

문화지체에 빠진 건설산업

: 건설산업 위기의 실상과 극복 방안

2012. 11

윤영선 · 이승우 · 이양승

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

차•레

제1장 건설산업 위기의 본질과 현실

1. 시장과 괴리된 건설문화 9
2. 국민경제의 기대 변화에 부응하지 못한 건설산업 20

제2장 가속화되는 건설시장의 구조적 변화

1. 양적성장의 한계에 도달한 건설시장 35
2. 구조적 변화의 전환점에 서있는 민간건설시장 47
3. 정부가 해줄 것이 많지 않은 공공건설시장 59
4. 불확실한 미래 건설시장 72

제3장 시장 변화에 부응하지 못한 건설문화

1. 한국 건설문화의 형성과 문제점 87
2. 시장 중심의 생산 및 경쟁체계 구축에 실패한 건설제도 99
3. 업역주의에 빠져버린 건설인 의식 113
4. 정부의존성 및 수직적 주종의식을 벗지 못한 건설인 의식 122
5. 후진적 문화 행태의 정채산업 이미지 134

제4장 시장과 문화의 괴리 극복을 통한 건설산업 혁신

1. 시장과 문화의 괴리 극복을 위한 기본 방향 147
 2. 건설산업 혁신을 위한 제언 159
-

표 차례

<표 2-1> SOC 투자 추이	1 6
<표 2-2> 분야별 재정 지출의 국제 비교(2008~2009년 기준)	4 6
<표 2-3> 국민소득 2만 달러 당시 도로 스톱	7 6
<표 2-4> 중소기업의 해외 공사 수주 실적 추이	2 8
<표 3-1> 전문가들이 꼽은 한국 건설문화	4 9
<표 3-2> 규제형 건설산업 대 시장형 건설산업	001
<표 3-3> 건설산업 업역제도의 형성 구조	601
<표 4-1> 시장과 문화의 관계로 본 건설산업 패러다임의 변화	0 5 1

❧❧❧
그림 차례

<그림 1-1> 시기 구분으로 본 건설시장과 문화의 패러다임	7	1
<그림 1-2> 건설산업 위기의 세 가지 국면	9	1
<그림 1-3> 건설산업의 국민경제 기여도	1	2
<그림 1-4> GDP 대비 건설 생산액 비중 및 전 산업 대비 건설업 고용 비중의 추이	72	
<그림 2-1> 건설수주 추이	9	3
<그림 2-2> 연간 주거용 건설투자(실질) 규모 및 성장률	0	4
<그림 2-3> GDP 대비 건설투자(실질)	1	4
<그림 2-4> 건설업 경기변동	2	4
<그림 2-5> 경제성장률 추이	4	4
<그림 2-6> OECD 국가들의 소득 수준별 건설투자 비중 추이	5	4
<그림 2-7> 가구수 및 주택재고 현황	0	5
<그림 2-8> 30~59세 가구원수별 비중	3	5
<그림 2-9> 공공부문 및 민간부문 수주 비중 추이	0	6
<그림 2-10> 민간투자사업 고시·공고 현황(2010년 9월 기준)	2	6
<그림 2-11> 국가 녹색전략	5	7
<그림 2-12> 해외 수주 추이	9	7
<그림 2-13> 공종별 해외 수주 실적 비중	0	8
<그림 3-1> 한국 건설문화의 형성 요소	9	8
<그림 3-2> 건설산업의 업역주의 문화 형성의 메커니즘	0	2 1
<그림 3-3> 네 가지 유형의 건설기업 행동양식	4	21



Chapter

1

건설산업 위기의 본질과 현실

1. 시장과 괴리된 건설문화 • 9
2. 국민경제의 기대 변화에 부응하지 못한 건설산업 • 20



건설산업 위기의 본질과 현실

1 시장과 괴리된 건설문화

시장 위기를 넘어선 건설산업의 위기

지금 국내 건설산업은 커다란 위기에 빠져 있다. 건설시장이 과거처럼 안정적인 성장세를 이어가지 못하고 있는 것이다. 성장은커녕 건설시장이 점점 위축되어 갈 것이라는 위기감마저 떨칠 수 없다. 그래서 많은 건설인들은 건설시장의 위기가 곧 건설산업의 위기라고 인식한다. 이는 정확한 진단임에 틀림이 없다. 건설산업 위기의 진원이 건설시장의 위기라는 데 동의하지 않을 사람은 아마 없을 것이다. 따라서 건설산업 위기를 극복하는 방안도 시장의 위기를 타파하는 것에서 찾아야 할 것이다. 위축되어 가는 건설시장을 부흥시키고 새로운 성장동력을 찾아 나서야 할 것이다.

그런데 이러한 진단과 해법에 동의하면서도 무언가 부족함을 느끼지 않을 수 없다. 시장의 위기 극복에 초점을 맞추는 접근은 문제를 단

순하게 인식하면서 명쾌하게 접근하는 장점이 있다. 그러나 그것이 생각처럼 쉬울까 하는 생각이 든다. 그리고 그것만으로 건설산업의 위기 극복이 가능할까 하는 우려마저 든다. 건설시장의 위기는 극복이 힘든 난제일 가능성이 높다. 많은 전문가들의 지적처럼 지금 국내 건설시장이 구조적인 문제에 직면해 있다면 더욱 극복하기란 쉽지 않을 것이다. 아직도 정부가 나서서 건설시장을 살려 주기를 기대하고 또 그러면 문제가 쉽게 해결될 것으로 기대하는 건설인들이 있을지 모른다. 그러나 지금 우리 건설산업이 처한 시장의 위기는 이러한 과거식 발상으로는 극복하기가 쉽지 않을 것이다.

건설시장의 위기를 경기적 위기와 구조적 위기로 구분하여 생각해 볼 필요가 있다. 경기적 위기는 말 그대로 건설시장의 경기변동을 의미한다. 이에 반하여 구조적 위기는 시장의 양적성장 한계와 질적 변화를 의미한다. 현재 우리 건설산업은 이 두 가지 성격의 시장 위기를 동시에 겪고 있다. 경기적 위기는 주기적으로 발생하는 시장 현상이기는 하지만 최근 시점으로 올수록 점점 그 주기의 불안정성과 진폭이 커지는 문제를 안고 있다. 우리 경제가 글로벌화되면서 국내 건설시장도 점점 세계 경제의 급격한 변동에 크게 영향을 받는 구조로 되어 가고 있기 때문이다.

보다 심각한 문제는 구조적 위기이다. 최근 국내 건설시장의 동향을 살펴보면 과거에 경험해보지 못한 구조적인 위기의 양상들이 곳곳에서 나타나고 있다. 간단하게 짚어보아도 지금 우리 건설시장은 최대 발주자인 정부의 역할 축소에 따른 공공건설시장의 위축 가능성이 예상되고 있다. 그리고 민간건설시장 역시 고령화와 가구 분할 그리고 장기적인 인구 감소 가능성 등 인구구조의 변화에 따른 구조적 위기에 직면하고 있다. 건설시장의 이러한 위기 양상들은 시장의 위기 극복이

생각처럼 쉽지 않은 과제임을 시사한다. 지금 우리 건설산업은 단순히 시장의 문제를 현상적으로 이해하고 대응하는 것만으로는 해결하기 어려운 위기를 맞고 있는 것이다.

건설산업 위기에서 시장의 위기는 외적 위기에 해당된다. 이 외적 위기가 건설산업의 위기를 촉발하는 요인이기는 하지만 그것만으로 모든 위기의 양상을 다 설명할 수는 없다. 외적 위기인 시장의 위기는 모든 건설기업에게 무차별적으로 다가온다. 그러나 그 결과는 모든 기업에 똑같은 모습으로 나타나지 않는다. 즉 같은 시장의 위기에서도 쓰러지는 기업이 있는가 하면 안정적 성장을 지속하는 기업도 있다. 이를 산업 차원에서 생각해보면, 외적인 시장 위기에도 불구하고 산업의 대응 자세와 능력에 따라 위기 극복의 결과가 달라질 수 있음을 의미한다. 외적 위기인 시장의 위기에 대응하여 산업 또는 기업 차원의 대응 능력 부족을 우리는 내적 위기라 부를 수 있을 것이다. 진정한 건설산업의 위기란 외적 위기와 내적 위기를 포괄하는 의미를 담고 있다.

외적 위기가 시장의 위기라면 내적 위기란 무엇을 말하는 것인가? 그것은 다른 아닌 ‘문화의 위기’를 말한다. 시장의 위기에 대응하는 건설산업 내부의 적응력 부족에 따른 위기가 곧 문화의 위기인 것이다. 논의를 전개하기에 앞서 우선 건설문화에 대하여 간략히 살펴보자. 문화란 대단히 복잡적이고 다양성을 지닌 개념이다.¹⁾ 문화에 대한 복잡한 논의는 생략한 채 건설문화를 정의하면, 광의의 건설문화란 건설생산활동의 총체적 양식을 의미한다. 그리고 이로부터 다시 핵심을 추려내면, 건설문화란 곧 ‘제도’와 ‘의식’을 말하는 것으로 요약할 수 있다.

1) 광의로 정의된 문화는 사회 구성원인 인간이 습득한 지식, 믿음, 예술, 도덕, 법, 관습, 기타 모든 능력을 다 포함하는 복합적 총체를 의미한다. 이에 비하여 협의의 문화는 한 사회 구성원들이 공유하는 가치, 신념 등 주로 정신적 산물을 의미한다.

즉 건설문화란 건설산업의 공식적인 법과 규칙 등 제도와 비공식적인 건설 종사자들의 의식으로 구성된다. 공식적인 제도와 비공식적인 의식은 상호 작용하는 가운데 총체적인 건설문화를 형성한다.

이제 건설문화에 대한 이상의 정의를 토대로 건설산업 위기에 대하여 다시 한 번 생각해보자. 진정한 건설산업 위기란 외적 위기인 시장의 위기와 내적 위기인 문화의 위기를 동시에 의미한다. 여기서 시장의 위기란 주로 양적성장의 한계와 질적 변화 등 구조적인 측면에서의 위기를 말한다. 그리고 문화적 위기란 제도와 의식 양 측면에서 시장의 위기에 제대로 대응하지 못하는 문화적 적응력 부족을 의미한다. 이런 측면에서 시장의 위기만으로 건설산업의 위기를 바라보는 접근은 위기의 본질을 제대로 이해하지 못하는 단편적이고도 현상적인 접근에 불과하다. 아무리 시장의 위기가 심각하다 하더라도 거기에 대응하는 주체들의 제도와 의식 등 문화적 측면의 대응 능력이 뛰어나다면 건설산업의 위기는 발생하지 않을 수도 있다는 것이 본 연구의 시각이다.

건설산업의 위기에 대한 이상의 접근은 사회변동론의 한 이론으로서 제시되고 있는 문화지체이론의 시각과 대단히 유사하다. 문화지체이론은 1960년대 오그번이 사회변동의 원인과 현상을 설명한 이론으로서 상당한 설득력을 갖고 있다.²⁾ 문화지체이론에 따르면 물질문화에 대응하는 정신문화 또는 적응 문화의 지체 현상으로 인해 다양한 사회변동의 양상이 전개된다는 것이다. 즉 기술 등 물질문화는 빠르게 변하는 반면 이에 대응하는 정신문화의 적응력 부족으로 인하여 다양한 사회적 문제가 발생한다는 것이다.

본 연구는 문화지체이론의 틀을 원용하여 시장이라는 외적 위기에

2) 김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997, PP.495-496.

대응하는 건설산업 내부의 문화적 적응력 부족이 건설산업의 위기를 야기하는 것으로 논리의 틀을 세우고자 한다.

시장 위기에 대응하지 못한 문화지체의 양상

문화지체이론의 관점을 원용한 본 연구의 건설산업 위기에 대한 접근 틀은 다음과 같다.

먼저 외적 변수로서 건설시장이 있다. 시장은 그 자체로서 변화하는 속성을 가진다. 즉 건설시장은 경기적 요인과 구조적 요인에 의하여 지속적으로 변화하는 특성을 갖는다. 문제는 구조적 요인에 의한 변동이다. 외적 변수로서 건설시장이 구조적으로 변한다는 것은 과거와는 다른 양적, 질적 성장 패턴을 보인다는 것을 의미한다. 지금 우리 건설산업이 그러하다. 우리는 이러한 건설시장의 구조적 위기를 외적 위기라고 불렀다. 외적 위기인 시장의 위기에 대응하여 살펴보아야 할 다음의 위기는 내적 위기인 문화의 위기이다. 산업 차원에서 문화는 시장에 대응하는 참여 주체들의 행동양식이라 볼 수 있다. 즉 제도와 의식을 포괄하는 건설문화란 결과적으로 건설시장의 전개 양상 및 특성에 대응하는 참여 주체들의 행동양식을 의미한다. 진정한 건설산업 위기란 건설시장의 위기 또는 변동 상황에 제대로 대응하지 못하는 건설 주체들의 문화적 적응력 부족인 것이다.

시장에 대응하여 문화가 순기능적인 관계를 유지한다면 건설산업은 큰 문제없이 지속적이면서도 안정적인 발전을 이룩해 나갈 것이다. 이 경우 위기란 말은 나오지 않을 것이다. 이 때 건설산업은 국민경제에 긍정적인 기여를 하면서 좋은 이미지를 형성할 것이고, 산업 내부에서는 참여 주체들 간에 상생적 관계가 유지될 것이다. 이에 반하여 어떤

구조적 요인에 의하여 시장 상황이 변동되었음에도 불구하고 문화적 적응력에 문제가 생긴다면 건설산업은 위기 국면에 직면하게 될 것이다. 이 경우 건설산업은 국민경제에 대한 기여도가 떨어지고 좋지 못한 이미지를 얻게 될 것이다. 동시에 산업 내부에서는 생산 주체들 간에 적대적 관계가 증폭될 것이다. 요약하면, 시장의 변동 상황에 대응한 문화적 적응력의 정도에 따라 건설산업은 위기 국면에 빠질 수도 있고 그렇지 않을 수도 있을 것이다.

이제 이러한 접근 틀에 입각하여 구체적으로 우리 건설산업의 위기의 본질에 대하여 개괄하여 보자. 특정할 수는 없지만 대체로 국내 건설시장은 1980년대 말까지는 비교적 큰 변동 없이 지속적인 성장세를 유지해 왔다. 정부가 건설수요를 지속적, 안정적으로 창출해 왔기 때문이다. 즉 압축적 경제성장을 지상과제로 설정한 정부가 건설산업의 최대 발주자로서 건설시장의 지속 성장을 주도해 왔던 것이다. 이 기간 동안 건설산업은 스스로 시장 창출을 고민할 필요가 없을 정도로 수요 의존자로서의 지위를 안정적으로 누려 왔다. 건설산업은 다만 정부 또는 국민으로부터 충실한 공급자로서의 역할을 효과적으로 수행하기를 요구받아 왔을 뿐이었다.

1980년대 말까지의 건설문화는 이러한 건설시장의 요구에 대체로 순기능적인 역할을 수행하여 왔다. 즉 근대적 건설산업이 태동한 이후 1980년대 말까지 건설문화는 정부 주도의 양적성장 패러다임에 충실한 가운데 건설산업의 안정적 성장에 긍정적인 기여를 하여 왔다. 제도적인 측면에서는 면허 및 업역 중심의 생산체계가 정부 주도의 건설시장에 순기능적인 기여를 하여 왔다. 그리고 의식 측면에서는 강력한 규제 제도와 연계하여 형성된 업역주의, 정부의존성 및 수직적 주종주의 의식 등이 건설산업의 양적성장 패러다임과 조화를 이루면서 순기능

적인 기여를 해 왔다. 그 결과 이 시기까지 우리 건설산업은 안정적 성장 궤도를 달려오면서 국가경제발전에 기여하는 긍정적인 산업으로서의 이미지를 형성하여 왔다.

1990년대는 전환을 예고하는 과도기였다. 명확하지는 않았지만 건설시장의 변화 가능성을 예고한 시기였던 것이다. 명확하지 않다는 것은 1990년대에도 건설시장은 여전히 고도성장을 유지해 나갔다는 뜻이다. 적어도 1990년대 말 외환위기가 발발하기 전까지의 건설시장은 여전히 꺾일 줄 모르는 성장의 흐름을 타고 있었다. 그러나 예리한 관찰자는 이 시기에 건설시장이 서서히 질적 변화를 겪기 시작했음을 감지할 수 있다. 1980년대 말부터 사회 전반에 불어 닥친 민주화와 개방화의 열풍이 건설시장을 비껴가지 않았다. 이 시기 이후 우리 건설산업은 정부의 규제적 보호에 안주하면서 안정적 성장을 지속하는 것이 점점 어려워지게 되었다. 그 대표적인 변화가 건설 면허의 개방이었다.³⁾ 정부는 건설 면허를 점진적으로 개방해 나가기 시작했다.

이 시기 이후 건설시장의 가장 중요하고도 의미 있는 변화는 정부 등 공공부문의 영향력 축소와 민간부문의 힘 내지 영향력 증대였다. 이는 건설시장의 질적 구조가 변하고 있음을 보여주는 확실한 신호였다. 건설시장이 더 이상 정부라는 수요 기반에 의지하여 생존하는 것이 불가능함을 보여준 것이다. 한마디로 건설시장이 정부 중심에서 민간 주도의 시장 중심으로 이동하기 시작한 것이다. 당연히 질적 변화로 시작된 건설시장은 점점 양적인 측면에서도 변화되기 시작했다. 민간 중심으로 이동한 건설시장은 과거와 같은 지속성과 안정성을 유지해 나가는 것이 사실상 불가능하게 된 것이다. 1997년 말에 터진 외환

3) 정부는 1988년도에 건설업 신규 면허 발급을 허용한 이후 점진적으로 건설 면허를 개방하기 시작하였다.

위기는 이러한 가능성을 보여준 결정적인 증거였다.

1990년대가 건설시장의 전환을 예고한 과도기였다면 2000년대는 확실한 전환의 시기였다. 국내 건설시장은 2000년대에 들어와서 질적, 양적으로 되돌아가기 어려운 구조 전환의 흐름을 타기 시작한 것이다. 제2장의 시장 위기에 대한 고찰에서 구체적으로 이러한 양적, 질적 시장 변화의 양상들을 살펴볼 것이다. 분석 결과를 압축적으로 요약하면, 2000년대에 들어와서 국내 건설시장은 여러 지표에서 정체 내지 위축 국면으로 확실하게 진입하기 시작했다고 말할 수 있다. 즉 2000년대에 들어와서 국내 건설시장은 성장기를 지나 성숙기로 들어선 명확한 사인을 보이기 시작한 것이다.

길게는 1990년대 이후, 짧게는 2000년대 이후 전개된 건설시장의 구조 변화는 과거와는 다른 건설산업의 생존 및 성장 패러다임을 요구했다. 건설산업은 과거와는 다른 문화적 패러다임, 즉 과거의 정부의존적 문화를 탈피하여 시장 지향적 문화로 변신할 것을 요구받게 된 것이다. 이 시기 이후 자주 거론되고 강조된 소위 글로벌 스탠더드의 제도란 이를 두고 말하는 것이다. 그러나 결과적으로 건설문화의 새로운 패러다임 구축은 실패하고 말았다고 단정할 수 있다. 건설제도는 부분적으로 시장 지향적 변신을 하기도 했지만 큰 틀에서는 여전히 과거식의 틀을 벗어나지 못하고 말았다. 그리고 건설 종사자들의 의식은 시장원리에는 어울리지 않는 업역주의와 정부의존주의, 수직적 주종주의 문화를 여전히 탈피하지 못하고 있는 것이다.

건설시장이 길게는 20여 년, 짧게는 10여 년의 기간 동안 정부 주도형의 양적성장 패턴을 벗어나는 사인을 보여 왔음에도 불구하고 이에 걸 맞는 새로운 패러다임의 건설문화를 구축하지 못한 이유는 무엇일까? 이에 대해서는 제3장 문화 연구 부문에서 심층적으로 살펴보겠지만

<그림 1-1> 시기 구분으로 본 건설시장과 문화의 패러다임

시기	시장	문화	결과
1990년대 이전	• 양적 성장 지속 • 정부주도적 성장 ⇒ 건설산업에 기대하는 역할 : 수요의존자로서 충실한 공급자	• 양적성장 패러다임에 충실한 문화 • 제도 : 면허 및 업역중심의 생산 체계 • 의식 : 업역주의, 정부의존성, 수직수종주의 등	• 안정적 성장 • 긍정적 산업이미지
1990년대 이후	• 양적 성장 정체 내지 둔화 • 시장의 질적내용 변화 • 수요자로서 정부영향력 축소 ⇒ 수요창출자로서 경쟁력있는 산업	• 양적 성장 패러다임의 문화 지속 • 제도 : 업역중심의 생산체계유지, 시장기반의 경쟁 및 협력 체계 구축 실패 • 의식 : 업역주의, 정부의존성, 수직적주종주의 의식 지속	• 위기 심화 • 부정적 산업이미지

만 한마디로 제도와 의식의 괴리에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 앞서 언급한 것처럼 제도와 의식은 건설문화의 양대 축이다. 이 두 부문은 상호 작용하면서 기존의 문화를 강화하기도 하고 새로운 방향으로 변신해 나가기도 한다. 1990년대 이후 건설문화는 제도적인 측면에서 새로운 변신의 필요성을 느꼈으나 의식의 측면에서는 과거의 패러다임을 그대로 유지하려는 불균형의 상황을 보여 왔다. 그러다보니 제도적 측면에서의 혁신은 성공적이지 못했고 늘 갈등만 초래하는 결과를 낳았다. 시장 상황의 변동에 따른 의식은 미래 지향적으로 변할 수도 있지만 과거 지향적인 방향으로 고착화될 수도 있는데 우리의 경우는 후자의 방향으로 나아갔던 것이다. 2000년대 이후에도 지속된 이러한 문화적 적응의 실패는 결과적으로 건설산업의 국민경제 기여도와 이미지를 저하시켰고 기업 간에는 적대적 갈등을 심화시켜 왔다.



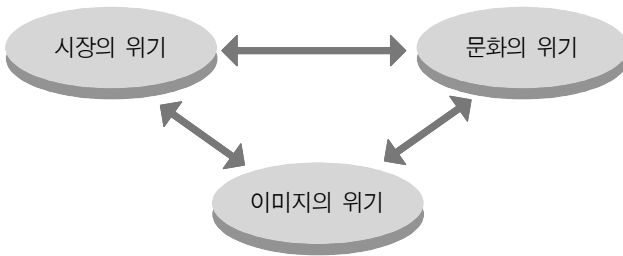
현상적 접근이 아닌 성찰적 접근 요구

지금까지 우리는 건설산업의 위기를 두 가지 위기로 구분하여 살펴보았다. 즉 시장의 위기와 문화의 위기로 구분하여 살펴보았다. 그리고 이 두 위기가 상호 연결되어 있음을 살펴보았다. 진정한 건설산업의 위기란 외적 위기인 시장의 위기에 대응한 내적 위기인 문화적 적응력의 부족임을 살펴보았다. 외적 위기인 시장의 위기는 일종의 전조적 위기 국면이다. 이러한 위기는 반드시 발생하게 마련이다. 압축적 고도 성장을 거쳐 온 우리의 경우 과거 30~40년 기간 누려온 시장의 성장 패러다임이 2000년대 이후 변하기 시작한 것이다. 당연히 이러한 시장의 변화에 대응하여 새로운 건설문화를 만들어가야 했던 것이다. 그러나 우리 건설산업은 결과적으로 이러한 문화적 변신 내지 혁신에 실패한 것이다.

이제 정리하는 차원에서 평면적으로 건설산업의 위기를 재해석해보자. 앞서 언급한 것처럼 2000년대 이후 우리 건설산업은 시장의 위기를 겪으면서 동시에 문화의 위기를 겪고 있다. 그리고 그 결과로서 건설산업은 또 하나의 위기를 겪고 있다. 그것은 곧 ‘이미지의 위기’이다. 이미지의 위기는 건설산업의 위기를 촉발하는 원인은 아니지만 시장의 위기 및 문화의 위기와 더불어 지금 우리 건설산업이 겪고 있는 또 하나의 위기인 것이다. 이미지의 위기는 앞의 두 위기와는 달리 결과로서의 위기에 해당되지만 극복하지 않으면 안 되는 건설산업 위기의 한 국면임에는 틀림이 없다. 우리 건설산업은 지금 세 가지 국면의 위기를 겪고 있는 것이다.

누가 뭐래도 우리 건설산업은 지금 복합적 위기의 국면에 빠져 있다. 중요한 것은 어떻게 하면 이 복합적 위기를 제대로 잘 극복할 수

<그림 1-2> 건설산업 위기의 세 가지 국면



있는가 하는 점일 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 세 가지 국면의 위기는 서로 연결되어 있다. 따라서 어느 하나의 위기에만 초점을 맞추어 복합적 위기 상황을 극복할 수는 없다. 세 가지 위기를 극복하려는 노력을 동시에 추구할 필요가 있다. 적어도 시장의 위기 극복만을 고려하거나 거기에만 집중하는 노력은 문제가 있다. 시장의 위기 극복 못지않게 문화와 이미지 위기 극복을 위한 노력이 요구된다. 오히려 순서는 문화의 위기 극복에 우선권을 두면서 시장의 위기 극복을 동시 병행적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 지금까지 우리 건설업계는 내부의 문제는 깊이 들여다보지 않고 외부, 즉 시장을 통해서만 문제를 해결하려는 데 급급하여 왔다. 이제 더 이상 이런 외적 접근만으로 문제 해결을 기대하기에는 건설산업의 위기는 너무 심각하고 복잡적이다. 지금까지 건설업계가 위기에 대응하여 온 태도를 현상적 접근이라 부를 수 있을 것이다. 문제를 겉으로만 해결하려는 태도로 일관해 온 것이다. 앞으로의 위기 탈출의 해법은 이러한 현상적 접근이 아니라 성찰적 접근이 되어야 할 것이다. 위기의 근원을 심층적으로 분석하고 내부의 구조적인 문제를 발견하는 데서부터 해결의 실마리를 찾으려는 노력이 요구되고 있는 것이다.

2 국민경제의 기대 변화에 부응하지 못한 건설산업

앞 절에서 우리는 건설산업의 위기를 단순히 시장의 위기를 넘어서 문화적 위기의 문제로 보았다. 이를 위해서 2장과 3장에서 각각 시장의 위기와 문화의 위기를 본격적으로 논할 것이다. 본 분석에 들어가기 전에 여기서는 좀 다른 각도에서 건설산업 위기의 문제를 살펴보고자 한다. 건설산업의 위기는 결국 국민경제의 기대에 부응하지 못함으로써 나타난 결과로도 볼 수 있다. 즉 시장의 위기에 대응한 문화적 적응 노력의 실패는 결과적으로 국민경제가 건설산업에 기대하는 요구를 충족시키지 못한 것으로도 이해할 수 있을 것이다.

이런 관점에서 이 장에서는 국민경제의 요구 또는 기대라는 관점에서 건설문화가 제대로 적응하지 못함으로써 생긴 건설산업 위기의 핵심적 문제를 논하고자 한다.



세 가지 측면의 국민경제 기여도와 평가의 잣대

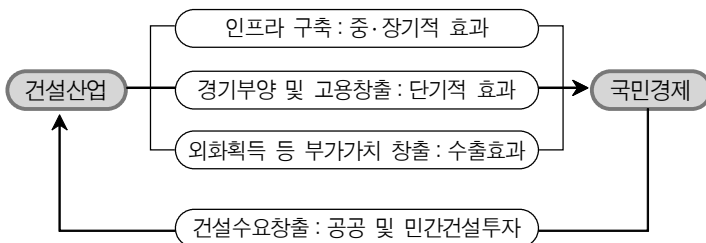
근대적 한국 건설산업이 태동하여 발전해 온 지 어언 반세기가 넘었다. 그동안 건설산업은 한국 경제의 압축적 고도성장을 가장 가까이서 뒷받침하는 역할을 담당하여 왔다. 그러나 건설산업의 국민경제에 대한 기여도는 과거에 비하여 최근으로 올수록 점점 부정적으로 인식되고 있다. 물론 부정적이라고 해서 건설산업이 국민경제에 좋지 못한 결과를 초래한다는 뜻은 아니다. 그런 산업은 애당초 존재할 수조차 없을 것이다. 부정적 인식이 커지고 있다는 말은 과거에 비하여 국민경제에 기여하는 정도가 점점 약화되고 있다는 뜻으로 받아들여야 할

것이다. 그렇다면 건설산업은 왜 과거에 비하여 국민경제에 대한 기여도가 떨어지는 산업으로 전락하고 있는 것인가?

건설산업은 세 가지 측면에서 국민경제에 적극적인 기여를 한다. 첫째, 건설산업은 국가경제성장과 국민복지 향상을 위한 인프라, 즉 물적 기반을 구축하고 공급하는 역할을 담당한다. 이는 건설산업이 중장기적으로 국민경제에 기여하는 고유의 역할이다. 둘째, 건설산업은 경기를 부양하고 고용을 창출하는 등의 경제적 역할을 수행한다. 이는 건설산업이 정부의 단기적 경제 운용의 정책 수단으로서도 적극적인 기여를 한다는 것을 의미한다. 셋째, 건설산업은 해외시장에서 외화를 획득하고 부가가치를 창출하는 등 수출 산업으로서의 역할도 수행한다. 이는 해외에 물품을 수출하여 국민경제에 이바지하는 제조업의 역할과 근본적으로 다르지 않다.

한편, 건설산업이 국민경제에 기여하는 반대급부로서 국민경제는 건설산업에 대하여 지속적으로 건설수요를 창출한다. 국민경제로부터 창출되는 공공 및 민간 부문의 건설투자 수요는 건설산업이 공급자로서의 역할을 충실히 이행하게 하는 기반이 된다.

<그림 1-3> 건설산업의 국민경제 기여도



이상에서 살펴 본 건설산업의 세 가지 역할 중 앞의 두 가지, 즉 인프라 구축과 경기부양 및 고용창출을 위한 역할은 국내 건설시장을 대상으로 한 것이다. 이에 비하여 세 번째 역할은 해외 건설시장을 대상으로 한 것이다. 국내 건설시장과 해외 건설시장은 둘 다 같은 건설시장이지만 건설업계 입장에서는 근본적으로 차이가 있다.

전통적으로 국내 건설시장은 건설업계 스스로 수요를 창출해 나가는 시장이라기보다는 국민경제로부터 발생하는 건설투자 수요에 부응하는 시장으로서의 성격이 강하다. 그것도 해외 건설업체의 도전이 거의 없는 우리 업체들끼리 경쟁하고 협력하는 내수시장, 즉 비교역제적 시장으로서의 성격을 강하게 유지하고 있다. 이에 비하여 해외 건설시장은 우리 건설업체의 입장에서는 적극적으로 도전해야만 개척이 가능한 시장이다. 투자형 개발사업이든 도급사업이든 해외 건설시장은 기술력, 자본력 및 영업력 등 경쟁력의 확보 없이는 도전 자체가 불가능한 시장인 것이다.

시장의 특성은 산업의 성격을 규정한다. 우리 건설산업은 수요의존적 산업의 특성과 수요창출적 산업의 특성을 동시에 보유하고 있다. 전통적으로 국내 건설시장에서 건설산업은 수요의존적 산업으로서의 위치를 오랫동안 향유해 왔다. 그러나 지금은 사정이 많이 달라졌다. 국내 건설시장에서도 건설산업은 더 이상 수요의존적 산업으로서만 존재할 수 없게 된 것이다. 국내 건설시장에서도 이제 건설산업은 스스로 시장을 개척해야만 하는 수요창출적 산업으로 변해 가고 있다. 해외 건설시장에서 건설산업은 당연히 수요창출적 산업으로서만 존재할 수 있다. 최근 건설업계가 해외시장 진출에 의욕을 보이고 있는 것은 그만큼 국내시장에서의 수요의존적 환경이 점점 위협받고 있다는 반증이기도 하다.

건설산업이 국내 건설시장에서 수요의존적 산업으로 오랫동안 존재해 왔다는 것은 건설업계의 입장에서 행운이었다고 말할 수 있지만, 다른 한편으로는 위기의 씨앗이었다고도 볼 수 있다. 여타 산업들과 마찬가지로 건설산업도 수요의존형 산업으로만 머물 수는 없는 것이다. 이런 측면에서 건설산업의 수요의존성과 수요창출성에 대한 논의는 건설업계에 중요한 시사점을 던져 준다.

수요의존형 산업과 수요창출형 산업에 대하여 국민경제가 기대하는 역할은 근본적으로 다르다. 우리 건설산업이 점점 수요의존형에서 수요창출형 산업으로 변하고 있다는 것은 국민경제로부터 요구받는 기대가 변하고 있다는 뜻이다. 오랫동안 수요의존적 산업으로서의 지위를 누려온 국내 건설산업은 효율적인 공급자로서의 역할을 충실히 이행할 것을 요구받아 왔다.

건설산업은 원하는 시설물을 하자 없이 저비용으로 빠르게 건설하는 효율적인 시공자로서의 역할을 충실히 이행해주기를 요구받아 온 것이다. 반면, 수요창출형 산업으로 변한 건설산업에 대하여 국민경제는 경쟁력 있는 산업이 되어주기를 기대한다.

국민들은 건설산업에 대하여 국내에서든 해외에서든 적극적으로 시장을 개척하고 보다 많은 부가가치를 창출하는 산업으로 거듭나기를 바라고 있는 것이다. 국민들은 건설산업도 전자산업이나 조선산업과 같이 국내외적으로 경쟁력 있는 산업이 되어주기를 바라고 있는 것이다. 이제 이 두 가지 측면, 즉 건설산업의 수요의존자로서의 역할과 수요창출자로서의 역할을 중심으로 국민경제에 대한 기여도를 살펴보자.



수요의존적 산업으로서 국민경제 기여도의 점진적 하락

수요의존자로서 건설산업은 반세기에 불과한 기간 동안 국민경제가 기대하고 요구한 역할을 비교적 충실하게 잘 이행해 왔다. 건설산업은 압축적 고도성장 기간 동안 척박한 경제사회 및 물리적 환경 속에서도 국가경제성장의 첨병 역할을 하여 온 것이다. 구체적으로 건설산업은 중장기적 인프라 시설의 공급과 단기적 경기부양 및 고용창출이라는 두 가지 역할을 충실히 이행해 왔다. 건설산업이 지금까지 이 두 가지 측면에서 국민경제에 기여한 역할을 간략히 살펴보자.

먼저 지난 반세기 남짓한 기간 동안 건설산업이 구축한 인프라 시설은 실로 엄청나다. 간략히 건설산업을 통하여 공급된 인프라 시설의 현황을 살펴보자. 1965년도 우리나라 도로 총연장은 2만 8,000여km에 불과했으나 2011년도에는 10만 6,000여km로 3.8배가량 증가했다. 1970년도에 경부고속도로 개통을 통하여 처음 확보된 고속도로는 2010년 현재 총연장 3,557km에 이르고 있다. 항만 하역능력은 1976년도 3만 4,000톤에서 2010년도에는 83만 톤으로 24.4배나 증가했다.

그리고 1969년 163만 5,000kW에 불과했던 발전설비용량은 2010년 현재 7,607만 8,000kW로 46.5배나 증가했다. 1965년도에 우리나라 주택 수는 391만 2,000호였으나 2010년도에는 1,467만 7,000호로 3.8배 늘어났다. 같은 기간 동안 주택 보급률은 81.3%에서 112.9%로 증가하였다.⁴⁾ 1975년도에 3,800호에 불과했던 아파트는 2010년도 현재 857만 6,000호의 재고를 축적하고 있다.

또한, 건설산업은 경기를 부양하고 고용을 창출하는 등 소프트한 측

4) 시계열상의 비교를 위하여 구 추정방법의 주택보급률을 따랐으며, 신 추정방법에 의한 2010년도 주택보급률은 101.9%이다.

면에서도 국민경제의 양적성장과 안정성 제고에 크게 기여하여 왔다. 생산액 기준으로 우리 건설산업은 대체로 1990년대 중반까지 GDP의 10%가 넘는 비중을 차지해 왔다. 단일 산업으로서 건설산업은 국민경제에서 큰 비중을 차지해 왔던 것이다. 이 기간 동안 건설산업은 적게는 5%대, 많게는 10%대 이상의 높은 성장 기여율을 보여 왔다. 그리고 고용 측면에서도 건설산업은 괄목할 만한 기여를 해 왔다. 1970년에 28만 명에 불과했던 건설 고용자 수는 1995년에는 190만 명으로 6.8배 가까이 증가하였다. 1995년도 건설업 고용자 수는 전체 산업 고용자 수의 9.4%에 달하는 규모였다. 요약하면, 압축적 고도성장 기간 동안 건설산업은 경제 운용의 측면에서도 국민경제에 큰 기여를 하여 왔던 것이다.

그러나 대체로 1990년대를 전환점으로 하여 건설산업의 이러한 역할은 점점 정체 내지 축소되는 경향을 보이기 시작했다. 국민경제가 양적으로 상당한 수준에 도달하고, 경제적 자신감에 힘입어 개방화와 민주화의 바람이 거세게 일기 시작한 1990년대를 전환점으로 하여 건설투자 수요는 점점 절대적 필요 시대에서 상대적 필요시대로 변하기 시작한 것이다. 물론 1990년대 이후에도 국내 건설시장은 여전히 지속적인 성장세를 유지하여 왔다. 그러나 양적성장의 이면에 나타난 질적인 변화의 양상들은 점점 수요의존형 산업으로서 건설산업의 성장의 한계를 보여주기 시작했다.⁵⁾ 정확히 어느 시점부터 국내 건설산업 환경이 변했다고 단정 짓기는 어렵지만 대체로 1990년대 중반 정도를 변화의 기점으로 볼 수 있다. 그리고 이러한 추세는 점점 가속화되어 2000년대에 들어와서는 건설산업은 수요의존적 산업으로서의 위상을

5) 1990년대에 순수 도급형이 아닌 개발사업이나 민자사업과 같은 시장이 생겨나기 시작했는데 이는 시장의 구조가 점점 수요창출형으로 변해 왔음을 의미한다.

크게 벗어나게 되었다.

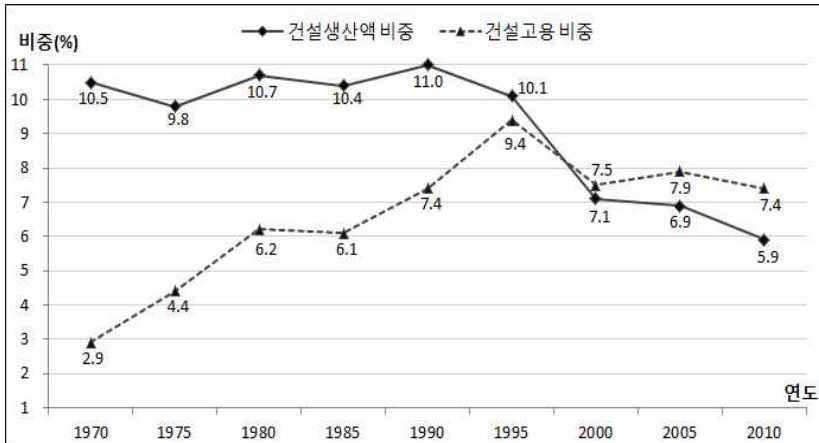
무엇보다 인프라 시설의 공급자로서 건설산업의 역할에 대한 국민 경제의 확고한 지지 기반이 약화되기 시작했다. 인프라 시설의 절대적 공급이 크게 늘어났기 때문이다. 물론 절대적으로 공급이 늘어났다 해서 앞으로 더 건설할 수요가 없다는 뜻은 아니다. 여전히 국가경제의 지속적 성장과 선진적 발전을 위해서는 더 많은 SOC 투자가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다.⁶⁾ 그러나 이러한 주장에도 불구하고 과거에 비하여 인프라 시설의 투자 필요성이 상대적으로 줄어들고 있는 것만큼은 부인할 수 없는 사실이다. 국민경제가 건설산업에 기대하는 역할도 그만큼 줄어들게 된 것이다.

단기적인 경제 운용의 측면에서도 건설산업의 역할은 점점 줄어들기 시작했다. 1995년도에 10.1%였던 건설 생산액 비중은 2000년에는 7.1%로 떨어졌고 2010년도에는 5.9%로 떨어졌다. 1995년에 191만 명과 9.4%에 달했던 건설 고용자 수와 전 산업 대비 비중도 2010년에는 175만 명과 7.4%로 떨어졌다. 건설산업은 생산활동의 특성상 생산유발효과와 고용유발효과가 높은 산업이다. 고도성장 기간 동안 정부는 건설산업의 이러한 높은 산업연관효과를 적극적으로 활용해 왔다. 그러나 최근 시점으로 올수록 점점 경기 활성화 수단으로서 건설산업의 역할은 과거에 비하여 높은 평가를 받고 있지 못하다. 그것은 무엇보다 우리 경제의 수준이 고도화됨으로써 건설산업을 통한 경기부양과 고용창출이 양적으로나 질적으로 큰 효력을 발휘하지 못하기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 수요의존자로서 건설산업의 국민경제에

6) 많은 투자가 이루어졌음에도 불구하고 우리나라의 교통 SOC 시설은 여전히 충분하지 않은 것으로 분석되고 있다. 다른 선진국에 비하여 교통혼잡비용이 높고, GDP 대비 물류비 비중도 높아 제조품들의 해외 경쟁력이 떨어지는 것으로 분석되고 있다.

<그림 1-4> GDP 대비 건설생산액 비중 및 전 산업 대비 건설고용 비중의 추이



대한 기여도는 시간이 경과함에 따라 점점 줄어들었다. 이것은 어느 정도 불가피한 측면으로 이해될 수도 있다. 1990년대 중반을 통과하면서 우리 건설산업은 점점 성장기를 지나 성숙기 내지 정체기로 진입해 온 것이다. 이러한 이유로 건설산업의 역할이 줄어드는 것은 반드시 건설업계의 책임이라고 말하기도 어렵다. 그러나 그렇다고 하여 건설업계의 책임이 전적으로 면제되는 것은 아니다. 이 시기 이후 건설산업이 충실한 공급자로서의 역할을 제대로 이행하지 못하게 된 데는 건설업계의 책임도 적지 않다.

대체로 1990년대 이전까지 건설산업은 수요자인 국민경제에 대하여 공급자로서의 역할을 충실히 이행해 왔다. 건설산업은 ‘하면 된다’의 적극적 도전정신으로 국민경제가 필요로 하는 각종 인프라 시설들을 신속하고 정확하게 공급해 왔다. 국민들은 이러한 건설산업의 도전정신과 그 결과물들을 신뢰하고 높이 평가했다. 그러나 국민들의 건설산업에 대한 이러한 기대와 신뢰는 1990년대를 전환점으로 하여 서서히

변해갔다. 건설산업은 과거와 달리 점점 불성실하고 비효율적인 산업으로 인식되어 갔는데 여기에는 사회 전반에 불어 닥친 개방화 및 민주화의 영향이 크게 작용했다. 과거 건설산업에 우호적인 여건들은 대부분 사라지거나 반대로 불리한 상황으로 변해 간 것이다. 든든한 버팀목이었던 안정적 수요 기반이 점점 약화되는 가운데 면허 개방 등 제도의 변화로 인하여 건설업체들의 경쟁 환경은 크게 악화되어 갔다. 여기에다 취업 기피 업종으로 변해버린 건설산업은 양질의 저비용 노동력을 안정적으로 확보하는 것조차 힘들어졌다. 반면, 국민들이 요구하는 건설 시공물의 품질과 안전 및 환경 등에 대한 기대치는 크게 높아졌다. 건설업계는 1990년대에 불어 닥친 이러한 환경 변화에 성공적으로 대응하지 못함으로써 충실한 공급자로서의 신뢰를 점점 잃고 말았던 것이다.

1990년대 이후 건설산업이 효율적인 공급자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하게 된 데는 제도의 요인도 큰 몫을 차지하였다. 수요의 존적 환경에서는 규제 위주의 제도는 건설기업들로 하여금 공급자로서의 역할을 충실히 이행하게 하는 데 유리한 조건이 될 수 있다. 즉 면허 등 규제 제도를 통한 정부의 배분적 물량조정 기능은 건설기업들이 공급자의 역할을 충실히 이행할 수 있는 안정적 기반이 된다. 그러나 건설시장 환경이 수요창출형으로 변한 상황에서 이러한 규제 위주의 제도는 효력을 발휘하기보다는 부작용을 초래할 가능성이 높다. 큰 틀에서 건설산업은 규제 의존형에서 시장경쟁형 산업으로의 변신이 요구되었다. 실제로 정부는 1990년대 이후 지속적으로 이 방향으로 제도 개선을 추진해 왔다. 그러나 결과적으로 정부의 노력은 성공적이지 못했다. 건설산업은 새롭게 요구되는 패러다임에 걸맞는 효율적이고 안정적인 경쟁 및 협력체계를 구축하는 데 실패하였고 그 결과로 충실

한 공급자로서의 위상마저 상실하고 말았다.



수요창출자로서 경쟁력 향상 노력 미흡

수요의존자로서 성장의 한계를 절감한 건설산업이 나아갈 길은 수요창출자로서의 길밖에 없다. 실제로 1990년대 중반을 지나면서 건설산업은 점점 수요창출자로서의 길로 나아가고 있었다. 수요창출자인 건설산업에 대한 국민경제의 기대는 과거 수요의존자로서 건설산업에 기대하는 것과 근본적으로 다르다. 수요창출자인 건설산업에 대한 국민경제의 기대는 단순하고도 명확하다. 스스로 경쟁력을 갖추 시장에서 살아남고 성장해나가라는 것이다. 경쟁력을 갖춘 자생력이야말로 건설산업이 국민경제에 기여하는 길이라는 것이다. 수요창출 시대의 건설산업의 키워드는 ‘경쟁력’인 것이다.

