

# auribrief.

No. 62

## 건축 관련 법제의 체계적 정비 방안 연구

유광흠 연구위원 성은영 연구위원

## 1. 연구의 필요성 및 목적

건축행위에는 「건축법」 이외에도 도시, 토지, 환경, 교통 등 다양한 분야의 법령에 따른 규제가 적용된다. 입지선정에서부터 건축물을 완성하여 유지·관리하는 데까지 건축행위와 관련되어 있는 법률은 약 210여개이며 이러한 개별 법령들이 16개 부처에 산재되어 운용되고 있다. 이러한 복잡한 관계의 건축 관련 법률들은 법률간 체계적인 관계 정립이나 상호간의 연계에 대한 고려가 미흡한 채로 운영됨에 따라 개별 법률의 규율내용에 있어서도 헌법의 기본정신과의 합치 정도, 법령 위계의 혼란, 조문의 실효성, 규율내용의 경제성 등에서 다양한 문제점을 발생시키고 있다. 또한 이러한 문제는 사회적 비용의 증가와 더불어 법률이 가져야 하는 체계 정당성의 미흡, 법률에 대한 국민의 이해가능성 및 수용성의 저하 등 많은 부작용을 초래하는 근본원인으로 작용하고 있다. 따라서 건축 관련 법제의 체계를 효과적으로 정비하여 법규범의 실효성을 높이고, 법규범 간의 논

리적·사상적인 모순과 충돌을 방지하여 타당하고 일관성을 가진 법체계를 갖추도록 정비할 필요가 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 건축 관련 법제의 체계성을 제고하기 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 법률을 구성하는 기본원리를 바탕으로 건축 관련 법제의 현황과 체계적인 측면에서의 문제점을 살펴보았다. 그리고 해외의 건축 관련 법률의 현황과 체계 정비 동향을 조사하고, 최근 체계 정비를 위해 개편된 국내 입법 사례를 분석하여 국내 건축 관련 법률의 개편을 위한 시사점을 도출하고, 건축 관련 법제 체계를 효율적으로 정비하기 위한 기본방향을 제시하였다. 본 연구에서 대상으로 하는 건축 관련 법제의 범위는 「건축기본법」, 「건축법」, 「건설기술관리법」, 「건설산업기본법」, 「건축사법」 등으로 한정하여 분석하였다.

## 2. 건축 관련 법제의 체계 현황 및 문제점

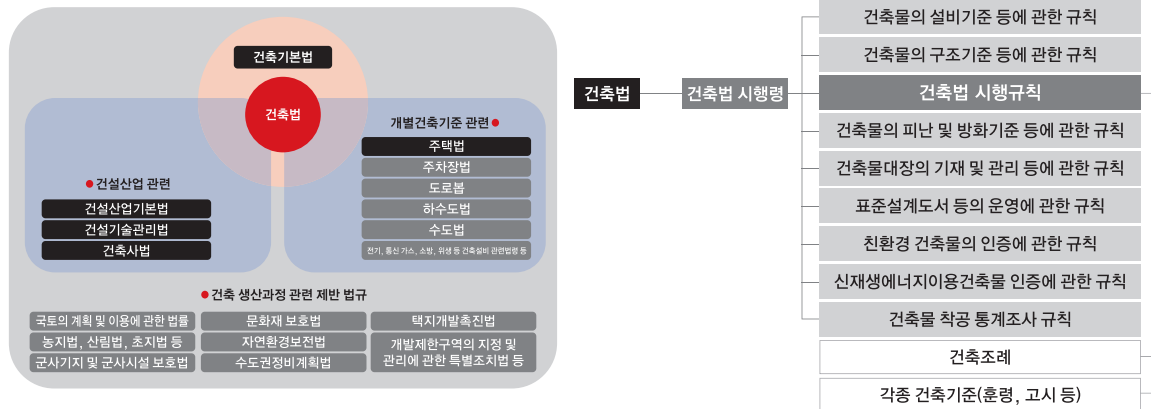
### 1. 법의 체계 구성의 원리

잘 만들어진 법은 정의롭고 사회구성원 모두에게 잘 이해되어야 하며 달성하고자 하는 목적에 충실하고, 사회질서의 안정에 기여할 수 있어야 한다. 또한 입법기술 상 법제는 형식적으로는 체계정당성의 원리, 명확성의 원리와 내용적으로는 합헌성의 원리, 단계정당성의 원리, 실효성의 원리, 경제성의 원리에 부합되어야 한다.

### 2. 건축 관련 법제의 현황

건축물의 생산과정에 관련되는 법규에는 토지와 건물 제반에 관계되는 법률과 건설산업, 개별 건축기준에 관련되는 법률로 구분된다. 건축 생산과정 관련 제반 법률로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농지법」, 「산림법」 등의 토지와 관련한 계획에 관한 상위 법률들이 있으며, 시공과 감리에 대해서 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」, 「건축사법」 등이 관련된다. 건축물의 종류에 따라 개별건축기준에 관련하여 「주택법」, 「주차장법」, 도로점용에 관

그림1 건축 관련 법제 간 관계(왼쪽), 건축법의 구성 체계(오른쪽)



하여 「도로법」, 소음분진 등에 관련한 환경관련 법, 전기·전화·가스·상하수도설치에 관련 법, 정화조에 대한 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등이 각각의 관계 분야에 따라 적용되어진다. 또한 이러한 건축 관련 법제에 직접적 기준을 제시하지는 않지만, 건축행위에 지역적, 이념적 방향을 제시하는 법률로서 「건축기본법」이 관계하고 있다.

