

한국 건설문화의 특성 및 혁신 방향

2008. 09.

윤영선

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약	i
제1장 서론 : 건설문화 탐구하기	1
1. 탐구의 배경 및 목적	1
2. 탐구의 범위 및 방법	3
3. 탐구의 전개 순서	5
제2장 건설문화란	7
1. 문화의 개념 및 특성	7
2. 건설문화의 개념 및 특성	10
3. 건설문화의 유형	12
4. 건설문화의 형성 요인	16
제3장 한국 건설문화의 3가지 형성 요인	19
1. 한국의 사회문화	19
2. 건설산업의 구조적 특성	23
3. 영향력 있는 건설기업의 문화	29
제4장 한국 건설문화의 6가지 전형적 특성	33
1. 예비 고찰	33
(1) 전문가들이 제시한 한국 건설문화의 특성	33
(2) 한국 건설문화 특성 선정의 메커니즘과 결과	38
2. 제1 특성 : 수직적 주종주의	41
(1) 선정 이유	41
(2) 특성	42
3. 제2 특성 : 연고주의	49
(1) 선정 이유	49
(2) 특성	50
4. 제3 특성 : 배타적 평등주의	56

- (1) 선정 이유 56
- (2) 특성 57
- 5. 제4 특성 : 결과 지향적 도전주의 62
 - (1) 선정 이유 62
 - (2) 특성 63
- 6. 제5 특성 : 규제 과잉형 건설제도 70
 - (1) 선정 이유 70
 - (2) 특성 71
- 7. 제6 특성 : 획일적 저품격 건축물 78
 - (1) 선정 이유 78
 - (2) 특성 79

제5장 한국 건설문화 변하고 있는가 87

- 1. 건설문화의 변화 경로 87
- 2. 건설산업 환경 변화와 건설문화의 변화 90
 - (1) 건설시장 개방과 건설문화 변화 91
 - (2) 건설 인력난과 건설문화 변화 93
 - (3) 대형 건설재해 발생과 건설문화 변화 95
 - (4) IMF 금융위기로 인한 경영난과 건설문화 변화 97
- 3. 한국 건설문화의 변화 경향과 특징 99

제6장 한국 건설문화 왜, 어떻게 혁신해야 하나 105

- 1. 사회자본으로서 건설문화 105
- 2. 한국 건설문화의 문제점 107
- 3. 한국 건설문화 혁신의 방향 110
 - (1) 새롭게 요구되는 건설문화 110
 - (2) 건설문화 혁신의 리더 112
 - (3) 공공 발주자 주도의 건설문화 혁신 114
 - (4) 프로젝트 중심의 건설문화 혁신 116

제7장 결 론 : 건설산업 미래, 문화 혁신에 달려 있다 119

참고문헌 122

Abstract 125

<표 차례>

<표 2-1> 건설문화의 특성	12
<표 2-2> 건설문화의 창출 주체와 구성 요소	13
<표 3-1> 한국인의 가치관 변동 특성(고도성장기 이후 최근까지)	23
<표 3-2> 건설산업의 특성과 주체들의 행동 개연성	29
<표 4-1> 전문가들이 꼽은 한국 건설문화 특성의 유형별 분류	38
<표 4-2> 유형별로 본 한국 건설문화의 특성	41
<표 5-1> 한국 건설문화의 변화 경향	102

<그림 차례>

<그림 1-1> 탐구의 전개 순서와 목차	6
<그림 2-1> 문화의 기능으로부터 도출한 건설문화의 유형	16
<그림 2-2> 건설문화의 형성 요인	18
<그림 4-1> 한국 건설문화 특성의 형성 요소와 작용 메커니즘	40
<그림 4-2> ‘수직적 주종주의’ 형성의 메커니즘	42
<그림 4-3> ‘연고주의’ 형성의 메커니즘	50
<그림 4-4> ‘배타적 평등주의’ 형성의 메커니즘	57
<그림 4-5> ‘결과 지향적 도전주의’ 형성의 메커니즘	63
<그림 4-6> ‘규제 과잉형 건설제도’ 형성의 메커니즘	71
<그림 4-7> ‘획일적 저품격 건축물’ 형성의 메커니즘	79
<그림 5-1> 건설문화의 변화 경로	88
<그림 6-1> 사회적 자본, 인적 자본, 물적 자본	106
<그림 6-2> ‘신뢰’ 관점에서 본 한국 건설문화의 문제점	110

요 약

제1장 서론 : 건설문화 탐구하기

- 건설산업이 겪고 있는 경쟁력 위기를 극복하는 방안으로 건설문화에 대한 진지한 성찰이 요구됨.
- 본 연구는 한국 건설산업 문화의 형성 요인과 특성 등을 심층적으로 분석하고 혁신 방안을 제시코자 함.
- 본 연구는 고도 성장이 시작된 1960년대 이후부터 현재에 이르는 기간 동안의 건설산업(건설기업 차원이 아님)을 대상으로 동태적인 시각에서 건설문화를 분석함.
- 한국 건설문화의 특성 선정을 위해 전문가들의 건설문화에 대한 제시 의견을 참고하면서 건설문화의 형성 요인들로부터 논리적으로 도출하는 과정을 거쳤음.

제2장 건설문화란

- 건설문화는 건설산업 종사자 전체가 습득하고 축적한 의식과 행동, 그리고 그 결과물들의 총체로 정의할 수 있음.
- 건설문화는 첫째, 건설인들이 만들며, 둘째, 건설산업 내에서 공유되고, 셋째, 습득·전승되며, 넷째, 고유의 틀을 가지고, 다섯째, 보편성과 다양성을 띠면서, 여섯째, 변하는 속성을 가짐.
- 건설문화는 건설인의 공유의식 또는 가치관, 건설 관련 제도, 그리고 건설 시공

물 등 세 가지 유형으로 분류할 수 있음.

- 건설문화의 형성에는 외부 요소로서 사회문화, 그리고 내부 요소로서 건설산업의 구조적인 특성과 영향력 있는 건설기업의 문화 등 세 가지 요소가 영향을 미침.
- 사회문화는 건설산업의 상위 문화인 반면, 영향력 있는 건설기업의 문화는 하위 문화에 해당됨.

제3장 한국 건설문화의 세 가지 형성 요인

1. 한국의 사회 문화

- 한국 사회문화는 사회경제 환경이 빠르게 변하는 가운데 최근까지 전통적 가치의식과 새로운 가치의식이 각축전을 벌이는 양상으로 전개되고 있음.
- 한국인의 대표적인 가치의식은 평등주의, 의사사회주의, 낙관주의, 권위주의, 이기적 자조주의, 가족주의, 독단주의, 연고주의/지역주의, 엘리트주의, 국가중심주의 등 열 가지임.
- 이러한 대표적 가치의식에 대응하여 새로운 가치의식이 형성되고 있으나 어느 것도 완전히 새롭게 대체되지 못하고 있으며 오히려 평등주의, 이기적 자조주의, 가족주의, 연고주의/지역주의 등의 기존 가치관들은 더 강화되는 경향을 보이고 있음.
- 여전히 강력한 위력을 발휘하고 있는 전통적 가치관들은 건설문화의 형성에도 중요한 영향을 미치는 요소로 판단됨.

2. 건설산업의 구조적 특성

- 건설산업은 다음과 같은 독특한 특성을 가진 산업임.
 - 수주 산업, 도급계약 산업, 생산 활동의 장기성, 비반복성, 기후 의존형 옥외 생산, 종합가공 산업, 노동 집약적 산업, 외부성이 강한 산업, 경로 의존적 계약산업, 정부 또는 공공부문 의존성이 높은 산업
- 이러한 건설산업의 구조적 특성은 건설 주체들의 행동 특성에 의미 있는 영향을 미치나 그 자체가 건설문화를 결정하는 것은 아님.
 - 건설산업의 구조적 특성은 상위의 사회문화 특성과 결합하여 독특한 건설문화를 형성하게 됨.
 - 국가마다 건설문화가 다른 특성을 보이는 것은 이러한 이유 때문임.

3. 영향력 있는 건설기업의 문화

- 하위 문화인 건설기업의 문화가 상위의 건설산업 문화에 영향을 미치기는 쉽지 않으나 사회가 변동 내지 전환의 시기에 있을 때는 이러한 경우도 가능할 수 있음.
 - 1960년대 이후 한국의 고도 성장 시기는 이러한 시기에 해당됨.
- 고도 성장 기간 동안 정주영이 이끈 현대건설의 '하면 된다'의 문화는 한국 건설산업 고유의 도전적 문화 형성에 중요한 영향을 미쳐 왔음.

제4장 한국 건설문화의 여섯 가지 전형적 특성

1. 예비 고찰

- 건설산업 차원, 기업 차원, 현장 차원, 그리고 노동자 차원에서 전문가들은 다양한 한국 건설문화 특성을 소개하고 있음.

·한국 건설문화는 정부·제도 의존적 타율 문화, 수직적·폐쇄적 프로젝트 수행 및 계약 문화, 이기적·배타적 문화, 결과 중시의 목표지상주의, 저돌적 경영, ‘하면 된다’의 문화, ‘빨리빨리’식의 속도전 문화, 상명하달의 군대식 문화, 대충대충 문화, 연고주의, 접대주의, 부정부패, 정에 의한 팀웍 문화, 노가다 의식 등 다양한 특성을 가짐.

- 본 분석에서는 앞서 살펴본 한국 건설문화의 형성 요인으로부터 한국 건설문화의 특성을 선정하는 과정을 거침.

·즉, 열 가지 한국 사회문화와 열 가지 건설산업의 특성, 그리고 현대건설의 ‘하면 된다’ 문화로부터 한국 건설산업의 특징적인 문화를 도출하고자 함.

- 이러한 메커니즘을 통하여 선정한 한국 건설문화는 모두 여섯 가지인데 이를 건설문화의 유형으로 분류하여 보면 다음과 같음.

·첫째, 의식의 문화는 수직적 주종주의, 연고주의, 배타적 평등주의, 결과 지향적 도전주의 등 네 가지임.

·둘째, 제도의 문화로는 규제 과잉형 건설제도를 선정

·셋째, 시공 결과물의 문화로 획일적 저품격 건축물을 선정

2. 수직적 주종주의

- 한국 건설산업의 수직적 주종주의는 건설 생산의 다단계 체계를 통하여 구조화된 형태로 전개되고 있음.

·다단계적 구조를 시정하고 문제를 해소하기 위한 제도적 노력이나 신뢰 관계 구축이 결여됨으로써 상위자 우위의 불평등 구조를 형성하게 됨.

·다단계 구조는 최상위의 발주자로부터 시작하여 원도급자, 다단계의 하도급자, 현장 기능인력에 이르기까지 소위 ‘갑을 관계’식의 주종 구조를 이루면서 ‘주종의식의 전파 경로’를 형성

·3D 산업으로 대변되는 건설현장의 실태와 이미지는 이러한 수직적 주종주의 문화로부터 나타난 결과임.

- 의식적인 측면에서 수직적 주종주의는 상명하복 문화를 낳음과 동시에 책임 회피, 적당주의와 같은 수동적 태도를 유발하여 건설산업의 생산성과 신뢰성을 저하시키는 요인이 되고 있음.
- 고도 성장기의 권위주의 시대에는 명령 지시적 주종주의 문화가 생산성을 향상시키는 원동력이 되었지만 민주화 시대에는 반대의 결과를 초래함.
- 또한 수직적 주종주의는 건설산업의 선진화를 위한 다양한 발주제도의 도입과 정착에도 장애 요인으로 작용함.
- 최근 건설업계는 수직적 주종주의 문화에 대응하여 상생 협력의 필요성을 강조하고, 협력 의식을 확산시켜 나가고 있으나 아직은 초기 단계에 불과하고, 산업 차원의 구조적 문제를 해결하는 데까지는 이르지 못하고 있음.

3. 연고주의

- 건설산업의 연고주의는 1990년대 중반을 전후하여 변형된 형태를 보이는 가운데 점점 더 강화되는 추세로 전개되고 있음.
- 1990년대 중반 이전까지는 연고권, 담합 등과 같은 공인된 형태의 연고주의가 주로 작동하여 왔음.
- 지역업체보호제도 역시 이러한 공인된 연고주의의 한 유형에 해당되나 연고권, 담합 등에 비하여 지역주의라는 정치적 기반에 힘입어 여전히 강한 생명력을 유지하고 있음.

- 1990년대 중반 이후부터는 건설업체의 변별력 강화를 위하여 새롭게 도입된 발주 및 입찰 제도에 대응하여 은밀한 형태의 연고주의가 점점 더 강화되어 오고 있음.
- 발주자의 주관적 사업능력 평가를 요구하는 턴키 및 민자사업제도 등이 활성화되면서 사적 연고를 활용하려는 의식 및 행태가 강화되고 있음.
- 한편, 건설산업의 복잡하고 많은 규제들은 연고주의 문화의 관행화를 초래하고 있음.
- 건설산업의 연고주의 문화는 부정·부패를 낳고, 불평등 구조를 심화시키며 협력과 신뢰의 분위기를 형성하지 못하는 주된 요인이 되고 있음.

4. 배타적 평등주의

- 전형적인 건설산업의 배타적 평등주의는 소위 ‘칸막이’식 구조를 형성하는 면허 및 업역제도를 중심으로 전개되고 있음.
- 면허를 근간으로 하는 다양한 규제를 통하여 이해 관계자들의 시장을 적절하게 분할하고 상호 침범하지 못하도록 하는 문화가 정착
- 지나친 물량 배분 중심의 중소 건설업체 보호제도 역시 배타적 평등주의 문화를 반영하고 있음.
- 사전 업체 선별 기능이 무력화되어 지나치게 많은 업체의 입찰 참여를 유도하는 현행 공공공사 입찰제도 역시 배타적 평등주의를 반영하고 있음.
- 또한 소규모 공공시장 영역이기는 하지만 신규 시장 진입 업체를 위하여 업체 평가 요소에서 시공 실적 항목을 제외시키는 제도 역시 이러한 관점에서 이해됨.

- 한편, 공공사업의 지역별 예산 배분 방식 역시 사업성보다는 배타적 평등주의에 입각한 배분 논리를 주로 반영하고 있음.
- 배타적 평등주의에 입각한 법·제도의 운영과 업체들의 행태는 시장 지향적 글로벌 건설제도를 만들고 건설산업의 경쟁력을 강화하는 데 결정적인 장애 요인으로 작용

5. 결과 지향적 도전주의

- 건설산업의 결과 지향적 도전주의는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 내포하고 있으나 시장 환경이 급변하고 있는 최근으로 올수록 부정적인 성격이 더 많이 부각되고 있음.
- 건설산업의 결과 지향적 도전주의 문화는 수시로 변하는 발주시장 및 제도 환경에 대응하는 건설기업들의 사업 전략에서 전형적으로 나타나고 있음.
 - 건설산업이 경기 변동에 심하게 영향을 받고 경영 안정성이 떨어지는 이유는 이러한 결과 지향적 도전주의 문화와 관련이 높음.
 - 한편, 건설업체들의 해외시장 개척 사례는 한국 건설산업의 결과 지향적 도전주의 문화를 보여주는 대표적인 사례임.
- 단기적 이익 내지 성과 획득에 치중하는 주택 등 개발사업 분야에서도 한국 건설기업들의 결과 지향적 도전주의 특성은 잘 표출되고 있음.
 - 건설업체들의 이러한 성향에도 불구하고 최근 건설시장은 점점 장기적인 관점에서 사업성을 평가하고 이윤을 획득하도록 요구하는 방향으로 변해가고 있음

- 건설산업의 결과 지향적 도전주의는 고도 성장 기간 동안 공기 단축으로 대변되는 건설시공 현장의 전형적인 문화로 자리잡아 왔음.
- 시공 현장의 이러한 결과 지향적 도전주의 문화는 1980년대 후반부터 건설산업 환경이 급격하게 변화되면서 품질 및 생산성 저하와 부실 시공을 유발하는 요인으로 작용하게 됨.
- 선도적인 건설기업들을 중심으로 과정 지향적 합리성을 추구하는 노력이 전개되고 있으나 전체 건설업계 차원에서 보면 여전히 결과 지향적 도전주의 문화는 뿌리 깊게 박혀 있음.

6. 규제 과잉형 건설제도

- 한국 건설산업의 규제적 특성은 면허제도를 중심으로 전개되고 있음.
- 한국 건설산업은 면허제도를 근간으로 업종과 업역을 구분하고, 생산 및 발주 체계를 형성하고 있음.
- 한국 건설산업이 규제 과잉의 제도를 갖게 된 요인으로서 첫째, 정부 주도적 경제발전 전략을 들 수 있음.
- 고도 성장 기간 동안 정부는 면허제도를 근간으로 하여 건설업체를 안정적으로 관리하고 발전을 유도하여 왔음.
- 둘째, 민주화에 따른 다양한 사회적 요구를 수용하는 과정에서 건설산업은 더욱 규제 과잉형 산업으로 되어 왔음.
- 품질, 안전, 환경의 보호와 양극화 방지를 위한 사회적인 요구를 수용하는 과정에서 건설업체들의 경제 행위에 대한 직간접의 규제들도 늘어나게 되었음.

- 셋째, 건설산업 전반에 형성된 기득권이 규제 과잉형 건설제도를 만들고 고착화시키고 있음.
- 넷째, 가시적으로 단기적인 성과를 거두어야 한다는 사회 전반의 조급증이 규제 과잉형 건설제도 형성에 영향을 미치고 있음.
·이러한 영향으로 규제와 편법의 악순환 구조가 전개되고 있음.
- 최근 규제 완화를 위한 많은 노력이 전개되고 있음에도 불구하고 핵심적인 규제의 틀은 변화되지 않고 있으며, 이러한 구조 속에서 한국 건설산업은 전형적인 정부 내지 제도 의존형 타율적 산업이 되고 있음.

7. 획일적 저품격 건축물

- 한국 건축물의 획일적 저품격성은 첨단 건물부터 대규모 아파트단지에 이르기까지 전형적인 특성이 되고 있으며 이는 도시 및 국토 공간의 이미지 형성에도 부정적인 영향을 미치고 있음.
- 성냥갑 또는 군대 막사와 같은 이미지로 묘사되는 아파트는 양적으로나 질적으로 획일적인 공간 이미지를 창출하는 전형적인 구조물이 되고 있음.
·현재 도시를 구성하는 건물의 약 40%를 아파트가 차지하고 있으며, 현 추세대로 아파트를 건설할 경우 2012년경 서울시의 전체 주택 중 아파트 비중은 78%에 달할 것이라는 전망이 나오고 있음.
- 아파트를 비롯한 한국 건축물의 획일성과 저품격성은 소비자, 건설업계 및 정부 등 삼자를 공통적으로 지배하는 가치의식으로부터 나타나고 있음.
·즉, 이들 삼자의 의식을 공통적으로 지배하는 단기적인 이익 및 성과 추구의 가치의식이 획일성과 저품격성을 낳은 원인이 되고 있음.

- 최근 도시 경쟁력 향상을 위한 디자인 혁신이나 초고층 빌딩 건설 동향 등에서 획일성과 저품질성을 탈피하려는 노력이 강하게 전개되고 있음을 발견할 수 있으나 여전히 재테크에 치우친 복제식 건축문화도 사라지지 않고 있음.

제5장 건설문화 변하고 있는가

- 건설문화는 사회문화의 변화를 통하여 변하는 경향을 보이지만 좀 더 직접적으로는 건설산업 환경의 변화를 통하여 건설인들이 변화를 주도할 수도 있음.
- 한국 건설산업 환경은 대체로 1980년대 후반까지는 큰 변화가 없는 안정세를 보여 왔음.
 - 시장, 노동력, 정부 정책 등이 모두 건설산업에 우호적인 환경을 제공하여 왔음.
- 1990년대 이후 네 가지 측면에서 커다란 건설산업 환경 변화가 나타났으나 이로부터 기존의 건설문화가 크게 변화되었다는 증거는 나타나지 않고 있음.
 - 첫째, 1990년대 중반에 본격적인 건설시장 개방이 이루어졌으나 이를 선진적인 건설문화를 만드는 계기로 활용하지 못했음.
 - 둘째, 경제 성장과 민주화의 여파로 건설 인력난이 심화되었으나 대증요법적 처방에만 급급하여 건설문화를 혁신하지 못하였음.
 - 셋째, 건설산업의 이미지를 급격하게 저하시킨 대형 건설 재해에 대응하여 건설업계의 안전과 품질 우선 의식이 크게 향상되었으나 아직 선진적 수준에는 이르지 못하고 있음.
 - 넷째, IMF 구제금융 위기로 건설업계의 경영 안정성 추구 노력이 크게 강화되었으나 여전히 결과 지향적 도전주의 문화가 잠재되어 전개되고 있음.
- 한국 건설문화는 일부 기존 문화와 새롭게 형성되는 문화 간의 각축전 양상이

나타나고 있기는 하나 여전히 기존의 여섯 가지 문화가 전형적인 문화로 자리 잡고 있음.

·특히, 연고주의와 배타적 평등주의는 뚜렷이 대체되는 문화가 생기지도 않는 가운데 더 강화되는 양상임.

- 한국 건설문화의 변화 경향과 관련된 주요 특징은 다음과 같음.

·첫째, 내적인 변화 노력보다는 외적 이미지 개선에 치중하는 변화 경향을 보임.

·둘째, 기업 차원에서 문화 혁신을 위한 노력이 전개되고 있음에도 불구하고 산업 차원에서는 여전히 전통적 문화가 고착화되어 있음.

·셋째, 제도적인 측면에서 건설업계에 대한 문화 혁신 요구는 강하나 정작 중요한 정부 및 공공 발주자 주도의 문화 혁신 노력은 미약함.

제6장 건설문화 왜, 어떻게 혁신해야 하나

- 건설문화는 지식정보 시대를 맞이하여 점점 중요성이 커지고 있는 사회자본으로서의 역할을 함.

·건설인들이 공유하는 의식과 제도 등의 문화는 건설산업의 신뢰와 네트워크 수준을 결정하는 사회자본임.

- 여섯 가지 한국 건설문화의 특징은 불신 구조로 압축되며 이런 측면에서 한국 건설산업은 불신의 악순환적 구조를 형성하고 있는 것으로 보임.

·이는 한국 건설산업의 사회자본이 매우 취약하다는 것을 의미하며 동시에 건설산업의 경쟁력 강화와 선진적인 발전을 기대하는 것이 사실상 불가능하다는 것을 의미함.

- 기존의 여섯 가지 건설문화는 새로운 건설산업 환경 변화에 부응하여 미래 지

향적인 문화로 혁신되어야 함.

·수직적 주종주의는 상생적 협력주의로, 연고주의는 합리적 네트워크주의로, 배타적 평등주의는 협력적 시장주의로, 결과 지향적 도전주의는 과정 지향적 도전주의로, 규제 과잉형 건설제도는 글로벌 스탠더드의 시장 지향형 건설제도로, 획일적 저품격 건축물은 다양성과 및 고품격의 건축물로 혁신이 요구됨.

- 한국 건설문화의 혁신을 유도하기 위해서는 상위자적 위치에 있는 공공 발주자와 대형 건설업체가 혁신의 리더로서의 역할을 하여야 함.

- 조선산업과 영국의 건설산업 혁신 사례에서 볼 수 있듯이 발주자의 능력 내지 주도적인 자기 혁신이야말로 건설문화의 선진화를 유도하는 절대적이고도 가장 중요한 요소임.

·공공 발주자 혁신을 통하여 발주자가 주도하는 통합적인 협력 체계의 구축이야말로 건설문화를 선진화시키고 건설산업의 경쟁력을 높이는 제대로 된 방안임.

- 공공 부문 발주자 혁신을 유도하기 위하여 특정 프로젝트 중심으로 규제를 철폐하고, 책임자에 대해서는 전권을 부여하는 전략적인 접근이 요구됨.

·이를 통한 성공 사례(실패의 경우도 마찬가지임)의 구축과 전파가 요구됨.

제7장 결론 건설산업 미래, 문화 혁신에 달려 있다

- 건설문화 혁신 없이 미래 지향적인 건설산업의 발전을 기대할 수는 없음.

·외적 위기인 시장 위기를 극복하려는 노력과 함께 내적 위기인 문화의 위기에 대해서도 적극적인 혁신 노력이 요구됨.

- 건설문화 혁신의 궁극적인 주체는 건설 종사자 개개인이 되어야 함.
- 건설 종사자 모두의 용기와 상상력 요구

1. 탐구의 배경 및 목적

최근 건설업계에서 건설문화에 대한 관심이 증가하고 있다. 건설산업의 위기를 극복하고 경쟁력을 향상시키기 위해서는 바람직한 건설문화의 형성이 무엇보다 중요하다는 인식이 확산되고 있다. 건설문화는 건설인들의 저변에 흐르는 의식과 행동, 그리고 건설산업 전반의 제도 등을 포괄한다. 따라서 건설산업의 제반 문제점들은 잘못된 건설문화에 기인한다고 해도 과언이 아니다. 그러나, 이러한 건설문화의 문제점들을 체계적으로 분석하고 진단하기란 쉬운 일이 아니다. 막연하게 건설문화를 말하기는 쉬워도 구체적으로 건설문화의 특성과 문제점을 분석하고 제시하기란 생각처럼 쉽지 않다.

많은 건설 경영인들이 국민들로부터 신뢰받는 건설기업 내지 산업 이미지를 만들기를 원한다. 최근 건설업계에서 건설문화에 대한 관심이 증대하고 있는 것은 건설 기업 또는 산업의 이미지를 개선해 보려는 바람 때문이라 볼 수 있다. 기업 및 상품 브랜드 홍보를 강화하고 윤리경영 및 사회공헌 활동을 확대하려는 노력들은 이러한 의지의 일환일 것이다. 홍보 강화와 윤리경영 및 사회공헌 실천은 기업이 사회적 신뢰를 얻는 데 도움을 주는 중요한 경영상의 가치이다. 그러나, 그것을 단순하게 외적인 이미지 개선에만 초점을 맞추어 추진한다면 실질적인 성과를 거두는 데는 한계가 있을 것이다. 우리 건설업계가 문화라는 새로운 키워드를 통하여 지나치게 단기적인 성과를 거두려는 데 급급하고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

건설업계가 외적으로 문화적인 활동을 강화한다고 과연 건설산업의 이미지가 개선될 수 있을까? 국민들은 건설업계의 이러한 노력을 보고 과연 건설산업에 대한 진정한 신뢰를 보낼 것으로 기대할 수 있을까? 혹시나 이러한 노력들이 일시적인 유행이나 운동처럼 퍼져 나가다가 중단되어 버릴 것이 아닌지 우려스럽기도 하다. 건설문화를 논하는 근본적인 이유는 건설인 스스로 건설기업 또는 업계 내부의 관행과 문제를 성찰하는 데 있다. 문화는 ‘공유된 무관심’이란 표현이 있다.¹⁾ 너무나 자연스럽고 익숙해져서 왜 우

1) 한경구, 왜 문화인가, 「처음 만나는 문화인류학」, 한국문화인류학회, 일조각, 2007, p. 29.

리가 그렇게 생각하고 행동하는지에 대하여 의문을 품지 않는 것이 문화이다. 건설인들은 지금 건설산업이 심각한 위기에 직면해 있는 것을 인정하면서도 스스로 익숙해져 있는 건설산업의 문화에 대해서 좀처럼 관심 또는 의문을 가지지 않거나 설사 안다 해도 그것은 어쩔 수 없다는 생각을 갖는다.

만약 건설인들이 자발적으로, 그리고 적극적으로 우리 건설산업의 문화를 들여다본다면 거기에는 많은 비밀들이 숨겨져 있음을 발견할 수 있을 것이다. 왜 수많은 건설 관련 제도가 만들어지면서도 제대로 지켜지지 않고 있는가? 왜 건설업계는 협력적 발전 모델을 만들지 못하고 끝없이 갈등하고 있는가? 왜 건설산업은 점점 더 국민들의 신뢰를 잃어가고 있는가? 이러한 의문들을 건설문화들을 탐구하면서 이해하게 될 것이다.

물론 건설문화의 문제점을 발견했다고 해서 곧바로 문제가 해결되는 것은 아니다. 문제의 해결은 또 다른 노력을 요구한다. 그러나, 일단 문제의 원인을 아는 것이 중요하다. 건설산업이 고질적인 문제와 병폐를 많이 안고 있으면 있을수록 문화를 들여다보는 작업은 더욱 중요하다. 그것은 단순한 외과적 치료로 해결되기 어려운 과제이기 때문이다. 문화는 거대한 사회적 습관이다. 따라서 고치기란 참으로 어려운 일이다. 그러나, 이러한 노력을 외면하고 경쟁력 강화와 발전을 기대하기에는 한국 건설업계는 이미 너무 많은 잘못된 문화적 타성에 젖어 있다. 고통스럽더라도 스스로의 문제를 과감하게 진단하고 뼈를 깎는 아픔으로 고쳐 보려는 용기를 가져야 할 것이다.

본 연구는 이러한 문제점을 안고 있는 우리 한국 건설산업의 문화를 탐구해보고자 한다. 건설문화에 대한 연구가 현상적이고 표피적인 데 그치고 있는 현실에서 좀 더 심층적으로 파헤치고 들여다보고자 한다. 그래야만 문제의 근원에 더 가까이 다가설 수 있기 때문이다. 그래서 서론을 '건설문화 탐구하기'란 제목으로 설정하여 출발해 보고자 한다. 본 탐구는 한국 건설문화를 형성하는 요인들과 전형적인 특성들을 밝히는 데 중점을 둔다. 새로운 시도이지만 나름대로의 논리적 틀에 입각하여 우리 건설산업의 다양한 특성들을 문화적 관점에서 조명하고 해석해보고자 한다. 그리고 그러한 발견들로부터 우리 건설산업의 미래지향적 발전을 위한 문화혁신 방안도 고민해보고자 한다.

2. 탐구의 범위 및 방법

건설문화를 탐구하는 작업은 대단히 광범위한 작업이다. 이런 측면에서 건설문화의 범위 설정이 중요한 문제로 대두된다. 본 탐구에서는 다음 네 가지 측면에서 건설문화의 범위를 설정하여 연구를 수행하였다.

첫째, 시간적 범위이다. 본 연구는 현대 한국 건설산업의 문화를 탐구하고자 한다. 시기적으로 '현대'란 대한민국 정부가 탄생한 이후의 시기를 말한다고 볼 수 있으나 좀 더 엄밀히 말하면 고도 경제성장이 시작된 1960년대 이후로 보는 것이 타당할 것이다.²⁾ 즉, 오늘날 경제적 성과의 출발점이 된 1962년 박정희 군사정부가 들어선 이후의 시기를 현대로 규정할 수 있을 것이다. 현대 한국 건설산업도 이 시기 이후 본격적인 성장 가도를 달렸다고 볼 수 있다. 본 탐구 작업에서는 시간적으로 1960년대 이후 현재에 이르는 45여년에 걸쳐 형성된 한국 건설문화를 대상으로 탐구하였다.

둘째, 분석차원의 범위이다. 본 탐구 작업에서는 산업적 차원의 건설문화에 주로 초점을 맞추었다. 개별 기업 차원의 건설문화와 산업 차원의 건설문화는 다르다고 볼 수 있다. 개별 기업 차원의 건설문화는 특정 건설기업에 국한된 문화이다. 이에 비하여 건설산업 차원의 건설문화는 이러한 건설기업들의 문화가 합쳐져서 나타난 공통의 문화를 의미한다. 본 탐구에서는 다양한 건설산업 참여 주체들이 공통적으로 갖는 의식, 행위 및 제도들과 관련된 건설산업 차원의 문화를 고찰하는 데 주력하였다.

셋째, 분석시각의 범위이다. 건설문화를 보는 시각은 정태적일 수도 있고, 동태적일 수도 있다. 정태적 시각의 건설문화에 대한 고찰은 그 변동성을 고려하지 않는 접근을 의미한다. 반면, 동태적인 시각은 관찰 기간 동안 나타나는 건설문화의 변동성에 주목하여 고찰하는 접근법이다. 분석 대상의 기간이 길어질수록 동태적인 시각에 입각한 분석이 요구된다. 45여년에 걸친 현대 한국 건설문화를 고찰하자면 당연히 동태적인 접근이 요구된다. 본 탐구에서는 동태적 시각에서 한국 건설문화의 특성들을 살펴보도록 노력하였다.

마지막으로 분석내용의 범위이다. '무엇을 건설문화로 볼 것인가'하는 관점에 따라

2) 1958년에 「건설업법」이 제정되었으나 건설산업의 성장사를 연구하는 저자들은 대개 군사정권이 출범한 1962년부터 한국 건설산업이 도약 내지 성장하기 시작했다고 보고 있다. 이에 대해서는 3장 3절의 주 27) 참조.

연구의 방향과 내용은 크게 달라진다. 본 탐구에서는 사회과학 특히, 사회학에서 규정하고 있는 문화의 정의와 특성들을 활용하여 건설문화의 개념을 설정하였다. 이는 한국 건설문화의 제반 특성들을 분석하고 고찰하는 기초적 토대가 된다. 본 탐구의 2장은 이에 대한 이론적 분석을 주 내용으로 하고 있다. 미리 간략히 언급하면 본 탐구에서는 건설문화를 건설인들의 의식, 제도, 그리고 그 결과물을 포함하는 광의로 접근하였다.

본 탐구에서 가장 중요한 작업은 한국 건설문화의 특성을 어떻게 선정하는가 하는 작업일 것이다. 즉, 한국 건설산업의 대표적인 문화 특성을 어떤 접근 방법을 통하여 선정할 것인가 하는 문제가 핵심 문제로 대두된다. 사회문화를 비롯하여 특정 집단의 문화 특성을 선정하는 합의된 방법론을 찾기는 쉽지 않다. 문화를 보는 작업은 어느 정도 주관적이고, 질적인 접근이 될 수밖에 없다. 전문가가 아닌 건설업계 종사자들을 대상으로 하는 일반적인 설문조사 방법으로 건설산업의 대표적 문화를 선정하는 방안은 적당하지 않는 것으로 판단된다. 다수의 사람들이 동의하는 관점이 곧 대표적인 문화라고 말하기가 쉽지 않기 때문이다. 문화를 고찰하는 작업은 고도의 전문가적인 직관과 통찰력을 요구하는 작업이라고 볼 수 있다.

본 탐구에서는 이러한 방법론적인 한계를 인정하면서 가능한 범위 내에서 설득력 있는 접근을 통하여 한국 건설문화의 대표적인 특성들을 도출하고자 하였다. 본 연구에서 동원한 방법론은 다음과 같다. 먼저 한국 건설문화를 형성하는 요인들을 추출하고, 이들 형성요인들로부터 한국 건설문화의 전형적인 특성들을 선정하는 논리적 과정을 거쳤다. 형성요인들에 대한 분석이 어느 정도 설득력 있는 접근인 만큼 이로부터 도출하는 특성 요소의 선정도 나름대로 타당성을 가질 것으로 본다. 그러나, 이러한 논리적 접근에도 불구하고 특성 도출 작업에는 어느 정도 주관적인 판단이 개재되지 않을 수 없다. 그러나, 아쉽게도 본 연구자는 주관적 판단을 앞세울 만큼 직관이나 통찰력이 우수한 편이 못 된다. 본 탐구에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 전문가들의 의견을 참고하는 작업을 게을리 하지 않았다. 즉, 보완 작업으로서 전문가들이 문헌 등을 통하여 제시한 한국 건설문화의 특성에 대한 분석 자료를 참고로 활용하였다.

한편, 건설문화에 대한 탐구는 건설산업의 제반 현상 및 특성들을 문화적인 측면에 조명하고 해석하는 작업이다. 따라서 우리 사회 및 건설산업 전반에 대한 광범위한 자료 분석을 요구한다. 본 탐구는 최대한 이러한 필요성 내지 요구에 충실하도록 노력했다. 문화 일반과 한국 사회문화에 대한 사회과학 문헌을 비롯하여 다양하고 광범위한

기존 건설산업에 대한 연구 자료들을 조사하고 분석하였다.

3. 탐구의 전개 순서

본 탐구의 전개 순서는 다음과 같다.

먼저, 2장에서는 건설문화에 대한 이해의 틀을 제공하는 데 중점을 두었다. 즉, 건설문화란 무엇을 말하고 어떤 특징을 갖고 분류되며 어떻게 형성되는지를 고찰하여 제시하였다. 이 2장의 분석은 이후 한국 건설문화의 형성요인과 특성을 분석하는 이론적 틀을 제공한다.

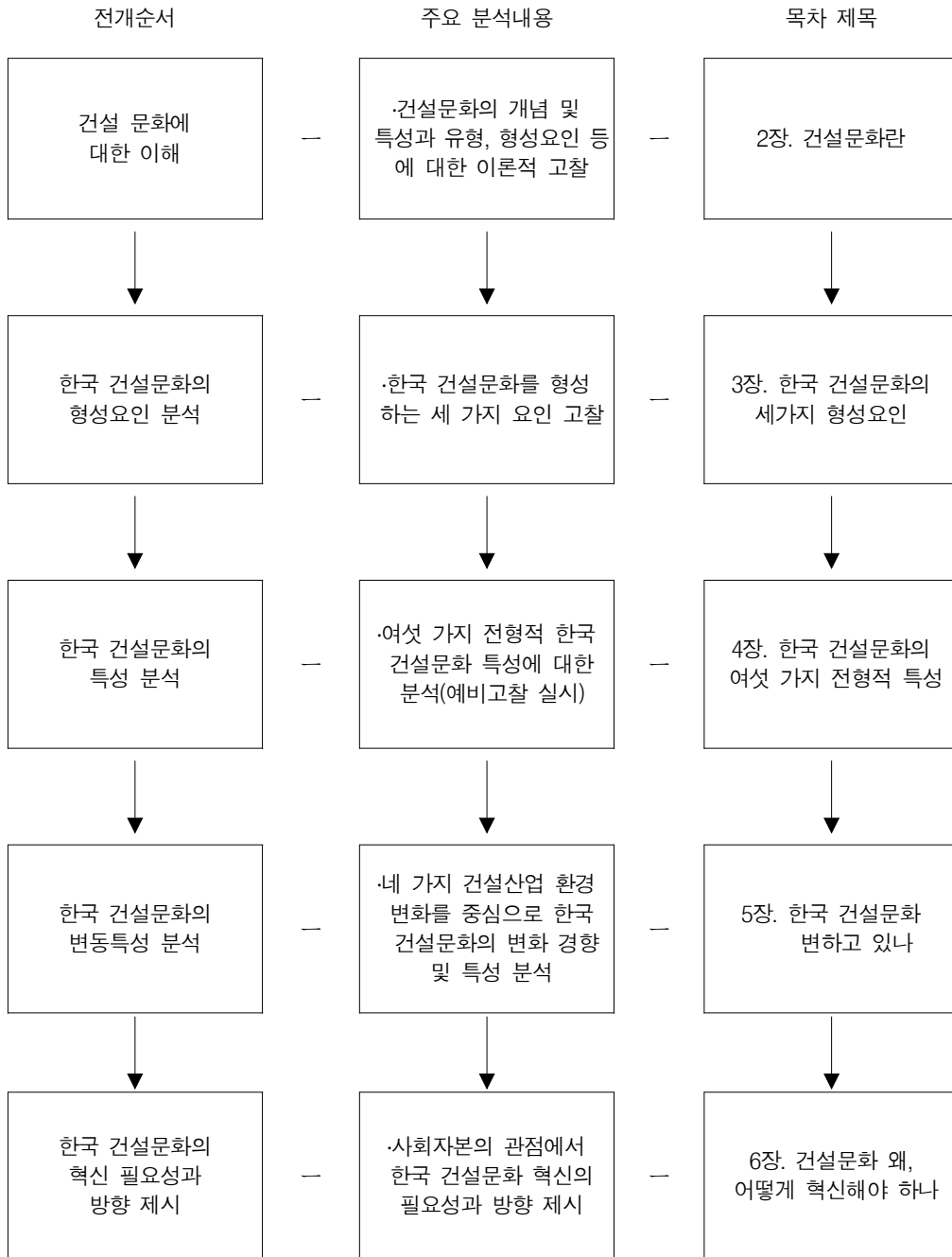
3장에서는 한국 건설문화의 형성요인들을 살펴보고 제시하였다. 2장에서 제시한 일반적인 건설문화의 형성요인들에 대한 분류를 토대로 하여 한국 건설산업의 문화를 형성하는 세 가지 요인들을 중점적으로 분석하고 제시하였다.

4장에서는 먼저 예비고찰을 통하여 전문가들이 제시한 한국 건설문화의 특성들을 살펴보았다. 그리고, 이를 참고로 하여 3장에서 살펴본 한국 건설문화의 세 가지 형성요인들로부터 여섯 가지 전형적인 한국 건설문화의 특성 요소들을 선정하고 심층적으로 분석하였다.

5장에서는 특별히 한국 건설문화의 변동성에 초점을 맞추어 분석하였다. 여기서는 1990년대 이후 나타난 네 가지 대표적인 한국 건설산업 환경 변화의 특성을 분석하고 이와 연계된 건설문화의 변화 경향 및 특성들을 분석하였다.

마지막으로 6장에서는 지금까지의 분석 결과를 토대로 한국 건설문화의 혁신 필요성과 그 방향을 제시하였다. 여기서는 최근 경제 및 사회 발전에 중요한 요소로 인식되고 있는 사회자본의 관점에서 혁신 과제를 검토하고 제시하였다.

〈그림 1-1〉 탐구의 전개순서와 목차



건설문화란 무엇이고 또 어떤 특성을 갖고 있는가? 누구나 쉽게 우리의 건설문화에 대하여 이야기하곤 한다. 그러나, 생각처럼 제대로 설득력 있게 한국의 건설문화를 분석하고 진단하기란 쉽지 않다. 한국의 건설문화를 체계적으로 분석하고 진단하려면 먼저 건설문화의 보편적인 의미와 특성부터 제대로 이해해야 한다. 이 장의 분석은 한국 건설문화의 제반 특성을 체계적으로 고찰하기 위한 논리적 틀을 제공한다는 점에서 의의를 갖는다. 이를 위해서 먼저 일반적인 사회문화의 개념 및 특성을 살펴보고, 이를 토대로 건설문화의 개념 및 특성과 유형, 그리고 형성요인들을 제시해보고자 한다.

1. 문화의 개념 및 특성

일반 사회문화에 대한 올바른 이해는 건설문화를 보는 제대로 된 프레임을 제공한다. 여기서는 사회학과 문화인류학 등이 제시하는 문화의 개념 및 특성에 대하여 살펴보고자 한다.

문화라고 하면 사람들은 예술, 문학, 음악, 그림 등과 같이 고차원의 정신적인 것으로 생각하는 경향이 있다. 그러나, 사회학에서는 문화를 이러한 활동을 넘어서는 보다 포괄적인 의미로 본다. 사회학자들은 문화를 특정 사회의 구성원들이나 집단들의 생활 방식을 가리키는 것으로 이해한다. 이런 측면에서 보면, 문화란 인간의 사회적 유산(social heritage)으로서 삶의 유형(patterns of life) 또는 생활양식(ways of living) 그 자체를 의미한다고 말할 수 있다.³⁾ 문화인류학자인 타일러(Edward B. Tyler)는 ‘문화 또는 문명이란 사회성원으로서 인간이 습득한 지식·믿음·예술·도덕·법·관습, 기타 모든 능력과 습관을 다 포함하는 복합적인 총체이다’라고 정의한 바 있다. 문화는 이처럼 같은 사회에 속하는 사람들이 어떻게 행위할 것인가에 대한 공통의 이해를 제공함으로써 개개인의 삶을 한데 묶어 주고, 의미의 공통적인 틀을 제공함으로써 사회의

3) 김경동, 「현대의 사회학」, 박영사, 1997, pp. 33-34. 이하 문화의 개념 및 특성에 대한 고찰은 김경동의 저서를 주로 참고하였다.

형성과 유지를 가능하게 하는 삶의 양식의 총체이다.

그럼, 문화는 어떠한 특성을 보유하고 있는가? 사회학자들은 문화의 특징을 대략 여섯 가지로 나누어 설명하고 있다. 첫째, 문화는 사람이 만드는 것 즉, 창조하는 것이다. 둘째, 문화는 사회생활 속에서 만들고 공유하는 것이다. 셋째, 문화는 습득하고 전승하는 것이다. 넷째, 문화는 짜임새 있는 틀을 형성하면서 통합성을 갖고 있다. 다섯째, 문화는 보편적이면서도 동시에 다양하다. 여섯째, 문화는 변한다.

문화는 초유기체적 체계(superorganic system)라고 일컬어지기도 한다. 매일 매일 사람들은 의식하지 않지만 문화의 영향력 하에서 일상을 살아간다. 문화가 없다면 일상적 삶을 제대로 영위하기가 어려울 것이다. 그래서 문화는 사회가 존속하는 데 불가결한 요소인 것이다. 이처럼 문화는 모든 개인에게 삶의 지침을 제공하지만 다른 한편으로 사람들로 하여금 무의식적으로 그것에 얽매이게 하는 역할을 하기도 한다. 이런 의미에서 문화는 인간의 삶을 지배하는 초유기체적 체계라고 볼 수 있다.

기능적인 측면에서 문화는 경험적 인지(empirical cognition), 심미적 표출과 감상(aesthetic appreciation), 그리고, 평가적 규범(evaluative norm) 등 세 가지 기능을 수행한다. 경험적 인지는 현실 또는 실재에 대한 사회적 규정을 뜻한다. 사람들의 현실 세계에 대한 인식, 지식 또는 믿음은 사회나 시대마다 다른데 그것은 경험적 인지 문화의 차이 때문이다. 심미적 표출과 감상은 현실에 대한 인식의 정도를 넘어서는 보다 심미적이고 정감적인 것에 대한 규정을 의미한다. 사람마다 아름다움을 보는 눈이 다르듯이 심미적 표출과 감상의 문화 역시 사회와 시대마다 다르다. 마지막으로 평가적 규범은 사람들의 행동을 좌우하고 사회 조직의 지침을 제공하는 구실을 한다. 평가적 규범의 문화는 옳고 그름에 대한 가치판단을 내포하는데 이 역시 사회나 시대에 따라 상이하다.

여기서 우리는 평가적 규범에 좀 더 주목할 필요가 있다. 평가적 규범은 그 사회의 가치관을 반영한다고 볼 수 있는데, 미국의 문화와 한국의 문화가 다른 것은 이러한 이유 때문이다. 일례로 서구사회가 개인주의 가치에 바탕을 둔 평가적 규범의 문화를 갖고 있다면, 한국을 비롯한 동양 사회는 집단주의적 가치를 강하게 반영하고 있다. 평가적 규범의 문화는 한 사회 내에서 사회규범(social norm)으로서의 역할을 한다. 이러한 사회규범은 정당화(legitimation)와 제재(sanction)의 과정을 통하여 형성되고 내재화(internalization) 과정을 거치면서 지속성을 갖게 된다. 사회규범에는 법 규범(laws)은

물론 민습(folkways), 원규(mores) 그리고 유행(fashions), 도락(fads), 기습(techni-ways) 등이 포함된다.⁴⁾

한편, 문화는 보편성을 띠고 있으면서 동시에 다양성을 가지고 있다. 보편성은 사회의 지속성 유지를 위하여 모든 사회에서 공통적으로 나타나는 문화 특징을 말한다. 예를 들면, 이성관계, 역할분화, 의사소통, 폭력 통제 등의 문화는 모든 사회에서 보편적으로 나타나고 있다. 다른 한편으로 모든 사회는 나름대로 독자적인 문화 특성을 보유하고 있는데 이것을 다양성이라 부른다. 이러한 문화의 다양성은 한 사회 또는 조직이 저마다의 환경에 적응하면서 형성된다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 한국의 문화와 미국의 문화는 서로 다른 환경에서 사람들이 적응하는 가운데 형성된 다양한 문화의 한 유형이다. 물론 한국이나 미국 사회 내부에도 다양한 문화가 존재한다. 즉, 모든 사회 내부에는 다양한 유형의 부분문화 또는 하위문화(sub-culture)가 존재한다. 따라서 다양성이라는 관점에서 문화를 상위문화와 하위문화라는 체계로 이해할 수 있다.

