

## 시장 구조 왜곡하는 불법 면허 대여-근절 방안 없나

나경연 | 한국건설산업연구원 연구위원

econa@cerik.re.kr

### 진입·퇴출 장벽과 건설업등록제도

**새**로운 기업이 만들어지거나 기존의 기업이 사라지는 과정은 자본주의 경제가 작동하는 가장 기본적인 부분이다. 한 해에도 사라지거나 생겨나는 기업들이 상당히 많은데 이러한 기업의 진입과 퇴출은 경쟁 과정에서 중요한 역할을 한다. 새로운 기업의 진입은 경쟁을 증진시키고, 경쟁은 비효율적인 기업을 탈락시키는 역할을 한다. 이러한 과정을 슈페터(Schumpeter)는 창조적 파괴(creative destruction)라 하였고, 경제 성장의 근간이 되는 요인으로 파악하였다.

건설업등록제는 경제학에서 논의하는 구조적 진입·퇴출 장벽(entry & exit barrier)으로서 생산 기

술, 법·제도, 비용 및 수요 조건과 같은 산업의 기본적 특성에 따라 나타나는 진입 장벽을 의미한다. 건설업등록제는 건설업체의 전문성을 유지하고, 무자격 업체가 무차별적으로 건설시장에 참여하는 것을 방지함으로써 건설산업은 물론 소비자(발주자 등 건설 서비스 수요자)도 보호하려는 목적을 가지고 있다.<sup>1)</sup>

하지만 등록제도의 입법 취지를 훼손하는 암시장(black market) 형태로 불법 면허 대여가 공공연하게 나타나고 있다. 본고에서는 건설업 등록 면허 대여로부터 발생하는 시장 구조 왜곡 실태 및 사회·경제적 문제점에 관해 검토하고, 개선 방안에 대해 논의하고자 한다.

1) 이때 보호 및 육성하고자 하는 대상에 따라 해당 산업의 등록제에 대한 성격이 다를 수 있다. 예를 들어 의료산업은 해당 서비스의 전문성을 담보하기 위해 의사 면허제도를 도입한 것이며, 통신산업은 망(network) 산업으로서 규모의 경제(economies of scale) 및 중복 투자의 비효율성을 방지하기 위해 인허가제도를 도입한 것이다. 반면 건설산업은 두 산업의 성격을 모두 지니고 있다. 진입 규제에 대한 근원적 논의는 Mankiw N.G. & Whinston M.(1986), "Free Entry and Social Inefficiency", Rand Journal of Economics, 17 참조.

〈표 1〉 2011년도 전국 착공 신고 100건 이상 업체 현황

연번	업체명	등록일자	소재지	착공건수	2012년 실적 신고 여부	비고
1	A사	2011. 5. 4	서울	720	실적 미신고	서울 416, 경기 222, 부산 37, 충북 14, 충남 12, 인천 8, 대전 4 등
2	B사	2011. 3. 3	서울	668	실적 미신고	경기 352, 서울 263, 부산 12, 충북 12, 인천 11, 충남 6 등
3	C사	2011. 5. 18	서울	475	실적 미신고	경기 261, 서울 175, 충남 20, 인천 8 등
4	D사	2011. 2. 21	서울	422	실적 미신고	경기 203, 서울 196, 인천 16, 충북 3, 충남 3 등
5	E사	2010. 8. 19	서울	368	실적 미신고	서울 171, 경기 123, 인천 24, 충남 19, 부산 17 등
6	F사	2011. 4. 4	경기	349	실적 미신고	경기 170, 서울 127, 인천 18, 충북 12, 충남 11 등
7	G사	2011. 9. 7	서울	344	실적 미신고	경기 167, 서울 136, 충북 17, 충남 11, 인천 10 등
8	H사	2010. 2. 8	경기	334	실적 미신고	서울 207, 경기 108 등 ※ 2011. 8. 26. 등록 자진 반납
9	I사	2007. 2. 15	인천	315	실적 미신고	서울 177, 경기 102, 충북 22, 인천 6, 충남 6 등 ※ 2012. 2. 2. 등록 말소(기준 미달)
10	J사	2009. 10. 16	충남	246	실적 미신고	경기 127, 서울 108, 충남 7, 인천 3 등
11	K사	2011. 6. 30	서울	236	실적 없음	서울 111, 경기 111, 충북 6 인천 4, 충남 4
12	L사	2010. 4. 12	경기	221	실적 미신고	서울 98, 경기 97, 인천 14, 충북 8 등 ※ 2011. 12. 12. 등록 말소(면허 대여)

