

# 서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례

## 일부개정조례안

# 검 토 보 고

의 안 번 호	3439
------------	------

2026. 3. 4.  
주택공간위원회  
수석전문위원

### 1. 제안경위

- 2026. 2. 9. 고광민 의원 발의 (2026. 2. 12. 회부)

### 2. 제안이유

- 서울시는 극심한 저출생 위기 극복을 위해 신혼부부의 주거비 부담을 덜어주는 ‘미리내집(장기전세주택Ⅱ)’ 사업을 추진하고 있으며, 입주 후 출산 가구에 대해 우선매수청구권 부여 등 인센티브 제도를 운영하고 있음. 그러나 현행 조례에는 장기전세주택 입주자에 대한 우선매수청구권 부여 및 매각에 관한 명시적 근거 규정이 없어 정책 집행의 법적 안정성이 부족한 상황임.
- 이에 장기전세주택 입주 신혼부부에게 우선매수청구권을 부여할 수 있는 근거와 임대 의무기간 경과 후 매각이 가능하도록 하는 규정을 조례에 명시하여 출산 인센티브 정책의 제도적 기반을 강화하고 신혼부부의 주거안정을 도모하려는 것임.

### 3. 주요내용

- 가. 우선공급 대상의 범위를 기존 ‘자녀를 출생하거나 출생예정인 신혼부부’에서 ‘신혼부부(예비신혼부부 포함)’로 정비함(안 제8조제6항)
- 나. 장기전세주택 입주자에게 우선매수청구권을 부여할 수 있도록 하고, 임대의무기간이 경과한 경우 해당 주택을 우선매수청구권이 부여된 입주자에게 매각할 수 있도록 근거를 마련함(안 제8조제7항 및 제8항)
- 다. 우선매수청구권 행사에 따른 매각 세부기준을 정할 수 있도록 하고, 이 경우 매수 청구 당시 시세보다 할인된 금액으로 매매대금을 정할 수 있도록 함(안 제8조제9항)
- 라. 제도의 적용 대상을 2024년 7월 1일 이후 장기전세주택 입주자 모집공고분부터 하여 제도 운영의 연속성을 확보함(부칙 제2조)

### 4. 검토의견 (수석전문위원 윤은정)

- 본 개정안은 서울시가 저출생 대응 주거정책의 일환으로 도입한 미리 내집 제도와 관련하여, 입주자에게 부여하고 있는 ‘우선매수청구권’의 근거를 조례에 명시하려는 것임.

구 분	주 요 내 용
안 제8조제6항 (수정)	‘자녀를 출생하거나 출생예정인’ 문구 삭제, 예비신혼부부를 포함
안 제8조제7항 (신설)	장기전세주택입주자에 대한 우선매수청구권 부여 근거 명시
안 제8조제8항 (신설)	임대의무기간이 경과한 장기전세주택 매각 근거 명시
안 제8조제9항 (신설)	매각의 세부기준을 별도로 정함, 매매대금 할인 근거 명시
부칙 제2조	조례개정 이전 2024년 7월 최초공급분부터 적용

- 서울시의회는 2024년 초 출입기자단 신년간담회를 통해 ‘서울형 저출생 극복모델’을 제안하고, 소득기준 완화를 통한 사각지대 해소와 신혼부부 및 자녀육아가구 대상 공공주택 공급 확대 등을 정책 방향으로 제시한 바 있음.

<서울특별시의회, 2024.1. “서울형 저출생 극복모델” 정책 발표자료>

### 서울시의회가 제안하는 “서울형 저출생 극복 모델”

**소득·자산 따라 지원 제한 → 제한 없이 누구나 지원**

- ❖ 모든 저출생 정책에서 수혜자 소득 기준 폐지
- ❖ 신혼, 자녀 출생 예정 가구, 자녀 있는 가구는 보편적 혜택

**주거 지원 강화**

- 장기 전세, 행복주택 등 연 4천 호 우선 배정
- 전월세 대출 이자 보전- 1자녀부터 지원, 자녀수에 따라 지원 확대

**현금성 지원 확대**

18세까지 1억 원 + α

- 아동수당 지원 연령 상향: 8세 → 18세
- 임신부 교통비 2배: 70만 원 추가 지급
- 부모급여 추가 지원: 월 5만 원 추가

- 이후 서울시는 2024년 5월 ‘저출생 대응 신혼부부 주택 확대방안’을 통해 미리내집(당시 명칭은 장기전세주택Ⅱ) 제도를 구체화하고 2자녀 출산 가구에 대하여 우선매수청구권을 부여하는 인센티브를 도입<sup>1)</sup>하였음. 또한 2025년 2월에는 임대 의무기간이 끝난 장기전세를 신혼부부를 위한 미리내집으로 공급하겠다는 내용을 발표하면서 임대 의무기간

