

# 융합과 확장의 실현을 위한 미래 건설 업역과 산업구조의 변화

김민주 부연구위원

최근 수년간 전 세계에서 화두인 4차 산업혁명은 기술 간의 ‘초연결’과 ‘융합’을 중심으로 전개되는 변화의 흐름이라고 요약할 수 있다. 특히 단일 기술이 주도하는 혁명이 아니라 수많은 기반 기술의 결합을 전제로 한 혁신이 이루어지면서 사람과 사물이 상호 연결되고 수많은 국가의 전(全)산업 분야에서 새로운 부가가치가 창출되고 있다. 특히 이 산업 혁명의 충격으로 인해 기존에는 단절되어 있던 생산 활동과 직업군, 더 나아가서 산업과 세계(물리적·생물학적·디지털 세계) 간의 경계가 허물어지면서 융합이 가속화되고, 산업의 진화와 생산성 혁신이 더욱 촉진되고 있다.

새로운 기술의 진보와 산업화의 흐름에 따라 건설산업을 둘러싼 환경 역시 급격하게 변화하고 있으며, 미래의 지속가능성과 산업 경쟁력을 확보하기 위해서는 건설산업의 완전한 대전환이 필요한 시점이다. 향후 신규시장 창출, 건설 상품의 다양화, 기존 건설기업의 업역<sup>29)</sup> 확장, 그리고 타 산업 기업의 건설산업 진입에 따른 새로운 경쟁체제의 도입 등이 예상되어 과거와는 다른 양상으로 전개되고 있는 변화의 흐름에 대응하기 위해서는 건설산업의 근본적인 체질 개선이 요구된다. 이를 위해서는 품질, 안전, 지속가능성 등을 중심으로 건설산업의 가치를 새롭게 정의하고, 시대와 환경의 변화에 민첩하게 대응할 수 있는 유연한 산업구조를 갖추는 필요가 있다.

그러나 수십 년 전 건설 생태계의 초기 구축을 목표로 법과 제도에 의해 설정된 건설산업의 생산구조가 현재까지 그대로 유지되고 있으며, 이는 급변하는 기술, 시장, 환경 등에 적응하기에는 지나치게 경직된 형태를 보이고 있다. 건설산업은 전체 생애주기<sup>30)</sup> 동안 다양한 사업참여자의 생산 활동을 통해 단일 상품(예. 건축물, 사회간접자본(SOC, Social Overhead Capital))이 창출된다는 특성이 있으므로 전체 가치사슬(Value chain)을 이루는 모든 참여자가 동일한 목표를 지향하며 상생 및 협력 생산을 통해 산업의 부가가치를 창출해야 한다. 특히 4차 산업혁명 시대에 접어든 현시점, 미래의 산업 전개 방향을 고려했을 때 건설 내 협력과 융합의 문화가 반드시 요구되며 외부 환경변화에 대응할 수 있는 미래형 생산체계의 구축이 요구된다. 그러나 업역과 업종 중심으로 발전해 온 우리나라 건설산업의 변천 과정과 그로 인

29) 업역이란 공식 또는 비공식적 제도를 통해 특정 범주에 속하는 사업자들에게 부여하는 배타적인 사업 활동의 영역을 의미함. 윤영선(2012), “한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰”, 연구보고서, 한국건설산업연구원 참고.

30) 건설산업에서 이루어지는 생산 활동의 단위라고 할 수 있는 건설사업(Construction project)의 생애주기는 ①사업기획·계획, ②설계(개념·기본·실시 포함), ③구매조달, ④시공(자재·장비 관리 및 감리 포함), ⑤운영 및 유지관리 등의 구분에 따라 세분화될 수 있음.

한 파편화된 생산구조는 산업 융합과 확장을 어렵게 만들고 있다. 특히 국내 건설산업의 근간을 이루는 상위법인 「건설산업기본법령」을 비롯한 다수 개별법, 그리고 일부 비효율적인 제도의 잔재로 인해 건설산업은 타 산업과의 융복합은 고사하고 산업 내부의 융합조차 실현하지 못하는 상황에 처해 있다.

이에 본 고에서는 대다수 산업의 패러다임을 뒤흔들고 있는 융합과 확장의 가치를 건설산업의 기본원칙으로 수립하는 데 필요한 건설 업역과 산업구조 개선 방안을 제시하고자 한다. 특히 건설산업 생산구조 측면에서 건설 관련 전문영역 및 연관 법·제도의 다기화(多岐化)로 인해 파생된 부작용과 문제점을 분석하고, 향후 산업 생산구조의 개선과 융복합 기반의 산업 고부가가치화를 달성할 수 있는 방향을 제안하고자 한다.

## I. 건설산업의 현주소 : 전문영역의 다기화(多岐化)

비록 시장원리가 아닌 법·제도가 산업 활동에 영향을 주는 것이 이상적이지는 않으나, 우리나라 건설산업은 규제의 요람(搖籃)이라고 불릴 만큼 정부의 보호와 통제에 길들여져 왔다<sup>31)</sup>. 건설산업은 특히 국가 주도의 경제성장이 주요 과제였던 과거 시절의 사회·경제적 배경에 큰 영향을 받아 급속으로 성장기에 이룩했으며, 관련 산업 및 시장이 성숙기에 진입하였음에도 여전히 자율시장 내 경쟁보다는 정부의 통제로 인해 산업구조가 유지되고 있다. 이에 본 장에서는 국내 건설산업 구조의 변천 과정을 살펴보고, 시대의 흐름 속에 산업 생산구조가 어떠한 모습으로 자리 잡았는지 살펴보고자 한다.

### 1

### 시대 흐름에 따른 건설산업의 변화

1958년에 제정된 「건설업법」이 오랜 기간 국내 건설산업을 직접 규정해 왔다. 당시에 광복과 남북분단, 6·25전쟁 이후 휴전이 성립되기까지 국가 차원에서 사회적·경제적 대혼란을 겪은 후, 도시와 사회기반시설의 재건 및 확충이 필요하다는 시대적 특수성이 더해진 결과, 정부가 건설에 대한 조정통제와 보호·육성 시책 마련 등을 목적으로 「건설업법」을 제정하고 산업을 키우는 데 필요한 역할을 정의하였다. 이후에도 정부가 각종 산업의 육성과 진흥을 위한 법률을 양산하는 과정에서 건설산업에 대한 개별법을 제정하였고, 그에 따라 새로운 업종과 기능별 면허제도 등이 함께 신설되었다.

1960년대에 경제개발계획이 본격적으로 추진되면서 건설시장 역시 급속으로 성장하였다. 공공부문의 시설 및 사업 확충, 민간 부문의 활발한 건설투자 등에 기인하여 건설이 큰 호황을 누렸지만, 이 고도의 성장기를 거쳐 오면서도 정부 규제 위주의 연관 정책 및 제도가 지속해서

31) 한국건설산업연구원(2020), “2030 건설산업의 미래”.

강화되었다. 특히 건설업 면허제도를 운용하는 과정에서 일정 수준의 자격을 갖추지 못한 업체의 시장진입을 막았고, 다른 한편으로는 건설시장에 이미 진입한 건설업체를 대상으로 적절한 역할 분담과 물량 배분이 이루어질 수 있도록 한 것이다. 1980년대 후반에 이르러서야 정책 기조가 산업 보호에서 경쟁 촉진으로 전향되었고, 건설시장의 대외적 개방에 따른 자체 경쟁력 강화에 주안점을 두게 된 것이다. 특히 기존의 건설 면허제가 등록제로 변경되면서 시장 진입 규제가 완화되었고, 그 외 규제의 강도 전반을 낮추는 방향으로 개혁이 추진된 것이다. 이에 따른 조치 중 일환으로 「건설업법」을 「건설산업기본법」으로 전부개정 하였으며, 건설산업의 범위에 설계, 감리, 시공, 사업관리, 유지관리 등을 포함하고 각 분야에 걸쳐 균형 있는 발전이 이루어질 수 있도록 법령의 기본이념을 설정하였다.

## 2

## 건설 생산과정의 분업화(分業化) 및 전문영역의 다기화

처음 건설산업의 제도적 기틀이 형성되었던 1958년 당시에는 건설업을 영위하던 기업의 대다수가 영세했고 기술이나 시공 경험 수준도 높지 않았다. 특히 단일 건설사업의 규모가 주택 신축부터 농지 개간, SOC의 개발 및 확충, 산업단지 조성 등까지 이를 수 있다는 것을 고려했을 때, 당시 1개 건설업체가 사업의 처음부터 끝까지 모든 일을 다 책임지고 수행한다는 것은 불가능에 가까운 현실이었다. 이에 단기간 내 경제 재건 및 고속 성장 환경 조성 등을 이루기 위한 현실적 대책으로써 ‘건설’이라는 하나의 사슬을 작은 파편으로 세분화하여 건설 생산과정에 대한 분업화와 전문화 기초를 펼치게 되었다. 건설 생애주기 단계별 요구되는 기술·시설·장비·그외 지식의 유사성에 따라 전문영역을 구분하여 이에 대한 수평적 분업체계를 형성하고, 동시에 해당 영역별 생산 활동을 수행하는 데 있어 필요시 도급 계약<sup>32)</sup>이 이루어질 수 있도록 허용하여 수직적 생산체계를 생성한 것이다.

건설산업의 근대화 시절 형성된 수평적 분업원리와 수직적 생산체계는 현재 건설산업의 체계와 질서 등을 규율하는 「건설산업기본법」과 건설 관련 다양한 정책 및 제도에 그대로 반영되어 있으며, 이는 오늘날 업역체계<sup>33)</sup>라고도 불리고 있다. 건설산업 내부에서 형성된 업역은 ①특정 업종에 대한 면허 또는 등록 기준의 자격 요구, ②면허 또는 등록 업종 간의 상호 겸업 규제 및 제한, ③특정 업종에 대한 자격을 획득한 건설사업자에게만 해당 영역에 대한 수주 및 생산 활동 허용 등의 측면에서 진입규제 장치의 역할을 하며 배타적인 사업영역을 형성하는데 결정적 역할을 하였다. 과거 사회적·경제적 필요 따라 법과 제도로 형성된 건설 업역 및 업종 간의 경계는 여전히 우리나라 건설산업 구조에 남아 있어, 최근까지 범정부 차원에서 건설산업의 진흥과 혁신을 여러차례 논의해왔음에도 불구하고 그 적용 범위가 결국 건설 업역과 업종을 중심으로 한 생산체계로 귀결되는 한계를 보이고 있다.