문화의 다양성을 이해하는 데는 두 가지 관점이 있다. 민족중심주의(ethnocentrism)와 문화적 상대주의(cultural relativism)가 그것이다. 민족중심주의는 문화의 절대성을 강조한다. 즉, 민족중심주의는 한 집단이나 성원들이 자기네 문화가 옳고 가장 우수하다고 믿는 태도를 말한다. 민족중심주의는 사회 성원의 집단 정체감을 높여주어 사회통합과 질서유지에 긍정적인 기여를 한다. 그러나, 다른 한편으로는 다른 사회 성원 또는 그들의 문화에 대하여 관용성을 잃기 쉽고, 폐쇄적인 태도를 취할 가능성이 높다. 이에 반하여 문화적 상대주의는 어떤 사회의 문화를 평가할 때 그 사회의 특수한 맥락을 이해하면서 객관적으로 접근하려는 태도를 취한다. 문화적 상대주의 관점에서 다양한 부분 문화들을 인정하고 상호 공존하려는 태도를 문화적 다원주의(pluralism)라 부른다. 그러나, 문화적 상대주의가 극단으로 빠지면 자기문화를 비하하면서 타 문화를 우수하다고 믿는 문화적 상대주의에 빠질 위험성도 있다.

마지막으로 문화의 영향력에 대하여 두 가지 대립되는 관점이 있다. 문화결정론은 그 사회의 문화가 인간의 행동을 결정한다고 믿는다. 이에 비하여 문화결정론을 정면에서

4) 민습(folkways)은 일상적으로 사람들이 준수하는 규범으로 식탁 매너, 의복 예절 등 일상의 관습, 에티켓 등을 의미한다. 원규(mores)는 사회집단의 유지와 복지를 위하여 중요하다고 믿는 규범으로서 애국심이나 종교의식 등이 여기에 속한다고 볼 수 있다. 유행과 도락은 특정계층이나 집단을 중심으로 일시적으로 나타나는 유행을 말한다. 그리고, 기습(techniways)은 물리적·실용적 대상에 관련된 기능이나 습관으로 컴퓨터 또는 핸드폰 사용법 등이 여기에 해당된다.

반박하는 사조가 실존주의 철학이다. 실존주의는 극단적으로 사회와 문화는 인간을 속박하는 기제에 불과하다고 말한다. 현실 속에서의 인간은 이 양 극단의 어디엔가 존재할 것이다.

2 건설문화의 개념 및 특성

문화의 일반적 개념과 특성을 살펴보았으므로 이를 토대로 건설문화에 대한 개념을 정립하고 그 특성을 이해할 수 있을 것이다.

앞서 타일러(Edward B. Tyler)가 정의한 문화의 개념을 건설산업에 거의 그대로 적용하면 '건설문화란 건설산업 구성원으로서 건설인들이 습득한 지식·믿음·기술·법·관습, 기타 모든 능력과 습관을 다 포함하는 복합적인 총체이다.'라고 정의할 수 있을 것이다. 한국에서는 김명수 등이 최초로 건설문화를 정의한 바가 있는데, 그들은 건설문화를 '건설산업의 발전(변천)과정에서 습득하고 축적한 지식과 경험이 건설인의 가치관에 의해 생산된 건설생산물을 통해 표출됨으로써 사회적 공감대를 형성해 온 생활양식'으로 정의하고 있다.⁵⁾ 건설문화에 대한 이상의 두 정의는 거의 유사하다고 볼 수 있다. 이를 통합하여 보다 쉽고 간략하게 정의해 보면, 건설문화란 '건설산업 종사자 전체가 습득하고 축적한 의식과 행동, 그리고 그 결과물들의 총체'라고 말할 수 있을 것이다.

이제 이러한 개념 설정에 기초하여 건설문화의 특징을 구체적으로 살펴보자. 앞서 살펴본 문화의 일반적 특징을 건설산업에 적용하면 건설문화가 어떤 특징을 보유하고 있는지 알 수 있다.

첫째, 건설문화는 건설인들이 만드는 문화이다. 사람들이 문화를 만드는 것처럼 건설산업 종사자들이 건설문화를 만든다. 직·간접적으로 건설산업 활동에 참여하는 모든 건설 종사자들이 건설문화의 창출 주체이다. 즉, 다양한 분야 및 단계의 건설시공자와 설계·엔지니어링·감리 등의 업무를 담당하는 건설활동 종사자들은 물론 공공부문의 건설 발주자 및 제도 생산자들이 다 건설문화의 창출 주체들이다. 물론 건설 종사자들이 만드는 건설문화란 단순히 개인 차원이 아닌 기업 또는 정부, 그리고 건설생산 현장

5) 김명수·김태황·김한수, 「건설문화를 어떻게 이해할 것인가?」, 「건설문화가 경쟁력이다」, 한국건설문화원, 2007, pp.15-28.

과 같은 조직체계를 통하여 창출되는 문화이다.

둘째, 건설문화는 건설산업 활동을 통하여 만들어지고 공유되는 문화이다. 일반 문화가 사람들의 사회생활 속에서 만들어지고 공유되는 것처럼 건설문화는 건설산업이라는 고유한 산업활동 영역 내에서 이루어지는 문화이다. 건설산업이라는 고유한 산업 활동의 영역이 없다면 건설문화라는 말조차 성립할 수 없을 것이다. 이러한 측면에서 건설문화는 일반 사회문화의 부분문화에 해당된다. 한국이라는 사회에 초점을 맞춘다면, 한국의 건설문화는 한국 사회내의 건설산업 활동이 창출하는 부분문화인 것이다.

셋째, 건설문화는 건설산업 내에서 습득, 전승되는 문화이다. 문화가 그 사회 내에서 전승, 습득되듯이 건설문화도 건설산업이라는 고유 영역 내에서 습득되고 전승된다. 건설문화는 하루아침에 이루어지는 문화가 아니다. 한국의 건설산업이라는 영역 속에서 오랜 세월동안 습득되고 전승된 문화가 바로 한국 건설문화인 것이다. 이처럼 건설문화는 오랜 기간 동안 습득과 전승의 과정을 거치면서 형성되어 옴으로써 끈질긴 생명력과 압도적인 지배력을 행사하는 특징을 보유하게 된다.

넷째, 건설문화는 건설산업을 규율하는 통합적인 틀을 갖춘 문화이다. 일반 문화가 그 사회 내부에서 짜임새 있는 틀을 형성하고 통합성이 있듯이 건설문화도 나름대로 틀을 갖추고 통합성을 유지하고 있다. 건설문화가 건설산업 종사자들의 의식과 행동양식을 강하게 지배하는 것은 그것이 통합적인 틀을 갖고 있기 때문이다. 다양한 성격의 건설문화들은 모두 다 나름대로의 체계적인 틀을 갖고 긍정적이든 부정적이든 건설활동의 안정성에 기여하는 역할을 한다. 건설산업 활동에 압도적인 영향을 미치는 건설 제도와 규범들은 건설문화가 통합적 틀을 갖추고 영향력을 행사하고 있음을 보여준다.

다섯째, 건설문화는 보편적이면서 동시에 다양성을 보인다. 한 사회 내에서 일반 문화가 보편성과 다양성을 동시에 보유하고 있듯이 건설문화도 보편성과 다양성을 동시에 보유하고 있다. 산업 전체로 보면 건설문화는 보편성을 갖지만, 개별 건설기업별로 보면 건설문화는 다양한 문화적 특성을 보유하고 있다. 다른 한편으로 다른 나라 건설산업과 비교하면 한국의 건설문화 역시 다양한 건설문화의 한 부분에 해당된다. 따라서 건설문화의 보편성과 다양성은 어느 차원에서 관찰하느냐의 문제가 될 것이다.

여섯째, 건설문화는 변하는 속성을 가지고 있다. 한 사회의 문화가 시간이 흐름에 따라 변하듯이 건설문화도 환경의 변화에 따라 변하기 마련이다. 일반적으로 문화는 끈질긴 생명력을 갖는 것이 사실이지만 변하는 속성도 동시에 갖고 있다. 건설산업이 직면

하는 환경이 빠르게 변하면 건설문화 역시 변하지 않을 수 없다. 건설문화가 변한다는 것은 건설산업 종사자들의 의식과 행동 양식, 그리고 제도들이 새롭게 변화한다는 것을 의미한다. 건설문화의 변화는 건설산업의 새로운 변화 내지 발전 가능성을 제시한다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

〈표 2-1〉 건설문화의 특성

사회문화의 특성	건설문화의 특성
·사람들이 만들 ·사회생활 속에서 만들어지고 공유됨 ·습득되고, 전승됨 ·하나의 짜임새 있는 틀을 형성 ·보편적이면서 다양한 형태로 존재 ·변화하는 특성을 가짐	·건설인들이 만들 ·건설산업 활동 속에서 만들어지고, 공유됨 ·건설산업내에서 습득, 전승됨 ·건설산업 고유의 틀을 형성 ·보편적 건설문화와 다양한 건설문화가 공존 ·건설문화도 변함

3. 건설문화의 유형

문화를 다양한 유형으로 분류할 수 있듯이 건설문화도 다양한 관점에서 분류가 가능하다. 김명수 등은 건설문화를 창출 주체와 구성 요소로 구분하여 분류하고 있다.⁶⁾ 주체별로는 종사자 개인, 기업, 제도 및 관습, 그리고 자연환경 등의 네 가지 분류로 구분하고 있다. 구성요소별로는 사고방식, 행동양식, 그리고 생산물의 세 가지 분류로 구분하고 있다. 그리고 이 네 가지 주체와 세 가지 구성요소를 매트릭스로 구성하여 각 주체들이 구성요소별로 나타내는 건설문화를 분류하고 있다. 예를 들어 주체의 한 유형인 건설종사자 개인은 사고방식으로서 건설산업에 대한 가치관과 비전, 그리고 직업 선호도 내지 직업의식을 가진다. 또한, 행동양식으로서 건설산업 내에서 집단 내지 조직 활동을 하고 상호의존적인 행동 특성을 보인다. 종사자 개인은 건설생산물에 대하여 개인적 역량을 발휘하고, 사회문화를 수용하기도 한다.

6) 상계서

〈표 2-2〉 건설문화의 창출 주체와 구성요소

주체 구성요소	종사자 개인 (사적 영역)	기업 (사적·공적 영역)	제도 및 관습 (공적·사회적 영역)	자연환경 (자연적 영역)
사고방식	- 가치관과 비전 - 직업 선호도와 직업의식	- 사적 이윤 극대화 - 공공이익 증대	- 사회적 효율성과 공정성 추구 - 문화적 가치배양	- 자기보존적 속성 - 사회환경과 조화 추구
행동양식	- 집단/조직 활동 - 상호의존적	- 개인들을 조직· 교육·훈련 - 문화 혁신 주도	- 개인, 기업활동 규제 또는 유도 - 타성적인 관습 유지	- 건설문화 활동과 대립 - 자기회복 움직임
생산물	- 개인 역량 발휘 - 사회문화 수용	- 기업문화 형성 - 구조물 건설	- 건설 관련 제도 - 현장 관행	- 문화적 가치창출 의 대상

자료 : 김명수·김태황·김한수, 「건설문화를 어떻게 이해할 것인가?」, 「건설문화가 경쟁력이다」, 한국건설문화원, 2007, p. 24.

한편, 김명수 등은 세 가지 유형별로 총 열 가지 건설문화의 특징을 제시하고 있다. 먼저, 사고방식에 나타난 건설문화로는 다음 세 가지 특징을 제시하고 있다.

첫째, 건설문화는 인간의 본질적 활동을 담고 있다.

둘째, 건설문화는 미래지향적 가치를 추구한다.

셋째, 건설문화는 도전적이고 진취적이며 거친 인간의지를 표현한다.

그 다음으로 행동양식에 나타난 건설문화로서 다음 네 가지의 건설문화를 제시하고 있다.

넷째, 건설산업은 상호의존적인 상생문화에 기반한다.

다섯째, 건설산업은 사회 경제적 간접파급효과가 큰 사회적 기반활동이다.

여섯째, 건설문화는 공급자 중심적이다.

일곱째, 건설산업은 한탕주의, 적당주의 문화에 익숙하다.

마지막으로 생산물을 통해 나타난 문화로서 다음 세 가지를 제시하고 있다.

여덟째, 건설생산물은 역사적, 문화적 가치를 지니고 있다.

아홉째, 건설산업은 주거, 업무공간, 안전 등 일상생활과 밀접한 생활문화를 창출한다.

열 번째, (한국) 건설생산물은 획일성의 문화를 나타낸다.

이상에서 살펴본 김명수 등의 건설문화에 대한 유형 분류와 특징 분석은 우리나라 최

초의 시도이다. 상당히 체계적이면서 설득력 있는 접근을 하고 있다. 그러나, 다소 추상적이면서 포괄적으로 접근하여 이로부터 우리 한국 고유의 건설문화를 도출해 내기 어려운 단점이 있다. 창출 주체와 구성요소에 의한 분류는 건설문화의 모든 측면을 포괄하고 있으나 이를 통하여 현실의 건설문화를 떠 올리기가 쉽지 않다. 또한, 열 가지로 제시한 건설문화의 특성으로부터 한국 고유의 건설문화를 도출하기도 쉽지 않다.

일반적인 건설문화를 연구하는 것이 아니라면 한국 건설문화의 특성을 보다 이해하기 쉽도록 유형을 분류하는 것이 도움이 될 것이다. 이런 관점에서 본 탐구에서는 좀 더 단순하고 이해하기 쉬운 분류를 해보고자 한다. 앞서 우리는 문화가 경험적 인지, 심미적 표출과 감상, 그리고, 평가적 규범 등 세 가지 기능을 수행하는 것으로 살펴보았다. 여기서는 이 세 가지 문화의 기능으로부터 건설문화의 유형을 도출해 보고자 한다.

먼저, 개인 또는 기업의 활동과 관련이 깊은 평가적 규범부터 살펴보자. 평가적 규범은 건설산업 종사자들의 제반 행위를 규율하는 규범들을 의미한다. 건설산업에 있어서 평가적 규범은 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 건설종사자들은 건설산업 또는 생산 행위를 하는 데 있어서 공유하는 의식을 갖고 있다. 즉, 건설인들은 공동의 가치관 또는 의식을 보유하고 있는데 이것이 건설산업 활동에 알게 모르게 큰 영향을 미친다. 우리는 이것을 '공유의식'이라 부를 수 있을 것이다. 둘째, 보다 직접적으로 제반 건설 행위를 규율하는 장치로서 건설관련 법규를 들 수 있다. 건설산업의 법규는 구체적으로 그리고 직접적으로 건설인들의 행동을 규율하는 역할을 한다. 우리는 이 건설 관련 법규를 '건설관련 제도'라 부를 수 있을 것이다. '공유의식'이 보이지 않는 건설인들의 숨은 가치 의식이라면 '건설관련 제도'는 보다 명시적으로 건설 종사자들에게 요구하는 규제인 것이다. '공유의식'과 '건설관련 제도'는 그 특성이 다르지만 건설산업 활동에 직·간접적으로 영향을 미치는 두 가지 유형의 평가적 규범에 해당된다.

다음으로 건설산업에 있어서 경험적 인지와 심미적 표출 및 감상의 기능은 건설 시공물과 관련이 있다. 경험적 인지는 주로 건설 생산물의 기능적 측면에 초점을 맞추고 있다. 즉, 경험적 인지는 건설 시공물의 종합적 성능 수준과 기능에 대한 사람들의 공유된 이해를 반영하고 있다. 이에 비하여 심미적 표출과 감상은 건설 시공물의 예술적 가치에 무게를 둔다. 건설 시공물은 기능적 차원을 넘어 음악, 미술과 같이 예술적 작품으로서의 역할도 수행한다고 보는 것이다.

이리형과 김광현의 다음 설명은 경험적 인지 즉, 건축물의 기능적 측면에서 건설문화

를 설명하는 관점이다.⁷⁾

건축물은 문화의 시작이며 문화를 담는 것이며 문화의 토양을 만들어 내는 것이다. ... 흔히 건축물 그 자체의 예술적 성격을 들어 문화적이라고 이해하거나 주장하는 경향이 있으나, 이는 건축물을 이루는 일부일 따름이다. 각종 공공건축물은 이미 시민의 삶이 지니는 문화적 생활을 위해 지어진 것이며, 따라서 건축물은 이미 문화가 시작하는 지점에서 성립하는 것이다. ... 이처럼 도시는 문화이고 건축물은 우리의 일상적 문화를 만들어 낸다.

한편, 건설 생산물을 심미적 표출과 감상의 측면에서 이해하는 관점은 건설 내지 건축활동을 문화산업으로 인식하는 최근의 관심 내지 경향에서 찾을 수 있다. 미래학자 존 나이스비트는 시각예술로서 건축의 미래를 역설하고 있다. 그는 시각적 디자인을 선도하는 스페인의 건축분야가 오늘날 스페인에서 관광산업보다 더 큰 비중으로 경제발전을 이끌고 있는 것으로 진단하고 있다.⁸⁾ 조선일보의 스페인 빌바오시에 대한 다음 기사 역시 문화산업으로서 건축활동의 역할을 강조하고 있다.⁹⁾

인구 35만 명의 빌바오는 1980년대만 해도 철광조선철강업 등 전통산업이 붕괴되면서 실업률이 25%까지 치솟는 쇠락의 도시였다. 그러던 것이 1997년 건축가 프랭크 게리가 설계한 최첨단 디자인의 구겐하임미술관(미국 뉴욕시 소재)의 분관을 열고 도시 전체를 문화의 도시로 완전 개조하면서 국제적인 문화 명소가 됐다. 지난 10년간 986만 명이 이 미술관을 다녀갔고, 이들 관광객은 16억 유로(약 2조 1천억 원)를 이 도시에 썼다. 그 결과 스타 건축가가 지은 빼어난 외양의 건물이 도시 전체를 발전시킨다는 빌바오효과 , 구겐하임효과'라는 신조어가 생겨났다.

본 탐구에서는 건설문화를 공유의식(가치관), 제도(법 규범), 그리고 건설 시공물 등 세 가지 유형으로 분류하고자 한다. 전자의 두 문화가 무형의 문화라면 후자의 건설 시공물은 유형의 문화에 해당된다. 전자의 두 문화는 건설활동 과정상의 문화로서 후자의 건설 시공물 생산에 영향을 미치게 된다. 이런 측면에서 전자의 두 문화를 건설업의 문화 라고 부를 수 있을 것이다. 이에 비하여 후자의 문화는 시공 결과물에 대한 인식

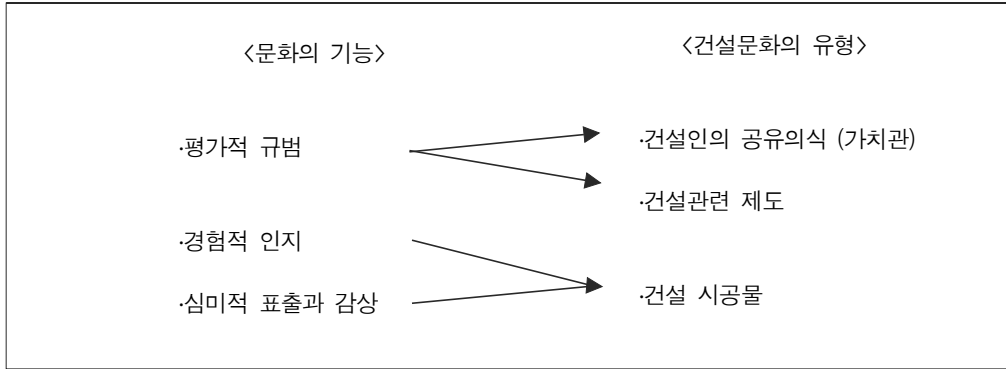
7) 이리형·김광현, 왜 건축물은 문화의 시작인가? , 「건설문화가 경쟁력이다」, 한국건설문화원, 2007, PP. 30-46.

8) 존 나이스비트, 「마인드셋」, 비즈니스북스, 2006, PP. 203-211.

9) 조선일보, 2007. 11. 8.

과 감상의 문화로서 문화산업으로서 건설산업'이라는 새로운 가능성을 제공한다.

〈그림 2-1〉 문화의 기능으로부터 도출한 건설문화의 유형



4. 건설문화의 형성요인

건설문화를 형성하는 요인에는 외부적 요인과 내부적 요인이 있다. 말 그대로 외부적 요인은 건설산업 외부, 그리고 내부적 요인은 건설산업 내부에서 영향을 미치는 요인이다. 본 탐구는 건설산업이라는 산업적 차원의 문화를 탐구하고 있다. 따라서 외부적 요인은 건설산업의 외부적 요인이 건설문화에 영향을 미치는 요인을 말한다. 그리고 내부적 요인은 건설산업 내부에서 건설산업의 문화 형성에 영향을 미치는 요인을 의미한다.

건설산업 문화를 형성하는 요인들을 살펴보기 전에 먼저, 일반적으로 기업문화의 형성에 영향을 미치는 요인들을 살펴보자. 왜냐하면, 기업문화의 형성 요인들에 대한 고찰을 통하여 산업문화 그리고, 나아가 건설산업의 문화에 영향을 미치는 요인들을 유추해 볼 수 있기 때문이다. 특정 산업의 문화를 다룬 연구는 거의 없는 반면, 기업문화에 대한 연구 자료는 매우 풍부한 편이다.

기업문화의 외부영향 요인에는 사회문화와 산업문화가 있다.¹⁰⁾ 사회문화와 산업문화는 기업문화의 상위문화로서 기업문화에 중요한 영향 요인으로 작용한다. 먼저, 한 사회의 문화 내지 가치의식은 그 사회 내부의 조직문화 형성에 지배적인 영향을 미친다. 기

10) 이학중, 「한국기업의 문화적 특성과 새 기업문화 개발」, 박영사, 1997, pp.42-49. 이하 기업문화의 외부 및 내부 영향요인에 대한 설명은 이학중의 본 서적을 주로 참고하였다.

업문화 역시 그 기업이 속한 사회문화의 영향을 받으면서 형성된다. 예를 들어 한국의 기업문화가 미국의 기업문화와 다른 것은 상위의 사회문화가 다르기 때문이다. 한국의 사회문화는 한국인들의 도덕 내지 가치의식과 법 규범 등 제도, 경제체제, 기술 등을 모두 포괄한다. 다음으로 산업문화는 사회문화보다는 하위문화이지만 기업문화 입장에서는 상위문화에 해당된다. 따라서 기업문화는 사회문화로부터 영향을 받지만, 산업문화로부터도 큰 영향을 받는다. 기업의 입장에서 산업문화는 그 산업의 특성 자체를 지칭한다고 볼 수 있다. 즉, 각 산업의 제품과 고객 특성, 기술, 시장구조 등 고유한 산업적 특징이 기업문화에 영향을 미치게 된다.

한편, 기업문화의 형성에 영향을 미치는 내부적 요인들도 있다. 같은 사회 내, 같은 산업활동에 종사하는 기업들의 문화가 제각각인 것은 이 내적 문화가 다르기 때문이다. 기업 창업자 또는 핵심 인물의 경영이념, 기술, 인적 자원, 제품 수명주기 등은 내적 요인으로서 기업문화의 형성에 영향을 미친다.

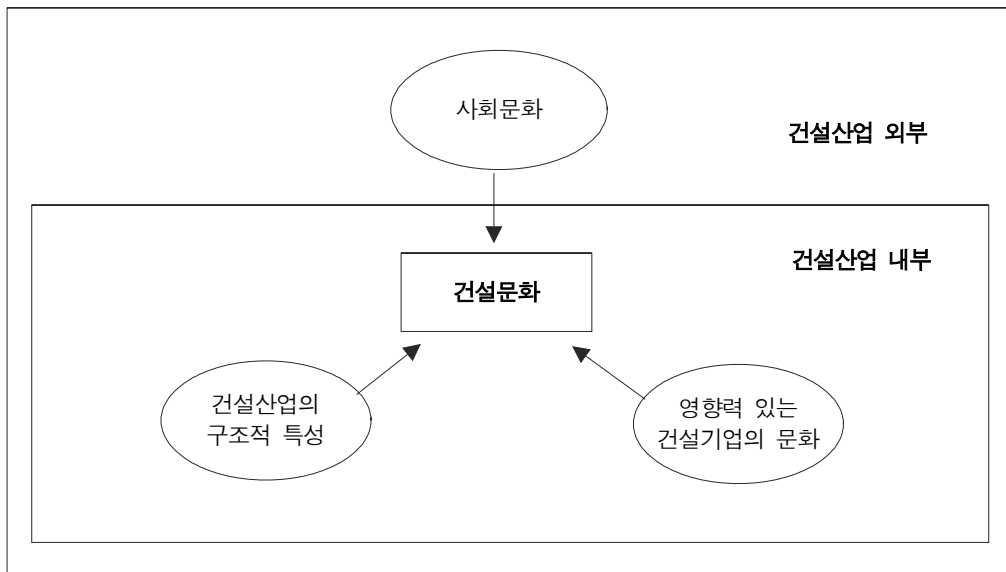
이제 이상의 접근을 원용하여 건설산업 문화의 형성 요인들을 탐색해 보자. 당연히 사회문화는 건설문화의 외적 형성 요인이다. 한국의 사회문화는 한국 건설문화를 형성하는 부인할 수 없는 상위문화이다. 즉, 한국 건설문화는 한국 사회를 지배하는 한국인들의 보편적 가치의식과 법·제도 등 사회적 규범의 영향을 받는다. 본 연구는 한국의 건설문화를 탐구하는 것을 목적으로 하고 있으므로 영향을 미치는 상위문화를 더 이상 언급하는 것은 적절치 않을 것이다. 해외건설이 점차 확대되고 있는 추세에서 외국의 사회문화가 한국 건설문화에 미치는 영향을 생각해 볼 수 있으나 아직은 그 정도가 미미한 것으로 판단된다.

그럼 건설문화에 영향을 미치는 내적 요인은 무엇일까? 건설산업 자체의 특성을 상정해 볼 수 있다. 건설산업의 구조적 특성은 그 자체로서 건설문화를 형성하는 요인이 된다. 건설문화가 타 산업의 문화와 크게 다른 것은 건설산업의 특성이 독특하기 때문일 것이다. 한 나라 안에서 다양한 산업들이 서로 다른 문화적 특성을 표출하고 있는 것은 각기 다른 산업적 특성을 보유하고 있기 때문이다. 그러나, 건설산업 특성 그 자체를 건설문화로 이해하는 것은 곤란하다. 만약 건설산업 특성이 곧 건설문화라면 건설문화는 세계 어디를 가나 공통적이라고 볼 수밖에 없는데 우리는 한국의 건설문화가 다른 나라의 건설문화와 다르다는 것을 익히 알고 있다. 이는 비록 건설산업 자체는 공통적 특성을 보유하고 있다 하더라도 각 나라별로 상이한 상위의 사회문화가 작용하고 있기 때문

이다. 그러나, 이러한 요인들도 불구하고 건설산업의 특성 자체가 건설문화를 형성하는 중요한 요인인 것만은 틀림없는 사실이다.

이상에서 건설문화에 영향을 미치는 요인 즉, 외부적 요인으로서 사회문화와 내부적 요인으로서 건설산업의 특성 등 두 가지 요소를 선정하였다. 그런데, 여기에다 한 가지 요인의 추가를 더 검토할 필요가 있다. 매우 드문 경우이기는 하지만 하위문화가 상위 문화에 영향을 미치는 경우도 검토할 수 있을 것이다. 즉, 산업 내 한 기업의 문화가 전체 산업의 문화에 영향을 미치는 경우도 전혀 배제할 수는 없을 것이다. 예를 들면, 엄청난 기술 또는 경영 혁신을 이룩한 기업의 문화라면 상위의 산업문화에까지도 영향을 미칠 수 있다. 건설산업의 경우에도 이러한 가정을 할 수 있다. 즉, 한 건설업체의 압도적인 기업문화가 전체 건설산업의 문화에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 우리나라 현대 건설산업의 역사에서도 이러한 케이스를 발견할 가능성을 전혀 배제할 수 없을 것이다. 본 탐구에서는 이러한 가능성을 염두에 두고 하위문화로서 '영향력 있는 건설기업의 문화'를 전체 건설산업 문화에 영향을 미치는 하나의 요소로 추가하고자 한다.

〈그림 2-2〉 건설문화의 형성 요인



한국 건설문화의 형성요인은 앞서 2장에서 살펴본 세 가지 건설문화의 형성요인으로부터 도출할 수 있다. 즉, 한국 건설문화의 형성요인은 한국의 사회문화, 건설산업의 구조적 특성, 그리고 영향력 있는 한국 건설기업의 문화 등 세 가지로 압축할 수 있다.

1. 한국의 사회문화

한국 건설산업의 문화적 특성을 형성하는 요인으로서 먼저 한국 사회의 보편적 문화 특성을 들 수 있다. 한국의 사회문화는 한국 건설문화의 상위문화이다. 한국의 사회문화는 건설산업의 외부에서 건설문화 특히, 건설인들의 공유의식 또는 가치관에 크게 영향을 미치는 요인들이다.

한국의 사회문화 즉, 한국인의 가치의식에 대한 사회학자들의 연구는 적지 않은 편이다.¹¹⁾ 예를 들어 최재석은 전통적인 한국의 사회문화로 가족주의, 감투지향의식, 상하서열의식, 친소구분의식, 공동체지향의식 등을 꼽고 있다.¹²⁾ 그런데 다른 어느 국가보다 한국은 사회변동이 빠르게 진행되어 온 만큼 사회문화가 전통적인 문화 의식을 그대로 유지하고 있다고 보기 어렵다. 이런 관점에서 한국 사회문화에 대한 고찰은 최근까지 이어지는 변동의 특성을 고려한 동태적인 접근이 되어야 할 것이다.

본 분석은 1960~70년대의 고도성장기 이후 최근까지 이어지면서 변화되고 있는 한국인의 보편적 문화 의식을 동태적으로 살펴보고자 한다.¹³⁾ 본 분석에서는 이 목적을 충족시키기 위하여 송호근의 한국 사회문화에 대한 연구 결과를 활용하고자 한다.¹⁴⁾ 송호근은 지난 30여 년간 고도성장의 과정을 이어오면서 강화되거나 변화되어 온 한국인

11) 이 분야의 대표적인 연구자로는 최재석, 김경동, 임희섭, 최일섭 등이 있다.

12) 최재석, 「한국인의 사회적 성격」, 현음사, 1994.

13) 이는 서론의 연구 범위에서 언급한 것처럼 본 연구가 고도성장기 이후의 현대 건설문화의 특성을 분석하고자 하기 때문이다.

14) 송호근, 「한국 무슨 일이 일어나고 있나」, 삼성경제연구소, 2008.

의 가치 의식을 동태적인 관점에서 살펴보았다. 다음은 이러한 점을 고려하여 그가 제시한 한국인의 대표적인 열 가지 가치의식을 압축 요약한 것이다.¹⁵⁾

첫째, 평등주의(egalitarianism) ; 한국의 평등주의는 가히 세계적이다. 사촌이 논을 사면 축하하기 전에 배가 먼저 아프다. 평등주의는 한편으로 누구에게나 나도 할 수 있다 는 신념을 심어주는 발전의 에너지로 작용하기도 한다. 반면, 성공한 사람에 대한 존경의 철회(withdrawal of respect)가 우리처럼 강한 사회도 없다.

둘째, 의사사회주의(pseudo-socialism) ; 한국 사회에서 자원 배분의 최선의 기준은 업적 여하를 막론하고 모두 똑같이 나누는 것이다. 의사사회주의는 대단지 형태로 동일 평형을 짓는 아파트 건축 방식에서부터 한 번의 수능시험으로 대학을 결정하는 학력 위주의 대입 제도까지 생활영역 곳곳에 스며들어 있다.

셋째, 낙관주의(optimism) ; 밀어붙이면 이루어진다는 막무가내식 습관이다. 시도하는 일은 언제나 이루어질 것으로 믿고 또 반드시 이루어져야 한다고 생각한다. 그래서 성사를 위해서는 비리와 부정을 서슴지 않고 사람들은 공격적 성향을 띤다. 이러한 비합리적 성향의 낙관주의는 안전불감증, 사고불감증, 사전 설계와 장기적 계획의 중요성을 무시하는 태도를 낳는다. 일단 실행하고 문제가 생기면 나중에 해결하면 된다는 식이다.

넷째, 권위주의(authoritarianism) ; 가족, 기업, 학교는 물론, 종교조직에 이르기까지 위계적 권위로 이루어진다. 가부장적 질서의 전통에다가 개발독재의 국가권력이 시민사회를 오랫동안 압도했기 때문이다. 권위주의가 제도화된 것이 연공임금제, 호봉제, 승진 제도 등이다.

다섯째, 이기적 자조주의(selfish self-help ideology) ; 자조 이념은 자유주의의 핵심적 덕목이다. 그러나 자신이 거둔 것, 자신에게 다가온 기회를 결코 양보하지 않는 이기주의로 표출될 때에는 문제가 발생한다. 한국인들은 능력 없는 사람, 노동력 상실자, 무지한 사람을 돕는 데 인색할 뿐만 아니라, 그들을 차별하고 경멸한다.

여섯째, 가족주의(familism) ; 가족주의가 한국보다 강한 나라도 드물다. 가용한 모든 자원이 가족에게 투자되고 그것을 통해 재생산된다. 자식들의 출세와 입신을 위해 부모들은 희생도 마다하지 않는다. 충효사상은 가족 내부의 질서와 부모들의 노후보장을 위

15) 전계서, pp.139-149.

해 거듭 강조된다. 그렇다고 가족 내부에 존재한 이런 종류의 이타주의가 사회로 확장 되는 것은 아니다.

일곱째, 독단주의(또는 토론의 부재) ; 사적, 공적 쟁점을 놓고 상하위직 간, 계층 간, 사회집단 간 토론이 이루어지지 않으며 관용의 수준이 낮다. 성장과정에서 토론문화가 결여된 탓도 있고, 다른 집단의 처지를 생각해 보지 못한 까닭도 있다. 주입식, 학력 위주의 교육은 이런 속성을 부채질한다. 의사소통의 단절과 독단주의는 연장자중심주의, 부처이기주의, 집단이기주의를 낳는다.

여덟째, 연고주의/지역주의 ; 지연, 학연, 혈연이 승진과 출세, 성공과 실패에 중대한 영향을 미친다. 사회적 신뢰를 만드는 객관적 기준과 요인이 없는 상황에서 연고적 요소가 신뢰의 중요한 기준으로 뿌리내렸다. 이른바 **빡** 이 통하는 연줄사회가 형성된 것이다. 지역주의는 모든 경쟁의 최상위 유형인 정권투쟁을 좌우하는 가장 위력적인 요인이 되고 있다.

아홉째, 엘리트주의(elitism) ; 학력주의와 연고주의가 결합된 결과가 엘리트주의이다. 엘리트서클에 일단 진입하면 평생 엘리트로 자처할 수 있는 신분을 획득한다. 자녀 교육에 대한 과도한 투자비용은 엘리트서클의 폐쇄성에 비례한다. 사회는 일단 엘리트 서클에 들었다고 간주되는 사람들에게 부당한 혜택을 주도록 짜여 있다.

열 번째, 국가중심주의 ; 국가는 어른이자 아버지와 동일시된다. 이런 인식은 국가가 만들어진 연후에 사회(백성)가 성립하는 동양의 전통에서 유래하며, 국가주도의 산업화로 굳어졌다. 시간이 흐름에 따라 모든 사회 현상의 궁극적 책임이 국가에 있다는 인식이 생겨나고 있는 것도 이와 무관하지 않다. 그 때문에 공과 사를 구분하는 기준이 모호해졌으며, 사회집단들은 자율과 책임을 혼동한다. 국가가 모든 판단과 행위 양식의 중심에서 있는 것이다.

송호근은 한국인의 이러한 열 가지 가치관을 지배자가 밀고 나갔던 국가주도 자본주의와 고도성장, 그리고 그에 따른 수많은 정책들에 시민들이 적응하면서 형성된 습관이자 가치관이라고 말한다. 그리고 이것들은 한국과 한국인의 사회조직, 행위양식 및 사고방식에 스며들어 법과 제도를 만들고, 사람들 간의 상호작용을 만든다고 설명한다.¹⁶⁾

16) 법과 제도는 중요한 한국의 사회문화이나 본 연구에서는 논의를 생략하고자 한다. 그 이유는 이 주제를 다루는 것은 새로운 전문적인 작업일 뿐만 아니라 크게 보아 가치의식의 문화가 법과 제도의 형성에 영향을 미친다고 생각되기 때문이다.

그런데 한국 사회가 경제적·정치적으로 빠르게 변화되어 온 만큼 한국인의 가치관 역시 고정불변하다고 보아서는 안 될 것이다. 1980년대 후반부터 밀어닥친 민주화와 세계화의 과정, 그리고 1997년 말의 IMF 구제금융 경험 등은 한국인의 가치관 변화에 큰 영향을 미쳤다. 송호근은 이 점에 주목하여 앞에서 제시한 열 가지의 가치관들이 어떻게 변화되고 있는지를 분석하고 있다.¹⁷⁾ 다음은 그의 분석을 요약한 것이다.

열 가지 가치관 중에서 1990년대 이후 평등주의, 이기적 자주주의, 가족주의, 연고주의/지역주의의 가치관들은 대체로 강화된 것으로 평가되고 있다. 반면, 의사사회주의, 낙관주의, 권위주의, 독단주의, 폐쇄적 엘리트주의, 국가중심주의 등 나머지 가치관들은 약화되어 오고 있다. 한편, 이러한 전통적 가치관들의 변화 경향 속에서 새로운 가치관들이 빠르게 형성되고 있다. 즉, 질적 평등에 대한 생각, 분배중시 경향, 합리적 시장경쟁을 중시하는 사고, 능력과 업적 중시, 합리주의, 권위붕괴, 토론문화, 신구엘리트 갈등, 시민사회 약진 등과 같은 대체적 가치의식이 형성되어 오고 있다. 그러나, 이렇게 새롭게 형성되어 오고 있는 가치관들이 기존의 가치관들을 완전히 대체하는 수준의 위치를 확보하지는 못하고 있다. 점차 약화되고 있는 가치관들에 대응하는 새로운 가치관들조차 완전히 절대적인 우위를 점하는 수준으로 성숙되지 못하는 양상을 보이고 있다.

송호근은 이러한 현상을 '가치관의 각축전'이라고 부른다.¹⁸⁾ 즉, 사회 변화와 함께 기존 가치관의 일부가 약화되고 새로운 가치관이 대두되고 있기는 하지만 뚜렷한 대체 현상은 나타나지 않고 있다는 것이다. 오히려 이런 가치관의 각축 현상 속에서 평등주의, 이기적 자주주의, 가족주의, 연고주의/지역주의와 같은 일부 기존의 전통적 가치관들은 더 강화되는 현상을 보이고 있다고 말한다. 그는 이러한 현상의 이유로 1990년대 이후 진행된 급격한 사회변동 속에서 사회적으로 신뢰할 만한 새로운 가치관들이 제자리를 잡지 못했기 때문으로 설명한다. 그는 이러한 현상을 '사회적 신뢰를 촉진하는, 사회적 행위의 규범과 판단기준이 될 준거 가치관이 형성되지 않은 상황에서 사람들은 자신의 것과 연고적인 것을 더욱 중시하게 되었으며, 그 영역 속에서 사회를 비판적으로 바라

17) 전계서, pp.150-193.

18) 가치관의 각축 양상에 대해서는 다른 사회학 연구들에서도 지적되고 있다. 홍성태는 오늘날 한국인은 상호 충돌하는 문화적 갈등 내지 변동의 시기를 살아가고 있다고 말한다. 그러다보니 사회는 매우 불안하지만 여전히 많은 가능성을 보여주기도 한다고 말한다. 그는 가치관 갈등의 키워드를 1970년대는 계급, 1980년대는 지역, 그리고 1990년대는 세대로 규정하고 있다. 홍성태, 「현대 한국사회의 문화적 형성」, 현실문화연구, 2006, pp.203-223.

보는 태도에 익숙하게끔 되었다 고 설명한다.

요약하면, 고도성장의 과정을 거쳐 오면서 한국의 사회문화 중 평등주의, 이기적 자조주의, 가족주의, 연고주의/지역주의 등의 가치관들은 더욱 강화되어 오고 있다. 즉, 이들 사회문화 의식은 민주화, 세계화 등의 빠른 사회·경제적 환경의 변화 속에서 새로운 가치관으로 변화되기에는커녕 오히려 더 강화되는 경향을 보이고 있다. 다른 한편으로 나머지 전통적 가치관들은 비록 약화되는 경향을 보이고 있으나 이를 대체하는 새로운 가치관들이 완전히 자리 잡지 못하면서 신·구 가치 의식들이 각축을 벌이는 혼돈의 양상을 보이고 있다. 본 탐구 작업에서는 다양한 가치관들의 갈등 상황이 전개되고 있는 가운데 끈질기게 지속 내지 강화되고 있는 몇 가지 전통적 가치관들에 대하여 특별히 주목하고자 한다.

〈표 3-1〉 한국인의 가치관 변동 특성 (고도성장기 이후 최근까지)

전통적인 가치관		형성되고 있는 가치관
강화되고 있는 가치관	<ul style="list-style-type: none"> - 평등주의 - 이기적 자조주의 - 가족주의 - 연고주의/지역주의 	<ul style="list-style-type: none"> - 질적 평등에 대한 생각 - 분배 중시 경향 - 합리적 시장경쟁
약화되고 있는 가치관	<ul style="list-style-type: none"> - 의사사회주의 - 낙관주의 - 권위주의 - 독단주의 - 폐쇄적 엘리트주의 - 국가중심주의 	<ul style="list-style-type: none"> - 능력과 업적 중시 - 합리주의 - 권위붕괴 - 토론문화 - 신구 엘리트 갈등 - 시민사회의 약진

자료 : 송호근, 「한국 무슨 일이 일어나고 있나」, 삼성경제연구소 151p. 표 재정리

2 건설산업의 구조적 특성

건설산업의 구조적 특성은 한국 건설문화를 형성하는 중요한 요인이다. 단도직입적으로, 건설산업의 특성 그 자체가 곧 한국 건설산업의 문화라고 단정할 수 있을지도 모른다. 그러나, 앞서 2장에서 언급한 것처럼 건설산업의 구조적 특성 그 자체를 건설문화라고 말할 수는 없다.¹⁹⁾ 만약, 이 양자가 같다면 한국의 건설문화와 일본의 건설문화, 그

19) 2장 4절 건설문화의 형성요인에서 건설산업의 구조적 특성이 건설문화에 영향을 중요한 영향을 미치는 요

리고 미국의 건설문화가 같다고 말할 수밖에 없을 것이다. 건설산업 종사자라면 누구나 한국의 건설문화가 일본이나 미국, 그리고 세계 어느 나라 건설문화와도 다르다는 것을 알고 있다. 건설인들은 곧잘 국내에서의 건설산업 관행이 해외에서의 관행과 다르다고 말하는데 이것은 나라마다 건설문화의 특성이 다름을 의미한다.

건설산업의 특성은 본질적으로 세계 어딜 가나 공통적이다. 시간이 흐름에 따라 부분적으로 건설산업의 특성이 변하는 경향을 보이기는 하나 그 본질적인 특성이 변하는 것은 아니다. 그렇다면 거의 보편적인 특성을 보이는 건설산업이 왜 나라마다 서로 다른 문화적 특성을 보유하게 되는가? 그것은 앞서 살펴본 그 나라의 사회문화 특성이 다르기 때문이다. 공통적인 건설산업의 특성에 반응하는 각 나라의 문화적 특성이 다르기 때문이다. 이런 측면에서 우리는 건설산업의 구조적 특성에 그 나라의 사회문화가 어떻게 반응하고 작용하는가를 세심하게 살펴볼 필요가 있다. 한국의 건설문화는 건설산업의 구조적 특성에 한국 사회의 문화적 특성들이 결합하여 나타난 독특한 양식이다.

이러한 인식의 전제하에 이제 건설산업의 구조적 특성에 대하여 살펴보자. 건설산업 분야의 적지 않은 연구들이 건설산업의 구조적 특성에 관해서 설명하고 있다. 여러 연구자들이 조금씩 다른 시각과 관점에서 건설산업의 다양한 특성을 설명하고 있지만 거의 대부분은 공통적이다.²⁰⁾ 여기서는 이재우가 제시하고 있는 아홉 가지 건설산업의 특성들을 중심으로 심도를 더하여 살펴보고자 한다.²¹⁾

첫째, 건설산업은 수주산업이다. 건설산업은 주문생산에 의존하는 대표적인 수주산업이다. 대체로 수요의 발생 빈도가 낮으면서 대규모 투입비용이 요구되거나, 표준제품이 아닌 단일의 특성을 갖는 제품을 만드는 산업이 주로 수주에 의존하는 산업들이다. 이러한 유형의 산업에는 조선업, 대형 산업용 기계, 컴퓨터 소프트웨어 시스템 구축, 경영 컨설팅과 같은 산업들이 해당되나 건설산업이 대표적이다. 건설산업은 이러한 수주산업적 특성으로 인하여 타 산업에 비하여 수요의 불안정성이 크고, 거래비용이 많이 발생

인이지만 그 자체를 건설문화로 볼 수 없다고 설명한 바 있다.

20) 여러 연구자들이 거의 공통적으로 비슷한 건설산업의 특성을 제시하고 있으므로 개별적 분석을 열거할 필요가 없을 것이다. 대부분 일반적이고 포괄적인 관점에서 건설산업의 특성을 제시하고 있으나, 특수한 관점에서 건설산업의 특성을 조명한 연구들도 있다. 예를들면, 권오현은 기술 및 생산성 향상 측면에서 건설산업의 특성을 설명하고 있다(권오현, 「건설산업의 중요소생산성 분석」, 충북대학교 경제학 박사학위 논문, 1998). 한편, 심규범은 건설산업의 노동시장 측면에서 건설산업의 특성을 조명한 바 있다(심규범, 「한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성의 한계」, 고려대학교 경제학 박사학위 논문, 2000).

21) 이재우, 「건설제도의 이론적 배경분석」, 한국건설산업연구원, 2001, PP.2-4.

