

공공주택 특별법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2024. 8.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024년 6월 28일, 강선우의원 등 10인

나. 회부일자 : 2024년 7월 1일

다. 상정 및 의결일자 :

제417회 국회(임시회) 제1차 국토교통위원회(2024.8.21.)

상정 · 제안설명 · 검토보고 · 대체토론 · 소위원회부

제417회 국회(임시회) 제2차 국토법안심사소위원회(2024.8.22.)

상정 · 축조심사 · 의결(대안반영폐기)

제417회 국회(임시회) 제2차 국토교통위원회(2024.8.22.)

상정 · 소위심사보고 · 찬반토론 · 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 국회의원 강선우)

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.

도심 공공주택 복합사업이 도입된 이후, 현재까지 전국에 총 9만 1,000가구를 공급할 수 있는 57개 후보지가 선정되었고, 이 가운데 총 1만 8,000가구 규모의 13개 지구가 본지구로 선정되었으며, 이 중 3,079가구를 공급할 수 있는 4개 지구가 본지구 지정 2년 만에 사업계획승인이 완료되어 시공사 선정작업에 돌입하는 등 다른 민간 사업에 비해 사업이 매우 빠른 속도로 진행되고 있음.

그러나 도심 공공주택 복합사업은 역세권 등 주택 수요가 많은 도심지역에 주택을 신속하게 공급할 수 있다는 장점에도 불구하고, 2024년 9월 20일까지 한시적으로 도입되어 곧 일몰이 도래하게 되며, 일몰이 도래할 경우, 아직 예정지구 지정을 받지 못한 지구는 도심 공공주택 복합사업 후보지에서 해제되어 큰 혼란이 발생할 우려가 있음.

전문가들은 도심 공공주택 복합사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 하기 위해서는 현행법을 개정해 도심 공공주택 복합사업의 유효기간을 3년 더 연장해야 한다고 주장하고 있음.

이에 도심 공공주택 복합사업의 유효기간을 2027년 9월 20일까지로 3년 더 연장하려는 것임(안 부칙 제4조).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 도심 공공주택 복합사업 유효기간 조정(법률 제18311호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙 제2조 및 법률 제19763호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙 제4조)

현 행	강선우 의원안	한정애 의원안	김남근 의원안	한민수 의원안	김재섭 의원안
법률 제18311호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙					
제2조(도심 공공주택 복합사업 에 관한 규 정 의 유효 기 간) 제2 조 제 2 호 의2, 같 은 조 제 3호마목, 제4조제1 항 제6호, 제 33 조,	제2조(도심 공공주택 복합사업 에 관한 규 정 의 유효 기 간) ---- ----- ----- ----- ----- ----- -----	<삭 제>	제2조(도심 공공주택 복합사업 에 관한 규 정 의 유효 기 간) ---- ----- ----- ----- ----- ----- -----	제2조(도심 공공주택 복합사업 에 관한 규 정 의 유효 기 간) ---- ----- ----- ----- ----- ----- -----	제2조(도심 공공주택 복합 사업에 관한 규 정의 유효 기간) ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현 행	강선우 의원안	한정애 의원안	김남근 의원안	한민수 의원안	김재섭 의원안
제34조 제1항, 제5장의3(제40조의7부터 제40조의13까지) 및 제57조의3제2호의 개정규정은 이 법 시행일부터 3년간 효력을 가진다.	----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>--6년간--</u> ----- ---		----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>--8년간--</u> ----- ---	----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>--10년간</u> ----- ---	----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>-2025년 12월 31일까지 -</u> -
법률 제19763호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙					
제4조(도심 공공주택 복합사업 유효 기간) 제40조의8 및 제40조의10부터 제40조의17까지의 개정규정은 2024년 9월 2	제4조(도심 공 공 주 택 복합 사업 유효 기 간) ----- 20 27년 9월	<삭 제>	제4조(도심 공 공 주 택 복합 사업 유효 기 간) ----- 20 29년 9월	제4조(도심 공 공 주 택 복합 사업 유효 기 간) ----- 20 31년 9월	제4조(도심 공 공 주 택 복합 사업 유효 기 간) ----- 20 25년 12

현 행	강선우 의원안	한정애 의원안	김남근 의원안	한민수 의원안	김재섭 의원안
0 일 까 지 효 력 을 가진다.	20일--- ----- -----.		20일--- ----- -----.	20일--- ----- -----.	월 31일- ----- -----.

개정안은 2024년 9월 20일까지인 도심 공공주택 복합사업 관련 규정의 유효기간을 조정하려는 것임. 강선우의원안(3년 연장), 김남근의원안(5년 연장), 한민수의의원안(7년 연장), 김재섭의원안(1년 3개월 연장)은 유효기간을 연장하는 내용이고, 한정애의원안은 일몰규정을 폐지하여 상설화하는 것임.

