

건축행정 서비스 개선방안 연구

A Study on the Improvement of Architectural Administration Service Program

황은경*

Hwang, Eun Kyoung

문수영**

Moon, Soo Yong

Abstract

According to the high growth of Korean economy, there are many changes in our life recently. As life quality is improved, the standard of construction is strengthened and subdivided. However, in many steps through which it passes until a building is planned, designed, constructed and completed, there are lots of problems among the law related architecture. Especially, there are many statutes which must be checked related to building permits and much wastes time and money in review because of overlapping laws related architecture. Furthermore, there are limitation of computerization and shortage of human power of administration in architecture. In this study, we propose six improvement programmes of administration service in architecture. Through these programmes, civil applications like housing and economic condition could be improved consistently.

Keywords : regulation in architecture, administration in architecture, building permit, computerization

주요어 : 건축규제, 건축행정, 건축허가, 행정전산화

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 고도의 경제성장에 따른 도시화의 급진전과 사회구조의 급속한 변화는 우리 생활전반에서 많은 변화를 초래하였다. 특히, 건축분야는 환경보전과 삶의 질 향상 요구 등으로 인하여 건축 관련 기준과 절차가 날로 세분화 되고 복잡화되는 양상을 보이고 있다.

건축법은 건축물의 안전·기능 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진을 위해 1962년 제정·시행되었으며, 건축 활동을 규정하는 건축 관련 법령 가운데 건축 행정의 근간을 이루는 가장 대표적인 법률이다. 그러나 사회가 복잡화되면서 이러한 건축법 이외에도 건축물 설계에서부터 건설 후 사용에 이르기까지 210여개의 법령들이 개별적인 건축행위에 대해 직·간접적인 규율을 행사하고 있다. 그런데 이 같은 관련 법령들은 여러 부서에 산재되어 있을 뿐만 아니라 규제변경도 빈번히 일어나고 있으며 각 개별 법률상의 건축규제가 강화되고 있는 실정이다. 그리고 건축행정을 진행함에 있어 복잡한 부서협의 절차, 관련 심의간 선후관계의 불명확함 등으로 인하여 사업이 지연되는 경우가 있으며 규제간 형평성도 불균형을 이루고 있다.

이는 건축행위가 국민의 주거환경뿐만 아니라 경제적

여건 등 국민의 일상생활과 밀접한 관계가 있다는 점을 고려해 본다면 매우 시급히 해결해야 할 사안이라 하겠다.

특히, 우리나라 건축 행정제도 및 규제의 편리성에 대한 건축주의 인식을 조사한 결과에 따르면 조사대상의 56%가 "불편하거나 매우 불편하다"는 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 건축주가 가장 불편을 느끼는 구체적인 건축행정절차는 "건축 허가 단계"로써 조사에 응한 건축주의 42.7%가 건축허가 단계에서의 행정 개선을 가장 시급하게 요구하고 있었다.

이에 본 연구에서는 건축허가를 중심으로 관련 행정절차의 문제점 등을 도출하여 건축주나 건축주에게 위임받은 건축 관련자가 건축행위를 하기에 좋은 건축 행정서비스 환경을 제공하기 위한 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 건축허가와 관련된 여러 가지 문제점을 파악하여 그 개선방안을 제안함으로써 국민들이 건축행위를 하기에 좋은 건축 행정 시스템을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 연구방법에 대한 절차는 다음 <그림 1>과 같다.

본 연구의 방법은 우선 건축인허가 행정 절차와 이와 관련된 건축관계법령을 살펴보았다. 그리고 관련문헌 분석 및 건설교통부 홈페이지의 건축관계법령 관련 질의회신 분석 그리고 일선 건축 인·허가 담당 공무원간의 면담조사를 통하여 건축허가 관련 문제점을 도출하여 이에 대한 해결방안을 제시하였다.

*정회원, 한국건설기술연구원 선임연구원, 공학박사

**정회원, 한국건설기술연구원 연구원

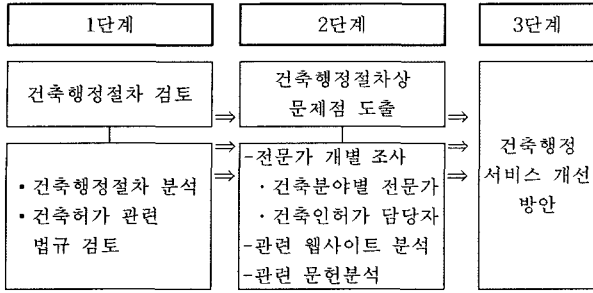


그림 1. 연구 내용 및 방법

II. 건축행정절차와 관계법령

1. 건축행정절차 검토

건축행정절차는 건축주의 건축행위가 법령이나 조례에 규정되어 있는 관련 법령에 부합되는지를 공공기관이 확인·감독하기 위한 절차를 의미한다. 이를 건축물 생산단계와 연계하여 검토하면 다음과 같다.

먼저 하나의 건축물이 지어질때 까지 건축물의 생산단계는 입지단계, 계획단계, 기본설계, 실시설계단계, 시공 및 감리단계, 공사완료단계, 건축사용단계 등 크게 7가지로 나눌 수 있다.

입지단계는 건축물의 용도와 규모 입지를 선정하는 단계로 행정상 개발행위의 허가 단계로 볼 수 있다. 입지단계 관련법에는 토지이용 및 개발행위와 관련된 국토의 계획및이용에관한법률, 택지개발촉진법, 주택법 등이 있다.

