



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

주택법 일부개정법률안

검 토 보 고

《특례시가 용적률 완화에 따라 공급되는
임대주택을 우선 인수》

■ 신영대의원 대표발의(의안번호 제2214408호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 곽현준

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 특례시가 용적률 완화에 따라 공급되는 임대주택을 우선 인수 (안 제20조제2항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 신영대의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 19.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 주택건설사업계획승인 신청 시 임대주택의 건설·공급에 관한 사항을 포함하여 신청하는 경우 용적률을 완화하여 적용할 수 있고, 이에 따라 공급되는 임대주택은 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사에게 공급하되 시·도지사가 우선 인수할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나, 특례시의 경우에는 인구규모 등을 감안 시 임대주택을 인수하여 지역주민의 주거생활 안정을 위한 사업을 독자 추진할 능력을 보유하고 있음에도 임대주택에 대한 우선 인수권이 부여되지 않아 임대주택 인수에 관하여 시·도지사와 반드시 협의해야 하는 절차상 불편이 발생함.

이에, 주택건설사업에 대한 용적률 완화 시 공급되는 임대주택이 특례시 내에 건설되는 경우 해당 특례시의 장이 우선 인수할 수 있도록 허용하여 지역 특성을 고려한 맞춤형 임대주택 정책을 실시할 수 있도록 하는 등 관련 미비사항을 보완하려는 것임(안 제20조 개정).

Ⅲ. 검토의견

1. 특례시가 용적률 완화에 따라 공급되는 임대주택을 우선
인수(안 제20조제2항)

현행	개정안
제20조(주택건설사업 등에 의한 임대주택의 건설 등) ① (생략)	제20조(주택건설사업 등에 의한 임대주택의 건설 등) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따라 용적률을 완화하여 적용하는 경우 사업주체는 완화된 용적률의 60퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 면적을 임대주택으로 공급하여야 한다. 이 경우 사업주체는 임대주택을 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사(이하 “인수자”라 한다)에 공급하여야 하며 <u>시·도지사가</u> 우선 인수할 수 있다. 다만, 시·도지사가 임대주택을 인수하지 아니하는 경우 다음 각 호의 구분에 따라 국토교통부장관에게 인수자 지정을 요청하여야 한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>시·도지사(사업지구가 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따른 특례시 내로 한정될 경우 특례시의 장을 말하며, 이하 이 조에서 같다)가</u> ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. <u>특별자치시장 또는 특별자치도지사가</u> 인수하지 아니하는 경우: <u>특별자치시장 또는 특별자치도지사가 직접</u> 국토교통부장관에게 인수자 지정 요청	2. <u>특별자치시장, 특별자치도지사 또는 특례시의 장이</u> 인수----- <u>특별자치시장, 특별자치도지사 또는 특례시의 장이 직접</u> ----- -----

현행	개정안
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ※ 적용례 : 시행 후 최초로 사업계획승인을 신청하는 경우부터 적용	

현행법 제20조¹⁾에 따라 사업주체(리모델링을 시행하는 자 제외)가 (1) 제15조제1항²⁾에 따른 호수 이상의 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 계획과 (2)임대주택의 건설·공급에 관한 사항을 포함한 사업계획승인신청서 또는 건축허가신청서를 제출하는 경우, 사업계획승인권자 또는 건축허가권자는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조³⁾의 용도지역별 용적률 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특

1) 「주택법」

제20조(주택건설사업 등에 의한 임대주택의 건설 등) ① 사업주체(리모델링을 시행하는 자는 제외한다)가 다음 각 호의 사항을 포함한 사업계획승인신청서(「건축법」 제11조제3항의 허가신청서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 제출하는 경우 사업계획승인권자(건축허가권자를 포함한다)는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조의 용도지역별 용적률 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정하는 기준에 따라 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.

