

건축관련 법과 제도의 개선(5)

The Improvement of the Architectural Law & System

지적(地籍)에서 필지(筆地)와 건축물

최찬환 / 서울시립대학교 건축공학과 교수
by Choi Chan-Hwan

1. 머리말

건축물은 토지에 정착하는 공작물중에서 지붕 및 기둥 또는 벽이 있는 것을 말한다고 용어정의하고 있다. 토지로서 대지는 건축물을 담는 그릇이며 대지의 크기, 형상 등은 건축계획적 그리고 법적으로 건축물의 규모와 형태를 결정하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 대지는 지적법에 의하여 각 필지로 구획된 토지를 말하며 지번의 부여, 지적의 분합(分合)과 지목(地目)의 설정, 경계 또는 좌표와 면적을 정하여 지적공부(地籍公簿)에 등록하도록 규정하고 있다. 지적법은 행정적으로는 토지의 관리와 세무를 위해서 그리고 사법부에서는 소유권보호를 목적으로 등기를 하는 등 같은 토지에서 그 의도하는 내용이 다르고 관할부서가 다원화되어 있다. 건축법에서 대지는

건축물을 담는 그릇으로 건축물의 용도, 밀도, 형태 등에 불가분(不可分)의 관계를 가지고 있다는 점에서 지적행정과 건축행정이 상호 유기적 그리고 합리적인 조정기능이 부여되어야 하겠지만 현재 이와같은 점이 법제운영에서 크게 부족하고 미흡하여 건축물에 여러문제를 야기하게 된다는 점에서 이를 고찰하고자 한다.

2. 용어의 개념

토지에 사용되는 여러종류의 용어를 그 개념상으로 정리해 보면 다음과 같다.

‘필지’는 지적법에 사용되는 토지의 등록단위로서 지번이 부여되는 수적(數的)요소로 표시되고 구조물의 유무와는 무관하며 1개단위로 등기되고 있다. ‘대(垔)’는 지적법상 토지의 주된 사용목적에 따라 토지의 종류를 구분, 표시하는 지목(指目)을 표시한 것이다. ‘대지(垔地)’는 건축법에서 규정하고 있으며 건축물이 들어서 있거나 들어설 예정인 일단의 토지로서 소유자, 등기, 등록단위 등은 한개 또는 여러개의 필지로 구성된다. ‘부지(敷地)’는 건축법, 도로법, 하천법 등에 포괄적으로 사용되며 구조물의 지반이되는 토지로서 나지(裸地)와 구별해서 사용하는 용어로서 비건축부지는 법상 존재하지 아니한다. ‘획지(劃地)’는 동질적인것과 이질적인 것을 구획하는 기준으로 토지구획정리상의 용어로 사용되며 구조물의 유무와는 무관하여 1개이상의 필지로 구성되며 주로 학문적 그리고 계획개념으로 쓰인다.

3. 토지와 건축물

필지가 도시의 최소단위공간조직을 함에 있어서 기반요소(基盤要素)이고 건축물은 충전요소(充土眞要素)이다. 따라서 이 두 요소간에 조화가 잘 이루어져야 건축물은 물론 좋은 환경과 품위있는 도시를 만들 수 있게 된다. 필지는 분할(分割)과 합병(合併)을 법이 정하는 소정의 절차를 거쳐 시행해야하며 민법에서는 분할전에는 토지의 일부를 양도하거나 제한물권(制限物權)을 설정하거나 시효취득(時效取得)을 하지 못하도록 규정하고 있는데 이는 지표(地表)에 선을 그어 경계를 삼고 구획하여 구별성(區別性)과 개수를 정하도록하고 있는 지적법상에서 등록필지의 독립성을 주기 위함으로 해석할수 있다.

건축물은 토지와는 다르게 물리적으로 구분성을 가지고 있는 인공물이기 때문에 연속되어 구분성이 없는 토지와는 다른 특성을 가지고 있고 따라서 임의로 그리고 공권력(公權的)으로 구분한다는 것은 의미가 없다. 건축물은 그 구분의 기준이 구조와 기능 등 건축물의 계획적요소와 공간영역설정에 따른 하나의 단위로서 독립성을 가질 때 구획의 의미를 가진다. 따라서 자연적이고 영속적인 특성을 가지고 지적법과 등기법에 따라 관리, 등록, 보호되고 있는 토지와 그 토지를 모태로하여 용도, 밀도, 형태 등을 규정받게되는 인공구조물인 건축물과의 관계를 어떻게 상호유기적으로 조화롭게 해 나갈수 있느냐는 것은 건축가의 중요한 업무일뿐 아니라 관여된 정책결정참여자 모두

가 책임을 느끼고 해결해야 할 과제라고 할 수 있다.

