

# 건설업 등록기준 결격 우려 수준... 시장 교란 업체의 재진입 장벽 높여야

나경연 | 한국건설산업연구원 연구위원

econa@cerik.re.kr

## 진입·퇴출 장벽으로서 건설업 등록제도

건설업 등록제도는 생산 기술, 법·제도, 비용 및 수요 조건과 같은 산업의 기본적 특성에 따라 나타나는 구조적(structural) 진입·퇴출 장벽(entry & exit barrier)을 의미한다.<sup>1)</sup> 건설업의 경우, 시장에서 철수할 때 과거의 시공 실적과 기계·장비 등 매몰 비용(sunk cost)으로 인한 유·무형의 퇴출 비용이 존재하는데, 유·무형의 퇴출 비용 역시 퇴출 장벽으로 작용하게 된다.

퇴출 장벽이 비교적 높은 건설업의 특성상 결과적으로 건설업 등록 기준을 충족하지 못하는 부실·부적격 기업에 대해서는 퇴출을 촉진하는 정책이 필요하다. 하지만 현행 건설업 등록제도에서는 시장에서 한계(marginal) 기업<sup>2)</sup>의 원활한 퇴출을 촉진하지 못하며, 오히려 퇴출 비용을 증가시켜 퇴출 장벽을 공고화시키는 양상으로 전개되고 있다. 따라서 본고에서는 등록 기준의 결격 실태 및 부당한 사유로 퇴출된 경우 건설업 재진입에 대한 절차를

강화하는 방안에 대해서 자세히 논의하기로 한다.

## 건설업 등록 기준의 결격 실태

국토교통부는 2014년 9월 '부실업체 조기경보 시스템'<sup>3)</sup> 운영 개시 후 종합건설업과 전문건설업을 포함하여 건설업 영위를 위한 등록 조건 중 하나인 자본금 기준 미달 의심 업체 1만 2,461개사를 적발한 바 있다. <표 1>에 따르면, 시도별 자본금 기준 미달 의심 업체의 적발 현황은 경기 1,624개사(13.0%), 경북

1) Stigler(1958)는 진입 장벽이란, 어느 산업에 신규로 진입하고자 하는 기업은 지불해야 하지만, 시장에 이미 진출해 있는 기존 기업은 지불하지 않아도 되는 생산 비용이라고 밝힘. 그리고 퇴출 장벽이란, 저수익 혹은 투자 손실이 예상될에도 불구하고 회사가 사업에서 철수하지 못하게 하는 경제적·전략적 요소들이라고 정의함. Stigler, G.(1958), "The Economies of Scale", Journal of Law and Economics, 1, pp.54-71 참조.

2) 경쟁력을 상실하여 앞으로의 성장이 어려운 기업으로 경제적 측면에서 소득 수준과 임금 상승, 기술개발 등의 여건 변화에 따라 구조조정을 거치는 현실에서 생존하기 어려운 기업을 말함.

3) 2014년 9월부터 운영한 '부실업체 조기경보 시스템'은 건설업체의 재무 정보, 기술인 정보, 보증 정보 및 각종 건설업 관련 정보들을 자동으로 분석하여 건설업 영위를 위한 등록 기준을 상시 점검하고 불법·불공정 행위를 상시 적발하는 시스템임.

1,515개사(12.2%), 서울 1,368개사 (11.0%) 순으로 나타났다. 건설업 등록 비중 대비 상대적으로 자본금 기준 미달 의심 업체 비중이 가장 높은 지역은 경북, 충북, 강원 순으로 나타났으며, 이와 반대로 가장 낮은 지역은 경기, 서울, 부산 순으로 분석되었다.

또한, 건설업 전문 경영인(CEO) 381명을 대상으로 실태 조사<sup>4)</sup>한 결과에 따르면, 자본금 상시 보유는 13.1%에 불과하며, 미보유 의견이 86.9%로 나타났다. 먼저, 기술 인력

의 대여 실태를 살펴보면, 법적 기술 인력 대비 80~100% 대여가 53.5%, 50~80% 대여가 19.3%로서 50% 이상 대여한다는 의견이 72.8%에 달한다(〈그림 1〉 참조). 그리고 부실·부적격 업체 점유비 추정 결과로 등록업체 가운데 50% 이상이 부실·부적격 업체라는 의견이 30.4%에 달하는 것으로 나타났다.

결과적으로 국토교통부의 '부실 업체 조기경보 시스템'에 따른 적발 사례 및 건설 CEO 대상 실태 조사 결과 등으로 파악할 때, 건설업 등

록 기준에 미달하는 업체가 상당한 것으로 추정된다.

### 일본, 허가 취소와 함께 재진입 유예 기간도 규정

그렇다면 등록 기준 미달 업체에 대해서는 어떠한 대책을 마련해야 하는가. 먼저, 우리나라와 유사한 건설업 면허제도와 시공관리제도를 운영하고 있는 일본의 건설업 허가 취소 관련 법령을 검토해보자.