1. 제15조제1항에 따른 호수 이상의 주택과 주택 외의 시설을 동일 건축물로 건축하는 계획
2. 임대주택의 건설·공급에 관한 사항

② 제1항에 따라 용적률을 완화하여 적용하는 경우 사업주체는 완화된 용적률의 60퍼센트 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 면적을 임대주택으로 공급하여야 한다. 이 경우 사업주체는 임대주택을 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사(이하 “인수자”라 한다)에 공급하여야 하며 시·도지사가 우선 인수할 수 있다. 다만, 시·도지사가 임대주택을 인수하지 아니하는 경우 다음 각 호의 구분에 따라 국토교통부장관에게 인수자 지정을 요청하여야 한다.

1. 특별시장, 광역시장 또는 도지사가 인수하지 아니하는 경우: 관할 시장, 군수 또는 구청장이 제1항의 사업계획승인(「건축법」 제11조의 건축허가를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)신청 사실을 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 통보한 후 국토교통부장관에게 인수자 지정 요청
2. 특별자치시장 또는 특별자치도지사가 인수하지 아니하는 경우: 특별자치시장 또는 특별자치도지사가 직접 국토교통부장관에게 인수자 지정 요청

④ 사업주체는 제15조에 따른 사업계획승인을 신청하기 전에 미리 용적률의 완화로 건설되는 임대주택의 규모 등에 관하여 인수자와 협의하여 사업계획승인신청서에 반영하여야 한다.

- 2) 공동주택의 경우 원칙적으로 30세대를 의미함(「주택법」 제15조제1항 및 「주택법 시행령」 제1항 참조).

별자치도·시 또는 군의 조례로 정하는 기준에 따라 용적률을 완화하여 적용할 수 있고(제1항),

용적률을 완화하여 적용받은 사업주체는 30퍼센트 이상 60퍼센트 이하의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 조례로 정하는 비율 이상에 해당하는 면적⁴⁾을 임대주택으로 국토교통부장관, 시·도지사, 한국토지주택공사 또는 지방공사(이하 “인수자”라 함)에 공급하여야 하는데, 인수자 중에서는 시·도지사⁵⁾가 우선 인수할 권한을 가짐(제2항 본문).

시·도지사가 임대주택을 인수하지 아니하는 경우 국토교통부장관에게 인수자 지정을 요청하여야 하는데, 시·도지사 중 ①특별시장, 광역

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제78조(용도지역에서의 용적률) ① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 용적률의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.

1. 도시기역

- 가. 주거지역: 500퍼센트 이하
- 나. 상업지역: 1천500퍼센트 이하
- 다. 공업지역: 400퍼센트 이하
- 라. 녹지지역: 100퍼센트 이하

2. 관리지역

- 가. 보전관리지역: 80퍼센트 이하
- 나. 생산관리지역: 80퍼센트 이하
- 다. 계획관리지역: 100퍼센트 이하

3. 농림지역: 80퍼센트 이하

4. 자연환경보전지역: 80퍼센트 이하

4) 「주택법 시행령」

제37조(주택건설사업 등에 따른 임대주택의 비율 등) ① 법 제20조제2항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 30퍼센트 이상 60퍼센트 이하의 범위에서 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 조례로 정하는 비율을 말한다.

5) 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사를 말함(현행법 제15조제2항).

시장 또는 도지사가 인수하지 아니하는 때에는 관할 시장, 군수 또는 구청장이 사업계획승인신청 또는 건축허가신청 사실을 특별시장, 광역시장 또는 도지사에게 통보한 후 국토교통부장관에게 인수자 지정을 요청하고(제2항제1호), ②특별자치시장 또는 특별자치도지사가 인수하지 아니하는 때에는 특별자치시장 또는 특별자치도지사가 직접 국토교통부장관에게 인수자 지정을 요청하여야 함(제2항제2호).

「주택법 시행령」 제37조제2항 및 제3항6)에 따라 인수자 지정 요청을 받은 국토교통부장관은 30일 이내에 인수자를 지정하여 시·도지사에게 통보하여야 하고, 통보를 받은 시·도지사는 국토교통부장관이 지정한 인수자와 임대주택의 인수에 관하여 협의하여야 함.

