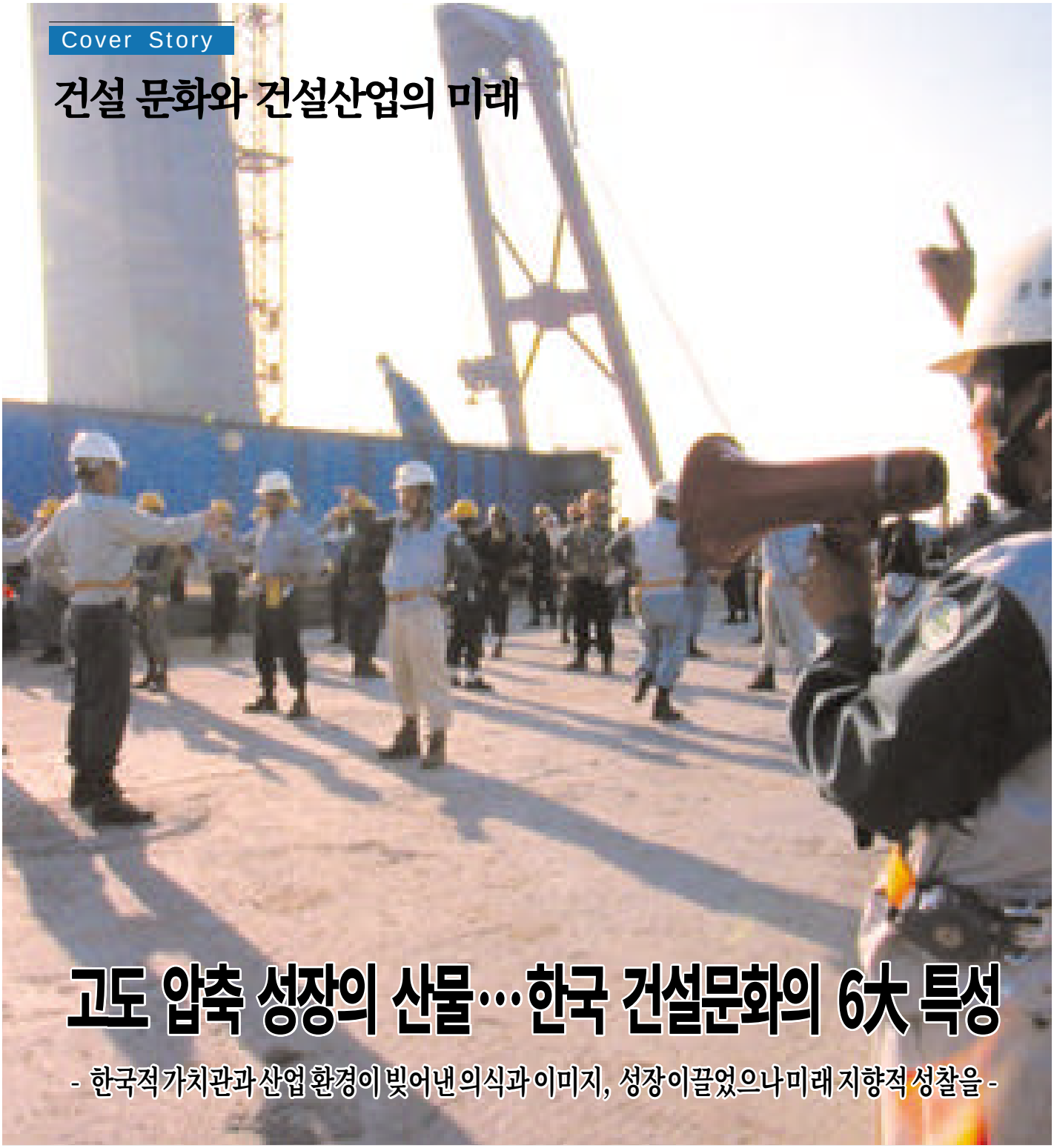
건설 문화와 건설산업의 미래



고도 압축 성장의 산물…한국 건설문화의 6大 특성

- 한국적 가치관과 산업 환경이 빚어낸 의식과 이미지, 성장이끌었으나 미래 지향적 성찰을 -

1962년 군사정부가 들어선 이후 한국 경제는본격적인성장궤도를달려왔다. 한국 건설산업도 눈부신 성장을 거듭해 왔다. 건설산업이 45여 년 동안 고속 성장을 해오는 가운데 건설업 종사자들이 만들고 습득하고 전승시켜 온 문화가 곧 한국 건설문화이다. 한국건설문화는한국건설인들이공유해온 의식과제도, 그리고그시공결과물들을의미한다. 한국 건설문화를 형성하는 요인은 크게세가지이다. 첫째, 한국인이가지고있는가치관, 즉한국사회의보편적문화가한국 건설산업의 문화 형성에 영향을 미쳐 왔다. 한국인은급격한사회 변동과정을 거쳐 오면서 많은 가치관의 변화를 겪어 왔지만, 여전히 가족주의, 평등주의, 연고주의, 이기적 자조주의 등의 가치관을 보유하고 있다. 둘째, 건설산업 고유의 특성은 그 자체로서 건설문화의형성에영향을미친다. 건설산업

은 수주 · 계약산업이면서 비반복 생산, 생산 기간의 장기화, 옥외 생산, 노동 집약적 생산등의독특한특성을보유하고있다. 지난반세기 동안에 걸쳐형성된한국 건설문화는이두가지요소가상호작용하여나타난결과로 볼 수 있다. 셋째, 드문경우이기는하지만 개별 건설업체의 기업문화가 전체 건설문화에 영향을 미치는 경우도 생각해볼수있다. 고도성장기간동안현대건설의 ' 하면 된다 는 문화는 한국 건설산업을 대표하는문화로승화된사례중하나이다.

한국 건설문화는 여섯 가지 전형적인 특성을보유하고있다. 한국사회가빠르게변화되어 왔음에도 불구하고 여섯 가지 건설문화특성들은여전히건설기업과건설인들의의식과행태를지배하고있다.

수직적 주종주의

