주택법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2025. 12.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 7월 11일, 이연희의원 등 15인

나. 회부일자: 2025년 7월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제428회 국회(임시회) 제2차 전체회의(2025.8.21.)

상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

제429회 국회(정기회) 제3차 국토법안심사소위원회(2025.11.24.)

상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제430회 국회(임시회) 제1차 국토교통위원회(2025.12.10.)

상정・소위심사보고・축조심사・찬반토론・의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 국회의원 이연희)

쪽방 밀집지역의 공공주택사업은 단열, 방음, 위생 등 주거환경이 열악하고 폭염 및 집중호우 등 재해에 취약한 도심 내 주거지인 쪽방 밀집지역을 재정비하여 취약계층의 주거환경을 개선하고 기존 원주민의 재정착을 유도하는 사업임. 이러한 사업 취지에 맞춰 쪽방 주민을 수용하기 위한 공공임대주택을 충분히 건설하고 있으나 타 사업보다 낮은 사업성, 분양가 상한제 적용 등으로 토지소유자 등 원주민의 분양가가 일반 분양분 분양가보다 높아지는 '분양가 역전' 문제가 발생하고 있음. 이는 토지등 소유주의 분담금 증가로 이어져 사업 추진이 지연될 우려가 있으며, 특히 도심 공공주택 복합지구, 주거재생혁신지구 등 도심에서 이루어지는 유사한 개발방식의 경우 분양가 상한제를 제외하고 있어 쪽방 밀집지역의 공공주택사업의 공익적 목적 등을 고려했을 때 분양가 상한제를 제외하여 '분양가 역전' 문제를 해소하고 토지등 소유주의 참여를 유인할 필요가 있음. 이에, 쪽방 밀집지역을 포함한 공공주택사업의 경우 분양가 상한제를 적용하지 않고 사업 특성과 지역적 여건에 맞추어 분양가격을 합리적으로 산정함으로써 원주민의 안정적인 재정착과 공공사업의 신속한 추진을 도모하고자 함(안 제57조).

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박재유)

가. 쪽방 밀집지역을 포함하는 공공주택지구사업에서 공공주택사업자가 건설·공급하는 주택의 분양가상한제 적용 제외 (안 제57조제2항제7호 신설)

현 행	개 정 안
제57조(주택의 분양가격 제한 등) ① (생 략) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항을 적용하지 아니한다. 1. ~ 6. (생 략) <신 설> ③ ~ ⑦ (생 략)	제57조(주택의 분양가격 제한 등) ① (현행과 같음) ② ----------. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 「공공주택 특별법」 제27조의3에 따른 쪽방 밀집지역을 포함하는 공공주택지구사업에서 같은 법 제4조제1항 및 제2항에 따른 공공주택사업자가 건설·공급하는 주택 ③ ~ ⑦ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행	

「주택법」(이하 법명은 생략함) 제57조제1항[1]에 따라 사업주체가 ① 공공택지 또는 ②주택가격 상승 우려가 있어 국토교통부장관이 주거정

1) 「주택법」
제57조(주택의 분양가격 제한 등) ① 사업주체가 제54조에 따라 일반인에게 공급하는 공동주택 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에서 공급하는 주택의 경우에는 이 조에서 정하는 기준에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급(이에 따라 공급되는 주택을 "분양가상한제 적용주택"이라 한다. 이하 같다)하여야 한다.
1. 공공택지
2. 공공택지 외의 택지에서 주택가격 상승 우려가 있어 제58조에 따라 국토교통부장관이 「주거기본법」 제8조에 따른 주거정책심의위원회(이하 "주거정책심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 지정하는 지역

책심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 공공택지 외의 택지에서 일반인에게 공급하는 공동주택은 같은 조에서 정하는 기준[2]에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급(이하 "분양가상한제 적용"이라 함)되는 것이 원칙임.

다만, ①도시형 생활주택, ②「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업・공공재개발사업에서 또는 ③「공공주택 특별법」 제2조 제3호마목[3]에 따른 도심 공공주택 복합사업(이하 "복합사업"이라 함)에서 건설・공급하는 주택 등은 분양가상한제 적용대상에서 제외됨(제57조제2항[4]).

---

2) 「주택법」
제57조(주택의 분양가격 제한 등) ③ 제1항의 분양가격은 택지비와 건축비로 구성(토지임대부 분양주택의 경우에는 건축비만 해당한다)되며, 구체적인 명세, 산정방식, 감정평가기관 선정방법 등은 국토교통부령으로 정한다.
④ 제3항의 분양가격 구성항목 중 건축비는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 건축비(이하 "기본형건축비"라 한다)에 국토교통부령으로 정하는 금액을 더한 금액으로 한다. 이 경우 기본형건축비는 시장・군수・구청장이 해당 지역의 특성을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 범위에서 따로 정하여 고시할 수 있다.
「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」
제7조(분양가상한제 적용주택의 분양가격 산정방식 등) ①법 제57조제1항에 따른 분양가상한제 적용주택의 분양가격 산정방식은 다음과 같다.
분양가격=기본형건축비+건축비 가산비용+택지비
②기본형건축비는 지상층건축비와 지하층건축비로 구분한다.