### 3. 「건축법」의 제·개정 현황

「건축법」은 크게 용어정의 등 일반적인 공통규정과 건축허가에서 사용승인까지의 절차에 관한 규정, 그리고 건축물의 실현에 관한 규정인 실체규정으로 구분할 수 있다. 실체규정은 건축물 개개의 기술에 관한 개체규정과 지역·지구의 건축 제한 등에 대한 집단규정 등으로 구분된다. 집단규정은 주로 토지와 건축물간의 관계에 초점하고 있으며 개체 규정은 건축물의 구조 및 설비, 재료 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

또한 「건축법」은 1962년 1월 20일 제정된 이래 2011년 10월까지 약 70여회의 개정이 이루어져왔으며 각 회의 개정은 사회적 여건에 따라 시기별 개정 특성이 있다. 1960년대에는 무허가 불량주택, 대도

시 중심의 산업화와 안보가 사회의 이슈가 되었으며 용도지역별 허용 건축 용도 및 건축물의 최고 및 최저 높이 한도가 지정되었다. 1970년대에는 대형 화재, 오일 쇼크 등 국내외 사건들로 인하여 소방 관계 규정이나 에너지 절감, 안보와 공장의 환경오염 방지 규정, 공해방지 및 표준설계도에 관한 규정이 신설되고 중간검사제도가 도입되었다. 1980년대는 88 올림픽 등 국제대회를 통한 경제발전을 선도하고 국제적, 정치적으로 복지여건과 도시미관 제고를 지향함에 따라, 주택난 해소를 위한 건축요건의 완화, 간선도로변 건축 형태 제한, 입체적 지구계획과 복합건축물을 장려, 건축 기준 완화가 이루어졌다. 1990년대에는 정부의 세계화 및 지방화라는 정책기조에 따라, 국제기준에 부합하는 국내 건축 기준의 마련과, 민원간소화 및 규제 철폐를 지향하는 한편, 건축물의 대형 참사가 속출함에 따라 건축물 안전기준과 검사에 대한 법률이 강화되었다. 2000년대에는 경제·사회의 급속한 발전과 함께 도시와 건축공간에 대한 질적 수준의 제고에 초점이 맞추어진 시기로서 난개발 방지와 환경친화적인 건축 기준을 마련하는 방향으로 개정이 이루어졌다.

표1 건축 관련 법제 체계 분석의 틀

구분	구조적 측면	개별규정의 측면
외적 여건변화의 적응성	1) 관련법간의 관계	2) 개별규정의 현실성
내적 규정의 합리성	3) 규정체계의 합리성	4) 규정내용의 적합성

4. 건축 관련 법제 체계의 문제점

입법기술 상 법제는 형식적으로는 체계정당성의 원리, 명확성의 원리와, 내용적으로는 합헌성의 원리, 단계정당성의 원리, 실효성의 원리, 경제성의 원리에 부합되어야 하므로 이를 기반으로 건축법을 중심으로 한 관련 법제들의 체계상 문제점을 분석하였다. 건축법의 외적 여건변화에 대한 적응성의 관점과 내부적인 법규정의 일관성 내지 합리성에 관하여 건축 관련 법제 체계를 검토한 결과, 건축 관련 법제

들은 법령간 관계 측면에서 상호 고려나 일관성이 미흡하고 법률의 위계에 따른 규율 범위에 대해 구분이 불명확하다. 개별법 간의 내용이 상이하거나, 연계성의 부족으로 인해 행정절차가 중복되어 국민의 건축행위를 저해하는 요소로 작용하고 있으며, 개별규정이 현실성 없거나 규정체계가 정리되지 못하여 하위법과 상위법에서 규율하고 있는 내용이 상이한 경우도 존재하고 있다.

3. 해외의 건축 관련 법제의 체계 및 정비 사례

1. 미국

미국의 법체계는 연방법으로서 의회법인 ‘Act’와 대통령령인 ‘Law’, 그리고 이러한 제정법령의 통칭으로서 ‘Statue’와 각 주 및 시의 별도의 법령체계로 구성된다. 건축 관련 법제로는 각 지방정부별로 ① 도시계획에 관한 사항을 규율하는 조닝(Zoning), 분할규제(Subdivision Control), 역사보존법(Landmark Law), ② 개별 건축의 성능을 규제하는 건축법(Building Code), ③ 건축서비스 관련 용역의 발주와 공공계약을 규율하는 공공계약법, 그리고 ④ 건축사 면허와 사무소 운영에 관련된 법들이 있다. 도시계획 관련 법제들은 우리나라와 유사하게 연방차원의 법제들이 주나 시차원의 관련 법제와 상하위 체계를 이루고 있다. 연방정부가 공공의 건강과 안전 수

호에 적합한 건축물의 건설에 관련된 기준 및 기본요구조항으로서 민간의 전문기관이 제작한 기준법(Model Code)을 승인하고, 각 주 및 시정부는 연방정부가 승인한 코드 중에서 적합한 코드를 채택하거나 자체 코드를 제작하여 적용하는 매우 체계적이고 융통성 있는 형태를 보이고 있다.

