

건축물의 화재안전성능 보강을 위한 법제화 방안

이종민
건축도시공간연구소
부연구위원

이민경
건축도시공간연구소
부연구위원

건축물 화재안전성능 보강 필요성

지난해 말 충북 제천의 한 스포츠센터*에서 불이 나 사망 29명에 부상 40명의 대규모 인명피해와 막대한 재산 손해가 발생하였다. 이러한 대규모 피해는 소방초동대응 미흡, 가연성 외장재(드라이비트) 사용, 불법 증축, 스프링클러의 미작동 등 건축물의 내화성능 결함과 건축물에 대한 부실한 점검 및 유지·관리가 주요 원인인 것으로 드러났다.**

그리고 제천 화재참사 이후 불과 한 달여 만에 경남 밀양시 세종병원***에서 이 대형 화재로 인해 사망 51명, 부상 141명의 대규모 인명피해가 발생하였다.**** 불법 증축, 스프링클러 미설치, 잦은 용도변경, 드라이비트 공법의 외단열 시공, 화재 시 개방된 방화문, 비상발전기 미작동 등으로 인해 조기 진화에 실패하면서 막대한 인명피해가 발생함에 따라 건축물의 내화성능과 운영상의 문제가 사회적으로 파장을 불러왔다. 특히 밀양시 세종병원은 5층의 일반 의료시설로 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」의 시행령에 따른 스프링클러 의무 설치 대상이 아닌 것으로 파악되면서, 건축물 화재안전성능 기준의 적정성에 대한 의문이 제기되었다.*****

* 2011년 준공, 지상 9층에 지하 1층, 연면적 3813m², 철근콘크리트조

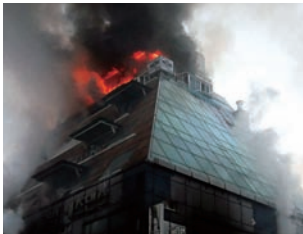
** 아시아경제, 2017. 12. 22. (<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017122210414373457>), 연합뉴스, 2018. 3. 12. (http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/12/0200000000A_KR20180312095600034.HTML?input=1179m)

*** 1992년 준공, 지상 5층, 연면적 1489m², 철근콘크리트조

**** 세계일보, 2018. 2. 23. (<http://www.segye.com/newsView/20180223002391>)

***** 국민일보, 2018. 1. 26. (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923891600&cocode=11131200&cp=du>)

©그림뉴스



상 밀양 세종병원 화재
하 충북 제천 스포츠센터 화재

최근에 연이어 발생한 대규모 화재는 여러 요인이 복합적으로 작용하여 그 피해가 확대된 것으로 드러났으며, 그중 가장 주요한 요인으로 건축물의 화재안전성능이 미흡하여 화재 확산을 방지하는 데 취약한 것으로 분석되었다. 특히 과거 건축기준에 따라 적법하게 건축되었으나 현행 건축기준에 비추어 보면 화재에 취약한 기존 건축물의 화재안전성능에 대한 문제가 사회적 이슈로 대두되었다. 사실 그동안 대형 재난이 발생하면 이에 대응하여 건축기준을 강화하는 방향으로 법률 개정이 이루어져 왔다. 그러나 이는 대부분 신축되는 건축물의 건축기준을 강화하는 것으로, 기존 건축물에 대해 강화된 기준을 적용하거나 의무화하기가 어려운 실정이었다.

하지만 연이어 대형 화재가 발생하여 화재안전에 대한 사회적 인식 변화와 필요성이 제기되면서, 기존 건축물의 화재안전성능 보강을 위한 여러 대안들이 논의되고 있는 상황이다. 가장 강력한 대안으로는 ‘건축허가 취득 시의 건축기준에 따라 적법하게 사용승인이 완료된 건축물일지라도 현재 시점의 화재안전기준을 충족하도록 전면적으로 소급 적용하여야 한다’는 의견이 대두되고 있다. 이는 화재가 국민 안전과 직결되는 문제이기 때문이다.

또 다른 대안으로 현행 건축기준을 일률적으로 적용하기보다는 건축물의 유지·관리상 의무를 통해 보강하도록 하거나, 화재 발생 고위험군 건축물에 대해서만 제한적으로 소급 적용하자는 의견 등이 제기되고 있다. 그러나 이러한 기존 건축물에 대해 화재안전성능 보강을 의무화하는 논의는 「헌법」에서 금지하고 있는 소급입법의 문제를 안고 있으며, 새로운 규제를 신설할 때 발생할 수 있는 신뢰보호의 원칙에 대한 훼손 등 법적 쟁점들이 있다.

