

## 건축허가동의 및 사용승인 동의에 대한 순응도 조사 및 제고방안에 관한 연구

백승태, 이수경, 하동명\*, 김태환\*\*

서울산업대학교 안전공학과, \*세명대학교 안전공학과, \*\*용인대학교 경호학과

### A Study on Adaptability Inquire & Promotable Method for "A Construction Permit Consent & Use Admission Consent"

Seung-Tae Baik, Su-Kyung Lee, Dong-Myung Ha,\* Tae-Hwan Kim\*\*

Seoul National University of Technalage Dept. of Safety Eng, \*Semyung University Dept. of Safety Eng, \*\*Yongin University Dept. of Security Service

#### 1. 서론

본 연구는 규제순응 관리대책의 일환으로 "건축허가동의 및 사용승인동의"에 관한 소방행정의 규제순응에 대해서 규제자집단, 피규제자집단, 제3차집단을 대상으로 행정 규제를 제대로 인식하고 있는지, 또한 인정하고 준수하는지 등을 종합적·체계적으로 분석하여 소방규제의 제고방안을 제시하고자 한다.

#### 2. 건축물의 허가동의 및 사용승인 동의 현황

(1) 건축허가동의(협의·승인 포함) 전년대비 증감현황

소방행정 규제 순응도 조사 및 제고방안에 대해서 조사하기 앞서 건축물의 허가동의 및 사용승인에 대한 각종의 통계자료는 2002 예방 소방행정 통계자료집에서 이를 인용했으며 이를 제시하면 다음 표1.과 같다.

표 1. 건축허가동의 전년대비 증감현황

| 1998년도 |        | 1999년도 |        | 2000년도 |       | 2001년도 |        | 2002년도 |        | 증감    |       | 증감률   |       |
|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 허가     | 준공     | 허가     | 준공     | 허가     | 준공    | 허가     | 준공     | 허가     | 준공     | 허가    | 준공    | 허가    | 준공    |
| 24,542 | 16,405 | 11,444 | 10,301 | 16,640 | 9,878 | 25,642 | 14,480 | 29,777 | 16,091 | 3,635 | 1,611 | 14.18 | 11.13 |

건축허가동의에 대한 2002년도 증감현황은 허가의 경우 29,777건으로 조사되었고, 준공의 경우는 16,091건으로 조사되었다. 건축허가 동의에 대한 증감현황을 보면, 허가의 경우는 3,635건이 증가되었고, 준공의 경우는 1,611건으로 나타났다.