건축생산 단계	건축인가 절차	업무내용
① 입지단계	개발행위 허가 등	건축물의 용도/ 규모/입지선정
② 계획단계	사전승인 건축심의	사전승인계획서작성, 사업승인신청, 건축심의도서, 교통·환경·인구영향평가, 경관·굴토심의 등
③ 기본설계 단계	건축허가	허가도서작성, 관련부서협의
④ 실시설계 단계	착공신고	실시설계도서 작성, 시공자·감리자 결정, 착공신고
⑤ 시공 및 감리단계	공사감리	대지측량, 굴토, 골조, 마감공사, 기계·전기설비공사, 토목공사, 조경공사, 풍종별 공사감리, 필요시설계협의
⑥ 공사완료 단계	사용승인	사용승인 관련서류, 확인내역, 품질시험출발표, 관리카드(주차,정화조), 기계설비설치확인서, 건축물대장 기재신청, 건축물현황도면
⑦ 건축사용 단계	유지관리	용도변경, 건축물대장변경, 건축물 하자보수, 시설물의 안전 및 유지관리계획 수립, 안전점검,정밀안전진단, 위험시설물에 대한 안전조치

그림 2. 건축행정절차

계획단계는 사업계획서를 작성하고 각종 건축의 계획 도서를 작성하며 심의, 영향평가 등을 준비하는 단계로 행정상 사업승인과 건축승인 등에 해당한다. 특히, 계획 단계에서는 주변 환경과 건축물간의 관계, 종합설계요소로 작용하는 제반사항과 주변 환경과의 유기적인 조합, 주변여건과 건축물 용도간의 관계 등을 검토해야 하며, 이에 해당하는 인허가 절차 관련 법령으로는 건축법, 주차장법, 국토의계획및이용에관한법률, 수도권정비계획법, 문화예술진흥법, 주택법 등이 있다.

설계단계는 기본설계단계와 실시설계단계로 나누어 볼 수 있는데, 기본설계단계는 허가관련 도서를 작성하고 관련부서와 협의를 하는 과정으로 행정상 건축허가 단계에 해당한다. 건축허가에서는 건축법을 비롯하여 입지 및 계획단계와 관련된 국토의계획및이용에관한법률 등 전 단계에서 관련된 모든 법령과 건축 용도에 따른 개별 시설기준을 살펴봐야한다. 실시설계단계는 건축물의 각 부분의 실시설계 도서를 작성하고 시공자와 감리자를 결정, 착공 신고를 하는 단계로 행정상 착공신고 단계에 해당한다. 이들 단계에서는 건축법, 주택법, 환경관련법령, 건설산업기본법 등의 법, 령, 시행령, 시행규칙 등과 함께 용도별 시설기준 등도 함께 살펴봐야 한다.

시공 및 감리단계는 대지측량, 각종 토목공사, 건축공사, 설비공사, 조경공사 등 실제 공사 단계로 행정상 공사감리 및 설계협의 단계에 해당한다. 이 단계에서는 앞에서 언급되었던 건축 관련법뿐만 아니라 소음진동규제법 등 환경관련법령도 고려해야할 대상이 된다.

사용단계는 건축물의 공사를 완료하는 단계와 건축사용단계로 볼 수 있다. 공사완료단계는 각 공사의 감리 및 품질시험, 기계설비설치 등을 확인하는 단계로 행정상 사용승인 단계에 해당한다. 이들 단계에서는 심의, 허가, 공사 중 관련된 모든 법령이 관여된다. 건축사용 단계는 위의 모든 과정을 거쳐 건축물의 하자보수 및 유지관리 계획, 안전점검 등의 업무를 수행하는 단계로 행정상 유지관리 단계에 해당한다. 이 단계에서는 건축법 외에 시설물의안전관리에관한특별법과 환경관련법령이 추가로 고려된다.

2. 건축허가관련 법규 검토

앞 장에서는 건축행정절차별로 주요 업무와 관련된 주요 관계법령을 살펴보았다. 각 행정절차별로 관련법령은 건축법을 비롯하여 매우 다양한데, 그 중 건축허가의 경우 입지단계와 계획단계에서 살펴본 법령뿐만 아니라 건축물의 용도별 개별 시설기준 등도 살펴봐야 하는 등, 건축허가와 관련해서 적용되는 법이 매우 복잡하게 얽혀 있는 구조임을 알 수 있다. 따라서 건축행정절차 가운데 가장 시급하게 대민 행정 서비스의 개선이 요구되는 절차는 건축허가단계라 할 수 있다. 이에 여기서는 건축허가와 관련된 규정을 건축법을 중심으로 살펴보았다.

1) 건축법 제8조(건축허가)

건축법은 건축물의 안전·기능 및 미관 향상을 위한 건축 관련 기본법이다. 이 가운데 건축법 제8조는 건축허가에 관련된 근거법조항으로써 건축물의 허가대상, 사전승인 대상, 건축심의, 건축허가시 확인법령 등을 명시하고 있다.

주요 내용을 간단히 살펴보면 제8조 제5항에서는 건축물의 용도·규모 또는 형태가 주거환경 또는 교육환경 등 주변환경을 감안할 때 부적합하다고 인정하는 경우에는 건축위원회 심의를 거쳐 건축허가를 하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 제6항 내지 7항에서는 건축허가시 확인법령 및 의제처리 법령을 명시하고 있으며, 의제처리 법령의 경우 협의 요청받은 관계행정기관은 15일 이내에 의견을 제출하도록 규정하고 있다.

마지막으로 제8항 내지 10항에서는 중앙행정기관의 장은 확인법령과 의제처리 법령에 관한 그 처리 기준을 건설교통부 장관에게 통보하고, 건설교통부 장관은 이에 대해 통합고시 하도록 규정되어 있다. 그리고 본 법령에 의거하여 2000년 건축관리 통합기준(건설교통부 고시 제 2000-172호)을 고시하여 건축허가시 적합여부를 확인해야 할 법령 21개, 의제허가 처리될 법령 12개, 보조확인 이 필요한 법령 28개 등을 규정하고 있다.

