

# 건설산업 위기 극복과 건설 문화 지체 타파

윤 영 선 | 한국건설산업연구원 연구위원  
ysyoon@cerik.re.kr

## 건설산업 위기 - 시장·문화의 괴리가 본질

**최** 근의 건설 위기를 문화적 관점에서 바라볼 필요가 있다. 위기가 구조적인 성격을 띠고 장기화되고 있다면 문화적인 맥락에서 접근할 때 그 본질을 더 잘 이해할 수 있을 것이다. 한마디로 최근의 건설 위기는 시장과 문화의 괴리로부터 발생하고 있다. 즉, '건설시장은 변했는데 건설 문화는 변하지 않았다'는 것이 문제이다. 최근의 건설 위기를 문화지체이론의 관점에서 바라보면 이해가 쉽다. 문화지체이론의 관점을 원용하면, 시장이라는 외적 환경은 변했는데 여기에 대응하는 건설산업의 내적 문화가 제대로 적응력을 발휘하지 못했다고 말할 수 있다. 그 결과로서 건설산업은 점점 경쟁력을 잃어 갔으며 국민들로부터 부정적인 이미지를 얻게 된 것이다.

문화 지체의 관점에서 보면 건설시장은 외생 변수, 그리고 건설 문화는 내생 변수가 된다. 물론 이러한 구분에는 다소간 문제가 있을 수 있다. 건설시장 역

시 건설업계의 노력을 통하여 어느 정도 극복할 수 있기 때문이다. 그러나 건설시장이 구조적인 위기의 상황에 빠져들고 있다면 건설업계가 이를 극복하는데는 한계가 있을 것이다. 보다 중요한 관점은 시장 자체의 위기 극복도 결국에는 내적 문화의 혁신을 통해서 가능하다는 점이다. 즉, 진정한 건설시장의 위기 극복을 위해서도 건설업계 내부의 문화 혁신이 필요하다라는 것이다. 이런 관점에서 건설 문화의 위기는 복합적인 의미를 띠고 있다. 건설업계가 문화의 위기를 극복한다는 것은 시장의 위기를 적극적으로 돌파하기 위함임과 동시에 한계에 부딪힌 시장의 구조적 문제를 업계 내부에서 슬기롭게 수용하고 새롭게 적응해 나간다는 의미도 있는 것이다.

건설산업의 위기, 즉 시장과 문화의 괴리로 나타난 위기는 시기의 문제와 결부된다. 거시적 맥락에서 보면, 우리 건설산업은 시장과 문화의 괴리가 없었던 시기와 반대로 양자가 괴리된 시기로 구분할 수 있

시기 구분으로 본 건설시장과 문화의 패러다임

구분	시 장	문 화	결 과
1990년대 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양적 성장 지속</li> <li>• 정부주도적 성장</li> <li>↳ 건설산업에 기대하는 역할 : 수요의존자로서 충실한 공급자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양적 성장 패러다임에 충실한 문화</li> <li>• 제도 : 면허 및 업역 중심의 생산 체계</li> <li>• 의식 : 업역주의, 정부 의존성, 수직 주종주의 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정적 성장</li> <li>• 긍정적 산업 이미지</li> </ul>
1990년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양적 성장 정체 내지 둔화</li> <li>• 시장의 질적 내용 변화</li> <li>• 수요자로서 정부 영향력 축소</li> <li>↳ 건설산업에 기대하는 역할 : 수요창출자로서 경쟁력 있는 산업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양적 성장 패러다임의 문화 지속</li> <li>• 제도 : 업역 중심의 생산체계 유지, 시장 기반의 경쟁 및 협력체계 구축 실패</li> <li>• 의식 : 업역주의, 정부 의존성, 수직적 주종주의 의식 지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위기 심화</li> <li>• 부정적 산업 이미지</li> </ul>

다. 대체로 1990년대 이전까지는 전자의 시기였고, 1990년대 이후는 후자의 시기였다. 따라서 건설산업의 위기는 1990년대 이후부터 발생하였고 지금까지 20여 년 간 지속되어 왔다고 말할 수 있다. 그러나 이 위기의 시기도 좀 더 구분하여 살펴보면 1990년대와 2000년대의 특성을 조금은 달리 볼 수 있다.

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

이러한 문화적 변신을 수용하지 못하고 말았다.

