

주택법의 특성 분석과 개선방안에 관한 연구: 촉진법적 요소와 문제점을 중심으로

A Study on the Characteristic Analysis and Improvement
of the Housing Act: Focus on the Promotive Elements and Problems

김현아 한국건설산업연구원 건설경제연구실 연구위원(제1저자)
Kim Hyun ah Research Fellow, Research on Construction Policy &
Trends Division Researchers, Construction & Economy
Research Institute of Korea(Primary Author)
(hakim@cerik.re.kr)

서정렬 영산대학교 부동산·금융학과 교수
Suh Jeongyeal Assistant Professor, Dept. of Real Estate·Finance,
Youngsan Univ.
(jysuh@ysu.ac.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 선행연구 고찰

II. 주택시장의 환경변화와 주택법

1. 주택시장의 환경변화
2. 주택법의 변천과 한계

III. 주택법의 촉진법적 요소와 문제점

1. 타 법률의 의제조치
2. 대량생산을 위한 지원과 개입
3. 촉진법적 요소에 따른 문제점

IV. 주택법의 개선방안과 향후 정책과제

1. 주택공급 수단으로부터의 탈피
2. 수요지향형 시스템의 구축
3. 주택정책의 지방 위임

V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

우리나라 주택정책의 근간은 ‘신규 공급 지향적 정책’(flow oriented policy)이라고 할 수 있다. 따라서 주택정책의 주요 내용이 대부분 ‘양적 공급’에 치중하여 온 측면이 강하다. 이것은 우리나라 주택정책의 근간을 이루었던 「(구)주택건설촉진법(1972년 제정, 현재의 ‘주택법’)이라는 법률의 명칭에서도 잘 나타나 있다.

「주택건설촉진법」의 제정 당시 목적은 ‘무주택 국민에 대한 계획성 있는 주택의 공급과 이를 위한 자금의 조달, 운용 및 건실한 주택용 자재의 생산·공급에 관한 필요한 사항을 정함으로써 국민의 주거생활안정에 기여토록 하는 것’이었다. 이는 신규 주택 공급을 위해 국가가 시장에 적극적으로 개입하여 일정한 체계를 세우고 이를 강제하겠다는 의미를 담고 있다.¹⁾ 이러한 강제는 주택의 양적 공급을 확대하여 국민의 주거생활을 향상시키겠다는 정부의 확고한 의지의 표명으로도 이해될 수 있다.

우리나라는 지속적으로 주택의 ‘양적 공급’이 문제시되었기 때문에 수급 불균형과 이에 따른 투기적 행위는 매년 가격 상승기마다 사회 문제화 되었다. 그리하여 우리나라의 주택정책을 담고 있는 「주택건설촉진법」은 주택을 공급함에 있어 투기적 행위를 방지하고 국민주택 등의 공급 질서를 확립하기 위해 분양주택의 공급규정, 분양가 상한제 등의 규제 등을 추가로 포함시키게 되었다. 이로써 「주택건설촉진법」은 ‘투기억제’라는 이름으로 ‘수요관리’의 역할도 수행하기에 이른다.

상기한 「주택건설촉진법」은 ‘촉진법’이라는 명

칭에 부합되는 특별한 권한과 지원책이 존재했다. 이는 주택의 양적공급 촉진을 위한 것인데 이러한 법적 지원은 개별적인 주택수요의 특성보다는 ‘대량 생산체제’를 지원하는 공급자 중심의 내용으로 구성되는 결과를 가져오게 되었다. 투기억제 등의 공급 질서 확립을 위한 주택공급 제도 역시 결국은 대량 생산된 주택을 효과적으로 공급(배분)하기 위한 것이다. 그러나 이러한 사항은 주택보급률이 100%를 상회하고 주택건설촉진법이 「주택법(2003)」으로 법명이 개정된 이후에도 여전히 남아 있다.

최근 주택시장의 상황은 크게 변화되고 있다. 동시에 주택사업과 관련된 공간관련 법률도 크게 정비되었다. 그동안 ‘대량의 주택공급’에 치중된 법률운영은 ‘더 빨리, 더 많은 사람에게 주택을 공급’해야 하는 시대적 요구가 있었으나 지금은 총량적 공급이 아닌 ‘주택을 필요로 하는 정책대상(저소득층, 중·서민층), 주택을 필요로 하는 지역’ 등 다양해진 수요에 부합되는 ‘선별적인 공급’이 요구되고 있다. 그러므로 ‘주택공급’이라는 명분 아래 이루어진 민간주택사업에 대한 ‘개발지원’ 중심의 정책에서도 탈피해야 할 시점이다. 동시에 그동안 투기적 수요를 억제하려는 ‘투기억제수단’으로 「주택법」은 주택의 공급 질서를 정착시키는 효과가 있었지만 정부가 시장에 과도하게 개입하는 부작용도 있었기에 ‘투기억제’라는 목적의 과도한 정부의 시장개입도 점차 축소해 나가야 할 것이다.

본 연구는 「주택법」에 잔존하고 있는 ‘촉진법적 특성 - 대량 공급을 위한 개발지원’이 과연 지금은 물론 향후에도 지속적으로 필요한 정책의 내용인가라는 문제제기를 통해 현행 「주택법」의 개선방안을 도출하는 데 그 목적이 있다. 특히 본 연구에

1) 장성수, 2001, “주택수요 확대에 대응한 ‘주택건설촉진법’의 성과”, 주택 제70호, 대한주택공사, pp76-77.

서는 「주택법」의 촉진법적 특성을 타 법률의 의제 처리하는 조항과 「주택법」의 적용을 받지 않는 주택건설사업의 증가에 대한 문제점을 중점적으로 분석하고 그 개선방안을 도출하고자 한다.

2. 선행연구 고찰

본 연구에서 다루고자 하는 「주택법」의 특별법적 요소에 대한 선행연구는 주로 「주택건설촉진법」이 개정되는 시기와 「주택법」으로 제·개정되었던 시기에 기존의 법률 연혁과 기능, 문제점을 진단하는 내용의 연구가 대부분이다(하성규, 1997; 장성수, 2001). 특히 지구단위계획 등 각종 타 법률의 의제 처리의 문제점을 직접적으로 다룬 선행연구는 아직 없다. 다만 주택문제가 아닌 도시계획적 차원에서 현행 지구단위계획 제도의 운영상의 문제점, 특히 「주택법」에 의한 의제처리로 결정되는 구역의 수가 점차 증가하고 있고 제1종 지구단위계획이 도심지에서 종상향(up zoning)의 수단으로 악용되는 사례의 대다수가 「주택법」에 의한 사업승인이라는 정도의 사실 인식(fact finding)과 문제제기가 주요 연구 내용이다(도영준, 2007; 이희정, 2008).

한편, 현행 「주택법」이 과거의 촉진법으로서가 아니라 주택 수요자를 중심으로 한 ‘주거 기본법’으로서의 역할 재정립이 필요함을 제기하는 연구가 있다[최정민(2007), 안재설·이만형(2004)]. 최정민(2007)의 연구에서는 일본의 「주택건설계획법」이 「주생활기본법」으로 새롭게 제정된 사례를 제기하면서 우리나라의 「주택건설촉진법」이 「주택법」으로 새롭게 제·개정되면서 담아야 할 내용을 제안하고 있다.

「주택법」의 특별법(혹은 촉진법)적 요소에 대한 가장 직접적 연관이 있는 연구는 장성수(2001)의 논문이다. 장성수(2001)는 「주택건설촉진법」의 제

정 배경과 변천사를 정리하고 시대별 「주택건설촉진법」의 공과를 분석하였다. 이 논문이 작성된 시기에는 「주택법」의 제정이 이루어질 시기여서 과거 「주택건설촉진법」에 대한 반성과 「주택법」의 새로운 역할에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 따라서 장성수(2001)의 논문에서도 「주택건설촉진법」과 「주택법」에 대한 총괄적인 내용의 분석과 개선방향을 제시하고 있다. 그러나 이 논문 역시 「주택법」의 일반적인 사항을 다루고 있고 특정내용이나 법적 요소에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다.