2) 건축법 제 4조(건축위원회, 건축심의)

건축심의는 건축허가의 한 과정으로서 도시경관을 확보하고 건축물의 구조나 안전을 확보하는데 매우 중요한 역할을 하게 하는 수단이라 할 수 있다. 이를 위해 건축심의위원회에서는 건축법 시행령 제 5조 4항에 의거 법 또는 이 영의 규정에 의한 조례의 제·개정 사항, 법 제 36조 제 2항 규정에 의한 건축선의 지정, 일정규모 및 용도 건축물에 대한 구조안전·피난 및 소방에 관한 사항을 심의하도록 규정하고 있다.

그리고 건축심의의를 위한 제출 서류는 당해 건축물의 구조도, 구조계산서, 피난시설설계도 및 소방시설 설계도를 제출토록 규정하고 있다.

3) 건축법 제25조의 3(건축 행정전산화)

건축법 제 25조의 3에 의거하여 건설교통부 장관은 이 법의 규정에 의한 건축행정관련업무를 전산처리하기 위하여 종합적인 계획을 수립·시행할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 건축허가 권자는 건축허가·건축신고·용도변경·건축물의 사용승인·건축물 대장 등과 관련된 신청서·신고서·첨부서류 등을 디스켓·디스크 또는 컴퓨터 통신 등으로 제출하도록 규정하고 있다.

4) 건축법 제25조의 4(건축종합 민원실 설치)

건축법 제 25조의 4에 의거하여 시장·군수·구청장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 건축허가·건축신고·사용승인 등 건축과 관련된 민원을 종합적으로 접수하여 처리할 수 있는 민원실을 설치·운영하도록 규정하고 있다. 이러한 건축종합민원실의 주요 업무는 사용승인 관련 업무, 건축사가 현장조사·검사 및 확인업무를 대행하는 건축물

의 건축허가·사용승인 및 임시사용승인에 관한 업무, 건축물의 대장 작성 및 관리에 관한 업무 등이 있다.

III. 건축 허가 단계에서의 행정적 문제점 도출

앞서 언급하였듯이, 건축주가 가장 불편을 느끼는 건축행정절차가 “건축허가” 이고, 건축행정절차와 관련된 법규를 검토한 결과에서도 건축허가와 관련된 건축법의 조항마다 여러 개의 관계법령이 연계되어 있어 건축행정을 보다 간소화시키고 민원인들이 느끼는 불편을 해소하기 위해서는 무엇보다도 건축허가와 관련된 문제점을 도출하고, 해결책을 제시하는 것이 급선무라 할 수 있다. 이에 건축허가 단계에서의 행정적 문제점은 건축인허가 담당자의 면담조사, 건설교통부 홈페이지 질의·회신 분석 및 기존 관련 문헌조사 등을 통하여 도출하였다. 건축인허가 담당자 및 건교부 질의 항목은 <표 1>과 같다.

표 1. 건축 인허가 관련 면담자 및 질의목록

직업	면담인수	질문요지
지방자치단체 공무원	13	- 건축허가시 의제처리사항에 대한 합리성 - 각종 심의의 합리화 및 절차의 간소화
공사 인허가 업무 담당	4	- 사전승인의 필요성 및 간소화 방법 - 건축신고 대상 건축물의 행정절차를 간소화 할 필요성 여부
건설관계 회사, 사무소 등	7	- 허가시 체크해야할 법령 등 - 복합심의의 간소화효율화
건설관계 협회	5	- 복합 민원실의 운영
학계 인사	2	

*조사기간: 2005년 2월 1일~2005년 3월 31일

1. 건축허가시 확인법령에 대한 근거 부재

사회가 전문화되고 국민의 요구가 증가함에 따라 이에 대한 건축규제도 계속 증가하고 있는 추세이며, 이와 동시에 지속적으로 관계법령이 제·개정 또는 폐지되고 있다. 시대 변화에 맞추어 건축허가와 관련된 법령이 빠른 속도로 제·개정과 폐지를 반복하고 있음에도 불구하고, 건축허가권자나 건축허가 신청자 모두 관계법령에 대해 체계적으로 검토할 수 있는 매뉴얼이나 기준 등이 없는 실정이다. 그리고 건축허가와 관련하여 어느 부처에 어떤 관계법령이 있는지도 정확히 파악이 어려운 실정이다.

다음 <표 2>는 건축법규에서 건축허가와 관련하여 “법규내에서 살펴보아야 할 법령” 이라고 명시된 법령과 실제적으로 건축허가 업무와 밀접한 연관이 있으나 법규 내에 명시되지 않은 “규정의 확인이 필요한 법령” 을 나누어 살펴본 표이다. 여기에서 건축허가의 경우 확인해야 할 법령은 22개, 의제 처리해야 할 법령은 12개로 중복 법령을 제외하면 총 28개의 법령만을 확인하면 된다. 그러나 규정 외의 별도의 확인이 필요한 법령은 법에 제시된 이들 28개의 법령을 포함하여 98개 법령으로 나타났다. 법규 내 규정되어있는 필수 확인법령과 의제처리 법령 외 별도의 확인법령은 건축행정을 진행시키면서 민