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

이상에서 요약한 건설 위기에 대한 진단은 자연스럽게 위기 극복의 기본 방향을 제시한다. 진정한 건설 위기 극복은 시장의 변화에 대응한 문화의 변신을 요구한다. 건설시장은 이미 과거의 지속적, 안정적 성장기

로 되돌아갈 수 없을 정도로 양적, 질적으로 변하고 말았다. 그렇다면 건설업계가 할 일은 이에 걸맞은 건설 문화를 새롭게 구축하는 일일 것이다. 건설산업의 제도와 의식을 새로운 시장 상황에 맞도록 변신시켜 나가야 하는 것이다. 물론 건설시장의 변화를 수동적으로 수용해야 한다는 것은 아니다. 시장의 변화 양상과 원인을 면밀히 관찰하여 거기에 걸맞은 대응 전략을 마련해 나가야 할 것이다. 그러나 보다 중요한 과제는 변화된 건설시장에 부응하여 새로운 건설 문화를 구축해 나가는 일이다.

### 시장 원리와 공동체 원리의 조화 요망

한국 건설 문화는 1980년대에 형성된 고도 성장 시대의 문화를 여전히 탈피하지 못하고 있다. 제도적인 측면에서 우리 건설 문화는 업역 중심의 생산 체계를 벗어나지 못하고 있다. 동시에 시장 원리에 부합하는 경쟁 및 협력 체계를 제대로 구축하지 못하고 있다. 의식의 측면에서는 여전히 견고한 업역주의를 형성하고 있으며 정부 의존성과 수직적 주종의식을 탈피하지 못하고 있다. 이들 제도와 의식들은 상호 연관관계를 가지면서 강화되는 메커니즘을 형성하여 왔다. 물론 고도 성장 시대에는 이러한 건설 문화가 건설산업의 발전에 순기능적인 기여를 했다. 그러나 1990년대 이후 달라진 시장 여건 하에서는 점점 부정적인 영향을 미치는 문화가 되고 말았다.

건설 문화 혁신을 위해서는 제도와 의식 두 부문에서의 혁신 작업을 동시에 추진해야 한다. 먼저, 제도의 측면에서 보면 건설산업 제도는 한마디로 규제형에서 시장형으로의 변화가 요구된다. 건설산업의 생산 체계와 경쟁 및 협력 체계를 위한 제도들은 보다 시장 원리에 충실한 방향으로 개선되어야 할 것이다.

그러나 완전한 시장형으로의 변신은 다음 두 가지 측면에서 문제가 있다. 첫째, 시장형으로의 전환은 건설산업 내부의 양극화 체계를 더욱 강화시킬 가능성이 높다. 아무리 공정한 경쟁 체계를 구축한다 해도 시장 원리에 충실한 경쟁 시스템은 경쟁력이 취약한 중소기업과 지방 업체들에게 불리한 결과를 초래할 가능성이 높다. 둘째, 규제 중심의 산업 체계를 오랫동안 유지해 온 상황에서 시장형으로의 변신은 현실적으로 용이하지 않다. 제도의 변신을 위해서는 이미 구축된 기득권과 같은 관성을 이겨내야 하는데 이것은 생각처럼 쉽지 않은 일이다.

이런 측면에서 건설 제도의 혁신은 이상과 현실을 조화한 전략적 접근이 요구된다. 무조건적인 시장형으로의 변신은 이미 경험해 온 바와 같이 현실에서 뿌리를 내리기 어렵다. 그렇다고 지금까지와 같이 규제형의 건설 문화를 지속하는 것은 결코 미래 지향적인 접근이 아니다. 이러한 여건을 감안하여 건설 제도 혁신의 기본 방향은 시장 원리를 우선하면서 공동체의 원리로 보완하는 접근이 요구된다. 다른 말로 표현하면, 경쟁 원리를 우선으로 적용하되 협력의 원리를 보완적으로 활용 또는 강화하는 접근이다. 아무리 중소 및 지방 업체 등 경쟁상의 약자를 보호하는 정책을 도입한다 해도 시장 원리에 반하는 접근은 반드시 배제되어야 할 것이다. 이런 측면에서 현재의 약자 보호를 위한 여러 건설 제도들은 재검토가 요구된다. 제도 개선의 방향은 시장 원리에 충실하면서 보다 협력적 방식의 제도를 활성화시켜 나가는 접근이 되어야 할 것이다.