일본의 「건설업법」에는 건설업 허가 취소와 더불어 재진입이 불가능한 유예 기간에 관한 규정이 존재한다. 구체적으로 관련 법령을 살펴보면, ① 허가 취소 처분을 받은 후 허가를 다시 취득할 수 없는 기간을 2년(특정건설업자 3년)에서 5년으로 연장<sup>5)</sup>, ② 위 사항을 피하기 위해 의도적으로 폐업을 신고한 자는 5년의 유예 기간 설정, ③ 1년 미만의 징역 또는 금고형에 처해지는 자도 허가 취소와 함께 5년의 유예 기간 설정, ④ 벌금에 대해서도 결격 사유를 확대·적용하며, 이른바 「폭력 단대책법」 등에 관련된 벌금형의 경우도 5년 간의 유예 기간을 거쳐야 한다. 그리고 「건설업법」에서 성실성(제7조 제3호)에 대해 규정하고 있는데 부정 또는 불성실한 행위를

〈표 1〉 자본금 기준 미달 의심 업체 적발 현황

(단위: 건, %)

| 시도 | 건수     | 비율    | 전국 건설업 등록 비중 |
|----|--------|-------|--------------|
| 서울 | 1,368  | 11.0  | 13.5         |
| 부산 | 471    | 3.8   | 4.5          |
| 대구 | 327    | 2.6   | 2.6          |
| 인천 | 308    | 2.5   | 3.5          |
| 광주 | 342    | 2.7   | 2.3          |
| 대전 | 233    | 1.9   | 2.0          |
| 울산 | 187    | 1.5   | 1.8          |
| 세종 | 94     | 0.8   | 0.7          |
| 경기 | 1,624  | 13.0  | 17.6         |
| 강원 | 862    | 6.9   | 5.4          |
| 충북 | 874    | 7.0   | 5.2          |
| 충남 | 773    | 6.2   | 6.5          |
| 전북 | 828    | 6.6   | 6.0          |
| 전남 | 1,178  | 9.5   | 8.3          |
| 경북 | 1,515  | 12.2  | 9.4          |
| 경남 | 1,190  | 9.5   | 8.1          |
| 제주 | 287    | 2.3   | 2.5          |
| 합계 | 12,461 | 100.0 | 100.0        |

주 : 전국 건설업 등록 비중은 대한건설협회의 건설업 등록 분포 현황(2015년 8월 기준)과 대한전문건설협회의 건설업 등록 분포 현황(2015년 8월 기준)을 이용하여 도출함.

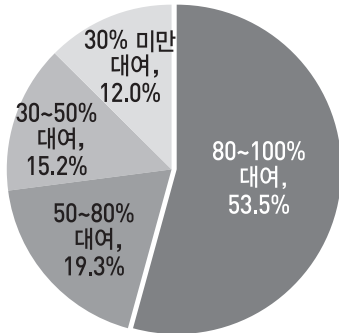
자료 : 국토교통부(2014. 12), 대한건설협회(2015. 8), 대한전문건설협회(2015. 8) 자료를 이용하여 재정리.

4) 이성근(2012), "건설업 등록기준 개선방안 연구". 경희대학교 참조.

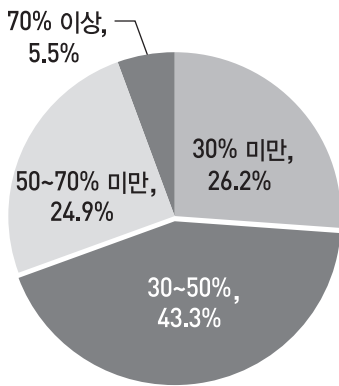
5) 일본에서는 진입 규제의 완화로 불량·부적격 업자가 증가함에 따라 1994년 6월 29일 불량·부적격 업체를 시장에서 배제하고 공정한 경쟁 풍토를 조성하기 위해 「건설업법」의 일부를 개정함. 김민형 외(2000), "부적격 업체 퇴출·배제 원활화 방안", 한국건설산업연구원, p.31 참조.

〈그림 1〉 기술 인력 대여 및 부실·부적격 업체 비중에 대한 설문조사 결과

**기술 인력 대여 실태**



**부실·부적격 업체 점유비**



주 : 건설업 전문 경영인(CEO) 381명 대상 조사 결과임.  
 자료 : 이성근(2012), "건설업 등록기준 개선 방안 연구", 경희대학교.

할 우려가 명백한 경우는 건설업을 영위할 수 없으며, 이는 허가의 대상이 되는 법인 또는 개인에 대해서는 물론 건설업의 영업 거래에서 중요한 지위에 있는 임원 등도 해당한다고 규정하고 있다.

특히, 건설공사의 도급 계약은 대개 수 억원에서 수십 억원에 이르므로 신의 성실에 입각한 도덕성이 매우 중요한데, 우리나라에서는 도급업자(contractor)로서 신인도에 대한 제도적 검증 절차가 미흡하다.