실제로 정부와 건설업계는 1990년대 이후 건설산업의 경쟁력 향상을 위하여 부단히 노력해 왔다. 그러나 단도직입적으로 그 결과는 성공적이라고 말하기 어렵다. 건설산업에 대한 국민들의 이미지가 그것을 대변해 준다. 국민들에게 건설산업은 여전히 과도하게 정부에 의존하는 정체 내지 낙후 산업, 즉 경쟁력 없는 산업으로 인식되고 있는 것이다. 이러한 측면에서 건설업계가 그 필요성에도 불구하고 경쟁력 향상에 실패한 이유를 밝히는 작업은 중요하다. 여러 가지 이유를 들 수 있겠지만 무엇보다 건설업계의 안이한 상황 인식이 문제였음을 지적하지 않을 수 없다. 말로는 위기를 외쳐 왔음에도 불구하고 실제 의식과 행동에서는 여전히 과거의 수요의존적 관행의 타성을 벗어나지 못했던 것이다. 제도와 경영 양 측면에서 경쟁력 향상에 실패한 이유들을 살펴보자.

먼저, 제도 측면에서 건설산업은 경쟁력 향상을 위한 제도적 기반을 구축하는 데 실패했다. 건설제도 혁신은 건설기업들이 단순히 공급자로서의 역할을 충실히 이행하게 하는 정도를 넘어서 경쟁력 확보를 위하여 요구되는 절체절명의 과제였다. 실제로 1990년대 이후 진행된 건설제도의 혁신 내지 선진화를 위한 노력들은 모두 경쟁력 향상을 위한 것이었다 해도 과언이 아니다. 그러나 결과적으로 제도 측면의 이러한 노력들은 건설산업의 경쟁력 향상에 크게 기여하지 못했다. 건설기업들의 경쟁력 향상을 위하여 요구되는 제도는 당연히 시장원리를 반영하는 것이어야 한다. 즉 공정한 경쟁을 통하여 보다 경쟁력 있는 기업이 시장에서 살아남고 성장할 수 있는 제도적 환경을 만들어야 하는 것이다. 중소 및 지방업체를 위한 보호제도 역시 경쟁력 향상이라는 기본 원리를 존중하는 틀 내에서 구축되어야 하는 것이다. 그러나 우리 건설산업은 바로 이 단순한 시대적 요청을 제대로 반영하는 제도를 만들지 못했다. 정부의 리더십에도 문제가 많았지만 건설업계의 문제가 더 컸었다. 건설업계는 수요의존형 환경에 익숙했던 타성을 벗어나지 못하고 눈앞의 이익만 찾으려는 근시안적이고 이기적인 행태에 집착함으로써 시장원리에 충실한 제도를 만들지 못한 것이다.

제도 측면에 비하여 경영 측면에서의 건설기업들의 변신 노력은 보다 적극적이었다. 그것은 개별 기업의 생존의 문제임과 동시에 기업 스스로 해결할 수 있는 문제였기 때문이다. 1990년대 이후 건설기업들은 변화된 건설시장 환경에 대응하여 보다 적극적인 수요창출자로 시장 개척에 나섰다. 건설기업들은 도급사업 이외에 주택 등 민간부문을 중심으로 직접투자 방식의 개발사업 비중을 늘여나가기 시작했다. 그러나 이러한 도전은 IMF 구제금융 사태를 맞이하면서 참담한 실패를 경험하게 된다. 건설기업들은 외형적 시장 확대가 곧 경쟁력 확보라고

생각했던 것이다. 건설기업들은 과거의 결과지향적 도전적 관행의 연장선상에서 외형적 물량 확대에만 치중하였던 것이다. 거기에는 기술 개발과 생산성 향상 그리고 금융조달에 따른 경영 리스크 등 내실은 중요한 고려 대상이 되지 않았다. 그러나 IMF 구제금융이라는 미증유의 사태를 맞이하면서 소중한 경험을 하였음에도 불구하고 건설업계의 외형 중시의 결과지향적 경영 관행은 여전히 변하지 않고 있다. 2000년대에 들어와서도 건설업계의 이러한 경영 관행은 지속되어 왔으며 그 결과로서 최근에도 글로벌 금융위기에 따른 후유증을 심각하게 겪고 있다.

수요창출자로서 건설산업의 외적시장 확대 노력은 주로 해외시장을 대상으로 이루어졌다. 해외시장은 어떤 식으로든 경쟁력 확보 없이는 도전이 불가능한 시장이다. 한국 건설산업은 해외시장에서 두 차례에 걸쳐 큰 성과를 거두었다. 1970년대 말에서 1980년대 초반 그리고 2010년도 이후 지금까지의 성과가 그것이다. 두 차례 모두 중동시장을 중심으로 거둔 성과였고 국내 건설시장의 위축에 따른 도전의 결과였다. 그리고 두 시기 모두 나름대로 확실한 경쟁력 기반을 갖고 있었다. 1970~80년대는 양질의 노동력에 기반한 시공능력, 그리고 최근에는 플랜트를 중심으로 하는 엔지니어링 능력이 경쟁력의 원천이 되었다. 그러나 이러한 해외시장에서의 성과 역시 많은 문제점을 안고 있다. 1980년대에는 리스크 요인들을 고려치 않은 무모한 도전이 해외건설 부실 문제를 초래했는데, 이러한 관행은 최근까지도 사라지지 않고 있다. 또한 최근의 성과는 일부 경쟁력 있는 소수의 대기업을 중심으로 이루어진 성과라는 문제를 안고 있다. 즉 건설산업의 해외 경쟁력은 일부 대기업과 특정 업역에 국한되는 한계를 보이고 있다.

건설산업의 경쟁력은 곧잘 조선산업과 비교되곤 한다. 산업 특성상

건설산업과 조선산업은 비슷한 특징을 보유하고 있다. 둘 다 수주산업이면서 분업과 네트워크의 생산방식에 크게 의존하는 산업이다. 그런데 건설산업은 이류 산업으로 전락하였고 조선산업은 세계적 경쟁력을 갖춘 일류 산업이 되었다. 따지고 보면 한국의 조선산업은 건설산업을 모태로 발전해 온 산업이다.

그럼에도 불구하고 두 산업의 운명은 정반대의 길을 가고 말았다. 그렇게 된 이유에 대하여 여러 가지 설명들이 가능할 수 있겠지만 무엇보다 두 산업의 시장 환경이 달랐다는 요인을 지적하지 않을 수 없다. 건설산업은 수요의존형 산업의 위치를 너무 오래 유지해 온 반면, 조선산업은 처음부터 수요창출형 산업으로 살아남아야 했다. 해외 기업으로부터의 도전이 거의 없는 내수산업으로서 건설산업의 시장 환경이 결과적으로 독이 된 것이다. 건설업계는 지금 시장 환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 여전히 과거의 수요의존적 타성을 버리지 못하고 진정으로 내실을 갖춘 경쟁력을 확보하지 못하고 있는 것이다.



Chapter

2

가속화되는 건설시장의 구조적 변화

1. 양적성장의 한계에 도달한 건설시장 • 35
2. 구조적 변화의 전환점에 서 있는 민간건설시장 • 47
3. 정부가 해줄 것이 많지 않은 공공건설시장 • 59
4. 불확실한 미래 건설시장 • 72



가속화되는 건설시장의 구조적 변화

1 양적성장의 한계에 도달한 건설시장

근래 건설산업이 겪고 있는 어려움에 대해서는 많은 논란이 있다. 민간 주택시장이 침체해 있고, 공공건설시장 또한 물량 확대에 한계가 있는 상황에서 수익성마저 악화되고 있다는 것은 대다수가 인정하는 것 같다. 하지만 지금이 위기인지 아닌지, 위기라면 그 위기를 어떻게 바라보아야 할지에 대해서는 많은 입장 차이가 존재한다. 한편에서는 건설산업이 곧 붕괴할지도 모른다는 극단적인 위기론이 있다. 반면 현재의 침체 상황은 단지 과거 호황기에 대비한 착시효과이고 지표상으로 특별한 위기의 징후를 읽을 수 없다는 주장도 있다.

지금의 어려움은 호황기에 비정상적으로 팽창한 건설산업이 제자리를 찾아가는 과정에 불과하다는 관점도 있다. 과연 현실을 올바르게 투영하고 있는 주장은 무엇일까? 현실의 해석에 있어 정답은 없는 것이고 모든 주장이 건설산업을 둘러싼 일면들을 읽어낸 타당한 주장이라고 보는 것이 맞을 것이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 굳이 위기에 대한 학술적이고 엄밀한 고찰을 통해 ‘건설산업이 진정 위기인가?’를 규명하려고 하지 않는다. 본 연구에서 주목하는 부분은 시장이 변하고 있다는 사실 바로 그 자체이며, 그 흐름은 구조적인 문제라는 점이다. 즉 시장의 변화에 있어서 본 연구에서 제시하고 있는 내용은 전혀 새로운 것이 아니다. 다만 이러한 시장의 변화가 건설산업에 깊게 뿌리박힌 문화와 이제 괴리되고 있음을 말하고자 하는 것이다.



본격화되고 있는 시장의 변화- 양적성장의 정체

2000년대 이전 우리나라 건설시장에서는 양적인 성장이 산업 발전을 주도하였다. 각 시기별로 양적성장을 주도한 분야는 달랐지만 본격적인 성장을 시작한 1960년대 이후 1990년대까지 건설산업은 양적으로 크게 팽창하면서 모든 건설문화가 이를 뒷받침해 왔다. 그 시기의 건설산업은 뚜렷한 성장동력을 바탕으로 몸집을 크게 불려온 것이다.

1960년대에는 성장극 이론에 근거한 거점개발 방식의 국토개발이 추진되었다. 산업 경쟁력을 갖춘 도시를 건설하고 도로, 항만, 철도 등 인프라 시설과 산업생산설비 위주의 건설이 활발히 추진되었다. 이 시기는 공공건설시장이 양적성장의 핵심이었다. 1970년대에는 중동시장을 중심으로 해외건설이 호황을 맞으면서 양적성장의 핵심 동력이 되었다. 국내 건설 또한 1970년대 급격한 경제 개발에 힘입어 공공건설시장을 중심으로 크게 성장하였다. 1980년대부터는 민간건설시장이 커지는 등 다소 양상이 달라졌으나 양적성장은 지속되었다. 초반에는 경제성장 및 올림픽 효과에 힘입어 지하철, 도로 등 내수시장이 크게 확대되었다. 후반부터는 삶의 질 향상이 두드러지면서 주택수요의 확대

로 이어졌다. 이 시기 주택 200만호 건설은 주택사업이 건설산업의 전면에 등장하는 계기가 되었다.

1990년대는 주택사업의 시대였다. 수도권 5개 신도시 건설 등 대규모 주택사업을 기반으로 급성장한 주택사업은 1997년 외환위기로 큰 시련을 겪기도 하였다. 하지만 경제성장을 바탕으로 한 주택수요의 증가와 질적 요구의 증대로 주택산업은 성장을 지속했다. 이 시기는 주택시장을 중심으로 양적성장을 이어나갔으나 한편으로 외환위기를 통해 건설업의 구조조정과 경쟁력 강화가 필요함을 인식하게 된 계기가 되기도 하였다. 또한 신자유주의 경제 질서, 규제완화, 글로벌 스탠더드 등이 사회적 슬로건이 되면서 건설문화에 있어서도 기존의 담합 관행이 철폐되고, 면허제가 등록제로 바뀌는 등 건설시장의 질적인 변화를 유발할 제도적 변화들이 하나둘 본격화되기 시작한 시기로 볼 수 있다.

양적성장 기조에서 시장의 질적 변화가 서서히 나타나기 시작한 1990년대를 지나 2000년대에는 시장의 구조적이고 질적인 변화가 건설산업을 주도하기 시작하였다. 앞서 제시한 바와 같이 산업 자체가 수요의존형에서 수요창출형으로 변화한 것은 그 이면에서 시장이 양적성장 위주에서 질적 시장으로 변모하였기 때문인 것이다. 표면적으로는 2000년대도 양적성장의 추세는 이어졌다. 외환위기 이후 고속철도 건설, 새만금사업 등 대형 국책사업이 추진되었으며, 2000년대 초반에는 유례없는 주택사업의 호황으로 양적성장의 절정에 달했다. 하지만 시장 내부적으로는 이전과 다른 흐름들이 발생하였다. 주택사업에는 단순히 짓고 파는 행태에서 벗어나 브랜드 개념이 도입되었고 질적으로 차별화된 상품임을 알리기 위한 마케팅 활동이 활발히 이루어졌다. 그리고 민자사업, 공모형 PF사업 등 시장의 다변화도 이루어졌다. 건축

물 활용 목적의 사업 참여자, 금융서비스 제공을 통한 수익창출 목적의 사업 참여자들과 컨소시엄을 구성하고 이익을 공유하는 형태의 사업을 활발히 추진하였다. 공공건설시장이 정체되고 경쟁도 치열해지면서 블루오션을 찾기 위한 건설업계의 노력이 다각도에서 펼쳐진 것이다. 이 또한 누구나 과실을 누릴 수 있었던 양적성장의 시대가 끝나고 차별화가 불가피한 질적 시장으로 변모하고 있음을 나타내주는 상징적인 모습이었다.

이러한 시장 변화가 극명하게 드러나게 된 계기는 2008년 금융위기였다. 내적인 모순은 외적인 성장이 지속되는 한 드러나지 않는다. 외부적 충격이 왔을 때 비로소 그동안 내부에 축적되었던 질적 변화가 그 틈을 비집고 터져 나오기 마련이다. 건설산업의 경우는 그 외부적 충격이 바로 2008년의 금융위기였다. 금융위기로 인해 부동산 경기가 침체되면서 양적성장을 주도했던 주택산업이 크게 위축됨과 동시에 그 어느 시기보다 PF, 민간투자사업 등 금융과의 연계성이 매우 높아졌던 건설업은 금융위기로 인한 유동성 악화의 직격탄을 맞게 되었다. 이 같이 건설산업 자체가 위기에 빠지면서 건설시장의 구조 변화, 패러다임 변화, 미래 성장동력 등에 대한 자성적 목소리가 커지게 되었다. 그리고 그 과정에서, 건설시장에서 양적성장의 종결은 건설산업의 미래를 결정할 최대의 화두로 등장하게 되었다.

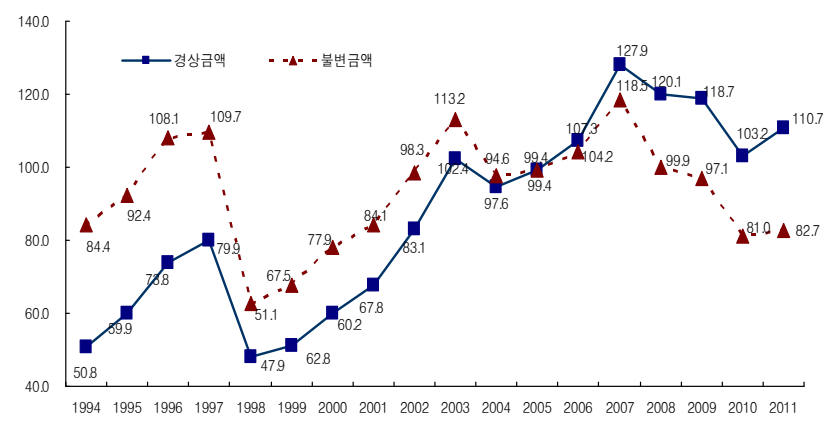
건설시장에서 양적성장의 종결은 지표들에서 어떻게 나타나고 있는가? 우선 건설시장 전반을 대표하는 지표인 건설수주와 건설투자를 살펴보자. 두 지표는 유사한 특성을 가지고 있으나 건설수주가 보다 직접적으로 건설업계에 체감되는 시장지표라면 건설투자는 거시경제 운용이나 정책 방향 결정에 영향을 줄 수 있는 지표이다. 건설수주의 위축 현상은 2007년 이후 뚜렷하게 나타나고 있다. MB정부에서 4대강사

업을 비롯한 수많은 건설사업이 추진된 것으로 인식되고 있으나 실제로 불변가격으로 볼 때 건설수주는 82.7조 원으로 IMF 구제금융 직후인 2001년, 그리고 1990년대 초반의 규모에 불과하다. 여기에는 부동산 경기의 악화로 인한 민간 주택시장 위축이 큰 영향을 미쳤다. 건설투자는 건설수주만큼 급격한 하락세를 보이고 있지는 않다. 하지만 불변가격 기준으로 2000년 125.6조원에서 2003년 153.9조원으로 증가한 후 2010년까지 유지되다가 2011년에는 145.8조원으로 2002년 규모의 수치를 보이고 있다.

좀 더 범위를 좁혀 주거용 건설투자 규모를 살펴보면 2010년 이후 시장 규모가 급격히 축소되고 있다. 과거 20년 동안 40조원 정도를 유지하던 시장 규모는 2010년 이후 30조원 초반으로 감소하였다. 이에 따라 성장률 또한 1995년 이후 실질 연간 성장률이 2%에도 미치지 못하였으며, 그나마 2010년 이후에는 -6.0%로 추락하였다.

<그림 2-1> 건설수주 추이

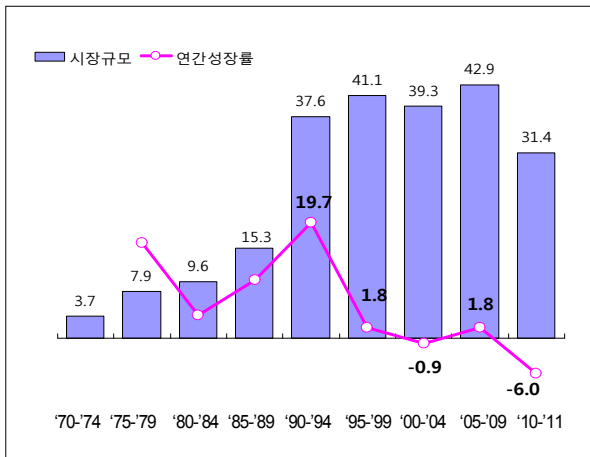
(단위 : 조원)



자료 : 대한건설협회.

<그림 2-2> 연간 주거용 건설투자(실질) 규모 및 성장률

(단위 : 조원, %)



주 : 시장 규모는 외환위기 등 경기순환을 고려하여 기간 평균을 사용함.

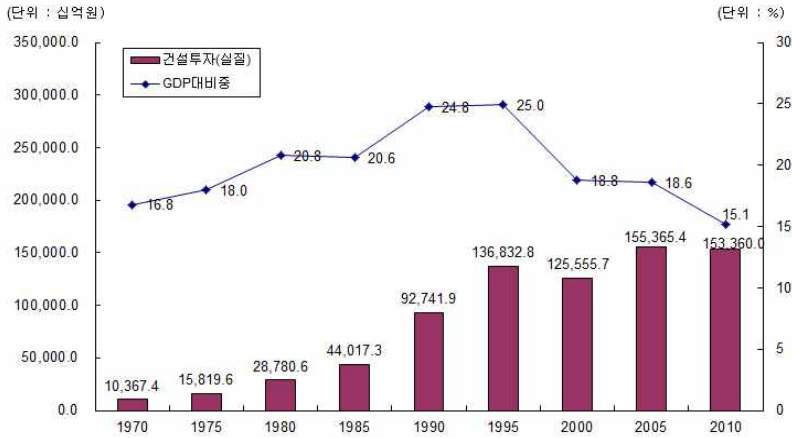
자료 : 한국은행, 실질 주거용 건설투자 기준.

거시경제 측면에서 건설산업의 양적성장을 나타내는 가장 기본적인 지표는 GDP 대비 건설투자 비중이다.

과거 국민경제에서 건설투자가 차지하는 비중은 꾸준히 상승해 왔고 1990년대에는 20%를 상회했다. 이러한 높은 비중은 그동안 건설산업이 국가경제에서 차지하는 위상을 그대로 웅변해 주었고, 건설 및 부동산 정책이 경제정책의 유용한 수단으로 활용되어 온 이유이기도 하다.

하지만 2000년대 들어 이러한 비중은 지속적으로 하락하여 10%대 중반에 머무르고 있다.

<그림 2-3> GDP 대비 건설투자(실질)



자료 : 한국은행.

양적성장의 정체는 구조적 문제

현재 건설산업의 다양한 지표들에서 나타나고 있는 공통적인 메시지는 건설산업이 규모의 측면에서 더 이상 성장해나가고 있지 못하다는 것이다. 이는 본 연구가 기초한 문제의식, 즉 건설시장의 양적 패러다임에 맞춰져 온 건설문화가 앞으로의 건설산업에도 유효한 전략이 될 수 있을가에 대한 의문의 전제 조건이 된다.

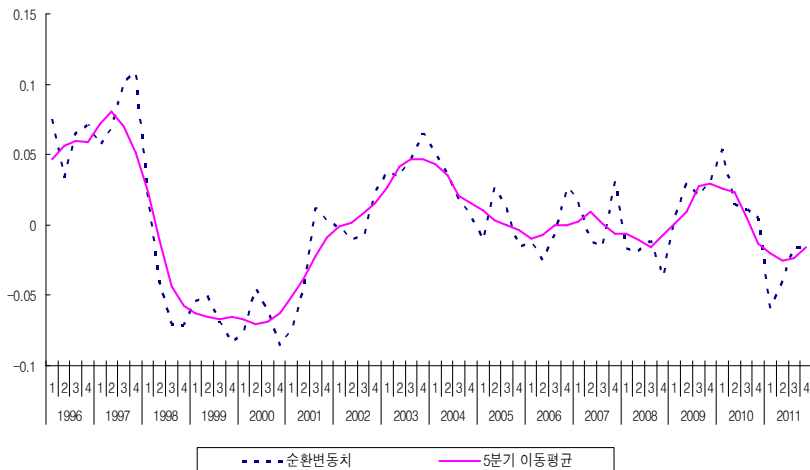
모든 산업은 라이프사이클을 가진다. 어떤 산업이든 끝없이 성장할 수는 없으며, 성장기, 성숙기를 거쳐 쇠퇴기에 접어들게 된다. 경영이론에서는 성숙기를 거치면서 경쟁력이 없는 기업은 시장에서 도태되며 경쟁력을 갖춘 몇몇 기업만이 성숙기의 수익을 나눠가질 수 있다고 말하고 있다. 그렇다면 우리나라 건설산업은 산업의 라이프사이클에서 어디에 와 있는가? 이제 성숙기에 접어들어 본격적인 산업 질서의 재

편을 앞두고 있는가 아니면 여전히 성장기에서 일시적으로 나타난 경기적 위축인가? 이 질문에 대한 답변은 현재의 경제 상황이 단순한 경기적 위기인지 아니면 구조적 위기인지를 고찰함으로써 어느 정도 가늠할 수 있을 것이다.

자본주의의 모든 산업은 경기변동을 겪게 마련이며 건설산업도 예외가 아니다. 최근의 15년만 놓고 보더라도 크게 약 3차례의 변동을 겪은 것으로 분석된다. 긍정적인 관점에서 과거의 추이를 보면 또다시 건설산업은 경기적 위기를 극복하고 양적성장을 지속해 나갈 수 있을 것 같다. 심지어 지금의 위기와는 비교도 안 될 만큼 혹독했던 IMF 구제금융의 위기도 헤치고 나와 2000년대 초반의 호황기를 누리기도 했지 않은가.

그렇지만 단순히 지난 학습효과와 생각의 관성대로 ‘결국 모든 것이 잘 될 것’이라는 낙관적인 관점으로 ‘참고 기다리면 좋아질 상황’으로

<그림 2-4> 건설업 경기변동



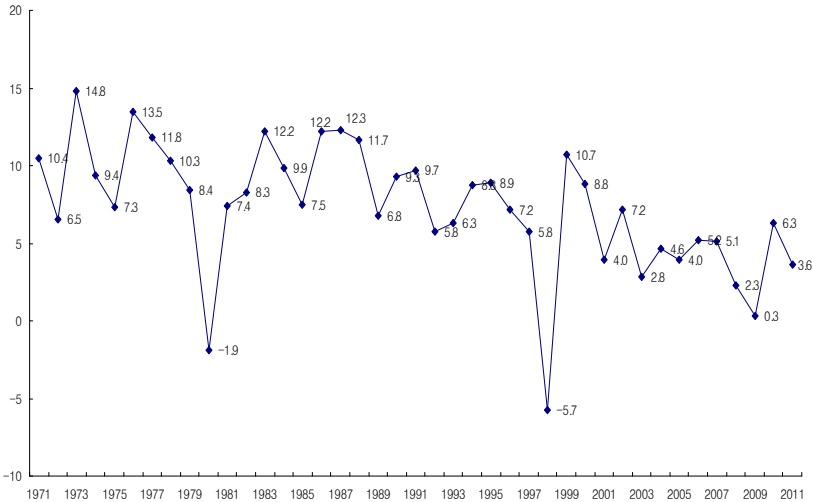
바라보는 것이 과연 옳을까? 물론 경기적 위기는 국가경제, 더 나아가서는 글로벌 경제와 연계되어 있으며 건설산업의 침체가 온전히 건설산업만의 책임은 분명 아니다. 따라서 경기적 위기 상황에서는 참고 버티는 것도 생존을 위한 유용한 전략임에 분명하다. 어쨌든 글로벌 경제는 언젠가는 상승 국면을 그리게 될 것이며 여기에 동조화되어 있는 국내 경제도 온도의 차이는 있겠지만 그렇게 될 것이다. 그럼, 건설산업도 국가의 거시경제 회복과 맞물려서 다시 양적성장을 지속할 수 있을 것인가? 바로 이 질문이 건설산업 지표를 읽어내는 키가 된다.

경기적 위기에서 벗어난다는 것은 외부적인 요인에 의해 위기가 해소된다는 뜻이다. 즉 국가경제의 성장으로 공공 건설수요가 증가하고 민간경제의 활성화로 부동산 경기가 살아남에 따라 건설물량이 증가하고 건설산업의 수익성이 개선되는 효과를 말하는 것이다. 이러한 낙관적 예측이 여전히 유효하다면 건설산업은 지금까지와 같은 양적성장 패러다임을 지속해 나갈 수 있을 것이다. 하지만 현실은 그리 녹록치 않다.

일단 건설산업 회복의 기본 전제가 되는 국가경제의 성장 패턴이 과거와 다르다. 이제 우리나라의 경제도 고성장기를 벗어나 저성장 시대로 접어들고 있다. 과거 10%를 넘나들던 경제성장률은 이제 3%대로 낮아졌다. 더욱이 수출 위주의 경제구조를 감안할 때 현재 3%대에 머무르고 있는 경제성장률이 글로벌 경제 침체에 영향을 받은 것임을 고려한다고 할지라도 앞으로의 성장률이 급격히 높아질 것이라고 기대하기는 어렵다. 일례로 OECD 중장기경제전망보고서(2010. 5)는 우리 경제의 잠재성장률을 2012~2025년의 기간 동안 연평균 2.4% 수준으로 전망하고 있다.

<그림 2-5> 경제성장률 추이

(단위 : %)



자료 : 한국은행.

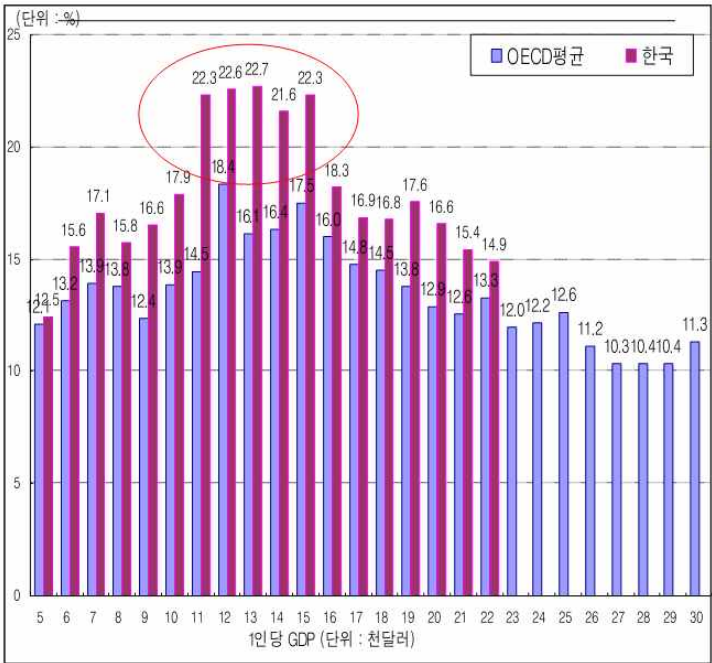
따라서 고도성장기에 건설산업의 양적인 성장을 뒷받침했던 건설수요, 즉 공공 인프라 시설, 주택, 오피스 등은 더 이상 크게 증가하기 어려운 것이 사실이다. 이를 단적으로 보여주는 지표가 GDP 대비 건설투자 비중의 감소 추세이다. 선진국의 사례를 볼 때 GDP 대비 건설투자의 비중은 10 % 수준에서 안정화되어 있다. 20% 이상에서 최근 15% 대로 많이 낮아지기는 했으나 우리나라는 여전히 높은 수준이며, 경제구조가 개발도상국형에서 선진국형으로 안정화되어 갈수록 그 비중은 낮아질 수밖에 없다.

소득 수준과 대비해서 보아도 마찬가지 결과를 얻을 수 있다. OECD 국가들의 사례를 살펴보면, 건설투자는 1인당 GDP 1만 3,000달러 수준에서 최고치를 기록하였다가 1만 5,000달러 이후에는 지속적으로 감소

하는 것으로 나타나고 있다.

우리나라는 OECD 국가의 평균보다 비중이 지속적으로 높았고 특히 1만~1만 5,000달러 사이에서 격차가 매우 컸다. 하지만 그 이후 격차가 줄어들고 있으며, 급속히 선진국형으로 이행하고 있다. 결국 GDP 대비 건설투자의 비중은 10%대 초반까지 계속해서 축소될 것이며, GDP의 성장도 크지 않을 것임을 감안하면 건설산업의 총량적 규모 축소가 불가피할 것이다.

<그림 2-6> OECD 국가들의 소득 수준별 건설투자 비중 추이



자료 : 2020 국내 건설시장 전망, 한국건설산업의 현재와 미래 세미나,
한국건설산업연구원, 2010. 3.

건설산업의 장기 전망에 대한 다양한 보고서들에서도 유사한 결과를 제시하고 있다. 국내 건설산업은 이미 성숙기에 진입하였으며, 향후 GDP 대비 투자 비중의 감소는 지속될 것으로 보고 있다. 한 보고서⁷⁾에서는, 2010년대 중반까지는 국내 건설투자가 약 13%대로서 다소 양호하나 2010년대 중반 이후 성장 속도가 둔화되어 2020년 이후에는 11%대로 선진국형에 근접할 것으로 전망하고 있다.

건설산업이 총량적으로 볼 때 저성장 구조가 될 것이라는 전망 외에 전망을 더욱 어둡게 하는 것은 건설시장의 향후 구조에 대한 예측이다. 총량 차원에서 저성장 구조로 변한다는 것은 산업 내부적으로 질적인 변화를 수반하게 마련이며, 일반적으로 선진국형 시장은 유지보수 분야⁸⁾, 신기술에 의한 니즈 충족⁹⁾, SOC 질적 향상, 재해 예방 등이 중심인 시장이다.

우리나라에서도 국가경제의 회복과 무관하게 이 같은 건설산업의 질적인 구조 변화가 진행되고 있으며, 그 징후는 시장 전반에서 나타나고 있다. 다음의 두 절에서는 시장의 구조적인 변화와 이로 인해 가속화되는 위기에 대해 주택시장과 공공시장으로 구분하여 살펴볼 것이다. 마지막 절에서는 기존 시장의 변화가 아닌 새롭게 떠오르는 미래의 시장에 대해서 논하고자 한다. 건설산업의 탈출구로 논의되고 있는 새로운 시장과 상품 또한 불행히도 기존 건설산업 패러다임으로는 접근이 용이하지 않으며 건설문화의 혁신이 수반되어야 하는 영역임을 제시하고자 한다.

7) 이홍일, 「국내 건설투자의 중장기 변화 추이 연구」, 한국건설산업연구원, 2009. 10.

8) 도심 재생, 주택 리모델링, SOC 시설 보수/보강 등

9) 주거 다양화, 녹색 빌딩, 초고층 빌딩, 도심도 철도/도로, 초고속 하이웨이/철도 등

2 구조적 변화의 전환점에 서 있는 민간건설시장

민간건설시장은 크게 주거, 비주거, 토목 등으로 구분되며, 우리나라 전체 건설시장의 약 65~70%를 차지하고 있다. 이 중에서 근래 큰 변화를 겪고 있는 시장은 주거용 건축시장이다. 주거용 건축시장의 규모는 부동산 경기변화에 따라 변동 폭이 크며, 전체 건설시장에서 2006년의 44.9%를 정점으로 2009년 이후 26~27% 수준을 유지하고 있다. 한편 비주거 시장은 주로 상업용 건축으로서 전체 건설시장에서 대략 20% 내외의 비중을 차지하며 비교적 안정적인 규모를 유지하고 있다.

민간건설시장에서 나타나고 있는 구조적 변화는 주로 주택시장에서 감지된다. 비주거용 건축시장은 주택시장에 비해서는 비교적 수요·공급의 경제 원칙이 반영되는 시장이기 때문이다. 또한 시장의 전망에 있어서도 주택시장과는 차별성을 가진다. 큰 틀에서 볼 때 오피스 수요는 앞으로도 상당 기간 증가할 가능성이 크다. 우리나라의 산업구조가 서비스업 위주로 재편되면서 오피스 수요가 지속적으로 증가하고 있고, 총량적 스톡의 관점에서 선진국에 비해 부족한 상황이기 때문이다. 따라서 본고에서는 주택시장을 대상으로 민간건설시장의 구조변화를 검토하였다.



점진적 하락이 불가피한 주택시장

주택시장의 현재를 단적으로 표현하면 과거 공급자 중심의 시장에서 수요자 중심의 시장으로 변화하는 전환점에 서 있다는 것이다. 과거 주택시장의 핵심 키워드는 급격한 인구 및 가구 증가로 인한 만성

적·절대적 주택 부족이었고 그 해법은 대량 공급이었다. 주택과 관련된 정부의 정책, 주택 공급 시스템, 건설업계의 사업 방식 등 주택시장의 모든 요소들이 주택을 효율적으로 대량 공급하기 위한 것이었다. 그러나 근래 주택시장의 환경은 과거의 성장 패러다임이 더 이상 지속되기 어렵다는 신호를 도처에서 보여주고 있다. 지금의 주택시장에는 급격한 부동산 붕괴론부터 여전한 부동산 불패론까지 수많은 논란들이 대립하고 있다. 이 시점에서 중요한 것은 주택경기의 악화로 인해 터져 나오는 현실적이고 자극적인 아우성들과 구분하여 주택시장의 구조에서 그 신호들을 냉정히 읽어내는 것이다. 이를 위해서 주택시장의 현재를 살펴볼 필요가 있다.

지금까지의 주택 공급 패러다임은 시대의 요구에 부합하는 것이었으며 그 나름의 성과를 충분히 거두었다. 우리나라의 주거 안정과 서비스 수준은 양적·질적 측면에서 매우 괄목할 만한 성장을 실현하였다. 가장 피부에 와 닿는 지표인 주택보급률은 1990년대 75~80% 수준에서 2008년에는 100%를 상회하여 2010년 현재 101.9%를 기록하고 있다. 주택재고는 2000년 1,147.2만호에서 2010년 1,467.7만호로 늘어나, 이 기간 동안 전국적으로 약 320만호의 주택재고가 증가하였다. 인구천인당 주택수도 꾸준히 상승하여 2010년에는 363.8호를 기록하는 등 주택 부족 문제는 상당 부분 완화되었다. 주택의 질적 수준을 보여주는 국민의 주거서비스 수준도 크게 향상되었다. 1인당 주거면적이 2000년 20.2㎡에서 2010년 25㎡로 23.8% 증가하였고, 전체 가구에서 최저 주거기준 미달 가구가 차지하는 비율도 2000년 23.4%(334.4만 가구)에서 2010년 8.5%(146.2만 가구)로 큰 폭 감소하였다.

이렇듯 과거와 비교할 때 우리나라 주택시장은 크게 성장하였으며, 이 같은 급성장으로 인해 일부에서는 주택 공급이 양적·질적으로 충

분히 달성된 것으로 인식하고 있는 듯도 하다. 하지만 이러한 인식은 과거 대비 급격히 증가한 주택과 부동산 경기 침체로 인한 착시효과이며 사실 아직까지 우리나라의 주택 총량은 선진국 대비 부족한 것이 현실이다. 주택보급률은 미국 111.4%(2008년), 일본 115.2%(2008년), 영국 106.1%(2007년) 등 주요국에 비해서 낮은 수준이며, 천인당 주택수 또한 미국 410호(2010년), 일본 451호(2008년), 영국 439호(2009년) 등에 비해 아직 부족하다. 질적인 측면에서도 1인당 주거 면적은 여전히 선진국의 30~60% 수준에 그치고 있다. 즉 총량 지표의 측면에서 과거와 같은 절대적 공급 부족은 벗어났으며 질적인 측면에서도 기본적인 주거 수준에 대한 충족도는 어느 정도 달성했다고 볼 수 있다. 그러나 성장률이 감소하고 내부의 구조적인 변화는 불가피하겠지만 그렇다고 해서 우리나라의 주택시장이 이제 끝나가고 있다는 생각은 지나친 인식일 것이다.

총량 지표에서 나타난 주택시장에 대한 기본적 관점은 주택수요와 공급의 실태를 조금 자세히 살펴보아도 재확인할 수 있다. 가구수의 증감률은 1990년 3.5% 수준에서 2010년 1.9% 수준으로 하락하였지만 연간 증가 가구수는 32만 가구를 유지하고 있다.

한편 재고주택수는 1990~2000년에는 35만~41만호가 증가하였고, 2000~2005년에는 연간 31만호, 2005~2010년에는 연간 28만호가 증가하여 이 시기 재고주택수는 700만호에서 1,200만호로 증가하였다. 즉 근래 가구수는 연간 32만 가구가 증가하였고 주택재고는 연간 28만호 정도가 증가함으로써 현재 주택의 수요와 공급은 일정 부분 균형을 이루고 있는 상황으로 파악된다.

종합적으로 판단하면 시장의 총량적 규모 측면에서 여력이 존재하며 시장의 급격한 쇠퇴가 예상된다고 보기는 어렵지만 추세적으로 성

<그림 2-7> 가구수 및 주택재고 현황

	가구			Vs	주택		
	가구수	연간 증가수	성장률		주택수	연간 증가수	성장률
1990년 - 2000년	1,136만	32만 28만	2.4%		716만	41만 35만	4.3%
2000년 - 2005년	1,439만	32만	2.1%		1,096만	31만	2.7%
2005년 - 2010년	1,757만	32만	1.9%		1,388만	28만	2.1%

자료 : 주택시장의 구조적 변화를 고려한 주택공급제도 개선방안 세미나
한국건설산업연구원, 2012. 5.

장률은 둔화되고 있다는 것이다. 이러한 비교적 완만한 시장의 변화는 공급자인 건설산업에게는 크게 증폭되어 나타나고 있다. 주택산업은 최근 20년에 비해 크게 축소되고 있으며 기본적인 주거 수준이 충족된 만큼 주택시장의 성장률이 감소될 것을 감안하면 추세가 반전되기는 어려울 것이다. 즉 주택시장이 빠른 시간 내에 붕괴하거나 급격히 몰락할 가능성은 낮지만 전반적으로 하락세에 있음은 분명하다는 것이다. 더욱이 총량적 하락세와 더불어 미래 시장을 규정짓는 구조적 변화도 이미 진행 중에 있음을 감안하면 이에 대하여 건설산업이 대비할 시간적 여유는 이제 많지 않을 것이다.

또한 미래에 예상되는 주택시장의 새로운 모습은 주택수요의 구조적 변화에 의해 촉발되고 있다. 주택수요의 구조적 변화는 기본적으로 인구 및 가구 구조의 변화에 의해 초래되고 여기에 주택수요에 영향을 미치는 사회·경제적인 여건들이 크게 달라지면서 증폭되고 있다. 절

대적 공급 부족의 시대가 끝나면서 자연스럽게 수요자 우위의 시장이 형성될 수밖에 없으므로 수요의 변화는 새로운 주거 패러다임을 형성하여 주택시장 전반의 변화를 이끌게 될 것이다.



인구 및 가구 구조 변화가 장기적으로 수요 감소 초래

인구 성장률은 낮아지고 있으나 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 총인구수는 1990년 4,341만 명에서 2000년 4,614만 명, 2010년 4,858만 명으로 증가하였다. 국토해양부·통계개발원(2011)은 2020년에는 4,970만 명까지 증가하나, 2030년에는 4,922만 명으로 감소할 것으로 예상하였다. 반면, 인구성장률은 1990년대 0.6%에서 2010년대 0.2%로 둔화되며, 2020년대에는 -0.1%의 증가세를 보일 것으로 전망되었다. 인구성장률 둔화에 가장 큰 영향을 미치고 있는 요인은 저출산¹⁰⁾으로, 이는 미혼 여성과 자발적으로 비혼을 선택한 여성의 증가에 기인하는 것으로 해석된다.

하지만 수명 연장과 외국인 증가로 인해 인구의 증가 추세가 당초 예상보다 높게 나타났으며, 이는 주택시장에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 향후 인구가 감소하기 시작하는 시점이 전망(2019년)보다 다소 늦춰질 가능성이 있고, 감소 속도도 예상보다 둔화될 수 있음을 의미하기 때문이다. 특히, 외국인 인구의 증가 추세가 주목할 만한데, 외국인 인구는 2010년 59만 명(전체 인구의 1.2%)으로 1990년 2만 명(0.04%), 2000년 15만 명(0.3%)에 비해 급격히 증가하고 있다. 하지만

10) 1980년 2.83명이던 합계 출산율이 2010년에는 1.22명으로 감소하며 저출산이 지속되었다. 이는 일본1.29명(2004년), 미국2.05명(2004년), 영국1.79명(2005년) 등 주요 선진국의 합계 출산율보다 낮은 수준이다.

그럼에도 불구하고 65세 이상의 고령인구의 빠른 증가¹¹⁾와 가구 패턴의 변화로 수요의 질적 변화는 불가피할 것이다.

가구수는 2020년까지 1~2인 가구 중심으로 증가하나, 그 증가율은 둔화될 전망이다. ‘2010 인구주택총조사’ 결과, 2010년 전국 가구수는 1,757만 가구로 2005년 1,599만 가구에 비해 159만 가구(9.9%)가 증가한 것으로 나타났다. 인구와 마찬가지로 총 가구수는 지속적으로 증가하였으나, 가구 증가율은 1990년대 2.4%에서 2010년대 1.4%로 낮아지는 추세를 보이고 있다. 향후에도 2020년까지 1~2인 가구 중심으로 가구수는 계속해서 증가할 것으로 예상된다.

가구수 증가의 주요 원인은 1~2인 소형 가구의 지속적 증가와 평균 가구원수 감소이다. 1~2인 가구 비중은 1990년 259만 가구(전체 가구의 22.8%)에서 2000년 496만 가구(34.6%), 2010년 835만 가구(48.2%)로 빠르게 증가하였다. 가구당 평균 가구원수는 1990년 이래 꾸준한 감소세를 보이고 있다. 2000년 3.12명에서 2005년 2.88명, 2010년 2.69명으로 감소하였으며, 국토해양부·통계개발원(2011)은 2020년 가구당 평균 가구원수는 2.39명, 2030년에는 2.23명 수준까지 하락할 것으로 전망하고 있다. 이러한 1~2인 가구의 빠른 증가는 장래 소형 주택에 대한 주택수요 증가를 예상하게 한다.

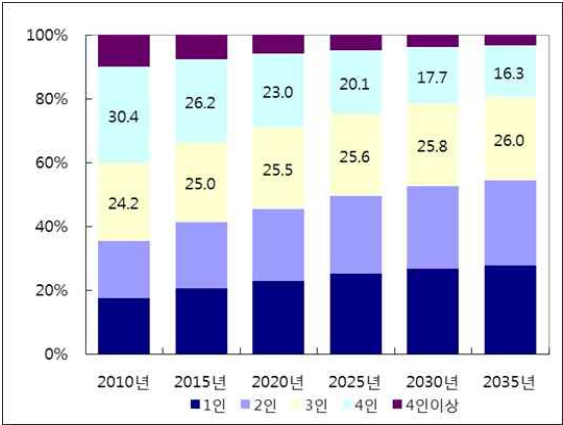
인구 및 가구 구조의 변화는 기본적인 주택시장 변화상을 보여주고 있다. 인구와 가구는 당분간 계속해서 늘어날 것이라는 점에서 총량적 시장 규모 유지 가능성을 보여주고 있는 반면 1~2인 가구의 빠른 증가, 노령화 등은 그 총량적 시장 내부에서 일어날 변화를 나타내주고 있다.

인구 및 가구 구조의 변화가 주택시장의 미래에 미칠 영향과 관련해

11) 2010년 11.3%에서 2018년 14.3%로 고령사회에 진입할 것이며, 2026년에는 20.8%로 본격적인 초(超)고령사회에 도달할 것으로 예상되고 있다.

