

한국 건설산업의 업역주의에 관한
문화적 고찰

2012. 1

윤영선

차례

요 약	i
I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
II. 문화이론의 개요	3
III. 예비 분석 : 건설산업 업역제도의 성격 및 실태	7
1. 업역제도의 성격	7
2. 업역제도의 실태	8
IV. 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 분석	11
1. 분석 틀	11
2. 건설기업들의 생산활동 관계	13
3. 건설인들의 의식	15
4. 건설기업의 행동양식	17
V. 건설산업의 업역주의 해소를 위한 정책적 시사점	21
VI. 결론	25
참고 문헌	27
Abstract	29

표 차례

<표 III-1> 건설산업 업역제도의 형성 구조 및 주요 실태	9
--	---

그림 차례

<그림 II-1> 삶의 양식의 네 가지 유형	4
<그림 IV-1> 건설산업 업역주의의 문화적 분석 틀	12
<그림 IV-2> 건설기업의 네 가지 행동양식	12
<그림 IV-3> 한국 건설기업들의 생산활동 관계 형성 메커니즘과 특징	15
<그림 IV-4> 한국 건설인들의 의식구조 형성 및 작용 메커니즘	17
<그림 IV-5> 한국 건설기업의 행동양식	18
<그림 V-1> 한국 건설산업의 업역주의 문화의 특성	21

요약

- ▶ 본 연구는 문화이론의 틀을 활용하여 한국 건설산업의 업역주의 문화의 형성 및 작용 메커니즘을 분석하고, 그에 따른 정책적 시사점을 얻고자 함.
- ▶ 본 연구에서는 문화이론의 기본 틀에 입각하여 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식이 상호 작용하는 가운데 건설기업의 행동양식이 결정되는 것으로 분석 틀을 설정
 - 문화이론에 따르면 한 사회의 삶의 양식으로서 문화는 공식적인 사회적 관계와 개인들의 문화적 편향이 상호 작용하는 과정을 통하여 결정됨.
- ▶ 한국 건설산업은 면허 및 등록 제도, 겸업제한제도, 그리고 이와 연계된 발주 및 생산 관련 제도 등을 통하여 업역 중심의 제도를 형성하고 있음.
 - 이에 비하여 선진 외국의 건설산업은 면허제도가 없거나 있다 하더라도 실질적인 진입 규제로서의 역할을 하지 못하기 때문에 우리와 같은 강력한 업역 중심의 제도를 형성하고 있지는 않음.
- ▶ 문화이론의 분석 틀을 통해 분석한 한국 건설산업의 업역주의는 건설제도와 건설인들의 의식의 상호작용 과정을 통하여 강화되는 특징을 보임.
 - 한국 건설기업들은 진입 규제를 중심으로 하는 법·제도에 의하여 ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’를 특성으로 하는 생산활동 관계를 형성
 - 한국 건설인들은 건설산업의 생산활동 관계와 한국인의 보편적 가치관으로부터 영향을 받아 ‘업역 이기주의’ 의식을 강하게 형성
 - 강한 업역 집단과 강한 역할 규제의 생산활동 관계는 건설인들의 업역 이기주의와 상호 작용을 하면서 더욱 견고한 시스템을 형성

- 상호 작용을 거치면서 강화된 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식은 한국 건설산업 특유의 ‘정부 지향적’ 기업 행동양식을 유도

▶ **업역주의 문화가 견고하게 자리잡은 상황에서 건설기업들로 하여금 소위 글로벌 스탠더드라고 불리는 ‘약한 업역 집단과 약한 역할 규제’형의 시장 지향적 행동양식을 하도록 유도하기란 결코 쉽지 않음.**

- 본 연구는 업역주의를 해소하는 방안으로서 시장 지향과 공동체 지향을 공유한 형태의 제도와 문화를 구축하는 것이 바람직할 것으로 제안함.
- 이는 시장경쟁 원리를 기본으로 하되 협력의 원리를 보완적으로 강화하는 접근이며, 이를 위해서는 무엇보다 공공 발주자에게 자율권을 부여하고 자발적인 리더십을 행사하도록 여건을 조성하는 방향으로의 정책 기조 변화가 요구됨.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 1990년대 이후 추진된 건설산업 선진화를 위한 건설제도 혁신은 기대만큼 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있는데, 그 배경으로 업역 중심의 건설산업 문화가 지적되고 있음.
 - 건설산업은 칸막이식 업역제도를 중심으로 형성된 업역 이기주의가 강하게 작용하여 선진화를 위한 제도 혁신이 어렵다는 주장이 설득력을 얻고 있음.
 - 건설산업 선진화의 필요성에 대해서는 대체로 공감하면서도 업역간 이해관계의 충돌로 실제 제도 개선이 제대로 이루어지지 않는 현상이 관행화되면서 건설업계 내부에서는 ‘총론 찬성, 각론 반대’라는 자조적인 표현까지 등장
- 그런데 업역 중심의 문화를 조장하는 면허 등 건설산업의 업역 관련 제도는 외국에서는 유사 사례를 찾아보기 힘든, 한국 건설산업의 전형적인 특징으로 알려지고 있음.
 - 주요 건설 선진국들은 아예 면허제도가 없거나 있다 하더라도 실질적인 진입 장벽의 역할을 하지 못하는 경우가 대부분이어서 업역의 형성은 현실적으로 쉽지 않은 상황임.¹⁾
- 면허를 중심으로 하는 우리나라 고유의 건설산업 업역제도가 지속성을 가지면서 제도 개선 등 여러 영역에 걸쳐서 실질적인 영향을 미치고 있다면 이는 한국 건설산업의 문화적 특성으로 이해될 수 있을 것임.
 - 업역제도의 지속성과 영향력의 이면에는 이를 지지하고 강화하는 문화적 메커니즘이 작용하고 있는 것으로 보아야 할 것임.
 - 또한 이와 같이 업역제도를 기반으로 형성된 한국 건설산업의 문화를 ‘업역주의’라 부를 수 있을 것임.

1) 원론적으로 면허제도는 시장 진입을 규제하는 제도로서 업역 형성의 기능을 한다고 볼 수 있지만, 실제 제도의 운용에 있어서는 진입을 규제하는 강도가 다르게 나타날 수 있는데, 이런 측면에서 우리나라에 비하여 외국은 면허제도 자체가 업역 형성을 유도할 정도로 강한 진입 규제의 역할을 하지는 않음. 이상호·한미파슨스, 코리안 스탠다드에서 글로벌 스탠다드로, 보문당, 2006, pp.95.~103.

- 본 연구는 우리나라 건설산업의 업역주의 문화의 전개 양상에 관심을 갖고, 문화이론의 관점에서 업역제도를 비롯한 업역주의의 형성 및 작용 등의 메커니즘을 분석하고, 그 문화적 특성을 규명해 보고자 함.
 - 한편, 이러한 분석 결과로부터 정책적 시사점을 도출함.

