



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

주택도시기금법 일부개정법률안

검 토 보 고

《기금의 주택계정 용도 추가》

■ 운영석의원 대표발의(의안번호 제2209960호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I. 운영석의원 대표발의(제2209960호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 기금의 주택계정 용도에 ‘주택사업 목적의 지방공사에 대한 지방자치단체의 출자금 보조’ 추가(안 제9조제1항제9호 신설) ...	3

I. 운영석의원 대표발의(제2209960호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 운영석의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 4. 18.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

최근 부동산 경기 악화로 인해 서민 주거복지 강화와 주택 공급 안정을 위한 공공주택 사업자의 역할이 중요해지고 있음. 현재 공공주택의 공급은 한국토지주택공사와 각 지역의 지방도시개발공사가 담당하고 있으나, 한국토지주택공사와 달리 지방공사의 경우 자본금 부족으로 인해 공공주택을 적기에 공급하는 데 어려움을 겪고 있음.

한편, 현재 국가는 지방자치단체에 국고보조 형태로 공공임대 등 공공주택공급 보조금을 지급하고 있음. 또한, 현행 「지방공기업법」에 따르면 지방자치단체가 지방공기업에 출자할 자본금을 국고에서 보조할 수 있도록 하고 있음.

현재 국가가 지방자치단체에 공공임대 공급 보조금을 배당 의무가 없는 자본금 형태로 전환할 경우 국고의 추가 투입 없이 지방공사의 자본금 확충을 기할 수 있음.

이에 「주택도시보증법」상 주택계정 용도에 지방공사에 대한 출자금 보조를 추가하고 구체적인 시기와 용도 등을 하위법령에 위임함으

로써 지방공기업의 자본을 확충하고 서민주거 안정을 위한 공공주택
공급을 확대할 수 있도록 하고자 함(안 제9조제1항제9호 신설).

3. 검토의견

가. 기금의 주택계정 용도에 ‘주택사업 목적의 지방공사에 대한 지방자치단체의 출자금 보조’ 추가(안 제9조제1항제9호 신설)

현행	개정안
제9조(기금의 용도) ① 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u> 9. (생략)	제9조(기금의 용도) ① ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. <u>주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 대통령령으로 정하는 임대주택 사업을 수행하는 경우 해당공사에게 출자하는 지방자치단체에 대한 출자금 보조</u> 10. (현행 제9호와 같음)

개정안은 주택도시기금 ‘주택계정’의 용도에 ‘주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 대통령령으로 정하는 임대주택 사업을 수행하는 경우 해당 공사에 대한 지방자치단체의 출자금 보조’를 추가하려는 것임.

「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금은 국민주택의 건설에 대한 출자 또는 융자 등의 용도에 사용되는 ‘주택계정’과, 주거환경개선사업에 대한 융자 등의 용도에 사용되는 ‘도시계정’으로 구분됨(제4조, 제9조).

「주택도시기금법」 제9조제1항¹⁾은 국민주택의 건설, 국민주택규모

1) 「주택도시기금법」

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

이하의 주택의 구입·임차 또는 개량, 준주택의 건설, 준주택의 구입·임차 또는 개량, 주택도시보증공사·한국토지주택공사·주택금융신용보증기금 등에 대한 출자·출연 또는 용자 등을 ‘주택계정’의 용도로 규정하고 있고, 「주택도시기금법 시행령」 제13조²⁾는 민간임대주택과

