

건축산업의 진흥을 위한 정책과 제도개선 방향*

염철호
건축공간연구원 선임연구위원

2013년 「건축서비스산업 진흥법」이 제정되면서 그간의 건설산업 일변도의 관련 산업 진흥정책에서 확대·변화된 개념으로 건축설계를 포함한 건축서비스산업의 진흥이 국토교통부의 정책 분야로 추가되었고, 건축과 토목을 하나의 법령에서 구분 없이 규정하여 왔던 제도적 틀 또한 바꾸기 위한 논의가 본격화되었다. 하지만 2014년 법 시행 이후 여러 차례의 진흥정책 발표와 법령 개정이 이루어졌음에도 여전히 현장에서는 건축서비스산업이 과거에 비해 발전되고 있다는 체감을 하기가 어렵고, 현행 건축 관련 제도와 정책이 건설 위주와 토목 위주라는 비판이 여전히 제기되고 있는 것이 현실이다. 이제 우리가 건축서비스산업을 넘어서 건축산업의 진흥을 논의하는 데 있어 먼저 필요한 것은 「건축서비스산업 진흥법」의 제정과 시행은 왜 건축서비스산업의 진흥으로 충분히 연결되지 못하고 있는가에 대한 질문의 해답을 찾는 것이다.

공공사업의 관리와 산업의 진흥을 하나의 법령에서 관리하는 한계

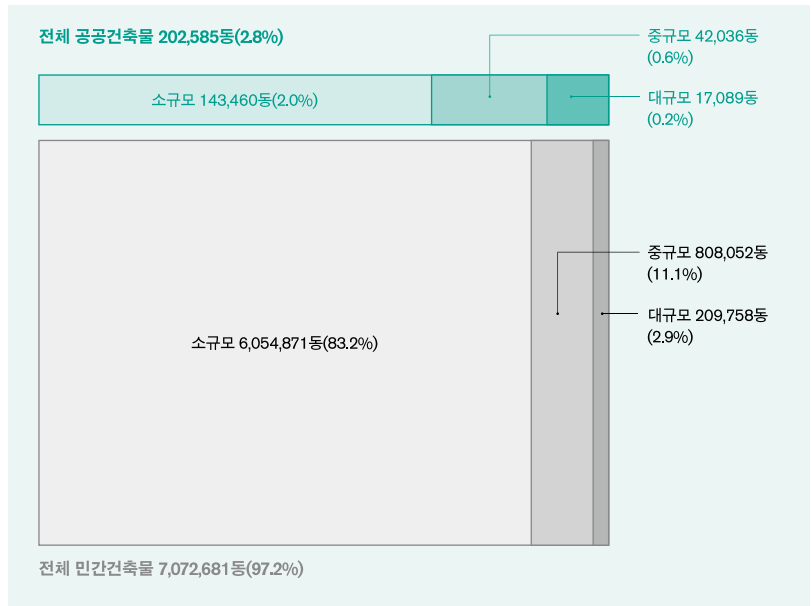
2020년 기준 우리나라의 전체 건축물 수는 약 727만 5,000동이며, 이 중 민간건축물의 비중이 97.2%(약 707만 3,000동)를 차지하며 공공건축

* 이 글은 건축공간연구원이 국가건축정책위원회의 의뢰로 수행한 '건축산업 진흥을 위한 제도기반 마련 연구'(연구책임: 염철호)의 내용을 바탕으로 작성한 것임을 밝혀 둔다.