한국 건설산업에서 수직적 주종(主從)주의는 구조화된형태로나타나고 있다. 한국 건설문화의 특성인 주종 의식은 불평등 구조에 기반한 다단계적 생산 체계라는 독특한 건설 생산 양식을 낳고 있다. 다른 선진국들과 비교해볼 때 한국 건설산업의 다단계도급구조는방임적시장원리에맡기는 구조이다. 단계를 축소하려는 제도적 유인이 결여되어 있음은 물론 생산 주체들간의 상생을위한협력적노력도거의없다. 여기에는 우리 사회의 이기적 자조주의 문화가 큰힘을발휘한다. 한국건설산업의다단계도급 구조를 형성하는 시장적 원리는 한마디로 주종관계의 적용을 통한 방식이다. 이러한관계는불평등구조를띨수밖에없다. 생산 과정의 각 단계마다 상위자가 유리한 입장에서 자신의 이익을 확보해 나가면서 하위 단계로 책임을 떠넘기는 전가형 구조를이루고있다.

불평등 전가 구조의 최상위 단계에 발주자가있고, 마지막단계에생산현장의기능인력이 위치한다. 발주자와 원도급자 간에 형성된주종의식은 종속적위치에있는시공업체로하여금또 다른주종관계의의식을낳는 기제로작용한다. 상위자는하위자에게, 그리고하위자는다시 다음 하위자에게주종의식을발휘하여불평등의계약이행 구조를 전파해 나가고 있는 것이다. 한편, 건설산업의 수직적 주종주의가 유발하는대표적행동양식이곧' 상명하복(上命下服) 문화 이다. 건설 현장의 상명하복 문화는과거고도성장기간동안에는건설생산의 효율성을 담보하는 역할을 하여 왔으나 민주화되고개방화된최근시점으로올수록 오히려생산성을저하시키는결정적인요인이되고있다. 최근건설업계는새로운발전과도약을위한협력적문화혁신의필요성을절감하고있다. 정부와일부대형업체들이협력체계를기반으로하는현장시공문화 혁신 노력을 전개하고 있다. 그러나, 아직갈길이멀다. 발주자리더십으로부터나오는 진정한 ' 상생적 협력주의 ' 문화를 정착시키기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

연고주의

한국사회의 연고주의는 정치 · 경제 · 사회전반을지배하는뿌리깊은문화이다. 건설산업의 경우도 예외가 아니다. 연고주의는 건설인들의 의식을 지배하고 있을 뿐만 아니라건설산업발전을가로막는고질적인 병폐이기도 하다. 한국 건설산업에서 연고주의는 수주 산업이면서 규제가 많은 산업적 특성에 작용하여 독특하면서도 강력한 힘과영향력을발휘하고있다.

