

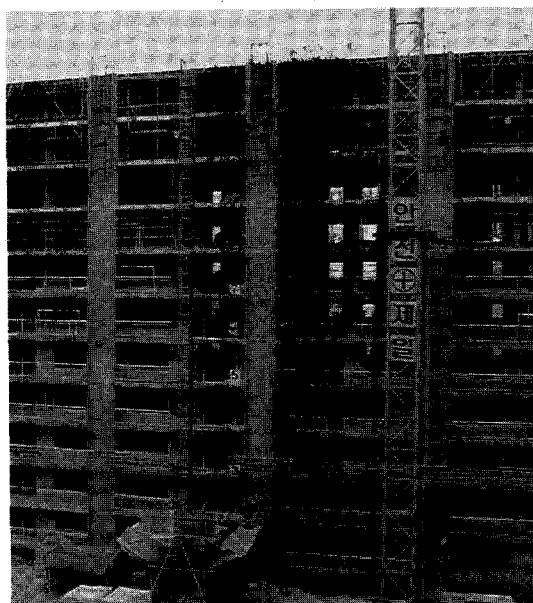
건설업법 개정 내용

이규식/건설부 건설경제과 사무관

1. 개정배경

1994년 1월7일 법률 제4724호로 공포된 건설업법 중 개정법률은 1988년 12월31일 개정이후 5년만에 개정된 것으로 1992년부터 1993년에 걸쳐 부실공사로 인하여 발생한 대형사고를 계기로 마련한 부실공사 방지대책의 시행과 건설시장의 대외개방을 앞두고 건설업면허제도를 국제화시대에 맞게 정비하기 위한 것이라고 보아야 한다. 그리고 신정부 출범후 기업의 경제활동지원과 국민편의를 위한 규제완화도 개정이유의 하나로 추가되었다.

개정동기가 건설업계 내부에서 나온 것이 아니고 외부에서 비롯되었기 때문에 기존 업계에는 새로운 규제와 많은 변화를 요구하는 내용이 되어 부담이 되겠지만 국제화시대에 우리 건설업계가 건설하게 발전하기 위해서는 새로운 개정내용에 따라 스스로 변화하여 하루빨리 적응하지 않으면 안될 것으로 생각된다.



2. 주요개정내용에 대한 해설

개정내용을 보다 쉽게 이해하도록 하기 위하여 주요내용별로 구분하여 설명하되 가급적 조문 순서대로 기술하고 관련조항을 병기하기로 한다.

(1) 건설업자가 경미한 건설공사를 수급시공시 건설업법 중 일부규정을 적용토록 함(제3조 단서, 부칙 제2조)

건설업법의 적용범위는 건설공사와 건설업자에게 적용하는 것을 원칙으로 하고 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사에는 적용하지 아니하였던 것을, 건설업자가 경미한 건설공사를 도급 받은 경우에도 당해공사 시공상 권리의무와 관련된 건설업법상의 일부규정을 적용받도록 하였다. 이에따라 건설업면허를 받은 건설업자가 3,000만원미만의 일반공사나 특수공사, 또는 700만원미만의 전문공사를 도급받아 시공하는 경

우에는, 제21조(건설공사 도급계약의 원칙), 제21조의2(수급인의 하자담보책임), 제22조(하도급의 제한), 제23조(하수급인의 변경요구 등) 내지 제31조(불공정행위의 금지), 제32조(위원회의 설치·기능)내지 제32조의10(위원회의 운영등) 제37조(건설업자의 손해배상), 제49조(시정명령 등) 내지 제54조(제재청문과 처분)의 규정을 적용하되 이외의 규정은 적용하지 아니하며, 이 법 시행당시('94년 7월 1일 이전)시공중인 경미한 건설공사에 대하여는 개정규정이 적용되지 아니한다.

(2) 건설업면허주기를 1년으로 단축(제6조제3항)

건설업의 신규면허는 3년마다 1회 실시하던 것을 ‘매년 1회 실시한다’라고 하였다. 이는 앞으로 건설시장 개방에 대비하여 건설업도 자유 경제질서에 맞게 참여를 자유롭게 하고자 하는 것으로 보아야 하며, 이는 건설업면허 관청에서 매년 1회 면허를 실시하여야 하는 의무규정이다.

