



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 지방공사가 시행하는 공공주택사업을
신규 투자사업 타당성 검토 대상에서 제외 》

■ 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2219845호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 이복우

목 차

I . 복기왕의원 대표발의(제2219845호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 지방공사가 공공주택사업자인 공공주택지구조성사업 및 공공주택 건설사업을 신규 투자사업 타당성 검토 대상에서 제외 (안 제52조의3 신설)	2

I. 복기왕의원 대표발의(제2219845호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 복기왕의원 등 14인

나. 발 의 일 : 2026. 7. 8.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

공공주택지구조성사업과 공공주택건설사업은 대부분 한국토지주택공사와 주택사업을 목적으로 각 지방자치단체에서 설립한 지방공사(이하 “지방개발공사”라 함)가 공공주택사업자로서 이를 추진하고 있음.

그런데, 동일한 공공주택사업을 하는 한국토지주택공사가 공공주택사업에 대해 예비타당성조사를 면제받는 것과 달리, 지방개발공사의 경우 「지방공기업법」에 따라 총사업비 500억원 이상의 신규사업에 대해서 신규투자사업 타당성 평가를 받도록 하고 있음.

그 결과 지방개발공사가 「공공주택 특별법」 등 관련 규정에 따라 의무적으로 공급해야 하는 공공주택임에도 불구하고 타당성 평가 과정에서 1년 이상의 불필요한 사업 지연이 발생하고 있음.

이에, 공공주택의 신속한 공급을 통한 서민 주거복지 강화를 위하여 공공주택지구조성 및 공공주택건설사업에 대하여 「지방공기업법」에 따른 신규투자사업 타당성 평가를 면제하려는 것임(안 제52조의3 신설).

3. 검토의견

가. 지방공사가 공공주택사업자인 공공주택지구조성사업 및 공공주택건설사업을 신규 투자사업 타당성 검토 대상에서 제외(안 제52조의3 신설)

현행	개정안
<신설>	제52조의3(「지방공기업법」의 적용 특례) 제4조제1항제3호에 따른 지방공사가 공공주택사업자인 제2조제3호가목 및 나목의 공공주택사업의 경우에는 「지방공기업법」 제65조의3제1항에도 불구하고 신규 투자사업의 타당성 검토 대상에서 제외한다. 이 경우 지방공사의 사장은 신규 투자사업 타당성 검토 제외 사업의 내역을 지방자치단체의 장과 의회에 보고하여야 한다.
※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날	

개정안은 공공주택사업자가 지방공사¹⁾인 공공주택지구조성사업 및 공공주택건설사업²⁾의 경우 「지방공기업법」 상 신규 투자사업의 타당

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. 주택도시시기금 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) 「공공주택 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “공공주택사업”이란 다음 각 목에 해당하는 사업을 말한다.

- 가. 공공주택지구조성사업: 공공주택지구를 조성하는 사업
- 나. 공공주택건설사업: 공공주택을 건설하는 사업
- 다. 공공주택매입사업: 공공주택을 공급할 목적으로 주택을 매입하거나 인수하는 사업
- 라. 공공주택관리사업: 공공주택을 운영·관리하는 사업
- 마. 도심 공공주택 복합사업: 도심 내 역세권, 준공업지역, 저층주거지에서 공공주택과 업무시

성 검토³⁾ 대상에서 제외하려는 것임.

공공주택지구조성사업 및 공공주택건설사업과 같은 공공주택사업은 공공주택사업자⁴⁾가 사업 시행 주체로서 통상적으로 한국토지주택공사 또는 지방공사가 공공주택사업자가 되며,

공공기관 및 지방공기업의 신규 투자사업이 일정 규모 이상일 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 상 예비타당성조사⁵⁾ 또는 「지방공

설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업

3) 「지방공기업법」

제65조의3(신규 투자사업의 타당성 검토) ①공사의 사장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업을 하려면 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 검토(이하 “신규 투자사업 타당성 검토”라 한다)하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 한다.

4) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ①국토교통부장관은 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. 주택도시기금 또는 제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 총지분의 전 부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사

5) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제40조(예산의 편성) ③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

7. 지역균형발전, 긴급한 경제적·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
가. 사업 목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제25조의3(예비타당성조사) ① 공기업·준정부기관의 장(이하 이 조 및 제25조의4에서 “기관장”이라 한다)은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하려는 경우 법 제40조제3항 본문에 따라 재정경제부장관에게 예비타당성조사를 신청해야 한다.

1. 총사업비가 2,000억원 이상일 것

기업법」 상 타당성 검토⁶⁾를 거쳐야 함.

