

## 주책 건설과 건축 법규

韓 鼎 燮

(檀國大學校 建築工學科 教授 · 工大學長)

법은 왜 존재하며, 무엇 때문에 필요한가, 말할 것도 없이 법은 인간 사회의 질서를 유지하기 위해서이다. 물론, 인간 사회의 질서 유지가 법만으로 되는 것은 아니다. 법과 더불어 도덕, 관습, 종교 등 사회 규범이 필요하다. 인류문명이 발달하기 전인 선사 시대나 고대에는, 이같은 뚜렷한 구별없이, 종합적인 사회 규범으로 통용되었지만, 인류 문명이 발달하면서 차차 사회 규범도 법 규범, 도덕 규범 관습 규범 종교 규범 등으로 나누어 생각하지 않으면 안되게 되었다.

이같은 역사적 과정에서, 법의 개념에 대해서도 변화가 있었으니, 처음에는 법을 신의 의사로, 다음에는 군주의 의사 또는 명령으로 생각했으나, 민주 사상이 퍼지면서 법을 시민의 의사로 관념지우다가 마침내 오늘날에는 시민 상호간의 계약이라고 이해하게 되었다.

따라서, 현대 민주 국가에서는 법의 제정은 원칙적으로 시민 즉, 국민이 하는 것이며, 국민의 대표로 구성되는 국회에서 제정된다. 물론 명령이나, 자치 법규 등은 대통령, 총리, 각 부 장관이나 지방 자치 단체가 제정하는 것이지만, 이들은 모두 국회에서 제정하는 법률이 위임하는 범위 내에서 또는 이렇게 제정된 명령이 위임하는 권한 안에서 제정되는 것이다.

그런데, 이같이 제정되는 법은, 도덕 규범, 관습 규범 종교 규범 등과는 달리 국가 권력에 의한 강제 규범이기 때문에, 법을 어기는 경우에는 형벌을 받게 된다. 따라서, 모든 법령은 보편 타당성이 있어야 하고, 실천하기 어려운 내용이어서는 안된다. 그렇지 않을 경우 국민을 보호하는 법이 아니라 괴롭히는 법이 된다.

인류 문명이 발달하지 않았을 때에는 인간 사회의 구조가 간단해서, 제정해야 할 법의 종류나 내용도 비교적 간단했고, 특정인이나 특정 그룹이 그들에게 편리하게 법을 제정하여도, 그런대로 인간 사회의 질서를 유지할 수 있었다. 그러나 사회 구성이 말할 수 없이 복잡해진 오늘날에 와서는, 그 내용을 한정된 인원이나 그룹만으로는 도저히 파악할 수 없다. 이같은 사회에서는 전문 지식 직업인들이 각기 분야에서 사회 질서를 유지하는데 큰 역할을 담당해야 한다. 물론, 이들 전문지식 직업인들은 그들 전문분야의 이익을 너무 앞세울 우려도 없지 않기 때문에 법제정에 있어서는, 일반 시민의 이익에 위배되는 전문 분야의 주장을 받아들일 필요는 없지만, 그

렇지 않은 이들의 의견을 무시하고 그 분야에 관한 법을 제정한다는 것은 민주 사회에서 있을 수 없는 일이다. 그러나, 현대 국가 건설을 위한 훈련 과정을 제대로 밟지 못하고, 남의 도움으로 식민지에서는 해방되었으며, 독립한지 얼마 안되는 우리 나라에서는 불가피한 점도 있었겠지만, 지금까지 민주 원칙에 어긋나는 법령들이 제정된 일이 없지 않았으며, 아직도 전문 분야의 의견이 제대로 반영되지 않는 경우가 있다.

물론, 각종 법령의 불비 책임이 각 분야 전문 지식 직업인들의 법에 대한 이해 부족 및 개선을 위한 노력 부족에도 있었지만, 국가 건설, 6.25사변, 근대화 와 경제 발전 등 과정에서 필요했던 강력한 행정력 속에서 몸에 밴 공무원들의 독선적인 태도에도 일단의 책임이 있었다고 본다.