서 한 가지 중요한 사실은 이로 인한 수요의 변화는 일반의 인식보다는 다소 장기적인 관점에서 바라볼 필요가 있다는 점이다. 주요 경제 활동 및 주택구매 핵심 소비계층인 35~54세 인구 비중은 2012년부터 정체 상태를 보이지만 빠르게 감소하지는 않고 있는 것으로 나타났다. 2010년 현재 주택구매 핵심 소비계층은 1,610만 명으로 2015년 1,661만 명으로 증가했다가 2020년 1,599만 명으로 감소할 전망이다. 또한 30~59세 가구 중 3인 이상 가구의 비중 또한 2025년까지 전체 비중의 50% 이상을 차지할 전망이다. 즉 주택의 핵심 소비자인 부부와 자녀로 구성된 3인 이상 가구는 당분간 전체 가구의 50% 이상을 유지할 것이라는 것이다. 하지만 잊지 말아야 할 것은 2030년 이후에는 분명히 인구 및 가구 구조의 변화가 주택수요의 지속적인 감소를 초래하게 된다는 것이며, 이에 대한 내부의 질적 변화도 급격하지는 않지만 지금 현재도 차근차근 진행 중이라는 사실이다.

<그림 2-8> 30~59세 가구원수별 비중



자료 : 주택시장의 구조적 변화를 고려한 주택공급제도 개선방안 세미나, 한국건설산업연구원, 2012. 5.



단기적으로 주택 구매력 감소가 주택수요 감소에 큰 영향

인구 및 가구 구조의 변화는 주택수요의 근간을 흔드는 중대한 요인이지만 점진적인 변화로서 건설산업에는 다소 장기적인 측면의 영향을 미칠 것으로 보인다. 반면 단기적인 측면에서는 사회·경제적인 변화가 더 큰 체감 영향을 주고 있다.

주택수요와 관련된 사회적 변화는 주로 경제적인 측면으로서 우선 경제성장률 둔화 및 실질 가계소득 증가폭 둔화를 들 수 있다. 앞서 검토한 바와 같이 우리나라의 경제성장률은 향후 3% 수준에 머물 것으로 예상되고 있으며, 이는 과거 고도성장기의 성장률에 비해서는 상당히 낮은 수준이다. 이는 경제성장에 수반되는 다양한 건설 활동의 총량적 규모가 축소됨을 의미하며 주택 부문도 마찬가지이다.

더욱이 단기적인 측면에서 주택수요에 더 큰 영향을 주는 요소는 가계부채와 가계소득의 추이이다. 한국은행에 따르면 가계의 가처분소득 대비 가계부채 비중이 2000년 81%에서 2010년 146%로 65%p 가량 큰 폭으로 증가하였다. 가계부채 비중이 증가하면 가계는 추가적인 차입여력의 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 이 같은 가계부채 규모는 2007년 기준으로 영국과 호주가 159%, 미국·일본·프랑스는 각 136%, 112%, 55%를 기록하고 있음을 감안할 때 결코 낮은 수준이라고 할 수 없다.

또한 2002년 이후 임금 인상폭이 점차 둔화되면서 3~5%의 물가상승률과의 격차도 축소되었다. 임금상승률이 지난 2003년 이후 점차 하락하면서 가계의 실질소득 증가율도 2004년 이후 1~2% 수준까지 하락하였다. 이 같은 가계소득의 증가속도 둔화는 임금을 비롯한 가계소득이 예전처럼 증가하지 못하고 있음을 의미한다.

가계소득의 양적인 정체도 문제지만 질적인 측면에서도 양극화가

심해지고 있다. 서민 주거복지 안정에 정책 목표를 두고 여러 정책적 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 소득 분위간 소득 격차는 더욱 커지고 있으며, 소득분배 구조도 악화되고 있다. 통계청에 따르면 계층 간 소득 불평등 현상이 심화되어, 계층 간 소득 수준의 차이를 보여주는 소득 1분위 대비 소득 5분위의 배율이 2006년 6.65배에서 2010년에는 7.74배로 확대되었다. 상대적인 빈곤율도 2006년 16.6%에서 2010년 18.0%로 상승하였다. 양극화의 심화는 낮은 경제성장률 지속, 높은 자영업자 비율, 보수가 열악한 비정규직 근로자 확대 등에 기인하며, 이 같은 격차는 더욱 심화될 가능성이 있다. 가계의 양극화는 제한된 주택수요층을 더욱 축소시키는 작용을 한다. 고가의 단일 상품인 주택의 특성을 감안할 때, 일정 수준의 가계소득이 확보되지 않으면 주택 소유를 위한 시장 접근이 사실상 불가능하기 때문이다.

위에서 언급한 경제적 변화들은 큰 틀에서 주택 구매력의 감소를 야기하게 된다. 주택구입능력지수(K-HAI)¹²⁾는 2010년 12월 기준 68.5로 2008년 80.8에 비하여 12.3p 하락하였다. 수도권인 경우, 2008년 12월 125.1에서 2010년 12월 102.1로 23.0p 하락하였으나, 전국 수준보다는 150% 내외로 높게 나타났다. 이는 미국 57.3(2010), 영국 35(2010) 등에 비해 상대적으로 높은 수준이나, 2008년 이후 하락 추세가 뚜렷하게 나타나고 있다.

2000년대 초반 주택가격의 급등과 근래의 주택 구매력 감소가 맞물리면서 PIR, 자가 마련 소요 연수 등은 크게 늘어났다. 가구의 연소득

12) 연평균 가구소득 대비 주택담보대출의 원리금을 상환할 수 있는 능력을 나타낸 지표다. 국가별로 산출식은 다르지만 우리나라의 경우 대출 상환 요구소득을 연평균 가구소득으로 나눈 것을 백분율로 산출한 것이다. 이는 100을 기준으로 숫자가 높을수록 소득에 비해 주택담보대출이 과중하다는 것을 의미하며, 대출상환 부담이 크다는 것을 나타낸다.

대비 주택가격비율(PIR)은 중위수 기준으로 2006년 4.2에서 2010년 4.3으로 소폭 상승하였다. 수도권 PIR은 전국에 비해 상대적으로 높은 수준으로 2006년 5.7에서 2010년 6.9로 상승하였다. 최초주택마련 평균 소요연수 또한 전국 기준으로 2006년 8.1년에서 2010년 8.5년으로 0.4년 증가하였다. 지역별로는 수도권의 경우 2006년 7.9년에서 2010년 9.0년으로 1.1년 증가하여 타 지역에 비해 내집 마련 소요연수가 크게 늘었다.

이러한 지표들이 주는 메시지는 간단하다. 인구 및 가구 구조와 관련된 총량적 주택수요의 변화와 무관하게 사회·경제적으로는 이미 주택 구매력의 감소와 주택가격의 상승이 맞물리면서 주택수요가 크게 감소하고 있다는 것이다. 그리고 더욱 이 같은 추세는 글로벌화된 세계 경제와 한계에 부딪힌 현 신자유주의 자본주의 체제를 감안하면 쉽게 반전되기 어려울 것이다.

수요의 구조적 변화가 공급시장 전환 초래

주택수요의 구조적 변화와 사회·경제적 여건의 변화는 크든 작든 단기적이든 장기적이든 전체적 수요의 감소를 가리키고 있다는 점에서는 동일한 의미를 가진다. 주택수요 감소는 오랜 기간 유지되었던 공급자 우위 시장을 수요자 우위로 바꿔놓게 될 것이다. 이는 주택에 대한 합리적인 소비가 가능해짐을 의미하며 결국 주택에 대한 인식 변화를 초래하게 된다. 그리고 대중 전반의 주택에 대한 인식이 변화하면 시장의 성격이 본질적으로 변화되어 지금까지와는 전혀 다른 주택 시장이 자리 잡을 가능성도 있다.

투자가치에서 사용가치로의 전환은 그동안 주택정책의 핵심 아젠다

였지만 충분히 성숙되지 못한 시장에 의해 계속해서 실패해 왔다. 하지만 현재의 주택시장은 바로 이 아젠다가 정착될 가능성을 보여주고 있다. 꾸준한 주택공급 추진, 인구구조와 가구 구성 변화, 가계의 실질 소득 증가폭 둔화 등으로 주택가격 변동 폭은 더욱 축소될 것이다. 그리고 이는 자산가치 상승에 기반을 둔 투기적 수요가 상실되는 기본 토대가 된다.

그럼, 주택에 대한 인식이 실거주 및 사용가치를 중시하는 쪽으로 자리 잡을 때 주택시장은 어떤 모습이 될 것인가? 여러 전문가들이 제시하는 미래의 주택시장은 다음의 몇 가지 특징으로 정리된다.

첫째는 실수요 중심의 시장 정착이다. 둘째, 가격 상승 기대 감소로 임대주택에 대한 수요가 늘어나고, 주택 임대차시장에서도 전세의 월세 전환이 지속적으로 이루어질 전망이다. 셋째, 주거복지 서비스에 대한 수요가 증가할 것이다. 소득 양극화, 재개발·재건축 등 도시정비사업에 따른 저렴한 서민주택의 감소, 주택 임대차시장에서의 월세 전환 증가 등으로 주거 양극화가 가속화되고 있기 때문이다. 넷째, 부부 가구, 1인 가구, 노령 가구 등이 빠르게 증가하면서 이들 세대의 수요에 부합하는 주택의 수요가 증가할 것으로 보인다. 개별화·차별화된 소비자 선호와 수요에 맞춘 다양한 주택공급으로 기존 아파트 중심으로 형성되었던 시장이 지역별·주택 유형 및 규모별로 더욱 세분화될 것이다. 다섯째, 친환경적·첨단화·녹색화된 아파트, 내구성과 장수명화된 주택, 주거공간의 가변성과 가용성을 갖춘 주택 등 첨단기술이 적용된 주택에 대한 수요가 증가할 것이다. 마지막으로, 노후주택 리모델링과 같은 유지보수 시장이 커질 것이다. 재고주택 증가, 주택보급률 상승에 따른 양적 공급의 상대적 중요성 저하, 자산증식 수단으로서의 가치 감소 등으로 인해 신축에 대한 유인이 감소하기 때문이다.

결국 주택시장은 수요에서 발생한 구조적 변화가 공급시장의 패턴을 바꾸어 놓을 전환점에 직면해 있다. 그리고 그 기본적인 방향은 양적 위주의 공급자 중심 시장에서 질적 위주의 수요자 중심 시장으로의 전환이라고 할 수 있다. 그렇다면 민간건설시장에서는 기존의 양적 확대에 기반한 성장 패러다임은 한계에 도달한 것으로 보아야 할 것이며, 이것이 본고에서 제시한 건설산업 위기의 전제 조건이 된다.



3 정부가 해줄 것이 많지 않은 공공건설시장

공공건설시장에서의 정부 영향력 축소

지금까지 건설산업에서 정부는 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 건설 산업을 육성하고 규제하는 산업정책을 집행하는 역할과 함께 공공시설물의 수요자로서 최대의 고객이기도 했다. 산업정책 집행자로서 정부의 역할은 여전히 강대하다. 정부가 비중 있는 발주자이기도 하지만 건설산업 자체가 정부의존적인 문화를 가지고 있기 때문이다. 하지만 근래 들어 수요자로서 정부의 영향력은 감소하고 있다. 공공 건설물량이 정체된 반면 민간건설시장이 주택을 중심으로 크게 성장하면서 정부의 시장 비중 자체가 줄어들고 있기 때문이다. 더욱이 물량 자체의 감소와 함께 수요자로서 공사를 발주하는 관점의 변화도 일하고 있다.

과거에는 건설산업의 육성과 같은 산업적 차원의 가치가 중요한 요인이었으나 최근 들어서는 순수한 발주자로서의 가치, 즉 최대의 투자 효율성(Value for Money)을 얻는 쪽으로 시각이 전환되고 있다.

공공건설시장에서 이와 같은 정부 역할의 감소는 대략 네 가지 측면에서 읽어낼 수 있다.

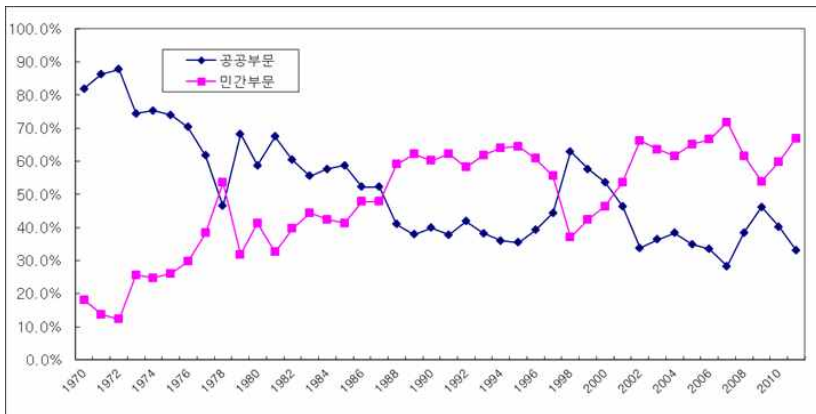
첫째, 전체 건설시장에서 공공부분의 비중이 지속적으로 축소하고 있다. 1990년대 이전까지 공공의 비중은 50%를 훌쩍 넘어 80%를 상회하기도 하였다. 하지만 1990년대 들어 민간부분의 비중이 공공부분을 추월한 이후 IMF 구제금융 당시를 제외하고는 공공부분이 30~40% 수준에 그치고 있다. 최근 글로벌 금융위기를 극복하기 위한 대규모 공공사업이 많이 시행된 2009년에 잠시 50%에 근접했으나 다시 30% 수

준으로 하락했다. 즉 건설시장의 핵심은 이미 공공 건설에서 민간 건설로 옮겨진 것이다. 그리고 이런 추세가 다시 뒤집히기는 불가능해 보인다. 그 이유를 계속해서 짚어보기로 하자.

둘째, 공공건설시장의 핵심 자원인 SOC 예산이 지속적으로 감소하고 있다. 향후 재정투자의 방향을 가늠할 수 있는 국가재정운용계획(2011~2015)은 2011에서 2015년까지 12개 사업부문 중 SOC 분야만 유일하게 -1.7% 감축을 계획하고 있다. 정부는 2009년에 한시적으로 SOC 예산을 증액했지만 우리나라의 SOC 스톡이 어느 정도 확보되었다고 판단했기 때문에 SOC 부문의 예산을 축소시키고 복지, 교육 등의 예산을 확대시키고 있다.

셋째, 재정을 통한 SOC 확충의 어려움을 보완해 온 민간투자사업도 정체되고 있다. 민간투자사업은 1994년부터 본격적으로 추진되어 도로, 철도 등 교통시설뿐만 아니라 환경, 국방, 학교 등 다양한 사회기반시설을 공급해 왔다. 2010년 9월 기준으로 총 628개(고시 기준) 사업에

<그림 2-9> 공공부문 및 민간부문 수주 비중 추이



자료 : 대한건설협회.

<표 2-1> SOC 투자 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2004년	2006년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년(안)
SOC 예산(A)	17.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	22.6
민간투자(B)	1.7	2.9	3.8	3.9	4.1	2.2	—
B/A	9.7	15.7	18.5	15.3	16.3	9.0	—

주 : 민간 투자는 BTO사업과 BTL사업의 합계로 국가관리사업기준.

자료 : SOC분야 작업반, 『2011~2015년 국가재정운용계획 : SOC 분야』, 2011. 6. 27, 2012년 예산(안).

총투자비 95.9조원 규모의 민자사업이 추진되고 있다. 이에 따라 민간 투자사업이 재정투자에서 차지하는 비중은 1995년에 0.5%에 불과했지만 2010년에는 16.3%로 대폭 확대되어 SOC 시설 확충에 중요한 축을 담당하고 있다.

그런데 2005년부터 민간투자사업에서 재정 부담을 축소하고 관련 규제를 강화하기 시작했다. 최소운영수입보장(MRG)은 2003년부터 보장 기간과 보장 수준을 축소하기 시작하여 2006년에 민간제안사업, 2009년에는 정부고시사업에서 전면 폐지했다. 이에 따라 도로 수익형(BTO) 민자사업의 경우 평균 수익률은 과거 9~10%에서 5% 수준으로 낮아졌다. 건설보조금은 아예 없거나 10% 미만 수준으로 대폭 떨어졌으며, 통행료는 2005년까지 도로공사 대비 1.83배 수준에서 현재는 1.16배 수준으로 낮아졌다. 결국 민자사업은 고위험 저수익(High Risk & Low Return) 구조로 변화하여 금융기관의 투자 매력도가 급격히 저하되었다. 이와 같은 여건 변화에 따라 2011년도 민간투자금액은 2.2조 원으로 2008~2010년의 약 4조원 수준의 절반으로 줄었고, 민자사업이 재정 투자에서 차지하는 비중도 9%대로 낮아졌다.

<그림 2-10> 민간투자사업 고시·공고 현황(2010년 9월 기준)



자료 : KDI 공공투자관리센터.

넷째, 수요자로서 공사를 발주하는 정부의 정책적 기조가 변화하고 있다. 앞서 언급한 세 가지 사항들은 물량 자체를 줄이거나 최소한 늘리지 않음으로써 건설시장에서 정부의 영향력이 줄어들고 있다는 관점이다. 반면 공사 발주의 정책 기조 변화 또한 이에 못지않은 영향을 미치고 있다. 공공건설시장에 대한 과거의 정책 기조는 물량배분, 보호, 육성 등의 키워드였으며, 발주자로서 효율성을 추구하는 입장보다는 산업의 조정자로서 다소의 비효율이 존재하더라도 산업의 규모를 키우고 조정하는 역할을 담당해 왔다. 하지만 근래 들어 공공의 역할도 조정자 관점에서 사업의 효율화를 꾀하는 쪽에 좀 더 무게중심을 두고 있다. 최저가낙찰제 등 예산 절감을 위한 발주제도 확대, 총사업비 관리, 타당성 검증 등 사업 자체의 효율화를 위한 제도들이 강화되고 있다. 조정자로서의 역할에 있어서도 경쟁에 기반한 구조조정·산업 경쟁력 강화에 초점을 두고 있다.

이러한 정부의 역할 및 관점 변화는 지금까지 과다하게 정부에 의존해 왔던 건설산업의 문화가 경제 주체들 간의 정상적인 시장 논리로

회귀하는 자연스러운 과정으로 볼 수 있다. 하지만 기존 건설산업의 성장 기반이 되었던 공공건설시장의 변화는 건설업에 있어 매우 큰 환경 변화일 수밖에 없다. 주로 공공 건설에 의존해 온 중소건설업체의 입장에서 공공 발주자마저 민간 발주자와 마찬가지로 경제 논리에 최우선 가치를 둔다면 궁극적으로 공공시장과 민간시장의 차이는 없어지는 것이기 때문이다.



원인 1 : 재정 건전성 확보와 복지수요 증대

건설시장에서 정부 영향력이 축소되고 있는 가장 큰 원인은 건설사업의 투자 우선순위가 밀리고 있다는 것이다. 그리고 그 핵심 원인은 재정 건전성 확보 필요성과 복지수요 증대에 따른 재정의 한계이다.

재정 건전성 측면에서 볼 때, 우리나라는 낮은 수준의 조세 부담, 각종 비과세·감면제도로 인해 개인소득세 및 사회보장기여금의 세율 등이 다른 OECD 국가에 비해 매우 낮은 편으로 평가되고 있다. 또한 저출산 및 인구 고령화에 따라 저축률 및 근로연령인구 증가율은 더욱 하락할 전망이며, 경제성장도 둔화될 것으로 보인다. 결국 이러한 전망은 세입 증가율 감소로 이어져 재정 건전성을 위협하게 될 것으로 전망되고 있다.

세입의 증가가 여의치 않은 상황에서 세출 측면의 압박은 크게 증가하고 있다. 특히 인구 고령화로 인한 사회복지 관련 지출 압력의 증대가 심각하다. 현재 우리나라의 보건 및 복지 분야 지출규모는 OECD 국가 평균의 1/3 수준에 불과하다. 국민연금이 적립 단계에 있으며, 아직 노인인구 비중(11.0%)이 다른 OECD 국가들(평균 15.5%)에 비해 낮고 복지제도의 커버리지나 보장 수준도 낮기 때문이다. 하지만 향후에

는 이 분야 지출이 선진국 수준으로 증가할 수밖에 없다. 게다가 소득 양극화 문제가 해소될 기미가 보이지 않고 저소득층의 생활고가 가중되면서 불과 수년 전에 비해 복지 투자에 대한 국민들의 인식이 변화하고 있다. 기획재정부와 보건복지부가 2010년에 조사한 바에 따르면 저출산 및 고령화 문제의 해결을 위한 세금 추가 부담에 대한 찬성 비율이 2007년 25.4% 2008년 28.8% 2009년 30.5% 등 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

<표 2-2> 분야별 재정 지출의 국제 비교(2008~2009년 기준)

구분	대한민국	OECD 평균(대한민국 제외)	비율
	(A, %)	(B, %)	(A/B, %)
보건+복지	7.7	23.9	32.3
이외 지출	22.7	23.4	96.9
경제	7.7	5.6	137.8
공공+국방	8.3	9.8	84.9
교육	5.0	6.0	82.3
기타	1.7	2.0	85.4

자료 : 박형수, 2011. 2. 8, 2012년 재정여건 분석 및 향후 정책방향, 한국조세연구원
재정전문가 간담회 자료

직접적인 재정수입과 지출 외에 국가부채도 재정 건전성에 큰 위협으로 다가오고 있다. 개정된 「국가재정법」에 의거해 작성한 「2011 회계연도 국가결산보고서」에 따르면 국가 총부채 규모는 773조 6,000 억원으로 집계되었다. 국내총생산(GDP) 대비 비율도 62.6%로 산출되었다. 연금지급 예정액 342조원이 포함되었으며 자산 대비 부채비율을 감안하면 크게 우려할 수준이 아니라는 시각도 있으나 향후 재정 건전

성의 확보는 중요한 과제임이 분명하다.

건설산업 측면에서는 그동안 정부를 대신하여 SOC에 투자해 온 공기업의 부채가 더욱 우려되고 있다. 지난해 공기업 부채가 약 328조원이나 되고, 준정부기관과 기타 공공기관의 부채를 합하면 464조원에 이른다. 토지주택공사가 130조 5,712억원으로 가장 많았고 한국전력이 82조 6,639억원, 도로공사 24조 5,910억원, 철도공사 13조 4,562억원, 수자원공사 12조 5,809억원 순이었다. 더욱 우려스러운 것은 증가 추세로서 2010년 대비 2011년의 공기업 부채 증가율이 34%나 된다. 이러한 추세가 건설산업 측면에서 중요하게 다가오는 이유는 공기업 부채가 향후 재정 건전성을 저하시킬 가능성에 대한 우려가 제기되면서 공기업의 SOC 투자 여력이 부족해질 것으로 예상되기 때문이다.



원인 2 : 건설업에 대한 사회의 부정적 인식

건설업에 대한 부정적 인식은 직접적으로 공공건설시장에 영향을 주는 요인은 아니다. 다원화된 사회에서 건설사업에 대한 사회의 인식과 정책적 필요성이 늘 일치할 수는 없으며, 공공 발주자로서는 공공의 이익에 부합하고 수요가 있다고 판단되는 공공사업은 추진할 필요성이 있기 때문이다. 하지만 사회의 여론과 인식이 정책 결정에 큰 영향을 미친다는 것도 분명한 사실이다. 공공 발주는 예산의 제약 하에서 움직이고 예산을 책정하고 배정하는 정부로서는 해당 사업에 대한 사회적 공감대가 중요한 결정 요소가 된다. 특히 SOC에 대한 수요처와 예산을 배정하는 부처가 다른 현실에서 범정부적인 공감대가 형성되지 않는다면 개별 사업의 추진은 쉽지 않다. 결국 사회의 부정적 인식은 정책 및 예산을 집행하는 정부에게 부담으로 작용하게 되고 그 결

과 공공 발주자의 사업 추진을 제약하게 된다. 현재 건설사업을 추진함에 있어 공공 발주자를 제약하는 대표적인 부정적 인식은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다.¹³⁾

첫째, SOC는 이제 충분하다는 인식이 존재한다. 따라서 SOC 투자 확대는 더 이상 불필요하며, SOC 건설사업은 불필요한 사업에 예산을 낭비하는 삽질로 치부하는 시각이다. 이러한 극단적인 관점이 아니더라도 사회적으로 SOC를 경제성장을 위한 필수적인 생산기반시설에서 삶의 질과 편의성 확보를 위한 선택적인 주변 시설로 보는 인식도 확산되고 있다.

그러나 우리나라 SOC 시설은 아직 충분치 못하고 향후에도 지속적이며 안정적인 공급이 필요하다. 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2008년 26.6조원으로 증가하고 있고, GDP 대비 교통혼잡비용의 비중은 2.8%로 미국 0.6%, 일본 2.3%에 비해 높다. 2007년도 우리나라의 국가물류비는 2007년 기준으로 GDP 대비 15.6%로 일본 8.7%(2006년), 미국 10.1%(2007년) 등 주요국보다 높은 수준이다. 1인당 국민소득 2만 달러 달성 시점을 기준으로 국토면적과 인구를 고려한 도로 연장률은 2010년 우리나라의 수준이 2만 달러 달성한 1987년 당시 일본의 29.7%, 프랑스의 33.4%에 불과하다.

하지만 SOC 투자에 대한 불신은 국민들이 체감하는 분야에 있어서는 실제로 존재하는 것도 사실이다. 대표적인 사례가 지방 공항이다. 지역 이기주의와 이에 영합한 정치권에 의해 추진된 지방 공항들이 총

13) 본 연구에서는 세 가지의 사회적 인식에 대한 엄밀한 진위 여부는 논의하지 않는다. 단지 사회적으로 건설사업에 대해서 부정적인 인식들이 존재하며 이 인식들이 공공건설시장에서 정부의 영향력을 지속적으로 감소시키는 데 일익을 담당하고 있음을 정리하고자 한다.

체적으로 부실화되면서 대표적인 국책사업 실패 사례가 된 것이다. 3,567억원을 들여 2002년 완공한 양양국제공항은 최근에 몇몇 노선들이 취항하고는 있으나 그동안 이용률이 매우 낮아 누적적자가 심각한 수준이다. 1,147억원이 투입된 울진공항, 3,017억원이 투입된 무안공항도 거의 이용되지 않기는 마찬가지이다. 이에 따라 최근 정비공장, 비행조종훈련센터, 군 전용공항, 민간 매각 등 구조조정에 들어갔다. 이러한 상황에서 다시 동남권신공항이 논의되다 보니 그 현실적 필요성과 타당성은 차치하고 공항 건설사업에 대해서 사회적 여론이 우호적일 수 없는 것이 어쩔 수 없는 사실이다.

<표 2-3> 국민소득 2만 달러 당시 도로 스톡

구분	2만 달러 시기	국토계수당 도로연장률	구분	2만 달러 시기	국토계수당 도로연장률
한국	2010년	1.52	이탈리아	1991년	2.33
스웨덴	1987년	2.13	프랑스	1990년	4.55
영국	1996년	3.11	일본	1987년	5.12

주 : 국토계수 : $\sqrt{\text{국토면적 (km}^2\text{)} \times \text{인구 (천명)}}$

자료 : 대한상공회의소, 『우리나라 SOC 경쟁력의 국제비교와 시사점』, 2011. 7.

둘째, 건설사업을 추진할 때 기대하는 경제 활성화 효과, 경기부양 효과 등 경제적 효과에 대하여 문제가 제기되고 있다. 건설사업을 통해 경기를 부양하고자 하는 시도는 1930년대 대공황 시기 미국 루즈벨트 정부에서 뉴딜 정책의 일환으로 테네시강 유역 개발공사를 설립하여 다목적 댐을 건설한 데서 그 연원을 찾을 수 있다. 자유방임주의에서 벗어나 케인스주의에 기반하여 정부의 간섭과 통제를 통해 경제를

활성화시킨 성공 사례이다.

그 후 이 방식은 전 세계적으로 활발히 활용되었으나, 이제 그 효용에 대한 의문이 제기되고 있다. 대표적으로 일본의 ‘잃어버린 10년’에서 대규모 건설사업을 통한 경기부양 효과가 나타나지 않았기 때문이다. 일본은 버블경제 붕괴 후 경기 활성화를 위해 토건사업 중심으로 105조엔을 쏟아 부었으나 실패한 것으로 평가되고 있다. 오히려 적자 국채만 눈덩이처럼 불어났으며, 실질 경제성장률은 거의 0%에 머물렀다.

우리나라에서도 대규모 건설사업의 경기부양 효과에 대한 문제 제기가 잇따르고 있다. 반대하는 측에서는 GDP 대비 건설산업의 비중 축소, 산업연관효과 축소 등으로 인해 건설사업의 기본적인 경제효과가 과거에 비해 낮아졌음을 제시하고 있다. 또한 산업 내부적으로도 대형 건설업체들의 조직 구조와 고용 구조가 변화하면서 다단계 하도급을 통해 중간 마진 형태로 상당 부분이 사라짐으로써 실제 현장에서 집행되는 비용이 낮아져 경기 활성화 및 일자리 창출 효과도 크게 떨어졌음을 주장하고 있다.¹⁴⁾ 이와 더불어 사업 타당성 분석에서 제시되는 경제 파급효과에 대한 불신도 큰 몫을 담당하고 있다. 대형 국책사업에서는 타당성 분석을 통해 생산유발효과, 부가가치유발효과, 취업유발효과 등을 제시하고 있으나 그 실제 달성 여부에 대해 많은 사람들이 반신반의하고 있는 것이 현실이다.

셋째, 정부를 대신하여 공공시설을 건설하는 민간투자사업에 대한 부정적 인식이 팽배하다. 최근 복지, 국방, 교육 등에 대한 재정지출이 증가하고 있지만 경제성장률이 둔화되고 있어 세수의 증가율이 상대적으로 낮아 SOC 예산은 지속적으로 축소되고 있다. 이런 상황에서 정

14) 버블 붕괴와 장기 침체, 김광수경제연구소, 2009. pp.73~75.

부가 사회적으로 필요한 각종 SOC 시설을 모두 재정으로 적기에 확충하는 것은 어려운 일이다. 그렇다면 현실적인 대안은 민간투자사업일 수밖에 없다. 실제로 민간투자사업은 재정 건전성 확보에 기여한 것으로 평가되고 있다. GDP 대비 국채 비율을 매년 1~2.5%p 축소시켰고, 2005년 이후 민자사업의 평균 재정 절감률은 13~16%에 달하는 것으로 분석되고 있다. 하지만 향후 민간투자사업의 적극적 활용도 사회적 공감대 측면에서 쉽지 않다.

1990년대 말과 2000년대 초반에 추진되었던 초기 민간투자사업들이 운영 단계에 들어가면서 부실한 교통수요 예측과 최소운영수입보장으로 인한 추가 재정지원, 그리고 통행료가 재정사업에 비해 높다는 비판이 시민단체·언론·국회로부터 꾸준히 제기되었다. 민간투자사업에 대한 부정적 여론이 팽배해지자 정부의 민간투자정책은 재정 부담을 축소하고 관련 규제를 강화하는 방향으로 전환되었다. MRG가 폐지되고, 사업의 이익 일부를 환수하는 부(負)의 재정지원제도가 도입되었다. 그리고 자금재조달 시 정부와 이익을 공유하도록 했다. 평가 기준에서는 기술과 품질에 대한 평가보다는 가격(건설보조금 축소, 통행료 인하 등)에 대한 평가 비중을 높여서 재정지원의 축소를 유도했다. 결과적으로 민간사업자들 간에는 우선협상대상자로 지정되기 위한 출혈 경쟁이 불가피해진 것이 현실의 상황이다.

그럼에도 불구하고 사회적 인식은 매우 악화되어 있다. 민간투자사업의 복잡한 구조에 대한 이해가 쉽지 않은 상황에서, 실제로 체감하는 부분인 과다한 통행료, 최소운영수입보장으로 인한 예산지출 등이 부정적 인식에 결정적인 영향을 주고 있는 것이다. 더욱이 이러한 문제가 건설업체에 대한 특혜로 확대되면서 사회적인 논란이 계속해서 커지고 있다. 사실 민간투자사업에 대한 문제 제기는 초기 사업들에

있어서 일부 공감되는 부분도 있지만 사업에 대한 잘못된 이해에 기초한 오해가 대부분이다. 하지만 정부의 입장에서 일반 대중에 대하여 쉽고 간단하게 민간투자사업에 대한 오해를 풀기는 쉽지 않은 것도 사실이다. 따라서 정부로서는 재정 확대에 대한 현실적인 대안도 없으면서 민간투자사업을 적극적으로 추진하기도 어려운 진퇴양난의 상황으로 보인다.

향후에도 정부 역할 축소는 불가피

위에서 살펴본 건설산업에 대한 정부의 영향력 축소는 일시적인 문제로 보기 어려운 구조적 문제로 보인다. 재정 건전성 확보와 복지예산 증가는 불가피한 사회적 트렌드이며, 이러한 상황에서 사회적으로 부정적 인식이 큰 건설사업에 투자의 우선순위를 두기는 정책적으로 어려운 것이 사실이기 때문이다.

최근 많은 지자체들이 대규모 개발사업 등으로 인해 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 것도 시사점이 크다. 태백시의 경우, 오투리조트 개발사업의 실패로 갇아야 할 빚이 2,060억원으로 예산 2,450억원의 84%에 이르고 있다. 대구시는 부채가 2조 4,000억원이 넘는데 지하철 건설과 운영 적자가 1조원에 달하며, 부산시 역시 지하철, 신항, 도로 건설 등을 위해 지방채를 과도하게 발행한 결과 부채가 3조원에 달하고 있다. 또한 새만금사업, 4대강사업처럼 사업 추진에 대하여 대다수 국민의 공감대를 얻는 데 실패하여 지속적으로 문제가 제기되고 있는 사업들도 존재한다. 여기에 대규모 건설사업을 추진할 때마다 환경 파괴를 둘러싸고 불거지는 환경단체와의 충돌도 정부에게 큰 부담이다.

SOC 확충이나 국가나 도시의 장기적 미래를 위해 꼭 필요한 건설사

업도 여전히 많다. 하지만 재정적인 제약이 우선 발목을 잡는다. 여기에 건설사업에 대한 국민들의 부정적 인식으로 정치적인 측면에서도 건설사업 정책이 좋은 평가를 얻기 힘들다. 따라서 선거를 통해 선출되는 국가 및 지방자치단체장으로서 건설사업을 적극적으로 추진하기 어려운 원초적인 제약이 존재한다. 결국 공공건설시장에서 정부의 영향력이 감소함으로써 건설산업의 미래를 정부의 물량 확대 및 제도 개선에 걸기는 무리라는 것이 자명해진다.



4 불확실한 미래 건설시장

미래 건설시장 전망

민간 주택시장도 구조적 수요 감소에 직면해 있고, 정부에게 공공 건설물량의 확대를 기대하기도 어렵다. 즉 기존의 시장에는 양적성장을 지속시킬 만한 동력이 존재하지 않는다. 그렇다면 건설시장의 미래에는 과거 각 시기를 주도했던 양적성장의 동력과 같은 새로운 희망이 있을까? 마치 낙후 산업의 대명사처럼 인식되고 있는 현실이지만 건설 산업의 미래가 마냥 어두운 것은 아니다.

건설산업의 새로운 미래는 크게 두 가지 분야에서 논의되고 있다. 첫째는 기술융합을 통한 산업의 첨단화이다. 정보통신, 생물학, 나노공학 등의 첨단 산업을 건설산업과 융합하여 건설산업의 3D(Dirty, Difficult, Dangerous) 이미지를 3S(Smart, Stable, Safety)로 변화시킬 수 있을 것이다. 기술융합으로 현재 기술 수준의 제약으로 불가능한 구조물의 건설이 가능하게 될 것이다. 건설사업과 정보기술, 로봇틱스, 통신산업 등의 융합은 시설물의 보안과 안전성을 높이고 시설물 시공, 가동의 자동화 및 지능화를 촉진할 것이다. 또한 신소재와 나노공학을 통한 기술혁신은 친환경 개발을 가능하게 하여 환경파괴 산업이라는 건설산업의 이미지를 바꿔놓게 될 것이다.

둘째, 생태, 환경, 에너지 등의 키워드를 중심으로 한 새로운 건설시장이 대두될 것이다. 에너지 자원의 고갈, 환경오염 등이 핵심 동인으로 작용하여 지속가능성과 친환경을 표방하는 녹색성장을 중심으로 건설산업의 패러다임도 변화할 것이다. 에너지 효율적인 사용에 대한

규제와 압력이 강화될 것이며, 이에 따라 건설산업에서도 신재생에너지 기술과 에너지 효율화 기술을 반영한 건설의 급성장이 예상된다. 더 나아가서는 종합적인 건조 환경(Built Environment)의 저탄소화를 위한 공간 전략과 지속 가능한 미래 에너지 시스템에 대한 기술개발도 건설산업과 연계될 것이다.

건설산업도 기술융합을 통해 첨단산업으로서 새로운 시장을 개척해 나가고 있으며, 현재 전 세계적인 이슈가 되고 있는 녹색성장과 관련해서도 무궁무진한 수요가 존재한다. 더욱이 이제 우리의 건설산업은 국내시장을 넘어서 해외시장을 무대로 삼고 있으며, 제각기 나름의 경쟁력을 가지고 내수산업의 한계를 뛰어넘고 있다. 그렇다면 이러한 미래를 바탕으로 하는 신시장이 과거 국가 인프라 개발, 주택산업 등처럼 건설산업의 양적성장을 지속시켜 줄 수 있을까?

건설산업의 신시장을 논할 때 빠지지 않고 등장하는 것이 바로 해외건설과 녹색건설이다. 내수 건설시장이 한계에 도달했다는 인식에서 해외건설이 논의되고 건설과 신기술이 결합한 새로운 상품으로 녹색건설을 이야기한다. 해외건설은 새로운 시장이자 외부 수요이고 녹색건설은 새로운 상품이면서 주로 내부 수요를 담당한다. 이러한 측면에서 해외건설과 녹색건설은 짝이 잘 맞는 상호 보완적 시장임에 틀림없다.

해외건설과 녹색 건설시장이 거시적인 산업 측면에서 중요한 돌파구인 것은 분명한 사실이다. 그리고 경쟁력을 갖춘 능력 있는 기업에게는 이미 중요한 시장으로 자리 잡고 있다. 하지만 앞서 던진 질문과 같이 이 두 시장을 통해 건설산업이 지금의 양적 패러다임을 유지하며 성장해 나갈 수 있을 것인가에 대해서는 마냥 긍정적인 답을 내리기는 어렵다. 왜 그런지 그 이유를 지금부터 살펴보자.



기존 건설시장과 다른 녹색 건설시장 15)

전 세계적인 성장 전략으로 자리 잡은 녹색성장 기조는 우리나라에서도 선택이 아닌 필수적인 요건으로 인식되고 있다. 녹색 혹은 그린(Green)이란 단어는 모든 정책과 산업의 핵심적인 키워드가 되고 있으며, 건설산업에 있어서도 차세대 신성장동력으로 인식되고 있다. 선진국에서는 녹색건설 활동이 이미 활발히 추진되고 있으며, 특히 건축 부문의 경우 미국과 영국은 LEED, BREEM 등의 건축물 친환경 인증을 통한 녹색시설 발주가 급증하고 있다. 미국의 녹색빌딩 시장은 지난 3년간 60% 이상의 성장을 보이고 있다. 신재생에너지 부문은 2005년 이후부터 매년 60% 이상씩 투자액이 늘어나고 있으며, 이 가운데 약 60% 이상이 건설투자인 것으로 나타났다.

이 같은 추세는 21세기 초 금융위기를 극복하기 위한 그린 뉴딜(Green New Deal) 정책과 연계되면서 가속화되고 있다. 세계 각국의 녹색산업 관련 재정투자는 두 가지 형태로 나타나고 있다. 단기적으로는 경기침체를 극복하기 위한 녹색경기부양(Green Stimulus)이고, 다른 하나는 장기적인 관점에서 녹색산업에 대한 투자를 통해 새로운 성장동력을 확보하기 위한 노력이다.

미국의 경우 2010년 중 친환경 SOC 투자(수자원 관련 190억 달러, 온실가스 및 에너지 절감 통근시설 개선 관련 100억 달러 등)에 290억 달러를 집행했다.

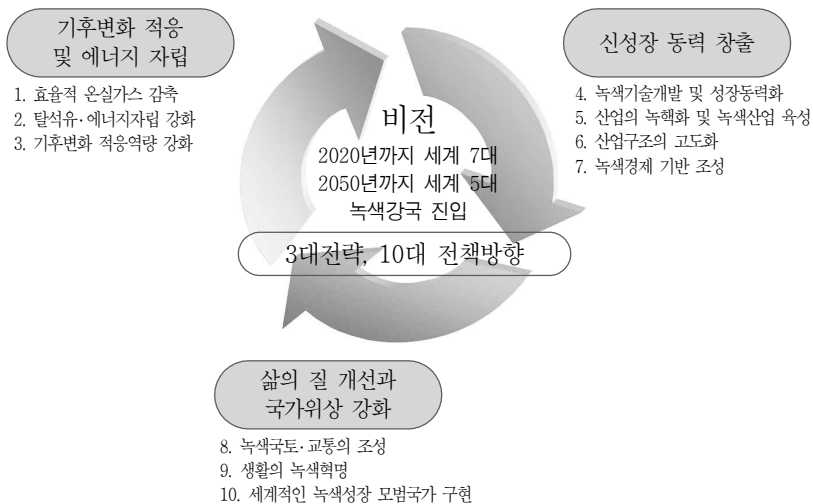
또한 EU는 정부 재정지출의 63.7%를 녹색 분야에 투자하고 있으며, 영국은 ‘그린 혁명’ 계획이라는 명칭 아래 2020년까지 약 180조원의 투

15) 유호현, 전계서를 토대로 보완 정리.

자를 집행할 것을 천명했다.¹⁶⁾ 우리나라에서도 녹색산업이 건설 분야의 신성장동력으로 지목되고 있다. 녹색성장이 국가적 차원의 차세대 성장동력으로 자리 잡고 있기 때문이다. 녹색성장에 대한 국가전략은 녹색성장위원회에서 주도하고 있는데, 2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입을 목표를 하고 있으며, 이를 위한 3대 전략과 10대 정책 방향을 제시하고 있다.

10대 국가 녹색전략 과제는 건설수요와 큰 연관성을 가진다. 직접적으로는 원전과 신재생에너지 등의 시설 투자, 탈석유 에너지 자립 강화 전략과 녹색 인프라 조성, 녹색 국토/교통의 조성 등이 건설수요와 연계된다. 이에 따라 신재생에너지 발전 시설 건설, 고속철도 인프라

<그림 2-11> 국가 녹색전략



자료 : 녹색성장위원회 홈페이지(www.greengrowth.go.kr).

16) 유호현, ‘건설시장에 부는 녹색 바람, 건설 기업엔 양날의 칼’, LG Business Insight Weekly 포커스, LG경제연구원, 2011. 3. 9.

구축, 수처리 시설 등 신규 프로젝트의 증가가 예상된다. 직접적인 시설 투자 외에도 저탄소 전략에 있어 건설부문의 역할은 매우 크다. 건설산업의 대상이 되는 시설들에서 배출하는 탄소 배출량이 국가 탄소 배출량의 과반을 넘어서고 있기 때문이다.

따라서 기존 시설물들을 저탄소 녹색시설로 대체하는 것이 건설산업의 역할이 될 것이며, 리노베이션, 리모델링 등을 통한 그린빌딩 건축사업이 크게 증가할 것으로 예상된다. 이렇듯 녹색산업이 국가적 성장동력으로 자리매김하면서 녹색 건설시장은 국가 전략을 뒷받침하고 현실에 구현하는 핵심적 역할을 수행하게 될 것이다. 그리고 그 과정에서 새로운 건설시장으로서 전체 건설시장의 규모를 키우는 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

이렇듯 녹색 건설시장이 앞으로 유망한 시장이라는 점에 대해서는 누구나 이견이 없다. 하지만 녹색 건설시장이 기존 건설시장과 동일한 ‘건설업계의 시장’인지에 대해서는 우려의 목소리가 있다. 물론 모든 분야의 산업이 최종 수요자를 최대한 만족시키기 위해 서로의 영역을 활발히 넘나들고 있는 상황에서 건설산업만 ‘우리만의 시장’을 고수할 수 없음은 당연하다. 실제 건설업에서도 타 산업과의 융복합이 활발해지고 있으며, 앞으로도 IT, BT, NT 등 첨단기술과 연계되어야만 경쟁력을 확보할 수 있다는 점에서 이 추세는 불가피하다. 그런데 건설업계에서는 아직 녹색건설 상품과 전통적인 건설 상품과의 차이를 깊이 고려하고 있지 못한 듯하다.

녹색건설 상품은 건설산업의 전 영역에 걸쳐 존재한다. 그린빌딩, 수처리 시설 및 폐기물 처리 시설, 친환경 도로, 고속철도, 신재생에너지 발전 시설 등이 대표적이다. 이들 상품들은 기존 건설상품과 대비되는 두 가지 특징이 있다. 우선, 녹색건설 상품의 품질과 가치를 결정함에

있어 핵심 설비의 영향력이 커지고 있으며, 시설물 건설비용에서 차지하는 핵심 기기의 비중도 날로 증가하고 있다. 예를 들어 풍력 발전에 있어 풍력 발전 터빈, 수처리 시설에 있어 멤브레인, 폐기물 처리 시설에 있어 소각로 등의 성능과 비중이 커지고 있다. 또 다른 특징은 기존의 도급형 건설사업에서 개발/제안 및 시공 후 운영까지를 포함한 토털 솔루션형 사업의 비중이 커지고 있다는 점이다. 탄소저감 활동을 위해 적극적으로 권장되고 있는 CDM(Clean Development Mechanism) 사업과 녹색건설을 위한 투자재원이 부족한 개발도상국의 시설수요 증대는 토털 솔루션 사업을 확산시키는 동력이 되고 있다.