표 2. 건축허가 관련 법령

행정절차		건축허가 관련 법령	총 법령수
법규내 필수 확인 법령	확인 법령	건축법, 국토의계획및이용에관한법률, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법, 농지법, 군사시설보호법, 해군기지법, 군용항공기법, 자연공원법, 수도권정비계획법, 택지개발촉진법, 도시공원법, 항공법, 학교보건법, 산지관리법, 도로법, 주차장법, 환경정책기본법, 자연환경보전법, 수도법, 도시교통정비촉진법, 문화재보호법, 전통사찰보전법	22
	의제 처리 법령	건축법, 국토의계획및이용에관한법률, 산업집적활성화및공장설립에관한법률, 산지관리법, 사도법, 농지법, 도로법, 하천법, 하수도법, 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 수도법, 방위산업에의한특별조치법	12
규정의 별도 확인이 필요한 법령		산림법, 건축사법, 도시및주거환경정비법, 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙, 도시철도법, 시설물의안전관리에관한특별법, 여객자동차운수사업법, 여객자동차터미널구조및설비기준에관한규칙, 주택건설기준등에관한규정, 주택법, 표준설계등의운영에관한규칙, 원자력시설등의방호및방사능방재대책법, 고등학교이하각급학교설립운영규정, 중학교고등학교사범학교시설기준령, 특수학교설비기준령, 학원의설립운영및과의교습에관한법률, 국립묘지령, 산업안전기준에관한규칙, 산업안전보건법, 산업표준화법, 농수산물유통및가격안정에관한법률, 도서관및독서진흥법, 자격및사격장단속법, 음반비디오물게임물에관한법률, 청소년기본법, 체육시설의설치이용에관한법률, 풍속영업의규제에관한법률, 민법, 민영교도소등의설치운영에관한법률, 헌법재판소심판정설치에관한규칙, 공중위생관리법, 동물용의약품등의제조·수입자와판매업의시설기준령, 성폭력범죄의처벌및피해자보상에관한법률, 식품위생법, 약국및의약품등의제조·수입자와판매업의시설기준령, 약사법, 의료법, 장사등에관한법률, 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률, 장애인복지법, 고압가스안전관리법, 기업활동규제완화에관한특별조치법, 도시가스사업법, 벤처기업육성에관한특별조치법, 산업기술단지지원에관한특별법, 승강기제조및관리에관한법률, 액화석유가스의안전관리및사업법, 유통산업발전법, 영유아보호법, 청소년보호법, 지역특화발전특구에대한규제특별법, 전기통신기본법, 전기통신설비의기술기준에관한규칙, 향만법, 공중화장실에관한법률, 도로교통법, 소방기본법, 소방시설기준에관한규정, 온천법, 위험물안전관리법, 자연재해대책법, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률, 다중이용시설등의실내공기질관리법, 대기환경보전법, 대체에너지개발및이용보급촉진법, 소음진동규제법, 수도시설의정소및위생관리등에관한규칙, 폐기물관리법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률	70
	총 계		

*: 중복 법령수 제외

원인들이 파악해야 할 법령들로, 이는 민원인들에게 피부로 느껴지는 규제로 나타날 수 있다.

2. 건축허가와 건축심의의 절차상 문제

연면적 5,000 m² 이상 또는 16층 이상 다중이용 건축물의 경우 허가를 신청하기 전에 건축심의를 받아야 한다. 현행 건축법에 의하면 건축심의를 건축허가행위의 한

과정으로 보아 건축허가서를 신청하면서 건축심의 서류를 함께 제출하도록 되어 있다. 그런데 문제는 건축심의 과정에서 건축계획의 일부를 변경하게 되면 건축허가신청서 모두를 변경해야 함으로 그에 따른 비용과 시간의 낭비가 발생된다. 이에 일부 지방자치단체에서는 이를 구분하여 건축허가신청 전에 건축심의를 받도록 규정하고 있으나 인허가 담당자에 따라 건축심의 서류 제출 시기가 각각 다른 실정이다.

또한 건축허가에서 별도의 소방협의 절차로 인한 업무가중이 나타나고 있다. 즉, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률 제7조에 의하면 건축물의 신축·증축·개축·재축 또는 이전의 허가·협의 및 사용승인의 권한이 있는 행정기관은 건축허가 등을 함에 있어서 미리 그 건축물 등의 공사 시공지 또는 소재지를 관할하는 소방본부장 또는 소방서장의 동의를 받도록 하고 있다. 그러나 건축법상 용도변경과 소방법상 위험물시설 허가는 별개의 절차로 반드시 어느 하나의 절차를 다른 절차에 선행해야 하는 것은 아니다. 소방법상 위험물시설의 허가 신청시 소방법령에 정한 기준에 적합한 시설의 설치계획을 관할 소방서에 제출하여야 하나, 소방시설 관련서류는 건축법상 용도변경신고서의 구비서류에는 포함되지 않고 있다. 이는 건축법상 신고로 처리될 수 있는 사항이 소방협의를 받아 허가를 받아야 하므로 행정절차상 신고의 실효성이 없으며, 소방협의대상 시설이 건축법에 명시되어 있지 않으므로 건축주가 인지하기 곤란하다. 또한, 행정절차상 용도변경 업무에도 혼란을 초래하고 있다.

한편, 건축심의 내용에 있어서도 건축법 제8조 제5항에 의하면 건축물의 용도·규모 또는 형태와 주변환경간의 적합성을 심의하도록 규정하고 있는 반면 건축법 제4조에서는 구조안전·피난 및 소방 등을 심의하도록 규정하여 내용이 상이하다. 특히 건축법 제4조의 사항은 구조전문가의 확인 및 소방법에 의한 소방동의에서 명문화하고 있는 내용이다.

그러나 실제 건축심의에서는 이러한 관계법령에 의해 심의보다는 건축심의위원의 개인적 관심분야 및 역량 그리고 지역현안 등과 관련하여 심의가 이루어져 심의 내용에 대한 객관성과 투명성이 부족한 실정이다.