(2) 2001 건축허가 동의 (협의·승인 포함) 및 사용승인 현황

표 2. 2001 건축허가 동의 (협의·승인 포함) 및 사용승인

| 구분               | 총계               | 1호                |                          |                 |         |                   |  |  | 2호       | 3호      |    |   |
|------------------|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|---------|-------------------|--|--|----------|---------|----|---|
|                  |                  | 연면적<br>400㎡<br>이상 | 차고,<br>주차장<br>200㎡<br>이상 | 승강기 설<br>20대 이상 | 격납<br>고 | 위험물<br>제조소<br>취급소 | 청소년<br>시설,<br>노유자<br>시설<br>연면적<br>200㎡이상 | 지하층,<br>무장층 등<br>150㎡<br>(공연장<br>100㎡이상) | 가스<br>시설 | 지하<br>구 |    |   |
| 허가<br>동의         | 소 계              | 29,285            | 27,593                   | 278             | 6       | 2                 | 822                                      | 289                                      | 221      | 72      | 2  |   |
|                  | 동 의              | 28,836            | 27,174                   | 276             | 6       | 2                 | 807                                      | 283                                      | 218      | 68      | 2  |   |
|                  | 부<br>동<br>의      | 소 계               | 449                      | 419             | 2       | 0                 | 0  | 15                                       | 6        | 3       | 4  | 0 |
|                  |                  | 1 회               | 432                      | 402             | 2       | 0                 | 0  | 15                                       | 6        | 3       | 4  | 0 |
|                  |                  | 2 회               | 15                       | 15              | 0       | 0                 | 0  | 0  | 0        | 0       | 0  | 0 |
| 3회이상             | 2                | 2                 | 0                        | 0               | 0       | 0                 | 0  | 0  | 0        | 0       |    |   |
| 사<br>용<br>승<br>인 | 계                | 16,093            | 15,338                   | 124             | 3       | 3                 | 345                                      | 143                                      | 113      | 10      | 14 |   |
|                  | 동 의              | 16,026            | 15,273                   | 123             | 3       | 3                 | 345                                      | 143                                      | 113      | 10      | 14 |   |
|                  | 보<br>완<br>통<br>보 | 소 계               | 67                       | 65              | 1       | 0                 | 0  | 0  | 1        | 0       | 0  | 0 |
|                  |                  | 1 회               | 67                       | 65              | 1       | 0                 | 0  | 0  | 1        | 0       | 0  | 0 |
|                  |                  | 2 회               | 0                        | 0               | 0       | 0                 | 0  | 0  | 0        | 0       | 0  | 0 |
| 3회이상             | 0                | 0                 | 0                        | 0               | 0       | 0                 | 0  | 0  | 0        | 0       |    |   |

2001년도 건축허가동의 29,285건 중에서 28,836건이 동의 처리를 받았고, 449건(1.5%)만이 부동의 처리되었다. 사용승인의 경우에는 16,093건 중에서 16,026건이 사용승인처리를 받았고, 보완통보는 67건(0.41%)이 보완통보를 받았다.

(3) 건축허가동의 절차

건축물의 신축시 소방법에 의한 소방시설을 갖추어 화재를 예방하고 화재시 건축물에 설치된 소방시설에 의한 진화활동을 할 수 있도록 허가청에 소방법에 의한 소방시설 이상유무를 확인하여 허가 동의여부를 통보한다. 이 민원 사무는 건축물의 허가를 받을 사람이 소방서장의 건축가동의를 받기 위하여 건축허가 서류에 관련 서류를 첨부하여 제출하면 건축 허가청에서 관할 소방서장의 동의를 요구하는 행정사무(협조사무)입니다.

- 1) 근거 : 소방법 제8조 제1항, 동 법 시행령 제2조 제2항
- 2) 행정기관의 심사내용 (예방업무 처리규정 제34조의 18)
  - 건축허가동의요구서의 소방시설의 설치계획 적정 여부심사
  - 소방시설 설계업체 및 설계자 자격 적합 여부심사
  - 위험물 제조소 등 허가대상 여부심사
- 3) 위반시의 조치

소방관서장의 건축허가 부동의 처리시 건축 허가청에서는 건축허가를 할 수 없습니다.

(4) 설문 대상자의 선정

1) 설문 조사 대상의 분류

- 규제자 집단

전국의 소방공무원들 중에서 건축물허가 동의 및 사용승인 동의업무를 담당하는 소방공무원과 각 소방서의 방호과, 예방과 및 소방행정과 공무원을 대상으로 설문을 실시하였다.

- 피 규제자 집단

전국의 소방서로부터 입수한 피규제자 집단인 건축주, 건설업자, 소방시설 시공업자를 주요한 대상으로 하고, 전국의 소방시설 공사업체, 1급 소방시설 설계·감리업체, 소방시설 유지관리업체, 1급 방화관리자를 포함하여 설문을 실시하였다.

- 제3차 집단

이 집단은 전문가 집단으로 이에는 전국의 소방설계기술사, 한국 소방안전협회, 한국화재보험협회 소방 전문가, 전국 소방관련학과 교수를 대상으로 규제 순응도에 대한 설문을 실시하였다.

(5) 조사 설계도의 설계

소방규제의 순응도 조사는 조사방법의 설계도를 기본으로 하여 설문을 실시하였다.