- 본 연구는 업역 중심의 생산 시스템을 가진 우리나라 건설산업의 문화적 특성을 살펴보는 연구로서 건설산업의 구조적 문제를 이해하는 새로운 관점을 제공하는 한편, 건설제도 발전의 대안적 접근 방안을 모색하는 데 도움을 줄 수 있을 것임.

II. 문화이론의 개요

- 1970년대 말 정치학 분야에 등장한 신제도주의는 사회 현상을 설명하는 이론적 시각으로서 제도의 중요성을 강조하고 있는데, 문화이론은 이러한 접근과 관련해 제시된 이론임.²⁾
 - 신제도주의는 개인의 이기심과 합리성을 전제로 하는 신고전경제학과 행태학적 접근의 한계를 극복하기 위하여 인간 개체를 넘어선 제도와 사회 과정을 중요시하는 이론적인 접근임.
 - 신제도주의에는 다양한 관점의 이론들이 제시되고 있는데 대표적으로 역사적 제도주의, 합리적 선택의 제도주의, 사회학적 제도주의 등이 있음.
 - 문화이론은 이 중에서 사회적 제도의 형성과 변화에 대하여 문화적 관점을 중시하는 사회학적 제도주의와 관련성이 높은 이론임.
- 문화인류학자인 M. 더글러스(Douglas)와 정치학자인 A. 월답스키(Wildavsky)에 의하여 정립된 문화이론은 사회 현상을 귀납적으로만 설명하는 기존의 문화적 접근과 달리 일반화를 위한 이론적 틀을 제시³⁾
- 문화이론은 다음 세 가지 개념 틀을 활용하여 사회 현상을 설명
 - 사회적 관계(social relations) : 다양한 사회적 규범에 의하여 제약되는 집단(group)과 망(grid)을 통한 개인간 관계의 유형⁴⁾
 - 문화적 편향(cultural biases) : 집단 내 개인들이 갖는 공유 가치와 신념 체계
 - 삶의 양식(ways of life) : 사회적 관계와 문화적 편향의 상호 작용을 통하여 형성되는 사회의 문화적 특성⁵⁾

2) 신제도주의에 대해서는 김태룡, 행정이론, 대영문화사, 2003, pp.337~363. 참조.

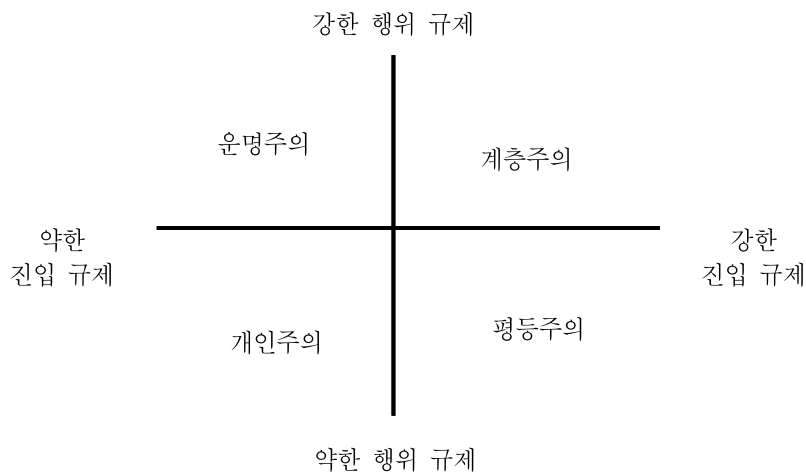
3) 문화이론에 관해서는 다음 책 및 논문을 참조. ① 박종민 편, 정책과 제도의 문화적 분석, 박영사, 2001. ② 최병선, '규제문화의 연구 : 정치문화이론의 적용 가능성', 규제연구 제12권 제1호, 한국경제연구원, 2003, pp.37~73.

4) 집단(group)은 개인의 상호 작용이 특정 집단 내에 한정되는 정도를 의미하며, 망(grid)은 상호 작용하는 개인들을 규율하는 제약, 즉 역할을 의미함.

5) 문화를 보는 시각은 ① 가치, 신념 등 정신적 산물 또는 ② 인간 삶의 총체적 양식 등 두 가지 시각이 있는데, 문화이론은 후자의 측면, 즉 포괄적 시각에서 문화를 바라봄.

- 즉, 문화이론은 한 사회의 삶의 양식으로서 문화는 공식적인 사회적 관계와 개인들의 문화적 편향이 상호 작용하는 과정을 통하여 결정되는 것으로 이론적 틀을 제시함.
- 결론적으로 문화이론은 집단과 망의 강약 정도에 따른 사회적 맥락을 통하여 다음 네 가지의 전형적 ‘삶의 양식’의 유형을 제시함
 - 계층주의(hierarchy) : 집단 경계가 강하고 규제가 많은 사회적 맥락으로 개인들은 동료들의 통제와 사회적으로 부과된 역할 요구의 지배를 받는 특징을 보임.
 - 평등주의(egalitarianism) : 집단 경계가 강하고 규제가 적은 사회적 맥락으로 개인들간의 교류는 대칭적으로 일어나며 내부적 권위 구조가 없는 특징을 보임.
 - 개인주의(individualism) : 집단 경계가 약하고 규제가 적은 사회적 맥락으로 모든 경계는 임시적이고 교섭의 대상이 되는 특징을 보임.
 - 운명주의(fatalism) : 집단 경계가 약하고 규제가 많은 사회적 맥락으로 개인들에게 집단 가입이 배제되지만 의무 규정은 강제되는 특징을 보임.

<그림 II-1> 삶의 양식의 네 가지 유형



- 지금까지 설명한 문화이론의 개념 및 접근 틀을 통하여 사회 현상의 유지와 변화를 설명할 수 있음.
 - 사회적 관계와 문화적 편향의 상호 작용이 안정적일 때는 현재의 삶의 양식은 지속성을 가지나, 둘의 관계가 충돌할 때는 삶의 양식은 변화 가능성이 높아짐.
 - 또한, 정치적 힘 또는 권위적 의사결정으로 제도 변화가 유도될 수 있으나 이 경우 구성

6) 문화이론은 사회적 관계와 문화적 편향의 상호작용을 통하여 네 가지 삶의 양식만이 생존가능한 양식이라고 주장함.

원의 문화적 동이가 따르지 않는다면 효과를 발휘하기가 어려워질 수도 있을 것임.

- 문화이론은 네 가지 삶의 양식이 상호 경쟁하면서 공존하는 체제가 단일한 유형의 사회보다 건강한 것으로 봄.
- 다양한 삶의 양식이 갈등과 변화를 지속하는 체제는 상호간의 약점을 보완하여 주면서 필요에 따라 사회의 변동을 유도하기 때문에 단일한 유형의 사회보다 더 건강할 가능성이 높음.