32) 도급 계약이란 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약이며, 일의 완성에 필요한 전문영역 일부에 관한 위임으로 인정됨. 건설공사에 있어 종합건설업체와 전문건설업체 간 이루어지는 계약이 그 대표적 예시임. 「민법」 제664조 참고.

33) 업역 형성을 위한 가장 전형적인 방식은 일정한 자격을 갖춘 사업자들에게만 특정 사업 활동을 하도록 면허 혹은 등록 등의 명시적인 법적 진입규제를 설정하는 것임. 윤석진(2012), “건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선방안 연구”, 연구보고, 한국법제연구원 참고.

## II. 산업의 확장을 가로막는 현행 생산구조의 한계

건설 관련 업역과 업종 구분에 따라 건설사업자의 업무영역을 제한하는 소위 ‘칸막이’ 규제는 내수 중심의 산업체계가 형성되었던 20세기 말, 건설 관련 사업체 수가 작은 상황에서 시장 내 원활한 물량 배분이 이루어졌던 과거에는 큰 문제가 되지 않았다. 특히 건설사업자의 역량 확대가 주요 과제였던 과거에는 칸막이식 시장 구분이나 영업활동에 대한 엄격한 규제 설정은 일종의 보호막이자 울타리 역할을 한 것이다.

그러나 칸막이식 업종 및 업역 구분에 근간한 20세기 중 당시의 산업 생산구조가 21세기를 넘어서까지 그 지속성과 영향력을 펼치게 되었고, 업무의 분업 및 분할(Division of labor)이 점차 조직 내 분업 개체의 분열 및 분절(Fragmentation)의 형태로 변질되어 생산성 향상을 저해하는 주요 원인이 되었다. 우선 국내 건설시장이 본격적으로 성숙 시장에 진입한 이후 제한된 시장을 놓고 전문영역별 업종 종사자 간 이해관계가 점차 얽히게 되면서 상생 또는 경쟁 촉진보다는 소모적인 논쟁과 업역 다툼이 발생하게 되었다. 그리고 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 과거와는 다른 형태로 산업 및 생산구조의 급속한 변화가 전개됨에도 불구하고, 과거 당시 법령 등으로 인해 엄격히 구분되던 칸막이식 업역 및 업종체계의 잔재가 융합과 통합이라는 가치의 실현을 가로막고 있다. 그 결과 현재 급변하고 있는 외부 환경과 산업 여건 속에서도 건설산업은 그에 대한 체질 개선을 하지 못하며 위기 상황을 맞이하고 있다.

이에 본 절에서는 법과 제도로 인해 조성된 건설산업 생산구조가 미래의 산업 혁신과 대전환을 앞두고 어떠한 제약을 가져오고 있는지를 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1 하나의 건설산업, 다수의 연관 법령과 소관 부처

우리나라의 사법제도(司法制度)에 정의하는 기본법의 주요 기능을 고려한다면 현행 「건설산업기본법」은 건설 분야의 제도와 정책에 관한 이념, 방향성, 대강 등을 형성하고, 건설 관련 규율 대상의 종합화와 체계화를 도모해야 한다<sup>34)</sup>. 그러나 건설산업은 현행 기본법 외에도 다수의 개별법에 따라 규제되고 있으며 이를 관할하는 행정부처가 국토교통부 외에도 여러 부처에 걸쳐 있어, 통합 컨트롤타워가 부재한 상황에서 법령체계의 종합화 및 체계화가 실현되지 못하고 있다. 건설산업이 다수의 법령과 행정부처로 인해 통제되고 있는 그 배경에는 「건설산업기본법」에 따라 ‘건설업’과 ‘건설용역업’으로 이분화된 산업구조, 그리고 전문영역의 구분에 의해 세분화된 배타적인 업역 및 업종체계가 있다.

#### (1) 법적 정의에 따른 협의적 건설산업(건설업과 건설용역업)의 법령체계

‘건설업’은 「건설산업기본법령」에 의해 건설공사를 하는 업(業)으로 정의되며 생애주기 관점

34) 박영도(2006), “기본법의 입법모델연구,” 연구보고, 한국법제연구원.

에서는 ‘시공’에 해당하고, 이에 관여하는 이해관계자의 역할은 업역 관점에서 ①종합공사를 시공하는 업종에 등록된 건설사업자(이하 종합건설업체)와 ②전문공사를 시공하는 업종에 등록된 건설사업자(이하 전문건설업체)로 구분된다. 한편, 업종의 관점에서는 아래 <표 1>과 같이 ①5개 종류의 종합공사를 시공할 수 있는 종합건설업체와 ②15개 종류의 전문공사를 시공하는 전문건설업체로 세분화되며, 유관 법령에서 건설업종별 등록 조건이나 사후관리 등 관련 규정이 명시되어 있다.

<표 1> 건설업의 업종

| 구분    | 정의            | 세부 업종                                                                                                                                                                                       |
|-------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 종합건설업 | 종합공사를 시공하는 업종 | ①토목공사업, ②건축공사업, ③토목건축공사업, ④산업·환경설비공사업, ⑤조경공사업                                                                                                                                               |
| 전문건설업 | 전문공사를 시공하는 업종 | ①지반조성·포장공사업, ②실내건축공사업, ③금속창호·지붕건축물조립공사업, ④도장·습식·방수·석공사업, ⑤조경식재·시설물공사업, ⑥철근·콘크리트공사업, ⑦구조물해체·비계공사업, ⑧상·하수도설비공사업, ⑨철도·궤도공사업, ⑩철강구조물공사업, ⑪수중·준설공사업, ⑫승강기·삭도공사업, ⑬기계가설비공사업, ⑭가스난방공사업, ⑮시설물유지관리업* |

주 : 시설물유지관리업은 2024년 1월 1일부로 말소.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 제7조 및 [별표 1].

한편, 현행 기본법에 따르면 건설사업자가 수행할 수 있는 건설공사는 법률 제2조제4항에서 정의하는 건설공사<sup>35)</sup> 외에 ①전기공사, ②정보통신공사, ③소방시설공사, ④국가유산 수리공사까지 총 5개 유형으로 구분된다<sup>36)</sup>.

<그림 1> 관계 법령에 따른 건설업 구분

| 건설공사 구분                                                                           | 건설공사    | 전기공사    | 정보통신공사    | 소방시설공사   | 국가유산 수리공사       |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|-----------|----------|-----------------|
| 소관 부처                                                                             | 국토교통부   | 산업통상자원부 | 과학기술정보통신부 | 소방청      | 국가유산청           |
| 관련 법률                                                                             | 건설산업기본법 | 전기공사업법  | 정보통신공사업법  | 소방시설공사업법 | 국가유산수리 등에 관한 법률 |
| 건설업종                                                                              | 종합건설업   | 전기공사업   | 정보통신공사업   | 소방시설공사업  | 국가유산수리업         |
|                                                                                   | 전문건설업   |         |           |          |                 |
| 해외건설업(해외건설 촉진법), 주택건설업(주택법) 등에 대한 건설업 구분의 경우, 건설산업기본법에 따른 종합건설업 또는 전문건설업 면허 보유 필요 |         |         |           |          |                 |

35) “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말함.

36) 「건설산업기본법」 제2조(정의)에 따르면 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 건설공사에 포함하지 아니함: ㉡ 「전기공사업법」에 따른 전기공사; ㉢ 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사; ㉣ 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사; ㉤ 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따른 국가유산 수리공사.

그리고 이들 5개 공사는 <그림 1>과 같이 제각각의 행정부처에 의해 규율되고 있으며, 해당 공사를 수행할 수 있는 건설업종에 대한 등록, 도급 및 하도급계약, 시공 및 기술관리, 사업자 단체의 설립, 시정명령 등 관련 규제 일체가 개별법을 통해 적용되고 있다. 여기서 통상적으로 발주되는 공공 및 민간 발주사업에 있어 건설공사 외 전기공사, 정보통신공사, 그리고 소방시설공사에 대한 발주가 필요기 때문에 단일 건설사업에 있어 사업참여자는 최대 4개 법령의 규정 사항을 준수해야 한다<sup>37)</sup>.

개별법 입법 당시에는 신시장의 육성, 관련 분야의 기술 개발을 통한 산업의 발전이라는 취지를 두고 건설공사를 전문 분야별 소관 업무의 구분에 따라 타 부처에 이관한 것으로 볼 수 있다. 그러나 최근에는 건설공사에 관해 다기화된 법령체계가 산업의 발전보다는 업계 내 혼선을 초래하는 비효율적 조치로 더 회자되고 있다<sup>38)</sup>. 우선 상술된 바와 같이 건설업종별 등록 절차부터 시정명령 및 시장 퇴출에 이르기까지 개별 법률이 이들 과정을 독립적으로 규율하고 있기 때문에 동일 규제 사항에 대한 적용 범위나 강도가 상이하다. 건설공사에 관련 도급 및 하도급계약 규제를 일례로 비교해 보면 개별법마다 도급 및 하도급 관련 조항 수가 상이한 것은 물론<sup>39)</sup>, 하도급계약에 관한 기본적인 조항이나 수치로 구체화되어야 하는 규칙마저 반영하지 않은 개별법이 있어 법적 정합성과 일관성이 결여되어 있다<sup>40)</sup>. 이로 인해 사업 운용의 효율성 저하, 추가적인 이전비용(Transaction cost) 발생으로 인한 예사 절감의 어려움, 공사 간섭현상 발생 등의 어려움이 현장에서 발생하고 있는 실정이다.

여기서 건설산업 관련 법률 및 소관 부처의 분리 현상은 ‘건설업’에만 국한되지 않는다. ‘건설용역업’ 또한 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 업으로써 건설산업의 범위에 포함되어 있으나 해당 업종에 등록한 건설사업자의 세부 자격 요건과 기준 역시 「건축사법」, 「건설기술 진흥법」, 「엔지니어링산업 진흥법」 등 개별법에서 별도로 규정하고 있다. 이에 국내 건설산업은 현재 법률에 따라 그 영역이 구분되어 있으며, 단일 기본법 외에 다수 개별법에 따라서 영업활동이 엄격하게 통제되고 있음을 알 수 있다 (<그림 2> 참고).

