



아파트 사업 24단계 준비 서류 70개 필요 건설 부문의 불필요한 행정 절차 간소화해야

건설 업체가 아파트를 건설하기 위해 계획에서부터 착공 절차까지 필요한 서류가 70여 가지나 되는 것으로 나타났다. 불필요한 행정 절차 등을 알아보고 해결책은 없는지 살펴본다.

글 | 박성민 한국건설산업연구원 연구위원

17세기 영국의 공식적 법률 문서를 묶는 데 쓰였던 빨간 띠는 20세기 관료제 역기능의 함축적인 의미로 지적됐고, 이제는 정부 혁신을 위한 개혁의 핵심 고리로 레드 테이프의 제거가 주장되고 있다. 한국에서는 '번문욕례'라는 용어로 쓰이고 있다. 이 의미는 번거로운 관청 절차를 가리키는 말이다. 일반적으로 행정 사무를 지연시키고 행정 비용을 증대시키며, 관료 부패의 원인을 제공하는 등의 역기능을 초래한다. 선진국과 후진국의 차이는 불필요한 행정 절차의 정도에 있다고 해도 과언이 아니다.

최근에 한 일간지가 건설 업체가 800여 가구의 대단지 아파트를 건설할 때 계획에서부터 착공 절차까지 필요한 서류가 몇 가지나 되는지 조사해본 결과 70여 가지의 서류가 필요한 것으로 나타났다. 가히 규제 공화국이란 말이 지나치지 않을 정도다. 우선 건축물 착공 신고서와 공사 개요, 관계 전문 기술자 자격증 사본(설계 관련)을 행정 관청에 제출해야 한다. 그 래야만 착공을 위한 첫 단추가 끼워지는 것이다. 또 건축 관계자와 관련된 서류로는 공사도급 계약서, 설계 계약서, 감리 계약서 사본, 사업 시행 인가서가 필요하다. 건설 업체는 사업자 등록증, 건설업 면허증, 법인 인감 증명서, 사용 인감계, 법인 등기부등본 등 13개의 서류를 준비해야 한다. 이외에도 착공 신고 전 이행 증빙 서류 26가지, 감리자 관련 서류 15가지, 공사 관련 서류 3가지 등이 있어야 공사에 들어갈 수 있다. 설계 사무소에서도 다량의 서류를 준비해야 한다. 설계도와 시방서, 계산서, 지질 조사 보고서, 수량 산출서가 필요하고, 이와는 별도로 착공 CD도 제출해야 한다.

이뿐만 아니다. 아파트 사업을 하기 위해서는 24개의 단계를 거쳐야 한다. 사업지 선정에 서부터 토지 매입, 기본 설계 등 초기 단계는 건설 업체가 맡아 추진한다. 이후 지구 단위 계획 수립, 교통 영향 평가, 건축 심의, 사업 승인 등 지방자치단체와의 힘겨운 줄다리기가 기다리고 있다.

건설 업체의 분양 일정이 연기되는 것은 대부분 이 과정에서 지자체와의 협의가 원활하게 이루어지지 않기 때문이다. 사업 승인이 떨어지고 나서도 넘어야 할 산들이 많다. 모델 하우스를 설치하고 착공 신고서 제출, 분양 승인, 입주자 모집 공고, 계약, 소유권 이전 등기 등의



절차를 거쳐야 비로소 하나의 아파트 프로젝트가 마무리되는 것이다.

