

규제연구 제13권 제2호 2004년 12월

건설산업분야 사업자단체 규제의 개혁방안

사 공 영 호*

(접수일 : 4/7, 게재확정일 : 8/13)

건설산업분야의 사업자단체 규제는 그동안 지속적으로 개선되어 왔고, 특히 김대중 정부에서는 획기적인 개혁을 시도한 바 있다. 이런 노력에도 불구하고 경쟁단체의 설립과 같은 가시적인 성과는 거의 관찰되지 않고 있다. 그러나 이번 연구에 의하면 건설분야 사업자단체 규제는 이를 지속할 이유가 거의 사라진 것으로 보인다. 우선, 건설산업의 보호·육성을 위한 정책적 필요성이라는 규제의 도입배경이 사라졌고, 또한, 이론적인 측면에서 규제관료를 포획하거나 경쟁역계에서 발생하는 지대추구를 조직목적으로 하고 있는 이익단체를 정부가 직·간접으로 지원할 이유가 없다. 게다가, 현실적으로도 심각하고 다양한 문제들을 야기하고 있다.

특히, 이번 연구결과에 따르면 건설분야의 사업자단체 규제는 경쟁단체의 자유로운 설립을 어렵게 함으로써 일부 집단의 의견이 정책과정에 투입될 수 있는 기회를 차단하고 있고, 회비 부담 역시 과중하고 불공평한 측면이 발견되었다. 뿐만 아니라, 협회의 이익을 위하여 전체 회원의 이익에 반하는 행동을 하기도 하고 또한 퇴직공무원을 협회의 임원으로 임명하여 정부와 유대관계를 지속하고 있는 점도 다시 확인되었다. 회원자격제한과 중복면허의 제한 등으로 회원다양성과 중복회원 등에 의한 사업자단체의 자발적인 이익조정기능 역시 전혀 기대할 수 없는 상황이다. 따라서 사업자단체의 독점적 지위를 보장해 주고 있는 사업자단체의 설립·운영에 관한 규제와 정부위탁사무를 보다 획기적으로 폐지·개선함으로써 자율적 참여와 경쟁에 기초한 다원주의적 이익대표체제가 발전할 수 있는 토대를 제공하는 것이 시급하다.

핵심용어 : 사업자단체 규제, 진입규제, 건설산업, 규제개혁

*평택대학교 행정학과 조교수, 경기도 평택시 용이동 111 평택대학교(sakongyh@ptuniv.ac.kr)

I. 서 론

사업자단체 규제는 정부주도의 경제개발 과정에서 산업정책의 효율적인 추진을 위하여 만들어진 규제로서 진입·가격규제 등 주요 규제들이 완화되고 정부의 주도적 역할이 약화되면서 지속적으로 개선되어 왔다. 특히 김대중 정부 초기에 설립된 규제개혁위원회는 사업자단체 규제개혁을 핵심과제의 하나로 추진하였고, 설립·가입강제, 정부위탁사무, 설립조건, 단체 운영 등에 대하여 가하여지던 규제들에 대하여 획기적인 규제개혁을 시도한 바 있다. 그러나 이러한 개혁노력에도 불구하고 당시 기대했던 경쟁단체의 설립과 같은 가시적인 성과는 거의 관찰되지 않고 있다.

그런데 이러한 개혁의 미완성으로 인하여 지속되고 있는 문제는 심각하다. 경쟁단체의 설립이 여전히 쉽지 않고, 이로 인하여 사업자단체를 통한 이익의 표출 기회가 근본적으로 훼손되는 경우가 발생하고 있다. 또한 회원의 이익과 해당 산업의 발전을 위한다는 명목으로 만들어진 사업자단체가 회원의 이익과 해당 산업의 발전보다 자신의 이익을 앞세우는 주객전도현상도 빚어지고 있다. 뿐만 아니라 동종업자들로만 구성되어 회원다양성이나 중복회원에서 기대할 수 있는 이익조정기능은 애초부터 수행할 수 없는 여건이며, 이로 인하여 사업자단체간의 집단적 이익분쟁이 심화되고 정부의 개혁안들이 좌절되는 일도 일어나고 있다.

이 연구의 목적은 건설산업분야 사업자단체 규제개혁을 위한 방안을 모색해 보는 데 있다. 이를 위해서는 개혁의 필요성을 보다 논리적으로 제시할 필요성이 있다고 보고 사업자단체 규제가 확산된 배경과 함께 규제개혁의 필요성을 이론적인 측면에서 먼저 검토한다. 이어서 건설산업분야를 대상으로 규제의 현황을 정리하고, 이로 인하여 발생할 수 있는 문제들을 심층적으로 분석하며, 이러한 분석결과를 토대로 사업자단체 규제의 개혁방안을 제시해 보고자 한다.

II. 사업자단체 규제의 도입배경과 개혁 논리

1. 사업자단체 규제의 도입배경

사업자단체란 말 그대로 2인 이상의 사업자들이 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 단체이다(공정거래법 제2조). 단체의 결성을 통하여 단체의 결성과 유지에 소요되는 비용을 능가하는 공동의 이익을 획득할 수 있을 경우 사업자단체들은 얼마든지 완전히 자율적으로 만들어질 수 있으며, 이런 경우 흔히 이익단체(interest group)라 한다. 물론 공동의 이익이 존재하더라도 단체를 결성하는 데는 비용이 소요되기 때문에 회원을 확보하기 위한 유인이 제공되기도 한다(Olson, 1965). 그런데 우리의 경우 이와 같이 자율적으로도 결성될 수 있는 사업자단체에 대하여 정부가 설립, 운영, 업무 등에 대하여 다음과 같은 이유로 각종의 규제를 가하여 왔다.

가장 큰 이유는 산업정책의 효율적인 수립과 집행을 위해서는 사업자단체의 역할이 반드시 필요하였기 때문이다(사공일·존스, 1981). 박정희 정권이 집권하여 경제개발계획을 추진하면서 정부가 각 산업에 대하여 소위 ‘어머니 역할’을 담당하게 되면서 정부는 단계별로 육성해야 할 산업을 정하고 자금, 기술, 사회간접자본, 원자재구매 판로개척 등에 대한 광범위하고도 치밀한 지원정책을 실시하게 되었다(오원철, 1995). 그런데 이러한 산업정책의 수립과 집행을 위해서는 정부와 관련 업계를 연결할 중간단체가 필요하였다. 산업정책이 성공하려면 정책에 대한 업계의 참여와 호응이 필수적이며, 이를 위해서는 정책을 신속히 업계에 전달하고 또한 업계의 요구를 수렴하여 전달해 줄 수 있는 기구가 필요하였다. 또 전문성이 부족한 관료들의 입장에서는 해당산업에 대한 국·내외의 정보를 수집하고 분석하는 데 있어서도 업계의 도움이 필요하였다(이호인, 1988).¹⁾

단순한 행정업무나 민원사무의 위탁과 같은 정책집행상의 편의 역시 사업자단체를

1) 예를 들어, 전자공업진흥법(1969)의 모체가 된 전자공업진흥임시조치법과 시행령의 시안을 한국통신공업협동조합이 입안하여 상공부에 건의하였으며, 전자공업과 관련된 지식과 경험이 없는 정부로서는 업계의 직접적인 도움과 참여가 전자공업진흥계획 등 정부정책의 추진에 필수적이었다(이호인, 1988 : 44-49).

통하여 얻을 수 있었다. 정부가 기업활동에 깊이 관여하면서 행정수요가 급격히 증가하였고 각 부처는 이를 직접 수행하는 데 어려움이 있었다. 조직의 확대가 필요하였으나 정치적 제약과 다른 부처의 견제 때문에 조직과 인력의 확대가 용이하지도 않았다. 이를 해결하기 위하여 각 부처는 산업별 협회, 단체 등 준공공조직을 만들거나 민간조직을 준공공조직화하였다(임학순, 1994 : 189-193; 김정열, 1996). 정부조직을 확대하는 것이 아니므로 상대적으로 제약이 덜하였기 때문이다. 정부가 자원을 독점배분하므로 기업과 사업자단체는 다소의 비용을 치르더라도 정부업무를 위탁받아 수행하였다. 뿐만 아니라 주무부처는 산하에 있는 준정부조직의 재정을 활용하여 다른 준정부조직을 지원하기도 하고 정책사업을 정부예산으로 하기 어려운 경우에는 준정부조직으로 하여금 사업을 수행하게 함으로써 준정부조직의 예산을 부처 정책사업에 활용하기도 하였다(임학순, 1994 : 194-195).²⁾

이러한 정책적 필요성에 의하여 개별산업법에 순수 민간단체라 할 수 있는 사업자단체에 대한 규정이 만들어졌고, 사업자단체의 설립과 운영에 대한 규제들이 도입되었다.³⁾ 따라서 산업분야별 사업자단체의 설립에 대한 규제들은 단체의 설립이나 운영을 정부가 통제하기 위한 것이 아니라 정책적 편의를 위하여 사업자단체의 설립과 활동을 지원하기 위한 것이 주된 목적이었다고 할 수 있을 것이다.⁴⁾

- 2) 정부 사업자단체를 통하여 업계에 대한 감독 또한 보다 효율적으로 추진하였을 수 있을 것이다. 행정력이 부족하여 관련기업들을 일일이 점검하고 독려하는 것이 현실적으로 쉽지 않았을 것이고 개별 기업이나 업계에 대한 정보와 전문지식 역시 상대적으로 부족하였을 것이기 때문이다.
- 3) 예를 들어, 해운진흥법(제8조)은 “정부는 해운업자의 경제적·사회적 지위향상을 위하여..... 해운단체를 육성하여야 한다”고 규정한 바 있으며, 공업발전법(제24조) 역시 “사업자단체는 당해 업종의 발전을 위하여 업종별로 1. 발전방향의 조사·연구사업, 2. 이익증진을 위한 사업..... 4. 생산성 향상을 위한 사업”을 실시한다고 규정한 바 있음. 이들 법들은 폐지되었으나, 현재도 전력기술관리법(제4조)에서는 산업자원부장관은 전력기술의 진흥을 위하여 전력기술을 연구·개발하는 기관 및 단체를 지도·육성하여야 한다고 규정하고 있으며, 시행령(제5조)에서는 전력기술인단체를 지도육성의 대상으로 지정하고 있음.
- 4) 한편, 변호사, 변리사, 의사, 약사, 공인회계사 등 전문직업인 단체에 대한 설립 및 가입에 대해서는 건설업, 해운업, 전자공업, 자동차공업 등 일반산업법 사업자단체와는 달리 자율규제의 필요성이 지적되고 있으며, 이로 인하여 다수의 서구 국가들이 전문직업인단체에 대해서는 설립과 가입을 강제하고 있다. 이들 서비스는 서비스구매자인 소비자는 물론 관료 역시 전문지식이 충분치 못하여 가격의 적정성을 판단하거나 이에 대해 규제를 가하기가 매우 어렵다. 따라서 차선책으로 해당 서비스를 가장 잘 알고 있는 서비스제공자들이 진입, 가격, 광고, 퇴출 등을 스스로 규제하도록 할 필요가 있고 이를 위해서는 전문자격인단체의 설립과 가입강제가 필요하다는 것이다(Meier, 1985). 그러나 사업자단체를 통한 자율규제는 결국 경쟁을 억제하는 요인으로 작용하며 결과적으로 서비스의 질을 악화시키기 때문에 이 역시 완

KCS I

화되어야 한다는 주장이 제기되고 있다(OECD, 1997; Meier, 1985 : 184-192).

