

제2장 : 建築法の 目的과 構成・形態・歴史

1. 건축법이란 무엇인가?

헌법에서는 「모든 국민은 깨끗한 환경에서 인간다운 생활을 할 수 있는 권리와 居住・移轉의 自由가 있다」고 정하고 있다고 앞에서 설명한바 있다. 헌법 제22조는 국민의 財産權을 보장하는 규정으로 사유재산권을 인정하되 공공복리를 해하지 아니하는 범위 안에서 제한적인 보장만 가능하다.

내 땅에 내 마음대로 건축을 한다고 가정해 보자. 자연경관이 훼손되든 말든, 옆집에 영구 음영이 생기든 말든 개인의 욕심껏 건축했을 때 과연 사유재산권 보장이 헌법의 정신에 부합된다고 보는가?

건축법은 건축물의 대지・구조・설비의 기준과 건축물의 용도 등을 정하여 건축물의 安全과 機能・美觀을 향상하여 公共福利의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 삼고 있다. 건축법의 목적을 달성하기 위해서는 사사건건 제약을 가해질 수밖에 없다. 건폐율과 용적률, 허용 용도, 높이와 계단・승강기・에너지 등등 건축물의 규모나 용도에 따라 달리 정하고 있는 것은 건축법의 목적 달성을 위한 어쩔 수 없는 규제라 할 수밖에 없다.

건축법은 근본적으로 規制法이다. 그러니 불만이 많을 수밖에 없다. 건축심의과정에서 계획이 잘못되었느니 입면을 개선해야 하느니 따지니, 공사과정에서 안전관리가 어떻고 분진먼지와 소음이 어떻고, 위법과 보고가 제대로 이루어지는지 등 따지고, 유지・관리과정에서도 건축법이나 타법에 의한 허가나 신고 등을 거치도록 하는 등 곳곳에 규제가 존재하고 있다.

만약에 이러한 규제가 없다고 가정해 보자. 과연 건축주나 사업자가 제대로 된 건축물을 건축할 수 있을까? 시장경제에 따라 이용이 불편한 건축물은 이용하지 않으면 될 것 아니냐고 할지 모르지만 이는 무식한 사람의 말이 아닐 수 없다.

건축물은 건축되어지는 순간 건축주의 것이 아니라 공공의 것이 된다는 점을 이해해야 한다. 병원의 경우 환자나 그 가족, 의사나 간호사 등 그 건축물을 이용하는 사람들의 입장에선 건축물이 사용하기에 안전하고 편리하며 쾌적하여야 하는데 주인의 입장에선 적은 비용으로 싸게 날림으로 건축하였을 때 어떻게 되겠는가? 삼풍백화점 붕괴로 건축주가 아닌 죄 없는 사람이 폐죽음을 당했는데, 건축주의 이익만 보장해 줄 수는 없지 않은가? 건축물이 얼마나 공공성을 갖고 있는가를 여실히 보여주는 사건이었다.

그 외에도 건축법은 건축주와 인접지, 사용자, 건축행위에 참여하는 모든 관계자들의 권한과 업무의 한계를 명확히 하고, 책임을 묻는 일도 포함되어 있다.

2. 土地利用 側面에서의 建築法과의 關係

토지(국토와 도시)와 관련된 법령은 건축법 이외에도 여러 법률에서 다루고 있다.

가장 기본이 되는 법이 國土建設綜合計劃法이라 할 수 있는데 우리나라 전 국토를 대상으로 자연조건을 종합적으로 이용·개발·보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하고, 국토의 경제·사회·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복지향상에 기여함을 목적으로 한 국토 전반에 관한 청사진을 제시하는 계획의 근거가 되는 법이라 할 수 있다.

이 법에 의하여 수립되는 국토건설종합계획은 보통 10개년 단위로 수립하고 있는데 1972년에서 1981년의 제1차 계획, 1982년에서 1991년의 제2차 계획, 1992년에서 2001년까지의 제3차 계획이 수립되어 실행 중에 있으며, 2002년부터 시행될 제4차 계획이 이미 수립되어 있다.

그 다음은 國土利用管理法이 있는데 10개년 단위로 수립된 국토건설종합계획을 효율적으로 추진하고 국토이용질서를 확립하기 위하여 구체적으로 국토이용계획, 토지거래의 규제, 토지이용의 조정 등을 목적으로 한 법이다..

국토이용계획에 의하면 전국을 도시지역과 준도시지역·농림지역·준농림지역·자연환경보전지역 등 5개지역으로 나누어 관리하고 있다. 정부는 1975년부터 1990년까지 6차례에 걸쳐 전국을 5개 용도지역으로 구분하였다. 동법에서는 도시지역을 제외한 나머지 4개 용도지역에 대해 건축가능한 용도와 불가능한 용도를 정하고 있으며, 도시지역은 도시계획법에 의한 도시계획구역, 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가산업단지 및 지방산업단지, 전원개발(電源開發)에관한특별법에 의한 전원개발구역 및 예정구역으로 구분하여 각각의 지역에는 각각의 법령에 따르도록 규정하고 있다.

都市計劃法은 도시지역안에서 도시계획구역으로 지정된 곳을 관리하기 위하여 제정된 법이다. '98년말 현재 통계를 보면 도시계획법이 적용되는 도시는 모두 86개(시급 74, 읍급 9, 면급 3)이고, 그 면적은 국토면적의 14.6%인 15,374km²밖에 되지 않지만 인구는 87.1%가 거주하고 있다.

[표1] 용도지역 지정현황

(단위: km²,%)

구 분	계		육 지		해 면	
	면 적	비 율	면 적	비 율	면 적	비 율
합 계	105,603	100	99,735	100	5,868	100
도시지역	15,374	14.6	14,396	14.4	977	16.7
준도시지역	1,103	1.0	1,089	1.1	14	0.2
준농림지역	25,890	24.5	25,890	26.0	-	-
농림지역	51,299	48.6	51,299	51.4	-	-
자연환경보전지역	11,936	11.3	7,060	7.1	4,876	83.1

