지하에 거주하는 세입자

등에 대한 이주대책을 수립할 필요성이 제기되었으나 구체적인 이주 대책은 마련되지 못하고 있음.

이와 관련하여 반지하에서 거주하는 도심 내 거주민 등을 보다 개선된 주거환경으로 이주시키기 위해서는 저렴한 임대료의 공공임대주택이 효과적인 대책이 될 수 있겠으나, 수도권은 공공임대주택의 수요에 비하여 공급이 상당히 부족한 상황임.

이에 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에 속한 시·도지사로 하여금 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금 등을 재원으로 하여 ‘공공임대주택공급확대·개량기금’을 설치하도록 하고, 동 기금은 공공임대주택의 건설, 매입, 재건축 등의 용도로만 사용하도록 하여 반지하 거주민 등 열악한 주거환경에 거주하는 국민에게 양질의 공공임대주택 공급을 확대하려는 것임(안 제3조의3부터 제3조의6까지 신설).

3. 검토의견

가. 공공임대주택기금의 설치 및 운영(안 제3조의3 내지 제3조의6 신설)

현행	개정안
<신설>	<u>제3조의3(공공임대주택공급확대·개량기금의 설치)</u> 「수도권정비계획법」 제6조제1항제1호에 따른 과밀억제권역(이하 “과밀억제권역”이라 한다)에 속한 시·도지사는 공공임대주택의 공급 확대 등을 위하여 공공임대주택공급확대·개량기금(이하 “공공임대주택기금”이라 한다)을 설치하여야 한다.
<신설>	<u>제3조의4(공공임대주택기금의 조성)</u> 공공임대주택기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 재원으로 조성한다. 1. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금 중 같은 법 제4조제2항 및 제3항에 따라 공공임대주택기금에 귀속되는 재건축부담금 2. 그 밖에 시·도 조례로 정하는 재원
<신설>	<u>제3조의5(공공임대주택기금의 용도)</u> 공공임대주택기금은 과밀억제권역에서 다음 각 호의 어느 하나의 용도 이외의 목적으로 사용하여서는 아니 된다. 1. 공공건설임대주택의 건설 2. 공공매입임대주택의 매입 3. 공공임대주택 중 입주 후 30년이 경과한 영구임대주택의 재건축 또는 리모델링 4. 반지하 등 대통령령으로 정하는 주거환경에 거주하는 가구에 대한 공공임대주택 공급 5. 「주거기본법」 제18조에 따른 최저주거기준에 미달하는 가구 중 대통령령으로 정하는 우선지원 대상 가구에 대한 공공임대주택 공급 6. 그 밖에 공공임대주택의 공급과 관련하여 대통령령으로

현행	개정안
<신설>	정하는 사업 제3조의6(공공임대주택기금의 운용·관리) ① 공공임대주택 기금은 과밀억제권역에 속한 시·도지사가 운용·관리한다. ② 그 밖에 기금의 운용·관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
※ 시행일 : 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행	

개정안은 과밀억제권역¹⁾에 속한 시·도지사가 공공임대주택 공급 확대 등을 위하여 공공임대주택공급확대·개량기금(이하 “공공임대주택기금”)을 설치하도록 하고, 기금의 재원은 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금²⁾ 등으로 하려는 내용임.

1) 「수도권정비계획법」

제6조(권역의 구분과 지정) ① 수도권의 인구와 산업을 적정하게 배치하기 위하여 수도권을 다음과 같이 구분한다.

1. 과밀억제권역: 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역
 2. 성장관리권역: 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역
 3. 자연보전권역: 한강 수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전할 필요가 있는 지역
- ② 과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 범위는 대통령령으로 정한다.

「수도권정비계획법 시행령」

[별표 1] 과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 범위

과밀억제권역
1. 서울특별시, 2. 인천광역시[강화군, 옹진군, 서구 대곡동·불로동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 인천경제자유구역(경제자유구역에서 해제된 지역을 포함한다) 및 남동 국가산업단지는 제외한다], 3. 의정부시, 4. 구리시, 5. 남양주시(호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운동, 수석동, 지금동 및 도농동만 해당한다), 6. 하남시, 7. 고양시, 8. 수원시, 9. 성남시, 10. 안양시, 11. 부천시, 12. 광명시, 13. 과천시, 14. 의왕시, 15. 군포시, 16. 시흥시 [반월특수지역(반월특수지역에서 해제된 지역을 포함한다)은 제외한다]

2) 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」

제3조(재건축초과이익의 환수) 국토교통부장관은 재건축사업에서 발생하는 재건축초과이익을 이 법에서 정하는 바에 의하여 재건축부담금으로 징수하여야 한다.

