

## 7. 建設業法改正法律(案) 立法豫告

建設交通部公告 第1996-246號 1996. 8. 30

### 주요 골자

가. 법률의 제목을 『건설업법』에서 『건설산업기본법』으로 하고, 건설업에 관하여 다른 법률에 규정한 경우를 제외하고는 이 법을 적용하도록 함.

나. 건설공사의 종류에 따라 건설업법이외에 다음의 법률에 규정하고 있던 시공자격 제도는 이 법에 의한 건설업으로 흡수통합하여 건설업에 관한 법체계를 단순화 하되 전문성등으로 소관부처가 계속 관리할 필요가 있는 경우 소관부처에 위탁 할 수 있도록 함.

- (1) 도시가스사업법에 의한 시공자의 등록
- (2) 액화석유가스의 안전 및 사업관리법에 의한 시공자의 등록
- (3) 에너지이용합리화법에 의한 특정열사용기자재의 시공업의 등록
- (4) 소음·진동규제법에 의한 방지시설업의 등록
- (5) 수질환경보전법에 의한 방지시설업의 등록
- (6) 대기환경보전법에 의한 방지시설업의 등록
- (7) 폐기물관리법에 의한 일반폐기물처리시설업의 등록
- (8) 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률에 의한 분뇨처리시설업의 등록
- (9) 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의한 시설물유지관리업의 등록

다. 건설업을 일반건설업, 특수건설업 및 전문건설업으로 구분하던 것을 특수건설업을 전문건설업과 통합하여 건설업의 구분을 단순화하고, 건설업에 관한 자격제도로써 등록제도를 두어 다른 법에서 등록제로 운영하던 업종은 이 법으로 통합되더라도 등록제로 운영하도록 함.

라. 건설업면허는 매년 1회 실시하던 것을 수시로 할 수 있도록 하고, 폭력행위·부

도발생으로 처벌받은 자는 5년간 건설업면허를 받지 못하도록 결격사유에 추가함.

- 마. 건설업자는 건설교통부장관이 결정한 도급한도액을 초과하는 공사를 도급받지 못하도록 하던 것을 건설교통부장관은 건설업자의 시공능력을 평가하여 공시하고, 발주자는 이를 참고하여 건설업자를 선정하도록 함.
- 바. 발주자는 필요한 경우에 건설사업관리업무를 건설사업관리자에게 위탁할 수 있도록 하고, 건설사업관리자가 건축사등 기술인력을 갖추고 공항·고속철도·발전소·댐·플랜트공사의 건설사업관리를 위탁받은 경우는 건축사사무소 등록없이도 설계·감리를 함께 수행할 수 있도록 함.
- 사. 건설공사하도급계약시 수급인은 하수급인에게 하도급대금지급보증서를 하수급인에게 교부하도록 하고, 이를 이해하지 아니한 경우는 발주자가 하도급대금을 하수급인에게 직접지급할 수 있도록 함.
- 아. 건설공사를 도급받은 수급인은 공사에 실제 참여한 십장, 기능공, 장비임대업자 등이 기재된 시공관리대장을 발주기관에 신고하고, 신고한 경우 시공관리대장에 기재된 자는 건설업 면허가 없더라도 대금수령등에 있어서는 하수급자와 같이 보호함.
- 자. 주요시설물의 부실시공을 방지하기 위하여 당해 시설물의 인·허가권자는 시공자의 시공능력을 심사하여 부적합한 경우 발주자에게 시공자의 교체를 요청할 수 있도록 함.
- 차. 정부는 중소기업자에 대한 지원시책을 수립·시행할 수 있도록 하고, 이에 따라 건설교통부장관은 발주기관에 중소기업자의 참여기회 확대를 위한 조치를 요구하거나 대기업인 건설업자가 도급받을 수 있는 공사금액의 하한을 정할 수 있도록 함.
- 카. 건설업자들은 협회에 의무적으로 가입하던 것을 자유롭게 가입할 수 있도록 함.
- 타. 정부는 건설근로자의 고용안정과 복지향상을 위하여 건설근로자공제제도를 시행할 수 있도록 하고, 건설업자는 대통령령이 정하는 건설공사를 시공하는 경우 당해 공사에 종사하는 건설근로자에 대하여 공제제도에 가입하도록 함.

## 개 정 이 유

건설업법에 관한 현행 법체계가 건설업법외에 건설공사의 종류에 따라 여러개의 법률에 각기 다르게 규정되어 있어 건설공사를 발주하는 일반국민이나 건설업자들이 불편을 겪고 있어 이를 해소하기 위하여 법령체계를 보다 단순화하고, 건설시장개방에 따라 건설업체의 경쟁력강화와 건설공사의 부실방지를 위하여 현행 건설업법상 건설업면허제도·도급 및 하도급제도·분쟁처리제도 등을 개선하여 건설업에 관하여 다른 법률에 규정한 것을 제외하고는 이 법을 적용토록 법체계를 정비하고자 하는 것임.