하는 특징을 보인다. 최근에는 주택사업과 같이 직접 수요를 창출하는 개발형 사업의 비중이 높아지고 있기는 하지만, 여전히 건설산업은 수주산업이라는 전형적인 특성을 보유하고 있다.

둘째, 건설산업은 선계약-후시공 방식의 도급계약에 주로 의존하는 산업이다. 일반 제조업이 선생산-후판매 방식이라면 건설산업은 반대로 선계약-후시공 방식에 의존하는 대표적인 산업이다. 건설산업의 선계약-후시공 방식의 도급계약적 특성은 수주산업적 특성으로부터 나온다. 그리고 이러한 특성으로 인하여 건설산업은 발주자 또는 상위 계약자 우위의 구조를 벗어나기 어려운 특징을 보인다. 발주자는 자신이 요구한 시공물의 품질을 제대로 보장받을 확신이 없으므로 계약 이전 단계에서 우월적 지위를 최대한 활용하고자 한다.

셋째, 건설산업의 생산활동은 장기간이 소요된다. 생산기간이 장기간 소요되는 이유는 건설생산물이 소비재가 아닌 자본재이기 때문이다. 건설산업이 타 산업보다 경기변동이 심하게 나타나는 이유는 이와 같이 장기 생산이 요구되는 자본재적 투자 활동에 주로 의존하기 때문이다.²²⁾ 또한, 생산기간의 장기화는 생산요소 투입 비용의 불안정성을 크게 하는 요인으로 작용한다. 건설생산에서 생산요소 및 공기의 계획과 관리가 중요한 것은 이러한 이유 때문이다. 한편, 생산기간이 장기간인 것 이상으로 사용기간은 더 장기간이다. 이는 건설수요의 발생 빈도를 낮추고 부정기적인 수요를 유발하는 요인이 된다.

넷째, 건설생산은 반복생산이 어려운 특성을 보유하고 있다. 일반적인 제조업 생산은 표준적인 상품의 대량생산 방식인 반면, 건설생산은 단품 위주의 일회성을 띤다. 따라서 건설생산은 표준화와 규격화가 용이하지 않고, 규모의 경제를 달성하기가 어렵다. 건설생산은 이러한 특성으로 인하여 생산원가의 표준화와 생산성 향상이 어려운 한편, 기업들의 독자적인 기술개발 유인 역시 작아진다. 한편, 비반복 생산의 특성은 단품 위주의 단발성 계약을 유인하여 건설업체로 하여금 장기적인 신뢰 관계에 의한 영업활동을 약화시키는 요인으로도 작용한다.

다섯째, 건설산업은 옥외에서 생산이 이루어지는 기후의존형 산업이다. 옥외에서 생산이 이루어지므로 계절과 일기 등 자연환경의 영향을 크게 받는 특징을 보인다. 동

22) 권오현, 전계서, P.7.

절기나 장마철에는 생산활동을 중단해야 하는 경우도 발생한다. 이러한 기후의존적 특성으로 인하여 공사기간과 비용의 가변성이 커진다. 또한 타 산업보다 재해 발생의 위험성에 더 많이 노출되는 특징을 갖는다. 건설산업의 기후의존적 속성은 건설기업으로 하여금 수익성 확보를 어렵게 만드는 등 경영의 안정성을 저해하는 요인으로 작용한다.

여섯째, 건설산업은 종합가공 산업으로서 각 공정마다 분업 생산을 요구한다. 즉, 건설생산은 한 프로젝트를 중심으로 다양한 공종의 전문기업들이 참여하는 분업체제를 통하여 진행된다. 이런 측면에서 건설산업을 네트워크산업이라 부르기도 한다. 건설생산의 효율성은 계약의 연결망을 얼마나 효과적으로 구축하고 관리하는가에 달려 있다 해도 과언이 아니다.

일곱째, 건설산업은 노동집약적 산업이다. 건설수요의 불안정성, 건설생산의 비반복성 등이 노동력 의존 비중을 높이는 요인으로 작용한다. 그리고 옥외현장에서 생산을 해야 하는 특성도 기계·설비 이용보다는 노동력 투입의 비중을 높이는 요인이 된다. 2006년 기준 산업별 노동장비율을 보면, 건설업은 1천4백만원으로서 제조업의 1억2천4백만원, 전산업 평균의 9천7백만원보다 7~9배 정도 낮게 나타나고 있다.²³⁾ 건설생산의 노동집약적 특징은 타 산업에 비하여 시공경험에 기초한 숙련 노동력을 중시하는 반면, 기술 혁신 또는 자본설비의 도입을 통한 생산성 향상을 더디게 하는 요인으로 작용한다.

여덟째, 건설산업은 외부성이 강하게 작용하는 산업이다. 건설생산물은 일반적으로 불특정 다수의 사람들이 사용하는 공공시설인 경우가 많다. 이 경우 부실시공이나 이로 인한 사고 발생시에는 건축주와 시공업자간의 관계를 넘어서 제3자에게 피해를 입히게 된다. 계약당사자가 아닌 제3자에게 피해를 준다는 점에서 건설계약의 외부성은 다른 어떤 상품보다 크다. 이러한 이유로 건설계약은 권리와 책임의 관계가 복잡해지는 특성을 갖게 된다.

아홉째, 건설계약은 경로의존적(path-dependent) 계약의 특성을 갖는다. 종합 가공산업의 특성을 갖기 때문에 다양한 당사자간의 계약이 상호 영향을 미치게 된다. 특히, 수직적 관계에서 상위의 계약은 하위의 계약을 구속하는 영향력을 갖게 된다. 예를 들면, 앞 단계에의 설계와 공법의 채택은 이후 시공단계에서 다른 대안을 선택할 수 있는 여

23) 노동장비율은 산업의 장비·기계화 정도를 나타내는 지표로서 종업원 1인에 대한 총유형고정자산의 비율로 측정된다. 노동장비율이 높을수록 노동생산성은 높아진다. 한국은행 경제통계국, 「2006년 산업별 노동장비율 통계」.

지를 제한한다. 이런 측면에서 건설생산은 전(前) 단계의 계약이 전체 건설생산의 품질과 효율성에 큰 영향을 미치게 된다.

마지막으로 이상에서 열거한 아홉 가지의 특성에 한 가지를 더 추가하면, 건설산업의 주된 고객은 정부 또는 공공부문이라는 점을 들 수 있다. 건설산업은 다른 어느 산업보다 정부 또는 공공부문의 수요에 의존하는 비중이 높은 산업이다. 이는 건설생산의 주요 대상인 사회간접시설이 주로 이들 부문으로부터 발주되기 때문이다. 건설산업의 이러한 특성은 공공발주 정책 및 제도가 건설산업 활동 전반에 미치는 영향력이 크다는 것을 의미한다.

이상에서 열거한 건설산업의 특성에 대한 반론도 있다. 「일본의 건설산업」 저자 가네모토는 건설산업만이 반드시 특수한 것은 아니라고 주장한다.²⁴⁾ 그는 조선업, 대형기계생산 업종도 수주산업이고, 에어컨, 해수욕장, 백화점 등도 기상조건에 심하게 영향을 받는 업종이라고 말한다. 그리고 많은 기계 제조업종 역시 종합 가공산업이며, 건설업이 노동집약적 산업이라는 것도 상대적인 의미에 불과하다고 말한다. 가네모토는 건설산업이 특수하다고 하여 시장원리에 벗어난 제도적 보호를 받아야 하는 이유가 없다는 뜻에서 이러한 주장을 펴고 있다. 그러나, 가네모토의 주장에도 불구하고 건설산업이 여타 산업들에 비하여 상대적으로 독특한 특성을 보유하고 있다는 것은 변함없는 사실이다.

앞에서 열거한 제반 특성들은 건설산업의 성격을 종합적으로 이해하는 데 시사하는 바가 크다. 건설산업은 한마디로 경영의 불안정성이 높은 산업이다. 그리고 이로 인하여 건설주체들간의 거래비용이 높게 발생하는 특징을 보인다. 쿠퍼와 울렌은 *거래되는 재화의 특이성이 높을수록, 권리관계가 복잡하고 불확실할수록, 계약참여자가 많을수록, 당사자 관계가 적대적일수록, 당사자 관계가 서로 면식이 없을수록, 상대방 행동이 이해하기 어려울수록, 교환에 시간이 많이 지연될수록, 예측 불가능의 상황이 빈번할수록, 계약의 이행에 대한 감시 비용과 제재 비용이 높을수록 교환에 따른 거래비용이 많이 든다*고 말한다.²⁵⁾ 앞에서 열거한 건설산업의 많은 특성들이 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 건설산업은 다른 어느 산업보다 계약 및 생산활동에 따르는 거래비용이 많이 드는 특성을 보유하고 있다.

24) 가네모토, 「일본의 건설산업」, 한국건설산업연구원(오테현 번역), 2000.

25) 이재우, 전제서, pp.2-3(Cooter & Ulen, Law Economics, 2000, pp.87-88, 재인용).

그렇다면 높은 거래비용에 반응하는 건설주체들의 행위는 과연 어떤 특징을 보일까? 건설주체들은 자신이 직면하게 되는 높은 거래비용을 회피하려는 노력을 할 것이다. 만약 사회적으로 계약을 안정적으로 이행할 만한 신뢰 구조가 구축되어 있지 않다면 건설주체들은 거래비용을 축소하기 위한 다양한 측면의 독자적인 노력을 경주할 것이다. 발주자를 비롯하여 상위의 계약자는 자신에게 유리한 조건의 계약을 체결하려 노력할 것이다. 모든 생산 참여자는 가능하면 일회성 거래의 상황에서 최대의 이익을 추구하려 노력할 것이다. 시공업체들은 가급적 하위의 계약자에게 위험 요인들을 전가하려 노력할 것이고, 투입 노동력의 비용을 줄이기 위하여 임시직·비정규 노동력을 더 많이 활용하려 할 것이다. 그리고 장기적으로 투자의 효과성을 확보하기 어려운 기술 또는 설비 투자의 노력을 회피할 가능성이 높다.

그런데 이상에서 열거한 건설주체들의 행동 특성은 일단 개연성으로 보는 것이 타당할 것이다. 건설산업의 특성 자체가 그런 행동 특성을 유발할 가능성을 갖고 있기는 하지만 반드시 모든 경우에 똑같은 결과를 낳지는 않을 것이다. 심규범은 *주문생산방식이란 건설업의 특성은 세계적으로 공통적이거나 외국의 모든 건설노동시장이 비공식성을 띠는 것은 아니다* 고 말한다.²⁶⁾ 또 *선진국의 경우 건설업 특성에 조응하는 제도의 구축을 통하여 건설노동시장을 공식제도의 보호 틀 안에 두는 경우도 있다고* 말한다. 이는 크게 보아 한 나라의 사회문화가 건설산업의 특성에 작용하는 방식 또는 정도에 따라 건설주체들의 행동 특성들도 달라질 수 있음을 시사한다. 즉, 건설산업의 특성 자체가 그대로 건설문화의 특성으로 구현된다고 말할 수는 없을 것이다.

26) 심규범, 전계서, P.37.

〈표 3-2〉 건설산업의 특성과 주체들의 행동 개연성

건설산업의 특성	건설주체들의 행동 개연성
<ul style="list-style-type: none"> - 수주산업 - 선계약-후시공 방식의 도급계약비중 높음 - 생산활동이 장기간 소요 - 반복생산이 어려움 - 기후의존형 옥외생산 - 공정별 분담을 통한 종합 가공산업 - 노동집약산업 - 외부성이 강함 - 경로의존적 계약 특성 보유 - 정부 또는 공공부문이 주요 고객 	<ul style="list-style-type: none"> - 발주자 및 상위자 우위의 계약 체결 - 일회성 거래를 통한 이익추구 경향 증대 - 다단계 하도급을 통한 비용 및 위험 전가 노력 증대 - 임시·비정규직 노동력 투입 증대 - 설비투자 및 기술개발 노력 미흡

3. 영향력 있는 건설기업의 문화

쉽게 발견되는 경우는 아니지만 한 기업의 문화가 전체 산업문화에 영향을 미칠 수도 있다. 한국의 건설산업에서 이러한 케이스가 있는지 발견하는 작업은 흥미를 더해줄 것이다.

현대 한국 건설산업의 역사는 길지 않다. 1958년에 「건설업법」이 제정되어 현대 건설산업의 기초가 마련되었으나 건설산업의 실질적인 성장은 1962년 군사정부의 출범 이후로 볼 수 있다.²⁷⁾ 따라서 현대적 한국 건설산업의 역사는 45년 정도에 불과하다. 건설산업의 성장 역사는 1960년대 이후 한국의 산업화 및 경제성장과 궤를 같이하여 왔다 해도 과언이 아니다. 이 기간 동안 한국 건설산업은 산업화의 기반 구축을 위한 인프라를 건설함과 동시에 빠른 경제성장을 견인하는 주역으로서의 역할을 담당하여 왔다.

대체로 하나의 건설기업 문화가 전체 건설산업의 문화에 강력한 영향력을 미치기 쉬운 시기는 '변동'의 시기이다. 산업적 기반이 거의 없는 상태에서 새로운 성장의 기반을 구축해야 하는 시기이거나 새로운 환경 변화에 직면하여 산업의 틀을 크게 변모시켜야 하는 시기가 이러한 시기에 해당된다. 이 시기에는 선두에 선 업체의 문화적 특성이 전

27) 현대 한국 건설산업의 시기 구분은 김의원과 김광남의 연구를 참고할 수 있다. 김의원은 초창기(1945~1961), 도약기(1962~1972), 성장기(1973~1982), 성숙기(1983~현재)로 구분하고 있다. 그리고, 김광남은 태동기(1945~1961), 성장기(1962~1972), 해외진출기(1973~1982), 국내건설 팽창기(1983~1992), 구조조정기(1993~현재)로 구분하고 있다. 두 연구 다 명칭만 다를 뿐 시기 구분을 같이 하고 있다. 다만, 김광남은 1983년 이후 시기를 두 시기로 구분하고 있다. 김의원, 「건설산업의 발자취」, 「건설산업 가치 재발굴」, 한국건설문화원, 2005, pp. 47-64. 김광남, 「건설산업 달라져야 한다」, 기문당, 2003.

체 산업의 문화에 강력한 영향을 미치기 쉽다. 현대 한국 건설산업의 역사는 이러한 문화 형성의 여건을 제공한다. 즉, 일개 건설업체의 강력한 문화가 전체 건설산업의 문화 형성을 선도하는 기능을 담당하기 쉬운 여건을 제공한다.

본 탐구에서는 이러한 관점에서 '현대건설'이라는 기업의 문화에 주목하고자 한다. 현대건설의 문화는 한마디로 '도전의 문화'이다. 기업문화 연구자들은 이를 '하면 된다'라는 행동 중심의 기업문화로 표현하고 있다.²⁸⁾ 현대건설의 문화는 기업이 확장되어 가면서 현대그룹의 문화가 되었고, 외국인들에게는 'can do culture'라는 한국의 대표적 기업문화로 소개되기까지 하였다.²⁹⁾ 현대건설의 도전문화 사례는 한두 가지가 아니다. 「현대건설 50년사」에 소개된 사례들 중 두 가지를 요약, 제시하면 다음과 같다.³⁰⁾

태국고속도로 건설 현장 사례(1966년) ; 태국은 비가 많은 나라여서 모래와 자갈이 항상 너무 젖어 있어, 그대로 섞을 경우 함수량이 맞지 않아 아스콘이 제대로 생산되지 않았다. 그러한 사실을 2~3개월간 고심 후에 알아내어 건조기에 자갈을 넣고 말리려고 했으나 건조기 자체의 온도가 올라가지 않았다. 그런데 하루는 정주영 회장이 와서 보더니 건조기에 비싼 기름을 때 가면서 말릴게 뭐 있느냐, 골재를 직접 철판에 놓고 구워라 하고 지시했다. 과연 건조기를 이용할 때보다 생산능률이 2~3배까지 높아졌다.

서산 간척지의 유조선 공법 사례(1984년) ; 정주영 명예회장은 공사비 절감과 안전시공을 위한 방안을 강구하다 대형 유조선으로 조수를 막아놓으면 흙이나 버력 등 현장 근처에서 쉽게 구할 수 있는 재료로도 물막이를 할 수 있으리라는 기상천외한 아이디어를 내놓았다. 그래서 이 유조선 물막이 공법은 일명 '정주영 공법'이라고 불리게 되었다. 이 공법 덕분에 계획공기 45개월을 36개월이나 단축, 9개월 만에 완공시킴으로써 총 공사비를 280억원이나 절감할 수 있었다.

현대건설의 도전적 기업 문화는 이 사례들에서 보아 알 수 있듯이 창업주인 정주영 개인의 리더십이라고 말해도 틀린 말이 아니다. 기업문화의 형성에는 창업자나 경영주 등 핵심 인물의 경영이념과 욕구 동기가 중요한 영향을 미치는데 현대건설에서는 창업자이자 CEO인 정주영이 이러한 역할을 하였다.³¹⁾ 그는 '현대가 한국 경제를 선도하고

28) 이학중, 전계서, p.15.

29) 일례로 1984년도 9월 10일자 Time지에는 한국이 'Land of the Can Do Spirit'로 소개되기도 하였다. 전계서, pp.140-141.

30) 현대건설, 「현대건설 50년사」, 1997.

오늘날 세계적 기업의 일원이 될 수 있었던 원동력이 무엇이냐고 묻는다면, 나는 주저 없이 즉각 우리 현대야 말로 진취적인 기상과 불굴의 개척정신을 가진 사람들이 모인 집단이기 때문이라고 대답하겠다고 말했다.³²⁾ 오늘날 한국인에게 정주영이 현대건설의 사업 경험으로부터 조선소를 만들고 유조선을 수주하는 과정은 '하면 된다'라는 신념을 실현한 신화로 기억되고 있을 정도이다.

현대건설의 문화를 창조한 리더십은 시대적 환경과 잘 맞아 떨어졌다.³³⁾ 박정희 군사 정부는 소위 군대식 조직과 관리 규율을 동원하여 산업화와 경제성장을 최우선으로 추진하였다.³⁴⁾ 정주영의 현대건설은 이러한 정치적 배경에 힘입어 성장을 구가해 나갔으며, '하면 된다'는 도전 문화는 시대적 이데올로기와 이상적으로 부합하였다. 이것은 바로 정주영이 리드한 도전 문화가 현대건설에만 머물지 않고 한국 건설산업의 대표적 문화로 자리 잡은 요인이 되었다. 이지송은 과거 한국 건설기업의 경영 문화로 저돌적 경영문화, '하면 된다'의 경영문화, 군사적 조직문화, 속도전 건설문화 등을 제시하고 있는데, 이들은 군사정권의 개발 전략에 힘입어 정주영의 현대건설이 선도적으로 리드해 나간 문화라고 볼 수 있다.³⁵⁾

한국 건설산업의 성장사에서 현대건설이 기여한 문화적 영향력만큼 큰 힘을 발휘한 여타 건설업체의 문화를 발견하기란 쉽지 않다. 적어도 1980년대 후반까지는 사회 전반에 걸쳐 여전히 군대식 도전주의 문화가 민간부문의 문화에도 압도적인 영향력을 행사하고 있었다. 현대건설이 리드한 도전문화는 여전히 건설산업의 대표적인 문화로 남아 있다. 그러나, 1990년대 이후 사회의 민주화와 건설산업의 개방화, 그리고 몇 차례 연이어 터진 대형 부실시공의 여파 등으로 급격하게 변한 건설산업 환경은 새로운 건설기업 문화를 유발하는 요인으로 작용하였다. 거기에서 1998년 이후 경험한 IMF 금융 위기와 건설시장의 침체는 건설문화를 크게 바꾸지 않으면 안 되는 결정적인 요인이 되었다.

31) 이학중, 전계서, p.46.

32) 정주영, 「시련은 있어도 실패는 없다」, 현대문화신문사, 1992, 머리말.

33) 사회학자인 앤서니 기든스는 개별 지도자의 영향력이 사회변화를 유발하기도 하는데 이때는 유리한 사회적 조건이 형성되어야 한다고 말한다. 앤서니 기든스(번역), 「현대사회학」, 을유문화사, 2001, p.61.

34) 권태준은 관료제 전반에 도입된 군대식 조직과 관리 규율로 무장된 군사정부의 개발독재체제가 약 20년 동안 크게 밀어붙인 결과'가 오늘날 산업화와 경제성장의 토대를 이룩하였다고 말한다. 권태준, 「한국의 세기 뛰어넘기」, 나남출판, 2006, pp. 19-20.

35) 이지송, 「건설 기업경영문화」, 「건설문화가 경쟁력이다」, 한국건설문화원, 2007, pp. 87-104.

이러한 충격 요인들로 인하여 일부 선도적 소수 기업들의 문화가 변하고 있는 것도 사실이다.³⁶⁾ 그러나, 이러한 개별 기업 차원의 새로운 문화가 과거 현대건설이 주도한 것처럼 산업 차원에까지 강력한 영향력을 미치는 것으로 판단될 정도는 아니다.

36) 금호건설, 신세계건설, 우림건설 등이 윤리경영과 사회공헌 등을 선도하고 있지만 전체 건설문화를 변화시키는 선도적인 영향력을 행사하고 있지는 못하다. 윤영선, 「건설문화 혁신」, 『한국 건설산업 미래혁신전략 연구』, 건설산업혁신위원회·한국건설산업연구원, 2006, pp. 179-230.

한국 건설문화의 전형적 특성에는 어떤 것들이 있을까? 아마 건설산업 종사자라면 누구나 나름대로 몇 가지 특성을 제시할 수 있을 것이다. 사람들마다 제시하는 특성들은 제각기 다를 것이지만 표현의 차이를 극복한다면 상당한 공통점들을 발견할 수 있을 것이다. 본 탐구 작업에서는 앞서 살펴본 한국 건설문화의 형성 요인들로부터 한국 건설문화의 전형적인 특성을 도출해 보고자 한다. 우선, 이 작업을 수행하기 전에 예비적인 고찰로서 다른 전문가들은 한국 건설문화의 특성을 어떻게 제시하고 있는지 살펴보고자 한다. 또한, 형성 요인들로부터 한국 건설문화의 특성을 도출하는 메커니즘을 제시해 보고자 한다. 이러한 예비 고찰 단계를 거친 후 본격적으로 한국 건설문화의 전형적 특성 6가지를 제시하고자 하는데 여기서는 각 특성의 형성 원인과 현상적 전개 양상, 그리고 그것이 표출하는 특징 내지 문제점들을 다각도로 살펴보고자 한다. 각 특성들의 형성 원인에 대한 분석은 그 특성의 선정 이유가 될 것이다.

1. 예비 고찰

(1) 전문가들이 제시한 한국 건설문화의 특성

최근 건설문화에 관한 연구가 활기를 띠면서 나름대로 의견을 제시한 연구 결과들이 다수 나오고 있다. 본 탐구에서는 한국건설문화원이 발간한 「건설문화가 경쟁력이다」라는 책자에서 한국의 건설문화를 진단한 네 편의 연구 자료를 중점적으로 분석해 보았다.³⁷⁾

먼저, 김종훈은 「건설산업 문화의 문제점 진단과 개선방안」이라는 제목의 글을 통하여 우리 건설문화의 특징 내지 문제점들을 제시하고 있다.³⁸⁾ 그가 이 연구에서 제시하

37) 여기에는 모두 12편의 글이 실려 있는데 우리 건설문화를 진단하는 내용이 담긴 연구는 김종훈, 이지송, 윤만근, 백석근 등이 쓴 네 편이다. 한국건설문화원, 「건설문화가 경쟁력이다」, 2007.

38) 김종훈, 「건설산업 문화의 문제점 진단과 개선방안」, 전게서, pp. 67-85.

고 있는 한국 건설문화의 특징을 재구성하여 요약하면 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 측면에서 수직적이고 폐쇄적인 문화, 자기가 속한 영역의 이익만을 추구하는 이기적이고 배타적인 문화 등을 들 수 있다. 또한 고도성장의 과정에서 양적 성장을 추구한 건설산업은 결과만을 중시하는 목표지상주의의 문화를 낳았다. 결과 위주의 목표지상주의 문화는 건설물량이 폭발적으로 증가하는 성숙기(1983~현재)를 거쳐 오면서 빨리빨리, 대충대충의 날림공사 분위기로 이어져서 삼풍백화점 붕괴와 같은 씻을 수 없는 결과를 만들었다. 동시에 이 시기 주택 200만호 건설 같은 초대형 프로젝트들이 건설시장의 급팽창과 거품 경제를 촉발하는 과정에서 입찰비리, 금품수수, 정경유착, 부실공사 등 건설업체의 부정적인 행태를 심화시키면서 건설산업의 이미지와 문화를 심각하게 훼손시키고 말았다. 한편, 정부, 업체, 그리고 민간 발주자 세 부문의 부정적 문화가 악순환의 고리를 만들면서 총체적으로 건설산업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 정부는 현안 중심의 졸속 처방에 급급하여 지나친 규제와 투명성 위주의 발주 방식을 고집한 나머지 글로벌 스탠더드화된 시스템과 법체계를 만들지 못했다. 그리고 건설업계는 기득권을 유지하려는 이기주의에 빠져 폐쇄적인 건설문화를 만든 책임이 있다. 또한, 소비자인 발주자는 건축 행위를 축재 수단으로만 인식하여 성냥갑 같은 아파트를 낳게 하는 등 왜곡된 건설문화를 만든 책임을 면하기 어렵다.

둘째, 이지송은 「건설 기업경영 문화」라는 글을 통하여 건설기업의 내부 문화를 소개하고 있다.³⁹⁾ 다음은 그의 글에서 발췌하여 재구성한 한국 건설기업 문화의 특징이다.

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 활성화되면서 하면 된다 라는 독특한 건설문화로 발전한다. 당시 하면 된다 의 건설문화는 건설업을 모체로 한 기업들이 타 산업으로 진

39) 이지송, 「건설 기업경영문화」, 전계서, pp. 87-104.

출하면서 그룹화하는 정신적 에너지로 작용하기도 하였다. 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 요인으로 작용하였다. 그러나, 이러한 건설문화들은 1990년대 이후 대형 건설부실사고, 외환위기, 노동운동 등을 겪으면서 변화 경향을 보이고 있다. 이 시기 이후에 건설기업들에게는 무조건 하면 된다는 저돌적 문화가 돌다리도 두드리고 가는 섬세한 문화로, 상명하달의 군사문화가 협의의 문화로, 빨리빨리의 문화는 품질과 안전 우선의 문화로 점차 바뀌고 있다. 특히, 선도적 기업들을 중심으로 기술력 중심의 경영문화, 브랜드를 접목하는 경영문화, 화합의 경영문화가 새로운 문화로 대두되고 있다.⁴⁰⁾

셋째, 윤만근은 「바람직한 건설현장 문화」라는 글을 통하여 건설현장에서 형성되고 있는 문화를 제시하고 있다.⁴¹⁾ 다음은 그가 소개하는 건설현장의 문화를 재구성하여 요약한 것이다.

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 대충대충의 문화가 형성되었다. 이는 목적 달성을 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 연고주의 문화가 형성되었다. 기본과 원칙보다는 학연, 지연, 혈연 등을 통한 편법과 권모술수가 더 잘 통하는 문화가 형성되었다. 다섯째, 연고주의와 연계하여 집대문화가 형성되었다. 수주 및 입찰단계는 물론 현장에서도 보다 유리한 정보 획득과 평가 그리고, 편법적인 문

40) 이지송은 미래 건설기업의 경영문화로 상생문화, 윤리투명경영문화, 나눔의 문화 등을 제안하고 있다.

41) 윤만근, 바람직한 건설현장 문화, 전계서, pp. 105-116

제 해결을 위하여 연고와 접대문화가 광범위하게 형성되었다. 여섯째, 부정부패의 현장 문화가 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.⁴²⁾

넷째, 백석근은 「노가다를 버리고 건설노동자로…」 라는 글을 통하여 건설노동자의 문화를 소개하고 있다.⁴³⁾ 다음은 그의 글로부터 재구성한 건설노동자와 관련된 문화적 특성들이다.

건설현장 노동자는 건설노동자라는 명칭 대신에 노가다로 통한다. 그리고, 노가다'는 멸시와 천대의 대명사처럼 인식되고 있다. 건설노동자를 노가다'로 인식하는 사회적 관행은 일제시대 이후 지금까지 크게 바뀌지 않고 있다. 건설현장은 여전히 전근대적이고 가부장적인 질서 속에서 노동자들이 취업하기 기피하는 3D업종으로 인식되고 있다. 건설노동자의 열악한 환경은 비정규직 고용과 다단계하도급이라는 도급구조의 틀 속에서 고착화되어 왔다. 그리고 이는 부실시공과 외국 건설산업보다 크게 높은 산업재해를 유발하는 요인으로 작용하여 왔다. 건설노동자들은 고용불안, 장시간 중노동, 사회 복지로부터의 소외 등으로 인하여 자긍심을 상실하고 있다.

이상에서 우리는 한국 건설문화를 분석 탐구한 네 편의 논문들을 살펴보았다. 각각 상이한 관점에서 한국 건설문화를 조명함으로써 다양한 시각의 건설문화를 이해하는데 도움을 주고 있다. 김종훈은 본 탐색 작업에서 고찰하려는 관점과 동일하게 산업적 차원에서 한국 건설문화를 분석하였다. 이지송은 건설기업의 관점에서, 윤만근은 건설현장의 관점에서 각각 한국 건설문화를 살펴보고 있다. 백석근은 건설노동자의 문화를 고찰하였다.

이 네 편에 요약된 한국 건설문화의 특성을 본 연구에서 제시한 세 가지 건설문화의 유형으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 네 편의 글에서 공통적으로 가장 많이 제시

42) 윤만근은 건설현장 문화의 미래상으로서 대충대충이 아닌 확인을 토대로 하는 빨리빨리 문화, 상명하복이 아닌 토론회의 문화, 연고 및 접대 대신 업무중심의 문화가 요구된다고 말한다. 상계서.

43) 백석근, 노가다를 버리고 건설노동자로… , 전계서, pp.117-137.

되고 있는 문화는 의식으로서의 문화'이다. 비록 서로 다른 용어들로 표현하고 있으나 상호 관련성이 높은 의식의 문화 특성들을 제시하고 있다. 김종훈이 제시하는 의식 측면의 문화 특성을 다른 저자들이 제시하는 문화들과 연결시켜 보자. 먼저, '타율적 문화'는 이지송과 윤만근이 공통으로 지적하는 '상명하복의 문화'와 유사한 성격이라고 볼 수 있다. 또한 '수직적·폐쇄적 문화'도 '타율적 상명하복의 문화'와 연관이 있으며 윤만근이 제시하는 '접대문화', '부정부패의 현장문화', '정에 의한 팀워크 문화'와도 관련성이 높다. '이기적배타적 문화' 역시 윤만근의 '연고주의 문화', '접대문화', '부정부패 문화', '정에 의한 팀워크 문화'와 연결된다. 마지막으로 '결과 중시의 목표지상주의'는 이지송의 '저돌적 경영문화', '하면 된다'의 문화, '빨리빨리'식의 속도전 문화, 그리고 윤만근이 제시하는 거의 모든 문화와 관련이 된다.

의식으로서의 문화를 정리하는 데 있어서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 문화의 동태적 측면이다. 즉, 건설산업의 의식 문화는 시간이 흐르면서 변하는 특징을 갖는다. 이지송은 이러한 측면을 잘 제시하고 있다. 그는 1990년대 이후 부실시공과 IMF 외환위기 등을 경험하면서 과거의 건설문화를 대체하는 새로운 문화가 형성되고 있는 것으로 설명하고 있다. 그는 이 시기 이후 '무조건 하면 된다'라는 저돌적 문화가 '돌다리도 두드리고 가는 섬세한 문화로, 상명하달의 군사문화가 협의의 문화로, '빨리빨리'의 문화는 '품질과 안전 우선'의 문화로 점차 바뀌어가고 있다고 말한다. 그러나, 네 명의 연구자들이 제시하는 문화적 특성을 종합하여 보면, 이러한 경향이 나타나고 있음에도 불구하고 여전히 과거에 형성된 문화들이 끈질긴 생명력을 유지하고 있는 것처럼 보인다. 이지송이 제시하는 새로운 대체형 문화들은 아직 완전히 건설산업의 전형적인 문화로 자리 잡았다고 보기는 어려울 것이다. 더구나, 본 연구의 관점인 산업적인 측면에서는 이러한 변화의 양상보다는 오히려 과거에 형성된 문화의 지속성이 더 강한 것으로 판단된다.

의식으로서의 문화와 달리 제도와 결과물로서의 문화적 특성에 대해서는 김종훈 외에 별도로 언급하지 않고 있다. 이는 나머지 저자들은 산업차원에서 건설문화의 특성을 보지 않았기 때문이다. 김종훈은 우리 제도 문화의 특성으로 '글로벌 스탠더드에서 벗어난 법체계'를 제시하고 있다. 김종훈은 한국의 건설제도는 이해집단들의 이익을 대변하는 구조로 짜여져 있어 건설산업의 고비용·저효율 구조를 형성하는 주된 요인으로 보고 있다. 결과물로서의 건설문화에 대해서는 김종훈도 뚜렷하게 지적하지는 않았

으나 건설 소비자 즉, 발주자가 건축행위를 축재수단으로만 인식하는 태도가 결과적으로 왜곡된 시공물을 만든다고 언급하고 있다. 그는 이러한 현상으로 나타난 대표적 사례로 획일적인 일자형 배치구조의 아파트를 들고 있다. 한국 건설 생산물 문화의 특성으로서 획일성에 대해서는 김명수 등도 언급한 바 있다.⁴⁴⁾

〈표 4-1〉 전문가들이 꼽은 한국 건설문화 특성의 유형별 분류

구분	김종훈	이지송	윤만근	백석근
관점	산업전반	기업경영	시공현장	노동자
의식	<ul style="list-style-type: none"> - 정부제도 의존적 타율문화 - 수직적·폐쇄적 프로젝트수행 및 계약문화 - 이기적·배타적 문화 - 결과 중시의 목표지상주의 	<ul style="list-style-type: none"> - 저돌적 경영문화 vs. '돌다리도 두드려가'는 섬세한 문화 - '하면 된다'의 문화 - '빨리빨리'식의 속도전 문화 vs. 품질과 안전 우선의 문화 - 상명하달의 군대 문화 vs. 협의의 문화 	<ul style="list-style-type: none"> - 빨리빨리 문화 - 대충대충 문화 - 상명하복의 문화 - 연고주의 문화 - 접대 문화 - 부정부패의 현장문화 - 정에 의한 팀워크 문화 	<ul style="list-style-type: none"> - 노가다 의식
제도	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 스탠더드에서 벗어난 법체계 			
시공 결과물	<ul style="list-style-type: none"> - 일자배열의 획일적 아파트 구조 			

(2) 한국 건설문화 특성 선정의 메커니즘과 결과

전문가들이 제시한 한국 건설문화의 특성을 참고하면서 본 탐색 작업에서는 나름대로 독자적인 틀로서 한국 건설문화의 전형적인 특성들을 제시하고자 한다. 본 탐색 연구에서는 한국 건설문화의 특성은 건설산업의 구조적 특성과 한국의 사회문화라는 두 가지 요인이 상호 작용하여 형성되는 것으로 본다. 건설산업의 구조적 특성은 객관적 조건에 해당되는 것으로 시공을 초월하여 쉽게 변하지 않는 속성을 갖는다. 이에 비하여 한국의 사회문화는 주관적으로 인식되는 것으로서 비록 장기간이 소요되기는 하나 시간이 흐름에 따라 변하는 속성을 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 기본적 체계 하에서 영향력 있는 건설기업의 문화는 예외적으로 작용하는 변수로 간주한다.

44) 이에 대해서는 2장 3절에 언급되어 있다.

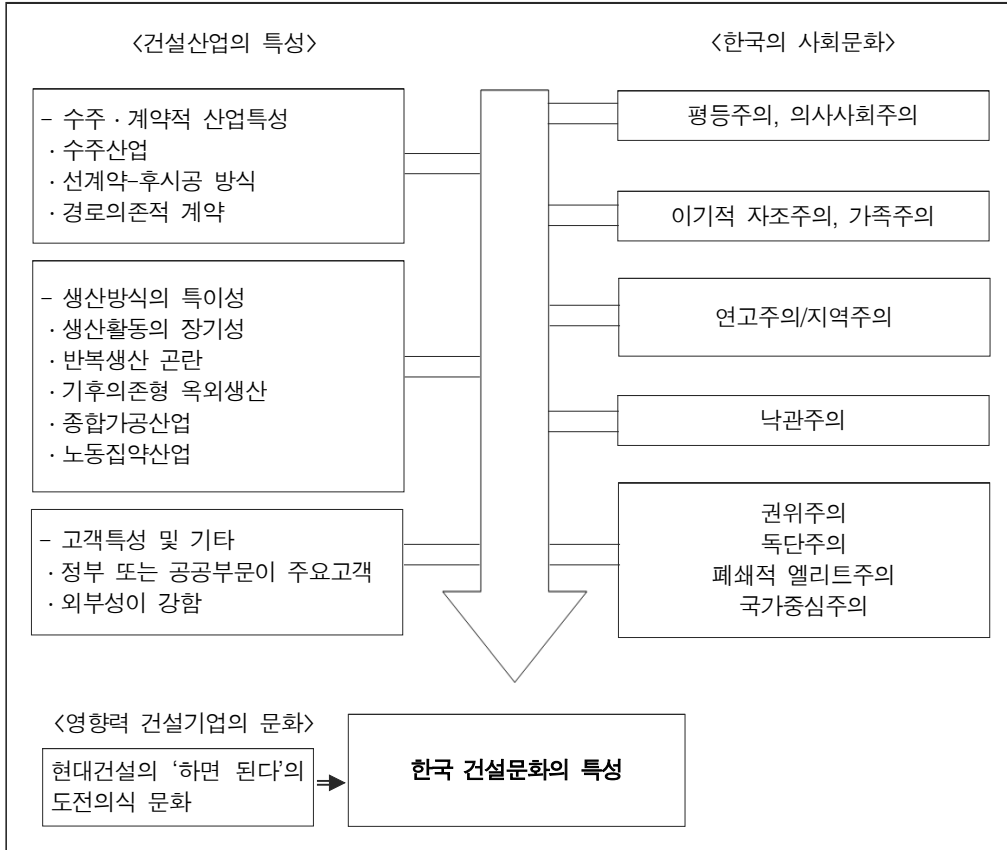
본 특성 도출 작업에서는 보다 효율적인 수행을 위하여 우선 각각 10개씩 제시된 두 변수의 세부 특성을 비슷한 유형끼리 묶고자 한다.⁴⁵⁾ 먼저, 건설산업의 특성은 크게 세 가지 유형으로 분류할 수 있을 것이다. 첫째, 수주산업, 선계약-후시공 방식, 경로의존적 계약의 특성은 수주계약 산업적 특성 으로 분류할 수 있을 것이다. 둘째, 생산활동의 장기성, 반복생산 곤란, 기후의존형 옥외생산, 종합 가공산업, 노동집약산업 등의 특성은 생산방식의 특이성 으로 분류할 수 있을 것이다. 셋째, 정부 및 공공 의존적 속성과 강한 외부성은 고객 특성 및 기타 의 유형으로 분류할 수 있을 것이다.

다음으로 모두 10가지로 제시된 한국의 사회문화는 5개 그룹으로 묶을 수 있을 것이다. 기회의 평등을 넘어서 결과의 평등까지 요구하는 평등주의와 의사사회주의를 한 그룹으로 묶을 수 있을 것이다. 그리고 자신과 자신이 속한 소집단의 이익만을 추구하는 이기적 자조주의와 가족주의를 한 그룹으로, 혈연과 학연 및 지연을 추구하는 연고주의/지역주의와 막무가내식 공격적 성향을 띠는 낙관주의를 각각 별도의 그룹으로 간주할 수 있을 것이다. 한편, 수직적 우열의식의 표현인 권위주의, 독단주의, 폐쇄적 엘리트주의와 국가중심주의 등을 한 그룹으로 묶을 수 있을 것이다. 여기서 우리는 시간이 흐름에 따라 최근까지 강하게 유지되는 사회문화와 상대적으로 약화되고 있는 문화들을 상기할 필요가 있다. 송호근은 평등주의, 이기적 자조주의, 가족주의, 연고주의/지역주의 등은 최근까지도 여전히 강력한 힘을 발휘하는 문화로 제시한 바 있다.⁴⁶⁾ 이에 비하여 의사사회주의는 능력과 업적 중시, 낙관주의는 합리주의, 권위주의는 권위 붕괴, 독단주의는 토론문화, 폐쇄적 엘리트주의는 신구 엘리트 갈등, 국가중심주의는 시민사회의 약진과 같은 대체문화와 갈등을 겪으면서 아직 어느 쪽도 확실한 자리를 잡지 못하는 각축전 양상을 보이고 있다고 말한 바 있다.

45) 3장의 1절과 2절에서 각각 두 요소별로 10가지 특징을 소개한 바 있다.

46) 이에 대해서는 3장 1절에서 언급한 바 있다.

〈그림 4-1〉 한국 건설문화 특성의 형성 요소와 작용 메커니즘



본 분석에서는 이상의 선정 메커니즘에 따라서 모두 6가지의 전형적인 한국 건설산업의 특성을 도출하였다. 구체적으로 각 요소의 선정 방식 내지 사유에 대해서는 개별적으로 요소의 특성을 소개하면서 제시하고자 한다.

6가지로 선정된 한국 건설문화의 특성을 앞서 2장에서 제시한 건설문화의 유형으로 분류해 보면, 공유의식으로서의 문화에는 수직적 주종주의, 연고주의, 배타적 평등주의, 그리고 결과지향적 도전주의 등 네 가지가 해당된다. 그리고 제도로서의 문화에는 규제과잉형 건설제도, 시공 결과물로서의 문화에는 획일적 저품격 건축물 이 각각 해당된다. 의식으로서의 문화에 비하여 제도와 결과물은 각각 하나씩만 선정되었는데, 여러 가지 기준에서 다양한 특성을 선정할 수도 있으나 전형적이고도 대표

적인 특성을 한 가지씩만 선정하는 것이 보다 심층적으로 분석하는 데 도움을 줄 것으로 판단하였다. 사실 의식의 건설문화들은 그 자체로 존재한다기보다는 행태적 특성을 유발하고 나아가 제도적 문화로 형식화되는 과정을 거치기도 한다. 즉, 대부분의 의식 관련 문화는 제도적 현상으로 나타나게 된다. 따라서 여기서 말하는 제도의 문화는 의식의 문화와 구별되는 다른 관점에서 살펴볼 필요가 있는데, 본 연구에서는 이런 측면에서 제도의 형식적 측면에 초점을 맞추어 '규제 과잉형 건설제도'를 선정했다. 의식과 제도의 문화는 종합적으로 시공 결과물 즉, '획일적 저품격 건축물'이라는 문화적 특성을 낳게 한다.

〈표 4-2〉 유형별로 본 한국 건설문화의 특성

유형	특성
의식	<ul style="list-style-type: none"> - 수직적 주종주의 - 연고주의 - 배타적 평등주의 - 결과지향적 도전주의
제도	<ul style="list-style-type: none"> - 규제과잉형 건설제도
결과물	<ul style="list-style-type: none"> - 획일적 저품격 건축물

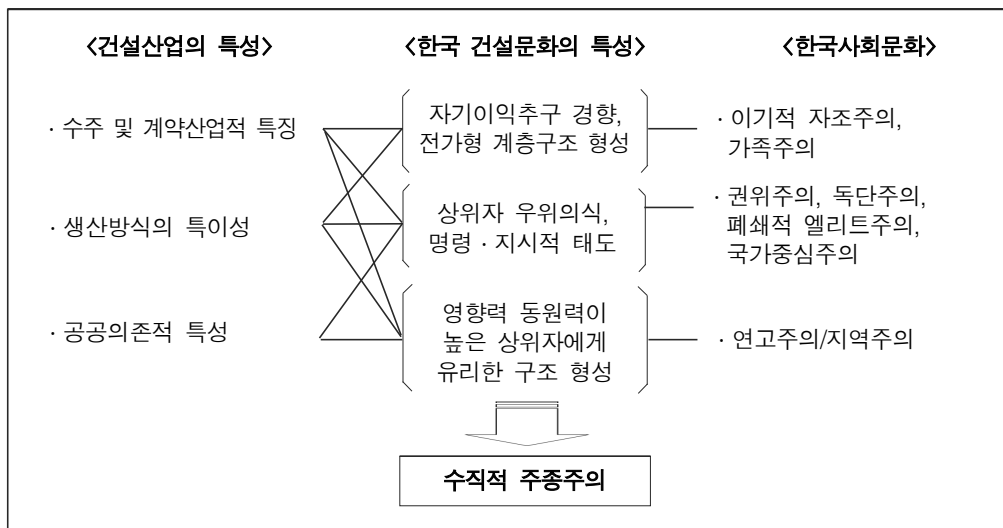
2 제 1 특성 : 수직적 주종주의

(1) 선정 이유

자기 이익만 일방적으로 도모하려는 이기적 자조주의는 사회 변화에도 불구하고 여전히 뿌리 깊은 한국인의 문화로 자리 잡고 있다. 이러한 이기적 자조주의는 경영의 불안정성을 유발하는 건설산업의 수주·계약적 특성 및 생산활동의 특이성 등과 결합하여 건설주체들로 하여금 자신에게 유리한 구조를 만드는 기제로 작용한다. 즉, 건설생산의 모든 단계에 걸쳐 상위자에게 유리한 전가형의 다단계구조를 만들게 하는 요인으로 작용한다. 한편, 비록 그 영향력은 다소 약해졌으나 여전히 잔존해 있는 권위주의, 독단주의, 폐쇄적 엘리트주의, 그리고 국가중심주의 등은 갑을관계식의 구분을 유도하는 수주·계약적 특성과 생산방식의 특이성 및 공공 의존적 특성 등에 작용하여 상위자 우위

의식 내지 명령·지시적 태도를 낳게 한다. 여기에다 우리 사회의 고질적 관행인 연고주의는 힘 있고 배경 좋은 상위자의 영향력을 증대시키는 배경으로 작용하게 된다. 이 상에서 우리는 건설산업의 구조적 특성과 연계하여 상위자에게 유리한 생산 체계 및 의 식 구조를 낳는 메커니즘을 쉽게 발견할 수 있다. 본 탐구에서는 이를 수직적 주종주의 문화로 부르고자 한다. 수직적 주종주의는 앞서 전문가들이 지적한 의존적 타율 문 화, 수직적·폐쇄적 프로젝트 수행 및 계약 문화, 상명하복의 문화 등과 관련이 깊다.

〈그림 4-2〉 ‘수직적 주종주의’ 형성의 메커니즘



(2) 특성

한국 건설산업에서 수직적 주종주의는 구조화된 형태로 나타나고 있다. 건설인들에게 내재되어 있는 주종의식이 건설산업의 고유한 특성과 결합하여 한국 건설산업의 독특한 생산체계를 형성하고 있는 것이다. 한국 건설문화의 특성인 주종의식은 불평등 구조에 기반한 다단계적 생산체계라는 독특한 건설생산 양식을 낳고 있다.