미국의 건축 관련 법제의 경우(뉴욕시 건축법(NYC Building Code) 기준), 1850년 제정 이후 주목할 만한 전면 개정은 주로 새로운 건축 유형이나 건설 기술의 도입, 혹은 새로운 코드의 도입 시점에서 이루어졌다. 1938년에는 초고층 건물 및 다세대 주거(multiple dwelling)의 새로운 건축 유형을 반영하고, 1968년에는 새로운 기술의 도입이나 건설업의 발생으로 인한 건설 성능 기준의 변화에 대한 요구가

그림2 미국의 법제 체계

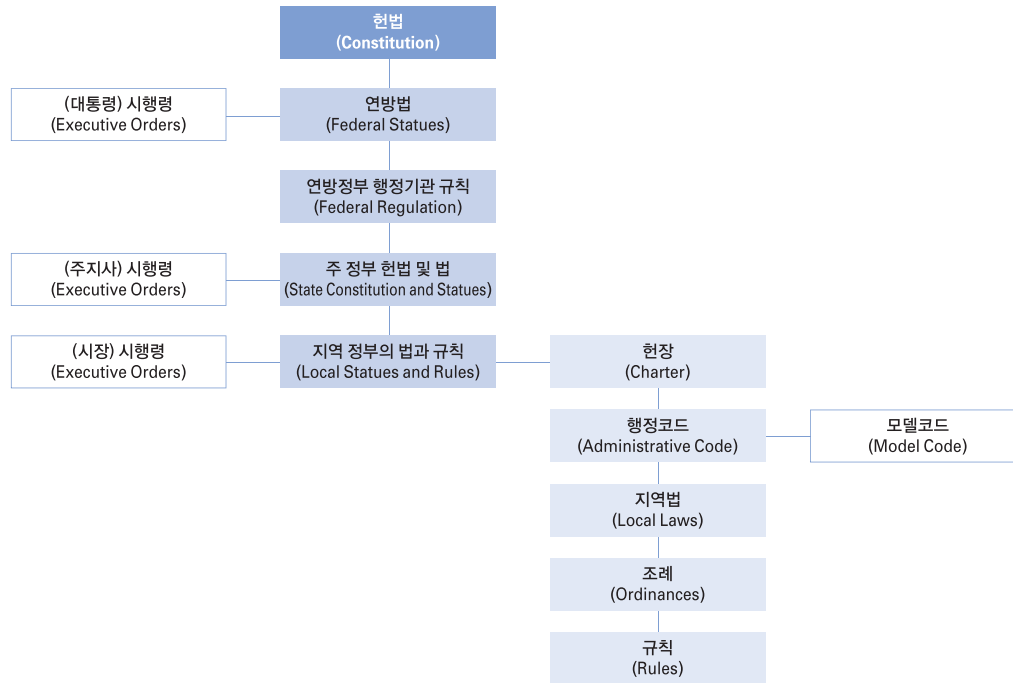
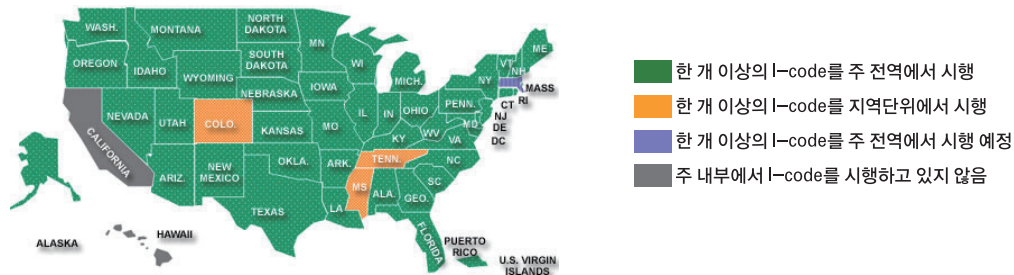


그림3 미국의 International code 적용현황



반영되었다.

2008년에는 건설, 연료, 설비 등에 대한 통합된 I-Codes를 도입하였고, 최근 미국의 건축 관련 법제는 국내외적 여건변화에 대응하여 신규 법규를 제정하고 건축물의 성능 기준을 강화하는 경향을 보이고 있다.

세계적인 이슈인 기후변화와 관련하여 「에너지 벤치마킹 법(Energy Benchmarking Law)」, 「2011 뉴욕 시 에너지 보존 코드(2011 New York City Energy

Conservation Code (NYCECC))」등 에너지 효율 향상에 관한 법제가 제정되었다.

또한 새로운 건설기술의 반영 등을 목적으로 건축물의 분류 체계의 도입, 초고층 건축물의 피난 안전, 구조 및 방재에 관한 규정 강화등을 추진하고 있다.

