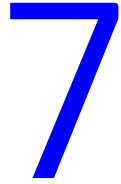


# 건축물·시설물 안전제고를 위한 법제 개선 방안<sup>1)</sup>

나채준 한국법제연구원 연구위원  
(cjna69@klri.re.kr)

- I. 서론
- II. 건축물·시설물 안전사고 원인
- III. 건축물·시설물 안전관리체계 및 법제
- IV. 건축물·시설물 안전관리 법제 개선 방향
- V. 결론



## ■ 국문요약 ■

건축물 안전사고가 지속적으로 발생하고 있다. 사회적 파장을 가져온 큰 사건만 보더라도 1970년 서울 와우아파트 붕괴, 1982년 서울 3호선 지하철 공사 현장 붕괴, 1993년 청주 우암상가아파트 붕괴, 1994년 서울 성수대교 붕괴, 1995년 삼풍백화점 붕괴, 2000년 대구 지하철 공사 현장 붕괴, 2005년 이천 물류창고 붕괴, 2014년 경주 마우나오션리조트 체육관 붕괴, 2019년 서울 잠원동 빌딩 붕괴, 2022년 광주 화정아이파크 붕괴, 2023년 인천 서구 아파트 주차장 붕괴 등 무수히 많은 건축물 붕괴사고가 있었다. 특히 2022년 광주 화정동 아이파크 공사현장 붕괴사고는 너무나 잘 알려진 건설업체의 아파트가 23층에서 34층까지 무려 12개 층이 한꺼번에 붕괴되었다는 점에서 우리나라 건설업계의 고질적인 부실공사와 불법하도급의 심각성을 다시 돌아보는 계기가 되었다. 이러한 건축물 붕괴사고를 방지하기 위해서는 그 원인을 정확히 파악하고 이에 대한 개선이 필요하다. 사건이 발생할 때마다 그 원인과 개선방안을 제시하였지만 사고는 계속되고 있다. 따라서 건설현장에서의 설계-시공-감리 등 건설공사 단계별로 안전관리체계를 강화하는 특단의 조치가 필요하다. 법적인 제도 개선도 필요하지만 관련 법률 위반행위에 대한 엄격한 법집행과 처벌이 요구된다. 이러한 측면에서 건축물 안전 사고의 원인과 법적 미비점, 제도적 개선방향을 검토하였다.

**주제어 :** 건축물 붕괴사고, 건축물 안전관리체계, 건축 불법하도급, 부실시공, 건축물 감리제도

1) 본 연구는 나채준, “광주 아파트 붕괴 사고로 드러난 건축물 안전관리 문제”, 열린정책 vol.13.의 내용을 수정 및 보완한 것임.

## I. 서론

건축물 안전사고가 지속적으로 발생하고 있다. 특히 2022년 광주 화정동 아이파크 공사현장 붕괴사고는 너무나 잘 알려진 건설업체의 아파트가 23층에서 34층까지 무려 12개 층이 한꺼번에 붕괴되었다는 점에서 큰 사회적 파장을 주었다. 이 사건을 계기로 정부는 건설 공사현장의 안전관리체계를 혁신적으로 개선하고, 현장에서의 고질적인 불법 하도급과 부실시공과 부실감리 등의 문제를 해결하겠다고 공언한 바 있다. 하지만 최근에도 인천광역시 아파트 신축 공사 현장 지하주차장 붕괴 사고가 발생하여 부실 시공과 부실감리로 인한 붕괴사고는 여전하다. 붕괴 등 건축물 관련 안전사고를 보면서 건설공사 현장에서의 설계와 시공, 감리의 단계에서의 관리감독이 중요하다는 것을 새삼 느끼게 된다.

