

토목공사 시공자 제한 제도의 개선 방안

2014. 1

최민수

| | |
|--|----|
| ■ 연구 배경 | 4 |
| ■ 토목공사의 시공 자격 제한 실태 | 5 |
| ■ 다중이 이용하는 시설물에 대한 무면허 시공 실태 및 개선 방안 | 10 |
| ■ 민간 토목공사의 무면허 시공 실태 및 개선 방안 | 23 |
| ■ 토목공사 시공자 제한 관련 법령의 개선 방안 | 35 |

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 토목공사는 토지 형질 변경 등으로 자연 환경에 미치는 영향이 크고, 시공 과정에서 부실이 발생할 경우 사회적 위해가 상당히 큼에도 불구하고 발주자 직영 시공이나 무면허 업자 시공을 광범위하게 허용하고 있어 부실시공과 더불어 안전 재해, 하자 책임자의 실종 등과 같은 위험성이 높은 상태임.
 - 「건설산업기본법」 제41조에서는 다중이 이용하는 토목 시설물에 대하여 시공자 제한 규정을 두고 있으나, 9홀 이상의 골프장이나 10만㎡ 이상의 묘지 및 봉안시설 등으로 한정
 - 이에 따라 임도나 사방댐, 사방시설과 같은 산림토목 공사나 호안 등 방재시설, 체육시설 등의 토목 시설물에서 무면허 업자의 시공이 폭넓게 허용되고 있는 상태임.

- ▶ 특히 민간 토목공사에서는 시공 비용 저감 및 세금 탈루 등을 목적으로 무면허 업자에게 도급 시공이 광범위하게 이루어지고 있는데, 계약 이행 과정에서 보증 미비, 하자 책임 미흡, 불법 시공시 처벌 곤란 등으로 발주자 보호가 어려움.
 - 민간 토목공사에서 발주자에게 직영 시공을 허용하는 이유는 자신이 사용하는 목적물을 시공하는데 과도한 제약은 두는 것은 바람직하지 않다는 취지이나, 대부분의 토목 시설물은 다중이 이용하고 있으며, 분양이나 매매 대상이 되는 사례도 많음.

- ▶ 민간 토목공사에서 발주자와 소비자를 보호하고 하자 책임자를 안정적으로 유지하기 위해서는 「국토계획법」의 개발 행위 허가를 받는 토지형질변경사업 가운데 안전이나 재해 위험이 높은 사업, 그리고 2만㎡ 이상의 산지전용개발사업 가운데 민간에서 발주하는 5억원 이상 공사는 원칙적으로 무면허 업자의 시공을 규제 필요
 - ‘다중이 이용하는 토목 시설물’에 대해서도 시공자 제한을 확대할 필요가 있는데, 예를 들어 「자연공원법」에 따른 공원시설 가운데 임도, 사방댐, 사방시설 등과 같은 산림 토목공사와 호안, 방화, 방책 시설이나 면적 3만㎡ 이상의 봉안시설이나 묘지, 그리고 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 규정된 체육시설 가운데 골프장이나 골프 연습장 등은 원칙적으로 건설업 등록업자에 의한 시공을 명시하는 것이 요구됨.

- ▶ 토목공사에서 무면허업자 시공이 널리 발생하는 또 다른 원인은 「건설산업기본법」에 규정된 건설업종별 업무 범위가 불명확하기 때문임. 따라서 임도나 사방시설 등과 같은 산림 토목공사, 운동장시설공사, 놀이시설 설치공사 등이 건설 공사의 법적 업무 범위에 포함된다는 점을 명확히 규정하는 것이 요구됨.
 - 일본의 경우 토목공사의 업무 범위에 치산(治山) 공사나 임도(林道) 공사를 명시하고 있고, 비계·토공공사업에서는 운동시설 관련 공사를 포괄하고 있으며, 기계기구설치공사업의 업무 범위에는 놀이시설이나 무대시설 설치 공사를 포함한다는 점을 명시하고 있음.

I. 연구 배경

- 건설공사는 품질이나 성능 확보가 중요하며, 시공 과정에서 안전사고의 위험성이 내재되어 있기 때문에 일정 규모 이상 혹은 특정 시설에 대해서는 발주자 직영 시공이나 무면허업자의 시공을 배제하고, 건설업 등록업자가 시공하도록 의무화하고 있음.
- 건축공사에서는 연면적 661m²를 초과하는 주거용 건축물이나 공동주택, 학교, 병원 등 다중이용건축물에 대해서는 건설업 등록업자에 의한 시공을 명시함으로써 부실 시공을 방지하고 발주자나 소비자를 보호하고 있음.
- 그러나 토목 시설물에 대해서는 현행 「건설산업기본법」 제41조 제2항에서 다중이 이용하는 시설물에 대하여 시공자 제한 규정을 두고 있으나, 9홀 이상의 골프장이나 10만m² 이상의 묘지나 봉안시설 등으로 한정하고 있어 대부분의 토목 시설물에서 개인이나 무면허 업자의 시공을 폭넓게 허용하고 있는 상태임.
- 토목공사는 토지의 형질 변경 등으로 인하여 자연 환경에 미치는 영향이 크고 다중이 이용하는 특성이 있으므로 각종 재해 예방을 위해서는 견실 시공이 중요함.
- 그럼에도 불구하고 건설업 등록업자가 시공하도록 규정하고 있는 토목 시설물이 제한적이어서 각종 재해나 안전사고의 위험성이 높은 상태임.
- 특히 민간에서 발주하는 토목공사의 경우 시공비를 낮추거나 세금 탈루를 목적으로 무면허 업자를 대상으로 도급 시공이 광범위하게 이루어지고 있으며, 이에 따라 부실 시공과 더불어 하자 보수 책임자의 실종 등과 같은 피해가 우려되고 있음.
- 또, 「건설산업기본법」 등에서 규정하고 있는 토목공사의 업무 범위가 명확치 않아 산림의 임도(林道)나 산사태 예방시설 공사 발주시 건설업 등록업자를 배제한 채 입찰 공고가 이루어지는 사례도 많음.
- 따라서 토목 시설물을 대상으로 개인이나 무면허 업자의 시공에 따른 문제점을 살펴보고, 향후 건설업 등록업자로 시공 자격을 제한하는 것이 요구되는 토목 시설물의 유형이나 규모에 대하여 검토할 필요성이 있음.

1) 「건설산업기본법」 시행령 [별표 1]에서는 '토목공사'를 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 토목 공작물을 설치하거나 토지를 조성·개량하는 공사로 정의하고 있으며, 관련 공사로서 도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개수로·발전(전기 제외)·댐·하천 등의 건설, 택지 조성 등 부지조성공사, 간척·매립공사 등을 들고 있음.

II. 토목공사의 시공 자격 제한 실태

1. 건설업등록제도의 운영 현황

- 현행 「건설산업기본법」 제16조에서는 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 공사를 시공하는 업종별로 일정한 자본금과 기술 인력 등을 갖추어 등록하도록 규제함으로써 무자격 업체의 시공 참여나 진입을 규제하고 있음.
- 건설업등록제도를 시행하는 이유는 시장에 공급되는 서비스의 질을 정부가 보증(guarantee)하고 무자격 업체나 부실 업체에 의한 소비자 피해를 방지하려는 목적이며, 나아가 등록 업체가 직접 시공에 필요한 기술이나 자본·인력을 보유하고 있음을 심사(screening)하고 인정(signalling)하는 것임.
- 「건설산업기본법」 시행령 제13조 및 별표2에서는 종합건설업의 5개 업종, 전문건설업 25개 업종별로 기술 인력과 자본금 및 시설 장비에 대한 등록 기준 규제를 두고 있음.

<표 1> 건설업의 등록 요건

| 건설업 등록 요건 | | | | | 등록 업체수 (개사) | |
|-----------|---------------|---|----|------------|-------------------|--------|
| 구분 | 기술 인력 | 자본금 | | 시설/장비 | | |
| 종합 건설업 | 토건 | 「건설기술관리법」에 의한 건설 기술자 11명 이상 1.토목분야 건설 기술자 5인 이상 2.건축분야 건설 기술자 5인 이상 | 법인 | 12억원 이상 | 사무실 | 3,501 |
| | | | 개인 | 24억원 이상 | | |
| | 토목 | 「건설기술관리법」에 의한 토목분야 건설 기술자 6인 이상 | 법인 | 7억원 이상 | 사무실 | 2,709 |
| | | | 개인 | 14억원 이상 | | |
| | 건축 | 「건설기술관리법」에 의한 건축분야 건설 기술자 5인 이상 | 법인 | 5억원 이상 | 사무실 | 4,955 |
| | | | 개인 | 10억원 이상 | | |
| | 조경 | 「건설기술관리법」에 의한 건설 기술자 조경분야 4인, 토목분야 1인, 건축분야 1인 이상 | 법인 | 7억원 이상 | 사무실 | 1,511 |
| | | | 개인 | 14억원 이상 | | |
| | 산업설비 | 산업기사 또는 「건설기술관리법」에 의한 기술자 12인 이상 | 법인 | 12억원 이상 | 사무실 | 377 |
| | | | 개인 | 24억원 이상 | | |
| 전문 건설업 | 토공사업 등 25개 업종 | 「건설기술관리법」에 의한 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 기술 자격 취득자 2~5인 이상 | 법인 | 2억~20억원 이상 | 사무실 | 48,213 |
| | | | 개인 | 2억~10억원 이상 | | |

주 : 등록업체 수는 2013년 8월 말 기준임.
 자료 : 대한건설협회, 대한전문건설협회.

2. 토목공사의 시공 자격 제한 실태

- 현행 「건설산업기본법」 제41조(건설공사 시공자의 제한)를 보면, 많은 사람이 이용하는 시설물로서 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른 도시공원 또는 도시공원에 설치되는 공원시설, 「자연공원법」에 따른 자연공원에 설치되는 공원시설 및 「관광진흥법」에 따른 유기사설 중 일부 시설물에 대해서는 시공자를 건설업 등록업자로 제한하고 있음.

(1) 체육시설의 시공자 제한

- 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 시행령 제2조에서는 체육시설을 <표 2>와 같이 규정하고 있으며, 이 가운데 건설업자가 시공해야 하는 시설물로서 골프장(9홀 이상), 스키장 및 자동차 경주장을 규정하고 있음.

<표 2> 체육시설의 종류 및 시공자 제한 실태

| 구분 | 체육시설의 종류 | 건설업 등록업자 시공 의무화 대상 시설물 |
|-------|---|------------------------------|
| 운동 종목 | 골프장, 골프 연습장, 궁도장, 게이트볼장, 농구장, 당구장, 라켓볼장, 럭비풋볼장, 롤러스케이팅장, 배구장, 배드민턴장, 벨로드롬, 볼링장, 봅슬레이장, 빙상장, 사격장, 세팍타크로장, 수상스키장, 수영장, 무도 학원, 무도장, 스쿼시장, 스키장, 승마장, 썰매장, 씨름장, 아이스하키장, 야구장, 양궁장, 역도장, 에어로빅장, 요트장, 육상장, 자동차 경주장, 조정장, 체력단련장, 체육도장, 체조장, 축구장, 카누장, 탁구장, 테니스장, 펜싱장, 하키장, 핸드볼장, 그 밖에 국내 또는 국제적으로 치러지는 운동 종목의 시설로서 문화체육관광부 장관이 정하는 것 | 골프장(9홀 이상) 스키장 자동차 경주장 |
| 시설 형태 | 운동장, 체육관, 종합 체육시설 | - |

자료 : 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 시행령 별표1.

(2) 도시공원시설의 시공자 제한

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조 제4항을 보면, ‘공원시설’이란 도시공원의 효용을 다하기 위하여 설치하는 도로 또는 광장, 조경시설, 휴양시설, 유희시설, 운동 시설, 교양시설, 편의시설, 공원관리시설 등으로서 <표 3>과 같이 규정하고 있음. 이 가운데 반드시 건설업 등록업자가 시공해야 하는 시설물은 다음과 같음.

