

정부규제의 유형분석을 통한 규제정책의 접근방법 연구

- 하도급 및 전문건설업을 중심으로 -

A Study on Direction of Regulation Policies by Classification of Government Regulation in Construction Industry - Focus on Subcontract or Specialty Contractor -

이종광*
Lee, Jong-Gwang

조승연**
Jo, Sung-Yeon

김용수***
Kim, Yong-Su

요약

건설시장에 대한 정부규제 특히 하도급 및 전문건설업과 관련된 정부규제의 완화가 지속적으로 추진되고 있다. 건설규제의 완화는 건설시장에 상당한 영향을 미치는 중대한 사건임에도 불구하고 이에 관한 학문적 연구는 미진한 실정이다. 본 연구는 규제이론을 분석틀로 이용하여 건설산업의 정부규제를 규제 유형에 따라 분류하여 규제의 기능을 고찰하고 규제정책의 접근방법을 제안하는 것을 목적으로 하였다. 본 연구는 문헌연구의 방법에 의하여 수행되었으며, 다음과 같은 결론을 제시하였다.

하도급 및 전문건설업과 관련된 정부규제를 경제적, 사회적, 불공정거래 규제로 분류하고, 유형을 고려하여 규제의 기능과 상호관계를 규명하였다. 그리고 경제적인 측면에서 상대적 열위에 놓인 정책대상집단을 대상으로 하는 하도급 및 전문건설업과 관련된 규제정책에 대한 접근방법을 제안하였다. 첫째, 경제적 효율성의 가치 외에도 사회적 형평성의 가치 또한 대등한 가치로 인식하여야 한다. 둘째, 정부규제의 복합적 성격을 고려하여 정책대상 집단이 부담하는 비용과 편익의 분배를 고려하여야 한다. 셋째, 규제의 기능과 효과를 분석하고 규제의 변화에 따른 영향을 엄밀히 검토하여야 한다.

키워드: 건설정책, 건설규제, 하도급, 전문건설

1. 서론

최근 건설시장에 대한 정부규제에 대한 완화가 지속적으로 추진되고 있다. 특히 전문건설업 또는 건설하도급과 관련된 규제 중 의무하도급, 부대입찰 제도는 2008년부터 폐지하기로 예정되어 있으며, 일반건설업과 전문건설업의 기업제한 제도, 시공참여자 제도 등의 폐지도 거론되고 있다. 시장에 대한 정부의 규제는 현실에서 발생하는 문제점을 시정하는 것을 일차적 목적으로 하지만, 오히려 정부개입이 시장의 질서를 교란하고 효율성을 저해하는 경우에는 규제개혁의 필요성이 있다.

그렇지만 규제는 오랜 동안 시행되면서 규제 자체가 시장의 작동 메커니즘으로 정착되어 안정성을 가지게 되며, 다른 제도와 상호작용하거나 규제의 성격이 변화하여 의도하지 않은 긍정적인 기능을 수행할 수도 있다. 따라서 규제가 야기하는 정부실패를 보정하는 데 있어서는 보이는 손(visible hand)과 보이지 않는 손(invisible hand)이 나타내는 기능과 효과를 면밀하게 검토가 필요하다. 단편적 문제점에만 초점을 두는 경우 예상하지 못한 더 큰 부작용에 직면할 수 있기 때문이다.

특히 건설시장의 경우 정부규제가 시장의 조직과 기능에 미치는 영향력이 매우 크다는 점과 규제완화의 대상이 되

고 있는 정부규제의 대부분이 제도변화에 대한 적응력이 낮은 하도급 시공을 주로 하는 중소기업인 전문건설업과 관련된 규제라는 점을 고려할 때 보다 신중한 접근이 필요할 것이다.

