중소 건축공사의 시공 자격 합리화 방안

- 건축주 직영 시공의 불법 실태 및 개선 방안을 중심으로 -

2017. 8

최민수 · 유위성

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약 I

제1장 연구 배경 및 목적 1

제2장 건설공사의 시공 자격 제한 실태 3

1. 건설공사의 시공자격 제한 제도 3

(1) 연면적 기준에 의한 시공자 제한 3

(2) 다중이용시설물에 대한 시공자 제한 5

(3) 시공자 제한을 받지 않는 건축물 6

(4) 경미한 건설공사에 대한 예외 규정 6

2. 기타 시공자 제한 관련 규정 9

(1) 건설업 등록 규정 9

(2) 주택의 시공 제한 12

(3) 설계자 및 감리자 제한 16

(4) 시공 자격 규정 위반시 벌칙 사항 18

제3장 건축주의 직영 시공 실태 조사 21

1. 건축주의 직영 시공 가능 범위 21

2. 건축주 직영 시공의 실태 조사 결과 23

(1) 자료 조사 개요 23

(2) 주거용 건축물의 건축주 직영 시공 실태 23

(3) 비주거용 건축물의 건축주 직영 시공 실태 29

제4장 건축주의 위장 직영 시공이 일반화된 원인과 문제점 35

1. 건축주의 '시공자' 위장 신고가 일반화된 이유 35

(1) 건축주가 '시공자'로 신고한 경우의 직접 시공 여부 35

(2) 위장 신고가 발생하는 이유 : 탈세 또는 절세 36

2. 건축주의 위장 직영에 따른 문제점 38

(1) 무면허 업자 및 개인의 불법적인 일괄 도급 시공 증가 ····· 38
(2) 부실 시공시 행위자 처벌 및 책임 추궁 곤란 ····· 39
(3) 건축주가 시공자일 경우, 형식적인 공사 감리 우려 ····· 41
(4) 안정적인 하자보수 책임자 확보 곤란 ····· 43
3. 중소 규모 건축의 부실 및 안전사고 실태 ····· 46
(1) 부실 및 하자 사례 ····· 46
(2) 재해 및 안전사고 실태 ····· 47

제5장 해외 사례 ····· 51
1. 일본 ····· 51
(1) 건설업 면허가 필요한 도급 공사의 규모 ····· 51
(2)「건설업법」상 시공자 제한 기준의 해석 ····· 51
2. 미국 ····· 53
(1) 정책의 기본 방향 ····· 53
(2) 오너빌더의 형태 ····· 54
(3) 빌딩인스펙터 ····· 54
(4) 캘리포니아주의 사례 ····· 55
(5) 기타 주 ····· 56
3. 호주 ····· 57
(1) 오너빌더 자격 및 시공 ····· 57
(2) 오너빌더의 하자 보증 ····· 58
4. 캐나다 ····· 59
(1) 오너빌더 자격 규정 ····· 59
(2) 오너빌더 면제 신청 ····· 59
(3) 오너빌더 주택의 매매 ····· 60
5. 프랑스 ····· 60
6. 시사점 ····· 61

제6장 건축주 직영 시공의 허용 기준에 대한 설문조사 ····· 63
1. 설문조사 개요 ····· 63
2. 설문조사 분석 결과 ····· 64

3. 시사점 ····· 87

제7장 중소 건축공사에서 시공 자격의 합리화 방안 ····· 89

1. 기본 방향 ····· 89
   (1) 건축주 직영 시공 : 현실적으로 무면허업자에 불법 도급 만연 ····· 89
   (2) 문제점 : 실제 시공자가 드러나지 않음 ····· 89
   (3) 건축주 직영 시공에 대한 외부 감시 강화 : 현실적으로 불가능 ····· 90
   (4) 불법 도급의 양성화 및 하자보수 책임자의 안정적 유지 필요 ····· 91
   (5) 사회적 편익 증가 도모 ····· 91
2. 건축주 직영 시공의 허용 범위 검토 ····· 92
   (1) 건축허가를 받아야 하는 규모 ····· 93
   (2) 건축사에 의한 설계가 의무화된 건축 규모 ····· 94
   (3) 내진설계 규정 및 사회 통념적 판단 ····· 95
   (4) 소결 : 건축주 직영 시공은 연면적 200㎡ 미만에서 허용 필요 ····· 96
3. 다가구주택과 다중주택 : 건설업 등록업자의 시공 의무화 필요 ····· 97
4. 건축주의 직영 시공시 부실 방지 방안 ····· 98
   (1) 건축주의 직영 시공 능력에 대한 객관적 자격 검증 ····· 98
   (2) 건축주 직영 시에도 도급 시공과 유사한 조세 및 법적 책임 부여 ····· 99

참고문헌 ····· 101

부 록 ····· 103

<부록 1> 설문조사 양식 ····· 103
<부록 2> 설문조사에서 제시된 의견 요약 ····· 106

Abstract ····· 111

<표 차례>

<표 Ⅱ-1> 건설업 등록업자가 시공해야 하는 건축물 기준 ····· 4
<표 Ⅱ-2> 다중이용 시설물의 시공자 제한 규정 ····· 5
<표 Ⅱ-3> 현행 시공자 제한 규정에 의한 건축주 직접 시공 가능 범위 ····· 6
<표 Ⅱ-4> 건설공사 시공자 제한 규정의 주요 변화 내용 ····· 7
<표 Ⅱ-5> 종합건설업의 등록 기준 ····· 10
<표 Ⅱ-6> 전문건설업의 등록 기준 ····· 11
<표 Ⅱ-7> 건설업 및 주택건설업 등록 조건의 비교 ····· 14
<표 Ⅱ-8> 건설공사의 시공 자격 관련 벌칙 규정 ····· 20
<표 Ⅲ-1> 주택 유형별 건설 실적(다가구 동수 기준) ····· 21
<표 Ⅲ-2> 주택 유형별 건설 실적(다가구 가구수 기준) ····· 22
<표 Ⅲ-3> 용도별 건축허가면적 ····· 22
<표 Ⅲ-4> 주거용 중소 건축물의 직영 및 도급 시공 비중(동수 기준) ····· 24
<표 Ⅲ-5> 주거용 중소 건축물의 직영 및 도급 시공 비중(연면적 기준) ····· 24
<표 Ⅲ-6> 중소 건축물 중 단독주택의 시공 방식(동수 기준) ····· 26
<표 Ⅲ-7> 중소 건축물 중 다가구주택의 시공 방식(동수 기준) ····· 27
<표 Ⅲ-8> 중소 건축물 중 다중이용시설의 시공 방식(동수 기준) ····· 27
<표 Ⅲ-9> 연면적 구간별 주거용 중소 건축물의 유형별 점유비 ····· 28
<표 Ⅲ-10> 건축주 직영 공사의 연면적 구간별 건축유형별 비중 ····· 29
<표 Ⅲ-11> 건설업자 도급 공사의 연면적 구간별 건축유형별 비중 ····· 29
<표 Ⅲ-12> 비주거용 중소 건축물의 동수 및 연면적 비중 비교 ····· 30
<표 Ⅲ-13> 비주거용 중소 건축물의 누적 동수 및 연면적 비중 비교 ····· 30
<표 Ⅲ-14> 지역별 비주거용 건축물의 건축주 직영 시공 실태 ····· 32
<표 Ⅲ-15> 지역별 비주거용 건축물의 건축주 직영과 도급 시공 비중 ····· 33
<표 Ⅳ-1> 건설업자 도급 시공과 건축주 직접 시공의 비교 ····· 45
<표 Ⅳ-2> 건설사 도급 시공과 직영 시공시의 행정 사항 비교 ····· 45
<표 Ⅴ-1> 일본의 「건설업법」 상 기술자 배치 규정 ····· 52
<표 Ⅵ-1> 유효 설문지(280부)의 지역별 비중 ····· 63
<표 Ⅵ-2> 건축주 직영 시공 신고 후 실제 시공되는 방식 ····· 65

<표 VI-3> 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 비중 ····· 66
<표 VI-4> 건축주의 기술 역량 보유 수준에 대한 5점 리커드 척도 ····· 67
<표 VI-5> 건축주 직영으로 위장 신고 후 불법 도급하는 주요 원인 ····· 68
<표 VI-6> 현행과 같이 건축주 직영 시공 허용시 예상되는 문제점 ····· 77
<표 VI-7> 건축주의 직영 시공 축소시 예상되는 개선 효과 ····· 78
<표 VI-8> 건축주 직영 시공 허용시 건축주의 자격 요건 ····· 81
<표 VI-9> 건축주 직영 시공시 감리자로 적합한 주체 ····· 82
<표 VI-10> 건축주 직영시공시 감리 기능 강화에 대한 5점 척도 ····· 84
<표 VI-11> 건축주 직영시 조세 및 법적 의무 강화에 대한 5점 척도 ····· 86

<그림 차례>

<그림 Ⅱ-1> 건축 시공 자격 및 안전 규제 기준 ····· 15
<그림 Ⅱ-2> 건축물 규모별 감리자 선정 기준 ····· 18
<그림 Ⅲ-1> 주거용 중소 건축물의 각 유형별 비중 및 시공 방식 ····· 25
<그림 Ⅲ-2> 연면적 구간별 주거용 중소 건축물의 유형별 점유비 ····· 28
<그림 Ⅲ-3> 비주거용 건축물의 동수 및 연면적 누적 비중 ····· 31
<그림 Ⅲ-4> 비주거용 건축물의 직영 및 도급 시공 누적 비중 ····· 31
<그림 Ⅳ-1> 중소 규모 건축물의 시공 주체 ····· 36
<그림 Ⅳ-2> 건축주의 위장 직영 시공이 나타나는 이유 ····· 37
<그림 Ⅳ-3> 건축주 직접 시공시의 감리 구조(설계 감리의 경우) ····· 43
<그림 Ⅳ-4> 건설공사 근로자 규모별 비중 ····· 48
<그림 Ⅳ-5> 건설공사 근로자 규모별 재해자 수 비중 ····· 48
<그림 Ⅳ-6> 건설공사 근로자 규모별 사망재해자 수 비중 ····· 48
<그림 Ⅳ-7> 최근 5년 간 건설업 공사 규모별 안전사고 발생 비중 ····· 49
<그림 Ⅳ-8> 안전사고 발생 공사 규모별 발생 개연성과 심각도 비교 ····· 49
<그림 Ⅵ-1> 설문 대상자의 제안 의견에 기반한 텍스트마이닝(Text Mining) 결과 ·· 64
<그림 Ⅵ-2> 건축주 직영 시공 신고 후 실제 시공되는 방식(공무원 vs. 건설업체) ····· 65
<그림 Ⅵ-3> 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 비중 ····· 66
<그림 Ⅵ-4> 건축주 직영으로 위장 신고 후 불법 도급하는 주요 원인 ····· 68
<그림 Ⅵ-5> 사례 1[증축, 개축, 대수선 규모 25평(85㎡)]의 적합한 시공 주체 ····· 69
<그림 Ⅵ-6> 사례 2[1층 단독주택 33평(100㎡)]의 적합한 시공 주체 ····· 70
<그림 Ⅵ-7> 사례 3[2층 단독주택 50평(165㎡)]의 적합한 시공 주체 ····· 70
<그림 Ⅵ-8> 사례 4[3층 다가구주택 100평(330㎡)]의 적합한 시공 주체 ····· 71
<그림 Ⅵ-9> 사례 5[3층 다가구주택 150평(495㎡)]의 적합한 시공 주체 ····· 72
<그림 Ⅵ-10> 사례 6[4층 다가구주택 200평(661㎡)]의 적합한 시공 주체 ····· 72
<그림 Ⅵ-11> 건설업 면허 업체가 시공해야 하는 건축물의 적정 규모 ····· 73
<그림 Ⅵ-12> 분양되는 건축(주택)의 적합한 시공 주체 ····· 75
<그림 Ⅵ-13> 다중 이용 건축물의 적합한 시공 주체 ····· 75
<그림 Ⅵ-14> 내진설계 의무화 건축물의 적합한 시공 주체 ····· 76
<그림 Ⅵ-15> 건축허가를 받는 건축물(주택)의 적합한 시공 주체 ····· 76

<그림 Ⅵ-16> 현행과 같이 건축주 직영 시공 허용시 예상되는 문제점 ····· 77
<그림 Ⅵ-17> 건축주의 직영 시공 축소시 예상되는 개선 효과 ····· 79
<그림 Ⅵ-18> 건설업자 도급 시공의 법적 대상 확대시 예상되는 우려 사항 ····· 80
<그림 Ⅵ-19> 건축주 직영 시공 허용시 건축주의 자격 요건 ····· 81
<그림 Ⅵ-20> 건축주 직영 시공시 감리자로 적합한 주체 ····· 82
<그림 Ⅵ-21> 다가구주택 및 다중주택의 시공 자격에 대한 의견 ····· 83
<그림 Ⅵ-22> 건축주 직영 시공시 감리 기능 강화에 대한 의견 ····· 85
<그림 Ⅵ-23> 건축주 직영시 조세 및 법적 의무 강화에 대한 의견 ····· 87

요 약

제1장 연구 배경 및 목적

- 현행 「건설산업기본법」에서는 주거용 연면적 661㎡(200평), 비주거용 연면적 495㎡(150평) 이하의 중소 규모 건축공사 및 창고·조립식 공장 등의 경우, 건축주의 직영 시공을 광범위하게 허용하고 있어 품질 저하나 하자보수 책임자의 불확실 등과 같은 소비자의 피해가 우려되고 있음.

- 건축허가 통계에 의하면, 661㎡(200평) 이하의 주거용 및 495㎡(150평) 이하의 비주거용 건축물에 대해 건축주가 자신을 시공자로 신고한 비중은 약 80%에 달하고 있지만, 실제로 시공능력을 갖춘 건축주는 거의 없는 것으로 파악됨.

- 현행 제도 하에서는 무면허업자나 무자격자에게 시공을 허용하는 범위가 너무 넓고, 행정적인 단속이나 사후적인 관리가 미흡하여 국민의 편의와 규제를 완화하려는 정부 정책이 오히려 부실 시공과 하자담보책임자 부재로 더 큰 피해를 유발하는 것으로 판단됨.

- 건축주의 위장 직영이 만연하고 있는 가장 큰 이유는 사업자의 탈세(脫稅) 또는 절세(折稅)이지만, 문제는 실제 시공자가 드러나지 않아 공사 과정에서 다양한 보증을 받기 어렵고, 준공 후에 다량의 하자가 발견되더라도 시공자가 잠적하거나 하자보수를 기피할 경우, 소비자 보호에 어려움이 있다는 것임.
  - 또한, 부실 시공을 하더라도 면허 취소나 행정 처벌이 어렵기 때문에 부실 시공이 방조될 수 있고, 음성적으로 무자격자가 시공하더라도 이를 제어하는 데 한계가 있음.

- 선진국과 같이 건축주의 직영 시공을 합리적으로 제한하여 사회적 피해를 최소

화하고, 중소 규모 건축물의 불법 시공을 양성화하여 실제 시공자를 수면 위로 드러낼 수 있는 행정 체계의 구축이 필요함.

제2장 건설공사의 시공 자격 제한 실태

- 「건설산업기본법」 제41조에서는 건설공사의 시공자 제한에 관한 규정을 두고 있는데, 일정한 연면적 이상의 건축물의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설공사는 건설업 등록업자가 시공하도록 규정하고 있음.

<건설업 등록업자가 시공해야 되는 건축물의 법적 기준>

법적 기준	비고
1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물	
2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 「건축법」에 따른 공동주택 나. 「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우	"대통령령으로 정하는 경우"란 「건축법」 시행령 별표 1 제1호 가목, 나목 및 다목의 단독주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터·노인복지시설(노인복지주택은 제외한다) 및 같은 호 라목에 따른 공관(公館)을 말한다.
3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물	
4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통령령으로 정하는 건축물	"대통령령으로 정하는 건축물"이란 건축물의 전부 또는 일부가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용되는 건축물을 말함. 1. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 「사립학교법」에 의한 학교 1의 2. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 1의 3. 「유아교육법」에 따른 유치원 1의 4. 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따른 특수교육기관 및 장애인평생교육시설 1의 5. 「평생교육법」에 따른 평생교육시설 2. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 의한 학원 3. 「식품위생법」에 의한 식품접객업 중 유흥주점 4. 「공중위생관리법」에 의한 숙박시설 5. 「의료법」에 의한 병원(종합병원·한방병원 및 요양병원을 포함한다) 6. 「관광진흥법」에 의한 관광숙박시설 또는 관광객 이용시설 중 전문휴양시설·종합휴양시설 및 관광공연장 7. 「건축법」 시행령 별표 1 제4호 거목에 따른 다중생활시설 8. 「건축법」 시행령 별표 1 제14호에 따른 업무시설

제3장 건축주의 직영 시공 실태 조사

- 2016년의 경우, 전체 주택 건설 물량 가운데 건축주의 직영 시공이 가능한 단독주택 및 다가구주택이 차지하는 비중은 실제 가구 수를 기준으로 전체의 약 30% 수준이며, 대형 업체가 주로 시공하고 있는 아파트를 제외할 경우, 주택 건설공사의 70% 이상에서 건축주의 직영 시공이 광범위하게 허용되고 있음.
  - 연간 15만호 내외의 주택 건설 공사를 건축주가 직영 시공하거나 혹은 건축주가 '시공자'로 위장 신고한 후 무면허 업자에게 불법 도급이 가능한 상태임.

- 비주거용 건축물의 경우, 연면적 495㎡ 이하에서 건축주의 직영 시공을 허용하고 있는데, 2016년 건축허가면적을 보면, 비주거용의 건축 연면적이 상업용의 경우 평균 621㎡이라는 점을 감안할 때, 절반 이상의 비주거용 건물에서 건축주의 직영 시공이 가능한 것으로 추정됨.

- 건축행정 시스템인 '세움터'의 통계를 보면, 동수(棟數) 기준으로 2016년에 신고된 주거용 건축물 8만 5,655건 중 건축주가 직영 시공으로 신고한 건수는 7만 6,977건(89.9%), 건설업자를 활용한 도급 시공은 8,678건(10.1%)으로 조사되었음.
  - 연면적 총합을 기준으로 살펴보면, 건축주의 직영 시공은 1,273만 2,797㎡(86.7%), 건설업자에 의한 도급 시공은 194만 6,711㎡(13.3%)로 조사되어 건축주 직영 시공이 매우 널리 확산되어 있는 것으로 판단됨.
  - 건축주의 직영 시공을 허용하는 것은 건축주의 자율권을 보장하는 측면에서는 합리적임. 하지만 시공 기술 역량이 부족한 건축주의 경우, 세금 탈세 등의 목적으로 직영 시공으로 위장 신고 후 불법으로 무면허 업자나 개인 사업자에 도급 시공하는 사례가 대부분이어서 부실 시공이나 품질 저하 등을 유발할 수 있어 최종 사용자인 국민의 안전을 위협할 개연성이 높음.

- 비주거용 건축물의 경우, 2016년에 동수 기준으로 신고된 7만 3,616건 중 건축주 직영 시공은 4만 7,197건(64.1%), 건설업자 도급 시공은 2만 6,419건(35.9%)으로 조사되었음.
  · 건축물 연면적 별로 구분할 경우, 연면적 495㎡ 이하 비주거용 건축물의 75% 이상이 건축주의 직영 시공으로 신고됨.

제4장 건축주의 위장 직영 시공이 일반화된 원인과 문제점

- 건축주가 직영 시공으로 위장 신고한 후 실제로는 무면허 업자 등에게 불법 도급이 이루어지는 가장 큰 이유는 부가가치세 등 세금 부담을 회피하려는 목적으로 파악됨.
  · 실제 시공자를 착공신고서에 기입하여 도급에 의한 시공이라는 점을 밝힐 경우, 시공자에게 총 공사비의 10%에 해당하는 부가가치세를 납부해야 하는 의무가 발생함.

- 건축주가 자신을 시공자로 위장 신고한 후 실제로는 개인이나 무면허 업자 등에게 도급을 주어 시공할 경우, 실제 시공자가 표면에 드러나지 않기 때문에 시공자로서는 각종 건축 법규 위반 등에 의한 법적 제재를 회피할 수 있음.
  · 시공자가 표면에 드러나지 않기 때문에 적법한 시공자를 선정하지 않고, 시공비용을 낮추기 위해 무면허 업자나 개인에게 도급하여 시공하는 사례가 늘어날 수도 있음.
  · 무면허 건설업체는 건설업 등록업자와 달리 간이 과세자로 인정받아 부가가치세(10%) 신고를 면제받을 수 있음. 즉, 개인이나 무면허 업체는 건설업 등록업자보다 낮은 가격에 공사를 도급하는 것이 가능함.
  · 세금 회피와 더불어 시공 비용을 낮추는 것이 가능하기 때문에 중소 규모 건축공사에서 건축주는 개인이나 무면허 업체를 선호하는 경향이 있음.

- 현행 「국가계약법」이나 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등 건설 관련 법령의 내용을 살펴보면, 대부분 도급 공사를 전제로 건설업자에 대한 벌칙이나 제재만을 규정하고 있음.
  · 이 때문에 건축주가 직영 시공으로 신고할 경우에는 실제 시공자가 별도로 존재하더라도 관련 법령에 의거하여 건설업 등록 취소나 영업정지, 공공공사 입찰 금지 또는 건설기술자의 배치나 품질 및 안전 기준 위배 등에 관한 처벌이 곤란함.

- 2016년 7월 국토교통부에서는 「건축법」 시행령 제19조의 2를 개정하여 건축주가 직영 시공하거나 분양을 목적으로 하는 건축물에 대해서는 허가권자가 해당 건축물의 설계에 관여하지 않은 제3의 건축사 등을 대상으로 공사 감리자를 지정하도록 제도를 개선하였음.
  · 그러나 근본적으로 건축주가 자신을 직영 시공자로 신고한 상태에서는 감리자가 건축주를 직접 규제해야 하는 상태가 되기 때문에 엄정한 감리가 이루어지는 데 한계가 있음.
  · 제3의 건축사라 할지라도 건축주로부터 차후 설계 용역을 수주해야 하는 입장에 서게 되는 사례가 많고, 결과적으로 건설업자를 활용한 도급 시공에 비하여 감리 기능이 약화될 수밖에 없음.

- 일반적으로 시공 기술력을 갖춘 건축주는 드물며, 대부분 자신을 '시공자'로 신고했으나 실제로는 불법 도급에 의하여 시공이 이루어지는 사례가 많음.
  · 분양이나 임대 대상이 되는 건축물의 경우 하자보증 기간과 하자보증금의 담보 방법, 하자보수 불이행시의 문제 등에 관하여 건축주와 명확한 약정을 요구하기 어려우며, 건축주는 건설업체가 아니기 때문에 하자보수를 미이행하더라도 등록 취소 등 불이익을 부과하는 데 어려움을 발생시킴.

- 최근 건설공사 근로자 규모별 비중과 재해자 수를 살펴보면, 중소 규모 현장으

로 갈수록 재해 발생 비율이 높아지는 것을 알 수 있음. 이는 중소 규모 현장으로 갈수록 기술력이 미흡한 건설사가 시공에 참여하는 비율이 높으며, 기능인력의 질적 수준도 낮아지기 때문으로 추정됨.

· 또한, 중소 규모 건축공사에서 건축주의 위장 직영에 의한 시공이 만연되면서 실제로는 개인이나 무면허자가 시공에 참여하면서 재해 사고가 더욱 증가하는 원인이 되는 것으로 추정됨.

제5장 해외 사례

- 선진국의 경우, 건축주의 직영 시공, 즉 오너빌더(owner-builder)에 대하여 상당히 제한적인 규정을 운용하고 있음. 또한, 오너빌더에 의한 건축시 소비자 보호를 위해 다양한 제도적 장치를 강구하고 있음.

- 미국에서는 건축주가 직접 시공하는 오너빌더(owner-builder)를 제도적으로 허용하되, 오너빌더에게 도급업자에 준하는 행정적 또는 재정적 부담을 부과하고 있음.

  · 오너빌더 신청자는 오너빌더로서 모든 법적 책임을 이해한다는 것을 행정기관 양식으로 제출하는 것이 요구되며, 매매나 임대용 시설 및 공중 안전시설에 대해서는 시공 자격을 제한하고 있음.

- 호주의 경우, 택지 매입을 통한 주택 신축은 도급 방식과 오너빌딩 방식으로 구분하는데, 오너빌더 시공 방식은 건축주가 직접 오너빌더(owner builder) 자격을 인정받아 택지 매입부터 승인, 하도급자 선정, 시공 및 감리 의뢰까지 스스로 책임지는 방법임.

  · 오너빌더가 되려면 민간부문에서 오너빌더(owner-builder) 교육 이수 등을 통하여 자격 요건을 갖추어야 하며, 철저히 관리하고 있음.

- 캐나다에서 오너빌더란 개인 목적으로 별도의 단독주택을 건설하는 것을 말하며, 오너빌더로서 건축을 완공한 경우에는 18개월 내에 또다시 오너빌더로서 건축 행위를 할 수 없도록 규정하고 있음.
  · 또한 타인을 위해 건축 행위를 할 때는 반드시 라이선스(license)를 가진 빌더이어야 하며, 건축주를 위해 주택보증보험을 보유하는 것이 요구됨.

- 프랑스에서 주택을 건설하는 방법에는 건축주가 직영 시공하는 오너빌더, 여러 하도급업자들과 따로 계약해서 시공하는 방법, 1개의 건설업자와 계약하고 공사 전체를 일임하는 등 세 가지 방법이 있음. 이 중 오너빌더 방식은 건축주가 시공능력을 갖추고 시간적 여유가 있는 경우, 건축주인 자신의 의향을 반영하여 주택을 건설할 수 있는 장점이 있음.
  · 건축주는 일정 기간 의무적으로 하자보수를 해야 하며, 대규모의 하자가 발생한 경우에도 자신의 비용으로 모든 하자보수를 감당해야 함.
  · 건축한 지 2년이 넘은 주택을 리노베이션하는 경우 등에 있어서 건축주가 직접 시공한 경우에는 부가가치세(VAT)의 감세 혜택을 받을 수 없음.

- 일본의 경우, 「건설업법」상 기술자배치제도를 두고 있는데, 현장 배치 기술자는 공사를 도급받은 기업과 직접적인 고용 관계가 요구됨. 이는 결과적으로 건설업 허가업자를 활용한 시공을 의무화한 것으로 유추할 수 있음.
  · 일본에서는 건설업 허가 없이 시공할 수 있는 1,500만엔 미만 공사, 그리고 연면적 150㎡ 미만의 목조 주택공사에서 건축주의 직영 시공을 허용하고 있는 것으로 추정됨.

- 해외 사례를 살펴본 결과, 건축주가 자신을 시공자로 신고한 경우, 건설업자에 준하는 책임을 부여하는 것이 요구되며, 시공 과정의 안전사고나 재해 등에 대해서도 건축주에게 직접적인 책임을 부과하는 것이 타당함.
  · 국내의 경우 건축주가 자신을 '시공자'로 신고한 후 실제로는 개인이나 건설

업자에게 도급하는 사례가 많은데, 해외 사례를 고려할 때 건축주의 직영 시공시에도 도급 시공에 준하는 부가가치세를 징수하면 건축주 직영 시공이라는 편법은 상당 부분 해소될 수 있을 것으로 기대됨.

- 호주 사례를 볼 때, 오너빌더 허가시 건축주의 시공능력을 검증하고, 필요시 오너빌더 교육 이수 후 직영 시공을 허용하거나, 혹은 캐나다 사례처럼 오너빌더로서 건축할 수 있는 양적 한도나 제한을 고려할 필요가 있음.
- 해외에서는 오너빌더(owner-builder)가 건축한 경우에도 주택성능보증제도나 홈 워런티(home warranty) 등으로 사후 보증이 이루어지는 사례가 많으나, 국내에서는 사후 보증이 미약하기 때문에 건축주 직영 시공시 소비자 보호를 전제로 제한적으로 허용할 필요가 있음.

제6장 건축주 직영 시공의 허용 기준에 관한 설문조사

- 중소 규모 건축물에서 건축주의 직영 시공을 허용하는 범위와 관련하여 건축 인·허가 담당 공무원 및 건설업체를 대상으로 2017년 5월부터 약 2주 간에 걸쳐 설문조사를 실시함. 전국 각 지역에서 345부의 설문지가 회수되었으나 결측치, 오류, 누락 등을 제외한 280부(유효 설문 회수율 83.5%)의 설문지를 분석함.

- 설문자의 의견을 텍스트 마이닝(Text Mining) 기법을 활용하여 핵심 키워드(keyword)를 도출한 결과, 대체적으로 '강화', '면허', '건설업체', '신고', '불법', '필요' 등 건축주 직영 시공에 대한 개선이 시급한 것으로 조사되었음. 특히 건축 인·허가 담당 공무원의 경우, 건축주의 직영 시공에 대한 제도적 제한이나 법적 규제 강화를 강조하였음.

- 설문 분석 결과, 중소 규모 건축물의 인·허가를 담당하는 공무원과 건설업체 실무자들의 공통된 핵심 의견으로서, 현행 제도는 건축주의 자율권을 보장하려는 제도의 근본 취지를 벗어나 건축물의 최종 사용자인 국민의 안전성 위협과 탈

세 등 불법적인 상황이 지속되어 건축주 직영 시공의 허용 범위에 대한 조정이 필요한 것으로 조사되었음.

- 특히 인·허가 담당 공무원의 의견을 분석한 결과, 기술 역량을 갖춘 건축주는 실제 10% 미만에 불과하고, 직영 시공으로 위장 신고 후 무면허 개인 사업자에게 도급 시공하는 사례가 만연해 있어서 자율권 보호라는 입법 취지에 사각지대가 있음을 강조함.
  - 건축주의 직영 시공을 허용하는 법적 범위를 축소하는 것이 불가피하고, 건축주가 기술 역량을 보유하였는가를 제도적으로 검증할 수 있는 방안이 필요한 것으로 조사되었음.
  - 또한, 다수가 사용하는 건축물의 경우, 건축주의 직영 시공을 제한하는 것이 바람직한 것으로 분석되었음.

제7장 중소 건축공사에서 시공 자격의 합리화 방안

(1) 기본 방향

- 중소 규모 건축물을 시공하는 데 있어 음성적인 불법 행위를 양성화하기 위한 방안으로서 1) 건축주의 위장 직영 시공에 따른 세금 포탈 예방, 2) 시공 기술 역량이 부족한 개인이나 무면허 건설업자에 의한 부실 시공 방지, 3) 하자담보책임자의 안정적 유지, 4) 일정 규모 이상의 건축물이나 분양 혹은 임대 목적의 건축물에 대해서는 건설업 등록업자에 의한 시공 의무화 등이 요구됨.

- 우선, 건축주 직영 시공시 불법이나 탈법 요소에 대한 감시를 강화하는 방안을 검토할 수 있으나, 외부 감시나 패널티를 강화하더라도 건축주의 직영 시공이 갖고 있는 근본적인 문제점을 해결하는 데 현실적으로 난점이 많음.
  - 그 이유는 공사비 절감이나 탈세의 유인이 높은 상태에서 건축주가 소비자나

임차인 보호를 우선하기 어렵기 때문임.

- 예를 들어 현재도 불법적인 도급 시공시에는 해당 사업자에게 3년 이하의 징역이나 3,000만원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있으나, 건축주의 위장 직영 시공이 만연하고 있음.
- 즉, 건축주의 위장 직영에 따른 경제적 기대 이익이 벌금 규모를 현실적으로 크게 초과하고 있는 상태에서 시공자를 수면 위로 드러낼 유인이 약함.
- 결과적으로 행정기관의 외부 단속에 의한 적발이 중요한데, 행정기관에서 연간 수만 개에 달하는 중소 건축현장을 일일이 조사하는 것은 현실적으로 불가능함.

- 중소 건축물의 부실 공사를 방지하고 소비자 보호를 위해서는 일정 규모 이상의 건축공사나 다중이용 건축물 또는 분양되는 건축물 등에 대해서는 원칙적으로 건설업 등록업자에 의한 시공을 의무화하고, 건축주의 직영 시공을 제한적으로 허용하는 방안을 검토해야 함.

(2) 건축주 직영 시공의 허용 범위 검토

- 원칙적으로 현행 「건축법」상 '건축허가' 대상인 연면적 100㎡ 이상 건축물은 건설업 등록업자가 시공하도록 의무화하는 방안을 검토할 수 있음.
  - 설문조사 결과를 보면, 건축허가를 받는 건축물(주택)의 경우 건설업 등록업자에게 도급하여 시공해야 한다는 의견이 69.2%(공무원 : 65.1%, 건설업체 : 70.7%)로 나타났음.

- 유사 분야의 사례를 보면, 건축 설계의 경우, 2007년 7월 이후 「건축법」이 개정되면서 건축허가 대상은 물론 건축신고 대상 건축물도 반드시 건축사가 설계하도록 규정하고 있음.
  - 이에 따라 신축 공사는 연면적과 상관없이 모두 건축사가 설계하도록 의무화

되었음. 다만, 바닥면적 합계가 85㎡ 미만인 증축·개축 또는 재축 등은 건축주가 직접 설계하는 것이 가능하도록 극히 제한적으로 허용하고 있음.

- 2017년 「건축법」 시행령 개정안을 보면, 2층 이상 또는 연면적 200㎡ 이상의 신규 주택은 내진설계를 의무화하고 있는데, 본 연구의 설문조사 결과를 보면 내진설계가 의무화된 건축물에 대해서는 건설업 등록업자에게 도급 시공해야 한다는 의견이 97.9%(공무원 96.3%, 건설업체 98.6%)로 매우 높게 나타났음.

- 아파트 발코니 확장이나 실내 인테리어 공사는 공사비 규모가 대부분 1억원 이내로서 건설업 면허가 없는 개인 사업자나 무면허 업자가 관여하는 것을 허용할 수 있으나, 시공비가 5억원 이상이거나 3~4층 규모의 주택이나 건축물까지 개인이나 무면허 업자에게 시공을 허용하는 것은 사회적인 위험이 매우 큰 것으로 판단됨.

- 건축 인·허가 공무원을 대상으로 설문조사한 결과를 보면, 건축주의 직영 시공을 허용하는 범위는 건축 연면적을 기준으로 평균 251㎡(약 78평) 규모로 조사되었음.
  - 또한, 건설사들은 건축주의 직영 시공을 허용할 수 있는 건축 연면적 기준으로서 평균 261㎡(약 83평)를 제시한 바 있음.

- 이상의 검토 결과를 토대로 할 때, 건축주의 직영 시공을 허용하는 범위는 최소한으로 볼 때 건축허가가 필요한 연면적 100㎡ 미만, 그리고 최대한으로 보면 연면적 200㎡ 미만의 건축물을 대상으로 하는 것이 타당함.
  - 특히, 제3자 사용을 목적으로 하거나 분양 또는 임대 목적 건축물의 경우는 건축 규모가 작더라도 부실 시공을 방지하고 소비자 보호를 위하여 건축주의 직영 시공을 원칙적으로 불허하는 것이 바람직함.

(3) 다가구주택과 다중주택 : 건설업 등록업자의 시공 의무화 필요

- 매매나 분양, 임대 목적의 건축물은 부실 시공의 방지, 하자담보 책임자의 안정적 확보 등 소비자 보호가 중요하기 때문에 원칙적으로 건설업 면허를 보유하고 있는 건설업체에게 도급 시공을 의무화하는 것이 바람직함.

- 임대 목적의 건축물로서 대표적인 것이 다가구주택 또는 다중주택(多衆住宅)인데, 이러한 건축물은 현재 건축주의 위장 직영이 가장 많이 발생하고 있으며, 또한 품질 저하가 가장 사회적 문제로 대두되고 있는 주택 유형임.
  · 따라서 다가구주택과 다중주택은 하자담보책임자의 안정적 유지 및 소비자 보호를 목적으로 건축 연면적과 상관없이 건축주의 직영 시공을 제한하는 것이 바람직함.

(4) 건축주 직영 시공시 자격 검증 및 법적 책임 강화

- 본래 '직영 시공'이란 건축주가 건설공사에 필요한 자재와 기계·장비를 동원하고, 직접 공사 감독 및 시공을 관리하여 건축물을 완성하는 것을 의미함. 따라서 건축주가 직접 시공기술력을 갖추는 것이 요구됨.
  · 따라서 예를 들어 2층 미만, 연면적 200㎡ 미만의 중소 규모 건축물에 대하여 건축주의 직영 시공을 허용하더라도 건축주의 실질적인 시공 기술력을 객관적으로 검증할 수 있는 장치가 필요함.

- 건축주가 직영 시공으로 신고하는 경우, 도급 시공에 상응하는 세금 및 법적 의무를 부과한다면, 건축주가 불필요하게 자신을 '시공자'로 신고하는 불합리한 현상이 상당 부분 제거될 수 있을 것임.

제1장 연구 배경 및 목적

건축공사는 설계도서와 구조계산서, 물량산출서 등에 의거하여 주택이나 건축물을 시공하는 행위로서, 시공 과정에서 엄격한 안전관리와 품질관리, 공정관리 등이 매우 중요하다. 따라서 시공자는 고도의 기술력과 시공 경험, 공사관리 능력이 요구된다.

