

최종심의회자료

# 삶의 질 향상을 위한 주택건설관련법제 정비방안 연구

- 주택건설촉진법의 개편방향을 중심으로 -

2002. 12.

연구자 : 오준근(경희대학교 법과대학 교수)

연구보조원 : 박정훈 (경희법학연구소 책임연구원)

한국법제연구원

# 목 차

제 1 장 문제의 제기 .....	7
제 1 절 연구의 필요성 .....	7
제 2 절 연구의 내용 및 연구범위 .....	11
제 2 장 주택관련법제의 현황과 문제점 분석 .....	13
제 1 절 개 관 .....	13
제 2 절 헌법과 주택관련법제 .....	14
1. 헌법과 주택의 관련성 .....	14
2. 헌법상의 기본적 인권으로서의 주거권 .....	14
3. 헌법상 주거권에 입각한 주택관련법제의 헌법이념 .....	18
제 3 절 주택관련법제와 국토계획법의 체계 .....	19
1. 국토계획법제의 현황 .....	19
2. 국토계획법제의 개편 .....	23
제 4 절 주택관련 법제의 종류와 그 주요 내용 .....	28
1. 개 관 .....	28
2. 주택관련 주요법제 .....	29
3. 신규주택의 건설에 관한 법제의 체계와 그 개발방식 .....	34
4. 기존 주거지의 재개발에 관한 법제의 체계와 그 개발방식 .....	43
제 5 절 주택건설촉진법의 현황과 그 문제점 분석 .....	49
1. 주택건설촉진법의 의의와 그 제정 및 개정연혁 .....	49
2. 주택건설촉진법의 구조와 그 주요내용 .....	59
3. 주택건설촉진법의 문제점 .....	65
제 3 장 독일과 일본의 주택관련법제 동향분석 .....	71
제 1 절 개 관 .....	71

제 2 절 독일의 주택관련법제의 현황과 그 개편 동향 .....	72
1. 독일의 주택관련 법제의 구성 .....	72
2. 사회적 주거공간지원법의 구성 .....	74
3. 독일의 주택법제개혁의 주요 내용 .....	77
제 3 절 일본의 주택관련법제의 현황과 그 개편 동향 .....	82
1. 일본의 주택관련 법제의 성립 .....	82
2. 주요 주택법제의 역할과 내용 .....	84
3. 일본의 주택법제개혁의 주요 내용 .....	97
4. 주택법제의 개편방향 .....	110
제 4 장 주택관련법제의 개편에 관한 각종 입법의견 및 입법동향 분석 .....	113
제 1 절 개 관 .....	113
제 2 절 입법의견분석 .....	114
1. 주택 투기방지를 위한 각종 입법의견 .....	114
2. 주택건설촉진법의 개편과 관련한 각종 입법의견 .....	126
제 3 절 입법동향분석 .....	132
1. 입법예고된 주택법안의 분석 .....	132
2. 국회의결된 도시및주거환경정비법의 분석 .....	140
제 5 장 주택건설관련법제의 개선방안 .....	163
제 1 절 주택건설관련법제의 근본적 개편방향 .....	163
1. 대전제 .....	163
2. 국가의 의무 .....	163
3. 국민의 책무와 투기방지대책 .....	164
4. 국토계획과의 조화 .....	166
제 2 절 입법의견분석을 통한 법제개선방향 .....	167
1. 주택투기방지를 위한 입법의견의 요약 .....	167

2. 주택공급을 통한 투기억제정책의 분석 .....	167
3. 주택수요억제를 통한 투기억제정책의 분석 .....	168
4. 국민의 주거권 확보에 관한 입법의견분석에 입각한 법제개선방안 .....	170
제 3 절 외국법제분석을 통한 법제개선방향 .....	171
1. 시사점 .....	171
2. 도입가능한 요소 .....	172
제 4 절 현행법제의 개선방안 .....	174
1. 신규주택의 건설 및 분양과 관련한 법제개선방안 .....	174
2. 재건축제도와 관련한 법제개선방안 .....	178
3. 주택관리제도와 관련한 법제개선방안 .....	178
제 6 장 맺음말 .....	181
참고문헌 .....	183

## 제 1 장 문제의 제기

### 제 1 절 연구의 필요성

2001년이 국토와 도시의 개발에 관한 법제의 종합적인 개편이 검토되고 그 대안으로서의 법안이 제시되었던 시기라면 2002년은 주택의 건설과 분양에 관한 법제의 종합적인 개편이 검토되는 시기라 할 수 있다.

2002년에 들어서서 서울의 강남과 수도권을 중심으로 부동산의 투기가 과열되면서 1달이 멀다하고 새로운 부동산투기의 방지책이 제시되고 있다. 이와 같은 투기 방지책에는 주택의 건설 및 분양과 관련한 법제의 개혁이 포함되어있다.

이와 같은 각종 대책은 5년전의 경우와는 정반대의 상황이라 할 수 있다.

대한민국이 1997년말부터 시작된 IMF 관리경제체제를 극복하기 위하여 추진한 경제정책 중의 하나는 건설경기의 활성화 대책이었다. 1997년까지 부동산 투기의 억제를 위하여 제정·운용하였던 각종 법률과 제도는 폐지되거나 완화되었다. 법률의 폐지 및 완화에는 헌법재판소도 그 역할을 같이 하였다. 토지공개념을 도입한다는 명목으로 제정되었던 토지초과이득세법과 택지소유상한에관한법률은 헌법재판소의 위헌결정을 받아 폐지되었다. 개발이익환수에관한법률은 그 시행시기가 유보되면서 사실상 사문화 되었다. 주택에 대한 투기를 방지하기 위하여 도입되었던 주택건설촉진법상의 분양권 전매금지제도는 분양주택 경기의 활성화를 위하여 폐지되었다. 이와 같은 주택경기 활성화를 위한 법령의 폐지 및 개정이 이루어진 결과는 극심한 난개발과 부동산투기로 나타났다.

먼저 터져나온 문제는 용인시 등 수도권의 준농림지의 난개발이었다. 주택경기의 활성화를 위하여 이 지역의 아파트의 건설 및 분양이 아무런 도시계획적 복안이 없이 허가되다보니 이 지역에 건설된 고밀도 아파트를 중심으로 한 중소 주택단지는 분당신도시(98,000호)의 5배가 넘는 50만호 이상의 규모에 이르렀다. 무계획한 주택건설은 도로·학교·상하수도 등 기반시설의 부족, 교통체증, 환경악화 등의 부작용으로 나타났고, 이는 심각한 사

회문제로 지적되었다<sup>1)</sup>).

이와 같은 난개발의 중심에 놓여있는 법률로서 국토이용관리법이 주목되었다<sup>2)</sup>. 난개발의 중심에 있었던 준농림지에 대하여 도시계획의 개념이 도입될 경우 난개발을 잠재울 수 있다는 법제개선의견이 제시되었다. 이 의견을 기초로 하여 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 “국토계획및이용에관한 법률”이 제정·공포되었다. 이 법률은 2003년 1월 1일부터 시행된다.

2001년부터 사회문제화 되기 시작한 것은 서울의 강남지역 특히 재건축 아파트를 중심으로 한 부동산투기의 문제였다. 서울의 강남지역의 저층 아파트와 13층 내외의 중고층 아파트의 재건축이 집중적으로 추진되고 건설업체를 중심으로 이들 현장의 재건축 수주를 위한 경쟁이 격화되면서 아파트 가격은 하루가 다르게 뛰어올랐다<sup>3)</sup>.

또 다른 사회문제는 초고층 주상복합아파트의 건설이다. 서울 강남구 도곡동의 타워팰리스로 대표되는 주상복합아파트는 기존의 도로·학교 등 사회 기반시설을 전혀 고려하지 아니한 채 좁은 상업지역에 수천세대의 새로운 주택을 쏟아내고 있다.

이와 같은 문제의 핵심에 “주택건설촉진법”이 있다.

이 법률은 “신규주택의 건설 및 분양”, “재건축”, “주택의 관리” 등에 관한 규정을 모두 담고 있는 주택의 건설에 관한 종합법이다. 이 법률의 명칭이 보여주는 바와 같이 이 법률은 주택의 건설을 촉진하기 위한 법률이다. 이

---

1) 건설교통부·국토연구원, 21세기 국토이용체계 개편방향 공청회 자료, 9쪽 이하 참조.  
2) 준농림지의 개발은 종래 “국토이용관리법”에 근거하여 이루어진 것이다. 국토이용관리법은 전국을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역 및 자연환경보전지역으로 구분하였다. 도시의 계획적 개발을 규정하는 도시계획법은 국토이용관리법에 의한 도시지역 및 준도시지역에만 적용된다. 이와 같은 법체계는 종래 도시계획법의 적용대상지역이 아닌 준농림지역에 대하여는 무계획적인 개발이 가능하도록 방치하였다는 점이 문제점으로 지적되었다. 그 주요 내용은 오준근, 도시계획관련법제의 체계적 정비방안, 2000, 8쪽 이하 참조.  
3) 건설교통부, 강남지역 집값 급등에 따른 주택시장 안정대책, 2002.8.9. 관계부처 차관회의 자료는 “최근 호가가 이상급등하고 있는 강남지역 재건축 추진 아파트에 대해 자금출처 조사, 기준시가 상향조정 등을 통해 투기를 억제하고, 재건축 절차를 대폭 강화하여 무분별한 재건축 추진을 방지”할 것임을 강력히 천명하고 있다. 이 자료는 강남지역의 아파트 가격이 2002년 1월부터 7월 사이에 19% 상승한 것으로 표시하고 있으나, 실제로는 50% 이상의 가격이 상승한 곳도 매우 많은 것으로 언론에 보도되고 있다.

법률의 목적은 “주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 기하기 위하여 주택의 건설·공급과 이를 위한 자금의 조달·운용등에 관하여 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 한다.

그러나 이 법률이 가진 근본적인 문제점은 도시의 계획적 개발 및 관리와 직접 모순되는 규정들로 이루어졌다는 점이다.

준농림지의 난개발의 숨은 주역이 주택건설촉진법이었다는 사실은 잘 알려지지 아니한 사실이다. 그러나 이는 분명한 진실이다. 신도시의 계획적 개발을 위한 도시개발법 및 택지개발촉진법 등이 제정되어있음에도 불구하고 이들 지역의 아파트의 건설은 계획적 개발에 따른 고비용을 회피할 수 있었다. 주택건설촉진법에 의한 아파트 사업허가를 받아 아파트 건설을 진행하는 편법이 있었기 때문이다.

구도시의 계획적 재개발을 위하여 도시재개발법이 제정·시행되고 있다. 그러나 저층아파트단지나 중고층아파트단지의 재건축의 경우 이 법률은 철저히 외면되고 있다. 주택건설촉진법상의 재건축제도에 따라 재건축을 허가 받을 경우 도시재개발법에 따른 계획적 재개발의 고비용을 피할 수 있기 때문이다.

주택건설촉진법에 근거를 두고 있으나 규정의 불비로 사회문제화 되어있지만, 주목을 받지 못하고 있는 또 하나의 문제점은 공동주택의 관리제도이다. 대한민국 국민의 거의 모두가 아파트에 거주하고 있다고 하여도 과언이 아닌 현실에서 공동주택의 관리는 관리사무소와 입주자회의 및 입주민들 사이에 매우 많은 갈등으로 나타나고 있다. 주택건설촉진법은 이에 관한 규정은 두고 있으나 막상 법률에는 한 두 조문 정도의 간략한 위임조항만 규정되어있고, 실제적으로는 공동주택관리령이라는 대통령령에 의하여 제도가 운용되고 있다. 법률상의 근거가 박약하다보니, 현실적으로 매우 많은 문제점이 노정되어있다.

이와 같은 문제점이 구체적으로 지적되면서 그 근본적인 주역이었던 주택건설촉진법의 대대적 개편이 2001년 이후 논의되었다.

건설교통부는 주택건설촉진법의 명칭을 주택법으로 바꾸고 주택의 건설 및 분양에 관한 기존의 법률상의 내용을 종합적으로 개편함을 내용으로 하는 주택법 제정안을 2002년 1월 입법예고하였다. 이 법률안은 2002년 11

월 현재 국회에 계류중이다. 2003년의 임시국회의 의결을 목표로 현재 입법의 검토과정에 있다.

건설교통부는 또한 재건축으로 인한 문제를 극복하기 위하여 주택건설촉진법상의 재건축관련 규정과 도시재개발법, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법을 통합한 주거환경정비법안을 마련하여 2002년 9월 입법 예고하였다. 이 법률안은 2002년 11월 8일 정기국회에서 의결되었다. 이 법률안은 정부에 이송되어 대통령에 의하여 공포되는 최종 절차를 기다리고 있다.

현재 건설교통부가 추진하고 있는 주택건설촉진법의 개편 방향은 그 동안의 한국법제연구원, 주택연구원 등의 연구성과를 반영한 것으로서 기본적으로 타당한 궤도위에 있다고 할 수 있다<sup>4)</sup>.

그러나 현재 제시되고 있는 입법예고안들이 주택건설촉진법이 가지고 있는 모든 문제점을 대상으로 하고 있는 것은 아니다. 예컨대 주택의 관리에 관한 부분은 전혀 개편의 대상에 포함되어있지 아니하다. 다른 부분들도 법률의 방향은 정해져 있으나 그 구체적인 내용 하나 하나가 검토되어 있는 것은 아니다.

이 연구는 기본적으로 주택건설촉진법의 개편을 위한 구체적인 의견을 제시하기 위하여 기획되었다.

건설교통부가 바른 방향으로 법제개편의 가닥을 잡고 있는 현 시점이지만, 이 연구의 의의가 감소된 것은 아니다. 건설교통부의 법제개편은 현재 입법예고의 단계에 있다. 예고된 입법안의 구체적인 내용에 대한 검토의견은 아직 활발히 제시되지 아니하고 있다. 따라서 현 시점에서 오히려 연구의 필요성은 더욱 증가되어있다 할 수 있다.

이 연구보고서는 그 동안의 연구성과에 기초하여 주택건설촉진법의 개편에 관한 건설교통부의 입법예고안의 내용을 구체적으로 분석하고, 그 문제

4) 한국법제연구원은 1993년 “도시재개발법령 개정방안연구”를 대한주택공사의 학술용역을 받아 시행하였다(연구책임자 오준근). 이 연구보고서는 도시재개발법상의 도시재개발, 주택건설촉진법상의 재건축, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법상의 주거환경개선 제도를 면밀히 비교·검토하고, 이들 세 가지 제도의 통합을 위한 통합법률의 제정을 촉구한 바 있다. 대한주택공사 주택연구소는 2001년 “주택관련법제의 정비방안” 연구를 시행하였다(연구책임자 임서환). 이 연구보고서는 주택건설촉진법을 주거기본법과 주택건설관리법으로 개편할 것을 제안한 바 있다.

점과 개선방안을 제시함을 주요한 연구목적으로 한다.

## 제 2 절 연구의 내용 및 연구범위

이 연구보고서는 위와 같은 연구의 필요성 및 연구의 목적을 실현하기 위하여 연구의 내용을 다각적으로 설정하고자 한다.

첫째, 국토와 주택에 관한 현행법의 체계를 분석한다. 주택의 건설 및 분양과 관련하여 현재 시행되고 있는 법률을 구체화하고 이를 체계화한다. 아울러 국토의 건설 및 개발과 관련된 법령의 체계와 비교함으로써 그 위치를 분명히 하도록 한다.

둘째, 주택건설촉진법의 내용과 그 문제점을 분석한다. 위에서 간단히 언급한 바와 같이 주택건설촉진법은 매우 다양한 요소로 이루어져 있다. 이 법률이 규정하는 각종 요소의 내용을 구체화하고 그 문제점을 구체적으로 제시하는 경우에 한하여 그 구체적인 개편방향이 논의될 수 있다.

셋째, 주택건설촉진법의 전문화 및 그 체계적 정비방안을 연구한다. 한 지방 여러 가족의 형태인 주택건설촉진법은 최소한 주택의 건설, 재건축, 주택의 관리 등 세 가지 부분으로 전문화될 필요가 있다.

넷째, 주택건설촉진법의 개편과 관련한 각종 입법의견, 특히 건설교통부가 입법예고하고 있는 법률의 내용을 구체적으로 검토한다.

이와 같은 연구를 함에 있어 외국의 입법례가 좋은 참고가 될 수 있을 것이라 생각한다.

주택관련법제의 변혁은 우리나라에서만 이루어지고 있는 것은 아니다. 2001년부터 2002년 사이의 최근에 독일과 일본에서 대대적인 주택관련법제의 개편이 이루어졌다. 외국의 주택관련법제의 개편상황을 구체적으로 검토함으로써 우리 법제 개편의 바른 방향을 제시하는 시사점이 될 수 있을 것이라 생각한다.

이 연구는 위와 같은 연구 내용을 문헌분석, 현행법령분석, 비교법적 연구, 입법의견조사분석, 입법수요조사분석, 입법정책적 연구 등 각종 법제연구의 기법을 종합적으로 활용하여 행하고자 한다.

## 제 1 장 문제의 제기

이와 같은 연구가 결실을 맺을 경우 궁극적으로 주택건설관련법제의 구체적이면서도 체계적 정비방안을 제시함으로써 국민의 주거권 보장과 삶의 질향상에 기여할 수 있는 입법을 위한 연구의 기틀이 제시될 수 있을 것이라 생각한다.

## 제 2 장 주택관련법제의 현황과 문제점 분석

## 제 1 절 개 관

주택은 근본적으로 국민이 거주하는 공간이다. 인간의 생활에 필요한 기본적 요소를 우리는 衣·食·住의 3요소로 표시한다. 즉 사람이라면 누구나 입고, 먹고, 들어가 살 곳이 있어야 한다. 주거공간으로서의 주택은 이와 같이 인간으로서 가지고 누려야 할 근본적 요소이다.

주택은 이와 같은 본질적 성격 때문에 헌법 특히 국민의 기본적 인권과 긴밀한 관련이 있다. 주택관련법제의 현황과 문제점을 분석하고자 할 경우 헌법에 대한 고찰에서 시작하여야 함은 그 때문이다.

이와 같은 고려에서 제2장의 첫 번째 부분에서는 주거공간으로서의 주택에 관한 헌법적 고찰을 한다.

법률 특히 국가의 정책의 집행과 관련한 법률은 헌법구체화법임을 그 특징으로 한다. 주택과 관련한 법률은 헌법의 규정과 내용을 구체화한 것이어야 한다. 주택관련법제의 범위를 정하는 것은 매우 어렵다. 제2장의 두 번째 부분에서는 주택과 직접 관련되는 법률의 범위를 정하고, 그 내용을 고찰한다.

주택은 국토공간을 그 기반으로 한다. 즉 모든 주택은 택지위에 세워지며, 택지는 국가와 지방자치단체의 영역의 일부이다. 주택은 기본적으로 국토계획의 틀 위에 있어야 한다. 이와 같은 측면에 입각하여 제2장의 세 번째 부분에서는 국토관련법제와 주택관련법제의 관계를 분석한다.

주택을 개발하고 건설·공급하는 방식은 미개발된 지역에 택지를 개발하고 그 택지 위에 신규주택을 건설하는 방식과 기존의 주택을 철거하고 그 대지 위에 주택을 건설하여 공급하는 방식의 두 가지를 들 수 있다. 이들에 관한 내용은 법률에 규정되어있기는 하나 여러 법률에 흩어져 있고 그 내용이 매우 복잡하다. 제2장의 네 번째 및 다섯 번째의 부분은 주택의 건설 및 공급에 관한 법제의 내용을 신규주택개발의 경우와 기존주택의 재개발의 경우를 나누어 분석한다.

주택관련법제의 핵심이 되는 가장 중요한 법률은 주택건설촉진법이다. 주택건설촉진법의 연혁과 그 주요내용 및 문제점의 분석은 주택관련법제의 개선방

안의 제시에 있어 핵심이 된다 할 수 있다. 제2장의 여섯 번째 및 일곱 번째 부분은 주택건설촉진법의 개정연혁, 주요내용 및 그 문제점 분석에 할애한다.

## 제 2 절 헌법과 주택관련법제

### 1. 헌법과 주택의 관련성

앞서 언급한 바와 같이 주거공간으로서의 주택은 인간이 인간생활을 함에 있어 본질적 요소에 해당한다.

헌법은 국민의 권리와 의무에 관한 규정을 통하여 국가와 국민간의 기본적인 관계를 설정한다.

첫째, 헌법규정을 통하여 국민은 국가에 대하여 일정한 권리를 가지게 된다. 이와 같은 측면에서 볼 때 주택과 관련하여 국민은 국가에 대하여 그 주거 공간을 보장해 줄 것을 요구하는 권리로서의 “주거권”을 헌법상 갖는가가 문제된다.

둘째, 헌법규정을 통하여 국민이 국가에 대하여 일정한 권리를 갖는다는 뜻은 다른 한편 국가가 국민에 대하여 일정한 권리를 제도적으로 보장해야 할 의무를 갖는다는 뜻과 직접 통한다고 할 수 있다. 이와 같은 점에 기초할 때 국가는 국민에 대하여 일정한 주거를 보장할 의무를 지는가가 문제된다. 헌법 제35조 제3항은 “국가는 주택개발정책을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하여 이 점을 분명히 하고 있다.

이 연구보고서에서는 위와 같은 내용을 기본적 인권과의 관련성 및 국가의 의무와의 관련성의 측면에서 나누어서 분석한다.

### 2. 헌법상의 기본적 인권으로서의 주거권

#### (1) 주거권의 헌법적 근거

##### 1) 행복추구권

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정한다. 주택은 국민이 거주하는 가장 기본적인

요소로서 주택을 통하여 국민들은 자신의 사생활을 가지게 되고, 휴식을 위한 재충전을 하게 되며, 가정을 꾸려 나가게 된다. 주택은 이와 같은 특성으로 인하여 기본적 인권의 대 전제에 해당하는 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권의 기본적 시발점이 된다.

헌법 제10조 후단은 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정한다. 이에 따라 국가는 개인에게 행복을 추구할 대전제로서의 주택을 보장할 의무를 가지고 있다고 보아야 한다.

이 경우 첫째, 국가는 국민이 주택을 자신의 사생활의 공간으로서 누구나 누릴 수 있도록 보장하여야 한다.

둘째, 국민이 거주하는 주택은 국민이 자신의 행복을 추구함에 필요한 최소한의 요건을 충족하여야 한다.

이와 같은 점을 고려할 경우 국민은 행복추구권의 파생원칙으로서 주거권을 가지고 있다는 해석이 가능하다.

## 2) 환경권

### (가) 헌법 제35조 제3항

대한민국헌법은 제35조 제3항에서 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

이 규정은 환경권을 규정한 헌법 제35조의 제3항이다. 헌법 제35조는 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정한다.

주거권은 환경권에 관한 헌법 조항의 제3항에 편성되어 있으므로 먼저 환경권의 헌법적 성질을 살펴보고, 주거권의 내용과 헌법적 성질을 살펴보는 순서를 택하도록 한다.

### (나) 환경권의 헌법적 성질

환경권의 헌법적 성질이 무엇인가에 대하여는 의견이 나뉘어진다.

다만 분명한 것은 환경권이 여러 가지의 기본권의 성격을 동시에 가지는 복합적인 기본권이라는 것이다.

첫째, 환경권은 자유권적 기본권으로서의 헌법적 성질을 갖는다. 그 이유는 환경권이 국가기관에 의한 환경의 침해·방해로부터 소극적으로 그 배제를 요구할 수 있는 자유권적 요소를 내포하고 있기 때문이다.

둘째 환경권은 사회적 기본권으로서의 헌법적 성질을 갖는다. 그 이유는 환경권의 내용에 국민이 건강하고 쾌적한 환경을 조성·보전해 줄 것을 국가기관에 대하여 청구할 수 있는 생활환경보전청구권의 법적 성질을 띠고 있기 때문이다.

## (2) 주거권의 헌법적 성질

주거권의 경우에도 환경권의 경우와 마찬가지로 위와 같은 두 가지 요소를 모두 가지고 있는 복합적인 권리라 할 수 있다.

첫째, 주거권은 자유권적 기본권으로서의 법적 성질을 가진다. 대한민국헌법 제16조는 “모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다”고 규정한다. 이 규정은 자유권으로서의 주거의 자유 즉 국가에 의한 주거의 침해를 받지 아니할 기본적 인권을 규정한 것이다. 자유권으로서의 주거권은 소극적인 방어권으로서의 법적 성격을 띤다.

둘째, 주거권은 사회적 기본권으로서의 법적 성질을 지닌다. 그 이유는 국민이 건강하고 쾌적한 주거생활을 확보하기 위하여 주택을 개발·보급할 것을 국가기관에 대하여 청구할 수 있는 주거청구권의 법적 성질을 아울러 포함하고 있기 때문이다.

의견이 대립하는 부분은 이 두 번째의 요소가 엄밀한 의미의 기본적 인권에 포함될 수 있는가 이다.

기본적 인권의 하나로서 적극적 생활환경조성청구권 및 주거청구권을 포함시키는 견해는 헌법상의 기본권조항에 따라 비록 법률에 근거가 없다 하더라도 국가에 대하여 자신의 권리를 실현할 수 있다고 주장한다.

그 반면에 기본적 인권의 법적 성질을 부인하는 견해는 이 두 번째의 요소를 국가목적 내지는 국가의무를 선언한 것이라 판단한다. 이 두 번째의 요소가 진정한 의미의 기본적 인권이 되려면 국민이 소송을 통하여 자신의 청구

권을 실현할 수 있어야 하나, 법률이 갖추어지지 아니할 경우 실제로 청구권을 실현할 법적 방법이 없다는 것이 이 견해이다. 이와 같은 사회적 기본권을 추상적 권리로 파악하는 견해도 이 범주에 속한다. 대한민국헌법 제35조 제3항에서 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있는 것은 바로 국가의 목표 내지 국가의 의무로서 국민의 주거권을 보장하여야 함을 선언한 것이라는 해석도 바로 이와 같은 견해에서 비롯된다.

법논리적으로는 두 번째의 견해가 타당하다. 다만 분명한 것은 비록 두 번째의 견해를 채택한다 하더라도 주거권의 헌법상의 위치를 단순한 프로그램으로 인식하여서는 아니된다는 것이다. 두 번째의 견해 즉 주거권을 국가목표의 하나로 인식하는 것은 헌법상의 구체적 청구권으로서의 국민의 주거청구권을 인정하는 것이 아닐 뿐, 헌법을 구체화한 법률에 근거하여 국민의 주거청구권이 보장되어야 함 까지 부인하는 것은 아니기 때문이다.

대한민국헌법 제35조 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”고 규정한다. 주거권의 경우도 마찬가지다. 주거청구권의 내용과 행사는 법률이 정하는 바에 따라 보장되어야 한다.

주거청구권의 보장을 대한민국의 국가목표로 인정할 경우 다음과 같은 헌법 해석이 가능하다.

첫째, 국가는 모든 국민에게 주택을 확보해 주어야 할 의무를 진다. 주택은 가난한 국민이나 부유한 국민이 모두 거주하여야 하는 공간이다. 일부 국민, 고급 주택을 소유할 수 있는 국민의 주거수요를 충족하는 국가의 정책이어서는 결코 아니 된다. 다시 말해서 주택은 국민의 생활공간이지 투기의 수단이다. 국가는 주택의 투기를 철저히 차단하여야 한다. 그 근본에는 주택이 매매의 대상이기보다는 주거의 대상이어야 한다는 철학이 있어야 한다. 따라서 국가의 주택정책은 건설업체와 야합한 분양주택정책이 아니라 임대주택정책이 우선되어야 한다. 분양주택정책을 세울 경우에도 집 없는 주민이 우선적으로 주택을 분양 받을 수 있도록 하고 그 분양권이 다시 부유한 주민의 매점매석이나 투기의 대상이 되지 아니하도록 정책을 수립하여야 한다.

둘째, 국가는 건강하고 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 보장할 의무를 진다. 따라서 국가의 주택정책은 모든 국민의 건강하고 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 그 방향이 설정되어야 한다. 주택단지에는 도로와 상하수도, 학교와 공원 등 쾌적한 환경을 위한 기반시설이 충분히 갖추어져야 한다. 이와 같은 기반시설이 주택을 분양받는 국민이나 건설업체의 몫으로 돌려져서는 아니된다. 국가는 철저한 도시계획을 하고 도시계획상에서 기반시설을 먼저 확보한 후 차후에 주택의 규모를 확정하며 이와 같이 확정된 규모 위에서 주택의 건설이 허가되어야 한다. 건설업체의 허가신청이 있으면 건축법상의 기속행위라는 이유로 건축허가를 먼저 하고 차후에 각종 기반시설이 사회문제가 된 후 뒤를 따라가며 이를 보완하는 방식으로 기반시설을 조성하는 것은 헌법의 이념에 반하는 것이다. 따라서 주택단지 건설의 허가는 철저한 국가의 계획재량 속에 있어야 한다. 국가의 계획재량권 행사에 그 내적 및 외적 통제가 따라야 함은 물론이다.

### 3. 헌법상 주거권에 입각한 주택관련법제의 헌법이념

위와 같은 주거권의 법적 성질에 기초할 때 주거권의 실현과 관련한 주택관련법의 헌법 이념은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 주거권은 주거의 안정의 침해에 대한 자유권적 방어권과 주거를 보장해 줄 것을 요구하는 사회적 청구권으로서의 법적 성질을 모두 지닌다. 이 권리에서 나오는 헌법이념은 주거의 안정과 프라이버시는 국가에 의하여 적극적으로 보호되어야 한다는 것이다. 주거의 안정과 주거의 프라이버시를 침해하는 국가권력은 국가안전보장, 질서유지 및 공공복리를 실현하기 위하여 필요한 최소한에 그쳐야 하며, 이 경우에도 주거권의 본질적 내용을 침해하여서는 아니된다.

둘째, 사회적 청구권으로서의 주거권은 구체적 청구권이 아니라 국가의 목표 및 국가의 의무에 반영하여 적극적인 입법을 할 것을 요구하는 추상적 청구권이다. 이 헌법상의 국가목표규정에 입각하여 국가는 국민의 주거권을 보장하는 입법을 하여야 한다. 즉 국민의 주거청구권을 보장하는 입법은 국가의 의무가 된다.

셋째, 국가가 주거권을 보장하는 입법을 하고자 할 경우 먼저 국민 모두가 주거생활을 할 수 있도록 함을 그 기본 이념으로 하여야 한다. 소득이 없는 국민에게는 저렴한 임대주택을 우선적으로 공급하고, 소득이 있는 국민에게는 그 능력에 따라 가능한 한 다양한 임대주택에서 살 수 있도록 국가가 노력하여야 한다. 분양주택을 건설·공급할 경우 집 없는 주민이 우선적으로 주택을 소유하도록 하고 주택이 부유층의 투기의 수단이 되는 것을 철저히 차단하여야 한다.

넷째, 국가가 국민의 주거권을 보장하기 위하여 주택을 건설하는 입법을 하고자 할 경우 모든 국민이 건강하고 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 함을 그 이념으로 설정하여야 한다. 건강하고 쾌적한 주거생활을 확보하고자 할 경우 모든 주택단지에는 도시계획개념이 도입되어야 한다. 즉 국가는 철저한 국토계획 및 도시계획의 기반 위에서 주택건설이 이루어지도록 그 입법을 추진하여야 한다.

### 제 3 절 주택관련법제와 국토계획법의 체계

#### 1. 국토계획법제의 현황

앞서 언급한 바와 같이 주택은 기본적으로 그 입지를 필요로 한다. 주택은 일정한 대지 위에 건축되어야 한다. 주택이 국토 및 환경과 긴밀한 연관하에 있는 것은 바로 주택이 가지는 기본적인 특성에서 유래된 것이다. 이와 같은 점 때문에 주택관련법제와 국토계획법제는 상호 뿔레야 뿔 수 없는 긴밀한 연관관계 아래에 있다. 근본적으로 주택관련법제는 국가의 국토계획법의 체계 속에 편성되어있어야 한다.

우리나라에 있어서 국토계획의 직접적 근거를 이루는 것은 헌법 제120조 제2항이다. “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정한다.

이 헌법 규정을 근거로 하여 우리나라에는 현재 100여종에 달하는 국토 및 도시계획관련 법제가 제정되어 있다.<sup>5)</sup>

---

5) 어느 범위의 법률 까지를 국토 및 도시계획관련 법제로 볼 것인가에 따라서 법률의 숫

국민생활에 직접 영향을 미치는 계획을 규정한 법률을 체계적으로 구분하고자 할 경우, 건설행정법학의 전통적인 분류방법에 따라 종합계획에 관한 법제와 전문계획에 관한 법제로 구분할 수 있다.<sup>6)</sup>

종합계획(Gesamtplanung)이라 함은 일정한 행정구역을 계획대상 지역으로 하고, 대상 지역에 대하여 총체적이며, 종합적인 이용규율을 수립하는 계획을 의미한다. 종합계획 가운데서 전국토를 대상으로 하는 경우 및 특정의 광역지역을 대상으로 하는 경우 이를 초지역적 종합계획으로, 일정한 지역만을 대상으로 하는 경우에는 지역적 종합계획으로 구분한다. 종합계획과는 달리 특정한 사업 (Projekt)을 그 대상으로 하는 계획은 전문계획(Fachplanung)으로 구분된다.<sup>7)</sup> 전문계획은 어느 지역을 종합적으로 그 대상으로 하지는 않지만 도로건설 등 특정한 사업과 관련하여 특정 지역에 대한 특별한 효과를 미친다는 점에서 중요한 국토계획작용으로 구분된다.

종래 우리나라에서 국토 및 도시계획에 관한 법제는 그 계획의 흐름에 따라 분석할 경우 일곱단계의 복잡한 체계로 이루어져 있었다<sup>8)</sup>.

제1단계에 해당하는 계획의 체계는 국토건설종합계획법에 따른 국토건설종합계획의 체계이다<sup>9)</sup>.

---

자는 아주 달라질 수 있다. 필자는 1996년 한국법제연구원의 연구보고서로서 “지방자치와 계획관련법체계의 정비에 관한 연구”를 간행하면서 지방자치단체의 영역에 직접적인 영향을 미치는 계획관련 법체제로서 18종의 종합계획법과 67종의 전문계획법 등 85종의 계획관련법률의 명칭을 구체적으로 제시하고 그 내용을 제시한 바 있다. 그 후 법률의 제정 및 개정으로 새로이 도입된 법률, 연구당시 발굴하지 못하였던 법률 등을 합산하여 보니 100종을 훨씬 상회하는 국토 및 도시계획관련 법률이 존재함을 알 수 있었다.

6) Brohm, Öffentliches Baurecht, S. 19 ff. Oh Jun-Gen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 30 ff.

7) 종합계획과 전문계획의 구분에 관하여는 Forsthoff/ Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S. 20 ff.

8) 국토 및 도시계획관련 법제의 체계와 그 흐름에 관하여는, 오준근, 도시계획관련법제의 체계적 정비방안, 한국법제연구원, 2000, 11쪽 이하 참조.

9) 국토건설종합계획법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 법이다. 이 법률에 따른 국토건설종합계획이라 함은 법의 목적을 달성하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 될 사항에 관한 종합적이며 기본적인 장기계획을 말한다. 계획사항은 ①토지·물·기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, ②수

국토건설종합계획은 그 계획단위에 따라 ①전국건설종합계획, ②특정지역 건설종합계획, ③도건설종합계획, ④도농복합형태의 시건설종합계획과 ⑤군 건설종합계획의 5종으로 구분되어 수립된다.

제2단계의 국토계획체계는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획체계이다.

국토이용관리법은 국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여 국토이용계획의 입안·결정·토지거래의 규제와 토지이용의 조정등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 제정된 법이다.

“국토이용계획”이라 함은 국토의 종합적인 이용·관리에 관한 건지에서 토지를 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용·관리하기 위한 계획을 말한다.

국토이용계획은 용도지역의 지정에 관한 계획을 원칙으로 한다.

국토이용계획에는 ①도시지역, ②준도시지역, ③준농림지역, ④농림지역 및 ⑤자연환경보전지역 등 다섯 종류의 용도지역의 지정에 관한 계획을 정하여야 한다.

제3단계의 계획체계는 전국을 대상으로 하는 초지역적 종합계획을 규정하기는 하지만, 국토건설종합계획과 국토이용계획을 전제로 하여, 특정한 분야에서 특정한 목적을 위한 계획체계를 구성한다는 점에서 그 다음 단계에 놓이는 계획체계이다.

그 대표적인 예가 ①지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 따른 지역개발계획, ②농어촌정비법에 따른 농어촌정비종합계획, ③환경정책기본법에 따른 환경보전장기종합계획, ④자연환경보전법에 따른 자연환경보전계획 등을 들 수 있다.

제4단계 계획체계는 권역별 종합계획의 체계이다. 권역별 종합계획이라 함은 국가 안에서 특정한 권역을 지정하고, 지정된 권역 안에서의 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하는 경우를 의미한다. 권역별 종합계획은 전국을 대상으로 한 종합계획을 그 기본적인 전제로 한다는 점에서 그 다음단

---

해·풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항, ③도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, ④산업입지의 선정과 그 조성에 관한 사항, ⑤산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, ⑥문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설의 배치 및 규모에 관한 사항 등 매우 포괄적이다.

계에 놓인다. 위에서 이미 전국을 대상으로 한 종합계획의 체계를 제1단계로부터 제3단계까지 구분하였으므로 권역별 종합계획체계는 국토 및 도시계획체계의 제4단계에 놓인다고 할 수 있다.

권역별 종합계획에 해당하는 경우로서는 ①수도권정비계획법에 따른 수도권정비계획, ②제주도개발특별법에 따른 제주도종합개발계획, ③도서개발촉진법에 따른 도서개발계획, ④오지개발촉진법에 따른 오지개발계획, ⑤폐광지역개발지원에관한법률에 따른 폐광지구개발계획 등을 들 수 있다.

제5단계의 계획체계는 도시계획체계이다. 도시계획은 지역적 종합계획이며 그 근거법률은 도시계획법이다.

도시계획법은 도시의 개발·정비·관리·보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 법률이다.

도시계획법에 의한 도시계획은 ①도시기본계획, ②광역도시계획, ③도시계획의 3단계로 이루어진다.

도시계획은 특정한 지역에 대한 종합적인 계획으로서, 국토건설종합계획, 국토이용계획 및 수도권정비계획 등 권역계획 등을 전제로 하여 수립된다. 따라서 도시계획은 국토 및 도시계획작용의 제4단계에 위치한다 할 수 있다.

제6단계의 계획체계는 도시계획을 근거로 도시계획지역 중 특정지역에 대한 종합적인 개발·관리계획을 수립하는 체계이다. 제6단계의 계획체계에 속하는 계획으로는 ①도시개발법에 따른 도시개발계획, ②도시재개발법에 따른 도시재개발계획, ③주거환경개선을위한임시조치법에 따른 주거환경개선계획, ④건축법에 따른 도시설계, ⑤개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의한 개발제한구역관리계획 등이다.

제7단계의 계획체계는 전문계획의 체계이다. 전문계획이란 종합계획과는 달리 도로, 항만, 공항, 핵발전소부지 확정과 같은 특정한 사업에 관계된 계획작용을 의미한다. 전문계획은 이를 담당하는 중앙전문부서, 도, 시·군의 해당전문분과에서 수립되므로 그에 따라 전국차원, 광역자치단체차원 및 기초지방자치단체차원의 전문계획으로 구분할 수 있다<sup>10)</sup>.

10) 전문계획들은 경우에 따라 특정한 계획조치를 준비하는 계획으로써 일정한 법형식을 수반하지 않고 수립될 수도 있고, 최소한의 계획준비절차를 수반할 것을 요구하는 선에서 법이 일정한 형식을 갖출 것을 요구하기도 하고, 경우에 따라서는 특정한 계획조치를

전문계획은 특정한 지역을 종합적으로 개발하는 계획이 아니다. 특정한 지역의 개발계획을 전제로 하거나, 또는 그와 별도로 특정한 사업을 위한 계획을 세우는 체계이다. 따라서 이와 같은 전문계획은 계획법체계의 가장 하위단계에 놓인다 할 수 있다<sup>11)</sup>.

## 2. 국토계획법제의 개편

앞서 제1장에서 언급한 바와 같이 국토계획법제는 지금 변혁의 와중에 있다. 현재 시행되고 있는 중요한 법률이 2003년 1월 1일부터 다른 법률로 바뀌게 된다. 그 핵심이 되는 개편의 내용은 국토기본법과 국토계획및이용에 관한법률이다.

첫째, 국토계획의 근간이 되는 국토건설종합계획법이 2003년 1월 1일부터 국토기본법으로 대체된다.

국토기본법은 “국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로” 제정·공포된 법률이다. 국토기본법은 국토관리의 기본이념을 설정하고<sup>12)</sup> 국토의 균형있는 발전과 경쟁력있는 국토여건의 조성 및 환경친화적 국토관리 및 을 국가와 지방자치단체의 의무로 선언한다.

---

위하여 법률의 수권하에 특정한 범형식을 갖춘, 법적 구속력을 발휘하는 계획으로 반포되기도 한다. 즉 전문계획은 그 범형식과 법적 영향력의 강도에 따라 형식에 구애받지 않고 구속력 없는 (nicht-förmliche-unverbindliche), 형식을 갖춘, 형량에 영향을 주는 정도인 (förmliche-abwägungsrelevante) 그리고 형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는 (förmliche-rechtsverbindliche) 전문계획으로 나누어 진다. 전문계획의 이와 같은 구분에 관하여는, Brohm, Öffentliches Baurecht, S. 19 ff. 참조.

11) 전문계획은 내용적으로 아주 다양하다. 그 구별기준을 명확히 하기는 어려우나, 대략 ①지역개발사업관련 전문계획, ②산업입지개발사업관련 전문계획, ③시설설치·관리사업 관련 전문계획, ④관광 및 공원개발사업관련 전문계획, ⑤환경보전사업 관련 전문계획, ⑥사회간접자본 건설·관리사업 관련전문, ⑦수자원관리사업 관련 전문계획, ⑧유통·교통진흥사업 관련 전문계획, ⑨에너지개발사업 관련 전문계획 등으로 구분할 수 있다. 그 상세한 내용은, 오준근, 도시계획관련법제의 체계적 정비방안, 11쪽 이하 참조.

12) 국토기본법 제2조는 “국토관리의 기본이념”이라는 제목 하에 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 함”을 선언한다.

특히 국토기본법은 “국가 및 지방자치단체는 각 지역이 특성에 따라 개성 있게 발전하고, 자립적인 경쟁력을 갖추도록 함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토여건을 조성하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형있는 발전을 이룩하고, 생활여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다”고 규정하고 있다. 이는 전국을 균형있게 발전시켜야 함, 특히 전국에서 국민들이 균형있게 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 하여야 함을 국가와 지방자치단체의 의무로 선언한 것으로서 주택건설 관련법제에도 적용되는 중요한 이념이 된다.

국토기본법에 의한 국토계획은 “국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획”을 말한다. 국토계획은 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분한다<sup>13)</sup>. 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다. 도종합계획은 당해 도의 관할구역내에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다. 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, 도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립주기를 감안하여 그 수립주기를 정하여야 한다. 국토기본법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다.

13) 국토기본법 제6조에 의하면 ①국토종합계획이라 함은 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획을, ②도종합계획이라 함은 도의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획을, ③시군종합계획이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군을 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 수립되는 도시계획을, ④지역계획이라 함은 특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획을, ⑤부문별계획이라 함은 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획을 의미한다.

국토기본법의 내용에는 주택 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항이 그 기본적 내용으로서 포함되어야 한다<sup>14)</sup>. 이는 주택의 건설이 국토의 계획의 기본적인 한 축을 이루고 있음을 선언하는 것이라 할 것이다.

둘째, 국토계획의 가장 중요한 두 개의 단계를 형성하는 국토이용관리법과 도시계획법이 통합되어 국토계획및이용에관한법률로서 새로이 제정·공포되었다. 이 법률은 국토기본법과 함께 2003년 1월 1일부터 시행된다.

이 법률은 국토이용 및 관리의 기본원칙으로서 “국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위함”이라 전제하고, 국토이용 및 관리를 통하여 달성할 목적으로서 ①국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급, ②자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원, ③교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공, ④주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상, ⑤지역의 정체성과 문화유산의 보전, ⑥지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구, ⑦지역경제의 발전 및 지역간·지역내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화 등을 들고 있다. 즉 이 법률은 주거환경의 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상을 국토이용 및 관리의 가장 중요한 목표 중의 하나로 설정하고 있다.

이 법률에 의한 계획의 체계는 광역도시계획 및 도시계획의 2단계 계획체계이다. “광역도시계획”이라 함은 이 법률 제10조의 규정에 의하여 지정된 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다. “도시계획”이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할구역안에 있는 군을 제외한다.

14) 국토기본법 제10조에 의하면 국토종합계획은 다음 각호의 사항에 대한 기본적인고 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다. ①국토의 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항, ②국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항, ③국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관한 사항, ④국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성에 관한 사항, ⑤국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항, ⑥토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항, ⑦주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항, ⑧수해·풍해 그밖에 재해의 방제에 관한 사항, ⑨지하공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항, ⑩지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항, ⑪그밖에 제1호 내지 제10호에 부수되는 사항.

이하 같다)의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분한다<sup>15)</sup>.

도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다. 즉 주택의 건설 및 개발과 관련되는 다른 모든 계획은 도시계획을 기본으로 하여야 한다.

이 법률은 국토를 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역 등 네 종류의 용도지역으로 구분한다<sup>16)</sup>.

주택의 건설이 이루어지는 지역은 도시지역과 관리지역이다. 도시지역에서 국가는 이 법 또는 관계 법률이 정하는 바에 따라 당해 지역이 체계적이고 효율적으로 개발·정비·보전될 수 있도록 미리 계획을 수립하고 이를 시행하여야 할 의무를 진다. 관리지역에서 국가는 이 법 또는 관계 법률이 정하는 바에 따라 필요한 보전조치를 취하고 개발이 필요한 지역에 대하여는 계획적인 이용과 개발을 도모하여야 할 의무를 진다.

국토계획및이용에관한법률의 특징은 “지구단위계획”의 수립에 관하여 규정하고 있다는 점이다. 지구단위계획 이라 함은 도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하

---

15) “도시기본계획”이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말한다. “도시관리계획”이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 다음의 계획을 말한다. ①용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, ②개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, ③기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, ④도시개발사업 또는 재개발사업에 관한 계획, ⑤지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구 단위계획.

16) ①도시지역이라 함은 인구나 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역을, ②관리지역이라 함은 도시지역의 인구나 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역을, ③농림지역이라 함은 도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역을, ④자연환경보전지역이라 함은 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역을 의미한다.

고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말하며, 제1종 및 제2종 지구단위계획으로 구분된다<sup>17)</sup>. 지구단위계획이 주택의 건설과 관련하여 주목되는 것은 주택단지를 형성하고 단지내에 주택을 건설하기 위한 거의 모든 사항이 지구단위계획의 틀 속에 포함된다는 것이다. 즉 ①도시개발법 제3조의 규정에 의하여 지정된 도시개발구역, ②도시재개발법 제4조의 규정에 의하여 지정된 재개발구역, ③택지개발촉진법 제3조의 규정에 의하여 지정된 택지개발예정지구, ④도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제3조의 규정에 의하여 지정된 주거환경개선지구, ⑤주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 대지조성사업지구 등에 해당하는 지역에 대하여는 지구단위계획이 수립되어야 함을 규정하고 있다. 이 경우 지구단위계획의 내용에는 ①기반시설의 배치와 규모, ②도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획, ③건축물의 용도제한·건축물의 건폐율 또는 용적률·건축물의 높이의 최고한도 또는 최저한도, ④건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획, ⑤환경관리계획 또는 경관계획, ⑥교통처리계획 등이 모두 포함되어야 한다.

2003년 1월 1일부터 적용되는 국토계획및이용에관한법률에 따라 모든 주택단지의 건설에 있어 도시관리계획 특히 지구단위계획이 수립되고, 도시계획의 측면에서 주택단지의 개발이 이루어져야 한다.

이러한 점에서 표면적으로는 주택관련 법제는 국토계획의 틀 아래 거의 완전히 편입된 것으로 보인다. 그러나 국토관련법제의 개편과 상응하게 주택관련법제의 정비가 이루어지지 아니할 경우에는 문제가 발생할 수 있다. 법률상호간의 모순이 발생할 경우 보다 넓고 간접적인 사항을 규정하는 국토계획법체계보다는 보다 좁고 직접적인 사항을 규정하는 주택관련법제가 적용될 수 밖에 없는 상황이 발생하기 때문이다. 따라서 국토관련법제의 정

17)이 법률 제49조에 의하면 제1종지구단위계획이라 함은 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획을, 제2종지구단위계획이라 함은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획을 의미한다.

비에 발맞추어 주택관련법제의 정비는 필수적이라 할 것이다.

## 제 4 절 주택관련 법제의 종류와 그 주요 내용

### 1. 개 관

국가는 위와 같은 헌법이념 특히 헌법 제35조 제3항이 규정한 헌법상의 의무를 실현하기 위하여 주택정책을 실시하여야 한다. 이를 위하여 법률을 제정·시행하여야 함은 필수적이다. 우리 헌법의 기본원리인 법치국가원리는 국가가 국민의 자유와 권리와 관련된 본질적인 사항을 정하고자 할 경우 법률에 근거하여야 하기 때문이다.

실제로 우리 나라에서 주택과 관련하여 다양한 법률이 제정·시행되고 있다. 그러나 문제가 되는 것은 주택관련법제의 범위를 정하는 것이 매우 어렵다는 것이다. 그 어려운 점은 주택이 우리 생활을 모든 영역과 관련을 맺고 있기 때문이다. 그 내용을 다음과 같이 정리해 본다.

첫째, 주택은 기본적으로 그 입지를 필요로 한다. 따라서 주택은 입지와 관련된 법률 특히 국토계획법제와 밀접한 관련이 있다.

둘째, 주택은 건축공정을 통하여 건설되어야 한다. 따라서 주택은 건축·건설 및 안전에 관한 법제와 밀접한 관련이 있다.

셋째, 주택은 그 안에 거주하는 사람들의 환경 및 주거복지와 관련된다. 따라서 주택은 환경 및 사회복지관련 법제와 밀접한 관련이 있다.

넷째, 주택은 각각의 주택을 구매하거나 임대하는 사람들의 거래관계 및 임대차 관계와 관련된다. 따라서 주택은 부동산 매매 및 임대차관련 법제와 밀접한 관련이 있다.

다섯째, 주택은 그 구입 및 임대차를 위하여 금융을 일으킬 필요가 있다. 따라서 주택은 부동산금융관련 법제와 밀접한 관련이 있다.

여섯째, 주택을 거래하거나 보유하는 경우 국가에 대하여 세금을 납부하여야 한다. 따라서 주택은 부동산 세제관련 법제와 밀접한 관련이 있다.

이와 같은 점을 모두 감안한다면 국토계획법제, 건축·건설 및 안전에 관한 법제, 환경 및 사회복지관련 법제, 부동산 매매 및 임대차관련 법제, 부동산금융관련법제, 부동산세제 관련법제가 모두 주택관련법제의 범위에 포

함될 수 있다. 이렇게 넓은 범위의 주택관련법제를 분석하고자 할 경우 궁극적으로 대한민국의 거의 모든 법률을 주택과의 관련성하에서 분석하여야 한다. 그러나 이는 사실상 불가능하다.

이 연구보고서는 주택의 건설과 공급 및 관리에 관한 법제에 국한시켜 연구대상을 한정하고자 한다. 이 경우 다음과 같은 법제분석방법을 채택한다.

첫째, 주택의 건설 및 공급과 관련한 주요 법제를 발굴하고 그 내용을 분석한다.

둘째, 주택의 건설과 공급의 방법을 주목하여, 신규택지의 개발을 통한 신규주택의 건설 및 공급과 기존 주택의 재개발을 통한 주택의 건설 및 공급의 방법을 법률의 규정에 충실하게 제시한다.

셋째, 주택건설촉진법의 주요 내용과 그 문제점을 제시한다.

