

# 改正 建築法の 問題点

尹 定 燮

(서울대학교 工科大学 教授)

'72年 12月30日로 公布된 改正建築法이 지니고 있는 問題點에 대하여는 이미 士協會誌「건축사」에 部分이 發表한바 있고, 또 學會誌「建築」에도 發表된바가 있다. 따라서 여기서 取扱되는 問題點이 혹시 이미 發表된 論說등과 重複되는 點이 있더라도 讀者 여러분이 양해 해 주시기를 바란다.

그러나 여기서 強調하고자 하는 바는 우리나라의 모든 建築物을 設計하는 建築士들의 權益과 建築物의 資質向上을 위해서도 建築法의 內容은 계속 研究되어야 하고 올바른 判斷이 내려져야 한다는 點이다.

이제 이번 改正建築法의 重要骨子중 특히 앞으로도 繼續的인 研究가 要望되고 따라서 問題點이 될수 있다고 생각되는 內容만을 逐條式으로 例擧하여 그 內容을 檢討해보고자 한다.

法2条1項5号에 規定되어 있는 地下層에 있어서는 바닥으로 부터 地表까지의 높이가 그層의 枕正높이의 3분의 1 이상이면 것을 이번엔 3분의 2로 改正한 것인데 그趣旨를 살펴보면 災害나 기타 非常時에 待避場所로 쓰일 수 있는 地下室이 불과 地表下 3분의 1만 들어가 있어서는 爆撃, 기타의 衝擊에 견디기 어렵다는 判斷에서 나온 것이라 推測되는데, 그 根本趣旨는 옳다고 생각되나, 建築物이 建立되고자 하는 地質狀態가 軟岩이상의 岩盤으로 形成되어 있는 경우는 地下層을 깊이 판다는 것이 工事費에도 큰 影響을 미쳐 岩盤發破등의 追加工事費가 加算될 것이므로 3분의 2라는 規定 대신에 一定的한 높이, 예컨대 1.8m 이상 地表下에 있어야 한다고 規定하는 것이 合理的이라 생각되며, 이것은 비단 地質뿐 아니라 地下水位가 높아서 湧水등의 條件을 수반하는 地質에 있어서도 防水工事에 課外의 工事費가 予想되므로 역시 具體的인 높이 制限이 妥當하리라 思料된다.

法6条3項에 있어서 工事監理者가 이法 또는 이法에 의한 命令이나 處分에 違反된 事項을 發見할 때 이를 是正하도록 建築主와 工事施工者에게 권고하여야 하고, 이에 불응할 때에는 建設部令으로

定하는 바에 따라 지체없이 이를 市長, 郡守에게 報告하도록 規定하고 있는데 論理上으로 봐서는 一見 극히 妥當한 것 같이 생각되나, 實際로는 建築主의 技術代理人으로서의 監理者가 과연 建築主를 告發할 수 있겠는가 하는 點이다. 이와 關聯해서 法56条 罰則에 의할 것 같으면 이規定에 違反한 工事監理者는 100萬원이하의 罰金에 처하도록 되어 있다. 監理者가 工事施工者를 監督하여야 함은 極히 妥當한 論理이나, 建築主까지도 告發해야 한다는 것은 再考의 餘地가 있으며, 차라리 이럴때 는 그 工事監理를 기권함으로써 責任을 다하도록 함이 妥當하다.

法7条의 2 中間檢査에 있어서는 앞으로 施行令에서 그 檢査回数가 規定될 것이나, 特殊建築物 등에 있어서도 R. C 造의 경우 構造體의 鉄筋 配筋이 끝날때마다 檢査를 받는다는 것은 工事進捗上으로나 各市나 郡의 建築公務員 業務量으로 볼 때 不可能한 일이므로 骨造工事때 1回, 마감工事때 1回 정도가 適合하다고 생각된다.

法23条의 2 特殊建築物의 內裝에서 屋內部分의

修裝材를 防火에 지장이 없는 材料로 하여야 한다고 規定되어 있으며, 施行令 87條에 防火上 主要한 材料로서 시멘트, 메탈라스, 와이어라스, 木毛 시멘트板, 防火木材, 防火塗料, 기타 防火上 主要한 材料로 되어 있는데, 이중 防火木材는 燐酸 암모니움, 硫酸암모니움, 硼酸등으로 木材의 表面處理, 혹은 木材에 藥品注入등으로 處理된 木材이며, 防火性塗料로는 滑石, 鹽基性 硫酸 白色鉛, 酸化亜鉛등의 塗料를 伸展劑, 보일油등으로 녹인 것인데, 이런 材料들은 우리나라에서 아직 많이 使用되 지 않고 있으므로 앞으로의 資材開發이 수반되어야 할 것이다.

