

건설이슈포커스

건설업 진·출입 제도 개선 방향

- 건설업 등록제도를 중심으로 -

2015. 12

나경연 · 최민수 · 홍갑표

- 논의 배경 4
- 건설업 등록·말소 및 등록기준 결격 실태 6
- 건설업 등록·양도 및 재진입 단계에서의 검증 강화 방안 13
- 추가적인 고려 사항 25

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 최근 건설업 등록제도의 입법 취지를 훼손하는 암시장(black market)의 형태로 건설업 등록증의 불법 대여가 만연하고 있으며, 등록기준의 결격 실태도 상당하여 「건설산업기본법」의 기본 이념을 훼손하고, 건설업 시장 구조를 왜곡하는 사례가 팽배함.
 - 그 이유는 건설업 등록 과정이나 공공 입찰 단계에서 변별력이 미흡하고, 공사 착공이나 시공, 준공, 사후관리 과정에서의 스크리닝도 허술하기 때문임.

- ▶ 건설업 등록 단계에서부터 해당 업종별로 시공 능력이 미흡한 자가 건설업을 영위할 수 없도록 자격 검증을 더욱 엄격히 해야 함.
 - 건설업 등록업체 가운데 1억원 이상 공사를 1건도 수주 못한 업체가 20% 수준(2014년)임을 고려할 때, 진입 제한 폐해보다는 부적격 업체의 시장 진입에 따른 부작용 우려
 - 따라서 기술 인력의 경우, 최소 기술자 수 가운데 30% 이상은 해당 업종에서 현장 실무 경력이 있는 기술자를 등록 과정에서 보유토록 규정
 - 기술 인력 이외에 대표자나 경영 임원에 대해서도 일정한 자격 요건 신설 필요

- ▶ 재정 능력 평가를 위하여 매년 2개월 평잔 증명서를 요구하고 있으나, 일본의 경영사항 심사제도를 참조할 때, 연도별 시공능력 평가를 내실화하여 기업의 경영 상태와 시공 능력을 명확히 평가하고, 그 결과를 공공공사 입찰 참가 요건으로 활용하는 방안을 검토하는 것이 필요함.

- ▶ 건설업 등록 취소 사유 중 상습적인 건설업 등록 불법 대여나 일괄 하도급 행위 등 명백히 건설업 내 시장 교란을 목적으로 하는 악의적 사항이나 혹은 중대한 부실 공사로 건설업 등록이 말소된 경우에는 대표자의 건설업 재진입을 금지하거나 또는 유예 기간을 강화하는 조치가 필요한 것으로 사료됨.

- ▶ 주기적 신고제는 행정 규제적인 요소를 제거하고, 제도 취지의 실효성을 높이는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것임.
 - 주기적 신고제가 폐지될 경우, 건설업 등록 단계에서만 일시적으로 기술자와 자본금 등을 갖추어 면허를 취득한 후, 등록 요건을 충족하지 않은 채 영업 행위를 지속할 가능성이 높음.
 - 매년 실시되는 시공능력 평가에서 재정 능력 검증을 강화하여 주기적 신고제의 60일간 평잔 증명서 제출을 대체하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- ▶ 부적격 업체의 시장 진입에 의한 시장 질서 교란을 방지하려면, 등록제도 이외에 보증이나 입찰 제도를 정비하고, 시공 과정과 사후관리 단계까지 부적격 업체의 감시·감독 체제를 강화할 필요가 있음.

I. 논의 배경

- 새로운 기업이 만들어지거나 기존의 기업이 사라지는 것은 자본주의 경제가 작동하는 가장 기본적인 과정으로서, 이러한 기업의 진입과 퇴출은 경쟁 과정에서 중요한 역할을 함.
- 새로운 기업의 진입은 경쟁을 증진시키고, 경쟁은 비효율적인 기업을 탈락시키는 역할을 하며, 슈페터(Schumpeter)는 이러한 과정을 창조적 파괴(creative destruction)¹⁾라 하였고, 경제 성장의 근간이 되는 요인으로 파악한 바 있음.
- 건설업 등록제는 경제학에서 논의하는 진입·퇴출 장벽(entry and exit barrier)으로서 생산 기술, 법·제도, 비용 및 수요 조건과 같은 산업의 기본적 특성에 따라 나타나는 구조적(structural) 진입 장벽을 의미함.
- G. Stigler(1958)²⁾는 진입 장벽을 어느 산업에 신규로 진입하고자 하는 기업은 지불해야 하지만, 시장에 이미 진출해 있는 기존 기업은 지불하지 않아도 되는 생산 비용으로 정의함. 그리고 퇴출 장벽이란, 저수익 혹은 투자 손실이 예상됨에도 불구하고 회사가 사업에서 철수하지 못하게 하는 경제적·전략적 요소들이라고 밝힘.
- 또한, 퇴출 장벽을 구성하는 요인으로 ① 특정 사업에서만 사용될 수 있는 특수한 자산을 보유한 비용(asset-specific investment) ② 철수에 따른 고정비용을 제시함.
- 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 됨.
- 제도적으로 건설업 등록제도는 건설업체의 전문성을 유지하고, 무자격 업체가 무차별적으로 건설시장에 참여하는 것을 방지함으로써 건설산업은 물론 소비자(발주자 등 건설 서비스 수요자)도 보호하려는 목적을 가지고 있음.³⁾

1) 슈페터(Schumpeter)가 주장하는 창조적 파괴는 혁신의 역할, 즉 생산성 향상의 역할을 강조하고 있음. 기업이 생존하고 기존의 기업을 대체하기 위해 신생 기업은 공격적으로 새로운 아이디어를 채택하는데, 이러한 새로운 진입 기업의 압박은 기존의 기업을 더 혁신하도록 하는 촉매제가 되며, 이러한 과정 동안에 승자는 계속 기업 활동을 하고 성장하며 패자는 쇠락하고 퇴출하게 됨. Rosenberg, J.B. (1976), "Research and Market Share: A Reappraisal the Schumpeter Hypothesis", Journal of Industrial Economics, 25. 참조.

2) Stigler, G.(1958), "The Economies of Scale", Journal of Law and Economics, 1, pp.54-71. 참조.

3) 이때 보호·육성하고자 하는 대상에 따라 해당 산업의 등록제에 대한 성격이 다를 수 있음. 예를 들어 의료산업은 해당 서비스의

- 궁극적으로 건설업 등록제는 시장에 맡겨 놓을 경우(Laissez-faire) 발생할 수 있는 시장 실패로부터 품질과 안전을 확보하기 위한 정부의 개입임.
- 「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 등록제도의 입법 취지를 훼손하는 암시장(black market)의 형태로 건설업 등록증의 불법 대여가 공공연하게 나타나고 있을 뿐만 아니라, 등록제의 결격 실태도 상당하여 「건설산업기본법」의 기본 이념을 훼손하고, 건설업 시장 구조를 왜곡하는 사례가 시장에 팽배해지고 있음.
- 건설업 등록증의 불법 대여는 부실 시공, 사회보험 미가입, 탈세 등 사회 문제를 야기할 뿐만 아니라 건설한 중소기업의 수주 기회를 박탈하는 등 시장 질서를 왜곡하고, 건설업의 이미지를 실추시키는 위법 행위임.
- 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 무등록업자의 시공이 빈번하게 발생하고 있음.
- 본 연구에서는 건설업 등록 요건에 미달하거나 등록제도를 위반하는 원인에 대하여 검토하고, 이에 따른 사회·경제적 문제점과 개선 방안을 제시하고자 함.

