

# 칸막이식 업역 규제 - 생산 과정의 통합 저해

- 「건설법」 예외 적용 규제와 건축설계업 진입 제한 규제가 철폐되어야 하는 이유 -

나 경 연 | 한국건설산업연구원 연구위원

econa@cerik.re.kr

**건** 설산업은 크게 시공업을 의미하는 건설업과 건설용역업으로 구분되며, 건설 업무별로 등록, 신고 등을 필요로 하는 등록제도를 운영하고 있다. 건설산업 구조는 생산 과정에 참여하는 활동 주체들의 역할 규명을 통해 보다 용이하게 파악할 수 있다. 건설 과정에 관련되어 있는 건설 활동 주체는 전반적인 건설사업을 관리하고 공사 발주와 조달을 담당하는 발주기관과 건설 시공 과정에 참여하는 시공업자로 크게 구분된다. 기획·조사 과정을 거쳐서 예산이 확정된 사업은 설계·적산을 거쳐 입찰을 통해 시공업체에게 발주된다. 발주기관은 건설공사 각 공정별로 발주를 하는 한편, 자재와 장비·인력 등을 조달하여 발주자에게 통보하면 공사가 시작된다. 그리고 시공자는 각 공사를 종합적으로 수행하는 종합 건설업체와 각 공정별로 수행하는 전문건설업체로

구분된다.

## 건설업역, 시장 원리에 맞지 않아

그러나 건설산업 규제 체계는 시장 원리보다는 국가 주도에 의한 산업 발전을 필요로 하는 시대적 환경에서 형성되고, 이후 고착화되어 건설산업 구조 전반에 걸쳐 업역주의를 공고화시키고 있다. 특히, 건설산업을 규율하는 법률의 다기화는 진입 제한, 분리 발주, 그리고 원·하도급 자격을 둘러싼 규제로 이어지고 있으며, 이로 인해 산업 내 비효율성 및 산업 구조의 왜곡을 초래하고 있다.

건설산업은 전통적인 칸막이식 규제 체계에 의해 산업 구조(structure)가 경직적으로 형성되고, 이는 기업의 행위(conduct)에 영향을 미치고 있다. 산업 구조의 왜곡에 따른 기업의 행위는 결국 시장 성과

## 특집 경제 혁신을 위한 건설 규제 개혁

건설산업 업역제도의 형성 구조

면허 및 등록 제도	겸업제한제도	발주 및 생산 관련 제도
개별 법에 의거 공종 또는 기능별로 면허 및 등록제도 유지 「건설산업기본법」: 종합건설업과 전문건설업 개별 법 : 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재관리업, 환경오염방지시설업 등 건설 용역 관련 개별 법 : 건축설계업, 감리업, 엔지니어링업	건축설계업과 건축시공업 업종 간 겸업 제한 종합건설업과 전문건설 업종 간 겸업 허용(2007)	종합건설업간 하도급 금지 전기공사, 정보통신공사의 분리발주의무제도 도급한도제도, 지역제한제도, 지역의무공동도급제도 등 지방·중소 업체 보호제도

자료 : 한국법제연구원(2012), 「건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선 방안 연구」.

(performance)로 이어지는 부작용이 발생하고 있다.<sup>1)</sup> 실제 칸막이식 규제 체계는 해당 업역과 관련된 이해 당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 부처간 이기주의<sup>2)</sup>와 결합하여 중·장기적 산업의 발전보다 가시적인 단기적 이익에 편중하는 형태의 점진적인 규제 개선 위주로만 논의되는 악순환이 발생하고 있다. 즉, 규제 개혁마저도 이해 관련 당사자들의 반대에 부딪혀 일부 사항은 규제 개혁에서 제외되거나 유보되어 왔다. 점진적 규제 개선의 가장 큰 문제점은 반경쟁적 이익 추구를 암묵적으로 허용하여 건설산업의 건전한 발전이라는 규제의 본래 목적이 훼손되고 있다는 점이다. 나아가 이는 건설산업의 구조적 변화를 가져오기 힘든 요인으로 작용한다.

본고에서는 크게 두 가지 주제에서 건설산업 업역과 관련된 건설산업 규제 개혁 사안을 간략히 검토하고

자 한다. 첫째, 건설업과 유사한 시공 영역에서 「건설산업기본법」에 대한 예외 적용 규제와 둘째, 건설업의 건축설계업 진입 제한 규제이다.

### 건설업 예외 적용 규제

건설업 등록 체계를 살펴보면, 동일 사업에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등과 같은 일부 공종은 각기 다른 부처별 법체계에 의해 규제되고 있다.<sup>3)</sup> 이는 사업을 수행하는 데 있어 효율성 저하, 추가 거래 비용(transaction cost) 발생, 예산 절감에 불리, 공사 간섭 현상 발생, 중복 규제 등의 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 전기공사업, 소방공사업 등이 「건설산업기본법」에 의거한 건설업종으로 분류되지 못함에 따라 동 업종에 대해서는 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」 등에서 규정하고 있는 공사관리, 하도급,

1) 하버드학파의 산업조직론에서 출발한 마이클포터 교수의 이론은 SCP(Structure-Conduct-Performance) 패러다임으로도 불린다. 시장 구조는 판매자와 구매자의 행동을 형성하고 이들의 행동이 최종 성과를 결정한다는 인과관계에 바탕을 두고 있음.

