

## 건축설계 진입규제를 둘러싼 갈등의 중층구조 분석: 이해관계와 이념을 중심으로

배귀희\*

이광훈\*\*

김권식\*\*\*

본 연구는 건축설계를 건축사만이 할 수 있도록 허용한 건축사 업역 진입규제가 건축설계시장의 경쟁을 제한하는 규제로서 개선되어야 하는지에 대한 오랜 갈등과 논쟁을 고찰하고 있다. 특별히 본 연구에서는 규제를 둘러싼 갈등구조의 심연에 있는 중층적 요인의 파악을 통하여, 표면적인 갈등구조에만 전착할 때 발생할 수 있는 문제정의의 제3종 오류(메타오류)를 극복하고 바른 정책대안을 탐색하기 위한 토대를 모색하고자 하였다. 분석결과, 건축설계 진입규제를 둘러싼 갈등구조의 중층성은 표면적 차원의 이해관계 충돌과 이면적 차원의 가치 충돌로 구분됨을 알 수 있었다. 우선, 이해관계 충돌 차원에서는 크게 두 업역 단체 간의 주장이 팽팽히 대치되고 있다. 즉 건설업계는 산업발전의 필요성, 산업경쟁력 제고 및 소비자후생 증진의 측면에서 현행 규제의 폐지·완화를 요구하는 반면에, 건축설계업계에서는 분야별 전문성의 문제, 업계 상호간 견제의 필요성 및 설계시장 독점에 대한 우려를 들어 진입규제의 정당성을 주장하고 있다. 한편, 가치 충돌 차원에서는 크게 경제적 가치와 사회적 가치간의 상호충돌로 파악할 수 있다. 여기서 경제적 가치를 우선하는 입장은 시장효율성 및 소비자 편익의 측면에 주목하는 데 비하여, 사회적 가치에 비중을 두는 입장은 시장에서의 약자 보호나 공공안전의 측면을 강조하고 있다. 이러한 갈등구조의 상이한 차원을 동시에 고려함으로써 바른 문제정의에 따른 적실성 있는 정책대안 탐색이 가능해질 수 있음을 본 연구는 결론으로 제시하고 있다.

주제어: 정부규제, 진입제한, 규제갈등, 이해관계, 이념, 가치, 문제정의의 제3종 오류, 메타오류

\* 제1저자, 미국 University of Southern California에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 숭실대학교 부교수로 재직중이며 주요 관심분야는 인사, 공공 조직 및 관리, 협력적 거버넌스 등이다(khb07@ssu.ac.kr).

\*\* 교신저자, 로잔대학교 스위스행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국행정연구원 평가연구부에 재직중이며, 주요 관심분야는 성과평가, 정부규제, 조직론, 공공관리, 국제행정, 사회정책 등이다(swiss@snu.ac.kr).

\*\*\* 공동저자, 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국행정연구원 규제연구부에 재직중이며, 주요 관심분야는 정부규제론, 공공성과평가, 보건복지정책, 정부회계 및 재무행정 등이다(kskim87@snu.ac.kr).

## I. 들어가는 말

우리나라 건설산업<sup>1)</sup>의 고질적 문제로 지적되어 온 것 중 하나는 지나친 업역 보호 규제정책으로 인하여 기술경쟁력이 선진국에 비하여 취약하고, 생산체계가 경직된다는 것이었다(한국행정연구원, 2007: 21-23). 이에 오래전부터 건설산업의 규제개혁에 대한 논의가 다양한 각도에서 이루어져 왔는데, 정부가 건설산업의 국제 경쟁력 강화방안을 마련할 때마다 단골메뉴로 등장하는 것이 건축설계업 진입규제 문제다.<sup>2)</sup>

본 연구는 건축설계를 건축사만이 할 수 있도록 제한한 건축사 업역<sup>3)</sup> 진입규제가 건축설계시장의 경쟁을 제한하는 규제로서 개선되어야 하는지에 대한 오랜 갈등과 논쟁에 관하여 고찰하고 있다. 이러한 갈등은 건축시공사 소속 건축사도 건축설계를 할 수 있도록 허용하는 것이 건축설계를 건축사만이 할 수 있도록 규제하는 현행 제도의 취지에 부합하는 제도개편인가에 대한 논쟁과 갈등에서 비롯되고 있다. 특별히 본 연구에서는 규제를 둘러싼 갈등구조의 심연에 있는 요인을 파악함으로써, 표면적인 갈등구조에만 천착할 때 발생할 수 있는 문제정의의 제3종 오류(메타오류)를 극복하고 바른 정책대안을 탐색하기 위한 토대를 모색하고자 하였다. 이에 따라 진입규제 철폐를 둘러싼 갈등구조가 이해갈등이라는 표면적 차원과 더불어 그 이면에 가치갈등이라는 또 다른 차원을 가지고 있음에 주목하고 이러한 갈등의 중층적 구조를 파악함으로써 진입규제의 타당성 및 진입규제 도입을 위한 전제조건 등을 고찰한 후 정책적 시사점을 제시하고 있다.

1) 건설산업은 건설업과 건설용역업으로 구분되는데, 건설업은 건설공사를 하는 업을 말하며, 건설용역업이란 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역(이하 “건설용역”이라 한다)을 하는 업(業)을 말한다(건설산업기본법 제2조).

2) 그 동안 우리 정부는 정권이 바뀌거나 국제 시장상황이 변할 때마다 건설업의 시장개방 체계를 법에 담은 1995년과 1996년의 건설산업기본법 제정, 뉴밀레니엄을 앞둔 1999년 추진된 건설산업 생산체계 개편방안 마련 등을 필두로 건설산업 경쟁력 강화를 위한 거시적 제도 개선 방안을 지속적으로 모색해 왔다(건설산업신문, 2014년 9월 1일자).

3) 업역이란 업종별 생산활동 범위를 지칭하는데, 건설업의 경우 일정한 자격을 갖춘 자만이 해당 건설활동을 수행하도록 제한하는 기제로서 업역제도를 취하고 있다.

그리고 제도 자체의 존재에 대한 성급한 결론을 내리기보다 제도개선과정을 둘러싼 정책적 담론의 양상을 이해갈등과 가치갈등의 두 가지 차원에서 실증적으로 분석함으로써 제도개선의 올바른 방향과 전략을 탐색하고자 하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서는 이해관계 및 이념·가치 요인들이 규제갈등에 미치는 영향에 관한 기존 이론들을 살펴보고, 이를 통해 규제갈등 양상에 대한 분석틀을 제시한다. 3장에서는 건축설계 진입규제 사례를 간략히 개관하고 4장은 이론적 분석틀에 의거, 규제갈등의 중층적 요인을 설명하고 있다. 그리고 마지막으로 이러한 규제 갈등구조의 중층성을 고려한 정책대안 탐색의 필요성을 제기하고 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 규제갈등의 영향요인

건축설계업의 경우 명시적인 겸업 금지조항은 없으나 국가로부터 공인받은 건축사 자격을 갖춘 사람에 의해서만 건축사사무소 개설신고<sup>4)</sup>가 이루어질 수 있어 사실상 타 분야와의 겸업이 제한되고 있다. 그 결과 건축감리를 담당하는 건축사와 건축시공사간에는 건축과정에서 역할의 분담관계가 형성되어 있다. 이러한 상황 속에서 건축설계업 진입제한을 완화하려는 시도가 1997년부터 이루어져 왔으며, 이를 둘러싼 건축설계업계와 건설업계의 갈등이 지속되고 있다.

일반적으로 규제를 둘러싸고 일어나는 이해관계자들간의 상호작용은 복잡하고 다차원적인 요인들에 의해 영향을 받는다는 것이 규제정책이나 제도 관련 이론 및 연구자들의 공통된 주장이다.

규제는 바람직한 경제사회 질서를 구현하기 위함을 목적으로 이해관계자들간의 지위, 권력, 자원배분에 중대한 영향을 준다(최병선, 1992). 이처럼 특정한

4) 건축사법 제23조에 의거함.

대상의 권리와 행태에 제한을 가하는 규제의 속성으로 인하여, 규제정책 영역에서는 다양한 이해관계에 따른 갈등 가능성이 높을 수밖에 없다. 즉 규제개혁을 통하여 규제를 완화 혹은 폐지하는 것은 정책이념, 경제적 이해관계 및 권력관계 변화 등 다양한 요인의 영향을 받으며, 결과적으로 기존 이해관계의 조정이나 새로운 질서 형성을 초래하여 관련 이해관계자간 상호관계 속에서 갈등이 발생할 수 있다.

이와 같은 규제정치 및 정책과정에서 초래되는 갈등에 미치는 다양한 영향요인들 중에서 특별히 이념과 이해관계 요인은 규제 관련 행위자들의 행태를 분석하는 주요 설명변수로 활용되어 왔다(정광호, 2002; 조성은·김선혁, 2006; 권혁주, 2009; 김권식, 2013a, 2013b). 여기서 “이해관계”란 제도<sup>5)</sup>에 의한 제약 하에서 자신의 효용을 극대화하고자 하는 개별 행위자의 선호와 동기를 설명하는 핵심적 변수이며, “이념” 혹은 아이디어는 개별 행위자가 견지하는 대상에 대한 인식체계로서 정책의 성패를 좌우하는 중요한 변수의 하나라는 점에서 규제정책 결정요인으로 중요성을 갖는다(조성은·김선혁, 2006).