法32條 1項 및 2項에 規定되어 있는 都市計副法의 規定에 의하여 指定된 地域內에 있어서의 建築禁止 및 制限에 관한 事項은 大統領令으로 定하기로 되어 있는데, 이런 各地域과 다음 法33條에서 規定된 地區內에서의 建築禁止 및 制限은 이번 改正建築法에서도 가장 重要한 改正骨子의 하나라 하리만큼 主骨子가 되어 있으며, 都市計副에 의해서 用途地域地區制가 實施되어 都市計副에서 提示된 都市設計(Urban Design)에 의한 具體的인 都市像(The image of the City)을 具現시키는데 극히 基本的인 事項들이다.

다시 말해서, 法40條에서 規定된 各地域의 容積率制限과 아울러 都市計副을 實際로 具現시키는데 있어서 가장 主要한 役割을 하는 條項들이라 하겠다.

改正前의 法에서는 各地域內에서의 建築制限을 別表에서 規定하였으나 이번에는 그內容을 施行令으로 미룬 점이 또한 特異하다.

그런데 都市計副法 17條 및 同施行令 15條에 規定된 地域의 指定을 보면, 住居地域은 이를 다시 專用住居地域과 準住居地域으로 細分指定토록 했으며, 工業地域은 專用工業地域과 準工業地域으로 綠地地域은 生産綠地地域과 自然綠地地域으로 各各 細分할 수 있도록 했으며 商業地域만은 細分이 아니 되어 있다. 다시 말해서 住居地域외에 大都市以上의 規模를 가진 都市에서는 專用, 準住居地域을 별도로 指定할 수 있다는 것이며, 이것은 工

業地域, 綠地地域에 있어서도 같다. 따라서 建築法施行令에서는 3種의 住居地域, 1種의 商業地域, 3種의 工業地域, 3種의 綠地地域에 대한 建築制限을 規定해야 한다는 結果가 된다. 改正前에는 別表에 住居地域, 商業地域, 專用工業地域, 準工業地域, 綠地地域의 5種의 地域에 대한 規定이 있었을 뿐이다.

이런 分類方式은 美國의 地域制法(Zoning Ordinance)에 있어서 住居地域을 R<sub>1</sub>부터 시작하여 R<sub>2</sub>, R<sub>3</sub>, R<sub>4</sub>, R<sub>5</sub>……등으로 細分하고, 工業地域을 M<sub>1</sub>, M<sub>2</sub>, M<sub>3</sub>, ……등으로, 商業地域을 C<sub>1</sub>, C<sub>2</sub>, C<sub>3</sub>……등으로, 綠地地域도 G<sub>1</sub>, G<sub>2</sub>……등으로 細分하는 것과 類似하나, 다만 美國의 地域制에 있어서는 地區라는 概念이 없는데 反해, 日本이나 우리나라에서는 地域외에도 地區라는 概念을 導入하여 實際로는 美國의 各地域의 細分이나 똑같은 效果를 얻고자 한데 不過한 것이다.

또 여기서 注意할 點은 美國의 경우는 細分된 各地域마다 建築物의 用途制限과 容積制限등의 行爲制限(Performance Standards)을 規定하여 아울러 建築線後退(set-back), 所要 空地面積, 駐車場의 位置와 規模, 기타 必要한 地域에는 建築物의 外樣, 植栽, 前面道路上的 部品(Street Furniture) 등의 規制등이 制限되어 있으나, 우리나라의 경우에는 各地域에서는 建築物의 用途(法32), 容積(法40), 建蔽率(法39)등이 制限되고, 各地區는 오직 建築物의 用途制限과, 美觀地區와 같은 特種한 地區에 대해서만 用途制限이외의 建築線後退 廣告物 등에 관한 制限만을 添加한 것이 改正建築法 施行令의 草稿에서 試圖되었다. 各地區에서 用途制限의 外 制限이 規定되지 않은 理由는 우리나라의 各地區는 各地域에 重複되어서 指定되기 때문에 容積制限등의 用途이외의 制限은 그地區가 속하는 各地域에서 規制한바에 따른다는 趣旨일 것이다. 그러나 앞으로 또다시 建築法이 改正될 때에는 都市計副法의 改正과 함께 各地域을 다시 여러 地域으로 細分하여 細分된 地域마다의 性格에 맞는 建築物의 用途, 建蔽率, 容積率, 높이, 기타 必要한 各種制限을 附課하도록 계속 研究하여야 할 큰 問題點이라 할 것이다.

