

# 「도시및주거환경정비법」 시행에 따른 업계의 대책

2003년 7월 1일부터 시행될 「도시및주거환경정비법」(이하 「도정법」)은 재건축·재개발·주거환경개선사업을 규정한 것이다. 이들 사업은 그동안 주택건설촉진법, 도시재개발법, 도시 저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 등 3개의 법령에서 따로 다루져 왔는데 이번에 통합하면서 사업규제가 강화되어 건설업계에 큰 파장이 미칠 것이라고 전문가들은 진단한다.

특히 「도정법」은 재건축 요건을 크게 강화함으로써 아파트 재건축 사업이 무척 어려워질 것으로 보인다. 이에 주거환경연구원 김우진 원장, 건설산업연구원 두성규 부연구위원을 만나 「도정법」에 대해 자세하게 알아 보았다.

## Q 법제 정부의 정비사업 관련 법제의 최근 동향은?

A 제1차 건설산업진흥기본계획이 종료되는 2002년과 제2차 건설산업진흥기본계획이 시작되는 2003년은 건설 관련 법령에 있어서도 제·개정 및 시행이 많았던 한 해였다고 할 수 있다.

2002년 상반기에는 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등의 제정, 그리고 하반기에는 「도정법」 제정과 「건설산업기본법」(이하 「건설법」) 개정, 「제조물책임법」의 시행 등이 주목할 만한 법제상의 변화이다.

2003년 들어서서는 「국토기본법」 및 「국토의 계획및이용에관한법률」 등의 시행, 기존의 주택재건축사업에 관한 근거 법률인 「주택건설촉진법」(이하 「주축법」)의 「주축법」으로 전면 개정추

진, 「도정법」의 하반기 시행 예정 등이 주목된다.

특히 「도정법」은 그 동안 각각의 개별법에 근거를 두고 시행되어 오던 재건축사업(「주축법」)이나 재개발(「도시재개발법」), 주거환경정비사업(「도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」) 등을 체계적이고 종합적으로 규율할 필요성에 따라 단일 통합법의 형식으로 제정하였다는 점에서 주택 건설 분야의 법제에 있어 획기적 변화라고 할 수 있다.

「도정법」은 향후 전면 개정을 앞두고 있는 「주축법」과 함께 주택건설 법제의 양대 축으로 기능하게 될 전망이다. 또한 「도정법」은 기존의 「주축법」상의 규정이 재건축 현장의 실제와 상당히 괴리되거나 명시적 규정을 두고 있지 않아 논란의 여지가 많았던 문제점들을 반영하고, 효율적인 정

비사업의 추진을 위하여 새로운 제도도 도입하는 등 완전히 변모된 모습을 보여주고 있다.

또한 재건축이나 재개발, 주거환경정비사업 등이 개별 법령으로 각각 규정을 두고 있을 때 사업 간의 공통점과 유사성을 제대로 반영하지 못하여, 시행상의 비효율성이 적지 않았던 점 등을 개선함으로써 하나의 법률 속에 종합화·체계화하였다는 데 의의가 있다.

(건설산업연구원 두성규 부연구위원)

**Q** 기존 재건축사업 관련 법률 행위에 대한 일반 원칙은?

**A** 「도정법」은 정비 사업 전반에 걸쳐 새로운 제도 및 내용들을 담고 의욕적으로 제정되어 새로이 추진될 재건축사업에 적용되겠지만, 동법 제정 이전에 이미 진행 중인 재건축 등 정비사업에 「도정법」 시행이 어떠한 법적 효력을 미칠 것인가라는 문제도 재건축 시장에 미칠 파장이나 경제 내·외적 영향을 고려하면 충분한 검토가 필요한 사안이라고 할 수 있다.

법률 시행에 따른 혼란을 막고 법률 관계의 안정을 위해서는 기본적으로 ‘법률불소급의 원칙’이 되어야 하므로, 이미 사업이 진행되고 있는 곳에 대해서는 기득권을 존중해주시지 않을 수 없다.

