

## 1. 서론

지난 1995년 1월 5일 개정된 건축법이 1996년 1월 6일부터 시행하게 됨으로써 법률에 위임한 사항과 그 시행을 위해 필요한 사항을 정하기 위하여 건축법 시행령을 개정하며, 현재는 시안을 마련한 후 입법예고를 거쳐 개정공포를 위한 준비와 그 절차를 밟고 있는 것으로 안다.

건축법 시행령시안에 대한 주요골자에 대한 몇가지 검토의견을 제시하고자 한다.

# 건축법 시행령 개정안에 대하여

The Reform Bill of Architecture Law-Practice Ordinance

崔燦煥 / 서울시립대 건축공학과 교수  
by Choi Chan-Hwan

## 2. 개정시안의 중요내용

1) 건축허가 대신 건축신고만으로 건축할 수 있는 건축물의 범위를 확대하고 연면적 합계의 1/10이하의 설계변경은 사용검사시 일괄적으로 신고할 수 있도록 하여 건축절차를 간소화 하고 있으며

2) 다중이용건축물의 구조설계는 구조기술사가 하도록 하고 건축허가

시에는 건축위원회에서 구조안전에 관한 심의를 받도록 하는 한편, 감리회사에 의한 책임감리수준으로 공사감리를 하도록 의무화하여 다중이용건축물의 안전을 도모하고 있다.

3) 건축물 용도변경허가의 기준이 되는 용도를 현재까지는 32개 군으로 분류하였으나 유사한 용도를 통폐합하여 10개군으로 단순화함으로써 용도변경절차를 간소화하고 있다.

4) 일정규모 이상의 토지굴착이나 옹벽 등의 공사를 수반하는 건축물을 설계하거나 공사를 감리하는 자는 당해공사에 대하여 토목기술자의 협력을 받도록 의무화하는 등 공사와 관련한 안전관리를 강화하고 있다.

5) 녹지지역내 자연취락지구와 공업지역의 건폐율을 상향조정하여 토지이용효율을 제고한다.

## 3. 건축신고의 확대조치에 대하여

허가는 원칙적으로 금지되어 있으나 적법한 요건과 절차를 거쳐 제한적으로 허용해주는 것이며 신고는 원칙적으로 허용된 행위에 대한 요건과 절차를 지켜야 한다.

건축허가는 허가신청시에 제출하는 설계도서를 반드시 건축사가 작성하여 공사감리자를 정해야 한다. 그리고 건축허가 수수료를 납부해야하며 허가제한을 받을 수 있다.

건축신고는 누구나 간단한 설계도서를 작성하여 제출할 수 있고 공사감리자가 없어도 되므로 민원인의 입장에서는 설계비 및 공사감리비 등의 비용을 절감할 수 있다.

또한 건축허가를 위해서는 설계도서의 작성과 절차에 어느정도의 기간이 필요하고 따라서 민원인은 이러한 절차를 기피하려는 성향

이 있다. 단순한 생각에서 보면 통제기능이 강한 건축허가 보다는 비교적 자유스러운 건축신고를 선호하는 것이 일반적이다.

건축법규 및 관련법 규정을 준수하여 적법하게 건축하여야 하므로 큰차이는 없으나 건축사의 설계도서작성여부, 공사감리의무 등이 다르다고 볼 수 있다. 일정 규모이하의 건축물은 건축허가없이 건축신고로 건축할 수 있도록 규정하고 있는데 행정부에서는 규제완화라는 측면에서 국민들은 설계비 및 감리비의 절감과 간편한 절차 등으로 이를 확대하고 있다. 그러나 다른 한편으로 보면 소형건축물이라해서 전문가의 참여가 배제되거나 일반국민이 설계와 공사감리, 시공 등을 임의로 할 수 있음으로써 건축물의 질적수준 저하와 함께 개인적 그리고 국가적으로 볼 때 경제적 손실을 초래하는 경우가 있을 수 있다.

