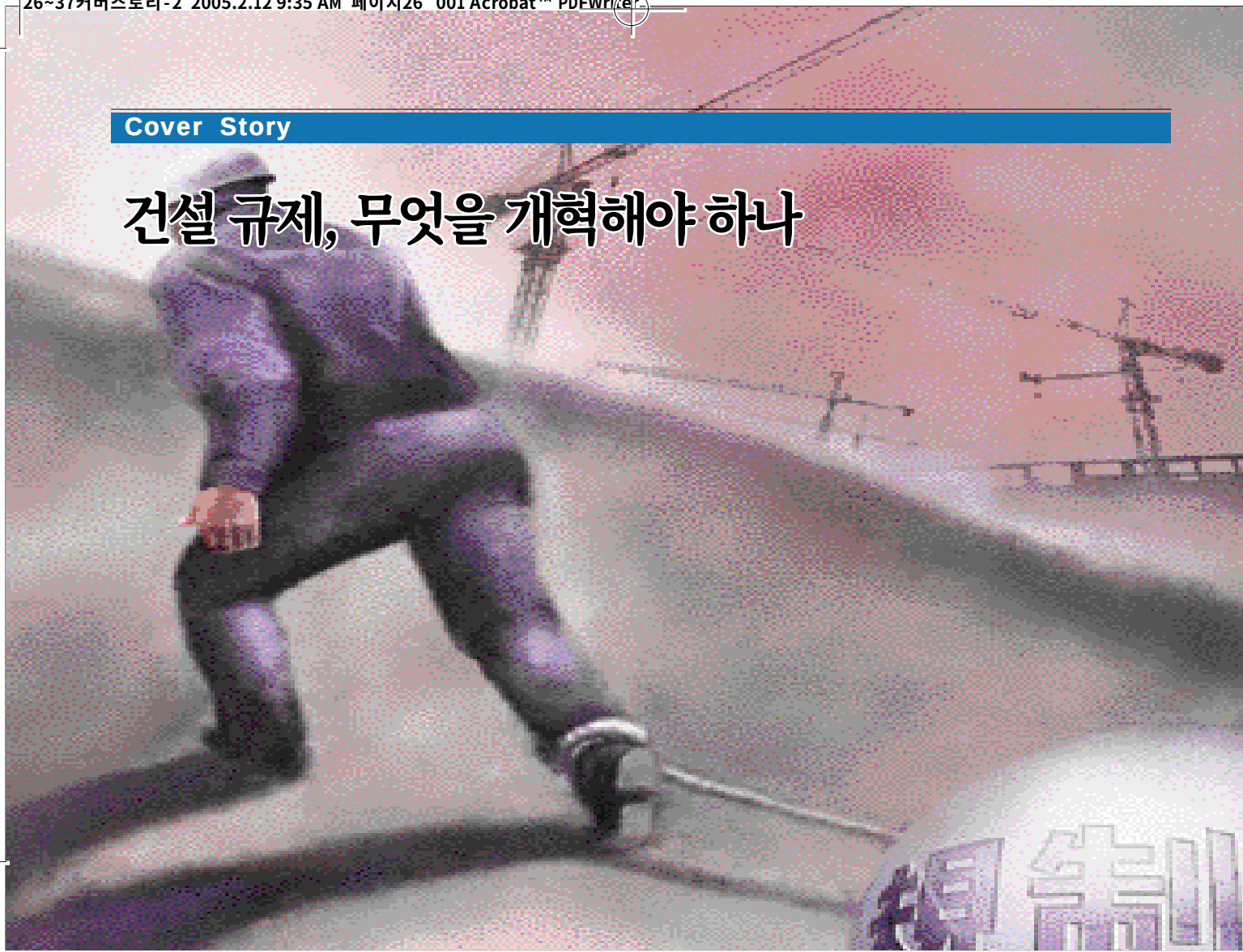


Cover Story

건설 규제, 무엇을 개혁해야 하나



‘ 칸막이식 업역 구조와 겸업 규제의 폐해 ‘ 가중 ’

- 사업 영역 선택의 한계 등 경쟁력 저해, 경제논리에 따른 규제 개혁을 -

우리나라 건설 시장은 세계에서 아홉 번째로 크다. 그러나, 건설산업의 경쟁력은 매우 낙후되어 있다. 주택공사의 경우 실행예산 작성은 공사 착공 후 평균 2.5개월이 지나야 이루어지고, 많은 업체들은 변변한 DB가 없어 실행예산 수립 등에 자신이 수행한 실적 데이터를 반영하지 못하고 있다. 그러다 보니 수량 산출은 설계업체에, 내역 산출은 협력업체에 의뢰한다. 프로젝트가 바뀌면 조력하는 협력업체도 달라져 자신의 경쟁

력과 노하우는 사장되기 일쑤이다.