[표 1] 복합사업 유효기간 연장 의견 비교

강선우의원안 (제2201103호)	한정애의원안 (제2201351호)	김남근의원안 (제2201767호)	한민수의의원안 (제2201767호)	김재섭의원안 (제2202921호)
3년 연장 (2027.9.20.까지)	상설화 (일몰 폐지)	5년 연장 (2029.9.20.까지)	7년 연장 (2031.9.20.까지)	1년 3개월 연장 (2025.12.31.까지)

도심 공공주택 복합사업¹⁾(이하 “복합사업”이라 함)은 도심의 역세권·준공업지역·저층 주거지 등 민간사업 개발이 어려워 노후화되고 있는 지역에 공공주택과 업무·판매·산업시설 등을 복합하여 건설하는

1) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “공공주택사업”이란 다음 각 목에 해당하는 사업을 말한다.

마. 도심 공공주택 복합사업: 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업

사업으로, 도심 공공주택 복합지구²⁾(이하 “복합지구”라 함) 내의 기존 토지·건물 소유자는 토지·건물 전부를 공공주택사업자에게 양도하는 경우 건축물 등으로 현물보상을 받을 수 있음.

[표 2] 복합사업 개요

구 분	내 용
근거 법률	「공공주택 특별법」 (제40조의7~제40조의17), 같은 법 시행령 (제35조의2~제35조의15) 및 「공공주택 업무처리지침」 (제20조의2~제20조의12)
목적	노후도심 복합개발을 통한 공공주택 신속 공급
시행자	공공주택사업자(LH, iH[인천도시공사] 등)
토지 확보방식	수용 (보상 시 개발이익 미포함, 토지주에 신축 아파트 입주권 제공)
복합지구 지정 요건	역세권·준공업지역 : 5,000㎡ 이상, 저층주거지 : 1만㎡ 이상 20년 이상 경과한 노후건축물의 비율이 60% 이상 토지등소유자 2/3 이상의 동의 및 토지면적의 1/2 이상 확보 등
특례 (인센티브)	용도지역 : 역세권은 상향 원칙, 저층주거지도 상향 가능 용적률 : 준주거지역의 경우 700%까지, 저층주거지(기존 용도지역 유지 시) 법정 상한의 120%까지 완화 건폐율 : 법정 상한
사업 절차	예정지구 → 복합지구 지정 → 복합사업계획 승인 → 이주·철거 → 착공 및 준공 ※ 지구 지정권자 ① 지방공사가 지정 제안 : 시·도지사 ② 그 밖의 공공주택사업자가 지정 제안 : 국토교통부장관 ※ 사업계획 승인권자 : 시·도지사

※자료: 국토교통부

복합사업은 정부가 2021. 2. 발표한 「공공주택 3080+ 대도시권 주택 공급 획기적 확대방안」에 포함되어 2021. 7. 법률 제18311호 개정으로

2) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2의2. "도심 공공주택 복합지구"란 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무 시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 조성하는 거점으로 제40조의7에 따라 지정·고시하는 지구를 말한다.

도입되었으며, 2021. 9. 21.부터 2024. 9. 20.까지 3년간 한시 사업으로 진행되고 있음(법률 제18311호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙 제2조).

정부는 2021. 2. 당시 복합사업을 통하여 5년간 19.6만 호를 공급할 계획을 제시하였는데,

2024년 8월 기준 추진 상황을 보면³⁾ 10차례 발표한 후보지 중 55개소 8.9만 호를 관리하고 있고, 복합사업 예정지구⁴⁾ 6개소 1.1만 호 및 복합지구 16개소 2.3만 호가 지정되었으며, 4개 복합지구 3,070호⁵⁾는 2023년 12월에 복합사업계획승인⁶⁾을 받았음. 향후 국토교통부는 2025년 2월에 시행될 예정인 「도심 복합개발 지원에 관한 법률」에 따른 민간 복합개발사업 실적까지 포함하여 총 20만 호를 공급할 계획임.⁷⁾

3) 복합사업 세부 현황은 [참고] 참조

4) 「공공주택 특별법」

제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) ⑤ 지정권자가 복합지구를 지정·변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하려면 공고를 하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다. 이 경우 지정 공고한 지역은 도심 공공주택 복합사업 예정지구(이하 "예정지구"라 한다)로 지정된 것으로 본다.

