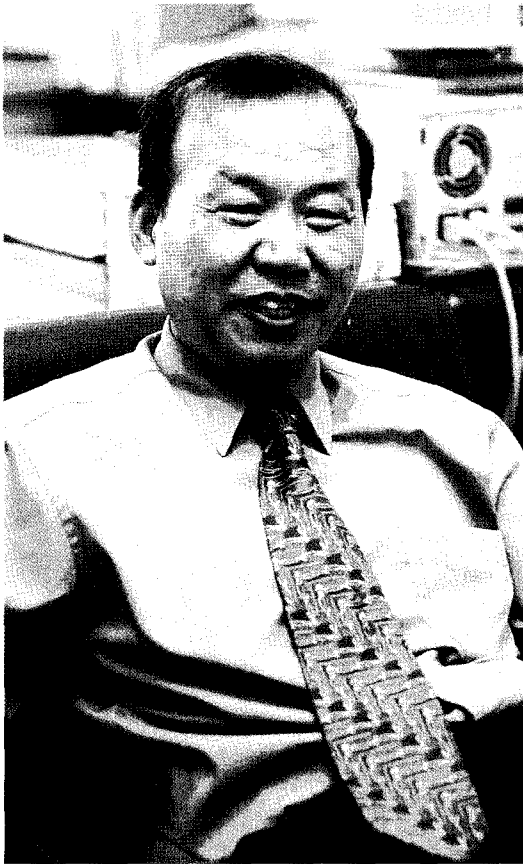


# 주거안정을 위한 주택관련 법률의 정비에 대한 고찰

도시 및 주거환경정비법·주택법(안)을 중심으로

손 성 태 | 국회 건설교통위원회 수석전문위원·도시공학박사



## 주택관련 법률의 제정배경

도시 및 주거환경정비법은 그간 재개발·재건축·주거환경정비사업이 사업의 성격은 유사한데도 서로 다른법·령·규칙 등에서 중복규정하고 있는 것을 단일 법률로 통합 정비한 것이고, 주택법(안)은 종전의 주택공급확대에 치중한 주택건설촉진법을 폐지하고, 주택의 공급·복지·관리를 포함하는 기본법으로 제정된 것이다.

즉, 72년 제정된 주택건설촉진법은 주택공급 확

## 약 력

- 공주사대 수학과 졸업(수석합격)
- 서울대학교 환경대학원 졸업
- 홍익대학교 도시공학과 박사과정 졸업
- 국립 서울산업대, 주택대학원 겸임교수
- 동국대, 경영대학원 겸임교수
- 경희대, 행정대학원 겸임교수



**그간 재건축·재개발·주거환경개선사업 3개의 유사정비제도는 노후·불량주택을 대상으로 하는 시책들임에도 불구하고, 시책의 일관성이 결여되고 있어, 각 사업간 상호연계성과 종합적인 선계획 없이 추진되어, 도시교통·미관 등 많은 도시문제가 발생되어 온 것이 사실이었다.**



대에는 크게 기여하였으나, 주거생활의 질적 향상 및 저소득층의 주거복지 기능을 제고하는 데는 한계가 있었다. 또 그간 소득수준 향상, 주택부족 문제 완화 등 변화된 여건에 부응하여 주택공급 확대와 함께 주거수준 향상, 관리 및 개보수 등도 함께 감안하여 변화된 여건에 부응하는 주택정책을 추진할 필요성이 꾸준히 제기되어오며 따라 이를 수용하여 제정하게 된 것이다.

그리하여 이번 주택법(안)에는 종전 주택건설촉진법에는 주택정책의 기본이념이 제시되지 않아, 주거복지·환경·관리 기능 등의 제고에는 한계를 보여 온 만큼, 주거복지 수준 및 환경 등을 제고하도록 기본이념을 제시하고, 이에 대한 구가·지자체의 의무를 명시하였다. 그리고 종전 '주택건설종합계획'이 주택공급 확대 위주의 단년도 계획이어서 중·장기적인 계획 수립이 곤란하므로, 주택복지·관리부분 등을 보강하여 10년 단위의 중장기 계획인 '주택종합계획'으로 개편하여 일관성을 확보토록 하고 있다.

