

건축물 관리자 제설·제빙 책임 부여 방안



류 지 협
한려대학교 토목환경공학과 교수
chryu2@paran.com

I. 서론

최근 우리나라는 기후변화의 영향으로 집중호우, 폭설, 가뭄 등의 이상 현상이 증가추세에 있다. 특히, 2010년 1월의 서울지역 폭설은 심각한 사회·경제적인 문제점을 노출함으로써 효율적인 제설을 위한 제도개선의 필요성을 나타내었다. 집중호우, 강설 등 기후변화에 따른 큰 재해에 효율적으로 대응하기 위해서는 기존의 관 위주의 관리체계에서 탈피한 민·관·군 합동 대응체계 구축과 국민의 자율적 방재의식 제고 등을 위한 노력과 제도개선이 시급하다. 특히, 제설·제빙에 대한 책임부여 방안 등에 대한 표준화된 기준을 마련하여 국민의 자율적 참여의식 제고를 위한 제도개선이 매우 필요하다.

본고는 건축물 관리자에게 제설 책임을 부여하여 자율적 제설 참여 유도를 위한 제설 대응방안을 제시하고, 민관군 협력에 의하여 주민의 자율적 제설 참여가 이루어질

수 있도록 하는데 있다. 본고를 통하여 제설 피해현황 및 선진사례를 분석하였으며, 건축물 관리자의 제설·제빙 책임부여 구체화 방안을 제시하였다.

II. 국내외 제설 제도운영 현황 및 실태

1. 국내 법·제도 및 주요 폭설시 피해 실태

우리나라의 제설관련 법제도 운영을 살펴보면 먼저 재난및안전관리기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함을 목적으로 하고 있으며, 법 제5조(국민의 책무)에서는 국민은 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리업무 수행에 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이 발생하지 아니하도록 노력하여야 함을 명시하고 있다. 또한, 자연재해대책법 제27조는 '건축물

의 소유자 점유자 또는 관리자로서 건축물의 관리책임이 있는 자는 관리하고 있는 건축물 주변의 보도, 이면도로 및 보행자 전용도로에 대한 제설·제빙 작업을 해야 한다.’며 구체적 제설·제빙 책임범위 등은 지자체 조례로 정하도록 규정하고 있다. 특히, 서울시는 제설관련 조례를 2006년부터 시행해 오고 있으나, 건축물의 주인과 관리자 등은 보도와 이면도로에 쌓인 눈을 눈이 그친지 4시간 안에 치우도록 규정하고 있음에도 이를 위반한 사람에 대한 강제조항이 없어 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다.

우리나라에서 발생한 폭설로 발생한 피해를 보면 2004년 3월 4일부터 5일 동안 중부·경북지방에 10~49cm의 폭설이 내려 축사, 비닐하우스 등 6,734억 원의 피해가 발생되었고, 4일 오후부터 서울 등 중부지방에 100년 기상 관측 이래 최대의 3월 폭설이 쏟아지면서 밤늦게까지 서울시내 모든 도로가 사실상 전면 마비되는 피해를 입었다. 특히, 중부지방 폭설로 인하여 경부고속도로가 27시간 동안 차량소통이 마비되었고, 개폐형 축사 및 공장지붕이 붕괴되는 등 피해가 막대하였다. 또한, 2005년 12월 4일~5일에는 폭설로 광주, 전남지역 피해액이 1,300억원을 넘었으며, 2005년 12월 22일에는 광주시와 전남·북도 및 제주지역 학교 1천196곳이 폭설로 인해 하루 휴교하는 등 폭설로 인하여 큰 피해와 불편을 겪었다. 2010년 1월에는 서울지역 폭설로 수도권 제설비용 100억원, 폭설피해 40억원 등 피해를 입었다.