아파트 공사 현장을 조사해 보니 90% 이상의 현장에서 공기 지연이 발생하고, 평균 공기 지연 기간은 계획공기의 12.2%였다고 한다. 계획공정과 실제시공정이 일치한 작업은 30.8%에 불과했다. 현장에서는 전체 근로 시간의 60% 정도가 생산적 작업에 투입되고, 10%는 대기 및 이동 등에, 나머지 30%는 휴식 등으로 허비했다.

그 결과 공사 기간은 미국과 일본 등에 비

해 1.3~3배 길고, 공사비는 10~53% 많다는 초라한 성적표를 받았다. 무턱대고 양쪽에서 터널을 뚫어 중간에서 만나면 다행이고, 안 만나면 두 개 뚫는 주먹구구식으로 공사를 진행하는 형국이다.

건설업의 경쟁력이 부실해진 이유

이처럼 우리의 건설업이 경쟁력이 부실하게 된 이유는 무엇일까? 그것은 크게 세 가지 이유로 요약할 수 있다.

첫째, 만성적인 초과수요에서 효율적 생산을 위한 노력이 부족했을 것이라는 점이다. 둘째는 불법 하도급, 운찰제 등으로 인해 합리적이고 공정한 경쟁 질서가 실종된 상황에서 자원이 효율적으로 배분되지 못했다는 점이다. 셋째는 칸막이 사업 구조에 뿌리를 내리고 일부 기업들은 지대 추구적 행동(rent-seeking)만 했다는 점이다. 이밖에도 여러 가지 요인이 많겠지만 본고에서는 이들 세 가지 문제에 초점을 맞추고자 한다.

첫 번째 이유는 과잉 수요가 문제라기보다는 공급이 충분한 탄력성을 갖지 못하도록 각종 제도와 정책이 경직적으로 운용된 데 근본 원인이 있다. 대도시에서 거주하려는 사람은 많은데 대도시의 토지 이용 밀도는 낮추면서 점점원격지를 개발하다 보니 수급 불균형은 커지고 가격은 점차 올라투기 활동은 확산되었다. 막대한 자본이 득을 얻으려고 ‘묻지마 투자’가 성행하는 판에 말뚝만 박아도 잘 팔렸다. 이러한 상황에서는 각고의 노력을 통해서만 얻을 수 있는 생산성 향상은 퇴색될 수밖에 없었다.

건설산업의 경쟁력을 낙후시킨 두 번째 이유인 공정한 경쟁 질서의 실종은 정부가

경제활동의 효율성과 분배적 형평성, 그리고 품질의 신뢰성을 동시에 추구하려는 과정에서 나타난 결과가 아닌가 생각한다. 즉, 낮은 가격으로 공사를 하면서 부실 시공은 막고, 중소기업도 고루 보호하겠다는 목표에서 관련 제도를 이리바꾸고 저리고 치다 보니 기본 원칙은 모호해지고 허점 많은 누더기가 되지 않았나 생각된다.

건설산업의 경쟁력을 약화시키는 세 번째 이유 역시 중소기업의 보호 등 분배적 형평성을 지나치게 고려한 정부의 과도한 시장 개입에 있다.

중소기업의 보호는 현재의 분배 상태를 바꾸는 것이 아니라 장기적인 관점에서 바람직한 경쟁 구조를 유지하기 위해 경쟁력 있는 미래 기업의 싹을 보호한다는 데 참된 의미가 있다. 분배적 형평성의 고려는 기업 차원이 아니라 개인 차원에서 이루어지는 것이 합당하다. 그럼에도 불구하고 업역을 나누고 사업 영역을 제도적으로 고착화하면 자원의 합리적 배분을 저해하고 산업의 경쟁력은 쇠락할 수밖에 없다.