현대 사회에서 전문 지식 직업으로 중요한 자리를 차지하고 있는 건축 분야의 기본법인 건축법이, 5.16 군정 말기 시한을 정해, 그때까지 사용하던 모든 일본 시대 법령들을 폐기하고 일제히 우리 것으로 제정 공포할 때 다른 많은 법들과 함께 무더기로 제정된 이래, 7 번이나 개정되었고, 건축법 시행령도 13 번이나 개정되었다. 그동안 허술하고 무리하던 조항들도 많이 생겼다가 정비되었지만, 현행 법령 내용에도 아직 재검토 되어야 할 조항들이 남아있다.

이같은 무리하거나 모순된 조항들이 시민에게 피해를 주고 우리 건축 문화 발전에 많은 장애가 될 뿐 아니라, 건축에 종사하는 사람들의 사회적 지위 마저 떨어뜨리는 원인이 되고 있다는 사실은, 건축에 종사하고 있는 모든 사람들이 뼈아프게 느끼고 있는 사실이다. 그럼에도 불구하고 냉정히 반성해 볼 때 이같은 모순의 시정이나 법령 내용의 미비를 보완하기 위한, 우리들 건축인들의 노력이 너무나 미약하였다는 사실을 인정치 않을 수 없다. 이제부터라도 우리 건축인들은 건축법에 보다 깊은 관심을 가지고, 개선과 보완에 노력해야 할 것이다.

이제 건축법 중에서 주택과 관련되는 사항들에 관해 생각해 보기로 한다.

우리 건축법의 실제 규제 내용을 대별하면, 두가지로 구별할 수 있다. 그 하나는 건축물 자체의 질을 최소한 보장시키기 위한 개체 규정이고, 다른 하나는 도시 계획적 전지에서 시가지 내에 건축되는 건축물로 이루어지는

물적 환경을 어느 정도 이상 유지하기 위한 집단 규정이다.

건축법 제 2장(건축물의 대지 구조 및 건축설비)와 이에 따른 건축법 시행령 제 2장(일반 구조), 제 3장(구조 강도), 제 4장(피난 시설 등) 제 6장(건물설비) 등이 개체 규정에 해당된다. 이들 개체 규정의 기준은 물론, 건축 구조, 계획 및 설비 등에 관한 학문적 또는 기술적 연구 결과에 근거해서 만들어져야 함은 두말할 나위도 없다. 우리 나라와 같이 근대화의 출발이 늦은 나라에서는 우선 선진국의 기준을 인용해 쓰는 경우가 많지만, 이런 경우에도, 그 나라들과의 자연 환경, 생활환경, 경제사정, 관습 등 차이점에 대해서는 충분히 고려해서, 우리 실정에 맞게 규정을 만들어야 한다. 또한 기존 조항의 삭제나 개정 또는 새로운 규정의 신설 등을 위해서는 충분한 연구 검토와 건축계의 의견을 종합해서 결정해야 한다. 그럼에도 불구하고, 우리 건축법령에는 그렇지 못한 점이 아직도 남아 있다. 한 두가지 예를 들어 보겠다.

건축법 제 18조 제 1항을 보면 ‘거실의 창 기타의 개구부로서 채광을 위한 부분의 면적은 그 거실의 바닥 면적에 대하여 주택에 있어서는 7분의 1 이상...’이라고 규정하고 있다. 또 여기서 규정하고 있는 채광을 위한 면적은 어떻게 선정하는가에 대해서는 시행령 제13조(채광상 유효한 면적의 산정 방법)에서 규정하고 있다.

이들 규정은 건축법 제정 당시부터 일본의 건축 기준법의 규정을 그대로 인용한 것이 있는데, 지난 해 2월 12일자 제13차 개정 때 시행령 제 13조의 제 1항이 삭제되고, 제 2항이 제 1항으로, 제 3항이 제 2항으로 개정되었다.