흔히들 소규모 건축물의 설계 및 시공을 누구나 할 수 있는 간단한 일로 생각하기 쉽다. 그리고 설계비와 공사감리비 등의 비용이 절약됨으로써 경제적, 시간적으로 얻는 이익이 크다고 생각하게 된다. 설계비와 감리비 등은 용역비로서 전체공사비에 차지하는 비율도 낮을뿐 아니라 용역대가는 용역을 함으로써 얻게 되는 이익의 일부에 불과하다. 즉, 설계와 공사감리를 함으로써 건축물의 질을 높이고 공사비를 줄여 더 큰 이익이 있어야 하는 것은 당연하다. 따라서 건축주가 전문성이 없고 경제적으로 큰 여유가 없는 소규모 건축물일수록 전문가의 참여가 필요하다고 본다. 건축물은 개인재산의 가장 큰 비중을 차지할 뿐 아니라 내구성을 지닌 국가자산의 일부로서 개인은 물론 국가도 이를 잘 관리해야 한다. 규제완화와 설계비를 절약할 수 있는 등의 목전의 이익만을 좇아 전문가의 참여 없이 설계되고 조잡시공을 하는 등 수준낮은 건축물을 양산한다면 큰 문제가 아닐 수 없다. 소규모 건축물의 설계는 업무량에 비해 그 설계비가 적기 때문에 설계사무소에서도 기피하는 경향이 있으며 일반국민의 설계에 대한 인식, 설계사무소의 기피, 행정수요의 절감 등이 한데 어우러져 소규모 건축물의 건축신고를 점차 확대하고 있는 실정이다.

이와같은 실정에서 건축물의 질적수준 제고는 어렵게 되며 대형건물만이 아니라 소형건축물이 하나씩 모여 지역의 환경을 만들고, 더 나아가 그 나라의 건축문화를 만든다고 볼 때 소형건축물의 질적수준을 높일 수 있는 특단의 정책적 조치가 요구된다. 이는 규제완화와 규제강화 등으로 해결할 문제가 아니라 개인의 재산권보호와 국가자원의 관리측면에서 지원책을 강구하는 것이 필요하다.

신고대상건축물에 대한 현행의 규정은 그대로 유지

하되 설계비의 상당액을 정부에서 지원해주는 방안을 도입하는 것을 검토하고자 한다. 현행 표준설계도서 제도가 소규모 건축물에 대한 설계지원책으로 볼 수 있지만 개별 특성을 가진 건축물에 대하여 표준설계도서를 획일적으로 적용하는 것은 한계가 있다는 점을 감안한다면 대규모 건축물에 대한 인·허가시에 설계기금으로 일정액을 받아 특별회계로 하고 이를 소규모 건축물의 설계비지원자금으로 활용될 수 있도록 하는 방안이 검토될 수 있다. 건축신고 대상인 소규모건축물에 대한 전문가의 참여와 질적수준의 제고, 규제가 아닌 자금지원에 의한 유인책 등을 강구하는 것이 바람직하다. 물론 정부가 개인의 건축행위에 대하여 자금지원을 한다는 것은 건축을 하지 못하는 다수의 국민에게 혜택의 형평성문제에 이의를 제기할 수 있다고 생각할 수도 있으나 원칙적으로 정부의 기본역할과 기능은 공공성을 전제로 한 분배의 실천에 있다. 그러나 이러한 정책목표를 규제만에 의해 달성하고자하는 데는 한계가 있다는 것은 주지의 사실이다. 규제가 아닌 장려와 육성이 불가피하고 그것이 꼭필요한 경우가 많다. 특히, 소규모건축물에 대한 질의 보상은 정부가 앞장서야 하며 이를 위해서는 여러 가지 정책적 지원이 필요하다고 생각한다. 건축행위에 대한 규제 측면에서의 문제가 아닌 근본적인 지원육성대책이 마련되어야 할 것으로 본다. 이러한 것이 정부의 기본역할이기 때문에 소규모 건축물에 대한 실질적 혜택이 이루어질 수 있어야 한다.

행정절차는 간소화하되 정책의 사각지대와 그늘진 곳은 없어야 하겠다. 현행제도에서 건축신고의 확대는 절차의 간소화라는 측면에서는 동의 하지만 건축물의 질관리와 잘못된 관행의 타파라는 관점에서 별도의 보완적 조치가 필요하다고 본다.