2. 해외 제설 제도운영 사례

해외 선진국은 제설과 관련하여 표 1과 같은 법제도를 운영하고 있다. 일본은 관련 법과 조례에 도로에 눈 내릴기 금지 등 제도를 운영하고 있으며, 미국은 조례로 건물이나 토지소유자는 제설·제빙에 대한 의무가 있음을 규정하고 있다. 캐나다는 제설의무를 도로는 시에서 건물과 부속토지는 개인에게 있음을 명시하고 있다. 독일은 도로 청소법령에서 고속도로 폭설은 지자체에 제설책임이 있

(표-1) 해외 선진국의 제설 제빙 제도 운영현황

	내용	근거법령
일본 삿포로시	①부지(敷地)내에서 도로에 눈 내릴기 금지 ②노상주차 금지 ③제설작업에 지장이 되는 것 도로방치 금지 ④하천에 눈 투기 금지 ⑤엔젤이나 빗물받기에 눈 투기 금지 ⑥버스전용차선 통행위반, 주정차 위반 ⑦빙설낙하 피해 방지용 지붕에 눈 멈춤설비 설치	도로법 제43조 도로교통법 제20조, 제76조 도로교통법 시행세칙 제19조 자동차보관법 제11조 삿포로시의 양호한 교통 환경을 확보 등을 위한 조례 제22조 하천법 시행령 제16조 하수도법 제16조 삿포로시 건축기존법 시행조례 제2조
미국 뉴욕시	① 도로에 접한 폭25피트(7.62m)이만 범위구역과 보도, 도로의 배수로에 쌓인 눈 얼음, 흙 등 제거 (눈 멈춘 후 4시간 이내 제설 완료 / 단, 오후9시 ~오전7시에 내린 경우 4시간 적용 안 됨)	뉴욕시 조례 16-123: 도로의 제설, 제빙 및 흙 제거는 소유자 의무 - 도로를 접한 시내건물이나 땅을 취급하고 있는 모든 소유자, 임차인 입주자, 거주자 또는 그 외의 사람들의 제설 및 제빙 작업 의무
미국 앤아버시	① 1인치(2.54cm)이상은 눈이 멈추면 제설 시작 (눈이 그친 후 4~5시간 이내에 적당 종류 / 오전6시 이전에 쌓인 눈은 당일 오전 제설 종료 / 평균 4인치 눈은 24시간 이내)	앤아버시 조례: 동철기관리규정 - 시: 관할 58마일의 자전거도로와 인도의 4인치 눈인 경우 도로 담당 - 개인: 개인 또는 상업건물이 인도 옆에 위치한 모든 소유자, 거주자
캐나다 토론토시	① 건축물 주변, 고속도로 위의 눈과 얼음 제거 (고속도로: 대중이 차량통과를 위해 사용하는 그 지역의 도로가 연결된 공공도로, 차도, 가로수길, 공원길, 광장, 다리, 육교) ② 건축물, 비어있는 건물 또는 공터주변도로의 눈과 얼음 (눈, 비, 우박이 멈춘 후 12시간 이내 제설 완료)	토론토시 조례: 719장 제설, 제빙 - 개인: 건축건물과 건물의 부속(토지) 소유자 또는 점유자 - 시: 시 정책에 따라 선정된 도로에 한 함.
독일	① 주택, 아파트, 땅위의 도로 또는 그 소유물 앞에 놓여 있는 도로의 눈과 얼음 제거 (최소 70~120cm 너비 이상의 구역으로 눈이 내리고 있어도 오전7시~8시까지 제설 완료 / 오전7시~오후8시의 도로는 항상 제설 상태가 유지되도록 함)	도로청소법령: 도로의 청소 및 제설과 제빙 의무 - 개인주택 소유자: 고속도로를 제외한 주거지역 도로 - 지자체: 고속도로가 폭설인 경우

으며 고속도로를 제외한 주거지역 앞 도로는 개인이 제설 책임이 있음을 규정하고 있다.

III. 건축물 관리자의 제설·제빙 책임

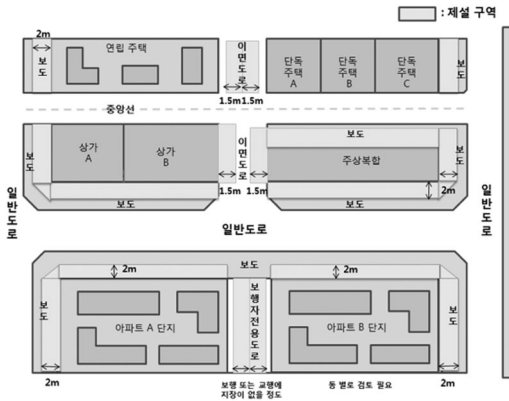
1. 건축물 관리자의 제설·제빙 책임 범위

건축물 관리자의 제설·제빙에 대한 책임 부여를 위한 표준화된 기준을 제시하였다. 먼저 제설을 하여야 하는 건축물 관리자는 건축물의 점유자 또는 점유자가 지정하는 관리자로 하였으며, 하나의 건축물에 다수의 점유자가 있는 경우 공동 책임을 갖는 것으로 하였다.

