

## 요 약

### 제1장 연구의 배경 및 목적

- 최근 건설업 면허의 불법 대여가 현안 과제로 대두된 바 있고, 건설업종별 영업 범위 관련 논쟁이 지속되고 있으며, 건설현장의 시공 체제와 관련하여 불법·탈법적인 요소에 대응하여 제도 개선이 요구되고 있음.
- 본 연구는 일본 건설업 면허제도의 운용 실태 및 건설업종별 영업 범위, 하도급제도, 시공 체제 규정 등을 포괄적으로 살펴봄으로써 국내 건설업 면허 및 시공 체제 등 「건설산업기본법」의 개선 방향에 대해 시사점을 도출하고자 함.

### 제2장 건설업 면허제도와 운영 실태

#### 1. 건설업 허가 요건

- 일본의 경우, 건설공사 도급 영업을 하기 위해서는 「건설업법」 제3조에 의거해 공공공사와 민간공사 구분 없이 건설업 허가를 받아야 함.
- 건설업 허가의 유효 기한은 5년으로서, 5년마다 갱신하지 않으면 유효 기한 경과로 효력이 상실됨.
- 건설업자가 둘 이상의 지역에 걸쳐 영업소를 설치한 경우, 국토교통 대신의 허가를 취득해야 하며, 하나의 지역에만 영업소를 둔 경우에는 당해 자치단체장의 허가를 취득해야 함.
- 국토교통성 대신이나 도도부현 지사는 건설업 허가를 할 경우에는 1) 경영 인원, 2) 영업소별 전임자, 3) 성실성, 4) 재산적 기초 등의 법적 기준을 고려하고, 이에 적합하다고 인정될 경우에 건설업 영위를 허가함.

### (1) 건설업종별 허가

- 「건설업법」에서는 건설공사의 종류를 2개의 일식(一式)공사와 26개의 전문공사로 분류하고, 그 공사의 종류에 따라 건설업종마다 허가를 받도록 되어 있음.
- 건설업종에는 전기공사업, 전기통신공사업, 소방시설공사업 등을 포함함.

### (2) 일반건설업과 특정건설업 허가

- 경미한 공사만을 맡아 영업하는 경우를 제외하고는 원도급·하도급과 관계없이 건설업 허가를 받아야 함. 건설업 허가시에는 업종마다 일반건설업 허가 또는 특정건설업 허가 중 어느 것이든 취득하도록 되어 있음.
- 단, 발주자로부터 직접 공사를 도급받아 3,000만엔(건축 일식공사의 경우는 4,500만엔) 이상을 하도급 계약하여 공사를 시공하는 자는 ‘특정건설업’ 허가를 받아야 함.

### (3) 경영업무 관리 책임자

- 건설업 허가를 받으려고 하는 자가 법인인 경우 상근 임원 중 1인, 개인인 경우에는 본인 또는 지배인 중 1인이 아래 요건 중 하나를 갖추어야 함.
- ① 허가를 받으려고 하는 건설업에 5년 이상 경영업무 관리 책임자로서 경험이 있는 자
- ② 허가를 받으려고 하는 건설업 이외의 건설업에 7년 이상 경영업무 관리 책임자로서 경험이 있는 자
- ③ 허가를 받으려고 하는 건설업에 7년 이상 경영업무 관리 책임자에 준하는 지위(사용자가 법인인 경우는 임원 다음의 직제상 지위, 개인인 경우 당해 개인 다음의 직제상 지위)에서 경영 업무를 보좌한 경험이 있는 자
- ④ 그 외 국토교통 대신이 ①, ②, ③과 동등 이상 능력이 있다고 인정하는 자