이와 더불어 소규모 건축물에 대한 설계 및 공사감리의 보수요율도 대국민 봉사 차원에서 특별히 낮게 책정하여 결코 용역비를 절감하겠다는 좁은 생각으로 인하여 결과적으로 전체 건축물의 질이 떨어지게 되므로써 개인의 자산가치의 하락은 물론 국가 공익적 측면에서 공간관리와 국가 자원관리를 소홀히 하는 정책이 되어서는 안될 것으로 생각한다. 소규모 건축물일수록 전문가의 전문적 서비스를 받아야 하며 알뜰한 관리와 보살핌이 필요하다고 본다.

#### 4. 다중이용시설에 관하여

다중이용시설은 이번에 새로 제정한 용어로 “연면적 5,000㎡이상인 공항청사, 철도역사, 자동차여객 터미널, 종합여객시설, 종합병원, 판매시설, 관광숙박시

설, 관람집회시설 및 16층이상인 건축물”을 말한다.

지금까지 법제도의 개선에 공통적인 사항중의 하나는 대형사고 뒤에는 그 전에 인식하지 못했거나 덮어두었던 새로운 큰 문제점이 있음을 사회적 분위기 형성을 바탕으로하여 그 사고에 초점을 맞추어 법령이 개정되었다. 독립기념관 화재사건으로 건설기술관리법이라는 법을 새로 만들게 되었고 대형화재사건으로 방화구획 규정을 개정하였으며 이번 다중이용시설에 관한 내용은 삼풍백화점 붕괴사고에 따른 후속조치의 하나로 새로 도입된 용어의 개념으로 보여진다.

그리고 건축법 시행령 제19조 공사감리에서 다중이용건축물을 건축하는 경우에는 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사 및 종합감리전문회사를 공사감리자로 지정하여야 하며 건설기술관리법시행령 제52조의 규정에 따라 감리원을 배치하는 경우 건축사를 감리자로 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 공사감리자를 지정하는 경우에 감리원의 배치기준 및 감리덧가는 건설기술관리법이 정하는 바에 의한다고 규정되어 있다. 쉽게 생각하면 다수의 사람(공중)이 사용하는 대부분의 건축물과 고층건축물은 다중이용시설로 명칭하고 이러한 건축물의 감리는 건축법이나 건축사법에 의한 공사감리가 아닌 건설기술관리법에 의한 공사감리를 하도록 하므로써 상당한 변화를 가져오게 되었다. 여기서 주요 논의점이 될 수 있는 것은 건설기술관리법은 공공공사의 공사감리를 위해 만들어진 법이며 민간공사에는 해당되지 않았으나 점차 민간공사로 확대하고 있을 뿐 아니라 감리강화의 수단으로 활용하고 있는 점이다. 문제는 건설기술관리법에 의한 감리를 위해서는 전문기술인력을 확보한 감리회사를 설립해야 하며, 중소설계사무소가 이와같은 전문기술인력을 확보한 감리회사를 설립해야 하며, 중소설계사무소가 이와같은 전문기술인력을 고정적으로 확보하기가 곤란하고 결과적으로 설계자가 감리를 하지 못하는 현상이 발생한다는 점이다.

설계자가 배제된 공사감리는 업무영역과 한계 등에도 위배될 뿐 아니라 효과적 감리가 어렵다는 것을 쉽게 생각할 수 있다.

건설공사의 특성상 공정에 따라 일정한 시기에 필요한 기술인력이 투입되는 것이지 고정인력을 배치하는 형식을 고집하게 되면 기술인력의 효율적 관리, 부족한 기술인력의 활용, 경제적 비용증감 등의 여러면에서 큰 불이익이 있게 마련이다. 다중이용시설은 물론 기존 건설기술관리법에 의해 책임감리된 종합감리도 설계자의 감리를 의무화하고 기술인력은 계약에 의해 필요한 시기에 적절히 투입되어 실질적인 공사감리를 수행하도록 해야할 것으로 본다. 건축사를 감리자로

지정할 수 있도록 규정하고 있지만 지금까지의 여러 가지 상황을 볼 때 설계자가 배제될 경우가 많을 것으로 보여 이를 보완하는 것이 필요하다. 공사감리를 보다 강화하겠다는 취지에는 어느 정도 동감하지만 대상건축물, 감리방법, 기술인력 활용 등에는 개선할 점이 있다. 특히, 전문기술인력이 부족하고 기존 건축사의 감리업무가 크게 줄어들게 되며 고급기술인력활용의 불균형이 야기될 수 있으므로 초기에는 대상건축물의 규모를 상향조정하는 방안이 강구되어야 할 것으로 본다.