III. 예비 분석 : 건설산업 업역제도의 성격 및 실태

1. 업역제도의 성격

- 업역은 공식 또는 비공식적 제도를 통하여 특정 범주에 속하는 사업자들에게 부여하는 배타적인 사업 활동의 영역으로 볼 수 있음.
 - 업역 형성을 위한 가장 전형적인 방식은 자격을 갖춘 사업자에게만 특정 사업 활동을 하도록 면허 또는 등록과 같은 법적인 진입 규제를 설정하는 방식임.
 - 그러나 명시적인 진입 규제 외에도 업역은 정부의 사업 및 발주 범위 조정과 같은 방식이나 오랜 기간 형성된 비공식적 관행에 의해서도 형성될 수 있음.⁷⁾
- 일반적으로 업역은 특정 산업 또는 업종 전체에 대하여 설정되는 데 비하여 건설산업의 업역은 산업 내부에서 생산활동 유형별로 배타적인 사업 영역이 광범위하게 형성되는 특징을 보임.
 - 건설산업 내부에 형성된 업역은 대부분 공종 또는 기능별 사업자간에 상호 시장 영역을 침범하지 못하도록 하는 제도적인 진입 규제 장치를 두고 있음.
 - 이런 측면에서 건설산업의 업역은 건설산업 내부의 생산 활동을 규율하는 장치로서 공식적인 제도를 통하여 형성되며, 따라서 업역제도라 부를 수 있을 것임.
- 건설산업의 업역제도는 다음 세 가지 측면의 제도적 규제 장치를 갖고 있음.
 - 첫째, 특정 업종에 대한 면허 또는 등록 기준의 자격 획득을 요구함.
 - 둘째, 면허 또는 등록 업종간에 상호 겸업을 규제하는 겸업제한제도가 있음.
 - 셋째, 자격을 획득한 사업자에게만 특정 업종의 수주 및 생산 활동을 허용하는 발주 및 생산 체계상의 규제 제도를 둠.
- 이상의 세 가지 차원의 규제 장치가 엄격하면 할수록 건설산업의 업역제도는 보다 강한

7) 정부가 대기업의 사업 참여 업종을 제한하는 제도도 중소기업의 업역을 제한하는 제도로 볼 수 있음.

효력을 발휘하게 됨.

- 즉, 상호 검업을 할 수 없는 조건에서 특정 업종의 면허 또는 등록을 받은 업체들의 집단에게 일정한 수주 및 생산 활동의 영역을 제공하는 경우 완전한 상호 배타적인 업역이 형성될 것임.
- 실제 건설산업의 업역제도는 업종 또는 기능별 관계에 따라 이 세 가지 조건을 충족시키는 정도가 부분적으로 다르게 나타나고 있음.
- 외국의 경우 면허 또는 등록 제도를 유지하고 있는 나라 또는 지역들도 대부분 검업을 제한하거나 발주 및 생산 체계상의 규제를 두고 있지 않기 때문에 실제 제도를 통한 업역의 형성은 거의 불가능함.⁸⁾

2. 업역제도의 실태

- 건설산업 업역제도의 근간을 이루는 면허 및 등록 제도는 건설 생산의 공종 또는 기능별로 개별법을 통하여 일정 자격 기준의 획득을 요구하고 있음.
- 대표적으로 「건설산업기본법」은 종합건설업과 전문건설업으로 구분하여 세부 공종별 자격 기준을 설정
- 광의의 건설업에 속하는 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재관리업과 환경오염방지시설업 등은 각각 개별법으로 자격 기준을 설정
- 건설용역 부분에서도 엔지니어링업, 건축설계업, 감리업 등은 각기 개별 법령에 의거 별도의 자격 기준을 설정
- 건설산업의 공종 및 기능별 진입 자격 규제는 시장 개방 추세를 반영하여 1990년대 이후 지속적으로 자격 기준 등 규제 강도를 낮추는 방향으로 추진되어 왔음.
- 대표적으로 종합건설업 및 전문건설업은 1999년도에는 면허제를 등록제로 변경하여 시장 진입 규제를 완화하였음.
- 그러나 신규 업체의 시장 진입을 완화하는 등록제로의 전환과 등록 기준의 완화가 업역 자체를 없애는 것으로 볼 수는 없음.
- 정부는 현실적으로 면허 및 등록 제도의 폐지가 불가능한 상황에서 검업체한 규제의 폐지

8) 우리나라와 비슷한 면허 방식을 운영하고 있는 일본의 경우도 실제 이를 뒷받침하는 검업체한제도 및 발주상의 규제 제도를 두고 있지 않음. 이상호·한미파슨스, 전게서, pp.224~226.

또는 완화를 통하여 업역의 형성 및 강도를 낮추는 방향으로 노력하여 왔으나 그 성과는 제한적임.

- 2007년도에 종합건설업과 전문건설업종 간 겸업을 허용하는 방향으로 규제 완화가 이루어져 이 두 시공 업종간에는 업역의 의미가 상당 부분 약화되었음.
- 그러나 이에 반하여 오랜 기간 폐지의 필요성이 제기되어 온 건축설계업과 건설시공업 간의 겸업제한제도는 이해관계의 대립 속에 여전히 유지되어 오고 있음.

- 한편, 면허 및 등록 제도와 겸업제한제도를 전제로 한 실질적인 업역의 형성은 발주 및 생산 체계상의 제도적 규제를 통하여 뒷받침되고 있음.

- 대표적으로 종합건설업간의 하도급 금지 규제는 전문건설업종의 업역을 형성하도록 하는데 기여함.
- 또한 개별법에서 관장되는 전기공사와 정보통신공사의 분리발주의무제도는 이들 업종의 업역을 실질적으로 보장하는 역할을 함.

- 한편, 면허 및 등록 제도를 통한 방식은 아니지만, 정부의 발주제도상의 지방 및 중소 건설업 보호제도도 크게 보면 이들 업체들에게 일정한 업역을 형성하도록 유도하는 제도로 볼 수 있음.

- 즉, 도급한도제도, 지역제한제도, 지역공동도급의무제도 등의 발주 규제들은 지방 및 중소 건설업체들에게 일정한 시장 영역을 형성하게 함으로써 업역적 제도로서의 성격도 갖고 있음.

<표 III-1> 건설산업 업역제도의 형성 구조 및 주요 실태

면허 및 등록 제도	겸업제한제도	발주 및 생산 관련 제도
- 개별법에 의거 공종 또는 기능별로 면허 및 등록 제도 유지 · 「건설산업기본법」 : 종합건설업과 전문건설업 · 개별법 : 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재관리업, 환경오염방지시설업 등 · 건설용역 관련 개별법 : 엔지니어링업, 건축설계업, 감리업 등	- 건축설계업과 건축시공업 업종 간 겸업 제한 ※ 종합건설업과 전문건설업종 간 겸업은 허용(2007)	- 종합건설업간 하도급 금지 - 전기공사, 정보통신공사의 분리발주의무제도 - 도급한도제도, 지역제한제도, 지역의무공동도급제도 등 지방·중소 건설업체 보호제도

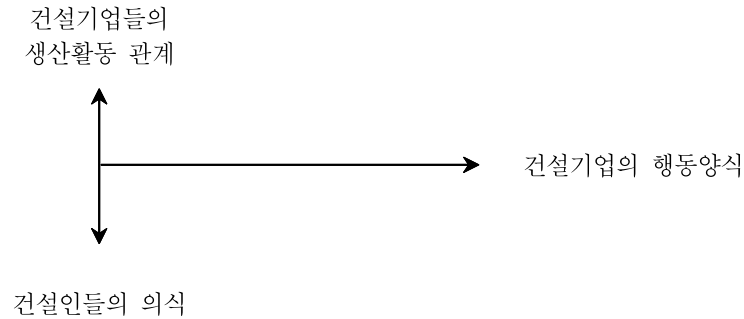
IV. 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 분석