3) 「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 업무시설, 판매시설, 산업시설 등을 복합하여 건설하는 사업

4) 「주택법」
제57조(주택의 분양가격 제한 등) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항을 적용하지 아니한다.
1. 도시형 생활주택

'복합사업에서 건설·공급하는 주택'의 경우 토지등소유자가 「공공주택 특별법」 제40조의10[5]에 따라 복합사업에서 현물보상으로 공급받

---

2. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 지정·고시된 경제자유구역에서 건설·공급하는 공동주택으로서 같은 법 제25조에 따른 경제자유구역위원회에서 외자유치 촉진과 관련이 있다고 인정하여 이 조에 따른 분양가격 제한을 적용하지 아니하기로 심의·의결한 경우
3. 「관광진흥법」 제70조제1항 또는 제2항에 따라 지정된 관광특구에서 건설·공급하는 공동주택으로서 해당 건축물의 층수가 50층 이상이거나 높이가 150미터 이상인 경우
4. 한국토지주택공사 또는 지방공사가 다음 각 목의 정비사업의 시행자(「도시 및 주거환경정비법」 제2조제8호 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 사업시행자를 말한다)로 참여하는 등 대통령령으로 정하는 공공성 요건을 충족하는 경우로서 해당 사업에서 건설·공급하는 주택
가. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업으로서 면적, 세대수 등이 대통령령으로 정하는 요건에 해당되는 사업
나. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제3호에 따른 소규모주택정비사업
4의2. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목에 따른 주거환경개선사업 및 같은 호 나목 후단에 따른 공공재개발사업에서 건설·공급하는 주택
5. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 주거재생혁신지구에서 시행하는 혁신지구재생사업에서 건설·공급하는 주택
6. 「공공주택 특별법」 제2조제3호마목에 따른 도심 공공주택 복합사업에서 건설·공급하는 주택

5) **「공공주택 특별법」**

제40조의10(토지등의 수용 등) ⑤ 공공주택사업자는 후보지 선정일(후보지 변경을 원인으로 후보지에 속하게 되는 지역은 후보지를 변경하여 공고하는 날로 한다. 이하 이 조에서 같다) 이전에 복합지구 내 토지등을 취득하여 계속 소유하고 있는 토지등소유자가 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의에 응하여 그가 소유하는 복합지구 내 토지등의 전부를 공공주택사업자에게 양도하는 경우로서 토지등소유자가 원하는 경우에는 현물보상을 할 수 있다.

⑥ 공공주택사업자가 제5항에 따라 현물보상을 하고자 할 경우에는 다음 각 호에서 정하는 기준 및 절차에 따른다.

1. 건축물로 보상받을 수 있는 자: 그가 소유하는 복합지구 내 토지등의 전부를 공공주택사업자에게 양도한 자로서 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 자가 된다. 이 경우 대상자가 경합할 때에는 보상금 총액이 높은 자에게 우선하여 건축물로 보상하며, 그 밖의 우선순위 및 대상자 결정방법 등은 공공주택사업자가 정하여 공고한다.
2. 토지로 보상받을 수 있는 자: 종교시설, 노유자시설 및 대통령령으로 정하는 규모 이상의 상업시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 토지등의 전부를 공공주택사업자에게 양도한 자가 된다.
3. 보상하는 토지등의 가격 산정 기준금액: 건축물의 경우 제40조의11에 따른 분양가격으로 하고, 토지의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공주택사업자가 정한다.

⑦ 제5항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 공공주택사업자는 후보지 선정일 이후 해당 복합지구의 토지등을 취득한 토지등소유자에게 현물보상을 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 사항을 모두 만족하는 경우
가. 토지등소유자가 제6항제1호 후단에 따라 현물보상 기준 등을 공고한 날부터 입주일까지 무주택자(해당 복합지구에만 주택을 소유한 자 등 국토교통부령으로 정하는 자는 무주택자로 본다)로서 후보지 선정일 이후 대통령령으로 정하는 기간에 토지등을 취득한 경우
나. 해당 토지등과 관련하여 현물보상을 받을 수 있는 자의 수가 증가하지 아니하는 경우
다. 후보지 선정일 이전부터 토지등을 계속 소유한 자에게서 소유권을 이전받은 경우. 다만, 거래로 인하여 소유권이 이전된 경우에는 현물보상을 받을 수 있는 지위를 승계하는 특약을 하고 그 사실을 국토교통부장관이 정하는 방법에 따라 공공주택사업자로부터 확인받는 경우에 한정한다.
2. 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」에 따른 전세사기피해자가 같은 법에 따른