건설시장의 정부규제에 대한 완화 또는 폐지에 관한 주장도 지속적으로 제기되어 왔다(김관보:1995·1996·1997, 김관보·이의섭:1995, 김관보·이석묵·최민수·민용·이의섭:2000, 권오현:2005). 이들 연구는 정부규제에 의한 경제적 효율성의 저하를 규제완화의 주요한 근거로 삼는다. 건설정책 분야의 중요한 연구임에도 불구하고 하도급관련 규제로 인해 반드시 건설시장의 효율성이 저하된다는 실증적 분석은 찾아보기 어려우며 또한 정부규제가 오로지 경제적 효율성을 제고하는 것만을 정책목표로 삼는 것은 아니며 사회적 형평성 또는 경제정의의 실현 또한 대등하고 중요한 목표라는 점을 간과하여 이러한 측면의 고려를 경시하고 있다.

이에 본 연구는 규제이론을 분석틀로 이용하여 하도급 또는 전문건설업과 관련된 정부규제의 유형을 분류하여 규제의 기능을 살펴보고 규제개혁²⁾의 접근방법을 제안하는 것을 목적으로 하여, 문헌연구 및 제도분석의 방법에 의하여 수행하고자 한다.

2. 정부규제에 대한 이론적 고찰

2) 규제개혁(regulation reform)은 비효율적 규제의 완화, 폐지 그리고 바람직한 규제의 강화를 포괄하는 개념이다.

* 일반회원, 중앙대학교 건축학과, 박사과정

** 일반회원, 중앙대학교 건축학과, 박사과정

*** 일반회원, 중앙대학교 건축공학과 교수, 공학박사

2.1 정부규제의 개념

정부규제란 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것이다(최병선, 1992). 이러한 정부규제의 개념은 규제를 정치경제학적 관점에서 인식하고 있는 것으로서, 정부규제가 가지는 경제학적 관점 외에도 정부가 규제를 통하여 달성하고자 하는 경제적·사회적 측면의 포괄적·궁극적 가치를 중시하고 있다.

2.2 정부규제의 목적

정부규제는 정치경제적 시스템에 따라서 그 지향점이 상이하지만 공통적인 일차적 목적은 현실의 결함을 보정하는 것이다. 자본주의적 시장경제 체제에서 정부규제의 목적을 크게 나누어보면 결국 경제적 효율(economic efficiency)과 사회적 형평(social equity)의 달성을 목표로 집약할 수 있다.

경제적 효율성은 공공재의 존재, 외부효과, 비용체감산업 존재, 시장정보의 불완전성 등 시장실패(market failure)에 대하여 정부개입을 통하여 유한한 자원의 사회적 낭비를 막고 자원의 최적배분을 실현함으로써 경제의 성장을 도모하자는 것으로 정부규제를 정당화하는 중요한 요인이다(최병선, 1988: 196-197).

그러나 시장실패에도 불구하고 시장은 가장 효율적인 자원배분기구로서 평가되고 있다. 따라서 시장기구에 대한 평가를 반감시키는 가장 큰 요인은 바로 사회적 형평성 또는 분배적 불평등의 측면에 있다. 시장실패를 파레토 효율적 의미로만 이해하는 경우에는 분배적 형평에 대한 고려가 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 그렇지만 아무리 완전경쟁시장의 효율적 시장이 형성되어 있다고 해도 사회적으로 그 타당성을 인정받지 못하거나 사회적 선호와 부합하지 않을 수는 있다.

Wolf(1988)는 경제적 효율성과 사회적 형평성의 가치가 대립되는 경우 민주적 의사결정 시스템을 가진 체제에서는 하나의 가치를 상대적으로 더 많이 향유하기 위해서는 다른 하나의 가치를 사상하는 것을 피할 수 없다고 한다. 정부규제의 대부분은 공공성을 강하게 띠고 있기 때문에 정책이 초래하는 비용의 극소화 또는 편익의 극대화라는 효율성의 가치보다는 비용부담과 편익향유의 상대적 정도와 관련되는 분배적 형평성에 더 많은 관심을 가지게 된다. 이러한 측면에서 현실의 정책결정에서는 효율성과 형평성의 두 가지 가치를 어떻게 조화시키는가 하는 점이 규제연구의 중요한 과제가 된다(최병선, 1988: 196-197).

2.3 정부규제의 유형

정부규제의 유형은 경제적 규제, 사회적 규제, 불공정거래 규제로 구분할 수 있다.