1. 분석 틀

- 본 연구는 II장에서 소개한 문화이론의 개념 및 설명 틀을 활용하여 우리나라 건설산업의 업역주의 문화를 분석하고자 함.
 - 이를 위해서 문화이론에서 제시하고 있는 틀에 입각하되 연구의 목적과 건설산업의 특성에 적합한 방향으로 핵심 개념을 수정
- 먼저, 문화이론의 설명 틀로 제시되고 있는 세 가지 핵심 개념인 사회적 관계, 문화적 편향 및 삶의 양식을 각기 다음과 같이 연구 목적에 적합한 개념으로 수정
 - 사회적 관계는 사회적 규범에 의하여 제약되는 집단과 망을 통한 개인들의 관계를 의미하는데, 본 분석에서는 공식 법규 등 건설제도에 의하여 규율되는 집단과 역할을 통한 건설기업들의 ‘생산활동 관계’로 규정함.⁹⁾
 - 문화적 편향은 개인들이 갖는 공유 가치나 신념 체계를 의미하는데 본 분석에서는 같은 의미로서 ‘건설인들의 의식’으로 규정하고자 함.
 - 삶의 양식은 결과로 나타난 문화적 특성을 의미한다고 볼 수 있는데 본 분석에서는 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식이 상호 작용한 결과로서 나타난 ‘건설기업의 행동양식’을 의미하는 것으로 규정함.
- 이상의 개념 정의를 토대로 본 연구는 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식이 상호 작용하는 가운데 건설기업의 행동양식이 결정되는 것으로 분석 틀을 설정

9) 건설제도에 의해서 규율되는 집단(group)은 진입의 차원을 의미하며, 망(grid)은 건설기업의 행위에 대한 역할 규제를 의미함.

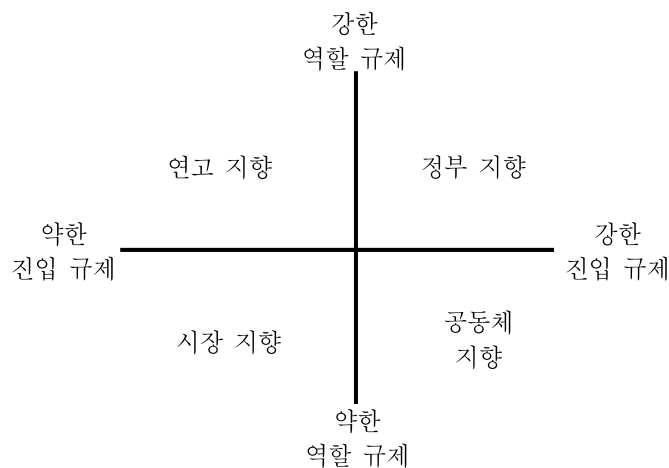
<그림 IV-1> 건설산업 업역주의의 문화적 분석 틀



- 한편, 건설기업들의 생산활동 관계를 산출하는 집단과 역할의 특성은 건설기업의 행동양식을 다음 네 가지의 유형 가운데 하나를 지향하도록 유도함.¹⁰⁾

- 건설기업에 대한 강한 시장 진입 규제와 강한 역할 규제는 ‘정부’ 지향적 기업 행동을 유도(삶의 양식으로서 계층주의적 특성 보유)
- 건설기업에 대한 강한 시장 진입 규제와 약한 역할 규제는 ‘공동체’ 지향적 기업 행동을 유도(삶의 양식으로서 평등주의적 특성 보유)
- 건설기업에 대한 약한 시장 진입 규제와 약한 역할 규제는 ‘시장’ 지향적 기업 행동을 유도(삶의 양식으로서 개인주의적 특성 보유)
- 건설기업에 대한 약한 시장 진입 규제와 강한 역할 규제는 ‘연고’ 지향적 기업 행동을 유도(삶의 양식으로서 운명주의적 특성 보유)

<그림 IV-2> 건설기업의 네 가지 행동양식



10) 박종민과 김서용은 ‘신자유주의 정부 개혁의 문화적 분석’에서 연구 의도에 맞게 계층주의를 국가, 평등주의를 공동체, 개인주의를 시장, 운명주의를 후견주의로 변형하여 분석한 바 있음. 박종민·김서용, 「신자유주의 정부 개혁의 문화적 분석」, 박종민 편, 전개서. pp.52~76.

2. 건설기업들의 생산활동 관계

- 건설기업들의 생산활동 관계를 규정하는 한 나라의 건설산업 제도는 전반적인 사회 경제적 여건과 건설산업의 특성을 반영하여 만들어지고 변화된다고 볼 수 있음.
 - 사회 경제적 여건 측면에서 보면, 1958년에 입법된 우리나라 「건설업법」은 시장원리 보다는 국가 리더십에 의한 산업 발전을 필요로 하는 시대적 환경에서 만들어졌으며, 이후 고도 성장기를 거쳐 오면서 정부 규제 위주의 건설제도는 강화되어 왔음.¹¹⁾
 - 여기에다 선수주·후시공의 도급 산업적 특성을 보유한 건설산업은 본질적으로 다른 유형의 산업보다 정부 규제의 필요성을 더 강하게 요구함.
 - 그러나, 건설산업의 특성이 나라별로 특별한 차이가 없다는 점을 감안하면, 우리나라 건설산업이 규제 위주의 제도를 갖게 된 것은 정부 주도의 경제 성장을 지상 과제로 설정한 사회 경제적 배경이 보다 크게 작용한 결과로 볼 수 있음.
- 이와 같이 정부 규제를 전제로 발전하여 온 한국의 건설산업 제도는 면허제도를 근간으로 하는 특징을 보유하고 있음.
 - 「건설업법」은 제정 당시부터 면허제도를 도입했으며, 1975년도에 법 개정을 통하여 단종공사업을 신설하면서 종합건설업과 전문건설업 면허를 구분하였고 양 업종간 겸업을 금지하는 규정을 제정하였음.¹²⁾
 - 한편, 1960년대 이후 정부가 각종 산업의 육성 및 진흥을 위한 법률을 양산하는 과정에서 광의의 건설산업 분야에서도 개별법이 제정되었으며, 그에 따라 다양한 업종 또는 기능별 면허제도가 신설되었음.
- 한국 건설산업에서 면허 및 등록 제도의 중요성은 여타 주요 건설제도의 출발점으로서의 역할을 한다는 데 있음.
 - 건설산업의 면허 및 등록 제도는 건설공사 발주 및 생산 관련 제도와 건설보증 및 사업자 단체에 이르기까지 관련 제도를 형성하는 기본 틀로서의 역할을 함.
 - 예를 들면, 종합건설업과 전문건설업을 전제로 하도급 체계가 형성되고, 별도의 면허제도를 근간으로 전기 및 정보통신 공사의 분리발주의무제도가 규정되고, 면허 및 등록업

