

서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

의안 번호	1854
----------	------

2024. 06. 26.
주택공간위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2024. 5. 27. 민병주 의원, 김태수 의원 공동발의 (2024. 5. 30. 회부)

2. 제안이유

- 통계청에 따르면, 우리나라의 출생아 수는 1980년 86만2천명이었던 출생아수가 2023년 약 23만명으로 43년만에 약 73.4%나 급감하여 '저출생' 현상이 매우 심각한 것으로 나타나고 있음.
- 그러나, 신혼부부 또는 다자녀가구들은 그간 축적한 자산 또는 소득이 중앙정부의 공공주택 입주자 자격기준을 초과하여 정책사각지대로 내몰림에 따라 자녀를 낳고 양육하기 어려운 상황에 놓여있는 실정임.
- 따라서, 자녀를 낳고 양육하는 가구의 주거안정을 도모하기 위하여, 시장이 신혼부부 또는 다자녀가구에 공공주택을 우선공급할 수 있는 시책을 마련할 수 있도록 함.

3. 주요내용

- 가. 시장이 자녀를 출생하거나 출생예정인 신혼부부 또는 다자녀가구에 서울공공주택을 우선 공급하기 위한 시책을 마련하고, 세부사항은 규칙으로 정하는 바에 따르도록 함(안 제8조제6항).

4. 검토의견 (수석전문위원 오정균)

- 이 개정조례안은 공공주택 공급정책의 혜택을 받지 못하는 신혼부부와 다자녀가구에게 시장이 '서울공공주택'¹⁾을 우선 공급하기 위한 시책을 마련할 수 있는 근거를 신설하기 위한 것으로써, 2024년 5월 27일 민병주 의원 및 김태수 의원이 공동발의하여 우리위원회에 회부되었음.

< 개정안 주요내용 >

구 분	내 용
신혼부부 및 다자녀가구에게 우선공급 시책마련 <제8조제6항 신설>	제8조(서울공공주택 공급) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 시장은 자녀를 출생하거나 출생예정인 신혼부부 또는 다자녀가구에게 서울공공주택을 우선 공급하기 위해 필요한 시책을 마련할 수 있으며, 세부적인 사항은 규칙으로 정하는 바에 따른다.

가. 인구동향 검토

- '23년 현재 우리나라의 자연적 인구변화를 나타내는 지표 중 하나인 '합계출산율'은 0.72이며, 서울시는 0.55로 역대 최저치를 기록 중임.

< 최근 5년간('19~'23) 합계출산율 추이 >

구 분	2019	2020	2021	2022	2023(잠정치)
전 국	0.918	0.837	0.808	0.778	0.720
서울특별시	0.717	0.642	0.626	0.593	0.550

※출처: 통계청, 인구동향조사

- 제2조(정의) 1. "서울공공주택"이란 다음 각 목의 주택을 말한다.
 - 「공공주택 특별법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호가목에 따른 주택(공공임대주택)
 - 삭제 <2017.9.21.>
 - 서울특별시에서 전월세 세입자의 전세보증금 일부를 지원하고 장기임대차 계약을 체결할 수 있도록 지원하는 임대주택("보증금지원형 장기안심주택")
 - 시에서 노후불량 주택 소유자에게 리모델링 비용을 지원하는 대신 보증금 인상을 제한하고 장기임대차 계약을 체결하도록 세입자를 지원하는 임대주택("리모델링지원형 장기안심주택")
 - 「주택법 시행령」 제10조제1항제1호에 따른 소형 주택 중 법 제4조제1항에 따른 공공주택사업자가 공공임대주택 공급을 목적으로 건설 또는 매입하는 주택("소형 임대주택")
 - 그 밖에 서울특별시장이 임대세입자의 주거 안정을 위한 목적으로 개발 및 공급하는 주택

- 또한, 사회적 인구변화를 확인할 수 있는 국내인구이동현황을 살펴보면, 서울시는 최근 5년간 연평균 약 57,454명이 순유출되었는데, 그 중 전출사유²⁾를 보면 매년 ‘주택’이 가장 많은 것으로 나타남.