- 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록해야 하는 공연장으로 한정²⁾)
- 봉안시설(면적 10만㎡ 이상인 경우로 한정)
- 묘지(면적 10만㎡ 이상인 경우로 한정)

<표 3> 공원시설의 종류 및 시공자 제한 실태

| 구분 | 구체적인 종류 | 건설업 등록업자 시공 의무화 대상 |
|---------|---|--|
| 조경시설 | · 관상용 식수대·잔디밭·산울타리·그늘시렁·못 및 폭포 그 밖에 이와 유사한 시설로서 공원 경관을 아름답게 꾸미기 위한 시설 | |
| 휴양시설 | · 야유회장 및 야영장 그 밖에 이와 유사한 시설로서 자연 공간과 어울려 도시민에게 휴식 공간을 제공하기 위한 시설 · 경로당, 노인복지회관 | |
| 유희시설 | · 시소·정글짐·사다리·순환회전차·케도·모험놀이장, 유원시설(「관광진흥법」에 따른 유키시설 또는 유키기구를 말한다), 발물놀이터·뱃놀이터 및 낚시터 그 밖에 이와 유사한 시설로서 도시민의 여가 선용을 위한 놀이시설 | |
| 운동시설 | · 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 별표 1에서 정하는 운동 종목을 위한 운동시설. 다만, 무도학원·무도장 및 자동차 경주장은 제외하고, 사격장은 실내 사격장에 한하며, 골프장은 6홀 이하의 규모에 한한다. · 자연 체험장 | |
| 교양시설 | · 도서관, 독서실, 온실, 야외극장, 문화회관, 미술관, 과학관 · 장애인복지관(국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우에 한정한다) · 청소년수련시설(생활권 수련시설에 한한다), 학생 기숙사(「대학설립·운영규정」 별표 2에 따른 지원 시설로 한정한다) · 어린이집(국가산업단지, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지 내에 설치하는 「영유아보육법」 제10조 제3호에 따른 직장어린이집에 한정한다) · 천체 또는 기상관측시설, 기념비, 고분·성터·고옥 그 밖의 유적 등을 복원한 것으로서 역사적·학술적 가치가 높은 시설 · 공연장(「공연법」 제2조 제4호의 규정에 의한 공연장을 말한다) · 전시장, 어린이 교통안전교육장, 재난·재해 안전 체험장, 생태학습원, 민속놀이마당 그 밖에 이와 유사한 시설로서 도시민의 교양 함양을 위한 시설 | 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록하여야 하는 공연장에 한정한다). |
| 편익시설 | · 우체통·공중전화실·휴게음식점·일반음식점·약국·수화물예치소·전망대·시계탑·음수장·다과점 및 사진관 그 밖에 이와 유사한 시설 · 유스호스텔 · 선수 전용 숙소, 운동시설 관련 사무실, 「유통산업발전법 시행령」 별표 1에 따른 대형 마트 및 쇼핑센터 | |
| 공원관리 시설 | · 창고·차고·계시관·표지·조명시설·폐쇄회로텔레비전(CCTV)·쓰레기처리장·쓰레기통·수도, 우물, 태양광발전시설(건축물에 설치하는 것으로 한정한다), 그 밖에 이와 유사한 시설로서 공원관리에 필요한 시설 | |
| 그 밖의 시설 | · 「장사 등에 관한 법률」 제2조 제15호에 따른 장사시설(묘지·화장시설·봉안시설·자연장지 및 제29조에 따른 장례식장을 말한다) · 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다)의 조례로 정하는 역사 관련 시설 | 봉안시설 및 묘지(면적이 10만㎡ 이상인 경우로 한정한다) |

자료 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 1.

2) 「공연법」 제9조 및 동법 시행령 제8조 5항에 의하면 등록을 하지 아니하는 공연장의 기준은 객석수가 50석(객석이 구분되지 아니하여 그 수를 셀 수 없는 경우에는 객석으로 사용되는 바닥 연면적이 50제곱미터)에 미달되는 공연장으로 하고 있음.

(3) 자연공원시설의 시공자 제한

- 「자연공원법」 시행령 제2조를 보면, ‘공원시설’이란 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획과 공원별 보전·관리계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설³⁾로서 종류는 다음과 같음.
 - 공원관리사무소·탐방안내소·매표소·우체국·경찰관파출소·마을회관·경로당·도서관·공설수목장림·환경기초시설 등의 공공시설
 - 사방·호안·방화·방책·방재·조경시설 등 공원자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전시설
 - 체육시설(골프장·골프 연습장 및 스키장은 제외한다)과 유선장·수상레저기구계류장·광장·야영장·청소년수련시설·어린이놀이터·유어장·전망대·야생동물관찰대·해중관찰대·휴게소·대피소·공중화장실 등의 휴양 및 편의시설
 - 식물원·동물원·수족관·박물관·전시장·공연장·자연학습장 등의 문화시설
 - 도로(탐방로를 포함한다), 주차장, 교량, 궤도, 무궤도열차, 소규모 공항⁴⁾, 수상경비행장 등의 교통·운수시설
 - 기념품 판매점·약국·식품접객업소(유홍주점을 제외한다)·미용업소·목욕장·유기장 등의 상업시설, 호텔·여관 등의 숙박시설 및 상기 시설의 부대시설
- 위의 공원시설 가운데 반드시 건설업 등록업자가 시공해야 하는 시설물은 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설(산지 또는 해안모래언덕의 면적이 1만㎡ 이상인 경우에 한정한다) 및 길이가 1킬로미터 이상인 호안시설로 규정하고 있음.

(4) 유기시설의 시공자 제한

- 「관광진흥법」 시행령 제2조(관광사업의 종류)를 보면, 유원시설업(遊園施設業)을 종합유원시설업, 일반유원시설업, 기타유원시설업의 3가지로 구분하고 있음.⁵⁾

3) 공원계획에 따라 자연공원 밖에 설치하는 진입 도로 또는 주차시설을 포함한다.

4) 섬 지역인 자연공원에 설치하는 활주로 1,200미터 이하의 공항을 말한다.

5) 구체적인 법적 구분 기준은 다음과 같음.

- 종합유원시설업 : 유기시설이나 유기기구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업으로서 대규모의 대지 또는 실내에서 법 제33조에 따른 안전성 검사 대상 유기시설 또는 유기기구 여섯 종류 이상을 설치하여 운영하는 업
- 일반유원시설업 : 유기시설이나 유기기구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업으로서 법 제33조에 따른 안전성 검사 대상 유기시설 또는 유기기구 한 종류 이상을 설치하여 운영하는 업

- 또, 유원시설업에서 설치·운영하는 유기(遊技)시설이나 기구 가운데 안정성 검사 대상 유기시설 및 기구를 <표 4>와 같이 규정하고 있음.

<표 4> 안전성 검사 대상 유기시설·기구의 종류

| 분류 | 분류 | 내용 | 대표 유기기구 |
|--------|----------|---|--|
| 1) 주행형 | 궤도주행형 | 일정한 궤도(레일·로프 등)를 가지고 있으며 궤도를 이용하여 승용물이 운행되는 유기시설 또는 기구 | 스카이스이클, 모노레일, 스카이 제트, 미니 자동차, 궤도 자전거 |
| | 주로주행형 | 일정한 주로를 가지고 있으며 그 주로를 이용하여 승용물이 운행되는 유기시설 또는 기구 | 미니 스포츠카, 무궤도열차, 봅 슬레이 |
| | 수로주행형 | 일정한 수로를 가지고 있으며 그 수로를 이용하여 승용물이 운행되는 유기시설 또는 기구 | 후름라이드, 신밧드의 모험, 래 피드라이드 |
| | 자유주행형 | 일정한 지역(공간 등)을 가지고 있으며 그 지역(지면, 수면)을 이용하여 승용물이 운행되는 유기시설 또는 기구 | 스포츠카, 범퍼카, 범퍼보트 |
| 2) 고정형 | 중회전고정형 | 수평축을 중심으로 하여 승용물이 수직 방향으로 수직 원운동 또는 요동운동을 하는 유기시설 또는 기구 | 회전관람차, 플라잉카펫, 레인보우, 바이킹, 고공파도타기, 스카 이코스터 |
| | 횡회전고정형 | 수직축을 중심으로 승용물이 수평 방향으로 수평 원운동을 하는 유기시설 또는 기구 | 회전그네, 회전목마, 티컵, 회전 보트, 점프라이드 |
| | 복합회전 고정형 | 수평 및 수직 방향으로 동시에 승용물이 회전·반회전 또는 직선운동을 하는 유기시설 또는 기구 | 회전비행기, 점프보트, 스페이스 자이로, 슈퍼스윙, 베이스볼, 슈퍼라이드 |
| | 승강고정형 | 수평 및 수직 방향으로 승용물이 상하운동 및 좌우 운동으로 운행되는 유기시설 또는 기구 | 패러슈터타워, 타워라이드 |
| 3) 관람형 | 기계관람형 | 음향·영상 또는 보조기구를 이용하여 일정한 기계 구조물 내에서 시뮬레이션을 체험하는 유기시설 또는 기구 | 영상모험관 |
| | 입체관람형 | 음향·영상 또는 보조기구를 이용하여 건축물·일정한 공간 내에서 시뮬레이션을 체험하는 유기시설 또는 기구 | 쇼킹하우스, 전래동화관 |
| 4) 놀이형 | 일반놀이형 | 이용객 스스로가 일정한 시설(건축물, 공간 등)에서 설치된 기계·기구를 이용하는 유기시설 또는 기구 | 편하우스, 미로, 모험놀이 |
| | 물놀이형 | 물을 매개체로 하여 일정한 규격을 갖추어 이용자 스스로 물놀이기계·기구 등을 이용하는 유기시설 또는 기구 | 파도풀, 유수풀, 바디슬라이더, 튜브라이더, 서핑라이더, 수중모험놀이 |

- <표 4>의 유기시설 또는 유기기구 가운데 「건설산업기본법」에 의거하여 반드시 건설업 등록업자가 시공해야 하는 시설물은 「관광진흥법」 시행령 제2조에 따른 종합유원시설업에 이용되는 유기시설 중 ‘미로’로 한정하고 있음.

· 기타 유원시설업 : 유기시설이나 유기기구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업으로서 법 제33조에 따른 안전성 검사 대상이 아닌 유기시설 또는 유기기구를 설치하여 운영하는 업

- 이상에서 살펴본 바와 같이 「건설산업기본법」 시행령 제38조(많은 사람이 이용하는 시설물)에서 건설업 등록업자가 반드시 시공해야 할 토목 시설물을 정리하면 <표 5>와 같음.

<표 5> 건설업 등록업자가 시공해야 하는 토목공사 시설물(요약)

| 구분 | 건설업 등록업자 시공 대상 시설물 |
|---|---|
| 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 시행령 별표 1 | <ul style="list-style-type: none"> • 골프장(9홀 이상에 한정한다) • 스키장 • 자동차 경주장 |
| 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조에 따른 공원시설 | <ul style="list-style-type: none"> • 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록하여야 하는 공연장에 한정한다) • 봉안시설(면적이 10만㎡ 이상인 경우에 한정한다) • 묘지(면적이 10만㎡ 이상인 경우에 한정한다) |
| 「자연공원법 시행령」 제2조에 따른 공원 시설 | <ul style="list-style-type: none"> • 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설(산지 또는 해안모래언덕의 면적이 1만㎡ 이상인 경우에 한정한다) • 길이가 1km 이상인 호안시설 |
| 「관광진흥법」 시행령 제2조에 따른 종합 유원시설업에 이용되는 유기시설 | <ul style="list-style-type: none"> • 미로 |

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 제38조.

Ⅲ. 다중이 이용하는 시설물에 대한 무면허 시공 실태 및 개선 방안

1. 체육시설 공사

(1) 체육시설 공사의 특성 및 시공자 제한의 필요성

- 체육시설에는 육상 경기장, 구기장(테니스장, 야구장, 축구장 외) 등의 경기 계통 체육 시설 이외에 학교 운동장, 기업체 운동장 등이 있으며, 각각의 건설공사에서 다양한 작업 항목과 공정, 독자적인 기술이 요구됨.
- 체육시설 건설에는 직접 기술 대상 작업으로서 그라운드 및 코트의 포장공사, 배수공 등이 중요하며, 간접 기능 대상 작업으로서 경기시설 공사, 연석공⁶⁾, 관련 작업 항목으로서 운동 시설에 필요한 급수시설 공사, 부대시설 공사(펜스, 네트, 놀이시설) 등을 들 수 있으며, 이러한 복수 작업 항목에서 일련의 시공 능력을 갖추는 것이 요구됨.

6) 縁石工, 그라운드 및 코트용 연석공을 말함.

- 체육시설은 일반적인 토목공사와 비교하여 시공 과정에서 이용자가 안전하고 쾌적하게 이용할 수 있도록 유의해야 함은 물론, 정해진 규격, 규모 등 각종 스포츠 규칙에 따른 시설을 만든다는 점에서 고도의 기술력과 전문적 지식·기능이 요구됨.
- 또, 시공 과정에서 기상 조건에 영향을 받기 쉬우며 그라운드 포장은 습도나 온도, 바람 등 시공 조건에 따라 공법이 바뀌는 것이 일반적이므로 동일한 품질을 유지하기 위해서는 특별한 주의가 요구됨.
- 신기록 갱신 등에 기여할 수 있는 경기장을 제공해야 한다는 점에서 체육시설의 시공 과정에서는 각종 그라운드 포장과 관련된 숙련공을 투입하여 수작업을 활용하거나 혹은 표층재 시공에서 최신의 시공 재료나 시공 방법을 선택하는 등 기술력을 확보하고 발주자와의 원활한 의사소통이 중요함.
- 그라운드의 경기 종목을 이해하고, 경험에만 의존하지 않는 안전상의 주의와 더불어 주위 환경에 맞춘 공사관리가 필요함.
- 설계도서에서 규격·치수 등의 품질이 명시되지만, 예를 들어 클레이(clay)계 포장재는 천연 재료가 대부분 지역에 따라 품질이 일정하지 않기 때문에 사용 가능한 재료의 선정과 더불어 이에 적합한 시공 기술을 가지고 있어야 함.
- 체육시설 공사의 특성을 감안한 시공관리, 품질관리, 원가관리, 안전관리 등의 매니지먼트를 할 수 있는 기술적 능력도 보유하는 것이 요구됨.
- 공사관리 기술자는 시공의 원활화와 효율적 관리를 위해 시공 담당 기술자와 의사소통을 통해 공사 계획, 기술상의 요구, 공기, 공정, 비용 측면에서 발주자의 요구나 필요한 품질 등을 올바르게 인식한 후에 시공 계획 등의 수립과 조정이 중요함.
- 운동시설의 설치 목적 가운데 도시공원이나 공공시설의 일부로 시공하는 경우에는 준공일을 정하여 스포츠 이벤트와 같은 행사나 그 개방에 맞춘 완공 등 작업 기간이 한정되는 경우도 많으므로 주의가 요구됨.