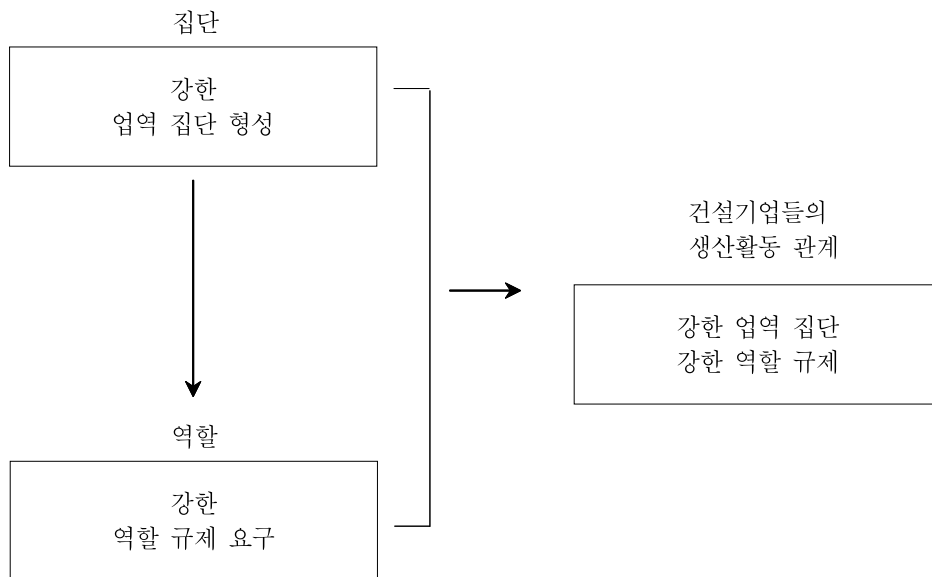
11) 현실적으로 시장원리의 적용을 위한 여건이 불비한 상황에서 권위주의적 정부는 법과 제도를 통한 경제성장 정책을 추진하였고 이는 건설산업 분야에서도 그대로 적용되었다고 볼 수 있음. 한국의 산업화와 경제성장 방식 및 과정에 대해서는 권태준, 한국의 세기 뛰어넘기, 나남출판, 2006 참조.

12) 당초 「건설업법」에서 면허제도를 도입한 배경은 건설업자의 난립 방지와 과당 경쟁 방지 등 시장 질서 보호이었다. 대한건설협회 서울특별시회 50년사, pp.139~149.

- 종을 전제로 보증기관 및 업역 단체가 구성됨.
- 이는 면허 및 등록 제도의 기본 골격에 영향을 미치지 않으면서 기존 제도를 개선하거나 새로운 제도를 도입하는 것이 사실상 어렵다는 것을 의미
- 한편, 한국의 건설제도를 특징짓는 면허 및 등록 제도는 여타 선진국 건설제도와와의 차이점 또는 후진성을 설명하는 결정적 요인으로 지적되기도 함.¹³⁾
 - 다른 선진국들과 달리 우리나라의 건설제도는 면허 및 등록 제도를 근간으로 하고 있기 때문에 시장 원리에 충실한 조달 중심의 제도를 발전시켜 오지 못한 것으로 평가되고 있음.
 - 이상에서 살펴본 바와 같이 한국 건설산업 제도에서 면허 및 등록 제도가 중요한 위상을 차지하고 있다는 것은 이 제도가 곧바로 한국 건설기업들의 생산활동 관계에서 핵심적 역할을 한다는 것을 의미함.
 - 즉, 한국 건설산업에서 면허 및 등록 제도는 집단과 역할의 양 측면에서 건설기업들의 생산활동 관계를 규율하는 핵심적 요소로 작용함.
 - 먼저 집단(group)의 관점에서 보면, 업종 또는 기능별 면허 및 등록 제도는 건설산업 내부에 강력한 업역별 집단을 형성하게 하는 기제로 작용함.
 - 또한, 역할(role)의 관점에서 살펴보면, 면허 및 등록 제도를 근간으로 하는 건설제도들은 건설기업들로 하여금 불가피하게 업역을 중심으로 복잡하고 많은 규제의 틀에 묶이도록 만들음.
 - 결과적으로 한국 건설기업들은 면허 및 등록 제도를 중심으로 한 건설제도를 통하여 ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’라는 생산활동 관계를 형성
 - 업종 또는 기능별 진입 규제에 의한 강한 업역 집단 형성
 - 업종별 진입 규제에 기반한 강한 역할 규제를 요구받음.

13) 이상호 · 한미파슨스, 전게서, pp.95~103.

<그림 IV-3> 한국 건설기업들의 생산활동 관계 형성 메커니즘과 특징



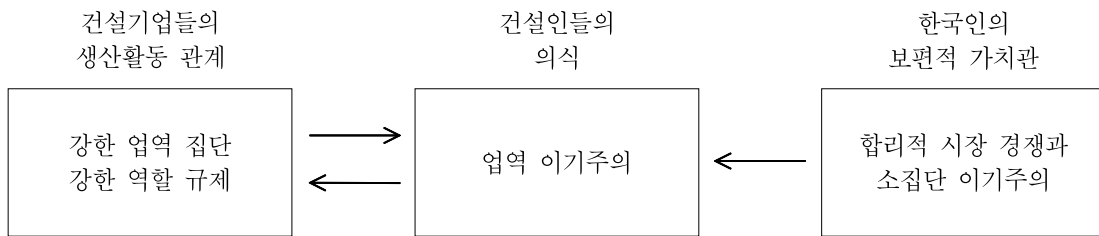
3. 건설인들의 의식

- 건설인들의 의식에 영향을 미치는 요소는 크게 다음 두 가지로 볼 수 있음.
 - 첫째, 건설제도에 의하여 유도된 건설기업들의 생산활동 관계가 건설인들의 의식에 영향을 미침.
 - 둘째, 상위 문화로서 사회 전반의 보편적 가치관이 건설인들의 의식에 영향을 미침.
 - 전자가 건설산업 내부의 영향 요인이라면 후자는 건설산업 외부의 영향 요인으로 볼 수 있는데, 이 두 요인이 동시에 작용하여 건설인들의 의식을 형성함.
- 먼저, ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’로 규정되는 한국 건설기업들의 생산활동 관계는 의식적인 측면에서 ‘업역 기득권’이라는 한국 건설인들의 고유한 의식을 유발
 - 강한 업역 집단과 강한 역할 규제는 개별 기업들의 이해관계가 업역의 범위와 관계에 따라 크게 영향을 받는 구조를 낳음으로써 상호 양보할 수 없는 업역 기득권을 형성하게 만들.
- 한편, 상위 문화로서 압축적 고도 성장기를 거쳐 오면서 형성된 한국인의 보편적 가치 의식은 건설인들의 가치 의식에도 직접적인 영향을 미침.

