

건설공사 시공자 제한규정의 합리적 개선방안

2010. 8.

최민수·박용석

| | |
|--|----|
| ■ 논의 배경 | 4 |
| ■ 건설공사 시공자격제한 및 운용 실태 | 5 |
| ■ 건설업체 도급 시공과 비교한 건축주 직접 시공의 문제점 | 11 |
| ■ 해외 사례 | 19 |
| ■ 건설공사 시공자격제한제도의 개선방안 | 25 |

요 약

- ▶ **현행 「건설산업기본법」에서는 주거용 661㎡(200평), 비주거용 495㎡(150평) 이하의 소규모 건축공사 및 창고·조립식 공장 등의 경우, 건설업 등록업체를 배제한 채 건축주 직접 시공을 허용하고 있어 부실시공과 소비자 피해가 우려되고 있음.**
 - 현행 시공자 제한제도 하에서는 전체 건축물의 40% 가량이 무면허업자나 무자격자에 의하여 시공될 수 있고, 설계나 감리도 부실하게 운영되고 있어 국민의 편의와 규제를 완화하려는 정부 정책이 오히려 부실설계와 부실시공으로 더 큰 피해를 유발하고 있음.
- ▶ **현재 소규모건축물 시공 실태를 보면, 부가가치세와 소득세 등을 탈루하기 위하여 건축주 직접시공으로 위장 신고하고, 실제로는 무면허업자에게 도급을 주어 시공하는 것이 일반적이며, 이 경우 무면허업자에 의한 부실시공과 더불어 하자 보수책임이 불확실해져 건축주 및 분양임대건축물의 소비자 피해가 우려됨.**
 - 건축주 직접 시공을 허용하는 이유는 시공능력이 있는 건축주를 과도하게 규제하는 것은 바람직하지 않다는 논리이나, 실제 시공능력이 있는 건축주는 극소수임.
 - 건축주가 직접시공을 하는 상태에서는 감리의 대상인 시공자가 건축주(owner builder)이기 때문에 엄정한 감리가 어려움.
 - 건축주가 자신을 시공자로 위장 신고한 상태에서, 실제 부실시공을 행한 건설업자 처벌 곤란
- ▶ **시공능력이 없는 건축주나 무면허업자에 의한 부실시공을 방지하고, 하자담보책임자를 안정적으로 유지하기 위해서는 ‘건축허가’ 대상이 되는 건축물은 원칙적으로 건설업 등록업체에게 도급하여 시공하도록 의무화하는 것이 필요**
 - 특히, 분양임대 목적으로 건축하는 주택이나 건축물의 경우, 하자담보책임자를 안정적으로 확보하기 위해서는 건설업 등록업체에게 도급 시공토록 의무화하는 것이 요구됨.
 - 또, 다수의 근로자가 생산 활동을 하거나 위험시설 등이 설치될 수 있는 공장, 작업장, 창고 등은 넓은 의미의 다중이용시설로 볼 수 있으며, 따라서 ‘건축허가’ 대상 규모 이상의 공장, 물류창고 등은 건설업 등록업체의 시공 참여가 바람직함.
 - 유사한 사례로서 건축 설계의 경우, 무자격자에 의한 부실설계를 방지하기 위하여 2007년 이후 ‘건축신고’ 대상 건축물까지 ‘건축사’ 자격자에 의한 설계를 의무화하고 있음.
- ▶ **건축주 직접 시공은 건축신고대상 이하로서 분양임대 목적이 아니라 건축주의 개인 용도나 실거주용으로 한정하고, 시공 능력을 갖춘 건축주로 제한 필요**
 - 외국의 사례로서 캐나다의 경우, 건축주 직접 시공을 허용하되, ‘개인적 사용을 위한 주택’으로 제한하고 있으며, 분양이나 매매용 주택 등 제3자를 위한 건축 행위를 할 때는 반드시 라이선스를 가진 건설업자가 시공해야 하며, 주택보증보험에 가입하도록 규제하고 있음.

1. 논의 배경

- 본래 건설공사는 일정 규모 이상일 경우에는 정부가 시공능력을 갖춘 것으로 인정한 건설업등록업자가 시공하는 것이 원칙이나, 국내에서는 건설업등록업자가 시공하지 않아도 되는 건축물 범위를 너무 넓게 허용하고 있어 소규모 건축물의 경우 부실 시공이 우려되고, 소비자 피해가 확산되는 문제가 지속되어 왔음.
- 현행 「건설산업기본법」에서는 주거용 661㎡(200평) 이하, 비주거용 495㎡(150평) 이하 건축공사의 경우, 건축주의 직접 시공이 가능하도록 법적으로 허용하고 있는데, 주거용 200평의 건축 규모는 보편적인 3층 다가구주택 규모를 넘어서는 것임.
- 건축주 직접 시공을 허용하는 이유는 시공능력을 갖춘 건축주에게 도급 시공을 강요하는 것은 과도한 규제라는 논리임.
- 그러나 실제로는 다가구상가주택·공장·창고 등의 건설시 시공능력이 없는 건축주가 세금부담을 회피하기 위하여 ‘시공자’로 위장 신고한 후 실제로는 무면허업자¹⁾ 등에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 만연하고 있어 본래 제도 도입 취지와는 달리 편법적으로 운영되는 문제점이 노출되고 있음.
- 건설업등록업자에게 도급 시공할 경우와 비교하여 건축주가 직접 시공할 경우에는 건설기술자 미배치, 공사감리의 부실, 품질 및 안전관리 부실, 하자보수책임자의 미확보 등으로 부실 시공 및 소비자의 피해 가능성이 높아짐.
- 특히, 최근 건축규제가 완화되면서 증개축, 대수선, 건축물 용도변경과 같은 리모델링 공사가 증가되고 있어, 건축주 직접시공에 의한 부실시공 우려가 증가됨.
- 또한, 다수의 근로자가 생산 활동을 하거나 위험시설 등이 설치될 수 있어 다중이용시설의 일부라고 볼 수 있는 창고·저장고 및 조립식 공장 등도 건축주의 직접시공이 가능하도록 허용하고 있어 부실공사에 의한 피해가 우려됨.
- 본 연구에서는 소규모 건축물을 대상으로 부실시공의 원인으로 지적되고 있는 건축주 직접시공의 현황 및 문제점을 분석하고, 부실공사의 방지 및 소비자 보호를 위하여 건축공사의 시공자 제한규정의 개선방안에 대하여 살펴보고자 함.

1) 여기서 무면허 건설업자란 「건설산업기본법」 제9조에 의거하여 종합건설공사 5,000만원, 전문건설공사 1,000만원 이상을 도급받을 수 있는 ‘건설업자’로 등록하지 않은 채, 관할세무서에 사업자등록만을 필하여 소규모로 건설업을 영위하는 자를 의미함.

2. 건설공사 시공자격제한 및 운용 실태

2.1 건설공사 시공자격제한제도

- 건설공사의 시공 형태는 1)건축주와 수주자 간에 이루어지는 도급계약(都給契約) 형태와 2)건축주가 건설업 등록없이 직접 시공하는 형태로 구분됨.
- 우리나라에서는 건축주와 건설회사 간에 이루어지는 도급계약을 통하여 건설회사가 시공을 담당하는 것이 보편적이거나, 현행 「건설산업기본법」에서는 건축주가 자신 수요의 주택, 창고, 공장 등 건축물을 ‘건축 및 대수선’할 경우 건축주의 직접 시공을 허용하고 있음.
- 현행 「건설산업기본법」에서 건축주의 직접 시공을 허용하는 이유는 능력있는 건축주가 자기 건물을 짓는데 건설업 면허를 취득하도록 제한하는 것은 일종의 규제이며, 이에 따라 건설업면허 대여 등 불법 행위가 이루어진다는 점을 들고 있음.
- 현행 「건설산업기본법」 제41조(건설공사 시공자의 제한)²⁾를 보면, 주거용 건축물의 경우 연면적 661㎡(200평) 이하로서 공동주택인 건축물이 아닌 경우에는 건축주의 직접 시공이 가능토록 허용하고 있음.
- 또, 연면적 495㎡(150평) 이하인 주거용 외의 건축물로서 다중이용건축물 중 대통령령이 정하는 건축물³⁾이 아닌 경우에도 건축주의 직접 시공이 가능

2) 제41조(건설공사 시공자의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 건설공사는 건설업자가 시공하여야 한다. 다만, 농업용·축산업용 또는 조립식 건축물 등 대통령령이 정하는 건축물은 건설업자가 시공하지 아니할 수 있다.

1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물
2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 공동주택(「건축법」에 따른 공동주택을 말하며, 층수가 3개층 이상인 주택에 한한다)인 건축물
3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물
4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 다중이 이용하는 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물

② 다중이 이용하는 시설물로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 새로운 시설물의 설치에 관한 건설공사는 건설업자가 시공하여야 한다.

1. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설중 대통령령이 정하는 체육시설
 - 골프장(9홀 이상), 스키장 및 자동차경주장
 2. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 도시공원 안에 설치되는 공원시설로서 대통령령이 정하는 시설물
 - 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록하여야 하는 공연장에 한정), 보안시설(면적이 10만 제곱미터 이상), 묘지(면적이 10만 제곱미터 이상)
 3. 「자연공원법」에 따른 자연공원 안에 설치되는 공원시설 중 대통령령이 정하는 시설물
 - 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설(산지 또는 해안모래언덕 면적이 1만 제곱미터 이상), 길이가 1킬로미터 이상인 호안시설
 4. 「관광진흥법」에 따른 유기사설 중 대통령령이 정하는 시설물
 - 종합유원시설업에 이용되는 유기사설 중 미로
- 3) 「건설산업기본법」 시행령 제36조(다중이 이용하는 건축물) 법 제41조제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 건축물"이라 함은 건축물의 전부 또는 일부가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용되는 건축물을 말한다.
1. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 「사립학교법」에 의한 학교
 - 1의2. 「영유아보육법」에 따른 보육시설

- 또, 「건설산업기본법」 시행령 제37조에서는 시공자 제한을 받지 아니하는 건축물로서, 건축주 직접 시공이 가능한 예를 다음과 같이 명시하고 있음.
- 농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 기타 이와 유사한 용도의 건축물
- 공장에서 제조된 판넬 및 부품 등을 사용하여 조립식으로 시공하는 단층인 공장 또는 창고용도의 건축물
- 「주택법」 제9조의 규정에 의하여 등록을 한 주택건설사업자가 동법 시행령 제13조제 1항의 규정에 의한 자본금·기술능력 및 주택건설실적을 갖추고 동법 제16조의 규정에 의한 주택건설사업계획의 승인 또는 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 건설하는 주거용 건축물

<그림 1> 현행 시공자 제한 규정에 의한 건축주 직접시공 가능 범위

| 주거용 | 비주거용 | 법에서 정한 공장 등 기타 건축물 |
|--|--|--|
| 연면적 661㎡(200평) 이하 · 단, 「건축법」에 따른 3층 이상의 공동주택 제외 · 「주택법」 등록을 한 주택건설사업자가 자본금·기술능력 및 주택건설실적을 갖추고 승인/허가를 받아 건설하는 주거용 건축물 제외 | 연면적 495㎡(150평) 이하 단, 다중이용 건축물 제외 | 연면적에 관계 없이 건축주 직접 시공 가능 ·농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 기타 이와 유사한 용도의 건축물 ·공장에서 제조된 판넬 및 부품 등을 사용하여 조립식으로 시공하는 단층인 공장 또는 창고용도의 건축물 |

- 정부는 주택이나 다중이용건축물 등의 안정성 확보를 위해 건설공사 시공자 제한 규제를 점차 강화하는 추세임.
- 2005년에 「건설산업기본법」을 개정하여 연면적 661㎡ 이하인 건축물이라도 3층 이상인 공동주택(기숙사 포함)은 건축주의 직접 시공을 제한하였음.

