

住居生活의 向上을 위한 法制改善方案

柳 海 雄*

차 례

I. 序 論

II. 住宅에 관한 政策과 法制

1. 住宅政策의 意義와 根據
2. 住宅政策의 目標
3. 住宅政策에 관한 法律과 그 體系

III. 住宅에 관한 法制의 改善方案

1. 住宅建設에 관한 法制
2. 住宅供給에 관한 法制
3. 住宅의 消費·管理에 관한 法制
4. 住居水準에 관한 法制

IV. 結 論

* 國土開發研究院 研究委員

I. 序 論

국민주거생활의 향상은 우리가 직면하고 있는 住宅問題가 해결되지 않는 한 기대할 수 없다. 住宅問題는 사람에 따라 또는 보는 관점에 따라 제각기 다를 수 있다.¹⁾ 그러나 국가적인 차원에서 거시적으로 보면 분명히 두 가지 공통적으로 느끼는 문제가 제기될 수 있다.²⁾ 하나는 주택의 양적문제이고, 다른 하나는 주택의 질적문제이다. 예를 들어 주택보급율이 매우 낮았던가, 서민주거생활이 불안정하다는 문제 등은 전자에 해당하고, 국민의 주거수준이 낮다는 것은 후자에 해당한다.³⁾

따라서 정부는 이러한 住宅問題를 해결하여 국민의 주거생활을 안정시키는 데 정책의 기본목표를 두고 있다. 정책은 한편으로 모든 국민에게 내 집을 가질 수 있게 해 줌과 동시에 내 집을 마련할 수 없는 국민에게 안정적인 주거서비스를 공급해 주고, 다른 한편으로 국민주거수준을 보다 향상시키는 것을 이상으로 한다.⁴⁾ 그러나 국민주거생활의 향상을 목표로 하는 우리의 住宅政策은 이제까지 양적문제에 매달리기는 하였으나 아직 주택공급이 충족되지 못하고 있으며, 그러다 보니 질적수준을 높이는 일에는 전혀 손을 대지 못하고 있다 해도 과언이 아니다.

國民住居生活의 向上은 정책을 뒷받침할 법제의 정비를 통해서만 기대할 수 있다. 法制의 整備는 주택문제를 해결하여 양적으로 주택공급을 충족시키고, 질적으로 주거수준을 향상시키는 것을 목적으로 하여야 한다. 이를

1) 저소득층이 느끼는 주택문제가 중산층이 느끼는 그것과는 다르고, 대도시에서 사는 사람이 느끼는 주택문제가 농촌에 사는 사람이 갖고 있는 주택문제와 같을 리 없다. 따라서 住宅問題의 本質을 이들 모두의 시각에서 종합적으로 조명한다는 것은 쉬운 일이 아니다.

2) 金政鎬 외3인, 住宅政策의 評價와 方向, 國土開發研究院, 1990. 12, 1면.

3) 이에 대하여는 단적으로 양적차원은 주택의 부족문제이고, 질적차원은 불량주택의 문제라는 견해도 있다(박종화/윤대식/이종열, 도시행정론, 대영문화사, 1994, 519면).

4) 黃明燦, 韓國의 土地와 住宅, 法文社, 1990, 303면.

위해서는 크고 작은 법제의 정비가 불가결하며, 이를 유형화하면 주택건설, 주택공급, 주택소비·관리, 주거수준에 관한 법제로 구분할 수 있다.

이 글은 주거생활의 향상을 위해 이러한 住宅法制를 어떻게 정비해 나가야 하는가에 주안점을 두고자 한다. 그러나 住宅法制를 망라적으로 언급한다는 것은 지면관계상 불가능하므로, 현재 가장 문제로 되고 있는 사안만을 대상으로 할 수 밖에 없다. 따라서 이 글의 전개는 먼저 住宅法制에 관한 기초를 나름으로 정리하고, 이를 바탕으로 제도의 문제점과 개선방향에 대하여 살펴보도록 한다.

그러나 住宅政策에 관한 法制의 체계도 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 법제에 관한 선행연구도 전혀 이루어져 있지 않아 깊이 있는 연구에는 여러 가지로 미흡한 점이 많다. 더구나 경제학적 식견이 부족한 필자로서 住宅法制를 감당하기란 여간 어려운 일이 아니다. 단지 이 글은 住宅法制에 관한 研究의 試論으로 의미를 부여하고자 한다. 이 글을 계기로 住宅法制에 관하여 학문적 연구가 활발히 이루어지기를 기대하여 본다.

II. 住宅에 관한 政策과 法制

1. 住宅政策의 意義와 根據

가. 意義

住宅政策이란 국가의 기능 중 住宅問題를 해결하는 것을 목표로 하는 國家作用이다. 주택정책은 주택문제의 해결을 통해 국민의 주거생활을 향상시키는 것을 목표로 한다. 현실적으로 주택의 선정과 이용의 자유를 향유할 수 있는 자는 경제적으로 여유가 있는 자에 한정된다. 그러나 이와 같은 자유를 방임하면 현실적인 모순을 방임하는 것이 된다. 따라서 住宅政策은 이러한 자유에 대한 수정과 보충을 가할 것을 요구하고 있으며, 이를 광의의 주택정책으로 파악하는 견해도 있다.⁵⁾

5) 金澤良雄, 住宅關係法 I (住宅問題講座 2), 有斐閣, 1969, 2頁.

住宅政策의 根據는 마땅히 헌법과 법률에서 찾아야 할 것이다. 그러나 경우에 따라서는 주택에 대한 정부의 정책적 의지의 표명을 住宅政策이라 부를 때도 있다. 그래서 주택정책은 때로는 법률 등 제도적인 형태로, 또는 프로그램이나 프로젝트의 형태로 나타난다고 말하기도 한다.⁶⁾ 그러나 국가의 정책의지 그 자체가 대국민관계의 정책으로 전개되는 것은 아니다. 단순히 발표되는 주택에 대한 정책의지의 표명은 반드시 법률의 제정이나 개정 과정을 거쳐 제도화되고, 이렇게 법률에 근거를 갖는 제도로 성숙될 때 정책의 도구로 활용될 수 있다. 그러기에 住宅政策은 住宅法制와 끊임없는 피드백(feedback)의 관계에서 형성·발전되어 가는 것이라 할 수 있다.⁷⁾ 정책이 설령 프로그램이나 프로젝트의 형태로 실시되더라도 그 자체가 법률에 근거를 갖는 것이어야 함은 말할나위 없다.

나. 憲法的 根據

1981년 런던에서 개최된 한 심포지엄에서 그 성과로서 주택에 관한 기본적 인권의 확립을 내용으로 하는 「住宅人權宣言」을 발표한 것은 주목할 만 하다.⁸⁾ 이 회의는 쾌적한 주거공간을 요청하는 국민의 요구가 높아지고 있음에도 불구하고 각국 정부는 경제·재정적 위기를 이유로 공적으로 공급하는 주택을 축소하고, 단지 시장기구에만 의존하는 自家保有政策으로 전향하고 있음을 지적하고 있다. 그래서 이와 같은 경향은 근로대중의 복지를 저해하여 사회적 불평등을 초래함과 동시에 공공공간으로서 도시질서를 파괴하게 된다고 비판하고 있다. 이와 같은 선언은 '인간다운 생활을 할 수 있는 주거'를 人權으로 보아 모든 정부에 대하여 토지와 주택에 대해 불공정하고 불합리한 반사회적 활동을 규제하고, 인간의 존엄에 대한 배려를 국가의 책임으로 하여 양호한 주택의 공급을 보장할 것을 기대하고 있다. 이러한 견지에서 각국의 實定憲法은 住居權을 보장하는 경향도 보이고 있으

6) 金政鏞 외 2인, "住宅政策指標에 관한 研究", 住宅政策의 評價와 向後 政策方向에 관한 研究, 建設部, 1994, 13면.

7) 柳海雄, 土地公法論, 三英社, 1994, 84~85면.

8) 小林直樹, "住宅と人權-「人權」から見た住宅問題" JURIST 總合特集(現代日本の住宅改革), 有斐閣, 1993. 3, 33頁.

며,⁹⁾ 이에 대한 선언은 현대헌법에 상응하는 의의를 갖는 것이라 할 수 있다.