5) 부천 원미 1,628호, 서울 연신내역 392호, 서울 방학역 420호, 서울 쌍문역 동측 630호

6) 「공공주택 특별법」

제40조의8(도심 공공주택 복합사업계획의 승인 등) ① 공공주택사업자는 다음 각 호의 사항을 포함한 도심 공공주택 복합사업계획(이하 "복합사업계획"이라 한다)을 수립하여 지정권자의 승인을 받아야 한다. 승인된 복합사업계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하는 때에도 또한 같다.

1. 복합사업계획의 개요

2. 토지이용계획 및 기반시설 설치 계획

3. 건축 및 주택건설계획

4. 임시거주시설을 포함한 주민이주대책

5. 세입자의 주거 및 이주대책

6. 조성된 토지의 공급에 관한 계획

7. 그 밖에 사업시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

7) 관계부처 합동, 「국민 주거안정 실현방안」, 2022.8.16., 14면 참조.

복합사업 도입 당시 국토교통부는 도시공간 구조의 무차별적 개편을 방지하고 국가의 복합지구 지정권에 대한 지방자치단체의 우려를 고려하여⁸⁾ 사업을 3년 한시로 추진하였으나, 2024. 1. 「국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안」(이하 “1.10. 대책”이라 함)을 발표하면서 사업 연속성 확보를 위하여 일몰 연장을 추진하기로 한 바 있음.⁹⁾

한편, 개정안에 대해서는 복합사업 대상 지역의 토지·건물 소유자에 대한 보상금 수준이 수용에 따른 공시지가 기준으로 낮은 반면, 분양가격과 보상금 중 유보액의 차액¹⁰⁾인 분담금이 과도하게 발생하는 등 재산권을 침해받는 불합리가 있다는 이유를 들어 복합사업 유효기간의 연장에 반대하는 의견이 제기될 수 있음.¹¹⁾

국토교통부는 아직 예정지구 지정이 되지 않은 33개 후보지의 안정적인 복합사업추진 필요성과 사업추진에 대한 주민들의 신뢰 등을 고려할 때

8) 「공공주택 특별법」 일부개정법률안(김교홍의원 대표발의, 의안번호 제2108275호) 검토보고서(2021.4.), 59면 참조

9) 관계부처 합동, 「국민 주거안정을 위한 주택공급 확대 및 건설경기 보완방안」, 2024.1.10., 8면 참조

10) 「공공주택 특별법 시행령」

제35조의9(복합지구토지등소유자에 대한 현물보상 등의 요건 등) ⑧ 공공주택사업자와 현물보상 등을 받기로 한 복합지구토지등소유자는 공공주택사업자가 지급할 보상금 중 복합지구토지등소유자가 현물보상등을 위하여 지급을 유보한 금액과 현물보상등을 한 건축물 및 토지의 분양가격(이익공유형 분양주택으로 보상한 경우에는 제52조의2제1항제1호에 따른 공급가격을 말한다. 이하 이 항에서 같다)이 다를 경우 그 차액을 정산해야 한다.

11) 제21대 국회에서 복합사업의 유효기간 연장을 주요 내용으로 하여 발의되었다가 임기만료로 폐기된 「공공주택 특별법」 일부개정법률안(백중현의원 대표발의, 의안번호 제2126537호)와 관련하여 “도심 공공복합사업 전국반대연합” 명의의 의견서가 국회 국토교통위원회에 제출된 바 있음(2024.2.28.자 내용증명).

일몰 기한 연장의 필요성이 있으나, 공공이 수용을 통하여 재산권을 제약하는 사업 방식과 과열된 주택시장 안정을 위하여 3년 한시로 도입한 취지를 고려할 때 기존 후보지 사업의 안정적인 소화를 위하여¹²⁾ 2025년 12월 31일까지 향후 1년 3개월 동안만 유효기간을 연장하는 것이 바람직하다는 의견을 제출함.

따라서, 복합사업 유효기간의 연장 여부 및 연장 시 사업 기한은 복합사업의 추진실적, 공공이 주도하는 도심 재개발의 효과 및 수용방식에 따른 재산권 제약 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항으로 보임.

12) 국토교통부에 따르면 후보지 단계에서 예정지구 지정까지 평균 2년에서 2년 반이 소요되며, 가장 최근의 후보지 선정은 2023년 12월(제10차)이었음.

나. 쪽방 밀집지구를 포함하는 공공주택지구의 현물보상 유효기간
조정(법률 제19763호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙 제2조)

현행	강선우의원안	한정애의원안	김재섭의원안
법률 제19763호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙			
제2조(현물보상 유효기간) 제27조의4의 개정규정은 2024년 9월 20일까지 효력을 가진다.	제2조(현물보상 유효기간) ---- ----- -----2027년 9월 20일까지---- -----.	<삭 제>	제2조(현물보상 유효기간) ---- ----- -----2025년 12월 31일까지---- -----.