그런데 이러한 건축공사에서 무자격자가 마음대로 건축 행위를 할 수 있다면 어떻게 될까? 매우 불안할 것이다. 그런데 우리나라에서는 무자격자가 집을 짓는 것이 법적으로 매우 자유롭다. 더구나 조그만 규모도 아니다. 현행「건설산업기본법」제41조를 보면, 661㎡(200평) 이하의 다가구주택이나 495㎡(150평) 이하의 상가 빌딩 등은 건축주에게 직영 시공을 허용하고 있다. 그런데 건축주가 기술 능력을 갖추었는가를 검증하는 절차가 없다. 결과적으로 무자격자가 시공하는 것을 법적으로 제한하고 있지 않다.

최근 중소 규모 건축물에서 품질 저하나 부실 시공 등의 문제가 부각되고 있는 것은 이와 같이 건축주 직영 시공이 광범위하게 퍼져 있으며, 실질적으로 개인이나 무면허 건설업체가 시공에 참여하면서 발생되는 것으로 볼 수 있다.

중소 규모의 건축공사에서 건축주의 직영 시공을 허용하는 이유는 시공 능력을 갖춘 건축주에게 도급 시공을 강요하는 것은 과도한 규제라는 논리이다. 그런데 실제로는 세금 부담을 회피하기 위하여 건축주가 자신을 '시공자'로 위장 신고한 후, 무면허업자 등에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 만연하고 있다.

더구나 다가구주택이나 다중주택, 상가주택 또는 공장·창고 등과 같이 다수의 이용자가 사용하는 건축물에 대해서도 연면적 661㎡(주거용) 이하 또는 495㎡(비주거용) 이하는 시공 능력이 없는 건축주가 시공하는 것을 제한하지 않고 있다.

본래 '직영 시공'이란 건축주가 건설공사에 필요한 자재와 기계·장비를 동원하고, 직접 공사 감독 및 시공을 관리하여 건축물을 완성하는 것을 의미한다. 하지만, 최근 직영 시공이란 건축주가 시공자로 신고한 후, 무면허 개인 사업자 등에 일괄 도급하여 시공하는 사업 방식으로 왜곡되고 있다.

본 연구에서는 중소 규모(연면적 661㎡ 미만 주거용, 연면적 495㎡ 미만 비주거용) 건축물을 대상으로 국토교통부 건축행정 시스템인 '세움터'의 데이터를 활용하여 시공자

신고 현황을 분석하였다. 또, 중소 규모 건축물의 인·허가를 담당하는 공무원과 건설업체 실무자들을 대상으로 실제 시공 방식의 실태와 문제점을 조사하여 현행 건축주의 직영 시공 허용 범위 및 자격 요건에 관한 현실적인 개선 방안을 도출하고자 한다.

제 2 장 건설공사의 시공 자격 제한 실태

1. 건설공사의 시공자격 제한 제도

(1) 연면적 기준에 의한 시공자 제한

「건설산업기본법」 제41조에서는 건설공사 시공자의 제한에 관한 규정을 두고 있다. 이 가운데 다음과 같이 일정한 연면적 이상의 건축물의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설공사는 건설업 등록업자가 시공하도록 규정하고 있다.

1) 연면적 661㎡(200평)를 초과하는 주거용 건축물
2) 연면적 661㎡(200평) 이하인 주거용 건축물로서 다음 어느 하나에 해당하는 경우
   · 「건축법」에 따른 공동주택
   · 「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우
3) 연면적 495㎡(150평)를 초과하는 주거용 외의 건축물
4) 연면적 495㎡(150평) 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통령령으로 정하는 건축물

현행과 같이 원칙적으로 연면적 661㎡ 이하의 주거용 건축물, 그리고 연면적 495㎡ 이하의 비주거용 건축물에서 건축주 직영 시공을 허용하는 이유는 능력 있는 건축주가 자기 건물을 짓는데 건설업 면허를 취득하도록 제한하는 것은 과도한 규제이며, 만약 이러한 규제를 강화할 경우에는 건설업 면허 대여 등 불법 행위가 성행할 수 있기 때문이다.

그런데 주거용의 경우, 연면적 661㎡(200평)의 건축 규모는 보편적인 4층 다가구주택을 넘어서는 것으로서 대부분의 다가구·상가 주택 건설시 무등록 건설업자가 시공에 참여할 수 있도록 제도적으로 허용하고 있는 것이다. 이를 달리 표현하면, 4층 규모 다가구주택 등 연면적 661㎡(200평) 이하의 주거용 건축물은 시공 자격을 검증하지 않은 채 아무나 시공할 수 있도록 허용하고 있다고 볼 수 있다.

<표 II-1> 건설업 등록업자가 시공해야 하는 건축물 기준

법적 기준	비고
1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물	
2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가. 「건축법」에 따른 공동주택 나. 「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우	가.「건축법」에 따른 공동주택(건축법 시행령」 별표 1 제2호) 공동주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터·노인복지시설(노인복지주택은 제외한다) 및 「주택법 시행령」 제3조제1항에 따른 원룸형 주택을 포함한다]. 1) 아파트: 주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택 2) 연립주택: 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다) 합계가 660제곱미터를 초과하고, 층수가 4개 층 이하인 주택 3) 다세대주택: 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적 합계가 660제곱미터 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 주택(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다) 4) 기숙사: 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰는 것으로서 1개 동의 공동취사시설 이용 세대 수가 전체의 50퍼센트 이상인 것(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택을 포함한다) 나.「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우 : 「건축법」 시행령 별표 1 제1호 가목, 나목 및 다목의 단독주택의 형태를 갖춘 가정어린이집·공동생활가정·지역아동센터·노인복지시설(노인복지주택은 제외한다) 및 같은 호 라목에 따른 공관(公館)을 말한다.
3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물	
4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통령령으로 정하는 건축물	"대통령령으로 정하는 건축물"이란 건축물의 전부 또는 일부가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용되는 건축물을 말함. 1.「초·중등교육법」,「고등교육법」 또는「사립학교법」에 의한 학교 1의 2.「영유아보육법」에 따른 어린이집 1의 3.「유아교육법」에 따른 유치원 1의 4.「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따른 특수교육기관 및 장애인평생교육시설 1의 5.「평생교육법」에 따른 평생교육시설 2.「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 의한 학원 3.「식품위생법」에 의한 식품접객업 중 유흥주점 4.「공중위생관리법」에 의한 숙박시설 5.「의료법」에 의한 병원(종합병원·한방병원 및 요양병원을 포함한다) 6.「관광진흥법」에 의한 관광숙박시설 또는 관광객 이용시설 중 전문휴양시설·종합휴양시설 및 관광공연장 7.「건축법」 시행령 별표 1 제4호 거목에 따른 다중생활시설 8.「건축법」 시행령 별표 1 제14호에 따른 업무시설

(2) 다중이용시설물에 대한 시공자 제한

많은 사람이 이용하는 시설물로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 새로운 시설물을 설치하는 건설공사는 건설업자가 하여야 한다.

1) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 대통령령으로 정하는 체육시설
2) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 도시공원에 설치되는 공원시설로서 대통령령으로 정하는 시설물
3) 「자연공원법」에 따른 자연공원에 설치되는 공원시설 가운데 대통령령으로 정하는 시설물
4) 「관광진흥법」에 따른 유기시설 중 대통령령으로 정하는 시설물

<표 II-2> 다중이용 시설물의 시공자 제한 규정

법적 기준	비고
1. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 대통령령으로 정하는 체육시설	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 시행령 별표 1에 따른 골프장(9홀 이상에 한정한다), 스키장 및 자동차 경주장
2. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 도시공원에 설치되는 공원시설로서 대통령령으로 정하는 시설물	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조에 따른 공원시설 중 다음 시설물 1. 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록하여야 하는 공연장에 한정한다) 2. 봉안시설(면적이 10만 제곱미터 이상인 경우에 한정한다) 3. 묘지(면적이 10만 제곱미터 이상인 경우에 한정한다)
3. 「자연공원법」에 따른 자연공원에 설치되는 공원시설 중 대통령령으로 정하는 시설물	「자연공원법」 시행령 제2조에 따른 공원시설 가운데 다음 시설물 1. 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설(산지 또는 해안모래언덕의 면적이 1만 제곱미터 이상인 경우에 한정한다) 2. 길이가 1킬로미터 이상인 호안시설
4. 「관광진흥법」에 따른 유기시설 중 대통령령으로 정하는 시설물	「관광진흥법」 시행령 제2조에 따른 종합유원시설업에 이용되는 유기시설 중 미로

(3) 시공자 제한을 받지 않는 건축물

농업용, 축산업용 건축물 등 아래에 해당하는 건축물의 건설공사는 건축주가 직접 시공하거나 건설업자에게 도급하여야 한다.[1)]

농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 기타 이와 유사한 용도의 건축물과 「주택법」 제4조에 따라 등록을 한 주택건설사업자가 같은 법 시행령 제17조 제1항에 따른 자본금·기술능력 및 주택건설 실적을 갖추고 같은 법 제15조에 따른 주택건설 사업계획의 승인 또는 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 건설하는 주거용 건축물 등이 이에 해당한다.

(4) 경미한 건설공사에 대한 예외 규정

건설업 등록을 하지 않고 건설업을 할 수 있는 '경미한 건설공사'는 시공자 제한 규정을 적용받지 않는다. 이상의 건설공사 시공자 제한 규정을 정리하면, <표 Ⅱ-3>과 같다.

<표 Ⅱ-3> 현행 시공자 제한 규정에 의한 건축주 직접 시공 가능 범위

<table>
<tr><th>주거용</th><th>비주거용</th><th>법에서 정한 공장 등
기타 건축물</th></tr>
<tr><td rowspan="2">연면적 661㎡(200평) 이하

· 단, 「건축법」에 따른 3층 이상의 공동주택 제외
· 「주택법」 등록을 한 주택건설사업자가 자본금·기술 능력 및 주택 건설 실적을 갖추고 승인/허가를 받아 건설하는 주거용 건축물 제외</td><td></td><td rowspan="2">연면적에 관계없이 건축주 직접 시공 가능

· 농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 기타 이와 유사한 용도의 건축물
· 공장에서 제조된 패널 및 부품 등을 사용하여 조립식으로 시공하는 단층인 공장 또는 창고 용도의 건축물</td></tr>
<tr><td>연면적 495㎡(150평) 이하.
단, 다중이용 건축물 제외</td></tr>
</table>

1) 「건설산업기본법」 시행령 제37조(시공자의 제한을 받지 아니하는 건축물) 참조.

정부는 주택이나 다중이용 건축물 등의 안정성 확보를 위해 건설공사 시공자 제한 규제를 점차 강화하는 추세이다. 2005년에 「건설산업기본법」을 개정하여 연면적 661㎡ 이하인 건축물이라도 3층 이상인 공동주택(기숙사 포함)은 건축주의 직접 시공을 제한하였다. 2007년에는 체육시설, 공원시설 등 다중이용 시설물의 안전성을 높이기 위해 이에 해당하는 새로운 시설물의 설치에 관한 건설공사는 건설업 등록업자가 시공토록 제한하였다.

<표 II-4> 건설공사 시공자 제한 규정의 주요 변화 내용

구분	주요 내용
「건설업법」 (법률 제2146호) 1969. 10. 1. 일부 개정	제3조의3(특수건축물 등의 시공) 건축법 제2조 제3호의 규정에 의한 특수건축물로서 연면적이 825평방미터(건축법 제2조 제2호의 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. 전부 개정	제41조(특수구조물 등의 시공제한) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 건설공사는 도급에 의하여 시공하는 경우가 아닌 경우에도 건설업자가 시공하여야 한다. 1. 삭도의 제작과 설치에 관한 공사 2. 주거용 건축물로서 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 인가·허가·승인 등의 처분을 하는 국가기관 또는 지방자치단체의 장은 당해 건설공사의 규모, 구조안전의 필요성 등을 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. 일부 개정	제41조(건축물 시공자의 제한) 주거용 건축물로서 연면적이 661제곱미터를 초과하거나 주거용 외의 건축물로서 연면적이 495제곱미터를 초과하는 건축물과 연면적이 495제곱미터 이하임에도 불구하고 다중이 이용하는 건축물 중 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.

(<표 Ⅱ-4> 계속)

구분	주요 내용
「건설산업기본법」 (법률 제7697호) 2005. 11. 8. 일부 개정	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 3개 층 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. 일부 개정	제41조(건설공사 시공자의 제한) ① - 법률 제7697호(2005. 11. 8)과 동일 - ② 다중이 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 유기시설 중 대통령령이 정하는 시설물
「건설산업기본법」 (법률 제10719호) 2011. 5. 24 전문 개정 2016. 2. 3 일부 개정	제41조(건설공사 시공자의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설공사(제9조 제1항 단서에 따른 경미한 건설공사는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 건설업자가 하여야 한다. 다만, 다음 각 호 외의 건설공사와 농업용, 축산업용 건축물 등 대통령령으로 정하는 건축물의 건설공사는 건축주가 직접 시공하거나 건설업자에게 도급하여야 한다. <개정 2011. 8. 4, 2016. 2. 3> 1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물 2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가.「건축법」에 따른 공동주택 나.「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우 3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물 4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통령령으로 정하는 건축물 ② 많은 사람이 이용하는 시설물로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 새로운 시설물을 설치하는 건설공사는 건설업자가 하여야 한다. 1.「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 대통령령으로 정하는 체육시설 2.「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 도시공원에 설치되는 공원시설로서 대통령령으로 정하는 시설물 3.「자연공원법」에 따른 자연공원에 설치되는 공원시설 중 대통령령으로 정하는 시설물 4.「관광진흥법」에 따른 유기시설 중 대통령령으로 정하는 시설물

자료 : 「건설업법」 및 「건설산업기본법」 각 개정 법률.

2. 기타 시공자 제한 관련 규정

(1) 건설업 등록 규정

「건설산업기본법」에서는 정한 법적 정의를 보면, '건설공사'란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등으로 규정하고 있다.

건설공사 업종은 종합공사와 전문공사로 구분되는데, '종합공사'란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말하며, '전문공사'란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.

현행 「건설산업기본법」 제9조(건설업 등록 등)를 보면, 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부 장관에게 등록을 하도록 규정하고 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다. 여기서 '경미한 건설공사'란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.

1) 종합공사를 시공하는 업종과 그 업종별 업무내용에 해당하는 건설공사로서 1건 공사의 공사예정금액[2]이 5,000만원 미만인 건설공사
2) 전문공사를 시공하는 업종과 그 업종별 업무내용에 해당하는 건설공사로서 공사예정금액이 1,500만원 미만인 건설공사. 다만, 가스시설공사, 철강재설치공사 및 강구조물공사, 삭도설치공사, 승강기설치공사, 철도·궤도공사, 난방공사를 제외한다.
3) 조립·해체하여 이동이 용이한 기계설비 등의 설치공사(당해 기계설비 등을 제작하거나 공급하는 자가 직접 설치하는 경우에 한한다)

2) 동일한 공사를 2 이상의 계약으로 분할하여 발주하는 경우에는 각각의 공사예정금액을 합산한 금액으로 하고, 발주자(하도급의 경우에는 수급인을 포함한다)가 재료를 제공하는 경우에는 그 재료의 시장가격 및 운임을 포함한 금액으로 한다.

<표 II-5> 종합건설업의 등록 기준

업종	기술 능력	자본금 (개인인 경우 영업용 자산평가액)		시설·장비·사무실
토목공사업	「국가기술자격법」에 따른 토목 분야의 토목기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 토목 분야의 중급 이상의 건설기술자인 사람 중 2명을 포함한 토목 분야 초급 이상의 건설기술자 6명 이상	법인	7억원 이상	사무실
		개인	14억원 이상	
건축공사업	「국가기술자격법」에 따른 건축 분야의 건축기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 건축 분야의 중급 이상의 건설기술자인 사람 중 2명을 포함한 건축 분야 초급 이상의 건설기술자 5명 이상	법인	5억원 이상	사무실
		개인	10억원 이상	
토목건축공사업	다음 각 호의 기술자를 포함한「건설기술진흥법」에 따른 초급 이상의 건설 기술자(같은 법 시행령 별표 1 제3호 차목 중 건설금융·재무, 건설기획, 건설정보처리 분야는 제외한다) 11명 이상 1.「국가기술자격법」에 따른 토목 분야의 토목기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 토목 분야의 중급 이상인 건설기술자인 사람 중 2명을 포함한 토목 분야 초급 이상의 건설기술자 5명 이상 2.「국가기술자격법」에 따른 건축 분야의 건축기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 건축 분야의 중급 이상의 건설기술자인 사람 중 2명을 포함한 건축 분야 초급 이상의 건설기술자 5명 이상	법인	12억원 이상	사무실
		개인	24억원 이상	
산업·환경설비공사업	기계·금속·화공 및 세라믹·전기·전자·통신·토목·건축·광업자원·정보처리·국토개발·에너지·안전관리·환경·산업응용 분야의 기술자로서 기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 중급 이상의 건설기술자인 사람 중 6명을 포함한 산업기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 초급 이상의 건설기술자(같은 법 시행령 별표 1 제3호 차목 중 건설금융·재무, 건설기획, 건설정보처리 분야는 제외한다) 12명 이상	법인	12억원 이상	사무실
		개인	24억원 이상	
조경공사업	1.「국가기술자격법」에 따른 국토개발 분야의 조경기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 조경 분야의 중급 이상 건설기술자인 사람 중 2명을 포함한 조경 분야 초급 이상의 건설기술자 4명 이상 2.「건설기술진흥법」에 따른 토목 분야 초급 건설기술자 1명 이상 3.「건설기술진흥법」에 따른 건축 분야 초급 건설기술자 1명 이상	법인	7억원 이상	사무실
		개인	14억원 이상	

주 : 자본금의 경우, 개인인 경우 영업용 자산평가액.

<표 II-6> 전문건설업의 등록 기준

업종	최소 기술자 수	최소 자본금		시설·장비·사무실
		법인	개인	
실내건축공사업	2명	2억원	좌동	사무실
토공사업		2억원	좌동	사무실
미장·방수·조적공사업		2억원	좌동	사무실
석공사업		2억원	좌동	사무실
도장공사업		2억원	좌동	사무실
비계·구조물해체공사업		2억원	좌동	사무실
금속구조물·창호공사업		2억원	좌동	사무실
지붕판금·건축물조립공사업		2억원	좌동	사무실
철근·콘크리트공사업		2억원	좌동	사무실
기계설비공사업		2억원	좌동	사무실
상·하수도설비공사업		2억원	좌동	사무실
보링·그라우팅공사업		2억원	좌동	사무실
철도·궤도공사업	5명	3억원	6억원	모터카 1대, 트롤리 4대, 타이탬퍼 2대, 레일을 연결하는 특수용접 설비(플래시버트용접·가스압접) 중 1조 이상, 양로기 1대 이상, 사무실
포장공사업	3명	3억원	6억원	사무실
수중공사업	2명	2억원	좌동	표면공급식 잠수설비 2세트, 스쿠버 장비 5세트 이상, 사무실
조경식재공사업	2명	2억원	좌동	사무실
조경시설물설치공사업	2명	2억원	좌동	사무실
강구조물공사업	4명	3억원	6억원	사무실
철강재설치공사업	5명	10억원	20억원	제작장, 현도장, 기중기, 전기용접기, 사무실
삭도설치공사업	3명	3억원	6억원	기중기, 전기용접기, 동력윈치, 발전기, 사무실
준설공사업	5명	10억원	20억원	준설선 2종 이상, 예선, 앙카바지, 사무실
승강기설치공사업	2명	2억원	좌동	사무실
가스시설시공업(제1종)	3명	2억원	좌동	기밀시험설비, 내압시험설비, 자기압력기록계, 가스누출검지기, 공기호흡기 또는 송기식마스크, 볼트 및 암페어메타, 절연저항측정기, 각종 압력계, 표준이 되는 온도계, 사무실
난방시공업(제1종)	2명			수압시험기 1대 이상, 사무실
시설물유지관리업	4명	3억원	좌동	육안검사장비, 비파괴시험장비, 자기감응검사, 전기에 의한 부식검사장비, 사무실

(2) 주택의 시공 제한

「주택법」 제4조 및 동법 시행령 제10조에서는 주택건설사업자의 등록에 대하여 규정하고 있는데, 연간 단독주택의 경우는 20호, 공동주택의 경우는 20세대(제3조 제1항에 따른 도시형 생활주택의 경우와 제2항 제1호의 경우에는 30세대) 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 연간 1만 제곱미터 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 국토교통부 장관에게 등록하여야 한다.

즉, 연간 20호 미만의 주택건설사업을 시행하는 자는 국토교통부 장관에게 등록할 사유가 없으며, 결과적으로 대다수의 다가구주택이나 단독주택 건설사업자가 주택건설사업자 등록이나 건설업 등록을 해야 할 이유가 없다.

주택건설사업 또는 대지조성사업의 등록을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.[3)]

① 자본금 3억원(개인인 경우에는 자산평가액 6억원) 이상

② 주택건설사업의 경우에는 「건설기술관리법」 시행령 별표 1의 규정에 의한 건축분야 기술자 1인 이상, 대지조성사업의 경우에는 동표의 규정에 의한 토목분야 기술자 1인 이상

③ 사무실 면적 22제곱미터 이상

주택건설업 등록 규제는 일정 규모 이상의 주택사업을 시행할 수 있는 자격을 부여하고 있는 것이며, 시공 자격을 부여하는 것은 아니다. 다만, 「건설산업기본법」에 근거하여 건설업 등록을 받았거나, 기술능력, 주택건설사업 실적 등이 일정한 기준에 달할 경우 직접 시공이 가능하다.

「주택법」 제7조를 보면, 주택건설등록사업자가 제15조에 따른 사업계획승인[4)]을 받아 분양 또는 임대를 목적으로 주택을 건설하는 경우로서 그 기술능력, 주택건설 실적 및 주택 규모 등이 다음 기준에 해당하는 경우에는 그 등록사업자를 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설업자로 보며, 주택건설사업의 시행 이외에 시공이 가능하도록 규정하고 있다.[5)]

---

3) 「건설산업기본법」 제9조에 따라 등록한 건설업자(건축공사업 또는 토목건축공사업으로 등록한 자만 해당한다)가 주택건설사업 또는 대지조성사업의 등록을 하려는 경우에는 이미 보유하고 있는 자본금, 기술인력 및 사무실 면적을 포함하여 산정한다.

4) 「건축법」에 따른 공동주택 건축허가를 포함한다.

① 자본금 5억원(개인의 경우에는 자산평가액 10억원) 이상[6]

②「건설기술관리법」시행령 별표 1의 규정에 의한 건축 및 토목 분야 기술자 3인 이상. 이 경우 건축기사 1급 및 토목분야 기술자 각 1인이 포함되어야 함.

③ 최근 5년 간 주택건설 실적이 100호 또는 100세대 이상

주택건설업 등록업자가 건설할 수 있는 주택의 규모는 현재 5층 이하[7]로 규정되어 있으나, 그동안 6층 이상의 공동주택을 건설한 실적이 있거나 최근 3년 동안 300세대 이상의 공동주택을 건설한 실적이 있는 등록업자는 예외로 하고 있다. 주택건설등록업자가 건설할 수 있는 주택의 범위는 주택건설사업계획 승인시의 건설공사비[8]가 자본금과 자본준비금·이익준비금을 합한 금액의 10배[9]를 초과하지 않아야 한다.[10]

2016년 말 현재 주택건설업 등록업체는 5,000개사 수준이며, 이 가운데 건설업 등록을 한 자는 1,500개사 정도,「주택건설촉진법」에 의거하여 시공권을 부여받은 회사는 200여 개사 정도이다.

---

5)「주택법」시행령 제13조 제1항 참조.

6) 공제조합의 출자증권을 매입한 경우에는 그 매입 금액과 동일한 금액을 자본금 또는 자산 평가액으로 인정.

7) 각층 거실의 바닥면적 300㎡ 이내마다 1개소 이상의 직통 계단을 설치한 경우에는 6층 이하.

8) 총공사비에서 대지 구입비를 제외한 금액을 말함.

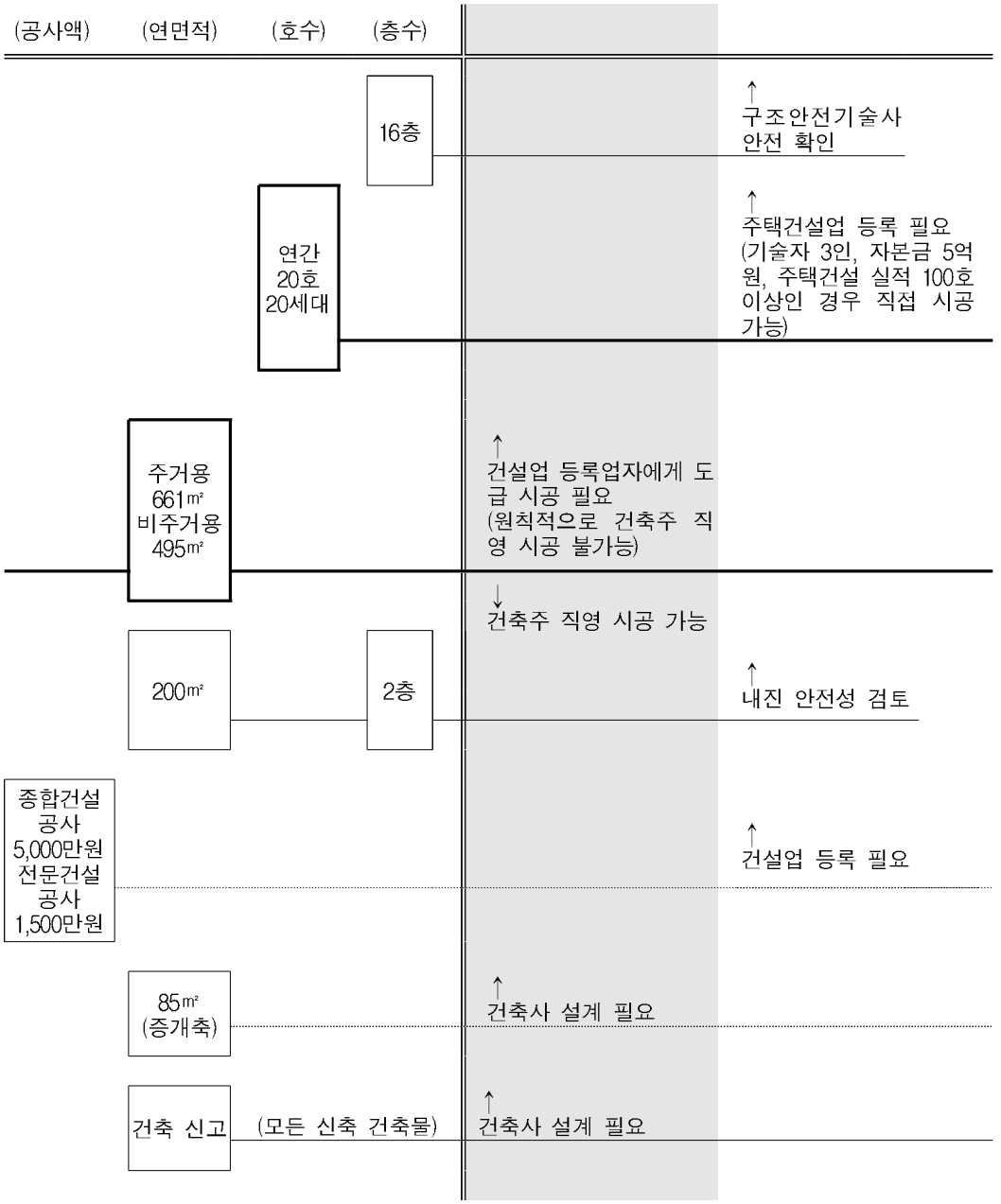
9) 개인의 경우에는 자산평가액의 5배.

10)「주택법」시행령 제13조 제2항 및 제3항 참조.

<표 II-7> 건설업 및 주택건설업 등록 조건의 비교

구분		등록이 필요한 경우	기술 능력	자본금	시설 · 장비	관련 법령
건축공사업 (일반)		도급공사 규모가 5천만원 이상인 경우	「건설기술관리법」에 의한 건축기사 또는 건축분야의 중급 기술자 이상인 자 가운데 1인을 포함한 건축분야 건설기술자 4인 이상	법인 : 3억원 이상 개인 : 6억원 이상	사무실 전용면적 33㎡ 이상	건설산업 기본법
실내건축공사업 (전문)		도급공사 규모가 1천5백만원 이상인 경우	「건설기술관리법」에 의한 건축 분야 건설 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련 종목의 기술자격 취득자 중 2인 이상	1억원 이상	사무실 전용면적 20㎡ 이상	〃
주택 건설업	등록 요건	연간 단독주택 20호 또는 공동주택 20세대 이상을 건설하려는 경우	「건설기술관리법」 시행령 별표 1의 규정에 의한 건축분야 기술자 1인 이상, 대지조성사업자의 경우에는 동 시행령 별표 1의 규정에 의한 토목분야 기술자 1인 이상	3억원 이상 (개인은 자산평가액 6억원 이상)	사무실 전용면적 22㎡ 이상	주택법
	시행 이외 시공 자격 기준	상동	「건설기술관리법」 시행령 별표 1의 규정에 의한 건축 및 토목 분야 기술자 3인 이상 최근 5년 간 주택 건설 실적이 100호 또는 100세대 이상	5억원 (개인은 자산평가액 10억원) 이상		〃

<그림 II-1> 건축 시공 자격 및 안전 규제 기준



(3) 설계자 및 감리자 제한

1) 설계자 제한

「건축법」 제23조를 보면, 제11조 제1항에 따라 건축허가[11]를 받아야 하거나 제14조 제1항에 따라 건축신고[12]를 하여야 하는 건축물 또는 「주택법」 제66조 제1항 또는 제2항에 따른 리모델링을 하는 건축물의 건축 등을 위한 설계는 건축사가 아니면 할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 건축사가 설계하지 않아도 될 수 있도록 허용하고 있다.

1. 바닥면적의 합계가 85제곱미터 미만인 증축·개축 또는 재축
2. 연면적이 200제곱미터 미만이고 층수가 3층 미만인 건축물의 대수선
3. 그 밖에 건축물의 특수성과 용도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 등

즉, 현행 규정으로는 바닥면적의 합계가 100㎡ 이하의 신축, 85㎡ 이내의 증축·개축 또는 재축 공사, 그리고 연면적 200㎡ 미만의 대수선 공사는 건축사에게 의뢰하여 설계를 하지 않아도 된다.

이는 시공 분야의 경우, 원칙적으로 건설업 등록업자가 시공해야 하는 기준이 연면적 661㎡를 초과하는 주거용 건축물, 그리고 연면적 495㎡를 초과하는 비주거용 건축물로 규정되어 있다는 점과 비교할 때, 건축설계 분야와 비교하여 시공 분야에서는 법적 자

---

11) 「건축법」 제11조(건축허가) ① 건축물을 건축하거나 대수선하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 21층 이상의 건축물 등 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 특별시나 광역시에 건축하려면 특별시장이나 광역시장의 허가를 받아야 한다.

12) 「건축법」 제14조 건축신고 대상

1. 바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축. 다만, 3층 이상 건축물인 경우에는 증축·개축 또는 재축하려는 부분의 바닥면적의 합계가 건축물 연면적의 10분의 1 이내인 경우로 한정한다.
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 건축. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 구역에서의 건축은 제외한다.
   - 지구단위계획구역
   - 방재지구 등 재해취약지역으로서 대통령령으로 정하는 구역
3. 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 대수선
4. 주요 구조부의 해체가 없는 등 대통령령으로 정하는 대수선
5. 그 밖에 중소 규모 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축(시행령 제11조 제3항 참조)
   - 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 건축물
   - 건축물의 높이를 3미터 이하의 범위에서 증축하는 건축물

격 요건을 매우 크게 완화하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

2) 감리자 제한

건축사가 설계해야 하는 건축물의 경우에는 건축사 또는 대통령령이 정하는 자를 공사감리자로 지정하여 공사감리를 해야 한다. 이 가운데 다중이용 건축물을 건축하는 경우에는 「건설기술관리법」에 의한 건축감리전문회사 또는 종합감리전문회사를 공사감리자로 지정해야 한다. 다만, 다중이용 건축물을 건축하는 경우로서 「건설기술관리법」 시행령 제52조에 의거하여 책임감리에서 요구하는 인원의 배치 및 업무 수행을 전제로 할 경우에는 건축사를 공사감리자로 지정할 수 있다.[13]

2016년 7월에는 국토교통부에서 「건축법」 시행령 제19조의 2를 개정하여 허가권자가 공사감리자를 지정하는 제도를 도입한 바 있다. 그 내용을 보면, 「건설기술관리법」 제41조 제1항에 규정되어 있는 건설업자가 시공하여야 할 건축 또는 대수선 건설공사[14]에 해당하지 않는 건축물로서, 1) 건축주가 직접 시공하거나, 2) 분양을 목적으로 하는 건축물, 예를 들어 분양 목적의 아파트, 연립주택, 다세대주택(30세대 미만인 경우만 해당)에 대해서는 허가권자가 해당 건축물의 설계에 관여하지 않은 제3의 건축사 등을 대상으로 공사감리자를 지정하도록 규정하고 있다.[15]

중소 규모 건축물의 공사감리자 지정 절차를 보면, 시·도지사는 모집공고, 공사감리자로 지정될 수 있는 건축사 명부를 작성하고, 건축주는 착공신고 전에 허가권자에게 공사감리자 지정을 신청하면, 허가권자는 건축사 명부에서 공사감리자를 지정하는 방식이다.

---

13) 「건축법」 제21조, 시행령 제19조.

14) 「건설산업기본법」 제41조 제1항에 규정된 시공자 제한을 적용받는 건축물 기준은 다음과 같다.
1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물
2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 다음에 해당하는 경우
- 건축법에 따른 공동주택
- 건축법에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우
3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물
4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외의 건축물로서 다중이용건축물(학교, 병원 등)

15) 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축주가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 허가권자에게 신청하는 경우에는 해당 건축물을 설계한 자를 공사감리자로 지정할 수 있다. <신설 2016. 2. 3>
1. 「건설기술진흥법」 제14조에 따른 신기술을 적용하여 설계한 건축물
2. 「건축서비스산업진흥법」 제13조 제4항에 따른 역량 있는 건축사가 설계한 건축물
3. 설계공모를 통하여 설계한 건축물

<그림 Ⅱ-2> 건축물 규모별 감리자 선정 기준

<table>
<tr><td>5,000㎡</td><td></td><td colspan="2">건축사보
상주 감리</td><td></td></tr>
<tr><td>661㎡
(비주거용
495㎡)</td><td>↑건설업자 도급 시공</td><td colspan="2">수시 감리
(비상주)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">100㎡</td><td>↓건축주 직영 시공 가능</td><td rowspan="2">도급 시공시
해당 건물을
설계한 건축사
(수시 감리)</td><td rowspan="2">건축주 직영시
(또는 분양 건축물)
제3의 건축사
수시 감리</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>↑건축허가</td></tr>
<tr><td rowspan="2">85㎡</td><td>↓건축신고</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>↑건축허가(증/개축/대수선)</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

(4) 시공 자격 규정 위반시 벌칙 사항

「건설산업기본법」 제9조 및 동법 시행령 제8조를 보면, 공사예정금액이 5,000만원 미만인 건설공사, 그리고 전문공사로서 1,500만원 미만의 건설공사는 건설업 등록 없이 사업을 영위할 수 있도록 허용하고 있다.[16] 또한, 동법 제16조에서는 종합공사를 도급받으려는 자는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하도록 규정하고 있다.[17]

동법 제21조에서는 건설업 등록증 대여와 관련된 규정을 두고 있는데, 건설업자는 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩을 빌려주는 행위를 금지하고 있다. 최근 정부는

16) 다만, 가스시설공사, 철강재설치공사 및 강구조물공사, 삭도설치공사, 승강기설치공사, 철도·궤도공사, 난방공사는 제외한다.

17) 현행 법에서는 「건설산업기본법」 제16조를 위반하여 해당 업종을 등록하지 않고 건설공사를 도급 또는 하도급받은 경우에는 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액(제3호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 「건설산업기본법」 제82조(영업정지 등) 제2항 참조.

동 규정을 사용자까지 확대하여 건설업자로부터 그 성명이나 상호를 빌려 건설공사를 수급 또는 시공하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩을 빌려서는 안 되며, 또한 이를 알선하는 행위까지 금지하는 규정을 신설하였다. 또한, 건축주는 건설업 면허를 대여한 건설업자 또는 대여 받은 자와 공모(共謀)하여 건설공사를 도급 또는 시공하는 것을 금지하는 규정을 신설하였다.[18)]

정부는 2017년 3월 「건설산업기본법」을 개정하여 건축주 직영 시공시의 불법 행위에 대한 처벌을 강화하였다. 즉, 법 제9조 제1항에 따른 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하고 건설업을 한 자, 또는 법 제21조 제1항 또는 제2항을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 한 건설업자와 그 상대방, 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려준 건설업자와 그 상대방, 그리고 법 제21조 제3항을 위반하여 다른 사람의 성명이나 상호를 사용한 건설공사 수급 또는 시공을 알선하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩 대여를 알선한 자에 대해서는 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금으로 처벌을 강화한 바 있다.

이와 함께 법 제21조 제4항을 위반하여 건설업 등록증 대여 등을 통하여 건설공사를 도급 또는 시공하게 한 건축주도 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금을 부과하는 조항을 신설하여 건축주에 대한 처벌 규정도 도입한 바 있다.

18) 2017. 3. 21일 개정, 2017. 9. 22일 시행.

