

일본의 건축확인검사기관 사례조사 및 시사점



조재용 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 책임연구원, adelid83@ricon.re.kr

김정곤 방재관리연구센터 연구실 실장, garoo72@dmrc.kr

홍성호 대한건설정책연구원 신성장전략연구실 선임연구원, hsh2023@ricon.re.kr

1. 서론

일본에서는 공무원들이 공공공사에 현장 감독원으로서 상주하는 경우가 매우 많다. 그런데 공무원의 숫자가 한정되어 있음에도 어떻게 많은 현장의 감독 업무에 공무원들이 참여할 수 있을까? 그 이유로는 크게 2가지를 들 수 있다.

먼저, 90년대 후반 일본에서 추진되었던 ISO14001 도입을 원인의 하나로 볼 수 있다. ISO14001은 환경매니지먼트 시스템으로써 모든 산업 분야 및 활동에 적용할 수 있는 환경경영시스템에 관한 국제규격이다. 일본 지자체들은 ISO14001 도입을 통해 자신들의 모든 행위가 환경에 미치는 영향을 분석하고 이를 줄여나간다는 것으로 재해석하였다. 그리고 지자체도 하나의 사업자로서, 수행하는 수많은 사무·업무를 재검토하여 불필요한 과정을 줄임으로써 환경 부담을 줄이기 위한 작업에 착수하였다. 이 과정에서 불필요한 서류와 업무를 통폐합하는 작업이 이루어졌다. 또한 불필요한 민원 업무량을 줄이기 위해 일본에서는 개별 업무 담당자가 외부에 공개되지 않으며, 공무원은 기본적으로 배정된 담당업무 외에 추가적인 민원 업무를 수행하지 않도록 하고 있다.

다른 한 가지 원인으로는 1999년 건축계획을 법률에 기초하여 적절한지를 검토하는 건축 확인 업무가 외부(지정확인검사기관)로 이전되었다는 점이다. 지정확인검사기관이란 일본의 건축기준법에 기초하여 건축 확인에서 확인심사·현장 검사 등을 실시하는 기관으로서 국토교통대신, 국토교통성 지방정비국 또는 도도부현 지사가 지정한 민간 기업이며 전국에 약 130개 사가 지정되어 있다. 이 가운데 일본ERI 주식회사를 소유하고 있는 ERI홀딩스 주식회사는 도쿄증권거래

소에 상장되어 있을 만큼 규모가 큰 경우도 있다.

여기서는 우리나라에서도 도입하고 있는 ISO14001보다 일본이 도입하여 20년 이상 운영 중에 있는 건축확인검사에 대한 지정확인검사기관의 제도적 특징과 효과에 대하여 소개하고자 한다.

2. 배경과 도입 과정

과거 일본에서는 지자체의 공무원인 건축주사만 건축 확인, 검사 업무를 실시하였다. 그러나 당시 건축주사 1인당 연간 건축확인건수가 600건을 넘는 상황이고, 건축물의 착공 건수에 비해 건축 주사 등의 직원 숫자가 절대적으로 부족했기 때문에 사실상 검사가 제대로 이루어지지 않거나, 부실하게 검사가 이루어지는 경우가 빈번히 발생하여, 결함 주택의 원인이 되고 있다는 지적이 많았다(杉山義孝 2014).

일본변호사연합회가 건축사들의 협력을 얻어 조사한 결과에 따르면 건축 확인 신청과는 완전히 다른 건축물이 건설된 사례나 부실공사의 사례가 실제로 많이 발견되었다. 즉, 조사를 통해 당시의 건축기준법, 또는 주택표준사양서, 일본건축학회의 표준사양서 등이 정하는 기준을 충족하지 못하는 경우가 매우 많다는 것이 판명되었다(일본변호사연합회 1997). 이러한 배경에서 1998년 3월 15일 하시모토 내각은 「건축확인검사의 민간 개방」을 골자로 하는 건축기준법의 일부를 개정하는 법률안을 국회에 제출하여, 건축 확인 및 검사 업무를 민간지정확인검사기관에게 개방하게 되었다.

또한 1998년 4월 24일 중의원 본회의 검토 과정에서는 시공사 측이 지정확인검사기관을 만든다면 공정하고 중립적인 확인 검사가 담보되지 않을 것이라는 문제가 지적되었다. 이

건축기준법

(지정)

제77조의18 제6조의2 제1항 또는 제7조의2 제1항은 제6조의2 제1항 규정에 따른 확인 또는 제7조의2 제1항 및 제7조의4 제1항 검사 및 제7조의6 제1항 제2호 규정에 따른 인정 업무(이하 확인검사라고 함)를 하고자 하는 자의 신청에 따른다.