## 의 건 제 출

이 개정안에 대하여 의견이 있는 단체 또는 개인은 1996년 9월 19일까지 다음 사항을 기재한 의견서를 건설교통부장관(참조: 건설경제과장, 전화 500-4082, 4083)에게 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 예고사항에 대한 항목별 의견서(찬·반 여부와 그 사유)

나. 의견제출자의 주소, 성명(단체인 경우 단체명과 그 대표자의 성명, 전화번호)

## 건설업법 개정 배경 및 주요 개정사항

### I. 추진배경

- '95.6 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 업계·학계·공무원·전문가 등으로 구성된 “건설제도개혁기획단”을 구성하여 부실공사 방지와 건설산업의 경쟁력을 강화하기 위한 종합대책을 마련하여 중앙안전대책위원회(위원장: 국무총리)에서 입법추진키로 함('96.2)
- 이에 따라 개별법규에 의해 운영되던 각종 건설관련공사업을 하나의 법에서 관장하도록 하여 공사의 종류에 따라 적용되는 법령과 규제的内容이 다른데서 오는 불합리성

을 해소

- 건설시장 개방에 대비하여 경쟁제한 요소로 인정되는 건설업면허제도의 개선, 도급한도 액제도의 폐지와 아울러 이미 선진국에서 활용되고 있는 대규모 건설공사에 대한 “건설사업관리제도”의 도입등을 통한 건설산업의 경쟁력 강화
- 건설공사 참여자의 시공관리대장의 신고 및 건설근로자의 복지카드제 도입등 부실공사의 근원적 방지를 위한 책임부여등 제도적 장치를 마련하고자 이 법을 개정하고자 하는 것임

## II. 주요 개정내용

### 1. 건설산업 진흥을 위한 법체계의 단순화

#### △현황

- 건설업법상 건설업은 “토목·건축 기타 대통령령이 정하는 공사”를 도급받는 영업만으로 한정하여 규제하고 있음.
- ※건설활동에 대한 규제는 공종별·시행단계별로 개별법률에서 각각 규제 : 13개 법률, 6개부처에서 관장

#### △문제점

- 하나의 공사에도 공중에 따라 서로 다른 법령이 적용되어
  - 여러개의 면허·등록등 시공자격을 갖추어야 공사를 수주할 수 있으며
  - 동일공사에 여러업체가 참여하게 되어 공정관리의 곤란, 하자책임한계의 불분명, 예산의 낭비와 공사의 부실 등 문제점을 야기
- 공중에 따라 적용되는 법령과 규제내용이 다르고 소관부처도 다원화 되어 있어 건설산업정책의 효과적인 수행이 어려움

#### △개정방안

- 「건설업법」의 명칭을 「건설산업기본법」으로 하고
- 건설업의 정의를 토목, 건축공사의 도급시공에서 환경, 가스설비공사등 모든 건설활

동이 포함되도록 확대하여 표준산업분류상 건설업의 내용과 일치시킴

-건설공사에 관한 면허등 자격제도중 9종을 건설산업기본법으로 흡수

-특수성이 있고, 별도 법체계를 갖고 있는 전기, 통신, 소방공사업과 문화재수리업은  
현행대로 당해 법률을 적용토록하고 이 법적용을 제외

-건설용역에 대하여는 건설분쟁중재, 건설사업관리등 건설공사와 직접 관련되는 일  
부조항 적용

○건설교통부장관이 건설산업진흥기본계획 수립

## 2. 건설업면허제도의 개선

### △현황

○건설업은 일반건설업(토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업 3종), 특수공사업(철강  
재설치공사업, 준설공사업, 조경공사업 3종), 전문건설업(토공사업, 철근콘크리트공사  
업, 설비공사업, 강구조물공사업등 23종)으로 구분

○건설업면허는 매년 1회 실시함

○건설업자로서 부적격한 자를 배제하기 위하여 건설업면허 결격사유를 규정

○일반건설업과 특수건설업면허는 중복보유가 허용되지만 일반 또는 특수건설업과 전  
문건설업간 면허의 중복보유는 전문건설업보호차원에서 금지되고 있음

### △문제점

○특수공사는 내용상 전문공사와 다를 바가 없음에도 불구하고 특수공사가 포함된 건  
설공사는 특수면허 없이는 입찰참가가 제한되어 과도한 경쟁제한 요인으로 작용('87  
년부터 특수면허 폐지논의가 있었으며, 전문업계에서 강력히 폐지주장)

○건설업면허의 주기는 건설업에 대한 참여를 제한하는 것으로 시장접근에 대한 지나  
친 규제임

○건설업면허 취득이 자유로와 짐에 따라 폭력행위자, 부도발생자등 건설업자로서 무적  
격한자의 참여로 도급질서 문란과 건설업의 건전한 발전을 저해