시장 경제의 장점은 시장 참가자들이 각자의 이익에 따라 ‘보이지 않는 손’이 인도하는 대로 경제 행위를 하는 것이 정부 당국

이 인위적으로 계획하고 통제하는 것보다 월등히 효율적이라는 데 있다. 구소련 정부에서는 수만 명이 경제 계획을 담당하는 기구에서 일했다고 한다. 계획 경제 초기에는 생산이 효율적으로 이루어지는 것 같기도 하고, 분배 구조가 개선되는 것 같아 만족스러워했지만, 시간이 갈수록 비효율이 누적되면서 결국 체제 붕괴로 이어졌다.

업역 세분화 지나쳐

정부가 시장을 나누고 허가하고 금지하고 보호하는 것은 각자 안별로 보면 그럴만한 사정이 있어 보이지만, 전체적으로는 상호 충돌이 발생하고, 부문 간 불균형을 야기해 자원을 비효율적으로 배분하는 결과를 초래한다. 이러한 대표적인 예가 건설산업을 규율하는 법과 제도가 아닌가 한다.

「건설산업기본법」에 따르면 건설산업은 건설업과 건설용역업으로 나누어지고, 건설업은 다시 일반 건설업과 전문 건설업으로 구분된다. 그리고 일반 건설업은 토목, 건축, 토목 건축, 산업·환경 설비, 조경 등 5종류로, 전문 건설업은 철근·콘크리트, 실내 건축 등 25종류로 나누어진다.

이처럼 건설업의 사업 영역을 구분하는 이유로는 소비자 보호와 품질 확보, 전문성 강화, 중소기업 육성 등을 생각할 수 있다. 그런데 시장을 지나치게 세분화하다 보니 어떤 업종은 연간 시장 규모가 80억 원에 불과한 경우도 있고, 1조 원이 안 되는 업종이 14개에 이르고 있다. 같은 전문 건설업 종사자에도 시장 규모의 차이가 1,50배가 넘는다. 특히, 건설업종 분류 제도는 수십 년 전의 건설 공정을 토대로 업종이 구분되었기 때문에 건설 시장의 변화와 건설 기술 발전에 맞는 효율적인 건설 공사 조직을 구성하는데 걸림돌이 되고 있다. 통계작성 목적으로 업종을 구분하는 것도 아니면서 법에서 산업 활동을 지나치게 세밀하게 구분하는 것은 행정력의 낭비라고 본다.

법률에 규정된 건설산업의 업역 구조

대분류	중분류	소분류	관련 법률
건설용역업	건축설계업		건축사법
	엔지니어링업		엔지니어링 기술진흥법
	감리업		건축사법, 건설기술관리법
건설업	일반건설업	토목, 건축, 토목건축, 산업설비, 조경 등 5종	건설산업기본법
	전문건설업	토공사업 등 25종	건설산업기본법
	전기공사업		전기공사업법
	정보통신공사업		정보통신공사업법
	소방설비공사업		소방법
	문화재수리업		문화재관리법
	해외건설업		해외건설촉진법
	주택건설업		주택법
	환경오염방지시설업		환경기술개발 및 지원에 관한 법률
건설사업관리업			건설산업기본법

자료: 김준한, 「건설경제론」

Cover Story

건설 규제, 무엇을 개혁해야 하나



우리나라건설산업의지나치게세분화된업역과겸업금지, 분리발주와 하도급규제등은기업의유연한 진입과퇴출을 방해하고, 범위의 경제 실현을 저해한다는 지적이 수없이 제기되어왔다.

하도급, 겸업 규제의 폐해

또한, 일반건설업체는전문건설업중7개 업종을제외하고는전문건설업영업활동이 금지되고있으며, 건축설계업도할수없다. 일반건설업체끼리는하도급계약을맺을수 없고, 전문건설업체는 하도급 받은 공사를 다른전문건설업체에게다시하도급을줄수 없다. 게다가 건설 공사 중에서 전기, 정보 통신, 소방설비공사등은다른공사와분리하여발주해야한다.

