

건설업 등록증 불법 대여 근절 방안

2016. 7

나경연

■ 논의 배경	4
■ 무자격 업체의 실태 및 문제점	6
■ 건설업 등록증 불법 대여 근절 방안	16
■ 결언	22

- 최근 건설업 등록증의 불법 대여가 만연하고 있을 뿐만 아니라, 자본금의 결격 실태도 상당한 것으로 나타남.
 - 건설산업 구조 조정의 전제 조건 및 그 일환으로서 합법적인 산업 내 시장 구조 관점이 아닌 현행 법 체계의 테두리 밖에 있는 암시장(black market)에 관한 분석을 시도함.
- 건설업 등록증을 대여한 건설업자는 법 위반에 따른 처벌 위험(risk)에 비하여 상대적으로 더 큰 경제적 편익이 발생함.
 - 비용-편익 관점에서 불법 행위 억제를 위한 필요조건으로 지나치게 높은 적발 확률(99.7%)을 요구하고 있어 관련 법·제도가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있음.
 - 특히, 국민의 생활과 안전에 직결된 분야인 다세대주택, 빌라, 소규모 빌딩 등 규모가 작은 대다수의 건축공사에서 무자격 건설업체들로부터 더 큰 위험에 노출되어 있음.
- 자본금 미달 업체의 건설시장 점유 규모는 약 36.5조원에 달하는 것으로 분석됨.
 - 이는 전체 건설시장(계약액 기준) 규모의 약 17.5% 수준에 달하는 것으로 도출됨.
 - 자본금 미달 업체의 퇴출시 건설업체 1개 사당 평균적으로 얻게 되는 기대 이득은 기존보다 약 21.2% 늘어나는 것으로 추정되었으며, 수도권보다 비수도권의 파급 효과가 더 큰 것으로 분석됨.
- 건설업 등록증 불법 대여로 인한 처벌 강화 필요
 - 건설업 등록증 대여 금지 규정을 위반한 건설업자 및 그 알선자는 물론, 공모의 입증이 가능한 경우 건축주에 대해서도 처벌이 필요
 - 시장 교란 행위의 대표적 사례로서 건설업 등록증 대여 등의 행위로 인하여 등록말소 처분을 받은 경우는 건설업 재등록을 금지하거나 건설업 등록증 재발급 가능 연수를 10년 이상으로 하는 등 최대한 연장할 필요가 있음.
- 관련 기관간 정보 공유 및 적발 시스템 구축
 - 사전적으로 착공 신고 단계에서 건설사와의 도급계약서를 첨부토록 하고, 법적으로 의무화된 현장 배치 기술자와 건설사의 고용계약서 등을 확인 필요
 - 동일한 업체 명의로 과다 착공한 사례를 대상으로 현장 배치 기술자의 중복 여부를 상시적으로 확인할 수 있는 시스템 구축 필요
 - 매년 전국 건축물의 착공 신고 현황을 시공자의 동일성을 확인할 수 있는 제반 자료를 관련 사업자 단체에 제공 → 관련 사업자 단체는 착공 신고 현황을 토대로 불법 대여 혐의 업체를 선별하여 지자체에 제공 → 지자체는 불법 대여 혐의 업체를 대상으로 조사를 실시하여 혐의 사실 확인 → 사실로 확인되면, 건설업 등록 제재, 수사기관 고발, 세무기관 통보 조치 및 국토교통부에 결과를 전달하는 등 관련 기관간 상호 유기적인 프로세스 마련이 필요함.
 - 국민(소비자)의 후생을 감소시키고, 건설시장에 무임승차(free-riding)하는 등 무자격 업체의 난립을 방지하는 데 있어서 가장 중요한 것은 정부의 근절 의지이며, 건설업 불법 대여 적발 시스템을 보완·강화해 나가야 할 것임.

I 논의 배경

■ 최근 정부는 ‘제3차 경쟁력강화 및 구조조정협약체’¹⁾에서 5대 경기 민감 업종의 구조조정과 경쟁력 강화 방안에 대해 발표함.

- 5대 구조조정 관련 산업은 철강, 석유화학, 건설, 조선, 해운 산업이었지만, 건설산업의 경우 우선 순위 지정에서는 제외됨.
- 구체적으로 방안을 살펴보면, 총 3개의 트랙으로 구성되어 있음.
- ① 조선, 해운, 철강, 석유화학, 건설 등 5대 경기 민감 업종은 정부 협의체가 구조조정 방향을 수립하고 이를 기초로 채권단이 개별 기업의 구조조정에 나서는 방식으로 추진됨. 이 가운데 조선, 해운업의 상황이 계속 악화되고 있어 이들 업종에 대한 구조조정 노력에 집중할 계획임.
- ② 「기업구조조정촉진법」에 따라 신용위험 평가 후 대상 기업은 재무구조 개선 약정, 워크아웃, 회생 절차 등을 추진하기로 함.
- ③ 「기업활력제고법」이 시행되면 공급 과잉으로 판단되는 기업 스스로 선제적 구조조정을 할 수 있도록 유도함. 특히 석유화학, 철강 등은 업계 자율 컨설팅을 통해 수급 전망이나 경쟁력을 진단한 후 설비 감축, 인수합병(M&A) 등 구조조정을 추진하기로 함.

■ 건설산업 구조조정의 전제 조건 및 그 일환으로서 본 연구는 합법적인 산업 내 시장 구조 관점이 아닌 법 체계의 테두리 밖에 있는 암시장(black market)에 관한 분석을 시도함.

- 이때, 건설업의 암시장에서 활동하는 무자격 업체는 다양한 관점에서 정의될 수 있음.
- 협의적 의미로는 건설업을 영위하기 위한 요건을 충족하지 못한 경우로서, 「건설산업기본법」 시행령 제13조 및 <별표 2>의 등록 기준을 미충족하는 업체 또는 불법으로 건설업 등록증을 대여하는 업체 등 건설업을 합법적으로 영위할 수 없는 업체들로 정의할 수 있음.
- 광의적 의미로는 서류상으로만 등록기준을 충족한 페이퍼 컴퍼니(입찰용 기업) 또는 특정 공사에서 기술력의 부재 및 경영 악화 등으로 공사의 수행 여부가 불가능하거나 불투명한 부적격 업체 등을 통칭할 수 있음.

■ 건설산업 구조조정의 전단계로서 합법적으로 건설업을 영위할 수 없는 무자격 건설업체의 규모 파악 및 퇴출시 기대효과에 관한 분석이 미미한 실정임.

1) 2016년 4월 26일자 금융위원회 보도자료 참조.

- 건설산업 구조조정의 전제 조건으로서 우선적으로 시장에서 불법으로 건설업을 영위하고 있는 업체 (무자격 업체)에 관한 퇴출이 요구됨.
- 이후 페이퍼 컴퍼니 및 부적격 업체를 선별하는 관련 제도의 개선으로 순차적 이행이 가능해야 장기적으로 건설산업 구조조정 및 건설산업 혁신의 동인을 확보할 수 있을 것임.