전문성을 담보하기 위하여 의사면허제도를 도입한 것이며, 통신산업은 망(network) 산업으로서 규모의 경제(economies of scale) 및 중복 투자의 비효율성을 방지하기 위해 인·허가 제도를 도입한 것임. 반면, 건설산업은 두 산업의 성격을 모두 지니고 있음. 진입 규제에 대한 근원적 논의는 Mankiw N.G. & Whinston M.(1986), "Free Entry and Social Inefficiency", Rand Journal of Economics, 17 참조.

II. 건설업 등록·말소 및 등록기준 결격 상태

1. 건설업 등록·말소 실태

(1) 등록 기준

- 건설업의 종류와 업무 범위를 규정한 「건설산업기본법」 제2조, 제8조 및 동법 시행령 제7조의 <별표 1>에 의하면, 건설업종은 종합공사를 시공하는 업종(종합건설업)과 전문공사를 시공하는 업종(전문건설업)으로 구분됨.
- 등록 기준상 차이점은 단순 시공 이외에 종합적인 계획, 관리 및 조정 업무의 수행 여부이며, 기술 능력이나 자본금, 시설·장비·사무실 등으로 등록 기준을 차별화하고 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~12억원 이상(법인 기준)임.4)

<표 1> 종합건설업의 등록 기준

구분	최소 기술자 수	기술자의 인정 범위 (기술 자격자만 대상)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설·장비
토목공사업	6인	토목	7억원	사무실
건축공사업	5인	건축	5억원	사무실
토목건축공사업	11인	토목·건축	12억원	사무실
산업·환경설비 공사업	12인	기계·금속·화공 및 세라믹·전기·전자·통신·토목·건축 등	12억원	사무실
조경공사업	6인 (조경 4인 포함)	조경·토목·건축	7억원	사무실

주 : 종합건설업종의 경우 기술자는 「건설기술자격법」에 의한 건설 기술자 또는 「건설기술진흥법」에 의한 관련 종목의 기술 자격 취득자를 말함.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2] 건설업의 등록기준(제13조 관련).

4) 종합건설업체와 전문건설업체의 등록기준은 「건설산업기본법」 시행령 제13조(건설업의 등록기준) 및 <별표 2>에서 규정하고 있음.

- 전문건설업은 주로 하도급을 통하여 ‘단일 공종’의 전문건설공사를 시공하는 업종으로서, 토공사업, 철근콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업 등 25개 업종으로 구분되며, 등록 조건은 기술자 또는 기능자 2~5인 이상, 자본금 2억~3억원 이상임(법인 기준).⁵⁾

<표 2> 전문건설업의 등록 기준

업종	최소 기술자 수	기술자의 인정 범위 (기능 자격을 포함)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설·장비
실내건축공사업	2인	건축	2억원	사무실
토공사업	2인	토목·화약류관리	2억원	사무실
미장·방수·조적공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실
석공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실
도장공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실
비계·구조물해체공사업	2인	토목·건축, 화약류관리	2억원	사무실
금속구조물·창호공사업	2인	토목·건축·기계	2억원	사무실
지붕판금·건축물조립공사업	2인	토목·건축·기계	2억원	사무실
철근·콘크리트공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실
기계설비공사업	2인	건축·기계	2억원	사무실
상·하수도설비공사업	2인	토목·기계	2억원	사무실
보링·그라우팅공사업	2인	토목	2억원	사무실
조경식재공사업	2인	조경	2억원	사무실
조경시설물설치공사업	2인	조경	2억원	사무실
수중공사업	2인	토목·기계·잠수기능사 등	2억원	(생략)
철도·궤도공사업	5인	토목·기계	3억원	(생략)
포장공사업	3인	토목 등	3억원	사무실
강구조물공사업	4인	토목·건축·기계	3억원	사무실
철강재설치공사업	5인	토목·건축·기계(용접)	10억원	(생략)
삭도설치공사업	3인	토목·기계·안전관리	3억원	(생략)
준설공사업	5인	토목·기계	10억원	(생략)
승강기설치공사업	2인		2억원	사무실
가스시설시공업	(생략)		2억원	(생략)
난방시공업	(생략)		-	(생략)
시설물유지관리업	4인	토목·건축	3억원	(생략)

주 : 전문건설업종의 경우 기술자는 「건설기술진흥법」에 의한 건설 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련 종목의 기술 자격 취득자를 말함. 생략된 부분은 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2] 참조.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2] 건설업의 등록기준(제13조 관련).

5) 철강재설치공사업, 준설공사업은 개인 20억원, 법인 10억원으로 예외.

(2) 등록업체 변동 현황

- 연도별 종합건설업체의 증감 추이를 살펴보면, <표 3>과 같음.
- 종합건설업체 수는 2000년부터 기하급수적으로 증가하다가 2005년을 정점으로 하여 이후 미세하게 감소 추세를 보임.
- 2006년부터 2013년까지는 상실 업체 수가 신규 업체 수를 상회하여 종합건설업체 수는 지속적으로 감소하였지만, 2014년 이후는 이전 기간과는 반대로 신규 업체 수가 상실 업체 수를 상회하는 모습을 보임.

<표 3> 연도별 종합건설업체 수의 변동

(단위 : 개사)

구분	계	신규 (진입)	상실 (퇴출)	증감 (진입-퇴출)
2000	7,978	3,076	249	2,827
2001	11,961	4,423	440	3,983
2002	12,643	1,696	1,014	682
2003	12,996	1,366	1,013	353
2004	12,988	962	970	-8
2005	13,202	1,072	858	214
2006	12,914	620	946	-326
2007	12,842	752	824	-72
2008	12,590	682	934	-252
2009	12,321	503	772	-269
2010	11,956	540	905	-365
2011	11,545	536	947	-411
2012	11,304	641	882	-241
2013	10,921	577	960	-383
2014	10,972	630	579	51
2015. 8월	11,214	580	338	242

주 : 기준일은 해당 연도 말(또는 월 말)이며, 2008년 이후 겸업 허용함. 진입 비율은 종합건설업체 수 대비 신규 업체 수이며, 퇴출 비율은 종합건설업체 수 대비 상실 업체 수임.

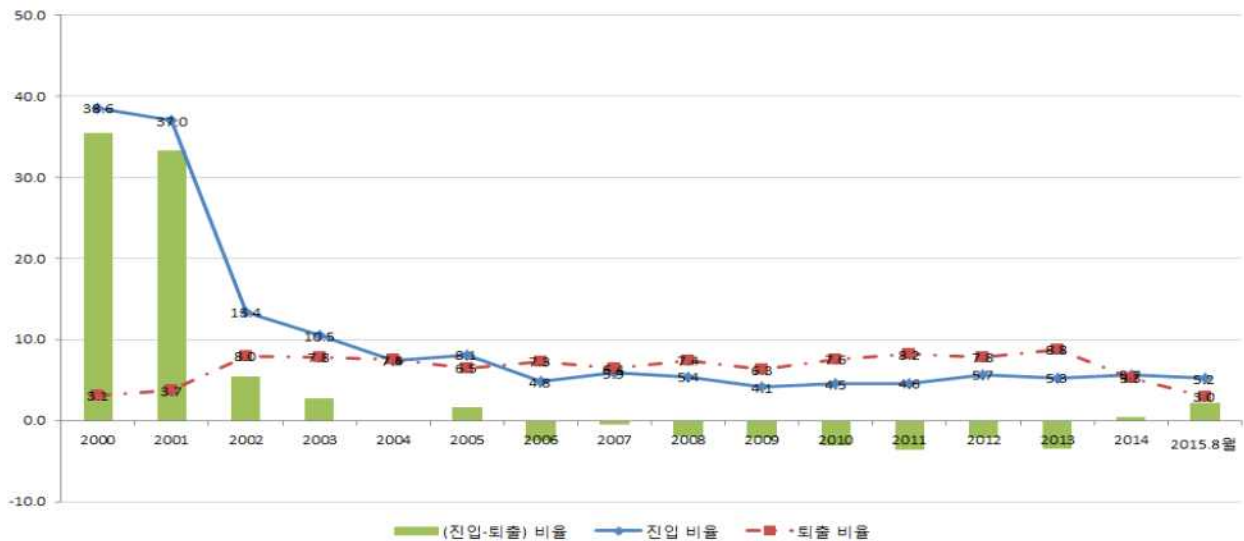
자료 : 대한건설협회.