자료 : 대한건설협회.

### 불법 대여 실태

다중·공공 이용 시설을 제외한 일정 규모(주거용 660㎡, 비주거용 495㎡) 이상의 건축물은 종합건설업자가 시공하도록 「건설산업기본법」 제41조에 규정되어 있다. 하지만 소규모 민간 건축물 시공시 면허대여를 통한 건축주, 건축사, 십장(什長) 등 무면허업자의 시공이 빈번하게 발생하고 있다. 대한건설협회의 건축물 착공 신고 분석 결과인 〈표 1〉에 따르면, 2011년도 기준으로 연 100건 이상 착공 신고 업체가 12개사에 달하는 등 수도권을 중심으로 불법대여가 성행하는 것으로 추정된다.

건설업 등록 불법 대여는 부실 시공, 사회보험 미가입 등 사회 문제를 야기할 뿐만 아니라 건설한 중소업체의 수주 기회를 박탈하는 등 시장 질서를 왜곡하고, 건설업의 이미지를 실추시키는 명백한 위법행위이다. 건설업 등록중 대여 금지 규정을 위반한 건설업자 및 알선자는 등록 말소, 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금이 부과될 수 있지만 관

계사의 공모(relational-specific commitment)라는 거래의 특징 때문에 적기에 적발할 수 있는 시스템 마련이 중요하다. 따라서 건설업 등록 대여 금지 규정이 존재함에도 불구하고, 건설업 등록 불법대여가 시장에 팽배한 이유를 검토할 필요가 있다.

### 불법 대여, 왜 생기나

첫째, 건축주는 건설업 등록 업체에 의한 시공에 비하여 저렴한 비용으로 건축물 시공이 가능하다. 건축주가 면허 대여 여부를 알지 못하고 계약했다라도 실제 공사가 상당 부분 진척된 경우에는 조속한 준공을 위해 사후적(ex-post) 목인이 불가피하다. 아울러 이러한 점을 악용하는 건축주에 대한 처벌 조항도 미미하여 건축주가 건설업 등록 불법대여에 편승하는 경우도 존재한다. 일례로 공사 중단, 하자 보수 등으로 인한 분쟁이 발생될 경우에만 면허대여 사실이 밝혀지는 것이 대다수이며, 상호 공모한 경우 이에 대한 증빙도 어려워 법적 처분이 행해지

는 경우가 극히 드물다.

둘째, 대여 건설업자는 법 위반에 따른 처벌 위험 (risk)에 비하여 상대적으로 더 큰 경제적 편익 (benefit)이 발생한다. 부실한 건설업체 인수 등으로 건설업을 등록하고, 다수에 걸쳐 등록 대여시 수익 원 이상의 수수료를 통한 부당 수입의 획득이 가능하다. 예를 들어 연 100여 건 이상을 불법 대여할 경우 1,000여 억원(1건 공사를 10억원으로 추정시)의 매출이 불법적으로 발생하게 된다.

