

건설산업 선진화를 위한 마스터플랜

장승필, 인천대학교 석좌교수
이상호, GS건설경제 연구소장



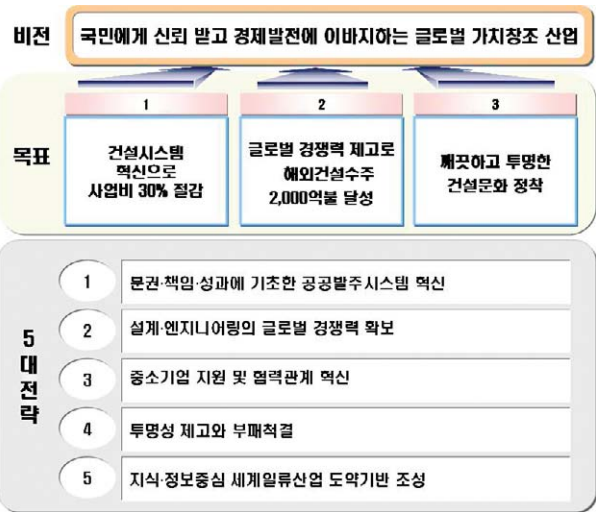
건설산업선진화위원회의 마스터플랜분과는 비전과 목표 및 전략을 수립하고, 선진화를 위한 방법론을 개발하는데 주력해 왔다. 아울러 타 분과에서 다루기 어려운 중장기적 과제(예컨대, 기술, R&D, 인력 등)도 연구대상에 포함하였다.

1. 비전, 목표와 기본철학

건설산업선진화위원회는 신뢰, 경제위기 극복, 글로벌, 가치창조 등을 건설산업이 지향해야 할 핵심적인 키워드로 인식했다. 이들 키워드를 종합하여 “국민에게 신뢰받고 경제 발전에 이바지하는 글로벌 가치창조산업”으로 도약하는 것을 「건설산업 선진화 비전 2020」으로 설정했다.

선진화를 위한 3대 목표로 첫째, 건설시스템 혁신을 통해 향후 5년내 사업비 30%절감을 제시했다. 건설사업의 효율화를 위해서는 공사비만이 아니라 발주자 비용, 기획비용 및 설계·감리·유지관리비 등을 포괄하는 “건설사업비” 절감을 추구하는 것이 바람직하다. 그 방법은 건설시스템 혁신이다. 발주자의 사업관리 역량을 강화하고, 기획·타당성조사·설계·발주·입찰·계약·유지관리 등 공공건설사업의 총체적인 프로세스를 효율화하면서 연평균 약 6%가량의 건설사업비 절감성고를 달성하겠다는 것은 불가능한 목표가 아닐 것이다.

둘째, 글로벌 경쟁력 제고로 2020년까지 연간 해외건설수주 2,000억불을 달성하자는 목표도 있다. 세계건설시장은 글로벌 금융위기에도 불구하고 계속 성장할 전망이다. 예컨대, 세계적 경기예측 전문기관인 Global Insight(08.10)는 세계건설시장이 연평균 3.4%씩 성장하여 2012년에 5.5조불



규모가 될 것으로 전망하고 있다. 건설산업 선진화를 통해 설계·엔지니어링 역량 등을 비롯한 글로벌 경쟁력 제고가 지속적으로 이루어진다면, 2020년까지 연간 해외건설 수주 2,000억불(2008년 해외건설 수주실적의 약 4배) 달성은 불가능하다고만 생각할 일이 아니다. 예컨대 2003년에 37억불에 그쳤던 해외건설 수주실적이 2007년에 398억불, 2008년에는 476억불을 기록했던 사실을 상기해 보자. 불과 4~5년 사이에 무려 10배가 넘게 수주실적이 늘어났다. 2020년까지 2008년 해외건설 수주실적의 4배 달성은 충분히 가능할 수 있는 목표다.

