



# 국토교통부 건축법무법인 명성

서울특별시 서초구 서초중앙로154, 601호(서초동, 한정빌딩)

TEL ( )

수 신 : 국토교통부

참 조 : 규제개혁법무담당관실

발신인 : 법무법인 명성

발신일 : 2019. 8. 20.

제 목 : "2019-320 건설사업자 대표자 수"에 대한 의견서

1. 귀 부서의 무궁한 발전을 기원합니다.

## 2. 질의의 요지

「건설산업기본법」 제10조에서는 건설업의 등록기준을 정하고 있고, 같은 법 시행령 제13조 및 [별표 2]에서 '자본금' 중 법인 또는 개인이 갖추어야 할 최소한의 자본금을 규정하고 있을 뿐 개인 건설사업자의 경우 대표자를 1인으로 또는 2인 이상으로 둘 수 있는 규정은 법에서 따로 정하고 있지 않아 개인 건설사업자의 경우 대표자를 2인 이상으로 둘 수 있는지 여부에 대해 질의하셨습니다.

■ **답설** : 개인 건설사업자의 경우 대표자를 2인 이상으로 둘 수 있다.

- 건설산업기본법 상 법인이든 개인이든 그 대표자 수를 제한하고 있지 않함.
- 법인사업자는 공동 대표를 허용하면서, 개인사업자에게 불허하는 경우 형평성에 어긋남.

※ 현재에도 일부(192개사)는 2인 이상의 대표자로 운용되고 있음

■ **을설** : 개인 건설사업자의 경우 대표자를 2인 이상으로 둘 수 없다.

- 개인사업자의 경우 2인 이상의 대표자를 허용하는 경우 실적분배의 어려움, 책임소재의 불분명 등의 문제점이 있음.
- ‘개인(個人)’의 사전적 의미는 ‘고유한 개체로서 한 사람을 가리키는 말이며, 국가나 사회, 단체 등을 구성하는 낱낱의 사람으로 되어 있음

※ **자문요청자** : 을설

### 3. 질의에 대한 답변

#### 가. 건설산업기본법상 건설업의 등록기준

##### 1) 관련규정

###### <건설산업기본법>

제9조(건설업 등록 등) ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다.

② 제1항에 따라 건설업의 등록을 하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 신청하여야 한다.

③ 국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 건설업 등록을 신청할 수 없다.

**제10조(건설업의 등록기준)** 제9조제1항에 따른 건설업의 등록기준이 되는 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 기술능력
2. 자본금(개인인 경우에는 자산평가액을 말한다. 이하 같다)
3. 시설 및 장비
4. 그 밖에 필요한 사항

#### <건설산업기본법 시행령>

**제13조(건설업의 등록기준)** ①법 제10조에 따른 건설업의 등록기준은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 2의 규정에 의한 기술능력·자본금(개인인 경우에는 건설업에 제공되는 자산의 평가액을 말한다. 이하 같다)·시설 및 장비를 갖추는 것

1의2. 국토교통부장관이 지정하는 금융기관 등(이하 “금융기관등”이라 한다)이 다음 각 목의 기준에 따라 발급하는 보증가능금액확인서[제1호에 따른 자본금의 기준금액 이상의 금액에 대하여 법 제56조제1항제1호에 규정된 보증(입찰보증은 제외한다)을 할 수 있음을 확인한 것을 말한다. 이하 같다]를 제출할 것. 이 경우 금융기관등은 국토교통부장관이 정하여 고시하는 재무상태, 신용상태 등의 평가 및 담보제공, 현금예치 등 보증가능금액확인서의 발급 및 해지에 관한 기준에 따라 그에 관한 세부기준을 정하여 공시해야 한다.

