



제420회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《공공주택지구 내 공공주택 공급 비율 상향》

■ 정준호의원 대표발의(의안번호 제2205344호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 정준호의원 대표발의(제2205344호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 공공주택지구 내 공공주택 공급 비율 상향(안 제2조제2호)	2

I. 정준호의원 대표발의(제2205344호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 정준호의원 등 16인

나. 발 의 일 : 2024. 11. 7.

다. 회 부 일 : 2024. 11. 8.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공공주택의 공급을 위하여 공공주택지구를 지정할 수 있도록 하되, 해당 지구 내 공공주택이 전체 주택의 50% 이상이 되도록 규정하고 있으며, 공공주택별 비율은 대통령령에서 공공임대주택이 35% 이상, 공공분양주택이 30% 이하가 되도록 규정하고 있음.

그런데 최근 주택의 공급 부족으로 국민들의 주거 불안이 심화되고 있으나 민간에서의 주택 공급은 한계가 있어 공공에서의 주택 공급이 절실한 상황임에도 불구하고 현행 공공주택지구 내 공공주택비율로는 현재의 주택난을 해결하는데 한계가 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 공공주택지구 내 공공주택비율을 70% 이상으로 상향하여 규정하고, 공공주택별 비율을 법률로 상향하여 공공임대주택이 45% 이상, 공공분양주택이 35% 이하로 공급되도록 규정함으로써 공공주택의 공급을 확대하고 국민의 주거안정을 도모하려는 것임(안 제2조제2호).

3. 검토의견

가. 공공주택지구 내 공공주택 공급 비율 상향(안 제2조제2호)

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 1의5. (생략) 2. “공공주택지구”란 공공주택의 공급을 위하여 공공주택이 전체주택 중 100분의 50 이상이 되고, 제6조제1항에 따라 지정·고시하는 지구를 말한다. 이 경우 제1호 각 목별 주택비율은 전단의 규정의 범위에서 대통령령으로 정한다. <u><신설></u> <u><신설></u> 2의2. ~ 4. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 1의5. (현행과 같음) 2. ----- ----- -----70----- ----- ----- ----- -----다음 각 목의 구분에 따른다. 가. 공공임대주택: 전체주택 중 100분의 45 이상 나. 공공분양주택: 전체주택 중 100분의 35 이하 2의2. ~ 4. (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행 ※ 적용례 : 이 법 시행 이후 공공주택지구를 지정·고시하는 경우부터 적용	

현행법 제2조제2호는 공공주택지구¹⁾ 내 공공주택이 전체 주택의 50% 이상이 되도록 규정하고, 공공주택지구 내 공공임대주택과 공공분양주택의 비율을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.

1) 「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.

현행법 시행령 제3조²⁾는 공공주택지구 내 공공임대주택 비율을 전체 주택 호수의 35% 이상, 공공분양주택의 비율을 전체 주택 호수의 30% 이하로 규정하고 있으며, 해당 지역의 주택 수요 및 여건 등을 고려하여 그 비율을 조정할 수 있도록 허용하고 있음.

연혁적으로 공공주택지구 내 공공주택 공급비율은 계속 ‘50% 이상’으로 규정되어 왔으며, 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」이 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 전부개정되고, 다시 현행 「공공주택 특별법」으로 제명이 변경되는 과정에서 공공임대 및 공공분양 주택 공급 비율에서는 다소 변화가 있었음.

노무현정부는 김대중정부 시기 도입된 ‘국민임대주택’을 법제화하고 공공주택지구(당시 ‘국민임대주택지구’)에 공공임대주택(당시 ‘국민임대

2) 「공공주택 특별법 시행령」

제3조(공공주택의 건설 비율) ① 법 제2조제2호 후단에 따른 공공주택지구의 공공주택 비율은 다음 각 호의 구분에 따른다. 이 경우 제1호 및 제2호의 주택을 합한 주택이 공공주택지구 전체 주택 호수의 100분의 50 이상이 되어야 한다.