건설산업의연고주의는1990년대중반을 전후하여 변화된 형태를 보이는 가운데 점점더강화되는추세로전개되고있다. 대체로 1990년대중반이전까지는연고권, 담합 등과 같은 공인된 형태의 연고주의가 주로 작동해 왔다. 지역 업체 보호 제도 역시 이러한 공인된 연고주의의 한 유형에 해당되나 지역주의라는 정치적 기반에 힘입어 여전히강한 생명력을 유지하고있는 편이다. 1990년대 중반 이후부터는 건설업체의 변별력강화를 위하여새롭게도입된발주및 입낙찰제도에대응하여은밀하면서도공공연한 연고주의 행태가 더욱 확대되는 경향을 보이고 있다. 즉, 발주자의 주관적 사업능력평가를 요구하는턴키및민자사업제도 등이 활성화되면서 건설업체들의 사적 연고를 활용하려는 의식 및 행태가 강화되고있다. 한편, 건설생산활동과주택등개발사업에서 발견할수있는복잡하고많은 규제들은연고주의문화의' 관행화 를초래하고있다. 이러한 이유들로한국건설산업의연고주의는약화되기는커녕오히려더욱 공고화되는 경향을 보이고 있다. 수주에서부터 시공 및 인허가에 이르기까지 연고주의관행이적용되지않는곳이없다해도과언이아니다. 건설산업 전반에 만연된연고주의 관행은 다양하게 전개되고 있는 경쟁력강화또는선진화를위한제도개선노력들을무력하게만든다. 또한, 건설산업의연고주의 문화는 부정 · 부패를 낳고, 불평등 구조를심화시키며협력과신뢰의분위기를 형성하지못하는주된요인이되고있다.

배타적 평등주의

평등주의는 오랫동안 강력한 힘으로 한국인들을 지배해 오고 있는 대표적인 가치관이다. 한국 건설산업도 이러한 평등주의 가치관의작용을벗어날수없다. 오히려정책과 제도에 크게 의존하는 산업적 속성으로 인하여 건설산업의 평등주의는 더욱 강하면서도 왜곡된모습을보인다. 한국건설산업을지배하는평등주의가치관은수단을 중시하고, 역할보다는권리 의식이 앞서고, 결과 위주의 평등을 요구하는 배타적인 속성을띤다.

한국 건설산업의 배타적 평등주의는 소위 ' 칸막이 식 구조를 형성하는 면허및 업

역제도에서그전형적특성을발견할수있다. 한국 건설산업에는 면허를 근간으로 하는 다양한 규제를 통해 이해 관계자들의 시장을 적절하게 분할하고, 상호 침범하지 못하도록 하는 문화가 정착되어 있다. 지나친 물량 배분 중심의 제도 운영에 치우친 중소건설업체보호제도역시배타적평등주의문화를강하게반영하고있음을부인하기어렵다. 이밖에도지나치게많은업체의입찰참여를 유도하는공공공사입낙찰제도나소규모 공공 시장 영역이기는 하지만 신규 시장 진입 업체를 위하여 업체 평가 요소에서 시공 실적 항목을 제외시키는 제도 역시 배타적 평등주의의 관점에서 이해된다. 다른 한편으로 정부 공공 사업의 지역별 예산 배분 방식도사업성보다는정치적배분논리의배타적 평등주의를 반영하고 있다. 건설산업의배타적평등주의는좀처럼약화될기미를보이지않고있다. 정치및사회적민주화가불러온왜곡된평등주의적요구가건설업계전반의제도와행태들을강하게지배해오고 있다. 배타적 평등주의에 입각한 법 · 제도의 운영과 업체들의 행태는 시장 지향적 글로벌건설제도를만들고건설산업의경쟁력을 강화하는 데 결정적인 장애 요인으로 작용한다.