❖ 특히, 국민의 생활과 안전에 직결된 분야인 다세대주택과 빌라, 소규모 빌딩 등 건설 공사 규모가 작은 대다수 건축공사의 경우, 무자격 건설업체들로부터 더 큰 위험에 노출되어 있음.

- 「건설산업기본법」 제3조에서는 ‘건설산업이 설계, 감리, 시공, 사업관리, 유지관리 등 각 분야에 걸쳐 국제 경쟁력을 갖추도록 균형 있게 발전시켜 나감으로써 국민경제와 국민의 생활 안전에 이바지함’을 법의 기본 이념으로 천명하고 있음.
- 하지만 최근 건설업 등록증의 불법 대여가 만연하고 있을 뿐만 아니라, 자본금 미충족 실태도 상당하여 「건설산업기본법」의 입법 취지를 훼손하고, 건설업 시장 구조를 왜곡하는 사례가 시장에 팽배하여 있음.

❖ 따라서 본 연구에서는 건설업 등록증 불법 대여의 근절 및 자본금 미충족 업체의 퇴출을 촉진하기 위한 정책적 제언을 제시하고자 함.

- 건설업 등록증 불법 대여는 궁극적으로 부실 시공의 문제점이 상존하며, 산업 구조적으로 페이퍼 컴퍼니 유지에 관한 유인으로 작동함.
- 자본금 미충족 업체는 원칙적으로 경쟁의 룰(rule)을 어기는 행위로 위법이며, 수주 산업인 건설업의 승자 독식 특성상 악탈적 가격 책정(predatory pricing) 등 공정한 경쟁을 저해하는 요소임.
- 또한, 변별력이 약한 입·낙찰제도의 문제점과 결합되어 업체 수 과다에 따른 과당 경쟁(excessive competition)의 주요 요인으로 작용하고 있음.

Ⅱ 무자격 업체의 실태 및 문제점

1. 건설업 등록증 대여 실태 및 문제점

(1) 건설업 등록증 대여 실태

■ 시공 자격 관련 법령을 살펴보면, 다중·공공이용시설을 포함하여 일정 규모(주거용, 661㎡, 비주거용 495㎡) 이상의 건축물은 건설업 등록업자가 시공하도록 「건설산업기본법」 제41조에 규정되어 있음.

- 하지만 소규모 민간 건축물 시공시 건설업 등록증의 불법 대여를 통한 건축주, 건축사, 십장(什長) 등 무등록 업체의 시공이 빈번하게 발생함.

■ 2015년 7월 기준 국토교통부 자료에 따르면, 건설업 등록증 불법 대여는 2010년 이후 135건이 적발되어 연평균 약 24건이 적발되는 것에 그침.²⁾

〈표 1〉 건설업 등록증 불법 대여 적발 현황

(단위 : 건)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015. 7	계
등록말소	22	29	22	22	25	15	135

주 : 검찰 및 경찰에서 위법 사실을 통보받아 행정 처분(등록말소)한 현황임.

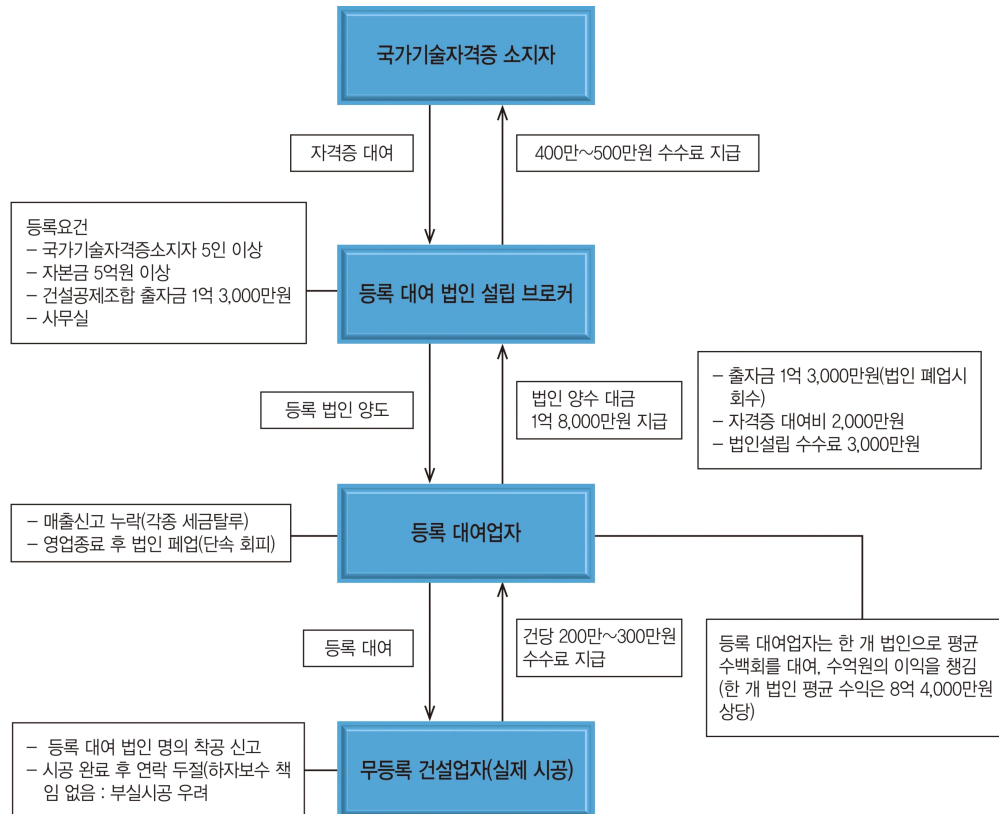
자료 : 국토교통부, 2015. 7.

■ 건설업 등록증의 불법 대여 시장 규모에 관한 공식적인 통계 자료는 부재함. 이에 따라 본고에서는 지난 2015년 2월의 건설업 등록증 대여 사건³⁾을 토대로 관련 실태를 검토하고자 함(〈그림 1〉 참조).

2) 김태원 국회의원실, 국토교통부 제출 자료 참조.

3) 서울지방경찰청 지능범죄수사대의 2015. 2. 9일자 보도자료 참조. 무면허 건설업자에 건설업 등록증을 불법 대여해 4조원대 매출을 올린 일당이 무더기로 검거됨. 서울경찰청 지능범죄수사대는 건설업 면허 대여 업체 총책 등 4명을 건설업 등록증 대여 및 부정 발급 위반 혐의로 구속하고 30명을 같은 혐의로 불구속 입건했다고 밝힘. 경찰에 따르면, 건설업 등록증을 부정 발급 받은 법인 22개를 이용해 2011년 1월부터 지난해 7월까지 건설업 등록증을 대여해 왔음. 또 건설업 등록증을 대행해주던 4명은 지난 2011년 2월부터 2014년 4월까지 건설업 등록증에 필요한 건설기술 자격증을 빌려 건설업 등록증을 부정 발급 받은 후 면허 대여업자들에게 판매해 온 것으로 조사됨.

〈그림 1〉 건설업 등록증 불법 대여 프로세스



자료 : 서울지방경찰청 2015. 2. 9일자 보도자료 재정리.