우리 헌법도 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며(제35조제1항 전단), 인간다운 생활을 할 권리를 갖는다(제34조제1항)고 선언하고 있다. 이러한 선언은 모든 국민이 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 것을 국민의 기본적 권리로 인정하고 있으며, 이 가운데 주택도 포함되어 있음은 말할나위 없다. 그리고 우리 헌법은 '人間的 尊嚴과 價値'를 보장함과 아울러 '幸福追求權'을 보장하고 있다(제10조). 인간의 존엄과 가치는 최소한도의 물질적인 生活保障을 전제로 해서만 논할 수 있기 때문에 인간다운 생활을 할 권리라 함은 물질적인 궁핍으로부터의 해방을 그 주된 내용으로 하는 물질적인 最低生活權을 말하는 것으로 해석할 수 있다.¹⁰⁾ 그렇다면 住宅政策의 根據는 住居權, 즉 인간의 존엄과 가치, 인간다운 생활의 보장 그리고 幸福追求權에서 찾을 수 있다. 사는 장소가 주어지지 않거나 노예와 같은 주거밖에 얻을 수 없는 곳에서 '人間다운 生存'(바이마르 헌법 제151조)은 기대할 수 없다. 주택이 인간다운 생활을 영위하는데 필수적인 조건임을 생각할 때 위에서 언급한 런던의 「住宅人權宣言」이 인간에게 상응하는 주거에서 사는 것을 모든 국민의 基本的人權이라고 말한 것은 설득력을 갖는다. 그러나 우리 헌법은 주택을 향유할 권리인 住居權을 직접 규정하고 있지는 않다.

또한 헌법은 環境權의 하나로써 "국가는 住宅開發政策 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다."(제35조제3항)고 규정하고 있다. 이는 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 국가에게 住宅開發政策 등에 대한 의무를 부과하고 있는 것이다. 이의 실현을 위해 국가는 다수의 주택에 관한 법률을 마련해 놓고 있다. 예를 들어 주택건설촉진법은 국민의 주거생활의 안정과 향상의 보장에 주안점을 두고, 필요한 시책을 종합적으로 계획하여 실시하는 것을 기본원칙으로 하고 있다(법 제2조). 정부는 이를 근거로 종합적, 계획적으로 住宅開發政策을 추진

9) 예를 들어 스페인헌법 제47조는 "모든 스페인의 사람은 인간으로서 살아갈 수 있는 적합한 주택을 향유할 권리를 갖는다."고 규정하고 있으며, 이 권리를 유효하게 하기 위하여 공권력이 필요한 조건을 촉진하고, 토지이용을 규제하여야 함을 규정하고 있다(上揭論文, 34頁).

10) 許營, 韓國憲法論, 博英社, 1990, 494면 참조.

하기 위해 관리자적 지위에서 私的資本까지 독점적으로 할당하는 住宅計劃을 정기적으로 수립하고, 때로는 特定計劃을 수립하여 집행해 오고 있다.

2. 住宅政策의 目標

각국의 주택정책에서 일반적으로 제시하고 있는 住宅政策의 目標은 쾌적한 주택을 편리한 위치에서 적절한 가격으로 모든 국민이 소유 또는 거주토록 하는데 두고 있다.¹¹⁾ 그러나 住宅政策의 目標은 당시 그 사회가 제기하는 住宅問題를 반영하므로, 경제성장의 단계, 국민의 의식 및 가치체계 등에 따라 그 기대조건 또한 변화할 수 밖에 없는 것이다.

지난 30여년간 주택부문의 각종 계획에서 제시된 우리나라 住宅政策의 目標은 주택공급을 확대하는데 정책의 최우선을 두어 왔다.¹²⁾ 70년대부터는 주택가격의 안정과 주거소비 및 주거환경의 개선, 80년대말 무렵부터는 소득계층간, 지역간 주택서비스 소비수준의 형평성 제고가 주택정책의 새로운 목표로 추가되었다. 따라서 우리나라의 住宅政策의 目標은 초기의 양적목표에서 점차 고차원의 주택정책 목표인 질적목표와 소비수준, 즉 분배목표로 진화하고 있는 경향을 보이고 있다.¹³⁾ 그리하여 우리의 住宅政策은 80년대 이후의 정치, 경제, 사회적 여건변화에 따라 복합적이고 다양화된

11) 이를 구체적으로 표현하는 國民의 住居福祉水準은, 첫째로 충분한 양의 주택재고를 확보하고 유지하는 것이고, 둘째로 질적 측면에서 국민이 받아들일 수 있는 수준의 주택 및 주거환경을 확보하는 것이며, 셋째로 국민소득으로 국민 누구나 지급가능한 적절한 주택가격수준의 유지이고, 마지막으로 주택소비 및 그 비용의 점유유형간, 지역간, 주택사업간 등에 있어서의 형평성 확보 등으로 나타나고 있다.

12) 이는 70년대 이후 우리의 주택건설계획을 보아도 잘 알 수 있다.

①주택건설10개년계획(1972~1981): 주택공급확대(250만호), 주거수준향상

②공공주택건설 및 택지개발기본계획(1981~1995): 주택공급 및 투자확대(500만호), 주택건설비의 저렴화

③주택200만호 건설계획(1988~1992): 주택공급확대(200만호), 주택가격안정, 저소득층의 주거안정기반 확립

④신경제5개년계획(1993~1997): 주택공급확대(285만호), 주택가격안정, 무주택서민과 근로계층의 주거복지향상, 재고주택의 질향상

13) 朴憲注·金根龍, “住宅政策의 再評價”, 住宅政策의 評價와 向後 政策方向에 관한 研究, 建設部, 1994, 171면.

住宅問題를 해결하는데 주안점이 두어져 있다.

住宅政策은 주택관련법률을 통해 실현되며, 이들 법률은 헌법상의 住居權을 실현하여 국민의 주거생활의 안전과 주거수준을 더높이는데 주안점을 두고 있다. 이는 우리의 주택관련법률이 규정하고 있는 목적을 보더라도 잘 알 수 있다.¹⁴⁾ 주택관련법률은 한결같이 주거생활의 안전도모와 주거수준의 향상을 통한 복지증진을 법의 목적으로 한다. 그러나 이러한 법률들의 목적이 상당히 추상적이고 선언적인 형태를 취하고 있다.

한편 정부가 수립하고 있는 新經濟 5個年計劃 住宅部門計劃에 의거하면 향후 住宅政策의 方向은 ①주택의 안정적 공급, ②무주택서민과 근로계층의 주택복지향상, ③민간의 자율성 제고, ④주택가격의 안정, ⑤재고주택의 질적수준향상에 두고 있다. 그러나 이와 같은 정부의 政策方向에는 여러가지의 문제점이 제기되기도 한다.¹⁵⁾ 신경제 기간중 매년 50~60만호를 건설(5년간 285만호 건설)한다는 것은 우리 경제의 능력에 비추어 보아 자재·인력난 등 무리를 초래할 우려가 있다는 것이다. 매년 이와 같은 물량을 건설한다는 것은 사실 우리 경제가 감당하기 어려운 것일지 모른다. 따라서 정부로서는 공공부문의 공급을 민간의 추이를 보아가며 탄력적으로 운용할 계획으로 있다. 그리고 原價連動制를 합리적으로 운용하고 여건이 성숙할 때 분양가를 자율화할 계획으로 있다.

3. 住宅政策에 관한 法律과 그 體系

가. 住宅에 관한 法律의 類型

주택에 관한 법률은 사인간의 관계를 다루는 民事法과 행정이 관여하는

14) 예를 들어 ①주택건설촉진법은 무주택국민의 주거생활 안전도모와 주거수준의 향상에, ②임대주택법은 저소득 무주택국민의 주거생활 안정도모를, ③주택임대차보호법은 임차인의 주거생활 안정보장을, ④주거환경개선임시조치법은 도시의 저소득주민과 밀집거주지역의 주민을 대상으로 복지증진과 도시환경개선에, ⑤도시재개발법은 재개발구역 주민을 대상으로 도시의 건전한 발전과 공공복리의 증진에, 그리고 ⑥근로자의 주거안정과목돈마련지원에관한법률은 근로자의 주거안정과 목돈마련지원을 통한 생활안정을 법의 목적으로 하고 있다.