2 전항의 신청은 국토교통성령으로 정하는 바에 따라, 국토교통성령에서 정하는 구분에 따라, 확인 검사 업무를 실시하는 구역을 정하여야 한다.

3 국토교통대신 또는 도도부현 지사는 지정을 진행하고자 할 때에는 미리 업무 구역을 소관하는 특정 행정청의 의견을 들어야만 한다.

(지정 기준)

제77조의20 국토교통성대신 또는 도도부현 지사는 지정 신청이 다음에서 열거하는 기준에 적합하다고 인정될 때가 아니면 지정하여서는 아니 된다.

一 제77조의24 제1항 확인검사원(상근직원으로 한정) 숫자가, 확인검사를 하고자 하는 건축물의 종류, 규모 및 수에 따라 국토교통성령으로 정하는 수 이상일 것

二 앞 호에서 정하는 것 외에 직원, 확인 검사의 업무 실시 방법 등의 사항에 대해 확인 검사 업무의 실시에 관한 계획이 적절한 것일 것

三 재산평가액(법인인 경우에는 자본금, 기본금 등 이에 준하는 금액)이 국토교통성령으로 정하는 금액 이상일 것

四 앞 호에서 정하는 것 외에 제2호 확인검사 업무를 정확하게 실시하기에 충분한 경력적 기초를 가지고 있을 것

五 법인인 경우 임원, 법인의 종류에 따라 국토교통성령에서 정하는 구성원 또는 직원 구성이 확인검사 실시에 지장을 미칠 우려가 없을 것

六 신청 회사 또는 신청 회사의 모회사 등이 제77조의35의5 제1항의 지정구조설계적합성판정기관인 경우에는 해당 지정구조설계적합성판정기관에 대해 이루어진 제18조의2 제4항 규정에 따라 준용되어 적용된 제6조의3 제1항 규정에 따른 구조설계적합성판정 신청에 관한 건축물의 계획에 대해, 제6조의2 제1항 규정에 따른 확인을 하지 않을 것

七 앞 호에서 정하는 것 외에 신청 회사 또는 신청 회사의 모회사 등이 확인검사 업무 이외의 업무를 실시하고 있는 경우에는 그 업무에 의해 확인검사 업무의 공정한 실시에 지장을 미칠 우려가 없을 것

八 앞 각호에서 정하는 것 외 확인검사 업무를 실시하기 위한 충분한 적격성을 가지고 있을 것

에 건설성 대신(장관)은 지정확인검사기관 지정 시에 임직원의 구성과 업무내용의 중립성을 심사하고, 임직원에게 공무원과 같은 벌칙을 적용하는 조치를 강구하겠다고 답변하였다(일본 중의원 1998).

그리고 1998년 4월 28일에 건축확인검사의 민간지정확인검사기관 지정 등에 대한내용을 포함한 건축기준법 개정안이 본회의에서 가결되었다.

그리고 1999년 5월 1일 건축기준법이 개정안이 시행되면서, 과거에 지자체의 건축주사만이 실시하던 건축 확인 업무가 민간에 개방되었다. 그렇다고 건축주사에 의한 건축 확인 업무가 폐지된 것은 아니다. 건축 확인의 신청을 실시하는 사람은 과거에는 그 토지를 관할하는 행정청의 건축주사에게만 신청이 가능했으나, 현재는 행정청의 건축주사 또는 각 지정확인검사기관의 어느 한곳을 자유롭게 선택하여 확인 신청을 진행할 수 있다. 확인 신청서의 신청양식 표지(제1면)에는 신청자의 이름을 기입하는 공간이 있지만, 신청자명은 건축주, 건축주의 대리자 모두 가능하다.

3. 지정확인검사기관의 기준과 업무

지정확인검사기관에 대해서는 건축기준법 제77조의18~35에 규정되어 있으며, 1999년 4월 28일 통달(住指発 201)에서는 「지정확인검사기관 지정 준칙」(국토교통성 1999)이 제시되었으며, 준칙에는 확인검사원(확인완료증, 검사완료

증 등의 교부를 실시하는 건축기준 적합 판정자격자) 등의 숫자, 업무체제·방법, 재산평가액의 대상이 되는 보험계약, 경력적 기초, 임직원 등의 구성, 감시위원회의 설치, 겸업 제한 등에 대해 규정하고 있다. 지정확인검사기관은 확인 신청을 받아, 계획된 설계 내용이 건축기준법에 적합하고 있는지를 공사 착수 전에 서면 심사(확인심사라고 함)를 실시하여, 계획한 설계 내용이 건축기준법에 적합하고 있다는 것에 대한 증명서(확인완료증이라고 함)를 교부하거나, 현장검사신청을 받아 현장검사를 실시하고, 현장이 건축기준법에 적합하고 있다는 것에 대한 증명서(검사완료증 또는 중간검사합격증이라고 함)를 교부하는 민간의 제3자기관이다.

