

# 개별 가치와 손쉬운 정책 목적 달성 중시, 산업을 오히려 제약하는 과도한 건설규제 개혁

김민주 부연구위원

전영준 미래산업정책연구실장

산업의 지속적인 성장과 경쟁력 확보를 위해 4차 산업혁명 시대로 대표되는 현대 사회가 건설산업에 요구하는 변화는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 건설 생애주기 전반에 걸쳐 사업 참여자 간의 협업과 협력적 생산(Collaboration), 둘째, 생산 과정의 통합(Integration), 셋째, 다양한 기반 기술의 융합(Fusion)이다. 이러한 변화의 흐름은 건설 상품의 다양화와 신시장 창출, 사업참여자의 업역 확대, 그리고 타 산업 기업들의 건설시장 진출로 인한 경쟁 구도의 다각화를 촉진하고 있다. 따라서 지금까지 경험하지 못했던 세계를 맞이하여 새로운 규범과 기준을 정해야 하고, 새로운 성장동력을 모색하는 과정 중에 과학기술 기반의 건설 생태계와 산업구조의 재설계가 불가피하다.<sup>1)</sup>

한편, 새로운 기술의 진보와 융복합 기조에 힘입어 건설시장 역시 과거 물량 배분 중심의 시장에서 점차 역량 기반의 시장으로 재편할 것으로 보인다. 즉, 기술 역량과 전문성을 확보한 기업에 더 다양한 시장 참여 기회가 주어질 것이다. 그렇다면 이러한 미래의 전개를 앞두고 현시점 선행되어야 하는 것은 시장의 유연성과 경쟁의 자율성이다. 우선 건설기업이 보유 경험과 기술력을 바탕으로 자유롭게 시장을 선택할 수 있어야 하며, 적격 업체의 시장진입을 제한하는 제도적 장벽이 없어야 한다. 또한, 시장원리에 따라 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어져야 하며, 이를 통해 소비자의 이익 보호, 상품의 품질 확보가 이루어져야 한다. 이는 즉, 건설산업이 앞으로 지속 성장을 이루기 위해서는 민간이 주도하고 정부가 지원하는 산업구조가 요구된다는 것을 의미한다.

그러나 우리나라 건설산업은 규제의 요람(搖籃)이라고 불릴 정도로 정부의 지원을 넘어 강력한 규제와 통제를 받는 산업이다.<sup>2)</sup> 건설산업이 과거로부터 정부의 필요로 탄생하고 정부 주도로 급속히 성장해 온 역사적 배경이 있으나, 오늘날 시장의 유연성과 자율성이 중요한 가치로 자리 잡은 상황에서도 여전히 규제 중심의 정부 주도적 건설 문화가 산업구조와 시장을 지배하고 있다. 일각에서는 규제 강화를 중심으로 한 정부 정책과 제도가 기업 보호와 사회·경제적 위기 대응에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다고 하지만, 이는 국가의 시장개입이 필수적이었던 과거에나 유효한 이야기다. 현재는 기술의 발전, 산업 간의 융복합, 내수 시장을 넘어선 글로벌 시장에서의 경쟁 등으로 인해 규제 환경이 급변하고 있어 이에 대한 능동적 대응이 필요하

1) 이복남(2022), “새 정부의 산업정책 및 건설산업에 대한 시사점”, 건설정책저널, 대한건설정책연구원.

2) 한국건설산업연구원(2020), “2030 건설산업의 미래”.

다. 그럼에도 불구하고 사전규제를 통해 산업 활동을 통제하고 있는 정부의 대응 방식은 오늘날의 건설시장과 산업구조가 요구하는 가치를 실현하는데 제약을 가하고 있으며, 산업의 육성과 역할 확대를 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

본 고에서는 건설산업의 규제 현황과 최근 이슈들을 점검하고, 건설산업의 지속 성장을 위한 규제 합리화 방안을 모색하고자 한다. 특히 최근 변화하는 규제 환경에 주목하며 이러한 변화에 대응하고 산업 성장의 기반을 마련하는 과정에서 규제체계의 전환이 어떤 영향을 줄 수 있는지 분석할 필요가 있다. 이를 위해 우선 우리나라 건설산업 구조의 변천 과정과 정부의 지원 속에서 성장해 온 역사를 살펴보고, 오늘날까지의 다양한 노력에도 불구하고 규제 개혁을 이루지 못하고 있는 건설산업의 실태를 분석하고자 한다. 이러한 분석을 토대로 건설산업이 향후 혁신 기반을 구축하여 지속 가능한 성장동력을 확보할 규제체계 합리화 방향을 논의하고자 한다.

## I. 대한민국 건설산업의 구조적 정의

### 1 민간이 아닌 정부가 주도해 온 산업

앞서 언급된 바와 같이 우리나라 건설산업을 정의해보자면 우선 정부 주도로 성장해 온 산업이라고 할 수 있다. 1958년 「건설업법」 제정을 통해 건설산업의 제도적 기반이 마련된 당시에는 국가 경제 발전이 지상 과제로 여겨졌으며, 건설 수요 증가와 건설기술 및 산업의 양적 성장을 통해 국가의 성장동력을 마련토록 하였다. 특히 국가 차원에서 1960년대 경제개발계획과 1970년대 국토종합개발계획을 시행하면서 고속도로 건설과 4대강 유역 종합개발 등의 국토개발, 대규모 단지 조성 등으로 인해 건설업이 급속도로 성장하였다. 이와 같이 폭발적인 건설 수요에 효율적으로 대응하기 위해 정부에서는 건설업의 전문화와 계열화를 기하고 당시에 만연하던 하도급을 양성화한다는 취지로 ①건설업을 일반공사업과 단종공사업으로 구분하고 ② 일반공사업(現 종합건설업)과 단종공사업(現 전문건설업) 간의 하도급 체계를 근간으로 하도록 「건설업법」을 1976년 개정하였다. 이는 오늘날의 칸막이식 업역구조 즉, 수직적 업역체계(종합-전문건설업체 간의 원-하도급)와 수평적 분업체계(오늘날의 5개 종합건설업·14개<sup>3)</sup> 전문건설업)로 이루어진 산업구조의 원형으로 볼 수 있다.

이와 같이 국가 즉, 공공 주도의 시장이 형성되던 과거 당시 정부에서 건설의 분업화와 계열화를 통해 각각의 전문영역을 보장해 주었고, 기업들은 단기간에 자신의 영역에서 기술을 습득하며 양적인 성장을 촉진할 수 있었다. 그러나 1990년대에 들어서면서 정부 주도의 양적 성장 추세가 둔화하고 건설시장이 점차 민간 중심의 시장으로 변화하기 시작하였다. 특히 1980년대 후반에 발표된 제6차 경제개발 5개년 계획<sup>4)</sup>을 기점으로 정책 기조가 산업 보호에서 경쟁 촉

3) 2018년 발표된 ‘건설 생산체계 개편’으로 인해 29개 전문건설업종이 15개로 통폐합되었으나, 2024년 1월 1일을 기점으로 시설물유지관리업이 말소됨.

