건설이슈포커스

건축물 안전 강화를 위한 정책 추진의 문제점과 보완 방안

- 「건축법」 시행령 개정 추진 내용을 중심으로 -

2016. 5

두성규

■ 서론 ····· 4
■ 최근 안전 관련 주요 사건·사고 및 정책 당국의 대응 ····· 5
■ 주요 쟁점 ····· 12
■ 합리적 개선 방안 ····· 19

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

▶ **'다중 이용 건축물'이나 '시설물' 등과 관련한 붕괴사고는 물리적 피해 규모도 적지 않지만 대부분 인명 피해까지 동반되는 경우가 많아 사실상 대형 재난에 가까울 정도로 심각한 편임.**

- 이와 관련, 국토부는 2014년 2월 17일에 '건축물 안전강화 종합 대책'을 발표하는 등 각종 제도 개선을 추진한 바 있으며, 최근 개정된 「건축법」(법률 제14016호)은 2016년 8월 4일 시행을 앞두고 하위 법령인 「건축법」 시행령 개정 작업을 진행 중에 있음.

▶ **그러나 다음과 같은 문제점이 나타나고 있음.**

- 「건축법」 및 「건축법」 시행령 상의 처벌 수위 강화 등 규제 강화 중심의 제도 개선은 과거의 행위에 대한 제재에 비중을 두고 있는 것이며, 이후에도 다시 동일한 행위나 법 위반 사항이 반복될 위험을 방지하는 '예방 효과'는 제한적이고 '원상 회복 효과'는 기대하기 어려운 것이 현실임.
- 「건축법」 시행령에서 '준다중시설이용건축물' 등으로 처벌 대상을 확대하는 것은 모법인 「건축법」의 입법 취지 훼손을 초래하고, 건축 관계자는 물론이고 국민 중 상당수가 형사 처벌 대상자(전과자)로 추락할 우려가 있음.
- 「건축법」과 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등 각 법률의 제재 규정은 차이를 보이는데다 서로 중복 적용되거나 과잉 처벌될 위험성이 있어 건축 관계자의 정당한 법적 방언 등에 어려움을 겪게 될 가능성이 큼.

▶ **이러한 문제점을 합리적으로 개선하기 위한 방안은 다음과 같음.**

- 건축 관련 안전사고의 방지는 처벌 강화·확대(사후 대응)보다 설계 및 시공 과정에서의 예방적 조치(사전 대응)에 주력할 필요가 있음.
- 제재 대상을 다중이용 건축물에서 준다중이용 건축물로까지 확대하려는 현행 「건축법」 시행령의 개정 추진은 중단하고, 합리적 방향으로 수정할 필요가 있음.
- 「건축법」과 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등 관계 법령상의 처분 규정의 통합적 운영을 통해 예측 가능한 법치주의를 확립하고 안전사고의 사전 예방 효과를 제고하도록 할 필요가 있음.
- 입법론으로서는 「건축법」에서 업무정지 대상의 최소한을 분명하게 제시해주는 법률 개정을 통하여 근본적 문제 해결의 방향으로 나아가야 함.

I. 서론

- '다중이용 건축물'[1]이나 '시설물'[2] 등과 관련한 붕괴사고는 물리적 피해 규모도 적지 않지만 대부분 인명 피해까지 동반되는 경우가 많아 사실상 대형 재난에 가까울 정도로 심각한 편이며, 대표적 사례로는 2014년 경주 마우나오션 리조트 붕괴사고, 2015년 판교 환기구 추락사고 등을 들 수 있음.
  - 국내에서도 많은 사고를 경험한 우리로서는 아픔도 크지만, 어느 때보다 안전관리 시스템을 전체적으로 점검하고 되돌아볼 수 있는 계기를 맞이했다고도 할 수 있음.

- 또한 사고 이후에 그 원인을 살펴보면, 사회 전반에 확산되어 있는 구조적인 문제점까지 드러나는 경우도 있고, 신속하고 적절한 대처를 하지 않을 경우 연속해서 발생할 가능성과 함께 언제든지 인재(人災)의 성격으로 변질될 수도 있다는 점 등에서 국토교통부 등 정책 당국의 대응이 쉽지 않다는 특징을 지니고 있음.

- 사고는 이미 발생한 후에는 원래의 상태로 회복이 쉽지 않고(사후 대책의 한계), 특히 인명 피해는 그 규모를 떠나 돌이킬 수 없는 국가나 개인에게 큰 슬픔과 고통을 남기기 때문에(완전한 원상 회복 불가) 사전에 예방하는 방법 이상의 대책은 있을 수 없음.

- 국토교통부도 이런 점을 감안하여, 잇따른 사고로 다수의 인명 피해가 발생하자 발빠르게 2014년 12월 17일 '건축물 안전강화 종합 대책'을 발표하는 등 각종 제도 개선을 추진한 바 있으며, 그 후속 조치로는 규제 및 처벌을 강화하는 내용으로 「건축법」 및 하위 법규인 시행령 등의 개정도 수차례 단행한 바 있음.

- 이와 관련하여 최근에 개정된 「건축법」(법률 제14016호)은 2016년 2월 3일자로 공포되었으며, 2016년 8월 4일 시행을 앞두고 있는데, 국토교통부는 법률 시행을 위하여 하위 법령인 「건축법」 시행령 개정 작업을 진행 중에 있음.

---

1) '다중이용 건축물'이란 불특정한 다수의 사람들이 이용하는 건축물로서 문화 및 집회 시설 등에 해당하는 용도로 쓰는 바닥 면적의 합계가 5,000㎡ 이상인 건축물을 말함(「건축법」 시행령 제2조 17호).
2) '시설물'이란 건설 공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 1종 시설물 및 2종 시설물을 말함(「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조).

- 건축물 안전사고의 대책 마련과 법령 개정 추진에 있어서 사고의 예방을 위한 실질적인 안전관리 시스템 및 절차 등의 보강에 중점을 두어야 하는 것은 너무나 당연한 것이며, 그동안 정책 당국의 수차례 대책 발표 속에 그와 같은 내용이 상당 부분 포함되어 있는 것은 적절했다고 할 수 있음.

- 그러나 최근에 국토교통부는 「건축법」 시행령 개정 추진 과정에서 건축 관계자 등에 대한 업무 제한과 관련하여 대상 건축물을 현재의 '다중이용 건축물'에서 '준다중이용 건축물'[3]로까지 확대하려고 하는 등 처벌 및 제재 강화 일변도의 정책만 추진하고 있어 건축 관계자의 우려를 낳고 있음.
  - 「건축법」 개정을 위한 국회 입법 과정에서도 이미 과잉 처벌 우려가 거론되었던 점 등을 감안하면 적용 대상을 확대하려는 것은 상위 법규인 「건축법」의 개정 취지에서도 벗어나 여러 가지 부작용을 초래할 우려가 크다고 할 것임.
  - 제재 대상의 확대 및 강화는 처벌 위주의 사고(思考)에서 나온 것으로 안전사고의 사전 예방이라는 정책의 기본 방향과도 괴리될 뿐만 아니라 이미 「건축법」을 비롯한 기존 법령 속에 강도 높은 처벌 규정이 있다는 점에서 사회적 이익의 균형점을 벗어나고 있는 것으로 보임.

- 이에 따라 본보고서는 사전 안전관리 강화 필요성에 적극 공감하지만 단순히 사고를 유발한 행위자에 대한 사후 처벌 강화 위주의 제도 개선 추진은 문제점이 적지 않고, 제한적 효과마저 기대하기 어렵다는 점 등에 대한 충분한 검토를 통하여 안전한 사회 구축에 실질적으로 기여할 수 있는 합리적 대안을 모색해 보고자 함.

II. 최근 안전 관련 주요 사건·사고 및 정책 당국의 대응

1. 주요 사건·사고

- 우리 사회는 1994년의 성수대교 붕괴사고나 1995년의 삼풍백화점 붕괴사고 등을 비롯

3) '준다중이용 건축물'이란 다중이용 건축물 외의 건축물로서 문화 및 집회시설 등에 해당하는 용도로 쓰는 바닥 면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 건축물을 말함(「건축법」 시행령 제2조 17의2호).

