



제417회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 서영교의원 대표발의(의안번호 제2200960호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 서영교의원 대표발의(제2200960호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 다자녀가구에 대한 분양전환 공공임대주택 우선 공급 시 공급 최소면적 명시(안 제48조제3항 신설)	2

I. 서영교의원 대표발의(제2200960호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 서영교의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 26.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 신혼부부 등 주거지원필요계층과 다자녀 가구에 공공주택을 우선 공급하도록 규정하고 있음.

그런데 최근 2024년 1분기 합계출산율이 0.76명으로 역대 최저 수준을 기록하는 등 우리 사회의 저출산 문제가 전례 없이 심각해지고 있고 그 주요 원인으로서는 주거 문제가 다수 지적되고 있음에도 불구하고 위와 같은 현행 주거지원 규정으로는 저출산 문제를 해결하는데 역부족이라는 지적과 함께 이를 해결하기 위한 더욱 획기적이고 개선된 정책 마련이 필요하다는 의견이 제시되고 있음.

이에 다자녀 가구에 대해서 분양전환임대주택을 우선 공급하는 경우에는 자녀 수에 따라 일정 전용면적 이상(2명: 전용면적 60㎡, 3명 이상: 85㎡)으로 공급하도록 규정함으로써 출산에 대한 의사결정 시 주거 문제에 대한 부담을 완화하고 출산에 대한 유인체계를 강화하여 저출산 문제 해결에 기여하려는 것임(안 제48조제3항 신설).

3. 검토의견

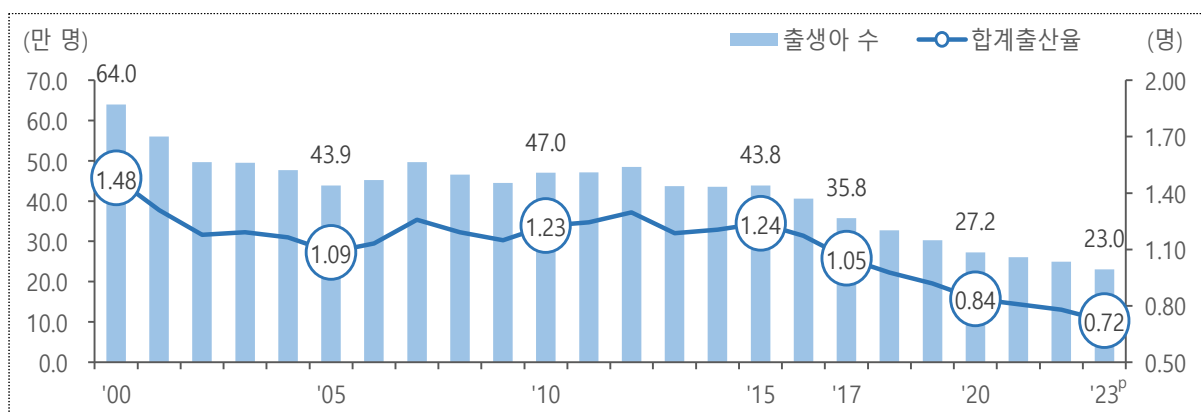
가. 다자녀가구에 대한 분양전환 공공임대주택 우선 공급 시 공급 최소면적 명시(안 제48조제3항 신설)

현행	개정안
제48조(공공주택의 공급) ①·② (생략) <u><신설></u>	제48조(공공주택의 공급) ①·② (현행과 같음) ③ 공공주택사업자는 제2항에 따라 <u>다자녀 가구에 분양전환 공공임대주택(임대 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 공공건설임대주택을 말한다)</u> 을 우선 공급하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 <u>전용면적</u> 의 분양전환 공공임대주택으로 공급하여야 한다. 1. 자녀가 2명인 경우: 전용면적 60제곱미터 이상 2. 자녀가 3명 이상인 경우: 전용면적 85제곱미터 이상
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ※ 다자녀 가구에 대한 일정 전용면적의 분양전환 공공임대주택 우선 공급에 관한 적용례 : 시행 후 자녀를 출산하여 다자녀 가구가 되는 경우부터 적용, 시행 후 최초로 입주자 모집공고를 하는 분양전환 공공임대주택부터 적용	

개정안은 다자녀 가구에 임대 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 공공건설임대주택(분양전환 공공임대주택)을 우선 공급할 때 ① 자녀가 2명이면 전용면적 60㎡ 이상으로, ② 자녀가 3명 이상이면 전용면적 85㎡ 이상으로 공급하도록 법률에 명시하려는 것임.