○일반·전문간의 면허중복보유 금지로 일반업계와 전문업계간 업역분쟁과 갈등을 심  
화시키고 있으며, 일부 전문업종은 경쟁력 강화를 위하여 대기업의 참여를 허용할 필

요가 있음

※일본등 대부분의 국가에서는 중복보유 금지규정 없음

#### △개정방안

- 일반·특수·전문건설업중 특수건설업을 전문건설업으로 통합하여 면허구조를 단순화
- 특수건설업에서 전문건설업으로 전환되는 업종에 대하여는 일반 건설업자가 보유할 수 있도록 허용
- 건설업면허제도외에 등록제를 두어 환경, 가스등 다른 법률에서 흡수되는 등록업종은 현행대로 등록제를 그대로 유지
- 년 1회에 한하여 발급하는 건설업면허를 수시 신청하여 발급하도록 함
- 부실시공으로 면허취소된 자와 폭력행위나 부도발생으로 처벌받은 자에 대하여는 5년간 면허발급과 건설업체의 임원취임을 금지

### 3. 대규모 복합공사에 있어 건설사업관리제도 도입

#### △현황

- 대규모건설공사는 여러 공종이 복합되어 있고, 조사·설계·시공·감리 등 여러 단계를 거쳐 수행되고 있고
- 공종에 따라 여러개의 법률(13개 법률)에 의한 자격을 취득한 자가 각각 설계·시공·감리하도록 규정되어 있으며
- 전기·전기통신등은 공종별 분리발주를 원칙으로 하고 있으나, 대형공사(공사금액 100억원 이상)에 한하여 예외적으로 설계·시공일관입찰방식을 활용하고 있음

#### △문제점

- 대규모건설공사의 경우는 대체로 여러 공종이 복합되어 있어 여러 업체가 투입되어 시공하게 되므로 공종간의 종합조정이 필요할 뿐만 아니라 건설공사의 설계·발주·감리등 전과정에 걸쳐 체계적인 관리가 필요한 실정이나 발주자도 이에 대한 전문능력이 부족하여 공사추진이 어려운 경우가 많으므로

- 발주자의 관리능력을 제고시키고 건설업체의 종합건설능력을 배양하기 위하여 CM등 다양한 건설생산방식을 도입할 필요가 있음

#### △개정방안

- 공항, 고속철도등 대규모 복합공종의 공사는 발주자가 전체공사의 기획·설계·감리·시공관리(직접시공은 제외)등을 전문업체에게 위탁하여 종합적으로 관리하게 할 수 있도록 건설사업관리제도를 도입

#### 4. 도급한도액제도를 시공능력공시제로 전환

##### △현황

- 도급한도액은 건설업자가 도급받을 수 있는 1건공사의 상한선으로서 건설업자로 하여금 능력에 맞는 공사를 수주·시공하도록 여러 성실시공을 기하고 발주자를 보호하기 위한 제도
  - 도급한도액은 건설업자가 도급받는 모든 공사(공공공사, 민간공사)에 적용됨
  - 도급한도액은 건설업자의 공사실적, 재무구조등을 종합평가하여 건설교통부장관이 매년 결정

##### △문제점

- 대형 외국건설업체는 일반적으로 설계, 엔지니어링, 자재조달, 시공을 일괄 도급받아 시공분야는 하도급자에게 수행시키므로 전체 공사실적이 많아 국내업체보다 상대적으로 도급한도액을 높게 산정받게 되어 국내업체에 오히려 불리한 면이 많음
- PQ제, 설계·시공일괄입찰, 대안입찰제도의 시행으로 도급한도액제의 유용성이 감소되는 추세이며, 건설공사의 공종이 복잡화됨에 따라 단순하고 획일적인 기준에 의하여 업체의 공사수행에 능력을 산정하는 현행 도급한도액의 타당성에도 문제가 많음('95 경제행정규제 완화과제로 확정된 사항)
- 도급공사가 아닌 자기공사의 경우 도급한도액의 규제를 받지 않아 중소기업이라도 대규모 민자토목사업, 다중이용시설등 공공성이 큰 대규모공사를 시공할 수 있어 부실공사가 우려됨

△개정방안

- 건설업자의 공사수주활동을 도급한도액제도로 직접 규제하는 것은 폐지하고 발주자가 공사의 특성에 따라 건설업자를 선정하는데 참고할 수 있도록 건설업자의 시공능력 공시만 하도록 함
- 발주자가 공사의 특성에 따라 다양한 방법으로 발주할 수 있도록 함
  - － 발주자는 공시된 시공능력과 공사의 특성을 참작하여 건설업자의 등급이나 균을 편성하여 공사수급자격을 제한할 수 있도록 함
- 대형 다중이용시설에 대하여는 당해 시설물에 대한 인·허가기관에서 능력이 부족한 업체의 참여를 제한할 수 있도록 함

