건설문화 -'신뢰하는'네트워크의 구축이 곧 산업 경쟁력

- 공공 발주자가 혁신 주도해야, 프로젝트중심의 유도 전략도 바람직 -

건설산업 발전의 원천, 건설문화 건설문화를 왜 혁신해야 하는가. 결론부터 말하면 건설문화는 건설산업의 사회 자본이기때문이다. 좋은 건설문화는 건설산업의 경쟁력을 강화하고 발전을 이룩하는 데 필수적인 사회자본으로서의 역할을 한다.

사회 자본의 개념을 원용하면, 건설산업의 사회 자본은 건설산업 구성원간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 건설산업의 무형자산 '을 의미한다. 건설산업의 무형 자산인 사회 자본은 건설산업 내에 형성되어있는 신뢰와 네트워크, 규범 및 제도 등을 말한다. 지식기반 사회를 맞이하여 건설산업에서도 사회자본의 중요성이 점점 커지고 있다. 건설산업이 고도화되면 될수록 물적 자본과 인적 자본 못지않게 무형적 사회자본의 중요성이 커지게 된다. 건설산업의 사회 자본은 생산 활동 주체들간의 거래 비용을 줄임으로써 경제적 효율성과 생산성 향상에 기여하는 역할을 한다. 최근 상생(相生) 경영을 강조하는 경영학 연구분야에서는 믿을 수 있는 사이(in-between)가 경쟁력의 원천임을 강조하고 있다. 건설생산참여주체들간의 신뢰에 기반한 네트워크야말로 건설산업 경쟁력 강화의 원천이다.

건설인들이 공유하는 가치관과 규범 및 제도들은 건설산업의 신뢰와 네트워크 수준을 결정한다. 이런 측면에서 건설문화는 곧 건설산업의 사회 자본이다. 무형 자산의 속성을 많이 가진 건설문화는 물적 자본 및 인적 자본과 더불어 건설산업의 발전을 위한 핵심 요소이다. 아무리 건설산업이 공급받는 물적 자본과 인적 자본의 양적, 질적 수준이 높다 해도 그것을 활용하고 연결시켜주는 사회자본인 건설문화의 수준이 저급하다면 건설산업은 제대로 된 경쟁력을 확보할 수 없다.

'신뢰하는'건설문화로의 전환

한국 건설문화의 가장 큰 문제점은 불신 구조로 연결되어있다는 점이다. 건설산업의 의식과 제도, 그리고 결과물들은 모두 불신을 연결고리로 하여 상호작용하고 있다. 한마디로 한국 건설산업은 거대한 불신의 구조를 벗어나지 못하고 있다. 물론 여기에는 더 큰 상위의 사회문화가 영향을 미치고 있다. 한국의 사회 문화는 전형적인 저(低)신뢰형 문화이다. 한국 건설산업의 불신 구조 역시 저신뢰형 사회문화의 지배를 받고 있다. 이는 중요한 측면을 시사한다. 신뢰형의 건설문화를 구축하는 작업이 대단히 어려운 작업이라는 것이다. 전체 사회문화가 신뢰형 구조로 전환되지 않는 가운데 건설산업의 신뢰구조를 유도하기란 참으로 어려운 과제이다.

그러나, 사정이 이러함에도 불구하고 한국 건설문화는 변해야 한다. 건설문화가 변하지 않고 건설산업의 미래 지향적 발전을 기약할 수는 없다. 불신구조를 갖고 있는 한국 건설문화를 신뢰의 문화로 바꾸는 작업이야말로 한국 건설산업의 최대 현안이다. 무엇보다 신뢰형의 건설문화를 시급하게 구축해야 하는 가장 큰 이유는 건설산업 환경이 크게 바뀌었기 때문이다. 고도 성장기에는 비록 신뢰형의 건설문화가 아니라 하더라도 결과 지향적 도전 의식과 명령 지시적 문화만으로 성장을 이룩하는 것이 가능했다. 그러나, 1990년대 이후 크게 바뀐 건설산업 환경에서는 이러한 일방통행식의 권위주의적 문화로는 더 이상 안정적이고 창의적인 성장이 불가능하다. 아쉽게도 지금까지 우리 건설업계는 새로운 건설문화를 구축하는 데 실패했다.