<표 Ⅱ-8> 건설공사의 시공 자격 관련 벌칙 규정

개정 전	개정 후
제95조의2(벌칙) 제38조의2를 위반하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 제96조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제9조 제1항에 따른 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하고 건설업을 한 자 2. 제17조에 따른 신고를 하지 아니하거나 부정한 방법으로 신고하고 건설업을 한 자 3. 제21조를 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 한 건설업자와 그 상대방 또는 이를 알선한 자, 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려준 건설업자와 그 상대방 또는 이를 알선한 자 4. 제25조 제2항 및 제29조 제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 하도급한 자 4의 2. 제38조의 3을 위반하여 불이익을 주는 행위를 한 자 5. 제41조를 위반하여 시공한 자 6. 정당한 사유 없이 제82조, 제82조의 2 또는 제83조에 따른 영업정지 처분을 위반한 자	제95조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2017. 3. 21> 1. 제9조 제1항에 따른 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하고 건설업을 한 자 2. 제21조 제1항 또는 제2항을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 한 건설업자와 그 상대방, 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려준 건설업자와 그 상대방 3. 제21조 제3항을 위반하여 다른 사람의 성명이나 상호를 사용한 건설공사 수급 또는 시공을 알선하거나 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩 대여를 알선한 자 4. 제21조 제4항을 위반하여 건설공사를 도급 또는 시공하게 한 건축주 5. 제38조의 2를 위반하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공한 자 [시행일 : 2017. 9. 22] 제95조의 2 제96조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 삭제 <2017. 3. 21> 2. 제17조에 따른 신고를 하지 아니하거나 부정한 방법으로 신고하고 건설업을 한 자 3. 삭제 <2017. 3. 21> 4. 제25조 제2항 및 제29조 제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 하도급한 자 4의 2. 제38조의 3을 위반하여 불이익을 주는 행위를 한 자 5. 제41조를 위반하여 시공한 자 6. 정당한 사유 없이 제82조, 제82조의 2 또는 제83조에 따른 영업정지 처분을 위반한 자 [시행일 : 2017. 9. 22] 제96조

제3장 건축주의 직영 시공 실태 조사

1. 건축주의 직영 시공 가능 범위

현재 주거용 단독주택과 다가구주택은 법적으로 연면적 661㎡를 초과하지 않을 경우 건축주의 직영 시공이 가능하다. 아파트, 연립주택, 다세대주택은 공동주택으로 분류되며, 3층 이상일 경우 건설업 등록업자가 시공하도록 되어 있고, 그 이하 규모는 건축주의 직영 시공이 허용되어 있다.

2015년의 경우, 전체 주택 건설 물량 가운데 건축주 직영 시공이 가능한 단독주택 및 다가구주택이 차지하는 비중은 실제 가구 수를 기준으로 전체의 약 30% 수준이며, 대형 업체가 독식하고 있는 아파트를 제외할 경우, 주택 건설공사의 70% 이상에서 건축주의 직영 시공이 허용된다. 연간 15만호 내외의 주택공사를 건축주가 직영 시공하거나 혹은 건축주가 '시공자'로 위장 신고한 후 무면허업자에게 불법 도급이 가능한 상태이다.

<표 III-1> 주택 유형별 건설 실적(다가구 동수 기준)

(단위 : 호, %)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015
건설 실적	합계		386,542	549,594	586,884	440,116	515,251	765,328
	단독주택	소계	62,173	73,097	71,255	69,759	74,979	88,293
		단독	44,703	49,903	51,232	51,724	57,493	68,701
		다가구	17,470	23,194	20,023	18,035	17,486	19,592
	다세대		41,424	106,270	119,952	80,888	81,687	122,796
	연립		5,956	13,465	19,591	10,730	10,898	19,308
	아파트		276,989	356,762	376,086	278,739	347,687	534,931
점유비	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	단독주택	소계	16.1	13.3	12.1	15.9	14.6	11.6
		단독	11.6	9.1	8.7	11.8	11.2	9.0
		다가구	4.5	4.2	3.4	4.1	3.4	2.6
	다세대		10.7	19.3	20.4	18.4	15.9	16.0
	연립		1.5	2.4	3.3	2.4	2.1	2.5
	아파트		71.7	64.9	64.1	63.3	67.5	69.9

주 : 점유비는 다가구를 1호로 계산한 결과임.
자료 : 통계청.

<표 III-2> 주택 유형별 건설 실적(다가구 가구 수 기준)

(단위 : 호, %)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015
건설 실적	합계		496,812	706,423	716,563	556,333	622,556	885,394
	단독주택	소계	172,443	229,926	200,934	185,976	182,284	208,359
		단독	44,703	49,903	51,232	51,724	57,493	68,701
		다가구	127,740	180,023	149,702	134,252	124,791	139,658
	다세대		41,424	106,270	119,952	80,888	81,687	122,796
	연립		5,956	13,465	19,591	10,730	10,898	19,308
	아파트		276,989	356,762	376,086	278,739	347,687	534,931
점유비	합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	단독주택	소계	34.7	32.6	28.0	33.4	29.2	23.6
		단독	9.0	7.1	7.1	9.3	9.2	7.8
		다가구	25.7	25.5	20.9	24.1	20.0	15.8
	다세대		8.3	15.0	16.7	14.5	13.1	13.9
	연립		1.2	1.9	2.7	1.9	1.8	2.2
	아파트		55.8	50.5	52.5	50.1	55.8	60.4

주 : 점유비는 다가구의 실제 호수를 전부 계산한 결과임.
자료 : 통계청.

비주거용은 연면적 495㎡ 이하에서 건축주의 직영 시공을 허용하고 있는데, 2016년 통계를 보면, 비주거용의 건축 연면적이 상업용의 경우 평균 621㎡이라는 점을 감안할 때, 절반 이상의 건물에서 건축주의 직영 시공이 가능한 것으로 추정할 수 있다.

<표 III-3> 용도별 건축허가면적

구분		2014	2015	2016
동수(동)	계	236,804	265,445	275,572
	주거용	101,894	124,789	130,489
	상업용	68,830	75,215	77,488
	공업용	20,956	21,229	20,258
	교육 및 사회용	9,817	10,203	9,442
연면적(천㎡)	계	141,347	189,840	178,955
	주거용	60,935	85,520	78,420
	상업용	37,420	52,449	48,144
	공업용	15,655	16,709	17,443
	교육 및 사회용	9,350	10,333	10,612
1동당 연면적(㎡)	계	597	715	649
	주거용	598	685	601
	상업용	544	697	621
	공업용	747	787	861
	교육 및 사회용	952	1013	1124

자료 : 국토교통부.

2. 건축주 직영 시공의 실태 조사 결과

(1) 자료 조사 개요

건축주 직영 시공 실태를 파악하기 위하여 다음과 같은 추출 기준에 의거하여 건축행정 시스템인 '세움터' 자료에서 추출하여 분석을 행하였다.

- 추출 대상 대장 : 건축, 주택 허가대장
- 추출 기준

1) 건축허가 취소 제외
2) 연면적 대상 : 주거용 661㎡ 미만, 비주거용 495㎡ 미만
3) 건축 구분 : 신축
4) 착공 허가일 : 2016. 1. 1~ 2016. 12. 31
5) 주용도 : (건축물) 층 대표 용도
   · 층별 용도의 유형별 면적 합계 중 가장 넓은 면적의 층 용도를 대표 용도로 추출
   · 주거용 : 단독주택, 다중주택, 다가구주택, 공관, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사
   · 비주거용 : 주거용을 제외한 나머지는 비주거용으로 구분
6) 동수 : 동의 층 대표 용도 기준 동수 집계
7) 연면적 : 층 면적의 합(옥탑 제외), 면적이 0이거나 오기 값 제외
8) 시공자 구분 : 건축주와 시공자가 동일한 착공 신고는 직영으로 분류하고, 직영을 제외한 나머지 착공 신고는 도급으로 분류

(2) 주거용 건축물의 건축주 직영 시공 실태

2016년에 신고된 연면적 661㎡ 미만의 주거용 건축물 8만 5,655건 중 건축주 직영 시공, 즉 건축주가 자신을 시공자로 신고한 건수는 7만 6,977건(89.9%), 건설업자 등을 활용한 도급 시공으로 신고한 건수는 8,678건(10.1%)으로 조사되었다.[19]

연면적의 총합을 기준으로 살펴보면, 건축주 직영 시공은 1,273만 2,797㎡(86.7%), 도

19) 자료: 건축행정시스템 세움터(www.eais.go.kr)

급 시공은 194만 6,711㎡(13.3%)로 조사되어 건설업자를 활용한 도급 시공의 연면적은 건축주 직영 시공의 약 15.3%이고, 동수는 약 11.3%에 불과하다.

결과적으로 주거용 건축물의 경우, 건축주가 직영 시공으로 신고하는 사례가 매우 광범위하게 확산되어 있는 것으로 나타났다. 그런데 건축주가 스스로 직영 시공으로 신고했더라도 실제로는 음성적으로 개인이나 무면허업자 등에게 도급하여 시공이 이루어지는 사례가 대부분이다.

본 연구에서는 주거용과 비주거용으로 구분하여 중소 건축물의 동수 및 연면적을 구간별로 비교하여 건축주가 자신의 직영 시공으로 신고하는 실태를 검토하였다.(<표 III-4>, <표 III-5> 참조)

<표 III-4> 주거용 중소 건축물의 직영 및 도급 시공 비중(동수 기준)

연면적 구분	직영 시공(A)	도급 시공(B)	합계(A+B)
85㎡ 이하	92.9%	7.1%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	92.7%	7.3%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	88.8%	11.2%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	86.1%	13.9%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	87.0%	13.0%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	86.1%	13.9%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	75.8%	24.2%	100%
계	89.9%	10.1%	100%

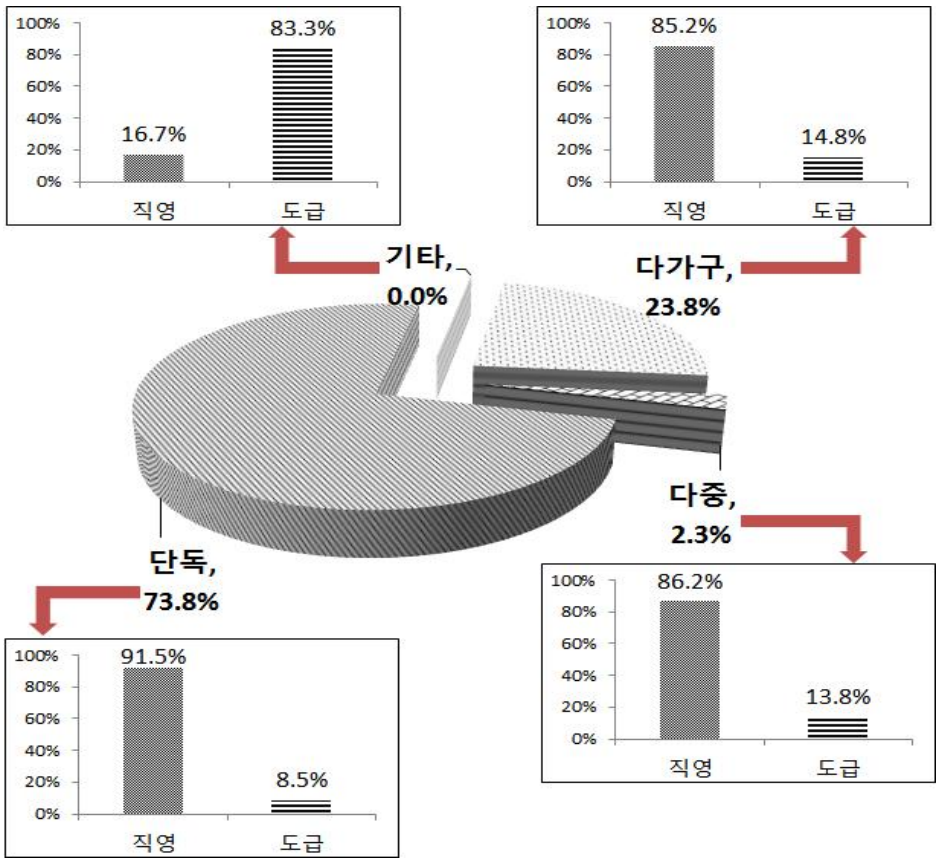
<표 III-5> 주거용 중소 건축물의 직영 및 도급 시공 비중(연면적 기준)

연면적 구분	직영 시공(A)	도급 시공(B)	합계(A+B)
85㎡ 이하	92.9%	7.1%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	92.7%	7.3%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	88.9%	11.1%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	86.1%	13.9%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	87.0%	13.0%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	86.1%	13.9%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	76.0%	24.0%	100%
계	86.7%	13.3%	100%

연면적을 구간별로 나누어 직영 시공의 동수 비중을 살펴보면, 연면적 85㎡ 미만에서는 무려 92.9%에 달하고, 연면적 400㎡~500㎡에서도 86.1%에 달하는 등 연면적 500㎡ 이하에서 건축주의 직영 시공 신고가 널리 확산되어 있음을 알 수 있다.

건축주의 직영 시공을 허용하면서 건축주의 자율권을 보장하는 측면에서는 합리적이지만, 시공 기술 역량이 부족한 건축주의 경우 세금 탈세 등 다른 목적으로 직영 시공 신고 후 불법으로 무면허 개인 건설업자에게 도급 시공함으로써, 부실 시공이나 품질 저하 등 최종 사용자인 국민의 안전을 위협할 수 있는 개연성이 높아지고 있다.

<그림 III-1> 주거용 중소 건축물의 각 유형별 비중 및 시공 방식



<그림 Ⅲ-1>와 같이 2016년에 신고된 중소 건축물의 유형별 비중을 살펴보면, 단독주택 73.8%, 다가구주택 23.8%, 다중이용시설 2.3% 등으로 분류되었다. 다가구주택으로 신고된 건축물은 일반적으로 임대 등의 목적이 크기 때문에 건축주의 기술 역량이 필수적이다. 다중이용 시설물도 건축주의 거주 목적보다 임대 등의 목적이 크기 때문에 부실 시공이나 품질 저하 등을 예방하기 위하여 시공 기술력 확보가 우선되어야 한다.

<표 Ⅲ-6>, <표 Ⅲ-7>, <표 Ⅲ-8>은 단독, 다가구, 다중이용 시설물이 시공되는 방식에 따라서 그 비중을 비교한 결과이다. 단독주택인 경우 연면적 500㎡ 이하는 82.3~93%가 건축주의 직영 시공으로 신고되고, 다가구주택은 86.1~91.7%, 다중이용시설은 84.2~99.9%가 건축주의 직영 시공으로 신고되는 것으로 조사되었다.

즉, 분양이나 임대 목적으로 널리 활용되는 다가구주택이나 다중이용시설에서 건축주의 직영 시공 비중이 90% 이상이라는 점은 시공 품질 확보와 하자담보책임자의 안정적 유지, 그리고 소비자의 보호 측면에서 상당한 문제점이 있는 것으로 판단된다.

실제로 시공 기술 역량을 보유하고 있는 건축주도 있지만, 기술력이 부족한 상태에서 건축주 직영으로 신고한 후 무면허 개인 건설업자에 도급 시공하는 방식이 만연해 있다는 점을 고려할 때, 무자격자나 개인 사업자의 시공으로 인한 품질 문제가 우려된다. 더구나 건축주 직영 시공으로 신고한 후 불법 도급한 경우에는 실제 시공자가 드러나지 않아 하자보수책임자를 확보하기 어렵고, 성실한 시공을 기대하기 어렵다는 점이 더욱 큰 문제점으로 대두된다.

<표 Ⅲ-6> 중소 건축물 중 단독주택의 시공 방식(동수 기준)

연면적 구분	건축주 직영 시공 (A)	건설업자 도급 시공 (B)	합계 (A+B)
85㎡ 이하	93.0%	7.0%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	92.7%	7.3%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	88.9%	11.1%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	87.8%	12.2%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	85.4%	14.6%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	82.3%	17.7%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	68.4%	31.6%	100%
계	91.5%	8.5%	100%

<표 III-7> 중소 건축물 중 다가구주택의 시공 방식(동수 기준)

연면적 구분	건축주 직영 시공 (A)	건설업자 도급 시공 (B)	합계 (A+B)
85㎡ 이하	91.7%	8.3%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	92.7%	7.3%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	89.1%	10.9%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	84.4%	15.6%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	87.4%	12.8%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	86.1%	13.7%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	76.0%	24.0%	100%
계	85.2%	14.8%	100%

<표 III-8> 중소 건축물 중 다중이용시설의 시공 방식(동수 기준)

연면적 구분	건축주 직영 시공 (A)	건설업자 도급 시공 (B)	합계 (A+B)
85㎡ 이하	94.7%	5.3%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	99.9%	0.1%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	84.8%	15.2%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	87.1%	12.9%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	85.9%	14.1%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	84.2%	15.8%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	33.3%	66.7%	100%
계	86.2%	13.8%	100%

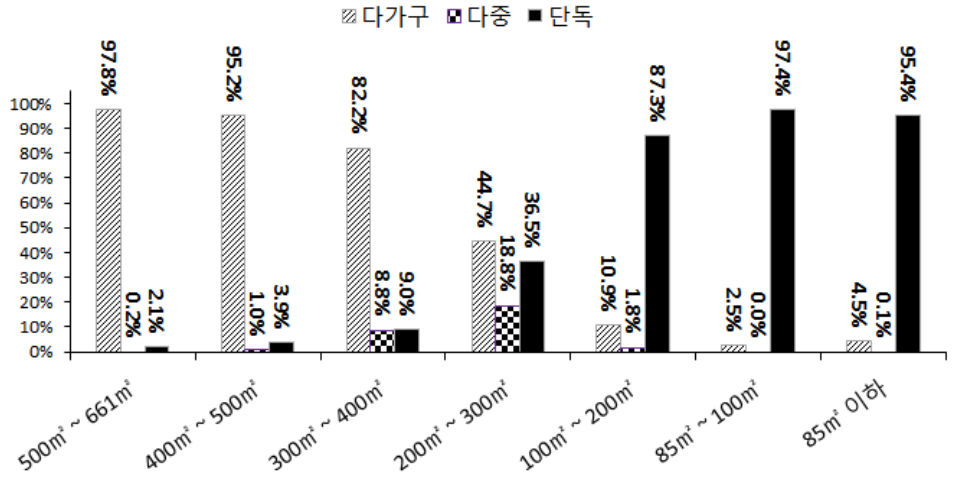
<표 III-9>, <그림 III-2>는 연면적 구간별로 신고되는 건축물 유형별 비중을 도출한 결과이다. 직영 시공으로 신고되는 사례 가운데 연면적 300㎡ 이상의 건축물은 80% 이상이 다가구주택으로 조사되어, 건축주의 기술 역량 및 자격 요건을 점검할 수 있는 방안을 모색하거나, 건축주의 직영 시공 범위를 제한할 필요가 있음을 시사한다. 즉, 건축주 개인이 거주하기 위한 목적보다 임대, 분양, 매매 등의 목적이 더욱 크기 때문에 사용자의 안전을 확보할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

<표 III-9> 연면적 구간별 주거용 중소 건축물의 유형별 점유비

연면적 구분	다가구주택 (A)	다중주택 (B)	단독주택 (C)	합계 (A+B+C)
85㎡ 이하	4.5%	0.1%	95.4%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	2.5%	0.0%	97.4%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	10.9%	1.8%	87.3%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	44.7%	18.8%	36.5%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	82.2%	8.8%	9.0%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	95.2%	1.0%	3.9%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	97.8%	0.2%	2.1%	100%
계	23.8%	2.3%	73.8%	100%

주 : 동수 기준임.

<그림 III-2> 연면적 구간별 주거용 중소 건축물의 유형별 점유비



<표 III-10>, <표 III-11>은 직영 및 도급 시공으로 신고되는 건축물의 동수를 연면적 및 건축물 유형별로 분류하여 비중을 비교한 결과이다. 분석 결과, 다가구주택의 연면적이 300㎡ 이상이 되더라도 직영 시공으로 신고하는 비중이 80% 이상으로 드러났는데, 100평(300㎡) 이상 규모의 연면적을 가지는 다가구주택은 시공 품질과 구조안전 확보가 중요하여 시공 자격 요건에 대한 합리적 검토가 필요한 것으로 판단된다.

<표 III-10> 건축주 직영 공사의 연면적 구간별 건축유형별 비중

연면적 구분	다가구주택(A)	다중주택(B)	단독주택(C)	합계(A+B+C)
85㎡ 이하	4.4%	0.1%	95.5%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	2.5%	0.0%	97.4%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	11.0%	1.7%	87.3%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	43.8%	19.0%	37.2%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	82.5%	8.7%	8.8%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	95.3%	1.0%	3.7%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	98.1%	0.1%	1.9%	100%
계	22.6%	2.2%	75.2%	100%

주 : 동수 기준임

<표 III-11> 건설업자 도급 공사의 연면적 구간별 건축유형별 비중

연면적 구분	다가구주택(A)	다중주택(B)	단독주택(C)	합계(A+B+C)
85㎡ 이하	5.3%	0.1%	94.5%	100%
85㎡ 초과 ~ 100㎡ 이하	2.5%	0.0%	97.5%	100%
100㎡ 초과 ~ 200㎡ 이하	10.7%	2.4%	86.8%	100%
200㎡ 초과 ~ 300㎡ 이하	50.4%	17.5%	32.1%	100%
300㎡ 초과 ~ 400㎡ 이하	80.3%	9.5%	10.1%	100%
400㎡ 초과 ~ 500㎡ 이하	94.0%	1.1%	4.9%	100%
500㎡ 초과 ~ 661㎡ 이하	96.8%	0.4%	2.7%	100%
계	34.9%	3.2%	61.9%	100%

주 : 동수 기준임

(3) 비주거용 건축물의 건축주 직영 시공 실태

2016년의 경우, 연면적 495㎡ 미만 비주거용 건축물 7만, 3,616건 가운데 직영 시공은 4만 7,197건(64.1%), 도급 시공은 2만 6,419건(35.9%)으로 조사되었다. 연면적을 기준으로 할 경우에는 전체 연면적 6,547만 9,420㎡ 중 직영 시공은 1,248만 8,481㎡(19.1%), 도급 시공은 5,299만 939㎡(80.9%)으로 동수 기준이 아닌 연면적 기준으로 추정할 경우에는 도급 시공의 비중이 높은 것으로 조사되었다.

비주거용 건축물의 경우, 도급 시공의 비중이 다소 높지만 동수를 기준으로 살펴보면 여전히 직영 시공으로 신고되는 비중이 높다. 건축물 연면적을 구간별로 구분할 경우, 연면적 495㎡ 이하 비주거용 건축물의 75% 이상이 직영 시공으로 신고되고 있다(<표 III-12>, <표 III-13> 참조).

<표 III-12> 비주거용 중소 건축물의 동수 및 연면적 비중 비교

연면적 구분	동수			연면적		
	건축주 직영(A)	건설업자 도급(B)	합계 (A+B)	건축주 직영(C)	건설업자 도급(D)	합계 (C+D)
85㎡이하	75.3%	24.7%	100%	76.9%	23.1%	100%
85㎡ ~ 100㎡	86.6%	13.4%	100%	86.7%	13.3%	100%
100㎡ ~ 200㎡	81.7%	18.3%	100%	82.5%	17.5%	100%
200㎡ ~ 300㎡	75.1%	24.9%	100%	75.2%	24.8%	100%
300㎡ ~ 400㎡	76.3%	23.7%	100%	76.5%	23.5%	100%
400㎡ ~ 495㎡	73.5%	26.5%	100%	73.9%	26.1%	100%

<표 III-13> 비주거용 중소 건축물의 누적 동수 및 연면적 비중 비교

연면적 구분	건축주 직영 시공		건설업자 도급 시공	
	동수	연면적	동수	연면적
85㎡ 이하	23.8%	3.9%	14.0%	0.3%
85㎡ ~ 100㎡	32.9%	7.2%	16.5%	0.4%
100㎡ ~ 200㎡	62.0%	25.4%	28.1%	1.3%
200㎡ ~ 300㎡	74.2%	37.2%	35.4%	2.2%
300㎡ ~ 400㎡	86.6%	53.9%	42.3%	3.4%
400㎡ ~ 495㎡	95.8%	70.2%	48.2%	4.8%
495㎡ 초과	100%	100%	100%	100%

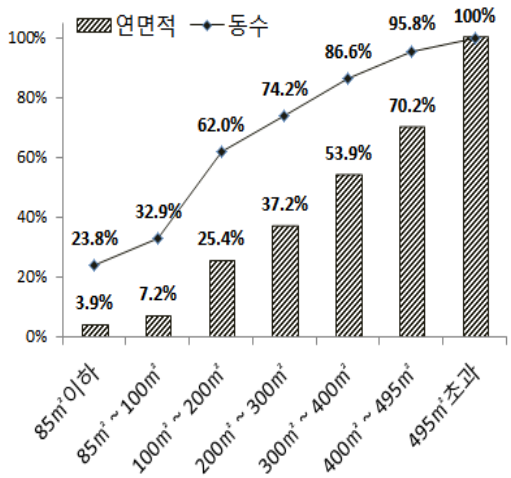
주 : 누적 비중 기준임

<그림 III-3>의 왼쪽 그림은 건축주 직영 시공으로 신고되는 비주거용 건축물의 동수와 연면적 비중을 연면적 구간별로 비교한 결과이고, 오른쪽 그림은 건설업자 도급 시공으로 신고되는 건축물의 동수와 연면적 비중을 연면적 구간별로 비교한 결과이다. 도급 시공으로 신고된 495㎡ 이하 비주거용 건축물의 동수 비중에 비해 연면적 비중이 크게 낮은 것은 건축 규모가 큰 대형의 비주거용 중소 건축물의 경우 도급 시공으로 이루어지는 사례가 많기 때문으로 분석된다.

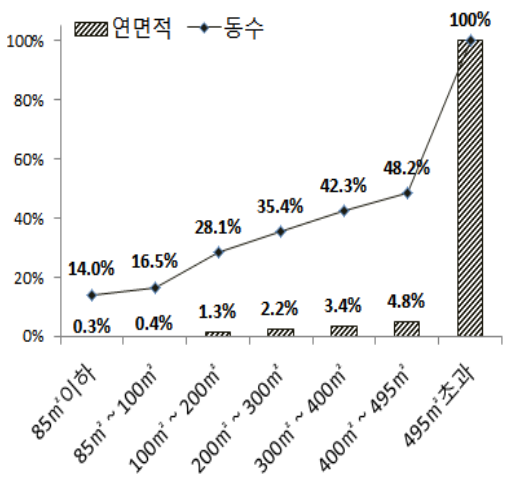
<그림 III-4>는 비주거용 건축물의 시공 방식에 따라 동수와 연면적이 차지하는 비중을 조사한 결과로서, 연면적이 495㎡ 이상인 경우 건설업자 도급에 의한 시공 비중이 크게 증가하는 특징이 있다.

<그림 III-3> 비주거용 건축물의 동수 및 연면적 누적 비중

(건축주 직영 시공)

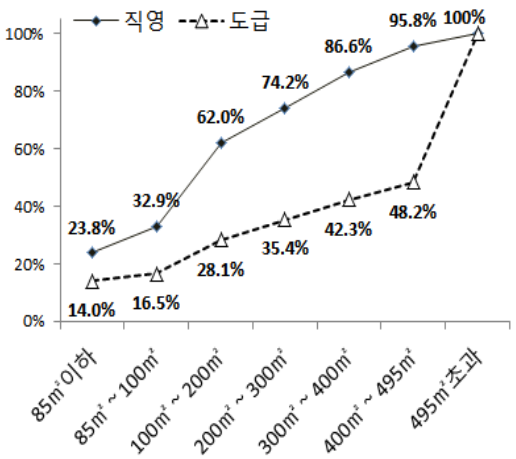


(건설업자 도급 시공)

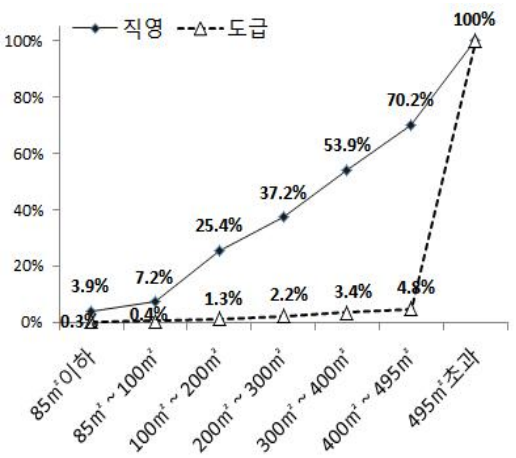


<그림 III-4> 비주거용 건축물의 직영 및 도급 시공 누적 비중

(동수)



(연면적)



지역별 비주거용 중소 건축물을 대상으로 건축주가 직영 시공으로 신고한 비중을 살펴보면, 서울이나 부산, 인천 등 광역시에서는 건축주 직영 시공의 비중이 상대적으로 낮으며, 기타 지역에서는 동수 기준으로 대부분 70% 정도가 직영 시공으로 신고되고 있다.

<표 Ⅲ-14>, <표 Ⅲ-15>는 비주거용 건축물을 대상으로 건축주 직영 및 건설업자 도급 시공으로 신고되는 비중을 지역별로 조사한 결과이다. 수도권 및 광역시는 건설업자 도급 시공으로 신고되는 동수(棟數)의 비중이 평균적으로 약 50.6%, 연면적의 평균 비중은 약 88.7%를 차지하는 것으로 조사되었다. 수도권 및 광역시와 같이 도시화율이 높은 지역에 존재하는 비주거용 건축물은 건설업자를 활용한 도급 시공이 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 Ⅲ-14> 지역별 비주거용 건축물의 건축주 직영 시공 실태

(단위 : 호, ㎡)

지역 구분	동수			연면적		
	건축주 직영(A)	건설업자 도급(B)	합계 (A+B)	건축주 직영(C)	건설업자 도급(D)	합계 (C+D)
서울	367	1,042	1,409	217,014	3,178,620	3,395,634
부산	1,058	931	1,989	410,424	1,595,096	2,005,521
대구	814	792	1,606	215,604	1,586,403	1,802,008
인천	977	984	1,961	244,510	2,605,435	2,849,944
광주	664	569	1,233	150,116	910,041	1,060,157
대전	395	303	698	96,592	620,631	7,172,22.3
울산	753	549	1,302	178,591	1,472,646	1,651,236
세종	338	373	711	64,666	1,432,186	1,496,852
경기	13,306	7,724	21,030	3,811,300	20,638,420	24,449,720
강원	2,738	1,282	4,020	587,005	1,783,894	2,370,899
충북	3,340	1,493	4,833	845,589	1,944,302	2,789,891
충남	4,061	1,852	5,913	1,204,614	2,933,079	4,137,693
전북	2,576	1,206	3,782	634,939	1,702,154	2,337,093
전남	3,730	1,582	5,312	1,171,707	1,702,489	2,874,196
경북	6,661	2,627	9,288	1,412,406	2,921,845	4,334,251
경남	4,138	2,326	6,464	993,586	4,479,277	5,472,863
제주	1,281	784	2,065	249,818	1,484,423	1,734,241

<표 III-15> 지역별 비주거용 건축물의 건축주 직영과 도급 시공 비중

지역 구분	동수			연면적		
	건축주 직영(A)	건설업자 도급(B)	합계 (A+B)	건축주 직영(C)	건설업자 도급(D)	합계 (C+D)
서울	26.0%	74.0%	100%	6.4%	93.6%	100%
부산	53.2%	46.8%	100%	20.5%	79.5%	100%
대구	50.7%	49.3%	100%	12.0%	88.0%	100%
인천	49.8%	50.2%	100%	8.6%	91.4%	100%
광주	53.9%	46.1%	100%	14.2%	85.8%	100%
대전	56.6%	43.4%	100%	13.5%	86.5%	100%
울산	57.8%	42.2%	100%	10.8%	89.2%	100%
세종	47.5%	52.5%	100%	4.3%	95.7%	100%
경기	63.3%	36.7%	100%	15.6%	84.4%	100%
강원	68.1%	31.9%	100%	24.8%	75.2%	100%
충북	69.1%	30.9%	100%	30.3%	69.7%	100%
충남	68.7%	31.3%	100%	29.1%	70.9%	100%
전북	68.1%	31.9%	100%	27.2%	72.8%	100%
전남	70.2%	29.8%	100%	40.8%	59.2%	100%
경북	71.7%	28.3%	100%	32.6%	67.4%	100%
경남	64.0%	36.0%	100%	18.2%	81.8%	100%
제주	62.0%	38.0%	100%	14.4%	85.6%	100%

제 4 장 건축주의 위장 직영 시공이 일반화된 원인과 문제점

1. 건축주의 '시공자' 위장 신고가 일반화된 이유

(1) 건축주가 '시공자'로 신고한 경우의 직접 시공 여부

제3장에서 건축허가 통계를 통하여 살펴본 결과, 건축주가 자신을 '시공자'로 신고한 비율이 2016년의 경우 전체 13만 3,000동(棟) 가운데 10만 7,000동으로서 80.4%를 차지하고 있다. 용도별로는 단독주택의 91%, 다가구주택의 85%, 상업용건물의 85%에서 건축주가 직접 시공한 것으로 신고되어 있다. 그런데 실제로 시공능력을 갖추고 있는 건축주는 거의 없다. 결국, 건축주가 지신을 '시공자'로 신고한 이후, 무면허업자나 개인에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 많다.

이와 같이 건축주가 자신을 '시공자'로 신고했으나, 실제로는 무면허업자 등에게 도급 시공하는 비율은 80%를 상회하는 것으로 추정되고 있다. 현행 「건설산업기본법」에서 건축주의 직접 시공을 허용하는 이유는 직접 시공능력이 있는 건축주를 과도하게 규제하는 것은 바람직하지 않다는 논리이다. 그러나 현실적으로 보면 직접시공 능력이 있는 건축주는 극소수이며, 대부분 '건축주 직접 시공'으로 신고한 후, 실제로는 무면허업자 등에게 도급하여 시공하는 것이 일반화되어 있다.

전진휘의 연구 결과(2009)[20]를 보면, 건축주 42명을 대상으로 건축착공 신고시 시공자를 누구로 표기하였는가에 대하여 질의한 결과, 건축주의 직접 시공으로 신고한 경우가 25건으로 60%를 차지하였으며, '잘 모르겠다'는 응답은 16건(38.1%), 시공자를 건설업 등록업체로 신고한 경우는 1건(2.4%)에 불과한 것으로 나타난 바 있다.

반면, 건축물의 실제 시공자를 질의한 결과, 건설업 등록업체가 시공한 것은 23건

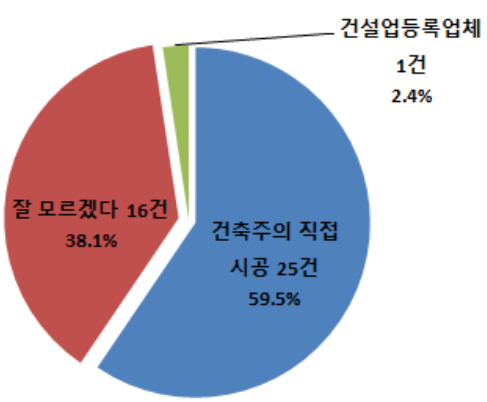
20) 경북지역에서 「건설산업기본법」의 시공자 제한 기준을 적용받지 않고 건축주 직접 시공으로 착공한 후 사용승인을 득한 건축주 가운데 42명을 대상으로 조사한 결과이다. 건축물 용도는 주거용 17건(40.5%), 농업용 10건(23.8%), 상업용 8건(19.1%) 등이다(자료 : 전진휘, 「중소규모 건설현장의 감리제도를 활용한 품질관리 방안에 대한 연구」, 영남대 산업대학원 석사학위논문, 2009. 2).

(54.8%)이며, 무면허업자가 시공한 것이 15건(35.7%)이고, 신고한 바와 같이 건축주 본인이 직접 시공한 경우는 4건(9.5%)에 불과하였다.

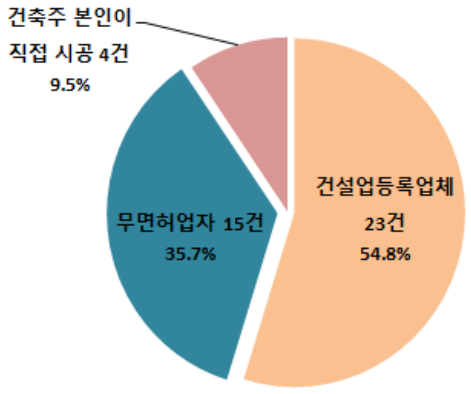
즉, 건축주가 지신을 '시공자'로 신고했으나, 실제로는 90% 이상이 불법 도급되어 시공되고 있으며, 특히 건설업 면허를 갖고 있지 않은 개인이나 무면허업체가 도급한 경우가 30%를 넘고 있어 불법 시공이 널리 만연되어 있는 것으로 나타난 바 있다.[21]

<그림 Ⅳ-1> 중소 규모 건축물의 시공 주체[22]

(착공 신고시 시공자 신고 결과)



(해당 건축물의 실제 시공자)



(2) 위장 신고가 발생하는 이유 : 탈세 또는 절세

기존 연구 결과를 보면, 건축주 직접 시공으로 신고한 후 실제로는 무면허업자 등에게 도급이 이루어지는 이유에 대하여 10명의 건축사(建築士)와 면담한 결과, 5명이 부가가치세 등 세금 부담을 회피하려는 목적이 있다는 점을 지적하였으며, 현행 법령상 미미한 규정 때문이라는 응답이 3명, 구비 서류 문제와 시간 여유 부족이 각 1명으로 나타났다.[23]

---

21) 현행법에서는 5,000만원 이상 종합건설공사, 1,000만원 이상 전문건설공사 도급시에는 건설업 등록업자에게 도급하도록 규정하고 있다(「건설산업기본법」 제9조 참조).
22) 전진휘(2009, 영남대 석사논문), 전게서.
23) 경북도내 건축 인·허가 담당 공무원 10명, 건축사 10명을 대상으로 면담 및 설문조사한 결과이다.

