

# 주택건설 촉진법의 입법 지표에 관한 고찰

嚴泰佑/자산종합건축사사무소

本稿는 本誌9004호 誌上中繼란에 게재된 “200만호 주택공급 정책을 위한 건축계의 제안” 토론회 내용중 관련법 개정의 방향에 대하여 자산종합건축 업체우 회원이 기고한 글임

《編輯者 註》

## 1. 개요

주택건설촉진법(이하 주축법)이 제정 시행후 약 15년이 경과하였으므로 과거와 현재의 주거환경을 관찰하고 이 법의 입법목표가 어떠한 결과를 이끌어 왔는지 돌이켜 볼 필요가 있다 하겠다.

법 제1조의 목적은 국민주거 생활의 안정, 수준의 향상, 건설공급을 위한 자금의 조달 운용 3가지로 표현된 바 그 중 주거수준의 (질적)향상 부분을 집중하여 논하고자 한다.

## 2. 제정 시점에서의 상황

70년대 중반은 그 이전의 약 10년간 정부의 경제개발 정책이 소기의 성과를 거두어 농촌 인구의 대량 도시유입으로 급격한 도시팽창이 대규모로 진행되어 전통적인 단독주택 중심에서 집단주택 중심으로 주거환경이 변화되는 시기로서 이러한 현상은 서울에서는 여의도 및 강남지역에서 새로운 주거단지가 형태를 갖추기 시작한 때였다.

지방도시에서도 아파트형의 집단주택 붐이 일어나고 있었으나 서울의 일부지역외에는 거의 5층 이하의 건물이었다. 건설업계에서도 중동의 건설붐으로 회사의 규모가 대형화하였고 해외 수주의 감소로 국내의 주택사업으로 관심을 전환하여 많은 주택공급 전문회사가 등장할 시기였다.

정부에서도 이러한 시점에 주택의 건설공급에 질서를 부여할 필요성을 절감 하었다고 하겠다.

## 3. 중간단계의 진행상황

제정 이후 주축법의 법령은 매년 수정보완을 거듭하였는데 그 결과는 개정목표와는 관련없이 아파트 단지의 규격화와 표준화, 다시 말하여 전국적으로 유사한 주거단지를 형성하여 지역환경의 특수성 또는 지방도시의 전통적 개성이 무시되는 무표정한 균일성이 확산되었다고 할 수 있다. 단적으로 서울에서 완공된 건물이 그대로 몇년 후 지방도시에서 복제되었다.

법령에 세부적인 수치가 도입되므로써(동별이격거리등) 설계의 창조적인 면에는 전혀 인센티브가 주어지지 못하여 양이 질을 구축한 결과가 되었다.

더욱이 공급가격의 장기간 제한으로 마감자재의 선택폭까지 줄어들어 주거환경의 다양성에 따른 자연스러운 경쟁발전의 기회도 축소되었다고 하겠다.

## 4. 현재의 상황

80년대 후반에 와서야 아시안게임 및 올림픽등 국가적 행사에 따른 시범지역 또는 목동, 상계동 등 공기관 주도사업 및 최근의 신도시 개발등의 필요성으로 질적 전환의 분위기가 점차 확산되고 있고, 다세대 주택과 연립주택의 사회적 필요성으로 다양성을 되찾기 시작하는 시기가 왔다고 하겠다. 그러므로 “주택의 건설, 공급”이라는 초기의 단일목표에는 소득계층의 다양성에 따른 주거환경의 “다양한 선택”이라는 새로운 목표가 병행 설정 되어야 한다.

## 5. 장래의 입법지표

주거환경을 위한 새로운 입법지표(주택건설촉진법뿐만 아니라 도시계획법, 국토이용관리법, 건축법 등 관련법을 망라하여)는 아래의 사회적 현상을 포괄적으로 주시하여 그 내용이 새롭게 형성되어야 한다.

### 가. 기존시가지

오래된 구 시가지의 주거지역은 대도시의 경우 단일필지 면적이 50평 정도이며 지방 소도시의 경우 100평 이상이 평균적일

것이며 70년대 전후 구획정리 후 환지등이 시행된 지역은 역시 50평에서 100평 내외로 필지 분할 되었다고 할 수 있고 그 일부는 창고 및 공장등의 용도로써 몇 천평의 필지도 산재되어 있을 것이다. 그 도로는 비교적 좁고 차량통행이 불가능한 지역도 많을 것이다. 그 대부분은 개별건물이 한 동씩 개축되어야 하는 지역이다.

#### 나. 신 시가지

구미, 반월, 안산, 창원 등 신도시와 기존도시 주변으로 새롭게 편입된 지역등 최근의 도시계획으로 정비된 지역으로 필지가 몇 백평 또는 천평 단위이고 도로도 넓게 지정되어 있는 지구로 절반정도가 기존건물이 있고 나머지는 공터로 남아 있는 지역이다.

#### 다. 신도시 예정지역

분당, 일산과 같이 장래 도시화 계획이 확정된 지역으로 새로운 입법목표를 현실화하여 새로운 구성이 가능한 지역이다.

\*상기 구분은 필지의 크기와 도로폭 및 공지의 비율 등으로 물리적 특성에 따라 별개의 기준을 정할 필요성을 강조하여 지적하였다. 따라서 법령의 물리적 제한 설정(예 : 건폐율, 용적률, 동별거리, 건축물의 높이 등)에는 일률적 기준을 적용함이 불합리함을 나타낸다.

