

건축직 공무원—그들이 바라보는 문제점과 대책

Problem and Alternative seen by Architecture Office

尹赫敬/서울시 송파구청 건축과장
by Yoon, Hyuk-Kyeong

I. 부질없는 몸짓 하나

황희정승이 싸움을 하는 두 노비의 이야기를 듣고 양쪽 다 옳다고 하니 이를 본 부인이 그럴 수 있느냐고 항의를 하였더니 부인말도 옳다고 했다는 이야기가 있다.

양쪽말을 다 들어야 공정한 판단을 할 수가 있다. 부역에서 들으면 부역말이 옳고, 안방에서 들으면 안방말이 옳을 수밖에 없기 때문에 고부간의 갈등이 생기고 집안의 평화가 깨어진다.

그동안의 개혁이나 제도개선 등 건축행정분야에도 많은 변화가 있었다. 그러나 그것은 건축행정분야에 종사하는 공무원의 의견보다는 건축주나 시공사 등 외부의 여론에 의한 개선이나 개혁이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 손뼉은 마주쳐야 소리가 나듯이 한쪽만으로 문제해결이 되지 않는다.

편견은 무서운 결과를 가져온다. 붉은 안경을 끼고 사물을 보면 붉어 보이고 푸른 안경을 끼고 보면 푸르게 보인다. 붉고 푸르게 보이는 것이 사실이 아닐진대 사실로 받아들여진다면 결국엔 적녹색맹과 다를 바 없다.

현정부의 개혁은 그 질과 양적인 부분에서 5공화국과 6공화국의 그것과는 절대적으로 다르다고 본다. 5공화국과 6공화국에서도 정권 초창기에 있었던 개혁의 바람은 더없이 높았지만 바람직한 개혁이 되지 못하고 결국엔 오늘과 같은 개혁현상이 되풀이될 수밖에 없었다는데 어떤 문제점이 있었는가를 생각해 보아야 한다.

우리는 현정부의 개혁이 성공적으로 이루어지리라 믿는다. 또 그렇게 되어야만 하기 때문이다.

특히 건축분야의 개혁은 그 범위가 광범위하고, 또한 국민경제생활에 미치는 영향이 엄청나게 크기 때문에 반드시 개혁되지 않으면 안된다. 그렇다면 그 분야에 종사하는 건축직 공무원들이 어떤 환경에 처해있으며, 어떤 생각들을 갖고 있으며, 무엇을 원하는지, 또 그들이 말하는 문제점이 개혁과 개선에 어떤 역할을 할 수 있는지를 문제제기의 차원에서 한번쯤 다루어 보아야 할 필요성을 느낀다.

93년 9월 한달 동안 서울특별시 산하 22개 구청 건축직 공무원들에게 설문서를 배부하였다.

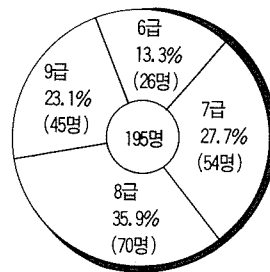
인사·감사 및 업무에 따른 근무여건에 대한 16개항과 법규제도 등에 대한 11개항 그리고 건축진정에 대한 10개 문항의 설문에 대하여 그들은 비교적 솔직하고 성실하게 답변을 하였다.

동대문·마포·양천·서초·강서·동작 등 6개구청을 제외한 16개구청(73%)의 195명의 건축직 공무원이 설문에 응하였으며, 개인에 따라서 설문항에 해당이 없는 경우는 응답을 하지 않은 경우도 있었다.

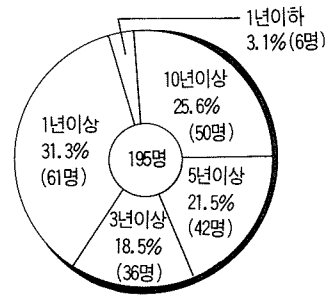
물론, 이들이 서울특별시 건축직 공무원 모두의 의사를 대변한다거나, 우리나라 건축직 공무원 모두의 의사를 대변한다고는 볼 수 없다. 다만, 설문에 응한 건축직 공무원만의 솔직한 답변이라도 있는 그대로 받아들여 달라는 부탁을 드리고 싶다.

이들 설문에 응답한 인적 구성을 살펴보면 그림1·2와 같이 구청계장인 6급 공무원은 26명(13.3%), 주임급인 7급 공무원은 54명(27.7%), 8급은 70명(35.9%) 그리고 9급 공무원은 45명(23.1%)으로 분포되어 있으며, 그중 공무원 경력이 10년이상인 경우는 25.6%인 50명이며, 5년이상인 21.5%(42명), 3년이상인 18.5%(36명), 1년이상인 31.3%(61명)이며, 1년이하는 3.1%인 6명이었다.

[그림 1] 직급별 현황



[그림 2] 경력별 현황



II. 근무여건—지칠대로 지친 소외된 자들

건축행정은 서비스업무다. 얼마만큼 신속하고 공정하게 처리하는지가 건축직 공무원의 목표라 해도 과언이 아니다.

그러나 현재의 근무여건은 최악의 경우다. 현 정부는 검소한 정부를 목표로 공무원의 동결을 원칙으로 하고 있지만 건축직 공무원의 경우는 현재 인력의 50~100% 이상 충원하든가 업무량을 절반이상 줄이지 않고서는 친절한 행정, 공정한 행정, 신속한 행정을 요구하는 것은 불가능하다고 판단된다.

행정의 질적수준은 날로 향상되어지기를 요구하고 있다. 공정하고 신속하기만 할 뿐 아니라 친절하기를 요구한다. 친절은 제도나 강압에 의해서 이루어지는게 아니다. 근무여건이 친절하게끔 되어야만 친절을 베풀 수 있다는 것이다. 900원짜리 택시를 타다가 기본료 3,000원짜리 택시를 한번 타본 경우는 어느쪽이 왜 친절한가를 알게 될 것이다.

건축인허가 업무를 담당하는 건축직 공무원 169명의 담당행정동을 분석해 보면 [표1]과 같이 4개동 이상을 담당하는

[표 1] 1인당 담당행정동(응답자 169명)

1 개 동	2 개 동	3 개 동	4 개동 이상
7.1%(12명)	17.2%(29명)	17.7%(30명)	58%(98명)

경우가 58%(98명)를 차지하고 있으며, 2개동 이상을 담당하는 경우가 전체의 92.9%를 차지하고 있다.