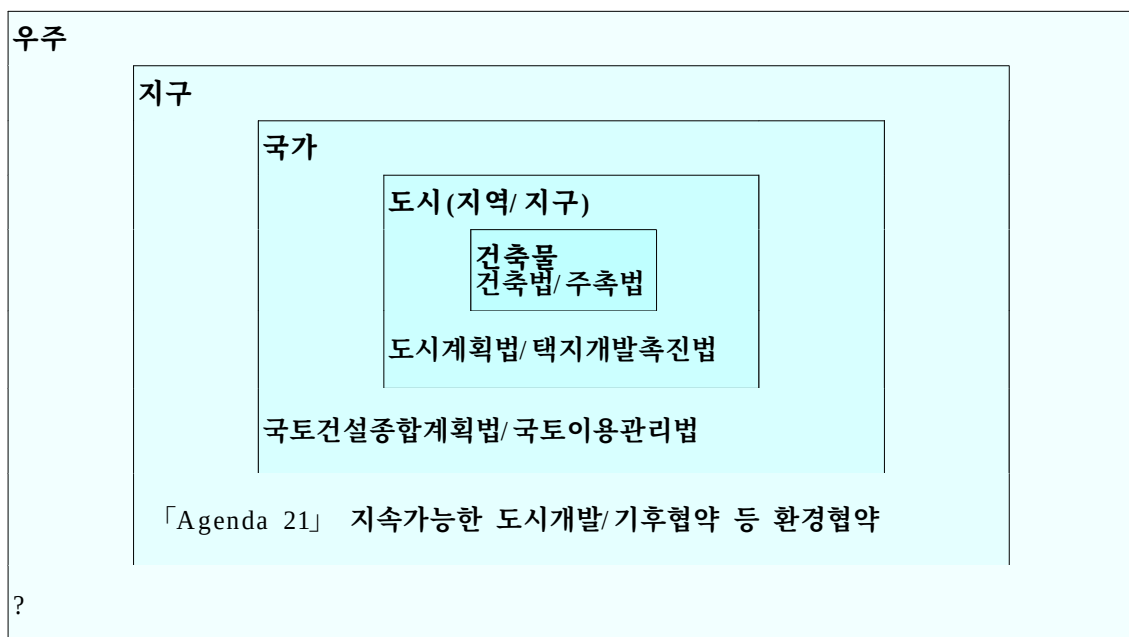
※ '98년말 기준(건교부 토지국)

도시계획구역 안에서 함부로 토지에 변화를 주는 행위를 할 수 없다. 가령 형질변경(산이나 논밭 등의 토지의 형태를 변경하는 행위)을 하고자 하거나, 건축물을 건축하고자 하는 경우는 建築法・住宅建設促進法・都市計画法 등의 규정에 따라 허가(또는 사업승인)를 받아야 한다.

다음 그림은 하나의 건축물이 결코 하나로 존재하지 않음을 알 수 있을 것이다. 건축물과 건축물이 모여서 마을을 만들고, 마을은 다시 도시로, 도시는 국가로, 국가가 모여 세계가 되며, 그들은 결코 독립적이지 않다는 것이다. 세계의 흐름이 특정 국가의 특정 건축물에까지 영향을 미치지 않을 수 없다고 본다.

최근 세계적으로 압박해오는 환경관련 국제협약을 살펴보면 당장 개발과 건축에 막대한 영향력을 끼치고 있다는 점을 관과해서는 안된다. 지속가능한 개발을 슬로건으로 건 「Agenda 21」만 하더라도 친환경 건축기준의 도입을 위한 토지이용 제한과 건축기준의 강화가 따를 수밖에 없고, 현실적으로 우리나라 도시계획법이나 건축법에 그 정신을 담은 개정이 있었다는 것이다.

[그림1]



3. 建築과 關聯된 他法과의 關係

가령 명동에 호텔 건축을 한다고 가정해 보자.

건축법을 비롯하여 주차장법, 소방법, 도시계획법이 적용되는 것은 기본이고, 호텔이니까 관광진흥법이나 관광숙박시설지원등에관한특별법이 적용될 것이다. 시공과 감리를 위해선 건설산업기본법과 건설기술관리법・건축사법을 검토해야 하고, 도로점용을 위해서는 도로법

이, 소음분진등에 관련한 환경관련법이, 정화조를 위한 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등 얼마나 많은 법률을 검토해야하는지 모른다. 그 뿐만 아니다. 전기·전화·가스·상하수도설치에 관련하여 각각의 법률을 따라야하고, 호텔을 개장하여 사용하기 위해서는 식품위생법, 공중위생관리법 등에서 정한 시설기준에 적합하지 않으면 안될 것이다. 이들 중 어느 하나라도 어기면 허가를 받지 못하거나 사용승인을 받지 못하게 될 것이다. 표로 정리하면 대개 다음과 같다. 여기에서 열거하지 아니한 법률도 더 많이 있을 수 있음에 유의해야 한다.

[표2] 건축과 관련된 법의 종류

도시·주거단지 개발	도 시 계 획 법	시 행 령	시행규칙/도시계획시설기준에관한규칙/지하도로시설기준에관한규칙/토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙
	도 시 개 발 법	시 행 령	시행규칙
	도시재개발법	시 행 령	
	도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법	시 행 령	
건축 및 주택건설	택지개발촉진법	시 행 령	시행규칙
	주택건설촉진법	시 행 령	시행규칙/주택공급에관한규칙
		주택건설기준 등에관한규정	규칙
		공동주택관리령	규칙
	건 축 법	시 행 령	규칙/구조·피난·방화 설비/건축물대장기재 표준 설계도서등의운영에관한규칙
	주 차 장 법	시 행 령	시행규칙
	소 방 법	시 행 령	시행규칙
기 타	임대주택법/건축사법/건설산업기본법/환경영향평가법/수도법 등 공급처리시설의설치기준/장애인노인임산부등편의시설 설치기준 등		