1의3. 「유아교육법」에 따른 유치원
 1의4. 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따른 특수교육기관 및 장애인평생교육시설
 1의5. 「평생교육법」에 따른 평생교육시설
 2. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 의한 학원
 3. 「식품위생법」에 의한 식품접객업중 유흥주점
 4. 「공중위생관리법」에 의한 숙박시설
 5. 「의료법」에 의한 병원(종합병원·한방병원 및 요양병원을 포함한다)
 6. 「관광진흥법」에 의한 관광숙박시설 또는 관광객 이용 시설중 전문휴양시설·종합휴양시설 및 관광공연장

·2007년에는 체육시설, 공원시설 등 다중이용시설물의 안전성을 높이기 위해 이에 해당하는 새로운 시설물의 설치에 관한 건설공사는 건설업등록업자가 시공토록 제한하였음.

<표 1> 건설공사 시공자 제한규정의 주요 변화 내용

| 구분 | 주요 내용 |
|--|--|
| 건설업법 (법률 제2146호) 1969. 10. 1. 일부개정 | 제3조의3 (특수건축물 등의 시공) 건축법 제2조제3호의 규정에 의한 특수건축물로서 연면적이 825평방미터(건축법 제2조제2호의 규정에 의한 건축물의 경우는 1,155평방미터)를 초과하는 것의 건축·대수선 및 중요변경공사는 이 법에 의하여 면허를 받은 건설업자가 아니면 시공할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 특수건축물은 그러하지 아니하다. |
| 건설산업기본법 (법률 제5230호) 1996. 12.30 전부개정 | 제41조 (특수구조물 등의 시공제한) ①다음 각호의 1에 해당하는 건설공사는 도급에 의하여 시공하는 경우가 아닌 경우에도 건설업자가 시공하여야 한다. 1.삭도의 제작과 설치에 관한 공사 2.주거용건축물로서 연면적이 661제곱미터를 초과하거나 기타의 건축물로서 연면적이 495제곱미터를 초과하는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 공사. 다만, 대통령령이 정하는 것은 그러하지 아니하다. 3.일반공중의 이용에 밀접한 관련이 있는 건설공사로서 대통령령이 정하는 것 ②「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의한 1종 시설물 및 2종 시설물에 대한 인가허가·승인 등의 처분을 하는 국가기관 또는 지방자치단체의 장은 당해 건설공사의 규모, 구조안전의 필요성등을 고려하여 시공자의 시공능력이 현저히 부적합하다고 인정하는 경우에는 발주자에게 시공자의 교체를 권고할 수 있다. 이 경우 발주자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. |
| 건설산업기본법 (법률 제6112호) 2000. 1.12 일부개정 | 제41조 (건축물 시공자의 제한) 주거용 건축물로서 연면적이 661제곱미터를 초과하거나 주거용 외의 건축물로서 연면적이 495제곱미터를 초과하는 건축물과 연면적이 495제곱미터이하임에도 불구하고 다중이 이용하는 건축물중 대통령령이 정하는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 건설공사는 건설업자가 시공하여야 한다. 다만, 농업용·축산업용 또는 조립식 건축물 등 대통령령으로 정하는 건축물은 건설업자가 시공하지 아니할 수 있다. |
| 건설산업기본법 (법률 제7697호) 2005. 11.8 일부개정 | 제41조 (건축물 시공자의 제한) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 건설공사는 건설업자가 시공하여야 한다. 다만, 농업용·축산업용 또는 조립식 건축물 등 대통령령이 정하는 건축물은 건설업자가 시공하지 아니할 수 있다. 1.연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물 2.연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 공동주택(「건축법」에 따른 공동주택을 말하며, 층수가 3개층 이상인 주택에 한한다)인 건축물 3.연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물 4.연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 다중이 이용하는 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물 |
| 건설산업기본법 (법률 제8477호) 2007. 5.17 일부개정 | 제41조 (건설공사 시공자의 제한) ① - 법률 제7697호(2005.11.8)과 동일 - ②다중이 이용하는 시설물로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 새로운 시설물의 설치에 관한 건설공사는 건설업자가 시공하여야 한다.[신설] 1. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 대통령령이 정하는 체육시설 2. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 도시공원 안에 설치되는 공원시설로서 대통령령이 정하는 시설물 3. 「자연공원법」에 따른 자연공원 안에 설치되는 공원시설 중 대통령령이 정하는 시설물 4. 「관광진흥법」에 따른 유기사설 중 대통령령이 정하는 시설물 |

자료 : 「건설업법」 및 「건설산업기본법」 각 개정 법률

2.2 건축주 직접시공 가능 범위 및 부실 실태

- 현재, 단독주택과 다가구주택은 법적으로 연면적 660㎡를 초과하지 않도록 규제하고 있으며, 따라서 모든 단독주택과 다가구주택은 건축주의 직접 시공이 가능함.
- 아파트와 연립주택, 다세대 주택은 공동주택으로 분류되며, 3층 이상일 경우 건설업 등록업자가 시공하도록 되어 있고, 그 이하 규모는 건축주 직접시공이 가능함.
- 2008년의 경우, 전체 주택건설물량 가운데 건축주 직접시공이 가능한 단독주택 및 다가구주택이 차지하는 비중은 실제 가구수를 기준으로 전체의 30% 수준에 달하고 있으며, 대형 업체가 독식하고 있는 아파트를 제외할 때, 주택 건설공사의 70% 이상에서 건축주 직접 시공을 허용하고 있는 것임.
- 즉, 연간 15만호 내외의 주택건설공사를 건축주가 직접 시공하거나 혹은 건축주가 ‘시공자’로 위장신고한 후 무면허업자에게 불법 도급이 가능한 상태임.

<표 2> 주택 유형별 건설 실적

(단위 : 호, %)

| 구분 | 계 | | 아파트 | 연립 | 소규모 주택 | | | | |
|-------|--------------------|---------|-------------------|----------------|-------------------|-----------------|------------------|--------|------------------|
| | A | B | | | 소계 | 단독주택 | | 다세대 | |
| | | | | | | 단독 | 다가구 | | |
| | | | | | A | B | | | |
| 2008년 | 449,790 (100.0) | 371,285 | 263,153 (58.5) | 4,044 (0.9) | 182,593 (40.6) | 40,057 (8.9) | 92,115 (20.5) | 13,610 | 50,421 (11.2) |
| 2009년 | 460,540 (100.0) | 381,787 | 297,183 (64.5) | 5,426 (1.2) | 157,931 (34.3) | 40,743 (8.8) | 92,675 (20.1) | 13,922 | 24,513 (5.3) |

주 : B는 다가구를 1호로 계산한 결과이며, A는 다가구의 실제 호수를 전부 계산한 결과임.
 자료 : 국토해양부

- 비주거용은 연면적 495㎡이하일 경우 건축주 직접 시공을 허용하고 있는데, 2009년 건축허가면적을 보면, 비주거용의 평균 건축연면적이 453㎡이라는 점을 감안할 때, 절반 이상의 건물에서 건축주의 직접시공이 가능한 것으로 추정할 수 있음.

<표 3> 2009년도 용도별 건축허가면적

| | 계 | 주거용 | 비주거용 | | | | | | |
|------------|---------|--------|---------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|
| | | | | 상업용 | 농수산용 | 공업용 | 공공용 | 교육사회용 | 기타 |
| 동수(A) | 212,347 | 72,891 | 139,456 | 63,776 | 15,696 | 19,407 | 3,468 | 14,784 | 22,325 |
| 연면적(천㎡, B) | 105,137 | 41,917 | 63,220 | 24,399 | 4,706 | 11,542 | 3,475 | 11,261 | 7,837 |
| B/A(㎡) | 495 | 575 | 453 | 383 | 300 | 595 | 1,002 | 762 | 351 |

자료 : 국토해양부

- 다가구, 다세대주택, 소규모 연립주택의 부실시공은 오래된 문제이며, 누수나 균열은 당연한 것으로 인식하는 경향까지 존재하고 있으나, 정부에서 관심을 갖고 있지 않아 부실 시공에 의한 생활여건의 저하가 불가피한 실정임.
- 한국도시연구소에서 발표한 ‘지하주거 공간의 주거환경과 거주민 실태연구(2005)’를 보면⁴⁾, 습기(49.5%)가 가장 큰 문제점으로 지적되었으며, 그 외 부실한 채광(21.8%), 환기 미흡(10.5%), 악취(7.0%), 소음(5.1%) 등이 지적되었는데, 바닥장판이나 벽면 모서리 등에서 결로(結露)가 발생한 가구가 73%에 달했음.
- 또한, 공장이나 창고 등은 다수의 작업원이 작업하는 공간이며, 위험한 시설 설비가 설치되기 때문에 시공과정에서 부실시공에 충분히 대비해야 하나, 단순히 조립식이라는 이유로 시설물 규모에 상관없이 건축주의 직접 시공을 허용하고 있어 대형 안전사고 우려가 상존하고 있음.
- 이천냉동창고 화재사고⁵⁾에서 보는 바와 같이 조립식으로 건설되는 물류창고 등이 대형화되면서 각종 사고 위험이 증가하고 있으며, 특히 건축물 하자에 기인한 안전사고를 방지할 필요성이 있음.
- 건축주 직접 시공에 의한 피해 사례⁶⁾ : 씨랜드청소년수련원 화재사고(1999. 6. 30)
- 씨랜드 건축주는 시공능력이 부족함에도 불구하고, 1998년 4월 그린종합건설로부터 1,400만원을 주고 건설업 면허를 불법으로 대여받아 직접 시공을 행하였음.
- 건축주가 직접 시공을 하면서, 설계도면대로 시공하지 않고, 설계변경을 통하여 내화성을 갖추지 않은 채 건축
- 건축구조물의 내력이 안전기준에 미달한 상태에서 인화성 및 연소성이 강한 스티로폼과 목재 등으로 천장과 벽면, 외벽을 마감하여 내화성능을 확보하지 못하였음.
- 사고 당시 비상구유도등, 자동화재탐지기, 비상벨, 소화기 등의 소방시설이 제대로 작동하지 못하였으며, 이는 부실시공의 가능성 존재
- 건축허가 당시 벽면구조는 철근콘크리트조 및 철골조, 지붕은 조립식 샌드위치패널로 설계되어 있었으나, 컨테이너박스과 단일철판으로 대체 시공
- 감리자가 시공과정 및 사용승인 과정에서 업무수행을 제대로 하지 못하였음.

4) 서울 14개 자치구와 수원, 성남, 안양, 부천 등 수도권에서 표본 추출한 462세대의 지하 거주자를 대상으로 설문과 심층면접을 병행하고 건축 및 환경 전문가들과 함께 주거 실태를 직접 확인한 결과임.

5) 2008년 1월 7일 이천냉동창고에서 화재가 발생하여 40명이 사망하고 17명이 부상

6) 대한건설협회, 「화성 씨랜드화재사고의 원인과 대책」, 1999. 8

[신문기사를 통해 살펴본 소규모 건축공사의 부실 실태]

다세대다가구 주택의 부실공사가 위험 수위를 넘어서고 있다. 분당신도시 정자동 A빌라는 공사를 시작한 지 석 달만인 11월 완공됐다. 연면적 200평 기준으로 5개월은 걸려야 하는 공사다. 아래 층 콘크리트를 2주일 정도 말린 후 윗층 공사를 해야 하지만 3일만에 윗층 공사를 하기도 한다. 또, 싸구려 자재를 이용해 피해가 잇따르고 있다. 허가받은 설계와 달리 가구수를 늘린 불법 건물도 급증하는 추세다. 더구나 겨울철까지 다세대 신축 붐이 이어져 대형 사고도 우려된다. 다세대 다가구 주택을 지으려는 투자자는 시공업자 선정에 신중해야 한다. 경기 성남시 분당구청 건축지도과 장홍진씨는 “행정조치를 해도 ‘뜨내기 업자’들은 막무가내로 불법 건물을 짓는다”며 “4명의 감독 인원으로서는 지난해 적발한 불법 건물에 대해 행정조치하기에도 바쁘다”고 말했다. 한국예건 최문섭사장은 “**연면적 200평 미만 주택은 건설업 면허가 없는 개인도 지을 수 있는 것도 문제**”라며 “**부실공사를 줄이려면 건설 자격을 강화해야 한다**”고 지적했다. **다세대를 지으려는 투자자도 뜨내기 업자에 공사를 맡겨서는 곤란하다. 불법 부실 건물을 지은 후 공사비만 받고 사라지기 때문이다.** 건설업 면허가 있는 업체에 다세대 신축을 맡길 때 도 공사 진행 상황을 꼼꼼히 확인해야 한다.(동아일보, 2001. 12. 16)