이에 따라 「도정법」 부칙 제4조, 동법 시행령 부칙 제4조는 2003년 7월 1일부터 「도정법」이 시행될 경우 정비사업에 관한 기존 법률에 의하여 행해진 처분·절차 등을 「도정법」에 의거하여 행해진 것으로 간주, 기존 법령에 의한 효력을 인정해주고 있다. 기존 재건축 등 정비사업의 진행에 따른 기득권을 인정해줌으로써 「도정법」 시행으로 인한 혼란 발생을 예방할 수 있게 배려하고 있다.

또한 「주축법」 등 종전 법률에 의하여 사업계획 승인이나 사업시행 인가를 받아 시행 중인 재건축사업은 「도정법」상의 ‘주택재건축사업’으로 보며, 사업시행 방식과 관련하여 종전 법률에 의하여 사업시행 계획 승인이나 사업계획 인가를 받아 시행 중인 것도 종전 법률의 규정에 따른 효력을 인정한다.

따라서 기존의 시행 중인 사업은 신법의 시행에 따른 영향을 받지 않고 본래의 사업 목적을 달성할 수 있게 배려하고 있으므로, 사업의 계속적 진행을 위한 신법하에서의 새로운 인허가 등 절차를 밟을 필요는 없다.

기존 법률에 의한 처분 등 각종 행위의 효력을 그대로 인정해준다는 원칙을 명시하고 있으므로, 기존의 재건축 사업의 경우 근거 법령인 「주축법」 등에 의하여 행해진 사업 구역의 지정이나 안전진단, 조합 설립, 추진위원회 등에 관한 사항의 법적 효력은 「도정법」이 시행되고 난 이후에도 계속해서 효력을 유지할 수 있다.

다만, 이러한 기득권을 인정하더라도 「도정법」을 근거로 하여 새로이 시작되는 사업과의 균형상 일부 법적 요건의 보완을 요구하는 경우가 있다는 점을 주의해야 하며, 이에 대해서는 별도로 부칙에서 규정하고 있다.

(건설산업연구원 두성규 부연구위원)

**Q** 「도정법」시행에 따른 영향은?

**A** 지난 수십 년간의 경험을 통해 볼 때 재건축·재개발 등 주거환경정비사업은 경제적 메카니즘에 의한 개발로 인한 개발이익의 사유화와 사회적 형평성의 부족, 전면철거에 의한 획일적인 개발방식, 공공부문의 소극적 역할, 원주민 재정착 미흡, 도시계획적 관리 부족, 관련주체간 갈등심화 등 다양

한 문제를 안고 있었다.

이러한 문제들은 성장제일주의를 추구해온 개발 철학에서 비롯된 도시위기 증후군으로 주거환경제 정비에 대한 근본적인 문제인식의 전환과 계획철학의 변화를 필요로 하였고, 개발지상주의 논리에서 도시계획 및 관리를 중시하는 새로운 패러다임의 전환을 요구하였다.

또한 사업추진과정에서 나타난 각종 비리 발생의 원인을 차단하여 사업추진의 원활화를 도모하는 조치가 필요하였다.

금번 「도정법」 제정은 이러한 맥락에서 이해할 수 있으며 법제정의 취지와 내용에서 그동안 지적되어온 다양한 문제를 해결하려는 의도와 의지를 반영한다고 할 수 있다.

특히 「도정법」 제정으로 가장 커다란 영향을 받는 부문은 재건축사업 분야로 생각할 수 있으며 재건축 시장에 미치는 영향은 다양하게 나타날 것으로 예상된다.

「도정법」은 주택시장을 성장관리체계로 전환하여 관리하겠다는 의도로, 법의 의도에 따라 시행될 경우 향후 재건축사업은 도시계획적 관리가 가능하고, 사업추진과정에서 나타난 각종 비리가 차단되는 등 내부적인 운영관리측면에서 긍정적인 변화를 기대할 수 있게 되었다고 평가할 수 있다.

(주거환경연구원 김우진 원장)

**Q 「도정법」 시행에 따른 문제점은?**

**A** 내부적인 변화에도 불구하고 「도정법」 도입에 따라 전반적인 주택시장은 다음과 같이 문제가 우려된다.

주택공급시장의 전반적인 특징을 보면 최근 3~4년간 주택대량 공급과 2002년 주택보급률

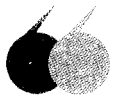
100%달성, 2003년 50만호 건설계획으로 양적인 산술 측면에서는 주택부족문제가 해결되고 있는 것으로 판단할 수 있으나 지역별·주택유형별 주택공급추세를 검토한 결과, 도시외곽지역의 주택공급확대와 다세대주택공급 증가로 주택수급시장에 크게 불균형이 나타나고 있고, 이러한 현상은 「도정법」 도입으로 더욱 심화될 것으로 예상된다.