## 2. 이해관계와 규제정치

규제정책과정에 미치는 이해관계(interest) 요인에 관하여 기존 학자들이 제시해 온 이론적 관점은 크게 규제의 공익이론과 사익이론으로 대별된다. 우선, 공익이론에 의하면 규제의 목적과 필요성이란 사회 전체의 공익을 증진시키는 것이다(Mcier, 1988). 민간 자율적으로 운영되는 시장기구가 불완전경쟁, 공공재, 외부성, 불확실성 등 시장실패로 인해 자원을 효율적으로 배분하는데 실패하여 사회의 비효율성이 야기되는 경우, 정부가 이러한 비효율성을 해소함으로써 공

5) “제도”란 ‘문제해결을 위해 개인이나 조직의 활동을 제약하는 연계관계의 틀’ 혹은 ‘개인간의 관계를 구성하는 공식규칙, 순응절차, 표준운영절차’(Hall, 1986; March & Olsen, 1989), 내지 ‘어떤 문제영역에서 사용 가능한 규칙의 묶음’(Ostrom, 1990) 등으로서 행위자에게 직접·간접적으로 영향을 주고 정책결정자의 정책적 선택을 제약하는 ‘게임의 룰’(rules of the game)로 정의할 수 있다.

익을 증진시킬 수 있는 규제 개입의 정당성이 인정된다. 여기서 정부는 공익을 추구하는 존재로서 사익을 추구하는 개인의 사욕을 넘어서는 선호 체계를 보유하며, 합리적인 인지 과정을 통하여 무엇이 공익인가를 스스로 판단하고, 시장실패를 치유하는 등 공익을 달성하기 위한 최적의 규제수단을 선택한다고 전제한다(최성락, 2008).

이와 같은 전통적인 규제의 공익 이론에 대하여 사익 이론은 정부의 공익 추구에 있어서 규제가 왜곡되지 않고 순수하게 사회 공익을 달성할 수 있다는 가정에 의문을 제기한다. 예컨대 사익이론의 관점을 취하는 대표적인 학자인 Stigler(1971)는 규제는 공익을 위한 것이 아니라 규제되는 산업을 위한 것으로 본다. 또한 Posner(1974)는 단순히 생산자의 이익 외에 소비자의 이익을 위해서도 규제가 형성될 수 있다고 보았으며, Peltzman(1976)은 생산자 및 소비자뿐만 아니라 의회 및 관료 등 규제자의 이익을 위해 규제가 이루어질 수 있다고 주장하였다. 한편, Noll & Owen(1983)은 소비자보다는 생산자 이익집단이 결속력이 높고 조직화가 잘되므로, 생산자의 이익에 적합한 규제가 발생한다고 보았다. 요컨대 사익이론에서 규제란 관련 이해관계자들의 경제적 인센티브에 의하여 영향을 받으며, 이해관계자의 의도가 반영되기 위해서 압축적이고 잘 조직된 이익집단을 위한 규제 결정과 변동이 발생하는 경향이 존재한다(김태은, 2007).

이처럼 규제의 공익이론과 사익이론은 각각 규제의 상반된 측면을 설명하고 있는 반면에, Wilson(1980)은 규제가 발생하는 정치적 상황의 특성에 따라서 규제가 공익을 대변하기도 하고 사익을 대변하기도 한다는 상황론적 주장을 펼쳤다. 이러한 주장의 기본가정(assumptions)은 개인이나 집단은 규제로 인한 순편익(총편익-총비용)의 증가보다는 기존에 누리던 순편익의 감소에 더 민감하게 반응하므로 규제의 비용(편익)이 연대감이 약한 대규모 집단에게 귀속될 때보다 소수의 동질적 집단에 집중될 때, 규제 생성조건으로서 정치적 조직화와 정치적 행동이 보다 용이하고 활발해진다는 것이다.

### 3. 이념 및 가치와 규제정치

Wilson(1980)의 규제정치이론에 의하면 정부규제가 생성되는 배경에는 규제의 영향(impact), 즉 규제에 의한 비용과 편익이 어떻게 분포하는가의 문제와 관련된 정치적 동학이 핵심적인 역할을 한다. 하지만 규제를 둘러싼 이러한 정치적 역동성과 갈등 및 경쟁의 과정에는 이념 및 가치 충돌의 문제 역시 중요한 역할을 하고 있음을 간과할 수는 없다.

규제 및 정책과정에 관한 기존 이론들은 주로 이해관계의 측면에서 논의되어 왔으나, 규제정책과정의 동태적 구조를 포착하기 위해서는 이념적 요인의 영향력 역시 중요한 설명변수로 인식될 필요가 있다. 통치이념, 정책이념 등 정책이 지향하는 이념(ideas)<sup>6)</sup>이나 가치(values)는 정책목표의 단계에서 가장 상위단계의 차원에서 목표를 규정하고 한정하며 방향성을 제약하여 정책수단 선택에 영향을 미친다(Howlett, 2009; 김권식, 2013b). 정책문제의 본질을 파악하는 정책문제 정의(problem definition) 역시 정치적 이념의 문제와 관련이 있으며(Brassers & O'Toole, 2005:146), 이러한 이념적 정향성은 정책형성에 있어 일종의 패러다임의 성격을 띠는 하나의 경향성(도구 패러다임, Instruments Paradigm)을 형성하게 된다(Bagchus, 1998; 김권식, 2013b 재인용).

Hall(1989: 365)에 의하면 “새로운 사상은 그것이 사람들로 하여금 현실을 보는 기본범주(basic categories)를 변화시키게 될 때 가장 강력한 힘을 발휘한다.” 또한 이념(ideas)은 넓은 의미에서 세계관(world views)의 일종으로서, 선악·시비·정의와 부정의 등을 분별하는 규범 또는 기준으로 기능하는 원리화된 신념(principled beliefs) 또는 어떤因果性에 대한 믿음(causal beliefs)이라고도 볼 수 있다(Goldstein and Keohane, 1993: 8-11). 이러한 이념의 측면에서 규제를 둘러

6) ‘이념’을 지칭하는 영어단어로는 ideology와 idea가 있는데, 어원상으로 idea와 ology의 합성어인 ideology는 a set of ideas를 의미하며, 이는 idea보다 체계적·집합적인 개념을 내포한다. 따라서 자본주의, 맑시즘 등과 같이 사회 전체적 차원에서 이데올로기라는 용어가 주로 쓰이는 데 비해, 최근의 정책수단과 관련된 일련의 연구들에서는 idea라는 단어를 주로 사용하고 있다. 이와 관련하여 Guy Peters(2002), Hall(1989), Goldstein and Keohane(1993) 등의 문헌들을 참조.

싼 정치적 갈등의 양상을 풀어나가고 있는 대표적인 이론으로 Sabatier & Weible(2007)의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 들 수 있다. ACF모형은 정부기관들, 이익집단들, 시민사회단체들, 그리고 대중매체들을 포함하는 복합적 행위자들(multiple actors) 사이의 목표 불일치와 기술적 논쟁이 있는 곳에서 신념<sup>7)</sup>이 정책변동에 미치는 영향을 이해하고 설명해 주는 데 유용하다(Sabatier, 1993; Sabatier & Smith-Jenkins, 1999; Sabatier & Weible, 2007: 123). 동 모형에 의하면 이러한 신념을 정책에 반영하고자 동일한 신념체계(belief system)를 가진 행위자 간 옹호연합을 형성하며, 이러한 옹호연합 간의 신념 차이는 상대방을 인식하는 지각 필터(perceptual filter)로 작용하여 서로를 적대화(the devil shift)시킴으로써 상호불신이 커지게 되지만, 옹호연합 내에서는 더욱 공고한 신념공동체를 형성하게 된다. 즉 ACF모형은 인간은 물질적인 이익 외에도 자신의 규범적 신념에 의해 손해를 감수하는 이타적인 행위가 가능하고, 특정 상황에 적합한 정책수단이 무엇인지에 대한 확고한 생각(idea)은 정책 수단 선택에 직접 영향을 미칠 수도 있고, 또한 정책목표의 방향을 설정함으로써 정책 목표를 매개로 하여 간접적으로 영향을 미칠 수도 있다고 전제한다.

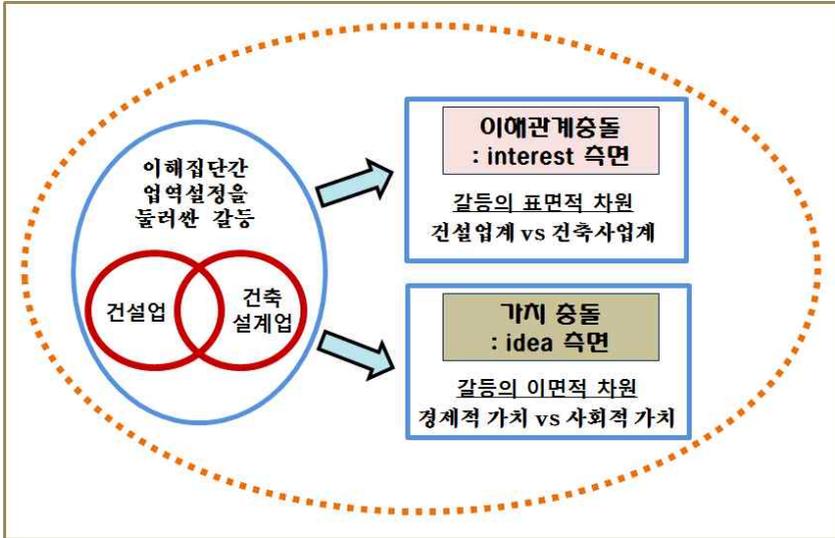
본 연구의 사례를 분석함에 있어서 이상과 같은 이념 및 가치측면에 관한 연구는 근본가치와 신념의 차이로 인한 집단간·행위자간 대립과 갈등의 가능성을 설명하는 데에 중요한 논거를 제공하고 있다. 특별히 본 사례의 경우에는 건설업계와 건축사업계간에 지향하는 가치가 경제적 가치와 사회적 가치로 차별화되는 데에서 지지옹호연합 모형에 따른 가치갈등 구도로 파악할 수 있는 것으로 판단된다.

---

7) 여기서 신념, 이념 혹은 가치란 신념체계, 행위의 코드, 인지체계 등과 같이 하나의 행동을 구성하는 인식체계를 지칭하며, 정책결정의 맥락에서는 정책이념이 되거나 대안선택 혹은 의사결정의 기준일 수도 있다(Sabatier & Weible, 2007: 201).