4. 규제내용

4-1. 건축물의 용도규제

용도지역지구제는 도시계획상 토지이용계획을 실현하는 하나의 수단이다. 시설물의 대지로 사용되는 토지는 고유한 용도가 있기보다는 건축물용도에 따라 토지의 용도가 결정되므로 토지용도에 맞는 건축물 용도를 허용 또는 금지하는 등의 규제를 가하게 된다.

도시라는 광역적 공간을 대상으로 토지의 이용을 규제한다는 것은 거시적 접근도 필요하지만 아울러 환경과 토지가 지닌 개별성이 있으므로 건축물의 대지로서 미시적 접근도 동시에 필요하다.

이와같은 점에서 용도지역의 세분화필요성, 지구계획제도, 도시설계 등의 도시와 필지의 중간적 또는 가교적(架橋的) 범위에서의 건축물의 용도, 밀도, 형태, 위치 등에 대한 계획내지는 규제를 하게 된다. 용도지역제와 지구계획은 건축물을 건축할 수 있는지의 여부를 결정하는 것은 물론 건축하더라도 어느정도의 규모로 할 것인지까지를 정할 수 있으므로 매우 중요하다. 또 이는 도시의 골격을 구성하는 수단이라는 점에서 체계화하고 정비하는 것이 필요하다.

4-2. 대지면적의 최소한도 규정

건축법시행령 제80조에는 일반주거지역에서 대지면적의 최소한도를 60㎡이상으로 하고 보전녹지지역이나 자연녹지지역에 있어서는 350㎡이상의 범위에서 정하고 있으며 여러 용도지역별로 다양한 면적을 규정할 뿐만 아니라 이를 건축조례로 정하도록 하고 있다. 그렇다면 이에 대한 합리적 기준이나 근거를 마련해야 한다. 그런가 하면 기존건축물에 대한 특례(법 제5조의 2 및 영 제6조의 2)로서 기준미달대지와 자투리토지에 대한 근거를 마련해 두고 있다. 기존 건축물 대지가 불가피한 외부요인의 변경에 따라 기득권(既得權)의 보호가 필요하다는 측면에서 예외적 특례를 적용하고 있으며 이를 다음과 같이 구분할 수 있다. 기득권보호와 불소급원칙에 대한 규정으로 도시계획의 결정, 변경 또는 행정구역의 변경이 있는 경우 그리고 도시계획사업 등에 따른 변화, 건축선후퇴 등은 피동적, 불가역적(不可逆的)인 것이며 특정건축물정리에 관한 특별조치법, 도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법, 공유토지분할에 관한 특례법 등에 의한 최소대지면적 미달요건은 정책적 필요에 의해 시행된 타법에 의한 불가피한 특례로 볼 수 있으나 토지와 건축물이 지니는 영속성과 내구성 등을 감안하고 그것이 도시환경에 미치는 영향, 최소대지면적을 규정한 취지 등을 고려하여 본다면 무한적인 특례보다는 제한적 특례가 바람직하다고 생각된다. 즉, 종전의 기준시 10년간의 특례조항이 건축법개정으로 없어지고 건축조례로 정하도록 하였으며 건축조례가 이와같은

개념을 살릴 수 있을지가 의문이다. 다른 하나는 지적업무의 주무부처인 내무부와 토지분할 허가부처인 건설교통부, 그리고 법령의 해석을 담당하고 있는 법제처 등 행정부내에서 상반된 견해를 가질 수 있으며 1992년 7월 1일 도시계획법시행령 개정이전에는 법원의 확정판결에 따른 분할은 도시계획법령상의 분할 허가 규정의 적용을 배제하였으나 도시계획법시행령 개정으로 분할가능의 단서규정이 삭제되어 법원의 확정판결(確定判決)을 받은 토지라 할지라도 분할 허가를 받도록 하고 있으나 법원은 행정부의 허가여부조건에 관계없이 일관된 판례로서 분할할 수 있도록(分割可) 결정하고 있다.