15) 建設部 住宅局, 主要業務, 1994. 5, II-2 참조.

行政法으로 구분할 수 있다. 개인간 권리의무의 조정을 규율하는 民事法은 토지·건물의 賣買·賃貸借 등을 원칙적으로 契約의 自由를 대개로 하여 행해진다. 그러므로 住宅法制의 바탕에는 市民法制度가 엄연히 존재하고 있다고 할 수 있다. 따라서 住宅政策은 市民法的 住宅法制에 대해 어떠한 의미에서의 수정·보충을 가하는 것을 내용으로 하기도 한다.¹⁶⁾ 日照權, 權利濫用, 賃借人의 保護와 같은 개개인의 권리의무를 조정하는 수단을 그 예로 들 수 있다.

住宅은 도로, 공원, 하수도, 공항 등과 같은 社會資本과는 달리 私經濟分野에 속한다. 이와 같이 주택이 갖는 私的性格으로 인해 주택에 대한 公的介入을 社會資本과 같은 형태와 정도로까지 높이는 것은 곤란하다. 토지나 주택이 私有制를 전제로 하기 때문에 公的規制나 負擔을 무조건 증대시켜가는 것은 시민의 저항도 있을 뿐만 아니라 재정면에서도 지장을 초래하기 때문에 어려움이 따른다. 그러나 주택에 관한 문제점이 어떠한 정책이나 제도의 사정거리내에서 발생하고 있는 한 주택의 公的介入이 일정한 범위에서 합리화되며, 또한 그 결과가 주택에 관한 사회적 후생을 증대시키는 것이라면 경제사회로서도 바람직하다고 할 것이다.¹⁷⁾

이러한 연유에서 住宅政策을 추진하기 위해 국가의 규제나 조장이 요구되고 있으며, 이의 반영으로 다수의 住宅關係公法을 두고 있다. 公法的 住宅法制는 시민의 자유·권리를 제한하는 것, 의무를 과하는 것, 주택난의 해결을 도모하는 것, 국가가 공적자금을 투입하는 것, 공공기관을 통해 주택공급을 행하는 것을 내용으로 한다. 그러나 住宅法制가 조장을 주로 하는 경우에도 주택정책의 목적을 달성하기 위해 公法的 規制手段이 널리 사용되고 있으며, 이들은 行政法 各論의 한 분야로 다루어진다.¹⁸⁾

16) 金澤良雄, 前掲書, 2~4頁 참조.

17) 福井秀夫, “住宅政策における市場の意義”, 建設月報 第46卷10號, 1993. 10, 28頁.

18) 주택관련 행정수법으로서는 공사 등의 급부행정적인 주택공급시스템, 도시재개발·불량주택재개발과 같은 권력적인 사업수법, 각종의 임의사업과 같은 예산조치에 의한 사업, 임대주택에 대한 가임보조나 공용부분에 대한 보조와 같은 보조수법, 계획에 의해 민간을 유도해 가는 수법, 도시계획과 같은 규제적인 계획수법 등이 있다(阿部泰隆, “法律分野における住宅研究の現状と展望”, 住宅, 1993. 5, 8頁).

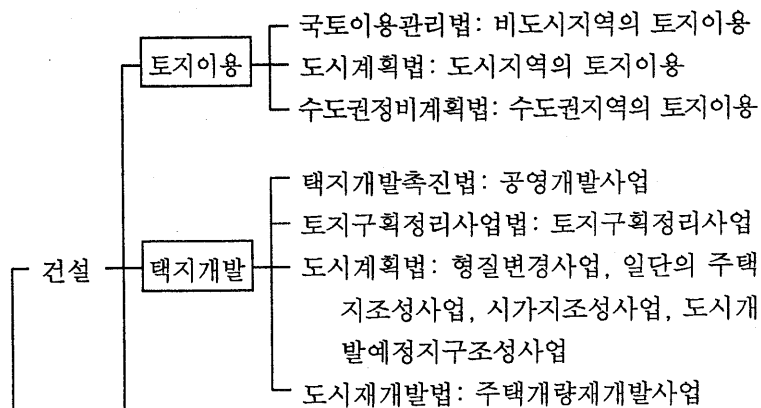
나. 住宅에 관한 法律의 體系

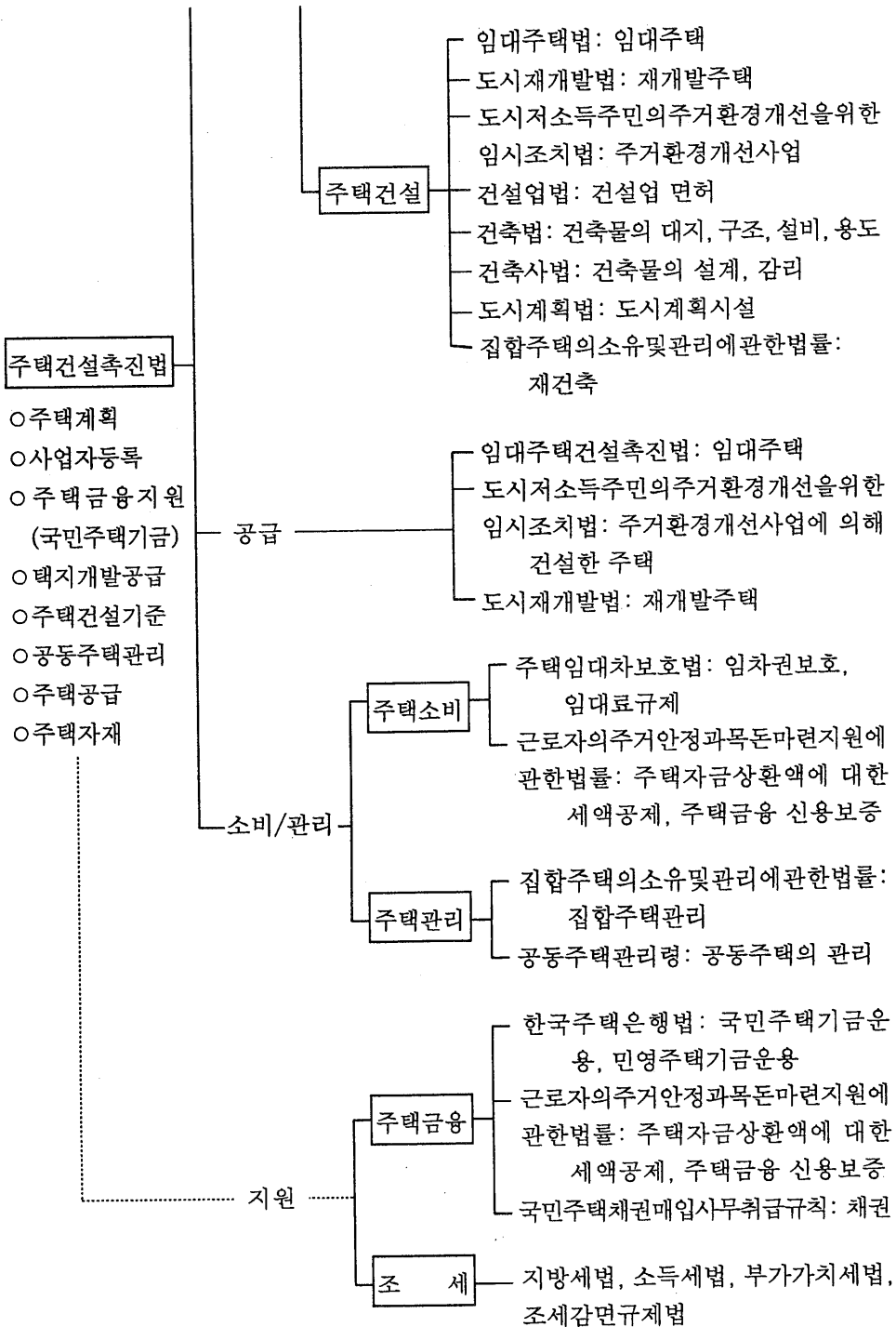
住宅政策과 관련되는 현행 법제는 주택정책의 체계 전체를 담고 있는 주택건설촉진법과 각 부문을 담고 있는 개별법으로 구성되어 있다. 주택에 관한 법률은 住宅政策의 一般的 目標을 달성하기 위한 수단을 내용으로 하는 주택건설촉진법을 기본으로 택지개발, 주택건설과 공급, 주택소비와 관리에 관한 법제로 구성되어 있다.