결과 지향적 도전주의

‘ 하면된다 만큼한국건설산업을강력하게리드해온상징적문화도드물다. 국민들에게‘ 불굴의 도전정신 은 건설산업을 상징하는 이미지로 각인되어 있다. 건설산업은 산업적특성자체가지치지않는도전정신을 필요로 한다. 그런데 한국 건설산업의 도전주의는 단순한 도전주의가 아니다. 건설산업의생산과수주환경은다른어느산업활동보다척박하고불확실한변수가많이내재되어 있다. 거칠고 불확실한 변수들을 사전에 예측하고 대비하기는 대단히 어렵다. 이러한 열악한 산업 환경에 대응해 나타난 도전주의가바로‘ 결과지향적 ’도전주의이다. 건설산업의결과지향적도전주의는긍정적인측면과부정적인측면을동시에내포하고 있으나시장환경이급변하고있는최근으로 올수록 부정적인 성격이 더 많이 부각되고 있다.

건설산업의결과 지향적도전주의문화는 수시로변하는발주시장및제도환경에대응하는 건설기업들의사업 전략에서전형적으로 나타나고 있다. 건설기업들이 경기 변동에 심하게 영향을 받고 경영 안정성이 떨어지는이유는이러한결과지향적도전주의문화와 관련이 높다. 건설업체들의 해외 시장 개척 역사는 한국 건설산업의 결과 지향적도전주의문화를보여주는대표적인사례이다. 단기적이익내지 성과획득에치중하는주택등개발사업분야에서도한국건설기업들의 결과 지향적 도전주의 특성은 잘 표출되고있다. 건설업체들의이러한성향에도불구하고최근건설시장은점점장기적인

성냥갑 같은 이미지로 묘사되는 아파트 단지. 전문가들은 첨단건물로부터 대규모아파트단지에 이르기까지우리나라의 건축물들은 획일성과 저품격성을 띠고 있는 것으로 평가한다.

관점에서사업성을평가하고이윤을획득하도록요구하는방향으로변해가고있다. 한편, 건설산업의 결과 지향적 도전주의는 고도성장 기간동안공기 단축으로대변되는 건설시공 현장의 전형적인 문화로자리 잡아왔다. 시공현장의이러한결과지향적도전주의문화는1980년대후반부터건설산업환경이 급격하게 변화되면서 품질 및 생산성 저하와 부실 시공을 유발하는 요인으로 작용하게 되었다. IMF 이후선도적인 건설기업들을 중심으로 과정 지향적 합리성을 추구하는 노력들이 전개되고 있으나 전체 건설업계 차원에서 보면 여전히 결과 지향적도전주의문화가뿌리깊게박혀있다.

규제 과잉형 건설제도

규제의 정도와 관련하여 한 국가의 건설산업을시장형과규제형으로구분한다면한국 건설산업은 전형적인 규제형에 속한다. 한국건설산업의규제적특성은면허제도를 중심으로 전개되고 있다. 한국 건설산업은 면허제도를근간으로업종과업역을구분하고, 발주 및 생산 체계를 형성하는 등의 규제과잉형건설제도를갖고있다.