또한, 허가 관청 공무원 10명을 면담한 결과, 현재 건축주의 위장 직영 시공으로 신고하더라도 아무런 법적 제재가 없다는 점, 즉 법령상의 미비를 7명이 지적하였으며, 그 이외 세금 부담을 회피하려는 목적(2명), 구비 서류의 복잡(1명)이 지적되었다.

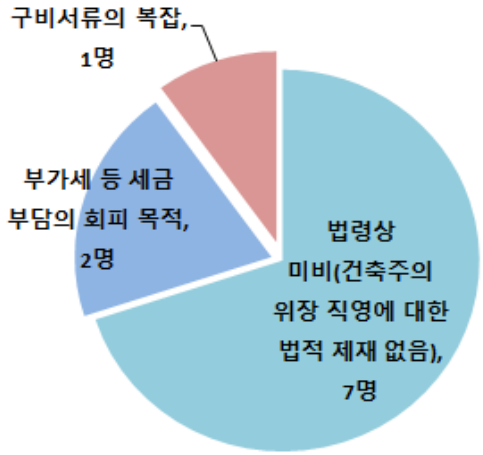
건축주의 입장에서 자신을 '시공자'로 위장 신고한 후, 실제로는 건설업자나 개인 또는 무면허업자에게 도급하여 시공하는 가장 큰 이유는 건축주와 건설업자 모두에게 경제적 이익이 있기 때문이다.

만약, 실제 시공자를 착공신고서에 기입하여 도급에 의한 시공이라는 점을 밝힐 경우[24] 시공자는 총공사비의 10%에 해당하는 부가가치세를 납부해야 하는 의무가 발생하며, 이 비용은 건축주가 부담해야 할 가능성이 높다. 또한, 시공자 입장에서는 매출액이 증가되면서 소득세가 늘어날 수도 있다.

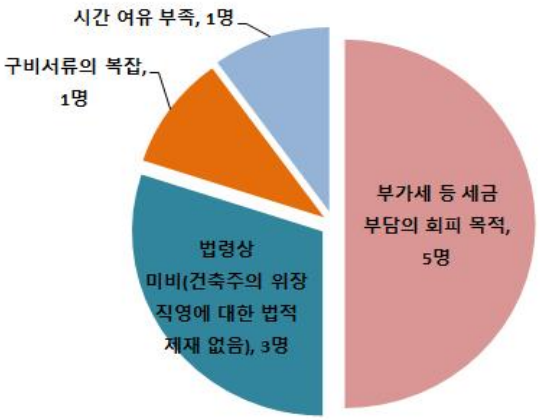
만약, 건축주가 자신을 '시공자'로 신고하는 관행을 없애고 실제 도급한 시공자를 드러낼 경우 건축 시공비는 현재보다 10% 이상 증가할 것으로 예상된다. 당연히 건축주의 부담이 늘어나게 되며, 시공자도 부담이 늘어날 수 있다. 그러나 현재 광범위하게 퍼져 있는 건축주 위장 직영에 의한 탈세나 절세는 이제 개선해야 할 시점이 되고 있다.

<그림 Ⅳ-2> 건축주의 위장 직영 시공이 나타나는 이유[25]

(허가 관청 공무원의 답변)



(건축사의 답변)



24) 건축착공신고서에 계약된 시공자를 명시하는 것은 법적 의무 사항이 아니다.
25) 전진휘(2009, 영남대 석사논문), 전게서.

2. 건축주의 위장 직영에 따른 문제점

(1) 무면허 업자 및 개인의 불법적인 일괄 도급 시공 증가

건축주가 자신을 시공자로 위장 신고한 후, 실제로는 개인이나 무면허업자 등에게 도급을 주어 시공할 경우, 부실 시공 등이 우려된다. 그 이유는 실제 시공자가 표면에 드러나지 않기 때문에 시공자로서는 각종 건축법규 위반 등에 의한 법적 제재를 회피할 수 있기 때문이다. 또한, 시공자가 표면에 드러나지 않기 때문에 적법한 시공자를 선정하지 않고, 시공 비용을 낮추기 위하여 무면허업자나 개인에게 도급하여 시공하는 사례가 늘어날 수도 있다.

만약 건축주가 시공자로 위장 신고한 후, 불법으로 도급을 주어 시공할 경우에도 현행 「건설산업기본법」에 의하면, 다가구주택 등은 국토교통부에 등록한 건설업자에게 도급을 주어야 한다. 그 이유는 현행법상 도급계약에 의해 건설공사를 할 경우, 종합건설공사의 예정공사금액이 5,000만원 이상, 그리고 전문건설공사의 예정공사금액이 1,500만원 이상일 때는 건설업 등록업자가 시공하도록 규정하고 있기 때문이다.[26]

그러나 건축주의 위장 직영시에는 이러한 법적 규정이 거의 지켜지지 않는 현실이다. 실제로는 공사비를 낮추기 위하여 무면허업자나 혹은 개인에게 일괄 도급을 주어 시공을 의뢰하고 있어 부실 시공의 우려가 높아진다.[27]

무면허 건설업체의 경우, 건설업 등록업자와 달리 간이 과세자[28]로 인정받아 부가가치세(10%) 신고를 면제받을 수 있다. 이 때문에 개인이나 무면허업체는 건설업 등록업

---

26) 경미한 건설공사를 업으로 하는 자는 건설업종별 등록이 불필요하다(「건설산업기본법」 제9조, 동법 시행령 제8조).
- 종합공사를 시공하는 업종은 1건 공사의 공사예정금액이 5,000만원 미만인 건설공사
- 전문공사를 시공하는 업종은 1건 공사의 공사예정금액이 1,500만원 미만인 건설공사. 다만, 가스시설공사, 철강재설치 공사 및 강구조물공사, 삭도설치공사, 승강기설치공사, 철도·궤도공사, 난방공사는 공사금액에 관계없이 해당 업종 등록자가 수행
- 조립·해체하여 이동이 용이한 기계설비 등의 설치공사(당해 기계설비 등을 제작하거나 공급하는 자가 직접 설치하는 경우에 한함)

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

28) 부가가치세는 납세 의무자에게 장부의 비치와 기재, 세금계산서의 발행, 복잡한 세액의 계산 및 신고 등의 부담을 지우게 된다. 세무 능력이 낮은 영세사업자의 납세 편의를 도모하기 위하여 간이과세자제도를 두고 있고, 일반과세자와는 달리 특례를 인정하고 있다.

자보다 낮은 가격에 공사를 수주하는 것이[29] 가능하다. 이와 같이 건축비용을 낮추는 것이 가능하기 때문에 중소 규모 건축공사에서 발주자 또는 건축주는 개인이나 무면허 업체를 선호하는 경향이 있다.

특히, 택지개발지구의 주거 전용 및 점포 겸용 주택지, 펜션고급주택단지, 전원주택단지, 개인 주택 및 빌라 등의 경우, 건축주가 직접 시공하는 것으로 신고한 후, 실제로는 무면허 건설업자에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 많다.[30]

(2) 부실 시공시 행위자 처벌 및 책임 추궁 곤란

현행 「국가계약법」이나 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」 등 건설 관련 법령의 내용을 살펴보면, 대부분 도급 공사를 전제로 건설업자에 대한 벌칙이나 제재만을 규정하고 있다. 이 때문에 건축주가 직접 시공하는 것으로 신고할 경우에는 실제 시공자가 별도로 존재하더라도 관련 법령에 의거하여 건설업 등록 취소나 영업정지, 공공공사 입찰금지, 또는 건설기술자의 배치나 품질 및 안전 기준 위배 등에 관한 패널티를 적용하기 곤란하다.

1) 부실 공사시 시공자 처벌 곤란

「건설산업기본법」 제82조 및 83조에 의하면, 건설업자가 부실 시공을 한 경우, 건설업 등록을 말소하거나 1년 이내의 영업정지가 가능하도록 규정하고 있다. 그러나 건축주 직접 시공으로 신고한 경우에는 실제 시공자가 드러나 있지 않기 때문에 실제 시공을 수행한 건설업자가 있더라도 처벌이 어렵다. 더구나 건설업 등록업자가 아니고 개인이나 무면허업체일 경우에는 더욱 처벌이 곤란하다. 또한, 부실 시공이 이루어졌더라도 직접 시공을 한 것으로 신고한 건축주에 대한 처벌도 곤란하다.

---

29) 실제 영세하지 않은 사업자들이 세 부담 축소 등의 목적으로 간이과세자로 위장하기 위해 과표 양성화를 기피하는 경향이 있다. 즉, 과세특례자는 매입세액에 관계없이 매출세액만으로 납부세액을 계산하기 때문에 매입세액 공제를 위해 세금계산서를 수취할 필요성이 적은 데다 매출액을 노출시키지 않으려고 세금계산서 수취를 기피하려는 경향이 있다.

30) 최민수·박용석, 건설공사 시공자 제한 규정의 합리적 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2010 참조

2) 품질 및 안전 관리 부실에 대한 처벌 곤란

「건설기술진흥법」 규정에 의하면, 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립·이행하지 아니하거나 품질 시험 및 검사를 하지 아니한 건설업자 또는 주택건설등록업자, 그리고 안전관리계획을 수립·이행하지 아니하거나 안전점검을 하지 아니한 건설업자 또는 주택건설등록업자는 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 그런데 건축주가 직접 시공하는 것으로 신고한 경우, 실제 시공자가 드러나 있지 않기 때문에 이와 같은 건축물의 품질 관리 및 안전 등에 대한 규제를 실질적으로 적용하는 것이 곤란하다.

3) 부실 시공자에 대한 입찰 제한이나 벌점 부과 곤란

「건설기술진흥법」에 규정되어 있는 부실 행위에 대한 입찰 참가 제한이나 업무 정지 등의 규제는 발주청 대상 공사에 대한 규정으로서, 민간의 건축주에 대해서는 규제가 불가능하다. 예를 들어 「건설기술진흥법」 제53조 및 동법 시행령 제87조에서는 '벌점' 제도를 두고 있는데, 총공사비가 50억원 이상이거나 건축물의 바닥면적 합계가 1만㎡ 이상인 건축공사에서 부실 공사가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 부실의 정도를 측정하여 건설업자에게 벌점을 부여하도록 규정하고 있다. 그러나 이는 공사 입찰시 불이익이 주어지는 제도이므로 자기 공사를 수행하는 건축주에 대해서는 제약 요인이 없다.

4) 건설현장 내 건설기술자 배치 규정 적용 곤란

「건설산업기본법」 제40조(건설기술자의 배치)를 보면, 건설업자는 건설공사의 시공관리, 그 밖에 기술상의 관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설공사 현장에 건설기술자를 1명 이상 배치하도록 규정하고 있다.[31] 배치된 건설기술자는 발주자의 승낙을 얻지 않고는 정당한 사유 없이 그 건설공사 현장을 이탈해서는 안 되며, 현장에 배치된 건설기술자가 업무수행 능력이 없다고 인정될 때에는 건설기술자의 교체를 요청

31) 예를 들어 30억원 미만 공사의 건설기술자 배치 기준을 보면, 1) 산업기사 이상 자격자로서 해당 직무 3년 이상, 2) 중급기술자, 3) 초급기술자로서 해당 공사 시공관리 업무 3년 이상 자격이 있는 자를 배치하여야 한다(자료 : 「건설산업기본법」 시행령 제35조 제2항 관련 별표 5).

할 수 있다.

그런데 이러한 규정은 건설업 등록업자에 대하여 적용되는 규정이기 때문에, 건축주가 직접 시공할 경우에는 공사 현장의 기술자 배치에 대한 규제를 적용하기 곤란하다.

이러한 문제점을 인식하여 최근 2016년 2월 국토교통부에서는 「건축법」을 개정하여 2017년 2월부터 「건설산업기본법」의 시공자 제한에 해당되지 않는 공사, 즉 건축주 직영 공사에서 공정관리의 목적으로 건설기술자 1인 배치를 의무화하였다.

구체적으로는 「건축법」 제24조 제6항을 신설하였는데, 「건설산업기본법」 제41조 제1항 각 호에 해당하지 아니하는 건축물의 건축은 공사 현장의 공정을 관리하기 위하여 같은 법 제2조 제15호에 따른 건설기술자 1명을 현장관리인으로 지정하도록 규정하고 있다. 이 경우 현장관리인은 건축주의 승낙을 받지 아니하고는 정당한 사유 없이 그 공사 현장을 이탈하여서는 안 된다.

「건축법」 개정 사유는 현재 중소 규모 건축공사의 건축주 직영 공사시 건설기술자의 보유 및 배치 기준을 적용받지 않다보니 건설업 미등록자의 부실 시공으로 피해가 증가하고 있는 추세라는 점을 고려하여, 이러한 피해를 방지하고자 중소 규모 건축공사에 자격 있는 현장관리인을 지정, 배치하게 함으로써 부실시공을 막으려는 취지이다.

그런데 건축주 직접 시공이 가능하도록 허용한 공사에서 건설기술자 배치를 의무화하는 것은 모순이 존재한다. 즉, 건축주가 자신을 시공자로 신고한 것은 자신이 직접 장비와 인력을 동원하여 시공을 한다는 의미이며, 이러한 상태에서 건설기술자를 배치하도록 의무화하는 것은 건축주가 직접 시공자로 신고하도록 허용한 취지와 부합되지 않는다고 볼 수 있다.

(3) 건축주가 시공자일 경우, 형식적인 공사 감리 우려

건축주는 건축허가를 받은 후 시공자를 선정하여 공사에 착수하는데, 이때 건축주는 건축사 또는 감리전문회사를 감리자로 지정하여 시공 과정에 대하여 감리를 위탁하는 것이 일반적이다.

현행법에 의하면, 건축허가 대상 건축물은 건축사를 감리자로 지정해야 하며, 다중이용 건축물은 건축사 또는 감리전문회사 중 하나를 공사 감리자로 지정해야 한다. 공사감리자는 만약 시공자가 설계도서에 부합되지 않는 시공을 하거나 위법 사항을 발견하

는 경우에는 건축주에게 통지하고, 시공자에게 이를 시정토록 하거나 또는 공사 중지를 요청할 수 있다.

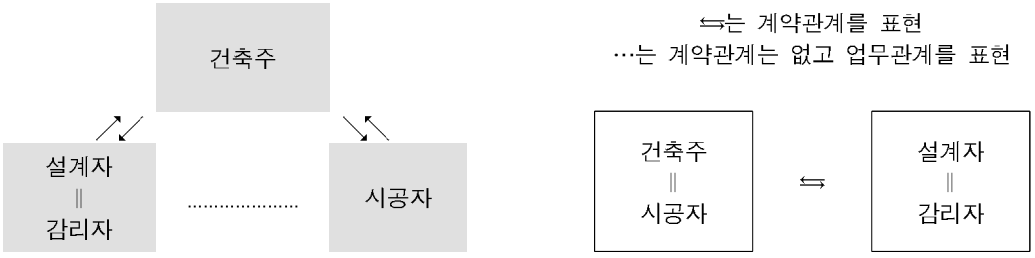
현행법상 주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 이하의 건축공사에서는 건축주가 직접 시공하는 것이 가능하도록 허용하고 있다. 그런데 이와 같이 건축주가 직접 시공하는 경우에는 감리 기능이 매우 약화될 가능성이 있다. 그 이유는 만약 해당 건축물을 설계한 건축사가 공사감리를 겸할 경우, 감리의 대상인 시공자가 바로 감리 대가를 지급하는 건축주이기 때문이다.

이러한 문제점을 인식하여 2016년 7월 국토교통부에서는 「건축법」 시행령 제19조의2를 개정하여 건축주가 직접 시공하거나, 분양을 목적으로 하는 건축물에 대해서는 허가권자가 해당 건축물의 설계에 관여하지 않은 제3의 건축사 등을 대상으로 공사감리자를 지정하도록 제도를 개선한 바 있다.[32]

그러나 근본적으로 건축주가 직접 시공자로 신고한 상태에서는 감리자가 건축주를 직접 규제해야 하는 상태가 되기 때문에 엄정한 감리가 이루어지는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 더구나 제3의 건축사라 할지라도 건축주로부터 차후 설계 용역을 수주해야 하는 입장에 서게 되는 사례가 많아 결과적으로 건설업자를 활용한 도급 시공에 비하여 감리 기능이 약화될 수밖에 없다.

32) 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축주가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 허가권자에게 신청하는 경우에는 해당 건축물을 설계한 자를 공사감리자로 지정할 수 있다.<신설 2016. 2. 3>
1. 「건설기술진흥법」 제14조에 따른 신기술을 적용하여 설계한 건축물
2. 「건축서비스산업진흥법」 제13조 제4항에 따른 역량 있는 건축사가 설계한 건축물
3. 설계공모를 통하여 설계한 건축물

<그림 Ⅳ-3> 건축주 직접 시공시의 감리 구조(설계 감리의 경우)



(건설업자 도급 시공)　　(건축주 직접 시공)

(4) 안정적인 하자보수 책임자 확보 곤란

「민법」 제667조에서는 수급인의 담보책임을 규정하고 있는데, 완성된 목적물 또는 완성 전의 성취된 부분에 하자가 있는 때에는 도급인은 수급인에 대하여 상당한 기간을 정하여 그 하자의 보수를 청구할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 「건설산업기본법」 제28조 제1항을 보면, 수급인은 발주자에 대하여 다음 각 호의 범위에서 공사의 종류별로 대통령령으로 정하는 기간에 발생한 하자에 대하여 담보책임이 있음을 규정하고 있다.

「주택법」에서도 하자담보 책임을 규정하고 있는데, 주택건설의 사업주체는 공사상의 잘못으로 인한 균열 등이 발생하여 건축물 또는 시설물의 기능·미관 또는 안전상의 지장을 초래할 정도의 하자에 대해서는 시설 공사별로 규정된 하자보수책임 기간 동안 하자보수 의무가 존재한다.[33]

여기서 하자담보책임을 부담하는 '사업주체'란 「건축법」 제8조의 규정에 의하여 건축허가를 받아 분양을 목적으로 하는 공동주택을 건축한 건축주 및 공동주택을 신축·증축·개축·대수선 또는 리모델링하는 행위를 한 시공자를 포함한다. 또한 「건설산업기본법」 제28조의 규정에 의하여 하자담보책임이 있는 자로서 사업주체로부터 건설공사를 일괄 도급받아 건설공사를 수행한 자가 따로 있는 경우에는 그 자를 말한다.

33) 「주택법」 시행령 제59조 및 별표 6 참조

즉, 「민법」이나 「건설산업기본법」에서 하자담보책임을 규정하고 있으나, 도급사업자로서 건설업 등록업자에 대한 하자담보책임을 규정하고 있다. 따라서 건축주 직영 시공일 경우에는 「민법」이나 「건설산업기본법」의 하자담보책임 규정을 적용하기 곤란하다. 다만, 주택의 경우에는 「주택법」에서 건설업자뿐만 아니라 직접 시공을 담당한 건축주도 하자담보책임을 부담한다는 점을 명시하고 있다.

그런데 직접 시공능력이 있는 건축주는 매우 드물며, 대부분 자신을 '시공자'로 신고했으나 실제로는 불법 도급에 의하여 시공이 이루어지는 사례가 많다. 특히 다가구주택의 시공은 대부분 면허 여부와 관계없이 누구나 시공이 가능하기 때문에 굳이 면허를 받은 건설업체를 활용하지 않고 건축주가 직접 공사를 하여 일반인에게 분양·임대하기 때문에 문제가 생길 경우 건축주를 상대로 책임을 물어야 한다. 따라서 분양·임대를 받는 자는 하자보증 기간과 하자보증금의 담보 방법, 하자보수 불이행시의 문제 등에 관하여 건축주와 명확한 약정이 필요하나 제대로 이행되고 있지 않다.

또한, 건축주는 건설업체가 아니기 때문에 하자보수를 미이행하더라도 등록 취소 등 불이익을 부과하기에도 어려움이 있다. 나아가 이와 같이 건축주 위장 직영에 의한 시공시에는 실제 시공자가 있더라도 법적으로 '시공자'로서 지위를 갖고 있지 않다. 따라서 불법으로 도급 시공한 시공자가 하자담보책임을 기피할 경우, 이를 제어하는 것이 곤란해진다.

만약, 무면허업자에게 불법으로 일괄 도급하여 시공한 경우에는 건축주가 계약이행보증, 하자보증 등 각종 보증 혜택을 받지 못하고, 준공 후 하자 발생시 하자담보책임 등을 부담하지 아니하므로 건축주의 피해가 우려된다. 이는 구매자 및 입주자 등 소비자의 피해로 전가될 가능성이 높다. 또한 무면허업자에게 고용되어 시공에 참여한 건설일용근로자는 노임 지급 등에 있어서도 법적으로 보호받기 어렵다.

만약, 건축주가 십장이나 팀장 등을 동원하여 직접 시공을 관리한 경우에도 시공을 담당했던 십장이나 팀장 등 책임 주체와 일회성 관계를 맺고 있어 연락이 어렵고, 하자보수 책임자를 안정적으로 확보하기 곤란하다.

<표 Ⅳ-1> 건설업자 도급 시공과 건축주 직접 시공의 비교

구분	건설업자 도급 시공	건축주 직접 시공
1. 하자담보책임	건설공사 완공일부터 일정 기간(10년, 5년) 하자보수 책임(「건설산업기본법」 제28조)	자기 공사를 제3자에게 매매할 경우 하자보수는 민사소송 절차 필요(「민법」 제580조)
2. 공사감리	일정 규모·용도 및 구조의 건축물 건축시 공사 감리자 지정 의무(「건축법」 제25조)	좌동 ※시공자인 건축주가 임의로 감리자를 지정함에 따라 건축주의 위법사항 시정 및 고발 곤란
3. 행정제재 (영업정지 등)	일정 규모(공사금액의 5/1,000) 이상 하자가 3회 이상 발생(「건설산업기본법」 제82조) 「건설기술관리법」에 의한 시공상세도면의 작성 의무 위반, 품질 시험 및 검사 미시행, 안전점검 미시행 등 「산업안전보건법」에 의한 중대재해 발생, 사망자 1명 이상, 3개월 이상 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 등	규제 없음
4. 건설기술자 배치	공사 규모별 일정 자격 건설기술자 배치 의무(「건설산업기본법」 제40조)	규제 없음

<표 Ⅳ-2> 건설사 도급 시공과 직영 시공시의 행정 사항 비교

구분	건설업자 도급 시공	건축주 직영 시공
착공 신고시 시공자	건설업 등록업자	건축주
산재보험 가입자	건설업 등록업자	건축주
계약이행증권	공사비의 10% 발행	가능하지만 제한적
선급금보증증권	공사비의 10% 발행	가능하지만 제한적
하자이행증권	공사비의 3% 발행	가능하지만 제한적
세금계산서	발행	미발행
신용도 확인 방법	신용평가등급 확인원	개인 신용정보 조회
시공능력 확인 방법	시공능력평가서	없음
현장대리인	업체 소속 현장대리인	개인업자
건설산업기본법	해당	해당 없음.

3. 중소 규모 건축의 부실 및 안전사고 실태

(1) 부실 및 하자 사례

과거로부터 중소 규모 주택, 특히 다가구·다세대 주택, 중소 규모 연립주택의 부실 시공은 일반화된 문제이다. 그 원인은 낮은 공사비나 시공자의 기술력 저하, 하자담보책임의 불확실 등도 꼽을 수 있으나, 무엇보다도 건축주 직영 시공으로 신고한 채 개인이나 무면허업자가 시공에 관여하는 사례가 많다는 점을 가장 큰 원인으로 들 수 있다.

특히 건축주가 지신을 시공자로 신고하도록 한 후, 실제 시공자는 드러내지 않은 채 시공이 이루어지다보니 책임 있는 시공이 어렵다. 부실 시공을 하더라도 건설업 면허 정지나 취소 또는 과징금 부과 등이 쉽지 않아 부실 시공이 방조될 수 있다. 더구나 하자가 발생하더라도 법적 시공자의 지위를 갖고 있지 않아 실제 시공자가 하자 보수를 기피할 경우 대응이 곤란하다.

본래 건축주 직접 시공을 허용한 목적은 자신이 사용하는 소규모 건물을 스스로 건축하는 경우에는 시공 주체에 관한 규제를 최소화한다는 것이었다. 그러나 현행 법령의 허점을 악용하여 거주 목적이 아닌 임대 또는 분양을 목적으로 다세대주택 등을 건축하는 무면허 건설업자의 불법적인 시공 사례가 존재한다. 특히, 자신이 사용하는 건축물이 아니라 분양·임대 목적의 건축물을 직접 시공·분양함에 따라 소비자의 피해가 늘어나고 있다.

주택 이외에 공장이나 창고 등은 다수의 인력이 상주하고 작업이 이루어지는 공간인데, 시공이 부실할 경우 대규모의 안전사고로 이어질 우려가 있다. 특히 조립식으로 건설되는 물류 창고 등은 최근 규모가 대형화되면서 안전사고의 위험이 늘어나고 있으므로 시공 과정에서 시공자의 기술 능력을 검증하는 것이 요구된다.

내진설계 기준이 강화되고 있다는 점도 중소 규모 건축에서 부실 시공이 중시되는 이유이다. 특히 조적조 건축물은 내진에 취약한 것으로 지적되고 있어 설계 및 시공 과정에서 주의가 요구된다. 지난 1988년 내진설계 규정을 최초로 도입할 때에는 6층 이상 또는 10만㎡ 이상인 건축물을 대상으로 내진 성능을 갖추도록 규정하였다. 그 후 2005년에는 3층 이상 또는 연면적 1,000㎡ 이상, 2015년에는 3층 이상 또는 연면적 500㎡ 이상의 모든 건축물로 적용 대상이 확대되어 왔다.

국토교통부는 최근 경주 지역의 지진 발생 이후, 「건축법」상 내진설계 의무 대상 건축물을 현행 3층 이상 또는 연면적 500㎡ 이상에서 2층 이상 또는 연면적 500㎡ 이상으로 확대하였으며, 2017년 2월부터 시행 중에 있다. 따라서 중소 건축물의 설계 및 시공 과정에서 내진을 고려하여 기술적인 대책이 강구될 필요성이 있다.

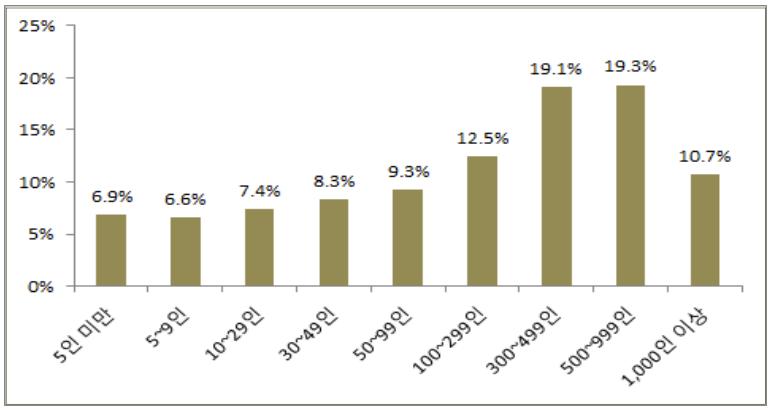
(2) 재해 및 안전사고 실태

건설공사 근로자 규모별 비중과 재해자 수를 비교하여 보면, 10인 미만의 중소 규모 현장으로 갈수록 재해 발생 비율이 높아지는 것을 알 수 있다. 이는 중소 규모 현장으로 갈수록 기술력이 미흡한 건설사의 시공 비율이 높으며, 기능인력의 질적 수준도 낮아지기 때문으로 추정된다.

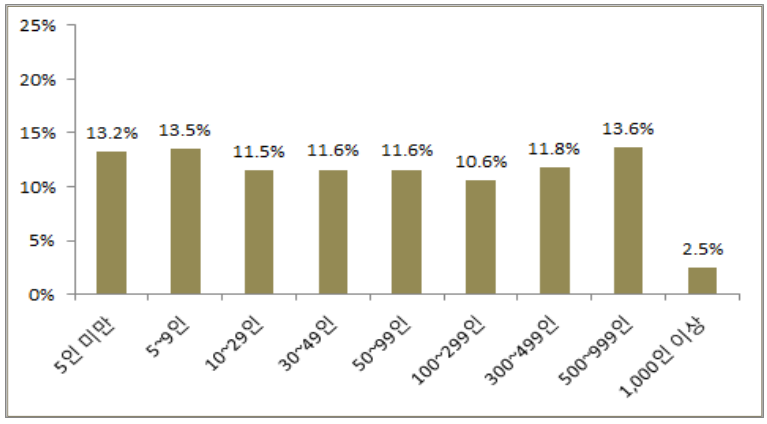
그러나 또 다른 이유로는 중소 규모 건축공사에서 건축주의 위장 직영에 의한 시공이 만연되면서 실제로는 도급 시공을 담당하는 건설사가 외부로 드러나지 않아 재해 사고가 더 증가하는 원인이 되는 것으로 추정된다.

그 이유는 다음과 같다. 적법한 도급 시공의 경우에는 재해 사고 발생시 해당 업체의 실적 자료로 축적된다. 예를 들어 공공공사 입찰시 불이익이 부여될 수 있다. 그러나 건축주가 직접 시공자로 신고해 놓은 상태에서는 실제 시공자가 드러나지 않을 경우 재해나 안전사고에 대한 경각심이 낮아질 우려가 높아진다.

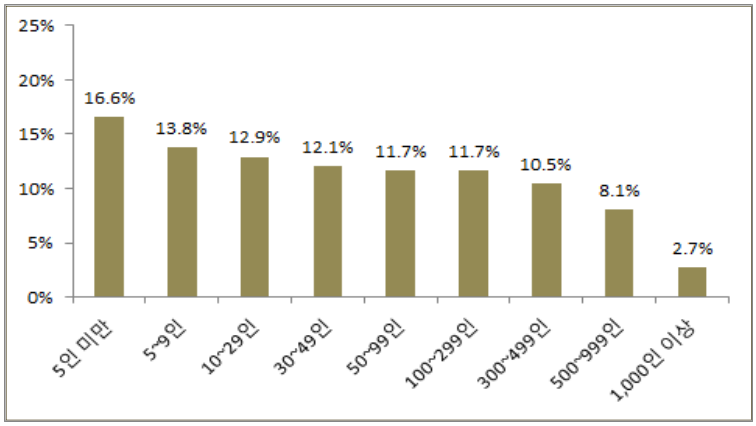
<그림 Ⅳ-4> 건설공사 근로자 규모별 비중



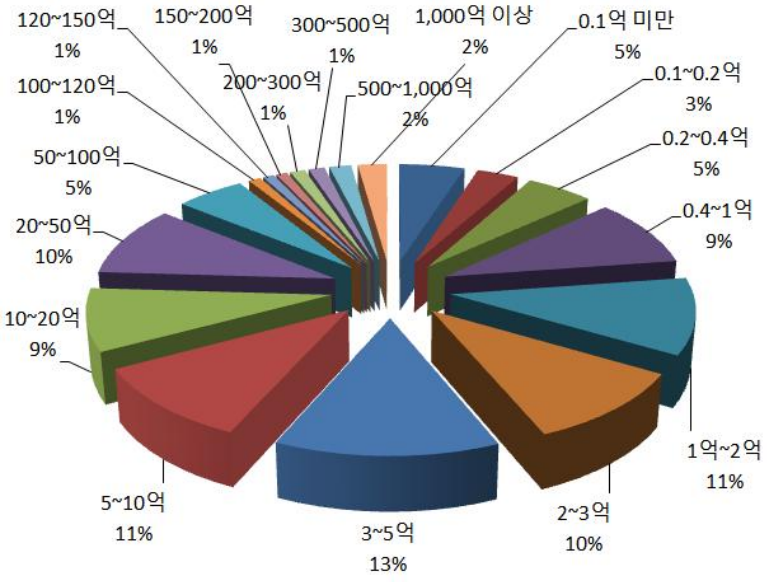
<그림 Ⅳ-5> 건설공사 근로자 규모별 재해자 수 비중



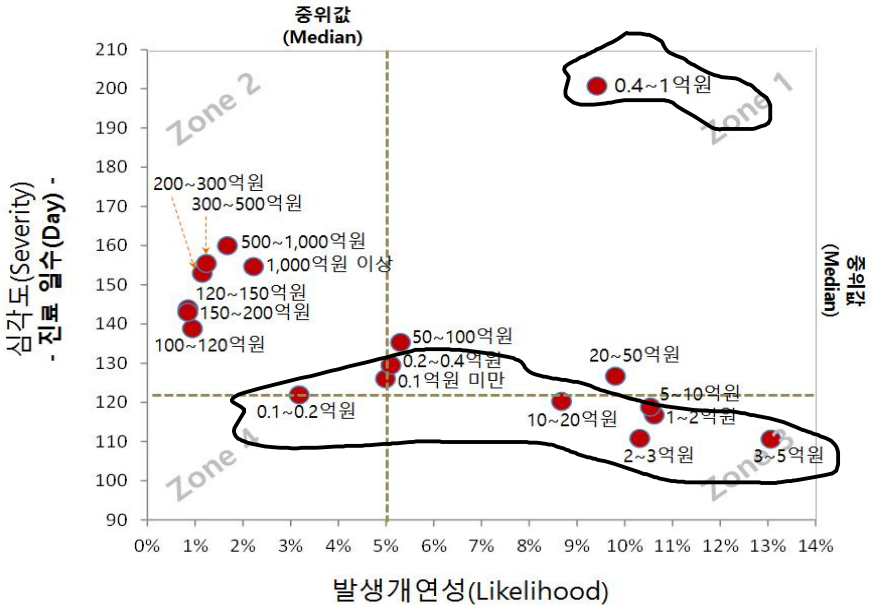
<그림 Ⅳ-6> 건설공사 근로자 규모별 사망재해자 수 비중



<그림 Ⅳ-7> 최근 5년 간 건설업 공사 규모별 안전사고 발생 비중



<그림 Ⅳ-8> 안전사고 발생 공사 규모별 발생 개연성과 심각도 비교



제5장 해외 사례

1. 일본

(1) 건설업 면허가 필요한 도급 공사의 규모

일본의 「건설업법」에서는 원칙적으로 도급받는 건설공사의 종류별로 허가를 받도록 규정하고 있으나, 다음과 같이 경미한 건설공사만을 도급받아 영업하는 자는 건설업 면허를 받을 필요는 없는 것으로 규정하고 있다.[34]

- 건축공사의 경우, 1건의 도급공사 금액이 1,500만엔 미만(소비세 포함)의 공사
- 연면적 150㎡ 미만의 목조 주택공사
- 건축공사 이외의 건설공사는 1건의 도급금액이 500만엔 미만(소비세 포함)의 공사

건설공사는 원도급, 하도급과 관계없이 발주자(혹은 건축주)가 존재하는 경우에 건설업 면허의 필요성이 나타나게 된다. 예를 들어 매수자가 결정되어 있는 '주문주택(注文住宅)'을 신축하는 경우는 이미 발주자(건축주=매수자)가 존재하고 있으므로 건설업 면허가 필요하게 된다.

(2) 「건설업법」상 시공자 제한 기준의 해석

일본의 경우, 「건설업법」상 기술자 배치 제도를 두고 있는데, 주임기술자 또는 감리기술자에 대해 공사를 도급받은 기업과의 직접적이고 항상적인 고용 관계가 필요하다. 따라서 학교 등에 적을 둔 자나 파견 등과 같이 직접적인 고용 관계를 가지고 있지 않을 경우에는 기술자 배치 조건으로 인정되지 않는다. 또한, 지속적인 고용 관계를 가지고 있지 않을 경우, 예를 들어 1개 공사 기간만 단기 고용하는 경우도 기술자의 배치 조

34) 「건설업법」 시행령 제1조의 2 참조.

건으로 인정되지 않는다.

특히 국가, 지방공공단체 등이 발주하는 건설공사에서 발주자로부터 직접 도급받는 건설업자에 소속된 전임 감리기술자 등은 소속 건설업자가 입찰 신청이 있던 날[35] 이전에 3개월 이상 고용 관계에 있는 것이 필요하다. 지속적인 고용 관계에 대해서는 감리기술자 자격증의 교부 연월일 혹은 변경 이력 또는 건강보험 피보험자증의 교부 연월일 등에 의하여 확인할 수 있어야 한다.