- 구체적으로 진입 비율을 살펴보면, 진입 비율은 2004년까지 지속적으로 하락한 이후 뚜렷한 증감 추세를 보이지 않다가 2007년부터 2009년까지 다시 감소 추세를 보임. 이후 5% 내외에서 안정화 추세를 나타냄.

- 그리고 퇴출 비율은 2002년까지 꾸준히 증가하다가 이후 2013년까지 6~8% 내외를 기록함. 하지만 최근 2014년부터 퇴출 비율은 하락했는데, 2014년에 5.3%, 2015년 8월 기준 3.0%를 나타냄.
- 결과적으로 시장에서 사후적으로 나타나는 업체 수의 증감은 시장에서의 진입과 퇴출의 차이로 결정되는데, 이를 전체 업체 수 대비 비율로 살펴보면, <그림 1>과 같음.
 - 업체 수의 증감률(진입 비율 - 퇴출 비율)을 살펴보면, 2003년까지 업체 수는 꾸준히 증가했지만, 증가 추세가 완화되었음을 알 수 있음.
 - 이후 2006년부터 꾸준히 부(-)의 증감률을 보이다 2014년을 기점으로 정(+)의 증감률로 바뀌었으며, 최근 증가 추세가 강해졌음.

<그림 1> 연도별 종합건설업체의 진입 및 퇴출 비율 추이

(단위 : %)



주 : <표 3>을 이용하여 작성함. 진입 비율은 종합건설업체 수 대비 신규(진입) 업체 수이며, 퇴출 비율은 종합건설업체 수 대비 상실(퇴출) 업체 수임.

자료 : 대한건설협회.

- 2014년 이후 업체 수의 변화를 예측하기 위해서는 향후 업체 수 추이를 지켜봐야 하겠지만, 최근 나타난 진입·퇴출의 추세가 지속될 것이라는 가정 하에 예측하면, 향후 시장에서 진입이 퇴출보다 상회할 수 있다는 시사점을 제공함.6)

6) 2013년부터 3개년도 이동평균법(Moving Average)을 통해 예측해보면, 2016년 퇴출 대비 진입 비율이 0.64%, 2017년에는 0.86% 더 높을 것으로 추정됨.

2. 건설업 등록기준 결격 실태 및 이유

(1) 건설업 등록기준의 결격 실태

- 국토교통부는 2014년 9월 ‘부실 업체 조기경보 시스템’⁷⁾ 운영 개시 후 종합건설업과 전문건설업을 포함하여 건설업 영위를 위한 등록 조건 중 하나인 자본금 기준 미달 의심 업체 1만 2,461개사를 적발함.
- 시도별 자본금 기준 미달 의심 업체의 적발 현황은 경기 1,624사개(13.0%), 경북 1,515개사(12.2%), 서울 1,368개사(11.0%) 순으로 나타남(<표 4> 참조).

<표 4> 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.

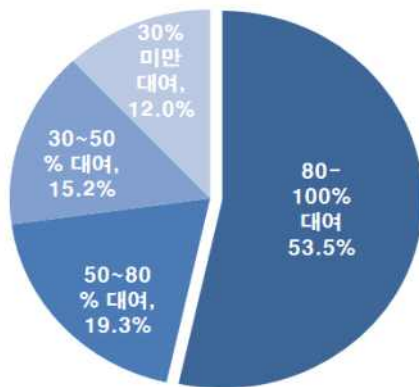
자료 : 국토교통부(2014. 12), 대한건설협회(2015. 8), 대한전문건설협회(2015. 8) 자료를 이용하여 재정리함.

7) 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·불공정 행위를 상시 적발하는 시스템임.

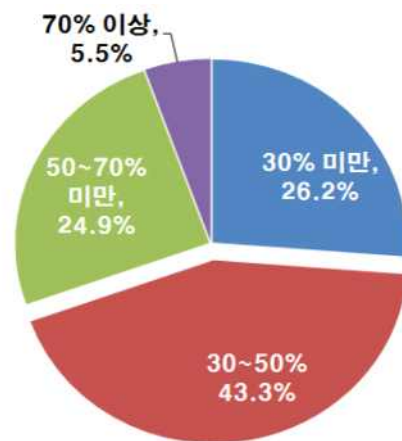
- 건설업 등록 비중 대비 상대적으로 자본금 기준 미달 의심 업체 비중이 가장 높은 지역은 경북, 충북, 강원 순으로 나타났으며, 이와 반대로 가장 낮은 지역은 경기, 서울, 부산 순으로 나타남.
- 국토교통부의 ‘부실 업체 조기경보 시스템’ 관련 자료에 따르면, 자본금 미달의 경우 연 1회만 주기적 점검을 하고 있는데, 실효성 측면과 더불어 이에 따른 부작용이 우려되고 있음.⁸⁾
- 건설업 전문경영인(CEO) 381명 대상 실태조사⁹⁾ 결과에 따르면, 자본금 상시 보유는 13.1%에 불과하며, 미보유 의견이 86.9%로 나타남.
 - 기술인력의 대여 실태를 보면, 법적 기술인력 대비 80~100% 대여가 53.5%, 50~80% 대여가 19.3%로서 50% 이상 대여한다는 의견이 72.8%에 달함(<그림 2> 참조).
 - 또한, 부실·부적격 업체 점유비 추정 결과를 보면, 등록 업체 가운데 50% 이상이 부실·부적격 업체라는 의견이 30.4%에 달함.

<그림 2> 기술인력 대여 및 부실·부적격 업체 비중에 대한 설문조사 결과

(기술인력 대여 실태)



(부실·부적격 업체 점유비)



주 : 건설업 전문경영인(CEO) 381명 대상 조사 결과임.
 자료 : 이성근(2012), “건설업 등록기준 개선 방안 연구”, 경희대학교.

8) 건설업 실태 조사가 시행되는 특정 시점에 현금성 자산의 경우, 사채를 동원하는 건설업계의 관행이 지적됨. 건설경제신문, 2015. 1. 19.

9) 이성근(2012), “건설업 등록기준 개선방안 연구”, 경희대학교 참조.

- 그리고 대한건설협회의 등록기준 미달 업체 수 조사 결과에 따르면, 건설업 등록기준에 미달하는 업체가 54.4%에 이르는 것으로 나타남.
- 2011년 말 기준 종합건설업체 수는 1만 1,545개사로 조사되었는데, 이 결과를 반영하면, 등록기준에 미달하는 종합건설업체의 비중은 약 11%를 상회함.