건설산업의 생산 활동은 그 구조적 특성으로 인하여 수평과 수직의 분업체계를 통하여 추진된다. 건설산업의 종합 가공산업적 특성은 다양한 수평적 분업생산방식을 요구한다. 이와 더불어 수주에 의존하는 수요의 특성과 비반복성, 기후 의존형 옥외생산 등

은 수직적 분업 체계 즉, 하도급을 통한 생산 방식을 요구한다. 이러한 수평 및 수직적 분업 생산 방식은 건설산업의 본질적 특성에 기인하는 것이므로 세계 어디를 가나 공통적이라 할 수 있다.⁴⁷⁾ 그러나, 그렇다고 하여 구체적인 분업체계의 양상이 나라마다 같은 것은 아니다. 그 중에서도 특히 수직적 분업체계의 다단계 정도는 나라별로 상이한 특징을 보인다. 대체로 일본과 한국은 다단계 즉, 중층의 구조를 이루고 있는 반면, 미국과 독일 등은 상대적으로 단계가 짧은 특징을 보인다. 이런 측면에서 건설생산의 수직적 단계의 정도와 내용은 나라별로 상이한 문화적 특성으로 이해된다.

한국 건설산업의 다단계적 구조는 발주자 → 원도급자 → 하도급자 → 재하도급자 → 재재하도급자 → ...의 체계로 이어진다. 하도급자 이후의 단계가 어느 정도인지는 다양하므로 전형적인 단계의 수를 말하기 어렵다. 심규범의 조사 연구에 따르면, 2단계가 25.1%, 3단계 30.4%, 4단계 20.7%, 그리고 5단계 이상이 18.7%에 이르고 있다.⁴⁸⁾ 2007년도까지의 법적 기준에 따르면 3단계 이후에 해당되는 약 70% 정도는 불법 하도급에 해당된다.⁴⁹⁾ 따라서 한국 건설산업의 생산구조는 불법하도급이 주를 이루는 다단계의 구조를 이루고 있다고 말할 수 있다. 건설생산의 다단계구조는 실제 노동력을 투입하는 생산현장에서 발생한다. 구체적으로 일반 → 전문으로 이어지는 공식적 하도급 이후의 단계는 다양한 명칭으로 불리는 계층별 십장들을 통한 도급방식으로 전개된다.⁵⁰⁾ 건설생산 현장의 이러한 다단계 도급구조의 원인에 대해서는 경제학적 관점에서 설명이 가능하다. 즉, 건설산업의 수요 및 생산의 불안정한 특징과 노동력의 내부 고용에 따른 비용 증대, 그리고 직접 고용에 대한 인센티브 부재 등이 내부 조직비용을 시장의 거래 비용보다 높게 만듦으로써 도급적 생산방식을 선택하도록 유도한다.⁵¹⁾

여기서 우리는 왜 한국 건설산업이 미국이나 독일 등 다른 나라보다 긴 다단계의 구

47) 건설생산의 분업적 구조의 특징에 관한 이론적 분석은 이재우와 심규범의 연구 참조. 이재우, 전계서, pp. 23-52. 심규범, 「건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안」, 한국건설산업연구원, 2006, pp. 7-23.

48) 이는 팀·반장을 대상으로 한 설문조사 결과임. 심규범, 전계서, pp. 29-30.

49) 2008년도 「건설산업기본법」 개정 전까지는 시공참여자체도를 인정하여 3차 도급까지 합법적으로 허용되었다. 그러나, 시공참여자체도는 당초 기대한 장점보다는 불법하도급을 용인하는 등 부작용을 초래함으로써 2008년도 이후 폐지되고 있다. 따라서 이 시점 이후 재하도급 즉, 3차 도급은 불법하도급에 해당된다. 이홍일 등, 「건설산업기본법의 주요 개정 내용과 시사점」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 7.

50) 여기에는 이른바 시다오케오야지, 오야지, 십장, 세와, 팀·반장 등 다양한 명칭의 도급자들이 존재한다. 심규범, 전계서, p.44.

51) 심규범, 전계서, pp.37-60.

조를 형성하는가 하는 의문을 가지지 않을 수 없다. 거기에도 같은 다단계의 구조이지만 한국과 일본은 어떤 차이점이 있는가 하는 의문도 생긴다. 미국과 독일은 다단계 도급의 유인이 존재함에도 불구하고 각기 독자적인 제도적 장치를 통하여 문제를 해결하고 있다. 미국은 전통적으로 강력한 정치적 권력을 형성해 온 유니온 즉, 노동조합이 노동력의 공급과 협약 및 계약을 주도함으로써 도급적 구조의 형성을 막고 있다.⁵²⁾ 그리고 독일은 발주자와 원수급자의 관리 및 감독체계의 강화를 통하여 건설업체의 직접 시공방식 정착을 유도하고 있다.⁵³⁾ 일본은 우리와 같이 다단계의 구조를 형성하고 있지만, 장기간의 신뢰관계 구축을 통하여 도급 방식의 장점을 살리면서 발생 가능한 문제점들을 최대한 축소하도록 노력하고 있다.⁵⁴⁾

다른 나라들과 비교해볼 때 한국 건설산업의 다단계 도급구조는 방임적 시장원리에 맡기는 구조이다. 단계를 축소하려는 제도적 유인이 결여되어 있음은 물론 생산 주체들 간의 상생을 위한 협력적 노력도 거의 없다. 여기에는 우리 사회의 이기적 자조주의 문화가 큰 힘을 발휘한다. 한국 건설산업의 다단계 도급구조를 형성하는 시장적 원리는 한마디로 주종관계의 적용을 통한 방식이다. 이러한 관계는 불평등 구조를 떨 수밖에 없다. 생산 과정의 각 단계마다 상위자가 유리한 입장에서 자신의 이익을 확보해 나가면서 하위단계로 책임을 떠넘기는 전가형 구조를 이루고 있다.

불평등 전가 구조의 최상위 단계에 발주자가 있고, 마지막 단계에 생산현장의 기능 인력이 위치한다.⁵⁵⁾ 이런 관점에서 건설산업의 수직적 주종주의 현상 및 문제점 고찰은 발주자 단계에서부터 시작하지 않으면 안 된다.

건설산업의 최대 발주자는 정부를 비롯한 공공부문이다. 따라서 정부의 발주 관련 제도는 건설산업 전반의 행태에 거의 절대적인 영향을 미친다. 공공발주제도는 곳곳에 공공 발주자 우위의 불평등적 요소들을 내포하고 있다. 정부는 공공사업의 기획 및 예산 편성 단계부터 사업의 효율적 추진보다는 일방적인 사업비 절감에 초점을 맞추고 있

52) 김예상·한미파슨스, 「미국 건설산업 왜 강한가?」, 보성각, 2003, pp. 110-123.

53) 심규범, 전계서, pp. 65-78.

54) 가네모토, 전계서, pp. 189-200.

55) 이상호는 공급자인 건설업체는 먹이사슬의 제일 말단에 있다. 발주자는 갑이고 건설업체는 을이며 계약상의 갑을관계는 어디까지나 주종관계다 라고 말한다. 그러나, 건설업체의 내부 구조로 파고들면 최말단에는 현장 기능인력이 위치하고 있다. 이상호·한미파슨스, 「일류발주가 일등 건설산업 만든다」, 보문당, 2007, p.27.

다.⁵⁶⁾ 다년도 사업의 경우에 확정된 예산도 없이 장기계속계약제도를 운영하는 것은 상대 계약자를 고려하지 않는 전형적인 발주자 우위의 제도이다. 그리고 시장가격을 제대로 반영하지 않으면서 소위 상한 구속성 을 강요하는 예정가격제도 역시 발주자 우위의 일방적 제도이다. 이러한 예산 및 발주 관련 제도가 출발단계부터 건설사업의 파행적 추진을 유도함은 두말할 나위 없다.

공공발주에서 계약 관련 관행들은 주종의식의 관계를 가장 적나라하게 표출하고 있다. 계약행위에서 소위 갑을관계 는 불평등적 주종의식을 전제로 하고 있다. 과거보다 개선되고 있다고는 하나 여전히 발주 담당 공무원의 의식 속에는 갑을관계라는 주종의식이 깊게 자리 잡고 있다. 아직도 일부 지자체에서는 예산 사정을 이유로 터무니없는 공사비를 산정하여 발주하는 경우도 있다.⁵⁷⁾ 많이 사라졌다고는 하나 계약 내용에도 없는 공사를 강요하거나 정당한 계약변경을 통하지 않고 추가적인 공사를 요구함으로써 건설업체와 갈등을 겪는 경우도 여전하다. 사회 환경의 변화로 급증하고 있는 민원 문제에 대해서도 공공 발주자들은 여전히 우월적 지위를 이용하여 시공자에게 책임을 떠넘기는 관행을 탈피하지 않고 있다. 최근 사회 전반의 민주화와 합리성의 증대로 계약 이행과 관련된 클레임 의식이 증가하고 있다고는 하나 여전히 건설업체들은 우월적 지위의 공공 발주자에 대하여 합리적 권리를 행사하는 데 적지 않은 부담을 느끼고 있다.⁵⁸⁾

민간 발주자 역시 계약 행위를 통하여 건설업체에게 부당하거나 부정직한 요구를 하는 경우가 적지 않다. 특히, 민간 발주자의 경우 회계와 관련하여 편법적, 불법적 처리를 강요하는 경우가 많은데, 이는 건설산업의 부정 내지 부패를 초래하는 원인이 되고, 부정적 이미지를 형성하는 요인으로도 작용한다.⁵⁹⁾ 수주를 해야 하는 위치에 있는 건설업체가 발주자의 이러한 부당하고도 불평등한 요구를 거절하기란 쉽지 않을 것이다.

공공이든 민간이든 발주자로부터 과급된 불평등 계약은 계약자인 시공업체에게 그대

56) 이상호·한미파슨스, 「코리안 스탠더드에서 글로벌 스탠더드로」, 보문당, 2006, pp. 132-136.

57) 지방자치단체가 발주하는 공사에서 이러한 사례가 간혹 발생하고 있는 것으로 조사되고 있다. 본 연구자가 2007년도 지방건설업체와의 간담회에서 이러한 사례를 직접 청취한 바 있다.

58) 실제로 건설업체들이 지하철공사의 부당한 계약 이행 강요와 관련하여 서울시를 상대로 소송을 제기한 바 있으나 한 업체를 제외하고 나머지 업체들은 중도에 모두 취소한 사례가 있다.

59) 공공의 경우는 예산낭비 방지와 계약담당공무원의 부정 또는 비리방지에 초점을 맞춘 감사가 있지만 민간의 경우는 투명한 회계 및 조세 제도가 정착되지 않는 한 부정직하고 은밀한 계약 행위를 피하기가 어렵다.

로 전가된다. 원도급자인 시공업체에게 전가되는 불평등 관계는 단순히 특정 단계에 국한된 문제로만 보아서는 안 될 것이다. 발주자와 원도급자 간에 형성된 주종의식은 종속적 위치에 있는 시공업체로 하여금 또 다른 주종관계의 의식을 낳는 기제로 작용한다. 우리는 이를 '주종의식의 전과경로'라 부를 수 있을 것이다. 상위자는 하위자에게, 그리고 하위자는 다시 다음 하위자에게 주종의식을 발휘하여 불평등의 계약 이행 구조를 전파해 나가고 있는 것이다.

주로 일반업체에 해당되는 원도급업체는 전문업체들로 구성되는 하도급업체들에게 불평등 관계를 강요하는 관행을 갖고 있다. 일반적으로 건설산업에서 불공정 행위의 문제는 바로 이 원하도급자 간의 불평등 계약 이행과 관련된 문제를 말한다.⁶⁰⁾ 정부의 원하도급자간 불공정 거래 행위 시정을 위한 제도 개선 내지 제재 역시 주로 이 부분에 초점을 맞춘 것이다. 원도급업체가 하도급업체에게 행하는 불공정 거래는 선급금 미지급, 지연이자 미지급, 부당감액, 어음할인료 미지급, 설계비용 미조정 등 실로 다양하다. 최근 이러한 하도급 불공정 거래 관행은 정부의 적극적인 개입과 일부 모범 업체의 선도적 노력으로 어느 정도 개선되고 있는 것이 사실이나, 전체 건설업계 차원에서는 여전히 해결하기 어려운 구조적 문제로 남아 있다.⁶¹⁾ 다른 한편으로 원하도급자 간의 주종의식에 기인하는 불공정 관계는 여타 제도적 문제와 연계하여 불법적인 일괄하도급 및 페이퍼컴퍼니의 양산과 같은 구조적 문제를 낳는 요인으로도 작용하고 있다.⁶²⁾

원하도급자 간의 불공정 거래가 공식적 차원의 문제라면 하도급업자들이 다음 단계의 도급자에게 행하는 불공정 행위는 비공식적이면서 불법적인 영역에 해당된다.⁶³⁾ 하도급자인 전문건설업체는 실제 시공을 담당하는 주체임에도 불구하고 노동력의 고용을 통한 직접 시공보다는 도급방식을 활용하는 경우가 적지 않다. 이 단계 이후부터는 다단계도급의 정도와 내용을 제대로 파악하기조차 어렵다. 실제 도급 과정에서는 직접 공

60) 원하도급자간의 불평등 구조는 계약이행 이전의 단계 즉, 입찰 단계에서부터 불평등 관계가 형성되는 것으로 지적받기도 한다. 예를 들면, 적격심사방식으로 낙찰 받은 공사를 하도급자에게는 최저가 입찰에 부치는 것은 불공정한 행위라는 주장이 제기되고 있다.

61) 공정거래위원회가 2006년부터 2007년까지 불공정하도급 거래 사례를 적발한 건수를 보면, 2006년도 시공능력 100위 이내 업체의 77%가 불공정 하도급을 한 것으로 조사되었다. 국민일보, 2007. 11.29일자 기사.

62) 실제 시공을 하지 않고 일괄하도급을 행하는 페이퍼컴퍼니의 존재는 적격심사방식의 낙찰제도에 크게 기인하고 있다.

63) 2007년까지는 시공참여자제도가 인정되어 재하도급은 불법이 아니었으나 2008년부터는 법 개정으로 불법에 해당된다.

사 수행에 참여하지 않는 브로커까지 개입하고 있는데 이들의 실체는 더욱 파악하기 어렵다. 도급의 마지막 단계에서 직접 노동력을 동원하여 공사를 수행하는 시공참여자들은 고용관리 및 산업안전과 관련된 문제의 처리에 있어서 불공정 계약을 강요당하고 있는 것으로 조사되고 있다.⁶⁴⁾ 정부는 이러한 문제점을 시정하기 위하여 직접시공의무제도의 도입, 시공참여자체 폐지와 같은 제도 개선을 하고 있지만, 이러한 접근만으로 관행화된 다단계도급 방식의 틀을 깨기는 현실적으로 어려울 것이다.

건설산업의 주종주의에 따른 수직적 전가체계의 과급구조는 최종적으로 건설현장의 문제로 누적된다. 건설현장이야말로 한국 건설문화의 특징적 모습을 가장 잘 대변한다. 흔히 건설산업을 3D산업이라 부르는데, 이는 건설현장의 이미지이자 전체 건설산업을 대표하는 이미지이다. 이로부터 표출되는 건설노동자에 대한 이미지가 ‘노가다’이다. 노가다는 멸시와 천대의 대명사로 인식되고 있다.⁶⁵⁾ 동시에 이러한 건설현장의 열악한 이미지와 구조는 건설산업의 모든 부정적인 문제를 압축하고 있다. 여전히 한국 건설산업은 생산의 효율성 저하, 생산물의 부실화 및 품질 저하, 시공 안전성 저하 및 산재 발생 증가, 취업 기피 및 고령화 심화 등과 같은 복합적이고도 고질적인 문제를 안고 있다.

한국 건설산업의 수직적 주종주의는 다단계도급이라는 구조적인 특성을 유발하는 데 그치지 않고 건설종사자들의 행동 양식에도 직접적인 영향을 미친다. 수직적 주종주의가 유발하는 대표적인 행동 양식이 곧 ‘상명하복의 문화’이다. 건설현장은 물론 건설산업의 모든 영역에서 건설종사자들은 상명하복이라는 문화적 관행에 익숙해 있다. 이러한 상명하복의 문화는 과거 고도성장 기간 동안에는 건설생산의 효율성을 담보하는 역할을 하여 왔으나 민주화되고 개방화된 최근 시점으로 올수록 오히려 생산성을 저하시키는 결정적인 요인으로 작용하고 있다. 다단계 도급구조 하의 상명하복 문화는 참여자간의 단절과 책임회피, 적당주의 등 수동적 태도를 유발할 뿐이다.⁶⁶⁾ 건설생산 현장에서 상명하복의 관행은 협력적 조정과 관리활동을 저해함으로써 비용과 공기를 늘리고, 부실시공 및 재해 발생을 증가시키는 요인이 된다. 최근 이러한 문제에 대한 반성으로

64) 심규범, 전계서, pp. 44-46.

65) 이에 대해서는 백석근, 전계서 참조.

66) 외국에 비하여 우리나라 건설현장은 계획변경과 준비작업 미비 등으로 작업이 지연되는 경우가 많은데 이는 참여 주체들 간의 전체 프로세스에 대한 조율능력 및 사전 작업 인지 능력 등이 부족하기 때문으로 분석되고 있다. 구분상, ○린 건설에 기초한 국내 건설공사의 시공계획 신뢰도 평가 ○, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 5.

참여자 간의 상생협력을 유도하기 위한 정부 및 건설업계의 노력이 전개되고 있으나 아직은 초보적인 단계에 불과하다.⁶⁷⁾

한편, 수직적 주종주의는 건설산업의 선진화를 위한 발주제도의 다양화에도 장애요인으로 작용한다.⁶⁸⁾ 최근 급변하는 사회 및 경제 환경 속에서 건설 프로젝트의 효율성을 제고할 수 있는 새로운 발주방식의 모색 필요성이 점점 커지고 있다. 그러나, 건설업계 전반을 압도하고 있는 수직적 주종의식은 유연하고도 협력적인 사고를 전제로 하는 새로운 발주제도의 실효성을 떨어뜨리는 요인이 된다. 업역 이기주의가 새로운 발주제도의 도입을 어렵게 만들기도 하지만, 설사 도입이 된다 하더라도 주종의식의 문화는 당초의 기대효과를 얻을 수 없게 만든다. 예를 들어 현행 공동도급제도는 제도 운영 자체의 왜곡도 심각한 문제이지만, 주종의식이 팽배한 가운데서는 협력을 전제로 하는 공동도급의 취지를 제대로 살리기 어렵다.⁶⁹⁾ 최근 도입 논의가 확대되고 있는 책임형 CM제도나 주계약자형공동도급방식 등과 같은 선진국형 발주제도도 책임과 협력이라는 기본의식이 공유되지 않는다면 설사 도입된다 하더라도 제대로 된 효과를 발휘하기 어려울 것이다.

최근 건설업계는 새로운 발전과 도약을 위한 협력적 문화 혁신의 필요성을 절감하고 있다. 그리고 다양한 차원에서 이와 관련된 노력들이 전개되고 있는 것도 사실이다. 특히, 일부 대형업체들이 자체 사업들을 중심으로 협력체계를 기반으로 하는 현장 시공문화 혁신 노력을 전개하고 있다. 그러나, 아직 갈 길이 멀다. 발주자의 리더십으로부터 나오는 진정한 상생적 협력주의 문화를 정착시키기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다.⁷⁰⁾ 여전히 건설산업의 수직적 주종주의의 뿌리는 깊게 박혀 있다. 그것은 건설인 모두의 의식을 지배하고 있을 뿐만 아니라 생산체계의 구조를 형성하는 배경으로도 작용하고 있다. 건설산업이 선진화를 이룩하기 위해서는 건설업계 내부에 뿌리 깊게 박혀 있는 수

67) 참여정부는 건설산업의 활성화와 구조적 문제를 해결하는 방안으로서 상생협력 모델을 설정하고 실천 노력을 전개해 왔다.

68) 다양한 발주제도 도입의 필요성과 한국 발주제도의 문제점에 대해서는 이상호·한미파슨스, 전게서, pp. 137-156 참조.

69) 공동도급제도는 참여자간의 능력보완과 시너지 효과를 제고하는 본래의 취지보다는 지방 및 중소기업자 등 약자를 보호한다는 명분이 더 크게 작용하고 있다.

70) 오늘날 건설 선진국인 영국의 건설문화는 발주자 혁신으로부터 시작되었다. 이에 대해서는 김한수·한미파슨스, 「발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다」, 보문당, 2007 참조.

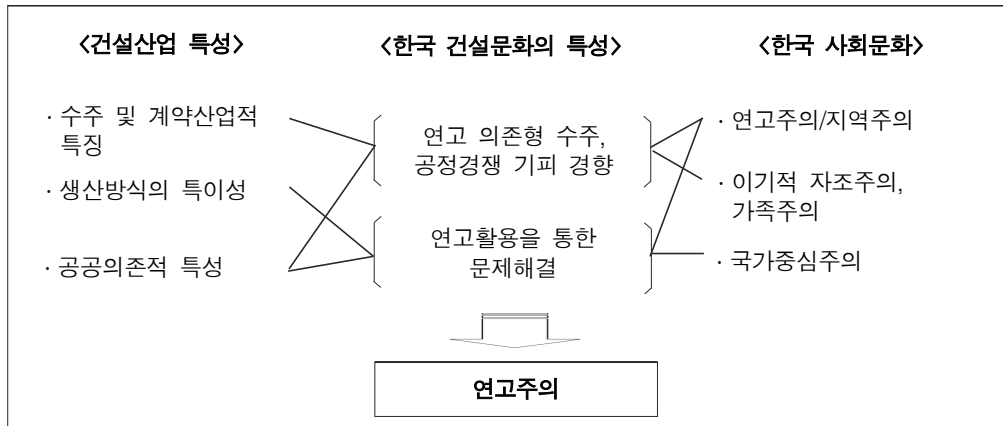
직적 주종주의의 문화를 근절하지 않으면 안 될 것이다. 하도급 중심의 수직적 구조에 의존하는 건설산업의 생산방식은 필요하고 또 잘못된 것도 아니다. 그러나, 생산방식이 수직적 구조로 되어 있다고 하여 반드시 주종주의 문화를 가져야 할 이유는 없다. 건설업계가 자발적으로 수직적 주종주의 문화를 상생적 협력주의 문화로 변화시켜 나갈 때 건설산업은 새로운 발전을 위한 제도 개선과 혁신이 가능할 것이다.

3. 제 2 특성 : 연고주의

(1) 선정 이유

연고주의는 여전히 강력한 영향력을 발휘하면서 한국 사회 전반을 지배하는 전형적인 문화 특성이다. 한국인의 연고주의는 목적의 정당성을 도외시하면서 비합리적이고 사적인 수단을 우선적으로 활용하려는 가치의식이다. 이러한 연고주의가 수주 물량 확보와 유리한 계약의 체결이 무엇보다 중요한 건설산업의 수주계약산업적 특징과 결합하면 연고의존형 수주 행태로 나타나게 된다. 특히, 이러한 의식은 건설산업의 공공의존적 특성과 결합하여 공공부문에서의 연고지향적 수주활동을 강화하는 행태를 유발한다. 여기에다 이기적 자조주의는 자기 이익만을 도모하는 의식을 부추김으로써 연고주의적 행태를 더욱 강화하는 기제로 작용하게 된다. 한편, 연고주의는 건설생산 활동의 특이성으로부터 발생하는 다양한 장애 요인과 문제점들을 해결하는 데도 효과적인 수단으로 작용한다. 이상에서 우리 사회의 연고주의적 문화 특성이 건설산업 특성과 강하게 결합하여 나타난 한국 건설산업의 문화적 특성을 발견할 수 있는데, 이를 말 그대로 연고주의 문화로 표현할 수 있을 것이다. 본 탐구는 한국 건설문화의 두 번째 특성으로 연고주의를 제시한다. 연고주의는 앞서 전문가들이 지적한 이기적·배타적 문화, 접대문화, 부정부패, 정에 의한 문화 등과 관련이 깊다.

〈그림 4-3〉 ‘연고주의’ 형성의 메커니즘



(2) 특성

한국 사회의 연고주의는 정치·경제·사회 전반을 지배하는 뿌리 깊은 문화이다.⁷¹⁾ 건설산업의 경우도 예외가 아니다. 연고주의는 건설인들의 의식을 지배하고 있을 뿐만 아니라 건설산업 발전을 가로막는 고질적인 병폐이기도 하다. 한국 건설산업에서 연고주의는 수주산업이면서 규제가 많은 산업적 특성과 관련하여 독특하면서도 강력한 힘과 영향력을 발휘하고 있다.

연고주의는 일반적으로 혈연, 지연, 학연 등 사적 인연을 활용하는 문화적 특성을 의미한다. 전통적으로 사람들 간의 관계를 중시하는 동양사회는 연고주의가 강한 특성을 보인다. 이러한 문화적 뿌리를 갖고 있는 연고주의가 고도성장 기간 동안 한국에서 더욱 강화되어 온 것은 공적인 법·제도에 대한 신뢰 부족과 경제적 성과를 최대 목표로 삼아 온 정부의 개발 전략에 기인하는 것으로 분석되고 있다.⁷²⁾ 한국 건설산업의 연고주의 역시 이러한 배경을 공유하고 있다.

건설산업의 연고주의는 산업적 특수성과 연계하여 보다 광의적으로 접근할 필요가 있다. 사전적 의미로 연고는 ① 사유(事由), ② 혈통·정분 또는 법률상으로 맺어진

71) 이주선은 외환위기 이후 한국경제 위기의 근본 원인으로 사회 전반에 뿌리내리고 있는 담합구조를 제시하고 있는데 학연, 지연 등과 같은 연고주의적 가치관이 그것의 배경으로 작용하고 있는 것으로 분석하고 있다. 이주선, 「한국경제 위기의 뿌리, 담합구조」, 굿인포메이션, 2006.

72) 유석춘 등, 「한국의 시민사회·연고집단·사회자본」, 자유기업원, 2002. pp. 118-123.

관계, ③ 인연 등을 말한다. 즉, 연고는 특정 존재 또는 권리의 타당성과 그것을 인정하는 관계 또는 인연 등을 포괄하는 개념이다. 이런 개념에서 보면, 연고주의는 ① 권리를 주장하여 인정받는 의식 또는 행태와 ② 다양한 인연을 활용하려는 의식 또는 행태의 두 가지 의미로 해석할 수 있다.

건설산업의 연고주의는 이 두 가지 측면을 동시에 포괄하고 있다. 건설기업은 첫째, 가능하면 타당한 이유 또는 관계 설정을 통하여 연고를 주장하고 그것을 이해관계 집단으로부터 인정받으려 하고, 둘째, 광범위하게 사적 연고를 활용하려는 경향을 보인다. 전자의 유형에는 연고권, 담합, 지역시장 보호주의 등이 해당된다. 후자에는 수주 확보, 개발사업 추진, 규제 관련 문제 해결 등을 위하여 사적 연고를 활용하려는 행동들이 포함된다. 전자가 폐쇄적이기는 하지만 다소 공식적인 성격을 띠는 반면, 후자는 개별기업들이 은밀하게 추진하는 비공식적 성격을 띤다. 그리고 전자는 대체로 민주화와 개방화의 영향으로 점차 사라지거나 설득력을 잃어 가고 있지만, 후자는 여전히 중요하고도 큰 위력을 발휘하고 있다. 그러나, 전자의 연고를 주장하고 인정받는 행동들도 결국에는 사적 연고를 활용해야 하므로 이 둘은 상호 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 건설업계에서 연고를 활용할 수 있는 힘이나 능력이 없으면 어느 쪽이든 연고주의를 향유하는 것은 사실상 불가능해진다. 이런 측면에서 연고주의는 불평등 구조를 확산하는 메커니즘을 갖는다.

연고권은 1990년대 중반까지 건설업계에서 공공연히 인정되어 온 연고주의의 한 유형이다. 건설업계는 공공공사 발주가 경쟁입찰인 경우 연고권을 인정해 연고자가 수주를 할 수 있도록 협조해 주는 오랜 관행을 유지해 왔다. 진행 중인 공사와 연계해서 발주되거나 주변에 새롭게 발주되는 공사가 주로 연고권의 대상이 되어 왔으며, 최고 경영자의 출신지 등이 고려 대상이 되기도 했다. 연고권 인정이 공공연한 관행이 되면서 업체들은 연고권의 범위를 지나치게 확대 해석하여 인정받으려는 경향마저 보여 왔다.⁷³⁾ 지금은 거의 사라졌지만 영업을 담당하는 업무이사들은 이러한 연고권을 서로 인정하고 협조하면서 수주 물량을 확보하는 역할을 담당해 왔다. 이러한 연고권은 정부 또는 공공발주자의 묵인 없이는 행사가 거의 불가능하다. 이는 그만큼 업계와 정부 측

73) 연고권을 통한 수주 경쟁이 가열되면서 특정 공사 발주와 거의 연관성이 없는 무리한 연고를 주장하거나 오래 전의 주변 공사 실적을 연고로 주장하는 사례들도 증가하였다. 이와 관련 최한철, 「그 시절 공사 따내기」, 건설경제신문, 2007, pp. 92-93. 참조.

담당자간의 연고적 관계를 통한 밀착 정도 역시 강하였음을 시사한다. 연고권은 상호 영역을 인정하여 공생·공존하려는 동양적 가치관이 건설산업의 수주산업적 특성에 반영된 현상이나 경쟁이라는 시장원리를 심각하게 저해한다. 건설산업의 연고권은 1990년대 이후 건설시장이 개방화의 물결을 타면서 진입 업체가 증가하고 경쟁이 치열해지는 가운데 점차 자취를 감추기 시작했다.

건설업계의 오랜 관행으로 존재해 왔던 담합 역시 연고주의적 시각에서 이해가 가능하다. 담합도 1990년대 중반 이후 정부가 불법적 행위로서 처벌을 강화하기 전까지는 건설산업의 특수성과 관련하여 어느 정도 관행화된 행위로 인식되어 왔다.⁷⁴⁾ 담합은 경제적 동기에 의하여 발생하는 행위로서 일정한 조건이 유지되면 기업들은 담합적 행위를 하려는 강한 유혹을 받게 된다.⁷⁵⁾ 미국을 위시한 서구 선진국들은 담합을 기업의 중대한 불공정 행위로 인식하여 강하게 처벌하고 있다. 이에 비하여 전통적으로 집단주의적 공존의 가치를 중시하는 일본이나 한국에서는 담합에 대하여 비교적 관대한 인식을 보여 왔다. 특히, 건설산업에서 담합은 입찰경쟁과 예정가격제도라는 불리한 여건을 극복하기 위한 건설업체들의 대응 행위로 인식되어 어느 정도 관용될 수 있는 행위로 받아들여지기도 하였다.⁷⁶⁾ 이런 측면에서 한국 건설산업의 담합 관행 역시 연고주의 의식이 건설산업의 특수성에 강하게 작용한 결과라 볼 수 있다. 즉, 건설기업들은 불리한 수주 여건 하에서 가능하면 서로 협력적으로 공생하려는 연고주의적 의지를 발휘하여 온 것이다. 건설업계의 담합 행위는 정부의 강력한 규제로 많이 사라졌다고는 하나 경제적인 유인 동기와 더불어 여전히 건설인들의 의식 속에 강하게 자리잡고 있는 연고주의적 가치관으로 인하여 완전히 사라졌다고 보기는 어렵다.

지역업체 보호제도 역시 연고권 및 담합과 같은 차원에서 이해할 수 있다. 지역업체 보호제도는 지역적 연고 의식이 제도화된 성격을 띠고 있다. 즉, 연고주의 의식이 공간 차원에서 표출된 지역주의의 발현이 곧 건설산업의 지역업체 보호제도이다.⁷⁷⁾ 다만, 연

74) 이상호는 건설업계의 담합 행위는 정부의 강력한 처벌 강화로 외환위기인 이후인 1998년 8월을 기점으로 완전히 사라졌다고 말한다. 이상호·한미파슨스, 전게서, p. 222.

75) 이에 대한 경제이론 분석은 이재우, 전게서, pp.67-105 참조.

76) 건설업계는 담합을 옹호하는 근거로서 공공공사에 예정가격제도가 있고, 건설산업의 이익률이 낮으며, 지나치게 경쟁하다 보면 적자 수주 등으로 부실공사가 발생할 우려가 높다는 이유들을 제시하고 있다. 이에 대한 비판으로는 가네모토의 전게서, pp. 89-100 참조.

77) 정책적으로 지역 및 중소기업 보호제도를 한 틀에서 묶어 언급하나 문화적 관점에서 보면, 지역업체 보호

고권이나 담합과는 달리 정부가 제도적으로 공인하고 유지하려는 경향을 보인다는 점에서 다를 뿐이다. 지역업체 보호제도가 이처럼 공식적 제도로서 강한 생명력을 유지하고 있는 것은 그것의 발현인 지역주의가 막강한 정치적 기반을 갖고 있기 때문이다. 지역업체들은 물론 지방 정부도 지역 내에서 발주되는 공사는 자기 지역업체가 수주하는 것이 마땅하다는 인식을 갖고 있다. 지역의 발주 물량을 다른 지역업체에게 할애해서는 안 된다는 폐쇄적 연고주의의 가치관이 작용하고 있는 것이다. 이러한 지역업체 보호 정책이 과연 지역경제와 지역 주민의 이익에 부합하는가에 대해서는 비판적인 시각이 적지 않다. 비판론자들은 모든 지역이 지역주의에 입각한 폐쇄적인 건설시장 보호 정책을 편다면 지역은 물론 국가 전체의 건설산업과 경제 발전에 부정적인 결과를 낳고 말 것이라고 말한다.⁷⁸⁾

1990년대 이후 연고권 및 담합과 같이 연고적 권리를 주장하고 인정받으려는 행태는 점차 사라지고 있는 반면, 사적 연고를 활용하려는 의식 내지 행동은 더욱 강화되는 경향을 보여 왔다. 1980년대까지만 해도 정부의 관리 내지 보호의 틀 속에서 성장해 온 건설업체는 내부의 연고주의적 관행을 어느 정도 용인하는 모습을 보여 왔다. 그러나, 1980년대 말부터 불어 닥친 민주화와 개방화의 물결은 더 이상 이와 같이 제도화된 연고주의 관행을 용인하지 않게 되었다. 그러나, 그렇다고 하여 우리 사회 전반에 널리 퍼져있고 깊이 각인되어 있는 연고주의가 사라진 것은 아니다.⁷⁹⁾ 건설산업의 연고주의 행태는 제도 환경의 변화에 적응하면서 새로운 방식으로 전개되기 시작하였다.

1990년대 중반 이후의 연고주의 행태는 건설제도의 변화와 연관이 깊다. 이 시기 이후 공공부문의 건설 발주 및 입찰제도는 선진국 모델의 벤치마킹을 통하여 시공업체의 변별력을 강화하는 방향으로 꾸준히 개선되어 왔다. 사전자격심사제도가 도입되었을 뿐만 아니라 턴키 및 민자사업제도가 새로운 발주제도로 자리 잡기 시작했다. 이러한

제도는 연고주의/지역주의적 속성이 강하고, 중소기업 보호제도는 평등주의적 특성을 띤다. 건설산업의 지역업체 보호정책에는 지역제한입찰제도, 지역의무공동도급제도, 지역업체공동도급비율설정제도, PQ심사기준에서 지역업체와의 공동도급에 따른 가산점 부여제도 등이 있다. 반면, 중소기업 보호제도에는 도급제한제도, 도급한도액제도, 등급입찰제한제도, 대기업과 중소기업간의 의무적인 공동도급제도 등이 있다. 이상호·한미파슨스, 전게서, p. 25.

78) 이에 대해서는 일본 건설산업을 탐구한 가네모토가 심도있게 분석하고 있음. 가네모토 전게서, pp. 152-155.

79) 우리 사회는 외환위기 등을 경험하는 가운데 공적 부문에 대한 신뢰 상실이 더 커지는 경향을 보여 왔는데, 가족주의나 연고주의가 오히려 더 강화되는 등 가치의식의 사적 영역으로의 후퇴 현상이 그것을 말해준다. 송호근, 전게서, pp. 167-184.

제도의 변화는 필연적으로 시공업체에 대한 발주자의 주관적 사업능력 평가를 요구하게 되는데 여기에 우리의 뿌리 깊은 의식인 연고주의가 새로운 역할을 하게 된 것이다. 대표적으로 턴키사업의 경우 건설업체들은 보다 높은 평가 점수를 획득하기 위하여 고품질의 설계 제안서를 작성하는 한편으로 광범위한 사적 연고 관계를 활용하여 평가자들에게 대한 로비 경쟁을 벌이는 새로운 관행을 만들었다.⁸⁰⁾ 이러한 공공연하면서도 은밀하게 추진되는 연고주의 행태는 주관적 평가를 요하는 거의 모든 발주 및 입찰제도의 영역으로 퍼져 나갔다 해도 과언이 아니다. 민자사업 발주제도는 물론 최근에는 최저가 낙찰제도의 저가심사 단계에서도 연고주의적 행태가 거의 예외 없이 작용하고 있다. 공공공사 수주에서 만연된 연고주의 행태는 발주 및 입찰제도의 본래 의도를 무력하게 만들고, 건설업체로 하여금 제도를 신뢰하지 않게 하는 요인으로 작용하고 있다.⁸¹⁾

건설산업에서 여전히 변하지 않고 강하게 남아 있는 연고주의 행태의 주된 영역은 건설규제와 관련된 부분들이다. 건설산업 활동과 관련된 규제는 시장진입 단계에서부터 사업의 추진 및 구체적인 시공 단계에 이르기까지 폭넓고 다양하다.⁸²⁾ 뿐만 아니라 주택사업 등 개발사업은 사업의 인허가 단계부터 진행의 모든 과정에 복잡한 규제가 적용된다. 건설기업 입장에서 규제는 필연적으로 비용을 유발하고 사업의 수익성과 성패 여부를 결정한다. 규제의 합리성 내지 타당성 여부를 떠나 기업들은 규제를 회피하려는 강한 유혹을 갖는다. 우리 사회에 만연되어 있는 연고주의는 이러한 유혹을 실현 가능케 하는 좋은 메커니즘이다. 개발사업을 포함한 건설산업 활동에서 규제가 많다는 것은 그만큼 연고주의적 활동을 더 많이 필요로 한다는 의미가 된다. 이는 건설산업 종사자가 특별히 연고주의 의식을 강하게 갖고 있다는 것이 아니라 규제가 많은 산업적 특성이 건설산업으로 하여금 연고주의 특성이 강한 산업으로 만들고 있다는 것을 시사한다.⁸³⁾ 사유야 어떻든 건설산업 활동과 관련된 복잡하고 많은 규제는 결과적으로 건설산

80) 정부는 턴키공사의 로비에 따른 문제점을 시정하기 위하여 지속적으로 관련 제도를 개선해 왔으나 여전히 근본적인 문제를 해결하지 못하고 있다. 이상호·한미파슨스, 「일류 발주자가 일류 건설산업을 만든다」, 보문당, 2007, pp.114-116.

81) 이런 측면에서 연고주의는 최근 도입이 논의되고 있는 최고가치낙찰제도는 물론 협상을 통한 발주와 같은 보다 선진화된 발주 및 입찰제도의 도입을 근본적으로 불가능케 하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 선진국의 입찰제도에 대해서는 이상호·한미파슨스 「코리안 스탠더드에서 글로벌 스탠더드로」 참조.

82) 2008년 1월 현재 규제개혁위원회에 등록된 건설교통분야 규제는 680여개로 41개 중앙정부기관 등록 규제 건수의 13% 수준으로 추정된다. 건설규제개혁TFT, 「새정부의 건설규제 개혁과제」, 대한건설협회·한국건설산업연구원, 2008, p.4.

83) 여기서의 주장은 건설산업이 본질적으로 규제가 많다는 것이 아니라 우리 건설산업 제도의 특성이 규제 위

업에서 ‘연고주의 문화의 관행화’를 초래하고 있다.

이상에서 본 것처럼 한국 건설산업의 연고주의는 악화되기는커녕 오히려 더욱 공고화되는 경향을 보이고 있다. 수주에서부터 시공 및 인허가에 이르기까지 연고주의적 문화 내지 관행이 적용되지 않는 곳이 없다 해도 과언이 아니다. 건설산업 전반에 만연된 연고주의 관행은 다양하게 전개되고 있는 경쟁력 강화 또는 선진화를 위한 노력들을 무력하게 만든다. 구체적으로 건설산업에 만연된 연고주의 문화가 유발하는 문제점을 제시하면 크게 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 건설산업의 연고주의는 부정부패를 낳는 원인이 된다. 사적 연고를 활용하는 데는 거의 대부분 접대 및 뇌물과 같은 부정적 행위가 동원된다. 업체는 연고주의를 활용하기 위하여 별도의 비자금을 마련하지 않으면 안 된다. 건설산업의 부정적 이미지는 많은 부분 이 연고주의 관행으로부터 파생되고 있다 해도 과언이 아니다.⁸⁴⁾

둘째, 건설업계의 연고주의 행태는 건설기업으로 하여금 무리한 행동을 하게끔 유인한다. 연고주의는 수주가 중요한 건설산업에서 무리를 해서라도 공사를 따고 보자는 의식을 부추긴다. 수주 과정에서 비합법적인 행위를 동원하게 하는 한편, 덤핑과 같이 무리하게 수주를 한 경우에도 연고주의를 활용하여 이익을 보전하는 등 문제를 해결할 수 있다는 의식을 낳는다.⁸⁵⁾ 민간 개발사업 역시 무리한 사업 추진의 배경에는 연고주의 의식이 강하게 자리 잡고 있다. 연고주의에 기반한 건설기업의 무리한 행동은 결과적으로 기업 경영의 합리성을 저해하고, 산업 전체에 대한 신뢰성을 저하시킨다.

셋째, 건설업계의 연고주의 관행은 대중소 기업간의 불평등 구조를 초래하는 요인으로도 작용한다. 규모가 크고, 자금력이 풍부한 업체가 연고주의를 활용하는 데 보다 유리하다. 중소기업들은 연고주의를 동원하고 싶어도 인맥 관리를 할 자원의 여유가 부족하다. 중소기업체들은 터키나 민자사업 등 주관적 평가가 개입되는 발주제도에 대하여 항상 불공정 게임이라고 주장하는데 상당 부분 그 근거가 여기에 있다. 건설업계에서도 성공한 사람 또는 기업에 대한 ‘존경의 철회(withdrawal of respect)’ 현상이 나타나고 있는 것이다.⁸⁶⁾

주로 되었다는 뜻이다. 이에 대해서는 규제과잉의 건설제도에서 자세히 다루고자 한다.

84) 김현동-선대인은 건설산업의 연고주의적 특성과 관련된 부패의 실태를 심도있게 파헤치고 있다. 김현동-선대인, 「대한민국은 부동산 공화국이다」, 공리, 2005 참조.

85) 공공공사의 설계변경은 이러한 관점에서 문제점으로 지적되기도 한다.

넷째, 연고주의는 불신구조를 확산시킨다. 무엇보다 제도에 대한 불신을 초래한다. 선진국 제도를 벤치마킹하여 아무리 잘 만든 제도도 연고주의 관행 하에서는 불신의 대상이 되고 만다. 그 결과 건설제도는 끝없는 개선 요구 압력에 직면하게 된다. 연고주의로 인한 불신구조의 더 큰 문제는 건설업체간에 서로의 의도와 행위를 신뢰하지 않는다는 데 있다. 이는 건설업체들로 하여금 소위 ‘너 죽고 나 살기’ 식의 공멸적 경쟁을 유발하게 만든다.⁸⁷⁾

4. 제 3 특성 : 배타적 평등주의

(1) 선정 이유

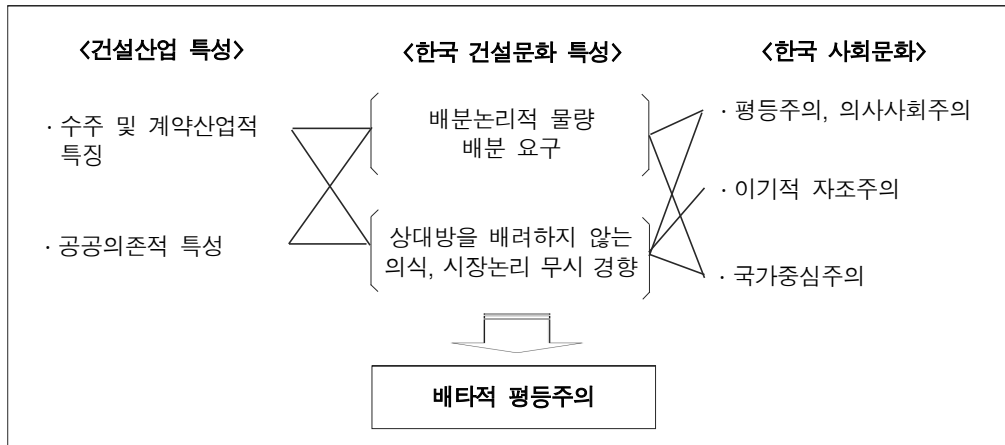
평등주의는 한국인의 오래되면서도 여전히 변치 않는 가치관이다. 한국인의 평등주의는 개인이나 기업의 성취동기를 부추기기도 하지만 능력과 경쟁력의 차별성을 인정하지 않고 결과적 평등을 요구하는 배타성도 띠고 있다. 이러한 한국인의 평등주의적 가치관은 수주가 절대적으로 중요한 건설산업의 수주계약적 산업 특징과 결합하여 시장논리에 의한 경쟁보다는 배분논리적 요구를 강화시키는 기제로 작용한다. 특히, 국가중심주의적 가치관이 건설산업의 공공 의존적 특성과 연계됨으로써 공공부문에서의 평등적 배분 논리를 강하게 요구하는 요인으로 작용한다. 나아가 이러한 배분적 논리는 한국인의 강한 의식구조인 이기적 자조주의와 결합됨으로써 건설산업의 경우 특히 상대방을 배려하지 않는 배타적인 평등주의 요구로 왜곡되는 경향을 보인다. 이런 관점에서 본 연구는 한국 건설문화의 제3의 특성으로 ‘배타적 평등주의’를 선정하고자 한다. 예비고찰 단계에서 살펴본 전문가들의 의견에서 평등주의에 대한 직접적인 언급은 없지만 건설문화의 ‘이기적·배타적’ 특성에 대한 지적은 나오고 있다.⁸⁸⁾

86) 이는 근본적으로 우리 사회의 평등주의 가치관에 기인하는 것이기는 하지만 성공 내지 부(富) 축적의 정당성에 대한 사회적 신뢰가 부족하기 때문이기도 하다.

87) 경영학자 윤석철은 삶의 4가지 기본모형으로 너 살고 나 죽고 , 너 살고 나 살고 , 너 죽고 나 죽고 , 너 죽고 나 살고 를 제시하면서 기업경영은 너 살고 나 살고 의 상생모형을 추구해야 한다고 말한다. 윤석철, 「경영학의 진리체계」, 경문사, 2001, pp.24-26.

88) 김종훈은 건설문화의 특징 중 하나로 이기적·배타적 문화를 제시한 바 있다. 이 장 1절 예비고찰 참조.