경제적 규제(economic regulation)는 기업의 설립 또는 사업의 개시, 제품 또는 서비스의 가격이나 이윤, 생산량, 품질, 거래상대방, 거래방법, 조건 등에 관한 의사결정 및 행위를 포괄한 기업의 본원적 활동에 대한 규제이다(최병선, 1997: 28-29). 이를 산업차원으로 확대하면 특정한 산업의 가격·제품·이윤율·진입 및 퇴거 등에 대한 정부의 규제로 정의할 수 있다(Greer, 1987: 278). 경제적 규제는 다시 진입규제, 가격규제, 이윤규제, 생산규제, 독과점 및 불공정거래 규제 등으로 세분화할 수 있다(유훈, 1989: 159). 경제적 규제는 산업혁명 이후 초기 자본주의 단계에서 독과점적 사업자의 등장과 이들에 의한 시장지배력의 남용이 문제시 되면서 경제적 약자의 보호를 목적으로 시행되기 시작하였고, 1920년대 말 세계적 대공황기 이후 과

당경쟁의 폐해가 인식되어 한 차례 변화를 겪으면서 확장 일로를 걸어오다가 1970년대에 이르러서부터는 지나친 규제의 부작용에 대한 사회적 인식이 파급되면서 규제완화의 주요대상으로 부각되고 있다(Morrison and Noll, 1980).³⁾

사회적 규제(social regulation)는 기업의 사회적 활동에 대한 규제를 말한다. 기업의 사회적 행동이란 환경오염, 근로자의 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자 권익의 침해, 근로자에 대한 차별대우 등과 같이 기업 내부적으로 국한되는 것이 아니고 사회적 영향을 야기하는 기업행동을 말한다. 사회적 규제는 기업의 사회적 책임을 강제하기 위한 규제 또는 사회적 횡포(social abuses of companies)를 막기 위한 규제라고도 말할 수 있다(최병선, 1988: 189-209).

즉 사회적 규제는 현상적으로는 기업의 경제적 행위를 규제하는 것을 내용으로 하고 있지만, 경제적 약자에 대한 보호와 경제적 기회의 균등화 등 사회적 차원의 목적을 실현하기 위해서 취해지는 정부규제라고 할 수 있다.

사회적 규제는 대부분 시민의 생명과 재산을 지키고 공공복리를 증진하기 위하여 정부의 간섭이 필요한 것이므로 경제규제와는 달리 규제의 필요성이나 이론적 타당성의 문제가 크게 제기되지 않으며 단지 규제의 방법과 정도의 문제가 제기될 수 있다.(공정거래위원회, 1992: 1-3)

불공정거래 규제는 시장에서 독과점적 위치를 확보하여 이를 발판으로 시장지배력을 남용하거나 불공정한 거래행위를 함으로써 공정한 경쟁 질서를 저해하고 경제력의 집중을 초래할 가능성이 있을 때 이를 방지 또는 시정하는 규제를 말한다.(김용우, 1996: 183-256)

3. 건설시공 부문의 정부규제와 규제정책의 방향

그림 1은 건설산업기본법이 규정하였거나 하고 있는 정부규제 중 하도급 또는 전문건설업과 관련되는 규제를 앞의 정부규제의 유형에 따라 분류한 것이다.