(3) 건설업면허 갱신주기를 5년으로 연장(제6조제4항, 부칙 제3조)

건설업 면허갱신은 기존 건설업자에 대하여 면허기준에 적합한지를 확인하는 것으로서 매3년마다 하던 것을 매 5년마다 하도록 갱신주기를 연장하였다. 이는 대다수의 건설한 기존업자에 대한 불편을 덜어주기 위한 것으로 보아진다.

(4) 건설업의 겸업제한 규정보완(제8조제3항, 부칙 제4조)

제8조의 규정에 의한 동일인의 건설업면허중 복취득 제한규정을 “건설업의 겸업제한”으로 조문제목을 변경하여 명백히 하고, 동조에 제3항을 신설하여 건설업자인 개인이 건설업자인 다른 법인의 대표자를 겸할 때, 동일한 건설업자로 보아 겸업이 금지된 업종을 영위할 수 없게 하였다.

예를들면, 종전규정에 의하면 일반건설업을 영위하는 법인의 대표이사인 홍길동이 그의 개인명의로 “○○설비사”라는 전문건설업면허를 받아 사실상 겸업하여도 제8조제1항에 위반되지 아니하였으나, 앞으로는 겸업금지에 저촉된다. 그러나 법인의 대표이사가 아닌 이사나 감사인

자가 그 개인명의로 다른 건설업을 영위하는 것은 이에 해당되지 아니한다.

한편, 이미 겸업중에 있는 기존의 건설업자로서 신설된 제8조제3항의 규정에 동조제1항 및 제2항의 규정에 의한 겸업제한에 위반하게 된자는 1995년 6월 30일까지 이 법에 적합하게 시정조치를 하여야 한다.

(5) 면허취소 등 제재처분을 받은 업체가 계속시공 할 수 있는 공사범위 확대(제10조제1항)

영업정지나 면허취소 처분을 받은 업체는 그 처분전에 체결한 도급계약에 의한 건설공사뿐 아니라 관계법령에 의하여 인·허가를 받아 착공한 건설공사에 대하여도 이를 계속시공할 수 있도록 명문화 하였다.

(6) 건설공사 착공신고의무 삭제(제11조제2항, 제66조 제1항)

일정규모이상의 건설공사를 착수한 때, 건설업자는 시·도지사에게 신고하여야 하고 이를 위반한 경우 50만원이하의 과태료에 처하도록 한 규정이 삭제되었다.

(7) 2개업종이상의 면허를 받은 전문건설업자의 하수급 절차 간소화(제12조제3항)

전문건설업자는 제12조제2항에 2개이상의 전문공사가 복합된 공사를 도급받을 수 없도록 규정되어 있어 2개업종 이상을 영위하는 전문건설업자가 면허받은 각 업종에 속하는 전문공사가 복합된 공사를 공종별로 분리하여 하도급 받으면 적법하고, 하나의 계약으로 일괄하여 하도급받으면 동 규정에 위반되는 점이 있어 2개 이상의 전문건설업을 영위하는 자는 동조 제2항의 규정에 불구하고 면허받은 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 복합공사는 하나의 계약으로 하도급 받을 수 있게 제3항이 신설되었다. 그러나 이와 같은 복합공사를 해당 전문건설업자가 발주자로부터 직접 도급받는 것은 일반건설업자와 업역분쟁의 소지가 있기 때문에 종전과 마찬가지로 동조 제2항에 의거 금지된다.

(8) PQ제로 발주한 건설공사에 대한 도급한도액 적용배제(제17조제1항제3호)

건설업자는 도급한도액을 초과하는 건설공사를 도급받을 수 없지만, 국가·지방자치단체 또

는 정부투자기관이 발주하는 공사로서 예산 회계관계법령이 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 미리 심사하여 적합하다고 인정하는 자가 도급 받는 경우에는 도급한도액을 적용받지 않도록 하였다.

이는 발주자가 입찰참가자의 시공능력을 미리 심사하여 적합하다고 인정한 자에 대하여 건설 업자의 객관적인 시공능력을 나타내는 도급한도액을 적용하는 것은 중복제한이 되므로 발주자의 판단에 따르도록 한 것으로 보아진다.

민간공사인 경우는 발주자가 입찰참가자격심 사제를 실시하더라도 객관적인 심사를 보장하는 장치가 없기 때문에 이 규정의 적용을 받지 않도록 한 것으로 생각된다. 도급한도액 적용상의 예외규정인 제17조제1항제1호는 종전의 제17조 제1항 단서, 제2호는 종전의 제17조제2항과 같은 내용이다.