또한 현행 법령이 '도시재개발법'에 의한 재개발사업, '도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법'에 의한 주거환경개선사업과 '주택건설촉진법'에 의한 재건축사업으로, 사업의 성격이 유사한데도 중복규정하고 있어, 이를 도시및주거환경정비사업으로 통합하였다. 또 대통령령인 공

동주택관리령에서 규정하고 있는 사항중 중요사항(공동주택관리규약, 장기수선계획 등)은 법률로 상향조정하여 주택법에 수용하였다.

그간 재건축·재개발·주거환경개선사업 3개의 유사정비제도는 노후·불량주택을 대상으로 하는 시책들임에도 불구하고, 시책의 일관성이 결여되고 있어, 각 사업간 상호연계성과 종합적인 선계획 없이 추진되어, 도시교통·미관 등 많은 도시문제가 발생되어 온 것이 사실이었다.

주택공급의 6~10%를 차지하는 재건축사업은 그동안 주택건설촉진법의 4개 조문으로 운영되어 재건축사업의 계획적 관리와 원활한 추진에 한계가 있었고, 노후불량주택의 개량이 주목적이거나, 상당수의 경우 재산가치 증식을 목적으로 진행되어 사업을 왜곡하여 왔으며, 당해 아파트단지의 문제로만 인식되어 도시 전반적인 검토가 미흡하였다.

따라서 이번에 토지소유자 중심으로 산발적으로 이루어지던 재건축사업을 도시관리차원에서 종합적으로 검토하여야 하는 도시계획사업의 하나로 전환하였다. 아울러 재건축사업의 안전진단 실시여부는 구청장이 결정하지만, 특별시장·광역시장 및 도지사가 미리 경제성·주택시장동향·도시계획사항 등 지역여건을 사전평가를 하여 재건축사업의 시기를 조정할 수 있도록

하였다.

한편, 재개발사업과 주거환경개선사업은 노후불량주거지 개선에 일조를 한 것은 사실이나, 과도한 용적률 허용 등 건축기준 완화로 오히려 주거환경을 돌이킬 수 없게 악화하였다는 지적도 많은 것이 사실이었다.

### 주택관련법률의 주요내용 검토

첫째, 주택법은 10년단위 장기주택종합계획 수립을 통한 지속적이고 일관성 있는 주택정책을 추진할 수 있도록 하였다.

종전 주택건설촉진법의 경우 매년 주택건설·택지수급 등 주택의 건설·공급 측면에 한정된 주택건설종합계획을 수립하고 있었으나, 제정법에서는 주택의 건설·공급 외에도 주거복지·환경·관리 부분도 대폭 보강하여 10년 단위의 장기계획을 수립하고, 장기계획에 따라 연도별 계획을 수립하도록 하며, 시·도에서도 지역실정에 맞게 시·도 주택종합계획을 수립할 수 있도록 하였다.

10년 장기계획을 기반으로 정책을 추진할 경우, 주택건설사업 등에 따른 난개발 등 폐해를 막고 시장의 예측가능성을 높일 수 있는 지속적이고 일관성 있는 정책추진이 가능할 것으로 기대되며, 주택분야의 대표적 양적지표인 주택보급률 외에 별도의 질적인 정책지표도 발굴·활용하여 소득수준의 향상 등에 따른 다양한 주거수요를 충족하고, 저소득층의 주거안정을 위한 주거복지 기능을 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 주택법은 주택사업 등록 및 영업실적 제출 등 정부의 권한이양시에는 이에 따른 문제점의 발생을 함께 고려해 보아야 할 것이다.

종전 주택건설촉진법의 경우 주택건설 및 대지조성사업을 하고자 하는 자는 건설교통부장관에게 제출하여야 하나, 제정법에서는 이를 모두 시·도지사에게 이양하도록 하고 있다.

