공공주택 특별법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2024. 12.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024년 8월 29일, 권영진의원 등 10인

나. 회부일자 : 2024년 8월 30일

다. 상정 및 의결일자 :

제418회 국회(정기회) 제10차 국토교통위원회(2024.11.13.)

상정・제안설명・검토보고・대체토론・소위회부

제418회 국회(정기회) 제3차 국토법안심사소위원회(2024.11.20.)

상정・축조심사・의결(대안반영폐기)

제418회 국회(정기회) 제4차 국토법안심사소위원회(2024.11.27.)

상정・축조심사・의결(대안반영폐기)

제418회 국회(정기회) 제11차 국토교통위원회(2024.11.28.)

상정・소위심사보고・찬반토론・의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 국회의원 권영진)

국민 주거 안정을 위해 신도시 개발 등 공공주택사업을 통해 대규모 주택공급을 추진해왔으나, 주민 입주 이후에도 주요 교통시설이 공급되지 않아 입주민 등의 출퇴근 교통 불편 문제가 지적되어 왔음.

이에 대규모 공공주택사업에서 광역교통개선대책 수립 시기를 “지구계획 수립 전”에서 “주택지구 지정 후 1년 이내”에 수립하도록 개선하여, 광역교통개선대책 사업의 적기 공급을 통해 신도시 입주민 등의 교통 불편을 최소화하려는 것임(안 제24조제2항).

또한, 공공주택사업 대행개발은 「택지개발촉진법」 준용 규정에 따라 가능했으나, 「공공주택 특별법」 전부개정(‘15.8) 시 준용규정 삭제로 현재 대행개발 방식의 민간참여가 불가능해짐.

이에 대행개발 근거를 신설함으로써 입법공백 상태를 해소하고 민간이 공공주택사업에 다양한 방식으로 참여할 수 있도록 하려는 것임(안 제4조제4항).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 민간 대행개발 방식 도입(안 제4조제4항 신설)

현 행	개 정 안
제4조(공공주택사업자) ① ~ ③ (생략) <신 설>	제4조(공공주택사업자) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 공공주택사업자는 공공주택사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설계·분양 등 공공주택사업의 일부를 주택건설 등 사업자로 하여금 대행하게 할 수 있다.
※ 시행일 : 공포 한 날부터 시행	

개정안은 공공주택사업자가 공공주택사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 공공주택사업의 일부를 민간이 대행하게 할 수 있도록 하는 '대행개발' 방식을 도입하려는 것임.

대행개발은 「택지개발촉진법」[1], 「도시개발법」[2], 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」[3] 등에도 규정되어 있는 개발 방식임.

---

1) 「택지개발촉진법」
제7조(택지개발사업의 시행자 등) ② 공공시행자는 택지개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설계·분양 등 택지개발사업의 일부를 주택건설등 사업자로 하여금 대행하게 할 수 있다.

2) 「도시개발법」
제11조(시행자 등) ⑪ 제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 자는 도시개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설계·분양 등 도시개발사업의 일부를 「주택법」 제4조에 따른 주택건설사업자 등으로 하여금 대행하게 할 수 있다.

공공주택사업 분야에서도 2015년 12월 28일까지 「공공주택건설 등에 관한 특별법」의 「택지개발촉진법」 준용규정[4]에 근거하여 대행개발이 이루어질 수 있었으나, 2015년 8월 28일 「공공주택건설 등에 관한 특별법」이 「공공주택 특별법」으로 개정되는 과정에서 「택지개발촉진법」 준용규정이 삭제됨에 따라 현행법에는 대행개발의 법적 근거가 사라진 상황임.

민간의 공공주택사업 참여 방식을 다각화[5]하여 민간의 자본과 전문성을 공공주택사업에 보다 폭넓게 활용할 수 있다는 점에서 대행개발 방식을 제도화하려는 개정안의 입법 취지는 충분히 인정할 수 있다고 생각됨.