한 국가에서 행정부의 경우는 분할불가(分割不可), 사법부에서는 분할가(分割可)의 서로 다른 형태로 나타남으로서 국민의 재산권행사의 혼란과 함께 국가기관의 공신력을 떨어뜨리는 요인이 되며 민원의 대상이 되고 있다. 뿐만 아니라 사법부의 판결은 토지의 소유권을 중심으로 하는 반면 행정부에서는 토지의 이용규제라는 측면에 초점을 두게 됨으로써 필지분할에 있어서 소유와 이용이라는 서로 다른 면을 어떻게 조정할 것인지는 큰 과제로 남아 있다.

4-3. 필지형태와 건축윤곽선

필지의 규모와 형태에 따라 법적 규제를 하게되므로 이것이 건축물 규모와 형태에 불가분의 영향을 미치게 된다. 그렇다면 건축물의 규모와 형태를 고려하여 필지형태가 결정되어야 된다. 그런데도 필지는 지적법에서 규정하고 있으며 그 분합이 건축과는 무관하게 이루어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

음식을 담는 그릇이 음식의 특성이나 그 내용을 무시한 채 멋대로 만들어서는 안되듯이 건축물의 그릇에 해당되는 필지의 규모와 형태를 건축물을 고려하지 않고 확정해서는 안된다. 이와같은 필지형태의 정리와 가구의 정비 등을 위해서는 토지구획정리사업을 시행함으로써 공공공지의 확보, 필지의 정형화 등을 도모하고 있다.

그렇지만 토지구획정리사업(土地區劃整理事業)이 도시계획사업으로 특정지역에 제한적으로 시행하게 됨으로서 대다수의 기존시가지에는 지적정리를 하지 못하고 건축을 하게되고 필지의 윤곽선(輪廓線)이 법규적용의 기준선이 되기 때문에 건축물의 형태가 건축물의 용도기능이나 의장에 따라 결정되기 보다는 지적선이 입체화되는 경우가 많다. 이는 형태 및 공간계획을 다루는 건축가들에게 설계의 큰 장애요인이 되고 있다. 어떻게 하면 비정형화된 필지의 윤곽선으로부터 건축물의 형태를 독립시킬 수 있으며 합리적 토지이용과 공지의 활용, 주변환경과의 조화를 가질 수 있는지는 해결되어야 할 난제(難題)중의 하나이다. 특히 지가가 비싼 도심지에서는 건축물을 법적 허용한도까지 건축하려하고 따라서

최강섭, 필지분할과 건축규제에 관한 연구, 서울시립대 산업대학원 석사학위논문, 1992

대부분 필지의 형상에 따라 건축물의 형태가 만들어지게 된다. 그런가 하면 건축물의 대지는 '땅'로 지목변경하여야 하며 형질변경(形質變更)이 따른다. 도시계획구역안에서 토지의 형질변경(形質變更)은 허가를 받아야 하며 이때 시가화된 지역에 단순지목변경에 해당되는 경우도 있지만 田, 畚, 林野 등의 지목을 대로 지목변경하면서 토공사를 수반하는 형질변경(形質變更)을 한다. 이는 대지로서 적합성 여부를 사전검토해야 하며 접도, 급배수, 전기 통신시설 등에 대한 점검을 요한다. 그러나 지적형상에 대한 적합성여부는 거의 검토하지 않는다. 지목변경과 토지형질 변경은 소규모 토지구획정리사업과 같은 개념으로 시행해야 한다. 이는 미국의 경우 가구 분할 통제수법(sub-division control)이 우선적으로 시행되어 건축물 대지로서의 기능, 그리고 대지의 효율적 이용을 도모할 수 있는 지적 정리, 그리고 기반시설의 설치 등을 선행한 후 건축할 수 있도록 하고 있는 점을 유의해야 한다.

소규모 형질변경의 경우 종전에는 토지구획정리사업시행시 감보율을 적용하여 환지하듯이 일정한 공공용지를 부담하도록 하였으나 사유재산권 보호와 행정의 사유재산권에 대한 월권적 남용에 해당된다는 논란이 있어 이를 금지하였다. 개발부담금제, 개발이익 환수제도 등의 취지를 살리고 공익우선의 기본적 사고를 가진다면 형질변경시 공공용지 부담과 함께 지적정리는 필수적으로 해야 한다. 공공용지 부담은 토지구획정리사업의 환지계획에서와 같은 방법으로 하고 비환지의 개념과 같이 분산된 공지의 집합과 통합을 위한 장치가 마련되어야 하며 청산금의 개념을 준용하여 특별회계제도로 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

필지의 구획정리는 재산권 및 소유권의 변동, 지적공부(地籍公簿)의 변경 등 여러 어려운 점이 뒤따른다. 그러나 건축물대지의 정형화를 위한 불가피한 조치로 받아들여야 한다.