특히 서울의 강남지역은 지속되고 있는 재건축요건 강화로 지역별 주택수급 불균형과 주택유형별 주택수급 불균형이 교차하는 '점이시대'로 불안요인이 상존하고 있으며, 적정한 보완책이 강구되지 않을 경우 「도정법」의 본격 시행전인 향후 1~2년간의 도시내(특히 서울강남) 주택시장은 가격급등현상이 지속될 것으로 전망된다.

또한 지방의 주택시장은 그동안 재건축사업 등 일련의 주거환경정비사업이 활성화되지 않았으나 최근에 이르러 주택가격 상승과 주민의 소득증대, 신규주택에 대한 수요증대로 재건축사업이 활성화 기미를 보이다가 「도정법」 도입으로 재차 위축될 것으로 판단되며 사업타당성 부족 등 재건축사업을 촉진하는 잇점의 감소로 침체분위기가 지속될 것으로 전망된다.

「도정법」 도입으로 기존 재건축시장의 축소와 함께 상대적으로 일상적 개보수 또는 리모델링 시장에 대한 관심이 증가될 것으로 예상된다. 그러나 이를 뒷받침 할 제도적 여건의 미비로 공동주택의 안정적 관리를 위한 소기의 목적은 달성하지 못하고, 오히려 시민의 재건축 기대심리의 저하와 주택관리 소홀 장기화로 사회적 손실을 가져오는 현상은 여전히 과제로 남을 수 있음을 지적할 수 있다.

그리고 조합 단독시행과 시공사 선정시기 변경으로 사업비 조달문제가 새로운 과제로 등장하고



**안전진단의 실시 및 절차에 관해서는 「도정법」 시행 전에 이루어진 모든 안전진단의 실시나 결과를 「도정법」 시행 후에도 그대로 인정받을 수가 있어 주택 재건축사업의 추진에 별다른 영향을 미치지 않을 전망이다.**



있으며, 사업성이 우수한 지역은 프로젝트 파이낸싱으로 손쉽게 사업비를 조달하고 인지도가 높은 시공사의 참여로 모든 면에서 원활한 사업추진이 가능하다. 하지만 그렇지 않은 지역은 사업지연과 사회적 갈등 심화, 주거문제 발생 등으로 사업지연간 양극화 현상이 심화될 것이며 전반적인 주택공급 지연 및 급감이 예상된다.

따라서 가장 우려되는 부문인 지역별·주택유형별 수급불균형으로 인한 주택시장 불안정 요인을 주택재건축시장의 안정적 활성화로 적절히 대처할 필요가 있다. 또한 재건축결정기준 명확화를 위한 보다 합리적·객관적 기준 마련, 시민의 재건축심리 순화와 주택시장의 성장관리를 위한 일상적 개보수 및 리모델링 활성화를 위한 여건 조속히 마련, 행정지원위주의 정부의 지원방향 개선을 통한 재정지원제도 확대 등 보다 전방위적인 대책이 필요할 것이다.

〈주거환경연구원 김우진 원장〉

**A** 추가적으로 덧붙이자면 기존의 재건축 사업에 관한 근거 규정을 담고 있는 「주축법」에 의거하여 안전진단을 신청하거나 실시한 경우는 「도정법」에 의하여 신청 또는 실시한 안전진단으로 본다. 또 기존의 안전진단 절차에 따라 재건축의 허용 여부

가 결정된 재건축사업은 「도정법」에 의하여 재건축의 시행 여부가 결정된 재건축사업으로 본다.

따라서 안전진단의 실시 및 절차에 관해서는 「도정법」 시행 전에 이루어진 모든 안전진단의 실시나 결과를 「도정법」 시행 후에도 그대로 인정받을 수가 있어 주택 재건축사업의 추진에 별다른 영향을 미치지 않을 전망이다.