셋째, 외형상 다수의 공사를 단기간에 시공함에 따라 공공공사 입찰시 필요한 시공 실적의 확보도 용이해 낙찰 확률을 부당하게 높이는 부수적 유인 (incentive)까지 갖고 있다. 이는 건전하게 시장 활동을 영위하는 건설업체로의 피해로 귀결되어 심각한 부작용을 잉태할 수 있다.<sup>2)</sup>

넷째, 무면허 업자는 건설업 등록 없이 시공 행위를 함으로써 건설업자로서의 의무 및 책임으로부터 자유롭다. 구체적으로 건설업 등록을 위한 기술자, 자본금 보유 등 등록 기준 유지, 사회보험 가입 등으로 인한 비용이 발생하지 않는다. 또한, 「건설산업기본법」 등 관계 법령에 의하여 건설업자에게 부과된 하자보수 책임도 부담하지 않는다.

**법 위반 유형 및 근본 문제점**

건설업 등록 면허 대여의 유형에 관해 검토하면, 공사도급계약서, 착공신고서 등 서류상에는 등록된 건설업체 명의를 허위로 기재하고, 실제 시공은 무면허 업자가 담당하는 유형이 있다. 최근에는 전문

적으로 건설업 면허를 불법 대여해주는 업체(면허 대여 업체)를 운영하는 등 건설업 등록 불법 대여의 양상이 전문화되고 있다. 구체적으로 건설업 면허 대여 업자(브로커)들이 공동으로 출자하여 기존 부실한 건설업체를 인수하거나, 신규로 건설업을 등록하여 1~2년 정도 활동한 후 회사를 부도내고 다른 회사를 설립하는 형태도 있다. 심지어 일선 현장에서 발주자-무면허업자-설계자 간 다자간 공모를 통한 건설업 등록 대여 행위가 사법 당국에 의해 적발된 사건도 존재한다.<sup>3)</sup>

위반 행위 유형을 토대로 건설업 면허 불법 대여의 근본적인 문제점을 검토하면, 첫째, 해당 시설물에 대한 수요자(발주자) 및 이용자(국민)의 피해 증가가 불가피하다는 점이다. 불법 시공자의 책임감 결여에 따른 부실 시공과 이로 인한 하자 발생시 보수를 이행하지 않아 국민의 생명과 재산을 위협할 수 있다. 또한, 무등록업자의 주된 시공 공사인 원룸, 빌라 등 소규모 건축물들은 대부분 서민들의 주거 공간으로 활용되어 사회적으로 문제가 확산될 수 있다.

둘째, 각종 세금 탈루와 산재보험 등 사회보험에 미가입하여 국가 재정에도 영향을 미치고 있다. 예를 들어 10억원 공사의 경우 부가가치세, 법인세 및 주민세, 산재·고용 보험료 등 매출액 대비 약 4.5%의 세액 탈루가 추정된다.<sup>4)</sup>

셋째, 법적 제재를 고려치 않는 건설업 등록 대여 업체의 경우 건축주를 부추기어 위법을 조장하는 등 불법 건축물 양산이 우려된다. 이 경우 준공 확인을

2) 위법 행위로 인한 부당 이득 환수는 차치하고, 경쟁자의 피해까지 고려한 징벌적 손해배상의 문제도 야기될 수 있다.  
 3) 수원지방검찰청, 건설업 등록증 대여를 통한 건물 신축 및 불법 용도 변경 건축사범 수사 결과, 2012. 7. 17. 보도자료 참조.  
 4) 김광림 국회의원실 자료에 따르면, 면허 대여로 연간 2조~3조원대의 매출 누락, 부가세 탈세 규모는 2,000억~3,000억원으로 추정하고 있다.

대행하는 건축사와의 공모 가능성도 존재한다.

마지막으로, 건설업 면허 등록 대여 행위를 하는 일부 업자들로 인해 시공 능력을 지닌 성실한 업체의 정상적인 사업 수행이 어려워 경쟁력 약화되는 형태로서 시장의 역선택(adverse selection)<sup>5)</sup>이 발생해 시장 구조가 비효율적으로 왜곡될 수 있다. 왜냐하면 정상적인 건설업체는 각종 세금 납부 및 기술자 보유 등의 회사 운영에 따르는 비용 부담으로 위법 업체와의 수주 경쟁에서 오히려 불리해지기 때문이다.