하여 최근의 경주 마우나오션 리조트 붕괴사고, 판교 환기구 추락사고 등에 이르기까지 크고 작은 안전 관련 사건·사고 등을 반복해서 경험하면서도 신뢰할 만한 제도가 구축되고 정비되었던가에 대해서는 그 누구도 확신을 갖기가 어려운 실정임.

- 여기서는 합리적인 제도 개선 및 대안 모색에 앞서서 재난에 가까울 정도로 우리 사회를 충격으로 몰아넣었던 그동안의 여러 사고·사고 가운데 대표적인 사례를 중심으로 그 원인 및 후속처리 결과 등을 살펴봄으로써 문제 해결의 실마리를 찾는 계기로 삼고자 함.

(1) 경주 마우나오션리조트 붕괴사고

- 2014년 2월 17일에 경북 경주 양남면에 위치한 마우나오션리조트의 강당 붕괴로 오리엔테이션을 하던 부산 외국어대학생과 이벤트 업체 직원 등 10명이 숨지고 204명이 부상당하는 사고가 발생함.

- 주요 원인
  - 시설 측면에서는, i) 수일 동안의 적설에 따른 지붕 위의 과도한 하중(약 148ton)으로 인한 압력, ii) 강당 외벽이 샌드위치 패널(panel)로 설치되어 일반 콘크리트보다 눈의 하중에 약할 수밖에 없는 구조적 취약성 등이 기인한 것으로 나타남.
  - 관리 측면에서는, i) 리조트 측이 운동시설을 집회시설로 무단 사용 및 제설작업 부재, ii) 행사 주최 측의 안전에 대한 무관심, iii) 강당 출입구 폐쇄 후 행사 진행으로 신속한 대피 곤란, iv) 사고 현장 진입도로 협소 및 적설로 소방차와 구급차의 빠른 진입 곤란 등이 영향을 미친 것으로 조사됨.
  - 관련 법규 및 시공 측면에서는, 습설(濕雪 ; 수분을 머금은 눈) 하중에 대한 명확한 기준 부재로 설계 과정에서 미반영, 부실 자재 사용 등과 같은 시공상의 하자, 시설물 관리의 총체적 부실 등이 사고 원인으로 지목되었음.[4)]

- 사법처리의 결과를 보면, 체육관 공사 책임자, 설계·감리 책임자, 건축구조기술사, 샌

4) 국토교통부는 2014년 7월 4일자로 '폭설, 습설 등 기상 이변에 의해 발생하는 건축물 붕괴 사고를 방지하기 위하여 강설의 특성 및 지역의 기본지상적설하중을 고려하여 「건축구조기준」을 일부 개정(국토교통부 고시 제2014-409호)하였음.

드위치 패널 시공업자, 철골구조물 납품업체 대표 등이 모두 유죄 판결을 받음.

(2) 성남시 판교 테크노밸리 지하주차장 환풍구 붕괴사고

- 2014년 10월 17일 성남시에서 개최된 '제1회 판교 테크노밸리 축제'의 공연 진행 중에 환풍구 철제 덮게 위에 올라섰던 공연 관람객이 덮개 붕괴로 지하로 추락함으로써 16명이 숨지고 11명이 부상한 사고임.[5)]

- 주요 원인
  - '환풍구 철제 덮게'가, i) 최저 95cm~ 최고 175cm에 시공되어 있어 '배기구는 도로면으로부터 2m 이상의 높이에 설치할 것'이라는 법규 규정(건축물의 설비기준 등에 관한 규칙' 제23조 제2항)을 위반하는 등 부실 시공된 점과 이를 제대로 확인하지 못한 감리상의 하자, ii) 지하철 환기구와 같은 시민 접근 차단 안전장치 등이 전무하여 사고 발생 방지를 위한 예방 조치가 전혀 확보되어 있지 않은 것 등에 기인한 것으로 조사됨.[6)]

- 사법처리의 결과를 보면, 환기구 시공 하도급업체 대표, 재하도급 업체 대표, 시공사 법인 3곳, 안전관리조치 불이행으로 행사 주최 책임자 등이 모두 유죄 판결을 받음.

(3) 안양시 아파트 환기구 붕괴사고

- 2015년 10월 12일에 경기도 안양시 동안구 소재 모 아파트에서 지하주차장과 연결된 단지 놀이터 옆 환기구에서 어린이가 추락하여 사망하는 사고가 발생함.

- 주요 원인
  - 길이 12m 및 폭 2.5m 정도의 환기구 지붕 덮개는 약 2㎜ 두께의 플라스틱으로 되어

5) 환풍구 붕괴사고는 전국적으로 빈번하게 보고되고 있는데, 유사 사례로는 2013년 11월 3일 부산 해운대구 모 백화점의 높이 1.1m 가량인 환기구 위에 고교생이 올라갔다가 덮개가 열려 있는 바람에 15m 아래로 추락해 숨진 사고, 2013년 9월 9일 경기도 부천에서 화단에서 청소 작업을 하던 근로자가 환기구 18m 아래 바닥으로 떨어져 숨진 사고, 2013년 3월 서울 양천구 아파트 단지에서 청소년이 야외에 설치된 10m 깊이의 환기구로 떨어진 사고 , 2009년 경기도 화성에서도 아파트단지 환기구 위에서 뛰어놀던 당시 14살 소년이 환풍구 지붕이 깨지면서 7m 아래 지하주차장으로 추락한 사고 등을 들 수 있음.

6) 서울시는 전국 최초로 2015년 10월 26일 이후로 「공공기반시설 부속 환기구 설치 및 관리 기준」을 마련하여 공공시설 환기구에 적용한다고 밝힌 바 있음. 다만 동 기준은 구속력을 갖고 있지는 않아 권고 수준의 의미에 그치고 있음.

있었으며, 지하 2층 주차장 바닥까지 뻥 뚫린 상태여서 그 중간에 완충 장치나 울타리 등의 안전시설이 전혀 없는 구조로 되어 있었음.

<표 1> 주요 건축물 관련 사고 사례

	◈ 2014. 2. 17, 마우나리조트 체육관 붕괴(사망 10명, 부상 100여명) - 당시 「건축구조기준」이 습설에 관한 규정을 두지 않았고, 시공자는 설계도서에 기재된 제품에 미달되는 강재(SS400)를 사용하였으며, 건축주는 운동시설을 집회시설로 무단 용도 변경
	◈ 2014. 5. 12, 아산 오피스텔의 전도 사고 - 시공자는 설계도서상의 기초판의 넓이를 줄이고(약30%) 파일 개수도 누락하였으며(약 40%), 감리자는 명백한 부실 시공을 지적하지 않은 것으로 조사
	◈ 2014. 5. 26, 고양 종합터미널 화재(사망 8명, 부상 110여명) - 건축물 수선 공사를 위해 방화 셔터의 작동을 중지한 상태에서 용접 공사 중 발생한 불꽃이 단열재에 착화하여 화재사고 발생
	◈ 2014. 5. 28, 장성 요양병원 화재(사망 21명, 부상 8명) - 방화로 화재가 발생하였고, 2층 병원은 불에 잘 안타는 난연 재료 사용 대상 건축물이 아니었기 때문에 화재에 따른 유독가스가 발생하여 큰 인명 피해가 발생
	◈ 2014. 10. 17, 판교 환기구 추락사고(사망 16명, 부상 11명) - 환기구가 일반에게 노출된 위치에 있었으나 출입 차단 시설이 미흡하였고, 환기구 덮개의 걸침턱 및 용접 시공이 부실
	◈ 2014. 11. 15, 담양 펜션 화재사고(사망 4명, 부상 6명) - 샌드위치 패널, 억새 등으로 이루어진 무허가 건축물이어서 화재가 급격히 연소가 진행되었으며, 건축허가를 받았더라도 단층 건물이어서 난연 재료 사용 대상 건축물이 아니라는 점에서 제도상의 한계 노출

자료 : 2014. 12. 17. 국토부 보도자료 중에서 발췌.

