

建築許可와 그 節次의 改善方案

李在玉

建設公務員教育院

1. 序

1989년 3월 건축허가통계를 보면 허가된 건축물의 동수가 20,035동이고 연면적은 9,168,685㎡로서 작년의 3월에 비해서 무려 140%가 증대하고 있다.

이와같이 건축허가수는 매년 급증되고 있으나 이를 처리할 행정기관의 전문인력 확충은 답보상태에 있어서 일선기관의 건축행정업무는 이제 처리능력의 한계에 다다르고 있다.

따라서 건축물의 인허가에 관한 민원은 계속해서 누적되고 있기 때문에 누적된 민원을 자기 스스로의 일일이 완벽하게 검토하여 처리하기를 기대한다는 것은 점점 어려워지고 있다.

이 글은 우리나라의 건축허가와 그 절차에 대해서 미국의 그것과 비교분석하여 현행 건축허가와 그 절차의 개선방안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다.

2. 건축허가 권한의 이관방안

현재 건축허가 권한은 건축법 제5조의 규정에 의하여 시장 또는 군수에게 부여되어 있다.

따라서 건축허가에 관한 최종결재권자는 시장 또는 군수이다.

그러나 시장이나 군수는 건축에 관한 일반상식은 있다고 하더라도 전문지식은 전혀 없는 행정직 공무원이다.

따라서 도면의 내용이나 시방서의 내용을 이해한다는 것은 거의 불가능하다.

그러함에도 시장이나 군수는 거의 모든 건축허가서류에 일일이 서명을 하여야 하며 때에 따라서는 그에 대한 책임을 지도로 되어 있다.

물론 시장이나 군수는 기술적인 사항의 검토는 대부분 하부조직내의 전문가가 하도록 하고 시장이나 군수 스스로는 최종확인적 의미의 서명만을 하는 것이 관례화되어 있지만 권한의 행사에는 책임이 수반되기 때문에 일부 시장 또는 군수는 전문적인 기술사항까지 파악하고서 서명하려는 경우도 적지 않다.

이 경우에 건축인허가분야의 전문가인 건축직 공무원은 이 분야에 대한 비전문가인 시장 또는 군수에게 자기나름대로 검토한

모든 기술적 또는 법적 타당성을 설명하여 이를 납득시키지 않으면 안된다.

그러나 비전문가의 설명을 이해하는데 부분적 한계가 있다.

예를들어 단열재의 열전도율과 두께가 각각 얼마이상이기 때문에, 열관류율이 기준치인 얼마 이하가 되어 열손실방지조치를 적정하게 한 건축물이어서 당해 건물의 허가 신청서에 에너지 절약과 관련된 하자는 없다고 설명하였을때, 열전도율과 열관류율의 함수관계를 쉽게 이해할 수 있는 시장 또는 군수는 그리 많지도 않을 것이며 또한 굳이 이를 전부 이해할 필요조차도 없을 것이다.

그러나 실제로 이를 이해시키고자 할 때는 건축설계의 원론에서 부터 설명을 하여야 하지만, 시장 또는 군수의 직위는 건축계획위원을 기술직원으로 부터 설명받고 앉아있을 정도로 한가한 직위는 결코 아니다.

따라서 산적해있는 허가신청서와 각종의 민원을 처리해야 하는 건축직공무원이, 시장 또는 군수로부터 예를들어 결재도중에 열손실방지조치는 되었느냐고 물었을때 벽체의 두께가 20cm이상이므로 열손실은 충분히 방지되었다고 대답을 하였다면, 건축술에 관해 비전문가인 시장 또는 군수는 두께가 20cm만 넘으면 사용되는 벽체의 재료나 단열재의 종류 및 품질에 관계없이 열손실방지는 되는 것으로 간주하는 경향이 있을 것이다.