#### 4. 본 연구의 분석틀: 갈등구조의 중층성

<그림 1> 건축사 업역 진입규제와 관련한 갈등 구조 분석틀



본 연구는 건축설계업 진입규제를 둘러싼 정치적 갈등현상을 단지 이해관계의 측면에서만 보게 되면 사안의 본질을 제대로 분석하는 데에 한계가 있다는 점에 주목하고 있다. 건축사 업역과 관련된 동 사례는 표면적으로는 두 직능집단 간의 업역이라는 경제적 이해관계를 둘러싸고 일어나는 갈등, 소위 ‘밥그릇 싸움’이라는 형태로 나타나는 것으로 이해하기 쉬우나, 실제로 사안을 깊이 들여다 보면 거기에는 건설과정에서 불필요한 절차와 비용의 발생을 줄이겠다는 효율성 추구의 입장과 엄격한 감리절차의 유지를 통해 국민의 안전을 확보하고 중소 건축사 법인이나 개별 건축사들의 이해관계를 보호해야 한다는 사회적 가치(공공안전 및 경제적 약자 보호)를 추구하는 입장이 서로 대립하고 있음을 알 수 있다.<sup>8)</sup>

8) 본 연구에서 이처럼 “표면적”, “이면적”이라는 표현을 사용하고 있는 이유는 본 사례와 관

따라서 본 사례를 분석함에 있어서 우리는 월슨의 규제정치이론이나 그 밖의 규제이론에서 이야기하는 이해관계 대립의 차원에서만 접근할 경우 실제로 그 안에 내재하고 있는 이념 및 가치 대립이라는 또 다른 차원을 간과하게 될 위험성이 있다. 즉 사례가 내포하고 있는 ‘분석 차원의 중층성’을 감안할 때 사례의 실체를 제대로 파악할 수 있고, 이러한 적실성 있는 분석이야말로 정책적 대안의 탐색의 출발점이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 규제정치의 동태적 메커니즘을 분석하는 핵심 변수로서 행위자간 비용과 혜택의 배분이라는 이해관계의 측면과 함께 이념 및 가치 요인을 포착함으로써 갈등의 중층적 양상을 파악하고자 한다(<그림 1> 참조).

### Ⅲ. 건축설계 진입규제 사례 개관

#### 1. 건축설계(자) 및 건축시공(자)의 개념

건축설계는 설계도서를 작성하고 그 설계도서에서 의도하는 바를 해설하며, 지도하고 자문에 응하는 제반 업무를 지칭한다. 건축허가를 받아야 하거나, 건축신고를 하여야 하는 건축물 또는 사용승인을 받은 후 20년 이상이 지난 건축물로서 리모델링을 하는 건축물의 건축등을 위한 설계는 건축사가 아니면 할 수 없다(건축법 제23조).

한편, 건축시공은 건축계획과 건축설계에 따라 건축물을 구축하는 작업을 말한다. 건축법(제24조)은 건축시공자(공사시공자)의 의무규정을 두고 있는데, 이에 따르면 공사시공자는 계약대로 성실하게 공사를 수행하여야 하며, 이 법과 이

---

런던 언론보도를 비롯한 대부분의 논의들이 본 사례의 갈등양상을 이해갈등의 차원에서 접근하고 있기 때문이다. 그러한 차원에서 본 갈등사례의 표면적 차원으로서 이해갈등을 규정한 것이고 반면에 간과되기 쉬운 가치갈등 차원을 이면적 차원으로 정의해 본 것이며 두 가지 차원 간에 모종의 관계를 전제하거나 그러한 관계의 양상을 탐색하고자 하는 것은 아니다.

법에 따른 명령이나 처분, 그 밖의 관계 법령에 맞게 건축물을 건축하여 건축주에게 인도하여야 한다.

## 2. 건축설계 진입규제의 내용 및 연혁

건축사가 건축사업을 하기 위해서는 「건축사법」[법률 제12969호, 2015.1.6., 일부개정] 제23조에 따른 건축사사무소 개설신고를 하여야 하며, 이 때 건축사사무소 개설신고를 한 건축사를 건축사사무소개설자라고 한다. 건축사사무소에는 건축사사무소개설자의 업무를 보조하는 소속 건축사 및 건축사보, 실무수련자를 둘 수 있다. 이 경우 소속건축사는 건축사자격증을 등록을 한 사람이어야 하며, 건축사사무소개설자는 소속건축사가 아닌 사람으로 하여금 건축사업무를 보조하게 하여서는 안 된다.

특별히 「건축법」 제23조에 따르면 건축물의 설계는 동조 제1항 제1호부터 제3호에 해당하는 예외적인 경우를 제외하고는 건축사가 아니면 할 수 없도록 제한하고 있다. 동 법 제 23조에 의한 건축설계 진입규제는 1963년 건축사법 제정 이후 1995년 1월 5일 법령개정을 통하여 “건축사법 제4조, 건축법 제19조 제1항의 규정에 의한 건축물의 건축 등을 위한 설계는 건축사가 아니면 이를 할 수 없다”라고 업역 제한을 명시한 이래 현재까지 유지되어 왔다. 또한 현행 건축사법시행령 제23조에는 “법인이 건축사사무소개설신고를 하려는 경우에는 그 대표자가 건축사여야 한다”고 못 박아 놓고 있다. 다만 그 예외를 인정하는 범위를 “건축사가 아닌 사람이 건축사와 공동으로 설립하고 20명 이상의 건축사가 속한 법인이 국토교통부령이 정하는 건축물을 대상으로 업무를 수행하는 경우”로 한정하여 사실상 건축사가 아니면 법인 건축사사무소 설립이 불가능한 것이다.

이와 같은 규제로 인해 건축설계업은 건축사사무소에 독점 권한을 부여하고 있고, 건축설계업을 하기 위해서는 건축사인 경우에도 건축사사무소라는 명칭을 사용해야 하며 대표자는 건축사만 할 수 있도록 제한하고 있다. 이 때문에 건설 회사들은 건축사를 보유하고 있더라도 건축설계업을 할 수 없다. 그간 동 규제를 두고 건축사와 건설시공업계가 첨예하게 대립해왔다. 이에 건설관련 규제개혁이

거론될 때마다 “설계겸업허용” 문제가 도마에 오르곤 했었고, 정부는 그 동안 건설산업 경쟁력 강화를 목표로한 거시적 제도개선 방안을 논의할 때마다 건축설계 진입규제 해소 방안을 추진했었으나, 건축사협회를 중심으로 한 건축사들의 집단 반발로 무산되어왔다. 하지만 정부는 오랫동안 “설계겸업허용 방침”을 일관되게 고수해왔다.

정부는 1995년과 1996년 건설산업기본법 제정 때와 1999년 건설산업 생산체계 개편방안을 마련할 당시에는 설계겸업 도입에 실패했었다. 2005년에는 국무조정실이 마련한 건설산업규제합리화 방안에서, 건설업체가 직접 사용하는 사옥(社屋)에 대해서만 건설업체에 속한 건축사도 설계할 수 있도록 한다는 선에서 ‘난타전’ 끝에 도입 논란이 마무리 되었다. 2006년에는 국토부 차관주재 정책의제점검회의에서 “겸업허용 방침”을 결정한 바 있고, 2009년 선진화위원회와 국가경쟁력강화위원회에서도 “겸업허용”과 “건축사사무소 명칭사용 의무규제 폐지 및 대표자격 규제완화”를 권고하는 것으로 결론을 내기도 했었다. 즉 2009년 국가경쟁력강화위원회가 다시 건설산업 선진화 방안을 마련하면서, 건축사사무소 명칭사용 의무규제를 폐지하고, 대표자 자격 규제를 완화토록 권고한 바 있다. 이에 국토부는 건축사법시행령을 개정, 건축사와 공동 설립하고 20명이상 건축사를 채용한 법인이 연면적 합계 10만㎡이상 건축물이나 공공 턴키발주 건축물에 한해 설계업무를 하는 경우 겸업을 허용했다. 그러나 이는 대표자가 비건축사인 경우에 극히 제한적으로 건축설계 겸업을 허용토록 한 것에 불과하였다. 건축사가 아닌 사람이 건축사와 공동으로 20명 이상의 건축사가 속한 신규 법인을 설립하는 것이 현실적으로 어려우며, 기존 건설법인에는 적용이 되지 않는 실효성이 없는 조치였다.

한편, 국토부는 2014년 10월15일 국회 제출한 건축사법 일부개정법률안에 “건축사사무소 개설 신고 법인은 그 대표자를 건축사로 해야 한다”는 조항을 신설해, 그 동안 법적근거가 없이 시행령으로 운용되던 건축설계 진입 제한을 건축사법으로 끌어올리는 작업을 하였다. 하지만 이와 같이 국토부가 발의한 건축사법개정안은 기존의 국토부 입장과는 배치되는 것으로 지적받고 있다.<sup>9)</sup>

## IV. 사례의 분석: 규제를 둘러싼 갈등구조의 중층성

### 1. 이해관계의 측면: 건설업계 vs. 건축사업계

#### 1) 건설업계의 입장

대한건설협회에서는 설계와 시공간의 겹침을 가로막는 ‘칸막이 규제’인 건축설계 진입규제를 완화하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 그 논거는 첫째, 산업발전의 필요성이다. 설계와 시공 상호 간에 Feedback이 활발하게 이루어지도록 하는 것이 경제적 관점에서 바람직하다는 것이다. 예컨대 건설현장에서는 시공 상 어려움이 발생하게 되는 경우 설계를 부분적으로 수정하기도 하는데 설계와 시공을 결합 수 없게 하는 현행 제도 하에서는 이런 경우에 양자 간에 유기적 협조가 이루어질 수 없으므로 원활한 Feedback이 어려워진다. 따라서 설계변경이 여러 번에 걸쳐 이루어지게 되면서 시공상에 심각한 비효율을 초래하게 된다는 것이다.<sup>10)</sup>

둘째는, 산업경쟁력 제고 측면의 논거이다. 건설산업 경쟁력 측면에서도 설계와 시공의 겹침이 허용되어야 한다고 주장한다. 즉 건설업체의 설계업 진입 차단은 설계·시공 분리로 인한 시공상 비효율을 야기 하고, 정부의 지나친 건축설계 보호 규제는 건축설계는 물론 건설산업 전반의 경쟁력을 저하시키고 있다고 본다. 겹침 허용시 시공 과정에서 획득한 신기술이 설계과정에 유입되는 것이 훨씬 수월해질 것이라는 논리이다. 시공과정에 대한 노하우가 축적된 건설업체 소속 건축사가 설계할 경우 시공과정에서 개발된 기술·노하우 등의 피드백 효과를 바

---

9) 2005년10월 이낙연의원이 의원입법으로 발의한 건축사법개정안에 대한 국토부의 검토의견에 “법률을 개정할 경우, 정부의 규제완화 정책과 달리 건축사만이 법인의 대표가 된다는 기존 규제를 유지하는 것으로 오해할 우려가 있으므로 계류해달라”고 강력히 주장했고, 결국 법안이 폐기됐었다(건설산업신문, 2014년 10월 28일자).