2. 정책 당국의 대응

(1) 사고 재발 방지를 위한 안전 강화 제도 추진

- 국토교통부는 2014년 12월 18일 '건축물 안전강화 종합 대책'을 발표하였으며, 불법 행위 책임 강화, 불법 행위 적발 체계 강화, 맞춤형 안전관리 체계 구축, 안전제도의 사각지대 해소 등 주요 내용은 아래 <표 2>의 왼쪽 편에 열거된 바와 같음.

<표 2> '건축물 안전강화 종합대책'과 이후 개정 「건축법」에의 반영 내용 비교

'건축물 안전강화 종합대책'의 주요내용' (2014. 12. 18.)	개정 「건축법」 반영 내용 (법률 제14016호, 2016. 8. 4 시행 예정)
- 불법 행위에 대한 책임을 대폭 강화 : • '1·2 Strike-Out'를 시행하여 불법 설계 또는 시공으로 인명 피해가 발생하면 해당 건축 관계자(설계자, 시공자, 감리자, 관계 전문 기술자)와 업체는 즉시 업계에서 퇴출 • 「건축법」 위반 처벌 대상자가 확대되고 벌금 수준도 상향 • 건축주에게 실질적인 보상이 가능하고 부실 설계를 하면 보험료가 상승되는 구조로 미국 등 선진 외국에서 운영되는 건축 관계자 배상책임보험제도(PLI : Professional Liability Insurance)도입 적극 검토	- 불법 건축 관계자 처벌 강화 • 부실 설계·시공의 경중과 적발 회수 등에 따라 업무정지 등을 부과하고, 경제 사범 수준보다 낮은 현행 벌금 수준을 상향 조정 * 업무정지 기간 : ① 사망사고 1년 이내, ② 주요 구조부 붕괴(미사망) 6개월 이내(재적발 시 1년), 주요 「건축법」 위반 : 3개월 이내(재적발 시 1년) ** 대부분의 「건축법」 위반 : 1천만원 벌금 / 불법 원양어업 : 5억~10억원 벌금 예정 - 건축자재의 제조 및 유통 관리 체계 마련 • 건축 관계자(시공자·설계자) 범위에 건축자재 제조업자, 유통업자를 추가하고 제조·유통 장소에 대한 점검과 이에 따른 시정명령 또는 업무정지를 요청할 수 있도록 함.
- 불법 행위 적발 체계를 강화 : • 각 지자체가 건축행정 업무를 보조하는 "지역건축센터" 설립 추진 • 공사 현장을 불시에 점검하여 부실을 적발하는 '건축안전 모니터링' 강화 실시.	
- 맞춤형 안전관리 체계 구축 : • 50층 이상 또는 연면적 10만㎡ 이상 초대형 건축물(공동주택 제외)은 건축허가 전에 당해 건물과 인접 대지의 구조 안전 성능을 종합 평가하는 '안전영향평가' 제도 도입 • 현행 범위 기준으로는 500명 이상 수용하였던 마우나리조트 체육관(1,205㎡) 등도 다중이용시설에서 제외되기 때문에 대상 규모 기준을 5천㎡에서 1천㎡로 확대하는 등 건축심의 및 유지관리 점검 대상이 되는 '다중이용 건축물'의 범위 확대 계획.	- 건축물 안전영향평가 제도의 도입 • 주요 건축물에 대해 건축허가 전 건축물의 구조안전 및 인접 대지에 미치는 영향을 종합적으로 분석·평가하여 설계 시 반영하게 함. * 50층 또는 200m 이상 초고층 건축물 및 연면적 10만㎡ 이상 대형 건축물
- 안전 제도의 사각지대 해소 : • 인명 피해를 예방하기 위한 난연 재료 사용 기준, 구조안전 기준 등은 건축물의 규모와 용도에 관계없이 확대 적용 • 허술하게 관리되고 있는 공사 현장 안전관리체계 강화 • 신축하는 건축물뿐 아니라 준공된 건축물의 안전관리 강화 • 사고가 자주 발생하고 있는 환기구, 광고물, 환기덕트, 공작물 등 건축물의 부속 구조물에 대한 설치 방법·위치, 유지관리 등에 관한 안전 규정 마련 추진	- 건축물 부속 구조물에 대한 관리 기준 • 환기구, 채광창 등 건축물 부속 구조물에 대한 안전관리 기준을 고시하고 부속 구조물 설계 시 관계 전문 기술자(구조 기술사 등)의 협력을 받도록 함. - 허가권자가 공사 감리자 직접 지정 • 일부 건축물에 대해 건축주 대신 허가권자가 감리자를 지정하도록 하여 감리자가 감리 비용을 지불하는 건축주로부터 독립적인 업무를 수행할 수 있도록 함. * 예시 : 건설업자가 시공하지 않아도 되는 소규모 건축물 중 건축주가 직접 시공하는 건축물, 분양을 목적으로 하는 건축물

(2) 연이은 「건축법」 개정을 통한 처벌 범위 확대 등 규제 강화

- 2014년의 '건축물 안전강화 종합 대책'은 이미 2015년 1월 6일 개정·시행되고 있는 「건축법」(법률 제12968호)에 사고 발생을 미연에 방지하기 위한 시설구조나 시공재료, 성능 확인 등 모니터링 강화와 같은 절차 보완, 처벌 대상자 범위 확대 등 건축물의 안전관리 제고를 위한 규제의 대폭 강화 등으로 반영된 바 있음.

- 이러한 부분은 「건축법」(법률 제12968호)의 개정 이유에서도 다음과 같이 잘 나타나고 있음.

· 첫째, 2014년 2월 경주 마우나리조트 붕괴사고에서 드러나 바와 같이 현행의 건축설계 기준이 최근 기후 이변을 반영하지 못하고 새로 개발된 특수구조 건축물에 일반 건축물과 동일한 건축 기준이 적용됨에 따라 구조 안전에 적합한 설계와 시공이 이루어지기 어려우며, 허가권자도 이를 제대로 관리하지 못하는 등의 제도적인 미비가 있었음. 따라서 특수구조 건축물의 안전사고 방지를 위하여 국토교통부 장관이 건축구조 기준을 정기적으로 모니터링하고, 특수구조 건축물에 대해서는 설계, 인·허가 또는 시공 시 건축구조 기준을 강화하여 적용할 수 있도록 하려는 것임.

· 둘째, 건축물의 화재 안전성을 강화하고 화재에 따른 피해를 최소화하기 위하여 반자가 없는 건축물의 경우에는 지붕에도 방화(防火)에 지장이 없는 내부 마감 재료를 사용하도록 명시하고, 복합 자재의 품질관리를 강화하기 위하여 건축물에 복합자재를 공급하는 자, 공사 시공자 및 공사 감리자는 허가권자에게 복합자재품질관리서를 제출하도록 하며, 허가권자는 필요한 경우 복합 자재의 난연 성능을 확인할 수 있도록 하려는 것임.

· 셋째, 집중호우로 인한 건축물의 침수 피해를 방지하기 위하여 침수위험지구에서 건축하는 공공 건축물은 1층을 필로티로 하고 「국토교통부령」으로 정하는 침수 방지 시설을 설치하도록 하며, 고층 건축물에 설치된 피난안전구역·피난시설 또는 대피공간에 대하여 화재 등 발생 시 피난 용도로 사용되는 것임을 명시하도록 함.

- 그런데도 정부는 앞서의 「건축법」 개정에 만족하지 못하고 규제 강화 일변도로 2016년 2월 3일에 개정된 「건축법」(법률 제14016호, 2016년 8월 4일 시행 예정)에서 '건축 관계자'의 범위를 확대하고 추가적으로 처벌을 강화하는 등 규제의 강도를 더

욱 높이고 있음.

- 건축물 건축 과정에서 발생하는 부실 설계·시공 등으로 인하여 건축물 안전사고가 발생하고 있어, 이러한 불법 행위를 근절하기 위하여 설계자, 공사 시공자 및 공사 감리자 등 건축 관계자의 책임을 강화하고, 착공 전 면밀한 안전 검토 체계 구축 및 소규모 건축물 등에 대한 감리 체계를 개선함.
- 정기 점검 및 수시 점검의 대상에서 제외되어 있는 소규모 노후 건축물의 안전사고를 예방하고 서민들의 생명과 재산을 보호하기 위하여 안전 점검을 실시토록 하는 한편, 특별건축구역과 건축협정제도의 활성화 대책을 마련함.