-
1. 다음 각 목에 대한 출자 또는 용자
 - 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. 다음 각 목의 기관, 기금, 특별회계에 대한 출자·출연 또는 용자
 - 가. 제16조에 따른 주택도시보증공사(이하 “공사”라 한다)
 - 나. 한국토지주택공사
 - 다. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사
 - 라. 「한국주택금융공사법」 제56조제3항에 따른 주택금융신용보증기금
 - 마. 삭제 <2017. 8. 9.>
 - 바. 「자산유동화에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 유동화전문회사등
 - 사. 「주택법」 제84조에 따른 국민주택사업특별회계
 3. 임대주택 및 「공공주택 특별법」 제2조제1호나목의 공공분양주택의 공급을 촉진하기 위한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증권의 매입
 - 가. 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사가 발행하는 증권
 - 나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제229조제2호에 따른 부동산집합투자기구가 발행하는 집합투자증권
 - 다. 「법인세법」 제51조의2제1항제9호 각 목의 요건을 갖춘 법인이 발행하는 증권
 - 라. 그 밖에 임대주택의 공급과 관련된 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권
 4. 다음 각 목에 대한 원리금 상환
 - 가. 제5조 및 제6조에 따른 예수금, 예탁금, 차입금
 - 나. 제7조에 따른 국민주택채권
 5. 도시계정으로의 전출 또는 용자
 6. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
 7. 주택도시분야 전문가 양성을 위한 국내외 교육훈련 및 관련 제도 개선을 위한 연구·조사
 8. 정부시책으로 추진하는 주택사업
 9. 그 밖에 주택계정의 설치목적을 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 사업
- 2) 「주택도시기금법 시행령」
- 제13조(주택계정의 용도)** 법 제9조제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.
1. 법 제9조제1항제1호가목 및 바목의 사업을 위한 기자재의 구입 및 비축

공공임대주택의 공급 등을 ‘주택계정’의 용도로 규정하고 있음.

현행 법령에 근거하여 한국토지주택공사(이하 “LH”라 함)는 주택도시기금에서 자본금을 출자받고, 주택사업을 목적으로 하는 지방공사(이하 “도시개발공사”라 함)는 「공공주택 특별법³⁾」에 근거하여 공공임대주택을 공급하는 경우 주택도시기금에서 보조금⁴⁾을 지원받고 있음.

【 공공주택 유형별 LH, 지방자치단체 지원액(2025년 계획액 기준) 】

(단위: 억원)

구 분	LH	지방자치단체	계
영구임대출자	431(100%)	-(-%)	431
국민임대출자	-(-%)	732(100%)	732
행복주택출자	836(62%)	510(38%)	1,346
통합공공임대출자	12,012(73%)	4,412(27%)	16,424
매입임대출자	1,140(23%)	3,744(77%)	4,884

※ 자료: 국토교통부

그런데, 도시개발공사는 LH와 같이 공공임대주택을 공급하는 업무를 수행하고 있음에도 ‘출자’가 아닌 ‘보조금’으로 재정지원이 이루어짐에 따라 도시개발공사의 공공주택사업을 위한 자원 조달에 어려움을

2. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조에 따른 민간임대주택과 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택의 공급

3. 국민주택을 건설하기 위한 자재 및 기술의 연구·개발

4. 주택건설자재의 생산 지원

5. 주택건설 관련 비영리공익법인의 국민주택건설사업 지원

3) 「공공주택 특별법」

제3조의2(공공주택의 재원·세제지원 등) ③ 국토교통부장관은 공공주택의 건설, 매입 또는 임대차에 주택도시기금을 우선적으로 배정하여야 한다.

4) 지원구조: 정부가 지방자치단체에 보조금 교부 → 지방자치단체가 도시개발공사에 보조금 재교부

겪고 있다는 의견이 제기됨(제안이유 참조).

이에 개정안은 주택도시기금으로부터 받는 보조금 형태의 재정지원을 자본금 형태의 재정지원으로 변경⁵⁾할 수 있도록 함으로써, 도시개발공사의 자본금 확충을 통해 도시개발공사가 재무건전성을 강화하고 서민주거 안정을 위한 공공주택 공급을 확대할 수 있도록 하려는 취지의 입법임.

3기 신도시 개발 대책(2018. 12. 19., 2019. 5. 7.) 및 2·4 부동산정책(2021. 2. 4.) 등에 따라 서울주택도시공사(이하 “SH”라 함), 경기주택도시공사(이하 “GH”라 함) 및 인천도시공사(이하 “iH”라 함)는 LH와 같이 국가정책사업을 수행하고 있는데, 특히 GH의 경우 3기 신도시를 개발하여 총 7개 사업⁶⁾에서 약 2만 8천호의 주택⁷⁾을 건립할 계획임.