2023년도 합계출산율¹⁾은 0.72명으로 1970년부터 통계를 작성한 이래 역대 최저치를 나타냈고, 출생아 수는 2023년에 23만 명으로 2012년의 48.5만 명 대비 절반 수준을 기록하는 등 우리나라의 저출산 문제가 갈수록 심각한 상황임.

[그림 1] 우리나라 합계출산율 및 출생아 수 추이



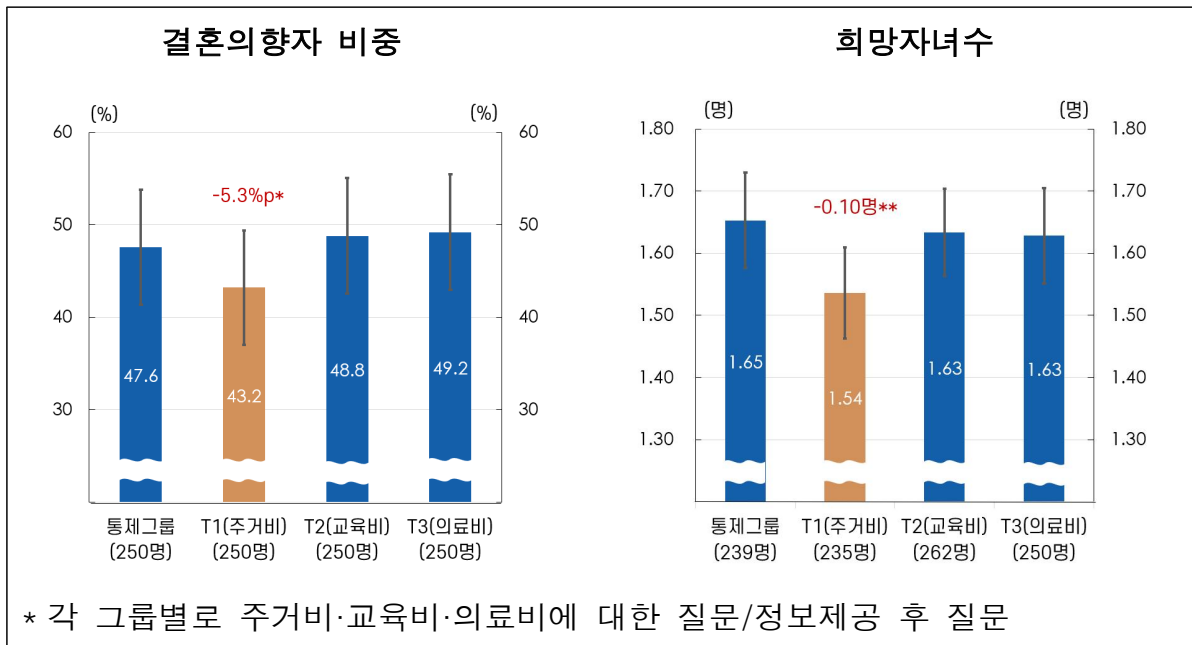
※자료: 통계청 「2023년 한국의 사회지표」, 9면

저출산은 고용 및 소득 불안, 경쟁 압력, 양육 불안 등 다양한 요인에 기인하지만, 특히, 주택마련비용에 대한 부담과 주거불안이 청년들의 결혼과 출산 의향을 떨어뜨리고 있다는 점을 다양한 연구를 통해 확인할 수 있음.

일례로 한국은행에서 2022년 9월 실시한 무작위 설문조사 결과(표본: 1,000명) 주택마련 비용을 연상한 그룹의 결혼의향이 유의하게 낮고 (-5.3%p), 희망자녀수 또한 가장 낮은 것(-0.1명)으로 나타남.