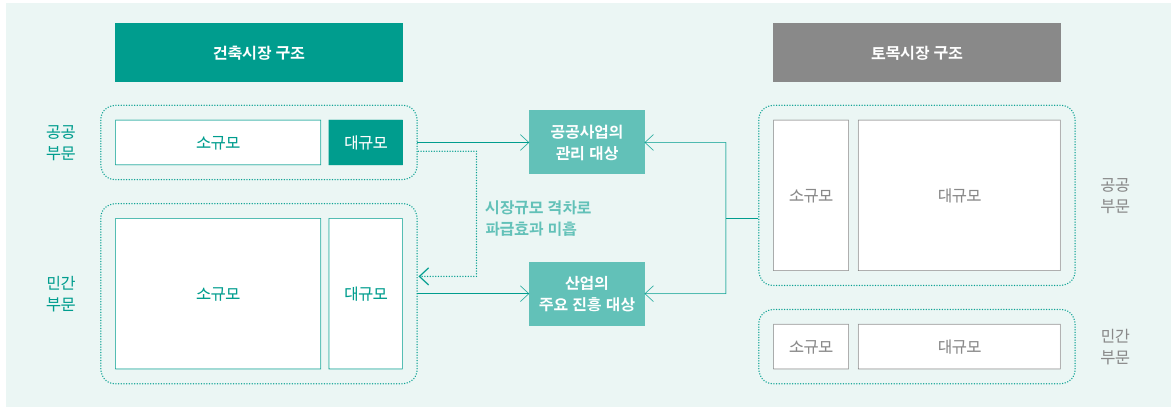
물의 비중은 2.8%(20만 2,000동)에 불과하다. 또한 규모별로 보면 연면적 200m² 미만의 소규모 건축물이 약 619만 8,000동으로 전체의 85.2%를 차지하고 있다. 이처럼 전체 건축물의 대부분은 민간의 소규모 건축물(83.2%)이 차지하고 있는 것이 건축시장의 구조라고 할 수 있다.

「건설기술 진흥법」에서는 주로 총공사비가 300억 원 또는 500억 원 이상의 공공발주 사업을 대상으로 하고 있으므로, 건축물 중 대규모 공공건축만 해당하여 전체 건축물의 0.2%만 관리하고 있다고 볼 수 있다. 「건축서비스산업 진흥법」에서는 설계비 추정가격 1억 원 이상의 공공건축 사업만을 다루고 있는데, 이를 공사비 규모로 환산할 경우 20억 원 이상 규모가 되며, 이는 중규모와 대규모의 공공건축만 해당하여 전체 건축물의 0.8%만 해당 법령에서 관리한다고 할 수 있다.

건축 관련 진흥법에서는 공공사업을 중심으로 사업 추진 절차의 개선, 대가 기준 및 설계도서 작성의 표준화, 사업평가 등에 관한 사항과 산업 진흥에 관한 사항을 함께 규정하고 있다. 「건축서비스산업 진흥법」 또한 공공건축사업에 대해 그동안 건축 관련 법령에서 고려되지 못했던 설계 이전의 기획업무와 설계의도 구현 등에 대한 규정을 통해 건축서비스 산업의 진흥을 도모하는 것을 지향하고 있다. 이에 따라 소관 부처는 공



2020년 기준 건축물 소유주체별-규모별 현황



공공사업관리와 산업 진흥과 관련한 건축시장과 토목시장 구조의 차이

공사업 관리에 관한 규정에 집중하고, 산업 진흥에 관한 사항 또한 공공사업 관리와 연관된 부분을 중심으로 이행되는 양상이 지속되어 왔다. 도 시나 토목 분야의 경우 대부분의 용역과 매출이 공공 분야에서 이루어지므로 공공사업의 관리와 산업 진흥의 연계가 상대적으로 가능하지만, 민간건축사업이 전체 시장의 80% 이상을 차지하고 있는 건축산업의 특성상 공공건축을 중심으로 한 산업 진흥정책 추진은 실효성을 띠기 어려운 구조적 한계를 가진다고 할 수 있다.

건축산업 분야와 법령체계 간의 미스매칭

건축산업의 요소를 건축사업·건축서비스·건축공사·건축사업체로 구분하여 살펴보면, 우선 건축사업의 경우 공공 분야는 「건축서비스산업 진흥법」과 「건설기술 진흥법」에서 관리와 지원을 혼재하여 규정하고 있으며, 민간분야는 「건축서비스산업 진흥법」에서 규정하고 있는 우수건축물 등의 지정 및 지원을 제외하고는 전혀 관련 규정이 없다. 건축서비스의 경우 공공 분야는 「건축서비스산업 진흥법」에서 주로 관리를 규정하고 있으나 「건설기술 진흥법」에서도 일부 관리를 위한 규정이 혼재되어 있으며, 민간 분야는 「건축서비스산업 진흥법」과 「건설기술 진흥법」에서 연구개발·표준화·정보체계 등을 통한 지원을 규정하고 있다. 건축공사의 경우 공공 분야는 「건설기술 진흥법」과 「건설산업기본법」에서 관리와 지원에 관한