(9) 수급인의 하자담보책임 규정 신설(제21조의2, 제49조제2호의2)

건설업자가 도급받아 시공한 건설공사에 대한 하자담보책임은 종전에는 계약당사자간의 도급 계약에 정하는 바에 따르고, 공공공사인 경우는 그 기준이 예산회계관계법령에 명시되어 있으나, 민간공사인 경우는 도급계약에 명시하지 아니하여 하자담보책임에 관한 분쟁이 있는 경우 사법부의 판결로 해결함으로써 발주자의 보호에 소홀한 면이 있었다. 개정된 건설업법에서 건설 공사를 도급받아 시공하는 수급인의 하자담보책임을 다음과 같이 명백히 규정하고 있다.

① 하자담보책임기간(제21조의2제1항)

건설공사 목적물의 구조별로 정하고 있는 바, 벽돌쌓기식구조, 철근콘크리트구조, 철골구조, 철골철근콘크리트구조 기타 이와 유사한 구조는 10년의 범위내에서, 기타 구조로 된 것은 5년의 범위내에서 공사의 종류별로 대통령령으로 정하는 기간동안 담보책임이 있다. 그러므로 건축물과 같이 여러가지 구조와 재료로 된 시설물인 경우에 하자담보 책임기간은 각 부위별로 하자담보책임기간이 각기 다르게 정하여지게 된다.

② 수급인의 면책사유(제21조의2제2항)

건설공사의 목적물에 하자가 발생하였더라도 그 발생한 원인이 다음과 같이 발주자측에 기인한 것인 때에는 수급인은 담보책임이 없다.

⑦발주자가 제공한 재료의 성질로 인한 경우

– 발주자가 수급인이 사용하는 것을 단순히 승인하거나 묵인한 것은 이에 포함되지 아니함

⑧발주자의 지시에 따라 시공한 경우

⑨발주자가 건설공사의 목적물을 관계법령에 의한 내용기간 또는 설계상 구조내력을 초과하여 사용한 경우

– 법인세법시행규칙에 의한 고정자산의 내용 기간등 일반적인 시설물의 내용기간은 하자담보책임기간보다 길기 때문에 내용기간을 초과하는 경우는 없겠지만 기계·설비장치와 같은 경우 제작·설치시 공인된 수명(사용회수)을 초과하여 발주자가 사용함으로써 발생한 하자와 같은 경우는 이에 포함되는 것으로 보아야 한다.

⑩ 타법령이나 도급계약상의 하자담보책임과의 관계(제21조의2제3항)

건설공사에 관한 하자담보책임기간에 관하여 다른 법령(민법 제670조 및 제671조를 제외한다)에 특별한 규정이 있거나, 계약당사자가 도급계약에서 따로이 정한 경우에는 그 법령이나 도급계약에 정한 것을 우선 적용하도록 하고 있다. 그러므로 제21조의2의 규정은 건설공사를 도급 받아 시공한 수급인의 하자담보책임에 관한 일반법적 성격을 띠고 있다.

공공부문의 도급공사인 경우는 예산회계관계 법령에서 정한 하자담보책임기간이 우선 적용되고, 민간부문의 도급공사인 경우는 당사자간의 도급계약에 정한바에 따르지만 그러하지 아니할 경우에는 이 규정에 의한 기간동안 하자담보책임을 져야한다.

⑪ 하자담보책임의 이행확보 방안(제49조제2호의 2)

수급인이 하자담보책임을 이행하지 아니한 때에는 건설부장관이 수급인인 건설업자에게 시정명령할 수 있도록 하였으며, 이에 불응한 경우 제50조제1항제1호의 규정에 의거 6월이하의 영업정지나 5천만원이하의 과징금에 처하게 된

다. 종전에 건설업자가 하자담보책임을 이행하지 아니할 경우 발주자가 주로 민사상 쟁송절차에 의하여 해결했던 것과는 다른 점이다. 따라서 발주자측에서는 도급계약에 명시하지 아니하더라도 건설업법에 의거 하자담보책임의 이행을 청구할 수 있지만 수급인인 건설업자측에서 보면, 도급계약 체결시 공사내용에 따라 하자담보 책임기간을 보다 분명히 정할 필요가 있을 것으로 생각된다.

