



제429회 국회(정기회)
제6차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 공공주택 우선 공급 대상을 미성년 자녀 가구로
확대 등》

■ 백혜련의원 대표발의(의안번호 제2211535호)

2025. 11.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 백혜련의원 대표발의(제2211535호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 공공주택 우선 공급 대상을 미성년 자녀 가구로 확대 등(안 제48조)	2

I. 백혜련의원 대표발의(제2211535호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 백혜련의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 7. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공공주택사업자가 주거지원필요계층 및 다자녀 가구에 공공주택을 우선 공급할 의무를 규정하고 있음.

한국의 합계출산율 및 출생아 수가 감소추세를 보이고 있는 상황에서 저출산은 심각한 사회적 문제로 인식되고 있음. 저출산의 요인 중 하나로 주거불안이 제기되고 있는 상황에서 저출산 문제 해소를 위하여 자녀가 있는 가구에 대한 주거지원을 강화하는 등 보다 실질적인 지원이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

이에 공공주택 우선 공급 대상을 기존의 다자녀 가구에서 미성년 자녀가 있는 가구로 확대하고, 자녀가 1명인 경우에는 전용면적 60제곱미터 이상, 2명 이상인 경우에는 전용면적 85제곱미터 이상의 공공주택을 공급하도록 하여 안정적인 육아 환경을 조성하고 저출산 문제 해결에 기여하려는 것임(안 제48조).

3. 검토의견

가. 공공주택 우선 공급 대상을 미성년 자녀 가구로 확대 등(안 제48조)

현행	개정안
제48조(공공주택의 공급) ① (생략)	제48조(공공주택의 공급) ① (현행과 같음)
② 공공주택사업자는 주거지원필요계층과 <u>다자녀</u> 가구에 공공주택을 우선 공급하여야 한다. 이 경우 주거지원필요계층 및 <u>다자녀</u> 가구의 요건, 우선 공급 비율 등 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.	② ----- ----- <u>미성년 자녀가 있는 가구</u> (이하 “ <u>미성년 자녀 가구</u> ”라 한다)----- ----- ----- <u>미성년 자녀</u> ----- ----- -----.
<신설>	③ 공공주택사업자는 제2항에 따라 <u>미성년 자녀</u> 가구에 공공주택을 우선 공급하는 경우 다음 각 호의 구분에 따른 공공주택을 공급하여야 한다. 1. <u>미성년 자녀가 1명인 경우</u> : 전용면적 60제곱미터 이상의 공공주택 2. <u>미성년 자녀가 2명 이상인 경우</u> : 전용면적 85제곱미터 이상의 공공주택

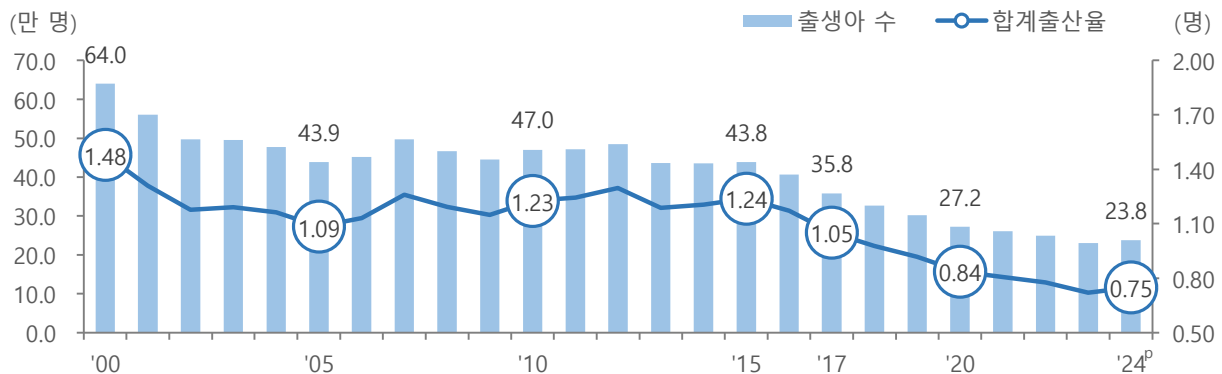
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날