## 2. 주택관련 주요법제

이 연구보고서는 주택의 건설과 공급 및 관리에 관한 법제에 국한시켜 연구대상을 한정하고자 한다. 이와 같은 시각에 초점을 맞출 경우 한국법제연구원이 발간·보급하고 있는 대한민국헌행법령집 제34편 제2장은 “주택”이라는 제목아래 수록하고 있는 법률이 주요 고찰의 대상이 된다<sup>18)</sup>. 즉 “주택건설촉진법”, “임대주택법”, “택지개발촉진법” 및 “대한주택공사법”이 수록되어 있는 바, 이들 법률의 주요 내용을 먼저 간략히 정리한다.

### (1) 주택건설촉진법

주택건설촉진법은 “주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 기하기 위하여 주택의 건설·공급과 이를 위한

---

18) 건설교통부 주택도시국도 그 홈페이지에서 법령의 체계도를 소개하면서 위와 같은 네 가지 법률 이외에 “도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법(이하 “주거환경개선법”이라 약칭)을 추가하고 있다. 그러나 건설교통부가 주거환경개선법을 주택관련법제의 체계에 직접 포함시킨 것은 법률을 바르게 분류하는 방법이라 할 수 없다. 주거환경개선법을 포함시키고자 할 경우 도시재개발법이 함께 고려되어야 하기 때문이다. 도시재개발법과 주거환경개선법은 주택건설촉진법상의 재건축제도와 함께 불량주택의 정비를 통한 도시기능의 회복을 위하여 통합적으로 고려되어야 한다. 따라서 주거환경개선법은 좁은 의미의 주택관련법령의 체계에 포함시키지 아니함이 타당할 것이라 생각한다.

자금의 조달·운용등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 1977년 12월 31일 법률 제3075호로 제정된 법률이다. 이 법률은 지난 25년간 운용되면서 34차례나 개정되었다<sup>19)</sup>. 그러나 전면개정은 없었다. 주택정책과 관련된 각종 문제점이 제시될 때마다 임시방편의 땀질 위주로 개정되다 보니, 삭제된 조문도 많고, 경우에 따라 제10조의2, 제10조의3……제10조의6 등의 방식으로 조문이 신설되기도 하여 법률은 누더기와 같은 모양을 하고 있다.

주택건설촉진법은, 위에서 언급한 바와 같이, 매우 다양한 요소를 한 법률 속에 담고 있다. 이와 같은 이유로 다른 법률과는 달리 매우 이례적으로 3개의 각각 다른 시행령과 4개의 각각 다른 시행규칙을 가지고 있는 매우 특이한 법률이다.

시행령으로는 첫째, 주택건설촉진법의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위한 본래의 시행령으로서 주택건설촉진법시행령이 제정·시행되고 있다.

둘째, 주택건설촉진법 제3조·제31조·제45조 및 제45조의3의 규정에 의하여 주택의 건설기준, 부대시설·복리시설의 범위·설치기준, 대지조성기준, 공업화주택의 인정절차등에 관하여 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 주택건설기준등에관한규정이 제정·시행되고 있다.

셋째, 주택건설촉진법의 규정에 의하여 공동주택의 관리에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 공동주택관리령이 제정·시행되고 있다. 이 대통령령은 실제적으로 법률에 별다른 위임근거규정이 없이 법률 사항을 직접 대통령령에 규정하여 시행하고 있는 것으로서 매우 많은 문제점을 내포하고 있다. 이에 관하여는 뒤에서 보다 상세히 언급한다.

시행규칙으로는 첫째, 주택건설촉진법 및 동법시행령의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 주택건설촉진법시행규칙이 제정·시행되고 있다.

둘째, 주택건설촉진법 제45조제1항제1호의 규정과 주택건설기준등에관한규정에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 주택건설기준등에관한규칙이 제정·시행되고 있다.

---

19) 이 법률의 개정연혁은 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집, 제29권 참조.

셋째, 주택건설촉진법 제32조의 규정에 의하여 주택 및 복리시설의 공급 조건·방법 및 절차등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 주택공급에관한규칙이 제정·시행되고 있다. 이 규칙은 시행령이 없이 직접 시행규칙에 위임되어 시행되고 있는 것으로서 역시 많은 문제점을 드러내고 있다.

넷째, 주택건설촉진법 및 공동주택관리령의 시행에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 공동주택관리규칙이 제정·시행되고 있다.

이 법률은 본 연구의 가장 중요한 대상이 되는 법률이다.

이 법률의 내용과 각종 문제점에 관하여는 뒤에서 보다 상세히 언급한다.

## (2) 임대주택법

임대주택법은 “임대주택의 건설·공급 및 관리와 주택임대사업에 필요한 사항을 정함으로써 임대주택의 건설을 촉진하고 국민주거생활의 안정을 도모함을 목적”으로 1984년 12월 31일 제정·공포된 법률이다. 이 법률은 제정당시에는 임대주택건설촉진법이었으나 1993년 전문개정되면서 법률의 명칭이 현행과 같이 되었다.

이 법률이 규정하는 임대주택이라 함은 임대목적에 제공되는 건설임대주택 및 매입임대주택을 말한다<sup>20)</sup>.

이 법률은 임대주택의 우선건설 원칙<sup>21)</sup>, 임대주택의 건설재원<sup>22)</sup> 등을 규

20) “건설임대주택”이라 함은 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택과 주택건설촉진법 제6조의 규정에 의하여 등록된 주택건설사업자가 동법 제33조의 규정에 의한 사업계획승인을 얻어 건설한 주택중 사용검사시까지 분양되지 아니한 주택으로서 제6조의 규정에 의한 임대사업자등록을 마치고 건설교통부령이 정하는 바에 따라 임대하는 주택을 말하며, “매입임대주택”이라 함은 임대사업자가 매매등에 의하여 소유권을 취득하여 임대하는 주택을 말한다.

21) 이 법률은 제4조에 “건설교통부장관은 주택건설촉진법 제4조의 규정에 의한 주택건설종합계획을 수립함에 있어서 임대주택건설에 관한 사항을 포함시켜야 한다. 지방자치단체 및 대한주택공사는 주택을 건설함에 있어서 임대주택을 우선 건설하여야 한다”고 규정하여 임대주택 우선의 원칙을 천명하고 있다.

22) 이 법 제5조는 “건설교통부장관은 임대주택의 원활한 건설을 촉진하기 위하여 주택건설촉진법 제10조의 규정에 의한 국민주택기금중 대통령령이 정하는 재원을 임대주택의 건설에 우선 사용할 수 있다. 제1항의 규정에 의하여 임대주택의 건설에 사용되는 국민주택기금은 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 장기저리로 융자하여야 한다. 정부는 매년 예산의 범위안에서 임대주택의 건설에 소요되는 자금을 세출예산에 계상하여야 한다”고 규정하여 임대주택의 건설재원을 법률상 명시하고 있다.

정한 후, 임대사업자의 등록, 임대사업자에 대한 택지의 우선공급, 분양되지 아니한 주택의 우선공급, 간선시설의 우선설치, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 관한 특례등 임대사업자에 대한 각종 우대조치와 함께, 임대주택의 매각제한, 임대주택의 전대제한, 건설임대주택의 임대조건, 건설임대주택의 무주택세대주에의 우선매각, 임대조건의 신고 등 각종 규제규정을 두고 있다.

아울러 임대주택의 관리, 특별수선충당금의 적립, 표준임대차계약서 등 임대주택의 관리에 관한 사항을 규정하면서, 임대사업자와 임차인대표회의간의 분쟁을 조정하기 위하여 임대주택분쟁조정위원회를 설치함을 규정한다.

임대주택법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 임대주택법 시행령이 제정·시행되고 있으며, 임대주택법 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 임대주택법시행규칙이 제정·시행되고 있다.

이 법률은 임대주택의 건설에 관한 기본법으로 역할을 한다. 임대주택의 건설 및 공급이 이 연구의 주제가 되는 한도 안에서 이 법률은 본 연구의 대상이 된다.

### (3) 택지개발촉진법

택지개발촉진법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 1980년 12월 31일 제정·공포된 법률이다.

이 법률은 택지개발예정지구의 지정 및 해제<sup>23)</sup>, 택지개발사업의 시행자, 택지개발계획의 승인, 택지개발사업실시계획의 승인 등에 관하여 규정하고

23) 이 법률 제3조는 “건설교통부장관은 주택건설촉진법 제4조제1항의 규정에 의한 택지수급계획이 정하는 바에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 예정지구로 지정할 수 있다. 건설교통부장관이 제1항의 규정에 의하여 예정지구를 지정하고자 하는 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하고, 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 주택건설촉진법 제4조의 규정에 의한 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다”고 규정하여 택지의 계획적 개발을 위한 계획규정을 두고 있다. 아울러 택지개발예정지구의 지정제한, 주민의 의견청취, 예정지구의 조사, 예정지구 안에서의 행위제한 등을 규정한다.

있으며, 시행자가 실시계획의 승인을 얻은 때에는 ①국토의계획및이용에관한법률 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 동법 제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가, 동법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자의 지정, 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가, ②주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 사업계획의 승인 등 23종의 허가·인가를 받은 것으로 간주된다.

시행자는 예정지구안에서 택지개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제3조에서 정하는 토지·물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 수 있음을 규정한다. 이 규정은 택지개발촉진법에 의한 택지개발이 수용 및 매수방식에 의한 택지개발임을 분명히 한다.

이 법률은 개발된 택지의 공급, 택지의 용도, 공공시설등의 귀속 등을 규정하고 있다.

택지개발촉진법의 시행에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 택지개발촉진법시행령이, 택지개발촉진법 및 동법시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 택지개발촉진법시행규칙이 제정·시행되고 있다.

이 법률은 수용 및 매수방식에 의한 택지개발의 근거법제이다. 이 법률은 도시개발법과 함께 신도시개발의 근거법제로 작용한다. 주택의 건설에 관한 직접적인 규정을 담고 있는 것은 아니므로 이 법률의 내용 그 자체는 연구의 대상에서 제외한다.

#### (4) 대한주택공사법

대한주택공사법은 대한주택공사를 설립하여 주택을 건설·공급 및 관리하고 불량주택을 개량하여 국민생활의 안정과 공공복리의 증진에 이바지하게 함을 목적으로 1962년 1월 20일 제정·공포된 법률이다.

이 법률은 “대한주택공사는 법인으로 한다”고 선언하여 공사에 특별한 법인격을 부여한 후, 공사의 업무로서 ①주택의 건설·개량·공급·임대 및 관리, ②주택 및 공용 또는 공공용건축물의 건설·개량·공급 및 관리의 수

탁, ③집단적으로 주택을 건설·개량·공급 또는 관리하는 경우에 있어서 필요한 복리시설의 건설·공급 및 관리, ④대지의 조성 및 공급, ⑤도시의 조성·정비(설계 및 감리를 포함한다) 또는 이에 필요한 대지의 조성등 도시계획사업의 시행, ⑥주택건설자재의 생산 및 공급, ⑦다른 법률의 규정에 의하여 공사가 시행할 수 있는 사업, ⑧국가·지방자치단체로부터 위탁받은 제3호 내지 제7호의 업무, ⑨제1호 내지 제8호의 업무에 부대되는 업무 등을 열거하고 있다.

이 법률은 대한주택공사의 사무소, 자본금, 등기 등 법인격과 관련된 사항을 기본적으로 규정한다.

아울러 대한주택공사가 ①주택건설촉진법에 의한 주택건설사업(부대사업을 포함한다) 및 대지조성사업, ②택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, ③국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획사업, ④도시재개발법에 의한 재개발사업, ⑤토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업등에 해당하는 사업을 그 업무로 행하는 경우에 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률 제4조제5호, 동법 제9조제1항 및 동법 제51조제1항제1호와 부동산등기법 제35조 및 동법 제36조를 적용함에 있어서는 공사를 국가 또는 지방자치단체로, 공사사장을 주무부장관으로 간주하는 규정을 두고 있다.

이 법률은 주택의 건설에 관한 공공단체로서 대한주택공사를 설립함에 대한 근거규정일 뿐, 직접적인 주택건설 그 자체에 관한 법률이라 할 수 없다. 따라서 이 법률은 본 연구의 대상에서 제외한다.

### 3. 신규주택의 건설에 관한 법제의 체계와 그 개발방식

#### (1) 개 관

주택관련법제에 관한 분석을 주택의 건설·공급 및 관리에 관한 법제에 초점을 맞출 경우 신규주택의 건설 및 공급에 관한 법제와 기존주택의 재개발·개건축과 공급에 관한 법제로 크게 나눌 수 있다.

신규주택의 건설에 관한 입법의 체계는 크게 도시개발법에 따른 도시개발방식, 택지개발촉진법에 따른 택지개발방식, 주택건설촉진법에 따른 아파트지구 개발방식 및 조합주택의 개발방식 등으로 나뉘어진다.

## (2) 도시개발법에 의한 도시개발방식

첫째, 도시개발법에 의한 도시개발방식은 환지방식을 기본으로 한다. 도시개발법은 과거 환지방식으로 신도시를 개발하는 기본 입법이었던 토지구획정리사업법의 대체입법으로서 2000. 7. 1.부터 시행되고 있다. 토지구획정리사업의 대체방식으로 채택된 도시개발사업이라 함은 도시개발구역안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업이다. 도시개발사업 방식으로 신규주택을 건설하고자 할 경우 ① 도시개발사업계획의 수립 및 도시개발구역의 지정 - ② 사업시행자의 확정 - ③ 실시계획의 작성 및 인가 - ④ 사업시행 - ⑤ 준공, 환지처분 및 청산 등의 흐름에 따른다.

도시개발구역 지정권자는 도시개발구역을 지정하고자 할 때에는 당해 도시개발구역에 대한 도시개발사업의 계획을 수립하여야 한다<sup>24)</sup>. 도시개발구역은 특별시장·광역시장 또는 도지사가 계획적인 도시개발이 필요하다고 인정되는 때에 지정한다. 지정권자는 도시개발사업을 환지방식으로 시행하고자 하는 경우 개발계획을 수립하는 때에는 환지방식이 적용되는 지역의 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자와 그 지역의 토지소유자총수의 2분의 1 이상의 동의를 얻어야 한다.

개발계획은 도시계획법에 의한 광역도시계획 또는 도시기본계획이 수립되어 있는 지역의 경우 계획에 부합되도록 하여야 한다.

도시개발사업의 시행방식으로는 시행자가 도시개발구역안의 토지등을 수용 또는 사용하는 방식이나 환지방식 또는 이를 혼용하는 방식으로 시행할

24) 개발계획의 내용에는 ① 도시개발구역의 명칭·위치와 면적, ② 도시개발구역의 지정 목적 및 도시개발사업의 시행기간, ③ 도시개발구역을 2 이상의 사업시행지구로 분할하여 도시개발사업을 시행하는 경우에는 그 지구분할에 관한 사항, ④ 도시개발사업의 시행자에 관한 사항, ⑤ 도시개발사업의 시행방식, ⑥ 인구수용계획, ⑦ 토지이용계획, ⑧ 교통처리계획, ⑨ 환경보전계획, ⑩ 보건의료 및 복지시설의 설치계획, ⑪ 도로, 상·하수도 등 주요 도시기반시설의 설치계획, ⑫ 재원조달계획, ⑬ 도시개발구역밖의 지역에 도시기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 당해 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획, ⑭ 수용 또는 사용의 대상이 되는 토지·건축물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권외의 권리, 광업권, 어업권, 물의 사용에 관한 권리(이하 “토지등”이라 한다)가 있는 경우에는 그 세목, ⑮ 기타 대통령령이 정하는 사항 등이 포함된다.

수 있다. 기본적으로 시행구역안의 토지 전체를 어떠한 방식으로든 취득하여 계획적으로 개발하고, 환지 또는 환권의 형태 또는 손실보상의 형태로 개발구역안의 토지등의 소유자의 특별희생을 보상하는 방식이다. 이러한 점에서 도시개발사업은 계획적인 주택개발방식에 해당한다 할 수 있다.

### (3) 택지개발촉진법에 의한 택지개발방식

둘째, 택지개발촉진법에 의한 택지개발은 ① 택지개발예정지구의 지정, ② 사업시행자의 확정, ③ 사업실시계획의 승인, ④ 사업시행, ⑤ 토지수용, ⑥ 택지조성 및 분양등의 방식으로 시행된다.

택지개발예정지구는 건설교통부장관이 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 지정하되 도시계획법에 의한 도시계획구역과 그 주변지역 중에서 선정한다.

택지개발사업의 시행자가 택지개발사업을 시행하고자 하는 때에는 택지개발계획을 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 건설교통부장관이 택지개발계획을 승인한 때에는 이를 고시하고, 관할 시장 또는 군수에게 그 내역을 송부하여 일반에게 공람하게 하여야 한다.

택지개발사업은 토지수용방식으로 시행된다. 시행자는 택지개발사업 예정지구안에서 택지개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 토지수용법 제2조에서 정하는 토지·물건 또는 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용 또는 사용(이하 “수용”이라 한다)할 수 있다. 제8조의 규정에 의한 개발계획의 승인·고시가 있는 때에는 토지수용법 제14조 및 제16조의 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 재결의 신청은 제9조의 규정에 의한 실시계획에서 정하는 사업시행기간내에 하여야 한다. 토지등의 수용에 관한 재결의 관할토지수용위원회는 중앙토지수용위원회로 한다.

택지의 개발이 완료된 경우 택지를 공급하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 시행자는 주택건설촉진법에 의한 국민주택의 건설용지로 사용할 택지의 공급에 있어서 그 가격을 택지조성원가이하로 할 수 있다. 택지를 공급받은 자(국가·지방자치단체 및 대한주택공사를 제외한다) 또는 그로부터 당해 택지를 취득한 자는

제18조제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 용도에 따라 주택 등을 건설하여야 한다.

택지개발촉진법에 의한 택지개발방식으로 신규주택을 건설하는 것은 전면 매수 방식에 의한 주택의 계획적 개발을 가능하게 한다는 점에서 국토전체의 개발이념과 일맥상통하는 점이 있다고 할 수 있다.

#### (4) 주택건설촉진법에 따른 신규주택개발방식

주택건설촉진법은 주택을 “세대의 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 건축물(이에 부속되는 일단의 토지를 포함한다) 또는 건축물의 일부를 말한다”고 정의하고 주택을 단독주택과 공동주택으로 구분한다.

주택건설촉진법이 의미하는 공동주택이라 함은 “대지 및 건물의 벽·복도·계단 기타 설비등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물안에서 각각 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 구조로 된 주택을 말한다”. 주택의 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이에 따라 주택건설촉진법 시행령은 공동주택을 ① 아파트 : 5층이상의 주택 ② 연립주택 : 동당 건축연면적이 660제곱미터를 초과하는 4층이하의 주택 ③ 다세대주택 : 동당 건축연면적이 660제곱미터이하인 4층이하의 주택 등 세 가지로 구분한다.

주택건설촉진법상의 주택개발사업의 종류는 등록업체의 주택개발, 공급사업, 조합주택사업, 재건축사업 등으로 구분된다.

주택건설촉진법에 따른 주택개발정책은 개괄적으로 ① 주택건설종합계획의 수립, ② 주택건설사업자의 등록, ③ 주택건설사업자의 건설, 시공 및 분양에 대한 규제 등으로 구분할 수 있다.

주택건설사업자의 주택개발사업의 흐름은 ① 입지 검토, ② 용지매입, ③ 사업계획 승인, ④ 분양승인 및 입주자 모집, ⑤ 입주자 사전검사, ⑥ 입주 및 사후관리의 순서로 진행된다.

건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 ① 주택에 관한 기본정책, ② 주택건설, ③ 택지수급, ④ 주택자금의 조달 및 운용 등에 관한 주택건설

종합계획(장단기계획)을 수립·실시하여야 한다. 주택건설종합계획은 주택개발정책의 출발점이 된다고 할 수 있다.

연간 대통령령으로 정하는 호수(단독주택의 경우에는 20호, 공동주택의 경우에는 20세대)이상의 주택건설사업 또는 연간 대통령령으로 정하는 면적(1만 제곱미터)이상의 대지조성사업을 영위하고자 하는 자는 건설교통부장관에게 등록하여야 한다.

주택건설사업자의 등록기준은 ① 자본금 3억원(개인의 경우에는 자산평가액 6억원)이상, ② 주택건설사업자의 경우에는 건설기술관리법시행령 별표 1의 규정에 의한 건축분야기술자 1인이상, 대지조성사업자의 경우에는 동시행령 별표 1의 규정에 의한 토목분야기술자 1인이상, ③ 사무실 33제곱미터 이상. 주택건설사업자로 등록한 자가 대지조성사업을 함께 영위하고자 등록할 때에는 제2항의 규정에 의한 대지조성사업자의 등록기준에 적합한 기술자를, 대지조성사업자로 등록한 자가 주택건설사업을 함께 영위하고자 등록할 때에는 제2항의 규정에 의한 주택건설사업자의 등록기준에 적합한 기술자를 각각 확보하여야 한다.

주택건설사업자의 등록절차는 다음과 같다.

주택건설사업자로 등록하고자 하는 자는 등록신청서를 건설교통부장관에게 제출하여야 한다. 건설교통부장관은 등록신청서를 접수한 때에는 등록기준에의 적합여부, 사업실적의 유무 및 법 제6조의2 및 법 제7조 각호의 사유에의 해당여부를 확인한 후 적합하다고 인정하는 자에 대하여는 이를 주택건설사업자등록부 또는 대지조성사업자등록부에 등재하고 등록증을 신청인에게 교부하여야 한다.

시장(특별시장 및 광역시장을 포함한다)·군수는 도시계획법에 의한 아파트지구의 지정이 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 아파트지구개발에 관한 기본계획을 수립하여 도지사의 승인을 얻어야 한다. 시장·군수는 기본계획의 승인을 얻은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지구개발계획을 고시하고 일반에게 공람시켜야 한다. 기본계획에 포함될 사항은 ① 지구의 구성 및 토지이용에 관한 사항 ② 건축물의 배치·건폐율·용적률·높이·인동 거리·도로와의 관계 및 대지면적의 최소한도등에 관한 사

항 ③ 중심시설의 건축계획에 관한 사항 ④ 가로망·공간녹지·공급처리시설 기타 도시계획시설에 관한 사항 ⑤ 기존 건축물의 처리에 관한 사항 ⑥ 개발사업의 시행계획에 관한 사항 등이다.

아파트지구개발사업은 당해 아파트지구안의 토지의 소유자 또는 그들이 설립하는 조합이 이를 시행한다.

아파트지구개발사업을 토지소유자나 그들이 설립하는 조합이 시행하는 경우 토지소유자등의 권리의 관리처분에 대하여는 도시재개발법을 준용한다. 이 경우 아파트지구개발사업은 도시재개발사업으로 보며, 제20조제2항의 규정에 의한 지구개발계획의 고시가 있는 때에는 도시재개발법 제4조의 규정에 의한 재개발구역의 지정고시가 있는 것으로 본다. 사업주체가 등록업자인 때에는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 도시재개발법 제31조제2항의 규정에 의한 토지 등의 수용 또는 사용을 위한 신청을 할 수 있다.

① 지구내 토지면적의 3분의 2이상의 소유권을 취득한 경우로서 공익상 중대한 필요가 있을 때, ② 천재, 지변 기타 이에 준하는 비상재해가 있을 때

사업주체가 건설·공급하는 주택의 단위규모는 단독주택은 1호당 330제곱미터이하로 하고, 공동주택은 1세대당 297제곱미터이하로 한다. 다만, 국민주택의 경우에는 1호 또는 1세대당 85제곱미터이하로 한다. 사업주체는 제1항에 의한 주택건설기준등에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하여야 한다.

사업주체가 건설·공급하는 주택의 건설기준, 부대시설·복리시설의 설치기준, 주택의 규모 및 규모별 건설비율과 대지조성기준(이하 “주택건설기준등”이라 한다)은 대통령령으로 정한다. 사업주체는 제1항에 의한 주택건설기준등에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하여야 한다(법 제31조).

사업주체와 주택을 공급받고자 하는 자는 다음과 같은 요건을 충족하여야 한다. ①사업주체가 입주자를 모집하고자 하는 경우에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장 등”이라 한다)의 승인을 얻을 것, ②사업주체가 건설하는 주택을 사용검사 이전에 공급하고자 하는 경우에는 건설교통부령이 정하는 입주자 모집조건·방법·절차, 입주금의 납부방법·시기·절차, 주택공급계약방법·절차 등에 적합할 것,

③주택을 공급받고자 하는 자는 건설교통부령이 정하는 입주자자격·재당첨 제한·공급순위등에 적합할 것(법 제32조)<sup>25)</sup>.

건설교통부장관 또는 도지사는 주택가격의 안정을 위하여 필요한 경우에 일정한 지역을 투기과열지구로 지정하거나 이를 해제할 수 있다(법 제32조의5). 제1항의 규정에 의한 투기과열지구내에서 사업주체가 건설·공급하는 주택의 입주자로 선정된 지위(입주자로 선정되어 당해 주택에 입주할 수 있는 권리·자격·지위 등을 말한다. 이하 같다)에 대하여는 건설교통부령이 정하는 기간이 경과하기 전에는 이를 전매(매매·증여 기타 권리의 변동을 수반하는 일체의 행위를 포함하되, 상속·저당의 경우를 제외한다. 이하 같다)할 수 없으며, 이의 전매를 알선하여서도 아니된다.

대통령령으로 정하는 호수이상의 주택을 건설하거나 대통령령으로 정하는 면적이상의 대지를 조성하고자 하는 자는 사업계획을 작성하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 제1항의 사업계획은 건강하고 문화적인 주거생활을 영위하는데 적합하도록 작성되어야 하며 그 사업계획에는 부대시설 및 복리시설의 설치에 관한 계획이 포함되어야 한다(법 제33조). 사업주체는 제33조제1항의 규정에 의한 사업계획의 승인을 얻어 시행하는 주택건설사업 또는 대지조성사업을 완료한 경우에는 주택·부대시설·복리시설 및 대지에 대하여 건설교통부령이 정하는 바에 따라 시장등의 사용검사를 받아야 한다(법 제33조의2). 제33조의 규정에 의한 주택건설사업계획승인을 얻은 주택의 건설공사는 건설산업기본법 제9조의 규정에 의한 건설업자(제6조의 3의 규정에 의하여 건설업자로 간주하는 등록업자를 포함한다)가 아니면 이를 시공할 수 없다(법 제33조의3)

사업주체가 대통령령으로 정하는 호수이상의 주택을 건설하거나 대통령령으로 정하는 면적이상의 대지를 조성하는 경우에 다음과 같이 간선시설을

25) 2002년 8월 26일의 주택건설촉진법 개정으로 이 규정은 주택 뿐만아니라 주상복합 건물에도 그 적용이 확대되었다. 주상복합건물이 무질서한 투기의 대상이 되어 사회문제화 되었기 때문이다. 법 개정으로 이 조에 제2항이 다음과 같이 추가되었다. “도지사가 청약경쟁의 과열을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 지역 또는 제32조의5제1항의 규정에 의한 투기과열지구내에서 건축법 제8조의 규정에 의한 건축허가를 받아 주택외의 시설과 주택을 동일건축물로 건축하거나 업무와 주거를 함께 할 수 있는 건축물을 제33조제1항의 규정에 의한 호수 이상으로 건설·공급하는 경우에는 제1항제1호 및 제2호의 규정을 준용한다”.

설치하여야 한다. ①도로 및 상하수도시설은 지방자치단체, ②전기시설·가스공급시설 또는 지역난방시설은 당해 지역에 전기·가스 또는 난방을 공급하는 자, ③통신시설 및 우편함은 국가 또는 한국전기통신공사. 제1항에 의한 간선시설의 설치에 특별한 사유가 없는 한 제33조의2제1항의 규정에 의한 사용검사일까지 완료하여야 한다(법 제36조).

주택건설촉진법에 의한 주택조합은 지역조합과 직장조합 및 재건축조합으로 구분된다.

지역조합이라 함은 동일 또는 인접한 시(특별시 및 광역시를 포함한다)·군에 거주하는 주택이 없는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합을 의미한다.

직장조합이라 함은 동일한 직장에 근무하는 주택이 없는 근로자가 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합을 의미한다.

재건축조합이라 함은 대통령령이 정하는 노후·불량한 주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하기 위하여 기존주택의 소유자가 설립한 조합을 의미한다.

조합을 구성하여 그 구성원의 주택을 건설하고자 할 때에는 관할 시장 등의 인가를 받아야 한다. 주택조합설립인가·변경인가 또는 해산인가를 받고자 하는 자는 인가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 가장 많은 수의 조합원이 거주하는 지역(직장조합인 경우에는 직장소재지를 말한다) 또는 조합주택건설예정지를 관할하는 시장등에게 제출하여야 한다. ① 창립총회의 회의록 및 조합장선출동의서, ② 조합원 전원이 연명한 조합규약(설립인가의 경우에 한한다), ③ 사업계획서(설립인가의 경우에 한한다), ④ 조합원의 동의를 얻은 정산서(해산인가의 경우에 한한다),

주택조합은 20인 이상의 조합원으로 구성되어야 한다.

지역조합의 구성원은 ① 주택조합설립인가신청일부터 당해 조합주택의 입주가능일까지 주택을 소유하지 아니한 세대주인 자[세대주를 포함한 세대원(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원을 포함한다)전원이 주택을 소유하고 있지 아니한 세대의 세대주를 말한다], ② 건설교통부령이 정하는 재당첨제한기간이 경과된 자, ③ 주택조합설립인가신청일 현재 당해

주택조합설립인가지역과 동일 또는 인접한 시(특별시 및 광역시를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·군내에 거주하는 자 등의 자격기준에 합당한 자이어야 한다.

직장조합의 구성원은 위의 지역조합의 구성원의 자격요건 중 세대주의 자격 및 재당첨제한기간 경과의 자격을 가진 자와 당해 시·군안에 소재하는 동일한 국가기관·지방자치단체 또는 법인에 근무하는 자 등의 자격을 갖춘 자이어야 한다.

지역조합이나 직장조합은 그 설립인가를 받은 후에는 당해 조합의 구성원을 교체하거나 신규로 가입하게 할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 사유로 결원이 발생한 범위안에서 충원하는 경우에는 그러하지 아니하다. ① 조합원의 사망, ② 법 제33조의 규정에 의한 주택건설사업계획의 승인이후에 입주자로 선정된 지위(당해 주택에 입주할 수 있는 권리·자격 및 지위 등을 말한다)가 양도·증여 또는 판결 등으로 변경된 경우, ③ 조합원이 확정판결등의 사유로 다른 주택을 소유하게 되어 조합원 자격을 상실하는 경우, ④ 조합원이 전산조회등으로 무자격자로 판명되어 자격을 상실하는 경우

주택조합 또는 근로자를 고용하는 자가 그 구성원 또는 근로자의 주택을 건설하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 등록업자와 공동으로 사업을 시행하여야 한다. 이 경우 주택조합 또는 고용자와 등록업자를 공동사업주체로 본다.

국민주택을 공급받기 위하여 주택조합을 설립하고자 하는 자는 관할시장등에게 신고하여야 한다.

주택조합에 대하여는 국민주택을 우선공급할 수 있다.

건설교통부장관 또는 시장등은 주택공급에 관한 질서를 유지하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 국가가 관리하고 있는 행정전산망등을 이용하여 주택조합 구성원의 자격등에 관하여 필요한 사항을 확인할 수 있다.

시장등은 주택조합 또는 주택조합의 구성원이 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때에는 주택조합의 설립인가를 취소할 수 있다.

주택조합은 대통령령이 정하는 바에 의하여 회계감사를 받아야 하며 그 감사결과를 관할시장등에게 보고하고 당해 조합원이 열람할 수 있도록 하여

야 한다.

직장조합이 조합원의 주택을 건설하는 경우에는 고용자는 대통령령이 정하는 바에 따라 퇴직적립금등의 일부를 주택건설자금으로 지원하여야 한다.

주택건설촉진법에 따른 아파트지구 개발방식 및 조합주택의 개발방식은 도시개발방식 및 택지개발방식과 판이하게 다르다. 특히 계획적 개발의 개념이 없이 무분별한 허가에 따른 주택의 건설이 가능하게 하는 통로로 활용되고 있다. 그 구체적인 내용 및 문제점에 관하여는 뒤에서 보다 상세히 언급한다.

#### 4. 기존 주거지의 재개발에 관한 법제의 체계와 그 개발방식

##### (1) 개 관

기존 주거지의 재개발에 관한 법제의 체계는 크게 도시재개발법에 의한 도시재개발사업, 주택건설촉진법에 의한 재건축사업과 도시저소득주민의 주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선사업 등 세 가지 방식으로 나뉘어진다<sup>26)</sup>.

##### (2) 도시재개발법에 의한 재개발사업 방식

첫째, 도시재개발법에 따른 재개발방식의 주택개발은 기존 주거지에 관한 계획적 재개발의 근거법제에 해당한다.

도시재개발법이 규정하는 재개발사업이라 함은 재개발구역 안에서 토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복하기 위하여 이 법이 정하는 바에 의하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대되는 사업을 의미한다. 재개발사업의 범위에는 도심지재개발사업과 주택재개발사업 및 공장재개발사업이 모두 포함되어있다. 이 중 주택재개발사업이라 함은 노후·불량한 주택이 밀집되어

26) 필자는 “오준근 등, 도시재개발법령 개정방안연구”, 대한주택공사/한국법제연구원, 1993”에서 재개발, 재건축 및 주거환경개선에 관한 법제와 그 통합방안을 제시한바 있다. 이 분석 및 통합방안은 다각적으로 수용되어 2002년 도시및주거환경정비법의 제정으로 그 결실을 보게 되었다.

있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업을 의미한다<sup>27)</sup>.

도시재개발법에 의한 재개발사업은 ① 재개발기본계획의 수립, ② 재개발구역의 지정, ③ 사업시행자의 확정, ④ 재개발조합의 설립 및 인가, ⑤ 사업시행의 인가, ⑥ 사업시행, ⑦ 준공검사 및 분양처분 등의 흐름으로 진행된다.

도시재개발사업은 재개발기본계획의 수립에서 시작된다. 특별시·광역시·시 또는 군의 장은 관할도시계획구역안의 도시재개발에 관한 기본계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 재개발기본계획에 포함되어야 할 사항은 ① 재개발의 기본방향, ② 계획기간, ③ 재개발구역의 지정대상 범위, ④ 토지이용계획, 교통계획 및 공공시설계획, ⑤ 지역별 건폐율 및 용적률의 계획, ⑥ 단계별 추진계획 등이다. 재개발기본계획을 수립 또는 변경하고자 할 때에는 공청회를 개최하고 당해 지방의회의 의견을 들은 후 도시계획법 제75조의 규정에 의한 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

재개발기본계획 수립이후 재개발 사업을 위하여 꼭 거쳐야 할 단계는 재개발구역의 지정이다. 특별시장·광역시장 또는 도지사는 관할지역내의 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 신청을 받아 재개발기본계획에 적합한 범위안에서 도시계획으로 재개발구역을 지정 또는 변경할 수 있다. 재개발구역의 지정대상이 되는 지역은 ① 공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역 ② 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역 ③ 인구·산업등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역 ④ 기타 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 지역 등이다. 시·도지사는 재개발구역을 지정 또는 변경하고자 할 때에는 지방도시계획위원회의 심

27) 도심재개발사업이라 함은 도심지 또는 부도심지와 간선도로변의 기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 그 기능을 회복 또는 전환하기 위하여 시행하는 재개발사업, 공장재개발사업이라 함은 노후·불량한 공장등이 있는 공업지역의 기능을 회복하기 위하여 시행하는 재개발사업을 말한다. 이들은 모두 도시계획기능의 회복에 기여한다.

의를 거쳐 ① 재개발사업의 명칭, ② 재개발사업구역 및 그 면적 ③ 공공시설과 도시계획법에 의한 도시계획시설의 설치 및 정비에 관한 계획 ④ 건폐율, 용적률, 건축시설의 주된 용도·높이 및 층수, 연면적 또는 주택의 규모별 비율에 관한 계획 ⑤ 사업시행예정시기 등을 정하여야 한다.

도시재개발법에 의한 재개발사업은 위와 같이 도시계획의 일환으로서 이루어지는 재개발계획의 수립 및 재개발구역의 지정을 그 기본으로 한다. 아울러 사업의 시행과정에서도 다양한 계획적 요소가 포함되어있다.

둘째, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 따른 주거환경개선은 노후불량주택이 밀집한 지역의 개선을 위한 개발의 근거법제에 해당한다.

### (3) 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선방식

도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 따른 주거환경개선사업이 시행되려면 먼저 해당지역이 주거환경개선지구로 지정되어야 한다. 주거환경개선지구라 함은 “도시계획구역 안으로서 노후불량건축물이 밀집된 지역 또는 공공시설의 정비 상태가 불량하여 주거환경이 열악한 지역으로서 주거환경개선의 촉진을 위하여 제3조의 규정에 의하여 지정된 지역을 말한다”. 이 법에 따른 주거환경개선사업이라 함은 “주거환경개선지구의 주거환경개선을 위하여 필요한 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원의 개발등 제6조의 규정에 의한 주거환경개선계획에 따라 행하여지는 사업을 말한다”. 이 법률의 대상이 되는 노후불량건축물이라 함은 “1985년 6월 30일 이전에 건축된 건축물로서 건축물의 구조·외형·부대시설등 물리적 상태가 전전한 주거공간으로서의 기능을 하기에 부적합한 건축물로서 주거용 건축물과 대통령령으로 정하는 근린생활시설용 또는 공동시설용 건축물을 말한다”.

도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선사업은 ① 주거환경개선지구의 지정, ② 주거환경개선계획의 수립, ③ 사업의 시행 등의 흐름으로 진행된다.

주거환경개선사업은 도시재개발사업의 경우와는 달리 주거환경개선지구의 지정에서 시작된다. 주거환경개선지구의 지정요건은 ①노후불량건축물이 밀

집되어 있어 주거지로서의 기능을 다하지 못하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역, ②개발제한구역으로서 그 구역지정 이전에 건축된 노후 불량건축물이 밀집되어 있는 지역, ③도시재개발법에 의한 재개발구역으로서 인구의 과도한 밀집등의 사유로 주택개량재개발사업의 시행이 불가능하거나 심히 곤란한 지역으로서 일정비율이상의 주민이 재개발사업의 시행을 원하지 아니하는 지역, ④철거민을 수용한 지역 기타 인구가 과도하게 밀집되어 있고 공공시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악한 지역으로서 그 개선이 시급한 지역 등이다(법 제4조). 주거환경개선지구로 지정된 지역은 도시계획법 제17조에 의한 일반주거지역으로 지정된 것으로 간주된다(법 제5조)

주거환경개선지구가 지정되면 해당지구에 대하여 시장·군수는 주거환경개선계획을 수립하고 이를 건설교통부장관에게 보고하여야 한다. 주거환경개선계획에 포함되어야 할 사항은 ① 토지이용계획, ② 도로, 상·하수도 기타 공공시설의 정비에 관한 사항, ③주택의 건설 및 그 부대·복리시설에 관한 사항, ④건축물의 존치·수선·증축·개축·철거등 개량방법 및 그 대상, ⑤산사태·침수등 재해의 방지에 관한 사항, ⑥화장실·탁아소·공동작업장등 공동이용시설의 확충 기타 주민의 소득원 개발에 관한 사항, ⑦소요사업비의 추정 및 그 조달방안에 관한 사항, ⑧기타 대통령령이 정하는 주거환경개선사업을 위하여 필요한 사항 등이다. 주거환경개선계획을 수립 또는 변경하고자 할 때에는 관계행정청과의 협의 및 지방도시계획위원회의 의결을 거쳐야 하며, 주민의 의견을 청취하여야 한다(법 제6조).

주거환경개선사업은 시장·군수가 시행하는 것이 원칙이다. 주거환경개선지구 안의 토지 또는 건축물의 소유자는 주거환경개선계획이 정하는 바에 따라 주택을 건설하거나 건축물을 개량할 수 있다.

도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선사업은 도시계획의 일환으로 이루어지는 도시재개발사업 보다는 보다 완화된 계획적 요소를 가지고 있다. 주거환경개선지구가 먼저 지정되고, 주거환경개선계획은 해당 지구의 주거환경개선의 기본적인 방법을 정하고, 주거환경개선사업은 시장·군수가 공공시설의 정비 등 기본적인 문제점을 해결하는 방식으로 최소한으로 시행될 수 있도록 하고 있다. 궁극적으로 주택의 건설 및 건축물의 개량은 토지등의 소유자에 의하여 맡겨지는 방, 이는 해당 지구

안의 다세대 주택의 난립을 가져와서 결과적으로 과거보다 더욱 해당 지구의 주거환경을 열악하게 하는 악순환으로 작용할 수 있는 여지를 부여하고 있다.

#### (4) 주택건설촉진법에 따른 재건축 방식

주택건설촉진법에 따른 재건축은 재건축 조합주택 방식의 아파트 건설사업을 말한다. 재건축사업의 흐름은 재건축조합의 설립, 구조안전진단의 실시, 재건축사업의 시행 및 주택의 공급 등의 순서로 이루어진다.

재건축을 위한 주택조합설립인가·변경인가 또는 해산인가를 받고자 하는 자는 인가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 가장 많은 수의 조합원이 거주하는 지역을 관할하는 시장등에게 제출하여야 한다. ① 창립총회의 회의록 및 조합장선출동의서, ② 조합원 전원이 연명한 조합규약(설립인가의 경우에 한한다), ③ 사업계획서(설립인가의 경우에 한한다), ④ 법 제44조의3제7항의 규정에 의한 결의사항을 증명할 수 있는 서류(재건축조합설립인가의 경우에 한한다)

재건축을 위한 주택조합은 20인 이상의 조합원으로 구성되어야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 20인 미만(제2호의 경우에는 10인 이상)의 조합원으로 주택조합을 구성할 수 있다. ① 법 제33조의 규정에 의한 주택건설사업계획승인을 얻어 건설한 주택으로서 20세대 미만의 노후·불량주택을 재건축하는 경우, ② 노후·불량 공동주택을 재건축하여 20세대 이상의 주택을 건설하는 경우

재건축조합의 구성원의 자격은 ① 제4조의2의 규정에 의한 노후·불량주택(당해 주택에 부속되는 대지를 포함한다)의 소유자, ② 복리시설(당해 복리시설에 부속되는 대지를 포함한다)의 소유자 등이다. 이 경우에는 재건축된 복리시설에 한하여 공급하되, 복리시설을 설치하지 아니하는 경우에는 주택을 공급할 수 있다.

재건축조합은 주택건설사업계획승인을 얻은 후에는 조합원을 교체하거나 신규로 가입하게 할 수 없다. 다만, ① 조합원의 사망, ② 법 제33조의 규정에 의한 주택건설사업계획의 승인이후에 입주자로 선정된 지위(당해 주택에

입주할 수 있는 권리·자격 및 지위 등을 말한다)가 양도·증여 또는 판결 등으로 변경된 경우 등에 해당하는 경우와 당해 지역 노후·불량주택의 소유자가 추가 가입하는 경우에는 그러하지 아니하다.

재건축조합이 노후·불량주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하고자 하는 경우에는 시장등에게 안전진단을 신청하여야 한다.(제44조의3)

노후불량주택의 범위는 ① 건물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 도괴 기타 안전사고의 우려가 있는 주택, ② 건물이 준공된 후 20년이 경과되어 건물의 가격에 비하여 과도한 수선·유지비나 관리비용이 소요되는 주택, ③ 건물이 준공된 후 20년이 경과되고 부근 토지의 이용상황등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여 현저한 효용의 증가가 예상되는 주택, ④ 도시미관·토지이용도·난방방식·구조적 결함 또는 부설시공등으로 인하여 재건축이 불가피하다고 관할 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 인정하는 주택, ⑤ 기타 시장등이 재해방지를 위하여 재건축이 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 이를 노후·불량한 주택으로 본다.

시장등은 안전진단의 신청이 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 안전진단을 실시할 기관을 지정하여야 한다. 다만, 시장등이 안전진단의 실시가 필요없다고 인정한 노후·불량주택에 대하여는 그러하지 아니하다.

재건축사업은 재건축조합이 시행함이 원칙이다.

노후·불량주택이 붕괴등 안전사고의 현저한 우려가 있는 경우등 대통령령이 정하는 경우에는 제44조제3항의 규정에 불구하고 시장등이 재건축사업을 직접 시행하거나, 대한주택공사 또는 지방공사를 당해 재건축사업의 사업주체로 지정할 수 있다. 이 경우 시장등의 재건축사업 시행절차등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

재건축대상인 노후·불량주택이나 그 대지에 설정된 저당권·가등기담보권·가압류·전세권·지상권 등 등기된 권리는 제33조의 규정에 의한 주택건설사업계획승인 이후에는 새로이 건설되는 주택이나 그 대지에 설정된 것으로 본다. 이 경우 도시재개발법 제33조 내지 제45조의 규정을 준용한다.

재건축조합원중 1세대가 2주택이상을 소유하거나 1주택을 2인이상이 공유지분으로 소유하는 경우에는 이를 1조합원으로 보며 1주택만 공급한다.

다만, 소속근로자의 숙소등으로 사용하기 위한 주택을 소유하고 있는 법인 등 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니한다.

하나의 주택단지안에 여러 동의 건물이 있는 노후·불량주택의 소유자들이 재건축하고자 하는 경우에는 집합건물의소유및관리에관한법률 제47조제1항·제2항의 규정에 불구하고 주택단지안의 각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2이상의 결의와 주택단지안의 전체 구분소유자 및 의결권의 5분의 4이상의 결의로 재건축할 수 있다.

주택건설촉진법에 의한 재건축제도는 도시재개발법에 의한 재개발제도와 본질적으로 다르다. 특히 계획적 재개발의 요소가 빠져있는 점은 문제점이라 지적된다. 이에 관하여는 뒤에서 보다 상세히 언급한다.

## 제5절 주택건설촉진법의 현황과 그 문제점 분석

### 1. 주택건설촉진법의 의의와 그 제정 및 개정연혁

#### (1) 주택건설촉진법의 의의 및 그 제정취지

주택건설촉진법은 “주택이 없는 국민에 대한 계획성 있는 주택의 공급과 이를 위한 자금의 조달·운용 및 건실한 주택용 건축자재의 생산·공급에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 주거생활의 안정과 공공복리의 증진에 기여함을 목적”으로 1972년 12월 30일 법률 제2409호로 제정되었다.

이 법률은 제정될 당시에 “①건설부장관은 국민주택의 건설계획 및 자금운용지침을 작성하여 경제기획원장관·재무부장관의 협의를 거쳐 지방자치단체·대한주택공사 및 한국주택은행에 시달하도록 함, ②주택은행은 국민주택채권의 발행·정부로부터의 차입·외국자본의 차입·주택복권의 발행 등의 방법으로 국민주택자금을 조달하도록 함, ③국민주택채권은 국가 또는 지방자치단체로부터 면허·허가 또는 등기 등을 받거나 신청하는 자로 하여금 매입하게 할 수 있도록 함, ④사업주체가 국민주택을 건설하고자 할 때에는 사업계획을 작성하여 건설부장관의 승인을 받도록 함, ⑤주택건설에 관한 기본정책과 장기·연차별 계획 등에 관한 사항을 심의하게 하기 위하여 건설부에 주택정책심의위원회를 두도록 함” 등을 주요 골자로 하였다<sup>28)</sup>.

## (2) 주택건설촉진법의 개정연혁

이 법률은 1972년부터 2002년까지 30년 동안 36차례의 개정이 이루어졌다. 다른 법률과의 관계에서 피치 못하게 소소한 개정이 이루어진 14차례의 경우를 제외한 22차례의 개정은 모두 이 법률의 중요한 내용과 관련되는 것이었다. 대한민국의 법률 중 이처럼 잦은 손질을 받은 법률이 드물다고 할 정도로 이 법률은 많은 우여곡절을 겪었고, 2002년 현재 주택법으로 대체 폐지되는 시점을 기다리고 있다.

이 법률의 주요 개정연혁을 대한민국 법률연혁집에 수록된 개정의 취지와 그 주요내용을 중심으로 제시하면 다음과 같다.

### 1) 1970년대의 개정연혁

1970년대는 제3차 및 제4차 경제개발 5개년 계획에 따라 주택의 건설 특히 아파트의 건설이 촉진되던 시기였다. 이 시기의 주택건설촉진법의 개정 방향은 아파트 건설을 촉진하기 위하여 주택건설목표를 국가적으로 책정하고, 주택건설계획을 수립하며, 주로 아파트 건설업자에게 금융지원을 실시하는 등 다각적인 주택의 건설을 모색하던 시기라 할 수 있다. 이 시기의 주택건설촉진법의 개정연혁은 대한민국 법률연혁집에 의할 경우 다음과 같이 요약될 수 있다<sup>29)</sup>.

1975년 12월 31일 법률 제2853호로 공포된 주택건설촉진법 개정법률은 “정부의 주택정책에 의한 1981년까지의 주택건설목표인 208만7천호 건설에 차질이 없도록 하기 위하여 사업자에게 주택건설사업계획을 수립하도록 하여 이에 따른 계획적인 주택건설을 하도록 하고, 행정절차를 간소화하려는 것임”을 목적으로 한다. 이 법률의 주요 골자로는 “①국가·지방자치단체 기타의 사업자는 정부의 주택정책 및 장기건설계획에 입각한 장·단기주택건설계획을 수립하도록 함, ②행정절차를 대폭 간소화하기 위하여 사업계획승인으로 건축법에 의한 건축허가, 도시계획법에 의한 허가 및 일단의 주택

28) 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집, 제32편 건설, 861쪽 이하 참조.

29) 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집, 제32편 건설, 861쪽 이하 참조.

지조성사업의 도시계획의 결정을 갈음하도록 함” 등이 제시되었다.

1977년 7월 23일 법률 제3008호로 공포된 주택건설촉진법 개정법률은 “국민주택채권은 법률의 규정에 의하여 국민에게 강제 소화시키는 것이나 그 이율이 너무 저렴하므로 다른 채권과의 형평을 고려하여 그 이율을 현실화 하려는 것으로 현행규정은 국민주택채권의 이율을 년 8푼 이하로 정하고 있으나 이를 대통령령으로 정하도록 함으로써 탄력적으로 운영될 수 있도록 하려는 것임”을 목적으로 하였다.

1977년 12월 31일 법률 제3075호로 공포된 주택건설촉진법 개정법률은 “제4차 경제개발 5개년 계획의 주요역점사업인 주택건설사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 자금의 조달·운용과 택지의 개발·공급 및 주택의 공급질서 등에 관하여 재정비하려는 것임”을 목적으로 하였다. 이 법률의 주요 골자는 “①주택건축종합계획을 장·단기계획으로 하여 이에 는 국민주택의 건설이 최우선적으로 고려되도록 하고, 주택건설종합계획의 수립 기타 중요사항을 심의하게 하기 위하여 주택정책심의위원회를 설치함. ②주택공급을 영업으로 하는 자(주택건설사업자)는 건설부장관에게 등록을 하게 하고, 등록된 주택건설사업자중에서 우수한 자를 지정하는 제도를 신설함. ③ 국민주택자금의 조달기관으로 농협중앙회를 추가함. ④시장·군수는 도시계획법에 의한 아파트지구의 지정이 있는 때에는 아파트 지구개발에 관한 기본계획을 수립하여 건설부장관의 승인을 얻도록 함. ⑤건설부장관은 아파트 지구개발계획의 시행을 위하여 필요한 때에는 당해 아파트지구내의 토지에 대하여 기준지가를 고시할 수 있도록 함. ⑥대한주택공사 또는 지정업자는 주택으로 상환하는 사채를 발행할 수 있도록 함” 등이었다.

1978년 12월 5일 법률 제3137호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “급격히 증가되고 있는 공동주택과 그 부대시설 및 복리시설을 효율적으로 관리하여 질서 있는 공동생활을 영위할 수 있도록 하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요 골자는 “①공동주택의 주거생활의 질서를 확립하고, 시설물을 안전하게 유지·관리하기 위하여 입주자의 행위제한사항 및 사업주체의 관리책임을 정함. ②공동주택의 주요시설의 교체 및 보수에 따른 일시적 부담을 경감하기 위하여 특별수선충당금을 적립하도록 함. ③ 임대주택의 전대 등의 행위를 금지함” 등이었다.