진으로 전향되었기 때문에 법·제도를 통한 통제 위주의 정부 주도적 건설 문화의 변화가 필요한 시점이었다. 그럼에도 불구하고 건설업계는 여전히 견고한 업역주의에서 벗어나지 못하고 있으며, 건설 부문의 수요창출자로서 경쟁력 있는 산업을 갖춰야 할 시점에도 불구하고 정부에 대한 의존적인 태도를 지속하고 있다.<sup>5)</sup> 그 결과, 건설산업은 결국 오늘날까지도 시장이 아닌 정부 제도에 의해 움직이는 다소 전근대적 문제를 안게 되었다.

## 2

## 규제의 요람(搖籃)

오늘날까지 건설산업이 정부 제도에 의해 움직인다는 것은 곧 규제 위주의 산업 체질이 지속되고 있다는 의미다. 여기서 규제란 ‘국민과 기업의 활동에 제한을 가하는 일체의 행정 조치’<sup>6)</sup> 혹은 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항’<sup>7)</sup>을 뜻한다. 앞서 언급된 칸막이식 업역구조 또한 과거 「건설업법」(現 「건설산업기본법」) 조문을 통해 특정 업종에 대한 자격을 획득한 건설사업자에게만 해당 분야에서 수주와 생산 활동을 허용했다는 점에서 일종의 시장진입 규제의 역할을 했던 것으로 볼 수 있다.

규제란 본래 더 큰 공익을 실현하기 위해 피규제자의 활동과 권리를 일정 부분 제한하거나 책임과 의무를 부과하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 규제를 두고 ‘제한’과 ‘의무’라는 독(毒)을 내재한 약(藥)이라고 정의하고는 한다<sup>8)</sup>. 이를 두고 두 가지 측면의 해석이 가능한데, 우선 규제가 본래 내포하는 독성을 잘 다듬어 활용한다면 피규제자가 활동 제한 등에 따른 일부 불편함을 감수하더라도 결국 올바른 방향으로 나아가도록 하여 우리 사회의 발전에 기여하는 약이 된다고 볼 수 있다. 그러나 역으로 이를 적절하게 다듬지 못한다면 내재하였던 독성이 활성화되어 규제가 사회 발전을 저해하는 걸림돌로 변질될 위험이 있다는 뜻도 있다.

결국 규제를 잘 다루기 위한 그 운용 방식이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 특히 최근 사회가 점차 복잡하고 다변화되는 시점에서 심판 또는 조정 기준으로서 규제의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 그러나 현행 규제체계가 규제 환경의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 사후적·질적 관리 방식이 아닌 사전적·양적 관리 방식으로 운영되고 있다. 이는 규제가 본래의 순기능을 제대로 발휘하지 못하도록 건설 참여자의 활동 범위와 시장 참여 등에 과도한 제약을 가하고 있다. 지나친 규제는 피규제자가 일상생활에서 느끼는 단순한 불편함이나 대의명분에 따라 감내할 수 있는 희생의 수준을 넘어서는 문제를 야기한다. 이뿐만 아니라 기존 정책의 효과를 검토하지 않은 채 이미 산업 전반에 산재한 규제 위에 새로운 규제 법령이 추가되고 있어 기업의 창의성과 혁신은 점차 위축되고 있으며, 이는 산업 발전의 흐름에 역행하는 모습으로 나타나고 있다.

4) 행정안전부 국가기록원, “기록으로 보는 경제개발 5개년 계획” 참고 (접속일: 2025.2.10.).

5) 윤영선(2013), “건설산업 위기 극복과 건설 문화 지체 타파”, 한국건설산업연구원 인용, 일부 수정.

6) 이종수(2009), “행정학 사전” 인용, 일부 수정.

7) 「행정규제기본법」 제2조제1항.

8) 류충렬(2016), “규제는 ‘파르마콘(pharmacon)’이다”, 한국건설산업연구원 인용, 일부 수정.

## II. 최근 건설 규제 강화 현황

건설 부문의 규제는 현재 건설사업의 전 생애주기 동안 기획 단계에서부터 사후 관리까지 국토교통부뿐 아니라 타 부처의 법령과 예규 등을 통해 시행되고 있다. 이외에도 서울특별시와 같은 광역·기초지방자치단체 및 공공 발주기관은 조례, 규칙, 지침, 공사계약 조건 등을 통해 건설업자, 주택건설업자, 민간 건축주, 사업시행자 등을 대상으로 시장 진입, 영업·입지, 경쟁제한 등의 목적에 따라 다양한 규제를 적용하고 있다. 특히 최근 안전·산업재해, 근로자 보호, 불공정 거래 등 규범과 가치를 중심으로 한 사회갈등을 해결하기 위해서 건설업 및 건설용역업에 대한 업역체계, 도급·하도급 계약, 품질·안전·환경, 입찰 및 발주 관련 정책<sup>9)</sup>이 증가하면서 관련 규제 법령이 또한 양산되고 있다.

그렇다면 현재 건설 규제 수는 어느 정도일까? 우선 건설산업의 주무 부처이자 주요 규제당국인 국토교통부 소관 규제를 살펴보면 2025년 2월 기준 총 110개 법률이 있다. 이 중에서도 건설사업자, 민간 건축주, 사업시행자 등의 산업 활동에 가장 큰 영향을 미치는 법률로는 「건설산업기본법」, 「건설기술 진흥법」, 「건축법」, 「건축사법」, 「주택법」 등이 대표적이다. 이들 5개 법률에 포함된 규제 조문 수(개별 규제 수)만 분석해도 <표 1>과 같이 총 972개 규제를 통해 산업이 규율되고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 국토교통부 주요 법령 등록 규제 현황

구분	규제 조문 수			
	법률	시행령	시행규칙	행정규칙
「건설산업기본법」 외 4개 법률의 건설 규제	242	222	172	336

주 : 규제개혁위원회 규제정보포털에 등록된 규제 조문 수(동일 조문 내 복수 규제가 존재하는 경우에도 1개 규제로 계상), 2025.2.14.일 기준.

자료 : 규제개혁위원회, 규제정보포털(www.better.go.kr).

건설사업이 진행되는 과정에서는 중앙정부의 법률뿐 아니라 해당 지역의 광역·기초 지자체가 정한 인허가나 준공심사 등 관련 규칙 및 행정 절차에도 영향을 받는다. 이중 건축 부문의 규제 현황을 단편적으로 살펴보면, <표 2>에 나타난 대로 조례와 시행규칙만 해도 1,575개<sup>10)</sup>에 달한다. 이러한 직접적 규제 외에도 국토교통부 소관의 간접적 규제, 기획재정부나 행정안전부, 공정거래위원회 등 타 부처 소관의 건설 규제, 광역지자체별 건설 전 부문 조례와 행정규칙까지 모두 포함한다면 건설산업의 전 생애주기에 걸쳐 광범위한 법률적 제약이 있다고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

9) 전영준(2017), “규제개혁과 산업구조혁신”, 건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책토론회, 한국건설산업연구원.  
 10) 이는 개별 규제 조문 수가 아닌 자치법규(조례 및 시행규칙) 수이며, 건축에 한정된 규제 현황임.  
 11) 타 부처 소관의 건설 관련 주요 법률로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(기획재정부), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(행정안전부), 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(공정거래위원회) 등이 있음.