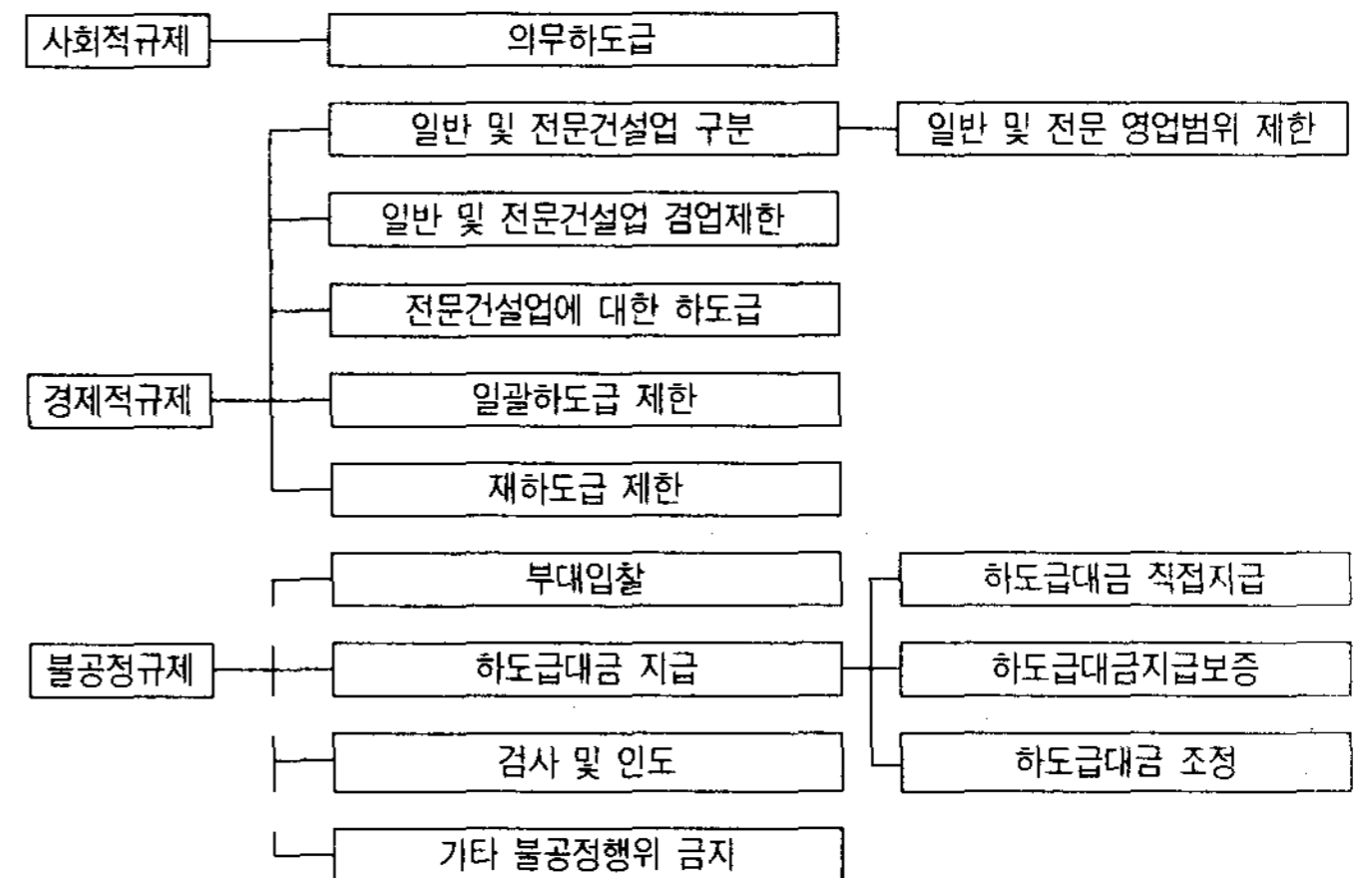


그림 1. 건설시공 부문 정부규제의 유형 분류

3.1 경제적 규제

경제적 규제로는 일반 및 전문간 겸업제한 제도, 전문건설업자에 대한 하도급의무, 일괄하도급 및 재하도급 제한 등의 정부규제가 있다.

일괄하도급 및 재하도급의 제한

3) 최병선(1988), p.205.에서 재인용.

일괄하도급 및 재하도급을 제한하는 규제는 건설공사의 수행과정에서 자연발생적으로 일어나는 분업의 범위를 제도적으로 제한하는 기능을 수행한다. 일괄하도급의 제한은 하도급 단계에서의 수평적 분업을 강화하는 기능을 가지고 있으며, 재하도급의 제한은 수직적 분업을 제약하는 기능을 가지고 있다. 즉 한국의 건설시공 조직의 형성정책은 수평적 분업은 조장하되 수직적 분업은 억제하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 만약 건설공사의 시공과정에서 수평적 분업의 정도를 약화하면 즉 일괄하도급을 허용하는 정도의 범위가 확대될수록 현실적으로 수직적 분업 즉 하도급의 단계는 깊어지게 되는 현상이 발생할 것이다. 따라서 일괄하도급의 허용정도와 하도급의 단계는 밀접한 관련성을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 규제정책에서도 양자는 함께 다루어져야 수평적 분업과 수직적 분업이 동시에 확장되거나 축소되는 불합리한 정책을 방지할 수 있을 것이다.⁴⁾