- 또한 여기에서 더욱 나아가 국토교통부는「건축법」시행령 개정을 통하여 2014년의 '건축물 안전강화 종합 대책'에 포함시켰던 추진 과제 중의 하나인 건축심의 및 유지관리 점검 대상이 되는 '다중이용 건축물'의 범위 확대를 구체화하려고 추진 중인 것으로 알려지고 있어 이른바 '건축 관계자'들을 긴장시키고 있음.

<표 3> 최근 건축안전 관련 개정 「건축법」의 주요 내용 비교

법령	주요 내용	
건축법 (법률 제12968호/ 2015.1.6부터 시행 중)	제도 개선	특수구조 건축물의 안전사고 방지를 위하여 국토부 장관이 건축구조기준을 정기적으로 모니터링하고, 특수구조 건축물에 대해서는 설계, 인·허가 또는 시공 시 건축구조기준을 강화하여 적용할 수 있게 함. 건축물에 복합 자재를 공급하는 자, 공사 시공자 및 공사 감리자는 허가권자에게 복합자재품질관리서를 제출하도록 하며, 허가권자는 필요한 경우 복합 자재의 난연 성능을 확인할 수 있게 함.
	처벌 강화	- 건축물의 주요 구조부에 중대한 손괴를 일으켜 공중에 대하여 위험을 발생하게 할 때 10년 이하의 징역에 처할 수 있는 자를 건축주·설계자·시공자·감리자 및 관계 전문 기술자로 구체화함. - 복합자재품질관리서를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 공급업자·공사 시공자·감리자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함.
건축법 (법률 제14016호/ 2016.8.4 시행 예정)	제도 개선	건축물 건축 과정에서 발생하는 부실 설계·시공 등의 불법 행위를 근절하기 위하여 설계자, 공사 시공자 및 공사 감리자 등 건축 관계자의 책임을 강화하고, 착공 전 면밀한 안전 검토 체계 구축 및 소규모 건축물 등에 대한 감리 체계를 개선함. 소규모 노후 건축물도 안전 점검을 실시토록 하고, 특별건축구역과 건축협정제도의 활성화 대책을 마련함.
	처벌 강화	건축주는 공사 현장을 관리·감독하는 현장 대리인을 지정·배치하여야 하고, 현장 대리인을 배치하지 아니한 건축주와 현장을 이탈한 현장 대리인에 대하여는 벌칙 및 과태료를 부과함. 주요 건축물에 대하여 건축 관계자 등이 「건축법」 등을 위반하거나 중대한 과실로 건축물의 기초 및 주요 구조부에 중대한 손괴를 일으켜 사람을 사망하게 한 경우에 1년 이내에서 업무정지를, 「대통령령」으로 정하는 규모 이상의 재산상 피해가 발생한 경우에는 최초 적발 시 6개월 이내, 그로부터 2년이 지나기 전에 재차 적발 시 1년 이내의 업무정지를 명할 수 있도록 함. 시정명령 후 시정조치 불이행시 3개월 이내, 2년 이내 재적발시 3개월 이내, 3차 적발시 1년 이내에서 업무정지를 명할 수 있도록 함.

Ⅲ. 주요 쟁점

1. 「건축법」 및 「건축법」 시행령의 처벌 수위 강화로는 사고 예방에 한계

- 앞서 살펴본 바와 같이, 국토교통부는 2014년의 '경주 마우나리조트 체육관 붕괴사고' 이후에 이미 기존의 사고가 반복되지 않도록 각종 건축 관련 규정과 제도를 포함하는 종합 대책을 발표하고 개선을 해오고 있으며, 사회 전반의 안전에 대한 관심과 안전 의식이 점차 성숙되고 있는 것으로 평가하고 있는 듯함.

- 그런데 국토교통부는 미연에 사고를 예방하고자 하는 정책적 노력과 함께 사고 행위자에 대한 책임 수준도 대단히 강화하고 있는데, 이와 같은 움직임이 그 끝을 알 수 없을 정도로 계속되고 있다는 데 문제의 심각성이 있음.
  - 「건축법」이 직접적 행위자 외에 법인에게도 치명적 부담을 줄 수 있는 업무정지 등 제재를 부과할 수 있는 규정을 앞세우고 있을 뿐만 아니라 「건축법」 시행령을 통하여 적용 대상도 확대시키는 데 역점을 두고 있어 건설시장 내에서의 우려가 큰 편임.

- 규제 강화 중심의 제도 개선은 그 효과 측면에서도 기대할 부분이 많지 않으며, 건설업계는 물론이고 법조계에서조차 별다른 환영의 목소리를 내지 않고 있음.
  - 이미 발생한 사고의 책임자에 대해 현재에도 중한 처벌을 더욱 강화하는 것은 사고 방지나 원상회복을 위한 노력 등에 별다른 도움이 되지 않기 때문임.[7)]
  - 1994년 성수대교 붕괴사고, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고 이후 「건설업법」 등에서 처벌과 제재가 강화되었지만, 안전사고 방지라는 정책 목표 달성에 획기적 성과를 얻었다고는 할 수 없을 것임.
  - 정책 당국은 안전에 대한 국민 일반이 느끼고 있는 불안감을 해소한다는 명분으로 징벌적 규제 도입 등 보완책을 검토 중인 것으로 보이는데, 만일 충분한 검토가 되지

7) 범행을 억지시키는 '형벌 위하력'은 무거운 형벌 위협 그 자체에 있는 것이 아니라 모든 범행은 예외 없이 발견되어 적절한 법적 제재를 받고야 만다는 효과 있는 수사 및 소추 작용의 행사에 달려 있기 때문이다. … 반복되는 가중적 특별법과 특별기구의 운영으로 범죄가 얼마나 억제되었는지, 범죄자는 얼마나 위하되었는지, 시민생활의 평화가 회복되었는지는 의문이다. 범죄진정효과는 가중처벌법을 양산한다고 해서 거둘 수 있는 것이 아니라 낮은 형량을 가진 법률일지라도 공정하고 사법적 정의에 합당하게 적용·집행하는 데 있다는 사실에 유의해야 한다(김일수, 현대 형사정책에서 엄벌주의(Punitivism)의 등장 - 그 배경, 원인과 대책 -, 2010년 대검찰청 용역과제, pp.95~97.).

않고 실제 도입될 경우 건축 관계자들의 부담 증가는 물론이고 건설 현장을 대단히 위축시키는 등 건설시장에 미치는 파장은 상당할 것으로 전망됨.

- 처벌이라는 수단은 과거의 행위에 대한 제재에 비중을 두고 있는 것이며, 이후에도 다시 동일한 행위나 법 위반 사항이 반복될 위험을 방지하는 '예방 효과'는 제한적일 수밖에 없음.
  - 이미 발생한 행위에 대한 처벌이 강화된다고 하더라도 피해 발생 이전으로 되돌리는 '원상회복 효과'는 기대하기 어려운 것이 현실임.

- 그럼에도 불구하고 중대한 사고가 있을 때마다 정책 당국은 국민의 법 감정 등을 고려한다는 이유로 매번 처벌 수위를 높이는 방향으로만 제도 개선을 서두르는 규제일변도의 정책 추진은 머지않아 부작용 발생은 물론이고 한계를 보일 가능성이 큼.

2. 「건축법」 시행령의 '준다중시설이용건축물' 등으로 적용 대상 확대 추진은 모법인 「건축법」의 입법 취지 훼손 초래 우려

- 국회는 2014년 '경주 마우나리조트 체육관 붕괴사고' 등 일련의 안전사고와 관련하여 수차례 「건축법」 개정 등을 통하여 제도 개선을 법제화해오고 있음.