셋째, 깨끗하고 투명한 건설문화를 정착시켜야 한다. 건설 부패는 시설물의 품질 저하나 부실공사를 초래할 가능성이 높고, 정부재정 손실은 물론 건설업체들이 본원적인 생산활동보다는 지대추구(rent seeking)에 몰두하는 바람에 총체

적인 거래비용을 증가시키고 자원낭비를 초래하기 때문에 경쟁력 하락과 경제성장 저하의 원인이 된다. 그런데 국제투명성기구(TI)에서는 2008년 한국의 부패인식지수(CPI)를 세계 180개국중 40위로 평가했다. 시민단체인 경실련은 1993년부터 2006년 언론보도를 조사한 결과, 전체 부패건수의 53.9%가 건설부패라는 사실을 지적하면서, 우리나라 부패의 절반이 건설부패라는 결론을 내리기도 했다. 이처럼 건설산업에서 부패문제가 심각한 근본적인 이유는 투명성이 부족하기 때문이다. 투명성은 건설사업의 기획·결정·진행·결과가 모두 공개되고 평가되는 것을 말한다. 우리도 세계 10위권이라는 국가경쟁력 수준에 걸맞게 이명박정부 임기내에(08~12) 깨끗하고 투명한 건설문화를 정착시켜야 한다.

건설산업 선진화를 위한 기본철학과 방향은 “글로벌 스탠다드의 도입과 정착”으로 설정했다. 건설산업 선진화는 “국민의 신뢰를 기반으로 건설사업 성과를 세계 일류 수준으로 향상하고, 국내 건설업체가 해외건설시장에서 경쟁력을 가질 수 있도록 산업구조와 법·제도 및 관행 전반에 걸쳐 글로벌 스탠다드를 도입·정착시키는 지속적인 창조적 혁신과 정”을 정의할 수 있다. 글로벌 스탠다드는 미국·영국 등 특정국가의 법·제도가 아니라 다음과 같은 몇가지 핵심요소들을 포함하고 있는 일종의 “기본원칙(basic principles)”을 의미한다.

- 개방: 국내외 건설시장 및 업종·업역에 대한 상호진입 허용
- 공정경쟁: 기술능력·가격 등 객관적이고 투명한 기준에 의해 업체가 선정되는공정한 경쟁절차와 제도 확립
- 투명성: 건설과정의 정보 공개, 사업절차 투명화 등 법·제도와 시장거래행위의투명성 확보
- 효율성: 법·제도나 정부규제가 아니라 수요와 공급 및 가격기구 등 시장경제원리에 기초한 효율적인 자원배분
- 제한적 정부역할: 시장경제체제에서도 경제행위의 규칙(rule of game)을 만들고, 시장의 실패를 치유하며, 형평성을 확보하기 위한 정부 개입의 필요성과 역할 존재
- 파트너십: 발주자-원도급자-하도급자로 이어지는 전통적인 “수직적 계약관계(甲-乙)”에서 벗어나 수평적·전문적 협력관계 구축

이상과 같은 글로벌 스탠다드의 핵심을 요약한다면, “시장경제원리에 기반한 효율성”을 달성하는 것이다. 개방된

건설시장에서는 보호주의적·폐쇄적인 “지방 규칙(local rule)” 통용되기 어렵다. 특히 효율성에 관한 한, 시장경제원리는 정부의 법·제도 혹은 규제적 수단에 기초한 자원배분보다 훨씬 더 우월하다는 사실이 역사적으로 증명되어 있다.

글로벌 스탠다드의 도입과 정착을 위해서는 “시장경제원리에 기반한 효율성”과 함께 법·제도와 규제의 획기적 혁신과 정부기능의 축소·조정 및 민간부문 활성화를 추진해야 한다. 그렇다고 해서 정부역할이 없을 수 없다. 시장에서 공정한 경쟁이 이루어지도록 “게임의 규칙”을 잘 설정해야 하고, 지역·중소건설업체 등 사회적 약자에 대한 배려도 해야 하며, “시장의 실패”에 대비한 적절한 규제장치도 필요하다.

