

다중이용시설 안전과 입법적 과제*

김성배**

차 례

- I. 서론
- II. 현행 건축기본법과 건축사법상의 안전관련 규정
 - 1. 건축기본법
 - 2. 건축사법
- III. 건축법과 안전관련 규정
 - 1. 건축법의 구조와 안전관련 규정
 - 2. 건축법상의 다중이용시설 또는 건축물에 대한 안전확보
- IV. 다중이용 시설 등의 안전강화관련 입법안과 평가
 - 1. 최근의 안전관련 건축법안
 - 2. 2015.6.29. 건축법 일부개정법률안중 안전강화규정과 그 검토
- V. 다중이용건축물의 안전확보를 위한 제언

* 본 논문은 2015년 10월 15일 개최된 한국법제연구원 개원 25주년 및 비교법제연구사업 10주년 기념 국제 학술회의에서 본인이 발제한 논문을 바탕으로 수정한 논문임을 밝힙니다.

** 국민대학교 법과대학 교수

접수일자 : 2015. 11. 25. / 심사일자 : 2015. 11. 30. / 게재확정일자 : 2015. 11. 30.

I. 서론

인류역사에서 건축은 다양한 방식과 형태로 존재하였다. 건축법규의 기원을 기원전 1760년의 함무라비법전에서 찾는 견해도 존재한다.¹⁾ 우리 역사에서 뛰어난 건축물들이 존재하였으나 우리의 건축물은 주로 목조건축물의 형태였으므로 그 원형이 잘 보존되어 있는 것은 주로 조선시대의 건물이며 가장 오래된 건축물은 경상북도 안동시에 있는 봉정사의 극락전으로 고려시대의 건축물로 알려져 있다.²⁾ 단층구조나 주택용 건축의 안전도 중요하지만, 현대 도시생활에서는 예전에는 상상할 수도 없었던 초고층빌딩이나 대형건물이 등장하여 수많은 사람들이 단일 건축물 안에서 거주하고 생활하며 일하고 있는데 많은 사람이 이용하는 건축물을 지칭하는 다양한 표현들이 법적 혹은 실무적으로 사용되고 있다. 현행 우리나라 건축관련법령에서는 다중이용건축물의 안전을 특별히 보호대상으로 하는 단행법은 존재하지 않지만 초고층 건축물³⁾과 지하연계 복합건축물⁴⁾의 재난관리에 대해서는 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법(초고층재난관리법)」이 제정되어 있다. 건축법은 아니지만, 건축법 시행령은 일정한 건물을 **다중이용 건축물 또는 준다중이용 건축물**로 정의하고 있다.⁵⁾ 다중이용건축물과 연관된 법적 용어로는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법(다중이용업소법)」상의 **다중이용업**이 존재하는데, 동법상의 다중이용업은 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령으로 정하는 영업을 말한다⁶⁾고 정의되어 있다.⁶⁾ 또한 「다중이용시

1) Steven Thomas, Building Code Basics: Building, Delmar, 2010, p.3

2) 두산백과 <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1103516&cid=40942&categoryId=33081>

3) 제2조 1. "초고층 건축물"이란 층수가 50층 이상 또는 높이가 200미터 이상인 건축물을 말한다(「건축법」 제84조에 따른 높이 및 층수를 말한다. 이하 같다).

4) 제2조 2. "지하연계 복합건축물"이란 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 것을 말한다.

가. 층수가 11층 이상이거나 1일 수용인원이 5천명 이상인 건축물로서 지하부분이 지하역사 또는 지하도상가와 연결된 건축물

나. 건축물 안에 「건축법」 제2조제2항제5호에 따른 문화 및 집회시설, 같은 항 제7호에 따른 판매시설, 같은 항 제8호에 따른 운수시설, 같은 항 제14호에 따른 업무시설, 같은 항 제15호에 따른 숙박시설, 같은 항 제16호에 따른 위락(慰樂)시설 중 유원시설업(遊園施設業)의 시설 또는 대통령령으로 정하는 용도의 시설이 하나 이상 있는 건축물

5) 건축법 시행령 제2조 17호 및 17의2호 참조

설등의 실내공기질관리법(실내공기질법)」상 다중이용시설이 존재하며, 동법 제2조 1호의 다중이용시설은 불특정다수인이 이용하는 시설을 말한다.7) 다중이용업소법과 실내공기질법은 입법목적이나 관할부처가 상이함으로써 개념과 규율대상이 유사하게 중첩되는 경우도 존재하지만 다른 포섭대상과 개념을 사용하고 있다. 건축법령에서는 다중이용시설보다는 다른 표현들이 사용된다. 예를 들면, 건축법 시행령상의 다중이용 건축물과 준다중이용 건축물8)이 존재하며 건축산업기본법 제41조에서는 “주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물”이라는 표현이 나오고, 건축산업기본법 시행령 제38조(많은 사람이 이용하는 시설물)이 규정되어 있다.

1994.10.21. 성수대교붕괴사고9), 1995.6.29. 발생한 삼풍백화점붕괴사고10),

-
- 6) 동법 시행령에서는 일정한 규모이상의 휴게음식점영업, 단란주점업과 유흥주점업, 영화상영관·비디오물감상실업·비디오물소극장업 및 복합영상물제공업, 학원, 목욕장업, 게임제공업·인터넷컴퓨터게임시설제공업 및 복합유통게임제공업, 노래연습장업, 산후조리업, 고시원업, 골프 연습장업, 안마시술소와 화재위험평가결과 화재발생 우려가 높은 불특정다수인이 출입하는 영업으로 국민안전처장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 총리령으로 정하는 영업 등이다.; 동시행령 제2조 참조 축약
- 7) 다만, 동법은 동법의 적용대상이 되는 다중이용시설은 대통령령이 정하는 규모이상의 지하철역사, 지하도상가, 여객자동차터미널의 대합실, 공항시설중 여객터미널, 항만시설중 대합실, 도서관, 박물관 및 미술관, 의료기관, 실내주차장, 철도역사의 대합실, 국공립어린이집, 법인어린이집, 직장어린이집 및 민간어린이집, 노인요양시설 및 대통령령으로 정한 시설인 대규모점포, 일정규모 이상의 장례식장·목욕장업·산후조리시설·영화상영관·학원·전시시설·인터넷컴퓨터게임시설제공업 등이 있다.
- 8) 17. "다중이용 건축물"이란 불특정한 다수의 사람들이 이용하는 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다.
 가. 다음의 어느 하나에 해당하는 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물 1) 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외한다) 2) 종교시설 3) 판매시설 4) 운수시설 중 여객용 시설 5) 의료시설 중 종합병원 6) 숙박시설 중 관광숙박시설 나. 16층 이상인 건축물
 17의2. "준다중이용 건축물"이란 다중이용 건축물 외의 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 이상인 건축물을 말한다.
 가. 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외한다) 나. 종교시설 다. 판매시설 라. 운수시설 중 여객용 시설 마. 의료시설 중 종합병원 바. 교육연구시설 사. 노유자시설 아. 운동시설 자. 숙박시설 중 관광숙박시설 차. 위락시설 카. 관광 휴게시설 타. 장례식장
- 9) 1994년 10월 21일 오전 7시 38분경에 제5·6번 교각 사이 상부 트러스 약 50m가 붕괴해 무너지는 사고가 발생하였고, 버스추락등으로 32명이 사망하고 17명이 부상을 입었다. 성수대교는 건설될 당시, 트러스식 다리로 건설되었지만 트러스식 공법은 이음새가 잘못되면 무너지기 쉬운 공법이였다. 뿐만 아니라 안정 시공인 이음새 핀 등의 세부 요소들을 정기적으로 점검해야 하는데, 이러한 안전점검 조치를 소홀히 하였다. 성수대교 건설 당시 다리

2014.2.17. 경주 마우나오션리조트 체육관 붕괴사고¹¹⁾ 등 다수의 무고한 시민들

밑 부분을 이루고 있는 트러스가 제대로 연결되지 않았으며, 연결 부분도 심하게 녹슬었을 뿐만 아니라 다리 위에 가해지는 압력을 분산시키는 이음새에도 결함이 있었다.[6] 공사 도중 볼트 삽입 과정에도 문제가 있었다. 볼트를 무리하게 집어넣다가 구멍의 모양이 변형되어 볼트의 강도가 약해졌다. 위키피디아 참조

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%84%B1%EC%88%98%EB%8C%80%EA%B5%90_%EB%B6%95%EA%B4%B4_%EC%82%AC%EA%B3%A0 성수대교 붕괴 이후 동아건설 현장소장은 금고 2년을 선고 받았는데, 97년 11월 대법원 형사3부는 1심에서 무죄선고된 관련자에게 "업무상과실치사상등죄에 대해 형법 제30조 소정의 공동정범의 관계가 성립된다고 봐야 한다"면서 '과실범의 공동정범'을 근거로 처벌했다. 그럼에도 처벌수위가 높지는 않았다. 현장소장 신모씨와 서울시 현장책임자 여모씨만 각각 금고 2년, 금고 1년6월을 선고받았을 뿐 나머지 책임 공무원·시공사 간부 등은 집행유예를 받는 데 그쳤다. 참조 성수대교 붕괴 20년, 참사는 반복된다. 아시아경제,

2014.10.21. <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014102111195760210>

관련 뉴스 <http://economy.hankooki.com/lpage/society/201405/e2014051217025193800.htm>

- 10) 1천여명(인명피해는 사망 501명, 실종 6명, 부상 937명)이 사망하거나 부당한 대형 건축물붕괴사고였다. 설계 시에 대단지 상가로 설계되었던 것이 정밀한 구조 진단 없이 백화점으로 변경되어 1989년 완공되었다. 그 후에도 무리한 확장공사가 수시로 진행되었다. 붕괴 조짐이 있었지만 백화점은 응급조치로 대응했다. 삼풍백화점 붕괴사고는 설계·시공·유지관리자의 부실에 따른 예고된 참사였다 [네이버 지식백과] 삼풍백화점붕괴사고 [三豐百貨店崩壞事故] (한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원)

전 삼풍그룹 회장 이준(1922~2003)에게는 업무상과실치사상죄를 적용하여 징역 7년 6개월이 확정되었으며, 삼풍백화점 측으로부터 뇌물을 받고 설계변경 등을 승인해 준 서울 전 서초구청장 이충우, 황철민에게는 뇌물수수죄를 적용하여 각각 징역 10개월에 추징금 3백만 원과 징역 10개월에 추징금 2백만 원, 정상기 전 서울시 상정계장, 김수익 우성건설 형틀반장, 김재근 전 서초구청 주택과장 등 피고인 10명도 징역 2년에 집행유예 3년과 추징금 3백만 원에서 선고유예 및 추징금 1백만 원의 원심형량이 확정되었으며, 삼풍백화점 붕괴사고와 관련하여, 업무상과실치사·업무상과실치상·특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(업무상횡령)·특정범죄가중처벌등에관한법률위반(뇌물)·뇌물수수·뇌물공여·부정처사후수뢰·수뢰후부정처사·허위공문서작성·허위작성공문서행사의 혐의로 기소된 피고인은 총 25명이다.