개정전 제 1항은 개구부 가까이에 다른 건축물이나 같은 건축물의 다른 부분이 있어 개구부의 면적에 비해 채광 효율이 적을 때, 유효 채광 면적을 어떻게 산정하는가 하는 기준을 규정하고 있었다. 그런데 이 규정이 삭제된 이유가 분명치 않다. 건축물들이 밀집한 상업 지역 같은 곳에서 그 규정대로 채광 면적을 확보하기가 어려운 실정인 것도 사실이지만, 주택에 대해서는 그 같은 규정이 필요하다. 실제로 우리 주택들의 건축 현실을 보면, 채광 효율이 극히 나쁜, 옆 집 벽과 거의 맞붙은 창이라든지, 출입문만 있고 창이 없거나 있어도 다른 방하고 사이에 있어 전혀 외기와 접하지 않는 캄캄한 방들을 가지는 공동 주택 등을 흔히 볼 수 있다. 그런데 이제 유효 채광 면적을 산정하는 규정이 없어졌으니 ‘채광을 위한 부분의 면적’을 어떻게 산정해야 한단 말인가. 창만 내면, 그 면적을 모두 채광 면적으로 간주한단 말인가 알 수 없는 일이다.

어떤 조항이 개정되었을 때에는 공포와 동시에 모든 건축인들이 그 이유를 알 수 있게 공보할 필요가 있다. 이제까지 이런 절차가 별로 없었다. 앞으로는 반드시 이행해 주었으면 한다.

시행령 제13조의 현 제 1항(개정전 제 2장)은 천창의 채광 유효 면적을 벽에 있는 창의 채광 면적의 3배로 본다는 내용이며, 제2항(개정전제3항)은 개구부의 외측에 폭 90 cm 이상의마루 기타 이와 유사한 것(노천 마루는 제외한다)이 있는 경우에는 통상적인 경우의 7/10로 본다는 내용이다. 이 두항이 위 설명한 개정전 제 1항 보다 중요하다고 보기는 힘들고, 특히 현 제 2항은 일본식 주택 건축의 특징인 바깥 마루(緣側) 때문에 일본에서 정하고 있는 규정인데, 이런 규정을 그대로 인용한 것도 문제이지만, 이런 규정은 그대로 두면서 일반 벽에 설치되는 개구부의 유효 채광 면적 산정 기준을 없앤다는 것은 본말 전도도 이만 저만이 아니다.

또 한가지 덧붙여 둘 것은, 항목 등을 삭제하는 경우, 앞에서 설명한 시행령 제 13조의 경우처럼, 항목을 바꾸지 말고 조 삭제의 경우와 같이, 삭제된 항목은 그대로 두고 삭제라고 표시해 두는 것이 자주 변하는 법령 내용은 이해하는데 편리하다는 점이다.

또 한가지 예를 들어 보면, 건축법 제 19조는 그 제목이 ‘주택의 거실 설치’이며, 그 내용은 ‘주택의 거실을 지표면 이하에 설치하고자 할 때에는 환기 기타 위생상 지장이 없도록 하여야 한다’라는 것이다. 이 문구를 역으로 해석하면, 지표면 이상에 설치하는 주택의 거실은 환기 기타 위생상 지장이 있어도 된다고 해석된다 알고도 모를 규정이다.

이 조항은 원래 그 제목이 ‘주택의 거실 설치의 금지’였으며, ‘지층’에는 주택의 거실을 설치해서는 안된다는 규정이었다. 그러던 것이 1975. 12. 31일자 제5차건축법 개정 때 정반대의 내용이 되어 버렸다. 그 경위를 살펴보면 정말 한심스럽기 짝이 없다. 그 경위는 다음과 같다.

건축법 제 2조(용어의 정의) 제 5호는 ‘지하층’의 정의인데 ‘지표면하에 있는 층으로서 바닥으로부터 지표면까지의 높이가 그 층의 천정의 높이의 2/3이상인 것을 말한다’라고 규정하고 있다.

건축법 제정 당시에는 ‘지하층’이란 용어는 건축법에 없었고, ‘지층’이란 용어가 있었으며, 그 정의도 앞에 적은 현 ‘지하층’ 정의 중 2/3가 1/3로 되어 있었다. 그리고, 이 ‘지층’이란 용어가 나오는 유일한 조항이 이같은 지하층에 주택의 거실을 설치해서는 안된다는 제19조였다. 이같은 내용은 건축법 제정 전에 사용하던 일제 때의 시가지 계획령 안에도 있었고, 현재의 일본 건축 기본법에도 있다. 그러던 것이, 비상시에 대피소가 필요하다는 국방상의 요청에 맞춰 건축법을 개정하면서 이 ‘지층’을 명칭만 ‘지하층’이라 고치고 일정 규모 이상의 건축물에 이 ‘지하층’을 설치할 것을 의무화하는 규정을 신설하게 되었다(1970. 1. 1일자 제 3차 개정) 그 후 ‘지하층’의 용어 정의 중 1/3을 2/3로 개정되었다. (1972. 12. 30일자 제 4차개정). 이때 까지도 법 제 19조(지하층에서의 주택등 거실의 금지)는 아무런 개정도 없었다. 그 후 1975. 12.