3. 건축허가 여부의 사전 확인이 어려움

건축물을 건축하기 위하여는 시장·군수·구청장 등에게 건축허가를 득하여야 한다. 2000년 건축관리 통합기준(건설교통부 고시 제 2000-172호)을 통하여 건축허가시 적합여부를 확인해야할 법령 21개, 의제허가 처리될 법령 12개, 보조확인이 필요한 법령 28개 등을 규정하고 있으나 홍보 미흡 및 지속적인 관리 부족으로 거의 사문화되어 있는 실정이다. 건축물 허가 신청시에는 당해 대지에 적용되는 입지기준과 당해 건축물에 적용되는 건축기준에 적합하여야 하는데, 건축허가 제출 전에 사전협의 절차를 규정하고 있지 않기 때문에 건축주가 정식

으로 건축허가서류를 제출하기 전까지 설계내용과 관련 법규가 일치하는지의 여부를 확인할 수 없는 실정이다.

따라서 정식 허가과정에서 입지 및 건축기준에 적합하도록 설계안을 수정하려면 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 추가 작업에 대한 경제적 손해가 불가피하다. 더구나 허가가 나지 않을 경우 건축주에게 시간적, 경제적 피해가 막대함은 물론이고 건축허가 기관에 대한 불신과 민원이 증가할 수 있다.

4. 건축행정 전산시스템의 한계

건축법 제 25조의 3에서는 건축행정관련업무를 전산처리하기 위한 종합적인 계획을 수립하여 시행하도록 규정하고 있다.

이에 건설교통부에서는 건축행정의 투명성과 신속성 확보를 위해 2007년부터 모든 건축행정을 인터넷으로 처리하도록 하여 전국 어디서나 인터넷으로 건축인허가 신청이 가능하고 준공 후 건축물대장, 등기서류가 자동으로 작성, 발급할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 따라서 기존 건축물의 증축, 개축, 용도변경 시 지금까지는 민원인이 건축물대장, 허가도면 등 기존 건축물자료를 제출하도록 하고 있으나 앞으로는 허가기관이 보유하고 있는 전산자료로 확인이 가능하다.

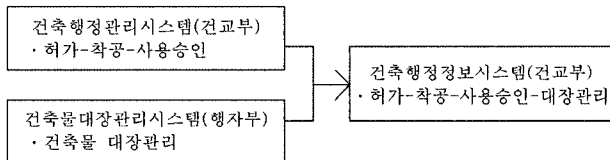


그림 3. 건축행정정보 시스템 개요

그런데 현행 건축행정전산 시스템은 아직 개발·보완단계임으로 의무적으로 시행하는데는 한계가 있다. 이에 현재 법령에서는 건축행정전산 시스템은 허가권자의 재량에 의해 제출할 수 있도록 규정하고 있으나 대부분의 허가관청에서 건축행정 전산화를 의무화하고 있는 실정이다. 결과적으로 설계자나 허가권자는 기존 각종 인허가 절차와 행정전산 입력을 동시에 병행함으로써 업무가 과중되고 있는 실정이다.

한편, 인터넷 허가시스템은 온라인으로 민원, 내부 협의사항 및 의제처리사항 등을 통합하고자 한 것이나 실질적으로 타부처간 온라인 협의가 불가능한 실정이다. 따

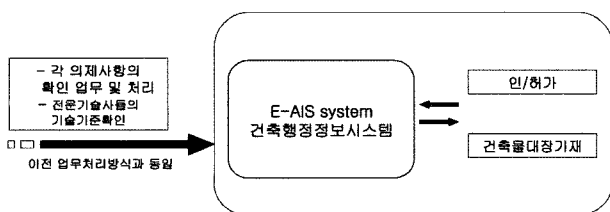


그림 4. 건축행정정보시스템의 한계

라서 인터넷으로 시스템을 마련하여도 민원인이 관계 협의부처로 방문해야 하며 내부 협의사항 처리 시에 결국 동일 서류 작업 및 업무가 부담되게 된다.

5. 건축 종합민원실 운영의 한계

건축법 제 25조의 4에서는 건축종합민원실을 설치하도록 하고 있으며, 건축법 제 8조 4항에 의하여 건축허가 시 11개의 법률에 의한 인허가사항을 다음 <표 3>과 같이 복합민원으로 처리하도록 규정하고 있다. 하지만 종합민원실 구성부서 및 구성 방법 그리고 운영방법 등에 대한 세부기준은 여전히 미비된 상태이다.

표 3. 복합민원 협의 사항

업무내용	담당기관	담당기관	처리기간
복합민원 협의	- 공장설립 신·증 허가 - 사도개설허가 - 농지전용허가 - 도로의 점용허가 - 하천점용허가 - 배수설비신고 - 오수설치신고 - 상수도공급신고	시·군·구 - 도시과 - 건설과 - 농지과 - 환경과 - 수도과 등	15일
	관련기관 협의	- 소방서의 - 가스공급협의 - 에너지절약 협의 - 공안협의 - 통신협의 - 학교시설 협의	

또한 전국 자치단체별로 건축복합민원실 또는 건축상담실 등 대민센터 설치현황을 살펴보면, 각 지역별로 일

표 4. 주요 도시의 건축복합민원실 설치 현황

설치 자치단체명	인 력		운영비용(월)
	공무원	외부인력	
○서울특별시 - 금천구 - 강서구 - 서대문구 - 중구	1 4 1	건축사 17(주2회 1명) 6	10만원 28만원 (월1회순회상담) 28만원
○부산광역시 - 동래구 - 강서구	2 1	1(건축사)	
○대구광역시 - 남구 - 달서구 - 달성군	5 6 5		
○대전광역시 - 서구 - 대덕구	3	2(건축사)	20만원
○울산광역시 - 남구	1	1(건축사)	8만원 직원순환근무표

(자료출처: 건설교통부 2005년 내부자제조사 자료)

부 자치단체에서 복합민원실을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 또한 별도의 인원 증원 없이 타부서의 인력을 동원하여 매우 적은 인력을 배치하고 있어 실질적인 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

여기에 복합민원 처리 시 상호법령의 적용불일치가 발생하거나 법 관련하여 유권해석이 있을 수 있어 관련부처마다 다른 해석으로 인한 문제가 유발되고 있다. 또한, 의제 항목으로 11개 관계법령을 명시하고 있으나 실제 소방법이나 장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에 관한 법률 등이 복합민원으로 처리되고 있다.