일반건설업과 전문건설업의 겸업 제한

최근 가장 논란이 많은 규제는 일반건설업과 전문건설업의 겸업의 제한이다. 일반건설업과 전문건설업의 겸업 제한은 건설시공 시장을 일반건설업 시장과 전문건설업 시장으로 구분하고 그 사이에 진입장벽을 설치한 것으로 이해된다. 그러므로 겸업제한의 존재 문제는 진입장벽의 존재에 관한 문제로 볼 수 있다. 진입장벽은 이론적으로 규제완화의 일차적 대상이 된다. 따라서 진입장벽이 초래하는 시장의 비효율성을 제거하기 위하여 겸업제한을 폐지하여야 한다는 주장이 가능할 것이다.

그러나 일반건설업과 전문건설업의 겸업을 제한하는 것을 단순히 제도적인 진입장벽을 설치한 것으로 이해할 것은 아니라고 본다. 즉 일반건설업과 전문건설업의 시장을 분리한 것은 생산과정의 분업을 통한 경제적 효율성을 제고하는 동시에 대기업인 일반건설업과 중소기업인 전문건설업 사이의 사회적 분업을 통한 사회적 또는 분배적 형평성의 가치를 실현하기 위한 복합적인 성격의 규제라고 이해하여야 할 것이다.

일반건설업과 전문건설업의 겸업을 제한하는 정책과 관련하여 논란이 많은 것은 이처럼 겸업제한 제도가 복합적인 성격을 가지고 있기 때문이다. 정책의 변경은 필연적으로 정책대상 집단이 향유하는 편익과 부담하는 비용의 변동을 초래하게 된다. 겸업제한과 관련한 정책표류(policy drift)가 길었던 것은 일반건설업과 전문건설업으로 대표되는 정책대상 집단의 비용과 편익의 변화에 대한 평가의 중요성이 간과되었기 때문이다. 따라서 정책변화에 따른 영향에 대한 분석과 연구가 요구된다고 하겠다.

겸업제한에 관한 정부규제를 경제학적 관점에서 본다면 건설시공 분야에서 기술적 전문화를 추구할 것인가 또는 범위의 경제(economies of scope)⁵⁾를 추구할 것인가 하는 문제로 전환할 수 있다. 기술적 전문화는 주로 중소기업에 유리하고 범위의 경제는 대체로 대기업에 유리하다고 볼

수 있다. 왜냐하면 범위의 경제를 고려할 정도라면 일반적으로 규모의 경제를 실현하는 경우가 많기 때문이다. 그런데 산업정책에서 범위의 경제와 전문화의 경제를 선택적 문제로 고려할 경우 효율성의 상대적 우월성을 판단하기는 쉽지 않다.⁶⁾

3.2 사회적 규제

사회적 규제로는 의무하도급 제도를 들 수 있다. 의무하도급 제도는 일정한 규모 이상의 건설공사를 도급받은 수급인은 그 중 20%에서 30% 이상에 해당하는 부분을 의무적으로 하도급 하여야 한다는 것이다(건설산업기본법 제30조제1항 참조). 건설공사를 도급받은 수급인은 건설산업기본법의 규정에 따라 건설공사를 하도급하는 경우 전문건설업자에게 하여야 하므로(건설산업기본법 제29조제2항 참조), 의무하도급의 대상은 전문건설업자가 된다. 따라서 일정 규모 이상의 공사에서 전문건설업자는 최소 20%에서 30%의 시공물량을 보장받게 되는 결과를 발생한다. 이는 발주자로부터 직접 도급받는 수급인이 대기업인 경우가 많기 때문에 중소기업인 전문건설업에 일정한 부분의 시공물량을 할당하는 것으로 볼 수도 있다. 이러한 점을 고려하면 의무하도급 제도는 경제적 강자와 경제적 약자 사이의 분배를 제도적 메커니즘을 통해 실현하는 것이라 할 수 있다.