그리고 다음번 부터는 결재를 하면서 우선 벽두께가 20cm를 넘는가를 확인해보고 만일 20cm가 넘지 않을때는 일단은 열손실방지조치가 되지 않는 건축물이 아니냐 하는 의혹을 갖고 재검토의 지시를 할 가능성이 높을 것이다.

다시말해서 전문가인 기술직공무원이 건축에 관한한 비전문가인 시장 또는 군수에게 알기쉽게 설명하기 위하여 비전문적인 용어나 사례를 사용했을때, 이 비전문성은 비전문가에게는 전문성으로 이해되어, 건축행정업무의 수행에 있어서 많은 오류를 범할 소지가 있는 것이다.

이와같은 전문가의 비전문성과 비전문가의 전문성이 오류를 범할 소지를 없애고 건축에 관한 인허가업무의 능률을 제한된 전문인력로나마 향상시키기

위해서는 미국에서와 같이, 건축물의 인허가만을 전담하는 건축허가전담관 제도를 운영하여야 할 것으로 보인다.

미국 워싱턴시의 경우는 워싱턴시를 남북으로 구획하여 북구 허가사무(Potomac Building North)에서 북구의 모든 건축허가를 접수처리하고 있고 남구의 모든 건축허가는 남구허가사무소에서 처리토록 하고 있다.

각종 허가사무소는 주로 건축직공무원으로서 인허가등에 관한 사무경력이 10여년 이상된 기술자를 Building official 임명하여 그로 하여금 해당구역내의 모든 건축에 관한 인허가업무를 총괄토록 하고 있다.

이와같이 Building official에 관한 권한을 독립적으로 행사하는 대신 이로 인해서 발생하는 책임은 전적으로 Building official이 지도록 되어 있다.

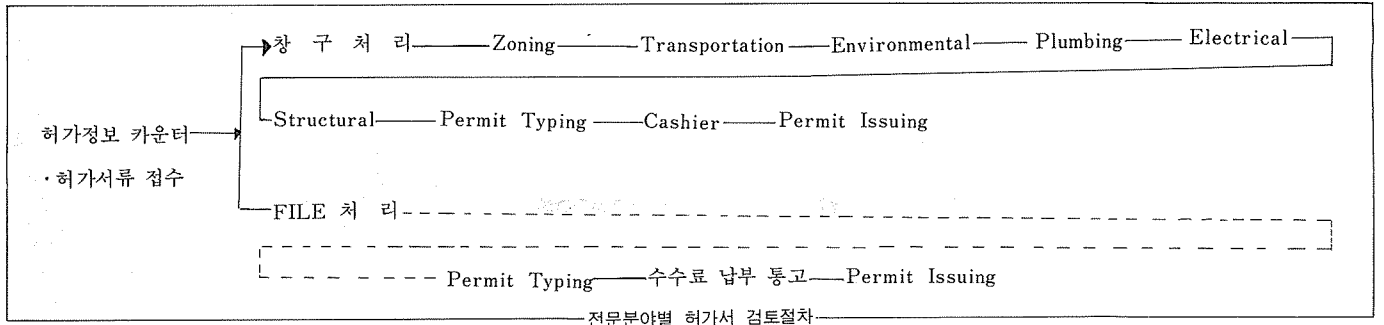
즉 건축허가사무소는 시 또는 지방정부와는 서로 독립된 기관이기 때문에 건축물의 인허가에 관한 민원의 야기나 인허가의 잘못으로 인한 책임에 대해서는 시나 또는 지방정부에서는 전혀 책임을 지지않도록 되어 있다.

시나 지방정부에서 시의회 또는 지방의회를 통해 건축인허가등에 관한 각종규정들을 개정해 주면, Building official은 개정된 규정과 연방정부 또는 주정부의 상위 법령을 기반으로 해서 허가를 하고, 허가된 사항의 이행여부를 검사하여 이를 시정조치하도록 제도화되어 있기때문에 건축물의 인허가사업에 관한한 전술한 바있는 비전문가의 전문성이 개입될 소지가 전혀 없는 것이다.

