



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《공공주택지구 지정 등에 관한 시·도지사 권한 확대》

■ 정준호의원 대표발의(의안번호 제2205374호)

■ 이춘석의원 대표발의(의안번호 제2205668호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 정준호의원 대표발의(제2205374호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II . 이춘석의원 대표발의(제2205668호)	3
1. 제안경위	3
2. 제안이유 및 주요내용	3
III . 검토의견	4
1. 공공주택지구 지정 등에 관한 시·도지사 권한 확대 (정준호의원안 및 이춘석의원안 제53조제2항 신설)	4

I. 정준호의원 대표발의(제2205374호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 정준호의원 등 14인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 8.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임할 수 있도록 규정하고 있고, 대통령령에서는 면적이 30만제곱미터 미만인 공공주택지구조성사업(이하 “지구조성사업”이라 함)에 관한 국토교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임하면서 동시에 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역 등에 대하여는 국토교통부장관이 권한을 행사할 수 있도록 하고 있음.

그런데 현행 법령이 30만제곱미터 미만인 지구조성사업에 관한 권한을 시·도지사에게 위임하면서 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역의 경우에는 국토교통부장관이 권한을 행사할 수 있도록 규정함으로써 실질적으로는 지구조성사업에 관한 권한위임이 이루어지지 않고 있다는 지적이 있음. 또한, 최근 주택공급을 위한 신도시 조성을 추진하는 과정에서 지역의 특성과 해당 지방자치단체의 의견이 반영되지 못하면서 지구조성사업에 관한 더욱 넓은 권한을 지방정부에 이양할

필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 공공주택지구 조성과정에서 지방자치단체의 권한을 대폭 확대하여 지역의 특성과 주민들의 이해관계를 반영한 지역맞춤형 주택지구 조성에 기여할 수 있도록 면적이 330만제곱미터 미만인 지구조성사업과 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역이 아닌 지역에서 시행하는 면적이 330만제곱미터 이상인 지구조성사업에 관한 국토교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임하도록 하려는 것임(안 제53조제2항 신설 등).

Ⅱ. 이춘석의원 대표발의(제2205668호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이춘석의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 18.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 19.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국토교통부장관이 공공주택지구를 지정하거나 지정된 주택지구를 변경 또는 해제할 수 있도록 하고 있으며, 그 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 위임하도록 규정하고 있는데 현행법 시행령에서는 30만제곱미터 미만인 공공주택지구 지정 권한을 시·도지사에게 위임하고 있음.

그런데 중앙정부가 수립하는 공공임대주택 계획은 하향식 계획으로 지역 수요를 효과적으로 추정하지 못해 비효율 또는 정책적 사각지대가 나타나고 있다는 지적이 있음.

이에 면적이 330만제곱미터 미만의 공공주택지구조성사업에 관한 국토교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임하도록 하고, 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역이 아닌 지역에서 시행하는 면적 330만제곱미터 이상 지구조성사업에 관한 국토교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임할 수 있도록 하여 지역 공공주택 수요에 효과적으로 대응하려는 것임(안 제53조).

Ⅲ. 검토의견

1. 공공주택지구 지정 등에 관한 시·도지사 권한 확대 (정준호의원안 및 이춘석의원안 제53조제2항 신설)

현행	정준호의원안	이춘석의원안
제53조(권한의 위임 또는 위탁) ① (생략) <u><신설></u>	제53조(권한의 위임 또는 위탁) ① (현행과 같음) ② 제1항 본문에도 불구하고 국토교통부장관은 지구조성사업(면적이 330만제곱미터 미만인 지구조성사업과 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역이 아닌 지역에서 시행하는 면적이 330만제곱미터 이상인 지구조성사업에 한정한다)에 관한 다음 각 호의 권한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임한다. 1. 제4조에 따른 공공주택사업자 지정 2. 제6조제1항에 따른 주택지구의 지정, 변	제53조(권한의 위임 또는 위탁) ① (현행과 같음) ② 국토교통부장관은 제1항 본문에도 불구하고 면적이 330만제곱미터 미만인 지구조성사업에 관한 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다. 다만, 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에 해당하지 아니하는 경우에는 330만제곱미터 이상인 지구조성사업에 대해서도 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임할 수 있다. 1. 제4조에 따른 공공주택사업자 지정 2. 제6조제1항에 따른 주택지구의 지정, 변