건축산업 관련 법령의 주요 적용범위

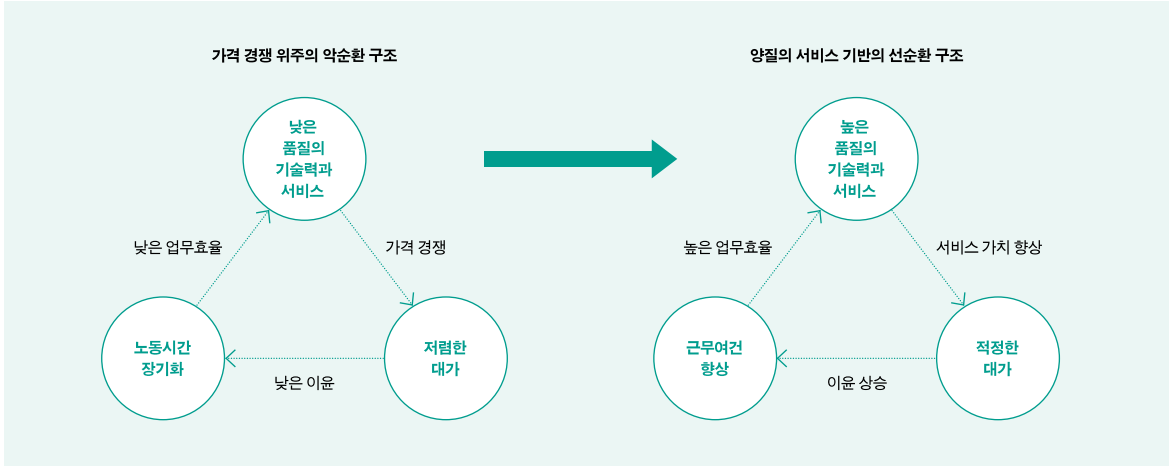
관련 제도		건축사업		건축서비스		건축공사		건축사업체	
		공공	민간	공공	민간	공공	민간	건축서비스	건축공사
「건축서비스 산업 진흥법」	관리	●	-	●	-	-	-	-	-
	지원	●	○	○	○	-	-	●	-
「건설기술 진흥법」	관리	●	-	○	-	●	-	○	-
	지원	-	-	-	○	●	-	○	-
「건설산업기본법」	관리	-	-	-	-	●	●	-	●
	지원	-	-	-	-	○	○	-	●

사항을 규정하고 있으며, 민간 분야에 대해서는 「건설산업기본법」에서 관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 건축사업체의 경우 건축서비스업체에 대해서는 관리에 관한 법령은 없고, 「건축서비스산업 진흥법」에서 지원에 관한 사항을 규정하고 있으며, 건축공사업체에 대해서는 「건설산업기본법」에서 관리와 지원에 관한 사항을 규정하고 있다.

따라서 건축산업을 대상으로 보면 「건축서비스산업 진흥법」은 공공 부문의 건축사업과 건축서비스의 관리나 건축서비스업체의 지원에 관한 사항을 집중적으로 다루는 법령, 「건설기술 진흥법」은 공공 부문의 건축사업 관리와 건축공사의 관리·지원에 관한 사항을 집중적으로 다루는 법령, 「건설산업기본법」은 공공 부문과 민간 부문 건축공사의 관리나 건축공사 업체의 관리·지원에 관한 사항을 집중적으로 다루는 법령으로 볼 수 있다. 전체 건축시장에서 차지하는 비중이 크고 향후 다양한 지원 정책이 필요한 민간 부문의 건축사업·건축서비스·건축공사에 대해서는 관련 법령에서 규정하고 있는 사항이 거의 없으며, 건축서비스업체의 관리에 관한 사항 또한 관련 법령에서 규정하고 있는 사항이 거의 없다고 할 수 있다.