그리하여 본 연구에서는 이러한 논의에서 한발 더 나아가 급격한 변화를 겪고 있는 2000년 이후의 주택시장의 환경변화 속에서 「주택법」이 갖는 촉진법적 요소를 ‘도시 관리적’ 차원에서 제기하는 시도를 하였다. 특히 촉진법적 요소로서 「주택법」의 사업승인이 타 법률의 내용을 의제 처리함으로써 나타나는 문제점과 대량 생산체제에 적합한 대규모 아파트 단지공급을 위주로 한 기존 법령이 신규로 공급되는 다양해진 주택유형을 미처 포괄하지 못하는 사례가 증가하고 있다는 점을 지적·분석함으로써 기존 연구와의 차별성을 시도하였다. 즉 위에서 제기된 세 가지 유형의 선행연구를 ‘주택공급 - 도시 관리’라는 관점에서 새롭게 연계하고 이를 바탕으로 현행 「주택법」의 개선방향을 제시하였다.

II. 주택시장의 환경변화와 주택법

1. 주택시장의 환경변화

주택시장의 환경은 외환위기의 충격을 점차 극복하게 되는 2000년 이후 크게 변화를 겪게 된다. 그 변화내용을 간략하게 요약하면 다음의 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 2002년을 기점으로 전국의 주택보급률은

표 1 _ 주택공급실적 추이(1979~2007년)

(단위: 호)

구분		1979~1988년	1989~1998년	외환위기 이후	
				1999~2007년	2001~2003년**
연평균 주택공급 물량	계	232,836(100%)	583,294(100%) (614,100)*	508,080 (100%)	593,926 (100%)
	공공부문	112,867(47.2%)	208,599 (36.1%)	136,602 (26.9%)	124,060 (20.9%)
	민간부문	125,724(52.8%)	274,695 (63.9%)	371,477 (73.1%)	469,866 (79.1%)

주: *: 1998년 주택공급실적은 IMF 외환위기에 의한 영향이 컸다고 판단하여 제외하고, 1989년~1997년까지의 연평균 실적을 산정함 경우임.

** : 2001~2003년은 부동산 경기가 가장 활황을 나타냈던 시기이며, 외환위기 이후 완화된 공급규제로 인해 공급 관련 규제가 가장 적었던 시기임. 위의 실적은 순수 주택에 한정된 것이며 건축법에 의한 소규모 주상복합 및 주거용 오피스텔을 포함하면 연간 65만 호 이상의 주거용 건축물이 공급되었음.
자료: 국토해양부. 주택건설실적(사업승인 및 건축허가 기준).

100%를 달성하면서 2007년 말 현재 108.1%에 이른다. 서울 및 수도권은 아직 주택보급률이 100% 미만이지만 지방 도시들의 대부분은 110%를 넘고 있어 주택의 양적 부족문제는 이제 수도권에 국한된 문제가 되고 있다. 따라서 주택의 절대적인 부족문제는 어느 정도 극복된 것이라고 볼 수 있을 것이다. 동시에 과거에 비해 주택생산능력도 크게 증가하였는데 특히 민간부문의 주택생산능력이 외환위기 이전에 비해 2배 가량 확대되었다. 이는 민간자본의 형성, 기술의 발달, 분양가 자율화 등의 제도적 영향으로 민간주택건설업체들이 주택생산을 활성화할 수 있는 유인이 제공된 데 기인한다. 1999년 이후 연평균 주택공급물량이 대략 50만 호에 이르는데 이 중 2/3가 민간부문에 의해 공급되고 있다는 것은 이러한 주장을 뒷받침해 준다.

둘째, 소비자들의 주택구매능력이 크게 향상되었다. 이는 금융시장의 개방과 저금리가 가져다 준 혜택이다. 주택담보대출 중심의 가계대출이 크게 용이해졌으며 저금리로 인해 금융 부담이 크게 감소하면서 소비자들의 구매능력이 크게 향상되었

다. 구매능력의 향상은 주택생산능력의 향상과 함께 소비자들의 선택의 폭을 확대시켰으며 분양가 자율화 등의 영향이 가세하면서 주택의 품질이 크게 높아지고 고급화되는 결과를 낳게 된다.

셋째, 소득이 증가하고 주택에 대한 '선호'가 뚜렷해지면서 '양질'의 주택을 원하는 수요가 증가하고 있다. 좀 더 좋은 품질에 대한 수요뿐만 아니라, 주변 환경 및 사회적 인프라 여건이 잘 갖추어진 지역의 주택을 구매하려는 수요는 증가하는 반면, 그렇지 못한 지역의 주택은 수요자로부터 외면 받게 된 것이다. 이제 주택은 '양적 공급'이 아닌 '질적 공급'을 필요로 하는 '질적인 수급불균형'의 문제로 그 본질이 전환되고 있는 것이다.

그러므로 이제는 주택을 공급하되 사람들이 필요로 하는 지역에 원하는 주택을 공급하는 것이 필요하다. 따라서 과거 공급의 중요한 요인인 '물량'(대규모, 대량), '속도'(빨리, 품질의 미고려)보다는 '품질'과 '쾌적한 주거환경을 만드는 계획적 요소와 기준(입지, 설계, 인프라 수준 등)'이 요구되는 것이다. 이러한 시대적 변화를 감안하여 「주택건설촉진

법」은 2003년 「주택법」으로 법명이 변경되고 일부 내용이 추가되는 대대적인 제·개정 작업을 수행하였다. 그러나 새롭게 제정된 「주택법」은 상기한 제·개정의 필요성에도 불구하고 여전히 근간이 되었던 「주택건설촉진법」의 내용, 특히 ‘대량 공급 지원 중심’의 내용을 그대로 계승하고 있다.

2. 주택법의 변천과 한계

1) 주택법의 변천

「주택법」에서 나타나는 촉진법적 내용을 파악하기 위해서는 「주택건설촉진법」에 대한 변천과 내용을 살펴볼 필요가 있다. 「주택건설촉진법」은 1972년 제정당시 국민주택의 건설과 관련된 입법이었다. 당시 국민주택이라 함은 공공부문이 공급하는 주택이었다. 그러나 이러한 「주택건설촉진법」은 그 적용범위가 점차 확대되어 민간부문의 주택건설을 포함하여 택지구급, 자금의 조달 및 운용, 주택의 관리, 하자 보수책임 등 소비자 보호와 관련된 규정까지 담게 되었다(1978년). 절대적인 양적 부족 문제에 당면한 그 당시로는 공공부문의 역할만으로 주택을 공급하는데 한계가 있었기 때문이다.

따라서 주택건설 촉진대상에 민간부문까지 포함하게 된다. 주택건설촉진책으로는 법에서 정한 사업계획승인으로 다른 법의 인허가를 받은 것으로 갈음하는 의제 처리 조치이다. 「주택법」의 적용을 받는 주택건설사업은 20호 이상의 주택으로써 사실상 대부분의 주택건설사업에 적용된다고 볼 수 있다. 또한 민간과 공공 모두에게 적용되는 것이므로 이 법률에 의한 지원적 조치나 규제가 미치는

영향은 그 범위가 매우 포괄적이라는 특징이 있다.

2) 주택법의 한계

(1) 주택개발의 계획적 정비 기능 축소

‘주택건설사업승인제도’는 과거 ‘계획’이 ‘개발’을 쫓아가지 못했던 개발시대에 주택개발을 용이하게 하면서 동시에 대규모 주택개발사업을 통해 ‘계획적 정비’ 즉 각종 기반시설 및 공공시설을 정부의 추가적인 비용 부담 없이 확보하려는 의도가 포함되어 있었다. 그러나 이제는 개발에 앞서 ‘선계획’을 요구하고 ‘계획적 도시 관리’를 추구하는 단계로 사회 전반과 계획행정이 진일보하게 되었다. 그리하여 주택개발사업이 대신하던 계획 및 정비의 역할이 점차 퇴색하고 있으며 오히려 법적 지원을 받는 주택개발사업이 기존의 ‘계획’을 반영하지 못하거나 계획적 관리를 저해하는 부작용을 낳고 있다.