주택의 건설과 공급은 택지에서 비롯되며, 이는 토지의 이용과 개발에 관한 법제에 의거한다. 토지이용에 관한 법률은 非都市地域을 대상으로 하는 국토이용관리법, 都市地域을 대상으로 하는 도시계획법 그리고 首都圈의 空間開發과 利用을 대상으로 하는 수도권정비계획법 등이 있으며, 토지의 개발에 관한 법률은 택지개발촉진법, 토지구획정리사업법 그리고 도시재개발법 등이 있다.

또한 특정 주택사업의 시행인 특정주택의 건설과 공급부문을 규정하고 있는 법률로는 임대주택법, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법, 도시재개발법 등이 있다. 그리고 주택의 소비에 관한 법률로는 주택임대차보호법, 근로자주거안정과목돈마련지원에관한법률 등이 있으며, 주택의 관리에 관한 법률로는 집합건물의소유및관리에관한법률, 공동주택관리령 등이 있다. 그 밖에 주택의 건설과 공급을 지원하는 금융 및 조세지원에 관한 내용을 담고 있는 법률도 다수 존재하고 있다.

주택관련법률의 체계





Ⅲ. 住宅에 관한 法制의 改善方案

1. 住宅建設에 관한 法制

가. 宅地의 確保에 관한 法制

宅地는 주택생산의 기본요소이며, 이의 개발과 이용은 土地利用制度和 직접 관련을 지니고 있다. 그러기에 오늘날 택지로의 이용은 “計劃 없으면 開發 없다.”는 말¹⁹⁾로 대표되듯이 계획이 중요한 기능을 수행하고 있다. 그러나 우리나라의 토지이용은 建築自由를 바탕으로 하는 用途地域制를 채택하고 있으면서도 토지의 공급은 오히려 建築不自由를 원칙으로 하는 計劃에 의한 土地利用制度보다 원활하지 못하다.²⁰⁾

최근 정부의 規制緩和政策의 일환으로 국토이용관리법상 國土利用計劃制度를 개편한 바 있다. 국토이용계획제도의 개편은 종래 10개로 구분되어 있던 用途地域을 5개로 조정하고, 보전용도로 분류되어 있던 非農業振興地域과 準保全林地를 개발용도로 전환하기 위해 準農林地域을 두게 되었다. 그 배경은 국토를 이제까지 지나치게 보전위주로 관리한 나머지 토지수급의 불균형을 초래하였고, 신축성 있는 토지이용을 저해해 왔다는 데 있다. 국민에게 불편요인이 되고 있는 규제가 완화되어야 하지만, 이로 인해 국토의 균형개발과 계획적인 개발이 저해되어서는 안될 것이다. 또한 개발가능지가 비록 확대되기는 하였으나, 기반시설이 정비되지 않은 곳까지 개발수요가 나타나는 비정상적인 현상을 초래하게 된 것은 문제가 아닐 수 없다. 그리고 수도권지역의 인구유입을 억제하기 위한 首都圈整備計劃도 권역을 축소·조정하고, 過密負擔金制를 도입함에 따라 개발압력이 크게 나타날 것이라는 예상도 가능하다. 이와 같이 비정상적인 토지이용의 양상은 우리의

19) 水本 浩, 不動産利用權の新しい展開-現代都市問題の解決のために-, 有斐閣, 1985, 2頁.

20) 柳海雄, 前掲書, 237면.

土地利用制度가 잘못되어 있기 때문에 나타나는 귀결이며, 계획에 의한 토지이용으로의 개편없이는 이러한 문제의 해결을 기대할 수 없을 것이다.²¹⁾

토지의 계획적 개발과 공급의 촉진을 위해서는 用途地域制에서 계획에 의한 토지이용제도로 전환하여야 한다. 그리고 도시와 비도시로 이원화하는 土地利用體系도 개편하여 國土利用計劃과 都市計劃을 일원화할 필요가 있다.²²⁾ 계획에 의한 토지이용제도로의 전환은 독일과 같이 準備的計劃으로서 土地利用計劃과 拘束的計劃으로서 地區詳細計劃으로 하는 방안과 영국과 같이 基本計劃과 地方計劃(施行計劃)으로 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 우리의 실정에 비추어 볼 때 地區詳細計劃이 수립된 지역에서 開發許可를 받아 개발할 수 있도록 한다면 지금과 같은 用途地域制에서 나타나는 문제를 최소화할 수 있고, 적극적으로 계획에 의한 토지개발도 도모할 수 있을 것이다. 그러나 계획에 의한 토지이용제도로의 전환은 용도지역의 지정에 따른 既得權을 부정하는 것이 되어 토지소유자의 저항이 크게 나타날 것이다. 이와 같이 既得權을 부정한다는 것은 土地利用制度의 革命이므로 우리 사회에 받아들여지기 어려운 점도 있다. 그러나 제도의 전환으로 既得權의 問題가 나타난다 하더라도 그것이 정의이고 공평의 원리에 합치한다면 마땅히 받아들여야 할 것이라 생각한다.²³⁾

21) 用途地域制는 토지의 형상이나 현재의 이용을 바탕으로 용도를 부여하는 방식이다.

用途地域制는 용도로 지정되지 않은 토지에서 건축이 자유롭게 이루어질 수 있어 토지의 계획적인 이용과 개발을 저해하는 결과를 가져오게 된다. 그리고 用途地域制는 현재를 중심으로 토지이용이 경직적이기 때문에 지극히 불안정한 장래 예측이 행해질 따름이고, 용도지정으로 인해 어떤 토지소유자에게 엄청난 이익을 보장해 주는 반면 어떤 토지소유자에게는 이용제한을 강요하게 되어 형평성을 갖지 못한다. 더구나 용도지정으로 인해 既得權을 인정하기 때문에 공공이 택지를 공급하기 위한 정책을 수행하는데 여러가지로 어려움에 봉착하게 된다(上揭書, 314~315면 참조).

22) 이는 소위 비도시지역을 대상으로 하는 國土利用計劃制度의 無用論을 주장하는 것으로, 우리의 토지이용제도가 지향해 나가야 할 과제의 하나이다. 이러한 견해에 찬동을 보이고 있는 견해도 나타나고 있다(김용웅, "시·군통합과 공간계획체계의 재구성", 都市情報, 大韓國土·都市計劃學會, 1994. 9, 9면).

23) 柳海雄, "規制緩和에 對應한 計劃的土地利用方案", 國土情報, 國土開發研究院, 1994. 8·9, 11면 이하; 同, "土地利用計劃制度의 發展的 展開方向", 한국감정원, 1994. 10, 9면 이하 참조.

나. 宅地의 開發

宅地開發은 미개발토지를 용도전환하여 주택을 건설하거나, 주택단지를 조성하기 위해 토지에 가해지는 일련의 부가가치창출 행위이며, 이러한 행위에 의해 토지의 물리적, 사회적, 공간적, 경제적 속성의 변화를 가져오게 된다.²⁴⁾ 그러기에 宅地開發은 계획을 수립하는 단계에서부터 주변 도시 또는 지역사회와 사전에 충분한 협의를 요청한다.

宅地問題가 정책의 이슈로 부각되기 시작한 것은 1980년 國保委에 의한 주택 500만호 계획을 집행하면서부터이다. 그 이전에는 택지개발이 단지 都市計劃事業으로 인식되거나, 土地政策의 일환으로 다루어 졌다. 최근 들어 택지문제가 다른 정책과 별개로 중요하게 다루어지고 있는 것은 택지수요는 급증하고 있지만, 기존의 都市計劃區域내에서 토지를 대량으로 확보하기 힘들고, 토지소유자와의 協議買收가 곤란하여 택지공급이 한계에 와 있다는 인식에 기인한다. 주택대량공급을 지원하기 위해서는 충분한 택지를 확보하여 개발·공급하는 길 밖에 없다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 택지개발과 공급에 관한 법제의 정비가 불가결하다.