10) 일레로 조달청은 잦은 설계변경으로 인한 예산 낭비를 막고자 총사업비 200억원 이상, 20억원 이상 사업비 증가 사업을 대상으로 건축사업 설계변경 타당성을 사전검토할 계획임을 밝히기도 하였다(조달청 보도자료, 2013.11.04.).

탕으로 더욱 양질의 설계가 가능하기 때문이다. 예를 들면, 친환경설계(공기청정 시스템, 층간소음방지시스템 등), 유비쿼터스 정보화 주택 상품 개발, 구조 경량화 기술, 리모델링 요소기술, 재료·설계·시공 통합시스템, 고성능·고효율 구조 시스템 등 설계와 시공기술간 상승효과가 국내 뿐 아니라 국제 경쟁력 강화로 이어진다는 설명이다(건설산업신문, 2014. 9. 1.). 예컨대 세계적 건설회사인 벡텔과 같은 기업의 경우 시공과 설계를 겸업함으로써, 시공과정에서 얻은 신기술을 설계에 반영하는 노력을 기울이고 있다고 강조한다.<sup>11)</sup>

## 2) 건축사업계의 입장

대한건축사협회에서는 건축주의 의도대로 설계를 하기 위해서는 건축사가 설계를 하고 시공사가 시공을 하도록 하는 현행 체계가 바람직하다는 입장이다(오동욱, 2012). 첫째로 분야별 전문성의 문제를 제기하고 있다. 설계사들은 시공과 설계분야의 인력은 각각 별개의 교육훈련과정을 거쳐 육성되고 있기 때문에 현행 교육과정만 보아도 겸업의 허용에는 무리가 있다고 주장한다. 건축주의 의사를 정확하게 파악하고 이의 실현을 위하여 공간, 환경 등 다양한 제반 요소들을 고려하여 설계를 하도록 오랜 시간 교육받았으며 그 자격을 국가로부터 공인받은 주체라는 것이다. 따라서 시공 과정에서 문제 발생 시 시공사가 부분적인 설계변경을 요구할 수는 있으나, 건축주의 의사를 실현하기 위한 설계를 전면적으로 수행하기에는 시공업체들의 전문성에 한계가 있다는 입장이다. 또한 설계사들은 건축설계 진입규제 완화 주장은 근본적으로 설계의 독창성과 창조성에 대한 몰이해에 따른 것이라고 주장한다. 건축은 동시대의 사상과 문화의 집대성으로 이루어지는 창작행위로서 단순한 건설기술로 취급해서는 안 되며, 설계는 이윤추구의 측면에서만이 아니라 ‘문화’나 ‘예술’의 관점에서 볼 필요가 있다는 것이다.

---

11) 특히 해외에서도 건설업과 건축설계업의 업무영역을 법으로 규제하는 나라는 거의 없으며, 두 업역을 분리하고 있는 일본 역시 민간공사에 설계 겸업을 제한적으로 허용하고 있다는 점을 제시한다.

둘째는 업계 상호간 견제의 필요성 때문이다. 설계업체와 시공업체 간에 상호 견제가 이루어지게 함으로써 부실건축 및 부정을 방지할 필요성 때문에도 겸업이 허용되어서는 안 된다는 것이다. 만약 설계와 시공의 겸업이 허용되어 시공사 소속의 설계사가 설계를 하게 되는 경우에는 설계의 독립성이 보장되기 어려우며, 이윤을 위하여 튼튼한 자재보다 값이 싼 자재를 선택하게 될 유인이 크다는 것이다. 건축현장에서 사업관리자인 매니저에 의해 경제성만이 추구될 우려가 있으며, 이는 건축물 부실의 원인이 될 것이라는 우려가 존재하기 때문이다. 또한 건축주의 의도보다는 시공의 용이성, 이윤추구, 시공기간 단축에 더 큰 유인을 가질 우려가 있기 때문에 소비자의 이익보호를 위해서도 겸업 허용은 제한되어야 한다는 입장이다.

셋째, 대형 건설업체의 설계시장 독점에 대한 우려이다. 설계사들은 건설업체에 대한 설계 겸업 허용이 결국 건설업체의 설계시장 잠식이란 결과만 가져올 것이라고 주장하고 있다. 건축설계가 시공편의 위주 또는 이윤추구 수단으로 이용돼 설계의 독창성이 상실되고, 건축설계를 입찰 때 가격경쟁 수단으로 이용해 건축물의 질적 저하를 초래할 우려가 있다는 것이다. 또한, 대형 건설업체가 설계시장을 잠식하면서 건축사사무소는 건설업체의 하청업체로 전락하고, 대형자본에 의하여 국내 건축시장이 좌우되는 결과를 초래할 것이라고 우려하고 있다.

## 2. 이념 및 가치의 측면: 경제적 가치 vs. 사회적 가치

앞에서 서술한 바와 같이 건축설계 진입제한 관련 규제갈등을 표면적으로 볼 때는 건설업계와 건축사업계의 이해관계 대립 양상으로 나타난다. 이처럼 표피적 현상에만 집중할 경우 갈등을 두 집단 간의 밥그릇 싸움으로만 인식하게 되고, 결국 그 해법은 어정쩡한 타협이나 양측 간의 역학관계에 따른 어느 일방의 승리로 귀결되기 쉽다. 그러나 규제를 둘러싼 이해관계를 공익과 사회정의의 원칙에 따라 적절히 조정하기 위해서는 최우선적으로 갈등 현상의 본질을 심층적으로 정확히 파악하는 것이 필요하다. 본 사례에서 규제를 둘러싼 갈등양상을 제대로 분석하기 위해서는 이처럼 표층에 나타난 이해관계 갈등의 이면에 보다 심

충적인 측면의 요인, 즉 이념·가치의 갈등과 대립양상이 내재되어 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 그리고 이러한 이념 혹은 가치 측면의 갈등과 대립 양상은 앞에서 살펴본 바와 같이 이념(idea)이 갖는 기본적 기능으로서 행위자들의 관점과 세계관을 좌우하고 신념을 형성한다(Hall, 1989; Goldstein and Keohane, 1993). 특별히 본 사례에서 나타나는 갈등양상은 두 집단이 중요하게 생각하는 근본 가치에 있어서 신념체계의 차이에서 오는 집단간 갈등으로서 옹호연합모형(ACF)의 전형적인 모습을 나타내고 있다.<sup>12)</sup>

이하에서는 먼저 주요 이해관계자 집단의 입장과 논거를 정리하고 업역 규제 완화 조치가 건설산업의 경쟁력 제고에 미치는 영향 등 관련 주요 이슈를 효율성 및 산업경쟁력 제고 등 경제적 가치 측면과 공공안전 및 경제적 약자 보호를 통한 경제민주화라는 사회적 가치 간의 갈등·충돌의 관점에서 분석하고 거기에 비추어 건축설계 진입규제의 개선 필요성을 고찰한다.

## 1) 경제적 가치 측면의 논거

### (1) 시장효율성의 측면

정부는 사회에 초래하는 부담이 큰 규제들을 개선함으로써 공정한 경쟁을 촉진하고, 민간의 자율과 창의성을 극대화함으로써 국가경쟁력을 강화해야 할 필요가 있다. 특히 건설·물류 분야의 경우, 국가경제에 미치는 영향력이 클 뿐만 아니라, 규제가 기업활동에 지대한 영향을 미치기 때문에 규제의 지속적인 정비가 요청된다.

우리나라는 현재 건축설계 분야에서 건축사법에 의하여 실질적으로 시공업과 겸업이 불가능한 상황이다. 이는 표면상 일정한 자격을 갖춘 자만이 해당 건설 활동을 수행하도록 제한함으로써 소비자인 발주자를 보호하고 건설업의 건전한 발전을 유도하고자 하는 취지이다. 그러나 이러한 업역 제한이 건설시공업체에

---

12) 이때 경제적 가치를 대변하는 옹호연합으로는 건설업계와 공정거래위원회, 그리고 사회적 가치를 대변하는 옹호연합은 건축사업계와 건설교통부라고 볼 수 있다. 즉 주요 정부부처가 그들의 정책고객인 두 집단의 신념과 입장을 각각 대변하고 있는 지지옹호연합 대립의 구도로 파악할 수 있다.

대해서 진입장벽으로 작용하여 시장 경쟁을 제한하는 역할을 하는 것도 사실이다. 만약에 애초의 제도적 취지가 충족되지 못하고 진입장벽의 부작용이 심각하게 나타나 업계 전체의 발전을 저해하고 있다면 이러한 진입규제를 개선할 필요성이 인정될 수도 있을 것이다.

실제로 건축사 업역 진입규제의 개선 필요성은 오래전부터 제기되어 왔다. 건설업체가 건축사를 고용하고 있음에도 불구하고 건축설계업 진입을 하지 못하도록 하는 규제는 경쟁제한적이고 진입제한적인 성격을 지닌다는 점에서 규제 개선의 필요성이 있다. 건축사는 국가 공인 전문자격을 보유하고 있는 만큼, 단지 소속이 시공사라는 이유만으로 고유의 자격 기능을 발휘하지 못하도록 규제하는 것은 분명 불합리한 측면이 있다.