1980년 1월 4일 법률 제3250호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “주택건설사업의 효율적 시행을 위하여 사업주체의 범위를 확대하고, 조합을 구성하여 주택을 건설하는 경우의 지원방안을 강구하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요 골자는 “①대지조성사업의 사업주체에 한국토지개발공사를 추가함. ②사업계획의 승인을 얻어 건설하는 주택에 대하여 준공검사 및 중간검사를 함에 있어서는 부대시설과 복리시설도 검사하도록 함. ③주택 자재의 규격화·표준화를 통하여 자재의 가격안정과 수급의 원활을 기하기 위하여 모든 주요구조부용 자재생산업체는 등록하도록 함. ④재개발구역내 주민 또는 직장에 고용된 근로자가 조합을 구성하여 주택을 건설하는 경우 국·공유지의 우선 매각·퇴직적립금의 지원 등 필요한 지원을 하도록 함” 등이었다.

## 2) 1980년대의 개정연혁

1980년대는 주택이 본격적으로 투자 및 투기의 대상이 되던 시기였다. 정부는 국민주택기금을 조성하고, 국민주택기금의 재원을 마련하기 위하여 주택청약예금 및 부금제도를 도입하고, 주택청약예금 또는 주택청약부금에 가입하여 일정 기간이 경과한 자에게 1순위의 주택청약권을 부여하였다. 그 결과 주택청약에 의하여 당첨된 국민은 마치 복권에 당첨된 것과 같은 특혜를 받을 수 있었다. 이와 같은 특혜를 기대하면서 다수의 국민이 아파트를 본격적인 투자 내지는 투기의 수단으로 삼는 시대였다고 표현할 수 있다. 이 시기의 주택건설촉진법은 주택건설재원의 확보를 위하여 이와 같은 사회풍조를 한편 부추기면서 다른 한편 과도한 부동산투기를 억제하기 위한 규제 수단을 마련하는 이중적인 방향으로 그 개정이 이루어졌다. 그 주요 개정연혁을 요약하여 제시하면 다음과 같다<sup>30)</sup>.

1981년 4월 7일 법률 제3420호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “80년대 복지사회의 구현을 위하여 정부가 역점사업의 하나로 추진하고 있는 주택건설종합계획을 성공적으로 달성하기 위하여 필요한 주택자금의 조달재원을 확대하고 이를 효율적으로 적용하게 하기 위하여 국민주택기금을

30) 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집, 제32편 건설, 861쪽 이하 참조.

설치하고, 주택건설촉진시책을 수행하는데 필요한 근거를 마련하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요 골자는 “①국민주택의 건설촉진을 위하여 필요한 주택자금의 조달재원을 확대하고, 자금의 효율적 운용을 위하여 국민주택기금제도를 신설함. ②국민주택기금은 국민주택의 건설 및 택지의 개발 등 주택건설사업과 관련한 사업에 한하여 운용하도록 그 용도를 제한함. ③주택의 건설기준은 입주자의 재산권보호와 직결된 사항이므로, 대통령령으로 그 기준의 대강을 정하도록 함. ④조잡시공 기타 건설공사의 시공상 하자로 입주자에게 재산상 손실을 끼치게 한 주택건설사업자의 등록을 말소하는 외에 주택의 건설기준에 위반하여 주택사업을 시행한 자에 대한 처벌근거를 신설함” 등이었다.

1987년 12월 4일 법률 제3998호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “지금까지는 주택조합을 도시재개발구역내의 무주택 주민과 동일직장내의 무주택 근로자의 경우에 한하여 설립할 수 있도록 하여 왔는 바, 앞으로는 도시재개발구역 외의 지역의 무주택주민도 주택조합을 설립할 수 있도록 그 설립요건을 완화하고, 기존의 노후·불량주택을 철거하여 그 대지 위에 새로운 주택을 건설하고자 하는 경우에도 주택조합을 설립할 수 있도록 하며, 앞으로는 고용자가 무주택근로자를 위하여 주택을 건설하는 경우에 당해 주택조합 또는 고용자와 주택건설등록업자가 공동으로 사업을 시행하도록 하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요골자는 “①주택건설사업등록제도의 실효성을 높이고 주택건설산업의 건전한 육성을 도모하기 위하여 앞으로는 능력 및 실적이 우수한 주택건설등록업자가 분양 또는 임대 목적을 하는 주택을 건설부장관의 사업계획승인을 얻어 건설할 경우에는 그 공사를 직접 시공할 수 있도록 함. ②공동주택을 보다 전문적이고 계획적으로 관리함으로써 입주자의 편의를 도모하기 위하여 일정규모이상의 공동주택에는 그 관리책임자로서 주택관리사를 두도록 하는 주택관리사 제도를 신설함. ③주택건설등록업자 등에 대하여 행정처분을 하고자 할 때에는 사전에 청문절차를 거치도록 함. ④건설부장관의 권한의 일부를 앞으로는 주택산업육성을 목적으로 설립한 법인 중 건설부장관이 인정하는 법인에게 위탁할 수 있도록 하고, 시·도지사에게 위임된 권한의 일부를 앞으로는 시장·군수에게 재위임할 수 있도록 함. ⑤주택건설등록업자가 등록말소 또

는 영업정지의 처분을 받은 경우에도 앞으로는 그 처분 전에 사업계획의 승인을 얻은 사업은 이를 계속 수행할 수 있도록 함” 등이었다.

### 3) 1990년대의 개정연혁

1990년대는 주택정책의 격변기라 할 수 있다.

1990년대 초반은 아파트에 대한 투기가 가속화됨에 따라 정부는 이를 진정하기 위한 궁극적인 해결책으로서 주택공급의 확대 시책을 수립하였다. 이에 따라 주택 200만호 건설사업이 시행되었다. 주택의 공급과 함께 주택의 공급질서를 교란하는 투기를 진정시키기 위한 각종 시책이 수립·시행되었다.

1990년대 중반의 주택정책은 정부의 아파트 공급 역점시책으로 주택의 대부분을 차지하게 된 아파트의 관리에 역점이 주어지던 시기라 할 수 있다. 이 시기의 주택건설촉진법의 개정은 공동주택의 관리방법을 마련하는데 두어졌다고 할 수 있다.

1990년대 후반에 한국경제가 국제통화기금(IMF)의 관리를 받는 위기상황에 빠지게 되었다. 이 시기에 특히 타격을 받은 산업체는 주택건설업체였다. 당시의 한국사회의 대표적인 주택건설업체였던 건영건설, 벽산건설, 삼익건설, 우성건설, 청구건설, 한양건설, 한보건설 등 무수히 많은 건설업체가 법정관리, 파산, 다른 회사에의 흡수합병 등을 당하면서 건설업계는 심각한 위기상황에 빠지게 되었다. 이 시기에는 건설경기를 회복시키기 위하여 정부는 그 동안 꾸준히 유지해오던 부동산 투기억제 시책을 포기하고 규제의 완화를 통하여 부동산 투자를 진작시키는 방향으로 정책을 추진하였다. 주택건설촉진법은 부동산투자활성화 내지는 부동산 투기 진작을 위한 규제 완화에 그 개정방향이 집중되었다고 할 수 있다.

이와 같은 주택건설촉진법의 개정내용을 요약하여 제시하면 다음과 같다<sup>31)</sup>.

1992년 12월 8일 법률 제4530호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “주택 200만호 건설사업으로 주택가격이 현재는 안정세를 유지하고 있으

31) 한국법제연구원, 대한민국 법률연혁집, 제32편 건설, 861쪽 이하 참조.

나 아직도 주택에 대한 불건전한 매매 행위가 근본적으로 해소된 것은 아니므로 민영주택에 대한 일정기간 동안의 전매·전대나 입주자 저축증서의 양도 등을 금지하여 주택을 이용한 투기적 행위를 방지하도록 함으로써 실수요자 위주의 주택공급체계를 확립하는 한편, 주택사업자로 구성되는 협회 및 주택사업공제조합을 설립할 수 있도록 하여 주택사업의 전문화와 주택산업의 건전한 발전을 도모하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요 골자는 “①현재는 대한주택공사 및 지정업자만이 주택상환사채를 발행할 수 있으나, 앞으로는 자본금·주택건설실적 등의 일정한 기준에 적합한 등록업자도 주택상환사채를 발행할 수 있도록 함. ②주택건설 사업주체는 주택의 입주자 모집 공고 후부터는 당해 주택을 공급받는 자의 동의 없이는 당해 주택 또는 주택이 건설될 대지에 저당권을 설정하는 등의 행위를 할 수 없도록 함. ③현재는 국민주택에 대하여만 전매 또는 전대행위를 제한하고 있으나 앞으로는 민영주택에 대하여도 입주자로 선정된 자가 주택에 입주하기 전에 건전하지 아니한 목적으로 이를 양도하는 행위를 방지하기 위하여 입주자로 선정된 날부터 소유권이전등기를 신청할 수 있는 날 이후 60일까지의 기간동안은 당해 주택 등의 전매 또는 전대를 할 수 없도록 함. ④현재는 주택조합을 설립할 때에만 인가를 받도록 하고 있으나 앞으로는 주택조합을 해산하는 경우에도 인가를 받도록 하고, 무자격자가 있는 주택조합 등에 대하여는 당해 주택조합의 설립인가를 취소할 수 있도록 함. ⑤등록업자·주택관리업자·주택관리사 및 주택자재생산업자중 등록증·면허증 또는 자격증 등을 다른 사람에게 대여한 자 등에 대하여는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 당해 등록·면허 또는 자격 등을 취소하도록 함. ⑥주택공급질서 교란행위를 구체화하여 입주자저축 등의 증서 및 주택조합원명의 등을 양도하거나 이의 양도를 알선하는 자에 대하여는 주택공급을 신청할 수 없도록 하거나 주택공급계약을 취소할 수 있도록 함. ⑦주택건설사업의 전문화 및 주택산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 등록업자협회 및 지정업자협회를 설립할 수 있도록 하고, 등록업자의 상호협동조직을 통한 신용도를 높이기 위하여 등록업자로 구성되는 주택사업공제조합을 설립할 수 있도록 함. ⑧주택공급질서를 문란하게 한 자 등에 대한 벌칙을 상향조정함” 등이었다.

1993년 2월 24일 법률 제4540호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “사위 기타 부정한 방법으로 주택을 공급받거나 받게 한 자를 처벌할 수 있도록 하여 법의 실효성을 확보함은 물론 주택의 공급질서를 확립하려는 것으로서 이와 같은 행위자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하려는 것임”을 그 목적으로 하였다.

1994년 1월 7일 법률 제4723호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “공동주택에 대한 설계·시공·감리 및 하자보수책임을 강화하여 부실시공으로 인한 하자발생을 방지하도록 하고, 주택건설사업계획의 사전결정제도를 도입하여 사업시행자의 편의를 도모하는 한편, 그밖에 공동주택관리에 관한 각종 규제를 완화하는 등 공동주택에 관한 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요골자는 “①주택건설사업의 사업계획승인을 받기 전에 당해 사업계획의 시행이 법령에 적합한지의 여부에 대하여 알아볼 수 있는 사전결정제도를 도입하고, 사전결정을 받으면 토지형질변경허가·산림훼손허가 또는 농지전용허가 등의 관련법령에 의한 허가 등도 받은 것으로 의제함과 아울러 건설부장관은 사전결정의 내용과 다르게 사업승인을 할 수 없도록 함. ②공동주택은 표준설계도서에 따라 설계 및 시공하도록 하고, 공동주택건설의 사업계획 승인시 감리자를 지정하여 공사를 감리하도록 함. ③현재는 공동주택과 부대시설·복리시설을 개축·훼손 또는 용도변경 하고자 하는 경우에는 건설부장관의 허가를 받도록 하고 있으나, 앞으로는 도지사의 허가를 받도록 하되, 단지 안의 주차장 확장 등 주민의 편의를 위한 경미한 사항의 용도변경 등은 신고만으로 할 수 있도록 완화함. ④공동주택의 주요구조부에 대한 하자보수책임기간을 3연에서 10연으로 연장하고, 부실시공으로 인하여 주택의 내력구조부에 중대한 하자가 발생한 경우에는 부실시공 등을 한 설계자·감리자·시공자 및 사업주체를 처벌할 수 있도록 함. ⑤주택관리업을 면허제에서 등록제로 전환함” 등이었다.

1995년 12월 30일 법률 제5138호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “공동주택의 설계·시공이나 감리를 부실하게 한 자에 대한 처벌을 고의에 의한 경우와 업무상 과실에 의한 경우로 구분하여 정하고, 이로 인하여 사상자가 발생한 경우에는 형을 가중하도록 하여 공중의 안전을 확보하고

주택건설공사가 건설하게 이루어지도록 하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요골자는 “①공동주택의 설계·시공 및 감리를 부실하게 하여 주택의 내력구조부에 중대한 하자를 초래함으로써 공중의 위험을 발생하게 한 자는 10년 이하의 징역에 처하고, 사람을 사상에 이르게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처하도록 함. ②업무상 과실로 제50조의2의 죄를 범한 자는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고, 사람을 사상에 이르게 한 자는 10년 이하의 징역이나 금고 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 함. ③법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인등이 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 법인 또는 개인에 대하여도 최고 10억원의 벌금에 처하도록 함” 등이었다.

1999년 2월 8일 법률 제5908호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “주택경기를 활성화하기 위하여 주택투기방지위주로 되어 있는 주택관련규제를 대폭 폐지 또는 완화하고, 주택사업공제조합의 경영부실로 많은 입주예정자들이 피해를 입을 우려가 있는 주택사업공제조합 대신에 국가와 금융기관 등이 출자하는 새로운 주택보증기관을 설립하는 등 입주자 보호와 주택건설공급과정에서의 불필요한 규제를 폐지하여 주택경기활성화를 도모하려는 것임”을 그 목적으로 하였다. 이 법률의 주요골자는 ①주택정책에 관한 주요한 정책사항을 심의하는 주택정책심의회위원장이 재정경제부장관으로 되어 있으나, 업무의 신속성과 효율성을 제고하기 위하여 주택정책심의회위원장을 건설교통부장관으로 변경함, ②주택사업자들이 부도가 발생하는 경우 제3채권자들이 사업대지를 압류하여 입주예정자들이 많은 피해를 입고 있으므로 사업주체가 입주자를 모집하고자 하는 경우에 사업대지는 제한물권이나 압류·가압류·가처분 등의 대상이 될 수 없음을 부기등기하도록 의무화하고, 부기등기일 이후의 압류·가압류·가처분 등은 효력이 없음을 명시하여 사업자부도시 입주예정자들을 보호함, ③주택건설사업계획 승인 전에 사전결정을 신청하도록 되어 있으나, 절차가 복잡하고 사업계획승인과 내용이 중복되므로 이를 폐지하여 주택건설절차를 간소화함, ④주택건설사업에는 도로, 상하수도의 설치가 필수적이거나 주택사업자들이 이를 설치하므로 설치가 지연되고 부담이 가중되어 시장, 군수가 설치를 대행할 수 있는 근거를 마련하여 입주민의 편의를 도모함, ⑤사업주체가 건설공급한 주택을 분양받은 자는 일정기

간 당첨된 지위나 주택을 전매할 수 없도록 되어 있으나, 이를 폐지하여 분양 받은 자들의 생계곤란에 따른 불편을 해소함” 등이었다.

#### 4) 2000년대의 개정연혁

2000년대는 상반기는 주택정책이 주택시장의 활성화에서 주택 투기의 방지로 선회하는 시기라 할 수 있다.

2000년 12월까지의 주택시장의 활성화를 통한 주택건설기업의 건전화에 아직 정책의 주안점이 두어져있었다. 이러한 점을 감안하여 2001년 1월 28일 법률 제6250호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “주택건설을 촉진하기 위하여 주택조합원의 자격을 현행 무주택자에서 대통령령이 정하는 주택이 있는 자에게도 허용하고, 국민주택기금을 한국주택은행에 위탁관리 하던 것을 동 은행의 민영화에 따라 앞으로는 금융기관 등 건설교통부장관이 지정하는 자에게 국민주택기금을 위탁관리를 하도록 하며, 아파트단지내 소규모상가가 여러 동이 있는 경우 각 동별로 소유자의 3분의 2 이상의 동의가 있어야 노후 아파트단지의 재건축이 가능하였으나, 앞으로는 아파트단지내에 있는 여러 개의 상가, 유치원 등 복지시설을 하나의 동으로 보도록 규정하여 노후 아파트의 재건축을 촉진하고 서민들의 불편을 해소하려는 것임”을 그 목적으로 하였다.

2001년부터 특히 서울과 수도권을 중심으로 주택시장의 활성화 시책의 부작용으로 나타난 부동산 투기가 사회문제화 되자 이 문제를 해결하는 단기처방의 주택건설촉진법 개정이 이루어졌다.

2002년 8월 26일 법률 제6732호로 공포된 주택건설촉진법 중 개정법률은 “건설교통부장관 또는 도지사는 주택시장 과열지역에 대하여 투기과열지구로 지정하고 건설교통부령이 정하는 기간이 경과하기 전에는 그 투기과열지구내에서의 주택에 입주할 수 있는 권리 등의 전매를 할 수 없도록 하고, 투기과열지구내에서의 주상복합건축물 등의 분양 모집방식에 대하여도 이 법에 의한 모집방식에 따르도록 하는 법적 근거를 마련하려는 것임”을 그 목적으로 하였다.

그러나 이와 같은 단기처방 방식 내지는 땀질 방식의 법개정은 근본적인 문제해결과는 거리가 먼 것이었다. 주택건설촉진법이 가지는 근본적인 문제

해결을 위하여 전면적인 구조개편과 내용의 개혁이 요구되었다. 이 점에 관하여는 이어서 상세히 검토하기로 한다.

## 2. 주택건설촉진법의 구조와 그 주요내용

### (1) 주택건설촉진법의 구조

주택건설촉진법은 장·절의 구분 없이 제1조부터 제54조까지 병렬적으로 구성되어 있다. 1972년 제정당시에는 54개의 조문이었으나, 전면개정을 하지 아니하고 뺄질방식으로 개정을 거듭하다 보니 삭제된 조문도 많고, 제10조의6, 제33조의7 등 누더기 식으로 추가된 조문도 많아 실제적으로 그 조문의 개수를 파악하는 것이 매우 어렵다. 현재는 35개의 조문이 추가되어 총 89개의 조문으로 구성되어있다.

주택건설촉진법은 비록 장·절의 구분은 없지만 그 구성을 보면 다음과 같은 부분으로 체계화할 수 있다.

- 총칙(제1조 내지 제5조)
- 주택건설사업자(제6조 내지 제9조)
- 국민주택건설기금(제10조 내지 제19조)
- 아파트지구건설사업(제20조 내지 제30조)
- 주택의 건설 및 공급(제31조 내지 제37조)
- 공동주택의 관리(제38조 내지 제39조의7)
- 보칙(제40조 내지 제50조)
- 벌칙(제50조의2 내지 제54조)

### (2) 주요내용

#### 1) 총 칙

주택건설촉진법은 “주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 기하기 위하여 주택의 건설·공급과 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관하여 필요한 사항을 규정함”을 그 목적으로 한다(법 제1조). 주택건설촉진법은 그 기본원칙으로서 “국가는 국민의 주거생활

의 안정과 향상을 보장하기 위하여 필요한 시책을 종합적으로 계획·실시하여야 함”을 규정하고 있다(법 제2조).

주택건설촉진법은 건설교통부장관에게 주택건설종합계획의 수립의무를 부여한다. 주택건설종합계획은 “①주택에 관한 기본정책, ②주택건설, ③택지수급, ④주택자금의 조달 및 운용 등에 관한 사항” 등을 주요 내용으로 한다. 주택건설종합계획에는 국민주택의 건설이 최우선적으로 고려되어야 함을 규정한다. 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 또는 도지사는 주택의 건설·공급에 관련되는 사항으로서 이 법에 규정한 사항 이외의 그 소관업무에 관하여 필요한 조치를 취하고자 할 때에는 미리 건설교통부장관과 협의하거나 승인을 얻어야 함을 규정하고 있다(법 제4조).

## 2) 주택건설사업자

주택건설촉진법은 주택건설사업자의 등록, 등록업자의 시공, 등록의 말소 등에 관한 규정을 두고 있다.

연간 대통령령으로 정하는 호수이상의 주택건설사업 또는 연간 대통령령으로 정하는 면적이상의 대지조성사업을 영위하고자 하는 자는 건설교통부장관에게 등록하여야 한다(법 제6조)<sup>32)</sup>. 제6조의 규정에 의하여 등록을 한 자가 제33조의 규정에 의한 주택건설사업계획의 승인(건축법에 의한 공동주택건축허가를 포함한다)을 얻어 분양 또는 임대를 목적으로 주택을 건설하는 경우로서 기술능력·주택건설실적·주택규모 등에 관하여 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우에는 건설산업기본법 제9조의 규정에 의한 건설업자로 본다(법 제6조의3). 건설교통부장관은 등록업자가 ①사위 기타 부정한 방법으로 등록한 때, ②이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때, ③제6조제4항의 규정에 의한 등록기준에 미달하게 된 때, ④고의 또는 과실에 의한 공사시공상의 하자로 공중에게 위해를 끼치거나 입주자에게 재산상 손실을 일으킨 때 등에 해당하는 경우에는 그 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다(법 제7조).

32) 주택건설촉진법시행령 제9조 : 법 제6조제1항에 규정된 “대통령령으로 정하는 호수”는 단독주택의 경우에는 20호로, 공동주택의 경우에는 20세대로 하며, “대통령령으로 정하는 면적”은 1만제곱미터로 한다.

### 3) 국민주택기금

주택건설촉진법은 국민주택기금의 설치, 자금의 예탁, 기금의 운용 및 관리, 기금의 회계기관, 국민주택사업특별회계의 설치, 국민주택채권의 발행, 주택복권의 발행, 입주자 저축 등에 관하여 규정하고 있다.

정부는 주택건설종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하기 위하여 국민주택기금을 설치한다(법 제10조). 국민주택기금은 ①정부의 출연금 또는 예탁금, ②국민주택채권 및 주택복권의 발행으로 조성된 자금과 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, ③제18조의 규정에 의한 입주자저축자금중 대통령령으로 정하는 국민주택을 공급받고자 하는 자의 저축자금, ④출자기관의 배당수익 및 대출자산의 매각자금, ⑤주택건설 또는 대지조성사업을 위하여 외국으로부터 차입하는 자금, ⑥국민주택기금의 회수금·이자수입금과 국민주택기금운용으로 생기는 수익, ⑦국민주택사업시행에 따른 부대수익 등의 재원으로 조성한다.

국민주택기금은 건설교통부장관이 운용·관리한다. 건설교통부장관은 국민주택기금의 운용·관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 금융기관등 건설교통부장관이 지정하는 자에게 위탁할 수 있다(법 제10조의3). 국민주택기금의 용도는 다음과 같은 경우로 제한된다. ①국민주택의 건설, ②국민주택건설을 위한 대지조성사업, ③제1호 및 제2호의 사업을 위한 기자재의 구입 및 비축, ④예탁금 및 차입금의 원리금 상환, ⑤제15조의 규정에 의한 국민주택채권과 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, ⑥국민주택의 분양을 받은 자에 대한 용자, ⑦정부시책으로 추진하는 주택사업, ⑧국민주택기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비, ⑨대한주택보증주식회사에의 출자 및 용자, ⑩주택금융신용보증기금에의 출연, ⑪주택저당채권유동화회사에의 출자, ⑫국민주택건설을 위한 자재 및 기술의 연구·개발, ⑬제45조의 규정에 의한 공업화주택의 건설

지방자치단체는 국민주택사업의 시행을 위하여 국민주택사업특별회계를 설치·운영하여야 한다(법 제11조).

정부는 국민주택사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 국민주택기금의

부담으로 국민주택채권을 발행할 수 있다(법 제15조). ①국가 또는 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받거나 등기·등록을 신청하는 자, ②국가·지방자치단체 또는 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관과 건설공사의 도급계약을 체결하는 자, ③이 법에 의하여 건설·공급하는 주택을 공급받는 자 등에 해당하는 자중 대통령령이 정하는 자는 국민주택채권을 매입하여야 한다(법 제16조).

건설교통부장관은 국민주택사업에 필요한 자금의 조달을 위하여 주택복권을 발행할 수 있다(법 제17조).

이 법에 의하여 주택을 공급받고자 하는 자에 대하여는 미리 입주금의 전부 또는 일부를 저축하게 할 수 있다(법 제18조 입주자 저축).

#### 4) 아파트지구 건설사업

주택건설촉진법은 아파트지구개발기본계획의 수립, 아파트지구개발사업의 시행자, 아파트지구개발사업의 시행절차, 국·공유지의 우선매각 및 임대, 토지구획정리사업에 의한 조성대지의 활용, 사업부진용지의 사용, 주택상환사채의 발행 등을 규정한다.

시장(특별시장 및 광역시장을 포함한다)·군수는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 아파트지구의 지정이 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 아파트지구개발에 관한 기본계획을 수립하여 도지사의 승인을 얻어야 한다(법 제20조). 아파트지구개발사업은 당해 아파트지구안의 토지의 소유자 또는 그들이 설립하는 조합이 이를 시행함이 원칙이나, 예외적으로 국가·지방자치단체·대한주택공사·한국토지공사 또는 지방공사, 등록업자 등이 시행하게 할 수 있다(법 제21조). 아파트지구개발사업을 토지소유자나 그들이 설립하는 조합이 시행하는 경우 토지소유자등의 권리의 관리처분에 대하여는 도시재개발법을 준용한다. 이 경우 아파트지구개발사업은 도시재개발사업으로 간주된다(법 제22조).

대한주택공사 및 등록업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 주택으로 상환하는 사채(이하 “주택상환사채”라 한다)를 발행할 수 있다. 이 경우 등록업자는 자본금·자산평가액 및 기술인력등이 대통령령이 정하는 기준에 부합하고 금융기관 또는 대한주택보증주식회사의 보증을 받은 때에 한하여 이를

발행할 수 있다(법 제27조).

#### 5) 주택의 건설 및 공급

주택건설촉진법은 주택의 건설기준, 주택의 공급, 저당권설정 등의 제한, 투기과열지구의 지정 및 전매 등의 제한, 사업계획의 승인 및 건축허가, 사용검사, 주택건설사업의 시공제한, 주택의 설계 및 시공, 주택의 감리, 주택사업의 전산화, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률의 준용, 토지매수업무의 위탁, 간선시설의 설치, 간선시설의 설치비용의 상환 등에 관한 규정을 두고 있다. 이에 관하여는 뒤에서 보다 자세히 설명한다.

#### 6) 공동주택의 관리

주택건설촉진법은 공동주택의 관리, 특별수선충당금의 적립, 주택관리업, 주택관리사,

공동주택 및 부대시설·복리시설의 소유자·입주자·사용자·입주자대표회의 및 관리주체는 대통령령인 공동주택관리령이 정하는 바에 의하여 이를 관리하여야 한다. 공동주택 및 부대시설과 복리시설의 소유자·입주자·사용자 및 관리주체는 ①공동주택과 그 부대시설 및 복리시설을 사업계획에 따른 용도 이외의 용도에 사용하는 행위, ②공동주택과 그 부대시설 및 복리시설을 개축·증축 또는 신축하는 행위, ③공동주택과 그 부대시설 및 복리시설을 파손 또는 훼손하거나 당해 시설의 전부 또는 일부를 철거하는 행위, ④기타 공동주택과 그 부대시설 및 복리시설의 효율적 관리에 지장을 주는 행위로서 대통령령이 정하는 행위 등을 하여서는 아니된다. 대통령령으로 정하는 공동주택(부대시설 및 복리시설을 포함하되 복리시설중 일반에게 분양되는 시설은 제외한다. 이하 같다)은 입주자가 자치적으로 관리(이하 “자치관리”라 한다)하는 경우 이외에는 제39조의 주택관리업자로 하여금 관리하게 한다. 공동주택을 건설한 사업주체는 입주예정자의 과반수가 입주를 완료한 때에는 입주자에게 그 사실을 통지하고 당해 공동주택의 관리방법을 선택할 것을 요구하여야 한다. 입주자는 위와 같은 요구를 받은 때에는 그 요구를 받은 날로부터 1월이내에 입주자대표회의를 구성하고, 당해 공동주택의 관리방법을 결정(주택관리업자에 의한 관리방법을 선택한 경우에는 그

주택관리업자의 선정을 포함한다)하여 이를 사업주체에게 통지하고, 관할시장등에게 신고하여야 한다. 사업주체(건축법 제8조의 규정에 의하여 건축허가를 받아 분양을 목적으로 하는 공동주택을 건축한 건축주를 포함한다)는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공동주택의 하자를 보수할 책임이 있다(법 제38조).

관리주체는 공동주택의 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 특별수선충당금을 입주자로부터 징수하여 적립하여야 한다(법 제38조의2)

공동주택의 관리를 업으로 하고자 하는 자는 도지사에게 등록하여야 한다(법 제39조).

제38조제4항의 규정에 의한 공동주택의 관리주체는 관리책임자로서 대통령령이 정하는 바에 따라 제39조의4의 규정에 의한 주택관리사 또는 주택관리사보(이하 “주택관리사등”이라 한다)를 두어야 한다. 제1항의 규정에 의한 주택관리사등은 공동주택을 안전하고 효율적으로 관리하여 공동주택의 입주자의 권익을 보호하기 위하여 다음 각호의 업무를 행한다. ①공동주택의 운영·관리·유지·보수·대체 및 개량에 관한 업무, ②제1호의 업무를 행하기 위한 분담금 기타 경비의 청구·수령·지출·관리업무, ③기타 공동주택의 관리에 관하여 건설교통부령이 정하는 업무. 주택관리사보가 되고자 하는 자는 건설교통부장관이 시행하는 자격시험에 합격하여야 한다(법 제39조의4).

#### 7) 보 칙

주택건설촉진법은 보충적인 규정들로서, 체납된 분양대금등의 강제징수, 주택조합의 설립, 조합주택의 건설촉진, 재건축조합의 주택건설, 공업화주택 등의 인정 및 건설, 등록업자·주택관리업자 및 주택관리사등의 등록증 등의 대여금지, 공급질서교란금지, 주택사업자단체의 설립, 협회의 설립인가, 감독, 청문, 보고·검사등, 권한의 위임등에 관한 규정을 두고 있다.

#### 8) 벌 칙

주택건설촉진법은 무기징역부터 과태료에 이르는 다양한 벌칙을 규정하고 있다.

예컨대 33조의5 및 제33조의6의 규정에 위반하여 설계·시공 및 감리를 함으로써 하자보수책임기간내에 제38조제16항의 규정에 의한 주택의 내력 구조부에 중대한 하자를 발생하게 하여 공중의 위험을 발생하게 한 설계자·시공자·감리자 및 사업주체는 10년이하의 징역에 처한다. 제1항의 죄를 범하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.(법 제50조의2)

### 3. 주택건설촉진법의 문제점

#### (1) 형식 및 체계상의 문제점

주택건설촉진법은 위에서 언급한 주택건설촉진법의 개정연혁이 보여주는 바와 같이 1972년에 제정되어 2002년까지 30년동안 36차례 개정된 법률이다. 그러나 전문개정이 없었으므로 장·절의 구분 없이 제1조부터 제54조까지 병렬적으로 구성되어 있다. 1972년 제정당시에는 54개의 조문이었으나, 전면개정을 하지 아니하고 땀질방식으로 개정을 거듭하다 보니 삭제된 조문도 많고, 제10조의6, 제33조의7 등 누더기 식으로 추가된 조문도 많아 실제적으로 그 조문의 개수를 파악하는 것이 매우 어렵다. 현재는 35개의 조문이 추가되어 총 89개의 조문으로 구성되어있다. 이 법률은 읽는 것조차 매우 힘들다. 아무런 체계 없이 다양한 내용이 한 조문 안에 또 조문과 조문 사이에 뒤섞여있기 때문이다.

이 법이 가지는 다른 체계상의 문제점은 국토계획과 관련된 국가의 전체 법체계와의 조화가 전혀 모색되지 아니하였다는 점이다. 주택의 건설 촉진이라는 미명하에 주택을 지을만한 빈땅이 있는 곳에는 국토 전체의 균형적 개발과 도시의 기반 및 구조를 무시하고 최대한도로 주택을 지을 수 있는 근거를 마련해 준 법률로서의 역할을 수행하도록 함이 이 법률의 기능이였다. 이 점은 주택건설촉진법이 국토의 계획적 개발 및 균형적 개발의 헌법이념을 무너뜨리는 역할을 하도록 방치하였다는 비판을 받게 한다<sup>33)</sup>.

33) 임서환·박신영·진미윤, 주택관련법제의 정비방안 - 주거기본법과 주택건설관리법의 제정을 중심으로 -, 대한주택공사 주택연구소, 2001. 1. 65쪽 이하; 하성규·정태용·김수현·서중균, 주거기본법 제정을 위한 연구, 한국도시연구소, 1999, 16쪽 이하 등 참조.

## (2) 내용상의 문제점

주택건설촉진법은 법의 제목이 보여주는 대로 주택이 부족하던 시대에 주택의 건설을 집약적으로 촉진하기 위하여 제정된 법이다. 이와 같은 목적이 법률에 그대로 반영된 까닭에 주택건설촉진법은 자체적으로 다양한 문제점을 내포하고 있다.

### 1) 주택의 건설을 위한 기본적 목표와 이념의 부재

주택건설촉진법에는 주택의 건설을 위한 기본적인 목표와 이념이 설정되어 있지 않다. 주택건설촉진법에는 “국민의 주거생활의 안정과 향상을 도모한다”는 것이 기본원칙으로 설정되어있기는 하다. 그러나 “주거생활의 안정과 향상”이 무엇을 의미하는가를 이 법률은 분명히 보여주지 못한다. 수단과 방법을 가리지 아니하고 많은 주택을 지속적으로 공급하는 것이 이 법률의 목적이 되어있는 것처럼 보인다. 바로 이와 같은 점 때문에 주택건설촉진법은 주택이 필요한 곳, 빈땅이 있는 곳이라면 무차별적으로 주택을 건설하여 공급할 수 있는 근거법률이 되었다.

이 법률은 그 자체로는 집이 없는 주민들에게 안정적인 주거를 제공해 준다는 측면보다는 분양주택위주의 주택정책을 뒷받침함으로써 주택건설업자의 주택의 건설에 따른 금융과 채산성의 확보를 지지하는 법률로 작용할 수 있는 여지도 남겨놓고 있다.

### 2) 주택의 계획적 개발에 관한 요소의 부재

주택건설촉진법은 주택의 계획적 개발에 관한 요소가 도입되어 있지 않다. 이 법률이 주택건설종합계획을 수립하도록 규정하고 있기는 하다. 그러나 이 계획은 주택에 관한 기본정책, 주택건설, 택지수급, 주택자금의 조달 및 운용 등에 관한 사항을 포함할 뿐이다. 특히 국토건설종합계획, 국토이용계획 및 도시계획으로 이어지는 국토계획의 체계, 전국토의 균형적 개발이라는 헌법이념을 전혀 반영하고 있지 못하다. 그러다 보니 주택을 개발하려는 목적만 있으면 농지와 준농림지의 훼손을 가능하도록 하는 근거법률이 되었다. 전국에 논이나 밭 한가운데 고층아파트가 난립할 수 있고, 문화

재가 출토되는 경주에 고층아파트를 건축하며, 용인시의 난개발을 가져올 수 있었던 것도 이 법률에 근거한 것이라 할 수 있다.

### 3) 주택이 간선시설의 기반위에 있어야 한다는 기본적 요소의 몰각

주택건설촉진법은 주택이 간선시설의 기반위에 있어야 한다는 기본적인 요소를 몰각하고 있다. 간선시설의 설치에 관하여 주택건설촉진법은 1992년에 이르러서야 제32조에 근거규정을 도입하였다. 이 규정은 ①사업주체가 대통령령이 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하는 경우 또는 대통령령이 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하는 경우에 다음 각호에 정하는 자는 그 해당 간선시설을 설치하여야 한다. 1.지방자치단체 : 도로 및 상하수도시설, 2.당해 지역에 전기·통신·가스 또는 난방을 공급하는 자 : 전기시설·통신시설·가스시설 또는 지역난방시설, 3.국가 : 우체통. ②제1항 각호의 규정에 의한 간선시설의 설치에 특별한 사유가 없는 한 제33조의 조제1항의 규정에 의한 사용검사일까지 완료하여야 한다. ③제1항제1호의 규정에 의한 간선시설의 설치비용은 그 2분의 1의 범위안에서 국가가 이를 보조할 수 있다. ④지방자치단체는 사업주체가 자신의 부담으로 제1항제1호에 해당되지 아니하는 도로 또는 상하수도시설의 설치를 요청할 경우에는 이에 응할 수 있다. ⑤제1항의 규정에 의한 간선시설의 종류별 설치범위는 대통령령으로 정한다. 이 규정을 분석할 경우 간선시설의 설치에 지방자치단체와 공급업체 및 사업주체의 부담으로 하고 있다. 국가는 기본적으로 우체통 밖에는 설치하지 아니한다. 단 비용의 보조를 할 수 있음을 규정하고는 있으나 보조의무는 없다. 이 규정은 간선시설의 설치를 결국 사업주체의 부담으로 하도록 함으로써 채산성이 있는 주택사업을 하는 곳은 주택과 간선시설의 설치가 이루어지지만 채산성은 없으나 저소득층을 위하여 주택의 공급이 필요한 곳은 사업자체를 불가능하게 하는 효과를 가져올 수 있는 문제점을 안고 있다 할 것이다.

### 4) 기존 주택의 계획적 재개발에 관한 요소의 부재

이 법률은 기왕에 시장에 공급된 기존 주택의 계획적 개발 및 관리에 관한 요소를 몰각하고 있다. 주택건설촉진법은 기존 주택이 노후하여 불량주택이

된 경우 재건축 조합의 방식으로 신규주택으로 탈바꿈시키는 방법을 유일한 방법으로 채택하고 있다.

그러나 재건축은 도시재개발법에 의한 재개발방식이 아니라 노후 불량한 공동주택의 주민이 조합을 결성하여 기존의 주택을 철거하고 다시 짓는 단순한 방식이다. 즉 도시의 계획적 재개발과는 무관하다. 따라서 기반시설의 설치도 필요 없고, 도로와 학교, 공원과 녹지 등 도시계획적 요소도 고려할 필요가 없다. 따라서 재건축을 통하여 수익을 올릴 수 있는 채산성이 좋은 곳은 재건축이 집중적으로 추진되는 반면에 그러하지 못한 곳은 빈민굴로 전락하게 된다. 이와 같은 현상을 방지하는 것이 현재의 주택건설촉진법이다. 따라서 재건축제도는 도시재개발 및 도시개발과 같은 차원에서 도시의 계획적 재개발의 방식으로 추진되어야 한다<sup>34)</sup>. 아울러 기존의 불량주택 중 재건축의 채산성이 없거나 리모델링이 가능한 곳에서는 리모델링이 촉진될 수 있도록 하는 기존 주택의 관리를 위한 다양한 방식이 도입되어야 한다.

#### 5) 주택의 품질관리에 관한 입법의 흠결

주택건설촉진법은 주택공급자 중심의 법률이다. 주택건설촉진법은 공공 및 민간의 주택건설사업자가 주택을 건설·공급하고자 할 경우 이미 착공단계에서 먼저 주택을 분양하여 그 자금으로 주택을 건설할 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 그 결과 주택의 품질의 문제, 건설업체의 부실이나 부도 및 파산으로 인한 문제 등은 모두 주택소비자인 국민의 부담으로 남아있다. 이 점은 문제점이라 지적된다<sup>35)</sup>.

주택건설촉진법은 토지등의 소유자 조합과 등록된 민간건설업자가 공공으로 사업주체가 되어 주택을 건설할 수 있는 근거규정을 두고 있다. 그러나 이 경우 공동사업주체간 책임한계도 법률에 정하지 아니하고 있다. 특히 토지확보, 시공 등과 관련하여 시공사의 귀책사유로 조합원에게 피해가 발생

34) 전기성, 주택재건축제도의 효율성 제고방안에 관한 연구, 156쪽 이하는 주택재건축제도의 개선방안으로서 도시계획사업으로의 전환, 공공의 참여범위 확대 및 전환, 관리처분기준의 개선, 주택정비공사 및 주택정비사 제도의 도입, 재건축충당금 제도의 도입, 시공업자 선정방법의 개선 등 다양한 개선방안을 제시하고 있다.

35) 임서환·박신영·진미윤, 주택관련법제의 정비방안 - 주거기본법과 주택건설관리법의 제정을 중심으로 -, 대한주택공사 주택연구소, 2001. 1. 107쪽 이하 참조.

하는 경우에 대한 시공사의 손해배상 책임에 대하여 분명한 규정을 하지 아니한다.

공급되는 주택에 거주하는 주민을 위한 쾌적한 주거환경의 확보에 관한 법적 근거도 마련되어있지 아니하다. 필수적인 편의시설이 확보되지 아니한 채 입주 및 거주가 강요되는 부분에 대한 아무런 대책이 없다. 이와 같은 점은 문제점으로 지적된다.

#### 6) 기존의 공동주택의 관리에 관한 입법의 미비

주택건설촉진법은 기존의 공동주택의 관리에 관하여 몇 개의 기본적인 조문을 두고 있기는 하다. 그러나 대부분의 사항은 법률에 특별한 위임의 근거 없이 공동주택관리령이라는 대통령령에 직접 규정되어 운용되고 있다. 이 점은 위임입법에 관한 헌법원리에 정면으로 배치되는 것으로서 문제점이라 지적된다.

이와 같은 법체계의 문제점은 공동주택관리령을 통한 기존의 공동주택관리에 관한 법제와 그 운용에 그대로 투영되었다. 즉 대통령령으로서의 공동주택관리령이 가지는 기본적인 한계로 인하여 다양한 문제점을 그대로 안고 있는 것이다.

첫째, 공동주택의 관리주체와 그 역할 및 책임소재가 법률에 규정되어있지 아니하다. 공동주택관리령이 정하고는 있으나 그 내용을 명확하게 하지 못하고 있다. 특히 대통령령이 가지는 한계로 인하여 공동주택에 대한 전문업체의 위탁관리의무를 규정하지 못하고 있는 관계로 불완전하고 부분적인 위탁관리가 이루어지고 있고 이에 따라 다양한 분쟁과 비리가 빈발하고 있다<sup>36)</sup>.

36) 조선일보 2000년 5월 6일자 기사에 따르면 경찰청은 2000년 3월 7일부터 4월 30일까지 약 50일동안 아파트관리 비리 특별단속을 벌인 결과 아파트 단지의 4분의1 정도인 1996개 단지에서 각종 비리가 적발되었으며, 단일 일반범죄사건으로는 국내 최대 규모라고 발표하였다. 이와 같은 짧은 기간의 조사에서 비리에 관련된 자는 5,838명이며, 147명이 구속되고 5,691명이 입건되었다. 비리에 개입된 사람은 관리소장, 관리소 직원, 동대표, 동대표회장, 시공업자 등 다양했다. 이를 기초로 하여 볼 때 현재 대한민국의 주거의 80%를 넘어서고 있는 공동주택에서 매일 다소간의 비리가 발생하고 있다는 추측이 가능해진다. 이와 같은 비리가 발생하는 것은 주택건설촉진법이 가지는 근본적인 문제점에서 유래한다고 할 수 있다.

둘째, 기존의 공동주택의 유지관리에 관한 법적 근거가 미비하다. 대한민국의 경우 공동주택의 평균 내용연수는 20년 정도에 지나지 아니하다. 유지관리에 관한 법적 근거가 미비하다보니 공동주택이 총체적으로 부실하게 관리되고 결국은 주택의 내용연수를 단축시키는 결과를 가져오고 있다. 주택의 수명이 단축되는 결과 재건축의 필요성이 제기되고, 결국 채산성이 높은 곳은 고밀도로 재건축되거나, 그러하지 못한 곳은 급속히 슬럼화되는 부작용이 나타난다. 이는 공동주택의 유지관리를 법적으로 규정하지 아니한 결과이다.

셋째, 기존의 공동주택의 유지관리 비용, 특별수선충당금의 적립 및 그 사용 등을 투명하고 공정하며 신뢰성있게 하는 법적 근거가 미비하다. 이와 같은 점으로 인하여 각 아파트 단지마다 관리비의 적정성문제를 놓고 분쟁이 빈발하고 있다. 적절하지 못한 특별수선충당금의 적립과 그 사용으로 인하여 아파트의 유지관리가 적절히 이루어지지 못하는 악순환이 되풀이되고 있다. 이와 같은 다양한 문제점은 현재 아파트에 거주하는 대한민국 국민들이 피부로 느끼는 일상문제가 되었다.

## 제 3 장 독일과 일본의 주택관련법제 동향분석

### 제 1 절 개 관

주택관련법제의 개선방안을 제시함에 있어 외국법제의 분석은 중요한 연구방법 중의 하나이다.

그 이유는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 외국법제의 분석을 통하여 우리 법제의 현주소를 분명히 할 수 있다. 외국법제를 분석할 경우 우리 법제와 외국법제의 같은 점과 다른 점이 분명해진다. 이 경우 우리법제의 현주소가 명확해진다고 할 수 있다.

둘째, 외국법제의 분석을 통하여 우리 법제의 개선방향을 정립하고 구체적인 개선방안을 얻을 수 있다. 외국법제를 분석할 경우 우리 법제가 가진 단점과 없는 점이 명확해진다. 이 점이 찾아진다면 그 내용을 우리법제에 도입할 가능성을 찾고, 이를 분석하여 우리법제의 개선방향으로 삼고 구체적인 개선방안 속에 이를 도입할 수 있다.

이 연구보고서는 분석대상이 되는 외국법제로서 독일과 일본의 두 나라를 한정하였다.

그 이유는 첫째, 다수의 외국법제를 포괄적으로 분석함이 필요하고 중요하지만 짧은 연구기간이 가진 근본적인 한계로 인하여 다수의 외국법제를 분석함이 물리적으로 불가능하기 때문이다. 또 다수의 외국법제를 분석하다 보면 그 분석이 연구기간과 경비의 제약으로 인하여 피상적으로 흐를 수 있는 단점이 있다. 특징적인 외국법제를 찾고 그에 대한 집중적인 분석을 하는 것이 보다 실효성있는 시사점을 찾을 수 있는 방법일 수 있다는 점도 고려하였다.

둘째, 독일을 분석대상으로 한 이유는 독일이 2002년 1월 1일부터 주택건설개혁법을 시행하고 있기 때문이다. 즉 주택에 관한 법률을 제정하여 시행하면서 그 개혁을 가장 최근에 시행한 나라라는 점을 주목하였다.

일본을 분석대상으로 한 이유는 일본이 우리와 각종의 법령체계에 있어 매우 유사하다는 점이다. 따라서 그 법제와 운용에 있어 우리가 그 시사점을

손쉽게 발견할 수 있다는 점을 주목하였다.

## 제 2 절 독일의 주택관련법제의 현황과 그 개편 동향

### 1. 독일의 주택관련 법제의 구성

2001년 9월 13일 독일 주택건설법개혁법률(Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts)이 공포되었다. 이 법률은 다음과 같은 사항을 그 내용으로 한다<sup>37)</sup>.

첫째, 이 개혁법률 제1조에 따라 사회적주거공간지원법(Gesetz über die soziale Wohnraumförderung - Wohnraumförderungsgesetz - WoFG)이 전면개정 되었다. 사회적주거공간지원법은 독일의 주택건설법의 근간이 된다.

둘째, 이 개혁법률 제2조 내지 제5조에 따라 제2차주택건설법(Das Zweite Wohnungsbaugesetz), 자아란트주택건설법(Das Wohnungsbaugesetz für das Saarland), 근대화및에너지절약법(Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz)등이 폐지되었다.

셋째, 이 개혁법률 제6조에 따라 사회적 주택의 목표규정의 보장에 관한 법률(Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen(약어로 주거주속법이라 표시된다 - Das Wohnungsbindungsgesetz)이 개정되었다. 사회적 주택의 목표규정의 보장에 관한 법률은 각 주와 지방자치단체가 주민에게 사회적 주거공간을 보장하는 경우 반드시 주민에게 그 주거를 점유하여 살 수 있는 권리를 일정기간 동안 구속적으로 보장하여야 하며, 월세를 일정한도 이상은 올릴 수 없도록 구속된다. 주거권을 받게 된 주민은 이 경우 보장된 주택에 반드시 거주하여야 하고, 자신의 소득을 정확히 신고하여야 하며, 해당 주택에 거주할 수 없는 사정이 생기는 경우 주택을 입주할 때와 동일한 조건으로 다른 사람의 주거에 제공

---

37) Bundesgesetzblatt(BGBL.) Jahrgang 2001 Teil 1 Nr. 48, ausgeben zu Bonn am 19. 9. 2001, S. 2376 ff.

하는 등 주거공간에 관하여 체결한 약속에 구속될 것을 규정하는 법률로서 주택관련법제의 중요 부분을 구성한다.

넷째, 이 개혁법률 제7조에 따라 주택부문의 부당한 보조금 감축에 관한 법률(Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen)이 개정되었다. 이 법률은 주택부문에 대한 국가 및 지방자치단체의 보조금을 근본적으로 인정하며, 지원하되 다만 부당한 지원이 되지 아니하도록 규율하는 역할을 하는 법률로서 독일의 주택부문 법률의 중요 요소를 형성한다.

다섯째, 이 개혁법률 제8조 및 제9조에 따라 시행령인 제2차 정산규정(Zweite Berechnungsverordnung), 신규주택의 임차료규정(Neubaumietenverordnung) 등이 개정되었다.

여섯째, 이 개혁법률 제10조 내지 제15조에 따라 관련법률인 장기부채보조법(Das Altschuldenhilfe-Gesetz), 연방건설법전(Das Baugesetzbuch), 연방사회부조법(Das Bundessozialhilfegesetz), 연방민법전(Das Bürgerliche Gesetzbuch)등이 개정되었다. 이와 같은 법률들이 주택건설법의 개혁법률에 포함되어 함께 개정된 것은 독일의 경우 주택부문이 건설, 사회보장, 개인의 재산관계 등과 밀접한 연관하에 형성되어있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

일곱째, 이 개혁법률 제15a조에 따라 임차권 개선 및 월세인상의 제한과 엔지니어와 건축사 행위의 규제에 관한 법률(Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistung)이 개정되었다. 이 법률은 독일의 경우 법률로서 임차인의 보호를 위한 임차권의 개선 조치와 임대인의 월세인상 제한을 규정하며, 주택의 유지에 필요한 각종 엔지니어의 행위 및 건축사의 행위에 대한 일정한 제한을 가함을 규정한 법률로서 독일의 주택관계법제의 근간을 형성한다. 독일의 경우 임차인들은 근로자들처럼 전국적인 임차인 단체를 형성하여 임대인 단체와 월세의 인상에 대한 전국적인 합의에 도달하도록 하는 등의 법적 장치가 포함되어있다.

여덟째, 이 개혁법률 제16조에 따라 주택중개의 규제에 관한 법률(Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung)이 개정되었다. 이 법률은

주택의 증개가 일반의 부동산의 증개와 다른 특수성이 있음을 인정하고 이를 규율하는 법률로서 독일의 주택관련법제의 하나의 구성부분이다.

아홉째, 이 법률 제17조에 따라 월세보조금법(Das Wohngeldgesetz)이 개정되었다. 이 법률은 저소득층이 주택의 월세를 부담함에 있어 무리가 있는 경우 그 차액을 보조금의 형식으로 지불함에 관한 법률이다. 독일의 경우 독일헌법의 기본이념인 사회국가원리(Sozialstaatsprinzip)에 따라 국가는 첫째, 국민이 주택에 거주하도록 배려하여야 하며, 둘째, 국민이 최소한의 주택의 품질을 누릴 수 있도록 하여야 할 의무를 진다. 즉 3인 가구의 경우 3개의 침실을, 4인가구의 경우 4개의 침실을 가진 주택에 거주할 수 있어야 한다. 이 경우 국민의 소득이 이와 같은 주택에 대한 월세를 지불함에 부족함이 있는 경우 국가가 보조금을 지급한다. 이 법률은 독일의 주택법제의 근간을 이루고 있다.

## 2. 사회적 주거공간지원법의 구성

앞서 언급한 바와 같이 사회적 주거공간지원법(Gesetz über die soziale Wohnraumförderung - Wohnraumförderungsgesetz -WoFG)은 독일의 주택건설법의 근간이 된다. 이 법률은 다음과 같이 구성되어 있다.