경기도 부천시 원미구는 다가구주택 신축시 시공사와 감리단의 회사명 등을 담은 머릿돌을 설치하도록 하는 '주택 설명제'를 최근 도입, 운영한다고 13일 밝혔다. 원미구에 따르면 2가구 이상 20가구 미만에 4층 이하인 다가구주택을 지을 경우 주택명파와 소재지, 가구수, 시공사 회사명, 감리사 이름, 사용승인일 등이 적힌 머릿돌을 설치하도록 권장하고 있다. 구가 '다가구주택 설명제'를 도입하게 된 것은 민원이 끊이지않는 일부 다가구 주택의 날림공사나 불법 주차 문제 등을 해결하기 위해서다.(연합뉴스, 2009. 2. 13)

다가구·다세대주택 거주자는 괴롭다. 상당수가 날림공사여서 비만 오면 방에 습기가 차는 것은 물론 집중호우가 내린 요즘 같은 때는 천장에서 떨어지는 빗물을 받아내느라 밤을 꼬박 새기 일쑤다. 게다가 방음공사가 전혀 이뤄지지 않아 이웃집 안방의 대화내용과 화장실 물 내리는 소리까지 들릴 정도여서 사생활 침해에 시달리고 있다. 지난 3월 서울 홍제동 신축 다가구주택을 구입한 조모씨(29). 조씨 집은 완공된 지 한달도 지나지 않아 화장실에서 검은 색 곰팡이가 피어오르고 안방은 습기가 차올라와 하루도 마음 편히 지낼 수 없다. 조씨는 건축업자에게 하자 보수를 요청했지만 이미 분양금을 챙겨 달아나버렸다. 요즘은 보수공사비를 마련하느라 은행 대출창구를 찾기도 바쁘다. 서울 양재동의 장모씨(37)도 지난해 10월 분양받은 반지하 다세대주택이 비가 조금만 내리도 빗물이 벽을 타고 안방에 흘러드는 등 방수처리가 제대로 되지 않아 고통받고 있다. 옆집에서 울리는 전화벨소리까지 또렷하게 들릴 정도로 방음문제도 심각하다. **이처럼 다세대·다가구주택을 분양받은 상당수 주민들은 영세 건설업체들의 부실공사로 인해 집안 곳곳에 물이 새고 단열이 되지 않는 등 심각한 고통을 겪고 있다.** 이같은 부실공사는 지난해 서울과 수도권 일대에 다세대·다가구주택 건축붐이 일어나면서 영세 건축업자들이 앞다퉈 건물 외양만 그럴 듯하게 갖춘 주택들을 양산했기 때문이다.(국민일보, 2002. 8. 13)

현재 비도시지역에서는 200㎡ 미만 또는 2층 이하 건축물의 경우 설계의무 없이 신고만으로도 건축이 가능한 데 이로 인해 부실 건축물이 양산되면서 건축물안전과 하자 등을 둘러싼 민원이 자주 발생하고 있는 실정이다. 건교부는 이런 부작용을 막기 위해 아예 약식 설계내용과 자재품질기준 등에 관한 규정이 담긴 소규모 건축용 표준계약서를 마련했다.(파이낸셜뉴스, 2005. 4. 10)

주택가 각종 공사 현장의 안전 관리가 취약해 주변 주민들과 행인들을 불안하게 하고 있다. 특히 소규모 공사장은 영세 건설업체가 담당하는 경우가 많은데다 안전 관리에 대한 규제도 거의 없어 대책 마련이 시급하다. 소규모 공사장들은 안전 관련 법망도 허술하다. **주택은 연면적 200평, 일반건축물은 150평 미만인 경우 건설업 면허 없이도 시공이 가능하다. 무면허 업자들은 대부분 영세한데다 안전관리에 대한 인식도 낮아 안전시설을 설치에 무관심한 실정이다.** 김규식 건축사는 “영세 업체들의 경우 법의 사각지대에 놓여있는 경우가 많다”며 “감독관청이 관리를 강화하는 것 외에는 대안이 없다”고 강조했다. 서울산업대 안전공학과 이영석 교수는 “현행법은 일정 규모 이상 되는 건설 공사 현장만 규제 범위에 넣고 있다”며 “범위를 확대 적용하는 방안 등을 검토해야 한다”고 말했다.(국민일보, 2006. 8. 4)

씨랜드 참사가 일어난 지 10년이 지났지만 청소년 수련시설이 여전히 안전 사고에 취약한 것으로 지적됐다. 첫 주 제 발표를 한 한국청소년시설환경학회 유진이 회장은 "1990년대 이후 청소년수련시설은 양적으로 팽창했으나 질적인 개선은 더딘 상태"라고 지적했다. 유 회장은 “씨랜드 참사 이후에도 일부 민간 수련원은 여전히 가연성 건축재를 사용하고 있고 전기배선이 불량하거나 소방설비가 미흡한 곳도 많다”며 “청소년 시설은 설계단계부터 안전에 중점을 두는 것이 필요하며 정부의 대책이 시급히 요구된다”고 말했다. (한국일보, 2009. 6. 30)

3. 건설업체 도급 시공과 비교한 건축주 직접 시공의 문제점

- 건설업등록업체에게 도급 시공하지 않고, 건축주가 직접 시공할 경우 나타날 수 있는 문제점은 다음과 같음.

3.1 건축주의 ‘시공자’ 위장 신고에 따른 문제점

□ 건축주의 ‘시공자’ 위장 신고 실태 : 건축주가 직접 시공하는 것으로 신고하고 실제로는 무면허업자 등에게 도급 시공하는 비율이 90%를 상회

- 현행 「건설산업기본법」에서 건축주의 직접 시공을 허용하는 이유는 직접 시공능력이 있는 건축주를 과도하게 규제하는 것은 바람직하지 않다는 논리이나
·현실적으로 보면, 직접시공능력이 있는 건축주는 극소수이며, 대부분 ‘건축주 직접시공’으로 신고한 후, 실제로는 무면허업자 등에게 도급하여 시공하는 것이 일반화되어 있음.
·특히 자신이 사용하는 건축물이 아니라 분양임대 건축물을 직접 시공, 분양함에 따라 소비자의 피해가 늘어나고 있음.
- 택지개발지구의 주거전용 및 점포겸용주택지, 펜션고급주택단지, 전원주택단지, 개인주택 및 빌라 등의 경우, 건축주가 직접 시공하는 것으로 신고한 후, 실제로는 무면허 건설업자에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 많음.⁷⁾
·건축주 직접 시공을 악용하여 거주 목적이 아닌 임대 또는 분양을 목적으로 다세대주택 등을 건축하는 무면허 건설업자의 불법적인 시공 사례 존재

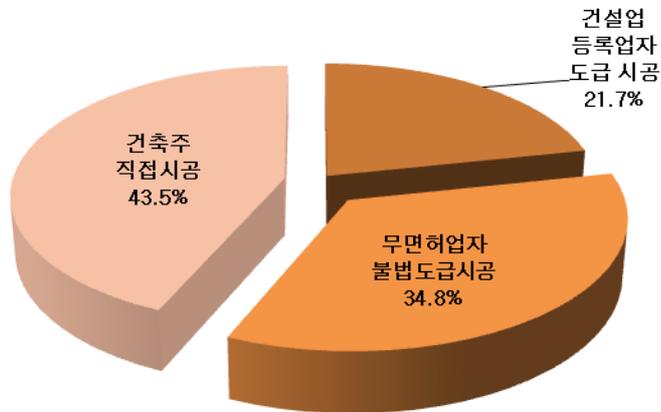
1) 규제개혁기획단의 조사결과(2005년)

- 국무조정실 규제개혁기획단에서 2005년에 건축주를 대상으로 건축물 시공 주체를 조사한 결과⁸⁾를 보면, 주거용 661㎡ 미만, 비주거용 495㎡ 미만의 소규모 건축물의 경우, 건축주가 직접 시공한 비율이 43.5%, 그리고 무면허 업자에게 도급 시공한 비율이 34.8%로서 대부분을 차지하고 있으며, 건설업등록업체에게 도급 시공한 비율은 21.7%에 불과함.

7) 대한건설협회 내부자료 참조

8) 본 설문조사는 2005.1.10~1.19에 건축주 86명(강남구, 강북구, 성북구, 안양시 동안구, 광명시 지역)을 대상으로 면담조사한 결과임.

<그림 2> 주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 미만 건축물 시공 주체



자료 : 국무조정실 규제개혁기획단, 『건축규제시스템 개선방안 : 소규모 건축민원 해소방안을 중심으로』, 2005

- 주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 미만일지라도 도급 시공을 할 경우에는 건설업등록업자에게 도급해야 함에도 불구하고⁹⁾, 무면허업자에게 도급 시공하는 비율이 34.8%에 달하고 있다는 점은 현행 ‘시공자 제한규정’이 유명무실하고, 제도의 사각지대가 존재함을 보여주는 것임.
- 또, 건축주 직접시공이 43.5%를 차지하고 있으나, 무면허업자에게 도급 시공하고, 형식적으로는 건축주가 직접 시공한 것으로 신고한 사례가 많을 것으로 추정됨.

2) 전진휘의 연구 결과(2009)¹⁰⁾

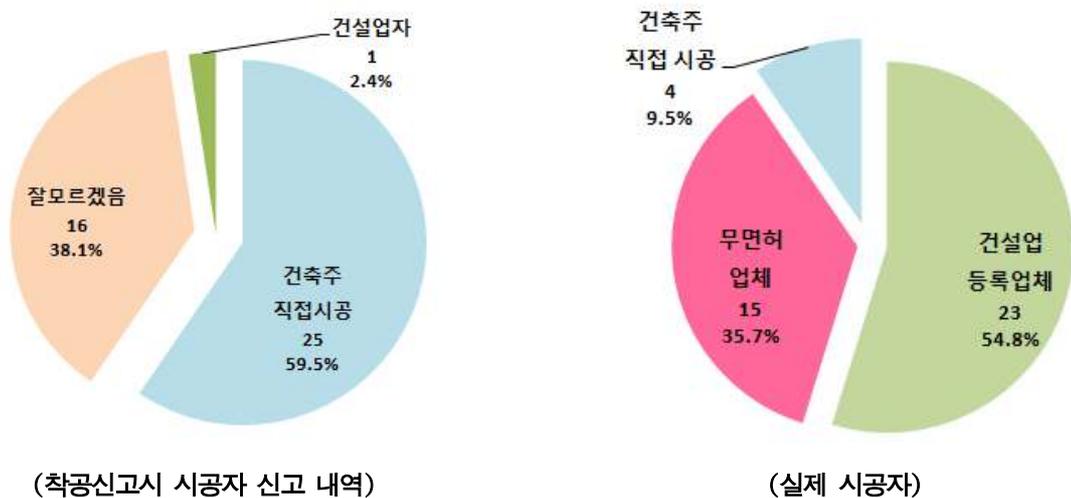
- 경북지역에서 「건설산업기본법」의 시공자 제한 기준을 적용받지 않고 건축주 직접시공으로 착공한 후 사용승인을 득한 건축주 가운데 42명을 대상으로 조사한 결과임.
- 건축물 용도는 주거용 17건(40.5%), 농업용 10건(23.8%), 상업용 8건(19.1%) 등임.
- 건축허가 또는 신고후 해당관청에 제출한 착공신고 서류에 시공자를 누구로 표기하였는가에 대하여 질의한 결과, 건축주 직접시공으로 신고한 경우가 25건(59.5%)으로 과반 이상을 차지하였으며, 잘 모르겠다는 응답은 16건(38.1%), 건설업등록업체로 신고한 경우는 1건(2.4%)을 차지

9) 도급계약에 의해 건축공사를 할 경우 「건설산업기본법」 제9조에 근거하여 종합건설공사의 경우 예정공사 금액 5,000만원, 전문공사는 1,000만원 이상일 때는 반드시 건설업 등록업자가 시공해야 함.