⑤ 영업정지나 벌칙 적용시의 하자담보책임기간의 개념

제50조제1항제2호의 규정에 의한 영업정지등의 처분사유와 제59조제2호의 규정에 의한 처벌사유에 각각 “제21조의2의 규정에 의한 하자담보책임기간”을 인용 명시하고 있는 바, 제21조의 2제1항에 정한 하자담보책임기간과 동조 제3항의 규정에 의하여 우선 적용되는 다른 법령이나 도급계약상 하자담보책임기간이 다를 경우 어느것을 기준으로 할 것인가 하는 의문이 있을 수 있으나, 이 경우에는 제21조의2제1항에서 정한 하자담보책임기간을 기준으로 해야 할 것이다.

제50조제1항의 규정에 의한 영업정지등의 제재처분이나 제59조의 규정에 의한 벌칙은 건설공사를 부실시공한 자에게 사후적으로 가하는 제재로서 그 처분기준은 객관성이 있어야 하므로 입법목적을 같이하는 동일한 법에서 정한 하자담보책임기간을 기준으로 함이 타당할 것이다.

⑥ 경과조치(부칙 제5조)

제21조의2의 규정은 이 법 시행후('94년 7월1일부터) 완공되는 건설공사분부터 적용한다.

(10) 하도급 제한내용 조정 및 위반자에 대한 제재강화(제22조, 제50조, 제52조, 제65조)

① 일괄하도급 범위확대(제22조제1항 단서)

건설업자는 도급받은 건설공사를 다른 건설업자에게 일괄하여 하도급할 수 없지만 예외적으로 중소건설업자를 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 의하여 2인이상에게 분할하여 하도급하는 경우로서 발주자의 동의가 있는

때에는 일괄하도급 할 수 있던 것을 “중소건설업자를 보호하기 위하여”라는 하도급 목적 제한규정을 삭제하고, 앞으로는 발주자의 동의가 있고 대통령령이 정하는 바에 따라 2인 이상에 분할하도급 하는 경우에는 가능하게 했다. 이는 대형공사의 설계·시공을 일괄 수급한 경우 그중 시공부분의 전부를 능력있는 업체에 하도급할 수 있도록 함으로써 건설업체의 종합적인 시공 관리능력을 제고하기 위한 배려로 생각된다.

② 특수건설업자가 하도급받은 공사의 재하도급금지(제22조제4항 단서, 부칙제6조)

수급인은 도급받은 건설공사의 일부를 일반건설업자 또는 특수건설업자에게 하도급할 수 없음을 제22조제3항에 명시하고, 발주자의 서면에 의한 승락이 있는 경우는 종전과 같이 동조 동항 단서에 의거 예외적으로 하도급 할 수 있지만, 이와같이 하도급받은 하수급인중 일반건설업자만 동조 제4항의 규정에 의거 재하도급이 가능하도록 함으로써 특수건설업자는 전문건설업자와 마찬가지로 하도급받은 공사를 재하도급할 수 없게 되었다.

③ 하도급제한규정 위반자 제재처분규정 강화

(1) 도급받은 공사중 전문공사에 해당하는 부분을 전문건설업자에 하도급한 경우는 하도급 계약 체결일로부터 15일이내에 발주자에게 통지하여야 하며, 그 통지를 허위로 한 때에는 250만원이하의 과태료에 처하던 것을, 6월이하영업정지 또는 5천만원 이하 과징금에 처하도록 했다(제50조제1항제3호의2, 제65조제4호)

(2) 일괄하도급 금지규정에 위반한 경우 1년 이하 영업정지 또는 과징금에 처하던 것을 면허취소까지 할 수 있도록 했다(제50조제2항제3호, 제52조제4호).

(c) 불법하도급한 자에 대한 과징금 부과시 그부과기준이 되는 도급금액을 위반한 하도급금액을 기준으로 하도록 명문화했다(제50조제2항본문).

(11) 부대입찰제 실효성 확보방안 마련(제22조의2 제2항, 제49조제2호의3)

건설공사를 도급받고자 할 때 미리 하도급할 공사에 대한 하수급인의 견적을 받아 도급금액을 정하도록 하는 부대입찰제는 계약당사자의 임의규정이나 일단 부대입찰제를 실시하여 도급 받은 경우는 하수급인이 견적한 내용대로 하도급계약을 체결하여야 하도록 의무화하고 당사자중 일방이 이의 이행을 거부할 경우 건설부장관이 시정명령하도록 하였다.