또한 확인신청에서는 확인증이 교부될 때까지 지정확인검사기관의 직원이 현장에 가서, 제출된 도면(설계도서라고 함)의 내용과 현장이 맞는지 체크하는 것은 원칙적으로 실시하지 않으며, 설계 도서에 명시되어 있는 내용이 건축기준법에 적합한지, 설계도서 간에 정합성이 확보되어 있는지, 오탈자가 없는 지를 체크하는 것만으로, 예를 들어 건축예정지(신청지)의 위치가 잘못되어 있는지, 지명지번 표기가 잘못되어 있는지 등은 체크하지 않는 것이 원칙이다. 제출된 도면의 내용과 현장이 맞는지 현장검사(중간검사, 완료검사)를 실시할 때 처음으로 체크하게 된다. 또한 확인신청에서는 등기사항증명서 등의 지명지번이 기재되어 있는 것을 제출하지 않기 때문에, 신청자가 지명지번을 잘못 기입하면

잘못된 확인증이 교부되어 버린다. 건축주의 성명도 마찬가지이다. 오기를 인지하였을 때에는 신속하게 변경 수속을 실시하게 되지만, 일단 교부된 확인증은 교체하거나 정정할 수 없는 것이 원칙이며, 오기 그대로 남는다. 오기 정정으로 변경이 반영되는 것은 이후 교부되는 문서(중간검사합격증, 검사완료증 등)이다. 만약 완료검사 후 검사완료증을 교부하고 나서 오기가 발견되었을 때는 지정확인검사기관이나 특정행정청의 판단을 따른다.

확인심사는 의장, 구조, 설비의 3개 부분으로 나누어져 있으며, 이에 따라 다양한 참고 기준이 있다. 확인 심사에서 참조하는 문헌은 건축기준법 법령집(건축기준법, 건축기준법시행령, 건축기준법 시행규칙, 건축기준법 고시 등)¹⁾이 있다. 건축계획에서 지정확인검사기관의 확인검사가원이 그 적합 여부 판단에 고민되는 경우에는 특정행정청에 조회를 보내 판단을 묻게 된다(건축기준법 제77조의32 지정확인검사기관은 확인 검사의 적절한 실시를 위해 필요한 사항에 대해 특정행정청에 조회할 수 있다). 또한 이러한 적합 여부 판단이 어려운 경우 지정확인검사기관이 단독으로 판단하여 확인증을 교부할 수도 있지만, 건축기준법 제77조의31에 따른 출입검사에서 검사대상의 판단이 잘못되었다고 판단된 경우에는 건축기준법 제77조의30, 제77조의35 2항, 제77조의62 2항 규정에 따른 처분을 받을 수도 있다. 따라서 지정확인검사기관이 특정행정청에 조회를 보내는 것은 특정행정청이 인정했다는 안전장치를 확보하는 의미가 크다. 단 특정행정청이 적절하다고 판단했다고 하더라도 출입검사 시에 다른 지정권자(국토교통성, 지방정비국, 도도부현)도 적합하다고 판단하는 것은 아니다.

확인신청에는 「확인 특례」, 「검사 특례」라는 것이 있다(건축기준법 제6조의4, 제7조의5, 건축기준법 시행령 제10조, 건축기준법 시행규칙 제1조의3 5항, 제4조의15, 10조의5의16). 이 특례에 해당하는 경우 확인 신청에 있어서 설계자는 어느 특정 조항에 한해서는 법적합의 계산식 등의 근거를 설계도서에 명시할 필요가 없고, 확인검사원도 심사를 필요 없다(이 경우 심사가 없어도 지정확인검사기관가 확인

증을 교부하는 것을 법적으로 인정하고 있다).

단 이는 확인검사원이라고 하는 제3자에 의한 심사가 없다는 의미이며, 법률 내용은 지켜져야 한다. 또한 중간검사신청·완료검사신청에서의 현장 검사에서도 마찬가지이며, 어느 특정 조항에 대해서는 현장에서 육안 등으로 검사하지 않아도 된다(이 경우 심사가 없어도 지정확인검사기관가 확인증을 교부하는 것을 법적으로 인정하고 있다). 다만 이 경우도 상기와 마찬가지로 법률 내용은 지켜져야 한다.