2. 사업자단체 규제의 개혁 논리

사업자단체 규제개혁의 주된 원인은 정부가 사업자단체의 역할을 필요로 하였던 정부주도의 경제개발기와는 경제·사회적 상황이 달라졌으며, 따라서 사업자단체의 역할 역시 재정립이 불가피하게 되었기 때문이다(기획예산위원회, 1998; 규제개혁위원회, 1998). 육성·지원 중심의 정책기조가 경제 및 기업활동의 자유화로 바뀌면서 사업자단체의 규제의 필요성도 거의 사라지게 되었다. 따라서 사업자단체 역할 역시 과거와 같이 정책의 결정과 집행을 지원하는 준정부기관적 성격의 정부산하단체에서부터 탈피하여 회원들의 자율적인 참여에 기초하여 회원의 이익을 위하여 일하는 이익단체로서 재정립되어야 한다는 것이다. 물론 설립 및 가입강제가 높은 회비부담을 초래하고, 정부위탁사무는 비영리법인인 사업자단체의 사업기관화를 초래하는 등의 문제점도 개혁의 필요성을 뒷받침하였다.

그런데 사업자단체에 대한 규제의 개혁은 이론적인 측면에서도 당연한 선택이라 할 수 있다. 우선, 민주주의의 발전을 위하여 요구되는 정치적 구조의 하나인 이익단체는 결사의 자유에 기초하여 자발적으로 만들어진 것으로, 자율적인 참여를 이끌어내기 위한 지속적인 공동이익의 발견 노력과 보다 효율적인 이익투입을 위한 이익단체간의 협력과 경쟁 속에서 중간단체로서의 기능을 발전시켜 왔다(Almond, 1963; Becker, 1983; 김영래, 1997 : 38). 따라서 사업자단체에 대한 정부의 규제는 우선 다원주의적인 민주적 정치구조의 발전에 장애가 된다.

사업자단체란 동일업종 종사자들로 구성되어 있는 조직특성상 이익집단이 될 수밖에 없다는 점에서도 정부가 이의 형성을 강제하거나 지원할 이유는 없다. 정책과정에 대한 사업자단체의 영향력은 다수의 이익을 훼손하는 결과를 초래하기 쉽다(정정길, 1988 : 248; Dahl, 1982 : 40-45). 이익집단의 우월적인 조직력, 자원동원능력, 로비능력 등에 의하여 규제기관의 설립목표가 무력화될 수 있으며(Bernstein, 1955), 이들 집단과의 정치적 거래 속에서 다수의 이익에 봉사해야 할 정책이 소수집단을 위한 수단으로 전락할 우려가 상존한다(Stigler, 1972). 또 우리의 경우와 같이 이익집단의 정보나 자원을 의존하는 경우에도 조직의 목표가 이익집단에 유리한 방향으로 편향되는 일이 얼마든지 일어날 수 있다(Noll, 1985 : 28).

산업의 발전 및 정부 정책기조의 변화와 더불어 사업자단체 규제의 부작용 역시 높아질 수밖에 없게 되었다. 산업의 발전 수준이 낮아 종사자들간의 이해관계가 크게 다원화되지 않고 있으며, 또한 진입이 규제되어 일부의 기업들만이 사업을 영위하고 있는 상황이라면 이해관계에 대한 합의 역시 용이하고 사업자단체가 이익투입의 통로가 되어줄 수 있다. 그러나 산업이 발전하고 진입규제가 완화된 상황에서는 하나의 사업자단체를 통하여 업계의 이익을 투입하는 것이 결코 쉽지 않다. 왜냐하면 동일한 산업 내에서도 상당한 규모와 역사를 가진 대기업과 중소기업이 공존하며, 더구나 규모나 전문분야, 사용기술 등에 따라 이해관계 역시 달라질 수밖에 없기 때문이다. 이와 같이 서로의 이해관계가 완전히 달라질 수 있음에도 불구하고 사업자단체의 설립을 자율화하지 않는다면 특정집단의 의견은 정책과정에 투입될 기회조차 얻지 못하는 상황이 일어날 수도 있다.

이러한 이유들로 인하여 사업자단체에 대한 규제의 개혁이 추진되었으며, 먼저 1997년의 국무총리실 규제개혁추진회의에 의하여 골재협회, 건설기계협회, 전기통신공사협회, 소방안전협회, 전기공사협회, 열관리시공협회, 상공회의소, 전력기술인협회, 부동산중개업협회, 감정평가업협회 등 다수 협회의 설립 또는 가입강제가 폐지되었다(국무조정실, 1997). 또 1998년 출범한 규제개혁위원회의의 118개 사업자단체⁵⁾를 대상으로 한 개혁작업에 의하여 공인노무사회 등 37개 단체의 설립 및 가입강제가 원칙적으로 폐지되고 약사회 등 23개 단체의 설립조건이 개선되었다(규제개혁위원회, 2000 : 292). 그러나 이러한 개혁노력에도 불구하고 변호사협회 등 23개 단체에 대한 설립 및 가입의무가 남아 있으며, 건설업자단체, 정보통신공사협회 등 다수의 단체에 대한 동업자동의확보 등 설립조건 규제 역시 개선되지 않고 남아 있다(사공영호·강휘원, 2001 : 165).

이 연구는 그간의 개혁노력에도 불구하고 사업자단체 규제가 남아 있는 이유 중의 하

5) 이들 118개 사업자단체는 정부의 출연 또는 예산지원은 없으나 법령에 설립기반을 두고 정부업무를 위탁받아 수행하고 있는 단체들로 산업자원부소관 단체가 46개로 제일 많았고 건설교통부 22개, 보건복지부 17개 등으로 구성되어 있음. 1998년말 당시 사업자단체의 수가 총 6,316개(『공정거래백서』, 1999)에 이르렀으며, 숫자상으로는 118개의 단체가 극히 일부에 불과하나 개별법령에 기반을 두고 정부업무를 위탁받아 수행하고 있다는 점에서 정부와의 유대관계가 매우 긴밀하고 그런만큼 정책과정에 대하여 상대적으로 강한 영향력을 행사할 수 있는 단체들(예 : 변호사협회, 법무사회, 세무사회, 의사회, 건축사회, 약사회, 건설협회 등)은 거의 포함되었다고 할 수 있을 것임.

나는 사업자단체 규제에서 파생될 수 있는 문제들의 심각성이나 파급효과에 대하여 다각적이고 객관적인 분석이 이루어지지 못하였기 때문이라고 보고 건설분야 사업자단체로 그 범위를 한정하는 대신 좀더 깊이 있는 연구를 진행함으로써 보다 설득력있고 구체적인 규제개혁방안에 기여하고자 한다.⁶⁾

Ⅲ. 건설산업분야 사업자단체 규제의 현황과 문제점

1. 건설분야 사업자단체 규제의 도입배경

건설분야 사업자단체에 대한 규제 역시 다른 산업과 마찬가지로 건설업에 대한 정부의 정책과 맥을 같이 하고 있다(남충희·김민영·김상희, 1995 : 29-37). 즉 건설업을 보호하고 육성하기 위하여 강력한 진입규제를 가하던 시기에는 사업자단체 규제 역시 강화하고 있으며, 80년대 후반 이후 정책의 기조가 산업보호에서 경쟁촉진으로 전환되면서 사업자단체 규제 역시 완화되고 있다.

건설분야의 사업자단체에 대하여 정부가 규제를 가하기 시작한 것은 1958년 건설업법이 제정되면서부터다. 당시 건설업법은 면허제를 도입하였으나 영세·부실업체를 정비할 수 있을 정도로 실효성을 갖지는 못하였으며(남충희·김민영·김상희, 1995 : 31-32), 사업자단체 규제 역시 “건설업자는 그 품위보전.....위하여 건설업회를 설립할 수 있다”고 규정하여 설립을 강제화하지는 않았다(제31조).⁷⁾

6) 사업자단체에 대한 그간의 연구경향을 보면 사업자단체와 정부와의 관계 및 이익매개양식에 대한 연구(예 : 김영래, 1987; 장달중, 1987; 박천오, 1999; 김순양, 1994; 2003 등)와 사업자단체를 중심으로 이루어지고 있는 카르텔, 담합 등 공정거래법상의 불공정행위에 대한 연구(예 : 이재익, 1999)들이 주를 이루고 있음. 그러나 사업자단체의 설립·가입·운영 등에 대하여 가해지는 규제 자체를 연구의 대상으로 삼고 있는 것은 사공영호·강휘원(2001)의 연구가 거의 유일한 실정임. 게다가 이 연구는 1998년도 규제개혁위원회의 사업자단체 규제개혁 대상이 되었던 단체 전체를 연구대상으로 하고 있으며, 그 결과 사업자단체 규제에서 발생될 수 있는 문제들을 깊이 있게 분석하거나 개혁의 대안을 제시하는 데는 한계를 보이고 있음.

7) 그 외에도 유사명칭사용금지, 건의와 자문, 정관기재사항·등기사항·임원선임방법 등의 대통령령 위임사항, 민법규정의 적용, 50인 이상의 동의를 얻어 창립총회에서 정관을 작성한 후 내무부장관의 인가를 받을 것 등을 규정하고 있다.

협회의 설립을 강제한 것은 1962년 강력한 진입규제와 더불어 건설업에 대한 보호·육성정책을 펼치기 시작하면서부터다. 군사혁명위원회는 “국토건설사업은 민족적 과업이며, 어떤 권력이나 정치력에 지배되어서는 안 된다”고 명시한 포고를 발표하였고, 「국가최고회의령」 제14호에 의하여 건설부를 신설하였다. 또 제1차 경제개발5개년계획 초년도인 1962년에는 면허증소지자의 수를 대폭 정비하고 내실 있는 업자를 선정하여 이를 국가재건의 밑거름으로 삼는다는 취지에서 건설업 면허기준을 강화하면서(대한건설협회, 1997 : 129-150),⁸⁾ 사업자단체에 대한 규제도 크게 강화하였다. 협회의 설립에 대하여 “품위의 보전..... 등을 위하여 건설협회를 설립한다”고 규정함으로써 설립을 의무화하였고, 또한 “건설업면허를 받은 자는 그 면허를 받은 날로부터 협회의 회원이 된다”고 규정함으로써 가입 역시 의무화하였다.⁹⁾

그러나 1988년 이후 건설산업의 보호를 목적으로 하던 규제 일변도의 정책이 경쟁촉진정책으로 변화되었고, 1994년부터는 UR 건설서비스양허안에 따라 국내건설업에 대한 외국건설업체의 진출까지도 가능해지면서 사업자단체 규제도 완화되었다.¹⁰⁾ 즉 1996년도에 건설산업기본법이 제정되면서 회원가입의무화, 임원 및 선출방법, 회장의 장관승인, 유사명칭사용금지, 감독규정 등이 폐지되었다.