그런데, 현행법상 용적률 완화의 대가로 공급되는 임대주택을 우선 인수할 권한이 ‘시·도지사’에 부여되어 있어 ‘특례시’의 경우 주민 주거생활의 안정을 위한 사업을 독자 추진할 능력을 보유하고 있음에도 불구하고 해당 주택을 인수하려면 시·도지사가 해당 주택을 인수하지 아니하고 국토교통부장관이 특례시의 장을 인수자로 지정한 후 시·도지사와 그 인수에 관한 사항의 협의를 거쳐야 하는 불편이 있다는 지적이 있음.

6) 「주택법 시행령」

제37조(주택건설사업 등에 따른 임대주택의 비율 등) ② 국토교통부장관은 법 제20조제2항에 따라 시장·군수·구청장으로부터 인수자를 지정하여 줄 것을 요청받은 경우에는 30일 이내에 인수자를 지정하여 시·도지사에게 통보하여야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 통보를 받은 경우에는 지체 없이 국토교통부장관이 지정한 인수자와 임대주택의 인수에 관하여 협의하여야 한다.

이에 안 제20조의2는 사업지구가 「지방자치법」 제198조제2항제1호7)에 따른 특례시 내로 한정될 경우 특례시의 장이 용적률 완화의 대가로 공급되는 임대주택을 우선 인수할 수 있도록 하고(제2항 각 호 외의 부분 본문),

특례시의 장이 해당 임대주택을 인수하지 아니하는 때에는 특례시의 장이 국토교통부장관에게 직접 인수자 지정을 요청하도록 하려는 것임(제2항제2호).

7) 「지방자치법」

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

「지방자치법 시행령」

제118조(인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인구 인정기준) ① 법 제198조제1항에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 전년도 말일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수가 2년 간 연속하여 50만 이상인 시로 한다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람

2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 외국국적동포

3. 「출입국관리법」 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 외국인

② 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시가 인구의 감소로 전년도 각 분기 말일 현재 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수를 산술평균한 인구가 2년간 연속하여 50만에 미치지 못하는 경우 그 시는 그 다음 해부터 인구 50만 이상 대도시에서 제외된다.

③ 법 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)의 인구 인정기준에 관하여는 제1항 및 제2항을 준용한다. 이 경우 “인구 50만”은 “인구 100만”으로 본다.

[표 1] 현행과 개정안 비교

구분	현행	개정안
용적률 완화 시 공급되는 임대주택의 우선 인수권	시·도지사 (특별시장·광역시장·도지사, 특별자치시장·특별자치도지사)	시·도지사 (특별시장·광역시장·도지사, 특별자치시장·특별자치도지사)
	-	<u>특례시의 장</u> (사업구역이 특례시 내인 경우)
시·도지사가 인수하지 않을 때 국토교통부장관에게 인수자 지정을 요청하는 자	특별시장·광역시장·도지사가 인수 × → 관할 시장, 군수 또는 구청장	작동
	특별자치시장·특별자치도지사가 인수 × → 이들이 직접 요청	특별자치시장·특별자치도지사· <u>특례시의 장</u> 이 인수 × → 이들이 직접 요청

주) 2030.12.31.까지 한시 적용

※ 자료: 국토교통부

‘특례시’ 제도는 「지방자치법」 전부개정(법률 제18092호, 2022. 1. 13. 시행)을 통하여 도입된 것으로, 서울특별시, 광역시 및 특별자치시가 아닌 대도시로서 전년도 말 주민 수⁸⁾가 2년 연속 100만명 이상인 대도시가 매년 2월 1일까지 관보에 특례시로 게재되는데,⁹⁾ 2025년 12월 말 기준 수원시(125.8만명), 용인시(111.5만명), 고양시(109.1만명), 창원시(102.1만명) 및 화성시(103.4만명, 이상 2024. 12. 31. 기준)의 5개 시가 특례시로 지정되어 있음.