또한, GH는 3기 신도시 사업으로 택지조성에 23조 6,026억원, 주택공급에 11조 657억원(임대주택공급 4조 5,519억원)을 투입할 계획인데, 경기도의 재정 상황에 따라 출자에 한계가 있어 재원 확보에 어려움⁸⁾이 있고, 정부의 「부채중점관리제도」에 따른 부채감축대상기관(2차 지정

5) 개정안 지원구조: 정부가 지방자치단체에 보조금 교부 → 지방자치단체가 도시개발공사에 자본금 재교부(※ 「주택도시기금법」 제9조제1항제9호 및 같은 법 시행령 제13조제2호에 따라 보조금 형태의 재정지원도 가능함)

6) 과천, 하남교산, 고양창릉, 용인플랫폼, 안산장상, 광명학은, 남양주왕숙 (자료: GH)

7) 분양 1만 2천호, 임대 1만 6천호 건립 (자료: GH)

8) GH는 2024년 결산기준 총 자본이 5조 4,788억원인데, 총 자본에 대한 자본금 비율이 33%(자본금 1조 8,098억원, 이익잉여금이 3조 6,690억원)로 다른 기관(총자본에 대한 자본금 비율: SH 74%, iH 94%, LH 67%) 대비 낮은 수준임. (자료: GH)

기관)으로서 재무건전성 강화 요구⁹⁾를 받고 있음.

이로 인해 GH는 적정 부채비율(부채/자본, 200%)을 유지하며 대규모 자금이 투입되는 3기 신도시 개발 등의 정부 정책사업을 추진하는 것에 한계가 있으므로, 동일한 정책사업을 수행하는 LH와 같이 자본금 형태의 지원이 필요하다는 의견임.

정부에서 국고보조금을 받는 경우에는 도시개발공사는 사업비용을 보조¹⁰⁾하는 방법으로 회계처리를 하여 비용감소에 따른 당기순이익이 일부 증가하지만, 자본금으로 출자받는 경우에는 자본금이 증가하여 부채비율이 하락하는 효과가 나타나므로 재무건전성이 제고될 수 있음.

또한, 행정안전부의 「2023년도 지방공사채 발행운영기준」에 따라 수도권 3기 신도시 및 지분적립형주택 등 공공주택건설사업에 한하여, 순자산액¹¹⁾의 350% 이내에서 공사채 발행이 가능¹²⁾하므로, 도시개발공

9) - 재무지표 등으로 부채중점관리기관(1차 지정기관)이 지정되고, 부채중점관리기관 중 부채규모 1천억원 이상, 부채비율(부채/자본) 200% 이상인 기관 등은 부채감축대상기관(2차 지정기관)이 되며, 부채감축대상기관은 재무부채관리계획의 적정성, 이행노력도, 이행실적을 토대로 경영평가 및 지방공사채 사전승인(행정안전부) 시 반영됨. (행정안전부 보도자료, 「지방공공기관 부채관리 실효성 대폭 강화」, 2023. 10. 25.)

- 2024년 도시개발공사 부채중점관리기관(9개 기관) 및 부채감축대상기관(2개 기관) 지정내역
· 부채중점관리기관: 서울주택도시공사, 인천도시공사, 광주광역시도시공사, 울산광역시도시공사, 경기주택도시공사, 강원개발공사, 충북개발공사, 전북개발공사, 경남개발공사
· 부채감축대상기관: 광주광역시도시공사, 경기주택도시공사
(※ 자료: 클린아이(지방공공기관 통합공시)-참여소통-정책자료-2024년 지방공공기관 부채중점관리기관 및 부채감축대상기관 지정내역 참조)

10) 공공임대주택의 감가상각비는 내용연수에 따른 정액법으로 회계처리가 되고, 국고보조금을 받는 경우 국고보조금을 내용연수로 나누어 매년 감가상각비에 보조함.

11) 승인신청일 기준, 자기자본(자산총액-부채총액)을 의미함.(행정안전부, 「2023년도 지방공사채

사의 자본금 확충은 사업 초기의 자금조달을 원활하게 하고 사업 여력 확대에 의하여 공공임대주택을 추가 공급하는 것도 가능¹³⁾할 수 있음.

따라서, 개정안은 3기 신도시 개발 등 정부 정책의 수행에 따른 도시 개발공사의 재원 확보 및 재무건전성 제고 필요성, LH와의 형평성, 사업여력 확대에 따른 효과 등을 고려할 때 입법필요성이 인정된다고 생각됨.