〈표 2〉 광역지자체별 건축 규제 현황

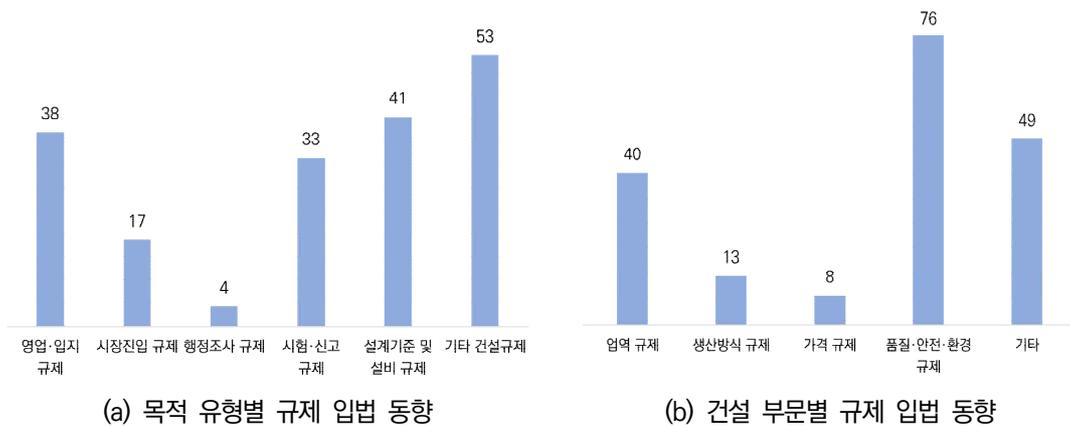
서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
122	55	42	51	31	28	21	16	284
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
201	91	125	51	174	154	129	13	

주 : 조례 및 시행규칙 수, 2025.2.18일 기준.

자료 : 건축규제모니터링센터(armc.auri.re.kr).

건설 관련 규제는 크게 정부가 제출하거나 국회의원이 발의한 법률안이 의결된 후 그 효력을 발휘한다. 우선 정부입법에 따른 최근 건설 규제 강화 동향을 살펴보면, 최근 5년 동안 제출된 국토교통부 소관 법률안 474건 가운데 앞서 언급된 5개 법령과 직접적으로 연관된 개정안은 70건이며, 이를 세부적으로 분석하면 총 186개의 규제로 세분화된다. 그러나 이들 중 기존 규제의 완화나 폐지는 겨우 11건에 불과했으며, 나머지 175건은 건설사업자의 영업·입지, 시장 진입, 시험·신고 등과 관련된 새로운 규제의 도입 또는 기존 규제의 강화인 것으로 나타났다(〈그림 1(a)〉 참고). 또한, 해당 규제들은 건설업 및 건설용역업에 대한 업역 구분, 하도급, 현장 인력 배치 및 고용, 품질·안전 등에 걸쳐 다양한 건설 사업자에게 의무를 부과하고 있는 형태이다(〈그림 1(b), 〈표 3〉 참고). 이외에도 현재 공사 발주 및 입·낙찰과 관련된 규제는 타 부처에서 관할하고 있으며, 하도급에 대해서는 국토교통부뿐만 아니라 공정거래위원회의 「하도급법」을 통해 규제되고 있어 본 고에서 중점적으로 언급되지 않은 추가적인 규제들도 다수 존재하는 상황이다.

〈그림 1〉 건설 규제 관련 최근 5년간 정부입법 동향



자료 : 규제개혁위원회, 규제정보포털(www.better.go.kr).

〈표 3〉 최근 5간 주요 건설규제 강화 현황

규제 분류	규제 내용	연관 법령
업역 규제	토목건축공사업 등록 요건 강화	건설산업기본법
	영업정지 대체 과징금 상향 조정: 1억원 → 2억원 이하	건설산업기본법
	건설기술인 중복 배치 허용범위 축소 및 처벌 강화	건설산업기본법
	타워크레인 정기안전점검의 점검자 자격강화	건설기술 진흥법
생산방식 규제	감리자의 업무에 “하수급인 또는 하수급인 소속 현장대리인의 시공 자격에 대한 적정성 확인” 추가	주택법
	건설공사 공동수급체 구성원의 연대(또는 분담) 책임 범위를 기존 계약이행분 아니라 안전·품질 확보 책임까지 확대	건설산업기본법
	수급인으로부터 계약이행 보증을 받은 발주자는 그날부터 30일 이내에 공사대금 지급보증을 의무화하고 그 절차, 방법 등을 규정	건설산업기본법
가격 규제	감리자는 하도급공사 착수 15일 전까지 시공자로부터 하수급인의 자격과 관련한 서류를 제출받아 적정성 확인	주택법
	공사대금지급보증 기준 및 방법 규정	건설산업기본법
	분양가상한제 주택의 매입 금액	주택법
품질 및 안전·환경 규제	주택감리 업무에 “하도급자의 자격에 대한 적정성 검토·확인” 추가	주택법
	건설 현장 화재 안전 대책(20.6.18.)에 따라 모든 창고·공장의 마감 재료와 단열재는 난연재료 이상 사용	건축법
	외벽 마감 재료 시험 기준 강화	건축법
	건축공사 감리 세부 기준상 화재 위험 구간을 동시에 작업하는 것을 원칙적으로는 금지	건축법

자료 : 규제개혁위원회, 규제정보포털(www.better.go.kr).

한편, 의원입법은 정부입법과는 달리 법안 초안 작성 이후 별도의 검토나 심사 과정 없이<sup>12)</sup> 본회의 의결과 법률 공포까지 진행되며 그 형태<sup>13)</sup>에 따라 다양하게 나타난다. 그러한 탓에 의원발의 법률안이 산업 전반에 걸쳐 급격히 증가하는 추세를 보였는데, 1996년 5월 30일 출범한 제15대 국회를 기점으로 의원발의 법률안의 비중이 정부발의 법안율의 비중보다 더 높은 추세를 보이게 되었다<sup>14)</sup>. 2024년 5월 30일 출범한 제22대 국회에서 아직 1년도 채 되지 않은 기간 동안 건설 관련 규제 252건을 발의하였는데, 이는 19대(100건)와 20대(345건) 국회의 증가 추이를 고려하더라도 상당한 증가율을 보이는 것을 알 수 있다.

12) 정부입법의 경우 국회 상임위원회 상정에 앞서 관계부처와의 협의, 당정협의, 입법예고, 규제심사, 법제처 심사, 차관회의·국무회의 심의, 대통령 서명 등, 법률안 제출 등에 걸친 고유한 입안절차가 형성되어 있으나, 의원입법의 경우 이에 비해 심의과정이 없으며 예산상 비용 발생 시 법률안 비용추계만 하면 되는 비교적 간략한 절차가 형성되어 있음. 차현숙(2010), “의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고”, *입법평가연구* 제3호, pp. 77~110 참고.