이와 같은 주택건설업의 등록 및 등록말소·영업정지 등의 권한이 제정법처럼 시·도지사에게 이양됨으로써 주택행정이 지역실정에 맞게 이루어질 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이나, 주택건설업의 동일한 유형의 등록 및 위반사항에 대한 범집행의 일관성유지에 대한 어려움이 예상되며 이 경우 주택건설업자의 불편이 야기될 수 있다.

또한, 주택건설사업은 국민의 주거복지와 직결되어 정부의 국민주택기금이 지원되는 등 공공성이 매우 크고, 주택건설사업 등록 후에는 그 영업범위가 등록을 한 행정구역 등 일정지역에 한정되지 않고 전국에 걸쳐 여러 현장에서 영업활동을 수행하기 때문에 지방을 관할하는 시·도에 주택건설업의 등록·처분권을 이양하기보다는 종전과 같이 중앙정부의 권한으로 존치함이 바람직하다고 볼 수 있다.

특히, 최근의 집값 상승 및 전세난 등 서민주거문제해소를 위해서는 주택건설사업자 등록 등의 주택건설에 관한 업무가 종합적·유기적으로 추진되어야 함에도 시·도마다 당해 지역의 이익만을 우선 고려하여 업무를 수행할 우려가 있어, 지역균형발전을 저해하게 되는 부작용을 초래할 수도 있을 것이다.

셋째, 주택법은 사업계획의 승인 후, 착공신고 규정을 의무화하여 토지의 효율적 사용을 유도하고 있다.

종전 주택건설촉진법의 경우 주택건설 및 대지조성사업을 시행하고자 하는 자는 건설교통부장관



**제정안과 같이 간선시설의 설치 및 그 비용의 부담을 시설별 설치의무자와 주택사업자가 협의에 의하도록 하게 되면, 간선시설의 설치비용을 주택사업자가 부담하게 될 가능성이 높으며 이는 결국 주택의 분양가를 상승시킬 우려가 있고, 간선시설 설치의무자와 주택사업자간 협의가 지연될 경우 도로·상하수도·전기·가스 등이 적절한 시기에 설치되지 않아 입주자의 불편이 가중될 수 있을 것이다.**



의 승인을 얻어야 하며, 사업승인 후 특별히 착공 신고에 관한 규정이 없었으나, 제정법에서는 사업계획 승인 권한을 시·도지사에게 이양하고, 사업주체는 사업계획승인을 얻은 날로부터 2년 이내에 공사에 착수(1년 연장 가능)하여야 하며, 착공시 시·도지사에게 신고토록 하고 있다.

사업계획 승인 권한을 지자체에 이양하는 것은 지방자치의 활성화를 위해 바람직한 것으로 생각되며, 공사의 미착공을 방지하도록 한 규정은 건축법 등에도 유사한 입법례가 있으며, 부족한 택지문제를 해결하기 위한 대책으로 집행될 수 있다는 점에서 바람직한 규정으로 생각된다.

한편, 국가·대한주택공사 및 토지공사 등이 시행하는 사업이 아니라 하더라도, 수도권 및 광역시 지역의 주택난 해소 등 국가의 주택정책상 필요한 경우에는 사업계획의 승인권한을 시·도지사에게 이양하지 않고 건설교통부장관의 권한으로 존속시켜, 일정규모이상의 사업승인은 광역적 차원에서 조정할 필요가 있을 것으로 생각된다.

넷째, 주택법은 간선시설 설치비용 등의 규제완화와 이에 따른 사업지연 및 입주자의 불편가중 등을 고려해 보아야 할 것이다.

종전 주택건설촉진법에서는 사업주체가 일정규모 이상의 주택을 건설하거나 대지조성사업을 하

는 경우에는, 도로·전기시설 등의 간선시설은 지자체 및 한전 등이 설치하고 그 비용을 부담하도록 하고 있었다. 그러나 처음 정부가 제출한 제정안에서는 간선시설의 설치의무자가 그 설치비용을 부담한다는 부분과 주택사업자가 간선시설을 우선 설치하고 그 비용을 설치의무자에게 상환하도록 규정한 조항을 삭제하였으며, 간선시설의 설치에 관한 조항(안 제23조) 및 토지수용에 관한 조항(안 제18조 및 제27조)이 3년 동안 개정되지 않을 경우 효력을 상실토록 하고 있었다.