8) 주민등록인구, 국내거소신고인명부에 올라 있는 외국국적동포 및 외국인등록대장에 올라 있는 외국인 수를 합산함(「지방자치법 시행령」 제118조제1항 및 제3항).

9) 반대로, 전년도 각 분기 말 합산 주민 수를 산술평균한 인구가 2년 연속 100만명에 미달할 경우 그 다음 해부터 특례시에서 제외됨(「지방자치법 시행령」 제118조제2항 및 제3항).

「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따라 특례시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 특례를 둘 수 있고, 2025. 12. 15. 기준 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 관계 법률에 따라 시·도에서 처리하는 사무를 특례시가 직접 처리할 수 있도록 하는 사무 특례 외에 부시장을 증원할 수 있는 조직 특례, 지방채발행 기본한도액의 10% 추가 발행을 허용하는 재정 특례 등 총 56개 특례가 특례시에 부여되고 있음.

[표 2] 현행 특례시 특례 세부 목록

구분	특례 내용	근거 법률
사무 특례 (43개)	50층 이하 건축물 또는 연면적 20만㎡ 미만인 건축물 허가	지방분권균형발전법
	지방관리무역항의 항만 개발 및 관리에 관한 업무	
	지방관리무역항 항만구역 안에서의 공유수면 관리	
	산지전용허가의 절차 및 심사	
	지방건설기술심의위원회 구성 및 운영	
	물류단지의 지정·해제 및 개발·운영 관련 사무	
	「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구 지정	
	도지사를 경유하지 않고 농지전용허가 신청서 제출	
	화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한	
	상황에서의 구조·구급 업무 ※ <u>창원시 한정(시범 실시)</u>	
	지방의회의 승인을 받아 지역개발채권 발행	지방분권균형발전법, 지방공기업법
	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정요청 (도지사 사전협의 요)	지방분권균형발전법, 개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획변경안수립지침
	환경개선부담금의 부과·징수	지방분권균형발전법, 환경개선비용부담법
	비영리민간단체 등록 등 사무	비영리민간단체 지원법
	관광특구의 지정 등 사무	관광진흥법
	지방세 체납자 출국 금지 요청 사무	출입국관리법 시행령
	벤처기업육성 관련 지원사무	벤처기업법

구분	특례 내용	근거 법률
사무 특례 (43개)	지적측량성과 검사, 측량업 등록 관리 등 사무	지방자치법 시행령
	주택관리사 자격증 발급 및 자격 취소 등 사무	
	도시·군관리계획 결정·변경·고시 등 사무	
	대기환경보전법상 배출허용기준 설정 등 사무	
	도시개발구역 지정·고시 등 사무	
	도시공원 또는 녹지의 조성사업 등 사무	
	노후·불량건축물 규정 등 사무	
	재정비촉진지구 지정·변경 등 사무	
	수질의 상시측정 및 수질관리조사 등 사무	
	공립·사립·대학 박물관 및 미술관의 등록 등 사무	
	벤처기업집적시설 지정 등 사무	
	빈집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정	
	산업입지개발지침 수립의견 제출 등 사무	
	지역진흥산업계획의 수립 등 사무	
	공장소음·진동배출허용기준 설정 사무	
	악취관리지역의 악취발생실태조사 등 사무	
	지방어항 지정 및 지정협의 등 사무	
	온천공보호구역 지정 및 변경 등 사무	
	자동차관리사업에 관한 조례 제정	
	대지면적 10만제곱미터 이상 주택건설사업계획 승인, 리모델링 기본계획 수립 등 사무	
	중소기업 협동화실천계획 승인 및 단지조성사업 실시계획 승인 사무	
	문화지구 지정·관리와 과태료 부과·징수 사무	
	지적재조사 기본계획 수립 시 의견제출 등 사무	
조직 특례 (8개)	실내공간오염물질, 악취, 수질오염물질, 소음·진동·빛공해 측정대행업 등록·취소 등	지방연구원법 독서문화진흥법
	조례에 따른 환경영향평가 실시	
	지방연구원 설립 및 운영	
	독서문화진흥 연도별 시행계획 수립·시행	
	일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보하는 부시장 1명 증원(부시장 1명→2명)	지방분권균형발전법
	행정기구·정원을 인구, 도시특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 별도 규정 가능	
	실·국장 및 구청장을 3명(120만 이상은 4명) 이내로 3·4급 임명	기구정원규정
	분청 감사·기획·지역경제 등 담당 과장 4.5급 임명, 3·4급 구청장 보좌 4.5급 담당관 임명	
	의회 사무국 내 복수 담당관 설치	