1) 가임기(15~49세) 여성 1명이 평생 낳을 것으로 기대되는 출생아의 수를 의미함.

[그림 2] 결혼의향·희망자녀수에 대한 무작위 설문조사 결과



※자료: 한국은행(2022. 9.)

주거불안이 가장 큰 저출산 요인 중 하나라는 점에서 다자녀가구에 대한 적극적인 주거대책을 통해 이들의 주거부담을 경감하고자 하는 등 개정안의 입법 취지와 필요성에 충분히 공감할 수 있음.

현행법에 따르면 공공주택사업자는 청년·장애인·고령자·신혼부부·저소득층 등 주거 지원이 필요한 계층과 다자녀 가구에 하위법령에서 정한 입주자 자격, 우선 공급비율 등에 따라 공공주택을 우선 공급하여야 함(법 제48조제2항²⁾).

2) 「공공주택 특별법」

제48조(공공주택의 공급) ② 공공주택사업자는 주거지원필요계층과 다자녀 가구에 공공주택을 우선 공급하여야 한다. 이 경우 주거지원필요계층 및 다자녀 가구의 요건, 우선 공급 비율 등 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

분양전환 공공임대주택은 일정 기간 임대 후 분양전환³⁾할 목적으로 공급하는 공공임대주택⁴⁾으로, 무주택 서민 등이 비교적 저렴한 임대료로 일정 기간 안정적으로 거주한 후 내 집 마련의 기회를 가질 수 있도록 도입되었음.

분양전환 공공임대주택은 임대의무기간에 따라 5년, 6년 및 10년 임대로 나뉘는데, 5년·10년 임대는 2019년 이후 고분양가, 사업성 부족 등으로 신규 공급이 사실상 중단되었고,⁵⁾ 6년 임대는 2022년 10월 이후 정부가 2027년까지 5년간 총 10만 호 공급을 목표로 새로 추진 중인 “뉴홈 선택형(6년 분양전환 공공임대)”⁶⁾을 의미함.

3) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “**분양전환**”이란 공공임대주택을 제4조제1항 각 호에 규정된 자(※공공주택사업자를 말함)가 아닌 자에게 매각하는 것을 말한다.

4) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**공공주택**”이란 제4조제1항 각 호에 규정된 자 또는 제4조제2항에 따른 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금을 지원받아 이 법 또는 다른 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.

가. 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택

「공공주택 특별법 시행령」

제2조(공공임대주택) ① 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에서 “대통령령으로 정하는 주택”이란 다음 각 호의 주택을 말한다.

5. **분양전환공공임대주택**: 일정 기간 임대 후 분양전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택

5) 연도별 5년 및 10년 임대 공급 실적은 아래와 같음.

(단위: 만호)

유형/연도	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	합계
5년 임대	0.14	0.06	0.25	0.2	0.06	0.4	0.08	0.02	0.03	0.02	6.26
10년 임대	1.5	2.4	1.9	1.4	1	1	1.7	1.7	2.1	0.7	25.4
합계	1.64	2.46	2.15	1.6	1.06	1.4	1.78	1.72	2.13	0.72	31.66

주) 사업승인 기준

※ 자료: 국토교통부

6) 국토교통부 설명에 따르면 뉴홈 선택형은 6년 임대 후, 입주시 감정가와 분양시 감정가의 평균가로 분양전환되며, 최초 입주자 모집공고는 2026년 상반기로 예상됨.

