



제418회 국회(정기회)
제10차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 이연희의원 대표발의(의안번호 제2203621호)

2024. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 이 연 회 의 원 대 표 발 의 (제 2203621 호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 지방공기업의 이익공유형 분양주택 공급 특례(안 제38조의2)	3

I. 이연회의원 대표발의(제2203621호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이연회의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2024. 9. 4.

다. 회 부 일 : 2024. 9. 5.

2. 제안이유 및 주요내용

이익공유형 분양주택은 부담 가능한 주택공급을 위하여 2021년 8월부터 도입된 공공자가주택의 한 유형으로 주택처분 시 공공주택사업자에게 환매하고 처분 손익을 공유하는 조건으로 일반 공공분양의 80% 이하의 가격에 분양받는 구조로 설계되어 있음.

현행법은 「지방공기업법」에 따른 지방공사 등 공공주택사업자가 도심 내 역세권이나 준공업지역 등에서 공공주택과 업무시설 등을 복합하여 건설하는 사업(이하 “복합사업”이라 함)을 시행하는 경우 지분적립형 또는 이익공유형 분양주택을 전체 주택 호수의 100분의 10 이상 공급하도록 의무화하고 있음.

또한, 현행법은 공공주택의 공급과 환매(還買)에 관한 규정을 두어 이익공유형 분양주택에 대해서는 수분양자가 해당 주택을 처분하려는 경우 공공주택사업자가 환매하도록 규정하고 있음.

그런데, 현행법상 환매 조건부 계약과 달리 「지방공기업법」에서는

지방공사의 자산 매각 시 환매 조건의 계약을 체결할 수 없는 것으로 규정함에 따라 지방공사는 두 법률 간 상충으로 인하여 환매 조건의 계약이 수반되는 이익공유형 분양주택 등을 공급할 수 없어 복합사업 추진의 실효성에 한계가 있다는 지적이 있음.

정부도 2022년 10월 발표한 「공공분양주택 50만호 공급계획」에 따른 전체 공급물량의 절반인 25만호를 이익공유형 분양주택으로 공급할 계획으로 차질 없는 주택공급을 위해서 지방공사의 적극적인 참여가 필요한 상황임.

따라서 「공공주택 특별법」에 예외규정을 신설하여 지방공사의 이익공유형 분양주택 공급 참여에 관한 법체계상 모순·저촉을 해소하고 참여를 유도할 필요가 있음.

이에 지방공사가 복합사업 등 공공주택사업을 시행하는 경우 이익공유형 분양주택을 공급할 수 있도록 하는 특례를 마련하여 지방공사가 복합사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 하려는 것임(안 제38조의 2 신설).

3. 검토의견

가. 지방공기업의 이익공유형 분양주택 공급 특례(안 제38조의2)

현행	개정안
<신설>	제38조의2(「지방공기업법」에 대한 특례) 제4조제1항제3호에 따른 공공주택사업자가 공공주택사업을 시행하는 경우 「지방공기업법」 제65조의5제2호에도 불구하고 이익공유형 분양주택을 공급할 수 있다.
※ 시행일 : 공포한 날부터 시행	

현행법 시행령 제3조제2항1)은 도심 공공주택 복합사업 시행 시 전체 주택 호수의 100분의 10 이상을 지분적립형 분양주택²⁾ 또는 이익공유형 분양주택³⁾으로 공급하도록 하고 있음.