#### (4) 영업소별 전임 기술자

- 일반건설업 허가를 받으려고 하는 자는 영업소마다 다음에 열거한 기술자를 전임으로 두어야 함. 이때, 해외 자격 취득자나 해외 건설공사 실무 경험이 있는 자를 전임 기술자로 하려면 ④에 의한 국토교통 대신의 인정이 필요함.
  - ① 지정 학과(건설업의 종류별 지정 학과)를 이수하는 고등학교(6년제 중등학교 육학교 포함)를 졸업한 후, 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 5년 이상 실무 경험이 있는 자
  - ② 지정 학과를 이수하는 대학 또는 고등 전문학교를 졸업한 후, 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 3년 이상 실무 경험이 있는 자
  - ③ 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 10년 이상 실무 경험이 있는 자
  - ④ 기타 국토교통 대신이 ①, ②, ③과 동등 이상의 지식 및 기술 또는 기능이 있다고 인정하는 자
- 특정건설업 허가의 경우, 기본적으로 일반건설업 자격이 허가 요건으로 구비되어야 하며, 전임자의 기술 자격을 강화하고 있는데, 영업소마다 기본적으로 다음에 해당하는 자로 전임자를 두어야 함(「건설업법」 제15조 제2호).
  - 일반건설업의 전임 기술자 기준에 해당하는 자 중 허가를 받으려고 하는 건설업과 관련된 건설공사에서 발주자로부터 직접 도급을 받고, 그 도급 대금이 4,500만엔 이상인 건에 관해 2년 이상 지도·감독한 실무 경험을 보유한 자
- 특정건설업 가운데 시공 기술의 종합성, 시공 기술의 보급 상황, 그 외의 사정을 고려하여 정령에서 정하는 토목, 건축, 전기, 관(管), 강구조물, 포장, 조원(造園) 공사업 등 7종의 ‘지정건설업’ 허가를 받으려고 하는 자가 그 영업소마다 두어야 하는 전임자는 국가기술자격 취득자 또는 국토교통성 대신이 이와 동등 이상의 능력을 가지고 있다고 인정한 자여야 함.

## **(5) 재정적 기반 또는 금전적 신용**

- 일반건설업 허가에서는 계약을 이행하는 데 충분한 재정적 기반 또는 금전적 신용이 있어야 하며, 다음 기준을 충족해야 함.
  - ① 자기자본 금액이 500만엔 이상일 것
  - ② 500만엔 이상의 자금을 조달할 능력이 있을 것
  - ③ 허가 신청 전 과거 5년 간 허가를 받아 계속 영업한 실적이 있을 것
  - 상기 요건 중 1개 항목을 충족해야 함.
- 특정건설업 허가는 8,000만엔 이상의 계약을 이행하는 데 충분한 재정적 기반이 있어야 하며, 일반적인 기준은 다음과 같음.
  - ① 결손액이 자본 금액의 20%를 초과하지 않을 것
  - ② 유동비율이 75% 이상일 것
  - ③ 자본금이 2,000만엔 이상인 동시에 자기자본 금액이 4,000만엔 이상일 것

## **(6) 성실성**

- 허가를 받으려고 하는 자가 법인인 경우에는 그 법인, 임원, 지점 또는 영업소 대표가 개인이면, 본인 또는 지배인이 도급계약에 관하여 부정 또는 불성실한 행위를 할 우려가 없어야 함.

## **2. 시사점**

- 건설업 등록시 경영 임원에 대한 자격 검토
  - 일본의 경우 건설업 허가를 받기 위해서는 일정 수준의 기술자 배치 및 자본금 요건 충족 이외에 대표자나 경영 임원이 최소 5년 이상의 건설업 경력을 보유하도록 규정하고 있음.

- 이는 건설업 경력이 없는 자가 기술 인력을 일시 임대하여 건설업 허가를 받은 후 일괄 하도급하는 등의 폐해 발생 가능성을 낮출 수 있음.
- 기술 자격뿐만 아니라 해당 공사의 시공 경험 검증
  - 일본의 경우, 건설업 허가를 위한 기술자 요건 가운데 단순히 기술 자격증을 갖추었는가를 보는 것이 아니라, 각 업종별로 해당 공사의 실무 경험을 검증하고 있음. 예를 들어 방수공사업을 등록할 경우, 등록된 기술자가 방수공사 시공 경험이 있는가, 혹은 방수공사 시공 능력이 있는가를 검증함.
  - 이는 건설업 면허를 부여함에 있어 기술자의 해당 공사 현장 경력을 요구함으로써 직접시공 능력을 검증한다는 측면에서 특성이 있음.
- 도급업자(contractor)로서 성실성 검증
  - 건설공사의 도급계약은 대개 수억원에서 수십 억원에 이므로 신의 성실에 입각한 도덕성이 매우 중요
  - 일본의 경우 법인이나 임원, 지점 또는 영업소 대표가 도급계약에 관하여 부정 또는 불성실한 행위를 할 우려가 없어야 한다는 점을 명시하고 있음.
- 일본에서는 전기공사업이나 소방시설공사업 등을 건설업종에 포함하여 분류하고 있음.
  - 우리나라의 건설업종 분류 가운데 토건공사업이나 조경시설물공사업, 철도궤도공사업, 수중공사업, 시설물유지관리업 등은 일본의 건설업 면허 분류에는 없음.
  - 일본의 경우, 시설물유지관리업은 존재하지 않으며, 다만 발주기관의 유자격자 명부 등록시 토목이나 건축 면허를 갖춘 자가 ‘시설물 유지관리’ 업무의 유자격자 명부에 등록하는 것이 일반적임.