[표3] 건축물의 생산과정에서의 관련 건축법규

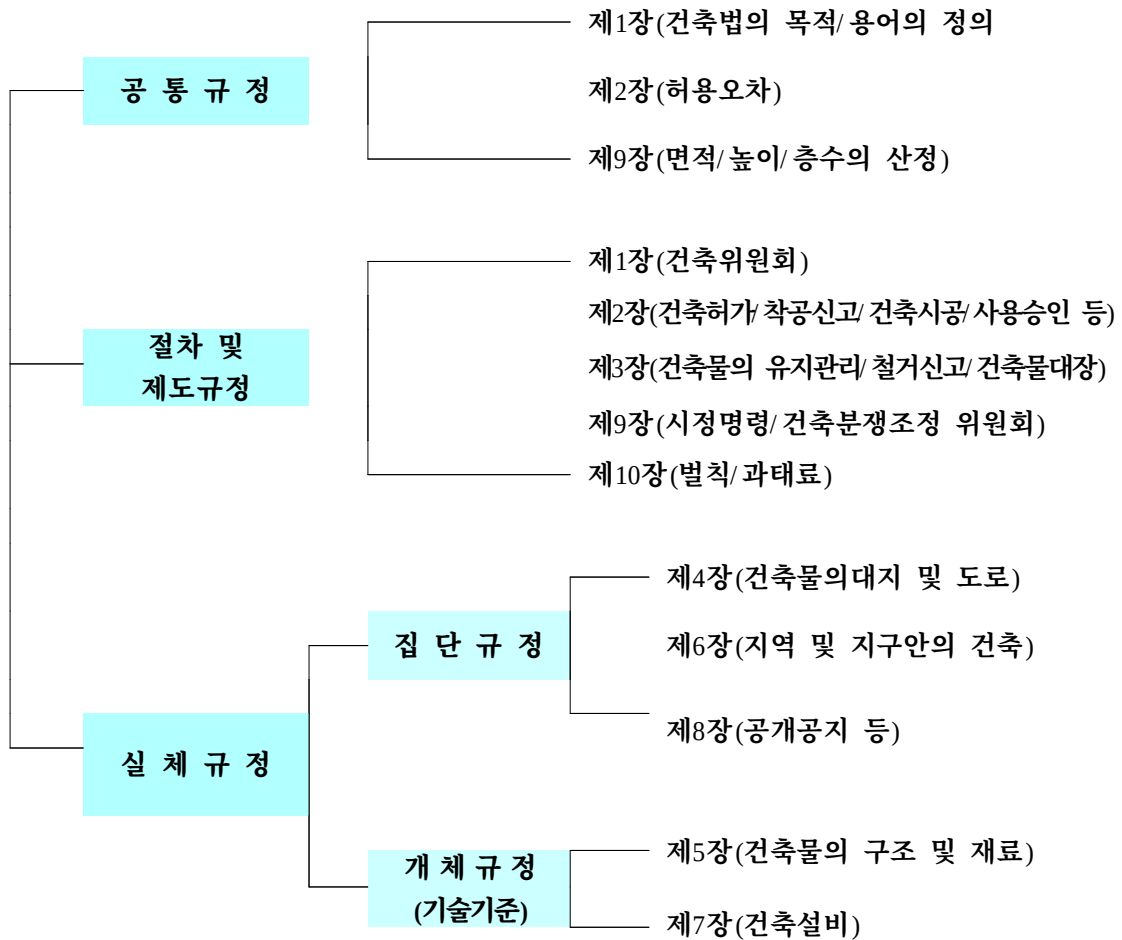
건축계획 · 설계단계	도시계획적 기준	국토이용관리법/도시재개발법/자연공원법/도시공원법/주차장법/공업배치및공장설립에관한법률/수도관정비계획법/문화재보호법/자연환경보전법/도시교통정비촉진법
	대지의안전과 위생상의 기준	택지개발촉진법/도시개발법/산림법/농지법/사도법/도로법/하천법/학교보건법/환경정책기본법
	건축물의 안전과 위생상 기준	건축법/소방법/의료법/교육관련법/공중위생법/승강기관리및제조에관한법률/장애인노인임산부등의편의증진보장에관한법률
시공단계	적 정 시 공	건설산업기본법/건설기술관리법
	건설공사의 관련자의 자격	건축사법/건설산업기본법/건설기술관리법
	현 장 의 위 험 방 지	민법/근로기준법/산업안전보건법/소음진동규제법
	공급처리시설의 설치	가스사업법/수도법/하수도법/오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률
	건축재료의 품질 · 성능의확보	KS기준/주택건설촉진법/건설기술관리법
건축물의 완 공	건축물의 사용승인	소방법/전기통신공사사업법/지적법/오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률
건축물의 유지 · 관리	하 자 보 수	민법/건설산업기본법/공동주택관리령
	점 검 관 리	시설물의안전관리에관한특별법/재난관리법

4. 建築法の 構成體系

건축법의 구성체계를 대체적으로 아래와 같이 정리할 수 있다.

건축용어를 정의하는 등의 법 일반적인 공통규정과 건축허가에서 사용승인까지의 절차에 관한 규정, 건축물 개개의 기술에 관한 개체규정과 지역 · 지구의 건축 제한 등에 대한 집단규정 등으로 구분할 수 있다.

[표4] 건축법의 구성체계



5. 建築法の 機能

건축법이 어떤 기능을 갖고 있는지 살펴보자.

먼저 **국토·자원·환경의 방치에 대한 사회적 조정역할**을 한다. 지역·지구에 대한 용도 제한과 건폐율 용적률 제한 등이 그것이라 할 수 있을 것이다. 가령, 자연녹지지역에서는 아파트나 백화점은 건축이 불가능하다. 왜냐하면 자연녹지는 말 그대로 자연녹지의 보전이 필요한 지역이기 때문이다. 그러기 때문에 건폐율(20%이하)과 용적률(100%이하)도 다른 지역에 비하여 훨씬 강하게 지정되었던 것이다.

둘째, 개별적 **건축공간의 안전성확보와 재산보호의 역할**을 한다.

구조안전을 위한 기술자의 확인을 의무화하고, 방화·내화는 물론이고, 화재시 피난·소방 활동이 용이하게 계획하도록 규제하고 있는 것이 그 때문이다. 시공자와 감리자·설계자 등에 대한 책임과 의무를 부여함으로써 전문가들로부터 건축주의 권익을 보호하는 장치도 있다.

셋째, **거주자의 건강을 보호**하는 것도 건축법이 할 몫이라 할 수 있다.

환기와 채광, 위생·조명 등 건축설비 기준과 일조에 의한 건축물의 높이제한규정이 여기에 해당된다.

넷째, **이웃과의 관계를 정리하고, 충돌을 조정한다.**

건축물의 건축으로 입는 이웃의 피해를 최소화하고, 건축분쟁이 생길 경우 이의 조정자 역할을 한다. 지금은 폐지되었지만 차면시설의 설치, 대지안의 공지 확보 등의 규정과 일조에 의한 인동거리 확보 등의 규정이 그 역할을 담당하였다. 건축분쟁이 발생한 경우는 기초와 광역자치단체에 설치된 건축분쟁조정위원회에서 조정을 하도록 되어있다.

마지막으로 **도시관리수단으로서의 기능도** 담당하고 있다.

지역·지구의 용도제한과 건폐율·용적률·용도제한 규정과 도시설계, 가로구획별 최고높이 제한, 미관지구 건축기준 등이 여기에 해당한다 할 것이다.

7. 建築法이전의 모습

법은 사회가 형성되면서부터 태어난 사회적 산물이라 할 수 있다. 원시사회에선 자연으로부터의 안전을 지키기 위해 움막이나 나무 위에 거주하였겠지만, 그러다가 집단화 되면서부터 자연히 지도자가 생기게 되고, 지도자는 힘과 권위의 상징으로 일반인과 다른 형태의 거주공간을 확보했을 것으로 추정된다. 그것이 건축물의 크기나 다른 상징성을 표현하는 것으로 나타났을 것이다. 왕조시대에는 기록에 의하면 그 사람의 신분에 따라 건축물의 규모가 달랐음을 알 수 있다.