10) 전진휘, 「소규모 건설현장의 감리제도를 활용한 품질관리 방안에 대한 연구」, 영남대 산업대학원 석사학위논문, 2009. 2

- 반면, 건축물의 실제 시공자를 질의한 결과, 건설업등록업체가 시공한 것이 23건 (54.8%)이며, 무면허업자가 시공한 것은 15건(35.7%)이고, 건축주 본인이 직접 시공한 경우는 4건(9.5%)에 불과하였음.
- 즉, 건축주 직접시공으로 신고한 채 90% 이상이 불법 도급되어 시공되고 있으며, 특히 법적으로 불허하고 있는 무면허업체가 도급한 경우가 35.7%가 되어 부실공사가 우려되고 있음.¹¹⁾

<그림 3> 소규모 건축물의 시공 주체¹²⁾



- 이와 같이 건축주 직접시공으로 신고하고 실제로는 무면허업자 등에게 도급이 이루어지는 원인에 대하여 허가관청 공무원 10명을 면담한 결과, 현재 건축주 직접시공으로 신고해도 아무런 문제가 없도록 규정한 법령상의 미비를 7명이 지적하였으며, 그 외 세금 부담을 회피하려는 목적(2명), 구비서류의 복잡(1명)이 지적되었음.
- 또, 10명의 건축사(建築士)와 면담한 결과, 5명이 부가가치세 등 세금부담을 회피하려는 목적이 있다는 점을 지적하였으며, 현행법령상 미미한 규정 때문이라는 응답이 3명, 구비서류문제, 시간 여유 부족이 각 1명으로 나타났음.¹³⁾

11) 현행 법에서는 종합건설공사 5,000만원 이상, 전문건설공사 1,000만원 이상을 도급시에는 건설업등록업체에게 도급하도록 규정하고 있음. (「건설산업기본법」 제9조) 참조

12) 자료 : 전진휘(2009, 영남대 석사논문)

13) 경북도내 건축 인허가담당 공무원 10명, 건축사 10명을 대상으로 면담 및 설문조사한 결과임.

□ 건축주의 ‘시공자’ 위장 신고의 문제점 : 세금 포탈 및 무면허업자에 의한 부 실시공 우려

- 건축주의 입장에서 직접시공으로 위장하고, 실질적으로는 건설업자에게 도급 시공을 행하는 이유는 건축주와 건설업자 모두에게 경제적 이익이 있기 때문임.
- 만약, 시공자를 착공신고서에 명시하여 적법한 도급 관계임을 밝힐 경우¹⁴⁾, 사업자(시공자)는 총 공사비의 10%에 달하는 부가가치세를 납부해야 하는 의무가 발생하고, 이를 건축주가 부담해야 할 가능성이 높음.
- 또, 건설업체 입장에서는 매출액에 증가에 따른 소득세 부담을 줄이고, 각종 건축법규 위반 등에 의한 법적 제재를 회피할 수 있는 수단이 됨.
- 만약, 건축주의 ‘시공자’ 위장 신고를 강하게 규제하여, 건설업자 도급 시공으로 양성화할 경우, 건축시공비 측면에서 약 12%의 비용 증가가 예상됨.
- 건축주가 시공자로 위장 신고하여 불법 도급을 줄 경우에도 「건설산업기본법」에 근거하여 등록을 한 건설업자에게 도급을 주어야 하나, 현실적으로는 공사비를 낮추기 위하여 무면허업자 혹은 현장인력조직인 팀장, 십장에게 시공을 의뢰하고 있어 부실시공 우려가 높아짐.¹⁵⁾
- 도급계약에 의해 건설공사를 할 경우, 종합건설공사의 예정공사금액이 5,000만원 이상, 그리고 전문건설공사의 예정공사금액이 1,000만원 이상일 때는 반드시 건설업등록업자가 시공하도록 규정하고 있으나, 현실적으로 거의 지켜지지 않고 있음(「건설산업기본법」 제9조 참조)¹⁶⁾.
- 무면허 건설업체의 경우 간이과세자¹⁷⁾로 인정받아 부가가치세(10%) 신고를 면제받을 수 있으므로 건설업등록업자에 비해 저가 수주가¹⁸⁾ 가능하며, 이 때문에 소규모 건축공사에서 발주자(또는 건축주)는 무면허 업체를 선호하는 경향이 있음.

14) 건축착공신고서에 계약된 시공자를 명시하는 것은 법적 의무 사항이 아님.

15) 건설업 등록을 필한 업체 가운데서도 부실한 업체가 다수 포함되어 있다는 점을 감안할 때, 무면허 건설업체의 시공 능력은 매우 취약한 것으로 추정할 수 있음.

16) 경미한 건설공사를 업으로 하는 자는 건설업종별 등록이 불필요함.(「건설산업기본법」 제9조, 동법 시행령 제8조)

·종합공사를 시공하는 업종은 1건 공사의 공사예정금액이 5천만원 미만인 건설공사

·전문공사를 시공하는 업종은 1건 공사의 공사예정금액이 1천만원미만인 건설공사. 다만, 가스시설공사, 철강재설치 공사 및 강구조물공사, 삭도설치공사, 승강기설치공사, 철도·궤도공사, 난방공사는 공사금액에 관계없이 해당업종 등록자가 수행

·조립·해체하여 이동이 용이한 기계설비 등의 설치공사(당해 기계설비 등을 제작하거나 공급하는 자가 직접 설치하는 경우에 한함)

17) 부가가치세는 납세의무자에게 장부의 비치와 기재, 세금계산서의 발행, 복잡한 세액의 계산 및 신고 등의 부담을 지우게 됨. 세무능력이 낮은 영세사업자의 납세편의를 도모하기 위하여 간이과세자 제도를 두고 있고, 일반과세자와는 달리 특례를 인정하고 있음.

18) 실제 영세하지 않은 사업자들이 세부담 축소 등의 목적으로 간이과세자로 위장하기 위해 과표양성화를 기피하는 경향이 있음. 즉, 과세특례자는 매입세액에 관계없이 매출세액만으로 납부세액을 계산하기 때문에 매입세액 공제를 위해 세금계산서를 수취할 필요성이 적음. 그러나 매출액을 노출시키지 않으려고 세금계산서 수취를 기피하려는 경향이 있음.

3.2 건축주 직접시공시 품질확보 및 하자보수상의 문제점

1) 부실 시공시 행위자 처벌 및 책임 추궁 곤란

- 현행 건설관련 법령은 대부분 도급공사를 전제로 하고 있어 건축주가 직접 시공할 경우에는 「국가계약법」이나 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」 등에 의거한 건설업 등록 취소나 영업 정지, 공사입찰 참여 금지, 또는 건설기술자의 배치나 품질 및 안전에 관한 규제를 적용하기 곤란함.
- 현행 「건설산업기본법」 제82조 및 83조에 의하면, 건설업자가 부실시공을 한 경우에는 건설업 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업 정지를 명할 수 있도록 규정하고 있음.
·그러나 건축주 직접시공으로 신고한 경우에는 부실시공이 이루어졌다고 하더라도 건축주에 대한 처벌이 어렵고, 만약 건축주가 ‘시공자’로 위장신고한 경우에는 실제 시공을 담당한 건설업자가 있더라도 처벌이 어렵다는 문제점이 있음.
- 「건설기술관리법」에 의한 품질시험 또는 검사, 또는 안전점검을 미시행했을 경우에는 영업정지 또는 5천만원 이하의 과징금을 부과함으로써(「건설산업기본법」 제82조 제1항) 건설업자를 규제하고 있음.
·건축주 직접시공으로 건축공사를 수행할 경우 건축물의 품질관리 및 안전 등에 관한 실질적인 규제에 어려움이 있음.
- 「건설기술관리법」에 규정되어 있는 부실 행위에 대한 입찰 참가 제한이나 업무 정지 등의 규제는 발주청 대상 공사에 대한 규정으로서, 민간의 건축주에 대해서는 규제가 불가능함.
·총 공사비 50억원 이상의 건축공사 또는 바닥면적 1만㎡ 이상의 건축공사는 부실 측정 및 벌점 부과가 규정되어 있으나(「건설기술관리법」 제21조의 4) 부실벌점제도는 공사 입찰시 불이익이 주어지는 제도이므로 자기 공사를 수행하는 건축주에 대하여는 제약 요인이 없음.
- 또, 건설업등록업자에 대하여는 공사규모에 따라 공사현장의 기술자 배치 기준이 있으나, 건축주가 직접 시공할 경우에는 공사 현장의 기술자 배치에 대한 규제를 적용

하기 곤란함.

- 「건설산업기본법」 제40조(건설기술자의 배치)에 의해 건설공사의 시공관리 및 기타 기술상의 관리를 위해 공사 현장에 소정의 기술자격을 갖춘 건설기술자를 1인 이상 배치해야 함.¹⁹⁾
- 배치된 건설기술자는 발주자의 승낙을 얻지 않고는 정당한 사유없이 그 건설공사 현장을 이탈해서는 안되며, 현장에 배치된 건설기술자가 업무수행 능력이 없다고 인정될 때에는 건설기술자의 교체를 요청할 수 있음.

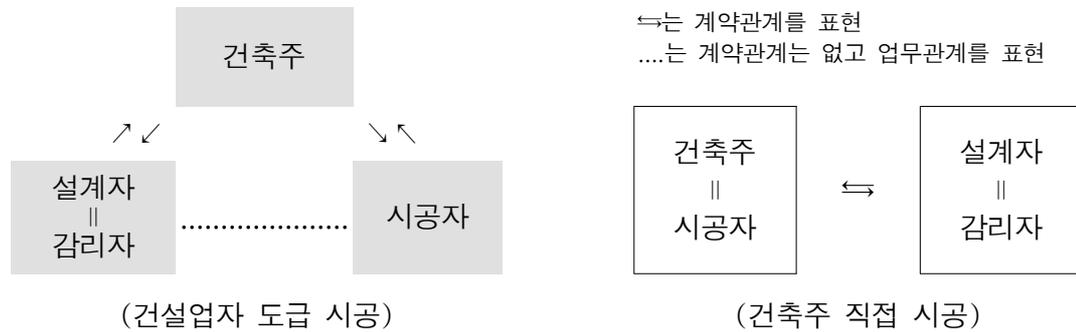
2) 형식적인 공사감리로 부실공사 우려

- 건축허가가 이루어지면, 건축주는 시공자를 선정하여 공사에 착수하는데, 이 때 건축주는 건축사 또는 감리전문회사를 감리자로 지정하여 공사가 적절하게 시공되는지를 감리해야 함.
- 건축허가대상 건축물은 건축사를, 다중이용건축물은 건축사 또는 감리전문회사 중 하나를 공사 감리자로 지정하여야 함.
- 공사감리자는 위법 사항을 발견하거나 건축물 시공자가 설계도서에 부적합한 공사를 하는 경우에는 건축주에게 통지하고, 시정 또는 공사 중지를 요청할 수 있음(「건축법」 제23조).
- 그런데, 주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 이하의 건축공사에서는 건축주가 직접 시공하는 것이 가능하도록 허용하고 있는 바, 이러한 공사에서는 감리 업무가 부실해질 가능성이 매우 높음.
- 그 이유는 현행법에서는 다중이용건축물을 제외하고, 건축사가 설계하여야 하는 건축물은 건축사가 공사감리를 겸하도록 규정하고 있는데, 감리의 대상인 시공자가 바로 감리 대가를 지급하는 건축주이기 때문임.
- 이에 따라 건축주 직접시공 체제하에서 건축주는 감리를 형식적인 절차로 인식하는 경향도 존재하며, 사용승인²⁰⁾을 위한 검사 과정에서도 엄정한 업무 수행이 곤란함.

19) 예를 들어 30억원 미만 공사의 건설기술자 배치 기준을 보면, 1)산업기사 이상 자격자로서 해당 직무 3년 이상, 2)중급기술자, 3)초급 기술자로서 해당 공사 시공관리업무 3년 이상 자격이 있는 자를 배치하여야 함(자료 : 「건설산업기본법」 시행령 제35조제2항 관련 별표 5).