**건축산업 진흥을 위한
정책방향과 제도개선 과제**

향후 건축산업의 진흥을 위한 정책방향과 제도개선 과제를 고민하는 데 있어 우선 필요한 것은 앞서 살펴본 것처럼 대규모-공공 부문 중심에서 중소규모-민간 부문 중심으로 정책 비중을 전환하는 일이다. 토목산업



민간 소규모 건축시장 구조의 전환

진흥 정책과 유사한 공공 부문 중심의 진흥정책에서 전환하여 내수 중심형, 중소기업 중심형, 국민 삶과 경제활동과의 밀접한 관계 등을 특징으로 가지고 있는 건축산업의 특성을 고려한 민간 부문의 중소기업 중심 건축산업 육성에 정책의 초점을 맞출 필요가 있다. 특히 건축시장의 대부분을 차지하고 있지만 열악한 산업구조를 가지고 있는 소규모 건축시장의 ‘가격 경쟁 기반의 악순환 구조’를 개선하여 ‘양질의 서비스 기반의 선순환 구조’로 전환하기 위한 정책을 강화할 필요가 있다.

둘째는 새로운 시장수요 대응을 위한 사업구조 다변화 여건 조성이다. 향후 건축산업의 여건은 어떻게 변화할 것인가? 우선 질 높은 소규모 건축물에 대한 수요가 높아질 것이다. 2000년대 이후 소품종·대량생산에서 다품종·소량생산으로 건축생산의 패러다임이 전환됨에 따라 대규모 개발 감소, 소단위 및 필지 단위 건축사업 증가로 소규모 건축시장 수요가 지속적으로 증가하는 추세이다. 또한 노후 건축물의 리모델링과 용도변경에 대한 수요도 증가할 것이다. 신축 건설시장의 축소에 따라 분양 중심의 건축사업에서 운영 중심의 건축사업으로 무게 중심이 전환될 것이며, 이에 따라 기존의 설계 시공 위주의 건축산업 업역에서 확장된 개념의 새로운 서비스를 제공하고자 하는 업체가 증가할 전망이다. 아울러 건축사업의 기획부터 건축물의 운영까지를 아우르는 종합서비스, IT 기술 등을 활용한 컨설팅과 플랫폼 운영, 새로운 공간상품의 제공, 타 분야

와의 융·복합형 건축사업 확대 등의 움직임이 건축시장에서 이미 나타나고 있으며, 이러한 변화는 앞으로 더욱 확대되고 다양화될 것이다.

이상의 여건 변화에 대응하기 위해서는 건축 중심의 건축사업 체계를 재생형 건축사업 체계로 전환하는 데 필요한 제도 개선, 기술 개발, 인력 양성 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 건축설계와 건축시공에 편중된 사업구조를 개선하기 위하여 공간정보산업, 콘텐츠산업, 문화산업, 부동산서비스산업 등 건축산업과 관련된 다양한 분야의 진흥정책과 연계할 필요도 있다. 건축사업과 관련한 소비자의 세부적이고 잠재된 수요를 이끌어 내면서 맞춤형 건축서비스를 제공하기 위하여 다양한 디지털 플랫폼 기반의 건축서비스 연계 방안 마련도 필요할 것이다.