6. 건축 인·허가 전담 인력의 부족

각 지방자치단체별로 건축허가건수와 이를 담당하는 인력을 파악해보면 서울시의 경우 시 차원의 건축허가건수는 매년 21건, 민원은 50건이다. 그리고 10개의 자치단체의 총 허가건수는 3,440건(평균 344건), 민원은 9,380건(평균 938건)이다. 서울시 자치단체 건축부서 총 인원은 총 230명으로 건축허가 업무를 1인당 매년 평균 46건을 맡고, 사용승인은 54.6건, 민원은 146건을 처리하고

있는 실정이다.

건축허가의 경우 타 관계부서의 협의과정을 포함하여 1건당 처리일수가 최소 10일이 걸리는데, 서울시 건축공무원이 1인당 매년 평균 46건을 검토한다고 하면, 건축허가만 검토하는데도 460일을 소요한다고 볼 수 있다. 여기에 건축민원 및 사용승인을 포함하면 건축 관련 민원 처리에 절대적인 시간이 부족함을 알 수 있다.

이에 건축허가 또는 신고 기간이 짧고 전문 기술적인 검토에 필요한 시간이 부족하여 안전 및 품질에 대한 실질적 검토·확인이 곤란할 뿐만 아니라 민원인들의 공공서비스에 대한 만족도가 매우 떨어지고, 시간 지연에 대한 경제적 손실이 발생할 수 있다.

또한 공무원의 부패방지 등을 위해 보직 순환제를 운영하고 있으나 이로 인하여 맡은 직무에 대한 전문화가 어려운 실정이다. 특히 타법과 관련된 규제검토 및 제·개정에는 건축법뿐만 아니라 관련 법령을 섭렵해야 하므로 이에 대한 관련 전문가가 필요하다.

IV. 건축행정서비스 개선방안 제안

1. 건축규제 확인근거 마련을 위한 CODE집 작성

건축법 제 8조에 의거 건축허가시 확인해야할 법령과 의제처리해야할 법령은 20여개에 불과하지만 실제 별도의 확인이 필요한 법령도 70개에 다르고 있다.

그런데 이러한 규정이 각 개별법령에 산재되어 있어 건축사가 건축허가 신청후 관련 공무원의 지적에 의해 해당 규제의 존재를 확인하는 경우가 있으며, 극단적인 경우 새로 신설된 규제나 해당 사항이 별로 없는 규제에 대해서는 관련 공무원조차도 해당 규제의 존재를 모르고 인·허가를 내주는 경우도 발생하게 된다. 따라서 건축 관련 규정을 건축행위에 적용할 수 있도록 일목요연하게 확인할 수 있는 건축 코드집 작성이 요구된다.

특히 건축관련 규제의 지속적인 관리를 위해서는 건축 코드집을 단순히 문서화하기 보다는 빠르게 제·개정되고 있는 건축관련 법령 정보에 대응할 수 있도록 건축규제 정보시스템 개발이 요구된다. 더 나아가 건축 코드집의 효용성을 극대화하기 위해서는 단순히 각 부처에 산재되어 있는 건축관련 기준을 취합하여 고시하는 것이 아니라 법적 구속력을 부여하여 건축사나 인허가 담당공무원이 재량적으로 해석하는 것을 방지함으로써 건축허가의 투명성과 신속성을 확보하도록 한다.

한편, 본 건축코드집을 통해 16개 부처에 산재되어 있는 건축관계법령간 중복규제, 규제 내용의 불일치 및 형평성 문제 등을 검토함으로써 전체적인 맥락에서 건축규제를 통합할 수 있는 기초를 마련할 수 있다.