2015년 6월 1일에는 건축기준법이 개정 시행되어, 그때까지 특정행정청·건축주사가 실시하고 있던 「임시사용승인」의 일부가 민간에 개방되어, 현재에서는 지정확인검사기관에서도 임시사용승인을 내릴 수 있다.

4. 도입 결과

지정확인검사기관은 상기와 같이 종래 건축주사가 독점적으로 실시하고 있던 건축 확인 등의 심사·검사를 실시하고 있으나, 차이점은 많은 고객으로부터 신청을 수수하여 이익을 올려야 한다는 점이다. 따라서 지정확인검사기관은 고객 확보 및 안내를 위하여 확인신청도서를 작성하여 제출하는 자(제네콘, 하우스메이커, 공무점, 건축설계사무소)를 대상으로 자사에서 신청하도록 영업을 하며, 요금 설정을 고민하고, 심사 속도를 올리기 위한 노력을 하고 있다. 확인 신청도서를 제출하는 사람은 요금이 싸고, 심사가 빠르고, 융통성이 좋고, 자사에서 가깝고, 상담하기 좋은 분위기인, 자사 임원과 연줄이 있는 등의 요소를 고려하여 어디에서 심사를 받을지를 결정하게 된다.

국토교통성이 매년 집계하여 공표하고 있는 건축 확인 신청처의 건수는 민간에 개방된 후부터 건축주사에 의한 신청은 점차 감소하였으며, 지금은 대부분이 지정확인검사기관에 신청하고 있는 상황이다. 건축주사가 건축 확인을 실시하는 빈도는 민간 개방 전과 비교하면 극단적으로 줄어들고 있다. 그 반면 지정확인검사기관으로부터 건축기준법 제77조의32에 따른 조회(법문해석에 관한 문의 등)를 요청받거나, 동법

1) 그 외에 2007년 6월 20일 국토교통성 고시 제835호(확인심사에 관한 지침)는 국토교통대신이 확인 심사 등의 방법을 정한 것이며, 확인심사 등은 이 내용에 따라 실시되고 있다. 국가(국토교통성)이 종래부터 발표한 기술적 조안이나 통달, 홈페이지 상 국토교통성이 기재한 퍼블릭 코멘트, 건축확인절차 등의 운용 개선 매뉴얼, 도도부현 정령시 등이 발표하고 있는 건축기준법의 취급서, 국토교통성 주택국 건축지도과가 발표한 문헌(건축확인을 위한 기준 총칙, 집단규정의 적용사례, 건축물의 방화피난 규정의 해설, 배연설비기술지침(1987), 배리어프리법 설명서, 공사용 건축물의 임시사용확인절차 매뉴얼, 건축물의 구조관계기술기준설명서, 건축구조심사·검사요령, 목구조조공법 주택의 허용응력도 설계, 일본건축학회의 발간한 각 구조 규격서, 건축설비설계·시공상의 운용지침, 정화조의 설계·시공상의 운용 지침 등이 있다.