### 제 1 부 지원에 관한 일반적 사항 (Teil 1 Allgemeines zur Förderung)

#### 제 1 절 지원의 목적과조치 (Abschnitt 1 Zweck und Maßnahmen der Förderung)

제 1 조 목적과 적용범위, 목표 집단

제 2 조 지원대상과 지원수단

제 3 조 임무의 집행과 관할

제 4 조 택지, 기타 기본조건

제 2 절 원칙, 요건 및 지원의 확약  
(Grundsätze, Voraussetzungen und Förderungszusage)

- 제 5 조 지원의 요청 (Anforderungen an die Förderung)
- 제 6 조 일반적인 지원의 원칙
- 제 7 조 임차공간의 지원에 관한 특별한 원칙
- 제 9 조 소득의 경계 (Einkommengrenzen)
- 제 10 조 주택의 크기 (Wohnungsgrößen)
- 제 11 조 지원의 수혜자
- 제 12 조 우선적 조치, 추가적 지원
- 제 13 조 지원의 확약

제 3 절 협력계약 (Kooperationsvertrag)

- 제 14 조 목적, 참여자
- 제 15 조 협력계약의 대상

제 2 부 개념규정, 사회적 주거공간지원의 집행  
(Begriffsbestimmungen, Durchführung der sozialen Wohnraumförderung)

제 1 절 개념규정 (Begriffsbestimmungen)

- 제 16 조 주택건설, 리모델링 (Wohnungsbau, Modernisierung)
- 제 17 조 주거공간 (Wohnraum)
- 제 18 조 가족구성원 (Haushaltsangehörige)
- 제 19 조 주거면적, 운영경비 (Wohnfläche, Betriebskosten)

제 2 절 소득의 조사 (Einkommensermittlung)

- 제 20 조 전체소득 (Gesamteinkommen)
- 제 21 조 연소득의 개념 (Begriff des Jahreseinkommens)
- 제 22 조 연소득의 조사기간 (Zeitraum für die Ermittlung des Jahreseinkommens)

제 3 장 독일과 일본의 주택관련법제 동향분석

제23조 개괄적 공제(Pauschaler Abzug)

제24조 면제 및 공제 금액(Frei- und Abzugsbeträge)

제3절 주택의 점유 및 월세구속의 근거와 보장 및  
스스로 이용하는 소유주택에 관한 구속

(Begründung und Sicherung von Belegungs- und Miet-  
bindungen sowie von Bindungen für selbst genutztes Woh-  
neigentum)

제25조 적용영역(Anwendungsbereich)

제26조 점유권의 대상과 유형

제27조 주거권증서(Wohnberechtigungsschein), 점유권의 보장

제28조 최대한도로 허용되는 월세의 규정과 그 보장

제29조 점유 및 월세구속기간

제30조 점유구속의 면제

제31조 점유 및 월세구속의 양도

제32조 기타 보장규정

제33조 법률위반의 경우의 강제금

제 4 절 부당한 지원에 대한 조정  
(Ausgleich von Fehlförderungen)

제34조 조정금납부의 근거(Grundlagen der Ausgleichszahlungen)

제35조 소득조사 및 소득증명

제36조 조정금의 한도 및 납부기간

제37조 조정금의 감면(Wegfall und Minderung der Ausgleichszah-  
lung)

제 3 부 연방의 자금 (Bundesmittel)

제38조 재정보조금의 비축 및 분배(Bereitstellung und Verteilung  
von Finanzhilfen)

제39조 이자와 면제(Verzinsung und Tilgung)

제40조 연방정부에의 납부(Rückflüsse an den Bund)

제 4 부 보 칙  
(Ergänzungsvorschrift)

제41조 보고(Berichterstattung)

제42조 지원통계(Förderstatistik)

제43조 건설비용 저감을 위한 조치(Maßnahmen zur Baukostensenkung)

제44조 개별적인 주에 대한 특별조치

제44조 주거배려자금에 의한 지원(Förderung mit Wohnungsfürsorgemittel)

제 5 부 경과규정  
(Überleitungs- und Schlussvorschriften)

제46조 시간적 적용범위

제47조 연방의 대부 및 개정 전 법률에 근거한 지원

제48조 제2차 주택건설법의 적용

제49조 자아란트주택건설법의 적용

제50조 주거구축법, 신규주택의월세규정 및 제2차 계산규정의 적용

제51조 주택부문의 부당한 보조금 감축에 관한 법률의 적용

제52조 과태료규정(Bußgeldvorschriften)

3. 독일의 주택법제개혁의 주요 내용

(1) 개 관

독일의 경우 2002년 1월 1일부터 주택건설법개혁법률(Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts)이 대부분 시행된다. 이 법률은 모두에서 언급한 바와 같이 2001년 9월 13일 공포된 것이다. 이 법률은 사회적 주거공간지원법(Gesetz über die soziale Wohnraumförderung - Wohnraumförderungsgesetz -WoFG)을 근간으로 하며, 기존의 주택

건설법제 특히 사회국가적인 주택임차인에 대한 지원에 대한 법률적 근거를 구성한다. 이 개혁법률로 인하여 상당한 구조적 개혁이 이루어졌다. 이 연구 보고서는 이들 개혁법률의 개별적이고 특수한 사항 하나 하나를 소개하는데는 역점을 두지 아니한다. 이 개혁법률이 추구하는 주요한 목표를 살펴보고, 지원대상 및 지원주체 등과 법률에 규정된 일반적인 지원의 목표 등을 구체적으로 제시함으로써 독일의 주택관련법제가 지향하는 바를 알 수 있도록 함에 그 목표를 둔다.

## (2) 개혁법률의 주요한 목표

주거공간지원법은 종래 독일이 사회적 법치국가의 원리에 따라 지향해온 주택정책의 기초를 유지하고 발전시킴에 그 기초를 둔다<sup>38)</sup>. 독일의 주택정책은 첫째, 사회적 주택건설과 둘째 주거공간에 대한 사회적 지원이다. 사회적 주택 건설이라 함은 각 주와 지방자치단체는 주민들을 위한 사회적 주택(Sozialwohnung)을 건설하여 공급하여야 할 책무를 말한다. 사회적 주택은 임대주택으로 구성된다. 그러나 적은 평형의 저렴한 주택을 의미하는 것은 아니다. 다양한 평형의 주택을 주민이 그 가구 구성원의 수에 따라 삶의 질을 보장받으면서 살 수 있도록 건설한다. 사회적 주택의 임대료<sup>39)</sup>는 그 건설과 운영에 필요한 적정한 가격으로 한다. 일정한 소득 계층 이하에 해당하는 주민은 사회적 주택에 거주할 수 있다. 주택에 대한 주거권은 해당 지역에 거주한 기간에 따라 순서대로 주어지는 것이 원칙이다. 이 경우 사회적 주택에 살 권리를 가진 주민이 월세를 지불할 충분한 소득을 확보하지 못한 경우 각 주와 지방자치단체는 월세보조금(Wohngeld)을 주민에게 지불한다. 각 주와 지방자치단체의 재정이 사회적 주택건설 및 월세보조금의 지급을 감당하기에 충분하지 못한 경우 연방이 지원금을 지급한다. 이 것이 독일의 주택정책의 골간이다. 개혁법률은 이 기초를 그대로 유지 발전시킴을 그

38) Söfker, Zum Gesetz über die Reform des Wohnungsbaurechts, WM 2002, S. 291 ff.; Söfker/Burger, Das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, BBauBl. 2001, Heft 8, S. 10 ff.

39) 독일의 경우 임대료는 월세의 방식으로 지불된다. 다만 수선 등의 필요성을 담보하기 위하여 3개월 정도의 월세를 보증금으로 예치하는 방식을 취한다.

공간으로 한다.

이 경우 개혁법률은 주택정책의 실현을 위한 각종 도구들이 사회적 시장 경제의 원리에 입각하여 주택시장의 발전에 유연성있게 대처하는 한편, 각 지역의 특성과 각각의 지역의 주택의 필요성에 적절히 부응하고, 사회정책 적 요청을 충족시킬 수 있도록 배려하고 있다. 객관성과 공정성 및 유연성이 확보될 수 있도록 함에 이 개혁법률의 취지가 있다.

주거공간지원법은 주택의 건설촉진과 임대주거공간, 공동체가 함께 이용하는 주거공간 및 스스로 이용하는 소유주택을 마련함에 대한 재정적 지원을 규정함을 그 목적으로 한다(법 제1조 제1항).

사회적 주거공간지원의 목표집단은 시장상황에 적절하게 그 주거공간을 마련하고 이를 감당할 수 없어서 지원에 의존하여야하는 가정이다. 그 대상이 되는 집단은 다음과 같다.

첫째, 저소득가정, 자녀를 양육하는 가정, 혼자서 자녀를 양육하는 자, 임산부, 노인, 장애인, 집없는 자, 기타 도움을 필요로 하는 자 등에 대하여 임대주택을 지원한다.

둘째, 자녀를 양육하는 가정과 장애인이 있는 가정이 스스로 거주하는 주택을 건설하여 이용하고자 할 경우 스스로의 소득으로는 그 건설 및 취득에 필요한 비용을 감당할 수 없어서 사회적 주거공간지원이 필요한 경우 소유주택에 대한 지원을 한다(법 제1조 제2항).

### (3) 지원대상, 지원수단 및 지원주체

지원대상은 다음과 같다.

첫째, 주택의 건설을 지원한다<sup>40)</sup>. 아울러 주택이 완성된 후 2년 이내에 주택을 최초로 구입할 경우 최초 구입자금을 지원한다.

둘째, 주거공간의 리모델링을 지원한다<sup>41)</sup>.

40) 주택의 건설이라 함은 신축건물의 건축, 노후불량한 건축물에 대하여 본질적인 투자를 가하여 사용가능한 주택으로 변화시키는 대수선, 건물의 구조변경 및 확장을 통하여 주거공간을 현저히 증대시키는 증축, 변화된 주거의 상황에 적응하기 위한 주택의 개선을 위한 현저한 투자 등을 총칭한다.(법 제16조 제1항)

41) 리모델링이라 함은 주거공간 또는 주거건물의 가치를 지속적으로 증대시키거나, 일반적인 주거환경을 장기적으로 개선하거나, 에너지와 물을 지속적으로 절약하는 건축적

셋째, 기존의 주거공간<sup>42)</sup>에 대한 점유권 및 소유권의 취득을 지원한다. 지원수단은 다음과 같다.

첫째, 지원금을 지급한다. 지원금은 특별한 조건의 용자, 또는 보조금의 형태로 각 주와 지방자치단체의 예산 또는 기금에서 지급한다.

둘째, 저당채무, 보증채무 등과 같은 각종 채무를 인수한다.

셋째, 염가의 택지를 제공한다(법 제2조).

독일연방과 각 주 및 지방자치단체와 지방자치단체 연합은 이 법률에 따라 사회적 주거공간지원을 공동으로 추진한다.

각 주는 사회적 주거공간지원을 그 고유한 임무로써 집행한다. 각 주는 사회적 주거공간 지원의 정책을 수행함에 있어 각 지방자치단체와 지방자치단체연합의 이익과 상황을 배려하여야 한다.

각 지방자치단체 및 지방자치단체연합은 자신의 재정으로 사회적 주거공간 지원정책을 추진할 수 있다. 이 경우 당해 지방자치단체가 소속된 주의 법률에 배치되지 아니하여야 한다(법 제3조).

연방과 각 주, 지방자치단체, 지방자치단체연합 기타 공사와 공법인인 조합 및 공법인인 재단과 이에 재정적으로 속해 있는 각종 회사 등은 주택의 건설을 위한 택지를 충분히 공급하되, 저렴하고 쾌적한 주택이 건설될 수 있도록 그 가격과 면적을 충분히 배려하여야 한다.

각 지방자치단체는 주택의 건설에 필요한 대지가 그 도시기본계획 및 도시관리계획에 충분히 반영되며, 그 형질이 변경될 수 있도록 하고, 기존 주택의 리모델링이 충분히 이루어질 수 있도록 도시계획적 조치를 그 조례에 반영하여 시행하여야 한다. 이 경우 비용을 절감하며 용지를 아끼는 건축의 원칙이 지켜질 수 있도록 배려하여야 한다(법 제4조)<sup>43)</sup>.

---

조치를 의미한다.(법 제16조 제2항)

42) 주거공간이라 함은 실제적 및 법적으로 지속적인 주거의 이용에 적합한 건설된 공간으로서, 처분권자에 의하여 주거공간으로 지정된 시설을 말한다. 주거공간은 주택이나 개별적인 주거를 위한 공간을 모두 포괄한다.

43) 독일의 경우 도시계획은 각 지방자치단체의 계획자치권의 한 요소이다. 도시계획 특히 도시관리계획은 규범으로서 조례의 형태로 제정된다. 독일의 도시계획은 우리의 도시기본계획(Flächennutzungsplan - 토지이용계획이라 직역된다), 도시관리계획(Bebauungsplan - 건설상세계획이라 직역된다)과 같은 2원적인 도시계획의 체계로 이루어져 있다. 이들 계획에 따라 지방자치단체의 토지의 이용방법이 구체적으로 결정

#### (4) 일반적인 지원의 원칙

사회적 주거공간의 지원정책은 주거공간배려의 지속성을 유지할 의무를 그 근간으로 한다. 이 경우 주택에 관한 경제적 및 사회적 요청과 환경의 유지가 조화를 이루어야 한다. 지원에 있어 배려하여야 할 사항은 다음과 같다 (법 제6조).

첫째, 지역적인 주택경제관계가 고려되어야 한다. 특히 건축주의 인식가능한 다양한 투자환경과 배려의 대상이 되는 주민의 요청을 종합적으로 고려한 목표의 설정이 있어야 한다.

둘째, 사회적으로 안정적인 주민구조를 형성하며 이를 유지할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 균형 있는 주거 구조의 형성과 유지를 이룩하여야 한다. 이로써 균형 있는 경제적, 사회적 및 문화적 관계가 형성되어야 한다. 주거공간은 사무공간 및 사회적 기반시설과 기능적으로 합리성있게 배치되어야 한다. 이로써 일터와 학교, 극장, 공원 등 사회적 기반시설과 주택이 혼합적으로 이용될 수 있도록 기능적 합리성이 구조적으로 갖추어져야 한다. 지원의 대상이 되는 주거공간은 공적인 교통망과 충분히 연결되어야 한다.

넷째, 리모델링을 지원할 경우 저렴한 주거공간의 유지가 이룩될 수 있도록 고려하여야 한다.

다섯째, 비용을 절약하는 건설의 원칙이 유지될 수 있도록 배려하여야 한다. 특히 총량적으로 일정액 이상의 지원이 되지 아니하도록 제한하고, 비용

---

된다. 각각의 지번에 대하여 해당 지번이 몇층의 어떤 형태의 주택을 지을 것인가 까지 규범으로서의 도시계획에 확정된다. Brohm, Öffentliches Baurecht, S. 94 ff. 건축허가는 규범인 이들 도시계획을 준수하고 있는가 만을 판단하는 절차이다. 따라서 독일의 건축허가는 기속행위라고 할 수 있다. 그 반면에 우리나라의 경우 도시계획은 규범이 아니다. 건축허가 특히 주택의 건설에 관한 사업계획을 승인할 때 도시계획 결정이 함께 이루어지기도 한다. 즉 건축허가는 우리 나라의 경우 계획적 요소와 건물의 건설의 요소를 함께 고려하여야 하는 경우가 대부분이다. 우리 나라의 경우 이러한 점 때문에 건축허가의 재량행위로서의 법적 성격이 문제가 되는 것이다. 우리 나라의 경우도 도시계획이 법령의 형태 즉 각 지방자치단체의 조례의 형태로 미리 확정짓도록 함으로써 도시의 계획적 개발을 최대한 유도하고, 도시계획이 되지 아니한 곳은 계획이 이루어질 때 까지 개발을 유보하는 법제 및 발상의 전환이 요구된다.

의 상한선을 미리 확정하며, 공개경쟁의 방식을 통하여 지원금액이 지불되도록 함으로써 비용을 최대한 절약하도록 배려하여야 한다.

여섯째, 노령, 장애 또는 질병등으로 인하여 장기간 또는 임시적으로 그 이동의 자유가 제약되어있는 주민들을 배려할 수 있도록 장애물 없는 주택의 건설 및 그 이용을 촉진하여야 한다.

일곱째, 대지와 토양 및 건설자재 등을 절약적으로 다룸으로써 건설과 리모델링에 있어 생태적 요청을 배려하고 자원을 절약하도록 하여야 한다.

여덟째, 도시건설적인 재건축 및 재개발과 주거환경개선사업을 행함에 있어 사회주택적 지원이 우선적으로 배려되도록 하여야 한다.

### 제 3 절 일본의 주택관련법제의 현황과 그 개편 동향

#### 1. 일본의 주택관련 법제의 성립

44) 제2차 세계대전 이후 일본의 주택정책의 주요내용을 살펴보면 크게 보아 첫째, 국가 및 다른 공적 주체에 의한 직·간접적인 주택의 건설공급정책, 둘째, 중·저소득자에 대한 주거비부담의 원조시책, 셋째, 민간임대주택에 대한 임차인의 주거권 보호정책이라는 세 가지 유형의 기본적 구성요소로 형성되어 있다고 할 수 있다. 이들 각 정책 상호간에는 일정한 기능분담의 관계로 연결되어 있다.

상기의 세 가지 유형의 주택정책을 실현하기 위하여 전후 일본에서는 「주택금융공고법」(1950), 「건축기본법」(1950), 「공영주택법」(1951), 「산업노동자주택자금융통법」(1953), 「주택융자보험법」(1955), 「주택공단법」(1955), 「주택지구개발법」(1960), 「택지조성등규제법」(1961), 「신주택시가지개발법」(1963), 「지방주택공급공사법」(1965), 「주택건설계획법」(1966), 「대도시지역의주택및주택지의공급촉진에관한법률」(1990), 「차가법」(1921, 동 법률은 1991년 「차지차가법」으로 흡수되어 대체됨) 1991년 「택션관리의적정화추진에관한법률」(2000), 「고령자

44) 2. “일본의 주택관련법제의 현황과 개편동향”은 연구보조원 박정훈 박사(법학박사, 경희법학연구소 책임연구원, 경희대, 서울시립대 강사)가 작성한 것을 연구자가 편집·정리한 것임.

의거주의안정확보에관한법률」(2001)등을 법제화하여 시행하고 있다. 다만, 이들 법률 가운데에서 모든 계층의 국민에게 적절한 규모의 주택을 건설 공급하고 확보시키는 것을 목표로 하는 “공적 주택공급정책”의 관점에서 보면 주택금융공고법·공영주택법·주택공단법이 일본의 주택법제에 있어 오늘날까지 기본적인면서 핵심이 되는 법률이라고 할 수 있다<sup>45)</sup>.

즉, 1945년 전쟁 종료시점에 있어 주택부족수는 전쟁재해로 인한 파괴, 소실, 강제소개에 의한 훼손, 전시중의 공급부족, 해외점령지역으로부터의 대량철수 등에 의해 약 420만호에 이르게 되었다고 한다. 더욱이 1955년 이후에 들어서는 농촌에서 대도시권으로의 인구이동이나 세대의 인원수의 세분화로 인해 주택수요가 크게 증가하였다. 이러한 상황에서 정부는 국가 차원의 본격적인 주택대책을 강구할 필요성을 절감하고 있었다. 이에 대응하기 위해 자금의 융통에 의해 주택건설을 지원하는 住宅金融公庫의 設立(1950년), 저소득의 주택공공자를 위한 임대주택을 공급하는 公營住宅制度의 確立(1951년), 대도시부에 있어서의 근로자주택의 대량건설을 실시하기 위한 日本住宅公團(1955년)을 설립함으로써 일본 주택정책의 3개의 축을 형성하는 주택공급체제가 이 시기에 법제화된 것이다.

특히, 이 가운데 주택에 公營住宅法은 주택을 취득하기 곤란한 저소득자에 대하여 건강하고 문화적인 생활을 영위하는데 충분한 주택을 저렴한 임대료로 제공하는 것을 목적으로 하여 제정하였다. 이 법률은 이후 50년을 경과한 현재에 이르기까지 住宅金融公庫, 住宅公團과 더불어 전후의 주택정책을 지탱하는 근간으로서 일본 주택정책이 지향하는 목적을 실현하는데 가장 중요한 제도로서 역할을 다해왔다. 지금까지 공영주택제도는 주택소유가

45) 일본법제의 분석을 위하여 다음과 같은 인터넷상의 자료를 참고하여 정리하였다.  
 「住宅建設計画法の概要」, 일본국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/>),  
 「住宅建設五箇年計劃の推移」, 일본총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>), 「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的體系について」, 일본총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>),  
 「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」, 일본총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>), 「今後の賃貸住宅政策の方向について」, 일본총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>), 「特定優良賃貸住宅の安定的な供給方策」, 일본총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>), 「第八期住宅建設五箇年計劃(平成13~17年度)の概要」, 일본국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/>), 「公營住宅の役割と需要」, 일본兵庫縣 홈페이지(<http://web.pref.hyogo.jp/>).

근란한 저소득자를 위한 임대주택공급이라는 기본적 역할은 변함이 없지만, 사회경제상황의 변화에 대응하여, 수차에 걸쳐서 제도개정이 이루어져 그 시책대상, 공급방법 등에 있어 제검토되어 왔다. 또한, 실제의 공급적인 측면에 있어서도 그러한 사회경제상황의 변화에게 부응한 공급을 다해 왔다고 한다.

이하에서는 일본 주택법제 3법을 중심으로 하면서 특히 공영주택제도의 지난 50년의 궤적과 그 배경이 되는 사회경제상황, 다른 주택법제와의 관계에도 언급하면서, 최근의 주택법제개편동향 설명하기로 한다.

## 2. 주요 주택법제의 역할과 내용

### (1) 住宅金融公庫法

전후 주택법제로 가장 먼저 입법화된 1950년의 주택금융공고법은 일정한 자기자금을 가지는 민간의 건축주(개인뿐만 아니라, 주택조합, 임대주택을 건설하는 회사·법인 등도 포함된다)에게 장기·저리의 공적용자를 공여하여 민간부문의 주택건설을 촉진하려고 한 것이었지만,<sup>46)</sup> 다음과 같은 특징을 가지고 있었다<sup>47)</sup>.

즉, (a) 전체적으로 말하면 본법이 의도한 목적과 달리 주택건설의 주된 베이스는 어디까지나 「무원조에 의한 민간자력건설」에 있고, 공고용자는 민간영역의 일정한 범위에서 마지노선 역할을 담당한 것에 지나지 않았다고 할 수 있다. 이 점은 정부자금이든 민간금융자금이든 활용할 수 있는 자금이라면 산업부흥에 집중적으로 투자하여야 한다고 하는 당시의 경제정책의 당

46) 주택금융공고는 국민대중이 건강하고 문화적인 생활을 영위하기에 충분한 주택건설 및 구입(주택용도로 이용되는 토지 또는 지상권의 취득 및 토지조성을 포함한다)에 필요한 자금으로 은행 기타 일반금융기관이 융통하기에 곤란한 경우에 융통함을 목적으로 한다.(동법 제1조)

47) 일본의 주택금융정책에 관하여는, 鴨池治, 「住宅金融政策」, 住宅金融月報(2001년, No 598), HOUSE & LOAN(刊), 檜谷美恵子, 「住宅政策と公的金融」, 住宅金融月報(2001년, No 597), HOUSE & LOAN(刊), 鴨池治, 「住宅金融政策」, 住宅金融月報(2001년, No 598), HOUSE & LOAN(刊), 園田眞理子, 「高齢者居住法と高齢者の住まいの展望」, 住宅金融月報(2001년, No 599), HOUSE & LOAN(刊) 등 참조.

연한 귀결이었다. 그 단적인 예로 1950~1955년 사이에 공고자금의 대출실적의 총수는 31만호로 같은 기간동안의 민간자력건설호수(111만호. 무원조)의 3분의 1에도 달하지 않은 수준에 머물렀다. 게다가, (b) 한정된 공고용자의 범위 내에서 보다 많은 주택건설을 가능하게 하기 위해(건설호수주의) 대출대상이 되는 「주택의 바닥면적은 100㎡이하로 제한」되었고, 대출조건도 저소득층의 주택건설이나 주택취득을 가능케 할 만큼 유리한 것도 아니었다. 그러한 이유로, (c) 이 시기에 실제 대출결과도 결국은 사회적으로 중간 이상의 소득계층의 자가건설에 크게 치우치게 되고(약 8할은 개인주택 내지 분양주택이었다), (d) 임대주택을 위한 대출은 1할 이하에 머무르고 있었다. 또한, (e) 1953년부터는 이 법에 의해 일본에 있어 특정한 給與住宅(産勞住宅)에 대한 용자도 개시되어, 그 대출실적이 임대주택을 위한 용자보다 상회해 간다.

요컨대, 「국민대중일반에게 장기·저리의 공적용자를 민간건축 위주로 공여하여 주택의 건설공급을 촉진한다」고 하는 당초의 법 취지는 법 현실에 있어서 저소득자에게는 무익하게 되었다고 할 수 있다.

## (2) 公營住宅法

### 1) 公營주택법의 제정과 그 개요

종전 후 5년 경과한 1950년 당시에도 근로계층의 심각한 주택난은 여전히 장기적으로 지속될 것으로 예견되고 있었고, 국민소득의 실태로부터 보아도 주택부족문제의 해소를 목표로 하는 주택대책으로서 향후 장기간에 걸쳐 공영주택을 공급하는 것이 유효하다고 생각되었다. 이러한 인식하에 「총래의 국고보조서민주택의 공급에 대해 항구성과 계획성을 갖게 할 필요가 있고, 이를 위해서는 그 입법화를 꾀해야 한다」는 여론이 점점 높아져 갔다<sup>48)</sup>.

공영주택법<sup>49)</sup>의 입안작업은 주택대책심의회 의견에 근거하면서, 또한

48) 일본의 공영주택에 관하여는 前田亮, 「公營住宅法50年の歩み」, 住宅(2001, VOL. 50), 日本住宅協會(刊), 「公營住宅法の一部を改正する法律」, 自由と正義(1997년 5월호), 「公營住宅法の一部を改正する法律について」, ジュリスト(1996년, No. 1096). 등 참조.

영국의 Shaftesbury법(주택법/Housing Act), 미국의 주택법(Housing Act) 등을 참고로 추진되어 의원제안으로 1951년 5월에 제10회 국회에 제출된 다음, 참의원에서 일부수정을 거쳐 가결되었다.

공영주택법은 「국가 및 지방공공단체가 협력하여 건강하고 문화적인 생활을 영위할 만한 주택을 건설하고, 이것을 주택취득이 곤란한 저소득자에 대하여 저렴한 임대료로 임대함으로써 국민생활의 안정과 사회복지의 증진에 기여할 것」을 목적으로 하고 있으며, 이 제도의 개요는 다음과 같다.<sup>50)</sup>

#### ① 공영주택건설3개년계획

공영주택법은 그때까지 매년도의 예산조치에 의해 마련되고 있던 국고보조임대서민주택을 항구적인 국가정책으로 확립하는 동시에 계획적으로 추진할 것을 목표로 한 것이다. 이를 위해 3년마다 국가가 공영주택건설3개년계획을 작성하고, 이것에 근거해서 공영주택의 건설을 추진시키는 것으로 되어 있다.

#### ② 제1종, 제2종 공영주택

공영주택의 종류는 제1종과 제2종의 2종류로 구분되었다. 제2종 공영주택은 제1종 공영주택의 임대료를 지불할 수 없는 정도의 저소득자들에 대해 공급되도록 하였다. 후술하는 바와 같이 양자는 입주자의 수입요건, 건설비 등의 국고보조, 임대료수준, 주택의 수준에 차이가 있다.

49) 비록 임시적인 응급조치의 일환이기는 하지만 공영주택법의 연원이 된 것은 「월동간이주택」(1945년)과 「국고보조임대서민주택」(1946년)의 실시이다. 전자는 종전 직후 주택부족의 상황에 대응하기 위해 정부는 각 전제도시의 이재민을 주로 수용하기 위한 주택을 건설하는 이재도시응급간이주택건설망을 내각회의로 결정하고, 지방공공단체 등에 의한 월동간이주택의 신설과 기존건물의 주택으로의 전용에 의한 주택공급을 피하려고 한 것이다. 이러한 월동간이주택의 건설은 자금 면에서는 건설비의 2분의 1을 국고보조, 나머지의 2분의 1을 사업주체부담(이 가운데 평균 6할 정도는 일본 대장성자금운용부자금)에 의해 마련하고, 건설성의 기술적지도하에 도도부현(都道府縣), 시정촌이 건설을 실시하였다. 후자는 주택부흥사업은 공공사업으로 실시하도록 하고, 일반국민을 대상으로 하는 국고보조서민주택의 건설이 매년 4만호 정도 이루어졌다. 그러나 공적주체에 의한 이들 주택공급정책은 종전 직후의 주택부족에 대응하고, 긴급하게 주택공급을 도모하는 것으로 항구적인 국가의 시책으로서 확립된 것은 아니었다.

50) 前田亮, 「公營住宅法50年の歩み」, 住宅(2001, VOL.50), 日本住宅協會(刊), 17면.

③ 입주자의 자격

공영주택의 입주자자격은 입주자의 평균월수입으로부터 부양친족에 대해서 1,000엔을 공제한 액이 제1종 공영주택에서는 그 공영주택의 임대료의 6배이상 15배이하(2만엔을 상한)일 것, 제2종 공영주택에서는 1만엔 이하일 것으로 하고 있다. 이러한 입주자자격은, 그 후 경제상황의 변화에 맞추어 적절히 재검토하게끔 되었다.

④ 건설비등의 보조

국가는 사업주체에 대하여 제1종 공영주택에 있어서는 건설비용의 1/2을, 제2종 공영주택에 있어서는 2/3를 보조하여야 하도록 하였다. 또한, 집회소 등의 공동시설이나 부지의 취득조성비용에 대해서도 보조를 할 수 있게 하였다.

⑤ 임대료

공영주택의 임대료는 공영주택의 건설에 필요로 하는 비용(토지의 취득조성비용을 포함함)에서 국가 또는 도도부현(都道府縣)의 보조액을 공제한 액을 구조에 따라서 정해진 耐用年數의 기간으로 연 이율 6%이하로 매년 원리균등으로 소각하는 방식으로 산출한 액에 수선비용, 관리사무비 및 손해보험료를 더하지만 월평균액(한도액집세)을 한도로 하여, 사업주체가 결정하도록 하였다.

제1종과 제2종의 임대료를 비교하면, 제2종 쪽이 싸지만, 이것은 건설비등에 관련되는 보조율의 차이(제1종:1/2, 제2종:2/3) 및 주택규격의 차이(호당 총바닥면적 제1종:33~50㎡이하, 제2종:26~40㎡)로부터 사업주체가 임대료에 의해 회수해야 할 액에 차이가 발생하기 때문이다. 또한, 법제정 당시에는 제2종 공영주택을 건설방침으로 정하고 임대료를 내리려는 취지에서 당분간 목조건축을 채택하기로 되어 있었다.

2) 공영주택법의 주요개정

상기에서 보았듯이 주택금융공고법의 제정에 의해 건설호주주의 관점에서 민간자력건설의 장려를 기본 베이스로 하는 주택정책의 기본적 방향을 확정

한 다음, 전후 절대적인 주택부족에 대한 대응책으로 제정된 공영주택법은 그 후 주변적인 사회환경의 변화와 더불어 몇 차례의 개정을 거듭하였는데, 그 주요점에 대해 개관하면 다음과 같다.

법제정 당시에 공급된 공영주택의 구조는 대개 목조와 저층의 簡易耐火構造(블록造)가 중심이었다. 이러한 사정으로 인하여 1952년의 공영주택법개정에 있어서는 「不然火」를 주택의 이상적인 대원칙으로 정하여 공영주택의 주요구조를 내화구조로 하도록 노력한다는 취지의 규정이 추가되었다. 그러나 실제로 불연화가 추진되기 시작하는 것은 기술개발이 이루어져 그것이 보급된 1960년대 이후이다.

또한 이후 공영주택제도에 대한 재검토가 이루어져 1959년에는 특히 저소득자에 대한 임대료감면을 가능하게 함과 동시에 수입초과자에 대해 명도 노력의무와 할증임대료를 부과할 수 있도록 하였다.

1960년대 중반 이후에 산업화가 진행되어 대도시에서 인구집중·세대증가현상이 나타나면서 공영주택법도 1969년에 지가의 양등, 관리의 적정화, 재건축촉진의 관점에서 일부 개정을 단행하였다. 먼저 (a) 용지비용보조의 폐지 및 임대료수입보조의 도입이다. 이는 공영주택용지비용에 대해 종전에는 용지비용보조로서 정부가 보조를 하고 있었지만, 지가의 양등 등에 따라 그 재원확보가 곤란하다는 점도 있고, 또한 취득한 용지는 최종적으로는 지방공공단체의 영구자산이 되는 것을 고려하여 용지비용에 대해서는 보조가 아니고, 지방채로 전환하게 하였다. 다만, 이 경우 한도액임대료의 변동을 피하고 임대료를 저렴하게 유지하기 위해 지대 상당액에 대하여 보조를 하는 임대료수입보조를 하도록 하였다. 그리고 (b) 관리의 적정화를 피하기 위해 일정기준을 초과하는 고액소득자에 대하여 공영주택의 명도를 청구할 수 있도록 하였다(고액소득자에게 대한 명도청구). (c) 이 시기에 이르러 용지취득의 곤란성 및 초기 목조공영주택의 노후화가 과제로 되었고, 이것들을 재건축하여 그 토지의 고도이용을 기하고, 중·고층의 공영주택을 대량으로 공급하는 것이 중요한 문제였다. 따라서 공영주택 재건축사업과 관련하여 그 시행요건, 입주자에 대한 명도청구, 이전료의 지불, 거주거의 제공 등과 같은 재건축사업에 관한 규정의 정비가 이루어졌다(공영주택 재건축사업에 관한 규정의 정비).

1980년 제7차 공영주택법개정에서는 주택취득이 곤란한 고령자 등의 독신세대가 증가하고 있다는 점에서 종래 동거친족이 있는 자만을 대상으로 해온 공영주택에 대해서 이러한 사람들의 입주를 허용하도록 하였다. 또한, 공영주택의 평균주거면적 향상에 대응하여 종래 2배이상으로 하고 있던 재건축 전과 재건축 후 호수의 배율에 관련되는 요건에 대해 최대 1.2배까지 완화하였다.

이상과 같이 공영주택법은 개정시점마다 사회 주변적 사정을 고려하여 몇 차례 개정이 이루어졌다. 그러나 법제정 당시의 공영주택법의 근본적 제도적 체계는 후술하는 1996년 공영주택법의 발본적 개정을 단행될 때까지는 기본적으로 변화된 것은 없었다고 할 수 있다.

### 3) 공영주택제도의 특징

일본의 공영주택제도가 지니고 있는 몇 가지 특징 - 1996년 전면개정이전까지 국한하여 - 을 살펴보면 이하와 같다고 할 수 있을 것이다.

우선 (a) 임대료에 대해서는 「건설비에 상응한 경제적 임대료」라는 사고방식이 채택되고 있었다는 점이다. 구체적인 임대료는 정부로부터의 보조금이 있는 정도만큼 민간임대가옥보다 당연히 싸지게 되지만, 그 기본은 건축비등의 회수를 기준으로 하여 임대료를 결정한다는 「주택경영」의 발상이며, 「입주자의 지불능력에 따른 임대료」라는 사고방식은 일본의 공영주택제도에서는 배제되었다. 따라서, (b) 그 임대료마저 지불할 수 없는 생활곤궁자층은 후생성 소관의 공적부조(생활보호중의 주택부조)로 대처해야 할 것으로 보고 공영주택 입주대상자의 범위 밖이라고 하는 한편, (c) 주택규모는 「저렴한 임대료주택」이라고 하는 동법이 지향하는 목적범위 내로 저절로 억제되었다. 이와 더불어, (d) 「한정된 예산의 범위내에서 다수의 주택을」이라고 하는 건설호수주의의 정책방침도 작용했기 때문에 공영주택의 규모는 지극히 협소한 것이 되었다. 이 점은 다른 서구제국의 공영주택제도와 비교할 때 「가족구성에 부응한 적정한 규모의 주택확보」라는 사고방식이 일본의 제도에서는 처음부터 배제되고 있었다고 할 수 있다.

(3) 일본 住宅工團法

1955년의 주택공단법<sup>51)</sup>은 경제부흥에 기인하여 고도경제성장으로 향하는 과정에서 인구의 급속한 도시집중과 세대세분화에 의한 새로운 주택난이 대도시지역에서 발생함으로써 광역적으로 대처할 목적으로 제정되었다. 그러한 이유에서 동법은 앞에서 다룬 두 개의 법률과는 다른 성격(이른바, 고도경제성장을 유지하기 위한 주택입법)을 지니고 있어, 그 당시까지의 주택정책방향에 하나의 전환을 시도하는 의미를 가졌다.

즉, (a) 주택공단이 건설하는 주택은 근로자 일반을 대상으로 하여(소득상한제한도 없다), 임대주택뿐만 아니라 개인용 더 나아가서는 급여주택(근로자용주택)을 위한 분양주택도 포함하고 있었다. (b) 자금적인 측면에서는 민간자금을 도입함과 동시에 국고보조금이 아닌 有利子の 資金運用部資金을 이용하고, (c) 주택건설뿐만 아니라, 특히 대도시주변에서의 대규모인 택지·시가지개발사업을 실시하는 것도 공단의 업무로 하였다. 게다가 (d) 공단이 대도시지역에 있어서 지방공공단체의 행정구역을 뛰어 넘어 대규모적인 團地形式으로 집합주택의 건설공급을 시행하는 것을 주요한 임무로 하였다. 그리고, (e) 공단경영은 독립채산제로 하여 공단주택의 임대료나 분양가격도 「주택경영상의 채산성에 상응한 가격」으로 결정되었다. 요컨대, 고도경제성장의 담당자인 중견근로자층의 주택을 민간자금에까지도 의존한 독립채산제방침으로 건설공급하려는 것이 주택공단설립의 기본적인 목적이었던 것이다. 공단임대주택의 입주자 또는 분양주택의 양수인에게는 - 공영주택의 경우와는 정반대로 - 지불능력, 즉 일정 이상의 소득액이 있을 것이 요구된다는 점에서도, 그러한 성격을 잘 보여주고 있다.

그러나, 중견근로자의 소득수준이 여전히 그다지 높지 않은 단계에서 「주택경영상의 채산성에 상응한 임대료·분양가격」의 주택을 그들의 지불능력의 범위내에서 공급하려고 하면, 주택의 규모나 입지에 저절로 제약이

51) 참고로 주택공단법에 근거한 주택공단은 1981년에 1975년 설립된 택지개발공단과 통합되어 주택도시정비공단으로 대체되었으므로 동 법률은 폐지되었다. 그리고 1996년 제정된 도시기반정비공단법에 의해 주택도시정비공단은 현재 도시기반정비공단으로 변화되었다.

생기지 않을 수 없다. 소위 「단지 사이즈」의 등장이나 당시 공단주택의 특징으로 「遠·高·狹」이라는 유행어의 등장(1950년대 중반 공단임대 주택의 평균규모는 약 39㎡임)은 자연스런 것이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 공단주택의 배후에는 일본 주택법제의 기본적 방침인 건설호수주의의 발상이 존속하고 있었다는 점은 말할 필요도 없다.

그리고 주택공단의 설립과 더불어 한편으로는 공영주택의 규모를 더욱 축소하고(중층 아파트인 12평 규격의 주택을 줄임과 동시에 제1종은=약 26㎡, 제2종은 6평=약 20㎡의 소규모규격을 신설하는 등), 다른 한편에서는 공고의 용자조건을 엄격화하는 조치가 취하여졌다. 전자는, 종래 공영주택 대상 가운데 상위층을 위한 것은 이후에 공단이 커버하는 것을 전제로 하고 공영주택은 저소득자를 위한 것이라는 점을 더욱 명확히 하여 재정부담을 억제하면서 건설호수를 늘리려고 한 것이다. 또한, 후자(공고의 대출율이나 대출대상면적의 인하)도 그 이용자를 보다 소득이 높은 계층으로 한정해 감으로써 이와 같은 목적을 달성하려고 한 것이었다. 그리고, 이 가운데 전자의 방향은 1959년의 공영주택법개정에서 법률상에서도 확인되었고 이후의 공영주택정책은 입주대상자를 최하층의 소득계층으로 한정된 사회복지정책적 주택정책이라는 성격을 부여하게 된다. 결국, 주택공단법의 제정을 계기로 공고·공단·공영의 정책대상자를 상·중·하의 소득계층으로 분화·특정화가 진행되어 가는 결과를 초래한 것이다.

#### (4) 借家法

상술한 바와 같이 「건설호수주의」, 「민간자력건설의 우위」, 「공공임대주택정책의 한정적 역할」을 특징으로 하는 일본 주택법제에 있어서는 저소득자를 대상으로 하는 공영주택도 소수의 저소득자를 위한 최소한의 필요한 범위내로 한정되었다. 이러한 상황에서 저소득자들은 민간임대부문으로부터도 차단·격리되었고, 공공임대부문 이외의 정부원조는 기본적으로 자가취득부문에 집중되어 민간임대영역에 대한 공적원조는 거의 전무하게 되었다.

하지만, 다른 한편으로 借家法<sup>52)</sup>이 임차인의 주거안정을 확보하는 동시에

52) 동법은 1921년 제정되었으나 1991년 종래의 차가법을 폐지하면서 借地法과 합체하

서 지극히 중요한 역할을 다하고 있었다. 우선, 존속보호에 대해서는 정당사유판단<sup>53)</sup>에 관한 소위 「이익비교의 원칙」이 전후 초기의 판례에서 확립하였다. 이는 임차가옥을 임대인이 자기사용의 사정만으로 일방적으로 임대계약을 해제하게 되면, 임차인은 그 다음에 살 주택을 용이하게 찾기 어렵다는 현실에서 법원은 정당사유제도를 당사자간의 구체적인 이해조정을 피하기 위한 일반조항으로서 기능시키려고 한 것이다. 이 정당사유제도의 이해조정적 성격과 기능은 1950년대 후반부터 60년대 초반에 걸쳐서 임대인이 이전료 혹은 입퇴료를 제공해서 정당사유를 보강·보완할 것을 인정하는 판례이론으로 정착함으로써 한층 강화되었다.

다른 한편, 임대료에 관해서는 계약 당시의 금액은 당사자의 합의로 자유롭게 정한다고 해도 그 후의 증액이나 계약갱신 후의 임대료(계속임대료)에 대해서는 당사자의 합의가 성립하지 않으면 법원이 조정 혹은 재판으로 「상당한 임대료」를 결정한다는 판례가 정착하였다. 법원은 「상당한 임대료」를 결정함에 있어서 借家法의 임대료증감액청구권의 규정이 예시하는 개관적인 사실뿐만 아니라, 실제로는 임차인의 임대료부담능력 등의 사정도 참작하여 판단을 내렸기 때문에 이러한 임대료결정의 구조도 또한 강한 이해조정적 성격을 지니게 되었다. 판례의 이와 같은 계속임대료의 결정의 방법과 상기의 존속보호의 본질이 서로 어울려 임차인은 임대차계약상의 약정기간은 2~3년 정도이라 할지라도 실제로는 안정적인 주거의 계속을 기대할 수 있는 상황이 된 것이다.

그러나, 이와 같은 법원에 의한 민간임대영역에서의 임차인보호는 한편으로는 국가가 원래 부담해야 할 국민의 주거보장에 대한 책무를 개인인 민간임대인의 부담으로 전가하고 있다는 점, 다른 한편으로는 借家法이 원래 예정된 이상의 과중한 부담을 맡는 것을 강요당하였다는 것을 의미한다. 그리고, 이 가운데 전자와 관련해서는 결국 낡은 목조임대주택의 퇴적과 함께 가

---

여 기존법제의 미비점을 보완·개선하여 「借地借家法」으로 통합하였다. 새로이 제정된 차지가법에서는 임차권의 존속기간, 임차권의 효력, 임대차의 조건, 정기임대차 등에 관한 규정을 두고 있다.

53) 차가법에서는 임대인이 임차인에게 계약갱신거절이나 해약을 하기 위해서는 「정당한 사유」가 필요하다고 규정하고 있었다.(동법 제1조의 2)

족을 위한 넓은 민간임대가옥의 공급부족문제로 연결되어 갔다. 다른 한편, 후자에 대해서는 드디어 그 한계가 명확하게 되어 「과도한 임차인보호」라는 비판이론이 제기되기 시작하였다. 이는 전후 일본 정부의 주택정책(법제)의 불충분함이 더욱 새로운 모순과 문제를 낳아 가고 있음을 단적으로 보여주는 것으로 생각된다.

#### (5) 住宅建設計画法

##### 1) 법률제정의 배경

고도경제성장기에 있어서의 대도시로 인구이동 및 세대 인구의 감소에 의해 1960년대 중반에 접어 들어가서도 현저한 주택난은 계속되었다고 한다.

이러한 상황에서 주택대책을 한층 더 강화하여 1970년까지 「1가구 1주택」의 목표 실현을 시도하기 위해서 정부 및 지방공공단체에 의한 주택공급은 물론, 민간에 의한 주택건설을 포함하는 종합적인 주택건설계획을 책정하고, 이 계획에 근거하여 국가, 지방공공단체, 국민이 서로 협력해서 주택건설을 강력하게 추진할 필요에서 1966년에 주택건설계획법을 제정하였다고 한다.

이 법률은 주택건설에 관하여 종합적인 계획을 책정하여 그 계획의 적절한 실현을 도모하고, 보다 국민생활의 안정과 사회복지의 증진에 기여함을 목적으로 하는데(제1조), 그 내용의 개요는 다음과 같다.<sup>54)</sup>

##### 2) 법률의 내용

###### ① 국가와 지방공공단체의 책무(제2조)

국가 및 지방공공단체는 주택의 수요 및 공급에 관한 장기전망에 입각하여 주택사정의 실태에 따라서 주택에 관한 시책을 강구하도록 노력하지 않으면 안 된다(제1조)고 규정하여 국가와 지자체의 주택정책에 대한 노력의무를 규정하고 있다.

54) 「住宅建設計画法の概要」, 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/>) 참조. 참고로 주택건설계획법은 1961년 제정되었으나 그 후 1968년, 1981년, 1983년에 각각 개정을 거쳐 최종개정은 1996년 이루어졌다.

② 주택건설5개년계획의 체계

국가와 지방공공단체는 국민의 주생활이 적정한 수준으로 안정할 때까지 법제정 년도인 1966년도 이후 5년마다 주택건설5개년계획을 작성하도록 하고 있다(제4조 - 제6조). 5개년계획에는 주택건설5개년계획, 지방주택건설5개년계획, 도도부현(都道府縣)주택건설5개년계획이 있다.

첫째, 「주택건설5개년계획」(제4조)은 국가 차원의 5개년간 주택건설의 목표를 제시하는 것이며, 여기에는 공적자금주택 - ㉠공영주택 ㉡개량주택 ㉢주택금융공고의 용자를 받아서 건설등이 이루어지는 주택 ㉣도시기반정비공단이 임대·분양하는 주택 ㉤상기의 것 이외에 국가, 지방공공단체 등의 재정원조 등에 관련된 주택이다(제3조). - 건설의 사업량을 명시하여야 한다. 이러한 주택건설5개년계획은 내각에서 결정하나 그 안의 작성은 국토교통대신이 작성하는데, 국토교통대신이 안을 작성함에 있어서 (a) 사회자본정비심의회의 의견청취, (b) 관계행정기관의 장과 협의등의 절차를 거쳐, (c) 도도부현지사가 국토교통대신에게 제출한 자료를 감안(이 단계에서 도도부현지사는 시정촌장의 의견을 들어야 함)하여 작성하도록 하고 있다.

둘째, 「지방주택건설5개년계획」(제5조)은 정령으로 정하는 10개의 지방에 한하여 작성되는데, 계획사항은 주택건설5개년계획과 동일하다. 그리고 지방주택건설5개년계획 작성권자인 국토교통대신은 계획을 작성함에 있어 위의 주택건설5개년계획에 근거하고, 먼저 (a) 사회자본정비심의회의 의견을 청취하여, (b) 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐, (c) 관계 도도부현의 의견청취의 절차를 밟아 작성하여야 한다. 또한 계획이 작성되면 국토교통대신은 즉시 관계 도도부현에게 통지하도록 하고 있다.

셋째, 「도도부현(都道府縣)주택건설5개년계획」(제6조)은 도도부현이 지방주택건설5개년계획에 입각하여 작성하는 것으로 동 계획에는 당해 도도부현의 5개년간에 있어서 주택건설의 목표를 제시하여야 한다. 그리고 이 계획에는 공영주택등의 건설사업양을 명시하여야 하며, 계획을 작성함에 있어서 시정촌과 협의를 거치는 등의 절차를 밟아야 한다.

③ 5개년계획의 실현을 위한 조치

주택건설계획법은 상기의 각 5개년계획의 실효성을 담보하기 위하여 몇 가지 대응조치를 마련하고 있다.

첫째, 국가는 공적자금주택에 의한 건설사업의 실시를 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 또한 5개년계획을 달성하기 위해서 필요한 그 밖의 조치를 취할 노력의무를 지닌다. 지방공공단체도 공영주택 등의 건설사업의 실시를 위하여 필요한 조치를 함과 동시에 도도부현(都道府縣)5개년계획을 달성하기 위해 필요한 그 밖의 조치를 강구할 노력의무가 있다. 그리고 관계행정기관의 경우에도 5개년계획의 실시와 관련하여 필요하게 되는 공공시설 및 공익적시설의 정비에 관해 상호간에 충분히 협력할 의무가 있다(제7, 8조).

둘째, 주택의 건설기준과 관련하여 국가는 주택건설의 목표에 입각한 필요한 주택의 건설기준을 작성하고, 이러한 건설기준에 입각한 주택건설 또는 주택건설에 관한 지도를 하여야 한다. 지방공공단체는 국가가 정한 건설기준에 입각한 주택건설 또는 주택건설에 관한 지도를 실시하여야 한다(제9조).

셋째, 국토교통대신은 주택건설5개년계획과 지방주택건설5개년계획의 작성·실시를 위하여 관계행정기관의 장에 대해 필요한 자료의 제출을 요구하고, 또한 그 소관에 관련된 공적자금주택의 건설기준, 조성조건 등에 관해 의견을 진술한다(제10조).

3) 주택건설5개년계획의 추이

법제정 당시부터 지금까지 주택건설5개년계획은 계속 책정되어 왔는데, 이하에서는 각 시기에 있어 계획책정의 배경과 목표를 중심으로 그 추이를 소개한다.<sup>55)</sup>

제1기(1966-1970), 계획책정의 배경은 당면한 주택난을 해소함과 더불어 인구의 도시집중, 세대의 세분화 등에 따른 신규주택수요에 대처할 필요성이다(고도경제성장기). 계획목표는 주택난을 해소하여 「1세대 1주택」의 실현에 있었다.

55) 「住宅建設五箇年計劃の推移」, 총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>) 참조.

제2기(1971-1975), 계획책정의 배경은 제1기와 동일하다. 다만, 이 시기는 베이비 붐 세대로 새로운 세대가 형성되었다는 점을 특징으로 한다. 계획의 목표는 주택난을 해소하여 「1인 1실」 규모를 지닌 주택건설이었다.

제3기(1976-1980), 계획책정의 배경은 주택의 양적 충족에 기초하여 장기적 관점에 선 주거수준의 향상을 도모하는 것이 있었다. 계획목표는 주거수준목표를 설정하여 최저주거수준을 1985년을 목표로 모든 주민에게 확보되어야 할 수준이라고 정하고, 1980년도 말까지 수준이하 세대의 약 1/2정도 해소를 시도한다는 것이다.

제4기(1981-1985), 계획책정의 배경은 주민의 주택수요의 다양화, 고도화에 대응함과 더불어 지속적으로 주거수준의 향상을 꾀한다는 것이다. 계획목표는 주거수준목표 - 1985년까지 모든 세대가 최저주거수준을 유지하고, 또한 절반정도의 세대가 평균주거수준을 확보할 것 - 와 주거환경수준을 설정할 것을 정하였다.