5. 외국의 지적규제

5-1. 독일

독일에서는 "지상물은 토지에 따른다"는 논리로 토지의 정착물이나 지상물은 독립한 부동산으로 다루지 않는 것이 일반적이며 건축물은 토지의 본질적 구성부분을 이루는 것이어서 지적제도도 측량 및 토지대장법에서 규정하고 있으며 다목적 지적제도로서 자료의 이용관리가 조직적이고 현대화된 운영방식을 채택하고 있다. 토지 소유자별로 소유토지가 기록되어 있으며 지번, 토지경계선, 굴곡점과 건축물번호와 층별 구분이 표시되어 있다. 이는 토지를 중심으로하는 물적편성주의(物的編成主義)에 사람을 중심으로 하는 인적편성주의(人的編成主義)가 가미된 것이다. 독일에서는 지구상세계획(B-plan)에서 구획정리와 경계정리를 한 후 건축할 수 있도록 하며 이는 우리나라 토지구획정리와 마찬가지로

지로 권리의 강제적 교환 분합(分合)방법을 쓰고 있다. 토지의 강제적 교환 분합(分合)이 안될 경우 대지안에 건축가능지와 건축불가능지를 다시 구획하여 무질서한 필지의 외곽선(형상)에 따라 건축물이 건축되고 큰 영향을 주지 못하도록 하고 있으며 이는 우리나라에서도 도입 적용해 볼 만하다. 독일에서도 건축적 이용규제는 용적율, 건폐율, 건축체적을 및 건축물의 높이나 층수의 4종으로 규제한다.

5-2 미국

미국의 경우 표준지역지구제에서 최소대지면적, 최대건폐율, 최소건축면적, 최고고도, 최소대지의 폭(間口)과 깊이(奥行), 부속건물의 최고고도와 주건물과의 거리와 폭, 최소노외주차면적, 최소조업주차면적, 사인 및 광고물규제 등을 하며 특수여건에 맞도록 계획단위개발(planned unit development), 특별용도지역지구제를 지정할 수 있고, 이와함께 우리나라 토지구획정리와 유사한 가구 및 대지분합규제를 하고 있다. 토지를 가구와 획지로 분할한 후 토지이용과 교통체제, 보존가치와 이용목적간의 마찰은 극소화, 일조, 공기, 사생활보호의 제공과 재난위험방지 도시의 공(公), 사적(私的)의 정책 및 행위의 유도, 공공시설 장기종합계획에 의한 성장과 개발의 유도, 공공시설의 수용력 보장 등을 목적으로 소규모 대지의 분합, 설계 등에 대한 절차와 기준을 마련하고 있다.

6. 맺음말

건축물은 토지에 종속된 구조물로서 토지와는 불가분의 관계를 가지고 있다.

우리나라에서는 지적(地積)행정이 건축물의 대지로서의 토지보다는 지적(地籍)관리와 소유권 보존을 위한 등기등에 치중하였고 토지의 효율적 이용을 도모하기 위한 필지의 용도, 규모, 형상 등에 대해서는 등한시하고 있다. 지적에서의 지닌 오류와 문제점이 건축물에 그대로 반영된다면 양질의 도시환경조성과 건축문화 창달이라는 목표달성은 어려울 수 밖에 없다. 특히 우리나라에서는 필지의 비정확성, 무계획성, 비합리성, 형태의 비정형성으로 인한 무질서한 건축물을 양산하고 도시환경을 악화시키고 있다. 새로이 도시설계, 지구계획제 등 집단적 규제제도가 도입되었으나 가구 및 필지의 계획과 통제, 분합(分合)을 위한 구획정리와 경계정리 등은 아직도 거의 실행되지 않고 있다.

건축물의 그릇인 대지가 반듯해야 이에 따라서 건축된 건축물도 좋을 수 있다는 것은 평범한 상식이지만 오늘도 수많은 우리나라의 건축가는 잘못된 필지에 얽매어 고민스럽게 건축업무를 하고 있으며 아울러 도시라는 생활의 장은 그 모습이 일그러지고 있다. 올바른 지적정리는 건축계가 당면한 절박하고도 어려운 과제이자 오늘날 우리 모두가 안고 있는 숙제이기도 하다.