(2) 일본의 사례

- 일본의 경우, 건설업을 영위하려는 자는 국토교통성 대신이나 도도부현 지사의 허가를 받도록 규정하고 있으며, 체육시설 공사의 경우 토목공사업, 건축공사업 또는 비

계·토공공사업 등의 허가를 받은 자가 시공하도록 되어 있음.

- 일례로 「건설업법」에서는 비계·토공 공사업의 업무 범위를 규정하고 있는데, 그 가운데 운동시설 정비 공사, 테니스코트 표면 공사, 네트펜스 공사 등이 명시되어 있음.
- 일본에서 체육시설 건설 공사는 전문화된 영역으로서, 건설업 등록업자 가운데 체육 시설 건설 분야에 특화하고 있는 업체들이 많음.⁷⁾

- 운동시설의 시공 등에 종사하고 있는 전문 기술·기능자의 자격을 인정하는 제도로써 운동시설시공기사제도를 두고 있는데, 동 제도는 운동시설 건설 및 유지관리에 관한 기술의 연구·개발과 더불어 운동시설의 시공에 대한 신뢰성과 위상 향상, 운동시설의 정비 등에 기여하는 것을 목적으로 2005년에 창설되었음.
- 이러한 기술자 가운데 각각의 경험이나 지식·능력 등을 다각적으로 진단하여 운동 시설 공사의 핵심을 담당하기에 적합한 기술 인력에게는 일본운동시설건설업협회에서 ‘등록운동시설기간기술자’ 자격을 인정하고 있음.
- 기간 기술자 수료증을 받으려면 일본운동시설건설업협회의 강습위원회가 주최하는 등록운동시설기간기술자 학과 강습을 수강하고 시험에서 합격해야 하는데, 수강을 하려면 아래 자격을 모두 갖추어야 함.
 - 운동시설 시공기사 자격을 보유할 것
 - 운동시설 공사의 실무 경험 연수가 10년 이상(실질 공기가 10년 이상인 점에 주의)
 - 직장 경험 3년 이상(직장 교육 수료증 사본이 필요)
- 일본운동시설건설업협회 수료자는 건설사의 공사 입찰시 경영사항 심사에서 ‘토목공사업, 비계·토공공사업, 포장공사업, 조경공사업’의 어느 하나에서 가점을 두어 평가됨.

(3) 체육시설 건설 관련 시공 자격 제한 방안

- 야구장이나 축구장 등 운동 경기장은 일반적으로 다중이 집결하는 장소로서 안전에

7) 이들 업체들은 일본운동시설건설업협회를 조직하고 있는데, 동 협회는 체육시설의 조사·기획·설계·시공하는 전문 기술자 집단으로서, 설립 목적은 운동시설의 건설 및 유지관리기술 향상, 운동시설의 정비 촉진과 더불어 운동시설건설업의 건전한 발전을 도모하는 것임.

대한 위해가 매우 높은 시설로 볼 수 있으나, 현재 건설업 등록업자 시공을 명시하지 않고 있음.

- 또한, 노후 야구장 등 운동 경기장에 대해서 구조안전진단 등을 의무화하고 있지 않으며, 이에 따라 야구장의 경우 서울의 잠실야구장과 목동야구장을 제외하면 정밀 안전진단을 받은 곳이 없는 등⁸⁾ 사후관리나 유지관리도 부실하게 이루어지고 있음.
- 대형 운동 경기장 발주시에는 대부분 건설업등록업자를 대상으로 시공자를 선정하고 있으나, 법적으로 시공자 규제가 명시되어 있지 않기 때문에 중소규모의 운동시설공사 시에는 무자격자의 도급 시공 등이 나타날 개연성이 있음.
- 무자격자 시공시에는 운동시설이나 관람객의 안전에 위험을 초래할 가능성이 높으므로 특수한 용도나 일정 규모 이상의 운동 경기장에 대해서는 적합한 기술 인력을 갖춘 건설업 등록업자로 시공자를 제한할 필요가 있음.
- 특히 운동 경기장 가운데 관람석이 마련된 시설은 구조안전 확인 등이 필요하므로 건설업 등록업자의 시공이 필요한 것으로 판단됨. 예를 들어 안전 확보 측면에 다음과 같은 시설들은 건설업 등록업자가 시공하도록 의무화하는 방안을 강구해야 함.
- 골프장, 골프 연습장, 수영장, 썰매장, 스키장, 자동차 경주장 등
- 또, 축구장, 야구장 등 운동장 형태의 체육시설 가운데 시공자 제한이 필요한 공사 규모는 「건축법」 등에서 정하고 있는 구조안전 확인 등의 규제를 참조할 수 있는데, 현행 「건축법」 시행령 제32조⁹⁾를 보면, 3층 이상이거나 높이가 13미터 이상인 건축물을 건축하거나 대수선하는 경우 해당 건축물의 설계자는 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 구조안전을 확인하도록 규정하고 있음.

8) 소방방재청, 국회 행정안전위원회 김태원 의원 제출 자료(2008. 11) 참조.

9) 「건축법」 시행령 제32조(구조 안전의 확인) ① 법 제48조 제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 건축하거나 대수선하는 경우 해당 건축물의 설계자는 국토교통부령으로 정하는 구조기준 등에 따라 그 구조의 안전을 확인하여야 한다.

1. 층수가 3층 이상인 건축물
2. 연면적이 1천 제곱미터 이상인 건축물. 다만, 창고, 축사, 작물 재배사 및 표준설계도서에 따라 건축하는 건축물은 제외한다.
3. 높이가 13미터 이상인 건축물
4. 처마 높이가 9미터 이상인 건축물
5. 기둥과 기둥 사이의 거리(기둥의 중심선 사이의 거리를 말하며, 기둥이 없는 경우에는 내력벽과 내력벽의 중심선 사이의 거리를 말한다. 이하 같다)가 10미터 이상인 건축물
6. 국토교통부령으로 정하는 지진구역의 건축물
7. 국가적 문화유산으로 보존할 가치가 있는 건축물로서 국토교통부령으로 정하는 것

- 따라서 운동시설 건설시 부실시공에 따른 사회적 피해를 방지하기 위해서는 운동장 형태로서 객석 규모가 3층 이상 높이인 경우에는 일정한 기술 인력을 갖춘 건설업 등록업자 시공을 의무화하는 방안을 강구할 수 있을 것임.
 - 체육관 형태의 운동시설은 일반적으로 건축허가를 받으므로 토목 분야에서 별도의 시공자 제한은 불필요한 것으로 판단됨.
- 골프장 건설 공사는 환경오염 등의 우려가 높으므로 골프장 9홀 미만도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이나 「산지관리법」 등에 의해 토지나 산지, 농지전용허가 등을 받는 시설 규모라면 원칙적으로 건설업 등록업자가 시공하는 것이 요구됨.
- 골프 연습장도 시공 과정이나 운용 과정에서 시설 안전에 대한 우려가 높기 때문에 2층 이상의 시설일 경우 일정한 경험과 기술 인력을 갖춘 건설업 등록업자 시공을 명시하는 것이 바람직함.

2. 봉안시설 및 묘지

(1) 봉안시설 시공의 중요성

- 봉안시설이나 공원묘지는 대부분 산림에서 시공이 이루어지기 때문에 안전사고의 발생 위험성이 매우 높은 시설물로 볼 수 있음. 가장 대표적인 재해로서 토사 유출, 석축 붕괴, 배수로 설치 부실에 따른 수해(水害) 등을 들 수 있음.
 - 대부분 산림에서 시공하기 때문에 산사태의 위험성이 상존하며, 경사면 시공으로 인해 분묘 축대의 붕괴나 토사 유출 위험이 존재
 - 공원에 시공되는 석축 등의 균열이나 붕괴로 묘지 유실이나 도로 매몰 우려
 - 지하수위 등의 변동으로 공원묘원 진출입 도로가 균열 등으로 내려앉을 위험 존재
 - 토압에 의한 옹벽 균열 현상 등
- 최근 들어 산림 내에서 공원묘지나 봉안시설의 건설이 증가하고 있으나, 부적격 업체나 무등록 업체에 의한 부실 시공이 지속적으로 발생하고 있음.
- 광주시가 운영하는 영락공원묘지의 가족납골묘 140기 가운데 10기에 빗물이 스며드는 것으로 확인돼 부실공사 의혹이 제기¹⁰⁾

- 춘천공원묘원에서는 집중호우로 2곳에서 축대 붕괴가 발생하여 전체 2,500여기 묘지 가운데 90여기 정도가 파문히거나 유실되는 피해가 발생¹¹⁾
- 경기도는 도내 공설, 사설공원묘지 118곳에 대해 안전 점검을 실시한 결과, 36곳이 토사 유출과 석축 붕괴 등 위험이 있는 것으로 조사¹²⁾

(2) 봉안시설 및 묘지의 시공자 제한 방안

- 현재 「건설산업기본법」에서는 봉안시설과 묘지의 경우, 시공 면적이 10만㎡ 이상인 경우로 한정하여 건설업 등록업자의 시공을 의무화하고 있으나, 시공 부지의 위험성과 부실시공의 방지, 그리고 하자보수 등의 관점에서 판단할 때 건설업 등록업자의 시공 범위를 강화할 필요가 있음.
- 우선, 「건축법」 시행령 제91조의 3에서 높이 5미터 이상 옹벽 등의 공사를 수반하는 경우, 「국가기술자격법」에 따른 토목분야 기술사 또는 국토 개발 분야의 지질 및 기반 기술사의 협력을 받도록 규정하고 있는 점¹³⁾을 고려할 때, 공원묘지의 규모와 상관없이 공원묘지 시공시 높이 5미터 이상 옹벽 등이 있거나 산사태나 토사 유출의 위험이 있는 경우에는 건설업 등록업자 시공을 의무화하는 것이 바람직함.
- 나아가 「산지관리법」에서 지반 조건이 양호하더라도 산지전용허가는 특별한 경우¹⁴⁾를

10) 하늘문화, 2004. 10. 25.

11) 신아일보, 2011. 7. 31.

12) 연합뉴스, 1999. 7. 9.

13) 「건축법」 시행령 제91조의 3(관계 전문기술자와의 협력) ③ 깊이 10미터 이상의 토지 굴착공사 또는 높이 5미터 이상의 옹벽 등의 공사를 수반하는 건축물의 설계자 및 공사 감리자는 토지 굴착 등에 관하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 「국가기술자격법」에 따른 토목 분야 기술사 또는 국토개발 분야의 지질 및 기반 기술사의 협력을 받아야 한다.

14) 3만㎡ 이상일 경우에도 산지전용허가가 가능한 경우는 다음과 같음(「산지관리법」 시행령 제20조(산지전용허가 기준 등) 제6항 및 관련 별표4의 2).

가. 국가·지방자치단체 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 제120조 제1항 제1호부터 제13호까지의 규정에 따른 기관 또는 단체가 공용 또는 공공용 시설을 설치하는 경우

나. 국가 또는 지방자치단체에 무상 귀속되는 공용 또는 공공용 시설을 설치하는 경우

다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제4호에 따른 도시관리계획에 따라 도시계획시설 등을 설치하는 경우

라. 「농어촌정비법」 제2조 제4호의 농어촌정비사업에 따라 농업생산 기반을 조성·확충하기 위한 농업생산 기반 정비사업 또는 생활환경을 개선하기 위한 생활환경 정비사업을 하는 경우

마. 「광업법」에 따라 광물을 채굴하거나 「초지법」 제5조에 따라 초지를 조성하려는 경우

바. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호 및 제2호에 따른 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역 및 계획관리지역에서 산지 전용을 하는 경우

사. 공장의 증·개축, 「건축법」 시행령 별표 1 제1호에 따른 660㎡ 미만의 본인 거주 목적의 단독주택(본인 소유의 산지에 건축하는 경우만 해당한다) 및 같은 표 제3호에 따른 제1종 근린생활시설을 설치하는 경우

제외하고는 허가 면적을 3만㎡ 이상으로 할 수 없도록 규정하고 있다는 점, 그리고 5만㎡ 이상 토사를 굴취·채취하는 경우 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다는 점¹⁵⁾, 나아가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 「국토계획법」이라 한다)」에서는 토지 형질 변경의 경우 관리지역과 농림지역에서 3만㎡, 자연환경보전지역은 5,000㎡ 미만으로 규제하고 있다는 점¹⁶⁾ 등을 고려할 때 원칙적으로 3만㎡ 이상으로 공원묘원을 조성할 경우에는 건설업 등록업자의 시공을 의무화하는 것이 요구됨.