<표 Ⅴ-1> 일본의 「건설업법」상 기술자 배치 규정

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2"></th><th colspan="3">지정건설업(토목, 건축, 관, 강구조물, 포장, 전기, 조경 7종류)</th><th colspan="3">기타(왼쪽 이외 21개 업종)</th></tr>
<tr><th colspan="2">특정건설업</th><th>일반건설업</th><th colspan="2">특정건설업</th><th>일반건설업</th></tr>
<tr><th colspan="2">허가 종류</th><th colspan="2">특정건설업</th><th>일반건설업</th><th colspan="2">특정건설업</th><th>일반건설업</th></tr>
<tr><td colspan="2">원도급공사에서 하도급금액 합계(※1)</td><td>3,000만엔 이상</td><td>3,000만엔 미만</td><td>3,000만엔 이상은 하도급 계약 불허</td><td>3,000만엔 이상</td><td>3,000만엔 미만</td><td>3,000만엔 이상은 하도급 계약 불허</td></tr>
<tr><td rowspan="4">공사현장의 기술자 제도</td><td>공사현장에 배치해야 할 기술자</td><td>감리기술자</td><td colspan="2">주임기술자</td><td>감리기술자</td><td colspan="2">주임기술자</td></tr>
<tr><td>기술자의 자격 요건</td><td>1급 국가자격자, 국토교통성대신 특별 인정자</td><td colspan="2">1급 국가자격자, 2급 국가자격자, 실무 경험자</td><td>1급 국가자격자, 실무 경험자</td><td colspan="2">1급 국가자격자, 2급 국가자격자, 실무 경험자</td></tr>
<tr><td>기술자의 현장 전임</td><td colspan="6">공공성이 있는 공작물에 관한 건설공사(※2)이고, 도급금액이 2,500만엔(※3) 이상 공사</td></tr>
<tr><td>감리기술자 자격증의 필요성</td><td>발주자가 국가, 공공단체 등의 경우에 필요</td><td colspan="2">필요 없음.</td><td>발주자가 국가, 공공단체 등인 경우에 필요</td><td colspan="2">필요 없음.</td></tr>
</table>

※ 1 : 하도급금액 3,000만엔 규정은 건축일식공사의 경우 4,500만엔.

※ 2 : ① 국가 또는 지방공공단체가 발주자인 공작물에 관한 공사, 또는 ② 철도, 도로, 하천, 비행장, 항만시설, 상하수도, 전기시설, 학교복지시설, 도서관, 미술관, 교회, 병원, 백화점, 호텔, 공동주택 쓰레기처리시설 등(개인 주택을 제외한 대부분의 시설이 대상)의 건설공사.

※ 3 : 건축일식공사의 경우 5,000만엔.

35) 지명경쟁과 같이 입찰 신청을 동반하지 않을 경우에는 입찰의 집행일, 그리고 수의계약은 견적서를 제출한 날.

결과적으로 건설업 허가를 갖고 있는 건설업자는 영업소에 반드시 전임기술자 1명을 보유해야 하지만 실제 공사에서는 현장마다 기술자를 두어야 한다.[36] 그리고 현장에 배치하는 건설기술자는 건설업체와 항상적인 고용 관계가 있어야 할 것으로 규정하고 있기 때문에 결과적으로 건설업 허가업자에 의한 시공을 의무화하고 있다고 유추하여 해석할 수 있다.

따라서 건설업 허가를 받지 않고 시공할 수 있는 건축물 규모 이상에서는 건설업 허가자에 의한 도급 시공이 의무화되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 건축공사의 경우, 1건의 도급공사금액이 1,500만엔 미만(소비세 포함)의 공사, 그리고 연면적 150㎡ 미만의 목조주택공사[37]에서 건축주 직영 시공을 허용하고 있는 것으로 해석된다.

2. 미국

(1) 정책의 기본 방향

미국에서는 건축주가 직접 자신이 주택이나 건물을 시공할 수 있는 오너빌더(owner-builder)를 제도적으로 허용하고 있다. 다만, 오너빌더에게도 일반적인 도급사업자와 유사한 행정적 규제 또는 재정적 부담을 부과하고 있는 특성이 있다.

오너빌더 허가를 신청한 자는 자신이 오너빌더로서 모든 법적 책임을 이해하고, 이를 이행할 것이라는 점을 행정기관의 양식에 의거하여 제출하는 것이 요구된다. 또, 미국에서는 판매 목적이나 임대용 시설 및 공중 안전시설에 대해서는 시공 자격을 엄격히 제한하고 있다.

건축주가 면허를 받거나 혹은 등록된 건설업자를 고용한다는 것은 건축주가 스스로 어떠한 건설공사를 직접 수행하는 것이 아니라는 것을 의미한다. 이 경우, 건축주는 고객(client)이 되고, 정부는 공사 지연, 부실 공사, 그리고 근로자 부상에 기인한 재정적 리스크 등으로부터 건축주를 보호하는 혜택을 제공한다.

---

36) 「건설업법」 제26조 참조.

37) 목조주택은 골조만 목재이며, 외장은 다양하게 연출할 수 있는데, 일본에서는 신축 주택의 60% 이상이 목조 주택이다.

(2) 오너빌더의 형태

'오너빌더'는 작업자로서 오너(Owner as Worker), 건설업자로서 오너(Owner as Contractor), 그리고 고용주로서 오너(Owner as Employer)의 세 가지 형태가 존재한다.

1) 작업자로서 오너(Owner-as-Worker)

건축주가 스스로 시공을 수행하는 오너빌더의 형태이다. 건축주는 스스로 공사를 관리하며, 시공 품질이나 공사 완료에 책임이 존재한다. 건축주는 이러한 작업을 직접 수행하고, 다른 자에게 비용을 지불하지 않는 것에 의해 이익을 얻는다.

2) 건설업자로서 오너(Owner-as-Contractor)

건축주가 스스로 종합건설업자로서 행동하는 오너빌더의 형태이다. 건축주는 면허를 받은 하도급업자를 고용하여 건설공사를 수행한다. 만약 건축주가 시공 작업을 수행하기 위하여 개인이나 무면허자를 고용했을 때는 심각한 재정적 위험이 초래될 수 있다.

3) 고용주로서 오너(Owner-as-Employer)

소규모의 건설공사를 수행하면서 무면허 개인에게 공사비를 지불할 때의 오너빌더 형태이다. 건축주는 스스로 고용 조건이나 감독, 수행, 안전이나 복지후생에 대해 스스로 책임이 있다. 오너빌더로서는 비용 절감이 가능한 장점이 있으나, 만약 각각의 작업자에 대하여 산재보험(workers compensation insurance)을 제공하거나 근로소득세(payroll taxes)[38]를 공제하는 데 실패한다면, 심각한 재정적 리스크로 변할 수 있다.

(3) 빌딩인스펙터

건설업 면허제를 실시하고 있는 대부분의 주에서는 주로 판매·임대용시설 및 공중안전시설에 대하여 시공자 제한을 하고 있으며, 중소 규모 건축공사에서는 빌딩인스펙터(building inspector)를 고용하여 감리 업무를 강화하고 있다.

미국에서는 건축허가를 내주는 지자체에 유능한 건축검사원(building inspector)이 많

38) payroll tax : 개인이 근로를 제공하고 받은 근로소득에 대한 세금. 즉, 근로소득세를 의미한다. individual income tax의 한 종류이다.

이 있는데, 대부분 토목(civil engineering) 또는 구조기술자 면허(structural engineer license)와 오랜 현장 경험을 가지고 있으며, 공사가 시작되면 주요 단계마다 현장에 나와 검사를 한다. 또, 미국 지자체에서는 빌딩인스펙터의 검사와 아울러 별도의 특수검사원(special inspection agent)을 고용하도록 건축주에게 요구하는데, 이들은 건축주와 계약을 맺고 콘크리트 강도시험, 철골 용접(welding) 시험, 고장력 볼트(high tension bolt)의 장력 시험 등 부실 시공시 대형 사고를 유발할 수 있는 부분들을 검사한다.[39]

(4) 캘리포니아주의 사례

캘리포니아주에서는 노임이나 자재 등을 포함한 총 건설공사 계약액이 500달러보다 적다면, 그러한 중소 규모 작업에 대해서는 면허 제도에서 예외를 부여하고 있다.

캘리포니아주에서는 최근 오너빌더에 대한 규제를 강화하고 있다. 그 이유는 부상당한 종업원이나 결함 있는 시공에 기인하는 재정적 손해를 방지하고, 무면허자에 대응하여 건설 법령에 친숙하지 않은 토지 소유주를 보호하기 위한 것이다.

행정기관에서는 오너빌더 신청자에게 다음과 같은 사항을 주지시키고, 이에 대한 확인 서류를 받고 있다.

1) 무면허자에 의해 시공된 건설 프로젝트에 대해서는 오너빌더가 주택종합보험(homeowner's insurance)[40]에 가입했더라도 지속적인 손해에 대하여 보상을 제공받을 수 없다.

2) 오너빌더가 주법이나 연방법에서 '고용주'로 취급된다면, 건축주는 주나 연방정부에 등록해야만 한다. 아울러 근로소득세(payroll taxes)를 원천징수하고, 산재보험을 제공하며, 각각의 '근로자'를 위하여 주정부 등의 실업수당(unemployment compensation)에 기여해야 한다.

3) 만약 오너빌더가 이러한 법들을 준수하는 데 실패한다면, 심각한 재정적 위험에 처

39) 민상기, 미국의 부실공사 방지책, 建築, 1994. 10, p.46 참조.

40) 영국・미국 등 선진국의 경우 가정 내 화재나 폭발사고, 폭풍・지진・홍수 등 자연재해, 누수, 파손, 도난, 급수설비 파열 등을 포괄적으로 담보하는 주택 소유자 종합보험(Homeowner's Insurance)이 보편화돼 있다. 미국의 주요 상품인 이런 보험은 건당 평균(연납) 보험료가 90만원에 달하지만 가입률은 96%에 육박하고 있으며, 일본의 개인재산종합보험은 보험료가 약 28만원으로 가입률이 80%에 달한다. 반면, 우리나라는 전체 주택의 약 45%를 차지하는 단독과 연립 등 일반 주택은 아파트처럼 의무보험이 아니어서 화재 및 종합 보험 가입률 자체가 아주 낮다.

할 수 있다.

4) 오너빌더 프로젝트와 관련해 매년 2만 건이 넘는 소비자 불만들이 나타나고 있다.

5) 무면허자들이 때때로 토지 소유주에게 '오너빌더' 건축허가를 얻도록 요구하는데, 토지 소유주가 위장 직영으로 신고하는 것은 불법 행위이다.

(5) 기타 주

1) 루이지애나주

공공 및 민간 부문 모든 공사에 있어 계약금액이 5만 달러를 초과하는 공사를 시공하려는 건설업자는 면허를 받아야 한다. 다만, 4가구 이하의 주택 건설공사나 판매, 임대, 공중의 이용 또는 집회용이 아닌 건축주 자신이 필요에 의해 수행되는 공사, 루이지애나주 공공사업위원회 또는 뉴올리언스시 의회의 직접 규제를 받는 공공 시설공사는 건설업 면허를 요구하지 않는다.[41]

2) 미시시피주[42]

5만 달러를 초과하는 공공공사는 건설업 면허 또는 시공자격 증명서가 필요하다. 또한, 계약이나 재계약 또는 인수 공사액이 10만 달러를 초과하는 민간공사의 건립, 건축, 시공, 재시공, 보수 등 입찰에 참가하려는 원도급자, 하도급자 및 재하도급자는 시공자격 증명서를 소지하고 있어야 한다.

다만, 도로공사 및 연방정부 지원 사업으로 명시되거나 연방기금으로 시행되는 도로공사와 부대공사, 50가구 미만이거나 높이가 3층 이하인 주택공사, 면적이 7,500제곱피트 미만이거나 높이가 2층 이하인 상업시설 공사는 제외된다.

3) 애리조나주

부동산 소유자로서 판매 임대용이 아닌 자기 자신을 위하여 자기 소유의 토지 위에 건축물을 시공하거나 개량하는 경우에는 건설업 면허를 요구하지 않는다.[43]

---

41) http://www.lslbc.state.la.us/contactus.htm 참조.

42) 미시시피 주법령 §33-3-15 참조.

43) 애리조나 주법령 §32-1121, http://www.azroc.gov/l_gen.html 참조.

4) 하와이주

건축허가가 필요한 건설공사는 건설업 면허가 필요하다. 단, 부동산 소유주 또는 임대인이 직접 사용하기 위하여 구조물을 건축하거나 개량하는 경우로서, 구조물을 매매하거나 임대하지 않는 경우는 건설업 면허가 불필요하다. 하지만 전기나 배관 공사는 예외가 적용되지 않으며, 오너빌더는 주정부 건축국에 등록해야 한다.[44]

3. 호주

(1) 오너빌더 자격 및 시공[45]

호주에서 택지 매입을 통한 주택 신축은 도급을 주는 방식[46]과 오너빌더 시공 방식으로 구분할 수 있다.[47] 오너빌더란 건축주가 택지 매입으로부터 승인, 공사 하도급자 선정, 시공 및 감리 의뢰까지 스스로 맡아서 책임지는 방법이다. 호주에서 건축주가 직접 시공하려면, 오너빌더(owner builder) 자격을 인정받은 후에 가능하다.

오너빌더가 되기 위해서는 민간부문에서 진행하고 있는 오너빌더(owner-builder) 교육을 이수하고, 80점 이상 점수를 받아야 한다. 즉, 이러한 조건을 충족시키면 오너빌더 허가(owner-builder permit)를 받을 수 있다. 오너빌더정보(owner builder information) 과정 수강료는 20만원 수준이며, 건축 시공(building and construction) 과정까지 수강하려면 100만원 이상 소요된다.

건축주가 관계 당국으로부터 오너빌더 자격증을 발급 받은 후 카운슬(council)이 요구하는 필요 서류를 준비하여 개발신청(DA : development application) 및 시공허가(CC : construction certificate)를 신청한다. 승인 취득 후 오너빌더인 건축주가 직접 시공하거

---

44) http--hawaii.gov-dcca-pvl-faqs-contractor_faq.pdf 참조.

45) http://www.ownerbuild.com.au/ 및 The Sydney Korea Herald(2003. 4. 11) 참조.

46) 도급 방식에는 건축사에게 위임하는 방식과 프로젝트 홈 선정 방식이 있다. 건축사 위임 방식은 건축주가 택지를 매입한 후 건축사에게 기존 가옥의 철거(demolition), 설계(architectural drawings), 건축 승인(DA & CC 인가), 건설업자 선정 및 건축 완공까지 일체를 일임하는 방법이다. 이 방식은 설계상의 독창성을 발휘할 수 있는 장점이 있는 반면, 시공 비용이 높은 것이 단점이다. 프로젝트 홈 선정 방식이란 건축주가 택지를 매입한 후 주택 건설회사를 선정하여 모델하우스로 불리는 이른바 '프로젝트 홈(project home)'을 신축하도록 계약하는 방법으로서, 가장 적은 비용이 들기 때문에 보편적으로 인기가 높은 편이다.

47) http://www.ownerbuild.com.au/ 및 http://www.hojukunsul.com/ 자료 참조.

나 부문별로 유자격 빌더(licensed builders)를 선정하여 공사를 위임한다. 공사가 종료되면 카운슬 또는 민간승인기관(private certifier)를 통하여 최종 준공검사를 받는다. 오너빌더 시공시에는 반드시 관련 건축보험에 가입해야 하며, 준공검사 취득 후 7년 간 유효한 하자보수보증(building warrantee)을 발급 받을 수 있다.

(2) 오너빌더의 하자 보증[48]

건축주가 오너빌더(owner-builder) 자격으로 직접 공사관리 또는 시공 책임을 지고 건축 또는 증·개축하는 이른바 'Owner-built Homes'을 건축하는 경우에는 관련법(Home Building Act 1989)에 따라 매매계약서에 'Owner Builder Warranty'를 반드시 첨부해야 한다. 만약 오너빌더가 시공한 주택인데도 불구하고, 워런티가 첨부되어 있지 않은 경우에는 건축주에게 1만 달러 내외의 벌금이 부과될 수 있다.

'Owner Builder Warranty'는 오너빌더인 건축주가 보험회사를 통하여 발급 받는 보험 가입 증서인데, 일종의 하자보증 서류로서 신축 이후 7년 간 유효하다. 오너빌더가 지은 주택을 매매할 때 매매계약서에 'Owner Builder Warranty'가 포함되어 있지 않으면, 계약이 됐더라도 무효화될 수 있다.

이 워런티가 적용되는 대상은 오너빌더의 공사 규모가 5,000달러 이상이며 카운슬로부터 최종 사용허가(occupation certificate)을 받은 지 7년 안에 매물로 나온 경우이다. 만약 사용허가를 발급받지 못한 경우는 오너빌더 허가(owner builder permit)가 발급된 기간(통상 6개월)을 7년에 더하여 적용한다.[49]

오너빌더인 건축주가 보험 가입료를 부담하는 이 워런티는 총공사비 및 건축 기간에 따라 보험료를 산정하는데, 총보상액(limit of liability)이 20만 달러인 경우 GST(Goods and Services Tax) 및 인지세를 포함하여 대략 2,000달러의 보험료를 내야 한다.

---

48) http://www.ownerbuild.com.au 자료 참조.

49) 오너빌더 워런티 보험에 가입하려면 공정거래부(DFT)로부터 발급받은 오너빌더 허가(Owner Builder Permit) 사본, 카운슬의 건축 승인(DA/BA 또는 CC) 사본 및 최종 승인(Final Inspection) / 사용 허가(Occupation Certificate) 사본, 유자격 빌더(Licensed Building Consultants/Inspectors)가 발급한 준공검사 보고서(Owner Builder Inspection Report) 사본이 첨부되어야 한다. 빌더의 준공검사 보고서에는 항목별 세부 내역이 첨부되며 부분적인 증개축인 경우 기존의 문제점(defects)이 명시될 수 있는데 문제점으로 지적된 사항과 직접 또는 간접적으로 연관된 클레임은 보상 청구 대상에서 제외된다는 것을 보고서를 통해 확인할 필요가 있다.

4. 캐나다[50]

(1) 오너빌더 자격 규정

오너빌더란 개인적 사용을 목적으로 별도의 단독주택을 건설하는 것을 말한다. 오너빌더로서 건축을 완공한 경우에는 18개월 내에 또다시 오너빌더로서 다른 주택을 건축할 수가 없다. 동일 건물에 거주하는 모든 사람들은 동일한 오너빌더로 간주하기에 각 가정에서 1명만이 오너빌더로서 예외가 적용된다.

오너빌더는 반드시 직접 건축하거나 공사 관리를 해야 하며, 그 이외는 오너빌더가 지은 주택이 아니다. 만약 오너빌더가 직접 시공이나 공사 관리를 하지 않고 빌더나 공사 관리자를 고용해서 건축하는 경우는 오너빌더와 빌더, 그리고 공사관리자는 법 위반으로 고소나 고발된다.

즉, 다른 사람을 위하여 건축 행위를 할 때는 반드시 라이선스를 가진 빌더이어야 하며, 오너를 위해 주택보증보험을 가지고 있어야 한다. 만약, 'Owner Builder Declaration and Disclosure Notice'에 대한 거짓 정보 및 불이행의 경우 2만 5,000달러 수준의 벌금 또는 1년 이하의 징역에 처해진다.

지난 1999년 5월부터 대부분의 신축 주택은 「Homeowner Protection Act」에 의거하여 Homeowner Protection Office(HPO)에서 라이선스를 부여 받은 자격 있는 빌더에 의해서 건축되어야 한다고 규정하고 있다. 빌더 라이선스의 취득을 위해서는 Homeowner Protection Office에서 설정한 요구 사항과 제3자 홈 워런티 회사에 설정된 요구 사항을 충족시켜야 된다. 라이선스 취득에 대한 예외가 있다면 오너빌더의 경우이다. 이는 개인적 사용을 위해 주택을 건축하는 경우로서 라이선스를 요구하지 않고 있다.

(2) 오너빌더 면제 신청

오너빌더의 면제 신청은 HPO에 'Owner Builder Declaration and Disclosure Notice'를 제출하면 HPO는 이를 검토한 후 승인할 경우에는 'Owner Builder Declaration and

50) www.hpo.ca 및 http://www.joongang.ca 관련 자료 참조.

Disclosure Notice' 원본을 신청자에게 보내준다.

신청자는 'Owner Builder Declaration and Disclosure Notice'를 작성하고 서명한 후 공증을 받는다. 이 양식에는 하도급자들도 명기해야 한다. 완성된 'Owner Builder Declaration and Disclosure Notice'는 건축허가 신청시 같이 제출하게 되어 있다.

(3) 오너빌더 주택의 매매

오너빌더는 빌더라이선스 및 제3자 주택보증보험이 면제되기 때문에 주택보증보험 없이 주택을 판매할 경우 「Homeowner Protection Act」에 의거해 10년의 법정 보호 조항(statutory protection)을 따르게 된다. 여기에는 10년 안에 주택을 판매할 경우 일반적 조항으로서 주택은 거주하기에 합리적으로 적정해야 하며, 좋은 재질의 자재를 사용하고, 보통의 능력과 기술로서 디자인되고 건축돼야 할 책임이 있다고 규정되어 있다.

오너빌더의 주택은 되팔기 전 합리적으로 증빙할 수 있는 기간 동안 개인적으로 사용해야 하는데, 10년 안에 제3자 주택보증보험 없이 집을 팔 경우 구매자에게 라이선스를 가진 빌더가 건축하지 않았으며, 주택보증보험이 없다고 명기된 Owner Builder Declaration and Disclosure Notice 사본을 구매자에게 제공해야만 한다.

5. 프랑스

프랑스에서 주택을 건설하는 방법에는 1) 건축주 자신이 직접 시공하는 오너빌더 방법, 2) 여러 하도급업자들과 따로따로 계약해서 공사하는 방법, 3) 1개의 시공업자와 공사 계약을 하고 공사 전체를 일임하는 방법의 세 가지가 있다.[51]

이 가운데 오너빌더 방식(Bricolage 또는 Auto construction)은 건축주가 시공능력을 갖추고 시간적인 여유가 있다면, 이론적으로 공사비 절감이 가능하고, 건축주의 의향을 반영하여 자신의 주택을 건설할 수 있는 장점이 있다.

그런데 건축주가 직접 시공하는 경우에는 두 가지의 큰 단점이 존재한다. 첫째는 보

51) 상세한 내용은 박성호, 프랑스 건축읽기 참조. http://euro-guide.co.kr/biz/viewbody.php?board=alaune & search= section&number=2883&genre=alaune0753.

증(garantie)이 불가능하다는 점이다. 이 때문에 주택 등을 건축한 이후 판매 과정에서 문제가 생길 수 있다. 프랑스에서는 자신이 건축하여 판매한 주택 등에 문제가 있을 경우, 건축주가 일정 기간 동안 의무적으로 하자보수를 해야 한다. 만약 시공업자에게 도급하여 공사를 했을 경우는 그 시공회사가 책임을 지기 때문에 큰 문제가 없으나, 건축주가 직접 공사를 한 경우에는 대규모의 하자가 발생하면 자신의 비용으로 모든 하자보수를 담당해야 한다.

또 다른 단점으로는 건축주가 직접 시공한 경우에는 부가가치세(VAT)의 감세 혜택을 받을 수 없다는 점이다. 프랑스 정부는 건축한 지 2년이 넘은 주택을 리노베이션하는 경우 재료비와 인건비, 설계비 등을 포함하여 모든 공사비에 일반적인 19.6%가 아닌 5.5%의 부가가치세를 적용해주고 있다. 그런데 이는 정상적으로 시공업체에게 도급하여 시공한 경우에만 그 혜택을 주기 때문에 건축주가 직접 공사하는 경우에는 세금 감면 혜택을 받을 수 없는 단점이 있다.

6. 시사점

미국이나 호주 등 해외 사례를 살펴본 결과, 외국에서는 건축주의 직영 시공, 즉 오너빌더(owner-builder)에 대하여 상당히 제한적인 규정을 운용하고 있으며, 오너빌더에 의한 시공이 이루어질 경우, 건축물 매매시 소비자 보호 등에서 다양한 제도적 장치를 강구하고 있다는 점을 알 수 있다. 해외 사례 분석 결과의 주요 시사점을 요약하면 다음과 같다.

1) 자신을 시공자로 신고한 건축주에 대하여 건설업자에 준하는 책임을 부여해야 한다. 예를 들어 미국이나 캐나다, 호주 등의 사례를 볼 때, 하자보수책임과 관련하여 일반 건설업자와 동일하게 건축주의 책임을 부과해야 하는 방안이 있다.

2) 시공 과정에서 안전사고나 재해 등에 대해서도 건축주에게 직접적인 책임을 부과할 수 있다. 이는 도급 시공시 부실이나 안전사고에 대하여 건설업자가 받는 페널티를 고려할 때, 재해나 안전사고를 경감하려면 현실적으로 건설업자에 준하는 수준으로 건

축주에게 제재를 부과하는 것이 타당한 측면이 있다.

3) 국내의 경우 건축주가 자신을 '시공자'로 신고한 후 실제로는 위장 직영을 통하여 개인이나 건설업자에게 도급을 주는 사례가 많은데, 가장 큰 원인은 탈세로 파악되고 있다. 프랑스 등의 사례를 고려할 때, 건축주의 직영 시공시에도 도급 시공에 준하는 부가가치세를 징수할 경우, 건축주 직영 시공이라는 편법은 상당 부분 해소될 가능성이 있다.

4) 건축주 직영 시공을 무조건적으로 허용하는 것은 무자격한 건축주에 의한 부실 시공 등으로 소비자 보호에 심각한 난점을 유발할 수 있다. 호주 등의 사례를 볼 때, 건축주의 직영 시공능력을 검증하는 것이 요구되며, 필요시 교육을 이수한 후 건축주 직영 시공을 허용하는 방안을 검토해야 한다. 나아가 건축주의 직영 시공을 무제한 허용하기보다는 캐나다의 사례처럼 오너빌더로서 건축할 수 있는 양적 한도나 제한을 부과하는 방법을 검토해야 한다.

5) 외국은 오너빌더(owner-builder)를 하더라도 주택성능보증제도나 홈 워런티(home warranty) 등으로 사후 보증이 잘 이루어지는 경향이 있으나, 우리나라는 그러한 제도나 보증이 미약한 상태이다. 따라서 건축주 직영 시공 체제에서는 소비자 보호가 더 어려워진다는 점을 감안할 때, 건축주의 직접 시공에 대하여 제한적으로 허용하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

제6장 건축주 직영 시공의 허용 기준에 대한 설문조사

1. 설문조사 개요

본 연구에서는 중소 규모 건축물에서 건축주의 직영 시공을 허용할 수 있는 범위와 관련하여 건축 인·허가 담당 공무원 및 건설업체 실무자를 대상으로 2017년 5월부터 약 2주 간에 걸쳐 설문조사를 실시하였다. 전국 각 지역에서 345부의 설문지가 회수되었으나 결측치, 오류, 누락 등을 제외하고, 280부(유효 설문 회수율, 83.5%)의 설문지를 대상으로 결과를 분석하였다. 설문조사한 지역의 비중은 <표 VI-1>과 같다.

유효 설문 수(280부)는 중소 규모 건축물의 인·허가를 담당하는 공무원이 40%, 건설업체 실무자는 60%로 구성되었다. 지역적 배분과 민간 및 공공기관의 특성을 적절하게 반영한 것으로 판단하고, 본 장에서는 중소 규모 건축물에서 건축주 직영 시공과 관련된 실태를 조사하고 시사점을 도출하였다. 또, 현행 제도의 개선 필요성, 감리 기능 강화 여부, 직영 시공을 신고하는 건축주의 시공 기술 역량 등은 통계적 관점에서 가설검증(Hypothesis Test)을 통해 객관적으로 분석하였다.

<표 VI-1> 유효 설문지(280부)의 지역별 비중

지역 구분	설문 수(부)	비중(%)
서울특별시	15	5.4
경기도	49	17.5
인천광역시	4	1.4
부산광역시	24	8.6
대전광역시	19	6.8
대구광역시	15	5.4
울산광역시	10	3.6
전라남북도	41	14.6
경상남북도	30	10.7
충청남북도	40	14.3
강원도	11	3.9
제주도	22	7.9

<그림 VI-1> 설문 대상자의 제안 의견에 기반한 텍스트마이닝(Text Mining) 결과

(a) 전체 (b) 공무원 (c) 건설업체

특히, 인·허가 담당 공무원 및 관련 실무자들이 제안한 의견을 종합하여, 텍스트 마이닝(Text Mining) 기법을 활용한 후 핵심 키워드를 도출하였다. <그림 VI-1>의 (a)는 공무원과 건설업체 실무자들이 제안한 의견을 종합한 결과로서, 대체적으로 '강화', '면허', '건설업체', '신고', '불법', '필요' 등 기존 중소 건축물에서 건축주 직영 시공의 허용과 관련하여 개선 방안의 수립을 강조하였다. (b)는 건축 인·허가 담당 공무원의 의견만 분석한 결과로서, 건축주 직영 시공의 허용에 대하여 제도적 기능을 강화하는 것이 강조되었다. (c)는 건설업체 실무자들의 의견을 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 주요 키워드를 추출한 결과로서, 안전을 위해 면허를 보유한 건설업체가 도급 시공하도록 유도하여 탈세 등과 같은 불법을 선제적으로 예방하는 방안이 강조되었다.

2. 설문조사 분석 결과

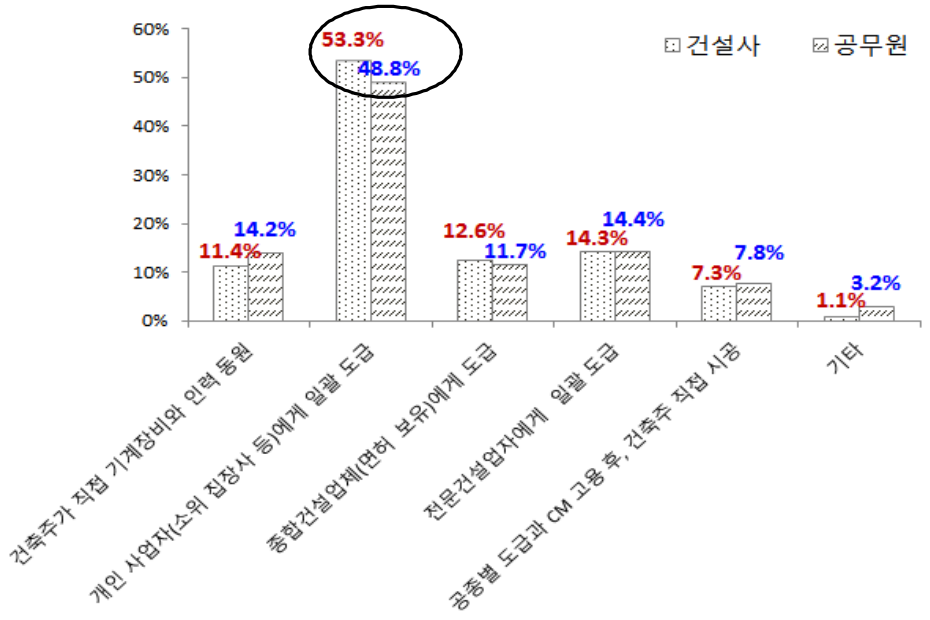
의견 수렴과 분석에 활용된 설문지는 <부록 1>에 수록하였으며, 설문지를 구성하는 각각의 문항에 대하여 인·허가 공무원과 건설업체 실무자의 의견을 구분하여 분석한 후, 나아가 종합적인 관점에서도 분석하였다. 본 장에서 제공하는 분석 결과는 설문 문항 각각의 결과 순으로 도출하여 현행 제도의 실태 및 실무자의 의견을 반영하였다.

▶ 중소 규모 건축물에서 건축주가 '건축주 직영 시공'으로 신고한 후, 실제 시공되는 방식을 보면, 건축주가 직접 시공하는 비중은 12%에 불과하고, 특히 개인사업자에게 일괄 도급하는 비중이 52%에 달하는 것으로 조사되었다.

<표 VI-2> 건축주 직영 시공 신고 후 실제 시공되는 방식

신고 후 주요 실제 시공 사례	비중(%)		
	전체	건설사	공무원
건축주가 직접 기계장비와 인력 동원	12.2%	11.4%	14.2%
개인 사업자(소위 집장사 등)에게 일괄 도급	52.0%	53.3%	48.8%
종합건설업체(면허 보유)에게 도급	12.3%	12.6%	11.7%
전문건설업자에게 일괄 도급	14.3%	14.3%	14.4%
공종별 도급과 CM 고용 후 건축주 직접 시공	7.5%	7.3%	7.8%
기타	1.6%	1.1%	3.2%

<그림 VI-2> 건축주 직영 시공 신고 후 실제 시공되는 방식
(공무원 vs. 건설업체)



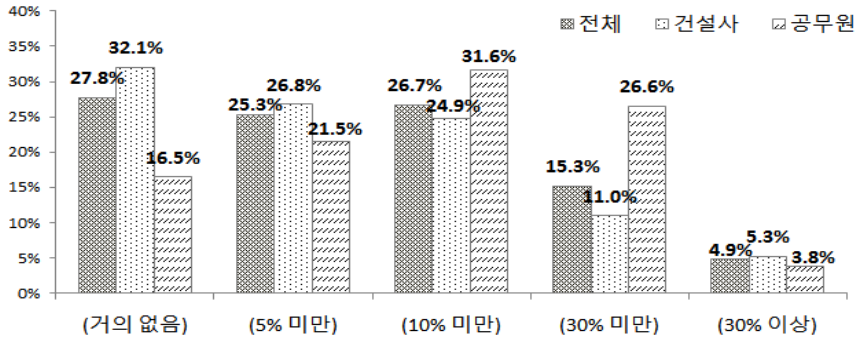
건축주가 직영 시공으로 신고한 후 약 52%는 개인 사업자(소위 집장사)에게 일괄 도급하거나 건설 면허를 보유한 건설업체(종합건설업체 12.3%, 전문건설업체 14.3%, 공사관리자(CM) 7.5%)에게 불법으로 도급 시공하는 것으로 조사되었다. 즉, 건축주가 직영 시공을 신고한 후 직접 공사를 수행하는 경우는 12.2%에 불과한 것으로 분석되었다. 이는 인·허가 담당 공무원과 건설업체 실무자들의 공통적인 의견으로서, 건축주가 직접 공사하는 비중이 낮다는 점은 건축주의 자율권을 보장하기 위한 「건설산업기본법」 제41조의 근본적인 취지와 다소 거리가 있는 것으로 분석되었다.

▶ 건축주가 직영 시공으로 신고하는 경우, 실제로 건축물을 직접 시공할 수 있는 기술 역량이 있는지에 대하여 설문한 결과, 건축주의 10% 미만이라고 응답한 비중이 80%를 차지하였다.

<표 VI-3> 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 비중

직영 시공을 신고한 건축주 가운데 시공 기술 역량을 갖춘 비율	비중		
	전체	건설사	공무원
(거의 없음)	27.8%	32.1%	16.5%
(5% 미만)	25.3%	26.8%	21.5%
(10% 미만)	26.7%	24.9%	31.6%
(30% 미만)	15.3%	11.0%	26.6%
(30% 이상)	4.9%	5.3%	3.8%

<그림 VI-3> 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 비중



본 연구에서는 설문 데이터를 활용하여 '직영 시공으로 신고하는 건축주 중 실제로 기술 역량을 보유한 경우는 10% 미만이다'는 가설을 설정하여 t 검증을 실시하였다. t 검증에서 '3(10% 미만)'을 임계값[52](critical value)으로 설정하여 검증을 실시하였다. 일표본 t 검증을 실시하였고, 결정 기준은 95% 신뢰수준에서 일표본 t 검정 결과의 유의수준(alpha)을 0.05로 하였다. p-value(가설 기각역)가 유의수준보다 작으면 귀무가설(H_0)을 채택하는 것이 유의미한 것으로 판단하였다.

- 귀무가설(H_0) : 직영 시공으로 신고하는 건축주 중 건설공사가 가능한 기술 역량을 보유한 건축주는 10% 미만이다(평균 < 3).
- 대립가설(H_1) : 그렇지 않다(평균 ≥ 3).

<표 VI-4> 건축주의 기술 역량 보유 수준에 대한 5점 리커드 척도

리커드 척도	측정 단위
거의 없음	1
5% 미만	2
5 ~ 10% 미만	3
10 ~ 30% 미만	4
30% 이상	5

일표본 t 검정을 실시하기 위해 아래와 같은 기초 정보를 활용한 결과, p-value가 유의수준 0.05보다 작아 본 가설 중 귀무가설(H_0)을 채택하는 것이 유의미한 것으로 분석된다.

- N(응답자 = 공무원 + 건설사) : 280
- 유의수준(Alpha) = 0.05
- 평균 : 2.43
- 표준편차 : 1.18
- 결정계수(critical value) : 3
- p-value : <<0.00001

52) 평가 척도에서 3은 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 건축주가 10% 미만임을 의미하기 때문에 본 검증에서 평가하고자 하는 귀무가설의 기준값으로 선정하였다.

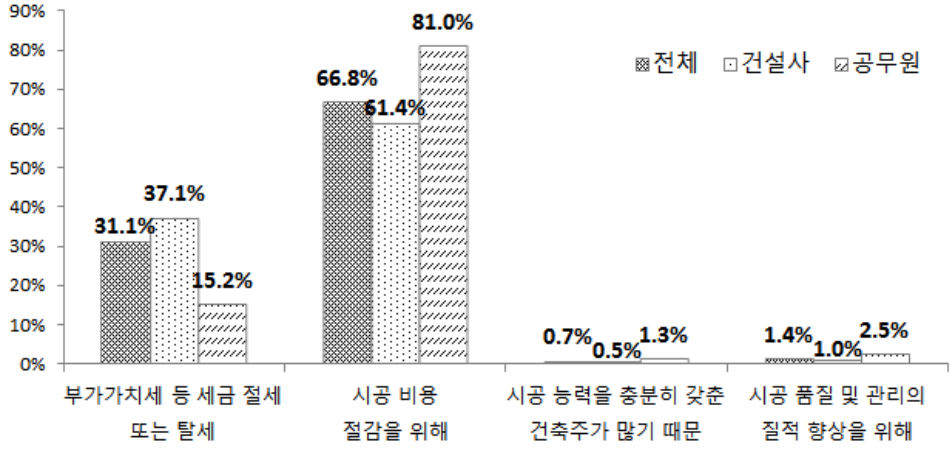
즉, 중소 규모 건축물에서 건축주 직영 시공으로 신고하는 건축주 중 시공이 가능한 기술 역량을 보유한 건축주는 10% 미만으로 조사되어, 사실상 직영 시공에 대한 기술력이 매우 부족한 것으로 해석된다. 이러한 현상은 건축주의 직영 시공을 광범위하게 허용하고 있는 현행 제도가 세금 탈세 등의 비용 절감을 위해 악용될 수 있는 개연성이 있음을 시사한다.