2. 건설산업 선진화를 위한 접근방법

건설산업 선진화는 건설산업의 위기에 대한 공감대 형성과 반성에서부터 출발할 필요가 있다. 낮은 경제성장 기여도, 글로벌 경쟁력과 기술력 취약, 건설사업의 성과 부실과 비효율성, 부정·부패 만연과 국민의 신뢰 상실 등 건설산업이 당면한 위기의 실상에 대한 공감대를 형성하고, 통렬한 자기반성에서부터 선진화가 추진되어야 한다.

건설산업내 최대 수요자(발주자)인 공공부문 혁신을 통해 공급자인 건설업계의 변화를 유도하는 것이 중요하다. 공공부문의 리더십은 건설산업 혁신의 원동력이다. 공공발주기관의 역량 제고와 사업추진 절차 및 관행 등 총체적인 발주시스템의 혁신을 추진해야 한다.

법·제도와 규제의 획기적 개혁도 중요하다. 건설산업은 오랫동안 “제도산업”이라고 할 정도로 과도한 법·제도와 비효율적인 규제가 지배하고 있다. 건설산업이 세계일류산업으로 도약하고자 한다면, 글로벌 스탠다드와 동떨어진 법·제도와 규제의 획기적 개혁이 필요하다. 그래야 건설시장에 대한 정부개입을 줄이고, 효율성을 높이며, 부정·부패 소지를 줄일 수 있고, 건설산업의 글로벌 경쟁력을 높일 수 있다.

지속성과 일관성 확보를 위해서도 노력해야 한다. 건설산업 혁신을 위한 노력은 과거에도 많았다. 하지만 지속성과 일관성을 가진 뚜렷한 추진기구가 없었고, 국가차원의 지원도 크지 않았다. 「건설산업 선진화 비전 2020」은 국가 차원의 지원을 바탕으로, 건설혁신센터와 같은 명확한 추진기구 구성을 통해 지속적이고 일관된 혁신운동을 추진해야 한다.

3. 5대전략과 20대 추진과제

선진화를 위한 5대 전략과 20대 추진과제의 주요내용은 다음과 같다.

①분권·책임·성과에 기초한 공공발주시스템 혁신 : 중앙집권적인 공공발주시스템을 분권화하고, 책임성을 강화하며, 건설사업의 생산성과 안전성 등 성과를 글로벌 수준으로 높여야 한다. 그렇게 되어야 사업비 절감과 글로벌 경쟁력 제고가 가능하다.

②설계·엔지니어링의 글로벌 경쟁력 확보 : 시공부문에 비해 상대적으로 설계·엔지니어링 역량이 대단히 취약하다. 대형화된 글로벌 설계·엔지니어링업체와 전문화된 중소 설계·엔지니어링업체도 찾아보기 어렵다. 특단의 지원 대책을 통해 글로벌 수준의 설계·엔지니어링 역량 확보를 추진해야 한다.

③중소기업 지원과 협력관계 혁신 : 중견 및 중소기업의 역량 제고도 중요한 과제다. 기업규모가 작기 때문에 부닥치는 한계에 대해서는 정책적인 지원이 필요하다. 또한 대-중소기업간, 원-하도급자간 협력관계 혁신을 통해 수직적·적대적인 생산체계를 수평적·협력적 생산체계로 전환해야 한다. 수평적 협력관계에 기반한 파트너링이야말로 날로 확산되고 있는 생산체계의 글로벌 스탠다드다.

④투명성 확보와 부패척결 : 투명성 확보와 부패척결없는 선진화는 공염불이다. 깨끗하고 투명한 나라일수록 국가경쟁력이 높다. 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 부실공사를 없애야 하고, 부정·부패를 척결해야 한다. 이를 위한 획기적인 제도개선이 수반되어야 한다.