이 같은 핵심 설비의 영향력 강화와 토털 솔루션 사업의 확대는 녹색 건설사업의 주도권을 건설기업 외에 다른 사업 주체들이 가질 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 핵심 설비를 제조하는 업체와 경쟁을 할 가능성이 크다. 녹색 시설물의 효용 가치를 높이는 데 시공보다는 어떤 설비가 설치되느냐가 중요한 판단 기준이 된다. 이에 따라 제조업체들은 자사의 설비 우수성과 설비에 대한 이해를 바탕으로 경쟁력을 키우고 있다. 즉 자사 설비에 최적화할 수 있는 설계 엔지니어링을 내부화함으로써 건설업체의 참여 영역을 최소화하거나 부가가치를 낮추는 것이다. 실제로 풍력발전 분야의 대표적 제조업체인 Gamesa, Goldwind, Sulzon Energy 등은 설비 제조뿐만 아니라 건설 서비스를 같이 제공하고 있다. 제조 기업들은 토털 솔루션 사업에 대응하기 위해 운영사업에도 적극적으로 뛰어 들고 있다. 이 또한 자사의 설비 시스템 경쟁력을 바탕으로, 운영 과정의 실수를 줄이고 설비를 가장 효율적으로 활용하는 가치를 고객들에게 제공해 줄 수 있기 때문이다. 실제로 빌딩 자동화 통합제어 솔루션을 제공하는 IBM, 지멘스, 하니웰 등은 사업의 주계약자로서 그린빌딩 분야에 참여하고 있다.

토털 솔루션 사업의 확대로 운영 전문업체와도 경쟁이 필요하다. 운영 업체의 가장 큰 경쟁력은 시설물의 총생애비용을 절감시킬 수 있는 역량을 가졌다는 점이다. 시설물의 총생애비용 구성을 보면 일반적으로 건설투자는 30~40% 수준이고, 60~70%의 비용은 시설물 운영비용이다. 즉 어떻게 운영을 잘 하느냐에 따라 시설물의 경제적 가치를 높일 수 있다. 민영사업으로 대표되는 토털 솔루션 사업 방식이 증가하면서, 발주처는 건설비용의 절감뿐만 아니라 총생애비용 절감이 가능한 운영 역량을 주목하고 있다. 이에 따라 운영 업체들은 그 동안 쌓은 운영 노하우, 예를 들어 시간대별 수요량 예측과 생산량 조절, 공정 프로세스의 개선 역량 등과 같은 노하우와 함께 대규모 자본 동원력을 바탕으로 토털 솔루션형 사업에서 주도권을 가져가고자 노력하고 있다. 세계 최고의 환경 분야 기업으로 인정받고 있는 프랑스의 베올리아와 수에즈는 운영 역량을 바탕으로 전력, 폐기물, 수처리 분야에서 시장 지위를 높이고 있다. 이들 기업은 그 동안 쌓은 운영 경험을 바탕으로 개발 프로젝트의 주계약자로 참여하고 있으며, 내부의 건설 자회사를 통해 시설물 건설에 참여하고 있다.

이처럼, 건설산업 전반에 걸쳐 나타나고 있는 녹색건설의 확산은 건설기업에게 분명히 기회가 될 것이다. 하지만, 이러한 기회가 건설업체에게만 주어지는 것은 아니다. 녹색건설이 가지고 있는 특징으로 인해 제조업체 및 운영업체에게도 녹색건설은 성장의 기회가 될 것이다. 더 나아가 녹색건설을 주도하는 건설업계의 위치를 위협할 수도 있다. 따라서 건설업계로서는 녹색 건설시장이 중요한 미래 시장이지만 새로운 물량 창출이라는 측면에서 마냥 낙관적으로 볼 수는 없는 상황인 것이다. 또한 건설업계가 녹색 건설시장의 주도권을 갖고 적극적으로 시장을 확대하기 위해서는 건설업이 가지고 있는 반(反)녹색 이미지를 개선하

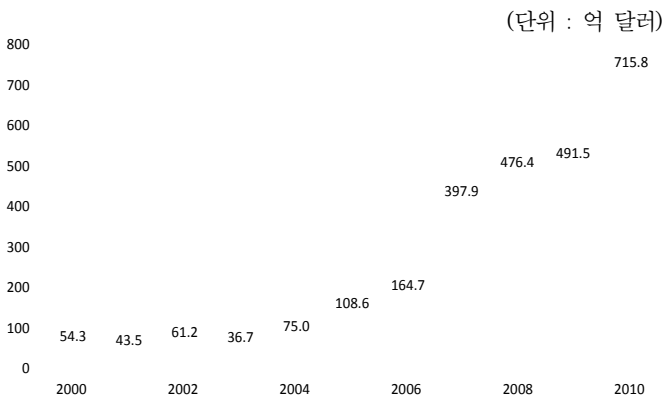
고 녹색건설에 대해 홍보를 강화할 필요도 있다. 현재 대다수의 국민들은 녹색산업을 단순히 환경보호와 동일시하는 경향이 있으며, 건설산업을 대표적인 반(反)녹색, 환경파괴 산업으로 인식하고 있다. 따라서 녹색 건설사업도 단지 또 다른 대규모 건설 프로젝트로 간주함으로써 건설산업에 대한 부정적 인식이 더욱 확대될 가능성도 있기 때문이다.



일반해가 되기 힘든 해외 건설시장

국내 건설시장의 성장세가 둔화되고 상대적으로 중동의 플랜트 시장을 중심으로 해외 건설시장이 호황을 맞이하면서 전체 건설시장에서 해외 건설시장의 비중이 매우 커졌다. 2006년부터 2010년까지 우리나라 건설업체의 해외 수주실적은 크게 증가했다. 2010년 해외 수주액은 715.8억 달러로 역대 최대 규모를 달성했다. 2010년에 수주액은 2000년 대비 13배나 되는 규모이며, 5년 전인 2005년에 비해서도 7배

<그림 2-12> 해외 수주 추이



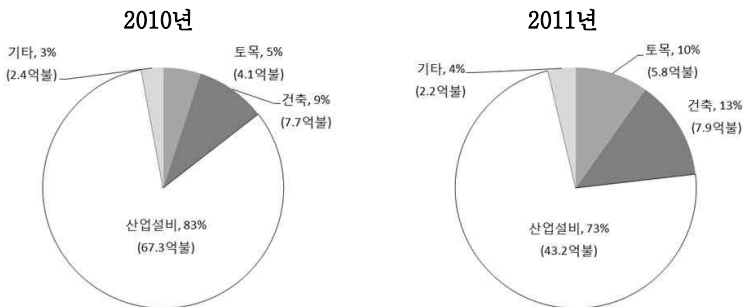
자료 : 해외건설협회.

나 된다. 2011년 해외 건설수주는 2010년보다 17.4% 감소한 591억 달러에 머물렀으나 여전히 높은 수준을 기록하고 있다.

이처럼 높은 실적 증가는 산업설비, 즉 플랜트 수주에 기인하며, 그 핵심 원인은 유가상승이다. 2000~2003년 배럴당 22~26달러에 불과하던 유가는 2008년 94달러로 증가했으며, 2011년에는 106달러 수준을 기록했다. 유가상승으로 인해 더 많은 석유를 생산하기 위하여 정유시설과 시추시설 수요가 증가했으며, 대체에너지 수요를 위한 플랜트 수요도 크게 증가하였다.

플랜트 수주는 2010년 해외 수주의 80%인 572.9억 달러를 차지했다. 당시 186억 달러의 UAE에서 수주한 원자력 발전소의 영향이 컸지만, 최근 5년간 플랜트 수주액 추이를 보아도 높은 성장세를 확인할 수 있다. 2005년 82.6억 달러에 불과했던 수주가 2007년 252.7억 달러로 2년 만에 4배 증가했으며, 2010년 573.9억 달러로 2007년에 비해 2배 정도 증가하였다. 2011년에도 여전히 플랜트 수주가 73%의 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 2-13> 공종별 해외 수주 실적 비중



자료 : 해외건설협회.

향후에도 큰 틀에서 볼 때 해외시장의 전망은 어둡지 않다. 건설시장의 규모는 전 세계 GDP의 약 10% 점유하고 있으며, 2020년에는 2011년의 투자 시장(7.01조 달러) 보다 1.49배 성장하여 10.5조 달러에 이를 것으로 전망되고 있다.¹⁷⁾ 아시아권과 남미권이 시장 성장세를 주도하여 약 1.67배 성장하고, 특히 중국 시장이 2배 이상으로 성장할 것으로 예상되고 있다. 중동·아프리카권도 계속 성장하여 1.48배 규모로 시장이 커질 것으로 나타났다.

이렇듯 건설산업은 근래 내수시장의 어려움을 해외시장, 그 중에서도 플랜트 수주를 통해 극복해 왔다고 할 수 있다. 총량적인 수주 규모를 보면 해외시장은 이미 우리 건설산업에게 중요한 시장으로 자리 잡았다. 또한 향후에도 시장 규모 측면에서는 중동의 플랜트, 저개발국가의 사회기반시설 수요의 증가로 여전히 밝은 전망을 가지고 있다는 점에서 분명 좋은 기회이자 중요한 시장일 것이다.

내수시장의 한계가 뚜렷해지고 있는 상황에서 해외시장 진출의 필요성은 당연하다. 그리고 수출 위주의 경제 체계를 통해 성장해 온 우리나라로서는 ‘해외시장을 통한 성장’ 전략은 너무나 익숙한 슬로건이다. 하지만 건설산업에 있어서는 이 전략이 그리 단순하지는 않다. 건설산업은 수주산업임과 동시에 전형적인 내수산업이다. 즉 해외에 진출하기 위해서는 단순히 상품을 수출하는 것이 아니라 장기간에 걸친 영업활동을 통해 수주를 해야 하고 장비와 인력이 투입되어야 한다. 즉 중소건설기업이 쉽게 진출하고 철수할 수 있는 성격이 아닌 것이다.

실제로 현재 해외시장의 핵심은 플랜트 시장이며, 이는 우리나라 건설기업 중 탑 클래스에 있는 몇몇 기업들만의 시장이다. 그리고 플랜

17) www.economywatch.com.

트 시장 외에 건축, 토목 시장도 해외에서 공신력과 경쟁력을 갖추고 수주를 할 수 있는 업체는 사실상 대기업에 국한된다. 이러한 특성은 해외공사 수주실적에서 여실히 드러난다. 우리나라 기업의 해외건설수주액 중 중소기업체들이 수주한 금액은 2007년에 전체 수주액의 16.8%인 67억 달러, 2008년 72억 달러(19.7%), 2009년 55억 달러(11.2%), 2010년 47억 달러(6.6%), 2011년에는 전체 수주액의 8.2%인 48억 달러를 기록하였다. 해외시장에 진출한 중소기업체의 수도 823개사에 불과하며, 그중 일반건설업체는 200여 개 사에 그치고 있다(2012년 1월 기준).

즉 해외 건설시장의 규모는 크게 성장했으나 중소건설업체에게는 여전히 접근이 어려운 시장이다. 중소건설업체가 해외 진출할 때 겪는 어려움을 조사한 결과를 보면¹⁸⁾, 자금 조달, 해외 경험 기술자 부족, 클레임 처리 능력, 기술력 부족, 입찰계약 서류 작성 등이 애로사항으로 나타나고 있다. 이 결과는 사실 중소기업들이 해외에서 독자적인 수주, 시공에 필요한 역량의 대부분을 갖추지 못하고 있는 것을 표현하고 있는 것이다.

<표 2-4> 중소기업의 해외 공사 수주 실적 추이

(단위 : 천 달러, %)

기업구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
중소기업	6,699,867	7,213,925	5,509,952	4,712,472	4,827,326
전체기업	39,788,146	47,639,600	49,147,869	71,578,807	59,131,889
비율	16.8	15.1	11.2	6.6	8.2

자료 : 해외건설협회.

18) 해외건설협회·연세대학교, 「중소건설업체의 해외 진출 활성화 방안」, 2006. 12, p.155.

또한 현재 승승장구하고 있는 대기업들에게도 문제점들이 지적되고 있다. 플랜트 분야와 특정 지역(MENA ; Middle East and North Africa)에 지나치게 치우친 수주 구조를 가지고 있으며, 내용적인 측면에서도 시공 중심의 경쟁력만을 가지고 있다는 것이다. 우리나라 업체들은 발전소와 정유 플랜트, 화학 플랜트에 많은 시공 경험을 토대로 높은 경쟁력을 가지고 있다. 다만 아직까지 원천기술과 기본설계 능력은 선진국에 비해서 낮은 수준이며, 고부가가치 시장인 FEED(Front End Engineering & Design) 단계의 경쟁력이 떨어지는 것으로 평가되고 있다. 즉 미래에 해외시장의 경쟁력을 지배하는 요소에 대한 역량이 여전히 취약한 것이다.

종합해 볼 때, 해외 건설시장을 단순히 국내의 대체 시장으로 보기는 어렵다. 거시적인 건설산업의 총량적 관점에서는 내수시장의 침체를 보완하는 시장으로 기능할 수 있겠으나, 개별 기업의 관점에서 내수의 위기에 대한 일반해가 되기는 어렵다는 것이다. 하지만 새로운 혁신과 패러다임 전환이 이루어진다면 해외 건설시장에 우리 건설산업의 미래가 있음은 분명하다. 해외시장은 성장세를 지속하고 있으며, 우리나라의 국내외 실적 경험 가치는 지속될 것이다. 그리고 ‘해외시장 = 기업 생존’으로 인식하고 있는 만큼 우리 건설산업의 노력과 특유의 순발력이 발휘된다면 긍정적인 전망이 가능하다.

본 연구에서 강조하고자 하는 것은 해외 건설시장의 전망이 어둡다거나 우리에게 한계가 있어 해외 건설시장을 통한 위기 극복이 불가능하다는 것이 아니다. 단지 대부분의 건설기업에게 있어 현재 우리나라 건설산업의 시장질서와 패러다임을 그대로 유지한 채로 옮겨갈 수 있는 간단한 시장이 아니라는 점을 강조하는 것이다. 즉 녹색 건설시장 이건 해외 건설시장이건 미래의 건설수요를 담당할 시장들은 부단히 준비하고 역량을 갖춘 기업들을 위한 시장인 것이다.



Chapter

3

시장 변화에 부응하지 못한 건설문화

1. 한국 건설문화의 형성과 문제점 • 87
2. 시장 중심의 생산 및 경쟁체계 구축에 실패한 건설제도 •
99
3. 업역주의에 빠져버린 건설인 의식 • 113
4. 정부의존성 및 수직적 주종의식을 벗지 못한 건설인 의식
• 122
5. 후진적 문화 행태의 정채산업 이미지 • 134



시장 변화에 부응하지 못한 건설문화

1 한국 건설문화의 형성과 문제점¹⁹⁾

한국 건설문화를 형성하는 세 가지 요소

문화에 대한 표현으로 ‘공유된 무관심’이란 말이 있다. 너무 자연스럽고 익숙해서 왜 우리가 그렇게 생각하고 행동하는지에 대하여 의문을 품지 않는 것이 문화란 말이다. 인간 사회의 모든 이면에는 문화가 자리 잡고 있다. 건설산업에도 문화가 있다. 건설 생산활동을 영위하게 하는 제도와 건설인들의 의식 등이 곧 문화인 것이다. 한국 건설산업에는 한국 고유의 건설문화가 있다. 당연히 한국 건설문화는 세계 다른 나라의 건설산업 문화와 다르고, 한국 내 다른 산업의 문화와도 다르다. 한국 건설산업의 독특한 생산활동을 규정짓는 양식이 곧 한국 건설문화인 것이다. 그렇다면 한국 건설문화는 어떻게 형성되고 발전

19) 본 장은 「한국 건설문화의 특성 및 혁신 방향」(윤영선, 한국건설산업연구원, 2008)의 연구 내용들을 주로 참고하면서 재구성하는 등의 작업을 하였음.

해 왔을까?

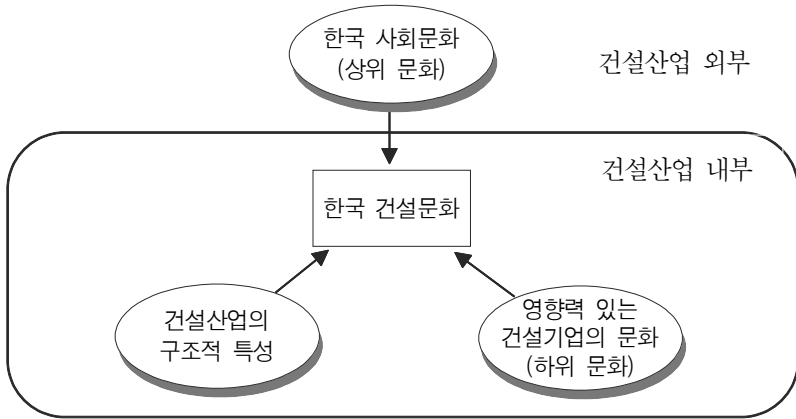
한국 건설문화를 논하기 전에 건설문화의 정의 및 특성에 대하여 간략히 살펴보자. 광의로 정의된 문화의 개념을 건설산업에 적용해 보면, 건설문화란 ‘건설산업 종사자 전체가 습득하고 축적한 제도와 의식, 행동 그리고 그 결과물들의 총체’이다. 이를 좀 더 현실적인 의미에서 압축 요약하면, 제1장에서 밝힌 바와 같이 건설문화란 곧 건설산업의 제도와 건설종사자들의 의식을 말한다. 한편, 건설문화는 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 건설문화는 건설인들이 만드는 문화이다. 둘째, 건설문화는 건설산업 활동을 통하여 만들어지고 공유되는 문화이다. 셋째, 건설문화는 건설산업 내에서 습득되고 전승되는 문화이다. 넷째, 건설문화는 건설산업을 규율하는 통합적인 틀이다. 다섯째, 건설문화는 보편적이면서 동시에 다양성을 갖는다. 여섯째, 건설문화는 변화하는 속성을 가진다.

한국 건설문화를 형성하는 요소로는 크게 세 가지가 있다.

첫째, 외부적 요소로서 한국의 보편적 사회문화가 있다. 한국의 보편적 사회문화는 한국 건설문화 형성에 영향을 미치는 상위 문화이다. 한국 사회를 지배하는 한국인들의 보편적 가치의식과 법·제도 등 사회적 규범이 한국 건설문화를 형성하는 일차적 요소인 것이다. 둘째, 내부적 요소로서 건설산업 자체의 특성을 들 수 있다. 건설산업의 구조적 특성은 그 자체로서 건설문화를 형성하는 요인이 된다. 건설문화가 타 산업의 문화와 다른 것은 건설산업의 특성이 독특하기 때문이다. 그러나 건설산업의 특성 그 자체가 곧 건설문화라고 말할 수는 없다. 만약 건설산업의 특성이 건설문화라면 세계 어딜 가나 건설문화는 공통적일 것이다. 셋째, 드문 경우이기는 하나 특정 개별 기업의 문화를 들 수 있다. 한 건설업체의 압도적인 기업문화가 전체 건설산업의 문

<그림 3-1> 한국 건설문화의 형성 요소



화에 영향을 미칠 수도 있는 것이다.

먼저 건설문화를 형성하는 내적 요소로서 건설산업의 구조적 특성부터 살펴보자. 건설산업은 대표적인 수주산업이자 도급 계약에 주로 의존하는 산업이다. 그리고 생산활동은 장기간이 소요되고, 반복 생산이 어렵고 옥외에서 생산이 주로 이루어지는 기후 의존적 특성을 갖고 있다. 생산 방식은 분업과 노동집약적 특성이 강한 편이다. 건설산업의 이러한 특성들은 건설기업들에게 계약 및 생산활동과 관련 높은 거래비용을 발생시키고 경영의 불안정성을 초래한다.

이상에서 살펴 본 건설산업의 특성들은 곧 건설문화를 형성하는 토대가 된다. 그러나 이미 언급한 것처럼 특성 그 자체만으로 건설문화가 되지는 않는다. 건설산업의 특성에 작용하는 사회 전반의 가치관, 즉 사회문화에 따라 구체적으로 건설문화는 다르게 형성된다. 건설산업의 근본적 특성이 다를 수 없음에도 불구하고 각 나라의 건설문화가 다른 것은 이런 이유 때문이다.

그렇다면 상위 문화로서 한국의 보편적 사회문화는 어떠한가? 송호근의 연구에 따르면, 고도성장기를 거쳐 오면서 한국 사회는 가치관의 각축전을 벌여 왔다.²⁰⁾ 빠른 경제성장 및 사회 변화와 더불어 다양한 가치관들이 생겨나고 충돌해 온 것이다. 새로운 가치관으로는 질적 평등에 대한 생각, 능력과 업적 중시, 합리주의, 권위 붕괴, 토론문화, 신구(新舊) 엘리트 갈등, 시민사회 약진 등이 부상하였다. 그러나 이러한 새로운 가치관들은 기존의 전통적 가치관들을 완전히 대체하는 수준의 위치를 확보하지는 못했다. 오히려 평등주의, 이기적 자조주의, 가족주의, 연고주의/지역주의와 같은 기존의 전통적 가치관들은 더 강화되는 경향을 보여 왔다. 이러한 현상은 급격한 사회 변동 속에서 새롭게 부상한 가치관들이 사회적으로 신뢰할 만한 정도로 제자리를 잡지 못했기 때문에 발생한 것으로 해석된다. 이상에서 언급한 한국 사회의 보편적 가치관들이 한국적 건설문화를 형성하는 직·간접의 영향 요소가 되었음은 두말할 나위가 없다.

마지막으로 하위 문화인 개별 건설기업의 문화가 건설산업 문화의 형성에 영향을 미친 경우를 상정해 볼 수 있다. 하나의 건설기업 문화가 전체 건설산업의 문화에 강력한 영향력을 미치기 쉬운 시기는 대체로 사회 변동 내지 전환의 시기이다. 이 시기는 선두에 선 업체의 문화가 전체 산업의 문화에 강력한 영향을 미치기 쉬운 시기이다. 이러한 관점에서 근대 한국 건설산업의 태동기에 ‘현대건설’이라는 선두적 건설기업의 문화가 한국적 건설문화의 형성에 미친 영향을 무시할 수 없다. 현대건설은 1960~70년대에 걸쳐 군사정부의 군대식 효율성 문화를 기업 문화에 접목하는 방식으로 한국 경제의 압축적 고도성장을 주

20) 송호근, 「한국 무슨 일이 일어나고 있나」, 삼성경제연구소, 2003.

도하는 상징적 역할을 수행해 왔다. 지금도 여전히 현대건설이라는 기업이 선도한 저돌성, 결과 지향성, ‘빨리빨리’와 같은 도전주의 문화는 한국 건설산업, 나아가 전체 한국 기업문화를 대표하는 문화로 자리매김하고 있다.



고도성장 과정에서 형성된 한국 건설문화

건설문화는 시간이 경과하면서 변하기 마련이다. 따라서 모든 시대를 통괄하는 보편적인 한국 건설문화를 단정적으로 말하기는 어렵다. 즉 반세기도 넘는 기간 동안 근대 한국 건설산업의 문화를 몇 가지 특징으로 설명하는 데는 다소간의 무리가 따른다. 그러나 그렇다고 하여 한국 건설산업을 지배해 온 대표적 문화가 없다고 말할 수는 없을 것이다. 시대가 변함에 따라 건설산업의 문화는 변하기 마련이지만, 여전히 한국 건설산업을 지배해 온 보편적인 문화는 존재하고 있다. 세 명의 대표적 건설인들이 제시하는 한국 건설산업의 보편적인 문화를 간략히 살펴보자.²¹⁾

김종훈은 한국 건설산업의 대표적 문화로 정부 및 제도 의존적인 타율적 문화, 수직적·폐쇄적 프로젝트 수행 및 계약 문화, 이기적·배타적 문화, 결과 중시의 목표지상주의 등 네 가지를 제시하고 있다. 그의 설명을 직접 인용하면 다음과 같다.

현재 한국 건설산업은 불건전한 관행과 가치관으로 인하여 총체적 경쟁력 상실이라는 위기에 처하고 있다. 이러한 위기 상황을 낳는 건설문화로는 정부 정책이나 제도에 지나치게 의존하는 타율적 문화, 프로젝트 수행 체계나 계약적인

21) 건설문화가 경쟁력이다(한국건설문화원, 2007)에 수록된 내용을 요약, 정리한 것임.

측면에서 수직적이고 폐쇄적인 문화, 자기가 속한 영역의 이익만을 추구하는 이기적이고 배타적인 문화 등을 들 수 있다. 또한 고도성장의 과정에서 양적성장을 추구한 건설산업은 결과만을 중시하는 목표지상주의의 문화를 낳았다.

이지송은 한국 건설산업의 대표적인 문화로 저돌적 경영문화, ‘하면 된다’의 문화, ‘빨리빨리’식의 속도전 문화, 상명하달의 군대식 문화 등 네 가지를 제시하고 있다. 그의 말을 직접 인용해 보자.

우리나라에서 건설시장이 본격적으로 성장하기 시작한 1962년 이후부터 건설산업의 특성을 반영한 기업 문화가 형성되기 시작하였다. 특히, 단군 이래 최대 토목공사인 경부고속도로를 건설하면서 형성된 건설문화는 아직도 우리 건설기업의 문화로 남아 있다. 이 때 탄생된 건설문화가 저돌적 경영문화이다. 저돌적 경영문화는 1970년대 이후 내수시장과 해외건설시장이 활성화되면 하면 된다는 독특한 건설문화로 발전한다. 또한, 1970~80년대에 형성된 건설문화의 하나로 상명하달 식의 군대문화를 들 수 있다. ‘안되면 되게 하라’의 군대 문화는 일사불란한 작업을 요구하는 건설산업의 특성과 잘 맞아 떨어져 건설산업의 전형적 문화로 자리 잡게 되었다. 나아가 이러한 군대문화의 특성은 건설 기업경영 또는 생산현장에서 소위 빨리빨리 식의 속도전 문화를 낳았다. 속도전 위주의 군대식 문화는 건설업체들이 악조건을 무릅쓰고 공사를 수주하고 추진하는 원동력이 되었으나 다른 한편으로 부실시공과 인명 경시 같은 부작용을 낳는 요인으로도 작용하였다.

한편, 그는 1990년대 이후 건설산업 환경이 변함에 따라 건설문화도 변화되는 추세를 보이고 있다고 설명한다. 즉 저돌적 경영문화는 섬세한 문화로, 상명하달의 군사문화는 협의의 문화로, ‘빨리빨리’의 문화는 품질과 안전 우선의 문화로 점점 바뀌어 나가고 있다고 설명한다.

윤만근은 건설 현장을 중심으로 형성된 대표적인 건설문화를 제시하고 있다. 그가 제시하는 전형적인 건설 현장의 문화는 ‘빨리빨리’ 문화, ‘대충대충’ 문화, 상명하복의 문화, 연고주의의 문화, 접대 문화, 부정부패의 문화, 정에 의한 팀워크 문화 등이다. 그의 말을 직접 들어 보자.

우리 건설현장에 남아 있는 대표적인 문화들을 소개하면 첫째, ‘빨리빨리’ 문화를 들 수 있다. 건설현장에서의 이 문화는 공기단축을 최우선으로 하는 것으로서 긍정적인 측면과 더불어 부실공사와 같은 사회적 부작용도 낳았다. 둘째, 빨리빨리 문화의 부작용으로 ‘대충대충’의 문화가 형성되었다. 이는 목적달성을 위하여 성과 제일주의에 집착하는 것으로 안전 불감증과 부실시공을 낳는 요인으로 작용하였다. 셋째, 군사문화와 결합된 현장 경험을 중시하는 건설산업의 특성은 상명하복의 문화를 형성하였다. 다양한 참여자의 협력적 관계를 통하여 현장 생산이 이루어짐에도 불구하고 상하관계에 의한 일방적 지시만이 존재하는 문화가 형성되었다. 넷째, 건설현장에서도 연고주의의 문화가 형성되었다. 기본과 원칙보다는 학연, 지연, 혈연 등을 통한 편법과 권모술수가 더 잘 통하는 문화가 형성되었다. 다섯째, 연고주의와 연계하여 접대문화가 형성되었다. 수주 및 입찰단계는 물론 현장에서도 보다 유리한 정보 획득과 평가 그리고, 편법적인 문제 해결을 위하여 연고와 접대문화가 광범위하게 형성되었다. 여섯째, 부정부패의 현장문화가 형성되었다. 불필요한 각종 규제와 까다로운 절차가 뇌물을 제공하는 원인으로 작용하고 있다. 일곱째, 건설현장에는 정에 의한 팀워크 문화가 형성되고 있다. 이는 협동정신을 통하여 강력한 추진력을 발휘하는 요인으로 작용하지만 견제와 균형을 잃을 때는 집단적인 부정을 낳는 요인이 되기도 하였다. 한편, 이상과 같은 전반적으로 부정적인 건설현장의 문화는 장인정신의 부재 현상을 형성하는 요인으로 작용하여 왔다.

세 명의 건설 전문가들이 제시한 한국 건설산업의 대표적인 문화들은 비록 선택된 키워드들은 다르지만 서로 유사하거나 연관된 의미를

떠고 있다. 예를 들면, 수직적·폐쇄적 프로젝트 수행 문화는 저돌적 경영문화, 상명하복의 문화 등과 연관되어 있다. 윤영선은 이들을 통합하여 한국 건설산업의 다섯 가지 대표적인 문화를 제시하였다. 그가 제시한 한국 건설산업의 문화는 수직적 주종주의, 연고주의, 배타적 평등주의, 결과지향적 도전주의, 규제 과잉형 건설제도 등이다. 이 중 앞의 네 가지는 의식 중심의 문화이고 맨 마지막 하나는 제도 관련 문화이다. 그는 이 다섯 가지 건설문화들은 1990년대 이후 건설시장 및 산업환경이 빠르게 변화되었음에도 불구하고 여전히 건설산업을 지배하는 문화로 남아 있다고 말한다.

<표 3-1> 전문가들이 꼽은 한국 건설문화

김종훈	이지송	윤만근	윤영선
- 정부·제도 의존적 타율 문화 - 수직적·폐쇄적 프로젝트 수행 및 계약 문화 - 이기적·배타적 문화 - 결과 중시의 목표 지상주의	- 저돌적 경영 문화 - 하면 된다는 문화 - 빨리빨리 식의 속도전 문화 - 상명하달의 군대 문화	- 빨리빨리 문화 - 대충대충 문화 - 상명하복의 문화 - 연고주의 문화 - 접대 문화 - 부정부패의 현장 문화 - 정에 의한 팀워크 문화	- 수직적 주종주의 - 연고주의 - 배타적 평등주의 - 결과지향적 도전주의 - 규제 과잉형 건설제도

 새로운 시대 환경 변화에 부응하지 못하는 건설문화

한국의 대표적인 건설문화들은 대체로 1990년대 이전까지는 건설산업 발전에 긍정적인 기여를 하여 온 것으로 평가된다. 수직적 주종주의, 결과지향적 도전주의, 그리고 규제 위주의 건설제도 등은 건설산업

의 양적, 압축적 성장을 뒷받침하는 굳건한 문화적 토대가 되어 왔다. 성장 기반이 취약한 초기 단계에 정부와 기업의 소수 엘리트가 선도하고 나머지 종사자들은 수동적으로 따라가는 방식의 문화가 크게 효율성을 발휘한 것이다. 또한 연고주의와 배타적 평등주의의 가치관 역시 시장의 지속적 성장이 담보된 환경에서는 큰 문제를 야기하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 기업들에게 안정적인 경영환경을 제공하는 데 상당한 기여를 해왔다. 그러나 압축적 고도성장의 결과는 건설산업 환경을 빠르게 변화시켰고 그 결과 새로운 건설문화를 요구했다.

건설산업 환경은 경제 및 사회의 개방화와 민주화가 시작된 1980년대 후반을 기점으로 크게 변화되기 시작했다. 과거 건설산업의 안정적 성장을 이끈 시장, 노동력 및 정부정책 등에서의 우호적 환경이 크게 변화되기 시작한 것이다. 이 시기 이후 나타난 건설산업의 환경 변화는 크게 네 가지 측면으로 압축된다.

첫째, 건설산업은 개방화의 물결을 타기 시작하였다. 개방화는 제도 변화를 유발하였고, 동시에 기존 건설업계의 질서를 변화시켜 나갔다. 둘째, 건설산업은 인력난에 직면하게 되었다. 선호 직종에서 기피 직종으로 변해 간 건설산업은 점점 양질의 노동력을 안정적으로 공급받는 것이 어렵게 되었다. 셋째, 건설산업은 대형 건설재해와 부실시공의 여파에 시달리게 되었다. 1990년대에 연이어 터진 대형 건설재해로 인하여 건설산업의 이미지는 극도로 악화되었다. 넷째, 1997년 말에 터진 외환위기는 건설기업들에게 과거에 경험하지 못한 경영 위기를 제공하였다. 많은 건설기업들이 기존의 경영 방식으로는 더 이상 안정적 성장이 불가능하다는 것을 깨닫기 시작했다.

건설산업의 환경 변화는 새로운 건설문화의 구축을 필요로 했다. 1990년대 이후 시도된 시장 지향적 규제완화와 제도 혁신 노력들은 이

러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 수차례에 걸친 제도 혁신 내지 선진화를 위한 노력들은 대체로 성공적이지 못한 것으로 평가받고 있다. 기대만큼 시장 지향적 제도를 제대로 구축하지 못하였을 뿐만 아니라 건설인들의 의식 변화를 유도하는 데도 성공적이지 못했다. 상위의 한국 사회문화들과 마찬가지로 건설문화도 서로 충돌하는 가치관들로 각축전을 벌이는 양상이 되고 말았다. 건설산업은 시장 및 산업 환경이 변한 지 20여 년이 경과했음에도 불구하고 모든 건설 주체들이 동의하고 신뢰하는 제도와 의식의 문화를 제대로 구축하지 못하고 있는 것이다. 반면, 과거의 전형적 건설문화들은 여전히 건설산업 내부에 깊숙이 뿌리를 내리고 있다. 앞서 윤영선이 제시한 다섯 가지 대표적 건설문화를 중심으로 실태와 문제점을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘수직적 주종주의’는 사회가 빠르게 다원화·민주화되고 있음에도 불구하고 여전히 건설산업 내부에 뿌리 깊은 관행으로 남아 있다. 수직적 주종주의는 다단계 생산체계를 통하여 거의 구조화된 행태로 자리 잡고 있다. 최근 정부와 건설업계는 이러한 문제점에 대응하여 상생협력의 필요성을 강조하고, 제도적 개선 노력과 함께 협력 의식을 확산시켜 나가도록 노력하고 있다. 그러나 이러한 반성과 개선의 움직임들은 아직은 초기 단계에 불과하고, 산업 차원의 구조적 문제를 해결하는 데까지는 이르지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 건설산업의 ‘연고주의’는 심각하고도 뿌리 깊은 문화이다. 건설문화에 영향을 미치는 한국의 사회문화 자체가 여전히 연고주의적 가치관을 버리지 못하는 것이 문제의 근원이다. 건설업계에서 담합이나 지역 연고권 등과 같은 공인된 형태의 연고주의는 거의 사라졌지만 내적으로는 여전히 은밀한 가운데 공공연한 관행으로 넓고 깊게 퍼져 있다.

셋째, 건설산업의 ‘배타적 평등주의’ 역시 여전히 강력한 힘을 발휘하고 있다. 건설산업의 배타적 평등주의는 면허를 근간으로 하는 업역제도와 지역·중소업체 보호제도들을 중심으로 거의 고착화되어 있는 양상이다. 배타적 평등주의에 기반한 업역 간 기득권이 전향적인 제도 개선을 어렵게 만들고 있다.

넷째, ‘결과지향적 도전주의’는 가장 많이 도전받고 있는 건설문화이다. 선도적인 건설기업들을 중심으로 과정의 합리성을 추구하고, 협의를 통한 문제 해결을 선호하는 풍토가 확산되고 있다. 그러나 이러한 변화 경향에도 불구하고 전체 건설업계 차원에서 보면, 결과지향적 도전주의 문화는 여전히 뿌리 깊다. 여전히 많은 건설기업들이 내실을 키우기보다는 단기적인 승부에 치중하는 경영관행을 탈피하지 못하고 있다.

다섯째, ‘규제 과잉형 건설제도’는 많은 규제완화 실적에도 불구하고 근본적으로 변화되었다고 판단할 만한 근거를 찾기 어렵다. 규제완화의 필요성에 대해서는 모두가 공감하면서도 규제적 관행에 익숙한 건설문화를 시장형으로 변화시키는 데는 한계를 보이고 있다. 중요한 핵심적 규제들은 건설업계 내부의 이해집단 간 갈등으로 인하여 좀처럼 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 규제 과잉의 건설제도는 정부 내지 제도에 지나치게 의존하는 타율적 건설문화를 유발하는 고질적 문제도 낳고 있다.

이상에서 제시한 다섯 가지 전형적인 건설문화는 본 연구에서 다루고자 하는 문화적 측면에서의 건설산업 위기와 직간접으로 연결된다. 본 연구는 건설문화를 제도와 의식 양 측면에서 다루고자 한다. 이하 다음 네 부문 절들의 구성을 소개하면 다음과 같다.

먼저 제2절에서는 제도 측면에서 시장 중심의 제도문화를 새롭게 구축하는 데 실패한 현실과 문제점들을 분석한다. 그리고 제3절은 의식

의 측면에서 견고한 업역주의의 실태와 문제점들을 살펴본다. 제4절도 의식의 측면에서 여전히 건설인들의 의식을 지배하고 있는 정부의존성과 수직적 주종의식의 문제점들을 분석한다. 그리고 마지막 제5절에서는 이러한 제도와 의식 양 측면에서의 문화적 적응의 실패로 나타난 결과로서 이미지의 문제를 살펴보고자 한다.



2 시장 중심의 생산 및 경쟁체계 구축에 실패한 건설제도

규제 과잉형 제도로 출발한 한국 건설산업

이미 언급한 바와 같이 건설문화는 크게 제도와 의식 두 요소로 구성된다. 제도는 공식적 영역이고 의식은 비공식적 영역이다. 그리고 제도와 의식은 상호 작용하면서 그 결과로서 총체적인 건설문화를 형성한다. 제도는 의식에 영향을 미치고 의식은 제도에 영향을 미친다. 제도와 의식이 상호 보완적 또는 순기능적인 관계를 유지한다면 현행의 제도와 의식은 같은 방향으로 강화될 것이다. 반대로 제도와 의식이 상호 갈등의 관계를 맺는다면 양자 중 어느 하나는 변화되지 않을 수 없다. 제도의 힘이 강하면 의식이 변하게 되고, 반대로 의식의 영향력이 강하면 제도가 변하게 될 것이다. 이제 이러한 관계 설정 속에서 건설제도의 문화에 대하여 집중 조명해보고자 한다.

공식적인 영역의 건설제도란 곧 건설산업 활동과 관련된 제반 법과 규칙 등을 말한다. 본격적으로 건설제도를 논하기 전에 먼저 제도 의존의 정도에 따라 한 나라의 건설산업은 시장형과 규제형으로 구분할 수 있다.²²⁾ 시장형은 계약 시스템을 중시하는 유형으로 미국 등 서구 선진국에서 주로 볼 수 있다. 반면, 규제형은 계약보다는 정부의 규제 제도에 크게 의존하는 유형으로 우리 한국 건설산업이 대표적으로 여기에 속한다. 시장형은 개별 업체나 프로젝트가 규율의 대상이 되고 신용도나 평판, 가격 그리고 사적 책임이 규율의 주된 메커니즘으로

22) 윤영선, 「한국 건설문화의 특성 및 혁신 방향」, 한국건설산업연구원, 2008, pp.71-72.

작용한다. 이에 비하여 규제형은 전체 건설업체 및 프로젝트가 공통적인 규율의 대상이 되고, 법적인 제재와 처벌이 주된 규율의 메커니즘으로 작용한다. 건설산업이 시장형이나 아니면 규제형이나의 차이는 시장에 대한 정보의 흐름과 신뢰 여부에 의하여 좌우된다. 건설 생산의 모든 단계에 걸쳐 정보가 원활하게 유통되고 또 그것이 충분히 신뢰되고 있다면 건설산업은 계약을 중시하는 시장형의 구조를 이루게 될 것이다. 반대로 건설시장에 대한 정보의 흐름이 장애를 받고 또 신뢰성이 떨어지는 경우에는 건설산업은 계약보다는 제도적인 규제를 선호하는 시스템을 갖게 될 것이다.

<표 3-2> 규제형 건설산업 대 시장형 건설산업

구분	규제형	시장형
규율 대상	전체 건설산업	개별 업체, 프로젝트
규율 메커니즘	일률적 규제, 제재·처벌	개별 자격 및 능력 심사

언급한 바와 같이 한국 건설산업은 규제형의 특성을 보유하고 있다. 그런데 단순히 건설산업의 특성 자체가 그렇게 만들었다고 말할 수는 없다. 건설산업의 특성이 규제형 산업을 만든다면 시장형 모델을 가진 국가란 존재하지 않을 것이다. 한국 건설산업이 규제형에 속한다는 것은 건설시장 전반에 걸쳐 ‘신뢰’가 부족하다는 것을 의미한다. 시장 전반에 대한 신뢰가 부족한 한국 건설산업은 불가피하게 규제 위주의 건설제도를 선택할 수밖에 없었던 것이다. 이런 측면에서 규제형의 특성을 가진 한국 건설산업은 한국적 문화 현상을 반영하고 있는 것이다. 즉 건설산업의 보편적 특성에 더하여 신뢰 구조를 형성하지 못하는 한국사회 전반의 문화적 특성이 작용하여 규제 과잉형의 한국적 건설산

업을 만들어 온 것이다.

그렇다면 구체적으로 한국 건설산업이 규제 과잉의 제도를 갖게 된 주된 요인은 무엇일까? 여기에 대해서는 몇 가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 고도성장 기간 동안 정부 주도의 경제발전 전략이 규제 과잉의 건설제도를 만들었다. 한국 건설산업이 규제 위주로 관리되고 발전해 온 것은 정부 주도적 발전 전략에 따른 귀결로 볼 수 있다.

둘째, 민주화에 따른 다양한 사회적 요구가 건설산업을 보다 많은 규제의 틀에 묶어 버렸다. 애당초 규제형으로 출발한 건설산업은 다양한 측면의 사회적 요구를 반영하면서 더욱 많은 규제 과잉의 제도들을 양산해 온 것이다.

셋째, 건설산업 전반에 걸쳐 형성된 기득권이 규제 과잉의 건설제도를 만들고 고착화시켜 왔다. 정부가 규제완화의 필요성을 인식하면서도 정작 중요하고도 필요한 규제들을 완화하지 못하는 이유는 많은 중요한 건설 규제들이 ‘기득권’이라는 구조적 함정에 빠져 있기 때문이다.

넷째, 단기적으로 가시적인 성과를 거두려는 ‘조급증’이 규제 과잉의 건설제도 체계를 강화시켜 왔다. 고도성장 기간 동안 익숙해져 온 단기적 성과주의 문화가 정부로 하여금 규제를 통한 문제해결 관행을 만들어 온 것이다.

한국 건설산업이 규제형의 특성을 갖고 있다는 것이 반드시 부정적인 의미를 갖는 것은 아니다. 앞서 언급한 것처럼 산업 전반에 걸친 신뢰가 부족한 상황에서는 시장정보다는 규제형의 산업 시스템이 더 효과적인 결과를 낼 수 있다. 적어도 1980년대 말까지의 우리 건설산업이 그러했다고 말할 수 있다. 규제형이 낼 수 있는 정부의존성, 연고 관계의 중시, 기득권의 고착화 등과 같은 문제점들에도 불구하고, 이 시기까지 우리 건설산업은 규제 중심의 제도를 통하여 부족한 신뢰

를 보완하고 전체적으로는 효율성을 발휘할 수 있었던 것이다. 이 기간 동안 최대 발주자이면서 동시에 막강한 규제자로서의 위상을 갖고 있었던 정부는 규제적 리더십을 통하여 우리 건설산업을 안정적으로 발전시켜 왔다.

문제는 1990년대 이후의 전반적인 건설시장 상황의 변화이다. 1990년대 이후 국내 건설시장은 점점 정부 위주에서 민간 중심으로 변해가기 시작했다. 이는 중요한 점을 시사한다. 건설산업의 문화를 규제형에서 시장형으로 변화시켜 나갈 필요성을 시사하는 것이다. 그러나 시장 중심의 새로운 건설문화를 구축하는 작업은 그 필요성에도 불구하고 성공하기가 쉬운 일이 아니다. 제도와 의식의 변화에는 그것을 가로막는 관성이 있기 때문이다. 1990년대 이후 우리 건설산업이 바로 이러한 문제에 직면해 온 것이다. 우리 건설산업은 규제형에서 시장형의 문화 구축 필요성이 커졌음에도 불구하고 결과적으로 이 작업을 순조롭게 이행하지 못하고 말았다. 우리는 이 절에서 제도적인 측면에서 그 실패의 양상과 이유들을 살펴보고자 한다.

한 나라의 건설산업 제도는 크게 생산체계를 위한 제도와 경쟁 및 협력체계를 위한 제도로 구분할 수 있다. 대체로 규제형의 국가에서는 전자, 즉 생산체계를 위한 제도가 발달되어 있는 반면, 시장형의 국가에서는 후자, 즉 경쟁 및 협력체계 중심으로 제도가 운용되고 있는 편이다. 이런 측면에서 우리나라 건설산업은 경쟁 및 협력체계보다는 생산체계 중심으로 제도가 발달되어 왔다고 말할 수 있다. 생산체계를 위한 제도에는 면허 등 진입자격제도와 하도급제도 등이 있다.

그리고 경쟁 및 협력을 위한 제도로는 발주 및 입낙찰제도와 계약제도들을 들 수 있다. 그러나 이러한 구분은 원론적인 구분으로서 반드시 현실과 부합한다고 말하기는 어렵다. 실제 규제형의 건설산업을 운

영하는 우리나라의 경우 발주 및 입낙찰제도와 계약 관련 제도들에서도 규제적 성격의 제도들이 적지 않게 포함되어 있다. 특히, 발주제도 가운데는 직접적으로 건설산업의 생산체계에 영향을 미치는 제도들이 적지 않다. 이제 건설제도의 두 축에 해당되는 생산체계와 경쟁 및 협력체계를 중심으로 우리 건설문화의 실태와 문제점들을 살펴보자.