건축설계 진입제한 완화와 관련한 쟁점 중에서 첫 번째 논점은 건축설계 진입규제가 건설경쟁력을 잠식하는지의 여부에 관한 것이다. 진입규제 완화를 옹호하는 입장에서는 시공과정에서 개발된 건설업체의 기술이나 공법을 설계에 반영할 수 있기 때문에 건축설계 겸업허용이 건설 경쟁력 제고에 긍정적일 것이라고 보고 있다. 또한 시공뿐만 아니라 기획·관리까지 담당하는 건설사업 관리업(CM)으로의 전환을 위해서도 설계 겸업은 필요하다는 것이다. 반면에 진입규제 완화를 반대하는 입장에서는 겸업허용이 건축물의 질적 저하를 가져와 결과적으로 건설경쟁력을 저하시킬 것이라고 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 건설업계가 주장하는 건축사 업역제한 철폐 주장의 논거는 건축설계업에 대한 진입제한을 철폐함으로써 건축설계서비스 시장의 경쟁제한적 요소를 제거하고 이를 통하여 기술혁신과 생산성 향상 및 산업경쟁력 제고 등 경제적 가치의 실현이 가능하게 될 것이라는 점이다. 이를 통해 건축설계업역 규제를 완화함으로써 진입제한 장벽이 초래하는 경제적 효율성 측면의 사회적 비용을 줄여보자는 것이 건설업계의 핵심 주장임을 확인할 수 있다. 즉 하이에크(Hayek)가 말하는 “자생적 질서”<sup>13)</sup>로서의 시장질서를 인위적으로

13) 하이에크(Hayek, 1948; 1978)는 자유경쟁적 시장질서를 자생적 질서(catallaxy, spontaneous order)로서 그 자체가 무목적적이며 의도된 결과가 아니고 학습과 진화의 과정을 통하여 개별 구성원이 지속적으로 적응해가는 과정에서 형성·발전되어온 질서로 보고 있다.

제한하고 있는 현행 규제 장벽은 시장기능을 저해하고 영업의 자유를 억압한다는 것이다. 우리의 일상적 삶을 지탱하고 있는 시장질서를 이처럼 자생적 질서의 체계로 보는 하이에크의 견해에 따르면 개인의 자유를 최대한 보호하고 사회질서 유지를 위한 공통의 행위준칙을 발견·실천하는 것이 바로 정부 본연의 책무가 된다.<sup>14)</sup> 이러한 자생적 질서로서의 시장질서와 경제적 자유를 보장하는 제도를 설계함으로써 시장에서 창출되는 경제적 활동의 성과, 즉 경제적 이득의 산출이 극대화되어야 한다는 것이 바로 업역규제 완화를 주장하는 핵심 논거이다.

OECD는 좋은 규제의 조건으로서 (1)정책목표의 명확한 수립 (2)공고한 법적·실증적 바탕의 존재 (3)비용을 정당화하는 이익 (4)비용 및 시장 왜곡의 최소화 (5)목표에 기반한 접근 및 시장적 인센티브를 통한 혁신의 촉진 (6)간단명료성 및 실용성 (7)다른 규제 및 정책들과의 일관성 (8)투자 촉진 원칙, 무역, 경쟁과의 양립가능성을 제시한 바 있다(OECD, 2005). 이에 따르면, 현행 건축설계 진입규제는 건축설계 산업의 발전이라는 정책목표 달성을 위한 최후의 유일한 수단이라고 보기 어려우며, 시공사 소속 건축사의 설계를 제한하는 규제를 정당화할 법적·실증적 바탕이 존재한다고 보기도 어렵다. 더구나 규제로 인한 비용을 상쇄하거나 정당화할 수 있을 만한 경제적 이익의 발생가능성은 불확실한 반면, 점업제한 유지로 사회적 비용이 실질적으로 발생하고 있다. 특히 점업제한으로 인해 설계와 시공간의 유기적 협조가 어려워, 설계변경이 지나치게 빈번히 이루어짐에 따라 시공 비효율이 초래되고 있다는 비판이 지속적으로 제기되어왔다.<sup>15)</sup>

따라서 건축설계 진입규제의 완화 및 개선이 이루어질 경우 장기적으로는 건설산업 활성화 및 이를 통한 일자리 창출, 해외 시장 진출 촉진 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 새로운 시장주체의 진입을 통해 건축설계산업이 활성화

14) 이러한 관점에 의하면 정부는 경쟁적 시장 환경 조성이라는 장기적 정책목표 하에 시장에 인센티브를 제공할 수 있는 정책 수단을 설계·시행하고, 시장참여자의 행태변화를 유인·조정하는 역할을 수행할 필요가 있다(김권식·이광훈, 2015: 132).

15) 실제로 조달청의 경우 공공부문의 설계타당성을 사전검토함으로써 갖은 설계 변경으로 인한 예산낭비를 방지하고자 하는 계획을 발표하기도 할 만큼 빈번한 설계변경으로 인한 비효율성이 문제가 되어 왔다(조달청 보도자료, 2013.11.04).

되는 경우, 부동산 및 지식서비스산업(사업서비스업) 뿐만 아니라 운수업, 통신업 등의 전방연계산업과 건설업, 기계제조 등의 후방연계산업이 다 함께 발달할 가능성도 기대할 수 있다(김진욱 외, 2009).<sup>16)</sup> 주요 선진국의 사례를 보아도 우리나라와 같이 건축설계와 시공의 업역을 법으로 구분하는 경우는 찾아보기 어렵다. 이는 건축주의 의도를 살린 건축설계, 안전한 건축설계라는 정책목표가 반드시 설계와 시공 업역의 제도적 분리라는 수단을 통해서만 이루어질 수 있는 것은 아님을 시사하고 있다.

## (2) 소비자 편익의 측면에서 본 건축설계 방식

다음으로 소비자 편익의 관점에서 견업을 허용하는 방식과 견업을 제한하는 방식의 장·단점을 살펴본다. 견업의 허용을 주장하는 편에서는 소비자의 선택 폭을 넓힘으로써 소비자 편익을 제고할 수 있다고 주장하고 있다. 반면, 견업 제한을 주장하는 편에서는 건축사만이 건축설계를 발주 받을 수 있도록 함으로써 건축주의 의도를 보다 잘 파악하고 실현시켜 소비자후생을 증진시킬 수 있다고 주장한다.

현행 제도 하에서는 건축사가 대표로 있는 건축사사무소가 건축주로부터 건축설계를 발주 받아 설계를 하고, 시공업체가 그 설계에 따라 시공을 하고 있으며, 건축사가 대표로 있는 건축사사무소에서 건축설계가 이루어지고 있어 소비자의 요구에 충실한 설계가 가능하고 설계와 건설간의 분업체계를 통해 건축사의 독립성과 전문성이 발휘되기 좋은 환경이 조성될 수 있다는 장점이 있다.

그러나 건축사의 설계에 따라 시공을 하는 과정에서 시공업체와 유기적인 협조가 이루어지지 않는 경우에는 부작용이 발생할 수 있다. 예를 들어 시공 과정에서 지나치게 빈번한 설계변경이 발생할 경우 건축주인 소비자에게 경제적 손실이 발생할 수 있다. 또한 건설업 및 건설용역업 분야에 대한 지식이 없는 소비

16) 건축설계산업이 속해 있는 지식서비스 산업의 생산적 측면과 고용 측면에서의 잠재력은 매우 높은 수준이며, 특히 다른 서비스산업에 비하여 지식서비스 산업의 증가세가 가장 높게 나타나고 있는 만큼, 진입규제 완화 시 생산유발효과 및 고용촉진효과가 조속히 나타날 수도 있다(김진욱 외, 2009).

자의 경우, 설계업체와 시공업체를 따로 선정하기보다 묶어서 상품으로 제공하는 편이 더 용이할 것이라는 주장도 있다. 소비자에게 다양한 선택지를 제공하여 건전한 경쟁을 유도하고 이를 통한 경쟁력 제고를 기대할 수 있다고 보는 입장이다. 실제로 해외에서는 이러한 수요가 커지고 있으며, 해외 발주자들의 경우 시공사에 설계 경험을 요구하는 경우도 적지 않다.<sup>17)</sup>

## 2) 사회적 가치 차원의 논거

### (1) 시장에서의 약자 보호 측면

독일의 발터 오이켄(Walter Eucken)은 시장질서 자체는 자생적이나 자유방임으로 인해 경제적 독점이 형성되어 버린 후에는 경제적 권력남용을 막을 수가 없으므로 자유시장경쟁질서를 보호·촉진하기 위해 국가가 적극적인 역할을 담당해야 한다고 주장하였다(황신준, 1995). 이른바 ‘질서자유주의’를 주창한 오이켄에 따르면 경제정책은 과정정책과 질서정책으로 나눌 수 있으며 복잡한 분업질서에 입각한 나날의 경제과정을 규제하는 경제과정은 자유로 맡기되(과정정책적 개입의 최소화) 자유경쟁시장질서에 대해서는 독점규제의 형식으로 적극 개입해야 함을 강조하였다(질서정책적 개입의 필요성).

과정정책적 개입의 최소화는 앞에서 논의한 하이에크의 자생적 질서를 바탕으로 한 시장경쟁과정에 대한 국가의 선부른 개입을 방지하는 측면과 맞닿아 있다(안석교, 2003). 하지만, 이와 같은 ‘자유방임’ 상태가 긍정적 결과를 담보하기 위해서는 그 전제조건으로서 시장경쟁에 참여하는 행위자들의 역량이 충분히 확보되어 다수 행위자간의 경쟁이 유효하게 이루어질 수 있어야 한다. 즉 몇몇 행위자가 시장지배력을 가지게 되는 독과점의 상황은 시장경쟁질서를 저해하게 된다. 오이켄의 관점에서 보면, 만일 시장참여자의 역량이 미성숙한 상태에서는 시장경쟁질서의 보호를 위하여 국가의 (질서정책적) 규제와 개입이 필요하게 된다.