왜냐하면 더 科学的이고 都市像에 알맞는 地域指定에 있어서는 더 細分된 地域으로의 分化가 要求되며, 이렇게 指定된 各地域特性에 맞는 여러가지 統制에 의한 建築物規制가 바람직 하기 때문이다.

또 이렇게 細分된 各地域指定은 아직 都市規模가 작은 中小都市에 있어서는 그意義가 없다고도 할 수 있겠으나, 그러나 都市內 建築物의 多樣化와 우리의 生活環境의 改善, 都市內 各種 施設物의 發展은 끝내는 이런 方向으로 建築物規制나 都市計劃 및 都市設計의 方向提示를 要求하게 될 이 틀림없다.

法32條와 관련하여 아직 施行令이 公布되지 않아서 무엇이라 論하기는 곤란하나, 筆者가 施行令 作成에 建設部 建築課 担当官과 論議할 機會가 있어, 그 草案에서 作成된 內容을 볼 수 있었는데 各地域의 建築物規制에 있어서는 住居地域에 專用住居地域은 그性格을 극히 都市內의 田園的 環境을 造成할 수 있는 住宅地로 都市像을 想定하여 各用途制限, 建蔽率制限(法39, ①, 2), 容積率 制限(法40, ①, 1), 隣地, 隣棟斜線制限(舊施行令120) 등의 制限으로 되어 있으나, 專用住居地域의 性格이 原則적으로 單層 獨立住宅을 주로 하는 地域이니만큼 建築物의 높이 制限에서 앞서 말한 建蔽率, 容積率, 隣地, 隣棟斜線制限등을 加한다 하여도 隣接空地의 境界線까지의 水平距離를 充分히 띠면 改正建築法에 의하여 建築物의 높이가 보통은 2층이나 最大 10층까지도 가능하다는 虛點이 생기므로 앞으로 여기에 대한 研究가 要請된다.

準住居地域의 性格은 住居用 建築物과 商業用 및 어느 限度까지의 工業用 建築物이 混入되어도 無妨하다고 생각되는 地域이므로 用途制限에서도 伸縮性이 있어야 할 것이지만 이地域內에 세워지는 住宅, 國民學校 및 기타 文化, 厚生施設들이 商業用, 工業用 建築物로 인하여 받게 될 環境惡化의 限度를 設定하고 이基準에 合格되는 建築物만을 許容하도록 함이 原則이다. 이러한 基準의 設定에 있어서는 多角度的 研究가 要請된다.

工業地域에 있어서 專用工業地域의 性格은 工業의 便益을 해할 우려가 있는 建築物의 建築은 不許하겠음 되어 있는데 이는 工業의 能率을 最大로 保障할 수 있겠음 하기 위한 것으로서 住宅은 물론 기타 舊法에서 制限된 建築物은 許容되어서는 아니 될 것이다.

工業의 能率의 極大化라는 觀點에서 볼때 專用工業地域, 工業地域, 準工業地域의 區別로 地域性格을 規制하여야 되므로 工業地域에서는 專用工業地域에 세워져야 할 業種의 工場은 이를 許容치 않는 동시에 住宅등도 어느 정도 工場과 부득이 混在해 있어야 할 工場 附屬 寄宿舍등과 商業用 建築物을 許容하게 되는 것이다. 工業地域은 따라서 專用工業地域과 準工業地域의 中間 境界地域이라고 생각하여야 한다. 準工業地域에서는 大部分의 商業用, 文化, 厚生用 建築物을 許容하고, 그반면 專用工業地域에서나 許容될 業種의 工場과 工業地域에 許容될 工場중, 規模, 業種과 이들이 環境에 미칠 影響度등을 고려하여 適合한 것만을 許容토록 하여야 한다.