⑤지식·정보중심 세계일류산업 도약기반 조성 : 미래건설산업은 노동집약적 산업이 아니라 지식·정보중심 산업이 되어야 한다. 건설산업의 기술·R&D체계 혁신과 지식기반을 창출해야 한다. 아울러 건설인력수급의 불균형을 개선하고, 글로벌 인재양성에 노력해야 한다. 건설업종·업역 구조 및 보증시장 개편도 필요하다. 특히 법·제도 및 규제 의 획기적 개혁과 공공부문 혁신이 이루어져야 한다.

4. 추진기구와 방법

건설산업의 선진화를 위해서는 최소 10~20년간에 걸쳐 지속적인 혁신리더십 발휘가 필요하다. 이를 위해 선진화 작업을 추진할 상설 조직으로 산학연관 전문가들이 모두 참여하는

국가차원의 민관공동기구로 「건설혁신센터(Construction Innovation Center)」를 설립해야 한다.

공공건설발주기관들도 협의체를 구성하여 Best Practice 파악 및 공유, 사업관리에 대한 교육 및 훈련기회 제공 등을 통한 역량 강화가 필요하다. 일단 국토해양부 산하 4개 공사, 1개 공단, 국토부 산하 일부 지방청으로 구성하여 공공발주자 협의체를 시범운영하고(09), 국토해양부 산하 전 지방청(10) 및 지자체로 확대(11)할 필요가 있다. 선진화 대책과 시범사업 추진 및 제반 활동을 위해 초기에는 건설혁신센터내에 공공발주기관 협의체 사무국을 설치(별도의 사무국이 없을 경우 유명무실해 질 가능성이 있음)하여 협의체를 관리하여야 하고, 초기 정착 및 위상 강화를 위해 정부의 재정지원 등이 필요하다.

건설산업 선진화 방안의 실행을 위해서는 국토해양부 산하 4개 공사와 1개 공단의 사업에만 적용되는 「(가칭)건설산업선진화특별법」을 한시법 형태로 제정할 필요가 있다(09년중). 특별법을 2~3년간 시범적용하여 문제점과 부작용 등을 보완한 후 각 개별법령을 개정하는 작업을 추진하는 것이 바람직하다.

과거의 실패경험을 반복하지 않기 위해서, 그리고 국내에 처음 도입되는 제도는 시스템 준비가 갖춰진 경우 시범사업(Pilot Project) 운영을 통해 시장의 신뢰성을 확보하는 접근 방법을 선택할 필요가 있다.

기획·설계·발주 및 입찰계약·시공·유지관리 등 건설사업 단계별 Best Practice를 발굴하고 실천하는 일도 중요한 과제다. 우리 건설산업의 선진화 수준을 파악하고, 향후 선진화 목표 및 전략을 수립할 수 있는 성과지표 및 측정방법에 대한 모델을 개발해야 한다.

5. 추진일정과 기대효과

제1단계('08년 5월~'09년 2월)에서는 선진화 비전, 목표 및 제도개선(안) 마련하며, “공공발주기관 협의체 구성” 등과 같이 특별한 법률개정이나 이해관계 집단의 반대없이 우선 추진 가능한 과제는 즉시 착수한다.

제2단계('09~'12)에는 법·제도 개선작업의 본격 착수 및 혁신운동 기반구축을 추진한다. 건설혁신센터를 구성하여 건설산업 선진화 작업을 주도하도록 하고, 「(가칭) 건설산업 선진화특별법」제정을 통해 시범사업을 추진한다. 국토해양

부 및 산하 공기업 본부에서는 건설혁신 프로그램 및 가이드 라인을 개발·보급하고, 일선 발주기관은 시범사업 참여를 통해 Best Practice를 발굴하고 축적하며 공유하도록 한다. 시범사업의 성과평가를 통해 건설산업 선진화 방안의 확산 및 전체 공공발주기관의 Best Practice 실천을 유도한다.