[표 1] 6년 임대 후 분양전환 공공임대주택(뉴홈 선택형) 공급계획

연 도	'23년	'24년	'25년	'26년	'27년	합 계
사업승인물량(만호)	1.4	2.4	6.2			10
60m ² 이하	85%	88%	80%	—	—	—
60m ² 초과 85m ² 이하	15%	12%	20%	—	—	—
기금 투입액(억원)	—	4,450	6,909	11,497	12,632	35,488

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 작성

뉴홈 선택형은 「공공주택 특별법 시행규칙」 제19조제1항⁷⁾ 및 별표 6의2에 따라 일반공급 5%, 특별공급 95%으로 공급되며, 현재 저출산 대책과 관련되는 다자녀가구(10%), 신혼부부가구(10%), 신생아가구(30%)에 특별공급으로 전체 물량의 50%를 배정⁸⁾하고, 각 특별공급 대상 내에서 경합 시 배점 순으로 선정하되 자녀 수에 따라 배점을 차등 적용⁹⁾함.

앞에서 언급한 바와 같이, 분양전환 공공임대주택의 입주자 선정기준은 「공공주택 특별법 시행규칙」 제19조 및 별표 6의2에 규정되어 있으며, 현행법 제48조제2항에서는 다자녀 가구에 대한 우선 공급 의무만

7) 「공공주택 특별법 시행규칙」

제19조(분양전환공공임대주택 등의 입주자 선정 등) ① 공공주택사업자는 공공분양주택 및 영 제2조제1항제5호에 따른 분양전환공공임대주택(이하 “분양전환공공임대주택”이라 한다)을 공급하는 경우에는 별표 6에 따라 입주자를 선정해야 한다. 다만, 분양전환공공임대주택 중 임대기간이 6년인 주택을 공급하는 경우에는 별표 6의2에 따라 입주자를 선정해야 한다.

8) [뉴홈 선택형 특별공급 배정 비율]

특별공급 유형	청년	다자녀	신혼	신생아	생애최초	노부모	기관추천	합계
비율	15%	10%	10%	30%	10%	5%	15%	95%

* 다자녀 : 2명 이상의 자녀(미성년자 한정, 태아 포함)

신혼부부 : 신혼부부(혼인기간 7년이내거나 6세이하 자녀), 예비신혼부부, 한부모가족

신생아 : 2세미만(2세가 되는날 포함) 자녀

9) [참고] 뉴홈 선택형 공급방식 및 입주자 자격, 선정방법 참고

부여하고 그 외 필요한 사항은 국토교통부령으로 정하도록 위임하고 있는바,

개정안은 저출산 문제 해소 차원에서 다자녀 가구의 주거지원을 강화하기 위하여 다자녀 가구에 대한 분양전환 공공임대주택 우선 공급시 자녀 수에 따른 최소 공급면적 기준을 법률에 직접 명시하면서, 자녀가 3명 이상인 경우에는 전용면적 85㎡ 이상의 분양전환 공공임대주택으로 공급하도록 규정하려는 것임.

국민주택규모인 85㎡ 이하의 주택은 통상 방 3개의 구조로 되어 있는데, 자녀가 2명인 경우 전용면적 85㎡ 이하의 주택이 적절할 수 있지만, 자녀의 수와 성장에 따라 그에 맞는 방의 개수가 필요하므로 자녀가 3명 이상인 가구는 전용면적 85㎡ 이하의 주택보다 넓은 주택이 요구될 수 있음.

또한, 기존의 저출생 대응을 위한 주거(주택) 정책 연구에서도 자녀 양육에는 적절한 주택 크기가 큰 영향을 미치고 특히 주택의 크기는 추가 출산의 결심과 시기에 영향¹⁰⁾을 주며, 양육가구는 가구원 수가 많을수록 방의 수가 증가하기를 희망¹¹⁾한다는 조사 결과가 있음.

10) 정소이 등, 「저출산 대응 주택 정책 및 계획 방향 연구」, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2020, p.124 참조

11) 김지혜 등, 「저출산 시대에 대응한 양육친화적 주거정책 연구」, 국토연구원, 2019, p.84 참조

이와 관련하여 국토교통부는 임대·분양받을 주택의 공급면적은 청약자가 경제여건, 선호도, 당첨가능성 등을 고려하여 스스로 선택할 사항이므로, 법률에서 일률적으로 정하는 것은 오히려 수요자의 선택권리를 제한하고 주거 만족도를 저하시킬 수 있으며,

「주택도시기금법」 제9조¹²⁾에서는 주택도시기금의 지원 용도를 “국민주택규모”의 주택 구입 또는 임차 등으로 한정하고 있는바, 주거전용면적이 85㎡를 초과하는 경우에는 뉴홈 선택형에 대한 주택도시기금의 저리 대출(장기 모기지)이 불가하다는 점에서 개정안에 대한 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출함.