과거의 주택사업에 대한 계획적 고려는 주로 ‘단지(site)’라는 단위를 통해 대규모 공동주택에 필요한 공공시설과 근린시설의 공급을 원활하게 하는데 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 도심에서는 점차 단지 규모의 개발사업보다는 필지 단위의 소규모 개발 사업이 증가하고 있다. 이는 도심 내 대규모 가용 택지가 점차 고갈되는 것과 연관이 있다. 기존 시가지에서 수립되는 ‘제1종 지구단위계획’의 수립 목적은 바로 기존의 ‘단지’ 및 ‘개별 사업단위’의 개발이 가져오는 문제점을 해결하고 광역적 의미의 도시 관리를 위한 것이다.²⁾ 그런데 도심에서 이루어지는 대규모 주택개발사업(재건축, 재개발 사업 등)은 근거법인 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 도정법)의 제정으로 지구단위계획에 준하는 도시환

2) 서울시 도시지역 면적의 약 20%가 지구단위계획구역에 해당될 만큼 ‘지구단위계획’은 사업 면적 및 건수가 많다고 할 수 있으며, 「주택법」상의 의제 처리되는 것과는 별도로 지구단위계획 운영과 관련된 다수의 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있음(윤혁경, 2007).

경정기본계획을 수립하도록 의무화하고 있으며 도시환경정기본계획 수립대상에서 제외되는 사업장의 경우에도 제1종 지구단위계획을 수립하도록 하고 있다. 서울 및 5개 광역시에서는 「주택법」에서 규정하고 있는 20호 이상의 주택사업승인 신청대상에 대해 제1종 지구단위계획의 수립을 의무화하고 있다(각 시의 도시계획조례). 그러나 「주택법」에서는 주택건설 사업승인(주택법 제16조)을 취득하면 상위 법률인 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률(이하 국제법)」에서 규정한 제1종 지구단위계획의 결정을 의제 처리해 주고 있는 것이다.

과거 계획이 개발에 우선하지 못하던 시기에는 주택사업승인에 포함되는 내용(주택 및 부대시설과 복리시설에 대한 배치도)만으로도 계획적 정비가 가능하였다. 그러나 이제는 단순히 부대 및 복리시설뿐만 아니라 주변의 각종 도시 공공시설과 주거 인프라 설치, 주변 인프라 시설과의 연계 필요성이 증대되고 도시 관리 차원에서도 계획적 정비를 위한 고려사항이 증가하고 있다. 제1종 지구단위계획은 바로 이러한 필요성에 의해 수립하는 것인데 주택법에서는 이를 여전히 의제처리하고 있는 것이다. 실례로 서울을 비롯한 6대 광역시의 경우에는 상위법에서 규정하고 있는 제1종 지구단위계획 수립대상을 해당 시의 도시계획조례에서 좀 더 확대하여 적용하고 있다. 그런데 「주택법」에 의한 주택사업승인의 의제처리는 과거와 변함이 없다. 결국 아무리 도시계획적 측면에서 관리적 기능을 확대하여도 적용에서 배제되고 있는 것이다. 특히 계획적 고려가 부족할 수밖에 없는 소규모 개발사업의 경우에는 주택법에 의한 사업승인이 계획적 관리를 회피하는 수단으로 오용되고 있는 실정이다.

(2) 주택법의 다목적 기능의 한계

2003년 제정된 「주택법」은 주택시장을 둘러싼 다양한 환경변화와 사회적 요구에 부응하기 위한 조치였다. 법의 명칭에서도 확인할 수 있듯이 이전 「주택건설촉진법」보다는 순화되었다고 할 수 있다. 그러나 내용적 측면에서 볼 때 「주택법」이 과거 「주택건설촉진법」과 달라진 것은 ‘최저주거수준’의 도입과 광역시별 주택종합계획의 수립 정도라고 할 수 있다. 즉, 새로운 것이 추가는 되었지만 기존의 것들이 과감히 정리되거나 개선되지 못한 것이다. 특히 2000년 이후 「주택법」은 저금리 등 전 세계적인 부동산 가격 상승 붐(boom)을 조절하기 위한 ‘투기억제’ 수단으로서의 내용이 법 개정을 통해 추가되는 등 공간정책으로써의 고려나 주택의 품질과 관련된 측면보다는 오히려 주택을 ‘경제적’ 대상으로 보고 이에 대한 시장가격 조절 등의 규제를 가하는 ‘투기억제 적 내용’이 더욱 보강되게 되었다. 당초 「주택법」제정의 배경에는 주택의 품질이나 질적 수준의 제고를 위한 각종 질적 지표의 설정과 실천수단의 도입 등이 목적이었으나 이러한 내용들이 사실상 배제되었고 주요한 내용으로도 취급받지 못하고 있는 것이다. 이처럼 「주택법」이 과거 「주택건설촉진법」의 지위에서 벗어나지 못하는 것은 「주택법」이 계획과 사업법, 공급방식 등의 내용을 포괄적으로 담고 있기 때문이다. 과거 「국토이용관리법」, 「도시계획법」이 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등으로 통·폐합된 경험에 비추어 볼 때, 「주택법」이 원래 의도대로 주택에 관한 ‘기본법적 기능’과 ‘품질과 질적 수준의 제고’라는 기능을 담당하기 위해서는 사업과 공급에 관한 부분이 분리되어 새롭게 정비될 필요성이 크다.

III. 주택법의 촉진법적 요소와 문제점

표 2_ 주택법상 주택건설사업승인에 따른 의제처리

1. 타 법률의 의제조치

1) 의제조치의 주요 내용

「주택법」에서 의제처리 되고 있는 법률은 「건축법」을 포함한 총 23개 법률 46개 조항에 이른다(「주택법」 제17조). 과거 주택용 택지공급이 원활하지 못했던 시기에 만들어진 조항으로써 공유수면, 광업지, 농지 등 택지조성이 가능했던 다양한 용도의 토지와 관련된 조항들이 모두 포함되어 있다(〈표 2〉 참조). 그러나 이러한 의제 관련 조항의 실제 적용사례는 최근에 와서 그 적용범위가 점차 축소되고 있다. 대부분 도심지 내에서 주택사업이 이루어지거나, 도시외곽에서는 택지개발사업이나 도시개발사업 등 택지조성사업을 수반하는 개발사업과 주택건설이 함께 이루어지기 때문이다. 따라서 이러한 의제 처리 중 사문화된 규정 일부(광업지, 공유수면매립지 등)는 폐지를 검토해 볼 필요성이 높다.