조선시대엔 대지면적과 건축물의 규모를 제한하는 규정이 있었다. 經國大典에 의하면 태조(이성계) 4년(1395년), 대군·왕자·공주의 저택 대지면적은 제한하지 않았지만 1품은 35負(1부는 벼10단을 생산하는 면적으로 9.2㎡쯤에 해당함, 322㎡), 2품은 30부, 6품은 10부로 제한하고, 서인은 2부(18.4㎡)를 넘지 않도록 했다.

그러나 예종 원년(1469년)에 들어서는 대군은 30부, 왕자나 공주는 25부, 1품과 2품은 15부, 6품은 8부로 축소하게 된다. 이는 고위계급 계층이 늘어났기 때문이라.

건축물의 규모는 세종실록(세종 13년, 1431년)에 기록되어 있는데 대군은 60間을 넘지 못하게 하였으며, 왕자나 공주는 50間, 2품이상은 40間, 3품이하는 30間으로 하고 서인은 10間을 넘지 못하게 하였다. 재미있는 것은 1간에 대한 기준도 계급에 따라 달리 정하고 있다는 것이다. 세종 22년(1440년)에 제정된 내용을 보면 대군이나 왕자, 공주의 집은 기둥높이를 13尺(현재의 기준으로 본다면 1자는 30.3cm임으로 약 3.9m가 되는 셈임) 보 길이를 11尺로 하고, 1품 이하는 기둥 높이를 12尺, 보 길이를 10尺로 제한하고 있으며, 서인의 경우는 기둥 높이를 7尺, 보 길이는 8尺 이내로 제한하고 있다.

그러나 이러한 규정도 조선 말기에 이르러 국정이 문란하여 잘 지켜지지 않았다고 한다.

심지어는 임금님만 거주할 수 있는 100間을 넘는 저택도 있었다하니 건축법규가 지켜지지 않은 것이 예나 지금이나 다르지 않다고 보여진다.

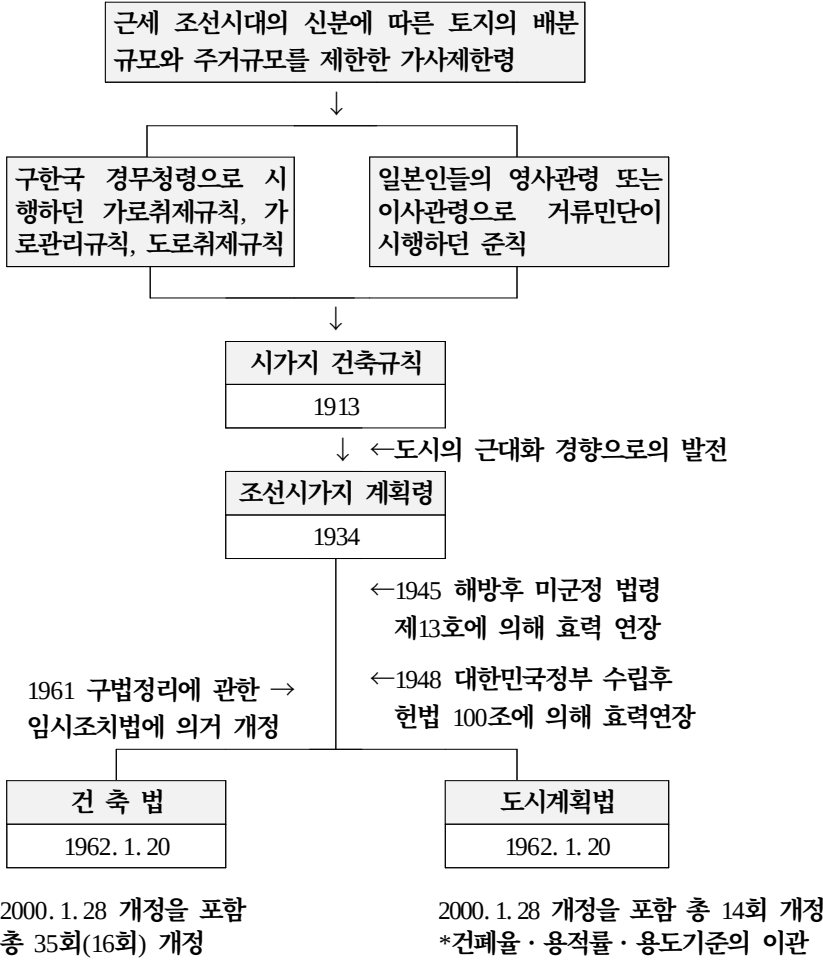
이런 이야기도 있다. 연산군때 판서를 역임한 선비 홍귀달은 남산 아래 단칸 움막을 지어 놓고 당호를 허백당(虛白堂)이라 불렀다고 한다. 세간에 잘못 소문이 나서 많은 사람들이 백칸짜리(?) 허백당을 구경왔다고 한다.

7. 建築法の 歴史

근세조선시대에는 조선시대의 신분에 따른 건축규제를 정리한 家舍制限令이 있었다. 그 이후 구한국 警務廳令으로 시행하던 가로취체규칙, 가로관리규칙, 도로취체규칙 등이 있었으며 일본인들이 점차 들어와 집단으로 모여 살기 시작하면서 領事官令 또는 理事官令으로 거류민단이 시행하던 규칙 등을 통합하여 1913년 市街地建築規則이 제정되었다.

[그림2]

건축법의 역사 흐름도



7.1 朝鮮市街地計劃令

1934년에 제정된 조선시가지계획령은 사실상 건축법의 모태라고 할 수 있다. 조선시가지계획령은 1913년에 제정된 시가지건축규칙을 바탕으로 태어나게 되었다.

구성은 제3장 50조로 되어 있다. 제1장은 현행 도시계획법의 내용과 유사하게 시설의 종류와 설치 등에 따른 절차 등 도시계획에 관한 내용이, 제2장은 지역·지구의 지정과 현행 건축법 내용과 유사한 건축기준이, 제3장은 토지구획정리사업에 관한 내용으로 되어 있다.

이 영은 1934년8월1일부터 시행하였지만 건축에 관한 제2장의 경우는 1936년9월20일부터 시행하였다.

조선시가지계획령의 시행규칙은 1934년에 제정되었는데 모두 제3장 150조로 구성되어 있으며, 건축에 관한 제2장은 다시 6절 108개 조문을 두고 있다. 제1절은 용어의 정의, 제2절은 건축물의 대지와 건축물의 높이, 제3절은 건축물의 구조설비, 제4절은 지역의 지정요건과 지역 안의 건축제한, 제5절은 손실보상, 제6절은 건축허가에서 공사과정 등 절차에 관하여 규정하고 있는데 오늘날의 건축법과 거의 같은 체계를 이루고 있다. 이 시행규칙은 1934년8월1일부터 시행하였다.