이와같은 제도에 의해서 인허가에 대한 전문성이 심화되고 행정의 능률이 향상되어, 제한된 전문인력으로도 방대한 량의 인허가를 단기일내에 처리하고 있는 미국의 실정을 감안할때, 이제 우리나라에서도 이와같은 제도의 도입을 검토할 때가 이미 도래하였다고 생각된다.

이를 위해서는 시장 또는 군수에게 부여되어 있는 현행의 건축허가 권한을, 시장 또는 군수와 독립적 관계에 있는 건축허가전담 기관에 조속히 이동하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

그리고 신설되는 건축물의 인허가전담



기관은, 서울의 경우를 예를 든다면 강북에 하나 내지 둘, 그리고 강남에 하나 내지 둘 정도를 배치하여 가끔씩 대형화하여야 전문성과 일관성이 확보될 것으로 보인다.

3. 허가절차의 개선방안

때로 Code official이라고 불리는 미국의 Building official 밑에는 지역지구제나 환경또는 설비등 건축물의 인허가와 관련된 각각의 전문분야허가담당자(Permit Clerks)와 검사자(Inspectors)가 있으며, 이들 전문분야의 허가담당자의 서명이 있으면, 일단 그 분야는 거의 허가를 받은거나 마찬가지가 된다.

따라서 Building official이 실제로 하는 일은 대부분 전문분야 허가담당자사이에서 발생하는 이견을 조정하거나, 필요에 따라서 유권해석을 내리는 일이다.

바꾸어 말하면 건축물의 인허가서류의 검토를 전문분야별로 세분화하고 이를 당해 전문가가 스스로의 권한으로 처리하도록 제도화하고 있는 것이다.

그리고 이를 총괄하거나 조정하는 책임만을 Building official에게 주고 전문분야의 허가권한과 책임은 분산시킴에 의해서 건축물인허가업무의 전문화를 도모하고 나아가 비전문가나 비전문가의 전문성이 건축물의 인허가행정에 영향을 줄 소지를 제거토록 하고 있는 것이다.

그림3-1은 미국에서의 상기한 바와 같이 전문분야별 허가절차를 도표화한 것이며, 전문분야별 허가절차에 대한 상세한 흐름을 보면 다음과 같다.

건축물 허가를 원하는 사람이 우선 허가신청서류를 허가사무소의 허가정보카운터에 접수시키면 허가정보카운터에서는 접수와 동시에 신청서류에 누락사항이 있는지를 검토한다.

검토결과 누락사항이 있을 때에는 보완지시를 하지만, 누락사항이 없을 때에는 당해 허가신청서류를 창구에서 검토처리할 것인지 아니면 File처리를 할 것인지를 즉석에서 결정토록 하고 있으며 창구처리든 File처리든간에 처리기간은 별도로 명시하지 않고 있고 적정한 기간내에 처리토록 하고 있어 허가기간에 융통성을 부여하고 있다.

일반적으로 창구에서 허가처리하는 것은 짧으면 그 기간내에, 길어봐야 신청 당일에 허가가 가능한 건물들이며, 단독주택이나 소형건물들은 대부분 창구에서 허가처리되고 있다.

창구에서는 표3-1의 순서에 따라서 허가신청 자와 전문분야별 검토자와의 면담에 의해서 검토가 이루어지는데 보통 하나의 창구에서 소요되는 시간이 대략 10분 이내가 되고 있어서 웬만한 건축물은 2시간 정도만 지나면 허가서를 발급받을 수 있게 되어있다.

창구처리에 있어서는 하나의 Counter에서 당해 전문분야별 검토자의 서명이 있어야 다음의 Counter로 옮겨갈 수 있게 되어 있으며, Washington시의 Potomac Building North의 경우는 각 창구에서의 면담시간은 평균 6~7분밖에 되지 않는데 비해서, 자기의 차례를 기다리는 시간이 면담에 소요되는 시간과 거의 맞먹고 있었다.