3.3 불공정거래 규제

불공정 규제에 해당하는 건설규제는 하도급대금지급보증(건설산업기본법 제34조제2항), 하도급대금지급(건설산업기본법 제35조) 및 하도급대금조정(건설산업기본법 제36조), 부대입찰(건설산업기본법 제30조제2항) 등 대부분 계약 및 공사대금 지급과 관련된 규제이다.

이 중 부대입찰은 수급인이 계약절차에서 발주자에게 제출하는 하수급인의 견적 등 하도급관련 사항을 계약이행 시점에서도 준수하여야 하는 의무를 부담하는 제도로서 2008년 1월부터 폐지가 예정되어 있다. 부대입찰제도는 발주자를 이익을 보호하는 한편 하수급인(전문건설업자)의 견적능력 등 경영능력을 제고하기 위한 목적을 가지고 있다. 또한 부대입찰제도는 시행과정을 통해 수급인이 하수급인의 견적내용 등 계약이행과 관련된 사항을 발주자에게 사전에 제출하고 발주자는 수급인이 그 내용을 잘 이행하는지를 감독하는 것을 내용으로 하는 것이어서 매우 강력한 하수급인 보호제도로서 기능하고 있다.

부대입찰 제도에 대하여 하수급인의 견적능력 부족, 공사금액의 인상, 신규업체의 참여제한, 신공법 도입의 어려움 등에 따른 시공의 비효율성에 대한 비판이 있어 왔다(김관보·이의섭, 1995). 그렇지만 중소기업의 견적능력을 제고하기 위해 도입한 제도를 이에 대한 비판과 같이 이들업체의 견적능력이 부족하기 때문에 폐지하는 것은 합리적인 문제해결 방식은 아니며, 이 경우 견적능력의 향상시키기 위한 보완책을 마련하거나 대체 규제를 시행하는 것이 바람직하다고 본다.

특히 아직까지 우리나라의 건설하도급과 관련하여 우월한 경제적 지위를 남용하는 불공정행위가 종식되지 않고 있음을 고려할 때 불공정거래 규제의 성격을 지니는 규제의 변화는 신중하게 접근할 필요성이 있다.

4) 하도급 즉 수직적 분업의 가능성과 한계에 관한 연구로는 North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performances*, 1990 ; Williamson, *Credible Commitments: Using Hostages of Support Exchange*, 1983 ; Cause, *The nature of Firm*, 1937. 참고

5) 범위의 경제란 기업이 생산하는 재화나 서비스를 다양화할 때 생산비가 하락하는 현상을 말하는데, 범위의 경제의 효율성은 기업이 여러 재화나 서비스를 함께 생산할 때 총비용과 그러한 다양한 재화와 서비스를 별개의 기업들에 의해 생산할 때 나타나는 총비용을 비교하여 정의한다.(Besanco et al, *Economics of Strategy*, 박원규역(2005), p.90. 참고)

6) 김관보·이의섭(1995: 27-28)도 겸업제한 제도를 범위의 경제 실현의 이점을 간과한 것으로 비판적으로 보고 있으나, 범위의 경제의 효율성과 전문화의 효율성의 우월성에 대하여는 평가를 유보하고 있다.

4. 결론

최근 하도급 또는 전문건설업과 관련된 정부규제는 완화 일변도의 추세를 띠고 있다. 정부규제가 초래하는 비효율성이 없을 수는 없겠으나, 제도로 정착되어 시장의 메커니즘으로 작동하고 있는 규제를 일부의 문제점 때문에 폐지하는 것은 더 큰 부작용이 발생할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 오랫동안 시행된 건설산업의 규제를 완화하거나 폐지하는 중대한 정책변화에 대한 학문적 논의는 미진하다.