1) 2024.5.29. 서울시 보도자료 “서울시, 3년간 신혼부부에 공공주택 4400호... ‘26년부터 매년 신혼부부 10% 공공주택 공급”

이 끝난 기존 장기전세주택을 미리내집으로 활용하고, 입주 이후 3자녀 이상 출산한 가구에 대해서는 우선매수청구권 부여 시점을 기존 20년에서 10년으로 조기에 제공하는 내용을 포함<sup>2)</sup>하였음.

<서울시, 2024.5. “저출생 대응 신혼부부 주택 확대방안” 정책 발표자료>

### 추진방향

다자녀 가구에 대한 임대주택 패러다임 전환

**기존공공임대주택** → **장기전세주택 II · 신혼부부 안심주택**

- 다자녀 우선 입주 (가정부여) → 무자녀 신혼부부도 입주가능
- 입주 이후 출산 인센티브 부여 → 입주 후 출산에 대한 인센티브제공
- 다자녀 가구의 장기간 안정적인 거주 지원

**핵심전략**

- 신혼부부 및 다자녀가구에 대한 주거 공급 확대
- 공공주택 재원에 확대 + 추가적인 신규주택 공급
- 출산을 계기에 적절한 효과 출 수 있는 강력한 인센티브지원 마련
- 남아 키우고 싶도록 양육친화적인 양질의 주거환경 조성

### 장기전세주택 II

**출산시 인센티브**

• 출산 인정 시점 : 입주자 모집공고(공고일 포함) 기준 (모집공고일 이후, 입주 전까지 출산한 경우에도 인센티브 부여가능)

	신혼부부 입주 시	1자녀 출산 시	2자녀 출산 시	3자녀 이상 출산 시
거주 기간	최장 10년	최장 20년	최장 20년	최장 20년
소득 기준	60㎡이하 월평균소득 120% (맞벌이 180%)	소득기준 20%p 완화 (재계약시)	소득기준 40%p 완화 (재계약시)	소득기준 60%p 완화 (재계약시)
	60㎡초과 월평균소득 150% (맞벌이 200%)			
우선 매수 청구권	X	X	O	O
매매가격 인센티브	X	X	O 시세 90%	O 시세 80%

올해 입주하는 올림픽파크포레온에 300호 첫 공급

### 공급 계획

NEW 3년간('24~'26년) 4,396호 + 지속추진

2,396호

신혼부부 대상 장기전세II

2,000호

신혼부부안심주택

향후 계획

'26년부터 매년 혼인하는 신혼부부의 약 10%를 양질의 임대주택 공급

**연간 4,000호**

※ '23년 기준 혼인인수 3.6만

- 그간 우선매수청구권은 서울시와 서울주택도시개발공사(SH)의 홍보자료와 입주자 모집공고 등을 통해 안내되어 왔으나, 조례상 근거가 없을 뿐 아니라 계약서상에도 명시되지 않는 것으로 확인됨. 이에 따라 2025년도 행정사무감사시 제도의 법적 안정성 확보가 필요하다는 지적이 있었으며<sup>3)</sup>, 이 개정조례안은 이를 조례에 반영함으로써 근거를

2) 2025.2.7. 서울시 보도자료 “서울시, 임대의무기간 끝난 장기전세 ‘신혼부부 위한 미리 내 집’으로 공급”  
 3) 2025년도 행정사무감사 수감결과보고자료 중 시정조치요구, 고광민의원, “미리내집 우선매수청구권을 부여할 법적제도가 마련되어야 함”

명확히 하려는 취지로 이해됨.