는 주택에 대해서는 분양가상한제가 적용되지 않기 때문에(같은 법 제40조의11[6]), 특히 부동산 경기 침체기의 경우 토지등소유자가 일반분양보다 높은 분양가를 부담하는 이른바 '분양가 역전현상'이 발생하여 일반분양분이 이른바 '로또 분양'으로 주택시장의 혼란을 초래하고 토지등소유자에게 재산상 손해가 발생할 수 있다는 점을 고려하여[7] 법률 제19851호 개정(2024. 6. 시행) 시에 복합사업에서 건설·공급하는 주택 전체를 분양가상한제 적용 제외대상으로 추가·명시한 바 있음.

한편, 개정안은 분양가상한제 적용 제외대상에 '「공공주택 특별법」 제27조의3[8]에 따른 쪽방 밀집지역을 포함하는 공공주택지구사업에서 같은 법 제4조제1항 및 제2항[9]에 따른 공공주택사업자가 건설·공급하

전세사기피해주택을 취득하는 경우

6) 「공공주택 특별법」 제18311호 개정(2021.7.20.)을 통하여 도심 공공주택 복합사업이 신설될 때 함께 규정됨.

「공공주택 특별법」

제40조의11(주택공급 등에 관한 특례) ① 제40조의10에 따라 현물보상으로 공급하는 주택 및 주택 이외의 건축물에 대하여는 「주택법」 제57조, 제57조의2, 제64조 및 「건축물의 분양에 관한 법률」 제6조를 적용하지 아니하고, 공공주택사업자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획 및 권리변동에 관한 사항 등을 고려하여 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있다.

7) 「주택법」 일부개정법률안(천준호의원 대표발의, 의안번호 제2118465호) 검토보고서 60-61면 참조

8) **「공공주택 특별법」**

제27조의3(주택지구 주민에 대한 지원대책의 수립·시행) 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 공공주택사업자는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공공주택사업 또는 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제16조제1항제7호에 따른 쪽방 밀집지역(이하 "**쪽방 밀집지역**"이라 한다)이 포함된 공공주택사업 중 대통령령으로 정하는 사업으로 인하여 생활기반을 상실하게 되는 주택지구 안의 주민에 대하여 직업전환훈련, 소득창출사업지원, 그 밖에 주민의 재정착에 필요한 지원대책을 대통령령으로 정하는 바에 따라 수립·시행할 수 있다.

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」

제16조(노숙인복지시설의 종류) ① 노숙인복지시설의 종류는 다음 각 호와 같다.

7. 쪽방상담소: 쪽방 밀집지역에서 쪽방거주자에 대한 상담·취업지원·생계지원, 그 밖의 행정지원 서비스를 제공하는 시설

9) **「공공주택 특별법」**

제4조(공공주택사업자) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.

는 주택'을 추가하려는 것임.

쪽방 밀집지역에 대한 공공주택지구 조성사업은 현재 서울역, 영등포역, 대전역 일대의 총 3곳에서 진행되고 있으며, 토지 수용 후 현금보상 방식의 사업추진에 대한 토지등소유자의 반발에 따른 분쟁을 해결하기 위하여[10] 「공공주택 특별법」을 2023. 10.에 개정(법률 제19763호)하여 복합사업 규정을 준용하여 토지등소유자에게 사업시행으로 건설되는 건축물(부속 토지를 포함)로 현물보상할 수 있도록 하였음(「공공주택 특별법」 제27조의4[11]).

---

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 전부(도심 공공주택 복합사업의 경우에는 100분의 50을 초과한 경우를 포함한다)를 출자(공동으로 출자한 경우를 포함한다)하여 「부동산투자회사법」에 따라 설립한 부동산투자회사

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

10) 「공공주택 특별법」 일부개정법률안 검토보고서(김정재의원 대표발의, 의안번호 제2116993호) 17-19면 및 「공공주택 특별법」 일부개정법률안 검토보고서(장철민의원 대표발의, 의안번호 제2110828호) 59-60면 참조

11) 「공공주택 특별법」
제27조의4(쪽방 밀집지역을 포함하는 주택지구의 토지등의 수용 등에 대한 특례) ① 공공주택사업자는 국토교통부장관이 쪽방 밀집지역을 포함하여 지구조성사업을 제6조 및 제7조에 따라 지정하여 고시하는 주택지구의 토지등소유자가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 협의에 응하여 주택지구 내 토지등의 전부를 공공주택사업자에게 양도하는 경우로서 토지등소유자가 원하는 경우에는 현물보상을 할 수 있다.
② 현물보상에 관하여는 제40조의10제6항·제8항 및 제10항을 준용한다. 이 경우 "복합지구"는 "공공주택지구"로, "복합사업"은 "지구조성사업"으로, "후보지 선정일"은 "해당 주택지구가 지정·고시된 날로부터 역산하여 1년이 되는 날"로 본다.
③ 토지등소유자가 제1항에 따라 현물보상을 받는 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제63조제1항 단서를 적용하지 아니한다.
④ 쪽방 밀집지역을 포함하는 지구조성사업의 주민의견수렴 등에 대하여는 제40조의11부터 제40조의14까지를 준용한다. 이 경우 "복합지구"는 "공공주택지구"로, "복합사업"은 "지구조성사업"으로 본다.