현행법에 따라 쪽방 밀집지역¹³⁾을 포함하는 공공주택지구의 토지 또는 건축물의 소유자는 그 전부를 공공주택사업자에게 협의 양도할 경우 현금보상 원칙의 예외로 사업 시행으로 건설되는 건축물을 현물보상받을 수 있는 특례가 인정됨(법 제27조의4¹⁴⁾).

13) 「공공주택 특별법」

제27조의3(주택지구 주민에 대한 지원대책의 수립·시행) 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 공공주택사업자는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공공주택사업 또는 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제16조제1항제7호에 따른 쪽방 밀집지역(이하 “쪽방 밀집지역”이라 한다)이 포함된 공공주택사업 중 대통령령으로 정하는 사업으로 인하여 생활기반을 상실하게 되는 주택지구 안의 주민에 대하여 직업전환훈련, 소득창출사업지원, 그 밖에 주민의 재정착에 필요한 지원대책을 대통령령으로 정하는 바에 따라 수립·시행할 수 있다.

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제16조(노숙인복지시설의 종류) ① 노숙인복지시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

7. 쪽방상담소: 쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설

14) 「공공주택 특별법」

제27조의4(쪽방 밀집지역을 포함하는 주택지구의 토지등의 수용 등에 대한 특례) ① 공공주택사업자는 국토교통부장관이 쪽방 밀집지역을 포함하여 지구조성사업을 제6조 및 제7조에 따라 지정하여 고시하는 주택지구의 토지 또는 건축물의 소유자(이하 “토지등소유자”라 한다)가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의에 응하여 주택지구 내 토지등의 전부를 공공주택사업자에게 양도하는 경우로서 토지등소유자가 원하는 경우에는 사업시행으로 건설되는 건축물(건축물에 부속된 토지를 포함한다. 이하 이 조 및 제40조의10에서 같다)로 보상(이하 “현물보상”이라 한다)할 수 있다.

- ② 현물보상에 관하여는 제40조의10제3항·제4항 및 제7항을 준용한다. 이 경우 “복합지구”는

쪽방 주민의 주거환경 개선 및 도심 정비를 위한 공공주택지구 조성 사업이 보상 방식에 관한 분쟁으로 지연되자 복합사업과 같이 현물보상을 허용하되 장기간에 걸쳐 과도하게 혜택이 부여되지 않도록 복합사업의 유효기간과 같이 2024년 9월 20일까지만 현물보상을 인정한 것임(법률 제19763호 공공주택 특별법 일부개정법률 부칙 제2조).

각 개정안은 현물보상 특례의 유효기간을 조정하는 내용임.

[표 3] 쪽방지구 현물보상 특례 연장 의견 비교

구 분	강선우의원안 (제2201103호)	한정애의원안 (제2201351호)	김재섭의원안 (제2202921호)
연장 내용	3년 연장 (2027.9.20.까지)	상설화 (일몰 폐지)	1년 3개월 연장 (2025.12.31.까지)

쪽방 밀집지역을 포함하는 공공주택지구에 대한 현물보상 특례의 연장 여부 및 연장 시 유효기간은 사업추진 현황, 도심 내 낙후지역의 재정비를 원활하게 추진할 필요성, 현물보상 시 쪽방 밀집지역 밖에 거주하는 토지·건축물 소유자가 사업 시행으로 건설되는 건축물을 소유하게 된다는 점 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항으로 보임.

국토교통부는 아직 지구지정이 확정되지 않은 사업 지역¹⁵⁾이 있어 일

“공공주택지구”로, “복합사업”은 “지구조성사업”으로 본다.

③ 토지등소유자가 제1항에 따라 현물보상을 받는 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제63조제1항 단서를 적용하지 아니한다.

④ 제1항에 따라 현물보상으로 공급하는 주택 및 주택 이외의 건축물의 공급기준 및 분양가격 등에 관하여는 제40조의11을 준용한다.

15) 서울역(동자동) 쪽방촌 지구, 영등포 쪽방촌 지구(문래동 일부 추가 편입 예정)

몰 연장은 필요하나, 현물보상 도입의 취지를 고려할 때 복합사업의 유효기간 연장에 맞추어 2025년 12월 31일까지 유효기간을 연장할 필요가 있다는 의견을 제출함.

4. 대체토론 요지

(생략)

5. 소위원회 심사내용

(국토법안심사소위원장 : 권영진)

강선우의원, 김남근의원 및 문진석의원이 각각 대표발의한 세건의 ‘공공주택 특별법 일부개정법률안’을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안함.

6. 찬반토론 요지

(생략)

7. 심사결과

대안반영폐기

※ 공공주택 특별법 일부개정법률안(대안)에 일부내용을 수정하여 반영함.