셋째는 산업 진흥의 기반 구축을 위한 제도적 토대 마련과 건축사업 주체의 역량 강화 지원이다. 우선 건축산업을 명확한 정책대상으로 다룰 수 있도록 관련 법령에서 건축산업의 정의와 건축산업에 포함되는 산업 분야를 규정할 필요가 있다. 아울러 건축서비스와 건축공사 등 1차적인 건축산업의 실태를 명확히 파악할 수 있는 실태조사와 통계 구축 및 정보 체계 구축은 산업 진흥을 위한 기본적인 사항이자 정책 추진의 성과와 개선점을 측정하고 진단할 수 있는 사항으로, 이를 추진하기 위한 제도적 근거 마련이 시급하다. 건축산업의 진흥과 관련한 전담업무를 수행할 수 있는 주체를 규정하고, 정부가 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있는 제도적 근거 또한 마련할 필요가 있다. 수도권 집중화 양상이 지속되고, 소수의 대기업과 대부분의 소기업으로 극명하게 나뉘어 있는 건축사업체의 양극화를 개선하기 위하여 지역 기반의 우수 중소규모 건축사업체 육성 지원, 전문인력 양성, 창업지원 등 신규 우수인력 및 혁신업체 육성 지원, 사업 특성에 따라 다양한 서비스를 제공하는 건축사업 주체 육성을 위한 지원 등 적극적인 역량 강화 정책을 추진할 필요도 있다.

다음 페이지의 표는 이상의 정책방향을 추진하기 위하여 필요한 제도개선 과제를 검토한 것인데, 주요 대상을 종합하여 보면 공공 부문과 민간 부문의 중대규모 사업에 해당하는 과제가 많으나, 공공 부문과 민간 부문의 소규모 사업에 대해서도 4~6개의 과제가 해당하여 공공 부문과 민간 부문, 소규모-중규모-대규모의 시장 부분별로 제도적 관리가 필요하다는 것을 알 수 있다. 특히 해당 과제들은 건축산업과 관련한 건

도출된 제도개선 과제별 주요 적용대상 종합

제도개선 과제	공공 부문			민간 부문		
	소규모	중규모	대규모	소규모	중규모	대규모
1. 건축산업의 제도적 정의와 범위 명확화	●	●	●	●	●	●
2. 건축산업 통계 구축	●	●	●	●	●	●
3. 소규모 민간건축 시장구조 개선과 활성화를 위한 규제-유도수단 마련	-	-	-	●	-	-
4. 노후 건축물의 재생을 위한 사업수행 체계 정립	○	○	○	○	●	●
5. 다양한 융·복합형 건축서비스 구현을 위한 제도기반 마련	-	●	●	-	●	●
6. 건축산업 관련 전문가 및 업체 역량 강화를 위한 지원책 마련	-	-	-	●	●	-
7. 건축사업 기획 단계 컨설팅 업무 정착을 위한 여건 마련	-	●	●	-	●	●
8. 4차 산업혁명 등 기술 혁신 대응을 위한 지원책 마련	-	●	●	-	●	●
9. 명확한 책임과 적정 대가 기반의 공정한 계약체계 구축	●	●	●	●	●	●
10. 건축산업 진흥 전담기관 설립	●	●	●	●	●	●

축사업, 건축서비스, 건축공사, 건축업체에 대한 ‘관리’보다는 ‘지원’에 중점을 두고 있다. 하지만 아쉽게도 이러한 과제를 담아내기에는 현행 「건축서비스산업 진흥법」으로는 한계가 있으며, 향후 대폭적인 개정이 필요하다고 하겠다.