※ 적용례 : 이 법 시행 이후 최초로 입주자 모집공고를 하는 공공주택부터 적용

저출산은 최근 심각한 사회적 문제로 인식되고 있는 상황으로, 2018년 합계출산율이 1명 이하로 진입한 이후 2024년에는 0.75명을 기록하

는 등 0명대 합계출산율을 유지하고 있으며, 출생아 수도 2024년 23.8만 명으로 2010년 47만 명의 절반 수준에 불과함.

【대한민국 합계출산율 및 출생아 수 추이】



※자료: 국가데이터처, 「2024년 한국의 사회지표」, 9면

또한, 미성년 자녀가 있는 가구 수는 2018년 527만 가구에서 2024년 452만 가구로 약 15% 감소하였으며, 특히 미성년 자녀가 있는 가구 중 2자녀 이상의 다자녀 가구로 구성된 가구는 2018년 316만 가구(60.0%)에서 252만 가구(55.8%)로 감소하였음.

【미성년자녀 가구 수 중 2자녀 이상 가구 수 비율】

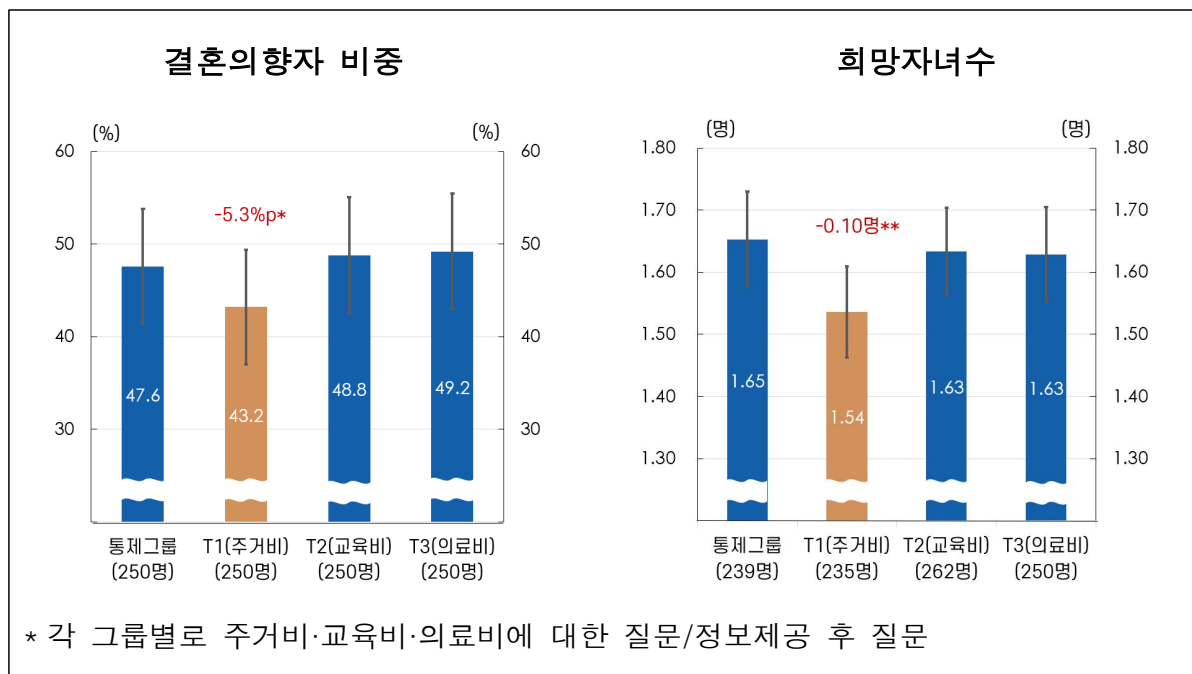
연도	미성년자녀 가구 수(가구)		2자녀 이상 가구 비율(%)
	총계	2자녀 이상	
2018	5,272,356	3,161,344	60.0
2019	5,077,047	3,008,529	59.3
2020	4,948,549	2,951,071	59.6
2021	4,827,184	2,852,052	59.1
2022	4,690,686	2,701,389	57.6
2023	4,590,741	2,603,946	56.7
2024	4,517,125	2,522,706	55.8