<서울주택도시개발공사, 2025.11.25. “제6차 장기전세주택2(미리내집) 입주자 모집공고”>

※(p.31) 10. 장기전세주택2(미리내집) 출산 가구에 대한 지원 기준 중 발체

**다. 20년 이후 거주 주택에 대한 우선매수 청구권 부여**

- 대상 가구 : 입주 이후 **자녀 2명 이상** 출산 가구
- 지원 내용 : 20년 거주기간 이후 거주하고 있는 주택에 대한 우선매수청구권 부여  
**(대상 주택)** 20년 거주 이후 매수청구권 행사 시 거주 중인 주택  
**(매매 가격)** 우선매수 청구권 행사 당시 해당 주택의 시세\*의 90%(자녀 3명 이상 출산 시 80%)  
 \* 해당 시점에 두 곳의 감정평가법인이 평가한 대상 주택의 감정평가금액을 산술평균한 금액  
**(조기 전매 시 페널티 부과)** 매수한 주택을 5년 이내 재매각 시 연도별로 시세차익(매매당시 시세-실제 매수가) 반환 페널티 부과  
 ※ 1년 이내 50% / 2년 이내 40% / 3년 이내 30% / 4년 이내 20% / 5년 이내 10%  
 ※ 시세차익 반환금액 산정 방식 : 우선매수 청구권 행사 시점의 시세차익(매매당시 시세-실제 매수가)의 금액에 대한 연도별 반환비율을 곱한 금액  
**(예)** 시세 10억의 주택을 8억에 매수한 경우 2억 원의 시세차익에 대해 1년 이내 전매 시 1억, 2년 이내 전매 시 8천만 원, 3년 이내 전매 시, 6천만 원, 4년 이내 전매 시 4천만 원, 5년 이내 전매 시 2천만 원의 반환 페널티를 부과합니다.

- **안 제8조제6항은** 미리내집 공급 대상인 ‘**신혼부부**’의 표현을 분명히 하고자 ‘**자녀를 출생하거나 출생예정인**’이라는 문구를 삭제하고, 예비신혼부부를 포함하도록 명시하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조(서울공공주택 공급) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 시장은 <u>자녀를 출생하거나 출생예정인 신혼부부 또는 다자녀가구에게 서울공공주택을 우선 공급하기 위해 필요한 시책을 마련할 수 있으며, 세부적인 사항은 규칙으로 정하는 바에 따른다.</u>	제8조(서울공공주택 공급) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ <u>신혼부부(예비신혼부부를 포함한 다)</u> _____

- 이는 신혼부부를 규정함에 있어 출산 여부를 별도로 명시할 필요성이 크지 않다는 점을 반영하면서 신청 자격에 예비신혼부부를 포함하여 운영해 온 사항을 조례에 반영하려는 취지로, 특이사항 없음.

- **안 제8조제7항은** 시장이 우선매수청구권을 부여할 수 있는 근거를

두려는 것으로 그 대상을 ‘제6항에 따라 공급하는 주택 중 장기전세주택(미리내집)의 입주자’로 구체화 함. 또한 안 제8조제8항에서는 매각할 수 있는 주택을 ‘임대의무기간이 경과한 장기전세주택’으로 명확히 하였음.

현행	개정안
<신설>	⑦ 시장은 제6항에 따라 공급하는 장기전세주택의 입주자에게 우선매수청구권을 부여할 수 있다.
<신설>	⑧ 시장은 법 시행령 제54조제1항제5호에서 정한 임대의무기간이 경과한 장기전세주택을 제7항에 따라 우선매수청구권이 부여된 입주자에게 매각할 수 있다.

○ 장기전세주택은 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택의 한 유형으로 20년 간 임대의무가 부과되며, 이 기간 중에는 원칙적으로 주택의 처분이 제한됨.<sup>4)5)</sup> 반면 임대의무기간 경과 이후의 처분 방식에

- 4) 「공공주택 특별법」 제50조의2(공공임대주택의 매각제한) ① 공공주택사업자는 공공임대주택을 5년 이상의 범위에서 대통령령으로 정한 임대의무기간이 지나지 아니하면 매각할 수 없다.
- 「공공주택 특별법 시행령」 제54조(공공임대주택의 임대의무기간) ① 법 제50조의2제1항에서 “대통령령으로 정한 임대의무기간”이란 그 공공임대주택의 임대개시일부터 다음 각 호의 기간을 말한다.
1. 영구임대주택: 50년
  2. 국민임대주택: 30년
  3. 행복주택: 30년
  4. 통합공공임대주택: 30년
  5. 장기전세주택: 20년
  6. 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하지 않는 공공임대주택 중 임대 조건을 신고할 때 임대차 계약기간을 6년 이상 10년 미만으로 정하여 신고한 주택: 6년
  7. 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하지 않는 공공임대주택 중 임대 조건을 신고할 때 임대차 계약기간을 10년 이상으로 정하여 신고한 주택: 10년
  8. 제1호부터 제7호까지의 규정에 해당하지 않는 공공임대주택: 5년
- 5) 참고로, 거주자에게 매입 권한을 부여하는 공공임대주택으로는 「공공주택 특별법 시행령」 제2조제5호에 따른 분양전환공공임대주택(이하 ‘분양전환임대주택’)이 있음. 분양전환임대주택은 일정 기간 임대 후 해당 주택을 분양전환하는 것을 목적으로 공급하는 주택으로, 법령상 일정 요건을 충족하는 경우 임대의무기간이 지나기 전에도 거주중이던 주택을 분양전환할 수 있도록 하고 있음.
- 「공공주택 특별법 시행령」 제54조(공공임대주택의 임대의무기간) ② 법 제50조의2제2항제2호에 따라

대하여는 법령상 구체적으로 규정되어 있지 않음.