소급입법 금지 신뢰보호원칙

「헌법」 제13조 제1항은 “모든 국민은 행위 시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 않는 행위로 소추되지 아니하며……”라고 하여 죄형법정주의와 형벌불소급의 원칙을 밝히고 있다. 형벌불소급의 원칙은 예외 없이 적용되기 때문에 국가가 범죄의 구성 요건을 사후에 제정하거나 형량할 수 없도록 하고 있다. 또한 「헌법」 제13조 제2항은 “소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다”라고, 원칙적으로 소급입법을 제한하고 있다.

이러한 소급입법은 진정소급입법과 부진정소급입법으로 구별된다. 진정 소급입법은 이미 완성된 사실이나 법률관계를 대상으로 하여 사후에 그 전과 다른 법적 효과를 발생하게 하는 법률로 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가의 원리에 따라 원칙적으로 허용되지 않는다. 부진정소급입법은 이미 개시되었지만 아직 완결되지 않고 진행과정에 있는 사실이나 법률관계에 장래적으로 개입하여 법적 지위를 사후에 침해하는 입법을 의미한다.

소급입법과 관련하여 헌법재판소는 과거의 사실관계 또는 법률관계를 규율하기 위한 소급입법을 진정소급입법과 부진정소급입법으로 구분(헌재 1989.3.17.88헌마1)한 이래로 구분을 계속 따르고 있다. “소급입법은 새로운 입법으로 이미 종료된 사실관계 또는 법률관계에 작용케 하는 진정소급입법과 현재 진행 중인 사실관계 또는 법률관계에 작용케 하는 부진정소급입법으로 나눌 수 있는 바, 부진정소급입법은 원칙적으로 허용되지만 소급효를 요구하는 공익상의 사유와 신뢰보호의 요청 사이의 교량과정에서 신뢰보호의 관점이 입법자의 형성권에 제한을 가하게 되는 데 반하여, 기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것 등을 내용으로 하는 진정소급입법은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 의하여 특단의 사정이 없는 한 헌법적으로 허용되지 아니하는 것이 원칙이다”^{*}라고 판시하여 부진정소급은 원칙적으로 허용하되 공익상의 사유와 신뢰보호의 원칙에 대한 비교를 통해 판단토록 하였다. 이와 달리 진정소급입법의 경우에는 원칙적으로 금지되지만 ①일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 ②법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우 ③소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우 ④신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 예외적으로 진정소급입법이 허용된다고 판시하였다.

또 다른 합법원칙인 신뢰보호원칙은 새로운 법률의 시간적 적용 범위의 한계를 설정하는 것으로, 시간적 요소를 강조하여 새로운 법이 과거의 사실에 적용되더라도 종전의 기본권적 지위가 계속 유지될 것을 요구하고 공익상의 이유로 기본권의 제한이 필요한 경우에도 권리의 축소는 개인의 신뢰이익을 고려하면서 이루어져야 할 것을 요구하고 있다.^{**} 즉 개정된 법률이 기본권을 제한하는 경우 ‘장래를 향하여는’ 과잉금지원칙

의 관점에서는 아무런 문제가 없이 합헌이라 하더라도 ‘이미 과거에 발생한’ 법적 지위에 적용되고, 이를 제한하는 경우 신뢰보호원칙의 관점에서 위헌적인 법률이 될 수 있는 것이다.

기존 건축물 화재안전성능 개선 입법 방향

건축물이 건축허가 당시 실체법에 맞게 건축되었다면, 사용승인 이후 허가요건이 변경되어 법령에 반하게 되었다고 해도 실질적 불법이라 할 수 없다. 또한 불법건축물이 축조되었다 하더라도 법령이 변화하여 실질적 불법성이 없어지면, 당해 건축물의 불법성은 해소되게 된다. 따라서 여러 차례의 법령 개정 중 한 번이라도 그 건축물이 허가 요건을 충족하게 되면 실질적 불법성을 인정할 수 없게 된다.*** 이러한 관점에서 사용승인을 받은 기존 건축물의 경우에 새로이 증축·개축·대수선 등 건축 인허가를 요하는 행위를 하지 않는 한 새로운 의무 이행을 강제하는 것은 현실적으로 불가능하다.