표 3. 조사 설계도

| 구분     | 조사항목                 | 조사대상집단 |        |       |
|--------|----------------------|--------|--------|-------|
|        |                      | 규제집단   | 피규제자집단 | 제3차집단 |
| 규제 인식도 | ○ 행정규제 존재여부 인지도      | -      | ○      | ○     |
|        | ○ 행정규제 내용에 대한 이해도    | -      | ○      | ○     |
|        | ○ 행정규제 내용의 명확성(집행예측) | -      | ○      | -     |
| 규제 인정도 | ○ 행정규제의 필요성          | ○      | ○      | ○     |
|        | ○ 행정규제 수준의 적절성       | ○      | ○      | ○     |
|        | ○ 행정규제의 목적부합성        | ○      | ○      | ○     |
| 규제 준수도 | ○ 행정규제 준수율           | ○(인지)  | ○(경험)  | ○     |
|        | ○ 행정규제 집행력           | ○      | ○      | -     |
|        | ○ 행정규제 위반시 벌칙부과의 적절성 | ○      | ○      | ○     |

(6) 조사결과의 평가

평가결과 구분표에 의하여 평가 결과를 도출하고 이에 대한 제고방안을 제시한다

표 4. 평가결과 기준표

| 결과 (%)     | 평가결과 기준 |
|------------|---------|
| 80이상 100이하 | 높음      |
| 70이상 80미만  | 보통      |
| 0이상 70미만   | 낮음      |