〈그림 4-4〉 ‘배타적 평등주의’ 형성의 메커니즘



(2) 특성

평등주의는 오랫동안 강력한 힘으로 한국인들을 지배해 오고 있는 대표적인 가치관이다. 그런데 한국인의 평등주의는 의무와 권리가 균형 잡힌 합리적인 평등주의가 아니다.⁸⁹⁾ 한국인의 평등주의에는 강한 성취동기와 더불어 시기와 질투, 분노와 불신, 존경의 철회, 자기 부정 등의 심성이 동반한다.⁹⁰⁾ 그 결과 한국 사회의 평등주의는 연고주의와 패거리주의, 법치주의의 약화, 기회주의와 같은 목적과 수단의 전치 현상을 유발하고 있다. 동시에 '의무감이 약화된 자유주의'와 '결과의 평등'을 주로 추구하는 왜곡된 가치관을 표출하고 있다. 한국 건설산업도 이러한 평등주의 가치관의 작용을 벗어날 수 없다. 오히려 정책과 체도에 크게 의존하는 산업적 속성으로 인하여 건설산업의 평등주의는 더욱 강하면서도 왜곡된 모습을 보인다. 한국 건설산업을 지배하는 평등주의 가치관은 수단을 중시하고, 역할보다는 권리 의식이 앞서고, 결과 위주의 평등을 요구하는 배타적인 속성을 띤다.

한국 건설산업의 배타적 평등주의는 제도 형성 및 개선 과정에서 강하게 나타나고 있

89) 한국의 평등주의 가치관의 특성에 대해서는 송호근의 다음 저서 참고. 송호근, 「한국인의 평등주의, 그 마음의 습관」, 삼성경제연구소, 2006.

90) 여기서 자기 부정은 나를 부정한다는 뜻이 아니라 실패의 탓을 외부로 돌리는 성향을 의미한다. 송호근, 전계서, p.71.

다. 한국 건설산업의 제도는 면허와 업역 규제를 근간으로 하고 있다. 지금까지 면허는 건설업체를 선별하고 업종별 시장의 범위를 결정하는 출발점이 되어 왔다. 광의의 한국 건설산업은 개별법에 의거하여 각기 분리된 면허의 업역 구조를 유지하고 있다.⁹¹⁾ 소위 칸막이식 업역이 존재하고 있는 것이다. 일반건설업과 전문건설업의 겸업 제한은 2008년에 들어와서야 폐지되고 있다. 여전히 공동도급은 일반건설업자 간에만 허용되고, 하도급은 일반건설업자가 전문건설업자에게만 줄 수 있는 등 업역 관계가 엄격하게 규제되어 있다. 전기공사업과 정보통신공사업은 아예 별도의 면허를 받아야 하고, 의무적으로 분리 발주하도록 규정되어 있다. 건설산업의 업역 구조가 이와 같이 칸막이 식으로 구분되어 있는 것은 문화적인 측면에서 배타적 평등주의가 강하게 작용하고 있다는 것을 의미한다. 면허를 근간으로 하는 다양한 규제를 통하여 이해관계자들의 시장을 적절하게 분할하고, 상호 침범하지 못하도록 하고 있는 것이다. 경쟁 지향적 시장 논리가 적용될 여지는 그만큼 줄어들게 된다.

건설산업의 배타적 평등주의는 제도적 영역에서 자신의 위치를 최대한 유리하게 확보하려는 업역 집단간의 제도 쟁탈전을 유발한다. 건설업계는 소위 업역 이기주의 풍조에 빠져 있다. 기존의 업역 규제는 하나의 기득권을 형성하여 더 이상 양보나 타협의 대상이 되기 어렵다.⁹²⁾ 기득권의 철폐를 주장하는 이해 관계자들도 사실상 자신의 업역을 보다 많이 확보하려 한다는 점에서 크게 다를 바가 없다. 대부분의 합리적인 제도 개선 노력들은 이러한 업역 간 이기주의로 인하여 좀처럼 해결의 실마리를 찾지 못한다. 의욕적으로 제도 개선을 시작하였지만 결과는 대부분 용두사미로 끝나고 만다. 당연히 이러한 과정들은 합리적이고 전향적인 문제 해결보다는 소모적이고 비생산적인 정치적 문제 해결 방식을 더 선호하는 특징들을 보인다.⁹³⁾ 업역별 단체들이 존재하는 현실적인 가장 큰 이유가 기득권의 유지 내지 확보에 있다 해도 과언이 아니다.

91) 「건설산업기본법」은 시공부분의 일반건설업과 전문건설업만을 대상으로 하고 있다. 환경오염방지시설업과 주택공사업, 그리고 해외건설업은 별도의 특별법에 의하여 관장되고 있다. 전기공사업과 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업 등은 아예 건설업 체계와 분리된 별도의 법에 의하여 면허와 분리발주가 이루어지고 있다. 건설용역업 역시 엔지니어링은 「엔지니어링기술진흥법」, 「건축설계는 건축사법」, 감리전문업은 「건설기술관리법」에 의하여 각기 관장되고 있다.

92) 업역 이기주의로 인한 기득권은 규제를 강화하도록 유도하는 하나의 요인으로 작용한다. 김영평 등, 「규제의 역설」, 삼성경제연구소, 2006, pp.211-220.

93) 이런 측면에서 배타적 평등주의는 연고주의와 깊이 결합되어 있다. 즉, 건설산업 이해관계자들은 제도적으로 이기적 권리를 최대한 확보하기 위하여 사적 연고를 활용하는 정치적 활동을 활발하게 전개하는 경향을 보인다.

배타적 평등주의 시각에서 보면, 중소기업보호제도 역시 그 필요성에도 불구하고 많은 문제점을 노출하고 있다. 건설시장 개방 이후 점점 심화되고 있는 규모별 업체간 양극화 문제에 대응하여 중소기업 보호 및 육성은 건설산업의 가장 중요한 현안으로 부각되고 있다. 당연히 양극화 해소를 위한 중소기업 보호 정책은 정책적 당위성을 갖고 있다. 그런데 우리의 중소기업 보호 정책은 그 당위성에도 불구하고 배타적 평등주의 시각을 과도하게 표출하는 문제를 안고 있다. 현행 중소기업 보호제도들은 지나치게 물량배분 위주에 중점을 둔 제도들이다.⁹⁴⁾ 이는 대기업과 중소기업 간의 관계를 상호 협력적 관계가 아닌 적대적 대립 관계로만 보는 의식을 전제로 하는 것이며, 그 이면에는 배타적 평등주의가 작용하고 있다. 비록 규모나 능력 면에서 차이가 있다 하더라도 동종의 업역에서 같은 사업을 하므로 시장을 나누어 가져야 한다는 생각이 짙게 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 강하게 배타적 평등주의를 반영하고 있는지 알 수 있다.⁹⁵⁾

건설산업의 배타적 평등주의 의식은 입찰제도와 관련된 건설업체들의 행태 및 제도 운영에서도 발견할 수 있다. 한국에서는 입찰자격을 갖춘 시공업체들을 선별하는 PQ제도가 존재하고 있음에도 불구하고 선별 기능이 제대로 작동되고 있지 못하다. 외국의 경우 1건 공사의 입찰 참여자 수는 평균 3~5개 업체 정도에 불과하나 한국의 경우 턴키 및 대안입찰이나 민자사업 등을 제외한 나머지 발주 공사에서는 수십 개 내지 수백 개의 업체들이 입찰에 참여하고 있다.⁹⁶⁾ 한국의 입찰자격 선별 기능이 미약한 배경에는 누구에게나 공평한 참여 기회가 주어지기를 원하는 배타적 평등주의가 작용하고 있다. 공평한 참여 기회를 제공받는다든 측면에서 이러한 요구 및 행태가 합리적으로 보일지 모르나 시공능력이 있는 업체를 선별할 권리와 의무를 갖고 있는 발주자 입장에서 보면 분명 무리한 요구임에 틀림없다. 민간 발주자에게는 요구하기 어려운 사전 선별기능의 무력화가 공공부문에서는 먹혀 들어가고 있는 사실 자체가 정치적 요구를 통한 배타적 평등주의가 강하게 수용되고 있음을 보여 주는 것이다.

94) 한국의 지역 중소기업 보호·육성 제도는 물량배분과 수익성 보장을 중심으로 하고 있다. 이상호·한미파슨스, 전게서, pp. 200-203.

95) 글로벌 스탠다드의 지역중소건설업 제도는 시장경쟁 지향적이다. 전게서, pp.195-200.

96) 이에 대해서는 이상호·한미파슨스, 전게서, pp. 157-172. 참조.

이러한 현상은 건설시장에 신규로 진입한 업체들을 위한 업체 선별제도에서도 확인할 수 있다. 시장 원리에서 보면, 신규로 시장에 진입한 업체들은 스스로 발주자가 요구하는 조건에 맞추어 자신의 능력을 개발하고 축적하는 것이 원칙이다. 그러나, 우리의 공공 발주제도에서는 이러한 원칙이 제대로 적용되지 않는다. 소규모 공공시장의 경우 시공능력평가 항목에서 시공실적 요소를 아예 제외시키고 있다.⁹⁷⁾ 시공실적을 가질 수 없는 신규 진입 업체들의 요구 압력을 받아들이는 것이다. 배타적 평등주의 요구를 반영하다보니 최적의 시공자를 선별해야 하는 발주자의 권리나 의무는 뒷전으로 밀려날 수밖에 없다. 배타적 평등주의가 지나치게 적용된 업체 선별 및 입찰제도를 시장원리에 입각한 제도로 이해할 수는 없을 것이다.

다른 한편으로 공공사업의 예산 배분제도 내지 관행에서도 배타적 평등주의가 적용되고 있다. 지역별 균형 발전을 유도한다는 명분하에 많은 공공사업들은 정치적 배분 논리에 따라 예산이 배정되고 있다. 공공사업 추진을 위한 사전 타당성 분석은 배분 논리를 앞세운 정치적 앞에서 그저 형식적인 통과 절차에 불과한 경우가 적지 않다. 사정이 이러하다 보니 전국에 걸쳐 수많은 공공사업들이 동시 다발적으로 진행되는 한편, 규모가 큰 웬만한 사업들은 사업의 장기화를 피할 수 없게 된다.⁹⁸⁾ 우리나라 공공사업 계약 제도가 장기계속계약제도 중심으로 운영되는 것도 이러한 이유 때문이다. 배타적 평등주의에 입각한 예산 배분 및 발주 관행은 타당성이 높지 않은 공공사업의 과도한 추진을 유도하는 한편, 공기 지연과 공사비 증가로 기존 사업들의 효율성을 저하시키는 요인으로 작용한다.

건설산업에서 배타적 평등주의는 건설인들의 의식구조 속에 뿌리박혀 있다. 건설인들은 규모가 크거나 빠르게 성장한 업체들을 존경의 대상으로 인식하지 않는 경향을 보인다. 그저 운이 좋거나 아니면 권력 배경이 좋다는 등 부정적으로 평가하는 경우가 더 많다. 그런 의식이 지배하다 보니 규모별 업체간에 진실된 협력의 파트너라는 의식이 결여되어 있다.

건설산업의 배타적 평등주의는 앞서 언급한 수직적 주종의식과 배치되는 것으로 이해될 수도 있다. 평등의식이 강하다면서 다른 한편으로는 서열 위주의 주종의식이 강하

97) 이상호·한미파슨스, 전게서, p. 91.

98) 옥동석은 동시다발적으로 여러 개의 사업에 예산을 분산투자함으로써 공사기간의 지연과 공사비 증액이 초래된다고 분석하고 있다. 이상호·한미파슨스, 「한국 건설산업 대해부」, 보성각, 2003, p. 177.

게 작용하는 것은 얼핏 모순된 것처럼 보이기 때문이다. 그러나, 겉으로 모순되어 보이는 이러한 의식들 속에는 배타성 내지 이기심이라는 공통된 심성이 자리 잡고 있다. 외적으로는 갑을관계라는 주종 의식이 작용하고 있지만 마음속에는 상대를 인정하지 않고, 시기 내지 불신하는 배타성이 깊이 뿌리박혀 있는 것이다. 이런 측면에서 마음속의 평등주의와 겉으로 작용하는 주종 의식은 공통된 마음의 뿌리를 보유하고 있는 것이다. 배타적 평등주의와 수직적 주종주의는 결과적으로 건설생산 주체들 간의 관계를 적대적으로 만들고 만다.

이상에서 본 것처럼 한국 건설산업의 배타적 평등주의는 좀처럼 약화될 기미를 보이지 않고 있다. 정치 및 사회적 민주화가 불려온 왜곡된 평등주의적 요구가 건설업계 전반의 제도와 행태들을 강하게 지배하고 있다. 배타적 평등주의는 크게 다음 세 가지 측면에서 건설산업의 발전을 가로막는 요인으로 작용한다.

첫째, 배타적 평등주의의 가장 큰 문제는 시장 원리가 제대로 작동하지 않는 건설산업 제도를 만들고 있다는 점이다. 배타적 평등주의는 시장 원리보다는 인위적 물량의 배분을 더 선호하도록 만든다. 배타적 평등주의는 소위 코리안 스탠더드의 건설 제도를 만드는 주된 의식 기반이다. 나아가 배타적인 평등주의로 얽혀 있는 건설주체들 간의 이해관계는 새로운 글로벌 스탠더드의 제도 도입 자체를 어렵게 만든다. 글로벌 스탠더드가 아닌 코리안 스탠더드의 건설 제도가 한국 건설산업의 경쟁력을 저하시키는 결정적인 요인이 됨은 두말할 나위 없다.

둘째, 심화된 배타적 평등주의는 다양한 건설 주체들 간의 지속적인 갈등 국면을 연출한다. 의무나 역할보다는 권리 의식이 더 강하게 작용하고, 비합리적이고 무리한 기회와 결과의 평등을 강하게 요구하다 보니 시장 참여 주체들 간에는 불신과 무관심 내지 비협조가 팽배하게 된다. 건설산업은 특성상 다양한 참여 주체들의 협력적 관계가 효과적으로 작동할 때 생산성 향상을 기대할 수 있다. 배타적 평등주의로 인한 참여 주체들의 갈등과 반목은 상생협력 문화의 구축을 방해하여 건설산업의 생산성 및 경쟁력 향상을 어렵게 만든다.

셋째, 배타적 평등주의는 건설산업의 연고주의를 더욱 강하게 만드는 기제로 작용한다. 배타적 평등주의는 이해관계 집단 내부의 연고 의식을 더욱 강하게 만듦과 동시에 결과 획득을 위하여 연고적 수단을 보다 많이 활용하도록 유도한다. 특히, 제도 개선과 관련하여 업역의 이익을 도모하기 위한 집단적 연고주의 활동을 강화시키는 문제를 유

발한다. 건설산업의 연고주의는 배타적 평등주의라는 가치관을 기반으로 하여 더욱 강하게 표출되는 양상을 보인다.

5. 제 4 특성 : 결과 지향적 도전주의

(1) 선정 이유

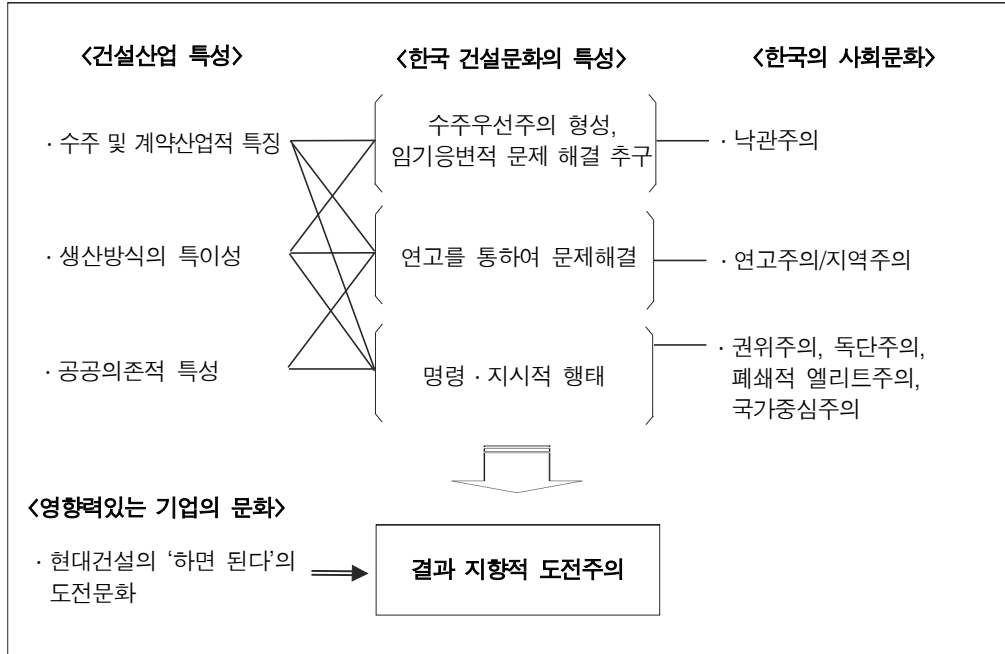
건설산업의 수주계약적 특성과 생산방식의 특이성은 강한 도전 의식을 요구한다. 어떻게 하든 수주를 하는 것이 우선이고, 예상치 못한 문제가 발생하면 과감하게 문제를 해결하는 것이 중요하다는 생각을 갖게 한다. 이러한 건설산업의 수주계약적 특성과 생산방식의 특이성은 한국인의 전형적인 낙관주의 가치관과 잘 부합한다. 한국인의 낙관주의는 일단 밀어붙이면 해결된다는 막무가내식 습관에 가깝다.⁹⁹⁾ 영향력 있는 기업문화인 현대건설의 '하면 된다'의 도전문화는 일종의 확인된 문화로서 이러한 의식과 관습을 더욱 신뢰하게 만들었다.

이러한 도전의식은 과정보다는 결과를 중시함으로써 더욱 강한 에너지를 발휘하게 된다. 연고주의, 권위주의, 독단주의, 국가중심주의 등의 가치관은 과정이야 어떠하든 사후적으로 문제를 해결하고 원하는 결과를 만들어 낼 수 있다는 의식을 강화하는 데 도움을 준다. 최근 낙관주의 문화가 합리주의로 대체되는 과정을 거치면서 건설업계에도 막연한 낙관적 도전주의에 대한 경계심이 생기고 있다.

그러나, 전문가들의 의견에서 제시된 바와 같이 결과를 중시하는 도전주의 문화는 여전히 한국 건설산업의 전형적이고 대표적인 문화라는 데 의심의 여지가 없다. 이에 한국 건설문화의 네 번째 특성으로 결과 지향적 도전주의를 선정하고자 한다. 예비고찰에서 살펴본 바와 같이 전문가들은 이와 관련이 깊은 문화로 결과중시의 목표지상주의, 저돌식 경영문화, 하면 된다의 문화, 빨리빨리문화, 대충대충 문화 등을 제시한 바 있다.

99) 송호근, 「한국 무슨 일이 일어나고 있나」, 삼성경제연구소, 2005, p. 141.

〈그림 4-5〉 결과 지향적 도전주의 형성의 메커니즘



(2) 특성

하면 된다'의 도전주의만큼 한국 건설산업을 강력하게 리드해 온 상징적 문화도 드물다. 한국 국민들에게 불굴의 도전정신은 건설산업을 상징하는 이미지로 각인되어 있다. 건설산업은 산업 특성 자체가 지치지 않는 도전정신을 필요로 한다. 그런데 한국 건설산업의 도전주의는 단순한 도전주의가 아니다. 건설산업의 생산과 수주 환경은 다른 어느 산업 활동보다 척박하고 불확실한 변수가 많이 내재되어 있다. 거칠고 불확실한 변수들을 사전에 예측하고 대비하기는 대단히 어렵다. 이러한 열악한 건설산업 환경에 대응하여 나타난 도전주의가 바로 결과지향적 도전주의이다. 한국 건설산업의 도전주의 문화를 말하면서 결과지향적이라는 말을 빼버리면 핵심을 놓치는 꼴이 되고 만다.

건설산업의 결과지향적 도전주의는 단기적 성과를 지향하는 의미를 함유하고 있다. 과정지향적 의식이 사전에 문제를 분석하고 준비하는 장기적 접근을 요구한다면, 결

과지향적 의식은 과정이야 어떠하든 당장에 부딪힌 문제를 해결하는 것이 중요한 단계적 시각을 요구한다. 지금까지 한국 건설산업은 눈앞의 성과를 달성하는 데 초점을 맞춘 결과지향적 도전주의 문화를 토대로 성장해 왔다고 해도 과언이 아니다. 구체적으로 한국 건설산업의 단기 성과위주의 결과지향적 도전주의는 '신속하고 과감한 의사결정', '돌관작업 방식의 공기단축', '수단방법을 가리지 않는 문제 해결 우선주의' 등에서 발견할 수 있다.¹⁰⁰⁾

한국 건설산업에서 결과지향적 도전주의는 긍정과 부정의 양면성을 동시에 내포하고 있다. 도전주의 그 자체는 긍정적 측면이 강한 가치관이다. 그러나, 결과지향적 이라는 수식어가 붙은 도전주의는 긍정과 부정의 성격을 동시에 함유한다. 결과지향적 도전주의가 긍정과 부정의 양면성을 동시에 함유하는 것은 그것이 '단기적 성과'에 초점을 맞추기 때문이다. 단기적 성과를 추구하는 결과지향적 의식이 제공하는 장점은 '신속한 기회의 포착'과 '빠른 문제 해결 능력'이다. 반면에 이러한 가치 의식은 항상 예상치 못하는 많은 '리스크'를 발생시키는 단점을 갖고 있다. 한국 건설산업이 거처 온 성장의 역사와 현재의 모습은 결과지향적 도전주의의 양면성을 그대로 표출하고 있다. 그러나, 긍정과 부정의 양면성에 대한 평가는 시간이라는 변수 앞에서 반드시 중립적이지만은 않다. 한국 건설산업의 결과지향적 도전의식은 과거에는 주로 장점으로 인식되어 왔으나 최근 시점으로 올수록 점점 부정적인 측면이 더 많이 부각되고 있다.¹⁰¹⁾

한국 건설산업의 결과지향적 도전주의의 전형적인 특성은 끊임없이 변동하는 시장 상황에 대응하는 건설기업들의 사업 전략에서 발견할 수 있다. 건설업체들은 시장 상황에 대한 단기적 적응 능력이 대단히 뛰어나다. 건설업체들은 수시로 변하는 발주시장 및 제도 환경에 부응하여 주력 사업 부문을 신속하게 변경하는가 하면, 필요하면 본사 소재지 변경, 자회사 설립 등도 마다하지 않는다. 특정 사업 부문의 경기가 좋아지면 사전에 면밀한 계획이나 준비도 없이 그 시장에 신속하게 뛰어드는가 하면, 반대로 경기가 나빠지면 적자 수주와 같은 과감한 생존 전략도 구사한다. 건설시장이 항상 과당경

100) 지금까지 신속한 의사결정과 판단, 문제해결 우선주의, 그리고 공기단축을 위한 속도주의 등은 한국 건설산업의 대표적인 경쟁력 요소로 평가되어 왔다. 대형 건설업체의 사사(社史)들을 보면 거의 대부분 이러한 성과의 기록들이 나온다.

101) 결과지향적 도전주의가 시간이 흐르면서 점점 더 부정적으로 인식되는 이유는 사회적 가치의 변화에 따른 결과로 볼 수 있다. 즉, 과거에는 단기적 성과 그 자체가 중요하고 그에 따른 리스크 요인이 적었지만 최근 시점으로 올수록 안전, 품질, 환경 등에 대한 가치와 그와 관련된 경영상의 리스크 요인에 대한 평가가 보다 중요해지고 있기 때문이다.

쟁이라는 상황을 벗어나지 못하는 것은 이 때문이다. 건설인들 사이에는 소위 자전기 이론이라는 것이 어느 정도 공인된 이론으로 받아들여지고 있다. 페달을 계속 밟아야 자전거가 쓰러지지 않는 것처럼 경기가 좋지 않으면 적자를 감수하고서라도 물량을 확보해서 좋은 시절이 올 때까지 버텨야 한다는 것이다. 건설산업의 고질적인 덤핑 수주는 이러한 단기적 생존 논리에 기인한다고도 볼 수 있다.¹⁰²⁾ 사정이 이러하다 보니 건설업체들의 사업 부문 간 포트폴리오는 경기 상황에 따라 크게 변하면서 쉽게 균형을 잃는 특징을 보인다.¹⁰³⁾ 이러한 이유로 건설기업들은 다른 어느 산업부문보다 경영상의 불안정성이 높고, 업계 내 서열도 부침이 심한 특징을 보인다.¹⁰⁴⁾ 건설경기 또는 전반적인 거시경제 여건이 나빠지면 건설업체들의 부도율은 다른 어느 산업부문보다 높아진다.

한국 건설산업에서 결과지향적 도전의식이 가장 강력하게 발휘된 부문을 꼽으라면 주저 없이 해외건설 분야를 꼽을 수 있을 것이다. 1970년대 중반 이후 국내 건설업체들의 중동시장 진출 사례는 한국 건설산업의 도전정신을 상징하고 있다. 열악한 자연환경에 대한 사전 지식과 준비도 없는 상황에서 당시 건설업체와 근로자들은 ‘안 되면 되게 하라’는 군대식 도전의식으로 문제를 해결하고 또한 엄청난 성과를 거두었다. 그러나, 이러한 결과지향적 도전주의가 가져다 준 성취의 이면에는 심각한 부작용도 뒤따랐다. 중동 건설 경기가 나빠지면서 해외건설업체의 부실화라는 예상치 못한 파장이 나타났고, 이로 인하여 한국 건설산업은 상당기간 어려움을 겪기도 했다.¹⁰⁵⁾ 한국 건설업체들은 2005년경 이후부터 국내 건설경기가 침체되면서 또 다시 해외건설시장 진출을 가속화하고 있다.¹⁰⁶⁾ 미래 국내건설시장의 성장 한계를 생각한다면 적극적인 해외건설시장

102) 한국 건설산업에서 최저가낙찰제도는 바로 이러한 건설업계의 생존 논리로 인한 덤핑수주의 문제를 피할 수 없어 제자리를 잡지 못하고 있다.

103) 2002년 이후 주택경기가 활황을 보임에 따라 많은 건설업체들이 주택사업의 비중을 높여 나갔으나 최근에는 주택경기의 하락으로 인하여 과도한 주택사업의 비중이 부담을 느끼고 있다.

104) 1997년 이후 10년 사이에 시공능력순위 100위 이내 업체 가운데 여전히 순위 내에 남아 있는 업체는 58개사에 불과한 것으로 조사되고 있다. 일간건설, 2007. 11. 22.

105) 1980년대 초반까지 이어지던 중동건설 활황은 시장 상황의 변화로 인하여 해외진출 건설업체의 부실화로 이어졌고 정부는 이로 인한 파장을 최소화하기 위하여 해외건설산업 구조조정 조치를 취하였다. 해외건설업체의 부실화 요인에는 다양한 요인이 있음에도 불구하고 치밀한 준비와 대응력 부재의 결과지향적 도전의식이 낳은 결과라는 점도 부인하기 어렵다. 해외건설의 부실화와 구조조정에 관해서는 이상호, 「한국 정부의 해외건설정책 추진 과정에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 행정학 박사 학위 논문, 1995. 참조.

106) 해외건설 수주는 2005년 100억 달러를 돌파한 이후 계속 급증하여 하여 2007년에는 400억 달러에 육박하

의 개척은 불가피할 전망이다. 그러나, 우리의 목소리도 적지 않다. 제대로 된 경쟁력을 갖추지 못한 상황에서 새로운 돌파구를 찾기 위하여 과거와 같이 결과지향적 도전정신만으로 해외건설시장을 개척하기에는 위험 요인이 크다는 지적이 설득력 있게 들린다.¹⁰⁷⁾

한국 건설업체들의 단기적 성과를 지향하는 도전의식은 점점 비중이 커져가고 있는 개발사업 분야에서도 그 특징적 현상을 발견할 수 있다. 선진 외국에 비하여 한국의 부동산 개발사업은 전문적인 부동산 개발사업자가 아닌 건설업체들이 주도한다. 부동산 개발사업을 주로 시공업체가 담당한다는 것은 그만큼 우리 사회가 단기적인 개발 이익의 추구에 관심이 높다는 증거로도 볼 수 있다. 주택이든 비주택이든 한국 건설업체들은 거의 대부분 분양 방식을 전제로 개발사업에 참여한다. 한국 건설업체들이 임대형의 부동산 개발사업에 거의 진출하지 않는 것은 사업성 평가에 따른 결과라기보다는 수익을 환원하는 데 장기간이 소요되는 것 자체를 싫어하기 때문일 가능성이 높다.¹⁰⁸⁾ 건설업체들은 선분양 방식을 통하여 단기간에 자금을 회수하고 수익을 올리기를 선호한다. 물론 건설업체들이 분양형 개발사업을 선호하는 것은 부동산 자산을 직접 매입하여 소유하기를 원하는 한국인들의 사회 문화적 성향 탓이기도 하다. 사유야 어떠한 건설업체들의 단기성에 초점을 맞춘 개발사업의 시행은 경기가 좋을 때는 큰 성공을 가져다주지만, 반대로 경기가 좋지 않게 되면 일시에 어려움을 초래하는 요인이 된다. 한국 건설업체들은 개발사업 분야에서도 운(運)이라는 요소에 영향 받기 쉬운 방식으로 참여하고 있다.

건설업체들의 단기 성과 추구 성향에도 불구하고, 건설시장 환경은 점점 더 장기적인 관점에서 사업성을 평가하고 수익을 회수하도록 하는 방향으로 변하고 있다. 대부분의

고 있다. 이복남 등, 세계건설시장 동향 및 2008년 해외건설시장 수주 전망, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2008. 2.

107) 전문가들은 최근의 해외건설 수주 확대가 우리 건설업체의 해외 경쟁력 제고보다는 해외건설시장 활황이라는 외적 요인에 힘입은 바가 더 크다는 진단을 하고 있다. 또한 우리 건설업체들은 고부가가치의 엔지니어링 분야에서는 선진국에 뒤지고 시공분야에서는 저임금 위주의 중국과 터키 등 후발 경쟁국들에 뒤진다는 분석도 나오고 있다. 이에 대해서는 이복남 등, 해외건설시장의 성장 가능성 진단 및 제언, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 2.와 장현승 등, 해외 플랜트시장에서 국내업체의 경쟁력 제고 방안, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 11 참조.

108) 한국에서는 부동산 개발 분야에서 전문적인 부동산 또는 주택사업자들 대신에 건설업체들이 그 역할을 주로 담당한다. 이와 같이 건설업체들이 개발사업 분야에 진출하는 이유는 분양방식을 통한 단기적인 자금 회수와 수익 획득이 가능한 부동산 시장이 형성되고 있기 때문으로 볼 수 있다.

개발사업들은 과거에 비하여 초기 투입비용의 증대와 사업기간의 장기화를 요구하는 방향으로 변하고 있다. 공공부문 시장 역시 이런 방향으로 변해 가고 있다. 민자사업의 확대가 그 대표적인 예이다. 민자사업은 건설업체를 비롯한 컨소시엄 주체들이 선 자금 투입으로 사업을 시행하고, 투입 자금과 이윤을 장기에 걸쳐 회수하는 방식이다. 따라서 장기적 관점에서의 사업성 평가와 사업의 효율적인 유지 관리 및 운영이 필수적이다. 그런데 단기적 성과 획득에 익숙한 건설업체들은 이러한 장기성이 요구되는 사업 분야에 큰 매력을 느끼지 않거나 오히려 부담을 갖는다. 건설업체들은 여전히 시공부문의 물량 확보에만 주된 관심을 갖는다. 이와 유사한 건설시장의 변화는 여러 측면에서 감지되고 있다. 향후 건설시장은 이종산업간의 복합적 융합 형태로 변화될 것이라는 전망도 나오고 있다.¹⁰⁹⁾ 이는 보다 장기적인 관점에서 사업의 기획 및 개발과 협력체계의 구축이 중요함을 의미한다. 건설산업의 이러한 전반적인 환경 변화는 결과지향적 도전주의 정신만으로는 한계가 있음을 시사한다. 건설업체들은 보다 장기적인 시각에서 안정적으로 성과를 추구하는 과정지향적 도전의식을 함양해 나가지 않으면 안 되는 상황에 점점 직면하고 있다. 비록 선도적인 업체들의 경우이긴 하지만 신규사업 분야에 진출하면서 기존의 단기적 성과주의 문화를 과정지향적 문화로 바꾸어 나가는 사례가 늘어나고 있는 것도 사실이다.

지금까지 건설기업의 사업 및 영업 전략 차원에서 결과지향적 도전주의 문화를 살펴 보았는데 이제는 시공현장에서의 관련 문화를 살펴보자. 사실 결과지향적 도전주의는 건설시공 현장의 성격을 더 잘 대변하는 문화이다. 한국인에게 경부고속도로는 불굴의 도전정신이 이루어 낸 개발시대의 대표적인 상징으로 인식되고 있다. 적어도 1960년대 이후 1980년대 말까지 30여년 기간 동안은 ‘공기단축’이라는 단기적 성과주의 문화가 한국의 건설 시공현장을 지배하여 온 시기였다. 이 시기에 일사불란한 명령체계를 통한 이른바 돌관작업식의 공기단축 경험을 갖고 있지 않은 건설업체들은 드물 것이다.¹¹⁰⁾ 시공현장의 공기단축 노력을 상징하는 문화가 ‘빨리빨리’라는 건설산업 문화이다. 건

109) 향후 건설시장은 IT 및 금융산업 분야의 융복합 과정을 거칠 것으로 예측되고 있다. 이러한 시장 변화에 직면하여 건설업체들이 사업 주도권을 상실할 가능성도 있다는 우려도 제기되고 있다. 박재룡, 「한국 건설시장의 구조변화 전망과 시장 선진화 전략」, 「건설산업비전포럼 국제세미나」, 건설산업비전포럼, 2007.6.

110) 「현대건설 50년사」를 보면, 1971년에 남북적십자회담 방문과 관련 정주영회장이 박정희 대통령의 요청을 받아들여 서울~판문점간 4차선도로를 45일 만에 완성하였다는 기록이 나온다. 현대건설, 전계서, 1997, p. 387.

설 시공현장의 빨리빨리 문화가 가져다 준 성과는 결코 가볍게 평가될 수 없다. 빨리빨리식의 결과지향적 도전주의 문화가 없었다면 이토록 단기간에 도로를 비롯한 수많은 사회간접시설을 확충하고, 엄청난 물량의 아파트를 공급하는 일은 거의 불가능하였을 것이다. 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 정도로 단기간에 신도시를 건설한 경험도 빨리빨리 를 지향하는 도전주의 문화가 가져다 준 성과로 볼 수 있다.¹¹¹⁾

그러나, 시간이 흐르면서 시공현장은 점점 결과지향적 도전주의가 통하지 않는 장소로 변해 갔다. 무엇보다 경제성장에 따른 민주화의 물결이 이러한 가치관의 추구를 어렵게 만들어 갔다. 1980년대 후반부터 불기 시작한 사회전반의 민주화는 더 이상 상명하복식의 명령체계가 먹혀들지 않는 시공현장을 만들었다. 민주화의 영향으로 사회적 욕구가 분출하고 수많은 갈등이 조장되는 가운데 시공현장은 공기단축이 아닌 공기지연 이 빈발하는 곳으로 변해 갔다. 아무리 시장 환경이 변해도 수주 등 영업 분야는 기업의 독자적인 노력으로 여전히 결과지향적 도전정신을 발휘하는 것이 가능할 수도 있다. 하지만 다양한 생산주체들의 협력적 참여가 요청되는 시공현장은 경영자 또는 현장소장의 명령지시적 리더십만으로는 더 이상 결과 위주의 단기적 성과를 거두는 것이 불가능하게 되었다. 그렇다고 공기단축이 필요 없게 된 것은 아니다. 건설산업에서 공기단축은 여전히 생산성과 사업성을 좌우하는 핵심적 요소 중의 하나이다. 이는 건설 시공현장 역시 결과지향적 도전주의 문화로는 한계가 있음을 시사한다. 공기단축을 위한 시공현장의 문화는 과정의 합리성에 충실하면서 다양한 참여주체들 간의 협력을 유도하는 시스템적 접근을 요구하고 있다. 최근 시공현장의 문화는 이러한 변화 필요성에 직면하여 빠르게 변하는 경향을 보이고 있다. 특히, 일부 앞선 대형 건설업체들을 중심으로 합리적인 현장 시공 문화 정착을 위한 시스템 개발 등 적극적 노력이 전개되고 있다.¹¹²⁾ 그러나, 아직은 이러한 움직임이 업계 전체로 퍼져 나가고 있는 정도는 아니다. 새로운 방식의 생산적인 문화를 정착시키기까지는 적지 않은 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

부실시공과 안전사고의 증가는 시공현장의 결과지향적 빨리빨리 문화가 낳은 보다

111) 심각한 주택난을 일시에 해결하기 위하여 1989년부터 추진된 수도권 5개 신도시 건설사업은 불과 5년이라는 짧은 기간동안에 대부분의 계획된 주택공급을 완료하였다.

112) 예를들어 GS건설은 자체적으로 현장의 협력적 시공문화 정착을 위한 TPMS시스템을 강력하게 추진해 오고 있다.

구체적이면서도 심각한 부작용이다. 시공현장의 빨리빨리 문화는 대충대충 과 같은 적당주의 문화를 낳았다. 외적으로 그럴싸한 포장을 하더라도 공기를 맞추는 것이 더 중요한 상황에서 시공물의 품질과 안전은 외면당할 수밖에 없다. 건설현장의 적당주의에 더하여 민주화로 표출된 다양한 사회적 요구와 집단 간 갈등은 건설 기능인들의 장인정신 부재 라는 심각한 문제를 유발하기도 하였다. 1990년대에 연이어 터진 대형 건설 재해들은 우리 건설산업의 지나친 빨리빨리식의 결과지향적 도전주의가 낳은 누적된 부작용의 결과로 평가되고 있다.¹¹³⁾ 대형 건설 재해는 건설산업의 부정적 이미지를 급격하게 확산시켰다. 또한 결과지향적 문화가 낳은 시공현장의 부실시공과 안전성 저하는 신규 건설인력의 취업 기피를 유발하는 요인으로도 작용하여 왔다. 부실시공과 안전성 저하를 유발하는 건설문화는 어떠한 이유로도 더 이상 존립의 근거를 찾기 어렵다. 이제 시공현장은 공기단축과 품질 및 안전성 제고라는 상충하는 요구를 동시에 달성하지 않으면 안 된다. 이러한 필요성에 기반하여 1990년대 중반 이후 건설업계는 품질과 안전을 시공의 최우선 요소로 고려하기 시작하였다. 그러나, 시공현장의 결과지향적 문화가 사라지고 있지 않는 상황에서 건설산업의 품질 및 안전 우선주의에 대한 국민들의 신뢰는 여전히 높지 않은 편이다.

한국 건설산업의 단기적 성과에 집착하는 결과지향적 도전주의는 과거의 엄청난 성과에도 불구하고 더 이상 그대로 유지하기 어려운 문화이다. 건설기업들은 단기적 성과를 얻기 위해서 수단과 방법의 정당성을 가리지 않는 의식과 행태를 키워 왔다. 결과지향적 도전주의 문화는 연고주의를 더욱 공고하게 만들었고, 나아가 접대 및 뇌물 등에 익숙한 총체적 부정·부패를 낳는 출발점으로도 작용하여 왔다.¹¹⁴⁾ 사실 건설업계는 결과지향적 도전주의가 많은 문제점을 낳아 왔음을 뼈저리게 경험하고 여러 측면에서 개선 노력을 기울이고 있다. 그러나, 이러한 노력은 대부분 업체 내부의 개선 운동에 국한되는 경향을 보이고 있다. 그것도 아직은 일부 대형업체와 선도적인 업체들을 중심으로 전개되는 수준에 머물고 있다. 전체 건설산업 차원에서는 여전히 결과 우선의 도전주의

113) 1990년대에는 팔당대교 붕괴(1991), 신행주대교 붕괴(1992), 우암상가 아파트 붕괴(1993), 구포역열차 전복(1993), 성수대교 붕괴(1994), 대구지하철 가스 폭발(1995), 삼풍백화점 붕괴(1995) 등 대형 건설 재해가 잇달아 터졌다. 홍성태 등, 「삼풍사고 10년 교훈과 과제, 보문당」, 2006, p.35. 한편, 이 책에서는 1990년대에 발생한 대형 재해를 1960년대 이후 진행된 군사적 성장주의의 결과로 보고 있는데 본 연구에서는 이를 건설산업을 포함한 우리 사회 전반의 결과지향적 도전 문화가 빚은 결과로 본다. 상계서, pp. 34-40.

114) 삼풍백화점 붕괴사고 등 대형건설 재해를 ‘부패와 부실의 먹이사슬’이 빚은 결과로 보는 시각도 있다. 상계서, pp. 28-29.

문화가 우세한 힘을 발휘하고 있다. 개별 업체가 아닌 전체 산업 차원에서 지나친 결과 지향적 도전주의 문화가 사라지지 않는 한 건설산업이 국민의 신뢰를 얻기란 쉽지 않을 것이다. 건설산업의 과정지향적 도전주의 문화 구축은 더 이상 지체될 수 없는 시대적 요청 과제가 되고 있다.

6. 제 5 특성 : 규제과잉형 건설제도

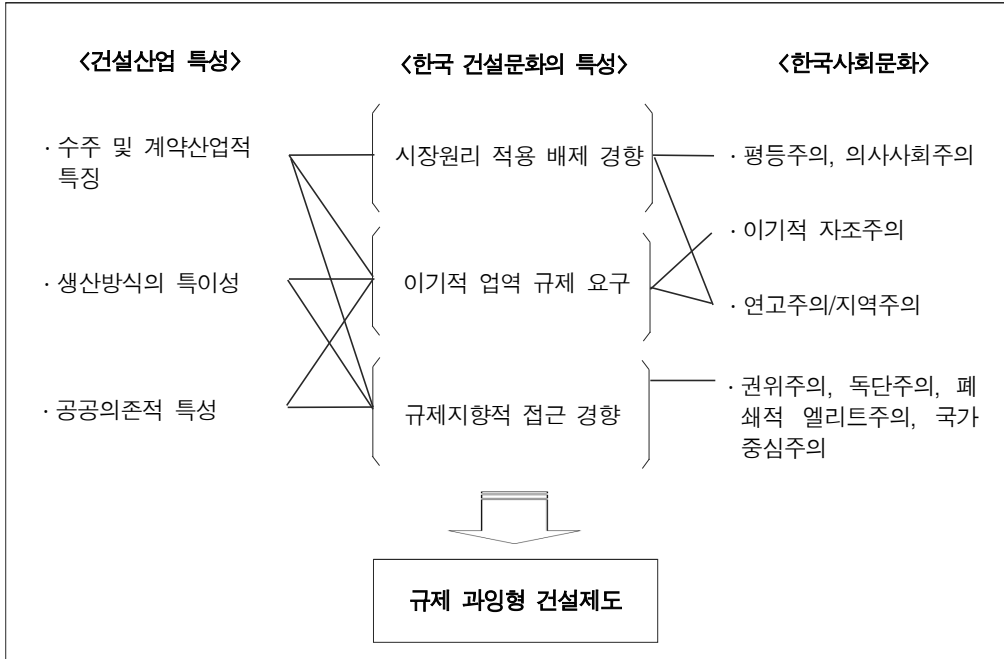
(1) 선정 이유

한국인의 전통적 가치의식들은 시장보다는 정부의 정책 또는 제도를 더 신뢰하는 성향을 보인다. 평등주의나 의사사회주의는 시장 원리의 적용보다는 정책 및 제도를 통한 문제 해결을 더 강하게 요구한다. 이기적 자조주의와 연고주의는 이러한 정책이나 제도를 통한 문제 해결 접근을 더욱 부추기는 역할을 한다. 그리고 권위주의, 독단주의, 엘리트주의, 국가중심주의 등의 가치관들도 시장 보다는 정부 내지 제도의 권위에 더 크게 의존하는 행태를 유발한다.

이러한 한국인의 정책 및 제도 의존적 성향은 건설산업 분야에서 더욱 강하게 표출된다. 건설산업의 전반적인 특성이 보다 많은 정책 내지 제도적 장치를 요구하기 때문이다. 건설산업의 수주계약적 특성은 제도적 장치를 통한 신뢰 구축을 요구한다. 특히, 공공부문에 대한 높은 의존성으로 인하여 이러한 접근의 필요성은 더욱 커지게 된다. 또한 건설생산 과정에서 나타나는 다양한 생산방식의 특이성들에 대해서도 많은 제도적 규제들이 요청된다. 이와 같이 한국 사회의 문화적 토양에서 성장하는 한국 건설산업은 여러 측면에서 규제 중심의 제도에 과도하게 의존하는 특성을 갖게 된다.

이런 측면에서 본 탐구에서는 한국 건설문화의 제 5 특성으로 '규제 과잉형 건설제도'를 선정코자 한다. 김종훈은 '글로벌 스탠더드에서 벗어난 법제도'를 제도적 측면의 문화로 제시한 바 있는데, 이를 시장원칙을 중시하는 방향이 아닌 규제 위주의 법제도 문화로 이해할 수 있을 것이다.

〈그림 4-6〉 ‘규제 과잉형 건설제도’ 형성의 메커니즘



(2) 특성

이제 우리는 건설제도의 형식적인 측면에 초점을 맞추어 한국 건설산업의 규제적 특성을 살펴보고자 한다.¹¹⁵⁾ 즉, 규제의 구체적인 내용보다는 건설산업이 규제 위주의 메커니즘을 갖게 되는 이유와 그 특징들을 주로 살펴보고자 한다. 한국 건설산업은 왜 규제가 많은가? 아니면 건설산업에 대한 규제는 어느 나라를 가나 공통적인 특징인가? 만약 다른 나라에 비하여 우리 건설산업의 규제가 유독 심하다면 그것은 한국적 문화 현상으로 이해하지 않을 수 없을 것이다.

규제의 정도와 관련하여 한 국가의 건설산업은 크게 시장형과 규제형으로 구분할 수 있다.¹¹⁶⁾ 시장형은 미국 등 서구 선진국에서 볼 수 있는 것처럼 계약 시스템을 중시하는

115) 앞서 4가지 유형으로 제시한 의식 측면의 건설문화들에서 각기 파생되는 건설제도의 특징들을 살펴보았다. 따라서 여기서는 제도의 형식적인 측면 즉, 한국의 건설산업은 어떤 제도적 특성을 갖고 있고, 또 그것들의 형성 요인은 무엇인지를 주로 살펴보고자 한다.

116) 이재우, 전게서, pp.21-22.

유형의 건설산업을 말한다. 반면, 규제형은 계약보다는 정부의 규제 제도에 크게 의존하는 형으로 우리나라가 여기에 속하는 대표적인 나라이다.¹¹⁷⁾ 시장형은 개별 업체나 프로젝트가 규율의 대상이 되고 신용도나 평판, 가격, 그리고 사적 책임이 규율의 주된 메커니즘으로 작용한다. 이에 비하여 규제형은 전체 건설업체 및 프로젝트가 공통적인 규율의 대상이 되고, 법적인 제재와 처벌이 주된 규율의 메커니즘으로 작용한다. 건설산업이 시장형이냐 아니면 규제형이냐의 차이는 시장에 대한 정보의 흐름과 신뢰 여부에 의하여 좌우된다. 즉, 건설생산의 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.