체력이나 능률을 감안한다면 1인당 1개의 행정동이 가장 적합할 것이다. 그러므로 이들이 한달 평균야간 근무를 하는 경우도 10일 이상인 경우가 38.7%, 15일 이상이 47.3%로서 전체의 공무원의 86% 이상이 야간근무 등 격무에 시달리고 있음을 볼 수 있다.

[표 2] 1인당 월평균 야간근무 일수(응답자 186명)

2 일 이상	5 일 이상	10 일 이상	15 일 이상
1.6%(3명)	12.4%(23명)	38.7%(72명)	47.3%(88명)

업무의 내용면에서도 오늘의 건축직 공무원들은 건축행정업무 이외의 기타업무로 말미암아 건축행정에 전념을 할 수 없는 경우가 많다.

[표 3] 건축과 업무 현황

건축과 본연의 업무	본연의 업무이외
1. 건축허가에서 사용검사까지	1. 주차단속
2. 위법건축물의 조사에서 고발 등 행정 조치까지	2. 가로환경정비
3. 건축진정의 접수에서 조사, 행정조치까지	3. 새마을 청소, 환경정비, 캠페인 등 각종 행사동원
	4. 보안점검 등 타부서 점검업무 동원

건축행정업무의 양은 규제행정을 할수록 많이 증가한다. 또한 경제의 발전과 시민의 욕구가 증대될 때마다 업무의 양도 증가하는 경향이다.

일선구청에서 야간에 제일 늦게 불이 꺼지는 곳이 건축과임은 누구나가 인정하는 일이다. 그들이 야간근무를 위해서는 최소 저녁정도는 먹을 수 있어야 한다. 인간이기 때문에 체력의 유지없이 일만을 할 수는 없기 때문이다. 그런데 한달 급식비는 고작 37,500원으로서 1기 4,000원 정도의 설렁탕도 먹기 어려운 실정에 처해 있다.

종래에 3~4일 이상 또는 일주일이상 걸리던 건축허가·사용검사업무를 몇 시간에서 1일내 처리하는 그야말로 건축행정의 일대 혁신을 가져온 건축민원실의 설치는 민원인에게 신속하고 철저하게 되었는데는 모르지만, 이를 담당하는 건축직공무원의 업무량은 엄청난 증가로 부담을 주고 있는 바, 조만간 개선이 되지 않고서는 동 제도가 계속적으로 유지될 것인지 의문이 간다.

건축직공무원 1인이 몇개씩의 행정동을 담당하여 건축허가에서부터 사용검사는 물론 진정서 처리, 건축물 부설 주차장, 장기기준공, 상설점검 등 각종 조사검사업무를 도맡아 함으로 인하여 빨리 처리할 수 있는 건축사조사·검사대행건축물(4층이하 2,000㎡ 이하인 건축물)의 허가·사용검사 등까지도 처리기간이 장기간 소요되었다. 그러던 것을 현장조사 업무 등은 건축과에서 처리하고 단순업무는 창구에서 즉시 처리토록 함으로 인하여 그 처리기간이 단축되고 민원인과 공무원의 불필요한 접촉을

줄여 부조리 요인을 제거하였으나 건축민원실에 근무하는 직원들의 현장조사 업무를 건축과에 근무하는 나머지 직원들이 추가로 부담하게 되어 업무량이 월등히 증가하게 되었다.

이로 인하여 건축직공무원 대부분이 한달내내 출장을 나가야 하는 불편을 감수하여야 한다. 조사, 검사, 허가, 사용검사, 진정서처리 등을 위해 하루에도 2~3곳 이상을 다녀야 한다.

[표 4] 1달 출장일수(175명 응답)

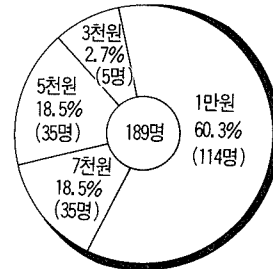
10 일 정도	15 일 정도	20 일 정도	25 일 정도
14.3%(25명)	25.1%(44명)	38.9%(68명)	21.7%(38명)

관내 출장일지라도 버스나 전철을 이용하지 못하는 경우 대부분이 택시를 이용해야 하나, 한달 출장비로 지급되는 54,000원으로는 절대적으로 부족한 편이다. 건축민원처리는 일반행정보다 10배이상 출장이 많은 업무임에도 일반 직원과의 형평성을 따져 월등한 출장비를 지급 못하는 현실은 정말 안타깝다. 개인의 월급을 축내며 현장출장하지 못 할 바에야 건축사사무소에 의뢰하거나 다른 방법으로 출장비를 조달해야 한다면 이는 개혁의 올바른 방향이라고 할 수 없다.

업무는 증가하고, 민원은 신속히 처리해야 하는데 출장비가 부족해서 처리를 못한다면 웃어야 할지 울어야 할지 모르겠다.

현대의 출장비는 한달에 20일정도 출장을 다닌다면 1일 2,700원 정도로써 절대 부족한 실정으므로 즉시 출장비는 현실화 해야 할 것이다.

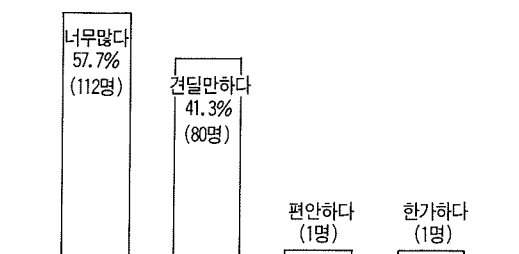
[그림 3] 적당한 1일 출장비(189명 응답)



[그림3]에서 보듯이 하루 출장을 2~3개소에 다닌다면 소요경비는 1만원 정도가 필요하며 월 15만원에서 20만원 정도 이상 지급되어야 할 것이다.

충분한 처우개선 없이 무조건 명령으로 출장을 다녀오라고 한다고 해서 잘 되어진다면 그렇게 해도 좋겠지만, 5공화국이나 6공화국의 개혁이 처우개선 없는 그런 지시

[그림 4] 현재의 업무량(194명 응답)



일반도의 개혁방향을 선택하였기 때문에 오늘과 같은 상황이 재현되었다 해도 과언이 아니라 본다.

대부분의 건축직공무원들은 업무의 양이 너무 많아 견디기에 벅하다. 57.7%가 그렇다고 말하며 41.3%는 그런대로 견딜만하다고 하고 있다.

건축직공무원도 인간인 이상 체력적으로 견딜 수 있는 업무량이 주어져야 하고, 그에 상응하는 대우와 보수 등 근무여건을 갖추어 주어야 한다.