지역·지구는 현재와 마찬가지로 주거지역·상업지역·공업지역과 풍치지역이 있었으며, 미관지구·방화지구·풍기지구가 있었으며, 지역·지구의 지정목적에 상응하는 용도이외의 건축용도를 제한하고 건축물의 구조나 설비를 따로 정하고 있는 점은 오늘날의 건축법·도시계획법과 거의 유사한 체계를 이루고 있다.

7.2 李承萬 政府

1945년 8월 15일은 일제 35년간으로부터의 해방을 맞게 된다. 1948년 5월10일 제헌국회가 구성되고, 그해 7월 12일 제헌헌법을 제정하고 같은 해 7월 17일 공포를 함으로서 모름지기 우리나라의 모습을 갖추게 되었다. 제헌국회에서 이승만을 초대 대통령으로 선출하고 8월 15일 제1공화국이 탄생하게 되었다. 그렇지만 그 당시 형편으론 각종 행정법률을 일제하의 것에서 우리나라의 것으로 제정할 여력이 없었다. 건축법도 예외일 수가 없었다.

헌법 제100조「현행 법령이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 지닌다」는 경과규정을 두어 기존 법령을 그대로 쓰게됨을 인정하지 않을 수 없었다. 이는 법의 안정성을 염두에 두었기 때문이었다.

7.3 張勉 政府

이승만 대통령의 무능과 부정선거는 급기야 1960년 4.19의거를 유발하게 되면서 윤보선 대통령과 장면 내각이 집권하지만 집권기간이 예상외로 짧았고 혼란스러웠기 때문에 행정법률에 대한 관심을 쓸 겨를이 없었다.

7.4 朴正熙 政府

가. 建築法과 都市計画法의 誕生

5.16으로 집권한 박정희 정부의 취약점은 쿠데타라는 불명예이다. 일부에서는 혁명이라고도 하지만 그는 불명예로부터의 탈출을 위한 시도로 民族正氣를 되살리는 것에 중점을 두었다고 본다. 그 중하나가 명실상부한 우리나라의 법률을 만들었다는 점을 높이 들 수 있다. 1961년 7월 15일 구법정리에 관한 임시조치법을 제정하여 1961년 연말까지 새로운 법률로 제정하지 아니하면 기존의 법률(왜정시절에 제정된 법률)의 효력을 정지시킨다는 강제적인 내용을 두어 모든 법률을 제정하게 하였다. 이는 군사정부가 아니면 할 수 없었던 과감한 조치였다.

준비기간이 너무 짧고 전문가들도 부족한 상태에서 무리하게 추진하긴 하였지만 그렇게 하지 않았다면 오래동안 왜정시절의 법률을 사용하지 않을 수 없었을 것이다.

건축법은 기존의 조선시가지계획령을 建築分野와 都市計劃分野를 단순 구분하는 수준으로 1962년 1월 20일 도시계획법과 함께 제정되게 되었다.

역사에 가정은 없다지만 만약 그 당시 제대로 된 법체계를 갖추었다면 지금처럼 복잡하고 누더기 법체계는 아니었을 것이라는 아쉬움이 남는다.

나. 建築線 指定과 工事監理制의 導入(제1·2·3차 개정)

제1차 개정(1963.6.8)은 줄속으로 제정된 기존 일부를 수정·보완하는 내용이었다. 건축선 후퇴조항이 처음 도입되었다. 너비 3m미만의 도로에 접한 대지는 그 중심선으로부터 각각 1.5m를 후퇴하여 건축할 수 있는 선(이를 건축선이라 함. 일반적으로 건축선이라 함은 대지와 도로의 경계선을 건축선이라 함)을 지정하여 최소 3m 이상의 너비를 갖춘 도로를 갖추도록 하였다. 지금은 4m의 너비가 유지되도록 건축선을 지정한다.

제2차 개정(1967.3.30)은 건폐율 기준을 완화했다. 그리고 연면적 2000㎡이상인 특수건축물에 대하여 처음으로 주차장을 확보하도록 하였는데 이 규정은 나중에 駐車場法으로 개편하게 된다. 한편 사회 각지에서 타인소유의 토지를 불법 점거하여 건축하는 사례가 빈발하여 개인 재산권의 침해는 물론 사회질서를 문란하게 하는 일이 적지 않아 허가 취소제를 도입하였고, 위법행위에 대하여는 발견 즉시 철거할 수 있도록 행정대집행법의 절차를 배제하는 규정을 신설하는 등 법의 권위를 강화시켰다.

제3차 개정(1970.1.1)에서는 공사감리제·지하층 설치기준·표준설계도서의 도입 등 새로운 제도가 등장하기 시작했다. 위법건축물이 줄어들지 않아 처벌기준도 대폭 강화하여, 6월 이하의 징역이나 50만원 이하의 벌금에 처하도록 되어있던 것을 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

다. 중간검사제도의 도입과 위법한 자에 대한 처벌 강화(제4차 개정)

제4차 개정(1972.12.30)은 최초로 한글로 작성하였다는 점을 특징으로 들 수 있다. 건축물의 규모가 점차 커지고, 안전사고 또한 빈발함으로 안전·품질관리규정을 강화하고, 행정기관의 감독기능을 강화시켰다.

중간검사제도를 처음 도입하게 되고, 굴착한 대지의 안전정리·피난 및 소화설비 기준을 새로이 신설하였다. 위법건축물에는 전기·전화·수도를 설치하지 못하게 할 수 있게 하였으며, 처벌기준도 3년 이하의 징역형을 1년 이상 3년 이하로, 1,000만원이하의 벌금형을 500만원 이상 3,000만원을 並科하도록 처벌기준을 대폭 강화하였다. 3년 사이에 무려 3배가 넘는 벌금액을 증액한 것을 볼 때 그 동안 엄격한 법 집행에도 불구하고 위법이 줄어들지 않는 당시의 사회풍조를 미루어 짐작할 수 있다.

라. 사전승인제의 도입과 주차장법의 제정(제5·6·7차 개정)

제5차 개정(1975.12.31)에는 그 동안 사소한 변경까지 허가나 신고를 받도록 하였으나 경미한 변경은 설계변경허가 없이 사용할 수 있도록 개선하였다. 공사감리자가 시정지시를 할 경우 건축주나 시공자로부터 해약을 당하거나 감리비의 지불을 거부하는 등 상당한 불이익을 당하고 있음에 감리활동이 위축될 수밖에 없어 불이익처분을 할 수 없다는 규정을 신설하게 되었다.