▶ 중소 건축물 시공에서 건축주의 기술 역량이 부족함에도 불구하고 직영 시공 신고가 만연하는 핵심(crucial) 원인에 대한 조사한 결과, 시공비용 절감과 부가가치세 등 절세가 가장 큰 요인으로 나타났다.

<표 VI-5> 건축주 직영으로 위장 신고 후 불법 도급하는 주요 원인

구분	비중(%)		
	전체	건설사	공무원
부가가치세 등 세금 절세 또는 탈세	31.1%	37.1%	15.2%
시공비용 절감을 위해	**66.8%**	**61.4%**	**81.0%**
시공 능력을 충분히 갖춘 건축주가 많기 때문	0.7%	0.5%	1.3%
시공 품질 및 관리의 질적 향상을 위해	1.4%	1.0%	2.5%

<그림 VI-4> 건축주 직영으로 위장 신고 후 불법 도급하는 주요 원인

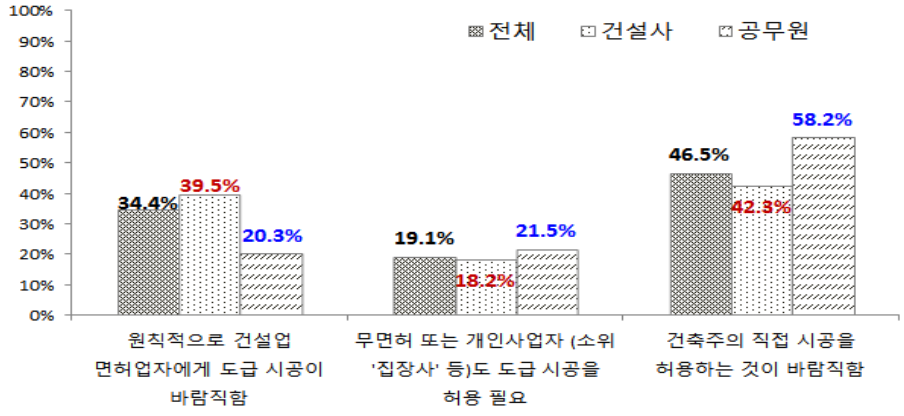


건축주가 직영 시공에 대한 기술 역량을 보유하고 있지 않더라도, 직영 시공으로 위장 신고한 후 개인 건설업자(이른바 집장사) 등에게 불법 도급하는 원인에 대하여 설문한 결과, '시공비용 절감'이 66.8%를 차지하며 가장 큰 원인으로 조사되었다. 특히 인·허가 담당 공무원들의 경우 80% 이상이라는 의견을 제시하였다. 그 다음으로 '부가가치세 등 세금 절세 또는 탈세'의 목적이 직영 시공으로 신고하는 두 번째 주요 원인으로 조사되었다(전체 31.1%, 공무원 37.1%, 건설업체 15.2%). 결과적으로 세금 절세 또는 탈세, 시공비용 절감을 위해 건축주의 직영 시공으로 신고한 후 무면허 개인 건설업자에게 도급하는 경향이 큰 것으로 분석되었다.

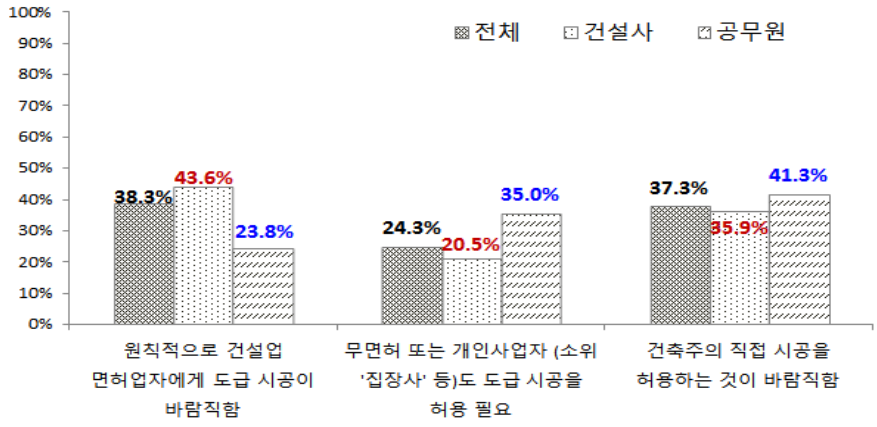
▶ 중소 건축물에 대하여 다음과 같이 6가지 사례를 가정하고, 적합한 시공 주체에 대한 의견을 수집한 결과, 100평(330㎡) 3층 다가구주택의 경우 건설업 면허를 보유한 건설업체가 시공하는 것이 바람직하다는 의견이 88.4%로 나타났다.

- 사례 1 : 증축, 개축, 대수선으로 25평(85㎡)
- 사례 2 : 1층 단독주택으로 33평(100㎡)
- 사례 3 : 2층 단독주택으로 50평(165㎡)
- 사례 4 : 3층 다가구주택으로 100평(330㎡)
- 사례 5 : 3층 다가구주택으로 150평(495㎡)
- 사례 6 : 4층 다가구주택으로 200평(661㎡)

<그림 VI-5> 사례 1[증축, 개축, 대수선 규모 25평(85㎡)]의 적합한 시공 주체

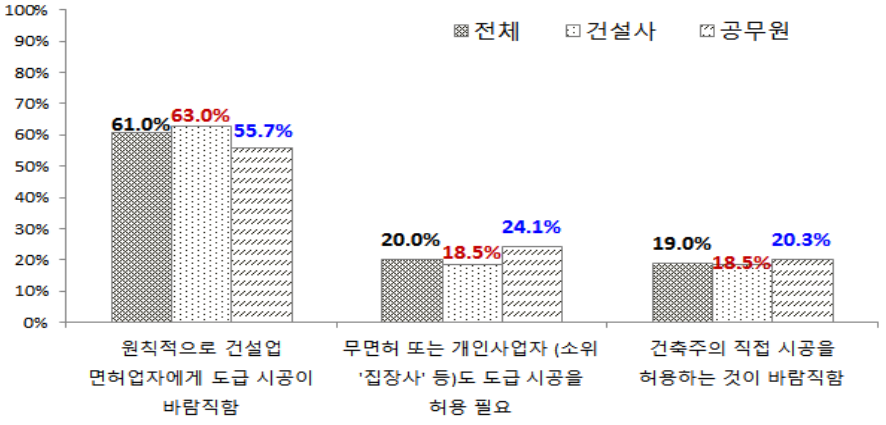


<그림 VI-6> 사례 2[1층 단독주택 33평(100㎡)]의 적합한 시공 주체

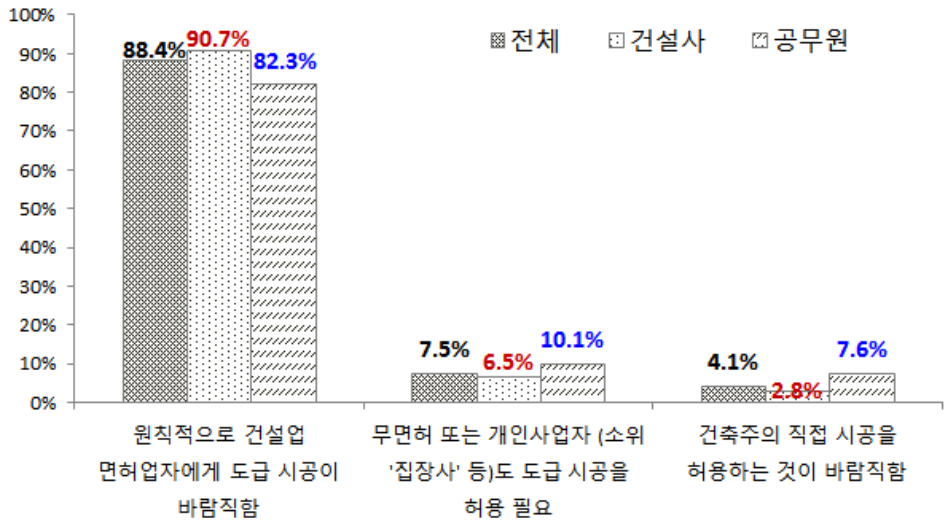


<그림 VI-5>과 같이 25평(85㎡) 이하 건축물의 증축, 개축, 대수선에 대해서는 건축주의 직접 시공이 효율적이라는 의견이 약 46.5%(공무원 58.2%, 건설업체 42.3%)로 가장 높게 나타났다. <그림 VI-6>과 같이 33평(100㎡) 1층 단독주택의 경우에는 건축주의 직접 시공이 효율적이라는 의견이 약 37.7%로 나타났다. 그 다음으로 면허를 보유한 건설업체에게 도급 시공하는 것이 바람직하는 의견이 38.3%, 개인 건설업자에게 도급 시공을 허용해야 한다는 의견이 24.3%로 조사되었다. 즉, 연면적이 100㎡ 이하인 경우 건축주의 직접 시공이 효율적이라는 의견이 다소 높은 편이다.

<그림 VI-7> 사례 3[2층 단독주택 50평(165㎡)]의 적합한 시공 주체



<그림 VI-8> 사례 4[3층 다가구주택 100평(330㎡)]의 적합한 시공 주체



하지만 <그림 VI-7>과 같이 50평(165㎡) 2층 단독주택의 경우, 건설업 면허를 보유한 업체에 도급 시공하는 것이 바람직하는 의견이 61%(공무원 58.2%, 건설업체 42.3%)를 차지했다. 또, 100평(330㎡) 3층 다가구주택의 경우에는 건설업 면허를 보유한 건설업체가 시공하는 것이 바람직하다는 의견이 88.4%(공무원 90.7%, 건설업체 82.3%)로 매우 높은 것으로 조사되었다(<그림 VI-8> 참조).

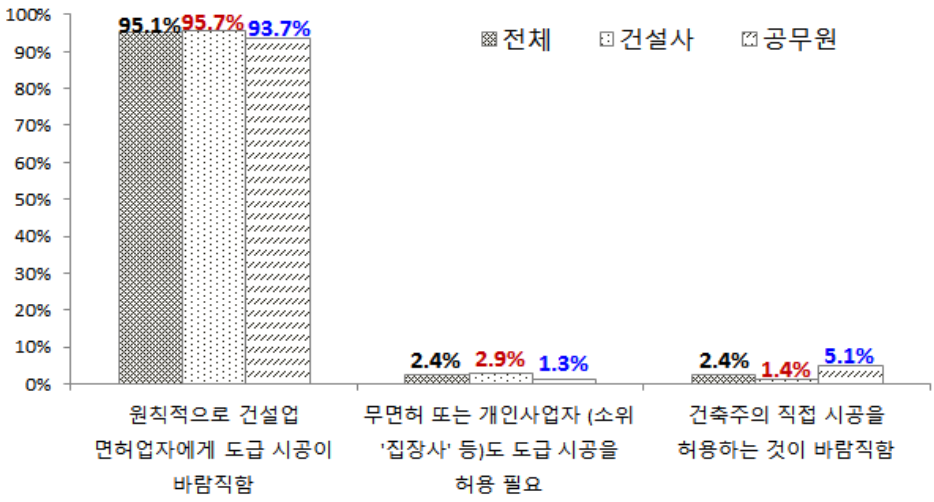
즉, 직영 시공으로 신고하는 건축주의 기술 역량이 부족한 실정에서 다가구 등 연면적이 100평 이상의 경우 면허를 보유한 건설업체가 시공하는 것이 바람직하다는 의견이 매우 높은 것으로 조사되었다.

주거용 건축물 중 연면적 150평(495㎡) 3층 다가구주택의 경우에는 설문응답자의 95.1%(공무원 93.7%, 건설업체 95.7%)가 건설업 면허를 보유한 건설업체에 도급하여 시공하는 것이 매우 필요하다는 의견이 우세하여, 현행 제도의 개선이 시급하다는 의견이 반영된 것으로 볼 수 있다.(<그림 VI-9> 참조)

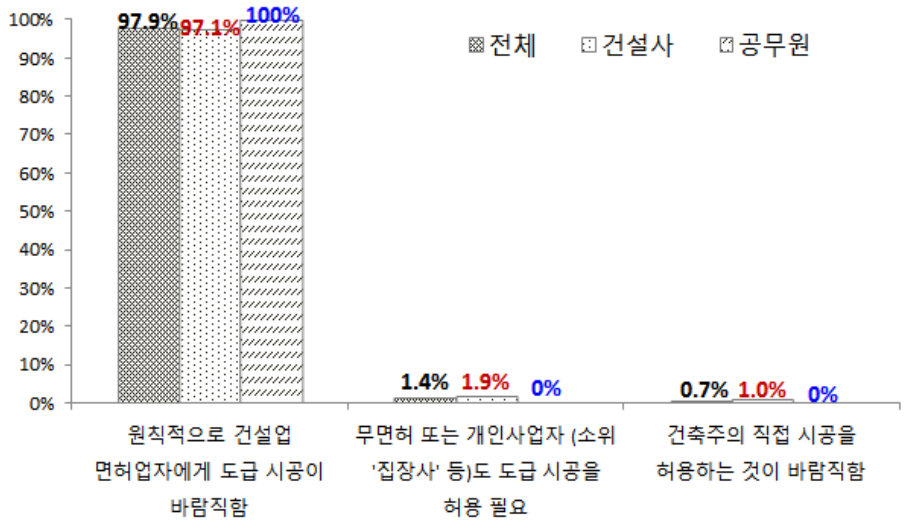
<그림 VI-10>에 제시된 결과와 같이, 연면적 200평(661㎡) 4층 다가구주택의 시공은 설문 응답자의 97.9%(공무원 99.9%, 건설업체 97.1%)가 건설업 면허를 보유한 건설업체가 시공하는 것이 적합하다고 응답하였다. 이 중 인·허가 담당 공무원의 의견이 다소

더 높게 조사되었다. 이는 다수의 이용자가 동일한 건축물을 사용하는 경우에는 안전성, 하자책임 주체의 확보 및 하자담보기간 등이 중요시되기 때문으로 해석된다.

<그림 VI-9> 사례 5[3층 다가구주택 150평(495㎡)]의 적합한 시공 주체

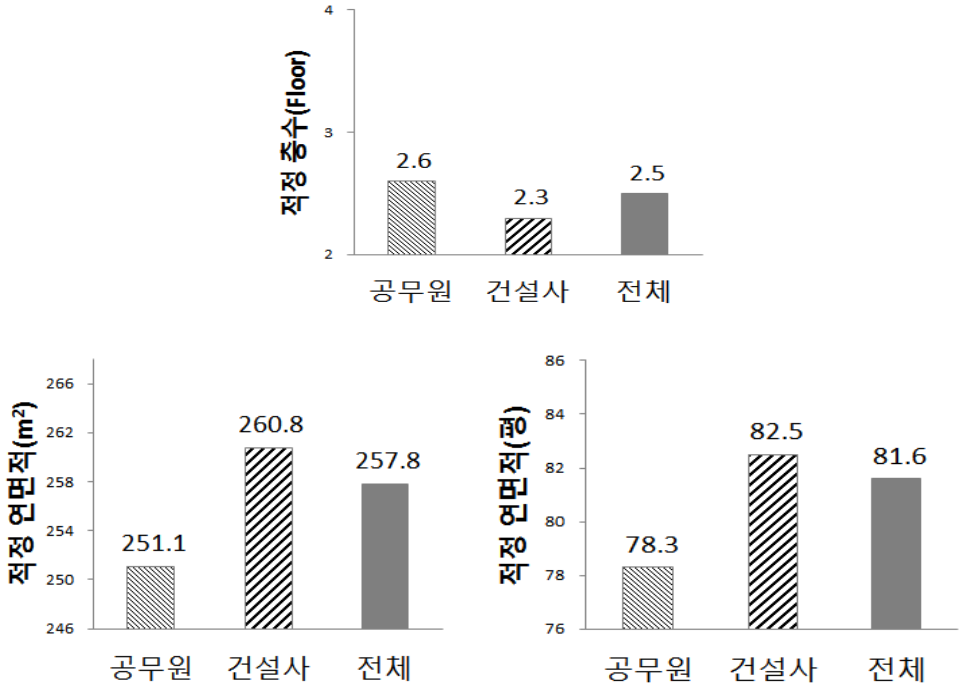


<그림 VI-10> 사례 6[4층 다가구주택 200평(661㎡)]의 적합한 시공 주체



▶ 건축주 직영 시공 또는 개인 사업자(소위 집장사)에게 도급을 제한하고, 건설업 등록업자가 도급 시공해야 하는 적절한 규모에 대한 의견을 조사한 결과, 적정한 연면적은 260㎡(약 82평) 이상으로 조사되었다.

<그림 VI-11> 건설업 면허 업체가 시공해야 하는 건축물의 적정 규모



건축주의 직영 시공과 개인 사업자(소위 집장사)에 대한 도급 시공을 제한하는 것이 요구되는 건축물의 규모에 대하여 설문한 결과, <그림 VI-11>과 같이 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 3층 미만의 연면적 260㎡ 이하(약 80평)의 건축물 규모는 건축주의 직영 시공을 현행대로 허용하는 것이 바람직하지만, 연면적이 260㎡(80평) 이상인 건축물의 경우는 건축주의 직영 시공보다 면허를 보유한 건설업체가 도급 시공하는 것이 적정한 것으로 조사되었다.

특히, 건축 인·허가를 담당하는 각 지역의 공무원은 건축주의 직영 시공 범위를 현행 제도보다 크게 축소하는 것이 현재 건축주의 직영 시공 과정에서 빈번하게 발생하고 있

는 세금 탈세나 부실 시공, 하자보수 책임 회피 등과 같은 문제점을 줄이는 데 효율적이라는 의견이 우세하였다.

▶ 현행 법상 건축주의 직영 시공이 허용되는 범위(661㎡ 이하) 내에서 다음과 같이 건축물의 구조나 용도 특성을 고려하여 4가지 사례에 대하여 건축주 직영 시공의 허용 여부를 조사한 결과, 분양되는 건축물이나 다중이용 건축물, 내진설계가 의무화된 건축물에서는 건설업 면허업자의 시공이 필요한 것으로 나타났다.

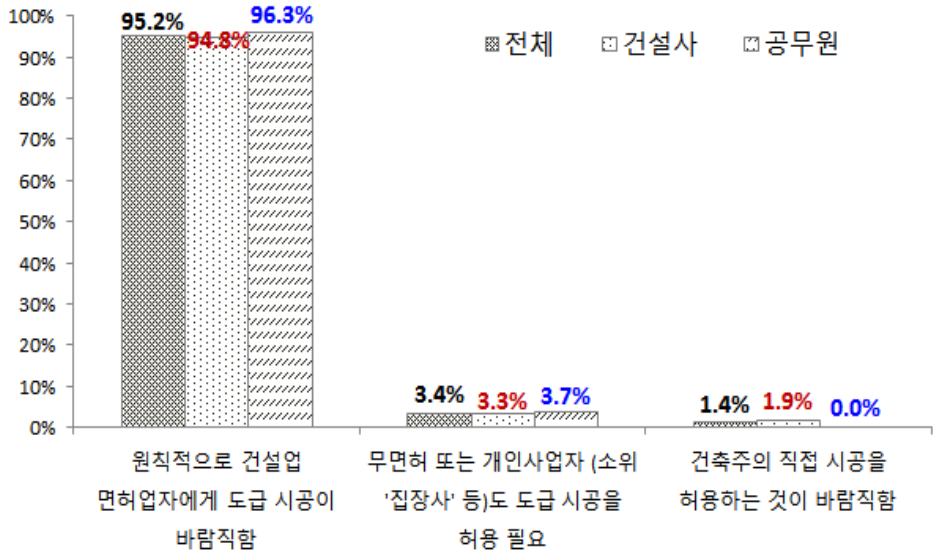
- 사례 1 : 분양되는 건축물이나 주택
- 사례 2 : 다중이용 건축물
- 사례 3 : 내진설계 의무화 건축물
- 사례 4 : 건축허가를 받는 건축물(주택)

<그림 Ⅵ-12>와 <그림 Ⅵ-13>은 분양되는 건축물이나 주택, 다중이용 건축물에 대한 적합한 시공 주체로서, 각각 95.2%(공무원 : 96.3%, 건설업체 : 94.8%)와 96.2%(공무원 : 97.5%, 건설업체 : 95.7%)가 건설업 면허업자에게 도급 시공하는 것이 적합하다는 것을 보여주고 있다. 특히, 분양 목적이나 다수의 거주자가 다양한 용도로 건축물을 이용할 경우, 건설업 면허업체가 도급 시공해야 한다는 의견이 강한 것으로 조사되었다.

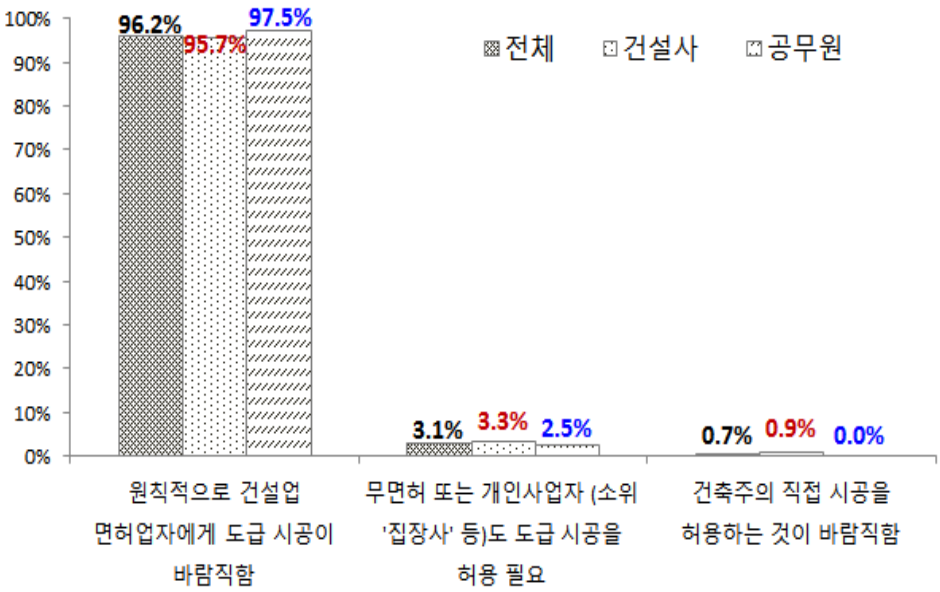
<그림 Ⅵ-14>는 내진설계가 의무화된 건축물의 경우, 건설업 면허업자에게 도급하여 시공해야 한다는 의견이 97.9%(공무원 96.3%, 건설업체 98.6%)로 나타나, 기술 역량이 확보된 건설업체가 시공하는 것이 적합함을 강조하고 있다. 이는 건축물의 규모와 관계없이 구조 안전의 확보가 우선되어야 하고, 자연 재해와 같은 재난에 대비하기 위한 제도적 준비가 필요함을 시사한다.

<그림 Ⅵ-15>는 건축허가를 받는 건축물(주택)의 경우, 건설업 면허업자에게 도급하여 시공해야 한다는 의견이 69.2%(공무원 65.1%, 건설업체 70.7%)였다. 반면, 무면허 또는 개인 건설업자에게 시공을 허용해야 한다는 의견은 15.1%(공무원 18.1%, 건설업체 14%), 건축주의 직접 시공을 허용해야 한다는 의견은 15.7%(공무원 16.9%, 건설업체 15.3%)로 조사되었다.

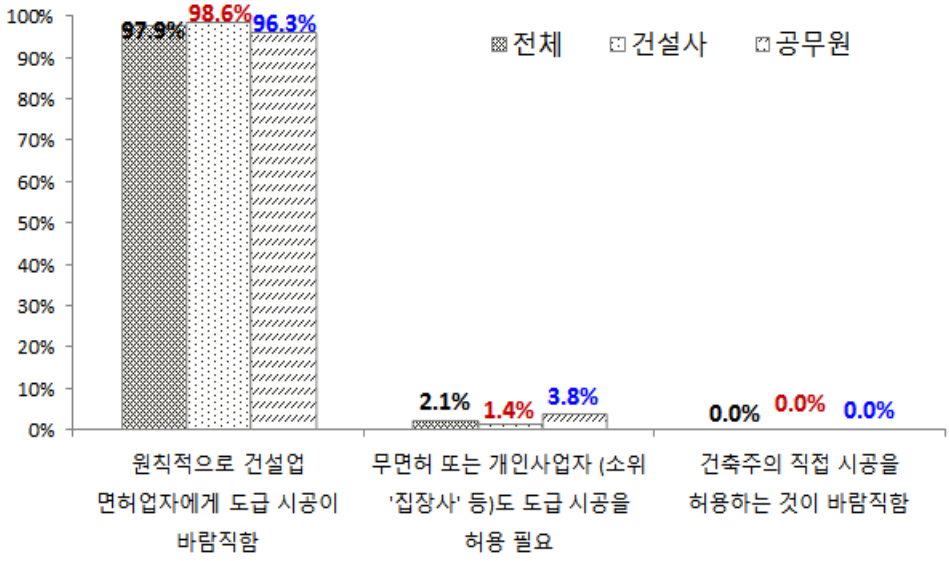
<그림 VI-12> 분양되는 건축(주택)의 적합한 시공 주체



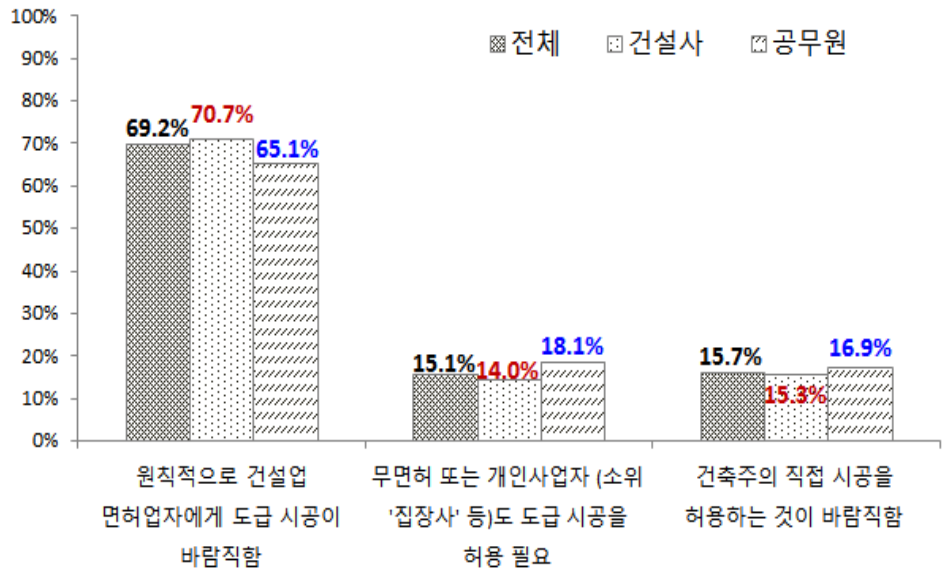
<그림 VI-13> 다중 이용 건축물의 적합한 시공 주체



<그림 VI-14> 내진설계 의무화 건축물의 적합한 시공 주체



<그림 VI-15> 건축허가를 받는 건축물(주택)의 적합한 시공 주체

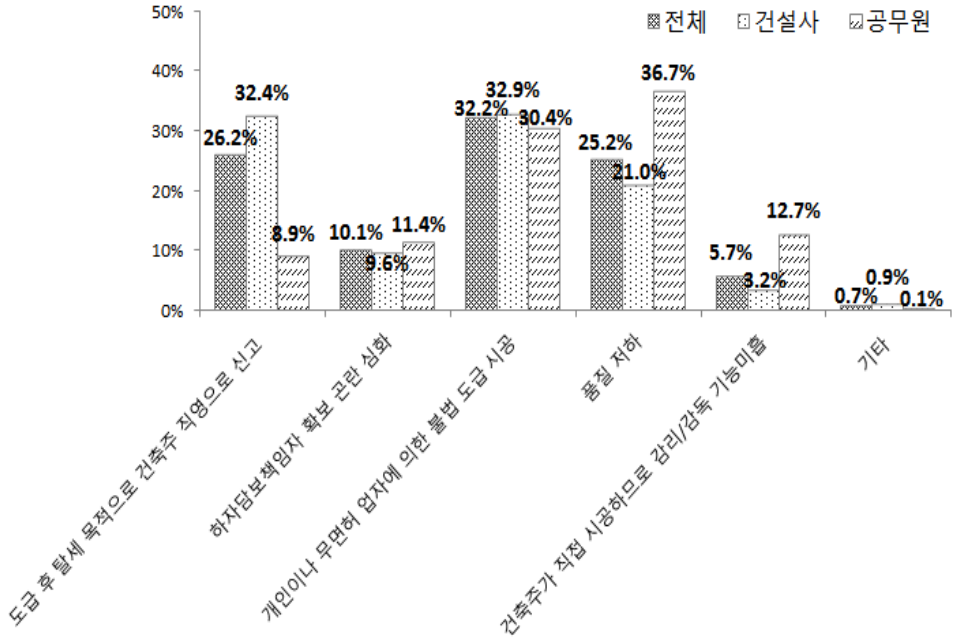


▶ 주거용 661㎡(200평) 미만, 비주거용 495㎡(150평) 미만 건축공사에서 건축주 직영 시공을 현행과 같이 유지할 경우, 예상되는 주요 문제점으로는 개인이나 무면허업자에게 불법 도급 시공과 품질 저하 우려가 가장 높게 나타났다.

<표 VI-6> 현행과 같이 건축주 직영 시공 허용시 예상되는 문제점

주요 예상 문제점	비중		
	전체	건설사	공무원
도급 후 탈세 목적으로 건축주 직영으로 신고	26.2%	32.4%	8.9%
하자담보 책임자 확보 곤란 심화	10.1%	9.6%	11.4%
개인이나 무면허업자에 의한 불법 도급 시공	32.3%	32.9%	30.4%
품질 저하	25.2%	21.0%	36.7%
건축주가 직접 시공하므로 감리/감독 기능 미흡	5.7%	3.2%	12.7%
기타	0.7%	0.9%	0.1%

<그림 VI-16> 현행과 같이 건축주 직영 시공 허용시 예상되는 문제점



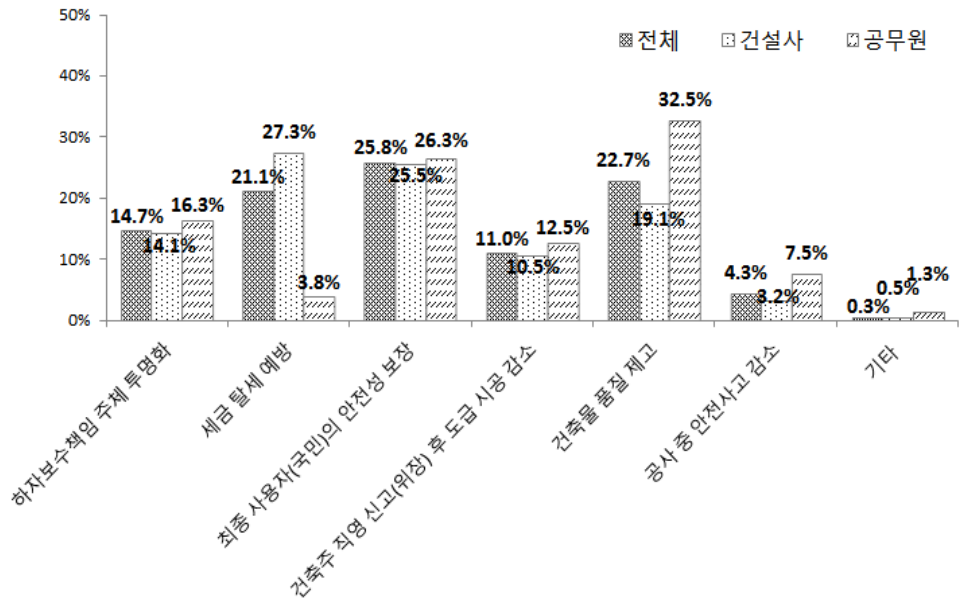
건축주 직영 시공 범위를 현행(주거용 건축물 661㎡ 미만, 비주거용 건축물 495㎡ 미만)과 같이 유지할 경우, 예상되는 문제점으로는 <표 VI-6>, <그림 VI-16>과 같이 건축주 직영 시공으로 위장 신고 후 개인이나 무면허 건설업자에게 불법 도급 시공하는 현상이 지속될 것이라는 의견이 32.3%(공무원 30.4%, 건설업체 32.9%)로 가장 높고, 탈세 목적의 건축주 직영 신고와 건축물의 품질 저하가 예상된다는 의견이 각각 26.2%(공무원 8.9%, 건설업체 32.4%)와 25.2%(공무원 36.7%, 건설업체 21%)로 조사되었다. 인·허가 담당 공무원 그룹에서는 건축물의 품질 저하, 건설업체 실무자 그룹에서는 건축주 직영 신고 후 불법 도급에 의한 탈세가 지속될 것이라는 우려의 목소리가 큰 것으로 조사되었다.

▶ 중소 건축물의 시공자 제한에 관한 현행 제도(주거용 661㎡ 미만, 비주거용 495㎡ 미만의 경우 건축주 직영 시공 허용)를 축소하고 건설면허를 보유한 건설업체에 도급 시공을 확대할 경우, 예상되는 주요 개선 효과로는 최종 사용자의 안전성 보장, 품질 제고, 탈세 예방 등으로 나타났다.

<표 VI-7> 건축주의 직영 시공 축소시 예상되는 개선 효과

주요 예상 개선 효과	비중		
	전체	건설사	공무원
하자보수 책임 주체 투명화	14.7%	14.1%	16.3%
세금 탈세 예방	21.1%	27.3%	3.8%
최종 사용자(국민)의 안전성 보장	25.8%	25.5%	26.3%
건축주 직영 신고(위장) 후 도급 시공 감소	11.0%	10.5%	12.5%
건축물 품질 제고	22.7%	19.1%	32.5%
공사 중 안전사고 감소	4.3%	3.2%	7.5%

<그림 VI-17> 건축주의 직영 시공 축소시 예상되는 개선 효과



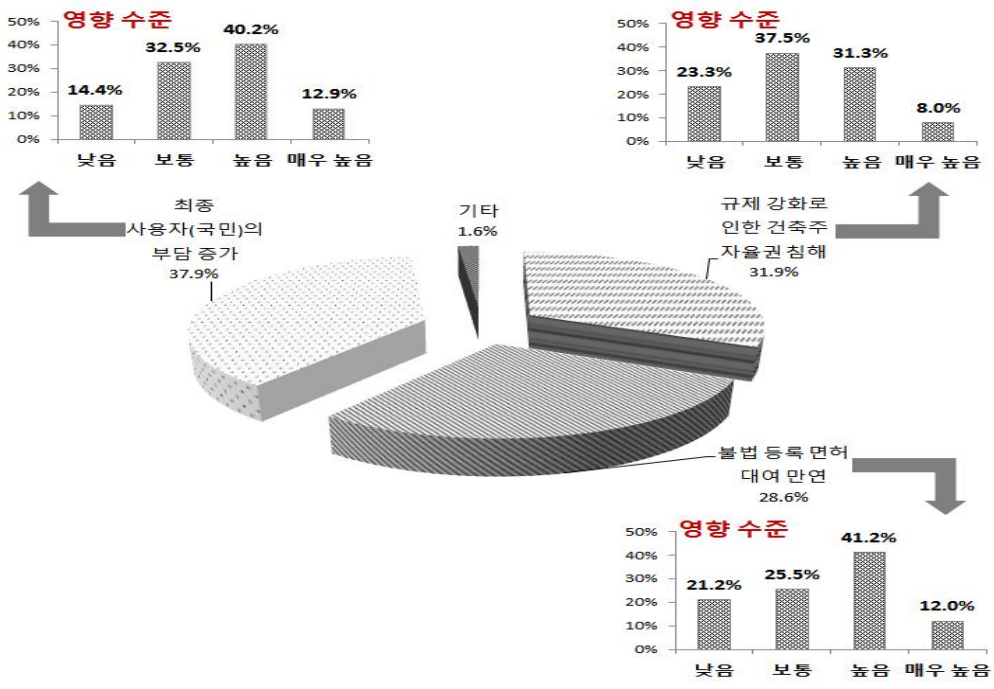
<표 VI-6>, <그림 VI-17>는 건축주 직영 시공을 허용하는 범위를 축소할 경우 예상되는 개선 효과에 대한 설문조사 결과이다. 전체적으로 최종 사용자(국민)의 안전성 보장(25.8%), 건축물 품질 제고(22.7%), 세금 탈세 예방(21.1%), 하자보수책임자 투명화(14.7%), 건축주 위장 직영 신고 후 불법 도급 감소(11%), 공사 중 안전사고 감소(4.3%) 순으로 조사되었다.