3. 산림토목 공사

(1) 산림조합에 의한 산림토목 공사의 문제점

1) 산림토목 공사의 개요

- 산림토목 공사는 임도, 사방 공사, 훼손지 복구 등 산림토목 시공, 산림휴양공간 조성, 산촌개발사업 등을 말함.
- 이 가운데 사방(砂防) 사업은 황폐지¹⁷⁾를 복구하거나 산지의 붕괴, 토석·나무 등의 유출 또는 모래의 날림 등을 방지 또는 예방하기 위하여 공작물을 설치하거나 식물을 파종·식재하는 사업 또는 이에 부수되는 경관의 조성이나 수원의 함양을 위한 사업을 말하며, 대상 지역에 따라 <표 6>과 같이 구분됨.

아. 법 제10조 제10호, 제12조 제1항 제14호 및 같은 조 제2항 제6호에 따라 임시로 시설을 설치하는 경우
 자. 제12조 제13항 제9호에 따라 1년 이내의 기간 동안 물건을 적치하는 경우

15) 「산지관리법」 시행령 제32조(토석채취 허가의 절차 및 심사 등) 제2항을 보면, 토석채취 허가 또는 변경 허가의 신청을 받거나 변경 신고가 있는 때에는 토석채취 허가·변경 허가 또는 변경 신고 대상 산지에 대하여 현지 조사를 실시하고, 그 신청 내용이 법 제28조에 따른 토석채취 허가 기준에 적합한지 여부를 검토한 후 토석 채취의 타당성에 관하여 지방산지관리위원회의 심의를 거쳐야 함. 다만, 변경 허가인 경우나 5만㎡ 미만으로 토사를 굴취·채취하는 경우에는 지방산지관리위원회의 심의를 거치지 아니함.

16) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제58조(개발행위허가의 기준)을 보면, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가의 신청 내용이 용도지역별 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 개발행위의 규모에 적합할 경우에만 개발행위허가를 하도록 규정하고 있음. 또한, 동 법 시행령 제55조(개발행위허가의 규모)를 보면, 대통령령이 정하는 개발행위의 규모는 다음 각호에 해당하는 토지의 형질변경 면적을 말함.

1. 도시지역 : 주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역 1만㎡ 미만, 공업지역 3만㎡ 미만, 보전녹지지역 5,000㎡ 미만
2. 관리지역 : 3만㎡ 미만
3. 농림지역 : 3만㎡ 미만
4. 자연환경보전지역 : 5,000㎡ 미만

17) ‘황폐지’란 자연적 또는 인위적인 원인으로 산지가 붕괴되거나 토석·나무 등의 유출 또는 모래의 날림 등이 발생하는 지역에서 국토의 보전, 재해의 방지, 경관의 조성 또는 수원(水源)의 함양(涵養)을 위하여 복구 공사가 필요한 지역을 말함.

<표 6> 사방사업의 분류

| 구분 | 세부 내용 | |
|--|-----------|--|
| 산지사방사업(산지에 대하여 시행하는 사방사업) | 산사태예방사업 | 산사태의 발생을 방지하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| | 산사태복구사업 | 산사태 발생 지역을 복구하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| | 산지보전사업 | 산지의 붕괴·침식 또는 토석의 유출을 방지하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| | 산지복원사업 | 자연적·인위적인 원인으로 훼손된 산지를 복원하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| 해안사방사업(해안 모래언덕 등 해안과 연결한 지역에 대하여 시행하는 사방사업) | 해안방재림조성사업 | 해일, 풍랑, 모래 날림, 염분 등에 의한 피해를 줄이기 위하여 시행하는 사방사업 |
| | 해안침식방지사업 | 파도 등에 의한 해안 침식을 방지하거나 침식된 해안을 복구하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| 야계사방사업(野溪砂防事業) 산지의 계곡, 산지에 연결된 시내 또는 하천에 대하여 시행하는 사방사업 | 계류보전사업 | 계류(溪流)의 유속을 줄이고 침식 및 토석류를 방지하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| | 계류복원사업 | 자연적·인위적인 원인으로 훼손된 계류를 복원하기 위하여 시행하는 사방사업 |
| | 사방댐설치사업 | 계류의 경사도를 완화시켜 침식을 방지하고 상류에서 내려오는 토석·나무 등과 토석류를 차단하며 수원 함양을 위하여 계류를 횡단하여 소규모 댐을 설치하는 사방사업 |

주 : 「사방사업법」 제3조 참조.

2) 산림조합의 시공 실태

- 국회 예산정책처에 따르면, 산림청 전체 예산 중 산림조합 및 동 중앙회에 대한 지원액은 2012년의 경우 5,394억원으로서 총예산의 30.1%인데, 이 중 산림토목·SOC사업에 투입된 예산은 5,157억원으로서 산림청 지원 예산의 대부분을 차지함.
- 그런데 현재 임도나 사방댐, 사방시설 등의 산림토목 공사를 건설업 등록업자가 아닌 산림조합¹⁸⁾에서 시행하는 사례가 매우 많으며, 산림조합은 적법한 기술 인력을 갖추어 건설업 등록을 필한 상태가 아니기 때문에 부실시공과 더불어 산사태 등 재해 위험이 증가되는 문제점이 있음.
- 일례로 산림청에서 국회에 제출한 ‘사방댐¹⁹⁾의 산림조합 수의계약 현황’ 자료에 의하면, 2010년 1월에서 2013년 7월까지 전국 사방댐 공사 계약 건수 총 2,922건 가운데 70.1%인 2,048건이 산림조합과 수의계약으로 이루어졌음.

18) 산림조합은 특별법 성격을 지닌 「산림조합법」에 의하여 설립된 특수법인인데, 주요 사업으로는 임업기술지도사업, 영림계획 작성, 조림·육림, 임도시설·조경 기타 산림토목사업 시공, 임업기자재 공급, 임산물 생산·수집, 구매사업 및 이용사업, 휴양림·산림욕장 조성, 조합원을 위한 신용사업, 임업진흥기금의 취급 및 임업자금관리·운용, 산림경영위탁사업 등을 실행하고 있음.

19) 사방댐은 폭 30m, 높이 4m 정도 되는 소규모 댐으로, 상류에서 산사태로 인한 토석 등이 급류를 타고 밀려 내려오는 것을 차단하여 하류 생활권 인명과 재산을 보호하는 재해방지 시설임.

- 사방댐 공사의 수의계약 비중은 2008년 64.4%, 2009년 61.6%, 2010년 59.2% 등 매년 60% 내외에 이릅니다.
- 산림조합은 「산림조합법」에 의하여 설립된 특수법인으로서 시공회사로 보기 어려우며, 임업기술지도사업, 조림·육림, 임산물 생산·구매 등을 주요 기능으로 볼 수 있음. 따라서 산림조합에서 임도나 사방댐 등의 공사를 직접 담당하는 것은 비합리적임.
- 일례로 산림조합 법인 등록을 위한 법적 요건을 충족하기 위해 허위 임원진을 구성하거나, 산림공학기술자 혹은 산림경영기술자 자격증을 월 30만~50만원에 대여 받아 산림청에 등록한 후, 사방시설 공사 등을 수주하는 사례가 많음.²⁰⁾
- 현재 임도 개발 등 산림토목 공사는 불투명한 발주 시스템뿐만 아니라 불공정 하도급에 따른 부실시공의 우려가 높음.
- 임도, 사방댐 등 산림사업은 현재 산림조합 등 산림사업법인이 수주한 후, 전문건설업자에게 하도급하는 경우가 빈번하며, 「건설산업기본법」과 같은 하도급 관리 규정이 적용되지 않을 뿐 아니라 부실시공에 대한 행정처분 규정도 마련돼 있지 않음.

<그림 1> 석축 공사의 부실시공 사례



주 : 산림조합이 시공한 충남 부여 산사태 대비 석축공사에서 공사비를 절감하기 위하여 콘크리트 대신 돌덩이로 채워진 부실공사 모습(출처 : 오마이뉴스, 2003. 11. 12).

- 유사한 사례로서 자연체험숲, 도시환경숲 등 도시 숲을 조성하는 공사도 건설 공사의 일부 공종에 불과하며, 만약 산림조합 등이 시공한다면 공종간 연계성 부족으로 시공

20) 뉴시스 2008. 7. 7 기사 참조.

효율이 떨어지고 하자가 발생할 경우 책임 소재를 둘러싼 공방이 불가피함.

- 시공 능력이 미흡한 산림조합 등은 조정 관련 면허를 갖춘 건설사 등에 하도급할 수 밖에 없고, 이 과정에서 발생한 저가 하도급에 기인하여 부실공사가 발생하면 도시 숲 조성사업은 소기의 목적을 달성하기 곤란

(2) 일본의 산림토목공사사업의 사례

- 일본의 경우 임도나 치산 등 산림토목 공사는 일반적으로 해당 지자체나 인접 지자체에 본점이나 지점이 소재하는 토목공사업 등록업자가 아니면 시공 참여가 불가능하며, 공사 규모나 유형에 따라 토목공사업, 조정공사업, 석공사업 등도 참여하는 것이 가능함.²¹⁾
- 일본 「건설업법」에 의하면, 토목공사업(토목일식)은 종합적인 기획, 지도, 조정에 의해 도로, 하천, 수로, 기타의 토목 공작물을 건설하는 공사로서, 해당 공사의 예시로서 댐 공사, 하천 공사, 터널 본체 공사, 교량 공사, 도로 축조 공사, 토지구획 정비 공사, 토지 조성 공사, 도로 아래 등의 상하수도관 매설 공사, 실드 공사, 뉴머틱케이슨 공사, 치산(治山) 공사, 임도(林道) 공사 등을 명시하고 있음.
- 토목공사업의 지정학과는 토목공학이며, 농림토목, 광산토목, 산림토목, 사방, 치산, 연지(緣地) 또는 조원(造園)에 관한 학과를 포함함(「건설업법」 시행규칙 제1조).
- 일본에서는 산림을 적정하게 관리하는 동시에 풍부한 산림 자원을 유효하게 활용하기 위해 지역에 맞는 작업 도로망의 정비 및 저비용 목재 생산 시스템의 확립을 목적으로

21) 일례로 일본 오사카부 삼림정비사업의 입찰참가자격 심사 실시 요강의 사례를 보면 다음과 같음.

1. 입찰참가자격 : 입찰에는 다음의 (1)에서 (3)에 제시하는 요건 모두에 해당하며, 지사가 인정한 자가 아니면 참여할 수 없다.
 - (1) 「건설업법」에 기초하여 건설업 허가를 받고 “오사카부 건설공사 경쟁입찰참가자격 등록명부”에 등록될 것.
 - (2) 삼림정비에 관한 지도 감독, 시공관리 및 안전관리를 확실히 실시할 수 있고, 다음 중에서 하나에 해당하는 자를 상시 고용(3개월 이상)하고 있을 것.
 - 「기술사법」에 기초한 기술사 제2차 시험(삼림 부문에 한한다)에 합격해 법정 등록을 받은 자.
 - 사단법인 일본삼림기술협회에서 임업기사(산림토목 부문 또는 임업경영 부문에 한한다)의 인정·등록을 받은 자.
 - 「건설업법」에 근거한 토목시공 관리기사, 또는 조정시공 관리기사의 자격을 가지면서 「노동안전위생법」에 기초한 안전위생교육(노동성 노동기준국장 통지 제66호)에 근거한 별목기 취급 작업자 안전위생교육 및 노동안전위생규칙 제36조 제8호에 근거한 별목 등 특별 교육을 받은 자.
 - (3) 삼림 정비에 종사하는 작업원(「노동안전위생법」 제57호)에 기초한 안전위생교육(노동성 노동기준국장 통지 제66호)에 근거한 별목기 취급 작업자 안전위생교육 및 노동안전위생규칙 제36조 제8호에 근거한 별목 등 특별 교육을 받은 자에 한한다)를 상시 3명 이상 고용하고 있는 자
2. 자격 심사 신청 절차 : 입찰 참가 자격의 인정을 받고자 하는 자는 삼림정비사업 입찰참가자격 심사신청서 및 다음 서류를 지사에 제출해야 한다.
 - (1) 건설업 허가증 사본
 - (2) 주된 사무소 및 지점 등의 소재지 일람표 등

로 지역 건설업계와 산림조합이 하나가 되어 산림 정비에 임하는 ‘임건(林建)협동’이 시도되고 있음.

- 임건협동은 건설업과 임업 사업체가 사업을 나누면서 양측의 특기 분야를 살려 상승 효과를 발휘할 수 있는데, 예를 들어 산림조합에서 시업단지(施業團地)를 정리하고, 건설업체의 기술 도입과 기술자를 활용하여 도로망 정비 작업, 경계 확정 측량 설계, 공사의 시공관리, 공법 개발, 마을이나 공공시설의 급탕 배관 등의 목질 바이오매스 관련 사업, 유통 비용 절감 등이 기대됨.
- 일례로 ‘타카야마 임업·건설업 협동조합’은 건설업 10개사와 히다다카야마산림조합이 참가하여 2010년 1월에 설립되었는데, 현재 건설업체 16개사와 1개의 산림조합으로 구성되었으며, 그 목표는 그동안 연계성이 낮은 임업과 건설업이 적극 협동하여 산림 관리나 계획적인 산림정비 및 목재 생산에 노력하고, 건설업 근로자의 임업 분야 취업과 동시에 목재 생산 활동의 촉진 등에 의해 지역 재생을 꾀하려는 것임.