33,000㎡ 이상의 특수 건축물과 31층 또는 65,000㎡를 넘는 건축물은 건축허가 전에 건설부장관의 사전승인을 받도록 하는 규정이 신설되었다.

재미있는 것은 사공상의 허용오차를 인정하려고 하였다는 점이다. 건설부에서 발의하였지만 국회 심의과정에서 건축공학상 정밀성의 원칙에도 반할 뿐 아니라 준법정신을 저해할 우려가 있다는 이유로 이를 받아들이지 않았는데, 1991년도에 허용오차제가 도입되었다.

제6차 개정(1997.12.31)에는 국가보안상 현저히 유해하거나 도시미관에 장애가 되는 건축물에 대한 시정조치를 할 수 있는 근거를 마련하였다. 그 당시 남북교류에 대비 통일로변 정비사업을 강제 추진하였는데 근거규정으로 삼은 것이 아닌가 생각된다. 그 동안 건축법에서 운영된 주차장 확보기준이 폐지되고 1979.4.17 駐車場法이 제정되었다.

7.5 全斗煥 政府

가. 適用의 特例規程과 都市設計制度의 新設(제8·9차개정)

1970년도에 처음 도입된 공사감리제도가 1972년에는 위반건축주와 공사시공자에 대한 시정권고와 불이행 시 이를 시장·군수에게 보고토록 의무화하였고, 1975년도에는 위반보고를 한 감리자에게 이를 이유로 공사감리자의 지정취소나 감리에 대한 보수의 지급거부·지연 등 불이익을 줄 수 없도록 명문화하였다. 1980년 제8차 개정에는 일정규모 이상의 건축물에 대하여는 건축사보로 하여금 공사가 끝날 때까지 현장에 상주하도록 강화하였다.

제8차 개정 중 가장 특기할만한 사항은 도시설계제도를 처음 도입한 것이다. 건축법에서 도시관리를 하겠다는 일종의 구테타적 사건이라 할 수 있다. 그 때까지만 해도 도시계획으로만 도시를 관리하는 것으로 알고 있었을 때였으니까 무척 생소했으리라 본다. 그 당시 도시계획법에서도 상세계획의 도입을 검토하였으나 도입하지 않았다.

하여간 기존 도시를 상대로 도시설계가 이루어진 곳은 서울이 유일하였다. 1999년12월말 현재 전국에 모두 129개소 97.65km²가 지정되었다. 그중 서울이 93개소(2000.12말 현재 120개소 30.74 km²로 증가하게 된다)를 차지한다. 수도권외 분당·평촌·일산 등 신도시의 대부분이 도시설계수단으로 조성되었다.

건축법이 자랑할만한 것 중 하나가 적용의 특례규정이라 할 수 있다. 모든 것을 법으로 완벽하게 규정할 수 없다. 그러므로 집행과정에 예기치 못한 문제가 발생할 수밖에 없고, 이를 해결하기 위해서 특례규정을 둔 것은 건축법만이 갖고 있는 융통성이라 할 수 있다.

예를 들어 종전 법령엔 적합했지만 법령의 제·개정되어 부적합하게 될 경우 기존 건축물이나 대지에 대한 불이익이 생길 경우 문제가 생기게 될 것이다. 도로나 공원 등 도시계획시설의 설치로 인하여 부적합한 경우와 토지구획정리사업으로 부적합하게 된 토지 등에 대하여 현행 건축기준의 일부를 완화하는 내용으로 되어 있다.

나. 單獨·多世帶住宅의 建築基準 緩和(12차 개정)

제12차(1984.12.31)개정 시, 지하층에 주거용으로 거주하는 현실을 감안 단독 및 다세대주택의 지하기준을 완화하였다. 그 당시 지하층이라 함은 층고의 2/3이상이 지하에 있을 경우를 말하는데 단독과 다세대주택의 지하층은 층고의 1/2만 지하에 묻힐 경우 지하층으로 보도록 완화하여 많은 지하층 세대가 등장하게 되었다.

또한 인접대지경계선으로부터 떨어지는 기준도 완화하였다. 공동주택은 3m 이상 떨어지게 되어 있지만 다세대주택은 공동주택임에도 1m 이상만 떨어지도록 완화함으로 다세대주택이 도시를 점령하게 만들었다.

다. 地域與件에 따른 容積率의 運用과 過怠料의 導入(제13 개정)

제13차(1986.12.31) 개정 시에는 건축신고의 범위를 종전 30m²에서 50m²로 넓히고 농어촌지역에서의 농·어업용 주택·축사·창고의 경우도 건축신고케 하는 등 건축신고의 범위를 확대하고 단독 및 다세대주택의 중간검사제도를 폐지하는 등 소규모 건축물에 대한 행정간섭을 줄이는 조치를 하였다.

그 동안 법과 시행령에서 규제하던 용적률은 지방자치단체의 실정에 맞게끔 건축조례로 정하도록 하였으며, 위법건축물의 처벌 기준도 한층 강화 시켰다. 위반면적 만큼 경제적인 부담을 지도록 과태료를 납부케 하였는데 과세시가표준액의 10/100에서 50/100범위를 위반면적에 곱한 금액의 과태료를 부과하도록 하는 내용을 신설하였다. 이는 나중에 이행강제금제도로 바뀌게 된다.

7.6 盧泰遇 政府

가. 建築法の 全面改編, 節次・規制의 緩和(제16차 개정)

제16차(1991.5.31)개정은 1962년 건축법에 제정된 이래 근 30여 년을 사용해 온 건축법을 노태우 정부의 경제·사회 각분야의 자율화·민주화 정책에 부응하기 위해 각종규제 사항을 대폭 완화하는 내용을 담아 전면적인 개편을 하였다.

조례로 정할 수 있는 규정을 종전 8종에서 20종으로 확대하여 지방자치단체의 권한을 대폭 강화하였고, 또한 민원인의 편의를 돕고자 사전결정제도를 도입하게 되었다. 대형·고층 건축물의 경우 설계도나 서류를 완전히 갖추어 건축허가를 신청했는데 만약 관계법령중 어느 하나라도 저촉되어 반려되면 경제적·시간적 손실이 막대함으로 이를 미연에 방지케 하기 위해서 도입된 제도이다. 간단한 서류만으로도 관계부서와의 협의를 거쳐 건축허가가능여부를 미리 확인한 후 필요한 서류를 갖추어 정식으로 허가 신청케 한 제도로 취지와 달리 건축법에서는 그리 실적이 없었다. 그러나 주택건설촉진법에 의한 사업계획승인 대상건축물은 이 제도를 적극 활용한바 있었지만 1999년 폐지하게 되었다.