- 서울시는 2024년 미리내집 제도 도입을 검토하면서 국토교통부와 협의6)를 진행하였는데, 임대 의무기간이 경과한 주택의 매각 여부는 지자체의 재량사항이라는 국토교통부의 입장을 확인한 바 있음. 즉, 임대 의무기간 종료 이후의 처분 방식에 관하여는 조례로 정할 수 있는 사항으로 볼 수 있음에 따라 임대 의무기간이 경과한 주택을 대상으로 우선매수청구권을 부여하려는 본 개정안은 상위법과의 충돌 가능성이나 위임 범위 이탈의 소지는 없을 것으로 판단됨.

○ **안 제8조제9항**은 제8항에 따라 매각하는 경우 대상·방법·절차·금액 등에 관한 세부기준을 시장이 별도로 정할 수 있도록 하고, 매수 청구 당시 시세보다 할인된 금액으로 매매대금을 정할 수 있도록 하려는 것임. 이는 매각과 관련한 구체적 사항을 하위 규정에 위임하여 제도 운영의 탄력성을 확보하려는 취지로 이해됨.

현 행	개 정 안
<신 설>	⑨ 제8항에 따라 매각하는 경우 대상·방법·절차·금액 등에 관한 세부기준 및 필요한 사항

임대 의무기간이 지나기 전에도 임차인 등에게 분양전환할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 공공주택사업자가 경제적 사정 등으로 공공임대주택에 대한 임대를 계속할 수 없는 경우로서 공공주택사업자가 국토교통부장관의 허가를 받아 임차인에게 분양전환하는 경우. 이 경우 법 제50조의3 제1항에 해당하는 임차인에게 우선적으로 분양전환하여야 한다.
  2. 임대 개시 후 해당 주택의 **임대 의무기간의 2분의 1**이 지난 **분양전환공공임대주택에 대하여 공공주택사업자와 임차인이 해당 임대주택의 분양전환에 합의**하여 공공주택사업자가 임차인에게 법 제50조의3에 따라 분양전환하는 경우
  3. 주택도시보증기금의 용자를 받아 주택이 없는 근로자를 위하여 건설한 공공임대주택(1994년 9월 13일 이전에 사업계획승인을 받은 경우로 한정한다)을 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 분양전환하는 경우. 이 경우 법 제50조의3제1항의 요건을 충족하는 임차인에게 우선적으로 분양전환하여야 한다.
- 6) 서울시 주택정책과-11625(2024.6.27.), “신혼부부 대상 장기전세주택2(shift22) 공급 관련 협조요청”

을 별도로 정할 수 있으며, 이 경우 매수 청구 당시 시세보다 할인된 금액으로 매매대금을 정할 수 있다.

- 서울시는 미리내집을 2자녀 출산가구에게는 시세의 90%, 3자녀 이상 출산 가구에게는 시세의 80%로 매각할 계획임. 다만 한국토지주택공사(LH)가 공급한 ‘10년 분양전환임대주택’의 사례를 살펴보면 입주 이후 시세가 급등함에 따라, 시세가 반영된 분양전환 가격의 사회적 논란이 발생한 사례<sup>7)</sup>가 있었음. 이러한 점을 고려하여 서울시는 입주자의 실제 매수 가능성을 뒷받침할 수 있는 지원 방안도 사전에 검토할 필요가 있음.<sup>8)</sup>

○ 부칙 제2조는, 미리내집이 최초 공급된 2024년 7월 이후부터 금번 조례 개정 이전까지 공급된 미리내집 및 입주자에 대해서 경과규정을 두어 본 개정조례안의 적용을 받을 수 있도록 하기 위한 것으로 특이 사항 없음.