지방정부에서도 법제계적 기준의 적용한 건설 관련 통합 코드의 채택이 확대되고 있으며, 국제적 여건 변화를 반영하고 미국 전역의 건설기준을 선도하

고 있는 건축코드인 “The National Fire Protection Association (NFPA)”의 「NFPA 5000」, “International Code Council (ICC)”의 「International Building Code」의 채택이 확대되고 있다. 건축, 설비, 기계 등(Building, Plumbing, Mechanical, Fuel Gas, Fire code)의 코드를 통합한 IBC 표준코드의 도입 확대로, 코드의 업데이트 주기에 따라 변화된 기술과 정책의 반영 주기도 빨라지고 있다.

## 2. 영국

영국의 법체계는 의회법인 ‘Act’를 상위법으로 하여 각 지방 의회 법률이 제정되며 하위법(secondary legislation)으로서 각 부의 장관이 의회의 승인을 거쳐 정하는 령(Orders), 규칙(Regulations) 등의 법령은 의회가 주무장관에게 입법 권한을 위임하는 위임입법(Delegated Legislation)의 일종인 행정법(Statutory Instrument) 체계이다. 건축행위와 관련하는 법령의 체계 역시 상위법(Acts of Parliament)과 하위법(Statutory Instruments)으로 구분하고 다시 각종 정책 및 지침(PPS, PPG, guidances 등)에 의해 구체적으로 보완된다.

「건축물법(Building Act)」은 네 개의 지역(잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일스)이 개별적

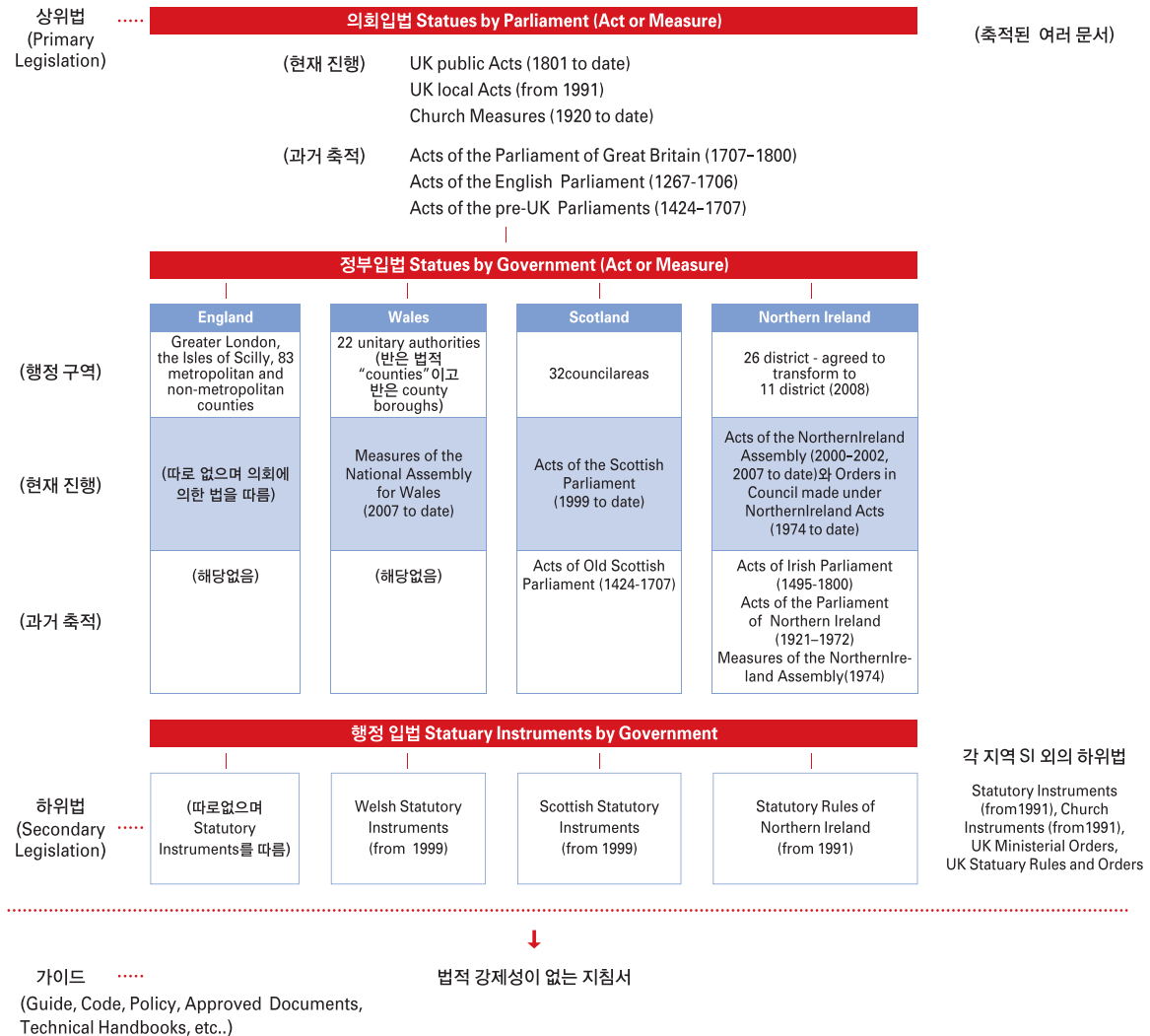
회를 운영하고 있는 영국의 특성에 따라 별도로 운영되고 있으며 하위 법령인 건축규제(Building Regulation) 역시 지방의회별로 운영되고 있다. 영국의 건축 관련 주요 법제간 관계는 주법인 「건축물법(The Building Act 1984)」을 모법으로 각 지방의 「건축규제(Building Regulations)」를 제정하고 이와 관련한 령(Orders), 규칙(rules)들을 제정하고 있다. 보조법(Secondary Legislation)으로는 「건축물법(The Building Act)」을 기초로 만들어진 「건축규제(The Building Regulations 2010)」, 「건축허가관련 규제(The Building (Approved Inspectors etc.) Regulations 2000)」, 「런던의 건축규제(the Building(Inner London) Regulations 1985, 1987)」, 「지방건축규제(The Building (Local Authority Charges) Regulations 1998)」등이 있다. 또한 비강제적 기술안내서(Non-mandatory Technical Guidance)는 영국정부에 의해서 건축규제(The Building Regulations)를 만족시키기 위한 승인서(Approved Documents)로서 기술적 해결책의 형식으로 디자이너들과 설계업자들에게 자율성을 주어 강제성이 거의 사라진 권장안내서의 성격을 가지고 있다.