건축허가와 관련하여 타법과 관련된 사항은 협의를 통하여 확인을 하게 하고 건축허가를 함과 동시에 타법에 의한 허가를 받은 것으로 보도록 한 의제허가 대상이 6종에서 17종으로 확대하였고, 또한 경미한 변경사항은 사용승인신청 시 일괄 신고케 하는 등 국민편의 위주로 개정하였다. 또한 위법 건축물이 줄어들지 않자 위법건축물이 존재하는 한 매년 2회에 걸친 이행강제금을 부과하도록 하는 규정을 신설하게 되었다. 이는 종전 과태료제도를 발전시켜 시정할 때까지 계속적으로 부과하는 執行罰 성격으로 우리나라에서는 최초의 일이다. 그 후 농지법을 비롯하여 타법에서도 도입을 하였다.

○ 농지법 제65조 <94.12.12>

- 농업경영에 이용하지 아니한 농지의 처분명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 년 1회 이행강제금 부과

○ 부동산실권리자명의등기에 관한 법률 제6조 <95.3.30>

- 법 위반 과징금 부과 후 1년 경과한 이후부터 매년 이행강제금 부과

○ 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 제28조 <97.4.10>

- 시정명령 불이행시 매년 1회씩 부과

○ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제17조의2 <99.2.5>

- 불공정한 기업결합을 한 경우 이행강제금 부과

○ 매장 및 묘지 등에 관한 법률 <2000.1.28>

- 기준면적 초과묘지에 대하여 이행강제금 부과

이번 개정의 가장 중요한 점은 노태우 대통령이 추진한 주택 200만호 건립정책을 달성시키기 위한 건축기준을 대폭 완화하였다. 일반주거지역의 용적률을 300%에서 400%로 확대하고 공동주택의 인동간 거리 등을 완화함으로 아파트의 건립을 촉진시켜 주택보급률 증대

에 절대적인 기여를 하였다.

7.7 金永三 政府

가. 文民政府의 規制改革(제19차 개정)

제19차 개정(1995.1.5)은 군사정권과의 다른 모습을 보이하고자하는 문민정부의 의지를 반영, 국민들의 불편해소와 규제완화를 최우선과제로 선정하였다. 가시적으로 건축허가시의 제출하는 도서를 최대한 축소시키고, 실시설계도서는 착공신고 시에 제출토록 하였다. 뿐만 아니라 형식적으로 운영되던 중간검사제도를 폐지하는 대신에 공사감리자로 하여금 감리보고서를 건축주에게 보고하도록 하였고, 공무원이 현장확인하던 사용검사제를 폐지하고 공사감리자의 완료보고서에 의해 바로 사용승인토록 제도를 변경함으로써 공무원의 간섭을 최대한 배제하였다.

부실시공을 방지하기 위해 건설산업기본법에 의한 건설업자 선정 대상 미만의 건축물에 대해서는 현장관리인을 선정토록 하는 소위 시공실명제를 도입하였고, 일정규모이상의 건축물에 대하여는 공사감리자가 공사시공자로 하여금 상세시공도면을 작성하게 요청할 수 있게 하는 등 시공분야의 규제를 강화하였다.

각종 건축분쟁에 신속히 대응하기 위해 시·도와 시·군·구에 최초로 건축분쟁조정위원회를 설치하도록 하였다.

나. 不實施工에 따른 責任強化(제23차 개정)

제23차(1995.12.30) 개정의 특징은 부실시공에 대한 공사시공자, 공사감리자, 설계자에 대한 처벌기준을 대폭 강화한 것을 들 수 있다. 다중이용건축물에 대한 설계·시공·감리를 잘못하여 하자보증기간 내에 구조상 주요부분에 손괴를 야기하여 공중의 위험을 발생하게 한 경우 무기 또는 3년 이상의 징역에 처하거나 10억원의 벌금에 처할 수 있도록 한 것이다.

이는 1995.6.31 발생한 삼풍백화점의 붕괴사고로 기술자들에 대한 책임을 강하게 물어야 한다는 사회적인 여론을 반영하여 건축법을 비롯하여 건설산업기본법, 건축사법, 건설기술관리법, 주택건설촉진법 등 건설관련법령 모두에서 건축관계자에 대한 처벌기준을 강화하였다.

8. 現行建築法の 紹介(99.5.9부터 시행)

8.1 對市民 行政便宜 提高

가. 용도변경 대상 축소와 절차 간소화

종전 32개의 대분류 用途群을 21개의 용도군으로 조정하고 이를 다시 6개군의 용도군으로 묶어 건축기준이 약한 시설군으로 용도를 변경할 경우에만 신고토록 하였다. 종전에는 용도변경은 허가 대상이었다(법제14조).

나. 사전승인제의 폐지

21층 이상 또는 연면적의 합계가 10만㎡이상인 건축물은 건축허가 전에 시장·군수·구청

장이 도지사·광역시장·특별시장에게 승인을 받도록 하였으나 기초와 광역자치단체를 오가면서 겪는 불편을 해소하기 위해 도를 제외한 특별시광역시의 경우는 그 대상을 승인권자가 허가를 하도록 개정되었다. 그러나 도의 경우는 종전과 같이 사전승인제도를 그대로 유지해 하였다(법제8조1항).

다. 건축착공기간의 연장

건축허가 후 1년 이내 공사에 착수하지 아니한 경우 3개월의 범위 안에서 착공을 연기할 수 있었으나 이를 12개월의 범위 안에서 연기할 수 있도록 완화하였다(법제8조12항).

8.2 行政節次의 簡素化

가. 건축허가처리 기준의 도입

건축허가 처리시 건축법 이외의 타법에 관한 규정에 대해서는 관계부서간의 협의를 통해 처리하였으나 앞으로는 타법에 관한 허가·신고·인가·승인·동의 등이 필요한 경우 관계부서장은 건설교통부장관에게 처리기준을 통보하여야 하고(법제8조6항), 관계행정기관의 장은 통보되지 아니한 규정 이외의 사유로 협의를 거부할 수 없도록 하고 있다(법제8조9항).

건설교통부에서는 이를 위해 대한건축학회에 연구의뢰하여 2000년7월15일 그 기준을 고시한바 있다. (필자가 책임자가 되어 만들었음)

나. 중간감리보고 제도의 조정

종전의 공사중간검사제가 1995.1.5자 폐지되고 공사감리자가 해당 공정때 마다 작성한 중간감리보고서를 그 때마다 행정기관에 보고토록 하였으나 이는 형식적인 절차로서 실효성이 없고 번거롭다하여 사용승인신청시 공사감리완료보고서와 함께 제출하도록 변경하였다(법제21조5항).