○ 종합하면, 본 개정안은 서울시 저출생 대응 정책의 일환으로 추진 중인 미리내집 제도의 우선매수청구권 부여 및 매각기준에 대하여 조례상 근거를 명확히 하려는 것으로, 신혼부부 및 출산가구의 내집마련을 위한 인센티브를 제도적으로 뒷받침하려는 점에서 정책적 의의가 있

7) 성남 판교 10년 분양전환 공공임대 A단지 59㎡의 경우, 모집공고(2006)시점의 시세는 3.6억원, 분양전환(2019)시점의 시세는 9억원이었음. 이에 분양전환가격은 6.5억원으로 산정하였음. 이는 모집공고 대비 1.8배 가격(증 2.9억원)이었음. 다만, 주변 시세 대비 2.5억원 저렴한 가격이었으며, 2025년 11월 기준 시세는 13.4억원으로 분양 전환 후 6.9억원 상승하였음. (출처: 임대주택과 용역자료)

8) 예컨대 공공금융과 연계한 저리 대출 지원뿐만 아니라, 입주 단계에서부터 장래 매수를 대비하여 일정 금액을 적립할 수 있는 프로그램을 마련하거나, 주변 시세 및 예상 매각가격 수준에 대한 정보를 지속적으로 안내하는 체계 등을 고려할 수 있음.

음. 또한 기 운영 중인 사업구조를 조례에 명문화하여 법적 안정성을 확보하려는 조치로서 타당하다고 볼 수 있음.

○ 다만 제도의 실효성 확보를 위하여 다음 사항에 대한 추가 검토가 필요할 것으로 사료됨.

- 첫째, 현재 우선매수청구권은 ‘입주 이후 출산한 자녀 수’를 기준으로 하고 있는데, 신혼부부의 기준이 혼인 후 7년인 점을 감안할 경우 해당 가구의 총 자녀 수와 혼선이 발생할 소지가 있으므로, 입주자 및 시민들에게 우선매수청구권 부여 기준에 대한 충분하고 명확한 설명이 필요함.<sup>9)</sup>
- 둘째, 3자녀 이상 출산 가구에 대한 ‘10년 경과 후 매수’ 인센티브의 경우, 해당 시점에는 거주중인 미리내집(장기전세주택Ⅱ)의 임대 의무기간(20년)이 도래하지 않을 수 있으므로, 기존 장기전세주택Ⅰ 중 임대 의무기간이 경과한 다른 공공임대주택을 매수하여야 하는 사항에 대해서도 명확히 안내가 필요할 것으로 보임.
- 아울러 미리내집 최초 우선매수청구는 2034년부터 가능한데 2034년 임대 의무기간이 만료되는 장기전세주택Ⅰ은 약 757호로, 매각 가능 물량은 일정 수준 확보될 것으로 보임. 서울시는 미리내집을 지난 2년간 4,543호<sup>10)</sup> 공급하였고 ‘26년도부터는 그보다 더 확대하여 매

9) 입주 당시 자녀수를 제외하고 추가 출산한 2-3자녀만 고려하고 있는데, 기 출산한 가구의 경우 추가 출산 3자녀는 현실적으로 어려움이 많은 바, 총자녀수를 고려한 제도 개선도 검토가 필요할 것임.

10) 주택실 주요현안 업무보고(2026.3.)p.21. 미리내집 공급실적은 4,543호(‘24년 1,022호, ’25년 3,521호)이며 아파트형은 2,274호, 일반주택형(매입임대주택 연계)은 1,569호, 장기안심주택 연계는 700호임.

년 4천호 공급을 목표로 하고 있으므로, 저출생 극복 및 신혼부부 및 다자녀가구의 주거안정을 위해 목표달성에 차질이 없도록 해야 할 것임.

< 장기전세주택 공급 실적(출처:서울주택개발도시공사, 2025년 업무현황, p.297.) >

공급연도	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
공급량	2,016	2,625	3,243	7,367	3,529	837	6,066	757	1,519	2,056	245	31	436	2,180	371	21	233	2,332
택지개발	1,962	2,423	2,269	7,271	3,429	792	5,960	551	1,272	1,155	-	11	-	2,115	345	-	1	-
매입형	54	202	974	96	100	45	106	206	247	901	245	20	436	65	26	21	232	2,332

- 셋째, 매수 시점의 시세를 기준으로 매각가격이 산정되는 구조인 만큼, 향후 시세 급등 시 입주자의 자금 부담이 증가할 가능성도 배제할 수 없음. 우선매수청구권이 형식적 권리에 그치지 않도록 실제 매수 가능성을 뒷받침할 수 있는 지원 방안에 대하여도 서울시가 책임있게 검토할 필요가 있음.

의안심사지원팀장	강대만	02-2180-8204
입 법 조 사 관	홍예지	02-2180-8205