표 5. 규제 순응도 조사 결과표

| 구분                       |                          | 결과 (%)               |                    |                   |                  |
|--------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------|-------------------|------------------|
|                          |                          | 응답                   | 과규제자 집단<br>(N=226) | 규제자 집단<br>(N=111) | 제3자 집단<br>(N=87) |
| 규제<br>인식도<br>조사항목        | 인지도                      | ① 인지                 | 67.26 %            | -                 | 96.55 %          |
|                          |                          | ② 비인지                | 30.97 %            | -                 | 3.45 %           |
|                          |                          | ③ 무응답                | 1.77 %             | -                 | 0 %              |
|                          | 강화된<br>규제에<br>대한인지도      | ① 인지                 | 51.32 %            | -                 | 64.56 %          |
|                          |                          | ② 비인지                | 46.9 %             | -                 | 35.44%           |
|                          |                          | ③ 무응답                | 1.78 %             | -                 | 0 %              |
| 이해도                      | ① 구체적인 내용까지 잘 알고 있다.     | 21.86 %              | -                  | -                 |                  |
|                          | ② 대략적으로 알고 있다.           | 54.14 %              | -                  | -                 |                  |
|                          | ③ 들어본 정도에 불과하다.          | 24 %                 | -                  | -                 |                  |
|                          | ④ 기타                     | 0 %                  | -                  | -                 |                  |
| 내용<br>명확성                | ① 매우 명확하다.               | 12.06 %              | -                  | -                 |                  |
|                          | ② 대체로 명확하다.              | 52.27 %              | -                  | -                 |                  |
|                          | ③ 별로 명확하지 않다.            | 14.57 %              | -                  | -                 |                  |
|                          | ④ 전혀 명확하지 않다.            | 4.02 %               | -                  | -                 |                  |
|                          | ⑤ 모른다.                   | 17.08 %              | -                  | -                 |                  |
| 강화된<br>규제의<br>명확성        | ① 매우 명확하다.               | 14.75 %              | -                  | 21.52 %           |                  |
|                          | ② 대체로 명확하다.              | 67.9 %               | -                  | 50.69 %           |                  |
|                          | ③ 별로 명확하지 않다.            | 2.11 %               | -                  | 16.46 %           |                  |
|                          | ④ 전혀 명확하지 않다.            | 11.57 %              | -                  | 8.86 %            |                  |
|                          | ⑤ 모른다.                   | 3.67 %               | -                  | 2.47 %            |                  |
| 규제<br>인정도<br>조사항목        | 필요성                      | ① 반드시 필요하다           | 49.56 %            | 83.78 %           | 42.53 %          |
|                          |                          | ② 어느 정도는 필요하다        | 44.69 %            | 16.22 %           | 54.02 %          |
|                          |                          | ③ 전혀 필요하지 않다         | 2.21 %             | 0 %               | 3.45 %           |
|                          |                          | ④ 기타                 | 0.44 %             | 0 %               | 0 %              |
|                          |                          | ⑤ 무응답                | 3.1 %              | 0 %               | 0 %              |
|                          | 규제의<br>수준 및<br>내용<br>적절성 | ① 규제의 내용과 수준 모두 적절하다 | 59.33 %            | 63.06 %           | 60.92 %          |
|                          |                          | ② 규제의 수준이 적절치 못하다    | 26.1 %             | 17.11 %           | 14.94 %          |
|                          |                          | ③ 규제의 내용이 적절치 못하다.   | 11.06 %            | 13.51 %           | 10.34 %          |
| ④ 규제의 내용과 수준 모두 적절하지 않다. |                          | 2.2 %                | 6.32 %             | 10.34 %           |                  |
| ⑤ 무응답                    |                          | 1.31 %               | 0 %                | 3.46 %            |                  |
| 목적<br>부합성                | ① 현실적으로 맞는다              | 75.25 %              | 81.98 %            | 77.01 %           |                  |
|                          | ② 현실적으로 맞지 않는다.          | 24.75 %              | 18.02 %            | 19.54 %           |                  |
| 효과                       | ③ 무응답                    | 0 %                  | 0 %                | 3.45 %            |                  |
|                          | ① 매우 도움이 된다.             | 26.5 %               | 38.5 %             | 31.61 %           |                  |
|                          | ② 어느 정도 도움이 된다.          | 62.78 %              | 59.42 %            | 64.59 %           |                  |
|                          | ③ 그다지 도움이 되지 않는다.        | 10.72 %              | 2.08 %             | 2.43 %            |                  |
| 규제<br>준수도<br>조사항목        | 행정 규제<br>준수율             | ④ 기타                 | 0 %                | 0 %               | 1.37 %           |
|                          |                          | ① 매우 잘 지켜지고 있다.      | 13.93 %            | 25.23 %           | 10.34 %          |
|                          |                          | ② 대체로 잘 지켜지고 있다.     | 56.22 %            | 73.87 %           | 74.72 %          |
|                          |                          | ③ 별로 지켜지지 않는다.       | 29.85 %            | 0.9 %             | 14.94 %          |
|                          | 준수 감시<br>기능 여부           | ④ 전혀 지켜지지 않는다        | 0 %                | 0 %               | 0 %              |
|                          |                          | ① 현재의 집행력으로도 가능하다.   | 37.61 %            | 32.43 %           | 24.14 %          |
|                          |                          | ② 현재의 집행력정도면 적당하다.   | 41.15 %            | 50.45 %           | 37.93 %          |
|                          |                          | ③ 현재의 집행력으로는 불가능하다.  | 19.03 %            | 14.41 %           | 34.48 %          |
|                          |                          | ④ 기타                 | 2.21 %             | 0.9 %             | 3.45 %           |
| ⑥ 무응답                    |                          | 1 %                  | 1.81 %             | 0 %               |                  |
| 벌칙부과의<br>적절성             | ① 벌칙을 강화해야 한다.           | 30.05 %              | 35.14 %            | 44.83 %           |                  |
|                          | ② 현 수준을 유지하는 것이 바람직하다.   | 48.42 %              | 44.14 %            | 35.62 %           |                  |
|                          | ③ 벌칙(금)의 정도가 완화되어야 한다.   | 12.52 %              | 4.97 %             | 6.9 %             |                  |
|                          | ④ 모름                     | 8.01 %               | 9.91 %             | 9.2 %             |                  |
|                          | ⑤ 기타                     | 1 %                  | 0 %                | 3.45 %            |                  |
|                          | ⑥ 무응답                    | 0 %                  | 5.84 %             | 0 %               |                  |