표 1. 지정확인검사기관 리스트

<p>국토교통성대신 지정 (일본전국)</p>	<p>일반재단법인 일본건축센터(국토교통성제1호), 일본ERI 주식회사(국토교통성제5호), 주식회사 주택성능평가센터(국토교통성제14호), 주식회사 도시거주평가센터(국토교통성제11호), 뷰로베리타스 재팬 주식회사(국토교통성제13호), 주식회사 국제확인검사센터(국토교통성제15호), 일본건물평가기구 주식회사(국토교통성제25호), 일본건축검사협회 주식회사(국토교통성제17호), 주식회사 도쿄건축검사기구(국토교통성제27호), 주식회사 J건축검사센터(국토교통성제28호), 일반재단법인 베타리빙(국토교통성제12호)</p>
<p>국토교통성대신지정 (지역 한정)</p>	<p>일반재단법인 일본건축종합시험소(국토교통성 제4호), 일반재단법인 주택금융보급협회(국토교통성 제6호), 주식회사 서일본주택평가센터(국토교통성 제7호), 주식회사 동일본주택평가센터(국토교통성 제8호), 하우스플러스확인검사 주식회사(국토교통성 제9호), 주식회사 제이 이 지원(국토교통성 제16호), SBI아키퀴리티 주식회사(국토교통성 제18호), 어웨이건축평가넷 주식회사(국토교통성 제19호), 주식회사 확인서비스(국토교통성 제20호), 주식회사 굿 아이즈 건축검사기구(국토교통성 제21호), 후지건축센터 주식회사(국토교통성 제23호), 주식회사 확인검사기구 트러스트(국토교통성 제24호), 시확인검사센터 주식회사(국토교통성 제26호), 일본확인센터 주식회사(국토교통성 제29호), 일반재단법인 시즈오카현 건축주택지역개발센터(국토교통성 제30호)</p>
<p>국토교통성 지방정비국</p>	<p>칸토지방정비국(17개 사), 토호쿠지방정비국(1개 사), 추부지방정비국(4개 사), 킨키지방정비국(14개 사), 추오구키지방정비국(2개 사), 시코쿠지방정비국(없음), 큐슈지방정비국(1개 사)</p>
<p>도도부현</p>	<p>홋카이도(5개 사), 아오모리 현(2개 사), 이와테 현(1개 사), 미야기 현(3개 사), 아키타 현(4개 사), 야마가타 현(1개 사), 후쿠시마 현(2개 사), 이바라키 현(2개 사), 토치기 현(2개 사), 군마현(1개 사), 사이타마 현(1개 사), 치바현(1개 사), 도쿄도(1개 사), 카나가와 현(1개 사), 니이가타 현(2개 사), 토야마 현(1개 사), 이시카와 현(1개 사), 후쿠이 현(1개 사), 야마나시 현(1개 사), 나가노 현(1개 사), 기후 현(1개 사), 시즈오카 현(없음), 아이치 현(2개 사), 미에 현(2개 사), 시가 현(1개 사), 교토 부(2개 사), 오사카 부(1개 사), 효고 현(2개 사), 나라 현(없음), 와카야마 현(1개 사), 돗토리 현(1개 사), 시마네 현(1개 사), 오카야마 현(1개 사), 히로시마 현(1개 사), 야마구치 현(1개 사), 토쿠시마 현(1개 사), 카가와 현(1개 사), 에미헤 현(1개 사), Kochi현(1개 사), 후쿠오카 현(1개 사), 사가 현(1개 사), 나가사키 현(1개 사), 쿠마모토 현(4개 사), 오이타 현(1개 사), 미야자키 현(1개 사), 카고시마 현(2개 사), 오키나와 현(2개 사)</p>

(자료 : 국토교통성(2024) 홈페이지)

제77조의31에 따른 출입검사를 실시하는 등 지도·감독하는 업무에 집중하게 되었다. 또한 출입검사는 지정권자인 국토교통성, 국토교통성 지방정비국 또는 도도부현 및 관할지의 특정 행정청 직원이 실시한다. 해당 직원은 기관이 보존하고 있는 서면이 적정하게 처리되고 있는지를 검사하지만, 법을 위반한 계획임에도 불구하고, 과실 등을 이유로 확인증을 교부한 것이 발각되었을 때에는 법인에게는 일정기간의 업무정지를, 해당 확인증을 교부한 확인검사원에게는 일정기간의 업무금지를 명령하며, 이 경우 홈페이지 상에 법인 명칭 및 확인검사원이 성명 등의 정보가 공표된다(건축기준법 제77조의30, 제77조의35 2항, 제77조의62 2항 규정에 따른 처분). 따라서 지정확인검사기관의 확인검사원은 확인증을 교부할 때 과실에 따른 간과는 절대로 허용되지 않는다. 또한 「지정확인검사기관의 처분 등의 기준」 및 「건축기준법 제77조의62 제2항 규정에 따른 건축기준 적합 판정자격자의 처분 등의 기준」이 공개되어 있다.

5. 관련 사건 사고

1) 아네하 건축사 사건

이홈 주식회사는 1999년 12월에 도쿄도 신주쿠구에 설립되었으며, 2003년 12월 국토교통성으로부터 지정확인검사기관으로 지정된 기업이다. 2005년에는 업계 2위 규모로 성장하였으며, 연간 건축확인 접수 건수는 약 18,000건에 달하였다.

아네하 사건이란 2005년 11월 17일에 국토교통성이 치바현에 소재한 건축설계사무소의 아네하 1급건축사가 구조계산서를 위조하고 있던 것을 공표한 것으로 시작되는 일련의 사건을 의미한다. 고층빌딩을 건설하기 위해서는 내진 설계가 필수이다. 1981년에 건축법 개정이 이루어져 건물은 진도 5를 견디도록 설계되어야 했다. 그러나 겉으로 보서는 기준치를 만족하고 있는지를 확인하기 어렵다. 따라서 설계 단계에서 국토교통장관이 인증한 구조계산 소프트웨어의 계산 결과에서 건물의 구조가 진도를 견딜 수 있는지 여부를

판단한다. 아네하 사건은 이 계산 결과의 위조를 반복하여 건축물이 지어졌던 사건이다. 당시에 검사 과정은 존재하였지만, 민간의 지정확인검사기관은 제출된 구조계산서의 위조 실태를 알아챌 수 없었다. 그 결과 건축물이 승인되어, 공사가 진행되었다(八木寿明 2005).