2) 특히, 업역 문제를 유발하는 원인 중 하나인 정부 조직 내의 부처 이기주의(departmentalism or sectionalism)는 정부 조직에서 부처 간에 자기 부처의 기능과 예산 확보를 위하여 이건의 조정(coordination)과 통합(integration)이 이루어지지 않아 수혜자인 국민의 입장에서 정부의 대응성 및 효율성의 저하를 가져오는 역기능적 현상을 의미함.

3) 「건설산업기본법」 제2조에서 「전기공사업법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사, 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재수리공사는 건설공사에서 제외하고 있음.

부실 공사 책임 등에 대한 법령 규정이 적용되지 못하는 심각한 문제점에 직면한다. 이같이 분산된 규제 체계는 정부 부처의 사익을 추구하는 행위와 업체의 경쟁을 회피하려는 수단이 결합해 일관성 있는 산업 정책 추진과 효율적인 법률의 집행을 사실상 불가능하게 한다.

일례로 아파트 시공 과정에서 내벽 공사를 했다가 통신배관 공사를 위해 내벽을 헐고 공사하는 경우가 자주 발생하는 등 시공 과정에서 전기, 통신 등이 별도로 발주되어 생산 효율성이 현저히 떨어지고 있다.

한편, 제조업, 금융업 등 타 산업 분야에서는 일찍이 통합 법<sup>4)</sup>을 제정하여 산업 혁신과 글로벌 경쟁력 제고를 꾀하고 있는 반면에 국내 건설산업은 빠르게 발전하면서 규제 편의주의 중심의 다양한 법체계가 구축되어 시장 기능을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 산업 경쟁력 제고와 시장 환경의 특성을 반영할 수 있는 통합적 건설 관련 법령 체계 확립의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 그런 만큼 이제는 소관 부처가 다른 건설 관련 시공에 관한 사업 규제(등록, 신고 등)를 「건설산업통합법」(가칭)에 포괄적으로 수용해야 한다. 규제 체계의 일원화는 향후 북한을 포함하여 해외건설 진출을 촉진하는 데 있어서도 선제적으로 중요한 역할을 할 것이다.

늦었지만 현 정부에서라도 건설업 규제 체계의 선진화 및 글로벌 스탠더드에 부합하는 제도의 도입으로 건설산업의 경쟁력을 강화하고, 수요자(건설 서비스

소비자) 위주의 건설 환경을 구축하는 것이 필요하다.

### 건축설계업 진입 허용해야

「건축사법」상 건축설계업 진입 규제는 건축사에 건축물 설계를 독점할 수 있는 권한을 부여하면서, 건설업체의 진입을 제한하는 내용의 사전적(ex-ante) 규제이다. 건축설계업을 하기 위해서는 건축사인 경우에도 건축사사무소라는 명칭을 사용해야 하며, 대표자가 건축사라야 한다. 그러나 법인의 대표 자격 제한은 건축설계업 시장에서 잠재적 경쟁자 배제를 위한 대표적인 진입 규제로서 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다.<sup>5)</sup>

최근 공사 규모 및 복잡성이 증가함에 따라 협업이 중요하게 되고, 자금 조달 등 생산 과정의 효율적 관리 필요성이 커지고 있는 상황에서 건설업체의 설계업 진입 장벽은 설계·시공의 분리에 따른 시공상 비효율성을 야기하고, 건축설계업체의 생산성을 저해할 수 있다. 시공 과정에 대한 노하우가 축적된 건설업체 소속 건축사가 설계할 경우, 시공 과정에서 개발된 기술과 노하우 등의 피드백(feedback) 효과를 바탕으로 더욱 양질의 설계가 가능하기 때문이다. 또한, 글로벌 건설기업이 주로 설계와 시공의 통합적 관리 하에 있는데 반해서 국내 기업들은 설계·시공 겸업을 제한 당해 글로벌 경쟁력을 확보하는 데 장애가 된다.<sup>6)</sup> 더욱이 해외 공사는 EPC(Engineering-Procurement-Construction), 턴키 방식을 활용하는 공사가 대부분

4) 「공업발전법」 제정(1986) : 과거 7개의 개별 산업 분야 지원법(기계, 전자, 섬유, 조선, 석유화학, 철강, 비철금속 등)을 「공업발전법」(현 「산업발전법」)으로 통합함, 140여 개에 달하던 규제 조항을 10분의 1 수준인 14개로 축소함.  
「자본시장통합법」 제정(2007) : 「증권거래법」, 「선물거래법」, 등 7개 증권 관련법을 하나로 통합하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」로 통합함.