(3) 산림토목 공사의 시공사 제한 필요성

- 임도·등산로, 사방시설, 사방댐 등과 같은 산림토목 사업은 방재 측면에서 매우 중요하며, 부실 시공이 이루어질 경우 사회적 위해가 매우 크므로 시공사 제한의 필요성이 있음.
- 현행 제도 하에서는 동일한 산림사업일지라도 사업 범위와 발주기관의 재량에 따라 건설업자가 참여할 수 없도록 입찰 공고가 이루어지는 등 명확한 규정이 부재하여 관련 산업과 업종간 업역 분쟁을 야기
 - 국민권익위원회에서는 2012년에 ‘지방행정 투명성 제고를 위한 부패 취약분야 제도 개선 가이드라인’을 마련했는데, 산림토목사업 전체 물량 중 60% 이상이 산림조합 등에 수의계약으로 발주되는 등 잘못된 관행과 불투명한 운영으로 특혜 시비가 일어나고 있음을 지적하고, 임도 개발 등 산림토목사업 계약 체결시 공개 경쟁 비율을 확대하여 투명성을 제고하도록 촉구
 - 「건설산업기본법」에서 산림토목 공사가 건설공사에 포함된다는 점을 명확히 정의하고, 토목공사사업이나 토공사업, 조경공사업 등이 참여할 수 있도록 규정하는 것이 요구됨.

- 또, 「건설산업기본법」 시행령 제38조(다중이 이용하는 시설물에 대한 시공사 제한) 규정을 보면, 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설 가운데 산지 또는 해안모래언덕의 면적이 1만㎡ 이상인 경우에 한정하여 건설업 등록업자가 시공하도록 되어 있으나, 대상 범위가 너무 넓어 실효성 있는 규제로 기능하기 어려움.
- 산림토목사업의 부실시공을 방지하고 투명성을 개선하려면 산림사업법인의 시공 참여를 축소하고, 산림토목사업은 원칙적으로 건설업 등록업자의 시공을 명시해야 함.
 - 산림조합은 건설 분야가 아닌 임목이나 산림자원 채굴 등의 작업에 공동도급을 통하여 참여토록 장려하되, 만약 현행과 같이 산림조합에 시공 자격을 부여하려면 건설업 등록을 필하거나 이에 준하는 기술 인력과 자본금을 갖추도록 요구해야 함.
- 특히 사방시설의 설치는 원칙적으로 건설 공사라는 점을 감안할 때 설계·시공 과정의 부실을 방지하기 위해서는 일정 규모 이상의 사방시설에 대해서는 해당 토목 기술자를 확보하고 있는 건설업 등록업자 시공을 원칙으로 규정하는 것이 요구됨.
 - 사방시설의 설치 과정에서 높이 5미터 이상 옹벽 등의 공사를 수반하는 경우²²⁾에는 기술 자격자 보유 요건 등 입찰참가자격을 강화할 필요가 있음.

4. 기타 공사

(1) 호안시설

- 호안시설은 빠른 유속이나 파랑 등의 작용으로 인한 제방의 유실, 해안 침식, 부두시설의 훼손 또는 붕괴에 대비하기 위해서 설치되는데, 호안의 천연 재료로는 풀, 나무, 돌 등이 이용되며, 돌망태·호안 블록·옹벽 및 석축 등을 설치하여 호안을 축조함.
 - 호안은 시공이 부실할 경우 파괴될 수 있는데, 주요 원인을 보면 기초 세굴, 뒤채움 토사 유출, 배후의 토압이나 수압에 의한 파괴가 일어날 수 있고, 나아가 급류 하천에서 유수에 의한 파괴 등이 발생할 수 있음.

22) 「건축법」 시행령 제91조의 3 제3항을 보면, 깊이 10미터 이상의 토지 굴착 공사 또는 높이 5미터 이상의 옹벽 등의 공사를 수반하는 건축물의 설계자 및 공사 감리자는 토지 굴착 등에 관하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 「국가기술자격법」에 따른 토목 분야 기술사 또는 국토개발 분야의 지질 및 기반 기술사의 협력을 받도록 규정하고 있음.

- 호안 시공시에는 설치 장소의 하상 변동과 더불어 설계 및 시공시 토압과 수압을 고려하고, 중·횡 방향의 구조 이음눈 설치 등 시공 과정에서 상당한 주의가 요구됨.

<그림 2> 호안 석축 붕괴 사례(고창 구시포 구항, 2012. 8)



- 호안시설의 특성을 고려할 때 설계·시공 과정에서 다양한 기술적 검토가 필요하며, 부실 시공시 사회에 미치는 위해가 크다는 점을 감안할 때 건설업 등록업자의 시공을 의무화하는 것이 바람직함.
- 그런데 현행 「건설산업기본법」에서는 길이가 1킬로미터 이상인 호안시설에 대해서만 건설업 등록업자 시공을 의무화하고 있음.
- 이는 개인사업자와 무면허업자가 널리 시공에 참여하는 원인이 되고 있으므로 호안 시설 공사는 원칙적으로 건설업 등록업자 시공을 명시할 필요성이 있음.

(2) 유기시설

- 유기(遊技)시설 또는 유기기구 가운데 반드시 건설업 등록업자가 시공해야 하는 시설물은 「관광진흥법」 시행령 제2조에 규정된 종합유원시설업에 설치되는 유기시설 중 ‘미로’로 한정되어 있음.
- 그러나 가설 건축물의 형태로서 다중이 이용하는 시설물의 경우에는 구조 확인이나 시공 과정에서 특별한 주의가 요구된다는 점을 고려할 때, 관람형 유기기구 가운데 3층 이상의 객석을 갖추거나 건축허가를 받는 시설물에 대해서는 건설업 등록업자가 시공에 참여하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

IV. 민간 토목공사의 무면허 시공 실태와 개선 방안

1. 민간 토목공사의 유형 및 발주 현황

- 토목공사는 일반적으로 공공기관의 발주가 다수를 차지하고 있으나, 민간 분야에서 발주하는 공사도 금액 기준으로 2011년의 경우 26.4%를 차지하고 있으며, 1건당 계약 금액이 13.4억원에 달하고 있음.

<표 7> 토목공사의 발주 주체별 계약 실적

| 발주 주체 | 2010년 | | | | 2011년 | | | |
|-----------|--------------|----------------|-------------|--------------------|--------------|---------------|-------------|--------------------|
| | 건수 (건) | 금액 (억원) | 점유비 (%) | 1건당 계약액 (억원) | 건수 (건) | 금액 (억원) | 점유비 (%) | 1건당 계약액 (억원) |
| 정부기관 | 3,032 | 72,528 | 17.4 | 23.9 | 2,577 | 49,458 | 13.8 | 19.2 |
| 지자체 | 13,884 | 100,238 | 24.1 | 7.2 | 12,507 | 97,224 | 27.2 | 7.8 |
| 국영기업체 | 2,961 | 102,962 | 24.8 | 34.8 | 1,780 | 65,428 | 18.3 | 36.8 |
| 민간 | 7,212 | 133,354 | 32.1 | 18.5 | 7,047 | 94,543 | 26.4 | 13.4 |
| 기타 | 652 | 6,870 | 1.7 | 10.5 | 2,387 | 50,805 | 14.2 | 21.3 |
| | 27,741 | 415,952 | 100 | 15.0 | 26,298 | 357,458 | 100 | 13.6 |

자료 : 대한건설협회, 「건설업통계연보」.

- 공사 유형별로는 민자 사업으로 진행되는 고속도로나 지하철, 터널 등을 제외할 때, 택지정리나 공업용지 조성, 상하수도 공사 등이 순수한 민간발주 토목공사 유형으로서 높은 비중을 차지한다고 볼 수 있음.
- 대한건설협회에서 발간한 「2010년 완성공사 원가구성분석」 자료를 토대로 민간에서 발주한 토목공사의 안전관리비 지출 실태를 보면, 상수도 공사와 사방하천, 치산치수 공사에서 안전관리비²³⁾ 사용 비중이 높게 나타났음. 이는 동 공사의 수행 과정에서 재해나 안전사고의 발생 위험이 높다는 것을 간접적으로 시사함.
- 하자보수비 지출은 택지 개발이나 일반 도로, 기타 토목 공사에서 높게 나타났는데, 이는 동 사업에서 지반 침하나 콘크리트 및 아스팔트 공사 등과 연계된 하자 요인이 많기 때문임.

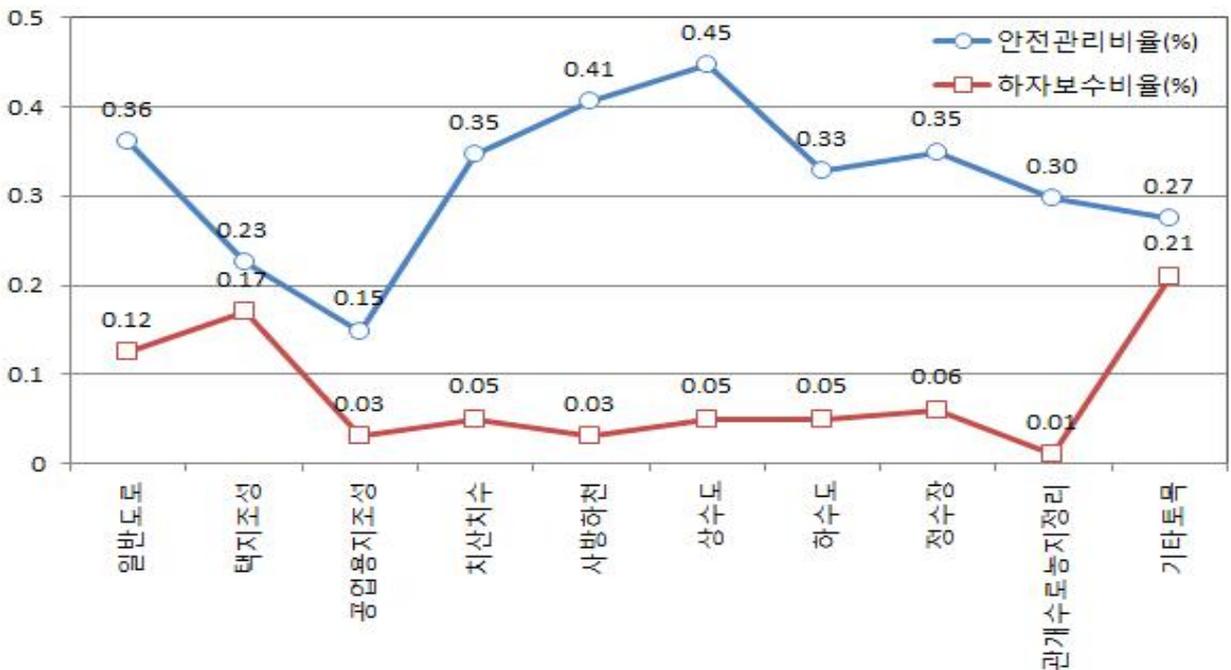
23) 안전 난간, 추락 방지용 방망 등 안전시설비, 개인 보호장비, 안전관리자 인건비, 안전진단 비용 등으로 지출되는 비용.

<표 8> 민간 토목공사의 공사 유형별 계약 실적

| 세분 공종 | 2010년 | | | 2011년 | | |
|------------------|--------|-----------|---------|--------|-----------|---------|
| | 건수 (건) | 금액 (10억원) | 점유비 (%) | 건수 (건) | 금액 (10억원) | 점유비 (%) |
| 민간 토목 합계 | | | | | | |
| 일반 도로 | 7,212 | 13,335.4 | | 7,047 | 9,454.3 | |
| 고속도로 | 351 | 333.6 | 2.5 | 70 | 51.8 | 0.5 |
| 도로 교량 | 5 | 4.0 | 0.0 | 15 | 581.1 | 6.1 |
| 철도 교량 | 32 | 26.6 | 0.2 | 12 | 15.7 | 0.2 |
| 댐 | 3 | 6.8 | 0.1 | 8 | 34.4 | 0.4 |
| 간척 | 2 | 2.1 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 항만 | 1 | 22.7 | 0.2 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 공항 | 45 | 448.1 | 3.4 | 50 | 361.4 | 3.8 |
| 도로 터널 | 1 | 42.0 | 0.3 | 1 | 6.3 | 0.1 |
| 철도 터널 | 14 | 316.1 | 2.4 | 5 | 260.9 | 2.8 |
| 일반 철도 | 2 | 23.8 | 0.2 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 고속철도 | 19 | 1,785.7 | 13.4 | 3 | 17.1 | 0.2 |
| 지하철 | 5 | 1,263.6 | 9.5 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| 택지 조성 | 14 | 423.3 | 3.2 | 15 | 596.3 | 6.3 |
| 공업용지 조성 | 452 | 1,047.9 | 7.9 | 443 | 1,151.5 | 12.2 |
| 치산·치수, 사방하천 및 운하 | 428 | 2,038.1 | 15.3 | 356 | 1,059.3 | 11.2 |
| 상·하수도 | 23 | 20.4 | 0.2 | 9 | 1.4 | 0.0 |
| 정수장 | 184 | 1,414.1 | 10.6 | 117 | 143.7 | 1.5 |
| 관개수로·농지정리 | 9 | 78.1 | 0.6 | 2 | 2.6 | 0.0 |
| 기타 토목시설 | 27 | 8.3 | 0.1 | 15 | 2.5 | 0.0 |
| | 5,595 | 4,029.2 | 30.2 | 5,926 | 5,167.6 | 54.7 |

자료 : 대한건설협회, 「건설업통계연보」.