② 제1항에 따라 권한을 위임받은 시·도지사는 그 권한의 일부를 국토교통부장관의 승인을 받아 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조 제2항에 따른 행정시의 시장을 포함한다)·군수 또는 구청장에게 재위임할 수 있다.	<u>경 또는 해제</u> 3. 제9조제5항에 따른 <u>정기조사 및 실태조사</u> 4. 제12조제1항에 따른 <u>주택지구의 지정, 변경 또는 해제의 고시</u> 5. 제17조제1항에 따른 <u>지구계획의 승인(변경 승인을 포함한다) 및 같은 조 제3항에 따른 지구계획의 고시</u> ③ 제1항 및 제2항에----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.	<u>경 또는 해제</u> 3. 제9조제5항에 따른 <u>정기조사 및 실태조사</u> 4. 제12조제1항에 따른 <u>주택지구의 지정, 변경 또는 해제의 고시</u> 5. 제17조제1항에 따른 <u>지구계획의 승인(변경 승인을 포함한다) 및 같은 조 제3항에 따른 지구계획의 고시</u> ③ 제1항 및 제2항에-- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
	※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ※ 적용례 : 이 법 시행 이후 공공주택지구를 지정하거나 지정된 공공주택지구를 변경 또는 해제하는 경우부터 적용	※ 시행일 : 공포후 1년이 경과한 날부터 시행

공공주택지구는 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체주택 중 50% 이상이 되도록 지정·고시하는 지구¹⁾를 말하며, 공공주택지구 조성
과 관련하여 국토교통부장관은 공공주택사업자 지정²⁾, 공공주택지구의
지정·변경·해제³⁾ 및 그에 따른 고시⁴⁾, 보안관리 및 투기방지를 위한 정
기조사·실태조사⁵⁾, 지구계획 승인·고시⁶⁾에 관한 권한을 행사함.

1) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “공공주택지구”란 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체주택 중 100분의 50 이상이 되
고, 제6조제1항에 따라 지정·고시하는 지구를 말한다. 이 경우 제1호 각 목별 주택비율은 전
단의 규정의 범위에서 대통령령으로 정한다.

2) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
 2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사
 4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
 5. 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 100분의 50을 초과하여
출자·설립한 법인
 6. 주택도시시기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전
부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으
로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사
- ② 국토교통부장관은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와 「주택
법」 제4조에 따른 주택건설사업자를 공동 공공주택사업자로 지정할 수 있다.
- ③ 제1항제5호 및 제2항에 따른 공공주택사업자의 선정방법·절차 및 공동시행을 위한 협약 등
에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

3) 「공공주택 특별법」

제6조(공공주택지구의 지정 등) ① 국토교통부장관은 공공주택지구조성사업(이하 “지구조성사
업”이라 한다)을 추진하기 위하여 필요한 지역을 공공주택지구(이하 “주택지구”라 한다)로 지정
하거나 지정된 주택지구를 변경 또는 해제할 수 있다.

4) 「공공주택 특별법」

제12조(주택지구 지정 등의 고시 등) ① 국토교통부장관은 주택지구를 지정하거나 지정된 주택
지구를 변경 또는 해제하려면 주택지구의 위치·면적, 공공주택사업자, 사업의 종류, 수용 또는
사용할 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에서 정하는 토지·물
건 및 권리(이하 “토지등”이라 한다)의 세목 등 주요 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관
보에 고시하고, 관계 서류의 사본을 관계 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 한다. 이 경
우 지형도면의 고시는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.

5) 「공공주택 특별법」

제9조(보안관리 및 부동산투기 방지대책) ⑤ 국토교통부장관은 제2항 또는 제4항에 따른 위반
행위에 대하여 매년 정기조사를 실시하고, 필요한 경우 수시로 실태조사를 실시할 수 있다.

6) 「공공주택 특별법」

제17조(지구계획 승인 등) ① 공공주택사업자는 다음 각 호의 사항을 포함한 공공주택지구계획
을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다. 승인된 지구계획을 변경하는 때에도 같다.
다만, 제7조제1항에 따라 주거지역 안에서 주택지구를 지정·변경하는 경우와 대통령령으로 정

현행법 제53조제1항7)에 근거한 현행법 시행령 제61조제1항 및 제2항8)은 면적이 30만 m^2 미만인 소규모 공공주택지구 조성사업의 경우에는 상술한 국토교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임하도록 하되, 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 필요하다고 인정하여 그 뜻이 지구 지정 시 관보에 고시된 지역 등의 경우에는 면적이 30만 m^2 미만이라도 국토교통부장관이 시·도지사에게 위임 없이 직접 관련 권한을 행사하도록 규정하고 있음.

하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 지구계획의 개요
2. 토지이용계획
3. 인구·주택 수용계획
4. 교통·공공·문화체육시설 등을 포함한 기반시설 설치 계획
5. 환경보전 및 탄소저감 등 환경계획
6. 조성된 토지의 공급에 관한 계획
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

7) 「공공주택 특별법」

제53조(권한의 위임 또는 위탁) ① 국토교통부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관은 관계 행정기관으로 보며, 중앙도시계획위원회는 지방도시계획위원회로 본다.