그런데 공공주택사업 중 공공주택지구조성사업의 경우 계속사업에 해당하여 예비타당성조사 실시 대상에 해당하지 않는다는 2015년 당시 기획재정부의 유권해석이 있어 한국토지주택공사가 시행하는 공공주택 지구조성 및 공공주택지구 내에서 추진하는 공공주택건설사업은 예비 타당성조사를 실시하지 않음.

반면, 지방공사가 시행하는 공공주택지구조성사업의 경우 '24.3월 행정안전부의 「지방공기업 신규 투자사업 타당성 검토 지침」에 따르면 공공주택지구조성사업 및 공공주택건설사업은 타당성 검토 면제사업에

2. 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 1,000억원 이상일 것

6) 「지방공기업법」

제65조의3(신규 투자사업의 타당성 검토) ①공사의 사장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업을 하려면 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 검토(이하 “신규 투자사업 타당성 검토”라 한다)하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 신규 투자사업 타당성 검토 대상에서 제외한다. 이 경우 공사의 사장은 신규 투자사업 타당성 검토 제외 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 지방자치단체의 장과 의회에 보고하여야 한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조사·심사 등을 거쳤거나 제외된 사업

가. 「국가재정법」 제38조제1항에 따른 예비타당성조사

나. 「지방재정법」 제37조에 따른 투자심사(해당 공사를 설립한 지방자치단체의 장이 실시한 투자심사에 한정한다)

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제3항에 따른 예비타당성조사

5. 지역 균형발전, 긴급한 경제적·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업

가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

「지방공기업법 시행령」

제58조의2(신규 투자사업의 타당성 검토) ① 법 제65조의3제1항에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업”이란 다음 각 호의 구분에 따른 투자사업을 말한다.

1. 시·도가 설립한 공사: 총사업비 500억원 이상의 신규 투자사업

2. 시·군·구가 설립한 공사: 총사업비 300억원 이상의 신규 투자사업

해당하지 않으며,

한국토지주택공사와 공동시행자의 지위를 갖추어 추진하는 예비타당성조사 비대상 공공주택사업의 경우에 한하여 「지방공기업법」 제65조의3제2항제1호의 “「공공기관의 운영에 관한 법률」상 예비타당성조사 제외” 요건을 갖추어 타당성 조사 면제가 가능한 상황임.

공공주택지구조성사업을 추진하기 위하여 지정하는 공공주택지구의 지정권자는 국토교통부장관⁷⁾으로 동일하나, 지방공사가 공공주택사업자인 경우 타당성 검토가 면제되지 않아 사업 추진에 제한⁸⁾이 있는 만큼 형평성 측면에서 타당한 측면이 있어 보임.

다만, 지방공사가 시행하는 공공주택지구조성사업의 경우 지방자치단체의 재원을 조달하는 등 재정부담이 소요되므로 타당성 검토 대상에서 제외할 때 지방공사의 설립주체별(시·도, 시·군·구)로 달리 정할 필요가 있는 등 다양한 입장에서 지방자치단체의 의견을 사전에 수렴할 필요가 있어 보이며,

공공주택지구조성사업과 달리 공공주택건설사업의 경우 원칙적으로

7) 「공공주택 특별법」

제6조(공공주택지구의 지정 등) ① 국토교통부장관은 공공주택지구조성사업(이하 “지구조성사업”이라 한다)을 추진하기 위하여 필요한 지역을 공공주택지구(이하 “주택지구”라 한다)로 지정하거나 지정된 주택지구를 변경 또는 해제할 수 있다.

8) 지방의회 의결 등을 위한 기간을 제외하더라도 최소 7개월이 소요됨. 9p [참고2] 참조

예비타당성조사 비대상에 해당하지 않고 공공주택지구조성사업 과정에서 수반되는 공공주택건설사업의 경우에 한하여 계속사업으로 보는 만큼, 공공주택건설사업의 경우 한국토지주택공사와 동일한 기준으로 적용하는 것을 고려할 필요가 있어 보임.

참고로, 한국토지주택공사가 시행하는 공공주택건설사업의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제3항제7호에 따라 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 국무회의의 의결을 통해 예비타당성조사 대상에서 제외가 가능하며,

지방공사가 시행하는 공공주택건설사업의 경우에도 동일하게 「지방공기업법」 제65조의3제2항제5호에 따라 타당성 검토 대상에서 제외가 가능하며, 공공주택 공급 활성화를 위하여 국무회의 의결을 통해 타당성 검토 대상에서 제외⁹⁾한 사례가 있음.