- 11) 체육관에서 신입생 환영회 행사를 진행중이던 부산외국어대학교 학생 9명과 이벤트업체 직원 1명 총 10명이 사망, 사건조사과정에서 적설하중 기준 자체가 낮았던 것과 눈을 치우지 않은 것이 이후 굳어져 무게를 버티지 못한 것이 사고의 한 원인으로 지적되었고 또한 설계도와 다르게 지붕이 건설된 부분이 발견되었는데 전문가는 설계도대로 지었다면 폭설을 버텨줄 가능성이 컸다고 볼 수 있다고 밝혔다. 그런데 사고가 발생한지 507일만에 2015.7.9.일 책임자에 대한 처벌이 대법원에서 확정되었다. 체육관 설계·감리·시공·관리 책임자 13명은 각각 금고 10개월 집행유예 2년~징역 1년6개월 형이 확정됐다. 대법원 3부(주심 권순원 대법관)는 체육관 지붕 패널을 부실하게 설치해 사상자를 낸 혐의(업무상과실치사상) 등으로 기소된 박모 씨(49)에게 징역 1년 6개월을 선고한 원심을 9일 확정했다. 설계보다 강도가 떨어지는 철골구조물을 체육관 공사 현장에 납품한 E강재 임모 회장(56)은 금고 1년6개월과 벌금 1000만 원, 손모 상무 등 실무자 3명은 각각 금고 10개월~1년6개월과

이 건축물 혹은 시설물의 붕괴로 사망한 사건들이 있었다. 이런 대형 건축물붕괴 사고를 막기 위한 입법적 조치들은 잘 이루어져 있는지 평가하고 건축법제에서 안전확보현실을 재점검하는 것이 본 논문의 목적이다. 본 논문은 다중이용시설 안전과 입법적 과제를 주제로 하고 있지만, 건축관련법에서는 다중이용시설의 개념이 통일되어 있지 않고 있으며, 특별히 건축법에서도 다중이용시설에 대해서 안전규정을 독립하여 규정하지 않으므로, 건축법제에서 건축물의 안전을 도모하는 방식에 대해서 살펴보면서 다중이용건축물 혹은 시설의 안전확보에 대한 입법적 과제를 도출하고자 하는 바¹²⁾ 우리나라 건축관계법중 건축기본법과 건축사법 및 건축법을 중심으로 다중이용시설의 안전을 확보할 방안을 살펴보고 최근 국회에 제출된 법안에 평가를 통해서 다중이용시설의 안전확보 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 현행 건축기본법과 건축사법상의 안전관련 규정

건축관련법률중 직접적으로 안전에 관련된 법률은 초고층 및 지하연계 복합 건축물 재난관리에 관한 특별법이 존재하며 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법도 부분적으로 안전에 관련되어 있다.¹³⁾ 우리나라는 일반 건축물의 안전에 관해서는 기본적으로 건축법과 건축사법을 통해서 규율하는 체계를 가지고 있다.

1. 건축기본법

(1) 건축기본법상의 안전관련규정

집행유예 2년이 확정됐다. 참고 경주 마우나리조트 붕괴사고 책임자 5명, 징역형 확정, 동아일보, 2015.7.9. <http://news.donga.com/3/all/20150709/72378779/1>

12) Pres. Proc. No. 926280 FR 255732015 WL 1968995(Pres.) Proclamation 9262

13) 방치 건물에 대한 실태조사와 제도개선을 제안하는 논문으로 최완호, “방치건축물의 실태분석 및 제도 개선방안”, 「부동산법학」 제19집 제1호, 한국부동산법학회, 2015, 141쪽 이하, “안전관리 예치금의 납부대상이 제한적이고 예치금 사용에 관한 기준이 명확하지 않기 때문에 현행 건축법(제13조)에서 정하고 있는 안전관리에치금의 예치를 연면적 제한 없이 의무화 할 필요가 있다.” 최완호, 위의 글, 156쪽.

건축물을 안전만을 직접 규율대상 혹은 입법목적으로 하는 법률은 존재하지 않지만, 건축법령전체가 건축물의 안전을 직·간접적으로 보장하는 법체계를 이루고 있다. 그중에서 건축에 관한 국가 및 지방자치단체와 국민의 책무를 정하고 건축정책의 수립·시행 등을 규정하여 건축문화를 진흥함으로써 국민의 건전한 삶의 영위와 복리향상에 이바지함을 목적으로 2007. 12.21. 제정된 「건축기본법」은 건축에 관한 다른 법률의 방향을 설정하는 역할을 수행한다.¹⁴⁾ 「건축기본법」에는 안전이란 단어는 총 4번 등장하고 있다. 제2조(기본이념) 1호에서 “**국민의 안전**·건강 및 복지에 직접 관련된 생활공간의 조성”을 기본이념중하나로 천명하고 있으며, 제3조(정의)에서 “품질”이란 **안전**, 보건, 기능, 쾌적, 자원절약과 재활용 등의 객관적 성능을 말한다고 정의하면서 안전을 품질의 한 객관적 요소로서 나열하고 있으며, 제7조(건축의 생활공간적 공공성 구현) 제1항에 국가 및 지방자치단체에게 각종 재난에 대비하여 **건축물 및 공간환경을 안전하게 조성**하고 그 안전수준을 지속적으로 유지하기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 하고 의무를 부과하고 있다. 직접적으로 안전을 언급하고 있지 않지만 제10조(건축정책기본계획의 수립) 및 제11조(건축정책기본계획의 내용), 제13조(국가건축정책위원회)와 제14조(국가건축정책위원회의 기능), 그리고 제15조(건축정책 국회보고 등의 규정으로 간접적으로 안전을 확보하는 계획과 방안을 마련하고 있다. 최근인 2015.8.11. 제6장 한국건축규정의 운용이 신설되었다. 기본법 제6장은 제25조(한국건축규정의 공고 등) 및 제26조(한국건축규정의 개선 노력)로 이루어져 있는 바, 제1항은 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 건축물 관련 규정을 통합한 한국건축규정을 공고할 수 있도록 하고 있으며 제2항에서 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 한국건축규정이 반영되도록 할 의무를 부과하고 있다. 제26조 제1항에서 국토교통부장관은 한국건축규정을 상시적으로 관리하고 합리적으로 개선·보완하여야 하며, 이를

14) 동법 제6조(다른 법률과의 관계) 참조, 기본법과 일반법의 관계에 대해서는 학설의 논쟁이 있었지만 대강 정리되는 듯하다. 기본법과 타법과의 관계에 관한 공법학계 초기 논문으로는 김현준, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 「공법연구」 제39집 제2호, 2010, 489쪽 이하, “기본법은 자기완결적인 법률이 아닌 방침적·비완결적 성격을 가지고 있다. 기본법이 내세우고 있는 이념, 가치, 방침을 실현하기 위한 법제상·재정상 조치가 별도의 법령에서 규정되는 방식을 취하고 있다.” 김현준, 앞의 글, 492쪽.

위하여 필요한 경우 관계 부처 공무원을 구성원으로 하는 한국건축규정 협의회를 대통령령으로 정하는 바에 따라 구성하여 운영할 수 있다고 규정하고 있어서 관련공무원으로 구성된 한국건축규정 협의회를 구성운영할 수 있도록 하고 있으며, 시·도지사는 3년마다 한국건축규정과 관련된 소관조례를 평가하고 건축위원회의 심의를 거쳐 조례의 개선·보완을 추진하여야 한다. 또한 시·도지사는 3년마다 한국건축규정과 관련된 필요하다고 판단되는 경우 건축위원회의 심의를 거쳐 관할 시장·군수·구청장에게 개선·보완을 요구할 수 있도록 하고 있다. 동조 제5항에서 국무총리 또는 행정자치부장관에게 중앙행정기관 또는 지방자치단체에 대한 정부평가지 한국건축규정의 개선노력을 반영하도록 하고 있다.

(2) 평가

건축기본법은 비교적 최근인 2007.12.21. 제정되고 2008.6.22. 시행되고 현재까지는 한차례 일부 개정된 법률¹⁵⁾이며 최근인 2015.8.11. 개정을 통해서 미국의 건축법규와 유사한 목적과 구성방식을 가진 한국건축규정의 운용을 제6장에 추가하였다.¹⁶⁾

건축기본법은 기본이념을 정하여 다른 건축관련법의 제정·개정시 동법의 목적과 기본이념에 맞도록 하고 있으며, 안전만을 직접 규율대상으로 하고 있지 않지만, 국민의 안전에 직접관련된 생활공간의 조성을 기본이념의 하나로 제시하고 있으며, 건축정책기본계획과 건축정책위원회의 심의를 통해서 건축물의 안전을 담보하고 향상시킬 수 있는 장치를 마련하고 있다. 건축정책에 대해서 국회보고절차를 두고 있어서 국회 상임위원회가 건축물의 안전과 직접적으로 관련된 사항을 심도 있게 검토할 수 있도록 하고 있다. 아직은 시행되고 있지 않지만 2016.2.12. 시행될 한국건축규정¹⁷⁾의 운용도 앞으로 건축법규의

15) 일부개정은 2015.8.11.있었으며 그 시행은 2016.2.12.이다.

16) 2015.5.18.개정에서 건축법 제11조(건축허가) 제4항에 허가권자에게 한국건축규정의 준수여부 확인의무를 부가하였으며, 건축법 제68조의2(건축물 관련 규정의 통합 공고)는 2014.5.28. 개정을 통해 신설되었다. 미국의 건축규정의 발전은 참고 Lawrence, Jr., "Building Codes and Regulations", in 2 The Architect's Handbook of Professional Practice § 3.72 at 663, 12th ed., 1994.

17) 한국의 건축규정은 그 발전과정이 미국의 건축규정과 유사한 면이 발견된다. 참조 Lawrence,

통일화와 건축물안전확보에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.¹⁸⁾

2. 건축사법

(1) 건축사법의 체계

현행 건축사법은 제19조의 업무내용에 건축물의 설계와 공사감리, 건축물의 조사 또는 감정(鑑定)에 관한 사항 등 업무범위를 객관적으로 나열하고 있을 뿐이다. 제19조의2(업무 실적의 관리 등)는 건축사는 건축주 등이 설계·공사감리 실적을 확인·평가할 수 있도록 본인이 수행한 업무 실적 등을 국토교통부장관에게 제출할 수 있으며, 국토교통부장관은 건축사가 제출한 업무 실적 등에 관한 기록을 유지·관리하여야 하고, 그 기록을 필요로 하는 자에게 제공(증명서의 발급을 포함한다)하여야 한다고 규정하고 있다. 공인면허증제도는 면허증발부와 면허소지자에게 일정한 법적 책임을 부여함으로써 건축물의 안전을 확보하는 중요한 기능을 수행하고 있다.¹⁹⁾ 그렇지만 현행 건축사법은 목적조항이나 개별조항에서 건축물의 안전을 특별히 강조하고 있지 않는데, 건축사법의 목적조항에 건축물의 안전관련 표현을 명시적으로 추가할 필요가 존재한다. 건축사법에서 안전이 명시적으로 언급된 것은 제2조(정의) 제2호에서 건축사보가 될 수 있는 사람으로 안전관리분야의 기사 또는 산업기사 자격을 취득한 사람을 나열하고 있다. 제4조(설계 또는 공사감리 등)에서 건축물의 건축 등을 위한 설계와 건축물의 건축 등에 대한 공사감리는 신고한 건축사 또는 건축사사무소에 소속된 건축사가 아니면 할 수 없도록 하여, 공인면허소지자에 의한 건축설계와 공사감리가 되도록 하여 간접적으로 안전을 확보할 수 있도록 하고 있다고 평가할 수 있다.

Jr., "Building Codes and Regulations", in 2 The Architect's Handbook of Professional Practice § 3.72 at 669, 12th ed., 1994.