- 그러나 상당수 국회의원들은, 「건축법」 제25조의2 신설을 통한 '업무제한' 제도 도입과 적용 대상으로 적시된 '대통령령으로 정하는 주요 건축물'을 확대 적용할 경우 건축 관계자의 퇴출 등 건축시장 내 부작용이 적지 않을 수 있다는 우려를 「건축법」 개정 국회 논의 과정에서 이미 수차례 반복하여 제기하고 있음.[8)]

- 이와 같은 「건축법」 상의 규제 적용대상 확대에 대한 국회의원들의 우려에 대해, 국토교통부 장관 등은 '아주 심각한 사망사고, 그것도 연면적 5,000㎡ 이상의 다중이용건축물에 한정…'할 것이기 때문에 큰 문제가 없다고 밝히고 있음.[9)]

8) 제337회 국회(정기회) 국토교통위원회회의 제6호(2015년 11월 18일) 자료를 보면, 함진규 의원, 박수현 의원, 하태경 의원, 이노근 의원, 박덕흠 의원, 황영철 의원 등이 문제점을 수차례 지적하고 있다는 것을 알 수 있음.
9) 제337회 국회(정기회) 국토교통위원회 회의 제6호 자료 참조.

- 법안 발의자인 김상희 의원조차 '건축물 대상 자체가 5,000㎡ 이상의 다중이용시설'이라고 언급하고 있음.
- 국토교통위 소위원장 정성호 의원도 '대상 건축물이 모든 건축물을 대상으로 하는 것이 아니라 대통령령이 정하는 건축물인데, 이게 그야말로 사실 굉장히 예외적인… 연면적 5,000㎡ 이상의 다중이용 건축물이기 때문에 그 적용도 물론 제한될 뿐만 아니라'라고 언급함으로써 한정적인 적용 대상을 당연한 전제로 하고 있음.

- 그럼에도 불구하고 모법인 「건축법」에서는 '대통령령으로 정하는 주요 건축물'이라는 포괄적 표현으로만 되어 있어 구체적 기준이 제시되지 않고 있기 때문에 결과적으로 「건축법」은 구체적인 규제의 적용 대상을 시행령에 전적으로 떠맡긴 꼴이 되고 있음.
- 입법 취지를 제대로 구체화하기 위해서는 모법인 「건축법」에서 위임의 최소 기준이라도 제시하는 것이 바람직한데, 현행 「건축법」은 이런 부분이 반영하고 있지 않아 국회의 입법 취지가 무시되는 왜곡이 발생하고 정책 당국은 지나치게 정책 목표 추진에만 파묻혀 있는 것은 아닌지 되돌아보아야 하는 상황이 사실상 전개되고 있음.

- 이런 가운데, 최근 국토교통부는 한 걸음 더 나아가 2014년 12월 18일에 발표한 '건축물 안전강화 종합대책' 내용 중의 일부인 건축심의 및 유지 관리 점검 대상이 되는 '다중이용 건축물'의 범위 확대라는 정책 목표를 「건축법」 시행령 개정 형식을 빌려 구체화하려는 움직임마저 보이고 있어 '건축 관계자'들의 우려가 커지고 있음.
- 모법인 「건축법」상의 업무정지 대상이 될 수 있는 '대통령령으로 정하는 주요 건축물'이라는 표현을 「건축법시행령」에서 현행 '다중이용 건축물'뿐만 아니라 이미 「건축법」 시행령에 도입되어 있는 '준다중이용 건축물'으로 까지 확대 적용시키는 방향으로 「건축법」 시행령 개정을 준비 중인 것으로 알려지고 있음.

- 이러한 정책 당국의 시도는 명확한 합리적 근거의 제시도 없이 「건축법」상의 제재조항 적용 대상을 하위 법규인 「건축법」 시행령을 통해 확대하려는 것으로, 국회의 입법권을 침해함과 동시에 행정편의주의적 사고에 젖어있는 것으로 평가할 수 있음.
- 상위 법규의 위임 한계를 넘어서고 있어 법적 정당성을 확보할 수 있을지 의구심을 지울 수 없음.

· 국민이 정당성을 부여하고 있는 국회의 입법권조차 심각하게 훼손시키는 결과를 초래할 수 있을 것으로 우려됨.

<표 4> 「대통령령」이 정하는 주요 건축물 범위(「건축법」 시행령 제2조 17호, 17호의2)

구분	다중이용 건축물	준다중이용 건축물
정의	불특정한 다수의 사람들이 이용하는 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물	다중이용 건축물 외의 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도로 쓰는 바닥 면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 건축물
대상	가. 다음의 어느 하나에 해당하는 용도로 쓰는 바닥 면적의 합계가 5,000㎡ 이상인 건축물 1) 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외) 2) 종교시설 3) 판매시설 4) 운수시설 중 여객용 시설 5) 의료시설 중 종합병원 6) 숙박시설 중 관광숙박시설 나. 16층 이상인 건축물	가. 문화 및 집회시설(동물원 및 식물원은 제외) 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

- <표 4>에서 보듯이, 적용 대상을 현재의 '다중이용 건축물'에서 '준다중이용 건축물'까지로 확대할 경우 바닥 면적 기준으로 기존 5,000㎡ 이상 건축물에서 1,000㎡ 이상 건축물로 크게 확대되는 결과가 되기 때문에 건설업자는 물론이고 국민 중 상당수가 형사 처벌 대상자(전과자)로 추락할 가능성을 배제할 수 없음.

· '2014년도 건축허가 통계'에 따르면, 준다중이용 건축물까지 포함할 경우 건수 기준으로는 약 22배, 연면적 기준으로는 3배 정도 제재 대상이 확대되는 결과를 가져 옴.

<표 5> 건축 허가를 통해 본 「건축법」 시행령 개정 전후의 주요 건축물 대상 비교

구분	다중이용 건축물		준다중이용 건축물 (다중이용 건축물 포함)	
건축 허가	건수(비율)	연면적(비율)	건수(비율)	연면적(비율)
	292(0.43%)	9,147,388㎡ (12.32%)	6,604(9.67%)	33,592,157㎡ (45.25%)
전체	68,294(100%) / 74,238,181㎡			

자료 : 건축문화신문 2015. 5. 28일자 신문.

3. 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등의 제재와 중복 처벌 우려

(1) 법률 적용의 불확실성에 따른 혼선 초래

- 「건축법」을 비롯하여 「건설산업기본법」과 「건설기술진흥법」을 살펴보건대, 행위 유형을 규정한 구성 요건은 거의 동일한 편이지만, 처벌 대상자가 될 행위자의 범위에 큰 차이를 보이고 있을 뿐만 아니라 처벌의 수위와 관련하여 벌금형에 처할 경우 「건축법」은 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」보다 10배가 많은 것으로 규정하는 등 상당한 대조를 보이고 있음.

· 「건설산업기본법」에 의한 행위자 범위가 가장 포괄적이며, 「건축법」의 경우는 행위자를 구체적으로 열거하고 건축주도 포함하고 있다는 점에 특색이 있음.

<표 6> 각 법령별 행위자 및 처벌 수위

법률	해당 조문	행위자	행위 및 처벌
「건축법」	제106조 제107조	- 설계자 - 감리자 - 시공자 - 제조업자 - 유통업자 - 관계전문기술자 - 건축주	- 「건축법」을 위반하여 설계·시공·공사 감리 및 유지·관리와 건축 자재의 제조 및 유통을 함으로써 건축물이 부실하게 되어 착공 후 하자담보책임 기간에 건축물의 기초와 주요 구조부에 중대한 손괴를 일으켜 · 일반인을 위험에 처하게 한 경우 → 10년 이하 징역 (업무상 과실로 인한 경우 → 5년 이하 징역이나 금고 또는 5억 원 이하 벌금) · 사람을 죽거나 다치게 한 경우 → 무기징역이나 3년 이상 징역(업무상 과실로 인한 경우는 10년 이하 징역이나 금고 또는 10억 원 이하 벌금)
「건설산업기본법」	제93조 제94조	- 건설업자 - 건설 현장에 배치된 건설기술자	- 건설공사 안전에 관한 법령을 위반하여 건설공사를 시공함으로써 그 착공 후 하자담보책임 기간에 교량, 터널, 철도, 그 밖에 「대통령령」으로 정하는 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 파손을 발생시켜, · 공중의 위험을 발생하게 한 자 → 10년 이하 징역(업무상 과실로 인한 경우 → 5년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하 벌금) · 사람을 죽거나 다치게 한 자 → 무기 또는 3년 이상 징역(업무상 과실로 인한 경우는 10년 이하 징역이나 금고 또는 1억 원 이하 벌금)
「건설기술진흥법」	제85조 제86조	- 건설기술용역업자 - 건설기술용역 업무를 수행하는 건설기술자	- 하자담보책임 기간에 다리, 터널, 철도, 그 밖에 「대통령령」으로 정하는 시설물의 구조에서 주요 부분에 중대한 손괴(損壞)를 일으켜, · 사람을 위험하게 한 자 → 10년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금(업무상 과실로 인한 경우는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금) · 사람을 다치거나 죽음에 이르게 한 자 → 무기 또는 3년 이상 징역(업무상 과실로 인한 경우는 10년 이하 징역이나 금고 또는 1억 원 이하 벌금)