국토교통부는 3기 신도시 개발 등에 대한 도시개발공사의 역할 확대 및 공공주택의 적기 공급을 위한 도시개발공사의 자본금 확충이 필요할 것으로 판단되나,

현행 법령에서 국가가 지방자치단체에 기금을 보조금으로 교부하면 지방자치단체는 이를 도시개발공사에 재교부하도록만 규정¹⁴⁾하고 있으

발행운영기준」 p.12)

12) 행정안전부, 「2023년도 지방공사채 발행운영기준」 p.13

13) GH에 따르면, GH의 2025년 국고보조금 예산액(745억원)을 모두 출자할 경우 최대 2,235억원을 차입할 수 있고, 공공임대주택의 평균 건설비(1.6억원)를 적용하면 임대주택 약 1,300호를 추가 공급할 수 있다고 함.

14) 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 및 제18조 등에 따라 정부는 보조사업자(지방자치단체)에 보조금을 교부하고, 보조사업자는 교부받은 보조금을 간접보조사업자(도시개발공사)에 재교부

「보조금 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

제18조(보조금의 교부 조건) ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정할 때 법령과 예산에서

므로, 개정안과 같이 도시개발공사에 대한 지방자치단체 출자금을 주택 도시기금이 단순 보조하는 구조는 현행 법령의 위배 소지가 있어, 도시 개발공사에 대하여 주택도시기금의 직접 출자를 허용하되 출자 선호 여부¹⁵⁾ 및 주택도시기금 건전성¹⁶⁾ 등을 고려하여 선별적으로 출자하는 것이 필요하다는 의견임.

【 개정안 및 국토교통부 의견 비교 】

구분	현행	개정안	국토교통부 의견
보조금		정 부 → (교부) 지방자치단체 → (재교부) 도시개발공사	
출자금	-	정 부 → (보조금교부) 지방자 치단체 → (출자) 도시개 발공사	정부 → (출자) 도시개 발공사

정하는 보조금의 교부 목적을 달성하는 데에 필요한 조건을 붙일 수 있다.

② 중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정할 때 보조사업이 완료된 때에 그 보조사업자에게 상당한 수익이 발생하는 경우에는 그 보조금의 교부 목적에 위배되지 아니하는 범위에서 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부에 해당하는 금액을 국가에 반환하게 하는 조건을 붙일 수 있다.

15) SH는 서울특별시 외 출자가 제한되나, GH는 다른 기관의 출자가 허용되는 등 각 도시개발공사의 출자 선호 여부는 다를 수 있음.

「서울특별시 서울주택도시개발공사 설립 및 운영에 관한 조례」

제5조(자본금) ① 공사의 수권자본금은 12조원으로 하고 서울특별시(이하 "시"라 한다)가 전액 현금 또는 현물로 출자한다.

「경기주택도시공사의 설립 및 운영 조례」

제4조(자본금) ① 공사의 수권자본금은 정관으로 정하고, 경기도(이하 "도"라 한다)가 전액을 현금 또는 현물로 출자한다. 다만, 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는 범위에서 다른 기관·단체 또는 개인이 출자할 수 있다.

16) 국토교통부에 따르면, 도시개발공사가 출자금을 불용하는 경우 회수가 어렵고 무분별한 주택 도시기금의 출자로 인한 도덕적 해이가 발생하는 경우 주택도시기금의 건전성이 악화될 수 있음.

그런데, 「지방공기업법」 제79조¹⁷⁾는 국가가 지방자치단체의 지방공기업 출자금을 보조할 수 있도록 규정하고 있고, 「보조금 관리에 관한 법률」 제3조¹⁸⁾는 보조금 예산의 관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 다른 법률이 적용되도록 규정하고 있음.

즉, 지방자치단체가 정부에서 교부받은 보조금을 도시개발공사에 출자하려는 개정안이 「보조금 관리에 관한 법률」과 충돌될 여지는 적다고 생각됨.

참고로, 개정안의 취지와 유사한 「주택도시기금법」 개정안(허중식 의원 대표발의(제2200219호), 이춘석의원 대표발의(제2205667호)이 국토교통위원회 국토법안심사소위원회에 회부되어 있음.

문 의 처
02)6788-5590

17) 「지방공기업법」

제79조(국고지원) 국가는 지방공기업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체가 출자할 자본금이나 그 밖에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

18) 「보조금 관리에 관한 법률」

제3조(다른 법률과의 관계 등) ① 보조금 예산의 편성·집행 등 그 관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.