18) 2016.2.12. 시행예정인 건축법 제11조 건축허가에서 허가권자에게 한국건축규정의 준수여부를 확인하도록 하고 있다.

19) 미국의 건축법에서 공인면허제도는 건축물안전의 전제조건으로 핵심적 역할을 수행하고 있다. 참고 1997 Uniform Building Code § 106.3.4.1:

표-건축사법의 체계

장편제	조항
제1장 총칙 (전3조)	제1조(목적), 제2조(정의), 제4조(설계 및 공사감리등)
제2장 자격 (전6조)	제7조(건축사 자격 등의 취득), 제8조(자격), 제9조(결격사유), 제10조(자격증의 명의 대여 등의 금지), 제11조(자격의 취소 등), 제12조(유사명칭의 사용 금지)
제3장 건축사 자격시험 등 (전6조)	제13조(실무수련), 제14조(건축사 자격시험), 제15조(건축사예비시험), 제15조의2(부정행위자에 대한 제재), 제16조(시험과목 등), 제17조(수수료)
제3장의2 자격등록 등 (전3조)	제18조(자격등록 및 갱신등록), 제18조의2(자격등록 및 갱신등록의 거부), 제18조의3(자격등록의 취소)
제4장 업무 (전6조)	제19조(업무 내용), 제19조의2(업무 실적의 관리 등), 제19조의3(공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위 및 대가기준), 제20조(업무상의 성실 의무 등), 제21조(설계도서등의 서명날인), 제22조의2(자격의 취소 등에 따른 건축사의 업무계속)
제5장 건축사사무소등 (전8조)	제23조(건축사사무소개설신고 등), 제24조(신고의 제한), 제27조(건축사사무소개설신고사항의 변경 또는 휴업·폐업 등의 신고), 제28조(건축사사무소개설신고의 효력상실처분 등), 제28조의2(청문), 제29조(건축사사무소개설신고부의 정리), 제30조(보고·검사 등), 제30조의2(건축사의 실무교육)
제5장의2 징계 (전2조)	제30조의3(징계), 제30조의4(건축사징계위원회)
제6장 건축사협회 (전8조)	제31조(건축사협회), 제31조의2(사업), 제32조(주사무소와 지부), 제32조(주사무소와 지부), 제35조(위임 규정), 제36조(「민법」의 적용), 제38조(설립의 인가 및 공고), 제38조의2(감독)
제6장의2 보칙 (전2조)	제38조의3(권한의 위임 및 위탁), 제38조의3(건축사공제조합의 설립 등)
제7장 벌칙 (전4조)	제39조 벌칙, 제39조의2 벌칙, 제40조 양벌규정, 제41조 과태료,

건축사법에서 건축사의 업무와 업무실적의 관리에서 건축의 안전이 강조되거나 건축사법의 목적조항이나 건축사의 의무조항 등을 통해서 건축물의 안전담보의무와 관리책임을 보다 명확하게 할 필요가 있다.²⁰⁾

(2) 건축사법상의 안전확보방안

건축사는 업무실적을 행정적 필요에 의해 관리하는 자이기도 하지만, 공사의 책임소재를 분명히 해서 안전을 담보하는 기능을 수행하기 위한 자료보관의 책임도 지는 자이어야 한다. 우리 건축사법은 안전과 관련한 건축사의 책임을 명확하게 규정하지도 않고 자료보관과 소명자료보관 등 책임소재규명을 위한 명시적 법적 의무를 부과하고 있지 않다.²¹⁾ 건축사법은 건축사의 책무규정을 두지 않고 제20조(업무상의 성실 의무 등) 제1항에서 법령준수의무와 건축물의 안전·기능 및 미관에 지장이 없도록 업무를 성실하게 수행할 의무를 부과하고 있지만 명확하지 않고 조문배치상에서도 건축사의 책임이 주목받지 못하는 구조로 이루어져 있다. 동조 제2항에서는 고의 또는 과실로 건축주에게 재산상의 손해를 입힌 경우에 그 손해를 배상할 책임이 있다고 한정적으로 규정하고 있으나, 앞으로는 무과실책임의 형태로 책임을 강화할 필요가 있으며, 건축사의 고의와 과실의 경우에는 건축주의 재산상 피해뿐만 아니라 모든 물적·인적 손해에 대해서 책임을 지는 방향으로 규정할 필요도 있다.

III. 건축법과 안전관련 규정

1. 건축법의 구조와 안전관련 규정

(1) 총칙부분 및 제2장의 안전관련 규정

20) 참조 미국의 사례 City of Chicago v. Old Colony Partners, L.P., 364 Ill. App. 3d 806, 301 Ill. Dec. 555, 847 N.E.2d 565 (1st Dist. 2006)

21) 참고 미국의 경우 자료 등의 보관관리의부가 있음. 5 Bruner & O'Connor Construction Law § 16:2 Chapter 16. Governmental Regulation: Licensing and Permitting (Database updated May 2015)

건축법은 건축관련법령의 핵심을 이루고 있는 법률로써 제11개의 장으로 113개 조문으로 이루어져 있다. 건축법은 건축사법과 달리 목적조항에서 건축물의 안전을 향상시켜 공공복리를 증진하는 것을 목적중 하나로 명시적으로 언급하고 있다. 건축법의 정의조항에서는 공사감리자의 업무중 하나로 안전관리를 명시적으로 언급하고 있다(제2조 15호). 실내건축의 개념속에 실내의 안전을 언급하고 있다. 제9조(다른 법령의 배제)에서 민법 제244조(지하시설 등에 대한 제한) 제1항의 이격거리를 적용하지 않게 하지만, 필요한 안전조치를 하여 위해를 방지할 의무를 선언하고 있다. 제2장 건축물의 건축의 장에서는 명시적으로 안전을 언급하지 않았다고 하여도, 건축허가과정에서 행정기관이 건축물의 안전을 담보하고 법규준수유무를 확인하는 중요한 절차들로 이루어져 있어서 제2장의 대부분의 조항은 건축물의 안전과 관련된 조항들이다. 제10조(건축 관련 입지와 규모의 사전결정)나 제11조(건축허가)에 명시적으로 안전고려 등이 규정되어 있지 않지만, 법령에서 건축물의 허용여부를 심사하거나 건축허가과정에서 건축물의 안전은 중요한 판단요소가 되어야 할 것이다. 제13조(건축 공사현장 안전관리 예치금 등)는 장기간 건축물의 공사현장이 방치되는 것을 대비한 미관 개선과 안전관리에 필요한 비용을 건축공사비의 1퍼센트의 범위에서 예치할 수 있도록 하고 있다. 제21조(착공신고 등), 제22조(건축물의 사용승인), 제23조(건축물의 설계)²²⁾, 제24조(건축시공), 제25조(건축물의 공사감리), 제26조(허용 오차), 제27조(현장조사·검사 및 확인업무의 대행), 제28조(공사현장의 위해 방지 등)에서도 건축물의 안전은 명시적으로 언급되지 않지만, 건축물의 안전은 착공신고, 사용승인, 설계, 공사감리 등 건축과정의 주요과정마다 가장 강조되어야 할 요소일 것이다.

22) 건축법 제23조를 통한 현 구조안전제도를 고찰한 논문이 공학쪽에 존재한다. 서규석, “건축물 안전강화를 위한 구조안전제도의 정상화 제안”, 「건축」 제58권 2호, 대한건축학회, 2014, 8쪽 이하, “현행 건축법 제23조에서는 제정 당시 그대로 건축물을 설계할 수 있는 사람은 건축사만이 할 수 있도록 하고 있으며, 구조기술사는 관계전문기술자로 건축사에게 협력 또는 설계의 보조자로서만 규정하고 있다(표 1 참조). 이러한 법 규정은 건축사에게는 자신들의 전문영역인 디자인 분야만이 아닌 건축구조분야에 대해서도 설계책임을 지어야 하는 부담을 주고 있으며, 구조기술사에게는 전문영역인 구조분야에서 권한은 얻지 못한 채 책임만 지어야하고, 조력자 역할로 전락할 수 밖에 없도록 하고 있다.”

(2) 제3장, 제4장 및 제5장과 안전관련 규정

제3장 건축물의 유지와 관리도 건축물의 안전을 담보하는 중요한 조문들이지만 건축물의 안전이 명시적으로 언급되어 있지는 않다. 제37조에서는 건축물을 적법하게 유지·관리하도록 지도하기 위하여 건축지도원을 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 정할 수 있도록 규정하여 건축지도원도 건축안전을 담보하는 역할을 수행하도록 하고 있다. 제4장은 건축물의 대지와 도로는 건축물의 안전과 직접적으로 관계된 조문들은 아니지만 제40조(대지의 안전 등)에서는 대지가 인접한 도로면보다 낮아서는 안 되며, 손케의 우려 있는 대지에 대해서는 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다. 제5장 건축물의 구조 및 재료 등의 장은 건축법에서 건축물의 안전과 직접적으로 연결된 조문들로 구성되어서 가장 많이 빈도로 조문내에서 “안전”을 명시적으로 사용하고 있다. 제48조(구조내력 등)에서는 건축물이 안전한 구조를 가져야 할 것을 규정하고 있으며 지방자치단체의 장에게 허가 등을 하는 경우에 내진성능확인 의무를 부여하고 있다. 제52조(건축물의 마감재료)에서 방화에 지장이 없는 재료 등을 사용할 것 등을 규정하고 있으며, 제53조의2(실내건축)에서는 사용자의 안전에 문제가 없는 구조 및 재료로 시공할 것을 요구하고 있으며, 실내건축의 감사대상과 주기는 건축조례에서 정하도록 하고 있다. 제6장 지역 및 지구의 건축물은 건축물의 안전과 직접적으로 관련 없는 조문들이다. 제7장 건축설비는 건축물의 안전과 직접 관련된 조문들로 구성된 장이다. 하지만 건축법의 특징중 하나는 대부분의 구체적인 기준은 하위법령에서 규율되는 것이다. 제8장 특별건축구역 등과 제8장의 2의 건축협정은 건축물의 안전과 직접관련이 없는 조문들이 대부분이다. 제8장의 2는 인접한 대지 또는 건물의 소유자들이 건축·대수선·재건축·리모델링을 쉽고 효율적으로 하기 위해 2014.1.14. 신설된 장으로 안전과는 크게 관련없는 장이며, 오히려 안전보다는 효율성과 합리성을 고양시키는 장이다. 제9장 보칙 및 10장 벌칙은 건축물의 안전을 사후적으로 교정하거나, 위반행위자에게 행정법과 형법을 부과하여 건축물안전을 직·간접적으로 달성하는 조항들로 구성되어서 사후적 안전담보조항들로 구성되어 있으며, 사후적 안전담보조항의 역할도 우리 사회에서 아주 중요한 역할을 수행하게 해야 한다.