■ 해당 사건은 무등록 건설업자들에게 건당 200만~300만원의 수수료를 받고, 건설업 등록증을 총 7,336회나 빌려준 사건임. 이를 통해 186억원 상당의 부당 이득을 챙겼으며, 등록증 대여로 인한 탈세액은 8,100억원(국세청 추산)에 이르는 것으로 나타남.

- 또한, 건설업 등록증 대여업자는 영업 종료 후 폐업 신고를 통해 단속을 회피했으며, 무등록 건설업자는 시공 완료 후 잠적하여 하자 책임을 회피함. 따라서 건설업 등록증 불법 대여는 부실 시공의 우려가 높아 국민의 안전과도 직결되어 있음.

■ 전술한 바와 같이 건설업 등록증 불법 대여 행위는 공사도급계약서, 착공신고서 등 서류상에는 등록된 건설업체의 명의를 허위로 기재하고, 실제 시공은 무등록 업체가 담당하는 유형이 일반적임.

■ 더 나아가 건설업 등록증을 불법 대여해주는 업체(면허 대여 업체)를 운영하는 등 건설업 등록증의 불법 대여 양상이 전문화되고 있음.

- 건설업 등록증 대여업자(브로커)들이 공동으로 출자해 기존의 부실한 건설업체를 인수하거나, 신규로 건설업을 등록하여 1~2년 정도 활동한 후 회사를 부도내고 또 다른 회사를 설립하는 형태도 있음.
- 심지어 일선 현장에서 발주자 - 무등록 업자 - 설계자 간 다자간 공모를 통한 건설업 등록증 대여 행위가 사법 당국에 의해 적발된 사건이 발생함.⁴⁾

(2) 건설업 등록증 대여의 문제점

❖ 첫째, 해당 시설물에 대한 수요자(발주자) 및 이용자(국민)의 피해 증가가 불가피함.

- 불법 시공자의 책임감 결여에 따른 부실 시공과 이로 인한 하자 발생시 보수를 이행하지 않아 국민의 생명과 재산을 위협할 수 있음.
- 건설 기술자 미배치, 공사 감리의 부실, 품질 및 안전 관리의 부실, 하자보수 책임자 미확보 등으로 부실 시공 및 소비자의 피해 가능성이 높음.
- 또한, 무등록 업자의 주된 시공 분야인 원룸, 빌라 등 소규모 건축물들은 대부분 서민들의 주거 공간으로 활용되기 때문에 사회적으로 문제가 확산될 수 있음.
- 실제 각종 현장에서 부실 시공, 산업 재해 등 안전문제가 끊이지 않고 있으며, 2014년 214명의 사망자를 냈던 경주 마우나리조트 사고의 시공을 총괄했던 업체도 등록증 대여 업체로 밝혀짐.⁵⁾

❖ 둘째, 건설업 등록증 대여 행위를 하는 업자들로 인해 시공 능력을 지닌 성실한 업체의 경쟁력이 시장에서 오히려 약화되는 ‘역선택’⁶⁾이 발생해 시장 구조가 비효율적으로 왜곡될 수 있음.

- 정상적인 건설업체는 각종 세금 납부 및 기술자 보유 등 회사 운영에 따르는 비용 부담으로 인하여 위법 업체와의 수주 경쟁에서 오히려 불리해지기 때문임.
- 법적 제재를 고려치 않는 건설업 등록증 대여 업체의 경우 건축주를 부추겨 위법을 조장할 수 있으므로 불법 건축물 양산이 우려됨.

❖ 또한, 각종 세금 탈루와 산재보험 등 사회보험에 미가입하여 국가의 재정에 악영향을 미치고 있음(〈표 2〉 참조).

4) 수원지방검찰청, 건설업 등록증 대여를 통한 신축 및 불법 용도변경 건축사범 수사 결과, 2012. 7. 17일자 보도자료 참조.

5) 한겨레신문, 2015년 2월 9일자 보도자료 참조.

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

- 대한건설협회의 분석 결과에 따르면, 법인세 및 주민세, 산재·고용보험료 등 매출액 대비 약 4.5%의 세액 탈루가 추정됨.
- 김광림 국회의원실 자료에 따르면, 건설업 등록증 불법 대여로 연간 2조~3조원대의 매출이 누락되고, 부가세 탈세 규모도 2,000억~3,000억원에 달하는 것으로 추정됨.
- 재정 수입의 관점에서 조세 및 준조세(산재·고용보험료 포함)의 탈세 규모를 추정해보면, 부가세를 제외할 경우 연간 900억~1,350억원 규모, 그리고 부가세를 포함할 경우에는 연간 2,900억~4,350억원 규모로 도출됨.

〈표 2〉 연간 조세 및 준조세 탈세 규모 추정

(단위 : 억원)

구분	법인세 및 주민세, 산재·고용보험료	부가가치세	합계
탈루 금액	900~1,350	2,000~3,000	2,900~4,350

자료 : 김광림 국회의원실 자료 및 대한건설협회 분석 결과를 인용하여 재추정함.

(3) 건설업 등록증 불법 대여의 원인

1) 제도적 이유

■ 첫째, 건축주는 건설업 등록증 불법 대여 업체에게 공사를 맡길 경우, 정상적으로 건설업을 등록한 업체에게 맡길 때보다 저렴한 비용으로 건축물 시공이 가능함. 그리고 건축주가 건설업 등록증 대여 여부를 알지 못하고 계약했다라도 실제 공사가 상당 부분 진척된 경우에는 조속한 준공을 위해 사후적 목인이 불가피함.

- 아울러 이러한 점을 악용하는 건축주에 대한 처벌 조항도 미미하여, 건축주가 건설업 등록증의 불법 대여에 편승하는 경우도 존재함.
- 일례로 공사 중단, 하자 보수 등으로 인한 분쟁이 발생할 경우에만 건설업 등록증의 대여 사실이 밝혀지고 있는 실정임.

■ 둘째, 외형상 다수의 공사를 단기간에 시공함에 따라 공공공사 입찰시 필요한 시공 실적의 확보도 용이해 낙찰 확률을 부당하게 높이는 부수적 유인까지 지님.

- 이는 건전하게 시장 활동을 영위하는 업체의 피해로 귀결되는 등 심각한 부작용을 가져올 수 있음.⁷⁾

❖ 셋째, 무등록 업자는 건설업 등록증 없이 시공 행위를 함으로써 건설업자로서의 의무 및 책임을 회피할 수 있음.

- 구체적으로 건설업 등록증을 위한 기술자, 자본금 보유 등 등록기준의 유지와 사회보험 가입 등으로 인한 비용이 발생하지 않음.
- 아울러 「건설산업기본법」 등 관계 법령에 의하여 건설업자에게 부과되는 하자 보수의 책임 회피가 가능함.