13) 국회의원이 독자적으로 법률을 입안하는 경우 외에 정부제출 법률안에 대한 대체입법, 더 나아가서 부처간의 의견대립 혹은 복잡한 규제심의 절차를 회피하기 위해 국회의원에게 법률안 제출을 의뢰하는 경우까지 모두 포함함. 전학선 외(2007), “의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구”, 법제처 참고.

14) 최병일 외(2013), “규제관련 의원입법 개선대안 모색”, 한국경제연구원 KERI Brief.

### Ⅲ. 규제, 과연 모든 상황에 올바른 처방약인가

최근 규제 양상을 살펴보면 정부가 규제 강화라는 조치를 앞서 언급한 바와 같이 공정한 시장 질서 확립과 사회적 안전 및 공익 보호 등을 위한 주요 해결책이라고 여기는 것으로 보인다. 이는 건설 안전과 관련된 최근의 정책 발표 사례를 보면 쉽게 알 수 있다. 국토교통부가 2023년 1월 자율적 안전문화 확산을 위한 로드맵 수립 계획<sup>15)</sup>을 예고한 바 있으나, 당해 12월에 「건설 카르텔 허파방안」<sup>16)</sup>을 발표하며 규제 중심의 정책으로 회귀한 바 있다. 정부 입장에서는 당초 ‘건설 안전 로드맵’을 통해 불합리한 규제를 개선하고 소규모 현장에 대한 지원을 강화하여 자율적인 안전관리로의 전환을 꾀하고자 하였다. 그러나 인천 검단 지하 주차장 붕괴와 같은 중대재해 사고가 발생하면서 결국 정부·지자체의 현장 감독 강화, 안전·품질 관련 정보의 공개 범위 확대, 징벌적 손해배상 범위의 대폭 확대 등, 규제 강화라는 전통적인 방식으로 돌아선 것이다. 그런데 과연 규제를 통한 처벌과 통제 위주의 정책 운용이 오늘날 건설 관련 그 모든 상황에서 최선의 해결책일까?

사실 국가에서는 오랫동안 규제 개혁<sup>17)</sup>을 기본원칙으로 삼아왔다. 과거의 국가 정책 기조가 산업의 성장과 보호에서 자율과 경쟁 중심으로 전환된 이후, 산업 전반에 걸친 규제의 개선과 철폐, 더 나아가서 규제 개혁을 오랫동안 주요 과제로 삼아왔다. 국가에서는 민간이 성장을 주도하고 정부는 개입을 최소화하되 공정성과 효율성을 보장하며 민간의 창의성과 혁신을 지원하는, 이른바 ‘민간 주도-정부 지원’ 체계의 구축은 여전히 국정운영의 핵심 목표 중 하나로 자리 잡고 있다.<sup>18)</sup> 이를 위해 규제 개혁을 총괄하는 국무조정실은 규제개혁위원회뿐만 아니라 민·관·연 합동의 규제혁신추진단을 구성하여 소위 ‘덩어리 규제’<sup>19)</sup>를 집중 발굴 및 개선하고 있다. 또한, 기업 활동과 국민 생활에 불편을 초래하는 현장 규제를 중립적인 시각에서 검토하기 위해 민간 전문가 및 현장 활동가 중심의 규제심판부를 운영하여 민간 주도의 규제 혁신 추진 기반을 강화하고 있다. 이러한 노력은 규제 혁신과 산업·국가 차원의 경제 활력 제고가 긴밀하게 연결되어 있음을 보여준다.

15) 당시 국토교통부에서는 “과거 행정처분 등 규제위주의 땀집식 제도보다, 현장에서 자발적 안전 문화 확산을 위해 새로운 패러다임 기반의 중장기 관점의 정책을 마련화 필요”가 있음을 발표함. 국토교통부 보도자료(2023.1.16. 등록) 참고.

16) 건설카르텔 허파 방안에는 △감리·설계·시공 간 상호견제 체계 구축 △건설현장에 대한 감독체계 강화 △시공능력평가 산정 시 안전·품질 비중 확대 △건설현장에 대한 정부, 지자체의 안전·품질 감독 강화 △안전·품질 관리 소홀에 대한 실질적 경제적 비용 부과 등의 내용이 포함되어 건설 참여자 대상 규제를 통한 안전관리 강화 계획이 발표됨. 국토교통부 보도자료(2023.12.12. 등록) 참고.

17) 이의 목적은 “불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고, 국가경쟁력의 지속적인 향상”을 도모하는 데 있음. 「행정규제기본법」 제1조 참고.

18) 이는 시대의 흐름에 따른 새로운 정부 출범에도 계속해서 국정 비전과 목표, 주요 과제 중 하나로 다뤄져 왔음. 국무조정실 공개 자료(정부업무평가, 120대 국정과제) 참고.

19) 다수 부처와 법령이 관련되거나 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 규제를 의미함. 국무총리 규제혁신추진단 (foryou.better.go.kr) 참고

비록 국토교통부에서 상기 언급된 ‘건설안전 로드맵’은 ‘건설카르텔 혁파 방안’으로 같은 사례가 있으나, 건설 분야에서도 규제 개혁에 대한 논의는 지속해서 이루어져 왔다. 2006년 발표된 ‘건설기술·건축문화 선진화 전략’이나 2009년 발표된 ‘건설산업 선진화 방안’에서도 선진화와 혁신을 주제로 한 다양한 정책 제안이 있었으며, 건설 규제 개혁은 그중 핵심 과제로 다루어져 왔다. 특히 건설업 등록제도와 같은 시장진입 규제부터 공동도급과 하도급 등과 관련된 생산방식 규제, 가격 규제, 품질 및 안전 규제 등에 걸쳐 수많은 개혁 방안이 제시되고 실행되었다.<sup>20)</sup>

현재도 정부는 자율·혁신·지원 기반의 건설 생태계 조성에 대한 건설업계의 요구에 부응하고자 건설 규제 개선을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 최근 3년간 국토교통부는 투자·일자리, 국민생활, 중소기업, 신산업, 부담경감 등과 관련된 규제 181건<sup>21)</sup>을 개선했으며, 그 결과 2022년과 2023년 규제 개혁 평가에서 ‘우수’ 평가를 받은 6개 장관급 기관 중 하나가 되었다. 또한, 2022년에는 전원 민간 위원으로 구성된 「국토교통 규제개혁위원회」를 출범시켜 국민과 기업이 건의한 국토교통 분야 규제 개선 사항에 대해 경제주체의 관점에서 소관부서의 검토 의견을 심의하도록 하였다. 이와 함께 국토교통부는 도시, 건축, 주택·토지, 모빌리티·물류, 건설·인프라 등 관련 8대 중요 규제혁신과제<sup>22)</sup>를 위원회와는 별개로 선정하여 규제 혁신 역량을 집중하여 추진해 나갈 것을 발표하였다.