업무량이 많은 것도 문제이지만 또한 우수한 공무원의 확보도 더욱 중요한 문제라고 생각한다. 건축직 공무원은 건축사나 시공자를 지도할 능력과 자질이 있어야만 한다. 그러나 우수한 능력의 소유자는 대부분이 그리하듯이 좋은 조건의 개인회사로 빠져나가 버리고마는 현상은 유독 건축분야만은 아닌 현상이다.

서울시의 10개구청의 건축직 공무원에 대한 표본조사를 한 결과, 건축관련분야 전공졸업자는 83.1%이며, 건축관련외의 졸업자도 16.9%나 되었으며, 학력별로는 대학원 졸업이 4%(8명), 대학졸업이 51.7%(104명), 전문대졸업이 24.3%(49명)이었으며, 고졸이 18.9%(38명), 기타 1.1%(2명)로 분포되어 있다.

우수한 인력의 확보를 위해서는 건축사, 기술사, 기사 등 면허나 자격소지자에게 별도의 혜택을 주어야 한다. 또한 근무할 수 있는 여건을 갖추어 주어야 한다. 보수나 승진 등 타직종에 비해 불리한 대우를 받아서도 아니될 것이다.

[표 5] 건축과 건축직 공무원의 학력(10개 구청)

구분	계	대학원졸	대학졸	전문대졸	고졸	기타	비고
건축분야	201	8	104	49	38	2	
건축분야 외	167	8	94	38	25	2	83.1%
건축분야 외	34	-	10	11	13	-	16.9%

포상, 인사, 감사 등에 있어서도 건축직 공무원들은 행정직 등과의 월등한 차별 대우를 받는다고 느끼고 있다. 75.1%인 142명이 그렇다고 응답한 반면 14.8%(28명)만이 거의 동등한 대우를 받는다고 하였으며, 별로 생각해 보지 않았다는 대답도 9.5%(18명)나 되었다.

패배의식, 피해의식에 젖어 있는 이것이야말로 아주 무서운 문제가 아닐 수 없다. 민원처리건수를 비교해 보면 건축직 공무원이 감사를 받는 빈도나 징계의 빈도가 높을 수밖에 없는 구조로 되어 있다.

구청전체에 접수되는 총 진정서의 60~80%가 건축분야 진정이고, 일반 민원건수도 일반행정직 1명이 처리하는 업무량의 10배 이상이 되기 때문이다.

서류로 처리되는 부분은 은폐되거나 발견하지 못하는 경우가 있을지라도 건축물은 외형상 노출되지 않을 수 없고 건물이 존치하는 한 건축주가 사용중 위협하려는 의도가 있는 한 위법은 계속적으로 늘어날 수밖에 없기 때문에 감사의 좋은 표적이 바로 건축분야인 것이다.

일을 많이 하면 할수록 감사나 징계를 받을 확률이 많다면 누가 열심히 일을 하려하겠는가.

Ⅲ. 감사·조사업무—일속에 파묻힌 죄인들의 집합

건축직공무원이 제일 많이 시달리는 업무가 진정처리 다음으로 감사·조사업무다. 사정의 첫째 대상이 건축분야이고 보면 감사원, 서울시 감사와 건설부, 내무부, 검찰 등 모든 사정기관이 집중적으로 감사나 조사업무를 벌이는게 당연한 것인지도 모른다.

더구나 구의회·시의회 등을 합치면 하루걸러 감사나 조사를 받고 있는 실정이다. 위생과 감사에서도 용도변경 등과 관련하여 건축과를 감사하고, 세무과의 세무감사에서 건설관리과의 도로점용감사에서도 도시정비과의 형질변경 감사에서도 건축과는 약방의 감초처럼 감사를 받게 되는 어쩔 수 없는 숙명에 처해있다고 본다.

[표 6] '93 조사·감사업무 현황(서울시 A구)

구분	조사월	기간	대상	건수
감사원감사	9월	3주	'92.1~'93.9 허가·사용검사분	200건
D부지청 조사	4월	6주	'92.1~'92.4 5층 이상 1,000m ² 이상 건축물의 준공분	105건
	5월			
D부지청 조사	10월	3주	'91.1~'91.12 5층이상 1,000m ² 이상 건축물의 준공분	137건
			'93.5~'93.10	
소·중·대형 건물조사	2월	4주	소·중·대형 건축물	116건
상설점검	4월	1주	1/4분기 착공분의 30%	275건
		7월	2/4분기 착공·준공분의 30%	
		10월	3/4분기 착공·준공분의 30%	
상설점검 추가점검	10월	3주	1/4분기~2/4분기 상설점검분중 위법이 없는 건축물	207건
건축물부설 주차장	3월	4주		838건
장기미준공	4월	4월		
구의회감사	6월	3주	'90~'91.12말 미준공 건축물	142건
계	12월	1주		
		30주		2,177건

[표 6]은 서울시 A구청의 93년도 조사·감사업무를 정리한 내용이다.

물론 [표 6]은 타과와 관련한 감사나 건축민원으로 인한 개별감사·조사가 빠져있기는 하지만 1년의 3분의 2를 조사·감사업무에 빼앗겼으며, 또한 조사나 감사를 받는 기간은 물론 그의 준비나 사후 뒷처리를 하는 기간까지 합하면 1년도 부족한 형편인데 언제 친절하고 신속한 민원처리를 하기를 바란다는 말인가.

설문에서 92년도에 얼마나 감사를 받았느냐고 물었더니 2개월 또는 3개월 이상이라고 응답한 경우가 58.1%였으며, 필요이상 감사를 자주 받는다고 생각하는 경우가 79.4%라고 답하였으며, 적당하다고 한 경우는 2.1%(5명)에 불과하였다.

물론 실제감사기관과 공무원들이 느끼는 감사기간은 다를 수가 있다고 본다. 그러나 이들 공무원이 항상 감사에 대한 피해의식이 잠재하고 있는 한 긍정적이고 소신있는 행정은 어렵게 될 것이며, 패배주의·무사안일주의·무소신주의·

[표 7] 92년도 받은 감사의 양(181명 응답)

15 일 이상	1개월 이상	2개월 이상	3개월 이상
12.1%(22명)	29.8%(54명)	31.5%(57명)	26.6%(48명)

[표 8] 감사의 양(195명 응답)

필요이상 자주받음	좀 많은 편	적당함	부족함
79.4%(154명)	18.5%(36명)	2.1%(5명)	0%(0)

보신주의에 빠질 수밖에 없다.

‘감사로 인하여 서울시 건축직 공무원 699명의 과반이상인 359명이 훈계, 견책, 감봉 등의 징계를 받았다는 것은 우선 숫적으로도 너무 과도하다고 판단되며, 이것은 공무원의 업무 의욕을 상실하게 하는 주요인으로 작용한다고 본다.’