- 이로 인해 구체적인 사례에서 법률 적용상 겹쳐지는 부분이 생길 여지가 많은데도 명시적 규정을 두고 있지 않기 때문에 법률 적용에 대한 불확실성과 불안감을 증폭시켜 건축 관계자에게 대응상의 혼선을 빚게 할 가능성이 큼.[10]

  · 「건축법」의 허가권자와 「건설산업기본법」의 등록권자처럼 서로 처분권자가 상이한 경우에는 건설업자가 동일한 위반 행위에 대해 각 법령에 따른 별도의 제재(중복 처분)을 받게 되는 것인지 아니면 그 중의 어느 법률을 우선 적용하는지 등에 대해 건축 관계자들은 혼란스러울 수밖에 없고, 각 법률 사이에 벌금형 수준도 큰 차이를 보이고 있어 정당한 법적 방어 등에 어려움을 겪게 될 가능성이 큼.

(2) 법리적 측면에서 중복 처벌 또는 과잉 처벌 우려

- 법리적 측면에서 볼 때, 동일한 행위가 각각의 근거 법률에 기하여 중복하여 행정제재인 업무정지처분을 할 수 있는가에 대해서는 「형법」(「행정형법」 포함)에서 상상적 경합 혹은 법조 경합 여부 등의 문제로 다루어지고 있음.

- 대법원[11]은 이에 대하여, '… 특별법의 구성 요건을 충족하는 행위는 일반법의 구성 요건을 충족하지만 반대로 일반법의 구성 요건을 충족하는 행위는 특별법의 구성 요건을 충족하지 못한다'고 해석하고 있음.

  · 「건축법」 위반의 경우 '업무정지'와 「건설산업기본법」 위반의 경우 '영업정지'는 행정형벌이 아니라 행정제재인 처분이므로 대법원의 판단과 같은 구분 방법이 직접 적용되는 것은 아니나 준용된다고 해석됨.

  · 즉, 일견 서로 유사해 보이는 구성 요건이지만 이에 대한 구성 요건적 평가와 그 법률을 제정한 보호 법익의 측면에서 평가하여 각 별도로 그 처분이 가능한지 여부가 검토되어야 할 것임.

---

10) 「건축법」은 다른 법률과의 관계에 대해서 특별한 규정을 두고 있지 않으며, 「건설기술진흥법」은 제42조(다른 법률과의 관계)에서 '건설사업관리를 시행하거나 건설사업관리 중 「대통령령」으로 정하는 업무를 수행한 경우에는 「건축법」에 따른 공사 감리 또는 「주택법」에 따른 감리를 한 것으로 본다'고 규정하고 있을 뿐임. 「건설산업기본법」은 제4조(다른 법률과의 관계)에서 '건설산업에 관하여 다른 법률에서 정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다. 다만, 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법을 우선 적용하고, 건설용역업에 대하여는 제6조 및 제26조와 제8장(제69조부터 제79조까지, 제79조의2 및 제80조)을 적용한다'고 비교적 상세하게 규정하고 있지만, 그 의미에 대해서는 해석의 여지가 적지 않음.

11) 대법원 2010.12.09. 선고 2010도10451 판결 등

- 이런 시각에서 검토해본다면, 개정「건축법」은 설계자, 시공자, 감리자 및 관계 전문기술자('건축 관계자 등')으로 하여금「건축법」에서 규정하고 있는 안전 관련 규정(법 제40조, 제41조, 제48조 내지 제52조의 3)을 준수하도록 하는 등 공중의 안전을 보장하기 위한 법률이고, 반면「건설산업기본법」은 건설업자에게 전반적으로 완전한 시공을 하도록 하여 건축물을 이용하는 다중의 안전을 확보하려는 데 그 입법 목적이 있는 것으로 보임.

- 그러므로 양 법률의 규정은 그 보호 법익이나 그 처분 대상자 등이 완전히 동일한 것은 아니기 때문에 각 법률에 따른 별도 처분이 가능한 것으로 해석되며, 이에 따라 행위자는 중복 또는 과잉 처벌을 받게 될 가능성을 배제할 수 없음.
  - 예를 들면「건설산업기본법」의 하자담보책임 기간 동안에 중대한 과실로 부실하게 시공함으로써 시설물의 주요 부분에 중대한 손괴를 일으켜 건설공사 참여자가 5명 이상 사망한 경우(「건설산업기본법 시행령」별표 6. 2. 가. 16)에는 각 처분권자는「건설산업기본법」에 기하여 그 시공 건설업자에 대하여 그 건설업에 대한 영업정지 처분을 할 수 있고, 아울러 이와 별도로 「건축법」 위반을 원인으로 당해 공사의 건축 관계자의 하나인 시공 건설업자 에게도 업무정지 처분을 할 수 있다고 할 것임.
  - 각각의 법률들은 세부적인 구성 요건에 있어서 서로 차이가 있고, 그 영업정지 기간도 상이하며, 위반 대상 공사[12]도 분명한 차이가 있기 때문에 서로 별개의 적용이 가능하고(상상적 경합), 중복 처분이 가능할 것으로 생각됨.

- 어느 법률을 적용하느냐에 따라 처벌 및 벌금형의 상한 등 제재 수위에 차이를 보이고 있기 때문에 양형이 당시의 여론 등을 의식하여 들쑥날쑥하게 될 우려도 배제할 수 없음.

12)「건축법」 관련 규정은 대통령령으로 정하는 주요 건축물의 건축 및 대수선인 데 반하여 「건설산업기본법」은 모든 건설 공사를 대상으로 하고 있음.

Ⅳ. 합리적 개선 방안

- 안전과 관련한 사고가 발생하면 당연히 사고의 원인에 대하여 철저히 분석하고, 차후에는 동일한 사고가 발생하지 않도록 예방적 차원의 방지 대책이 촘촘히 마련되어 법제화되어야 함은 물론, 우리 사회 구성원들의 의식구조 또한 제고될 수 있도록 종합적인 대응이 필요하다고 할 수 있음.

- 즉, 인명사고를 동반하는 대형 안전사고는 사고 당사자를 포함한 가족의 고통과 엄청난 사회적 비용을 초래하는 경우가 많은 만큼, 단순히 결과를 초래한 행위자에 대한 처벌 강화 위주보다 안전사고를 사전에 예방할 수 있도록 안전망을 충분히 구축하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것임.

- 기존의 사례를 참고할 경우 형사 처벌이나 업무정지 등의 제재는 동일한 행위가 반복되지 않도록 하는 기능이 크지 않은 편이고, 단순히 행위자에 대한 사회 구성원 상당수의 분노를 적절한 수준에서 완화시키는 정도의 효과 등만이 있다는 점에서 한계가 있음.

- 따라서 사회 전반의 안전 불감증에 다시 경각심을 일깨워 주고 다시는 동일한 대형 안전사고가 반복되지 않도록 차원에서 충분히 고민하여 합리적 대안 속에 녹여내야 할 것임.

1. 건축 관련 안전사고 방지를 위해서는 처벌 강화・확대(사후 대응)보다 설계 및 시공 과정에서의 예방적 조치(사전 대응)에 주력할 필요

- 1995년의 삼풍백화점 붕괴사고 이후 '경주 마우나오션 리조트 붕괴사고'에 이르기까지 「건설산업기본법」이나 「건축법」이 수차례 개정되었지만, 그때마다 처벌 강도가 높아지고 있음에도 불구하고 사고 발생률의 축소와 안전 강화, 안전의식의 제고 등 사회적 비용 절감 등의 효과가 있는 지는 누구도 확신하기 어려운 것이 현실임.