우리나라는 일본 식민지시대부터 土地區劃整理事業에 의해 택지를 개발한 나머지, 구획정리사업을 '토지개발의 어머니'라고까지 불려 왔다. 그러나 80년대 초반이후 택지개발촉진법의 제정을 통해 대도시에서는 公營開發方式이 도입됨으로써 구획정리사업에 의한 택지개발방식이 전면적으로 억제되었다. 그 결과 대도시지역에서 換地方式에 의거하는 구획정리사업은 자취를 감추게 되었으며, 개발대상지를 全面買收하여 개발하는 公營開發이 널리 행해지게 되었다. 이러한 개발방식의 전환은 당시 가장 보편화되어 있던 구획정리사업 등 기존의 방법으로는 원활하게 택지수요에 대처할 수 없다고 판단하였기 때문이다.

그러나 토지를 매수하는 과정에 여러 가지 문제가 나타나기 시작하였다. 全面買收는 단번에 많은 재정부담을 안겨주었을 뿐만 아니라 지역주민의 반

24) 金政鎬 외4인, 宅地開發 및 供給體系의 發展方向에 관한 研究-現行 開發方法의 評價와 國際比較를 中心으로-, 大韓住宅公社, 1994, 43면.

발을 불러일으켰고, 좀 더 높은 가액의 補償을 받기 위해 단체행동까지 불사하는 사례가 빈발하는 사태에까지 이르렀다. 그러한 나머지 보상액은 점차 높아지고 원주민에 대한 인센티브가 주어져, 補償行政에 혼란을 초래하였다. 이러한 이유에서 公營開發은 많은 사람에 의해 택지의 대량확보를 위한 수법으로 한계를 지닌다는 평가를 받고 있다.²⁵⁾ 따라서 公營開發은 이제 처음 도입당시와는 달리 많이 퇴색되어 가는 양상을 보이고 있으며, 이의 반성으로서 토지의 개발에도 民間活力을 불러일으켜야 한다는 주장이 일고 있다.

현행 택지개발제도의 문제점을 시정하기 위해서는 開發事業方式을 다양화할 필요가 있다. 개발사업은 大團地開發事業이나 新都市開發事業에만 의존하는 정책에서 탈피하여야 하고, 사업의 방식도 公營開發事業과 區劃整理事業을 절충한다거나 적극적으로 민간이 개발사업에 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.²⁶⁾ 따라서 사업의 주체도 官(국가 또는 지방자치단체)이나 公社 중심에서 탈피하여 民官合同開發方式을 도입한다거나, 제3섹터를 만들어 개발을 촉진하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

한편 택지의 개발은 종래의 개발방식에만 의존할 것이 아니라 利用權이 강조되는 바탕아래 새로운 수법의 모색도 요청되고 있다. 그 하나로서 우리나라에는 아직 원시적 상태에 머물러 있는 토지의 賃借權을 법제화하는 방안이다.²⁷⁾ 물론 제헌헌법 이래 형식적으로나 실질적으로 소유를 중심으로 하는 법체계가 유지되어 왔다. 그러나 현대사회에서는 법체계의 형식이 所有權中心으로 되어 있다 하더라도 실질적으로는 부동산의 현실적인 이용이 존중되는 법제로 전환해 나가는 것이 바람직하다. 따라서 토지의 임차관계에 관한 법제를 발전시켜 所有權中心에서 利用權中心으로 전환할 필요가 있다.²⁸⁾

25) 上揭書, 61면.

26) 上揭書, 307~314면 참조.

27) 일본의 경우는 借地權으로 보호하고 있으며, 이는 건물의 소유를 목적으로 하는 지상권 또는 토지의 임차권을 말한다. 이의 구체적 내용에 대하여는 水本 浩, 不動產法制概說, 靑林書院, 1993, 43頁 이하 참조.

28) 이에 대하여는 水本 浩 著·柳海雄 譯, 土地問題와 所有權, 汎論社, 1985, 249~255면 참조.

또 하나는 이와 같은 利用權을 바탕으로 하는 개발방식의 도입이다. 예를 들어 借地權을 설정하여 개발하는 借地開發方式, 토지소유자로부터 수탁을 받아 개발하는 土地信託開發方式 등이다.²⁹⁾ 信託開發은 최근 不動產信託會社가 설립되어 점차 활기를 띠어가고 있으나, 법적 뒷받침 아래 보다 활성화해 나가는 것이 바람직할 것이다.

그리고 도시개발사업과 개발에 관한 개별법률을 통합하여 가칭 「도시개발법」을 제정할 필요가 있다.³⁰⁾ 주택공급을 위한 宅地開發方式에는 토지구획정리사업법에 의한 구획정리사업, 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 도시계획법에 의한 토지형질변경사업·일단의 주택지조성사업·시가지조성사업·도시개발예정지구조성사업·일단의 공업용지조성사업, 주택건설촉진법에 의한 아파트지구개발사업·대지조성사업이 있다. 이와 같이 開發事業을 규율하는 법률이 다원화되어 있으므로 개발에 관한 법제가 체계를 이루고 있지 못하고 있으며, 이로 인해 법제간 절차나 방법에서 형평성이 결여되는 경우도 나타나고 있다. 이러한 문제를 시정하기 위해서는 개발에 관한 법률을 통폐합하고, 법제의 정비를 통해 다양한 개발수법이 체계적으로 강구될 수 있도록 하여야 할 것이다.³¹⁾

2. 住宅供給에 관한 法制

住宅政策의 基調가 시장지향적이건 사회주의적 접근방법이건 간에 그 궁극적인 목표는 주택부문의 가용자원을 통해 국민 모두의 주거복지를 극대화하고 이의 분배에 사회적 형평성을 기하는데 있다. 이를 위해서는 정부의 주택부문에의 개입이 불가결한 것으로 보는 것이 일반적이다.³²⁾ 즉, 시장의

29) 柳海雄, “현대 土地法制를 통해 본 土地制度의 敎訓”, 國策研究 91년 봄호, 민주자유당 국책연구원, 136~137면 참조; 大澤正男, “土地信託의 法的構造と問題點” 早稻田法學 第61卷3·4號, 1986, 328~329頁 참조; 이에 대한 법률학적 검토는 法律時報 第58卷2號, 22頁 이하 특집 「土地有效利用의 新展開と法」에 실려있는 각 논문을 참조.

30) 柳海雄·朴秀憲, 都市計劃法制에 대한 比較法的 研究, 國土開發研究院, 1990, 134면 이하 참조.

31) 安建燦·朴永夏, 都市開發法制의 整備方案, 國土開發研究院, 1990, 92면 이하 참조.

32) 河晟奎, 住宅政策論, 博英社, 1991, 73면.

불완전 또는 시장실패를 이론적 근거로 시장에 의한 주거서비스의 불평등적인 배분을 시정하기 위해 정부가 주택시장에 개입할 수 밖에 없다는 주장을 하고 있다. 그러나 정부의 개입은 사회경제적으로 비효율적이며 부정적인 영향을 주고 과도한 공공지출을 초래한다는 비판도 있다.³³⁾ 이와 같이 住宅政策에 대한 접근방법을 달리하는 것은 주택을 經濟財로 보는 견해와 社會財 또는 公共財로 보는 견해의 차이에서 비롯된다. 우리나라는 이들 두 모형을 혼합하여 운용하는 형태를 취하고 있는 것으로 볼 수 있다.³⁴⁾

헌법은 국민의 住居權을 보장하고 있으며, 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 주택개발정책을 수행할 의무를 지우고 있다. 이의 실현을 위해 주택건설촉진법은 정부가 住宅市場에 적극적으로 개입하도록 하고 있으며, 그 밖에 주택에 관한 법률들은 주택정책의 구체적인 실천방안을 담고 있다. 따라서 주택에 관한 법률이 규정하고 있는 실제적 내용은 국가가 市場經濟를 통해 적정 주거수준을 확보하기 어려운 계층에 대해 필요한 주택서비스를 제공하고, 계층간 주거수준의 격차를 줄이며, 이를 위해 주어진 자원의 효율적 배분을 위한 시장개입의 근거를 명백히 하고 있다. 이에 따라 1980년대 말부터 임대주택, 근로자주택 등과 같이 대상계층을 특정하는 주택사업, 택지의 公營開發과 공동주택용지의 葉加공급, 저리의 주택금융지원, 아파트분양가의 규제 등에 관한 제도가 도입되어 시행되고 있다.