1. 법 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택(이하 “공공임대주택”이라 한다): 전체 주택 호수의 100분의 35 이상
2. 법 제2조제1호나목에 따른 공공분양주택(이하 “공공분양주택”이라 한다): 전체 주택 호수의 100분의 30 이하

②·③ (생 략)

④ 제1항 각 호, 제2항 및 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 자는 해당 지역의 주택 수요 및 여건 등을 고려하여 공공주택의 비율 및 공공주택의 세부 유형별 주택 비율을 조정할 필요가 있다고 인정되면 공공주택사업자와 협의하여 그 비율을 조정할 수 있다. 이 경우 비율을 조정하려는 공공주택지구의 면적이 30만제곱미터 이상인 경우에는 제1항 각 호 및 제3항에 따른 비율에 전체 주택 호수(제3항에 따른 비율을 조정하려는 경우에는 유형별 주택 호수로 한다)의 100분의 5를 가감한 비율의 범위에서 조정할 수 있다.

1. 공공주택지구의 경우에는 국토교통부장관[제61조제1항에 따라 법 제17조제1항에 따른 지구계획의 승인 권한을 위임한 경우에는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 말한다]
2. (생 략)

주택’)으로 50% 이상 공급되도록 하였는데, 이명박정부는 ‘보금자리주택’을 도입하면서 공공임대주택뿐만 아니라 공공분양주택을 합한 공공주택(당시 ‘보금자리주택’)이 공공주택지구(당시 ‘보금자리주택지구’) 전체 주택 호수의 50% 이상 공급되도록 하였음.

[표 1] 공공주택 공급비율 관련 제도 변화 연혁

구 분	「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」	「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」	「공공주택 특별법」 (← 공공주택건설 등에 관한 특별법)
시행시기	2004. 7. (노무현정부)	2009. 4. (이명박정부)	2014. 1. (박근혜정부)
공공주택 정의	“국민임대주택” : 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 국민주택기금을 지원받아 30년 이상 임대할 목적으로 건설 또는 매입되는 주택	“보금자리주택” : 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택 가. 임대 목적 공급 주택 나. <u>분양</u> 목적 공급 주택	“공공주택” : 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원 받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택 가. 임대 또는 임대 후 분양전환 목적 공급 주택 나. <u>분양</u> 목적 공급 주택
공공주택 공급비율	50% 이상	50% 이상	50% 이상
임대 (법 시행령)	50% 이상	35% 이상	35% 이상
분양 (법 시행령)	—	25% 이상	30% 이하

※자료: 각 법률 내용 요약

한국토지주택공사(LH)의 연도별 공공주택지구 내 공공주택 공급비율을 살펴보면, 최근 5개년 공공주택지구 내 공공주택 공급비율은 64.2%로 법정 비율 50%를 매년 상회하고 있으며, 공공주택 공급비율이 70%를 상회하는 공공주택지구는 총 33개 지구의 30.3%에 해당하는 10개임.

[표 2] 연도별 공공주택지구 내 공공주택 공급비율(LH)

(단위: 호, 개)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	계
공공주택(A)		16,287	151,807	2,297	6,307	11,416	188,124
전체주택(B)		25,298	236,929	3,389	9,138	17,819	292,573
비율(A/B)		64.3%	64.0%	67.7%	69.0%	64.0%	64.2%
지구수		8	16	3	3	3	33
공공주택 비율	50~60%	1	4	—	1	—	6
	61~70%	5	9	2	1	—	17
	71~80%	1	2	—	—	3	6
	81~90%	—	—	1	—	—	1
	91%~	1	1	—	1	—	3

※자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재구성

* 지구계획승인 시점 기준

** 2024년은 12월 17일까지 반영

개정안은 공공주택지구 구성을 통한 공공주택 공급확대를 위해 현행 법에서 50%로 정하고 있는 공공주택지구 내 공공주택 공급비율을 70%로 상향하고, 현행법 시행령에서 각각 35%이상, 30% 이하로 정하고 있는 공공임대주택과 공공분양주택의 공급 비율을 45% 이상, 35% 이하로 법률에 직접 규정하려는 내용임.

공공주택지구 내 공공주택 공급확대와 관련하여 참여연대³⁾, 경제정의 실천시민연합⁴⁾ 등 시민단체에서는 공익적 목적의 수용 등을 통해 조성

3) 「참여연대 “창릉·하남 개발이익 건설사 3조5천억, 개인 수분양자 7조원 추산”」(한겨레, 2021. 3. 31.)