<그림 3> 민간 토목공사의 안전관리비 및 하자보수비 지출 실태(2010년)



주 : 총공사비 대비 비율이며, 상수도 공사는 1,000mm 미만과 1,000mm 이상 공사 통계치의 단순 평균치임.
 자료 : 「완성공사 원가구성분석」, 대한건설협회.

2. 민간 토목공사의 부실시공 실태와 무면허 시공시의 문제점

(1) 민간 토목공사의 부실시공 실태

- 민간에서 발주하는 토목공사 가운데 특히 부실 시공에 따른 위험이 높은 공사는 공업용지 조성권과 산지전용허가 혹은 농지전용허가 등에 따른 개발 행위인데, 그 이유는 분양이나 매매 목적물이 될 가능성이 높고, 안전에 대한 위험이 크며, 하자에 대한 책임자를 안정적으로 유지하는 것이 중요하기 때문이다.
- 공업용지조성사업이란 산업단지 이외의 지역에서 입지 지정 신청에 의하여 공장 건축을 위하여 부지를 조성하는 공사를 의미함.
 - 미리 측량하여 설계된 경계 구역 안에서 토목 설계와 기반설비 설계, 그리고 법령상의 도로 확보 기준과 폐수배출시설 설치 기준에 따라 토목공사와 전기, 통신, 상하수도 등 기반사업 공사를 진행하는데, 발주자 직영 시공이나 무면허업자 시공시 부실공사의 우려가 높고 하자 책임자를 안정적으로 확보하는 것이 어렵게 됨.²⁴⁾
- 최근 들어 민간이 주도하는 산지전용(山地轉用)²⁵⁾ 과정에서 난개발이 이루어지고 부실 시공의 우려가 증가
 - 예를 들어 2010년 강원도 산사태에 의한 펜션 매몰사고, 가평 펜션의 산사태 피해, 파주공장 뒷산 산사태 피해, 집중호우에 의한 대도시 주변 산지의 주택가 피해, 골프장 건설 과정의 주민 갈등, 높은 옹벽을 쌓은 후 조성하는 산업단지, 산지 불법 전용 등 문제점 빈발
- 또한, 민간에서 농지전용허가 또는 산지전용허가를 통하여 공원시설 등을 시설하는 경우, 산사태나 환경오염 등이 우려²⁶⁾

24) 개별 공장 입지와 인접하여 지역간 연결 도로가 통과하는 경우에는 그 확장 등에 소요되는 비용을 모두 해당 기업에서 부담해야 하며, 개별 공장 입지로 인한 교통수요 유발로 도로교통 관리상 기존 도로의 개선이 필요한 경우는 그 비용의 전부 또는 일부를 해당 기업에서 부담해야 함. 그리고 개별 공장 입지에서 공장폐수 배출량이 「수질환경보전법」에서 정한 배출 허용 기준을 초과하는 경우에는 수질오염 방지 시설을 설치해야 함(「산업입지의 개발에 관한 통합 지침」 제39조 참조).

25) '산지전용'이란 산지를 조림(造林), 숲 가꾸기, 임목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취 및 산지 일시 사용 등의 용도로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말함. 여기서 '산지 일시 사용'이란 산지로 복구할 것을 조건으로 산지를 일정 기간 동안 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말하며, 나아가 산지를 임도, 작업로, 임산물 운반로, 등산로·탐방로 등 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길로 사용하기 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 포함함(「산지관리법」 제2조).

26) 국민권익위원회는 2011년 8월 산림토목사업 추진 과정에서 발주처와 시공사간 허위 서류 작성, 공금 횡령 등 비리가 발생하고, 감독 공무원의 관리 감독 부실, 시공업체의 불법 하도급 등으로 집중 호우시 산사태, 인명·재산 피해로 이어질 가능성도 높은

- 더 나아가 산지전용허가 없이 전원주택을 비롯해 농경지, 진입 도로가 불법 개발되거나 토지 가격 상승을 노려 임야를 훼손하고 흙으로 매립해 건물 부지를 조성하는 불법 행위도 많은데, 이러한 불법 과정에서 대부분 무허가업자를 활용하여 불법 시공이 이루어짐.

(2) 민간 토목공사의 시공 체계 및 부실시공 발생 원인

- 민간의 토목공사 발주자가 건설업 등록업자에게 도급 시공을 하지 않을 경우, 시공 방식은 두 가지로 유추해 볼 수 있음.
 - a) 민간 발주자가 직접 장비나 인력을 동원하고, 자재를 구매하여 직영 시공하는 경우
 - b) 무면허 업자나 개인에게 불법 발주한 후, 직영 시공으로 위장하는 경우
- 그런데 a)의 경우는 민간 발주자가 조직 내부에 건설업체 이상의 공사 경험을 갖춘 기술자가 다수 존재하지 않을 경우 선택하기 어려운 방식이며, 그러한 시공 능력을 갖춘 민간 발주자는 매우 적음.
- 실제로는 민간 부문의 토목공사 가운데 예를 들어 공장용지 조성이나 상하수도 공사 등의 시공에 있어 발주자 직영으로 위장한 후 무면허 건설업자나 개인에게 시공을 도급하는 사례가 흔히 발생하고 있음.
- 민간에서 토목공사를 발주함에 있어 건설업 등록업자를 기피하고 무면허 업자나 혹은 개인에게 도급 시공하는 사례가 발생하는 이유는 대개 시공비 절감이나 탈세 등을 추구하기 때문임.
 - 건설업 등록업자의 경우, 법에서 정하는 기술 인력과 자본금 등 등록 조건을 갖추고 이를 유지해야 하나, 무면허 업자나 개인의 경우 회사 운영에 따른 경상비가 낮게 소요되므로 시공비를 낮출 수 있는 요인이 됨.
 - 민간 발주자는 공사 경험이 일천한 사례가 많으며, 따라서 시공비를 낮게 제시하는

것으로 지적하였음. 또, 부실 시공업체에 대한 제재 규정도 미비해 처벌 실효성에도 문제가 있으므로 부실공사 방지를 위한 책임감리제 및 검사 공무원 복수지정제 도입, 하도급 제한 및 규정 위반에 대한 제재 규정 마련, 산림사업에 대한 행정처분 세부 기준을 구체화하도록 권고한 바 있음.

무면허 업자에게 현혹될 가능성이 높음.

- 무면허 업자와 도급 계약을 맺은 후, 표면적으로는 발주자 직영 시공으로 위장할 경우 부가가치세 등을 탈루하여 도급 공사비를 더욱 낮추는 것이 가능함.

(3) 민간 토목공사에서 무면허업자 시공의 문제점

- 민간 토목공사에서 무면허 업자에게 도급 시공시 발생할 수 있는 폐해로는 다음과 같은 사항을 들 수 있음.

1) 시공비는 낮지만 발주자 보호 곤란

- 건설업 무면허자는 부실한 자본력과 건설 기술자 미보유 등으로 견실한 시공과 계약 이행이 곤란한 사례가 많음.
 - 건설업 무면허자는 「건설산업기본법」의 적용을 받지 않기 때문에 소정의 기술자, 자본금을 갖추지 않은 상태에서 영업하는 것이 가능
 - 건설업 무면허자는 건설공제조합 등 보증기관에 가입되어 있지 않으며, 민간의 보증회사로부터 보증을 받기도 어려우므로 계약이행보증서, 하자보수보증서, 선급금보증서 등을 교부하지 않는 사례가 많고, 이에 따라 계약 불이행이나 하자 발생시 피해 보상을 받을 수 없는 사례가 많음.
- 하자나 계약 불이행 등 부적합 행위시 「건설산업기본법」에 근거하여 영업 취소 등 행정 처벌이 곤란
 - 「건설산업기본법」에서는 일정 규모(공사 금액의 5/1,000) 이상 하자가 3회 이상 발생할 경우 영업정지 또는 5,000만 원 이하의 과징금을 부과(제82조 제1항)함으로써 건설업자 및 주택건설등록업자를 규제하고 있음.

2) 하자 책임 문제

- 민간 토목공사의 경우 도로, 부지정리, 조경, 토공, 석공사, 포장, 상하수도 등의 공사가 많은데, 건설공사 준공 후 발생하는 주요 하자를 보면 토공 유실과 지반 침하, 석축 붕괴, 배수시설 막힘 현상 등을 들 수 있음.

- 건설업 무면허자의 시공시에는 하자 관련 분쟁이 발생하기 쉽고, 하자 책임자를 안정적으로 유지하기 어려움.
 - 무면허업자의 경우 기업 규모가 매우 작아 폐업이나 부도 등이 빈번하기 때문에 하자 보수 책임자를 안정적으로 유지하기 곤란
 - 다수의 시공자에게 분야별로 도급 시공한 경우, 복합 하자에 대하여 분쟁이 발생하거나 보수가 지연될 가능성이 높음.
 - 발주자가 직영 시공으로 위장하고, 해당 공사를 무면허업자 등에게 불법으로 도급한 경우에는 시공자가 하자 보수를 기피할 경우 대응책이 미흡
- 만약, 발주자가 직접 자재를 구입하고 인력과 장비를 수배하여 직접 시공한 경우에는 목적물의 하자에 대하여 책임을 부여할 대상이 없으며, 발주자가 직접 하자 보수에 대한 책임을 갖게 됨.
 - 그러므로 해당 토목 시설물을 매각할 경우, 매수인으로서는 건설업자가 아닌 매도인에게 하자 보수 책임을 부과해야 하나, 법적으로 보호받는 것이 쉽지 않고, 결과적으로 하자 보수에 난점을 초래

3) 토목공사 목적물도 매매, 분양 대상이 많음 → 매수인이나 소비자 피해 우려

- 민간 발주자에 의한 토목공사 시설물도 결과적으로 사회자본으로 귀속되기 때문에 재해 예방이나 안전관리 등이 중요하다고 볼 수 있음.
- 발주자에게 직영 시공을 허용하는 사유는 발주자가 자신이 사용하는 목적물을 시공하는데 과도한 제약은 두는 것은 바람직하지 않다는 취지이나, 민간 분야 토목공사라 하더라도 발주자가 영구히 해당 목적물을 사용하기보다는 부지 조성, 야드나 도로포장 공사 등 분양이나 매매 대상이 되는 사례도 많음.
 - 따라서 민간 토목공사에 있어서도 매매계약 대상자나 분양을 받는 소비자를 보호하고, 하자 책임자를 안정적으로 유지하기 위한 제도적 대응이 요구됨.

4) 세금 탈루

- 민간 발주자가 직접 시공을 하려는 이유 가운데, 건설업 등록업자에게 도급 시공시

발생하는 부가가치세 등 세금을 탈루하려는 의도가 있음.

- 이는 세금 경감을 목적으로 무면허업자의 시공을 방치하고, 나아가 무면허업자나 개인 사업자가 난립하는 결과를 초래
- 건설업 등록업자에게 도급 계약하여 시공을 맡긴 후, 행정적으로는 세금 탈루를 위하여 발주자 직영 시공으로 처리하는 경우도 있는데, 이는 실제 시공자가 표면에 드러나지 않으므로 하자 보수 등의 측면에서 사후적인 문제가 발생할 가능성이 높게 됨.

3. 외국 사례

- 민간 등에서 발주자가 직영 시공을 하는 오너빌더(owner-builder)는 흔치 않으며, 발주자에 의한 직영 시공은 상당히 제한적인 경우에 활용되고 있음.
- 유지관리나 개보수 혹은 시기적으로 급한 공사, 발주자가 충분한 시공관리 능력이 있을 경우, 발주자가 동일한 종류의 시설물을 지속적으로 상당량 공급한 경험이 있을 경우, 발주자 자체 사용을 목적으로 하는 경우 등으로 제한적으로 적용되고 있음.²⁷⁾
- 발주자가 직접 시공사 역할을 겸하는 경우 일반적으로 발주자 자신의 사용 용도로 건설됨.
- 특히, 공공공사의 경우 기본적으로 경쟁을 기반으로 하여 시공사를 선정하는 것이 기본 원칙이며, 따라서 발주자 직영 시공 방식은 유지관리, 보수, 혹은 시기적으로 시급한 공사에 대해서만 적용하는 것으로 한정하고 있음.²⁸⁾
- 민간 발주자가 직영 시공을 하는 경우에는 자체 조직 내에 설계와 시공 조직을 가지고 있는 경우가 대부분이며, 그 규모는 건설업체의 설계시공 조직에 버금가는 규모임.
- 건설 물량이 오랜 기간 상당 규모로 지속되고, 사업관리가 해당 조직의 운영과 분리될 수 있는 경우에는 발주자가 직접 설계·시공하는 것이 정당화될 수 있으나, 보편적인 방식은 아닌 것으로 인식하고 있음.²⁹⁾

27) Construction Project Management, Clough & Sears, 1991.

28) 장철기 외(2010).

29) Professional Construction Management, Barrie & Paulson, 1992.