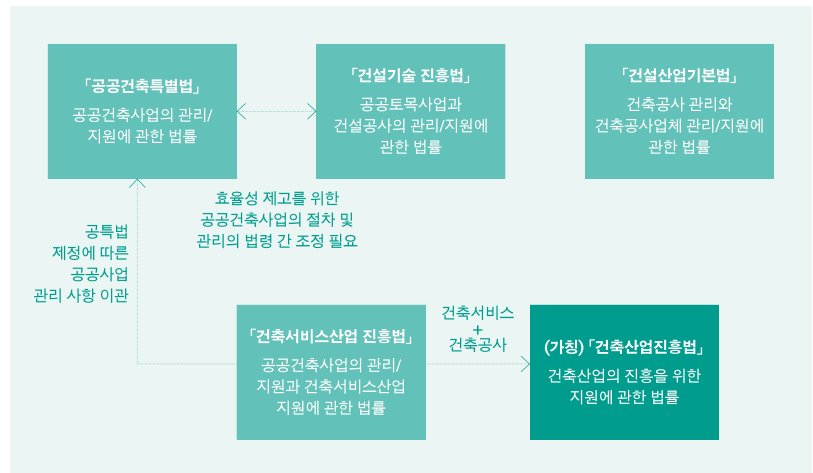
건축산업 진흥을 위한 법령 개정 방향

현재 국회에 계류 중인 「공공건축특별법」(안)은 공공건축과 관련한 세부사항을 규정하면서 현행 「건축서비스산업 진흥법」의 제4장(건축물의 품격 제고를 통한 건축서비스산업 진흥)에 해당하는 조문을 이관하는 것을 전제로 하고 있다. 이에 따라 「공공건축특별법」(안)이 제정될 경우 「건축서비스산업 진흥법」에서는 공공건축의 절차 및 공공건축사업과 관련해서는 별도로 규정하는 조문이 없어지게 된다. 「공공건축특별법」(안)의 제정을 전제로 할 때, 공공건축사업에서의 「건설기술 진흥법」과의 관계 설정은 「공공건축특별법」(안)과 「건설기술 진흥법」과의 관계로서 정리하는 것이 바람직하며, 현행 「건축서비스산업 진흥법」은 건축산업의 진흥을 위한 지원수단에 중점을 두는 법령으로 전환하는 방향이 적절할 것이다.

건축산업 관련 법령의 주요 적용범위 조정 방안

관련 제도		건축사업		건축서비스		건축공사		건축업체	
		공공	민간	공공	민간	공공	민간	건축서비스	건축공사
「건축서비스산업 진흥법」	관리	-	-	-	○	-	○	○	-
	지원	○	●	○	●	○	●	●	○
「공공건축특별법」	관리	●	-	●	-	○	-	-	-
	지원	●	-	●	-	-	-	-	-
「건설기술 진흥법」	관리	○	-	○	-	●	-	○	-
	지원	-	-	-	○	●	-	○	-
「건설산업기본법」	관리	-	-	-	-	●	●	-	●
	지원	-	-	-	-	○	○	-	●

다만 현행 「건축서비스산업 진흥법」의 법령체계를 유지한 채 건축산업의 진흥과 관련한 사항을 규정하기에는 법령의 적용대상의 범위, 타 법과의 중복 및 관리와 지원의 법령수단 혼선 등의 한계를 극복하기가 어렵다. 따라서 건축산업과 관련한 법령은 원칙적으로 위의 표와 같이 법령의 대상별 적용의 위계와 범위를 조정하는 것이 바람직하며, 현행 「건축서비스산업 진흥법」은 타 법과의 관계 설정과 범위의 확대를 고려할 때 장기적으로는 (가칭)「건축산업진흥법」으로의 전면 개정이 필요할 것으로



(가칭)「건축산업진흥법」과 관련 법령 간의 차별성 개념

판단된다. 이 경우 건축산업 진흥정책의 대상인 건축사업, 건축서비스, 건축공사, 건축업체별로 관리와 지원에 대해 각 법령의 성격에 따라 공공 부문과 민간 부문에 대해 필요한 주도적 역할과 보조적 역할을 한다는 점을 강조할 필요가 있다. (가칭)「건축산업진흥법」은 건축산업의 진흥을 위한 민간 부문의 지원에 중점을 둔 법령으로서 성격을 규정하고, 공공 부문에 대해서는 산업 진흥 측면에서 필요한 범위 내에서 타 법에서 다루기 어려운 지원과 관련한 추가적인 사항을 규정하는 것이 적절하다.

건축산업의 진흥을 위한 논의는 이제 출발점에서 있다. 타 산업에 비해 다층적인 시장구조를 가지고 있으면서 앞으로 많은 여건 변화가 예상되는 건축산업의 진흥은 지금까지처럼 명확한 업역 간 분리를 통해 자기만의 고유한 시장영역을 확고히 하고자 하는 접근방식으로는 실현될 수 없다. 기획, 설계, 시공, 감리, CM, 운영, 유지관리, 부동산, 공간정보에 이르기까지 건축산업과 관련한 영역 간의 융·복합과 연계를 통해 어떠한 새로운 가치를 함께 창출할 것인가를 이제는 고민할 때이다.