이 가운데 이익공유형 분양주택은 환매(還買)⁴⁾를 전제조건으로 하는데, 「지방공기업법」 제65조의5제2호⁵⁾는 지방공기업으로 하여금 공사

1) 「공공주택 특별법 시행령」

제3조(공공주택의 건설 비율) ② 법 제2조제2호의2 후단에 따른 도심 공공주택 복합지구(이하 “복합지구”라 한다)에서의 공공주택 비율은 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 공공임대주택: 전체 주택 호수의 100분의 10 이상. 다만, 별표 4의2 제1호가목에 따른 주거상업고밀지구의 경우에는 100분의 15 이상으로 한다.
2. 공공분양주택: 다음 각 목의 구분에 따른 비율
 - 가. 지분적립형 분양주택 또는 이익공유형 분양주택: 전체 주택 호수의 100분의 10 이상
 - 나. 가목 외의 공공분양주택: 전체 주택 호수의 100분의 60 이상

2) 지분적립형 분양주택 : 수분양자가 분양가 일부만 납부(지분 일부취득)하고 입주한 후 지분을 정기적으로 추가 적립하여 소유권을 취득하는 주택으로, 매각에 따른 손익은 주택 매각 시 지분 비율에 따라 수분양자와 공급자가 공유(수분양자가 지분 100% 취득 시 수분양자가 전유)

3) 이익공유형 분양주택 : 시세보다 저렴하게 공급하고 처분 시 공공주택사업자에게 환매하여 손익을 수분양자와 공공이 공유하는 주택으로서, 기존 환매조건부 주택을 보완하여 공급가격과 환매조건을 대폭 개선함

4) 환매 : 일단 매각한 목적물에 대하여 대금상당의 금액을 매수인에게 지급하고 다시 사는 계약

의 자산 매각 시 환매를 조건으로 하는 계약을 금지하고 있어 「공공주택 특별법 시행령」 제3조제2항과 「지방공기업법」 제65조의5제2호의 내용이 서로 상충하고 있음.

이에 따라 개정안은 「지방공기업법」 제65조의5제2호에도 불구하고 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 이익공유형 분양주택을 공급할 수 있도록 특례를 두려는 것임.

법제처 법령해석(2023. 1. 27.)에 따르면, 「공공주택 특별법 시행령」 제3조제2항과 「지방공기업법」 제65조의5제2호의 내용상 상충에도 불구하고, 특별법 우선적용 원칙에 따라 지방공사가 도심 공공주택 복합지구에서 공공분양주택을 건설·공급하는 경우에는 「공공주택 특별법」 및 같은 법 시행령의 규정이 우선 적용되므로 현재 지방공사가 도심 공공주택 복합지구에서 이익공유형 분양주택을 공급하는 데 법령 위반의 문제는 없음.

다만, 정부는 2022년 10월 26일 ‘공공분양주택 50만호 공급계획’을 통해 2027년까지 전체 계획물량의 50%인 25만호를 이익공유형 분양주택

5) 「지방공기업법」

제65조의5(채무보증 계약 등의 제한) 공사는 다음 각 호에 해당하는 계약을 체결할 수 없다.

1. 채무에 대한 상환 보증이 포함된 계약
2. 공사의 자산 매각 시 환매(還買)를 조건으로 하는 계약
3. 주택 건설 및 토지 개발 등의 사업에서 미분양 발생 시 미분양 자산에 대한 매입 확약이 포함된 계약

(나눔형)으로 공급할 계획⁶⁾을 발표하였는데, 이러한 목표 달성을 위해서는 지방공사가 도심 공공주택 복합사업을 통해 공급하는 의무 공급물량 외에도 이익공유형 분양주택을 원활하게 공급할 수 있도록 할 필요가 있음.

「지방공기업법」 제65조의5제2호에서 환매조건부 계약을 일반적으로 금지하는 이유는 지방공사의 건전한 재무운영을 위해 불리한 계약을 체결하지 않도록 하기 위한 취지인데, 이익공유형 분양주택은 수분양자에게 저렴한 가격으로 공급하는 대신 환매 조건을 통해 처분 시 공공주택사업자와 손익을 공유하는 구조이므로 환매 시점에 해당 주택 가격이 당초 건설비용 보다 하락하지 않는 한 이익공유형 분양주택 매각을 지방공사에 불리한 계약이라고 보기는 어려운 측면이 있음.