20) 사·군구청장은 공사감리자가 작성한 감리완료보고서에 근거하여 사용승인을 허가하고, 그렇지 않을 경우 직접 검사를 행한 후, 사용승인을 한다(「건축법」 제18조, 동법 시행령 제17조)

<그림 4> 도급 시공과 건축주 직접 시공의 감리 기능 비교



3) 안정적인 하자보수책임자 확보 곤란

- 건설업등록업자가 시공한 건축물에 대해서는 하자담보책임을 공종별로 일정기간 부여하고 있지만, 건축주 또는 무면허건설업자가 시공한 건축물에 대해서는 하자담보책임을 부과하기 곤란함.
- 현행 「건설산업기본법」에서는 일정규모(공사금액의 5/1,000) 이상 하자가 3회 이상 발생할 경우, 영업정지 또는 5천만원 이하의 과징금을 부과함으로써(제82조 제1항) 건설업자를 규제하고 있음.
- 소규모건축물은 대부분 「공동주택관리령」의 보호를 받지 못하며, 「건설산업기본법」에 의하여 하자보수 규정을 적용받는데, 이 경우도 면허를 받은 건설업자가 시공한 경우로 한정됨.
- 그런데, 다가구주택의 시공은 대부분 면허 여부와 관계없이 누구나 시공이 가능하기 때문에 굳이 면허를 받은 건설업체를 활용하지 않고 건축주가 직접 공사를 하여 일반인에게 분양임대하기 때문에 문제가 생길 경우 건축주를 상대로 책임을 물어야 함.
- 따라서 분양임대를 받는 자는 하자보증기간과 하자보증금의 담보 방법, 하자보수 불이행시의 문제 등에 관하여 건축주와 명확한 약정이 필요하나 제대로 이행되고 있지 않으며, 건축주는 건설업체가 아니기 때문에 하자보수를 미이행하더라도 등록 취소 등 불이익을 부과하기 어려움.
- 특히, 분양임대 건축물을 건축주가 직접 시공한 경우에는 건축주가 하자담보책임을

- 부담해야 하나, 매매나 임대 that 이루어진 이후에는 건축주가 하자담보책임을 기피하는 사례가 많으며, 하자담보책임을 실질적으로 이행하기 어려움.
 - 시공 과정에 직접 참여한 십장이나 팀장 등 책임주체와 일회성 관계를 갖고 있어 연락이 어렵고, 하자보수를 의뢰하기 곤란
 - 건축주의 입장에서는 하자보수를 소홀히 하더라도 건설업등록업자로서 지속적으로 활동하는 것이 아니기 때문에 특별한 불이익을 받지 않음.
- 만약, 건축주가 위장직영을 한 경우에는 건축주가 법적인 하자담보책임자가 되며, 이 경우, 이면계약에 의하여 도급 시공을 담당할 건설업체에게 하자 책임을 부담시킬 수 있으나, 건축주가 ‘시공자’로 위장신고라는 위법을 한 상태에서 건설업체에게 하자보수책임을 강하게 요구하기는 어려움.
- 무면허업자가 시공할 경우, 건축주가 계약이행보증, 하자보증 등 각종 보증 혜택을 받지 못하고, 준공후 하자발생시 하자담보책임 등을 부담하지 아니하여 건축주 피해가 우려되며, 나아가 구매자 및 입주자 등 소비자의 피해로 전가될 가능성이 높음.
 - 또한 무면허업자에게 고용되어 시공에 참여한 건설일용근로자는 노임 지급 등에 있어서도 법적으로 보호받기 어려움.

<표 4> 건설업자 도급 시공과 건축주 직접 시공의 비교

| 구분 | 건설업자 도급 시공 | 건축주 직접 시공 |
|------------------|--|---|
| 1. 하자담보책임 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 건설공사 완공일부터 일정기간(10, 5년) 하자 보수 책임(「건설산업기본법」 제28조) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자기공사를 제3자에게 매매할 경우 하자보수는 민사소송절차 필요(「민법」 제580조) |
| 2. 공사감리 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 일정규모·용도 및 구조의 건축물 건축시 공사 감리자 지정 의무(「건축법」 제25조) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 좌동 ※ 시공자인 건축주가 임의로 감리자를 지정함에 따라 건축주의 위법사항 시정 및 고발 곤란 |
| 3. 행정제재 (영업정지 등) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 일정규모(공사금액의 5/1,000) 이상 하자가 3회 이상 발생(「건설산업기본법」 제82조) ▪ 「건설기술관리법」에 의한 시공상세도면의 작성의무 위반, 품질시험 및 검사 미시행, 안전점검 미시행 등 ▪ 「산업안전보건법」에 의한 중대재해 발생, 사망자 1명 이상, 3개월 이상 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 등 | <ul style="list-style-type: none"> ※ 규제없음 |
| 4. 건설기술자 배치 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공사규모별 일정자격 건설기술자 배치 의무(「건설산업기본법」 제40조) | <ul style="list-style-type: none"> ※ 규제없음 |

4. 해외 사례

□ 호주

- 호주에서 택지를 매입하여 주택을 신축하는 형태를 보면, 1)건설업자에게 도급을 주는 방식과 2)건축주가 직접 시공하는 오너빌더(Owner Builder) 방식으로 크게 구분할 수 있음.²¹⁾

1) 도급 방식 : 건축설계사에 위임하는 방식과 프로젝트홈 건축 방식이 있음.

- 건축설계사 위임 방식

- 건축주가 택지를 매입한 후, 기존 지장물 철거를 포함하여 설계, 건축허가, 시공업체 선정 및 준공까지 일체의 행위를 건축설계사에게 일임하는 방법
- 건축주의 의도를 반영하여 독창적인 설계가 가능하다는 장점이 있으나, 건축 비용이 높아질 가능성이 큼.²²⁾

- 프로젝트홈 건축 방식

- 건축주가 택지를 매입한 후 건설회사를 선정하고, 정형화된 주택모델인 ‘프로젝트홈 (Project Home)’을 신축하는 방법으로서, 건축설계사 위임방식에 비하여 건축비가 매우 낮기 때문에 선호도가 높음.
- 프로젝트홈의 건축비용은 1㎡당 550~800달러 수준으로서, 침실 4칸, 스테디룸, 거실, 패밀리룸 등이 있는 연면적 350㎡ 내외의 2층 단독주택을 건설하는데 20만 달러 미만으로 가능함.²³⁾
- 다만, 일부 건설회사에서 프로젝트홈 건설시 과도하게 저가 자재를 사용하거나, 설계 결함 또는 무자격 하도급자에 의한 부실공사가 우려되고 있음.

2) 오너빌더(Owner Builder) 방식²⁴⁾

- 건축주가 직접 오너빌더 자격을 얻어 택지 매입부터 건축허가, 하도급자 선정, 시공

21) <http://www.ownerbuild.com.au/> 및 <http://www.hojukunsul.com/> 자료 참조

22) 대체로 설계사를 통한 주택신축 단가(평방미터 기준)는 Full-brick 하우스(내외벽 모두 벽돌이나 콘크리트)인 경우 \$1,500~\$2,500선이며 Brick-veneer하우스(외벽만 벽돌)인 경우 \$1,000~\$1,600 수준임.

23) 단, 이 가격에는 조경(landscaping) 및 차량 진입로(driveway), 울타리(fence), 블라인드/커튼, 조명시설(light fittings), 에어컨 등이 포함되어 있지 않음. 건축설계사 위임방식은 ㎡당 4,000달러 내외가 소요됨.

24) <http://www.ownerbuild.com.au/> 및 The Sydney Korea Herald(2003. 04. 11) 참조

- 및 감리까지 건축주 스스로의 책임하에 수행하는 방법
- 건축주가 행정관서로부터 오너빌더 자격증을 발급받고, 행정관서에서 요구하는 서류를 준비하여 개발신청(DA : Development Application)을 한 후, 시공허가(CC : Construction Certificate)를 취득하여 공사를 착공할 수 있음.²⁵⁾
 - 민간부문에서 운영하고 있는 오너빌더 교육을 이수하고, 80점 이상 점수를 받으면, 건축주직접시공허가(Owner Builder Permit)를 받을 수 있음.²⁶⁾
- 건축허가를 받은 후 오너빌더인 건축주가 직접 시공하거나 부문별로 유자격 하도급업자를 선정하여 공사를 진행
- 공사가 완료되면 행정관서 또는 민간승인회사(Private Certifier)를 통하여 최종 준공검사를 받음.
- 건축주가 오너빌더 자격으로 스스로의 책임하에 신축 또는 증개축을 하는 오너빌트홈(Owner-built Home)을 건축하는 경우, 관련 법(Home Building Act 1989)에 따라 매매계약서에 오너빌더워런티(Owner Builder Warranty)를 반드시 첨부해야 함.²⁷⁾
- 오너빌더워런티(Owner Builder Warranty)는 건축주가 오너빌더로 공사를 한 경우, 보험회사를 통하여 발급받는 보험가입증서로서, 일종의 하자보증서류로 볼 수 있는데, 신축 이후 7년간 유효함.
 - 오너빌더가 건축한 주택을 매매할 경우, 매매계약서에 오너빌더워런티(Owner Builder Warranty)가 포함되어 있지 않으면 계약이 무효화될 수 있으며, 주택 소유주에게 \$10,000의 벌금이 부과될 수 있음.
 - 오너빌더워런티가 적용되는 대상은 공사 규모가 \$5,000 이상이며, 행정관서로부터 사용확인서(Occupation Certificate)를 받은 지 7년 이내에 매매되는 경우임. 만약 사용허가를 발급받지 못한 경우에는 7년에다가 오너빌더허가(Owner Builder Permit)가 발급된 기간²⁸⁾을 더하여 보증기간을 산출함.

25) 행정관서의 개발신청심사 과정에서 어려움을 겪는 사례가 많은데, 최근에는 비용이 들더라도 개발허가를 취득한 후 행정관서 대신 민간승인회사(Private Certifier)를 통하여 시공허가 및 준공검사를 받는 방법을 선택하는 경우도 있음.

26) Owner Builder Information 과정을 수강하려면 \$150 수준이 소요되며, Building and Construction 과정까지 수강하려면 \$700 이상 소요됨.

27) Owner Builder Warranty 보험에 가입하려면 공정거래부(DFT)로부터 발급받은 오너빌더허가(Owner Builder Permit), 행정관서의 건축승인(DA/BA 또는 CC) 및 최종 검사(Final Inspection), 사용허가(Occupation Certificate), 그리고 유자격 빌더(Licensed Building Consultants/Inspectors)가 발급한 준공검사보고서(Owner Builder Inspection Report) 사본이 첨부되어야 함. 빌더의 준공검사 보고서에는 항목별 세부 내역이 첨부되며, 부분적인 증개축인 경우 기존의 구조상 결함이 명시될 수 있는데, 이 때 지적된 결함과 직·간접적으로 연관된 클레임은 보상청구대상에서 제외됨.

28) 통상 6개월 정도임.

- 총 공사비 및 건축기간에 따라 보험료를 산정하고, 오너빌더인 건축주가 보험가입료를 부담하는데, 총 보상액(Limit of Liability)이 20만불인 경우 GST²⁹⁾ 및 인지세를 포함하여 대략 2천불의 보험료를 부담하게 됨.

□ 캐나다³⁰⁾

- 오너빌더 방식이란 개인적인 사용을 목적으로 건축주가 직접 주택을 건축하는 것을 말하며, 오너 빌더는 반드시 주택을 직접 건축하거나 공사관리를 해야 하며, 그 이외는 오너빌더가 건축한 것으로 인정하지 않음.
- 만약 오너빌더가 직접 시공 혹은 공사관리를 하지 않고, 건설업자나 건설사업관리자(Construction Manager)를 고용해서 건축할 경우, 오너빌더와 건설업자, 건설사업관리자 법 위반으로 고소·고발됨.
- 따라서 제3자를 위한 건축 행위를 할 때는 반드시 면허를 가진 건설업자이어야 하며 건축주를 위해 주택보증보험을 가지고 있어야 함.
- 오너빌더는 건설업면허를 받지 않아도 무방하며, 오너빌더에 의해 건축된 주택은 제3자 주택보증보험이 면제되는데, 오너빌더가 이를 면제받기 위해서는 주택소유자보호청(HPO : Home-owner Protection Office)에 건축주직접시공신고서(Owner Builder Declaration and Disclosure Notice)를 제출하여 승인을 받아야 함.
- 건축주직접시공신고서는 서명한 후 공증을 받으며, 이 양식에는 공사에 활용할 하도급자들도 명기해야 하고, 건축허가 신청시 첨부하여 제출해야 함.
- 오너빌더가 건축한 주택에 대해서는 주택보증보험에 의한 제3자 워런티를 의무적으로 요구하지 않으나, 「주택소유자보호법(Home-owner Protection Act)」의 10년 법적 보호조항(Statutory Protection)에 의하면, 신축 주택은 일반적으로 10년의 워런티 조항이 있어 오너빌더의 성실시공을 유도하고 있음.
- 워런티 내용을 보면, 신축 주택은 거주에 합리적으로 적합해야 하고, 건설자재는 설계 목적에 맞게 우수한 재질로 시공되어야 하며, 평균적인 능력과 기술 관리하에 설계와 시공이 되도록 규정하고 있음.