2) 기업의 비용-편익 관점 검토

❖ 이론적인 배경으로 Krueger(1974)는 지대추구(Rent Seeking) 행위를 인위적인 제한의 결과, 기회비용을 넘어서 생기는 소득이라고 정의함.⁸⁾

- 건설업 등록제는 시장에 맡겨 놓을 경우(Laissez-faire) 발생할 수 있는 시장 실패로부터 품질과 안전을 확보하기 위한 정부의 개입으로서 무분별한 진입을 제한하기 위한 제도임.
- 하지만 진입 제한이 존재할 경우, 진입 기준을 충족한 기존 기업은 진입 기준을 충족하지 못한 기업들로부터 부당한 이익을 취하려는 지대추구 행위와 함께 진입 기준을 충족하지 못한 기업은 비용-편익 비교 하에 지대추구 행위에 편승하는 의사결정의 메커니즘이 작동하게 됨.⁹⁾
- 결과적으로 공급과 수요의 유인이 상호 결합되어 암시장이 형성되고, 더 나아가 암시장의 대여 수수료는 가격 기제로서 작동하게 됨.

❖ 건설업 등록증을 대여한 건설업자는 법 위반에 따른 처벌 위험(risk)에 비하여 상대적으로 더 큰 경제적 편익이 발생함.

- 부실한 건설업체 인수 등으로 건설업을 등록하고, 다수에 걸쳐 등록증 대여시 수억원 이상의 수수료를 통한 부당 수입의 획득이 가능함.
- 예를 들어 연 100여 건 이상 불법 대여할 경우, 약 1,000억원(1건의 공사를 10억원으로 추정)의 매출이 불법적으로 발생하게 됨. 그리고 수수료를 공사비의 3%인 3,000만원으로 산정시 전술한 무형의 부당 이득을 제외하더라도 30억원의 부당 이득을 취하게 됨.

7) 경쟁법적 관점에서 위법 행위로 인한 부당 이득 환수에서 나아가 경쟁자의 피해까지 고려한 징벌적 손해배상(treble damage)에 관한 논의가 발생할 수 있음.

8) Krueger, A. O.(1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64(3), pp.291-303 참조.

9) Ehrlich, I.(1973), "Participation in Illegitimate Activities : a Theoretical and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy*, 81(3), pp.521-565 참조.

- 구체적으로 기업의 관점에서 비용-편익을 검토해보면, 건설업 등록증 대여가 적발될 시의 비용은 「건설산업기본법」 제96조에 따라서 (3년 이하의 징역 또는) 3,000만원의 벌금임.
- 건설업 등록증 대여에 관한 기대 편익은 불법 대여 수수료로서 규제 당국에 의하여 적발될 때까지 지속적·누적으로 얻는 금액임.
 - 건설업 등록증의 불법 대여로 적발된 사건을 토대로 수수료의 규모를 파악하면, 최소 10억원에서 35억원 수준으로 나타남.¹⁰⁾
 - 즉, 이는 규제 당국의 적발 확률이 99.7% 이상이어야 건설업 등록증 대여로부터 발생하는 비용과 편익이 균형을 의미함.¹¹⁾
 - 비용-편익 관점에서 불법 행위 억제를 위한 필요조건으로 지나치게 높은 적발 확률을 요구하고 있어 관련 법·제도가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있음.
- 따라서 비용(처벌)을 증가시키거나 규제 당국의 적발 확률을 급진적(drastic)으로 높이는 두 가지 방향에 대한 검토가 요구됨.
 - 이와 관련하여 후술하는 건설업 등록증 불법 대여 근절 방안에서 자세히 논의하고자 함.

2. 자본금 미충족 업체의 퇴출시 파급 효과

- 건설업 구조조정의 사전 단계로서 건설업 등록증의 불법 대여 근절뿐만 아니라 자본금 미충족 업체의 퇴출 장벽을 완화하여 건전한 건설업의 시장 구조 형성을 촉진할 필요가 있음.
 - 이에 자본금 미충족 업체의 시장 규모 파악 및 퇴출시 파급 효과를 분석함.
 - 무자격 업체의 퇴출시 1개 사당 평균적으로 얻게 되는 기대 이득은 자본금 미달 업체가 시장에 존속할 때보다 약 21.2% 증가하는 것으로 추정되며, 비수도권 업체가 상대적으로 더 큰 기대 이득을 가져오는 것으로 분석됨.

10) 한국일보, 2014년 9월 14일자 보도자료 참조.

11) 규제 당국의 적발 확률을 β 라 할 때, 비용과 편익이 균형이 되는 기댓값 하에서 적발 확률을 구하면, $(-\text{벌금} \times \beta) + (\text{불법 등록증 대여 이득} \times (1 - \beta)) = 0$ 임. 벌금은 -0.3억원. 본문의 사례에서 불법 등록 대여 이득으로 가장 최소치인 10억원을 이용하더라도, β 는 0.997인 99.7%로 도출됨.

(1) 현황

■ 국토교통부는 지난 2014년 9월 「부실 업체 조기경보 시스템」¹²⁾ 운영 개시 후, 건설업 영위를 위한 건설업 등록 조건 가운데 하나인 자본금 기준¹³⁾ 미달 의심 업체 1만 2,461곳을 적발함.

- 시도별 자본금 기준 미달 의심 업체의 적발 현황은 경기 1,624개(13.0%), 경북 1,515개(12.2%), 서울 1,368개(11.0%) 순으로 나타남.
- 전체 건설업체 수(7만 1,297개사) 대비 약 17.5%가 자본금 미달 의심 업체로 적발됨.

■ 무자격 업체가 활동하는 시장은 합법적인 건설업 시장이 아니기 때문에 공식적인 통계 자료가 부재함. 따라서 「부실 업체 조기경보 시스템」의 분석 결과를 토대로 자본금 기준 미달 업체의 시장 규모 및 퇴출시 업체당 이득 등을 추정하고자 함.

- 이때, 등록업체 수는 2015년 기준 종합건설업 조사와 전문건설업 조사의 업체 수를 이용했으며, 자본금 미달 업체의 시장 규모는 17개 광역 지자체별 적발 업체 수 비중을 이용하여 통계청(2015)의 17개 광역 지자체별 계약액에서 차지하는 금액으로 추정함.¹⁴⁾

■ 추정된 자본금 미달 업체 수는 종합건설업이 약 2,300여 개사, 그리고 전문건설업이 약 1만여 개사에 이르는 것으로 나타남. 아울러 시장 규모는 2014년 기준으로 약 36.5조원에 달하는 것으로 분석됨.

- 자본금 미달 업체의 시장 규모는 계약액 기준으로 전체 건설업체의 시장 규모 대비 약 17.5%에 달하는 것으로 도출됨.
- 수도권에 비해 비수도권에서 자본금 미달 업체의 비중이 더 높은 것으로 나타남.

12) 지난 2014년 9월부터 운영한 「부실 업체 조기경보 시스템」은 건설업체의 재무 정보, 기술인 정보, 보증 정보 및 각종 건설업 관련 정보들을 자동으로 분석하여 건설업 영위를 위한 등록기준을 상시 점검하고, 불법 및 불공정 행위를 상시 적발하는 시스템임.

13) 종합건설업체와 전문건설업체의 등록 기준은 「건설산업기본법」 시행령 제13조(건설업의 등록 기준) 및 <별표 2>에서 규정하고 있음. 종합건설업은 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 업종으로서, 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업환경설비공사업, 조경공사업의 5개 업종이 있으며, 등록 조건은 기술자 5~12인 이상, 자본금 5억~24억원 이상임. 전문건설업은 주로 하도급을 통하여 '단일 공종'의 전문공사를 시공하는 업종으로서, 토목사업, 철근콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업 등 25개 업종으로 구분되며, 등록 조건은 기술자 또는 기능자 2~5인 이상, 자본금 2억~6억원 이상임(철강재설치공사업, 준설공사업은 개인 20억원, 법인 10억원으로 예외).