국토교통부의 설명에 따르면 공공주택사업 분야에서의 대행개발은 공공주택사업의 일부를 민간이 대행하고 공사시행 대가의 일부를 현물토지로 공급하는 사업방식으로서, 토지 미분양 및 토지 매각대금 연체 상황에서 민간 대행개발을 도입할 경우 LH 등 공공주택사업자의 부채가 감축될

---

3) **「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」**
제18조(사업시행자의 지정 등) ⑤ 사업시행자는 행정중심복합도시건설사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설청장의 승인을 받아 행정중심복합도시건설사업의 일부를 다음 각 호의 자로 하여금 대행하게 할 수 있다.
1. 공공기관
2. 민간사업자
3. 국가기관·지방자치단체 또는 공공기관이 민간사업자와 공동으로 설립한 법인

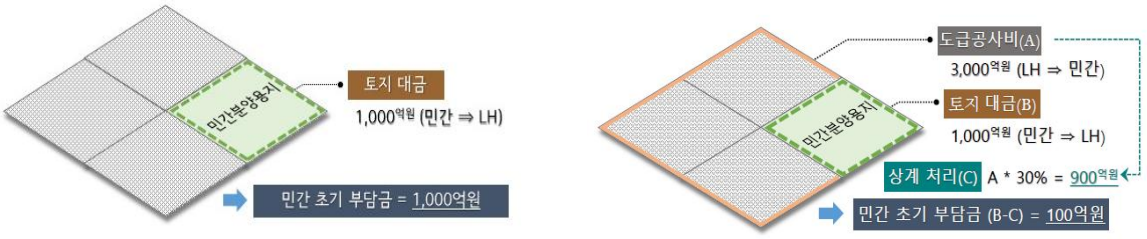
4) **「공공주택건설 등에 관한 특별법」(법률 제13498호로 개정되기 전의 것)**
제32조(관련 규정의 적용) ① 주택지구 조성 및 조성된 토지의 공급에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 **「택지개발촉진법」을 적용**한다. 이 경우 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발지구와 개발계획·실시계획은 각각 이 법에 따른 주택지구와 지구계획으로 본다.

5) 현재 공공주택사업의 민간참여 방식은 「공공주택 특별법」 제4조제2항의 민간참여 공공주택사업이 있으며, 제22대국회에서 민간 사업자가 단독으로 공공주택 사업자가 될 수 있도록 하는 내용의 「공공주택 특별법 일부개정법률안」(한정애의원안, 서범수의원안, 김기표의원안)가 발의됨.

수 있으며 공공주택사업을 위한 사업비 조달 부담을 완화할 수 있음.

아울러, 민간의 대행사업자는 공공주택사업자가 조성한 토지를 공급받아 민간 주택건설 시 초기 투입비용이 감소하며, 토지 사용 가능 시기를 앞당겨 민간 주택공급 활성화에도 기여할 수 있음[6].

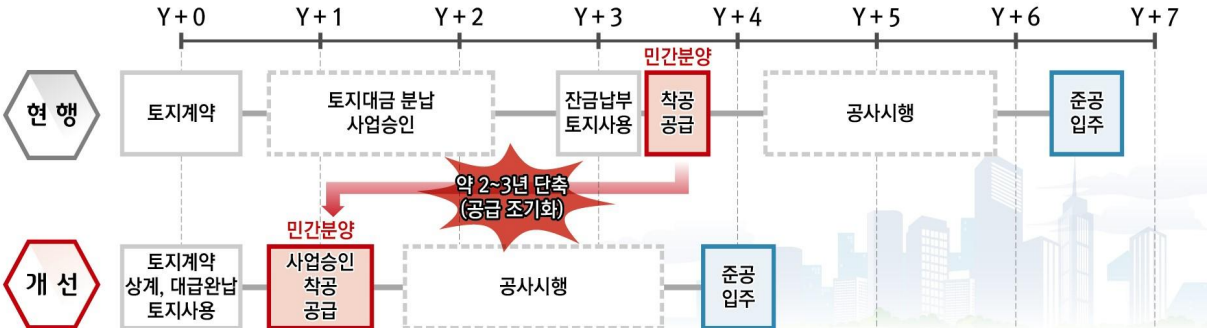
[그림 1] 매각과 대행개발의 토지 공급 방식 비교



<일반 조성토지 공급(매각)> <대행개발에 따른 현물토지 공급>

※자료: 국토교통부

[그림 2] 대행개발을 통한 민간 주택공급 활성화 효과



※자료: 국토교통부

6) 대행개발로 공급된 토지 73개 필지 중 주택용지는 57개 필지(78%)이며, 이를 통해 민간주택 총 35,176호가 공급됨(2014년~2019년).