(7) 설문 조사 항목별 평가

1) 규제 인식도 조사항목 (피 규제자 집단)

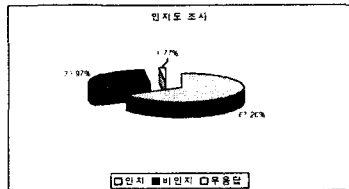


그림 1. 인지도 조사

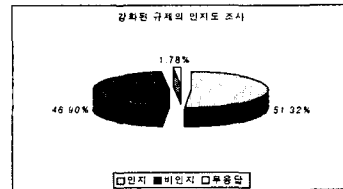


그림 2. 강화된 규제의 인지도 조사

규제의 인지도 조사항목에서는 피 규제자 집단의 경우 67.26%, 제3차 집단(전문가 집단)의 경우 96.55%로 인지도가 상당히 높은 편으로 조사되었으나, 강화된 규제(청소년 시설 및 노유자 시설 신설, 소방시설 구비서류 추가)에 대한 인지도 조사에서는 홍보의 부족으로 인해서 피 규제자 집단의 경우 51.32%, 제3차 집단의 경우 64.56%로 상대적으로 낮게 나타났다.

2) 규제 인정도 조사항목 (피 규제자 집단)

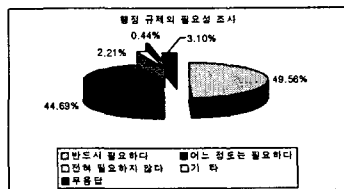


그림 3. 행정규제의 필요성 조사

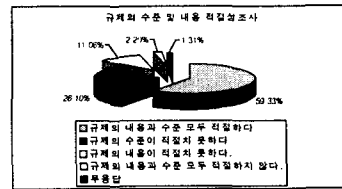


그림 4. 규제의 수준 및 내용 적절성

규제의 필요성 조사항목에서는 규제자 집단의 경우에는 100%, 피 규제자 집단의 경우에는 94.25%, 제3차 집단의 경우에는 96.55%로 모든 집단이 대부분 높게 평가되었다. 규제의 수준 및 내용의 적절성에서는 규제자 집단의 경우 63.06%, 피 규제자 집단의 경우에는 59.33%, 제3차 집단의 경우에는 60.92%정도로 대부분 낮게 나타났다.

3) 규제 준수도 조사항목

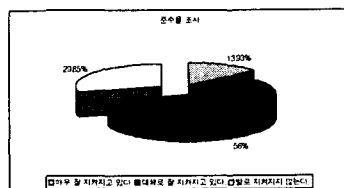


그림 5. 준수율 조사 (피 규제자 집단)

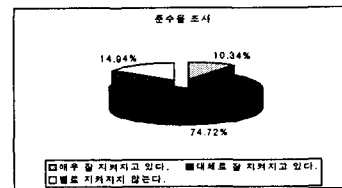


그림 6. 준수율 조사 (전문가 집단)

행정규제의 준수율 조사항목에서는 규제자 집단의 경우는 99.1%, 제 3차 집단 85.06%는 높게 나타났다. 그러나 피규제자 집단 70.15%로 보통으로 나타났다.