2. 건축심의 절차 개선

건축행정절차상 건축심의시기가 불명확하여 자치단체별로 심의시기가 상이함에 따라 건축 관련자의 일선업무에

표 5. 주요도시의 건축 담당인력 현황

구 분	허가건수 (평균 건수)	민원건 수	건축 부서 총인원	건축허가		사용승인		민원	
				인력	1인당	인력	1인당	인력	1인당
서울 특별시 -10개 자치체	21건 3,440건 (344건)	50건 9,380건 (938건)	10	2.5인	8.4건/ 인	1.5인	10건/ 인	1인	50건/ 인
			230 (23)	74 (7.4)	46건/ 인	74 (7.4)	54.6건/ 인	64 (6.4)	146건/ 인
부산 광역시 -11개 자치체	30건 3,195건 (290건)	588건 3,625건 (330건)	4	1.3인	23건/ 인	0.5인	2.2건/ 인	1.7인	267건/ 인
			69 (6.27)	25 (2.3)	128건/ 인	18 (1.6)	123건/ 인	26 (2.4)	139건/ 인
대구 광역시 -8개 자치체	7건 6,811건 (851건)	180건 13,821건 (1,727건)	21	4인	2건/인	인	건/인	4인	45건/ 인
			169 (21)	64 (8)	128건/ 인	59 (7)	248건/ 인	60 (7)	225건/ 인
광주 광역시 -5개 자치체	-건 2,563건 (513건)	146건 11,074건 (2,215건)	24	0.2 인	-건/인	0.2인	-건/인	1.6인	95건/ 인
			101 (20.2)	11.6 (2.3)	230건/ 인	8 (1.6)	288건/ 인	8.4 (1.7)	1,347 건/인
인천 광역시 -6개지 자체	7건 2,086건 (347건)	1,294건 7,236건 (1,206건)	24	1인	7건/인	1인	7건/인	10인	129건/ 인
			106 (17.6)	22.7 (3.7)	89건/ 인	19.7 (3.2)	514건/ 인	20.6 (3.4)	439건/ 인
대전 광역시 -4개 자치체	16건 6,648건 (1,662건)	165건 6,775건 (1,693건)	15	4인	4건/인	인	건/인	2인	83건/ 인
			43 (10.75)	18 (4.5)	222건/ 인	12(3)	221건/ 인	13 (3)	521건/ 인
울산 광역시 -5개 자치체	- 2,931건 (586건)	84건 5,316건 (1,063건)	18	0.2인	건/인	6.2인	6.9건/ 인	3.6인	23.3건/ 인
			86 (17.2)	19.63 (3.92)	42건/ 인	17.41 (3.48)	215.8 건/인	15.96 (3.19)	235.6 건/인

(자료출처: 건설교통부 건축과 2005년 내부 자체조사 자료)

혼선을 야기하고 있다. 이에 건축심의의 시기를 건축허가 신청 전에 수행하도록 규정하여 건축심의 내용을 건축허가단계에 충분히 반영할 수 있도록 고려한다.

또한 건축심의 내용에 있어서도 구조안전·피난 및 소방에 관한 사항은 전문가에 의해 확인 후 폐지하고 건축법 제8조 제 5항을 중심으로 건축물의 용도·규모 또는 형태와 주변 환경간의 적합성을 심의하도록 하되 심의할 내용을 구체적으로 규정해 줌으로써 심의 결과에 대한 투명성을 확보하도록 한다.

3. 건축 사전 협의 제도 실시

건축주가 건축허가 서류를 접수하기 전까지는 설계내용이 관련법규에 적법한지 확인할 수 없다. 이에 관련도서의 보완을 위해 시간 및 경제적 손실이 막대한 실정이다.

이에 건축주가 정식으로 건축 허가서류를 제출하기 전에 담당공무원과 허가 내용 및 제반 사항 등에 대해 협의를 거쳐 반려 등의 결과가 발생하는 것을 차단하여 건축주의 경제적인 피해 발생을 예방하고, 건축 행정 절차의 질을 개선할 필요가 있다.

또한 사전확인을 거친 사항에 대해서는 의견반복 없이 건축허가 신청시 즉시 건축허가를 내줄 수 있도록 하여 건축주의 편의성을 제고하여야 한다.

4. 건축행정전산시스템의 개선

건축행정의 투명성과 신속성 확보를 위해 전국 어디서나 인터넷으로 건축인허가 신청이 가능하도록 건축행정 전산 시스템이 시행단계에 있다. 이 인터넷 허가시스템은 온라인으로 모든 인·허가 처리에서부터 건축물 관리 그리고 관계부처간의 자료 공유까지를 목표로 하고 있으나 현실적으로 각 의제사항의 확인업무, 전문가기술자들의 기술 기준 확인 등이 본 시스템으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 건축허가부터 착공·사용승인에 이르는 건축행

정업무의 전 과정을 실질적으로 전산처리 하기 위해서는 건축분야 이외의 타 부처간 복합 협의 및 통합화가 가능하도록 건축행정정보시스템의 기술적인 개선이 필요하다. 또한 행정절차 및 각 시설정보를 지속적으로 확보·관리할 수 있는 종합정보시스템을 구축, 관련 공공기관이 구축·운영하고 중앙정부와 지방자치단체가 활용하며, 인터넷을 이용하여 관리자가 직접 입력하는 시스템을 마련해야 한다.

5. 복합민원실의 활성화

공무원의 행정처리 절차의 간소화와 건축 행정 민원서비스의 질을 향상시키기 위하여 다수의 복합적인 인허가 처리를 전문적으로 수행하는 복합민원실을 각 시, 군, 구청에 두어 활성화 하도록 한다.

그리고 복합민원실의 주요 업무는 인허가·등록·승인 등의 단순 민원사항과 하나의 민원목적을 실현하기 위하여 관계법령 등에 의하여 다수의 관계기관 또는 부서의 인허가·승인·협의·확인 등을 거쳐 처리되는 복합 민원사항으로 구분하여 시행하도록 한다. 복합민원실에서의 업무는 민원인의 각종 의제처리 사항에 대해 상담 및 자문역할을 하도록 하며 민원인에게 인허가 관련한 각종 자료와 정보를 제공하도록 한다.

복잡하고 어려운 건축규제를 단순화하고 민원인들의 편리를 도모하기 위해서는 복합민원실의 운영을 통하여 법률 적용이 모호하거나 10여개의 협의 관계기관 및 부서간 의견이 다른 사항의 경우 일괄하여 신속하게 처리할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 복합민원실 운영 체계 및 구성원, 재원 확보 등에 대한 구체적인 방안마련이 요구된다.

6. 공공건축사 제도 운영

공무원이 건축물 관련 각종 법률 검토 및 제반사항을 총괄하기 어려우므로 건축과정에서 행정서비스의 질을 제고하기 위해 건축전문공무원을 두어 인허가등 행정업무에 활용하도록 하는 방안이 필요하다.

