

건축허가 대상 건축물은 건설업 등록업자가 지어야

- 소규모 건축공사 직접시공 피해 확산, 연면적 100㎡ 이상은 건설업자 도급 시공 필요 -

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원

mschoi@cerik.re.kr

일정 규모 이상의 건설공사는 정부가 시공 능력을 인정한 건설업 등록업자가 시공하는 것이 원칙이나, 국내에서는 건설업 등록업자가 시공하지 않아도 되는 건축물 범위를 너무 넓게 허용하고 있어 소규모 건축물의 경우 부실 시공이 우려되고, 소비자 피해가 확산되는 문제가 지속되어 왔다.

건축공사의 시공 자격 제한 실태

건설공사의 시공은 1) 건축주와 수주자 간에 이루어지는 도급 계약 형태와 2) 건축주가 건설업 등록 없이 직접 시공하는 형태로 구분된다. 일반적으로 건축주와 건설회사

간에 도급 계약을 통하여 시공하는 것이 보편적이나, 현행 「건설산업기본법」에서는 건축주가 자신 소유의 주택, 창고, 공장 등을 건축 및 대수선할 경우 건축주의 직접 시공을 허용하고 있다.

현행 「건설산업기본법」 제41조를 보면, 주거용 건축물의 경우 연면적 661㎡(200평) 이하로서 공동주택인 건축물이 아닌 경우에는 건축주의 직접 시공이 가능하다. 또한, 연면적 495㎡(150평) 이하인 비주거용 건축물로서 다중이용 건축물 등도 건축주의 직접 시공이 가능하다. 이외에 「건설산업기본법」 시행령 제37조에서는 농업용·축산업

용 또는 조립식 건축물 등 대통령령이 정하는 건축물도 건설업자가 시공하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다.

그런데 현실을 보면, 건축주의 직접 시공이 탈세 등의 목적으로 편법 운용되고 있으며, 개인 사용을 목적으로 건축한 주택일지라도 언젠가는 소유자가 바뀔 수 있다는 점을 고려할 때, 사회적 피해가 우려된다. 또한, 건설업 등록업자에게 도급 시공할 경우와 비교하여 건축주가 직접 시공할 경우에는 공사관리 능력 미흡, 감리 부실, 하자 보수 책임자의 미확보 등으로 부실 시공 및 소비자의 피해 가능성이

높아진다.

건축주 직접 시공시의 문제점

부실 시공시 책임 추궁 곤란

현행 건설 관련 법령은 대부분 도급공사를 전제로 하고 있어 건축주가 직접 시공시에는 「국가계약법」이나 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」 등에 의거한 건설업 등록 취소나 영업 정지, 공사 입찰 참여 금지 등에 관한 규제를 적용하기 곤란하다. 즉, 건축주 직접 시공시에는 부실 시공이 있더라도 건축주 처벌이 어렵고, 만약 실제 시공을 담당한 건설업자가 따로 있더라도 처벌이 어렵다.

하자 책임자 확보 곤란

건설업 등록업체를 활용하지 않고 건축주가 직접 공사를 하여 일반인에게 분양·임대한 후 부실 시공이나 하자 문제가 발생할 경우 건축주를 상대로 책임을 물어야 한다. 그러나 매매나 임대차 이루어진 이후에는 건축주가 하자담보 책임을 기피하는 사례가 많으며, 하자담보 책임을 실질적으로 이행하기 어렵다. 시공 과정에 직접 참여한 십장이나 팀장 등과 1회성 관계



건설업 등록업자에게 도급 시공할 경우와 비교하여 건축주가 직접 시공할 경우에는 공사관리 능력 미흡, 감리 부실, 하자보수 책임자의 미확보 등으로 부실 시공 및 소비자의 피해 가능성이 높아진다.

를 갖고 있어 하자 보수를 의뢰하기 어렵고, 건축주의 입장에서는 하자 보수를 소홀히 하더라도 특별한 불이익을 받지 않는다.

공사 감리 부실 우려

건축주가 직접 시공할 경우 감리 업무가 부실해질 우려가 크다. 그 이유는 소규모 건축물은 설계자인 건축사가 공사 감리를 겸하고 있는데, 감리 대상인 시공자가 감리 대가를 지급하는 건축주이기 때문이다. 이에 따라 건축주 직접 시공 체제에서 건축주는 감리를 형식적인 절차로 인식하는 경향이 존재하며, 사용 승인¹⁾을 위한 검사 과정에서 도 엄정한 업무 수행이 곤란하다.

