

주요국 건설 규제 - 과정 중심에서 성과 중심으로 전환

- 영국 · 프랑스 · 오스트리아 등의 건설 규제 개혁 동향과 정책적 시사점 -

권 오 현 | 한국건설산업연구원 연구위원
ohkwon@cerik.re.kr

건설 규제 개혁의 중요성

정부는 규제 개혁을 경제 혁신을 위한 핵심 과제로 정하고 강력히 추진할 계획이다. 규제개혁점검회의에서 대통령은 7시간 동안 휴식 없는 끝장 토론을 주재하면서 규제 개혁 의지를 보이기도 했다. 정부는 종전 처럼 한 건씩 하는 규제 개선이 아니라 아예 규제 시스템 자체를 근본적으로 바꾸겠다는 의지를 보인다.

외국과 비교해서 규제가 심한 우리나라에서도 건설산업은 규제가 가장 심한 것으로 정평이 나서, 정부의 강력한 규제 개혁 의지에 기대하는 바가 크다. 그동안 건설산업을 지배해 온 과잉 규제 관행은 생산성을 저하시키고, 부조리를 양산하는 등 막대

한 사회적 비용을 낳았으며, 산업에 대한 부정적 이미지를 고착시키는 데 상당한 역할을 하였다. 더욱이 건설산업은 국가 경제 전체에도 큰 영향을 미치기 때문에 합리적 규제 개혁은 더욱 중요하다.

외국에서도 건설산업의 역할과 비중을 중요하게 인식하고 있으며, 건설 규제 개혁은 여러 나라의 공통 관심사가 되고 있다. 1970~80년대까지는 외국에서도 건설산업에 대한 규제는 건설 생산 과정에서 적용해야 할 공법과 건설 자재의 특성 및 사양을 구체적으로 지정하고, 이에 대한 준수 여부를 체크하는 방식이 적용되어 왔다.

하지만 건설 기술과 자재의 혁신이

가속화되고 건설 시설물의 종류가 다양해지고 복잡해짐에 따라 종전과 같은 경직적인 방식의 규제는 적용에 많은 문제점을 나타냈다. 이러한 규제 방식은 기술 혁신을 저해하며, 규제 담당자의 전문성 한계로 병목 현상이 발생하는 등의 여러 문제가 파생시켰다.

이러한 상황에서 주요 선진국들은 건설산업에 대한 규제 시스템을 건설 결과물들이 소기의 기능을 달성하는지 여부를 중시하는 방향으로 전환했고, 이를 통해 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 파악되고 있다. 또한 경우에 따라서는 제도 개선 과정에서 시행착오도 발생해 이를 보완하기 위한 조치가 강구되기도 했다.

연구 노트

우리나라에서 규제 시스템의 근본적인 개혁이 논의되는 상황에서 주요 선진국의 건설산업 규제 개혁의 배경과 성과, 그리고 시행착오 등을 검토하여 건설산업의 바람직한 규제 개혁 방향을 모색하는 것은 의미 있는 일로 생각된다.

본고에서는 1990년대 이후에 적극적으로 건설산업 규제 개혁을 시도한 영국, 프랑스, 오스트리아, 노르웨이 등의 사례를 간략히 살펴보고 우리에게 줄 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

성과 중심 규제로 전환

주요 선진국들 역시 과거에는 건설 생산 과정에서 준수해야 할 세부적인 사항을 제시하는 과정 중심의 규제 방식을 채택했었지만, 1990년대 이후부터는 규제 패러다임을 성과 중심 규제로 전환하기 시작했다. 과거 채택했던 과정 중심의 규제는 정해진 심사 기준에 적합 여부를 판정하는 방식이라 심사 담당자의 입장에서 편리했으나, 기술 혁신을 저해하고 효율성을 떨어뜨리는 등 여러 가지 문제를 야기하였다.

반면, 성과 중심의 규제는 사회적으로 바람직한 결과를 달성하는 데 다양하고 합리적인 방식을 선택할 수 있도록 하며, 기술적·경제적 여건

변화에 유연하게 대처할 수도 있었다. 또한 성과 중심의 규제 방식을 채택할 경우, 규제 내용을 단순화시켜 업무 부담을 줄이고, 기술 혁신을 촉진하며, 전문성을 제고시키는 효과도 얻을 수 있었다. 특히, 세계 경제의 글로벌화 및 EU의 출범 등은 유럽 국가들에게 성과 중심의 규제 방식으로 전환하는 데 중요한 계기가 되었다. EU는 규제 활동에서 중요한 기준이 되는 각국의 국가기술표준을 성과 중심의 규제 방식에 부합하도록 요구하였다.