- 미국의 경우, 각 주(州)마다 규정이 다르나, 판매·임대용 시설 및 공중 안전시설에 대해서는 시공자 제한을 두고 있는 것이 일반적임.
- 캘리포니아 주에서는 총 계약 금액이 인건비와 자재비를 포함하여 500달러가 넘을 경우 해당 프로젝트의 시공을 위해서는 건설업 면허가 필요함. 건설업 면허에 대한 행정적인 업무는 CSLB(The Contractors State License Board)가 담당하고 있는데, 최근에는 공공의 안전과 복지를 위해하는 무면허 업자나 비전문적인 건설 활동의 제재 및 방지에 노력하고 있음.³⁰⁾
- 루이지애나 주에서는 공공 및 민간 부문의 모든 공사에 있어 계약 금액이 5만 달러를 초과하는 공사의 경우 건설업자는 면허를 받아야 함.³¹⁾
- 미시시피 주에서는 건설업 면허 또는 시공자격 증명서는 5만 달러를 초과하는 공공 공사와 10만 달러 미만의 민간 공사인 경우에 필요하며, 계약이나 재계약 또는 인수 공사액이 10만 달러를 초과하는 민간 공사의 건립, 건축, 시공, 재시공, 보수 등 입찰에 참가하려는 원도급자, 하도급자 및 재하도급자는 시공자격증명서를 소지하고 있어야 함.³²⁾
- 일본의 경우, 「건설업법」 제3조 및 동법 시행령 제1조의 2에 의하면, 공사 1건의 도급 금액이 500만 엔(소비세 포함)이 안 되는 건설 공사(건축일식공사일 때는 1,500만 엔이 안 되는 공사)일 때는 건설업 면허 없이 시공이 가능하나, 그 이상인 경우에는 건설업 면허자만이 시공하도록 규제하고 있음. 또한, 하도급 시공도 건설업 면허를 받은 자로 한정하고 있음.³³⁾

30) 김예상(2003).

31) 다만, 다음의 경우는 건설업 면허가 필요 없음.

- 4세대 이하의 주택 건설공사
- 판매, 임대, 공중의 이용 또는 집회용이 아닌 건축주 자신의 필요에 의해 수행되는 공사
- 루이지애나 주 공공사업위원회 또는 뉴올리언스 시 의회의 직접 규제를 받는 모든 공공 시설공사
- 위 시설공사를 수행하게 됨으로써 부수적으로 수반되거나 필요한 공사

32) 미시시피 주 법령 §33-3-15 참조. 다만, 다음의 공사는 제외함.

- 도로 공사 및 연방정부 지원 사업으로 명시되거나 연방 기금으로 시행되는 도로 공사와 부대 공사
- 가구 수가 50가구 미만이거나 높이가 3층 이하인 주택 공사
- 면적이 7,500제곱피트 미만이거나 높이가 2층 이하인 상업시설 공사

33) 일본 「건설업법」 제26조의 2에 의하면, 토목공사업 또는 건축공사업을 하는 자는 토목일식공사(土木一式工事) 또는 건축일식공사(建築一式工事)를 시공하는 경우에 있어 토목일식공사 또는 건축일식공사 이외의 건설공사(제3조 제1항 단서의 정령에서 정하는 경미한 건설 공사를 제외함)를 시공할 때는 해당 건설 공사에 관해 제7조 제2호에 해당하는 자로 해당 공사 현장에서 해당 건설 공사의 시공 기술상의 관리를 감독하는 자를 두고, 스스로 시공하는 경우 외에는 해당 건설 공사와 관련된 건설업 허가를 받은 건설업자에게 해당 건설 공사를 시공시키도록 명시하고 있음.

4. 민간 토목공사의 시공자 제한 방안

(1) 민간 토목공사에서 시공자 제한의 필요성

- 건축공사와 비교해볼 때³⁴⁾ 토목공사는 다중이 이용하는 시설물 가운데 극히 일부분에 한정하여 시공자 제한 규정을 두고 있어 무면허업자의 시공에 따른 부실 공사나 하자 책임자 실종 등의 문제점이 나타날 가능성이 높음.
- 또한, 현행 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 다중이 이용하는 시설물에 대한 시공자 제한 규정은 주로 공공공사를 대상으로 하고 있으며, 민간에서 발주하는 토목공사에 대해서는 큰 영향을 미치지 못하고 있음.
- 민간에서 발주하는 토목공사는 발주자가 직접 사용을 목적으로 하는 경우와 분양이나 매매 대상이 되는 경우로 나누어 볼 수 있으나, 발주자가 직접 사용하는 것을 목적으로 시공하더라도 결국 매매 대상의 목적물이 될 수 있기 때문에 부실 공사 방지와 소비자 보호, 하자 책임자의 확보 측면에서 시공 자격에 대한 검토가 요구됨.
- 즉, 시공 능력을 갖추었다고 인정되지 않는 민간 발주자에게 토목공사의 직영 시공을 폭넓게 허용하는 것은 대부분의 토목공사 목적물이 매매나 분양 대상물이 될 수 있다는 점에서 바람직하다고 보기 어려움.
- 일반적으로 시공자 제한을 강화하게 되면 지대 추구(rent-seeking)³⁵⁾ 행위가 우려되며, 발주 방식에 대한 민간 사업자의 재량을 제한한다는 측면에서 반대 의견도 있으나, 현재와 같이 민간 토목공사에서 폭넓게 발주자 직영 시공을 허용할 경우에는 부실 시공, 하자 책임자의 실종, 무면허업자의 난립 등 다양한 문제점이 발생할 가능성이 높음.

34) 「건설산업기본법」 제41조에 의하면 건축공사의 경우 아래 규모 이상의 건축 또는 대수선(大修繕)에 관한 건설 공사는 건설업자가 시공하도록 규정하고 있음.

- 연면적 661㎡를 초과하는 주거용 건축물
- 연면적 661㎡ 이하인 주거용 건축물로서, 「건축법」에 따른 공동주택 또는 「건축법」에 따른 단독주택 중 대통령령으로 정하는 경우
- 연면적 495㎡를 초과하는 주거용 외의 건축물
- 연면적 495㎡ 이하인 주거용 외의 건축물로서 많은 사람이 이용하는 건축물 중 학교, 병원 등 대통령령으로 정하는 건축물

35) 경제 주체들이 자신의 이익을 위해 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 낭비하는 현상, 즉 로비·약탈·방어 등 경제력 낭비 현상을 지칭하는 용어임. 예를 들어 특정 경제 주체가 면허 취득 등을 통해 독과점적 지위를 얻게 되면 별다른 노력 없이 차액 지대와 같은 초과 소득을 얻을 수 있는데, 각 경제 주체들이 이와 같은 지대를 얻기 위해 정부를 상대로 경쟁을 벌이는 행위를 지대 추구 행위라 함.

- 건설업등록제도에 근거하여 일정 규모의 기술 인력과 자본금을 갖춘 건설업 등록업자가 존재하는 상태에서 무면허업자 시공을 폭넓게 허용할 경우, 도급 비용이 상대적으로 낮은 개인 사업자나 무면허 사업자가 확대될 가능성이 있으며, 이는 건설업등록제도를 도입·운영하는 취지를 상실하게 됨.
- 따라서 일정 규모 이상의 토목공사나 혹은 해당 공사의 종류나 규모로 판단할 때 안전에 위해가 높은 토목 시설물에 대해서는 그 시공자를 건설업 등록업자로 제한하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

(2) 「국토계획법」의 토지 형질 변경과 시공자 제한

- 토지의 형질 변경이란 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립(경작을 위한 토지의 형질 변경을 제외한다)을 말하는데³⁶⁾ 「국토계획법」 제56조 제2항에 의하면, 일정 규모 이상이나 조건을 갖춘 토지 형질 변경은 개발 행위 허가를 받도록 규정하고 있음.³⁷⁾
- 토지 형질 변경 과정의 안전 재해를 방지하기 위하여 「국토계획법」 제60조 및 동법 시행령 제59조에서는 기반 시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등을 위하여 다음과 같은 경우에는 개발 행위 허가를 받는 자로 하여금 이행보증금을 예치할 수 있도록 규정하고 있음.³⁸⁾
 - 당해 개발 행위로 인해 도로·수도공급설비·하수도 등 기반 시설 설치가 필요한 경우
 - 토지의 굴착으로 인하여 인근의 토지가 붕괴될 우려가 있거나 인근의 건축물 또는

36) 「국토계획법」 시행령 제51조 제1항 참조.

37) 다만, 도시·군 계획사업에 의한 행위는 그러하지 아니함. 또한, 동법 시행령 제53조 3호에 의하면 다음과 같은 경미한 토지 형질 변경 행위는 개발 행위 허가를 받지 않도록 허용하고 있음.

- 높이 50cm 이내 또는 깊이 50cm 이내의 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역 외의 지역에서는 지목 변경을 수반하지 아니하는 경우에 한함)
- 도시지역·자연환경보전지역 및 지구단위계획구역 외의 지역에서 면적이 660제곱미터 이하인 토지에 대한 지목 변경을 수반하지 아니하는 절토·성토·정지·포장 등(토지의 형질 변경 면적은 형질 변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적을 말함)
- 조성이 완료된 기존 대지에 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질 변경(절토 및 성토는 제외)
- 국가 또는 지방자치단체가 공익상의 필요에 의하여 직접 시행하는 사업을 위한 토지의 형질 변경

38) 「국토계획법」 제60조 제3항을 보면, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발 행위 허가를 받지 아니하고 개발 행위를 하거나 허가 내용과 다르게 개발 행위를 하는 자에게는 그 토지의 원상 회복을 명할 수 있도록 규정하고 있으며, 제4항에서는 원상 회복의 명령을 받은 자가 원상 회복을 하지 아니하면 「행정대집행법」에 따른 행정 대집행에 따라 원상 회복을 할 수 있도록 규정하고 있음. 이 경우 행정 대집행에 필요한 비용은 개발 행위 허가를 받은 자가 예치한 이행보증금을 사용할 수 있음.

- 공작물이 손괴될 우려가 있는 경우
 - 토석의 발파로 인한 낙석·먼지 등에 의하여 인근 지역에 피해 우려가 있는 경우
 - 토석을 운반하는 차량의 통행으로 인하여 주변의 환경이 오염될 우려가 있는 경우
 - 토지의 형질 변경이나 토석 채취가 완료된 후 비탈면에 조경을 할 필요가 있는 경우
- 단, 이행보증금 예치는 국가나 지방자치단체, 공공기관 등³⁹⁾이 시행하는 개발 행위를 제외하고, 주로 민간의 개발 행위에 대하여 부과함.
- 따라서 토지의 형질 변경 허가를 받는 사업으로서 이행보증금 예치 대상이 되는 사업은 대부분 민간이 발주하는 토목공사로서 안전이나 재해 위험성이 높은 사업으로 볼 수 있으므로 이에 대해서는 원칙적으로 건설업 등록업자의 시공을 명시하는 것이 필요한 것으로 판단됨.

(3) 「산지관리법」의 산지전용과 시공자 제한

- 현행 「국토계획법」에서는 토지의 형질 변경과 관련해 도시지역과 계획관리지역의 산림에서의 임도 설치와 사방사업에 관해서는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」과 「사방사업법」에 따르고, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역의 산림에서의 토지 형질 변경⁴⁰⁾ 행위에 관하여는 「산지관리법」에 따르도록 규정하고 있음.⁴¹⁾
- 「산지관리법」 시행령 제20조 제3항을 보면, 산림청장 등은 산지전용 허가를 할 때 필요시 토사유출방지시설, 낙석방지시설, 옹벽, 사방댐, 침사지(沈砂池) 및 배수시설 등 재해 방지 시설을 설치하는 것 등을 조건으로 할 수 있음.
- 또, 「산지관리법」 시행령 별표4에서는 산지전용 면적에 따라 적용되는 허가 기준을 정하고 있는데, 2만㎡ 이상의 산지전용에 의한 개발사업에 대해서는 토사의 유출 붕괴 등 재해 발생의 우려가 없는가를 확인하도록 명시하고 있음.

39) 구체적인 행위 주체는 다음과 같이 규정하고 있음.

- 국가나 지방자치단체가 시행하는 개발 행위
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관이 시행하는 개발 행위
- 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 공공 단체가 시행하는 개발 행위

40) 농업·임업·어업을 목적으로 하는 토지의 형질 변경만 해당함.

41) 「국토계획법」 제56조 제3항 참조.

(4) 시공자 제한이 요구되는 최소 공사 규모의 검토

- 현재 「건설산업기본법」에서는 건축공사의 경우 주거용 661m²(200평), 비주거용 495m²(150평) 이상은 건설업 등록업자에게 도급 시공하도록 규정하고 있는데, 이를 평당 시공비 400만원을 적용하여 환산하면, 주거용은 8억원, 비주거용은 6억원 이상의 규모일 경우 건설업 등록업자에게 도급 시공할 것을 규정한 것으로 볼 수 있음.
- 또한, 건설공사의 품질이나 안전 분야를 담당하는 「건설기술관리법」 시행령 제79조 제2항을 보면, 총공사비가 5억원 이상인 토목공사, 연면적이 660m² 이상인 건축물의 건축공사는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 ‘품질시험계획’을 수립하도록 규제하고 있음.⁴²⁾
- 따라서 「국토계획법」에 의거하여 개발 행위 허가를 받아야 하는 토지형질변경사업이나 「산지관리법」에 의거한 2만m² 이상의 산지전용에 의한 개발사업 가운데 민간 발주자가 시행하는 5억원 이상 공사에 대해서는 원칙적으로 건설업 등록업자에게 도급 시공을 의무화하는 방안을 강구할 필요가 있음.
 - 그 이유는 상기 공사의 난이도로 판단할 때, 민간 발주자가 직접 시공 능력을 갖추는 것이 어렵고, 공사 규모로 볼 때 5억원 이상은 도급 시공이 대부분 불가피하며, 따라서 무면허업자에게 불법 도급 시공을 방지하는 것이 필요하기 때문임.
 - 발주자는 해당 지역에 소재한 다수의 건설업 등록업자를 대상으로 사전자격심사나 가격 경쟁 등을 통하여 가장 적합한 시공자를 선택하는 것이 가능함.