2006년 5월 국토교통성은 「주식회사 이흠즈」(지정확인검사기관)가 건축 확인 업무를 수행한 프로젝트 가운데 아네하 1급건축사가 수행한 구조계산서 위조 98건 중 37건을 놓쳤으며, 이 중 26건에 대해 설계구조를 점검하지 않은 등 중대한 과실이 있었다고 판단하여, 지정확인기관 승인을 취소하였다(국토교통성 2006).

이 사건을 계기로 2007년 6월 20일에 건축기준치를 만족하고 있는지의 확인 절차를 엄격하게 강화되는 건축기준법이 개정되었다(국토교통성 2007). 또한 건축사법에 대해서도 구조설계 1급건축사 제도와 설비설계 1급건축사 제도가 도입되어, 일정 규모 이상의 건축물에 대해서는 구조설계 1급건축사 자격 보유자가 설계하거나, 자격 보유자가 검토하고 승인해야 진행할 수 있는 것으로 의무화되었다.

2) 개별 확인검사원의 오판단

주식회사 J건축검사센터(국토교통대신지정 제28호)는 △ 효고현 내 1건의 건축물 계획의 확인심사에서 확인검사원이 법 제18조의3에 기초한 2007년 6월 20일 국토교통성 고시 제835호(확인검사에 관한 지침) 제1, 제2항 제1호 규정에 따라 신청자 등의 기재사항이 상호 정합하고 있는 것을 확인할 필요가 있었음에도 불구하고, 정합하지 않다는 것을 간과하고, 지정확인검사기관으로서 확인증을 교부하였다. 또한 △ 효고현 내 1건의 건축물 계획에 대한 확인심사에서 법 제18조의3에 기초한 2007년 6월 20일 국토교통성 고시 제835호(확인검사에 관한 지침)에 따른 비상용 조명설비 구조상 세도가 첨부되어 있지 않은 점을 간과하고, 지정확인검사기관으로서 확인증을 교부하였다. 또한 △ 효고현 내 1건의 건축물 계획에 대한 확인심사에서 법 제40조에 기초한 코베시 건축물의 안전성 확보 등에 관한 조례(2008년 4월 1일 조례 제1호) 제37조 규정에 적합하지 않음을 간과하고, 지정확인검사기관으로서 확인증을 교부하였다.

이에 국토교통성 키키지방정비국장은 2024년 2월 5일 부로 해당 확인검사원 에라 씨(등록번호 제6995호)에게 업무금지 1개월20일의 처분을 부여하였다. 확인 검사 업무에서 현저하게 부적절한 행위가 이루어진 것에 비추어 해당 행위가

발생한 원인을 분석한 후 유사한 불충분 확인 심사가 재발하지 않도록, 심사 매뉴얼을 개선하고 심사 체제 정비 등의 구체적인 개선 조치를 포함한 업무개선계획서를 국토교통성에 제출할 것을 지시하였다. 또한 계획 제출일로부터 1년간 실시상황에 대해 해당 회사 내에 설치된 감시위원회의 심의를 거친 후 분기마다 국토교통대신에게 보고할 것을 명령하였다(조재용 2024).

6. 사무 책임의 귀속과 관련된 판례(最高判平17-6-24)

지정확인검사기관은 건축주에게 다양한 서비스를 활용할 수 있는 선택지를 열어주고, 지자체를 위반 시정 등의 업무에 집중시킴으로써 건축 규제의 실효성을 확보하기 위해 이른바 「건축확인·검사의 민간개방」으로서 1998년 법률 100호에 따른 건축기준법 개정과 함께 도입된 제도이다. 이 법은 건축물 계획이 건축기준 관계 규정에 적합한지 여부에 대해 지정확인검사기관의 확인을 받아, 확인완료증을 받았을 때에는 해당 확인은 지자체의 건축주사의 확인필증으로 간주한다고 규정되어 있으며(6조의2 제1항), 지정확인검사기관에 의한 건축확인을, 지자체 건축주사에 의한 건축확인으로 간주하고 있다(RETIO 2006).