- 송호근은 고도 성장기를 거쳐 오면서 한국인의 전통적 가치관 중 평등주의, 이기적 자 조주의, 가족주의, 연고주의/지역주의 등이 강화되는 한편, 합리적인 시장 경쟁과 분배 를 중시하는 새로운 가치관이 형성되고 있는 것으로 제시¹⁴⁾
 - 송호근의 연구는 고도 성장기를 거쳐 오면서 한국인들은 시장의 경쟁원리를 수용하는 가운데 전통적 가치관 중 소집단 중심의 배타적 이기주의 성향의 가치관들을 보다 강화 해 왔음을 보여줌.
 - 고도성장 과정에서 형성 및 강화되어 온 한국인의 합리적 경쟁의식과 소집단 중심의 이 기주의 가치관은 건설인들의 의식에도 그대로 반영되어 왔다고 볼 수 있음.
- 결과적으로 상위 문화로서의 한국인의 보편적 가치관과 한국 건설기업들의 생산활동 관 계가 동시에 작용하면서 ‘업역 이기주의’라는 건설인들의 가치 의식을 낳음.
- 즉, 소집단 중심의 배타적 이기주의라는 한국인의 보편적 가치관과 제도적으로 형성된 건설산업의 강한 업역 집단과 강한 역할 규제가 동시에 영향을 미쳐 업역 이기주의라는 강고한 한국 건설인들의 의식을 낳음.
 - 여기서 상위 문화로서 한국인의 보편적 가치관이 건설기업들의 생산활동 관계를 낳는 제도에 직접적 영향을 미치는 관계를 설정할 수 있으나 반드시 그렇게만 볼 수는 없음.
 - 예를 들면, 초기 면허제도가 건설업자 난립 방지와 시장질서 보호라는 이유에서 도입된 것처럼 대부분의 제도들은 나름대로 합리적인 이유에 의해 신설 또는 도입되어 왔음.
 - 다만, 이러한 과정을 통하여 도입된 제도라 하더라도 실제 작용은 업역적 기득권의 관 계로 변질되는 경향이 강했으며, 최근에는 업역 이해관계가 전면에 표출되면서 합리적 인 제도 개선 자체가 불가능한 경우도 자주 발생
- 한편, 건설인들의 업역 이기주의는 다시 건설기업들의 생산활동 관계, 즉 제도적으로 강한 업역 집단과 강한 역할 규제를 강화하는 요인으로 작용을 함.
- 문화적 편향으로서 건설인들의 의식과 사회적 관계로서 건설기업들의 생산활동 관계는 상호 작용하는 가운데 강화되는 과정을 거침.
 - 즉, 건설기업들의 생산활동 관계인 강한 업역 집단과 강한 역할 규제는 건설인들의 업 역 이기주의를 유도하고, 다시 건설인들의 업역 이기주의는 제도적으로 강한 업역 집단 과 강한 역할 규제를 강화하는 선순환적 구조를 형성

14) 송호근, 한국 무슨 일이 일어나고 있나, 삼성경제연구소, 2003.

<그림 IV-4> 한국 건설인들의 의식구조 형성 및 작용 메커니즘



4. 건설기업의 행동양식

- 한국 건설기업들의 생산활동 관계와 한국 건설인들의 의식은 상호작용 과정을 통하여 한국 건설기업 고유의 행동양식을 유도
 - 즉, <그림 IV-2>에서 제시된 네 가지 건설기업의 행동양식 유형 중 하나를 산출
- 한국 건설기업의 행동양식은 전형적으로 ‘정부 지향’적 특성을 보임.
 - ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’를 나타내는 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 ‘업역 이기주의’가 상호 작용하는 가운데 건설기업의 ‘정부 지향’적 행동양식을 유도
 - 즉, 면허 및 등록 제도는 업역 이기주의라는 건설인들의 의식과 상호 작용하면서 각 업역 집단별 기업들의 역할 규제를 지속적으로 강화함으로써 건설기업의 정부 지향적 행동을 유도해 왔음.
 - 이러한 정부 지향적 행동양식은 제도 형성의 초기 단계에서는 정부 주도적 성격을 띠었으나 제도가 기득권으로 변질, 고착화된 이후에는 전체 건설업계가 고수하고 주도하는 성격을 띠었다.¹⁵⁾

15) 여기서 말하는 건설업계에는 정부도 포함됨. 건설 정책 관련 정부 역시 부처 내지 부서별 이기주의로 인하여 업역 집단의 기득권을 강화하는 데 기여하는 행태를 보임.

<그림 IV-5> 한국 건설기업의 행동양식

연고 지향	정부 지향
시장 지향	공동체 지향

- 한편, 한국 건설기업의 행동양식은 정부 지향적 특성을 강하게 보이고 있기는 하지만 나머지 유형의 특성도 부분적으로 보유하고 있으며, 또한 정부 또는 범건설업계 차원에서 새로운 행동양식으로의 변신 노력도 있었음.
- 먼저, 1990년대 이후 한국 건설산업은 규제 완화 등을 통하여 ‘정부 지향’적 행동양식의 대척점에 있는 ‘시장 지향’적 행동양식을 구축하기 위하여 노력해 왔으나 기대만큼 성과를 거두지 못하였음.
 - ‘약한 업역 집단과 약한 역할 규제’의 성격을 띠는 소위 글로벌 스탠더드형의 시장 지향적 행동양식을 구축하기 위하여 제도 개선을 추진해 왔으나 여전히 견고한 정부 지향적 행동양식의 틀을 벗어나지 못하고 있음.¹⁶⁾
 - 한국 건설기업이 정부 지향의 행동양식을 탈피하지 못하는 이유로 강한 업역주의를 들 수 있으나, 그 심층적 이면에는 강자 대 약자의 논리가 크게 작용하고 있음.
 - 즉, 시장 지향적 행동양식으로 전환될 경우 주로 원청적 위치에 있는 대기업에 대응하는 하청적 위치의 중소기업이 직면하게 될 두려움이 정부 지향적 행동양식을 벗어나지 못하게 하는 주된 요인으로 보임.
- 정부 지향적 행동양식에서 시장 지향적 행동양식으로의 이행이 순조롭지 않은 가운데 한국 건설기업은 비록 부분적이기는 하지만, ‘연고 지향’적 특성도 표출하고 있음.
 - 시장 경쟁이 격화되면서 ‘강한 역할 규제’의 애로 요인들을 사적 연고를 활용하여 해결하려는 시도도 자주 나타나고 있음.¹⁷⁾

16) 이는 한국 건설산업이 시장원리를 배제한다는 의미가 아니며 시장경제 하에서 생산활동 관계로 표출된 행동양식이 시장 지향보다는 정부 지향적 특성을 강하게 지니고 있다는 의미임.