제정안과 같이 간선시설의 설치 및 그 비용의 부담을 시설별 설치의무자와 주택사업자가 협의에 의하도록 하게 되면, 간선시설의 설치비용을 주택사업자가 부담하게 될 가능성이 높으며 이는 결국 주택의 분양가를 상승시킬 우려가 있고, 간선시설 설치의무자와 주택사업자간 협의가 지연될 경우 도로·상하수도·전기·가스 등이 적절한 시기에 설치되지 않아 입주자의 불편이 가중될 수 있을 것이다.

또한 안부칙 제11조에 따라 간선시설의 설치에 관한 조항 및 토지수용에 관한 조항을 삭제하게 되면, 주택단지의 간선시설이 제대로 적절한 시기에 공급되지 않아 난개발의 우려가 있다. 또 토지수용권이 없는 민간주택사업자가 간선시설을 설

치하게 되면 토지소유자들과의 분쟁의 소지가 있고, 그로 인한 공사기간의 지연과 공사비의 상승 등의 부작용이 있을 것이다.

주택업체가 주택건설사업을 시행하기 위해서는 도로개설 및 기부채납, 학교용지 공급, 하수관 설치, 공원조성 등의 다양한 사업승인 조건을 부담해야 하는 데다 이와 유사한 각종 부담금을 납부해야 한다. 표준 건축비의 2~4%에 해당하는 광역교통시설부담금, 분양가격의 0.8%에 이르는 학교 용지부담금, 하수도부담금, 개발이익의 25%에 해당하는 개발부담금, 준농림지역내 토지이용시 납부하는 농지조성비와 대체조립비 등이 대표적인 준조세 성격의 부담금들이다.

제정안과 같이 간선시설 및 기반시설 설치부담을 사업시행자인 주택업체가 떠안게 되면, 이는 큰 부담이 아닐 수 없을 것이다. 종전에는 주택단지 안의 각종 간선시설은 사업주체가 부담하고 있고, 주택단지 밖의 도로·상하수도시설(200m 초과부분)은 지자체가, 전기·가스·지역난방 및 통신시설은 동 시설의 공급자가 설치토록 되어 있다(종전 주택건설촉진법 제36조 1항).

주택업체의 기반시설 설치부담이 의무화되면, 아파트 원가상승과 나아가 주택건설 위축 등의 부작용이 초래될 수 있을 것이다. 기반시설은 국민의 생존 및 생활에 필수불가결한 시설로서 국가와 지자체, 당해시설 공급자가 국민에게 제공해야 할 기본적 공공서비스임에도 불구하고, 이를 사업주체가 부담하도록 전가하는 것은 불합리하다고 생각된다.

또한 주택건설과 관련해 필요한 전기·가스·지역난방 등의 시설 설치하는 사업주체가 부담하고, 공급자가 그에 따른 사용료 등의 이윤을 차지

하는 것은 수익자부담 원칙에도 어긋나는 것이 될 것이다. 결국 기반시설 추가설치에 따른 비용 부담은 소비자에게 고스란히 전달되어 원가상승에 따른 분양가격 인상으로 연결되는 한편, 미분양에 따른 주택건설의 위축 같은 부작용이 우려된다.

이 외에도 기반시설의 종류별 설치주체 및 비용부담을 명문화하지 않을 경우 지자체 등이 우월적·독점적 지위를 이용하여, 모든 부담을 사업주체에게 전가시킬 개연성이 많다. 현재도 지자체 등이 재정부족 등을 이유로 사업주체로 하여금 설치한 후 기부채납하도록 강요하는 경우가 많은 실정이다.

다섯째, 주택법은 기존주택의 효율적 활용 및 리모델링 지원 근거를 신설하였다.

지금까지 무분별한 공동주택 재건축 사업으로 인해 주변 집값 상승, 자원낭비 등의 부작용이 초래됨에 따라, 기존주택을 효율적으로 활용할 수 있도록 리모델링 조합설립, 국민주택기금 지원 등을 통해 리모델링 활성화를 도모코자 하였다.