<표 5> 등록기준 미달 업체 수 추정(종합건설업체 대상)

구분	1차 (2008.6~7)	2차 (2008.9~12)	3차 (2009.11~ 2010.11)	4차 (2011.1~6)	5차 (2011.9~12)
등록기준 미달 업체 수(개사)	686	2,077	1,394	1,645	1,291

주 : 국토교통부의 위탁으로 페이퍼 컴퍼니 등 부적격 업체 퇴출을 위하여 등록기준 미달 혐의 업체에 대해 실시한 실태 조사 결과임.

자료 : 대한건설협회.

- 결과적으로 국토교통부의 ‘부실 업체 조기경보 시스템’에 따른 적발 사례 및 대한건설협회의 실태조사 결과 등으로 파악할 때, 건설업 등록기준에 미달하는 업체가 상당한 것으로 추정됨.

(2) 등록기준의 미충족 원인

- 근본적 이유로 공공 입찰제도에 무작위 선발(random selection)¹⁰⁾ 경향이 존재하며, 입찰 단계의 변별력이 미흡한 상태에서 페이퍼 컴퍼니나 부실·부적격 업체가 손쉽게 건설업 등록을 통하여 시장에 참여하려는 유인이 존재함.
- 시장 진입 단계에서 등록제도가 운영되고 있으나 단순히 공종별로만 업종을 구분하고, 서류상 절차에 의존하는 등 등록 절차도 느슨하여 허위 등록이 용이한 실정임.
- 특정 분야의 기술자를 확보하더라도 수주에 대한 확신이 어려우며, 등록 조건을 맞추어 기업을 영위하다가, 공사가 낙찰되면 해당 공사에 적합한 기술자를 영입하여 시공하는 관행이 존재함.
- 낙찰자 결정의 무작위성이 약화되면 상당수의 부적격 업체가 퇴출될 가능성이 농후함.

10) 낙찰자 선정의 무작위성이 개입되는 이유는 발주자 측에서 입찰자를 선별하려는 의지가 약하기 때문임. 즉, 입찰자 선정에서 본인-대리인 문제(principal-agent problem)가 발생한다고 볼 수 있음. 낙찰자 선정의 무작위성이 존재하면, 건설업체 측에서는 기술력 향상이나 원가 절감을 위한 노력보다는 수주 확률을 높이는 것이 관건이 되고, 이에 따라 일부에서는 회사를 분리하거나 자회사를 설립하여 입찰에 복수로 참여하는 사례도 발견되고 있음. 자세한 내용은 최민수·나경연(2014), 실적공사비 도입 이후 적격심사제의 수익성 개선 방안, 건설이슈포커스 참조.

- 입찰제도의 운용 과정에서 발주자가 입찰자의 실체를 제대로 검증하지 않음.
 - 발주자 측에서는 사후 감사(監査)나 시간적 제약, 그리고 중소 규모 공사 입찰의 경우 비대칭 정보(asymmetric information) 등을 사유로 들어 서류상 인력이나 실적 보유만을 확인하는 실정임.
 - 운찰제(運札制) 운영으로 페이퍼 컴퍼니, 회사 분할 등을 통한 입찰용 회사 급증
 - 현실적으로 발주자와 입찰자 간 정보 비대칭이 존재하는 시장에서는 기술력이 낮은 기업이 낙찰되는 역선택(adverse selection) 현상이 발생할 수 있음.
 - 따라서 건설업 등록 단계에서부터 업체의 시공능력 검증을 강화할 필요성이 있음.
- 또한, 입찰 단계와 공사관리 단계에서도 부적격 업체의 퇴출 장치가 미흡함.
 - 입찰 단계에서 공공 발주제도와 보증제도를 운영하고 있으나 변별력이 낮은 획일적인 발주제도 및 선별 기능이 취약한 보증제도 운영
 - 공사관리 단계에서도 불법적인 일괄 하도급 관행이 잔존하고, 품질관리가 형식적으로 이루어져 부적격 업체의 선별과 퇴출이 어려움.

Ⅲ. 건설업 등록·양도 및 재진입 단계에서의 검증 강화 방안

1. 건설업 등록 단계 검증 강화 방안

(1) 기본 방향

- 건설업은 면허시장 개방(1988년), 면허제에서 등록제 전환(1999년), 공제조합 가입 임의화(2000년), 겸업 제한 폐지(2008년) 등 시장 개방 정책으로 인하여 2015년 9월 종합건설업체는 1만 1,210개사, 전문건설업체는 4만 9,418개사에 달하며, 경쟁 강도가 매우 높은 상태임.
- 건설업 등록업체 가운데 2014년도에 1억원 이상 공사를 1건도 수주하지 못한 업체가 20% 수준에 달함.¹¹⁾
- 진입 제한에 따른 폐해보다는 오히려 공사 수주도 없이 등록 요건을 유지하기 위한

11) KISCON 2014년 자료 기준임.

매몰 비용이 사회 문제로 대두되는 상태임.

- 특히, 부실·부적격 업체는 입찰용 회사일 가능성이 높아 입찰제도 측면에서 스크리닝 기능을 강화하는 것이 중요
- 현재는 변별력이 낮은 공공 입찰제도에 기인하여 입찰용 회사가 상당수 건설시장에 들어와 있는 것으로 판단되며, 중규모에 해당하는 건설업체도 가급적 기업을 분사 (spin-off)하여 낙찰 확률을 높이는 전략을 취하고 있음. 따라서 이러한 현상은 입찰 제도가 개선되지 않는 한 지속될 가능성이 높음.
- 부적격 업체의 원활한 퇴출과 우수 업체의 성장을 촉진시킬 수 있는 시장 기능의 정상화와 이를 위한 건설업의 시스템 개선이 필요
- 건설업체의 기술 능력과 재정 능력을 토대로 등록 시점부터 우수 업체를 선별하려는 제도적인 조치가 필요
- 신규 진입 단계의 검증 절차인 등록제도와 더불어 기존 기업을 인수하는 양수·양도 과정에서도 유사한 검증 장치가 필요
- 위법적 사항으로 건설업의 퇴출이 이루어진 경우, 재발 방지를 위한 제도적인 장치가 요구됨.

(2) 기술 능력 검증 강화

- 단순한 기술 자격 보유뿐만 아니라 해당 공사의 시공 경험에 관한 검증 장치가 필요
- 국내 건설업 등록기준을 보면, 해당 업종과 관련된 기술력을 검증하는 체계가 미흡함. 예를 들어 방수공사업을 등록할 경우, 해당 기술 자격만 갖추면 되며 등록된 기술자가 방수공사 시공 경험이 있는지, 혹은 방수공사 시공 능력이 있는지에 대한 검증은 허술함.
- 종합건설업종인 건축이나 토목 공사업 등록도 마찬가지로 단순히 기술 자격만을 확인하며, 등록된 기술자가 착공에서부터 준공까지 종합적인 공사관리를 수행할 수 있는 능력이 있는지에 대한 검증은 미흡함.
- 한국과 일본의 기술인력 보유 기준에 대한 비교는 다음의 <표 6>과 같음.