가. 금융기관등은 보증가능금액확인서의 발급을 신청하는 자의 재무상태·신용상태 등을 평가해야 하며, 그 평가결과에 따라 제1호에 따른 업종별 자본금의 100분의 25 이상 100분의 60 이하의 범위에서 담보를 제공받거나 현금을 예치받을 것

다. 금융기관등은 보증가능금액확인서의 발급을 받는 자의 제1호의 규정에 의한 자본금의 기준금액 이상의 금액에 대한 보증의무를 부담한다는 내용을 보증가능금액확인서에 기재할 것

3. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령, 공공기관의 운영에 관한 법령 또는 지방공기업법령에 따라 부정당업자로 입찰참가자격이 제한된 경우에는 그 기간이 경과되었을 것

5. 건설업영업정지처분을 받은 경우에는 그 기간이 경과되었을 것

#### <건설산업기본법 시행규칙>

제2조(건설업등록신청서 및 첨부서류) ① 「건설산업기본법」(이하 “법”이라 한다) 제9조 제2항에 따라 건설업의 등록을 하려는 자는 별지 제1호서식에 따른 건설업등록신청서를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 「건설산업기본법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제87조제1항제1호가목에 따른 업무를 위탁받은 기관(이하 “등록업무수탁기관”이라 한다)에게 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.

② 제1항에 따른 신청 시 신청인 또는 신청서를 접수받은 기관은 다음 각 호의 구분에 따라 해당 서류를 첨부하거나 확인하여야 한다. 다만, 제2호 및 제3호의 서류는 영 별표 2에 따른 건설업의 등록기준상 자본금(개인인 경우에는 건설업에 제공되는 자산의 평가액을 말한다. 이하 같다)을 보유하여야 하는 업종에 한정하며, 제4호의 서류는 영 별표 2에 따른 건설업의 등록기준상 시설·장비·사무실을 보유하여야 하는 업종에 한정한다.

1. 신청서를 접수받은 기관은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 신청인이 법인인 경우에는 법인 등기사항증명서, 신청인이 개인인 경우에는 주민등록표 초본을, 신청인이 「재외국민등록법」 제3조에 따른 재외국민인 경우에는 여권을 확인하여야 한다. 다만, 신청인이 법인 등기사항증명서, 주민등록표 초본, 여권의 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 법인 등기사항증명서, 주민등록표 초본, 재외국민등록증 사본 또는 여권 사본을 첨부하도록 하여야 한다.

2.~6. (생략)

2) 건설산업기본법 제9조제1항에 따라 건설업을 하고자 하는 자는 국토부장관에게 등록하여야 하고, 건설업 등록을 하려는 자는 동법 제9조제2항 및 동법 시행규칙 제2조에 따라 국토부장관에게 건설업 등록을 신청하여야 합니다. 그리고 건설업 등록을 원칙적으로 할 수 없는 자에 대해 동법 제9조제3항에서 “국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인”이나 “영리를 목적으로 하지 아니하는 법인”에 한해 특별히 규정하고 있습니다.

따라서 개인과 건설산업기본법 제9조제3항에 해당하지 아니하는 법인은 원칙적으로 건설업 등록을 할 수 있습니다.

## 나. 개인건설사업자의 대표가 2인 이상인 경우 건설업 등록 여부

1) 앞서 본바와 같이 개인과 법인 모두 건설산업기본법령의 등록기준을 충족하는 경우에는 건설업 등록을 하고 건설사업을 할 수 있습니다. 개인 또는 법인사업자의 경우 대표자가 1인인 경우가 일반적일 것이나, 2인 이상 공동대표인 경우도 존재할 수 있습니다. 특히 개인사업자의 경우 부가가치세법령상 공동사업자가 있는 경우도 허용하고 있어 현실적으로 개인건설사업자의 대표자가 2인 이상인 경우 건설업 등록을 위한 신청이 가능한지 해석상 문제가 될 수 있습니다.