33) 金政鎬 외3인, 前掲書〔住宅政策의 評價와 向後 政策方向에 관한 研究〕, 451면 참조.

34) 서구의 여러나라는 국민의 주거생활을 국가의 책임으로 보장하는 과제를 해결하기 위해 다양한 방법을 채택하고 있다. 예를 들어 영국은 국가(지방정부)가 직접 주택을 건설하여 관리하는 公營住宅制度를 발전시켜 국민의 주거생활의 향상을 도모하고 있다. 한편 독일은 기본적으로 시장경제원리를 활용한 주택공급이라 하더라도 전면적으로 시장에 맡기지 않는 방식을 채택하고 있다. 이는 시장에 있어서 자유의 원칙과 사회적 공평의 결합을 내용으로 하는 社會的 市場經濟(Soziale Marktwirtschaft)를 바탕으로 社會的 住宅建設(Sozialer Wohnungsbau)을 도모하는 것이다. 독일의 사회적 주택 건설은 종래 서독의 주택법제의 기반을 이루었던 1950년의 제1차 주택건설법과 1956년의 제2차 주택건설법(Wohnungsbaugesetz)에 근거를 두고 있다. 이와 같이 독일에서 국민의 주택보장이라는 과제의 달성은 시장에 맡겨서는 불가능하다는 공통된 인식을 바탕으로 하고 있다(佐藤岩夫, “西ドイツの住宅法制について”, 土地住宅問題 第162號, 1988. 2, 16頁 이하 참조). 사회주택의 발전배경과 현황에 대하여는 河晟奎, 前掲書, 383면 이하 참조.

이하에서는 주택공급에 관한 법제로서 시장경제에 개입하는 주택공급, 주택금융 그리고 주택임대제도에 대하여 개략적으로 살펴보도록 한다.

가. 住宅의 分讓制度

주택건설촉진법은 “사업주체와 주택을 공급받고자 하는 자는 건설부령이 정하는 주택의 공급조건·방법·절차 등에 따라 주택을 건설·공급하거나 주택을 공급받아야 한다”고 규정하고 있으며(제32조), 이를 근거로 주택공급조건·방법 및 절차 등을 내용으로 하는 「주택공급에관한규칙」이 마련되어 있으며, 이에 바탕을 두고 주택의 공급이 이루어지고 있다.

주택의 공급제도는 請約貯蓄, 請約預金, 請約賦金 등의 방식이 있으며, 이들 제도는 주택을 실수요자에게 공급하고, 주택건설자금을 조성하기 위함을 목적으로 한다(주택공급에관한규칙 제5조). 이들 제도는 국민의 주거생활과 직결된 제도로서 1978년 도입된 이래 주택경기의 변동요인에 맞추어 개선·보완을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 예를 들어 서울지역과 5개 시도 시지역 등 경쟁과열구역내에서 사업주체가 民營住宅을 분양하는 경우 請約預金の 가입 1순위자 중에서 20배수의 범위내 장기예치자에게 우선 청약자격을 부여하는 「20倍數 優先請約制度」(동규칙 제22조제1항제3호)가 그러하다. 그러나 이러한 제도의 실시로 인해 사실상 民營住宅의 분양신청을 할 수 있는 기회는 더욱 힘들어졌고, 반면 경쟁률이 저조하거나 미달되는 사태가 발생함으로써 이를 지역의 실정에 맞추어 시장·군수가 자율적으로 시행할 수 있도록 공급규칙을 개정하여야 한다는 견해도 나타나고 있다.

그리고 投機過熱地區³⁵⁾안에서의 주택공급에 관한 특례로서 국민주택규모이상에 대하여 債券入札制(동규칙 제13조의2제3항)를 도입하여 적용하고 있다. 이 제도는 채권매입의 예정액이 많은 자를 우선하여 입주예정자를 선정하는 주택공급방식이다. 80년대초 주택시장이 투기시장화함으로써 이의 방지책으로 1983년 아파트당첨에 따른 轉賣利益의 소지를 없애고 주택

35) 주택건설지역을 관할하는 시장 또는 군수는 사업주체가 건설하는 주택(국민주택을 제외)중 그 분양예정가격이 인근의 유사한 기존주택의 실제거래가격보다 낮은 경우 그 차이가 현저하여 주택공급의 질서를 문란하게 할 우려가 있다고 인정되는 주택이 건설되는 지구를 투기과열지구로 지정할 수 있다(주택공급에관한규칙 제13조의2).

가격을 안정시키며, 투기에 의한 프리미엄을 國庫로 흡수하여 무주택주민을 위한 國民住宅基金으로 활용하여 서민주택공급을 확대하기 위한 취지로 실시하였다. 그러나 그 동안 예상외로 고액입찰이 자행됨으로써 주택가격을 상승시키는 부작용이 발생하는 사례도 나타나, 1989년 입주자의 실부담을 경감시키기 위해 채권액의 상한선을 정하는 방식으로 개편하였다.³⁶⁾ 이 제도의 도입에 따라 분양가격(통제가격)과 시장가격의 차액을 정부가 환수하여 서민주택의 개발재원으로 활용함으로써 國民住宅基金의 조성에 일익을 담당한 것은 사실이다. 그러나 이 제도가 실시됨으로써 전매차익의 기대심리를 유발하여 기존 아파트가격을 선도한 결과 주택가격의 상승을 초래하였을 뿐만 아니라 평수가 클수록 期待資本利得이 높게 됨으로써 주택의 과소비를 촉진하였다는 비판이 나타나고 있다.³⁷⁾

그러나 위에서 언급하고 있는 제도들은 사실상 住宅金融制度에 불과하여 엄격하게는 주택공급제도로 보지 않는 견해도 있다. 따라서 住宅供給制度는 국가가 개입하여 규제하는 주택의 분양가와 깊은 관련을 지니고 있으며, 이에 대하여는 계속 국가가 개입하여야 하는지, 아니면 시장경제에 맡겨야 하는지의 문제로 보는 것이 타당하다.

나. 住宅의 價格統制

住宅分讓價의 規制制度는 만성적인 주택공급의 불균형으로 인하여 기존 주택의 거래가격이 신규주택의 생산가격보다 훨씬 높기 때문에 민간부문에 서 건설하는 신규아파트의 공급가격을 일정수준이하로 유지시켜 실수요자들의 주택구입능력을 높이기 위함을 목적으로 한다. 주택분양가의 규제는 건설부장관이 건축비의 상한액을 고시하고, 사업의 승인과정에서 가격을 규제하는 '價格連動制' 또는 '原價連動制'에 의거하고 있다. 이와 같은 가격규제는 아무런 법적 근거도 없이 行政指導로 행해지고 있을 따름이다. 분양가는 私法上 契約에 해당하는 사항임에도 불구하고 行政指導에 의해 강제되고 있는 것은 모순이 아닐 수 없다. 따라서 주택분양가를 규제하기 위해서

36) 國土開發研究院, 住宅分讓制度의 研究-債券入札制度를 中心으로-, 1987; 金政鎬 외 3인, 前掲書〔住宅政策의 評價와 方向〕, 57면 참조.

37) 上掲書〔住宅政策의 評價와 方向〕, 58~59면.

는 「주택공급에 관한 규칙」에 그 근거를 명시하여야 할 것이다.

그 밖에도 住宅分讓價의 規制는 여러가지에서 모순점이 지적되고 있다.³⁸⁾ 가격규제는 민간주택건설업자들의 기대수익율을 저하시켜 장기적으로 주택산업의 발전을 저해하고, 공공부문의 주택공급이 충분하지 않을 때 공급감소로 인한 주택가격의 상승을 초래하며, 분양가와 시가의 차이로 투기적 수요를 유발한다. 그리고 주택건설업체의 생산성과 관계없이 상한가격을 적용함으로써 장기적으로 기업의 생산능력을 저하시켜 비효율성을 초래하고, 기업간 경쟁과 품질향상을 위한 기술개발에 투자 및 비용절감 노력을 위축시키는 등 많은 문제점이 나타나고 있다.