제3단계(13~20)에서는 이명박정부 임기중 법·제도 개선 현황 등 글로벌 스탠다드 이행도 평가기준을 수립하고, 실제 평가를 수행한다. 아울러 「(가칭)건설산업통합법」의 제정 및 건설산업 선진화를 위해 필요한 법·제도 개선작업에 박차를 가한다. 건설산업 선진화방안의 추진성과에 대한 종합적인 평가를 2013년에 시행하고, 성과평가 결과를 토대로 제2차 건설산업 선진화 방안을 수립한다. 선진화 노력을 범부처 및 민간건설사업으로 확산하고, 건설사업비 30% 절감 여부 등 성과평가를 토대로 전국적인 홍보와 교육을 지속적으로 추진한다.

건설산업 선진화가 이루어진다면, 현재 0% 내지 마이너스 수준인 경제성장에 대한 기여도를 1%p 이상으로 높일 수 있다. 연간 공공건설예산 규모는 약 60조원에 달하기 때문에, 5년내 60조원에 달하는 건설사업비를 30% 절감시 국가예산 절감액은 약 18조원대(연간 약 3.6조원 절감)로 기대된다.

해외건설 수주 2,000억불 달성이 된다면, 미국·프랑스·독일·영국 등에 뒤이어 세계 5대 건설강국으로 도약하게 될 것이다. 해외건설시장이 급성장할 경우 고급기술·엔지니어링인력의 고용이 급증하면서 좋은 일자리 창출이 이루어질 것이다.

건설산업 선진화 방안은 비용절감만이 아니라 투자가치(Value for Money) 내지 최고가치(Best Value) 달성을 목표로 하고 있기 때문에 국가시설물의 가치는 물론 건설업체의 기술력도 향상될 것이다.

대·중소업체간 수직적 거래관계를 수평적·협력적·상호보완적 관계로 바꿈으로써 불공정거래 관행을 불식시키고, 파트너로서 건설사업의 효율적인 수행에 함께 기여할 수 있는 공정한 건설문화가 정착될 것이다. 건설사업과정의 정

보공개 확대와 부패사업에 대한 처벌의 엄정화·실효성 제고로 깨끗하고 투명한 건설문화를 정착시켜 국민의 신뢰를 회복할 것이다.

6. 국가차원의 실천 중요

「건설산업 선진화 비전 2020」을 토대로 한 범부처 차원의 선진화 방안은 금년 3월말경 국가경쟁력강화위원회에 상정될 계획이다. 「건설산업 선진화 비전 2020」은 기존의 수많은 건설산업 발전을 위한 계획과는 여러 가지 면에서 차이가 있다.

첫째, 건설산업 분야에서는 사실상 처음으로 민간주도 위원회가 방안을 집대성했다는 점이다.

둘째, 단순한 외국제도의 벤치마킹이 아니라 글로벌 스탠다드의 도입과 정착을 기본철학으로 삼았다.

셋째, 공급자인 건설업체의 혁신이 아니라 발주자인 정부 및 공기업의 혁신을 통해 건설산업 선진화를 추진하고자 했다.

넷째, 2020년을 목표시한으로 설정하고, 건설혁신센터와 같은 혁신기구의 설립을 통해 중장기적인 선진화 작업의 지속성과 일관성을 확보하고자 했다.

다섯째, 글로벌 스탠다드와 괴리된 과도한 법·제도와 규제 건설산업의 후진성을 초래하고 있는 근본원인이라는 점을 강조하면서 정부개입의 축소와 민간의 경쟁력 활용을 강조했다.

선진화 비전 마스터플랜을 작성하는 작업은 일단락되었다. 국가경쟁력강화위원회에서 확정이 된다면, 그 이후부터는 국가적 차원의 실천이 중요하다. 세부방안은 「건설산업 선진화 비전 2020」과 다소 차이가 있을 수 있다. 하지만 기본방향만큼은 “글로벌 스탠다드”에서 벗어나지 않기를 기대한다.

- 장승필 e-mail : spchang@snu.ac.kr
- 이상호 e-mail : shl@gconst.co.kr