영국은 법률 체계 정비 특성상 10~20년간 누적 개정되어 온 법률을 새로운 「통합법률(Consolidated

표2 영국의 건축 관련 법제의 제·개정

연도	법명	제·개정 배경 및 필요성	제·개정 내용
2000	Building Regulations 2000 제정	• 지역 자치 정부의 불법 개발 규제 권한 강화를 위한 법적 장치 마련의 필요성	• 잉글랜드와 웨일즈 및 런던 전역에 걸쳐 시행하기 위해 제정 • Building Regulation 1991의 개정으로 발효된 Building Approved Inspectors) Regulation 1992, 1996 버전을 통합
2010	Building Regulations 2010 제정	• 2000 버전 및 이후 단행된 많은 개정 내용들을 통합할 필요성	• 기존의 Building Regulation 2000 및 관련 개정 법안을 통합 • 기존 건축물의 외벽단열 공사시필요한 규정사항을 삭제 • Self-certificate scheme 내용의 개정
2011	Building Regulations 2011 개정	• 건축 법규 (Building Regulations 2010), 2(1)에 명시된 ‘보수 (renovation)’의 정의 수정 요구 • Competent Persons Schemes (CPS) 도입 필요	• 지붕 면적의 25% 이상에 해당하는 면적에 대해 새로운 층을 더할 경우 ‘건축공사 (building work)’의 범주에서 제외, 신고 대상 제외 • CPS 제도 적용 가능한 공사 범위의 확대/신설

그림4 영국의 법제 체계



Act」로 개정하는 형태로 정기적인 법제의 체계정비를 하고 있어 비교적 안정된 형태를 유지하고 있다. 또한 각 지방에서 별도로 운영되어 오던 법률을 흡수, 통합하고자 오랫동안 지속적으로 법률의 체계정비를 수행해 왔기 때문에, 런던 내부지역 및 4개의 각 지방으로 나누어 운영되어 오던 법률의 형태가 유사한 구조를 가지고 있다.

영국의 건축규제(Building Regulation)는 「2000년 건축규제(Building Regulation 2000)」부터 건축규제

(The Building Regulations 2010)와 건축허가관련 건축규제(The Building (Approved Inspectors etc.) Regulations 2010)로 분리되어 시행되고 있다. 전반적인 건축물과 건축행위에 대한 범위와 절차를 정하는 부분과 건축허가관련 규제를 분리 운영함으로써 복잡한 기준들의 구성을 단순화함으로써 법제의 이해도를 제고하고 있다. 정부에 의해 공식 승인된 설계 기준을 충족하기 위한 디자인 지침 및 안내서인 「승인 문서(Approved Documents)」는 건물의 구조, 화재



그림5 일본의 법제 체계 및 건축기준법의 구성



안전, 소음·환기·위생·오폐수관리 등에 관한 별도 기준을 제시하고 있다.

최근 영국에서는 에너지 보존 및 지구 온난화 방지를 위한 건축물 단열 효과 향상, 테러리즘에 대응한 건축물의 안정성 증대, 장애인을 위한 시설물 접근성 개선을 위한 건축 관련 법제가 마련되었다. 「지속가능하고 안전한 건축물법(The Sustainable and Secure Buildings Act 2004)」, 「기후변화 및 지속가능한 에너지법(The Climate Change and Sustainable Energy Act 2006)」, 「평등법(Equalities Act 2010)」등 관련 신규 법률 제정하였고, 「2000년 건축규제(Building Regulation 2000)」이후 건축규제에 국제적 기준인 영국 규격(British Standards), 유럽 규격(European Standards), 국제 규격(International Standards)에의 적응성 및 기준의 실행력(Code of Practice)을 제고하기 위해 노력하고 있다.