참고로, 출산 가구 등에 넓은 면적의 임대주택을 우선 공급하자는 취지로 일부 공공임대주택(영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택에 한정)이 공급되는 전용면적을 가구 수에 따라 제한¹³⁾하는 내용의 「공공주택

12) 「주택도시기금법」

제9조(기금의 용도) ① 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 다음 각 목에 대한 출자 또는 융자

가. 국민주택의 건설

나. 국민주택규모 이하의 주택의 구입·임차 또는 개량

다. 준주택의 건설

라. 준주택의 구입·임차 또는 개량

마. 국민주택규모 이하인 주택의 리모델링

바. 국민주택을 건설하기 위한 대지조성사업

사. 「주택법」 제51조에 따른 공업화주택(대통령령으로 정하는 규모 이하의 주택으로 한정한다)의 건설

아. 주택 건축공정이 국토교통부령으로 정하는 기준에 도달한 이후 입주자를 모집하는 국민주택규모 이하인 주택의 건설

자. 「주택법」 제64조제2항에 따라 한국토지주택공사가 분양가상한제 적용주택을 우선 매입한 비용

차. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 지정된 경제자유구역의 활성화를 위한 임대주택의 건설 및 이와 관련된 기반시설 등의 설치에 필요한 자금

2. ~ 9. (생략)

특별법 시행규칙」 개정령이 지난 2024년 3월 25일 시행된 뒤, 제21대 국회에 “임대주택 면적 제한 폐지에 관한 청원”(국민동의청원, 50,819명 동의, 청원번호 제2100191호)이 제출(2024. 5. 4. 접수)되는 등 실수요자들의 문제 제기가 다수 있었고, 이에 국토교통부는 “면적 기준 폐지까지 포함해 유연하게 재검토하겠다”는 입장을 밝힌 사례가 있음¹⁴⁾.

문 의 처
02)6788-5574

13) 1인 : 35m² 이하, 2인 : 25m² 초과 44m² 이하, 3인 : 35m² 초과 50m² 이하, 4인 : 44m² 초과

14) 「공공임대주택 ‘면적제한’에 1인가구 불만...국토부 “재검토”」 (중앙일보, 2024. 4. 24. 보도)