건축주 위장 직영 후 탈세 우려

건축주의 입장에서는 직접 시공으로 위장하고, 실질적으로는 건설업자에게 도급 시공을 행하는 사례가 많다. 그 이유는 건축주와 건설업자 모두에게 경제적 이익이 있기 때문이다. 만약, 적법한 도급 계약을 통하여 시공할 경우 부가가치세를 납부해야 하고, 이를 건축주가 부담해야 할 가능성이 높다.

해외 사례

호주

민간부문에서 운영하는 오너빌더 교육을 이수하고, 80점 이상 점수를 받으면, 건축주 직접시공 허가(Owner Builder Permit)를 받

1) 시·군·구청장은 공사 감리자가 작성한 감리 완료 보고서에 근거하여 사용 승인을 허가하고, 그렇지 않을 경우 직접 검사를 행한 후, 사용 승인을 한다(「건축법」 제18조, 동법 시행령 제17조).

을 수 있다. 그 후 행정관서에서 요구하는 서류를 준비하여 개발 신청(Development Application)을 한 후, 시공 허가를 득하여 공사를 착공할 수 있다. 건축 허가를 받은 후 오너빌더인 건축주가 직접 시공하거나 부문별로 유자격 하도급자를 선정하여 공사를 진행하고, 공사가 완료되면 행정관서 또는 민간 승인 회사(Private Certifier)를 통하여 최종 준공검사를 받는다.

건축주가 오너빌더의 자격으로 자신의 책임 하에 오너빌트 홈(Owner-built Home)을 건축하는 경우, 관련 법(Home Building Act 1989)에 따라 매매 계약서에 오너빌더 워런티(Owner Builder Warranty)를 반드시 첨부해야 한다.²⁾ 이것은 일종의 하자보증 서류로 볼 수 있는데, 신축 이후 7년 간 유효하다.

캐나다³⁾

1999년 5월부터 대부분의 신축 주택은 「주택소유자보호법(Home-owner Protection Act)」에 의거

하여 주택소유자보호청(Home-owner Protection Office)에서 면허를 받고, 자격을 갖춘 건설업자에 의해서 건축되도록 규정하고 있다.

면허 취득에 대한 예외가 있다면 오너빌더의 경우인데, 이는 개인적 사용을 위해 주택을 건축하는 경우로서 특별한 건설업 면허를 요구하지 않는다. 다만, 오너빌더로서 경험이 있는 경우에는 이전 건물의 준공 후 18개월 이내에는 오너빌더의 자격으로 다른 주택을 건축하는 것을 제한하고 있다.⁴⁾

오너빌더가 건설업 면허와 제3자 주택보증보험을 면제받기 위해서는 주택소유자보호청(HPO)에 건축주 직접시공 신고서(Owner Builder Declaration and Disclosure Notice)를 제출하여 승인을 받아야 한다. 건축주 직접시공 신고서는 서명한 후 공증을 받으며, 이 양식에는 공사에 활용할 하도급자도 명기해야 하고, 건축허가 신청시 첨부하여 제출해야 한다.

미국

건설업 면허제를 실시하고 있는 대부분의 주에서는 주로 판매·임대용 시설 및 공중 안전시설에 대하여 시공자를 제한하고 있으며, 소규모 건축공사에서는 빌딩 인스펙터(Building Inspector)를 고용하여 감리 업무를 강화하고 있다.⁵⁾

일본

「건설업법」에서는 1건의 도급 금액이 500만엔 미만(건축공사는 1,500만엔 미만)의 공사나 연면적 150㎡ 미만의 목조 주택공사 등 경미한 건설공사만을 도급받는 경우 이외에는 원칙적으로 도급받는 건설공사 종류별로 건설업 허가를 받도록 규정하고 있다. 또한, 불특정 다수를 대상으로 분양 주택을 건설·판매하려면 택지건물거래업(宅地建物取引業) 허가가 필요하고, 매매한 주택에 대하여 하자담보 책임이 부과된다. 택지건물거래업자로부터 분양 주택을 도급받아 시공하는 경우, 그 규모가 500만엔 이상이면 건설업 면허가 필요하다.

2) Owner Builder Warranty 보험에 가입하려면 공정거래부(DFT)로부터 발급받은 오너빌더 허가(Owner Builder Permit), 행정관서의 건축 승인 및 최종 검사, 사용 허가(Occupation Certificate), 그리고 유자격 감리자(Licensed Building Consultants/Inspectors)가 발급한 준공검사 보고서(Owner Builder Inspection Report) 사본이 첨부되어야 한다.

