

건축사 특별 검사원 제도

Architect's Special Examiner System

최찬환 / 서울시립대학교 건축도시조경학부 교수
by Choi Chan-Hwan

2002년 11월 27일 한국건축·도시법제학회에서는 현안의 문제가 되는 건축사 특별 검사원 제도에 대한 전문가 토론회를 개최하였다. 이 제도가 처음 제정될 당시 서울시 실무 담당자였던 정연진 과장(현 강남구청 과장)이 발제 하였으며 공무원, 건축사, 특별검사원, 교수 그리고 한국건축·도시법제학회 임원들이 참석하여 여러 의견을 제시하는 자리를 마련하였다. 사안의 중요성에 비추어 이를 긴급 점검하고 진단하는 일이 필요하다는 인식을 가지게 되었고, 여러 건축사가 관심을 가지고 제도 개선을 해야 한다고 생각한다.<필자 주>

특별 검사원 제도는 무엇인가?

건축허가(건축법 제8조 규정)된 건축물이 완공된 후 사용승인을 위한 현장조사, 검사 및 확인 업무를 당해 건축물의 설계자 및 공사 감리자가 아닌 제3의 등록 건축사(건축사법에 의한 건축사사무소를 등록한 자)로 하여금 특별 검사원으로 지정하여 업무를 대행하게 한다. 특별 검사원 제도의 목적은 건축주, 건축사(설계, 공사감리), 시공자 간의 연결고리 때문에 위법사항을 묵인하게 됨으로서 발생하게 되는 불법 및 위법을 근절하고 건축 부조리를 척결하고자 도입된 제도이다.(건축법 제23조)

위법 건축물의 발생과 연계된 건축 부조리 문제는 항상 정책적으로 시정되어야 할 대상으로 보았고, 이를 겨냥한 여러 법 규제가 제도화되어 운영되기도 하였다.

몇 년전 설계자와 감리자를 분리하였던 "감리단"의 목적 역시 건축주와 설계자간의 발주 계약에 의한 고

객 관계인 구조적 한계를 극복하고, 이들 상호간의 유착 가능성을 배제할 수 있도록 당해 건축물의 설계자가 공사 감리를 못하고 다른 건축사가 공사 감리 하도록 한 것이다.

이와 같은 부조리 대책은 설계자가 공사 감리를 해야 하는 기본적 좋은 취지나 목적에 부합되지 않으므로서 또 다른 본질적인 많은 문제를 가지게 되어 이를 다시 환원하는 등 우여곡절과 함께 정책과 제도가 오락가락 반복 시행되는 결과를 가지게 되었다. 즉, 설계와 공사 감리의 분리, 상설 점검반 운영, 다른 구청의 공무원이 합류하여 공동으로 조사확인 점검하는 교체 감리 제도 등이 시행되었으나 큰 효과를 보지 못했다.

특별검사원제도는 서울시에서 강력한 건축 부조리근절이라는 정책의지를 가지고 처음으로 도입 시행하게 되었으며, 허가 대상 중 특히 위법사항이 많은 2,000㎡이하의 소형건축물을 대상으로 하고 있다.

건축법 제23조 건축물의 사용승인 규정을 보면 허가권자가 건축사에게 업무를 대행하도록 하고 있다. 사용승인을 위한 현장조사·검사 및 확인업무는 허가권자의 법적 업무이며, 이는 공무원이 공무로 집행해야 하는 고유 업무이다. 그러나 공무원에 대한 뿌리깊은 불신과 함께 여러 가지 제도를 운영해본 결과 큰 효과가 없다고 판단되어 새로운 제도 도입을 하게 된 것이다.

“특별검사원제도가 시행되기 전에 위법시공 발생률이 20~25%에 달했다는 것은 법 집행의 실효성이 의심되는 정도로 위법이 만연되고 있다고 볼 수 있으며, 제도시행 2년 후 위법시공 발생률이 4~8%(서울시 자료)로 종전에 비해 크게 줄어들고 있어 제도자체의 효과는 있는 것으로 보인다.

제도도입배경

건축분야에서 부조리는 건축주, 건축사, 시공사, 공무원 등의 관련자간의 오랫동안 젖어온 도덕성과 윤리의식의 부족, 흐트러진 사회환경과 분위기 그리고 잘못된 행정관행, 복잡하고 비현실적인 여러 가지 규제와 절차가 함께 어우러진 종합적이고 총체적인 결과물이라 할 수 있다. 특히 건축주의 욕심, 이해 당사자간의 역할 분담과 확실한 실행의지의 결여, 견제와 균형의 상실, 인간관계에 따른 어쩔 수 없는 유착과 묵인 등이 문제의 큰 원인이라고 진단되고 있다.