참 고

뉴홈 선택형 공급방식 및 입주자 자격, 선정방법

구분		기본 요건		선정 방법
일반 공급 5%		자격	공고일~입주시 전세대원 무주택	▲ 순차제(80%), 추첨제(20%) · 순차제: 청약통장 납입횟수 및 납입기간 (투기과열) 2년, 24회 (수도권) 1년, 12회 (비수도권) 6개월, 6회 경쟁시, 3년이상 무주택 & 저축총액 순(40m ² 초과) 3년이상 무주택 & 납입횟수 순(40m ² 이하) · 추첨제
		소득	월소득* 100% ↓ (1인 120%, 2인 110%) (85m ² 이하)	
		자산	순자산 3.62억원 ↓	
특별 공급 95%	청년 15% * 60㎡ 이하	자격	19~39세 미혼 무주택자 청약저축 6개월/6회 ↑ 납입	▲ 5년 이상 근로자 우선공급(30%) 후 잔여공급(70%) <배점표> -(우선공급) · 월소득(3점, 가구원수별 70% 이하 만점) · 청약통장 납입횟수(3점, 24회 이상 만점) · 해당 지역 연속 거주(3점, 2년 이상 만점) -(잔여공급) · 소득세 납부기간(3점, 5년 이상 만점(5,3-5,3)) · 월소득, 청약통장 납입횟수, 해당 지역 연속 거주 上同
		소득		
		자산		
	신생아 30%	자격	2세 미만 자녀 (2세가 되는 날 포함)	▲ 순차 공급 (경합 시 배점순, 동점 시 추첨) ① 우선공급(70%): 월소득 100% ↓ (맞벌이 120%) (2인 110%(맞벌이 130%)) ② 잔여공급(20%): 월소득 140% ↓ (맞벌이 150%) (2인 150%(맞벌이 160%)) ③ 추첨제(10%): 월소득 140% ↓ (맞벌이 200%) <배점표> · 월소득 80%(맞벌이100%) 이하(1점) · 미성년 자녀수(3점, 3명 이상 만점) · 청약통장 납입횟수(3점, 24회 이상 만점) · 해당 지역 연속 거주(3점, 3년 이상 만점)
		소득	월소득140% ↓ (맞벌이200%) 2인 경우 150% ↓ (맞벌이200%)	
		자산	일반공급과 동일	
	신혼부부 10%	자격	혼인기간 7년 이내 or 6세이하 자녀 or 예비 신혼부부 or 6세이하 한부모 혼인신고 이후 공고일시점까지 전세대원 무주택	▲ 순차 공급 (경합 시 배점순, 동점 시 추첨) ① 우선공급(70%): 월소득 100% ↓ (맞벌이 120%) (2인 110%(맞벌이 130%)) ② 잔여공급(20%): 월소득 130% ↓ (맞벌이 140%) (2인 140%(맞벌이 150%)) ③ 추첨제(10%): 월소득 130% ↓ (맞벌이 200%) <선정순위> (1순위) 유자녀, 한부모 (2순위) 그외 <배점표> · 월소득 80%(맞벌이100%) 이하(1점) · 미성년 자녀수(3점, 3명 이상 만점) · 청약통장 납입횟수(3점, 24회 이상 만점) · 해당 지역 연속 거주(3점, 3년 이상 만점) · 혼인기간(3점, 3년 이하 만점) · 한부모가족 자녀나이(3점, 2세 이하 만점)
		소득	월소득 130% ↓ (맞벌이200%) 2인 경우 140% ↓ (맞벌이200%)	
		자산	일반공급과 동일	

구분		기본 요건		선정 방법
특별 공급 95%	생애최초 10%	자격	월소득 130% ↓ (맞벌이200%) 2인 140% ↓ (맞벌이200%) 기타 나눔형과 동일	2인가구 10%가산 (신혼부부 선택형기준 동일)
		소득		
		자산		
	다자녀 10%	자격	미성년 자녀 2명(태아포함) 이상 공고일시점 전세대원 무주택	▲ 순차 공급 (경합 시 배점) ① 우선공급(90%): 월소득 120% ↓ (맞벌이 130%) <배점표> -다자녀노부모주택 특별공급 운용지침 · 미성년 자녀수(40점, 4명 이상 만점) * 동점 시 우대 · 영유아 자녀수(15점, 3명 이상 만점) · 세대구성(5점, 3세대 이상 또는 한부모가족) · 무주택기간(20점, 10년 이상 만점) · 해당 지역 거주기간(15점, 10년 이상 만점) · 청약통장 가입기간(5점, 10년 이상) ② 추첨제(10%): 월소득 120% ↓ (맞벌이 200%)
		소득		
		자산		
	노부모 5%	자격	직계존속(65세) 3년 이상 부양 청약저축 12개월/12회 ↑ 납입 공고일시점 전세대원 무주택	▲ 순차 공급 (주택공급에관한규칙27조제2항및제4항) (경쟁시, 3년이상 무주택 & 저축총액 순(40m ² 초과) 3년이상 무주택 & 납입횟수 순(40m ² 이하)) ① 우선공급(90%): 월소득 120% ↓ (맞벌이 130%) 2인 130% (맞벌이 140%) ② 추첨제(10%): 월소득 120% ↓ (맞벌이 200%)
		소득		
		자산		
	기관추천 15% (국가유공자 5% 포함)	자격	관련기관장 추천을 받은 자 공고일시점 전세대원 무주택	▲ 물량결정(사업주체↔지자체) → 대상 추천 (추천기관→사업주체) → 대상 결정
		소득		
		자산		