<표 6> 한국과 일본의 기술인력 보유 기준 비교

구분(예)		기술자 요건
한국 (등록 요건)	토목건설업 (종합)	「국가기술자격법」에 따른 토목 분야의 토목기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 토목 분야의 중급 이상의 건설기술자 중 2명을 포함한 토목 분야 초급 이상의 건설기술자 6명 이상
	도장공사업 (전문)	「건설기술진흥법」에 따른 토목·건축 분야 초급 이상의 건설기술자 또는 「국가기술자격법」에 따른 관련 종목의 기술자격 취득자 중 2명 이상
일본 (영업소별 전입 기술자 요건)	일반건설업 (하도급 금액 3,000만엔 미만, 단, 건축은 4,500만엔 미만)	<ul style="list-style-type: none"> - 지정학과(건설업의 종류별 지정학과)를 이수하는 고등학교 졸업 후 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 5년 이상 실무 경험이 있는 자 - 지정학과를 이수하는 대학 또는 고등전문학교를 졸업한 후 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 3년 이상 실무 경험이 있는 자 - 허가를 받으려고 하는 건설업에 관계있는 건설공사에 10년 이상 실무 경험이 있는 자. - 1, 2급 시공관리기사 등의 국가 자격자
	특정건설업 종합/전문 업종 관계 없이 하도급 금액이 3,000만엔(건축은 4,500 만엔) 이상인 경우	<ul style="list-style-type: none"> - 1급 시공관리기사 등의 국가 자격자 - 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에서 발주자로부터 직접 도급을 받아 4,500만엔 이상 도급공사에서 2년 이상 지도감독의 실무 경험이 있는 자

주 : 일본의 일반건설업은 우리나라의 종합건설업과 다르며, 종합/전문 구분 없이 하도급 금액이 3,000만엔 이상이면 특정건설업 허가를 받아야 하며, 특정건설업은 일반건설업(주로 직접 시공을 하는 기업)보다 기술 인력이나 자본금 기준이 강화되어 있음.

자료 : 일본 「건설업법」 참조.

- 일본의 규정을 살펴보면, 일반건설업 허가의 기술자 요건으로서 고등학교에서 지정학과를 이수하고 졸업 후 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에서 5년 이상 실무 경험이 있는 자 등으로 규정하고 있음.
- 특정건설업의 경우에도 4,500만엔 이상 도급공사에서 2년 이상 지도·감독의 실무 경험이 있는 자로 규정함.
- 우리나라의 경우, 등록 단계에서부터 해당 업종별로 시공능력이 미흡한 자가 건설업을 영위할 수 없도록 자격 검증을 더욱 엄격히 해야 함.
- 해당 업종에서 일정 기간(예컨대 3년 이상)의 실무 경력자를 반드시 포함하는 방안을 검토해야 함.
- 또는 최소 기술자 수 요건에서 신규 인력 취업 등을 고려하여 기술자 중 일정 비율(예를 들어 30%)에 대해서는 해당 업종의 현장 경력이 있는 기술자로 보유하도록 하

- 는 방안을 강구해야 함.
- 건설업 경력이 없는 대표자와 기술자는 건설업 등록을 제한하거나 혹은 해당 협회 등에서 소정의 교육을 이수하고, 기본 자격을 취득 후 건설업 등록을 허용하는 방안을 검토
- 사전적(ex-ante)으로 시공 능력이 의심되는 입찰용 회사, 페이퍼 컴퍼니에 대한 실태 조사 강화가 필요함.
 - 특히, 특정 규모 이하 하위 업체들의 경우 검증 강화 필요
 - 대한건설협회 및 (재)건설산업정보센터(KISCON)의 분석 자료 활용
- 공공공사 입찰 과정에서는 실체가 없는 입찰용 회사를 배제하고, 해당 분야에 자격과 경험 있는 기술 인력과 실적을 갖춘 업체를 우대하는 것이 바람직함.
 - 예를 들어 영국 등 외국 사례에서 보는 바와 같이 발주기관별로 해당 건설업체의 기술 인력과 시공 경험 등을 평가하여 입찰참가 자격을 부여하는 ‘유자격자 명부’ 제도를 실효적으로 운용하는 방안 검토

(3) 재정 능력 검증 강화

- 건설업체의 재정 능력을 검증하는 것은 일반적으로 통상 거래되는 건설공사 규모가 거액(巨額)이며, 그 때문에 한계기업의 부도나 하자 책임 기피, 하도급 대금이나 임금 체불 등 부적격 업체의 도덕적 해이(moral hazard)에 의한 발주자 및 사회적 피해가 발생할 수 있으므로 이를 방지하기 위한 목적임.
- 미국에서는 보증제도가 건설업체의 재정 능력을 검증하는 측면에서 중요한 스크리닝 기능을 수행하고 있음.¹²⁾
 - 구체적으로 입찰보증을 통해 부실 건설업체에 대한 사전 필터링을 수행하고, 이행보증을 통해 공사 완성을 보증함으로써 건설 수요자를 보호하며, 지불보증을 통해 중소 업체, 하도급자, 자재 공급자 등의 재정 보호 기능을 수행하고 있음.
 - 한국의 경우, 보증기관에서 원칙적으로 이행보증시에 낙찰자의 재무 상태 등을 점검

12) 국토교통부(2011), “부실 업체 입찰 참여 억제를 위한 건설 보증제도 개선 방안” 참조.

하는 것이 상식이지만, 현행 보증 방식에서는 보증에 대한 리스크를 입찰자가 공유하는 형태이기 때문에 보증기관에서 낙찰자의 재무 상태를 조사하여 이행보증을 거부하는 방안은 현실적으로 어려울 것으로 판단됨. 따라서 다음과 같이 재정 능력의 검증을 강화하는 방안을 강구할 수 있을 것임.

1) 보증가능금액확인서 발급 조건인 자본금 예치 규정을 강화

- 건설업체의 재정 능력을 검증하기 위하여 현행 「건설산업기본법」에서는 건설업 등록을 하려는 자는 건설공제조합 등 국토교통부 장관이 지정하는 금융기관이 발급하는 ‘보증가능금액확인서’를 제출하도록 규정하고 있음.
- 이 제도는 건설업 등록 단계에서 금융기관이 업체의 신용이나 재무 상태 등을 평가하고, 그 결과에 따라 업종별 자본금의 20% 이상 담보 제공이나 현금 예치를 받은 후, 계약이나 하자 보수 등을 보증할 수 있음을 확인하는 것임.
- 과거 사례를 볼 때, 재정 능력이 없는 자가 건설업 등록시에만 일시적으로 기준을 맞추기 위해 자본금을 임시 차입하는 사례가 있어, 특정 시점에서 단순히 자본금을 예치했다는 것을 확인하는 것만으로는 재정 능력을 보증하기 어려움.
- 따라서 페이퍼 컴퍼니의 시장 진입을 최소화하려면, 건설업 신규 등록시 재정 능력이 취약한 것으로 판단되는 경우에는, 예를 들어 자본금의 40~50%를 예치하도록 규정하는 방안을 강구할 수 있을 것임.

2) 연도별 시공능력 평가를 내실화해 기업의 경영상태를 명확히 평가

- 우리나라의 경우, 매년 건설업체의 ‘시공능력 평가’를 실시하고 있으나, 해당 업체의 기술력이나 재정 능력을 검증하는 제도로서 기능하기보다는 등급 구분 및 도급 하한액 설정 등을 정하는 목적으로 운용
- 일본의 경우, 경영사항 심사를 실시하고 있는데, 경영사항 심사는 공공공사 입찰 참가시 필수 사항이며, 발주기관의 경쟁입찰 참가 자격 심사를 통하여 2년 단위의 유자격자 명부 구성 등에 활용됨.
- 주기적 신고에서 연도별로 2개월 평잔 증명서를 받는 것도 일시적인 자금 차입 등의

부작용을 초래하며, 기업의 재정 능력을 명확히 파악하는 데 한계가 존재함.