「건축법」에서 기존 건축물의 화재안전성능과 관련해서 유지·관리의무를 부과하고 있는 내용을 살펴보면 「건축법」 제35조와 동법 시행령 제23조의 3 제1항 제4호 등에서 건축물의 소유자나 관리자는 건축물 등을 「건축법」 제40조부터 제50조까지 등에 적합하도록 유지·관리하여야 하며, 화재안전(법 제49조, 제50조, 제50조의 2, 제51조, 제52조, 제52조의 2 및 제53조에 적합한지) 항목에 관하여 정기점검 및 수시점검을 실시한 후 그 결과를 허가권자에게 보고하도록 하고 있고, 이에 위반한 건축물 소유자 또는 관리자는 2년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 건축물의 유지·관리 점검 세부기준(국토교통부 고시)에서는 방화구획, 경계벽·칸막이벽, 내화구조, 내부마감재료, 지하층 등이 당초 설계기준대로 유지되어 화재 확산을 방지하고, 인명의 피해를 최소화할 수 있는 구조와 재료로 유지되고 있는지를 점검한다고 규정하고 있다.

이러한 「건축법」 또는 건축물 유지·관리 세부기준의 조문은 사용승인 시점의 건축기준에 부합하도록 건축물을 지속적으로 유지·관리하도록 하고 있을 뿐 새롭게 추가적으로 성능을 보강하거나 개선하도록 하고 있지는 않다.

* 헌법재판소 1999. 7. 22. 97헌바76, 98헌바50·51·52·54·55(병합)

*** 박경철(2010), “헌법원칙으로서 신뢰보호원칙-신뢰보호원칙에 대한 헌법재판소의 태도에 관한 비판적 연구”, 「헌법학연구」, 제16권 제2호, 341면.

*** 김종보, 「건설법의 이해」, 피테스, p.176.

건축법령은 재난대응, 도시화 증가, 주택공급 확대, 경기부양, 규제개혁 등 다양한 사회적·정치적 여건 변화에 따라 복잡한 형태로 잦은 개정이 이루어져 왔다. 이에 따라 건축법령에서 정하고 있는 건축행위허가에 대한 기준 또한 많은 변경이 이루어졌는데, 건축허가 요건이 바뀌게 되면 구 법령에 의해 건축허가를 받은 건축물 및 대지가 새로운 법령상으로는 적합하지 않는 상태가 되게 된다.

따라서 기존 건축물에 대해 화재안전성능을 확보하도록 새로운 의무를 부과하는 것은 지금까지 건축법령의 운용 방향을 전환하는 것을 의미하며, 앞에서 언급한 소급입법금지와 신뢰보호원칙에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

예를 들어 마감재료의 기준을 변경하여 종전에는 사용 가능하였던 마감재를 신규 건축물에 대하여 더 이상 사용하지 못하는 것으로 바꾸면, 기존 건축물의 소유자에게도 동일한 기준을 준수하도록 하는 것은 진정소급입법에 해당할 가능성이 있게 된다. 또한 과거의 기준에 부합하게 건축되어 사용승인을 득한 경우 장래에도 건축물이 사용될 것이라는 신뢰에 반하게 되고, 재산권 침해의 여지가 생기게 된다. 이 경우에 변경된 마감재료 기준에 따르도록 보강을 의무화하는 공익상의 필요와 기존 건축물 소유자의 신뢰보호 요청을 비교형량하게 되는데, 구체적으로 화재안전을 확보하기 위해 마감재 기준을 변경하는 것이 필수적인 요소인가, 다른 공법과 비교하여 재산권 침해 여지가 적은 것인가, 재정 지원 또는 세제 혜택으로 기존 건축물 소유자 등의 피해를 최소화하려는 노력이 수반되고 있는가, 변경된 기준을 따르기 위해 기존 건축물의 소유자 등이 추가로 부담하여야 하는 비용은 얼마나 되는가 등 여러 가지 측면을 종합적으로 고려하여 입법 대안을 신중하게 검토해야 한다.