제5기(1986-1990), 계획책정의 배경은 다가올 21세기 시대조류를 정확히 따르면서도 지역특성에 대응해 나가면서 장기적 관점에 선 주거수준의 향상을 도모한다는 것이다. 이 시기의 계획목표는 (a) 조속히 모든 세대가 최저주거수준을 확보할 것, (b) 2000년을 목표로 절반정도의 세대가 유도주거수준을 확보할 것, (c) 주거환경수준을 향상시킬 것을 내용으로 하였다.

제6기(1991-1995), 계획책정의 배경은 주택 30만호 작전에 입각하여 주민의 라이프사이클의 각 단계, 주거하는 지역의 특성에 따른 다소 탄력적인 생활실현을 도모하는 것이다. 계획목표는 (a) 2000년을 목표로 절반 이상의 세대가 유도주거수준을 확보할 것, (b) 조기에 최저주거수준미만세대의 해소를 위해 노력할 것, (c) 한 가구당 평균바닥면적을 95㎡로 한다는 것이다.

제7기(1996-2000), 계획책정의 배경은 阪神·淡路大地震으로부터 조속하고 활기찬 부흥과 지역특성을 활용한 매력있는 지역사회를 근간으로 하여 모든 시민이 각기 라이프스타일에 따라서 풍성한 생활을 영위할 수 있는 사회를 구축하는 것이다. 계획목표는 (a) 2000년을 목표로 절반이상의 세대가 유도주거수준을 확보할 것, (b) 대도시지역의 임대가옥주거세대에 중점을 두고 최저주거수준미만세대의 해소를 위해 노력한다는 것이다.

제8기(2001-2005)에 대해서는 현재 진행중인 계획으로서 상세히 후술한다.

### 3. 일본의 주택법제개혁의 주요 내용

#### (1) 주택법제개혁의 기본방침과 과제

21세기를 맞이하여 대내외적인 주변환경의 변화에 따라 일본도 서구제국과 마찬가지로 주택관련법제에 대대적인 정비를 단행하였거나 진행 중에 있다. 이러한 주택법제개혁은 일본 정부가 오랜 숙고를 통하여 일정한 방침을 정하고, 그에 따라 현재 관련법제가 혁신적으로 정비되고 있는 것이다<sup>56)</sup>.

즉, 일본 정부는 이미 각종 정부정책문서에서 주택법제개혁의 기본방침을 제시하고 있는데, 그 대표적인 예로 住宅宅地審議會의 1995년 6월의 답신인 「21세기를 향한 주택·택지정책의 기본적 체계에 대하여」나 1999년 9월의 중간보고인 「21세기의 풍요로운 생활을 유지하는 주택·택지정책에 대하여」<sup>57)</sup>(이하, 전자는 주택택지심의회 「95년 답신」, 후자는 주택택지심의회 「99년 중간보고」라고 함)등을 들 수 있다. 그 가운데 특히 「99년 중간보고」에서는 주택정책의 방침과 관련하여 다음과 같은 「기본적 사고방식」을 기술하고 있다. 「21세기의 풍요로운 주거는 시장에 있어서의 자유로운 경쟁에 근거한 적정한 가격의 양질인 주택택지의 공급과 충분한 정보에 입각한 자립한 개인의 선택에 의해 실현되는 것이 기본이다. 이러한 이유에서 공공의 역할은 제도기반의 정비나 적절한 토지이용계획의 책정, 공공재의 제공 등과 같이 시장이 적절하게 기능하기 위한 환경정비, 외부성의 존재 등의 시장실패가 존재하는 분야, 장래의 경제사회의 모습을 눈여겨보고 조속한 정비가 필요한 분야에 관한 시장의 유도, 민간임대주택 등에 있어

56) 일본의 주택개혁법제에 관하여는, 「現代日本の住宅法制と政策論理」, 住宅・土地問題(第23輯 : 2001년 9월), 日本住宅總合センター(刊), 島田晴雄, 「住宅と住宅政策の大轉換」, 住宅土地經濟(2002년, No 46), 日本住宅總合センター(刊), 八田達夫 외 4인, 「構造改革の中の住宅政策」, 住宅土地經濟(2002년, No 43), 日本住宅總合センター(刊), 豊藏一, 「高齢化時代の住宅政策のあり方」, 住宅土地經濟(2001년, No 42), 日本住宅總合センター(刊), 宮繁護, 「住宅政策の基本的方向」, 住宅土地經濟(2001년, No 39), 日本住宅總合センター(刊) 등 참조.

57) 「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的體系について」와 「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」에 관해서는 총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>) 참조.

서는 적절한 수준의 주택확보가 곤란한 저소득자, 고령자 등에 대한 안전 망의 정비 등 시장보완에 한정해 가는 것이 필요하다」고 한다.

요컨대, 이러한 정부의 주택정책에 대한 「기본방침」은 「국민의 다양한 주거 수요(needs)에 부응하기 위해서는 시장활용을 주택정책의 기본으로 하고」, 이 경우 공적주체의 역할은 (a)시장의 환경정비(기반정비와 제도적 시스템 정비), (b)시장의 유도(적절한 자원배분의 실현), (c)시장의 보완(사회적 약자에게 대한 안전 망의 정비)에 한정하여야 한다는 것이다.

그리고 주택택지심의회의 「95년 답신」이나 「99년 중간보고」, 1998년 10월의 同審議會住宅部會基本問題小委員會의 보고서인 「금후의 임대주택정책의 방향에 대해서」(이하, 「98년 임대주택정책의 방향」이라고 한다)<sup>58)</sup>등의 정책문서에서는 주택문제에 대한 다양한 새로운 과제들을 적시하고, 이러한 과제들에 대한 대응의 필요성과 그 방향을 논하고 있다. 여기서 제시된 과제들 중에는 (a) 버블(bubble) 붕괴 후의 경제구조나 도시구조의 변화에 따라 발생한 것, (b) 과거의 주택·택지정책이 못다 해결해 온 문제, (c) 고령화, 출산율저하 게다가 인구축소화와 같은 사회구조의 변화에 따라 발생하는 여러 과제, (d) 다양화·고도화한 주거수요에 대한 대응이라든가 기존주택 저장(stock)의 중요시·활용과 같은 현재로서는 당연히 고려되어야 할 과제 등 다양한 성격의 것을 포함하고 있다. 다만, 현 단계의 일본 주택법제정비는 이러한 과제들을 서로 관련시키면서 위에서 본 주택정책의 방침을 기초로 합리적인 대응책을 정비하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 일본의 주택법제개혁은 관련법제 가운데 가장 중요한 공영주택법이 1996년 근본적 개정을 서막으로 이미 많은 관련법률이 정비된 상태이다. 이하에서는 공영주택법개정을 중심으로 기타 관계법제의 개편동향을 살펴보기로 한다.

---

58) 「今後の賃貸住宅政策の方向について」에 관해서는 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>) 참조.

## (2) 공영주택법의 개정

### 1) 개정의 배경

일본의 공영주택법은 앞에서 보았듯이 1951년에 전후의 주택난을 해소하기 위해 제정된 법률로 종래 국고보조주택의 공급사업에 대해 법적 기초를 제공함으로써 저소득자를 대상으로 한 공영주택의 공급을 항구적 국가정책으로 확립하는 동시에 계획적으로 추진한다는 취지에서 제정된 법률이다. 이 법률에 의한 공영주택제도는 오늘날까지 주택을 취득하기 곤란한 저소득자의 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 큰 역할을 다해 왔다. 그러나 21세기를 앞 두고 출산율저하, 고령화 등 크게 변화되는 경제사회 정세에 대응해 고령자나 장애자등 참모로 주택취득이 곤란한 자에 대하여 “양호한 거주환경을 갖춘 공영주택의 적절한 공급”을 위해 노력할 필요성이 더한층 요구되었다.

이러한 상황하에 종래 공영주택제도의 문제점으로서 (a) 고령자나 장애자등의 주택수요에 충분히 대응할 수 없는 한편, 저액소득자라고 할 수 없는 고액소득자등의 장기거주에 의한 불공평이 발생하고 있는 등 진정한 의미에서 주택소유에 곤란한 자에게 공영주택이 반드시 정확하게 공급되고 있다고는 말하기 어려운 점, (b) 용지취득난등으로 인해 종래와 같은 직접 건설 방식만으로는 수요에 부응한 정확한 공급이 어렵게 된다는 점, (c) 공영주택의 노후화등에 의해 지역의 양호한 공동체(community)가 저하되고 있다는 점, (d) 다양한 수요(needs)에 대응하기 위해 지방공공단체의 정책수단 확대가 요청되고 있는 점등이 지적되고 있었다.

금번의 공영주택제도의 개정은 이러한 문제점을 직시하고 고령자나 장애자 등과 같이 주택취득이 곤란한 자에게 공영주택을 정확하게 공급하는 것(입주자격의 재검토, 주택확보수단의 다양화등)이 주된 목적으로, 법제정 이래 50년 만에 발본적 개혁을 단행한 것이다.

### 2) 개정의 개요

개정의 핵심은 다음 세 가지 점에 있다. (a) 임대료결정방법의 개정·임대료에 관한 국가의 보조제도창설을 위한 개정, (b) 공영주택 입주자의 적정화

를 위한 개정, (c) 공영주택의 정비에 관한 보조제도 등의 개정이 그 것이다. 이하에서 개정의 개요를 소개한다.

① 임대료의 결정등에 관한 개정

(a) 임대료결정방식의 개정(제16조)

공영주택의 매월 임대료는 매년도 입주자의 수입, 당해 공영주택의 입지 조건, 규모, 건축연수등에 따라 근방 동종주택의 임대료 이하에서 사업주체가 결정하도록 하였다.

개정 전의 공영주택법(이하, 「구법」이라고 한다)에서 임대료는 사업주체가 건설에 필요한 비용으로부터 국가등의 보조금 상당액을 제외한 액을 원가로 하고, 그 원가를 상한으로 하여 임대료를 결정하는 방식을 채택하였다(법정한도액방식). 이번 개정에서는 종전과 달리 근방 동종주택의 임대료를 한도액으로 하고 입주자의 임대료부담능력에 따라서 결정하는, 소위 「편의 부담능력방식」(應能應益方式)으로 변경하였다. 이는 최근 지가의 양등·건설비용의 증대에 따라 원가가 양등해 한도액 자체가 고액으로 되었기에 종래 방식이 저렴한 임대료이어야 할 공영주택의 임대료결정기준으로 될 수 없어졌기 때문이다.

한편, 임대료의 기준이 되는 입주자의 수입은 입주자 자신의 신고액으로 하고, 신고가 없는 경우에는 그 수입을 불문하고, 그 자의 임대료는 근방 동종주택의 임대료로 하였다.

(b) 임대료에 관한 국가보조의 창설(제17조)

첫째, 국가는 사업주체가 공영주택의 임대료를 결정한 경우에 예산의 범위 내에서 당해 사업주체에 대해 근방 동종주택의 임대료와 입주자부담기준액 간의 차액의 1/2을 보조하도록 하였다. 이는 사업자인 지방공공단체가 공영주택의 임대료를 낮게 책정할 수 있도록 국가가 사업자에 대해 보조를 하게 한 것이다.

둘째, 재해로 인해 멸실한 주택에 거주하고 있는 자를 위해 공영주택에 대해서는 국가의 보조율의 비율을 2/3로 한다는 특례가 마련되었다. 게다가, 극심한 재해로 인해 멸실한 주택에 거주하고 있는 자에 대하여 임대하는 주택에 관해서는 처음 5년간에 한하여 보조율을 3/4(그 이후는 2/3)으로 하

게 하였다.

② 입주자의 적정화를 도모하기 위한 개정

(a) 입주자자격에 관한 개정(제23·24조)

입주자자격에 관해서는 첫째, 사업주체는 입주자가 신체장애자인 경우 기타 특히 주거의 안정을 꾀할 필요가 있는 경우에는 입주자 또는 동거자의 주거안정을 도모하기 위해 일정한 범위 내에서 일반의 입주자보다도 높은 입주수입기준(전체국민 가운데 수입분위 40%까지를 예정)을 조례로 규정할 수 있도록 하였다. 여기서 「특히 주거의 안정을 꾀할 필요가 있는 경우」라고 함은 동거친족이 모두 60세 이상인 경우등을 의미하고, 신체장애자나 고령자에 대해서는 민간시장에서 주택을 구하는 것이 곤란하다는 사정에 비추어 보아, 이러한 자에 대해 입주자격을 완화한 것이다.

둘째, 사업주체는 재해로 인해 멸실한 주택에 거주하고 있던 저소득자에게 임대 또는 轉貸하기 위해 정비한 공영주택에 대해서는 당해 저소득자의 주거안정을 도모하기 위해서 일정한 범위 내에서 일반의 입주자보다도 높은 입주수입기준을 정할 수 있게 하였다.

(b) 입주자의 변경에 관한 개정(제27조)

입주자의 변경에 관해서는 첫째, 공영주택의 입주자는 입주할 당시에 동거하고 있던 친족 이외인을 동거시키려고 할 때는 사업주체의 승인을 받도록 하였다.

둘째, 공영주택의 입주자가 사망하거나 퇴거한 경우에 있어 그 입주자와 동거하고 있던 자는 사업주체의 승인을 받아 계속하여 그 공영주택에 주거할 수 있게 하였다.

이러한 내용은 이미 모든 각 사업주체인 지방공공단체의 조례에서 실시하고 있던 것이었으나, 개정 공영주택법에서 명문화한 것이다.

(c) 수입초과자에 대한 조치등의 개정

첫째, 수입초과자의 임대료는 그 수입을 감안하여 근방 동종주택의 임대료 이하에서 매년 사업주체가 결정하도록 하였다(제28조). 구법에서도 입주자가 입주수입기준을 초과하였을 경우에 할증임대료를 징수할 수 있다고 규

정하고 있었다. 그러나 종래의 법정한도액방식에 의한 임대료할증은 법정한도액의 양등에 의해 할증임대료의 상한이 근방 동종주택의 임대료를 초과하는 경우도 발생하고 있었다. 그래서 본조의 개정에 의해 이 점을 시정하도록 한 것이다.

둘째, 고액소득자(수입초과자의 범위 내에서 정령으로 정하는 액 이상의 고액소득이 있는 등 일정한 요건을 충족시키는 자)의 임대료는 근방 동종주택의 임대료로 하게 하였다(제29조 5항). 여기서 정령으로 정하는 액의 소득은 39만7000엔이며(시행령 9조), 수입분위 60%에 해당한다. 이러한 자에게는 이미 저렴한 임대료로 공영주택을 제공할 필요가 없기에 근방 동종주택의 임대료를 징수하도록 한 것이다.

셋째, 사업주체는 고액소득자가 명도청구를 받았음에도 불구하고 기한 내에 공영주택을 명도하지 않을 경우에는 명도할 때까지의 기간에 대해 근방 동종주택의 임대료의 두 배에 상당하는 금액 이하의 금전을 징수할 수 있도록 하였다(제29조 6항). 구법에서도 고액소득자에게 공영주택의 명도청구를 할 수 있었으나, 종래의 임대료 그대로 거주할 수 있었기 때문에 고액소득자의 퇴거가 진척되지 않는 사정이 있었다. 이번 개정에 의해 고액소득자에게 벌칙(penalty)을 부과하여 그 퇴거를 촉진하려고 하는 취지이다.

넷째, 사업주체는 수입초과자가 공영주택 이외의 공적자금에 의한 주택으로 입주할 희망했을 경우에는 그 입주를 용이하게 하도록 특별한 배려를 할 의무가 있고, 공공임대주택의 관리자는 사업주체가 행하는 조치에 협력하도록 하였다(제30조).

(d) 공영주택명도에 관한 개정

사업주체는 부정한 행위에 의해 공영주택에 입주한 자에 대해 공영주택에 입주한 날로부터 명도청구의 날까지 기간에 대해서는 근방 동종주택의 임대료와 그때까지 지불하고 있었던 임대료의 차액에 이자를 더한 액의 금전을 청구한 날 다음날부터 명도하는 날까지의 기간에 대해 매월 근방 동종주택의 임대료의 두 배에 상당하는 액 이하의 금전을 징수할 수 있게 하였다(제32조 3항).

종래에는 부정입주자에 대해서도 사업주체로서는 통상의 임대료 이외의 금전을 징수할 수 없었기에 부정입주는 이른바 「이용이득」이었다. 이번

개정에서는 이러한 「이익」을 상실하게 하였다.

③ 공영주택공급방법의 확대 및 이에 관한 보조제도등의 개정

(a) 제1종 공영주택과 제2종 공영주택의 구분을 폐지하고, 국가는 사업주체에 대해 예산의 범위내에서 당해 공영주택의 건설에 필요로 하는 비용의 2분의 1을 보조하도록 하였다(제2조 2호·제7조 1항).

개정 전의 제1종 공영주택은 저소득자를, 제2종 공영주택은 그 중에서도 특히 소득이 낮은 자를 대상으로 하고 있었다. 그러나 1993년에 그 가운데에서도 소득이 상위인 계층에 대한 주택공급의 방법으로서 「특정우량임대주택제도」<sup>59)</sup>가 도입되었다. 이러한 사정에서 공영주택의 종류를 특별히 구분할 필요성이 없어져 단일화한 것이다.

(b) 사업주체는 공영주택으로 이용하기 위해 민간주택을 매입할 필요가 있는 경우에, 국가는 사업주체에 대하여 예산의 범위내에서 당해 공영주택용의 매입에 필요로 하는 비용의 1/2을 보조하도록 하였다(제2조 5호·제7조 1항). 이는 종래 건설이라는 공급방법밖에 없었던 공영주택에 매입이라고 하는 공급방식을 추가하도록 한 것이다. 이 경우의 국가보조도 건설의 경우와 동일하게 1/2이다.

(c) 사업주체는 공영주택으로 이용하기 위해 필요한 민간주택을 借上<sup>60)</sup>할 수 있도록 하고(제2조 6호), 사업주체는 그 주택의 건설 등을 행하는 자에 대하여 그 비용의 일부를 보조할 수 있도록 하였다(제9조 1항·2항). 이 경우 국가는 예산의 범위내에서 사업주체가 주택건설을 행하는 자에게 교부하는 보조금의 일부를 사업주체에 대하여 보조할 수 있도록 하였다(제9조 3항-6항).

종래, 특정임대우량주택등의 공급에 있어서 채택되어 온 借上이라고 하는 공급수단이 이번 개정에서 공영주택에도 도입된 것이다. 한편, 주택을 借上

59) 특정우량임대주택제도는 「특정우량임대주택의공급의촉진에관한법률」(1993)에 기초한 것으로, 이는 민간의 토지소유자 등이 건설하는 임대주택에 대해서 건설비 및 임대료에 대한 기금조성을 강구하여 중견소득자를 위한 우량한 임대주택공급의 확대를 꾀하는 제도이다.

60) 「借上」이라 함은 민간주택을 공공기관이 임대하여 이를 다시 재임대하는 것을 의미한다.

할 때에 국가에 의한 보조대상으로 되는 것은 주택자체의 공사비용이 아니고, 복도·계단·엘리베이터 등과 같은 공용부분의 공사비용이다.

④ 기타

(a) 공영주택재건축사업의 시행요건등에 관한 개정

공영주택재건축과 관련해서는 첫째, 공영주택의 재건축사업의 호수요건에 대해 종전의 호수요건을 완화하였다(제36조).

구법에서는 공영주택의 재건축에 있어서는 종전 호수의 1.2배 호수를 확보하도록 하고 있었다. 그러나 최근 용적률이나 일조권의 문제로 인하여 재건축에 있어 기존호수를 상회하는 공영주택을 건설하는 것이 곤란하게 되고, 무모하게 이러한 규정을 관철시키려고 하면 한 가구당 바닥면적의 감소마저 초래하기 쉽다. 그래서 금번 개정에서 원칙적으로 종전 호수를 유지하면 무방한 것으로 하고, 게다가 사회복지시설을 정비하는 등 특별한 사정이 있는 경우에는 空家部分을 제외한 호수마저 유지하면 무방한 것으로 하였다. 공영주택법의 목적이 대량적인 주택을 공급하는 것으로부터 질 높은 주택을 공급하는 것으로 이행하고 있다는 점을 간파한 개정으로 이해할 수 있다.

둘째, 재건축사업에 수반하여 공영주택을 옮기는 자의 임대료부담이 종전보다도 무거워지게 되는 경우에는 필요한 일정의 부담조정조치가 마련되었다(제43조).

(b) 공영주택의 처분에 관한 개정

공영주택에 대해 耐用年數를 경과했을 경우에 그 용도를 폐지할 수 있도록 하였다(제44조 2항). 이 경우에도 기존공영주택으로부터 이사하게 되는 자에게 필요한 일정의 부담조정조치가 강구되어지도록 하였다.

(c) 공영주택의 사회복지사업등에의 활용

공영주택의 사용방법과 관련하여 첫째, 사업주체는 건설대신의 승인을 얻어 공영주택을 사회복지사업을 운영하는 사회복지법인 등에 주택으로서 사용시킬 수 있도록 하였다(45조1항).

이 규정이 상정하는 것은 소위 단체시설(group home)이다. 그룹 홈이라 함은 다수의 지적장애자가 지역사회 내에서 일정한 경제적 부담을 부담

하면서 공동으로 생활하는 형태이며, 동거 혹은 인근에 거주하는 전임보조원에 의해 일상적 생활원조가 이루어지는 시설이다. 장애자의 정상화(normalization)에 이바지하는 것으로서 향후 그 활용을 기대하고 있다.

둘째, 사업주체는 건설대신의 승인을 얻어서 특정우량임대주택의 공급의 촉진에 관한 법률에서 규정하는 입주자격을 구비하는 자에게 공영주택을 사용시킬 수 있게 하였다(제45조 2항).

이는 지방지역에 있어서는 중견소득자를 위한 특정우량임대주택이 부족하고, 공영주택에 空家가 있는 경우가 발생하고 있다. 그래서 일시적으로 공영주택을 중견소득자를 위한 주택으로 轉用하여, 그 유효이용을 도모하려는 의도인 것이다.

#### (d) 기타 경과조치등에 관한 개정

그밖에 개정된 주요점에는 첫째, 개정법 시행에 수반하여 임대료가 증가하게 된 종전 입주자에 대해서는 이 제도시행에 따른 일정한 경과조치를 마련하도록 규정하였다, 둘째, 당분간 과소(過疎)지역등에 있어서는 기존제도에서 독신입주가 허용되고 있는 노인, 신체장애자 등에 추가하여 젊은 독신자들에 대해서도 공영주택의 입주를 허용하도록 하였다. 셋째, 사업주체가 조례개정, 임대료변경 등을 단행할 때의 건설대신에 대한 보고의무를 폐지하였다(이상은 부칙).

### 3) 공영주택제도의 재검토

고령화의 급속한 진전, 지방분권화, 규제완화 등으로 대변되는 오늘날 일본의 사회적 환경은 공영주택법이 제정된 당시의 상황과는 크게 변화되었다는 점은 분명하다. 이렇게 변화된 사회경제정세에 대응하여 위에서 보았듯이 1996년 개정 공영주택법에서는 본격적인 고령화사회에 있어서 在宅福祉基礎로서의 성격도 충족시키도록 하였다. 게다가, 인구의 정주를 통해 지역활성화를 꾀하기 위한 수단으로서의 역할이 요청되는 지역도 있다는 점을 고려하였다. 이러한 측면에서 금번 개정은 다양한 사회적 요구에 부응하기 위한 여러 수단을 구사할 수 있을 것 같은 개정을 단행하였다고 본다.

다만, 이 개정법률의 시행과 더불어 다른 관련법제와 정책의 변화로 인해 현재 공영주택제도의 재검토가 이루어지고 있다. 이하에서 이 점에 관해 몇

가지 기술하기로 한다.

① 지방분권의 추진(1999년)

지방분권추진계획등에 있어서 국가와 지방공공단체의 관계에 대해 재검토를 하도록 되어 있어, 지방분권의 추진을 피하기 위한 관계법률의 정비등에 관한 법률(1999년)<sup>61)</sup>에 의해 공영주택법에 대해서는 자치사무와 법정수탁사무의 명확한 구분, 공영주택재건축사업에 관한 계획에 있어 관계행정부대신 승인의 폐지 등 국가의 관여감소, 공영주택감리원의 설치의무폐지 등이 이루어졌다.

그밖에 공영주택의 보조금의 배분에 관해서 국가가 종래 부지를 지정하도록 하든 것을 국가는 금액, 호수만을 배분하고 도도부현(都道府縣)이 구체적인 부지를 정하도록 하는 공영주택등건설비통합보조금을 평성12년도에 창설함과 더불어 2001년도에는 공영주택의 임대료대책보조 등이 부담금으로서 지방재정법상의 내용으로 포함되게 하였다.

② 공영주택 저장(stock)의 종합적인 활용추진(2000년)

현재 공영주택의 공급은 신축을 중심으로 한 공급으로부터 점진적으로 기존공영주택의 재건축을 통한 공급으로 이동해 가고 있으나, 규모가 작고 설비가 진부한 1960년대 공급된 것이 약80만호로 전체 저장(stock)의 약 40%를 차지하고 있다. 따라서 향후 이러한 갱신수요에 대응하여 전체 공영주택공급량의 상황을 정확하게 파악하고 재건축·개선·유지보전 등의 다양한 방법적 선택에 기초하여, 계획적인 공영주택 저장(stock)의 활용에 의한 효율적인 공영주택공급을 도모하는 것이 필요하게 되었다. 이러한 이유에서 2000년도부터 「공영주택저장(stock)종합활용계획」의 책정을 추진하도록 하였다.

이와 더불어 1976년에 창설된 기존공영주택개선사업을 재편하고, 공영주택의 개선(reform)을 공영주택저장(stock)종합활용계획에 입각하여 시행하도록 하는 공영주택저장(stock)종합개선사업을 창설하였다고 한다. 이 가운데에는 재건축에 준하는 방법으로 주택의 중심부를 살린 채 내장을 전

61) 地方分權の推進を圖るための關係法律の整備等に關する法律(1996년 법률 제87호).

면적으로 개선하고 공동부분 등의 편리한 구조화(barrier free)와 합체하여 시공하는 토탈 리모델링 사업(전면적개선사업)에 대한 보조정비를 단행하였다. 더욱이 2000년에는 지금까지 편복도형집합주택과 비교하여 비용(cost) 면에서 엘리베이터의 설치가 곤란하였던 계단에 접하여 현관문이 있는 집합주택을 위한 저비용의 엘리베이터가 실용화되었다고 한다.

③ 고령자의 주거안정확보를 위한 법률제정(2001년)

출산율저하, 고령화의 급속한 진전에 따른 고령자 독신세대·부부세대의 증가가 예상된다는 점에서 이러한 사람들의 주거안정확보를 도모하기 위해 2001년에 「고령자의거주의안정확보에관한법률」<sup>62)</sup>이 제정되었다. 이 법률에서는 공영주택에 대해서 국토교통대신의 승인을 얻었을 경우에는 공영주택의 관리에 지장의 없는 범위 내에서 지방공공단체가 고령자를 위한 우량한 임대주택으로서 관리할 수 있게 되었다.

이상과 같이 1996년 공영주택법의 전면적 개정이 이루어진 이후, 동법과 관계된 몇 가지 정부정책의 변화와 법제정비로 인하여 공영주택법에 대한 재검토의 필요성이 있어서 2002년 2월에 공영주택법은 다시 일부 개정되었다. 그러나 2002년 개정법률은 동법 자체의 내용적 개정이 아니라, 다른 법률이 제정됨으로 인한 관계법률간의 정합성이라는 측면의 수정으로 법률내용은 1996년 개정법률 그대로이다.

(3) 제8기 주택건설5개년계획(2001-2005)

앞에서 기술하였듯이 주택건설5개년계획은 주택건설계획법에 근거하여 수립되는 것으로 현재 제8기 주택건설5개년계획이 실시 중에 있다. 이 계획은 국가적 차원에서 5년 동안 주택건설정책의 기본적 방향성을 제시하는 것으로 현재의 일본 주택정책의 방침을 가늠하는 기준이 된다. 이하에서 그 개요를 소개한다.<sup>63)</sup>

62) 「高齢者の居住の安定確保に関する法律」(2001년 법률 26호) : 이 법률의 주된 내용은 ①고령자의 민간임대주택에 대한 입주 지원의 원활화, ②고령자용우량임대주택의 공급촉진, ③중신건물임차권의 확립, ④고령자의 자기소유 가옥에 대한 편리한 구조화(barrier free) 지원을 위한 특별한 용자제도의 창설이다.

63) 「第八期住宅建設五箇年計画(平成13~17年度)の概要」, 국토교통성 홈페이지(<http://>

### 1) 주택정책의 방향

제8기 주택건설5개년계획에 있어 국가적 주택정책의 방침은 다음과 같다. 첫째, 신규주택공급뿐만 아니라 기존주택을 활용하여 양호한 주택을 충분히 준비한다(「저장(stock) 중시」).

둘째, 시장기능을 주로 활용하고 공적주체는 어디까지나 시장의 보완하는 시책을 추진한다(시장중시).

셋째, 고령자가 안심하고 주거할 수 있는 주거환경정비나 주택의 편리한 구조화(barrier free)의 추진등을 통하여 고령화사회에 대응한다.

넷째, 근무지와 주거지가 가까운 양질의 주택공급과 전원주택의 정비등을 통해 도시주거·지역활성화에 대처한다.

이러한 주택정책방향의 설정은 낮은 경제성장율, 출산율저하 및 고령화사회의 진전 등의 예에서 보듯이 일본이 지금까지의 성장사회에서 성숙사회로 이행하였다는 배경에 기초한다.

### 2) 주택건설5개년계획의 목표와 그 내용

제8기 주택건설5개년계획의 주요 내용은 주거수준·주거환경수준과 관련하여 첫째, 2005년을 목표로 국민 2/3이상의 세대가 유도주거수준을 확보한다. 둘째, 대도시지역의 임대차주거세대에 중점을 두고, 최저주거수준미만세대를 해소한다. 셋째, 주택성능기준을 설정하고 그에 충실한다. 특히 주택성능기준과 관련해서는 편리한 구조(barrier free)의 목표를 마련하도록 하고 있다. 넷째, 주거환경수준에 대해서는 「긴급히 개선해야 할 밀집주택시가지의 기준」과 「주택시가지개선 등을 위한 지침」을 마련하도록 하고 있다.

그 밖의 내용으로 주택정비호수, 소비자가 안심하고 거래할 수 있는 中古住宅·임대주택·개선사업(reform) 등 주택시장환경정비를 위해 대처해야 할 행동계획, 공적자금에 의한 주택건설의 사업양(325만호) 등에 대해 기술하고 있다.

---

www.mlit.go.jp/) 참조.

### 3) 계획을 위한 추진시책

위와 같은 주택정책이 방향과 내용을 달성하기 위한 시책의 대강은 첫째, 국민의 다양한 수요(needs)에 대응한 양호한 주택 저장(stock)을 정비할 것(예컨대, IT등 21세기 주거생활을 유지하기 위한 주택공급), 둘째, 출산율저하·고령사회를 뒷받침할 수 있는 주거환경의 정비(예컨대, 아이들을 양육하기 쉬운 주거환경정비), 셋째, 도시주거의 추진과 지역활성화에 이바지하는 주택·주거환경의 정비(예컨대, 우량한 전원주택의 정비 등 지역활성화에 이바지하는 주택공급), 넷째, 소비자가 접근하기 쉬운 주택시장의 환경정비의 추진 등이다.

### (4) 주택금융공고의 폐지

구조개혁의 일환으로 일본정부는 2001년 12월 19일 임시내각회의에서 특수법인의 「정리합리화계획」을 정식 결정하였다. 그 계획내용 가운데 住宅金融公庫는 5년 이내에 폐지되게 되었고, 그 업무의 일부는 새롭게 설립되는 獨立行政法人에게 승계되도록 되었다. 상세한 내용은 아직 미정이지만, 민간은행이 대출한 주택융자채권을 독립행정법인이 매입하고, 정리해서 주택융자담보증권으로서 시장에서 매각한다고 하는 것이 새로운 공적주택금융의 형태가 될 것으로 전망하고 있다.

본시 주택금융공고법(1950)은 전후 가장 먼저 입법화된 주택법제로 그동안 장기·저리의 공고융자는 민간 건축주에게 자가취득을 목적으로 한 주택건설촉진을 위해 주된 역할을 다해 왔다.

아직 정식으로 주택금융공고법이 폐지된 것은 아니지만, 현재 폐지방침결정에 대해 주택정책에 있어서 장기고정저리의 주택건설자금의 중요성이 높다는 점, 민간은행은 지속적으로 장기고정저리의 주택융자를 할 수 없다는 점등을 논거로 정부의 방침에 비판적인 견해가 많은 듯하다. 그러나 공고폐지방침의 직접적 이유는 공고가 고금리시대에 이용자에게 대출한 자금이 앞당겨 변제되고 있음에도 불구하고, 공고가 조달한 재정투자자금의 변제기는 정해져 있어 앞당겨 변제할 수 없음으로 인한 損失分을 정부가 보충함으로써 재정적자가 누적되기 때문이라고 한다.

요컨대, 공고금융폐지는 전술한 주택건설5개년계획에서 보았듯이 주택정책에 있어 시장중시의 방침과 맥을 같이 한다고 할 수 있을 것이다.

#### 4. 주택법제의 개편방향

지금까지 살펴본 바를 정리하면 다음과 같다. 1950년대 중반까지 전후 절대적인 주택부족에 대응하기 위해 응급조치의 일환으로 주택공급이 이루어졌고, 1960년대 이후에 들어오면서 경제적 호황과 함께 절대적인 주택난이 해소되면서 이른바 주택 3법을 중심으로 중층의 철근 콘크리트 주택이 주류를 이루면서 공간·공고·공영주택의 대량공급시대를 거치게 되었다. 그리고 1966년 주택건설계획법의 제정을 계기로 국가 차원에서 지속적이고 체계적으로 주택정책의 목표를 설정하고 그 달성을 위해 노력해 온 결과, 제3기 주택건설5개년계획(1976-1980)에서 최저주거수준의 설정을 시발로 주택의 질 중시로 정책중심이 이동하였다.

그리고 1996년도의 공영주택법개정은 주택법제의 전체적인 틀을 근본적으로 재검토하게 함과 더불어 저소득자를 위한 보다 공평하면서도 효율적인 공영주택의 공급을 시도하려는 계기가 되었다. 더욱이 1996년 이후는 적정한 주택관리라는 관점에서 노후화된 주택의 재건축, 개선사업(reform)등과 같은 기존주택 저장(stock)의 활용을 통해 효율적인 주택의 공급촉진에 고민하고 있음은 이미 앞에서 공영주택과 관련하여 보아온 바와 같다.

일본의 주택법제의 향후 방향성에 관해서는 장기적인 경제불황, 계속되는 재정적자, 버블(bubble) 붕괴 이후의 지가하락 등 제요인을 감안할 때, 주어진 시스템 내에서 보다 효율적인 운용을 도모한다는 관점에서 저장(stock)중시, 시장중시 등에 더 한층 무게중심이 이동할 예상된다고 할 것이다. 구체적으로는 다음 몇 가지 점이 향후에도 여전히 중요하게 될 것으로 본다.

##### (1) 개선사업(reform)등에 의한 주택저장(stock) 활용의 철저

전술한 바와 같이 1960대 중반에 공영주택을 중심으로 대량적으로 공급한 기존주택 저장(stock)의 노후화, 설비·성능·사양의 진부화에 대응하

는 것이 필요하다. 대표적인 예로 2000년도부터 추진되고 있는 공영주택저장(stock)활용계획의 책정과 같은 정책을 더욱 추진하여 재건축이나 개선사업 등 적절한 방법선택에 기초하여 가장 효율적인 주택공급을 도모해 가는 것이 중요하게 될 것이다.

## (2) 시장을 중요시한 주택공급

국민의 가치관이나 가족형태의 다양화에 대응하기 위해서는 국민생활의 기반인 「주거」에 대해서도 경쟁을 통한 적절한 가격에 기초하여 다양한 선택이 가능하도록 하는 것이 필요하며, 이러한 다양한 선택은 시장기능의 활용에 의해 실현하는 것이 가장 효율적이라고 할 수 있을 것이다.

그러한 이유에서 공적주체의 역할은 향후에도 시장의 환경정비, 시장의 유도, 시장의 보완에 한정되어야 하며, 공영주택에 대해서는 시장을 보완하여 주거에 관한 안전 망으로서의 역할을 부담하는 것에 노력함을 기본으로 하여야 할 것이다.

## (3) 민간자본활용(PFI) 기법의 도입

재건축시기에 접어든 노후한 공영주택단지나 사원사택 등의 경우에는 입지에 있어 우수하지만, 토지가 저밀도이용에 머무르고 있는 것이 존재한다. 이와 같이 단지형태의 각종 주택단지의 토지 저장(stock)은 도시 중심부에 있어서 주택시가지정비를 위한 귀중한 자원이 될 수 있다는 점에서 향후에 저소득자들을 위한 공영주택 뿐만 아니라, 민간주택이나 생활지원시설을 민간활력의 활용에 의해 일체적으로 정비하고, 생활거점의 형성을 꾀해 가는 것이 중요하다고 본다<sup>64)</sup>.

---

64) 「PFI(Private Fiance Initiative)」라고 함은 공적부문에 있어서 이루어지는 사회자본의 정비등의 영역에 민간의 자금이나 경영노하우를 도입하여 민간주도에 의해 효율적인 정비등을 실시하는 기법이다.

## 제 4 장 주택관련법제의 개편에 관한 각종 입법의견 및 입법동향 분석

### 제 1 절 개 관

주택관련법제의 개선방안을 제시함에 있어 필요한 연구기법 중의 하나로 입법의견 및 입법동향분석을 들 수 있다. 입법의견은 입법의 수요를 실무와 학문의 현장에서 직접 제시한 목소리에 해당한다. 이러한 의견을 검토하지 아니한 채 입법적인 개선방안을 제시할 수는 없다. 입법동향은 위와 같은 입법의견에 기초하여 현재 진행되고 있는 입법의 추이를 의미한다. 입법동향을 분석함이 없이 입법의 개선의견을 내는 것은 현실과 동떨어진 연구결과가 된다.

입법의견의 분석은 크게 각종 언론보도에 의하여 제시된 입법의견과 학술연구자료에 제시된 입법의견 분석의 두 가지 틀로 나누어볼 수 있다.

언론보도에 의한 입법의견에 관하여는 앞서 서론에서 언급한 바와 같이 2001년과 2002년은 국토와 주택에 관한 다양한 입법의견과 이에 대응하는 정부의 정책이 아주 다양하게 발표된 해에 해당한다. 신문기사에 실린 입법의견을 일일이 이 보고서에 담기는 매우 어렵다. 너무나 다양한 입법의견이 각종 지면을 통하여 제시되었기 때문이다. 이 연구보고서는 각종 사회적 입법수요에 대하여 정부가 이를 집약하고 발표한 대응방안을 제시하고 이를 분석하는 방식을 취하고자 한다. 그 이유는 시장의 변화가 있고 언론이 이를 투영하여 보도하면 정부가 이에 대하여 그때그때 필요한 정책적 대응방안을 정부의 정책 및 입법의지의 방식으로 제시하고 시장과 언론이 이에 대하여 다시 비판하고 정부는 다음에 발표하는 대응방안에 이를 수렴하는 방식으로 입법의견의 교환이 이루어져왔기 때문이다.

학술연구자료에 의한 입법의견으로서 주요한 것은 1999년 한국도시연구소의 “주거기본법 제정을 위한 연구”, 2001년 대한주택공사의 “주택관련법제의 정비방안” 등과 각종 학위논문 등을 들 수 있다.

이들 입법의견은 크게 주택의 투기방지를 위한 입법의견과 주택건설촉진법의 개편을 위한 입법의견으로 나누어볼 수 있다. 언론의 보도와 정부의 시책

은 주택의 투기방지에 초점이 모아져 있다. 학술연구자료에 의한 입법의견은 주택건설촉진법의 근본적 개편에 그 시각이 집중되어있다고 할 수 있다.

특히 주택건설촉진법의 개편에 관한 입법수요는 정부에 의하여 받아들여져서 2002년 정기국회에 주택법안과 도시및주거환경정비법안이 상정되었고, 이 중 주택법안의 의결은 보류되었으나 도시및주거환경정비법안은 2002년 11월 8일 정기국회를 통과하여 2002년 11월 현재 공포를 기다리고 있다. 대상이 되는 이들 각각의 사항에 대하여 구체적으로 검토하기로 한다.

## 제 2 절 입법의견분석

### 1. 주택 투기방지를 위한 각종 입법의견

#### (1) 2002년도 주택건설종합계획

주택건설촉진법 제4조의 규정에 따라 건설교통부장관은 매년 2월까지 당해 년도의 주택건설종합계획을 수립·시행하여야 한다. 따라서 주택건설종합계획에 제시된 주요 정책과 전망은 이 분야에 대한 가장 중요한 입법의견 중의 하나로 작용한다. 따라서 2002년도의 주택건설종합계획을 분석하는 것은 입법의견 분석에 있어 최우선의 과제가 된다.

2002년도 주택건설종합계획은 2001년도의 주요 추진 정책으로서 주택자금의 지원<sup>65)</sup>, 택지공급의 확대<sup>66)</sup>, 주택경기활성화 지원<sup>67)</sup>, 서민주거안정지

65) 주택자금지원과 관련하여 국민임대주택 건설물량이 늘어남에 따라 재정과 국민주택기금 등 정부의 주택자금 지원도 2000년보다 21.8% 증가하였음을 제시하고 있다. 건설교통부 주택도시국 홈페이지 [http://www.moct.go.kr/DH/mct\\_hpg/mctthpg\\_hc/mctthpg\\_hc.html](http://www.moct.go.kr/DH/mct_hpg/mctthpg_hc/mctthpg_hc.html) 관련자료 참조.

66) 2001년에 주택건설이 가능한 공공택지 총 848만평을 공급 (수도권 389만평, 지방 459만평)하였음이 제시되어 있다.

67) 주택시장 안정과 내수경기 진작을 도모하기 위하여 세계감면 등 주택건설 촉진 대책을 지속적으로 추진함, 건설투자 적정화 방안 (5.23)을 수립하였는 바 그 내용은 2003.6월까지 신축주택(고급주택 제외) 구입시 양도소득세 면제, 2002년말까지 25.7평 이하의 신축주택을 건설 또는 구입하여 보존 또는 이전등기시 취득·등록세 25~50% 감면, 부산·대구·천안 등 6개의 지방 신시가지 개발에 착수 등이다. 임대주택 활성화 대책 (5.26)을 발표하였는 바, 그 내용은 공동주택용지의 20%를 임대주택용지로 공급하고 있는 것을 수도권지역에 한하여는 이를 30%로 확대, 조정가능지역으로 지정된 그린벨트 해제지역에서 임대주택단지 계획을 수립한 지역은 광역도시계획 확정

원<sup>68)</sup>, 노후불량주거지 환경정비 추진 등을 제시하였다. 특히 주택건설촉진법을 주택법으로 개편하는 방안을 추진하며, 주택정비사업을 통합하여 도시 및주거환경정비법의 입법을 준비함이 2001년도에 추진한 정책 속에 포함되었다.

2002년도의 계획에 포함된 사항은 다음과 같다.

첫째, 주택시장의 안정기조를 유지한다. 특히 주택공급을 확대하여 중장기적인 시장 안정기반을 구축하며, 과열지역에 대해서는 수요조절 대책을 함께 시행한다.

둘째, 서민의 전월세부담을 완화한다. 영세민 전월세보증금 지원을 확대하되, 지원대상의 확대 및 지원한도의 인상책을 실시하고, 근로자와 서민, 특히 독거노인에 대한 지원을 확대한다. 생애최초 구입자금 지원대상을 확대한다.

셋째, 노후불량의 주택 개량을 활성화한다. 서민 주거환경을 개선하기 위해 노후불량 주거지역의 기반시설을 정비하고 주택개량을 지원한다. 특히 전국 324개 주거 환경개선지구의 도로·상하수도 등 기반시설을 정비한다. 1조원의 주택개량 융자금을 장기저리로 지원하여 노후 불량주택을 개량함으로써 서민 주거환경을 개선한다. 즉 주거환경개선지구내의 노후불량주택 개

---

후 그린벨트 우선 해제, 민간에서 조합을 구성하여 임대주택을 건설·공급할 수 있도록 임대주택조합제도를 도입 등이다. 대한주택보증(주) 경영개선을 위한 출자 (6.28)대책으로 국민주택기금에서 1조 2,791억원을 출자하여 대한주택보증(주) 경영을 정상화하였음을 제시하고 있다.

68) 전월세가격 등 주택가격의 상승에 따른 저소득층의 주거불안 완화를 위하여 서민 주거안정 대책을 지속추진함을 제시한다. 서민 주거생활 안정을 위한 전월세 종합대책을 수립하여 영세민에 대한 전월세 보증금 대출한도 인상 (1,000 → 1,500만원), 서민 및 근로자 전세자금 대출이자 하향 (7.5~9.9% → 7~7.5%), 주택임대차분쟁조정위원회를 설치하였다. 아울러 전월세 안정대책으로서 서울시내 다세대 등의 빈방 정보를 전월세 수요자에게 전달하여 전세 수요를 단독·다세대주택 등으로 분산하고 서울시 재개발지역내 임대주택 공급을 확대(5,000호)하기로 계획하였다. 국민임대주택을 당초보다 10만호 추가하여 2003년까지 총20만호를 건설하기로 하고, 전월세자금 및 최초 주택구입자 자금의 지원을 확대하기로 하였다. 영세민, 근로자 및 서민의 전월세 보증금 지원한도를 보증금의 70%까지 확대하고 생애최초로 전용 25.7평이하 신축주택 구입자에게 집값의 70%까지를 지원 (연 6%)함을 그 내용으로 하였다. 소형주택 의무비율 도입하되 수도권 과밀억제권역내에서 300세대 이상의 재건축 및 민영주택 건설시 건설물량의 20%를 전용 18평 이하로 건설하는 정책을 추진하였다.

량에 5천억원을 지원하고 지구밖의 주택개량에 5천억원을 지원하되, 세대별로 2,000만원까지 연 5.5%로 지원(1년거치 19년 분할상환)하며, 개량요금 지원조건을 완화하는 등 활성화 방안을 강구하여 원활한 서민 주거환경 개선을 유도한다.

넷째, 주거생활의 질적 수준을 제고한다. 중장기 주택수급 전망을 토대로 주거복지를 향상시키기 위한 10년단위의 주택 종합계획 수립에 착수한다. 중장기 주택자금 및 택지공급 계획을 수립하고, 주택보급율외에 주거복지지표를 개발하여 질적 수준을 제고한다. 주거복지지표는 소득 1~2분위 계층 현황과 최저주거기준 이하 주택에 거주하고 있는 가구비율 등을 감안하여 별도의 지표를 발굴한다. 소득계층별 지원 프로그램을 구축하고 최저주거기준 이하주택에 거주하는 가구에 대한 체계적인 지원방안 수립한다. 노인·장애인 등 시장소외계층의 주거생활 수준 개선을 도모하고, 리모델링을 활성화한다. 특히 복층아파트 등 노인 편의시설을 갖춘 주택은 노인세대에게 우선 분양하는 등 노인 주거수준을 개선하고, 노인·장애인의 편의를 위해 출입구·주차장과 내부시설 (화장실 등)을 신고만으로 개량토록 절차를 간소화한다. 재건축 남용에 따른 자원낭비를 막고 가급적 리모델링을 유도하기 위하여 건축설비 설계기준을 마련한다.

## (2) 2002년 1월 8일 주택시장안정조치

건설교통부는 2002년 1월 8일 관계 차관회의에 “최근 주택시장 동향과 대응방안”이라는 제목으로 주택시장 안정조치에 관한 안건을 상정하였다<sup>69)</sup>.

그 배경은 2001년 이사철 이후 안정세를 보여왔던 주택시장이 2001년 겨울에 서울 강남 일부지역을 중심으로 비수기인 겨울철에도 주택가격이 상승하는 등 불안요인을 보임에 따른 것이다. 차관회의 참석자들은 2001년 하반기에 주택가격이 상승하고 있는 것이 전국적인 현상이라기 보다는 서울 일

69) 건설교통부, 재정경제부, 교육부, 행정자치부의 차관과 국세청의 차장 및 서울시 부시장 등이 참석하는 관계차관회의를 재정경제부 차관실에서 개최하고 『최근 주택시장 동향 점검 및 대응방안』을 발표하였다. 상세한 내용은 건설교통부 주택도시국 홈페이지 [http://www.moct.go.kr/DH/mct\\_hpg/mcthpg\\_hc/mcthpg\\_hc.html](http://www.moct.go.kr/DH/mct_hpg/mcthpg_hc/mcthpg_hc.html) 관련 자료 참조.

부 인기지역의 수급불안 심리에 따른 국지적인 현상임에 공감하고 주택경기 활성화 시책을 지속 추진하여 주택공급을 대폭 확충함으로써 주택시장 안정 기반을 구축하는데 주력하는 한편, 국지적으로 투기가 우려되는 지역에 대해서는 관계부처 합동 대책반을 편성하여 시장동향 점검을 강화하고 적정수준의 수요관리대책을 병행추진키로 하였다.

그 내용은 다음과 같다.

첫째, 개발제한구역 해제지역을 활용한 주거단지를 건설한다. 수도권 개발제한구역 해제지역에 대한 환경친화적인 개발·관리방안을 조기에 마련하여 난개발과 투기를 차단한다<sup>70)</sup>. 이와 관련된 토지이용계획 및 주택건설 계획(안)을 보면 주택건설용지는 150만평 정도로 개발하여 총 10만호의 임대 및 분양주택을 건설한다. 70만평은 최근의 전월세난 등을 감안하여 서민 주거안정을 위해 임대주택용지로 개발하여 6만호의 임대주택을 건설하며, 50만평에 전용 11~18평 국민임대주택 43천호를 건설하고, 20만평에 전용 25.7평이하 공공임대주택 17천호를 건설한다. 개발방식은 공공기관이 공영개발방식에 의해 복합적인 용도로 환경친화적으로 개발함으로써 쾌적성을 높이고 투기를 방지하도록 한다. 추진일정은 개발제한구역 조정을 위한 광역도시계획 수립 등의 과정에서 시·도 의견을 수렴하여 대상지역을 확정하고 택지지구로 지정하고, 2003년 택지사용에 지장이 없도록 개발제한구역

70) 2001년 전국 보급율이 96.2%에 달할 정도로 주택공급이 확충되었으나, 수도권은 86.1%(서울 77.4%)에 불과하여 주택부족 문제가 상존하고 있으므로 개발제한구역 조정가능지역중 통근권별로 접근성이 우수한 해제지역 260만평을 활용하여 국민임대주택 4.3만호 등 총 10만호의 주택을 건설하여 주택공급을 확충함을 그 주요 내용으로 한다. 이를 통해 최근 수도권 일부지역의 주택가격 상승 등 시장 불안 요인을 조기에 차단하고 서민층의 주거안정을 도모한다. 대상지역은 2001년 9월 개발제한구역 조정방안 발표이후 현재 진행중인 조정가능지역중에서 향후 수도권 광역도시계획 수립 등의 절차를 거쳐 확정되는 해제지역중에서 선정하되, 저소득층의 주거부담, 교통편의 등을 감안하여 서울 도심에 접근이 용이한 지역을 수도권에서 균형있게 선정한다. 국민임대주택의 입주계층이 도시근로자 월평균소득(238만원)의 50~70%이하인 점을 감안하여 도심 인근지역 위주로 선정하되, 서울 반경 20km 이내(분당·일산은 23km)에 있는 개발제한구역 해제지역을 대상으로 6개 통근권으로 구분하여 선정한다. 이중 접근성이 양호한 11개 지역을 선정하여 총 260만평을 택지지구로 지정하여 소요택지를 확보한다. 이는 2001년 9월 개발제한구역 조정방안시 발표한 수도권의 조정 가능지역 총면적(3,403만평)의 7.6% 수준으로 한다. 건설교통부 주택도시국 홈페이지 [http://www.moct.go.kr/DH/mct\\_hpg/mctthpg\\_hc/mctthpg\\_hc.html](http://www.moct.go.kr/DH/mct_hpg/mctthpg_hc/mctthpg_hc.html) 관련 자료 참조.