본 결정은 지정확인검사기관의 사무에 대해 대법원이 처음으로 판시한 사안으로 실무상 많은 의미를 가진다.

1) 사건의 개요

지정확인검사기관 A는 지방자치단체인 C시를 대행하여, B 등이 C시에 건축하고자 하였던 건축물에 대하여 2002. 5. 1. 건축확인을 내렸고, 같은 해 7월 8일 계획변경확인(이하 “건축확인”이라 함)을 실시하였다(RETIO 2006).

이에 해당 건축물의 인근 주민인 Y씨 등은 해당 건축물이 건축됨에 따라 Y 등의 경관 이익 등이 침해된다고 주장하면서 A를 피고로 한 건축확인취소소송을 제기하였으나, 소송 진행 중에 건축물의 준공검사가 종료됨에 따라 소송의 이익이 소멸하였고, 이에 Y 등은 「행정사건소송법」 제21조 1항에 근거하여 C시에 대한 손해배상소송으로의 변경을 신청하였다.

한편 「행정사건소송법」 제21조 1항의 규정에 따르면, 처분에 관한 취소소송을 공공단체에 대한 손해배상소송으로 변경하기 위해서는 변경 후 소송의 피고에 해당하는 공공단체가 변경 전 소송에서 취소 대상이 되는 처분에 관한 사무

가 귀속되는 공공단체여야 한다.

결국 본 사안의 핵심적인 쟁점은 C시가 본 건 건축확인 등에 관하여 「행정사건소송법」 제21조 1항에 따른 “해당 처분 또는 재결에 관련된 사무가 귀속되는 국가 또는 단체”에 해당하는지 여부라고 할 수 있다.

그리고 이에 대하여 C시는, 자신은 A가 실시한 건축확인 사무가 귀속되는 공공단체가 아니며, 해당 사무는 A에게 귀속된다고 주장하면서 항고를 제기하였다(RETIO 2006).

2) 판결의 요지

대법원은 다음과 같이 판시하면서 C시의 항고를 기각하였다. 「건축기준법」은 건축물의 계획이 건축기준관계규정에 적합하다는 것에 대하여 지정확인검사기관의 확인을 받아 확인완료증을 교부받으면, 이를 건축주사의 확인 필증으로 간주한다는 취지로 규정되어 있다(제6조의2 제1항). 또한 이 법은 지정확인검사기관이 확인완료증을 교부했을 때에는 그 취지를 특정행정청에 보고해야 한다는 취지로 규정되어 있고(같은 조 제3항), 특정행정청은 해당 보고를 받은 경우 지정확인검사기관이 확인완료증을 교부한 건축물의 계획이 건축기준 관계 규정에 적합하지 않는다고 판단될 때에는 해당 건축물의 건축주 및 해당 확인완료증을 교부한 지정확인검사기관에 그 취지를 통지해야 하며, 이 경우 해당 확인완료증은 효력을 잃는다고 규정하고 있어(같은 조 4항), 특정행정청에 지정확인검사기관의 확인을 시정할 권한을 부여하고 있다(RETIO 2006).

이상의 「건축기준법」에서 정하는 바에 따르면, 이 법은 건축물 계획이 건축기준 관계 규정에 적합하다는 것에 대하여 확인하는 사무가 지자체의 사무에 해당한다는 것을 전제로 하고 있으며, 지정확인검사기관은 상기 확인에 관한 사무를 특정행정청의 감독 하에 실시했다고 볼 수 있다. 즉 지정확인검사기관에 의한 확인에 관한 사무는 건축주사에 의한 확인 사무의 경우와 마찬가지로 지자체의 사무이며, 그 사무가 귀속되는 행정주체는 건축주사가 소속된 지자체에 있다고 해석해야 한다(RETIO 2006).

따라서 지정확인검사기관의 확인과 관련된 건축물에 대해 확인할 권한을 가진 건축주사가 소속된 지자체는, 지정확인검사기관의 해당 확인에 대하여 「행정사건소송법」 제21조 1항에서 정하는 바와 같은 “해당 처분 또는 재결에 관련된 사무가 귀속되는 국가 또는 공공단체”에 해당하며, C시는 본 건 확인에 관련된 사무가 귀속된 공공단체에 해당한다고

할 수 있다(RETIO 2006).

또한 A는 본 건 확인을 특정행정청(C시)의 감독 하에 실시한 것, 기타 본 건의 사정 하에서는 본 건 확인의 취소 청구를 C시에 대한 손해배상청구로 변경하는 것을 타당하다고 인정할 수 있다(RETIO 2006).