2. 사업자단체 규제 현황

(1) 설립조건 규제

김대중정부의 규제개혁작업에도 불구하고 건설분야 사업자단체의 설립에 대해서는 다음과 같은 규제들이 여전히 관련 법령에 남아 있으며, 더구나 설립기준의 완화에도 불구하고 새로운 사업자단체를 설립하는 것은 여전히 쉽지 않다.

8) 실제로 1961년에 1361개이던 건설업체의 수가 1963년에는 593개로 대폭 감소하였음.
 9) 또한 “협회에 회장 1인, 이사 7인을 두되 이사 중 4인은 회원 중에서, 3인은 건설업에 관한 학식과 경험이 풍부한 비회원 중에서 건설부장관이 위촉”하도록 하였다(제31조). 1969년도에는 회장선출결과에 대해서도 건설부장관의 승인을 받도록 하는 제한이 추가되었다.
 10) 건설업 면허제도와 면허동결조치가 면허의 특권화와 면허의 대여, 부실공사유발 등의 부작용을 유발하여 장기적으로 건설산업의 발전을 저해하는 요인으로 등장하게 되면서 1988년에 건설업면허를 다시 개방하였고, 1994년도부터는 UR 건설서비스 양허안에 따라 일반건설업에 대한 외국건설회사의 투자가 허용되는 등의 대외개방도 이루어졌음(남충희·김민영·김상희, 1995 : 35).

우선 각 법들은 설립의 주체를 건설업자, 감리전문회사, 건설기술자, 건설기계사업자, 등록업자, 해외건설업자 등으로 규정하고 있으며(건설산업기본법 제50조, 건설기술관리법 제36조의2, 38조의6, 건설기계관리법 제32조, 주택건설촉진법 제47조의3, 해외건설촉진법 제23조 등), 정부의 행정처분으로 업무가 정지되거나 또는 취소될 경우에는 회원의 자격 역시 정지 또는 취소되도록 하고 있다(건설산업기본법 제50조, 건설기술관리법 제36조의2, 건설기계관리법 제32조, 주택건설촉진법 제47조의3, 해외건설촉진법 제23조 등). 업종별로 개별업자들만으로 구성된 사업자단체의 설립만을 가능하도록 하고 있는 셈이다. 또한, 사업자단체의 설립목적에 대해서도 품위보전, 기술 및 산업의 발전, 공동이익의 도모, 자율규제 등을 위하여 설립할 수 있다고 규정하고 있다.

〈표 0〉 발기인, 동의확보에 관한 규제

법률명	설립조건	설립협회
건설산업기본법 법제51조(영제49조)	건설업자 5인 이상 발기 1/10 동종업자 동의	대한건설협회 대한전문건설협회 설비건설협회
건설기술관리법(감리) 법제36조의2	회원 1/10 이상 발기	한국건설감리협회
건설기술관리법 (기술인)법제36조의10	회원 중 30인 이상 발기인	한국건설기술인협회
주택법 (법제81조)	회원 50인 이상 발기인	한국주택협회 대한주택사업협회
해외건설촉진법 법제23조의2	회원 1/5 이상 발기 동종업자 1/3 이상 동의	해외건설협회
건축사법 법제38조	건축사 1/10 이상 참여, 10인 이상 발기와 회원 과반수가 참석한 창립총회에서 출석인원 2/3 이상 동의	대한건축사협회

새로운 사업자단체의 설립을 위해서는 일정 수 이상의 발기인이 참여하거나 특히 일정비율 이상의 동업자들로부터 동의를 받도록 하는 규제 역시 다소 완화되기는 하였으나 남아 있다. 그런데 진입규제의 완화로 업종별 건설업자의 수가 급격히 증가하였으며,

그 결과 동의확보비율이 새로운 단체의 설립을 사실상 불가능하게 하는 요인으로 작용하는 경우¹¹⁾가 발생하고 있다(<표 1> 참고).

(2) 사업자단체의 업무

일부의 단체에 대해서는 사업자단체가 어떤 업무를 수행할 것인가에 대해서까지도 법에 규정하고 있다. 예를 들어, 건설감리협회에 대해서는 1. 감리원 품위유지, 권익옹호와 회원 상호 협력증진 업무, 2. 감리원 교육, 감리기술 향상 업무, 3. 책임감리 법령, 시책의 조사·연구와 개선의 건의, 4. 공제사업, 5. 건설교통부장관이 위탁하는 업무, 5. 기타 책임감리와 관계되는 사항으로서 정관이 정하는 업무 등을 수행하도록 규정하고 있다(건설기술관리법 36조의4).

특히, 건설감리협회, 건설기술인협회, 해외건설협회의 업무에 대해서는 품위유지나 권익옹호, 교육과 기술개발, 홍보 등과 같이 동업자단체들이 수행할 것으로 예상되는 통상적인 업무뿐만 아니라 건설교통부장관으로부터 위탁받은 업무의 수행을 사업자단체의 업무로 명시적으로 규정하고 있다. 특히, 건설기술인협회에 대해서는 “지원·육성시책을 강구하고 그 자율적 운영을 장려하여야 한다(건설기술관리법 제36조의14)”고 규정하여 협회에 대한 정부의 지원이 필요함을 법으로 명문화하고 있다.

(3) 총회, 임원 등 사업자단체의 운영에 관한 규제

임원의 종류와 선임방법, 총회의 구성방법, 임원의 역할, 임원의 상근 등에 대해서도 법에서 일일이 규정하고 있다(건설기술관리법 36조의5, 36조의12, 13, 주택건설촉진법 47조의5, 건축사법 34조 등). 임원의 구성이나 선출 방법 및 역할에 관한 사항은 사업자단체의 자율성에 대한 기본적인면서도 핵심적인 사항일 것이다. 그럼에도 불구하고 건설교통부가 이렇게까지 구체적으로 법에 규정하고 있는 이유는 어떤 이유로도 설명이 쉽지 않다.

(4) 보고·감독 및 정관기재사항 규제

보고 및 감독에 대한 권위주의적인 규제들도 여전히 남아 있다. ‘자문요구에 응하여

11) 자세한 내용은 p.10 참고.

야 한다’, ‘조사연구를 하게 한다’, ‘보고하게 한다’, ‘자료제출을 명할 수 있다’, ‘감독을 받는다’는 등 사업자단체를 사실상의 산하기관 또는 하급단체정도로 생각하는 표현들을 그대로 명문으로 규정하고 있다. 또 자율성이 인정되는 민간단체라면 협회가 민법의 규정에 따라 자율적으로 결정할 수 있는 정관에 기재할 사항에 대해서도 규제를 가하고 있다(예 : 건설산업기본법 52조, 시행령 47조; 건설기술관리법 26조의2 등).

(5) 민법 제32조와 비영리법인 감독규칙

민법 제32조는 비영리법인의 설립에 대하여 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 규정하고 있다. 또 이에 기초하여 [건설교통부장관 및 철도청장소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙] 제4조는 비영리법인의 설립허가에 대하여 1. 법인의 목적과 사업이 실현 가능할 것, 2. 목적하는 사업을 수행할 수 있는 충분한 능력이 있고, 재정적 기초가 확립되어 있거나 확립될 수 있을 것, 3. 다른 법인과 동일한 명칭이 아닐 것 등의 허가기준을 규정하고 있으며, 주무관청은 법인의 설립허가를 하는 때에는 필요한 조건을 붙일 수 있도록 하고 있다.

(6) 위탁사무에 의한 간접적 규제

정부가 각 협회에 위탁하고 있는 사무 역시 회원의 이탈을 막고 경쟁 단체의 설립을 어렵게 하는 간접적인 규제가 되고 있다. 정부는 여러 가지 종류의 사무들을 사업자단체에 위탁하여 처리하도록 하고 있다. 몇 가지 예를 보면, 대한건설협회에 대해서는 시공능력 평가·공시 및 건설공사 실적 등의 신고처리, 부실벌점의 종합관리, 자기건설공사 실적평가, 건설하도급분쟁조정 등의 업무를 위탁하고 있으며, 한국주택협회와 해외건설협회에 대해서도 등록신청 및 신고접수, 실적확인 등의 업무를 위탁하고 있다.

그런데 이들 위탁사무 중 일부는 사실상 회원들의 가입을 유도하고 탈퇴를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있어 경쟁적인 단체의 설립에 걸림돌이 되고 있다. 예를 들어, 대한건설협회는 비회원사에 대해서 위탁사무에 의한 파생적 업무의 성격을 가지는 조달청과의 ‘전용통신망’에 의한 실적자료 제공서비스와 도급공사기성실적증명서 발급을 하지 않고 있다(한국건설경제협의회 내부자료 참고).

그러나 실적자료가 통보되지 않으면 건설업체는 매번 입찰시마다 발주기관으로부터 발급 받은 실적증명서 원본을 제출하여야 하므로 업무가 가중되고 추가비용이 발생할 수밖에 없다. 대한건설협회의 비회원사들은 자기공사기성실적증명서 또한 발급 받지 못한다. 자기건설공사의 실적은 인허가기관이 확인하거나 대한건설협회에서 발행한 기성 실적증명서를 받아 제출하여야 하지만(건설법시행규칙 제22조 제2항) 인허가기관(지방자치단체)의 경우는 공사금액확인 불가능하고 공사규모만 확인할 수는 있다. 대한건설협회의 비회원사들은 ‘건설업자간상호협력실적평가확인서’ 또한 발급 받지 못한다. 대한건설협회는 건설업자간 상호협력 실적평가를 위탁받아 업무를 수행함에도 불구하고 비회원사에 대하여는 시공능력 평가 및 PQ심사 신청시 필요한 평가확인서를 발급해 주지 않고 있다.

물론 대한건설협회가 비회원기업들에 대해 서비스의 제공을 거부할 수 있는 업무들은 건설협회가 회원들의 회비를 투입하여 구축하거나 준비한 시설 또는 정보로서 이를 불합리하다고만 지적하기는 어려운 측면도 없지 않다. 그러나 현실적으로 이러한 위탁 사무와 관련된 업무들이 회원들의 이탈을 막고 회비의 납부를 피할 수 없도록 하는 요인이 되고 있다.