정부와 대형 업체가 혁신 이끌어야

건설문화는 건설인들이 스스로 가꾸어야 하는 문화이다. 건설인의 범위는 매우 광범위하다. 이들 모두가 건설문화를 생산하고 공유하는 주체들이다. 건설문화 혁신은 이들 모두가 공유하고 있는 의식과 제도를 변화시키는 일이다. 건설문화 혁신이 참으로 어려운 과제임을 알 수 있을 것이다. 여기서 우리는 전략적 사고를 가질 필요가 있다. 건설문화 혁신이 해결하기 어려운 과제인 만큼 전략적으로 접근할 필요가 있다. 사실 그동안 정부가 추진해 왔던 각종 건설제도의 혁신도 모두 건설문화 혁신의 일환으로 볼 수 있다. 하지만 우리는 이들 대부분의 노력들이 제대로 성공을 거두지 못했다는 것을 알고 있다. 전략적으로 접근하려는 노력이 부족했기 때문이다.

우선 건설문화 혁신을 선도할 리더를 생각하지 않으면 안된다. 혁신은 영향력이 큰 주체들로부터 이루어져야 성공할 확률이 높다. 영향력 있는 주체가 스스로 혁신의 슬로건을 내걸고 실천에 옮겨 나갈 때 하위 단계의 주체들도 따라갈 확률이 높다. 이것이 바

로 리더십(leadership)이다. 그러면 도대체 누가 건설문화의 혁신을 선도해 나가는 주체가 되어야 하는가? 단도직입적으로말하면정부기관과대형 건설업체가문화혁신의 리더가 되어야 한다. 좀 더 구체적으로 말하면 정부및공공 발주기관과대형건설업체의 책임자 및 경영자가 건설문화를 혁신하는주체가되어야한다. 이들두주체가 선도적인 리더십을 지속적으로 행사할 때 견고한습관의건설문화가서서히변화되어 갈것이다.

먼저, 공공기관은규제자가아니라발주자이기 때문에 중요한 주체이다. 건설산업의 최상위자는 발주자이다. 발주자가 의식을바꾸지않으면하위단계의문화는바뀌기어렵다. 공공발주자의자기혁신은이러한이유에서 가장 우선적으로 요구된다. 다음으로 대형 건설업체는 건설 생산의 연계고리에서 최상위에 위치한다. 따라서, 대형업체의 문화 혁신은 건설업계에 커다란 파급효과를미치게될것이다.

특히, 공공 발주자가 주도하라

공공 발주자의 혁신은 특히 강조할 필요가있다. 건설문화가바뀌려면영향력있는 공공 발주자의 의식과 행동이 먼저 바뀌어야한다. 공공발주자혁신이건설산업의선진화에 어떤 영향력을 미쳤는지는 영국 건설산업의 혁신 사례를 통하여 알 수 있다. 오늘날 영국 건설산업은 세계에서 가장 높은 경쟁력을 가지고 있다. 그런데 이 영국 건설산업의경쟁력은발주자혁신을통하여 이룩되었다 해도 과언이 아니다. 공공발주자가 공공 시설물의 품질과 서비스의 질을 높이기위하여주도적이고도지속적으로노력한 결과가 오늘날 영국 건설산업의 경쟁력을만든것이다. 최고가치(best value)를 추구하는낙찰제도나생산주체들이협력적으로참여하는파트너링 방식등은모두이러한발주자의자발적이고도주도적인요청에의해서나온것이다. 영국의공공발주자 혁신은결과적으로영국건설산업의문화를 바꾸었다. 발주자가 스스로의 필요성에 의해서요구기준과생산활동의방향과지침을 설정하여 꾸준히 요구하고 지켜온 것이 곧건설산업의 문화가되었다. 발주자가요구하고 선도하는 문화에 적응하지 못하는 기업들은 당연히 도태되었을 것이다. 건설문화는 발주자가 이끄는 시장에 적응하고 성공하는업체들의문화이다.

최근 '상생 경영'을 강조해온 경영학 연구분야에서는 믿을 수 있는 사이'가 경쟁력의 원천임을 강조하고 있다. 건설 생산 참여 주체들간의 신뢰에 기반한 네트워크야말로 건설산업경쟁력강화의원천이다.