그런데 성과 중심의 규제 개혁을 추진하는 국가들에서 중요한 공통점이 발견되고 있다. 가장 두드러진 것은 과정이 아니라 결과물이 바람직한 기능을 달성하도록 하는 데 주력한다는 점이고, 다음으로는 민간 전문가의 역할 제고 및 민간과 공공 부문 간의 보완 협력 관계 형성을 중시한다는 점이다.

하지만 여러 국가들 사이에는 구체적인 접근 방법에서 상당한 차이가 있었고, 현실 여건을 간과한 성급한 규제 개혁은 상당한 부작용을 수반하는 등 시행착오를 겪기도 하였다.

주요국 건설 규제 개혁의 특성

영국의 경우를 보면, 전문가자격제도 등에 의한 생산 과정에 대한 통제

는 최소화하는 대신, 시공 결과물이 요구한 기준을 충족시키는지 여부에 초점을 맞춘, 대표적인 성과 중심의 규제 시스템을 채택하였다. 즉, 생산 과정 및 시공 자격에 대해서는 자유방임을 원칙으로 하나, 생산 결과에 대해서는 매우 엄격히 심사한다. 영국의 건축 심사는 공공부문과 민간부문이 경쟁 관계를 형성하면서 서비스 경쟁을 하고 있다는 것도 중요한 특징이다. 다만, 소규모 건설공사에 대해서는 시공자의 자기 확인(self-certification)으로 별도 심사를 생략할 수 있도록 하고 있다.

프랑스는 시장 원리에 입각하여 당사자간의 자율적 합의를 중시하며, 국가의 개입은 최소화한다는 특징이 있다. 민간부문을 규율하는 중요한 원칙은 하자에 대한 공급자의 10년 책임 원칙(10-year-liability)과 의무 보증제도이며, 이것의 기반이 되는 건설 기준은 건설업체들이 자율적으로 정하도록 한다.

이처럼 민간부문에서 채택한 건설 기준에 대한 정부와 법원의 존중과 신뢰가 사회 구성원에게 실질적 구속력을 갖게 하고, 그 결과 자율 규제 체계를 유지하는 토대가 되고 있다. 프랑스 정부가 개입하는 공사는 발전소 등 특수 시설과 경기장 등 대중이용 시설 등에 한정돼 있다. 정부의 최

연구 노트

주요 국가 건축 인허가 단계에서의 민간 전문가 참여

구분	성과 중심 규제	민간 심사	규제 시스템의 특징
영국	O	O	· 공공부문과 민간부문의 건축 심사 업무의 경쟁 관계 형성 · 건설 과정은 최대한 자유 허용, 결과물에 대한 심사에 치중 · 성과 중심의 규제 원칙에 충실 · 소규모 공사는 시공자의 자기확인제 허용으로 심사 생략
프랑스	O	O	· 시장 원리에 입각하여 민간부문에서 자율적으로 문제 해결 · 공급자 10년 책임 원칙(10-year-liability)과 의무보증제가 큰 역할 · 민간의 자율적 건축 기준 채택 및 이에 대한 공공부문의 존중 · 위험 시설이나 대중 이용 시설 등에 한해 별도의 정부 심사 필요 · 국가 개입의 최소화로 양호한 성과를 거두는 모범적 사례
오스트리아	O	△	· 건설 전문가에 대한 의존도가 상당히 높음. · 전문가 자격제도의 엄격한 시행으로 규제 제도의 안정성 확보 · 제3자 심사제도의 역할은 가장 약함.
노르웨이	O	O	· 매우 전향적인 건설 전문가의 자기확인제를 도입했으나 실패 · 제3자 심사제도를 부활하여 이에 대한 의존도가 상당히 높음. · 성과 중심 규제 개혁은 유능한 전문가 풀이 중요함을 보여줌. · 민간 전문가 자격제도의 엄격한 시행

소 개입으로도 양호한 성과를 거두고 있음을 보여주는 중요한 사례이다.

오스트리아 규제 체계는 영국과는 대조적으로 능력과 권위 있는 건설 전문가에 대한 의존도가 상당히 높다. 여기서는 전문가 자격 과정 취득을 엄격히 하는 대신, 이들이 수행한 공사에 대해서는 심사를 간소화하는 시스템을 채택하고 있다. 다른 나라에서 활성화되어 있는 민간부문의 제3자 심사제도는 상대적으로 가장 약하다.