< 최근 5년간('19~'23) 순이동 현황 >

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	연평균	
순이동	-49,588	-64,850	-106,243	-35,340	-31,250	-57,454	
연령별	0~14	-14,148	-14,853	-17,629	-10,505	-7,834	-12,994
	15~29	52,433	48,259	37,540	61,316	53,418	50,593
	30~49	-46,426	-49,835	-67,606	-43,645	-37,188	-48,940
	50 이상	-41,447	-48,421	-58,548	-42,506	-39,646	-46,114
	‘0~14’ + ‘30~49’	-60,574	-64,688	-85,235	-54,150	-45,022	-61,934
전출사유 (주택)	-68,306	-79,640	-95,890	-58,602	-55,593	-71,606	

※ 출처: 통계청, 국내인구이동현황

- 특히, 연령대별 순이동을 확인해보면 ‘0~14세’ 및 ‘30~49세’ 연령대의 순유출 합계(-61,934명)가 순유입(50,593명)보다 더 많은 것을 확인할 수 있는데, 이러한 통계들로 비추어볼 때 ‘자녀를 양육하는 가구’가 서울시의 주거비 부담을 견디지 못해 경기도 등 타 지자체로 전출하는 비중이 매우 높다는 사실을 유추할 수 있음.
- 한편, 국토연구원의 연구결과³⁾에 따르면, 첫째 자녀 출산은 주택매매가격과 전세가격에 큰 영향을 받은 것으로 확인되었는바, 자녀출생을 제고를 위해서는 신혼부부 및 자녀육아가구를 위한 주택공급대책 마련이 필요할 것임.

2) 전입(전출)사유: 주택, 직업, 가족, 교육, 주거환경, 자연환경, 기타

3) 박진백 외 1(2024), 저출산 원인 진단과 부동산 정책방향, 국토정책Brief No.947

- 따라서, 이러한 자연적·사회적 인구감소를 예방하기 위해서는 신혼부부 및 자녀를 양육하는 가구를 위한 서울시 주거지원정책이 보다 더 강화되어야 할 것으로 사료됨.

나. 공공임대주택 공급현황 및 정책 검토

- 집행기관에 따르면, 최근 5년간('19~'23) 신혼부부 주거안정을 목적으로 공급한 공공임대주택(장기전세, 행복, 청년안심, 매입, 장기안심, 전세임대 등)은 연평균 3,727호로, 이는 해당 공공임대주택 전체 공급물량(연평균 13,396호)의 약 27.8% 수준임.

< 최근 5년간('19~'23) 신혼부부 공공임대주택 공급현황 >

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	연평균
혼인건수(초혼)	40,915	38,670	31,579	30,432	31,020	34,523
공공임대주택	12,266	19,288	13,481	10,110	11,835	13,396
신혼부부 공급	3,858	6,538	2,983	2,605	2,652	3,727
비율(%)	31.5	33.9	22.1	25.8	22.4	27.8
혼인건수 대비 신혼부부 공급(%)	9.4	16.9	9.4	8.6	8.5	10.8

※ 출처: 통계청(인구동향조사), 집행기관 내부자료(신혼부부 공공임대주택 공급물량)

- 특히, 서울시의 혼인건수 통계를 살펴보면 초혼기준으로 연평균 34,523쌍의 신혼부부가 매년 서울에서 신혼집을 마련하고 있는 것으로 나타나는데, 앞서 설명한 신혼부부 공공임대주택과 비교하면 혼인건수 대비 신혼부부 공공임대주택 공급물량은 연평균 약 10.8% 수준에 그치고 있는 실정임.

- 이에 따라, 매년 혼인하는 신혼부부 중 90%에 가까운 신혼부부가 서울시의 공공임대주택 정책의 혜택을 받지 못하고 있으므로 이러한 문제를 해소하기 위해서는 공공임대주택 공급 확대와 신혼부부 및 다자녀가구에 대해 우선공급하는 등의 공공주택정책 수립 및 시행이 지속적으로 이루어져야 함에도, 이를 위한 제도적 기반은 여전히 열악한 상황임.
- 이와 관련하여, 서울특별시의회는 지난 '24년 1월 신년기자간담회에서 '서울형 저출생 극복모델'을 제시하면서 신혼부부, 자녀출생(예정)가구 등을 위해 소득 및 자산기준 등 공공주택 입주자격 폐지, 연평균 4천호의 공공임대주택 우선 공급 필요성 등을 제안한 바 있으며, '서울형 저출생 극복모델'의 실행을 위해 우리위원회에서는 '주택분야 저출생 극복대책 추진TF'를 구성·운영하여 지난 회기 법령개정 건의안을 발의하였고, 관련 정책토론회를 개최하여 저출생 극복을 위한 주택문제 해결의 중요성을 공론화하였으며, 금번 회기 이 개정조례안과 「서울특별시 신혼부부 안심주택 공급 지원에 관한 조례안」을 발의하는 등의 성과를 도출하였음.
- 한편, 서울시의 경우 '24년 5월⁴⁾ '저출생 대응 신혼부부 주택 확대방안'을 통하여 신혼부부를 위해 3년간 총 4,396호의 공공주택 공급계획을 발표하고 '24년 6월⁵⁾에는 다자녀가구의 주거안정성 확보를 위해 '장기전세주택Ⅱ'⁶⁾ 입주신청 시 우선공급 기준을 완화(3자녀→2자녀)하고 청약경쟁 시 가점을 확대(2점→3점)하는 등 신혼부부 및 다자녀가구의 주거안정 강화를 위한 정책발표가 이루어지고 있으나, 공공주택 공급계획이