건축 인·허가 담당 공무원의 의견은 건축물 품질 제고(32.5%), 최종 사용자(국민)의 안전성 보장(26.3%), 하자보수책임자 투명화(16.3%), 건축주 위장 직영 신고 후 불법 도급 감소(12.5%), 공사 중 안전사고 감소(7.5%), 세금 탈세 예방(3.8%) 순으로 나타나 건축물의 품질 제고와 최종 소비자의 안전성 개선 효과가 높을 것으로 전망하였다.

건설업체 실무자들이 제시하는 개선 효과로는 세금 탈세 예방(27.3%), 최종 사용자의 안전성 보장(25.5%), 건축물 품질 제고(19.1%), 하자보수책임자 투명화(14.1%), 건축주 위장 직영 신고 후 불법 도급 감소(10.5%), 공사 중 안전사고 감소(3.2%) 순으로 나타났으며, 건축주의 세금 탈세 예방 효과가 클 것이라는 의견이 많았다.

▶ 건축물의 현행 시공자 제한 제도(주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 미만의 경우 건축주의 직영 시공 허용)를 축소하고 건설업 면허자에게 도급 시공을 확대할 경우, 건설업 면허의 불법 대여와 국민의 부담 증가가 우려되는 것으로 나타났다.

<그림 VI-18> 건설업자 도급 시공의 법적 대상 확대시 예상되는 우려 사항



<그림 VI-18>는 현행 건축주 직영 시공 허용 범위를 축소하고, 도급 시공을 확대할 경우 예상되는 우려 사항에 대하여 의견을 분석한 결과이다. 먼저, 최종 사용자(국민)의 부담 증가가 37.9%, 규제 강화로 인한 건축주 자율권 침해 31.9%, 건설업 면허의 불법 대여 28.6% 등으로 조사되었다.

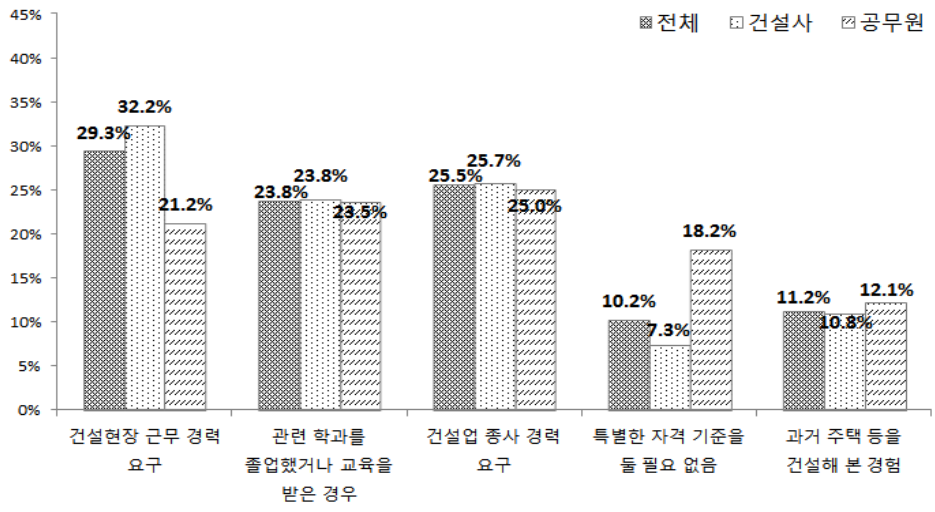
그런데 세금 탈세 등이 정상화되면서 건축 비용은 당연히 증가하게 되나, 이를 국민의 부담이 증가하는 것으로 인식해서는 곤란하다. 다만, 일시적으로 건설업 면허 대여가 늘어날 가능성이 있으므로 건설업 면허 대여를 근절할 수 있는 건축행정 시스템을 확보하는 것이 요구된다.

▶ 중소 건축물에서 건축주의 직영 시공을 허용할 경우, 요구되는 건축주의 자격 요건에 대하여 조사한 결과, 건설현장 근무 경력 등 시공 경험이나 관련 지식을 요구하는 것이 필요한 것으로 나타났다.

<표 VI-8> 건축주 직영 시공 허용시 건축주의 자격 요건

건축주의 자격 요건 사례	비중		
	전체	건설사	공무원
건설현장 근무 경력 요구	29.3%	32.2%	21.2%
관련 학과를 졸업했거나 교육을 받은 경우	23.8%	23.8%	23.5%
건설업 종사 경력 요구	25.5%	25.7%	25.0%
특별한 자격 기준을 둘 필요 없음	10.2%	7.3%	18.2%
과거 주택 등을 건설해본 경험	11.2%	10.8%	12.1%

<그림 VI-19> 건축주 직영 시공 허용시 건축주의 자격 요건



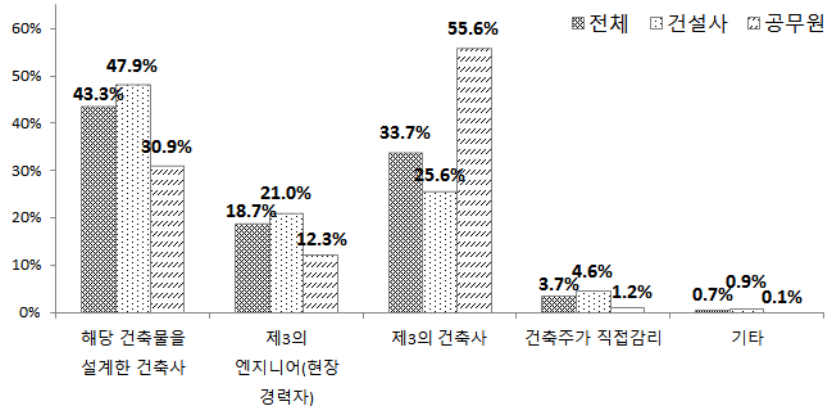
건축주의 직영 시공을 일부 허용하더라도 선진국의 유사 사례와 같이 일정 기간 이상의 건설현장 경험을 요구하거나(29.3%) 건설업 종사 경력(25.5%) 또는 전문 교육 이수(23.8%) 등을 요구하는 것이 필요한 것으로 조사되었다(<그림 VI-19> 참조).

▶ 중소 건축물의 감리자로서 적합한 주체에 대한 조사한 결과, 건설사는 해당 건축물을 설계한 건축사, 공무원은 제3의 건축사가 적합한 것으로 답변하였다.

<표 VI-9> 건축주 직영 시공시 감리자로 적합한 주체

중소 규모 건축물의 적합한 감리 주체	비중		
	전체	건설사	공무원
해당 건축물을 설계한 건축사	43.3%	47.9%	30.9%
제3의 엔지니어(현장 경력자)	18.7%	21.0%	12.3%
제3의 건축사	33.7%	25.6%	55.6%
건축주가 직접 감리	3.7%	4.6%	1.2%
기타	0.7%	0.9%	0.1%

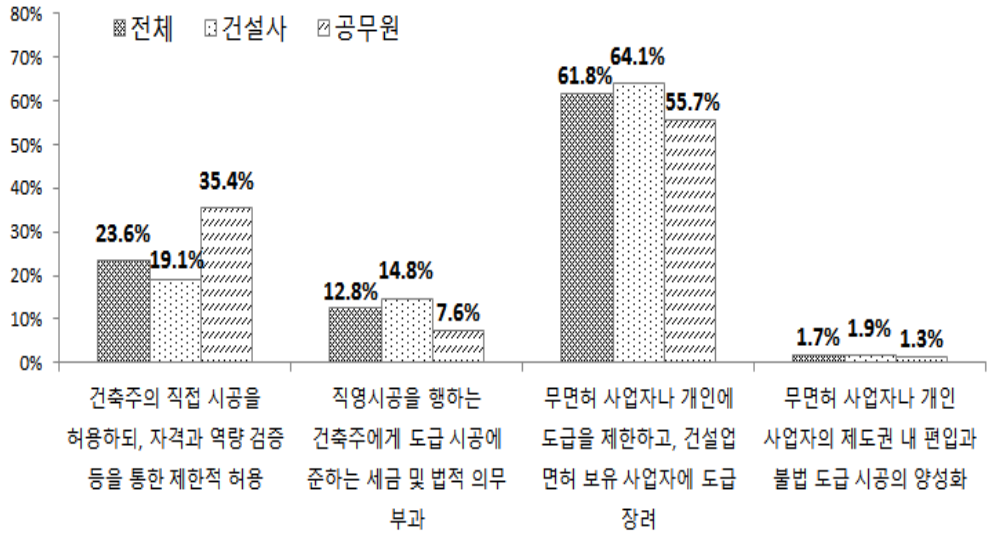
<그림 VI-20> 건축주 직영 시공시 감리자로 적합한 주체



<그림 VI-20>은 건축주 직영 시공의 경우, 중소 건축물의 적합한 감리 주체에 대한 의견을 분석한 결과이다. 해당 건축물을 설계한 건축사가 43.3%로서 대체적으로 가장 적합한 것으로 조사되었다. 하지만 인·허가 담당 공무원 측에서는 제3의 건축사가 가장 적합하다는 의견이 55.6%를 차지하였다. 이는 감리 기능의 객관성 확보가 더 필요함을 간접적으로 시사하고 있다.

▶ 다가구주택, 다중주택 등의 시공 자격에 대하여 조사한 결과, 무면허 사업자나 개인에게 도급을 제한하고, 건설업 면허자에 의한 도급 시공을 장려하는 것이 필요한 것으로 나타났다.

<그림 VI-21> 다가구주택 및 다중주택의 시공 자격에 대한 의견



건축주 직영 시공이 허용되는 중소 규모 건축물에 해당되지만, 다가구주택이나 다중이용시설로 분류되는 경우, 무면허 업자나 개인사업자에게 도급을 제한하고, 건설업 면허 보유자에게 도급 시공을 장려하는 것이 필요하다는 의견이 61.8%(공무원 55.7%, 건설업체 64.1%)로 나타났다.(<그림 VI-21> 참조)

또, 건축주의 직접 시공을 허용하되 자격과 역량이 검증될 경우에만 제한적으로 허용하는 것이 필요하다는 의견이 23.6%(공무원 35.4%, 건설업체 19.1%)를 차지하고 있다. 결과적으로 다가구주택이나 다중주택의 경우 비록 중소 규모 건축물이더라도 사용자가 다수인 것을 고려할 때 건축주의 직영 시공을 제한할 필요성이 높다는 의견으로 해석할 수 있다.

▶ 중소 건축물[주거용 661㎡ 미만, 비주거용 495㎡ 미만]의 감리 기능을 강화해야 하는지에 대한 설문 의견에 대해 아래와 같이 통계적 관점의 가설검증(Hypothesis Test)을 실시하였다.

t 검증을 통해 귀무가설(H_0)과 대립가설(H_1)에 대한 의견을 분석하였다. t 검증을 위해 현행 제도에 대한 의견 중 3(현행 유지)을 임계값[53](critical value)으로 고려하였으며, 일표본 t 검증을 실시하였다. 결정 기준은 95% 신뢰수준에서 일표본 t 검정 결과의 유의수준(alpha)은 0.05로 하였다.[54] p-value(가설 기각역)가 유의수준보다 작으면 귀무가설(H_0)을 채택하는 것이 유의미한 것으로 판단하였다.

- 귀무가설(H_0) : 현행 제도에서 감리 기능을 강화해야 한다(평균 > 3).
- 대립가설(H_1) : 현행 제도에서 감리 기능을 유지하거나 강화할 필요가 없다(평균 ≤ 3).

<표 VI-10> 건축주 직영시공시 감리 기능 강화에 대한 5점 척도

5점 리커드 척도	측정 단위
매우 반대	1
반대	2
의견 없음(현행 유지)	3
찬성	4
매우 찬성	5

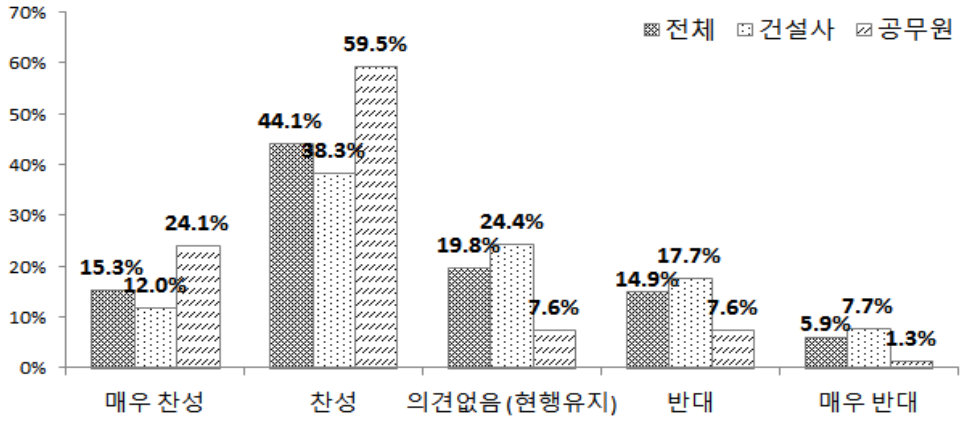
일표본 t 검정을 실시한 결과, 아래와 같은 조건에서 귀무가설(H_0)이 유의한 것으로 나타났다. 즉, 현행 제도에서 감리 기능 강화에 대해 설문자들이 찬성하고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 건축주의 기술 역량이 부족한 실정에서, 중소 건축물을 건축주 직영 시공으로 할 경우 감리 기능을 강화해야 한다는 의견이 우세한 것으로 해석된다.

53) 평가 척도에서 3은 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 건축주가 10% 미만임을 의미하기 때문에 본 검증에서 평가하고자 하는 귀무가설의 기준값으로 선정하였다.

54) 일반적으로 통계 패키지는 양측검정의 결과물을 제시하므로 각 평가 요인의 평균값을 기준으로 평균값보다 우향하는 경우 p-value/2, 평균값보다 좌향하는 경우에는 1-(p-value/2)로 보정한 단측검정의 결과를 제시한다.

• N(응답자 = 공무원 + 건설사) : 280
• 유의수준(Alpha) = 0.05
• 평균 : 3.48
• 표준편차 : 1.1
• 결정계수(critical value) : 3(= 현행 유지)
• p-value : <<0.0001

<그림 VI-22> 건축주 직영 시공시 감리 기능 강화에 대한 의견



▶ 건축주가 중소 건축물을 직영 시공할 경우, 도급 시공에 준하는 부가가치세 등 세금 부과 또는 도급업자 수준의 법적 의무(하자책임 등)를 강화하는 방안에 대하여 설문조사한 결과에 대해 다음과 같이 가설검증을 실시하였다.

t 검증을 통해 귀무가설(H_0)과 대립가설(H_1)에 대한 의견을 분석하였다. t 검증을 위해 3(현행 유지)을 임계값[55](critical value)으로 고려하였으며, 일표본 t 검증을 실시하였다. 결정 기준은 95% 신뢰수준에서 일표본 t 검정 결과의 유의수준(alpha)을 0.05로 하였다.[56] p-value(가설 기각역)가 유의수준보다 작으면 귀무가설(H_0)을 채택하는 것이

55) 평가 척도에서 3은 직영 시공을 신고하는 건축주 중 기술 역량을 보유한 건축주가 10% 미만임을 의미하기 때문에 본 검증에서 평가하고자 하는 귀무가설의 기준값으로 선정하였다.

유의미한 것으로 판단하였다.

- 귀무가설(H_0) : 법적 의무를 강화해야 한다(평균 > 3).
- 대립가설(H_1) : 현행 제도 수준으로 유지하거나 강화할 필요가 없다 (평균 ≤ 3).

<표 VI-11> 건축주 직영시 조세 및 법적 의무 강화에 대한 5점 척도

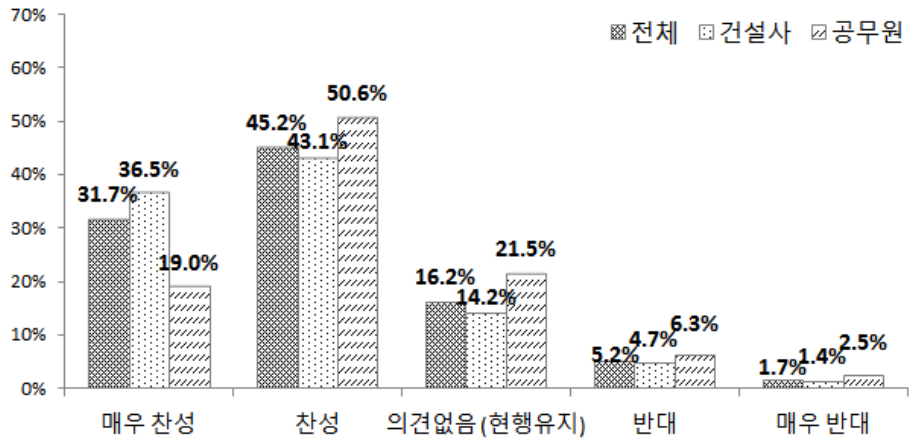
5점 리커드 척도	측정 단위
매우 반대	1
반대	2
의견 없음(현행 유지)	3
찬성	4
매우 찬성	5

일표본 t-검정을 실시한 결과, 아래와 같은 조건에서 귀무가설(H_0)이 유의한 것으로 나타났다. 즉, 도급 시공 수준의 세금 부과와 법적 의무(하자책임 등)를 부여하는 것에 설문자들이 찬성하고 있는 것으로 조사되었다.

- N(응답자 = 공무원 + 건설사) : 280
- 유의수준(Alpha) = 0.05
- 평균 : 3.99
- 표준편차 : 0.92
- 결정계수(critical value) : 3(= 현행 유지)
- p-value : <<0.0001

56) 일반적으로 통계 패키지는 양측검정의 결과물을 제시하므로 각 평가 요인의 평균값을 기준으로 평균값보다 우향하는 경우 p-value/2, 평균값보다 좌향하는 경우에는 1-(p-value/2)로 보정한 단측검정의 결과를 제시한다.

<그림 VI-23> 건축주 직영시 조세 및 법적 의무 강화에 대한 의견



3. 시사점

본 장에서 설문조사를 분석한 결과를 종합하면, 중소 건축물의 인·허가를 담당하는 공무원과 건설업체 실무자들은 공통으로 현행 제도는 실제로 건축주의 자율권 보장을 위한 근본 취지를 벗어나 운용되고 있는 것으로 인식하고 있었다. 즉, 건축물의 최종 사용자인 국민의 안전성 위협과 탈세 등 불법적인 상황이 지속적으로 발생하고 있어 건축주의 직영 시공을 허용하는 법적 범위에 대한 조정이 시급하다고 지적하였다.

특히, 건축 인·허가 담당 공무원의 경우, 건축주 가운데 직접 시공이 가능한 기술 역량을 보유한 건축주는 실제 10% 미만이고, 위장 직영 신고 후 무면허업자나 개인 사업자에 불법 도급 시공하는 행태가 만연해 있어 건축주의 자율권 보호를 목적으로 한 제도가 악용되고 있음을 내비쳤다.

설문조사를 통하여 설문 대상자(공무원, 건설업체)들의 의견을 수렴한 결과, 건축주의 직영 시공을 허용하는 법적 범위를 축소하는 것이 불가피하며, 건축주가 기술 역량을 보유한 경우에도 제도적으로 이를 검증할 수 있는 방안이 필요한 것으로 조사되었다. 아울러 다수의 사용자를 위한 건축물은 원칙적으로 건축주의 직영 시공을 제한하는 것

이 필요하다는 의견도 우세하였다.

구체적으로 살펴보면, 「건설산업기본법」 제41조에 규정된 건설공사의 시공자 제한에 있어 건축주의 직영 시공이 허용되는 건축물의 규모 및 용도, 건축주 자격 요건, 예외 사항 등에 대한 개선이 요구되며, 적정한 건축물 용도 및 규모에 대해서도 2층 초과 또는 연면적 200㎡ 이상인 경우에는 건축주의 직영 시공을 제한하는 것이 바람직한 것으로 조사되었다. 또, 연면적 규모와 관계없이 건축주가 직접 거주하지 않고 다수의 사용자에게 분양이나 임대 등의 목적을 가지는 건축물의 경우, 시공 기술 역량이 부족한 건축주의 직영 시공을 제한하여 소비자를 보호하는 것이 시급한 것으로 분석되었다.

제7장 중소 건축공사에서 시공 자격의 합리화 방안

1. 기본 방향

(1) 건축주 직영 시공 : 현실적으로 무면허업자에 불법 도급 만연

본 연구에서 건축연면적 주거용 661㎡ 이하 및 비주거용 495㎡ 이하의 중소 규모 건축물을 대상으로 착공 신고시 시공자로 신고된 결과를 조사한 결과, 건축주가 자신을 직접 시공자로 신고한 비중이 80% 이상으로 나타났다.

그러나 실제로 시공 능력을 갖추고 있는 건축주는 직영 시공으로 신고한 건수의 10% 미만으로 추정되고 있다. 결국 시공 능력이 없는 건축주가 실질적으로는 불법 도급을 통하여 시공하면서 착공 서류상으로는 자신이 직접 시공하는 것으로 허위 신고하는 행위가 일반화된 것으로 조사되었다. 특히 건축주가 직영 시공으로 신고한 후, 실제로는 무면허업자나 개인에게 불법 도급하여 시공하는 사례가 광범위하게 만연해 있다.

이러한 상황이 발생하게 된 이유는 현행 「건설산업기본법」에서 주거용 연면적 661㎡ 이하 및 비주거용 연면적 495㎡ 이하의 건축공사에서는 건설업 면허자에 의한 시공을 배제하고, 건축주의 직접 시공을 허용하고 있기 때문이다.

그런데 연면적 661㎡의 주거용 건물의 규모는 일반적으로 4층 다가구주택에 해당되는 규모로서, 이러한 규모의 건축물에 대하여 시공 능력이 검증되지 않은 건축주의 직접 시공을 허용하고 있는 것은 사회적 규제가 지나치게 완화되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그 때문에 그동안 다가구주택을 비롯한 중소 건축물의 부실 시공과 더불어 소비자 보호 등에 심각한 문제가 내재되어 있는 것으로 지적할 수 있다.

(2) 문제점 : 실제 시공자가 드러나지 않음

건축주가 위장 직영으로 신고한 후 불법 도급이 발생하는 가장 큰 이유는 공사비 절감 및 사업자의 부가가치세 누락 등 탈세(脫稅) 또는 절세(折稅)로 볼 수 있다. 그런데

최종 사용자나 소비자에게 영향을 미치는 치명적인 문제점은 실제 시공자가 드러나지 않아 부실 시공이 우려되며, 건축물 하자에 대한 책임 주체가 불명확하다는 것이다. 그 결과, 준공 후에 다량의 하자가 발견되더라도 불법 도급한 시공자가 잠적하거나 하자 보수를 기피할 경우, 하자 보수가 어려워진다. 나아가 공사와 관련된 각종 보증을 받기도 어렵다.

결국 다가구주택 등 중소 건축공사에서 광범위하게 존재하는 불법적인 도급 시공을 제거하고, 실제로 시공을 담당한 도급업자를 수면 위로 드러내는 것이 중요하다. 이 경우, 이른바 '집장사'로 불리는 개인 사업자들도 양성화될 수 있을 것이다.

(3) 건축주 직영 시공에 대한 외부 감시 강화 : 현실적으로 불가능

중소 규모 건축공사에서 탈법이나 불법 시공을 예방하고 소비자 보호를 위해서는 가장 먼저 건축주가 직영 시공으로 신고한 경우, 불법이나 탈법 요소에 대한 감시를 강화하는 방안을 검토할 수 있다.

최근의 제도 개선 사항을 보면, 2017년 3월 「건설산업기본법」이 개정되면서, 건설업 면허 없이 건설공사를 불법 도급하여 시공한 자에 대해서는 벌금이 최대 3,000만원에서 5,000만원으로 상향된 바 있다. 또, 시공자뿐만 아니라 건축주에 대한 규제 조항도 신설되었다. 일부에서는 이러한 제도 개선으로 인하여 현재와 같이 건축주의 직영 시공이 무분별하게 진행되는 현상이 다소 제어될 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그런데 외부 감시나 패널티를 강화하더라도 건축주의 직영 시공이 갖고 있는 근본적인 문제점을 해결하기 위해서는 현실적으로 난점이 많다. 그 이유는 공사비 절감이나 탈세의 유인이 높은 상태에서 건축주가 소비자나 임차인 보호를 우선하기 어렵기 때문이다.

예를 들어 현행 법에서도 불법적인 도급 시공시에는 해당 사업자에게 3년 이하의 징역이나 3,000만원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있으나, 그동안 건축주의 위장 직영이 만연되어 왔다는 현실을 들 수 있다. 따라서 벌금의 최대치를 5,000만원으로 상향하더라도 건축주의 위장 직영에 의한 경제적 기대 이익이 벌금 규모를 현실적으로 크게 초과하고 있는 상태에서 건축주가 실제 시공자를 수면 위로 드러낼 유인이 약하다.

결과적으로 행정기관의 외부 단속에 의한 적발이 중요한데, 행정기관에서 연간 수만

개에 달하는 중소 규모 건축현장을 일일이 조사하는 것은 현실적으로 불가능하다. 또한, 심증이 있더라도 건축주와 도급사업자 간에 체결된 도급계약서를 입수하지 못한다면, 법적 증거가 불충분하여 행정 처벌이 곤란하다. 결과적으로 민간에서의 신고에 의존하는 수밖에 없으며, 제한적인 효과만을 얻을 수 있을 것이다.

한편, 불법 도급이 적발되었다고 하더라도 건설업 면허자인 경우에는 면허 취소나 정지 등 행정 처분이 가능하기 때문에 강력한 효과가 발휘될 수 있다. 그러나 실제 시공에 널리 참여하고 있는 개인 사업자나 무자격자인 경우, 현행 법에서는 5년 이하의 징역 혹은 5,000만원 이하의 벌금형을 부과할 수 있도록 규정하고 있으나, 이러한 행정 제재로써 불법 도급을 제어하기에는 불충분하다.

(4) 불법 도급의 양성화 및 하자보수 책임자의 안정적 유지 필요

결국 시공 능력이 없는 건축주는 도급 시공이 불가피하다. 그런데 시장에는 값싸게 시공 단가를 제시하는 개인 사업자나 무면허 업자가 많다. 자신이 직접 거주하지 않을 주택이라면, 건축주 입장에서는 굳이 더 높은 비용을 들여서 건축할 유인이 약하다. 이 때문에 중소 규모의 건축 시장에서는 개인 사업자나 무면허 업자가 널리 활동하고 있다고 볼 수 있다.

전국적으로 만연하고 있는 건축주 직영 시공의 폐해를 줄이려면 건축주가 위장 직영하는 시공 현장의 불법이나 탈법 요소에 대한 감시를 강화해야 하는데, 이는 현실적으로 불가능하다. 결과적으로 중소 건축물의 부실 공사를 방지하고 소비자 보호를 위해서는 일정 규모 이상의 건축공사나 다중이용 건축물 또는 분양되는 건축물 등에 대해서는 원칙적으로 건설업 등록업자에 의한 시공을 의무화하고, 건축주의 직영 시공을 제한적으로 허용하는 것이 바람직하다.

(5) 사회적 편익 증가 도모

일부에서는 건축주의 직영 시공을 제한적으로 허용하는 것을 새로운 규제로 인식하는 경우도 있다. 그러나 건축주의 직영 시공으로 신고된 경우 대부분 위장 직영이며, 실제로는 대부분 불법 도급이 이루어진다는 점을 고려할 때, 이를 양성화하는 것으로 해석하는 것이 올바르다. 또한, 무자격자가 시공할 수 있는 건축물의 범위를 축소하거나

혹은 개인이나 무면허 업자가 시공할 수 있는 범위를 축소하는 것으로 해석하는 것이 올바르다.

건축주의 위장 직영 시 나타나는 불법적인 도급 계약을 양성화할 경우, 그동안 탈세되어 왔던 부가가치세 등이 추가되면서 건축 비용이 상승할 수 있다. 또, 개인이나 무면허 업자에게 도급 시공이 어려워지면서 도급 공사비가 어느 정도 상승할 가능성도 있다. 그러나 이를 새로운 사회적 부담으로 인식해서는 곤란하며, 사용자인 국민의 주거권과 생명권 보장을 위하여 공공성을 확충하는 개념으로 인식해야 한다. 즉, 불법이나 탈법을 정상화하는 과정에서 발생하는 것이므로 이를 사회적인 비용 증가로 인식하는 것은 합리적이지 않다.

건축주의 위장 직영을 규제하고, 실제 시공자를 수면 위로 드러내거나, 건설업 등록업자를 활용한 적법한 도급 시공이 이루어질 경우, 다양한 사회적 편익이 발생할 수 있다. 우선 보증기관이나 금융기관으로부터 각종 보증을 받기 쉬워지면서 건축주나 소비자 보호가 수월해질 수 있다. 또, 시공 능력과 계약이행 능력이 있는 사업자가 시공에 널리 참여하면서 건축주를 보호할 수 있고, 시공 품질을 향상시킬 수 있다. 나아가 공사 종료 후 하자보수 책임자를 안정적으로 확보할 수 있게 되면서 하자 보수가 원활해지고 임대인 등의 보호에도 장점이 있다.

다만, 건설업 등록업자에 의한 시공을 의무화할 경우, 단기적으로는 기존의 관행이 유지되면서 건설업 면허를 대여하거나 불법적인 일괄하도급 등이 증가할 수 있다. 따라서 이러한 불법 행위에 대한 선별 시스템이나 행정적인 대책을 강구해야 한다. 다만, 중장기적으로 보면, 시공능력이 있는 건설업등록업자를 중심으로 중소규모 건축 시장이 재편될 가능성이 높으며, 건설업 면허 대여 등의 부작용도 최소화될 가능성이 높다.

2. 건축주 직영 시공의 허용 범위 검토

앞서 실태조사에서 살펴본 바와 같이 실제로 시공 능력이 있는 건축주는 매우 제한적이다. 대부분 공사비 절감이나 부가가치세 탈세를 목적으로 건축주 직영으로 위장 신고하는 것이 일반적이다. 이는 명확하게 개선해야 할 필요성이 있다.

더구나 현행 규정은 주거용 연면적 661㎡ 및 비주거용 연면적 495㎡ 이하의 중소 건축물에 대해서는 사실상 무자격자에게 시공을 허용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 이유는 건축주가 자신을 시공자로 신고할 수 있도록 허용하고 있으며, 행정기관에서 건축주의 시공 능력을 검증하고 있지 않기 때문이다. 이는 사회적으로 매우 위험하며, 불합리하다고 볼 수 있다. 따라서 일정 규모 이상에서는 원칙적으로 건설업 등록업자의 시공을 의무화하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

앞서 건축 행정 공무원 및 건설사를 대상으로 한 설문조사 결과 및 해외 사례, 그리고 건축사에게 설계가 의무화되어 있는 건축물 규모, 건축허가 기준 등의 지표를 토대로 하여 건축주의 직영 시공을 허용할 수 있는 법적 범위를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 건축허가를 받아야 하는 규모 : 연면적 100㎡ 이상

무자격자나 건축주의 직영 시공을 허용하는 기준으로서, 우선 '건축허가'를 받아야 하는 건축물의 규모를 고려해볼 수 있다. 그 이유는 '건축허가' 행위가 건축물을 신축하거나 기존 건축물에 일정한 변경을 가하기 전에 그것이 건축물의 대지·구조 및 설비 기준과 건축물의 용도 기준 등에 적합한가를 심의하여 국민의 생명·건강·재산과 건축물의 안전을 도모하고, 기능 및 환경·미관을 향상시킴으로써 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 하기 때문이다.[57]

현재 「건축법」에서는 신축이나 증·개축, 대수선 등과 같은 건축 행위를 하려면 '건축허가'나 '건축신고'를 하도록 규제하고 있는데, 연면적 합계 100㎡를 초과하는 건축물은 건축허가를 받아야 하며, 그 이하는 건축신고 대상으로 분류된다.[58] 따라서 원칙적으로

---

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

58) 「건축법」 제14조(건축신고) ① 제11조에 해당하는 허가 대상 건축물이라 하더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 신고를 하면 건축허가를 받은 것으로 본다.

1. 바닥면적의 합계가 85제곱미터 이내의 증축·개축 또는 재축. 다만, 3층 이상 건축물인 경우에는 증축·개축 또는 재축하려는 부분의 바닥면적의 합계가 건축물 연면적의 10분의 1 이내인 경우로 한정한다.
2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 건축. 다만, 지구단위계획구역이나 방재지구 등 재해취약지역으로서 대통령령으로 정하는 구역에서의 건축은 제외한다.
3. 연면적이 200제곱미터 미만이고 3층 미만인 건축물의 대수선
4. 주요 구조부의 해체가 없는 등 대통령령으로 정하는 대수선
5. 그 밖에 소규모 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축

「건축법」 시행령 제11조 ③ 법 제14조 제1항 제5호에서 "대통령령으로 정하는 건축물"이란 다음 각 호의 어

현행 「건축법」상 '건축허가' 대상인 연면적 100㎡ 이상 건축물은 건설업 등록업자가 시공하도록 의무화하는 방안을 검토할 수 있다.

본 연구에서 설문조사한 결과를 보면, 건축허가를 받는 건축물(주택)의 경우 건설업 등록업자에게 도급 시공해야 한다는 의견이 69.2%(공무원 65.1%, 건설업체 70.7%)로 나타난 바 있다. 특히 인·허가를 담당하는 각 지역의 공무원 측에서는 건축주의 직영 시공 범위를 현행보다 크게 축소하는 것이 세금 탈세나 부실 시공 등과 같은 문제를 근본적으로 줄이는 데 효과적이라는 의견이 많았다.

(2) 건축사에 의한 설계가 의무화된 건축 규모 : 모든 신축 공사 및 연면적 85㎡ 이상의 증·개축 공사

2007년 6월까지는 건축허가 대상 건축물에 한하여 건축사에 의한 설계를 의무화하였으며, 건축신고 대상 건축물은 건축주가 직접 설계하는 것이 가능했다. 즉, 이 당시에는 연면적 100㎡ 이하의 신축 공사는 건축주가 직접 설계하는 것이 가능했다. 그러나 2007년 7월 이후로는 「건축법」이 개정되면서 건축신고 대상 건축물도 반드시 건축사가 설계하도록 규정하고 있다.

현행 「건축법」 제23조 제1항을 보면, 건축허가나 건축신고를 하여야 하는 건축물 또는 「주택법」 제66조 제1항 또는 제2항에 따라 리모델링을 하는 건축물의 건축 등을 위한 설계는 반드시 건축사가 하도록 규정하고 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 건축주가 직접 설계하는 것이 가능하도록 허용하고 있다.

1. 바닥면적의 합계가 85㎡ 미만인 증축·개축 또는 재축
2. 연면적이 200㎡ 미만이고 층수가 3층 미만인 건축물의 대수선
3. 그 밖에 건축물의 특수성과 용도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건축물[59]의 건축 등

느 하나에 해당하는 건축물을 말한다.
1. 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 건축물
2. 건축물의 높이를 3미터 이하의 범위에서 증축하는 건축물

59) 제18조(설계도서의 작성) 법 제23조 제1항 제3호에서 "대통령령으로 정하는 건축물"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다. <개정 2009. 7. 16, 2010. 2. 18, 2012. 4. 10, 2016. 6. 30>
1. 읍·면 지역(시장 또는 군수가 지역계획 또는 도시·군계획에 지장이 있다고 인정하여 지정·공고한 구역은 제외한다)에서 건축하는 건축물 중 연면적이 200제곱미터 이하인 창고 및 농막(「농지법」에 따른 농막을 말한다)과 연면적 400제곱미터 이하인 축사, 작물재배사, 종묘배양시설, 화초 및 분재 등의 온실
2. 제15조 제5항 각 호의 어느 하나에 해당하는 가설 건축물로서 건축조례로 정하는 가설 건축물

현행 규정을 보면, 신축 건축공사는 연면적 규모에 상관없이 모두 건축사가 설계하도록 의무화되어 있으며, 증·개축 공사는 연면적 85㎡ 미만일 경우에 한하여 건축주가 직접 설계할 수 있도록 극히 제한적으로 허용하고 있다.

이러한 건축설계 측면의 규정과 비교해볼 때, 시공 측면에서 주거용 연면적 661㎡ 이하 및 비주거용 연면적 495㎡ 이하에서 건축주의 직접 시공을 허용하고 있는 현행 규정은 지나치게 완화되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

(3) 내진설계 규정 및 사회 통념적 판단

1) 내진설계 규정 : 연면적 200㎡ 이상에서 내진설계 의무화

2017년 「건축법」 시행령 개정(안)을 보면, 2층 이상 또는 연면적 200㎡ 이상의 신규 주택은 내진설계를 의무화하도록 규정하고 있다. 이는 중소 규모 주택에서도 건축주의 자율권보다 사용자의 안전 확보가 우선되고 있음을 알 수 있다.

본 연구의 설문조사 결과를 보면, 내진설계가 의무화된 건축물에 대해서는 건설업 등록업자에게 도급하여 시공해야 한다는 의견이 97.9%(공무원 96.3%, 건설업체 98.6%)로 매우 높게 나타났다. 이러한 조사 결과를 토대로 할 때, 내진설계 의무화 대상 건축물의 경우 원칙적으로 건설업 등록업자에 의한 도급 시공을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 개인 사업자에게 도급이 허용되는 통상적인 규모

다가구주택을 예로 들 때, 공사비는 대략 4~5억원에서 최대 10억원에 달하는 경우를 볼 수 있다. 이러한 규모는 사실상 개인이 감당할 수 있는 규모로 볼 수 없다. 인근에서 흔히 볼 수 있는 아파트 발코니 확장이나 실내 인테리어 공사는 공사비 규모가 대부분 1억원 이내로서 건설업 면허가 없는 개인 사업자나 무면허 업자가 관여하는 것을 허용할 수 있다. 그러나 3~4층 규모의 주택이나 건축물까지 개인이나 무면허 업자에게 시공을 허용하는 것은 사회적인 위험이 매우 크다. 이는 다가구주택에 만연되어 있는 부실 시공이나 하자 분쟁을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다.