2) 제1종 지구단위계획 결정 의제처리

본 논문에서 집중적으로 다루고자 하는 내용은 「국계법」의 의제사항이다. 「주택법」에서 사업승인을 취득함으로써 의제되는 「국계법」의 내용은 제30조 규정에 의한 도시관리계획(제1종 지구단위계획)결정이다. 여기에서 도시관리계획의 결정이란 ‘제1종 지구단위계획 구역 지정’ 및 ‘계획수립’의 두 가지 사항이 동시에 의제처리 되는 것이

관련법	주요내용
건축법	• 건축허가(제8조) 및 건축신고(제9조), 가설건축물의 건축허가 또는 신고(제15조)
공유수면관리법	• 점·사용허가(제5조)
공유수면매립법	• 공유수면매립의 면허(제9조), 실시계획의 인가(제15조), 협의 또는 승인(제38조)
광업법	• 채광계획의 인가(제42조)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 도시관리계획의 결정(제30조), 개발행위의 허가(제56조), 도시계획시설사업시행자의 지정(제86조), 실시계획의 인가(제88조), 토지거래계약의 허가(제118조)
농어촌정비법	• 농업기반시설의 목적 외 사용승인(제22조)
농지법	• 농지전용 허가 또는 협의(제34조)
도로법	• 도로공사시행의 허가(제34조) • 도로점용 허가(제40조)
도시개발법	• 도시개발구역의 지정(제3조), 시행자의 지정(제11조), 실시계획의 인가(제17조), 허가(제63조)
사도법	• 사도의 개설허가(제4조)
사방사업법	• 토지의 형질변경 등의 허가(제14조) • 사방지지정의 해제(제20조)
산지관리법	• 산지전용허가 및 산지전용신고(제14조, 제15조), 입목벌채 등의 허가신고
소하천정비법	• 소하천공사시행의 허가(제10조) • 소하천의 점용 등의 허가 또는 신고(제14조)
수도법	• 수도사업의 인가(제17조, 제49조) • 전용상수도설치의 인가(제52조)
연안관리법	• 연안정비사업실시계획의 승인(제17조)
하수도법	• 개인하수도처리시설의 설치신고(제34조)
유통산업발전법	• 대규모 점포의 등록(제8조)
장사 등에 관한 법률	• 무연분묘의 개장허가(제23조)
지하수법	• 지하수 개발·이용의 허가 또는 신고(제7, 8조)
초지법	• 초지전용 허가(제23조)
측량법	• 측량성과사용의 심사(제25조)
택지개발촉진법	• 행위의 허가(제6조)
하수도법	• 공공하수도에 관한 공사시행의 허가(제16조)
하천법	• 하천공사시행의 허가 및 하천공사실시계획의 인가(제30조), 하천의 점용 등의 허가(제33조)

표 3_제1종 지구단위계획 수립대상

국계법 제51조	동법 시행령 43조
<ul style="list-style-type: none"> • 용도지구 • “도시개발법”에 의한 도시개발구역 • “도시 및 주거환경 정비법”의 정비구역 • “택지개발촉진법”에 의한 택지개발예정지구 • 「주택법」에 의한 대지조성사업지구 • “산업입지 및 개발에 관한 법률”에 의한 산업단지 • “관광진흥법”에 의한 관광특구 • 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가지조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거, 상업, 공업 지역으로 변경되는 구역, 새로이 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 시범도시 • 개발행위허가지역 • 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하고자 하는 지역 • 공장, 학교, 군부대, 시장 등 대규모 시설물의 이전 또는 폐지로 인하여 발생하는 부지와 그 주변지역 • 주택재건축 사업에 의한 공동주택을 건축하는 지역 • 양호한 환경의 확보 또는 기능 및 미관의 증진을 위하여 특별시, 광역시 시 또는 군의 도시계획조례가 정하는 지역

다. 제1종 지구단위계획은 도시지역에서 수립하는 지구단위계획³⁾이다. 따라서 본 조항은 기존 도시 지역 내 주택건설 사업에 가장 직접적인 혜택을 주는 조항이라고 할 수 있다.

현재 「국계법」에서 제1종 지구단위계획 수립대상으로 규정하고 있는 기준은 <표 3>에 정리되어 있다(법률에서 10개, 시행령에서 10개를 명시). 또한 이외에도 각 시의 도시계획조례에서 지구단위계획을 수립해야 하는 대상을 별도로 지정할 수 있도록 하는 위임규정이 있다(<표 3> 참조).

본 연구에서는 서울과 6개 광역시의 도시계획 조례만을 살펴본 결과 「주택법」에 의한 주택사업 승인대상의 사업을 제1종 지구단위계획구역으로 지정하도록 의무화하는 지자체는 서울, 울산, 대구로 조사되었다. 그러나 이들 지역에서의 구체적인 사업부지의 규모 기준은 다소 차이가 있었다(<표 4> 참조).

<표 3>에 나타난 바와 같이 제1종 지구단위계획

표 4_서울 및 6개 광역시 제1종 지구단위계획 수립대상

지역	구역지정대상
서울	20호 이상의 사업승인 신청 대상 (상업지역 내 주상복합 건축물, 사업부지 면적이 5000㎡ 미만이고 건립세대수가 100세대 미만인 경우는 제외)
울산	20호 이상의 사업승인신청 대상
대구	1만㎡ 이상인 아파트(주상복합 포함)건축
공통	역세권 500m 반경 내 공장, 학교 등의 이전 용지 300세대 이상(혹은 1만 ㎡ 이상)의 재건축 사업

수립대상의 범위는 매우 넓다. 지역마다 다소 차이는 있으나 광역시 대부분이 「주택법」에 의한 사업승인 대상 사업을 모두 지구단위계획 수립대상으로 규정하고 있다. 그러나 공간계획을 담당하는 「국계법」 및 해당 도시계획조례에도 불구하고 현행 「주택법」은 주택사업승인으로 지구단위계획의 수립의무를 대체해 주고 있다.

<표 5>는 2005년과 2007년에 제1종 지구단위

3) 지구단위계획은 도시관리계획의 하나로서 도시계획체계상 광역도시계획과 도시기본계획의 하위계획이며, 상위계획에서 나타난 도시계획 방향을 특정 지역의 여건에 맞게 구체화하는 하위 집행계획과 건축계획 등에 지침을 제시하는 계획임. 또한 도시차원의 토지이용계획과 개별필지 차원의 건축물 계획이 서로 연계 되도록 함으로써 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화를 이루도록 하는데 중점을 두고 있음. 더불어 인간과 자연이 공존하는 환경 친화적인 공간을 조성하고 지속가능한 개발 또는 관리가 가능하도록 하기 위한 도시계획 기법(비도시지역에서 적용·운용되는 제2종 지구단위계획)임

표 5_ 주요 지역의 제1종 지구단위계획 수립현황(2007년/2005년)

구분	2007년									2005년
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	계	계
개발	34	63	55	37	13	32	24	219	647	354
관리	52	-	-	2	-	-	1	12	73	73
정비	62	9	14	1	-	1	5	10	140	72
보전	2	-	-	34	-	-	-	-	2	2
복합	81	6	-	6	37	-	3	149	630	41
계	231	78	69	80	50	33	33	390	1,492	542

자료: 이희정, 2008, p25의 내용을 재구성

계획 수립현황을 정리한 것이다. 2007년 제1종 지구단위계획수립대상은 2005년에 비해 2.8배 증가하였다. 지구단위계획 수립 지역이 증가하는 데에는 도시계획조례 등을 통해 지구단위계획수립대상을 확대하였기 때문이다. 2007년 수립대상 구역의 개발부문 647개 중 약 300여 곳이 「주택법」에 의한 의제형태로 지정된 구역이다. 이는 지구단위계획 유형 중 개발 및 정비유형의 38%에 해당하는 규모이다.

2. 대량생산을 위한 지원과 개입

2000년 이후 「주택법」은 저금리 등 전 세계적인 부동산 가격 상승 붐(boom)을 조절하기 위한 ‘투기억제’와 ‘가격 조절’ 등의 내용이 대폭 추가되는 계기를 맞게 된다. 2001년부터 시작된 주택가격의 급등과 이로 야기되는 지역 간·계층 간 양극화 등이 사회 문제화되었기 때문이다. 또한 이 시기의 참여정부는 ‘부동산 투기억제’와 ‘가격 안정’을 주요한 정책현안으로 인식하여 5년여 동안 대략 30여 개가 넘는 부동산 가격 안정 대책을 발표하는 등 적극적인 개입을 시도하였다. 따라서 「주택법」은 다시 주택의 품질이나 계획적 고려보다는 양적 공급을 위한 수단과 시장가격 조절 등의 규제를 가하는 ‘투

기억제적 내용’이 더욱 보강되게 되었다. 당초 「주택법」제정의 배경에는 주택의 품질이나 질적 수준의 제고를 위한 각종 질적 지표의 설정이나 실천수단 등이 도입 등이 목적이었으나 이러한 내용들이 사실상 배제되었고 주요한 내용으로도 취급받지 못하고 있던 상황에서 주택시장의 불안은 이러한 상황을 더욱 고착시키는 계기가 되었다.