이와같이 3種의 工業地域에 許容될 建築物의 用途는 어디까지나 工場을 基準으로 그 業種, 그것이 環境에 미치는 公害등의 影響을 基準으로 하여야 하므로 이에 대한 研究가 또한 要請된다.

이와 같은 基準設定의 研究는 3種의 住居地域의 用途制限에 있어서는 그 基準을 住宅에 두어, 專用住居地域, 住居地域, 準住居地域의 順位로 制限을 緩和해가는 것과 同一하다.

商業地域에서의 制限은 이미 舊法에도 規定되어 있는 바와 같다.

綠地地域에 있어서는 都市綠地系統을 수립하는데 있어 建築物로 遮蔽되지 않은 空지를 原則으로 하는 것인데 綠地保存을 基準으로 하여 그保存에 큰 障礙가 되지 않고 또 文化, 厚生用 建築物로서 綠地가 周邊에 있으므로 해서 오히려 綠地 및 建築物의 調和를 이룰 수 있는 것만을 許容하여야 된다. 綠地中 田畝등을 生産綠地地域, 山林등을 自

然綠地地域으로 細分指定하는데, 生産綠地地域 에는 農林業, 畜産業用 建築物과 그 從事者의 住宅 間을 許容하고, 自然綠地地域에는 文化, 厚生用建築物만을 許容토록 하고, 이와 같이 綠地地域을 分明히 生産, 自然綠地地域으로 区分하기가 곤란할 때, 혹은 그 区分의 必要性이 없을 때는 綠地地域으로 指定하고 前記한 2種의 綠地地域에서 許容하는 建築物을 아울러 許容하게 된다.

法33条 地区内에서의 建築物 規制는 극히 어려운 問題들을 內包하고 있다.

法33条의 內容은 都市計画法에서 規定된 地区内에 있어서의 建築物의 制限은 大統領令으로 定하는 基準内에서 當該 地方自治團體의 條例로 定하기로 되어 있는데, 이는 그 基本的인 基準만을 施行令에서 提示하고 나머지 特殊事項은 各市, 郡의 實情에 맞도록 條例로 定하라는 趣旨이다.

그런데 都市計画法 18条, 同施行令 16, 17条 에 規定된 地区로는,

1. 用途地區의 성격을 가지고 用途地域의 效果를 더욱 純化하는 地區: 教育 및 研究地區, 業務地區, 臨港地區, 空地地區
  2. 駐車場의 整備를 위한 地區: 駐車場整備 地區
  3. 保存, 保全을 目的으로 하는 地區: 保存 地區(文化財保存, 國防施設의 保存管理), 自然環境 保全地區.
  4. 建築物의 形態를 규제하게 되는 地區: 高度 地區(最低高度地區, 最高高度地區), 空地地區(1種, 2種, 3種)
  5. 都市防火를 目的으로 하는 地區: 防火地區
  6. 都市景觀을 目的으로 하는 地區: 風致地區, 美觀地區.
- 등이 있다.

이들 各地區의 建築物用途制限을 보면 旧施行令에 各地區別로 規定되어 있으나 改正施行令에서는 이를 修正 補完하여야 할것이다.

教育 및 研究地區(施行令115)에서는 例示한 建築物외에 舞蹈場, 同敎習所, 演芸場, 觀覽場, 遊藝場, 公害防止法의 適用을 받는 工場과 風俗을 해칠 우려가 있다고 市長, 郡守가 認定하는 建築物이 包含 되어야 할것이다.

業務地區에 있어서는(施行令117)이것이 주로 商業地域内에 指定되는데 따라서 商業地域에서 禁止되는 建築物은 물론이요, 商業地域에서 許容되는 建築物이라 할지라도 業務執行에 妨害가 되는 建築物은 原則적으로 禁止되어야 할것이다. 따라서 施行令에 例示된 이외에도 劇場, 映畫館, 料理店, 市場, 遊技場, 百貨店, 寄宿舍 및 學校등도 制限되어야 할것이며 工場은 一切 許容되지 말아야 한다.

臨港地區(令116)에 있어서는 港灣의 管理, 運營의 便益을 위하여 필요한 地區이므로 施行令116條의 內容이 妥當하다고 생각된다.