17) 여기서 설계와 시공의 겸업을 허용하지는 입장이지, 설계와 시공의 분리를 철폐하지는 입장이 아니라는 점 역시 강조하고 있다. 즉 발주자의 판단에 따라 설계와 시공을 분리하여 선택할 수 있게 하고, 겸하게 할 수도 있게 함으로써 발주자의 선택권을 폭넓게 보장하는 차원이다.

현재의 건축설계 시장의 주요 행위자인 건축사의 개별 역량을 일괄적으로 판단하는 것은 어려우나, 건축사사무소의 영세성은 상대적으로 취약한 수준이다. 주요 선진국과 비교해보면 우리나라 건축기술·엔지니어링 사업체 규모 및 종사자 규모는 OECD 평균보다 높은 수준이나, 매출 규모는 절반을 다소 웃도는 수준으로서 설계업의 생산성이 낮은 것을 확인할 수 있다.<sup>18)</sup> 또한 국내 건축사사무소 등록현황을 보면 1인 중심의 사무소가 90%를 상회하는 높은 비중을 차지하며, 2,000 제곱미터 이상의 건물을 설계하기 위하여 필요하다고 인식되는 최소한의 인원인 4.6~4.9명을 갖춘 사무소는 0.6% 이하에 불과하다. 이처럼 대부분의 업체들이 영세하기 때문에 소수의 대규모 사무소에 상대적으로 프로젝트 발주가 몰리는 양상이 나타나기도 한다. 뿐만 아니라 건축사사무소의 지역간 불균형 역시 심각한 수준으로서 수도권 집중현상이 나타나고 있으며, 대규모 또는 초대 규모(직원 250명 이상) 업체는 서울에 극도로 집중되는 양상을 보이고 있다.

건축사 업역규제의 철폐와 관련하여 현실적으로 부딪치는 또 하나의 문제가 바로 대형건설사의 신규진입으로 인한 기존 건축설계업의 위축 문제이다. 즉 기존 건축사의 역량 및 건축사사무소의 영세성 문제가 된다. 만약에 건축사의 역량이 취약한 수준이거나 건축사사무소가 영세한 경우에는 현행규제가 폐지·완화되는 경우 대형 건설사들에게 유리한 시장구조가 형성될 것이라는 우려가 존재한다.

이러한 건축설계 시장의 상황을 고려하면 현행 업역제한 규제를 무조건 폐지하는 것이 능사가 아님을 알 수 있다. 시장참여자의 역량이 미성숙하여 시장의 약자 보호라는 가치가 요구되는 현 단계에서는 시장경쟁질서를 확보하는 질서정책적 접근을 바탕으로 중소 설계 업계의 충격을 최소화할 수 있도록 양적 기준에 따라 단계적으로 규제를 개선해나가려는 노력이 필요하다. 건축사의 설계 역량 제고 및 건축사사무소의 건전한 운영이 전제되지 않고서는, 선부른 규제폐지

18) 건축설계산업 매출액 규모를 비교하면 우리나라는 OECD 국가 평균의 58.8%에 달하는 것으로 나타나는데, 이를 G7국가와 비교하면 53%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 반면에 미국은 우리나라 매출액의 12.2배, 일본의 매출액 규모는 우리나라의 4.3배에 달하고 있다.

로 인하여 오히려 시장에서 독과점이 일어날 위험도 있다는 점을 감안해야 한다.

## (2) 공공안전의 측면

근래에 구미시 불산가스 누출사고 등 유해화학물질 관련 사고들이 빈발하고, 세월호 사고와 같은 대규모 재난이 발생함에 따라 우리 정부의 안전규제 강화에 대한 국민적 요구와 관심이 높은 상황이다. 이와 관련하여 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)은 위험사회 및 성찰적 근대화의 개념을 들어 근대화의 정점에 선 현대사회가 위험 및 재난과 밀접히 연관되어 있음을 지적하였다. 우리나라의 경우 급속한 근대화로 인해 다양한 사회적 위험이 초래되고 있으나 정치·행정 거버넌스와 공적 제도가 이에 대해 효과적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다. 우리 사회는 이미 과거 1990년대 삼풍백화점 및 성수대교 붕괴사고 등 건설 분야의 인재형 재난들을 경험한 바 있다.

특히 공공안전 및 재난관리 분야에는 외부성, 정보의 비대칭성과 같은 전형적인 시장실패의 특성은 물론 시장실패와는 다른 차원에서 위험과 불확실성이 수반되는 상황에서의 시장행위자의 비합리적 행위 역시 나타나고 있어 정부의 적절한 규제 및 개입이 매우 중요하다(여차민·김태윤, 2009: 217-219; 배용수, 2013:250-252). 안전관련 서비스는 특성상 비경합성과 비배제성을 지니는 공공재로서의 성격을 지녀 민간부문에 의한 완전한 공급이 어렵다는 특성이 있다. 이러한 공공안전 위해상태가 사고로 시현될 경우 피해자 본인뿐만 아니라 가정과 사회에 막대한 부(負)의 외부효과를 미치게 된다. 특별히 산업현장에 내재한 위험에 관해서는 고용주와 피고용인간에 정보비대칭성이 크게 나타나고 있다. 따라서 건축설계 상의 안전 확보는 국민의 생명·안전 및 재산에 치명적인 피해를 안길 수 있는 만큼 철저하게 예방되어야 하는 사안이며, 건축물의 안전 보호를 통한 공공복리의 증진은 우리 정부의 매우 중요한 정책목표가 될 수밖에 없다.

일반적으로 국가는 국민의 생명, 재산과 안전 등을 위하여 의료, 법률, 건축 등 전문서비스 분야의 자격으로 개별법에 의하여 운영되는 면허적 성격을 띠는 국가전문자격제도를 직접 관리한다(오동욱, 2012). 이와 같은 자격증·면허의 존재 이유는 시장실패 유형 가운데 정보비대칭성 내지 정보의 불완전성으로 인한 초

과부담의 발생을 제거하기 위하여, 정부가 정보의 생산·유통 및 부적합한 정보의 전달과정에 적극 개입하여 비대칭적 정보를 선별(screening)하고 부적합한 시장정보를 배제하는 것이다. 현재 시행되고 있는 건축사 자격증 제도 역시 일정한 수준의 전문성을 갖춘 건축사들에게만 건축설계를 허용함으로써, 건축물의 기능적 안전성을 유지하는 역할을 하는 것이다. 따라서 건축설계 진입규제의 경우도 건축설계의 전문성을 기준한 선별 장치로서 공공안전의 확보라는 정책목표 달성을 위해 필요한 제도로서의 존재의의를 갖고 있다.

만약 시공업체에도 설계를 개방하게 되는 경우 시공업체 소속의 건축사가 건축설계를 할 수 있게 된다. 즉, 건축사가 대표로 있는 건축사사무소와, 소속 건축사가 있는 시공업체 모두 건축설계를 맡을 수 있게 된다. 그러나 시공업체에서 직접 건축설계를 하게 될 경우에는 시공사 소속 직원으로서의 건축사는 설계를 함에 있어서 자신의 소속사의 이해관계에 영향을 받을 수밖에 없다. 즉 시공이 용이한 설계, 또는 경제적 이익을 추구하는 데 용이한 설계를 하게 될 유인이 커질 수 있다. 뿐만 아니라 건축사가 시공업체 조직 구성원으로서 업체의 경제적 이익에 반하는 건축설계를 고집하기는 사실상 어려우므로 설계의 질적 수준이 저하될 개연성이 충분히 있다. 또한 기존의 설계와 시공 간 견제기능이 형해화됨으로써 부실공사의 가능성이 커질 우려가 있다. 이처럼 건축설계 진입규제 개선시 부실공사가 이루어질 가능성이 커지고, 시공이 용이하거나 이윤 추구에 유리한 설계가 이루어짐으로써, 건축설계 시장의 질적 저하를 야기하고 나아가 안전사고의 위험성이 더욱 높아질 수 있다는 문제가 있다.

### 3. 바람직한 대안탐색을 위한 정확한 문제정의의 필요성

메타오류 또는 제3종 오류란 의사결정의 대상이 되는 문제자체를 잘못 정의하고 그릇되게 정의된 문제를 풀려고 하는 데에서 발생하는 오류를 의미한다(Raiffa, 1968). 즉, 정확한 문제에 대한 잘못된 대안을 얻어내는 것이 아니라 문제 자체의 정의와 구조화 자체가 그릇되었기 때문에 발생하는 오류이다. 잘못 정의된 문제를 토대로 대안을 탐색할 경우, 이후의 정책결정과정 전체가 오류에 빠지게 될 위험

성이 있다. 즉 사회문제를 해결하기 위한 정책대안의 탐색과정에서 제3종 오류(메타오류)는 문제에 대한 진단 자체에 오류를 범함으로써 이후에 바람직한 대안의 탐색 자체를 불가능하게 한다는 점에 그 심각성이 있다(이성우, 김권식, 2013).