※자료: KOSIS 국가통계포털 “미성년 자녀가 있는 가구의 자녀수별 가구-시군구” 통계

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 : 미혼자 1,000명과 무자녀인 기혼자 1,000명) 주택마련 비용을 연상한 그룹의 결혼의향이 유의하게 낮고(-5.3%p), 희망자녀수 또한 가장 낮은 것(-0.1명)으로 나타남.

【 결혼의향·희망자녀수에 대한 무작위 설문조사 결과 】



※자료: 한국은행, “초저출산 및 초고령사회(1): 심각성과 그 원인은?”(2023.12.6.)

저출산 문제와 관련하여 공공주택 공급 측면에서는 현행법에서 공공주택사업자¹⁾가 주거지원필요계층과 다자녀 가구에 공공주택을 우선 공급하도록 규정하고 있으며, 2023년부터 저출산 정책 중 하나인 가족 친화적 주거 지원 강화 방안으로 공공주택의 다자녀 기준을 2자녀²⁾로 완화하였음.

이에, 「주택공급에 관한 규칙」³⁾에서는 다자녀가구 특별공급 대상을 입주자모집공고일 현재 미성년자인 두 명 이상의 자녀를 둔 무주택세대구성원으로 제한하고 있는데, 주택의 공급면적은 가구원 수나 자녀 수에 따라 구분되어 있지 않고, 다자녀가구 지원대상 요건을 충족하는 가구 중 소득기준 등에 따라 구분되고 있음.

1) 「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. 주택도시보증기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사

2) 저출산고령사회위원회 “저출산정책 추진방향” 발표자료(2023년) 참고

3) 「주택공급에 관한 규칙」

제40조(다자녀가구 특별공급) ① 사업주체는 건설하여 공급하는 주택을 그 **건설량의 10퍼센트**(출산 장려의 목적으로 지역별 출산율, 다자녀가구의 청약현황 등을 고려하여 입주자모집 승인권자가 인정하는 경우에는 15퍼센트)의 범위에서 **입주자모집공고일 현재 미성년자인 두 명 이상의 자녀를 둔 무주택세대구성원에게 한 차례에 한정하여 1세대 1주택의 기준으로 특별공급**할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 제18조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업주체가 건설하여 공급하는 85제곱미터 이하의 주택은 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(태아를 포함한 가구원 수가 4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다. 이하 같다)의 120퍼센트 이하인 무주택세대구성원에게 특별공급할 수 있다.

【 다자녀가구 특별(우선)공급 관련 소득기준 】

구분		소득기준		
분양 주택	공공 분양	전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득(4인 이상 세대는 가구원 수별 가구당 월평균 소득을 말한다)의 120%(단, 본인 및 배우자가 모두 소득이 있는 경우 200%) 이하인 자		
임대 주택	국민 임대 주택	전용 50㎡ 미만	전용 50㎡~60㎡	전용 60㎡ 초과
		전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% (1인가구 90%, 2인가구 80%)이하 [50%(1인가구 70%, 2인가구 60%)이하에 우선공급]	전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% (1인가구 90%, 2인가구 80%)이하 (당해지역 거주자에 우선공급)	전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% (1인가구 120%, 2인가구 110%)
	장기 전세 주택	전용 60㎡ 이하		전용 60㎡~85㎡
		무주택세대구성원으로서 전년도 도시 근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 자 (50㎡ 미만) 가구원수별 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 자에게 우선 공급 (50-60㎡ 이하) 가구원수별 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 자에게 우선 공급		무주택세대구성원으로서 전년도 도시 근로자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 120% 이하인 자 가구원수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 자에게 우선 공급