하도급과 관련해서는 일괄 하도급 금지 및저가하도급심사등다양한형태의개입이 이루어지고 있다. 이렇게 복잡하고 까다로운 제도는 우리나라에만 있다. 미국의 경우에는 주별로 다른데 건설업 면허에 대한 허가나 등록 제도 자체가 없는 경우가 대부분이다. 사업영역은시장상황과기업능력에따라자유롭게선택하면된다. 다만업체에 대한 평가는 시장 기구를 통해 엄격하게 이루어지고있어부실의문제는오히려적은 편이다.

우리나라의지나치게세분화된업역구분과겸업금지, 그리고분리발주와하도급규제 등은 기업의 유연한 진입과 퇴출을 방해하고, 범위의 경제 실현을 저해하는 문제가 있다고 수없이 지적되어 왔다. 건설산업 선

진화기획단이제출한 보고서에도현재의업역제도는건설업체의 전문적인능력을 검증하는 역할도 하지 못하면서, 건설업체가종합적인 건설사업 수행 능력을 배양하는 데 장애가되며, 위장등록등을통해낙찰률을 높이기위한수단으로악용되는사례가빈발하고 있음을 지적한 바 있다. 전기·통신·소방 공사 등은 각각 개별법에 의하여 규율되고분리발주의무화되고있어현장에서는협업에장애가되고있는실정이다.

또한, 시공업체의 설계업 참여 제한은 시공 과정에서 습득된 기술과 공법이 설계에 원활히반영되지못하게함으로써건설기술 발전을 더디게 하는 요인이 된다. 미국국립경제연구소(NBER)의 연구 결과에 따르면 분리 발주를 의무화하면, 공사 비용이 6~8% 정도 증가하고 공기도 2배 늘어나지만 시공품질의향상효과는미미하다고한다.

그동안 우리가 안고 있는 문제점과 그 개선방향에대해서는무수한논의가있었지만 바뀐것은별로없다. 효율성을높이고대외 경쟁력을높여야할산업정책이업종별, 지역별, 대·중·소 업체간 이해 갈등의 틈바구니에서모두를만족시키는대안을찾지 못하고있다.

경제적 논리로 규제 개혁 실행해야

산업 정책은 빈민 구호 정책과 달라야 한다. 산업차원에서의효율성제고가장중

요한 목표이지 업종간, 지역간, 대·중·소 기업간의 균형이 산업 정책의 목표가 될 수는없다. 정부가발주하는공사에대해굳이 이러한 사항까지 고려해야 한다면 「국가계약법」에서 다루면 될 일이다. 굳이 「건설산업기본법」에서까지 규정할 필요는 없다. 그리고 중소기업 보호에 대해서는 「중소기업법」이 있고, 하도급 관계에 대해서는 「하도급법」에서규정하고있어, 「건설산업기본법」에서별도로다룰필요는없다고본다.

마지막으로, 업역 구분과 관련해서는 우선일반건설업과 전문건설업구분을없애고 유사 업종을 통합해 훨씬 단순화시키고, 시장 변화 등을 감안하여 신규 업종을 추가하는것이바람직할것으로보인다. 그리고전기·통신공사등의분리발주제도는폐지하는것이마땅하다. 이들공사가특별히고도의 기술과 안전을 요하는 것도 아닌데 소관 부처가다르다는이유로별도의법령을갖고 개별적으로규율하는것은사회적비용만증가시킬 뿐이다. 그리고 건설업체도 설계업에 참여하는 것을 허용해야한다. 대표자의 설계사 자격증 보유 여부 또는 사무소의 명칭 제한 등 상식적으로 납득하기 어려운 이유로산업활동간의연계성을차단하는것은 개혁해야 할 일이다. 관련 분야에서 자연스럽게계업을선택하게함으로써자원을효율적으로 활용하고, 기업간에 선의의 경쟁과 협업을 유도하고, 각 업체로 하여금 피드백 효과를통해공기를단축하고공사비를절감하도록유도하는것이정부의책무다.

정부는 건설산업 선진화기획단과 규제개혁위원회를 통해 제도 개혁에 많은 노력을 기울이고 있다. 이번에는 정치적 논리가 아닌경제적논리로건설산업의경쟁력을높이



는 전기가 마련되기를 바란다. 

권오현
한국건설산업연구원연구위원
ohkwon@cerik.re.kr