<표 1> 건축설계 진입규제를 둘러싼 갈등구조의 중층성<sup>19)</sup>

갈등주체 갈등차원	건설업계	건축사업계 <sup>20)</sup>
표면적 차원: 이해관계 충돌	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 산업발전의 필요성</li> <li>☞ 산업경쟁력 제고 측면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 분야별 전문성의 문제</li> <li>☞ 업계 상호간 견제 필요성</li> <li>☞ 설계시장 독과점화 우려</li> </ul>
이면적 차원: 가치 충돌	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 경제적 가치측면(Hayek)</li> <li>- 시장경쟁의 효율성 추구</li> <li>- 사회적 후생(소비자 편익) 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ 사회적 가치측면(Eucken, Beck)</li> <li>- 공공안전 측면의 중시</li> <li>- 시장에서의 약자 보호를 통한 시장경쟁의 전제조건 확보</li> </ul>

건축설계 진입규제를 둘러싼 갈등 사례를 단순히 이익집단간의 업역분쟁만으로 논의의 수준을 한정할 경우 정책문제의 정확한 정의가 어려워진다. 이러한 문제정의의 오류는 이해관계 다툼뿐만 아니라 이념 및 가치의 측면에서 연원하는 갈등구조의 중층성에 대한 명확한 진단이 없기 때문에 발생하는 것이고, 결과적으로 갈등해결에 도움을 줄 대안 탐색과 제도 개선마저 어려워질 수 있다. 역대 정부에서 지속적으로 강조되어온 규제개혁의 당위성에 비하여 규제개혁을 위한 실제적 논의가 성과 없이 소모적 논쟁으로 반복되어온 주요한 원인 가운데 이러한 문제정의의 제3종 오류도 하나라고 볼 수 있다. 따라서 바람직한 정책문제 해결의 출발점으로서 무엇보다 정책문제의 정확한 진단과 정의가 우선적으로 요

19) 갈등의 두가지 차원을 분석함에 있어서 건설업계의 입장은 이해갈등 측면이나 가치갈등 측면 공히 경제적 가치, 경제적 논리를 내세우고 있어 차원에 따라 뚜렷하게 차별화되지 않는 측면이 있다. 하지만 이 때문에 갈등 차원 구분의 의미가 퇴색되는 것은 아니다. 오히려 이러한 갈등차원의 구분을 통해 경제적 논리와 효율성을 중시하는 건설업계의 입장이 건축사업계와 갈등을 일으키는 구조가 이해갈등과 가치갈등의 두가지 측면에서 각기 다른 양상을 보이고 있음을 파악할 수 있기 때문이다.

20) 이해갈등과 가치갈등 차원에서의 건축사업계의 입장은 2005년 10월 18일 대한건축사협회 성명서에 잘 나타나 있다(배귀희, 2013: 34-35).

구된다. 이를 위해서는 본 사례에 내재된 갈등구조의 중층성이 나타나는 지점을 파악하고 이를 바탕으로 대안을 탐색함에 있어서 대립하는 가치들간의 상호 조화가능성을 모색할 필요가 있다(<표 1> 참조).

현재의 건축설계 시장상황을 보면 설계와 시공 겸업 허용시 대형건설사에 유리한 시장구조가 형성되기 쉽다. 즉 시장경쟁질서의 촉진을 위한 규제철폐 조치가 이루어질 경우 대규모 건설업의 건축설계업 겸업으로 인해 중소 건축설계업체 및 개인사업자들의 몰락이 가속화되면서 역설적으로 시장독과점이 출현하게 될 개연성이 매우 높다. 규제철폐로 인해 경쟁적 시장 환경이 조성될 수만 있다면 진입장벽의 철폐가 가능할 것이다. 하지만, 이처럼 독점화가 용이한 우리의 상황에서는 영세한 건축설계기업이나 개인 사업자들이 대기업의 시장지배력에 대항하여 경쟁적 구도를 형성하기 어렵고 따라서 과도기적으로 시장이 재편되는 과정에서 사회적 비용이 과도하게 초래될 수 있다.

그러면 이러한 시장상황과 현실을 고려할 때에 바람직한 건축설계업역 규제의 개선방향은 무엇인가? 그것은 바로 이러한 갈등양상의 중층적 이해에서 출발해야 할 것이다. 즉 표면상 나타난 이해충돌이 갈등양상의 본질의 전부가 아니며 그 이면에는 두 이해관계 집단간에 경제적 가치와 사회적 가치를 중요시하는 입장의 충돌과 대립이 내재해 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 제도개선의 방향도 이러한 두 가지 가치 대립의 구도 하에 이를 해소하면서 업계 전체의 이해관계를 조정할 수 있고 중장기적으로 사회후생을 증진시킬 수 있는 방향으로 초점이 맞추어져야 할 것이다. 업계의 영세사업자를 고려하여 시장경쟁이 원활하게 이루어지고 업계 종사자들을 보호해야 한다는 약자 보호의 논리와 업역간 분업을 통해 공공안전을 제고해야 한다는 논리도 분명 고려해야 하지만 동시에 업계의 생산성과 경쟁력 증진이라는 경제적 가치도 외면할 수는 없다. 따라서 두 가치를 여하히 조화시킬 것인가에 대하여 심층적인 고찰이 필요하다.

우선 과도한 업역규제의 비효율성을 인정하고 이를 중장기적으로 완화해 나가는 제도개선의 이행단계를 정교하게 고안할 필요가 있다. 당장 완화하면 중소사업자들이 시장에서 퇴출되거나 도산하게 될 위험이 있다. 진입장벽의 해소와 경쟁활성화를 통한 시장효율성의 제고를 추구할 필요는 있으나 동시에 시장 참

여자들이 그러한 시장의 변화에 충분히 적응할 수 있도록 점진적이고 단계적인 제도 개선이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 경쟁적 질서가 유지될 수 있도록 과도기적으로 대기업이나 시장지배적 공급자에 의한 독과점을 정부가 규제하는 것이 필요할 수 있으며 이와 동시에 영세 건축설계서비스 공급자들이 법인을 결성하거나 기업화함으로써 규모의 경제를 통한 시장경쟁 역량을 갖추어 줄 수 있도록 다양한 제도적 조치가 병행될 때에 건축설계시장에 건전한 시장경쟁질서가 형성될 수 있을 것이다.

또한 안전성에 대한 의구심을 해소할 수 있는 제도적 조치도 필요하다. 규제의 개선과정에서 이러한 공공안전의 가치는 다른 가치 못지않게 심각하게 고려되어야 할 측면임을 잊어서는 안 된다. 최근 우리나라에서는 일련의 대형 안전사고로 인하여 공공안전부문에서의 정부의 제도적 개선에 대한 요구가 그 어느 때보다 높다. 비단 사회적 요구의 차원을 떠나서 공공안전 측면의 취약성이 가져올 사회·경제적 위험과 손실이 얼마나 심각하고 치명적인지는 말할 나위도 없다. 따라서 이러한 점에 착안하여 건설업 현장에서 감리 및 건축설계 안전성 진단과정에서 적절한 안전규제와 감리 시스템을 만들고 점검 감독하여 안전성을 확보하는 제도적 조치가 수반될 때에 규제개선과정에서의 반대와 저항을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 공익에도 기여하는 바람직한 제도개선이 가능해질 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

규제개혁이 그로 인해 손해를 보는 현 기득권 집단과, 혜택을 볼 미래의 수혜 집단간의 이해관계 변화로 인해 본질적으로 정치적 과잉임을 고려한다하더라도, 지난 십수년간 반복적으로 규제개혁의 아젠다로 제시되고 있음에도 여전히 건축설계업 진입규제가 존속되어 온 이유가 무엇인지가 바로 본 논문의 연구주제이다. 특별히 본 연구에서 주목하고 있는 것은 표면적인 이해갈등 현상에만 초점을 맞추게 될 경우 그 이면에 있는 이념 및 가치갈등의 측면을 간과함으로써 이후의 정책대안 탐색과정을 그르칠 수 있는 문제정의의 메타오류가 발생할 가능

성이 있다는 점이다. 이를 감안하여 규제를 둘러싼 갈등구조의 심연에 있는 중층적 요인을 파악하는 것이 본 연구의 목적이다<sup>21)</sup>.

연구 결과, 건축설계 진입규제를 둘러싼 갈등구조의 중층성은 표면적 차원의 이해관계 충돌과 이면적 차원의 가치 충돌의 두 가지 측면에서 파악할 수 있었다. 우선, 이해관계 충돌 차원에서 보면, 건설업계는 산업발전의 필요성, 산업경쟁력 제고 등의 측면에서 현행 규제의 폐지·완화를 요구하는 반면, 건축설계업계에서는 분야별 전문성의 문제, 업계 상호간 견제의 필요성 및 설계시장 독점에 대한 우려를 들어 진입규제의 정당성을 주장하고 있다. 한편, 가치 충돌 차원에서는 상호 대립하는 입장의 저변에 깔린 이론적·철학적 배경에서 갈등의 연원을 찾아볼 수 있었는데, 이는 크게 경제적 가치와 사회적 가치간의 상호충돌로 파악할 수 있다. 여기서 경제적 가치를 우선하는 입장은 자유시장 경쟁질서를 통해 시장효율성 및 소비자 편익을 제고하는 데에 중점을 두고 있는 데 비하여, 사회적 가치에 비중을 두는 입장은 시장에서의 약자 보호를 통한 시장경쟁질서의 기본 조건 확보의 측면이나 공공안전의 측면을 강조하고 있다.

진입규제의 개선과제를 도출함에 있어서는 이상과 같은 제반 측면을 종합적으로 고려하여 현실적인 대안을 모색할 필요가 있다. 중장기적으로는 시장원리에 따라 설계와 시공을 자유롭게 선택할 수 있도록 수요자의 선택권을 폭넓게 보장하는 것을 원칙으로 하되, 설계 시공 겸업을 허용함에 따라 예상되는 단기적 부작용을 최소한도로 줄일 수 있도록 하는 제도적 조치와 보완대책도 필요하다.<sup>22)</sup> 경쟁제한적 규제라고 해서 이를 무작정 완화하는 것만이 능사는 아닐 것이

21) 본 논문에서는 이해갈등과 가치갈등으로 갈등양상의 구조를 분석함으로써 문제정의의 오류를 해소하고 바른 정책대안을 탐색하는 데에 초점이 있다. 따라서 두 가지 갈등차원간의 관계에 대한 보다 구체적인 분석에까지는 나아가지 못하고 있는 바 이는 본 연구의 한계라 할 수 있으며, 이에 대해서는 후속 연구를 기대한다.