29) 물품·용역소비세(goods and services tax)

30) www.hpo.ca 및 <http://www.joongang.ca> 관련자료 참조

- 신축된 주택의 보증보험기간을 보면, 인력시공 부위와 자재는 최소 2년, 건물 외장은 누수를 포함하여 5년, 구조 결합은 10년간 보증을 포함하고 있음. 여기서 2년의 시공과 자재 보증을 세분하면, 다음과 같음.
 - 단독주택과 공동주택의 전용부분은 12개월, 공동주택의 공용부분은 15개월 이내의 시공이나 자재의 모든 하자
 - 24개월 이내 모든 건물의 전기, 설비, 난방, 환기, 공기조화 등 전달, 분배 시스템에 관련된 시공이나 자재에 있어서 하자³¹⁾

- 오너빌더가 건설한 주택은 매매하기 전에 합리적으로 증빙할 수 있는 기간 동안 개인적으로 사용해야 하는데, 준공후 10년 이내에 제3자 주택보증보험없이 주택을 매매할 경우에는 면허를 가진 건설업자가 건축하지 않았으며 주택보증보험이 없다고 명기된 ‘건축주직접시공신고서(Owner Builder Declaration and Disclosure Notice)’ 사본을 구매자에게 제공해야 함.
 - 만약, 이를 이행하지 않거나 거짓 정보를 제공하는 경우, \$25,000의 벌금 또는 1년 이하의 징역에 처하며 전과자로 기록됨.

- 1999년 5월부터 대부분의 신축 주택은 「주택소유자보호법(Home-owner Protection Act)」에 의거, 주택소유자보호청(Home-owner Protection Office)에서 면허를 받고 자격을 갖춘 건설업자에 의해서 건축되도록 규정하고 있음.
 - 건설업 면허를 취득하기 위해서는 주택소유자보호청(Home-owner Protection Office)에서 설정한 요구 사항과 제3자 홈워런티 회사에서 설정한 요구 사항을 충족시켜야 함.
 - 면허 취득에 대한 예외가 있다면 오너빌더의 경우인데, 이는 개인적 사용을 위해 주택을 건축하는 경우로서 특별한 건설업면허를 요구하고 있지 않음.
 - 다만, 오너빌더로서 건축을 행한 경험이 있는 경우에는 이전 건물의 준공후 18개월 이내에는 오너 빌더의 자격으로 다른 주택의 건축을 제한하고 있음.³²⁾

31) 주택보증보험 제외 사항을 법에 의해 명확히 해놓고 있는데, 일반적 제외 사항을 보면 조경, 비주거용 별도 구조물(공동주택에서의 주차 구조 및 위락 시설은 포함), 상업용으로 사용되는 도로, 커브, 레인면적(단, 드라이브웨이는 포함), 대지 경사, 지표면 배수시 공급 서비스의 가동 Septic Tank 및 필드, 수질, 수량이 포함됨. 일반적으로 보험 혜택에서 제외되는 것은 시간 경과에 의한 자재의 마모(wear and tear), 자재의 수축, 다른 목적의 주거용도 전용 사용, 오너에 의해 제공된 자재 시공 디자인, 해충에 의한 피해, 피해 최소화 또는 방지 노력의 부작위 행위가 포함됨.

32) 18개월 안에 다시 오너빌더로서 건축을 할 수가 없다는 것이며, 동일 건물에 거주하는 모든 사람들은 같은 오너빌더로 간주하므로 각 가정에서 1명만이 오너빌더로서 예외가 적용됨.

□ 미 국

- 건설업 면허제를 실시하고 있는 대부분의 주에서는 주로 판매·임대용시설 및 공중 안전시설에 대하여 시공자 제한을 하고 있으며, 소규모 건축공사에서는 빌딩인스펙터 (Building Inspector)를 고용하여 감리 업무를 강화하고 있음.³³⁾
- 애리조나주 : 건설업 면허가 필요없는 경우는 부동산 소유자로서 자기 자신을 위하여 자기 소유의 토지위에 건축물을 시공하거나 개량하는 경우 등임.
·단, 판매용이나 임대용 등으로 건설하기 위해서는 건설업 면허가 필요함.(애리조나주 법령 §32-1121).³⁴⁾
- 하와이주 : 건축허가가 필요하거나 \$1,000이상 공사는 건설업 면허가 필요함. 단, 부동산 소유주 또는 임대인이 직접 사용하기 위하여 구조물을 건축하거나 개량하는 경우로서, 구조물을 매매하거나 임대하지 않는 경우는 건설업면허가 불필요함. 단, 전기나 배관공사는 예외가 적용되지 않으며, 오너빌더는 주정부 건축국에 등록해야 함.³⁵⁾
- 루이지애나주 : 공공 및 민간을 막론하고 계약금액이 \$50,000을 초과하는 공사의 경우 건설업자는 면허를 받아야 하나, 다음의 경우는 건설업 면허가 필요없음.³⁶⁾
·4세대 이하의 주택 건설 공사
·판매, 임대, 공중의 이용 또는 집회용이 아닌 건축주 자신의 필요에 의한 공사 등
- 미시시피주 : \$50,000을 초과하는 공공공사와 \$100,000을 초과하는 민간공사 입찰에 참가하려는 원도급자, 하도급자 및 재하도급자는 시공자격증명서를 소지하고 있어야 함(미시시피 주법령 §33-3-15). 다만, 높이가 3층 이하인 주택 건설 공사, 면적이 7,500제곱피트(≒700m²) 미만이거나 높이가 2층 이하인 상업시설 공사는 제외함.

33) 미국에서는 건축허가를 내주는 지자체에 유능한 건축검사원(building inspector)이 많이 있는데, 대부분 토목(civil engineering) 또는 구조기술사 면허(structural engineer license)와 오랜 현장 경험을 가지고 있으며, 공사가 시작되면 주요 단계마다 현장에 나와 검사를 함. 또, 미국 지자체에서는 빌딩인스펙터의 검사와 아울러 별도의 특수검사원(special inspection agent)을 고용하도록 건축주에게 요구하는데, 이들은 건축주와 계약을 맺고 콘크리트강도시험, 철골의 용접(welding) 시험, 고장력볼트(high tension bolt)의 장력 시험 등 부실시공시 대형 사고를 유발할 수 있는 부분들을 검사함(민상기, 미국의 부실공사방지책, 建築, 1994. 10, p.46 참조)

34) http://www.azroc.gov/l_gen.html 참조

35) http://hawaii.gov-dcca-pvl-faqs-contractor_faq.pdf 참조

36) <http://www.lslbc.state.la.us/contactus.htm> 참조

□ 일 본

- 「건설업법」에서는 원칙적으로 도급받는 건설공사의 종류별로 허가를 받도록 규정하고 있으나, 다음과 같이 경미한 건설공사만을 도급받아 영업하는 자는 건설업 면허를 받을 필요는 없음.(「건설업법」 시행령 제1조의2)
 - 건축공사의 경우, 1건의 도급공사금액이 1,500만엔 미만(소비세포함)의 공사
 - 연면적 150㎡ 미만의 목조 주택공사
 - 건축공사 이외의 건설공사는 1건의 도급금액이 500만엔 미만(소비세 포함)의 공사
- 불특정 다수를 대상으로 분양주택을 건설·판매하기 위해서는 ‘택지건물거래업(宅地建物取引業)’ 허가가 필요하고, 매매한 주택에 대하여 하자담보책임이 부과됨.
 - 택지건물거래업자로부터 ‘분양주택’을 도급받아 시공하는 경우, 그 규모가 500만엔 이상인 경우는 건설업 면허가 필요함.

□ 외국 사례의 시사점

- 1) 외국에서는 건축주 직접 시공을 허용함에 있어 일정한 자격 요건을 요구하고 있음.
 - 건설업면허를 면제받기 위해서는 건축주직접시공신청서(Owner Builder Declaration and Disclosure Notice)를 제출하여 승인을 받거나, 시공계획서를 제출하고, 오너빌더 허가(Owner Builder Permit)를 위한 시험을 거쳐 자격을 부여
- 2) 건축주 직접 시공을 허용하되, ‘개인적 사용을 위한 주택’으로 그 범위를 제한하고 있으며, 분양임대나 매매용 주택에 대해서는 일정한 제한을 두고 있음.
 - 캐나다의 경우, 제3자를 위한 건축 행위를 할 때는 반드시 라이선스를 가진 건설업자여야 하며, 건축주를 위한 주택보증보험을 가지고 있어야 함.
- 3) 외국은 건축주 직접 시공을 허용하더라도 홈워런티 등으로 사후보증이 되나, 우리나라에는 건축주 직접시공시 하자담보에 대한 규정이 미흡함.
 - 선진 외국에서는 소규모 건축물의 시공 과정에서 빌딩인스펙터를 활용하여 엄정한 감리가 행해지고 있어, 건축주 직접 시공을 허용하더라도 부실 시공이 발생할 가능성이 상대적으로 낮음.

5. 건설공사 시공자격제한제도의 개선방안

5.1 기본 방향

- 현행 건설공사 시공자격제한제도 하에서는 너무 많은 건축물들이 무면허건설업자나 무자격자에 의하여 시공될 수 있고, 설계나 감리도 부실하게 운영되고 있기 때문에 국민의 편의와 규제를 완화하려는 정부 정책이 오히려 부실설계와 부실시공으로 더 큰 피해를 유발하고 있음을 지적하지 않을 수가 없음.³⁷⁾

<표 5> 소규모 건축물의 설계·시공 자격의 법적 규제 현황

| | 건축허가 구분 | 시공자 자격규제 | 설계자 자격규제 | 감리 자격규제 | 비고 |
|--|---------|----------|-------------|---------|-------------|
| 주거용 661㎡ 이하로서 공동주택이 아닌 것 | 허가 | 없음 | 건축사 | 건축사 | 건설산업기본법 41조 |
| 비주거용 495㎡ 이하(다중이용시설 제외) | 허가 | 없음 | 건축사 | 건축사 | " |
| 산업단지내 2층 이하로서 500㎡이하인 공장 | 신고 | 없음 | 건축사 | 없음 | 건축법 시행령 11조 |
| 200㎡ 이하 창고 | 신고 | 없음 | 건축사 | 없음 | " |
| 400㎡ 이하 축사/작물재배사 | 신고 | 없음 | 건축사 | 없음 | " |
| 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역에서 3층 미만, 200㎡ 미만(단, 2중 지구단위계획구역 제외) | 신고 | 없음 | 없음 (건축사) | 없음 | 건축법 14조 |
| 연면적 100㎡ 이하 건축물 | 신고 | 없음 | 없음 (건축사) | 없음 | 건축법 시행령 11조 |
| 높이 3m 이하의 증축 | 신고 | 없음 | 없음 (건축사) | 없음 | " |

주 : ()내는 2007년 7월 건축법 개정 사항을 반영한 것임.

- 건축물은 아무리 규모가 작더라도 옥내에서 다수가 거주하거나 활동을 하는 공간이며, 장기적으로 소유자도 변경되기 때문에 공공성을 가지는 것으로 볼 수 있음. 따라서 소규모 건축물의 부실 시공은 단지 건축주 개인의 문제가 아니라 공공의 문제로 볼 수 있으며, 이는 국가 전체의 손해로 연결될 수 있으므로 사전적으로 이를 방지하려는 노력이 요구됨.