- 한편, 2000년대 이후 서구 선진국 건설제도의 변화 추세를 연구하면서 공동체 지향의 행동양식을 추구하려는 움직임도 나타나고 있으나 아직은 초보적, 실험적 단계를 벗어나지 못하고 있음.
 - 영국 등 건설 선진국에서 일부 시행되고 있는 ‘파트너링 방식’은 공동체 지향의 행동양식에 가까움.¹⁸⁾
 - 정부가 상생 협력 또는 공생 발전 등의 논리를 내세워 건설제도 및 문화 혁신을 유도하고 있기는 하나 정부 지향적 행동양식의 타성과 배타적 이기주의가 강하게 작용하는 상황에서 건설기업의 공동체 지향적 행동양식으로의 변신은 쉽지 않음.¹⁹⁾

17) 연고 지향의 행동양식은 ‘약한 업역 집단과 강한 역할 규제’의 특성으로서 현실적으로 업역적 특성이 강한 한국 건설산업에서는 나타나기 어려움에 불구하고 일부 건설업체들의 경우 업역적 기반 또는 신뢰 관계를 개의치 않을 정도로 강한 사적 이기주의를 표출함으로써 나타남.

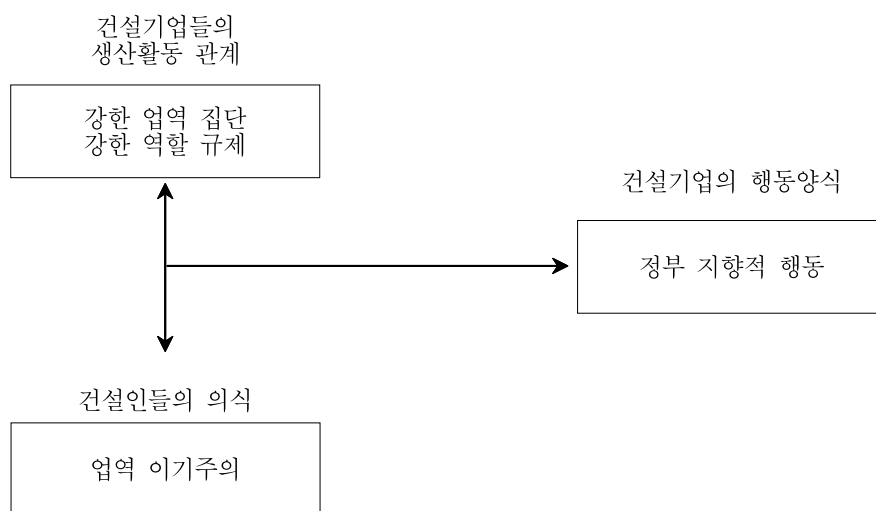
18) 공동체 지향의 행동양식은 ‘강한 업역 집단과 약한 역할 규제’의 성격을 띠는데 선진국에서는 비록 업역 규제는 없다 하더라도 공동체적 접근을 시도하는 경우에는 다양한 생산 관계에서의 이해 집단의 존재를 있는 그대로 인정하는 접근으로 보아야 함.

19) 사실 공동체 지향의 행동양식은 우리나라가 전통적으로 보유한 문화이나 고도 성장기를 거쳐 오면서 이제는 반대로 유럽 등 서구 국가로부터 배워야 할 정도로 우리 사회에서는 급속도로 사라져 버렸음.

V. 건설산업의 업역주의 해소를 위한 정책적 시사점

- III장에서 고찰한 한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 분석의 결과를 요약, 정리하면 다음과 같음.
 - 첫째, 한국 건설기업들은 진입 규제를 중심으로 하는 법·제도에 의하여 ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’를 특성으로 하는 생산활동 관계를 형성
 - 둘째, 한국 건설인들은 건설산업의 생산활동 관계와 한국인의 보편적 가치관으로부터 영향을 받아 ‘업역 이기주의’라는 의식을 강하게 형성
 - 셋째, 강한 업역 집단과 강한 역할 규제의 생산활동 관계는 건설인들의 업역 이기주의와 상호 작용을 하면서 더욱 견고한 시스템을 형성
 - 넷째, 상호 작용을 거치면서 강화된 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식은 한국 건설산업 특유의 ‘정부 지향’적 기업 행동양식을 유도

<그림 V-1> 한국 건설산업의 업역주의 문화의 특성



- 본 분석의 결과는 제도와 의식 양 측면에서 강화되어 온 건설산업의 업역주의를 완화 또는 해소하는 것이 생각만큼 쉽지 않음을 시사함.
 - 간단히 정부가 면허 및 등록 제도를 폐지하거나 연관된 규제를 철폐함으로써 업역주의

를 타파할 수도 있으나 건설산업 구성원들의 의식적 동의가 따르지 않는다면 현실적으로 불가능할 것임.²⁰⁾

- 그렇다고 한국 건설산업에서 업역주의를 해소할 수 있는 방안이 전혀 없다고 비관할 필요는 없을 것임.
 - 문화는 쉽게 변하기 어려운 지속성을 보이지만 사회·경제 여건 등 상황이 변하면 바뀔 수도 있는 특징을 가짐.²¹⁾
 - 즉, 어떤 요인으로 인하여 건설기업들의 생산활동 관계의 특징적 요인들이 변하면 건설인들의 의식이 변할 수 있으며 그 결과 업역주의에 기반을 둔 정부 지향적 기업 행동양식도 변할 수 있음.
- 이러한 측면에서 보면 건설산업의 업역주의 해소는 문화적 관점을 고려한 전략적인 접근을 요구함.
 - 즉, 현실적으로 존재하고 또한 강한 영향력을 행사하는 면허 및 등록 제도의 틀을 전제로 하면서 업역주의를 해소하는 접근을 모색할 필요가 있음.
- 지금까지 건설산업에서 업역주의를 해소하는 길은 소위 글로벌 스탠더드에 부합하는 ‘약한 업역 집단과 약한 역할 규제’형의 시장 지향적 제도를 구축하는 것으로 여겨져 왔음.
 - 그러나 앞서 제시한 바와 같이 이러한 방향으로의 유도가 현실적으로 쉽지 않고 또 현재와 같은 여건에서 반드시 바람직하다고도 보기 어려움.
 - 즉, 대·중소 기업간 갈등이 심하고 공정 경쟁에 대한 신뢰의 문화가 구축되어 있지 않은 상황에서 시장 지향의 제도를 만들기가 쉽지 않고 만든다 하더라도 왜곡된 결과를 초래할 가능성도 있음.
- 건설산업의 업역주의를 해소하기 위한 길로서 건설기업으로 하여금 시장 지향과 공동체 지향의 특성을 결합한 행동을 할 수 있도록 제도적으로 유인하는 방안을 적극 추진할 필요가 있음.
 - 이를 위해 가능한 범위 내에서 시장원리에 입각한 규제 완화를 추진하되 경쟁 방식을

20) 제도에 의해서 형성된 건설기업들의 생산활동 관계가 건설인들의 의식과 상호 작용하는 가운데 강화된 업역주의 문화는 시간이 경과되면서 업역제도 자체를 폐지시키는 것을 점점 어렵게 만들고 있음.

21) 예를 들어 한국인의 전근대적 의식으로 지목되어 왔던 코리안 타임이 빨리빨리 문화로 변화되었는데 이는 사회경제 여건의 변화가 사람들의 가치 의식을 변화시킨 결과임. 이와 관련해서는 장하준, 나쁜 사마리아인들, 부·키, 2007, pp.281~308 참조.