37) ‘국가유산수리’란 국가유산의 보수, 복원, 정비 및 손상 방지를 위한 조치를 말하며 그 적용 대상이 인위적으로나 자연적으로 형성된 문화유산, 자연유산, 무형유산 등으로, 건축물(주거·비주거)이나 토목 관련 상품을 생산하는 과정에 발주된다고 보기에는 어려움.

38) 윤석진(2012), “건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선방안 연구” 재인용.

39) 「건설산업기본법」은 “제3장 도급계약 및 하도급계약”을 통해 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙)부터 제38조의4(불공정행위의 신고 등)까지 30개, 「전기공사사업법」은 “제3장 도급 및 하도급”을 통해 제11조(전기공사 및 시공책임형 전기공사관리의 분리발주)부터 제15조의2(전기공사 수급인의 하자담보책임)까지 6개, 「정보통신공사사업법」은 “제3장 공사의 시공 및 유지보수 등”의 “제2절 도급 및 하도급”을 통해 제25조(도급의 분리)부터 제32조(하수급인의 변경요구)까지 12개, 「소방시설공사사업법」은 “제3장 소방시설공사등”의 “제4절 도급”을 통해 제21조(소방시설공사등의 도급)부터 제26조의3(소방시설업 종합정보시스템의 구축 등)까지 16개,

40) 일례로 「전기공사사업법」에서는 하도급 관련 단 두 개 조항(①하도급의 제한 등, ②하수급인의 변경 요구 등)만 신설되었으며, 타 개별법에서 포함하고 있는 하도급계약의 적정성 심사, 하도급대금의 지급(지급기일 관련 사항 포함), 하도급계약 자료의 공개 등 관련 규정 사항이 반영되지 않음. 비록 원칙적으로 「건설산업기본법」 외의 법령으로 규율되는 건설공사에 있어서는 분리발주가 의무화되어 있고 하도급이 제한되어 있으나, 예외 경우에 대한 제반사항을 모든 개별법이 일관성 있게 규정해야 함에도 일원화되지 못한 실정임.

〈그림 2〉 건설업 및 건설용역업 관련 업종 및 소관 법률



## (2) 법 분산의 파급효과

건설 관련 업역 구분이 명확하고 업종 수가 많다고 하여도 사회·기술·경제 등의 측면에서 다변화되고 있는 미래 시장·산업 수요에 대처가 가능하며 상호 연계를 통해 융·복합화의 가치를 실현할 수 있다면 문제가 될 것은 없다. 그러나 정부 부처마다 소관 법률을 제정하고 이를 근거로 업종을 신설 혹은 조정할 때, 관련해서 세부적인 업무 내용이나 자격 요건 등을 타 법률에 대한 고려 없이 배타적으로 규정하고 있다. 그 결과 건설 관련 업역이 다수 법률에 걸쳐 산발적으로 규제되어 산업의 육성이나 선진화 등 측면의 제도·정책적 효과가 미약해지고, 오히려 시장의 왜곡을 초래하여 비효율적 산업구조가 고착되도록 하는 부작용이 발생하는 것이다. 건설산업에 대한 방대한 범규범이 개별법 차원에서, 특히 여러 부처에 걸쳐 산재하였기 때문에 단일공사를 수행하는 데 불필요한 혼란이 가중되고, 특정 업역에 있어 다수 법률의 등록 요건이 중복되더라도 반드시 모든 부처 소관 법률에 따른 의무를 지켜야 한다는 번거로움이 가장 대표적 부작용일 것이다.

비록 정부에서 그간 법령의 개정을 통해 특정 업역에 대한 예외적 보호 규정을 폐지하고 산발적으로 규제되고 있는 법령 및 제도를 일원화하기 위해 노력해 왔으나<sup>41)</sup>, 결국 그 과정 끝에 업역 간의 갈등이라는 현실적 문제에 부딪히게 되었다. 어떤 목적에서건 특정 법률의 제정으로 인해 이익집단이 형성되고, 소관 부처마다 해당 업종 관련 종사자들의 배타적 이익을 우선시할 수밖에 없으므로 생산체계 및 법률의 일원화를 통해 서로 다른 집단의 이해관계를 일치시킨다는 것은 매우 어려운 일이다. 이에 사회적 합의 과정을 통한 산업 전체의 발전보다는 업종·업역 구분별 이해관계자의 단기적 이익 보호 등을 중요시 해온 결과, 현재까지 산업구조

41) 특히 건설산업 경쟁력 강화를 위한 건설산업 업역/업종 개편안으로, 건설업(종합-전문건설업체) 생산체계의 개선, 설계-시공-감리 겸업규제의 완화 등 다양한 측면의 업역 개선 방안과 그에 따른 연관 법령의 정비 방안이 발표된 바 있으며, 추후 더 상세히 기술될 예정이다.

의 개혁이 이루어지지 못하고 있는 것이다.

물론 단일 산업구조와 관련된 개별법들의 과도한 제정에 대해 해당 법체계의 정합성을 일률적으로 논하기는 어렵다. 그리고 이미 산재된 법령체계를 일원화하는 과정이 이해관계자들 간의 갈등 등으로 인해 손쉽게 추진될 수 없는 현실적 상황도 무시하기 어렵다. 그러나 건설에 대한 업역 세분화와 독립적 규율, 경직된 분업 및 생산체계 등은 동종 혹은 이종 산업 간의 융복합을 강조하는 시대적 추세에 완벽하게 배치되며 건설산업에 대한 협소한 시각을 초래한다. 따라서, 현재 분산 및 분절되어 있는 법령을 정비하여 융합과 통합의 가치를 통한 건설산업의 지속 가능한 발전 기반을 조성하고, 업계 간의 갈등과 분쟁을 최소화할 수 있는 정책적 대안이 요구된다.

## 2

## 여전히 '건설업'과 '건설업 외'로 이원화되는 건설산업

「건설산업기본법」은 본래 입법취지와 기본이념에 따라 건설산업이 설계, 감리, 시공, 사업관리, 유지관리 등의 분야에 걸쳐 국제 경쟁력을 갖추 수 있도록 이를 균형 있게 발전시켜야 하고, 산업의 진흥과 체계·질서 유지의 근거가 되는 모법(母法)이 되어야 한다. 그러나 현행 기본법은 과거 「건설업법」의 틀을 크게 벗어나지 못한 채 여전히 시공 중심의 산업구조를 정의하고 있다. 이뿐만 아니라 국가 차원에서 생산 단위와 산업 활동을 체계화한 한국표준산업분류 역시 시공에 편중된 구조를 반영하고 있어, 이는 시공자 중심으로 정의된 산업의 한계가 드러나도록 하고 있다.

### (1) 시공에 편중된 기본법, 과연 건설산업의 모법(母法)이라고 할 수 있는가

다시 언급하자면 「건설산업기본법」에서 정의하는 건설산업은 건설업과 건설용역업의 합이다. 여기서 건설산업의 범위를 생애주기 단계의 관점에서 해석하자면 건설업은 시공 단계, 건설용역업은 시공 외 그 모든 단계의 업무를 포함한다. 이는 현행법상 건설산업이 이분법적으로 단순하게 정의되어 있을 뿐만 아니라, 건설산업이라는 용어가 아직까지 건설업과 혼용될 정도로 시공 단계에서 이루어지는 생산활동에 편중되었음을 의미한다. 특히 '시공'과 '건설'을 동일시하고, 시공 외 단계에서 이루어지는 모든 생산 활동을 시공 즉, 건설에 필요한 '용역'으로 통칭한 것이다.

그리고 건설산업의 균형 있는 발전을 촉진해야 하는 기본법에서 일부 업역과 업종을 지칭하는 데 있어 "용역"이라는 용어를 사용하고 있어 그 적절성에 대한 검토가 필요하다. 우선 과거 「건설기술 진흥법」에서는 건설기술 관련 설계, 감리, 그외 다양한 전문 분야를 건설에 대한 '기술용역'으로 칭하였으나, 관련 업계 종사자의 위상 제고 등을 목적으로 해당 용어를 '엔지니어링'으로 변경한 바 있다<sup>42)</sup>. 용역(用役)의 사전적 의미<sup>43)</sup>가 설계나 감리 등 분야의 전문성을

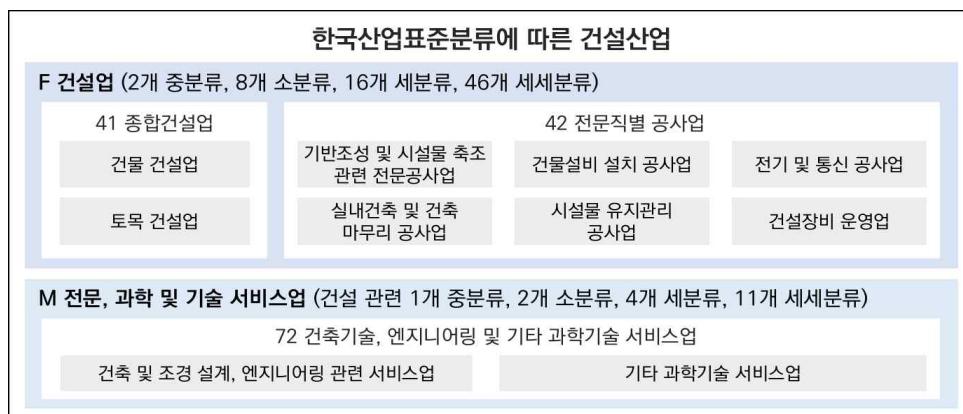
42) 「건설기술 진흥법」 시행령 제44조(건설엔지니어링업의 등록 등) 및 [별표 5]에 따르면 건설엔지니어링 관련 전문 분야는 ①종합, ②설계·사업관리(일반, 설계등용역, 건설사업관리), ③품질검사(일반, 토목, 건축, 특수)로 구분되며 총 19개 업종으로 세분화됨.