한국의 건설문화 혁신도 공공 발주자가 선도해나가야한다. 그길만이견고한건설문화를 혁신하는거의유일한길이다. 생산주체인 건설업체에게 그런 역할을 기대할 수는없다. 다양한부문의건설업체들은스스로 기득권 구조를 탈피하기 어려울 뿐만 아니라 발주자, 즉수요자의 의식을 선도하기도어렵다. 정부및공공발주자가스스로 의식혁신을하면된다. 무엇이진정으로국민을위한가장바람직한공공서비스조달인지만 생각하면된다. 당연히최상의품질 내지 서비스와 저렴한 조달 비용이 최우선의 고려 사항이 되어야 한다. 나머지 다른 가치들은모두부차적이고, 이두가지원칙을 대체할 수 없다. 최저의 조달 비용이 반드시시공업체에게최저가격을의미하지는 않는다. 최저조달 비용은목적물의 라이프사이클관점에서본최상의품질 및서비스 가치와연계된 개념이다. 이런관점에서건설조달및생산을위한통합적체계를구축하는 작업이 무엇보다 중요하다. 프로젝트를 중심으로 발주자를 비롯하여 모든 생산참여자들이 적극적인 참여 주체가 되어 협력하는시스템의구축이중요하다. 통합생산 체계의 참여 주체들은 오로지 발주자가 기대하는 최상의 물품 내지 서비스를 만들어내는데만집중해야한다. 그결과는생산성극대화와 모든참여주체들의 이익실현으로 나타난다. 발주자는 최상의 목적물을

최저 비용으로 획득하는 한편, 시공업체를 비롯한 모든 참여 주체들은 적절한 이윤을 획득한다. 이것이 통합적 생산 시스템이 가져다주는 기대 효과이다. 여기서 우리는 다시 한 번 신뢰와 네트워크라는 사회 자산의 중요성을 실감하게 된다. 모든 생산 참여 주체들이 공동의 목적을 위하여 최선을 다하는 시스템은 신뢰에 기반한 네트워크의 구축 없이는 불가능하다. 당연히 이러한 문화의 구축은 발주자가 선도하지 않으면 안 된다.

프로젝트 중심의 혁신 유도 전략

여기서 우리는 다시 한 번 전략적 접근을 고려하지 않을 수 없다. 공공발주자의 혁신이 필요하다는 것은 알겠으나 도대체 그것을 어떻게 추진할 수 있단 말인가? 규제라는 제도적 틀에 묶인 상황에서 공공 발주자의 혁신을 어떻게 유도한단 말인가? 그저 건설 규제를 완화시켜야 한다는 일방적인 주장만 할 것인가? 규제 완화가 어렵다는 것은 이미 충분히 알고 있다. 규제라는 제도는 그 자체가 문화이기도 하지만 의식의 문화 혁신 없이는 바뀌기 어렵고 설사 바뀐다 하더라도 제 역할을 하기가 어렵다. 지금과 같은 한국적 현실에서 글로벌 스탠더드의 건설 제도 개혁은 거의 불가능에 가깝다. 그래서 전략적 접근이 필요하다. 모두 다 한꺼번에 바꾸려 하지 말고 선택하여 집중적으로 바꾸는 방안을 고려해 보자는 것이다.

다행히 건설산업은 프로젝트 중심으로 추진되는 산업이다. 따라서, 특정 프로젝트를 중심으로 혁신을 유도하는 것이 바람직한 전략이 될 수 있다. 문제는 이들 프로젝트에 작용하는 일방적인 규제 제도들이다. 그래서 다음 두 가지의 조건이 요구된다. 첫째, 특정 프로젝트를 선정해 그 프로젝트를 위한 특별법을 제정하는 것이다. 당연히 그 법은 기존의 발주 및 입낙찰, 그리고 생산 방식 등과 관련된 일체의 기존 법 적용을 배제하도록 해야 한다. 적어도 프로젝트의 발주자 담당자들이 부정과 부패 등의 행위에 연루되지 않는 한 그 어떤 것도 문제 삼지 말아야 한다. 둘째, 정말로 특정 프로젝트에 대한 전문적인 지식과 함께 도덕성을 갖춘 사람을 책임자로 맡기고 그에게 전권을 주어야 한다. 이 두 가지만 있으면 된다. 성공과 실패의 가능성은 언제나 열려 있다. 그러나, 믿고 맡겨야 한다. 실패해도 교훈을 얻을 것이다. 성공한다면 그 성공 사례를 전파하고 축적해 나가야 한다. 실패와 성공 사례는 모두 전체 건설 문화를 바꾸는 귀중한 원동력이 될 것이다.

건설문화가 바뀌려면 영향력 있는 공공 발주자의 의식과 행동이 먼저 바뀌어야 한다. 즉, 한국건설문화의 혁신은 공공 발주자가 선도해 나아가야 하며, 그 길만이 건설문화를 혁신하는 유일한 길이다.

윤영선 한국건설산업연구원 연구위원