이는 예산회계법령에 의거 국가기관이 발주하는 일정한 공사에는 부대입찰제 실시가 의무화되어 그 실효성을 확보할 필요성이 있고, 원·하도급자간의 상호 신뢰에 의한 협력관계를 확립하도록 하기 위한 것으로 생각된다.

(12) 하도급대금 직불규정 구체화(제28조)

발주자가 수급인을 대신하여 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 수 있는 경우를 법제28조제1항에 직접 열거하였다. 이는 종전의 규정이 하도급대금직불 권한을 대통령령에 포함 위임함으로써 수급인의 재산권인 공사대금청구권을 법률이 아닌 명령에 의하여 제한하게 되어 위헌의 소지가 있다는 일부비판에 따라 시정한 것이며, 그 실질적인 내용에는 변함이 없다.

그러나 동조 동항 제3호에 의하여 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관인 발주자가 하수급인의 보호차원에서 획일적으로 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급할 경우 오히려 하수급인이 그가 고용한 근로자나, 사용한 장비, 자재 등에 대한 노임, 장비임대료, 자재대금이 장기간 체불하는 경우 수급인이 전체 공사의 진척에 피해를 입을 우려가 있으므로 이와 같은 경우 발주자에게 그 사유를 명시하여 하도급대금의 직접 지급의 중지를 요청할 수 있는 규정을 제2항에 신설하였다.

(13) 전문건설공사 현장의 건설기술자 배치기준 완화(제33조제4항)

전문건설업자가 시공하는 건설공사중 대통령으로 정하는 종류 및 규모의 건설공사가 발주자의 승락이 있는 경우에는 건설기술자 대신 국가기술자격법에 의한 관련분야 기능계 기술자격취득자를 배치할 수 있도록 신설되었다. 동

규정은 단순기능 중심의 전문건설공사인 경우는 건설기술자보다 당해분야 기능사자격 취득자가 기술관리하는 것이 보다 효과적인 경우가 있다는 점을 인정한 것이고, 그 판단은 발주자가 하도록 하기 위해 승락을 받은 경우로 한정했다고 볼 수 있다.

(14) 건설공사표지의 게시의무 신설(제36조, 제49조제4호의2)

① 건설업자는 건설공사의 현장에 건설부령이 정하는 바에 따라 건설공사의 내용을 기재한 표지를 내걸어야 한다. 동 규정은 건설공사 현황을 일반인이 쉽게 알 수 있도록 하여 안전을 도모하고, 시공에 참여한 관계자의 책임한계를 명백히 하고자 하는 것으로 현행 시행령 제16조제2항의 내용과 같으나, 그 실효성을 확보하기 위해 이를 설치하지 아니한 경우 건설부장관이 시정명령할 수 있게 했다.

② 건설업자는 건설부령이 정하는 건설공사를 완공한 때에는 당해공사의 발주자·설계자·감리원 및 시공한 건설업자의 상호·대표자의 성명 등을 기재한 표지판을 일반이 보기 쉬운 곳에 설치하여야 한다. 동 규정은 신설된 것으로서 건설공사에 참여하는 자가 누구였다는 것을 당해 시설물과 함께 길이 보존함으로써 보다 자긍심과 책임감을 갖고 시공에 임하게 하여 궁극적으로 건설공사의 품질을 향상시키고자 하는 취지인 것으로 생각된다.

③ 이와 같이 공사현장표지나 완공시 설치하는 표지판은 건설업자가 설치해야 하나 그 설치비용은 발주자가 공사비용에 계상하여 주어야 한다.

(15) 건설업자의 손해배상책임규정 신설(제37조)

건설업자가 고의·과실로 인하여 건설공사의 시공관리를 조잡하게 하여 타인에게 손해를 가한 때에는 그 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 그 손해가 발주자의 중대한 과실에 의하여 발생한 것인 때에는 발주자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다. 그리고 하수급인이 하도급받은 공사를 조잡하게 하여 타인에게 손해를 가한 때에는 수급인이 하수급인과 연대하여 배상해야

하며, 수급인이 배상할 책임이 있으며, 수급인이 배상한 때에는 하수급인에게 구상권을 행사할 수 있다. 동 규정은, 민법상 불법행위에 의한 손해배상책임과 그 내용이 같으나 하도급 공사에서 발생한 손해를 수급인이 연대하여 배상하도록 한 점이 민법규정과 다르다. 이는 피해자의 권리구제에 보다 철저를 기하고 시공자인 건설업자로 하여금 건설공사를 보다 성실히 시공하도록 함에 그 의의를 두고 있는 것으로 생각된다.