축소해석할 뿐만 아니라, 시공에 필요한 노무를 제공하는 업종으로 인식되도록 한다는 것이 관련 「건설기술 진흥법령」 개정의 주요 배경이었다. 그럼에도 불구하고, 현행「건설산업기본법」에서는 여전히 관련 업역 및 업종을 “건설용역업”으로 부르고 있는 실정이다. 이는 현행 기본법이 건설산업의 핵심 가치를 여전히 건설(시공)업에 두고, 건설업 외의 업종을 그 핵심 가치의 실현을 위해 위탁받은 업무를 공급하는 업종으로 그 가치를 절하시키고 있음을 의미한다. 이에 「건설산업기본법」이 과연 건설산업의 모범으로서 그 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대한 고민이 필요한 것으로 보인다.

## (2) 산업분류체계를 통해 살펴보는 건설업과 건설산업의 혼용 리스크

통계청에서 고시하는 한국표준산업분류<sup>44)</sup>에서도 건설 생산에 직접적 연관을 지닌 산업으로써 ①건설업(F) 내 종합건설업(41)과 전문직별 공사업(42), 그리고 ②전문, 과학 및 기술서비스업(M) 내 건축 기술, 엔지니어링 및 기타 과학 기술 서비스업(72) 등, 2개 대분류(F, M)와 3개 중분류(41, 42, 72)로 구분하여 정의하고 있다(〈그림 3〉 참고). 비록 두 개 업종의 합이 건설산업이라고 명시적으로 정의한 것은 아니며 건설업 관련 세부적인 업종 분류체계<sup>45)</sup>에서 법률에 따른 건설산업과 시장 기능에 의한 건설산업 간에 차이를 보이지만, 한국표준산업분류는 현행 기본법과 유사한 형태로 건설 관련 생산 활동을 시공(건설업)과 시공 외(기술 서비스업)으로 이분화하고 있다.

〈그림 3〉 한국표준산업분류의 건설산업 관련 업종 분류 체계



자료 : 통계청(2024), 제11차 한국표준산업분류.

43) ①물질적 재화의 형태를 취하지 아니하고 생산과 소비에 필요한 노무(勞務)를 제공하는 일, ②일정한 대가를 받을 것을 약속하고 다른 사람 및 기업을 대신해 일정 업무를 수행하는 일. 국립국어원 표준국어대사전, 한국민족문화대백과사전 참고.

44) 한국표준산업분류는 생산단위(사업체단위, 기업체단위 등)가 주로 수행하는 산업활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화 한 것으로 이러한 한국표준산업분류는 산업활동에 의한 통계자료의 수집, 제표, 분석 등을 위해서 활동 분류 및 범위를 제공하기 위한 것으로 「통계법」에서는 산업통계 자료의 정확성, 비교성을 위하여 모든 통계작성기관이 이를 의무적으로 사용하도록 규정 중임.이 외에도 한국표준산업분류는 통계작성 목적 외 통상 일반 행정 및 산업정책 관련 법령에서 적용 대상 산업영역을 한정하는 기준으로 준용 중임. 통계청(2024), “제 11차 한국표준산업분류” 참고.

45) 일례로, 「건설산업기본법」에서는 전문공사 관련 업종을 15개로 구분한 것에 비해 한국표준산업분류에서는 전문직별 공사업에 대한 소분류 차원의 세부 업종을 6개로 더 포괄적으로 구분하고 있으며, 법령에서는 제외하고 있는 건설업종(예. 전기공사, 정보통신공사)이 한국표준산업분류에는 포함됨.

여기서 주목할 점은 한국산업표준분류에서 각 산업을 지칭할 때 모두 ‘산업’이 아니라 ‘업’이라는 용어를 사용한다는 것이다. 예를 들어 ‘제조산업’이 아니라 ‘제조업’, ‘광산업’이 아니라 ‘광업’이라고 불린다는 관점에서 볼 때, 현재 분류체계에 따른 ‘건설업’은 우리가 일반적으로 말하는 ‘건설산업’과 동일한 개념으로 이해될 수 있다. 그러나 한국산업표준분류에서의 건설업은 현행 기본법상 정의된 건설업과 동일한 범위를 가지고 있어, 결국 건설 전체의 가치사슬 중 시공 단계에 한정된 생산 활동만을 산업의 범주로 규정하고 있다. 이로 인해 산업분류체계 역시 시공 중심의 건설산업 구조를 고착화하는 데 일조하고 있으며, 나아가 건설업과 건설산업의 혼용과 같은 부작용을 초래해 산업의 가치를 더욱 제한적인 범위로 축소시키고 있다.

### 3

### 분절된 법체계가 초래하는 건설산업의 단편화 및 파편화

건설에 있어 칸막이식 구분은 생산과정이나 단계별 참여 주체에만 국한되지 않고 근본적으로 산업 자체에도 존재한다는 사실이 있다. 우선 국토교통부에서 「건설산업기본법」 외에 「건축서비스산업 진흥법」, 「공간정보산업 진흥법」, 「부동산서비스산업 진흥법」, 「생활물류서비스산업발전법」, 「철도산업발전기본법(약칭: 철도산업법)」, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률(약칭: 스마트도시법)」 등을 통해서 건설 관련 산업을 여러 줄기로 다기화하고 있음을 알 수 있다.

물론 이 중 일부 법령(예. 스마트도시법)은 신규시장의 창출로 인해 발생하는 경제적 또는 사회적 부가가치 효과를 고려하여 연관 분야의 경쟁력 확보 측면에서 새로이 제정된 것으로 이해될 수 있다. 그러나 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 건축서비스의 정의<sup>46)</sup>는 현행 「건설산업기본법」에 의한 건설용역업의 정의와 거의 동일한 수준이다. 단지 그 산업의 범위가 건설산업 내의 생산활동을 통해 창출되는 상품 유형 중 하나라고 할 수 있는 “건축물과 공간환경”일 뿐이며, 이는 「철도산업법」<sup>47)</sup>에도 유사하게 적용된다(〈그림 4〉 참고). 그리고 비록 「부동산서비스산업 진흥법」의 적용 대상인 부동산에 있어서 현행 한국산업표준분류는 건설업과 분리된 개별 산업영역으로 정의하고 있으나<sup>48)</sup>, 「민법」 제99조(부동산, 동산)와 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제2조(정의)에 따르면 결국 부동산이란 토지 및 그 정착물(건축물)을 말한다. 더 나아가서 부동산업은 건설산업에 있어 ①생산활동을 통해 창출되는 건축물 등의 상품을 중간재로 활용하는 전방산업이면서도 ②건설의 기획단계에서 이루어지는 사업개발 및 공급 측면에서는 건설산업의 후방산업 역할을 할 수 있으므로 건설산업의 전체 가치사슬에 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 건설산업 자체를 생산과정이나 참여 주체, 생산활동을 통한 산출물 등 다양한 관점에서 세분화하여 정의하고 있으므로 그만큼 건설산업의 실제 범위나 역할의 확장 가능성이 제한되고, 산업 전체의 가치가 파편화되는 실정이다.

46) 「건축서비스산업 진흥법」 제2조(정의)에 따르면 “건축서비스산업”이란 건축서비스(건축물과 공간환경(이하 “건축물등”이라 한다)을 조성하는 데에 요구되는 연구, 조사, 자문, 지도, 기획, 계획, 분석, 개발, 설계, 감리, 안전성 검토, 건설관리, 유지관리, 감정 등의 행위) 활동을 통하여 경제적 또는 사회적 부가가치를 창출하는 산업을 말함.

47) 「철도산업법」 제3조(정의)에 따르면 “철도산업”이란 철도운송·철도시설·철도차량 관련산업과 철도기술개발관련산업 그 밖에 철도의 개발·이용·관리와 관련된 산업을 말함.

48) 한국표준산업분류에 따르면 부동산업(I)은 “직접 건설, 개발하거나 구입한 각종 부동산(묘지 제외)을 임대, 분양 등으로 운영하는 산업활동, 수수료 또는 계약에 의하여 타인의 부동산 시설을 유지, 관리하는 산업활동, 부동산 구매, 판매 과정에서 중개, 대리, 자문, 감정 평가 업무 등을 수행하는 산업활동”을 말함.

〈그림 4〉 건설산업 생산활동을 통한 산출물 유형

| 건설산업 內 생산 산출물 |             |               |  |                       |  |
|---------------|-------------|---------------|--|-----------------------|--|
| “건축물”         |             | “산업설비시설”      |  | “토목시설”                |  |
| 단독주택          | 정보·통신시설     | 자원 재생시설       |  | 도로운송시설                |  |
| 공동주택          | 사회복지시설      | 쓰레기 처리시설      |  | 철도운송시설                |  |
| 숙박시설          | 역사적 건축물·문화재 | 고체폐기물 처리시설    |  | 내륙수로운송시설              |  |
| 업무시설          | 의료시설        | 제철·제강시설       |  | 항공운송시설                |  |
| 판매시설          | 전시시설        | 오염 방지시설       |  | 교량시설                  |  |
| 근린생활시설        | 공연 및 집회시설   | 전력 및 에너지 공급시설 |  | 터널시설                  |  |
| 관청 및 공공시설     | 운동시설        | 광물자원시설        |  | 항만(어항)시설              |  |
| 보안·방재시설       | 휴식·위락시설     | 자원저장시설        |  | 수자원 공급시설<br>(댐, 하천 등) |  |
| 교육시설          | 종교시설        | 기초화합물 제조시설    |  | 수산시설 등                |  |
| 연구/과학시설       | 기타 시설       | 금속제품 제조시설 등   |  |                       |  |

자료 : 한국건설기술연구원(2007), “건설정보분류체계 매뉴얼”.

#### 4

### 칸막이식 업역·업종체계의 잔재: 여전히 분절된 가치·공급사슬

앞서 언급된 바와 같이 국내 건설산업 구조의 경직성이 유지되는 데 큰 영향을 주었던 업역 및 생산체계에 대한 개편의 필요성은 오랫동안 제기되어 왔다. 특히 건설업 관련 종합과 전문 건설업 간의 상호 배타적인 칸막이식 업역 구분은 유연하고 효율적인 생산체계의 구현을 어렵게 하였으며, 공사 특성에 따라 적합한 생산방식을 선정할 수 있는 발주자의 선택권을 침해한다는 인식이 강해지면서 정부 차원에서 주도적으로 업역 질서를 타파하기 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다<sup>49)</sup>. 그 결과, 종합과 전문건설업체에 대한 겸업 제한은 폐지된 지 오래며, 2021년을 기점으로 완화된 등록 기준과 개선된 업종체계를 기반으로 현재 공공 및 민간공사에 대해 상호시장 진출이 가능해져 건설 업역에 관한 경계가 미약해지게 되었다.<sup>50)</sup> 그러나 아직 시장 진입장벽만 일부 완화된 것으로, 칸막이식 업역 및 업종체계의 잔재가 남아 있어 산업의 융합과 확장에 어려움을 초래하고 있다.