### (1) 건설 규제 개혁의 실패 원인

위에서 설명한 바와 같이 국토교통부는 건설 분야의 대표적 규제당국으로서 지속적으로 규제 개선을 추진해 왔다. 그 결과, 일부 건설 규제에서는 ‘규제 강화 → 처벌 확대 → 피규제자의 자정 노력 강화 → 법규 위반 감소’라는 선순환 구조가 나타나기도 했다. 그러나 규제의 근본적인 형태, 특히 피규제자가 극단적인 제약 속에서 특정 사업만 수행하도록 하고 향후 그 활동 범위를 점진적으로 확장해 주는 방식을 유지한 채 규제의 강도만을 조절하는 것은 진정한 규제 개혁이라고 보기 어렵다<sup>23)</sup>. 이는 말 그대로 규제 개선에 지나지 않는다. 더군다나 업계가 요구하는 근본적인 규제(예, 적정공사비 확보)보다는 중앙부처에서 비교적 쉽고 빠르게 성과를

20) 이상호(2016), “건설 규제개혁, 실행이 열쇠다”, 스페셜 리포트, 한국건설산업연구원.

21) 규제개혁위원회에서 공개한 국토교통부 소관의 규제혁신실적(최초 완료일 2022.4.1.) 기준임. 규제정보포털(www.better.go.kr) 참고.

22) ▲모빌리티 시대에 맞는 교통규제 혁신(교통) ▲물류 4.0+ 시대에 맞는 규제혁신(물류) ▲미래 항공산업 육성을 위한 항공규제 혁신(항공) ▲철도차량·부품산업 도약을 위한 진입규제 혁파(철도) ▲미래형 공간혁신을 위한 규제프리 도시(도시) ▲미래 변화에 대응한 건축규제 혁신(건축) ▲프롭테크 등 부동산신산업 육성을 위한 규제개혁(토지) ▲건설산업 활력제고를 위한 과감한 규제혁신(건설)이 8대 과제로 선정됨. 국토교통부 보도자료(2022.7.6. 발표) 참고.

23) 이민창(2023), “규제개혁, 왜 자율규제인가?”, 행정포커스, 한국행정연구원.

낼 수 있는 단편적 규제 개선에 몰두하게 된다. 특히 공정거래위원회와 고용노동부 등 일부 부처에서 여전히 건설 규제 강화 정책을 잇달아 발표하는 상황에서 건설업계 전반에서는 현실적으로 규제 개혁을 체감하기 어려운 것이다.

현재 정부의 노력에도 불구하고 건설 규제 개선이 충분히 그 효과를 발휘하지 못하는 데는 <표 4>와 같이 여러 요인이 작용한다. 첫째, 규제 개혁은 기존 이익집단 간의 조정을 반드시 수반하기 때문에 개혁 과정에서 손해를 보는 이해관계자들의 반발이 예상되는 사안에 대한 개혁이 기피되는 경향이 있다. 둘째, 하나의 규제에 여러 부처가 연관되어 있거나, 단일 부처 내부에서도 이해관계가 충돌하는 경우 부처 이기주의 등으로 인해서 의사의 합치가 이루어지지 못하는 경우가 있다. 셋째, 건설 관련 정책을 발표하는 정부부처가 국토교통부 외에도 과도하게 분화된 상황<sup>24)</sup>에서는 청와대와 국회 등 상위 조직의 조율이 필요함에도 불구하고, 이들의 정치적 지원과 추진력이 부족할 경우 규제 개혁을 실행하기 어렵다. 넷째, 규제 개혁안이 구체적이지 않고 추상적인 거대담론에 머무를 시 결국 실질적인 성과 없이 말뿐인 논의로 끝날 가능성이 높다. 마지막으로 다섯째, 규제 소관 부처 내 담당자의 전보 등의 사유로 지속성과 일관성이 결여된 일회성 규제 개혁은 산업 전반에 장기적으로 긍정적인 영향을 미치기 어렵다.

**<표 4> 건설산업 규제개혁의 실패 원인**

구 분	상 세
이해관계자의 저항	손해를 보는 이해집단의 저항이 예상되는 경우 → 규제 개혁의 회피
복수부처 중복 규제 등	여러 부처와 관계되어 있거나 특정 부처 내부에서도 이해관계 상충되는 경우
정치적 리더십 부족	청와대, 국회 등 정치적 지원이 부족한 경우
추상적 규제개혁안	규제 개혁안이 추상적 거대담론 수준으로 구체성이 없는 경우
일회성 규제개혁	담당자 전보 등으로 인해 지속성과 일관성이 없는 일회성 개혁안인 경우

자료 : 전영준(2019), “최근 건설규제 강화 현황과 합리적 개선방안”, 한국건설산업연구원·건설산업비전포럼, 건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책토론회.

## (2) 건설 규제체계 및 연관 정책의 문제점

이와 함께 현행 건설 규제체계와 정부 주도의 산업 및 시장 운영방식에서 나타나는 근본적인 문제점들을 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

24) 본 출판을 통해 함께 발표되는 원고 “융합과 확장의 실현을 위한 미래 건설 업역과 산업구조의 변화” 참고.

〈표 5〉 건설 규제 체계 및 연관 정책의 문제점 요약

구 분	상 세
처벌 규제를 통한 정부의 사회 문제 해결방식	계속된 규제 및 처벌 강화 → 규제를 통해 궁극적으로 무엇을 이루고자 하는지에 대한 목표 실종
산업 특성을 미고려한 규제 양산	산업의 구조적 원인을 도외시한 표면적·편향적 규제 → 일방의 피해 발생 불가피
정부부처 간의 경쟁적 규제 양산	규제를 권한 확대 수단 등으로 여기는 여러 부처의 동일사안에 대한 중복적 규제 양산 → 업계 혼란 증대
형식적 규제심사 체계	특정 목표 달성을 위한 형식적 자체심사·규제심사 실시 → 규제별 맞춤 전문가 검토 불가능, 피규제자의 직간접 비용 발생에 따른 피해 불가피
무분별한 의원입법	국회 법제실의 임의 검토를 통한 간소화된 입법 절차 → 특정 목표(정치적 목적, 의정활동 실적 등)에 따른 과잉 입법 초래
열거주의 규제법률	원칙적으로 모든 것을 금지하는 체제 → 개혁과 혁신의 활로 차단

첫째, 정부는 산업을 규율하는 과정에서 새로운 규제 조항을 신설하거나 기존 규제를 강화하는 데 주저하지 않는 경향을 보이며, 주로 건설 사업자의 일방적 피해가 불가피한 형태로 나타난다. 일례로 건설 하도급에 있어 선급금 혹은 하도급대금 체불 사례가 발생할 경우, 규제당국에서는 이를 사회 정의(Social justice) 실현의 문제로 간주하며 원도급자의 책임을 묻는 조치를 취해 왔다. 이와 관련해 하도급대금 지급 기한 단축, 대금 지급에 있어 시스템 사용의 의무화, 원도급자에 대한 처벌 강화 등, 다양한 형태의 규제가 상황에 맞춰 신속하게 도입되었다. 그러나 종합건설업체로서는 발주자가 대금을 지급하지 않은 경우가 발생할 수 있으며, 체불의 원인도 외부 요인에 따라 다양할 수 있음에도 이에 대한 고려 없이 특정 피규제자에게 피해가 집중되는 구조가 형성된다. 이는 마치 원도급자가 발주자로부터 기성금을 받지 못한 상황에서도 처벌을 피하려면 어떤 방법을 동원해서라도 하도급자에게 대금을 지급해야 하는 상황을 뜻한다. 이와 같이 문제가 발생할 때마다 그에 따른 해결 방안으로 규제를 새롭게 도입하는 방식이 반복된다면 결국 규제를 통해 달성하려던 본래 목표가 희미해지게 된다.