31일자 제 5차 개정때 현행대로 먼저와 정 반대의 내용으로 개정해 버렸다. 법 개정을 다루는 태도가 얼마나 허술한가를 알수 있는 좋은 예라고 할 수 있다. ('지하층'의 개정에 따른 모순에 대해서는 필자가 몇 번 지적한바 있다." 11)

다음에는 우리나라의 단독 주택이나 연립 주택의 보편적 구조인, 조적 구조의 내력벽 두께 규정에 대해서 살펴 보자.

원래 조적조에 관한 규정도 건축법 제정때 일제 때의 시가지 계획령 내용을 그대로 옮긴 것이었는데, 지진이 많은 일본의 경우, 관동 진재 때 벽돌조 건축물의 피해에 놀라, 조적조 건축물은 거의 건축할 수 없을 정도로 가혹한 규정을 만들었는데, 그것을 그대로 옮겨 놓았다가 그 모순이 지적되어 1973. 9. 1일자 시행령 전면 개정때 상당히 완화시켰지만, 아직 문제점이 남아 있다.

현, 규정을 보면 건축물의 높이 5m이상 11m미만, 다시 말해서 2층이나 3층의 주택인 경우, 벽의 길이 여하를 막론하고 1, 2, 3층 어느 내력벽이나 그 두께를 모두 19cm 이상, 즉 한장 쌓기 이상으로 해야 한다고 규정하고 있다. 그런데 현실적으로는 단층이나 2층 주택인 경우, 아래 윗층 할 것 없이 바깥쪽은 반장 붉은 벽돌, 안쪽은 반장 시멘트 벽돌로 공간쌓기 또는 붙여 쌓기로 하는 경우가 많다. 조적조의 내력벽을 이중벽으로 할 때에는 어느 한 쪽만의 두께를 벽 두께로 본다는 규정으로 보면 위와 같은 공간 이중벽은 전부 위법이다. 그러나, 지진이 별로 없는 우리나라의 경우 지반이 좋은 곳에서는 이런 이중벽도 테두리보를 제대로 쳤을 경우, 내력상 아무런 지장이 없음을 경험으로 알고 있다. 그러므로 이같은 규정도 재검토 되어야 마땅할 것이다. 또한 조적조 내력벽의 기초를 최하층 바닥면 이하라고 규정하고, 기초중 밑받침 상부 부분을, 최하층 벽 두께의 2/10를 가산한 두께로 해야한다는 규정은 구조내력상 필요도 없고 구조상 할 수도 없는 규정이다. 이와 같은 규정은 삭제되어야 할 것이다. 이점에 대해서는 그전에도 지적한바 있다.

벽돌벽 두께 뿐만 아니라 주택 건축에는 그리 많이 적용되지 않지만, 철근 콘크리트 구조의 철근 이음, 바닥판 두께에 관한 기준등 많은 부분이 건설부제정 콘크리트 구조 계산 규준과 틀려, 건축기사나 건축사 시험을 보는 경우, 시험 과목에 따라, 다른 답을 써야 정답이 된다는 웃지 못할 모순도 많다.

집단 규정은 제 3장(도로 및 건축선)과 같은 제목의 시행령 제 7장 법 제 4장(지역 및 지구 내의 건축물의 제한)과 같은 제목의 시행령 제 8장, 그리고 법 제 5장(건축물의 면적 및 높이)과 시행령 제 9장(대지에 의한 건축 제한) 등이다.