비록 업역 규제완화 등으로 인해 생애주기 구분에 따른 개별 단계 생산(예. 시공)의 유연성은 일부 확보되었다고 하지만, 국내 건설산업의 실정은 이중 업종 간의 연계(예. 설계-시공)를 통한 협력 생산에는 도달하지 못하였다. 이의 주요 원인 중 하나로는 2021년 1월부터 단계적으로 시행된 건설산업 생산체계 개편은 시공단계의 건설업에만 유효한 것으로, 건축설계업과

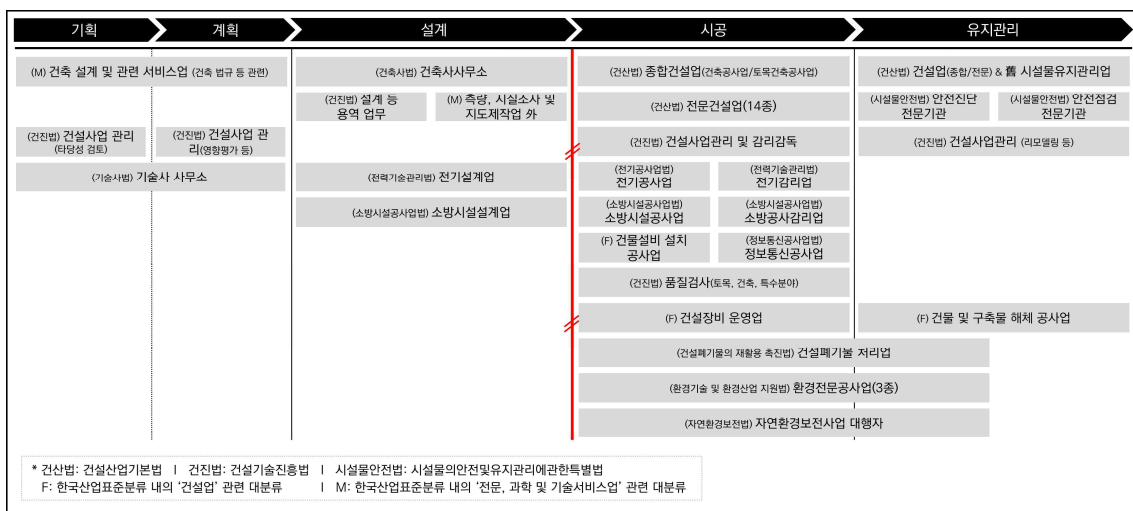
49) 대표적 사례로 ①2007년 종합건설업(舊일반건설업)과 전문건설업의 겸업제한 폐지, ②2008~09년 건설산업선진화위원회 “건설산업 선진화 비전 2020” 발표를 통한 등록기준 중복 인정, 보증 및 발주제도 개선 등 관련 추진, 영업범위 제한 폐지, ③2018년 “건설산업 혁신방안” 및 “건설산업 생산구조 혁신 로드맵(2018.11)”을 통한 <sup>(1)</sup>[업역] 종합과 전문 간의 상호 시장 진출 허용, <sup>(2)</sup>[업종] 전문건설업에 대한 대업종화 즉, 유사업종 간 통합 및 실적중심의 관리체계 구축, <sup>(3)</sup>[등록기준] 자본금 요건 완화 및 기술능력 요건 강화 등의 사례가 있음.

50) 전영준 외(2021), “건설 생산체계 개편 관련 「건설산업기본법」 제개정안(의안번호 제2109615)에 대한 검토 및 제언”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

건축(시공)업 간의 겸업 제한 제도<sup>51)</sup>는 이해관계의 첨예한 대립 속에 여전히 유지되고 있다는 데 있다.<sup>52)</sup> 건축설계와 시공의 겸업 제한은 오랜 기간 칸막이 규제의 대표적인 사례로 언급되었으나, 국토교통부에서는 산업의 발전에 있어 설계-시공-감리의 역할을 통한 상호 견제 체계 구축이 더 긍정적이라는 판단하에 겸업 규제를 유지해 왔다.<sup>53)</sup> 건설 단계 구분에 따른 분업원리는 각 분야에 있어서 전문성 향상과 이해관계자의 이익 보호 등에는 긍정적이었으나, 결국 생산 주체 간의 소통 단절과 책임 회피 및 전가, 생산과정의 연계 부족으로 인한 공급사슬의 분절 및 파편화 등의 문제를 초래하며 현재 시대가 요구하는 가치를 달성하는 데 제약이 발생하였다.

「건설산업기본법」을 비롯한 각종 개별법령 및 한국표준산업분류에서 정의하고 있는 건설산업(건설업 및 건설용역업) 범위를 종합적으로 고려한다면 건설 생애주기 관점 단계별 생산과정 및 참여주체를 <그림 5>와 같이 도식화할 수 있는데, 해당 그림을 보면 설계와 시공의 연계는 물론, 시공과 시공 전(Pre-construction: 기획-계획-설계) 및 시공 후(Post-construction: 운영 및 유지관리) 단계의 연계가 전혀 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 소수의 건설사업자를 제외하고는 본인의 영역 내에서만 개별적 생산 업무를 수행하고 있으며, 이에 따라 경직된 산업구조가 유지되어 건설 생태계 내 가치사슬의 통합 및 연계가 어려운 실정이다.

〈그림 5〉 법률체계 및 한국산업분류체계 기반 건설 생애주기 단계별 참여주체



- 51) 현행 「건축사법」 제23조(건축사사무소개설신고 등)에 따르면 건축사가 개설한 건축사사무소만이 건축설계업을 영위할 수 있는 것으로 해석되어 건축물 설계에 관한 권한이 오롯이 건축사가 대표자로 있는 업체에만 부여됨.
- 52) 현재 건축설계업 종사자들은 대규모의 건설업체에 의한 설계시장 잠식, 공사 수주를 위한 가격 경쟁 수단으로의 전락, 시공 편의성을 강조하는 설계로 인한 건축물의 독창성 및 가치 하락 등에 대한 우려를 강하게 표명함. 반면 건설업 종사자들은 업무 분화로 인한 비효율성 심화, 시공기술을 설계에 반영해야 하는 일괄수주(EPC, Engineering, Procurement, Construction) 방식의 해외사업에 대비한 역량 확보의 제한 등을 이유로 규제 해제를 주장함.
- 53) 특히 현행 법령상 건축사는 건설업 등록이 가능하지만 건설업체는 건축설계업 등록을 할 수 없기 때문에 설계·시공 겸업 제한 폐지는 '건설 주체별 상호시장 진출 허용'보다는 '건설업체의 설계업 진입 허용' 측면에서 해석되는 성향이 강하게 있음. 국토교통부의 판단하에 업역간 상호견제, 대기업의 시장 독점 혹은 건설카르텔 형성 방지 등의 취지로 현행 분리 체계가 유지되고 있음. 이에 관해 업역 개인주의 측면의 옳고 그름을 논하는 것은 본 고의 핵심에서 벗어나는 내용으로, 더 자세히 기술하지 않는 것으로 함.

특히 미래의 업계 및 산업 전개 방향을 고려했을 때 시공 전 단계와 시공 단계의 분절, 그리고 생산과정에 따라 파편화된 가치사슬로는 향후 건설 내의 통합, 혹은 타 산업과의 융합을 통한 건설산업의 범위 확대 및 생태계 확장을 기대하기 어렵다. 우선 최근 융복합 시대를 맞이하여 생산과정의 품질과 안전의 향상, 공사 기간 및 비용의 절감 등 다양한 건설사업 성과 달성을 목적으로 업종 간 협업을 지원하는 발주제도<sup>54)</sup>가 검토되고 있으며, 타 산업 기술의 융복합을 통한 스마트건설의 도입 및 정착이 가능하도록 새로운 산업 환경을 구축해 나가고 있는 시점이다. 그리고 최근 해외건설 공사 발주 동향을 살펴보면 설계와 시공의 통합발주가 주를 이룬다는 것을 고려한다면, 미래에 창출된 시장에 진입하고 경쟁력을 갖추기 위해서는 융복합 시대가 요구하는 역량 확보가 요구되며 그 현실적 시작점은 설계와 시공의 통합, 그리고 더 나아가서 사업의 기획부터 완성까지 단일 사업자가 오롯이 추진할 수 있는 사업개발 역량의 확보가 될 것이다.

이에 단일 사업자가 사전 단계 차원에서 시공상 효율과 품질 등을 도모하고 건설 고객(발주자)의 요구사항을 충족하는 산출물을 생산하기 위해 필요한 역량을 정의할 필요가 있다. 그러나 현재와 같이 가치사슬이 분절되어 있고 생산과정 구분에 따른 분업체계가 지속된다면 모든 사업참여자가 앞으로 나아갈 성장 동력을 상실하게 되고, 제한된 내수 시장에서 소모적인 물량 및 업역 다툼을 지속할 수밖에 없을 것이다. 현재 우리나라의 파편화된 건설 공급사슬 하에서 건설업체는 어디까지나 시공전문업체일 뿐이고, 건축사사무소는 건축설계 전문업체이며, 엔지니어링업체는 토목공사의 엔지니어링 전문업체로 남아 신규 시장 진출에 필요한 역량을 확보하는 데 한계가 있을 것이다.

## 5

## 소결: 20세기의 법과 제도로 재단하는 21세기의 건설산업<sup>55)</sup>

4차 산업혁명은 더 이상 미래의 이야기가 아닌, 현시점 전산업 분야에서 이미 지체롭게 대응하고 있어야 하는 필연적 흐름이다. 건설산업 역시 국가 경제의 발전에 필연적인 기간산업으로서 현시대가 요구하고 있는 새로운 역할에 수긍하고 통합화와 융복합화의 가치를 실현하고 있어야 한다. 그러나 건설산업은 다기화된 소관 부처 및 법률체계의 영향을 여전히 받으며 건설업 등 시공에 편중된 연관 법령 및 산업분류체계를 유지하고 있고, 과거 시절 형성된 칸막이식 업역·업체체계로 인해 파편화된 가치사슬과 산업구조가 채 아물지 못하고 있다. 분업체계 기반의 생산방식이 오늘날까지 유지됨에 따라 건설 생애주기에 걸친 생산과정과 주요 참여 주체 등 모든 것에 대한 배타적 구분이 여전히 남아 있으며, 이는 건설산업이 실제 위상과 타 산업 및 국가 경제에 미치는 영향에 비해 그 역할과 범위가 협의적이고 제한적으로 정의되도록 하고 있다. 결국 오늘날의 분절되고 파편화된 산업 및 업역 체계는 20세기 당시의 시대적 요구에 맞춰 형성된 법과 제도·체계를 기반으로 21세기의 건설산업을 규정하려는 과정에서 발생한 구조적 한계라고 볼 수 있다.