3. 사업자단체 규제의 문제점

(1) 이익투입 기회의 차단

사업자단체 규제의 가장 큰 문제점은 사업자단체가 이익단체로서 수행해야 할 이익 표출기능에 심각한 장애를 초래하고 있다는 점이다. 이런 문제가 발생하는 것은 동일한 건설업종에 종사하고 있더라도 이해관계가 일치하는 것이 아님에도 불구하고 새로운 사업자단체를 만들고자 할 경우에는 일정 수 이상의 동업사업자로부터 동의를 확보하고 장관의 설립허가를 받도록 함으로써 경쟁단체의 설립을 어렵게 하고 있기 때문이다.

사업자단체가 동일업종 종사자들로 구성되었다고 해서 내부적인 이해관계가 일치하는 것은 아니다. 대한건설협회에서 전문건설협회가 분리되고 전문건설협회에서 설비건설협회가 분리되어 나온 사실에서 보듯이 동일업종에 종사하더라도 이해관계는 얼마든지 달라질 수 있으며 심지어는 대립할 수도 있다. 미국과 같은 다원주의 사회에서 동일

업종에 종사하더라도 여러 가지 종류의 이익단체가 만들어지고 또 회원들 역시 다수 단체에 중복적으로 가입하는 것은 관심과 문제에 따라 이해관계를 얼마든지 달리할 수 있기 때문이다. 그런데 건설업계의 경우 기업의 규모나 기술수준, 공사실적, 국내·외적 경쟁력 등의 격차가 너무나 극심하기 때문에 이해관계도 매우 다원적이다. 더구나 진입 규제가 완화되면서 중·소 건설업체들의 수가 급증하여 이해관계의 충돌 가능성 역시 더욱 깊어지고 있다.

예를 들어, <표 4>에서 보는 것처럼 우리 건설시장에서 상위 50개 건설회사가 건설수주총액의 83.4%를 수주하고 있고, 업체당 평균 수주액이 6,246억에 이르는 반면, 51~200위의 중견건설업체들의 수주액은 총 수주액의 14.1%, 평균 수주액은 1,053억원으로 업체별 수주액이 대형업체들의 1/6 수준에 그치고 있다. 더구나 201~900위 중규모 건설업체들의 평균 수주액은 189억원으로 대형업체의 1/33에 불과하며, 901위 이하의 건설업체들은 평균 수주액이 2.9억원에 불과하다. 그렇다면, 현재 대한건설협회의 회원사는 6,000개를 넘고 있으므로 이 중에는 연간 공사실적이 수조원에 이르는 대형건설사가 있는가 하면 동시에 수억원에 불과한 소형업체도 있음을 의미한다. 당연히 이해관계가 서로 상충하거나 경쟁적일 수밖에 없다.

<표 1> 건설업체 순위별 수주실적(1996년 기준)

업체순위	업체당 평균 수주액	업체당 평균 수주건수
1~50위(대형건설업체)	6,246억원(83.4%)	74건
51~200위(중견건설업체)	1,053억원(14.1%)	30건
201~900위(중규모업체)	189억원(2.5%)	24건
901위 이하	2.9억원(0.0%)	1건

출처 : 제1차 건설산업진흥 기본계획, 건설교통부, 1999.

대형업체들은 지역공동도급제도, 제한적 최저가제도와 같은 규제들을 가급적 풀고 종합건설업체도를 도입하여 설계에서부터 시공까지 일괄적인 서비스를 제공할 수 있도록 해주기를 원하지만 소형 업체들은 이렇게 될 경우 준립이 위태롭다. 또 대형건설사들은 적격심사(PQ)대상 공사의 축소에 반대하지만 중·소 건설사들은 여기에 찬성하고

있다. 서로간의 이해관계가 첨예하게 대립되는 것이다.

이와 같이 이해관계가 충돌하고 있음에도 현재 건설산업기본법은 사업자단체를 설립하기 위해서 동종업자 1/10 이상의 동의를 확보할 것을 요구하고 있다. 그런데 건설업 면허제가 등록제로 완화되면서 일반건설업자의 수가 12,000개(2002년 11월 현재)를 넘고 있는 실정이며, 따라서 건설산업기본법에서 요구하는 1/10 동의조건을 따를 경우 1,200여 개 이상의 업체로부터 설립에 대한 동의를 받아야 한다. 이는 1996년도의 수주액을 기준으로 할 경우 평균 수주액이 6,000억이 넘는 대형업체에서부터 평균 수주액이 3억에 미치지 못하는 영세업체까지 동의를 받아야만 새로운 사업자단체를 만들 수 있음을 뜻한다. 그러나 대형업체와 중소형업체 그리고 영세업체간의 이해관계가 일치하지 않는다는 점을 감안하면 1,200개 업체로부터 동의를 얻어내는 것은 실현성이 없으며, 따라서 건설산업기본법의 조건을 만족시킬 수 있는 새로운 사업자단체의 출현을 기대하기는 사실상 불가능하다.¹²⁾

이와 같이 회원들간의 이해관계가 서로 충돌하면서 대한건설협회는 결국 수적으로 우세한 중소형 건설사들의 이해를 주로 대변하는 단체가 되었으며, 대형건설사들은 1994년부터 별도의 사업자단체 설립을 시도하고 있으나 건설교통부는 이들의 거듭되는 요구에도 불구하고 별도의 사업자단체 구성을 인가를 하지 않고 있다(한국건설경제협의회, 2002 : 227-229). 물론 대형건설사들은 한국건설경제협의회라는 사업자단체를 구성하여 운영하고 있다. 그러나 건설교통부 장관의 설립인가 여부는 한국건설경제협의회에 결정적인 장애요인이 되고 있다. 건설교통부의 각종 자문위원회에 대한건설협회, 대한전문건설협회, 건설CALS협회, 대한건축사협회, 대한설비건설협회 등의 대표들은 참여하고 있으나 건설생산의 4/5를 담당하고 있는 대형건설사들의 단체인 한국건설경제협의회는 전혀 참여의 기회를 얻지 못하고 있다.¹³⁾

12) 건축사협회 역시 경쟁단체가 출현하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 즉 전국적으로 등록된 건축사의 숫자가 약 10,000명에 이르고 있으므로 1/10 동의규정을 만족시키기 위해서는 약 1,000명으로부터 설립에 대한 동의를 받아야 하기 때문이다. 따라서 최근 설립을 준비하고 있는 새건축사협회가 건설교통부 장관으로부터 설립허가를 받아 사단법인으로 창립이 되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 1/10 동의 규정으로 인한 경쟁단체의 설립 장애 문제는 동종업체의 총수가 각각 99,708개(2001년), 5,356개(2003년)에 이르는 전문건설분야, 설비건설분야에서도 발생할 것으로 보인다.

13) 건설교통부에 정보공개를 신청하여 확인한 내용임.

(2) 과중하고 불공평한 회비부담

사업자단체 규제와 정부사무의 독점위탁은 회비부담에서도 매우 공평하지 못한 결과를 초래하고 있다. 우선 회비의 액수가 도저히 납득하기 어려운 수준에 이르고 있다. 특히, 대형건설사들이 대한건설협회에 납부한 통상회비의 액수를 보면(2000년 기준) 현대건설이 3억2천500만원을 납부하였고, 삼성물산, 대우, 현대산업개발 등 3개사는 2억원 이상, LG건설, 대림산업, 동아건설, SK건설, 한화건설, 포스코개발 등 6개사는 1억원 이상의 통상회비를 납부하는 등 이들을 포함한 32개의 대형건설사들이 회사당 평균 약 9천400만원(총 약 30억원)의 통상회비를 납부하였다(<표 4> 참고). 만일 가입이나 탈퇴가 자유롭고 설사 탈퇴하더라도 불이익이 크지 않은 그야말로 자발적으로 구성하여 전체 회원들의 의사에 따라 자율적으로 운영하는 사업자단체라면 도저히 상상하기 어려운 일이 현실적으로 일어나고 있는 것이다.¹⁴⁾

더구나 이러한 거액의 회비를 어쩔 수 없이 납부하는 면이 없지 않다. 회원들의 자발적인 회비에 의하여 운영되어야 할 사업자단체가 거꾸로 회원들에게 회비의 납부를 사실상 강요하는 일이 벌어지고 있으며, 회원사들은 회비를 납부하지 않을 때 입을 수 있는 피해의 우려 때문에 마지못해 회비를 납부한 사례가 발생하고 있다는 것이다. 실제 건설협회, 전문건설협회, 설비건설협회 등이 회비징수를 목적으로 또는 회원으로 가입되지 않았다는 이유로 실적신고를 고의적으로 접수하지 않는 사례에 대하여 건설교통부 공문, 문서번호 건경 58110-289). 또 대형건설사와 대한건설협회간의 이러한 갈등은 1999년도에도 재현되었다.

〈표 2〉 대형건설업체의 건설협회 통상회비 부담현황(2000년)

14) 참고로 미국의 대표적인 일반건설업자 단체인 AGC(Associated General Contractors)의 경우 지역별 협회에 따라 편차가 크기는 하지만 회비 수준이 가장 높은 위스콘신 주의 AGC지부의 회비가 약 2천1백만원에 이르고 있는 정도이며, 미주리 주 지부를 비롯하여 많은 주의 AGC지부들은 1백만원 이하의 회비를 받고 있는 것으로 보인다. NRCA(National Roofing Contractors Association)의 연회비 최고액이 14,195달러(약 1,680만원)에 이르고 있지만 이 역시 연 매출액이 1억 달러를 넘는 대형사들에 부과하는 최고액이다. 따라서 일부의 상위 대형 건설사들이 납부한 수억원의 회비는 미국 건설업자단체 회비의 최고상한액을 10배 이상 능가하는 액수이다. 이러한 회비 수준은 협회가 제공하는 서비스의 양에 부합하지 못하고 있다는 지적이 협회 내부적으로도 제기되고 있다(대한건설협회, 2001).

(www.agcw1.org; www.agcmo.org; www.agc.org 등 참고)

회원사명	회비	회원사명	회비
고려개발	38,000	신화건설	17,000
고려산업개발	50,000	SK건설	102,000
극동건설	38,400	LG건설	188,000
금강종합건설	30,000	우방	30,000
금호산업	80,000	코오롱건설	70,000
대림산업	148,000	태영	60,000
대우	240,000	포스코개발	100,000
동부건설	76,000	풍림산업	74,000
동아건설	141,000	한국중공업	50,000
두산건설	80,020	한라건설	38,000
롯데건설	71,000	한일건설	25,000
벽산건설	79,000	한진중공업	101,300
삼성물산	271,000	한화건설	32,000
삼성중공업	78,000	현대건설	325,000
삼환기업	41,000	현대산업개발	206,000
쌍용건설	88,500		
신성	35,000	합계	3,003,220

자료 : 한국건설경제협의회 내부자료

회비부담의 불공평성 문제 또한 심각하다. 이용할 수 있는 서비스에서는 별 차이가 없고 대외적인 정책건의사항에 있어서는 수적인 열세로 협회를 통하여 공식화하는 데 상당한 어려움을 겪고 있는 1~50위의 대형건설사들은 1업체당 평균 6천2백만원이라는 고액의 회비를 낸 것으로 추정되는 데 비하여 51~200위의 중견 건설사들은 대형업체들의 1/6 수준인 평균 1천만원의 회비를 낸 것으로 추정되며, 201~900위의 소형건설업체들은 대형사의 1/33 수준인 평균 189만원의 회비를 낸 것으로 추정된다. 이와 같이 공사 실적에 비례하여 회비를 납부하도록 한 회비제도로 인하여 30대 대형 건설사들은 대한 건설협회 연간회비의 53.5%를 부담하고 있다(2000년도 기준).