14) 통계청(2015), 「건설업조사」 통계 정보 보고서에 따르면, 2013년 기준 조사부터 '수주액'을 '계약액'으로 명칭을 변경하였으며, 원·하도급 공사에서 발생하던 수주 중복 금액을 제거하여 수록함.

〈표 3〉 자본금 미달 업체의 시장 규모 추정

(단위 : 건, 십억원, %)

시도	종합건설업 적발 건수 추정	전문건설업 적발 건수 추정	자본금 미달 업체 계약액 추정 (A)	계약액 (B)	비중 (A/B×100)
서울	231	1,137	6,063.4	42,603.3	14.2
부산	98	373	1,737.8	11,943.2	14.6
대구	66	261	1,351.3	7,756.4	17.4
인천	56	252	1,120.5	9,106.1	12.3
광주	64	278	967.5	4,583.1	21.1
대전	37	196	654.2	4,062.6	16.1
울산	36	151	749.8	5,168.4	14.5
세종	39	55	832.4	4,162.1	20.0
경기	283	1,341	5,878.4	45,488.7	12.9
강원	166	696	1,500.1	6,741.8	22.3
충북	150	724	1,597.4	6,810.0	23.5
충남	110	663	1,997.2	12,006.6	16.6
전북	161	667	1,379.4	7,112.1	19.4
전남	230	948	1,903.6	9,610.2	19.8
경북	267	1,248	2,845.6	12,554.3	22.7
경남	250	940	3,130.1	15,161.3	20.6
제주	78	209	674.4	4,144.9	16.3
전국	2,307	10,154	36,530.8	209,014.8	17.5

주 : 국토교통부 「부실 업체 조기경보 시스템」 적발 결과 및 통계청(2015), '건설업조사'의 지역별 계약액을 이용해 추정함.

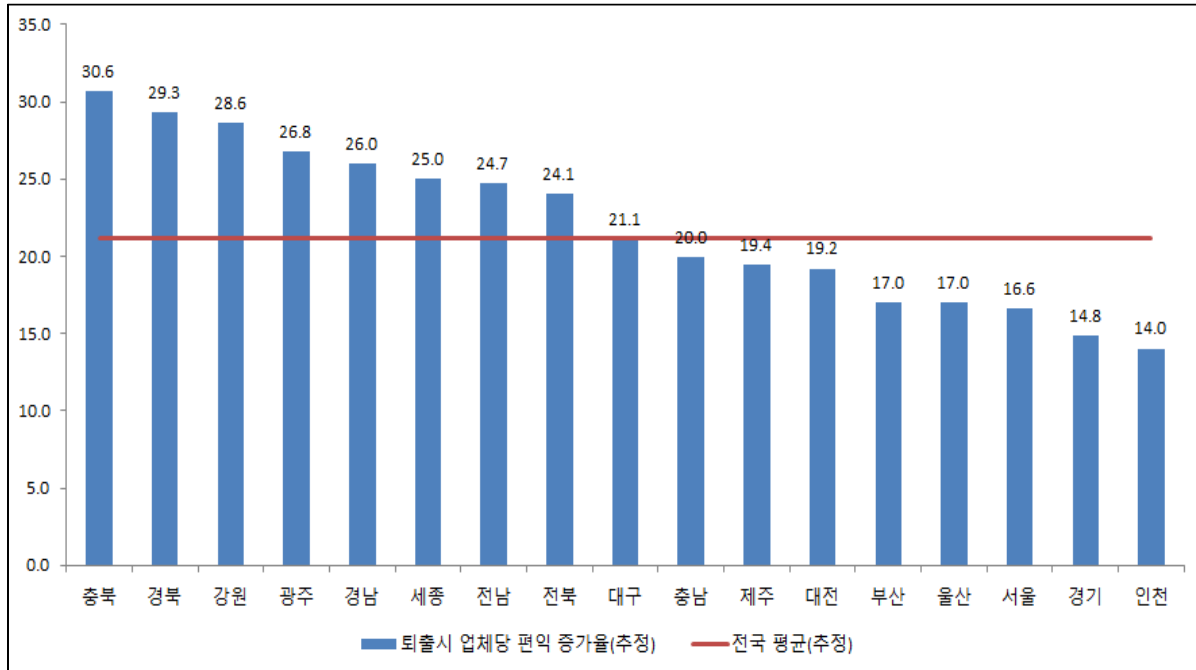
(2) 자본금 미달 업체 퇴출시 파급 효과

■ 가상의 상황(counterpart)으로서 자본금 미달 업체가 시장에서 전면 퇴출시 발생하는 업체당 기대 이득(편익)을 추정함.

- 무자격 업체의 퇴출시 종합건설업 1개 사당 계약액은 104억원에서 126억원으로 증가하며, 전문건설업 1개 사당 계약액은 12억원에서 15억원으로 증가하는 것으로 나타남.
- 업체 1개 사당 평균적으로 얻게 되는 기대 이득은 자본금 미달 업체가 시장에 존속할 때보다 약 21.2% 증가하는 것으로 추정됨.
- 수도권에 비해 비수도권에서 상대적으로 더 큰 기대 이득을 가져오는 것으로 분석됨.

〈그림 2〉 자본금 미달 업체의 퇴출시 업체당 기대 이득

(단위 : %)



주 : 실선은 전국 평균 증가율로 21.2%임.

(3) 자본금 미달 업체 퇴출을 촉진하기 위한 정책적 제언

❖ 「기업회계기준」에 따르면, 건설업 폐업 신고시 등록기준에 따른 자본금은 가지급금으로 처리되어 세금이 증가되는 효과가 발생함.¹⁵⁾ 이는 실제 퇴출 장벽의 역할로 기능하고 있음.

- 가지급금은 회사가 대표이사 및 임원으로부터 받을 금액을 표시하는 채권 계정으로서 「법인세법」 제 28조에서는 이를 회수할 것을 기본 전제로 함.
- 만일 이를 회수하지 않을 경우, 법인에게 회수하지 않은 기간만큼의 이자 수익이 발생한 것으로 간주하여 법인세가 증가되는 효과가 발생함.
- 또한, 대표이사 등이 상여금을 받은 것으로 간주하고 해당 개인에게 소득세를 추징함.

❖ 따라서 등록기준 미충족(무자격) 업체의 퇴출시 한시적인 조세 감면 특례에 관한 검토가 필요함.

15) 「법인세법」 제28조 제1항 4호 및 「기업회계기준」 21호 참조. 세무상 가지급금이라 함은 당해 법인의 업무와 관련이 없는 자금의 대여액을 말하며 가지급금에 대하여 지급이자 손금 불산입, 가지급금에 대한 인정 이자 등 불이익이 따름.