이에 현시점 건설산업의 실제 범위 및 향후 미래의 역할 등에 대한 재고찰이 필요하며, 연관 산업구조와 법률체계가 이를 잘 반영할 필요가 있다.

54) 대표적 예시로 통합발주(IPD, Integrated Project Delivery), Partnering, Lean 등이 있음.

55) 이복남(2018), “20세기의 법과 제도로 21세기 건설을 재단하지 말라”, 한국건설산업연구원 재인용.

### Ⅲ. 산업 융합 및 확장을 위한 건설 업역 및 산업구조의 합리적 개선 방향 : 「건설산업기본법」과 개별법 간의 관계 재정의를 중심으로

향후 건설산업이 경쟁력을 확보하고 더 나아가 국가 경제의 활력 제고에 기여하기 위해서는 "민간이 주도하고 정부가 지원하는" 산업구조를 지니는 것이 이상적인 모델로 평가된다. 이는 산업 참여자들이 자율적으로 기술 개발과 협력을 통해 혁신 성장을 도모할 수 있도록 유연한 환경을 조성하고, 정부는 이에 필요한 정책적 지원과 자원을 제공함으로써 지속 가능한 성장 기반을 마련하는 구조를 의미한다. 건설산업 또한 현재의 구조적 한계를 극복하고 지속 가능한 성장 동력을 확보하기 위해서는 근본적인 거버넌스 체계의 전환이 요구되며, 특히 건설 업역 간의 통합과 타 산업과의 융복합을 통해 새로운 부가가치를 창출하는 방향으로 산업구조를 재편할 필요가 있다.

우리나라 건설산업은 과거 제정된 연관 법령, 제도 및 정책적 기반을 토대로 현재의 산업구조를 형성해 왔기 때문에 급변하는 산업 환경과 기술 발전에 대응하여 미래형 산업구조를 구축하기 위해서는 관련 제도의 정비와 필수적이다. 이에 건설 관련 법령 간 관계를 명확히 정립하고, 일반법과 개별법으로 구성된 현행 이원화 법체계를 보다 체계적으로 재구성할 필요가 있다. 우선 「건설산업기본법」이 건설산업 전반의 가치사슬을 포괄하고, 체계적인 산업 정책을 추진할 수 있도록 일반법이자 상위법으로써의 역할이 강화되어야 한다. 또한, 기본법에서 제시하는 원칙을 토대로 건설 생애주기 단계별 건설사업자의 업역 및 업종 구분에 따른 등록 기준부터 행정처분에 이르는 일련의 과정은 개별법에서 구체적으로 규율하는 구조로 정비함으로써 법체계의 일관성과 효율성을 제고해야 한다.

건설산업 관련 일원화된 법체계를 정비하는 데 있어 타 산업 분야의 규제 개혁 및 산업 혁신 사례에 관한 시사점을 반영할 수 있다. 오래전 제조업과 금융업 등에서 과거 산재되어 있던 법령의 정비 및 통합법 제정을 통해서 사업 다각화에 대한 유연한 대처 및 글로벌 경쟁력 제고 등을 꾀한 사례가 있으며<sup>56)</sup>, 최근 기획재정부에서 공공조달의 규모 증가와 국내외 조달 관련 환경의 변화에 따른 정책적 대응 방안으로써 가칭 「공공조달 기본법」 제정 추진 계획을 발표한 사례가 있다. 기본법 제정의 핵심은 기존 「조달사업에 관한 법률」이나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등과의 관계를 정리해서 이들이 「공공조달 기본법」이 제시한 기본원칙을 근거로 사업의 범위 및 계약 관련 세부 절차 등을 규율하는 개별법 역할을 하도록 조달법제 체계를 개편하는 데 있다. 또한, 조달정책심의위원회의 기능을 확대 개편함으로써 미래 기술혁신이나 환경변화에 대응할 수 있는 제도 기반을 형성하는 취지가 있다. 이 사례들의 공통점은 미래 수요 다변화 및 기술혁신 촉진, 신규시장 창출 등에 유연하게 대처할 수 있도록 시장 친화적인 규제 체계의 확립이라고 볼 수 있다.

사실 건설산업 내 업역 규제의 일원화 및 통합에 관한 논의는 이미 오래전에 이루어진 바

56) ①1986년 제조업 관련 7개의 개별 산업 분야의 지원법(기계, 전자, 섬유, 조선, 석유화학, 철강, 비철금속 등)을 「공업발전법」(현 「산업발전법」)으로 통합하고, 140여개에 달하던 규제 조항을 10분의 1 수준으로 축소하였으며, ② 2007년, 「증권거래법」, 「선물거래법」 등 7개 증권 관련법을 하나로 통합하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」로 제정함으로써 금융 혁신을 도모하고 경쟁을 촉진함. 이하 조준현(2018), “건설산업, 생태계의 혁신이 필요하다”, 한국건설산업연구원 참고.

있다. 2009년, 국토교통부에서 출범한 건설산업선진화위원회에서 ‘건설산업 선진화 비전 2020’<sup>57)</sup>을 발표하며 국내 건설산업이 지식과 정보 중심의 세계 일류 산업으로 도약하기 위한 기반을 조성하는 방안으로써 가칭 「건설산업통합법」의 제정을 언급한 바 있다. 당시 「건설산업통합법」의 핵심은 건설공사에 있어 타 법률 및 타 부처 관할이었던 전기공사, 정보통신공사, 소방공사 등에 관한 체계를 단일 법령으로 일원화하고, 범부처 통합 기구를 한시적으로 운영한다는 데 있었다. 이에 새롭게 통합관리 되는 건설업에 대한 등록·인허가·신고 등 관련 사업 규제, 도급 및 하도급 관련 규제, 시공관리에 관한 사항 및 처벌 등을 일원화된 통합법 내에서 규율하는 것이었다. 그러나 과거에 논의되었던 「건설산업통합법」은 첫째, 건설업에 국한되어 있어 건설용역업에 해당하는 시공 외 모든 단계의 생산 활동은 통합화의 범주에서 제외되어 있다. 둘째, 건설업종 구분별로 제정된 개별법(예, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」)을 폐지하고 기본법으로 일원화하는 계획을 담고 있으나, 이를 실현하는 과정에서 현실적 어려움이 예상된다. 부처별로 규율하는 개별법이 각기 다른 만큼, 법의 다기화 문제는 단일 부처 차원의 해결 과제가 아니라 범부처적인 조율이 필요한 사안이다, 특히 업종 신설에 따른 이익집단과 이해관계자가 이미 형성된 상황에서 흩어져 있는 법령 폐지와 이에 따른 유관 협단체의 정비 방안을 마련하는 과정에서 상당한 현실적 제약이 따를 것으로 전망된다. 그리고 셋째, 현재 건설산업 전반을 아우르는 일반법(「건설산업기본법」)이 존재하는 상황에서 여러 개별법이 산재된 실정임을 고려할 때, 새로운 일반법의 추가 제정은 업계의 혼란만 가중되도록 할 것으로 평가된다.

이에 따라 현행 「건설산업기본법」의 입법취지를 보다 충실히 반영할 수 있도록 관련 법령을 개정하고, 이를 상위법으로서 건설 관련 모든 개별법을 아우르는 법체제로 명확하게 정비하는 방안을 제안하고자 한다.

## IV. 세부적인 추진 방안

건설산업의 융합과 확장을 위해 산업구조와 업역체계를 재정비하고 관련 법령들이 이를 뒷받침하는 지원 토대의 역할을 하기 위해서는 ①「건설산업기본법」에서 건설업 관련 규제의 분리를 통해 현행 기본법이 산업 전반을 균형 있게 규율하도록 하고, ②건설산업의 범위 및 역할에 대한 새로운 정의를 통해 시공에 편중되어 있던 산업 범위를 명확화해야 한다. 이뿐만 아니라 더 나아가 ③건설산업 전반에 대한 생산체계 규제 혁신, 그리고 ④관계부처 간의 협업 체계 구축 및 건설산업 거버넌스(Governance) 구축이 이루어져야 할 것이다.

57) 건설산업의 선진화 비전은 ‘국민으로부터 신뢰받는 글로벌가치 창조산업’으로, 이를 달성하기 위한 3대 목표는 ①설계기준의 글로벌화 및 생산성 혁신 등을 통한 총사업비 30% 저감, ②글로벌 경쟁력 제고로 해외건설 수주액 2,000억 달러 달성, ③투명성 세계 10위권 진입 등이 포함되었음. 가칭 「건설산업통합법」 제정은 해당 목표 달성을 위한 5대 핵심 전략 중 하나임.

## 「건설산업기본법」 분리를 통한 법령 이원화 체계 확립

산업을 효과적으로 규율하기 위해서는 개별적으로 산재된 법령을 아우르는 상위법이자 모법이 필요하며, 본래 「건설산업기본법」이 이러한 역할을 수행해야 한다. 그러나 현행 기본법은 산업 전반의 진흥과 육성을 지원하는 조항이 제1장(총칙)에만 제한적으로 포함되어 있으며, 제2장(건설업 등록) 이후의 본문은 주로 건설업에 국한된 등록, 시공 자격, 시정 명령 등 규제 중심의 내용으로 구성되어 있다. 이에 「건설산업기본법」에서 다루던 건설업역·업종 관련 규제를 별도의 개별법으로 분리함으로써 기본법이 본래의 역할을 더욱 충실히 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 <그림 6>과 같이 건설 법제의 일반법과 개별법 간 체계를 명확히 정립함으로써, 건설업에 대한 규제가 과거 「건설업법」 차원에서 다루어질 수 있도록 하고 설계나 타 업역과 동등한 수준에서 개별법으로 규율될 수 있도록 할 수 있다.