2) 우선 건설산업기본법령상 법 제9조제3항과 같이 명시적으로 2인 이상의 대표가 있는 개인사업자는 건설업 등록을 신청할 수 없다는 내용의 규정은 존재하지 않습니다. 그러나 건설산업기본법 시행규칙 제2조제2항제1호에서 신청서를 받은 기관은 신청인이 법인인 경우에는 법인 등기사항증명서를 통해 신청내용을 확인하고, 신청인이 개인인 경우에는 주민등록표 초본을 통해 확인한다고 하고 있습니다. 이와 같이 건설업 등록을 신청한 경우 신청서를 받은 기관은 개인사업자의 경우 사업자등록증이 아닌 그 신청인의 주민등록표 초본을 통해 동일인 여부 및 기재사항의 사실 여부 등을 확인하고, 법인사업자의 경우 개인의 주민등록표와 같은 성격인 법인 등기사항증명서를 통해 신청한 법인의 기재내용을 확인하게 하는 것은 1명의 개인 또는 법인에게 건설업등록증을 교부하는 것을 전제하고 있다고 해석됩니다.

3) 따라서 법인 사업자의 경우 그 구성원의 교체와 무관하게 동일성을 유지되므로 대표자의 수와 상관없이 건설업등록증을 교부하는 대상은 하나의 법인이나, 개인 사업자의 경우 부가가치세법상 공동대표를 사업자등록 신청할 수 있다고 하여도 건설산업기

본법상 건설업등록증을 교부하는 대상인 주민등록 초본을 통해 확인할 수 있는 1명의 개인이어야 한다면 개인 건설사업자의 대표자는 1명이어야 한다고 보는 것이 타당하다고 생각합니다.

#### 다. 개인사업자가 건설업 등록 후 대표자 추가 시 건설업등록증 기재사항 변경 가능여부

앞서 본바와 같이 법인은 개인과 달리 그 구성원의 교체와 무관하게 그 동일성을 유지하므로 기존에 건설업을 등록한 법인의 대표자가 변경되거나 추가되어도 계속해서 기존과 동일한 법인이 건설업등록을 하는 것과 다르지 않으나, 개인사업자의 경우 건설업을 등록한 이후 신청인 외에 다른 제3자가 공동대표가 되는 경우 신청인과 별개의 권리주체에게 건설업을 영위하게 하는 지의 문제가 발생하게 됩니다.

건설산업기본법 시행규칙 제9조제3항 및 별지 제5호서식에 따르면 건설업을 등록한 개인사업자의 건설업등록증 또는 건설업등록수첩의 기재사항 변경사유로 상호의 변경에 대해서만 인정하고 있고, 대표자가 변경되는 경우는 법인에 한해서만 인정하고 있습니다. 이를 보아도 개인건설사업자의 대표자가 변경되는 경우에는 새로운 개인이 건설업을 하게 되는 것이므로 단순히 기재 변경으로 처리할 수 있는 문제가 아니라 허용하지 않는다고 보여집니다.

#### 라. 사안의 경우

따라서 개인사업자 중 대표자가 2인 이상인 경우에는 법인사업자가 아닌 개인사업자로서 건설업을 등록하고 공동으로 건설사업을 하는 것은 불가능하다고 해석하는 것이 법 전체의 취지상 타당하다고 판단됩니다.

#### 4. 결어

이상으로 본 사안의 검토를 마치고 위와 같은 의견을 드리오니 업무에 참고하시기 바라며, 의문사항이 있는 경우에는 언제든지 문의하여 주시기 바랍니다.

2019. 8. 20.

대:

국토교통부 귀중

## 의견서

### 1. 질의배경

건설산업기본법 제10조에서는 건설업의 등록기준을 정하고 있고, 같은 법 시행령 제13조 및 별표 2에서 자본금 중 법인 또는 개인이 갖추어야 할 최소한의 자본금을 규정하고 있음.