- 보완하는 협력적 방식을 유도하는 여건을 조성해 나가는 전략이 요구됨.²²⁾
- 건설산업 분야에서 시장 지향의 원칙 하에서 공동체 지향의 협력적 방식을 유도하기 위해서는 무엇보다 공공 발주자의 자발적 리더십이 중요하며, 이를 위해서는 발주자에게 자율권을 부여하는 방향으로의 정책 기조 변화가 요구됨.²³⁾
 - 발주자 리더십에 의한 공동체 지향의 상생 협력적 문화의 성공 사례를 축적·확산시켜 나가는 가운데 건설산업의 업역주의 문화는 점차 해소되어 나갈 것임.
 - 이러한 방향으로의 접근은 우리 사회 및 경제의 선진화 방향으로 제시되고 있는 공동체 자유주의 또는 상생적 자유주의의 개념들과 궤를 같이하는 것임.²⁴⁾

22) 이는 공정 경쟁의 원칙을 준수하도록 유도하는 동시에 상생 협력의 패러다임을 구축해 나가도록 노력하는 길임.

23) 물론 공공 발주자에게 자율권을 부여하는 데 따르는 부정 및 부패 발생 등의 위험성도 있을 수 있음. 그러나 이러한 문제로 인하여 자율권 부여를 유보하는 것은 보다 나은 방향으로의 발전 가능성을 원천적으로 제약하는 것임. 이러한 문제에 대해서는 엄격한 권한과 책임의 원칙을 적용하는 방향으로 접근해 나가야 할 것임.

24) 공동체 자유주의와 상생적 자유주의는 유사한 개념으로 다음 문헌들을 참조. 공동체 자유주의에 관해서는 박세일, 대한민국 선진화 전략, 21세기북스, 2006, pp.127~173 참조. 그리고 상생적 자유주의에 관해서는 이근식, 상생적 자유주의, 돌베개, 2009, pp.121~175 참조.

VI. 결론

- 본 연구는 한국 건설산업의 고질적 문제 내지 병폐로 인식되어 온 업역주의를 문화적 관점에서 조명해 보았음.
 - 그동안 업역주의의 직접적 이해 당사자인 건설산업의 주체들은 업역주의의 문제점들을 인식하면서도 불가피한 현상으로만 받아들임으로써 스스로 한계를 설정하는 결과를 초래하였음.
 - 본 연구는 이러한 문제 인식의 한계를 극복하는 접근으로서 건설산업의 업역주의를 개별 건설기업인 또는 기업 차원을 넘어선 산업 차원의 문화적인 현상으로 바라보는 시도를 하였음.

- 문화이론적 틀로서 살펴본 한국 건설산업의 업역주의는 제도에 의하여 규정된 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 가치 의식이 상호 작용하는 가운데 강화되어 왔음을 보여주고 있음.
 - 구체적으로 한국 건설산업의 업역주의는 ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’로 특징 지워지는 건설기업들의 생산활동 관계로 재해석될 수 있으며, 건설인들의 가치 의식과 상호 작용하는 가운데 보다 강화되는 경향을 보여 왔음.
 - 한편, 한국 건설기업들의 이러한 생산활동 관계의 특징은 결과적으로 건설기업의 ‘정부 지향’적 행동양식을 유도하여 왔음.

- 이런 여건 속에서 건설기업들로 하여금 소위 글로벌 스탠더드라고 불리는 ‘약한 업역 집단과 약한 역할 규제’의 시장 지향적 행동양식을 하도록 유도하기란 결코 쉽지 않음.
 - 본 연구는 업역주의를 해소하는 방안으로서 시장 지향과 공동체 지향을 혼합한 형태의 제도와 문화를 구축하는 것이 바람직할 것으로 제안함.
 - 이는 시장경쟁 원리를 기본으로 하되 협력의 원리를 보완적으로 강화하는 접근이며, 이를 위해서는 무엇보다 공공 발주자에게 자율권을 부여하고 자발적인 리더십을 행사하도록 여건을 조성하는 정책 기조의 변화가 요구됨.

- 한 사회의 문화는 내부의 구성원들에게 막강한 영향력을 행사하면서 동시에 쉽게 바뀌기 어려운 특성을 갖고 있음.
 - 그러나 다른 한편으로 문화는 전략적이면서도 지속적인 접근 노력을 통하여 얼마든지 바뀔 수 있는 특성도 동시에 가지고 있음.
 - 문화의 이러한 양면성은 한국 건설산업의 업역주의가 대응 전략 또는 방식에 따라 강화될 수도 약화될 수도 있음을 말해 줌.

- 마지막으로, 건설산업의 업역주의에 관한 본 연구의 결과가 문화 의식의 측면에서 건설산업에서만 유독 업역주의가 강하게 표출되고 있음을 말하는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있음.
 - 소집단 위주의 업역 이기주의는 우리 사회 전반에 만연된 현상으로서 새로운 경제의 도약과 사회 통합을 위하여 반드시 극복되어야 할 과제임.
 - 다만, 본 연구는 건설산업의 경우 업역주의가 산업 내부에도 강력하게 자리잡고 있어 건설산업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있음을 지적하는 것임.
 - 건설산업의 업역주의를 해소하기 위해서는 건설산업 내부 참여 주체들의 적극적인 노력과 더불어 한국 사회 전반의 집단 이기주의를 타파할 수 있는 정치적, 제도적 노력을 요구함.

참고 문헌

- 권태준, 한국의 세기 뛰어넘기, 나남출판, 2006.
- 김태룡, 행정이론, 대영문화사, 2007.
- 대한건설협회 서울특별시회, 서울특별시회 50년사, 2011.
- 박세일, 대한민국 선진화 전략, 21세기북스, 2006.
- 박종민 편, 정책과 제도의 문화적 분석, 박영사, 2001.
- 송호근, 한국 무슨 일이 일어나고 있나, 삼성경제연구소, 2003.
- 이근식, 상생적 자유주의, 돌베개, 2009.
- 이상호 · 한미파슨스, 코리안 스탠다드에서 글로벌 스탠다드로, 보문당, 2006.
- 장하준, 나쁜 사마리아인들, 부 · 키, 2007.
- 최병선, '규제문화의 연구 : 정치문화이론의 적용 가능성', 규제연구 제12권 제1호, 한국경제연구원, 2003.

Abstract

This research is to study the business-field-ism of Korean construction industry by applying the cultural theory, which is connected with new institutionalism. The analysis framework is that the behavioral pattern of construction enterprises is decided through the interaction process of the production relationship of the firms and the mind of attenders in construction industry. Korean construction industry has more business-field oriented regulations including the license and the related systems compared with that of the advanced countries. The analysis result shows that Korean construction industry has tendency to strengthen business-field-ism thorough the interaction process of the construction regulations and the thinking of construction workers. The production relationship of Korean construction enterprises shows typically the type of 'strong business-field group & strong role regulations', which induces government oriented attitude. This research suggests to build up market and community characteristics in common in order to mitigate the business-field-ism in construction industry.