대형건설사들이 이와 같은 거액의 회비를 납부하고도 한국건설경제협의회라는 별도

의 사업자단체를 두고 이중의 회비부담을 감수하고 있는 것은 결국은 대한건설협회가 회비 납부에 상응하는 이익표출 등 중간단체로서의 서비스를 제공해 줄 수 없기 때문일 것이며, 결과적으로는 대형건설사들의 비용으로 나머지 중·소 건설사들의 이익을 대변하고 대한건설협회의 살림을 꾸려나가는 수익자와 비용부담자의 불일치현상을 빚고 있다.¹⁵⁾

(3) 회원이익과 조직이익의 분열 및 회원이익의 훼손

사업자단체 규제는 회원의 이익과 사업자단체의 조직적 이익을 분열시키고, 나아가 사업자단체의 조직적 이익을 위하여 회원의 이익을 훼손시키는 문제도 초래하고 있다. 사업자단체는 정부의 직·간접의 규제와 지원에 기초하여 성립되어 있다. 따라서 회원과 사업자단체간의 관계는 순전히 자발적인 참여로 만들어진 이익단체와는 완전히 다르다. 사업자단체가 완전히 자발적인 결사체라면 단체의 존립과 생존은 구성원들의 자발적인 참여와 자발적인 회비에 전적으로 의존해야 하며, 이런 여건에서는 회원의 이익에 봉사하는 길만이 조직의 존속을 가능하게 할 것이다. 하지만, 건설산업분야 사업자단체들은 회원의 가입·탈퇴나 회비 문제를 정부의 규제와 위탁사무에 의존하고 있으며, 사업자단체가 조직으로서의 생명을 유지하는 데 있어서도 회원의 자발적인 참여보다는 정부의 정책이 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 회원의 이익에는 합치되지만 자기 조직의 이해와는 상반되는 정책에 대해서는 자신의 조직적 이익을 앞세우는 일이 일어나고 있다.

예를 들어, 정부가 1998년부터 정부 및 관련단체에서 개별적으로 생산·관리해오던 건설산업관련 지식 및 정보의 종합적인 관리·조정을 위해 착수한 건설산업DB화 작업이 지지부진한 상태에 빠진 것은 사업자단체들이 회원의 이익이 아니라 자기 조직의 이익을 앞세우기 때문이다. 정부는 2003년까지 131억원의 예산을 투입하여 건설산업DB(국토연구원 수행)와 더 나아가 건설산업지식정보시스템(KISCON)의 구축을 추진하고

15) 이상과 같은 회비문제에 대하여 대한건설협회는 회비율을 2000년초의 1/10,000에서 2000년 7월에는 0.9/10,000로 낮추었으며, 2001년에는 0.8/10,000로 다시 인하하였으며, 회비율 자체에 대해서도 동일한 요율을 일괄적으로 적용하지 않고 기성공사액이 높아질수록 회비율을 낮추어 가는 방안 등을 검토하고 있다(대한건설협회, 2001). 그러나 회비의 상한선을 미국의 정도를 참고하여 획기적으로 낮추는 등의 보다 과감한 조치는 아직 논의되지 않고 있다.

있다. 그러나 그동안 정부위탁사무를 통하여 각 해당 업종별 건설정보 및 지식을 독점해오던 사업자단체는 건설산업D/B가 구축될 경우 그동안 사실상 협회가입 및 회비징수 수단이었던 정부위탁사무가 대폭 축소되어 회원이 이탈하고 협회의 위상이 약화될 수 있다는 우려에서 자료제공을 계속 거부하고 있다.

업역체계의 조정문제에 대하여 건설협회가 반대하는 것도 협회의 조직적 이해와 부분적으로 관련되어 있다. 건설산업의 업역체계 조정문제는 건설산업의 생산성 향상과 경쟁력 제고를 위해서는 피할 수 없는 개혁과제다. 이미 국내시장에 진출해 있는 미국의 대표적인 종합건설업체인 Bechtel, Parsons Group 등은 설계와 시공 등 건설관련 서비스를 일괄적으로 제공하는 종합적인 서비스체제를 갖추고 있으며, 일본의 대성건설, 청수건설 등도 엔지니어링 부문을 강화하여 설계 시공부문간의 피드백 효과를 극대화할 수 있는 건설생산조직을 갖추고 있다. 경부고속철도, 인천국제공항 등 국내 대형 국책사업의 엔지니어링 시장을 이들 외국건설사들이 수주하는 일이 벌어지고 있다(예 : 경부고속철도 - 벡텔, 인천국제공항 - 파슨스, 터너).

실제로 한 조사결과에 따르면 일반건설업에 종사하고 있는 기업들은 현재의 업역 제한이 폐지될 경우 건축설계업에 진출을 희망하거나(응답기업의 45%), 전문건설업에 진출을 희망(36%)하고 있는 것으로 조사되었으며, 건축설계업이나 전문건설업에 진출하려는 이유는 수직적인 통합을 통하여 생산성을 제고할 수 있기 때문이라고 답하고 있다(유진근 외, 2001 : 50-51). 전문건설업체들 역시 겸업제한이 폐지될 경우 건축설계업에의 진출을 희망하는 업체들이 있으며(응답기업의 14%), 일반건설업에 진출을 희망하는 업체는 응답자의 65%에 이르렀다. 이들 전문건설업체 역시 일반건설업과 겸업할 경우 수직적 통합을 통하여 생산성을 높일 수 있음을 이유로 꼽고 있다(63%). 뿐만 아니라, 일부 기업이기는 하지만 타인의 명의를 빌려 전문건설업에 진출하고 있다고 답한 일반건설업체가 있으며, 타인명의를 계열사를 만들어 일반건설업에 진출하고 있다고 답한 전문건설업체도 있는 것으로 나타났다.

이러한 현행 업역체계상의 문제점을 개선하기 위하여 건설교통부는 이미 설계, 감리, 일반건설업체, 전문건설업체 등에 대한 업역 제한을 폐지하여 모든 분야에 자유스럽게 참여할 수 있도록 관련제도의 개편을 주장하고 있으며(건설교통부, 1999), 나아가 건설업종을 합리적으로 조정하여 건설산업이 시스템 산업으로서 발전할 수 있도록 한다는

발전방안을 제시하고 건설업체 스스로 최적의 생산방식을 선택할 수 있도록 업역간 진입제한을 합리적으로 개선할 것을 천명하고 있다(건설교통부, 2003).

그러나 업역체계를 개편하려는 시도는 여러 차례 관련 집단의 저항에 의하여 좌절된 바 있다. 예를 들어, 정부는 지난 1999년 12월 건설산업이 국가기간산업으로 거듭나도록 한다는 목표를 세우고 그동안 업역을 구분하여 독점적으로 물량을 확보해 주던 보호정책에서 탈피, 건설산업의 생산성 향상 및 경쟁력 제고를 위해 종합건설업 면허제 도입, PQ 및 적격심사 변별력 강화, 건설신용평가기관 신설 등을 주요 핵심내용으로 하는 건설산업 구조개편작업을 의욕적으로 추진한 바 있다(건설교통부, 1999). 그러나 기존 사업자단체들의 반발로 실효를 거두지는 못하였다.

물론 종합건설업면허의 도입은 이 면허의 획득이 사실상 어려운 중·소 일반건설업계는 물론 전문건설업계나 건축사업계에서도 반대할 수밖에 없다. 그러나 건설업의 면허제가 등록제로 완화되면서 건설업체의 수가 급증한 현실에서 보듯이 개혁을 뒷받침할 타당한 이유가 있다면 업계의 저항에도 불구하고 개혁이 이루어질 수도 있다. 더구나 이미 50%를 넘는 하도급비율과 하도급이 불가피한 건설의 생산특성을 감안하면 종합건설업의 도입이 중·소 건설업체나 전문건설업계에 미칠 영향은 크지 않을 수도 있다(이상호, 2001 : 16). 종합건설업면허의 도입으로 가장 큰 위협에 빠질 수 있는 것은 사실 대한건설협회다. 종합건설업면허는 대형건설사들의 단체인 한국건설경제협회의가 종합건설업체들의 단체로서 장관의 인가를 받을 수 있는 법적인 토대가 되어 줄 것이 확실하다. 그렇다면 현재 일반건설업계를 대표하는 유일한 사업자단체인 대한건설협회의 위상은 치명적으로 손상될 것이며, 회비수입 역시 약 절반 수준으로 격감할 수밖에 없게 된다. 다시 말해, 대한건설협회의 입장에서는 일부 회원들의 이익과도 합치되나 자기 조직의 생존을 위해서 종합건설업면허의 도입을 기필코 저지하지 않을 수 없는 입장에 처해 있으며, 이와 같은 기존 단체들의 조직적 이해가 건설산업의 발전을 위한 업역체계의 개편에 가장 큰 걸림돌의 하나로 작용하고 있다.

(4) 이익조정기능의 훼손과 상호대립의 심화

건설분야 이익단체들이 회원다양성이나 중복회원과 같은 이익조정 수단을 거의 가지 못하고 있다는 것도 큰 약점이다. 사업자단체가 내부적인 의견의 조정이나 이해관

계의 타협을 통하여 해결할 수도 있는 문제까지도 결국은 정부의 개입에 의존하게 되고, 또한 정책의 결정과정에서는 집단적인 이익대결의 양상이 반복되기 때문이다.¹⁶⁾

현재 건설분야의 사업자단체들은 개별 업종별로 나누어져 동종사업자들만으로 회원이 구성되어 있으며, 주택건설분야를 제외하고는 업종별로 복수 단체의 설립을 인가하지 않고 있다.¹⁷⁾ 이익단체의 회원 구성에 있어 다양성을 전혀 찾아볼 수 없으며(<표 3>참고), 또한 일반건설업자가 전문건설업을 등록할 수 없도록 되어 있어(건설산업기본법 제12조 1항) 대한건설협회와 대한전문건설협회간에는 중복회원도 근원적으로 불가능하다.