37) 전영철, 소규모건축물의 설계, 시공, 감리제도개선에 대한 제안, 2006. 11. 30, 소규모건축물의 제도개선을 위한 심포지엄, 한라대학교

5.2 건축주 직접 시공의 제한(制限) 필요성

1) 건축주의 ‘시공자’ 위장 신고에 의한 세금 포탈 방지

- 건축주가 탈세나 공사비 절감을 목적으로 건축주 자신의 직접시공으로 위장하고, 실질적으로는 무면허건설업자에게 도급 시공하는 사례가 대부분임.
- 소규모건축물의 경우 건축주 직접시공으로 신고한 후, 실제 직접 시공하는 비율은 10%에 불과³⁸⁾
- 부가가치세 대상이 되는 국민주택규모 이상의 주택과 주거 이외의 건축물에 대한 탈세가 광범위하게 이루어지고 있음.
- 많은는 연간 몇 십억원, 적게는 몇 억원의 건설영업행위를 하고 있는 무면허 건설업자의 소득세도 탈세되고 있음.
- 따라서 현실적으로 널리 퍼져있는 건축주의 ‘시공자’ 위장신고 행위를 양성화하고, 법적인 시공능력을 갖춘 건설업 등록업자에게 합법적으로 도급토록 함으로써 세금 포탈을 방지할 필요성이 있음.

2) 무면허업자에 의한 부실시공 방지

- 현행과 같이 건축주의 직접시공을 방치할 경우, 적법하게 건설업 등록을 필하지 않은 무면허 건설업자의 불법 도급시공이 늘어나면서 주거용 661㎡ 이하, 비주거용 495㎡ 이하 건축물에서 부실시공에 대한 우려가 높아질 수밖에 없음.
- 또, 부실시공이 이루어졌다고 하더라도 건축주가 직접 시공한 것으로 신고되어 있기 때문에 실질적인 부실시공을 행한 행위자(건설업자)는 각종 처벌에서 벗어나게 되어 위법 건축물을 양산시키는 근본적인 원인이 되고 있음.
- 설계도서나 시방서에 따라 시공하지 않고 시공비를 줄이기 위하여 약식 시공을 하는 경우가 많아서 국민들의 피해가 우려되며, 이로 인해 국민들의 건축의식이 더욱 황폐화되는 근본적인 원인이 되고 있음.³⁹⁾
- 따라서 무면허업자에 의한 부실시공을 방지하기 위해서는 건축주 직접시공 허용 범

38) 전진휘(2009) 전계서 참조

39) 전영철(2005)

위를 축소할 필요성이 있음.

3) 하자담보책임자의 안정적 유지 → 최종 소비자 보호

- 건축주 직접 시공시에는 건축주가 하자담보책임을 부담해야 하는데, 분양임대 건축물이거나 매매가 이루어진 이후에는 건축주가 하자담보책임을 기피하는 사례가 많으며, 하자담보책임을 실질적으로 이행하기 어려움.⁴⁰⁾
- 반면, 건설업등록업자에 적법하게 도급 시공을 한 경우에는 「건설산업기본법」이나 「주택법」에서 정한 하자담보책임기간 내에서 시공업자에게 하자보수책임이 존재하므로 하자보수가 원활히 이루어지는 것이 가능함.
- 따라서 소규모 건축물, 특히 분양임대대상 건축물의 하자보수책임자를 안정적으로 유지하고, 하자보수가 원활히 이루어지도록 하기 위해서는 건설업등록업자에 의한 도급 시공을 장려할 필요성이 있음.

4) 건설업 등록 요건의 완화 → 소규모 사업자의 건설업면허 취득 급증 → 무면허업자의 시공범위 축소 필요

- 2000년대에 들어서면서 건설업 면허제가 등록제로 변경되면서 건설시장 진입 기준이 크게 낮아짐에 따라 소규모사업자들의 건설업 등록이 크게 증가하였으며, 따라서 건설업 등록을 필하지 않은 무면허 건설업자의 경우 시공능력이 매우 취약한 것으로 추정할 수 있음.⁴¹⁾
- 그러므로 무면허 건설업자를 불법 활용하는 경향이 높은 건축주 직접 시공 범위를 과거와 동일하게 유지하고 있는 것은 무면허건설업자에 의한 부실공사의 우려가 높아지게 됨.

40) 현행 「공동주택관리령」에는 20가구 미만으로 건축되는 연립과 다세대 주택도 하자발생에 대비해 아파트와 동일하게 건축주가 전체 건축비의 3%에 해당하는 금액을 준공허가 때 보증증권으로 자치단체에 예치토록 정하고 있음. 그러나 건물에 하자가 발생시 보수공사가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 건축주 또한 무성의하게 대응하는 것이 일반적인데, 하자보수가 늦어져 3년이 지나기면 하자보증금을 청구할 수 없어 입주자들이 보수공사비를 직접 부담해야 하는 경우가 발생하는 사례가 많음.

41) 1995년의 경우 종합건설업체수는 2,958개사, 전문건설업체는 19,621개사였으나, 2009년 12월 현재 종합건설업체수는 12,358개사, 전문건설업체수는 47,124개사로서 증가하였음.

5.3 설문조사 결과

- 규제개혁기획단의 설문조사결과를 보면⁴²⁾, 현재 주거용 661㎡(200평), 비주거용 495㎡(150평) 이상으로 규정되어 있는 건설업 등록업자가 의무적으로 시공해야 하는 법적 범위를 확대하는 것이 필요하다는 응답이 70%를 넘어서고 있음.

<표 6> 건설업 등록업자의 시공범위 확대에 대한 의견

(단위 : %)

| | 계 | 공무원 | 건축사 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 매우 불필요(-1.0) | 10.6 | 12.9 | 6.2 |
| 불필요(-0.5) | 4.3 | 0.0 | 12.6 |
| 보통(0) | 12.8 | 16.1 | 6.2 |
| 필요 (0.5) | 12.8 | 19.4 | 0.0 |
| 매우 필요(1.0) | 59.5 | 51.6 | 75.0 |
| -1 ~ 1 척도평가 | (0.53) | (0.48) | (0.63) |

자료 : 국무조정실 규제개혁기획단, 『건축규제시스템 개선방안 : 소규모 건축민원 해소방안을 중심으로』, 2005. 1

- 전진휘의 연구(2009)⁴³⁾에서도 현행 건축주 직접시공 허용범위를 개선해야 하는가에 대하여 질의한 결과, 허가관청 공무원의 경우 “시급히 개선이 필요하다”는 응답이 60%로 나타났고, “일부 개선이 필요하다”는 응답이 40%로서, 모두 현행 규정의 개선이 필요하다는데 동의하고 있음.
- 건축사사무소에 동일한 내용을 질의한 결과, “개선이 시급하다”는 응답이 40%, “일부 개선이 필요하다”는 응답이 40%였으며, “개선의 필요가 없다”는 응답은 20%에 머물렀음.⁴⁴⁾
- 이상의 논의를 종합해 볼 때, 무면허업자에 의한 소규모 건축물의 부실시공을 방지하고, 하자담보책임자를 안정적으로 유지하여 소비자를 보호하기 위해서는 현재 주거용 661㎡(200평), 비주거용 495㎡(150평) 이하로 규정되어 있는 건축주 직접시공 허용 범위를 제한하고, 건설업등록업자에 의한 시공을 확대할 필요성이 있음.

42) 본 설문조사는 2005.1.10~1.19에 건축주 86명(강남구, 강북구, 성북구, 안양시 동안구, 광명시 지역)을 대상으로 면담조사와 2004.11.25~12.24에 건축전문가 49명(건축사: 17명, 건축담당공무원 : 32명)을 대상으로 조사한 결과임.

43) 전진휘, 소규모 건설현장의 감리제도를 활용한 품질관리 방안에 대한 연구, 영남대 산업대학원 석사학위논문, 2009. 2

44) 경북도내 건축인허가담당 공무원 10명, 건축사 10명을 대상으로 면담 및 설문조사한 결과임.

5.4 유사 사례의 검토 : 건축사 설계 의무화 제도

□ 건축물 설계 제한 제도를 보면, ‘건축신고’ 대상 이상 건축물은 ‘건축사’가 설계하도록 의무화하고 있음.

- 현행 「건축법」 제23조에서는 건축허가(법 제11조 제1항⁴⁵⁾)를 받아야 하거나 건축신고(법 제14조 제1항)를 해야 하는 건축물 또는 20년 이상이 지난 건축물로서 리모델링을 하는 건축물 등은 반드시 건축사가 설계를 하도록 규정하고 있음.
- 2007년 1월 3일에 개정되어 2007년 7월 4일부터 시행에 들어간 「건축법」(법률 제8219호)에서 건축사만이 할 수 있는 건축물의 설계에 관한 규정이 강화되었음.
 - 예를 들어 2007년 7월 4일 이전에는 연면적 합계가 100㎡를 초과하지 않는 단독주택이거나 도시지역 및 제2종지구단위계획구역 외의 지역에서 3층 미만이거나 연면적 200㎡ 이하인 건축물의 경우 건축주(비건축사)가 직접 설계를 할 수 있었지만, 이후에는 건축사만이 설계할 수 있도록 관련 규제가 강화됨.
 - 또한 건축신고 대상 건축물의 경우 건축사의 설계가 불필요했지만, 2007년 7월 이후에는 건축사만이 설계할 수 있도록 변경되었음.
 - 다만, 건축물의 신축을 제외하고, 바닥면적의 합계가 85㎡미만인 증축, 개축 또는 재축, 연면적 200㎡미만이고 층수가 3층 미만인 건축물의 대수선, 그리고 가설건축물의 건축 등에서는 건축주(비건축사)가 직접 설계를 할 수 있도록 허용
- 2007년 7월 이후 건축사가 설계해야 하는 건축물의 범위 규정이 종전에 비하여 강화된 이유는 그동안 무자격자에 의한 소규모 건축물의 부실 설계에 의하여 부실 건축물이 양산되고 있는 문제점을 개선하려는 목적이 존재
 - 예를 들어 건축물 신축의 경우에는 규모 제한이 없이 모두 건축사가 아니면 설계 행위를 할 수 없도록 규제를 강화하였고
 - 연면적 200제곱미터 이상의 창고 및 연면적 400제곱미터 이상의 축사, 작물재배사(作物栽培舍)에 대해서도 건축사가 설계하도록 의무화하였음.

45) 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 층수가 21층 이상이거나 연면적의 합계가 10만 제곱미터 이상인 건축물(공장, 창고 및 제5조제5항에 따라 지방건축위원회의 심의를 거친 건축물은 제외한다)의 건축(연면적의 10분의 3 이상을 증축하여 층수가 21층 이상으로 되거나 연면적의 합계가 10만 제곱미터 이상으로 되는 경우를 포함한다)을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 함.

<표 7> 건축사만이 설계할 수 있는 건축물 범위의 변화

| 구 분 | | 세부기준 | |
|-------------------------------|---|--|---|
| | | 2007. 7. 4 이전 | 2007. 7. 4 이후 |
| 건축 허가 대상 | 1)국토의계획및이용에 관한법률에 따라 지정된 도시지역 및 제2종지구단위계획구역 | ▪허가, 협의 또는 승인을 얻어 건축하여야 하는 용도·규모 및 구조의 건축물 | ▪건축허가를 해야 하는 모든 건축물 (규모 제한 없음) |
| | 1)이외의 지역 | ▪3층 이상이거나 연면적 200㎡이상인 건축물 | |
| | 단독주택 | ▪연면적의 합계가 100㎡를 초과하는 건축물 | |
| 20년 이상 경과된 건축물로서 리모델링을 하는 건축물 | | 건축사의 설계 필요 | 건축사의 설계 필요 |
| 건축신고 대상 건축물 | | 건축사의 설계 불필요 | 건축사 설계 필요 (건축신고를 해야 하는 모든 건축물) 단, 다음 건축행위는 제외 ▪바닥면적의 합계가 85제곱미터 미만의 증축·개축 또는 재축 ▪연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 대수선 ▪농업이나 수산업을 경영하기 위하여 읍·면지역(특별자치도지사·시장·군수가 지역계획 또는 도시계획에 지장이 있다고 지정·공고한 구역은 제외한다)에서 건축하는 연면적 200제곱미터 이하의 창고 및 연면적 400제곱미터 이하의 축사, 작물재배사(作物栽培舍) ▪건축법시행령 제15조제5항 각 호에 해당하는 가설건축물로서 건축조례로 정하는 가설건축물 |

주 : 회색 처리된 부분은 건축사만이 설계할 수 있는 영역을 표기한 것임.