22) 이와 관련하여 한국행정연구원(2007)은 “단계적 제도 개선 방안”을 제시하고 있다. 1단계 개선방안은 공공발주공사와 민간 턴키공사에 한하여 설계 및 시공 겸업을 허용하는 것이고, 2단계 개선방안은 공사비 1,000억 원 이상의 민간발주 건축공사에 대하여 겸업을 허용하는 것이며, 마지막 단계는 ‘건축사법’의 겸업 제한 규정을 삭제하고 건축사 업무 수행의 독립성을 강화하도록 하는 방안이다.

다. 우선 규제 개선의 필요성을 먼저 충분히 검토하고 기대효과를 분석한 후에 규제완화 및 철폐가 초래할 부작용을 사전에 예측하여 그에 대한 충분한 대비책까지 마련하는 과정이 선행되어야 한다. 이러한 과정을 통해서 비로소 규제개선 과정에서의 갈등과 저항을 줄일 수 있고 나아가 사회전체의 후생과 공익의 가치도 제고할 수 있을 것이다.

## ▣ 참고문헌

- 권혁주. 2009. “정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로” 《한국행정논집》. 21(4): 1301-1319.
- 김권식. 2013a. “복지정책이념과 정책수단 선택에 관한 실증연구: 정권별 정책이념 특성 차이를 중심으로” 《한국사회와 행정연구》 24(1): 83-110.
- \_\_\_\_\_. 2013b. 《정책수단선택 영향요인에 관한 연구: 보건의료정책 입법과정을 중심으로》. 서울대학교 행정대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김권식·이광훈. 2015. “규제의 정당성 관점에서 본 기술평가 제도의 개선방안.” 《사회과학연구》. 27(2): 113-135.
- 김태은. 2007. “정부규제의 변화와 지속 요인으로서 비의도된 효용(unintended utility): 김영삼, 김대중 정부의 은행소유규제를 중심으로.” 《한국정책학회보》. 16(4): 57-96.
- 배귀희. 2013. 《경쟁제한적 규제개선방안 마련을 위한 연구용역(건설물류분야)》. 한국조직학회. 공정거래위원회 용역보고서.
- 배용수. 2013. 《규제정책론》. 대영문화사.
- 안석교. 2003. “하이에크와 오이겐의 자유주의 사상에 대한 비교연구.” 《경제연구》. 24(2): 243-256.
- 여차민·김태윤. 2009. “위험 및 안전규제 비용편익분석의 현실적 요건의 모색.” 《규제연구》. 18(1): 207-243.
- 오동욱. 2012. “건축사 생존병법 - 건설기술 관리법의 전면개정(안)에 대한 근본적 의문.” 《建築士 (대한건축사협회)》. 516: 56-58.
- 이성우·김권식. 2013. “우리나라 가스시장 경쟁도입 정책의 유효성 평가: 정책문제 정의의 메타오류의 관점에서.” 《규제연구》. 22(2): 183-224.

- 정광호. 2002. “입법과정에 있어서 국회와 관료제의 관계에 대한 예비적 분석.” 《의정연구》. 8(2): 54-87.
- 조성은·김선혁. 2006. “정책 결정요인으로서의 제도, 이해 그리고 아이디어: EU 한국 미국 의 GMO 표시정책 비교연구.” 《행정논총》. 44(3): 121-151.
- 최대용. 2005. “규제개혁의 조직화와 운영규칙에 관한 연구: 행정쇄신위원회와 규제개혁위원회 사례를 중심으로.” 《규제연구》. 14(2): 189-219.
- 최병선. 2006. “신제도경제학과 규제이론.” 《한국정책학회 추계학술대회 발표논문집》.
- 한국행정연구원. 2007. 《건설업체의 건축설계 검토품지제도 개선방안 연구》.
- 황신준. 1995. “발터 오이켄의 經濟秩序政策: 자유의 경제개혁 시대의 사상적 모색.” 《경상논총》. 13: 33-49.
- Bagchus, Rene. 1998. “The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments.” In Peters, B. Guy. and Frans K. M. van Nispen.(ed.). *Public Policy Instruments: Evaluation the Tools of Public Administration*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage
- Bressers, Hans TH. A. & O’Toole, Laurence J. Jr. 2005. “Instrument Selection and Implementation in a Networked Context.” In Eliadis, P., M. Hill. and M. Howlett. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. 1993. “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” In Goldstein and Keohane (eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter, A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. 1989. “Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas,” Hall, Peter A. (ed.). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hayek, Friedrich. A. 1948(1998). *Individualism and Economic Order*; Chicago. 박상수 역, 《개인주의와 경제질서》. 자유기업원.
- Hayek, Friedrich. A. 1978. “Competition as a Discovery Procedure.” *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Chicago: University of Chicago Press.

- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design." *Policy Sciences* 42(1): 73-89.
- Kiser, L. & E. Ostrom. 1982. "The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches." In Elinor Ostrom.(ed.). *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA.
- Majone, Giandomeico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven and London: Yale University.
- March, James M & John P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meier, Kenneth J. 1988. *The Political Economy of Regulation*. State University of New York Press.
- Noll R.G. & Owen, B. M. 1983. *The Political Economy of Deregulation*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington D.C.
- Ostrom, Elinor. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice* 48.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University.
- Peltzman, Sam. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19(August).
- Peters, Guy. 2002. "The Politics of Tool Choice". In Salamon, L. M.(ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York:Oxford University Press.
- Posner, Richard A. 1974. "Theories of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* 5(Autumn).
- Raiffa, H. 1968. *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*. Addison-Wesley.
- Sabatier, Paul A. 1993. "Policy Change over a Decade or More." In Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C.(eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In Paul A. Sabatier(ed.). *Theories of Policy Process*. Boulder, Co: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Christopher M. Weible. 2007. "The Advocacy Coalition Framework:

Innovation and Clarifications.” In Paul A. Sabatier(ed.). *Theories of Policy Process* (2nd). Boulder, Co: Westview Press.

Stigler, George J. 1971. “The Theory of Economic Regulation.” *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(Spring).

건설산업신문, 건축설계업 진입규제 개선 ‘물 건너 가나’ 2014년 9월 1일자, <http://www.cennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=3068>

건설산업신문, 오락가락 국토부의 ‘건축설계겸업’ 입장, 2014년 10월 28일자 <http://www.cennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=3255>

<건축설계 진입규제개선 과정<sup>23)</sup>>

- 1997년 공정거래위원회는 건설업체가 부분적으로 설계업무를 직접 할 수 있도록 하는 '시공업체 소속 건축사의 설계업무 허용'결정 발표
  - 기존 건축사법에 따르면 건축사가 설립한 건축사무소만 건축설계를 담당할 수 있도록 규정하고 있는데, 이에 대한 규제를 단계적으로 완화한다는 안이었음
  - 시공업체가 건축사를 보유한 경우 1백억 원 이상의 턴키공사와 자기시공공사 중 연면적 2만㎡ 이상에 대하여 설계업무를 허용하되 1단계로 턴키공사에 한하여 우선 허용하고, 중장기적으로 자기시공공사에 대해서도 허용하거나 건축사무소의 대표자 자격요건을 완화하는 방안을 검토하겠다는 내용을 골자로 하는 개선안이었음
  - 공정거래위원회는 이 안을 당시 민관합동 경제개혁추진위원회에 상정하여 정부방침으로 확정하고자 한다는 계획을 발표하였음
  - 규제개혁위원회는 설계·시공 겸업허용을 지지하였으며, 관련 이해단체인 한국건설단체연합회는 "설계와 시공이 엄격히 분리된 현재의 체제로는 시공과정에서 얻어진 신기술이 설계에 반영되기 어렵고 건축사무소의 영세성으로 첨단·대형 건축물의 설계에 한계가 있다"(연합뉴스, 1997.1.17)는 입장 표명으로 건설업계 건축설계 시장참여 지지
- 반면 대한건축사협회는 위와 같은 안에 대하여 공정위 결정의 부당성을 지적하는 정책 토론회를 개최하고 규탄시위를 벌이는 등 강경한 반대 입장을 표명
  - "대기업이 중소기업과 다름없는 건축사무소의 영역을 침범한다면 영세한 건축사무소의 도산이 잇따를 것이며 설계업체와 시공업체의 상호 견제기능이 상실돼 부실공사의 우려가 커진다"(연합뉴스, 1997.1.17)
  - 대한건축사협회는 신문광고를 주요 일간지에 게재하고 대규모 궤기대회로 건설업체의 설계업무 겸업의 부당성을 홍보하되 불수용시 건축사들의 현장조사 검사대행업무와 정부위탁업무 전면 거부, 건축사들의 건축행정 관련업무와 공사감리 업무 일체 전면 중단, 건축사 면허반납 및 업무 일체 전면 포기등을 공언(연합뉴스, 1997.06.30).
- 건설교통부는 공정거래위원회의 개선안에 대해 턴키제도는 설계와 시공을 일괄입찰하는 계약방식의 일종일 뿐 건축물의 종류나 특성 및 공사의 난이도에 따라 시행하는 제도가 아니기 때문에 시공업체의 설계진입 허용은 관련 업체간 업역다툼의 분쟁을 심화시킬 것이고 특히 시공조직이 없는 설계사무소는 턴키로 발주되는 공공건축공사에 사실상 참여할 수 없게 돼 설계사무소의 진입을 제한하는 또 다른 규제가 되며 시공업체의 자기시공공사에 대해 설계업무를 허용하는 것도 설계와 시공의 상호 견제기능상실로 건축물의 품질저하를 초래할 것이라며 반대 입장 표명
  - 이에 건설업체가 직접 사용하는 사옥의 경우 건설업체소속 건축사 설계허용하는 선에서 갈등 봉합
- 2005년 10월 18일 대한건축사협회 반대성명서 발표, 진입제한완화 강력 비판
  - 반면 2009년 8월 대한건설협회는 대통령 직속 국가건축정책위원회와의 간담회에서 기타 건축·도시정책 관련 현안에 대한 건의와 더불어, 건축설계 진입제한 개선을 요구

23) 배귀희(2013: 32~37)를 수정.