<표 3> 건설업종별 사업자단체 현황

업종	단체명	정회원자격	근거법
일반건설업	대한건설협회 한국건설경제협의회(미인가)	일반건설업 등록자	건설산업기본법
전문건설업	대한전문건설협회	전문건설업 등록자	건설산업기본법
해외건설업	해외건설협회	해외건설업 등록자	해외건설촉진법
주택건설	한국주택협회	자본금 100억 이상 등록업자	주택건설촉진법
	대한주택건설협회(중소업체)	주택건설사업 등록자	주택건설촉진법
기계설비공사사업 가스설비공사사업	대한설비건설협회	기계설비공사사업 면허자 가스설비공사사업 등록자	건설산업기본법
건축사	대한건축사협회	건축사사무소 등록자	건축사법

이와 같이 업종별로 이익단체가 만들어질 수밖에 없는 이유는 건설관련법이 업종별

16) 다원주의이론에서 이익집단을 민주정치의 상징으로 평가하면서(Almond, 1965; Truman, 1971) 이해관계의 다원화에도 불구하고 이익집단간 경쟁의 강도가 순화될 수 있고, 또한 이익집단이 정치적 참여의 증대를 촉진하고 사회갈등을 해결하는 수단으로 작동할 수 있다고 보는 것은(김순양, 2003 : 152) 회원 다양성이나 중복회원 등에 의하여 이익집단 내부에서나 이익집단간에 이익조정이 어느 정도 가능하기 때문일 것이다.

17) 주택건설분야의 경우 두 개의 단체가 설립되어 있으나 기업의 규모를 기준으로 회원자격을 제한하기 때문에 사실상 각 건설업체의 입장에서는 가입할 수 있는 협회가 하나뿐임. 예를 들어, 한국주택협회는 주택건설촉진법에 의한 등록업자 중 자본금 100억원 이상이며, 최근 2년간 연평균 주택건설 실적 500세대 이상인 자만이 정회원이 될 수 있음(협회 홈페이지 참고).

로 이익단체의 설립을 규정하였기 때문이다. 이러한 법령상의 기준은 진입규제와 업무영역규제를 근간으로 하는 건설업 육성정책의 영향으로 풀이된다. 그런데 사업자단체가 정부의 각종 규제들의 영향을 받아 업종별로 만들어져 있고, 그것도 특정단체가 독점하도록 하면서 사업자단체의 기능과 운영에는 매우 심각한 문제들이 일어나고 있다.

예를 들어, 업무영역을 놓고 서로 경쟁관계에 있는 일반건설업계와 전문건설업계의 이익을 각각 대표하고 있는 대한건설협회는 건설업면허의 조정이나 하도급문제에 대하여 정반대의 의견을 제시하고 있다. 대한건설협회는 하도급대금의 직불은 극히 제한적으로만 시행되어야 하며, 복합공사에 대하여 전문건설업자의 예외적인 도급을 가능하게 하고 있는 건설업법시행령의 조항(제18조 2항)에 대해서는 이의 폐지를 요구해 왔다. 또 일반건설업자와 전문건설업자의 분담이행방식에 의한 공동도급에 대해서도 이를 반대하며 일부 하도급금액을 상향할 것과 하도급규제의 완화를 지속적으로 요구하고 있다. 또한 건설업면허의 중복보유제한을 폐지할 것과 전문건설업의 면허를 면허업종과 등록업종으로 구분하여 줄 것 등을 요구해 왔다(대한건설협회, 1997 : 928-962). 그러나 대한건설협회의 이러한 건의에 대하여 전문건설협회는 일반건설업과 전문건설업의 중복허용은 있을 수 없는 일이며, 하도급대금의 발주자 직불의 확대를 요구하고 있다(대한전문건설협회, 1994 : 495-496). 또 전문건설협회는 하도급의 무화규정의 실효성확보가 필요하며 이를 위해서는 의무하도급의 비율을 상향조정해야 하며 소규모전문공사의 전문업역화 확대를 요구하고 있다(대한전문건설협회, 483-484). 그러나 하도급문제나 하도급에 따른 공사대금지불문제는 일반건설업체와 전문건설업체가 현재처럼 사업자단체를 중심으로 각각 분리되어 대결하는 양상이 아니라면 얼마든지 서로가 조정할 수 있는 성격의 문제다. 왜냐하면 건축물의 시공과정에서 원도급자와 하도급자간의 협력은 생산성향상에 결정적인 요인이며, 따라서 시공범위의 문제이든 공사대금의 문제이든 원만하게 해결하는 것이 서로에게 유익하기 때문이다.

게다가 서로가 대립하고 충돌하는 상황에서 미국이나 캐나다의 경우와 같이 공동의 고민을 해결하기 위하여 사업자단체들이 협력하기를 기대할 수는 없게 되며, 결국 정부개입의 확대와 정책을 둘러싼 이익갈등을 악화시키게 된다. 예를 들어, 우리의 경우 대한건설협회와 전문건설협회가 해법을 놓고 서로 충돌하고 있는 공사대금의 지불에 관한 갈등을 풀기 위하여 미국의 건설분야 3개의 단체는 공동으로 공사대금 지불에 대한

지침을 마련하고 3개 단체의 이사회의 승인을 거쳐 회원기업들을 대상으로 전국적으로 시행하고 있다.¹⁸⁾ 또 캐나다건축협회(CCA, Canadian Construction Association), 캐나다 전문건설협회(Construction Specification Canada), 캐나다건축사협회(Royal Architectural Institute of Canada) 등 4개 단체는 공동으로 캐나다건축서류위원회(CCDC, Canadian Construction Document Committee)를 구성하고, 여기에서 결정한 모든 서류양식을 캐나다건축협회 등 4개 협회의 승인을 받아 공동으로 사용하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 우리의 경우 이런 문제들까지도 정부의 개입이 불가피한 상황이다.

(5) 사업자단체와 정부의 유착

건설산업 및 건설사업자단체에 대한 정부의 각종 규제들은 사업자단체의 생존에 대한 정부의 영향력을 획기적으로 강화하는 결과를 가져오면서 정부와 사업자단체간의 유착 및 공생관계(symbiotic & interlocking relation)를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 정부와 사업자간의 관계는 정부가 소비자와 다수의 이익을 위하여 일하고 있는 한은 규제자와 피규제자라는 다소 긴장된 관계에 있을 수밖에 없다. 정부는 다수의 이익을 위하여 생산자인 피규제집단에 비용이나 의무를 부과하는 정책을 펼 수밖에 없기 때문이다. 그러나 현재 건설분야 사업자단체와 건교부와의 관계는 유착이 불가피할 만큼 서로의 이해관계가 얽혀 있다. 정부는 산업정책적 목적으로 진입·업무영역 규제와 사업자단체 규제 등을 가해 왔으나 이러한 규제의 변화는 사업자단체의 생존에 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없게 되어 있으며, 따라서 사업자단체는 회원들은 물론 사업자단체 자신의 미래를 위해서도 정부와의 유대를 지속해야만 하는 상황에 있다. 건설교통부 역시 인사적체의 완화나 단순 집행업무의 원활한 처리를 위해서는 사업자단체의 도움이 필요하다.

대표적인 것이 퇴직공무원의 취업을 둘러싼 공생현상으로서, 사업자단체는 퇴직공무원에게 일자리를 제공함으로써 관련부처의 인사적체 해소에 간접적으로나마 기여하고,

18) AGC(Associated General Contractors of America)와 ASA(American Subcontractors Association), ASC(Associated Specialty Contractors) 등 3개 단체임.

www.agc.org/promptpayment/index.asp 참고

19) www.ccdc.org 참고

관련부처는 이들의 로비에 대하여 우호적인 입장을 취함으로써 서로가 상대의 아쉬운 점을 해결해 주는 공생관계가 성립·고착되어 있는 것이다.

<표 4> 건설관련 협회의 퇴직공무원 현황(2003년 4월 현재)

협회명	직위	약 력
대한건설협회	상근부회장	건교부 광역교통기획단장
	기술본부장	건교부
해외건설협회	회장	건교부 차관
	전무	건설부 방재과
한국주택협회	상근부회장	건교부 원주지방국토관리청장
대한주택건설협회	상근부회장	건교부 과장
대한전문건설협회	상임부회장	건교부 대전국토관리청장
대한설비건설협회	상임부회장	건교부
대한건축사협회	상근부회장	건교부
한국건설감리협회	상근부회장	건교부 국장
	전무	건교부
대한건설기계협회	상근부회장	건교부 서울지방국토관리청장
한국건설기술인협회	감사	건교부 부이사관
건설공제조합	이사장	건교부 광역교통정책실장
	전무	건교부
대한주택보증(주)	사장	건교부 중앙토지수용위원회 상임위원
전문건설공제조합	전무	건교부 원주지방국토관리청장
대한설비건설공제조합	이사장	건교부 중앙토지수용위원회 상임위원

<표 5>에서 보는 바와 같이 대한건설협회, 해외건설협회, 한국주택협회, 대한주택건설협회, 대한전문건설협회, 대한설비건설협회, 대한건축사협회, 한국건설감리협회, 대한건설기계협회, 한국건설기술인협회 등 건설분야의 거의 모든 사업자단체에 퇴직공무원

들이 취업하고 있으며, 퇴직 시의 직급을 보면 건교부차관, 광역교통기획단장, 지방국토 관리청장, 국장, 과장 등 건교부의 정책결정을 실제로 담당하였을 뿐 아니라 당연히 현재까지도 정책담당자들에게 영향력을 행사할 수 있을 것으로 판단되는 인물들이다. 또한 공무원 출신자들의 협회 내의 직위가 주로 협회의 업무를 사실상 총괄하는 상근부회장이라는 점도 협회와 건설교통부간의 상·하적 유대관계를 상징적으로 보여주고 있다.

IV. 건설분야 사업자단체 규제의 개혁방안

1. 개혁의 걸림돌과 기본방향

그동안의 개혁노력에도 불구하고 건설분야의 사업자단체 규제가 상당부분 존속되고 있는 이유는 여러 가지다. 우선 이들 규제에 의하여 만들어진 이익집단들은 정치권 및 관료들의 암묵적인 유대와 지지를 받으며 조직적으로 저항한 데 비하여 한국건설경제 협의회와 같이 규제의 폐지를 주장하는 사업자단체들의 정치적 영향력이 상대적으로 약하였다. 또 개혁을 추진하였던 규제개혁위원회는 사업자단체 규제에서 파생된 문제의 심각성에 대하여 자료가 충분치 못하였고, 118개나 되는 사업자단체를 대상으로 하여 공통적인 개혁지침을 만들었기 때문에 각 단체별 현실과 특성에 맞는 구체성 있는 개혁안을 개발하기가 쉽지 않았다. 사업자단체에 대한 그동안의 연구 역시 정부가 사업자단체를 통제하는 조합주의적인 현실을 인정하면서도²⁰⁾ 막상 규제에서 발생할 수 있는 이익투입기회의 차단 문제나 높은 회비부담 등의 여러 가지 문제들에 대해서는 상대적으로 무관심하였다.²¹⁾

20) 우리의 이익집단현상은 주로 이익단체에 대한 정부의 통제를 인정하는 조합주의적 관점에서 설명되어 왔고(김영래, 1987; 안병영, 1994; 이정희, 1993; 이대희, 1998; 김순양, 1994; 사공영호·강휘원, 2001; 김준기, 2003), 또한 이러한 정부의 통제가 정부주도의 경제개발을 뒷받침하기 위하여 불가피한 측면이 있는 것으로 평가되어 왔음(사공일·존스, 1981; 윤형섭·김영래, 1989).