끝으로 노르웨이의 경우를 보면, 건설 전문가에 의한 자기 확인(self-certification) 제도를 도입하여 가장 적극적인 규제 개혁을 시도했으나,

상당한 부작용이 발생하였다. 이것은 현실 여건을 간과한 채 전문가의 역할을 과대 평가하여 자기 확인 제도를 통해 이들에 대한 의존도를 높이려 했으나 사고 발생 증가 등으로 사실상 실패한 규제 개혁으로 평가받고 있다. 성과 중심의 규제 개혁은 이를 뒷받침할 수 있는 유능한 전문가 풀의 존재가 중요함을 의미한다. 현재 노르웨이에서 자기 확인 제도는 형식적으로는 유지되지만 실질적 의미는 약하고, 민간부문의 제3자 심사제도를 부활시켜 크게 의존하고 있다.

정책적 시사점

우리나라의 건설산업 분야는 정부

의 규제가 가장 심한 분야로서, 규격과 절차에 대한 규제뿐만 아니라 가격 수준의 결정과 생산요소의 투입 등 구체적인 생산 방법까지 세세히 규정하고 있어, 규제 방식의 개선이 절실하다. 정부는 단위 규제 차원의 개선이 아니라 전체 규제 시스템을 개혁하는 차원으로 접근하고 있어 외국의 사례가 주는 시사점이 더욱 크다고 본다.

앞에서 살펴본 바와 같이 여러 선진국들은 과정 중심의 규제 방식에서 성과 중심의 규제 개혁으로 전환하는 것이 큰 흐름이다. 이에 대한 정책 수단의 선택은 확립적이지는 않고, 각국이 처한 상황에 따라 상이한 정책

연구 노트

수단을 조합해 이루어지고 있음에 주목할 필요가 있다. 선진국의 규제 개혁 사례를 통해 정부의 적극적인 개입과 역할의 확대가 산업 발전과 성과를 담보하는 것은 아니며, 민간부문의 자율적 의사결정으로도 그 이상의 양호한 성과를 거둘 수 있음을 알았다.

또한 성과 중심의 규제 개혁에서는 민간 전문가의 역할이 매우 중요함을 알 수 있었다. 전통적인 규제는 단지 규정된 내용만 따르면 되는 단순한 방식인 데 비하여, 성과 중심의 규제는 일정한 성능을 달성하는 데 설계와 시공 측면에서 다양한 선택이 가

능하므로 이를 적절하게 비교 평가하기 위해서는 고속련 전문가가 필요함에 주목할 필요가 있다.

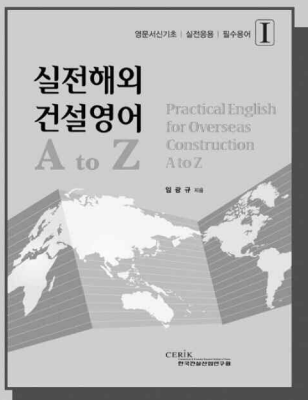
외국의 경험을 살펴보면, 의욕적이고 과감한 규제 개혁만이 최상의 결과를 보장하는 것은 아니라는 사실에 주목하고, 경제 주체간의 유기적 역할 분담과 견제와 균형을 이룬 통합적 접근이 중요함을 시사하고 있다. 제3의 경제 주체에게 상당한 외부 효과를 미칠 수 있는 건설 분야의 특성을 감안할 때, 일방적인 규제 제거만이 능사는 아니고 합리적인 방법으로 규제할 수 있는 방안의 모색이 중요하다.

최근에 국제적인 관심사로 부각되는 지구 온난화 방지를 위한 에너지 절약 및 단열 등과 관련된 사항에 대한 규제는 강화되는 추세에 있고, 또한 시장 실패를 보완하기 위해 안전과 환경 등의 문제와 관련된 사항에 대해서도 규제 수준을 강화하는 추세이다.

이러한 관점에서 볼 때, 민간부문의 전문성을 충분히 활용한 성과 중심의 규제 개혁을 한국의 건설산업에도 적용하는 방안에 대한 진지한 검토가 필요한 것으로 보인다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

실전해외건설영어 / 임광규 지음 · 한국건설산업연구원 펴냄



한국건설산업연구원은 국내 건설기업의 글로벌 건설 인력 양성을 통한 국제 건설시장 진출과 프로젝트 수행 능력 향상을 위해 총 5권의 「실전해외건설영어」 출간을 기획하고 이 중 제1권을 발간하였다.

「실전해외건설영어I」은 영문 서신 작성의 기초부터 해외건설 현장에서 사용되던 400여 건의 영문 서신 사례를 편집, 주석을 달았다.