한편, LH 등 공공주택사업자는 현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 근거하여 토지조성공사 및 공공주택 건설공사를 건설업체와 도급계약을 체결하고 그에 대한 대가로 공사대금을 지급할 수 있는데, 개정안에서 규정하고자 하는 대행개발 방식이 기존 도급계약 방식과 구별될 수 있도록 대행개발의 범위, 주체, 대가를 보다 명확히 규정하는 방향으로 조문을 수정할 필요가 있다고 생각됨.

[표 1] 안 제4조제4항 수정의견 조문대비표

현 행	개 정 안	수 정 의 견
제4조(공공주택사업자) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제4조(공공주택사업자) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 공공주택사업자는 공공주택사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **설계·분양 등** 공공주택사업의 일부를 **주택건설 등 사업자**로 하여금 대행하게 할 수 있다.	제4조(공공주택사업자) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 공공주택사업자는 공공주택사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **설계·공사 등** 공공주택사업의 일부를 **「주택법」 제4조에 따른 주택건설사업자**로 하여금 대행하게 할 수 있다. **이 경우 공공주택사업자는 대행의 대가로 토지를 공급할 수 있다.**

또한, 개정안 부칙은 이 법이 공포된 날부터 시행하도록 하고 있는데, 대행개발의 범위와 대행개발의 대가로 지급하는 토지의 공급 방식 등을 시행령에 규정하는 등 법 시행 준비 기간을 고려하여 시행일을 공포 후 6개월 후로 조정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

나. 광역교통개선대책 수립 시기 단축(안 제24조제2항)

현 행	개 정 안
제24조(「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 적용 특례) ① (생 략) ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 광역교통개선대책을 수립할 때에는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조의2제3항에도 불구하고 시·도지사의 의견을 들은 후 제17조에 따른 지구계획 승인 이전까지 이를 확정하여 시·도지사에게 통보하여야 한다. <단서 신설> ③ (생 략)	제24조(「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 적용 특례) ① (현행과 같음) ② ---------- 주택지구가 지정·고시된 날부터 1년 이내에 ----------. 다만, 제2조제3호마목에 따른 "도심 공공주택 복합사업"은 제17조에 따른 지구계획 승인 이전까지로 한다. ③ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포한 날부터 시행	

현행법은 대규모 개발사업에 따른 광역교통 개선대책 수립 주체를 원칙적으로 시·도지사로 규정하고 있는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제7조의2제1항[7]에도 불구하고, 공공주택지구조성사업이 대규모 개발사업에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 광역교통 개선대

7) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」
제7조의2(대규모 개발사업의 광역교통 개선대책) ① 개발면적이 50만제곱미터 이상이거나 수용인구 또는 수용인원이 1만명 이상인 규모의 개발사업으로서 대도시권의 광역교통에 영향을 미치는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 "대규모 개발사업"이라 한다)이 시행되는 지역의 시·도지사는 개발사업에 따른 광역교통 개선대책을 수립하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.
1. ~ 5. (생 략)

책을 수립[8]할 수 있도록 하고 있음.

이에 따라 국토교통부장관이 광역교통 개선대책을 수립하는 경우에는 시·도지사의 의견을 들은 후 공공주택지구계획 승인 이전까지 이를 확정하도록 규정하고 있음(현행법 제24조제2항).

개정안은 국토교통부장관이 대규모 개발사업에 해당하는 공공주택지구조성사업에 대한 광역교통 개선대책을 수립하는 경우, 공공주택지구가 지정·고시된 날부터 1년 이내에 광역교통 개선대책을 확정하도록 절차를 조기화하려는 것임(안 제24조제2항 본문).

정부는 2023년 12월 5일 「“先 교통 後 입주” 실현을 위한 신도시 광역교통망 신속 구축방안」을 발표하였는데, ①광역교통 개선대책 수립 시기 조기화, ②광역교통 개선대책 심의 절차 강화, ③도로·철도 등 개별사업 추진 시 필요한 행정절차 간소화, ④광역교통계정 신설을 통한 사업비 관리 투명화를 내용으로 하며, 정부는 이를 통해 2기 신도시의 광역교통시설 평균 사업 기간과 비교했을 때 향후 도로는 약 2년, 철도는 약 5.5~8.5년의 사업 기간을 단축하겠다는 계획임.

---

8) **「공공주택 특별법」**
제24조(「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 적용 특례) ① 제6조에 따라 지정 또는 변경된 주택지구가 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조의2제1항에 따른 대규모 개발사업에 해당되는 경우에는 같은 법 제7조의2제1항에도 불구하고 **국토교통부장관**이 광역교통개선대책을 수립할 수 있다. 이 경우 공공주택사업자로부터 광역교통개선대책 수립에 관한 의견을 제출받을 수 있다.