본 연구는 이러한 문제인식하에 규제이론에 입각하여 종래의 하도급 또는 전문건설업과 관련된 정부규제의 성격과 기능을 분석함으로써 향후 규제정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 하여, 문헌연구의 방법에 의하여 수행되었다.

본 연구를 통하여 먼저 하도급 또는 전문건설업과 관련된 규제를 경제적, 사회적, 불공정거래 규제의 유형에 따라 분류하였다. 경제적 규제로는 대표적으로 일반건설업 및 전문건설업의 겸업제한, 전문건설업에 대한 하도급의무, 일괄 하도급 제한, 재하도급 제한, 사회적 규제로는 의무하도급 제도, 불공정거래 규제로는 부대입찰, 하도급대금 지급과 관련한 규제를 분류하였다.

둘째 정부규제는 대부분 복합적 성질을 지니고 있으며 경제적 효율성외에도 사회적 형평성이라는 목적 또한 중요한 목적임을 강조하였다.

셋째 규제정책의 방향을 제시하였다. 정책의 변화를 동반하는 규제개혁은 시장에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 규제정책의 변화는 기존의 규제에 대한 평가와 규제의 변화가 시장에 미치는 영향을 엄밀하게 고려하여 시행할 필요성이 있다. 특히 시장구조의 하부를 형성하고 있는 하도급 또는 전문건설업과 관련된 규제와 같이 경제적 효율성과 사회적 형평성의 가치를 동시에 가지고 있는 정부규제의 변화는 점증적이고 신중하게 접근할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 또한 규제정책은 규제의 복합적 성격에 따른 가치갈등, 비용과 편익의 분배, 정책변화에 따르는 효과 등을 종합적으로 검토하여 대안을 마련하여야 함을 제안하였다.

본 연구는 최근 규제정책의 방향이 산업계에서 중요한 이슈로 제기되었음에도 불구하고 학문적·이론적 논의는 미미한 현실에서 건설정책 연구의 필요성과 정책방향에 관한 시사점을 제공하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다고 본다. 그러나 본 연구는 시론적 연구의 성격이라는 한계를 지니고 있으므로 향후에는 이론적 체계와 실증적 분석을 통한 건설정책에 대한 평가와 정책방향에 관한 연구가 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 공정거래위원회, 한국의 정부규제 : 경제행정분야를 중심으로, 1992
2. 김관보, 부대입찰제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원, 1997
3. 김관보·이의섭, 건설공사 관련 주요제도의 실태와 개선방안, 한국건설산업연구원, 1995.
4. 김용우, 규제행정론, 대영문화사, 1996.
5. 유훈, "경제적 규제에 대한 고찰," 행정논총, 제27권, 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1989.
6. 최병선, "우리나라 정부규제연구의 방향모색", 행정논총, 제26권, 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1988.
7. 최병선, "우리나라 규제개혁정책의 핵심과제와 쟁점", 행정논총, 제35권, 제2호, 서울대학교 행정대학원, 1997.
8. Besanco, Dravove, Shanley & Schaefer, Economics of Strategy, 박원규역, 시스마프레스, 2005.
9. Greer, F. Dogulas, Business, Government, and Society, New York, MacMillan Publishing Co., 1987.
10. Morrison, Alan B. and Roger C. Noll, Government and the Regulation of Corporate and Individual Decisions in the Eighties : A Panal Report, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1980..
11. Wolf, Charles, Markets or Governments : Choosing between Imperfect Alternatives, The MIT Press, 1988.

Abstract

The purpose of this study is to classify government regulations and to present the direction of regulation policy in korean construction industry with focus on subcontract or special contractor. The literature research and type analysis are adopted as research method. And the results of this study are as followed.

The study has shown the type of government regulations related with subcontract or specialty contractor in korean construction industry. Also, Having shown the institutional function of the regulations in the market. And the study has presented the approach to reform government regulations in construction industry. First, government must recognize not only economic efficiency but also social equity as equivalent policy values. Second, government must evaluate the benefit and cost of policy group as regulations have changed. Third, government must analysis the functions and effects of regulation reform in comparison with existing regulation.

Keywords : Construction industry policy, Regulation Policy in construction industry, Subcontract, Specialty contractor