따라서, 「공공주택 특별법」에서 「지방공기업법」에 대한 특례를 두는 개정안의 입법 필요성과 실익을 인정할 수 있다고 생각됨.

국토교통부도 법령간 상충되는 내용을 명확히 해소하고 지방공사의 이익공유형 분양주택 공급 참여를 유도할 수 있도록 하는 개정안의 내용에 찬성하는 입장임.

6) (나눔형 : 25만호) 시세 70% 이하 할인 분양가로 조기 분양받고, 매각 시 시세차익 70%를 보장받는 모델(5년 후부터 공공환매 가능)
(선택형 : 10만호) 저렴한 임대료로 6년간 안정적 거주 후, 시세 이하 분양가로 분양여부 선택, 미선택 시 최대 4년 추가 임대 거주
(일반형 : 15만호) 시세 80% 이하 분양가로 공급하되, 시세차익 100% 보장

참고1

공공분양주택 50만호 공급계획(2022. 10. 26.)

□ (공급물량) 지난 정부(14.4만호) 대비 3배 이상 확대된 50만호 공급

○ (청년특공 신설 등) 그간 청년층을 위한 공공분양 주택 물량이 부족했으며, 특별공급(신혼·생초 등)은 기혼 위주로 운영

⇒ 미혼청년 특별공급 신설 등을 통해 청년층에 약 34만호 공급

○ (중장년층 공급확대) 일반공급 비율 확대(15→30%) 등을 통해 4050 등에게도 충분한 물량 배정 → 약 16만호 공급

공공분양 공급물량

구 분	합계	미혼청년	신혼부부	생애최초	일반 무주택자
'18~'22(실적)	14.7	0	8.0	2.1	4.6
		청년층 약 9.7만호			청년 외 약 5만호
'23~'27(목표)	50.0*	5.25	15.5	11.25	18
		청년층 약 34만호			청년 외 약 16만호

* (연도별) ('23) 7.6만, ('24) 9만, ('25) 10만, ('26) 10.4만, ('27) 13만

□ (공급방식) 소득 여건, 내집 마련 방식 등에 따라 3가지 유형 선택

○ (나눔형 : 25만호) 시세 70% 이하 할인 분양가로 조기에 분양받고, 매각 시 시세차익 70%를 보장받는 모델(5년 후부터 공공환매 가능)

○ (선택형 : 10만호) 저렴한 임대료로 6년간 안정적 거주 후, 시세 이하 분양가*로 분양여부 선택, 미선택 시 최대 4년까지 추가 임대거주

* 분양가 예시: 입주 시 추정분양가 4억, 6년 후 분양 시 감정가 8억 → 6억에 분양(4+8/2)

⇒ 목돈이 없고, 구입 의사가 불확실한 청년층 등의 옵션 확대

○ (일반형 : 15만호) 시세 80% 이하 분양가로 공급하되, 시세차익 100% 보장→ 추첨제(20%) 적용을 통해 청년층 참여기회 확대

□ (전용모기지) 선택·나눔형은 1.9~3.0% 초저리의 고정금리*(40년 만기, 최대 5억원), 일반형은 기존 기금대출에서 청년 등에 대해 한도·금리 등 우대를 통해 주택구입 부담을 획기적으로 완화

* LTV 80%, DSR 미적용

참고2

이익공유형 분양주택

□ (정의) 시세보다 저렴하게 공급하고, 처분시 공공사업자에게 환매하여 손익을 수분양자와 공공이 공유하는 주택

- 기존 환매조건부 주택*을 보완하여, 공급가격과 환매조건을 대폭 개선한 이익공유형 주택 신설

* 시세 90%로 분양, 20년 전매제한, 20년 이후 손익이 수분양자에게 귀속

□ (입주자격) 순자산 3.41억원('22년) 이하의 무주택세대구성원(소득기준無)