※자료: LH 청약+ 홈페이지 참조

개정안은 저출산 문제 해소 측면에서 자녀가 있는 가구에 대한 주거 지원을 보다 강화하기 위하여 공공주택 우선공급 대상을 ①“다자녀 가구”에서 “미성년 자녀가 있는 가구”로 확대하고, ②주택의 공급면적의 경우 미성년 자녀가 1명이면 전용면적 60㎡ 이상, 미성년 자녀가 2명 이상이면 전용면적 85㎡ 이상의 공공주택을 공급하도록 법률에 명시하려는 것으로,

주거불안이 저출산 요인 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 점에서 우선공급 대상을 미성년 자녀가 있는 가구로 확대하는 적극적인 주거대책을 통해 이들의 주거부담을 경감하고자 하는 개정안의 입법 취지와 필요성에 충분히 공감할 수 있음.

또한, 한국토지주택공사의 2024년 거주 후 평가(POE)에서 한국토지주택공사 아파트 단위세대 내부에 대한 거주자의 불만족 사항은 과거 POE 평가와 마찬가지로 좁은 면적이 1순위를 차지하고 있는 상황으로, 미성년 자녀 수에 맞추어 보다 면적이 넓고 방의 개수⁴⁾가 많은 공공주택을 공급하려는 것은 자녀의 양육환경 개선을 위한 취지로 보임.

【 한국토지주택공사 아파트 내 단위공간별 거주자 불만족 1순위 】

단위 공간	거실	안방	작은방	주방· 식당	욕실	현관	드레스 룸
불만족 1순위	좁은 면적	좁은 면적	좁은 면적	조리공간 협소	좁은 면적	중문 없음	좁은 면적

※자료: LH 토지주택연구원, “거주 후 평가(2024 POE) 결과를 반영한 LH 주택 계획방향” 참고

참고로 현재 공공주택은 85㎡ 이하(예외적으로 공공분양주택의 경우 비수도권 중 도시지역이 아닌 읍·면 지역은 100㎡ 이하) 규모로 공급하고 있으며, 유형별 전용면적 공급 규모는 다음과 같음.

4) 통상 국민주택규모인 전용면적 85㎡ 이하의 주택은 통상 방 3개의 구조로 되어 있으며, 그 이상의 전용면적 주택은 방 개수가 많아지는 구조임.

【 공공주택 유형별 전용면적 공급 규모 】

구분	유형	공급주체	임대기간	전용면적(규모)
공공임대	통합공공임대	국가, 지자체, LH, 지방공사	30년	85㎡이하
	영구 및 50년 공공임대	국가, 지자체, LH, 지방공사	영구/50년	40㎡이하
	국민임대	국가, 지자체, LH, 지방공사	30년	60㎡이하
	장기전세	국가, 지자체, LH, 지방공사	20년	85㎡이하
	매입임대	지자체, LH	20년	85㎡이하
	5년/10년 공공임대	지자체, LH, 민간업체	5년/10년	85㎡이하
	전세임대	지자체, LH	20년	85㎡이하
	행복주택	국가, 지자체, LH, 지방공사	30년	60㎡이하
공공분양	신혼희망타운	국가, 지자체, LH, 지방공사		60㎡이하
	뉴홈(일반형, 나눔형, 선택형)	국가, 지자체, LH, 지방공사		85㎡이하 (비수도권 읍·면 100㎡ 이하)

※자료: 국토교통부 “마이홈포털” 홈페이지 참고

개정안에 대하여 국토교통부는 현재 혼인·출산장려를 위해 신혼부부·신생아·다자녀 특별, 우선공급제도를 운영 중으로, 수혜대상을 미성년자녀 가구 전반으로 확대할 경우 정책효과가 약화될 우려가 있으며, 공급물량의 확대 없이 우선공급을 확대할 경우 경쟁 가열, 당첨기회 하락 등 청약대기자의 불만이 증가할 가능성이 있다는 입장임.