이러한 「도정법」상의 규정 내용을 시행령에서도 반영해 동법 시행령(안) 제20조에서 규정하고 있는 주택 재건축사업의 안전진단에 관한 규정을 「도정법」 및 동법 시행령이 시행된 후 최초로 승인 받은 추진위원회가 시행하는 주택 재건축사업부터 적용한다고 명시하고 있다.

〈건설산업연구원 두성규 부연구위원〉

**Q** 건설업계의 대응 방안은?

**A** 건설업계는 먼저, 향후 재건축시장에 단순 시공자로 참여할 것인지, 새로이 도입된 정비사업전문관리업자로 등록하여 조합(추진위원회 포함)의 위임을 받아 재건축사업 전반을 관리하는 역할로 참여할 것인지, 아니면 리모델링시장의 활성화 및 재건축사업의 안전진단 절차 강화에 따른 리모델링시장의 반사적 이익 등을 감안하여 리모델링 측



**「도정법」상의 제도 및 법률 내용을 충분히 숙지하고, 「국토의계획및이용에관한법률」 등 관련 법령의 이해도 병행함으로써 새로운 주택건설분야의 정책변화 흐름을 정확하게 진단해야 할 것이다.**



면에서 접근할 것인지 여부 등 세 가지 방향에서 재건축시장의 진출 방향을 전략적으로 결정해야 할 것이다.

앞으로 재건축시장은 정책 당국의 규제강화로 인하여 리모델링 시장과 불가분의 관계에 놓여 있을 수밖에 없을 것이며, 「주택건설촉진법」(이른바 주축법)이 올해 상반기 국회를 통과할 경우 리모델링에 대한 법적 근거와 정책적 지원이 가능하게 되어 리모델링시장이 활기를 찾게 될 가능성이 있다.

이처럼 「도정법」의 시행으로 건설시장은 민간 부문에서 새로운 질서를 찾아 움직일 것으로 전망되기 때문에 시장 환경 변화에 개별 건설업체는 신속하고 능동적으로 대처해야 한다. 「도정법」상의 제도 및 법률 내용을 충분히 숙지하고, 「국토의계획및이용에관한법률」 등 관련 법령의 이해도 병행함으로써 새로운 주택건설분야의 정책변화 흐름을 정확하게 진단해야 할 것이다.


「도정법」 시행일 이후에는 이러한 권리 행사가 제한된다. 조합 설립의 인가일 이후에 체결되는 지상권·전세권 설정 계약 또는 임대차 계약의 계약 기간에 대하여는 「민법」, 「주택임대차보호법」, 「상가건물임대차보호법」상의 규정은 적용되지 않는다.

따라서 세입자 등은 조합 설립 인가 후에 계약을 체결 또는 갱신하는 경우 이러한 예외 조항을 충분

히 숙지하여 대비할 필요가 있다.

새로운 「도정법」은 정비 사업의 사업 주체를 주택 재건축조합만으로 단일화하는 등 시행 방식을 변경하는 제도상의 변화에 따른 모든 법률 관계 및 효과의 조합 귀속 필요성, 그리고 조합업무 추진 과정에서 신탁 등기를 활용하는 등 기존 주택 재건축사업 추진상의 실질적 애로사항 등을 개선하고자 조합에게 명실상부한 법인격을 부여하는 제도적 보완을 단행하였다.

따라서 종전 법률에 의하여 조합 설립의 인가를 받은 조합은 그 법적 성격이 법인이 아닌 '권리능력 없는 사단'이라고 할 수 있으므로 법인으로서의 인격을 취득하기 위해서는 주된 사무소의 소재지에 등기하여야 「도정법」에 의한 법인으로 설립된 것으로 본다.

「도정법」의 시행으로 건설시장은 민간 부문에서 새로운 질서를 찾아 움직일 것으로 전망되기 때문에 시장 환경 변화에 개별 건설업체는 신속하고 능동적으로 대처해야 한다. 「도정법」상의 제도 및 법률 내용을 충분히 숙지하고, 「국토의계획및이용에관한법률」 등 관련 법령의 이해도 병행함으로써 새로운 주택건설분야의 정책변화 흐름을 정확하게 진단해야 할 것이다 

〈주거환경연구원 김우진 소장, 건설산업연구원 무성규 부연구위원〉