8) 「공공주택 특별법 시행령」

제61조(권한의 위임 또는 위탁) ① 국토교통부장관은 법 제53조제1항에 따라 **면적이 30만제곱미터 미만인 지구조성사업**에 관한 **다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.** 이 경우 지구조성사업의 시행구역이 둘 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 사업시행 면적이 넓은 지역을 관할하는 시·도지사에게 위임하며, 위임받은 시·도지사는 그 수임사무의 처리에 관하여 관련 시·도지사와 협의해야 한다.

1. 법 제4조에 따른 공공주택사업자 지정
2. 법 제6조제1항에 따른 주택지구의 지정, 변경 또는 해제
3. 법 제9조제5항에 따른 정기조사 및 실태조사
4. 법 제12조제1항에 따른 주택지구의 지정, 변경 또는 해제의 고시
5. 법 제17조제1항에 따른 지구계획의 승인(변경승인을 포함한다) 및 같은 조 제3항에 따른 지구계획의 고시

② 제1항에도 불구하고 **다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 제1항 각 호의 권한을 행사한다.**

1. 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 필요하다고 인정하여 주택지구를 지정할 때 그 뜻을 관보에 고시한 지역
2. 국가 또는 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사가 법 제7조에 따라 소규모 주택지구에서 지구조성사업과 공공주택건설사업을 일괄하여 시행하는 경우

③ (생략)

2024년 10월말까지 공공주택지구 지정 현황을 사업 규모별로 살펴보면, 규모가 30만² 미만인 소규모 공공주택지구가 75개로 전체 191개 지구의 39.2%에 이르며, 330만² 이상인 대규모 공공주택지구는 11개로 전체의 5.8%에 해당함.

[표 1] 연도별 공공주택지구 지정 현황

(단위: 개)

구분		2020년 이전	2021년	2022년	2023년	2024년 10월말	계
지구수		158	8	10	12	3	191
사업 규모 별	30만 ² 미만	57	8	4	5	1	75
	30만 ~50만 ²	18	-	-	-	-	18
	50만 ~100만 ²	45	-	4	2	-	51
	100만 ~330만 ²	31	-	1	4	-	36
	330만 ² 이상	7	-	1	1	2	11

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

* 지구 지정일 기준

한편, 30만² 미만인 75개 소규모 공공주택지구 가운데 시·도지사가 실제로 권한을 위임받아 사업을 추진한 경우는 14.7%인 11개로 대부분 지구에서 국토교통부장관이 직접 권한을 행사하고 있는 것으로 나타남.

[표 2] 연도별 30만² 미만 공공주택지구 승인 주체별 추진 현황

(단위: 개)

구분		2020년 이전	2021년	2022년	2023년	2024년 10월말	계
지구수		57	8	4	5	1	75
승인권 자	국토부	48	8	3	4	1	64
	지자체	9	-	1	1	-	11

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

* 지구 지정일 기준

각 개정안은 공공주택지구 조성사업을 추진함에 있어 지역별 특성과 해당 지방자치단체의 의견이 보다 원활하게 반영될 수 있도록 ①시·도 지사가 국토교통부장관으로부터 권한을 위임받아 추진할 수 있는 지구 조성 사업의 원칙적인 범위를 현행 30만 m^2 미만의 사업에서 330만 m^2 미만의 사업으로 대폭 확대하고, ②330만 m^2 이상 지구조성 사업일 경우에도 국가의 계획이나 조정이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에 해당하지 않으면 시·도지사가 권한을 위임받아 직접 추진할 수 있도록 하는 것⁹⁾임.

[표 3] 각 개정안의 공공주택지구 관련 권한 비교

구 분	현행	정준호의원안	이춘석의원안
원칙적 위임 범위	30만 m^2 미만 국토부 → 시·도 위임 (강행규정)	330만 m^2 미만 국토부 → 시·도 위임 (강행규정)	
예외적 위임 범위	30만 m^2 미만이라도 국가의 계획·조정 등 필요시, 국토부 직접 추진 (강행규정)	330만 m^2 이상이라도 국가의 계획·조정 등 불필요시, 국토부 → 시·도 위임 (강행규정)	
			(재량규정)
규율 형식	대통령령	법률	

※자료: 각 개정안 조문 내용 요약

9) 이 경우 정준호의원안은 위임을 강행규정으로, 이춘석의원안은 위임을 재량규정으로 규정하고 있다는 점에서 내용상 차이가 있음.

참고로, 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관해 규정하고 있는 「택지개발촉진법」 또한 2009년 12월 29일 개정되기 이전까지 현행 「공공주택 특별법」과 유사하게 면적이 20만m² 미만인 경우로서 일정 요건 충족 시¹⁰⁾에만 제한적으로 국토해양부장관이 아닌 시·도지사가 예정지구를 지정하고 개발 계획을 수립할 수 있는 권한을 부여한 바 있음.