공무원의 상설 점검반을 운영해도 위법이 20~25%에 달하는 등 여러 가지 제도 도입과 시행을 하였

음에도 불구하고 위법 건축물이 지속적으로 일어나고 있었다. 공무원이 물증이 확연한 건축물이라는 고착된 구조물의 위법사항을 건축주라는 민원인을 대상으로 끝까지 위법 시정하기에는 어려움이 따를 수밖에 없다는 점이며, 과연 설계자와 감리자가 고객인 건축주로부터 계약에 의한 업무 수탁을 받고 고객을 상대로 위법 사항을 적극적으로 감시, 감독하고 이를 제지하며 최종적으로 행정기관에 사실을 보고 할 수 있겠는지? 이러한 여건에서 공사감리자가 위법 건물에 대한 모든 책임을 져야 하고 공사 감리만 잘 하면 위법 건축물이 없어질 수 있는지? 여러 가지 현실적 고민을 거쳐 새로운 제도를 다각적으로 검토하였다.

서울시에서 제도 시행을 위해 1차 여론 수렴을 거쳤는데 대상자는 상·하위직 공무원, 시공업자는 건설업 소지자 및 미소지자로 구분하였고, 건축사는 설계 전문, 감리전문 그리고 행정허가 중심으로 성격을 나누고 규모의 대·중·소를 고려하여 다양한 분야의 여러 의견을 수렴한 후 2차로 공동 분모를 추출하여 외국사례를 참조한 후 24가지 안으로 최종 제시한 것 중에 하나가 특별 검사원 제도를 도입한 것이며, 서울시가 건교부에 건의하여 제도 확되어 시행되고 있다.

시공과정에서 위법 건축물이 발생되고 있으며 감리가 제대로 감리를 할 수 없는 환경이라면 그것이 건축주-설계자-시공사 사이의 부조리 연결고리를 차단하는 것이 필요하고, 제3의 건축사는 희망자를 모집한 후 구청에서 1차 심사를 거치고 시에서 별도로 위원을 위촉한 후 다시 심사하되 명단은 비공개를 원칙으로 하며, 건축사협회에서 자율결정에 따라 운영하도록 위탁하였다.

특검제의 운영

상설점검을 통한 검사방식에서도 일부 구청에서는 위법건축물의 비율이 45%나 되어 기존 제도 역할의 한계를 느끼게 되었다. 이러한 측면에서 특별 검사원 제도는 위법건축물에 대해서는 끝까지 사용 승인을 부여하지 않는다는 확고한 정책 의지를 가지고 시행하게 되었다. 특별 검사원 제도의 시행에 따라 준공검사 과정에서 공무원이 배제됨으로서 공무원과 건축주 사이의 유착이나 금품 수수 등의 근절효과가 있어 공무원의 비리에 대한 보호 장치가 마련되는 별도의 효과도 있었다.

사용검사의 사실 행위는 감리자가 하고 공무원은 감리자의 제출서류에 따라 사용검사필증을 교부하는 증명서 발급행위를 맡음으로써 건축물 위법의 모든 책

임을 감리자가 지도록 되어있는 현행규정도 공무원 보호 장치라고 할 수 있다. 특별 감사원 제도의 시행은 불신에서 비롯된 것이 틀림없고, 특히 공무원의 검사업무 배제와 제 3자 대행, 감리자의 역할 한계로 특징지을 수 있다.

그러나 특별 감사원 제도의 비리가 적발될 경우 허위공문서 작성에 해당하게 되어 행정처분이 아닌 형사고발로 엄중하게 문책하고 있다. 특검제가 시작된 후 위법하면 안 된다는 사회적 인식이 확대되어 건축주와 시공자가 준법정신이 높아지게 되었으며, 감리자의 입지나 위상이 높아졌다는 이야기가 나오고 있다. 여하튼 특검제 도입 이후 4%까지 위법건축물의 비율이 축소되었다는 것은 효과가 긍정적이라고 평가할 수 있다.