1970년의 서울 와우아파트 붕괴 사고부터 2023년 인천 서구 아파트 주차장 붕괴 사고까지 그 동안 발생한 건축물 붕괴사고의 주요 원인은 설계-시공-감리 등 건설공사 단계별 안전관리체계가 제대로 작동하지 못하기 때문이라 하겠다. 물론 각 단계별로 건축법 등 관련 법률에서 붕괴 등 안전사고를 예방하기 위한 많은 규정을 두고 있지만, 이러한 안전관리 규정이 건설현장에서 제대로 이행되지 못하고 있기 때문이다. 그 원인은 규정자체가 비현실적이거나 불합리한 경우일 수도 있고, 건설현장에서의 관리감독의 책임과 위반시 제재가 미흡하기 때문일 수도 있다. 따라서 이하에서는 건설공사 단계별 안전사고의 원인을 살펴보고, 관련 법률의 문제점을 검토하여 법적인 개선 방향을 제시하고자 한다.

## II. 건축물·시설물 안전사고 원인

### 1. 건설공사 시공단계에서의 건축물·시설물 안전사고 원인

#### (1) 건설현장에서의 부실하도급

건축물 시공과 관련하여 가장 큰 문제는 건설현장에서의 고질적인 부실 하도급이라 하겠다. 시공사에서 모든 공정을 수행하기 어렵기 때문에 시공 전문성을 가진 전문건설업체의 참여가 필수적이어서 하도급 자체가 문제인 것은 아니다. 문제는 본 공사를 발주 받은 원청업체가 수주 금액에서 일정부분(이윤)을 제외한 금액으로 다른 업체에 재하도급을 주는 행태가 문제이고, 이

러한 하도급 절차를 몇 번 거치고 나면 결국 저가로 재하청을 받은 업체는 이윤을 내기 위해 건축 자재를 빼서 이윤을 챙기거나 인건비를 줄이는 방법을 찾게 문제에 있다. 결국 부실한 건축 자재가 사용되고, 철근을 줄이거나 부실한 콘크리트로 공사를 하게 되어 붕괴 등 안전사고로 나타난다.

## (2) 시공과정에서의 무리한 공기단축과 부실시공

또한 건축물 시공과정에서의 무리한 공기단축과 부실시공도 안전사고의 큰 원인이다. 이 문제도 시공업체의 과도한 이윤추구나 부족한 이윤을 보충하려는 행태에서 발생한다. 2022년 아파트 붕괴사고에서도 무리한 콘크리트 양생기간의 단축, 하부층 지지대(동바리) 미설치, 설계공법 변경에 따른 역보(수벽) 무단설치 등이 붕괴를 일으킨 주요 부실시공의 요인으로 지적되었다. 원청과 하청이 공사 기간 단축과 비용 절감 등을 위해 부실 공사를 서로 묵인하는 구조라 하겠다.

## 2. 건설공사 감리단계에서의 건축물·시설물 안전사고 원인

건축과정에서의 부실 감리가 안전사고의 원인이 되고 있다. 건축공사 현장에서의 부실감리 문제는 거의 일상화된 문제라 할 수 있다. 건축법상 건축감리는 통상 비상주 감리인 “수시 또는 필요한 경우”에 하는 경우와 상주감리인 “공사기간 내 건축사보”를 배치하는 경우(건축법 시행령 제19조제5항)로 구분된다. 현재 비상주 감리가 대부분이라 할 수 있고, 이러한 비상주 감리로는 건축법상의 품질관리와 공정관리, 시공관리를 제대로 수행하기가 현실적으로 어렵다고 판단된다. 건설공사 현장에서의 안전성 확보도 한계가 있다. 설계 및 준공단계에서의 감리자의 묵인 하에 이루어지는 불법 개조나 감리 해태로 인한 부실시공의 가능성이 존재한다. 물론 상주감리의 경우에도 감리자의 묵인 또는 감리해태 등은 발생할 수 있다. 결국 부실감리가 이루어지는 원인은 고용주인 건축주의 부당요구를 거부하는데 한계가 있고, 감리자의 안전의식도 그 원인이라 할 수 있다. 감리자의 불법·부실시공의 묵인은 결국 건축주의 부당 이윤추구와 건축업자간의 유착 등 보다 근본적인 문제에서 발생한다고 하겠다.