규제 중심의 업역제도로 구축된 건설 생산체계

건설산업의 생산체계는 건설 생산활동에 참여하는 주체들의 생산 방식을 결정하는 구조를 의미한다. 건설산업은 종합 가공산업으로서 분업생산을 요구한다. 건설산업을 네트워크 산업이라 부르는 것도 이러한 이유에서이다. 건설산업의 생산활동이 얼마나 효율성을 잘 발휘하느냐 하는 문제는 바로 이 복합적 분업생산의 시스템에 달려 있다고 할 수 있다. 건설 생산체계란 바로 이 분업적 생산 방식의 효율성을 결정하는 시스템이다. 그런데 이것을 법규 등의 제도를 통하여 사전적으로 조직할 수도 있고, 그냥 시장 기능에 맡길 수도 있을 것이다. 시장에 맡기는 방식이라고 하여 생산체계가 없는 것은 아니다. 사전적 규제가 없다는 뜻일 뿐 건설 생산체계는 시장원리에 따라 형성된다.

시장원리에 따른 접근은 보다 유연하고 융통성 있게 효율적인 생산체계를 형성해 나갈 수 있는 장점이 있다. 그러나 여기에는 전제가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 시장에 정보가 원활하게 유통되고 신뢰가 형성될 것을 요구한다. 만약 이러한 전제적 요구가 제대로 충족되지 않는다면 시장을 통한 건설 생산체계는 오히려 효율성을 저하시킬 수도 있다. 그냥 효율성만 저하시키는 것이 아니라 시장 참여 주체들 간에 갈등을 야기할 가능성도 높아진다. 이른바 건설 생산에 참여하는

주체들 간에 제로섬 게임 방식의 적대적 경쟁 상황이 벌어지게 될 것이다. 그 결과 건설산업은 산업부문 내 참여자 간은 물론 수요자 내지 국민으로부터도 제대로 된 신뢰를 받지 못하면서 파멸적인 상황으로 빠져들게 될 것이다.

규제적 접근을 통하여 건설 생산체계를 조직하는 이유가 바로 여기에 있다. 시장 참여자의 기술과 경영 그리고 도덕성 등에 대한 정보가 충분히 유통되지 못하고 신뢰가 형성되어 있지 않다면 규제적 접근이 더 나은 방식일 수 있다. 건설 생산체계가 규제적 방식에 의존하고 있다고 하여 반드시 시장적 접근보다 열등하다고 말할 수 없다. 두 시스템의 효율성은 각기 해당 국가의 건설산업이 처한 상황과 연계하여 평가하지 않으면 안 될 것이다. 우리 건설산업이 규제 체도를 중심으로 생산체계를 형성하게 된 데는 나름대로의 시대적 배경이 작용하였다고 보아야 할 것이다. 즉 시장 기능에 대한 신뢰가 충분하지 않은 근대적 산업화의 초기 단계에서 규제적 접근은 불가피한 선택이었다고 이해해야 할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 규제적 접근의 건설 생산체계에 영향을 미치는 제도로는 면허 등 진입자격제도와 하도급제도, 그리고 일부 발주제도 등이 있다. 이들 제도들은 서로 연관성을 가지면서 전체적으로 건설 생산체계를 형성하는 데 직간접으로 영향을 미친다. 이 가운데 건설 생산체계 형성의 출발점은 당연히 면허 등 진입자격제도이다. 우리나라 건설산업 진입자격제도의 두드러진 특징은 건설 생산의 각 기능 또는 공종별로 개별적인 면허 또는 등록제도를 두고 있다는 것이다. 즉 각기 분리된 개별법 체계를 통하여 각 사업 부문 또는 공종별로 개별적인 진입자격제도를 운용하고 있는 것이다. 건설산업 활동은 크게 시공업과 용역업으로 구분되는데 시공업의 진입 자격을 규정하는 법

과 용역업의 그것을 규정하는 법들이 각기 별도로 제정되어 있다.²³⁾ 그리고 시공업은 종합건설업과 전문건설업으로 구분되는 한편, 보다 세분된 공종별로도 진입 자격을 설정하는 개별법들이 존재하고 있다.²⁴⁾

한마디로 한국 건설산업의 진입자격제도는 업역을 형성하는 근간이 되고 있다. 즉 면허 및 등록제도는 건설업체를 선별하고 업종별 시장의 범위를 결정하는 출발점이 되어 왔다. 광의의 한국 건설산업은 개별법에 의거하여 각기 분리된 면허 기반을 토대로 발주 및 원하도급 관계로 이어지는 업역구조를 형성하고 있는 것이다. 소위 ‘칸막이식 업역’이 존재하고 있는 것이다. 하도급은 종합건설업자가 전문건설업자에게만 줄 수 있고, 종합건설업자 간에만 허용되어 온 공동도급은 최근에 와서야 부분적으로 완화되는 등 업역 관계가 엄격하게 규제되어 있다. 종합건설업과 전문건설업의 겸업제한은 2007년에 들어와서야 규제가 완화되었으나 건축설계업과 시공업 간의 겸업은 여전히 제한되어 있다. 전기공사업과 정보통신공사업은 아예 별도의 면허를 받아야 하고, 의무적으로 분리발주하도록 규정되어 있다.

건설산업의 업역제도는 구체적으로 세 가지 측면에서의 규제 장치를 갖고 있다.

첫째, 특정 업종에 대한 면허 또는 등록 기준의 자격 획득을 요구한다. 수차례 언급한 바와 같이 광의의 한국 건설산업은 공종 또는 기능별로 개별법에 의한 면허 및 등록제도를 유지하고 있다. 둘째, 면허 또는 등록 업종 간에 상호 겸업을 제한하는 겸업제한제도를 두고 있다.

23) 시공업의 경우에는 「건설산업기본법」을 통하여 종합건설업과 전문건설업의 진입 자격을 규정하고 있다. 그리고 용역업은 각기 구분된 개별법을 통하여 엔지니어링 사업자와 건축설계업자 및 감리자의 자격을 별도로 규정하고 있다.

24) 시공 분야별로는 환경오염방지시설업, 주택건설업, 전기공사업, 정보통신공업, 소방설비공사업, 문화재수리업 등 개별법을 통하여 진입자격제도를 두고 있다.

최근에 시공 분야를 중심으로 부분적으로 겸업제한 완화가 이루어지고 있으나 전체적으로는 여전히 면허 및 등록 업종을 중심으로 하는 겸업제한의 구조를 벗어나지 못하고 있다. 셋째, 자격을 획득한 사업자에게만 특정 업종의 수주 및 생산활동을 허용하는 발주 및 생산체계상의 규제제도를 두고 있다.

면허 및 등록제도와 겸업제한제도를 전제로 한 실질적인 업역의 형성은 세 번째 규제에 해당되는 발주 및 원하도급상의 제도들을 통하여 뒷받침되고 있다. 대표적으로 하도급 및 공동도급 관련 규제와 분리발주의무제도 등이 여기에 해당되는 제도들이다. 그리고 비록 면허 및 등록제도에 기반을 둔 것은 아니지만 중소기업 및 지방 건설업체 보호를 위한 발주 관련 제도들도 크게 보면 일정한 업역 형성을 유도하는 제도로 볼 수 있다. 도급한도제도, 지역제한제도, 지역의무공동도급제도 등의 발주 관련 제도들은 중소기업 및 지방 건설업체들에게 일정한 시장영역을 형성하게 하는 업역제도로서의 성격을 갖고 있는 것이다.

<표 3-3> 건설산업 업역제도의 형성 구조

면허 및 등록제도	겸업제한제도	발주 및 생산 관련 제도
- 개별법에 의거 공종 또는 기능별로 면허 및 등록제도 유지 • 「건설산업기본법」 : 종합건설업과 전문건설업 • 개별법 : 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재관리업, 환경오염방지시설업 등 • 건설용역 관련 개별법 : 엔지니어링업, 건축설계업, 감리업 등	- 건축설계업과 건축시공 업종 간 겸업제한 ※ 종합건설업과 전문건설업종 간 겸업은 허용(2007)	- 종합건설업 간 하도급 금지 - 전기공사, 정보통신공사의 분리발주의무제도 - 도급한도제도, 지역제한제도, 지역의무공동도급제도 등 지방중소 건설업체 보호제도

이미 언급한 바와 같이 한국 건설산업이 면허에 기반한 업역제도를 중심으로 관리되고 발전하게 된 것 역시 정부 리더십에 따른 귀결로 보아야 할 것이다. 한국 경제의 고도성장이 정부 주도적 발전 전략에 따른 결과라는 것은 주지의 사실이다. 건설산업 역시 예외가 아니다. 정부는 면허라는 자격제도를 통하여 건설산업을 관리하고 발전시켜 왔다. 초창기 건설 사업자에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 면허라는 진입 규제를 통한 관리는 불가피한 정책적 선택이었다. 이러한 면허제도가 고도성장기 동안 우리 건설산업을 안정적으로 발전시키는 데 상당한 기여를 해 온 것 역시 부인할 수 없는 사실이다.²⁵⁾ 발주자 및 산업 진흥자로서 정부는 건설업체들을 적정 숫자로 관리하고 업역별로 시장을 안정적으로 배분하는 역할을 하면서 신뢰할 만한 건설기업들을 육성 발전시켜 왔던 것이다.

그러나 이러한 방식으로 건설산업을 관리하고 육성하는 방식은 근본적으로 한계가 있다. 건설산업이 양적으로 급성장하면서 정부 규제 위주에서 시장경쟁을 촉진하는 방향으로의 전환이 불가피해진 것이다. 1990년대로 진입하면서 건설산업은 이러한 방향으로 변화를 맞이하기 시작했다. 정부는 이 시기 이후 점진적으로 건설 면허를 개방하고 규제완화를 추진하여 왔다. 그러나 그 성과는 기대만큼 성공적이지 못하였다. 건설산업의 업역제도는 근본적으로 변하지 않았고 이에 기반한 건설 생산체계는 더욱 고착화되어 갔다. 건설업계는 외적으로는 규제완화와 시장 개방을 부르짖었지만 내적으로는 여전히 견고한 업역제도라는 생산체계의 틀을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

25) 면허제도는 초창기 건설시장에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 기존 업체의 정비와 도급 질서의 확립, 그리고 건설업계의 안정적인 성장을 유도하는 데 긍정적인 역할을 해 왔다.

건설산업이 규제제도에 기반한 업역 중심의 생산체계를 탈피하지 못한 이유에 대해서는 여러 측면에서 논의가 가능할 것이다. 그러나 이러한 논의에서 간과하지 말아야 할 것은 우리 건설산업의 생산체계가 중간 단계에서 규제 중심을 벗어나 탈규제의 시장 중심으로 옮겨야만 했던 사정이다. 즉 우리 건설산업은 급격한 여건의 변화로 인하여 기존의 규제 의존형 생산 방식을 시장 중심의 생산체계로 전환해야 할 국면을 맞이하게 된 것이다. 그러나 이러한 전환은 결코 쉬운 일이 아니다. 앞서도 언급했던 것처럼 관성이라는 저항을 이겨내야 하기 때문이다. 이러한 측면에서 우리는 업역제도와 관련 ‘기득권’이라는 문제를 언급하지 않을 수 없다. 한국 건설산업은 제도를 통하여 형성된 업역이라는 기득권적 상황에 빠져들으로써 탈규제의 시장 중심 생산체계로 옮겨가기가 쉽지 않았던 것이다. 이의 이유를 밝히기 위해서는 제도를 넘어선 건설인들의 의식, 즉 고착화된 업역주의에 대한 심층적 분석이 요구된다.

신뢰받는 경쟁 및 협력체계 구축의 실패²⁶⁾

한국 건설산업은 규제 중심의 생산체계가 발달한 반면, 시장 중심의 경쟁 및 협력체계는 상대적으로 덜 발달해 왔다. 그렇다고 하여 경쟁 및 협력체계를 위한 제도가 없다는 뜻은 아니다. 건설산업에서 입낙찰 제도는 경쟁 및 협력체계를 유도하는 대표적인 제도이다. 입낙찰제도는 원칙적으로 규제적 성격의 제도가 아니다. 이들 제도는 거래 당사자인 수요자가 자신에게 유리한 최적의 공급자를 선정하기 위한 사적

26) 건설산업의 경쟁 및 협력체계에 대해서는 윤영선 등, 「건설산업의 균형 발전을 위한 경쟁 및 협력구조 고찰」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2008. 10 참조.

성격의 제도들이다. 정부가 운용하는 입낙찰제도라 하여 예외일 수는 없다. 그러나 발주자이면서 동시에 공익적 책임을 지고 있는 정부는 이러한 틀 내에서만 입낙찰제도를 운용할 수는 없다. 정부의 입낙찰제도는 효율성을 발휘함과 동시에 공공성에 입각한 사회적 요구도 수용하지 않으면 안 된다. 이러한 이유로 정부가 운용하는 건설산업의 입낙찰제도에는 시장적 특성과 규제적 특성이 동시에 포함되어 있다.

입낙찰제도가 시장적 특성이 강한가 아니면 규제적 성격이 강한가는 나라마다의 사정에 따라 다르다. 대체로 규제적 생산체계를 유지 내지 발전시켜온 나라들의 입낙찰제도는 규제적 성격의 내용들을 많이 보유하고 있는 편이다. 이에 비하여 시장 중심의 생산체계를 형성하여 온 나라들의 입낙찰제도는 시장 거래적 특성을 크게 벗어나지 않는다. 전자의 대표적인 나라가 우리나라이고, 서구 선진국들은 후자가 가까운 제도를 주로 운용하고 있다. 우리나라가 입낙찰제도에서도 규제적 성격의 요소를 많이 반영하고 있는 것은 공공적 가치를 보다 많이 반영하려는 의도로 볼 수 있다. 그러나 이러한 요소를 많이 반영하면 할수록 수요자로서 최적의 공급자를 선택하려는 제도의 본래 취지는 그만큼 상실될 확률이 높아진다. 지금까지 우리 건설산업의 입낙찰제도는 이러한 딜레마적 상황을 벗어나지 못하고 있다. 입낙찰제도가 안정적이지 못하고 오랫동안 불신을 받아온 가장 큰 이유가 여기에 있다고 해도 과언이 아니다.

입낙찰제도의 시장적 특성과 규제적 특성은 효율성과 형평성의 관점에서도 이해할 수 있다. 효율성을 위한 제도들은 시장 논리를 강화하기 위한 것인 반면, 형평성 관련 제도들은 반대로 시장 논리에 치우친 문제를 시정하기 위한 것들이다. 실제 입낙찰제도에는 이 상반된 두 측면의 규제들이 동시에 담겨져 있다.

먼저, 시장 논리를 강화하기 위한 관련 제도들로는 실적제한제도와 사전자격심사제도(PQ), 턴키대안낙찰제의 다양한 낙찰자 선택 방식, 최저가낙찰제의 저가심사제 등을 들 수 있다. 물론 이러한 제도들이 실제 의도대로 제대로 작동되고 있는지에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 예를 들면, 사전자격심사제도의 경우 업체 선별 기능이 미약하여 실질적인 기능을 수행하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 다음으로 형평성 제고를 위한 입낙찰 관련 제도들에는 등급제한제도, 지역제한제도, 도급한도제도, 적격심사제도 등이 있다. 이들 제도들은 모두 중소 또는 지방업체들에게 공공시장의 일정 부분을 보장해 주기 위한 규제적 성격의 제도들이다. 이런 측면에서 형평성 제고를 위한 입낙찰 관련 제도들은 건설 생산체계에 간접적으로 영향을 미치는 업역적 성격을 띠고 있다.

지금까지는 경쟁 측면을 중심으로 입낙찰제도상의 주요 제도들을 살펴보았다. 이에 비하여 협력을 유도하기 위한 관련 제도는 상대적으로 많은 편이 아니다. 입낙찰제도가 근본적으로 경쟁 유도를 위한 제도이기 때문이다. 그러나 협력을 위한 제도가 전혀 없는 것은 아니다. 입낙찰제도상의 협력 관련 제도 역시 효율성을 높이기 위한 제도와 형평성 제고를 위한 제도로 구분할 수 있다. 효율성을 높이기 위한 대표적인 제도로는 공동도급 시 가점부여제도가 있다. 이 제도는 원래 난이도 높은 공사의 효율성을 높이기 위하여 도입된 제도이다. 그러나 실제 제도 운영에서는 이러한 취지를 제대로 반영하고 있지 못한 것이 우리의 현실이다. 다음으로 형평성 제고를 위한 대표적인 제도로는 지역 의무공동도급제도가 있다. 이 제도는 앞서 언급한 경쟁적 차원의 형평성 제고를 위한 제도들과 마찬가지로 지방 및 중소기업 보호를 위한 성격의 제도이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 건설산업의 입낙찰제도는 효율성과 형평성을 동시에 반영하려다 보니 많은 문제점을 안아 왔다. 당연히 발주자임과 동시에 공익적 조정자인 정부가 운영하는 입낙찰 제도에는 양자의 논리가 동시에 반영되어야 할 것이다. 그러나 이 두 요소를 이상적으로 반영하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 효율성 중심의 제도는 대기업 또는 강자에게 유리한 구조가 될 확률이 높고, 반대로 형평성을 강화하다보면 시장 논리를 벗어난 제도가 되기 쉽다. 효율성 추구는 경제적 관점의 논리인 반면, 형평성의 추구는 정치적 관점의 논리라고도 볼 수 있다. 결과적으로 우리나라 건설산업의 입낙찰제도는 이 두 가지 성격의 요구를 조화롭게 반영하는 데 실패했다고 말할 수 있다. 사정이 이러하다보니 여전히 모든 건설업체들이 동의하고 신뢰하는 경쟁 및 협력체계를 만들지 못하고 있는 것이다.

한마디로 우리나라 건설산업의 입낙찰제도들은 제도가 시행된 이후 지금까지 안정성과 신뢰성을 크게 상실하고 있다. 그나마 지방 및 중소기업 보호를 위한 제도들은 제기되는 여러 가지 문제점에도 불구하고 대체로 지속성을 유지하여 왔다. 그러나 전체 건설업계의 공통적 이해가 걸린 문제에 있어서는 끝없는 갈등과 시행착오를 겪어 왔다. 입낙찰제도의 핵심이라 할 수 있는 가격 경쟁과 관련된 문제가 여기에 해당된다. 우리 건설산업의 입낙찰제도는 가격 요소를 중시하는 제도와 비가격 요소를 중시하는 제도를 반복적으로 되풀이하여 왔다. 그러나 여전히 큰 틀의 합의된 제도를 만들지 못하고 있다. 그 결과 건설 참여 주체들의 입낙찰제도에 대한 불신은 증폭되고 있으며 이와 관련된 파행적인 관행들이 지속되고 있다.

입낙찰제도와 관련된 불신이 크게 증폭된 시기 역시 1990년대 이후 시점부터이다. 그 이전 시기까지는 지속적으로 건설물량을 창출해 온

정부의 리더십에 힘입어 발주자와 업체 그리고 업체 간의 갈등은 큰 문제가 되지 않았다. 이 시기까지 건설기업들은 풍부한 물량 속에서 담합 또는 연고권과 같은 비공식적인 입낙찰 관행들도 향유할 수 있었다. 그러나 1990년대에 들어오면서 상황은 급변하였다. 개방화와 민주화의 물결은 더 이상 이러한 비시장적 관행들을 용납하기 어려웠다. 1990년대 중반을 넘어서면서 담합 및 연고권과 같은 비공식적 관행들은 실제 시장에서 거의 사라졌다. 그러나 문제는 여전히 지속되고 있다. 우리 건설산업은 과거의 잘못된 관행은 제거하였으나 모든 건설 참여 주체들이 동의하고 신뢰하는 새로운 경쟁 및 협력체계를 구축하지 못하고 있는 것이다.



3 업역주의에 빠져버린 건설인 의식

제도 혁신과 선진화를 가로막는 업역주의

1990년대 이후 정부와 건설업계는 여러 차례 건설산업 선진화를 위한 제도 혁신을 추진하여 왔다. 그러나 그 성과는 기대만큼 성공적이지 못하였다는 것이 일반적인 평가이다. 언제부턴가 건설업계에는 제도 혁신과 관련하여 ‘총론 찬성 각론 반대’라는 자조적인 표현까지 등장하였다. 건설산업 선진화를 위한 제도 혁신의 필요성과 방향은 공감하나 막상 구체적인 제도 개선에는 반대한다는 뜻이다. 왜일까? 두말할 나위 없이 각자 처한 입장과 이해관계가 다르기 때문이다. 칸막이식 업역제도를 중심으로 형성된 업역주의가 우리 건설산업의 발전을 가로막는 장애물이 된 지 오래이다. 업역주의는 한국 건설산업에서 고착화된 전형적인 문화로 자리 잡고 있다.

칸막이식 업역제도는 다른 선진국 건설산업에서는 발견하기 어려운 한국 건설산업 고유의 특징적인 제도로 알려지고 있다. 주요 건설 선진국들은 아예 면허제도가 없거나 있다 하더라도 실질적인 진입 장벽의 역할을 하지 못하는 경우가 대부분이다.²⁷⁾ 따라서 이들 나라에서는 칸막이식 업역의 형성은 그 자체로서 쉽지 않다. 업역이 형성되지 않으니 업역을 중시하는 문화적 행태도 우리처럼 강하지 않다. 그러나

27) 원론적으로 면허제도는 시장 진입을 규제하는 제도로서 업역 형성의 기능을 한다고 볼 수 있다. 하지만 실제 제도 운용에 있어서는 진입을 규제하는 강도가 다르게 나타날 수 있는데, 이런 측면에서 우리나라에 비하여 외국은 면허제도 자체가 업역 형성을 유도할 정도로 강한 진입 규제의 역할을 하지 않는 것으로 보인다. 이상호·한미파슨스, 「코리안 스탠다드에서 글로벌 스탠다드로」, 보문당, 2006, pp.95-103.

우리 건설산업은 상황이 다르다. 여전히 면허를 근간으로 하는 다양한 규제를 통하여 이해관계자들의 시장을 적절하게 분할하고, 상호 침범하지 못하도록 하는 업역제도가 업역주의라는 고질적인 문화를 강화시키고 있는 것이다. 당연히 경쟁 지향적 시장 논리가 적용될 여지는 그만큼 줄어들 수밖에 없다.

한 번 형성된 건설산업의 업역주의는 다시 자신의 위치를 최대한 유리하게 확보하려는 업역집단 간의 ‘제도 쟁탈전’을 유발한다. 기존의 업역 규제는 하나의 기득권을 형성하여 더 이상 양보나 타협의 대상이 되기 어렵다. 대부분의 합리적인 제도 개선 노력들은 이러한 업역 간 이기주의로 인하여 좀처럼 해결의 실마리를 찾지 못한다. 의욕적으로 제도 개선을 시작하였지만 결과는 대부분 용두사미로 끝나고 만다. 그 결과 문제 해결 방식은 합리적이고 전향적인 접근보다는 로비와 같은 소모적이고 비생산적인 정치적 접근을 선호하도록 만든다. 업역별 단체들이 존재하는 현실적인 가장 큰 이유가 기득권의 유지 내지 확보에 있다 해도 과언이 아니다.

업역주의라는 시각에서 보면, 중소건설업체 보호 제도 역시 그 필요성에도 불구하고 많은 문제점을 노출하고 있다. 점점 심화되고 있는 규모별 업체 간 양극화 문제에 대응하여 중소건설업 보호 및 육성은 건설산업의 중요한 현안으로 부각되고 있다. 당연히 양극화 해소를 위한 중소건설업 보호 정책은 정책적 당위성을 갖고 있다. 그런데 우리의 중소건설업 보호 정책은 그 당위성에도 불구하고 업역주의적 시각을 과도하게 표출하는 문제를 안고 있다. 현행 중소건설업 보호 제도들은 지나치게 물량배분 위주에 중점을 둔 제도들이다. 이는 대기업과 중소기업 간의 관계를 상호 협력적 관계가 아닌 적대적 대립 관계로만 보는 의식을 전제로 하는 것이다. 비록 규모나 능력 면에서 차이가 있

다 하더라도 동종의 업역에서 같은 사업을 하므로 시장을 나누어 가져야 한다는 생각이 깊게 깔려 있는 것이다. 서구 선진국들이 특별한 중소기업 보호 정책을 두고 있지 않거나 시장원리에 위배되지 않는 범위 내에서 제한적으로 운용하는 것과 비교하면, 한국의 관련 제도들이 얼마나 업역주의를 강하게 반영하고 있는지 알 수 있다.

물론 업역주의가 비단 건설산업에 국한된 문제인 것만은 아니다. 건설산업의 업역주의는 우리 사회에 만연된 집단 이기주의의 한 양태이기도 하다. 동시에 한국인의 의식 속에 깊이 뿌리를 내리고 있는 배타적 평등의식을 반영하고 있다. 소집단 중심의 배타적 평등의식이 적대적 갈등의 집단 이기주의를 불러일으키고 있는 것이다. 업역제도가 건설산업의 업역주의를 불러일으키는 공식적 요인이라면 한국인의 의식 속에 깊숙이 자리 잡고 있는 배타적 평등의식은 업역주의를 심화시키는 비공식적 요인으로 작용하여 왔다고 말할 수 있다.²⁸⁾

배타적 평등의식은 건설인들의 의식구조 속에도 뿌리박혀 있다. 여전히 유능한 업체를 선별하기보다는 모두에게 공평한 참여 기회를 제공하는 입찰제도를 선호하는 건설인들이 많다. 서로 다른 능력을 보유하고 있는 규모별 업체 간에도 협력의 파트너라는 의식보다는 시장을 나누어 가져야 하는 적대적 경쟁 상대라는 의식이 더 강하다. 건설인들은 외적으로는 갑을 관계라는 주종의식을 가지면서 마음속에서는 상대를 인정하지 않고, 불신하는 배타적 평등의식을 간직하고 있다. 건설산업의 업역주의는 건설 생산 주체들 간의 관계를 적대적으로 만드는 배타적 평등주의를 통하여 더욱 고착화되어 온 것이다.

이런 측면에서 건설산업의 업역주의를 타파하기 위해서는 사회 전

28) 건설산업의 배타적 평등의식과 관련해서는 윤영선, 「한국 건설문화의 특성 및 혁신 방향」, 한국건설산업연구원, 2008, pp. 56-70 참조.

반의 의식 개혁이 선행되지 않으면 안 된다. 즉 우리 사회 전반에 만연된 소집단 이기주의 의식을 타파하지 않고서는 건설산업의 업역주의를 근본적으로 불식시키기는 어려울 것이다. 그러나 그것과는 별도로 건설업계의 자발적이고도 적극적인 노력도 요구된다. 건설산업은 다른 어느 산업부문보다도 업역주의를 심화시키는 고착화된 업역제도라는 틀에 갇혀 있기 때문이다. 업역주의는 크게 다음 세 가지 측면에서 건설산업의 제도 혁신과 선진적 발전을 가로막는 주된 요인이 되어 왔다.

첫째, 업역주의의 가장 큰 문제는 시장원리가 제대로 작동하지 않는 제도를 선호하게 만든다는 점이다. 업역주의는 시장원리보다는 인위적 물량배분의 제도를 더 선호하도록 만든다. 시장원리의 부작용과 문제점을 시정하고 개선하는 것은 중요하고 필요하지만 그렇다고 시장 자체를 무력화시키는 방향으로의 제도 개선은 바람직하지 않다. 업역제도로부터 기인한 업역주의는 다시 업역 중심의 제도를 강화하는 데 기여한다. 나아가 시장경쟁의 원리를 중시하는 소위 글로벌 스탠더드의 제도 도입 자체를 어렵게 만든다.

둘째, 심화된 업역주의는 다양한 건설 주체들 간의 지속적인 갈등 국면을 연출한다. 의무나 역할보다는 권리를 더 내세우게 만들고, 비합리적이고 무리한 결과의 평등을 요구하도록 만든다. 그 결과 시장 참여 주체들 간에는 불신과 비협조가 팽배하게 된다. 건설산업은 특성상 다양한 참여 주체들의 협력적 관계가 효과적으로 작동할 때 생산성 및 경쟁력 향상을 기대할 수 있다. 업역주의로 인한 참여 주체들의 갈등과 반목은 공정경쟁과 상생협력 문화의 구축을 방해하여 건설산업의 발전과 선진화를 가로막는 요인이 된다.

셋째, 업역주의는 건설업계의 연고주의 행태를 강화시키는 기제로 작용한다. 업역주의는 이해관계 집단 내부의 연고 의식을 더욱 강하게

만들고 동시에 결과 획득을 위하여 연고적 수단을 보다 많이 활용하도록 유도한다. 특히, 제도 개선과 관련하여 업역의 이익을 도모하기 위한 집단적 연고주의 활동을 강화시키는 부작용을 유발한다. 건설산업의 연고주의 행태는 업역주의라는 가치관을 기반으로 하여 더욱 강하게 표출되는 양상을 보인다.



제도와 의식의 상호 작용을 통하여 강화되어 온 업역주의

그렇다면 건설산업의 업역주의는 어떻게 형성되고 강화되어 왔는가? 문제의 원인과 메커니즘을 이해해야 그것을 해결하는 근본적인 방안을 찾아 낼 수 있을 것이다. 이를 위해서 정치학 및 행정학 분야에서 소개되고 있는 ‘문화이론’의 도움을 받고자 한다. 문화이론에 따르면, 한 사회의 삶의 양식으로서 문화는 공식적인 사회적 관계(Social Relations)와 개인들의 문화적 편향(Cultural Biases)이 상호 작용하는 과정을 통하여 결정된다.²⁹⁾ 즉 공식적인 법이나 제도 등에 의하여 규정되는 사회적 관계와 비공식인 사회 구성원들의 의식이 상호 작용하는 가운데 한 사회 또는 집단의 문화적 행태가 결정된다는 것이다. 이러한 시각은 본 연구가 지속적으로 건설문화를 제도와 의식 양 측면으로 구분하면서 상호 관계를 조명하는 접근과 맥을 같이한다고 말할 수 있다.

문화이론의 틀을 건설산업에 적용하여 보면, 건설산업에서의 업역주의라는 문화적 행태는 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식이 상호 작용하는 가운데 형성되고 강화된다. 여기서 건설기업들의

29) 문화이론의 내용과 그것의 건설산업에 대한 적용에 관해서는 윤영선, 「한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰」, 워킹페이퍼 2012-01, 한국건설산업연구원, 2012. 1 참조.

생산활동 관계는 건설산업의 법·제도 등 공식적 규칙에 의하여 규정되는 관계를 의미한다. 구체적으로 이러한 공식적 규칙들은 집단(Group)과 역할(Role)이라는 두 가지 측면에서 건설기업들의 생산활동 관계를 규율한다. 다른 한편으로 건설인들의 의식은 비공식적 제약 요인으로서의 기능을 한다. 이와 같이 건설산업의 업역주의는 건설산업의 공식적인 규칙과 비공식적인 제약 요소가 상호 작용하는 가운데 형성되고 강화되는 메커니즘을 갖는다고 볼 수 있다.

먼저, 법·제도 등에 의하여 규정되는 건설기업들의 생산활동 관계부터 살펴보자. 앞서 언급한 바와 같이 건설산업에서 면허 및 업역제도가 핵심적 위상을 차지하고 있다는 것은 이들 제도가 건설기업들의 생산활동 관계를 결정한다는 의미이다. 한국 건설산업에서 면허 및 업역제도는 건설기업들의 생산활동 관계를 규율하는 핵심적 요소이다.

집단(Group)의 관점에서 보면, 업종 또는 기능별 면허 및 업역제도는 건설산업 내부에 강력한 업역별 집단을 형성하게 하는 기제로 작용한다. 또한 역할(Role)의 관점에서는 면허 및 업역제도를 근간으로 하는 건설제도들은 건설기업들로 하여금 불가피하게 업역을 중심으로 복잡하고 많은 규제의 틀에 묶이게 만든다. 결과적으로 한국 건설기업들은 면허 및 업역제도를 근간으로 ‘강한 업역집단과 강한 역할규제’라는 생산활동 관계를 형성한다. 즉 건설기업들은 업역집단을 중심으로 강력한 이해관계 구조를 맺음과 동시에 역할의 측면에서 집단 간에 다양하면서도 강력한 규제를 요구받는 생산활동 관계를 형성하게 되는 것이다.

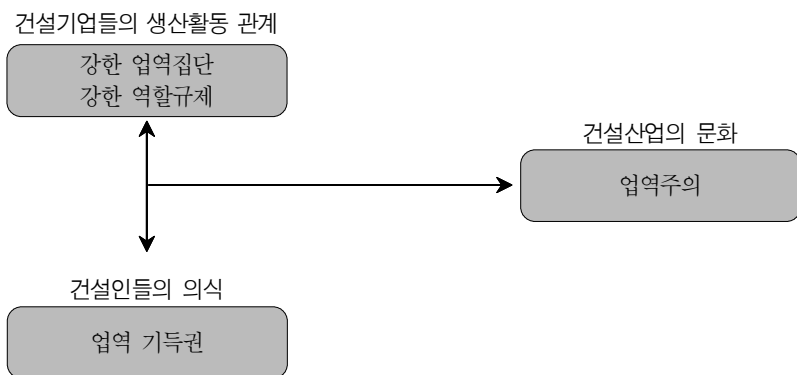
다음으로 비공식적 제약 요소로서 건설인들의 의식에 대하여 살펴보자. 건설인들의 가치의식은 미시적으로는 기업들의 생산활동 관계로부터 영향을 받고, 거시적으로는 사회 전반의 보편적 가치관으로부터

도 영향을 받는다. 전자가 직접적 영향 요소라면 후자는 간접적 영향 요소라고 볼 수 있다. 먼저, ‘강한 업역집단과 강한 역할규제’로 규정되는 건설기업들의 생산활동 관계는 건설인들로 하여금 ‘업역 기득권’의식을 형성하게 만든다. 즉 업역제도를 중심으로 형성된 생산체계가 업역 기득권을 강화시키는 요소로 작용하는 것이다. 이에 더하여 앞서 살펴 본 우리 사회 전반의 보편적 가치관인 소집단 중심의 배타적 평등의식은 건설인들의 이러한 의식을 보다 강화하는 데 기여해 왔다.³⁰⁾ 건설기업들의 생산활동 관계로부터 유발되고, 한국 사회의 보편적 가치관으로부터 강화되어 온 건설인들의 업역 기득권 의식은 다른 어느 사회 집단 또는 산업부문보다 강력한 가치의식으로 자리 잡아 온 것으로 판단된다.

문화이론으로 분석한 건설산업의 업역주의는 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 가치의식이 상호 작용하여 결합된 결과로 볼 수 있다. 즉 공식적 규칙으로서 ‘강한 업역집단과 강한 역할규제’가 비공식적 제약 요인인 ‘업역 기득권’ 의식과 결합하여 업역주의라는 한국 건설산업의 독특한 문화가 형성된 것이다. 양자의 관계는 서로 제도와 의식을 강화시키는 순환관계구조이다. 즉 건설기업들에 대한 강한 업역집단과 강한 역할규제가 건설인들의 업역 기득권 의식을 유도하고, 다시 업역 기득권 의식은 제도적으로 강한 업역집단과 강한 역할규제를 강화시키는 메커니즘을 형성하고 있는 것이다. 그 결과로서 건설산업의 업역주의 문화는 더욱 강화되고 견고해져 왔다.

30) 송호근은 고도성장기를 거쳐 오면서 한국인들은 시장의 경쟁 원리를 수용하는 가운데 전통적 가치관 중 소집단 중심의 배타적 이기주의 성향의 가치관을 키워왔다고 말한다. 이와 관련해서는 송호근, 「한국 무슨 일이 일어나고 있나」, 삼성경제연구소, 2003 참조.

<그림 3-2> 건설산업의 업역주의 문화 형성의 메커니즘



제도와 의식 양 측면에서 강화되어 온 건설산업의 업역주의 문화를 타파하기란 생각처럼 쉽지 않다. 간단히 정부가 건설산업의 면허 및 등록제도를 폐지하거나 연관된 규제를 철폐함으로써 업역주의를 타파할 수 있을 것으로 생각할 수도 있다. 그러나 이는 이미 경험해 온 바와 같이 건설산업 구성원들의 의식적인 동의가 따르지 않는다면 불가능한 일이다. 그렇다고 하여 한국 건설산업은 어쩔 수 없다는 패배주의적 생각을 가질 필요는 없을 것이다. 문화는 쉽게 변하기 어렵기도 하지만, 사회경제 여건이 변하면 바뀔 수도 있는 특성을 갖고 있다. 건설기업들의 생산활동 관계의 특징적 요인들이 변하면 건설인들의 의식이 변할 수 있으며 그 결과로서 건설산업의 업역주의 문화도 사라질 수 있다. 지금 우리 건설산업이야말로 바로 이러한 전환의 국면에 처해 있다고 말할 수 있을 것이다.

이런 측면에서 건설산업의 업역주의 해소는 문화적 관점을 고려한 전략적 접근이 되어야 할 것이다. 현실적으로 존재하고 또한 강력한 지속력을 갖는 면허 및 업역제도의 틀을 무시하기는 어렵다. 소위 글

로벌 스탠더드 형의 시장 지향적 제도를 일방적으로 구축하는 것도 쉽지 않은 일이다. 건설산업의 업역주의를 해소하기 위해서는 비록 다소 시간이 걸린다 하더라도 신뢰의 문화를 구축하는 길 이외에는 다른 방법이 없을 것이다. 신뢰야말로 견고한 업역주의의 틀을 무너뜨리고 녹일 수 있는 가장 강력한 힘이다. 이를 위해서는 두 가지 측면에서의 지속적인 노력이 요구된다.

첫째, 지금보다 더 강력하고 확실하게 공정경쟁의 문화를 구축해 나가야 한다. 시장원리를 지향하는 규제완화를 추진해 나가되 공정경쟁을 위한 제도의 틀은 보다 강화해 나가야 할 것이다. 둘째, 업역 및 대중소 기업 간 상생협력 노력을 지속적으로 전개해 나가야 한다. 건설산업 내 존재하는 다양한 업역집단은 적대적 경쟁의 상대방기보다는 상호 협력을 통한 상생발전의 파트너라는 의식을 확산시켜 나가야 할 것이다.



4 정부의존성 및 수직적 주종의식을 벗지 못한 건설인 의식

정부 지향적 특성을 표출하는 건설기업의 행동양식

문화이론의 관점에서 건설기업들의 행동양식을 유형화해 보면 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 시장 지향, 정부 지향, 공동체 지향, 연고 지향이 그것이다.³¹⁾ 이 중 한국 건설기업들은 전형적으로 정부 지향적 특성을 보인다. ‘강한 업역집단과 강한 역할규제’를 특징으로 하는 생산활동 관계가 건설기업들로 하여금 정부 지향적 행동을 하도록 유발하고 있는 것이다. 물론 그렇다고 한국 건설기업들이 자본주의 시장원리를 무시한다는 뜻은 아니다. 시장원리에 입각하여 행동을 하되 정부 및 제도적 규제에 의존하는 정도가 다른 선진국 건설기업들보다 상대적으로 크다는 뜻이다.

1990년대 이후 정부와 건설업계는 정부 지향적 건설기업의 행동양식을 시장 지향으로 변화시키기 위해 노력해 왔다. 그러나 그 성과는 그렇게 만족스럽지 못하다. 소위 글로벌 스탠더드의 시장 지향적 문화를 구축하기 위해서는 ‘강한 업역집단과 강한 역할규제’의 현행 건설제도를 ‘약한 업역집단과 약한 역할규제’형의 제도로 변화시켜야 하는데 이 점에서 성공을 거두지 못하고 있는 것이다.

물론 한국 건설기업들의 행동양식이 정부 지향적이라고 하여 다른 유형의 특성을 보이지 않는다는 뜻은 아니다. 한국 건설기업들은 부분

31) 윤영선, 「한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰」, 한국건설산업연구원, 2012.

적으로 연고 지향적 특성을 보이기도 한다. 연고 지향성은 업역집단은 약하나 역할규제가 강한 생산활동 관계에서 주로 나타나는데 건설 기업들은 치열한 시장경쟁에서 살아남기 위하여 개별적으로 또는 업역집단을 중심으로 규제를 풀고 해결하려는 연고적 행태를 보이기도 한다.

그리고 최근에는 일부 건설기업들을 중심으로 공동체 지향의 행동양식도 나타나고 있다. 이는 지나친 이기적 경쟁이 개별 기업은 물론 전체 산업의 발전에도 도움이 되지 않는다는 개별 기업의 반성과 사회적 압력이 작용한 결과이다. 그러나 공생발전 또는 상생협력으로 대변되는 공동체 지향의 행동양식은 아직은 초보적 내지 실험적 단계에 머물러 있다.

여기서 우리는 반드시 어느 지향의 행동양식이 바람직하다고 말하는 것은 어렵다. 그 나라의 사정과 상황에 따라 적합한 행동양식이 있을 것이다. 우리 건설기업들의 정부 지향적 행동양식은 압축적 고도성장기에는 필요했었고 또 상당 부분 긍정적인 역할을 한 것으로도 판단된다. 그러나 지금 우리 건설산업의 여건을 종합적으로 고려할 때 아무래도 시장 지향의 행동양식을 근간으로 하는 것이 옳은 방향일 것이다. 다만 지나친 제로섬 게임식의 경쟁을 지양하는 행동양식이 필요할 것이다. 따라서 우리 건설산업의 미래 지향적 발전을 위한 건설기업들의 행동양식은 시장 지향을 근간으로 하면서 공동체 지향의 특성을 가미하는 접근이 바람직할 것으로 판단된다.

<그림 3-3> 네 가지 유형의 건설기업 행동양식



③ 규제 중심의 제도가 정부의존 문화를 유발

한국 건설기업들이 정부 지향적 행동양식을 보이고 있다는 것은 다른 말로 한국 건설산업이 정부의존적 문화를 표출하고 있음을 의미한다. 당연히 여기에는 뿌리가 있다. 건설산업의 정부의존적 문화는 오랜 관행으로 굳어져 왔다. 면허제도를 중심으로 구축된 건설산업의 규제 제도가 정부의존적 문화를 형성하는 토대가 되었다. 물론 규제 위주의 건설제도들은 일정 기간 우리 건설산업을 안정적으로 발전시키는 데 긍정적인 역할을 하여 왔다.³²⁾ 적어도 1980년대 말까지 한국 건설산업은 규제적 수단이라는 막강한 힘을 가진 정부의 강력한 리더십에 힘입어 안정적이면서도 지속적인 성장을 구가하여 왔다. 건설산업의 정부의존 문화는 이러한 규제 중심의 정부 리더십 하에서 자연스럽게 형성되고 굳어져 왔다고 말할 수 있다.

32) 이에 대해서는 앞서 2절에서 자세히 언급하였다.

그렇다면 무엇이 한국 건설산업을 규제형의 산업으로 만들었는가? 여러 가지 요인들로 설명 가능하겠지만 정부의 역할이 결정적이다. 정부는 건설산업에 대하여 수요자로서의 지위와 규제자로서의 지위를 동시에 갖고 있다.

먼저, 수요자로서의 지위를 살펴보면 건설산업의 최대 수요자는 정부부문이다. 정부는 경제개발의 초기 단계에서는 수요 독점자에 가까운 정도로 최대 발주자로서의 지위를 향유해 왔다. 국가가 필요로 하는 인프라 시설을 지속적으로 공급하고 관리하는 역할을 담당하는 정부는 건설산업을 통하여 이를 실현한다. 그런데 도급적 성격을 갖는 건설 계약에서는 발주자와 공급자 간에 정보의 비대칭 문제가 존재하고, ‘주인-대리인’이란 관계를 형성함으로써 도덕적 해이 현상의 발생 여지도 갖고 있다.

발주자인 정부는 이러한 문제의 발생 가능성에 대비하여 여러 가지 제도적 보완 장치를 강구한다. 시공업체를 선별하는 입찰 단계부터 시공 및 감리 감독에 이르기까지 복잡한 절차를 거치는 것은 이러한 이유 때문이다. 그러나 이러한 제도적 절차와 장치들은 모두 발주자가 계약의 이행과 관련하여 행사하는 권한으로서 규제 제도들과는 근본적으로 다르다. 정부는 시장 내 사적 계약자로서 자신의 권한을 행사하고 있는 것이다. 시장형 특성을 가진 서구 건설산업에서 공공 발주자의 모습은 대개 이러하다. 발주자인 정부는 사적 계약의 주체로서 자신의 이익을 지키기 위하여 권한을 행사하고 있을 뿐이다. 따라서 정부가 비록 최대 발주자로서의 위상을 갖고 있다 해도 이로 인하여 반드시 건설산업이 정부의존 문화를 형성한다고 말하기는 어렵다.

한국 건설산업이 규제형의 특성을 갖게 된 데는 정부의 규제자로서의 역할이 크게 작용하여 왔다. 한국 정부는 단순히 계약 당사자로서

의 지위를 넘어 산업 규제자로서의 역할을 수행해 왔다. 규제자로서 정부는 산업 진흥자 내지 조정자로서의 정부를 의미한다. 경제성장과 건설산업 발전의 초기 단계에 건설기업들의 역량과 신뢰는 크게 부족하였고, 정부는 진흥자 내지 조정자로서의 역할을 적극 수행할 필요성을 느꼈던 것이다. 그런데 정부의 이러한 역할은 수요자, 즉 최대 발주자로서의 지위를 통하여 보다 강력해 질 수 있다. 압축적 고도성장기를 거쳐 오면서 수요자임과 동시에 규제자로서의 지위를 가진 정부는 시장보다는 규제적 접근을 통하여 사회간접시설을 구축하고 건설산업의 발전을 도모해 왔다. 그리고 이러한 정부의 규제자로서의 적극적 태도가 결정적으로 정부의존적 특성의 한국적 건설문화를 형성하는 배경이 되었던 것이다.