창구에서 구조안전에 대한 검토를 끝으로 법적 또는 기술적 하자여부에 대한 검토가 완료되면 즉석에서 허가서를 타이핑 해주는데 이것을 들고가서 수수료를 납부하면 그 자리에서 허가증을 교부해 주는 것으로 해서 모든 허가절차가 끝나도록 하고 있다.

물론 창구의 검토에 있어서도 보완사항이 필요할 때에는 보완이 이루어질 때 까지 허가신청서의 처리가 당연히 유보되며, 보완이 된 서류는 보완을 요구한 창구에서 부터 다시 면담절차를 밟도록 하도 있다.

그리고 모든 창구에서는 선착순에 의해서 부여되는 번호순에 의해서 면담이 이루어지도록 하고 있어서 허가창구의 질서또한 정연히 유지되도록 하고 있다.

허가신청서류를 허가정보카운터에 접수시킨 결과 File 처리로 결정이 되면 신청자는 File 번호만 가지고 돌아아가야 한다. File 처리는 창구처리가 곤란한 건축물들을 허가처리하는데, File 처리도 창구처리에서와 마찬가지로 일정한 순서에 의해서 전문분야별 검토자에 의해 검토되며, 필요한 경우 각 전문분야별 검토자는 허가신청자를 불러 설명을 듣기도 하고 보완지시를 할 수 있도록 되어있다.

File처리는 창구처리와는 달리 허가서를

발급하는 기간이 길며, 보통1~2주 정도 소요되지만 때에 따라서는 몇개월을 소요하는 경우도 많이 있다.

File 처리된 건축허가신청서의 검토가 완료되면 건축허가사무소는 건축허가신청자에게 검토가 끝났음을 통고하고 수수료의 납부를 고지하도록 하고 있으며 수수료의 납부와 동시에 건축허가증명서가 발부되도록 하고 있다.

창구처리나 File처리의 제도는 그 운영이 공개적이고 허가서의 검토가 면담형식에 의해서 이루어짐으로 인해서 민원을 야기시킬 소지가 없고, 허가신청자가 신청서류의 처리에 대한 진행상황을 항상 쉽게 인지할 수 있는 장점을 가지고 있다.

4. 결론

우리나라의 대민행정은 시작되지 얼마되지 않은 역사속에서도 많은 발전을 거듭해왔다. 특히 건축물의 인허가업무에 있어서도 10여년전과는 비교도 될 수 없을 정도로 많은 개선이 이루어졌다.

그러나 아직도 허가의 권한은 건축기술에 관한한 비전문가인 시장또는 군수에게 있고, 허가여부의 검토는 하위기술직 한 두사람에 의해서 이루어지고 있는 실정이다.

그리고 이와같은 문제의 심각성은 하위기술직의 수가 적은데에 있는 것이 아니라 확보되어 있는 적은 수의 하위기술직마저 무허가건물의 단속이나 건축에 관한 각종 민원의 처리에 대부분의 시간을 빼앗겨, 신청된 건축허가 서류의 검토가 상당부분 형식적으로 이루어지고 있다는 데에 있다.

따라서 건축허가 신청서류를 보다 내실있게 검토하여 허가 처리하기 위해서는 허가 전담기관을 발족하여 여기에 인허가 권한을 이관하여야 할 것이며 이렇게 함으로써 각종 건축물의 인허가 업무가 보다 전문화될 수 있을 것으로 보인다.

특히 향후에는 건축물이 더욱 고적화, 대형화될 것임을 감안할때 전문기관에 의한 건축허가의 전문화는 불가피할 것으로 전망되므로 이를 위한 제도개선 노력이 시급히 이루어져야 할 것으로 보이며, 그런 의미에서 미국에서의 건축물의 인허가 행정과 절차가 우리에게 시사해주는 바가 크다고 하겠다.