<표 8> 건축신고 대상 건축물(건축법 제14조)

| 구분 | 대상 범위 |
|--|--|
| 1.바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축 | |
| 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 건축. 다만, 제2종 지구단위계획구역에서의 건축은 제외한다. | |
| 3. 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 대수선 | |
| 4. 주요구조부의 해체가 없는 등 대통령령으로 정하는 대수선(동법 시행령 제11조 ①항 참조) | 1) 내력벽의 면적을 30제곱미터 이상 수선하는 것 2) 기둥을 세 개 이상 수선하는 것 3) 보를 세 개 이상 수선하는 것 4) 지붕틀을 세 개 이상 수선하는 것 5) 방화벽 또는 방화구획을 위한 바닥 또는 벽을 수선하는 것 6) 주계단·피난계단 또는 특별피난계단을 수선하는 것 |
| 5. 그 밖에 소규모 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축(동법 시행령 제11조 ②항) | 1) 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 건축물 2) 건축물의 높이를 3미터 이하의 범위에서 증축하는 건축물 3) 법 제23조제4항에 따른 표준설계도서(이하 "표준설계도서"라 한다)에 따라 건축하는 건축물로서 그 용도 및 규모가 주위환경이나 미관에 지장이 없다고 인정하여 건축조례로 정하는 건축물 4) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호다목에 따른 공업지역, 같은 법 제51조제3항에 따른 제2종 지구단위계획구역(같은 법 시행령 제48조제10호에 따른 산업형만 해당한다) 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지에서 건축하는 2층 이하인 건축물로서 연면적 합계 500제곱미터 이하인 공장 5) 농업이나 수산업을 경영하기 위하여 읍·면지역(특별자치도지사·시장·군수가 지역계획 또는 도시계획에 지장이 있다고 지정·공고한 구역은 제외한다)에서 건축하는 연면적 200제곱미터 이하의 창고 및 연면적 400제곱미터 이하의 축사·작물재배사(作物栽培舍) |

5.5 제도 개선 방안

- 건축사 설계를 의무화하고 있는 건축물의 범위 및 외국의 시공자 제한제도 등을 참조할 때, 소규모 건축물의 부실시공을 방지하고 소비자를 보호하기 위해서는 다음과 같이 제도 개선을 추진하는 것이 요구됨.

□ 기본 방향 : ‘건축허가’ 대상 건축물은 「건설산업기본법」에 의거, 등록된 건설업자가 시공하는 것이 바람직함. 특히 분양임대대상 건축물은 하자담보책임자를 안정적으로 확보하고, 무면허업자에 의한 부실 시공을 방지하기 위하여 건설업등록업자 시공을 의무화해야 함.

- ‘건축허가’ 행위는 건축물을 신축하거나 기존 건축물에 일정한 변경을 가하기 전에 그것이 건축물의 대지구조 및 설비 기준과 건축물의 용도 등에 관한 최저기준에 적합한가를 심의하여 국민의 생명·건강·재산과 건축물의 안전을 도모하고, 기능 및 환경·미관을 향상시킴으로써 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 함.⁴⁶⁾

·현재 「건축법」에서는 신축이나 증개축, 대수선 등의 건축행위를 하기 위해서는 ‘건축허가’를 받도록 규제하고 있으며, 경미한 건축 행위에 대해서는 ‘건축신고’로서 갈음할 수 있도록 규제를 완화하고 있음.⁴⁷⁾

- 한편, 건설업등록제도의 취지는 건설공사의 품질확보, 안전관리, 부실공사의 방지 등을 위한 것으로서⁴⁸⁾ 건축허가제도의 도입 취지와 거의 유사한 목적을 갖고 있음.

·또, 건축주 직접시공을 허용하는 목적은 능력있는 건축주가 직접 시공하는 것을 제한하는 것은 과도한 규제라는 인식때문이나, 실제 시공능력을 갖춘 건축주는 그리 많지 않으며, 건축주 직접시공으로 신고하고 불법 도급 시공하는 사례가 대부분임.

- 따라서 국민의 생명·건강·재산과 건축물의 안전을 도모하고, 실질적으로 불법 도급이 이루어지고 있는 소규모 건축물에서의 건축주 직접시공을 양성화하기 위해서는 ‘건축허가’ 대상 시설물은 「건설산업기본법」에 의거하여 등록된 건설업체가 시공하도록 규정하는 것이 필요함.

46) 이광로 외 「건축학개론」 문운당(2007), 장동찬 「건축제법규해설」 기문당(2007) 참조

47) 예를 들어 연면적합계 100제곱미터를 초과하는 건축물은 건축허가를 받도록 규정하고 있으며, 그 이하는 건축신고 대상으로 분류됨. (「건축법」 제14조 및 동법 시행령 11조 참조)

48) 두성규, 「건설산업기본법 해설」, p.68 참조

· 즉, 현행 「건축법」상 ‘건축허가’ 대상인 연면적 100m² 이상 건축물은 건설업등록업자가 시공하도록 의무화하는 것이 요구됨.

- 특히, 분양임대 목적으로 건축하는 주택이나 건축물의 경우, 하자담보책임자를 안정적으로 확보하고, 부실시공으로 인한 안전사고의 위험성을 낮추기 위해서는 건설업등록업자에게 시공토록 의무화하는 것이 요구됨.⁴⁹⁾

· 건설업자에게 도급 시공할 경우에는 ‘건축착공신고서’에 도급 사항을 명시하도록 하여 안정적인 하자담보책임을 부과할 필요가 있음.

· 나아가 건설업등록의 불법 대여 행위에 대해서 엄격히 규제하도록 하고, 소규모 공사에서는 가급적 건설사가 근로자를 직접 고용하여 시공하는 것이 바람직함.

- 건축설계 업무와 비교해보면, 현재 건축설계는 무자격자에 의한 부실 설계를 방지하기 위하여 ‘건축신고’ 대상까지 ‘건축사’가 설계하도록 규정하고 있으나,

· 건축물 시공의 경우 ‘건축신고’ 대상까지 건축주 직접 시공을 금지하는 것은 지나친 규제의 성격이 있으며, 따라서 ‘건축허가’ 대상으로 한정하여 건설업등록업자 시공을 의무화하는 것이 바람직함.

□ 현행 법에서는 건축물 가운데 공장, 창고 등은 규모와 관계없이 건축주 직접 시공을 허용하고 있으나, 다수의 근로자가 생산 활동을 하는 다중이용시설로 볼 수 있으며 크레인 등 위험시설을 설치하는 사례가 많음 → 건축허가대상 규모 이상의 공장, 창고 등은 건설업 등록업자의 시공 참여가 바람직함.

- 현행 「건설산업기본법」 제41조(시공자 제한)에서는 농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 및 이와 유사한 용도의 건축물이나 공장에서 제조된 판넬 및 부품 등을 사용하여 조립식으로 시공하는 단층인 공장 또는 창고 용도의 건축물은 건축주가 직접 시공할 수 있도록 허용하고 있음.

- 그러나 단순한 적재 공간이 아니라 다수의 작업원이 작업하는 공간으로 활용되는 공장이나 작업장, 창고 등은 넓은 의미에서 다중이용시설로 볼 수 있으며, 따라서 일정 규모 이상이라면 구조물의 안전 확보가 매우 중요한 것으로 판단됨.

49) 일부에서는 건설업등록업자 시공을 강제할 경우, 실제 시공을 하지 않은 채 건설업등록증 대여 등의 부작용이 발생할 것으로 우려하고 있으나, 건설업등록증 대여는 위법사항으로서 영업정지나 등록취소 등 강한 행정처벌이 요구됨.

·또, 공장이나 창고, 저장고 등의 건축물은 비록 단층이더라도 건물높이가 수십미터에 달하는 사례도 있으며, 그동안 부실공사로 인하여 화재사고나 붕괴사고 등이 빈발해 왔음.(이천 냉동창고 화재사고 등)

- 따라서 공장이나 창고 등 구조물의 안전을 확보하고, 부실 시공을 방지하기 위해서는 일정 규모 이상일 경우, 건설업 등록업자 시공을 의무화하는 것이 바람직함.

·그러나 공장, 창고 등의 구조물에 대해서 일반건축물과 같이 ‘연면적 100㎡ 이상’의 동일한 기준을 적용하여 시공자를 제한하는 것은 규제가 심화되는 문제점이 있음.

·현행 「건축법」에서도 공장, 창고 등의 건축물에 대해서는 ‘건축허가’ 대상 규모를 완화하여 적용하고 있음.

- 따라서 공장이나 창고 등의 건축물에 대해서는 아래와 같이 현행 「건축법」상의 ‘건축허가’ 규모를 초과하는 경우에 한하여 건설업등록업자가 시공하도록 적용 범위를 완화하는 것이 필요함.

·3층 이상이거나 혹은 연면적 합계 500㎡를 초과하는 공장⁵⁰⁾

·연면적 200㎡를 초과하는 창고

·연면적 400㎡를 초과하는 축사·작물재배사⁵¹⁾

□ 예외 인정 방향 : 건축주의 직접 시공을 허용하는 범위는 ‘건축허가’ 대상 이외의 건축물로서 분양임대 목적이 아닌 건축주의 개인 용도나 실거주용으로 한정하되, 시공 능력을 갖춘 것으로 인정되는 건축주에 한하여 제한적으로 허용 필요

- 건축허가대상 건축물은 「건설산업기본법」에 의거하여 적법하게 등록한 건설업등록업자가 시공하도록 하되, 건축신고 대상인 소규모 건축물까지 건축주가 직접 시공하는 것을 제한하는 것은 과도한 규제라 판단됨.

·그러나 분양 및 임대 등 제3자 사용 목적의 건축물은 규모가 작더라도 하자담보책임자를 안정적으로 유지하고, 부실시공을 방지하기 위해서 건설업자에게 도급 시공하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

50) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호다목에 따른 공업지역, 같은 법 제51조제3항에 따른 제2종 지구단위계획구역(같은 법 시행령 제48조제10호에 따른 산업형만 해당한다) 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지에서 건축하는 경우를 대상으로 함(「건축법」 시행령 제11조 제2항 참조).

51) 농업이나 수산업을 경영하기 위하여 읍·면지역(특별자치도지사·시장·군수가 지역계획 또는 도시계획에 지장이 있다고 지정·공고한 구역은 제외한다)에서 건축하는 것을 대상으로 함(「건축법」 시행령 제11조 제2항 참조).

- 따라서 건축주 직접 시공은 건축주의 개인적 용도나 실거주용으로 한정하여 제한적으로 허용 필요
 - 실거주 기간을 별도로 정하는 것은 실효성이 없으며, 그 대신 분양임대 공고 등을 하지 못하도록 규제하고, 주택 매매시에는 하자보증보험에 가입토록 하여 소비자를 보호하는 것이 요구됨.
 - 외국의 사례로서 캐나다의 경우, 건축주 직접 시공을 허용하되, ‘개인적 사용을 위한 주택’으로 제한하고 있으며, 분양임대나 매매용 주택 등 제3자를 위한 건축 행위를 할 때는 반드시 라이선스를 가진 건설업자이어야 하며, 건축주를 위해 주택보증보험을 가지도록 규제하고 있음.
-
- 한편, 건축주에게 직접 시공을 허용하는 법적 논거는 직접 시공을 시행할 수 있는 능력이 있는 건축주에게 일방적으로 도급 시공을 강요하는 것은 일종의 ‘행정규제’라는 인식이 바탕이 되고 있음.
 - 따라서 건축주의 직접 시공을 허용하기 위해서는 건축주가 직접시공능력이 있는가를 간접적으로 증명하도록 요구할 필요성이 있음.⁵²⁾

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)

52) 외국의 사례로서 캐나다의 경우, 빌더라이선스를 면제받기 위하여 건축주직접시공신고서(Owner Builder Declaration and Disclosure Notice)를 제출하여 승인을 받거나, 하도급자를 포함한 시공계획을 제출토록 하고 있으며, 호주에서는 건축주직접시공허가(Owner-builder Permit)를 위한 시험을 거쳐 자격을 부여하고 있음.