또한, 공공주택은 한정된 재원으로 저소득층의 주거 안정을 위해 공급하는 주택으로, 2자녀 이상 가구에 85㎡ 이상의 주택 공급은 건설비용

상승, 공급물량 감소, 분양가 및 임대료 상승으로 이어져 타 주거취약계층의 주거 불안정이 심화될 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5574

참 고

공공주택 특별법령 저출산 대책 개정사항('24~'25) 자료: 국토교통부

구분	개정내용
① 신생아 특별공급(분양)	■ (대상) 2년 이내 출생 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구 ■ (물량) 나눔형 35%, 선택형 30%, 일반형 20% ■ (공급) 우선공급(70%) → 잔여공급(20%) → 추첨제(10%)
② 출산가구 소득·자산 요건 완화(분양·임대)	■ 출산자녀('23.3.28.~) 1인당 10%p, 최대 20%p까지 공공분양·임대 소득 및 자산요건 완화
③ 맞벌이 소득기준 개선(분양)	■ 맞벌이 가구는 도시근로자 가구당 월평균 소득의 200%(약 1.6억원)까지 특별공급 신청 허용 * 기존: 도시근로자 가구당 월평균 소득의 140%까지 허용
④ 배우자 이력 미적용(분양)	■ 생애최초·신혼부부·신생아 특별공급 시, 혼인 전 배우자의 당첨이력 및 주택소유 배제 * 기존: 배우자의 혼인 전 당첨이력 등으로 특공 신청 제한
⑥ 부부 중복신청 허용(분양)	■ 부부가 당첨일이 같은 주택에 중복당첨되어 둘 다 부적격 처리되면 先 접수분 유효 처리 * 기존: 부부 모두 특공 당첨, 부부 모두 재당첨 제한을 받는 주택에 당첨된 경우 등은 모두 부적격 처리
⑤ 다자녀 특공 자격 완화(분양)	■ 요건을 '2명 이상'으로 변경 * 기존: 자녀수 요건 3명 이상
⑥ 추첨제 신설(분양)	■ 특별공급 유형에 추첨제를 신설하여 맞벌이 부부의 청약기회 확대
⑦ 일반공급 신생아우선공급 (분양·임대)	■ (대상) 2세 미만 자녀(태아 포함) 가구 ■ (물량) 임대: 5% / 분양: 일반공급의 50% ■ (방법) 임대: 추첨 / 분양: 청약저축 총액 順
⑧ 재공급주택 신생아우선공급 (임대)	■ (대상) 2세 미만 자녀(태아 포함) 가구 ■ (물량) 모집호수의 30% 범위 ■ (방법) 예비입주자 중 입주순서 우선배정
⑨ 일반공급 맞벌이 소득기준 신설(분양)	■ 맞벌이 가구는 월평균소득 200%(합산연소득 1.7억원)까지 청약허용 * 신생아(140%)→ 일반순차(140%)→ 일반추첨(200%)
⑩ 분양주택 요건완화(분양)	■ 혼인신고일부터 기산하는 신혼특공 무주택 요건을 입주자모집공고일 기준으로만 적용(* 혼인신고일 ~ 모집공고일 → 모집공고일) ■ 신혼특공 신청자 본인의 혼인전 당첨이력 배제
⑪ 출산가구 특별공급 기회 추가부여(분양)	■ '24.6.19 이후 출생한 자녀(임신, 입양 포함)가 있는 가구에 특공 추가 기회 부여
⑫ 공공임대 거주지원(임대)	■ 임차인이 거주중에 자녀출산 시 해당 자녀가 성년이 될 때까지 재계약 허용(* '24년 이후 출생한 자녀(태아, 입양자 포함)) ■ 2세미만 자녀 임차가구가 넓은면적의 주택 이주희망시 동일지역 내 변경 허용(* 분양전환전세임대 적용 제외 장기전세는 동일유형만 가능)
⑬ 장기전세 입주자 선정방법 개선	■ 공공주택사업자가 완화할 수 있는 소득 범위를 맞벌이 가구는 200%까지 확대 (* 월평균소득 150%→ 외벌이 150%, 맞벌이 200%) ■ 자산기준을 총자산가액으로 평가(* 지역별 전세가격을 고려한 지역계수 반영)