#### 라. 소득향상에 따른 복합기능

노동시간 단축추세(주 5일근무등)와 문화적 여가선용의 욕구등 소득향상에 따른 도시사회기능의 다양성은 단순 주거지역 설정보다 복합적 기능을 요구하고 있으며 교통거리 및 교통인구의 축소를 위한 복합기능인 슈퍼블록의 형성 필요성 및 상하수도, 도시가스, 전력 등 도시간선 시설의 24시간 활용에 관한 관점, 장래의 통신망 등 참으로 다양한 제요소를 감안하여야 한다.

#### 마. 건설자재와 공사방법

현재 주거용의 모든 건물이 철근 콘크리트 구조에 시멘트 몰탈로써 마감하고 외부는 페인트 내부는 도배지라는 자재 및 공법의 획일화 현상은 당연한 것으로 묵인될 수 없다. 목조 및 철골조, 방수필름과 단열판넬

**주택의  
건설공급을  
위하여 행정체계의  
지도 단속으로 질서를 확립한다는  
입법목표는 그 역기능으로 인하여  
창의성, 다양성 등  
법규화할 수 없는 개념과 상충되어  
바람직하지 못한 결과를 이룰수 있으므로  
이제부터 새로운 법체계를 위한  
연구와 토의가  
시작되어야  
한다.**

등 저가격, 공기단축, 경량의 자재와 시공방법이 다양하게 채택, 발전되지 못한 것은 법령의 일반구조와 내화 및 방화자재의, 간단한 몇 개 조문으로 융통성을 허용하지 않은 결과이었다고 하겠다. 건축법 시행령 제17조에서 61조까지의 간략한 내용은 건설자재와 공법의 다양한 선택이라는 관점으로 보면 수백페이지의 책으로도 수용이 불가능할 것이다.

#### 바. 건축의 공학적 부분과 미학적 부분

건축에는 문장과 수식으로 설명 가능한 공학적 부분이 있는 한편 개성과 감정의 조형화와 같은 건축 그자체 이외의 다른 설명 방법이 없는 미학적 부분이 실재한다. 최고높이, 인동거리 등 계량화된 법령이 미학적 표현을 심히 제한하는 현상이 지적되어야 한다.

#### 사. 미래의 도시발전

해상도시 또는 지하도시와 같은 장래의 문제를 차치하고라도 전천후 가로형성을 위한 도로지붕 또는 지하상가, 인공대지 조성과 같은 다층의 옥외 공간 계획등 당면한 도시발전에는 민법상의 재산권, 지적법 등 소유개념이 단순할 수 없는 문제점을 법령에 반영하여야 하는 시기를 더이상 늦출 수 없다.

\*상기 복잡한 문제점을 국민 대부분이 이해할 수 있는 내용으로 입법기준을 설정한다는 것은 불가능하다는 것이 본 소론의 강조함이며, 주축법이 제정되던 70년대의 사회적 관점으로 현재 또는 장래의 주거수준을 억제하는 지표가 되어서도 안될

것이다.

### 6. 일반상식과 전문성

주택건설 촉진법이 광범위한 국민 주거생활을 개선 또는 지도한다는 입법목표에 따라 구체적 조문을 추가할수록 더욱 창의적 발전이 억제되는 불합리한 결과가 되는 사회현상의 일단을 피력하였고 그러한 현상은 도시계획법의 평면적인 용도지구 설정이론과 건축법의 건폐율, 용적률 등 실제로 토지자에게 예민하게 반영되는 개념을 일반상식으로 이해할 수 있는 수준으로 단순화한 유사한 법령에도 마찬가지로 발견된다. 그러므로 이러한 법규를 조문화함에 있어 일반상식으로 판단될 수 있는 내용외에 고도의 전문지식을 요구하는 부분은 훨씬 방대한 분량의 별도 지침서가 활용되어야 한다. 즉 법체계를 일반인과 전문인을 대상으로 구분하여 이원화할 필요성이 있다. 특히 주축법과 같은 경우에는 건축사 또는 설비기술사와 같은 고도전문인의 용역행위를 중간 매개로 하여 관청의 허가수속이 이루어짐으로써 법령 전체가 쉬운 내용으로 단순화하고 압축할 필요가 없다고 하겠다.

또 다른 한가지의 체계는 전문지식인으로 구성되는 심의위원회에 구체적인 부분을 위임하고 심의과정에 이해관계 일반인의 입회를 허용하여 결정과정을 공개화하는 방법이다. 이 경우는 각 지방 또는 지역의 특수성도 고려될 수 있도록 법령에는 가급적 전국적으로 일을 적용하는 부분은 축소시키는 것이 바람직하다.

### 7. 결 론

이상으로 주축법과 관련하여 법령의 제정 시행이 국민주거 환경의 형성발달에 미친 부정적인 면을 주로 검토하고 그 대안을 6항에 적시하였다. 그 결론은 주택의 건설공급을 위하여 행정체계의 지도 단속으로 질서를 확립한다는 입법목표는 그 역기능으로 인하여 창의성, 다양성 등 법규화할 수 없는 개념과 상충되어 바람직하지 못한 결과를 이룰수 있으므로 이제부터 새로운 법체계를 위한 연구와 토의가 시작되어야 한다는 점이다.