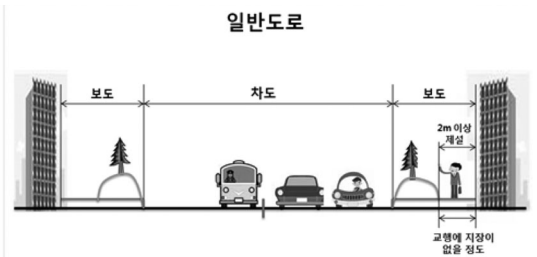
도로의 제설범위는 표 2와 같이 제시하였으며 특히, 보

[표-2] 도로의 제설·제빙 범위

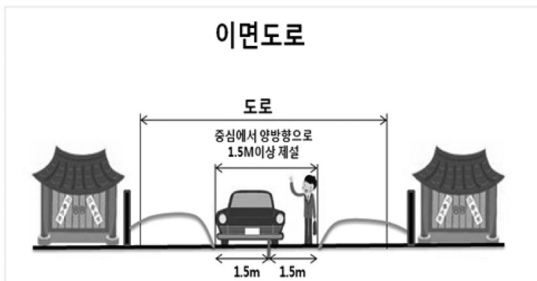
도로 구분	제설범위
보도	건축물에서 도로방향으로 사람이 교행이 가능한 2m 이상 제설
보행자 전용도로	도로 중앙에서 건축물 방향으로 사람이 보행 또는 교행이 가능한 정도로 제설
이면도로	1. 도로 중앙에서 건축물 방향으로 1.5m 이상 제설 (예, 담장이 있는 주택) 2. 건축물에서 도로방향으로 1.5m 이상 제설 (예, 상가 등 건축물에 접하여 눈을 쌓을 수 없는 도로)



<그림 1> 건축물 별 제설 책임 범위 예시



<그림 2> 일반도로의 제설·제빙 범위



<그림 3> 이면도로의 제설·제빙 범위

도는 사람이 교행할 수 있도록 2m 이상을 제설하도록 하였다. 그림 1은 건축물 별 제설에 대한 책임부여 범위를 나타내었으며, 그림 2 및 3은 일반도로, 이면도로의 제설 범위를 표시한 모식도이다.

제설시기는 현행 조례에 따르면 건축물관리자는 주간 에 내린 눈은 눈이 그친 때로부터 4시간 이내, 야간에 내린 눈은 다음날 오전 11시까지 제설·제빙을 완료하여야 하며, 1일 내린 눈의 양이 10센티미터 이상인 경우에는 눈이 그친 때로부터 24시간 이내로 규정하고 있다. 하지만 눈이 1cm 이하가 와도 제설을 하여야 하는 문제가 있으므로 5cm이상(눈을 밟아서 신발에 덮는 정도) 쌓이면 눈이 그친 후 주간에는 4시간 이내 완료, 야간(일몰 후부터 다음날 일출 전까지)에 눈이 내린 경우에는 다음날 오전 11시까지 제설을 완료하도록 제시하였다.

건축물 관리자 제설 책임의 지역별 특성을 고려하여 적용하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률에서 분류한 기준에 의하여 용도지역기준 적용을 검토하였으나 적용에 어려움이 있어 표 3과 같은 행정구역단위로 적용하는 것을 제시하였다.