・지금까지의 사고 사례 등을 분석해보건대, 처벌이나 처분 등에 관한 규정이 없거나

그 제재 수준이 약하기 때문에 이후에도 사고 발생이 거듭되고 있는 것은 아닐 것임.

・처벌 수위의 제고로 사고 감소나 유사 행위의 근절 등 실증적 효과 등 상호 연관성 대해서는 충분한 조사나 측정 등이 보완될 필요가 있음.

- 또한 건축물 안전사고 대책의 수립 및 추진은 단순히 건설업자의 처벌 강화에만 초점을 맞출 것이 아니라 건설업 등록증의 불법 대여나 건축주 직접시공 방지 등 현장에서 암암리에 이루어지고 있는 불법적 행태들이 근절될 수 있도록 입체적인 제도 개선이 필요한 실정임.

- 결국 충분한 검증도 확보되지 않은 처벌이나 업무정지 등의 강화를 주된 내용으로 안전을 확보하려는 것은 건설시장의 위축 등 부정적 파급효과만 큰 채 사실상 으름장에 불과할 수도 있어 국민적 공감대를 확보하기 어려울 것임.

- 따라서 사전 대응조치 등을 중심으로 모니터링을 강화하고 그 결과를 피드-백(feed back)하는 방향으로 제도를 개선함과 동시에 건설업자의 부실시공 퇴치 및 국민의 일상생활 속에서의 안전의식 제고 등을 종합적으로 추진해나가는 정책 방향이 바람직할 것임.

・정책 추진 및 제도 개선은 사고를 미연에 방지할 수 있는 절차적·예방적 차원의 시스템 확보와 교육 및 건축 관계자의 의식 개선 등에 역점을 두고 추진되어야 함.

2. 업무정지 대상을 더욱 확대하려는 현행 「건축법」 시행령 개정 추진은 합리적 범위 내로 방향 수정 필요

- 국토교통부는 2014년말 이후 기존의 사고가 반복되지 않도록 각종 건축 관련 규정과 제도를 포함하는 종합 대책을 발표하고 개선을 해오고 있는데, 그 일환으로 행위자에 대한 형사벌(刑事罰) 외에도 「건설산업기본법」 등 관계 법령에 영업정지 등 사후 규제 장치를 세밀하게 마련해놓고 있음.

<표 7> 업무(영업)정지 관련 법령별 내용 비교

법률	해당 조문	행위자	행위 및 처벌
「건축법」	제25조의2 (2016.2.3. 신설)	- 건축 관계자(설계자, 공사 시공자, 공사 감리자 및 관계 전문기술자)	- 허가권자는 「대통령령」으로 정하는 주요 건축물에 대하여 착공 신고 시부터 하자담보책임 기간에 「건축법」 규정을 위반하거나 중대한 과실로 건축물의 기초 및 주요 구조부에 중대한 손괴를 일으켜 사람을 사망하게 한 경우 → 1년 이내 기간을 정하여 업무 정지 가능. - 건축물의 기초 및 주요 구조부에 중대한 손괴를 일으켜 「대통령령」으로 정하는 규모 이상의 재산상의 피해가 발생한 경우 다중이용 건축물 등 「대통령령」으로 정하는 주요 건축물에 대하여 업무정지 가능. i) 최초 위반 행위가 발생한 경우 : 업무정지일부터 6개월 ii) 2년 이내에 동일한 현장에서 위반 행위가 다시 발생한 경우 : 다시 업무정지를 받는 날부터 1년
「건설산업기본법」	제82조 제2항 5호 제83조 10호	- 건설업자(하도급인 경우에는 그 건설업자와 수급인, 다시 하도급한 경우에는 그 건설업자와 다시 하도급한 자)	- 국토교통부 장관은 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액 100분의 30에 상당하는 금액(5억 원) 이하 과징금 부과 가능(제82조 제2항 5호) • 고의나 중대한 과실로 부실하게 시공함으로써 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 발생시켜 건설공사 참여자가 5명 이상 사망한 경우 → 1차 1년, 2차 1년, 3차 1년 • 고의나 중대한 과실로 부실하게 시공함으로써 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 발생시키거나 일반 공중에 인명피해를 끼친 경우 → 1차 8개월, 2차 8개월, 3차 8개월 • 고의나 과실로 부실하게 시공함으로써 시설물의 구조안전에 지장을 초래하거나 내용 기간을 현저히 단축시킨 경우 → 1차 6개월, 2차 6개월, 3차 6개월 • 고의나 과실로 시공관리를 소홀히 하여 인근의 주요 공공시설물 등을 파손하여 공중에 피해를 끼친 경우 → 1차 4개월, 2차 4개월, 3차 4개월 • 고의나 과실로 설계상의 기준에 미달하게 시공하거나 설계에서 정한 품질 이하의 불량 자재를 사용한 경우 → 1차 2개월, 2차 2개월, 3차 2개월 - 고의나 과실로 건설 공사를 부실하게 시공하여 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 야기하여 공중(公衆)의 위험을 발생하게 한 경우(제83조 10호) → 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지 처분 가능
「건설기술진흥법」	제31조 제1항 8호	- 건설기술용역업자	- 고의 또는 과실로 「산업안전보건법」 제2조 제7호에 따른 중대 재해가 발생하거나 건설공사의 발주청에 재산상의 손해를 발생하게 하거나 사람에게 위해(危害)를 끼치거나 부실 공사를 초래한 경우 → 시·도지사는 등록 취소 또는 1년 이내의 기간을 정하여 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음.

- 그럼에도 불구하고 최근에 국토교통부는 각종 안전사고 발생을 방지하기 위한 정책적 노력의 일환으로 법제도 개선을 넘어 행위자에 대한 처벌 강화에 전력을 기울이는 것으로 알려져 건설업계에 상당한 긴장감을 불러일으키고 있는데, 업무정지 대상 확대와 연계된「건축법」시행령 개정 작업이 대표적 사례라고 할 수 있음.
  - 「건축법」에 행위자는 이미 건축 공정별 대상자를 모두 포함시키는 개정 작업이 완료되어 있으며, 직접적 행위자 외에 법인에게도 치명적 부담을 줄 수 있는 업무정지 부과 규정을 확대 적용하려는「건축법」시행령 개정 작업이 진행 중인 것으로 알려지고 있음.

- 이와 같은 제도 개선은 그 효과 측면에서도 큰 기대를 갖기 힘들다는 점에서 건설업계는 물론이고 법조계에서조차 그다지 반기고 있는 것 같지는 않음.
  - 이미 발생한 사고의 책임자에 대해 현재에도 처벌 수준이 결코 가볍지 않은데도 처벌을 더욱 강화하는 것은 사고방지나 원상회복을 위한 노력 등에 별다른 도움이 되지 않기 때문임.

- 그런데 개정 추진 중인「건축법」시행령 개정안의 내용 중에는 상위 법규인「건축법」의 개정 취지를 충분하게 고려하지 않은 가운데 강화된 규제 조항의 적용 대상을 과도하게 확대 혹은 추가되는 결과로 이어지는 것은 아닌지 건설업계는 긴장감을 가지고 우려 섞인 모습으로 바라보고 있음.
  - 이미 국회 국토교통위원회에서 모법인「건축법」개정을 논의할 때, 타 법령과의 중복처벌 등 과잉 제재 가능성과 처벌 위주의 개정 추진은 건설시장의 위축과 국민들의 부담 증가로 돌아갈 수 있다는 데 대하여 우려가 제기된 바 있음.
  - 「건축법」상의 업무정지 등 처벌 규정의 적용 범위를 모든 공사가 아닌 5,000㎡ 이상의 다중이용 건축물에 국한하고 있는 점에 대해서도 국회 국토교통위원회에서는 그 타당한 이유를 둘러싸고 논란이 적지 않았음.[13]

- 따라서 「건축법」 개정을 통한 처벌 대상의 과도한 확대는 사회 전반의 기대감과 안전 의식도 점차 성숙되어 가고 있는 가운데 오히려 건축시장의 위축을 초래할 뿐만

13) 제337회 국회(정기회) 국토교통위원회회의 제6호 자료 참조.

