



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 공공건설임대주택 우선 분양전환 제도 개선 》

■ 서일준의원 대표발의(의안번호 제2214789호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 서일준의원 대표발의(제2214789호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 공공건설임대주택 분양전환가격 산정 방식 개편(안 제50조의3 등)	3
나. 5년, 10년 공공건설임대주택 우선 분양전환 시 주택도시기금 지원근거 마련(안 제50조의6 신설)	11
다. 임대 의무기간이 10년인 공공건설임대주택의 임대기간 연장 (안 제50조의7)	13

I. 서일준의원 대표발의(제2214789호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 서일준의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 12. 2.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 3.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공공건설임대주택의 우선 분양전환가격 및 제3자에 대한 매각 가격을 감정평가 방식으로 산정하도록 규정하고 있으나, 감정평가 방식은 지역별 시세 변동을 반영하는 등의 사유로 인하여 최초 입주자 모집공고 당시의 분양가에 비해 현저히 상승한 가격이 책정되는 경우가 많아 임차인의 분양전환 부담을 과중하게 하는 측면이 있음.

이에 분양전환가격 산정 방식을 개편하여, 택지비·공사비·간접비 등 실제 사업비용을 기준으로 하고, 임대기간 동안의 감가상각비를 반영하여 과도한 가격 상승을 제한하며, 분양전환 공고 시 세부 내역을 공시하도록 함으로써 가격의 합리성과 투명성을 제고하고자 함.

또한 임대 의무기간이 5년 및 10년인 공공건설임대주택에 대하여 주택도시보증기금 융자 지원 근거를 신설하여 임차인의 분양전환 자금 마련을 지원하고, 임대 의무기간이 10년인 경우에는 주택가격의 급격한 상승으로 분양전환이 곤란한 임차인에게 최대 4년(주거취약계층은 추가

4년까지)의 임대 기간 연장 기회를 부여하여 주거 안정을 보장하고자 함(안 제50조의3 등).

3. 검토의견

가. 공공건설임대주택 분양전환가격 산정 방식 개편(안 제50조의3 등)

현행	개정안
제50조의3(공공임대주택의 우선 분양 전환 등) ① ~ ④ (생략) ⑤ 제1항에 따른 우선 분양전환 가격 및 제4항에 따른 매각 가격 산정을 위한 감정평가는 공공주택사업자가 비용을 부담하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장이 감정평가법인을 선정하여 시행한다. 다만, 감정평가에 대하여 대통령령으로 정하는 사항에 해당하여 공공주택사업자 또는 임차인 과반수 이상의 동의를 받은 임차인(임차인대표회의가 구성된 경우 임차인대표회의를 말한다)이 이의신청을 하는 경우 시장·군수·구청장은 이의신청을 한 자가 비용을 부담하는 조건 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 한 차례만 재평가하게 할 수 있다. <신설> <신설> <신설> <신설> ⑥ 공공주택사업자는 제5항에도 불구하고 제4항에 따라 제3자에게 공	제50조의3(공공임대주택의 우선 분양 전환 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 공공주택사업자가 공공건설임대주택을 제1항에 따라 우선 분양전환하거나 제4항에 따라 매각하는 경우 그 가격은 다음 각 호의 금액을 합한 금액에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한다)를 뺀 금액을 초과할 수 없으며, 분양 전환 및 매각 공고에 다음 각 호(국토교통부령으로 정하는 세분류(細分類)를 포함한다)를 포함한 분양전환 및 매각 가격을 공시하여야 한다. <단서 삭제> 1. 택지비와 택지비 이자 2. 공사비 3. 간접비 4. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 비용 <삭제>

현행	개정안
<u>공건설임대주택을 매각하려는 경우 그 매각 시점이 제5항에 따른 감정평가가 완료된 날부터 1년이 지난 때에는 같은 항에 따라 매각가격을 재산정할 수 있다.</u> <u><신 설></u> 제60조(과태료) ① 제50조의3제4항을 위반하여 같은 조 제2항에 따라 임차인에게 통보한 우선 분양전환 가격을 초과한 가격으로 제3자에게 매각한 자에게는 그 위반행위로 얻은 이익의 2배에 상당하는 과태료를 부과한다. <u>다만, 제50조의3제6항에 따른 매각가격 재산정 시의 감정평가로 인하여 매각가격이 달라지는 경우는 제외한다.</u> ② ~ ④ (생략)	<u>⑦ 제5항제1호에 따른 택지비는 최초 입주자모집공고 당시 해당주택의 택지비로 정하고, 택지비 이자의 산정방식과 공사비 및 간접비의 구체적인 명세 및 산정방식 등은 국토교통부령으로 정한다.</u> 제60조(과태료) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----. <u><단서 삭제></u> ② ~ ④ (현행과 같음)
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날	