표 6. 설문결과 판정표

| 구분     | 조사항목                | 평가결과    |         |        |
|--------|---------------------|---------|---------|--------|
|        |                     | 규제자 집단  | 피규제자 집단 | 제3차 집단 |
| 규제의 인식 | 행정규제 존재여부 인지도       | -       | 높음      | 높음     |
|        | 행정규제 내용에 대한 이해도     | -       | 보통      | -      |
|        | 행정규제 내용의 명확성 (집행예측) | -       | 보통      | -      |
| 규제의 인정 | 행정규제의 필요성           | 높음      | 높음      | 높음     |
|        | 행정규제 수준의 적절성        | 낮음      | 낮음      | 낮음     |
|        | 행정규제의 목적 부합성        | 높음      | 보통      | 보통     |
|        | 행정규제의 효과            | 높음      | 높음      | 높음     |
| 규제의 준수 | 행정규제 준수율            | 높음      | 보통      | 높음     |
|        | 행정규제 집행력            | 높음      | 보통      | 낮음     |
|        | 행정규제 위반시 벌칙부과의 적절성  | 현 수준 유지 | 현 수준 유지 | 벌칙 강화  |

### 3. 결론 및 제고방안

(1) “건축 허가 동의 및 사용승인 동의” 담당 소방공무원(건축물 담당)의 기술 능력 향상 부동의 및 보완통보의 비율을 높이기 위해서는 담당공무원의 기술 수준을 향상시켜야 하겠다. 규제의 내용이 너무 포괄적이거나 주관적인 판단에 의존하게 되는 사례가 많이 있기 때문에 담당 업무에 대한 기술능력 향상을 위해서 보다 체계적인 전문 교육이 필요하다.

(2) “건축 허가 동의 및 사용승인 동의” 소방업무에 대한 홍보 강화

구체적으로 언론매체, 소방관련 단체의 홈페이지를 이용한 홍보가 필요하다. 사이버 공간 활용, 정보·기술제공, 교육기회 제공 등을 통한 피규제자의 규제 순응에 대한 직접 참여유도가 절대적으로 필요하다.

(3) 규제순응도 향상을 위한 제도의 재정립 필요

소방법상의 건축허가 동의 제도에서 효용성이나 비경제성이 언급되는 근본적인 원인은 소방시설만을 검토대상으로 하기 때문이다. 따라서, 건축허가 동의시에 소방법과 건축법(명령 및 조례까지) 모두를 검토하게 함으로써 ‘건축허가동의제도’ 본래의 취지대로 시행되어야 한다.

(4) 건축허가 동의 처리업무의 일원화

소방법, 건축법간의 일치되지 않는 규제가 다수 있으므로 양 법규의 조율이 필요하다. 특히 내화조치, 방화구획 등의 화재와 연관되는 법령들은 소방법으로 일원화되어야 하겠다 이를 소방공사감리로 하여금 철저히 감독하도록 하여 방화 시스템 전반을 체계화시켜

야 하겠다. 현재에도 논쟁이 되고 있는 소방공사감리자가 건축법령상의 방화구획까지 책임을 지도록 하여야 하겠다.

(5) 유관기관과의 상호 협력성 강화

규제의 효과, 준수 감시 기능을 극대화시키기 위하여, 소방 유관기관과의 협력 체계를 구축하여야 한다. 이미 구축된 체계라면 보다 활성화하여야 한다. 이는 허가 담당 소방관들의 과중한 업무로 인하여 동의 및 허가에 있어 충분한 검토가 이뤄지지 못하고 있기 때문이다. 이를 해소하기 위해서 유관기관의 협조를 받을 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 한국검정공사, 한국소방안전협회, 한국화재보험협회 등으로 하여금 협조를 얻어 철저한 검토를 하여야 한다.

## 참고문헌

1. 행정자치부, “規制順應度 調査 및 活用 指針”, 2002. 2
2. 2002년도 행자부 소방국 예방행정 통계자료집, 2002. 2
3. 소방방재신문사, “99. 소방·방재” 1999. 3. 5
4. 김선진, “소방관계법규”, 기문당, 2002. 3
5. 배도선, “신뢰성공학”, 아르케 1999. 7
6. 이장춘, “건축법규”, 성안당, 2002. 1