상기 문제와 연계해서 둘째, 현재 양산되고 있는 규제 대다수가 산업구조의 특성으로 인해 발생하는 문제의 근본을 관통하지 못하고 있다. 하도급대금 체불 사례를 이어서 살펴보자면 하도급대금에 관련된 원도급자의 의무는 상위 주체인 발주자가 적정 대금을 적시에 보장하는 메커니즘이 마련된 후에 비로소 온전한 정당성을 갖출 수 있다. 그러나 현재로써는 하도급대금 지연 등의 문제가 발생하였을 때 그 근본적인 원인을 면밀하게 분석하고 이에 대한 대응책을 마련하기보다는, 일방적으로 원도급자에게 모든 피해를 전가하는 방향으로 규제가 진행되는 경향이 있다.

셋째, 일부 부처는 규제를 자신의 권한을 강화하거나 확대하는 수단으로 삼아 규제를 경쟁적으로 양산하는 경우가 있다. 특히 사회적 문제가 발생했을 때 규제를 강화하는 것이 마치 정부의 책임을 다하는 방식으로 인식될 수 있다는 사실이 현재 규제의 난립을 초래하고 있다. 실제로 건설 하도급에 있어 규제당국(국토교통부)과 경쟁당국(공정거래위원회)이 각각 「건설산업기본법」과 「하도급법」을 통해 산업 구조적 원인을 도외시한 채 원도급자의 사후제재를 중심으로 한 편향적 규제를 지속해서 양산하고 있는 실정이다. 여러 부처가 동일 사안에 대해 중복적으

로 법률을 제·개정하는 상황이 발생하면서 규제의 효율성보다는 복잡함을 증가시키는 경우도 발생하고 있다.

넷째, 현재 우리나라는 국무조정실에서 규제심사 체계를 구체적으로 수립하고 있음에도 불구하고 규제당국이 자체적으로 심의를 시행하고 있다. 규제 입법 이전에 관련 정책을 먼저 발표함으로써 결국 이후 형식적인 규제심사가 이루어지게 되는 구조가 형성되기도 한다. 실제로 규제심사 내용을 살펴보면 규제심사 보고서를 비공개하거나 피규제자의 직·간접 비용 발생이 수반되는 규제임에도 이를 미분석하는 등, 규제심사 절차를 우회하여 원안의 통과되는 일이 경우가 빈번하게 발생한다. 결국 규제를 특정 목표 달성을 위한 수단으로 삼기 위해 관련 분야의 전문인력이나 정보의 부재 속에서 이미 결론을 정해놓고 이를 맞추기 위한 형식적 심사가 이루어지고 있다는 것이다.

다섯째, 앞서 언급한 바와 같이 의원입법은 정부입법에 비해 법률안 제출 전 심의 과정이나 심사 절차가 간소화되어 정치적 목적이나 의정활동 실적 홍보를 위한 과도한 입법이 이루어질 가능성이 있다. 의원입법이 증가함에 따라 국회는 그만큼 많은 법안을 심의하고 의결해야 하므로 경제적·시간적 부담으로 인해 효율성이 떨어지며, 정부제출 법률안의 가결률에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 의원입법의 경우 법률안 준비 과정에서 앞서 언급된 바와 같이 전문인력의 부재와 정보 부족으로 인해 결국 결함이 있는 상태로 가결되는 경향이 있다는 우려가 있어 이에 대한 지양이 필요하다.<sup>25)</sup>

마지막으로, 열거주의(Positive)로 구성된 규제법률에 복잡다기한 건설 관련 법률 특성까지 더해져 자율과 혁신을 제한하는 촘촘한 규제망이 형성된다. 열거된 것만 제한적으로 허용하고 그외 모든 사항을 원칙적으로 금지하는 체제하에서 규제 개혁이란 구조적으로 달성하기 어려운 목표가 될 수 있다. 비록 범정부 차원에서 신사업과 신기술 창출에 대한 규제샌드박스 운영되고 있으나 건설 분야에서는 그 도입 사례가 극히 적은 실정이다<sup>26)</sup>.

정부 입장에서는 규제 신설과 강화를 통해 시장의 혼란을 통제하는 것이 더 수월할 수밖에 없다. 그러나 이러한 접근 방식은 산업의 급속 성장을 위해 정부의 개입이 필연적이었던 20세기 중후반의 시대에나 적합한 해결책이다. 현재는 기술 발달, 산업간 융복합 등으로 인해 규제 환경의 변화가 가속되고 있음에도 여전히 정부 주도의 규제 양산 체제가 지속되고 있는 실정이다. 4차 산업혁명 시대에 신기술과 신사업을 통한 혁신 성장을 이루기 위해서는 민간이 주도하고 정부가 이를 지원하는 산업구조를 갖출 필요가 있고, 이를 위한 첫 단계는 건설 규제의 합리화다.

25) 전학선 외(2007), “의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구”, 법제처 참고.

26) 규제샌드박스란 사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한)하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것을 말하며 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 제도를 말함. 현재 규제샌드박스 과제 총 1,403건 중에 국토교통부 소관의 과제는 79건(스마트도시 54건, 모빌리티 25건) 수준임(2025.2.12. 기준). 규제샌드박스(sandbox.go.kr) 참고.

## IV. 건설 규제의 합리화 방향

전(全)산업 중 유난히 건설 분야는 자율과 혁신, 그리고 생태계의 규율과 통제 사이에서 균형을 맞추는 데 상당한 어려움을 겪어왔다. 그러나 이제는 건설산업의 지속 성장을 저해하는 규제의 양산을 지양하고, 혁신 성장을 가속화하기 위해서는 규제 ‘개선’을 넘어선 규제 ‘개혁’이 필요하며, 합리적이고 과감한 건설 규제 정비가 필요하다. 그 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1

### 규제 개혁의 재정의

우선 근본적으로 규제 개혁을 바라보는 관점과 인식의 변화가 필요하다. 비록 건설에만 국한된 문제가 아니지만 다수 부처에서 지금까지 손쉬운 규제완화 중심의 양적 성과를 추구하고 규제 강도의 질적 조절에 집중하면서 이를 규제 개혁이라고 정의해 왔다. 그러나 앞으로는 단순히 규제 조항 철폐·완화(Deregulation) 중심의 ‘개선’에서 규제 방식과 수단, 운영·관리 방법 등 체계에 대한 근본적인 변화를 중심으로 한 ‘더 나은 규제(Better regulation)’로 정책의 패러다임을 바꾸어야 한다(〈그림 2〉 참고).