소방 관련 소급 적용에 따른 재정 지원 사례

구분	소급 시설	완료 기한	지원 내용	비고
다중이용업소	비상구	2007. 5. 30.	비상구와 연결된 2m 이하 옥외 피난계단(발코니 포함)은 건축면적 산정에서 제외	국토교통부
요양원	간이 스프링클러	2014. 2. 4.	설치비용 직접 지원 (국가 40% + 지자체 40% + 자부담 20%)	보건복지부
요양병원	스프링클러 설비	2018. 6. 30.	의료수가를 조정하여 설치비용 간접 지원	보건복지부
전통시장	화재감시시설	2022. 12. 31.	설치비용 직접 지원 (국가 70% + 자부담 30%)	중소벤처기업부

자료: 소방방재청(2018. 3.) 내부자료

입법대안의 검토

기존 건축물에 대해 화재안전성능 보강 의무를 부과하기 위한 입법을 위해서는 여러 가지 대안에 대한 검토가 가능하다. 첫 번째 대안은 「건축법」에 기존 건축물의 화재안전성능에 대한 개선 의무를 추가하는 방안이다. 「건축법」의 경우 원칙적으로 건축행위를 제한하고 요건이 충족되는 경우 이를 해제하여 건축이 가능하도록 허가하는 개념의 규제법적인 성격을 가지고 있다. 「건축법」의 입법 취지는 건축물의 경제적·효율적 이용과 공공의 복리 증진을 도모하기 위하여, 특히 거주자의 안녕과 건전한 생활환경을 보호하기 위하여 각종 건축물의 용도 내지 종류를 규제하려는 것으로서 도시 기능과 건축물의 조화, 합리적인 토지이용관계의 확보라는 공익을 위한 정당한 목적의 설정에서 마련된 법제유형이라 할 수 있다.*

건축허가를 받고 사용승인까지 완료되었다면 건축기준 준수의무에 관한 법률관계는 종료된 것으로 볼 수 있다. 예를 들어 건축물 마감재료에 관한 규정을 살펴보면, 「건축법」 제110조 제10호는 공사시공자나 설계자, 공사감리자가 동법 제52조를 위반하여 방화에 지장이 없는 마감재료를 사용하지 않은 경우에 이들을 처벌토록 하고 있다. 즉 동법 제110조 제10호가 처벌하는 범위만 보더라도 건축허가요건에 따라 ‘시공’하였는지 여부만이 문제가 될 뿐, 동법 제52조를 준수하여 시공이 완료되었다면 동법 제110조 제10호 내지 제52조의 사실관계는 종료된다고 할 것이다. 따라서 동법 제52조의 마감재료 사용에 대해 건축허가요건에 따라 건축되었는지 여부는 건축행위가 종료됨으로써 종료되는 사실관계인바, 기존 건축물 마감재료의 화재안전성능을 보강하도록 새롭게 의무를 부과하는 것은 진정소급입법에 가깝게 된다.

두 번째 대안으로는 기존 건축물의 화재안전성능 보강을 위해 특별법을 제정하는 방안이다. 기존 건축물의 성능 보강을 위해 특별법을 제정하고자 하는 사례는 지진에 대비하여 내진성능 보강을 목적으로 하는 법률의 제정이라 할 수 있다.

일본의 경우를 살펴보면, 건축물 성능 개선을 위해 특별법을 제정하여 추진한 사례는 「건축물의 내진 개수의 촉진에 관한 법률(建築物の耐震改修の促進に関する法律)」이 대표적이다. 일본에서는 1995년 1월 한신·아와지 대지진 발생 시 내진 기준에 미달하는 1981년 이전 건축물에서 피

* 「건축법」 제1조(목적)

해가 집중되었다. 이를 계기로 1995년 「건축물의 내진 개수 촉진에 관한 법률」이 제정되어 기존 건축물의 내진 보강 사업을 추진하게 된다.* 그리고 2013년 법률을 개정하여 주택 및 학교와 백화점 등 다수가 이용하는 건축물에 대한 내진화율을 2020년까지 95%로 상향하기 위한 정책을 추진 중이다. 이 법률에서는 내진 진단에 드는 비용 부담을 줄이고 건축물의 내진화를 위해 국가와 지자체가 자금보조·세제혜택·대출 등 다양한 지원 대책을 마련하고 있으며, 소득세 등의 공제나 감면 등을 할 수 있도록 하였다.

