‘ 첩첩 ’규제의 혁신… 발상의 전환이 관건이다

- 규제도 글로벌 스탠더드화로, 기업자율성 및 시장 질서 담보할 수 있어야 -

건설산업은 그동안 국가 경제 발전의 중추 역할을 수행하였으며, 국가 경제에서 차지하는비중이여전히매우높다. 그러나, 최근 업체 수의 증가, 건설 물량의 감소, 지역별 · 규모별 양극화의 심화, 주택 시장의 침체등으로생사의갈림길에있다. 또한, 우리나라의 건설 기술 수준은 종합적 기술 경쟁력이 세계 25위권으로 선진국의 67% 수준이다. 공사 기간은 미국과 일본 등에 비해 1.3 3배 길고, 공사비는 지하철 공사의 경우 싱가포르의 약 130% 수준이다. 건설업 노동생산성도 일본의 50%, 미국의 73%, 프

랑스 · 독일의66% 수준에그치고있다.

한편, 최근 건설산업은 금융산업과의 연계성증대, 첨단IT 산업과의접목, 문화및 예술과의창조적 결합, 환경 등이 유기적으로 결합된 첨단 고부가가치 산업으로 급격히변화하고있다.

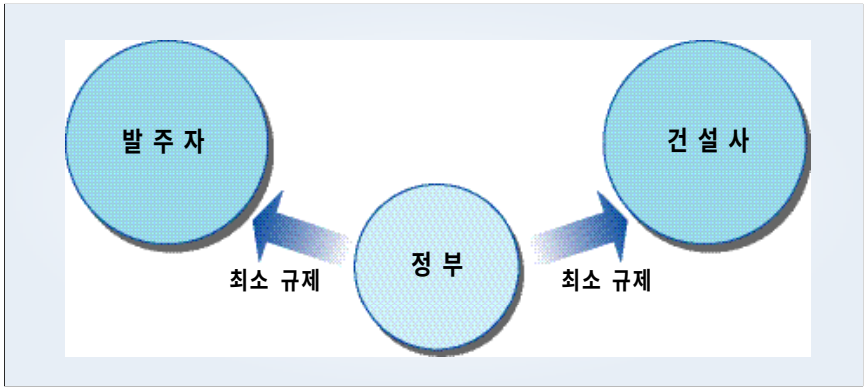
건설 규제 개혁, 어떻게 평가 받았나

이처럼 건설산업을 둘러싼 환경의 급격한 변화에 대응하고 건설산업의 국제 경쟁력제고를위해서는여러가지대책이필요하겠지만그중가장 시급히요구되는것이 건설 규제의 개혁이다. 특히, 건설업체 CEO 출신 대통령의 탄생으로 그야말로 혁신적인 규제 개혁이기대된다. 이러한시점에서새정부출범과함께반드시개선이필요한건설규제개혁과제를검토하였다. 여기에제시하는규제개혁과제는그동안업계와 전문가들 사이에서 규제 개혁의 필요성이제기된과제중‘ 순수한규제적측면의 과제 를 중심으로 선정하였다. 또한, 지금까지의건설규제개혁을평가하고, 새정부의건설규제개혁의기본원칙과방향을제시하였다.

규제 완화를 국정의 주요 과제로 설정 · 추진한 정권은 문민정부 시절이다. 그러나, 본격적인 규제 완화 작업은 국민의 정부에서추진하였다. 국민의정부시절인1998년 설립된규제개혁위원회를중심으로건설분야의 많은 규제들이 폐지 또는 개선되었으며, 참여정부 시절에도 규제개혁위원회와 규제개혁기획단을중심으로건설관련규제 개혁 작업이 지속적으로 추진되었다. 지금까지의 건설규제개혁의평가결과는다음과같다.

첫째, 지금까지건설분야의규제개혁은‘ 규제자 ’중심의규제개혁이었다는본질적 한계를 갖고 있다. 즉, 현대 사회에 있어서‘ 정부와민간의역할재정립 ’으로정의되는 규제개혁은규제자인정부스스로역할축소및민간이전에대해서본질적으로반발과 저항의 입장을 견지하게 된다. 결국 안전 · 환경 · 품질 · 위생등 필수적으로필요한분야의최소규제에그치지않고거의모든 분야의 규제가 유지되는 현상으로 이어지고있어규제개혁의본질적인한계를노출시켰다. 10년동안건설규제개혁의추진결과, 현재 규제개혁위원회에 등록된 건설교통부(현 국토해양부) 소관 규제는 680여개로 41개 중앙 정부기관 등록 규제 건수(5,000여 개)의 13% 수준이라는 통계가 이러한규제자중심의 규제개혁의한계를방증한다.

향후 건설산업의 핵심 주체와 규제 개혁



둘째, 건설분야규제의대명사인칸막이식업역규제의개혁에실패하였다. 일반(종합)과 전문의 면허 등록 규제, 이에 기초한 업역(영업 범위)과 영업 방식의 규제, 개별 업역을 보호하기 위한 발주제도 등의 칸막이식업역규제는자유로운경제활동의보장과 공정한 경쟁의 촉진을 위해서 반드시 필요한규제개혁과제였다. 하지만기존이해관계 질서의 재편에 따른 불이익이 예상되는주체의극심한 반대와이를의식한정부의소극적인 태도로답보 상태이다. 이에 따라 그동안의 건설 규제 개혁은 근본적 · 핵심적 규제보다는국지적 · 지엽적 규제의 개혁으로이어졌다.