* 소득 3/5분위 순자산 평균의 105%

□ (유형) 지원 대상, 공급방식, 손익 공유 방안 등에 따라 세분화

- ① 2.4대책에 따른 도심복합사업 등 추진시 내몰림 위기*에 처한 실거주 토지소유자 대상 공급

* 신규 분양주택 분양대금 부담 능력이 없는 경우

- (분양가격) 기존 주택을 현물선납한 경우(가치 무관) 신규주택 공급
- (환매·손익공유) 수분양자는 공공사업자에게만 환매 가능하고, 환매 금액은 환매시점 감정가 적용

분양기간	입주~5년	6년~
매각시 수분양자 취득액	1년만기 정기에금금리 가산 (실거주 의무)	손익 일부 (감정가 × 기존주택가격/분양가격)

- ② 소득·자산요건 초과로 공공임대주택에 입주하지 못하고, 자가 마련도 어려운 무주택자를 대상으로 공급

* 입주 후 임대료 등 추가 지출이 없고 분양금 일시납이 필요한 유형 특성상, 전세 세입자 등 목돈은 있으나 기대소득이 불투명한 무주택자 중심

- (분양가격) 분양가상한금액 80% 이하 수준으로 공급
- (환매·손익공유) 의무거주기간 후 환매시, 처분손익의 70% 보장

구 분	입주~5년	5년 이후
매각시 수분양자 취득액	1년 만기 정기에금금리 가산 (실거주 의무)	해당 주택의 공급가격 + (환매시점의 감정평가액 - 해당 주택의 공급가격) × 70퍼센트

참고 3

이익공유형 분양주택 공급 관련 법제처 해석

◆ 질의내용 : 지방공사가 「공공주택 특별법」 제2조제1호의5에 따른 이익공유형 분양주택을 공급할 수 있는지?(「지방공기업법」 제65조의5제2호 등 관련)

◆ 해석내용 : 지방공사는 복합지구에서 공공분양주택을 공급할 수 있는 공공주택사업자에 해당하고, 지방공사가 복합지구에서 공공분양주택을 공급하는 경우에는 이익공유형 분양주택을 공급하지 않을 수 있도록 하는 별도의 예외 규정을 두고 있지 않으므로, 지방공사가 복합지구에서 공공분양주택을 공급하는 경우에도 다른 공공주택사업자와 마찬가지로 원칙적으로 국토교통부장관이 고시하는 비율에 따라 이익공유형 분양주택을 공급해야 할 것임

이처럼 지방공사가 복합지구에서 공공분양주택사업을 시행하는 경우 지방공사의 재고자산으로서의 성격을 갖는 이익공유형 분양주택의 공급과 관련하여 「지방공기업법」 제65조의5와 「공공주택 특별법」 제2조제2호의2 및 같은 법 시행령 제3조제2항에서는 서로 모순·저촉되는 내용을 규정하고 있는바, 동일한 사항에 대하여 둘 이상의 법률이 적용되는 경우로서 그 법률들이 상호 모순되거나 저촉되는 경우에는 특별법이 일반법에 우선 적용될 수 있다고 할 것임

「공공주택 특별법」은 공공주택의 건설 및 공급에 적용되는 특별법으로서 제2조제1호의5·제2호의2, 제49조의10 및 같은 법 시행령 제3조제2항제2호, 제52조의2 등에서 이익공유형 분양주택의 정의 및 공급 비율과 환매조건, 공급가격 및 재공급 등 이익공유형 분양주택의 공급에 관한 구체적인 사항을 정하고 있고,

특히 같은 법 제5조제1항 본문에서는 같은 법을 “공공주택사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 공공주택사업의 시행과 관련하여 「공공주택 특별법」이 특별법으로 인정되어 같은 법의 규정과 모순·저촉되는 다른 법률의 규정은 그 적용이 배제된다고 할 것이므로 지방공사가 복합지구에서 공공분양주택을 건설·공급하는 경우에는 「공공주택 특별법」의 관련 규정이 우선 적용되어야 할 것임

문 의 처
02)6788-5574