

토목공사 - 무면허 시공 최소화해야

최 민 수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

토목공사는 토지 형질 변경 등으로 자연 환경에 미치는 영향이 크고, 시공 과정에서 부실이 발생할 경우 사회적 위해가 상당히 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 현행 제도를 보면 발주자 직영 시공이나 무면허업자 시공을 광범위하게 허용하고 있어 부실 시공과 더불어 안전 재해, 하자 책임자 실종 등과 같은 위험성이 높은 상태이다. 따라서 토목 시설물을 대상으로 개인이나 무면허업자의 시공에 따른 문제점을 살펴보고, 향후 건설업등록업자로 시공 자격을 제한하는 것이 요구되는 토목 시설물의 유형이나 규모에 대하여 검토할 필요성이 있다.

다중이 이용하는 시설물의 시공자 제한

현행 「건설산업기본법」 제41조에서는 다중이 이용하는 토목 시설물에 대하여 건설업등록업자 시공을 명시하고 있으나, 9홀 이상의 골프장이나 10만㎡ 이상의 묘지나 봉안시설 등으로 한정하고 있다. 이에 따라 임도나 사방댐, 사방 시설과 같은 산림 토목공사나 호안 등 방재시설, 체육시설 등의 토목 시설물에서 무면허업자의 시공이 폭넓게 허용되고 있는 상태이다.

그러나 이러한 공사는 대부분 산림, 해안 등에서 시공이 이루어지기 때문에 안전사고의 발생 위험성이 매우 높은 시설물로 볼 수 있다. 가장

대표적인 재해로서 토사 유출, 석축 붕괴, 배수로 설치 부실에 따른 수해(水害) 등을 들 수 있다. 체육시설은 시공 과정에서 기상 조건에 영향을 받기 쉬우며 그라운드 포장은 습도나 온도, 바람 등 시공 조건에 따라 공법이 바뀌는 것이 일반적이므로 동일한 품질을 유지하기 위해서는 기술력을 확보하는 것이 중요하다.

따라서 '다중이 이용하는 토목 시설물'에 대해 시공자 제한을 확대할 필요가 있는데, 예를 들어 「자연공원법」에 따른 공원시설 가운데 산림 토목공사와 호안, 방화, 방책 시설이나 면적 3만㎡ 이상의 봉안시설이나 묘지, 그리고 체육시설 가운데 골프장

이나 골프연습장 등은 원칙적으로 건설업등록업자에 의한 시공을 명시하는 것이 요구된다. 예를 들어 입도, 사방댐, 사방시설 등과 같은 산림 토목공사는 현재 산림조합 등 산림사업 법인이 수주한 후, 전문건설업자에게 하도급하는 경우가 빈번하다. 이에 따라 「건설산업기본법」과 같은 하도급 관리 규정이 적용되지 않을 뿐 아니라 부실 시공에 대한 행정처분 규정도 마련돼 있지 않다.

산림 토목사업의 부실 시공을 막고 투명성을 개선하려면 산림사업 법인의 시공 참여를 축소하고, 산림 토목사업은 원칙적으로 건설업등록업자의 시공을 명시해야 한다. 산림조합은 건설 분야가 아닌 임목이나 산림 자원 채굴 등의 작업에 공동도급을 통해 참여토록 장려하는 것이 바람직하다. 만약 현행처럼 산림조합에 시공 자격을 부여하려면 건설업 등록을 필하거나 이에 준하는 기술 인력과 자본금을 갖추도록 요구해야 한다.

무면허 시공의 폐해 개선돼야

민간에서 발주하는 토목공사의 경우, 시공 비용 저감 및 세금 탈루 등을 목적으로 무면허업자에게 도급 시공이 광범위하게 이루어지고 있는데, 계약 이행 과정에서 보증 미비, 하자

책임 미흡, 불법 시공시 처벌 곤란 등으로 발주자 보호가 어렵다.

민간에서 토목공사 발주시 건설업등록업자를 기피하고 무면허업자나 혹은 개인에게 도급 시공하는 이유는 시공비 절감이나 탈세 등을 추구하기 때문이다. 건설업등록업자의 경우, 법에서 정하는 기술 인력과 자본금 등을 갖추고 이를 유지해야 하나, 무면허업자나 개인은 회사 운영에 따른 경상비가 낮게 소요되므로 시공비를 낮출 수 있는 요인이 된다.