空地地區에 대하여는 建築法 및 同施行令에서 規制된 바가 없고 都市計画法 施行令에서 空地地區를 1種, 2種, 3種으로 細分토록 했으나, 建蔽率을 2/10 내지 4/10의 범위내에서 정했을뿐 容積率의 規制는 정해진바 없으나 空地地區가 住居地域内에 指定된다고 볼때 住居地域의 容積率이 500%(法40)로 되어 있으므로 隣地斜線制限만 맞추면 建築物의 높이는 最低 12.5층 最大 25층까지도 가능하다는 理論이 되며, 이것은 空地地區 指定의 원趣旨과 相剋되리라 본다. 물론 넓은 空지가 충분히 建築物 주위에 있을 경우에는 高層建物도 가능하다는 理論은 合理性이 있으나 이렇게 하려면 前面道路쪽에 의한 높이 制限외에 建築物의 外壁 혹은 이에 대신할 기둥의 면에서 垜地境界線까지 의 距離도 아울러 指定되어야 한다.

하여간 改正되는 施行令에 있어서는 空地地區에 대하여 容積率의 調整과 垜地境界線까지의 距離를 明記하여야 한다.

駐車場整備地区의 性格은 道路의 効用을 維持하고 道路交通의 円滑한 疎通을 위하여 駐車場整備을 필요로 하는 地区인데 駐車에 관계되는 施設의 에는 許容되어서는 아니될 것이다. 따라서 路上駐車場, 路外駐車場등의 施設, 특히 駐車建物, 혹은 駐車場에 부수되는 停留場, 管理建物들이 包含될 것이다.

保存地区에 대하여는 建築法 및 同施行令에 規定된 바 없고 다만 都市計画法 19條에 建築物의 用途制限이 있을 뿐인데 여기에 許容되는 建築物의 形態에 대하여 이地区의 特殊한 性格上 별도로 研究되어야 할 것이다.

自然環境保全地区에 대하여는 旧施行令118條의 2에 規定되어 있으나 그 性格이 都市計画上 開發制限区域(Greenbelt)와 유사하다.

高度地区에는 最低高度地区와 最高高度地区가 있는데 2種의 高度地区에 대한 具體的인 建築物 高度規制는 施行令에 規定이 없으며, 改正施行令에 是 當然히 規制되어 있어야 하리라 생각되며 最高高度地区는 都市의 環境造成을 위하여 許容된 建蔽率과 容積率에 따라 높일 수 있는 建築物의 最高限界를 정한 것이며, 最低高度地区는 土地의 高度利用을 위하여 建築物의 높이의 最低限度를 정하는 경우이다. 가령 最低限度를 5층, 最高限度 20층등으로 規制할 수 있을 것이다. 이런 2種의 高度地区는 이를 各各 指定할 수도 있고 같은 地区에 동시에 指定할 수도 있다.

防火地区内の 建築物의 構造制限은 法35條에 規定된 바로서 建築物의 用途나, 形態規制는 이地区가 해당하는 地域, 주로 商業地域規制에 따르도록 될 것이다.

風致地区内の 建築制限은 令113條에 規定된 바와 같은데, 이는 그地区의 風致維持에 필요하기 때문

이다. 따라서 住居地域에서 建築할 수 없는 建築物은 當然히 이곳에서도 禁止되게 되고 더 나가서는 專用住居地域에서 許容되는 建築物만을 許容하는 것이 더 合理的이라 생각된다. 이 地区内の 形態制限으로는 建蔽率만이 4/10로 規定되었을 뿐, 容積率, 建築線后退등 더 많은 研究가 앞으로 要求되는 地区이다. 建築物의 外벽과 隣地境界線 과의 距離도 規制할 필요가 있을 것이다.

美觀地区에 대하여는 施行令에 별 規定이 없으나, 그 主要한 骨子만을 추려보면 建築物의 外觀規制, 이웃의 기존建築物과의 比率, 最高높이 制限등이 있고, 建物과 調和되도록 植栽計劃을 수립할 것과, 建物의 保全狀態의 規制, 즉 耐久年限의 規定 및 建物補修基準을 정하고, 建物에 부수되는 看板, 廣告物의 規制등의 研究가 필요하다. 또 建物에 부수되는 울타리, 담 혹은 본건물의 보조건물에 대한 規制도 따라야 할 것이다.

끝으로 法33條의 2에 規定된 特定街区整理地区内の 建築物制限은 여기에 세워지는 建築計劃에 대하여 建設部가 승인하기 위한 細部基準이 마련되어 있어야 하는데 이에 대해서는 앞으로 많은 研究가 있어야 한다.