개정안에 대하여 국토교통부는 개정안의 취지와 필요성에 동의하면서도, 현행 「지방공기업법」에 신규 투자사업 타당성 검토의 면제 대상이 열거되어 있으므로 「공공주택 특별법」이 아닌 「지방공기업법」에 동 개정안의 내용을 규정하는 것이 입법 체계상 바람직하다는 입장임.

9) '23.10월 광명학은 S2, S3블록 신규 공공주택사업 등 9개 공공주택사업 타당성 검토 대상에서 제외

행정안전부는 개정안과 같이 지방공사가 실시하는 공공주택 건설사업에 대해 일괄적으로 타당성 검토대상에서 제외하는 것은 지방공기업의 재무건전성, 신규투자사업 타당성 검토 제도의 취지 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

참고로, 개정안과 동일한 취지의 안태준의원이 대표발의한 「공공주택 특별법 일부개정법률안」(의안번호 2207433)이 '25.1.10. 발의되어 소위원회에 계류 중이며,

이와 관련한 안태준의원, 복기왕의원이 각각 대표발의한 「지방공기업법 일부개정법률안」(의안번호 2207423, 2219843)¹⁰⁾이 행정안전위원회에 계류되어 있음.

문 의 처
02)6788-5574

10) 해당 개정안은 「지방공기업법」 제65조의3제2항에 따른 신규 투자사업의 타당성 검토 면제 대상에 “「주택법」 제2조제24호에 따른 공공택지의 사업시행자가 해당 지구 내에서 추진하는 공공주택건설사업”을 추가하려는 내용임.