주택은 시가지를 구성하는 가장 중요한 요소로서 가장 많은 면적을 차지할 뿐만 아니라, 시가지 형성에서 가

장 먼저 이루어지는 건축물이다. 한번 대지가 분할되고 도로가 형성 된 후, 주택들이 들어서면 후에 개개 주택들이 개축되는 일은 있을 수 있으나, 시가지 구성 형태 자체가 개조되기는 지극히 어렵다. 이런 점에서 주택 건축에 대한 집단 규제야 말로 시가지 형성, 나아가 도시 환경에 가장 중요한 영향을 끼치는 규제라고 말할 수 있다.

그런데 좋은 주택지 건설을 위한 규제는 건축법 만으로는 안되고, 도시 계획법을 위시한 관련 법규와 깊은 관계가 있다. 선진 외국에서는 대지 분할 규제, 지역 지구제, 지구 상세 계획등 여러가지 방법으로, 합리적인 주택지 건설을 꾀하고 있으나, 우리나라에서는 아직 대지 분할 규제나, 지구 상세 계획등 제도를 도입 못하고 있으며, 지역 지구제와 건축 법규만 채택하고 있는 형편인데 그것도 대단히 허술하기 때문에 아늑하고, 환경 좋고 합리적인 주택지 형성은 바랄 수 없는 형편이다. 앞으로 여러가지 제도의 도입을 서둘러야 하겠지만, 현 건축법의 집단 규정을 고치거나 보완해서 보다 효과 있는 규제를 할 수 있는 방법도 있다.

우리 건축법의 집단 규제는 원칙적으로 '대지'를 기준해서, 대지와 도로와의 관계, 대지 면적의 최소한도, 건폐율, 용적율, 건축물의 높이 제한, 대지의 공지 등을 규제하고 있다. 그런데 대지는 도로와 2m만 접하면 되고, 주거 지역이나 준주거 지역의 최소 대지면적은 90m<sup>2</sup>에 지나지 않고, 주거 전용 지역의 경우도 200m<sup>2</sup> (건설부장관이 지정하는 인구 10만 이하의 도시 및 읍·면의 도시 계획 구역 내에서는 150m<sup>2</sup>)이다. 국토가 좁고 인구가 많은 우리나라에서 특히 기성 시가지의 세분된 대지면적을 생각할 때, 최소 대지면적을 크게 잡을 수 없는 것은 누구나 알 수 있는 일이지만, 새로 개발되는 주택가에서 까지 일률적인 기준을 고수하는 것이 현명한지 검토해 볼 필요가 있다고 생각한다. 소규모 주택의 건축 형식에는 연립주택, 공동 주택, 고트 하우스 등 여러가지가 있으므로, 단독 주택의 경우는 최소 대지면적을 보다 크게 규정하는 것이 장래를 위해 바람직하지 않을까 한다. 또한 땅값이 비교적 싼 소도시의 주택 전용 지역의 최소 대지면적이 대도시의 최소 대지면적 보다 작게 규정되어 있는 이유를 이해 할 수 없다.

주택간의 인동 간격 확보는 통풍, 채광, 프라이버시 등 면에서 대단히 중요하다. 1973. 9.1일자 시행령 전면 개정 전만 하드레도, 우리 건축법에는 건축물의 벽이나 처마가 인접 대지 경계선에서 얼마 떨어져야 한다는 규정이 없었다. 이때까지 민법에 있는 규정에 따라, 벽면을 인접 경계선에서 50cm 떼기만 하면 되었고, 처마끝은 경계선을 넘지만 안으면 되었다. 그러던 것이 공동 주택이 보급되기 시작하면서, 인동간의 채광 통풍 프라이버시 등 문제가 일어났고 이에따라, 일조권등을 위한 건축물의 높이 제한(1973. 9. 1령. 제 167조) 및 대지의 공지

(1976. 4.15. 령제168조의 2) 등 규정이 신설되고 몇번 개정되었다.

이 과정에서는 그 내용에 무리한 점이 있었지만 여하튼, 이같은 규정으로 인동간의 거리가 어느정도 확보되게 되었으며, 특히 공동 주택의 경우 많은 성과가 있었다. 그러나 공동 주택의 경우 일률적인 인동 간격 확보보다는, 동지때 일정 시간 이상의 일조를 기준으로 하는 것과 같은 합리적인 규정이 보다 보건 위생상 좋고 아늑한 공동주택 단지를 조성 시킬수 있다.