21) 조합주의란 이익대표체제의 구성방법에 대하여 전국적으로 하나의 조직을 만들되 반드시 만들도록 강제하고, 경쟁적인 조직의 출현을 억제하며 회원 가입도 강제함으로써 법에 의하여 만들어진 소수의 포괄적이고 수직적으로 통합된 집권적 단체들이 직능 분야별로 이익을 대변하게 하는 방식이다 (Schmitter, 1982; Cawson, 1986; 박천오, 1999 : 241; 김순양, 2003 : 153-155). 이렇게 정부의 통제하에

그러나 지금까지의 논의를 종합해 보면, 건설분야 사업자단체 규제는 첫째, 건설산업의 보호·육성을 위한 정책적 필요성이라는 규제의 도입배경이 사라졌고,²²⁾ 둘째, 이론적인 측면에서 규제관료를 포획하거나 경쟁억제에서 발생하는 지대추구를 조직목적으로 하고 있는 이익단체를 정부가 직·간접으로 지원할 이유가 없으며, 셋째, 현실적으로도 심각하고 다양한 문제들을 야기하고 있다. 따라서 어떤 측면에서도 규제를 존속해야 할 이유를 찾기 어렵다.

그렇다면, 규제의 개혁이 지향해야 할 목표도 명확해진다. 우선, 사업자단체의 역할이 정책집행을 보조하는 정부산하단체와 유사한 기능에서부터 본래의 설립취지에 맞게 이익단체로 재정립될 수 있도록 해야 한다. 진입규제의 완화와 건설시장의 개방, 건설기술의 발달 등 건설산업의 여건변화에서 당연히 수반될 수밖에 없는 건설기업들의 다양한 이해관계를 정책결정과정에서 효율적으로 투입될 수 있도록 하는 길을 열어 줄 수 있어야 한다.

둘째, 사업자단체가 회원 위에 군림하는 것이 아니라 철저히 회원의 이익에 봉사함으로써 생존하는 자생적인 단체로 거듭날 수 있도록 해야 한다. 현재 건설분야 사업자단체에서는 정부위탁사무 등을 이용하여 회원의 이탈을 막고 회비납부를 강제하면서 사업자단체가 회원들의 선택기회를 차단하는 주객전도현상이 관찰되고 있다. 정부위탁사무와 이익대표기능을 독점하면서 회원에게는 군림하고 자신들의 조직이익과 충돌하는 정부의 정책에도 반대하면서 사업자단체의 이익을 가장 앞세우는 지대추구집단으로 그 성격이 변질되어 있다.

셋째, 사업자단체와 정부간의 관계 역시 재정립하는 계기가 되어야 한다. 현재 건교부와 건설분야 사업자단체의 관계를 보면, 사업자단체는 위탁사무를 수행하고 퇴직공무원의 취업을 허용하고 있으며, 건교부는 경쟁단체의 설립을 불허하고 까다로운 설립조

구성된 이익집단은 자기 집단의 이익을 추구하는 기능과 동시에 정책 실행에 있어서도 일정한 역할을 담당한다. 각 직능집단은 자기집단의 이익을 지키거나 높이기 위하여 협상에 나서기도 하지만 경우에 따라서는 자기집단에 불리한 국가의 요구를 구성원들이 수용하도록 하는 정책, 협상결과의 전달자, 집행자 역할을 수행하기도 한다는 것이 조합주의의 시각의 요지이다.

22) 사업자단체 규제의 전제가 되고 있는 업무영역규제가 건설업의 국제경쟁력을 제약하고 있으며 이의 개선이 시급하다는 점을 학계(유진근 외, 2001; 이상호, 2001)는 물론 건설교통부 역시 인정하고 있는 상황임(건설교통부, 1999; 건설교통부, 2003).

건과 사무위탁을 지속함으로써 조직적인 이익을 상호의존하고 있다. 갈등회피와 자원의 존에 의한 포획현상(Noll, 1982)의 위험이 높은 상황에 있으며, 규제기관과 피규제기관이 유착하는 이러한 관계 역시 재정립되어야 한다.

2. 사업자단체 규제의 개혁방안

(1) 사업자단체 설립·운영에 관한 규제의 폐지

정부가 사업자단체 규제에 대한 개혁을 주저하는 표면적인 이유는 단체가 난립할 가능성이 있다는 것이다. 그러나 외국의 사례나 효율성과 대표성을 동시에 추구하는 자발적인 이익단체들의 조직특성을 감안하면 이러한 일이 실제로 일어날 가능성은 크지 않다.²³⁾ 김대중 정부의 사업자단체 규제개혁에도 불구하고 현재 건설분야 사업자단체들에 대하여 정부는 설립주체와 회원자격, 발기인 및 동의확보비율 등의 설립조건에 대한 규제와 사업자단체의 업무에 대한 규정, 총회·임원·정관 등 사업자단체의 운영에 대한 규제, 보고의무에 대한 규제 등의 다양한 규제들을 가하고 있다. 이러한 규제들이 모두 남김없이 폐지되어야 한다.

특히 설립주체와 회원자격, 그리고 동의확보비율 등 설립의 조건에 대한 규제들은 개혁이 시급하다. 이미 활동중에 있는 그야말로 자발적인 사업자단체의 인가를 불가능하게 하는 요인으로 작용하고 있으며, 또한 회원다양성과 중복회원에 의한 내부적인 이익 조정의 가능성을 완전히 배제하는 결과를 초래하고 있기도 하다.²⁴⁾

설립조건에 대한 규제를 폐지할 경우 기존의 건설단체들은 항상 잠재적인 경쟁상황에 처하게 된다. 즉 자신들이 회원에 대한 서비스를 게을리 하고 회원들의 욕구를 충족

23) 예를 들어, 미국의 건설업자단체들을 보면, 회원확보를 위하여 지역을 중심으로 또는 업무영역을 중심으로 1차적인 단체를 결성한다. 그러나 이들 단체가 실제로 정책과정에 영향력을 갖기 위해서는 대표성을 갖추어야 하며 이를 위하여 상급자단체(예 : AGC(Associated General Contractor), NAHB(National Association of Home Builders), ASC(Associated Special Contractors) 등)를 구성하고 있음. www.agc.org; www.nahb.org; www.assoc-spec-con.org 등 참고.

24) 비영리법인의 설립을 위해서는 주무부장관의 허가를 받도록 한 민법 제32조의 규정에 대해서도 허가권이 좀더 공정하게 행사될 수 있도록 개선할 필요성이 있는 것으로 생각된다. 기존 단체의 저항이나 주부부처와 기존단체간의 유대관계 등으로 인하여 허가권한이 공정하지 않게 운영될 소지를 가지고 있기 때문이다.

시키지 못할 경우에는 언제든지 경쟁단체가 만들어질 수 있다는 경계의식을 늦추지 못하도록 하며, 이는 회원에 대한 서비스를 지속적으로 향상하고 개선하도록 하는 유인으로 작용하게 된다. 미국의 건설분야 사업자단체들이 그렇게 다양한 서비스를 개발하여 제공하면서도 동시에 우리와 비교하여 훨씬 저렴한 회비만을 부과하고 있는 것은 결사의 자유가 보장되어 있어 사업자단체간의 잠재적이며 현실적인 경쟁을 피할 수 없도록 되어 있기 때문이다. 또한 한국에서도 김대중 정부가 사업자단체 규제에 대한 개혁을 추진하면서 많은 사업자단체들이 회원의 이탈과 경쟁단체의 출현을 막기 위하여 가입비를 낮추고 서비스를 개선하는 등의 노력을 기울인 사례가 있다.

나아가 미국이나 캐나다의 사례에서와 같이 사업자단체들이 자기 집단만의 이익을 위하여 서로 충돌하는 것이 아니라 상호 협력하여 건설업계가 직면하고 있는 공동의 문제를 풀어 나가는 발전주체로서의 역할까지도 수행할 수 있도록 하기 위해서는 사업자단체에 대한 직접적인 설립 및 운영에 대한 규제를 폐지하는 것과 아울러 지대추구행위의 원인이 되는 건설분야의 진입규제와 업무영역에 대한 규제가 함께 개혁되어야만 한다. 현재와 같이 정부의 업무영역규제에서 발생하는 집단이익을 놓고 서로가 충돌하는 상황에서는 하도급대금 직불 문제와 같은 공동의 문제를 해결하기 위하여 미국에서처럼 대한건설협회와 전문건설협회, 설비건설협회 등이 협력하는 일은 기대하기 어렵다.

(2) 위탁사무의 개혁

위탁사무 역시 개혁이 시급하다. 현재 정부의 위탁사무는 사업자단체의 기능적 변질을 초래하는 요인이 되고 있다. 즉 회원의 이익에 봉사하는 것이 주된 목적이 되어야 할 사업자단체가 위탁사무를 빌미로 회비를 납부하지 않을 수 없도록 요구하는 상황이 발생하고 있다. 사업자단체 규제가 폐지되더라도 위탁사무가 회원의 이탈과 회비거부를 막는 수단으로 악용되는 상황에서 사업자단체간의 잠재적인 경쟁효과를 기대할 수는 없다. 이러한 경쟁의 부재가 사업자단체의 자기혁신을 가로막는 장애요인이 되고 그 비용을 다시 회원들이 부담하는 악순환이 일어나고 있다. 뿐만 아니라, 사익적 속성의 사업자단체에 공익적인 정부사무를 위탁하는 것 자체가 정책의 공정성을 훼손할 위험을 감수해야 하는 매우 위험한 선택이다. 결국은 자기집단의 이익을 요구할 수밖에 없는 사업자단체에 정부가 자원을 의존하는 셈이 되기 때문이다.