한국 건설산업이 규제 과잉형 제도를 갖게 된 데는 크게 네 가지 요인이 작용해 왔다. 첫째, 고도성장기이후 정부주도적경제발전전략이규제 과잉형건설제도를만들어왔다. 정부는면허를중심으로하는다양한규제제도를통하여건설업체들을안정적으로 관리하면서 그발전을 유도해 왔다. 둘째, 민주화에따른 다양한 사회적요구를 수용하는 과정에서 건설산업은 더욱 규제과잉형 산업으로되어왔다. 품질, 안전, 환경의보호와양극화방지를위한다양한사회적요구를수용하는과정에서건설업체들의경제행위에대한 직간접의규제들도늘어나게되었다. 셋째, 건설산업전반에걸쳐형성된‘ 기득권 ’이규제과잉형건설제도를 고착화시키고있다. 일단한번기득권을형성한업역별면허와발주및생산체계관련규제들은 업체의 생존에 직접적인 영향을 미치기 때문에 양보나 타협의 대상이 되기 어렵다. 넷째, 가시적으로단기적인 성과를 거두어야 한다는 사회 전반의 ‘ 조급증 ’이 규제 과잉형 건설제도 형성에 영향을 미치고있다. 당장효과를거두기위하여양산된 규제들은 편법을 낳으면서 악순환 구조를 형성하고있다. 최근건설분야에도많은규제 완화 노력들이 전개되고 있다. 그러나, 핵심적인 규제의 틀은 여전히 변화되지 않고있다. 이러한구조속에서한국건설산업은전형적인정부내지제도의존형타율적산업이되고있다.

획일적인 저품격 건축물

전문가들은 첨단 건물부터 대규모 아파트 단지에 이르기까지 한국 건축물들은 전형적으로 획일성과 저품격성을 띠고 있는 것으로 평가하고 있다. 건축물의 획일성과 저품격성은우리도시및국토공간의부정적이미지를창출하는주된요인이되고있다. 성냥갑또는군대막사와같은이미지로 묘사되는아파트는양적으로나질적으로획일적인 공간 이미지를 창출하는 전형적인 구조물이되고 있다. 현재도시를 구성하는 건물의 약 40%를 아파트가 차지하고 있으며, 현 추세대로 아파트를 건설할 경우 2012년경서울시의전체주택중아파트비중이 78%에 달할 것이라는 전망도 나오고 있다.

아파트를 비롯한 한국 건축물의 획일성과저품격성은소비자, 건설업계및정부등 삼자를공통적으로지배하는가치의식으로부터 나타나고 있다. 즉, 이들 삼자의 의식을공통적으로지배하는‘ 단기적인이익및 성과추구 ’의가치의식이획일성과저품격성을 낳는 주된 원인이 되고 있다. 고도 성장기간동안국민과정부, 그리고건설업계를 공통적으로 지배해 온 이른바 조급증이 오늘날한국건축물의획일성과저품격성을 만든주된요인이라고말할수있을것이다. 조급증이지배하는건축문화에서는내실보다는외양이우선시되고, 동시에강력한‘ 따라하기 ’성향으로인하여순식간에차별성을상실해버리면서‘ 그게그것 ’이라는획일성을만들어낸다. 최근도시경쟁력 향상을 위한디자인 혁신이나초고층빌딩건설동향등에서획일성과저품격성을탈피하려는 정부적 차원의 노력이 강력하게 전개되고 있음을 발견할 수 있다. 그러나, 당초기대와는달리파행적결과를낳고있는뉴타운 사업 등에서 볼 수 있듯이 재(財)테크에 치우친 복제식 건축 문화는 여전히 사라지지 않고있다.

성장 견인했으나 미래 지향적 성찰을

지금까지 살펴본 여섯 가지 한국 건설문화들은대체로 부정적 측면이강하다. 그러나, 문화에 대한 평가는 상대적임을 인식할 필요가있다. 반세기에걸쳐형성된여섯가지 한국 건설문화들은 한국 건설산업의 성장을 견인하는 역할을 하여 왔음을 인정해야한다. 다만, 현시점에서본이들건설문화는문제가많다. 여섯가지한국건설문화들은모두다신뢰의기반을상실하고있다. 21세기 지식정보 사회에서 신뢰는 발전의 원동력이다. 신뢰를기반으로하지 않는건설산업은 더이상성장이불가능하다. 이런 측면에서우리건설문화는혁신되지않으면 안 된다. 사실 1990년대 내내 건설산업 환경이 급변해 왔음에도 불구하고 우리 건설업계는 이를 건설문화를 혁신하는 계기로 활용하지못했다. 지금부터라도건설업계는 자기 성찰의 노력을 통하여 건설문화를 혁신하는 데역량을 집중해야할것이다.

윤영선
한국건설산업연구원연구위원
ysyoon@cerik.re.kr