### 3. 일본

일본의 법체계는 법률, 정령, 성령, 고시로 구성되어 있으며, 「건축기준법」의 경우 건축기준법(법률), 건축기준법 시행령(정령), 건축기준법 시행규칙 등(성령), 국토교통성 고시(고시) 순의 체계를 가지고

있다. 중앙정부에서 정하는 법률 이외에 각 지방자치단체에서 정하는 조례(지방자치단체 의회가 제정)와 규칙(지방자치단체장이 제정)이 있으며, 각 지자체에서 「건축기준법」과 관련된 각 조례 및 규칙을 운영하고 있다. 건축물과 행위에 관한 대표적인 법제인 「건축기준법」은 우리나라의 건축법과 규정내용은 유사하지만 규정 대상에 따라 “단체규정”과 “집단규정”으로 명확히 구분된다. “단체규정”은 전국에 공통된 적용을 위한 안전 및 위생 등에 관한 최저 기준을 규정하며, “집단규정”은 주로 도시계획구역 내에 적용되는 용지와 도로와의 관계, 용도지역, 건폐율 등에 관해 규정하고 있다.

「건축기준법」은 1950년 제정 이래 2011년 5월까지 총 85차례에 걸쳐 개정되었으며 전면 개정인 제1~8차의 개정이 이루어지는 동안(1957년~1994년), 특정가구제한, 용적지구제도, 용적 규제가 도입되었다. 건축 행위의 활성화와 합리화를 위한 노력으로서 기존의 건축확인 및 검사제도(1983년)와 건축물의 형태규제에 대한 합리화(1987년), 용도지역 세분화와 유도용적제도 도입(1992년) 등을 통한 제도의 합리화 등을 시도하였다. 2000년을 전후하여 지정확인 검사기관 및 중간검사 제도를 도입하고



단체 규정을 성능규정화하는 등의 새로운 제도의 도입 및 기존 법제 체계의 정비가 이루어졌고, 누적된 개정안들에 의한 체계의 복잡성, 난해한 법 조항, 각

종 인허가 관련 제도의 불합리성 등 건축 관련 법제의 체계적 정비 필요에 따른 정비 논의가 활발하게 진행되었다.

## 4. 국내 법제의 체계 정비 및 입법 사례

정책이나 제도를 둘러싼 법률환경이 변화되면 법률의 제정이나 개정이 불가피하며, 단일 법률의 제·개정으로 불충분할 경우 법률 체계의 정비 수요가 발생하게 된다. 추가되어야 법률의 내용이 많거나, 동일한 법률에서 규제, 육성 및 조성사업을 같이 규율하는 경우에는 법률해석의 방향을 설정할 수 없으며, 법의 추구목적이 상충하여 입법목적을 명확하게 판단할 수 없는 경우에는 제·개정의 필요성이 제기되게 된다. 법률 체계를 정비하기 위해서는 규율대상을 구분하여 독립된 규율대상에 대하여 하나의 법률을 제정하고, 분리된 법률간의 관련성을 유지하기 위하여 “기본법”을 제정하는 형태로 분법화하는 것이 일반적인 경향이라 할 수 있다.

### 1. 소방법

1958년에 제정된 「소방법」은 오랜 기간 동안 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 대형화재 발생 등 사회적 문제가 발생하는 경우 기본적인 체계의 정비는 없이 부분적으로 개정되어 왔다. 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 기본적인 체계 등에 대한 정비가 없이 대형화재가 발생하는 등의 경우 필요한 부분만 개정하여 온 결과 복잡하고 내용이해가 어려워 분법의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 기존 「소방법」에는 하나의 법률에 안전법, 사업법, 구조구급법 등 소방과 관련된 다양한 내용이 함께 규정되어 있어서 그 체계와 내용을 이해하기 어려운 상태에 놓여 있었다. 이에 기존 소방법을 소방기본에 관한

표3 법 체계 정비 사례

법률명	분법이유	분법내용
소방법 (1958.3.11제정, 2003.5.29폐지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 소방과 관련된 모든 내용이 함께 규정되어 있어서 체계와 내용을 이해하기가 쉽지 아니하여 소방법규의 체계와 내용을 알기 쉽도록 개편하여 국민이 소방법규를 보다 잘 준수할 수 있도록 하고, 소방행정의 효율성을 높여 증대되는 소방수요에 원활하게 대처할 필요성에서 분법화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4개 법률로 분법화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소방기본법</li> <li>- 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률</li> <li>- 위험물안전관리법</li> <li>- 소방시설공사업법</li> </ul> </li> </ul>
문화재보호법 (2010.2.14 전부개정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1962년 법제정후 34회의 개정으로 법체계가 복잡해지고, 환경변화에 대응하기 위하여 문화재보호법 내용 중 문화재수리와 매장문화재에 관한 부분을 분리하여 별도의 법률로 분법화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3개 법률로 분법화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화재보호법</li> <li>- 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률</li> <li>- 문화재수리 등에 관한 법률</li> </ul> </li> </ul>
지방세법 (2010.3.31 전부개정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>복잡한 지방세 체계를 대폭 간소화하여 납세협력비용 및 징세비용을 절감하고 조세행정의 효율성을 높이기 위하여 여러 가지 규정이 혼재된 「지방세법」을 분야별·기능별로 분법화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3개 법률로 분법화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세기본법</li> <li>- 지방세법</li> <li>- 지방세특례제한법</li> </ul> </li> </ul>

사항, 소방시설의 설치유지 및 안전관리에 관한 사항, 소방시설 공사업등에 관한 사항, 위험물관리에 관한 사항으로 법적 성격을 명확히 구분하여 2003년 각각 별도의 법률을 마련하게 된다.