5. 건설공사 현장실명제 도입

△현황

- 하도급거래 과정에서 최종 하수급인이 적정공사비를 확보할 수 있도록
  - － 재하도급 금지
    - 일반건설업자가 전문건설업자에게 1단계 하도급만을 허용
    - 예외적으로 발주자의 승인을 받은 경우 일반건설업자가 일반건설업자에게 하도급 할 수 있고 이 경우 하도급받은 일반건설업자는 전문건설업자에게 재하도급할 수 있음(예외적으로 2단계 하도급허용)
  - － 도급받은 공사의 대부분을 1인의 다른업체에게 하도급하는 일괄하도급 금지

△문제점

- 다단계하도급을 금지하고 있으나 실제로는 다단계하도급이 발생(일반건설업자-전문건설업자-십장)
- 현실에 맞지않게 지나치게 엄격한 하도급제한규정으로 말미암아 전문건설업자이하의 하도급거래가 불법으로 인정되어
  - － 건설업법, 하도급법상의 하수급업체 보호를 위한 각종제도의 보호를 받지 못하고
  - － 탈법을 은폐하기 위해 외형상으로는 근로계약형태로 하도급 받고 있으나 근로기준법상의 보호에서도 제외되고 있음



### △개정방안

- 원수급자로 하여금 전문건설업체로부터 하도급, 위탁, 품떼기 등 형태로 사실상 건설공사에 참여한 자를 발주기관에 신고토록 하고(원수급자가 신고하지 않는 경우 참여자가 직접신고)
- 신고한 경우는 건설업면허가 없더라도 불법으로 인정하지 않고 대금수령등에 있어 하수급자에 준하여 보호하고, 부실시공할 경우는 책임도 부과함

## 6. 건설근로자 복지카드제 도입

### △현황 및 문제점

- 건설산업에 종사하는 근로자의 대부분은 일용근로자로서(건설근로자의 80%) 고용조건이 열악하고 이에 따른 책임감이 낮으며
- 복잡한 하도급체제로 건설기능공의 실제 채용·사후관리는 최말단 십장급에서 이루어지고 있음
- 또한 건설기능공은 퇴직금, 국민연금, 실업급여, 근로자복지주택등 현행 복지관련제도의 혜택을 받지 못하고 있는 실정임  
※복지·근로기준법은 상시근로자를 기준
- 따라서 기능인력의 고용안정, 복지혜택, 경력관리등을 통하여 기능향상을 도모하고 책임감과 장인정신을 함양할 수 있는 종합적인 대책이 필요함

### △개정방안

- 건설기능공이 여러현장을 전전하여 근무하더라도 경력관리, 퇴직공제금등의 합산관리가 가능하도록 건설근로자 복지제도를 시행함
- 일정규모의 공공공사 건설현장에는 공제제도 가입을 의무화하되 그 비용을 공사원가에 반영토록 함
- 공제제도에 가입한 건설업자에 대하여는 시공능력평가등에 우대함
- 공제업무는 건설관련조합 또는 공제조합이 출연한 공제사업조합이 담당  
※공제제도의 운영에 관한 사항은 별도 법률로 제정(노동부가 “건설근로자고용개선 등에 관한 법률”제정 추진중)

## 7. 담합행위자의 처벌요건 구체화

### △현황

- 건설공사 입찰시 담합행위자의 처벌규정
  - 건설업법 : 입찰자간에 공모하여 미리 조작한 가격으로 입찰하거나 다른 사람의 견적 또는 입찰을 방해한 자
    - 5년이하 징역, 5천만원이하 벌금
    - 검찰이 직접 수사하여 공소 제기
  - 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 : 부당한 공동행위자에 해당됨
    - 3년이하 징역, 2억원이하 벌금
    - 공정거래위원회의 고발이 있어야 처벌가능

### △문제점

- 담합행위에 대한 처벌규정이 이원화되어 있고
- 건설업법상 처벌이 과중하고 처벌요건이 포괄적으로 규정되어 있어 건설업계로부터 처벌규정을 공정거래법으로 일원화 요구가 있음

### △개정방안

- 담합행위자에 대한 처벌규정을 공정거래법으로 일원화하는 것은 처벌규정의 실질적인 약화를 초래하므로
- 단속의 실효성을 제고하기 위하여 처벌요건을 보다 구체화함
  - 입찰자간에 공모하여 다른 입찰자로 하여금 미리 조작한 가격에 따라 입찰하도록 한 자와 이에 응하여 입찰서를 제출한 자
  - 다른 사람의 견적을 제출한 자
  - 금품수수 또는 폭력행사의 방법으로 다른 사람의 입찰행위를 방해한 자