기존의 설계사무소에서 시행하여 오던 공사감리를 감리회사로 일시에 바꾸기 보다는 건축사사무소에서 건설기술관리법에 의한 공사감리의 수준으로 감리할 수 있다면 이를 당연히 허용해야할 것이며, 실질적인 감리를 어떻게 하느냐가 중요한 것이지 어떤 회사에서 하는 지가 중요한 것은 아니다. 또한 기존의 업무를 수행하여 왔던 인력을 활용하면서 공사감리를 철저히 할 수 있는 방안을 강구해야지 이를 제재하고 새로운 조직으로 갑자기 이관하는 것은 문제가 있다. 항상 업무의 수행능력과 결과를 중시하여야 하며 형식에 얽매어서는 곤란하다고 생각한다. 또한 실질적 경쟁을 유도할 수 있도록 하고 독점업무가 되지 않도록 할 필요가 있다.

다중시설의 감리업무를 강화하여 감리회사에 일임할 경우 인력수급의 불균형이 심화되고 건축사업계의 양극화를 초래할 가능성이 크며 신규 감리회사가 많이 설립하게 되어 난립될 우려가 있다. 이는 가뜩이나 부족한 기술인력을 분산시키게 되어 기술인력부족이 심화될 것으로 예견된다.

## 5. 일조권규정에 관하여

건축물간의 공지확보를 목적으로 인접대지경계선에서 건축물 각부분까지의 수평거리에 따라 높이를 규제하고 있다(건축법시행령 제86조) 처음에는 정남, 북향을 함께 규제하였는데 소규모 대지에서 정남북방향을 같이 적용함으로써 건축물의 배치, 옥외공간활동 등 여러 문제가 대두되어 정북방향만 규제하도록 개정하였다. 일반적으로 남향을 선호하기 때문에 인접지의 일영과 공간확보를 고려하고 그 폐해를 줄인다는 관점에서 정북방향을 규제하게 되었다. 그리고 남북방향으로 된 간선도로변 등에 정북방향의 일조권 규정을 적용할 경우 건물간에 틈새공간이 생기게 되어 가로경관이 연속성을 가질 수 없는 문제가 제기되어 건축조례가 정하는 너비(20m)이상의 도로에 접한 대지상호간에는 일조권규정의 적용을 배제하였다. 또

한 2층이하 높이 8m미만의 건축물에는 건축물높이의 1/4이상을 띄우도록 규정하였는데 이와같은 사선규정으로 인하여 건축과정에서 건축물높이의 변경으로 인한 시정하기 어려운 법규위반 사례가 빈번하여 불법건축물을 양산하게 되었으며 많은 민원을 야기하게 되었던 바 이를 절대거리로 변경하는 것이 보다 합리적일 것으로 생각하고 2층이하 8m이하인 건축물은 절대거리로 하고 3층이상 또는 건축물높이가 8m를 넘는 건축물은 종전의 사선규제로 이원화하였다.

1층으로 높이 4m이하인 부분은 인접대지경계선으로부터 1m이상, 2층으로서 높이 8m이하인 부분은 2m이상 띄어 건축하도록 개정하였는데 사실상 2층으로 높이 8m이하인 경우는 종전높이의 1/4이상 띄어 건축하도록 한 규정보다 상대적으로 강화되게 되어 법개정시 종전규정보다 완화한다는 당초의 건축이 내용이나 입법취지에 어긋나는 결과를 초래하였다. 이는 법규정에서 깊은 연구검토보다는 숫자의 단순성에 의해 결정된 때문이 아닌가 생각된다.

일조권규정으로 인한 몇가지 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 일조권규정의 용어가 일반인에게는 일조를 받을 수 있는 권리로 확대해석하기 쉽고 일반국민이 갖는 정서적인 개념과 법규정의 차이 때문에 민원발생이 많다는 점이다. 일조규정은 일조보다는 대지내 공지확보개념에 훨씬 가깝다고 여겨지므로 건축법시행령 제81조 대지안의 공지규정으로 통합하는 것도 검토될 수 있다.