## 3. 건설공사 안전관리체계상의 원인

건축물 안전과 관련된 안전관리체계가 제 기능을 하지 못하고 있는 것도

그 원인이라 하겠다. 건축물의 시공과 관리를 담당하는 안전관리 시스템에 의한 상호간의 점검과 관리가 제대로 작동되지 않은 결과라 할 수 있다. 건축물 설계 단계에서 공법상의 오류가 있고, 시공단계에서 시멘트와 철근 등 건축자재에 재료적인 하자가 있었다고 하더라도 건축물 안전관리체계와 관련 법률인 건축법, 건축사법, 주택법, 건설산업기본법 등 관련 법률에 의한 감리와 구조기술사에 의한 구조감리, 또는 건설기술진흥법에 의한 안전 점검 등 필요한 제도적 장치가 제 기능을 하였다면 붕괴와 같은 건축물 안전사고는 예방이 가능하기 때문이다. 구조설계의 변경이나 무량판 슬래브의 문제, 철근 등 골재의 부실문제, 시멘트 양생의 문제, 시멘트 품질의 문제 등 이러한 모든 불법적이고 비정상적인 요소들이 건축물 안전관리 시스템에서 시정되지 않고 그대로 진행되어 결과적으로 건축물 붕괴에 이른 것이라 하겠다.

### III. 건축물·시설물 안전관리체계 및 법제

#### 1. 건축물·시설물 안전관리체계

현행 건설 안전관리 체계는 행정조직상으로는 국토교통부가 공사목적물 등 물적 안전관리를 담당하고, 고용노동부가 작업자 등 인적 안전관리를 담당하는 체계이다. 세부적으로 보면 국토교통부와 고용노동부는 건설안전을 감독하는 역할을 수행하고 있으며, 한국산업안전보건공단의 기업 및 현장의 기술지도에 의한 인적 안전관리와 발주처와 인·허가기관의 안전관리계획서 심사, 한국시설안전공단 등 건설안전점검기관의 안전점검을 통한 물적 안전관리가 이루어진다. 건설현장에서는 시공사를 중심으로 안전관리책임자, 안전관리담당자 등이 안전관리를 분담하고, 공사현장의 부족한 안전지식을 안전·보건관리자가 보완하는 체계라 할 수 있다.

#### 2. 건축물·시설물 안전관리 법률 현황

건설공사 안전관리에 관련된 법으로는 건축법, 건축사법, 건설기술진흥법, 건설산업기본법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 건설기계관리법, 산업안전보건법 등이 있으며, 건설 관련 각종 지침, 규정, 기준 및 설계기준, 시방서, 작업지침, 기술지침 등이 마련되어 있다. 건설공사의 물적 안전에 관한 사항은 주로 건설기술 진흥법에서 규정되고 있으며, 인적 안전에 관한 사항은 산업안전보건법에서 규정되고 있다. 두 법이 유사한 안전관리책임과 역할

을 규정하고 있으며, 발주자가 안전을 적극적으로 관리하도록 발주자의 안전 책임과 역할을 규정하고 사업예산에 안전관리비를 책정하도록 하고 있다. 또한 건설기술 진흥법에서는 건설사업관리기술자 또는 감독자가 현장에서 이루어지는 안전관리 활동을 지도 감독하도록 규정하고 있다.