현행건축법 집단 규정에서 가장 문제 되는것은 단독주택에 대한 규제 방법이다. 주거 지역 내에서 2층이하의 단독 주택을 건축할 경우, 건축물의 각부분의 높이에 따라 북쪽은 집대지 경계선까지 그 높이의 1/4만큼 빼어야 하고(령제167조 ①)가 기타 방향에서는 외벽 각 부분을 인접대지 경계선에서 50cm이상 처마끝을 20cm이상 빼어야 한다(령제168조의 2②). 또한, 준주거 지역 내에서는 북쪽 외벽을 정북 방향으로 1m 이상, 기타 방향은 주거 지역에서의와 같이 빼어야 한다(령168조의2②).

위와 같은 규정들이 인동 간격을 어느 정도 빼어 놓음으로서 통풍 채광등에 도움을 주는 것은 사실이지만 앞서도 언급했듯이, 주거 지역내 최소 대지 면적을 90cm<sup>2</sup>로 정하지 않을 수 없는 우리 실정에서 모든 주택을 대지 경계선에서 일정거리 빼지 않으면, 건축할 수 없는 정책이, 과연 토지 이용상 옳으며, 좋은 주택지 환경조성을 조성하는 방법이 되느냐 하는 문제다. 집 주위에 공지를 확보하는, 소위 개방식 주택 형식은 한 대지의 면적이 넓은, 미국이나 구라파 도시에서 발달한 형식이

며, 우리나라와 같이 국토가 좁은 나라에서는 재래 전통 주택처럼, 가운데 마당을 두는 위요식 주택이 발달해왔다. 서구에서도 인구가 늘어나고, 도시 땅값이 오름에 따라, 코트 하우스의 장점을 재인식하게 된것이 우연은 아니다.

개개 대지를 기준으로 하는 규제로 특히 대지 규모가 적은 경우, 환경 좋은 주택지를 조성하기는 어렵다. 그래서, 지구 상세 계획 또는 환경 성과식 규제-예를 들어 일정 거리이내에서는 다른집의 내부를 직접 들여다 볼 수 있는 방향으로 창을 내서는 안된다던가, 어떤 방은 동지때 하루 몇시간이상 햇빛이 들어오게 해야 한다든가, 인접 기존 주택의 최소 일조 조건을 방해하게 건축해서는 안된다 하는등 - 방법이 고안되었다.

이같은 방법은 앞으로 우리 나라에서도 도입해야 하겠지만, 그 실시를 위해서는 사회적 여건이 그만큼 성숙해야 되기 때문에 시간이 걸릴 것이다. 그러나 코트하우스의 건설이 가능한 길은 지금이라도 트게할 수 있다. 가령, 집단으로 몇채 이상 주택을 건설할 경우, 또는 기존시가지에서도 이웃간에 동의하는 경우, 일정한 조건아래, 대지 경계선에 맞춰 벽이나 처마를 설치할 수 있게 하여 쓸데 없는 담을 없애고, 재래 한옥처럼 쓸모있는 마당을 만들어내는 것이, 현행 규정으로 생겨나는 이웃집 사이의 공간 보다 훨씬 유효한 공간을 만들어내고, 통풍, 채광, 프라이버시등에도 좋은 주택 환경을 만들어 낼 수 있다.

1) 1974년 「건축사」No. 63, No. 68. 1976년 건축한국Vol 3. (※)

**(P. 32에서 넘어옴, 주택의 허와 실)**

는 방법이 종래의 수공업적 기능 행위로 조성되는 단독주택을 계획하던 개념으로 고집할 수가 있겠는가?

한편 단독주택의 건축주의 구체적 욕구에 의해 행하여지는 주택창작 과정에 있어서 서로 설계도를 징검 다리로 하며 표기수단에 의존하는 과정에 많은 문제점이 주택질적 향상을 도모하는데 가장 높은 비중을 밝혔다.

설계도면제작에만 그치는 설계행위인지 주택건축 조성을 위한 설계제작 행위인지 어느것을 위하는가를 규정하기조차 스스로 자성하기도 쉽지 않다.

나만큼 잘그리는 설계보다 뜻대로 매듭진 주택실체로 확인될 수 있는가? 하는 것이 건축가의 생명일 것이다.

(※)