(도시건축연구원의 건축부조리 실태 및 방지 대책에서)

공무원 생활중 견책이상 징계를 받은 경우를 묻은 결과 15.9%인 31명이 견책을 받았으며, 5.7%인 11명이 감봉이상의 처벌을 받았다고 응답하였다. 물론 여기에는 설문에 응하지 아니한 파면, 직위해제, 해임 등은 제외되었으며, 또한 일상적으로 대부분의 공무원들은 주의, 경고, 훈계 등의 처분을 받고 있으므로 통계의 의미가 없다고 보아 묻지를 않았다.

[표 9] 공무원 생활중 받은 징계(194명 응답)

견 책	감 봉	직 위 해 제	없 다
15.9%(31명)	5.7%(11명)		78.4%(152명)

징계를 받은 42명에 대하여 응답자별로 분류해 보면 9급 공무원은 응답자의 2.2%인 1명, 8급은 4.3%인 3명, 7급은 41.5%인 22명, 6급은 61.5%인 16명으로 상위직급으로 오를수록 징계의 빈도가 높다는 사실 또한 흥미롭지 않을 수 없다.

주임급들일수록 중요업무나 어려운 업무를 기피하려는 현상도 위 징계빈도와 함께 생각해 볼 필요가 있다.

부모가 자식을 훈계할 때 잔소리처럼 자꾸하는 것보다 한번 따끔하게 나무랄때가 효과가 큰 것이다.

매일 때리는 때는 오히려 반발심과 체념으로 나쁜쪽으로 흐를 수밖에 없는게 인간심리다.

공무원은 급여 등 처우가 나쁘더라도 진급하는 희망으로 근무하는 직원이 많다. 그러나 징계를 받는 그 순간부터 진급에 대한 희망도 물거품처럼 사라져버리고 만다. 업무기피증 환자가 되고 자포자기의 심정으로 다음 업무를 소홀히 다룸으로 계속적인 징계를 받게 된다.

감사로 인한 징계처분이 정당하다고 응답한 경우가 13.2%에 불과한 반면, 잘못에 비해 징계량이 과중하다고 답한 경우가 64.9%이며 심지어는 징계가 억울하다고 생각하는 경우도 21.9%나 된다. 이는 심각하게 고려해 보아야 할 문제라고 본다.

매를 맞는 사람이 자기 잘못을 인정하고 깨달을 때야만 매의 효과가 있는 것이지, 필요 이상의 매나 억울한 매는 결코 사정의 목표가 될 수는 없는 것이다.

[표 10] 징계처분의 정당성(174명 응답)

정당하다	잘못에 비해과중	가 비 음	잘못 비해 억울함
13.2%(23명)	64.9%(113명)	0%	21.9%(38명)

IV. 법규—오리무중

건축법만큼 복잡하고 난해한 법은 발견하기가 어렵다. 법은 물론이고 그에 따른 행정예규나 지침 또한 그렇다.

건축인허가 업무를 담당공무원의 43.8%만 법과 규정을 잘 알고 있다고 대답하였으며, 대충 알거나 (39.7%), 약간 알고 있는 경우(11.3%)이며, 솔직히 모른다고 답한 경우도 5.2%나 되었다.

[표 11] 법과 규정의 숙지도(194명 응답)

잘 알고 있다	대충 알고 있다	약간 알고 있다	잘 모른다
43.8%(85명)	39.7%(77명)	11.3%(22명)	5.2%(10명)

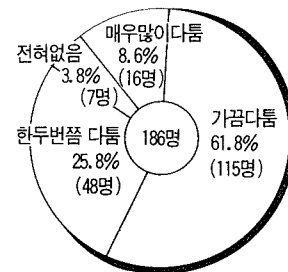
건축인허가 업무를 다루면서 공무원의 입장에서 건축사가 법규정 등을 얼마나 이해하고 있느냐는 물음에 잘 이해하고 있을 것이라고 답한 경우는 16.7%이고, 잘 모를 것이라고 답한 경우도 21.4%나 되었다.

[표 12] 건축사의 법규정 숙지도 여부(192명 응답)

잘 이해함	보통일 것임	잘 모 립	전 히 모 립
16.7%(32명)	61.9%(199명)	20.8%(40명)	0.6%(1명)

이로 인해 업무처리중 공무원과 건축사간에 논쟁을 하거나 다툰 경우도 96.2%나 되었다.

[그림 4] 건축사와의 다툼여부(186명 응답)



이는 서글픈 일이 아닐 수 없다. 부조리의 눈초리로 볼 수 밖에 없는 이유가 여기에 있음을 인식해야 할 것이다. 하나의 규정을 두고 A구청과 B구청의 해석이 틀리고, 1계와 2계의 해석이 틀리며, 甲과 乙의 해석이 틀릴때 어찌 건축행정이 바로설 수 있겠는가.

왜 이런 결과가 나타났는가.

그 이유는 우선 법규의 복잡성과 난해성을 들 수 있다. 이 문제는 이미 본인의 글(건축사지 9308; 건축부조리—무엇이 문제인가)에서 다루었으므로 생략하고 그 다음으로는 교육에 문제가 있음을 발견하게 된다.

담당공무원들이 법과 규정을 익힌 방법을 보면 [표 13]과 같이 대부분이 전근대적인 방법으로 익혔음을 알 수 있다. 교육을 통해서 법과 규정을 알게 된 경우는 3.8% 뿐이었으며, 그 나머지는 혼자서 또는 선배공무원에게 물어서 알게 되었다고 답하였다.

[표 13] 법과 규정을 알게된 방법(186명 응답)

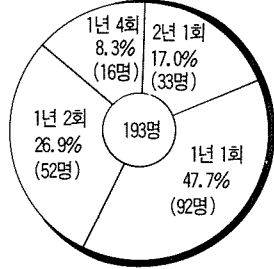
교육을 통해서	선배들에게 물어서	혼자 공부해서	그때그때일에 부딪힐때마다
3.8%(7명)	20.4%(38명)	59.1%(110명)	16.7%(31명)

이들 공무원은 법과 규정을 배우기 위하여 59.9%(115명)가 실무교육을 받았다고 하였으며, 과 사무실에서 일주일에 한번 짬은 토론의 시간을 갖고 싶다고 한 경우도 24.5%(47명)나 되었으며, 혼자서 공부하거나(7.8%), 적당히 필요한 부분만 그때 그때 익혀나가겠다(7.8%)는 경우도 있었다.

교육은 반드시 필요하다.