### 3. 건축물·시설물 안전관리 법제도의 문제점

건설공사는 발주자, 설계자, 시공자, 감리자 등의 다양한 주체가 참여하며 건축물 안전관리와 관련하여 건축법 등 다양한 법률이 존재한다. 건설공사의 계획-설계-시공-감리 등 각 단계별로 하나의 법률이 아니라 다수의 법률이 중첩적으로 적용된다. 설계·감리의 경우 건축법, 건축사법, 건설기술진흥법이 적용되며, 시공의 경우 건설산업기본법이 주로 규정하고 있다. 유사한 내용을 각 법률마다 다르게 규정하고 있기 때문에 건설공사 설계·시공·감리 단계의 수행 체계는 정합성이 부족한 문제가 발생한다.<sup>2)</sup> 즉, 법체계상의 정합성에 대한 검토가 필요하다.

또한 설계와 시공, 감리 등 각각의 단계에서 안전관리가 미흡한 부분도 존재하고 있어 이에 대한 개선도 요구된다. 이미 언급한 비상주 감리제도의 문제와 위반시 처벌이 적절한지에 대한 검토도 요구된다.

## IV. 건축물·시설물 안전관리 법제 개선 방향

### 1. 법적 규정 개선 방향

매년 대규모 건축물 붕괴사고는 반복되고, 건설현장에서의 불법하도급과 부실시공과 부실감리는 근절되지 않고 있는 주된 이유는 기존 제도가 있음에도 제대로 이행하지 않거나 제대로 적용하지 않고 있기 때문이다. 물론 일부 내용이 미흡하거나 현실성이 없어서 지키지 못하는 경우도 존재한다.

건축 안전 관련 법체계의 정합성과 관련하여 건축법과 건설산업기본법과의 관계 설정이 정립되어야 한다. 건축법은 건축물에 관한 사항을 규정하고<sup>3)</sup>, 건설산업기본법은 건축물을 포함한 건설공사의 조사, 설계, 시공, 감리, 유지관리, 기술관리 등에 관한 기본적인 사항과 건설업의 등록 및 건설공사의 도

2) 홍성진, 건축물 및 시설물 건설공사의 안전성 제고를 위한 입법 체계의 정합성 확보 방안, 한국토지공법학회 발표집, 2023.09.08, 13면 이하 참조.

3) 건축법은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상을 목적으로 한다(건축법 제1조).

급 등에 필요한 사항을 정함으로써 건설공사의 적정한 시공을 도모함을 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 건설공사의 각 단계별 안전과 관련하여 기본법의 역할을 할 수 있도록 법체계적인 준비를 하여야 한다.

건축 안전 관련 개별법 개선으로 건축법상의 상주감리와 비상주감리의 범위를 조정하여 상주감리를 확대하는 방안을 제시할 필요가 있으며, 건축법상의 벌칙규정도 그 책임성을 고려하여 더 강화할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 위반행위에 대한 형사처벌을 강화하거나 징벌적 손해배상을 지우거나 건설현장에서 즉시 퇴출시키는 방안도 고려할 수 있다. 다만, 이러한 새로운 제도의 도입은 그 실효성이 담보되어야 한다.

## 2. 제도적 개선 방향

건축물 붕괴의 원인으로 설계와 시공, 감리 등 각 단계별로 나타난 문제점과 관련하여 가장 근본적인 원인인 불법 하도급에 대한 개선방안을 제시한다. 이러한 개선방향은 부실시공과 부실감리의 제도개선 방향과도 동일하다고 하겠다.

불법하도급에 대해서는 건설산업기본법에서 매우 엄격하게 규제하고 있다. 정부도 여러 차례 불법하도급에 대한 “무관용 원칙과 엄중 처벌”을 표명한 바 있으며, 불법하도급에 대한 단속도 지속적으로 하고 있다.<sup>6)</sup> 그럼에도 불구하고 건설공사의 불법하도급이 근절되지 않고 있는 것은 원청과 하청업체 등 이해 당사자들이 불법하도급이 단순히 건설산업기본법 등 법률위반의 문제가 아니라 공사현장 근로자와 건축물 사용자의 생명과 직결되는 심각한 사안이라는 것을 인식하지 못하고 있기 때문이다. 또한 건설 현장에서 불법 하도급계약을 관행처럼 여기고 있어 적발된다고 해도 별것 아닌 것으로 인식하기 때문이다.