무엇이 한국 건설산업을 규제형으로 만들고 있는가? 이미 언급한 것처럼 단순히 건설산업의 특성 자체가 그렇게 만들었다고 말하기는 어렵다. 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. 즉, 건설시장 내 수요자와 공급자간에 충분한 신뢰 구조가 형성되어 있지 않다는 것이다. 시장 전반에 대한 신뢰가 부족한 한국 건설산업은 불가피하게 규제 위주의 건설체도를 선택할 수밖에 없다. 이런 측면에서 규제형의 특성을 가진 한국 건설산업은 한국적 문화 현상을 반영하고 있는 것이다. 즉, 건설산업의 보편적 특성에 더하여 신뢰 구조를 형성하지 못하는 한국 사회 전반의 문화적 특성이 작용하여 규제과잉형의 한국적 건설산업을 만들고 있는 것이다.

그럼 구체적으로 한국 건설산업에서 발견할 수 있는 규제 과잉의 특징은 어떤 모습일까? 또 그러한 특징을 만드는 주된 원인 내지 메커니즘은 무엇인가? 다양한 측면에서 분석과 진단이 가능할 것이다. 우선, 여기서 우리는 한국 건설산업의 규제적 특성에서 핵심적 위치를 차지하는 한 가지 제도에 초점을 맞출 필요가 있다. 바로 '면허'라는 인허가제도가 그것이다.¹¹⁸⁾ 한국 건설산업의 면허제도는 규제 과잉의 한국적 특성을 이해

117) 일본도 한국처럼 규제형의 국가에 속한다고 볼 수 있다. 다만, 한국과의 차이점은 일본은 공적 제도에 대한 신뢰가 높은 반면, 한국은 그렇지 않은 편이다.

118) 인허가제도는 시장진입규제의 한 유형으로서 가장 전형적이고 원초적인 경제적 규제이다. 모든 다양한 인허가제도는 각각 그 정책적 필요성에도 불구하고 시장경쟁을 제한하는 것과 같은 부작용을 초래한다. 최병선, 「정부규제론」 법문사, 2000, pp. 272-273.

하는 출발점이라 해도 과언이 아니다. 한국 건설산업은 면허제도를 근간으로 하여 다양하고 복잡한 규제 제도의 틀을 형성하고 있는 것이다. 이상호의 다음 설명은 이러한 위상을 갖고 있는 면허제도의 특성을 이해하는 데 도움을 준다.¹¹⁹⁾ 한국에서는 건설업 면허에 따라 건설업종이 분류되고, 업종별 사업 범위가 정해졌으며, 업종간 겸업도 제한되거나 금지됨에 따라 건설생산 및 공사발주체계, 건설보증제도와 각종 사업자단체에 이르기까지 직접적인 영향을 미치고 있다. ... 외국과 달리 한국에서는 오랫동안 건설업 면허제도에 대한 의존도가 컸고, 면허에 기반하여 이익집단간에 기득권이 형성되어 있다. 반면에 면허제도를 제외한 발주제도, 입찰계약제도, 건설생산체계 및 건설보증제도는 성숙되지 못했다.

이제 한국 건설산업이 면허제로부터 시작하여 규제 과잉형 제도를 갖게 된 주된 요인들을 구체적으로 살펴보자.

첫째, 고도성장 기간 동안 정부 주도의 경제발전 전략이 규제과잉형 건설제도를 만들었다.¹²⁰⁾ 한국 건설산업이 면허제도를 중심으로 관리되고 발전하게 된 것은 정부 주도적 발전 전략에 따른 귀결로 볼 수 있다. 한국 경제의 고도성장이 정부 주도 발전 전략에 따른 결과라는 것은 주지의 사실이다. 건설산업 역시 예외가 아니다. 정부는 면허라는 자격제도를 통하여 건설산업을 관리하고 발전시켜 왔다.¹²¹⁾ 초창기 건설 사업자에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 면허라는 진입 규제를 통한 관리는 불가피한 정책적 선택이었다. 이러한 면허제도가 고도성장 기간 동안 우리 건설산업을 안정적으로 발전시키는데 상당한 기여를 해 온 것은 부인할 수 없는 사실이다.¹²²⁾ 그러나, 다른 한편으로 면허제도는 건설산업을 과도한 규제의 틀 속에 묶어버리는 결정적인 요인으로 작용하였다. 이상호가 지적한 것처럼 정부는 건설생산 주체별로 서로 다른 면허 또는 자격기준을 만들었고 또 그들의 사업 범위와 발주 및 생산참여 방식까지 규제하는 제도를 만들

119) 이상호·한미파슨스, 「코리안 스탠더드에서 글로벌 스탠더드로」, 보문당, 2006, p.102.

120) 김영평 등은 정부주도의 발전전략이 규제를 강화하는 하나의 요인이 되는 것으로 제시하고 있다. 김영평 등, 「규제의 역설」, 삼성경제연구소, 2006, pp. 186-187.

121) 한국 건설산업의 면허제도는 1958년에 처음 도입되어 지속적으로 강화되어 오다가 1989년부터는 개방화의 영향으로 완화되는 방향으로 전환되었다. 그러나, 면허제도의 근본적인 골격은 그대로 유지되고 있으며 여전히 이로 인한 업역 간의 갈등과 부작용이 표출되고 있다. 한국 건설산업의 면허제도와 관련된 정책적 변화는 대한건설협회, 「한국건설 반세기」, 1997, pp. 176-177, 213-224, 380-384 참조.

122) 면허제도는 초창기 건설시장에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 기존업체의 정비와 도급질서의 확립 그리고 건설업계의 안정적인 성장을 유도하는 데 긍정적인 역할을 해 왔다.

고 말했다.¹²³⁾ 건설산업이 복잡한 법적 체계를 통하여 규율되고 있는 것도 이러한 이유에서이다. 한편, 규제적 접근은 불가피하게 후속적인 규제를 만들어갈 수밖에 없다. 상위의 규제를 뒷받침하는 하위의 규제들이 양산되기 마련이다. 원칙적인 규제만을 언급하고 있는 상위 법의 규정들은 하위 법규 단계로 내려가면서 더욱 강화되고 구체화된다. 건설업계는 법률보다 하위의 시행령, 시행규칙 및 부처에서 운영하는 예규, 훈령, 고시, 기준 등의 영향력을 더 크게 느끼고 있다.¹²⁴⁾ 정부가 하위의 규제들을 구체적으로 만드는 것은 단순히 법적 체계상의 논리 때문만이 아니다. 면허라는 규제적 접근에 익숙한 정부는 엄격한 규제의 설정을 통하여 건설산업을 통제하고 관리하려는 권위적 발상을 유지해 왔다. 여기에서 사회가 점점 민주화되는 과정에서 책임 회피주의적 의도까지 작용하여 융통성이 거의 없는 세부적인 규제를 만들려는 경향마저 보여 왔다. 정부가 공정성과 투명성에 치중한 나머지 발주자 또는 전문가들의 주관적 판단을 배제하려 하면 할수록 규제의 내용은 보다 구체화되고, 강도는 더욱 강해지기 마련이다. 또한, 발주자나 건설업계의 이해관계를 명확하게 반영하기 위하여 하위 단계의 규제를 구체화하는 경우도 있다.

둘째, 민주화에 따른 다양한 사회적 요구가 건설산업을 보다 많은 규제의 틀에 묶어 버렸다.¹²⁵⁾ 애당초 규제형으로 출발한 건설산업은 다양한 측면의 사회적 요구를 반영하면서 더욱 많은 규제과잉형 제도들을 양산해 왔다. 1980년대 이후 신설 또는 강화된 지방중소건설업보호제도와 부실공사 방지 관련 규제, 그리고 하도급자와 노동자 보호를 위한 규제들이 여기에 해당된다. 사회가 다원화되고 발전할수록 경제적 약자와 소비자 보호를 위한 규제의 필요성은 더욱 커지기 마련이다. 이 시기 이후 만들어진 양극화 방지와 생산물의 품질, 안전 및 환경 등의 보호를 위한 다양한 건설 관련 규제들은 타당성을 갖기에 충분하다. 그러나, 이렇게 양산된 규제들 중에는 시장 메커니즘을 통한 접근이 보다 바람직하게 생각되는 것들도 적지 않다. 대체로 건설업체들의 경제행위에 직간접적으로 영향을 미치는 규제들이 여기에 해당된다.¹²⁶⁾ 면허 규제와 같은 직접적 규제

123) 건설시장 진입제도와 공사발주 및 입찰계약제도, 건설생산제도는 따로 떨어져 있는 별개의 제도가 아니라 서로 밀접히 연관되어 있는 제도들이다. 이러한 이유로 건설업종별 면허제도와 겸업제한제도는 공사발주 및 입찰방식의 선택과 건설생산 방식은 물론이고 건설산업 구조에도 큰 영향을 미친다. 이상호·한미파슨스, 「한국 건설산업 대해부」, 보성각, 2003, p.147.

124) 상계서, pp. 138-142.

125) 이에 대해서는 김영평 등, 전계서, pp. 180-185. 참조.

에 익숙한 정부는 규제의 성격이나 과급효과를 고려치 않고 규제 필요성을 강조하는 사회적 요구를 무차별적으로 수용하였다. 그 결과 건설기업들의 경제 행위에 직접 영향을 미치는 규제들이 많이 양산되고 말았다. 사회적 요구를 반영한 규제 강화 추세는 대체로 1990년대 중·후반부터 완화 쪽으로 방향을 전환하기 시작했다. 개방화의 대세 속에서 산업 경쟁력을 강화하기 위한 규제 완화의 논리가 설득력을 얻었기 때문이다. 실제로 이 시기 이후 건설산업 부문에서도 많은 규제 완화가 이루어졌다. 그러나, 이러한 노력에도 불구하고 정작 건설기업의 활동에 영향력이 큰 규제들은 생각만큼 제대로 완화되지 못하였다. 정상적이고 의욕적인 건설기업들은 사업 활동을 자유롭게 영위하는 데 장애가 되는 경제 활동상의 규제를 완화해 주기를 원한다. 그러나, 이러한 규제들은 대부분 복잡하고도 미묘한 구조적 요인들로 접근조차 하기 어려운 특징들을 보이고 있다. 이런 측면에서 한국 건설산업의 규제과잉형 건설제도는 양적인 문제임과 동시에 질적인 문제이기도 하다.

셋째, 건설산업 전반에 걸쳐 형성된 기득권이 규제과잉형 건설제도를 만들고 고착화시켜 왔다. 정부가 규제 완화의 필요성을 인식하면서도 정작 중요하고도 필요한 규제들을 완화하지 못하는 이유는 무엇일까? 이는 많은 중요한 건설 규제들이 '기득권'이라는 구조적 함정에 빠져 있기 때문이다. 기득권을 형성한 규제를 완화하기란 결코 쉬운 일이 아니다.¹²⁷⁾ 면허제도를 중심으로 하는 건설산업의 핵심적인 규제들은 이미 업역별 기득권을 형성하고 있다. 일단 한번 기득권을 형성한 업역별 면허와 발주 및 생산체계 등과 관련된 규제들은 업체의 생존에 직접적인 영향을 미치기 때문에 양보나 타협의 대상이 되기 어렵다. 업역별로 존재하는 사업자 단체들은 이러한 집단적 기득권을 유지 또는 강화하는 데 구심점 역할을 하여 왔다. 지방 및 중소기업체들을 보호하기 위한 규제들 역시 기득권 구조를 형성하고 있기는 마찬가지이다. 업역별 또는 규모별 집단들이 그럴듯한 공익적 논리를 내세운다 해도 그 궁극적인 목적은 기득권의 유지와 강화, 그리고 새로운 권익의 창출에 있다 해도 과언이 아니다. 다른 한편으로 정부 역시 이러한 기득권 구조를 형성하는 메커니즘으로부터 자유롭지 못하다. 정부 부처 또는 하위 조직들 역시 스스로의 생존을 위하여 면허와 같이 이해관계가 걸린 규제들을 끝까지 고수하

126) 이상호는 이에 대한 예로서 일반건설업과 전문건설업간 하도급 관계나 일반건설업자간의 공동도급에 대한 규제를 들고 있다. 이상호, 전계서, p. 134.

127) 이에 대해서는 김영평 등, 전계서, pp. 211-216. 참조.

려는 경향을 보여 왔다. 정치권이 지방 및 중소기업 보호제도에 과도하게 매달리는 것도 정치적 이해관계를 반영하는 행위로 볼 수 있다. 이런 측면에서 정부 또는 정치권과 업계는 동일한 이해관계를 공유하고 있다고도 볼 수 있다.¹²⁸⁾ 이처럼 건설산업의 핵심적인 규제들은 대부분 복합적인 이해관계의 틀 속에서 쉽게 완화되기 어려운 속성을 보유하고 있다.

넷째, 가시적인 단기적 성과를 거두려는 '조급증'이 규제과잉의 건설제도 체제를 강화시켜 왔다. 고도성장 기간 동안 익숙해져 온 단기적 성과주의 문화는 정부로 하여금 규제를 통한 문제 해결 관행을 만들어 왔다. 문제가 생기면 빨리 해결하기를 원하는 사회 전반의 성급한 요구가 이러한 정부의 행태를 부추겨 왔다고 볼 수 있다. 특히, 건설산업 분야에서 이러한 이유로 규제가 많이 양산되어 왔다. 대표적으로 부정 또는 부실 행위에 대한 처벌 규제와 주택 및 부동산 분야의 규제들 가운데 여기에 해당되는 것들이 많다. 정부는 대형 건설사고 또는 부정 행위가 터질 때마다 처벌 위주의 규제 신설을 통하여 문제를 해결하려 했다. 나아가 처음의 규제로 문제가 해결되지 않으면 그 강도를 높이는 방향으로 접근해 왔다.¹²⁹⁾ 정부조달과 관련하여 건설산업의 부정 내지 부패 근절을 위한 처벌 강도는 건설업체가 감당하기 어려울 정도로 높은 편으로 알려지고 있다.¹³⁰⁾ 문제는 규제의 강도를 높여도 원하는 성과를 거두지 못하는 데 있다. 규제 강도를 높이는 접근은 형식적이고 실효성 없는 규제를 지속적으로 만들어 낼 뿐이다. 보다 심각한 문제는 이러한 문제가 심화되어 소위 '규제와 편법의 악순환' 구조를 형성한다는 점이다. 정부가 당장의 문제 해결을 위하여 건설 규제를 강화하면 할수록 편법적 문제 해결이 더욱 만연하게 된다. 악순환 구조는 정작 문제를 해결하지 못하면서 제도에 대한 내성 내지 불신만 확산시킬 뿐이다. 최근 몇 년 사이에 만들어진 주택 및 부동산 분야의 규제들은 이러한 규제와 편법의 악순환 구조를 보여주는 대표적인 사례들이

128) 법적 장치를 통하여 자신의 업무 영역을 확보하려는 정부 부처들의 입장은 해당 업역 종사자들의 이해관계와 일치하게 된다. 이러한 이해관계 속에 있는 규제들은 정부 부처들 간의 의견조정에서부터 실패할 확률이 높다.

129) 규제가 규제를 낳는다는 말은 이러한 원리를 두고 하는 말이다. 이를 두고 규제의 '피라미드'라고 부르기도 한다. 반복되는 대학입시제도가 대표적인 사례이다. 이에 대해서는 김영평 등, 전게서, pp. 194-204 참조.

130) 이에 대해서는 이상호·한미파슨스, 「일류 발주자가 일등 건설산업을 만든다」, 보문당, 2007, pp. 110-112와 이상호·한미파슨스, 「코리아 스탠다드에서 글로벌 스탠다드로」, 보문당, 2006, pp. 206-209 참조.

다.¹³¹⁾ 정부가 주택시장을 안정화시키려고 수많은 규제들을 내놓으면 건설업체와 주민들은 이를 피해가려는 갖가지 편법들을 찾게 된다. 주택 및 부동산 분야는 온갖 복잡한 규제의 틀로 묶임과 동시에 갖은 편법과 불법이 난무하는 비정상적인 시장으로 변질되고 있다. 주택 및 부동산시장의 안정을 도모하려는 각종 규제들이 오히려 과열과 침체 국면을 더 부채질하고 있는지도 모를 일이다.

지금까지 네 가지 측면에서 규제과잉형 건설제도의 형성 요인들을 살펴보았다. 그런데 다른 한편으로 규제과잉형 건설제도는 건설산업을 정부 의존형 체질의 산업으로 만들고 말았다. 건설업계는 문제가 생기면 정부에게 요구하고 정부가 해결해주기를 원하는 전형적인 의존체질 산업이 되고 말았다. 정부 의존형 체질이 심화된 건설업계는 건설시장의 침체 문제까지 정부가 직접 나서서 해결해주기를 원하고 있다. 이처럼 한국 건설산업은 다른 어느 산업보다 타율적 규제와 지원에 익숙한 대표적 산업이 되어 왔다. 이러한 성향을 보이는 건설업계가 규제 완화를 요구하는 것을 보면 일종의 모순처럼 보이기도 한다.¹³²⁾ 건설업계의 정부 또는 제도 의존적 관행은 건설산업의 자생력과 성장 동력을 떨어뜨리는 치명적인 문제를 유발한다. 스스로 시장을 개척하고 문제를 해결하기보다는 정부가 모든 문제를 해결해주기를 바라는 타율적 관행에 젖어 있는 건설산업에서 미래지향적 발전을 기대하기란 어려운 것이다.

최근 정부와 건설업계는 한국적 규제과잉의 제도를 탈피하기 위하여 많은 노력을 경주해 오고 있다. 그러나, 앞서 설명한 여러 요인들로 인하여 그 필요성을 절감함에도 불구하고 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 한국 건설산업은 여전히 규제 과잉이라는 제도적 늪을 벗어나지 못하고 있다. 규제과잉형 건설제도는 한국 건설산업의 앞날을 가로막는 결정적인 장애 요인이 되고 있다. 물론 모든 규제가 필요가 없고 또 사라져야 하는 것은 아니다. 사회적 측면에서 요구되는 규제들은 신설되거나 더 강화될 필요도 있다.¹³³⁾ 그러나, 건설기업들의 경제행위에 직간접으로 영향을 미치는 규제들에 대해서는

131) 정부가 분양가 규제를 만들면 이를 피하기 위하여 고급 임대주택을 분양하고, 콘도로 분양하는 편법이 등장한다. 그리고 소형주택의무비율 규제를 피하기 위하여 초소형 주택을 대량으로 짓기도 하고, 다차녀 특별분양제도를 도입하니까 허위 입양이라는 기발한 편법이 나오기까지 한다. 차학봉, 주택, 규제와 편법의 악순환, 조선일보, 2008. 6. 5.

132) 제도 측면에서 건설업계는 소위 총론 찬성, 각론 반대'의 현상을 보이는데 이는 이러한 업계의 실상을 보여주는 상징적 표현이다.

133) 규제는 크게 경제적 규제와 사회적 규제로 구별된다. 사회적 규제는 기업 행위에 따른 책임에 대한 규제를 말하고, 경제적 규제는 진입규제와 같이 기업의 경제적 행위에 직접 영향을 미치는 규제들을 말한다.

보다 심사숙고해야 한다. 건설산업 규제의 문제점은 참여기업들의 경제적 행위에 작용하는 규제가 너무 많다는 점이다. 이러한 규제가 많으면 많을수록 건설산업은 시장원리에 기반한 자생력을 상실하게 된다. 또한, 부패산업의 오명을 벗어나려는 기대도 더욱 실현이 불가능해질지 모른다. 강화된 규제가 더 많은 편법과 불법을 유발한다면 건설산업에 대한 사회적 신뢰는 더 악화될 뿐이다. 건설산업이 미래지향적 발전을 하려면 경제적 행위와 관련된 규제의 틀을 과감하게 벗어나는 길밖에 없다. 이런 측면에서 기득권 구조를 형성하는 면허와 업역 중심의 현행 건설산업 규제는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 그러나, 건설업계 스스로 이러한 기득권 구조를 탈피하기란 참으로 어려운 일이다. 건설산업의 최대 수요자인 정부가 규제 체도와 관행을 바꾸어야 하는 이유가 여기에 있다. 정부는 규제자라는 의식을 탈피하여 스스로 발주자라는 의식을 가질 필요가 있다.¹³⁴⁾ 정부가 합리적인 발주자로서의 의식을 가진다면 수많은 규제들은 대부분 스스로 설 자리를 잃게 될 것이다.

7. 제 6 특성 : 획일적 저품격 건축물

(1) 선정 이유

건설산업이 창출하는 시공 결과물도 일종의 건설문화이다.¹³⁵⁾ 시공 결과물로서의 건설문화는 소비자인 국민의 의식과 행태, 공급자인 건설산업 종사자의 의식과 행태, 그리고 규제자로서 정부의 제도 등 세 가지 요소가 상호 작용하여 나타난 결과이다. 앞서 살펴본 다섯 가지 의식 및 제도로서의 건설문화는 모두 시공 결과물의 문화적 특성에 영향을 미친다. 여기에서 김종훈이 지적한 바와 같이 건설 소비자 즉, 발주자의 의식 수준 역시 시공 결과물에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용한다.¹³⁶⁾ 그럼 이러한 요인들

국가의 상황이나 여건에 따라 규제는 신중하게 접근해야 하나 원칙적으로 사회적 규제는 강화하고 경제적 규제는 완화하는 것이 바람직하다. 최병선, 전계서, pp. 627-720.

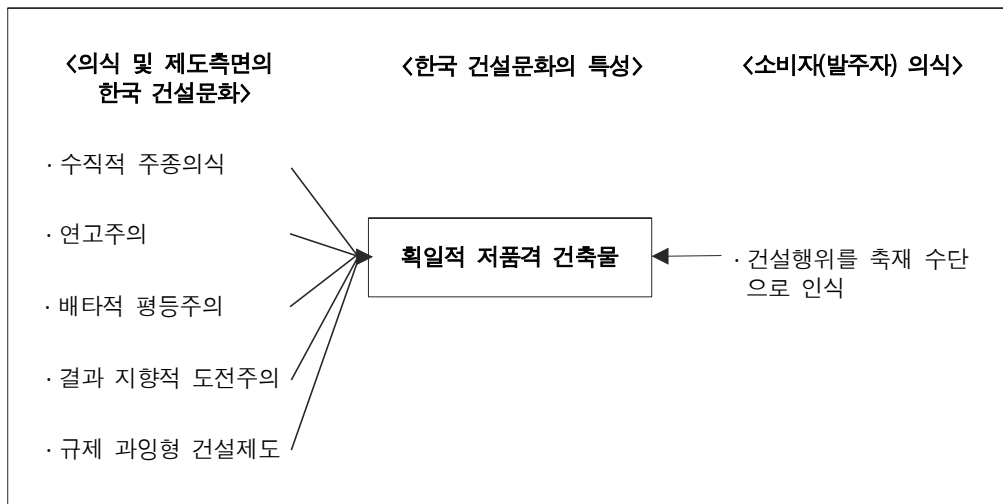
134) 오늘날 건설산업 선진국인 영국의 혁신이 발주자 혁신에 집중되어 있는 점을 보면 많은 시사점을 얻을 수 있다. 이에 대해서는 김한수의 다음 책을 참조하기 바란다. 김한수·한미파슨스 「발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다」, 보문당, 2007.

135) 2장 3절에서 건설문화의 유형으로 의식, 제도 그리고 시공결과물을 제시한 바 있다.

136) 김종훈은 건설행위를 축재수단으로만 인식하는 소비자 의식이 일자형 배치와 같은 저급의 아파트 시공물

의 종합적인 작용으로 나타난 한국 건설 시공 결과물의 전형적이고도 대표적인 문화적 특성은 무엇일까? 문화적인 측면에서 건설 시공 결과물은 외적 이미지를 창출하는데, 인공적 공간 환경의 절대적 비중을 차지하는 건축물이 주로 이러한 역할을 담당한다. 논의를 전개해 나가면서 그 이유와 특성들을 밝혀 나가겠지만 한국 건축물이 창출하는 대표적인 이미지는 획일성과 저품격성이다. 이기적이면서도 단견적인 눈앞의 이익과 단기적 성과에 집착하는 소비자, 건설업계, 그리고 정부의 의식 및 제도가 획일적이고 저품격 건축물 문화를 만들어 왔다. 본 연구는 시공 결과물로서의 문화로 획일적 저품격 건축물¹³⁷⁾을 선정코자 한다. 건축 시공물의 획일성에 대해서는 김명수 등이 제시한 바 있다.

〈그림 4-7〉 ‘획일적 저품격 건축물’ 형성의 메커니즘



(2) 특성

한국 건축물의 획일성과 저품격성은 전문가뿐만 아니라 일반 국민들도 대체로 공감하는 바이다. 우선 획일적이고 저품격한 건축물들이 창출하는 우리 도시 및 국토 공간

을 만들었다고 지적한다. 김종훈, 전계 논문, 「건설문화가 경쟁력이다」, 한국건설문화원, 2007. p. 75.
137) 김명수 등은 건설문화의 특징 가운데 하나로 획일성을 제시한 바 있다. 2장 3절 참조.

의 이미지부터 살펴보자. 다음은 그 곳이 그 곳, 특색 없는 회색 공간 일변도'라는 제목으로 게재된 어느 신문 특집 기사의 일부 내용이다.¹³⁸⁾

외국인들은 한국을 처음 방문하면서 두 번 감탄한다고 한다. 한 번은 한강의 거대함과 아름다움에 관한 것이고, 또 한 번은 한강변에 길게 늘어선 아파트 숲에 대한 안타까운 탄성이라고 한다. 서울 한복판을 가로지르는 한강은 서울 시계 구간만 길이가 40km이고 수역 면적 1,200만 평으로 세계 최고의 조망 축을 형성하고 있다. 그러나, 제 아무리 최고 품질의 다이아몬드 원석도 가공을 잘 못하면 평범한 다이아몬드에 불과하듯 한강변 조망 역시 마찬가지이다. 한강 인접지역의 토지는 75%가 주거지역이고, 이곳에는 길이 15km에 이르는 170여 개의 아파트 단지가 들어서 있다고 한다. 강남·북 전체 한강 길이의 20%가 아파트에 의하여 조망권을 차단당하고 있는 셈이다. 문제는 한강과 접하고 있는 아파트는 한강과 어울림을 연출하기보다는 경제적인 이익만을 집착하는 단순 관상형으로만 건립, 거대한 콘크리트 벽 이상의 의미가 없다는 데 있다. 또한, 이 기사는 서울이외의 지방의 공간적 이미지에 대해서도 언급하고 있다.

1960년대 이후 개발 이데올로기의 가장 큰 피해 중 하나는 지방과 서울 할 것 없이 도시별 특색이 없어졌다는 것이다. 특히 지방은 무조건 서울을 모방, 광활한 직선 도로, 고층 아파트 단지, 보잘것없는 가로수만으로 개발됐다. 인구밀도가 낮은 지방 도시에서 우뚝 솟아 있는 나홀로 아파트는 서울 모방의 극치를 보여준다. 이 같은 양상은 농촌도 마찬가지이다. 급조된 슬레이트 지붕과 주변 자연색을 고려치 않는 울긋불긋한 지붕 색채 등이 농촌 경관의 현주소이다.

우리 도시 및 국토 공간의 획일적이고 저품격한 이미지의 대부분은 개발시대에 건립된 건축물이 제공하고 있다. 건축 전문가가 느끼는 우리 건축물에 대한 이미지는 심각한 수준이다. 임석재는 첨단 하이테크 건물에서부터 대규모 아파트 단지에 이르기까지 획일적이면서도 품격성이 떨어지는 이미지가 우리 건축물들을 지배하고 있는 것으로 진단한다.¹³⁹⁾ 그는 고속철 개통과 더불어 건설한 주요 역사(驛舍)건물들은 간판을 떼고 건물만 보면 구별이 안 갈 정도로 그 역이 그 역 같다고 말한다. 그리고 구청, 시청, 법원, 경찰청, 문화회관, 박물관 등 각종 공공건물들도 소위 공무원 양식'이라 불릴 정

138) 서울경제신문에 2003. 3월 ~ 10월까지 연재된 기사를 책으로 편집, 발간한 내용에서 발췌하였다. 국토연구원 등, 「한국의 도시를 바꾸자」, 서울경제신문, 2004., pp.19-22.

139) 임석재, 「건축, 우리의 자화상」, 인물과 사상사, 2005.

도로 천편일률적이라고 말한다. 그의 눈에 비친 우리나라 공공건물들은 걸작이 없을 뿐만 아니라 모두가 똑같은 분위기에 똑같은 모습들을 하고 있다. 민간 건축물들도 예외가 아니다. 부도심의 요지를 차지하고 있는 백화점이나 그리스 신전 아니면 디즈니랜드를 모방한 모텔들은 획일성과 저품격성의 전형에 가깝다. 간판이 닳지닥지 붙은 가로변의 근린상가건물이나 고시촌의 원룸도 모두가 하나같이 닳은꼴의 이미지를 연출하고 있다. 압권은 천편일률 같은 공통점을 보이고 있는 아파트이다. 건설회사들이 나름대로 독특한 아이디어와 광고 문구를 동원해도 좀처럼 변별력을 찾기 어려울 정도이다. 그는 점점 오피스를 닳아가고 있는 초고층 아파트에서도 인간다움과 고품격성의 이미지를 찾기 어렵기는 마찬가지라고 말한다.

아파트는 한국 건축물의 획일성과 저품격성을 대변하는 상징물이라 해도 지나친 말이 아니다. 우선 아파트는 양적으로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 표준화와 객관화를 추구하는 아파트가 많다는 것 자체가 획일성과 저품격성을 시사한다. 2005년 기준으로 우리나라 아파트 세대 수는 696만호로 전국 주택 수의 53%를 차지하고 있다.¹⁴⁰⁾ 도시를 구성하는 건물들의 약 40% 가까이를 비슷한 모양과 이미지의 아파트가 차지하고 있는 것이다.¹⁴¹⁾ 아파트는 1970년대 이후 집중 공급되기 시작하여 최근 시점으로 올수록 점점 더 그 건설 비중이 높아지고 있다. 2000년대 이후부터는 거의 매년 건설되는 주택의 90% 가까이가 아파트이다. 이런 추세로 가면 머지않아 아파트가 온 도시와 국토를 뒤덮을 거라는 우려의 목소리까지 나오고 있다.¹⁴²⁾ 국토가 좁은 한국적 상황에서 아파트는 많은 장점을 보유하면서 한국인에게 가장 각광받는 주거 형식으로 자리 잡고 있다. 그러나, 아무리 적합한 주거 양식이라 해도 지나친 아파트 일변도의 주거 공간 형성은 도시의 이미지를 획일화시키고 품격을 떨어뜨릴 수밖에 없다. 동시에 그 속에서 삶을 영위하는 전체 도시 주민들의 삶의 질 역시 알게 모르게 황폐화되고 위협받지 않을 수 없을 것이다.

140) 통계청, kosis.

141) 전국 평균 용도별 건물 비중을 보면 주거용 건물이 대략 70% 가까이를 차지한다. 여기에다 전체 주택에 대한 아파트 비중을 적용하면 35% 이상이 아파트로 구성됨을 알 수 있다. 주거용 건물과 아파트 비중이 높은 도시지역을 가정하면 전체 건물 중 40% 정도를 아파트가 차지한다고 말할 수 있다. 윤영선·권오현, 「지역 건설시장 실태분석 연구」, 한국건설산업연구원, 2007, pp. 62~63 참조.

142) 2007년 기준으로 서울시의 아파트 비중은 56%에 달하고 있고, 현 추세대로 갈 경우 2012년이 되면 78%에 달할 것으로 예상된다. 전상훈, 「서울시 뉴타운사업-어디까지 어떻게 추진되고 있나」, 「건설저널」, 한국건설산업연구원, 2008. 6, pp. 50-53.

외국인의 눈에 비친 한국 아파트의 이미지는 가히 충격적이다. 발레리 줄레조라는 프랑스 지리학자는 한국 아파트의 강렬한 이미지에 자극받아 ‘한국 아파트’를 주제로 박사 학위 논문을 쓴 바 있다.¹⁴³⁾ 다음은 그녀가 묘사한 ‘아파트 공화국’ 대한민국 서울의 아파트단지 이미지이다.

각 아파트단지의 내부에는 콘크리트로 뒤덮인 넓은 주차장, 잔디밭, 작은 광장, 어린이 놀이터 등이 있고, 그 위로 건물과 타워들이 성냥갑처럼 줄지어 들어서 있다. 건물의 배치는 크게 두 가지 원칙을 따른다. 나란히 줄지어 있거나, 몇 동씩 모여 있는 것이 그것이다. 두 가지 경우가 혼합되어 있는 경우도 있지만 전체적으로는, 나란히 줄지어 있는 건물의 모양이 군대 막사를 연상시키는 듯하다. 그녀는 우리의 아파트를 성냥갑이나 군대막사, 그리고 병영 등으로 묘사하고 있다. 그녀는 한국의 아파트단지는 건설된 시기에 따라 구분된 획일적 특징을 보인다고 말한다. 즉, 아파트단지의 건설 시기는 건물의 형태나 높이 등에 영향을 주는 기술 진보의 수준을 보여 주며, 당시의 도시 정책에 따라 규정되는 제도적 변화를 반영하고 있다고 말한다. 이는 시기별로 획일적으로 지어진 대량의 아파트가 우리 도시의 공간적 이미지에 절대적 영향을 미치고 있음을 의미한다. 우리는 1970년대에 지은 강남의 아파트단지와 1980년대 중반에 지은 목동, 노원구의 아파트단지와 1990년대에 지은 수도권 신도시 아파트단지의 이미지를 쉽게 구별할 수 있다. 또 최근에 준공한 재건축·재개발 아파트단지의 이미지가 과거의 아파트단지와 다름을 확연하게 구별할 수 있다. 시기별로 분명 진화하고 있는 듯이 보이는 이들 아파트단지들에서 거대한 획일적 이미지를 떨쳐버리기란 쉽지 않은 일이다.

아파트를 비롯하여 한국 건축물들이 획일성과 저품격성의 이미지를 벗어나지 못하는 원인은 무엇일까? 그 원인에 대한 진단은 고도성장 기간 동안 우리 한국인들을 지배해 온 가치의식에서 찾을 수 있을 것이다. 한국 건축물의 획일성과 저품격성은 앞서 언급한 소비자, 공급자, 그리고 정부 등 삼자의 공통된 가치의식이 복합적으로 작용한 결과라고 말할 수 있다. 과연 이 삼자를 공통적으로 지배하고 있는 가치의식 내지 이념은 무엇인가? 그것은 다름 아닌 ‘단기적 이익 내지 성과의 추구’로 압축된다. 소비자인 국민과 공급자인 건설업계는 둘 다 건축물의 소비 또는 생산 행위를 통하여 최대한 빨리 돈

143) 그녀는 1990년도에 처음 서울을 방문해 아파트단지의 거대함에 충격을 받고 어떻게 이런 아파트 단지가 양산될 수 있을까 하는 의문을 박사 학위 논문 주제로 삼기로 마음먹었다고 한다. 발레리 줄레조, 「아파트 공화국」, 후마니타스, 2007.

을 벌기를 원한다.¹⁴⁴⁾ 성장지향적인 정부는 제도와 정책을 통하여 이 양자의 욕구를 리드하고 지원하는 역할을 담당하여 왔다. 한국 건축물 문화를 대표하는 아파트는 이러한 가치의식의 작용을 통하여 대량 공급되었다고 볼 수 있다. 소비자인 국민은 사용가치보다는 교환가치로서의 아파트의 소유와 거래에 보다 많은 관심을 보여 왔다.¹⁴⁵⁾ 정부는 '내 집 마련을 통한 부의 축적'이라는 국민적 욕구를 최대한 빠르게 충족시키기 위하여 대량의 아파트 공급 정책을 지속적으로 밀어붙였다.¹⁴⁶⁾ 그리고 건설업계는 이러한 사회적 욕구에 부응하여 표준화된 아파트를 대량 공급하는 방식으로 이윤을 획득하고 성장을 추구하여 왔다. 고도성장 기간 동안 국민과 정부, 그리고 건설업계를 공통적으로 지배해 온 이른바 '조급증'이 오늘날 한국 건축물의 획일성과 저품격성을 만든 주된 요인이라고 말할 수 있을 것이다.¹⁴⁷⁾

사회 저변에 깔린 조급증이 빚어낸 우리 건축물의 모습은 획일성과 저품격성이라는 외적 이미지에만 그치지 않는다. 좀 더 내부적으로 들여다보면 거기에는 다른 측면에서 보다 많은 문제점들이 내재되어 있다. 대체로 아파트를 비롯한 우리 건축물들은 수명이 무척 짧은 편이다. 건축물을 오랫동안 사용 가능한 내구재로 보기보다는 단기간의 이익을 창출하는 수단 정도로 인식하여 왔기 때문이다. 소비자든 설계자 또는 시공자든 장기적 관점에 입각한 건물의 사용 및 보존 가치에 대한 관심은 별로 중요하지 않다. 이에 비하여 새롭게 유행하거나 각광받는 건축물이 나타나면 쉽고 간단하게 복제하려는 성향은 매우 강하게 나타나고 있다.¹⁴⁸⁾ 동시에 건물이 낡고 제 가치를 발휘하지 못하면 빨리 허물고 새로 짓는 것이 최선이라는 생각이 소비자와 생산자 모두를 지배하여 왔다. 당연히 유지·관리와 리모델링을 고려한 설계와 시공이 제자리를 잡아 왔을 리 없다.

144) 공급자인 건설산업의 관점에서 보면, 건설문화의 네 번째 특성으로 제시한 '결과 지향적 도전주의'가 전형적으로 작용한 것이다.

145) 정기용은 건축은 이미 사용가치보다 교환가치가 더 크다는 것이 일반 상식이 되었다고 말한다. 그리고 건축가는 부동산 시대의 건설 하수인 정도에 불과하다고 말한다. 정기용, 「사람 건축 도시」, 현실도시, 2008, pp.296-299.

146) 발레리 줄레조는 서울에 보편적으로 존재하는 아파트단지들은 강력한 권위주의 정부가 재벌과 손을 잡고 급격한 성장을 추구하면서 만들어 낸 한국적 발전 모델의 압축적 표상이라고 말한다. 한편, 정부가 많은 주택 정책을 내놓았으나 그 핵심은 시장 메커니즘을 통한 대량의 주택 공급 정책이었으며 그 결과 부유층을 위한 정책이 되었다고 말한다. 이와 관련된 내용은 전게서, pp.85-111 참조.

147) 정기용은 생산과 공급 시간의 최대 단축이라는 지상 명제가 모든 사람들을 '빨리빨리'라는 조급증으로 몰아가고 있다고 말한다. 전게서, 같은 쪽.

148) 수익 창출을 중시하는 부동산시대의 건축은 복제경향을 강하게 띠게 된다. 정기용, 전게서, 같은 쪽.

재테크에 치중한 재개발과 재건축이 유행병처럼 확산되고 있는 것도 이러한 이유에서 일 것이다. 이러한 사고가 지배하는 건축문화에서는 내실보다는 외양이 우선될 수밖에 없다. 메이저 업체들이 공급하는 첨단 아파트들도 인테리어와 설비, 외부 조경 등에 비하여 정작 중요한 사용자의 건강과 안전, 그리고 관리의 효율성 등에 대해서는 소홀한 경향을 보인다.¹⁴⁹⁾ 외형 중심의 경쟁은 결국 강력한 따라하기 성향으로 인하여 순식간에 차별성을 상실해 버리고 '그게 그것'이라는 획일성을 만들어 버리고 만다.

최근 우리 건축물의 획일성과 저품격성에 대한 비판의 목소리가 점점 커지고 있다. 서울의 건축물이 선진국은커녕 우리보다 못사는 후진국 도시의 건축물보다 못하다는 자조의 목소리가 크게 들려오고 있다. 동시에 좋은 이미지의 건축물이 도시의 경쟁력을 좌우한다는 주장이 점점 설득력을 더해 오고 있다.¹⁵⁰⁾ 서울시장이 '서울이 살 길은 도시 디자인'이라고 선언할 정도이다. 이러한 반성과 주장에 힘입어 보다 창의적이고 품격 있는 건축물을 만들려는 움직임이 다양하게 전개되고 있다. 최근 정부는 리모델링이 용이하거나 외관 이미지가 좋은 아파트에 대해서는 용적률상의 인센티브를 주는 제도를 만들어 시행하고 있다. 서울시는 여기에 더하여 아예 디자인이 나쁜 아파트를 짓지 못하도록 까다로운 심의 기준을 적용하고 있다. 또한, 서울을 상징하는 공공청사와 문화시설을 짓기 위하여 세계적인 설계가가 참여하는 국제공모 방식의 경쟁을 활성화하는 한편, 서울의 요지에 초고층 건축물을 지어 도시 경쟁력을 높이려는 노력도 경주하고 있다. 최근에는 이러한 움직임이 서울에만 머물지 않고 지방 도시들로까지 확산되고 있다. 가히 건축과 도시 디자인 경쟁이 온 국토를 뜨겁게 달구고 있는 양상이다.¹⁵¹⁾ 그러나, 이러한 문제 인식과 노력에도 불구하고 획일적 건축 문화의 관행은 좀처럼 사라지지 않고 있다. 여전히 단견적이고 눈앞의 이익에만 급급한 조급증의 건설문화가 한국인의 의식 저변을 지배하고 있다. 도심지 활성화와 주택 공급 확대를 위하여 의욕적으로 추진되고 있는 뉴타운 사업이 오히려 주거 유형의 다양성을 해치고 도시의 품격을 떨어뜨리

149) 건설회사들이 친환경 아파트의 이미지를 내세워 광고를 하고 문제 해결을 위하여 노력하고 있어도 여전히 아파트는 건강과 환경 측면에서 많은 문제점을 안고 있다. 홍성태, 「대한민국 위협사회」, 당대, 2007, pp.173-191.

150) 2장 3절에서 미래학자 존 나이스비트가 '시각 예술로서의 건축'이 각광받는 시대가 오고 있음을 진단한 글을 소개한 바 있다.

151) 새 정부 인수위원회가 발표한 중점 과제에도 「디자인 코리아 프로젝트 추진」, 「특성 있는 공공시설·건축 디자인」이 들어 있다. 지방자치단체들은 유행처럼 저마다 도시 디자인을 강화하기 위한 조치를 구성하고 청사진을 제시하고 있다. 새 정부 5년 내내 국토 및 도시 디자인이 핵심 화두로 떠오를 전망이다.

고 있다는 지적이 그 대표적인 예이다.¹⁵²⁾ 중앙과 지방 할 것 없이 모두 다 디자인 경쟁에 뛰어드는 양상이 의도와는 달리 또 다른 획일화를 향하여 치닫고 있다는 느낌마저 든다.

획일적 저품격 건축물 문화를 탈피하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 거기에는 압축적 고도성장의 과정을 거쳐 오면서 형성된 우리 국민의 가치 의식이 고스란히 담겨져 있다. 우리 건축물의 획일적 이미지를 고도성장의 이면으로 이해할 필요가 있다. 우리가 지어놓은 건축물들이 많은 문제점을 내포하고 있다 하더라도 그것들은 압축적 고도성장을 뒷받침하여 왔고, 다른 한편으로 자랑스럽지는 않다 하더라도 고통과 땀이 스며 있는 결과물이기도 하다. 여전히 우리에게선 선진국을 향한 성장 욕구가 식지 않고 있다. 이런 측면에서 획일적이고 품격이 낮은 건축물 문화를 일방적으로 폄하하는 것은 곤란하다. 다만, 현 시점에서 우리는 이러한 현실적 여건을 인정하는 가운데 변화의 필요성을 새롭게 인식할 필요가 있다. 지금 우리는 문화 선진국을 향한 강한 욕구를 갖고 있다. 다양하고 개성 있는 건축물들은 우리 국가의 문화 경쟁력 향상에 중요한 요소이다.¹⁵³⁾ 우리의 도시와 국토 환경을 볼품없게 만들고 있는 획일적 저품격의 건축물 문화를 혁신해 나가야 하는 이유가 여기에 있다. 그러나, 앞서 지적한 것처럼 이 작업은 결코 용이한 일이 아니다. 더구나 시장 원리에 충실해야 하는 건설업계 혼자 힘으로 이러한 시대적 요구를 충족시키기란 더욱 더 어려운 일이다. 건축물에 대한 발주자의 문제 인식과 사고 전환이 동시에 요구되고 있다. 그러나, 건설업계도 지금 시장 환경이 빠르게 변하고 있음을 인지할 필요가 있다. 건축물을 비롯한 건설시장이 대량 생산과 공급의 시대를 지나가고 있음을 확실히 인지할 필요가 있다. 이제부터 우리 사회 또는 국민에게 요구되는 건축물은 더 이상 획일적이고 성급하게 만드는 대량 공급 방식의 건축물이 아니다. 건설업계가 자발적이고 주도적으로 개성 있고 창의적이면서 품격 있는 건축물 문화를 선도해 나가야 하는 이유가 여기에 있다.

152) 뉴타운사업은 기존 도심지의 열악한 주거환경을 개선시키려는 당초 의도와 달리 원주민 정착률 저하, 고층 아파트 일변도의 공급 확대 등의 부작용을 낳고 있다.

153) 앞서 2장 3절에서 소개한 스페인의 사례는 이의 필요성을 보여주고 있다.

건설문화는 변하는 속성을 가지고 있다. 역동적인 한국 사회문화의 영향을 받는 한국 건설문화를 탐구하면서 동태적 측면을 무시하는 것은 핵심을 놓치는 꼴이 된다. 이 장에서는 한국 건설문화를 동태성에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 건설문화의 변화에 영향을 미치는 요소들에 대한 종합적인 접근을 통하여 우리 건설문화의 변화 경향과 특징들의 제반 양상들을 고찰하고자 한다.

1. 건설문화의 변화 경로

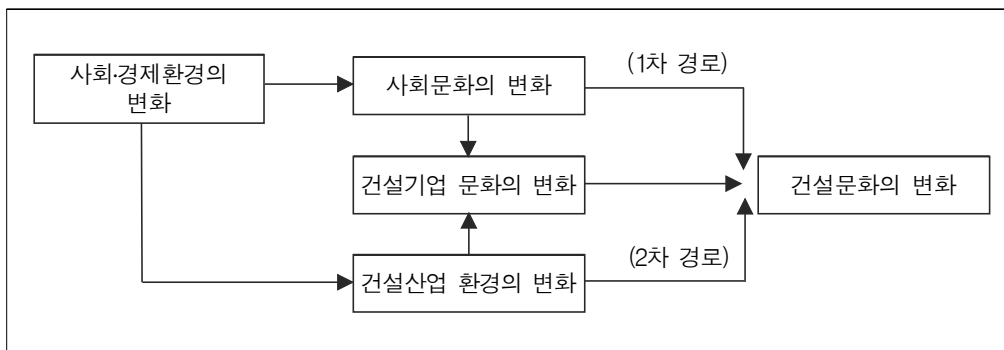
앞서 살펴본 4장의 분석은 두 가지 측면에서 건설문화의 변동성을 제대로 살펴보지 못했다. 첫째, 건설문화의 변화라는 측면을 고려하기는 하였으나 적극적으로 살펴보지는 않았다. 즉, 한국 사회문화의 변화 특성에 입각하여 건설문화를 고찰함으로써 한국 건설문화의 동태적인 특성을 살펴보기는 하였으나 그것을 핵심 이슈로 다루지는 않았다. 둘째, 전체 사회문화의 변화와 연계하여 건설문화의 특성을 살펴보다 보니 좀 더 건설산업에 밀착하여 그 문화의 변동성을 살펴보지 않았다. 물론 사회문화의 변화를 고찰하면서 이와 연계된 건설산업 환경의 변화를 부분적으로 살펴보기는 하였으나 집중적으로 다루지는 않았다. 이 장에서는 이 두 가지 문제점을 극복하는 접근을 통하여 한국 건설문화의 변동성을 종합적이면서 심층적으로 살펴보고자 한다.