(16) 건설업자의 경영실태조사 및 실태조사부 작성의 내실화(제41조)

건설부장관은 건설업자의 경영실태조사 또는 실태조사부의 작성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 건설공사의 발주자·감리원·기타 건설공사 관련기관에 건설공사의 시공상황에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있는 규정이 신설되었다. 이는 앞으로 건설시장이 개방되고 자유 경쟁체제로 전환됨에 따라 업체별 시공상황에 관한 정보를 체계적으로 수집 관리하기 위한 제도적 장치인 것으로 생각된다. 동조에 신설된 제2항과 제5항은 시행령 제47조 제1항과 제2항을 옮긴 것으로 그 내용에는 변함이 없다.

(17) 건설협회의 임원구성 자율화(제43조)

건설협회의 임원으로 회장 1인과 15인 이내의 이사, 감사 2인을 두도록 임원의 정수를 법에 명시하였던 것을 앞으로는 정관으로 정하도록 하여 건설협회의 구성에 보다 자율성을 부여하였다.

(18) 건설공사의 품질관리 및 안전관리 강화(제50조 제1항 제4호 및 제5호)

⑦건설공사의 시공에 있어 건설기술관리법 제24조의 규정에 의한 품질시험을 실시하지 아니한 경우 동법에 의하여 처벌하는 외에 건설업법에서는 6월 이하 영업정지 또는 과징금을 과할 수 있도록 하고,

⑧산업안전보건법에 의한 중대재해를 발생하게 한 건설업자에 대하여 노동부장관으로부터 영업정지의 요청이 있는 경우에도 같은 제재처분을 할 수 있도록 하였다.

(19) 부실시공한 건설업자에 대한 제재강화(제52조 제1

항 제7호, 제59조 제2호)

⑨건설업자가 고의·과실로 인하여 건설공사의 시공을 조잡하게 한 때에는 6월 이하의 영업정지 또는 과징금에 처하던 것을 면허취소까지 할 수 있도록 하고,

⑩건설업자나 건설공사 현장에 배치된 건설기술자가 고의 또는 업무상 과실로 인하여 건설공사를 조잡하게 함으로써 착공후로부터 제21조의 2의 규정에 의한 하자담보책임기간 이내에 교량·터널·철도·기타 대통령령이 정하는 시설물의 구조상 주요부분에 중대한 손해를 야기하여 공공의 위험을 발생하게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 강화되었다.

여기에서 건설업자라함은 개인인 건설업자, 법인인 건설업체의 대표자는 물론이고 건설업자에게 고용된 자도 포함된다.

또한 종전의 규정에서는 중대한 손해가 건설공사의 완성후 일정기간 이내에 발생한 경우로 규정되어 있어 신행주대교 붕괴사고와 같이 시공중에 발생되는 경우는 적용할 수 없었으나, 착공후부터 하자담보책임기간 이내에 발생한 경우로 그 기간을 확대하였으며, 종전에는 중대한 손해가 발생한 경우에 대하여 처벌할 수 있도록 하던 것을 개정규정에서는 중대한 손해를 야기하여 공공의 위험이 발생한 경우 처벌할 수 있도록 함으로써 그 처벌요건을 보다 구체화 하였다.

(20) 기타 조문정리

⑪건설업자에 대한 사실상의 규제내용으로서 시행령에 규정하고 있던 것을 법체계상 논란의 소지를 없애기 위하여 법률에 옮겨 규정하였는데 이에 해당하는 규정은 이미 설명한 제28조 제1항 각호, 제41조 제2항 및 제5항 외에 제39조 제2항 및 제3항, 제39조의 2가 그것이다.

⑫건설기술관리법의 규정과 중복되는 규정을 삭제함으로서 그 운영을 동법으로 일원화 했는데 종전규정인 제35조(건설기술자의 보수교육), 제36조(건설공사 품질시험) 및 제37조(건설기술개발을 위한 권고)가 이에 해당된다.

설비