개인 건설사업자의 경우 대표자를 1인으로 또는 2인 이상으로 둘 수 있는 규정은 이 법에서 따로 정하고 있지 않아 이견이 분분한 실정

### 2. 질의에 대한 답변

#### 가. 질의요지

개인 건설사업자의 경우 대표자를 2인 이상으로 둘 수 있는지 여부

#### 나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같습니다.

#### 다. 답변

##### 1) 서설

개인 건설사업자가 건설업 등록 시 대표자를 2인 이상 둘 수 있는지에 관해, ①건설산업기본법 상 대표자 수를 제한하고 있지 아니하며, 법인사업자의 경우 공동 대표를 허용하면서 개인사업자에게 허용하지 아니하는 것은 형평성에 어긋나고, 현재 일부 개인 건설사업자의 경우 2인 이상의 대표자가 등록되어 있음 을 이유로 이를 긍정해야 한다는 설과, ②개인사업자에게 복수의 대표자 등록을



허용하는 경우 실적분배의 어려움, 책임소재 불분명 등 문제가 있으며, 개인의 사전적 의미는 한 사람을 의미하는 것이므로 이를 부정해야 한다는 설이 있습니다. 건설산업기본법 규정 및 건설업자 등록의 취지상 부정설이 타당한 것으로 보이므로 이하에서는 긍정설이 들고 있는 각 논거를 반박하도록 하겠습니다.

2) 개인사업자의 건설업 등록 시 복수의 대표자 등록을 허용할 수 있는지 여부

① 건설산업기본법 상 건설업 등록 시 개인의 대표자 수를 제한하지 아니하고 있다는 의견에 관하여

건설산업기본법에서 건설업 등록 시 대표자 수를 명시적으로 제한하고 있지 아니하므로 개인을 한 사람으로만 해석하는 것은 부당하다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나 입법자는 다음과 같이 건설산업기본법에서의 개인을 한 사람을 의미하는 것을 전제로 입법한 것으로 보입니다.

건설산업기본법 제10조는 건설업의 등록기준이 되는 사항을 각 호에서 규정하고 있으며 여기서 제2호 자본금에 관해서 “개인의 경우에는 자산평가액을 말한다.”라고 규정하고 있습니다. 개인을 한 사람이 아니라 복수의 사람까지 포함하는 것이라는 전제에서 입법하였다면 복수의 사람인 경우 자산평가액을 합산한다는 내용까지 법에 규정되었을 것이나 동법에서 그러한 사정은 보이지 않습니다.

또한 구 건설산업기본법 시행령(2003. 8. 21. 개정되기 전의 것) 제13조 제6호는 일반건설업의 등록을 신청하는 경우 갖추어야 할 자격으로 “일반건설업의 등록을 신청하고자 하는 자가 법인인 경우에는 임원중 1인, 개인인 경우에는 본

인 또는 지배인으로 등기된 자중 1인이 건설업에서 7년 이상 또는 건설교통부령이 정하는 건설관련분야에서 10년 이상 관리책임자로 종사한 자일 것”을 규정하고 있는데 여기서도 만약 입법자가 개인인 경우를 복수의 사람인 경우까지 포함하는 것을 전제로 규정한 것이라면 복수의 사람인 경우 어떻게 경력기간을 산정할 것인지도 규정하였을 것이나 그러한 규정은 존재하지 아니하며, 법문언상 “개인인 경우에는 본인”이라고 표현하였으므로 입법자는 개인은 한 사람인 것을 전제로 입법한 것이지 복수의 사람까지 개인에 포함시키는 것을 고려하지는 아니한 것으로 보입니다.

②법인의 경우 복수의 대표자로 건설업 등록이 가능하므로 형평성에 어긋난다는 의견에 관하여

법인의 경우 법인 그 자체가 권리의무의 주체가 되므로 건설업자 등록에 의해 법인이 건설업자가 되는 것이고, 반면 법인의 대표자는 단지 법인의 구성원일 뿐 건설업자가 되는 것은 아닙니다. 그러므로 법인은 복수의 대표자로 건설업 등록이 가능하나, 개인건설업자의 경우 권리의무의 주체로써 자연인인 대표자 개인의 면허가 등록되는 것이므로 복수의 개인을 하나의 등록증에 넣는 것은 불가능한 것으로 사료됩니다. 만약 이것이 가능하다면 복수의 개인이 하나의 건설업자격을 취득하는 문제가 발생합니다. 결국 법인에게 건설업 복수대표자 등록이 허용된다 하더라도 법인은 개인과는 달리 법인 자체가 권리의무의 주체가 되므로 개인과 동일하게 볼 수 없어 개인에게 복수대표자를 허용하지 아니한다 하더라도 형평성에 어긋난다고 할 수는 없을 것으로 보입니다.