물론, 아파트를 지을 때 필요한 서류와 절차도 예외는 아니다. 예를 들어, 가로 정비 계획서도 한 부서에 한 번 제출함으로써 해결할 수 있음에도 불구하고, 도로·치수·포장 등 담당 공무원마다 별도로 서류 제출을 요구해 업무가 번잡해지고 일 처리도 크게 지연되고 있는 실정이다. 최근 착공한 아파트 현장 주변 도로에 관로가 노출돼 있어 보기도 안 좋고 공사 중 파손될 우려도 있어 새로운 파이프를 매설해 정비했는데 관할 자치단체는 불법 굴착이라며 오히려 과태료를 부과하는 등 원리 원칙대로만 법을 집행하는 문제점도 있다. 또한, 건축 인·허가 서류를 자치단체에 접수한 뒤 여러 차례 서류 보완을 반복한 끝에 겨우 인·허가를 내주는 등 법정 처리 기한을 채운 뒤에 서류 보완을 요구하는 등의 방법으로 시간을 끌어 무언의 압력을 행사하는 경우도 다반사로 나타난다는 지적도 있다.

복잡한 절차와 자의적인 법 적용으로 어려움

사회적 관습이나 제도적 변수가 규제가 되어 경제 환경 전체에 영향을 주고 있으며, 성장 동력인 기업에게는 시장 진입이나 경영에 직·간접적으로 영향을 미치고 있다. 건설 관련 법령은 건설교통부를 비롯해 각 부처별로 규정을 두고 있으며, 정부 건설 공사의 도급에 필요한 계약과 건설 관리 절차 및 기술 관련 사항 등이 주를 이루고 있다. 건설교통부 소관 법률만도 78개에 달하고, 건설과 직·간접적으로 연관이 있는 법률은 318개에 이른다는 조사 결과도 나와 있다. 게다가 법령이나 기준 자체도 일선 행정 기관에서 자의적으로 적용할 수 있는 재량 행위가 광범위하게 허용돼 담당 공무원에 따라 잦아 달라지고 있다. 사정이 이렇다 보니 법과 제도라는 명목 아래 존재하고 있는 규제와 복잡한 행정 절차, 행정 관청의 자의적 법 적용 등에서 비롯된 불합리한 관행 등으로 건설 현장은 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

건설 정책을 결정하는 사람들의 몫은 대부분 거래 비용을 줄이는 제도를 만드는 데 있다고 해도 과언이 아니다. 정보 비용은 거래를 위해서 필요한 정보들이다. 상대방이 누구지를 아는 비용, 거래 상대방과의 협상 비용, 같은 재화가 다른 곳에서는 얼마에 팔리는지, 물품에 하자가 없는지 등 다양한 정보를 포함한다. 최근에는 인터넷의 발달로 정보 비용이 급속하게 줄어드는 양상을 나타내고 있다. 건설 부문에서도 정보의 공개, 전자 입찰 등으로 인해 정보 비용이 급속하게 줄어들고 있다. 정보 수집이 끝나면 상대방이 거래를 성실히 이행하는지 측정하는 비용을 고려해야 한다. 카메라를 사고 파는 것과 같은 일회적인 거래도 있지만, 10년짜리 건축물을 짓는 것과 같은 거래 기간이 긴 경우도 있다. 또한 물건을 구매할 후에 A/S를 성실히 이행할 것인지, 리콜은 가능한지 등의 감시 비용도 요구된다. 건축물은 시공에서 완공까지 긴 시간이 필요하므로 감시 비용이 중요하다. 마지막으로 이러한 거래 과정에서 당사자 일방이 불법 행위를 당했을 때 그 구제에 들어가는 집행 비용도 필요하다. 건설 분쟁에서 잘잘못을 가리고 그 손해에 대해서 즉각적으로 보상받을 수 있는 시스템이 필요한 것이다. 무엇보다도 불법 행위 유인을 제거해 불법 행위가 일어나지 않도록 하는 것이 더 중요하다.