「주택법」은 20호 이상의 주택의 건설 및 공급에 모두 적용된다. 「주택법」을 적용받게 되면 하위법령인 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’과 ‘주택공급에 관한 규칙’ 등을 적용받게 된다. ‘주택건설기준 등에 관한 규정’은 주택 및 각종 부대시설에 대한 최소 건설기준을 제시하면서 주택건설사업이 준용해야 할 최소한의 기준을 제시하고 있다. 그러나 이러한 주택건설기준은 공동주택, 특히 아파트에 적용되는 사항이 대부분이다. 부대시설이나 복리시설 기준이 대부분은 아파트 등의 대규모 공동주택에 적용되기 때문이다. 지역의 특성 혹은 주택의 등급에 따라 건설기준의 가이드라인을 세분화할 수 있는 규정도 미비하다. 따라서 이 기준은 전국의 모든 지역에서 동일하게 적용되고 있다.

또한 ‘주택공급에 관한 규칙’은 주택을 배분 및 판매하는 방법에 관한 절차적 규정과 규제다. 주택은 공급되어지는 지역과 수요계층에 따라 다양한

표 6_ 민영주택의 일반공급 조건

일반공급조건	투기과열지구 및 공공택지에서 일반공급
<ul style="list-style-type: none"> • 청약자격은 당해주택건설지역에 거주하는 20세 이상의 자로 청약관련 예금에 가입한 자 • 공급방법은 청약예금 가입자 중 다음 순으로 공급함 <ul style="list-style-type: none"> - 1순위: 예금예치 후 2년 경과한 자 - 2순위: 예금예치 후 6월 경과한 자 - 3순위: 1, 2순위 이외의 자 • 동일 순위 안에서는 당해 주택건설지역 거주자가 우선함 • 우선공급 : 청약예금제도 실시이외의 지역 및 청약예금제도 실시 후 2년이 경과되지 않은 지역에서의 민영주택 공급 시 다음 순으로 공급함 <ul style="list-style-type: none"> - 1순위: 당해 주택건설지역에 3년 이상 거주한 세대주 - 2순위: 당해 주택건설지역에 1년 이상 거주한 세대주 - 3순위: 당해 주택건설지역에 1년 미만 거주한 세대주 	<ul style="list-style-type: none"> • 투기과열지구 <ul style="list-style-type: none"> - 민간건설 중형국민주택 중 분양주택 또는 85㎡이하의 민영주택 공급 시 공급물량의 75%를 무주택자에게 우선 공급 - 자격조건: 민영주택 등의 일반공급 1순위 자격자이며 35세 이상의 무주택세대주로 5년 이상인 자 • 공공택지 <ul style="list-style-type: none"> - 민간건설 중형국민주택 중 분양주택 또는 85㎡이하의 민영주택 공급 시 공급물량의 75%를 무주택자에게 우선 공급 - 자격조건: 민영주택 등의 일반공급 1순위 자격자이며 35세 이상의 무주택 세대주로 5년 이상인 자

자료: 주택법, 주택공급에 관한 규칙에서 발췌하여 정리

형태의 수요특성이 있을 수 있으나 우리나라의 주택공급제도는 20호 이상에 대하여 사실상 전국적으로 동일하고 일률적인 배분방법을 적용하고 있다.

지방도시의 경우 주택보급률이 이미 110%를 넘어섰다. 따라서 신규주택의 수요는 첫 주택 마련 구입자보다는 주택교체 수요자가 많다. 그러나 전국에 일률적으로 적용되고 있는 주택공급기준은 지방도시에도 여전히 무주택자에게 주택을 우선 공급하는 과거의 정책을 고수하도록 하고 있다. 일률적이고 과도한 공급방식에 대한 규제는 정해진 틀에 맞추어 판매할 수 있는 주택생산을 유도하게 된다. 결국 현재 규정에 적합한 방식으로 주택공급을 하기 위해서는 아파트 등의 대규모 공동주택이 유리하며, 결국 주택건설관련 법률은 ‘주택’이 아닌 ‘아파트’에 관한 법률로 변모하게 된 것이다. 그러므로 오늘날 ‘아파트 중심’, ‘아파트 위주의 획일적 주택’의 현상을 비판하기에 앞서 이러한 현상을 낳게 한 관련 법률에 대한 평가가 요구된다.

3. 촉진법적 요소에 따른 문제점

1) 도시의 계획적 관리 저해

「주택법」에 의한 제1종 지구단위계획의 의제는 위에서 명기한 바와 같이 ‘지구단위계획 구역지정’과 ‘계획수립’ 결정을 동시에 의제하고 있다. 먼저 ‘구역지정’의제에 따르는 문제점이다. 지구단위계획 구역지정을 사업승인으로 의제하게 되면 사업자들은 사업단위(재건축의 경우 단지 단위, 개별 필지 사업의 경우 사업지 단위)로만 지구단위계획 구역을 결정한다. 이는 민간단위사업에서 수립되는 제안형 지구단위계획에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 현실적으로 사업부지 밖까지 민간 사업자가 계획을 수립하는 것이 불가능하기 때문이다. 아무리 계획수립의 의무를 강제한다고 하더라도 계획수립의 구역범위가 해당 사업지에 국한되어 있는 한 당초 목적대로 광역적 도시관리와 지역 간 연계 효과를 거두기는 어렵다.

특히 이러한 구역지정의 의제 문제는 「도정법」에 의한 주거환경기본계획구역에서 제외되는 사업지에서 심각한 문제점을 나타내고 있다. 2003년 「도정법」의 제정으로 일정 규모 이상의 도시에서는 주거환경기본계획을 수립하도록 하고 있다. 새로운 법률에 따른 법정계획의 수립에는 일정기간이 소요됨에 따라 이러한 법정 계획이 완료되기 이전에 이미 사업을 추진하던 단지들에게 적절한 경과조치가 필요하다. 현행법에서는 경과조치로서 기존에 추진하던 사업들에게 주민 제안형 지구단위계획을 수립하여 주택 사업승인 시에 지구단위계획 결정을 의제처리하고 있다. 이러한 「도정법」에 의한 경과조치는 「국계법」에 의한 제1종 지구단위계획의 결정과의 연계성 및 기반시설에 대한 부담부문의 불균형을 가져와 형평성의 논란이 되기도 한다.

다음으로 ‘계획수립’ 결정에 대한 의제의 문제점이다. 일반적으로 지구단위계획을 수립하여 도시관리계획 결정을 받기 위해서는 각 시도의 ‘도시계획위원회’의 의결을 거쳐야 한다. 그러나 「주택법」의 주택건설 사업승인으로 대체하게 되면 ‘도시계획위원회’의 심의 절차를 생략할 수 있다. 주택 사업승인은 기초 자치단체에 필요한 서류를 제출하여 특별한 결격사유가 없으면 승인을 얻게 된다. 그러나 도시계획위원회는 각종 계획적 요소에 대한 심의를 할 수 있으며, 해당 사업지뿐만 아니라 인근 지역과의 관계 등을 고려하여 계획의 변경을 요구할 수 있다. 물론 도시계획위원회의 심의를 거치게 되면 사업기간은 그렇지 않은 경우보다 늘어나게 된다. 그러므로 대부분의 사업자들은 제1종 지구단위계획을 수립하여 결정하여야 하는 지역의 주택건설사업을 대부분 사업승인으로 의제 처리하는 경우가 많다.

서울시의 경우에는 이러한 폐단을 방지하기 위

해 주택건설 사업승인에 의한 지구단위계획결정의 의제처리는 정식 도시계획위원회의 심의가 아닌 자문 형태로 도시계획위원회의 검토를 거치게 하고 있다. 일부 사업자의 경우 이러한 절차에 대해 불평을 제기하는 경우도 있으나 서울시는 내부 지침으로 이를 준용하고 있다. 그러나 기타 시도에서의 적용사례는 거의 찾아보기 어렵다.