특별 감사원 제도의 운영상 감사원에 대한 비밀보장을 위한 명단 비공개, 윤번제, 순환제 등의 방식을 취하고 있다. 특별검사 처리시한은 24시간 이내로 되어있고, 구청의 지정요구, 그 다음으로 협회에서는 감사원 지정 절차를 거치면 실제로 8시간 정도이고, 현장조사검사시간은 4시간도 되지 않으므로 사실상 시간부족으로 문제가 있다는 지적이 있다. 그러나 특검제의 특성상 시간을 지체하게 되면 부조리가 일어날 수 있고, 신속한 조사를 위한 부득이한 조치라는 논리가 있으나 절대 시간의 부족에 대한 문제는 해결되어야 할 것 같다.

검사수당에 관해서는 법규에 건축주가 수수료의 일부를 지급할 수 있도록 규정되어 있으나, 이 경우 검사비가 건당 900원~1200원 수준에 불과해 현실성이 전혀 없다. 현재 서울시에서는 특급기술자 1일 인건비에 해당하는 14만원(2001년도 기준 금액)정도를 지불하고 있으나 업무내용이나 책임 그리고 작업량에 비해 검사비가 낮게 책정되어있다는 내용이 많으며, 그것도 약4개월이 지연되어 지급되고 있다는 불만이 있다. 법적으로 규정된 터무니없는 금액에 비하면 행정 재량으로 특단의 조치에 의하여 이루어진 것이라는 점을 강조하고 있다. 서울시에서는 수당지급에 관한 부분은 법적인 근거가 없으며, 이를 극복하기 위하여 법령, 규정, 조례로 별도 수당을 마련할 것을 건설교통부 및 국회 건교위에까지 요청하였으나 실패하였다고 한다.

경기도를 살펴보면 각 지방 자치단체별로 운영방법이나 비용이 다르고 시행 초기단계에 상당한 혼선이 있다. 서울시에서는 특별교부금이라는 예산을 통해 구청에 소요예산을 지원하였으나, 이것 자체가 특별교부금의 취지에 맞지 않을 뿐 아니라 계속 시행을 하는데 한계가 있고, 2003년도 예산에는 반영되지 못하였다는 이야기가 있어 제도의 존폐 여부가 불투명한 실정이다. 예산의 뒷받침

이 없으면 시행이 어렵게 되고 꼭 해야할 일이나 비용부담이 문제가 된다면 수익자 부담원칙에 따라 건축주가 건축물을 건축하는 과정에 발생하는 행정비용으로 보고 건축주가 수수료를 현실화하는 방안이 도입되어야 한다. 또는 특별 감사원 제도가 공사 감리를 법적으로 확인해주는 절차라는 점을 고려해보면 감리비에서 비용 부담하는 방법이 있을 수 있다. 어떠한 방식을 선택하더라도 법규정의 뒷받침이 필요하다. 현재 조사비용은 1회로 한정되어 있으며, 재조사에는 비용이 지급되지 않는 등의 비현실적인 문제 역시 개선해야 한다.

비용부담에 대한 끊임없는 논쟁이 지속되고 있는데, 서울시에서는 제도시행을 위한 초기 단계에서는 정책적 관점에서 서울시가 특별교부금으로 지급하였으나 원칙적으로 구청에서는 종전에서와 같이 공무원의 준공검사를 요청하기 때문에 제도자체를 반대하는 입장이어서 더욱더 검사비를 부담할 의사가 없다는 점이다. 이 제도는 허가권자인 구청의 필요성에 의한 것이나 공무원이 자발적으로 한 것이 아니고 공무원의 불신, 비리 만연의 구조적 문제를 단절시키겠다는 정책결정에 의해 타율적으로 시행한 것이어서 존립기반이 약하고 예산의 뒷받침이 없다는 점에서 존폐가 불투명하다. 서울시에서는 제도적으로 계속되기 어려운 반면 경기도는 새로 시작하고 있으며 건교부는 법규개정으로 건축사대행 근거규정을 마련하였으나 건축기수수료의 일부를 검사비로 지불할 수 있다는 현실성이 전혀 없는 내용을 담고 있는 실정이다.

특검제 운영의 문제

특검제는 그야말로 일상화 된 것이 아닌 특수하고 특별하며 한시적인 경우에 국한되어야 하며, 일반적인 제도 개선에 의해 보완되어야 하는 원칙에는 어긋나 있다. 또 공무원의 공무집행을 민간 건축사에게 대행하도록 하면서 감사원과 피검사자가 모두 건축사라는 점에서 문제가 된다. 감사원의 소속감이 결여되어 있으며, 신분과 업무수행이 상이하다는 점이다.