- 한시적 특례는 일시적으로 다수의 무자격 업체의 퇴출을 촉진하여 건설업 시장 구조의 건실화를 유도할 수 있음.
- 즉, 무자격 업체의 퇴출을 촉진하기 위한 한시적 특례의 취지를 살리기 위해서는 건설업 재진입 불가 및 과거 실적에 관한 불인정 원칙이 필요조건임.

■ 장기적으로 진입을 억제하면서(진입 장벽을 높이면서) 퇴출을 촉진하는(퇴출 장벽을 낮추는) 정책은 상호 상충 관계(trade-off)에 직면함.¹⁶⁾ 즉, 건설업 등록기준은 진입 장벽이자 퇴출 장벽으로서 기능함.

- 따라서 장기적인 안목에서 진입 비율과 퇴출 비율을 동시에 고려하는 기업 교체율(turnover rate)¹⁷⁾을 중간 정책 목표로 상정하여 협의 및 광의의 부적격 업체 퇴출 등 건설업 생산성 향상을 위한 건설업 시장 구조로 개선하는 정책 수단의 마련이 필요함.
- 향후 정책 수단의 일례로 건설업 등록기준의 조정, 건설업종의 통폐합 등을 꼽을 수 있을 것임. 특히 건설업 구조조정의 목표와 연계시켜 추진하는 것이 필요할 것으로 판단됨.

16) 이와 관련된 국내 실증 연구로 이병기(2014), “기업 진입·퇴출의 생산성 효과와 진입 규제 개혁 과제”, 한국경제연구원 참조. 그리고 해외 실증 연구는 Dunne, T., M. Roberts and L. Samuelson(1989), “The Growth and Failure of U.S. Manufacturing Plants”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.104 No.4, pp.671-689 참조 바람.

17) 산업의 효율성은 진입과 퇴출이 역동적으로 일어나는 환경을 조성해줌으로써 산업 내에서 일어나는 활발한 진입과 퇴출에 의존함. 이러한 진입과 퇴출의 전 과정을 통해서 이기려고 하는 경쟁을 통해 기업간 학습이 일어나게 되고 이러한 학습 과정(learning effect)은 산업 전반의 생산성 향상을 가져오는 메커니즘으로 정착하게 됨. 이와 관련된 자세한 내용은 Foster, L., J. Haltiwanger, and C. Syverson(2008), “Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability?”, *American Economic Review*, Vol.98 No.1, pp.394-425 참조 바람.

Ⅲ 건설업 등록증 불법 대여 근절 방안

1. 사후 처벌 강화

(1) 건축주 및 알선자를 포함한 공동 처벌 강화

■ 건설업 등록증 대여금지 규정을 위반한 건설업자 및 그 알선자는 물론, 공모의 입증이 가능한 경우 건축주에 대해서도 처벌이 필요함.

- 건축주에게는 건설업 등록증의 불법 대여와 같은 위법 행위에 대한 경각심 부여가 필요하고 품질 및 안전 등을 고려해볼 때, 합법적으로 적정한 비용을 지불하고 정상적인 시공을 하는 것이 장기적으로 이득이라는 인식을 확산시킬 필요가 있음.

■ 대여자, 대여해주는 자, 알선자 등에 대한 양벌 규정 적용으로 적발 확률을 높이는 측면에서 자진신고감경제도(leniency)의 검토가 요구됨.¹⁸⁾

- 건설업 등록증 대여에 참여한 관계자가 그 사실을 자진 신고하거나 조사에 적극적으로 협조하는 경우, 제재의 수준을 감경하는 제도의 검토가 필요함.

■ 건설업 등록증의 불법 대여로 인한 처벌의 강화 필요

- 형사 처벌 또는 벌금 규정이 강화된 조항의 신설 검토¹⁹⁾
- 단, 다른 위법 행위에 대한 처벌과의 균형 차원에서 위법성의 경중에 대한 판단에서는 충분한 논의가 요구됨.

(2) 건설업 등록증 불법 대여자의 시장 재진입 규제 강화²⁰⁾

■ 「건설산업기본법」 제83조(건설업의 등록말소) 제5호를 살펴보면, 「건설산업기본법」 제21조를 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용해 건설공사를 수급 또는 시공하게 하거나 이를 알선한 경우 또는 건설업 등록증이나 건설업 등록증수첩을

18) 실제 부당한 공동행위(담합)의 경우, 신고 순위에 따라 50%, 100% 과징금을 감경해주는 방식으로 제도를 시행하고 있음.

19) 예를 들어 무등록 대부업자의 경우 「대부업법」 제19조에 따라 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금 규정이 있으며, 「전자금융거래법」 제49조 제2항 제5호에서는 사람을 속이거나 협박해서 획득한 금융거래 통장을 판매·알선·판매·수출 또는 수입하거나 사용하는 경우 7년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금 규정이 존재함.

20) 나경연·최민수·홍갑표(2015), “건설업 진·출입 제도 개선 방향”, 이슈포커스, 한국건설산업연구원 참조.

빌려주거나 이를 알선한 경우에는 등록말소를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 향후 건설업 재등록과 관련하여 그 행위의 정중에 따른 처벌이 명시되지 않음.

❖ 따라서 시장 교란 행위의 대표적 사례로서 건설업 등록증 대여 등의 행위로 인하여 등록말소 처분을 받은 경우에는 건설업 재등록을 금지하거나 건설업 등록증 재발급 가능 연수를 10년 이상으로 하는 등 최대한 연장할 필요가 있음.

- 현재는 「건설산업기본법」 제13조에 건설업 등록 대여로 등록 말소된 자에 대하여 5년의 등록 결격 기간만 존재함.
- 또한, 건설업 등록 단계에서 경영자나 등기 임원에 대하여 과거 계약 불이행이나 부실 시공 후 도피, 건설업 등록 대여 등 불법 행위 경력 등에 대한 심사 강화가 필요함.
- 아울러 건설기술 자격증을 대여한 기술 인력에 대해서도 일정 기간 기술 자격을 정지하는 등의 대응책이 요구됨.

(3) 부당 이득 환수

❖ 불법 행위의 억지력(deterrence) 측면에서 검토하면, 건설업 등록증의 불법 대여 적발 시 위법 행위 기간 동안의 부당 이득을 환수하는 등 불법적인 경제적 이익에 대한 환수 조치를 마련해야 함.

- 단, 관련 법령 마련을 위한 공론화 및 사회적 합의가 필요함.
- 일례로 「국민건강보험법」 제57조 2항 및 4항에서는 부당 이득에 대하여 ① 의료기관을 개설할 수 없는 자가 의사 등의 명의를 대여 받아 운영하는 의료기관 및 약국, ② 사용자 또는 다른 가입자의 허위의 보고나 증명, 요양기관의 허위의 진단에 의하여 보험 급여가 실시되면 거짓 증명을 한 자 및 보험 급여를 받은 사람과 같은 세대에 속한 가입자와 연대하여 책임을 물을 수 있도록 하고 있음.

2. 적발 시스템 구축 및 관련 기관간 정보 공유

❖ 대한건설협회의 건축물 착공 신고 분석 결과인 <표 4>에 따르면, 지난 2011년도 기준으로 연(年) 200건 이상 착공 신고 업체가 12개사에 달하는 등 불법 대여의 가능성이 높은 업체들이 발견됨.