표- 건축법 체계와 안전관련조항

장별편제	조문 및 조문제목
제1장 총칙 (전16개조문; 건축위원회관련8개 조문)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용 제외), 제4조(건축위원회), 제4조의2(건축위원회의 건축 심의 등), 제4조의3(건축위원회 회의록의 공개), 제4조의4(건축민원전문위원회), 제4조의5(질의민원 심의의 신청), 제4조의6(심의를 위한 조사 및 의견 청취), 제4조의7(의견의 제시 등), 제4조의8(사무국), 제5조(적용의 완화), 제6조(기존의 건축물 등에 관한 특례), 제7조(통일성을 유지하기 위한 도의 조례), 제8조(리모델링에 대비한 특례 등), 제9조(다른 법령의 배제)
제2장 건축물의 건축(전24개조문)	제10조(건축 관련 입지와 규모의 사전결정), 제11조(건축허가), 제12조(건축종합민원 일괄협의회), 제13조(건축 공사현장 안전관리 예치금 등), 제14조(건축신고), 제15조(건축주와의 계약 등), 제16조(허가와 신고사항의 변경), 제17조(건축허가 등의 수수료), 제18조(건축허가 제한 등), 제19조(용도변경), 제20조(가설건축물), 제21조(착공신고 등), 제22조(건축물의 사용승인), 제23조(건축물의 설계), 제24조(건축시공), 제25조(건축물의 공사감리), 제26조(허용 오차), 제27조(현장조사·검사 및 확인업무의 대행), 제28조(공사현장의 위해 방지 등), 제29조(공용건축물에 대한 특례), 제30조(건축통계 등), 제31조(건축행정 전산화), 제32조(건축허가 업무 등의 전산처리 등), 제33조(전산자료의 이용자에 대한 지도·감독), 제34조(건축종합민원실의 설치)
제3장 건축물의 유지와 관리 (전5개조문)	제35조(건축물의 유지·관리), 제35조의2(주택의 유지·관리 지원), 제36조(건축물의 철거 등의 신고), 제37조(건축지도원), 제38조(건축물대장), 제39조(등기축타)
제4장 건축물의 대지와 도로(전7개조문)	제40조(대지의 안전 등), 제41조(토지 굴착 부분에 대한 조치 등), 제42조(대지의 조경), 제43조(공개 공지 등의 확보), 제44조(대지와 도로의 관계), 제45조(도로의 지정·폐지 또는 변경), 제46조(건축선의 지정), 제47조(건축선에 따른 건축제한)
제5장 건축물의	제48조(구조내력 등), 제48조의2(건축물 내진등급의 설정),

<p>구조 및 재료 등(전11개조문)</p>	<p>제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등), 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽), 제50조의2(고층건축물의 피난 및 안전관리), 제51조(방화지구 안의 건축물), 제52조(건축물의 마감재료), 제52조의2(실내건축), 제52조의3(복합자재의 품질관리 등), 제53조(지하층), 제53조의2(건축물의 범죄예방)</p>
<p>제6장 지역 및 지구의 건축물 (전8개조문)</p>	<p>제54조(건축물의 대지가 지역·지구 또는 구역에 걸치는 경우의 조치), 제55조(건축물의 건폐율), 제56조(건축물의 용적률), 제57조(대지의 분할 제한), 제58조(대지 안의 공지), 제59조(맞벽 건축과 연결복도), 제60조(건축물의 높이 제한), 제61조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이 제한)</p>
<p>제7장 건축설비 (전7개조문)</p>	<p>제62조(건축설비기준 등), 제64조(승강기), 65조의2(지능형건축물의 인증), 제67조(관계전문기술자), 제68조(기술적 기준), 제68조의2(건축물 관련 규정의 통합 공고), 제68조의3(건축물의 구조 및 재료 등에 관한 기준의 관리)</p>
<p>제8장 특별건축구역 등 (전10개조문)</p>	<p>제69조(특별건축구역의 지정), 제70조(특별건축구역의 건축물), 제71조(특별건축구역의 지정절차 등), 제72조(특별건축구역 내 건축물의 심의 등), 제73조(관계 법령의 적용 특례), 제74조(통합적용계획의 수립 및 시행), 제75조(건축주 등의 의무), 제76조(허가권자 등의 의무), 제77조(특별건축구역 건축물의 검사 등), 제77조의2(특별가로구역의 지정), 제77조의3(특별가로구역의 관리 및 건축물의 건축기준 적용 특례 등)</p>
<p>제8장의2 건축협정 (전10개조문)</p>	<p>제77조의4(건축협정의 체결), 제77조의5(건축협정운영회의 설립), 제77조의6(건축협정의 인가), 제77조의7(건축협정의 변경), 제77조의8(건축협정의 관리), 제77조의9(건축협정의 폐지), 제77조의10(건축협정의 효력 및 승계), 제77조의11(건축협정에 관한 계획 수립 및 지원), 제77조의12(경관협정과과의 관계), 제77조의13(건축협정에 따른 특례)</p>
<p>제9장 보칙(전28개조문: 분쟁위원회관련조문전16개조문)</p>	<p>제78조(감독), 제79조(위반 건축물 등에 대한 조치 등), 제80조(이행강제금), 제80조의2(이행강제금 부과에 관한 특례:2016.2.12.시행), 제81조(기존의 건축물에 대한 안전점검 및 시정명령 등), 제82조(권한의 위임과 위탁), 제83조(옹벽 등의 공작물예의 준용), 제84조(면적·높이 및</p>

	층수의 산정), 제85조(「행정대집행법」 적용의 특례), 제86조(청문), 제87조(보고와 검사 등), 제88조(건축분쟁전문위원회), 제89조(분쟁위원회의 구성), 제91조(대리인), 제92조(조정등의 신청), 제93조(조정등의 신청에 따른 공사중지), 제94조(조정위원회와 재정위원회), 제95조(조정을 위한 조사 및 의견 청취), 제96조(조정 효력), 제97조(분쟁의 재정), 제98조(재정을 위한 조사권 등), 제99조(재정의 효력 등), 제100조(시효의 중단), 제101조(조정 회부), 제102조(비용부담), 제103조(분쟁위원회의 운영 및 사무처리 위탁), 제104조(조정등의 절차), 제104조의2(건축위원회의 사무의 정보보호), 제105조(벌칙 적용 시 공무원 의제)
제10장 벌칙(전9개조문)	제106조(벌칙), 제107조(벌칙), 제108조(벌칙), 제109조(벌칙), 제110조(벌칙), 제110조(벌칙), 제111조(벌칙), 제112조(양벌규정), 제113조(과태료),

2. 건축법상의 다중이용시설 또는 건축물에 대한 안전확보

건축법에서는 특별히 다중이용시설 또는 건축물에 대한 안전을 강조하고 있지는 않으며, 일반건축물과 동일한 구조로서 법적 규율을 하고 있지만 시행령에서 다중이용 건축물과 준다중이용 건축물을 구분하여 강화된 안전확보방안을 요구하고 있다. 건축법 시행령 제2조(정의) 제17호에서 바닥면적 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물로서 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외한다), 종교시설, 판매시설, 운수시설 중 여객용 시설, 의료시설 중 종합병원, 숙박시설 중 관광숙박시설로 사용되는 시설이나 16층 이상인 건축물을 **다중이용 건축물**로 정의하고 있으며, 17의2호에서는 다중이용건축물외의 건축물로서 바닥면적의 합계가 1천제곱미터이상이며 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외한다), 종교시설, 판매시설, 운수시설 중 여객용 시설, 의료시설 중 종합병원, 교육연구시설, 노유자시설, 운동시설, 숙박시설 중 관광숙박시설, 위탁시설, 관광 휴게시설, 장례식장의 용도로 사용되는 건물을 **준다중이용 건축물**로 정의하고 있다. 즉 건축법시행령은 일정규모이상이며 특정한 용도로 사용되는 건물을 다중이용 건축물 혹은 준다중이용 건축물로 분류하고 있다.

다중이용 건축물에 대해서는 지방건축위원회의 심의사항이며(시행령 제5조의5), 다중이용 건축물을 건축하는 경우 건설기술용역업자 또는 건축사를 공사감리자로 지정하도록 하고 있으며 감리원의 배치기준과 감리대가는 건설기술진흥법규정에 의하도록 하고 있다.(시행령 제19조) 또한 다중이용 건축물과 준다중이용 건축물의 건축공사는 아파트 건축공사와 함께 공사감리자격과 의무를 강화하고 있다.(시행령 제19조제5항) 또한 다중이용 건축물과 준다중이용 건축물 중 특수구조 건축물은 다중이용업의 용도로 쓰는 건축물중 건축조례에서 정하는 건축물등과 함께 강화된 정기검사와 수시점검을 규정하고 있다.(시행령 제23조의2) 다중이용 건축물과 준다중이용 건축물은 소방차의 접근이 가능한 통로를 설치하도록 하고 있다.(시행령 제41조 제2항) 건축물의 마감재료에 대해서는 일정한 용도로 사용하는 시설은 다중이용 건축물이나 준다중이용 건축물이 아니라고 하여도 실내공기질에 영향을 미치지 않는 방화재료를 사용해야 하며, 다중이용업의 용도로 건축물도 마찬가지이다. 건축법 제52조의2(실내건축)를 적용받아 방화에 지장이 없고 사용자의 안전에 문제가 없는 구조 및 재료로 시공해야할 건축물에는 다중이용 건축물이 포함된다.(시행령 제61조의2)

6층 이상의 건축물과 특수구조 건축물과 함께, 다중이용 건축물과 준다중이용 건축물의 설계자는 해당 건축물에 대한 구조의 안전을 확인하는 경우에는 건축구조기술사의 협력을 받도록 하고 있다.(시행령 제91조의3)

표- 건축법시행령상 다중이용 건축물등의 강화된 안전관련조항

	다중이용 건축물	준다중이용 건축물
대상(시행령변형)	바닥면적 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물로서 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원 제외), 종교시설, 판매시설, 운수시설 중 여객용 시설, 의료시설 중 종합병원, 숙박시설 중 관광숙박시설사용되는 시설이나 16층 이상인 건축물	다중이용건축물외의 건축물로서 바닥면적의 합계가 1천제곱미터이상이며 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외한다), 종교시설, 판매시설, 운수시설 중 여객용 시설, 의료시설 중 종합병원, 교육연구시설, 노유자시설, 운동시설, 숙박시설 중 관광숙박시설, 위락시설, 관광휴게시설, 장례식장의 용도로

		사용되는 건물을 준다중이용 건축물로 정의하고 있다. 즉 건축법시행령은 일정규모이상이며 특정한 용도로 사용되는 건물
안전관련 강화규정	<p>제5조의5(지방건축위원회)의 심의사항, 제19조(공사감리) 제1항 및 제2항의 강화된 공사감리자지정요건 및 배치기준과 감리대가,</p> <p>제23조의2(정기점검 및 수시점검 실시)의 강화된 점검, 제41조(대지 안의 피난 및 소화에 필요한 통로 설치), 제61조의2(실내건축) 강화된 방화 및 안전 구조 와 재료시공,</p> <p>제91조의3(관계전문기술자와의 협력) 구조의 안전확인시 건축구조기술자의 필요적 협력요청</p>	<p>제19조(공사감리) 제5항 4호의 감리업무강화 및 자격강화,</p> <p>제23조의2(정기점검 및 수시점검 실시)의 강화된 점검: 단 준다중이용 건축물 중 특수구조 건축물,</p> <p>제41조(대지 안의 피난 및 소화에 필요한 통로 설치),</p> <p>제91조의3(관계전문기술자와의 협력) 구조의 안전확인시 건축구조기술자의 필요적 협력요청</p>
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다중이용 건축물이나 준다중이용 건축물에 해당하지 않아도, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법상의 다중이용업의 용도로 쓰는 건축물중 건축조례로 정하는 건축물에 대해서는 정기점검 및 수시점검 강화(시행령 제23조의2) ○ 건축마감재料到에 대해서는 일정한 건축물과 일정용도의 건축물에 대해서는 다중이용 건축물등에 해당하지 않아도 내화구조, 불연재 시공의무 	