〈그림 2〉 규제 개혁의 재정의를 통한 건설 규제 합리화 방향



우선 자유로운 시장 활동을 사전에 보장하고, 시장 활동에서 발생하는 부작용은 모니터링 후 그 결과를 근거로 구체적 조항 등을 보완할 수 있는 ‘우선허용-사후규제’ 방식의 확대가 필요하다. 정부의 현행 사전통제 하에서는 신생기업이 기술 융합을 바탕으로 신사업을 추진하기 위해 각종 법령에 따른 신고·등록 절차와 복잡한 인·허가의 장벽을 넘어야 한다. 이 과정에서 열거주의 정책에 따른 기존 규범과 규제, 이익집단과의 충돌을 극복하지 못하면 시장진입 자체가 어려운 상황인 것이다<sup>27)</sup>. 따라서 규제의 방향을 사전규제 중심에서 사후규제 중심으로 이동시키고, 기존의 열거주의 규제를 포괄주의(Negative) 규제 체계로 전환해야 한다. 즉, 금지된 것 외의 모두 것을 허용함으로써 기업들이 새로운 아이디어를 바탕으로 기술 및 서비스 개발에 자유롭게 도전하여 이를 통해 시장 활성화와 경제 성장을 촉진하고, 기술 발전과 사회 변화에 유연하게 대응할 수 있는 산업구조를 구축할 수 있다.

그리고 정부는 규제를 시장에서 자신의 역할을 강화하는 수단이 아닌, 민간 시장의 활동이 사회 발전에 긍정적인 결과를 가져오도록 유도하는 도구로 활용해야 한다. 규제가 본래 내포하는 독성을 정확하게 파악하고 잘 다듬어 민간의 자율성을 존중하면서도 사회적 이익을 극대화할 수 있도록 산업 규제를 설계해야 한다는 의미다. 이를 위해 정부는 처벌 중심의 규제만을 통해 건설 참여자의 활동 범위를 일방적으로 통제하는 대신, 규제에 의해 불이익을 받을 수 있는 집단이 자발적으로 사회적 가치를 창출하도록 이들을 유인(incentivization)하는 전략을 마련해야 한다<sup>28)</sup>. 그리고 사전 조건·허가·절차 등, 산업에서의 생산과정보다는 그 결과에 중점을 둔 성과 중심의 규제를 운용해야 한다. 정부는 건설산업의 진흥과 발전을 위한 목표만 제시하고, 이를 달성하는 방법은 기업과 산업 참여자에게 맡기는 방식으로 접근하는 것이다. 이 과정을 통해 산업 육성에 방해가 되는 구시대적이거나 퇴보적인 규제는 자연스럽게 정비될 것으로 예상된다.

## 2 건설 맞춤형 규제 정비 로드맵 수립과 인프라 구축

또한, 건설 규제가 산업의 핵심이자 시급히 해결해야 할 근본적인 사회 문제를 개선하고 해결함으로써 건설 시장과 산업 구조에 효과적으로 반영될 수 있어야 한다. 이를 위해 건설 맞춤형 규제 정비 로드맵을 수립하고, 건설산업의 혁신 과제를 지속적으로 발굴하며 이를 지원할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

우선 범정부 차원의 규제 혁신 추진체계나 전략이 건설 분야의 다양한 사회·경제적 문제를 해결하는 데 적합한지에 대한 재검토가 필요하며, 이를 통해 건설에 특화된 규제 개혁이 요구될 것이다. 현재 국무조정실이 운영하는 규제샌드박스를 살펴보면 금융, 정보통신기술(ICT), 산업융합 분야에 많은 중점이 두어져 있으며, 건설 관련 혁신은 앞서 언급한 것처럼 스마트시티와 모빌리티 분야에 한정되어 있다. 또한, 국토교통부는 산업통상자원부 소관의 산업 생태계 혁신과 산업 구조 고도화를 지원하는 법체계를 바탕으로 건설 관련 신사업 및 산업 진출, 가치

27) 김광준(2015), “핀테크(Fintech) 산업 규제의 패러다임, 사전 규제에서 사후 규제에 중점을 두어야”, 한국법제연구원; 법제처(2015), “규제 법제의 근본적 전환 가능성과 방안에 관한 연구” 참고.

28) 박동철(1997), “우리나라 규제 완화의 현황과 과제”, 현대경제사회연구원.

창출 등을 위한 세밀한 지원책을 설계할 필요가 있다. 이에 건설산업에서 이루어지는 혁신의 범위가 더 확장될 수 있도록 현행 법제가 이를 뒷받침해야 한다.

이어서 건설산업의 주무 부처인 국토교통부는 산업통상자원부 주도의 산업 생태계 혁신과 산업 구조 고도화를 지원하는 법체계를 벤치마킹하여 건설 관련 신사업 및 산업 진출, 가치 창출 등을 위한 세밀한 지원책과 규제 완화책을 설계할 필요가 있다.

무엇보다 건설규제 개혁을 위해 가장 중요한 것은 개별과제 단위의 양적 규제 개선에서 벗어나 덩어리 규제개선으로 전환하여야 한다. 예를 들어 건설공사 하도급자의 대금 보호를 위한 규제인 ‘하도급대금 지급보증’, ‘하도급대금 직접지급’, ‘전자적 대금지급시스템 사용 의무’ 등의 경우 동일 목적 달성을 위한 중복 규제이기에 개별 규제의 개선만으로는 규제 개혁의 효과 달성이 불가능할 것이다. 즉, 건설규제별 사회적 규범과 산업 가치에 관련된 덩어리 규제 유형별로 중복 규제의 효과성과 필요성을 분석하고, 이를 통합하고 간소화하여 규제의 유연성을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 규제당국의 능력과 관련 분야 전문가의 참여가 매우 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 또한, ‘모두의 책임은 무책임’이라는 원칙을 바탕으로 규제 개혁 실행 주체의 명확한 지정 및 책임 의식 부여를 통해 일관된 규제 개혁 노력이 이루어져야 할 것이다. 그리고 중장기적 관점의 규제개선 목표를 설정하고 이를 철저히 이행할 수 있어야 한다.

이와 더불어 건설규제 개혁을 추진하기 위한 기반인프라 구축이 우선하여 함께 추진되어야 한다. 현행 건설규제는 복수부처 소관의 다수 법률이 상호 연관되어 직·간접 규제를 하고 있어 규제의 전체적 모습 또한 알 수 없는 상황이다. 현행 건설규제의 현황 또한 파악이 불가능한 것이다. 이러한 상황으로는 건설규제 개혁의 기치를 높이더라도 실제 실효성 있는 건설규제 개혁의 추진은 요원할 수밖에 없다. 이를 해소하기 위해서는 덩어리 규제를 한눈에 조망하고 연관관계를 파악하기 쉽게 할 수 있는 도구인 규제맵 제작이 이루어져야 한다. 물론 「행정규제기본법」에 따라 현재 국무조정실에서는 전 분야에 걸친 규제맵을 마련하고 있으나, 국무조정실의 규제맵의 경우 법률 중심의 제한적 규제맵이기에 그 활용이 제한될 수밖에 없다(〈표 6〉 참고). 이는 실제 건설산업 내 상세 규제 대다수가 하위법령 및 행정규칙을 통해 구체화되고 다기화된 점을 고려할 때 하위법령 및 행정규칙과 지자체 조례 등을 아우르는 건설 분야 맞춤형 규제맵 제작이 시급하다.