이미 언급한 바와 같이 건설산업의 초기 및 성장 단계에서 규제 중심의 제도와 이로부터 유발된 정부의존적 문화는 대체로 건설산업 발전에 긍정적인 영향을 미쳐 왔다. 그러나 이러한 상황은 지속되기 어려웠다. 건설산업의 규제 제도들과 정부의존적 문화는 점점 부정적인 영향이 더 큰 방향으로 변화되기 시작했다. 1990년대가 대체로 이러한 변화의 전환점이라고 말할 수 있다. 변화의 요인으로 여러 가지 이유를 꼽을 수 있지만 무엇보다 우리 건설산업이 더 이상 제도적 규제와 정부 리더십에 의존하여 성장하기 어려울 정도로 규모가 커졌다는 점을 들지 않을 수 없다. 이 시기는 우리 사회 전반에 걸쳐 개방화와 민주화의 바람이 불기 시작한 시기였다. 건설산업은 새롭게 변화된 시대적 요구에 부응하여 새로운 발전 가능성을 모색해야만 하는 단계에 이르게 된 것이다. 과거의 규제 중심 틀에서 벗어나 시장원리에 충실한 산업으로 발전할 필요성을 느낀 것이다. 즉 이 시기를 전환점으로 하여 우리 건설산업은 규제형에서 시장형으로의 변화를 적극 요구받게

된 것이다. 건설수요가 점점 정부 등 공공부문 중심에서 민간부문으로 이동하게 된 것도 이러한 변화의 필요성을 자극하는 요인이 되었다. 정부는 이러한 변화의 필요성을 절감하고 오랫동안 기존 건설업체들에게 지대 형태의 이익 제공을 가능케 했던 건설 면허를 점진적으로 개방해 나가기 시작했다.

그러나 1990년대에 시행된 정부의 이러한 노력들은 성공적인 결과를 얻지 못했다. 건설산업은 여전히 큰 틀에서 규제형의 산업적 특성과 정부의존적 관행을 벗어나지 못하고 만 것이다. 이처럼 1990년대 이후에도 한국 건설산업은 규제형의 구조를 탈피하지 못하였고, 건설업계는 점점 더 정부의존형의 체질을 굳혀 가고 있었다. 건설업계는 문제가 생기면 정부에게 요구하고 정부가 해결해 주기를 원하는 전형적인 의존 체질의 산업이 되고 말았던 것이다. 정부의존형 체질이 심화된 건설업계는 건설시장의 침체 문제까지 정부가 직접 나서서 해결해 주기를 원하였다. 건설업계는 건설산업의 국민경제파급효과를 이유로 정부의 대책 수립을 요구하였고, 정부는 직접적 영향력을 발휘하기 쉬운 건설산업을 활용하여 적극적인 시장 활성화 정책을 펴 나갔던 것이다. 이처럼 한국 건설산업은 다른 어느 산업보다 타율적 규제와 지원에 익숙한 대표적 산업이 되어 버린 것이다. 건설업계의 정부 또는 제도 의존적 관행은 결국 건설산업의 자생력과 성장동력을 떨어뜨리는 치명적인 문제를 유발하고 말았다. 스스로 시장을 개척하고 문제를 해결하기보다는 정부가 모든 문제를 해결해 주기를 바라는 타율적 관행에 젖어 있는 건설산업에서 미래 지향적 발전을 기대하기란 쉽지 않은 일이다.

고착화된 정부의존적 건설문화의 가장 심각한 문제는 정상적인 시장원리의 적용을 어렵게 만든다는 점이다. 건설업계는 시장원리에 따

라 경쟁하기보다는 정부의 조정과 배분적 기능에 기대는 의존적 관행에 점점 익숙해져 왔다. 사실 우리 건설산업은 1990년대 초반까지만 해도 담합이나 지역 연고와 같은 소위 협력 및 연고적 관행들을 갖고 있었다. 이러한 건설업계의 관행들은 최대 발주자이면서 규제자인 정부가 묵시적으로 용인하는 정부의존적 문화 환경이 있었기 때문에 가능한 것이었다. 이러한 문화적 환경에서 건설기업들은 자신의 내적 경쟁력보다 외적 연고 관계의 활용을 보다 중요한 경쟁 요소로 인식해 왔다.³³⁾ 물론 담합을 비롯한 명시적인 협력 내지 연고적 관행들은 지금은 거의 대부분 사라지고 없다. 그러나 건설업계 내부에는 여전히 암묵적인 연고주의의 관행들이 뿌리 깊게 잔존하고 있다. 당연히 이러한 문화와 관행들은 시장원리에 반하는 것이다. 우리 건설업계는 제도적으로나 관행적으로 여전히 시장원리에 입각한 확실한 경쟁 패러다임을 구축하지 못하고 있는 것이다.



정부의존성에 뿌리를 둔 수직적 주종관계의 문화

한국 건설산업의 정부의존 문화는 건설산업의 또 다른 문화인 수직적 주종관계의 문화와도 연결된다. 수직적 주종관계는 상하 관계가 뚜렷하게 형성되는 전형적인 한국적 건설문화이다. 물론 수직적 주종관계의 문화는 한국 사회 전반의 뿌리 깊은 전통적 문화의 한 유형이기도 하다. 그럼에도 불구하고 이 문화는 건설산업 분야에서 유독 더 강하게 뿌리를 내리고 있다. 전통적으로 정부는 건설산업을 선도하고 지

33) 규제적 제도 환경에서 강화되어 온 문화가 연고주의 문화이다. 이런 측면에서 한국 건설산업은 연고주의 문화가 발달되어 왔다. 윤영선, 「한국 건설문화의 특성 및 혁신 방향」, 한국건설산업연구원, 2008, pp.51-56 참조.

시하는 위치에 있고 건설업계는 정부의 지시와 명령을 받는 위치에 있어 왔다.

건설산업의 수직적 주종관계를 대변하는 표현으로 ‘갑을 관계’가 있다. 발주자이자 규제자인 정부는 갑이 되고 건설업체는 을이 된다. 그리고 이러한 관계는 건설 생산의 하위 단계로 파급되어 원도급자는 갑이 되고 하도급자는 을이 되는 관계를 형성한다. 물론 압축적 고도성장기의 유산인 경직적 갑을 관계가 지금도 그대로 유지되고 있는 것은 아니다. 그러나 건설인들의 의식 속에는 여전히 갑을 관계, 즉 수직적 주종의식이 뿌리 깊게 상존하고 있다. 여전히 한국 건설인들의 의식 속에는 정부의존적 문화로부터 싹튼 수직적 주종관계 의식이 사라지지 않고 있는 것이다.

건설산업의 수직적 주종관계 의식을 나타내는 다른 표현으로서 ‘상명하복’의 문화가 있다. 건설산업은 전통적으로 상명하복에 투철한 문화적 특성을 보여 왔다. 전형적인 상명하복의 문화로 군대 문화를 들 수 있다. 대체로 1980년대까지 한국 건설산업의 문화는 바로 이 상명하복의 군대식 문화를 견지하여 왔다. 정부는 명령자의 위치에 있고 건설업계는 복종자의 위치에 놓여 있었다. 그리고 이러한 관계는 건설업계 내부에서도 원도급자는 명령하고 하도급자는 지시에 따르는 관계로 이어졌다.

건설기업 내부 및 생산현장의 문화 역시 크게 다르지 않아 상급자는 지시하고 하급자는 일방적으로 따르는 관계를 형성해 왔다. 건설산업의 모든 영역에 걸쳐 존재해 온 이러한 상명하복의 문화가 상당 기간 건설 생산의 효율성을 제고하는 데 큰 기여를 해 온 것이 사실이다. 열악한 건설 현장에서 저비용으로 일사분란하게 공기 단축을 실현하는 데 상명하복의 문화가 큰 기여를 해 온 것이다. 그러나 이러한 일방적

인 상명하복의 문화는 1990년대 이후 빠르게 사라지기 시작했다. 국민의 높아진 경제 수준과 민주화 의식이 건설업계에서도 더 이상 일방적 명령 지시의 관행을 수용하기 어렵게 만든 것이다. 그러나 겉으로는 사라진 것처럼 보이는 건설산업의 상명하복의 문화는 여전히 건설인들의 내부 의식 속에 잠재되어 있으며 그것들이 건설산업의 미래 지향적 발전을 가로막는 요인이 되고 있음을 부인하기 어렵다.

건설산업의 수직적 주종관계는 건설 생산의 실질적인 생산구조에서 그 구체적 특징을 발견할 수 있다. 분업 및 네트워크 생산을 필요로 하는 건설산업의 생산활동은 수평과 수직의 분업 체계를 반드시 필요로 한다. 이러한 수평 및 수직적 분업생산 방식은 건설산업의 본질적 특성이므로 세계 어디를 가나 공통적이라 할 수 있다. 그러나 그렇다고 하여 구체적인 분업체계의 양상이 나라마다 반드시 같다고는 말할 수는 없다. 그 중에서도 특히 수직적 분업체계는 나라별로 상이한 특징을 보이는데 한국 건설산업은 다단계적 구조를 이루고 있다. 즉 한국 건설산업은 발주자→원도급자→하도급자→재하도급자→재재하도급자→... 등으로 이루어지는 다단계의 구조를 형성하고 있다. 현행 법적 기준에 따르면 3단계 이후는 불법 하도급에 해당된다. 따라서 한국 건설산업의 생산구조는 불법 하도급이 주를 이루는 다단계의 구조를 이루고 있다고 말할 수 있다.

건설 생산의 다단계적 구조는 ‘주인-대리인’의 관계로도 이해할 수 있다. 계약 이론적 관점에서 이 주인-대리인 관계는 주종의식을 전제로 하지 않는다. 이 관계는 수직적 분업 체계상 상호 보완적인 역할 분담 관계를 의미하는 것이다. 모든 계약 관계는 주인-대리인 관계에서 파악할 수 있으며, 대리인의 채용은 주인에게 달려 있으며 주인의 이익은 대리인의 역할 수행에 달려 있다고 볼 수 있다. 그런데 여기에 수

직적 주종의식이 작용하게 되면 이런 정상적인 상호 관계는 붕괴하게 된다. 이런 측면에서 건설산업의 생산구조가 다단계적 구조를 이루고 있다고 하여 그 자체가 문제라고 말할 수는 없다.

한국 건설산업의 문제는 다단계적 생산구조가 수직적 주종의식에 의거하여 파행적인 행태로 운영되고 있다는 데 있다. 수직적 주종의식에 바탕을 둔 주인-대리인 관계는 다단계 생산의 매 단계마다 도덕적 해이 현상이 발생할 가능성을 내포하고 있다. 즉 상위자는 하위자의 정상적인 이익을 고려하지 않으려 하고, 하위자는 반대로 상위자에게 정상적인 계약의 이행을 태업하려는 태도를 보이게 되는 것이다.

한국 건설산업의 수직적 주종주의에 기초한 다단계 생산구조를 불평등적 전가 구조로도 이해할 수 있다. 즉 생산 과정의 각 단계마다 상위자가 유리한 입장에서 자신의 이익을 확보해 나가면서 하위 단계로 책임을 떠넘기는 전가형 구조를 이루고 있는 것이다. 이러한 불평등 전가 구조의 최상위 단계에 발주자가 있다. 한국 건설산업의 수직적 주종주의는 발주자 단계에서부터 시작한다. 건설산업의 최대 발주자이자 규제자인 정부의 발주 및 입낙찰 제도 등에서부터 수직적 주종의식의 불평등적 요소는 내재되어 있다. 예를 들면, 정부의 장기계속계약제도나 시장 가격을 제대로 반영하지 않으면서 소위 상한 구속성을 강요하는 예정가격제도 등은 일방적인 발주자 우위의 제도에 해당된다. 또한 실제 공공공사의 계약 관련 관행에 있어서도 수직적 주종의식의 잔재들은 아직도 완전히 제거되지 않고 있다. 과거보다 개선되었다고는 하나 여전히 발주 담당 공무원의 의식 속에는 갑을 관계라는 주종의식이 뿌리 깊게 각인되어 있는 것이다. 최근 사회 전반의 민주화와 합리성의 증대로 계약 이행과 관련된 클레임 의식이 증가하고 있다고는 하나 여전히 건설업체들은 우월적 지위의 공공 발주자에 대하여 합리적

권리를 행사하는데 적지 않은 부담을 느끼고 있다.

공공이든 민간이든 발주자로부터 파급된 불평등 계약은 계약자인 시공업체에게 그대로 전가된다. 원청자인 시공업체에게 전가되는 불평등 관계는 단순히 특정 단계에 국한된 문제로만 보아서는 안 된다. 즉 발주자와 원청자 간에 형성된 주종관계는 종속적 위치에 있는 시공업체로 하여금 또 다른 주종관계를 강요하는 기제로 작용한다. 이를 ‘주종의식의 전파 경로’라 부를 수 있을 것이다. 상위자는 하위자에게, 그리고 하위자는 다시 다음 하위자에게 주종관계를 적용하여 불평등의 계약 이행 구조를 전파해 나가고 있는 것이다. 원청업체는 하청업체들에게 불평등 관계를 강요하고, 이는 다시 하도급 단계의 생산자들에게 파급된다.

최근 이러한 하도급 불공정 거래 관행은 정부의 적극적인 개입과 일부 모범업체들의 선도적 노력으로 과거보다 크게 개선되고 있는 추세이다. 그러나 전체 건설업계 차원에서는 여전히 해결이 요원한 구조적 문제로 남아 있는 것도 사실이다. 원하도급자 간의 불공정 거래가 공식적 차원의 문제라면 하청업자들이 다음 단계의 도급업자에게 행하는 불공정 행위는 비공식적이면서 불법적인 영역에 해당된다. 하도급자인 전문건설업체는 실제 시공을 담당하는 주체임에도 불구하고 노동력의 고용을 통한 직접 시공보다는 도급 방식을 활용하는 경우가 적지 않다.

수직적 주종의식의 문화는 다단계적 도급구조에서만 나타나는 현상이 아니다. 수직적 주종의식은 건설산업의 업역제도를 경직되게 만드는 데도 영향을 미친다.

예를 들면, 종합건설업체 간에도 수직적 주종의식의 문제가 잠재되어 있다. 종합건설업체의 집단 내에서 규모가 큰 업체와 작은 업체는

직접적인 경쟁 관계보다는 도급적 협력 관계를 형성하는 것이 개별 기업 또는 산업 차원에서 보다 바람직할 것이다. 그러나 중소기업체들은 이러한 관계의 형성에 저항을 보인다. 그들은 이러한 관계가 형성될 경우 자신들이 불평등한 하도급자적 위치에 처하는 것을 두려워하는 것이다. 이러한 이유로 중소기업체들은 수직적 도급구조를 통하여 시장을 확대하려 하기보다는 여전히 같은 업역 내에서 자신의 수주 영역을 제도적으로 보다 많이 확보하려는 데 집중하고 있는 것이다. 이러한 의식이 결과적으로 정부의존형 문화를 더욱 고착화시킴은 두말할 나위 없다. 현실적으로 다단계적 건설 생산의 구조를 없애기는 쉽지 않다.

그러나 다단계적 구조를 용인한다 하더라도 수직적 주종의식에 바탕을 둔 구조적 관계는 반드시 개선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 불평등적 주종관계를 벗어나 매 단계의 시공 참여자들에게 적절한 인센티브의 제공이 요구된다. 2000년대에 들어와서 정부가 지속적으로 강조하고 있는 공생발전 내지 상생협력의 문화가 바로 이것을 의미한다고 볼 수 있다.

최근 정부와 건설업계 차원에서 이를 위한 다양한 노력이 전개되고 있고 또 일부는 성과를 거두고 있다. 그러나 여전히 갈 길은 멀다. 발주자의 리더십으로부터 나오는 진정한 상생적 협력주의 문화를 정착시키기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다. 여전히 정부 또는 공공 발주자로부터 파급되는 건설산업의 수직적 주종의식은 건설산업 전반에 뿌리 깊게 박혀 있다. 건설산업이 선진화를 이룩하기 위해서는 건설업계 내부에 각인되어 있는 수직적 주종주의의 문화를 근절하지 않으면 안 될 것이다.

5 후진적 문화 행태의 정체산업 이미지



문화 위기로부터 파생되는 이미지의 위기

시장의 위기, 문화의 위기에 이어 우리 건설산업은 지금 또 다른 위기를 하나 더 겪고 있다. 그것은 바로 ‘이미지의 위기’이다. 이미지가 곧 경쟁력이란 말이 설득력을 얻고 있는 시대이다. 이미지가 나쁜 개인과 기업 그리고 국가는 안정적, 지속적으로 성장 또는 발전하기 어려운 시대가 되고 있다. 산업 역시 마찬가지이다. 이미지가 좋은 산업은 발전하고 그렇지 못한 산업은 후퇴할 가능성이 높다. 이미지가 좋은 산업에는 국민 또는 수요자들의 반응이 좋고, 젊고 유능한 취업자들이 몰려든다. 반대로 좋지 못한 이미지를 가진 산업은 기업들 간의 경쟁 및 협력 환경이 좋지 못하고 수요자와 취업 희망자들로부터도 외면 받을 확률이 높다. 지금 우리 건설산업이 그러하다. 우리 건설산업은 지금 온갖 부정적인 이미지를 다 뒤집어쓰고 있는 형국이다.

건설산업의 이미지는 주로 앞서 살펴 본 시장과 문화의 특성으로부터 파생되어 나오는 것들이다. 이런 측면에서 건설산업 이미지의 위기는 결과로서의 위기라고 말할 수 있다. 건설시장 환경이 양적으로나 질적으로 열악해진다면 그만큼 건설산업 이미지는 나빠질 것이다. 마찬가지로 건설산업 내부의 문화가 건강하지 못하다면 국민들이 바라보는 이미지 역시 좋지 않게 될 것이다. 우리 건설산업은 지금 이 양 측면으로부터 이미지의 위기를 겪고 있다. 이 가운데는 극복하기 어려운 이미지도 있지만 노력하면 극복 가능한 것들도 있다. 대체로 시장의 특성 내지 구조적 문제로부터 파생되는 이미지의 위기는 쉽게 극복

하기 어려운 측면이 있다. 반면, 건설업계 내부의 문화로부터 파생되는 이미지의 위기는 비록 힘들기는 하지만 극복 불가능하다고 말할 수 없다. 더구나 그것은 전적으로 건설업계 내부 종사자들의 책임이다. 건설산업 이미지 위기의 핵심은 문화의 위기에 있다 해도 과언이 아니다.

그런데 문화는 원래 가치중립적인 개념이다. 문화 그 자체를 가지고 절대적이고 객관적인 관점에서 좋은 문화 나쁜 문화 식으로 평가하고 분류할 수는 없다. 다만, 특정 문화가 위치하고 있는 시대적 상황에서 당해 산업의 발전에 순기능적인 역할을 잘 하고 있는가를 볼 수 있을 뿐이다. 이런 관점에서 본 연구는 문화지체이론의 관점을 분석의 틀로 원용하였다. 즉 외적 변수로서 시장의 환경 변화에 건설산업의 문화가 얼마나 순기능적인 역할을 잘 하고 있는가를 보고 그로부터 문제점을 발견하려고 하였다. 동일한 건설문화라 하더라도 시대 여건에 따라 긍정적인 이미지를 가질 수도 있고 반대로 부정적인 이미지로 변할 수도 있다.

우리는 앞 절의 건설문화 연구로부터 한국 건설문화는 규제 의존형의 생산 및 경쟁 협력체계를 가짐과 동시에 의식의 측면에서는 견고한 업역주의와 정부의존성 및 수직적 주종주의의 문화를 가지고 있음을 살펴보았다. 이러한 건설산업의 제도 및 의식의 문화들은 근대적 건설산업이 태동하기 시작하면서 형성되어 온 문화들이다. 그러나 이들 문화들은 시기에 따라 상반된 평가를 받고 있다. 즉 건설산업이 안정적이면서 지속적인 성장을 구가하던 시대에는 이들 전형적 건설문화들은 건설산업 발전에 비교적 순기능적인 역할을 수행하여 왔다. 이는 이 시대의 건설문화들이 건설산업의 이미지를 긍정적으로 만드는 데 기여하였거나 적어도 부정적인 기여는 하지 않았음을 의미한다. 대체로 1980년대 말까지의 건설문화와 이미지는 이러한 관계를 가졌다고 말할 수 있다.

그러나 1990년대 이후의 상황은 정반대의 방향으로 흐르기 시작했다. 건설시장은 변화를 요구했지만 건설문화는 크게 바뀌지 않았다. 시장의 요구에 따라 여러 차례 제도적 변신을 시도했지만 결과적으로 큰 틀에서 과거의 문화를 벗어나지 못한 것이다. 일종의 문화적 지체 현상이 발생한 것이다. 1990년대 이후 건설시장과 문화의 괴리, 즉 시장의 변화에 따라가지 못하는 문화적 부적응 현상이 발생한 것이다. 그 결과로 나타난 것이 건설산업의 이미지 저하라고 말할 수 있다. 건설산업의 이미지는 1990년대 이후 급격하게 나빠지기 시작했다.

1990년대 이전까지 규제 중심의 제도와 업역주의 및 정부의존적 주종주의의 관행은 건설산업의 협력적 이미지를 잘 나타내고 또 살려냈다. 시장과 개별 기업에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 정부와 제도가 리드하는 협력적 방식은 건설산업의 효율성을 도모하는 데 크게 기여하였고, 결과적으로 건설산업의 이미지를 긍정적으로 만드는 데 기여하였다. 이 시기 건설문화는 한마디로 일사불란한 시스템을 통하여 효율성을 극대화함으로써 국민들의 신뢰를 얻는 데 크게 기여했다. 그러나 같은 건설문화가 1990년대 이후에 들어와서는 국민들에게 정반대의 이미지로 각인되기 시작했다. 시대 환경이 바뀌었기 때문이다. 이 시기 이후 전형적인 건설제도와 의식의 문화들은 과거와 달리 시장원리에 위배되는 비효율적이면서 불평등한 관행으로 인식되기 시작하였다. 그 결과 건설산업 이미지는 급속도로 부정적인 방향으로 변하였다.

본 연구에서는 본격적으로 다루지 않았지만 건설산업의 또 다른 문화들 역시 마찬가지이다. 예를 들면 건설산업은 예나 지금이나 결과지향적 도전주의 문화를 간직하고 있다. 이 전형적인 건설문화 역시 1990년대 이전의 압축적 고도성장기에는 국민들의 사회경제적 욕구를 가장 잘 충족시켜주는 문화로서 건설산업의 이미지를 긍정적으로 만드

는 데 크게 기여했다. 그러나 1990년대 말 IMF 구제금융 사태를 맞은 이후부터는 이러한 저돌적 문화는 과거와는 반대로 부정적인 문화로 인식되기 시작했다. 리스크를 고려하지 않으면서 수단과 방법을 가리지 않고 달려드는 기업의 행태는 더 이상 합리적인 태도로 받아들여지지 않게 된 것이다. 국민들은 이제 성과 중심의 도전적 건설문화를 버려야 할 부정적 이미지로 인식하고 있는 것이다.

요약하면, 1990년대 이후 건설산업 발전에 부정적인 영향을 미친 건설문화가 건설산업의 이미지를 저하시키는 데 결정적인 요인이 되었다고 말할 수 있다. 만약 이 시기 이후 우리 건설업계가 새로운 시장 환경에 적합한 방향으로 문화적 변신을 지속해 나갔다면 지금과 같은 열악한 이미지를 형성하지는 않았을 것이다. 보다 큰 시각에서 보면 새로운 시대를 맞이하여 변신에 둔감한, 또는 변신을 거부하는 과거 지향적 문화 행태가 더 큰 문제였다고도 말할 수 있을 것이다. 건설기업 또는 건설 종사자들의 자기 폐쇄성이 큰 문제였던 것이다. 만약 이 시기 이후 우리 건설산업이 업역주의보다는 시장원리, 수직적 주종주의보다는 상생적 협력주의, 결과지향적 도전주의보다는 과정 지향적 도전주의, 규제 과잉형 제도보다는 글로벌 스탠더드의 제도를 추구해 왔다면 지금과 같은 이미지의 위기에 빠져들지는 않았을 것이다.

과거 지향적 건설문화로부터 파생된 부정적 이미지

우리 건설산업은 지금 국민들로부터 여러 측면에서 부정적인 이미지를 받고 있다. 그 중에서도 가장 오래되고 고착화된 이미지는 3D 산업이라는 이미지이다. 3D란 ‘더럽고, 힘들고, 위험하다(Dirty, Difficult, and Dangerous)’는 뜻으로 좋지 못한 산업 이미지를 말할 때 사용된다.

그래서 건설산업이 발전하려면 하루 빨리 3D 이미지를 벗어나야 한다고 말한다. 그러나 이것은 극복이 쉽지 않은 과제이다. 3D 이미지는 어느 정도 건설산업 자체가 갖는 본질적인 특성인데다 국민들의 경제 및 생활수준이 향상된 데 따른 불가피한 현상이기도 하다. 물론 3D 이미지를 불식시키기 위한 작업 환경 개선과 기술 개발 등의 노력이 요구된다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 극복에는 한계가 있을 것이다. 이에 대해서는 차라리 역발상이 필요하다는 주장도 있다.³⁴⁾ 3D를 반드시 나쁘게만 생각할 필요가 없다는 것이다. 3D에는 ‘인간의 삶을 가능케 하는 기본적인 생산 방식’이라는 의미가 담겨져 있고, 이것은 어떤 경우에도 무시할 수 없는 소중한 가치이다. 3D 같은 건설산업의 이미지에는 주눅들 필요가 없고, 필요하다면 더 정직하게 다가서는 자세를 가질 필요가 있을 것이다.

문제는 누가 뭐래도 할 말이 없는 부정적인 건설산업 이미지이다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이 건설업계 종사자들이 지속적으로 행동하고 형성하여 온 문화적 행태에 따른 이미지이다. 그것을 압축하는 대표적인 이미지가 3불(不) 산업이다. 3불이란 부정, 부실, 부패를 말한다. 건설기업이나 종사자들은 다른 산업 또는 종사자들보다 부정행위와 부실시공을 많이 하고 부패되어 있다는 것이다. 신문 등 언론들에 보도되는 비도덕적 기사는 다른 어느 산업부문보다 건설산업에서 압도적으로 높게 나타난다.³⁵⁾ 건설산업에 따라붙은 이러한 부정적인 이미지는 오랜 누적의 과정을 거쳐 오면서 형성된 것이다. 이런 측면에

34) 윤석철, 「경영학의 진리체계」, 경문사, 2001, pp.27-29.

35) 2003년 8월부터 2004년 7월 까지 신문에 보도된 산업별 도덕성 기사 건수에 따르면 건설산업은 압도적으로 부정적 이미지의 비중이 높다. 조훈희 등, “건설산업 이미지 향상전략 개발을 위한 일본 벤치마킹 사례연구”, 대한건축학회 논문집, 구조계 21권 11호, 2005. 11.

서 우리는 지금까지 축적되어 온 건설문화의 특성들을 다시 한 번 곱씹어 볼 필요가 있다.

부정, 부실, 부패와 같은 3불의 이미지는 건설문화의 외양적 표현이라 해도 과언이 아니다. 즉 건설제도와 의식의 문화들이 부정적인 측면에서 누적되고 표출된 결과로 나타난 이미지인 것이다. 건설산업은 대표적으로 규제 위주의 제도 의존형 문화를 갖고 있다. 이것은 의식의 측면에서 업역주의를 낳고 정부에 과도하게 의존하는 한편, 주종관계가 분명한 수직적 의식을 배태하게 만든다. 이러한 문화적 행태는 어느 한 쪽의 일방적인 힘의 우위를 전제로 하는 것으로서 이러한 관계가 순기능적인 역할을 하는 상황에서는 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 1990년대 이전까지의 우리 건설산업이 그러했다고 말할 수 있다. 즉 이 시기까지 우리 건설산업은 비록 부정적인 요인의 발생 가능성에도 불구하고 정부와 공공 발주자 그리고 대기업 등 우월적 지위에 있는 계층의 리더십에 힘입어 효율성을 추구하면서 동시에 지속적인 성장을 구가할 수 있었던 것이다.

그러나 1990년대 이후의 상황은 크게 달라졌다. 규제 의존형의 수직적 관계 구조는 더 이상 효율적이지 않으면서 오히려 부정적인 행태를 더 많이 양산하는 결과를 초래하였다. 규제 중심의 건설 생산체제와 경쟁 및 협력체제는 여러 측면에서 시장 기능의 효율성을 저해하는 결과를 초래하였다. 문제는 이러한 체제 내지 관계 구조 속에서 형성되고 확산된 건설기업 및 종사자들의 의식 측면에서의 문화적 행태들이다. 건설기업들은 점점 제로섬 게임 방식의 자기 이익 찾기에만 몰두하게 된 것이다. 광의의 건설기업들은 자기 기업 집단의 이익을 지키고 확대하기 위하여 집단적 업역주의 행태에 매몰되어 갔다. 그리고 과도한 규제 하에서 개별적 이익을 찾기 위한 연고주의 행태가 보다

깊고 넓게 확산되어 갔다. 이러한 과정에서 국민들에게 각인된 이미지가 곧 부정, 부실, 부패인 것이다.

특히 건설업계의 고질적인 연고주의 문화는 건설산업의 이미지를 결정적으로 악화시킨 요인이라고 말할 수 있다. 사실 연고주의는 건설업계 내부에 뿌리 깊은 관행이었다. 담합이나 지역 연고권과 같은 연고주의적 행태들은 1990년대 중반까지 공공연한 관행으로 인정받아왔다. 그러나 이러한 외적으로 공공연한 관행들은 거의 사라졌지만 비공식적인 연고주의 행태는 건설업계 내부에 더 깊숙이 뿌리를 내리고 말았다. 건설기업들은 공적으로 연고주의적 관행을 행사할 수 없게 되자 보다 내적으로 은밀한 연고주의 행태를 보이기 시작한 것이다. 이런 측면에서 한국 건설산업의 연고주의는 악화되기는커녕 오히려 더욱 공고화되어 갔다고 말할 수 있다. 수주 및 입찰에서부터 시공 및 인허가에 이르기까지 연고주의 관행이 적용되지 않는 곳이 없다 해도 과언이 아니다. 연고주의 문화가 3불의 이미지를 형성하는 데 크게 기여하였던 것이다.

2000년대 이후에는 ‘토건국가’나 ‘삼절경제’나 하는 말이 생겨나서 따라붙고 있다. 이는 우리 경제와 건설산업의 관계를 비아냥거리는 투로 지칭하는 말로 느껴진다. 즉 선진국 경제의 문턱에 들어선 상황에서 아직도 전근대적인 건설산업을 활용하여 경제성장과 경기부양을 달성하려고 하는 정부의 경제정책을 비꼬아서 하는 말이라고 할 수 있다. 여기에는 정부 관료 및 정치권과 함께 건설 엘리트들의 공유된 이해관계가 작용하고 있다는 음모론적 시각이 깔려 있기도 하다. 건설업계 종사자들의 입장에서는 억울하기도 하고 비록 시대가 바뀌었다고 해도 건설산업의 국민경제에 대한 역할을 지나치게 폄하하는 주장으로 들리기도 할 것이다. 그러나 이러한 주장에도 불구하고 냉철해질

필요가 있다. 건설산업의 지나친 정부의존적 문화, 그리고 그로부터 파생되는 수직적 주종주의 문화가 이러한 부정적인 이미지를 낳는 데 영향을 미친 것은 아닌지 되새겨 볼 필요가 있다. 건설산업이 수요자로서 정부 및 공공부문과 밀접한 관계를 갖는 산업임을 부인할 필요는 없다. 다만 이러한 관계 구조 속에서도 보다 시장원리에 충실한 경제활동의 주체로서 수평적 관계를 형성해 나갈 때, 그리고 수요창출자로서 국민과 수요자들에게 진실하게 다가서려는 노력을 할 때 이러한 거북한 이미지는 쉽게 따라붙지 못할 것이다.



새로운 시대적 요구에 부응하지 못하는 건설문화 이미지

건설산업이 정체된 과거 지향적 문화 이미지를 표출하고 있는 가운데 국민들이 요구하고 바라는 가치 기준은 날로 새로워지고 있다. 국민들은 점점 기업이나 산업을 시장을 넘어선 사회적 책임을 가진 존재로 인식하고 있다. 단순히 매출을 확대하고 수익을 많이 남기는 이기적인 기업들의 집단이 아니라 보다 윤리적으로 건전하고 사회에 적극적으로 공헌하는 산업을 원하고 있는 것이다. 국민들은 미래 지향적인 산업을 원하고 있는 데 반해 건설기업들은 여전히 과거 지향적인 이미지를 연출하고 있는 셈이다. 이런 측면에서 건설산업 이미지 위기의 핵심은 적극적 변신 노력이 부족한 건설인들의 폐쇄적이고도 소극적인 문화 의식이라고 말할 수도 있을 것이다.

2000년대 이후 소위 기업의 사회적 책임(CSR : Corporate Social Responsibility)이 부쩍 강조되고 있다. 이제 기업은 경제적 책임을 넘어 법적·윤리적 책임과 더불어 자선적 책임까지도 이행해야 하는 존재로 인식되고 있다. 그만큼 기업의 어깨가 무거워진 것이다. 이럴 때는 마

지못해 끌려가기보다는 적극적으로 나서서 실천하는 자세가 더 도움이 될 것이다. 그렇게 함으로써 더 나은 기업 이미지를 형성하고 그것을 기반으로 기업과 산업의 이익을 더 확대할 수 있기 때문이다. 기업들에 대한 사회적 책임 요구는 2008년 글로벌 금융위기 이후 더욱 거세지고 있다. 신자유주의적 논리에 입각한 기업들의 탐욕적 자세에 대한 비판이 전 세계적으로 확산되고 있다. 21세기를 바라보는 시점에서 우리 건설산업은 지금 시장의 위기와 더불어 의식까지 획기적으로 혁신해야 하는 상황에 처해 있는 것이다.

미래 지향적 관점에서 지금 우리 건설기업들은 이러한 문화 및 이미지 개선 노력에 적극 부응하고 있는가? 그렇다고도 말할 수 있고 그렇지 않다고도 말할 수 있다. 새롭게 요구되는 사회적 뉴 노멀에 맞추어 적극적으로 변신하려는 움직임을 건설기업들에서도 발견할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 여전히 이러한 변화 노력에 둔감한 기업들이 대수이다. 여전히 전체 건설산업의 이미지를 개선하는 데까지는 크게 부족함을 느끼지 않을 수 없다. 미래 지향적 문화 변신과 관련하여 우리 건설산업이 직면하고 있는 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국 건설문화는 대체로 내적 변화보다는 외적 변화에 치중하는 경향을 보인다. 문화라는 속성이 내적인 성격을 갖는다고 보면 이러한 특성을 말하는 것 자체가 성립되지 않을지 모른다. 즉 문화가 변하기 위해서는 조직 내지 집단의 내적 성찰을 통한 자기혁신이 요구된다는 점을 생각하면 외적 변화는 그것의 결과적 현상이라고 말할 수 있다. 그러나 우리 건설문화를 논하면서 이 점을 굳이 강조하지 않을 수 없는 것은 지나치게 형식적인 변화에 치중하고 있다는 점 때문이다. 한국 건설업계는 외적인 이미지 개선에 대해서는 대단히 발 빠른 행동을 보인다. 1990년대 이후 나타나기 시작한 주택부문의 브랜드 이미지

홍보 강화와 최근의 윤리경영 및 사회공헌활동 확산 경향 등이 이러한 특징을 잘 설명해 준다. 물론 이러한 경향 자체를 부정적으로 평가하고 폄하할 필요는 없다. 그러나 확실히 우리 건설기업들은 외적 변화에 비하여 진정한 내적 성찰을 통한 자기 혁신에 대해서는 덜 적극적인 모습을 보인다. 한국 건설문화가 근본적으로 변하지 못하고 있는 것은 바로 이러한 이유 때문일 것이다.

둘째, 한국 건설문화의 변화는 전체 차원과 부분 차원이 다르게 전개되는 양상을 보이고 있다. 부분적으로는 분명 새로운 변화가 나타나고 있으나 전체적으로 보면 여전히 기존 문화가 굳건히 자리를 잡고 있다. 새로운 건설산업 환경에 대응하여 적극적으로 문화적 변신을 꾀하는 업체는 일부 대형 업체와 소수의 선도적 업체들에 불과하다. 이런 기업들은 자발적이면서도 지속적으로 내부의 문화를 적극적으로 변화시키려고 노력하고 있다. 그러나 이러한 변신 노력을 하는 업체가 많지 않고, 빠르게 증가하지 않는 것이 현실이다. 소수 업체의 변화 노력만으로 전체 건설산업 문화가 바뀌기를 기대하기란 쉽지 않다. 더 큰 문제는 기업 차원의 문화 혁신 노력이 기업 내부에 국한되고 만다는 사실이다. 문화 혁신을 꾀하는 소수의 기업들마저도 내부 활동과 외부 활동에 적용하는 기준이 다르게 보이는 때가 적지 않다. 예를 들어 내부 문화를 혁신하는 기업들조차도 수주 활동에 있어서는 다른 기준의 연고주의를 용인하는 관행을 보이고 있다. 이는 개별 기업 차원의 문화 혁신만으로는 한계가 있음을 보여준다. 한국 건설문화의 변화가 기업 차원을 넘어 산업 전체의 혁신으로 이어지지 못하는 이유가 여기에 있다.

셋째, 건설문화의 변화가 건설기업들에게 국한되어 요구되는 경향을 보이고 있다. 물론 건설문화의 변화 주체는 건설기업들이다. 그러나 진정한 건설문화의 변화는 기업들만의 노력으로 이룩되지 않는다. 다양

한 참여 주체 특히, 건설수요자들의 의식과 행태가 변화되지 않으면 건설문화를 바꾸는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 결국 건설문화 혁신은 건설수요자인 국민들의 의식 수준에 달려 있다. 이러한 측면에서 우리 정부 내지 공공부문의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 지방자치단체를 포함하는 정부 및 공공 기관은 최대 건설수요자이다. 그런데 이들 기관들은 건설산업의 최대 수요자임에도 불구하고 발주자로서의 의식은 결여한 채 규제자로서의 의식만 주로 갖고 있다. 정부는 1990년대 이후 건설산업의 위기가 발생할 때마다 건설업체들만을 상대로 한 종합적인 대책을 쏟아내고 있다. 한국 건설산업이 규제 과잉형 건설제도를 갖게 된 것은 이러한 이유 때문이기도 하다. 정부 및 공공 기관이 스스로 수요자, 즉 발주자로서의 의식을 갖고 자기 혁신을 꾀하지 않는 한 공급자인 건설산업의 문화 혁신은 불가능할 것이며 건설 이미지 개선도 요원할 것이다.

지금까지 살펴본 건설산업의 이미지를 한 단어로 압축하면 무엇이 될까? 그것은 다름 아닌 ‘불신’이다. 한국 건설문화는 불신을 매개로 되어 있고, 이미지 역시 불신의 이미지이다. 건설인들이 공유하는 불신의 가치관과 불신 받는 건설제도 그리고 저(低)신뢰의 시공물들은 서로 연결되어 있다. 불신을 매개로 하여 의식과 제도 그리고 결과물들이 상호 작용하고 있는 것이다. 한마디로 한국 건설산업은 거대한 불신의 구조를 벗어나지 못하고 있다고 해도 과언이 아니다. 불신의 반대말은 신뢰이다. 신뢰는 오늘날 사회적 자본으로 불리고 있다. 신뢰의 사회적 자본을 보유하고 있는 국가 또는 산업은 발전하는 반면, 그렇지 못한 국가와 산업은 지속적 성장이 어려워지고 있다. 우리 건설산업이 안고 있는 내적, 외적 불신의 이미지야말로 건설산업 위기의 핵심이라고 해도 크게 틀린 말은 아닐 것이다.

Chapter

4

시장과 문화의 괴리 극복을 통한 건설산업 혁신

1. 시장과 문화의 괴리 극복을 위한 기본 방향 • 145
2. 건설산업 혁신을 위한 제언 • 159



시장과 문화의 괴리 극복을 통한 건설산업 혁신

1 시장과 문화의 괴리 극복을 위한 기본 방향

시장과 문화의 괴리 극복이 핵심 과제

본 연구가 제시한 건설 위기에 대한 결론을 압축적으로 표현하면, 시장과 문화 사이에 괴리가 있다는 것이다. 즉 ‘건설시장은 변했는데 건설문화는 변하지 않았다’는 것이다. 우리는 이러한 결론을 유도하는 근거 내지 이론적 틀로서 문화지체이론의 관점을 빌려 왔다. 문화지체이론의 관점을 원용하여 설명하면, 시장이란 외적 환경은 변했는데 여기에 대응하는 건설산업의 내적 문화가 제대로 적응력을 발휘하지 못했다고 말할 수 있다. 그 결과로서 건설산업은 점점 경쟁력을 잃어갔으며 국민들로부터 부정적인 이미지를 얻게 된 것이다.

본 연구에서는 건설시장을 외생 변수, 그리고 건설문화를 내생 변수로 보고 있다. 물론 이러한 구분에는 다소간 문제가 있을 수 있다. 건설시장 역시 건설업계의 노력을 통하여 어느 정도 극복할 수 있기 때

문이다. 그러나 건설시장이 구조적인 정체 내지 위축의 상황에 빠져들고 있다면 건설업계가 이를 극복하는 데는 한계가 있을 것이다. 보다 중요한 관점은 시장 자체의 위기 극복도 결국에는 내적 문화의 혁신을 통해서만 가능하다는 점이다. 즉 진정한 건설시장의 위기 극복을 위해서도 건설업계 내부의 문화 혁신이 필요하다는 것이다. 이런 관점에서 건설문화의 위기는 복합적인 의미를 띠고 있다. 건설업계가 문화의 위기를 극복한다는 것은 시장의 위기를 적극적으로 돌파하기 위험임과 동시에 한계에 부딪힌 시장의 구조적 문제를 업계 내부에서 슬기롭게 수용하고 새롭게 적응해 나간다는 의미도 있는 것이다.

건설산업의 위기, 즉 시장과 문화의 괴리로 나타난 위기는 시기의 문제와 결부된다. 거시적 맥락에서 보면, 우리 건설산업은 시장과 문화의 괴리가 없었던 시기와 반대로 양자가 괴리된 시기로 구분할 수 있다. 대체로 1990년대 이전까지는 전자의 시기였고, 1990년대 이후는 후자의 시기였다. 따라서 건설산업의 위기는 1990년대 이후부터 발생하였고 지금까지 20여 년간 지속되어 왔다고 말할 수 있다. 그러나 이 위기의 시기도 좀 더 구분하여 살펴보면 1990년대와 2000년대의 특성을 조금은 달리 볼 수 있다.

1990년대는 위기의 과도기 내지 잠재적 시기였다고 할 수 있다. 이 시기는 건설시장과 문화의 괴리가 발생하기 시작한 시기였다. 이 시기의 건설시장은 여전히 양적으로는 성장을 지속하였으나 질적으로는 서서히 변화를 겪기 시작하였다. 건설시장은 정부, 즉 공공부문 주도의 시장에서 민간 중심의 시장으로 변화되기 시작하였다. 이는 규제 위주의 정부 주도적 건설문화의 변화 필요성을 시사하는 것이었다. 그러나 결과적으로 1990년대는 이러한 건설문화의 변신에 실패하였다. 건설제도의 변화 필요성에 대해서는 어느 정도 공감이었으나 과거의 타성

에 젖은 건설인들의 의식은 이러한 문화적 변신을 수용하지 못하고 말았다.

2000년대는 건설시장과 건설문화의 괴리가 본격화된 시기였다. 1998년 IMF 구제금융 사태 이후 우리 건설산업은 본격적으로 시장의 위기에 빠지고 말았다. 2000년대 초반 정부의 부양책에 힘입어 건설경기가 잠시 활황을 보인 적도 있었지만 이 시기 이후 건설시장은 양적, 질적으로 성장의 한계에 부딪히고 있었다. 그럼에도 불구하고 건설문화는 여전히 과거의 틀을 벗어나지 못했다. 열악해진 시장 상황에서도 건설업계는 더욱 견고한 업역주의와 정부의존성 및 수직적 주종주의의 행태를 벗어나지 못하였다. 그 결과 2000년대에 들어서면서 우리 건설산업은 국민들로부터 경쟁력을 상실한 후진적 산업이라는 확고한 이미지를 얻고 말았다.

이상에서 요약한 건설 위기에 대한 진단은 자연스럽게 위기 극복의 기본 방향을 제시한다. 진정한 건설 위기 극복은 시장의 변화에 대응한 문화의 변신을 요구한다. 건설시장은 이미 과거의 지속적, 안정적 성장기로 되돌아갈 수 없을 정도로 양적, 질적으로 변하고 말았다. 그렇다면 건설업계가 할 일은 이에 걸맞는 건설문화를 새롭게 구축하는 일일 것이다. 건설산업의 제도와 의식을 새로운 시장 상황에 맞도록 변신시켜 나가야 하는 것이다. 물론 건설시장의 변화를 수동적으로 수용해야 한다는 것은 아니다. 시장의 변화 양상과 원인을 면밀히 관찰하여 거기에 걸맞는 시장 대응전략을 마련해 나가야 할 것이다. 그리고 동시에 보다 적극적으로 변화된 건설시장에 부응하여 새로운 건설문화를 구축해 나가야 할 것이다.