건설문화는 두 가지 경로를 통하여 변화한다고 볼 수 있다. 첫째 변화 경로는 상위 문화인 사회문화가 변함으로써 건설문화가 변하는 경로이다. 이 첫 번째 경로는 전형적인 변화 경로이다. 본 연구의 3장과 4장의 내용은 비록 변동성 그 자체에 초점을 맞추지 않았다 하더라도 이 첫 번째 변화 경로의 틀에 입각하여 분석한 것이다. 다른 한편으로 건설문화의 두 번째 변화 경로는 건설산업 환경의 변화를 통한 경로이다. 이는 상위문화인 사회문화의 변화와 상관없이 건설업 자체의 환경이 크게 변화됨으로써 건설문화가 변하는 측면을 보는 것이다. 국가의 거시적인 사회 및 경제 환경의 변화와 연관하여 건설 산업환경은 변하기 마련인데, 건설산업 종사자들은 이러한 자체 산업환경에 보다 적

극적으로 대응함으로써 건설문화를 변경시킬 수 있을 것이다.

이 장에서는 이 두 가지 변화 경로를 구분하여 고찰함으로써 한국 건설문화의 변동성을 종합적으로 살펴보고자 한다. 첫째 변화 경로를 통한 분석은 4장의 분석 내용을 동태적인 측면에서 재해석하는 것으로 충분할 것이다. 따라서 여기서는 주로 두 번째 변화 경로 즉, 건설산업 환경의 변화에 초점을 맞추어 한국 건설문화의 변화 특성을 살펴보고자 한다. 이 두 가지 변화 경로의 분석 결과를 종합하여 그 시사점을 해석하면 한국 건설문화의 제반 변화 양상과 특성을 보다 포괄적이면서 심층적으로 이해하게 될 것이다.

〈그림 5-1〉 건설문화의 변화경로



먼저, 4장의 분석 결과를 토대로 첫째 경로 즉, 한국 사회문화의 변화에 따른 한국 건설문화의 특성을 동태적인 관점에서 다시 살펴보자.

첫째, 건설문화의 첫 번째 특성인 '수직적 주종주의'는 사회가 빠르게 다원화민주화되고 있음에도 불구하고 여전히 건설산업에 뿌리 깊게 박혀 있는 관행이다. 특히, 수직적 주종주의는 다단계 생산체계를 통하여 거의 구조화된 관행으로 자리 잡고 있다. 최근 건설업계는 이러한 문제점을 시정하기 위하여 상생협력의 필요성을 강조하고, 협력 의식을 확산시켜 나가고 있다. 일부 대형업체들은 자체 건설공사에서 협력 문화 정착을 위한 프로그램 개발과 실행 노력들을 자발적으로 전개하고 있다. 그러나, 이러한 반성과 개선 움직임은 아직은 초기 단계에 불과하고, 산업 차원의 구조적 문제를 해결하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 전체 건설산업을 지배하고 있는 규제 위주의 제도

적 틀과 권위주의적 사고를 벗어나지 못하는 한 뿌리 깊은 수직적 주종주의의 구조와 관행을 탈피하기란 쉽지 않을 전망이다.

둘째, 건설문화의 두 번째 특성인 '연고주의'는 심각하고 뿌리 깊은 문화이다. 건설문화에 영향을 주는 한국의 사회문화 자체가 아직 연고주의 가치관을 버리지 못하고 있다. 전문가들은 우리 사회 전반에 걸쳐 연고주의는 오히려 더 강해지고 있는 것으로 진단하고 있다. 건설업계에서도 연고주의는 형식적인 변화가 나타나고 있지만, 강도 자체는 결코 약해지지 않고 있다. 과거에는 주로 공인된 형태의 연고주의가 작용했다면 최근으로 올수록 겉으로는 부정하면서도 내적으로는 더욱 공고해지고 강화되는 경향을 보이고 있다. 건설산업의 연고주의는 점점 더 은밀한 가운데 공공연한 관행으로 넓고 깊게 퍼져 나가고 있다. 건설산업의 연고주의 문화는 협력과 신뢰의 분위기를 형성하지 못하는 주된 요인이 되고 있다.

셋째, 건설문화의 세 번째 특성인 '배타적 평등주의' 역시 최근으로 올수록 더욱 강화되는 경향을 보이고 있다. 정치적 민주화와는 반대로 경제적 측면의 양극화 확대 추세는 배타적 평등주의에 대한 사회적 욕구를 더욱 강하게 만들고 있다. 건설산업의 배타적 평등주의는 면허를 근간으로 하는 업역 제도와 지역·중소업체 보호 및 육성 제도들을 중심으로 거의 고착화되어 있는 양상이다. 최근 조금씩 이러한 제도의 실효성에 대한 의문과 방향 수정의 필요성이 제기되고 있기는 하지만, 기대만큼 개선 속도가 빠르게 전개되지 않고 있다. 배타적 평등주의에 기반한 업역별 및 규모별 업계간 기득권이 전향적인 제도 개선을 어렵게 만들고 있다. 건설 제도와 건설인들의 행태를 지배하는 배타적 평등주의는 한국 건설산업의 경쟁력을 저하시키는 결정적인 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 건설문화의 네 번째 특성인 '결과 지향적 도전주의'는 가장 많이 도전받고 있는 문화이다. 건설기업 내부의 문화적 성격이 강한 이 문화는 건설산업 환경이 급변함에 따라 거센 도전을 받고 있다. 1990년대 이후 민주화와 시장 개방, 대형 건설 재해, 그리고 IMF 금융위기 등을 겪으면서 건설기업들은 점점 결과지향적 도전주의 문화의 문제점과 한계를 강하게 인식하고 있다. 선도적인 건설기업들을 중심으로 장기적인 관점에서 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 내실과 자생력을 키우기

보다는 변동성이 강한 건설시장에 빠르게 적응하면서 단기적인 승부에 치중하는 경영 관행을 탈피하지 못하고 있다.

다섯째, 건설문화의 다섯 번째 특성인 '규제 과잉형 건설제도'는 많은 규제 완화 실적에도 불구하고 근본적으로 변화되었다고 판단할 만한 근거를 찾기 어렵다. 규제 완화의 필요성에 대해서는 모두가 공감하면서도 규제적 관행에 익숙한 건설문화를 규제형에서 시장형으로 과감하게 변화시키지 못하고 있다. 여전히 정부는 규제적 접근을 통한 문제 해결 관행에 익숙해 있다. 또한, 중요한 핵심적 규제들은 건설업계 내부의 이해집단간 갈등으로 좀처럼 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 이러한 상황 속에서 건설산업활동은 규제와 편법이라는 악순환 구조를 벗어나지 못하고 있다. 규제 과잉의 건설제도는 다른 한편으로 정부 내지 제도에 지나치게 의존하는 타율적 건설산업 문화를 유발하는 부작용도 낳고 있다.

여섯째, 건설문화의 여섯 번째 특성인 '획일적 저품격 건축물'과 관련해서는 최근 들어 반성과 변화의 움직임이 확산되고 있다. 도시 경쟁력 향상을 위한 디자인 혁신이나 초고층 빌딩 건설 동향 등에서 이러한 변화의 분위기를 감지할 수 있다. 그러나, 그렇다고 하여 획일적이고 품격이 떨어지는 건축물 생산문화가 사라지고 있는 것은 아니다. 여전히 공공 건축물들은 권위 지향적이고, 민간 건축물들은 재테크에 치우친 복제식 건축문화를 답습하고 있다. 건축물 생산의 절대적 비중을 차지하고 있는 아파트 건설에서 이러한 이중적 가치관의 충돌 현상을 발견할 수 있다. 최근 정부와 건설업계는 아파트 외관 이미지를 다양화하는 노력을 전개하는 한편으로 획일화를 유도하는 고밀·고층화 위주의 대규모 뉴타운 사업을 동시에 추진하고 있다.

2. 건설산업 환경 변화와 건설문화의 변화

한국 건설산업은 1960년대 이후 1980년대 후반에 이르는 30여년 기간 동안 수요, 노동력 및 정부 정책 등 세 가지 요소의 우호적인 조건을 기반으로 하여 안정적 성장 궤도를 달려 왔다 해도 과언이 아니다. 첫째, 국내 건설시장은 일시적인 어려움이 없었던 것은 아니나 고도성장 동력에 힘입어 지속적으로 성장하여 왔다. 통계가 발표된 1971년 이후 1991년까지 GDP 대비 건설투자 비중이 지속적으로 상승 추세를 보여 왔다는 사실이 그것을 말해준다.¹⁵⁴⁾ 둘째, 양질의 노동력 공급은 건설산업이 안정적으로 성장하는

데 굳건한 토대 역할을 하여 왔다. 노동집약적 산업인 건설산업이 값싸면서 질적으로 우수한 노동력을 충분히 공급받지 못했다면 한국 건설산업의 지속 성장은 불가능했을 지도 모른다. 셋째, 성장 우선주의를 추구한 정부의 건설산업 정책이 우호적인 산업환경을 제공하여 왔다. 정부는 면허 규제를 통하여 신규 업체의 시장 진입을 억제하고, 업역 별로 분리된 시장을 제공함으로써 기존 업체들에게 안정적인 시장 환경을 제공하여 왔다.

건설산업의 우호적인 환경에 변화가 나타나기 시작한 시기는 대체로 1980년대 후반부터이다. 무엇보다 경제성장에 따른 개방화와 민주화의 여파가 건설산업 환경의 변화를 촉발하는 계기가 되었다. 1980년 후반 이후부터 나타난 건설산업환경 변화는 크게 네 가지 측면의 특징으로 압축할 수 있다. 첫째, 건설산업은 개방화의 물결을 타기 시작하였다. 개방화는 제도 변화를 유발하였고, 동시에 기존 건설업계의 질서를 변화시켜 나갔다. 둘째, 건설산업은 인력난에 직면하게 되었다. 선호직종에서 기피직종으로 변해 간 건설산업은 점점 양질의 노동력을 안정적으로 공급받는 것이 어렵게 되었다. 셋째, 건설산업은 대형 건설 재해와 부실시공의 여파에 시달리게 되었다. 1990년대에 연이어 터진 대형 건설 재해로 건설산업의 대국민 이미지는 극도로 악화되어 갔다. 넷째, 1997년 말에 터진 IMF 금융 위기는 건설기업들에게 과거에 경험하지 못한 경영 위기를 초래하였다. 많은 건설기업들이 기존의 경영 방식으로는 더 이상 안정적 성장이 불가능하다는 것을 깨닫기 시작했다.

이제 이 네 가지 건설산업환경 변화의 구체적 양상 및 특징과 그것들로 인한 건설문화의 변화 특징을 살펴보자.

(1) 건설시장 개방과 건설문화 변화

1980년대 말 우루과이(UR)협상으로 시작된 건설시장 개방은 1990년대 내내 지속적으로 추진되었다.¹⁵⁴⁾ 건설시장 개방은 서비스시장 개방과 정부조달시장 개방이라는 두 부

154) 1970년대 초의 10%대 초반 수준에서 1980년대 후반에는 20%대까지 상승하였다. 이러한 추세는 이후 안정기를 거쳐 1997년부터는 하락세로 접어들었다. 윤영선·권오현, 전게서, p.8 참조.

155) 건설시장 개방과 관련된 분석은 이상호·한미파슨스, 「일류 발주자가 일등 건설산업을 만든다」, 보문당, 2007, pp.44-57 참조.

분으로 구분되어 진행되었다. 외국 건설업체의 국내 진출을 허용하는 서비스 시장 개방은 1994년부터 시작되었다. 1994년부터 일반건설 서비스업종에 외국 건설회사의 100% 국내 단독투자가 허용되었고, 전문건설 서비스는 그 2년 뒤에 개방되었다. 그리고, 1996년부터 외국 건축사의 국내 건축서비스 설계시장 진입도 허용되었다. 한편, 정부는 1994년에 정부조달협정(Government Procurement Agreement : GPA)에 가입하여 1997년부터 정부조달시장을 개방하였다. 이에 따라 일정 규모 이상의 정부 또는 지자체 공사는 외국 건설업체도 입찰에 참가할 수 있는 개방 대상으로 허용되었다.¹⁵⁶⁾

하지만 건설시장 개방에도 불구하고 정부조달시장이 개방된 이후 실제 정부발주공사를 외국 건설업체가 수주한 사례는 아직 한 건도 없다. 실적이 없다보니 국내 건설산업에 진출한 외국업체들도 극소수에 불과하다. 그나마 외국업체들이 유일하게 진출한 분야가 있다면 건설사업관리(CM)분야이다.¹⁵⁷⁾ 따라서 건설시장 개방이 국내 건설시장에 실질적으로 미친 영향은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 반면, 건설시장 개방은 두 가지 측면에서 국내 건설산업 제도에 영향을 미쳤다. 먼저, 건설시장 개방은 국내 건설산업을 보호하는 명분 내지 지렛대의 역할을 제공함으로써 이와 관련된 제도에 영향을 미쳤다. 정부는 시장 개방이 국내 건설업체에 미치는 영향이 미미함에도 불구하고 개방 범위를 축소하는 방향으로 지방 및 중소 건설업 보호제도를 운영하여 왔다. 둘째, 건설시장 개방은 건설면허의 개방을 유도하였다. 정부는 건설시장 개방 논의가 시작되면서 오랫동안 묶어 놓았던 건설면허를 단계적으로 개방하기 시작하였다. 면허 개방은 면허 기준의 완화와 점진적 면허발급 주기의 단축을 통하여 추진되었다.¹⁵⁸⁾ 면허 개방으로 인하여 건설업체는 빠르게 증가하기 시작하였다. 그러나, 면허 개방은 이에 대응하는 입찰제도 등 여타 관련 제도의 개선과 효과적으로 연계되지 못함으로써 경쟁적 시장 질서를 유도하려는 목적은 달성하지 못한 채 심각한 부작용을 낳았다.¹⁵⁹⁾

156) 2007년 1월 기준으로 개방대상 공사의 범위는 중앙정부 공사가 74억원, 지방정부 및 기타 기관 공사는 222억원 이상이다.

157) 경부고속철도와 인천신공항 건설사업에서 미국 벡텔사와 파슨스가 건설사업관리 업무를 맡은 바 있다.

158) 건설면허제도는 건설시장이 본격적으로 개방된 1997년부터 등록제로 전환되었고, 면허발급 주기도 수시발급으로 전환하였다.

159) 4장 5절에서 언급하였듯이 면허 위주의 규제형 산업구조를 벗어나기 위해서는 신뢰에 기반한 계약 중심의 제도가 구축되어야 한다. 그러나, 우리의 면허제도 완화는 계약중심의 구조 전환과 효과적으로 연계되지 못함으로써 오히려 시장 질서를 더욱 혼탁하게 만드는 역할만 하였다는 비판을 받고 있다.

1990년대에 진행된 건설시장 개방은 우리 건설산업 문화를 한 단계 끌어 올릴 수 있는 좋은 기회였다. 위기가 기회라는 말이 어울리는 상황이었다. 그러나, 결과적으로 실패하고 말았다. 정부와 건설업계는 건설시장 개방이 제공하는 기회적 요소를 충분히 활용하지 못하고 말았다. 이왕 건설시장을 개방하는 것이라면 이를 선진적인 건설제도를 만드는 계기로 활용할 수 있었을 것이다. 그러나, 정부와 건설업계는 시장 개방에 따른 두려움을 지나치게 의식한 나머지 보호 내지 방어를 위한 제도 마련에만 급급하였다. 면허제도의 개선 역시 주도면밀하지 못하여 선진적인 시장형 구조를 만드는 데 실패함은 물론 오히려 시장 질서를 더욱 혼탁하게 만들고 말았다.¹⁶⁰⁾ 건설업계 내부에 강하게 자리 잡고 있는 업역 이기주의가 시장 개방 위기를 선진화의 기회로 활용하지 못하게 만든 주된 원인이었다. 업역 이기주의의 이면에는 수직적 주종주의, 배타적 평등주의와 연고주의와 같은 폐쇄적 사고가 강하게 자리 잡고 있다. 건설시장 개방을 위한 협상이 매우 느리게 진행되고 또 그에 따른 실질적인 영향이 크지 않았던 것도 건설인들의 의식을 안이하게 만든 원인으로 작용하였다. 시간이 경과하면서 건설업계는 건설시장 개방이 제공하는 위기 의식을 거의 느끼지 못했다. 단적으로 1990년대에 진행된 건설시장 개방은 우리 건설문화를 한 단계 업그레이드시키는 데 거의 아무런 기여를 하지 못한 것으로 평가된다.

(2) 건설 인력난과 건설문화 변화

노동집약적 생산 특징을 갖는 건설산업에서 원활한 노동력의 공급은 안정적 성장을 위한 중요한 기반이다. 1980년대 중반까지 한국 건설산업은 양질의 노동력 공급을 통하여 지속 성장을 구가해 왔다. 한국 건설산업의 증동시장 진출과 성공이 값싸고 우수한 노동력 덕분이라는 점은 잘 알려진 사실이다. 그러나, 사정은 1980년대 후반을 전후하여 급변하기 시작했다. 건설 노동력을 확보하기가 점점 쉽지 않게 되었고 노동력의 질도 저하되기 시작했다. 고도성장에 따른 소득 수준의 상승과 민주화 및 삶의 질 추구 경향이 건설산업을 기피산업으로 만들었기 때문이다. 이 시기 이후 건설산업은 점점 젊은 연령층의 신규 취업자들이 기피하는 대표적인 3D업종으로 인식되기 시작하였다. 건설

160) 시장형 구조에 대해서는 앞서 4장 6절 규제과잉의 건설제도 에서 언급한 바 있다.

노임은 빠르게 상승한 반면, 건설현장의 기능 인력들은 점점 장인정신을 상실해 갔다. 1980년대 말 이후 1990년대 초·중반까지에 걸쳐 추진된 주택 200만호 건설 및 신도시 건설사업의 과욕적인 추진이 건설 인력난을 부추긴 결정적인 요인이 되었다는 지적도 있다.¹⁶¹⁾ 공급 능력을 초과한 과도한 건설 물량은 건설노임의 가파른 상승을 유도하였고, 질적 수준이 떨어지는 노동력의 대량 투입을 유발하였다.

건설 인력난이 제기하는 심각한 문제는 이것이 건설산업의 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용한다는 점이다. 고도성장 기간 동안 저임금과 장시간 노동으로 특징지어지는 양질의 노동력은 한국 건설산업의 가장 강력한 경쟁력 원천이었다. 한국 건설산업이 전통적으로 시공부문에 강한 경쟁력을 보유해 온 것은 이 때문이었다. 그러나, 1990년대 이후 건설산업은 이러한 노동력 공급 기반을 상실함으로써 시공부문의 경쟁력마저 확보하기 어렵게 되었다. 이 시기 이후 한국 건설산업이 해외건설시장에 적극적으로 진출하지 못한 것은 해외 시장의 위축 요인과 더불어 경쟁력 상실 요인도 크게 작용하였다. 다행히 국내 건설시장의 지속적 성장세가 우리 건설업체에게는 안식처 같은 역할을 제공하여 왔다. 한국 건설산업은 점점 전형적인 내수시장 의존형 체질로 바뀌어 갔다. 즉, 한국 건설산업은 성장세를 지속하면서도 외국 업체와의 경쟁을 피할 수 있는 국내 건설시장에 안주하는 체질로 변해 갔던 것이다. 빠르게 경쟁력을 상실해 간 한국 건설산업은 점점 기술보다는 자금력이 뛰어난 재벌 중심의 건설업체들이 경쟁력을 갖는 체제로 변해 갔다. 물론 건설 인력난이 해결된 것은 아니었다. 젊고 유능한 인력의 취업 기피와 고령화 현상은 점점 더 가속화되어 갔다. 그러나, 우리 건설산업은 이러한 구조적 문제에 정면으로 대응하기보다는 해외 인력 수입 등과 같은 보다 용이하고 임시방편적인 접근으로만 일관하여 왔다.

건설 인력난은 우리 건설산업으로 하여금 체질과 문화를 바꿀 것을 시사하는 암묵적 요청이었다. 건설업체가 인력난 문제에 적극적으로 대응하려면 당연히 기존의 건설문화를 바꾸지 않으면 안 된다. 현실적으로 가중된 건설 인력난은 두 가지 측면에서 과제를 던져주었다. 첫째, 적극적으로 건설 노동자를 위한 근로환경을 개선하지 않으면 안 되게 되었다. 건설산업이 더 이상 취업 기피 산업이 되지 않도록 기능인력을 비롯한 건설 인력을 위한 고용 및 소득의 안정성 확보, 작업 환경 및 복지 향상, 직업 교육 등과 같은

161) 주택 200만호 건설이 남긴 문제점에 대해서는 김종훈, 전계서, pp.71-72 참조.

다양한 프로그램의 추진이 요구되었다.¹⁶²⁾ 둘째, 건설산업의 노동 의존형 체질을 바꿀 것이 요구되었다. 건설산업은 노동력이 아닌 새로운 경쟁력 확보의 원천을 찾지 않으면 안 되게 되었다. 건설산업은 인력 감축을 위한 기술력을 확보하고, 엔지니어링과 같은 고부가가치 분야로 적극 진출해야 하는 상황에 직면하게 되었다.¹⁶³⁾ 사실 1990년대 내내 이 두 가지 과제는 건설업계의 중요하고도 시급한 현안이 되어 왔다. 정부와 건설업계가 많은 노력을 기울여 온 것도 사실이다. 그러나, 결과적으로 보면 이 두 가지 과제 모두 성공했다고 평가하기 어렵다. 건설업계는 여전히 인력난 문제를 제대로 해결하지 못하고 있을 뿐만 아니라 질적인 경쟁력도 제대로 확보하지 못하고 있다. 특히, 두 번째 과제인 새로운 경쟁력 확보와 관련해서는 거의 아무런 성과를 거두지 못하였다 해도 과언이 아니다.¹⁶⁴⁾ 현안 문제 해결 위주의 대응요법적 접근이 제대로 된 성과를 거두지 못하게 한 원인이 되었다. 문제가 보다 장기적이고 근본적인 대책 마련을 요구하고 있음에도 불구하고 건설업계는 당장의 임시방편적인 해결 방안을 모색하는 데만 급급하여 온 것이다. 한국 건설산업은 인력난이라는 구조적인 문제에 직면하고서도 성급한 결과 지향적 문화와 문제를 하위 단계에 전가하려는 수직적 주종주의 체질을 근본적으로 바꾸지 못하였다.

(3) 대형 건설재해 발생과 건설문화 변화

1990년대는 대형 사고가 유난히도 많이 발생했던 시기였다. 특히, 엄청난 인명 손실을 초래한 대형 건설재해가 많이 발생했다. 1990년대에 시공 중이거나 사용 중인 시설물에서 발생한 대형 건설 재해만도 13건에 이른다.¹⁶⁵⁾ 특히, 1992년과 1995년 사이에 대형

162) 심규범은 무한경쟁시대의 건설산업 생존전략으로 기능인력의 자질 함양과 능력 발휘를 위한 담당 주체별 노력이 요구된다고 말하고 있다. 심규범, 「무한경쟁시대 기능인력 관리를 통한 건설산업의 생존전략」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 8.

163) 이복남 등은 인력 공급 확보 정책보다는 기술발전을 통한 인력 수요 감축 방안이 보다 효과적이라고 주장한다. 즉, 자동화, IT기술 도입, 공법개선 및 프로세스 개선 등이 요구된다고 말한다. 이복남·우성권, 「생산성 향상을 통한 건설현장 기능인력 수요 절감방안」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2002. 8. 또한 이복남 등은 해외시장에서 경쟁력을 갖기 위해서는 저임금의 노동력 위주보다는 리그그룹의 건설전문가를 양성할 필요성이 있다고 주장한다. 이복남 등, 「세계 건설 5강 진입을 위한 건설전문가 5000명 양성」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 5.

164) 전반적인 근로환경은 많은 개선이 이루어졌고 작업현장의 문화 역시 바뀐 것이 사실이나 타 산업과 비교하면 여전히 상대적으로 열악한 조건을 벗어나지 못하고 있다.

건설 사고가 집중적으로 발생했다. 그 중에서도 1994년과 1995년에 연이어 터진 성수대교와 삼풍백화점 붕괴 사고는 온 국민을 참담하게 만들었다. 대한민국은 사고공화국이라는 자조 섞인 말이 유행처럼 퍼져 나갔다. 사고의 주범으로 인식된 건설산업의 이미지는 극도로 나빠지기 시작했다. 국민들은 건설산업 하면 부실, 부정, 부패와 같은 부정적 이미지부터 먼저 떠올리기 시작했다. 전문가들은 1990년대에 터진 대형 건설 재해는 1960년대의 연장이라고 분석한다.¹⁶⁶⁾ 비록 1990년대에 대형 건설재해가 집중적으로 발생했지만 그 원인은 1960년대부터 생겨났다는 것이다. 1960년대 이후 우리 국가가 추구한 결과지상적 성장주의 문화가 이러한 대형 사고를 만든 원인으로 작용했다. 성장제일주의의 결과지향적 사회 문화가 사회 전반의 '안전불감증'을 낳았고, 그러한 의식의 누적된 작용이 1990년대의 대형 건설 재해로 이어졌던 것이다.

이런 측면에서 보면, 1990년대의 대형 건설 사고는 반드시 건설산업에만 그 원인이 있었다고 보기 어렵다. 보다 근본적으로 안전불감증을 낳은 한국적 문화 토양이 문제라고 볼 수 있다. 다만, 인명의 안전과 직접적 관련성이 높은 건설산업의 특성이 그러한 결과를 낳았을 뿐이다. 그러나, 그렇다고 하여 건설업계의 책임이 사라지는 것은 아니다. 아무리 사회 문화에 근본적 문제가 있다 하더라도 건축물의 안전과 부실시공 방지는 건설업계의 책임이다. 건설산업에 초점을 맞추어 보면, 1990년대에 발생한 대형 건설 재해는 건설산업의 총체적이고도 구조적인 문제로부터 발생하였다. 삼풍백화점 사고를 분석한 보고서에 따르면, 설계, 시공, 감리 및 관리 등의 총체적 부실이 붕괴를 낳은 원인으로 작용하였다.¹⁶⁷⁾ 즉, 삼풍백화점 붕괴는 설계 하자과 부실시공, 그리고 건축 후 유지 및 관리상의 과오 등이 복합적으로 상호 작용하여 나타난 결과였다. 삼풍백화점 붕괴를 비롯한 대형 건설 재해는 기술과 제도 등 다양한 측면에서 그 원인을 발견할 수 있다. 그러나, 보다 근본적으로는 건설산업 문화의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 1990년대에 발생한 대형 건설 사고는 지나친 결과지향적 도전주의 문화가 낳은 결과로 볼 수 있다. 결과지향적 문화는 필연적으로 적당주의 의식과 행태를 유발하여 사고 발생의 개연성을 높인다. 거기에서 생산 주체들 간의 자발적 협력 관계와 책임의식을 유도하지 못하는 수직적 주종주의, 연고주의, 그리고 배타적 평등주의의 문화 등도 대형

165) 홍성태 등, 「삼풍사고 10년 교훈과 과제」, 보문당, 2006, p. 35 표에서 추출.

166) 홍성태, 「대한민국 위험사회」, 당대, 2007, pp. 122-124.

167) 홍성태 등, 「삼풍사고 10년 교훈과 과제」, 보문당, 2006, pp. 104-138.

부실 사고의 원인으로 작용하였다.

1990년대에 집중적으로 발생한 대형 건설재해는 건설업계에 커다란 충격을 안겨주었다. 건설산업은 대 국민 신뢰 상실이라는 위기에 처하게 되었다. 정부는 사고가 터질 때마다 부실시공 방지를 위한 대책을 마련하였다. 그 중에서도 1996년에 발표한 「부실방지 및 건설산업 경쟁력 강화대책」이 손꼽힌다. 전문가들이 참여하여 8개월 여 기간에 걸쳐 마련한 이 대책에는 한국 건설산업의 모든 문제를 다 해결하려는 종합적인 대책이 담겨져 있다. 그러나, 이 대책을 비롯하여 그 이후에도 수시로 만든 여러 계획 내지 대책들에 대한 국민들의 신뢰는 높지 않은 편이다.¹⁶⁸⁾ 계획은 거창하고 종합적이거나 제대로 된 실행력을 보인 경우가 드물었기 때문이다. 부분적으로 보면 개선된 사안이 적지 않았으나, 종합적이고 장기적인 안목에 입각한 실행력 부족으로 인하여 건설산업의 문화와 구조를 혁신하는 데는 역부족이었다. 하지만 이러한 사정에도 불구하고 이 시기 이후 안전사고와 부실시공 방지는 건설기업들에게 생존이 걸린 최우선 과제로 대두되었다. 건설기업들은 자발적으로 안전사고 및 부실시공 방지를 최우선적으로 고려하기 시작했다. 실제 이 시기 이후 대형 건설 사고는 발생 빈도가 현저히 떨어졌다. 그러나, 건설업계의 이러한 노력에도 불구하고 건설산업의 재해발생 정도는 여전히 높은 수준을 벗어나지 못하고 있다. 2005년의 경우 한국의 10만명당 건설재해로 인한 사망자 수는 28.6명으로 미국의 2.6배, 영국의 7.7배에 달하고 있다.¹⁶⁹⁾ 이런 측면에서 보면, 한국 건설산업이 부실 방지와 안전 우선의 문화를 완전히 정착시켰다고 보기는 어렵다. 여전히 건설인들의 의식을 지배하고 있는 결과지향적 도전주의 문화와 수직적 주종주의, 연고주의 등의 문화가 재해 없는 건설산업을 만드는 데 장애 요인으로 작용하고 있다.

(4) IMF 금융위기로 인한 경영난과 건설문화 변화

1997년 말에 그야말로 갑작스럽게 불어 닥친 IMF 구제 금융 사태는 우리 경제 전반에 엄청난 충격을 던져 주었다. 성장 일변도를 치달아 온 한국 경제로서는 전혀 예상치 못한 위기를 경험한 것이다. 갑작스런 외환위기는 급격한 경기침체를 초래하였고, 수많

168) 홍성태, 전게서, pp.32-33.

169) 심규범, 「건설현장의 산업안전 효과 제고 방안」, 한국건설산업연구원, 2007. 6, p.19.

은 기업의 도산과 실업을 유발하였다. 건설산업은 외환위기로부터 가장 크게 타격을 받은 업종 중 하나였다. IMF 구제 금융사태는 외형 확장과 차입 위주의 경영을 추구한 건설업체들의 대규모 부도와 도산을 유발하였다.¹⁷⁰⁾ 거기에다 급격한 경기침체에 따른 건설시장의 위축은 건설기업의 생존 자체를 위협하였다. 이러한 와중에서도 건설기업들은 생존을 위하여 새로운 기준의 제도가 요구하는 구조조정을 추진하지 않으면 안 되는 과제를 안게 되었다. 무엇보다 과감한 부채비율의 감축을 통하여 경영 또는 재무 안정성을 확보하는 것이 최우선적으로 요구되었다. 건설기업들에 요구되는 재무 안정성 확보는 비단 금융 측면의 요구에 국한된 것이 아니었다. 건설기업들은 공공공사의 수주를 위해서도 경영상태의 안정성을 확보하지 않으면 안 되게 되었다.¹⁷¹⁾ 또한 주택 등 개발사업 영역에서도 건설업체의 경영 안정성과 신뢰성이 수주 및 사업 추진의 성패를 좌우하는 결정적인 요소가 되었다. 이런 상황 속에서 건설업체의 경쟁력 순위도 경영 안정성이 높은 업체들을 중심으로 재편되어 갔다. 이 시기 이후 한국 건설산업은 재벌 또는 그룹사 소속의 건설업체들이 상위 랭킹을 차지하는 체제로 더욱 가속화되어 갔다.

실제 이 시기 이후 한국 건설기업들의 경영 패러다임은 여러 측면에서 크게 변하는 조짐을 보여 왔다. 김민형은 혹독한 IMF 시기를 거치면서 선도적인 한국 건설업체들은 크게 일곱 가지 측면에서 경영 전략상의 변화를 보여 온 것으로 분석하였다.¹⁷²⁾

첫째, 건설기업들은 외형성장주의를 탈피하여 내실 위주의 경영을 우선하는 방향으로 변해갔다. 둘째, 망라 위주의 공격적 상품 확대 전략에서 안정성과 수익성을 최우선으로 한 선택적 집중 전략을 추구해 나갔다. 셋째, 차입 위주의 경영에서 재무 안정성을 기반으로 한 재무전략 중시 경영으로 변해 갔다. 넷째, 실물 자산 중심의 경영에서 무형자산 및 우수인재를 중시하는 방향으로 경영 전략을 수정해 나갔다. 다섯째, 정책 의존 및 정치 지향 경영에서 투명·윤리경영을 중시하는 방향으로 변해 갔다. 여섯째, 생산자 중심에서 고객 중심 마인드로 전환해 나갔다. 일곱째, 리스크 회피에서 리스크 관리 경영으로의 전환을 추구해 나갔다.

그러나, 김민형의 이 연구 결과는 선도적인 소수 업체에 대한 분석 결과로서 전체 건

170) 김민형, 「환경변화와 건설 경영 패러다임의 전환」, 한국건설산업연구원, 2007, pp. 15-17.

171) 경영상태 지표가 PQ심사와 시공능력평가 등에서 보다 중요한 요소로 부각됨에 따라 건설기업들은 이에 부응한 경영 안정성 확보 내지 건전화를 최우선적으로 추구하지 않으면 안 되게 되었다.

172) 김민형, 전제서, pp. 43-69.

설산업의 경영 패러다임의 변화를 의미하는 것은 아니다.¹⁷³⁾ 그녀는 이 분석 결과를 토대로 향후 건설기업의 경영 패러다임이 이 방향으로 변해나가야 함을 강조하고 있다.

확실히 한국 건설기업들은 IMF 구제 금융이라는 미증유의 위기를 경험하면서 전반적인 경영 전략의 변화를 요구받았다. 김민형이 제시한 것처럼 앞서 나가는 대형 건설업체들을 중심으로 경영 전략의 변화가 추구된 것도 사실이다. 그러나, 이러한 변화 요구와 일부 기업들의 변화 경향을 가지고 한국 건설산업의 경영 문화가 바뀌었다고 단정 짓기는 어렵다. 외적인 변화 경향에도 불구하고 건설 경영인들의 내적인 의식이 변화되었다는 확신을 갖기는 쉽지 않다. 한국 건설기업들은 여전히 단기 성과 위주의 결과지향적 도전주의 문화를 탈피하지 못하고 있다. IMF 시기를 거치면서 주택경기가 다시 활황세로 전환하기 시작한 이후 건설기업들이 보인 행태에서 이러한 판단의 근거를 발견할 수 있다. 건설기업들은 2002년경 이후 호황국면으로 돌아선 주택경기에 대응하여 또 다시 단기 성과 위주의 결과지향적 도전 의식을 발휘하기 시작했다.¹⁷⁴⁾ 과열된 주택시장에 대한 정부의 규제가 강도를 더해 가면서 경기침체 가능성에 대한 경고가 제기되었음에도 불구하고 건설업체들은 수요가 위축된 지방에까지 과도한 주택 공급을 멈추지 않았다.¹⁷⁵⁾ IMF 금융위기라는 혹독한 시련을 겪었음에도 불구하고 아직은 우리 건설업체들이 과거의 결과지향적 도전 의식과 관행을 완전히 수정했다고 판단하기는 어렵다.

3. 한국 건설문화의 변화 경향과 특징

1990년대는 한국 사회의 거대한 변혁기였다 해도 과언이 아니다. 경제성장의 과실이 획기적으로 삶의 질을 향상시켰고 정치적, 사회적 민주화 역시 괄목하게 신장되었다. 경제적 풍요와 자신감은 세계화와 개방화로 이어졌다. 그리고, 이러한 과정에서 예기치 못

173) 김민형은 시공능력순위 10위 이내 업체 중 6개사와 11-30위 업체 중 매출액영업이익률이 상승하거나 보합을 보인 업체 6개사 등 도합 12개사를 대상으로 사례조사를 실시하여 이와 같은 결론을 얻었다. 상계서, p. 44.

174) 물론 여기에는 소비자와 금융기관들의 일치된 이해관계도 동시에 작용했다. 건설기업들은 과열된 주택시장에 대한 정부의 규제가 강도를 더해 가는 가운데서도 무모할 정도로 기회를 놓치지 않으려는 도전의식을 발휘했다.

175) 최근의 대량 주택 미분양사태를 그러한 결과의 일환이 아니라고 부정하기 어려울 것이다.

한 IMF 금융 위기라는 혹독하고도 값비싼 대가도 치렀다. 이 모든 사회 변화의 경험들은 한국인들의 가치의식을 변하게 만들었다. 그러나, 한국인들의 가치관이 완전히 새롭게 변했다는 확신을 갖기는 어렵다. 오히려 한국 사회는 더 큰 가치관의 혼란과 갈등 양상에 빠져든 것처럼 보인다. 앞서 3장에서 살펴본 것처럼 한국의 사회문화는 각축전 양상을 벌여 오고 있다. 새로운 시대의 가치관 내지 문화가 급부상하고 있는 것이 사실이지만 과거식의 전통적 가치의식들도 여전히 막강한 위력을 잃지 않고 있다. 오히려 근대 한국인의 행동을 지배해 온 대표적인 가치의식들은 더 큰 힘과 영향력을 발휘하고 있다. 이른바 이기적 자조주의, 연고주의, 가족주의, 평등주의 등의 가치관들은 1990년대 이후의 변혁기를 거쳐 오면서 다른 가치관들로 대체되기는커녕 더 강해지는 추세를 보이고 있다. 송호근은 이러한 가치관들이 더 큰 위력을 발휘하고 있는 이유로 한국사회가 다른 신뢰할 만한 새로운 합의의 문화를 도출하는 데 성공하지 못했기 때문이라고 말한다.¹⁷⁶⁾ 2000년대를 살아가고 있는 한국인들은 다양한 가치관이 각축전을 벌이고 있는 가운데 자기 자신 또는 소집단의 이익에 집착하는 전통적 가치의식에 더 깊숙이 빠져들고 있는 양상이다.

한국 건설산업의 문화 역시 이러한 맥락 가운데 위치하고 있다. 한국 건설문화는 지금 혼란의 과도기를 걷고 있다. 경쟁력 상실의 위기 속에서 새로운 문화로의 변신이 요구되고 있으나 어느 것 하나 확실하게 정착된 신문화를 발견하기 어렵다. 1990년대는 한국 건설산업에 있어서도 거대한 변혁의 시기였다. 사회 전반의 급격한 변화 양상 속에서 건설산업은 더 큰 위기와 시련을 경험하였다. 앞서 살펴본 대로 1990년대에 한국 건설산업은 건설시장 개방, 건설인력난 심화, 대형 건설재해 발생, IMF 금융 위기로 인한 경영난 등과 같은 혹독한 시련을 경험하였다. 정부와 건설업계는 이러한 위기 상황에 대응하여 부단히 제도를 개선하고 경영 혁신을 추구하여 왔다. 그러나, 이러한 노력에도 불구하고 어느 하나 확실하게 성공적으로 자리잡은 새로운 문화를 발견하기 어렵다. 굳이 말하자면, 한국 건설산업 역시 문화의 각축전 양상을 벌이고 있다. 새로운 환경에 직면하여 새로운 문화가 나타나기도 하지만, 여전히 기존의 전통적 문화가 위세를 잃지 않고 있다. 새로운 건설문화가 정착되지 못한 가장 큰 이유는 정부와 건설업계 모두가 위기를 정면으로 대응하지 않았기 때문일 것이다. 문제를 빠르고 쉽게 해결하려는 조금

176) 송호근은 새로운 대체적 가치관에 대한 합의를 형성하지 못한 가운데 사람들은 더욱 더 자신들이 구축한 사적 영역 속으로 몰려 들어가고 있다고 말한다. 송호근, 전제서, p. 166.

증과 대중요법적 처방이 이러한 결과를 만들고 말았다. 한국 건설산업은 위기가 닥쳐올 때마다 임기응변적 대응에만 급급하여 점점 경쟁력을 상실해 가고 있다.

이제 두 가지 경로를 통하여 살펴본 한국 건설산업의 문화 변동 양상을 요약해 보자. 1990년대 이후 사회문화와 건설산업 환경의 변화로 인하여 새로운 건설문화의 조류들이 나타나고 있는 것은 사실이다. 예를 들면, 이지송이 분석한 것처럼 건설기업들에게는 무조건 하면 된다라는 저돌적 문화가 돌다리도 두드리고 가는 섬세한 문화로, 상명하달의 군사문화가 협의의 문화로, 빨리빨리의 문화가 품질과 안전 우선의 문화로 바뀌는 모습들이 나타나고 있다.¹⁷⁷⁾ 또한 선도적 기업들을 중심으로 기술력 중심의 경영문화, 브랜드를 접목하는 경영문화, 화합의 경영문화가 새로운 문화로 대두되고 있다. 김민형이 제시한 것처럼 IMF 금융위기 이후 건설기업들의 경영 패러다임도 바뀌는 경향을 보이고 있다. 그러나, 이 모든 새로운 경향의 문화들이 아직은 지배적인 건설문화로 자리잡은 것처럼 보이지는 않는다. 아직은 일부 대형업체와 선도적인 혁신 기업들을 중심으로 나타나는 부분문화에 불과하다. 건설산업 전체로 보면 여전히 앞서 4장에서 살펴본 여섯 가지 건설문화들이 전형적이고도 대표적인 문화로 자리 잡고 있다. 굳이 분류해 본다면, 연고주의와 배타적 평등주의는 좀처럼 변화의 기미를 보이지 않고 오히려 더욱 강화되고 있는 추세이다. 이에 비하여 수직적 주종주의, 결과 지향적 도전주의, 규제 과잉형 건설제도, 획일적 저품격 건축물 문화는 부분적이거나 새로운 문화의 도전을 받고 있는 양상이다. 즉, 수직적 주종주의에 대응하여 상생적 협력주의, 결과 지향적 도전주의에 대응하여 과정 지향적 도전주의 경향이 조금씩 나타나고 있다. 그리고 규제 과잉형 건설제도는 글로벌 스탠더드의 시장 지향형 건설제도, 획일적 저품격 시공물은 다양성과 고품격의 건축물 문화로 변신하려는 움직임들이 점점 강하게 전개되고 있는 것이 사실이다. 그러나, 이러한 새로운 대체 문화 중 그 어느 것도 아직은 기존 문화를 완전히 대체하는 수준으로 자리 잡지는 못하고 있다.

177) 이에 대해서는 4장 1절에서 이미 소개한 바 있음.

〈표 5-1〉 한국 건설문화의 변화 경향

전형적 기존 문화	대체 문화	변화 특징
수직적 주종주의	상생적 협력주의	- 새로운 문화가 대두되고 있으나 여전히 기존 문화가 강세
연고주의	-	- 기존 문화가 더 강화되는 양상
배타적 평등주의	-	- 기존 문화가 더 강화되는 양상
결과지향적 도전주의	과정지향적 도전주의	- 기존 문화와 새 문화가 각축을 벌이는 양상
규제과잉형 건설제도	글로벌 스탠더드의 건설제도	- 새로운 제도문화를 구축하려는 노력이 전개되고 있으나 근본적으로 기존 제도 문화의 틀을 벗어나지 못하고 있는 양상
획일적 저품격 건축물	다양하고 품격 있는 건축물	- 새로운 건축물 문화를 만들려는 다양한 노력이 전개되고 있으나 결실을 맺기까지 상당 기간 소요 예상

마지막으로 한국 건설문화의 변화 경향이 갖는 특징을 간략히 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 점을 강조하기 위해서이다. 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 대형업체와 소수의 선도적 업체들에 불과하다. 이런 기업들은 자발적이면서 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 외부활동에 적용하는 기준이 다르게 보이는 때가 적지 않다. 예를 들어 내부 문화를 혁신하는 기업들조차도 주주활동에 있어서는 다른 기준의 연고주의를 용인하는 관행을 보이고 있다. 이는 개별기업 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. 다양한 참여 주체 특히, 건설소비자의 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 공공기관은 최대 건설 수요자이다. 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 공공기관이 스스로 수요자 즉, 발주자로서의 의식을 갖고 자기 혁신을 꾀하지 않는 한 공급자인 건설산업의 문화 혁신은 불가능에 가깝다. 오늘날 건설 선진국인 영국의 건설혁신 운동이 발주자 혁신으로부터 시작되었다는 점은 많은 것을 생각하게 한다.¹⁷⁸⁾

178) 영국의 건설산업 혁신은 발주자의 자기 혁신으로부터 시작되었다. 이에 대해서는 주 134) 참조.

지금까지 한국 건설문화의 형성요인(3장)과 특성(4장), 그리고 그 동태적인 측면(5장)까지 살펴보았다. 이제 한국 건설문화의 혁신에 대하여 살펴보고자 한다. 한국 건설문화는 어떤 문제가 있어 혁신을 해야 하는지, 그리고 어떻게 혁신해야 하는지 그 이유와 방안들을 고민해 보고자 한다.