8.3 개체기준의 하향 체계화

그 동안 건축법시행령에서 다루고 있던 구조안전·피난·설비기준 등 전문가 영역에 속하는 개체기준은 건축법시행규칙으로 제정하도록 하향 조정하였다.

신기술·신소재·신공법 등을 신속히 적응시킬 수가 있으며, 공무원의 필요이상의 간섭을 배제하겠다는 의도입니다. 최초 입법예고 당시에는 별도 기준(Code)으로 제정할 계획이었지만 개정 과정에서 규칙(부령)으로 관리토록 하여 기존의 「건축물의 구조기준 등에 관한 규칙」 「건축물의 설비기준 등에 관한 규칙」 이외에 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」이 신설되었다.

미국의 경우 UBC(Uniform Building Code)를 제정 법규정과 분리하여 운용하고 있는데 매 3년마다 이를 조정하는 절차를 갖고 있다.

8.4 日照基準의 方向轉換

가. 정남방향으로의 일조거리 확보

지금까지는 정북방향에 있는 이웃을 위해 일조거리를 확보케 하는 규정은 민원의 양산은 물론 건축형태의 변화 등 여러 가지 문제점을 안고 있었다. 이를 보완하기 위해 새로이 개발되는 곳이라던가 북측에 있는 건축주와 협의가 된 경우는 정남방향으로 일조거리를 확보할 수 있게 하였다. 택지개발지구·주축법에 의한 대지조성지·토지구획정리사업지구·재개발구역 등 계획적인 개발이 이루어진 지역이 이에 해당한다(법제53조4항).

나. 상업지역에 건축하는 공동주택의 일조기준 폐지

일반 및 중심상업지역안에 건축되는 공동주택의 일조기준을 폐지하고 용적률 범위내 자유로이 건축하도록 하였다(법제53조2항). IMF시대에 건축경기를 활성화시킬 수 있는 매력적인 내용이 아닐 수 없지만 주거환경을 악화시키는 역할을 하리라 본다.

8.5 都市管理를 僞한 建築法の 새로운 試圖

가. 블록단위 최고높이제한 기준 도입

대지에 접한 도로너비에 따라 건축물의 높이가 결정되는 종전의 방법을 폐지하고 가로 구획별로 세분하여 건축할 수 있는 최고높이를 허가권자가 설정할 수 있도록 하였다(법제51조1항). 필자가 건축법해설을 하면서 가장 어려운 것이 이 규정이었다.

별도 높이가 정하여 질 때까지는 종전처럼 전면도로너비의 1.5배 범위 안에서 건축하여야 한다. (법제51조2항).

지방자치단체에서는 건축물 최대높이를 정하기 위한 지역을 분석하고, 그 기준을 설정하기 위한 연구를 해야 할 것이다. 이는 일종의 도시설계나 상세계획 차원에서 도시밀도와 높이, 경관 등을 검토·반영되어야 할 것으로, Zoning Control을 통해서 도시관리를 하겠다는 발상의 대전환이라 할 수 있는 사건이다.

9. 향후 바람직한 建築法の 모습

9.1 산재한 법규의 교통정리

지금 건축기술과 절차에 관한 규정이 建築法과 住宅建設促進法을 비롯하여 각종 개별법에 산재해 있어 복잡하고 혼란스러울 뿐만 아니라 상충되는 일까지 있어 이를 정리해야 할 필요가 있다.

가령, 아파트를 보자. 일반주거지역의 공동주택은 20세대만 되더라도 주택건설촉진법에 의해 사업승인 대상이지만 준주거지역이나 상업지역의 아파트는 몇 백 세대가 넘더라도 건축법에 의한 허가 대상이라면 어떻게 설명할 수 있을까?

사업승인과 건축허가 대상에 따라 건축기준이 다르다는 것은 문제가 있다. 어떻게 일반주

거지역에 사는 아파트 입주민과 준주거지역에 건축되는 아파트에 입주하는 주민의 입장에서 다른 건축기준을 이해할 수 있겠는가? 굳이 두 개의 법이 존재해야 할 필요성이 있다면 주택은 단독주택이던 공동주택이던지 住宅法으로, 일반건축물은 일반 建築法으로 구분하는 것도 생각해 볼 필요가 있으며, 아니면 절차법과 기준법으로 정리하는 방안도 검토되어야 한다. 그 외에도 消防法이나 駐車場法, 공중위생관리법, 식품위생법, 의료법 등 각종 개별법에서 산재한 시설기준은 건축기준법에 통합시키고 유지·관리만 관계법에서 운용하는 것도 검토 대상이다.

공사감리기준만 하더라도 建築法·建築士法·住宅建設促進法·建設技術管理法 등에 산재해 있다.

9.2 지속가능한 도시개발정책

건축은 하나로서 의미보다 도시적인 관점에서 이해되어야 한다. 건축물군이 모여 도시를 이루고, 도시와 도시가 만나 사회나 국가를 형성하는데 이들의 연계성을 생각하지 않을 수 없다. 더 크게 본다면 세계적인 안목에서 도시관리 시스템이 구축되어야 할 것이다. 그 동안 나라마다 도시마다 무계획적인 개발을 통하여 자연환경을 황폐화시켰고 이 상태로 계속 방치하다가는 돌이킬 수 없는 결과를 초래할 것이라는 두려움에 UN을 중심으로 환경에 관한 논의가 1990년대 이전부터 일기 시작했다. 1992년 브라질 리오에서 열린 지구정상회의에서 「Agenda 21」을 채택하면서 「持續 可能한 都市開發」을 하기로 결의하고, 지방도시마다 실천계획을 수립토록 한바 있다.

「지속 가능한 도시개발」이란 환경과 개발에 관한 세계위원회(일명 Brundtland위원회)가 1987년도 작성한 보고서에 처음 사용되면서 「미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 손상하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 개발」이라고 정의하고 있다. 서울시에서는 1997년 『서울의제 21』 계획을 수립, UN에 보고한바 있는데 8개 분야 30개의 행동목표 중 도시계획분야에서는 『시민이 함께 만드는 쾌적하고 친숙한 서울』이라는 주제를 설정하여 인구감소 추세가 적정선까지 유지되도록 하고, 녹지공간의 확보와 도시경관을 고려한 재건축·재개발 사업을 유도한다는 기본방향을 세운바 있다.

뿐만 아니라 우리나라가 1999년 본에서 개최된 세계기후협약에 참여함으로써 향후 이와 관련한 각종 규제 장치가 따르리라 본다. 그렇다면 앞으로의 건축정책은 이러한 사회적인, 국제적인 흐름을 벗어날 수 없다는 점이 분명하다.