5) 건설산업선진화위원회(2009)에서 건축설계 진입 제한 규제 개선으로 「건축사법」 제23조 제4항의 건축사사무소 명칭 의무적 사용 규제에 대해 폐지를 권장한 바 있음.

6) 2013년 ENR(Engineering News Records)의 "International Design Firm 200"에 의하면, 글로벌 시장은 엔지니어링 또는 설계와 시공을 겸업하는 기업(30%)의 비중이 더 높으며 설계만 하는 글로벌 업체 비중은 4%에 불과함.

## 특집 경제 혁신을 위한 건설 규제 개혁

으로 계획부터 시공까지 일괄적으로 통합하여 발주는 추세에 있다.

그리고 「건축사법」에서와 같은 잠재적 경쟁자를 배제하기 위한 사전 진입 규제는 외국의 사례에서도 일반적이지 않다. 예를 들어 미국에는 우리나라와 같은 건축사자격제도 자체가 없으며, 건축물의 설계는 AE(Architect-Engineer) 학위를 받은 자의 인증(stamp)을 받도록 하고 있다.<sup>7)</sup> 일본은 시공업자가 자체적으로 설계 기능을 갖추고서 설계·시공을 일괄 수행하는 대표적인 국가로 시공업체의 건축설계업 진입 제한은 없다. 일본 「건축사법」(제23조)에서는 시공업체가 건축사를 고용하여 건축설계, 감리 업무를 할 수 있도록 되어 있다.<sup>8)</sup>

따라서 건설업체에 소속된 건축사로 하여금 건축설계 업무를 할 수 있도록 하여 설계 능력과 자격이 있는 자에 대한 진입 규제를 합리적으로 완화하고, 설계·시공 간 피드백 증대로 건설산업의 생산성 증대를 촉진해야 할 것이다. 또한, 건설업체가 건축사를 보유한 경우, 신고 절차를 거쳐 건축설계업 진입을 허용해야 한다. 장기적으로는 고부가가치 획득을 지원하는 다양한 영업 운영 형태 지원으로 글로벌 경쟁력을 제고하고, 수요자인 발주자의 발주 방식에 대한 재량권 확대가 가능해질 것이다.

### 선순환 구조를 정착시킬 수 있도록

최근 시설물이 대형화·복합화됨에 따라 생산 단계에서의 기술과 정보의 비대칭성(asymmetry

information)으로 인한 X-비효율성이 부각되고 있다.<sup>9)</sup> 그리고 업역 중심으로 건설산업 구조가 형성되어 업역간 배타성이 매우 커짐에 따라 조정 비용도 증가하고 있다. 이러한 비효율성과 조정 비용은 결과적으로 산업 성과에 고비용·저효율화 형태로 영향을 미치고, 이를 타개하기 위한 방편으로 부당한 공동 행위(담합)라는 독배를 마시는 등 국민들로부터 건설산업이 지적받고 소외당하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 따라서 건설산업이 생산성 향상 등 경제적 혁신을 추구할 수 있도록 건설산업 전반에 걸쳐 선순환 구조를 정착시키는 것이 중요하다. 이를 촉진하기 위해서는 건설산업 구조를 개혁하고, 공정한 경쟁이 활성화될 수 있도록 사전 규제에서 사후 규제로 전환하는 형태의 규제체계 확립이 필요하다. 그리고 글로벌 스탠더드 규제 체계에 부합되게 순차적으로 이행하는 방안이 마련되어야 한다.

이제는 업역 보호라는 과거의 고정 관념에서 벗어나야 한다. 업역 제한 규제를 통해 특정 업역의 중·대형 업체들까지 보호해주는 제도적 장치는 더 이상 설득력이 없다. 학·연·관 등에서 꾸준히 지적되어 온 사항에 대해 어렵다고 개혁을 회피하는 것은 마치 시험에서 어려운 과목은 포기하고, 쉬운 과목만 골라서 시험을 보겠다는 것과 별반 차이가 없을 것이다. 정부는 규제 당국으로서 범부처간 협조를 토대로 일원화된 규제 체계를 마련하여 건설산업의 발전뿐만 아니라 업역 및 부처 이기주의에 치진 국민들의 마음을 되돌려야 할 것이다. CERIK

7) 한국경제연구원(2010), 「건설산업의 경쟁력 제고를 위한 주요 진입 규제 개선 과제, 규제 개혁 시리즈 10-5, p.11.

8) 한국건설기술연구원(2006), 「건축종합에이전시 도입 방안」, p.90.

9) X-효율성은 기술적 효율성, 행정, 관리, 운영상의 효율성을 의미하고, X-비효율성은 이들에 대한 비효율성을 말하는데, 생산 과정에서 최적의 기술을 사용하지 못하거나 최선의 노력을 다하지 못한 경우 발생함.