아니라 상위 법규인 「건축법」에 근거한 위임 입법의 한계를 일탈할 우려도 제기될 수 있고, 「건설산업기본법(시행령)」 등에 이미 세부적인 규정을 두고 있으므로 이를 준용한다고 하거나 또는 다음과 같이 수정되어야 함.

국토부 안	합리적 대안
제OO조(업무정지 대상 주요 건축물의 범위) 법제25조의2 제1항 및 제2항에서 "대통령령으로 정하는 주요 건축물"이란 제2조 17호의 다중이용건축물 및 준다중이용 건축물을 말한다. <신설>	제OO조(업무정지 대상 주요 건축물의 범위) 법제25조의2 제1항 및 제2항에서 "대통령령으로 정하는 주요 건축물"이란 제2조 17호의 다중이용 건축물을 말한다.

- 그 밖에 「건축법」 제25조의2 제2항에서 건축 관계자 등이 '건축물의 기초 및 주요 구조부에 중대한 손괴를 일으켜 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재산상의 피해가 발생한 경우'가 구성 요건으로 표현되고 있으나, 「대통령령」인 「건축법」 시행령에서는 어디에서도 구체적인 재산상의 피해 규모에 대한 규정을 두고 있지 않으므로 이에 대한 신속한 보완이 필요함.
  - 건축 관계자 등에 대한 처벌 또는 제재를 위한 구성 요건에 해당됨에도 불구하고 시행령에서 업무정지를 명하기 위한 구체적 판단 기준을 명문화하고 있지 않으므로 행정부가 자신이 해야 할 일을 마치 사법부에 맡겨놓고 있는 것과 다름없다는 비판이 있을 수 있으므로, 입법론으로는 명시적인 규정을 두는 것이 필요함.
  - 개정 「건설기술진흥법」[14]에서는 제2조 10호에 '건설사고란 건설공사를 시행하면서 대통령령이 정하는 규모 이상의 인명피해나 재산피해가 발생한 사고를 말한다'고 규정하고 있음.
  - 이를 받아 「건설기술진흥법 시행령」[15] 제4조의2(건설사고의 범위)은, '건설사고'를 i) 사망 또는 3일 이상의 휴업이 필요한 부상의 인명 피해, ii) 1천만원 이상의 재산피해 중 어느 하나에 해당하는 피해를 말한다'고 명시적인 규정을 최근 신설하였음.

14) 법률 제13324호, 2015년 5월 18일 일부 개정, 2016년 5월 19일 시행 예정.
15) 대통령령 제25938호, 2016년 1월 12일 신설, 2016년 5월 19일 시행 예정.

3. 「건축법」과 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등 관계 법령의 처분 규정 통합적 운영을 통해 예측 가능한 법치주의 확립 필요

- 현행 「건축법」 외에도 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」 등에 건축물 등과 관련한 처벌이나 처분 규정들이 있고, 이러한 법률 규정 간에는 그 보호 법익이나 그 처분 대상자가 다르기 때문에 별도 처분이 가능한 것으로 해석되며, 이로 인해 중복 처벌 또는 과잉 처벌이 될 가능성이 큰 편임.

  · 인명사고를 동반한 사고가 발생할 경우 해석상 건축공사 중인 현장의 당사자는 「건축법」과 「건설산업기본법」이 모두 적용되어 최대 2년간의 영업정지 처분을 받게 될 수도 있기 때문에 건설업자는 사실상 도산 등의 위기에 내몰릴 가능성이 큼.

- 이런 점을 감안한다면, 현행 「건설산업기본법」을 통하여 처분의 목적을 충분히 달성할 수 있다는 점과 건설업계에 미치는 영향 등을 고려할 때 「건축법」의 처분 범위는 가능한 최소화하여 규정하는 것이 법령간의 균형을 유지하는 등 적절하다고 할 것임.

- 따라서 법령간의 유사한 구성 요건들은 통합하여 규정함으로써 해당 행위의 위법성을 초과하는 처벌이나 제재가 부과되지 않도록 하는 것이 법치주의에도 부합한다고 할 것임.

  · 구체적으로는 「건설산업기본법」, 「건축법」, 「건설기술진흥법」 등 각 법령에 산재되어 있는 처벌 규정을 통합하거나 균형을 이룰 수 있도록 조속한 정비가 필요함.

4. 입법론으로서는 「건축법」에서 업무정지 대상의 최소 한도를 명시하는 등 법률 개정을 통한 근본적 해결 필요

- 행위자에게 업무정지와 같은 불이익을 부과할 수 있도록 명시하고 있는 「건축법」 규정 및 이에 따른 동법 시행령상의 일부 규정은 제재나 처벌을 전제로 하는 의미를 가지는 경우가 많음.

- 그러므로 이에 대한 하위 법규에의 위임은 그 만큼 명확한 최소한의 기준 제시를 필

요로 하며, 구체적 시행 과정에서도 엄격하며 제한적인 해석 및 적용이 요구됨.

- 이런 맥락에서 볼 때, 「건축법」 제25조의2의 일부 표현은 「건축법」 시행령에서의 규제 범위 설정과 관련하여 논란을 불러일으킬 여지가 있으므로, 입법론으로는 근본적인 수정이 필요하다고 봄.
  - 현행 「건축법」 제25조의2 제1항 및 제2항에서의 '대통령령으로 정하는 주요 건축물'이라고 하여 구체적인 대상을 하위 법규에 포괄적으로 위임하고 있는데, 제재의 전제가 되는 이 표현의 불확실성으로 인하여 건설업자를 포함한 국민의 기본권을 침해할 여지가 크므로 '5,000㎡ 이상 대통령령으로 정하는 주요 건축물'과 같이 그 상한을 명확하게 적시하는 것이 바람직할 것임.
  - 상한을 명시할 경우 법 시행과정에서 행정부의 행정권 남용도 방지할 수 있고 나아가 국민의 권리 보장 및 법 생활 안정을 기대할 수 있음.

- 한편, 국토교통부는 업무정지의 대상인 '주요 건축물'의 범위가 「대통령령」으로 위임된 것을 계기로 「건축법」 제2조의 정의 규정에도 열거되고 있지 않은 '다중이용 건축물'이란 개념을 「건축법」 시행령에 신설한 것도 모자라 추가적으로 신설한 '준다중이용 건축물'의 개념으로까지 확대 적용을 추진 중인 것으로 알려지고 있음.

- 그러나 이와 같은 방식의 시행령 개정 추진은 안전강화 관련 정책의 사각지대를 최소화하려는 정책 목적을 충분히 감안하더라도 처벌 위주의 행정편의주의적 사고에서 비롯된 것이라는 비판에서 결코 자유로울 수 없음.

- 따라서 '다중이용 건축물'은 「건축법」 제2조 2호 '건축물'에 속하며 나아가 「건축법」 시행령 제2조 12호의 '부속건축물'[16]을 개념을 당연히 포함하는 것으로 해석해야 한다는 점에서, 무차별적 적용 대상 확대를 위한 「건축법」 시행령의 개정은 불필요하므로 중단하고 다른 합리적 대안을 모색해야 할 것임.
  - 경주 마우나 리조트에서 붕괴 사고가 발생한 '강당'의 바닥 면적은 약 990㎡에 불과

16) '부속건축물'이란 같은 대지에서 주된 건축물과 분리된 부속 용도의 건축물로서 주된 건축물을 이용 또는 관리하는 데에 필요한 건축물을 말함(「건축법」 시행령 제2조 12호).

하여 '다중이용 건축물'에 포함되지 않으나 '강당'은 부속 건축물에 속한다고 보아야 하므로 '강당'을 포함한 리조트 전체 건축물의 면적은 당연히 '다중이용 건축물'에 포함되고도 남음.

- 굳이 주요 건축물의 면적 범위를 조정하지 않고 기존의 규정만으로도 충분히 안전사고를 방지할 수 있는 제도권 안에 있는 건축물들이 대부분이라는 점에서 정책 당국은 추가적인 제도의 신설 등에 역점을 둘 것이 아니라 기존 제도의 틀 내에서 규제는 최소화하되 사회적 인식 제고 등 건설시장의 환경 조성 및 법령의 합리적 운용에 주력하여야 할 것임.

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)