2) 소규모 개발 남용과 주택공급 수준의 양극화

최근 도심지역에서는 소규모 주택 건설사업이 크게 증가하고 있다. 이 경우 주택의 유형은 주거용 오피스텔에서 주상복합 건축물에 이르기까지 매우 다양하다. 대부분의 아파트 건립 시 제1종 지구단위계획의 구역지정 및 계획수립을 원칙으로 하고 있으나 5000㎡ 이하의 공동주택의 경우에는 제외된다. 그나마 300세대 이하의 경우이거나 300세대 이상의 경우라도 주거용 면적이 90% 이하인 경우에는 「주택법」이 아닌 「건축법」에 의한 허가로 건설이 이루어진다. 즉 이러한 건축물들은 그나마 「주택법」에 의한 최소한의 계획적 관리에서도 배제되는 것이다. 이 문제는 「주택법」이 최근의 다양한 주택의 유형을 모두 포괄하지 못하고 있는 근본적인 문제와도 관련된다. 주택유형의 다양화는 수요자들의 특성이 변화되는 측면과 도심 내 택지 여건이 매우 열악한 상황에서 비롯되는 현상이다. 따라서 이러한 현상에 대해서는 점차 시장의 경향(trend)으로 받아들이고 이에 대한 적극적인 관리의 정책이 요구된다.

도시외곽에서 이루어지고 있는 대규모 택지조성을 통한 주택공급사업도 많지만 한편에서는 도심지내 소규모 필지를 활용한 주택개발사업이 증가하고 있는 추세이다. 지금까지는 비도시지역의 계획적인 개발을 유도하기 위해 주로 도시외곽, 혹

은 대규모 주택개발사업에 계획적 고려를 확충하여 왔다. 그러나 점차 도심지내 주택개발사업이 증가하고 그 형태도 다양해지고 있다 따라서 도심 내에서 이루어지는 다양한 주택공급에 대한 부분을 정책적으로 어떻게 관리할 것인가라는 판단이 요구된다. 그 이유는 현행 주택건설사업이 일정규모(20호 이상 혹은 1만㎡ 이상의 대지조성 수반사업) 이상에서는 「주택법」에 의한 사업승인으로 제1종 지구단위계획 결정 등을 대체하여 계획적 관리를 회피하고 있으며 반대로, 법적 기준 미만의 소규모 사업이나 「주택법」에서 언급하고 있지 않은 새로운 주거용 건축물의 경우에는 그나마 개입이 전혀 어려운 문제가 발생하고 있기 때문이다. 특히 지난해 「주택법」의 개정으로 「주택법」에 의한 모든 사업승인 대상의 주택건설사업에는 분양가 상한제가 적용된다. 계획적 개입 외에 직접적인 경제규제가 추가된 것이다. 이는 신규 분양가격을 인하하려는 정부의 의지로 해석되나 시장에서는 이러한 제도 적용의 회피를 위해 법적 사업승인 미만으로 사업을 분할 시행하는 경우가 증가할 것으로 예상된다. 결국 「주택법」의 사업승인을 적용받는 주택건설사업은 점차 줄어들고 일반 「건축법」을 적용받는 소규모 주택건설사업이 크게 증가할 것으로 예상된다. 한편 대규모 주택개발사업의 경우에는 주어진 가격 규제 하에서 최대한의 수익을 창출하기 위해 지금보다 품질이 하향 평준화될 가능성이 크다. 주택사업승인이 주는 지구단위계획 등의 의제 등의 편익만으로는 사업성이 개선될 수 없기 때문이다. 결국 수익률 제고를 위해서는 가격 규제를 적용받지 않는 소규모 주거용 건축사업은 상위층을 겨냥한 고급 주택으로, 「주택법」의 사업승인을 적용받는 주택건설사업들은 획일적이고 표준화된 증거가 공동주택으로 공급됨으로써 주택의 품질이 양극화될 것으로 예상된다.

IV. 주택법의 개선방안과 향후 정책과제

1. 주택공급 수단으로부터의 탈피

우리나라의 현 「주택법」은 이전의 촉진법적 지위를 아직까지도 일부 유지하고 있다. 지역적 차이는 있지만 ‘양적 공급’이 필요하다는 것을 감안하면 여전히 유효한 측면이 있을 것이다. 그러나 이제 주택은 ‘질적 문제’도 고려해야 하는 시대적 요구에 부응해야 하는 양면성을 갖는다. 그러므로 현행 「주택법」이 주택의 ‘양적 공급’과 ‘질적 요구’에 부응하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 요구된다.

우선 주택공급이 도시 관리 정책이라는 큰 범주에서 검토되어야 할 것이다. 부족한 주택자원의 확보라는 측면에서 여전히 주택건설이 우선적으로 취급받고 있는 것은 지양해야 한다. 최근 새 정부 출범 이후 재개발 재건축에 대한 규제완화에 대한 기대감이 높다. 재개발 재건축사업의 도심 내 주택공급의 수단인 것은 분명하다. 그러나 재개발 재건축 사업은 기존 도시의 재정비 사업이다. 따라서 재개발 재건축 사업은 주택의 공급차원만이 아닌 전체적인 도시정책에서 다루어져야 할 것이다. 그러나 우리나라의 경우 재개발 재건축은 오로지 주택공급의 수단으로서만 그 의미가 부각되고 있어 매우 안타까운 상황이다.

신도시의 경우에도 마찬가지다. 특별법적 지위에 의한 일단의 택지개발사업에 의한 신도시계획 등은 새롭게 조성된 신도시 내부 지역은 계획적인 공간형태를 갖게 된다. 그러나 인근의 기존 도심과는 계획적 연계가 낮아 주변지역과는 이질적인 비계획적인 도시개발을 조장한 측면이 없지 않다. 결국 다양한 주택건설사업들은 도시정책과 상호 연계되지 못하면서 결과적으로 효율적인 도시 관리가 되지 못하는 악순환을 되풀이하고 있다고 할 수

있다. 따라서 기존의 주택건설 촉진을 위한 특별법 등의 정비가 요구된다. 특별법에서 포함하였던 사업단위의 계획은 기존의 도시관리계획으로 이전시키거나 상호 연계해서 추진되어야 할 것이다. 그 다음으로 주택건설사업과 관련해서는 불필요한 인허가 지연 등의 문제는 해결하여 과거 의제처리에 상응하는 주택건설사업 추진의 편의성은 제공하되 타법, 특히 도시관리계획의 주요 내용이 담긴 지구단위계획 결정을 의제하는 것은 그 범위를 최소화하거나 절차상의 심의를 보완하는 조치가 요구된다. 또한 주거용 건축물의 형태가 다양해지는 점을 감안하여 「건축법」 및 기타 사업관련 법률의 적용을 받는 주거용 건축물을 「주택법」의 범주에서 새로운 주택의 유형으로 포함시킬 것인지 아니면 기존의 법률에서 이에 대한 사항을 보완할 것인지에 대한 관계정립과 보완이 요구된다.

2. 수요지향형 시스템의 구축

현행 「주택법」은 공급 관련 내용은 순화 및 정비가 필요한 반면 수요측면에서는 많은 보완과 내용의 추가가 요구된다. 최근 일본은 주생활의 안정을 확보하고 향상을 촉진하기 위한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진함으로써 국민생활의 안정 향상과 사회복지 증진을 도모하는 것으로 목적으로 「주생활기본법」을 제정·공포한 바 있다.(2006년 6월 시행)⁴⁾ 우리나라에서도 기존 「주택건설촉진법」에서 촉진법적인 성격과 주택공급 일변도의 내용을 상당부분 제외하는 것을 골자로 하는 「주택기본법」

의 제정을 일찌감치 검토·논의⁵⁾한 바 있다. 그러나 논의 과정에서 여러 가지의 상황미비를 이유로 「주택법」에 검토내용의 일부를 반영된 상태로 현재에 이르고 있다.