③건설산업기본법에서 건설업 등록을 규정한 입법취지의 측면에서 보더라도 개인에게 복수대표자 등록을 허용하는 것은 어려움

헌법재판소는 건설산업기본법에서 건설업 등록을 규정한 취지에 관해 “법은 제9조 및 제10조에서 일정한 기술능력·자본금·시설 및 장비를 갖춘 업체에 한하여 건설업 등록을 허용하고 있는데, 그 주된 취지는 적정한 시공을 담보할 수 있는 최소한의 요건을 갖춘 건설업자로 하여금 공사를 하게 함으로써 부실공사를 방지하고 국민의 생명과 재산을 보호하고자 하는 것이다.(전원재판부 2007헌바3, 2007. 5. 31.)”라고 하여 이 법의 취지가 부실공사 방지를 위해 건설업자 등록절차를 통해 적정한 시공을 담보할 수 있는 최소한의 요건을 갖춘 건설업자만을 등록시키고자하는 것이라는 점을 명백히 하였습니다. 이러한 입법취지에도 불구하고 만약 개인사업자의 대표자로 복수의 사람을 등록할 수 있다고 보게 되는 경우 등록요건 충족여부를 어떻게 심사할지 법에 아무런 규정이 없어 이를 심사하기 곤란한 문제가 발생하고 결국 까다로운 허용요건을 규정한 입법취지를 잠탈할 가능성까지 있는 것으로 사료됩니다.

### 3. 결론

법인사업자의 경우 공동대표자로 건설업등록이 가능하나 이는 권리의무의 주체가 법인이며 건설업 자격 자체를 법인이 향유하기 때문에 가능한 것이고, 개인사업자의 경우 대표자 그 자신이 권리의무의 주체로써 건설업 자격을 취득하게 되므로 공동대표자를 등록하게 되면 복수의 개인이 하나의 건설업 자격을 취득하



---

는 문제가 있습니다. 결국 개인 사업자는 건설업등록시에 공동대표자로 등록하는 것이 불가능 할 것으로 사료됩니다.

[별지]

## 건설산업기본법

[시행 2019. 7. 1.] [법률 제16136호, 2018. 12. 31., 일부개정]

제8조(건설업의 종류) ① 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 한다.

② 건설업의 구체적인 종류 및 업무범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(건설업 등록 등) ① 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 업종으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

② 제1항에 따라 건설업의 등록을 하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관에게 신청하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 국가나 지방자치단체가 자본금의 100분의 50 이상을 출자한 법인이나 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 건설업 등록을 신청할 수 없다.

제10조(건설업의 등록기준) 제9조제1항에 따른 건설업의 등록기준이 되는 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 기술능력
2. 자본금(개인인 경우에는 자산평가액을 말한다. 이하 같다)
3. 시설 및 장비

#### 4. 그 밖에 필요한 사항

##### 건설산업기본법시행령

[시행 2002. 9. 18.] [대통령령 제17740호, 2002. 9. 18., 일부개정]

제13조 (건설업의 등록기준 <개정 1999. 8. 6.>) ①법 제10조의 규정에 의한 일반건설업 또는 전문건설업의 등록기준은 다음 각호와 같다.

6. 일반건설업의 등록을 신청하고자 하는 자가 법인인 경우에는 임원중 1인, 개인인 경우에는 본인 또는 지배인으로 등기된 자중 1인이 건설업(산업설비공사업의 등록을 신청하는 경우에는 관련되는 산업설비제조업을 포함한다)에서 7년(증권거래법 제191조의16제1항 단서 규정의 적용대상인 법인의 경우에는 3년)이상 또는 건설교통부령이 정하는 건설관련분야에서 10년(증권거래법 제191조의16제1항 단서 규정의 적용대상인 법인의 경우에는 5년)이상 관리책임자로 종사한 자일 것