<표 4-1> 시장과 문화의 관계로 본 건설산업 패러다임의 변화

		1980년대 후반까지	1990년대	2000년대
시장	특징	· 정부 주도적 성장 · 양적 지속 성장 · 질적 안정 성장	· 시장 개방, 민주화 요구 증대 · 양적성장 지속 (IMF 구제금융 이전까지) · 질적 변화 시작 (민간부문 성장)	· 양적성장 정체 내지 위축(경기부침 심화, 구조적 성장 한계) · 질적 변화 가속(기존 시장 성장 정체, 사업리스크 증가 등)
	건설 산업에 대한 기대	· 수요의존자 · 충실한 공급자	· 수요의존자 및 창출자 · 충실한 공급자 및 경쟁력 있는 산업	· 수요창출자 · 경쟁력 있는 산업
문화	제도	· 면허제도(건설업체 수 적정 관리) · 업역 중심의 생산 체계 · 업역적 생산체계에 기반한 경쟁 및 협력체계 형성	· 점진적 면허 개방 · 발주 및 입찰제도 개선(다양화, 경쟁체계 유도, 중소 및 지방 업체 보호제도 강화)에도 불구하고 경쟁 및 협력체계 구축 실패	· 발주 및 입찰제도 개선(공정경쟁과 상생 협력 유도)에도 불구하고 선진적 경쟁 및 협력체계 구축 실패
	의식	· 협력적 관행(담합, 지역 연고 등) · 업역주의 형성(업역제도에 기초) · 정부의존 및 수직적 주종관계 의식 형성	· 업역주의 강화 · 정부의존성 및 수직적 주종관계 의식 지속 · 연고주의 관행 지속과 적대적 경쟁 심화(명시적 협력 행위는 퇴출)	· 업역주의 강화 · 정부의존성 및 수직적 주종관계 의식 지속 · 연고주의 관행 지속과 적대적 경쟁 심화
	이미지	· 긍정적 이미지 · 국가경제 발전에 기여하는 도전적 산업 이미지	· 부정적 이미지 형성 · 3불(부정, 부패, 부실) 산업 이미지	· 부정적 이미지 심화 · 3불 이미지 심화 · 창의성과 경쟁력이 부족한 전통 산업 이미지
시장과 문화의 관계		· 순기능적(시장 요구에 문화가 안정적으로 기여)	· 역기능적(시장과 문화의 괴리 발생)	· 역기능적(시장과 문화의 괴리 확대)



미래 시장의 질적 변화에 대응한 전략적 시장 개발 노력 요망

건설시장의 변화를 한마디로 표현하면 양적성장 시대의 종말이다. 1990년대까지 양적으로 안정적인 성장을 구가했던 건설시장은 2000년대 이후 구조적인 성장의 한계에 직면하기 시작했다. 이를 단적으로 나타내는 지표가 GDP 대비 건설투자의 비중이다. 건설투자 비중은 1990년대까지는 지속 상승하여 20%대를 상회했다. 그러나 2000년대에 들어와서는 반대로 하락세가 지속되어 지금은 10%대 중반에 머물러 있다. 이러한 추세는 선진국들의 경험에 비추어 볼 때 불가피한 현상이다.

소득 수준과 비교한 OECD 국가들의 사례를 보면, 1인당 GDP가 1만 5,000달러를 넘어서면 건설투자 비중은 떨어지게 된다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 다른 선진국들보다 상대적으로 건설투자 비중이 높은 추세를 유지하여 왔다. 그러나 2000년대 이후부터는 급속히 선진국 추세를 따라 가고 있다. 앞으로 우리나라도 건설투자의 비중이 하향 안정화되는 추세를 피해가기 어려울 것으로 예상된다. 국내 건설투자의 비중은 2010년대 중반까지 13%대를 유지하다가 2020년대 이후에는 선진국 수준과 비슷한 11%대에 근접할 것으로 전망되고 있다.

양적 측면에서 건설시장의 성장 정체는 이미 예고되어 왔다. 앞으로 국내 건설시장은 과거와 같이 대량의 인프라 또는 건축 수요가 지속 발생할 가능성이 높지 않다. 건설업계는 이제 양적성장을 최우선으로 하는 자세를 버려야 한다. 이는 지금까지 건설업계가 견지해 온 결과 지향적인 도전 의식 대신 사업의 타당성과 리스크를 신중하게 검토하고 판단하는 과정 지향적 도전 의식을 함양해 나가야함을 의미한다. 다른 한편으로 건설시장의 양적성장 정체는 질적 변화를 예고한다. 앞으로 국내 건설시장은 시설물의 유지관리 및 보수, 기술 혁신에 따른

새로운 공간 창출, 인프라 시설물의 질적 향상, 재해 예방과 같은 선진 국형 시장으로 나아갈 전망이다. 미래 건설시장에서 생존하려면 이러한 시장의 질적 수요 변화에 부응하는 방향으로 경쟁력을 높여 나가야 할 것이다.

민간건설시장은 지금 급격한 구조 변화를 겪고 있다. 그중에서도 특히 건설시장의 큰 비중을 차지해 온 주택시장의 급격한 구조 변화가 예상되고 있다. 한마디로 주택시장은 공급자 중심의 시장에서 수요자 중심의 시장으로 빠르게 이동할 것이다. 이것은 절대적인 주거 수요가 어느 정도 충족되었음을 의미한다. 양적인 측면에서 주택시장의 수요가 급격하게 감소할 가능성은 높지 않으나 성장률 둔화는 불가피할 전망이다. 장기적으로는 인구 및 가구 구조의 변화가, 그리고 단기적으로는 사회경제적 요인에 의한 주택 구매력의 감소가 주택시장의 변화에 큰 영향을 미칠 전망이다. 만약 경제성장의 둔화가 장기화될 경우 국내 주택시장은 일본과 같은 장기 침체의 구조로 빠져들 가능성도 배제하기 어렵다.

주택시장의 이러한 변화는 국민, 즉 주택수요자들의 주택에 대한 인식 변화를 유도할 것이다. 주택은 앞으로 투자가치보다는 사용가치가 중시되는 상품으로 변화될 것이다. 주택에 대한 이러한 인식 변화는 주택 및 건설업체에게 양적 공급 확대 위주의 사업 전략에 신중할 것을 요구한다. 대신 질적으로 빠르게 세분화되는 시장 수요에 적극적으로 부응할 것을 요구한다. 미래 주택사업을 개척해 나가려는 업체들은 다음 다섯 가지의 시장 변화 키워드를 놓치지 말아야 할 것이다.

첫째, 미래 주택시장은 실수요 중심으로 정착될 것이다. 둘째, 미래 주택시장은 분양 수요 중심에서 임차 수요 쪽으로 빠르게 이동할 가능성이 높다. 셋째, 주거 복지 관련 서비스 수요가 빠르게 증가할 것이다.

넷째, 1~2인 가구, 노령 가구 등 인구구조 변화에 따른 차별화되고 세분된 주택수요가 증가할 것이다. 다섯째, 친환경·첨단화·녹색화 등 첨단 기술이 적용된 주택에 대한 수요가 증가할 것이다. 여섯째, 노후 주택 리모델링과 같은 유지보수 시장이 커질 것이다.

한편, 미래 건설시장에서 정부의 영향력 축소는 공공건설시장의 위축을 예고한다. 공공부문에서의 정부의 역할 감소는 크게 다음 네 가지 측면에서 읽어낼 수 있다.

첫째, 전체 건설시장에서 공공부문의 비중이 지속적으로 축소되고 있다. 둘째, 공공건설시장의 핵심 재원인 SOC 예산이 지속적으로 감소하고 있다. 셋째, 재정사업의 대안적 역할을 해 온 민간투자사업 역시 정체되고 있다. 넷째, 수요자로서 건설 공사를 발주하는 정부의 정책 기조가 효율성 추구 위주로 변하고 있다.

그리고 이러한 공공건설시장의 변화를 유도하는 원인으로는 다음 두 가지 사항을 들 수 있다.

첫째, 정부의 재정 건전성 확보와 복지수요 증대에 따른 재정의 한계가 공공부문의 건설수요를 위축시키고 있다. 둘째, 건설산업 및 SOC 투자에 대한 사회 전반의 부정적인 인식이 건설투자 확대의 걸림돌로 작용하고 있다.

공공부문에서의 건설수요 정체 내지 위축은 미래 건설산업의 성장에 어두운 그림자를 드리울 것이다. 건설업계는 공공부문에서의 수요 위축을 보완할 수 있는 새로운 대안 시장을 적극적으로 찾아나서야 할 것이다. 그러나 이를 그냥 주어진 상황으로만 보고 수동적으로 수용하려는 접근은 문제가 있다. 공공부문에서의 시장 창출을 위한 적극적인 노력이 요구된다. 그러나 그 방법은 지금까지와는 다른 접근이 되어야 할 것이다. 공공 건설과 관련하여 지금까지 건설산업은 부정적인 이미

지를 축적하여 왔다. 앞으로 건설업계는 공공건설시장에서 국민들의 신뢰를 얻는 데 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 건설업계가 경제적 이익을 넘어 사회적 책임을 다하는 신뢰성 있는 집단이라는 인식을 심어주어야 한다. 이러한 노력을 통하여 국민들의 신뢰를 얻을 때 공공부문에서의 건설산업의 역할은 안정적 지지를 얻어 나갈 것이다.

건설산업이 장래에도 안정적이면서 지속적으로 성장해 나가는 길은 새로운 시장을 개척하는 길밖에 없다. 본 연구는 이를 위한 대표적인 방안으로서 녹색시장과 해외시장 두 가지를 검토해 보았다. 이 두 시장은 앞으로 건설산업이 새롭게 성장을 지속해 나갈 미래 유망시장이다. 그런데 문제는 이 시장들이 저절로 열리는 시장이 아니라는 점이다.

먼저, 녹색시장은 유망시장이기기는 하지만 반드시 건설업계의 먹거리가 될 것이라는 보장이 없다. 미래 녹색시장은 경계가 없는 산업 부문들 간의 각축장이 될 가능성이 높다. 무엇보다 에너지 및 환경 설비 관련 제조업체와 운영 전문업체들과의 치열한 경쟁이 예상된다. 만약 건설업계가 이들 타 산업 부문들과의 경쟁에서 뒤처진다면 건설기업들은 단순히 시설물만 지어주는 하청형 산업으로 전락하고 말 것이다. 건설업체들이 녹색시장에서 주도권을 뺏기지 않으려면 핵심 설비 및 운영과 관련된 기술 경쟁력을 배양해 나가지 않으면 안 된다. 녹색산업과 관련하여 건설산업의 영역은 보다 확장되고 경계마저 사라지고 말 것임을 명심해야 할 것이다.

내수시장의 한계가 뚜렷해지고 있는 상황에서 해외시장 진출의 필요성 역시 두 말할 필요가 없다. 그러나 해외시장 진출을 위한 건설업계의 현실은 생각처럼 용이하지 않다. 현재 해외 건설시장에 진출하는

기업은 플랜트 분야에서 경쟁력을 가진 소수의 대기업들뿐이라 해도 과언이 아니다. 해외에서의 성과는 괄목할 만하나 중소건설업체들에게는 여전히 접근이 어려운 시장이다. 일부 승승장구하고 있는 대기업들도 플랜트 분야와 특정 지역에 지나치게 치우친 수주 구조를 가지고 있으며, 여전히 시공 중심의 경쟁력을 확보하고 있을 뿐이다. 수익성 역시 그렇게 높지 않다는 목소리도 적지 않다. 해외 건설시장의 이러한 제반 문제점을 고려하면 한국 건설산업의 돌파구로서 해외시장의 개척 역시 만만한 일이 아님을 알 수 있다. 국내 건설시장과 달리 해외 건설시장이야말로 정부의 총력적인 육성과 지원이 요구되는 분야이다. 앞으로 건설산업 정책은 해외 건설시장에 초점을 맞추어 건설산업의 경쟁력을 제고하는 데 중점을 두어야 할 것이다.



위기 극복은 시장 변화에 부응한 문화 혁신으로

한국 건설문화는 1980년대에 형성된 고도성장 시대의 문화를 여전히 탈피하지 못하고 있다. 본 연구에서는 건설문화를 제도와 의식 두 부문으로 나누어 살펴보았다. 제도적인 측면에서 우리 건설문화는 업역 중심의 생산체계를 벗어나지 못하고 있다. 동시에 시장원리에 부합하는 경쟁 및 협력체계를 제대로 구축하지 못하고 있다. 그리고 의식의 측면에서는 여전히 견고한 업역주의를 형성하고 있으며 정부의존성과 수직적 주종의식을 탈피하지 못하고 있다. 이들 건설산업의 제도와 의식들은 상호 연관 관계를 가지면서 강화되는 메커니즘을 형성하여 왔다. 물론 고도성장 시대에는 이러한 건설문화가 건설산업의 발전에 순기능적인 기여를 했다. 그러나 1990년대 이후 달라진 시장 여건에서는 점점 부정적인 영향을 미치는 문화가 되고 말았다.

건설문화 혁신을 위해서는 제도와 의식 두 부문에서의 혁신 작업을 동시에 추진해야 한다. 먼저, 제도의 측면에서 보면 건설산업 제도는 한마디로 규제형에서 시장형으로의 변화가 요구된다. 건설산업의 생산 체계와 경쟁 및 협력체계를 위한 제도들은 보다 시장원리에 충실한 방향으로 개선되어야 할 것이다. 그러나 완전한 시장형으로의 변신은 다음 두 가지 측면에서 문제가 있다.

첫째, 시장형으로의 전환은 건설산업 내부의 양극화 체계를 더욱 강화시킬 가능성이 높다. 아무리 공정한 경쟁체계를 구축한다 해도 시장 원리에 충실한 경쟁 시스템은 경쟁력이 취약한 중소기업과 지방 업체들에게 불리한 결과를 초래할 가능성이 높다.

둘째, 규제 중심의 산업 체계를 오랫동안 유지해 온 상황에서 시장형으로의 변신은 현실적으로 용이하지 않다. 제도의 변신을 위해서는 이미 구축된 기득권과 같은 관성을 이겨내야 하는데 이것은 생각처럼 쉽지 않은 일이다.

이런 측면에서 건설제도의 혁신은 이상과 현실을 조화한 전략적 접근이 요구된다. 무조건적인 시장형으로의 변신은 이미 경험해 온 바와 같이 현실에서 뿌리를 내리기 어렵다. 그렇다고 지금까지와 같이 규제형의 건설문화를 지속하는 것은 결코 미래 지향적인 접근이 아니다. 이러한 여건을 감안하여 건설제도 혁신의 기본 방향은 시장원리를 우선하면서 공동체의 원리로 보완하는 접근이 요구된다. 다른 말로 표현하면, 경쟁 원리를 우선으로 적용하되 협력의 원리를 보완적으로 활용 또는 강화하는 접근이다. 아무리 중소 및 지방 업체 등 경쟁상의 약자를 보호하는 정책을 도입한다 해도 시장원리에 반하는 접근은 반드시 배제되어야 할 것이다. 이런 측면에서 현재의 약자 보호를 위한 여러 건설제도들은 재검토가 요구된다. 제도 개선의 방향은 시장원리에 충

실하면서 보다 협력적 방식의 제도를 활성화시켜 나가는 접근이 되어야 할 것이다.

현실적으로 견고하게 형성된 건설산업의 업역주의를 타파하기 위해서는 비록 시간이 걸린다 하더라도 신뢰의 문화를 구축하는 길 이외에는 다른 방법이 없을 것이다. 신뢰야말로 견고한 업역주의의 틀을 무너뜨리고 녹일 수 있는 가장 강력한 힘이다. 이를 위해서는 두 가지 측면에서의 지속적인 노력이 요구된다.

첫째, 지금보다 더 강력하고 확실하게 공정경쟁의 문화를 구축해 나가야 한다. 시장원리를 지향하는 규제완화를 추진해 나가되 공정경쟁을 위한 제도의 틀은 보다 강화해 나가야 할 것이다.

둘째, 업역 및 대중소 기업 간 상생협력 노력을 지속적으로 전개해 나가야 한다. 건설산업 내 존재하는 다양한 업역집단은 적대적 경쟁의 상대방기보다는 상호 협력을 통한 상생발전의 파트너라는 의식을 확산시켜 나가야 할 것이다.

정부의존성 및 수직적 주종주의의 건설문화 역시 반드시 타파해 나가야 할 건설산업의 고질적인 문화이다. 앞으로 건설시장의 구조 변화가 더 가속화되면 언젠가는 이러한 전근대적 건설문화도 사라지고 말 것이다. 그러나 지금까지 지켜 본 바와 같이 건설산업의 고질적인 의존적 이면서 종속적인 문화는 하루아침에 쉽게 사라질 것이라 기대하기도 어렵다. 이런 측면에서도 지금의 건설제도를 규제형에서 시장형으로 변신시켜 나갈 필요성이 커진다. 그런데 여기에도 전략적 접근이 요구된다. 정부의존성 및 수직적 주종주의 문화를 타파하기 위한 가장 빠른 길은 발주자가 변하는 것이다. 즉 이러한 문화의 최상층에서 수혜자의 위상을 누려온 발주자가 변한다면 견고한 주종관계의 문화는 쉽게 변화되고 말 것이다. 이런 측면에서 여전히 건설산업의 수요자로서 막강

한 위상을 갖고 있는 정부 및 공공 발주자의 의식 혁신이 요구된다.

건설산업의 최상위자는 발주자이다. 발주자가 의식을 바꾸지 않으면 하위 단계의 문화는 바뀌기 어렵다. 공공 발주자의 자기 혁신은 이러한 이유에서 가장 우선적으로 요구된다. 정부 및 공공 발주자는 지시하는 위치를 벗어나 스스로 참여하는 리더가 되어야 한다.

우리는 영국 등 건설 선진국에서 발주자들이 이러한 의식을 자각하여 건설산업의 혁신과 선진화를 유도한 경험을 이미 알고 있다. 그런데 안타깝게도 우리의 현실은 그러하지 못하다. 지금까지 우리나라에서 건설문화 혁신이 실패한 가장 큰 이유는 정부가 발주자 또는 규제자로서 명령 지시적 위치에 있었기 때문이다. 이런 방식으로는 더 이상 건설 생산 주체들의 적극적이면서도 자발적인 참여와 혁신을 유도하기 어렵다. 정부와 공공 부문이 앞장서서 진정한 발주자 의식을 함양해 나갈 때 건설산업의 고질적 수직적 주종주의 문화는 수평적 협력주의의 문화로 변화되어 나갈 것이다.

수평적 협력 방식의 건설문화는 모든 건설 주체가 주도적으로 참여하는 통합적 생산시스템을 의미한다. 여기에는 발주자부터 생산현장의 근로자에 이르기까지 수동적인 참여자는 존재하지 않는다. 중요한 것은 발주자가 빠진 상태에서 건설업체들에게 스스로 그런 시스템의 구축을 요구하는 것은 근본적으로 불가능하다는 점이다. 다양한 부문의 건설업체들은 스스로 기득권 구조를 탈피하기 어려울 뿐만 아니라 발주자, 즉 수요자의 의식을 선도하기도 어렵다. 여기서 우리는 다시 한 번 신뢰와 네트워크라는 사회 자본의 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.

2 건설산업 혁신을 위한 제언

건설 위기 극복은 결국 건설산업 혁신을 통하여 실현 가능하다. 혁신이란 지금까지의 문화를 완전히 새롭게 바꾼다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 성찰적 접근과 발상의 전환이 요구된다. 사실 혁신을 위한 정답은 없다고 보아야 것이다. 건설산업 종사자들 스스로 과거를 돌아보고 새로운 시장 환경에 창조적으로 적응하는 길밖에 없을 것이다. 본 연구는 이러한 과업을 수행하는 데 도움을 줄 수 있는 몇 가지 제언을 마지막으로 제시하고자 한다. 이 제언들은 얼핏 보면 앞 장들의 분석 내용들과 관련이 없어 보일 수도 있다. 그러나 여기서 제시한 아홉 가지 제언들은 사실 우리 건설시장과 건설문화의 위기에 대한 진단들을 토대로 나온 것임을 말하고 싶다.

먼저 앞의 세 가지 제언들은 주로 시장의 위기를 극복하기 위한 방안들로서 제시한 것이다. 그리고 그 다음의 세 가지 제언들은 주로 제도 측면에서의 문화 위기 극복 방안들을 제시한 것이다. 그리고 마지막 세 가지 제언들은 주로 의식 측면에 초점을 맞추어 건설문화 위기 극복 방안들을 제시한 것이다. 연구를 마무리하면서 이 아홉 가지 제언들이 건설산업을 혁신하는 데 도움을 줄 수 있는 키워드 내지 화두가 되기를 기대해 본다.



서비스산업으로 진화하라

건설산업의 미래 생존 전략으로 새로운 먹거리나 신성장동력을 발굴해야 한다는 요구가 커지고 있다. 물론 이러한 요구는 절실하고 중

요하다. 그러나 좀 더 깊이 생각해 보면 이보다 더 중요한 과제가 있다. 먹거리나 신성장동력의 발굴은 시장이 침체되거나 고갈될 때마다 해야 하는 작업이다. 그런데 이것을 지속적으로 하게 하는 힘은 무엇일까? 그것은 다름 아닌 태도, 즉 마인드이다. 건설인들이 건설산업과 시장에 임하는 태도나 마인드가 달라지지 않는다면 신시장의 발굴은 힘이 들고 또 지속 실천되기도 어렵다. 건설시장이 위기에 처한 상황에서 건설업계가 미래에도 성장을 지속해 나가기 위해서는 시장과 산업을 바라보는 마인드를 바꾸지 않으면 안 될 것이다.

누구나 인정하듯이 녹색시장은 건설산업의 미래 신성장동력의 하나이다. 하지만 무궁무진한 녹색 건설시장이 반드시 기존 건설산업의 몫이 될 것이라는 보장은 없다. 누가 수요자, 즉 발주자의 요구에 부응하는 핵심 능력을 보유하는가가 관건이다. 경쟁 대열에서 뒤처질 경우 건설산업은 자칫 시설물이나 지어주는 하청형 산업으로 전락하고 말지도 모를 일이다. 바야흐로 이업종(異業種) 간의 본격적인 경쟁 시대가 도래한 것이다. 사실상 업종 간 경계 구분은 무의미한 시대가 되고 있다. 이업종 간 경쟁은 전통적 건설시장 영역에서도 일어나고 있다. 기술력과 경제적 비교우위를 확보한 조립주택 제조업체들이 기존의 시공업체 영역을 빠르게 파고들 가능성이 있다. 주택 등 건축물시장이 투자가치보다 거주 가치와 사용가치를 중시하는 시대로 전환되면서 시공 중심의 건설업체들이 전문 부동산운영업체들에게 주도권을 뺏길 가능성도 배제하기 어렵다.

머지않아 건설업체들끼리만 경쟁하는 순수 건설시장은 사라지고 말 것이다. 미래에는 건설시장이 아니라 그냥 시장이 있을 뿐이다. 어느 업종이 더 시장의 요구를 가장 잘 충족시켜주느냐가 관건이 될 뿐이다. 이런 측면에서 건설산업은 이중의 위기를 겪고 있다 해도 과언이 아니

다. 새로운 시장을 발굴하고 개척하는 한편으로 다른 산업 부문과의 경쟁에서도 이겨야 하는 부담을 안고 있는 것이다. 건설기업들이 이러한 위기 상황에서 살아남고 성장해 나갈 수 있는 길은 무엇일까?

단도직입적으로 지금부터 건설산업은 서비스업이 되어야 한다. 건설산업이 미래 성장산업으로 뻗어나가려면 서비스업으로 변신해 나가지 않으면 안 된다. 이것은 건설산업에만 요구되는 명령이 아니다. 모든 산업이 얼마나 서비스업으로서의 경쟁력을 가지느냐에 미래의 운명이 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 녹색시장을 중심으로 한 건설업과 제조업 그리고 운영업 간의 경쟁의 핵심도 누가 더 서비스업으로서의 역할에 더 충실한가에 달려 있다고 말할 수 있다.

정부는 서비스산업을 미래 전략 산업으로 간주하여 적극 육성하고 있다. 서비스산업이 우리 경제의 핵심 과제인 일자리 창출과 내수 기반 확충에 크게 이바지할 수 있기 때문이다. 사실 선진국일수록 서비스산업의 비중이 높고 서비스산업이 국가경제 발전을 선도하는 역할을 하고 있다. 이런 측면에서 건설산업은 여전히 매력적인 산업이다.

건설산업은 제조업적 특성과 서비스업적 특성을 동시에 갖고 있다. 높은 생산유발효과와 높은 고용창출효과를 동시에 가진 산업은 건설산업밖에 없다. 건설산업이 지금보다 좀 더 고부가가치형의 산업으로 변신해 나간다면 정부가 원하는 미래 전략 산업으로서의 역할을 하기에 부족함이 없을 것이다. 더구나 건설산업은 대표적인 내수산업이기 때문에 국내 경제 파급효과도 크다. 건설업계는 건설산업의 이러한 특성을 정부나 국민들에게 지속적으로 홍보해 나가야 할 것이다. 그러나 여기서 건설산업이 서비스업이 되어야 한다는 것은 이를 두고 하는 말이 아니다.

중요한 것은 서비스적 마인드이다. 제조업적 마인드와 서비스적 마

인드가 있다. 제조업적 마인드는 공급자 주도 시대의 마인드이다. 수요는 무한하므로 값싼 물건을 대량으로 공급하는 것이 바로 제조업적 마인드인 것이다. 안타깝게도 이런 시대는 이미 지나갔다. 이에 비하여 서비스적 마인드는 수요자 주도 시대의 마인드이다. 까다로운 소비자의 욕구를 확실하게 충족시키려면 값싸게 대충 만들어서 팔고나면 그만이라는 생각은 아무런 도움이 되지 않는다. 처음부터 끝까지 소비자의 요구에 부응하고 책임지려는 생각을 가져야 한다. 선진국의 앞서가는 제조업체들은 이미 제조업체라고 보기도 어렵다. 누가 나이키와 애플을 단순한 제조업체라고 말할 수 있겠는가. 굳이 말한다면 그들은 철저하게 서비스적 마인드로 무장한 제조업체인 것이다.

앞으로 건설기업들은 철저하게 서비스적 마인드로 무장해야 살아남을 수 있다. 건설업체가 소비자를 끌고 가는 시대는 이미 지나갔다. 소비자의 까다롭고 다양한 잠재 욕구를 탐구하고 충족시켜 주는 건설업체들만이 시장에서 살아남을 것이다. 지금까지 건설업체들은 발주자 또는 소비자가 원하는 시공물을 지어주는 것을 자신의 임무라고 생각했다. 이것은 제조업적 마인드이다. 서비스적 마인드는 단순히 물건을 만드는 것이 아니라 그 물건이 창출하는 서비스를 제공하는 것이다. 서비스적 마인드를 가진 건설업체는 자신이 무엇을 버리고 어느 방향으로 나아가야 하는지를 잘 안다. 그래서 항상 소비자 지향적이고 미래 지향적이다. 건설기업들이 진정한 서비스 마인드를 구축할 때 비전 있는 미래 성장 산업으로 발전해 나갈 수 있을 것이다.



패스트 팔로어에서 퍼스트 무버로 변신하라

건설산업의 서비스산업으로의 전환은 당위라고도 말할 수 있다. 그

러나 그 자체로 위기 탈출의 필요충분조건은 되지 못한다. 건설산업이 진정 서비스산업으로 전환해서 성공하려면 새로운 시대의 요구에 적합한 기업 문화를 구축하지 않으면 안 된다. 안타깝게도 우리 건설산업은 아직도 과거 1970~80년대 고도성장기 시대의 문화를 버려서는 안 될 전유물처럼 고수하려는 태도를 보이고 있다.

‘빨리빨리’는 한국을 대표하는 문화이자 특유의 경쟁력이다. 세계사에 유례없는 압축적 고도성장도 빨리빨리 문화가 없었다면 불가능했을 것이다. 그중에서도 ‘빨리빨리’ 하면 건설산업이다. 빨리빨리는 건설산업이 선도해 온 문화라 해도 과언이 아니다. 여전히 빨리빨리 문화를 통하여 남다른 경쟁력을 발휘하는 건설기업들이 적지 않다. 그런데 요즘 이 빨리빨리 문화가 상당히 많은 공격을 받고 있다. 빨리빨리의 가장 큰 약점은 리스크가 커진다는 점이다. 가진 것이 적은 시대에는 빨리빨리가 큰 문제가 되지 않는다. 리스크가 적으니 하다가 아닐 것 같으면 다시 해도 큰 손해가 없다. 빨리빨리는 대량생산 대량공급 시대에는 대단한 효율성을 발휘한다. 그런데 안타깝게도 지금 우리나라는 그런 시대를 통과하고 말았다.

이제 우리 경제 및 산업에게 요구되는 것은 ‘패스트 팔로어(Fast Follower)’가 아니라 ‘퍼스트 무버(First Mover)’이다. 패스트 팔로어는 과거 우리나라 모든 산업들의 핵심 전략이었다. 앞선 국가 또는 기업의 장점을 최대한 빨리 받아들이면서 가야 할 목표를 향해 가장 효율적으로 달려가는 것이다.

수많은 기업들이 벤치마킹이니 베스트 프랙티스니 하며 선진 기업들의 경영 성공 사례를 답습하려고 노력해 왔다. 적어도 1990년대 후반까지, 구체적으로 IMF 구제금융 사태를 당하기 전까지 우리 국민과 기업들은 그런 시대를 살아왔다. 그런데 이제는 이것이 거의 불가능하

다. 남들을 열심히 따라가기만 해서는 생존과 성장이 불가능한 시대가 된 것이다. 이제는 빨리 따라가는 시대가 아니라 스스로 자신의 길을 치고 나가야 하는 시대가 된 것이다. 말 그대로 퍼스트 무버가 되어야 개인과 기업이 살고 나라가 발전하는 시대가 된 것이다.

지금 우리 건설산업은 유례없는 위기를 겪고 있다. 그래서 모두가 새로운 먹거리를 발굴해야 한다고 한 목소리를 내고 있다. 물론 중요한 일이다. 그러나 솔직히 말해서 과거 고도성장 시절처럼 모든 건설업체들을 먹여 살릴 수 있는 그런 미래 시장이란 없을 가능성이 높다. 이제 우리 건설업체들은 저마다 자신의 길을 가야 한다. 과거처럼 무턱대고 따라가기, 묻혀가기는 더 이상 통하지 않을 것이다. 자신의 강점을 찾아서 자기만의 방식으로 소비자와 제대로 소통하는 것이야말로 혹독한 시장에서 승자가 될 수 있는 가장 확실한 길이 되고 있다.

혹독한 건설시장 환경에서 살아남으려면 발상의 전환이 필요하다. 이제는 남들의 뒤를 따라가 봐야 별반 나을 것이 없다. 오히려 더 큰 위험이 도사리고 있을 뿐이다. 돌이켜보면, 우리 건설산업은 크게 두 가지 다른 시대를 살아왔다. 수요의존 시대와 수요창출 시대가 그것이다. 대략 1990년대 중반까지 우리 건설업계는 물량은 넘쳐 나고 경쟁은 심하지 않은 수요의존 시대를 살아 왔다. 이런 시대에는 패스트 팔로어가 되는 것이야말로 최고의 성공 전략이었다. 남들에게 뒤처지지 않으면서 열심히 쫓아가기만 하면 시장에서 충분히 살아남고 성공할 수 있었던 것이다. 그러나 지금은 아니다. 이제 정부 등 공공부문은 물론 민간부문도 건설물량을 쏟아내지 않는다. 건설기업 스스로 시장을 만들어 가야 하는 수요창출 시대가 된 것이다.

수요창출 시대의 건설기업들은 패스트 팔로어가 아니라 퍼스트 무버가 되어야 한다. 패스트 팔로어는 효율성을 중시하지만 퍼스트 무버

는 창의성을 중시한다. 새로운 먹거리를 스스로 찾아야 하는 환경에서는 창의성이 생명이다. 세계적 경영 구루 게리 해멀은 이제 20세기 식효율의 시대는 끝났다고 말한다.³⁶⁾ 21세기는 누가 더 창의적이냐가 경쟁력의 핵심이라고 말한다. 이제 우리 건설산업도 이런 시대를 맞고 있는 것이다.

그러려면 건설기업들은 뼈를 깎는 각오로 내부의 문화를 바꾸어야 한다. 명령 지시 그리고 빨리빨리와 같은 효율성 위주의 문화적 타성을 과감하게 던져 버려야 한다. 그리고 오직 결과만을 중시하는 무모한 도전적 관행을 과감하게 던져 버려야 한다. 대신 토론과 아이디어를 중시하는 창의적인 문화를 기업 내부에 깊숙이 뿌리 내리도록 노력해야 한다. 결과보다는 과정 자체를 중시하는 문화적 풍토를 길러야 한다. 무조건 천천히 실행하라는 주문이 아니다. 신중하게 생각하고 검토하되 옳다고 생각되면 그 때는 최대한 빨리 실행에 옮기는 그런 문화를 만들어가야 한다는 뜻이다.



소유에서 이용의 시대로 변한 시장 환경을 직시하라

건설산업의 수요 기반이 되는 부동산시장이 큰 틀에서 변하고 있다. 지금까지 부동산시장은 투자 중심의 시장이었다. 수요자들은 지속적으로 상승하는 부동산의 가치에 기대어 주택과 토지를 사들였다. 우리 건설기업들은 이런 사업하기 좋은 시대를 거쳐 오면서 성장 가도를 달려 왔다. 그러나 지금은 아니다. 2008년도 글로벌 금융 위기 이후 부동산시장 환경이 급격하게 변화되고 있다. 부동산이 이제 투자재로서의

36) 이에 대해서는 게리 해멀, 「경영의 미래」, 세종서적, 2008 참조.

매력을 급격히 상실해 가고 있는 것이다. 문제는 이러한 변화가 얼마나 지속적일까 하는 점일 것이다. 일시적인 경기변동이라는 시각과 구조적 변화는 시각이 대립하고 있지만, 점점 구조적 관점의 논리가 힘을 얻어가고 있다.

많은 경제 전문가들이 그동안 글로벌 경제성장을 주도해 온 신자유주의적 접근이 한계 내지 위기에 봉착해 있음을 지적하고 있다. 규제 완화와 금융개방 방식의 경제성장 모델이 양극화를 심화시키고 과잉수요를 유발하여 글로벌 경제 위기를 초래했다는 비판이 끊이지 않고 있다. 세계 경제는 앞으로 상당 기간 저성장 국면을 이어갈 것으로 예상되고 있다. 한국 경제 역시 예외가 아니다. 국가경제의 저성장과 장기 침체는 부동산 및 건설시장에 어두운 그림자를 드리울 것이다. 부동산은 점점 투자 대상으로서의 매력을 잃어갈 것이며 그만큼 건설산업은 어려움에 처할 가능성이 높다. 여기서 우리는 주택을 비롯한 부동산시장의 거대한 트렌드 변화를 읽을 수 있다. 그것은 다름 아닌 ‘소유의 시대’는 가고 ‘이용의 시대’가 다가오고 있다는 것이다.

모든 상품과 서비스에는 이용권과 소유권이 붙어 있다. 만약 내가 어떤 물건을 소유하고 있다면 나는 이용권과 소유권을 동시에 누리고 있는 것이다. 물건의 소유자이니 배타적 이용권을 가지는 것은 당연한 이치이다. 그런데 특정 상품에 대한 소유권은 없으면서 이용권만 가질 수도 있다. 빌려 쓰는 것이 바로 그것이다. 예를 들면, 요즘 많은 기업들이 간부들에게 렌트해서 제공하는 자동차에는 소유권은 없고 이용권만 있다. 시장 경제가 발달해 가면서 점점 소유하지 않고서도 이용의 권리만 누릴 수 있는 상품과 서비스가 넘쳐나고 있다. 사람들이 자유롭게 소유권과 이용권을 선택할 수 있는 시대가 된 것이다. 그렇다면 그것을 선택할 수 있는 기준은 무엇인가? 당연히 소유에 따른 이익

이 그것을 결정한다. 소유를 통하여 보다 큰 이익을 얻을 수 있다면 소유권을 선택할 것이고 그렇지 않다면 이용권만 가지려 할 것이다. 이른바 투자가치란 소유권으로부터 얻을 수 있는 기대이익을 말한다. 소유함으로써 예상되는 투자가치가 적은 시대가 오면 사람들은 직접 소유하는 방식을 회피하게 될 것이다.

시장원리가 작동하는 자본주의 사회에서 소유권의 선택은 미래의 부를 형성하는 데 중요한 영향을 미쳐 왔다. 지금까지 우리 국민들은 아파트를 소유함으로써 중산층의 대열에 합류해 왔다고 해도 과언이 아니다. 아파트는 사용가치와 투자가치를 동시에 지닌 대표적인 상품이였다. 국민들은 아파트를 소유함으로써 편리한 주거양식을 이용함과 동시에 부를 형성하여 온 것이다. 이런 시대에는 빚을 얻어서라도 아파트를 소유하는 것이 확실한 이익이다. 그런데 이제 점점 이런 시대가 저물어 가고 있다. 소유를 통하여 얻는 이익이 불확실하고 오히려 위험이 커지는 시대가 다가오고 있는 것이다. 국민들은 점점 비싼 대가를 치르는 소유권의 확보보다는 임대라는 형식의 이용권만 얻으려는 경향을 보이고 있다.

이러한 변화 추세는 하나의 거대한 사회 트렌드일지도 모른다. 미래학자 제러미 리프킨은 「소유의 종말」에서 주택의 미래가 바뀌어가고 있다고 조심스럽게 진단한다.³⁷⁾ 소유의 시대가 접속의 시대로 변해가면서 점점 더 많은 사람들이 주택을 소유하기보다는 주거의 질을 누리려 한다는 것이다. 미국에서는 이러한 경향을 반영하여 공동 관심 단지(Common-interest Developments) 같은 새로운 주거양식이 빠르게 증가하고 있다고 한다. 여기서는 집을 단순히 사고파는 소유의 대상을 넘

37) 제러미 리프킨, 「소유의 종말」, 민음사, 2001., pp. 169-198.

어 서비스와 경험을 제공하는 공동체로서의 역할을 한다. 그는 또한 상승 지향적인 젊은 세대들 가운데 투자가치로서 단독주택을 소유하기보다는 편리한 주거양식인 아파트를 임대하려는 비중이 증가하고 있다고 말한다.

2008년도 글로벌 금융위기 이후 우리나라의 주택시장도 빠르게 변하고 있다. 경제적인 이유와 인구구조의 변화 등으로 인하여 주택은 이제 양질의 투자가치 수단으로서의 매력을 잃어가고 있다. 이러한 여건 변화로 주택을 소유하기보다는 임대하려는 수요가 빠르게 늘고 있다. 임대 형태도 전통적인 전세 위주에서 월세 유형이 크게 증가하고 있다. 한마디로 국내 주택산업은 지금 거대한 패러다임의 변화에 직면하고 있다. 소유에 기대어 분양 이익을 얻는 시대가 저물고 있는 것이다. 대신 임대 및 관련 서비스의 제공을 통한 안정적 수익 확보가 더 매력적인 시대가 되고 있다. 버블 붕괴 이후 일본의 건설업체와 부동산 산업체의 수익률 추이 지표가 이러한 변화의 흐름을 잘 보여주고 있다. 주택산업연구원이 발표한 자료에 따르면, 2000년대 이후 건설업체인 수퍼 체네콘의 경상이익률은 2%대인 반면, 대형 디벨로퍼들의 경상이익률은 10% 내외의 높은 비율을 유지하고 있다.³⁸⁾ 소유의 시대에서 이용의 시대로 넘어가면서 건설업체들은 생존 전략을 새롭게 짜야 할 것이다.



공생발전을 화두로 경쟁과 협력 제도를 고민하라

공생발전이 우리 사회의 실천 화두가 되고 있다. 사회 및 경제의 모

38) 김찬호, 주택시장의 위기 진단과 주택산업 발전 방향, (사)건설주택포럼 정기세미나, 2012. 6. 19.

든 부문에서 양극화가 심화되고 있기 때문이다. 건설산업도 예외가 아니다. 앞으로 건설산업의 정책 역시 공생발전을 중심으로 입안될 것이다. 그러나 정작 공생발전의 의미에 대한 진지한 고찰은 잘 보이지 않는다. 건설산업의 공생발전 방안을 논하기 전에 공생발전의 의미에 대하여 생각해 보자. 공생발전이란 무엇인가? 공생발전을 쉬운 말로 표현하면 ‘더불어 잘살기’ 정도가 될 것이다. 더불어 잘살기를 거부하는 사람은 아마 없을 것이다. 문제는 이 개념이 시장원리와 조화를 이룰 수 있는가 하는 점이다. 아무리 사회적으로 바람직한 요청이라 하더라도 경제 활동의 영역에 있어서만큼은 시장의 작동 원리를 거스르면서까지 적용될 수는 없을 것이다.

공생발전은 이러한 의문을 해결 내지 포용할 수 있을 때 실현 가능성이 높아진다. 공생발전은 실천 전략 측면에서 두 가지 의미를 함축하고 있다.

첫째, 공생발전은 공정경쟁을 의미한다. 시장 내 경제 활동에서 발생하는 다양한 불공정 행위를 막아야 한다는 것이다. 불공정 행위는 주로 대기업 편향적 시장 구조에서 발생한다. 따라서 공정경쟁에 대한 요구는 중소기업에게 불리한 경쟁 구조를 개선하는 한편, 대기업의 불공정 행위를 감시하고 처벌하도록 규제 강화를 요구한다. 공정경쟁은 경쟁 및 거래의 질서를 정의롭게 할 뿐만 아니라 시장원리에 반한다고도 볼 수 없다.

둘째, 공생발전은 상생협력을 의미한다. 경제 내지 산업 활동의 영역을 반드시 경쟁만이 존재하는 적자생존의 세계로만 보아서는 안 된다. 상생협력 접근은 경제계를 상호 의존적인 생태계의 관점에서 바라본다. 적자생존의 세계에서는 제로섬 게임이 불가피하지만, 상생협력의 세계에서는 포지티브 썸(Positive Sum) 게임이 가능하다. 상생협력의 원

리가 작동되는 시장은 보다 인간적이면서도 발전 지향적이다. 그러나 상생협력을 추구하기 위해서는 발상의 전환이 요구된다.

이처럼 공생발전은 경쟁과 협력이라는 두 개념을 포괄하고 있다. 하지만 실제 정책은 대부분 전자, 즉 경쟁의 공정성 제고에 초점이 맞추어져 있다. 그것은 규제적 접근을 통하여 쉽고 빠른 추진이 가능하기 때문이다. 그러나 우리가 공생발전을 공정경쟁의 관점에서만 바라보는 것은 그만큼 우리의 시각이 편향되어 있다는 반증이기도 하다. 고도성장과 신자유주의 시대를 거쳐 오면서 우리는 세상을 오로지 협력이 아닌 경쟁의 눈으로만 바라보고 있는 것이다. 공생발전에 대한 이상의 개념적 고찰을 전제로 건설산업의 공생발전 방안을 찾아보자.

우선, 건설산업의 공생발전을 공정경쟁의 관점에서 바라볼 수 있다. 구체적으로 공정경쟁을 향한 건설산업 제도는 두 가지 관계의 측면에서 살펴볼 수 있다.

먼저, 수평적 관계에서 보면 동일 업역의 업체들끼리는 경쟁 관계를 형성한다. 예를 들면, 종합건설업체들은 규모 여부와 상관없이 원칙적으로 경쟁 관계에 있다. 그런데 이를 전적으로 시장에 맡겨버리면 대기업들이 수주에서 절대적으로 유리한 위치를 차지하게 된다. 정부가 공공 발주에서 대기업의 참여를 제한하거나 지방 또는 중소기업들에게 유리한 제도를 도입하는 것은 이러한 이유에서이다. 그러나 이들 제도를 지나치게 경직적으로 운용할 경우에는 건설시장의 효율성이 저하되는 문제가 유발된다.

둘째, 수직적 관계에서 보면 다양한 공정의 건설 및 관련 업체들은 원하도급 관계를 형성한다. 원하도급 관계는 생산의 효율성을 높이기 위한 기업 간 협력 방식이다. 개연성은 높지만 원하도급 생산체계가 자체가 불공정 행위를 낳는다고 볼 수는 없다. 그러나 우리 건설산업의

현실적인 원하도급 관계는 불공정 행위에 노출되기 쉬운 특성을 갖고 있다. 도급 계약적 산업 특성이 주종의식적 문화 전통과 결합하면서 우리 건설산업은 불공정 행위의 빈도가 높은 산업으로 자리매김하고 있다.

공정경쟁 정책은 건설산업의 공생발전을 위하여 반드시 요구된다. 그러나 여기에도 한계가 있다. 공정경쟁 접근은 본질적으로 대립 내지 갈등 관계를 전제로 한다. 이해관계자들이 자발적으로 동의하는 정책이 되기 어렵다. 그래서 이러한 정책들은 생각처럼 성공하기가 쉽지 않다. 법적 강제를 위한 사회적 비용이 과다 소요될 뿐 아니라 형식적인 제도로 전락할 가능성을 배제하기 어렵다.

상생협력의 방식은 공정경쟁의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 제시한다. 그것은 상생협력이 공정경쟁과는 다른 패러다임을 갖고 있기 때문이다. 상생협력 접근은 건설 생산의 주체들을 갈등적 관계로 보지 않고 상호 협력을 통하여 더 큰 이익을 창출할 수 있는 동반자 관계로 본다. 건설산업의 상생협력이 지속적인 효력을 발휘하기 위해서는 몇 가지 전제가 요구된다. 먼저, 상생협력은 자발성을 전제로 하지 않으면 안 된다. 발주자는 건설업체든 스스로 필요성을 자각하고 추진 의지가 있어야 강력하고 지속적인 효과를 발휘할 수 있다. 그런데 지금까지 건설산업의 상생협력은 정부가 강제적으로 리드하고 건설 주체들은 끌려가는 형국이었다. 건설 주체들의 자발적 상생협력을 유도하기 위해서는 부담을 주는 규제적 접근이 아닌 유인 전략이 더 효과적이다.