지금까지의 형식적인 교육이 아니라 실무에 반드시 필요한 내용의 교육이 요구된다. 건축행정은 통일성이 있어야 한다. 법과 규정은 하나의 약속이다. A구에서 허가를 신청하던 B구에서 허가를 신청하던 동일한 조건에서 동일한 처분이 이루어질 때 외부에서 의혹의 눈초리로 바라보는 부조리의 굴레에서 벗어날 수 있을 것이다.

[그림 5] 건축행정실무교육의 필요회수(193명 응답)



[그림 5]에서 보듯이 교육을 받고자 하는 공무원의 열기를 무시해서는 안된다. 물론 건축사에 대한 교육도 아울러 함께 있어야 할 것이다. 계획하는 단계에서부터 법과 규정을 이해한 후에 설계를 하므로 다툼의 소지를 대폭 줄일 수 있기 때문이다.

교육과 함께 건축법규의 정비 또한 중요한 문제이다. 건축직 공무원들에게 건축법규중 악법으로서 반드시 고쳐야 할 것에 대하여 물은 바, 60.8%가 일조거리에 의한 높이제한 규정이라고 하였다.

[표14] 건축법중 악법규정(163명 응답)

건폐율·용적률	대지안의 공지	도로에 의한 높이제한	일조거리에 의한 높이제한
11.0%(18명)	14.1%(23명)	14.1%(23명)	60.8%(99명)

일조권 규정의 폐해는 여러곳에서 다루었지만 건축진정을 양산한 주범이었고, 이로 인해 이웃이 분열붕괴되는데 너무나도 크게 영향을 미쳤는데 아무도 이의를 달 사람은 없을 것이다.

위법의 유형은 10년전이나 10년후에나 거의 같다는데는 건축법규 자체에 많은 문제점이 있다는 것을 지적하고 싶다.

현행 법체계에 대한 문제점도 많이 있다. 그 중에 시건축조례와 구건축조례로 나누어져 있고, 더구나 22개구의 건축조례는 구별로 내용의 일부분이 달리 제정되어 혼란스럽기 그지 없다.

특히 이로인한 건축사들의 어려움은 실로 만만치 않았을 것이다. 이에 대하여 자치구건축조례를 없애고 서울시건축조례로 통합 운영하는 것이 바람직하다는 경우가 52.9%(100명)인 반면, 시건축조례와 구건축조례가 현행대로 모두 필요하다고 본 경우도 26.4%(50명)나 되었다.

다른 의견으로는 시건축조례를 없애고 구건축조례만 운영하자는 의견도 9.5%(18명)이며, 시조례 및 구조례 모두를 폐지하고 건축법령만으로 운영하는 것이 바람직하다는 의견도 11.2%(21명)나 되었다.

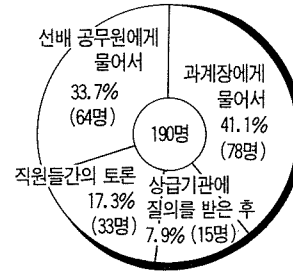
모든 사람들이 다 이해할 정도로 쉽게 될 때 위법은 줄어들 것이며, 부조리 또한 줄어들 것이다.

인허가 업무처리중 잘 이해하기 어려운 규정에 대하여 법규를 잘 아는 선배 공무원에게 묻거나(33.7%), 과계장에게 물어서(41.1%) 처리하거나 직원들간의 토론(17.3%)에서 해결을 찾는 경우도 있지만, 건축주나 건축사에게 상급기관에서 질의를 받아오도록 하는 경우도 7.9%나 되었다.

질의회신기간이 적어도 10일 이상 또는 20일 이상 걸리는 데 이로 인한 불만은 만만치가 않다.

법과 규정은 쉽고 단순해야 한다.

[그림 6] 어려운 법규정을 어떻게 처리하는가(190명 응답)



58.9%(112명)가 쉽고 단순하게 고쳐야 한다고 했다. 절차규정과 집단규정만 법규로 정하고 개체규정 등은 설계기준 등으로 코드화하여 법규에서 제외시켜야 된다는 의견도 36.3%(69명)되었다. 현행대로 유지하거나(4.2%), 어려워야 한다(0.6%)고 주장하는 소수의견도 있었다.

V. 건축진정-붕괴되는 사회

건축직 공무원의 업무분량 중 절반이상을 진정서 처리에 할애하고 있다. 지적이 일정하지 않거나 소규모 건축물 등이 밀집한 특정한 구역의 담당공무원은 거의 대부분이 진정처리에 매달려야 한다.

건축직 공무원은 매2년마다 갑·을·병지를 순회 근무케 하고 있는데 인사과에서 어떤 기준으로 갑·을·병지를 구분하는지 모르지만 건축직 공무원들은 진정이 제일 적은 곳을 갑지로 뽑을 정도다.

진정의 원인은 여러가지들 들 수 있다.

첫째가 개인주의·이기주의의 팽배현상이다. 이웃보다는 개인, 다른집단보다는 소속집단, 국가보다는 지역사회의 이익만을 추구하려는 지역, 집단이기주의의 팽배현상은 사회발전과 국가발전을 저해하는 중요한 사유의 하나임을 알아야 한다.

혈연, 학연, 지연 등을 이용한 이익집단이 등장하거나, 집단의식이 건전한 방향으로 흐르기보다 경제적 이익이 있는 곳으로만 집단의식을 발휘하는 경우가 많으며, 그것도 개인의 이익에 반할 때는 언제든지 집단에서 탈퇴하는 그런 경우를 우리는 자주 보아 왔었다.

두번째 이유는 피진정집단의 무성의한 대책을 꼽을 수 있다. 건축주, 사업자 또는 시행자, 감리자, 감독들이 제 할 일 하지 않고, 법도 지키지 않으면서 법대로 하겠다는 안일한 자세에 문제가 있다는 것이다.

건축을 하다보면 직접적인 피해를 주지 않는다고 하더라도 먼지를 날리거나 공사소음으로 인접지에 피해를 주게 되고, 자재를 도로에 무단방치함으로써 차량이나 사람의 통행에 불편을 초래하는 곳이 한 두 곳이 아니다. 직접적으로 눈으로

보이지 않는 피해는 피해로 인정하려들지 않는 건축주의 또 다른 이기주의를 볼 수 있다.

균열 등 피해를 주었음에도 민사적으로 처리하라는 식으로 무성의한 대책은 진정의 양을 증가시키는 원인의 하나가 되기도 한다. 성실한 자세가 아쉽다.