안 제50조의3은 공공건설임대주택의 우선 분양전환 또는 제3자에게 매각 시 가격은 ①택지비와 택지비 이자, ②공사비, ③간접비, ④그 밖의 비용 등을 합한 금액에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한다)를 뺀 금액을 초과할 수 없

도록 하고, 분양전환 및 매각 가격을 공고에 공시하도록 하려는 것임.

현행법 제50조의3¹⁾에서는 공공주택사업자가 임대 후 분양전환을 할 목적으로 건설한 공공건설임대주택을 임대의무기간이 지난 후 분양전환하는 경우에는 해당 임대주택에 계속하여 거주한 무주택자 등에게 우선 분양전환하여야 함을 규정함과 아울러,

우선 분양전환의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항 및 우선 분양전환 가격 산정을 위한 감정평가 시행 방식을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음.

1) 「공공주택 특별법」

제50조의3(공공임대주택의 우선 분양전환 등) ① 공공주택사업자는 임대 후 분양전환을 할 목적으로 건설한 공공건설임대주택을 임대의무기간이 지난 후 분양전환하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 우선 분양전환(이하 “우선 분양전환”이라 한다)하여야 한다. 이 경우 우선 분양전환의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 분양전환 시점에 해당 임대주택에 거주하고 있는 임차인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 입주한 후부터 분양전환할 때까지 해당 임대주택에 계속하여 거주한 무주택자인 경우
 - 나. 공공건설임대주택에 입주한 후 상속이나 판결 또는 혼인으로 다른 주택을 소유하게 되었으나 입주한 후부터 분양전환할 때까지 해당 임대주택에 계속하여 거주하면서 분양전환 이전까지 다른 주택을 처분한 무주택자인 경우
 - 다. 제49조의4 단서에 따라 임차권을 양도받은 자로서 양도일부터 분양전환할 때까지 해당 임대주택에 거주한 무주택자인 경우
 - 라. 선착순의 방법으로 해당 임대주택의 입주자로 선정된 자로서 입주일부터 분양전환할 때까지 계속하여 거주하면서 분양전환하는 시점에 해당 임대주택 입주 시 자격요건 중 주택소유기준을 충족하고 있는 경우
 - 마. 분양전환 당시에 거주하고 있는 해당 임대주택이 전용면적 85제곱미터를 초과하는 경우
2. 분양전환 시점에 해당 임대주택의 임차인인 국가기관이나 법인

⑤ 제1항에 따른 우선 분양전환 가격 및 제4항에 따른 매각 가격 산정을 위한 감정평가는 공공주택사업자가 비용을 부담하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장이 감정평가법인을 선정하여 시행한다. 다만, 감정평가에 대하여 대통령령으로 정하는 사항에 해당하여 공공주택사업자 또는 임차인 과반수 이상의 동의를 받은 임차인(임차인대표회의가 구성된 경우 임차인대표회의를 말한다)이 이의신청을 하는 경우 시장·군수·구청장은 이의신청을 한 자가 비용을 부담하는 조건 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 한 차례만 재평가하게 할 수 있다.

이어 현행법 시행령 제56조²⁾에서는 분양전환가격 산정을 위한 감정평가 등을 규정하면서, 공공건설임대주택(전용면적 85㎡를 초과하는 경우는 제외)을 분양전환하는 경우 분양전환가격 산정의 기준·방법 및 절차 등에 관하여는 국토교통부령으로 정하도록 위임하고 있으며,

현행법 시행규칙 제40조³⁾에서 공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준을 [별표 7](임대의무기간이 5년 또는 10년인 경우), [별표 7의2](임대의무기간이 6년인 경우), [별표 8](분납임대주택인 경우) 규정하고 있음.

2) 「공공주택 특별법 시행령」

제56조(분양전환가격 산정을 위한 감정평가 등) ① 시장·군수 또는 구청장은 법 제50조의3제5항 본문에 따라 감정평가를 「부동산 가격공시에 관한 법률 시행령」 제7조제2항에 따라 국토교통부장관이 고시하는 기준을 충족하는 감정평가법인(이하 “감정평가법인”이라 한다) 두 곳에 의뢰해야 한다.