IV. 다중이용 시설 등의 안전강화관련 입법안과 평가

1. 최근의 안전관련 건축법안

제19대 국회(2012~현재)에서 건축법개정안이 국회에 제안된 것은 모두 67건이나 될 정도로 건축법은 건축현장과 행정실무에서 중요하게 다루지고 쟁점이 많은 법률중에 하나이다. 2014.12.1.이후 국회에 제출되어 아직 계류중인 건축법 개정안 중에는 일부 안전과 관련된 법률안과 직접적으로 다중이용건축물의 안전강화를 제안이유로 삼은 법률안이 존재하고 있다.²³⁾

2014.12.9. 이노근의원이 대표발의한 건축법 일부개정법안²⁴⁾은 현행 건축법은 건축물의 내진등급을 국토교통부장관이 설정하도록 하고 있으나 건축물의 이용자가 이를 확인할 방법이 없다는 것을 이유로 건축주가 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 건축하는 경우 내진등급을 공개하여 이용자가 확인할 수 있도록 함으로써, 건축물의 안전관리에 대한 국민들의 관심과 인식을 제고하려는 목적을 가진 법안이다. 2015.3.30. 박수현의원이 대표발의한 건축법 일부개정법안²⁵⁾은 고층건축물 등의 외벽에 설치하는 창호의 마감재료에 대하여는 그 성능기준을 별도로 마련하고 있지 않으므로 고층건축물 등에 화재발생 시 가연성 재료가 사용된 외벽 창호를 통해 화염이 확산되어 피해가 발생할 우려가 있어서 고층건축물 등의 외벽에 설치하는 창호의 마감재료의 경우에도 방화에 지장이 없는 재료를 사용하도록 기준을 마련하려는 법안으로서 화재사고에 대비하려는 법안이다. 2015.4.23. 강창일의원이 대표발의한 건축법 일부개정법안은 2014.1.10. 화재사고로 5명이 사망하고 125명이 부상한 의정부의 도시형 생활주택의 화재사고에서 당 도시형생활주택의 경우 벽 마감재료로 불연재료를 사용하지 않아 화재의 확산을 막지 못하였으며 이로 인해 인명피해가

23) 2014.12.1.이후 제안되어 현재 계류중인 건축법개정안은 모두 18개이다. 참조 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr>

24) 의안번호 12979, 발의의원 10명.

25) 의안번호 14487, 발의의원 10명.

확대되었다는 지적이 제기되어서 이를 입법적으로 해결하고자 하는 법안으로서 층수가 6층 이상인 건축물 및 도시형 생활주택 등은 외벽 마감재료로 반드시 불연재료를 사용하도록 하는 법안이다. 2015.5.22. 정호준의원이 대표발의한 건축법 일부개정안은²⁶⁾ 아파트 건설현장에서 철근이 부실 시공되어 안전성 문제로 공사가 중단되었는데, 아파트의 건설 과정에서 공사감리가 제대로 되지 않았던 사실에 착안하여 공사감리자로 지정할 수 없는 건축사의 범위에 건축주와 친족관계에 있는 자를 추가하여 공사감리의 투명성을 제고하려는 법안이다. 2015.6.29. 김상희의원이 대표발의한 건축법 일부개정안은 제안이유에서 삼풍백화점붕괴사고와 경주 무나리조트붕괴사고등을 언급하면서 건축물 건축과정에서 발생하는 부실 설계·시공 등으로 인하여 건축물 안전사고가 발생하고 있어, 이러한 불법행위를 근절하기 위하여 설계자, 공사시공자 및 공사감리자 등 건축관계자의 책임을 강화하고, 착공 전 면밀한 안전 검토 체계 구축 및 다중이용시설 등에 대한 감리 강화 등을 보완하여, 현행 건축법상의 제도운영상 나타난 문제점을 개선하려는 점을 분명히 하고 있다. 본 법안은 다중이용시설 등 건축물의 안전강화를 직접목적으로 하는 법안이므로 아래의 장에서 자세히 살펴보고자 한다.

표-최근 발의된 안전관련 건축법개정안

제출일	대표발의의원	주요내용
2014.12.9.	이노근의원	내진등급의 공개
2015.3.30.	박수현의원	외벽에 설치하는 창호의 마감재료로서 방화재사용
2015.4.23.	강창일의원	외벽 마감재료로서 불연재료강제(6층 이상인 건축물 및 도시형 생활주택 등)
2015.5.22.	정호준의원	건축감리자배제범위 확대(건축주와 친족관계에 있는 자를 추가)
2015.6.29.	김상희의원	건축자제 제조업자·유통업자 정의규정신설 및 의무부여, 건축물 안전영향평가 도입, 공사시공자의 현장 대리인 지정, 허가권자의 공사감리자 지정 및 계약제도 도입, 공사감리비용 예치 제도 신설, 건축관계자등에 대한 업무제한 제도 도입,

26) 의안번호 15255, 발의의원 11명.

	지역건축센터 제도 도입, 건축관계자 벌칙수준 강화 및 처벌대상자 신설 등등
--	---

2. 2015.6.29. 건축법 일부개정법률안중 안전강화규정과 그 검토

(1) 제조업자·유통업자 규정의 신설(법안 제2조 제1항제12호의2 및 제12호의 3)과 의무부과(법안 제24조의2)

1) 규정내용

제조업자를 건축물의 건축·대수선·용도변경, 건축설비의 설치 또는 공작물의 축조 등에 필요한 건축자재를 제조하는 자로 정의하고 있으며, 유통업자를 건축물의 건축·대수선·용도변경, 건축설비의 설치 또는 공작물의 축조에 필요한 건축자재를 판매하거나 공사현장에 납품하는 자로 정의하고 있다. 결국 건축자재를 제조하는 자를 제조업자로 정의하고 건축자재를 판매하거나 공사현장에 납품자를 유통업자로 정의하고 있다. 정의규정만으로 보면, 건축자재 제조업자와 건축자재 유통업자로 정의하는 편이 오해의 소지를 줄일 수 있을 것이며, 이런 정의규정이 필요한지 여부는 개정법안에서 제조업자와 유통업자에 대한 실제적 규정의 존재여부와 그 규정의 필요성에 달려 있다.

동법안 제24조의2(건축자재) 제1항에서 제조업자와 유통업자에게 건축물의 안전과 기능 등에 지장을 주지 아니 하도록 건축자재를 제조·보관 및 유통할 의무를 부과하고 있고 관할 행정기관의 장이 제조업자 및 유통업자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 제조현장과 유통장소 등을 점검하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 시정명령 등의 조치를 하거나 관계 법률에 따른 영업정지 등의 요청을 할 수 있도록 하고 있다. 점검업무를 대통령령이 정하는 전문인력을 갖춘 법인 또는 단체에 대행할 수 있도록 하고 있으며 제조현장 및 유통장소의 점검 등에 관한 사항은 국토교통부령으로 정하도록 하고 있다.

2) 평가

건축물의 안전을 담보하기 위해서는 건축자재의 성능이 중요할 것이다. 그러나 생산단계를 지나 보관 및 유통단계에서 건축자재의 성능을 담보할 보관 및 유통을 점검할 필요성이나 실효성에 의문이 존재하며, 규제비용에 비하여 규제효과가 있을지도 미지수이다. 동법안에서 시정명령과 영업정지를 대통령령에 위임하는 구조도 문제가 있으며²⁷⁾ 점검을 지방자치단체 등 행정주제에게 위임하거나 자치사무로 하지 않고 전문인력을 갖춘 법인 또는 단체에 대행하도록 한 것이 현재 우리나라 실정에 부합하는지 면밀한 검토가 필요하다.

(2) 건축물 안전영향평가(법안 제13조의2)

1) 규정내용

동법안은 허가권자에게 대통령령으로 정하는 주요 건축물에 대해 건축허가를 하기 전에 건축물의 구조안전과 인접 대지에 미치는 영향 등을 평가하는 건축물 안전영향평가(이하 “안전영향평가”)를 안전영향평가기관에 의뢰하여 실시하도록 하고 있으며(제1항) 안전영향평가기관은 국토교통부장관이 공공기관중 지정하여 고시하도록 하고 있으며(제2항), 안전영향평가 결과는 건축위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다(제3항). 건축주는 건축허가 도서에 안전영향평가 결과를 반영하여야 하며, 건축물의 계획상 반영이 곤란하다고 판단되는 경우에는 그 근거자료를 첨부하여 허가권자에게 건축위원회의 재심의를 요청할 수 있도록 했으며(제4항) 안전영향평가 비용의 사전납부, 검토항목 등 세부 절차 및 내용은 대통령령으로 정하도록 하고 있고(제5항) 허가권자는 동조 제3항 및 제4항의 심의 후 심의결과 및 안전영향평가 내용을 즉시 공개하도록 하고 있다.

27) 법안 제24조의2(건축자재) ② 국토교통부장관 또는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 제조업자 및 유통업자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 제조업자의 제조 현장 및 유통업자의 유통장소 등을 점검하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시정명령 등의 조치를 하거나 관계 법률에 따른 영업정지 등의 요청을 할 수 있다.

2) 평가

건축물 안전영향평가는 본법안의 핵심신설사항이다. 대통령령으로 정하는 주요 건축물에는 다중이용 건축물과 다중이용시설 등이 포함될 것인데, 건축허가과정에서 건축물의 구조안전과 인접 대지에 미치는 영향을 안전영향평가기관에 의뢰하여 실시하고 이를 건축위원회의 심의를 거쳐 확정하는 것은 건축물 안전확보에 도움이 될 것이다. 다만, 공공기관중에서 선정된 안전영향평가기관이라고 하더라도 평가의 신뢰성과 책임성확보방안이 보장되어야 한다. 건축물 안전평가결과의 신뢰성과 책임성을 높이려면, 오류가 있는 건축물안전평가에 대해서 평가기관에 대한 민사적·행정적·형사적 책임을 물을 수 있는 구조가 마련되어야 한다.²⁸⁾ 예를 들면, 건축물안전영향평가에서 인접대지에 영향이 없거나 미비하다 나왔으나 땅꺼짐현상이 일어나 행인이나 인접건물에 피해가 발생한 경우, 평가기관과 평가관에 대한 민사상, 형사상, 행정상 책임을 반드시 부과하고 부실평가를 방지할 수 있는 책임장치와 책임소재를 가릴 수 있는 제도적 장치²⁹⁾ 및 대규모 피해발생에 대한 보험 등의 금전적 구제대비책도 마련해야 할 것이다.³⁰⁾ 또한 안전영향평가결과의 결과가 부적합 또는 심각한 영향을 주는 것으로 나온 경우, 평가의 효력, 구속력, 그리고 성질이 문제될 것인데, 본 법안의 내용만으로는 그 내용이 분명하지 않다. 건축주는 안전영향평가 결과를 건축허가 도서에 반영하도록 하였는데, 반영하지 않는 경우의 법적 조치 그리고 안전영향평가 결과는 건축위원회의 심의를 거쳐 확정하는데, 행정쟁송의 대상이 되는 처분성을 갖추는 시점은 건축위원회의 심의를 거쳐 확정되고 건축주등 이해관계자에게 통지되는 시점이 될 것이다. 일반적 공개규정이 있으나 이해관계자에 대한 통지나 처분절차 등의 규정이 없으므로 행정절차법에 의해야 할 것으로 보이나, 일반적 행정절차법이 적용하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요할 것이다. 또한 동법안은 안전영향평가 비용의 사전납부,

28) 초기의 미국의 건축관련한 건축주의 책임과 도급계약자의 책임을 연구한 논문으로 Lee Sang-Tae, "Comparison between Manufacturer's Liability and Builder-Vender's Liability in American Law", 「숙명여대 논문집」 제29권, 1986년, 165쪽 이하,

29) 동 법안은 안전영향평가를 하는 자에 대해서 공무원의제조항을 추가하고 있다.