[표-3] 행정구역단위 적용기준

지역 특성 구분	도시지역			농촌지역	
	특별시광역시 (구군 포함)	일반 시지역	도농복합 시지역 (도시계획지역)	군단위 도시계획 지역	도시계획 외지역
책임부여 기준	○	○	○	○	×
사유					- 통행인에 대한 불편 정도가 도시 지역에 비해 미비함

2. 건축물 관리자의 제설 미이행자에 대한 과태로 부과

건축물 관리자의 제설의무에 강제성을 부여하기 위하여 제설 미이행자에 대한 과태로 부과 방안을 제시하였다. 과태로 부과 대상 기준은 건축물 단위이며 연립주택 및 아파트, 주상복합은 단지별로 책임을 부과하고 아파트, 연립주택, 주상복합 등 단지로 조성된 경우 단지 외곽의 보도와 이면도로 및 보행자 전용도로에 대하여 제설책임을 부과하며, 단지 내의 제설은 과태로 부과 대상에서 제외하였다. 또한, 하나의 건축물에 다수의 점유자가 있는 경우 점유자 별로 균등 배분하도록 하였다. 과태로 부과금액은

[표-4] 제설 미이행자에 대한 과태료 부과

분류기준	주택				상가,주상복합,기타
	단독주택	공동주택			
	단독, 다가구, 다중주택	다세대	연립주택	아파트	
행정 지도	1회	지도	지도		
과태료 부과	2회	5만원	제설책임구역 m ² 당 3천원		

단독주택을 제외한 건축물에 대하여는 도로접면(제설작업범위) 면적당 과태료를 부과하며, 상한액을 100만원으로 하였으며, 1회 적발 시에는 행정지도를 하고, 2회이상 적발 시에 표 4와 같이 과태료를 부과하도록 하였다.

과태료 부과금액에 대한 형평성을 고려하여 건축물별 제설면적이 다르기 때문에 제설면적에 따라 m²당 과태료를 적용하였고 주민의 참여를 유도하기 위한 제도적 장치의 의미로서 1회는 행정지도하며, 2회부터 과태료를 부과하도록 하였다.

해외 선진국의 과태료 부과 내용을 살펴보면 표 5와 같이 미국의 경우 25달러(3만원)에서 500달러(60만원 정도)를 부과하고 있으며, 캐나다의 경우 105달러(11만원), 중국은 9만원에서 17만원 정도, 독일은 500유로(75만원), 영국은 2000파운드(374만원) 등을 과태료로 부과하여 금액차이가 많이 나는 영국을 제외하면 3만원에서 80만원 사이의 과태료를 부과하고 있다.

[표-5] 해외 선진국의 제설 미이행자에 대한 과태료 부과 내용

국가(도시)	과태료	
미 국	뉴 욕	· 50달러~100달러(6만원~12만원)
	미시간주	· 최초 : 25달러(3만원)
	앤아버시	· 두번째 : 50달러(6만원)
		· 최고 : 500달러(59만원)
	무어헤드	· 미제설시 관청에서 제설후 비용은 관리비용으로 과세
	알링턴	· 없 음
캐나다	토론토시	· 105달러 부과(11만원)
프랑스	파 리 시	· 없 음
중 국	북 경 시	· 500원~1,000원 과태료 추징(9만원~17만원)
영 국	워털루 시	· 2000파운드 이하 (374만원)
독 일	전지역	· 500유로 이상 (76만원)

IV. 결 론

최근 기후변화에 따른 자연재해가 빈번히 발생하고 있다. 특히, 2010년 1월 서울지역 폭설 등 겨울에 갑자기 발생하는 폭설은 많은 피해와 시민들의 불편을 발생시킨다. 그 동안 정부기관은 도로 위주로 제설대책을 세워 시행하고 있으나, 보도 및 이면도로 등에 대해서는 제설 역량이 미치지 못하여 시민이 큰 불편을 겪는 경우가 많았다. 본 고에서는 공공도로이외 건축물에 연계된 보도, 이면도로 및 보행자전용도로에 대한 제설범위, 제설시기 및 적용기준 등을 제시하였고, 건축물 관리자의 제설책임을 강화하기 위하여 제설 미이행자에 대한 과태료 부과방안을 제시하였다. 또한, 해외 선진국의 제설 관련 사례를 분석하여 제시된 방안에 대한 합리성을 확보하기 위하여 노력하였다.

본 고에서 제시된 제설 방안이 겨울 폭설로 인한 시민들의 불편을 줄이고 시민들의 자율적인 제설 참여를 위한 제도 정착에 기여하기를 기대한다.