둘째, 건설산업의 상생협력에는 발주자가 절대적으로 중요하다. 상생협력의 가장 큰 수혜자는 발주자이다. 그런데 정작 우리의 공공 발주자들은 열외자 아니면 감독자의 위치에 머물러 있다. 시공업체들의 불공정 행위를 감시하고 협력을 강요하는 등 정부의 대리자 역할 정도

가 지금까지 우리 공공 발주자들이 맡은 역할이었다. 상생협력은 스스로 필요성을 절감하고 강력한 추진 의지를 가진 발주자가 있을 때 효과를 발휘할 수 있다. 정부는 공공 발주자에게 규제보다는 더 많은 자율성을 부여하여야 한다.

상생협력은 원래 공동체 문화가 발달한 우리 민족의 장기이다. 그런데 지금은 오히려 건설 선진국들이 더 잘 하고 있다. 왜 그런가? 그들은 상생협력의 필요성을 절감하고 있는 반면, 우리는 여전히 이기적 경쟁 중심의 사고를 버리지 못하고 있기 때문이다. 건설산업의 공생발전 방안으로서 상생협력을 정착시키기 위해서는 신중하고 세련된 전략이 요구된다. 무엇보다 단기적 성과를 거두려는 발상을 버려야 한다. 제도를 통한 일방적 강요보다는 성공 사례를 발굴하고 전파하는 접근이 더 효과적이다.



인센티브가 명확한 제도를 도입하라

건설산업의 다단계적 생산구조는 ‘주인-대리인’의 관계로도 이해할 수 있다. 그런데 한국 건설산업의 문제는 다단계적 생산구조가 수직적 주종 의식과 결합하여 파행적으로 운영되고 있다는 데 있다. 수직적 주종 의식에 바탕을 둔 주인-대리인 관계는 다단계 생산의 매 단계마다 도덕적 해이 현상이 발생할 가능성을 내포하고 있다.

즉 상위자는 하위자의 정상적인 이익을 고려하지 않으려 하고, 하위자는 반대로 상위자에게 정상적인 계약의 이행을 태업하려는 태도를 보이게 된다는 것이다. 이러한 문제를 시정하는 방안으로서 건설산업의 계약제도 전반에 인센티브 방식을 보다 광범위하게 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

인센티브란 계약 체결 과정에서 ‘대리인’의 노력 정도가 관찰되지 않을 경우 그들로 하여금 자발적 노력을 끌어낼 수 있는 유인책을 의미하는 것으로 대개 재정적 보상을 바탕으로 하기도 하지만 여타 혜택을 통해서도 이뤄질 수 있다. 즉 인센티브란 좁은 의미에서는 재정적 보상을 의미하고 넓은 의미에서는 재정적 보상과 직간접적 혜택을 모두 포함한다고 볼 수 있다. 현재 우리나라 건설산업에서 좁은 의미에서의 인센티브는 찾아보기 어렵다. 왜냐하면 공사 완성도를 평가한 후 그 평가 정도에 따라 발주자가 재정적 보상을 해준다고 한다면 이는 사실상 계약 금액을 조정하는 것과 같기 때문이다. 하지만 넓은 의미에서의 인센티브는 있다. 현재 입찰자사전자격심사에서 반영되고 있는 입찰자의 시공 경험과 신인도가 그 예이다.

우리나라 건설산업에서 인센티브 문제는 발주자와 원수급자, 원수급자와 하수급자, 그리고 하수급자와 건설 노무자 등 모든 관계에서 동시 다발적으로 나타나고 있으며 건설산업 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있다. 인센티브는 주로 ‘주인’과 ‘대리인’ 관계를 이용해 설명하는데 여기에서 주인이란 발주자 또는 원수급자와 같이 계약을 제시하는 당사자가 될 수 있고 대리인이란 제시된 계약을 수용하는 당사자를 가리킨다. 문제의 핵심은 계약이 주인과 대리인간 상호 대등한 입장에서 이뤄지느냐 아니면 어느 일방에게 유리하게 이뤄지느냐에 있다. 「건설산업기본법」과 「하도급법」에선 상호 대등한 입장에서의 계약을 명시하고 있으므로 원칙적으로 ‘갑’과 ‘을’의 관계가 존재해선 안 된다. 갑을 관계는 위법이 되기 때문이다. 하지만 실제로 하수급자는 갑과 을의 관계가 존재한다는 생각 아래 계약을 체결하는 경우가 많다.

인센티브 문제를 따져볼 때 대리인 위치에 있는 수급자들의 책임론도 제기될 수 있다. 수급자들 스스로가 종속성을 인정하고 인센티브를

요구하지 못하는 등 인센티브 문제 개선에 수동적인 자세를 보이기 때문이다. 여기에서 대리인이란 발주자에 맞서는 원수급자가 될 수 있고, 원수급자에 맞서는 하수급자가 될 수도 있다.

특히 중층적 구조 하에 있는 한국 건설산업에서 원수급자를 향해 불리하게 책정된 인센티브는 모든 하수급자에게도 불리하게 작용될 수 있으므로 관심이 필요하다.

이러한 난점들을 극복하기 위한 보완적 메커니즘으로 협회 등 단체가 결성되어 있으나 본래의 기능을 다하지 못하고 있어 대리인들의 지위 향상과 소통에 한계를 갖고 있다. 예를 들어, 공공 발주에 있어 예정 가격 산정을 놓고 너무 부당하다든지 또는 예산 절감을 이유로 비용을 사업자들에게 전가하려는 움직임이 있을 경우 사업자들은 단체를 통해 시정을 요구할 수 있어야 하지만 현실은 발주기관을 상대로 시정을 쉽게 요구할 수 없는 형편이다. 원수급자 역시 하수급자를 상대로 계약을 체결할 때 소통을 전제하지 않는 경향이 있고 이러한 현상은 도급 과정에서 하방으로 파급되고 계속 반복되는 경향이 있다.

특기할 만한 것은 건설업계가 갖는 대리인으로서의 위치이다. 업계는 공사를 수주한다는 측면에서는 대리인의 입장에 서지만 납세를 하고 있다는 사실을 감안하면 주인의 입장에 서기도 한다. 따라서 관료주의에 따른 주종의식을 당연시해선 안 된다는 결론에 다다르게 된다. 물론 이러한 의식 개선이 쉽게 안 되는 이유 중에 하나가 주종주의를 인정하고 수용하는 것이 단기적 영업 이익을 제고하는 데 도움이 되기 때문인데 중장기적 안목에서 볼 때 의식 개선은 필수적이다. 한국 건설업계가 진정으로 발전하기 위해선 관료들에게 의존할 것이 아니라 업계가 직접 나서야 하는 것은 당연하고 중장기적 안목에서 ‘정정당당’ 경영을 서로 독려해야 할 필요가 있다. 특히 탈법적 로비는 시장 전체

를 망가뜨리고 또한 중장기적인 차원에서 자사의 존립마저도 위태롭게 할 수 있다는 점을 깨달아야 한다. 업계, 단체 등은 이러한 상식을 구성원들에게 일깨워야 하고 시장 물을 해치는 행위를 모니터링할 필요가 있다. 시장을 해치는 일부 ‘나쁜’ 업체들이 ‘착한’ 업체들을 시장에서 몰아내는 상황이 개선될 때 단체 등은 업계의 대표성을 떨 수 있고 유연한 소통을 바탕으로 인센티브 문제를 개선할 수 있다.

인센티브에 대한 잘못된 이해도 많다. 인센티브는 정보 비대칭 상황에서 주인이 자신의 수익 개선을 위해 설계하는 것으로 그 근본 목적은 주인을 위해서이다. 즉 대리인으로 하여금 노력을 다하게 하고 그 결과를 주인이 가져가는 것이다. 하지만 발주기관이나 원수급자 등은 인센티브를 캐시 플로우(Cash Flow)로 단순 개념화해 터부시하는 경향도 있다. 설령 인센티브를 제공한다 하더라도 세대의 보편성에 따라 형식에 치우치는 경우도 많다. 여러 가지 현실적 문제로 인해 인센티브가 제대로 작동되지 않는 경우도 있다. 예를 들면, 공사를 발주 받아 잘 완수했을 때 실적과 신용이 쌓여 미래 입찰 과정에 혜택을 받도록 하는 제도는 시공자에게 성실한 공사 수행을 독려하는 인센티브가 된다. 하지만 그 제도를 집행하는 과정에서 실적과 신용이 낙찰에 실질적 도움이 되지 못한다는 지적이 있다. 즉 변별력 부족으로 인센티브가 제대로 작동하지 않는다는 것이다.

인센티브가 작동하지 않는다는 것은 시공자들이 도덕적 해이에 노출되어 있음을 의미할 수 있다. 일반적으로 품질에 대한 피드백이 빠르지 않을 경우 또는 아예 없을 경우 도덕적 해이의 유혹은 더욱 커지게 된다. 충분치 않은 인센티브로 인해 시공자들이 도덕적 해이의 유혹을 충분히 떨쳐버리지 못할 때 건설산업에서 나타날 수 있는 것이 바로 부실공사이다. 이러한 부실공사가 부정부패와 겹쳐져 건설산업을

냉소의 대상으로 몰아가는 경향이 있는데 이도 실은 따지고 보면 건설 산업 내 인센티브 부족 문제와 관련이 깊다고 볼 수 있다.

발주처는 건설업계의 자발적 노력을 이끌어낼 수 있는 인센티브를 설계할 필요가 있다. 캐시 플로우 개념과는 별개로 인센티브가 건설업자들의 태업을 효과적으로 차단하고 나아가 자신들에게 보다 큰 수익을 가져다준다는 사실을 인식해야 한다. 발주기관과 업계의 관계에 있어 상호 보완성이 인정될 때 인센티브의 기능이 제고될 수 있다는 점도 인식할 필요가 있다. 민간부분에선 발주자가 자신들만의 스크리닝 기법을 도입해 공사 완료 후 재정적 보상이 이뤄지는 방안을 검토하고, 공공부문에서는 재정적 보상이 어렵다면 입낙찰제도의 보완을 통해 향후 입낙찰 과정에서 실질적 혜택을 볼 수 있도록 유도할 필요가 있다. 인센티브의 도입과 역할을 위해선 무엇보다 발주처의 변신이 필수적이다. 발주처와 업계가 수평적인 관계에 있을 때 정상적인 인센티브 설계가 가능해지기 때문이다. 수평적 관계 실현을 위해선 정부와 업계, 원수급자와 하수급자의 관계에 적용이 될 법률 시스템 정비가 필요하다. 또한 공정한 보상 시스템 정착을 위해선 감리 기능에 대한 신뢰성 구축이 필요하다. 인센티브 제공이 공평하고 투명해질 때 업체들은 기술력 신장을 위해 노력을 경주할 것이고 업체들의 노력이 더 큰 부가가치 창출로 이어질 수 있을 것이다.



스토리를 중시하는 제도를 도입하라

흔히들 요즘 사회를 스펙 사회라고 한다. 좋은 스펙을 가져야 전도유망한 회사에 취직하고 성공가도를 달릴 수 있다. 그래서 아이들은 어려서부터 스펙 쌓기 경쟁에 뛰어들다. 그런데 이 스펙 쌓기 경쟁은

기업의 세계에도 적용된다. 그 중에서도 수주와 도급 계약을 통하여 산업 활동을 영위하는 건설기업들에게는 특히 스펙 쌓기가 중요하다. 유능한 건설업체들에 대한 정보를 모르는 발주자라면 스펙 좋은 기업을 찾을 수밖에 없을 것이다. 이것만이 아니다. 객관성과 공정성을 유지해야 하는 공공 발주자들은 어쩔 수 없이 스펙을 기준으로 계약자를 선택할 수밖에 없을 것이다. 즉 공공 발주자들은 세분된 스펙의 기준들을 토대로 거기에 적합한 사업체를 선정함으로써 책임을 다하려 할 것이다.

사람이든 기업이든 성취동기를 기준으로 보면 세상에는 두 부류가 있다. ‘What to be’ 형과 ‘What to do’ 형이 그것이다. What to be 형이 추구하는 것이 소위 스펙 쌓기이다. 당연히 요즘 사회는 What to be 형이 판을 친다. 그래서 모두가 스펙 쌓기에 열중이다. 반면, What to do 형은 자기만의 목표와 신념을 갖고 스토리를 쌓아간다. What to be 형의 인물이나 기업은 늘 이해 타산적이고 약삭빠르다. 이에 비하여 What to do 형은 한 길로 우직하게 나아가되 언제나 열정적이다. 그런데 요즘 우리 사회에서도 점점 What to be 형에 대한 거부감이 커지고 What to do 형을 선호하는 움직임이 나타나고 있다. 자기 이익만을 위하여 잔머리를 굴리는 What to be 형보다는 언제나 진정성과 열정을 가지고 최선을 다하는 What to do 형에 믿음이 더 가기 때문이다.

What to be 형과 What to do 형에 대한 논리를 건설산업의 경우에 적용해 보자. 건설산업의 현실을 그럴듯하게 설명하고 있지 않는가. 당연한 얘기이겠지만 현실의 건설업체들은 대부분 What to be 형의 기업이 되기를 희망한다. 즉 건설기업들은 도급순위 몇 대 업체가 되기를 원하고, 금년에는 얼마의 수주 목표를 달성하기를 원한다. 그렇게 되기 위해서 건설기업들은 더 많은 실적, 즉 스펙 쌓기에 전력투구한다. 물

론 이것이 반드시 잘 못된 접근이라고 말할 수는 없다. 경쟁에서 이길 수 있는 가장 확실한 방법이 이 길이라면 스펙 쌓기야말로 가장 믿음직한 생존 및 성장 전략일 것이다.

그러나 스펙만을 선호하는 인재 선발 방식이 문제가 있듯이 발주자들이 오로지 이 방법으로만 건설업체를 선택하는 접근에는 심각한 문제가 있다. 스펙을 잘 갖추었다 하여, 스펙이 좋다고 하여 반드시 우량업체라는 보장은 없다. 기준을 최소한도로 낮추어 보면 건설업체의 면허 또는 등록 기준도 일종의 스펙이다. 그런데 이 스펙을 갖춘 업체들 중에 얼마나 많은 부실 업체 또는 심지어 페이퍼 컴퍼니들이 있는가. 스펙은 외적인 자격 또는 능력을 말하는 것일 뿐 그것만으로 그 업체의 진정한 실력을 확인할 수는 없다.

물론 스펙이 필요 없다는 말이 아니다. 객관적인 업체 선정을 위해서는 스펙은 반드시 필요하다. 그러나 이것에 전적으로 의존하는 방식은 문제가 있다. 책임을 회피하려는 공공 발주자들은 주로 법규에 정한 스펙에만 의존하여 업체를 선정하려 한다. 그러나 우리는 스펙에만 의존하는 선택 방식이 반드시 좋은 결과를 낳지 않는다는 것을 익히 알고 있다. 이상적인 업체 선정 방법은 스펙에다 스토리의 기준을 가미하는 것이다. 이러한 접근을 통하여 발주자는 업체 선정의 오류 내지 실패를 크게 줄여 나갈 수 있을 것이다. 그리고 이러한 정책적 접근은 장기적으로 진실로 경쟁력 있는 우량 건설업체를 육성하는 데 도움을 준다. 충실한 스펙에다 자신만의 훌륭한 스토리를 가진 건설업체들이야말로 수요자들이 가장 원하는 경쟁력과 신뢰성을 갖춘 기업일 것이다.

건설산업의 업체 선별제도에는 면허제도와 조달제도, 즉 입낙찰제도가 있다. 우리나라의 업체 선정 방법은 주로 면허제도를 토대로 입낙

찰제도를 활용하는 방식이다. 이에 비하여 서구 선진국들은 면허제도에 의존하는 비중은 낮은 반면, 입낙찰제도를 직접적으로 활용한다. 그런데 우리나라와 같이 면허제도에 의존하는 정도가 높을수록 스펙을 중시하는 경향을 보인다. 면허 기준 자체가 스펙일 뿐만 아니라 이를 토대로 출발하는 입낙찰제도 역시 스펙 중심형이 될 확률이 높다. 이에 비하여 입낙찰제도 자체를 중시하는 나라에서는 스펙 못지않게 스토리도 중시하는 경향을 보인다. 이들 나라에서는 발주자들이 오랜 경험 축적을 통하여 이상적인 업체 선정 방법을 익혀 왔기 때문이다.

현행 우리나라 발주 및 입낙찰제도는 지나치게 스펙에 의존하는 문제점을 안고 있다. 특히 공공 발주의 경우 객관성과 공정성을 담보해야 한다는 책임감 때문에 스펙만을 거의 유일한 잣대로 활용하려는 경향을 보인다. 건설업체들의 공사 실적에 대한 평가 기준 역시 주로 양에 바탕을 두고 있다. 즉 얼마만큼의 공사를 수행하였는가에 초점을 맞추어 평가하다보니 각 공사에 대한 질적 평가를 소홀히 하는 경향을 보인다. 물론 양적 평가에 비하여 질적 평가는 객관성을 담보하기 어렵기 때문에 시비에 휘말릴 가능성이 높다. 더구나 사회 전반에 대한 신뢰가 낮은 우리나라의 경우에는 이러한 방식이 자칫 부정의 문제와 연결될 가능성도 배제하기 어렵다. 그러나 부정의 가능성이 높다고 하여 주관적인 질적 평가 방식을 도외시하는 접근은 일종의 책임 방기이다. 사법적 접근으로 처리해야 할 부정, 불법의 문제를 발주 및 입낙찰제도와 직접적으로 연계시켜서는 안 될 것이다.

그러나 이러한 요청에도 불구하고 스토리를 중시는 조달제도를 확립한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 오랜 기간의 시행착오와 경험 축적이 필요하다. 그러나 결코 포기해서는 안 될 과제라는 것도 잊지 말아야 한다. 그렇다면 어떻게 스토리 중시형의 조달제도를 도입할 것

인가? 두 가지 측면을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 발주자에게 보다 많은 권한을 주어야 한다. 스토리를 중시한다는 것은 개별 발주자마다 자신의 잣대로 업체를 선별하는 기준을 갖는다는 뜻이다. 정부는 개별 공공 발주자에게 스스로 자신의 사업 분야에 맞는 발주 및 입찰 방식을 선정하여 시행하도록 보다 많은 권한을 이양해야 할 것이다. 스토리를 중시하는 제도는 이러한 권한 이양을 토대로 형성되어져 나갈 것이다.

둘째, 정보 유통을 활성화해야 한다. 개별 발주자들이 가지고 있는 업체들에 대한 다양한 스토리에 대한 정보를 보다 널리 확산함으로써 스토리의 신뢰성과 활용성은 확대될 것이다.



신뢰의 사회 자본을 구축하라³⁹⁾

경제와 사회가 지속적으로 발전하기 위해서는 여러 종류의 자본에 대한 투자가 필수이다. 가장 기본적인 자본은 사회 인프라로 대표되는 물적 자본과 기술자 및 노동력 등의 인적 자본이다. 그러나 물적 자본과 인적 자본의 투입만으로 경제와 사회의 선진화가 달성되는 것은 아니다. 눈에 보이는 자본 외에도 사회를 구성하는 개인과 기업, 정부 등 사회 주체를 협력적인 관계로 연결하는 제3의 자본, 즉 사회적 자본이 풍부해야만 경제 발전과 사회 안정을 동시에 이룰 수 있다는 주장이 활발히 제기되고 있다. 사회적 자본이란 개인 간의 협력을 촉진함으로써 사회의 생산성을 높여주는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 관계에서 발생하는 일체의 무형(無形) 자산을 말한다. 사회적 자본은 거래 비

39) 이 절은 이동원 외(2009), 「제3의 자본」의 내용을 바탕으로 작성되었음.

용을 절감해 물적·인적 자원의 생산성을 높이며, 구성원 간 신뢰 관계를 구축해 사회 안정에도 기여한다.

최근 들어 사회적 자본은 다른 어떤 형태의 자본보다도 경제의 선진화에 더 많은 기여를 하는 것으로 평가되고 있다. 신뢰가 높은 사회에서는 지연이나 학연에 의지하지 않고도 공평하고 정당한 거래를 할 수 있으며, 서로 믿기 때문에 복잡한 계약서보다도 신뢰를 담보로 하는 경제 활동이 가능하다. 그 결과 경제 활동에 수반되는 거래 비용이 감소하게 된다. 세계은행(World Bank)의 수석연구원 스티븐 냅(Stephen Knack)과 필립 키퍼(Philip Keefer)는 사회적 신뢰도가 10% 상승할 때, 경제성장률은 0.8%p 증가한다고 분석한 바 있다.

하지만 우리나라의 사회적 자본은 매우 낮은 수준으로서 이로 인해 경제 발전이 저해되고 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 사회적 자본의 부족을 나타내는 낮은 신뢰, 후진적 법 질서 의식, 폐쇄적 네트워크, 배타적 집단주의 등은 경제 발전을 저해하고 집단 이기주의를 통해 사회 분열을 조장하기 때문이다. 그리고 이로 인해 불필요한 사회적 비용이 발생하게 된다. 실제로 최근 세계가치관조사(World Values Survey)에 따르면 한국에서는 10명 중 3명만이 대부분의 사람을 신뢰한다고 한다. 이것은 다민족 국가인 미국은 물론 중국, 베트남 같은 개도국에 비해서도 훨씬 낮은 수준이다. 더욱 놀라운 것은 정부를 개인보다도 더 신뢰하지 못하며, 법 제도가 공정하게 집행된다고 믿는 사람도 적다는 사실이다.

우리나라의 전반적인 사회적 자본 부족 문제는 건설산업에서도 전형적으로 나타난다. 한국 건설산업의 전형적 문화로 지적한 수직적 주종주의, 연고주의, 배타적 평등주의, 결과지향적 도전주의, 규제 과잉형 건설제도 등이 모두 직간접적으로 사회적 자본의 부족과 연계되어 있

는 것이다. 이렇게 볼 때 건설산업에서 신뢰의 사회적 자본 확충은 건설문화를 혁신하는 하나의 키워드가 될 수 있을 것이다.

그렇다면 사회적 자본은 어떻게 형성되는가? 이론적으로 사회적 자본은 공적 제도와 네트워크를 통하여 형성된다고 알려져 있다. 법이 공정하게 집행되고 계약이 보호되는 사회에서는 신뢰 수준이 높다. 법 질서가 잘 준수되는 환경에서는 남을 신뢰하는 데 드는 위험이 감소하기 때문이다. 그리고 공적 제도 외에 자발적인 네트워크 활동도 신뢰를 증진할 수 있다. 일반적으로 사회적 네트워크가 밀접하게 형성된 사회에서는 각종 자발적 단체가 활성화되고, 이것은 곧 수평적인 인간 관계를 촉진해 사회적 신뢰와 협력의 수준이 높아진다.

이러한 기본적 원리에 입각해서 최근에는 사회적 자본을 역사에 한정된 변수가 아닌 정책을 통해 육성이 가능한 공공재로 보는 제도적 접근 방법이 힘을 얻고 있다. 이동원 외(2009)에서는 우리나라의 사회적 자본을 확충하기 위한 방안으로서 법 질서를 준수할 인센티브 증진, 비현실적인 법과 규제의 정비, 공정하고 효율적인 법 집행, 시민·리더십 교육, 열린 네트워크를 향한 노력, 합리적 소통으로 사회 갈등 해결, 공동체 의식 함양 등 7개의 과제를 제시하고 있다. 이 중 건설산업 측면의 사회적 자본 확충으로 좀 더 범위를 좁혀 보면 제도적 차원에서 2개, 네트워크 차원에서 2개 등 4개의 과제가 중요한 의미를 가진다.

첫째는 비현실적인 법과 규제의 정비로서 규제 과잉 산업인 건설산업에 있어서는 무엇보다 중요한 과제이다. 경제 주체의 행위를 지나치게 제한하는 법규를 시행하면 법 질서를 준수하지 않고 오히려 규제를 회피할 인센티브가 증가한다. 특히 규제를 위반했을 경우에 사법 처리될 가능성이 낮거나, 사법 처리에 따른 부담이 적은 경우에는 당연히 법규를 위반하는 것이 합리적인 선택이 될 수도 있다. 실제로 우리 건

설산업에는 지키기 어려운 규제가 많아 규정대로 사업을 하는 것보다 오히려 편법적인 수단을 동원하는 편이 더 수월한 경우가 많다. 이렇게 현실 상황을 왜곡하는 과도한 규제를 풀어줌으로써, 법 제도의 이행이 더 큰 인센티브가 되도록 해야 한다.

둘째는 공정하고 효율적인 법 집행으로서 건설산업과 관련해서는 두 가지 측면이 중요하다. 하나는 법이 공정하게 집행되고 처벌이 결정된 범법 행위에 대한 사면은 제한적이어야 한다는 것이며, 다른 하나는 법 질서를 집행하는 공권력이 존중받아야 한다는 것이다. 공정한 법 집행은 너무나 기본적인 원칙으로서 두말할 나위도 없는 요소이다. 좀 더 주목할 필요가 있는 부분은 공권력에 대한 존중이다. 건설문화와 관련해서 공권력에 대한 존중은 발주자의 재량권과 연계되기 때문이다. 이러한 구조는 건설산업의 선진화를 위한 필수 과제인 공공 발주자의 재량권 강화에도 완벽하게 들어맞는다. 공공 발주자는 최대한 정당하고 공정하게 국민으로부터 부여받은 권한을 행사해야 하며, 입찰자는 발주자의 정당한 재량권 행사를 존중할 필요가 있는 것이다.

셋째는 열린 네트워크를 향한 노력이다. 이를 위해서는 기업들의 자발적 노력과 더불어 정부의 지원 정책이 필수적으로 요구된다. 단순한 비용 절감 위주의 거래 관계를 넘어서 협업을 통한 혁신적 기술 개발로 이어질 수 있도록 기업 간 신뢰 구축 및 상생협력을 지원할 필요가 있다. 다양한 측면에서 기업들 간의 클러스터 형성을 지원하는 정책은 열린 네트워크를 형성하는 데 큰 도움을 준다. 제도적 지원뿐 아니라 클러스터 참여 업체 간의 비공식적인 네트워킹 기회를 다양하게 제공하면 자생적인 협력도 유도할 수 있다. 구성원 간의 대면 접촉 강화는 지식과 정보 교류를 활성화하고 혁신적인 아이디어의 창출을 가능케 한다. 이러한 노력들은 건설산업에도 동일하게 적용될 수 있을 것이다.

열린 네트워크를 향한 업계 및 정부의 노력은 건설산업에서 신뢰의 사회적 자본을 형성하는 데 큰 기여를 할 것이다.

마지막으로 공동체 의식 함양으로서 이는 건설산업의 화두인 공생 발전과 맥을 같이 한다. 사회적 자본은 각 구성원이 서로 신뢰하고 협력하는 공동체 정신에서 형성된다. 구성원이 서로 반목하고, 사회가 추구하는 가치를 공유하지 못하는 공동체에서는 사회적 자본이 형성될 수 없다. 그러한 공동체에서는 개인 간의 신뢰가 존재해도 사회적 자본으로 승화될 수 없으며, 오히려 폐쇄적인 네트워크를 통한 소수 집단 간의 신뢰만 형성되어 사회 발전에 기여하지 못한다. 따라서 사회적 자본을 확충하기 위한 바람직한 전략의 하나는 우리 사회의 각 계층과 집단, 조직에서 공동체 문화를 형성해 나가는 것이다. 이윤 추구가 목적인 기업에서도 지역 사회 발전에 적극적으로 기여하는 ‘커뮤니티 참여(CI, Community Involvement)’가 강조되어야 한다. 이런 활동을 통해서 친기업(親企業) 문화를 형성하고 궁극적으로는 사회적 자본을 창출하는 공동체 문화를 형성하는 데 기여할 수 있게 된다. 사회적 자본의 확충을 위해서는 최근 많이 논의되는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)도 기업이 소속되어 있는 지역 공동체를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다.

열린 마음으로 소통하라

바야흐로 소통의 시대이다. 인터넷과 스마트 폰의 급속한 보급으로 SNS(Social Networking Service)를 통한 소통 능력이 삶의 질과 경쟁력을 결정하는 시대가 되고 있다. 이제 소통할 줄 모르는 사람은 시대에 뒤처지고, 소통할 줄 모르는 기업은 경쟁력에서 뒤처질 가능성이 높다.

소통의 위력이 이처럼 중요한 시대에 산업의 이미지 역시 소통의 문제에서 발생한다고 말할 수 있다. 소비자, 즉 국민들과 제대로 소통하는 산업이 되어야 긍정적인 이미지를 얻을 수 있고, 나아가 비전과 희망 있는 산업으로 비약할 수 있다. 이런 측면에서 우리 건설산업은 지금 심각한 문제를 안고 있다. 건설업계야말로 국민들과 제대로 소통하고 있는지 깊이 성찰할 필요가 있다.

소통의 필요성은 신뢰의 사회자본 구축을 위해서도 절실히 요구된다. 건설산업은 전형적인 네트워크 산업이다. 즉 건설기업들이 수주를 하고 생산의 효율성을 발휘하기 위해서는 네트워크의 구축과 활용이 필수적으로 요구된다. 네트워크의 구축은 소통을 전제로 한다. 그런데 네트워크 구축을 위한 소통의 방식에는 두 가지가 있다. 수직적 주종 관계에 입각한 소통 방식이 있고, 수평적인 평등 관계의 소통 방식이 있다. 지금까지 우리 건설업계의 주된 소통 방식은 두말할 나위 없이 전자, 즉 수직적 주종관계의 소통 방식이었다. 건설산업은 이러한 소통의 방식으로 한 때는 엄청난 효율성을 거둘 수 있었다. 그러나 지금은 아니다. 경제 및 사회가 개방되고 민주화된 시대에는 이러한 일방적이고 권위주의적인 소통 방식으로는 결코 신뢰의 사회자본을 구축할 수 없다.

다른 한편으로 건설산업의 견고한 업역주의 역시 소통을 제한하는 문제를 야기한다. 업역주의는 우리 사회 전반의 소집단 이기주의 문화의 다른 표현이기도 하다. 즉 우리 사회에는 자신과 이해관계를 공유하는 집단과는 끈끈한 결속을 유지하나 그렇지 못한 집단은 배척하는 의식이 강하게 퍼져있다. 건설업계는 이러한 사회 전반의 가치관에도 제도적인 요인이 더해져서 보다 견고한 업역주의 의식을 유지하고 있다. 건설업계의 업역주의에 입각한 소통 방식은 결과적으로 폐쇄적인

네트워크를 형성하는 데 기여한다. 즉 소통은 하되 이해관계가 상통하고 생각을 공유하는 집단에게만 마음의 문을 여는 폐쇄성을 보이게 된다는 것이다. 건설산업 내부에 형성된 이러한 폐쇄적인 네트워크는 보다 폭넓은 산업 외부 또는 국민들과의 소통을 어렵게 하는 잠재적 장애 요인으로 작용한다.

건설산업 내부에 형성된 폐쇄적인 소통과 네트워크의 문제는 갈등의 측면에서도 이해할 수 있다. 갈등을 바라보는 시각에는 두 가지가 있다. 적대적 갈등과 상생적 갈등이 그것이다. 갈등 자체는 불가피한 것이지만 갈등을 바라보는 관점은 다를 수 있다. 적대적 갈등은 세상을 제로섬 게임으로 바라본다. 전체 몫은 한정되어 있으므로 한 쪽이 더 많은 몫을 차지하면 다른 한 쪽의 몫은 줄어든다고 생각한다. 이런 적대적 갈등의 상황에서는 세상은 이진투구의 전쟁터가 될 수밖에 없다. 그런데 상생적 관점은 갈등을 좋은 방향으로 이해한다. 같은 생각을 가진 사람들의 집단에서는 발전을 기약하기 어렵다고 생각한다. 그래서 오히려 차이와 다양성을 존중한다. 지금 당장은 이해관계의 상충으로 힘들지만 그것을 잘 극복하기만 하면 좀 더 나은 사회발전을 이룰 수 있다고 본다. 이런 상생적 갈등의 상황 속에서는 너도 좋고 나도 좋은 윈윈 게임이 가능하다.

우리 건설산업은 지금 거의 모든 분야에서 적대적 갈등으로 인하여 엄청난 사회적 비용을 치르고 있다. 제로섬 게임과 집단 이기주의가 만연하고 있는 것이다. 모두들 지금 건설산업이 심각한 위기에 처해 있다고 말한다. 그래서 위축되어가고 있는 건설시장을 살려낼 방안에 대해 고심 중이다. 그러나 건설업계 내부에 형성된 고질적인 업역 갈등을 타파하지 않고서 진정한 위기 극복을 말할 수 있을까. 건설업계가 진정 미래 지향적 발전을 이룩하려면 현재의 적대적 갈등 관계를

상생적 갈등 관계로 전환시켜 나가야 한다. 상생적 갈등으로 나아가는 길은 결코 쉽지 않다. 상생적 갈등은 상대의 입장에서 생각하고 대화할 줄 아는 제대로 된 소통 능력을 확보해야만 접근이 가능하다. 건설산업은 경쟁이라는 시장원리가 적용되는 산업 영역이면서 동시에 협력적 관계를 유지해야 하는 공동체이기도 하다.

소통의 필요성은 산업 내부에만 국한된 문제가 아니다. 현 시점에서 건설업계에 보다 절실히 요구되는 소통은 산업 외부, 즉 국민들과 제대로 소통하는 것이다. 건설업계가 외부와 열린 소통을 해 나갈 때 비로소 국민들이 바라보는 건설산업의 이미지는 좋아질 것이다. 그런데 지금 우리 건설업계는 이 점에서 심각한 문제를 안고 있다. 과거의 수직적인 권위주의와 주종주의 사고를 벗어나지 못함으로써 국민들과 제대로 된 소통을 하고 있지 못한 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 건설 종사자들의 의식이 지금보다 더 크게 열려야 한다. 지금 당장은 이해관계를 달리하더라도 자기와 생각이 다른 집단과 대화하고 토론하려는 자세를 가져야 하는 것이다. 다원화된 사회에서 생각을 달리하는 집단을 배제하고 자신의 입장과 의견만을 주장하고 요구하는 접근은 큰 설득력을 얻기 어렵다. 또한 다른 생각을 가진 집단의 의견도 새겨듣고 곰곰이 생각해보면 장기적으로 발전에 도움을 주는 의견이 담겨져 있다. 건설업계가 보다 열린 마음으로 세상과 소통하려는 노력을 지속적으로 전개해 나갈 때 건설산업을 바라보는 국민들의 이미지는 점점 개선될 것이다.



건설산업에 대한 자긍심을 가져라

건설산업의 위기를 극복하기 위해서는 다양한 건설문화 혁신의 노

력들이 요구된다. 그러나 이러한 노력들도 건설인들이 건설산업에 대하여 자긍심을 갖지 못한다면 아무런 소용이 없다. 자기 자신을 사랑하지 않는 사람이 더 나은 성공의 길로 나아갈 수 없듯이 자기가 속한 산업을 사랑하지 않는 사람들이 모인 집단에서는 결코 미래의 희망을 발견할 수 없을 것이다. 그러므로 ‘건설산업에 대한 자긍심을 가져라’는 요구는 일종의 선언이자 명제이기도 하다.

잘 알다시피 건설산업은 가장 큰 내수산업 중 하나이다. 비록 생산액 기준으로 GDP 대비 10%를 훌쩍 상회하던 시기에 비해서는 그 규모가 축소되었지만 여전히 5.9%(2010년)의 비중을 가지고 있는 대형 산업이다. 또한 종사자 수도 175만 명으로 전체 고용자 수의 7.4%를 차지하고 있다. 게다가 건설 생산활동은 특성상 생산유발효과와 고용유발효과가 높아 국민경제에 미치는 영향력이 크다. 누가 뭐래도 건설산업은 국가의 기간산업 중 하나인 것이다. 더욱이 건설산업은 내수산업일 뿐만 아니라 수출 산업으로서도 그 위상이 낮지 않다. 처음 해외에 진출한 1960년대 이래 해외건설 누적 수주액 5,000억 달러라는 대단한 성과를 거두고 있다.

국내외적으로 이 정도의 위상을 가진 산업이라면 종사자들의 자부심도 만만치 않을 것 같다. 하지만 건설산업의 현실은 그렇지 못하다. 건설업 종사자들은 지나치게 위축되어 있고 심지어는 스스로를 비하하는 분위기마저 있는 듯하다. 일단 외부적인 시각이 문제이다. 근래 우리 사회에서 건설산업에 대한 이미지는 매우 좋지 않다. 철지난 낙후 산업쯤으로 취급되고 있으며, ‘삼질경제’ 또는 ‘토건 국가’라는 용어로 국가경제의 발목을 잡는 산업으로 치부되기 일쑤이다. 또한 건설업계 종사자들을 부동산 투기업자 정도로 싸잡아 힐난하는 시각도 적지 않다. 부정부패의 온상이라는 시각도 여전하다.

건설산업을 부정적으로 바라보는 외부적인 시각에 비하여 건설산업 종사자들은 다분히 이중적인 의식을 표출하고 있다. 한편으로는 건설 산업에 대하여 자부심을 드러내면서도 다른 한편으로는 세상의 부정적 인식에 울분을 토하거나 풀 죽은 모습을 보이기도 한다. 이러한 이중적인 의식은 과거의 화려하고 존경받던 시절에 대한 향수와 지금의 추락한 위상에 대한 실망감이 교차함으로써 나타나고 있다. 이런 측면에서 건설인들이 가지는 자부심은 결코 긍정적이거나 미래 지향적인 모습이 아니다. 마치 한 때 고도성장 시대의 주역이었다가 은퇴하는 베이버 부머들과 같은 이미지를 연출하고 있는 것이다.

건설산업이 현 단계에서 보다 나은 미래로 성장해 나가기 위해서는 건설 종사자들의 자긍심을 출발점으로 삼지 않으면 안 된다. 건설 종사자들이 자긍심을 갖지 않는다면 그 어떤 기술과 장비 등의 하드웨어 혁신과 제도, 의식 등의 문화적 혁신도 다 무용지물이다. 자긍심은 스스로를 존중하면서 미래 지향적이어야 한다. 해당 산업 종사자들이 스스로를 비하하거나 자부심을 가지지 못하는 산업은 그 자체로서 사양 산업임을 드러내는 것이다. 건설산업 종사자들이 근거 없는 자신감을 가지라는 것이 아니다. 건설산업은 충분히 자긍심을 가질 만한 산업임을 자각해야 한다. 건설산업은 인류의 존속에 필수불가결한 산업이면서 삶의 질에 가장 큰 영향을 미치는 산업이다. 그와 동시에 첨단 기술과 융복합되어 끊임없이 발전하는 미래 지향적인 산업이기도 하다. 누구나 꿈꾸는 미래의 복지국가 건설도 건설산업을 통한 물질 기반의 구축 없이는 불가능한 것이다.

건설인들이 가지는 건설산업에 대한 자긍심은 혁신을 위한 바탕이자 전략이 된다는 점에서 더욱 중요하다. 우선, 자긍심이야말로 고질적 건설문화인 수직적 주종주의 및 업역주의를 탈피하는 돌파구가 될 수

있다. 수직적 주종주의를 탈피한다는 것은 각각의 주체가 독자적이고 대등하게 다른 주체들과 관계를 맺는다는 것을 의미한다. 건설 주체들이 각자 자기 위치에서 갖는 자긍심이야말로 관계 설정의 방향을 결정하는 핵심 기제로 작동한다. 혹자는 건설산업 자체가 수직적 생산체계인데 자긍심이 주종주의를 탈피하는 데 무슨 도움이 되겠냐고 반문할 수 있다. 하지만 수직적 생산체계와 수직적 주종주의는 다른 것이다. 건설산업의 수직적 생산체계가 무조건적인 주종주의로 귀결될 필요는 없다. 오히려 수직적 생산체계가 주종주의로 나타나는 것을 막는 데 있어 각 주체들의 자긍심은 매우 큰 효용을 가질 것이다. 업역주의도 마찬가지다. 각 주체들의 자신감과 자부심은 폐쇄적인 업역 안에 안주하려는 의식을 없애며 열린 네트워크로 나아갈 수 있는 토대가 된다.

또한, 자긍심은 미래의 달라진 환경과 경쟁에서 건설산업이 생존하기 위한 필수적인 전략이 된다. 앞으로 건설산업도 서비스업으로 진화할 것이다. 서비스업은 말 그대로 재화가 아니라 서비스를 파는 산업이다. 결국 건설산업에서도 서비스를 제공하는 자와 제공받는 자의 접점이 존재하며, 이 접점에서 서비스적 마인드가 얼마나 고객을 만족시킬 수 있는지가 사업의 성패를 좌우할 것이다. 이 접점에서 소비자를 상대하는 종사자들의 자긍심, 즉 자신이 제공하는 서비스에 대한 자신감, 자신이 하고 있는 일에 대한 자부심 등은 서비스적 마인드의 효율성을 결정하는 원동력이 될 것이다.

그렇다면 건설산업 종사자들이 자긍심을 가질 수 있는 방안은 무엇일까? 자긍심은 축적된 문화의 산물로서 쉽게 얻어질 수 있는 것은 아니다. 기업 단위의 수준에서는 꾸준한 교육, 프로그램 등을 통해 애사심을 고취시킴으로써 자긍심으로 이어질 수 있을 것이다. 하지만 산업 측면에서 생각해 본다면 그리 간단한 것이 아니다.

자긍심은 자신감과 자기 존중의 결합체이다. 따라서 자신감을 가지는 것이 가장 기본이며 자신감을 위해서는 실력을 갖추는 것이 당연히 일순위이다. 건설산업이 실력을 갖춘다는 것은 기존 건설문화의 혁신을 의미한다. 업역, 연고, 가격 경쟁 등에 의존해 온 과거의 행태들을 실력, 즉 기술력에 근거를 둔 문화로 바꾸어 간다는 것을 의미한다. 이러한 변화는 건설산업의 선진화를 위해 지속적으로 제기되어 왔던 과제이다. 실력이 바탕이 되는 제도와 의식의 혁신을 통해 정부, 연고, 인맥 등에 대한 의존성을 탈피함으로써 개별 주체들은 자신감을 획득할 수 있을 것이다. 자기 존중은 자신감에서 나온다. 그러나 자기 존중을 갖기 위해서는 외부의 인식 변화도 필요하다. 외부의 시각이 부정적이면 아무리 자신감이 있어도 위축되고 스스로를 존중하기 어렵게 되는 것이다. 이러한 측면에서 건설업의 이미지 제고는 매우 중요한 과제이다. 사회적 공헌, 소통 등을 통해 건설업에 대한 정당한 평가와 함께 일반 대중들이 인정하는 산업으로서 이미지를 가지게 된다면 건설 종사자들의 자기 존중은 자연스럽게 따라오게 될 것이다.

■ 참고문헌

- 게리 해멀, 「경영의 미래」, 세종서적, 2008.
- 권명중, 「신(新) 산업조직론 (기업과 경쟁)」, 시그마프레스, 2010
- 김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997.
- 김광수경제연구소, 「버블붕괴와 장기침체」, 2009.
- 김찬호, 「주택시장의 위기진단과 주택산업발전방향」, (사)건설주택포럼 정기 세미나, 2012.6.19.
- 대한상공회의소, 「우리나라 SOC 경쟁력의 국제비교와 시사점」, 2011.7.
- 박세일, 「대한민국 선진화전략」, 21세기북스, 2007.5.
- 박형수, 「2012년 재정여건 분석 및 향후 정책방향」, 한국조세연구원 재정전문가 간담회 자료, 2011.2.8.
- 송호근, 「한국 무슨 일이 일어나고 있나」, 삼성경제연구소, 2003.
- SOC분야 작업반, 「2011~2015년 국가재정운용계획 : SOC 분야」, 2011.6. 27., 2012년 예산(안)
- 왕규호와 조인구, 「게임이론」, 박영사, 2011.
- 윤석철, 「경영학의 진리체계」, 경문사, 2001.
- 윤영선, 「한국 건설문화의 특성 및 혁신방향」, 한국건설산업연구원, 2008.
- 윤영선, 「한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰」, 한국건설산업연구원, 2012.1.
- 윤영선 등, 건설산업의 균형발전을 위한 경쟁 및 협력구조 고찰, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2008.10.
- 유호현, 「건설시장에 부는 녹색 바람, 건설 기업엔 양날의 칼」, 「LG Business Insight Weekly 포커스」, LG경제연구원, 2011.3.9.
- 이동원 외, 「제3의 자본」, 삼성경제연구소, 2009.
- 이상호·한미파슨스, 「코리아 스탠다드에서 글로벌 스탠다드로」, 보문당, 2006.

- 이수옥 외, 「사회·경제구조 전환기의 주택정책 패러다임 정립방안 연구, 국토 연구원, 2011.12.
- 이홍일, 「국내 건설투자의 중장기 변화 추이 연구」, 한국건설산업연구원, 2009.10.
- 정갑영, 「산업조직론」, 2010.
- 조안 마그레타, 「경영이란 무엇인가」, 김영사, 2005.1.
- 조훈희 등, 「건설산업 이미지 향상전략 개발을 위한 일본 벤치마킹 사례연구」, 대한건축학회 논문집, 구조계 21권 11호, 2005.11.
- 제르미 리프킨, 「소유의 종말」, 민음사, 2001.
- 한국건설문화원, 「건설문화가 경쟁력이다」, 2007.
- 한국건설산업연구원, 「2020 국내 건설시장 전망, 한국건설산업의 현재와 미래」, 세미나, 2010.3.
- 한국건설산업연구원, 「주택시장의 구조적 변화를 고려한 주택공급제도 개선 방안」, 세미나, 2012.5.
- 한국은행, 「실질 주거용 건설투자 기준」.
- 해외건설협회·연세대학교, 「중소 건설업체의 해외 진출 활성화방안」, 2006. 12.