30) 참고 Cameron Jr., "Construction Site Safety: Protecting the Worker/Protecting the Owner", 7 ACCLJ 173, 2013.

검토항목 등을 모두 대통령령에 정하도록 위임하고 있으나, 국민의 권리와 의무에 영향을 주는 사항인 안정영향평가에 대한 대강의 사항으로 검토항목, 대강의 절차 등은 법률에 규정하여야 할 것이다.

(3) 건축시공중 의무추가(법안 제24조 제6항 및 제7항)

1) 규정내용

일정한 규모이하의 건축물의 건축주는 공사 현장의 공정을 관리하는 현장 관리인 1인을 건설기술자중에 지정하도록 하고 있으며(법안 제24조 제6항), 다중이용시설, 공동주택 등 주요 건축물의 공사시공자는 건축주, 공사감리자 및 허가권자가 설계도서에 따라 적정하게 공사되었는지를 확인할 수 있도록 주요 진도에 다다른 때마다 사진 및 동영상을 촬영하고 보관하도록 하고 있다. (제7항)

2) 평가

건설산업기본법에 의해 일정규모이상 혹은 일정용도의 건축물에 대해서는 건설업자가 하도록 하고 있지만 이에 적용되지 않은 건축물(예를들어 연면적이 495제곱미터이하의 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하지 않는 건축물³¹⁾)은 건축주도 직접 시공할 수 있으므로 현장 공정을 관리하는 현장 관리인을 지정하도록 하는 것은 바람직하다. 또한 주요건축물의 공사시공자에게 공사진척을 확인할 수 있는 사진 및 동영상을 촬영하고 보관하도록 하고 있는 점도 적절하다. 다만, 공사시공자뿐만 아니라 건축주, 공사감리자 및 허가권자에게도 자료보관의무를 부가하는 것이 바람직하며, 동의무 위반을 한 공사시공자등에게는 행정벌뿐만 아니라 형사벌을 부가하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 공사감리자지정개정 및 감리비용예치신설 (법안 제25조 제1항 개정, 제10조 및 제11조 신설)

31) 건설산업기본법 제41조 제1항 참조

1) 규정내용

건설산업기본법에서 건축업자를 시공자로 하지 않아도 되는 건축물로서 건축주와 공사시공자가 동일한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 허가권자가 공사감리자를 지정하도록 하였다. 허가권자가 공사감리자를 지정하여 계약하는 경우, 건축주는 허가권자에게 감리비용을 납부하여야 하며, 허가권자는 감리용역 계약내용에 따른 감리대가를 당해 건축물의 감리자에게 지급하여야 하도록 하고 있으며(제10항) 허가권자는 건축공사비의 3퍼센트의 범위에서 예치할 수 있도록 하고 있으며 구체적인 사항은 해당 지방자치단체 조례로 정하도록 하고 있다.

2) 평가

건축주와 공사시공자가 동일한 경우에 부실시공을 감독할 필요성이 강하므로, 허가권자가 공사감리자를 지정하도록 하는 방안은 일면 타당하지만, 허가권자가 아니라 독립된 제3의 기관이나 자동배정 등의 방법으로 공사감리자를 지정하는 방안을 고려하는 것이 건설과정에서 발생할 수 있는 비리소지를 줄일 수 있을 것이다. 제10조와 제11조는 허가관청이 감리자와 감리계약을 하고 그 대금은 건축주가 지급하는 구조로 이루어져 있으며, 그 지급을 담보하기 위해서 예치금을 지급하도록 하는 구조를 가지고 있다. 허가관청과 감리자의 사이의 감리계약의 성격이 문제되는데, 계약의 상대방은 허가관청과 감리자인지, 건축주(허가관청이 대리)와 감리자인지, 공법상 계약인지 사법상 계약인지 등이 문제될 것이다.³²⁾ 구체적인 규정과 실물을 살펴보지 못해서 속단하기 어려우나, 법안은 허가권자와 공사감리자를 지정하여 계약한다고 표현하고 있어서 허가권자와 공사감리자사의 계약으로 보이며, 그 계약의 성질을 공법상 계약을 해석할 수도 있고 사법상 계약으로 해석 가능할 것이지만, 사법상 계약의 효과를 제한하고 공익추구를 위한 건축관계법상의 의무를 부가하는 면을 강조

32) 행정법학계의 공법계약에 관한 초기의 논문으로 강구철, '공법상 계약', 「관대논문집」 제13권 제2호, 관동대학교, 1985, 465쪽 이하 참조, “행정주체가 일반의 당사자가 되는 계약은 일반사법상의 계약과는 다른 법원리가 적용되어야 한다는 전제하에 공법계약은 공법관계와 사법관계를 포괄하여...” 강구철, 위의 글, 480쪽.

하여 공법상 계약으로 해석하는 것이 바람직 할 것이다.³³⁾ 최근의 연구용역에서 감리비용의 현실화³⁴⁾등이 쟁점으로 되고 있지만, 비용의 현실화도 중요하지만 공사감리의 중립성·독립성·엄격성·책임성을 강화하고 위반에 대한 엄벌의 필요성(위반=퇴출)이 더 크다.

(5) 건축관계자 등의 업무제한 (동법안 제25조의2)

1) 규정내용

허가권자는 설계자, 시공자, 감리자 및 관계전문기술자(“건축관계자등”)가 하자담보책임 기간에 건축법 제40조(대지의 안전등), 제41조(토지 굴착부분에 대한 조치등), 제48조(구조내력등), 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽), 제51조(방화지구안의 건축물)를 위반하거나 중대한 과실로 건축물의 기초 및 주요구조부에 중대한 손괴를 일으켜 사람을 사망하게 한 경우에는 2년간 대통령령이 정하는 주요 건축물에 대하여 이 법에 의한 업무를 수행할 수 없도록 업무정지를 명하여야 하고(제1항), 허가권자는, 제1항에 해당하는 위반행위를 제외하고, 건축관계자등이 「건축법」 **제28조(공사현장의 위해방지등)**, 제40조(대지의 안전등), 제41조(토지굴착부분에 대한 조치등), 제48조(구조내력등), **제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한등)**, 제50조, **제50조의2(고층건축물의 피난 및 안전관리)**, 제51조, **제52조(건축물 마감재료)** 및 **제52조의3(복합자재의 품질관리 등)**을 위반한 경우에는 일정기간(최초 6개월 등) 동안 대통령령이 정하는 주요 건축물에 대하여 이 법에 의한 업무를 수행할 수 없도록 업무정지를

33) 행정법 질서에서 공법계약과 사법상 계약을 재점검할 것을 제안하는 논문으로는 전훈, “공법상 계약화연상과 한국에서의 행정계약”, 「공법학연구」 제7권 5호, 2006, 249쪽 이하, “행정의 실현과정에서 계약의 모습은 정부기관의 홈페이지의 입찰관련 사항을 일견하더라도 쉽게 발견할 수 있으나 행정작용의 실현기법으로서의 행정계약에 대한 논의는 아직도 사법상 계약의 규율과 큰 차이를 나타내지 않고 있다.”, 전훈, 앞의 글, 271쪽. 공법상 계약을 확장해서 해석하는 견해로는 김대인 교수가 대표적인데, 김대인, “지방계약과 공법소송”, 「공법연구」 제41집 제1호, 2012, 1쪽 이하, “지방계약법의 적용을 받는 공공조달계약의 경우에도 그 공법적 특수성을 고려하면 공법상 계약으로서의 성격을 인정하고원칙적으로 공법상 당사자소송의 대상이 되는 것으로 보는 것이 타당하다.”

34) 한국건설기술연구원, 건축물 안전제도 개선 연구, 2015. 본 보고서는 국토교통부의 연구용역 사업으로 건축물 공사감리 업무수행 체계화와 감리비용에 초점을 맞추어 연구한 보고서이다.

명하도록 하고 있다(제2항). 제3항에서는 제2항에도 불구하고 경미한 위반의 경우 업무제한 조치에 갈음하여 건축관계자등 및 소속 법인에게 과징금(최초 3억)을 부과할 수 있도록 하고 있다. 허가권자는 건축허가 또는 사용승인 과정에서 부정행위 또는 중대한 과실을 범한 공무원에 대하여 징계하도록 하고 있다.(제9조)

2) 평가

부실건축의 원인의 한 축을 이루었던 건축관계자등의 업무를 제한하고 행정적 형사적 처벌을 하는 것은 당연하고 업무제한을 신설하는 것은 타당하지만, 과연 제재수준이 적절한지 국민적인 공감대를 얻을 수 있을지 의문이 든다.³⁵⁾ 즉 구조내력의 법규정을 위반하여 건축물을 설계한 자·시공자·감리자가 사람을 다수 사망하게 해도(예를 들면, 삼풍백화점을 설계한 자, 시공한 자, 감리한 자) 2년만 업무정지가 된다는 것을 납득할 수 있을지 의문이 든다. 부실시공등으로 건축물이 붕괴하여 다수의 사람이 중상을 입었지만 사망에 이르지 않은 경우에는 6개월의 영업정지라는 것도 국민이 납득할지 또한 재발방지효과·교육효과·실효성등이 있을지 의문이다. 또한 건축물관련공무원의 고의나 중대한 과실을 입증하지 못하였지만, 업무태만이나 과실로 공사허가과정이나 사용허가과정에서 문제 있는 건축물을 시정할 기회를 상실한 채 사용하게 허가를 내준 결과 인명피해나 재산피해가 발생하여도 지방자치단체의 장이 징계할 의무가 없다는 것도 납득하기 어려울 것이다.

35) 참조 Lawrence Jr., "Building Codes and Regulations", in 2 The Architect's Handbook of Professional Practice § 3.72 at 672, 14th ed., 1994; 5 Bruner & O'Connor Construction Law § 16:2 Chapter 16. Governmental Regulation: Licensing and Permitting, Database updated, May 2015; 참조 Kenneth L. M. Carper, "Structural Failures During Construction, J. PERFORMANCE CONSTRUCTED FACILITIES", Aug. 1, 1987, reprinted in SAFETY AND HEALTH, SAFETY AND HEALTH PROGRAM REQUIREMENTS AND QUALIFICATIONS OF SUPERVISORS IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY: SELECTED REFERENCES pp.136-137 (1988).