위탁사무의 개선을 위해서는 다음과 같은 방법들이 있을 수 있을 것으로 생각된다. 첫째는 건설교통부가 직접 독립된 법인을 설립하는 방법이다. 이 경우 당장의 예산부담이 단점이기는 하지만 수익자부담원칙에 따라 서비스 이용에 대한 수수료를 현실화함으로써 정부의 비용부담을 줄여나갈 수 있을 것이다.²⁵⁾ 둘째는 국토연구원과 같은 공공성을 갖춘 연구기관에 업무를 위탁하고 비용의 일부를 지원하는 방법도 있을 수 있다. 이 경우 건설산업정보DB를 활용함으로써 위탁기관의 변경에 따른 비용을 절감할 수 있을 것이다. 셋째, 위탁사무의 수행기관을 복수화하는 방법도 검토할 수 있다. 넷째, 위탁사무를 기존의 협회들로부터 분리시키는 것이 현실적으로 상당한 저항에 직면할 수밖에 없는 점에 대응하기 위해서는 건설업자들에게 위탁사무에 대한 이용권리를 보장하고 협회들은 이용요구를 거부할 수 없도록 법적으로 규정하는 대신에 일정한 서비스 요금을 받도록 하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 우선 사업자단체의 설립 방법을 건설산업기본법상의 협회는 물론 민법 제32조에 근거한 협회 등으로 다원화하고, 이들 협회가 위탁사무의 수행을 요구하고 또한 이를 수행할 능력이 있다면 위탁기관으로 지정될 수 있도록 함으로써 위탁사무수행에 있어서도 경쟁을 도입할 수 있다. 이 경우에는 건설산업기본법에 의하여 설립된 협회만이 위탁기관으로 지정될 수 있도록 규정하고 있는 건설산업기본법 제87조 ②항도 개선이 필요하다.

V. 결 론

이 연구에서는 사업자단체 문제에 대한 좀더 깊이 있는 분석을 위하여 연구의 범위를 건설분야 사업자단체로 제한하였다. 그러나 건설분야에서 발생하고 있는 이러한 문제점들은 다른 분야에서도 발생하고 있을 가능성이 매우 크다. 왜냐하면 사업자단체 문제의 원인으로 작용하고 있는 정부의 규제들과 위탁사무, 그리고 정부와 기존단체간의 유착

25) 각 산업분야나 업종별로 위탁사무를 담당할 독립법인을 반드시 설치해야 할 필요는 없음. 건설산업분야를 제외한 다른 산업분야의 경우 위탁사무의 종류나 중요성이 건설산업에서만큼 크지 않기 때문에 기존의 사업자단체를 이용할 수도 있음. 다만, 건설사업의 경우 위탁사무가 건설업의 영위에 결정적으로 중요하고 또한 이런 점 때문에 기존의 사업자단체들이 이를 회원확보나 회비징수의 수단으로 악용할 수 있게 되는 것임.

관계 등이 그동안의 부분적인 개혁에도 불구하고 거의 변함없이 계속되고 있기 때문이다(사공영호·강휘원, 2001; 김준기, 2003). 실제로 교통분야의 각종 단체들을 보면, 협회의 운영을 둘러싸고 갖가지 갈등과 대립이 지속되고 있는 것을 볼 수 있으며,²⁶⁾ 이런 상황에서 협회가 회원들의 이익을 위한 단체, 회원들의 이익을 효율적으로 정책과정에 투입할 수 있는 단체, 회원들에게 필요 이상의 부담을 가하지 않는 단체가 되어 주기를 기대하기는 어렵다.

그동안의 규제개혁은 사업자단체 문제를 단지 사업자단체 규제의 문제로 인식해 왔다. 그러나 이 연구의 결과에 비추어 보면, 사업자단체의 기능 자체가 본래의 취지를 벗어나 왜곡되어 있다. 현재 사업자단체는 다원주의에서 가정하는 것처럼 이익투입의 기능을 효율적으로 수행하고 있는 것도 아니고 조합주의에서 가정하는 것처럼 산업정책을 위한 중요한 집행수단으로서 정부의 통제 아래 있는 것으로 보기도 어렵다. 결국 사업자단체는 회원들의 다양한 이해관계를 효율적으로 대변하는 다원적인 이익단체로서 그 기능이 재정립되어야 하며, 이를 위해서는 사업자단체에 대하여 직접적으로 가해졌던 사업자단체의 설립·운영에 관한 규제와 위탁사무를 우선적으로 폐지·개선하여야 한다. 또 퇴직공무원이 사익단체인 사업자단체에 취업하여 특정집단의 이익을 대변하는 현상 또한 개선되어야 한다. 아울러 이런 문제들의 근본적인 원인이 건설산업에 대한 정부의 개입에 있는 만큼 정부의 정책 역시 진입·업무영역을 근간으로 하는 규제에서 탈피하는 대신 미국의 경우처럼 건설업자들의 특정행위에 대해서만 규제를 가하는 방식으로 정책의 기초가 변화되어야 할 것으로 생각된다.

26) 예를 들어, 울산전세버스조합은 정부로부터 관련 행정업무를 위탁받아 독점적으로 대행해 왔고, 이 지위를 이용하여 증차심의제 등을 통해 회원들에게 독점적 권한을 행사해 왔으며, 이 과정에서 회원들의 경영권을 침해하는 등의 물의를 빚고 있다(교통신문, 2003.11.12). 또한 버스공제조합은 본·지부 직원들간 끝없는 반목과 질시, 객관·형평성이 결여된 인사, 지휘체계 붕괴, 이진투구식 음해투서 등이 난무하면서 직원들간 갈등의 골이 깊어져 자칫 공제조합 조직이 와해되는 것 아니냐는 지적까지 나올 정도로 조직의 운영이 심각한 문제에 봉착해 있다(교통신문, 2002.7.10). 그런데 이들 조합의 운영을 둘러싸고 이러한 잡음이 지속될 수밖에 없는 이유 역시 관련법에 의하여 경쟁단체의 설립이 제한되어 있고, 정부위탁사무를 독점하면서 조합이 회원들에게 군림하기 때문에 발생하는 문제들이다.

참고문헌

- 건설교통부, 제1차 건설산업진흥 기본계획, 1999.
- _____, 제2차 건설산업진흥 기본계획, 2003.
- 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 1999.
- 규제개혁위원회, 『사업자단체 규제개혁방안』, 1998.
- _____, 『규제개혁백서』, 1999.
- 기획예산위원회, 기타 정부산하·유관단체 경영혁신 추진계획, 1998.
- 김순양, 「정부와 보건의료 전문이익집단 관계의 변화에 관한 고찰: 정부통제유형의 변화를 중심으로」, 『한국행정학보』 제28권 제4호, 1994, pp.1407-1427.
- _____, 「정책과정과 이익매개의 양식: 세가지 관점의 비교와 결합」, 『한국행정연구』 제12권 2호, 2003, pp.146-185.
- 김정열, 산업구조고도화와 정부-기업관계의 제도적 특성 변화: 준내부조직의 분열과 정책네트워크의 다원화, 한국행정학회·전북행정학회, 지방자치시대의 행정의 역할, 1996.
- 김영래, 『한국의 이익집단』, 대왕사, 1987.
- _____, 「전환기적 이익집단정치와 특성과 과제」, 경남대, 『한국과 국제정치』, 20, 1-261994.
- _____, 『이익집단정치와 이익갈등』, 한울아카데미, 1997.
- 김일중, 『규제와 재산권』, 자유기업원, 1995.
- 김준기, 「사업자단체와 정부간의 관계에 대한 연구 : 산업자원부 산하 조합 및 협회를 중심으로」, 『규제연구』 제12권 2호, 2003, pp.3-31.
- 남충희·김민영·김상희, 『우리나라 건설업 면허제도의 개선안과 추진전략』, 1995.
- 대한건설협회, 『대한건설협회50년사』, 1997.
- 대한전문건설협회, 『전문건설20년사』, 1994.
- 박천오, 「한국이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로」, 『한국행정학보』 제33권, 제1호, 1999, pp.239-259.
- 사공영호·강희원, 「사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용」, 『한국행정연구』

- 구』 제10권 1호, 2001, pp.157-181.
- 사공일·존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
- 안병영, 「이익집단」, 김운태 외, 『한국정치론』, 박영사, 1994, pp.610-645.
- 유진근·김홍수·김대호·김경례, 『건설업역구조 변화에 관한 연구』, 한국건설산업연구원, 2001.
- 윤형섭·김영래, 「한국 이익집단의 정치참여에 대한 연구」, 『한국정치학회보』 23권 q호, 1989, pp.39-80.
- 이대희, 「이익집단」, 하태권 외, 『현대한국정부론』, 법문사, 1998, pp.365-402.
- 이상호, 『건설생산체계 개편을 위한 정책과제와 방향』, 한국건설산업연구원, 2001.
- 이재익, 『사업자단체와 경쟁정책』, 한국개발연구원, 1999.
- 이정희, 「이익집단 구성원의 정치의식과 정치행태」, 『한국정치학회보』 제27집 제2호, 1993, pp.245-260.
- 이호인, 『상공부와 이익집단의 상호작용에 관한 연구: 전자공업분야를 중심으로』, 서울대학교 행정학 석사학위 논문, 1988.
- 정정길, 「정책결정론」, 대명출판사, 1988.
- 임학순, 『준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구』, 서울대학교 행정학 박사학위 논문, 1994.
- 한국건설경제협의회, 『한건협10년사』, 2002.
- Almond, Gabriel A., “A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process” in Harry Eckstein and David E. Apter(eds), *Comparative Politics: A Reader*, New York: Free Press, 1965.
- Becker, Gray S., “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence,” *The Quarterly Journal of Economics*, August 1983, pp.371-400.
- Bernstein, Marver H., *Regulating Business by Independent Commission*, Westport, CT: Greenwood Press, 1955.
- Cawson, Alan., *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell, 1986.
- Dahl, Robert A., *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven:

- Yale University Press, 1982.
- Meier, Kenneth J., *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Martin's Press, 1985.
- Noll, Roger G.(ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, CA: University of California Press, 1985.
- OECD, *the OECD Reform on Regulatory Reform I: Sectoral Studies*, 1997.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Havard University Press, 1965.
- Schmitter, Philippe C., "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going" in Lehmbruch and Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage Publication, 1982.
- Truman, David, *The Governmental Process*, New York: Alfred A. Knopf. 1971.
- Tullock, Gordon, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft," *West Economic Journal*, Vol.5, 1967, pp.224-232.



Reforming Regulations on Business Associations

Sakong, Yung-ho

Despite of continued efforts to reform regulations on business associations, we can hardly see visible changes like foundations of competitive organizations. In addition, various problems have been continuing to take place due to the regulations restricting the freedom of associations. First of all, these regulations are depriving some groups of their opportunity to input their interest into policy process by limiting the creation of new business association. Member dues are also extraordinary expensive compared with those of other nations like U.S.. The benefits of organization itself are overriding the interest of members who pay for the organization when the interests of the association conflict with that of their members. As the associations are splitted by clear boundaries defined by entry and business boundary regulation, conflicts on policy issues among the associations are so serious that the agreements on policy reforms crucial to the industry, for examples changes of business boundary and entry regulations, are nearly impossible. To solve all of these problems, all regulations that guarantee the monopoly power of business associations over their member should be abolished. In addition, civil affairs delegated to business associations also need to be returned to government or re-distributed to any agencies who will not abuse them for organizational interest.

Key words : business associations, entry barrier, construction industry, regulatory reform