실제로 건설업 등록 단계나 양수·양도 단계에서 경영자나 동기 임원에 대하여 과거 계약 불이행이나 부실 시공 후 도피, 건설업 등록 대여 등 불법 행위 경력 등에 대한 심사가 시행되고 있지 않다. 하지만 사회적으로 비용을 유발하거나 허위로 신고한 경우는 재발 방지 조치가 필수불가결할 것이다. 적어도 건설업 등록 취소 사유 중 명백히 건설업 내 시장 교란(disturbance)을 목적으로 하는 악의적 사항에 대해서는 대표자의 건설업 재진입 금지 또는 건설업 재진입(신규 등록 및 양수)에 관해 일정 유예 기간을 강화할 필요가 있다.

**말소 처분시 시장 재진입 규제 방안**

「건설산업기본법」 제83조에서는 건설업의 말소 요건을 규정하고 있다. 건설업 제재 조치 중 가장 강력한 조치는 바로 건설업 등록 취소이다. 따라서 적어도 건설업 말소 요건에 의해 제재를 받은 기업 또는 대표자는 시장으로의 재진입에 관해 규정을 강화할 필요가 있다. 왜냐하면, 상대적으로 건설업 등록 말소 처분을 받은 기업 또는 대표자는 시장 구조를 교란하는 레몬

6) 레몬 시장이란, 재화나 서비스의 품질을 구매자가 알 수 없기 때문에, 불량품만 나돌아 다니게 되는 시장 상황을 의미함. 진짜 품질을 알 수 없는 재화나 서비스를 레몬이라고 함. 이준구(2013), 미시경제학, 제6판, 문우사 참조.

(lemon)<sup>6)</sup> 업체일 가능성이 농후해 선제적으로 방지를 해야 할 필요성이 있기 때문이다.

현행 건설업 신규 등록 또는 재등록과 관련하여 「건설산업기본법」 제13조에 결격 사유에 대한 규정이 있으나, 위법 행위를 하더라도 최대 5년만 경과하면 건설업 재등록이 가능하다는 문제점이 있다. 따라서 다음과 같은 행위를 한 자에 대하여는 건설업 재등록을 금지하거나 재등록 가능 연수를 10년 이상 등으로 최대한 연장할 필요가 있다.

#### 상습적 면허 불법 대여자의 시장 재진입 규제 강화

「건설산업기본법」 제83조(건설업의 등록 말소) 제5호를 보면, 「건설산업기본법」 제21조를 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 하거나 이를 알선한 경우 또는 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려주거나 이를 알선한 경우에는 등록 말소를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 향후 건설업 재등록과 관련하여 그 행위의 경중에 따른 차별이 명시되어 있지 않다.

따라서 건설업 등록 대여 등의 행위로 인하여 등록 말소 처분을 받은 경우로서, 건설업 등록증 대여 목적

으로 건설업 면허를 받는 등 위법 행위가 조직적으로 이루어진 경우에는 건설업 면허 재등록이 불가능하도록 조치해야 할 필요가 있다. 아울러 건설 기술 자격증을 대여한 기술 인력에 대해서도 일정 기간 기술 자격을 정지하는 등의 대응책이 요구된다.

#### 중대한 부실 공사로 등록 말소시 재등록 규제 강화

「건설산업기본법」 제83조 제10호를 보면, 고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 야기(惹起)하여 공중(公衆)의 위험을 발생하게 한 경우에는 등록 말소가 가능하도록 규정하고 있다. 해당 조항에 근거하여 부실 시공으로 등록 말소 처분을 받은 경우에도 건설업 면허 재등록이 불가능하도록 하거나, 가능 연수를 최대한 늘릴 필요가 있다.

#### 등록 말소 요건으로 상습적 일괄 하도급 행위 추가

「건설산업기본법」 제83조를 보면, 일괄 하도급에 대한 규정이 없으며, 제82조(영업 정지 등) 제2항 제3호에서는 「건설산업기본법」 제29조 제1항의 규정에 따른 하도급 제한, 즉

일괄 하도급 규정을 위반한 경우, 1년의 범위 내에서 영업 정지를 명할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 일괄 하도급 행위가 상습적으로 이루어졌다고 판단된 경우에는 등록 말소를 할 수 있도록 규정하고, 최대 5년의 범위 내에서 재등록이 어렵도록 규제를 강화할 필요가 있다.

#### 건설업 진입·퇴출 과정의 체계화 및 투명화를

부실·부적격 업체의 시장 진입에 의한 시장 질서 교란을 방지하려면, 건설업 취소 요건 이외에도 등록제도, 보증이나 입찰제도를 정비하고, 시공 과정과 사후관리 단계까지 부실·부적격 업체의 감시·감독 체계를 강화해야 할 것이다. 부실·부적격 업체의 난립은 개별 기업만의 문제가 아니라 건설업 등록 기준 결격 등 위법 행위의 고착화와 더불어 무분별한 저가 투찰로 인한 안전·품질의 미확보로 산업 혼란이 야기될 수 있기 때문이다.

향후 건설업 진입 및 퇴출 과정이 더욱 체계화되고 투명화되어 국민의 권리와 안전을 보장하고 건전한 시장 구조가 형성될 수 있기를 기대한다. CERIK