해제절차와 함께 택지개발예정지구 지정 절차를 병행추진한다. 해제절차 이행시 지구별 세부 개발방향 등을 함께 검토하여 구체적인 개발구상을 정립한다.

둘째, 수요조절 대책을 수립·시행한다.

기본 방향은 주택공급 확충을 위해 주택경기 활성화 시책의 기초를 유지하는 범위내에서 과열되는 지역에 한정하여 대책을 강구하되, 관계부처 합동대책반을 구성하여 시장동향 점검을 강화하고 필요시 과열지역에 대해 적정수준의 대책을 단계별로 강구한다.

대책내용은 건설교통부·재정경제부·행정자치부·국세청 등 관계부처간에 합동대책반을 구성·운영하여 가격 및 거래동향을 주기적으로 점검하고 투기의 조짐이 있는 경우 신속히 대처한다. 매월 1회 시장동향을 주기적으로 조사하되, 필요시 매 2주마다 합동점검반을 편성하여 수도권 지역을 대상으로 점검한다. 아파트 청약경쟁율, 아파트가격 상승률 등을 토대로 가격지표를 개발하고 일정기간 이상 투기조짐이 지속될 경우 투기우려지역 및 투기과열 지역으로 지정한다. 우려지역 및 과열지역에 대해서는 합동대책반에서 단계별로 수요조절 대책을 강구한다. 예컨대 아파트 분양권 전매 등에 대한 세무조사 강화, 부동산중개업소 지도·단속 강화, 과열지역의 부동산 거래에 대한 세무조사 실시 등이 그 것이다.

### (3) 2002년 3월 6일 주택시장안정대책

건설교통부는 2002년 3월 6일 주택시장안정대책을 발표하였다<sup>71)</sup>.

그 배경은 2002년 1월 8일 주택시장안정조치를 발표한 이후 주택시장이 안정조짐을 보였으나, 2월 들어 봄 이사철이 시작되면서 수도권에서 가격상승폭이 확대되고 있기 때문이다. 즉 매매가격은 저금리에 따른 투자수요 증가·전세수요의 매수세 전환·재건축 집중 등의 요인에 따라 상승세가 지속되고 있고, 전월세가격도 강남지역 재건축이 착수되고 2002년이 계약 갱신 년도인 짝수년도에 해당되면서 불안요인이 증가하였으며, 주택수요가 서

71) 상세한 내용은 건설교통부 주택도시국 홈페이지 [http://www.moct.go.kr/H/mct\\_hpg/mctthpg\\_hc/mctthpg\\_hc.html](http://www.moct.go.kr/H/mct_hpg/mctthpg_hc/mctthpg_hc.html) 관련 자료 참조.

울지역외의 신도시 등 여타지역으로 확산 되면서 수도권지역의 가격 상승률이 더 높은 상황이 되었기 때문이다.

대책의 내용은 다음과 같다.

첫째, 투기과열지구를 지정한다. 약경쟁이 과열되거나 주택가격이 급등하여 투기가 우려되는 지역을 『투기과열지구』로 지정하여 특별 관리하되 투기과열지구는 주택가격 동향과 청약경쟁률 등을 감안 하여 서울지역에 대해 우선 지정하고, 여타 지역에 대해서는 추후 지정여부를 결정한다.

투기과열지구내의 안정대책으로서 다음과 같은 사항이 제시되었다.

① 선착순 분양제도를 개선한다. 업체들이 주상복합건축물·오피스텔 분양 및 지역주택조합원 모집 등에 대해 주로 선착순 방식을 활용함에 따라 분양 경쟁이 과열되는 현상이 초래되었으며, 이로 인해 여타 아파트 청약경쟁도 과열되고 떼다방 등 투기세력이 기승을 부리는 악순환이 초래되었다. 따라서 이들 사업에 대한 입주자 모집방식을 개선하여 분양질서를 확립함으로써 선착순 분양으로 인한 과열 요인을 차단한다. 이들 사업에 대해서는 현행 사업체계를 유지하되, 입주자 모집방식에 대해서는 주택공급규칙에서 정한 바에 따르도록 주택건설촉진법에 근거를 마련한다. 일정기간 청약접수후 추첨 등 선착순 분양이 아닌 입주자 모집방식을 공급규칙에서 규정하며, 법령 개정 이전까지는 업체에서 선착순 분양 방식을 지양토록 촉구하는 등 행정 지도를 강화한다. 지역조합이 선착순 방식으로 조합원을 모집한 경우 조합 설립인가를 불허하며, 계속 선착순 방식으로 입주자를 모집하는 업체에 대해서는 정부 지원대상에서 제외하는 등 불이익을 부여한다. 향후 공공택지 공급 및 국민주택기금 지원 대상에서 배제하는 등 불이익을 부여하여 선착순 방식을 지양토록 유도한다.

이와 같은 조치를 위하여 주택건설촉진법을 개정한다.

② 실수요자 중심의 청약제도 개선을 한다. 2001년 중반 이후 주택경기 회복에 따라 청약경쟁률과 분양률이 상승하고 있고, 2002년 3월 이후에는 신규 1순위자가 증가하여 청약경쟁이 심화될 우려가 있으며, 청약과열 현상이 심화될 경우 떼다방 등 투기적 가수요가 증가하여 실수요자 피해가 증가할 우려가 있다. 따라서 중소형주택에 대해서는 무주택 세대주에게 우선 분양하여 실수요자 위주로 청약제도를 개선한다. 이에 대한 조치로서 주택공

급규칙의 개정을 추진한다.

③ 떳다방 지도·단속을 강화한다. 떳다방의 불법행위로 인해 분양질서가 문란해지고 있으므로 현재 건교부·국세청 등에서 지도·단속을 실시중인 바, 떳다방 관련 브로커의 명단을 확보(경찰청)하여 중개업자의 불법행위를 단속(건교부·서울시)하고, 자금원을 함께 추적(국세청)하는 등 입체화된 단속을 시행한다. 단속대상 불법행위는 청약통장 매집·불법거래, 분양권 가격조작, 가짜계약 조장, 무자격중개 등 불법 중개행위, 제3자 명의로 청약통장 가입·당첨·계약후 전매하거나 통장가입자가 당첨후 계약전에 전매하는 변칙거래 행위 등이다. 불법행위 적발시에는 관련법령의 규정에 따라 엄정처벌한다.

④ 분양권 전매제한을 실시한다. 외환위기 이후 주택수요자의 부담을 완화하기 위해 전매제한 제도를 폐지하였으나, 최근 주택경기가 회복되면서 단기차익을 노린 떳다방 등 투기행위가 증가하였고, 전매를 통한 단기차익 확보를 위해 청약통장 매집 등 불법행위도 증가하여 거래질서 문란 초래하였으므로 전매행위 요건을 강화하고 위반시 처벌규정을 마련하여 떳다방 등 투기적 가수요를 차단한다. 중도금을 2회 이상 납부한 경우에 전매를 허용하도록 주택건설촉진법을 개정하여 법적 근거를 마련한다.

⑤ 분양권 전매 세무조사를 실시한다. 현재 국세청에서 투기가 과열된 지역을 중심으로 아파트 분양권 전매자에 대한 2차 세무조사에 착수중인 바, 부동산 시세정보와 비교하여 고액의 프리미엄이 붙은 분양권 전매자료를 국세청에서 수집하여 세무신고의 성실성 여부를 분석하며, 떳다방 등의 분양권 전매에 대해서는 거래과정 수사, 금융거래 확인조사 등의 방법을 동원하여 엄정 대처한다.

⑥ 양도소득세 기준시가 상향조정을 실시한다. 2001년 말부터 가격이 급등한 강남지역 재건축 단지를 중심으로 매년 7.1 1회 고시하던 양도소득세 기준시가를 수시조정한다.

⑦ 재건축 시기조정 심의를 강화한다. 전국 재건축물량의 62%가 서울·경기지역에서 추진중이며, 강남지역의 경우 서울시 전체물량의 41%가 집중되어 시행중이다. 강남지역에는 5개 저밀도 단지 5만세대 등 총 95천세대에 대해 추진중으로 앞으로 84천세대가 철거 등 사업에 착수할 계획이다. 저금

리에 따른 재건축 투자수요가 증가하고 재건축이 일시에 집중되면서 재건축 단지의 아파트가격이 오르고 있는 실정이다. 5개 저밀도 단지의 시기조정을 강화하고 저밀도단지외의 재건축단지에 대해서도 착수시기를 조정하여 분산을 유도한다. 5개 저밀도 단지외에 300세대 이상의 기타 재건축 단지에 대해서는 지구단위계획 수립과 연계하여 착수시기를 조정하되, 지구단위계획 수립을 위한 도시계획위원회 심의시 사업 추진 여부를 함께 검토하여 시기를 조정한다. 13개 고밀도 아파트지구에 대해서는 아파트지구개발기본 계획 변경수립과 연계하여 착수시기를 조정한다. 조치계획은 서울시에서 향후 지구단위계획 및 아파트지구개발기본계획 수립시 연계 추진하도록 한다.

둘째, 서민 전월세 지원을 강화한다. 영세민 전월세보증금 지원 확대, 근로자·서민 전월세보증금 지원 확대, 생애최초 구입자금 지원대상 확대 등을 지속적으로 실시한다.

셋째, 주택공급을 확충한다. 임대료가 저렴한 국민임대주택을 금년에 52,500호, 내년에 8만호를 건설하여 저소득층의 주거안정을 도모한다. 조치계획은 환경영향평가 등 각종 영향평가와 실시계획·사업승인 등을 조속히 완료하여 계획 달성을 추진한다. 국민임대주택 건설용지 등 택지부족 문제를 해소할 수 있도록 전국 18개지구·376만평의 개발제한구역 해제지역을 금년 상반기중 택지지구로 지정한다. 수도권 주택가격 안정을 위해서는 주택공급을 지속적으로 확충하여 수급불균형을 해소한다. 특히 난개발 문제가 없는 공공택지를 꾸준히 확충한다.

#### (4) 2002년 5월 20일 서민주거안정대책

건설교통부는 2002년 5월 20일 대통령주재 경제장관간담회에서 『서민 주거안정 대책』을 보고하였다. 이 회의에서 건설교통부장관은 그간의 안정 대책 추진에 힘입어 최근 집값과 전세가격이 보합세를 보이거나 하락하는 등 주택시장이 안정세를 회복하고 있으며, 2002년중 55만호의 주택이 건설되고 59만호에 달하는 입주물량이 공급되면서 하반기에도 안정기조가 유지될 것으로 전망하고, 이러한 안정추세가 확고하게 정착될 수 있도록 시장동향을 상시점검하고 과열현상이 재발되는 지역에 대해서는 강력한 투기억제

책을 추진키로 하는 한편, 서민들이 실질적인 혜택을 입을 수 있도록 『서민 주거안정 대책』을 마련하여 시행키로 하였음을 그 배경으로 제시하였다.

대책의 내용은 다음과 같다.

첫째, 주택가격 안정기조를 유지한다. 특히 분양권 전매제한 및 주상복합 건물의 분양질서 확립을 위해 주택건설촉진법 등 관련 법령 개정을 조속히 완료한다. 무분별한 재건축을 방지하기 위해 구조안전상 문제가 있는 경우에만 재건축을 허용하며, 주택건설업체의 과도한 분양가 인상을 자제토록 유도하고 마이너스 옵션제를 활성화하여 인상 요인을 완화한다. 앞으로도 매주 주택가격과 거래상황을 분석하여 과열현상 재발시 투기과열지구 확대 지정·분양권 불법전매에 대한 양도세 추정·기준시가 수시조정 등의 투기 억제책을 강구하며, 향후 10년간 500만호를 건설하여 주택부족 문제를 근본적으로 해소함으로써 주택시장 안정기조를 정착한다.

둘째, 국민임대주택 100만호 건설을 추진한다. 현재 추진중인 『국민임대주택 20만호 건설계획』에 따라 금년에 52,500호를 차질 없이 건설하고, 내년에도 8만호를 건설할 수 있도록 사전준비에 착수한다. 이를 위해 개발제한구역 해제지역 376만평(수도권 276만평)을 금년 상반기중 택지지구로 지정한다. 615만 세입자 가구의 주거안정 기반을 조속히 구축하기 위해 내년부터 10년간 국민임대주택 100만호 건설을 추진한다. 입주자의 소득수준에 따라 적정한 규모의 주택에 입주할 수 있도록 평형(14~20평)과 재정지원(10~30%)을 다양화하여 건설한다. 저렴한 임대료로 10년 이상 장기임대되는 주택 비중을 전체주택의 3.4%에서 선진국 수준인 10% 수준으로 상향조정한다.

셋째, 주택자금 지원을 강화한다. 영세민 세입자들이 전세자금을 쉽게 지원받을 수 있도록 지원한도를 확대(최대 2,450만원→3,500만원)하고, 보증기준을 개선한다. 중산·서민층에 대한 생애최초 주택구입 자금의 상환조건을 개선하고 지원규모를 확대한다. 서민층의 주택자금 상환부담을 경감하기 위해 금융기관의 장기 분할상환 대출이 활성화되도록 유도한다. 주택자금의 장기대출 실적에 따라 주택금융신용보증기금 출연요율을 차등화하고, 장기주택자금 대출자에 대한 이자상환액 소득공제 한도를 확대한다. 특히 주택저당채권 유동화회사가 시장상황을 감안하여 주택저당채권을 보유한 후 유

동화할 수 있도록 허용하는 등 유동화 절차와 제도를 개선한다.

넷째, 노후불량주택 주거환경을 개선한다. 달동네에 대해서는 국공유지 무상양여, 건축기준 완화(건폐율 : 60%→90%) 등의 지원을 통해 주거환경개선사업을 지속 추진한다. 496개 주거환경개선지구에 대해서는 내년까지 1.6조원을 지원하여 도로, 상·하수도 등 기반시설을 정비하며, 노후불량 단독주택을 일정규모 이상 집단화하여 주민들이 재건축할 경우 주민동의 요건을 100%에서 80%로 완화한다. 재건축 부조리를 제거하기 위하여 사업계획 승인후 경쟁입찰로 시공업체를 선정토록 하고 시공보증을 의무화한다. 재개발·재건축사업의 집중으로 인해 전세수요가 일시적으로 몰리지 않도록 시기를 적절히 조절하되, 인근지역에 건설되는 임대주택 단지 등을 활용하여 순차적으로 이주시키는 순환재개발 방식을 활성화한다.

#### (5) 2002년 8월 9일 주택시장안정대책

2002년 8월 9일 재정경제부 차관·건설교통부 차관·국세청 차장·서울특별시 부시장·경기도 부지사가 참여한 차관회의에서 주택시장안정대책이 발표되었다.

그 배경으로는 두차례(1.8, 3.6) 안정대책 발표 이후 주택시장이 안정세를 보여 왔으나, 최근 서울 강남지역을 중심으로 과열현상 재발함이 제시되었다. 즉 전국적으로는 안정세를 보이고 있으나, 가을 이사철이 다가오면서 서울 강남지역의 아파트값이 상승하고 있는 실정이며, 최근 투기자금이 재건축 아파트에 유입되고 일부 아파트단지의 경우 부녀회의 가격담합과 부동산업자의 부추김 등에 따라 매도호가 급등하고 주변 아파트값 상승을 초래하였다는 것이다. 특히 전세가격이 급등한 2001년의 경우와 달리 2002년에는 전세가격은 상대적으로 안정세를 보이고 있으나, 매매가격이 상승하고 있다는 점, 서울 강남지역 아파트가격 상승세를 방지할 경우 여타 수도권지역으로 확산되어 서민 주거불안이 심화될 우려가 있다는 점이 문제점으로 제시되었다.

기본 대응방향으로는 2002년에 59만호의 입주물량이 공급되는 등 시장안정기반은 마련되어 있으나, 국지적인 과열현상을 차단하지 못할 경우 가

을 이사철을 계기로 집값 상승세가 장기화될 우려가 있다는 점을 기본 인식으로 한다<sup>72)</sup>.

주택시장 안정대책으로는 첫째, 투기수요억제를 위하여 다음과 같은 시책을 추진한다.

① 재건축 추진아파트에 대한 자금출처 조사에 착수한다. 재건축 추진 아파트 또는 고가 아파트 구입자로서 소득수준 등에 비추어 자금출처가 불확실한 자에 대한 정밀분석이 완료되는대로 자금출처 조사에 착수한다. 정밀분석 결과 자금출처 조사대상자로 선정된 자에 대해서는 자금흐름을 철저히 조사하여 증여세 등 탈루 세금을 추징한다. 증여혐의가 있는 경우 단순 서면 확인이 아닌 사실상의 자금출처 흐름을 철저히 조사하여 누락된 세금을 부과하고, 이번에 적발된 경우에는 앞으로도 지속적으로 관리한다.

② 아파트 등 공동주택의 기준시가를 조정한다. 아파트 기준시가 고시를 지금까지 연 1회 정기 고시에서 가격이 일정비율 이상 오르는 대상지역 및 아파트에 대해서는 수시 고시로 조정한다. 아파트 기준시가는 고시시기의 거래시세에 최대한 근접한 가액을 산정하여 고시한다.

③ 양도세 불성실신고 혐의자에 대한 세무조사에 착수한다. 2001.11~2002.1월중 수도권 전역에서 분양권을 전매하거나 재건축 아파트 등을 취득하여 단기양도한 자중 불성실 신고 혐의자를 대상으로 7월말부터 3차 세무조사를 추진중이며, 2002년 2월 이후의 분양권 및 재건축 추진 아파트 등의 양도분에 대해서도 불성실신고 혐의자를 엄선하여 세무조사에 착수하고 탈루액 추징 등의 조치를 시행한다.

④ 양도세 실거래가액 자료 관리를 강화한다. 국세청에 『실거래가액 이력 전산누적 관리시스템』을 구축하여 양도세 실거래가액 신고자료를 D/B화한다. 부동산에 대한 양도자의 양도실거래 가액을 취득자의 취득실

72) 2002년 9월부터 분양권 전매제한(중도금 2회납부·계약체결후 1년)이 시행되면서 신규주택에 대한 투기는 위축될 전망이다. 그러나 강남 등 일부지역의 경우 재건축 집중 등으로 인해 기존주택의 가격 상승 등 국지적 불안요인 상존하며, 재건축 집중으로 인한 투기심리가 가세하여 호가가 이상 급등하는 현상이 지속될 경우 수도권 주택시장 전체의 혼란이 우려되고, 최근의 금융시장 불안에 따른 주식시장 침체 등으로 인해 시중 자금이 부동산시장에 몰릴 경우 과열현상 확산이 우려됨이 제시되었다. 건설교통부 주택도시국 홈페이지 [http://www.moct.go.kr/DH/mct\\_hpg/mcthpg\\_hc/mcthpg\\_hc.html](http://www.moct.go.kr/DH/mct_hpg/mcthpg_hc/mcthpg_hc.html) 관련 자료 참조.

지거래 가액으로 전산관리한다.

⑤ 아파트 매매자료 수집을 강화한다. 국세청에서 아파트 매매·증여 관련 자료를 매월 정기적으로 수집하여 양도세 등을 부과하기 위한 자료를 축적한다.

둘째, 재건축 절차를 강화한다.

즉시 시행 사항으로는 다음과 같다.

① 안전진단을 강화한다. 구조안전에 문제가 있는 단지에 대해서만 재건축을 허용토록 서울시 「안전진단평가단」에서 엄격한 사전 심사를 한다.

② 지구단위계획 수립대상을 확대한다. 이를 위하여 서울시 「조례」를 개정한다. 재건축 추진시 의무적으로 수립하여야 하는 지구단위계획 수립대상을 확대(예 : 300세대 이상→20세대 이상)하여 소규모 단지의 무분별한 재건축 추진을 방지.

③ 재건축 실상에 대한 홍보를 강화한다. 최근 일부 지역에서 재건축 추진 중인 단지의 경우 안전 진단·지구단위계획 수립(용적률, 공공시설 확보) 등 절차 감안시 실행 가능성이 불투명함에도 주민들이 무리하게 추진하고 있는 바, 앞으로 반상회와 지역신문 등을 통해 재건축 절차와 실상에 대한 홍보를 강화하여 무리한 재건축 추진을 억제한다. 허위광고 등 부당하게 재건축을 부추기는 업체에 대해서는 공정위 고발 및 국세청에 통보 등 불이익을 부여한다.

2002년 하반기중 「도시및주거환경정비법」을 제정하여 재건축 절차를 근본적으로 강화하는 방향으로 입법조치를 한다. 입법조치의 내용은 다음과 같다.

① 재건축 구역 지정제도를 도입한다. 현재 개별 단지별로 주민신청에 따라 구청장이 사업승인 하고 있으나, 앞으로는 일정규모(예 : 300세대 또는 1만㎡) 이상의 재건축 구역을 시·도지사가 사전에 도시계획절차에 따라 지정하도록 개선한다.

② 안전진단평가를 제도화한다. 안전진단 평가가 내실화될 수 있도록 서울시의 사전 안전 진단평가를 제도화하고 부실 진단업체에 대한 벌칙을 신설한다. 시·도지사가 안전진단 실시여부를 사전평가할 수 있도록 법적 근거를 마련한다. 부실 진단업체에 대해서는 2년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과한다.

③ 시공사 선정시기 및 방법을 개선한다. 현재 안전진단 이전에 주민자율적으로 시공사를 선정하고 있으나, 앞으로는 사업승인후 공개경쟁 입찰방식을 통해 선정토록 개선하여 시공사에 의한 재건축 조장행위를 방지한다.

셋째, 청약경쟁 완화 및 중개업소 단속 강화시책을 실시한다.

① 분양권 전매제한 (8월중 「주택공급규칙」 개정, 9월 시행)을 실시한다. 2002년 9월부터 투기과열지구(서울 4.19 지정)에서는 분양권 전매를 제한하여 신규분양주택에 대한 투기수요를 사전에 차단한다. 중도금을 2회 납부하고 분양계약 체결후 1년이 경과되어야 전매를 허용하며, 위반시 2년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과한다.

② 투기과열지구 확대지정 방안을 검토한다. 과열현상이 확산될 경우 경지지역도 투기과열지구로 지정하는 방안을 강구한다. 필요시 투기과열지구 지정 요건을 완화한다.

③ 투기조장행위 단속을 강화한다. 청약통장을 불법거래한 사실이 적발될 경우에는 당해 공급계약 취소 및 형벌 부과 등 불이익을 부여하며, 불법양도된 청약통장을 사용하여 당첨된 경우 당해 공급 계약을 취소하고, 아직 통장을 사용하지 않은 경우에는 당해 청약통장에 대해 해약조치한다<sup>73)</sup>.

## 2. 주택건설촉진법의 개편과 관련한 각종 입법의견

### (1) 주거기본법의 제정

1999년 한국도시연구소는 연구보고서 “주거기본법 제정을 위한 연구”를 출간하였다<sup>74)</sup>. 이 연구보고서가 지적하는 주거기본법의 제정을 중심으로 한

73) 2002년 8월 27일 건설교통부는 2002년 8월 9일의 주택시장안정조치에 관한 보완 조치를 발표하였다. 그 내용은 8월 9일의 조치의 내용을 보강한 것으로서 입법의견으로 다루기에는 비중이 적어서 이 연구보고서에서 언급을 생략한다. 건설교통부 주택도시기획 홈페이지 [http://www.moct.go.kr/DH/mct\\_hpg/mctthpg\\_hc/mctthpg\\_hc.html](http://www.moct.go.kr/DH/mct_hpg/mctthpg_hc/mctthpg_hc.html) 관련 자료 참조.

74) 하성규·정태용·김수현·서종균, 주거기본법 제정을 위한 연구, 한국도시연구소, 1999. 이 연구보고서는 제1장 서론, 제2장 주거문제의 이해와 주거정책의 필요성, 제3장 주거실태, 제4장 주거관련 제도의 현황, 제5장 현법상 주거권의 개념, 제6장 국제법상의 주거권, 제7장 선진국사례, 제8장 개발도상국사례, 제9장 주거기본법에 대한 전문가의견, 제10장 주거기본법 제정의 배경 및 기본방향, 제11장 주거기본법 제정과 주거권 실현을 위한 실천과제 등 11개 장으로 구성되어 있다.

주택건설촉진법의 개편방향을 요약하여 정리한다.

이 연구보고서는 주거문제를 기본적 인권의 시각에서 접근한다. 세계보건기구가 제시한 주거의 기본적 요건을 확보함을 최저주거기준으로 제시한다<sup>75)</sup>. 세계 각국의 중앙정부나 지방정부에서 주거정책의 목표를 일정 수준 이상 양질의 주거서비스를 제공함으로써 모든 사람이 일정 수준 이상의 주거를 향유하는 것으로 삼고 있음을 강조한다<sup>76)</sup>. 최저주거기준을 제시하는 것은 사회정책으로 주거정책을 실시하기 위한 출발점임을 주지시키면서 주거정책을 위한 인식전환의 필요성을 지적한다. 즉 국가정책의 임무가 주거권을 실현하는 것임을 명백히 하고 주거권 실현을 위해 국가가 최선을 다하도록 하며 국가는 주거빈곤과 주거권 침해가 계속되고 있는 것에 대하여 적극적으로 대응하여야 함을 지적한다.

이 연구보고서는 우리나라 주거실태의 문제점으로 ①주거빈곤<sup>77)</sup>, ②주거불평등, ③주거비 부담, ④임차인의 주거불안정, ⑤노인·장애인 등 사회적 취약계층의 주거문제, ⑥강제철거 등을 제시하고 있다.

이와 같은 문제점을 해결하는 방안으로 주거기본법을 제정할 것을 제시한다.

첫째, 주거기본법은 “주거”에 관한 기본법이어야 한다. 즉 주거정책이 지향

75) 하성규등, 주거기본법의 제정을 위한 연구, 18쪽 이하에 따르면 “세계보건기구는 안전, 건강, 효율, 안락함을 주거의 기본적 요건으로 제시하여 일정한 기준 이상의 주거보장을 권고하고 있다. 최저주거기준의 구체적 내용으로 다음과 같은 사항을 확보할 것을 제안한다. ①가족이 거주하기에 충분한 면적과 방의 확보, ②가구의 독립적 사생활 유지, ③부부와 자녀, 이성형제간 침실 공간 분리 등 가족 구성원간의 적절한 방 사용이 가능해야 함, ④상하수도시설, ⑤목욕시설, ⑥화장실, ⑦부엌과 식당, ⑧기후에 따른 난방 혹은 냉방시설, ⑨환기, ⑩채광, ⑪생활에 불편함이 없는 주변환경, 경찰서비스, 소방서비스 등 사회 서비스 확보.

76) 아울러 제2차 세계주거회의에서 채택한 하비타트 의제에서도 모든 사람의 권리인 적절한 주거를 단지 물리적인 구조물만을 의미하는 것이 아니라 다음과 같은 요소들을 포함한다고 제시하고 있다. ①적절한 사생활 보장, ②적절한 공간, ③물리적 접근성, ④적절한 안전, ⑤점유의 안정성, ⑥구조적인 안정성과 내구성, ⑦적절한 조명·난방·환기, ⑧물 공급과 위생 및 쓰레기 처리 시설과 같은 적절한 기반시설, ⑨바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, ⑩일자리와 기본적 편의시설에 인접한 입지, ⑪부담가능한 적절한 지출로 이용 가능성. 하성규등, 전계서, 19쪽 이하 참조.

77) 주거빈곤유형으로 노숙자를 비롯하여 지하셋방, 옥탑방, 판자촌, 비닐하우스, 닭장집, 쪽방, 산동네 등을 들고 있으며, 방 1칸에 온가족이 거주하는 가구수가 43만 가구를 초과하고, 방 1칸에 2인 이상이 초과하여 거주하는 과밀가구의 수가 1995년을 기준으로 295만 가구를 상회함을 통계숫자로 제시하고 있다.

하여야 할 기본 방향을 제시하는 법률이어야 한다.

둘째, 주거에 관한 “기본법”이어야 한다. 즉 주거에 관한 선언적 사항을 규정하는 헌장이어야 한다. 이 법은 저소득층의 주거문제를 해결하기 위한 수단으로 오인되어서는 아니 된다. 주거문제는 국민 모두에게 관계되는 보편적인 사항이기 때문이다.

셋째 이 법의 제정목적은 “국가 및 지방자치단체가 수립·시행하는 주거에 관한 제반 정책의 기본 방향을 제시하고 주거환경에 영향을 미치는 개발사업의 시행자가 개발사업을 시행할 때에 지켜야 할 기본적인 사항을 정함으로써 모든 국민이 인간다운 삶을 영위함에 있어서 필요 불가결한 적절한 주거를 확보할 수 있도록 하는 것”을 목적으로 한다(법안 제1조).

넷째, 주거정책의 기본이념을 제시한다. “주거는 인간다운 삶을 영위하기 위한 가장 기본적인 요소이므로 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 자신이 감당할 수 있는 적절한 경제적 부담으로 사생활을 적절히 보호할 수 있고, 공간이 적정하며, 구조가 안전하고, 조명·난방·환기·위생등의 설비가 갖추어져 있고 입지가 적정하며, 주변환경이 쾌적한 주거를 확보할 수 있도록 하여야 함”을 이념으로 제시한다(법안 제2조).

다섯째, 국가 및 지방자치단체의 책무를 제시한다(78).

여섯째, 주택자금의 지원 등에 관한 선언을 한다(79).

일곱째 주거기준의 설정에 관한 국가의 의무를 부여한다. “국가 및 지방자치단체는 소득수준·세대구성·성별 등에 따른 주거의 입지·규모 및 형태 기타 주거에 관한 기준을 정하여 주거와 관련된 각종 정책의 지표로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 주거와 관련된

---

78) “국가 및 지방자치단체는 주거정책의 기본이념을 구체화하기 위한 장기종합계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 저소득자의 주거안정을 위하여 임대주택의 건설·공급을 우선적으로 고려하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 소득이 적거나 없어서 주거를 확보하지 못하는 자에 대한 대책을 수립·시행하여야 한다”(법안 제3조). 하성규 등, 전계서, 310쪽 이하.

79) “국가 및 지방자치단체는 주택의 매입 또는 임차에 필요한 자금을 장기간 저리로 융자하는 주택금융제도의 확립에 노력하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 저소득자에 대하여 주택임차료를 융자 또는 보조하는 방안을 강구하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 저소득자의 주택매입에 대한 조세감면방안을 강구하여야 한다”(법안 제4조). 하성규 등, 전계서, 311쪽

정보를 쉽게 접할 수 있도록 하여야 한다”.(법안 제5조)

여덟째, 쾌적한 주거환경의 확보에 관한 현장적 규정을 둔다<sup>80)</sup>.

아홉째, 공동주택의 관리에 관한 현장적 규정을 둔다<sup>81)</sup>.

열번째, 개발사업의 시행에 따른 주거환경의 보호에 관한 규정을 둔다. “각종 개발사업을 시행하는 자는 개발사업이 사업시행지역과 그 인근지역의 주거환경에 미치는 영향을 충분히 고려하여야 하며, 주거환경의 보호에 필요한 조치를 하여야 한다. 각종 개발사업을 시행하는 자는 사업을 시행하기 전에 지역주민의 의견을 청취하여 당해 사업으로 인하여 지역주민이 받게 되는 불이익을 최소화하도록 노력하여야 한다”(법안 제9조).

열한번째, 임차인의 보호에 관한 규정과 철거민의 보호에 관한 규정을 둔다. “주택의 임차인은 자신에게 귀책사유가 있는 경우를 제외하고는 임대인에 비하여 일방적으로 불리하게 대우받지 아니한다. 개발사업의 시행자는 기존주택을 철거할 때에는 이로 인하여 주거를 상실하게 되는 자가 종전과 동일한 수준의 주거생활을 영위할 수 있도록 임대주택의 공급, 주택자금의 알선·지원 등의 대책을 수립하여야 한다.

이 연구보고서는 현장으로서의 주거기본법의 제정방안과 그 주요 내용을 구체적으로 제시하였다는 점에서 매우 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다. 주거는 인간의 존엄과 가치를 실현하는 가장 기본적인 수단이며, 국가의 책무는 바로 국민들이 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받도록 하는데 있기 때문이다.

## (2) 주거기본법과 주택건설관리법의 제정

2001년 대한주택공사 주택연구소는 연구보고서 “주택관련법제의 정비방안 - 주거기본법과 주택건설관리법의 제정을 중심으로 -”를 출간하였다<sup>82)</sup>. 이

80) “누구든지 정당한 사유 없이 공해·소음 등으로 타인의 쾌적한 주거환경을 훼손하여서는 아니 된다. 국가 및 지방자치단체는 정당한 사유 없이 공해·소음 등을 발생시켜 타인의 쾌적한 주거환경을 침해하는 사례를 방지하여서는 아니된다.(법안 제6조). 하성규등, 전계서, 313쪽.

81) “공동주택의 관리자와 입주자는 공동주택을 입주자 전체의 안전과 이익을 위하여 이용·관리하여야 하며, 국가 및 지방자치단체는 공동주택의 효율적인 관리에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”.(법안 제7조). 하성규등, 전계서, 314쪽.

82) 임서환·박신영·진미윤, 주택관련법제의 정비방안 - 주거기본법과 주택건설관리법

연구보고서가 지적하는 주택건설촉진법의 개편방향을 요약하여 정리한다.

이 연구보고서는 기존 주택정책의 문제점으로서 다음 사항을 제시한다.

첫째, 주택정책의 목표 및 정책대상계층이 불명확하다. 그 동안의 주택정책은 무주택 세대주로 1가구 1주택 소유를 기본으로 하여 이들이 입주가능한 주택을 많이 짓는 것에 초점이 맞추어져 있었다. 결과적으로 양적 공급증대와 전반적인 국민의 주거수준은 향상되었다. 그러나 실제로는 집은 없되 자산은 많은 가구와 집은 있되 빛이 많은 가구에 대한 판단 등의 부재로 주거의 형평성 문제는 여전히 상존하고 있다. 또한 주택시장에 진입이 불가능한 시장소외계층에 대한 파악과 이들의 주거실태에 대한 관심은 분양주택의 신규입주자 위주의 정책에서 차순위로 밀려나 있다.

둘째, 공급자 중심의 주택정책은 문제점으로 지적된다. 매년 건설교통부는 주택의 건설 목표 물량을 밝히고 있으며, 민간사업자의 주택건설을 독려하고 지원하는 제도를 운영하고 있다. 건설공사의 착공단계에서 주택을 선분양하는 제도가 그 중의 하나이다. 그 결과 주택의 품질의 문제, 건설업체의 부실이나 부도 및 파산으로 인한 문제 등은 모두 주택소비자인 국민의 부담으로 남아있다.

셋째, 주거환경을 위한 대책이 없다. 주택 부족의 문제를 시급히 해결하기 위한 조악한 주택의 대량공급이 이루어졌기 때문에 혼잡한 주택의 입지, 부족한 편의시설, 근린공원의 부족 등 쾌적한 주거환경을 위해 필수적으로 요구되는 각종 부지와 시설들이 턱없이 부족하게 되었다.

넷째, 재고주택 관련정책이 미흡하다. 새로 건설되는 주택의 수는 전체 주택재고의 5% 정도에 불과함에도 불구하고, 국민주택기금 지원을 비롯하여 대부분의 정책수단들이 신규로 건설되는 주택에 초점이 맞추어져 있다. 재고주택 특히 공동으로 건설되는 주택의 개량 등 적절한 유지관리를 위한 정책은 크게 부족하다.

다섯째, 저소득 세입자 점유의 안정성이 결여되어 있으며, 공공임대주택의 재고가 부족하고 주택금융의 기반이 취약하다.

---

제정을 중심으로 -, 대한주택공사 주택연구소, 2001. 이 연구보고서는 제1장 서론, 제2장 기존 주택관련법제의 현황분석, 제3장 주택시장의 환경변화, 제4장 주택정책의 기본방향, 제5장 외국의 주택관련법제 분석 및 시사점 도출, 제6장 주택건설촉진법의 개편방향 등 6개장으로 구성되어 있다.

이 연구보고서는 위와 같은 문제점을 해결할 구체적인 방안으로 다음과 같은 사항을 제시한다.

첫째, 최저주거기준 등 정책지표를 도입한다. 둘째, 소비자 중심의 주택정책을 실시한다. 셋째, 주거환경을 증시한다. 넷째, 재고주택의 거래활성화와 개보수(리모델링)사업 지원체제를 구축한다. 다섯째, 저소득세입자의 주거권을 보장한다. 여섯째, 임대주택의 공급을 확대한다. 일곱째, 국민주택기금의 지원계층 및 기반을 확대한다.

이 연구보고서는 주택건설촉진법의 개편방향으로서 주택을 필요로 하는 가구에 초점을 맞추는 법률로서의 주거기본법과 주택사업의 지속적인 추진과 재고주택의 효율적인 관리가 가능하도록 하는 주택건설관리법으로 이원화할 것을 제안한다.

주거기본법은 최저수준 미달 가구의 주거보장의 필요성에 초점을 맞춘다. 주거기본법 안에 주거권을 정의하고, 정부와 지방자치단체의 주거복지 실현의 책무를 부과하며, 최저주거기준을 법제화한다. 장단기 주택정책을 수립하도록 하며, 주거복지위원회를 설치하여 최저주거기준에 미달하는 가구의 주택대책마련에 우선적인 관심을 기울이도록 한다.

주택건설관리법은 주택의 기술환경변화, 주택시장환경의 변화, 관련법 체계의 변화, 소비자 구조와 소비자 수요의 변화 등에 대응함에 그 초점을 맞춘다. 주택건설관리법은 주택의 공급을 대량에서 다양화로 전환하고 분양입주자의 개념을 주택소비자의 개념으로 전환하여 1가구 1주택의 물량위주의 주택개념을 지양하고 주택품질에 기준을 둔 주거수준과 주거가치를 새로운 주택개념으로 채택한다. 또한 주택건설사업자, 주택관리주체 그리고 소비자 간의 권리, 의무관계를 명확히 제시한다.

이 연구보고서가 제시하는 주거기본법안의 내용은 앞서 언급한 도시연구소의 경우와 거의 같다. 주택건설관리법의 경우 그 필요성과 그 기본 방향을 매우 탁월하게 제시하고 있다. 다만 개별적인 주택건설관리법의 내용이 조문의 목차 및 주요 골격의 제시에 한정되고, 구체적인 문언의 구성이 되지 아니한 점은 아쉬운 점이라 할 수 있다<sup>83)</sup>.

83) 임서환·박신영·진미윤, 전거서, 170쪽 이하 참조.

### 제 3 절 입법동향분석

#### 1. 입법예고된 주택법안의 분석

##### (1) “주택법(안)”의 제안 취지 및 주요골자

정부는 “1972년 제정되어 그동안 열악했던 우리의 주택난을 해소하는데 크게 기여하였던 「주택건설촉진법」이 주택의 공급뿐만 아니라 주거복지 및 기존 주택의 관리·개선에도 역점을 둔 「주택법」으로 전면 개정된다. 건설교통부는 10월 15일 ‘주택법안’이 국무회의를 통과해 정부안으로 확정됐다”고 밝히고 있다.

정부의 의견서에 따르면 “주택건설촉진법은 제정 당시 78.2%(’70년)에 불과하던 주택보급률을 금년에는 100%를 전망할 정도로 크게 향상시키는 등 주택부족 문제를 해소하는데는 크게 기여하였으나, 최근의 소득수준 향상 등에 따른 다양한 주거수요를 충족하고 저소득층의 주거안정을 위해 주거복지 기능을 제고하는 등 주거생활의 질적 측면을 향상시키는 데는 한계가 있다는 의견이 제기되었다. 이같은 문제를 개선하기 위해 건교부는 「주택건설촉진법」을 「주택법」으로 전면 개정하였으며, 주요내용은 다음과 같다”고 소개하고 있다.

① 주택정책의 수립·시행시 유념해야 할 기본이념을 제시하고 국가 및 지자체는 국민이 살기좋은 주거생활이 되도록 노력하여야 하며, 주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 도모하고, 무주택자 등에게 국민주택 규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 하는 등 주거복지의무를 규정한다.

② ‘주택건설종합계획’을 ‘주택종합계획’으로 확대 개편하여, 장기적인 안목에서 주택정책을 일관성 있게 추진할 수 있도록 10년 단위의 장기계획을 수립하고 이에 따라 매년 계획을 수립·시행토록 하였었다.

아울러 정부는 이에 부연하여 “현재 국토연구원에서 향후 10년간(2003 ~ 2012년)의 주택종합계획 수립을 위한 용역을 시행중이며, 여기에는 향후 10년간 주택정책의 목표 및 방향, 중장기 주택수급계획, 주거복지의 수준을

제고하는 내용들이 담길 예정이며, 특히 무주택 서민을 위한 주택공급 프로그램이 자세히 담기게 된다. 정부의 주택종합계획에 근거하여 시·도 또한 지역주택종합계획을 수립·시행하도록 함으로써 각 지자체별로 지역실정에 맞는 계획수립이 가능해진다”는 점을 강조한다.

③ 무분별한 공동주택 재건축사업으로 환경파괴와 자원낭비의 폐해가 발생함에 따라 기존주택을 고쳐 기능을 높일 수 있도록 리모델링조합의 설립 방법을 규정하고, 주민의 80% 동의만 확보하면 리모델링을 추진할 수 있도록 근거를 마련하였으며, 국민주택의 리모델링에 대해서는 국민주택기금에서 지원할 수 있도록 리모델링의 활성화를 도모하였다.

특히 과거의 주택건설촉진법에 의한 재건축 관련 규정은 도시및주거환경 정비법으로 이관하였음을 명시하였다.

④ 아울러 9.4 주택시장안정대책에서 발표한대로 청약통장을 다량 매수하는 자(일명 텃다방 등) 등의 투기수요를 억제하기 위해 청약통장을 거래하는 양도자 외에 양수자도 처벌하고, 그 처벌 수준도 투기과열지구내에서 분양권 전매를 하는 경우와 함께 현재 2년이하 징역 또는 2천만원이하 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금으로 강화하였음을 강조하고 있다.

건설교통부는 이 법안을 2002년 정기 국회에 제출하였으나 처리되지 아니하였다. 이 법안의 입법화는 2003년의 임시국회를 기다리게 되었다.

## (2) 주택법안의 주요 내용

주택법안은 주택건설촉진법과는 달리 장·절을 구분하여 체계적인 법률의 모양을 하고 있다. 이 법안은 제1장 총칙, 제2장 주택종합계획의 수립 등, 제3장 주택의 건설등, 제4장 주택의 공급, 제5장 주택의 관리, 제6장 주택자금, 제7장 주택사업자단체, 제8장 주택정책심의위원회, 제9장 보칙, 제10장 벌칙 등 102개 조문과 부칙으로 구성되어있다. 이 법률안이 주택건설촉진법에 비하여 크게 달라진 점을 중심으로 이 법률안의 주요 내용을 분석한다.

### 1) 총 칙

주택법안은 “쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리 및 주택 건설에 필요한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다”는 점에서는 주택건설촉진법과 그 목적이 같다.

달라진 점은 국가 및 지방자치단체의 의무를 강화한 점이다. 이 법안에 의할 경우 국가 및 지방자치단체는 주택정책을 수립·시행함에 있어 다음과 같은 사항을 달성하기 위하여 노력하여야 할 의무를 진다. 즉 ①국민이 환경여건의 변화에 적합하게 쾌적하고 살기좋은 주거생활이 가능하도록 할 것, ②주택시장의 원활한 기능발휘와 주택산업의 건전한 발전을 기할 수 있도록 할 것, ③주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④저소득자·무주택자 등 사회적 약자에게는 국민주택 규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것. 이 법안은 특히 주택의 공급에 있어 환경과 삶의 질의 측면 특히 저소득자에 대한 국가의 주택공급 의무를 강조한 점과 주택의 관리를 법률의 이념으로 제시한 점이 그 특징이라 할 수 있다.

### 2) 주택종합계획

주택법안은 주택건설촉진법에 비하여 주택종합계획의 내용을 보다 강화하였다<sup>84)</sup>.

---

84) 건설교통부 주택국 홈페이지에 수록된 자료에 의하면 주택종합계획(2003년 ~ 2012년 10년 계획)의 기본적 추진방향은 다음과 같이 설정되었음을 제시하고 있다. 먼저 추진배경으로 그간 매년 주택건설종합계획을 수립하여 주택공급 확충에 주력하여 왔으나, 정책의 일관성 부족 등 문제점도 제기되어 앞으로 중장기적인 관점에서 주택공급을 확충하고 주거복지 기능을 강화할 수 있도록 중장기 계획 수립을 추진하도록 하였음이 제시되었다. 다음으로 추진방향으로 아래와 같은 점이 제시되었다. ①주택정책의 기본 목표 및 방향제시 : 향후 10년간 주택정책 방향을 이끌어갈 주택정책의 기본목표 및 이를 달성하기 위한 정책방향 등을 제시, ②중장기 주택수급계획 수립 : 향후 10년간의 거시경제 여건 및 주택시장 변화를 전망하여 지역별·계층별로 주택수급계획을 수립, ③주거복지 수준 제고 : 저소득층 및 노인·장애인 등 중점 지원계층을 설정하고 이들을 위한 주거복지 수준 제고방향을 제시, ④리모델링, 재개발·재건축 등 기성시가지 노후불량주택의 재활용을 활성화하여 도시 주거환경정비를 촉진.

주택건설촉진법에 의한 주택건설종합계획의 명칭을 주택종합계획으로 바꾸고, 연도별(1년 단위) 계획과 10년 단위 장기계획으로 구분하되, 연도별 계획은 당해 연도 2월말까지 수립하도록 하였고, 건설교통부장관이 관계부처·지자체가 제출한 내용을 종합·조정하여 수립하고 관계부처 협의·주택정책심의위원회를 거쳐 확정하도록 하였다.

주택법안에 의한 주택종합계획에는 ①주택정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항, ②국민주택·임대주택의 건설 및 공급에 관한 사항, ③주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항, ④주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항, ⑤저소득자·무주택자 등 사회적 약자에 대한 주택지원에 관한 사항, ⑥건전하고 지속가능한 주거환경의 조성 및 정비에 관한 사항, ⑦주택의 리모델링에 관한 사항 등이 포함된다. 주택법안은 주택종합계획은 국토기본법에 의한 국토종합계획에 적합하여야 하며, 국가·지방자치단체·대한주택공사·한국토지공사 및 지방공기업법 제49조의 규정에 의하여 주택건설사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)인 사업주체는 주택종합계획이 정하는 바에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하여야 함을 명문으로 규정하였다.

주택종합계획에는 특히 주택의 리모델링에 관한 사항을 계획의 주요 요소에 포함시킨 점을 그 특징으로 볼 수 있다. 주택건설촉진법 하에서는 그동안 신축 위주의 주택공급 확대에 중점을 두어왔으나, 택지부족 등으로 신축주택의 공급 확대에는 한계가 있어 기존주택의 효율적 유지 및 적절한 관리에도 중점을 둘 필요가 있어 이러한 방향전환을 위하여 법의 내용을 개선할 필요성이 있다는 점이 반영된 것이라 할 수 있다.

### 3) 주택의 건설

주택법안은 주택의 건설과 관련하여 주택건설사업자, 주택건설사업의 시행, 주택조합, 공업화주택의 인정 등에 관하여 각각 절을 구분하여 규정하고 있다.

주택건설사업자에 관한 규정이 주택건설촉진법에 비하여 달라진 점은 행정청의 등록사업자에 대한 현황과약을 용이하게 할 수 있도록 등록사업자에게 매년 영업실적과 영업계획 및 기술인력 보유현황을 시·도지사에게 제출

하고, 월별 주택분양계획 및 분양실적을 시·도지사에게 제출하도록 의무화하였다는 점이다(법안 제15조).

주택건설사업의 시행과 관련하여 주택건설촉진법과 비교할 때 달라진 점은 첫째, 사업계획승인신청서에 주택과 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사설계도서 등을 첨부하도록 법률에 규정하였다는 점이다(법안 제16조). 둘째, 사업승인권자를 건설교통부장관에서 시·도지사로 권한이양을 하였다는 점이다(법안 제16조). 셋째, 사업주체가 건설·공급하는 주택의 건설 등에 기준을 미리 대통령령과 조례에 정할 수 있는 근거규정을 두었다는 점이다(법안 제26조)<sup>85)</sup>.

주택조합과 관련하여 주택건설촉진법과 비교할 때 달라진 점은 첫째, 주택조합의 범위에 리모델링 주택조합을 포함시키고 이에 관한 각종 규제완화장치를 도입한 점이라 할 수 있다. 특히 인가받은 리모델링주택조합에게는 그 조합의 리모델링 결의에 찬성하지 아니하는 자의 주택 및 토지에 대하여는 집합건물의소유및관리에관한법률 제48조의 규정을 준용하여 매도청구할 수 있는 권한이 부여된다. 이 경우 구분소유권 및 대지사용권은 리모델링사업의 매도청구의 대상이 되는 주택 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리로 간주된다(법안 제33조). 둘째, 주택법에 의한 주택조합의 범위에서 재건축조합을 제외시킨 점이다. 재건축은 도시및주거환경정비법에 의하여 이루어지도록 법률의 내용을 이관한 결과 재건축에 관한 사항은 주택법에서 삭제되었다.

#### 4) 주택의 공급

주택법은 2002년의 주택 투기상황을 이 법률안에 그대로 반영하고 있다. 즉 주택에 대한 투기억제장치를 포괄적으로 다양하게 도입하고 있다는 점을 그 특징으로 한다. 이는 2002년 8월 26일 주택건설촉진법의 개정으로 새로

85) 주택건설기준에 포함되는 사항은 ①주택의 배치·세대간 경계벽·구조내력 등에 관한 주택건설기준, ②부대시설의 설치기준, ③복리시설의 설치기준, ④주택의 규모 및 규모별 건설비율, ⑤대지조성기준 등이다. 지방자치단체는 당해 지역의 특성, 주택의 규모 등을 감안하여 주택건설기준등의 범위안에서 조례로 구체적인 기준을 정할 수 있다. 이 경우 사업주체는 대통령령 및 조례가 정한 기준에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하여야 한다.

이 도입된 주택에 대한 투기억제장치를 주택법안에 그대로 반영하고 있다는 점에서 바로 드러난다 할 수 있다.

첫째, 주상복합건물의 공급에 대한 투기방지장치를 규정한 주택건설촉진법 개정법률의 내용을 주택법은 그대로 수용하고 있다.

둘째, 주택을 공급받을 수 있는 지위, 주택상환사채 및 입주자 저축증서 등을 양도·양수하는 일체의 행위를 금지하고, 이와 같은 금지 규정에 위반하여 증서 또는 지위를 양도하거나 양수한 자 또는 사위 그밖에 부정한 방법으로 주택을 공급받은 자에 대하여는 그 주택공급을 신청할 수 있는 지위를 무효로 하거나 이미 체결된 주택의 공급계약을 취소할 수 있도록 하며, 특히 사업주체가 금지 규정을 위반한 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 산정한 주택가격에 해당하는 금액을 지급한 때에는 그 지급한 날에 사업주체가 당해 주택을 취득한 것으로 간주하는 규정을 두고, 사업주체가 매수인에게 주택가격을 지급하거나 매수인을 알 수 없어 주택가격의 수령통지를 할 수 없는 경우 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우로서 주택가격을 당해 주택이 소재한 지역을 관할하는 법원에 공탁한 경우에는 당해 주택에 입주한 자에 대하여 기간을 정하여 퇴거를 명할 수 있는 등의 다양한 주택의 투기 방지 규정을 두고 있다.

셋째, 투기과열지구의 지정 및 전매행위 등의 제한에 관한 규정을 그대로 승계하고 있다.

##### 5) 주택의 관리

주택법안은 주택의 관리방법과 주택의 전문적 관리에 관하여 절을 나누어서 규정하고 있다.

첫째, 주택법안은 종래 주택건설촉진법이 가졌던 위임입법 체계상의 문제를 다소간 해결하는 입법을 하였다는 점이다. 종래 주택건설촉진법은 주택의 관리에 관하여 법률에 규정하지 아니한 상황에서 공동주택관리령이라는 대통령령으로 규율함으로써 위임입법의 법리상 문제점을 가져왔었기 때문이다. 주택법안은 공동주택관리규약, 안전관리계획 수립, 안전교육 실시, 안전점검, 장기수선계획, 공동주택관리준칙 등에 관하여 직접 규정함으로써 이 문제를 다소간 해결하였다.