〈표 4〉 2011년도 전국 착공 신고 200건 이상 업체 현황

(단위 : 건)

연번	업체명	등록 일자	소재지	착공 건수	비고
1	A사	2011.05.04	서울	720	서울 416, 경기 222, 부산 37, 충북 14, 충남 12, 인천 8, 대전 4 등
2	B사	2011.03.03	서울	658	경기 352, 서울 263, 부산 12, 충북 12, 인천 11, 충남 6 등
3	C사	2011.05.18	서울	475	경기 261, 서울 175, 충남 20, 인천 8 등
4	D사	2011.02.21	서울	422	경기 203, 서울 196, 인천 16, 충북 3, 충남 3 등
5	E사	2011.08.19	서울	358	서울 171, 경기 123, 인천 24, 충남 19, 부산 17 등
6	F사	2011.04.04	경기	349	경기 170, 서울 127, 인천 18, 충북 12, 충남 11 등
7	G사	2011.09.07	서울	344	경기 167, 서울 135, 충북 17, 충남 11, 인천 10 등
8	H사	2011.02.08	경기	334	서울 207, 경기 108 등 ※ 2011.8.26일 등록 자진 반납
9	I사	2011.02.15	인천	315	서울 177, 경기 102, 충북 22, 인천 6, 충남 6 등 ※ 2012.2.2일 등록 말소(기준 미달)
10	J사	2011.10.16	충남	246	경기 127, 서울 108, 충남 7, 인천 3 등
11	K사	2011.06.30	서울	236	서울 111, 경기 111, 충북 6 인천 4, 충남 4
12	L사	2011.04.12	경기	221	서울 98, 경기 97, 인천 14, 충북 8 등 ※ 2011.12.12일 등록 말소(면허 대여)

주 : 건설업체 시공 총 착공 건수는 3만 4,938건(1,802개사)이며, 그 중 200건 이상인 업체는 12개사(총 4,678건)임.

자료 : 대한건설협회.

■ 우선, 사전적으로 착공 신고 단계에서 건설사와의 도급계약을 첨부토록 하고, 법적으로 의무화된 현장 배치 기술자와 건설사의 고용계약서 등을 확인하는 것이 필요함.

- 실제 현장 배치 기술자에 관한 확인 및 검증 절차를 강화하는 것이 요구됨.
- 특히, 분양이나 매매 목적의 건축물에서는 불법 등록 대여 여부를 중점적으로 확인해야 할 것임.
- 사용 승인 단계에서도 해당 건설사의 직접시공 여부를 확인하고, 건설사 명의의 하자보증 증서가 첨부될 수 있는 제도적 환경을 구축하는 것이 필요함.

■ 조직적으로 자행되는 건설업 등록증의 불법 대여 행위를 걸러내려면, 동일한 업체 명의로 과다 착공한 사례를 대상으로 현장 배치 기술자의 중복 여부를 상시적으로 확인할 수 있는 시스템의 구축이 필요

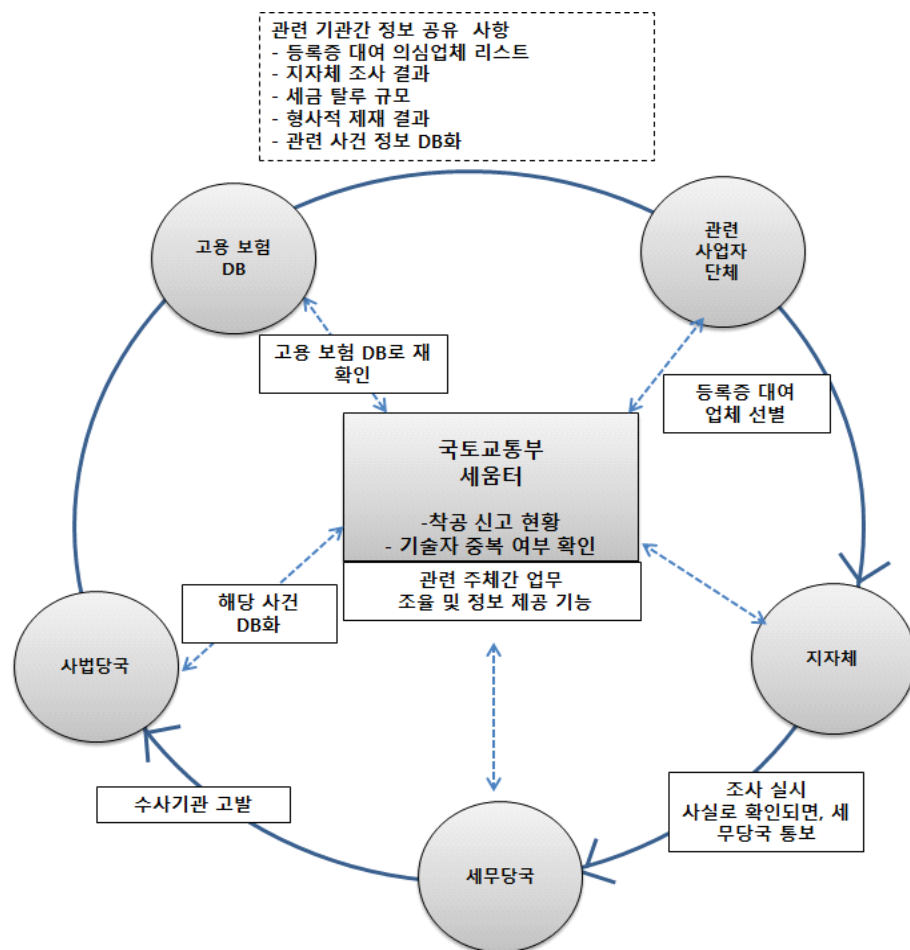
- 건설업체가 보유하고 있는 기술자로서 개설할 수 있는 현장이 한정되어 있으므로, 착공 현황에 대한

정보의 관계 기관간 공유로 스크리닝이 가능할 것임.

- 건설업 불법 대여는 통상 빌라, 상가, 도시형 생활주택 등 소규모 건축 현장에서 일어나는데, 이들 공사는 2~3개월 정도의 공기를 기록함.
- 이와 관련하여 국토교통부에서 2015년 6월에 발표한 내용으로, 세움터를 통해 6개월에 1회 기술자 중복 배치 리스트를 선별하는 것만으로는 사전 예방의 실효성이 부족할 것으로 사료됨.
- 즉, 관계자의 공모(relational-specific commitment)라는 거래의 특징 때문에 적기에 적발할 수 있는 시스템 마련이 중요함.

❖ 따라서 국토교통부 ‘세움터’의 착공 신고 자료에서 상시적으로 기술자 중복 여부 확인이 가능한 연계 기능을 추가하고, 한국고용정보원의 고용보험 자료를 통해 재검증 후 국토교통부 및 관련 사업자 단체에서 등록증 대여 의심 업체를 선별하는 것이 필요함.