- 따라서 연도별 시공능력 평가를 내실화하기 위해 2개월 평잔 증명서를 포함하여 기업의 경영상태를 명확히 평가하는 등 시공능력평가 결과를 공공공사 입찰 참가 요건으로 활용하는 방안을 검토할 필요성이 있음.

<표 7> 일본의 경영사항 심사 평가 항목

항목 구분	심사 항목	
1) 경영 규모	완성공사액(업종별)	
	자기자본액, 평균 이익액(영업이익+감가상각비)	
2) 경영 상황	① 부채 저항력	순지불이자비율, 부채회전기간
	② 수익성	총자본매상총이익률, 매출액경상이익률
	③ 재무 건전성	자기자본비율, 자기자본 대비 고정자산비율
	④ 절대적 역량	영업 현금흐름, 이익잉여금
3) 기술력	기술직원 수(업종별), 원도급 완성공사액(업종별)	
4) 기타 심사 항목 (사회성 등)	노동복지 상황, 건설업의 영업 계속 상황, 방재협정 체결의 유무, 법령 준수의 상황, 건설업의 경리에 관한 상황, 연구개발 상황, 건설기계의 보유 상황, 국제표준화기구가 정한 규격에 의한 등록 상황	

자료 : 일본 국토교통성.

(4) 경영 임원에 대한 검증 필요

- 일본 건설업 허가제는 우리나라와 달리 경영 임원에 대한 자격 요건을 두고 있음.
 - 대표자나 경영 임원 중에 건설업 경력이 없으면 건설업 허가가 어려우며, 기술 자격 뿐만 아니라 해당 공사의 시공 경험까지 검증함.
- 구체적으로 건설업 허가를 받기 위한 경영업무 관리 책임자에 대한 규정을 살펴보면, 법인인 경우 상근 임원 중 1인, 개인인 경우에는 본인 또는 지배인 중 1인이 아래의 ①~④의 요건 중 하나를 갖추어야 함.¹³⁾ 이때 해외에서 건설업에 관여한 경험이 있는 자를 경영업무 관리 책임자로 하기 위해서는 ④의 건설장(국토교통대신)의 인정이 필요함.
 - ① 허가를 받으려는 건설업에 5년 이상 경영업무 관리 책임자로서 경험이 있는 자
 - ② 허가를 받으려는 건설업 이외의 건설업에 7년 이상 경영업무 관리 책임자로서의

13) 일본 「건설업법」 제7조 1호, 제15조 1호 참조.

- 경험이 있는 자.
- ③ 허가를 받으려는 건설업에 7년 이상 경영업무 관리 책임자에 준하는 지위(사용자가 법인인 경우에는 임원 다음의 직제상 지위, 개인인 경우 당해 개인 다음의 직제상 지위)에서 경영 업무를 보좌한 경험이 있는 자.
- ④ 그 외 건설장이 ①, ②, ③과 동등 이상의 능력이 있다고 인정하는 자

2. 건설업 양도·양수시 검증 강화

- 현행 건설업 양도 및 양수 관련 등록기준 내용을 검토하면, <표 8>과 같음.
- 신고 내용에 대한 확인은 서면 심사로 이루어지며, 필요시에만 기업 진단 및 실제 확인이 이루어지고 있음.
- 그러나 과거 부적격 업체로 지정되었거나 시장 질서를 왜곡한 대표자의 건설업 양수는 실제 확인 프로세스를 의무화하고, 건설업 진입을 제한할 필요가 있음.
- 시장 질서를 왜곡한 경우의 대표적 예로서 「건설산업기본법」 제83조에 해당하는 ‘건설업 등록말소’ 처분을 받은 사실이 있거나 건설업의 등록기준에 미달하여 ‘영업정지’ 처분을 받은 경우를 들 수 있을 것임.

<표 8> 건설업 양도 및 양수 관련 등록기준 확인 사항

제출 서류	양도인	양수인	세부 사항
건설기술자 보유 입증	○	○	건설기술자 보유 현황표(업체 작성) 건설기술자 보유 증명서(한국기술인협회) ※양도인은 양수도 계약일 직전 월말 기준으로 기술자 확인
자본금 입증 서류	○	○	양수인 : 재무관리상태 진단보고서 양도인 : 직전 주기적 신고 이후 재무제표 확인
보증가능금액확인서	○	○	보증가능금액확인서 ※공제조합 의견서 등으로 양수인이 양도 승계 받는 것이 확인되면 양수 업체 미제출 가능
사무실 입증 서류		○	건물 등기사항증명서, 사무실 평면도, 사무실 위치도, 임대차계약서 사본, 사무실 내·외부사진

자료 : 대한건설협회.

- 상대적으로 건설업 양도 시장에서의 매물이 건설업 등록기준에 결격 사유가 있는 부적격 업체일 가능성이 높아 이에 대해 선제적으로 방지해야 할 필요성이 존재함.

- 즉, 건설업 양도·양수 시장은 레몬 시장(lemon market)¹⁴⁾일 가능성이 높음.
 - 따라서 기술자 또는 자본금 등의 등록기준에 관해서는 보다 엄밀한 감시 체계가 필요할 것임.
- 건설업 등록의 양수시에도 신규 등록과 유사한 검증 절차를 거친 후 영업이 가능하도록 기술력을 검증하는 것이 필요함.
 - 건설업 경력이 없는 대표자와 기술자는, 예를 들어 해당 협회 또는 교육기관 등에서 소정의 교육을 이수하고 기본 자격을 취득한 후 건설업 등록을 할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 시공 경험이 반드시 필요한 업종에 대해서는 관련 업종의 시공 경험을 쌓은 뒤에 등록하도록 하는 방법 등

3. 건설업 등록 취소 요건 강화 및 재진입 규제

- 도급업자(contractor)로서 신인도에 대한 검증이 미흡함. 건설공사의 도급계약은 대개 수억 원에서 수십억 원에 이르므로 신의 성실에 입각한 도덕성이 매우 중요함.
 - 그러나 건설업 등록 단계에서 경영자나 등기 임원에 대하여 과거 계약 불이행이나 부실 시공 후 도피, 건설업 등록 대여 등 불법 행위 경력 등에 대한 심사가 미흡함.
- 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 있음.
 - 사회적으로 비용을 유발하거나 허위로 신고한 경우는 강력한 재발 방지 조치가 필수 불가결함.
- 일본의 경우를 살펴보면, 「건설업법」에 건설업 허가 취소와 더불어 재진입이 불가능한 유예 기간에 관한 규정이 존재함.
 - 관련 법령을 검토하면, ① 허가취소 처분을 받은 후 허가를 다시 취득할 수 없는 기

14) 레몬시장이란, 재화나 서비스의 품질을 구매자가 알 수 없기 때문에, 불량품만 나돌아 다니게 되는 시장 상황을 의미함. 진짜 품질을 알 수 없는 재화나 서비스가 거래되고 있는 시장을 레몬시장이라고 함. 이준구(2013), 미시경제학, 제6판, 문우사 참조.

간을 2년(특정건설업자 3년)에서 5년으로 연장.¹⁵⁾ ② 위 사항을 피하기 위해 의도적으로 폐업을 신고한 자는 5년의 유예 기간을 거쳐야 함. ③ 1년 미만의 징역 또는 금고형에 처해지는 자도 허가 취소와 함께 5년의 유예 기간을 거쳐야 함. ④ 벌금에 대해서도 결격 사유를 확대·적용하며, 이른바 「폭력단대책법」 등에 관련된 벌금형의 경우도 5년 간의 유예 기간을 거쳐야 함.