제4조(징수금의 배분) ① 제3조에 따라 징수된 재건축부담금은 국가에 100분의 50이, 해당 특별시·광역시·도에 100분의 30이, 해당 특별자치시·특별자치도에 100분의 50이, 해당 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 100분의 20이 각각 귀속된다.

② 제1항에 따른 재건축부담금의 국가 귀속분은 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)의 재원으로 귀속된다.

③ 제1항에 따른 재건축부담금의 지방자치단체 귀속분은 「도시 및 주거환경정비법」 제126조에

국가 및 한국토지주택공사(LH)뿐만 아니라 지방자치단체 및 지방공기업도 공공주택사업자의 하나로서 공공임대주택을 공급하고 있으므로, 민간의 재건축부담금 등을 재원으로 지역 여건에 맞는 공공임대주택을 체계적으로 공급할 수 있도록 하려는 개정안의 입법 취지는 충분히 인정됨.

[표 1] 공급주체별 공공임대주택 재고현황(2022년말 기준)

(단위: 호)

구 분	소 계	LH	지방도시공사·지자체
장기공공임대 (영구·국민·행복·통공)	1,095,973	866,265	229,708
장기전세 (20년)	38,371	1,899	36,472
분양전환공공임대 (5·6·10년)	204,473	98,003	106,470
매입임대	207,624	163,966	43,658
전세임대	309,328	268,430	40,898
합 계	1,855,769	1,398,563	457,206

※ 자료: 국토교통부 제출 자료를 바탕으로 재구성

따라 설치되는 도시·주거환경정비기금(이하 “도시·주거환경정비기금”이라 한다) 또는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제24조에 따라 설치되는 재정비촉진특별회계(이하 “재정비촉진특별회계”라 한다) 또는 「주택법」 제84조에 따라 설치되는 국민주택사업특별회계(이하 “국민주택사업특별회계”라 한다) 또는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제28조에 따라 설치되는 도시재생특별회계(이하 “도시재생특별회계”라 한다)의 재원으로 귀속된다.

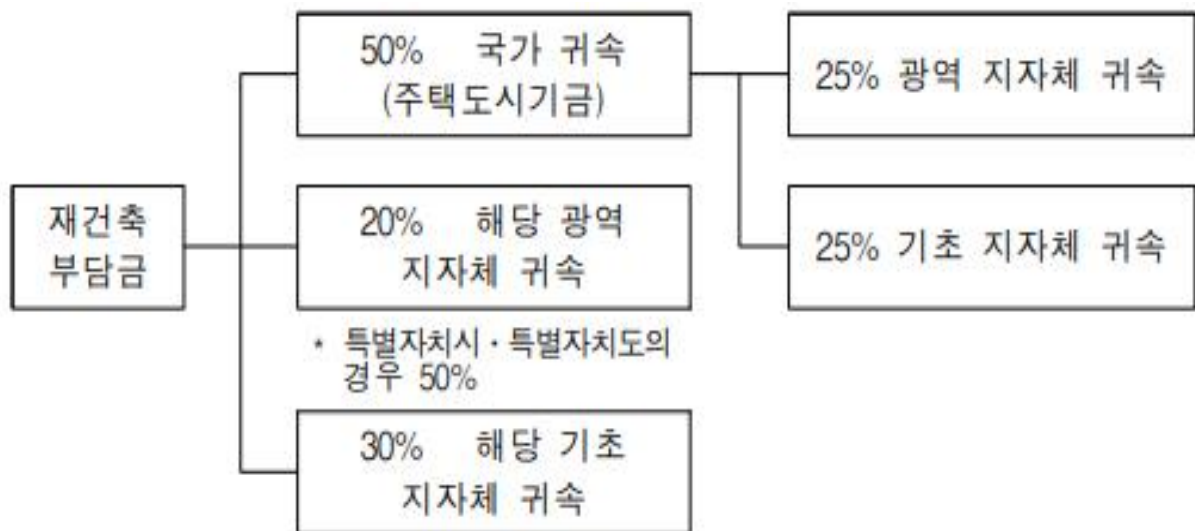
④국토교통부장관은 제2항에 따라 주택도시기금에 귀속되는 재원을 다음 각 호의 사항을 고려하여 지방자치단체가 운용하는 도시·주거환경정비기금 또는 재정비촉진특별회계 또는 국민주택사업특별회계 또는 도시재생특별회계의 재원으로 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 시·군·구에 각각 100분의 50을 지원하여야 하며, 구체적인 지원기준·절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 지방자치단체별 주거기반시설의 설치 수준
2. 지방자치단체별 주거복지실태 평가결과 및 주거복지 증진 노력 등
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

⑤ (생략)

개정안에서 공공임대주택기금의 재원으로 직접 규정하고 있는 재건축부담금은 현행 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」 제4조에 따라 전액을 지방자치단체의 ①도시·주거환경정비기금, ②재정비촉진특별회계, ③국민주택사업특별회계, ④도시재생특별회계의 재원으로 귀속시키도록 되어 있음.