이러한 문제를 시정하기 위해서는 저소득층을 위한 주택공급은 公共部門에서 담당하고, 民間部門에서 공급하는 주택에 대하여는 價格連動制를 폐지하자는 주장이 나타나고 있다.³⁹⁾ 그러나 정부로서는 현재의 주택가격을 안정하기 위해서는 분양가의 규제가 불가피하다는 입장을 고수하고 있다. 分讓價格의 自律化는 무주택자의 주거불안심리를 촉발하고, 소형주택의 가격상승을 유발하며, 건설업체들의 소형아파트건설 기피현상을 초래할 우려가 있기 때문이다. 그러나 주택시장이 안정되고 공급이 확대되기 위해서는 오히려 民營住宅에 대하여 분양가격을 자율화하는 것이 효과적일지 모른다.

다. 住宅의 賃貸制度

賃貸住宅은 공급목적과 임대기간에 따라 永久賃貸住宅과 長期賃貸住宅으로 구분된다. 전자는 주택의 수명이 다할 때까지 임대료만 제공되는 임대주택을 말하고, 후자는 일정기간 임대후 분양되는 임대주택을 말한다. 그리고 임대주택은 등록유무에 따라 公式部門 賃貸住宅과 非公式部門 賃貸住宅으로 구분할 수 있다. 전자는 임대주택법에 의하여 건설되는 주택이며, 후자는 단독주택과 다가구주택 등 임차인에 제공되는 셋집을 말한다.

長期賃貸住宅은 대부분 5년 임대후 분양되는 임대주택으로, 임대주택이

38) 國土開發研究院, 新經濟와 國土開發(4 住宅政策), 1993, 63면 이하.

39) 주택분양가의 자율화에 대하여는, 上揭書, 68~72면 참조.

라기보다 분양조건부 임대주택의 성격을 지니고 있다. 이는 자가구입을 위한 단계적 과정으로서의 역할을 하고 있으나 임대주택으로서 충분한 기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 賃貸住宅制度는 영구와 장기로 구분하여 공급하는 방식을 일원화하여 단계적 자가보유를 전제하는 장기임대제도를 폐지하도록 하여야 할 것이다.

또한 우리나라에서는 아직 주택임대를 주업으로 하는 賃貸產業이 전혀 발전을 보이지 못하고 있다. 임대주택은 서구와 같이 영구임대를 중심으로 수익성이 보장되는 賃貸產業으로 발전시켜 나가지 않으면 안된다.⁴⁰⁾ 이를 위해서는 임대주택의 건설을 위한 금융지원과 조세감면의 방법 등이 강구되어야 한다. 또한 임대주택 사업자가 저렴한 가격으로 택지를 확보할 수 있도록 공공부문의 개발토지를 우선공급한다거나, 대도시주변의 토지에 대하여 임대주택을 건설할 경우 토지이용의 규제를 완화할 수 있어야 한다. 물론 그 반대급부로 일정기간 임대를 의무화할 수 있을 것이다.

3. 住宅의 消費·管理에 관한 法制

가. 賃借人의 保障

임차인의 보호없이 국민의 주거안정은 기대할 수 없다. 그러기에 임차인의 보호는 주택의 공급 못지않게 중요성을 가지며, 어느 나라에서나 이에 관한 제도가 주거생활의 향상을 위해 불가결한 것으로 이해되고 있다. 임차인의 보호를 위해 임대주택에 관한 법제가 所有權中心에서 利用權中心으로 나아가고 있는 것은 이를 반영하는 것이다.

우리나라의 경우도 임차인의 보호를 위해 주택임대차보호법을 두고 있다. 이 법은 주거용 건물의 임대차에 민법에 관한 특례를 규정함으로써 국민의 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 임대차는 동기가 없는 경우에도 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때에 제3자에 대하여 효력이 발생하며, 경매나 공매시 임차주택의 換價代金에서 後順位權利者 기타 債權者보다 우선하여 보증금을 변제받을 수 있게 되었다. 그

40) 민간임대주택업의 육성에 대하여는 上揭書, 5~16면 참조.

러나 임차인이 보증금중 일정액을 다른 擔保物權보다 우선하여 변제를 받을 수 있다고는 하나, 서울이나 직할시에서 700만원까지, 기타의 지역에서 500만원까지만 인정되고 있어 현실을 반영하고 있지 못하다. 임대차의 가액이 몇천만원씩 하고 있는 우리의 실정을 감안할 때 보증금중 일정액의 보호수준을 상향조정하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 擔保權의 保障과 賃借保證金의 優先辨濟가 절충을 이루어야 함을 간과하여서는 안될 것이다.

그리고 賃貸借期間을 2년으로 정하고 계약의 갱신에 관한 제한을 두고 있다. 임대기간이 종래보다 늘어나기는 하였으나 2년으로는 임차인의 주거생활이 안정될 수가 없다. 따라서 賃貸借期間을 보다 장기화할 필요가 있다. 또한 借賃 또는 보증금의 증액청구는 약정한 차임 등의 5%로 제한하고 있으나, 임차인의 주거를 안정시키기 위해서는 이에 대한 제한도 내려야 할 것이다. 그 밖에 임차인의 居住權을 보장하기 위해서는 무엇보다도 임차인이 계약내용을 위반하지 않은 한 임대인에게 再契約拒否를 하지 못하도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다.

나. 瑕疵補修制度

공동주택을 건설한 사업주체는 공동주택의 하자를 보수할 책임이 있고(주택건설촉진법 제38조제14항), 총공사비의 100분의 3에 해당하는 하자보수보증금을 예치하여야 한다(공동주택관리령 제17조제1항·제3항). 그리고 공동주택의 준공일로부터 1~2년의 기간내에 공동주택의 하자가 발생한 때에는 사업주체에 대하여 그 하자의 보수를 요구할 수 있으며, 사업주체는 지체없이 이에 응하여야 한다(동령 제16조제1항·제2항). 사업주체가 하자보수를 이행하지 아니한 때에는 준공검사권자가 보수를 명하며(동조제3항), 명을 받은 사업주체가 정하여진 기간내에 이를 이행하지 아니한 때에는 하자보수보증금으로 직접 보수하거나 제3자에게 대행시킬 수 있다(동조제5항).

그러나 최근 200만호 주택건설 등 공동주택의 건설이 급속히 증가하면서 공동주택의 하자와 관련되는 민원이 날로 증가하고 있는 실정이다. 준공된지 1~2년에 불과한 공동주택이 사소한 하자는 제쳐두고라도 부실공사로 인해 와해될 우려가 있는 것까지 나타나고 있다. 이는 국민의 주거권을 침해하는 행위이고, 이러한 상태에서 주거생활향상을 기대하는 것은 불가능

하다. 그래서 건설부는 금년을 부실공사방지의 원년이라는 케치플레이즈를 내걸고, 부실시공 사업주체에게 여러가지 불이익을 불사하겠다는 각오로 임하고 있다.

그럼에도 불구하고 사업주체의 품질관리 미흡 등으로 발생한 시공상의 하자에 대하여 국민의 불만은 고조되고 있다. 이러한 배경에는 사업주체의 하자보수가 미온적이거나, 입주자의 하자관련 보상요구가 과다하다는데 있는 것으로 판단되고 있다. 따라서 이에 대한 적절한 중재와 관련 법령의 정비가 요구되고 있다. 법제의 정비의 기본방향은 시공상의 품질관리를 강화하여 하자발생을 최소화하는데 두어져야 한다. 이를 위해서는 감리제도를 강화하고, 부실시공업체에 대한 행정제재를 한층 강화할 필요가 있다.

다. 安全管理制度

공동주택관리령은 관리주체가 공동주택의 주요시설에 대하여 안전관리 및 안전관리진단을 실시하도록 규정하고 있다(제3조, 제4조). 그러나 우리나라의 공동주택이 이제 20년 이상을 경과하면서 노후화하거나 불량한 공동주택이 계속증가하여 국민의 주거생활을 불안하게 하는 경우가 발생하고 있다. 따라서 안전사고를 예방하기 위해 행정기관의 점검과 감독기능의 강화가 절실한 실정에 있다.