구분	특례 내용	근거 법률
	자치구가 아닌 구 설치	지방자치법
	부단체장 직급 3급→2급	지방자치법 시행령
	본청 실·국장 1명을 3·4급으로 임명 가능	기구정원규정
재정 특례 (4개)	재정투자심사 제외 대상 금액 상향(60억→200억원)	지방재정법 시행령
	지방채발행 기본한도액의 10% 추가 발행	지방채발행계획 수립기준
	소방분 지역자원시설세를 '시세(市稅)'로 함 ※ 창원시 한정(시범 실시)	지방분권균형발전법
	시·군조정교부금 확보비율 27%→47% 상향	지방재정법
기타 특례 (1개)	사회보장급여(5개 사업, 9종 급여) 소득인정액 산정 시 재산가액에서 차감하는 기본재산액의 대도시 기준에 포함	보건복지부 고시

주) 음영은 특례시에만 부여되고, 음영 아닌 것은 특례시와 50만 이상 대도시에 공통 부여됨.

※ 자료: 행정안전부

특례시는 100만명 이상이 거주하는 대도시로서 그 사무·행정 및 재정상 역량을 고려하여 관계 법령에 따른 특례가 인정되고 있고, 주민의 주거안정을 위한 사업을 독자적으로 수행할 역량도 갖추고 있는 것으로 보인다¹⁰⁾는 점에서 개정안은 타당한 것으로 생각됨.

국토교통부는 특례시 내에 건설되는 임대주택에 대하여 특례시에 우선 인수권을 부여할 경우 지역 특성을 고려한 맞춤형 임대주택 정책의 시행을 통하여 해당 지역의 주거복지 향상에 도움이 될 것으로 기대된다는 점에서 개정에 동의한다는 의견을 제시함.

경기도는 경기도 차원의 종합적인 임대주택 공급·관리를 위하여 특례시에의 사무 이양에 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출함.

10) 수원시(수원도시공사), 용인시(용인도시공사), 고양시(고양도시관리공사)는 산하에 관련 지방공기업을 보유·운영 중임.

고양시는 임대주택 우선 인수에 따른 재원 마련방안을 선행하고 임대주택 운영능력을 검토한 이후에 권한 이양을 검토할 필요가 있다고 보아 개정에 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출함.

경상남도는 주택건설사업승인 권한을 가진 인구 50만 이상의 시장이 용적률 완화를 결정하고 그에 따라 인수를 하도록 함으로써 업무의 연속성과 일원화를 도모할 수 있다는 점에서 개정에 동의하고 있음.

수원시는 용적률 완화를 결정하고 주택건설사업계획을 승인하는 시장과 인수자의 상이를 해소하여 임대주택 건설·공급 확대가 기대된다는 점에서 개정에 동의하고 있음.

용인시는 지역적 특성을 고려하여 용적률 완화를 결정하고 공공기여 비율 및 방법의 결정, 시설의 인수 및 운영 등 권한을 일원화하여 지역 내 임대주택 운영의 유연성을 확보하고 다양한 수요에 부합하는 공공주택 정책을 실현할 수 있다는 점에서 개정에 동의하고 있음.

창원시는 지역주민의 주거생활 안정 등 지역 특성을 반영한 다양한 주택공급정책 추진이 가능할 것으로 판단된다는 점에서 개정에 동의하고 있음.

문 의 처
02)6788-5576