「소방기본법」, 「소방시설공사 및 기술관리법」, 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 및 「위험물안전관리법」 등 4개의 법으로 분법되었다. 4건의 제정안에서는 기존 「소방법」의 조문을 정리하거나 법률용어를 순화하였으며, 추가로 새롭게 총 17개 조문이 신설되었다.

## 2. 문화재 보호법

1962년 제정된 이래 개정을 거치면서 내용이 방대해지고 입법체계가 복잡해짐으로써 법제 상호간의 모순 및 저촉이 발생하고 국민들의 이해를 어렵게 하며 문화재 보존, 관리 제도나 정책이 체계화되지 못하는 문제가 발생하였다. 또한 국내외적인 문화재 환경이 급격하게 변화하고 있으므로 이를 수용할 수 있는 법체계 정비가 시급하다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 2004년부터 「문화재보호법」의 개선작업에 착수하여 두 차례의 개정 작업을 통하여 「문화재보호법」은 전부 개정하고 일부 조문을 구분하여 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률안」, 「문화재수리 등에 관한 법률안」으로 분법화되었다. 2008년 11월 28일 「문화재보호법 전부개정안」, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률안」, 「문화재수리 등에 관한 법률안」 등 3개의 법률안을 국회에 제출하였지만 2009.12.30 본회의에 부의하지 않기로 함에 따라 전부 폐기되었고, 정부는 2009.12.29 이들 3법을 국회에 다시 제출하여 2010.2.4 시행되었다.

## 3. 지방세법

1949년에 제정된 지방세법은 법체계가 지나치게 복

잡하고, 국민들의 접근성이 떨어지며, 지방세제 운용의 효율성이 저하된 상태였었다. 1949년 5장 75개조의 간단한 형식으로 제정(법률 제84호)되어, 1961년 한차례 폐지제정(1961.12.8 법률 제827호)된 이후 120여 차례의 잦은 일부개정을 거쳐 분법화되기전과 같은 5장 328개조의 방대한 형태에 이르게 되었다.

지방세는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 재정수요를 충당하기 위하여 주민에게 부과·징수하는 조세로서 국가가 부과·징수하는 국세에 대비되는 개념인 바, 「지방세법」은 이러한 지방세의 기본적인 원리와 세목, 부과 및 징수절차 등을 규율하는 단일법이었다. 접근성 측면에서 국세관계법 준용규정이 과다하고, 비과세·감면규정의 경우 「지방세법」·「조세특례제한법」·감면조례로 산재되어 있으며, 세목이 총 16개로 과다하여 납세자는 물론이고 지방자치단체 세무공무원 등 실무자의 이해와 활용마저 어려운 문제점이 지적되었다. 또한 관련 규정이 모두 하나의 법률에 혼재되어 있는 '단일법주의'를 채택하여 국세와 같은 '분법주의'에 비하여 법 개정이 곤란하고 점차 복잡다양해지는 행정수요에 대응하기 어려운 문제를 지니고 있었다.

이에 통합적인 지방세법 체계를 구축하여 수요자 중심의 법률을 구현하는 한편, 체계적이고 전문적인 지방세법 정비를 위해, 2009년 「지방세법」을 3개의 법률로 분법을 추진하여 2011년 1월 1일부터 신규 법률로 시행되었다. 복잡한 지방세 체계를 대폭 간소화하여 비용을 절감하고 행정의 효율성을 높이기 위하여 「지방세법」을 분야별로 나누었는데, 지방세에 관한 공통적, 총칙적인 사항을 정리한 「지방세기본법」, 지방세의 종류 및 세목체계를 규정하는 「지방세법」, 감면규정을 통합·정리한 「지방세특례제한법」으로 정비되었다.

## 5. 정책제안

### 1. 건축관련 법제의 체계 정비 방향

입법기술의 형식 원리 측면에서 체계성을 확보해야 하므로, 건축 관련 법제의 구심점으로서 「건축기본법」의 체계성 확보와 다른 관련 법률과의 관계 설정이 선행되어야 한다. 개별 법률의 성격을 명확하게 설정할 필요가 있으며, 개별 법률의 내용 측면에서는 기본적으로 헌법의 이념에 부합해야 한다. 건축 관련 법제의 경우 국민의 자유와 권리를 제한하는 법률이므로 개별 법률의 내용에서 헌법에서 제시하는 기본권 제한의 원리인 ① 목적의 정당성, ② 방법의 적절성, ③ 피해의 최소성, ④ 법익의 균형성이 지켜지고 있는지에 대한 재검토가 필요하다. 또한 법률과 하위법령 전반에 대한 내용을 검토하여 법률과 명령 사항을 구분하고 법령의 근거가 없거나 미약한 하위법령에 대해 타당성을 검토하여 재정비하는 일련의 과정이 필요하다.