또한, 민간 발주자는 공사 경험이 일천한 사례가 많으며, 따라서 시공비를 낮게 제시하는 무면허업자에게 현혹될 가능성이 높다. 무면허업자와 도급 계약을 맺은 후, 표면적으로는 발주자 직영 시공으로 위장할 경우 부가가치세 등을 탈루하여 도급 공사비를 더욱 낮추는 것이 가능하다. 이에 따라 공장용지 조성이나 상하수도 공사 등의 시공에 있어 발주자 직영으로 위장한 후 무면허 건설업자나 개인에게 시공을 도급하는 사례가 흔히 발생하고 있다.

그런데 건설업 무면허자는 부실한 자본력과 건설 기술자 미보유 등으로 건설한 시공과 계약 이행이 곤란한 사례가 많다. 건설업 무면허자는 건설공제조합 등 보증기관에 가입되어

있지 않으며, 민간의 보증회사로부터 보증을 받기도 어려우므로 계약이행 보증서, 하자보수보증서, 선급금보증서 등을 교부하지 않는 사례가 많고, 이에 따라 계약 불이행이나 하자 발생시 피해 보상을 받을 수 없는 사례가 많다. 아울러 건설업 무면허자의 시공시에는 하자 관련 분쟁이 발생하기 쉽고, 하자 책임자를 안정적으로 유지하기 어렵다.

민간 토목공사에서 발주자에게 직영 시공을 허용하는 이유는 자신이 사용하는 목적물을 시공하는 데 과도한 제약을 두는 것은 바람직하지 않다는 취지 때문이나, 부지 조성, 야드나 도로 포장공사 등 대부분의 토목 시설물은 다중이 이용하고 있으며, 분양이나 매매 대상이 되는 사례도 많다. 따라서 민간 토목공사에 있어서도 매매 계약 대상자나 분양을 받는 소비자를 보호하고, 하자 책임자를 안정적으로 유지하기 위해서는 건설업등록업자 시공을 장려할 필요성이 있다. 민간 토목공사에서 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

이슈진단

토목공사의 시공자 제한 규정 개선(안)

구분	건설업등록업자 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(「국토계획법」이나 「산지관리법」 등에 의거하여 산지나 농지 전용 허가를 받는 경우) 골프 연습장(2층 이상의 경우) 스키장, 자동차 경주장, 수영장, 썰매장 운동장 형태로서 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 재난재해 안전체험장 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 산림 토목공사 방화·방책·방재·조경시설 등 공원 자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전 시설
「관광진흥법」 시행령 제2조에 따른 종합유원 시설업에 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, 도급금액이 5억원 이상인 경우로 한정) 「산지관리법」에 의거한 2만㎡ 이상의 산지 전용에 의한 개발사업

발주하는 5억원 이상 공사는 원칙적으로 무면허업자의 시공을 규제하는 것이 요구된다.

건설공사의 법적 범위 명확히 규정해야

토목공사에서 무면허업자 시공이 널리 발생하는 또 다른 원인은 「건설산업기본법」에 규정된 건설업종별 업무 범위가 불명확하기 때문이다. 현행 「건설산업기본법」 시행령 별표1을 보면 토목공사업의 경우 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 토목 공작물을 설치하거나 토지를 조성·개

량하는 공사로 정의하고 있으며, 관련 공사의 예로서 도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개수로·발전(전기 제외)·댐·하천 등의 건설, 택지 조성 등 부지조성 공사, 간척·매립 공사를 열거하고 있다. 즉, 임도나 사방시설 등의 산림 토목공사, 운동장 시설공사, 놀이시설 설치공사 등을 토목공사 등의 업무 범위에 명확히 규정하지 않음으로써, 시공 주체에 대한 혼선이 유발되는 경향이 있다.

일본의 「건설업법」에서 규정하고

있는 건설업 업무 범위를 보면, 토목공사의 범위에서 치산공사나 임도공사를 명시하고 있고, 비계·토공공사업에서는 운동시설 관련 공사를 폭넓게 포괄하고 있으며, 기계·기구설치공사업의 업무 범위에는 놀이시설이나 무대시설 설치 공사를 포함하고 있음을 명시하고 있다. 따라서 「건설법」에서 임도나 사방시설 등과 같은 산림 토목공사, 운동장 시설공사, 놀이시설 설치공사 등이 건설공사의 법적 업무 범위에 포함된다는 점을 명확히 규정하는 것이 요구된다. 