이후 지방자치단체가 지역의 택지 수급 상황에 능동적·탄력적으로 대처하고, 지역 특성에 맞게 택지를 개발할 수 있도록¹¹⁾ 2009년 12월 29일 개정·공포된 「택지개발촉진법」은 택지개발과 관련된 권한을 사업면적과 무관하게 시·도지사에게 전면적으로 이양¹²⁾¹³⁾하였음.

10) 「택지개발촉진법」(2009. 12. 29. 법률 제9865호로 개정되기 전의 것)

제3조 (예정지구의 지정등) ①국토해양부장관(지정하고자 하는 예정지구의 면적이 20만제곱미터 미만인 경우로서 2 이상의 특별시·광역시 또는 도에 걸치지 아니하거나 제7조제1항제4호에 따른 공동사업에 해당하지 아니한 경우에는 특별시장·광역시장 또는 도지사를 말하며, 이하 제2항 내지 제4항, 제3조의2제1항, 제3조의3제1항, 제4조, 제7조제1항·제3항, 제8조, 제9조제1항·제3항·제4항, 제11조제1항·제2항, 제18조제1항, 제20조제4항, 제23조, 제23조의2, 제24조제1항 및 제27조에서 같다)은 주택법 제7조제1항의 규정에 의한 택지수급계획이 정하는 바에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 예정지구로 지정할 수 있다.

11) 「택지개발촉진법 일부개정법률안(정부, 의안번호 : 1803352) 검토보고서」 참조

12) 대통령 소속 ‘지방이양추진위원회’(2008. 5. 2.)는 지방자치단체의 택지 수급상황에 능동적·탄력적 대응, 주민정서·지역특성을 고려한 신도시 조성이 필요하다는 점에서 택지개발사업 관련 권한을 시·도지사에게 이양하기로 결정함.

13) 「택지개발촉진법」

제3조(택지개발지구의 지정 등) ① 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 「주거기본법」 제5조에 따른 주거종합계획 중 주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항(이하 “택지수급계획”이라 한다)에서 정하는 바에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 택지개발지구로 지정(지정한 택지개발지구를 변경하는 경우를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다. 이 경우 택지개발사업이 필요하다고 인정되는 지역이 둘 이상의 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 걸치는 경우에는 관계 시·도지사가 협의하여 지정권자를 정한다.

이러한 「택지개발촉진법」의 유사 입법례를 고려했을 때 공공주택 지구 사무에 있어 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고자 하는 각 개정안의 입법 취지를 인정할 수 있을 것으로 생각됨.

한편, 국토교통부는 공공주택사업은 서민주거 안정과 주거취약 계층의 복지 확대¹⁴⁾, 지역균형발전¹⁵⁾ 및 그린벨트 축 유지¹⁶⁾ 등이 고려되어야 하므로 국토교통부장관의 종합적인 계획·관리·조정이 필요하며, 현재 소규모 공공주택지구 사업에 대한 권한이 지방자치단체에 위임되어 있는 상황에서도 실제 지방자치단체 추진 사례가 매우 적어¹⁷⁾ 개정의 실효성이 낮을 것으로 예상되고, 주택공급 목표물량 달성 차질¹⁸⁾ 및 투기 방지를 위한 정보보안 취약 등 문제점이 나타날 가능성이 높으므로 각 개정안에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

따라서 개정안을 심사함에 있어서는 지방의 상황과 지역 실정에 맞는 공공주택 공급을 위한 시·도 위임권한 확대 필요성과 아울러 공공주택 지구 조성과정에서 중앙정부의 통제가 줄어들에 따라 공공주택사업의

14) 지방자치단체 개별적으로 공공주택지구 조성 시, 공공임대주택 도입을 반대하는 지역주민들의 넘비현상으로 공공임대주택 공급에 차질 우려

15) 개발수익 가능성이 큰 수도권은 경쟁적 택지개발이 예상되며, 비수도권은 개발이 어려워 지역 균형발전 저해 우려

16) 공공주택지구 조성 사업을 추진하는 지방자치단체가 인접 지역을 제외한 해당 지역의 그린벨트 현황만 고려하거나, 공공주택지구 조성사업을 그린벨트 해제 수단으로 이용할 우려

17) 30만m² 미만인 공공주택지구 가운데 시·도지사가 실제로 권한을 위임받아 사업을 추진한 경우는 전체의 14.7%인 11개에 불과

18) 지방자치단체의 열악한 재정여건, 인력 부족, 주민 민원 통제 곤란 등으로 사업 지연 시 주택공급 목표 물량 달성에 차질 발생 우려

공공성에 미칠 수 있는 영향을 함께 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5574