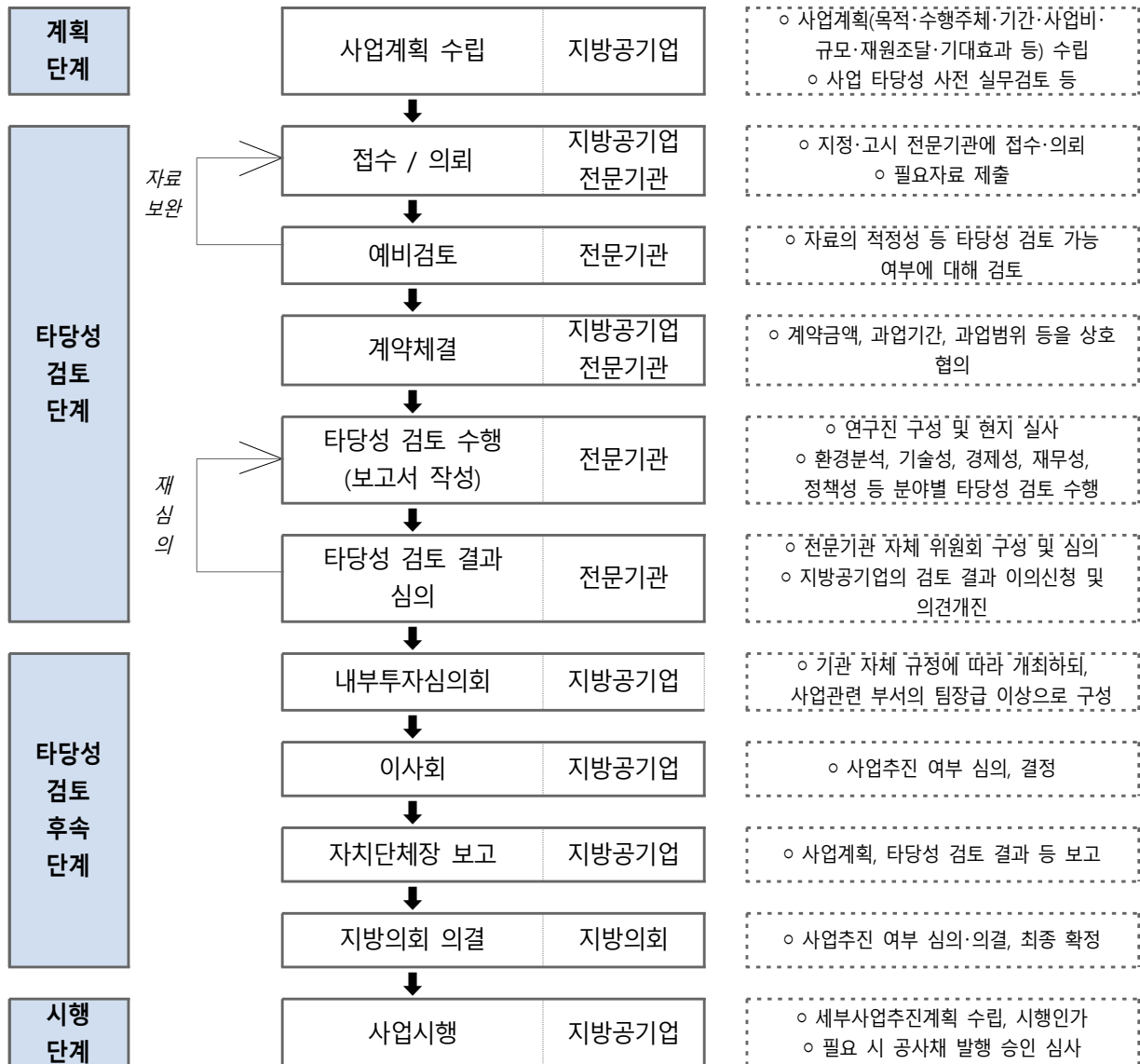
참고 1

지방공기업 신규투자사업 추진절차

※ 자료 : 국토교통부

- (절차) 사업계획 수립 → 타당성 검토(전문기관) → 내부심의(이사회 등) → 지방자치단체장 보고 → 지방의회 의결 → 사업시행
- (내용) 타당성 검토, 지방자치단체장 보고 및 지방의회 의결은 지방공기업법 제65조의3에 따라 의무적으로 실시

< 신규 투자사업 추진 절차도 >



* 지방공기업 신규 투자사업 타당성 검토 지침 발체(행정안전부, '24.3)

참고 2

지방공기업 신규투자사업 타당성 검토 소요기간 ※자료 : 국토교통부

* 지방공기업평가원 투자분석센터 홈페이지(<https://inv.erc.re.kr/>)

업무단계	업무내용	평균소요기간
계획수립(발주기관)·상담	예비검토 기본자료 준비 및 상담	
상담·예비검토	예비검토서 작성 및 접수 예비검토 수행 및 회신 필요시 자료 보완 요청	~ 2주차
계약	검토금액 산정 계약	~ 4주차
착수	연구진 구성 및 외부연구진 공모 연구계획서 작성 착수계 제출	~ 8주차
현지실사	필요자료 요청 및 업무 협의 현지실사	~ 16주차
보고서작성	보고서 작성 참여연구진 합동 회의 타당성검토 심의위원회 회부	~ 27주차
타당성검토 심의위원회	타당성검토 심의위원회 수행	~ 28주차
최종보고서 작성	최종보고서 작성	~ 31주차
납품 및 검수	최종보고서 납품 및 검수	~ 32주차

○ 최소 7개월 소요(지방의회 의결 등 기간은 별도)

※ 3개*의 타당성검토 전문기간 중 지방공기업 주택사업은 지방공기업평가원에서 담당

* 지방공기업평가원, 한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회(행안부 고시 제2024-2호("24.1))

참고 3

LH 공공주택지구 예비타당성 조사 관련 유권해석 ※자료 : 기획재정부

- (검토 배경) 국토부 및 LH가 공공주택지구 조성 사업이 국가재정법(이하 “법”) 제38조의 예타 대상에 해당하는지 문의

< 공공주택지구 조성 사업 개요 (예시) >

- 사업개요 : 542천㎡, 계획세대수 4천호 (국민, 영구, 행복주택 포함)
* 장기임대주택이 총 호수의 50% 이상
- 토지이용 : 주택건설용지(30~35%), 상업업무용지(3~5%), 공공시설용지(15~20%), 도로공원 등 (40~45%)
- 재원구조 : 국가재정(300억 이상) 및 LH 자체 자금

구분	합계	용지비	조성비	건축비	기타
계	6,554억	3,320억	1,613억	1,349억	273억
LH부담	6,000억	3,150억	1,530억	1,070억	250억
재정지원	554억	170억	83억	279억	23억

* 재정지원 554억원은 국민, 영구, 행복주택 재정 지원금

- (검토 결과) 법 제38조의 예타 대상으로 보기 곤란

- ‘공공주택 건설 등에 관한 특별법’ 등에 근거하여 지속적으로 추진되어 온 계속사업으로 예타 대상으로 보기 곤란

※ 법 제38조①항(예비타당성조사) 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, ~ (이하 생략) ~

- 또한, 국민·영구·행복주택 등의 사업은 공급 물량을 정부 정책으로 결정하게 되면 재정지원 규모는 정책으로 결정되는 구조로서 예타 실익이 없음

- 이와 같은 이유로 법 제50조의 총사업비관리대상에서 제외하고 있는 점도 감안할 필요