세번째가 금전만능 풍조의 만연이다. 주택을 거주공간으로 보기보다는 단순재화의 가치로만 인식하고, 사실이상의 피해의식을 갖게 되어 조그만 피해에도 금전으로 해결되어지기를 원하고, 또 그렇게 처리되어지는게 현실임을 볼 때 서글픈 일이 아닐 수 없다.

[표 15] 공무원 재직중 금전으로 해결되어진 민원의 양(180명)

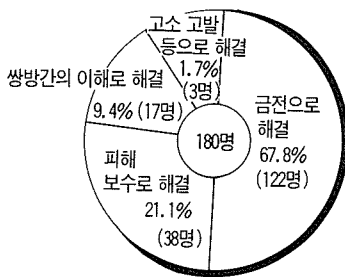
80% 이상	60% 이상	40% 이상	20% 이상	전현없음
23.3%(42명)	32.2%(58명)	22.2%(40명)	15.6%(28명)	6.7%(12명)

[표 16] 금전으로 해결한 민원중 최고로 많았던 금액(158명)

1억원 이상	5천만원 이상	3천만원 이상	1천만원 이상	500만원 이상
17.1%(27명)	18.4%(27명)	24.7%(39명)	31.0%(49명)	8.8%(14명)

위 2개의 표를 보면 오늘의 진정세대의 현실을 극명하게 알 수 있을 것이다. 진정 해결의 양태를 본다면 67.8%가 금전으로 해결되어지고, 쌍방간의 이해로 해결되어지는 경우는 9.4%에 불과하였다.

[그림 7] 진정해결의 양태(180명 응답)



이 보다 더 무서운 현상은 진정의 직접적인 사유를 분석해 보면 금방 알 수 있게 된다. 금품을 목적으로 한 진정이 56.3%이라고 응답하였으며, 직접적인 피해에 대한 진정이 22.6%인 반면, 과거진정에 대한 보복진정이 18.4%이며, 무고에 의한 진정도 2.7%나 경험했다고 하고 있다.

[표 17] 진정의 직접적 발생사유 (190명 응답)

보복진정	무고진정	금품 목적 진정	피해진정
18.4%(35명)	2.7%(5명)	56.3%(107명)	22.6%(43명)

결국 건축진정의 77.4%가 불순한 목적에 의한 내용이고 보면 우리 사회의 급속한 붕괴현상 또한 77.4% 만큼 빠른 속도로 진전된다고 보아도 과언이 아닐 것이다.

친척과 이웃이, 우리 사회가 이처럼 개인의 이익을 위해 세포분열할 때 더불어 사는 사회, 함께하는 사회 등 현정부가 추진하는 개혁도, 개선도 불가능할 것이다.

넷째 이유는 진정을 우선 해결토록 하는 정책이 그 문제가 있다고 본다. 새로운 정부가 들어설 때마다 민원처리에 최우선 정책을 두고 그 업무를 처리할 기구를 계속적으로 신설하고 있으나 이는 그 기구가 설립되면 그 존재이유를 찾기 위하여

필요이상 민원 처리에 중점을 두게 되고, 이미 설립된 기구는 폐기되지 않은 채 새로운 기구가 생겨 옥상옥의 업무를 수행함으로 일선행정기관의 담당공무원은 진정에 시달리는 이상으로 내부감사·조사기관에 시달리므로 혹시나 신분상의 불이익을 당하지 않기 위하여 법과 규정을 어겨서라도 무리하게 민원인의 요구를 들어주려할 수밖에 없다.

진정이 있는데도 위법이 없으므로 준공처리를 하였다가 담당공무원을 징계처분한다면 이는 행정의 선후가 바뀌어도 한참 바뀐 일이 아닐 수 없다.

그 해결이라는게 결국엔 돈을 주어야 끝이 나는 것인데도 공무원이 그 민원을 해결하지 못했다고 문책을 한다면 뭔가 잘못짚어도 대단히 잘못짚은게 아닌지 모르겠다.

법은 지키는 자만이 보호를 받을 수 있다. 법을 어겨 우선의 이익이 될지는 몰라도 다음 번의 피해자는 바로 법을 어겨 가며 개인의 이익을 얻은 자가 될 것이라는 사실을 왜 모르는지, 과거진정에 대한 보복진정 현상이 바로 그 좋은 예이다.

전세입자에 대한 대책의 잘못이 오늘에 어떤 영향을 미치고 있는가를 생각해 보면 민원처리 행정을 어떻게 해야 할 것인가를 알게 될 것이다.

5공화국초기 목동아파트개발을 반대하던 전세입자들의 집단민원을 기억할 것이다. 자본주의 사회에서 토지가 없는 자에게 주택을 제공한다는 것은 상상도 할 수 없는 일이다. 물론 복지사회, 복지사회를 지향하는 정부의 입장에서는 부의 균등한 분배 등의 차원에서 주택을 제공하는 등 전세입자에게 혜택을 주어야 한다는 정책을 세웠으리라 보여준다. 또한 이들에 대한 정부의 구체대책은 반드시 있어야 한다. 그러나 그 구체대책을 민간인에게까지 부담을 지운다는 것은 심히 곤란한 일이 아닐 수 없다.

[표 18] 전세입자의 민원양태의 변천

정 부	개발주체	민 원 내 용
5공화국 초기	공영개발	목동APT단지 개발시 전세입자에 대한 이주대책 수립에 대한 집단 민원 -임대주택 제공
5공화국 말기	민간개발 + 공영지원	동작구 사당동 재개발에 따른 전세입자의 집단민원 -임대주택 등 제공
6공화국	민간개발	동작구 대방동의 주택조합의 재건축에 따른 전세입자의 집단민원 -이사비와 특별비용지원

전세입자의 민원 양태가 공영개발에서 점차 민간개발에까지 영향을 미치고 있으며, 요즘은 개인 건축물의 건축에까지 전세입자가 추후의 영업권보장이나 그것이 불가능할 경우는 영업권에 대한 보상 등 무리한 요구로 건축주가 전세금보다 더 많은 보상을 주어야만 재건축이 이루어지게 되는 예를 가끔 볼 수 있다.

이런 현상이 일반화된다면 어느 누가 마음놓고 전세를 줄 수 있겠는가.

첫단추 구멍을 잘못 끼우면 마지막 단추는 끼울 구멍이 없게 된다는 독일 속담이 있다.

지금이라도 잘못된 관행에 대하여는 과감히 바뀌어야 한다.