둘째, 정북방향의 획일적 적용으로 건축물의 향, 진·출입방향, 마당의 위치와 활용 등에 따른 여러 여건변화에 적절히 대응하지 못하고 있다.

셋째, 수평거리의 기준이 불합리하게 되어 있다. 인접대지 경계선까지의 거리를 기준으로 하고 있으나 대지와 대지사이에 공원, 도로, 철도, 하천, 광장, 공공공지, 녹지, 기타건축이 허용되지 아니하는 공지가 있는 경우에는 그 반대편의 경계선(공동주택의 경우에는 그 중심선)까지의 거리를 기준으로 하고 있다. 즉, 정북방향으로 공공공지에 접한 대지일 경우 공공공지가 높이규정을 적용함에 있어서 개인의 권리로 전용되는 셈이다. 실제로 공공용지를 북쪽에 접한 대지에서는 충분한 높이로 건축할 수 있으나 그렇지 못한 경우에는 상당한 높이규제를 받게되어 주거단지에서도 도로와 공공공지 등의 위치에 따라 높이차이가 크게 나타나고 있다. 이는 자기소유의 대지경계선을 기준하는 것이 마땅한 것이며 공공용지를 사유지의 건축물높이 규제에 전용하는 것은 불합리할 뿐 아니라 형평성에도 어긋난다. 사유지 못지않게 공공용지

도 보호받아 마땅하며 공공복리증진과 공익우선이라는 법규의 목적에 비추어 볼 때 사유지에 우선하여 공공용지를 보호하는 것이 필요하다. 이는 행정부가 공공용지를 잘 관리해야할 책임이 있고 사용자와 그 이해관계자가 다수의 공중이라는 점도 깊이 고려되어야 한다. 이와같이 공공용지를 높이규제에서 포함시키는 것은 일조권규정에 국한되는 것이 아니고 사선제한규정 등 건축물높이 규제에 적용되고 있어 큰 문제가 되고 있다. 예로서 공원에 접한 대지의 높이 규제를 볼 경우 공원이 자기의 소유대지와 같게 되는 엄청난 모순을 가지게 된다. 따라서 소유권이 미치는 대지경계선을 기준으로 하여 규제하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

또한 정북방향으로 규제함으로써 남쪽공지를 줄이고 북쪽공지가 크게되는 부작용이 있으며 북향건물을 권장하는 결과가 될 뿐아니라 이웃과의 분쟁을 촉발하는 요인이 되고 있다. 자기가 필요로 하는 공지는 자기 스스로 조성하는 것이 원칙이지 타인의 북측공지를 건물의 전면공지로 인식하게 되면 이웃과의 분쟁은 한층 많아질 수밖에 없다. 현재 이와같은 법규정으로 인하여 주택지에 건물의 정면인 남측공지에 비해 후면의 북측공지가 크게 남는 잘못을 반복하고 있으며 이는 많은 사람들이 인식을 같이하고 있을 뿐 아니라 수많은 실증적 사례가 있다. 건축법시행령에 허가권자가 주거환경개선을 위하여 필요하다고 인정하여 지정·공고하는 구역안에 건축하는 건축물은 건설교통부령이 정하는 기준에 따라 정남방향으로의 인접대지 경계선으로부터 띄어 건축할 수 있도록 예외를 인정하고 있다. 그러나 이는 신개발지 등 특수한 경우에 국한되어 있고 일반적으로는 정북방향의 규제기준을 계속함으로써 이격을 확대실시하고 있는 등 전체적으로 매우 혼란스러운 실정이다. 행정청에서도 이법의 잘못을 시인하고 있으나 현행 규정에 따라 건축하였던 기존건축물 소유자의 상대적 피해의식과 이에 따른 민원 발생을 우려하여 허가권자가 선별적으로 할 수 있도록 애매하게 위임하고 있다. 따라서 정남방향 또는 건축물의 주방향(임의의 1개방향을 선택하여)으로 이와같은 거리기준을 적용하는 것이 바람직하다. 그렇게되면 토지의 효율적 활용과 건축물과 옥외공간과의 유기적 결합 등이 가능해질 것이며 민발하는 민원도 줄일 수 있을 것으로 생각된다.