- 그리고 「건설업법」에서 성실성(제7조 제3호)에 대해 규정하고 있는데, 부정 또는 불성실한 행위를 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 있음.

- 현행 건설업 신규 등록 또는 재등록과 관련하여 「건설산업기본법」 제13조¹⁶⁾에 결격 사유에 대한 규정이 있으나, 위법 행위를 하더라도 최대 5년만 경과하면, 건설업 재등록이 가능하다는 문제점이 있음. 따라서 다음과 같은 행위를 한 자에 대하여는 건설업 재등록을 금지하거나 건설업 등록증 재발급 가능 연수를 10년 이상 등으로 최대 연장할 필요가 있음.

15) 일본에서는 진입 규제 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.

16) 제13조(건설업 등록의 결격 사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(법인인 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 임원으로 있는 경우를 포함한다)는 제9조 제1항에 따른 건설업 등록을 할 수 없다. 외국인이나 외국 법인이 해당 국가에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유와 같거나 유사한 사유에 해당하는 경우에도 같다.

1. 파산 선고를 받고 복권되지 아니한 자
2. 피성년 후견인 또는 피한정 후견인
3. 제82조의2 또는 제83조에 따라 건설업의 등록이 말소된 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자. 이 경우 건설업 등록이 말소된 자가 법인인 경우에는 말소 당시의 원인이 된 행위를 한 사람과 대표자를 포함한다.
 - 가. 제82조의2 제3항, 제83조 제1호·제3호의3·제5호·제8호·제10호 및 제13호에 해당하는 사유로 건설업의 등록이 말소된 후 5년이 지나지 아니한 자
 - 나. 제83조 제2호에 해당하는 사유로 건설업의 등록이 말소된 후 2년 6개월이 지나지 아니한 자
 - 다. 제82조의2 제3항, 제83조 제1호·제3호의3·제4호·제5호·제8호·제10호 및 제13호 외의 사유로 건설업의 등록이 말소된 후 1년 6개월이 지나지 아니한 자
4. 이 법 또는 「주택법」을 위반하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 그 집행이 면제된 날부터 3년이 지나지 아니한 자
5. 「형법」 제129조부터 제133조까지의 죄 중 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자
6. 제4호 또는 제5호의 죄를 범하여 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자

② 삭제 <2005.11.8>

③ 국토교통부 장관은 제9조 제2항에 따라 등록을 신청한 자 중에서 제1항에 따라 건설업 등록을 할 수 없는 자에게 그 사유를 알려야 한다.

(1) 상습적 건설업 등록 불법 대여자의 시장 재진입 규제 강화

- 「건설산업기본법」 제83조(건설업의 등록말소) 규정17) 제5호를 살펴보면, 「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 처벌이 명시되지 않음.
- 건설업 등록 대여 등의 행위로 인하여 등록말소 처분을 받은 경우로서, 건설업 등록증 대여 목적으로 건설업 등록을 받는 등 위법 행위가 조직적으로 이루어진 경우에는 건설업 재등록이 불가능하도록 조치 필요
- 아울러 건설기술 자격증을 대여한 기술인력에 대해서도 일정 기간 기술 자격을 정지

- 17) 제83조(건설업의 등록말소 등) 국토교통부 장관은 건설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 건설업자(제10호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설업자와 수급인, 다시 하도급한 경우에는 그 건설업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 건설업 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호, 제2호의2, 제3호의2, 제3호의3, 제4호부터 제8호까지, 제8호의2, 제12호 또는 제13호에 해당하는 경우에는 건설업 등록을 말소하여야 한다.
1. 부정한 방법으로 제9조에 따른 건설업 등록을 한 경우
 2. 제9조 제4항에 따른 신고를 거짓으로 한 경우
 - 2의 2. 제9조에 따른 건설업의 등록을 한 후 1년이 지날 때까지 영업을 개시하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 「부가가치세법」 제8조 제6항에 따라 관할 세무서장에게 휴업 신고를 한 경우로서 제10조에 따른 건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우
 3. 제10조에 따른 건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우. 다만, 일시적으로 등록기준에 미달하는 등 대통령령으로 정하는 경우는 예외로 한다.
 - 3의 2. 제10조에 따른 건설업의 등록기준에 미달하여 영업정지 처분을 받은 후 그 처분의 종료일까지 등록기준 미달 사항을 보완하지 아니한 경우
 - 3의 3. 제10조에 따른 건설업 등록기준에 미달하여 영업정지 처분을 받은 후 3년 이내에 동일한 등록기준에 미달하게 된 경우
 4. 제13조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설업 등록의 결격 사유에 해당하게 된 경우. 다만, 건설업으로 등록된 법인의 임원 중 건설업 등록의 결격 사유에 해당되는 사람이 있는 경우로서 그 사실을 안 날부터 3개월 이내에 그 임원을 교체한 경우는 제외한다.
 5. 제21조를 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 상호를 사용하여 건설공사를 수급 또는 시공하게 하거나 이를 알선한 경우 또는 건설업 등록증이나 건설업 등록수첩을 빌려주거나 이를 알선한 경우
 6. 제21조의 2를 위반하여 국가기술 자격증 또는 건설기술 경력증을 다른 자에게 빌려 건설업의 등록기준을 충족시키거나 국가기술 자격증 또는 건설기술 경력증을 다른 자에게 빌려주어 건설업의 등록기준에 미달한 사실이 있는 경우
 7. 제81조 제2호의 사유로 인한 시정 명령이나 시정 지시에 따르지 아니한 경우
 8. 제82조, 제82조의2 또는 이 조에 따른 영업정지 처분을 위반한 경우
 - 8의 2. 제81조 제9호의 위반 행위로 인하여 제82조 제1항 제5호에 따라 영업정지 처분을 받고 그 처분의 종료일까지 제49조 제1항에 따른 보고를 하지 않은 경우(건설업 등록기준 적합 여부를 판단하기 위하여 보고하도록 한 경우에 한정한다)
 9. 건설업 등록을 한 후 1년이 지날 때까지 영업을 시작하지 아니하거나 계속하여 1년 이상 휴업한 경우
 10. 고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 야기(惹起)하여 공중(公衆)의 위험을 발생하게 한 경우
 11. 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 기관이 영업정지 또는 등록말소를 요구한 경우
 12. 건설업자가 「부가가치세법」 제8조 제6항에 따라 폐업 신고를 하였거나, 관할 세무서장이 같은 조 제7항에 따라 사업자 등록을 말소한 경우
 13. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조 제1항 제8호를 위반하여 같은 법 제22조에 따라 과징금 부과 처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 3년 이내에 동일한 위반 행위로 다시 2회 이상 과징금 부과 처분을 받은 경우

하는 등의 대응책이 요구됨.

(2) 중대 부실 공사로 건설업 등록 말소시 재등록 규제 강화

- 「건설산업기본법」 제83조(건설업의 등록말소) 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 있음.
- 해당 조항에 근거하여 부실 시공으로 등록말소 처분을 받은 경우에도 건설업 재등록이 불가능하도록 하거나, 가능 연수를 최대한 늘릴 필요가 있음.