[표 1] 쪽방 밀집지역에 대한 공공주택지구 조성사업 현황

구 분	영등포역('20.1 발표)	대전역('20.4 발표)	서울역('21.2 발표)
면 적	1만㎡	2.7만㎡	4.7만㎡
주택공급	782호 (임대461, 공공분양182, 민간분양139)	1,400호 (임대700, 공공분양350, 민간분양350)	2,400호 (임대1,250, 공공분양200, 민간분양960)
주민현황	쪽방촌 373명 토지등소유자 229명	쪽방촌 168명 토지등소유자 173명	쪽방촌 1,000명 토지등소유자 609명
사업기간	'20년～'34년	'20년～'31년	'21년～미정
총사업비	5천억원	4천억원	2조 1천억원
추진현황	지구계획 승인('22.9)	지구계획 승인('21.12)	지구지정 예정

※ 자료: 국토교통부

그런데, 국토교통부에 따르면 쪽방 밀집지역에 대한 공공주택지구 조성사업은 도심 입지에 따른 높은 용지가격, 쪽방 주민을 위한 높은 공공임대 공급비율, 원주민의 내몰림을 방지하기 위한 임시 이주 시설 및 돌봄시설 조성 등의 요인으로 회수 대비 투자비율이 높고 사업성 확보가 곤란한 특성이 있음.

이로 인하여 복합사업의 관련 규정이 준용되어 분양가 상한제가 적용되지 않는(「공공주택 특별법」 제27조의4제4항 및 제40조의11[12]) 토지등소유자에 대한 현물보상(우선 분양분) 가격이 사업성 확보를 목적으로 인상되어 분양가 상한제가 적용되는 일반분양분 가격과 비교할 때

12) 「공공주택 특별법」
제27조의4(쪽방 밀집지역을 포함하는 주택지구의 토지등의 수용 등에 대한 특례) ④ 쪽방 밀집지역을 포함하는 지구조성사업의 주민의견수렴 등에 대하여는 제40조의11부터 제40조의14까지를 준용한다. 이 경우 "복합지구"는 "공공주택지구"로, "복합사업"은 "지구조성사업"으로 본다.
제40조의11(주택공급 등에 관한 특례) ① 제40조의10에 따라 현물보상으로 공급하는 주택 및 주택 이외의 건축물에 대하여는 「주택법」 제57조, 제57조의2, 제64조 및 「건축물의 분양에 관한 법률」 제6조를 적용하지 아니하고, 공공주택사업자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획 및 권리변동에 관한 사항 등을 고려하여 공급기준 및 분양가격 등을 따로 정할 수 있다.

분양가가 역전되는 현상이 발생할 가능성이 있음.

개정안은 현물보상(우선 분양분)과 일반분양분을 모두 분양가상한제 적용 제외대상으로 하여 분양가 역전현상을 방지함으로써 현물보상을 통한 토지등소유자의 안정적인 재정착을 지원하고 공공사업이 신속하게 추진될 수 있도록 하는 긍정적인 효과가 있을 것으로 보임.

국토교통부는 신속한 사업추진, 원주민 재정착 및 주거환경 개선을 고려할 때 개정안에 동의하면서도,

쪽방 밀집지역에 대한 공공주택지구에는 민간 사업자가 건설·공급하는 블록이 포함되어 있음에도 개정안은 공공사업자가 건설·공급하는 주택만 분양가 상한제의 적용 제외대상으로 하고 있어 지구 내 민간 사업자의 반발 등이 우려된다는 점에서 '「공공주택 특별법」 제4조제1항 및 제2항에 따른 공공주택사업자가'로 공급 주체를 제한한 부분을 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시함.

4. 대체토론의 요지

(생 략)

5. 법안심사소위원회 심사내용

(국토법안심사소위원장 : 권영진)

윤영석의원, 김도읍의원, 김정재의원, 이연희의원 및 손명수의원이 각각 대표발의한 5건의 '주택법 일부개정법률안'은 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안함.

6. 찬반토론의 요지

(생 략)

7. 심사결과

대안반영폐기

※ 주택법 일부개정법률안(대안)에 일부 내용을 수정하여 반영함.