일본의 「주생활기본법」의 제정은 양적인 문제를 해결하기 위해 제정된 「주택건설계획법」(1966)이 양적 공급 확대라는 소기의 목적을 달성하였으나 질적인 개선의 요구에 부응하지 못하는 것에 대한 현실적인 대안으로 제시되었다.⁶⁾

이는 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다. 일본의 사례를 바탕으로 향후 「주택법」의 개선방향, 운용과 관련해서 노정되고 있는 문제점에 대한 정책적 과제를 제언하면 다음과 같다.

주거의 질적 개선을 위한 ‘목표 제시기능’과 ‘유도 기능’이 보완될 필요가 있다. 현재 「주택법」에 최저주거기준에 대한 내용이 언급되어 있다. 그러나 ‘최저주거기준’ 확보 이후 양질의 주택재고 및 양호한 주생활 실현을 위해 일본 「주생활기본법」에서 언급하고 있는 ‘유도거주수준’ 또는 주택 재고 물량의 재생과 시장중시를 내용으로 하는 ‘주환경수준 지표’ 등의 구체적인 척도마련이 요구된다. 물론 현재 법상에 언급된 ‘최저주거기준 미달 주택’의 각 시도별 현황 등의 파악이 제대로 이루어지지 않은 현실을 감안하면 우리나라의 경우 아직 요원하다고 생각할 수 있겠으나 그럼에도 불구하고 이러한 문제에 대한 지속적인 조사와 분석, 그리고 구체적인 실천 수단을 강구하는 제도적 뒷받침을 마련하는 일이 계속되어야 할 것이다.

이와 더불어 변화되고 있는 현실과 향후 정책적

4) 최정민, 2007. “일본의 주택건설기본법의 역할 및 주생활기본법 제정의 함의”. 주택연구 제15권 제3호, 한국주택학회, p124.

5) 하성규, 1997. “주택관련법 체계 정비방향에 관한 연구”. 산업경영연구 제6권 제2호, 중앙대학교 산업경영연구소, pp1-28.

6) 일본의 경우 주택건설계획법이 제정된 1966년 이후 5개년을 1기로 하여 ‘주택건설 5개년 계획’이 수립된 바 2005년 제8기까지 수립·운용되어 왔다. 그러나 제8기 시행기간인 2002년 경 주택정책의 새로운 장기계획의 방향성 모색의 일환으로 주택건설계획법을 재검토하여 2006년 “주생활기본법” 제정에 이룸. 최정민, 2007. 전거서, p128.

방향의 제시라는 측면에서 현 「주택법」 제정 전에 논의된 바 있는 「주택기본법(가칭)」의 제정에 대해서도 다시금 깊이 있는 논의가 필요한 시점이라고 판단된다.

3. 주택정책의 지방 위임

지역 특성을 감안한 주택정책의 자주성과 재량권을 확보할 필요가 있다는 것은 앞서 기술한 주택시장의 환경변화와 공급여건상의 문제점에서도 이미 언급한 바 있다. 현행 주택법에서도 하위시장(sub-market)의 주택정책을 위한 근거를 일부 갖추고 있다.⁷⁾ 그러나 현실적으로는 한계가 있다. 지방단위의 주택종합계획의 구속력이나 이것이 국토해양부에서 수립되어지는 전국 주택종합계획과 상호 연계되어 다루어지지 않고 있기 때문이다. 또한 광역자치단체와 지방기초자치단체와의 역할정립도 마련되어 있지 못한 실정이다. 도시지역과는 성격이 다른 지방 농촌지역은 별도의 주택계획을 수립할 법적 근거마저 없다⁸⁾는 것도 보장이 요구되는 사항이다. 따라서 지역에 밀착된 주택정책의 자율권을 확보하기 위해서는 무엇보다도 ‘주택 정책의 지방 위임과 주택정책 거버넌스’의 확대가 요구된다.

현재 우리나라의 「주택법」에 일부 개선된 주택종합계획은 하향식(top-down)구조를 갖고 있다. 또

한 주택종합계획은 일종의 총량적인 주택공급물량에 대한 계획과 지역별 배분이며 주택과 연계된 최저주거수준의 개선이나 공공 및 기반시설 설치 및 비용부담에 대해서는 전혀 다루고 있지 못하다. 지방도시의 경우에는 주택건설사업승인제도에 의한 주택건설사업이 여전히 재정부담 없이 기반시설을 확보할 수 있는 주요 수단으로 활용되면서 주택건설사업자에게 오히려 과도한 기반시설의 기부채납을 요구하는 부작용도 낳고 있는 점, 최저주거수준에 미달되는 주택을 개선하기 위한 정부의 재원마련 등에 대한 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담 등도 주택정책의 지방위임과 함께 다루어져야 할 것이다.

일시적 과잉이라고 하지만 현재 미분양 물량의 상당부분이 지방에 존재한다는 점에서 중앙정부 주도의 주택정책은 점차 지역 특성에 맞는 차별적인 주택정책의 수립과 집행이라는 방향전환의 필요성이 제기되는 상황이라고 할 것이다.

양적 주택공급에 치중된 정책적 고려는 동질화된 대규모 주택생산을 동반한다. 또한 법적 지원 및 규제로 생산된 주택은 최종 판매 및 배분에도 정부 정책이 깊이 관여하면서 중국에는 ‘투기억제’ 등의 수요관리 정책으로까지 확산되는 양상을 나타내고 있다. 과도한 수요관리의 명분은 ‘공급 촉진과 지원’이라는 것에서 비롯되기 때문이다. 그러므로 현행 「주택법」과 하위법령에서 규정하고 있

7) 제8조 ①항에서는 시·도지사는 제7조의 규정에 의한 주택종합계획에 따라 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 조례가 정하는 바에 의하여 연도별 시·도 주택종합계획 및 10년 단위의 시·도 주택종합계획을 수립하여야 한다. 이 경우 시·도 주택종합계획은 제7조의 규정에 의한 주택종합계획에 적합하여야 하며, 연도별 시·도 주택종합계획은 10년 단위의 시·도 주택종합계획에 적합하여야 한다고 적시하고 있다. 또한 시행령 제9조에서는 시·도 주택종합계획의 범위를 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 시·도 주택종합계획의 기본목표 및 기본방향, 2. 시·도 주택시장의 현황 및 전망, 3. 주택의 평형별·규모별·점유유형별 수요 전망, 4. 주거수준의 목표, 5. 제8조 제2항 각호의 사항(동항 제2호 및 제3호의 경우에는 10년 단위의 계획을 말한다)에 대한 시·도의 추진계획, 6. 저소득층의 주거수준 향상을 위한 대책, 7. 그밖에 관할 지역의 주거안정 및 주거복지 향상을 위하여 필요한 사항

8) 안재철·이만형, 2004, “시스템 다이내믹스를 이용한 지방주택정책 활성화에 관한 연구”, 정기학술발표논문, 대한국토·도시계획학회, p700.

는 각종 공급규칙과 투기억제 등의 내용도 점차 주택법에서는 분리되어야 할 것이며 시행기준도 지역별로 지역주택시장에 맞게 차별화되어야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 현행 「주택법」상에 존재하는 이전 법률인 「주택건설촉진법」상의 촉진법적 요소가 있음을 밝히고 변화되고 있는 현실을 감안한 보다 발전적인 「주택법」의 방향을 모색하고자 하였다. 「주택법」의 제정 목적은 주택보급률의 100% 달성을 계기로 우리 사회의 주택정책이 공급 및 건설정책의 수준을 넘어 사회취약계층 및 주거 빈곤층을 위한 주거복지정책으로 전환하는 즉, 사회 정책적 요구에 부응하기 위함이다. 그러므로 만성적인 주택 공급부족을 극복하기 위한 물량위주의 주택공급이라는 이전의 정책과는 다른 삶의 질 향상을 지향하는 새로운 주택정책의 도입을 위해 모색된 것이 사실이다.⁹⁾ 그러나 「주택법」이 이러한 목적으로 제정되었음에도 법적인 내용과 현실에서는 여전히 해결되지 못한 문제점이 있어 앞으로도 개선방안 모색이 요구되는 상황이다.