이를 위해서는 공동주택에 대한 시장·군수의 연 2회 이상 안전점검을 의무화하고, 노후·불량 공동주택에 대하여는 시장·군수가 특별관리하도록 조치할 수 있는 제도를 강구할 필요가 있다. 그리고 구조의 안전에 중대한 하자가 있다고 인정될 때 시장·군수의 구조안전진단을 의무화하는 것이 바람직하다. 시장·군수가 구조안전진단을 실시한 결과 입주민의 안전에 위해가 발생할 소지가 있다고 판단되는 경우 위험건축물로 지정하고, 일정기간내 입주자가 철거할 수 있도록 하는 철거명령제도를 도입하는 방안을 고려할 수 있다.⁴¹⁾ 물론 철거명령을 이행하지 않을 때 입주자의 부담으로 대집행에 의한 강제철거가 가능하도록 하여야 할 것이다. 그러나 철거명령제도를 도입할 때 이와 함께 철거대상의 공동주택에 입거하고 있는 자에 대하여

41) 高鐵 외, 共同住宅의 再建築實態와 壽命延長 方案研究, 建設部, 1994, 305면 참조.

임대주택의 우선입주나 이주대책을 강구하여야 하고, 이들의 재건축을 위해 국민주택기금을 지원하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

4. 住居水準에 관한 法制

우리의 住宅政策은 지난 70년대초에 처음으로 住宅問題를 국가계획적인 차원에서 해결을 시도한 이래 지금까지 양적확대에 중점이 두어져 왔다. 그 논거는 주택부족율이 심화되고 있는 상황에서 우선 많이 지어야 한다는 데 있었다. 많이 짓는 이유도 궁극적으로 1가구 1주택의 목표를 달성하는데 있었다. 물론 80년대말과 90년대초에 걸쳐 국민의 주거수준이 크게 향상된 것은 사실이나, 아직 居住密度 등 모든 면에서 선진국에 비하여 크게 뒤떨어지고 있다.⁴²⁾

따라서 최근 이같은 住宅政策에 비판이 일고 있다.⁴³⁾ 많이 짓는 것도 중요하지만 그러한 집에 누가 입주해서 얼마나 만족하면서 사는가 하는 것이 더 중요하다는 관점에서이다. 이는 주거수준의 계층간, 지역간, 점유형태간 격차가 오히려 심화되고 있어 주택서비스분배의 형평성 확보가 새로운 문제로 제기되고 있기 때문이다. 특히 저소득층의 借家는 自家에 비하여 같은 비용을 지불하고도 상대적으로 열악한 주거환경에 거주하고 있는 실정은 새로운 문제점을 던져주고 있다.

이를 미루어 볼 때 정책은 주택의 양적 측면만 강조하는 정책을 지양하

42) 예를 들어 1인당 주거면적은 서울이 13에 불과하나 다른 선진국의 도시들은 20~68에 이르고 있다. 그리고 주택당 가구수는 대부분의 나라에서 0.8~1.16인데 비하여 서울은 1.9로 매우 과밀한 상태를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 자가보유율은 40%로서 선진도시들과 유사한 것으로 나타나고 있다(金政鎬 외3인, 前掲書〔住宅政策의 評價와 向後 政策方向에 관한 研究〕, 464면). 그리고 최근 스위스의 세계경제포럼과 국제경영개발연구소(IMD)가 발표한 94년도 『世界競爭力報告書』에 의하면, 서울의 집세수준은 41개국중 7위이고, 방 3개짜리 아파트를 얻을 때 월세가 1,336달러에 이르는 것으로 분석되고 있다(조선일보, 1994. 9. 8일자). 이러한 분석결과는 경제적으로 중진국으로 발돋움 하였으나, 주거생활은 국제적으로 비교할 때 크게 뒤지고 있음을 말해 주고 있다.

43) 金政鎬 외2인, 前掲論文〔“住宅政策指標에 관한 研究”〕, 13면.

고 질적인 측면은 물론 주거서비스 상품의 효율적인 생산과 이의 고른 배분 문제까지도 종합적으로 다루지 않으면 안되는 것을 알 수 있다. 소득과 교육수준이 향상되고 개성을 중시하는 시대로 변모하면서 주거에 대한 욕구도 매우 다양해 지고 있다. 따라서 住宅政策은 보다 종합적이면서도 입체적으로 수립되고, 집행에 있어서도 시대변화에 신속적으로 대응할 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 最低住居基準을 법적으로 설정하고, 이 목표를 달성하기 위한 정책수단을 활용하여야 할 것이다. 불량주택, 특히 거처가 불가능한 주택에 대한 정의를 설정하고, 最低住居基準을 만족시킬 수 없는 주택은 주택수에서 제외시켜 住宅普及率에 산입하지 않아야 된다. 정책도 최적 또는 적정 주거기준의 설정과 함께 최저수준의 주택에 거주할 수 없는 계층을 중심으로 전개되어야 한다. 우리의 정책은 이제 국민의 주거수준의 향상을 통해 우리 모두가 한층 삶의 질을 추구하는 방향으로 전개해 나가도록 노력할 때이다.

IV. 結 論

국민의 주거생활을 향상시키기 위해서는 무엇보다도 주택의 공급을 촉진시키고 국민주거수준을 더 높여 나가도록 하여야 한다. 주택의 공급을 확대시키기 위해서는 택지의 공급이 원활하게 이루어질 수 있어야 하고, 그러자니 규제를 한층 완화해 나갈 필요가 있다. 그러나 택지의 공급을 촉진시키기 위해 규제가 완화되어야 한다 하더라도, 최근의 준농림지역의 경우와 같이 무계획적이고 무질서한 개발이 방치되기에 이르러서는 안될 것이다. 따라서 土地利用制度和 開發이 한층 계획적으로 이루어질 수 있는 제도로의 전환이 요청되고 있다.

주택의 공급이 충족되어 있지 않는 상황에서 공급의 양을 늘리는 것이 중요성을 갖는 것은 사실이다. 공급의 양을 늘린다는 것은 물리적인 양만을 어떻게 늘릴 것인가에 한정되는 것이 아니라 공급의 방법과도 관련을 갖는다. 주택공급의 방법을 지금과 같이 국가의 통제하에 두는 것이 공급의 양을 늘리는데 기여할 것이라는 견해도 있지만 市場經濟에 맡기는 것이 효과

적이라는 견해도 있다. 사회·경제적인 제반사항을 고려한다면 주택의 공급도 시장경제에 맡기고 국가의 개입을 최소화하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 주택의 공급을 시장경제에 맡긴다고 할 때 국가가 住宅金融을 책임질 수 있는 능력이 전제되지 않으면 안될 것이다.

그리고 주택의 공급을 늘리기 위해서는 賃貸産業을 적극적으로 육성하여야 하고, 이와 함께 賃貸借制度를 선진국의 수준으로 끌어 올려야 한다. 그래서 賃貸借制度는 所有權中心에서 利用權中心으로 보다 제도를 강화함으로써 임차인이 적극적으로 보호될 수 있는 기틀을 마련하여야 한다. 물론 임대주택의 경우도 다른 공급주택과 마찬가지로 주거수준이 제고될 수 있어야 하고, 이를 위해서는 법적으로 국민 最低住居基準을 마련할 필요가 있다. 그 밖에 공동주택의 품질관리를 강화하여 하자발생을 최소화하고, 감리제도를 강화하며, 하자보수기간도 연장할 필요가 있다. 그리고 撤去命令制度를 도입하여 주택의 안전관리가 도모될 수 있어야 한다.

이와 같은 住宅法制의 整備·改善없이 는 국민의 주거생활의 향상은 기대할 수 없다. 그러나 이러한 법제의 정비를 정책자에게만 의존하여서는 안될 것이다. 주택법제상의 법적 문제를 해결하는 것은 법률가의 분담이라 할 것이기 때문이다. 住宅法制에 관한 학문적 연구가 이루어지고 이를 바탕으로 법제정비가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직한 방법일 것이다. 이를 위해서는 住宅法制에 관한 연구가 한층 활발히 이루어져야 할 것이다.