### 강력한 처벌로 근절해야

따라서 건설업 등록 대여 금지 규정을 위반한 건설업자 및 그 상대방은 물론, 건축주에 대해서도 강력한 처벌 마련이 필요하다. 건축주에게는 건설업 등록 불법 대여 위법 행위에 대한 경각심 부여가 필요하고, 합법적으로 적정한 비용을 지불하고, 정상적인 시공을 하는 것이 품질 및 안전 등을 고려해볼 때 장기적으로 이득이라는 인식을 확산시킬 필요가 있다.

또한, 현장 배치 기술자 중복 여부를 확인할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 건설업체가 보유하고 있는 기술자로 개설할 수 있는 현장이 한정되어 있으므로, 착공 현황에 대한 정보의 관계 기관 간 공유로 스크리닝(screening)이 가능할 것이다.<sup>6)</sup>

그리고 건설업 등록 불법 대여 적발시 위법 행위 기간의 부당 이득을 환수하는 등 강력한 경제적 이익

환수 조치가 필요하다. 또한 불법 대여 근절에 대한 실효성을 높이기 위해서는 법 위반 업체 및 혐의 업체에 대한 세무 조사 및 상시 조사 시스템 구축 등 재발 방지를 위한 행정 제재의 요소도 추가해야 한다.

또한, 불법 대여의 행위 주체로서 다자간 공모를 효과적으로 억제하기 위해서는 「건설산업기본법」 및 하위 법령의 개정 등 건설업 등록 불법 대여에 알선 행위자의 처벌 규정을 명확히 하는 제도 보완이 필요하다.<sup>7)</sup> 제도 정비를 토대로 주무 부처인 국토교통부는 주기적 점검·조사 체계가 원활히 작동할 수 있도록 세부 지침을 마련하여 관계 기관(지자체 및 협회 등)에 전달해야 할 것이다. 구체적으로 매년 전국 건축물 착공 신고 현황을 시공자의 동일성을 확인할 수 있게끔 관련 협회에 제공하고, 관련 협회는 착공 신고 현황을 토대로 불법 대여 혐의 업체를 선별하여 지자체에 제공토록 해야 한다. 지자체는 불법 대여 혐의 업체를 대상으로 조사를 실시하여 혐의 사실이 확인되면, 건설업 등록 제재, 수사 기관 고발, 세무 기관 통보 조치 및 국토교통부에 결과 보고하는 등 관련 기관 간 상호 유기적인 프로세스를 마련하여 체계적이고 실효성 있는 제도의 집행이 이루어져야 할 것이다.

향후 건설업계의 자정 노력과 더불어 국토교통부와 지자체가 긴밀히 연계하여 건설업 등록 불법 대여 행위를 근절함으로써, 국민의 안전을 보장하고, 건전한 시장 구조가 형성될 수 있기를 기대한다. CERIK

5) 정보의 격차가 존재하는 시장에서는 도리어 품질이 낮은 상품이 선택되는 왜곡 현상으로, 불완전한 정보에 기초하여 행동하기 때문에 발생하는 비정상적인 선택을 의미한다.

6) 「건설산업기본법」 상 원칙적으로 현장당 1인 이상의 기술자를 배치하여야 하고, 예외적으로 5억원 미만의 공사의 경우 지역과 공종 등을 감안하여 3개 현장까지 배치할 수 있다.

7) 2007년 5월 17일 「건설산업기본법」 개정시 건설업 등록 대여 알선 금지 의무 및 알선한 자에 대한 처벌 규정이 신설되었으나, 2011년 5월 24일 개정시 국회 심의 과정에서 알선 행위자 처벌 조항이 누락된 바 있다.