건설산업기본법이나 근로기준법, 산업안전보건법을 위반한 불법하도급의 경우 영업정지 처분 및 범칙금을 부과하도록 하고 있으며, 동일한 문제가 5년 이내에 3회 이상 발생한 경우라면 등록된 건설업 면허가 말소가 될 수도 있다. 또한 발주자가 서면으로 승낙한 것이 아니라면 수급인은 자신이 도급

4) 건설산업기본법 제1조.

5) 제39조의3(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제4조를 위반하여 건축물의 설계 또는 공사감리를 한 사람

6) 2021년에는 불법 하도급이 의심되는 136개 공사현장에 대한 대대적인 실태점검(‘21.11.15.~12.20.)을 하여 점검 대상의 약 34%에 해당하는 46개 건설 현장에서의 불법 하도급을 적발하였다.

## V. 결론

받은 공사 내용의 일부를 다른 건설업자에게 하도급을 하는 불법행위를 금지하고 있다. 하지만 이러한 현행 규제와 처벌규정에도 불구하고 엄격한 법 적용이 되지 않고, 그에 따른 처벌도 미흡하다.

따라서 엄격한 법률적용과 처벌로 건설현장의 발주자, 원청과 하청업자, 감리자, 공사현장 근로자, 관련 공무원 등이 위법행위에 대해서는 반드시 처벌하여야 받는다는 인식을 갖도록 하여야 한다. 최대한 정책적 지원을 통해 자발적인 인식변화를 유도하되, 불법적 관행을 벗어나지 못하는 경우에는 정부가 표명한대로 무관용의 원칙을 가지고 법집행을 하여야 한다.

종래 건축물 붕괴 등 안전사고의 주요 원인은 부실시공으로 완공된 건축물의 붕괴가 많았으나 최근의 건축물·시설물 붕괴 사고는 완공 이후가 아닌 시공 중에 발생하고 있어서 상황이 더 심각하다. 그 원인도 일부 법제도의 미흡으로 발생하는 경우도 있지만 주된 원인은 엄격한 법 적용의 부재와 안전관리에 대한 인식부족이라 하겠다. 특히 건설공사 관련 주체인 발주자, 설계자, 시공사, 감리자 등의 업계 관행과 안전보다는 경제적 이익을 추구하는 인식 때문이다. 따라서 이러한 상황에서는 형사처벌 강화 등 법 규정의 개선과 새로운 제도의 도입<sup>7)</sup>도 필요하지만 엄격한 위법사항에 대한 적벌과 그 위법행위에 대한 분명한 처벌이 있어야 한다. 제도적 개선을 통하여 안전을 확보하겠다는 계획은 직면한 책임을 회피하려는 관련 부처의 선언에 그쳐서는 안된다. 불법행위로 인한 경제적 이득보다 그로 인한 경제적 손실이 크다는 것을 명확히 발주자와 시공사, 하청업자 등 이해당사자가 명확히 인식하도록 하여야 할 것이다.

### 참고문헌

1. 관계부처합동 건설공사 불법하도급 차단방안, 2021.08.10.
2. 나채준, “광주 아파트 붕괴 사고로 드러난 건축물 안전관리 문제”, 열린정책 vol.13.
3. 홍성진, 건축물 및 시설물 건설공사의 안전성 제고를 위한 입법 체계의 정합성 확보 방안, 한국토지공법학회 발표집, 2023.09.08

7) 민간감리의 하도급 의무화, 건설기술인 투입계획제출 확대, 공공공사 입찰참가제한, 등록말소 강화, 특별사법경찰 도입, 처벌대상 확대 및 처벌강화, 징벌적 손해배상제도도입 등을 계획하고 있다(관계부처합동 건설공사 불법하도급 차단방안, 2021.08.10.).