[그림 1] 재건축부담금 배분 구조



※자료: 「재건축부담금 업무매뉴얼」 (국토교통부, 2018. 2.)

안 제3조의4제1호는 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」 제4조제2항 및 제3항에 따라 재건축부담금이 공공임대주택기금의 재원으로 귀속되는 것을 전제로 규정하고 있으므로, 개정안의 내용과 아울러 재건축부담금을 공공임대주택기금으로 배분하는 내용의 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」의 개정도 함께 이루어져야 함을 참고할 필요가 있음.

아울러, 재건축부담금의 연도별 부과 및 징수 현황을 살펴보면 제도가 도입된 2006년부터 2014년까지 재건축부담금이 부과된 5개 단지의 총 부과금액은 25억 4,900만원이고 2024년 7월 말까지 총 16억 3,500만원이 징수되었으며, 부과 면제 기한이 종료된 2018년 1월 이후에는 아직 부과 사례가 없어³⁾ 공공임대주택기금의 주요 재원으로서 충분한 부과 및 징수 실적이 발생할 수 있을지에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

[표 1] 재건축부담금 부과 및 징수 현황

(단위: 백만원)

대상 단지	부과연도	부과금액 ¹⁾	징수연도	징수금액
중랑구 A연립	2010	32	2014	32
중랑구 B연립	2010	58	2014	58
송파구 C연립	2011	10	2012	10
용산구 D연립	2012	1,733	2020 ⁻²⁾	1,535
강남구 E연립	2014	716	-	- ³⁾
합 계		2,549		1,635

주 1) 부과금은 최초 부과금액 외에 가산금이 포함된 값임

2) 용산구 D연립의 재건축부담금은 2020년부터 분할납부 징수 중임

3) 강남구 E연립은 재건축부담금 부과처분 취소소송 중임(3심 계류)

※ 자료: 국토교통부(2024. 7. 기준)

한편, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조⁴⁾는 법률에 따라 지방자치단체에 재정적 부담이 되는 기금을 설치하려는 경우 소관 중앙행정

3) 제22대국회에서 「재건축초과이익 환수에 관한 법률 폐지법률안」(김은혜의원안, 의안번호 제2200148호)이 발의되었고, 국토교통부는 폐지법률안에 찬성하는 입장임

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」

제3조(기금의 설치 제한) ① 법률에 따라 지방자치단체에 재정적 부담이 되는 기금을 설치하려는 경우 소관 중앙행정기관의 장은 기금 신설의 타당성을 심사하기 위하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

② 행정안전부장관이 제1항에 따라 중앙행정기관의 장과 기금 설치에 관한 협의를 하는 경우에는 관련되는 지방자치단체의 의견을 들어야 한다.

③ 「지방자치법」 제159조에 따른 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있다.

기관의 장이 미리 행정안전부장관과 협의하도록 하고 있고 행정안전부장관은 관련 지방자치단체의 의견을 듣도록 하고 있으므로, 국토교통부장관이 개정안의 심사에 앞서 공공임대주택기금 신설 등에 대하여 행정안전부장관 및 관련 지방자치단체와 협의할 필요가 있음.

개정안에 대하여 국토교통부는 「도시 및 주거환경정비법」 제126조 제3항5)에서 이미 도시·주거환경정비기금의 용도로 ‘임대주택의 건설·관리’, ‘임차인의 주거안정 지원’을 규정하고 있으므로 공공임대주택기금 신설에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

5) 「도시 및 주거환경정비법」

제126조(도시·주거환경정비기금의 설치 등) ③ 정비기금은 다음 각 호의 어느 하나의 용도 이외의 목적으로 사용하여서는 아니 된다.

1. 이 법에 따른 정비사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항
 - 가. 기본계획의 수립
 - 나. 안전진단 및 정비계획의 수립
 - 다. 추진위원회의 운영자금 대여
 - 라. 그 밖에 이 법과 시·도조례로 정하는 사항
2. 임대주택의 건설·관리
3. 임차인의 주거안정 지원
4. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금의 부과·징수
5. 주택개량의 지원
6. 정비구역등이 해제된 지역에서의 정비기반시설의 설치 지원
7. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제44조에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업에 대한 지원
8. 「주택법」 제68조에 따른 증축형 리모델링의 안전진단 지원
9. 제142조에 따른 신고포상금의 지급

문 의 처
02)6788-5574