이익 집단에 의한 비효율적인 제도로 거래 비용 높아

한국의 건설 산업은 전반적으로 효율성을 높이는 방향으로 발전했지만, 발전에 역행하는 제

도들을 만들어낸 것도 사실이다. 한국 건설 산업의 경쟁력이 높지 못한 이유는 선진국에 비해서 거래 비용이 매우 높기 때문이다. 거래 비용이 높은 이유는 건설 산업 전반에 단단히 뿌리박혀 있는 이익 집단에 의한 비효율적인 제도들 때문이다. 사회의 제도는 장기적으로 한 국가의 경제적 성과를 결정하는 근본적인 동인이며, 거래 비용이 적은 산업이 장기적으로 발전할 수 있다. 제도란 개인들의 상호 작용 때문에 형성되고 진화한다. 비효율적인 제도를 정상 궤도로 올려놓기 위해서는 발주자 및 행정 공무원들이 먼저 발벗고 나서야 한다. 건설 관련 공무원들은 건설과 관계된 이해 관계자에게 공평한 게임의 룰을 적용하고, 수주자들은 틀 안에서 최대한의 이익을 얻기 위해 노력하게 만들어주어야 한다.

인간이 번성하고 문명을 발전시킬 수 있었던 것은 효율적인 제도를 만들어내는 지능 때문이다. 기술의 진보가 경제 발전의 중요한 이유가 되지만, 기술 진보의 유인을 만들어주는 제도가 존재하는 것이 먼저다. 제도는 기술의 선행 변수로 볼 수 있다. 그렇다면 건설업 발전을 위한 효율적인 제도 설계는 가능한가? 현실에서는 그리 쉽지 않은 않다. 제도의 설계 자체가 정치적 과정이기 때문이다. 건설업은 특히 매우 강력한 이해 관계자가 존재한다.

우리나라의 건설 제도가 안고 있는 문제는 오래 전부터 노출됐었고, 제도 개선 작업도 1년에 몇 차례씩 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 현행 건설 제도에 대한 불만이 끊임없이 표출되고 있으며, 새로운 제도의 도입이나 기존 제도의 개선은 새로운 문제를 야기하는 악순환이 반복되어왔다. 우리나라의 입·낙찰 제도는 ‘복권 당첨식 낙찰 제도’ 니, ‘운찰제’ 니 하는 비판과 함께 로비 의혹도 끊임없이 제기되고, 지나친 저가 낙찰로 인한 부실 공사 우려도 지속되고 있다. 입·낙찰 제도는 여전히 후진적인 상태에 머물러 있는 셈이다. 또한 부동산도 각종 규제와 높은 세금으로 산업 기반이 부실화되고 있다.

그렇다면 영국이나 미국에는 건설업과 관련된 이해 관계자가 없는가? 그렇지 않다. 하지만 거래 비용이 낮은 효율적인 제도들을 건설 분야에 도입했다. 토니 블레어나 클린턴은 규제 완화, 민영화, 정부 재창조, 최고 가치 등과 같은 제도 혁신의 방향을 제시했다. 반대하는 이해 관계자 집단에게 제도 개선의 성과를 전파하고 자발적인 순응을 요구했고 관철시켰다. 정책의 최고 결정자를 비롯한 관료들이 경제에 대한 전문성과 확신만 있다면 비전과 방법론을 제시해 이해 관계자들을 설득할 수 있을 것이다.

정책 결정자들은 건설 부문의 경쟁력 창출을 위해 법 제도와 기업에 존재하고 있는 높은 거래 비용 구조를 뿌리 뽑아야 하고, 국제 표준으로 바꾸어야 한다. 건설 정책은 공급자 중심에서 탈피해 실질적인 경쟁을 촉진하는 인센티브를 제공해야 한다. 물론, 이와 같은 일은 특정 부처나 기업, 이익 집단, 최고 정책 결정자 혼자 힘으로 이뤄낼 수 없다. 건설 산업에 연관된 모든 사람들의 참여와 실천이 요구된다. 또한 건설 산업에 대한 전반적인 인식 전환, 이미 지 제도, 건설 문화 선진화도 함께 추진해야 할 것이다. ㉞

“정책 결정자들은 건설 부문의 경쟁력 창출을 위해 법 제도와 기업에 존재하고 있는 높은 거래 비용 구조를 뿌리 뽑아야 하고, 국제 표준으로 바꾸어야 한다.”