7. 시사점

일본의 지정확인검사기관을 통한 준공시의 건축 계획에 대한 검사 제도는 다양한 측면에서 우리에게 시사점을 준다. 근본적으로는 한정적인 공무원의 수와 부족한 전문성으로 객관적이고 공정한 업무처리가 어려운 우리의 현실을 감안한다면 적극적으로 도입을 검토해볼만한 제도라 생각된다.

첫째, 건축주사의 업무량을 감소시켜 좀 더 핵심적인 업무에 집중할 수 있도록 할 수 있다. 우리나라에서 공무원의 업무는 증가하기만 하고 줄어들기 어려운 특성이 있다. 재정적인 문제로 공무원의 수를 지속적으로 늘려갈 수 없다는 측면에서 공공부문에서 제대로 할 수 없는 업무는 과감하게 민간에 개방하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 다만, 지정확인검사기관 제도를 도입 하더라도 건축물의 등록관리 및 법적 위반사항에 대해서는 건축주사가 관여해야 할 부분이 있을 것으로 생각된다.

둘째, 공무원들의 기술적인 전문성의 문제를 근본적으로 개선할 수 없다면 전문성을 가진 외부기관에 기술적인 부분을 담당하게 하는 것이 더 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다. 최근의 우리나라 건축을 포함한 기술직렬 공무원들은 업무체계상 기술적인 전문성을 쌓기가 점점 어려워지고 있다. 표면적으로는 실무경험을 쌓을 기회가 적어서 그렇게 보일 수도 있지만 근본적인 원인은 순환보직에서 찾을 수 있다. 즉, 현재 기술직공무원은 엄밀히 말해 기술행정업무를 하는 것이다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 일부 실무적 경험을 가진 사람을 채용하기도 하지만 그 수가 많지 않아 기술적인 문제를 해결하기에는 역부족이다. 그렇다고 순환보직제도가 바뀔 가능성은 그리 크지 않아 보인다.

셋째, 확인검사를 위한 관련 기술의 발전을 통해 확인검사의 정확성 향상을 기대할 수 있을 것이다. 건축주가 제출하는 신청서류와 설계도서 등을 건축주사가 세밀하게 형식과 내

용을 확인하는 데는 어려움이 많다. 그러나 전문기관들이 보유하고 있는 다양한 ICT, AI, BIM 등과 관련된 기술을 접목하면 건축확인검사가 더 신속하고 정확하게 이뤄질 수 있을 것이다.

넷째, 공공업무의 민간시장 개방이라는 측면에서 큰 규모는 아니더라도 건설경제 활성화에 도움이 될 뿐만 아니라 건축주들에 대한 관련 서비스의 질적인 향상을 기대할 수 있다. 공공의 한정된 서비스 수준을 민간에 개방하여 자유롭게 경쟁하게 함으로써 소비자인 건축주에게 더 많은 양질의 정보와 추가적인 서비스의 제공을 기대할 수 있게 될 것이다. 또한 건축물의 안전과 관련 정보의 축적과 서비스 확대를 통해 부동산 등과도 연결되어 경제적 사회적 시너지 효과도 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 杉山義孝(2014), 「特集建築確認の瑕疵を巡る事例分析及び制度設計に関する諸考察」, 日本不動産学会誌/第27巻第4号・2014.3, pp.53-63
2. 일본 중의원(2018), 「第98回国会 衆議院 建設委員会 第8号 昭和58年4月27日」
3. 일본변호사연합회(1997), 「建築基準法改正に関する意見書」
4. 국토교통성(1999), 「指定確認検査機関指定準則」
5. 국토교통성(2024) 홈페이지, 「建築基準法に基づく指定確認検査機関及び指定構造計算適合性判定機関について」, https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk_000019.html
6. 국토교통성(2006), 「指定確認検査機関及び登録住宅性能評価機関の処分について」 국토교통성주택국 2006년 5월 29일 고시
7. 국토교통성(2007), 「建築物の安全性の確保を図るための建築基準法等の一部を改正する法律等の施行について(技術的助言)」(国住指第1332号)(2007.6.20.)
8. 八木寿明(2005), 「耐震強度の偽装と建築確認」(国立国会図書館 ISSUE BRIEF, 2005.12.26.), 국토교통성(2024)
9. 조재용(2024), 「일본 국토교통성 건설부문 주요 보도자료 24.02.01~24.02.29」, 대한건설정책연구원 RICON 해외동향
10. RETIO(2006), 「指定確認検査機関の確認事務の帰属が国又は公共団体であるとされた事例」, 一般財団法人 不動産適正取引推進機構, 2006.2 No.63, pp.32-33