42) 「건설기술관리법」 시행규칙 제15조 2항의 규정에 의거 품질시험계획의 내용은 다음과 같음.

- 1) 공사 개요 : 공사명, 시공자, 현장 대리인
- 2) 시험계획 횟수 : 공종, 시험종목, 시험계획 물량, 시험 빈도, 계획시험 횟수, 기타
- 3) 시험시설 : 장비명, 규격, 단위, 수량, 시험실 배치 평면도, 기타
- 4) 품질관리자 배치 계획 : 성명, 등급, 건설공사 업무 수행 기간, 기술자 자격 및 학력, 경력사항, 기타

V. 토목공사 시공자 제한 관련 법령의 개선 방안

1. 토목공사 시공자 제한 규정의 개선 방안

1) 현행 '다중이 이용하는 시설물에 대한 시공자 제한' 규정의 개선 방안

- 현행 「건설산업기본법」 제41조에서는 '다중이 이용하는 시설물에 대한 시공자 제한' 규정을 두어 주로 공공 발주 토목공사에서 시공자를 일부 제한하고 있으나, 실제로는 산림토목사업 등에서 건설업 등록 없이 시공 행위가 광범위하게 이루어지고 있어 개선의 필요성이 존재하며, 앞서 논의한 결과를 정리하면 다음과 같음.
 - 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 규정된 체육시설의 경우, 골프장이나 골프 연습장, 스키장, 자동차 경주장, 수영장, 썰매장, 그리고 운동장 형태의 체육시설도 3층 이상의 관람석을 갖출 경우 시설 안전을 도모하기 위하여 건설업 등록업자의 시공을 원칙으로 규정할 필요성이 있음.
 - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 규정된 공원시설의 경우, 부지 면적 3만㎡ 이상의 봉안시설과 묘지, 그리고 청소년수련시설, 전시장, 자연학습장, 재난재해안전체험장, 생태학습원 등은 건설업 등록업자 시공을 원칙으로 규정하는 것이 요구됨.
 - 「자연공원법」에 따른 공원시설의 경우 임도, 사방댐, 사방시설 등의 산림토목 공사와 호안, 방화, 방책 및 조경시설 등 공원자원을 보호하고 탐방자의 안전을 도모하는 시설에 대해서는 건설업 등록업자가 시공하도록 규제할 필요가 있음.
 - 「관광진흥법」에 규정된 유기사설 가운데 미로 및 3층 이상의 관람형 유기사설에 대해서는 건설업 등록업자의 시공을 원칙으로 규정할 필요성이 있음.

2) 안전재해 위험이 높은 민간 토목공사에 대한 시공자 제한 방안

- 민간 토목공사의 경우 무면허업자의 시공이 광범위하게 이루어지면서 부실 시공과 더불어 안전 재해, 하자 책임자의 실종, 세금 탈루 등의 위험성이 높으므로 「건설산업기본법」 제41조 조항을 확대하여 민간에서 발주하는 토목공사의 시공자를 제한 필요
 - 「국토계획법」 제56조 제2항에 의거하여 개발 행위 허가를 받도록 규정하고 있는 토지형질변경사업 가운데 「국토계획법」 제60조 및 동 법 시행령 제59조에서 규정한 이행보증금 예치 대상이 되는 사업, 그리고 「산지관리법」에 의거한 2만㎡ 이상의 산지

전용에 의한 개발 사업은 안전사고나 재해의 위험성이 높으므로 원칙적으로 건설업 등록업자의 시공을 명시할 필요 있음.

- 단, 발주 주체는 민간 사업자로 한정하고, 대상 공사 규모는 현행 「건설산업기본법」에 규정된 건축공사의 시공자 제한 규정 및 「건설기술관리법」의 품질시험계획 의무화 대상 공사 등의 규정을 참조할 때, 5억원 이상으로 한정하는 것이 바람직함.

- 이상의 논의를 토대로 「건설산업기본법」 시행령 제38조와 관련하여 건설업 등록업자가 반드시 시공해야 할 토목 시설물에 대하여 개선 방안을 제시하면 <표 9>와 같음.

<표 9> 토목공사의 시공자 제한 규정 개선(안)

| 구분 | 건설업 등록업자 시공 대상 시설물 | |
|---|---|---|
| | 현행 | 개선(안) |
| 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 시행령 별표 1 | <ul style="list-style-type: none"> · 골프장(9홀 이상에 한정한다) · 스키장 · 자동차 경주장 | <ul style="list-style-type: none"> · 골프장(「국토계획법이나 산지관리법」 등에 의거하여 산지나 농지 전용 허가를 받는 경우) · 골프 연습장(2층 이상의 경우) · 스키장, 자동차 경주장, 수영장, 썰매장 · 운동장 형태로써 3층 이상 높이의 관람석을 갖춘 경우 |
| 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조에 따른 공원시설 | <ul style="list-style-type: none"> · 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록하여야 하는 공연장에 한정한다) · 봉안시설(면적이 10만㎡ 이상인 경우에 한정한다) · 묘지(면적이 10만㎡ 이상인 경우에 한정한다) | <ul style="list-style-type: none"> · 공연장(「공연법」 제9조에 따라 등록하여야 하는 공연장에 한정한다) · 봉안시설(면적이 3만㎡ 이상인 경우) · 묘지(면적이 3만㎡ 이상인 경우) · 청소년수련시설(생활권 수련시설에 한한다) · 전시장 · 자연학습장 · 재난재해안전체험장 · 생태학습원 |
| 「자연공원법」 시행령 제2조에 따른 공원시설 | <ul style="list-style-type: none"> · 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설(산지 또는 해안 모래언덕의 면적이 1만㎡ 이상인 경우에 한정한다) · 길이가 1km 이상인 호안시설 | <ul style="list-style-type: none"> · 산지 또는 해안에 설치되는 사방시설 · 호안시설 · 임도, 등산로, 사방댐, 사방시설 등의 산림토목 공사 · 방화·방책·방재·조경시설 등 공원자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전시설 |
| 「관광진흥법」 시행령 제2조에 따른 종합유원시설업에 이용되는 유기사설 | <ul style="list-style-type: none"> · 미로 | <ul style="list-style-type: none"> · 미로 · 관람형 유기사설(객석 규모가 3층 이상인 경우) |
| 민간에서 발주하는 공사로서 「건설산업기본법」에 규정된 토목공사에 해당하는 건설공사(신설) | <ul style="list-style-type: none"> · 규정 없음. | <ul style="list-style-type: none"> · 「국토계획법」 제56조 제2항에 의거하여 개발 행위 허가를 받아야 하는 토지형질변경사업 가운데 「국토계획법」 제60조에서 규정한 이행보증금 예치 대상이 되는 사업(단, 도급 금액이 5억원 이상인 경우로 한정) · 「산지관리법」에 의거한 2만㎡ 이상의 산지전용에 의한 개발사업 |

2. 토목공사 유형별 업무 범위의 명확화 - 「건설산업기본법」 개정

- 토목공사에서 무등록업자나 개인사업자의 시공이 광범위하게 발생하는 원인으로서는 건설업 등록을 관장하는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 토목공사 유형별 업무 범위가 명확치 않고 제한적으로 규정되어 있는 문제점을 지적할 수 있음.
- 산림토목 공사를 비롯하여 토목공사의 시공 자격과 관련하여 일본의 「건설업법」 및 지자체 조례에서 주요 업종의 업무 범위를 규정한 사례를 보면 <표 10>과 같음.

<표 10> 일본의 토목공사 관련 건설업자 업무 범위의 규정 사례

| 구분 | 정의 | 예시 |
|-----------------|---|---|
| 토목공사업 (토목일식) | 종합적인 기획, 지도, 조정에 의해 도로, 하천, 수로, 기타의 토목 공작물을 건설하는 공사 | 댐 공사, 하천 공사, 터널 본체 공사, 교량 공사, 도로 축조 공사, 토지구획 정비공사, 토지 조성 공사, 도로 아래 등의 상하수도관 매설 공사, 실드 공사, 뉴머틱케이스 공사, <u>치산(治山)공사, 임도(林道)공사</u> |
| 비계·토공 공사업 | 비계 조립, 중량물 운반 배치, 공작물의 해체, 파일 항타, 콘크리트에 의한 공작물을 축조하는 공사, 기타 기초적 내지 준비적 공사(※잔토 처리는 건설업은 아니다) | 비계공사, 발판 가설 공사, <u>백네트 설치 공사</u> , 해체 공사, 천공 공사, 파일 항타 공사, 널말뚝(흙막이) 공사, 토공사, 굴착 공사, 근절(根切) 공사, 발파 공사, 성토 공사, 콘크리트 공사, 굴삭 공사, 지반 개량 공사, 웰포인트 공사, 보링그라우트 공사, <u>사석 공사, 법면처리 공사, 사태 방지 공사, 종자 식재 공사, 주차장 포장 공사, 운동시설 정비 공사, 테니스 코트 표면 공사</u> , 가드레일 설치 공사, 도로 표지 공사, 도로 방음벽 공사, 외구 공사, <u>네트펜스 공사, 비닐하우스 축조 공사</u> , 소규모 조성 공사, 전신주의 지중화 공사, 빗물받이 공사 등 |
| 기계기구 설치공사업 | 기계기구의 조립 등에 의해 공작물을 건설하거나 공작물에 기계기구를 설치하는 공사 | 플랜트 설비 공사, 운반기구 설치 공사, 내연력 발전설비 공사(가스터빈 등), 집진기 설치 공사, 터널·지하도 등의 급배수기기 설치 공사, 댐용 임시설비 공사, <u>놀이시설 설치 공사, 무대장치 설치 공사</u> , 사일로 설치 공사, 입체 주차장 설비 공사 |
| 조경공사업 | 정지, 수목의 식재, 조경석의 설치 등에 의한 정원, 공원 녹지 등의 원지를 축조하거나 도로, 건축물의 옥상 등을 녹화하거나 식생을 복원하는 공사 | 식재 공사, 잔디 등 지피(地被) 공사, 조경석 공사, 부지정지(整地) 공사, <u>공원 설비 공사, 광장 공사, 원로(정원길이나 공원길) 공사</u> , 수경 공사, 옥상 등 녹화 공사 |
| 석공사업 | 석재(석재와 유사한 콘크리트 블록 및 가공된 돌을 포함)의 가공 또는 쌓기에 의해 공작물을 축조하거나 공작물에 석재를 설치하는 공사 | 돌쌓기(붙임) 공사, 콘크리트 블록 쌓기(붙임)공사, 석재 가공 공사 |

주 : 굵은 글씨는 국내에서 시공자 제한 관련하여 규정이 불명확한 분야임.

- 일본의 건설업 업무 범위 규정 사례를 보면, 토목공사의 범위에서 치산 공사나 임도 공사를 명시하고 있고, 비계·토공 공사업에서는 운동시설 관련 공사를 폭넓게 포괄하고 있으며, 기계·기구설치공사업의 업무 범위에는 놀이시설이나 무대시설 설치 공사를 포함하고 있음을 명시하고 있음.
- 그런데 우리나라의 경우 현행 「건설산업기본법」 시행령 별표1을 보면 토목공사업의 경우 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 토목 공작물을 설치하거나 토지를 조성·개량하는 공사로 정의하고 있으며, 관련 공사의 예로서 도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개수로·발전(전기제외)·댐·하천 등의 건설, 택지조성 등 부지조성 공사, 간척·매립 공사를 열거하고 있음.
 - 즉, 임도나 사방시설 등의 산림토목 공사, 운동장시설 공사, 놀이시설 설치 공사 등을 토목공사 등의 업무 범위에 명확히 규정하지 않음으로써, 시공 주체에 대한 혼선이 유발되는 경향이 있는 것으로 판단됨.
- 그러므로 「건설산업기본법」 제38조의 개정을 통하여 토목공사의 시공자 제한이 가능할 수 있으나, 건설 공사의 정의 부분에서 임도나 사방사업 등을 건설 공사로 명확히 규정하지 않을 경우, 지속적인 논란이 발생할 우려가 있음. 또, 해당 공사가 종합공사업과 전문공사업 중 어느 것에 해당하는지에 대한 논란도 발생할 수 있음.
- 따라서 일본의 사례를 참조하여 건설공사 종류별로 업무 범위를 상세하고 명확하게 규정하는 것이 요구됨.
 - 예를 들어 건설업 등록에서 토목공사업의 경우 산림토목, 임도, 치산치수 사업 등을 포함한다는 점을 명시하는 것이 요구됨.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)