구체적인 개선방안으로는 첫째, 「주택법」은 법률 자체의 성격을 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환해야 할 것이다. 즉 지금까지의 대량의 주택생산을 위한 공급지원에서 주거의 질적 개선을 위한 ‘목표 제시기능’과 ‘유도 기능’ 등 수요 지향적 시스템 구축으로 그 내용이 보완되어야 할 것이다. 둘째, 지방자치단체가 지역 특성을 감안한 주택정책의 자주성과 재량권을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방정부의 주택관련 재원조성과 주택

거버넌스의 확대가 요구된다. 셋째, 「주택법」의 내용을 전면적으로 개선하기 위한 노력과 병행하여 관련 법률의 개정을 포함한 광범위한 논의가 요구된다. 「국계법」 등 공간계획 관련 법률이나 「주택법」 등 관련 법률과의 역할정립 및 분담이 요구된다. 그리고 궁극적으로는 현 「주택법」 제정 전에 논의된 바 있는 「주택기본법(가칭)」의 제정에 대한 보다 깊이 있는 논의가 필요하다.

이러한 시사점과 문제점 도출에도 불구하고 본 연구는 현행 「주택법」의 운용과 관련된 문제점과 향후 지향해야 할 문제점이 내용적으로 배치되는 측면이 있으며, 본질적인 해결을 위해서는 새로운 법제의 내용 검토가 선행되어야 할 필요성이 있다는 측면에서 일정부분 문제사례의 심각성 및 객관성에 한계가 있음을 밝힌다.

따라서 보다 발전적인 문제제기를 위해서는 언급된 바 있는 지구단위계획 의제처리 문제 등의 보다 구체적인 사례가 객관적으로 제시될 필요가 있음을 밝힌다. 그럼에도 본 연구는 현행 「주택법」이 변화되고 있는 주택시장의 여건을 반영할 필요가 있으며 수요지향형의 시스템 구축이 필요하다는 문제제기를 통해 향후 제도개선에 유용한 시사점을 제공했다는 측면에서 연구의 의의가 있다고 할 수 있다.

9) 강팔문, 2002. “주택법 제정: 주거복지 실현을 위한 정부의 정책전환”, 주택도시 제77호, 대한주택공사, p16.

참고문헌

- 강팔문. 2002. "주택법 제정: 주거복지 실현을 위한 정부의 정책전환". 주택도시 제77호. 대한주택공사.
- 김정호. 2007. "주택정책의 민간화, 지방화를 앞당기자". 주택연구 제15권 제3호. 한국주택학회.
- 김현아·서정렬. 2008. "주택법 지위, 어떻게 가야하나?". 도시정보 통권 제310호. 대한국토·도시계획학회.
- 도영준. 2007. "지구단위계획의 실과 허". 국토계획 제42권 제6호. 대한국토·도시계획학회.
- 서정렬·김현아. 2007. 주택의 오늘, 내일의 도시. 서울: 부동산 114·로크미디어.
- 안재설·이만형. 2004. "시스템 다이내믹스를 이용한 지방주택정책 활성화에 관한 연구". 정기학술발표발표논문. 대한국토·도시계획학회.
- 어인준·이원근. 2007. "지구단위계획에서 용적률 인센티브 적용방안에 관한 연구". 대한건축학회논문집 계획계 제23권 제12호. 대한건축학회.
- 윤혁경. 2007. "지구단위계획제도의 발전적 개선방향: 제1종 지구단위계획의 운영현황 및 과제". 2007 지구단위계획 세미나논문집. 대한국토·도시계획학회.
- 이희정. 2008. "지구단위계획제도의 발전적 개선방향: 제1종, 제2종 지구단위계획의 제도 개선 방안". 2007 지구단위계획 세미나논문집. 대한국토·도시계획학회.
- 장성수. 2001. "주택수요 확대에 대응한 주택건설촉진법의 성과". 주택 제70호. 대한주택공사.
- 최정민. 2007. "일본의 주택건설기본법의 역할 및 주생활기본법 제정의 함의". 주택연구 제15권 제3호. 한국주택학회.
- 하성규. 1997. "주택관련법체계 정비방향에 관한 연구". 산업경영연구 제6권 제2호. 중앙대학교 산업경영연구소.
- 한국주택협회. 2007. 주택사업관련법령집.

- 논문 접수일: 2008. 4.22
- 심사 시작일: 2008. 4.25
- 심사 완료일: 2008. 6.10

ABSTRACT

A Study on the Characteristic Analysis and Improvement of the Housing Act: Focus on the Promotive Elements and Problems

Keywords: Housing Act, Housing Policy, Housing Market, Sub-Market, District Unit Plan,
Demand Oriented System

The purpose of this study is first, to identify the elements of the existing Housing Act which give it characteristics of a special law, and second, to ascertain its problems and corresponding solutions. The current housing market is undergoing significant changes. As a result, there is a growing need for an improvement of the existing Housing Act, which revolves around the 1) "Mass Supply-oriented Policy" and 2) "Excessive Intervention". This study will offer an analysis focusing on problems arising out of "promotion laws" existing in the Housing Act, especially the legal fiction of the First-class District Unit Plan (the act on the planning and use of national territory).

The problems and resolutions that result from the analysis are as follows: First, in order to avoid inclusion in the First-class District Unit Plan most housing developers carry out the development of their housing development projects under the Housing Act. Therefore, an improvement in the development approval system is needed. Second, with the rise in the number of commercial buildings that do not fall under the Housing Act, there has also been an increase in the number of residential complexes to which the Housing Act also does not apply. Thus, with the current Housing Act, there is a need for a supplementary plan to systematically manage small-scale residential development projects. Third, with the gradual easing of the housing shortage of the past, the Housing Act must now undergo a legislative shift from being supply-centered to demand-centered. Thus, supplementary measures are required to improve the Housing Act, and the authority to manage housing policies must shift from the central government to the regional government.

주택법의 특성 분석과 개선방안에 관한 연구: 촉진법적 요소와 문제점을 중심으로

주제어: 주택법, 주택정책, 주택시장, 하위시장, 지구단위계획, 수요지향 시스템

본 연구는 현행 주택법의 특별법(촉진법)적 요소를 도출하고 이에 대한 문제점 및 개선방안을 도출하는 데 그 목적이 있다. 최근 주택시장은 크게 변화되고 있다. 그러므로 "대량 공급 중심의 지원정책"과 민간주택사업에 대한 '과도한 개입'을 주요 내용으로 하고 있는 현행 주택법은 개선이 요구된다. 본 연구에서는 특히 「주택법」의 '촉진법적 특성', 제1종 지구단위계획의 의제처리(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」)에 따른 문제점을 집중적으로 분석하고자 한다.

분석 결과 도출된 문제점과 개선방안은 다음과 같다. 대부분의 사업자들은 제1종 지구단위계획의 수립을 회피하기 위해 주택법의 사업승인으로 주택건설을 추진하려고 한다. 따라서 이에 대한 보완이 필요하다. 두 번째는 주택법의 적용을 받지 않는 주상복합 건축물 등의 건설이 증가하면서 주택법에서 다룰 수 없는 주거용 건축물이 증가하고 있다. 따라서 현행 주택법에서 소규모 주거용 건축물 개발 사업을 계획적으로 관리할 수 있는 제도 보완이 요구된다. 세 번째는 점차 주택의 양적부족 문제가 해결되어 가는 이제 주택법은 공급중심에서 수요자 중심의 법률로 전환이 요구된다. 이를 위해서는 주택법의 내용 보완 및 주택정책의 실행 주체를 중앙정부에서 지방정부로 이관하는 제도 개선이 요구된다.

www.kci.go.kr