② 제1항에 따라 감정평가를 의뢰받은 감정평가법인은 공공주택사업자 또는 임차인(임차인대표회의가 구성된 경우 임차인대표회의를 말한다)이 감정평가법인을 선정하여 줄 것을 요청한 날을 기준으로 평가한다.

③ 감정평가법인은 제1항에 따라 감정평가를 의뢰받은 날부터 20일 이내에 감정평가를 완료하여야 한다. 다만, 시장·군수 또는 구청장이 인정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 10일의 범위에서 이를 연장할 수 있다.

④ 법 제50조의3제5항 단서에 따른 이의신청은 다음 각 호의 경우에 시장·군수 또는 구청장으로부터 감정평가결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 해야 한다. <개정 2021. 3. 23.>

1. 관계 법령을 위반하여 감정평가가 이루어진 경우

2. 부당하게 평가되었다고 인정하는 경우

⑤ 법 제50조의3제5항 단서에 따른 재평가(이하 이 조에서 “재평가”라 한다)는 그 사유를 명시하여 제1항을 준용하되, 당초 감정평가한 감정평가법인에 의뢰해서는 안 된다.

⑥ 재평가의 기한에 관하여는 제3항을 준용하며, 재평가의 비용은 이의신청을 한 자가 부담한다.

⑦ 법 제50조의3제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 공공건설임대주택(전용면적 85제곱미터를 초과하는 경우는 제외한다)을 분양전환하는 경우 분양전환가격 산정의 기준·방법 및 절차 등에 관하여 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

3) 「공공주택 특별법 시행규칙」

제40조(공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준) 영 제54조제4항 및 제56조제7항에 따른 공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준은 별표 7과 같다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준은 각 호와 같다.

1. 임대의무기간이 6년인 공공건설임대주택(분납임대주택은 제외한다): 별표 7의2에 따른 분양전환가격 산정기준

2. 분납임대주택: 별표 8에 따른 분양전환가격 산정기준

그 중 임대 의무기간이 5년인 공공건설임대주택의 경우 분양전환가격을 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 하되, 공공임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격(이하 "산정가격"이라 한다)에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한다)를 뺀 금액을 초과할 수 없도록 규정하고 있음.

즉, 개정안은 전체 공공건설임대주택의 분양전환가격의 산정기준을 법률에 상향하여 규정하면서, 임대 의무기간이 5년인 공공건설임대주택(전용면적 85㎡ 이하)의 분양전환가격 산정의 상한과 유사하게 규정하려는 취지임.

【분양전환가격 산정기준 관련 현행법 시행규칙과 개정안 비교】

현행	개정안
○분양전환가격 산정기준(시행규칙 별표 7) - 대상: 85㎡ 이하 5년 임대 공공건설임대주택 - 기준: (건설원가+감정평가금액)/2. - 상한: (택지비+택지비 이자+건축비)- 감가상각비 · 택지비: 최초 입주자 모집 공고 당시의 택지비 · 건축비: 최초 입주자 모집공고 당시의 건축비(상한: 표준건축비) · 감가상각비: 최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격 기준	○분양전환가격 산정기준(안 제50조의3) - 대상: 공공건설임대주택 - 상한 : (택지비+택지비 이자+공사비+간접비+그 밖에 부령으로 정하는 비용) - 감가상각비 · 택지비: 최초 입주자 모집공고 당시 택지비 · 택지비 이자, 공사비, 간접비 : 부령으로 정함 · 감가상각비: 최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격 기준

분양전환가격 산정은 임대인인 공공주택사업자와 임차인 간 법적 분쟁의 소지가 되는 등 분양전환 과정에서 큰 영향을 미치나, 현행법에서는 구체적인 기준을 정하지 않고 대통령령과 부령으로 위임하고 있는 상황임.

이에 개정안과 같이 분양전환가격의 산정 기준을 법률에 상향하여 규정하고자 하는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있어 보임.

다만, 면적·임대유형별로 산정기준을 다르게 규정하고 있는 현행법령과 달리 일률적으로 규정하려는 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

먼저, 85m² 이하 10년 공공건설임대주택은 분양전환가격을 감정평가 금액을 상한으로, 6년 공공건설임대주택⁴⁾은 입주자 모집 당시 감정평가 금액과 분양전환 당시 감정평가 금액을 산술평균하고 있는데, 보다 장기 임대를 통한 무주택 서민들의 주거 안정 및 자가 소유 준비를 위한 도입 취지에도 불구하고 부동산가격 상승에 따라 무주택 서민에 대한 우선 분양전환이 어려워질 수 있는 측면을 고려하였을 때,

개정안과 같이 5년 공공건설임대주택과 같이 공공건설임대주택 전체

4) 2022.12월 6년 공공건설임대주택 유형이 새롭게 도입되었음.