3) <http://www.hpo.ca> 및 <http://www.joongang.ca> 관련 자료 참조.

4) 18개월 안에 다시 오너빌더로서 건축을 할 수가 없다는 것이며, 동일 건물에 거주하는 모든 사람들은 같은 오너빌더로 간주하므로 각 가정에서 1명만이 오너빌더로서 예외가 적용된다.

5) 미국에서는 건축허가를 내주는 지자체에 건축 검사원(building inspector)이 있는데, 대부분 토목(civil engineering) 또는 구조 기술자 면허(structural engineer license)와 오랜 현장 경험을 가지고 있으며, 공사가 시작되면 주요 단계마다 현장에 나와 검사를 한다.

건축공사 시공자격 제한제도의

개선 방안

소규모 건축공사에서 건축주의 직접 시공을 허용하는 논거는 시공 능력이 있는 건축주에게 도급 시공을 강요하는 것은 일종의 행정 규제라는 인식이 내재하고 있다. 그러나 현실적으로 건축주 직접 시공이 탈세 등의 목적으로 편법 운용되고 있으며, 개인 용도의 건축물 일지라도 언젠가는 소유자가 바뀔 수 있다는 점을 고려할 때, 사회적 피해를 최소화할 수 있는 대책이 필요하다.

연면적 100㎡ 이상은

건설업자의 도급 시공 장려

건축허가 행위는 건축물을 신축하거나 기존 건축물에 일정한 변경을 가하기 전에 건축법령의 최저 기준에 적합한가를 심의하여 건축물의 안전을 도모하고, 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 한다.⁶⁾ 현재 「건축법」에서는 연면적 합계 100㎡ 이상의 신축이나 증·개축, 대수선 등의 건축 행위를 하려면 건축허가를 받도록 규제하고 있다. 그 이하 경미한 건축 행위는 건축

신고로서 갈음하고 있다.

건설업등록제도는 건설공사의 안전관리와 부실 공사 방지 등을 위한 것으로서, 건축허가 제도의 도입 취지와 유사하다. 따라서 건축허가 대상인 연면적 100㎡ 이상의 건축물은 원칙적으로 「건설산업기본법」에 의거하여 등록한 건설업체가 시공하도록 장려하는 것이 바람직하다.⁷⁾ 특히, 분양·임대 목적으로 건축하는 주택이나 건축물의 경우, 하자담보 책임자를 안정적으로 확보하고 부실 시공을 방지하려면 건설업 등록업자에 의한 도급 시공을 장려할 필요가 있다.⁸⁾

공장, 창고 등의 시공사 제한

현행 「건설산업기본법」 제41조에 서는 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 단층 공장 또는 창고 용도의 건축물은 건축주가 직접 시공할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 단순한 적재 공간이 아니라 다수의

작업원이 작업하는 공간으로 활용되는 공장이나 작업장, 창고 등은 다중이용시설로 볼 수 있으며, 일정 규모 이상이라면 구조물의 안전 확보가 매우 중요하다. 따라서 일정 규모 이상의 공장이나 창고 건축에서는 건설업 등록업자 시공을 장려하는 것이 바람직하다.

건축주 직영 시공시 외부 감리 강화

건축주 직접 시공은 건축주의 개인적 용도나 실거주용으로 한정하여 제한적으로 허용하는 것이 바람직하다. 이 경우, 분양·임대 공고 등을 못하도록 규제하고, 주택 매매시에는 하자보증보험에 가입토록 하여 소비자를 보호하는 것이 요구된다.

또한, 건축주의 직접 시공을 허용하려면 건축주가 직접시공 능력이 있는가를 증명하도록 요구해야 한다. 나아가 건축주 직영 공사는 설계자의 감리 기능이 미약하기 때문에 외국의 빌딩 인스펙터(building inspector) 제도 등을 벤치마킹하여 행정 기관의 감독 기능을 강화할 필요가 있다.^{CERIK}

6) 이광로 외, 「건축학개론」, 문운당(2007); 장동찬, 「건축 제법규 해설」, 기문당(2007) 참조.

7) 건축설계 업무는 무자격자에 의한 부실 설계를 방지하기 위하여 '건축 신고' 대상까지 건축사가 설계하도록 규정하고 있다.

8) 일부에서는 건설업 등록업자 시공을 강제할 경우, 건설업 등록증 대여 등의 부작용이 발생할 것으로 우려하고 있으나, 건설업 등록증 대여는 위법 사항으로서 영업 정지나 등록 취소 등 강한 행정 처벌이 요구된다.