VI. 대책—아주 작은 의견들

1. 근무여건의 개선

가. 인력의 증원

‘우리나라 전국의 건축직 공무원은 약 2,210명으로 건축허가 및 건축민원 건수와 대비하여 보면, 1990~1991년 기준으로 건축직 공무원 1인당 연 334건이 되고, 건축민원은 1인당 약 1,633건이 된다. 구체적으로 서울시의 경우 699명의 건축허가 부서 공무원이 1992년을 기준으로 약 8조원의 건설물량을 수행했는데, 이것은 35,584건의 총 건축허가 건수에 해당하는 물량으로서 하루평균 약 100건 정도의 건축허가가 난 셈이다. 그리고 지난 10여년 동안 건축행정 업무증가 상황을 보면, 건축허가의 경우 매년 20%씩 증가했고, 건축민원의 경우 매년 28%씩 증가된 것으로 나타나고 있다.’(도시건축 연구원의 건축부조리 실태 및 방지대책에서)

현정부에서는 작은 정부를 지향하여 공무원의 정원을 동결하고 있으나, 민생분야의 서비스행정을 담당하는 공무원까지 동결함은 잘못이다. 건축민원인의 편의를 위하여 건축신고 업무가 동장에게 권한이 위임되어 있으나 이를 처리할 건축직 공무원을 확보하지 못하여 민원인이 구청까지 불필요하게 내청하는 사례가 좋은 예이다.

서울시의 경우 500여개의 동사무소의 최소한 1명 이상씩과 일선구청의 경우는 현 인원 700명의 50%에 해당하는 인력을 증원하여야 할 것이다.

나. 우수한 인력 확보

건축사, 기술사 등의 특채를 고려해 보고, 이들 자격이나 면허를 소지한 공무원들에게 별도의 수당 등을 지급하게 함으로써 건축사 면허만 취득하면 사표를 제출하고 설계사무소를 차리는 현상을 막아야 할 것이다.

우수한 인력의 확보는 양질의 건축물을 축조하게 되고 우리 건축문화사에 큰 영향을 끼칠 것이다.

다. 업무량의 조정

업무량의 증가는 사회경제의 성장과 비례한다. 또한 민원인의 욕구 증가와 규제행정 또한 업무량의 증가원인이 된다. 그러므로 현재의 건축행정을 분석하여 공무원이 해야 할 일과 건축사나 시공자, 건축주가 해야 할 일을 조정해야 할 것이다. 모든 것을 다 행정에서 처리하려 해서는 안된다. 책임과 권한을 가급적 민간자율로 이양하고 반드시 필요한 행정만 행정부서에서 갖고 친절하고 공정한 행정서비스를 하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

[표 19] 건축행정 절차의 간소화 방안

구분	질	차
현행	건축심의→건축허가→착공신고→중간검사(2회이상)→사용검사	
개정(안)	입지심의(건축심의 포함)→건축신고	

1995년 시행을 목표로 건설부에서 추진중인 건축법 개정안의 내용을 보면 많은 부분의 권한을 민간에 이양하려 하고 있다.

라. 출장비, 급량비 등의 현실화

개혁을 보다 성공적으로 달성하기 위해서는 채찍만으로는 될

수 없으며, 당근이 반드시 필요하다. 월급을 올려달라는 이야기는 하지 않겠다. 그러나 현장출장이나 야간 근무, 복사, 사진촬영 등을 위한 필요적 경비만이라도 충분히 사용할 수 있도록 지원을 해야 한다.

이것이 해결되지 아니할 때 업무를 기피하거나 다른 방법으로 경비를 조달하여 업무를 수행하는 방법밖에 없지 않는가.

현재는 개혁의 바람으로 움추러들고 있지만 이러한 불편을 오래 참기는 어렵다. 시급히 해결되어야 할 급선무인 것이다.

마. 공평한 대우

건축직에 대하여만 특별한 우대를 바랄 수는 없다. 그러나 현재처럼 차별대우를 받고 있다는 분위기속에서는 희망과 용기를 갖고 소신있는 행정을 펼 수 없다고 본다.

구청의 도시정비국장이나 건설국장이 건축직이나 토목직이 아닌 전문용어조차 이해하지 못하는 행정직이 차지하고 있는 것도 업무의 효율성보다는 행정직의 우월성에 기인한다고 보여진다. 인사나 포상, 해외여행 등에 있어서도 건축직들은 소외를 받는다고 느낀다.

구청장 표창	서울특별시·장관 표창	국무총리 표창	대통령 표창	없음
14.3% (27명)	28% (53명)	2.1% (4명)	0.5% (1명)	55.1%

2. 감사업무의 개선

가. 예방적 감사활동 강화

종래의 감사는 과거적발형 감사위주였다. 미래의 방향을 제시하기보다는 잘못된 행정에 대한 처벌위주의 감사였다.

법과 규정이 잘못되었다면 이를 개선하도록 하지 않고 잘못된 법과 규정에 위반한 사항만 적발한다면 일선 공무원은 그야말로 무소신, 앵무새형 공무원이 될 수밖에 없지 않는가.

매일 때리는 매와 한번 따끔하게 때리는 때는 그 반응이 전혀 다르다. 또한 매를 맞는 사람이 정당하게 매를 맞는다는 인식이 매우 중요하다. 반성을 하는 경우와 체념과 반발의 경우가 분명히 다르기 때문이다.

앞으로의 감사는 예방적 감사활동이 강화되어야 할 것이다. 그 예가 상주감사제도를 권장하고 싶다. 일반행정업무를 제외한 특별한 행정업무(대형건축물과 위반이 예상되는 건축물의 허가 또는 사용검사와 진정서 처리 등)에 대하여는 허가부서에 상주하여 행정처리전에 점검하여 위반의 소지를 원천적으로 제거하는 방법이 바람직할 것이다.

건축주, 시공자, 공무원이 위법하려는 의도를 아예 없애자는 취지이다. 또한 건축과장이 원할 때는 감사기관에서는 언제든지 해당업무를 감사하는 일상감사제도를 운영해 보는 것도 바람직하다 할 것이다.

나. 감사대상기관, 인원의 선별원칙 확립

감사는 많다고 좋은 것은 아니다. 감사를 하는 기간은 물론이고, 감사전과 감사후 준비와 마무리 업무에 소요되는 기간은 감사기간의 2~3배 정도가 된다. 감사원, 건설부, 내무부, 서울특별시 감사과, 구청감사실, 국정감사, 시의회 감사, 구의회 감사, 검찰청조사 등을 합하면 건축과의 경우는 년중 감사를 받지 않는 기간이 거의 없을 정도이다.

어찌보면 감사를 위한 행정을 한다고까지 할 수 있을 정도의 많은 감사는 오히려 행정을 위축시키고 무소신·무기력하게 하는 요인이다.