둘째, 인가받은 리모델링주택조합이나 소유자 전원의 동의를 받은 입주자 대표회의가 시장·군수·구청장의 허가를 받아 리모델링을 할 수 있는 법률적 근거를 도입하였다(법안 제42조).

셋째, 공동주택 리모델링에 따른 특례 규정을 도입하였다. 공동주택의 소유자가 리모델링에 의하여 전유부분(집합건물의소유및관리에관한법률 제2조제3호의 규정에 의한 전유부분을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 면적이 증감하는 경우에는 집합건물의소유및관리에관한법률 제12조 및 제20조제1항의 규정에 불구하고 대지사용권은 변하지 아니하는 것으로 간주하는 규정을 두었으며, 공동주택의 소유자가 리모델링에 의하여 일부 공용부분(집합건물의소유및관리에관한법률 제2조제4호의 규정에 의한 공용부분을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 면적을 전유부분의 면적으로 변경한 경우에는 집합건물의소유및관리에관한법률 제12조의 규정에 불구하고 당해 소유자의 나머지 공용부분의 면적은 변하지 아니하는 것으로 간주하도록 하였다. 대지사용권 및 공용부분의 면적에 관하여는 소유자가 집합건물의소유및관리에 관한법률 제28조의 규정에 의한 규약으로 달리 정한 경우에는 그 규약에 의하도록 하였다(법안 제48조).

#### 6) 주택자금, 기타

주택법안은 제6장에 주택자금을 별도의 장으로 구성하였다. 주택자금에 관하여는 국민주택기금, 국민주택채권, 주택상환사채, 국민주택사업특별회계, 대한주택보증주식회사 등을 별도의 절로 나누어 구성하고 있다.

주택자금에 관한 규정 중 주택건설촉진법에 비하여 달라진 점은 첫째, 국민주택기금의 운용·관리 및 기금수탁자의 책임을 강화한 점이다(법안 제62조). 국민주택기금은 건설교통부장관이 운용·관리하되, 건설교통부장관은 국민주택기금의 운용·관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 금융기관 등 건설교통부장관이 지정하는 자(이하 “기금수탁자”라 한다)에게 위탁할 수 있도록 하였다. 이 경우 기금수탁자는 선량한 관리자의 주의로써 위탁받은 사무를 처리하여야 한다. 이 경우 기금수탁자가 주의를 위반하여 국민주택기금에 손해를 끼친 경우에는 이를 배상하여야 함을 명문으로 규정하였다. 둘째, 국민주택의 리모델링을 국민주택기금의 운용 용도에 포함시켰다는 점이다.

주택법안은 제7장에 주택사업자단체에 관하여 규정하고 있다. 주택건설사업 및 대지조성사업의 전문화와 주택산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 등록사업자는 주택사업자단체(이하 “협회”라 한다)를 설립할 수 있다는 근거 규정으로서(법안 제81조 이하) 주택건설촉진법에 비하여 그다지 달라진 바 없다.

주택법안은 제8장에 주택정책심의위원회에 관하여 규정하고 있다. 주택정책심의회의는 ①주택종합계획의 수립 및 변경, ②택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구의 지정·변경 또는 해제, ③국민주택기금의 운용계획수립 및 변경, ④그밖에 중요한 주택정책에 관한 사항으로서 건설교통부장관이 심의에 부치는 사항 등 주택정책에 관한 각종 사항을 심의하기 위하여 건설교통부에 설치된다. 아울러 각 시·도에는 시·도 주택종합계획 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도 주택정책심의위원회가 설치된다. 주택정책심의회의는 주택법안에 의하여 새로이 강화된 주택정책에 관한 심의기구이다. 그러나 이 기구의 심의사항에 도시개발법에 의하여 개발되는 주택단지, 도시및주거환경정비법에 의하여 재개발 또는 재건축되는 주택단지 등 도시의 계획적 개발과 관련된 중요한 주택개발을 논의할 수 있는 법적 장치를 마련하지 아니하고 있다. 이는 주택법이 여전히 도시의 계획적 개발을 외면한 채 편법으로 주택사업자의 이익을 위한 주택개발에 치중할 수 있는 가능성을 열어놓은 것이라 할 수 있다.

주택법안 제9장은 보칙이다. 보칙에 특별히 강화된 것은 첫째, 주택정책 관련 자료 등의 종합관리에 관한 법적 장치를 신설한 것이다(법안 제86조) 이에 따르면 건설교통부장관 또는 시·도지사는 적절한 주택정책의 수립 및 시행을 위하여 주택의 건설·공급·관리 및 이와 관련된 자금의 조달 등 이 법에 규정된 주택과 관련된 사항에 관한 정보를 종합적으로 관리하고 이를 관련기관·단체 등에 제공할 수 있다. 건설교통부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 주택관련 정보를 종합관리하기 위하여 필요한 사항에 대하여 관련기관·단체 등에 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 사업주체 또는 관리주체는 주택을 건설·공급·관리에 있어 이 법과 이 법에 의한 명령에 따라 필요한 주택의 소유여부 확인, 입주자의 자격확인 등 대통령령이 정하는 사항에

대하여 관계기관·단체 등에 자료제공 또는 확인을 요청할 수 있다.

둘째, 체납된 분양대금 등의 강제징수(법안 제89조)근거를 강화한 것이다. 이에 따르면 국가 또는 지방자치단체인 사업주체가 건설한 국민주택의 분양대금·임대보증금 및 임대료의 체납이 있을 때에는 국가 또는 지방자치단체가 국세체납처분 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 강제징수할 수 있다. 아울러 국가 또는 지방자치단체가 관리주체인 경우에는 장기수선충당금 및 관리비의 징수에 관하여도 제1항의 규정을 준용하도록 하였다.

주택법안 제10장은 별칙이다. 별칙에 주택건설촉진법에 비하여 강화된 사항은 주택을 공급받을 수 있는 지위, 주택상환사채, 입주자 저축증서 등의 양도 또는 양수를 금지한 주택법안 제39조제1항의 규정에 위반하여 증서 또는 지위를 양도 또는 양수하거나 이를 알선한 자를 모두 처벌할 수 있도록 법적 근거를 신설한 점이다. 아울러 투기과열지구 내에서 사업주체가 건설·공급하는 주택의 입주자로 선정된 지위(입주자로 선정되어 당해 주택에 입주할 수 있는 권리·자격·지위 등을 말한다. 이하 같다)에 대하여 건설교통부령이 정하는 기간이 경과하기 전에는 이를 전매(매매·증여 기타 권리의 변동에 수반하는 일체의 행위)함을 금지한 제41조제3항의 규정에 위반하여 입주자로 선정된 지위를 전매하거나 이의 전매를 알선한 자를 처벌할 수 있는 법적 근거를 신설하였다. 이 경우에 대한 처벌은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 정하였다.

## 2. 국회의결된 도시및주거환경정비법의 분석

### (1) 도시및주거환경정비법안의 제정취지와 주요골자

도시및주거환경정비법안을 입법예고한 정부는 그 제안이유로서 “1970년대 이후 산업화·도시화 과정에서 대량 공급된 주택들이 노후화됨에 따라 이들을 체계적이고 효율적으로 정비할 필요성이 커지고 있으나, 현행 재개발사업·재건축사업 및 주거환경개선사업이 각각 개별법으로 규정되어 이에 관한 제도적 뒷받침이 미흡하므로, 이를 보완하여 일관성있고 체계적인 단일·통합법을 제정하려는 것임”을 제시하였다.

그 주요골자로는 다음과 같은 점이 제시되었다.

㉔특별시장·광역시장 또는 시장은 주거환경개선사업·주택재개발사업·주택재건축사업 및 도시환경정비사업의 기본방향, 계획기간, 개략적인 정비구역의 범위 등의 내용이 포함되어 있는 도시·주거환경정비기본계획을 수립하도록 한다.

㉕시·도지사는 시장 등의 신청에 의하여 도시계획절차에 따라 정비구역을 지정할 수 있도록 하고, 정비구역지정 신청시 건폐율·용적률 계획 등 정비계획을 함께 수립하도록 하며, 정비계획이 수립된 경우에는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 지구단위계획이 수립된 것으로 보도록 한다.(제4조).

㉖정비구역으로 지정된 지역에서는 정비계획의 내용에 위배되는 건축물이나 공작물의 설치를 제한하여 사업시행시 건축물의 철거로 인하여 발생할 수 있는 주민의 불이익을 예방하고 정비계획이 실효성을 갖도록 한다(제5조).

㉗주택재개발사업 및 주택재건축사업은 조합 단독으로 시행하거나 지방자치단체 또는 대한주택공사 등과 공동으로 시행하도록 하고 시공사는 사업시행인가 이후 경쟁입찰을 통하여 선정하도록 한다(제8조 및 제11조).

㉘정비사업의 추진위원회를 제도화하여 조합의 설립 등 사업추진 준비를 하도록 하고, 그 역할을 명확히 규정하여 사업추진과 관련된 분쟁 및 비리요인을 제거한다.(제13조 내지 제15조).

㉙조합의 정관 및 관리처분계획에 정비사업비와 조합원의 부담비용 등 사업시행과 관련된 사항을 구체적으로 명시하여 조합과 시공자간의 분쟁을 예방한다(제20조 및 제48조).

㉚정비사업에 참여하는 시공자에게 시공보증을 의무적으로 받도록 하여 시공사가 부도시 조합원 피해를 최소화한다(제51조).

㉛지방자치단체 등 사업시행자가 세입자 등을 위한 임대주택을 건설하기 위하여 국·공유지를 사용하고자 하는 때에는 국유재산법 또는 지방재정법에 불구하고 장기임대하여 사용할 수 있도록 한다(제67조).

㉜국가 또는 지방자치단체는 주거환경개선사업의 사업시행자에게 국·공유지를 무상양여하도록 하되, 행정재산 또는 보존재산 등의 경우에는 무상양여에서 제외할 수 있도록 한다(제68조).

㉔정비사업을 위탁받거나 자문할 수 있는 정비사업전문관리제도를 도입하여 조합의 비전문성을 보완하고 효율적인 사업추진을 도모한다(제69조 내지 제74조).

이 법안은 2002년 9월 19일 국회에 제출되어 2002년 11월 8일 본회의에서 의결되었다. 2002년 11월 현재 정부에 이송되어 대통령의 공포를 기다리고 있다.

## (2) 도시및주거환경정비법안의 주요내용

### 1) 법의 목적 및 주요 개념

이 법의 목적은 “도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경 등이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함”이다(제1조).

이 법이 규정하는 “정비사업”이라 함은 이 법에서 정한 절차에 따라 정비구역안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업으로서 ①주거환경개선사업, ②주택재개발사업, ③주택재건축사업, ④도시환경정비사업 등으로 구분된다. 이 경우 주택재건축사업의 경우에는 정비구역이 아닌 구역에서 시행하는 주택재건축사업을 포함한다”.

첫째, 주거환경개선사업이라 함은 “도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”이다.

둘째, 주택재개발사업이라 함은 “정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”이다.

셋째, 주택재건축사업이라 함은 “정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”이다.

넷째, 도시환경정비사업이라 함은 “상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”이다.

이 법이 규정하는 “노후·불량건축물”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 건축물을 말한다.

①건축물이 훼손되거나 일부가 멸실되어 붕괴 그밖의 안전사고의 우려가 있는 건축물

②다음의 요건에 해당하는 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물

①주변 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 곳에 소재할 것

②건축물을 철거하고 새로운 건축물을 건설하는 경우 그에 소요되는 비용에 비하여 효용의 현저한 증가가 예상될 것

③도시미관의 저해, 건축물의 기능적 결함, 부실시공 또는 노후화로 인한 구조적 결함 등으로 인하여 철거가 불가피한 건축물로서 대통령령이 정하는 건축물

## 2) 기본계획의 수립

특별시장·광역시장 또는 시장은 도시·주거환경정비기본계획을 10년 단위로 수립하여야 한다. 기본계획에 포함되어야 하는 사항은 ①정비사업의 기본방향, ②정비사업의 계획기간, ③인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황, ④주거지 관리계획, ⑤토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획, ⑥녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획, ⑦사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획, ⑧제4조의 규정에 의하여 정비구역으로 지정할 예정인 구역의 개략적 범위, ⑨단계별 정비사업추진계획, ⑩건폐율·용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획, ⑪세입자에 대한 주거안정대책, ⑫그밖에 주거환경 등을 개선하기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다(제3조).

특별시장·광역시장 또는 시장은 기본계획을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후 국토의계획및이용에관한법률 제113조제1항 및 제2항의 규정에 의한 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 도시및주거환경개선법안은 이로써 주거환경정비기본계획과 국토도시계획의 조화를 꾀하고 있다.

### 3) 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정

시장·군수는 기본계획에 적합한 범위안에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 정비계획을 수립하여 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 정비구역지정을 신청하여야 한다. 정비계획에 포함되어야 하는 사항은 ①정비사업의 명칭, ②정비구역 및 그 면적, ③국토의계획및이용에관한법률 제2조제7호의 규정에 의한 도시계획시설(이하 “도시계획시설”이라 한다)의 설치에 관한 계획, ④공동이용시설 설치계획, ⑤건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이·층수 및 연면적에 관한 계획, ⑥도시경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획, ⑦정비사업시행 예정시기, ⑧그밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다(제4조).

도시및주거환경개선법안은 이로써 정비계획과 국토도시계획의 조화를 꾀하고 있다.

정비구역의 지정 또는 변경지정에 대한 고시가 있는 경우 당해 정비구역 및 정비계획중 국토의계획및이용에관한법률 제52조제1항 각호의 1에 해당하는 사항은 동법 제49조 및 제50조의 규정에 의한 제1종지구단위계획구역 및 제1종지구단위계획으로 결정·고시된 것으로 간주된다.

정비구역의 지정고시가 있는 날부터 당해 정비구역안에는 정비계획의 내용에 적합하지 아니한 건축물 또는 공작물을 설치할 수 없다. 다만, 시장·군수가 정비사업의 시행에 지장이 없다고 판단하여 허가하는 경우에는 그러하지 아니하다.

### 4) 정비사업의 시행

첫째, 주거환경개선사업의 시행방법은 다음과 같은 세 가지 종류로 한다(제6조).

①시장·군수가 정비구역안에서 정비기반시설을 새로이 설치하거나 확대하고 토지등소유자가 스스로 주택을 개량하는 방법

②제7조의 규정에 의한 주거환경개선사업의 시행자가 제38조의 규정에

의하여 정비구역의 일부 또는 전부를 수용하여 주택을 건설한 후 토지등소유자에게 우선 공급하는 방법

③제7조의 규정에 의한 주거환경개선사업의 시행자가 제43조의 규정에 의하여 환지를 수반하는 방법

둘째, 주택재개발사업은 정비구역안에서 제48조의 규정에 의하여 인가받은 관리처분계획에 따라 주택 및 부대·복리시설을 건설하여 공급하거나, 제43조의 규정에 의하여 환지로 공급하는 방법에 의한다.

셋째, 주택재건축사업은 정비구역안 또는 정비구역이 아닌 구역에서 제48조의 규정에 의하여 인가받은 관리처분계획에 따라 공동주택 및 부대·복리시설을 건설하여 공급하는 방법에 의한다. 다만, 주택단지안에 있지 아니하는 건축물의 경우에는 지형여건·주변의 환경으로 보아 사업시행상 불가피한 경우와 정비구역안에서 시행하는 사업에 한한다.

넷째, 도시환경정비사업은 정비구역안에서 제48조의 규정에 의하여 인가받은 관리처분계획에 따라 건축물을 건설하여 공급하는 방법 또는 제43조의 규정에 의하여 환지로 공급하는 방법에 의한다.

##### 5) 정비사업의 시행자

첫째, 주거환경개선사업은 제4조제3항의 규정에 의한 정비구역 지정고시일 현재 토지등소유자의 3분의 2 이상 동의를 얻어 시장·군수가 직접 이를 시행하거나 주택공사등을 사업시행자로 지정하여 이를 시행하게 할 수 있다. 시장·군수는 천재·지변 그밖의 불가피한 사유로 인하여 건축물의 붕괴우려가 있어 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 토지등소유자의 동의없이 자신이 직접 시행하거나 주택공사등을 사업시행자로 지정하여 시행하게 할 수 있다. 이 경우 시장·군수는 지체없이 토지등소유자에게 긴급한 정비사업의 시행사유·시행방법·시행시기 등을 통보하여야 한다(제7조).

둘째, 주택재개발사업 또는 주택재건축사업은 제13조의 규정에 의한 정비사업조합(이하 “조합”이라 한다)이 이를 시행하거나, 조합이 조합원의 2분의 1 이상의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사등과 공동으로 이를 시행할 수 있다(제8조).

셋째, 도시환경정비사업은 조합 또는 토지등소유자가 시행하거나, 조합 또는 토지등소유자가 조합원 또는 토지등소유자의 2분의 1 이상의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사등과 공동으로 이를 시행할 수 있다.

시장·군수는 정비사업이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 직접 정비사업(주거환경개선사업을 제외한다)을 시행하거나, 시장·군수가 토지등소유자로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자(제1호 및 제2호의 경우에 한하며, 이하 “지정개발자”라 한다) 또는 주택공사등을 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

①천재·지변 그밖의 불가피한 사유로 인하여 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 때

②조합이 제4조제3항의 규정에 의한 정비구역 지정고시가 있는 날부터 2년 이내에 제28조의 규정에 의한 사업시행인가(이하 “사업시행인가”라 한다)를 신청하지 아니하거나 사업시행인가를 신청한 내용이 위법 또는 부당하다고 인정되는 때(주택재건축사업의 경우를 제외한다)

③지방자치단체의 장이 시행하는 도시계획사업과 병행하여 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 때

④제35조제1항의 규정에 의한 순환정비방식에 의하여 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정되는 때

⑤제77조의 규정에 의하여 사업시행인가가 취소된 때

⑥당해 정비구역안의 국·공유지면적이 전체 토지면적의 2분의 1 이상인 때

⑦당해 정비구역안의 토지면적 2분의 1 이상의 토지소유자와 토지등소유자의 3분의 2 이상에 해당하는 자가 시장·군수 또는 주택공사등을 사업시행자로 지정할 것을 요청하는 때(법안 제9조)

시장·군수는 조합이 시행하는 정비사업을 당해 조합이 계속 추진하기 어려워 정비사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 때에는 당해 조합을 대신하여 직접 정비사업을 시행하거나 주택공사등 또는 지정개발자로 하여금 당해 조합을 대신하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다. 정비사업을 대행하는 시장·군수, 주택공사등 또는 지정개발자(이하 “사업대행자”라 한다)는 사업시행자에게 청구할 수 있는 보수 또는 비용의 상환에 대한 권리로써 사업시행자에게 귀속될 대지 또는 건축물을 압류할 수 있다.

사업시행자와 정비사업과 관련하여 권리를 갖는 자(이하 “권리자”라 하다)의 변동이 있을 때에는 종전의 사업시행자와 권리자의 권리·의무는 새로이 사업시행자와 권리자로 된 자가 이를 승계한다.

조합은 사업시행인가를 받은 후 건설산업기본법 제9조의 규정에 의한 건설업자 또는 주택건설촉진법 제6조의3제1항의 규정에 의하여 건설업자로 보는 등록업자를 시공자로 선정하여야 한다. 조합은 제1항의 규정에 의한 시공자를 조합의 정관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 선정하여야 한다(제10조).

#### 6) 주택재건축사업의 안전진단 및 시행여부 결정

주택재건축사업을 시행하고자 하는 자는 시장·군수에게 당해 건축물에 대한 안전진단을 신청하여야 한다(법안 제12조).

시장·군수는 안전진단의 신청이 있을 때에는 안전진단 대상의 노후·불량 정도 등을 고려하여 안전진단 실시여부를 결정하여야 하며, 안전진단의 실시가 필요하다고 결정한 경우에는 안전진단기관을 지정하여야 한다.

시·도지사는 주택재건축사업의 시기조정, 건축물 노후·불량 정도의 평가 등을 위하여 필요한 경우에는 시장·군수로 하여금 안전진단 실시여부를 결정하기 전에 시·도지사의 평가를 받도록 할 수 있다. 이 경우 시장·군수는 시·도지사의 평가결과에 따라야 한다.

시장·군수로부터 지정을 받은 안전진단기관은 건설교통부장관이 정하는 기준에 따라 안전진단을 실시하여야 하며, 건설교통부령이 정하는 바에 따라 안전진단결과보고서를 작성하여 시장·군수 및 주택재건축사업을 시행하고자 하는 자에게 제출하여야 한다.

시장·군수는 안전진단의 결과와 도시계획 및 지역여건 등을 종합적으로 검토하여 주택재건축사업의 시행여부를 결정하여야 한다.

#### 7) 추진위원회의 구성

시장·군수 또는 주택공사등이 아닌 자가 정비사업을 시행하고자 하는 경우에는 토지등소유자로 구성된 조합을 설립하여야 한다. 다만, 제8조제2항의 규정에 의하여 토지등소유자가 도시환경정비사업을 단독으로 시행하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다(제13조).

조합을 설립하고자 하는 경우에는 토지등소유자의 2분의 1 이상의 동의를 얻어 위원장을 포함하여 5인 이상의 위원으로 조합설립추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 구성하여 건설교통부령이 정하는 바에 따라 시장·군수의 승인을 얻어야 한다.

추진위원회가 수행하는 업무는 ①제12조의 규정에 의한 안전진단 지정신청에 관한 업무, ②제69조의 규정에 의한 정비사업전문관리업자(이하 “정비사업전문관리업자”라 한다)의 선정, ③개략적인 정비사업 시행계획서의 작성, ④조합의 설립인가를 받기 위한 준비업무, ⑤그밖에 정비사업의 추진을 위하여 필요한 업무로서 대통령령이 정하는 업무 등이다(제14조).

추진위원회는 제15조제2항의 규정에 의한 운영규정이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 제1항제2호의 정비사업전문관리업자를 선정하여야 한다.

추진위원회가 수행하는 업무의 내용이 토지등소유자의 비용부담을 수반하는 것이거나 권리와 의무에 변동을 발생시키는 것인 경우에는 그 업무를 수행하기전에 대통령령이 정하는 비율 이상의 토지등소유자의 동의를 얻어야 한다.

추진위원회는 추진위원회를 대표하는 위원장 1인과 감사를 두어야 하며, 그 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

건설교통부장관은 추진위원회의 공정한 운영을 위하여 추진위원회의 운영규정을 정하여 관보에 고시하여야 한다. 추진위원회의 운영규정에 포함되어야 하는 사항은 ①추진위원회 위원의 선임방법 및 변경에 관한 사항, ②추진위원회 위원의 권리·의무에 관한 사항, ③추진위원회의 업무범위에 관한 사항, ④추진위원회의 운영방법에 관한 사항, ⑤토지등소유자의 운영경비 납부에 관한 사항, ⑥그밖에 추진위원회의 운영에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다.

추진위원회는 운영규정에 따라 운영하여야 하며, 토지등소유자는 운영에 필요한 경비를 운영규정이 정하는 바에 따라 납부하여야 한다.

추진위원회는 추진위원회가 행한 업무를 제24조의 규정에 의한 총회(이하 “총회”라 한다)에 보고하여야 하며, 추진위원회가 행한 업무와 관련된 권리와 의무는 조합이 포괄승계한다.

추진위원회는 사용경비를 기재한 회계장부 및 관련서류를 조합 설립의 인

가일부터 30일 이내에 조합에 인계하여야 한다.

토지등소유자는 3분의 1 이상의 연서로 추진위원회에 추진위원회 위원의 교체 및 해임을 요구할 수 있다.

제6항의 규정에 의한 추진위원회 위원의 교체·해임절차 등에 관한 구체적인 사항은 운영규정이 정하는 바에 의한다.

#### 8) 조합의 설립

주택재개발사업 및 도시환경정비사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 토지등소유자의 5분의 4 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어 정관 그밖에 건설교통부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다(제16조).

주택재건축사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제47조제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 주택단지안의 공동주택의 각동(복리시설의 경우에는 주택단지안의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 동의와 주택단지안의 전체 구분소유자 및 의결권의 각 5분의 4 이상의 동의를 얻어 건설교통부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 제1항 단서의 규정에 의한 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다.

주택단지가 아닌 지역이 정비구역에 포함된 때에는 주택단지가 아닌 지역안의 토지 또는 건축물 소유자의 5분의 4 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자의 동의를 얻어야 한다.

조합은 법인으로 한다. 조합은 조합 설립의 인가를 받은 날부터 30일 이내에 주된 사무소의 소재지에서 대통령령이 정하는 사항을 등기함으로써 성립한다. 조합은 그 명칭중에 “정비사업조합”이라는 문자를 사용하여야 한다(제18조).

정비사업(시장·군수 또는 주택공사등이 시행하는 정비사업을 제외한다)의 조합원은 토지등소유자로 하되, 토지 또는 건축물의 소유권과 지상권이 수인의 공유에 속하는 때에는 그 수인을 대표하는 1인을 조합원으로 본다.

조합은 정관을 작성하여야 한다(법안 제20조). 조합의 정관에 포함되어야 하는 사항은 ①조합의 명칭 및 주소, ②조합원의 자격에 관한 사항, ③조합원의 제명·탈퇴 및 교체에 관한 사항, ④정비사업 예정구역의 위치 및 면적, ⑤제21조의 규정에 의한 조합의 임원(이하 “조합임원”이라 한다)의 수 및 업무의 범위, ⑥조합임원의 권리·의무·보수·선임방법·변경 및 해임에 관한 사항, ⑦대의원의 수, 의결방법, 선임방법 및 선임절차, ⑧조합의 비용부담 및 조합의 회계, ⑨정비사업의 시행연도 및 시행방법, ⑩총회의 소집절차·시기 및 의결방법, ⑪총회의 개최 및 조합원의 총회소집요구에 관한 사항, ⑫공사비 등 정비사업에 소요되는 비용(이하 “정비사업비”라 한다)의 부담시기 및 절차, ⑬정비사업이 종결된 때의 청산절차, ⑭청산금의 징수·지급의 방법 및 절차, ⑮시공자·설계자의 선정 및 계약서에 포함될 내용, ⑯정관의 변경절차, ⑰그밖에 정비사업의 추진 및 조합의 운영을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다.

건설교통부장관은 제1항 각호의 내용이 포함된 표준정관을 작성하여 보급할 수 있다. 정관의 변경에는 조합원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의에 갈음하여 총회의 의결을 얻어야 한다.

조합은 조합장 1인, 이사 및 감사 등의 임원을 둔다. 이사와 감사의 수에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 범위안에서 정관으로 정한다. 조합임원은 총회에서 조합원 2분의 1 이상의 출석과 출석 조합원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 조합원중에서 정관이 정하는 바에 따라 선임한다(제21조).

조합장은 조합을 대표하고, 그 사무를 총괄하며, 총회 또는 제25조의 규정에 의한 대의원회의 의장이 된다. 이사는 정관이 정하는 바에 따라 조합장을 보좌하며 조합의 사무를 분장한다. 감사는 조합의 사무 및 재산상태와 회계에 관한 사항을 감사한다. 조합장 또는 이사의 자기를 위한 조합과의 계약이나 소송에 관하여는 감사가 조합을 대표한다. 조합임원은 같은 목적의 정비사업을 하는 다른 조합의 임원 또는 직원을 겸할 수 없다. 조합임원의 해임은

조합원 10분의 1 이상의 발의로 소집된 총회에서 조합원 2분의 1 이상의 출석과 출석 조합원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 할 수 있다. 다만, 정관에서 해임에 관하여 별도로 정한 경우에는 정관이 정하는 바에 의한다(제22조).

조합에 조합원으로 구성되는 총회를 둔다. 총회는 제23조제4항의 경우를 제외하고는 조합장의 직권 또는 조합원 5분의 1 이상의 요구로 조합장이 소집한다. 총회의 의결을 거쳐야 하는 사항은 ①정관의 변경(제20조제3항 단서의 규정에 의한 경미한 사항의 변경에 한한다), ②자금의 차입과 그 방법·이율 및 상환방법, ③제61조의 규정에 의한 비용의 금액 및 징수방법, ④정비사업비의 사용, ⑤예산으로 정한 사항 외에 조합원의 부담이 될 계약, ⑥철거업자·시공자·설계자의 선정 및 변경, ⑦정비사업전문관리업자의 선정 및 변경, ⑧조합임원의 선임 및 해임, ⑨정비사업비의 조합원별 분담내역, ⑩제48조의 규정에 의한 관리처분계획의 수립 및 변경(제48조제1항 단서의 규정에 의한 경미한 변경을 제외한다), ⑪제57조의 규정에 의한 청산금의 징수·지급(분할징수·분할지급을 포함한다)과 조합 해산시의 회계보고, ⑫그밖에 조합원에게 경제적 부담을 주는 사항 등 주요한 사항을 결정하기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령 또는 정관이 정하는 사항 등이다(제24조).

조합원의 수가 100인 이상인 조합은 대의원회를 둘 수 있다. 대의원회는 조합원의 10분의 1 이상 200인 이하의 대의원으로 구성하며, 총회의 의결 사항중 대통령령이 정하는 사항을 제외하고는 총회의 권한을 대행할 수 있다. 제21조의 규정에 의한 조합장이 아닌 조합임원은 대의원이 될 수 없다. 대의원의 수, 의결방법·선임방법 및 선임절차 등에 관하여는 대통령령이 정하는 범위안에서 정관으로 정한다(제25조).

시장·군수 또는 주택공사등이 사업시행자인 정비사업의 경우 정비구역안(주택재건축사업은 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 사업계획승인을 얻어 건설한 주택단지안을 포함한다)의 토지소유자, 건축물소유자 및 지상권자에 해당하는 자는 정비사업의 시행을 원활하게 하기 위한 주민대표기구(이하 “주민대표회의”라 한다)를 구성할 수 있다. 다만, 주택재건축사업의 경우에는 제1호 및 제2호의 규정에 한한다(제26조).

주민대표회의는 5인 이상 15인 이하로 구성한다. 주민대표회의는 토지소유자, 건축물소유자 및 지상권자의 2분의 1 이상의 동의를 얻어서 구성하며, 이를 구성한 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 시장·군수에게 통보하여야 한다. 주민대표회의는 사업시행자가 제30조제8호의 규정에 의한 시행규정을 정하는 때에 의견을 제시할 수 있다. 주민대표회의가 의견을 제시할 수 있는 사항은 ①건축물의 철거에 관한 사항, ②주민이주에 관한 사항, ③토지 및 건축물의 보상에 관한 사항, ④정비사업비의 부담에 관한 사항, ⑤그밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다.

#### 9) 사업시행인가

사업시행자(제8조제1항 및 제2항의 규정에 의한 공동시행의 경우를 포함하되, 사업시행자가 시장·군수인 경우를 제외한다)는 정비사업을 시행하고자 하는 경우에는 제30조의 규정에 의한 정비사업시행계획서(이하 “사업시행계획서”라 한다)에 정관등과 그밖에 건설교통부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수에게 제출하고 사업시행인가를 받아야 한다. 인가받은 내용을 변경하거나 정비사업을 중지 또는 폐지하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 시장·군수에게 이를 신고하여야 한다(제28조).

시장·군수는 제4조제1항의 규정에 의한 정비구역 외에서 시행하는 주택재건축사업의 사업시행인가를 하고자 하는 경우에는 건축물의 높이·밀도 등 대통령령이 정하는 사항에 대하여 건축법 제4조의 규정에 의하여 시·군·구(자치구를 말한다)에 설치하는 건축위원회(이하 “건축위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.

시장·군수는 제1항의 규정에 의하여 사업시행인가(시장·군수가 사업시행계획서를 작성한 경우를 포함한다)를 하거나 그 정비사업을 변경·중지 또는 폐지하는 경우에는 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 그 내용을 당해 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다. 다만, 제1항 단서의 규정에 의한 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

사업시행자(시장·군수 또는 주택공사등을 제외한다)는 제1항의 규정에

의한 사업시행인가를 신청하기 전에 사업시행계획서의 내용에 대하여 미리 정비구역안의 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자의 동의와 토지등소유자의 5분의 4 이상의 동의를 얻어야 한다. 다만, 사업시행자가 지정개발자인 경우 토지등소유자의 동의에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 의하며, 주택재건축사업과 제1항 단서의 규정에 의한 경미한 사항의 변경인 경우에는 토지등소유자의 동의를 필요로 하지 아니한다.

시장·군수는 도시환경정비사업의 사업시행인가를 하고자 하는 경우 당해 정비사업의 사업시행자가 지정개발자인 때에는 정비사업비의 100분의 20의 범위내에서 특별시·광역시 또는 도의 조례(이하 “시·도조례”라 한다)가 정하는 금액을 예치하게 할 수 있다(제29조).

예치금은 제57조의 규정에 의한 청산금의 지급이 완료된 때에 이를 반환한다.

사업시행자는 제4조제4항의 규정에 의한 정비계획에 따라 사업시행계획서를 작성하여야 한다(제30조). 사업시행계획에 포함되는 사항은 ①토지이용계획(건축물배치계획을 포함한다), ②정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획, ③임시수용시설을 포함한 주민이주대책, ④세입자의 주거대책, ⑤임대주택의 건설계획, ⑥건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획, ⑦정비사업의 시행과정에서 발생하는 폐기물의 처리계획, ⑧시행규정(시장·군수 또는 주택공사등이 단독으로 시행하는 정비사업에 한한다), ⑨ 그밖에 사업시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이다. 다만, 주택재건축사업 및 도시환경정비사업의 사업시행계획서를 작성하고자 하는 때에는 제3호 내지 제5호의 내용을 포함하지 아니할 수 있다.

사업시행자는 일부 건축물의 존치 또는 리모델링(건축물의 노후화 억제 또는 기능향상 등을 위하여 증축·개축 또는 대수선을 하는 행위를 말한다. 이하 같다)에 관한 내용이 포함된 사업시행계획서를 작성하여 사업시행인가의 신청을 할 수 있다. 이 경우 시장·군수는 존치 또는 리모델링되는 건축물 및 건축물이 있는 토지가 주택건설촉진법 및 건축법상의 다음 각호의 건축관련 기준에 적합하지 아니하더라도 대통령령이 정하는 바에 따라 사업시행인가를 할 수 있다. 적용되지 아니하는 건축기준은 ①주택건설촉진법 제3조제8호의 규정에 의한 주택단지의 범위, ②주택건설촉진법 제31조제1항의

규정에 의한 부대시설 및 복리시설의 설치 기준, ③건축법 제33조의 규정에 의한 대지와 도로의 관계, ④건축법 제36조의 규정에 의한 건축선의 지정, ⑤건축법 제53조의 규정에 의한 일조등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한 등이다(법안 제33조). 사업시행자가 위와 같은 경우 사업시행계획서를 작성하고자 하는 경우에는 존치 또는 리모델링되는 건축물 소유자의 동의(집합건물의소유및관리에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 구분소유자가 있는 경우에는 구분소유자의 3분의 2 이상의 동의와 당해 건축물 연면적의 3분의 2 이상의 구분소유자의 동의로 한다)를 얻어야 한다. 이 경우 동의의 방법 등에 관하여는 제17조의 규정을 준용한다.

사업시행자는 제2조제2호가목 내지 다목의 정비사업을 원활히 시행하기 위하여 정비구역의 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자(정비구역안에서 실제 거주하는 자에 한한다. 이하 제36조제1항에서 같다)가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비할 수 있다(제35조). 사업시행자는 위와 같은 방식으로 정비사업을 시행하는 경우에는 그 임시로 거주하는 주택(이하 “순환용주택”이라 한다)을 주택건설촉진법 제32조의 규정에 불구하고 제36조의 규정에 의한 임시수용시설로 사용하거나 임대할 수 있다. 다만, 임시로 거주한 자가 정비사업이 완료된 후에도 순환용주택에 계속 거주하기를 희망하는 때에는 이를 분양하거나 계속 임대할 수 있으며, 이 경우 순환용주택은 제48조의 규정에 의하여 인가받은 관리처분계획에 의하여 토지등소유자에게 처분된 것으로 본다.

#### 10) 정비사업시행을 위한 조치

사업시행자는 주거환경개선사업 및 주택재개발사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자에 대하여 당해 정비구역 내·외에 소재한 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금의 융자알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 하여야 한다. 이 경우 사업시행자는 그 임시수용을 위하여 필요한 때에는 국가·지방자치단체 그밖의 공공단체 또는 개인의 시설이나 토지를 일시 사용할 수 있다(제36조). 국가 또는 지방자치단체는 사업시행자로부터 제1항의 임시수용시설에 필요한 건축물이나 토지의 사용신청을 받은 때에는

대통령령이 정하는 사유가 없는 한 이를 거절하지 못한다. 이 경우 그 사용료 또는 대부료는 이를 면제한다. 사업시행자는 정비사업의 공사를 완료한 때에는 그 완료한 날부터 30일 이내에 임시수용시설을 철거하고, 그 건축물이나 토지를 원상회복하여야 한다.

사업시행자는 정비구역안에서 정비사업(주택재건축사업의 경우에는 제8조제3항제1호의 규정에 해당하는 사업에 한한다. 이하 이 조에서 같다)을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 그밖의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다(제38조).

사업시행자는 주택재건축사업을 시행함에 있어 제16조제2항 및 제3항의 규정에 의한 조합 설립의 동의를 하지 아니한 자(건축물 또는 토지만 소유한 자를 포함한다)의 토지 및 건축물에 대하여는 집합건물의소유및관리에관한법률 제48조의 규정을 준용하여 매도청구를 할 수 있다. 이 경우 재건축결의는 조합 설립의 동의로 보며, 구분소유권 및 대지사용권은 사업시행구역안의 매도청구의 대상이 되는 토지 또는 건축물의 소유권과 그밖의 권리로 본다(제39조).

사업시행자 또는 추진위원회는 주택건설촉진법 제33조제1항의 규정에 의하여 사업계획승인을 받아 건설한 2 이상의 건축물이 있는 주택단지에 주택재건축사업을 하는 경우, 제16조제2항의 규정에 의한 조합 설립의 동의요건을 충족시키기 위하여 필요한 경우에는 그 주택단지안의 일부 토지에 대하여 건축법 제49조의 규정에 불구하고 분할하고자 하는 토지면적이 동법 동조에서 정하고 있는 면적에 미달되더라도 토지분할을 청구할 수 있다(제41조). 사업시행자는 제1항의 규정에 의하여 토지분할청구를 하는 때에는 토지분할대상이 되는 토지 및 그 위의 건축물과 관련된 토지등소유자와 협의하여야 한다. 사업시행자는 제2항의 규정에 의한 토지분할의 협의가 성립되지 아니한 경우에는 법원에 토지분할을 청구할 수 있다. 제3항의 규정에 의하여 토지분할이 청구된 경우 시장·군수는 분할되어나갈 토지 및 그 위의 건축물이 다음 각호의 요건을 충족하는 경우에는 토지분할이 완료되지 아니하여 제1항의 규정에 의한 동의요건에 미달되더라도 건축위원

회의 심의를 거쳐 제16조의 규정에 의한 조합 설립의 인가와 제28조의 규정에 의한 사업시행인가를 할 수 있다. 충족하여야 할 요건은 ①당해 토지 및 건축물과 관련된 토지등소유자의 수가 전체의 10분의 1 이하일 것, ② 분할되어 나가는 토지 위의 건축물이 분할선상에 위치하지 아니할 것, ③그 밖에 사업시행인가를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당할 것 등이다.

#### 11) 관리처분계획

사업시행자는 제28조제3항의 규정에 의한 사업시행인가의 고시가 있는 날부터 21일 이내에 개략적인 부담금내역 및 분양신청기간 그밖에 대통령령이 정하는 사항을 토지등소유자에게 통지하고 분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역 등 대통령령이 정하는 사항을 해당 지역에서 발간되는 일간신문에 공고하여야 한다. 이 경우 분양신청기간은 그 통지한 날부터 30일 이상 60일 이내로 하여야 한다. 다만, 사업시행자는 제48조제1항의 규정에 의한 관리처분계획의 수립에 지장이 없다고 판단되는 경우에는 분양신청기간을 20일의 범위 내에서 연장할 수 있다(제46조). 대지 또는 건축물에 대한 분양을 받고자 하는 토지등소유자는 제1항의 규정에 의한 분양신청기간 이내에 대통령령이 정하는 바에 의하여 사업시행자에게 대지 또는 건축물에 대한 분양신청을 하여야 한다.

사업시행자는 토지등소유자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 해당하게 된 날부터 150일 이내에 대통령령이 정하는 절차에 따라 토지·건축물 또는 그밖의 권리에 대하여 현금으로 청산하여야 한다. 현금청산을 하여야 하는 경우로는 ①분양신청을 하지 아니한 자, ②분양신청을 철회한 자, ③제48조의 규정에 의하여 인가된 관리처분계획에 의하여 분양대상에서 제외된 자 등이다(제47조).

사업시행자(주거환경개선사업을 제외한다)는 제46조의 규정에 의한 분양신청기간이 종료된 때에는 이 법이 정하는 바에 의하여 기존건축물을 철거하기 전에 제46조의 규정에 의한 분양신청의 현황을 기초로 다음 각호의 사항이 포함된 관리처분계획을 수립하여 시장·군수의 인가를 받아야 하며,

관리처분계획을 변경·중지 또는 폐지하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 시장·군수에게 신고하여야 한다. 관리처분계획에 포함되어야 하는 사항으로는 ①분양설계, ②분양대상자의 주소 및 성명, ③분양대상자별 분양예정인 대지 또는 건축물의 추산액, ④분양대상자별 종전의 토지 또는 건축물의 명세 및 사업시행인가의 고시가 있는 날을 기준으로 한 가격, ⑤정비사업비의 추산액 및 그에 따른 조합원 부담규모 및 부담시기, ⑥분양대상자의 종전의 토지 또는 건축물에 관한 소유권 외의 권리명세, ⑦그밖에 정비사업과 관련한 권리 등에 대하여 대통령령이 정하는 사항 등이다(제47조).

관리처분계획의 내용은 다음 각호의 기준에 의한다. ①종전의 토지 또는 건축물의 면적·이용상황·환경 그밖의 사항을 종합적으로 고려하여 대지 또는 건축물이 균형있게 분양신청자에게 배분되고 합리적으로 이용되도록 한다. ②지나치게 좁거나 넓은 토지 또는 건축물에 대하여 필요한 경우에는 이를 증가하거나 감소시켜 대지 또는 건축물이 적정 규모가 되도록 한다. ③너무 좁은 토지 또는 건축물이나 정비구역 지정후 분할된 토지를 취득한 자에 대하여는 현금으로 청산할 수 있다. ④재해 또는 위생상의 위해를 방지하기 위하여 토지의 규모를 조정할 특별한 필요가 있는 때에는 너무 좁은 토지를 증가시키거나 토지에 갈음하여 보상을 하거나 건축물의 일부와 그 건축물이 있는 대지의 공유지분을 교부할 수 있다. ⑤분양설계에 관한 계획은 제46조의 규정에 의한 분양신청기간이 만료되는 날을 기준으로 하여 수립한다. ⑥1세대가 1 이상의 주택을 소유한 경우 1주택을 공급하고, 2인 이상이 1주택을 공유한 경우에는 1주택만 공급한다. ⑦주택재건축사업에 대하여는 제6호의 규정에 불구하고 1세대가 2 이상의 주택을 소유한 경우에는 2 이상의 주택을 공급할 수 있다. 다만, 투기의 우려가 있다고 인정되어 건설교통부령이 정하는 지역에 대하여는 1세대가 2 이상의 주택을 소유하더라도 2 이하의 주택을 공급하여야 한다.

사업시행자는 제46조의 규정에 의하여 분양신청을 받은 후 잔여분이 있는 경우에는 정관등 또는 사업시행계획이 정하는 목적을 위하여 보류지[정비사업비를 조달할 목적으로 조합원(조합을 설립하지 아니한 경우는 토지등소유

자를 말한다. 이하 이 항에서 같다)에게 분양하지 아니하고 조합원 외의 자에게 매각하는 토지 및 건축물을 말한다]로 정하거나 조합원 외의 자에게 분양할 수 있다. 이 경우 분양공고와 분양신청절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

정비사업의 시행으로 조성된 대지 및 건축물은 관리처분계획에 의하여 이를 처분 또는 관리하여야 한다.

사업시행자는 정비사업의 시행으로 건설된 건축물은 제48조의 규정에 의하여 인가된 관리처분계획에 따라 토지등소유자에게 공급하여야 한다.

사업시행자가 정비구역안에 주택을 건설하는 경우에는 입주자 모집조건·방법·절차, 입주금(계약금·중도금 및 잔금을 말한다)의 납부방법·시기·절차, 주택공급방법·절차 등에 관하여는 주택건설촉진법 제32조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 범위안에서 시장·군수의 승인을 얻어 사업시행자가 이를 따로 정할 수 있다.

정비사업의 시행으로 임대주택을 건설하는 경우에 임차인의 자격·선정방법·임대보증금·임대료 등 임대조건에 관한 기준 및 무주택세대주에게 우선 매각하도록 하는 기준 등에 관하여는 임대주택법 제14조 및 제15조의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 범위안에서 시장·군수의 승인을 얻어 사업시행자가 이를 따로 정할 수 있다.

사업시행자는 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 공급대상자에게 주택을 공급하고 남은 주택에 대하여는 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 공급대상자 외의 자에게 공급할 수 있다. 이 경우 주택의 공급방법·절차 등에 관하여는 주택건설촉진법 제32조의 규정을 준용한다.

조합이 정비사업의 시행을 위하여 시장·군수 또는 주택공사등이 아닌 자를 제11조제1항의 규정에 의한 시공자로 선정한 경우 그 시공자는 도급받은 공사의 시공보증(시공사가 도급받은 공사의 계약상 의무를 이행하지 못하거나 의무이행을 하지 아니할 경우 보증기관에서 시공사를 대신하여 계약이행 의무를 부담하거나 일정금액을 납부할 것을 보증하는 것을 말한다)을 위하여 건설교통부령이 정하는 기관의 시공보증서를 조합에 제출하여야 한다. ②시장·군수는 건축법 제16조의 규정에 의한 착공신고를 받는 경우에는 제

1항의 규정에 의한 시공보증서 제출여부를 확인하여야 한다.

## 12) 공사완료에 따른 조치 등

시장·군수가 아닌 사업시행자는 정비사업에 관한 공사를 완료한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수의 준공인가를 받아야 한다. 준공인가신청을 받은 시장·군수는 지체없이 준공검사를 실시하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 효율적인 준공검사를 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관·정부투자기관·연구기관 그밖의 전문기관 또는 단체에 준공검사의 실시를 의뢰할 수 있다. 시장·군수는 준공검사의 실시결과 정비사업이 인가받은 사업시행계획대로 완료되었다고 인정하는 때에는 준공인가를 하고 공사의 완료를 당해 지방자치단체의 공보에 고시하여야 한다. 시장·군수는 준공인가를 하기 전이라도 완공된 건축물이 사용에 지장이 없는 등 대통령령이 정하는 기준에 적합한 경우에는 입주예정자가 완공된 건축물을 사용할 것을 사업시행자에 대하여 허가할 수 있다. 다만, 자신이 사업시행자인 경우에는 허가를 받지 아니하고 입주예정자가 완공된 건축물을 사용하게 할 수 있다(제52조).

사업시행자는 제52조제3항 및 제4항의 규정에 의한 고시가 있는 때에는 지체없이 대지확정측량을 하고 토지의 분할절차를 거쳐 관리처분계획에 정한 사항을 분양을 받을 자에게 통지하고 대지 또는 건축물의 소유권을 이전하여야 한다. 다만, 정비사업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 당해 정비사업에 관한 공사가 전부 완료되기 전에 완공된 부분에 대하여 준공인가를 받아 대지 또는 건축물별로 이를 분양받을 자에게 그 소유권을 이전할 수 있다. 사업시행자는 제1항의 규정에 의하여 대지 및 건축물의 소유권을 이전한 때에는 그 내용을 당해 지방자치단체의 공보에 고시한 후 이를 시장·군수에게 보고하여야 한다(제54조).

대지 또는 건축물을 분양받을 자에게 제54조제2항의 규정에 의하여 소유권을 이전한 경우중전의 토지 또는 건축물에 설정된 지상권·전세권·저당권·임차권·가등기담보권·가압류 등 등기된 권리 및 주택임대차보호법 제3조제1항의 요건을 갖춘 임차권은 소유권을 이전받은 대지 또는 건축물에 설정된 것으로 본다. 제1항의 규정에 의하여 취득하는 대지 또는 건축물중

토지등소유자에게 분양하는 대지 또는 건축물은 도시개발법 제39조의 규정에 의하여 행하여진 환지로 보며, 제48조제3항의 규정에 의한 보류지와 일반에게 분양하는 대지 또는 건축물은 도시개발법 제33조의 규정에 의한 보류지 또는 체비지로 본다(제55조).

대지 또는 건축물을 분양받은 자가 종전에 소유하고 있던 토지 또는 건축물의 가격과 분양받은 대지 또는 건축물의 가격사이에 차이가 있는 경우에는 사업시행자는 제54조제2항의 규정에 의한 이전의 고시가 있는 후에 그 차액에 상당하는 금액(이하 “청산금”이라 한다)을 분양받은 자로부터 징수하거나 분양받은 자에게 지급하여야 한다. 다만, 정관 등에서 분할징수 및 분할지급에 대하여 정하고 있거나 총회의 의결을 거쳐 따로 정한 경우에는 관리처분계획인가후부터 제54조제2항의 규정에 의한 이전의 고시일까지 일정기간별로 분할징수하거나 분할지급할 수 있다. 제1항의 규정을 적용함에 있어서 종전에 소유하고 있던 토지 또는 건축물의 가격과 분양받은 대지 또는 건축물의 가격은 그 토지 또는 건축물의 규모·위치·용도·이용상황·정비사업비 등을 참작하여 평가하여야 한다(제57조).

### 13) 비용의 부담

정비사업비는 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사업시행자가 부담한다. 시장·군수는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업의 정비계획에 따라 설치되는 도시계획시설중 대통령령이 정하는 주요 정비기반시설에 대하여는 그 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다(제60조).

사업시행자는 토지등소유자로부터 제60조제1항의 규정에 의한 비용과 정비사업의 시행과정에서 발생한 수입의 차액을 부과·징수할 수 있다. 사업시행자는 토지등소유자가 제1항의 규정에 의한 부과금의 납부를 태만히 한 때에는 연체료를 부과·징수할 수 있다(제61조).

시장·군수는 그가 시행하는 정비사업으로 인하여 현저한 이익을 받는 정비기반시설의 관리자가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 정비사업비의 일부를 그 정비기반시설의 관리자와 협의하여 그 관리자에게 이를 부담시킬 수 있다(제62조). 사업시행자는 정비사업을 시행하는 지역에

전기·가스 등의 공급시설을 설치하기 위하여 공동구를 설치하는 경우에는 다른 법령에 의하여 그 공동구에 수용될 시설을 설치할 의무가 있는 자에게 공동구의 설치에 소요되는 비용을 부담시킬 수 있다.

사업시행자는 관할 지방자치단체장과의 협의를 거쳐 정비구역안에 정비기반시설을 설치하여야 한다(제64조). 제1항의 규정에 의한 정비기반시설의 설치를 위하여 토지 또는 건축물이 수용된 자는 당해 정비구역안에 소재하는 대지 또는 건축물로서 매각대상이 되는 대지 또는 건축물에 대하여 제50조제4항의 규정에 불구하고 다른 사람에 우선하여 매수청구할 수 있다. 이 경우 당해 대지 또는 건축물이 국가 또는 지방자치단체의 소유인 때에는 국유재산법 제12조 또는 지방재정법 제77조의 규정에 의한 국유재산관리계획 또는 공유재산관리계획과 국유재산법 제33조 또는 지방재정법 제83조의 규정에 의한 계약의 방법에 불구하고 수의계약에 의하여 매각할 수 있다. 시·도지사는 제4조의 규정에 의하여 정비구역을 지정함에 있어서 정비구역의 진입로 설치를 위하여 필요한 경우에는 진입로 지역과 그 인접지역을 포함하여 정비구역을 지정할 수 있다.