3) 능력 있는 건축주의 직영 시공에 대한 규제 완화 측면

시공 능력이 있는 건축주의 직접 시공을 무조건 규제해서는 곤란하다. 특히 자신이 거주할 주택을 짓거나 개인 용도의 건축물을 건축하는 경우에는 더욱 그러하다. 그러나 그렇다고 해서 건축물이란 결국 매매되거나 임대가 불가피한데, 모든 건축물에서 건축주에게 직영 시공을 허용하는 것은 불합리하다. 즉, 사회적 통념상 개인이 건축할 수 있는 규모를 최소 한도로 제한하여 허용하는 것이 요구된다. 다만, 일정 규모 이하의 소규모 건축에서 건축주의 직영 시공을 허용할 경우에도 건축주의 직접시공 능력을 검증하는 것이 요구된다.

4) 설문조사 결과의 재음미

본 연구에서 건축행정 공무원을 대상으로 설문조사한 결과를 보면, 건축주의 직영 시공을 허용하는 범위는 건축 연면적을 기준으로 평균 251㎡(약 78평) 규모로 조사된 바 있다. 또한, 건설사들은 건축주의 직영 시공을 허용할 수 있는 연면적 기준으로서 평균 261㎡(약 83평)를 제시한 바 있다. 결과적으로 연면적 250㎡ 이상의 건축물의 경우는 건축주의 직영 시공보다는 면허를 보유한 건설업체가 도급 시공하는 것이 적정하다는 의견으로 볼 수 있다.

(4) 소결 : 건축주 직영 시공은 연면적 200㎡ 미만에서 허용 필요

이상의 검토 결과를 토대로 할 때, 건축주의 직영 시공을 허용하는 법적 범위는 최소한으로 볼 때 건축허가가 이루어지는 연면적 100㎡ 미만, 그리고 최대한으로 보면 설문조사에서 제시된 바와 같이 연면적 200㎡ 미만의 건축물을 대상으로 하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

현실적으로 보면, 2층 이상의 연면적 200㎡ 이상의 건축 공사는 원칙적으로 건설업 등록업자가 시공할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 요구된다. 특히 제3자의 사용을 목적으로 하는 건축물이나 분양 또는 임대를 목적으로 하는 건축물의 경우는 건축 규모가 작더라도 부실 시공을 방지하고 소비자 보호를 위해서는 건축주의 직영 시공을 원칙적으로 불허하는 것이 바람직하다.

따라서 건축주의 직영 시공을 허용하는 범위는 원칙적으로 건축 연면적 200㎡ 이하로

서 분양·임대 목적이 아닌 건축주의 개인 용도나 실거주용으로 한정하는 것이 바람직하다. 또한, 해외의 오너빌더(owner-builder) 운용 실태 및 법적으로 건축주 직영 시공을 허용하는 취지를 고려할 때, 건축주의 실제 시공능력을 검증하는 절차를 동시에 갖추어야 한다.

3. 다가구주택과 다중주택 : 건설업 등록업자의 시공 의무화 필요

앞서 건축주의 직영 시공을 허용하는 법적 규모로서 건축 연면적 200㎡ 미만을 제시한 바 있다. 이러한 소규모 건축물에서 건축주의 직영 시공을 허용하는 이유는 시공 기술력을 충분히 갖추고 있는 건축주의 자율권을 확보하는 데 있으나, 실태조사에서 보는 바와 같이 공사비 절감 및 탈세 등을 목적으로 시공 능력이 부족한 건축주가 이를 악용할 소지가 많다. 따라서 다수의 소비자가 사용하는 건축물에 대해서는 규모와 관계없이 합법적인 도급 시공을 의무화하는 방안을 검토해볼 수 있다.

더구나 매매나 분양, 임대 목적의 건축물은 부실 시공의 방지가 매우 중요하고, 하자담보 책임자의 안정적 확보 등 소비자 보호가 중요하기 때문에 원칙적으로 건설업 면허를 보유하고 있는 건설업체에게 도급 시공을 의무화하는 것이 요구된다.

특히 임대 목적의 건축물로서 대표적인 것이 다가구주택 또는 다중주택이다. 다가구주택이란 주택으로 쓰이는 층수(지하층 제외)가 3개 층 이하이고[60] 1개 동의 주택으로 쓰는 바닥면적(지하 주차장 면적 제외)의 합계가 660㎡ 이하이며, 최대 19세대가 거주할 수 있는 주택을 말한다. 다가구주택은 「건축법」에 의한 용도별 분류상 단독주택에 해당한다.[61]

다중주택(多衆住宅)이란 건물의 연면적이 330㎡ 이하이고 층수가 3층 이하인 단독주택형 주거용 건축물을 말한다. 학생이나 직장인 등 다수가 장기간 거주할 수 있도록 각 주거 구획별로 독립 공간을 확보하되, 화장실이나 샤워실 등 주거 생활의 일부는 공동으로 사용할 수 있도록 설치되어 있다. 속칭 '벌집 주택'이라고도 부르며, 「건축법」상 용

60) 다만, 다가구주택의 층수를 산정함에 있어서 1층 바닥면적의 전부 또는 일부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당 층을 주택의 층수에서 제외한다.

61) 토지이용 용어사전, 2011. 1., 국토교통부 참조.

도별 건축물의 종류로는 단독주택에 해당된다.[62]

다가구주택 또는 다중주택은 현재 건축주의 위장 직영이 가장 많이 발생하고 있으며, 또 품질 저하가 가장 사회적 문제로 대두되고 있는 주택 유형으로 볼 수 있다. 따라서 현실적으로 볼 때, 다가구주택과 다중주택은 하자담보 책임자의 안정적 유지 및 소비자 보호를 목적으로 건축 연면적과 상관없이 건축주의 직영 시공을 제한하는 것이 바람직하다.[63]

설문조사 결과를 보면, 연면적 50평(165㎡) 2층 단독주택의 경우, 건설업 면허를 보유한 업체에 도급 시공하는 것이 바람직하는 의견이 61%(공무원 58.2%, 건설업체 42.3%)로 나타나고 있다. 또, 100평(330㎡) 3층 다가구 주택의 경우에는 건설업 면허를 보유한 건설업체가 시공하는 것이 바람직하다는 의견이 88.4%(공무원 90.7%, 건설업체 82.3%)로 매우 높게 나타났다는 점을 참조할 수 있다.

4. 건축주의 직영 시공시 부실 방지 방안

(1) 건축주의 직영 시공 능력에 대한 객관적 자격 검증

인·허가 담당 공무원 및 건설공사 실무자의 의견을 보면, 현행 제도 하에서는 건축주의 직영 시공이 광범위하게 허용되어 있는 반면, 건축주의 시공 기술력이 부족하여 불법 도급이나 부실 시공 등의 유인이 내재되어 있다.

따라서 만약 2층 미만, 연면적 200㎡ 미만의 중소 규모 건축물에 대해 건축주의 직영 시공을 허용할 경우라도 건축주의 자격 요건을 현실화하고, 건축주의 실질적인 시공 기

62) 부동산용어사전, 2011. 5, 부연사 참조.

63) 주거용 건축물 이외에 공장, 창고 등 다중이용 비주거용 건축물도 건축주의 직영 시공을 제한적으로 허용해야 한다는 의견도 있다. 현행 제도를 보면, 건축물 중 공장, 창고 등은 목적과 관계없이 일정 규모까지는 건축주의 직영 시공을 허용하고 있다. 「건설산업기본법」 제41조(시공자 제한)에서는 농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 및 이와 유사한 용도의 건축물이나 공장에서 제조된 패널 및 부품 등을 사용하여 조립식으로 시공하는 단층인 공장 또는 창고 용도의 건축물은 건축주가 시공할 수 있도록 허용하고 있다. 하지만, 단순한 적재 공간이 아니라 다수의 작업원이 작업하는 공간으로 활용되는 공장이나 작업장, 창고 등은 넓은 의미에서 다중이용시설로 볼 수 있다. 크레인 등 위험시설을 설치하는 사례가 많다. 따라서 일정 규모 이상의 공장, 창고 등은 기술력을 갖춘 건설업 등록업자가 시공하는 것이 바람직하다는 것이다(최민수 외, 2010. 8).

술력을 객관적으로 검증할 수 있는 장치를 시급히 마련해야 한다. 예를 들어 건축주 직영 신고시 건축주의 경력이나 교육 이수 등 객관적인 자격 요건을 검증할 수 있는 기준을 마련하고, 이와 관련된 행정 절차가 수립되어야 한다.

외국 사례를 보더라도 기술력을 보유한 건축주에 한해서 직영 시공을 허용해야 하며, 기술력이 부족할 경우 호주 사례와 같이 일정 기간 오너빌딩(owner-building) 관련 교육을 이수하는 등 오너빌더(owner-builder)로서의 자격 요건을 충족하도록 요구하는 것이 바람직하다.

그런데 건축주의 직영 시공과 관련된 자격 요건을 과도하게 강화할 경우, 건축주가 건설업 등록업체와 계약한 것으로 신고한 후 실질적으로는 건설업 등록증을 대여 받아 제3의 건설업자나 개인 사업자에게 위탁하여 시공하는 등의 부작용이 나타날 우려가 있다. 따라서 단기적으로는 이러한 일괄하도급이나 건설업 등록증 대여 등을 적발하고, 이를 축소할 수 있는 행정적인 대책이 요구된다.

(2) 건축주 직영 시에도 도급 시공과 유사한 조세 및 법적 책임 부여

건축주가 직영 시공으로 위장 신고한 후 실제로는 불법적인 도급 시공이 만연하는 이유는 세금을 절감하려는 목적이 크다. 또한, 공사비 절감을 위해 건축주가 직영 시공하는 것으로 위장 신고한 후 무면허자나 개인 사업자에게 저가로 도급하는 경우도 흔히 발생하고 있다.

이러한 불법 행위를 근본적으로 예방하려면, 현행 제도 하에서는 한계가 있다. 그러나 앞서 제시한 바와 같이 예를 들어 2층, 200㎡ 미만 등 일정 규모 이하의 건축공사에서 건축주가 직영 시공으로 신고할 경우, 도급 시공에 상응하는 세금 및 법적 의무를 부과한다면, 건축주가 불필요하게 자신을 '시공자'로 신고하는 불합리한 현상이 상당 부분 제거될 수 있다.

즉, 미국이나 프랑스, 캐나다 등 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이, 건축주 직영 시공시에도 도급 시공과 유사한 세금 및 법적 책임이 부과된다면, 건축주가 자신을 '시공자'로 신고한 후, 불법 도급을 감행할 유인이 사라지게 된다.

결과적으로 건축주가 직영 시공할 경우에도 세금 절감이나 법적 책임 부담이 낮아지지 않는다면, 시공 기술력이 있는 건축주는 건축물의 규모 및 용도에 따라 직영 시공을

할 것인지, 아니면 건설업자에 도급 시공을 할 것인지를 합리적으로 결정할 수 있게 된다. 따라서 건축주의 자율권을 보장하는 동시에 중소 건축물의 품질 확보와 더불어 최종 사용자인 소비자를 보호할 수 있는 제도 개선 효과를 기대할 수 있다.

참고문헌

국내 문헌

최민수, 소규모 건축공사의 부실 시공 방지 방안 : 시공 자격 제한 제동 중심으로, 한국건설산업연구원, 2003.

최민수·박용석, 건설공사 시공자 제한 규정의 합리적 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2010.

민상기, Prevention measures of poor construction works in U.S.A, 건축학회지, 1994. 10.

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

전영철, 「소규모 건축물의 설계, 시공, 감리제도 개선에 대한 제안」, 소규모 건축물의 제도개선을 위한 심포지엄, 한라대학교, 2006. 11.

국무조정실 규제개혁기획단(2005), 『건축규제시스템 개선방안 : 소규모 건축민원 해소 방안을 중심으로』, 2004. 12.

남진권, 「건설산업기본법 해설」, 1997.

김억, 정명원 외, 「설계·감리 기술 진흥 및 육성 전략」, 건설교통부, 2004.

국외 문헌 및 웹사이트

建設業法研究會, 「民間連合協定 工事請負契約約款の解說」, 大成出版社, 2015.

Jay Bannister, Building Construction Inspection, A Guide for Architects, Jhon Wiley & Sons. Inc., 1991.

RIBA publications, Architect's handbook of Practice Management, 1991.

The American Institute of Architects, "The Architect's Handbook of Professional Practice; volume 1-4", 1994.

J. Knocke, 「Post-Construction Liability and Insurance」, The National Swedish

Institute of Building Research, E&FN Spon, 1993.
http://www.buildingcentre.com.
http://www.hojukunsul.com.
http://www.ownerbuild.com.au.
The Sydney Korea Herald(2003. 4. 11).
www.hpo.ca.
http://www.joongang.ca.
http://www.azroc.gov/l_gen.html.
http-hawaii.gov-dcca-pvl-faqs-contractor_faq.pdf.
http://www.lslbc.state.la.us/contactus.htm.

<부록 1> 설문조사 양식

【소규모 건축물 건축주 직영 시공 현황 및 개선 방안 조사】

현행 건설산업기본법 제41조에서는 주거용 661m²(200평) 미만, 비주거용 495m²(150평) 미만에서는 건축주 직영시공을 허용하고 있습니다. 그런데, 건축주 직영시공으로 신고한 후 개인이나 무면허업자에게 불법으로 도급하여 시공하는 사례가 만연하면서, 건축물의 품질 저하나 하자보수책임자 미확보 등 다양한 부정적인 상황이 발생되고 있습니다. 이에 관련 전문가를 대상으로 건축주 직영 시공을 허용하는 적합한 범위에 대한 의견을 조사하오니, 적극 협조해 주시면 감사하겠습니다.

한국건설산업연구원 산업정책연구실 최민수 선임연구위원
기술정책연구실 유위성 연구위원

[1] 다수의 소규모 건축물 시공자 신고중 건축주가 '건축주 직영 시공'으로 신고한 후, 실제 아래 방식대로 시공되는 비율은? (개략적인 비율(%)로 기입)

1) 건축주가 직접 기계장비와 인력을 동원하여 시공	(____)%
2) 개인 사업자(소위 집장사 등)에게 일괄 도급	(____)%
3) 종합건설업체(면허 보유)에게 일괄도급	(____)%
4) 전문건설업자(토공사, 철근콘크리트 등 전문면허)에게 일괄 도급	(____)%
5) 공종별로 나누어 도급 후, 공사관리자(CM)를 고용하거나 건축주가 직접 공사관리	(____)%
6) 기타( )	(____)%
합계	100%

[2] 건축주가 '직영 시공'으로 신고한 경우, 건축주가 기술 역량을 충분히 갖춘 비율(해당란 √표기)

거의 없음	5% 미만	10% 미만	30% 미만	30% 이상
( )	( )	( )	( )	( )

[3] 건설업자에 도급시공을 기피하고, 건축주 직영 시공이 만연되는 주요 이유는?
(1, 2, 3 등 순위 표기)

( ) 부가가치세 등 세금 절세 및 탈세
( ) 시공 비용을 절감하기 위해
( ) 시공 능력이 충분한 건축주가 많기 때문
( ) 시공 품질 및 공사 관리의 질적 향상을 위해
( ) 기타 _____

[4] 다음과 같은 사례 중 '시공 주체'의 적합성에 대한 의견? (해당란 '√' 표기)

		원칙적으로 건설업 면허업자에게 도급 시공이 바람직	무면허 또는 개인사업자(소위 집장사 등)도 도급 시공을 허용 필요	건축주의 직접 시공을 허용하는 것이 바람직
사례 1	증축, 개축, 대수선으로 25평(85㎡)			
사례 2	1층 단독주택으로 33평(100㎡)			
사례 3	2층 단독주택으로 50평(165㎡)			
사례 4	3층 다가구 주택으로 100평(330㎡)			
사례 5	3층 다가구 주택으로 150평(495㎡)			
사례 6	4층 다가구 주택으로 200평(661㎡)			

주 : 건축주 직접 시공이란 건설업체나 개인사업자에게 도급을 주지 않고, 건축주가 공사관리를 직접 담당하고, 작업반장이나 기계장비를 직접 동원하여 시공하는 방식을 의미

[5] 건축주 직영 시공 또는 개인 사업자(소위 집장사)에게 도급을 제한하고, 건설업등록업자가 도급 시공해야 하는 적절한 규모에 대한 경험적인 의견? (수치로 표기해 주십시오.)

- 층수 기준 : (　　)층 이상일 경우
- 연면적 기준 : (　　)평 이상 또는 (　　)㎡ 이상일 경우

[6] 다음과 같은 사례 중, '시공 방식'에 대한 의견? (해당란 '√' 표기)

		원칙적으로 건설업 면허업자에게 도급 시공이 바람직	무면허 또는 개인사업자(소위 집장사 등)도 도급 시공을 허용 필요	건축주의 직접 시공을 허용하는 것이 바람직
사례 1	분양되는 건축물이나 주택			
사례 2	다중 이용 건축물			
사례 3	내진설계 의무화 건축물			
사례 4	건축허가를 받는 건축물(주택)			

[7] (주거용 661㎡(200평) 미만, 비주거용 495㎡(150평) 미만 건축물) 건축주 직영 시공 허용을 현행 유지할 경우, 예상되는 문제점은? (1, 2, 3 등 순위 표기)

(　) 탈세(건설업자에 도급 후, 부가가치세 등 탈세 목적으로 건축주 직영으로 신고)
(　) 하자담보책임자 확보 곤란
(　) 개인이나 무면허 업자에 의한 불법 도급 시공
(　) 품질 저하
(　) 건축주가 직접 시공하므로 감리/감독 기능 미흡
(　) 기타

[8] 건축주 직영 시공 허용 범위를 축소하고 건설업체에 도급을 확대할 경우, 예상되는 개선 효과? (1, 2, 3 등 순위 표기)

(　) 하자보수책임 주체 투명화
(　) 세금 탈세 예방
(　) 최종 사용자(국민)의 안전성 보장
(　) 건축주 직영 신고 후 도급 시공하는 위장 도급 감소
(　) 건축물 품질 제고
(　) 공사 중 안전사고 감소
(　) 기타

[9] 건축주 직영 시공 허용 범위를 축소하고 건설업체에 도급을 확대할 경우, 예상되는 부작용?
(1, 2, 3 등 순위 표기하고, 해당란 '√' 표기)

( )	규제 강화로 인한 건축주 자율권 침해	□ 매우 높음	□ 높음	□ 보통	□ 낮음
( )	불법 등록 면허 대여 만연	□ 매우 높음	□ 높음	□ 보통	□ 낮음
( )	최종 사용자(국민)의 부담 증가	□ 매우 높음	□ 높음	□ 보통	□ 낮음
( )	기타	□ 매우 높음	□ 높음	□ 보통	□ 낮음

[10] 건축주 직영 시공을 허용할 경우, 건축주의 자격 기준에 대한 의견? (복수 응답 가능)

( ) 건설현장 근무 경력 요구
( ) 건설업 종사 경력 요구
( ) 과거 주택 등을 건설해 본 경험
( ) 관련 학과를 졸업했거나 교육을 받은 경우
( ) 특별한 자격 기준을 둘 필요 없음
( ) 기타 _____

[11] (주거용 661㎡(200평) 미만, 비주거용 495㎡(150평) 미만 건축물) 소규모 건축공사에서 감리(監理) 기능을 강화하는 방안에 대한 의견? (해당란 '√' 표기)

매우 찬성	찬성	의견없음	반대	매우 반대
( )	( )	( )	( )	( )

[12] (주거용 661㎡(200평) 미만, 비주거용 495㎡(150평) 미만 건축물) 소규모 건축공사에서 감리자로서 가장 적합한 주체는? (해당란 '√' 표기)

( ) 해당 건물(주택)을 설계한 건축사
( ) 제3의 건축사
( ) 기타
( ) 제3의 엔지니어(건설현장 경력자)
( ) 건축주가 직접 감리

[13] 다가구 주택 등의 시공 자격 제도 개선 방안에 대한 의견? (1, 2, 3 등 순위 표기)

( ) 건축주의 직접 시공을 허용하되, 자격과 역량 검증 등을 통한 제한적 허용
( ) 직영시공을 행하는 건축주에게 도급 시공에 준하는 세금 및 법적 의무 부과
( ) 무면허 사업자나 개인에 도급을 제한하고, 건설업 면허 보유 사업자에 도급 장려
( ) 무면허 사업자나 개인 사업자의 제도권 내 편입과 불법 도급 시공의 양성화
( ) 기타 _____

[14] 건축주가 직영 시공을 할 경우, 도급시공에 준하는 부가가치세 수준의 세금 부과 또는 도급업자 수준의 법적 의무(하자책임 등)를 강화하는 방안에 대한 의견? (해당란 '√' 표기)

매우 찬성	찬성	의견없음	반대	매우 반대
( )	( )	( )	( )	( )

[15] 건축주 직영 시공 신고 후 건설업자(면허 보유 또는 무면허)에게 도급하는 실태에 대한 현실적인 해결 방안에 대한 기타 의견을 아래에 적어주십시오.

<부록 2> 설문조사에서 제시된 의견 요약

인·허가 담당 공무원의 제시 의견

- 시공 기술 자격을 강화 필요
- 건설업자와 구분하여 무면허자가 교육 등을 이수하여 등록을 할 수 있고, 등록한 상태로 건설업을 할 수 있게 해주면 하자책임이 투명해지고, 탈세 등 많은 부분이 해결될 수 있음.
- 건설면허 시스템을 통합하여 착공 신고 시 등록업체가 들어오면 적합/부적합성 판별할 수 있도록 법적 제도화에 의거하여 원칙적으로 직영 시공이 불가토록 법규 정비 필요
- 적발시 행정처분 강화
- 하자보수기간 연장, 하자보수 책임 강화 필요
- 자격요건 보다는 현실적인 해결하기 위해 부가가치세에 대한 다각적 고려 필요. 그래야 건축주도 사업자도 제대로 신고 · 탈세를 하지 않음.
- 일반건설업자 시공 대상 기준을 법적으로 강화해야 함.
- 건축분야 종사자의 능력 및 도덕성에 호소할 필요가 있음.
- 중소 규모 건축에 대해서 세금 감면
- 제도는 유지하되 감리 강화 방안 강구 필요
- 법령 개정으로 건설업자 시공 의무화
- 건설업자 시공 의무화
- 건설은 건설면허 보유 업체에게 맡겨야함. 무자격 집장사들이 세금을 탈세하는 행태는 바로 잡아야 함.
- 관련법 규정을 개정하고 강화해야 함.
- 불법 도급 금지 법적 근거 마련이 필요함.
- 불법 도급에 대한 규제 장치 강화 필요
- 건축주 직영 가능 건축물 기준 면적을(법적 기준을) 낮추는 것이 제일 현실적이라 생각함.
- 직영 시공 제도 개선
- 하자보증 이행각서 체결 후 책임 준수
- 면적을 165㎡ 층수를 2층 이하로 제한하여 나가는 것이 바람직함.
- 다가구주택 등 다수 거주 건축물에 대하여는 시공자 제한(면허 소지)을 통해 제한할 필요가 있으며, 동시에 건설업 면허 대여에 대하여 강한 규제를 통하여 개선되어야 할 것으로 판단됨.

건설업체 실무자의 제시 의견

- 중소 규모 공사에 대해서는 건축주 직영 시공이 충분히 가능하나 건축주의 역량(건설 관련 학과, 경력)과 감리 체계만 갖춘다면 건설 품질은 양호할 것으로 예상됨. 2층 이상이거나 연면적이 50평(100평) 이상이거나 다세대(다가구) 건물일 경우에는 적어도 전문면허(철근콘크리트 등) 업체라도 시공사로 선정이 되게끔 제도화가 절실함.
- 적정공사비의 제도화(건축물 용도별 공사비 표준화) 필요
- 건축자재 사용한 증빙과 건설인력에 대한 인건비 지급 내역 및 증빙자료 제출 요구하여 건축의 투명성을 확보하는 것이 바람직함.
- 착공 신고시 도급계약서 첨부 및 현장대리인 자격수첩 첨부
- 법적 처벌 필요
- 완화가 필요
- 양성화시켜야 함.
- 관리 감독 감찰 실시
- 관련 법규 강화
- 법적 처벌 기준 강화
- 공무원 감독 기능 강화
- 부실 시공 우려, 안전사고 우려
- 개인사업자(사업자등록)에게 도급을 허용하되 사업경력 7년 이상인 자로 제한 필요
- 착공계 및 준공계 제출시 건설업자(면허 보유)가 직접 신고 필요
- 건축주 직영시공을 전면 폐지하고 종합건설업체에서 시공하게 해야 함.
- 건축행위 신축 · 증축은 건축공사업으로, 개축은 최소 시설물공사업으로 법령 개정하여야 함.
- 현장대리인 및 감리 배치 기준 강화
- 규제를 강화하고 불법 도급을 막아야 함(불법 도급일 경우 처벌 수준이 높아야 함).(건축주, 건설업자)
- 100평 이상의 건축물은 종합건설면허 보유 업체가 시공 · 관리하여 안정성 및 확보에 최우선 방점을 두여야 한다고 사료됨.
- 건설업자에 도급하면 모든 문제 해결
- 모든 건축물은 그에 상응하는 건축시공사가 건설해야 함.
- 현재 건축주 직영 현장에서 현장관리자(일정한 자격이 있는 기술인)의 관리를 철저히 하고(자격관리), 소득세 관리(2, 3개 현장관리 방지)를 철저히 해야 함.
- 주거용, 비주거용 모두 연면적과 관련 없이 건설업 면허업체에 도급하는 것이 시공 및 안전성에서 타당하다고 사료됨.
- 불법 시공시 건축허가 취소, 건설업자에 대한 행정 제재(영업정지, 과징금 등)

- 착공신고 시부터 면허보유업자에게 도급을 주도록 법제화하는 것이 현실적인 해결 방안임.
- 건축주 직영 신고 후 건설업자에게 비공식적으로 도급하는 탈세 실태의 예방 방안 : 1) 착공 후 시공 과정에서 토지소유주가 변경되는 경우, 건물 신축 비용에는 양도세가 적용되지 않는 점을 이용해 토지 건물을 포함한 총 매매가에서 토지가액의 비중을 낮게 신고하여 토지양도세를 탈루하고자하는 집장사일 확률이 매우 높음. 매매대금 지급에 현금 수수를 인정하지 않고 통장거래내역 제출을 의무화하여 시공 중인 건물, 즉 준공되지 않은 건물의 거래 금지 필요. 2) 현행 법에서 직영 시공으로 허용된 규모 이상의 건축물의 경우, 예를 들어 근생 시설을 150평 이내로 축소하여 직영시공 한다고 신고 후, 선 준공한 후 곧바로 이어서 증축의 형식으로 증축 부분만 면허를 빌려 쓰는 경우가 빈번히 발생하는데, 준공 후 1년 이내에 다시 증축하는 경우 증축 면적과 당초 면적까지 모두 합산한 면적으로 면허 기준을 적용하는 것이 필요
- 착공시 계약서를 작성하여 제출하도록 함.
- 일정 규모 이하 건축물에 대해 부가세 등의 세금을 경감해 주는 것이 중소규모 건축물에 적합할 것으로 판단됨.
- 현장 대리인 자격 요건이 없는 건축주의 직영 공사 금지
- 현실적으로 부가세와 안전관리비에 대한 부담이 이런 기형적인 문제를 야기했다고 생각함. 보다 안전하고 정확한 시공과 시공 이후 불법적인 구조 변경 문제도 역시 직영 공사의 문제점이라 생각됨.
- 25평 이상 건축물에 대해 건설업자에게 도급하도록 법적 장치 마련하면 됨.
- 건축주 직영 공사 시 산재 및 고용보험료 인상 및 세금 부과로 해결 될 수 있을 것 같음
- 건축주가 시공업자에게 기성금 지급시 무통장 입금증을 건축물 준공 접수시 같이 제출하도록 의무화 하거나 또는 건축주 직영 시 건축주 본인이 현장 상주를 위해서 기술능력 검증 필요
- 건축주 직영 시공이 가능한 연면적을 축소하여야 함.
- 일정 규모 이상은 반드시 건설업 면허 보유 업체에 시공권을 부여하는 것이 바람직함.
- 건축주에게 부가세와 안전관리비용, 산재, 고용 등 비용도 부담케 해야 함
- 건축주의 직영 시공 신고 기준을 축소하여 건설업자에게 재도급하여도 큰 이점이 없게 하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 건축주 직영시공 신고 시 면적당 세금 일괄 납부 면적 의무 부과
- 면허 및 기술 자격증 보유 여부에 따른 시공 허가
- 건축주 직영 공사 제한
- 규모에 무관하게 건축물이라 함은 인간의 생명을 지켜주는 안전한 곳이어야 하는데, 건축주 직영 또는 면허도 없는 건설업자가 짓는 건축물이 과연 안전한 것일까 생각하게 됨. 면허를 가진 건설업자가 공사하는 게 바람직하다고 생각함.
- 허가를 요구하는 사업은 면허를 보유한 건설업자가 시공하도록 해야 함.
- 완벽한 규제는 없으며, 일정한 규모, 면적, 금액을 허용해 줘야 공생이 가능함.

- 중소규모 건설현장의 안전사고 미연 방지 및 적정 가격으로 하자 발생 감소를 유도하여, 세금 탈세 및 법적 의무 강화로 건설문화 개선 필요
- 면허보유 업체의 기본 법인세, 세율 등을 도급 금액의 일정 비율로 납부
- 건축물은 아무리 면적이 작다 하여도 거주자의 안전과 직결된 문제이므로 면적과 상관없이 검증된 건설업자에게 도급되도록 제도 개선이 필요함.
- 건설업 면허 신설(660㎡ 미만 건축물만 공사할 수 있는 건설업 면허를 신설, 관련 자격증 보유 인원 확보. 하자 책임 등의 책임 부과)
- 무자격자 건축 시공을 허가해서는 안 됨.
- 건축주 직영 시공을 법적으로 제한하고 무면허 사업자나 개인사업자는 건설업 보유업체로 흡수할 수 있도록 유도해야 세금 등 법적인 부분에서 해결이 가능
- 도급 후 발생하는 부가가치세에 대한 감면 방안을 마련하여 건설업자에게 도급을 주더라도 비용에 대한 부담감을 줄여 줘야 함.
- 법적 제도화 필요
- 정부에서 감리/감독을 철저히 해야 함.
- 건축주의 직영신고의 자격 요건을 강화하여 전문가에 의한 시공이 이루어져야 한다고 생각함.
- 면허 불법 대여 시 강력한 제재 처분을 요함.
- 설계자에 의한 감리 강화
- 관할구청에서 인·허가 득한 현장을 서울시에서 무면허 업체에게 하도급 유무를 조사 실시 후 법적 조치
- 불법 면허 대여 업체에 대한 관리·감독이 부족하여 일명 집장사이 난립되어 있는 실정임(10억이하 소형 건축물의 경우 심각). 이로 인해 면허를 보유한 정식 업체도 저가로 수주할 수밖에 없는 상황이 생기므로 건축물 품질 저하 및 안전관리 저하 현상 발생이 부득이함. 안전관리처럼 주기적인 현장 실태 조사가 필요함.
- 직영 신고를 통해 무자료 거래 및 세금 탈세를 방지하기 위하여 상시 점검 시스템 및 법규를 정비하고 과태료 등에 대한 처분을 시공자보다 실제 지시를 하는 건축주에게 강한 처벌을 요구할 시 건축주 스스로 위법에 대한 기피 현상을 만들 수 있음으로 건축주에 대한 처벌 및 강한 과태료가 요구됨.
- 종합건설업의 능력별 수주 영역을 규정하여 전문성 확보 유도
- 건축물은 개인의 것이 아니라 공공재의 성격이 강하기 때문에 모든 건축공사의 발주에 행정적인 관여가 필요함. 민간 건축주가 계약을 하는 것이 아니라 건축사협회나 건설협회를 통해 발주하는 시스템이 필요함.
- 직영 시공 신고의 경우 거의 대다수가 부동산중개업자, 설계사무소의 소개에 의한 무자격자에게 공사를 의뢰하는 현실이므로 모든 공사는 면허 보유 업체에게 도급하여 시공하는 것이 마땅함.
- 건축주가 과거에 건설현장이나 건설업에 종사하였다고 하면 경력은 있을 것이나 강화되는 안전관리법이나 내진 구조에 의한 설계의 강화 등에 대하여 충분한 지식이나 보수 교육을 받았다고는 볼 수 없으며,

누구나 건축주의 입장이 되면 저렴한 비용으로 시공을 원할 것이므로 부실로 인한 하자는 늘 존재할 수밖에 없을 것임.

- 무면허업자의 철거 공사 중 인명 피해가 발생하는 사고가 종종 발생하는 것만 보아도 그 규모에 상관없이 모든 공사는 건설업 면허업자에게 도급 시공함이 옳다고 봄.
- 불법 등록이나 면허 대여는 현장기술자의 배치와 모든 계약된 공사는 KISCON에 신고하여 점검하고 면허 대여가 발생할 시에는 1차는 영업 정지, 2차는 면허 취소 등 강한 제재를 부과 조치
- 현재 무면허(소위 집장사) 건설업자나, 실제로 건축주가 직영으로 시공을 한다고 하여도 기초터파기 깊이(동결 심도 이하), 철근배근 간격 및 이음 길이, 레미콘 품질 등등 전반적으로 품질과는 거리가 먼 시공이 이루어지는 것이 현실이며, 감리, 감독이 제대로 되지 않는 중소규모 현장에서는 이렇게 시공하는 것이 당연한 방법이 되고 있음. 저가로 시공해야하기 때문에 품질이나 안전은 생각할 겨를이 없는 상황
- 건축주 직영 시공의 경우에는 관리자를 상주토록 되어 있으나 그 관리자의 기술 정도가 어느 수준인지 검토해 보아야 함. 한 분야의 기능공이 복합적인 모든 것을 할 수가 있을지 의문임. 어쩌면 법이 부실을 허용하는 것인지도 모름. 건축주 직영 시공을 기본에 둘 것이 아니고 모든 건설공사는 면허를 보유한 건설업체에서 시공하는 것이 옳다고 생각함
- 근본적인 제도 개선 마련이 시급하다고 생각함.
- 지명 입찰 방식의 적용 검토
- 감리자 및 관할 구청의 체크 기능을 강화 필요
- 정확한 기준과 책임을 세우고, 불법적인 부분에 대하여 확실한 처벌
- 건축주가 직영 시공함으로 인하여 품질 저하 및 부실 시공이 우려되고 세금 탈세 등 건축물 안전성에 문제가 따름.
- 주택 33평 이상 다가구주택 100평 이상의 신축공사는 면허보유업체에 도급하게 해야 함.
- 면허 업체 시공은 크게 문제되지 않음.
- 2층 이상이나 임대 목적의 건축물은 건축주 직영 불가. 임대사업자의 부가세 의무 납부가 필요. 부가세가 가장 큼.

Abstract

Recently, quality deterioration and poor construction of medium- and small-scaled buildings resulted from the non-licensed construction firms are being magnified as a serious problem in the industry. Basically, the firms which are not verified in terms of construction technologies should be prohibited to constructing the buildings for securing a satisfied quality and safety. However, at current 'Framework Action the Construction Industry', a building owner is allowed to report as a constructor and construct a building, in which gross floor area is under 661m^2 for residential buildings and 495m^2 for non-residential buildings. Due to this allowance, a building owner would like to conduct a camouflage outsourcing since reporting as a constructor in the administrative agency. These illegal reports have produced many problems, which cause customers a damage and aggravate soundness of construction industry. In this study, we have analyzed the licence-reported data of the 'Electronic Architectural Adminstration Information System' and the questionnaire results from licensing officers and hands-on workers in construction firms. Then, we have searched the similar legislations in the advanced countries and referred to qualifications of the owner-builders. We have proposed a few improvement plans for the effective operation of the 'Framework Action the Construction Industry', such that the quality of medium- and small-scaled buildings can be improved and the camouflage outsourcing can be controlled under the owner's direct construction-related legislations; 1) consideration of the reasonable range of gross floor area to allow the owner's direct construction, in which the camouflage outsourcing and owner's tax evasion is expected to be reduced, 2) owner's appropriate eligibility for constructing medium- and small-scaled buildings with the qualified technologies, and 3) plans to legalize the covert camouflage outsourcing exploited for the tax reductions, to prevent the poor constructions, and to maintain the stable agents in charge.

○ 저자 소개

최민수(mschoi@cerik.re.kr)
충남대학교 및 동 대학원 졸업(공학박사)
건축시공기술사
호주 New South Wales대학교 객원연구위원
일본 국토교통성 건축연구소 위촉연구원
중앙대학교 건설대학원 겸임교수
현 한국건설산업연구원 선임연구위원

유위성(wsyoo@cerik.re.kr)
동아대학교 공과대학 건축공학과 졸업
美 Texas A&M University 공학석사(건설관리)
美 The Ohio State University 공학박사(건설관리)
고려대학교 BK21건설글로벌리더사업단 연구교수
현 고려대학교 건축사회환경공학부 겸임교수
현 한국건설산업연구원 연구위원