즉, 단지 전체가 리모델링을 활용할 수 있도록 리모델링 조합 설립 근거를 마련(시행령 개정시 주민동의 요건 완화 100%→80%)하고, 리모델링에 대한 국민주택기금 지원의 명시적 근거를 두었다.

여섯째, 도시 및 주거환경 정비법은 사업추진 절차개선 및 조합원의 권익보호장치를 강화하였다. 사업추진절차의 개선을 위한 것으로, 그동안 관행적으로 운영되던 추진위원회를 소유자 1/2 이상의 동의와 구청장의 승인을 얻도록 제도화하여 조합설립의 주도권을 둘러싼 주민분쟁과 사업지연을 방지하도록 하였다. 또한 단독주택지도



**도시 및 주거환경 정비법은 사업추진 절차개선 및 조합원의 권익보호장치를 강화하였다. 사업추진절차의 개선을 위한 것으로, 그동안 관행적으로 운영되던 추진위원회를 소유자 1/2 이상의 동의와 구청장의 승인을 얻도록 제도화하여 조합 설립의 주도권을 둘러싼 주민분쟁과 사업지연을 방지하도록 하였다.**



일정규모 이상이고 기본계획에 반영된 경우에는 소유자 4/5 이상의 동의만으로 재건축을 허용하고 있다.

상가를 존치하거나 리모델링하면서 주택만 재건축할 수 있도록 하여 상가소유자의 반대로 인한 사업지연을 방지할 수 있도록 하는 조치도 두고 있으며, 이에 대한 구체적인 시행방안은 시행령 등 하위규정에서 결정될 것이다.

그리고 조합원 권익보호장치 강화를 위하여서는, 조합원과 건설업체의 공동사업시행방식을 조합의 단독시행방식으로 전환하고, 시공사는 사업시행인가 후 경쟁입찰로 선정하도록 하여 조합과 시공사의 유착고리를 차단할 수 있게 하고 있다.

시공사의 시공보증을 의무화하여 시공사부도로 인한 조합원의 피해를 구제할 수 있도록 하였고, 정비사업전문관리업자 제도를 도입하여 전문가가 조합설립·사업성검토·업무미숙으로 인한 비용낭비를 예방할 수 있도록 하였는데, 정비사업전문업의 등록요건은 시행령에서 정해질 예정이다.

재개발사업의 경우 조합설립 및 사업시행 인가에 대한 주민동의 요건을 2/3에서 4/5로 강화하였으며, 재건축사업도 관리처분 계획을 인가 받도록 하여 소유자간 권리관계를 명확히 하고 부당한 공사비의 증액을 방지할 수 있도록 하였다.

한편, 법인격 없이 운영되던 재건축 조합을 법인화 하여 조합이 각종 소송이나 계약에 주체로 참여할 수 있는 법적 근거를 규정하였다.

## 결어

‘선계획-후개발’ 원칙에 따라 정비사업이 진행되므로, 지속 가능한 개발과 환경친화적인 주거환경 조성도 기대된다. 따라서 일정규모 이상의 도시·주거환경정기기본계획을 수립하여 재건축·재개발·주거환경개선이 시행될 구역의 개략적인 범위, 사업시기, 용적률 등을 미리 정하여야 하며, 재개발사업·주거환경개선사업과 일정규모 이상의 재건축사업은 시·도지사가 도시계획결정절차에 따라 정비구역으로 지정하여야 사업이 가능하게 된다.

또한 그간 건설업체간 과도한 수수료경쟁과 조합의 전문성 부족 등으로 각종 빌 및 분쟁이 발생하였다. 그리고 일부 시공사와 조합의 유착 등으로 사업시행이 지연되는 사례가 관례화 되기도 하고, 공동사업시행자인 건설사의 부도시 조합원에 대한 보증제도가 없어 일방적인 조합원 피해가 발생하였는바, 이와 같은 문제는 본법률의 제정으로 많이 해소될 것으로 생각된다.