(6) 주택의 유지·관리지원(법안 제35조의2), 지역건축센터의 설립(법안 제87조의2), 건축지원특별회계의 설치(제87조의3)

1) 규정내용

주택의 유지·관리와 관련하여, 지방자치단체의 장에게 단독주택 및 공동주택의 소유자나 관리자가 효율적으로 건축물을 유지·관리할 수 있도록 건축물의 점검 및 개량·보수에 대한 기술지원 및 정보제공 등을 제공할 의무를 부과하고 있으며(제35조의2), 건축행정 정보제공 및 심사·점검·검사 등의 관리·감독 업무를 수행하기 위해 시·도 또는 시·군·구에 지역건축센터를 설치하여 주요한 건축행정(기술지원 및 정보제공, 확인·검토·심사 및 점검, 공사감리의 관리·감독)을 직접 수행하도록 하고 있고(제87조의2), 이런 행정서비스제공의 재원을 마련하기 위해서 지방자치단체의 장이 건축지원특별회계를 설치할 수 있도록 하고 있으며, 그 재원은 일반회계로부터의 전입금, 정부의 보조금, 건축법상의 이행강제금중 조례로 정하는 비율의 금액 등이 되도록 하고 있다.(제87조의3)

2) 평가

아파트등 일정규모이상의 공동주택이 아닌 다세대주택이나 일반 단독주택의 경우에도, 건축물을 적절히 유지·관리할 책임은 있으나 정보나 기술 및 현실적 여력이 없는 것을 감안하면 이런 부분에 대한 지원이 필요할 것이다. 그러나 재원조달은 수익자부담의 원칙이 적용되거나 적어도 넓은 의미의 수익자부담의 원칙이 적용되게 설계할 필요가 있을 것이다.³⁶⁾ 지역건축센터의 법적 성격은

36) 수익자부담의 원칙은 공법학계에서는 환경법분야에서 활발히 소개되고 있지만, 급부행정의 영역에서도 타당하다고 할 수 있다. 법학논문으로는 박영기, “수익자부담원칙을 활용한 경찰서비스 공급방안”, 「법률행정논집」 제22집 제1호, 2002, 249쪽 이하, “정부가 직접 생산하여 공급하는 공공서비스에 수익자부담원칙을 적용하여 공급 비용을 조달하기 위해서는 서비스 이용자들에게 개별적으로 수익자부담금(user charge)을 부과·징수하여야 한다.” 박영기, 위의 글, 272쪽., 정치학계에서의 논의로는 오지용·문병기, “수익자부담원칙에 입각한 경찰서비스의 제공: 공공선택론적 해석과 실증분석”, 「한국정책과학학회보」 제13권 제4호, 2009. 95쪽 이하, “전형적인 공공재로서의 경찰서비스와 구별되는 준공공재적 성격의 경찰서비스를 구분하고 후자에 대해 수익자부담원칙을 적용함”

불분명하지만, 지방행정조직내에 설치되는 행정기관 혹은 공공기관이 그 업무를 담당할 것으로 보인다. 법률용어로서 ‘지역건축센터’의 적절성은 다시 한번 고민해야 할 것이며, 공무원조직이고 행정조직인 지역건축센터의 설립필요성과 역할에 대해서는 다시 고민할 필요가 있다. 결국 지역건축센터의 설립이 건축물안전확보와 건축행정의 투명성·책임성확보가 아니라 공공선택론에서 공익이론을 비판하면서 제기한 것처럼 공무원자신의 이익과 이권단체의 이익을 위해서 규제를 신설하거나 자리를 신설하고 채용을 보장하는 구조가 되지 않게 한다는 고민³⁷⁾이 필요할 것이다.

(7) 벌칙강화(법안 제105조, 제107조내지 제111조 개정)

1) 규정내용

법안 제105조에서 안전영향평가를 하는 자, 건축자재를 점검하는 자, 지역건축센터로 지정된 공공기관 및 지방공기업과 지역건축센터에 소속되지 않은 채 지역건축센터 업무를 수행하는 임직원에 대해서 공무원의제 조항을 신설하고(법안 제105조), 벌금의 액수를 현재의 10배정도(제107조제1항 중 “5천만원 이하의 벌금”을 “5억원 이하의 벌금”, 제109조 중 “2천만원 이하의 벌금”을 “2억원 이하의 벌금”)로 상향하는 내용(제107조제1항 및 제2항, 제108조제1항, 제109조, 제110조)과 제13조제1항(건축공사현장 안전관리에측금) 및 제5항(방치공사현장개선명령)을 위반한 건축주 및 공사시공자에 대해서도 1억원(현행 1천만원)이하의 벌금을 신설하고, 감리완료보고서를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자에서 거짓으로 제출한 자를 제외하고 제출하지 아니한 자에 대해서만 1억원(현행 1천만원)이하의 벌금을 부과하며, 제27조제2항(현장조사·검사 및 확인업무의 대행시 서면보고의무)을 위반하여 현장조사·검사 및 확인대행 업무를 한 자와 제43조제1항(제43조(공개 공지 등의 확보), 제49조(건축물

37) 공법학계에서는 아직 공공선택이론이 활발히 소개되지 않지만 기초적인 이론소개를 하는 글은 고문현, “입법과 사법에 대한 공공선택이론적 분석”, 「외법논집」 제35권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2011, 235쪽 이하. “대부분의 경우에는 그들이 투표자이건, 정치가이건, 관료들이건, 법관이건 관계없이 사익의 동기에 쫓아 행동한다는 것이다.” 고문현, 위의 글, 237쪽.

의 피난시설 및 용도제한 등), 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽), 제51조(방화지구 안의 건축물), 제53조(지하층), 제58조(대지 안의 공지), 제61조(건축물의 높이 제한)제1항 및 제2항, 제63조(온돌 및 난방설비 등의 시공)³⁸⁾ 또는 제64조(승강기)를 위반한 건축주, 설계자, 공사시공자 또는 공사감리자를 벌금대상자(현행 1천만원)로 추가하였다.

2) 평가

건축물을 안전을 담보하는 방법으로, 절차적 통제, 기술적 통제, 자격을 통한 통제, 건축기준에 의한 통제 등 위반 이전에 위반소지를 미연에 방지하는 것이 중요하지만, 위반발생에 대해서 사후적 교정수단과 의사결정규범의 역할을 수행할 특별예방 및 일반예방적 수단이 적절히 마련되어야 한다. 즉, 건축규범의 위반자를 민·행·형사적으로 처벌하여 일반예방과 특별예방을 달성하려면 위반자나 다른 사람이 위반을 고의 또는 과실로 다시 할 수 없을 정도의 벌금액과 처벌이 부과되어야 한다면 면에서는 벌금의 강화와 벌금대상을 확대할 필요가 있다. 그런데, 현행 벌금액수를 보면, 과연 일반예방과 특별예방의 기능을 수행할지 미지수이며, 개정안에서 거짓보고의 경우에는 벌금의 대상으로 제외하는 것도 이해가 되지 않는다.

V. 다중이용건축물의 안전확보를 위한 제언

우리의 행정법학은 행정규제가 공익을 달성할 수 있다는 믿음과 모든 법은 공공복리에 이바지하여야 하고 그런 역할을 충실히 수행한다는 전제하에서 형성된 것이다. 영미 행정법학에서 논의되는 공익이론(public interest theory)과 공공선택이론(public choice theory)중에서 오직 공익이론³⁹⁾만을 기초로 하여

38) 건축법 제63조는 2015.5.18.개정에서 삭제된 조문인 바, 개정안에서 파악하지 못해서 개정안에 들오온 것으로 보인다.

39) 공익이론과 공공선택이론은 주로 미국의 영향을 많이 받은 행정학계와 정치학, 경제학계에서는 보편적으로 사용하는 개념이다. 공법학계에서 본 이론을 논문에서 소개하는 예로는 허성욱, “공법이론과 공공정책”, 「법경제학연구」, 한국법경제학회, 2009, 123쪽 이하. “공공선택이론은 정치영역에서 정치주체들의 행동방식에 관하여 경제학적 방법론을 사용해서 분석하는 것”으로 소개하고 있다.

우리의 행정법체계가 완성되어 있고 운용되고 있다. 규제완화와 탈규제는 시장 기능의 신뢰를 바탕으로 하고 있지만 공익이론은 시장의 실패를 공적 개입에 의해서 시정하려는 기본 사상이 깔려 있다. 건축관련법은 분명 행정법의 한 부분이지만, 우리나라에서는 지금까지 행정법학뿐만 아니라 법학의 주요한 관심분야가 아니어서 심도있는 연구가 개별분쟁이외에는 구체적으로 이루어지지 않았으며 공학자의 실무보조용으로 사용된 것도 사실이다. 다중이용건축물의 안전확보를 위한 입법적 조치를 마련하기 위해서는 건축이 이루어지는 이론적 과정뿐만 아니라 건축현장의 현실도 파악해야 하기에 건축법령을 문언으로 연구하는 법학자에게 한계가 분명 존재한다. 하지만, 실패에서 배운 역사적 교훈과 인간행동의 보편성을 통해서 법학자들도 현장에 적용될 실무적 법률안을 얼마든지 이론적 틀을 세워서 적용할 수 있을 것이다.

다중이용 건축물 혹은 시설물의 안전을 확보하기 위해서는 모든 건축물의 안전을 확보할 필요가 있으며, 그 중에서 특히 많은 불특정 다수의 사람이 이용하는 건축물이나 시설물의 안전을 강화할 필요가 있다.⁴⁰⁾ 건축이 건축되는 과정을 통해서 건축물의 안전을 담보하는 장치를 마련하고 있는 것이 보편적 형태이다. ①건축설계의 자격을 제한하고 검증하고, ②건설업자의 자격을 제한하고 기술수준을 검증하며, ③건축과정에서 설계와 시공의 간격을 검사하고 점검하고, ④건축물의 완공시 허가된 건축설계와 실제 시공의 일치여부를 감리하는 과정을 거치게 된다. 이런 과정에 담당공무원은 허가권자를 대신하여 허가여부를 심사하며, 각종 점검과 평가를 수행하게 되며, 건축주, 설계자, 시공업체, 감리자 등 다양한 법주체들이 참여하고 있는데 이런 각자의 법주체의 의무와 책임을 명확히 하는 것이 기본일 것이다. 또한 잠재적 이해충돌자를 배제하고, 자기가 자신을 검증하지 못하도록 하고, 검증과 평가자의 독립성과 전문성을 담보할 장치를 두어야 할 것이다.

건축안전에는 직접적으로 관련되어 있는 건축기준과 기술수준의 결정과

40) 그런 의미에서 건축중인 건축물뿐만 아니라, 이용중인 건축물의 이용관계상의 안전확보도 중요한데, 주로 대형건물의 경우 화재발생시 다수의 이용객의 안전확보방안이 문제가 된다. 참고 황은경·김대희·조정훈·황금순, “건축물 피난규정간 문제점 분석을 통한 법령 개선방향 설정에 관한 연구”, 「한국화재소방학회 논문지」 제21집 4호, 한국화재소방학회, 2007, 105쪽 이하. “국내의 피난관련 규정이 건축법과 소방법으로 양분화되어 있어 지속적인 법 개정에도 불구하고 다양한 문제점이 발생하고 있다.”