에 대한 분양전환가격의 상한을 낮춘다면 무주택 서민의 내집 마련 및 공공건설임대주택 간 형평성 측면에서 도움이 되는 측면이 있음.

한편, 공공건설임대주택의 경우 장기간 저렴한 임대조건으로 거주할 수 있고 그 과정에서의 재산형성도 수반되는데 분양전환가격의 상한까지 낮아질 경우 임차인에게 과도한 시세차익이 인정되며, 반대급부로 공공주택사업자에게는 수익의 저하로 공공주택 건설의 유인이 낮아지는 측면도 있어 보임.

그러므로 개정안과 같이 분양전환가격 산정기준을 변경할 것인지에 대하여는 무주택 서민의 주거 안정이라는 제도의 도입 취지, 시세차익의 분배 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것임.

개정안에 대하여 국토교통부는 분양전환가격의 기준 변경은 既 분양 전환자와의 형평성, 계약 자치원칙 훼손 등의 위험 소지로 수용이 곤란하다는 입장이며,

법제처도 해당 사항에 대해 공익성이 부족하며 공공주택사업자에 대한 신뢰 보호 등을 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

【분양전환가격 관련 대법원 판결 및 법제처 검토의견】

※ 대법원 판결내용(표준임대차계약서 약관 무효확인 소송)

- (사전 정보제공) 시세차익 어렵다는 언론 보도, 모집공고에 분전기준 기 안내
- (임차인 혜택) 10년간 주거보장 및 부동산경기에 따른 위험 분산 가능, 가격 하락기에는 임차인에게 이득일 수 있어 일방적으로 불리하지 않음
- (제도취지) 주거안정이 목적, 감정평가액이 주택소유 권리를 박탈하지는 않음

※ 가격기준 변경법안에 대한 법제처 검토의견

- ① (공익성 부족) 현재도 시세보다 저렴하게 분양되고, 가격기준 변경시 가격 상승지역 10년 임대 임차인에게만 혜택이 가므로 공익이 크지 않음
- ② (신뢰보호) 국가 정책에 의하여 유도된 측면으로 사업자 신뢰보호가치 상당
- ③ (최소성 원칙) 임대연장 등 사업자 권리를 최소로 침해하는 수단 고려 필요

※자료: 국토교통부

나. 5년, 10년 공공건설임대주택 우선 분양전환 시 주택도시기금
지원근거 마련(안 제50조의6 신설)

현행	개정안
<신설>	제50조의6(임대의무기간이 5년 및 10년인 공공건설임대주택의 우선 분양전환 지원) 국토교통부장관은 임대 후 분양전환을 할 목적으로 건설한 공공건설임대주택으로서 임대의무기간이 5년 및 10년인 임대주택의 임차인이 제50조의3에 따라 우선 분양전환을 받으려는 경우 그에 필요한 자금을 임차인에게 주택도시기금에서 융자 지원할 수 있다. 이 경우 주택도시기금에서 융자 지원받을 수 있는 임차인의 요건 및 지원 절차는 국토교통부령으로 정한다.
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날	

안 제50조의6은 임대의무기간이 5년 또는 10년인 공공건설임대주택의 임차인이 분양전환을 받으려는 경우 필요한 자금을 주택도시기금으로 융자 지원할 수 있도록 하려는 것임.

공공건설임대주택이 도입된 이후 주택가격이 전반적으로 상승하는 추세에 있어 공공건설임대주택에 거주하는 무주택 서민들의 분양전환에 대한 부담이 가중되고 있는 상황으로,

개정안과 같이 5년 또는 10년 공공건설임대주택의 임차인이 우선 분양전환을 받으려는 경우 국토교통부장관이 주택도시기금으로 지원할 수 있는 근거를 명확히 규정할 경우 임차인의 부담 완화 및 내집 마련

에 도움이 되는 측면이 있을 것으로 보임.

다만, 개정 시 2022.12월 도입된 6년 공공건설임대주택에 대해서도 주택도시기금 지원 대상에 포함하여 동일하게 지원할 필요가 있을 것으로 생각됨.