4) 2024.5.29.(수) 市보도자료: 서울시, 3년간 신혼부부에 공공주택 4400호 '26년부터 매년 신혼부부 10% 공공주택 공급

5) 2024.6.21.(금) 市보도자료: 서울시 40만 다자녀(자녀 둘 이상) 가족, 아이 키우기 좋아진다!

6) 장기전세주택Ⅱ: ①입주 시 10년 거주 ②1자녀 출산 시 20년 거주 ③2자녀 출산 시 20년 거주 후 시세 90% 분양, 3자녀 출산 시 시세 80% 분양

기존 공급실적보다도 현저히 감소(연 1,465호)함에 따라, 이러한 공급정책을 보다 강화하고 일회성 정책이 아니라 지속적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 제도적 기반 마련이 필요할 것으로 사료됨.

다. 종합의견

- 이 개정조례안은 공공주택 공급정책의 혜택에서 소외된 신혼부부와 다자녀가구에 시장이 ‘서울공공주택’을 우선 공급하기 위한 시책을 마련할 수 있는 근거를 신설하기 위한 것으로, 우리나라 및 서울시의 합계출산율이 역대 최저치를 기록하고 있는 상황에서 저출생 극복을 위해 서울시가 자녀를 낳거나 육아 중인 가구에 공공주택을 우선공급할 수 있는 제도적 기반을 마련한다는 점에서, 시급성과 함께 개정의 필요성이 인정됨.
- 다만, 연평균 혼인가구가 약 3만5천쌍(초혼 기준)인데 반해 이를 위한 공공주택 공급실적이 약 10.8%에 불과하다는 점, 서울시가 최근 발표한 공급계획이 기존 공급실적에 현저히 미치지 못하고 있는 점 등을 감안할 때, 집행기관에서는 향후 공공주택건설 및 매입, 정비사업 기부채납 등을 통하여 확보된 공공주택을 저출생 극복을 위해 신혼부부 및 다자녀가구에 보다 적극적으로 공급할 필요가 있으며, 저소득 주거취약계층을 위한 공공주택 물량과 상충되지 않도록 국토부의 전세임대주택제도를 활용하는 등 전체 공공주택 공급물량 또한 점차 확대할 수 있도록 다각적인 노력을 강구할 필요가 있겠음.
- 끝으로, 집행기관은 ‘서울시 주거종합계획’ 및 ‘서울시 공공주택 공급·관리계획’ 등 상위계획 수립 시 신혼부부와 다자녀가구의 주거안정성 강

화를 위한 정책수단을 재점검하여, 저출생 극복을 위한 실효적 수단을 지속·체계적으로 마련·시행할 필요가 있겠음.

의안심사지원팀장 강대만	02-2180-8204
--------------	--------------

[붙임1] 서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례(발췌)(p.8)

[붙임2] 신혼부부 대상 공공임대주택 공급현황(p.10)

■ 서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<개정 2015.10.8., 2016.7.14., 2017.9.21., 2020.3.26., 2022.4.28., 2023.5.22.>

1. “서울공공주택“이란 다음 각 목의 주택을 말한다.

가. 「공공주택 특별법」(이하 “법“이라 한다) 제2조제1호가목에 따른 주택

나. 삭제 <2017.9.21.>

다. 서울특별시(이하 “시“라 한다)에서 전월세 세입자의 전세보증금 일부를 지원하고 장기임대차 계약을 체결할 수 있도록 지원하는 임대주택(이하 “보증금지원형 장기안심주택“이라 한다)

라. 시에서 노후불량 주택 소유자에게 리모델링 비용을 지원하는 대신 보증금 인상을 제한하고 장기임대차 계약을 체결하도록 세입자를 지원하는 임대주택(이하 “리모델링지원형 장기안심주택“이라 한다)

마. 「주택법 시행령」 제10조제1항제1호에 따른 소형 주택 중 법 제4조제1항에 따른 공공주택사업자가 공공임대주택 공급을 목적으로 건설 또는 매입하는 주택(이하 “소형 임대주택“이라 한다)