또 특검제가 공사 감리의 법적 확인 절차라고 하면 감리자의 업무수행에 직접 연관되고 위법에 대한 감리자의 책임은 불가피하다고 생각한다. 그러나 위법의 원인 행위가 건축주의 이익을 높이려는 건축주의 집요한 요구나 강요에 의해 이루어진 것이라면 건축주가 처벌의 대상이 되어야 한다. 시공자의 위법행위도 마찬가지이다. 그렇지 않고서는 힘없는 업무수탁자가 항상 희생되고 위법

의 근원적 방지는 어렵다.

검사원의 성향과 자질 그리고 업무처리의 내용에 관한 문제이다. 주관적이고 자의적인 경우 형평성 시비와 함께 객관성에 대한 문제가 제기되고 있다.

개선방향

검사 및 확인업무의 구체적인 매뉴얼을 작성하고 현장조사 기준을 체크 리스트로 작성하여 객관화 하는 것이 필요하며, 특검제에서 지적한 사항이 곧 바로 감리자의 행정처벌로 이어지는 것을 지양한다.

또한 현장에서 발행하는 사소한 변경사항(신고사항이나 일괄변경사항 등)을 대상에서 제외하고 경미한 지적사항에 대해서는 건축주·시공자에게 시정, 조치할 수 있는 기간을 주고 불이행시 당사자를 처벌하도록 유예기간을 마련하여 일반적으로 감리 건축사를 대상으로 행정처벌이 남발되는 것을 막아야 한다. 현장 상황의 특수성이나 불가피성에 대한 충분한 배려와 조정을 통해 현지 실정을 반영할 수 있어야 하며, 특별 검사원의 훈련, 교육이 뒤따라야 한다.

특별 검사원 제도는 공무원의 당해 업무를 위탁 대행하는 것이어서 한시적으로 운용하되 법적 근거를 마련하고, 소요 비용을 현실화하여 지급되는 것이 필요하다. 건축주가 건축허가 수수료의 형태로 부담하는 방식이나 감리비에서 부담하는 방식 등 수익자가 부담하는 원칙을 지키는 것이 바람직하다.

건축 부조리 문제는 허가권자와 공무원, 건축 관계인의 건축전반에 대한 의식전환과 의지 그리고 사회환경으로 해결될 문제이지 업무관계로 형성된 인간관계를 부조리의 연결 고리로 생각하여 이를 차단하는 것은 일시적인 해결방안은 되겠으나 근본적인 해결책은 아니다. 또한 공무원이 해야 할 공무를 건축사에게 대행하게 하고 같은 건축사가 수검자가 되는 현재의 체계는 상호분쟁의 소지를 가지게 될 뿐 아니라 낮은 수검료와 형사책임의 가능성이 상존하는 등 여러 가지 불이익이 내재하고 있기 때문에 건축사의 위상이나 신변에도 큰 문제가 되는 일임으로 깊이 재고하고 검토되어야 한다.

특별 검사원 제도가 결코 행정편의나 건축사의 사회봉사라는 것으로 걸 포장되어 많은 문제점을 잉태한 채 이대로 계속될 수 없다는 생각이다. 그것은 특별 검사원 제도가 행정편의에 의한 일반적인 발상이며, 공무원이나 건축사가 자발적으로 동기 유발한 것이 아니다. 또

한 법적·제도적으로 이를 실행할 수 있는 현실적 여건이 전혀 되어있지 않다는데 심각한 문제가 있다. 굵은 일 그리고 위험부담이 있는 현장에 관한 일을 건축사가 도맡아 하고 공무원은 사용검사 교부필증 업무를 관장하는 것은 단순히 업무대행에 불과하다. 권한의 위임이나 민간 이양이 법적·구조적으로 불가하다고 볼 때 현행 특검제는 건축사가 공무원의 현장 조사 검사 확인업무를 맡아 공무원을 보조해 주는 조력자에 불과하며, 소량의 검사수당이 미끼가 되어 엄청난 책임을 지고 때로는 신분상 처벌까지도 감내해야 하는 어려운 처지에 놓일 수도 있다.

물론 건축사의 사명감, 그리고 사회봉사에 차원에서 자원 봉사하는 좋은 마음으로 할 수도 있다. 그러나 건축사와 공무원과의 역할관계, 건축사 상호간의 검사자와 수검자 위치에서 마찰과 갈등으로 발생하는 상호불신, 그리고 건축사가 민원행정의 혼탁한 과정에 노출되어야 하고, 이를 부닥쳐야 한다면 건축사의 긍지와 자존심을 크게 훼손시킬 우려가 있으며, 사회적 위상이 크게 손상될 가능성이 크다. ㉮