〈표 6〉 덩어리 규제별 규제맵 제작 예시(국무조정실 사례)

공장설립 단계 및 규제 현황						
구분	①사업계획 수립	②입지선정 및 부지확보	③공장설립	④건축허가	⑤공장건축	⑥공장등록 및 사업개시
규제 수 (68건)	-	30건 (44.1%)	21건 (30.9%)		17건 (25.0%)	
공동주택건설 단계 및 규제 현황						
구분	①토지이용/택지개발	②사전협의	③건축심의/사업승인	④착공/분양승인		
규제 수 (284건)	116건 (40.9%)	10건 (3.5%)	112건 (39.4%)	46건 (16.2%)		

앞서 언급된 개선 방향을 종합하여 규제 생성 단계부터 관리와 폐기까지 규제의 전 생애주기에 걸쳐 규제 관리와 정비 절차가 합리적으로 이루어져야만 불필요한 규제를 최소화할 수 있다. 이에 「행정규제기본법」에서는 기본적으로 규제일몰제를 운영하도록 규율하고 있으며 건설 관련 규제 또한 이를 고려하여 규제별 재검토 기한을 제시하고 있으나, 실제 검토 시기를 초과하여 방지된 규제의 수가 너무도 많은 상황이다. 이뿐만이 아니라 건설규제는 그 특성상 법률과 하위 규정 외에 표준시방기준 및 발주청별 자체 규정 등을 통해서도 규율하고 있으나, 해당규제의 경우 규제일몰제의 영역에서 아예 벗어난 채 장기간 악성 규제로 방지된 경우도 상당수 존재한다. 따라서 건설 관련 전 규제를 대상으로 규제일몰제의 엄격한 준수가 이루어져야 한다.

이외에도 무분별한 의원입법, 형식적인 규제심사 등을 방지하기 위해 규제영향평가분석서 첨부 의무화, 국회입법조사처의 조직 정비 등의 노력이 필요하다. 더 나아가 중장기적으로 건설산업 내 중복 규제의 정비와 개별법에 따른 독립적 규제 신설 및 강화를 방지하기 위해 건설산업의 모법(母法)이라 할 수 있는 「건설산업기본법」을 중심으로 관련 규제 체계를 일원화하는 방향에 대한 검토도 필요할 것이다.

〈표 7〉 건설규제 합리화 방안

단계	주요 내용	세부 개선방안
규제 생성 단계	규제당국 자체 규제심사 실효성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제 신설·강화 관련 이해당사자의 의견 수렴 결과 및 규제심사 보고서 온라인 상시 공개</li> <li>세부 전문분야별 자체규제 심사위원 구성을 통한 전문성 강화</li> </ul>
	4차 산업혁명 대비 관련 규제 애로 해소를 위한 제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설 부문의 사업재편이 원활하게 이루어질 수 있도록 산업통상자원부 소관의 「기업활력제고를 위한 특별법」 적용 범위 확대</li> <li>건설 관련 스마트시티, 교통 외 다양한 분야에 대한 규제샌드박스 도입 확대</li> </ul>
규제 관리 및 폐기 단계	규제개혁위원회/ 규제당국 자체 규제위 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제개혁위원회 민간위원 중 건설부문 전문가 포함</li> <li>자체 규제위 역할 확대: (기존) 규제심사+개별 규제정비 → (개선) 기존 업무+덩어리 규제 발굴 및 개선</li> </ul>
	일회성 규제 개선에서 연속성 규제 개혁으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘건설산업 활력제고 방안’과 같은 일회성 규제 개혁에 그치는 것이 아닌, 유관부처 상시 건설 규제 개선 체계 구축</li> <li>중장기적 관점 규제 개선 목표 설정 및 철저한 이행</li> <li>신설 및 강화된 모든 건설 규제에 대해 6개월 단위 공표를 통한 기업 체화 증진 유도</li> </ul>
	규제 사후평가(일몰제) 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설 규제 도입 이후 일정 기간(규제 종류별 6개월~1년) 규제 효과 체크 의무화를 통해 실효성이 결여된 규제일몰제 보완</li> </ul>
	중복 규제 정비 등 관련 법령 일원화	<ul style="list-style-type: none"> <li>무분별한 규제 강화 방지를 위한 법령 일원화: 개별법에 의한 독립적 규제 강화/중복 규제 등 비정합성 개선</li> </ul>

다시금 강조하자면 지속적 건설산업의 성장과 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 규제로 점철된 ‘대책의 양산’이 아니라 새로운 환경에 걸맞게 중장기적인 관점에서 ‘건설산업 정책의 틀’의 변화와 이를 뒷받침할 지속되고 일관된 건설규제 개혁 노력이 필요하다. 이제는 규제 산업이라는 오명을 깨야만 지속 성장을 이루고 건설산업 재탄생의 기틀에 일조할 수 있다.

## 참고 문헌

---

- 김광준(2015), “핀테크(Fintech) 산업 규제 패러다임, 사전 규제에서 사후 규제에 중점을 두어야”, 한국법제연구원
- 류충렬(2016), “규제는 ‘파르마콘(pharmacon)’이다”, 스페셜 리포트, 한국건설산업연구원.
- 박동철(1997), “우리나라 규제 완화의 현황과 과제”, 현대경제사회연구원.
- 법제처(2015), “규제 법제의 근본적 전환 가능성과 방안에 관한 연구”
- 윤영선(2013), “건설산업 위기 극복과 건설 문화 지체 타파”, 한국건설산업연구원.
- 심우현 외(2016), “2016년도 규제순응도조사”, 한국행정연구원.
- 이민창(2023), “규제개혁, 왜 자율규제인가?”, 한국행정연구원.
- 이복남(2022), “새 정부의 산업정책 및 건설산업에 대한 시사점”, 건설정책저널, 대한건설정책연구원.
- 이상호(2016), “건설 규제개혁, 실행이 열쇠다”, 한국건설산업연구원.
- 이종수(2009), “행정학 사전”.
- 전영준(2017), “규제개혁과 산업구조혁신”, 건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책토론회, 한국건설산업연구원
- 전영준(2019), “최근 건설규제 강화 현황과 합리적 개선방안”, 한국건설산업연구원·건설산업비전포럼, 건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책토론회
- 전학선 외(2007), “의원발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구”, 법제처.
- 차현숙(2010), “의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고”, 입법평가연구 제3호, pp. 77~110.
- 최병일 외(2013), “규제관련 의원입법 개선대안 모색”, 한국경제연구원.
- 한국건설산업연구원(2020), “2030 건설산업의 미래”.