세 번째 대안으로는 건축물 관리 전반에 대한 법률을 새로이 마련하여 기존 건축물에 대한 관리 및 성능 개선에 관한 사항을 규율하도록 하며, 재해·재난에 대응하고 생활수준 및 기술 수준의 향상에 따른 요구 성능 내지는 기준의 상향을 담보할 수 있도록 하는 것이다. 가칭 「건축물 관리법」을 제정하여 사용승인이 완료된 건축물에 대한 관리와 성능 확보의 의무를 부과하고, 이에 따른 점검 및 보강 절차를 마련하는 것이다.

법이 형성한 질서에 따라 공동체가 유지되는 법치국가에서 국민은 기본적으로 기존의 법질서가 지속될 것이라는 믿음을 가지고 자신의 의사를 결정하고 행동하게 된다. 특정한 법률에 의하여 발생한 법률관계는 그 법에 따라 파악되고 판단되어야 하고, 개인은 과거의 사실관계가 그 뒤에 생긴 새로운 법률의 기준에 따라 판단되지 않는다는 것을 믿을 수 있어야 한다.** 따라서 어떠한 입법 대안을 마련하더라도 기존 건축물의 화재 안전성능을 강화하고자 하는 것은 소급입법금지원칙에 비추어 판단이 필요하며, 기존 건축물의 화재안전성능에 대해 보강의무를 부여하는 것이 사회적으로 충분히 예견되는 상황이고 중대한 공익상의 사유가 존재한다는 타당성이 확인되어야 한다. 아울러 실제 추진 과정에서 가져올 수 있는 당사자 손실을 최소화하고자 하는 대안이 제시되어야 기존 건축물 소유자의 신뢰를 보호하는 방안이 될 것이다.

기존 건축물 관리체계 마련

건축물은 재난으로부터 안전해야 하며, 생활여건의 변화를 수용하여야 한다. 그러나 재난의 유형이 복잡해지고 여건 변화에 따라 과거의 기준을 적용할 수 없는 경우가 발생하고 있다. 그러나 지금까지 건축법령의 대응 과정을 살펴보면 신축 건물 위주로 기준을 강화하는 소극적인 대응에 그

쳐 한계를 보여 왔다. 2017년을 기준으로 건축물 재고는 연간 7만 동 정도가 증가하는 데 비해 전체 재고는 710만 동에 달하여, 신축 건축물에 대해 개선된 기준을 적용하더라도 전체 건축물 재고에 미치는 영향이 미미하고, 기존 건축물 중에서도 260만여 동은 30년 전에 건축된 노후 건축물로 성능점검과 보강의 필요성이 크다고 할 수 있다. ***

이러한 관점에서 기존 건축물에 대해 중대한 피해가 예상되거나 공익상의 요구가 발생하는 경우에는 일정 부분 소급하여 기존 건축물에도 건축물 성능개선에 대한 의무가 부과될 필요성이 있다. 그리고 지진이나 화재 등 특정 재난 요인에 대해 개별적으로 대응하기보다는 재난 요인 전반을 고려하여 종합적으로 요구성능을 점검하도록 하고, 점검 결과에 따라 성능보강 방안을 제시할 수 있도록 기존 건축물에 대한 종합적 관리체계를 도입하는 방안이 적극적으로 검토되어야 할 것으로 판단된다.

* 「건축물의 내진개수 촉진에 관한 법률」 제3조 제2항 - 지진으로 인한 건축물 붕괴 등의 피해로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 건축물 내진개수(耐震改修)의 촉진을 도모함으로써 지진에 대한 건축물의 안전성 향상과 공공복지의 확보를 목적으로 함. 동 법에 따라 국가와 지방자치단체는 건축물의 내진진단 및 내진개수의 촉진을 위해 자금의 융통 또는 알선 등의 조치를 강구하기 위해 노력하여야 함.

** 헌법재판소 1996. 2. 16., 96헌가2

*** 국토교통부(2018), “2017년 전국 건축물 현황”, 2월 7일자 보도자료.

참고문헌

- 1 김중보, 「건설법의 이해」, 피테스.
- 2 박경철(2010), “헌법원칙으로서 신뢰보호원칙·신뢰보호원칙에 대한 헌법재판소의 태도에 관한 비판적 연구”, 「헌법학연구」, 제16권 제2호.