### 〈그림 6〉 건설산업 관련 이원화된 법령체계



한편, 「건설산업기본법」에서는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등이 건설공사의 범위에서 제외되며 해당 공사업이 개별법으로 규정되어 있어 법적 일관성이 부족한 실정이지만, 앞서 언급된 바와 같이 업종 통합관리를 목표로 기존 개별법을 단일 법으로 통폐합하는 과정에는 현실적 어려움이 따를 것으로 예상된다. 그럼에도 여전히 건설업종별 등록기준 외에도 도급 및 하도급 규정, 영업정지·과태료·과징금 부과 및 시정명령 등 관련 규제가 모든 개별법에 동일한 수준으로 적용될 수 있도록 관련 규제 전반을 기본법으로 일원화할 필요가 있다. 특히 앞서 언급된 공사들은 전부 현시점 분리발주가 의무화되었기 때문에 공사 발주부터 입·낙찰, 계약, 착공, 준공 등의 과정 동안 발생하는 생산활동에 있어 동일한 규제가 적용되어야 업계 내 혼선이 발생하지 않을 것이다.

## (1) ‘건설용역업’의 업역 범위 구분을 통한 법적 정의의 개선

우선 건설산업의 정의를 건설업과 건설업 활동 영위에 필요한 용역업으로 이분화하는 현행 법령 조항부터 개정되어야 한다. 현행 「건설산업기본법」과 한국산업표준분류, 그리고 연관 제도 및 정책 개선안과 모두 건설공사(혹은 시공)에 편중되어 있으며, 이의 부정적 영향으로 건설산업과 건설업이 혼용될 정도로 산업 전체의 가치가 그만큼 시공에 제한적으로 정의되고 있기 때문이다. 이에 건설용역업을 건설 생애주기 관점에서 기획 및 계획, 설계, 시공(자재·장비 관리 및 감리 포함), 유지관리 이후 등으로 세분하고, 각 단계에 요구되는 기술력 및 산업활동 등을 재정의하여야 한다. 과거 건설용역업의 범주에 해당했던 생산 활동에 대한 업역 범위를 명확히 함으로써 개별 업의 중요성과 역할 등을 건설(시공)업에 준하는 수준으로 격상할 수 있고, 자연스럽게 이들 업을 ‘용역’이라는 표현으로 평가절하의 여지를 주었던 과거 문제도 해소될 수 있다.

## (2) 새롭게 창출되는 시장과 건설 상품을 포용하는 법령체계와 산업구조

국내 건설산업은 과거로부터 기능인력을 중심으로 한 현장생산방식(Stick-build)에 초점을 맞추어 발전해 왔으며, 이를 통해 생산되는 건설 상품은 상기 <그림 4>에 나타난 바와 같이 정형화되어 있었다. 그러나 최근은 기술혁신과 융복합 기초의 환경변화에 힘입어 스마트시티, 무인자동차 기반의 미래 교통 등 새로운 시장이 창출되고 있으며 그에 맞추어 건설 상품 역시 다양화되는 추세다. 특히 생산성 혁신 등을 위한 돌파구 중 하나로써 공장생산방식 위주의 탈 현장화(OSC, Off-site construction)<sup>58)</sup> 건설이 점차 시도되고 있다. OSC 사업은 ①작업환경의 통제가 가능한 실내공장에서 시설물의 일부(혹은 전체)를 생산할 수 있고, ②일회·맞춤생산이 아닌 반복·대량생산이 가능하다는 측면에서 “건설의 제조업화”라고도 불린다. 그만큼 제조업의 생산구조와 유사한 형태를 보이고 있으며, 건설 생애주기에 걸친 생산체계에도 큰 변화가 요구되고 있다.

이처럼 신규 시장 창출로 인해 건설 상품의 수요가 점차 다변화됨에 따라 이를 유연하게 수용할 수 있는 산업구조를 구축하여 건설산업의 역할과 범위를 확장할 필요가 있다. 그러나 현행 법령체계와 산업구조는 여전히 과거의 건설 개념에 머물러 있으며, 새롭게 정립되는 건설의 정의를 수용하기에는 높은 경직성을 띠고 있다. OSC를 예로 들어 살펴본다면, ①부재 혹은 모듈의 공장생산, ②현장으로의 운송, ③현장에서의 인양 및 조립·설치로 세분화되는 ‘시공단계’

58) OSC는 공장에서 사전조립된 부재/모듈/유닛 등을 건설현장으로 운송한 후 설치 및 시공함으로써 최종 목적물을 완성하는 방식임. OSC의 범위에는 국소 부위의 PC(Precast concrete) 부재를 공장에서 생산한 다음 현장으로 반입 및 활용하는 “컴포넌트형 방식(혹은 프리패브(Prefabrication) 공법)”, 커튼월 등의 패널라이징 공법을 포함하는 “단순 패널형 방식, 그리고 시설물 단위(유닛) 일체를 공장에서 생산하는 “모듈러 방식(Modular construction)” 등이 포함됨. M. Kim et al. (2023), “Blockchain-enabled supply chain coordination for off-site construction using Bayesian theory for plan reliability”. *Automation in Construction* 155, 105061 참고.

에 참여하는 사업자에 대한 영업 범위나 업종 분류, 등록 기준 등이 아직 법령이나 제도상에 정의되어 있지 않다. 모듈 등을 생산하는 사업참여자에 대해 일례로 ‘건설사전제작업’라는 정의가 이루어지지 않고, 이들의 역할이 ‘종합건설업’과 ‘전문건설업’으로 양분화되어 있는 현행 업역 및 업종체계 상 어디에 해당하는지 판단할 수 있는 기준이 없다. 앞으로 OSC가 활성화 될수록 관련 업종이 건설업종인지 타 제조업종인지에 대한 논란도 점차 커질 것으로 예상되기 때문에, 비록 건설사업의 궁극적인 목적 등의 측면에서는 큰 의미가 있지 않을 수 있지만 건설 업역 및 업종 체계의 관점에서는 분명 현실적 이야기가 필요한 사안으로 보인다.

### 3

## 산업의 진흥과 육성 기초: 전체 가치사슬에 걸친 생산체계 규제 혁신

비록 정부에서 건설산업 진흥 및 발전을 목적으로 생산체계 개편에 대한 다양한 정책 개선안 및 로드맵을 발표해 왔으나 이들 대다수는 결국 건설업에 국한된 실정으로, 전체 가치사슬 관점에서 건설산업은 여전히 비효율적 규제 체계가 유지되고 있다고 볼 수 있다. 현재까지 유지되고 있는 건축설계업과 건설(시공)업의 겸업 제한 규제가 그 대표적 예시로, 건설의 산업구조가 융합과 통합을 추구하는 미래 변화와 가속화되는 해외시장에서의 경쟁에 등 유연하게 대처하지 못하도록 한다. 따라서 향후 건설 가치사슬에 전반에 걸쳐 건설산업의 융복합을 실현하기 위한 제도적 토대를 마련해야 하며, 이에 대한 현실적 시작점이 설계와 시공의 융복합 서비스 제공 기회의 확대가 될 것이다.

건설업에 국한된 건설생산 생산체계 개편으로 인해 종합 및 전문건설업체가 일정 기준을 충족한다는 가정하에 상호 시장(원도급-하도급) 진출이 허용된 만큼, 건축설계업과 건설(시공)업 종에 있어서도 진입장벽 완화 조치가 필요할 것이다. 두 개 업종에 모두 등록한 건설사업자들이 일정 수준의 기술력이나 전문인력 등을 보유하였다는 가정하에 상호시장 진출이 허용되도록 함으로써 설계 및 시공에 관한 종합적인 역량을 확보할 수 있는 기회가 창출되어야 한다. 이를 위해서는 현행 「건축사법」에 의해 설계업 영위를 위해 법인 대표자가 건축사 자격을 보유해야 하고 반드시 법인 설립 시 ‘건축사사무소’ 명칭을 사용해야 한다는 의무 조항 등의 삭제가 필요할 것이다. 다만, 겸업 및 상호시장 진출을 허용하기 위한 사업자 등록 기준을 설정하는 데 신중한 검토 및 사회적 합의 과정이 요구될 것이다.

### 4

## 관계부처 간 협업 체계 구축을 중심으로 한 건설 거버넌스의 재정의

### (1) 단기적 과제 : 협력체계 구축

우리나라 건설산업 관련 파편화된 산업구조로 인해 발생했던 업역 및 업종체계 유연성의 부재, 시공 외 분야(예. 설계, 사업개발) 관련 고부가가치 역량 부족 등의 문제는 단일 부처가 주도해서 해결할 수 있는 수준을 넘어서서 범정부의 협업이 필요한 사안이다. 특히 우리나라의

건설산업은 본 고를 통해 지속해서 논의된 바와 같이 각 업역에 따라 관련 법령만 분산되어 있을 뿐 아니라 그 소관 부처를 달리하고 있다. 이에 비록 국토교통부가 소위 ‘건설산업의 주무부처’라고 알려져 있음에도 현시점 건설 업역 및 업종의 일부분을 산업통상자원부, 과학기술정보통신부, 환경부 등 타 부처에서도 관여하고 있다. 더욱이 부처마다 개별적으로 높은 수준의 규제를 가하고 있고 업역 개인주의<sup>59)</sup>에 입각하여 상호 협력 및 소통에 소극적인 실정이다. 이에 건설산업에 대한 일관된 통합관리체계이자 컨트롤타워를 구축할 필요가 있으며, 이를 위해서는 건설 업역의 규율하고 있는 정부 부처 간의 협력체계를 마련하는 것이 첫걸음이 될 것이다.

지금까지 범정부 차원에서 부처 간 칸막이 해소 및 협업 활성화를 위해 다양한 노력을 기울여 왔다<sup>60)</sup>. 최근 2024년 5월에는 정부 부처 간의 전략적 협업과제를 논의하는 「제1차 협업과제점검협의회」가 개최되어 ①본질적인 업무특성 차이 등으로 부처간 갈등 발생 소지가 있어 상호 이해가 필요한 과제, ②신기술 및 산업 등장 등으로 인해 상호 전문성 공유로 시너지를 창출할 수 있는 과제, ③부처간 칸막이를 해소하여 국민편의를 증진할 수 있는 과제를 구성한 바 있다<sup>61)</sup>. 이와 같은 노력을 통해 건설산업의 융합 및 확장을 위한 제반 환경을 조성하고, 향후 건설 관련 업역과 산업구조를 재정비하는 과정 중에 이해관계에 놓여 있는 부처 간의 협력이 이루어지도록 할 필요가 있다.