특히, 건축 인·허가 업무를 제대로 담당하기 위해서는 건축설계나 감리 실무 경험이 풍부할 뿐만 아니라 도시계획, 기타 건축 관련 타 부처의 관계법령에 대한 전문지식이 갖추어진 인력을 활용할 필요가 있으므로 건축사 등의 자격증을 갖고 있으면서 건축행정에 대한 실무 경험이 있는 민간인을 대상으로 일정 시험을 통한 자격을 부여하여 인·허가전담 공무원으로 활용하는 공공건축사 제도를 도입해야 한다.

공공건축사는 건축에 대한 일정 자격 및 실무 경력을 갖춘 사람으로서 인·허가에 대한 권한 및 책임을 부여하여 건축행정이 신속히 처리될 수 있도록 한다.

- 공공건축사들이 담당할 수 있는 업무는 아래와 같다.
- 건축법 및 주택법에 의한 현장조사·검사 및 확인업무
- 관계법률에 의한 인허가·승인·검사 등 관련된 권한

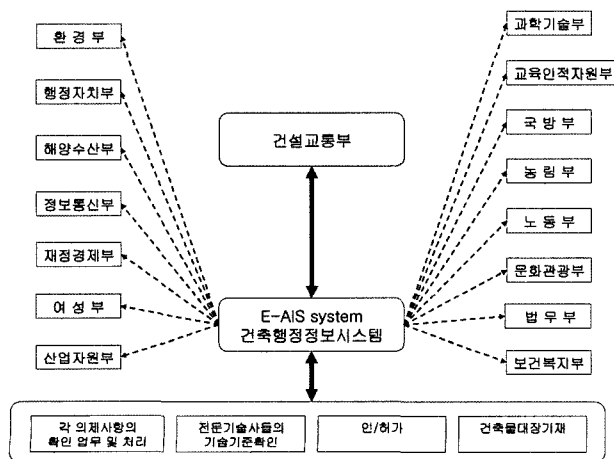


그림 5. 건축행정정보시스템 개선 방향

의 보조, 위임업무

- 건축신고 대상 건축물의 설계·시공 상담

그리고 공무원은 건축인허가 등의 업무에서 전문 기술적인 내용에 관련한 영역 이외에 건축법규와의 부합, 적절성 등만을 평가하도록 하는 것이 행정절차 업무의 투명성을 증대시키고 전문성을 향상하는 대안이 될 것이다.

V. 결 론

건축 행정은 국민의 주거 환경뿐만 아니라 경제적 여건 등 국민의 일상적인 생활과 밀접한 관계가 있는 대표적인 민원행정으로써 합리적이고 명확해야 하며, 일관성을 유지해야 한다. 그러나 현재 건축 관계 법령은 210여개로 16개 부처에 산재되어 있어 건축 관계법령을 확인하는데 많은 어려움이 있을 뿐만 아니라 내용이 복잡하고 난해하며 중복규제, 관련 규제간 연계성 부족 및 기존 내용의 상이 등 다양한 문제점이 있어 국민들의 건축행위를 저해하고 있는 실정이다.

이에 1990년대 초반부터 행정쇄신위원회, 규제개혁위원회, 건설교통부 등을 중심으로 국민의 편의 증진, 국가 경쟁력 강화, 삶의 질 개선 등을 목적으로 건축행정절차의 간소화 및 규제완화 작업이 지속적으로 이루어져 왔으나 다양한 민원 요구에 대응하지 못하고 있다. 이는 건축의 기본법은 건축법이지만 실제 건축행위를 하기 위해서는 각 부처에 산재되어 있는 관계법령들이 직·간접적으로 영향을 미치고 있기 때문에 개별법간 상호 유기적인 보완관계가 유지되지 못하면 상호 관련 기준이 상이하거나 중복된 기준 및 절차 등으로 인하여 민원이 지속적으로 야기될 수 밖에 없다.

본 연구에서는 건축행정절차 가운데 특히 민원이 많이 발생되고 있는 건축허가를 중심으로 문제점을 도출하여 그 해결방안을 제시하였다. 이 연구에서 제시된 건축허가의 가장 근원적인 문제점은 “현행 법규가 너무 복잡하고 쉽게 파악이 안된다”는 것이다. 이로 인해 건축허가 시 근거법령을 찾기도 어렵고, 심의 절차도 복잡하며, 허가여부에 대한 사전 확인은 물론이고 전산화에도 어려움을 겪게 된다. 이를 해결하기위해 건축종합민원실을 운영하지만 여러 가지 한계점이 있고, 결국 허가업무를 처리하는 인력은 부족할 수 밖에 없는 난관에 봉착하게 된다.

따라서 건축관계법령을 보다 단순화 및 명료화, 그리고 유기적인 연계화를 시켜야 한다. 특히 건축허가의 경우 이런 과정을 통하여 건축허가에서 발생하는 여러 가지 민원을 해소하고 건축행정서비스의 질을 높여야 한다. 이는, 신설되는 건축관계법령 뿐만 아니라 기존의 건축관계법령의 제·개정시 더욱 더 필요한 작업이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 한국건설기술연구원(2005), 건축규제 통합관리 방안에 관한 공청회.
2. 한국건설산업연구원(2004), 건축규제 시스템 개선 방향.
3. 윤혁경(2004), 건축법·조례 해설, 기문당.
4. 신재욱 등(2004), 건축인허가 실무노트, (주)주택문화사.
5. 김홍용(2004), 건축법 용도별 체크리스트, 시공문화사.
6. 건축정보센터(2004), 건축허가 체크리스트, 시공문화사.
7. 건축정보센터(2004), 건축실무핸드북 질의회신, 시공문화사.

(接受: 2005. 7. 22)