바. 그 밖에 서울특별시(이하 “시장“이라 한다)이 임대세입자의 주거 안정을 위한 목적으로 개발 및 공급하는 주택

제6조(서울공공주택 공급·관리계획 수립) ① 시장은 서울공공주택의 체계적이고 계획적인 공급·관리를 위해 「서울공공주택 공급·관리계획」(이하 “공급·관리계획“이라 한다)을 5년마다 수립한다. <개정 2017.9.21.>

② 시장은 자치구청장(이하 “구청장“이라 한다)에게 공급·관리계획의 수립 또는 변경과 관련하여 관할구역에 관한 계획안을 제출하게 할 수 있다. <개정 2017.9.21.>

③ 시장은 공급·관리계획의 합리적인 수립을 위하여 관계전문가에게 자문할 수 있다. <개정 2017.9.21.>

제7조(공급·관리계획의 내용) 공급·관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2016.7.14., 2017.9.21.>

1. 기초 조사 및 분석

2. 서울공공주택 수요추정 및 전망

3. 서울공공주택 공급 정책방향

4. 서울공공주택 재고의 운영 및 관리에 관한 사항

5. 공급·관리 등에 필요한 자원조달방안 및 단계별 공급계획

6. 그 밖에 서울공공주택 공급·관리를 위하여 필요한 사항

제8조(서울공공주택 공급) ① 서울공공주택은 시장 또는 서울주택도시공사가 건설, 매입, 임차 또는 기부채납받아 공급할 수 있다. <개정 2016.7.14., 2017.1.5., 2019.5.16.>

② 다음 각 호의 사업에 따라 인수되는 서울공공주택은 국민임대주택, 행복주택, 통합공공 임대주택 또는 장기전세주택으로 공급한다. 이 경우 시장은 해당 사업시행자 또는 조합의 의견을 들을 수 있다. <신설 2017.1.5., 2017.3.23., 2017.9.21., 2018.7.19., 2019.5.16., 2023.5.22.>

1. 「도시 및 주거환경정비법」 제55조제1항에 따라 시장 또는 서울주택도시공사가 인수하는 국민주택규모 주택

2. 「주택법」 제20조제2항에 따라 시장 또는 서울주택도시공사가 인수하는 임대주택

3. 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제31조제1항에 따라 시장 또는 서울주택도시공사가 인수하는 임대주택

4. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제21조의2제1항에 따라 시장이 인수하는 임대주택

5. 관련 법률 및 규정에 따라 시장이 인수하는 임대주택

③ 장기전세주택의 공급은 「주택공급에 관한 규칙」 제4조에 따른 주택공급대상 중 무주택세대구성원을 대상으로 한다. <개정 2015.10.8., 2017.1.5.>

④ 시장은 제1항에서 규정한 서울공공주택에 대하여 규모 및 규모별 비율 등을 정하여 고시할 수 있으며, 사업시행자는 고시된 내용에 따라 주택을 건설하여야 한다. <개정 2016.7.14., 2017.1.5., 2019.5.16.>

⑤ 장기전세주택 입주자의 자격 및 입주자 선정기준 등에 관한 세부적인 사항은 규칙으로 정하는 바에 따른다. <개정 2017.1.5.>

붙임2

신혼부부 대상 공공임대주택 공급현황 (집행기관 제공)

구 분		합계 (비중)	23년	22년	21년	20년	19년
계	신혼부부 (전체대비 %)	18,636	2,652	2,605	2,983	6,538	3,858
		28%	22%	26%	22%	34%	31%
	전 체	66,980	11,835	10,110	13,481	19,288	12,266
장기 전세	신혼부부 (전체대비 %)	511	9	101	-	355	46
		17%	11%	30%	0%	16%	11%
	전 체	3,070	81	339	34	2,180	436
행복 주택	신혼부부 (전체대비 %)	6,502	872	477	1,208	2,136	1,809
		56%	61%	61%	67%	54%	51%
	전 체	11,555	1,438	779	1,797	3,991	3,550
청년 안심 주택	신혼부부 (전체대비 %)	4,396	1,093	1,649	933	721	0
		28%	29%	34%	23%	23%	0%
	전 체	15,672	3,709	4,793	3,981	3,189	0
매입 임대	신혼부부 (전체대비 %)	5,397	17	0	630	3,200	1,550
		30%	1%	0%	15%	49%	35%
	전 체	18,180	2,165	829	4,263	6,511	4,412
장기 안심	신혼부부 (전체대비 %)	385	50	31	51	55	198
		8%	4%	5%	7%	9%	14%
	전 체	4,796	1,333	670	753	638	1,402
전세 임대	신혼부부 (전체대비 %)	1,445	611	347	161	71	255
		11%	20%	13%	6%	3%	10%
	전 체	13,707	3,109	2,700	2,653	2,779	2,466