## 제3장 건설업종별 도급 범위 및 시공 자격

### 1. 건설업종별 도급 범위

- 일본에서는 건설업종별로 구체화된 업무를 명시하여 업종 간 분쟁을 방지하고 있음. 또, 국토교통성의 ‘건설업 허가사무 가이드라인’에서는 도급 자격이 명확치 않은 건설공사에 대하여 구체적인 사례를 들어 도급 자격이 있는 해당 업종을 명시하고 있음.
- 임도(林道)나 사방(砂防)시설 등의 산림 토목공사, 운동장 시설공사, 놀이시설 설치공사 등을 건설업의 법적 범위에 명확히 규정하여 유사 건설업종의 등장을 방지

### 2. ‘부대공사’ 규정의 적용 범위

- 건설업 영위를 허가받은 건설업자는 허가된 업종 외에 그 공사와 관련된 부차적인 다른 종류의 건설공사를 한꺼번에 수주하는 것이 가능함(「건설업법」 제4조).
  - 여기서 ‘부대공사’란 a) 주요 건설공사를 시공하기 위해서 필요가 생긴 다른 종의 건설공사 또는 b) 주요 건설공사의 시공에 따라 필요가 생긴 다른 종의 건설공사로서, 그 자체가 독립적인 사용 목적으로 제공되지 않는 것으로 규정하고 있음.
- 우리나라에서는 위와 같은 부대공사 조항 이외에 「건설산업기본법」 시행령 제21조에서는 공사 예정금액이 3억원 미만인 복합공사로서, 주된 전문공사의 공사 예정금액이 전체 공사 예정금액의 2분의 1이상인 경우, 그 나머지 부분의 공사까지 부대공사로 확대 해석하여 규정하고 있음.

- 또한, 현행 「건설산업기본법」 제16조 및 동법 시행령 제21조를 보면, 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 소규모 복합공사에 한하여 해당 전문공종을 모두 등록한 전문건설업체가 원도급을 받을 수 있도록 예외적으로 허용하고 있음.

### 3. 복합공사(일식공사 및 부대공사)의 시공 자격

- 일본의 경우, 건설공사를 직접 시공하기 위해서는 각 세부 공종별로 해당 공종의 건설업 허가가 필요하지만, 부대공사 및 일식(一式)공사의 경우, 해당 업종의 허가를 받지 않더라도 해당 기술자만 갖추면 해당 공종의 직접 시공이 가능하도록 특례가 인정되고 있음.

#### (1) 부대공사(附帶工事)의 경우

- 부대공사를 도급받은 건설업자는 부대공사에 해당하는 공사업의 허가를 받은 건설업자에게 하도급을 주든지, 혹은 그 업종과 관련된 기술자가 있는 경우에만 직접 시공이 가능함.

#### (2) 일식공사(一式工事)의 경우

- 토목공사업 및 건축공사업 허가를 취득하고 있는 자가 일식공사를 수주할 경우, 이를 시공하는 방법은 하도급을 주거나 혹은 직접 시공하는 방법이 있음.
- 다른 업체에게 하도급을 할 경우 해당 전문공사업의 허가를 받은 건설업자에게 하도급해야 함.
- 직접 시공할 경우에는 해당 세부 공종의 면허에 부합되는 기술자를 두고 시공하여야 함.

## 제4장 발주기관 등록 및 경영사항 심사

### 1. 발주기관의 입찰참가자격 심사 및 등록

- 일본의 발주기관에서는 통상 2년마다 건설사로부터 신청을 받아 경영사항 심사 결과와 자체적인 주관적 심사를 통하여 입찰참가 자격을 부여하고 유자격자 명부에 등록하고 있음.
- 이때, 경영사항 심사는 공공공사 입찰 참가시 필수 사항으로서 발주자로부터 건설공사를 직접 원도급 받으려는 건설업자는 경영사항 심사를 받아야 하며, 경영사항 심사 결과는 일반경쟁 입찰에서 경쟁 참가 자격 심사나 지명경쟁 입찰에서 입찰참가 자격 부여 등에 활용됨.
- 심사 항목 중 경영사항의 심사는 경영사항 분석 기관으로 지정되어 있는 (財)건설업정보관리센터에서 담당함.

### 2. 시사점

- 일본의 경우, 공공공사 입찰에 참여하려면 단순히 건설업 허가증만 가지고는 불가능하며, 시공능력이나 경영상태 등을 평가하기 위한 경영사항 심사를 통하여 점수를 받고, 이를 토대로 발주기관에서 등록 여부를 결정하는 체제임.
- 우리나라는 발주자별로 유자격자 명부 운용이 미흡하며, 유자격자 명부를 운용하더라도 등록업자 수가 과다하고, 일본의 경영사항 심사 등과 같은 평가 체계가 도입되어 있지 않음.
- 국토교통부에서는 매년 건설업체의 시공능력 평가를 실시하고 있으나, 그 평가 결과를 단순히 도급 하한액 결정이나 등급 제한 입찰 등에 활용하고 있으며, 공공공사 입찰 참가를 위하여 반드시 시공능력 평가를 받아야 하는 것은 아님.