감사원 등 감사총괄기관에서는 1개 부서에 연중 감사할 수 있는 기간을 정하고 감사기관도 지정하여 중복감사로 인한 행정손실을 막고 또한 감사를 실시한 것에 대하여는 감사 필함을 표시하는 방법도 바람직하다고 할 것이다.

다. 감사활동의 민원문의제도 신설

일종의 예방적 감사활동의 하나로 상부감사나 일상감사가 불가피할 경우나 상주감사나 일상감사부서보다 상급기관에 문의를 해야 할 경우는 민원인이 신청하든, 행정부서가 신청하여 사전에 감사원의 감사나 의견을 듣는 제도의 신설을 건의하고자 한다. 이 경우 민원인이 무제한적으로 문의하는 사례가 우려되는 바 이는 제도적으로 일상감사나 상주감사를 거친후에만 하도록 선별함으로써 민원과 위법의 예방효과를 동시에 얻을 수 있을 것이라고 본다. 물론 감사원의 업무가 증가할 우려가 있으나 이의처리를 위한 인력과 기구는 별도로 보강되어야 할 것이다.

3. 법규의 정비와 이해

가. 건축법규체계의 정비

현행 건축법은 시행령·규칙·시조례·구조례로 구성되어 있으며, 주차장법, 도시계획법, 타법과의 관계로 매우 복잡하게 얽혀 있다.

건축행정을 담당하는 공무원은 물론 업무를 대행하는 건축사들의 혼란은 대단하다고 본다.

구조례를 시조례로 통합함이 바람직하며 건축법, 주차장법, 도시계획법을 재정비하여 건축분야는 건축법 하나에 통합하든지 아니면 완전히 세분하는 방법도 생각해 보아야 한다.

건축법 내용중 운용규정과 집단규정을 행정의 간섭을 최대한 배제하는 쪽으로 대폭적인 개정이 필요하며, 기술 등의 개체기준은 가급적 법규에서 배제하고 Code화하여 건축사의 창작활동 범위에서 조정 운영함이 바람직하다 할 것이다.

나. 교육의 강화

공무원이나 건축사에 대한 법규정의 이해를 돕기 위한 정기교육을 연 1회정도 실시하기를 건의한다.

다. 예규집의 발행

건축예규나 행정방침의 변경으로 겪는 혼란 또한 엄청나게 크다. 물량적으로는 예규가 차지하는 비중이 법과 규정 등의 90% 이상임을 볼 때 이로인한 시간과 노력의 낭비를 막기 위해서 건설부나 서울시에서 매년 1년 동안의 질의회신한 내용을 항목별로 정리하여 예규집을 발행할 것을 건의한다.

예규집이 발행될 경우 동일 내용의 질의가 줄어 행정수요를 줄일 수 있으며, 공무원과 건축사, 건축주 등 모두가 법규에 관한 다툼이나 이를 해결하기 위하여 일어나는 각종 부조리도 훨씬 줄어들 것이다.

4. 건축진정해소 방안

가. 법과 규정이 준수되는 풍토 조성

행정을 집행하는 행정부서는 억울한 민원에 대해서는 충분한

배려를 하여야 하지만 민사적인 문제는 당사자간 민사소송으로 해결도록 유도를 하고, 행정법상 위반사항에 대하여는 엄정한 법집행을 하도록 하여야 한다.

공무원이 해결사가 아닐진대 모든 문제를 금전으로 해결하도록 유도하는 풍조도 사라져야 할 것이다.

나. 인간성 회복을 위한 대국민운동 전개

개인주의·지역이기주의 등에 대한 폐해는 사회질서를 파괴하고 인간심성을 황폐화시키는 무서운 적임을 알려야 된다. 도덕재무장 운동이 일어나야 한다.

언론인, 종교인, 교육인, 정치인 모두가 인간성 회복운동에 앞장서는 대국민운동을 전개하여야 할 것이다.

국가의 이익을 위해 지역사회의 이익을 위해 어느 정도의 개인의 손해는 감수할 수 있는 풍토가 조성되어야만 한다.

더불어 사는 사회, 함께하는 사회가 우리가 지향하는 사회가 되어야 한다. 사회의 지도층이 앞장서야 할 것이다.

다. 민원분쟁 조정위원회의 설치

건축민원은 단순한 피해보상이나 보수의 차원에 그치지 아니하고 이웃과의 단절을 초래하며, 이의 행정처리를 위한 시간과 노력의 낭비는 엄청나다. 진정1건 처리를 위해서는 건축인허가 50건 이상의 처리를 위한 노력이 소모된다. 이 얼마나 어리석은 행정력의 낭비인가.

기존에 설치된 민원조정위원회는 법적인 효력이 없고 또한 조정결과를 쌍방간에 받아들이지 아니할 경우는 어떤 제재나 결론이 없는 기구이기 때문에 이를 법적인 근거를 마련하고 법원의 1차 판결의 효력이 있는 가칭 민원분쟁조정위원회와 이를 전담할 부서를 신설하여야 할 것이다.

민원분쟁조정위원회는 주1회이상 심의를 할 수 있는 상설기구로 설치하여야 하며, 판사, 변호사, 건축사, 기술사, 공무원 등 법과 기술을 함께 다룸으로 인하여 명실공히 건축민원의 전문판단기관으로서의 역할을 기대하고 싶다.

3회이상 반복민원이나 10인이상 집단민원 또는 민원인이 요구할 때는 반드시 민원분쟁 조정위원회의 조정을 받도록 법규화할 필요가 있다.

여기에 필요한 경비는 민원을 제기한자나 피민원인의 책임에 따른 비율로 부담하는 방안이 바람직할 것이다.

라. 민원수수료의 징수

민사적 이익을 위한 진정서는 당연히 민사소송법에 의하여 별도로 개인의 이익을 보장받아야 함에도 이를 행정부서에 제기함으로써 행정부서가 이를 조사하고 중재하여 해결하는데는 진정서 1건당 건축허가 50건 이상을 처리하는 인적·물적으로 부담을 안게 되는 바 이에 대한 경비의 부담은 민원제기자가 부담하도록 하자는 의견이다.

물론 단순한 위범에 대한 조사와 조치 등을 요구하는 민원에 대해서는 예외로 하여야 한다.

밀져야 본전이라는 식의 발상으로 민원을 제기한다거나 단순히 금전을 목적으로 하는 진정은 이 제도로 말미암아 줄어들 것이라 보며, 위법행위자에 대한 엄정한 법집행과 아울러 행정공무원의 업무량은 대폭 절감될 것이며, 이로 인해 건축본래의 행정서비스에 더 많은 시간과 노력을 아끼지 않도록 하여야 할 것이다.