## (2) 장기적 과제 : 협력구조 중심의 건설 거버넌스 재정의

건설산업은 다른 어느 산업보다도 정부 차원의 제도·정책과 운영체계 등의 영향을 크게 받는다는 점을 고려할 때 앞으로 건설산업의 대전환을 통해 고부가가치를 창출하기 위해서는 산업 차원의 거버넌스(Industry-level governance)<sup>62)</sup>를 체계적으로 확립하는 것이 필수적이다.

우리나라를 비롯한 전 세계 정부 부처들은 모두 소관 산업에서 발생하는 다양한 문제를 해결하기 위해 관련한 정책을 입안하고 이를 바탕으로 관련 이해관계자 간 조정 및 협력 구조를 구축하며 산업 차원의 거버넌스를 추진하고 있다. 그 과정을 추진하는 전략 중 하나로 특정 분야에 대한 정책 전문성과 공정성을 강화하고, 정부 부처 간 조정을 통해 효율적인 행정을 실현하기 위해 행정기관 소속 위원회<sup>63)</sup>를 설치 및 운영하는 경우 또한 일반적이다. 예를 들어 2024년 6월 기준 국토교통부 소관 산업 분야에 대한 거버넌스 추진을 위해 대통령 직속위원회 1개, 국무총리 소속위원회 4개, 국토교통부 소속위원회 62개가 운영 중이다.

59) 업역 개인주의(Individualism)이란 자신의 업역 발전이나 개인적 이익 등을 수호 또는 확장하는 것을 최우선으로 두는 경우를 지칭함. 김한수(2018), “건설산업 혁신 성장… ‘생산성 향상과 고객 가치 달성이 공동선’”, 스페셜 리포트, 한국건설산업연구원 참고.

60) 한국행정연구원(2024), “정부혁신트렌드 vol.2: 협업 활성화를 위한 정부혁신 해외 사례”, “정부혁신트렌드 vol.3: 정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제” 참고.

61) 국무조정실(2024.05), “부처 칸막이 없애고 한 팀으로 일한다” 관련 보도자료 참고.

62) 특정 산업이 지속가능성과 경쟁력 등을 확보할 수 있도록 연관 정부, 기업, 이해관계자 간의 역할과 책임을 조율하는 정책, 제도, 규범, 조직체계의 총합으로 정의할 수 있음.

63) 행정기관위원회의 유형은 소속별 구분에 따라 ①특정 정책의 실행이나 규제 심의를 위한 각 부처 소속위원회(예. 국토교통부의 중앙토지수용위원회), ②정부 부처 간의 협력 조정을 목적으로 하는 국무총리 소속 위원회(예. 국토정책위원회), ③국가의 핵심 정책을 논의하는 대통령 소속(직속)위원회(예. 국가건축정책위원회) 등으로 세분화됨. 행정안전부(2024), “2024년 행정기관 위원회 현황” 참고.

다양한 위원회의 설립은 국가 차원의 주요 사업 추진을 통해 산업을 진흥시킬 수 있다는 점에서 분명 긍정적일 수 있다. 그러나 이러한 전략이 파편화된 산업구조를 개선하고 건설산업에 대한 진정한 통합 컨트롤 타워를 구축하는데 효과적일지에 대한 현실적 검토가 필요하다. 우선 건설산업의 거버넌스를 새로운 차원에서 구축하려는 시도는 특정 부처의 권한을 넘어서는 문제이며, 건설과 관련된 정부부처가 건설업역 구분에 따라 과도하게 분화된 현 상황에서 국토교통부를 중심으로 산업 거버넌스를 일원화하려는 전략은 현실적으로 실현 가능성이 낮다. 따라서 이를 해결하기 위해 국무총리 혹은 대통령 직속위원회의 설립이 필요할 것인데, 이미 위원회가 과도하게 존재하는 상황<sup>64)</sup>에서 무분별한 조직의 신설은 그 실효성을 거두기 어려울 것이다. 위원회의 난립은 그만큼 산업 현안에 대한 책임 소재의 분산과 의사결정 주체 설정의 어려움을 유발하고, 실질적인 정책 실행보다는 형식적인 논의에 그칠 가능성이 증가하여 성과의 지속성이 저하된다. 특히 여러 위원회가 유사한 주제를 다룰 경우 중복된 논의가 발생하고, 정책 조정 과정과 결과가 다기화되어 통합과 융합의 실현을 저해하는 방향으로 흐름을 우려가 있다. 이에 위원회 설립을 통해 산업 관련 협력구조를 조성하기 위해서는 기존 정부 조직과의 역할 조정, 중복 방지, 효율적 운영 방안 등을 충분히 검토할 필요가 있다. 더욱이 현행 법체계 하에서는 국토교통부를 중심으로 건설산업 구조의 혁신을 이루기까지 관련 정부부처 및 기관 간의 이해 충돌과 업역 간 경쟁이 발생할 가능성이 크다. 이러한 현실을 감안할 때, 건설산업을 총괄할 통합적인 컨트롤타워를 구축하고 이해관계 조정과 협력을 기반으로 건설산업 거버넌스를 정의하기 위해서는 국토교통부의 역할과 위상 강화가 요구된다. 정부 조직 개편을 통해 일명 국토교통부 장관의 부총리급 격상이 필요하다는 것이다. 비록 현행 「정부조직법」과 국정운영 현황 등을 고려할 때 이를 실현하는 과정에서 많은 논란이 있을 수 있지만, 건설산업은 지금까지 국가 경제 성장의 토대를 마련해왔고 앞으로 새로운 역할을 모색함으로써 국가의 지속 가능한 성장을 이끌어가기 위해서는 이를 정부의 핵심 시책으로 고려해야 한다. 이러한 과정이 이루어져야 관계부처와 이해관계자 간 원활한 협업을 지원하는 메커니즘이 형성될 수 있을 것이다. 특히 일본의 국토교통성을 제외하면 우리나라의 국토교통부와 같이 건설산업 전반을 직접적으로 관장하는 단일 행정조직을 운영하는 사례는 찾기 어렵다는 사실<sup>65)</sup>을 고려하여 정부부처의 연원과 연관 산업의 변천과정에 따라 산업의 중요성과 미래 확장 가능성을 반영할 수 있는 조치가 필요할 것이다.

이에 본 고에서는 건설 거버넌스의 장기 과제로 건설산업 주무 부처인 국토교통부의 부총리급 격상과 더불어 한국건설산업연구원(2025)<sup>66)</sup>에서 제안한 바와 같이 민관합동 ‘국가건설산업 정책위원회(가칭)’와 ‘건설산업 재탄생 위원회(가칭)’의 설립을 함께 추진하기를 제안한다. 건설산업을 주관하는 주무 부처의 부총리급 기관으로의 격상을 통해 유관 부처의 협업 체계를 강화할 유도함과 더불어 정책의 방향을 자문하고 실행 수준을 검증할 수 있는 위원회 운영을 병행함으로써 산업의 진흥과 육성의 기본 거버넌스 체계를 탄탄히 할 수 있을 것이다.

64) 범산업 차원의 행정기관위원회 수는 1997년 처음 통계가 집계되었을 당시 총 380개에서 2024년 6월 약 2배 증가한 590개로 나타나며, 시대적 변화에 따라 증감 양상에 다소 차이가 있지만 전반적으로 대통령 직속, 국무총리, 각 부처 소관의 위원회 모두 기존 대비 2개 수준으로 증가함. 행정안전부(2024), “2024년 행정기관 위원회 현황” 참고.

65) 해외국가 전반에는 직접적인 중앙 행정조직을 두기보다는 관련 기능이 여러 부처에 분산된 것으로 볼 수 있음. 한국 건설산업연구원 내부자료 재인용.

66) 한국건설산업연구원(2025), “건설산업 재탄생 전략”, pp. 150-154.

## 참고 문헌

---

- 권오현(2005), “건설업 업역구조 개편방안에 관한 연구”, 한국건설산업연구원.
- 김한수(2018), “건설 생산체계 개편... ‘생산성 향상과 고객 가치 달성’이 공동선”, 한국건설산업연구원.
- 박영도(2006), “기본법의 입법모델연구”, 한국법제연구원.
- 안종욱 외(2021), “건설산업 경쟁력 강화를 위한 가치사슬 연계 방안”, 국토연구원.
- 윤석진(2012), “건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원.
- 윤영선(2012), “한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰”, 한국건설산업연구원.
- 이복남(2018), “20세기의 법과 제도로 21세기 건설을 재단하지 말라”, 한국건설산업연구원.
- 이상호(2020), “건설산업의 미래(II): ‘분업과 전문화’에서 ‘융합과 통합’으로”, 한국건설엔지니어링협회.
- 전영준 외(2021), “건설 생산체계 개편 관련 「건설산업기본법」 재개정안(의안번호 제 2109615)에 대한 검토 및 제언”, 한국건설산업연구원.
- 조준현(2018), “건설산업, 생태계의 혁신이 필요하다”, 한국건설산업연구원.
- 최민수 외(2014), “시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안”, 한국건설산업연구원.
- 통계청(2024), “제 11차 한국표준산업분류”.
- 한국건설기술연구원(2007), “건설정보분류체계 매뉴얼”.
- 한국건설산업연구원(2017), “차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제”.
- 한국건설산업연구원(2020), “2030 건설산업의 미래”.
- 한국건설산업연구원(2020), “건설 및 주택 규제개혁 60대 과제”.
- 한국행정연구원(2024), “정부혁신트렌드 vol.2: 협업 활성화를 위한 정부혁신 해외 사례”.
- 한국행정연구원(2024), “정부혁신트렌드 vol.3: 정부 부처 간 협업 활성화를 위한 의제”.
- 행정안전부(2024), “2024년 행정기관 위원회 현황”.
- M. Kim et al. (2023), “Blockchain-enabled supply chain coordination for off-site construction using Bayesian theory for plan reliability”. Automation in Construction 155, 105061.