## 제5장 건설 현장의 기술자 배치 기준

### 1. 기술자 배치 기준

- 건설업 허가를 갖고 있는 건설업자는 영업소에 반드시 전임 기술자 1명을 보유하지만, 실제 공사에서는 현장마다 기술자를 두어야 함.
  - 공공공사 입찰의 경우 공사 현장에 기술자를 배치할 수 없는 건설업자는 입찰에 참가할 수 없기 때문에 일정한 자격을 갖춘 기술자를 미리 확보해야 함.
- 공사 현장에 갖추어야 할 기술자의 자격은 다음과 같음.
  - 주임 기술자 : 건설업자는 건설공사를 시공할 경우에는 도급 금액의 크기, 원도급이나 하도급에 관계없이 반드시 공사 현장 시공상의 관리를 담당하는 주임 기술자를 두어야 함.
  - 감리 기술자 : 발주자로부터 직접 공사를 도급받은 경우, 그 가운데 3,000만엔(건축 일식공사는 4,500만엔) 이상을 하도급 계약하여 시공할 경우에는 주임 기술자를 대신하여 감리 기술자를 두어야 함.
- 전임의 감리·주임 기술자가 필요한 공사
  - 도로, 철도 등 공공성 있는 공사는 공사 1건의 도급 금액이 2,500만엔(건축 일식공사의 경우는 5,000만엔) 이상인 공사에 대해 공사 현장마다 전임(專任) 기술자를 배치해야 하며, 전임 기술자의 배치는 하도급 공사라도 필요함.

### 2. 시사점

- 우리나라의 경우, 공사 예정금액을 30억원, 100억원, 300억원, 500억원, 700억원으로 구분하여 공사 규모가 커질수록 배치 기술자의 등급을 강화하고 있으나, 일본에서는 단순히 하도급 금액 3,000만엔을 기준으로 감리 기술자와 주임 기

술자로 이원화하여 배치 기준을 정하고 있음.

- 일본에 비하여 우리나라는 특히 중소 규모 공사에서 전임 기술자 배치 기준이나 자격 요건이 완화되어 있음.

## 제6장 건설 하도급 및 시공 체제 규정

### 1. 건설업 하도급 규정

- 일본에서는 공공공사에서 일괄 하도급을 전면 금지하고 있으며, 민간공사의 경우에는 발주자의 서면에 의한 승낙이 있으면 합법적으로 인정함.
- 일괄 하도급의 금지 규정을 위반한 건설업자에 대해서는 재발 방지를 위하여 감독 처분(영업정지)이 행해지는데, 이때 일괄 하도급 공사를 발주한 자뿐만 아니라 이를 수주 받은 하도급자도 감독 처분(영업 정지)의 대상이 됨.

### 2. 건설 현장의 시공 체제 관리

- 특정건설업자는 발주자로부터 직접 도급받은 건설공사를 시공하기 위해서 체결한 하도급 계약의 총액이 3,000만엔(건축 일식공사는 4,500만엔) 이상일 경우, 시공체제대장을 작성하는 것이 의무로 되어 있음.
- 시공체제대장은 공공공사와 민간공사를 불문하고 작성해야 하며, 도급받은 건설공사의 목적물을 발주자에게 인도할 때까지 공사 현장마다 갖추어 둘 필요 있음.
- 시공체제대장의 작성을 통해서 원도급업체의 현장 시공 체제를 파악함으로써  
① 품질·공정·안전 등 시공상의 트리블 발생, ② 불량 부적격 업체의 시공 참가와 「건설업법」 위반(일괄 하도급 등), ③ 안이한 중층 하도급에 따른 생산 효율 저하 등을 방지할 수 있음.

### 3. 시사점

- 우리나라에서는 건설공사대장과 하도급공사대장을 작성·등록하도록 하고 있는데, 이는 일본의 시공체제대장 등록과 유사한 면이 있으나 제도의 도입 취지와 등록 자료의 범위, 그리고 시공체제대장의 의무화 대상 업체 등에서 차이가 존재함.
- 우리나라의 건설공사대장과 하도급공사대장 등록은 사실상 공사 실적을 등록하는 형태로 운영되고 있으나, 일본의 시공체제대장은 공사 실적과 더불어 2단계 및 3단계 하도급자까지 시공체제대장에 작성하여 발주기관에 제출하여야 한다는 점에서 차이점이 존재함.