개정안의 내용은 정부가 발표한 4가지 대책 가운데 '광역교통 개선대책 수립 시기 조기화'의 내용을 반영한 것으로서, 2기 신도시의 광역교통 개선대책 수립이 주택지구 지정 후 평균 24.9개월 소요되었다는 점을 고려하면 신도시 개발 과정에서 교통대책의 착수 단계에 소요되던 기간을 약 1년 가량 단축시키는 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대됨.

[그림 3] 2기 신도시 개발사업 일정 대비 교통대책 사업기간 비교

※자료: 「"先 교통 後 입주" 실현한다 "신도시 광역교통망 신속 구축방안 발표"」(국토교통부 보도참고자료, 2023. 12. 5.)

국토교통부도 입주민의 교통 불편을 최소화하기 위해 광역교통개선대책을 현재보다 조기에 수립하여 철도·도로사업 등의 준공을 앞당길 필요가 있으므로 개정안에 찬성하는 입장임.

한편, 안 제24조제2항 단서는 "도심 공공주택 복합사업"의 경우에는 종전과 같이 지구계획 승인 이전까지 광역교통개선대책을 확정하도록

하고 있는데, 도심 공공주택 복합사업은 ①지구지정 시 기존 주민의 동의가 필요[9]하여 사업 시행 여부를 조기에 확정하기 어렵고, ②지구지정권자(국토교통부)와 사업승인권자(시·도지사)가 상이한 경우[10] 사전에 계획을 수립하기가 곤란한 측면이 있으며, ③도심 내 고밀 개발이라는 사업 특성상 복합지구로 지정된 사업면적만으로 광역교통개선대책 수립 대상에 해당하는 수용인구(1만명 이상)에 이르게 되는지 사전에 판단하기에 어려움이 있는 점을 고려한 입법으로서 타당한 측면이 있음.

---

9) 「공공주택 특별법」

제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) ⑥ 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2항에 따른 복합지구 지정·변경 제안을 반려하여야 한다.

1. 공공주택사업자가 제5항에 따른 복합지구의 지정·변경에 관한 주민 등의 의견청취의 공고일부터 1년이 지날 때까지 토지등소유자 3분의 2 이상의 동의와 토지 면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지를 확보(토지 소유권을 취득하거나 토지등소유자로부터 사용동의를 받은 것을 말한다)하지 못하는 경우
2. ~ 3.

10) 「공공주택 특별법」

제40조의7(도심 공공주택 복합지구의 지정 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사(이하 "지정권자"라 한다)는 다음 각 호의 구분에 따라 도심 공공주택 복합사업(이하 "복합사업"이라 한다)을 추진하기 위하여 필요한 지역을 도심 공공주택 복합지구(이하 "복합지구"라 한다)로 지정하거나 지정된 복합지구를 변경 또는 해제할 수 있다.

1. 지방공사 또는 지방공사가 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자·설립한 법인이 제2항에 따른 제안을 하는 경우 지정권자: **시·도지사**
2. 제1호 이외의 공공주택사업자가 제2항에 따른 제안을 하는 경우 지정권자: **국토교통부장관**

제40조의8(도심 공공주택 복합사업계획의 승인 등) ① 공공주택사업자는 다음 각 호의 사항을 포함한 도심 공공주택 복합사업계획(이하 "복합사업계획"이라 한다)을 수립하여 지정권자의 승인을 받아야 한다. 승인된 복합사업계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하는 때에도 또한 같다.

1. ~ 7. (생 략)

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

「공공주택 특별법 시행령」

제61조(권한의 위임 또는 위탁) ⑤ 국토교통부장관은 법 제53조제1항에 따라 법 제40조의8제1항에 따른 복합사업계획의 승인 권한을 **시·도지사에게 위임**한다.

4. 대체토론 요지

(생 략)

5. 소위원회 심사내용

(국토법안심사소위원장 : 권영진)

권영세의원, 민홍철의원, 한정애의원, 김우영의원, 한민수의원, 김재섭의원, 천준호의원, 김기표의원 및 권영진의원이 각각 대표발의한 아홉 건의 '공공주택 특별법 일부개정법률안'을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안함.

6. 찬반토론 요지

(생 략)

7. 심사결과

대안반영폐기

※ 공공주택 특별법 일부개정법률안(대안)에 일부내용을 수정하여 반영함.