현실적으로 견고하게 형성된 건설산업의 업역주의를 타파하기 위해서는 비록 시간이 걸린다 하더라도 신뢰의 문화를 구축하는 길 이외에는 다른 방법이 없

을 것이다. 신뢰야말로 견고한 업역주의의 틀을 무너 뜨리고 녹일 수 있는 가장 강력한 힘이다. 이를 위해서는 두 가지 측면에서의 지속적인 노력이 요구된다. 첫째, 지금보다 더 강력하고 확실하게 공정 경쟁의 문화를 구축해 나가야 한다. 시장 원리를 지향하는 규제 완화를 추진해 나가되 공정 경쟁을 위한 제도의 틀은 보다 강화해 나가야 할 것이다. 둘째, 업역 및 대중소 기업간 상생 협력 노력을 지속적으로 전개해 나가야 한다. 건설산업 내 존재하는 다양한 업역 집단은 적대적 경쟁의 상대라기보다는 상호 협력을 통한 상생 발전의 파트너라는 의식을 확산시켜 나가야 할 것이다.

#### **발주자 혁신으로 수평적 협력 문화 구축을**

정부 의존성 및 수직적 주종주의의 건설 문화 역시 반드시 타파해 나가야 할 건설산업의 고질적인 문화이다. 앞으로 건설시장의 구조 변화가 더 가속화되면 언젠가는 이러한 전근대적 건설 문화도 사라지고 말 것이다. 그러나 지금까지 지켜본 바와 같이 건설산업의 고질적인 의존적이면서 종속적인 문화는 하루아침에 쉽게 사라질 것이라 기대하기도 어렵다. 이런 측면에서도 지금의 건설 제도를 규제형에서 시장형으로 변신시켜 나갈 필요성이 커진다. 그런데 여기에도 전략적 접근이 요구된다. 정부 의존성 및 수직적 주종주의 문화를 타파하기 위한 가장 빠른 길은 발주자가 변하는 것이다. 즉, 이러한 문화의 최상층에서 수혜자의 위상을 누려온 발주자가 변한다면 견고한 주종 관계의 문화는 쉽게 변화되고 말 것이다. 이런 측면에서 여전히 건설산업의 수요자로서 막강한 위상을 갖고 있는 정부 및 공공 발주자의 의식 혁신이 요구된다.

건설산업의 최상위자는 발주자이다. 발주자가 의식을 바꾸지 않으면 하위 단계의 문화는 바뀌기 어렵다. 공공 발주자의 자기 혁신은 이러한 이유에서 가장 우선적으로 요구된다. 정부 및 공공 발주자는 지시하는 위치를 벗어나 스스로 참여하는 리더가 되어야 한다. 우리는 영국 등 건설 선진국에서 발주자들이 이러한 의식을 자각하여 건설산업의 혁신과 선진화를 유도한 경험을 이미 알고 있다. 그런데 안타깝게도 우리의 현실은 그러하지 못하다. 지금까지 우리나라에서 건설 문화 혁신이 실패한 가장 큰 이유는 정부가 발주자 또는 규제자로서 명령 지시적 위치에 있었기 때문이다. 이런 방식으로는 더 이상 건설 생산 주체들의 적극적이면서도 자발적인 참여와 혁신을 유도하기 어렵다. 정부와 공공부문이 앞장서서 진정한 발주자 의식을 함양해 나갈 때 건설산업의 고질적인 수직적 주종주의 문화는 수평적 협력주의의 문화로 변화되어 나갈 것이다.

수평적 협력 방식의 건설 문화는 모든 건설 주체가 주도적으로 참여하는 통합적 생산 시스템을 의미한다. 여기에는 발주자부터 생산 현장의 근로자에 이르기까지 수동적인 참여자는 존재하지 않는다. 중요한 것은 발주자가 빠진 상태에서 건설업체들에게 그런 시스템의 구축을 요구하는 것은 근본적으로 불가능하다는 점이다. 다양한 부문의 건설업체들은 스스로 기득권 구조를 탈피하기 어려울 뿐더러 발주자, 즉 수요자의 의식을 선도하기도 어렵다. 여기서 우리는 신뢰와 네트워크라는 사회 자본의 중요성을 실감하게 된다. 모든 생산 참여 주체들이 공동의 목적을 위하여 최선을 다하는 시스템은 신뢰에 기반한 네트워크의 구축 없이는 불가능하다. 당연히 이러한 문화의 구축은 발주자가 선도하지 않으면 안 된다. 