셋째, 부동산규제의강화로부동산시장이왜곡되었다. 주택가격상승으로인한고육지책으로볼수있지만특히, 참여정부시절이루어진 부동산규제의강화는규제개혁과는정면으로배치된다. 주목할것은분양가상한제, 분양원가 공개, 전매 제한 규제, 주택 대출 규제 등 시장 질서를 근본적으로 부정하는 규제들로 주택 시장은 규제에 의해 부침이 좌우되는 시장으로 변질 · 왜곡되었다. 반면, 서민주택공급, 주거환경개선등본질적인주택정책추진을위한 규제는상대적으로미흡하였다.

지금까지의 규제 개혁 평가를 토대로 새 정부가추진해야할건설규제개혁의원칙과방향에대해몇가지제언해본다.

피규제자, 소비자, 민간중심 규제 개혁

첫째, 피규제자인 수요자, 소비자, 민간중심의규제개혁이 되어야 한다. 건설산업의 핵심 주체는 현재의 정부, 소비자(발주자), 건설사에서 발주자(소비자)와 건설사(공급자)로 전환하는 그야말로 혁신적인 규제 개혁의 발상의전환이필요하다. 정부의 역할은건설관련환경, 안전, 품질, 위생등 최소한의 필수 영역으로 제한하여 산업 내에서의역할을축소하고, 다른분야의규제, 즉시장경제원칙을훼손하고기업활동에 부담이 되는 규제는 과감히 폐지하는 것이 바람직하다. 구체적으로발주자인소비자의 최고가치를최소비용으로 보장하고, 공급자는 적정 이윤을 확보하는 방향으로의 규

새 정부의 건설 규제 개혁 과제(분야별)

분야	규제개혁과제명	비고
업역 분야	전기공사 등 의무 분리 발주 규제	
	건축설계 겸업 제한 규제	
입찰 · 계약 분야	중앙 집중 조달 규제	
	최저가낙찰제 선정 규제	
시공 분야	의무 책임감리 규제	
	공동주택 등 건축공사 감리 규제	
	문화재 발굴 비용 시공자 부담 규제	
	폐기물 처리시설 설치 신고 규제	
	건설 폐기물 배출자 변경 신고 규제	
	순환골재 의무 사용 규제	
하도급 분야	하도급자 선정 규제	
	하도급 적정성 심사 규제	
	하도급 계획 적정성 사전 심사 규제	
	하도급 지급보증서 부본 제출 규제	
	하도급 대금지급 보증 규제	
	건설업 산재 · 고용 보험 가입 규제	
건축 분야	건설공사 현장 옥외 광고물 규제	
	건축주의 대지 안 조경 의무 규제	
	대지의 분할 규제	
	제2종 일반주거지역 높이 제한 규제	
	농공단지 건폐율 규제	
처벌 분야	중복 처벌 규제	
	뇌물 공여 행정제재 처분 규제	
	건설업 등록 관련 결격 사유 규제	
부동산 공급 및 거래 분야	전매 제한 규제	
	주택 대출 규제	
	분양가상한제(분양가내역공시제)	
	공공택지개발제도	
재개발 · 재건축 분야	후분양제도	
	소형주택 의무건설비율 규제	
	임대주택 의무건설비율 규제	
	재개발 · 재건축 사업의 공동 시행 규제	
	공공기관 정비사업 참여 특례 규제	
기업도시 관련 분야	토지의 직접 사용 기준 규제	
	외국인 투자 유치 제한 규제	
	개발 이익 사용 범위 규제	
민자 사업 관련 분야	BTL 방식 민간 제안 불허 규제	
	부대 · 부속 사업 순이익 공유 규제	
	BTO 사업 최소 자기자본 비율 규제	
	「민간투자법」상의 불확정 개념 규정	

제개혁추진이필요하다.

직접 규제에서 간접 규제로

둘째, 직접적 규제에서 간접적 규제로의 전환이 필요하다. 건설 규제는 간접 규제보다는 단기적인 규제 효과를 고려해 직접 규제를도입하는경우가많았다. 예를들어대형사고발생시 안전 규제 강화및 처벌 강화, 현장 사고 발생시 건설업자 처벌 강화, 부동산가격상승시가격규제및거래규제등이그예이다. 직접규제는단기적인규제목적달성효과는있으나, 규제비용이과다하게소요되고장기적으로그효과가저감되며, 기업 활동을 크게 위축시키는 부작용이 발생한다. 따라서, 향후건설규제는직접규제보다는간접규제를통해시장에개입하는 것이바람직하다.

중복 규제의 통합

셋째, 중복적규제의통합이 필요하다. 건설규제중처벌규제와하도급규제에집중되어 있는 동일한 목적을 위해 중복적인 규제를 통합하는 것이 필요하다. 중복적 규제는규제비용의과다, 중복규제로인한기업부담증가및규제효과저감등의부정적효과가있다. 따라서, 중복적규제는단일화 · 통합화하는방향으로개선을추진해야한다.

규제의 글로벌 스탠더드화

마지막으로, 규제의글로벌스탠더드화가 필요하다. 최근 건설시장은 한미 FTA 체결과 함께 이루어지고 있는 국제적 경쟁 질서 속으로 유입되고 있다. 따라서, 우리나라의 건설산업은 이제 시장 경제 질서 확립을 통한 기업 활동의 자율성이 보장되는 규제 체제, 즉 규제의 글로벌 스탠더드화가 필요하다. 이는건설시장의활성화및건설제도의선진화로이어져건설산업의국제경쟁력제고에기여하는긍정적효과가기대된다.

구체적으로는정부가시장에최소개입하는선진국의경우와마찬가지로건설산업에존재하는규제의과감한철폐와잔존하는규제 내용을 시장 질서를 보장하고 제고하는 방향으로 개선하는 것이 필요할것이다.

강운산
한국건설산업연구원연구위원
wskang@cerik.re.kr