건축 관련 법률이 국민들의 지지를 받기 위해서는 상식에 근거하고, 형성된 정책이 사회적인 과정에 적용하는 것으로 인식되어야 한다. 기획 → 설계 → 시공 → 유지관리 → 해체의 건축물 생애주기 각 단계별로 명확하게 개념을 설정하고, 관련하여 건축 관련 법제에서 해당되는 부분을 각각의 단계에 따라 검토하여 내용에 대한 전반을 구성하여야 하며, 과도한 입법수단을 적용하여 오히려 효과측면에서 법률의 약화를 초래할 수 있으므로 법 집행의 탄력성과 효율성을 위해서 입법의 경제성을 확보할 수 있도록 건축 관련 법제의 규율 내용에 대한 검토가 필요할 것이다.

### 2. 「건축기본법」의 개선 방안

「건축기본법」에서 논의되는 건축과 공간환경의 개

념 및 건축물의 공공성에 대한 정책방향 제시는 건축 정책의 전환점을 선언하는 중요한 사항이므로 신중한 검토 필요할 것이다. 건축물을 통해 달성하고자 하는 다양한 사회적 요구의 조정·수용 및 공공성 원칙에 대한 내적 일관성을 확보하는 측면에서 보다 폭넓은 논의와 조정 및 설명이 필요하며, “건축정책의 기본방향”에서 규정하고 있는 건축과 건축물이 구현해야 할 ‘공공성’에 대한 구체화 되어야 한다. 각각의 공공성이 지향하는 생활공간적 공공성, 사회적 공공성, 문화적 공공성은 답아야 하는 이념적 가치와 내용에 대해 논의가 진행되고 명확하게 정리되어야 할 것이다.

「건축기본법」은 물리적인 시공과정만을 건축의 정의로 보고 있는 건축법의 한계를 넘어서 새로운 개념을 제시하였지만 아직은 세부내용에 있어서 이를 구체화하는 내용을 담고 있지 못하고 있다. 개별적인 시책은 공통분모를 도출하고 범주화하여 체계적으로 구성됨으로써 이해를 돕도록 마련되어야 하며, 미래사회의 건축환경 변화 전망 및 대책, 건축문화 진흥을 위한 시책과 사업, 건축환경·문화 창달을 위한 지역의 풍토성 및 전통성 계승, 건축제도·기준 등의 국제화 등 다양한 시책을 망라하여 선별 정리할 필요가 있다.

### 3. 「건축법」의 체계 정비 방안

건축물의 공공성에 대한 요구증대와 기술의 발전 및 건축물의 대형화 추세에 따라 요구되는 건축기준 및 규율의 새로운 내용이 지속적으로 추가되어야 한다. 따라서 법률의 ‘체계성’, ‘실용성’, ‘적응성’ 등을 고려할 때 건축 행정 절차와 건축기준의 분리를 통해 단일 법률의 규율범위를 축소하는 것이 바람직

하다. 그리고 건축법을 정비하기 위해서는 현재 하위 법령이나 고시 등에 규정된 사항을 「건축법」의 세부 조문과 연계하여 전부 검토하여, 법률사항과 명령사항을 명확히 정하고 상위 법령에 위반되거나 상위 법령에 근거가 미약한 위임입법을 전면적으로 개선하는 작업을 병행되어야 한다. 또한 건축행정 절차와 건축 기준의 분리 안에 대한 세부 조문에 대한 정비 방안으로서, 건축규제의 행정적 규제로서의 요구사항 보강과 건축기준들에 대한 적정성 검토가 요구되며, 법령간 내용의 재정비를 위해서는 전문성과 연속성을 확보할 수 있는 추진체계와 전담조직의 마련 방안이 필요하다.

#### 4. 관련 법제의 개정 및 제정 방안

「건설산업기본법」은 대상으로 하고 있는 건설공사의 범주에 건축공사를 포함하고 있으므로 「건축기본법」에서 정의하고 있는 건축의 공공성 확보를 위한 구체적인 시책이 달성될 수 있도록 보완이 필요하다.

건축행위의 주체이자 산업 분야를 한정하는 「건설기술관리법」과 「건축사법」간의 관계 재정립이 필요

하다. 「건설기술관리법」에서 ‘건설기술’로서 공사감리, 건축물의 현장조사, 검사 및 확인, 건설사업관리 등의 사항에 대한 「건축사법」에서의 업무영역 포함관계가 불분명하며, 두 개의 법률에서 같은 용어를 별도로 정의하는 것은 법률에 대한 이해가능성과 명확성을 저하시키는 요인이 된다.

최근 사회의 여건 변화에 따른 새롭게 요구되는 정책 및 입법 수요에 따라 신규 법률의 제정을 검토할 필요가 있다. 기존 법률에서 정책의 대강을 규정하고 하위법규로써 세부정책을 수립·추진하도록 재량권이 부여되어 있고, 정책의 기초에 대해 대대적인 개편이 없어 법률의 제정·개정이 필요하지 않는지에 대한 분석이 선행되어야 하지만, 정책 집행의 강력한 추진 기반을 마련하고, 국민의 법률에 대한 이해도를 증진하고, 법률 성립의 목적을 분명하게 하기 위해 현행 「건축법」의 내용을 적절하게 분리하여 개별 법률의 형식으로 개편하는 작업이 바람직할 것으로 판단된다. **auri**brief.

유광흠 9649,khyu@auri.re.kr

성은영 9651,eyseong@auri.re.kr