시장·군수 또는 주택공사등이 정비사업의 시행으로 새로이 정비기반시설을 설치하거나 기존의 정비기반시설에 대체되는 정비기반시설을 설치한 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 종래의 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속되고, 새로이 설치된 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속된다(제65조). 시장·군수 또는 주택공사등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로이 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위안에서 사업시행자에게 무상으로 양도된다. 시장·군수는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 정비기반시설의 귀속 및 양도에 관한 사항이 포함된 정비사업을 시행하고자 하거나 그 시행을 인가하고자 하는 경우에는 미리 그 관리청의 의견을 들어야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 사업시행자는 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 관리청에 귀속될 정비기반시설과 사업시행자에게 귀속 또는 양도될

재산의 종류와 세목을 정비사업의 준공전에 관리청에 통지하여야 하며, 당해 정비기반시설은 그 정비사업이 준공인가되어 관리청에 준공인가통지를 한 때에 국가 또는 지방자치단체에 귀속되거나 사업시행자에게 귀속 또는 양도된 것으로 본다.

#### 14) 정비사업전문관리업

정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항을 추진위원회 또는 조합으로부터 위탁받거나 이와 관련한 자문을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 자본·기술인력 등의 기준을 갖춰 건설교통부장관에게 등록하여야 한다. 다만, 주택의 건설·감정평가 등 정비사업관련 업무를 하는 정부투자기관 등으로 대통령령이 정하는 기관의 경우에는 그러하지 아니하다. 필요한 사항은 ① 조합 설립의 동의 및 정비사업의 동의에 관한 업무의 대행, ② 조합 설립인가의 신청에 관한 업무의 대행, ③ 사업성 검토 및 정비사업의 시행계획서의 작성, ④ 설계자 및 시공자 선정에 관한 업무의 대행, ⑤ 사업시행인가의 신청에 관한 업무의 대행, ⑥ 분양 및 관리처분계획의 수립에 관한 업무의 대행, ⑦ 설계도서의 검토 및 공사비 변동내역의 검토, ⑧ 그밖에 조합의 업무중 조합이 요청하는 것 등이다(제69조).

정비사업전문관리업자는 동일한 정비사업에 대하여 다음 각호의 업무를 병행하여 수행할 수 없다. 제한이 되는 업무는 ① 건축물의 철거, ② 정비사업의 설계 및 감리, ③ 정비사업의 시공, ④ 정비사업의 회계감사, ⑤ 그밖에 정비사업의 공정한 질서유지에 필요하다고 인정하여 대통령령이 정하는 업무 등이다.

## 제 5 장 주택건설관련법제의 개선방안

### 제 1 절 주택건설관련법제의 근본적 개편방향

#### 1. 대전제

주택건설관련법제의 근본적 개편방향으로 제시되어야 할 사항은 주택은 소유의 대상이 아니라 거주 대상이라는 점에 대하여 국가와 국민 모두의 발상의 전환 내지는 발상의 확립이 있어야 한다는 것이다.

당연한 것처럼 보이는 이와 같은 대원칙이 분명히 제시되지 아니하고, 국가와 건설업체 및 국민에게 주지되지 아니함으로써 주택의 투기와 수요와 공급의 불균형, 주거환경의 부조화를 근간으로 하는 각종 문제점이 빈발하고 있다고 할 수 있다.

#### 2. 국가의 의무

이와 같은 대원칙에 근거할 경우 국가와 지방자치단체는 전 국민에게 저렴하고, 쾌적하며, 기반시설이 잘 갖추어진 주택을 안정적이며 지속적으로 공급할 의무를 진다. 이 경우 국가가 공급하는 주택은 임대주택을 원칙으로 하여야 한다. 주택은 소유하는 것이 아니라 거주하는 것이기 때문이다. 임대주택은 결코 현재와 같은 작은 평수의 저렴한 주택에 국한되어서는 아니 된다. 혼자사는 사람은 한칸, 부모와 두 자녀와 함께 6인 가족이 함께 사는 사람은 방 여섯칸을 가진 임대주택에 들어가 살 수 있도록 다양한 평수의 주택이 임대주택의 형태로 공급되어야 한다.

이 경우 주택이 있는 곳에는 학교와 공원과 유치원과 노인정 등 사회적 기반시설이 함께 들어서야 하면 주택이 있는 곳에 인접하여 적정한 거리 안에 일터를 위한 사무공간 또는 산업시설이 들어설 수 있도록 배려되어야 한다.

주택건설관련법제는 바로 이와 같은 대원칙을 선언하며 국가가 이를 준수할 수 있도록 하여야 한다.

현재 대한민국의 경우 주택의 건설은 기본적으로 주택건설업체인 사기업의 몫으로 돌려져 있다. 대한주택공사와 같은 공사도 주택의 건설임무를 담

당하기는 하지만 지극히 일부이다. 그러나 이들은 모두 함께 분양주택을 지어서 이를 국민에게 분양하는데 역점을 두고 있다. 임대주택은 분양주택이 분양되는 한 구석에서 저소득층을 위한 눈가림식의 배려에 그치고 있다.

그러나 위와 같은 발상의 전환을 한다면 국가는 이제부터라도 전국의 주택을 임대주택으로 바꾸어 갈 수 있도록 노력하여야 한다. 국가가 조성하는 택지, 즉 택지개발방식이나 도시개발방식으로 조성하는 택지에 지어지는 주택은 100% 쾌적하고 다양한 임대주택이 되도록 하자. 그리고 주택건설업자들에게도 임대주택사업을 하도록 국가가 권유하자.

이 경우 임대주택의 임대료는 시장의 상황과 국민의 부담능력이 조화를 이루도록 하여야 한다. 시장의 금리가 우대금리를 기준으로 5%대인 현실에는 건축과 설비에 들어간 총 비용을 주택의 잠정적 가격으로 하고 이에 대하여 연 6%대의 임대료를 설정한다면 건설업체는 충분히 채산성이 맞을 수 있다고 생각한다. 국민의 다수가 임대주택에 사는 상황이 될 경우 국가와 지방자치단체는 국민의 소득상황이 임대료를 감당하지 못할 경우 이에 대한 보조금을 지급하는 독일과 같은 방식을 도입할 수 있을 것이다.

### 3. 국민의 책무와 투기방지대책

국민의 입장에서 볼 때, 국민들은 주택을 결코 투기의 대상으로 볼 수 없도록 국가는 철저한 권력적 조치를 펼쳐 나가야 한다. 국민이 주택을 스스로 실제로 거주하기 위하여 사용하지 아니하는 상태에서 장차 주택가격이 오를 것이라 생각하여 보유하는 경우 이 것은 곧 투기에 해당한다는 인식을 국가와 국민이 공유하여야 한다. 물론 “투기의 목적으로 소유하는 주택”의 개념은 엄격히 정할 필요가 있다. 분명한 필요성이 입증되지 아니함에도 불구하고 1인이 3채 이상의 주택을 소유하는 경우, 특별한 사정이 없음에도 불구하고 타인의 명의로 주택을 소유하여 보유하는 경우 등 법률상 헌법재판소와 국민이 모두 공감할 수 있는 기준을 설정하여야 할 것이다.

투기적 목적의 주택의 소유가 무엇인가를 분명히 정하고, 이에 대하여 구분하여 취급하여야 한다는 대전제에 대하여 국가와 국민이 인식을 같이 할 경우 국가는 투기적 목적의 주택과 자신이 실제로 거주할 목적을 가지고 보

유하는 주택을 분명히 구분하여 법적으로 취급하여야 한다.

자신이 실제로 거주할 목적을 가지고 보유하는 1가구 1주택에 대하여는 재산세와 양도소득세를 면제하거나 그 세율을 최대한으로 낮추어야 한다. 이 경우 주택은 재산이라기 보다는 주거의 수단이기 때문이다. 실제로 거주할 목적을 가지고 보유하는 1가구 1주택이라면 호화주택이라 하더라도 특수한 취급을 할 필요는 없을 것이다. 국민이 자신의 경제적 능력에 따라 주택의 품질을 스스로 높이는 것이기 때문이다. 다만 이 경우 과도한 택지의 사용에 대한 일정한 규제는 필요할 것이라 생각한다. 국토는 한정된 자원이며 전 국민의 생산과 거주를 위한 공동의 터전이기 때문이다.

그 반면에 투기를 목적으로 주택을 보유하는 국민에 대하여는 취득단계, 보유단계 및 처분단계에서 각각 중과세와 기타 행정처분을 통하여 이를 최대한 억제하도록 하는 법적 장치를 갖추어야 한다.

취득단계에서는 첫째, 투기의 목적으로 신규주택의 분양을 받지 못하도록 규제장치를 설정하여야 한다. 신규주택의 분양은 기본적으로 최초로 부동산을 구입하는 자나, 또는 기존의 주택이 좁거나 낡아서 신규주택의 분양을 받고자 하는 경우에 한정하도록 하여야 한다. 후자의 경우에는 이를 증명하도록 하고, 신규주택의 입주와 동시에 기존 주택을 팔도록 강제하며, 시장 상황에 따라 팔기 어려운 경우에는 국가 또는 지방자치단체에게 그 매수를 청구할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이 경우 당해 주택가격에 대한 적절한 평가장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 투기의 목적으로 기존 주택을 구입하는 자에 대하여는 취득세와 등록세를 중과세하도록 하여 간접적으로 그 구입을 억제하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 투기의 목적으로 주택을 보유하는 자에 대하여는 재산세를 중과하고, 경우에 따라서는 국가가 농지의 경우와 마찬가지로 그 분양가격으로 국가에 매도하도록 하는 법적 조치 등을 도입하여야 할 것이다.

넷째, 투기의 목적으로 보유하던 주택을 처분하는 자에 대하여는 양도소득이 발생한 부분에 대하여 철저히 양도소득을 징수하도록 하여야 할 것이다.

이와 같은 각종 법적 장치를 통하여 국가와 지방자치단체는 임대주택의 수량을 스스로 늘려나가야 할 것이다. 임대주택의 관리를 위한 공사나 관리

기구를 국가와 지방자치단체가 만드는 것도 하나의 방법일 수 있다. 국민이 임대주택사업을 위하여 주택을 구입하는 것은 물론 허용되어야 한다. 단 이 경우 임대주택사업을 위한 주택의 구입이 투기의 수단이 되지 아니하도록 국가의 감시가 있어야 할 것이다. 즉 임대주택사업을 위하여 구입한 주택을 처분하고자 할 경우 그 구입 및 개량에 들어간 비용과 기본적인 경비를 제외한 나머지의 양도수익은 모두 국가에 귀속되도록 하는 등의 법적 장치를 도입함으로써 주택은 철저히 거주 대상이라는 인식을 전국민과 행정당국이 함께 공유할 수 있도록 근본적인 주택관련법제의 이념이 바뀔 것이 요구된다 할 것이다.

#### 4. 국토계획과의 조화

주택은 일정한 택지위에 건설된다. 주택의 입지가 되는 택지는 국토공간 위에 위치한다. 따라서 주택은 철저히 국토계획과 조화를 이루어야 한다. 국가는 국토계획및이용에관한법률에 따라 전국에 도시기본계획, 광역도시계획과 도시관리계획을 수립한다. 이 경우 계획이 없으면 주택 특히 공동주택은 없다는 법원칙이 분명히 수립되어야 한다.

도시관리계획은 해당 지역의 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경, 기반시설의 설치·정비 또는 개량 등을 확정하는 계획으로서 국민에 대하여 구속적 효력을 미치는 계획이다. 이 계획은 특정인을 대상으로 하는 것이 아니라 특정한 토지를 대상으로 장기적인 그 이용방법과 한계를 정하는 것이므로 분명히 법령으로서의 법적 성질을 가진다. 이 도시관리계획에 법령으로서의 법적 성질을 부여하고, 이 계획속에 어떠한 지역에 어떠한 기반시설을 배경으로 하며, 어떠한 도로와 연결된다는 것 등을 분명히 한 상태에서 공동주택의 규모와 높이 등이 미리 확정될 수 있도록 함이 요구된다. 이와 같은 계획적 기반이 확립될 경우 주택은 계획단계에서 이미 주거공간으로서의 쾌적성이 보장될 수 있다. 계획없으면 공동주택은 없다는 대원칙이 수립되고 이 것이 공감대를 형성할 수 있어야 할 것이다.

## 제 2 절 입법의견분석을 통한 법제개선방향

### 1. 주택투기방지를 위한 입법의견의 요약

주택투기방지를 위한 입법의견은 주택의 공급증대정책과 주택의 수요억제정책의 두 가지 측면으로 나뉘어진다.

2002년 초에 발표된 정부의 주택건설종합계획의 경우와 2002년 상반기에 발표된 정부의 정책은 주로 주택의 공급증대에 관한 청사진을 제시함에 역점을 두고, 주택의 수요 억제에 대하여는 다소 소극적이었음을 볼 수 있다. 상반기의 정책제시는 그다지 실효성을 거두지 못한 것으로 평가되었다.

2002년도 2/4분기 이후의 주택정책은 주택의 수요억제책에 집중되었다고 할 수 있다.

### 2. 주택공급을 통한 투기억제정책의 분석

#### (1) 문제점

주택의 투기를 방지하는 근본적인 방책은 주택의 공급을 확대하는 것이다. 이 경우 국민이 선호하는 지역에 주택의 공급이 확대되어야 한다. 그러나 국민이 선호하는 서울의 서초와 강남 같은 지역은 개발이 가능한 택지가 거의 고갈되어있다. 결국 이 지역에서의 주택공급은 재건축과 상업지역에 대한 주상복합건물의 공급을 통하여 해결되어야 한다. 그러나 이 경우 주택과 대지의 소유자와 민간건설업자가 사업을 추진할 뿐 정부가 공영개발방식으로 개입할 여지를 가지고 공급을 추진하지 못하는 한계가 있다. 즉 이러한 인기지역에 대한 공급의 확대는 오히려 투기 열풍에 기름을 끼얹는 역할이 된다. 정부는 이와 같은 한계 때문에 개발제한구역에 택지를 조성하고 이 지역에 임대주택을 건설하여 공급하겠다는 청사진을 발표하였다. 이는 근본적으로 매우 타당하다. 그러나 정부가 이 정책을 구체화하지 못하고 그저 구름 잡는 식의 청사진만을 제시하였기 때문에 국민의 투기열풍을 잠재우는데는 실패하였다고 생각한다.

## (2) 개선방안

공급정책이 성공하려면 위에서 언급한 대전제에 입각한 다음과 같은 요소가 동반되어야 한다고 생각한다.

첫째, 정부가 향후의 모든 주택정책을 임대주택 위주로 전환하겠다는 의지를 밝혀야 한다. 즉 신규개발이든, 재개발이든 기본적으로 임대주택 위주로 할 것이며, 이 경우 정부는 모든 지원을 아끼지 아니할 것이고, 정부와 지방자치단체가 직접 개입할 것임을 이념적, 법적으로 명확히 하여야 한다.

둘째, 임대주택은 저소득자만이 집중적으로 거주하는 저렴 주택이 아니라 모든 기반시설이 갖추어진 쾌적한 환경에서 건설될 것임을 분명히 하여야 한다. 다양한 소득계층이 거주할 수 있는 좋은 환경의 임대주택을 건설하여 국민이 그 소득에 맞게 거주할 수 있도록 환경을 갖추는 것이며, 저소득층에게는 차별화된 저렴주택에 살게하는 것이 아니라 국가가 주택보조금의 지급을 통하여 그 소득차별을 해결하겠다는 의지를 표명하여야 한다.

셋째, 국가가 임대주택을 건설·공급함에 있어 국가의 국토계획과 조화를 이루어 모든 기반시설이 갖추어진 쾌적한 환경에서 임대주택사업이 이루어질 것임을 분명히함으로써 국민이 임대주택에 매력을 느끼도록 하여야 한다.

이와 같은 정책을 추진할 경우 국가는 임대주택위주의 주택공급정책을 통하여 국가의 주택시장을 건전한 방향으로 이끌 수 있을 것이다.

## 3. 주택수요억제를 통한 투기억제정책의 분석

### (1) 문제점

정부의 수요억제를 통한 투기억제대책은 크게 다음과 같이 나누어볼 수 있다.

첫째, 주택시장의 주택수요에 대한 직접적 제한이다. 이는 분양권 전매 제한, 주택청약제한, 선착순 분양제한, 재건축 제한 등과 투기과열지구 지정을 통한 집중적 단속 방안등이 그 예가 된다.

둘째, 주택관련 세제의 운용을 통한 간접적 제한이다. 이는 주택의 평가액의 인상을 통한 재산세와 양도소득세의 인상 및 고액주택에 대한 양도소득

에 대한 중과세제도의 도입 등이 그 예가 된다.

셋째, 주택관련 금융의 운용을 통한 간접적 제한이다. 이는 부동산 저당채권시장에 대하여 평가액 대비 저당 가능액의 비율을 떨어뜨리며, 이자율을 인상시키는 방법 등 주택시장에 유입되는 자금의 총액과 그 수익성을 악화 시킴으로써 간접적으로 주택의 수요를 억제하는 것이다.

이와 같은 정부의 수요억제정책으로 인하여 부동산의 가수요가 진정되었다고 평가하고 있다. 전문가들은 이로써 부동산 시장은 잠시 기절한 상태라고 이야기한다. 그러나 깨어나면 가수요는 언제라도 폭발할 수 있는 위험성을 안고 있다는 점에 이와 같은 정책이 가지는 근본적인 한계가 있다고 생각한다.

## (2) 개선방안

수요억제정책이 성공하려면 위에서 언급한 대전제를 고려한 다음과 같은 요소가 도입되어야 한다고 생각한다.

첫째, 국가는 주택의 건전한 실수요자의 수요마저 꺾어서는 아니 된다. 실제적인 거주를 위하여 1가구 1주택을 가지고 살겠다는 실수요자에 대하여는 국가는 언제나 양질의 주택을 공급할 준비를 하고 있어야 하며, 이들에게는 각종 세제와 금융으로 지원을 하여야 한다.

둘째, 국가는 주택이 투기의 대상이 아니라 거주 대상이라는 개념을 정립하여야 한다. 주택을 투기의 대상으로 삼는 집단에 대하여는 철저히 차단하는 법적 장치를 마련하여야 한다. 이 경우 주택을 투기의 대상으로 삼는 집단의 법적 정의가 필요하다. 그 차단장치는 주택의 공급, 주택의 보유 및 주택의 양도단계에서 각각 마련할 수 있다.

주택의 공급단계에서는 투기집단에 대한 주택공급이 차단되어야 한다. 이 경우 분양자격의 엄격한 제한 방식이 도입되어야 한다. 아울러 세제의 측면에서 취득세와 등록세를 중과세하는 방안이 채택되어야 한다. 특히 중요한 것은 주택에 대한 명의신탁제도를 범죄에 준하도록 철저히 찾아내고 행정적 및 재정적 제재를 가하는 것이다. 부동산실권리자명의등기에관한법률의 보완과 그 철저한 시행을 통하여 이를 해결할 수 있을 것이라 생각한다.

주택의 보유단계에서는 투기집단에 대한 주택의 보유가 제한되어야 한다. 농지의 경우와 같이 주택이 실소유자가 아닌 자에 의하여 보유되고 특히 주택이 주거의 대상이 아니라 빈집으로 남아있는 등의 문제가 있는 경우에는 그 주택을 지방자치단체가 매수할 수 있는 등의 제도를 도입할 수 있다. 아울러 투기집단의 주택보유에 대하여는 재산세의 중과세를 통하여 그 보유가 억제되어야 한다.

다만 이 경우 주택임대제도가 합법적인 사업으로 정착하여야 한다는 전제는 충족하여야 한다. 주택을 임대하는 자는 반드시 임대사업자로 등록하고 적정한 세금을 납부하며 국가의 감독과 지원을 받도록 하여야 한다. 이 경우 건전한 임대사업자에게는 국가가 세금을 감면하며 지원하는 정책을 통하여 임대사업을 육성할 수 있을 것이다. 다만 임대료 부분에 대하여는 국가적인 통제가 있어야 한다. 임대사업자로 등록하지 아니하고 주택을 임대하는 자는 부동산 투기세력으로 보고 이에 대한 제재를 하는 법적 의지가 필요하다.

주택의 매각단계에서는 투기세력의 주택매각에 대한 양도소득이 철저히 국가에 환수되어야 한다. 1가구 1주택으로서 장기적으로 한 주택에 거주하는 실수요자와 투기세력간에 양도소득세의 격차를 분명히 하여야 한다. 이와 같은 국가정책을 명확히할 경우 국가는 투기세력과 건전한 주택의 실수요자를 구분하고, 건전한 주택정책을 추진할 수 있을 것이라 생각한다.

#### 4. 국민의 주거권 확보에 관한 입법의견분석에 입각한 법제개선방안

앞서 대전제로 지적한 바와 같이 주택의 존재는 바로 국민의 주거를 위한 공간으로서만이 그 의미가 있다. 국가는 국민의 주거권을 확보하기 위하여 노력하여야 할 의무가 있다.

주거권은 국민의 기본적 인권의 하나로 인식되어야 한다. 국민은 일정 수준 이상의 주거공간을 가질 권리가 있다. 이 점에 기초할 때 주택관련법제는 반드시 국민의 주거권을 확인하고, 국민이 누리는 최저 주택기준을 그 내용에 포함하여야 한다. 이를 위하여 주거기본법을 제정할 필요가 있다는 의견에 동의한다. 그러나 통합적인 주택법을 제정하고자 할 경우 주택법의 총칙

부분에 주거기본법에 담길 사항을 모두 포함시키는 것도 바람직하다 할 수 있다.

이 경우 국민의 주거권확보를 위한 법제개선방안은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 앞서 도시연구소의 보고서에 지적된 바와 같이 “주거는 인간다운 삶을 영위하기 위한 가장 기본적인 요소이므로 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 자신이 감당할 수 있는 적절한 경제적 부담으로 사생활을 적절히 보호할 수 있고, 공간이 적정하며, 구조가 안전하고, 조명·난방·환기·위생 등의 설비가 갖추어져 있고 입지가 적정하며, 주변환경이 쾌적한 주거를 확보할 수 있도록 하여야 함” 등이 주거의 이념에 제시되어야 한다<sup>86)</sup>.

둘째, 국가와 지방자치단체는 소득수준·세대구성·성별 등에 따른 주거의 입지·규모 및 형태 기타 주거에 관한 기준을 설정하여야 할 의무가 있음이 제시되어야 한다<sup>87)</sup>.

셋째, 국가와 지방자치단체는 위하여 임대주택의 건설·공급을 최우선의 주택공급정책으로 하여야 함을 선언하여야 한다. 이 경우 임대주택은 다양한 주거면적을 갖춘 쾌적한 공간으로 구성되어야 함이 그 내용에 포함되어야 한다. 아울러 임대주택이 소유주택에 비하여 그 품질이나 면적 및 그 환경과 기반시설에 있어 열등한 지위에 있어서는 아니됨이 선언되어야 할 것이다.

넷째, 국가와 지방자치단체는 소득이 부족하여 자신의 가족 구성원의 주거에 소요되는 임차료를 지불하기 어려운 주민에게 임차료를 지원하는 법적 장치를 도입하여야 함이 선언되어야 한다.

### 제 3 절 외국법제분석을 통한 법제개선방향

#### 1. 시사점

앞서 언급한 바와 같이 독일의 사회적 주거공간지원법은 종래 독일이 사회적 법치국가의 원리에 따라 지향해온 주택정책의 기초를 유지하고 발전시

86) 하성규 등, 전계서, 310쪽 이하.

87) 같은 의견, 임서환·박신영·진미윤, 전계서, 170쪽 이하 참조.

킴에 그 기초를 둔다.

독일의 법제가 주는 시사점은 독일의 주택정책이 사회적 주택건설을 그 근간으로 할 것을 법률적으로 명시하고 있다는 것이다. 독일의 경우 사회적 주택 건설이라 함은 각 주와 지방자치단체는 주민들을 위한 사회적 주택 (Sozialwohnung)을 건설하여 공급하여야 할 책무를 말한다. 사회적 주택은 임대주택으로 구성된다. 그러나 적은 평형의 저렴한 주택을 의미하는 것은 아니다. 다양한 평형의 주택을 주민이 그 가구 구성원의 수에 따라 삶의 질을 보장받으면서 살 수 있도록 건설한다. 사회적 주택의 임대료는 그 건설과 운영에 필요한 적정한 가격으로 한다. 일정한 소득 계층 이하에 해당하는 주민은 사회적 주택에 거주할 수 있다. 주택에 대한 주거권은 해당 지역에 거주한 기간에 따라 순서대로 주어지는 것이 원칙이다. 이 경우 사회적 주택에 살 권리를 가진 주민이 월세를 지불할 충분한 소득을 확보하지 못한 경우 각 주와 지방자치단체는 월세보조금(Wohngeld)을 주민에게 지불한다. 각 주와 지방자치단체의 재정이 사회적 주택건설 및 월세보조금의 지급을 감당하기에 충분하지 못한 경우 연방이 지원금을 지급한다. 이 것이 독일의 주택정책의 골간이다. 개혁법률은 이 기초를 그대로 유지 발전시킴을 그 골간으로 한다. 이와 같은 점은 우리 법제의 개선에도 받아들일 수 있고 또 받아들여야 하는 중요한 시사점이 될 수 있을 것이라 생각한다.

## 2. 도입가능한 요소

독일법제의 분석을 통하여 우리에게 도입이 가능한 요소는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 이념규정의 채택이다. 대한민국의 경우 주택상황은 독일의 경우와 비슷하다. 그 이유로 좁은 국토에 많은 인구가 밀집하여 살고 있다는 점, 특히 대도시의 경우 국가가 주택정책을 통하여 주택시장에 개입하여야 할 의무가 있다는 점등을 들 수 있다. 대한민국의 경우 주택문제를 건전하게 해결하려면 독일과 같이 우리 나라의 주택정책이 사회적 주택건설을 그 근간으로 할 것을 법률적으로 명시할 필요가 있다 할 것이다. 이 경우 이념규정의 채택에 있어 명시할 것은 사회적 주거공간의 지원정책은 주거공간배려의 지

속성을 유지할 의무를 그 근간으로 한다는 점이다. 이 경우 주택에 관한 경제적 및 사회적 요청과 환경의 유지가 조화를 이루어야 한다. 지원에 있어 배려하여야 할 사항은 ①지역적인 주택경제관계, ②사회적으로 안정적인 주민구조, ③균형 있는 주거 구조의 형성과 유지, ④저렴한 주거공간의 유지, ⑤비용을 절약하는 건설의 원칙, ⑥장애물 없는 주택의 건설 및 그 이용의 촉진, ⑦건설과 리모델링에 있어 생태적 요청의 배려와 자원의 절약, ⑧도시 건설적인 재건축 및 재개발과 주거환경개선사업을 행함에 있어 사회주택적 지원의 우선적 등이다.

둘째, 국가가 주택정책을 추진함에 있어 지원이 필요한 목표집단을 확정함이 요구된다. 독일의 경우 사회적 주거공간지원의 목표집단은 시장상황에 적절하게 그 주거공간을 마련하고 이를 감당할 수 없어서 지원에 의존하여야 하는 가정임을 분명히 하고 있다. 우리 나라의 경우에도 이들에게 주거권을 확보해 주는 차원의 국가의 지원이 필요하다. 이와 같은 점이 법률적으로 도입되어야 할 것이다. 이 경우 국가와 지방자치단체가 주민에게 사회적 주거공간을 보장하는 경우 반드시 주민에게 그 주거를 점유하여 살 수 있는 권리를 일정기간 동안 구속적으로 보장하여야 하며, 월세를 일정한도 이상은 올릴 수 없도록 함과 주거권을 받게 된 주민은 이 경우 보장된 주택에 반드시 거주하여야 하고, 자신의 소득을 정확히 신고하여야 하며, 해당 주택에 거주할 수 없는 사정이 생기는 경우 주택을 입주할 때와 동일한 조건으로 다른 사람의 주거에 제공하는 등 주거공간에 관하여 체결한 약속에 구속될 것을 규정하는 등의 구체적인 법적 장치의 도입도 요구된다 할 것이다. 아울러 국가와 지방자치단체는 국민이 최소한도의 주택의 품질을 누릴 수 있도록 배려하여야 함을 규정할 필요가 있다. 즉 3인 가구의 경우 3개의 침실을, 4인가구의 경우 4개의 침실을 가진 주택에 거주할 수 있어야 한다. 이 경우 국민의 소득이 이와 같은 주택에 대한 월세를 지불함에 부족함이 있는 경우 국가가 보조금을 지급하는 법적 장치의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 국가가 주택정책을 추진함에 있어 그 지원대상과 지원수단을 분명히 할 것이 요구된다. 이 경우 주택의 건설, 주거공간의 리모델링, 기존의 주거공간에 대한 점유권 및 소유권의 취득 등 다양한 측면에서 세심한 고려가 있어야 할 것이다. 아울러 지원수단은 지원금의 지급, 저당채무, 보증채

무 등과 같은 각종 채무의 인수, 영가의 택지 제공 등으로 실질적인 지원이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 제 4 절 현행법제의 개선방안

### 1. 신규주택의 건설 및 분양과 관련한 법제개선방안

#### (1) 개 관

주택건설촉진법과 입법예고되어있는 주택법안은 공급자 위주의 주택정책을 그대로 답습하고 있다. 즉 땅이 있는 곳을 개발하여 아파트를 효율적으로 분양함에 그 역점을 두고 있는 법률로서의 법적 성격을 그대로 유지하고 있다. 이 점은 개선되어야 한다. 수요자 위주로 법률의 체계와 구조를 바꾸어야 할 필요가 있기 때문이다.

#### (2) 주택법안에 있어 이념규정의 보완

주택법안은 주택건설촉진법과는 달리 국가 및 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행함에 있어 달성하기 위하여 노력하여야 할 의무를 정하고 있다. 그 내용은 “①국민이 환경여건의 변화에 적합하게 쾌적하고 살기좋은 주거생활이 가능하도록 할 것, ②주택시장의 원활한 기능발휘와 주택산업의 건전한 발전을 기할 수 있도록 할 것, ③주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④저소득자·무주택자 등 사회적 약자에게는 국민주택 규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것” 등이다.

위와 같이 주택법안에 규정된 국가와 지방자치단체의 책무는 주택건설촉진법과 비교할 때 현저히 발전된 것이다. 그러나 이들 책무를 자세히 분석하면 추상적이고 매우 공허한 것임을 알 수 있다. 즉 건전한 주택정책의 추진을 위해서 볼 때 너무 내용적으로 약하다는 문제점이 있는 것이다. 그 개선이 요구된다.

개선의 방향은 주택법에 주택에 관한 국가의 이념을 강력하게 선언하여야 할 것이다.

첫째, 주택은 거주 공간이며 투기의 대상이 될 수 없음이 선언되어야 한다.

둘째, 국가와 지방자치단체에게는 전 국민에게 그 가구 구성원의 수에 맞도록 충분한 공간이 확보되며, 쾌적한 환경을 갖춘 적절한 품질의 주택에 살 수 있도록 노력하여야 할 책무를 부여하여야 한다.

셋째, 국가와 지방자치단체는 국토와 도시의 계획을 통하여 주택이 일터와 연결되고 사회적 기반시설을 잘 갖추며 도로·지하철 등 교통시설 및 교통수단이 확보되도록 주택의 계획적 개발을 도모할 의무가 있음을 선언하여야 한다.

넷째, 주택을 투기의 대상으로 하는 국민에 대하여는 국가가 조세 및 각종 행정수단을 동원하여 제재를 가할 수 있음을 선언하여야 할 것이다.

다섯째, 국가의 주택정책은 국민의 거주를 위한 임대주택이 중심이 되어야 함을 선언하도록 하여야 한다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 다양한 유형의 임대주택을 건설·공급함으로써 임대주택이 국민의 쾌적한 주거생활의 근거를 형성할 수 있도록 노력하여야 할 의무를 부여하여야 할 것이다.

여섯째, 국가와 지방자치단체는 주택이 없거나, 주택에 임대료를 부담할 경제적 능력이 없는 국민에 대하여 적절히 지원함으로써 국민이 쾌적한 주거생활을 누릴 수 있도록 배려할 의무가 있음을 선언함이 요구된다 할 것이다.

일곱째 국가와 지방자치단체는 주택을 건설·공급함에 있어서 노인·장애인·병약자 등 그 거동에 장애가 있는 자들을 배려할 수 있도록 이동에 장애가 없는 주거환경을 조성하기 위하여 노력할 의무가 있음을 선언함이 필요하다 할 것이다.

주택건설관련법제는 위와 같은 대원칙과 개별적인 이념이 우리 사회에서 실현될 수 있도록 정비되어야 한다. 이 점을 염두에 둘 때 입법예고된 주택법안에 대하여는 근본적인 재검토가 요구된다 할 것이다.

### (3) 임대주택으로의 정책 전환

첫째, 앞서 언급한 바와 같이 분양주택 위주로 하고 있는 주택법안의 골격을 임대주택 위주로 철저히 바꾸어 나갈 것이 요구된다. 이 점에 관하여는 앞서 대 원칙으로 제시한 바 있다.

#### (4) 간선시설의 확보

둘째, 주택이 간선시설의 기반위에 서 있어야 한다는 점이 부각되어야 한다. 주택건설촉진법 및 입법예고 되어있는 주택법안이 가지는 근본적인 문제점은 주택이 간선시설의 기반위에 있어야 한다는 기본적 요소를 몰각하고 있다는 것임은 앞서 지적한 바 있다. 간선시설의 설치에 관한 주택건설촉진법 제32조의 규정을 주택법안은 제23조에 그대로 답습하고 있다. 이 규정은 ①사업주체가 대통령령이 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하는 경우 또는 대통령령이 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하는 경우에 다음 각호에 정하는 자는 그 해당 간선시설을 설치하여야 한다. 1.지방자치단체 : 도로 및 상하수도시설, 2.당해 지역에 전기·통신·가스 또는 난방을 공급하는 자 : 전기시설·통신시설·가스시설 또는 지역난방시설, 3.국가 : 우체통. ②제1항 각호의 규정에 의한 간선시설의 설치에 특별한 사유가 없는 한 제33조의조제1항의 규정에 의한 사용검사일까지 완료하여야 한다. ③제1항제1호의 규정에 의한 간선시설의 설치비용은 그 2분의 1의 범위안에서 국가가 이를 보조할 수 있다. ④지방자치단체는 사업주체가 자신의 부담으로 제1항제1호에 해당되지 아니하는 도로 또는 상하수도시설의 설치를 요청할 경우에는 이에 응할 수 있다. ⑤제1항의 규정에 의한 간선시설의 종류별 설치범위는 대통령령으로 정한다. 이 규정을 분석할 경우 간선시설의 설치에 지방자치단체와 공급업체 및 사업주체의 부담으로 하고 있다. 국가는 기본적으로 우체통밖에는 설치하지 아니한다. 단 비용의 보조를 할 수 있음을 규정하고는 있으나 보조의무는 없다. 이 규정은 간선시설의 설치를 결국 사업주체의 부담으로 하도록 함으로써 채산성이 있는 주택사업을 하는 곳은 주택과 간선시설의 설치가 이루어지지만 채산성은 없으나 저소득층을 위하여 주택의 공급이 필요한 곳은 사업자체를 불가능하게 하는 효과를 가져올 수 있는 문제점을 안고 있다. 이 점은 개선되어야 할 것이다.

개선의 방향은 간선시설의 설치를 기본적으로 각 지방자치단체의 부담으로 하되, 각 지방자치단체가 요청할 경우 국가가 이를 보조하여야 함을 규정함이 요구된다. 이 경우 사업주체에게 간선시설의 설치의무를 부과하여 주

택의 가격에 이를 전가하도록 하여서는 아니 된다. 주택은 거주하는 공간이므로 최대한 저렴한 가격에 국민이 입주할 수 있도록 국가와 지방자치단체 차원의 배려가 있어야 할 것이다.

#### (5) 주택의 품질관리의 강화

주택건설촉진법이 가진 문제점으로서 주택의 품질관리에 관한 입법의 흠결이 있음은 앞서 지적한 바와 같다. 주택건설촉진법은 주택공급자 중심의 법률이었다. 주택건설촉진법은 공공 및 민간의 주택건설사업자가 주택을 건설·공급하고자 할 경우 이미 착공단계에서 먼저 주택을 분양하여 그 자금으로 주택을 건설할 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 그 결과 주택의 품질의 문제, 건설업체의 부실이나 부도 및 파산으로 인한 문제 등은 모두 주택소비자인 국민의 부담으로 남아있다. 주택건설촉진법은 토지등의 소유자 조합과 등록된 민간건설업자가 공공으로 사업주체가 되어 주택을 건설할 수 있는 근거규정을 두고 있다. 그러나 이 경우 공동사업주체간 책임한계도 법률에 정하지 아니하고 있다. 특히 토지확보, 시공 등과 관련하여 시공사의 귀책사유로 조합원에게 피해가 발생하는 경우에 대한 시공사의 손해배상 책임에 대하여 분명한 규정을 하지 아니한다. 공급되는 주택에 거주하는 주민을 위한 쾌적한 주거환경의 확보에 관한 법적 근거도 마련되어있지 아니하다. 필수적인 편의시설이 확보되지 아니한 채 입주 및 거주가 강요되는 부분에 대한 아무런 대책이 없다. 이와 같은 점은 문제점으로 지적된다. 이들 문제점은 개선되어야 한다.

문제점을 개선하는 근본적인 방법은 이제는 주택을 착공단계에서 선분양하는 현재의 주택공급방법이 포기되어야 한다는 것이다. 주택건설업체가 비용이 부족할 경우 국가는 예산과 국민주택기금을 통하여 지원하는 방식을 취하도록 하여야 할 것이지 주택의 최종소비자에게 그 자금을 지원받도록 하는 방식을 취하도록 하여서는 아니될 것이다. 이 경우 건설업체의 부실이나 부도 및 파산으로 인한 주택소비자에 대한 책임전가의 문제는 해결된다.

주택의 품질의 문제 및 하자담보의 문제는 주택이 완성되어 분양하는 시점에서 철저히 공시되도록 하고, 이를 주택의 가격에 반영하도록 하는 법

적 장치를 도입할 경우 간단하게 해결될 수 있다.

공급되는 주택에 대한 주거환경의 쾌적성은 모두 시장에서 가격으로 결정될 수 있어야 한다. 다만 이 경우 앞서 언급한 바와 같이 차후로는 모두 임대주택의 방식으로 주민에게 공급되도록 함으로써 살아가는 가운데서 드러나는 문제점을 입주자인 주민과 공급업체가 함께 풀어가도록 법적 장치를 전환함이 요구된다 할 것이다.

## 2. 재건축제도와 관련한 법제개선방안

주택건설촉진법이 기왕에 시장에 공급된 기존 주택의 계획적 개발 및 관리에 관한 요소를 몰각하고 있다는 문제점을 해결하기 위하여 도시및주거환경정비법이 제정되었음은 앞서 언급한 바 있다. 이 법률은 한국법제연구원의 1993년의 연구성과인 “도시재개발법령 개정방안연구”의 내용을 충실히 반영하였다는 점에서 그 입법의 의의가 인정된다<sup>88)</sup>.

이 법률이 장차 도시의 계획적 재개발에 관한 획기적 전기가 될 수 있도록 운용되어야 할 것이다. 이 법률을 운용함에 있어 기반시설의 설치와 도로와 학교, 공원과 녹지 등 도시계획적 요소가 철저히 도입될 수 있기를 기대한다. 재건축의 채산성보다는 주민이 거주하는 주택으로서의 품질과 환경의 확보에 진력하는 재건축일 수 있어야 할 것이다. 특히 재건축을 통하여 새로이 공급되는 주택이 임대주택의 형태가 될 수 있도록 국가 및 지방자치단체와 주민이 구성한 조합이 합의할 수 있도록 발상의 전환이 이루어질 필요가 있다. 이 점이 장차 이 법률의 운용과정에서 고려되며, 법률개정의 전기가 될 수 있기를 기대한다.

## 3. 주택관리제도와 관련한 법제개선방안

주택건설촉진법이 가지는 문제점은 기존의 공동주택의 관리에 관한 대부분의 사항을 법률에 특별한 위임의 근거 없이 공동주택관리령이라는 대통령령에 직접 규정하여 운용하고 있다는 점이었다. 주택법안은 이 점을 고려하

88) 오준근·정태용·김인재, 도시재개발법령 개정방안연구, 대한주택공사/한국법제연구원, 1993.

여 주택의 관리에 관한 제5장을 신설하고 제42조 내지 제57조에 15개의 조문에 걸쳐 보다 상세한 규정을 두고 있다. 이 점은 매우 타당한 입법방안이라 생각한다. 그러나 근본적으로는 공동주택의 관리는 주택법에 규정할 사항이 아니라 별도의 공동주택관리법으로 독립되어 규율되어야 할 사항이라 생각한다. 주택의 경우는 단독주택과 공동주택이 함께 그 대상이 되어야 하고, 기본적으로 주택에 관한 기본원칙을 정하며, 국민의 주거권을 보장하기 위한 다양한 법적 장치를 갖추는데 역점을 두어야 하기 때문이다.

공동주택의 관리는 특수한 상황이므로 이에 대한 별도의 입법이 필요하다고 할 것이다. 공동주택의 관리에 관한 별도의 이념과 계획 및 관리체계가 요구되나 주택법의 한 귀퉁이를 빌어 더부살이를 할 경우 기본적으로 입법상의 한계에 직면함을 피할 수 없기 때문이다.

공동주택관리법을 제정하고자 할 경우 종래에 지적된 문제점에 대한 개선이 요구된다.

첫째, 공동주택의 관리주체와 그 역할 및 책임소재를 법률에 명확히 규정함으로써 비리의 여지를 없애야 할 것이다. 특히 공동주택의 관리는 전문성을 요구하는 사항이다. 일정 규모 이상의 공동주택에 대하여는 전문적인 업체가 관리하도록 하되, 이에 대한 국가와 지방자치단체의 감독이 분명하게 이루어질 수 있도록 하고 책임소재가 분명히 정해질 수 있도록 함이 요구된다.

둘째, 기존의 공동주택의 유지관리에 관한 법적 근거가 보다 충실히 갖추어져야 할 것이다. 공동주택의 수명이 연장되고 그 효용이 증대될 수 있는 지속적인 조치가 취해질 수 있도록 다각적인 법적 장치가 마련될 것이 요구된다. 특히 특별수선충당금의 적절한 적립과 시의 적절한 사용이 이루어질 수 있도록 법적 장치가 강화될 것이 요구된다.

셋째, 기존의 공동주택의 유지관리 비용, 특별수선충당금의 적립 및 그 사용 등을 투명하고 공정하며 신뢰성 있게 하는 법적 근거가 갖추어져야 한다. 각 아파트 단지마다 관리비의 적정성문제가 일어나지 않도록 그 계산방법에 이르기까지 구체적이고 명확한 법적 근거가 설정되어야 한다.

## 제 6 장 맺음말

2002년이 저물어 가면서 지난 30년동안 주택의 건설을 촉진하는 한편 국민에게 주택에 대한 투기의 열병과 주택이 없는 국민에 대한 고통을 겪게 했던 주택건설촉진법이 그 생명을 다해가고 있다.

주택건설촉진법 중 재건축에 관한 부분은 도시및주거환경정비법의 국회통과로 그 실효성을 사실상 상실하였다. 신법은 구법에 우선한다는 법원칙이 이 경우 철저히 적용되어야 하기 때문이다.

주택건설촉진법 중 재건축의 부분을 제외한 나머지 부분은 현재 국회에 상정되어있는 주택법안의 통과와 함께 대체될 운명을 기다리고 있다.

이 연구보고서는 주택건설촉진법이 주택의 투기와 불균형적 발전을 지원하는 근본적인 요소로서 지탄받던 2001년 상반기에 그 문제점을 해결할 대안을 모색하고자 기획되었다.

연구과제의 선정 및 연구수행의 특성상 이 과제가 2002년의 연구과제로 선정되어 2002년 말에 간행되게 된 것은 시기적으로 늦은 감이 있음을 부인할 수 없다.

그러나 이 연구보고서는 다음과 같은 점에서 충분한 의의를 가진다고 할 수 있다.

첫째, 우리나라의 주택관련법제의 현황과 지금까지의 문제점을 분석하고 지적함으로써 장차 있을 주택관련법제의 지속적 개혁을 위한 기틀을 마련하였다는 점을 들 수 있다.

둘째, 주택관련법제와 국토관련법제의 관련성을 밝히고, 그 연결고리를 분명히 함으로써 장차 모든 주택관련법제가 국토계획의 테두리 안에서만 운용되어야 함을 분명히 하였음에서 그 법적 의의를 찾을 수 있다.

셋째, 주택관련법제가 가지는 개별적인 요소 즉 주택건설의 이념과 계획적 요소, 신규주택의 개발, 기존 주택의 재개발, 주택의 관리 등에 관한 현황과 문제점을 제시함으로써 장차의 입법의 기초로 활용할 수 있도록 하였음을 들 수 있다.

넷째, 독일과 일본의 주택관련법제의 내용을 분석하였다. 특히 독일의 경

우 2002년 1월 1일부터 시행되는 주택개혁법률을 소개함으로써 우리의 주택관련법제의 개혁방향과 독일의 경우에 대한 비교가 가능하도록 하였다는 점은 상당한 의의를 부여할 수 있다.

다섯째, 이 연구보고서가 가지는 궁극적인 의의는 현재 국회에 상정되어 있는 주택법안의 문제점과 그 개선방안을 제시하는 것이다.

이 연구보고서는 주택은 “거주하는 공간이지 투기의 대상이 아니다”는 점을 대 전제로 제시하고 이와 같은 대전제 위에서 주택법안이 재구성되어야 함을 제시하였다. 이 연구보고서가 제시한 구체적인 개선방안에 입각하여 주택법안과 주택관련법제가 전면적으로 재검토되는 계기를 지속적으로 맞이할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 건설교통부 주택도시과, 2002년도 주택종합계획, 건설교통부 홈페이지  
(<http://moct.go.kr>)
- 건설교통부 주택도시과, 최근 주택시장 동향과 대응방안(2002.1.8.), 건설  
교통부 홈페이지(<http://moct.go.kr>)
- 건설교통부 주택도시과, 주택시장 안정대책(2002.3.6.), 건설교통부 홈페  
이지(<http://moct.go.kr>)
- 건설교통부 주택도시과, 서민주거안정대책(2002.5.20.), 건설교통부 홈페  
이지(<http://moct.go.kr>)
- 건설교통부 주택도시과, 주택시장안정대책(2002.8.9.), 건설교통부 홈페  
이지(<http://moct.go.kr>)
- 건설교통부 토지정책과, 2002년도 국토이용에 관한 연차보고서, 건설교통부  
홈페이지(<http://moct.go.kr>)
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2002
- 김남진, 행정법 I, 법문사, 2002
- 김도창, 일반행정법론 상, 하, 청운사, 1993
- 김동희, 행정법 I, II, 박영사 2002
- 김상희, 우리나라의 공동주택 관리에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문,  
1998
- 김재광, 대규모시설의 설치절차에 관한 연구, 경희대학교 박사학위 논문,  
1999
- 김종배, 공동주택 관리제도 개선에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문,  
1998
- 김종보, 도시계획의 수립절차와 건축물의 허용성에 관한 연구, 서울대학교

참고문헌

- 박사학위논문, 1997
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2002
- 김철수, 공영개발 공동주택지의 공급제도 개선에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문, 1998
- 김철용, 행정법 I, II, 박영사 2002
- 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2002
- 박현남, 우리나라 임대주택 공급 육성방안에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문 1999
- 석중현, 일반행정법 상, 하, 삼영사, 2002
- 성소미, 현행 토지공법에 있어서 공익과 사익의 조정에 관한 연구, 단국대학교 박사학위논문, 2000
- 오준근, 도시계획관련법제의 체계적 정비방안, 한국법제연구원, 2000
- 오준근, 행정절차법, 삼지원, 1998
- 오준근, 다중영향시설의 설치계획의 확정절차에 관한 법제정비방안, 한국법제연구원, 1997
- 오준근, 지방자치와 계획관련법제의 정비에 관한 연구, 한국법제연구원, 1996.
- 오준근·정태용·김인재, 도시재개발법령 개정방안연구”, 대한주택공사/한국법제연구원, 1993
- 유상현, 행정법 I, II, 형설출판사, 2002
- 윤명선, 인터넷시대의 헌법학, 대명출판사, 2002
- 유해웅, 토지공법론, 삼영사, 2002
- 이광윤/김민호, 최신행정법론, 법문사, 2002
- 이광윤/김민호, 행정작용법론, 법문사, 2002

- 임서환 · 박신영 · 진미윤, 주택관련법제의 정비방안 - 주거기본법과 주택건설관리법의 제정을 중심으로 -, 대한주택공사 주택연구소, 2001. 1.
- 전기성, 주택재건축제도의 효율성 제고방안에 관한 연구, 서울특별시의회, 2001
- 하성규 · 정태용 · 김수현 · 서종균, 주거기본법 제정을 위한 연구, 한국도시연구소, 1999
- 함태성, 환경영향평가에 관한 공법적 연구, 경희대학교 박사학위논문, 2002
- 허영, 한국헌법론, 박영사, 2002
- 홍정선, 행정법원론 상, 하, 박영사, 2002
- Brohm, Winfried, Öffentliches Baurecht, C.H.Beck 2002
- Söfker, Wilhelm, Zum Gesetz über die Reform des Wohnungsbaurechts, Wohnungswirtschaft und Mietrecht (WM) 2002, S. 291 ff.
- Söfker, Wilhelm/Burger, Pia, Das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, Bundesbaublatt(BBauBl). 2001, Heft 8, S. 10 ff.
- Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001, Teil I, Nr. 48, ausgegeben zu Bonn am 19. September 2001
- Bekanntmachung der Neufassung des Wohnungsbindungsgesetzes, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001, Teil I, Nr. 48, ausgegeben zu Bonn am 19. September 2001
- 「住宅建設計画法の概要」, 일본국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/>)

## 참고문헌

- 「住宅建設五箇年計劃の推移」, 일본총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>)
- 「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本的體系について」, 일본총무성 홈페이지 (<http://soumu.go.jp/>).
- 「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」, 일본총무성 홈페이지(<http://soumu.go.jp/>)
- 「今後の賃貸住宅政策의의方向について」, 일본총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)
- 「特定優良賃貸住宅の安定的な供給方策」, 일본총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp/>)
- 「第八期住宅建設五箇年計劃(平成13~17年度)の概要」, 일본국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/>)
- 「公營住宅の役割と需要」, 일본兵庫縣 홈페이지(<http://web.pref.hyogo.jp/>).
- 前田亮, 「公營住宅法50年の歩み」, 住宅(2001, VOL.50), 日本住宅協會(刊).
- 「公營住宅法の一部を改正する法律」, 自由と正義(1997년 5월호).
- 「公營住宅法の一部を改正する法律について」, JURIST(1996년, No 1096).
- 「現代日本の住宅法制と政策論理」, 住宅・土地問題(第23輯 : 2001년 9월), 日本住宅總合センター(刊).
- 島田晴雄, 「住宅と住宅政策の大轉換」, 住宅土地經濟(2002년, No 46), 日本住宅總合センター(刊).
- 八田達夫 외 4인, 「構造改革の中の住宅政策」, 住宅土地經濟(2002년, No 43), 日本住宅總合センター(刊).
- 豊藏一, 「高齢化時代の住宅政策のあり方」, 住宅土地經濟(2001년, No 42), 日本住宅總合センター(刊).

宮繁護, 「住宅政策の基本的方向」, 住宅土地經濟(2001년, No 39), 日本住宅總合センター(刊).

鴨池治, 「住宅金融政策」, 住宅金融月報(2001년, No 598), HOUSE & LOAN(刊).

檜谷美恵子, 「住宅政策と公的金融」, 住宅金融月報(2001년, No 597), HOUSE & LOAN(刊).

園田眞理子, 「高齢者居住法と高齢者の住まいの展望」, 住宅金融月報(2001년, No 599), HOUSE & LOAN(刊).

鴨池治, 「住宅金融政策」, 住宅金融月報(2001년, No 598), HOUSE & LOAN(刊).