개정안에 대하여 국토교통부는 현재 주택도시기금에서 디딤돌 대출(年 이자율 2%대)을 통해 5년 및 10년 공공건설임대주택의 분양 전환 시 지원⁵⁾을 하고 있고, 추가적으로 공공건설임대주택을 대상으로 한 장기저리 융자 방안은 검토하고 있지 않다는 입장임.

5) 지원 대상 연소득 6천만원 이하, 대상 담보주택 평가액 5억원 이하

다. 임대 의무기간이 10년인 공공건설임대주택의 임대기간 연장
(안 제50조의7)

현행	개정안
<신설>	제50조의7(임대 의무기간이 10년인 공공건설임대주택의 임대기간 연장) ① 제50조의3제4항에도 불구하고 공공주택사업자(공공주택사업자로부터 해당 임대주택을 매입한 자를 포함한다)는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 공공건설임대주택의 임차인이 제50조의3에 따른 우선 분양전환을 받지 아니하기로 동의하고 임대 의무기간 종료시점부터 최대 4년까지 임대기간의 연장을 요청하는 경우 이에 응하여야 한다. 1. 임대기간의 연장을 요청한 시점에 해당 임대주택에 거주하고 있는 임차인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 입주한 후부터 임대기간의 연장을 요청한 때까지 해당 임대주택에 계속하여 거주한 무주택자인 경우 나. 공공건설임대주택에 입주한 후 상속이나 판결 또는 혼인으로 다른 주택을 소유하게 되었으나 입주한 후부터 임대기간의 연장을 요청한 때까지 해당 임대주택에 계속하여 거주하면서 임대기간의 연장을 요청하기 전에 다른 주택을 처분한 무주택자인 경우 다. 제49조의4 단서에 따라 임차권을 양도받은 자로서 양도일부터 임대기간의 연장을 요청한 때까지 해당 임대주택에 거주한 무주택자인 경우 2. 임대 의무기간이 10년인 공공건설임대주택으로서 주거전용면적이 85제곱미터 이하일 것 3. 해당 임대주택의 분양전환가격이 최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격과 비교하여 현저하게 상승하였을 것. 이 경우 분양전환가격의 상승 기준은 대통령령으로 정한다. ② 공공주택사업자는 국토교통부령으로 정하는 주거취약계층인 임차인이 제1항에 따라 연장한 임대기간이 4년이 되는

현행	개정안
	날을 기준으로 최대 4년까지 임대기간의 재연장을 요청하는 경우 이에 응하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 임대기간 연장의 절차 및 요건 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.
※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날 ※ 적용례 : 이 법 시행 이후 공공건설임대주택의 임차인이 임대기간의 연장을 요청하는 경우부터 적용	

안 제50조의7은 공공건설임대주택 중 ①임차인이 안 제50조의7제1항 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하고, ②임대의무기간이 10년으로서 전용면적 85㎡ 이하이며, ③해당 공공건설임대주택의 분양전환가격이 최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격과 비교하여 현저하게 상승한 경우

임차인이 우선 분양전환을 받지 않기로 동의하고 최대 4년까지 임대기간의 연장을 요청하는 경우 공공주택사업자가 임대기간을 연장하도록 하고, 임차인이 주거취약계층인 경우 임대기간의 연장 이후 최대 4년까지 임대기간의 재연장을 요청하는 경우에도 공공주택사업자가 임대기간을 연장하도록 하려는 것임.

이는 우선 분양전환 과정에서 자금 부족 등의 사유로 분양을 포기하는 경우 임대를 연장할 수 있도록 함으로써 무주택 서민 임차인의 주거권을 보호하는데 도움이 될 것으로 생각됨.

한편, 임대기간의 연장 요건에 “분양전환가격이 최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격과 비교하여 현저하게 상승한 경우”를 포함하고 있는데, 안 제50조의3이 개정될 경우 10년 공공건설임대주택의 우선 분양 전환 가격이 감정평가금액이 아닌 최초 입주자모집공고 당시 해당주택의 택지비와 공사비 등을 기준으로 산정되는바,

최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격 대비 분양전환가격이 현저하게 상승하지는 않을 것으로 생각되며, 임대기간의 연장 요건 충족의 어려움으로 개정의 실효성을 잃을 수 있으므로, 분양전환가격 산정 방식의 개편에 맞게 조정할 필요가 있을 것임.

개정안에 대하여 국토교통부는 공공주택사업자의 분양대금 회수 지연과 임대운영 손실 누적에 따라 손실이 발생할 우려가 있으며, 신뢰보호 원칙에 위배되는 등의 이유로 수용이 곤란하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5574