형성을 행정기관이 주도할 것인지도 장차 고민해야 할 것이다. 국토교통부나 산하연구기관들이 세금을 가지고 여러 가지 테스트를 하여 기준을 마련하고 새로운 기술을 채택하는 것은 공정성을 담보할 수 있지만 효율성이나 최신성 등에 문제가 있다. 건축규범의 형성을 전문가집단에 맡기고 그 취사선택을 허가권자에게 맡기는 미국식의 제도⁴¹⁾도 고려해볼 때가 되었다고 본다. 하지만, 미국식 제도를 들여오려면, 사인에 의한 자율규제와 손해배상소송등 사법구제를 통한 사인에 의한 사후규제시스템이 정비되어야 한다. 미국식 건축안전담보는 건축설계자의 의무와 책임, 건설업자의 의무와 책임, 최소 건축기술표준, 감리자의 의무와 책임을 규정하는 것에만 그치는 것이 아니라, 만일에 있을 사고에 대비하여 각 단계별로 사적인 보험에 의해서 손해배상에 대비고 있으며⁴²⁾, 각 참여자의 자격을 관리하고 동시에 범위반에 대한 행정적 책임은 물론이고 건축물붕괴사고시 민사소송을 통한 엄청난 배상결정을 통해서 말 그대로 법원의 판결이 반영된 소송대비적 시장운영에 의해서 막대한 책임을 부과한다. 이런 사후적 책임의 엄격성은 건축물관련 사고에 대한 예방적 기능을 수행하고 있다.⁴³⁾ 성수대교붕괴사고로 당시 서울시장이 경질되는 정치적 책임(?) 일부 시행되기는 했지만, 동아건설 현장소장은 금고 2년과 서울시 현장책임자는 금고 1년6월을 선고받았고 나머지는 모두 집행유예처분을 받았으며, 당시 사고는 부실시공과 부실감리 그리고 부실관리에 서울시와 교통부의 무리한 교통량증가방치와 과적차량방치등 복합적인 부실에서 사고가 났지만 본보기식 억울한(?) 처벌을 받은 자만 있고 진정한 책임과 대책은 없었다. 또한 삼풍백화점사고와 관련하여 삼풍그룹회장(건물의 붕괴를 인식하였음에도 고객을 대피시키지 않고 자신과 주요 경영진만 대피함)은 업무상과실치상죄로 유죄판결을 받고 7년 6개월 징역형이 확정되지만, 뇌물을 받고 설계변경을 해준 서초구청장들은 징역 10개월에 추징금 300만원, 관련 공무원들과 건설업체직원들은 집행유예 3년 또는 선고유예를 받았다. 2014.2.17. 발생한 경주 마우나오션리조트체육관 붕괴사고

41) 참고 McQuillin Law of Municipal Corporations (3d ed.) §§ 26.109,26.110,26.112,26.127.
 42) 참고 Cameron Jr., "Construction Site Safety: Protecting the Worker/Protecting the Owner", 7 ACCLJ 173, Winter 2013.
 43) 참고 Tobriner, "The History of Building Codes to the 1920s, Oct. 1984. 또한 Thompson, "Early History and Development of Building Codes", in I Readings in Code Administration 1, 2, R. Sanderson ed., 1974.

부실시공자들에게는 징역 1년 6개월, 금고 1년 6개월, 실무자 3명은 집행유예 2년 등이 2015.7.9. 확정되었다.

그럼, 지금의 개정법안이 통과되면, 이런 사고들은 반복되지 않을까? 위의 사건의 피해자나 피해자의 유가족 그리고 국민들은 위 붕괴사고의 최종판결에 수긍할 수 있을까?

건설산업기본법은 건축업자의 손해배상책임을 강화(?)하고 있는데, 동법 제44조는 “건설업자가 고의 또는 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있다.”라는 당연한 규정을 반복하고 있을 뿐이다. 건축물의 붕괴는 위험책임법리를 적용하여 무과실책임 규정으로 규정해야 할 필요가 있으며, 자동차손해배상 보장법과 같이 건축주, 건설업자, 설계사, 감리자가 자신의 과실 없음과 건축자재의 결함 없음을 입증한 경우에만 일반건축물에서 손해배상책임을 제외하고 다중이용 건축물과 시설물에 대해서는 무과실책임으로 규정하는 것도 고려할 수 있다. 건축관련면허와 자격에 대해서는 건축물붕괴사고등이 발생한 경우, 관련자격자가 자신의 과실 없음과 자재등의 결함 없음을 입증하지 못하는 경우에는 원칙적으로 자격박탈 등 윈스트라잇아웃제를 도입해야 할 것이다. 입법적 조치를 통해서 사적인 구제가 손쉽게 피해자가 유리하게 재판이 진행될 수 있는 체계가 마련되고 판례를 통해서 징벌적 손해배상의 경우와 같이 이익추구를 위해 안전을 등안시한 경제적 대가를 치를 수 있는 사법적 정의가 실현되면, 민간의 자율적 규제와 협치를 통해서 행정기관, 시민, 건설사업자, 전문가집단이 각자의 몫을 다하며 건축물안전을 달성할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 한국건설기술연구원, 건축물 안전제도 개선 연구, 2015.
- Lee Sang-Tae, “Comparison between Manufacturer's Liability and Builder-Vender's Liability in American Law”, 「숙명여대 논문집」 제 29권, 1986.
- 강구철, “공법상 계약”, 「관대논문집」 제13권 제2호, 관동대학교, 1985.
- 고문헌, “입법과 사법에 대한 공공선택이론적 분석”, 「외법논집」 제35권 제2호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.
- 곽영기, “수익자부담원칙을 활용한 경찰서비스 공급방안”, 「법률행정논집」 제22집 제1호, 2002.
- 김대인, “지방계약과 공법소송”, 「공법연구」 제41집 제1호, 2012.
- 김현준, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 「공법연구」 제39집 제2호, 2010.
- 서규석, “건축물 안전강화를 위한 구조안전제도의 정상화 제안”, 「건축」 제58권 2호, 대한건축학회, 2014.
- 오지용·문병기, “수익자부담원칙에 입각한 경찰서비스의 제공: 공공선택론적 해석과 실증분석”, 「한국정책과학학회보」 제13권 제4호, 2009.
- 전훈, “공법상 계약화연상과 한국에서의 행정계약”, 「공법학연구」 제7권 5호, 2006.
- 최완호, “방치건축물의 실태분석 및 제도 개선방안”, 「부동산법학」 제19집 제1호, 한국부동산법학회, 2015.
- 허성욱, “공법이론과 공공정책, 법경제학연구”, 「한국법경제학회」, 2009.
- 황은경·김대희·조정훈·황금순, “건축물 피난규정간 문제점 분석을 통한 법령 개선방향 설정에 관한 연구”, 「한국화재소방학회 논문지」 제21집 4호, 한국화재소방학회, 2007.

[외국문헌]

Tobriner, *The History of Building Codes to the 1920s*, 1984.

Cameron Jr., “Construction Site Safety: Protecting the Worker/Protecting the Owner”, 7 ACCLJ 173, 2013.

Cameron Jr., “Construction Site Safety: Protecting the Worker/Protecting the Owner”, 7 ACCLJ 173, 2013.

Kenneth L. M. Carper, “Structural Failures During Construction, J. PERFORMANCE CONSTRUCTED FACILITIES”, 1987.

Lawrence Jr., “Building Codes and Regulations, in 2 *The Architect’s Handbook of Professional Practice*”, 1994.

Thompson, “Early History and Development of Building Codes”, in *I Readings in Code Administration*, 1974.

<국문초록>

다중이용 건축물 혹은 시설물의 안전을 확보하기 위해서는 모든 건축물의 안전을 확보할 필요가 있으며, 그 중에서 특히 많은 불특정 다수의 사람이 이용하는 건축물이나 시설물의 안전을 강화할 필요가 있다. 건축이 건축되는 과정을 통해서 건축물의 안전을 담보하는 장치를 마련하고 있는 것이 보편적 형태이다. 건축설계의 자격을 제한하고 검증하고, 건설업자의 자격을 제한하고 기술수준을 검증하는 것, 건축과정에서 설계와 시공의 간격을 검사하고 점검하는 것, 건축물의 완공시 허가된 건축설계와 실제 시공의 일치여부를 감리하는 과정을 거치게 된다. 이런 과정에 담당공무원은 허가권자를 대신하여 허가여부를 심사하며, 각종 점검과 평가를 수행하게 되며, 건축주, 설계자, 시공업체, 감리자 등 다양한 법주체들이 참여하고 있는데 이런 각자의 법주체의 의무와 책임을 명확히 하는 것이 기본일 것이다. 또한 잠재적 이해충돌자를 배제하고, 자기가 자신을 검증하지 못하도록 하고, 검증과 평가자의 독립성과 전문성을 담보할 장치를 두어야 할 것이다. 건설산업기본법은 건축업자의 손해배상책임을 강화(?)하고 있는데, 동법 제44조는 “건설업자가 고의 또는 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있다.”라는 당연한 규정을 반복하고 있을 뿐이다. 건축물의 붕괴는 위험책임법리를 적용하여 무과실책임규정으로 규정해야 할 필요가 있으며, 자동차손해배상 보장법과 같이 건축주, 건설업자, 설계사, 감리자가 자신의 과실 없음과 건축자재의 결함없음을 입증한 경우에만 일반건축물에서 손해배상책임을 제외하고 다중이용 건축물과 시설물에 대해서는 무과실책임으로 규정하는 것도 고려할 수 있다. 건축관련면허와 자격에 대해서는 건축물붕괴사고등이 발생한 경우, 관련자격자가 자신의 과실없음과 자재등의 결함 없음을 입증하지 못하는 경우에는 원칙적으로 자격박탈 등 윈스트라잇아웃제를 도입해야 할 것이다. 입법적 조치를 통해서 사적인 구제가 손쉽게 피해자가 유리하게 재판이 진행될 수 있는 체계가 마련되고 판례를 통해서 징벌적 손해배상의 경우와 같이 이익추구를 위해 안전을 등안시한 경제적 대가를 치를 수 있는 사법적 정의가 실현되면, 민간의 자율적 규제와 협치를 통해서 행정기관, 시민, 건설사업자, 전문가집단이 각자의 몫을 다하며 건축물안전을 달성할 수 있을 것이다.

주제어 : 건축물 안전, 건축법, 건축안전, 건축규정, 건축기본법

Korean Building Safety for Multit-use Facility and Legal Reforms

Kim, Sung-Bae*

From skyscrapers and schools to hospitals and homes, Korean's buildings are the foundations of our communities. When disasters strike, we rely on the structural integrity of our buildings to keep us safe. Construction in Korea has been heavily regulated for generations by the collective safety, fire, and building laws of state, and local governments. The paramount purpose of such regulation¹ is protection of the public against the hazardous consequences of deficient design or workmanship and unsafe construction practices, such as fire, building collapse or unhealthy or injurious conditions, which all too often have resulted in personal injury or property damage during or after construction. There were several disasters which might be prevented. All levels of government have sought to protect the public against construction hazards by imposing upon the construction industry a mosaic of related laws and regulations ①licensing of design professionals, ② licensing of construction professionals and some members of the building trades, ③regulation of on-site construction practices, ④regulation of workers' compensation insurance programs, and ⑤regulation of design and construction standards through building code requirements and their permitting processes that assure that major structures are designed only by licensed professionals, built only by licensed contractors and construction professionals, designed pursuant to minimum design standards and constructed in conformance with those standards. There are three major Construction laws in Korea. first, the Korean framework act on building was enacted to contribute to people leading a healthy life and to enhancing the welfare thereof through the promotion of architectural culture by determining responsibilities concerning architecture of the State, local governments and people and by prescribing the establishment, implementation, etc. of architectural policies. Second, the Korean Building Act was enacted to improve the safety, functions, environment, and aesthetic

* Professor, Kookmin University

view of buildings, and to promote public welfare by establishing the standards for and purposes of use of sites, structures, and facilities of buildings. Third, the Korean Certified Architects Act's purpose is to promote the qualitative improvement of buildings and spatial environment and to contribute to the development of architectural culture by stipulating the matters relating to the qualification and duties of an architect.

Key Words : Building safety, Construction law, construction safety, Building code, Construction Framework Act