1. 사회자본으로서 건설문화

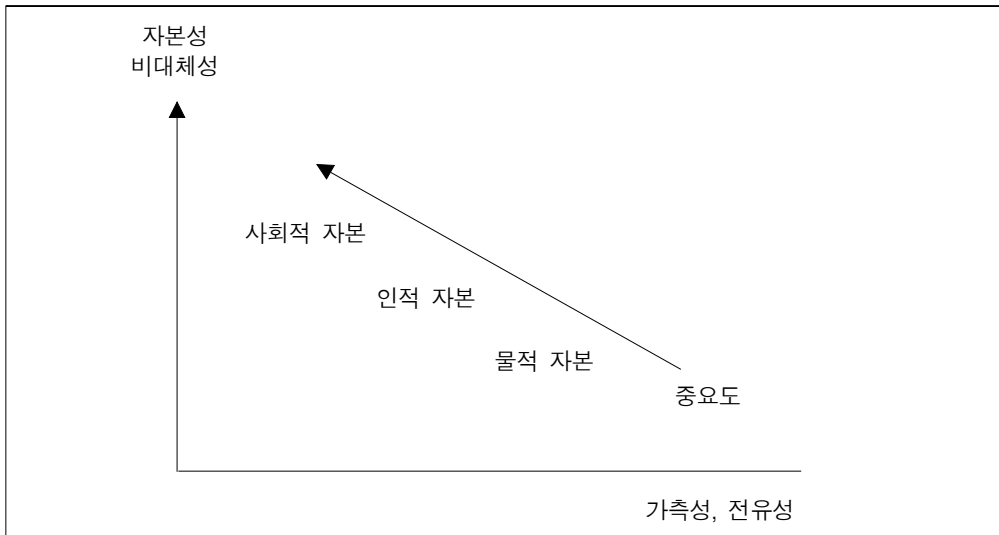
한국 건설문화를 혁신해야 하는 이유를 살펴보기 전에 도대체 건설문화가 왜 중요한 지부터 알아보자. 만약 건설문화가 건설산업의 경쟁력과 발전에 지대한 영향을 미친다면 건설업계는 좋은 문화를 만들기 위하여 최선의 노력을 다해야 할 것이다. 결론부터 말하면 건설문화는 건설산업의 사회자본이다. 좋은 건설문화는 건설산업의 경쟁력을 강화하고 발전을 이룩하는 데 필수적인 사회자본으로서의 역할을 한다. 건설문화 혁신은 바람직한 건설산업의 사회자본을 확보하기 위한 작업이라고 말할 수 있다. 그럼 건설문화가 왜 건설산업의 사회자본인지 살펴보자.

사회자본(Social Capital)은 개략적으로 '일정집단을 형성하는 사회구성원간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산'으로 정의된다.¹⁷⁹⁾ 사회자본은 좁게는 신뢰나 네트워크를 의미하지만 넓게는 '규범'과 '제도'등 제반 사회관계적 자산을 포괄하는 개념으로 이해된다. 사회자본의 구성 부문에 대해서는 다양한 관점들이 있지만 이를 중시하는 이론들은 공통적으로 사회관계적 자산을 잘 갖춘 국가 또는 집단이 더 높은 경제적 성과와 발전을 이룩한다고 본다. 지식기반사회가 도래함에 따라 사회자본의 중요성은 점점 크게 부각되고 있다. 21세기 지식기반사회는 네트워크 지식의 시대

179) 사회자본에 대한 정의는 다양해서 한마디로 규정짓기 어렵다. 그러나, 그 정의가 어떠하든 사회자본은 사회구성원간의 관계에 특별히 주목한다. 사회자본은 축적된 인간관계가 사회발전과 통합에 중요한 영향을 미친다는 시각을 갖는다. 이하 여기서의 사회자본에 대한 설명은 우천식·김태중, 「한국 경제·사회의 발전과 사회적 자본」, 「한국경제사회와 사회적 자본」, 한국개발연구원, 2007. 5, pp. 1-24 내용 참조.

로서 기업, 지역, 국가를 막론하고 개개인의 지적 역량 못지않게 이들을 결합하는 집단적 역량이 중요하다. 또한 세계화로 인해 물적자본과 인적자본의 국제적 이동성이 높아지면서 최후의 국가 고정자산이자 국가 경쟁력 원천으로서 사회자본의 중요성이 증대하고 있다. 세계는 점점 사회자본이 잘 갖추어진 국가 또는 지역으로 물적자본과 인적자본이 이동하는 경향을 보이고 있다. 사회자본은 세 가지 측면에서 긍정적인 경제사회적 효과를 유발한다. 첫째, 사회자본은 정보의 부족과 비대칭성으로 인한 시장거래의 제약요인을 완화시킴으로써 경제적 효율성 및 생산성을 높이는 데 기여한다. 둘째, 사회자본은 생산성 향상과 참여를 통한 다양한 사회적 보상을 제공함으로써 개인의 복리를 증진시킨다. 셋째, 사회자본은 사회 갈등을 줄이고 사회의 안정성을 도모하는 등 사회통합 기반을 강화하는 역할을 한다.

〈그림 6-1〉 사회적 자본, 인적 자본, 물적 자본



자료 : 우천식·김태중, 전계서, P.6, 그림 인용.

사회자본의 개념을 건설산업에 원용하면, 건설산업의 사회자본은 '건설산업 구성원 간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 건설산업의 무형자산'을 의미한다고 볼 수 있다. 건설산업의 무형자산인 사회자본은 건설산업 내에 형성되어 있는 신뢰와 네트워크, 규범 및 제도 등을 말한다. 건설산업 역시 지식기반사회를 맞이하여 사회자본의

중요성이 점점 커지고 있다. 건설산업이 고도화되면 될수록 물적자본과 인적자본 못지 않게 무형적 사회자본의 중요성이 커지게 된다. 건설산업의 사회자본은 생산활동 주체들 간의 거래비용을 줄임으로써 경제적 효율성과 생산성 향상에 기여하는 역할을 한다. 최근 상생경영을 강조하는 경영학 연구 분야에서는 믿을 수 있는 '사이(in-between)'가 경쟁력의 원천임을 강조하고 있다.¹⁸⁰⁾ 건설산업 참여 주체들 간의 신뢰에 기반한 네트워크는 거래에 따른 제반 비용을 줄임으로써 경쟁력을 강화하는 원천이 된다. 다른 한편으로 사회자본은 건설종사자의 복리향상에 기여하고, 건설산업의 통합기반을 강화하는 역할을 하게 된다.

우리는 앞서 2장에서 건설문화를 '건설산업 종사자 전체가 습득하고 축적하는 의식과 행동, 그리고 그 결과물들의 총칭'으로 정의한 바 있다. 즉, 건설문화는 건설인들이 공유하는 가치관과 규범 및 제도, 그리고 그 결과물들을 포괄하고 있다. 건설인들이 공유하는 가치관과 규범 및 제도들은 건설산업의 신뢰와 네트워크 수준을 결정한다. 이런 측면에서 건설문화는 곧 건설산업의 사회자본이다. 사회자본의 개념을 보다 포괄적으로 이해하면 건설문화가 곧 건설산업의 발전과 관련된 사회자본임을 알 수 있다. 무형자산의 속성을 많이 가진 건설문화는 물적자본 및 인적자본과 더불어 건설산업의 발전을 위한 핵심 요소이다. 아무리 건설산업이 공급받는 물적자본과 인적자본의 양적, 질적 수준이 높다 해도 그것을 활용하고 연결시켜 주는 사회자본인 건설문화의 수준이 저급하다면 건설산업은 제대로 된 경쟁력을 확보할 수 없다. 좋은 건설문화는 건설산업의 경쟁력 향상과 발전을 유도하는 사회자본으로서의 역할을 한다.

2. 한국 건설문화의 문제점

우리는 앞서 4장의 분석을 통하여 현 단계 한국의 전형적인 건설문화들이 대부분 부정적인 문화들임을 살펴보았다. 그리고, 5장의 분석에서 이러한 부정적 문화들이 쉽게 바뀌지 않고 있음도 살펴보았다. 동시에 이러한 부정적 건설문화들이 지금 그리고 미래의 건설산업 경쟁력에 심각한 장애요인으로 작용하고 있음도 생각해 보았다.

한국의 여섯 가지 전형적인 부정적 건설문화들은 모두 사회자본의 핵심 개념 요소인

180) 상생연구협력회, 「상생경영」, 김영사, 2006, PP.15-19.

신뢰'와 관련되어 있다. 신뢰의 반대가 불신이다. 한국 건설문화들은 '불신'을 매개로 연결되어 있다. 한국 건설문화는 불신으로부터 형성되고 동시에 불신을 강화하는 역할을 한다. 좀 더 구체적으로 여섯 가지 한국 건설문화가 갖는 불신의 메커니즘을 살펴보자.

첫째, 수직적 주종주의는 건설생산 단계에서 상위자가 하위자를 신뢰하지 않는 데서 발생한다. 신뢰가 부족하므로 상위자는 최대한 자신에게 유리한 계약 및 거래구조를 유지하려 한다. 이러한 관계는 일방적인 명령과 지시의 관계를 형성한다. 물론 불신 받는 하위자가 상위자를 신뢰할 리도 없다. 수직적 주종주의와 이에 기반한 건설생산 구조는 결과적으로 불신구조를 강화시키는 메커니즘으로 작용하게 된다.

둘째, 연고주의는 사적 신뢰에 의존하는 네트워크를 의미한다. 건설산업에서 연고주의의 뿌리가 깊다는 것은 건설주체들이 공적 신뢰보다는 사적인 신뢰에 주로 의존한다는 것을 의미한다. 건설인들은 공적인 제도와 합리적인 계약보다는 사적인 인간관계를 통한 약속과 문제 해결을 더 신뢰하는 경향을 보인다. 사적 신뢰에 의존하는 건설산업의 연고주의는 점점 더 공적 신뢰를 저해하는 기제로 작용한다.

셋째, 건설산업의 배타적 평등주의는 상대를 불신하는 의식에서 출발하지만 결과적으로 업계 전반의 불신구조를 고착화시키는 역할을 한다. 무엇보다 경쟁원리가 작동하는 건설시장에 대한 신뢰를 갖지 못하게 만든다. 그리고 건설주체들 간에는 불신과 무관심 내지 비협조를 유발하고, 지속적인 갈등국면을 연출한다. 또한, 배타적 평등주의는 연고주의를 강화시킴으로써 사적 신뢰에 의존하는 성향을 더욱 부추기는 역할을 한다.

넷째, 건설산업의 결과지향적 도전주의는 얼핏 보면 신뢰구조와 상관없이 보이지만, 이 역시 불신에서 비롯되고 불신 구조를 강화하는 역할을 한다. 단기 성과중심의 결과지향적 의식 자체가 장기적인 신뢰 관계를 중요시하지 않는다는 것을 의미한다. 일회적이고 단기적인 관계를 통하여 이윤을 획득하고 성과를 만드는 것이 중요하므로 신뢰 관계의 구축은 부차적이거나 불필요하게 된다. 과도한 결과지향적 도전주의는 부실시공, 부정·부패 등과 같은 건설산업에 대한 불신구조를 확산시키는 요인이 되기도 한다.

다섯째, 규제 과잉형 건설 제도는 애당초 건설주체들의 행위에 대한 신뢰 부족에서 생겨난 것이다. 규제는 신뢰성 없는 건설 주체들의 행위를 통제할 수 있는 효과적인 수단으로 인식된다. 그러나, 규제적 접근이 반드시 건설주체들의 행위를 신뢰하게 만든다는 보장은 없다. 규제와 편법이라는 악순환 구조에 빠지면 법에 대한 신뢰는 무너진 것

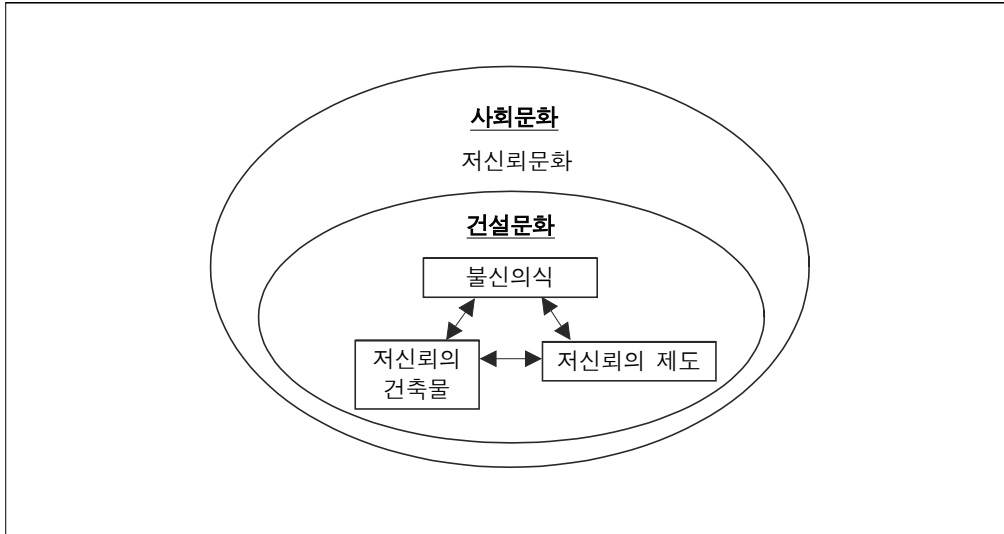
이나 마찬가지로이다. 한국 건설산업의 규제 과잉형 제도들은 규제를 양산하면서 불신을 더욱 확산시키는 악순환적 구조적에 빠져 있다.

마지막으로 획일적 저품격 건축물은 건설인들의 가치관과 제도, 그리고 건설 소비자들의 의식 수준이 복합적으로 작용한 결과이다. 건설인들이 공유하는 문화와 사회 전반의 문화가 불신에 기반하고 있으므로 이로부터 만들어지는 시공물 역시 저신뢰의 특성을 갖게 된다. 부실시공, 안전사고, 저수준의 품질 등과 같은 건설생산의 고질적인 문제는 모두 시공 결과물에 대한 불신으로 이어진다. 획일적 저품격 건축물의 양산 구조는 이러한 저신뢰형 사회문화에 기반하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 여섯 가지 한국 건설문화들은 모두 불신구조와 연결되어 있다. 이를 좀 더 거시적 차원에서 조명해 보면, 건설인들이 공유하는 불신의 가치관과 불신받는 건설제도, 그리고 저신뢰의 시공물들은 모두 연결되어 있다. 불신을 매개로 하여 의식과 제도, 결과물들이 상호작용하고 있는 것이다. 한마디로 한국 건설산업은 거대한 불신의 구조를 벗어나지 못하고 있다. 물론 여기에는 더 큰 상위의 사회문화가 영향을 미치고 있다. 한국의 사회문화는 전형적인 저(低)신뢰형 문화이다. 한국 건설산업의 불신구조는 저신뢰형의 사회문화의 지배를 받고 있다. 이는 중요한 측면을 시사한다. 신뢰형의 건설문화를 구축하는 작업이 대단히 어려운 작업임을 시사한다. 전체 사회문화가 신뢰형 구조로 전환되지 않는 가운데 건설산업의 신뢰구조를 유도하기란 참으로 어려운 과제이다.

한국 건설산업 문화의 특징이 불신구조로 요약된다면 이는 건설산업의 사회자본이 대단히 취약함을 의미한다. 한국 건설산업은 신뢰가 부족한 사회자본에 기반하고 있다. 건설주체들은 취약한 사회자본이 제공하는 위험과 문제점을 극복하기 위하여 점점 더 수직적 주종주의, 연고주의, 배타적 평등주의, 그리고 결과지향적 도전주의의 의식과 행동들을 많이 동원하게 된다. 그리고, 건설제도는 더 복잡하고 강압적이 되지 않을 수 없다. 오늘날 한국 건설산업이 심각한 경쟁력의 위기를 갖고 있는 것은 바로 이 취약한 구조의 사회자본 때문이다.

〈그림 6-2〉 '신뢰' 관점에서 본 한국 건설문화의 문제점



3. 한국 건설문화 혁신의 방향

(1) 새롭게 요구되는 건설문화

한국 건설문화는 변해야 한다. 건설문화가 변하지 않고 건설산업의 미래 지향적 발전을 기약할 수는 없다. 불신 구조를 갖고 있는 한국 건설문화를 신뢰의 문화로 바꾸는 작업이야말로 한국 건설산업의 최대 현안이다. 신뢰형의 건설문화를 시급하게 구축해야 하는 가장 큰 이유는 건설산업 환경이 크게 바뀌었기 때문이다. 고도성장기에는 비록 신뢰형의 건설문화가 아니라 하더라도 결과지향적 도전 의식과 명령지시적 문화만으로 성장을 이룩하는 것이 가능하다. 그러나, 앞서 5장에서 살펴본 바와 같이 1990년대 이후 크게 바뀐 건설산업 환경에서는 이러한 일방통행식의 권위주의적 문화로서는 더 이상 안정적이면서 창의적인 성장이 불가능하다. 아쉽게도 지금까지 우리 건설업계는 이러한 새로운 문화의 구축에 실패했다.

21세기에 들어와서 건설산업 환경은 더 크고 빠르게 변하고 있다. 무엇보다 건설시장이 일대 전환기를 맞고 있다. 고도성장기의 대량 건설 수요시대가 지나가고 있다. 정부나 민간부문으로부터 건설 수요가 지속적으로 창출되고, 지어 놓으면 팔리는 시대가 지

나가고 있는 것이다. 건설수요는 정부 등 공공부문으로부터 민간부문 중심으로 전환되고 있다. 그런 가운데 건설 수요자들은 점점 더 까다로우면서도 많은 요구를 하고 있다. 타 산업부문과 마찬가지로 건설산업도 다품종 소량생산시대로 접어들고 있다. 점점 신속 수요 못지않게 유지 관리 및 리모델링시장이 커지는 시대로 향해 가고 있다. 거기에다 건설산업의 생산환경도 점점 더 열악한 상황으로 빠져들고 있다. 이미 1990년대에 시작된 건설노동력 수급의 문제점들은 시간이 경과할수록 점점 더 해결하기 어려운 국면으로 진입하고 있다. 또한, 자재, 장비 및 금융 등 여타 공급 요소들의 여건도 불안정성이 커지고 있다.

불확실하고 불안정한 건설산업 환경을 맞이하여 건설업계는 신뢰의 문화를 새롭게 구축하지 않으면 안 된다. 건설업계는 소비자로부터 신뢰를 획득함은 물론 건설 공급자 간에도 신뢰의 문화를 구축해 나가야 한다. 건설 소비자에 대한 신뢰 구축은 지속적인 시장 창출과 관리를 위하여 필수적으로 요구된다. 또한, 공급자간의 신뢰 구축은 생산의 효율성을 강화하고, 양질의 상품을 생산케 함으로써 건설산업의 경쟁력을 강화하는 지름길이 된다. 결과적으로 신뢰의 문화를 구축하는 작업은 건설업계 내부에 양질의 사회자본을 형성하는 작업이 된다. 건설업계가 보다 양호한 신뢰의 사회자본을 확보하면 할수록 건설산업의 경쟁력은 더욱 강화되기 마련이다.

이런 측면에서 앞서 살펴본 한국 건설산업의 전형적인 문화들은 미래지향적 방향으로 혁신되지 않으면 안 된다. 첫째, 수직적 주종주의 문화는 상생적 협력주의로 변화시켜 나가야 한다. 발주자부터 생산단계의 모든 참여 주체들에게 이르기까지 일방적인 상하관계가 아닌 상호 협력적 발전 모델을 구축해야 한다. 둘째, 연고주의는 합리적인 네트워크 문화로, 배타적 평등주의는 협력적 시장주의 문화로 변화시켜 나가야 할 것이다. 즉, 향후 건설산업은 시장경쟁적 원리에 입각하여 공적 제도를 존중하는 가운데 협력적 문화를 활성화시키는 구조를 만들어 나가야 한다. 셋째, 건설산업의 전형적 문화인 결과지향적 도전주의는 시대 환경 변화에 부응하여 과정지향적 도전주의로 변화시켜 나가야 할 것이다. 도전주의 문화는 건설산업이 키워 온 자랑스러운 문화이며 앞으로도 반드시 지켜 나가야 할 문화이다. 그러나, 지나치게 눈 앞의 단기적 이익에만 급급하는 단견적인 시각은 준비와 분석, 그리고 토론을 중시하는 과정적 합리성을 추구하는 방향으로 변해 나가야 할 것이다. 넷째, 규제과잉형 건설제도는 글로벌 스탠더드의 시장 지향형 건설제도로 변화시켜야 할 것이다. 신뢰의 건설문화를 구축하기 위해서는 규제 과잉

의 건설제도를 과감하게 탈피하는 작업은 필수적이다. 마지막으로 이상에서 언급한 문화 혁신을 통하여 우리의 건축물들을 획일성과 저품격성으로부터 다양성과 고품격성으로 변신시켜 나가야 할 것이다. 건설산업의 의식과 제도의 문화를 혁신하게 되면 시공 결과물의 문화는 당연히 변하기 마련이다.

(2) 건설문화 혁신의 리더

건설문화를 혁신하기란 대단히 어렵다. 건설산업 활동을 지배하고 있는 가치의식과 제도가 건설문화이기 때문이다. 더구나 건설문화는 홀로 존재하는 문화가 아니다. 한국 건설문화는 한국 사회문화의 하위문화이다. 한국 건설산업이 한국이라는 사회경제 체계 내에서 존재하듯 한국 건설문화는 한국 사회문화의 영향력을 벗어날 수 없다. 따라서 사회문화가 바뀌지 않는 상황에서 건설문화를 바꾸기란 대단히 어려운 일이다. 사실 따지고 보면 한국 건설문화의 특성들은 한국 사회문화와 크게 다르지 않다. 건설산업의 특성과 연계하여 나타난 문화가 한국 건설문화일 뿐 대부분 한국인들의 가치관과 의식들을 그대로 반영하고 있다. 한국 건설문화 혁신의 과제는 이러한 상황 속에 위치하고 있다. 건설산업의 경쟁력 강화와 선진화 그리고 지속 발전을 위하여 반드시 잘못된 건설문화를 혁신해야 하나 그것이 결코 쉽지 않다. 그러나, 어렵다고 포기할 수는 없다. 한국 건설문화는 점점 중요성이 커지고 있는 한국 건설산업의 사회자본이기 때문에 반드시 혁신하지 않으면 안 된다. 비록 전체 사회의 문화가 바뀌지 않는다 하더라도 건설인들은 자발적이고도 주도적으로 건설문화를 바꾸는 작업을 추진해 나가지 않으면 안 된다.

건설문화는 건설인들이 스스로 바꾸어야 하는 문화이다. 여기서 건설인의 범위를 곰곰이 생각해 볼 필요가 있다. 도대체 건설인이라면 누구를 말하는가? 건설문화가 광의의 건설산업에 종사하는 주체들의 문화이므로 건설인은 모든 영역의 건설산업 종사자들을 의미할 것이다. 시공업체의 경영자를 비롯하여 기술 및 관리분야의 인력, 그리고 현장의 기능 인력을 포괄한다. 물론 정규직과 비정규직의 구분은 필요 없다. 당연히 설계, 엔지니어링, 감리 및 사업관리 분야의 종사자들도 포함된다. 발주자 역시 광의의 건설인에 해당된다. 그런데 발주자를 모든 건설 수요자로 본다면 건설 종사자를 너무 광범위하게 규정하는 문제가 생긴다. 여기서는 건설 발주를 주로 담당하는 발주 영역의

관계자를 의미한다고 보아야 할 것이다. 주로 정부를 비롯한 공공부문의 발주 담당자가 여기에 해당될 것이다. 마지막으로 건설규제를 생산하고 관리하는 정부기관의 담당 공무원도 중요한 건설인에 해당된다. 여기에다 간접적으로 건설산업을 연구하고 교육하는 건설분야의 학계 및 연구계 전문가들도 나름대로 건설문화에 영향을 미치는 건설인으로 볼 수 있다. 이처럼 건설인의 범위는 매우 광범위하다. 이들 모두가 건설문화를 생산하고 공유하는 주체들이다. 건설문화 혁신은 이들 모두가 공유하고 있는 의식과 제도를 변화시키는 일이다. 건설문화 혁신이 얼마나 어려운 과제임을 알 수 있을 것이다.

여기서 우리는 전략적 사고를 가질 필요가 있다. 건설문화 혁신이 대단히 해결하기 어려운 과제인 만큼 전략적으로 접근할 필요가 있다. 사실 그동안 정부가 추진해 왔던 각종 건설제도의 혁신도 모두 건설문화 혁신의 일환으로 볼 수 있다. 그러나, 우리는 이들 대부분의 노력들이 제대로 성공을 거두지 못했다는 것을 알고 있다. 전략적으로 접근하려는 노력이 부족했기 때문이다.

우선 건설문화 혁신을 선도할 리더를 생각하지 않으면 안 된다. 혁신은 영향력이 큰 주체들로부터 이루어져야 성공할 확률이 높다. 영향력 있는 주체가 스스로 혁신의 슬로건을 내걸고 실천에 옮겨 나갈 때 하위 단계의 주체들도 따라할 확률이 높다. 이것이 바로 리더십이다. 그러면 도대체 건설산업의 다양한 주체 가운데 누가 리더인가? 누가 건설산업의 문화 혁신을 선도해 나가는 주체가 되어야 하는가? 단도직입적으로 정부기관과 대형 건설업체가 문화 혁신의 리더가 되어야 한다. 좀 더 구체적으로 말하면 정부기관과 대형 건설업체의 책임자 및 경영자가 건설문화를 혁신하는 주체가 되어야 한다. 이들 두 주체가 선도적인 리더십을 지속적으로 행사할 때 견고한 습관의 건설문화가 서서히 변화되어 갈 것이다. 먼저, 공공기관은 규제자가 아니라 발주자이기 때문에 중요한 주체이다. 건설산업의 최상위자는 발주자이다. 발주자가 의식을 바꾸지 않으면 하위 단계의 문화는 바뀌기 어렵다. 공공 발주자의 자기 혁신은 이러한 이유에서 가장 우선적으로 요구된다. 다음으로 대형 건설업체는 건설생산의 연계고리에서 최상위에 위치한다. 따라서 대형 업체의 문화 혁신은 건설업계에 커다란 파급효과를 미치게 될 것이다. 우리는 이미 3장에서 정주영으로 대표되는 현대건설이 한국 건설산업 문화에 미친 영향력을 살펴본 바 있다.

(3) 공공 발주자 주도의 건설문화 혁신

공공 발주자의 혁신은 특히 강조할 필요가 있다. 건설문화가 바뀌려면 영향력 있는 공공발주자의 의식과 행동이 먼저 바뀌어야 한다. 우선 공공 발주자 혁신을 논하기 전에 건설산업과 자주 비교되는 조선산업의 경쟁력에 대하여 잠시 생각하여 보자.

건설산업과 조선산업은 닮은 점이 많은 산업이다. 둘 다 전형적인 수주산업이고 생산기간이 길고, 복합적 가공 생산이 요구되며 노동부문의 경쟁력이 중요한 산업이다. 따지고 보면, 한국의 조선산업은 건설산업을 모태로 출발한 산업이기도 하다. 그런데 지금 조선산업은 전자 및 철강산업과 더불어 세계 1등 산업이 되어 있는 반면, 건설산업은 3류산업으로 전락해 있다. 무엇이 그렇게 만들었는가? 둘 다 똑같이 한국이라는 지리적 조건과 경제사회 환경 하에서 산업활동을 영위하고 있지 않는가? 오직 크게 차이가 나는 점은 수요자 즉, 발주자가 다른 것뿐이다. 건설산업의 최대 수요자는 국내의 정부 및 공공부문인 반면, 조선산업의 수요자는 해외의 해운회사 등 바이어들이다. 이 둘의 차이가 두 산업의 경쟁력을 이토록 크게 갈라놓은 것이다. 발주자의 의식 및 요구와 행동의 차이가 결과적으로 두 산업의 경쟁력을 좌우하게 만든 것이다. 모르긴 몰라도 조선산업의 해외발주자들은 경쟁체제를 통하여 최저의 가격으로 최상 품질의 선박을 공급받는 데만 관심을 집중하고 요구해 왔을 것이다. 한국 조선산업은 이러한 발주자의 요구를 가장 잘 충족시킴으로써 세계 1등산업의 반열에 올랐다. 해외 발주자의 구체적이고 엄격한 요구가 바로 오늘날 우리 조선산업의 생산문화를 만들었고, 세계 제일의 경쟁력을 키웠다.¹⁸¹⁾ 과연 한국의 공공발주자는 한국 건설산업 문화에 어떠한 영향을 미쳐 왔는가?

공공 발주자 혁신이 건설산업의 선진화에 어떤 영향력을 미쳤는가는 영국 건설산업의 혁신 사례를 통하여 알 수 있다.¹⁸²⁾ 오늘날 영국 건설산업은 세계에서 가장 높은 경쟁력을 가지고 있다. 그런데 이 영국 건설산업의 경쟁력은 발주자 혁신을 통하여 이룩

181) 한국 조선산업의 경쟁력은 우수한 인력, 대형 건조 설비, 기술 개발 및 설계 능력, 기업간 협력 및 경쟁 문화, 생산성 등으로 꼽히고 있다. 이에 대해서는 홍성인, 「글로벌 리더, 한국 조선산업의 성장원천과 향후 과제」, 「산업경제분석」, 산업연구원 참조.

182) 이에 대해서는 앞서의 분석에서도 소개한 바 있는 김한수의 다음 두 저서를 참고. 김한수·한미파슨스, 「영국 건설산업의 혁신전략과 성공사례」, 보성각, 2003. 김한수·한미파슨스, 「발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다」, 보문당, 2006.

되었다고 해도 과언이 아니다. 공공 발주자가 공공 시설물의 품질과 서비스의 질을 높이기 위하여 주도적이고도 지속적으로 노력한 결과가 오늘날 영국 건설산업의 경쟁력을 만든 것이다. 최고가치를 추구하는 낙찰제나 모든 생산주체들이 협력적으로 참여하는 파트너링 방식 등은 모두 이러한 발주자의 자발적이고도 주도적인 요청에 의해서 나온 것이다.¹⁸³⁾ 영국의 공공 발주자 혁신은 결과적으로 영국 건설산업의 문화를 바꾸었다. 발주자가 스스로의 필요성에 의해서 요구 기준과 생산활동의 방향과 지침을 설정하여 꾸준히 요구하고 지켜온 것이 곧 건설산업의 문화가 되었다. 발주자가 요구하고 선도하는 문화에 적응하지 못하는 기업들은 당연히 도태되었을 것이다. 건설문화는 발주자가 이끄는 시장에 적응하고 성공하는 업체들의 문화이다.

한국 건설문화 혁신도 공공 발주자가 선도해 나가야 한다. 그 길만이 견고한 건설문화를 혁신하는 거의 유일한 길이다. 지금까지 잘못된 건설문화를 만드는 데 정부 및 공공부문의 책임이 가장 컸다고 말해 놓고 어떻게 이들 부문이 선도하기를 바라느냐고 반문할 수도 있다. 그러나, 이 길 외에 다른 효과적인 방안은 없다. 생산주체인 건설업체에게 그런 역할을 기대할 수는 없다. 다양한 부문의 건설업체들은 스스로 기득권 구조를 탈피하기 어려울 뿐만 아니라 발주자 즉, 수요자의 의식을 선도하기도 어렵다. 이런 측면에서 건설산업이 최대 수요자로서 공공부문의 발주자를 가지고 있는 것이 얼마나 다행인지도 모른다. 민간부문과 같이 수많은 발주자가 존재한다면 어떻게 이러한 요구를 할 수 있겠는가?

정부 및 공공 발주자가 스스로 의식 혁신을 하면 된다. 무엇이 진정으로 국민을 위한 가장 바람직한 공공 서비스조달인가만 생각하면 된다. 당연히 최상의 품질 내지 서비스와 저렴한 조달비용이 최우선의 고려사항이 되어야 한다. 나머지 다른 가치들은 모두 부차적이고, 이 두 가지 원칙을 대체할 수 없다. 최저의 조달비용이 반드시 시공업체에게 최저가격을 의미하지는 않는다. 최저 조달비용은 목적물의 라이프사이클 관점에서 본 최상의 품질 및 서비스 가치와 연계된 개념이다.

이런 관점에서 건설 조달 및 생산을 위한 통합적 체계를 구축하는 작업이 무엇보다 중요하다. 프로젝트를 중심으로 발주자를 비롯하여 모든 생산 참여자들이 적극적인 참

183) 한국에서 최고가치낙찰제도의 필요성에 대한 주장을 발주자가 아닌 건설업체가 하는 것이 얼마나 우스운 모습인가? 그리고, 상생협력을 위한 정부 차원의 노력이 과연 실질적인 혁신으로 이어질지 의문스럽기도 하다.

여 주체가 되어 협력하는 시스템의 구축이 중요하다. 오로지 통합 생산체계의 참여 주체들은 발주자가 기대하는 최상의 물품 내지 서비스를 만들어 내는 데만 집중해야 한다. 그 결과는 생산성 극대화과 모든 참여주체들의 이익 실현으로 나타난다. 발주자는 최상의 목적물을 최저 비용으로 획득하는 한편, 시공업체를 비롯한 모든 참여 주체들은 적절한 이윤을 획득한다. 이것이 통합적 생산 시스템이 가져다주는 기대효과이다. 여기서 우리는 다시 한번 신뢰와 네트워크라는 사회자산의 중요성을 실감하게 된다. 모든 생산 참여주체들이 공동의 목적을 위하여 최선을 다하는 시스템은 신뢰에 기반한 네트워크의 구축 없이는 불가능하다. 당연히 이러한 문화의 구축은 발주자가 선도하지 않으면 안 된다.

(4) 프로젝트 중심의 건설문화 혁신

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

다행히 건설산업은 프로젝트 중심으로 추진되는 산업이다. 따라서 특정 프로젝트를 중심으로 혁신을 유도하는 것이 바람직한 전략이 될 수 있다. 문제는 이들 프로젝트에 작용하는 일방적인 규제 제도들이다.

그래서 다음 두 가지 조건이 요구된다. 첫째, 특정 프로젝트를 선정하여 그 프로젝트를 위한 특별법을 제정하는 것이다. 당연히 그 법은 기존의 발주 및 입찰, 그리고 생산방식 등과 관련된 일체의 기존 법의 적용을 배제하도록 하여야 한다. 적어도 프로젝트의 발주자 담당자들이 부정과 부패 등의 행위에 연루되지 않는 한 그 어떤 것도 문제 삼지 말아야 한다. 둘째, 정말로 특정 프로젝트에 대한 전문적인 지식과 함께 도덕성을

갖춘 사람을 책임자로 맡기고 그에게 전권을 주어야 한다.

이 두 가지만 있으면 된다. 성공과 실패의 가능성은 언제나 열려 있다. 그러나, 믿고 맡겨야 한다. 실패해도 교훈을 얻을 것이다. 성공한다면 그 성공 사례를 전파하고 축적해 나가야 한다. 실패와 성공 사례는 모두 전체 건설문화를 바꾸는 귀중한 원동력이 될 것이다.

많은 건설인들이 한국 건설산업은 위기에 처해 있다고 말한다. 지금 한국 건설산업은 두 가지 위기를 맞고 있다. 외적 위기와 내적 위기가 그것이다. 외적 위기는 시장의 위기를 말한다. 한국 건설산업은 지금 건설시장의 상장 잠재력이 점점 위축되는 위기 국면을 맞고 있다. 이에 비하여 내적 위기는 문화의 위기이다. 한국 건설산업은 지금 건설주체들 간의 신뢰 부족이라는 심각한 문화적 위기에 처해 있다. 그런데 건설 경영인들은 주로 전자의 외적 위기 문제에만 매달리고 있다. 시장 위기만 극복하면 건설산업은 과거와 같이 안정적 성장 궤도를 달릴 수 있을 것으로 생각한다. 그러나, 그것은 착각이다. 내적 위기인 문화적 위기를 극복하지 않고서 건설산업은 더 이상 희망을 가질 수 없다. 진정한 건설산업의 경쟁력은 문화적 위기를 극복하는 데서 비롯된다는 점을 자각할 필요가 있다.

많은 건설인들이 문화적 위기를 중요하게 인식하지 않는 이유는 그것은 어쩔 수 없다는 자포자기의 마음 때문인지 모른다. 혼자 또는 소수의 힘만으로 건설산업의 문화를 바꾸기란 불가능하다는 생각이 들 것이다. 더구나 거대한 한국이라는 사회의 문화적 지배를 받고 있는 건설문화를 바꾸는 작업은 아예 불가능하다는 생각이 들 수도 있다. 불가능한 건설문화를 바꾸는 작업에 나서기보다는 차라리 잘못된 것이지만 적응하는 것이 낫다는 생각을 가질지 모른다. 그러나, 이런 패배주의 의식에 빠져 있는 한 자신이 몸담고 있는 건설산업은 점점 더 희망없는 산업으로 전락해 가고 만다. 건설업계가 내적 위기인 문화적 위기를 치유하고 극복하지 않는 한 궁극적으로 시장의 위기도 극복하기 어렵다. 시장 역시 신뢰를 바탕으로 성장해 나가기 때문이다.

21세기 지식정보 사회에서 신뢰와 같은 사회자본은 국가 또는 산업의 경쟁력을 결정짓는 원천이 되고 있다. 건설산업 역시 사회자본의 중요성이 점점 크게 부각되고 있다. 오늘날 우리 건설산업이 심각한 경쟁력 위기에 처하고 있는 것은 제대로 된 사회자본을 축적하고 있지 못하기 때문이다. 고도성장 기간 동안 한국 건설산업은 신뢰가 아닌 불신이라는 부정적인 사회자본을 축적해 왔다. 지금도 우리 건설문화는 불신이라는 사회자본을 낳고 있다. 한국 건설문화는 불신으로부터 시작하여 불신을 낳는 악순환적 구조

에 빠져 있다. 한국 건설문화 혁신은 다름 아닌 불신의 건설문화를 신뢰의 건설문화로 바꾸는 작업이라고 단언할 수 있다.

누가 건설문화 혁신의 주체가 되어야 하는가? 당연히 공공부문의 발주자가 혁신의 선두에 서야 한다. 정부는 발주자적 관점에서 공공부문의 혁신을 유도함으로써 건설산업의 문화를 바꾸고 나아가 경쟁력을 획기적으로 높여 나가야 할 것이다. 그러나, 건설업계 종사자 스스로의 노력도 필요하다. 건설산업 혁신의 진정한 주체는 건설업계에 몸담고 있는 종사자 개개인들이다. 「성공하는 사람들의 일곱 가지 습관」의 저자 스티븐 코비 박사는 성공하는 사람은 스스로 영향력의 원'을 확대해 나간다고 말한다. 성공하는 건설인과 건설업체는 아무리 건설산업의 환경과 문화가 열악해도 스스로 적극적인 변화의 주체가 되어 자기 혁신을 유도해 나간다. 그리고, 그 혁신의 에너지를 주변으로 넓게 확산시켜 나간다. 이것이야말로 바람직한 건설문화 혁신의 길이다. 작고 미약한 개인이고 기업이지만 스스로 올바른 건설기업과 산업의 문화를 만들어 가겠다는 주인의식을 가지는 것이 무엇보다 중요하다. 아무리 전략적 접근이 요구된다 해도 결국 건설문화 혁신은 건설산업 종사자 개개인의 몫이 될 수밖에 없다.

건설문화를 혁신하는 데는 두 가지 덕목이 요구된다. 용기와 상상력이 그것이다. 건설인들은 용기를 가져야 한다. 새로운 시대적·사회적 요구를 당당하게 받아들일 수 있는 용기를 가져야 한다. 과거의 성공 신화에 과묵한 소영웅주의 의식이나 패배주의적 사고를 과감히 떨쳐버리는 용기를 가져야 할 것이다. 건설문화를 혁신해 보고자 하는 용기는 내적 성찰을 자극하는 동시에 상상력을 키운다. 용기있는 건설인은 상상력을 가지고 바람직한 건설문화의 이미지를 그려볼 수 있다. 동시에 우리 건설산업의 발전된 미래 이미지도 그려볼 수 있다. 건설산업 종사자 모두가 꿈꾸는 미래 건설산업은 신뢰를 바탕으로 참여와 협력의 문화가 발전을 유도하는 그런 이미지가 될 것이다.

이제 한국 건설문화 탐구의 막을 내리고자 한다. 의도하지 않았지만 너무 부정적인 측면에서 한국 건설문화를 조명한 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 사실 우리 건설문화에도 좋은 건설문화가 많이 있을 것이다. 그러나, 더 큰 발전을 위하여 스스로 고통스러운 측면을 발견하고 치유하려는 노력이 필요함을 강조하고 싶다. 고도성장 기간을 거쳐 오면서 우리 국민은 자신으로부터 문제의 원인을 발견하고 해결책을 찾기보다는 모든 문제를 너무도 쉽게 타인과 사회의 탓으로 돌리는 습성을 키워 온 것 같다. 건설인 역시 예외가 아닐 것이다. 건설업계 종사자 모두가 겸허한 자세로 자신이 몸담고 있는 건설

업계에 대하여 성찰하는 마음을 가질 때 건설산업은 새로운 발전의 전기를 찾을 수 있다고 생각한다. 당연한 이야기이겠지만 연구의 한계도 지적하지 않을 수 없다. 본 연구자가 제시한 여섯 가지 한국 건설문화 특성에 동의하지 않는 건설인들이 많을 것으로 생각한다. 그리고 왜 이런 측면은 살펴보지 않았는가 하는 문제를 제기하는 사람도 있을 것이다. 개인적으로도 한국 건설문화의 특성 중 기술과 같은 중요한 요소를 제외시킨 것에 대한 아쉬움이 크다. 연구자로서 의욕적으로 한국 건설문화를 탐구하였음에도 불구하고 이러한 한계를 시인하고 수용하고자 한다. 다만, 이러한 한계에도 불구하고 본 연구가 한국 건설산업의 문화를 본격적으로 논의하고 경쟁력을 새롭게 모색하는 데 미력하나마 자극제 역할을 하였으면 하는 기대를 가져본다.

- 심규범, 「건설현장의 산업안전 효과 제고 방안」, 한국건설산업연구원, 2007. 6.
- 심규범, 「한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성의 한계」, 고려대학교 경제학 박사 학위 논문, 2000.
- 심규범, 「무한경쟁시대 기능인력 관리를 통한 건설산업의 생존전략」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 8. □□□□□□□□□□□□□□□□
- 앤서니 기든스(번역), 「현대사회학」, 을유문화사, 2001.
- 우천식·김태중, 「한국 경제·사회의 발전과 사회적 자본」, 「한국 경제·사회와 사회적 자본」, 한국개발연구원, 2007. 5.
- 유석춘 등, 「한국의 시민사회·연고집단·사회자본」, 자유기업원, 2002.
- 윤석철, 「경영학의 진리체계」, 경문사, 2001.
- 윤영선, 「건설문화 혁신」, 「한국 건설산업 미래혁신전략 연구」, 건설산업혁신위원회·한국건설산업연구원, 2006.
- 윤영선·권오현, 「지역 건설시장 실태분석 연구」, 한국건설산업연구원, 2007.
- 이복남 등, 「세계 건설 5강 진입을 위한 건설전문가 5,000명 양성」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 5.
- 이복남 등, 「세계건설시장 동향 및 2008년 해외건설시장 수주 전망」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2008. 2. □□□□□□□□□□□□□□□□
- 이복남 등, 「해외건설시장의 성장 가능성 진단 및 제언」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007.2.□
- 이복남·우성권, 「생산성 향상을 통한 건설현장 기능인력 수요 절감방안」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2002.8.
- 이상호, 「한국정부의 해외건설정책 추진 과정에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 행정학 박사 학위 논문, 1995.□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□
- 이상호·한미파슨스, 「일류 발주자가 일등 건설산업을 만든다」, 보문당, 2007.
- 이상호·한미파슨스, 「코리아 스탠더드에서 글로벌 스탠더드로」, 보문당, 2006.
- 이상호·한미파슨스, 「한국 건설산업 대해부」, 보성각, 2003.
- 이재우, 「건설제도의 이론적 배경분석」, 한국건설산업연구원, 2001.
- 이주선, 「한국경제 위기의 뿌리, 담합구조」, 굿인포메이션, 2006.
- 이학중, 「한국기업의 문화적 특성과 새 기업문화 개발」, 박영사, 1997.

이홍일 등, 건설산업기본법의 주요 개정 내용과 시사점, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 7.

임석재, 「건축, 우리의 자화상」, 인물과 사상사, 2005.

장현승 등, 해외 플랜트시장에서 국내업체의 경쟁력 제고 방안, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2007. 11.

전상훈, 서울시 뉴타운사업-어디까지 어떻게 추진되고 있나, 「건설저널」, 한국건설산업연구원, 2008. 6.

정기용, 「사람 건축 도시」, 현실도시, 2008.

정주영, 「시련은 있어도 실패는 없다」, 현대문화신문사, 1992.

존 나이스비트, 「마인드세트」, 비즈니스북스, 2006.

차학봉, 주택, 규제와 편법의 악순환, 조선일보, 2008. 6. 5.

최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2000.

최재석, 「한국인의 사회적 성격」, 현음사, 1994.

최한철, 「그 시절 공사 따내기」, 건설경제신문, 2007.

통계청, kosis.

한경구, 왜 문화인가, 「처음 만나는 문화인류학」, 한국문화인류학회, 일조각, 2007.

한국건설문화원, 「건설문화가 경쟁력이다」, 2007.

한국은행 경제통계국, 「2006년 산업별 노동장비율 통계」.

현대건설, 「현대건설 50년사」, 1997.

홍성인, 글로벌 리더, 한국 조선산업의 성장원천과 향후 과제, 「산업경제분석」. 산업연구원.

홍성태 등, 「삼풍사고 10년 교훈과 과제」, 보문당, 2006.

홍성태, 「대한민국 위험사회」, 당대, 2007.

홍성태, 「현대 한국사회의 문화적 형성」, 현실문화연구, 2006.

Abstract

This study is to survey the culture of the Korean construction industry during the compressive-high growth periods after 1960s.

Construction industry culture means the entire things of consciousness and behaviour which all the construction workers acquire and accumulate, and the outputs they produce. Construction culture contains three categories ; the consciousness of the workers in common, the laws and the regulations of construction industry, and the characteristics of buildings and facilities.

The culture of the Korean construction industry is composed of three kinds of factors. First, construction culture is under the influence of the typical Korean society culture, which is the high level one. Second, the characteristics of construction industry as itself consists of construction culture. Third, the Can Do Culture of HYUNDAI CONSTRUCTION Corp. gave impact on the construction industry level culture.

Six kinds of characteristics are suggested as the representative culture of the Korean construction industry. First, Korean construction industry has the culture of vertical master and servant relationship based on the multi-step production system. Second, the private relation culture between the concerned parties prevails in Korean construction industry. Third, exclusive egalitarianism dominates the consciousness and behavior of construction enterprises. Fourth, outcome oriented challenge culture has been the symbolic one in Korean construction industry. Fifth, Korean construction industry has excessive laws and the regulations of which the starting point is license system. Sixth, monotonous and degraded buildings and facilities also represent Korean construction culture.

The culture of the Korean construction industry had maintained stable situation until 1980s. But, the rapid change of construction industry environment from 1990s, including the opening of construction market, the shortage of construction labor, the construction related disaster, and the IMF financing crisis, has evoked the traditional

culture to change. However, there is no firm belief that new emerging culture has substituted the existing six kinds of cultures entirely.

The culture of the Korean construction industry should be renovated. Because it induces trust related problems. Construction culture plays the role of the social capital, which is very important to the development of construction industry from now on. To reform the existing construction culture, the spontaneous and initiative renovation of public orderers needed firstly. The renovation of public orderers have an impact on the culture of construction industry extensively.

○저자 소개

윤영선(ysyoon@cerik.re.kr)

서울시립대학교 행정학박사
전 국토연구원 책임연구원
현 한국건설산업연구원 기획조정실장

<주요 저서 및 논문>

중소건설업체의 건축물 리모델링시장 진출방안과 제도개선 과제
공동주택 리모델링 정책의 평가와 시장전망 및 향후 제도 개선방안
지방 경제를 위한 건설산업 활성화 방안
건설상품별 수주변화 추이 분석
서울 오피스 빌딩 리모델링 수요
지역 건설시장 실태분석 연구