(3) 건설업 등록말소 요건으로 상습적인 일괄 하도급 행위 추가

- 「건설산업기본법」 제83조(건설업의 등록말소)를 보면, 일괄 하도급에 대한 규정 없으며, 제82조(영업정지 등) 제2항 제3호에서는 「건설산업기본법」 제29조 제1항의 규정에 따른 하도급 제한, 즉 일괄 하도급 규정을 위반한 경우, 1년의 범위 내에서 영업정지를 명할 수 있도록 규정하고 있음.
- 일괄 하도급 행위가 상습적으로 이루어졌다고 판단된 경우에는 등록 말소를 할 수 있도록 규정하고, 최대 5년의 범위 내에서 재등록이 어렵도록 규제를 강화

4. 주기적 신고 제도의 개선

- 현행 「건설산업기본법」 제9조 4항 및 동법 시행령 제12조의 2, 동법 시행규칙 제10조의 2에 의하면, 건설업을 등록한 자는 등록기준 사항별로 3년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지날 때마다 국토교통부 장관에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사항을 신고하도록 규정하고 있음.¹⁸⁾
- 주기적 신고시 매년 말 2개월 평잔¹⁹⁾ 금액 등 정기적으로 자본금 충족 여부를 확인

18) 건설업 등록기준의 주기적 신고는 「건설산업기본법」에 의해 매 3년마다 건설업 등록기준의 적격 여부를 확인 받기 위해 등록 관청에 등록기준에 관한 사항을 신고하는 것으로 주기적 신청 기간은 건설업 등록을 한 날 또는 건설업 등록기준에 관한 사항의 신고가 수리된 날부터 3년이 지나고, 3년이 지난 날로부터 30일 이내 신고해야 함.

19) 평잔이란 월중, 분기중, 연중 매일의 잔액을 더해 총 일수로 나눈 잔액을 말함. 이에 비하여 말잔이란 월말이나 분기말, 연말 등 말일 현재의 총 발행액 잔액을 말함. 그리고 「건설업관리규정」(국토교통부 예규 제2012-243) '건설업체 기업진단지침' 제7조 제2항 제3호에 따르면, 예금은 진단 기준일 현재 예금잔액증명서와 진단 기준일을 포함한 60일 간의 거래 실적 증명을 제출받아 가공의 예금이나 일시적으로 조달된 예금으로 확인된 경우는 부실 자산으로 분류하도록 규정하고 있음.

하는 이유는 기업으로서 실체가 있는지와 발주자를 보호할 수 있는 재정 능력을 갖추고 있는지를 검증하는 취지임.

- 그런데 현재 국회에 계류 중인 김성태 의원 입법안에서는 업체 부담 경감이라는 이유로 매 3년마다의 주기적 신고제를 폐지하는 입법이 제안된 바 있으며, 국토교통부는 (재)건설산업정보센터(KISCON)을 통한 ‘부실 업체 조기경보 시스템’ 운영으로 부실 혐의 업체 대상 실태조사만 실시할 계획을 추진하고 있어, 향후 부실 업체 적발 및 퇴출 기능이 약화될 우려가 높음.
- 주기적 신고제가 폐지될 경우, 건설업 등록 단계에서만 일시적으로 기술자와 자본금 등을 갖추어 면허를 취득한 후, 등록 요건을 충족하지 않은 채 영업 행위를 지속할 가능성이 높음.
 - 실무적으로 부실 혐의 업체는 경영 부실이나 부실 공사 업체가 대상이 될 확률이 높고, 입찰용 회사 등 페이퍼 컴퍼니를 걸러낼 수 있는 장치가 사라질 수 있음.
 - 단순히 통계적으로 드러난 부실 혐의 업체만을 대상으로 실태조사를 할 경우, 페이퍼 컴퍼니의 실질적인 퇴출이 어려울 수 있음.
- 해외 사례를 보면, 일본의 경우 건설업 허가의 유효 기한은 5년으로서 5년마다 갱신하지 않으면 유효 기한 경과로 효력이 상실되며, 미국 캘리포니아주에서는 매 2년마다 면허를 갱신하도록 규정하고 있음.²⁰⁾
- 따라서 3년마다 주기적 신고제를 유지하되, 행정 규제적인 요소를 제거하고, 제도의 실효성을 높이는 방안을 강구하는 것이 바람직할 것임.
 - 예를 들어 3년마다 시행되는 주기적 신고시 매년 말 60일 간의 평잔 증명서 제출을 요구하여 재정 능력을 검증하고 있으나, 사채 동원 등 부작용이 많다는 점에 대한 개선 필요
 - 매년 실시되는 시공능력 평가에서 재정 능력 검증을 강화하여 60일 간 평잔 증명서 제출을 대체하는 방안을 검토할 필요가 있음.

20) 미국 캘리포니아주의 경우 면허 소지 후 회사 운영을 하지 않을 경우에는 4년 후 갱신이 필요함.

IV. 추가적인 고려 사항

- 부적격 업체의 시장 진입에 의한 시장 질서 교란을 방지하려면, 등록제도 이외에 보증이나 입찰 제도를 정비하고, 시공 과정과 사후관리 단계까지 부적격 업체의 감시·감독 체제를 강화해야 함.
 - 공정한 경쟁 질서 확립을 위해 상시적인 부적격 업체 감시 체제 가동
 - 부적격 업체의 난립은 개별 기업만의 문제가 아니라 무분별한 저가 투찰로 인한 안전·품질 미확보로 산업 혼란 야기

- 등록제도 측면에서는 도덕적 해이에 기인하여 부적격 업체로 등록 취소된 건설사의 시장 재진입에 대한 규제를 강화하고, 건설업체의 실질 시공 능력을 확보하기 위해서는 기술 인력에 대한 양적 제한도 중요하나, 질적 기준의 강화가 필요함.
 - 예를 들어 건설업 등록에 필요한 최소 기술인력의 30%는 해당 업종과 동일한 업종에서 현장 경력이 있는 자로 충원하도록 함.

- 발주 방식에 대한 발주기관의 자율성을 확대함으로써 공공공사의 효율성 제고 및 부적격 업체에 대한 변별력 강화
 - 발주기관이 공사 특성에 따라 종합평가, 기술제안입찰 등 다양한 발주 방식을 적용토록 개선

- 입찰제도 측면에서 종합적인 변별력 강화를 통해 우수 업체 선별
 - 공공공사 입·낙찰 제도의 1회성 게임(finite game) 특성에 기인한 부적격 업체의 진입을 차단할 필요가 있음.
 - 공사수행 능력 평가의 변별력이 미진하여 ‘운찰제’로 운영되고 있는 적격심사제도를 개선하여 직접시공 능력, 실무 기술자 경력 등 실질적인 공사수행 능력에 대한 평가를 강화
 - 예를 들어 입찰자의 ‘직접시공계획서’와 ‘직접시공계획 불이행(감점)’ 항목을 활용

- 건설 보증 기능의 강화
 - 공사이행보증 등 각종 보증 조건을 강화하여 저가 낙찰을 방지하고, 부적격 업체의 퇴출 기능을 강화

- 시공 과정에서 부적격 업체에 대한 검증 및 사후관리 강화
 - 건설정보망(KISCON)을 활용하여 원·하도급 정보 관리를 강화하고, 불법 행위에 대한 상시 모니터링 체계 구축

- 향후 건설업 진입 및 퇴출 과정을 더욱 체계화·투명화하여 국민의 권리와 안전을 보장하고, 건전한 시장 구조가 형성될 수 있기를 기대함.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

홍갑표(연구위원 · kphong@cerik.re.kr)