4) 「경실련 “위례신도시 민간매각으로 기업·개인 23조원 시세차익”」(연합뉴스, 2020. 2. 14.)
- 자체조사 결과...“공영개발했으면 공공자산 18배 증가”

한 공공주택지구는 주거안정 목적 이외 사용을 금지해야 하며, 택지 개발로 인한 토지가격상승 이익이 공공주택지구 내 민영주택 공급을 통해 공공이 아닌 민간사업자와 개인 수분양자에게 귀속되도록 하는 공공주택지구 내 주택공급구조를 개선하여야 한다는 의견을 개진한 바 있음.

공공주택지구 내 공공주택의 비율을 높이는 것은 공공주택의 공급이라는 공공주택지구 지정·조성의 본연의 목적에 충실한 것으로 생각되며, 공공이 주도적으로 주택공급을 확대하여 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하도록 한다는 점에서 개정안은 바람직한 측면이 있다고 보임.

아울러, 현행법 제4조제2항⁵⁾은 민간주택건설사업자와 공공주택사업자 간의 공동 공공주택사업자 제도를 규정하고 있는바, 공공주택지구 내 공공주택 의무공급 비율이 20%p 늘어나 민영주택 공급 가능 비율이 줄어들더라도 공동 공공주택사업자 제도를 통해 민간주택건설사업자의 공공주택사업 참여와 이른바 ‘브랜드 아파트’ 등에 대한 주택 소비자의 선택권을 일부 보장할 수 있을 것⁶⁾으로 생각됨.

5) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ① (생략)

② 국토교통부장관은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자와 「주택법」 제4조에 따른 주택건설사업자를 공동 공공주택사업자로 지정할 수 있다.

③ (생략)

6) 국토교통부에 따르면, 공공주택사업자와 민간주택사업자 간 컨소시엄으로 시행하는 공공분양주택 사업은 민간건설사 브랜드를 사용하고, 공공임대주택 사업은 민간건설사의 임대주택 자체 브랜드가 있으면 그 브랜드를 사용하며, 없는 경우에는 민간사업자에게 브랜드명을 제안받아 사용함.

한편, 국토교통부는 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 위해 공공주택 공급을 확대하고자 하는 개정안의 취지에는 공감하지만, 공공주택지구 여건 및 규모 등을 감안하여 공공주택 공급비율을 탄력적으로 운영할 필요가 있고, 공공주택지구 내 민간분양주택 공급을 통한 중대형주택공급⁷⁾ 및 창의적 디자인 활성화가 필요하며, 민간분양이 축소될 경우 청약대기자와 민간주택사업자의 반발이 우려될 뿐 아니라, 주택도시기금 등 재정적 부담과 LH 등 공공주택사업자의 재무적 부담⁸⁾을 일으킬 수 있으므로 공공주택지구 내 공공주택 의무공급 비율을 일률적으로

7) 공공분양주택은 전용면적 85m² 이하 국민주택규모 이하로 공급됨.

「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 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)을 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(이하 “공공임대주택”이라 한다)

나. 분양을 목적으로 공급하는 주택으로서 「주택법」 제2조제5호에 따른 국민주택규모 이하의 주택(이하 “공공분양주택”이라 한다)

- 8) 공공임대주택 사업 부문은 구조적으로 손실이 발생하고 있으며 토지 분양사업은 LH에 이익이 발생하는 사업 부문이므로, 공공주택지구 분양 물량이 감소하고 공공임대주택 공급물량이 증가하게 될 경우 LH의 재무적 손실이 증가하게 됨.

【LH 연도별 사업 부문별 손익현황】

(단위: 억원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
매출총이익	34,435	50,446	63,067	24,317	6,287
분양토지	41,506	44,199	41,888	31,864	19,574
분양주택	5,339	21,307	38,974	11,470	8,463
임대사업	△12,683	△15,774	△17,934	△19,362	△22,238
기타사업	273	714	139	345	488

※자료: 국토교통부

70% 이상 상향하는 개정안에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

따라서 개정안을 심사함에 있어 주택시장 전체의 수요 대비 공급 부족의 정도와 공공주택에 대한 주택시장의 수요, 공공주택 공급확대를 통한 주택공급 부족 해소 효과, 공공주택의 상대적 확대에 따른 민간분양 및 민간임대주택 감소가 민간주택시장에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 생각됨.

문 의 처
02)6788-5574