〈그림 3〉 건설업 등록증 불법 대여 적발 시스템 구축(안)



■ 구체적으로 매년 전국 건축물의 착공 신고 현황을 시공자의 동일성을 확인할 수 있는 제반 자료를 관련 사업자 단체에 제공 → 관련 사업자 단체는 착공 신고 현황을 토대로 불법 대여 혐의 업체를 선별하여 지자체에 제공 → 지자체는 불법 대여 혐의 업체를 대상으로 조사를 실시하여 혐의 사실 확인 → 사실로 확인되면, 건설업 등록 제재, 수사기관 고발, 세무기관 통보 조치 및 국토교통부에 결과를 전달하는 등 관련 기관 간 상호 유기적인 프로세스 마련이 필요함(〈그림 3〉 참조).

■ 의심 업체의 선별 기준으로는 첫째, 「건설산업기본법」상 현장 배치 기술자 요건에 의거해 기술자 중복 배치 여부를 체크하고, 둘째, 상대적으로 기술자 보유 인원 대비 착공 신고 건수가 많은 업체, 셋째, 절대적으로 연간 착공 신고 건수가 많은 업체에 대한 순차적 선별이 필요함.

- 건설 기술자 현장 배치 기준에서는 공사 금액에 따라 최대 3개의 현장에 배치가 가능하므로 기술자 보유 인원 대비 착공 건수가 3배 이상인 업체는 1차 의심 업체로 분류할 수 있음.²¹⁾ 이후 공사 금액(5억원 이상 공사 현장)을 반영하여 2차 의심 업체로 범위를 좁혀 나가야 할 것임.

〈표 5〉 건설 기술자 현장 배치 기준

금액	현장 배치 기준
700억원 이상	기술사
500억원 이상	기술사 또는 기능장
300억원 이상	기술사, 기능장, 기사 10년, 특급기술자 3년
100억원 이상	기술사, 기능장, 기사 5년, 특급기술자, 고급기술자 3년, 산업기사 7년
30억원 이상	기사 3년, 산업기사 5년, 고급기술자, 중급기술자 3년

주 : 「건설산업기본법」 시행령 별표 5의 비고 5에 따르면, 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 시공하는 1건 공사의 공사 예정금액이 5억원 미만인 경우에는 해당 업종에 관한 등록기준 중 기술 능력에 해당하는 자로서 해당 직무 분야에서 3년 이상 종사한 자를 배치할 수 있음. 비고 6에 따르면, 1건 공사의 공사 예정금액이 1억원 미만인 경우에는 해당 업종에 관한 등록기준 중 기술 능력에 해당하는 자를 배치할 수 있음.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 별표 5, 공사 예정금액의 규모별 건설 기술자 배치 기준.

■ 하지만 기술자 보유 기준으로만 선별하게 되면, 실제 시공에 참여하지 않는 기술자가 포함될 수 있음. 따라서 기술자 보유 관점이 아닌 다른 기준이 추가로 고려되어야 함.

21) 「건설산업기본법」상 원칙적으로 현장당 1인 이상의 기술자를 배치해야 하고, 예외적으로 5억원 미만 공사의 경우 지역·공종 등을 감안하여 3개 현장까지 배치할 수 있음.

- 관련 지표로서는 매출액, 업력, 지역 등이 고려될 수 있음.
- ① 매출액(또는 시공능력평가 금액) 대비 착공 신고 건수가 지나치게 많은 업체, ② 업체의 업력 대비 착공 건수가 많은 업체, ③ 특정한 지역 내에서 다수의 공사를 착공하는 업체, ④ 대표자 변경이 자주 일어나는 업체 등을 포함하여 최종 의심 업체로 선별하는 것이 타당할 것으로 사료됨.

■ 건설업 등록증의 불법 대여 근절을 목표로 하기 위해서는 의심 업체에 대해서 전수 조사가 바람직하지만, 지자체 및 세무당국의 실제 행정력을 고려하여 조사의 우선순위를 설정하는 방안이 요구될 수 있음.

- 확률적으로 임의 선택(random selection)하는 방안과 기업의 규모 대비 착공 건수가 과다한 경우를 설정할 수 있을 것임.²²⁾

■ 장기적으로는 관계 기관(국토교통부를 포함한 관련 정부 부처, 관련 사업자 단체, 지자체, 세무당국, 사법당국 등)의 인력 충원 및 예산 확보와 함께 건설업 불법 대여 적발 시스템을 보완·강화해 나가야 할 것임.

- 이미 시장에서 활동하고 있는 대여 업체와 자본금 요건 미충족 업체에 대해서는 사후적 스크리닝을 위한 실태조사 운영을 강화하고, 등록 후 단기간 내에 대표자를 변경하는 경우 등에 대한 모니터링 시스템의 보완도 필요함.

22) 이와 관련하여 '전수 조사' > '임의 선택' > '의심이 높은 업체 순'으로 조사를 실시하는 것이 근절을 위한 대책의 강도를 반영하게 됨. 그 이유는 의심이 높은 업체 위주로만 조사를 실시하는 것이 고착화되면, 상대적으로 의심이 낮은 업체는 조사의 테두리에서 벗어나게 되는 효과가 존재함.

IV 결론

- 무자격 업체의 시장 진입에 의한 시장질서 교란을 방지하려면, 건설업 취소 요건 이외에도 등록제도, 보증이나 입찰 제도를 정비하고, 시공 과정과 사후관리 단계까지 무자격·부적격 업체의 감시·감독 체제를 강화해야 할 것임.
 - 무자격 업체의 난립은 개별 기업만의 문제가 아니라 건설업 등록기준 결격 등 위법 행위의 고착화와 무분별한 저가 투찰로 인한 안전·품질 미확보로 산업 혼란이 야기될 수 있기 때문임.
- 무자격 업체의 난립을 방지하는 데 있어서 가장 중요한 것은 정부의 근절 의지이며, 이를 뒷받침할 수 있는 제도 개선안의 마련이 필요함.
 - 건설업 무자격 업체는 명백히 국민(소비자)의 후생을 감소시키고, 위법적으로 건설시장에 무임승차 (free-riding)하는 등 시장 실패가 필연적으로 발생됨. 따라서 시장 실패를 보완하기 위한 충분조건으로서 정부 개입이 필요함.
 - 따라서 이를 장기간 방치하는 것은 법률의 집행 차원에서 문제가 있으며, 나아가 국가 경제적으로도 바람직하지 않음.
- 투자 노력 없이 시장 성과만 추구하는 행위는 건설산업에서 지양되어야 하며, 제도 개선시 무자격 업체의 근절뿐만이 아닌 건설산업 전반에 걸친 다양한 이슈들에서도 주지해야 할 요인임.
 - 정부의 정책 패러다임 측면에서도 투자 노력 없이 시장 성과만 추구하는 행위에 대해 묵인하거나 오히려 유인을 주는 등 발생할 수 있는 제도의 부작용에 대해 규제 당국이 인지하고, 건설업 전반에 생산성 향상의 유인을 지속적·일관적으로 제공하는 것이 바람직할 것임.
- 향후 건설업계의 자정 노력과 더불어 국토교통부와 지자체가 긴밀히 연계하여 건설업 등록 불법 대여 행위를 근절함으로써, 국민의 안전이 보장받고 건전한 시장 구조가 형성될 수 있기를 기대함.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)