

한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰

윤영선 | 한국건설산업연구원 연구위원
ysyoon@cerik.re.kr

한국 건설산업은 칸막이식 업역제도에 갇혀 있다고들 말한다. 그래서 업역 이기주의가 강하고, 건설산업은 선진화되기 어렵다고 말한다.

한국 건설산업의 업역 이기주의는 어떤 메커니즘에 의해서 형성되어 왔는가? 그리고 그것은 건설기업의 행동에 어떤 영향을 미치고 있는가? 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발했다. 본 연구는 정치학과 행정학 분야에서 소개되고 있는 문화 이론의 분석 틀을 활용했다.

문화 이론은 사회적 관계(social

relations), 문화적 편향(cultural biases), 그리고 삶의 양식(ways of life)이라는 세 가지 개념을 통하여 사회 현상의 유지와 변화를 설명한다.¹⁾ 본 연구는 문화 이론의 분석 틀을 활용하여 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 의식이 상호 작용하는 가운데 건설기업의 행동 양식이 결정되는 것으로 분석 틀을 설정하였다.

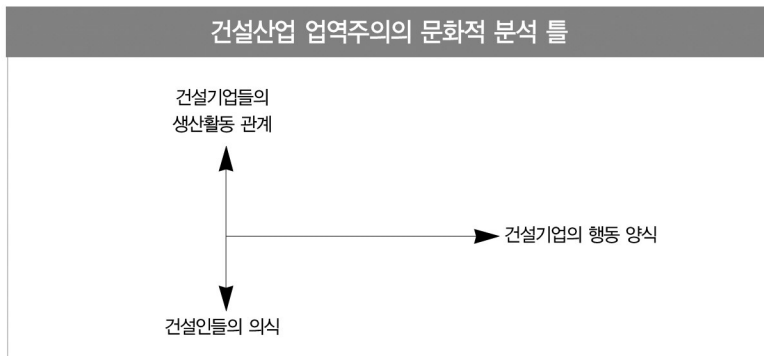
건설기업의 생산활동 관계

건설기업들의 생산활동 관계는 구성원들의 집단과 역할 관계로 규정된

다. 그리고 이것을 결정하는 주된 요소는 건설제도이다. 그런데 한 나라의 건설제도는 주로 두 가지 요인에 영향을 받아 만들어지고 형성된다. 먼저, 건설제도는 제도 형성 초기 단계의 전반적인 사회 경제적 여건에 큰 영향을 받는다. 또한, 건설산업의 고유한 산업적 특성에 의해서도 영향을 받는다.

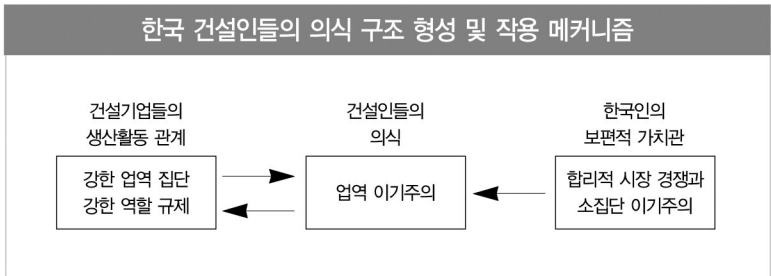
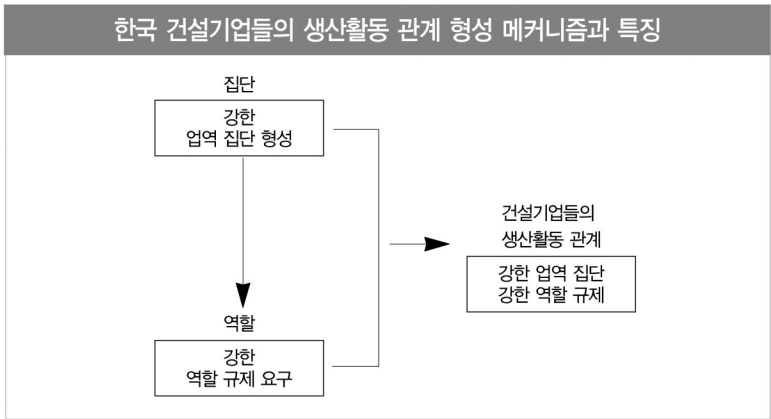
지난 1958년에 입법된 「건설업법」은 시장 원리보다는 국가 리더십(leadership)에 의한 산업 발전을 필요로 하는 시대적 환경에서 만들어졌다.

이는 정부 규제 중심의 건설제도가 만들어졌음을 의미한다. 이후 정부 주도의 고도 성장기를 거쳐 오면서 규제 위주의 건설제도는 강화되어 왔



1) 문화 이론에 관해서는 박종민, 「정책과 제도의 문화적 분석」, 박영사, 2001과 최병선, 「규제 문화의 연구: 정치문화이론의 적용 가능성」, 「규제연구」 제12권 제1호, 한국경제연구원, 2003 참조.

연구 노트



다. 도급 산업으로서 건설산업의 특성 역시 정부 규제를 필요로 했을 것이다. 그러나 건설산업의 특성이 나라별로 특별한 차이가 없다는 점을 감안한다면, 한국 건설산업이 규제 위주의 제도를 갖게 된 것은 정부 주도의 경제 성장을 지상 과제로 설정한 사회 경제적 배경이 보다 크게 작용한 결과로 볼 수 있다.

정부 규제를 전제로 발전하여 온 한국 건설제도는 면허제도를 근간으로 하고 있다.

「건설업법」은 제정 당시부터 면허 제도를 도입했다. 1975년도에는 종합 건설업과 전문건설업(당시에는 단종

건설업)으로 면허를 구분하였고, 양 업종간 겸업을 금지하는 규정을 만들었다. 한편, 1960년대 이후 정부가 각종 산업의 육성 및 진흥을 위한 법률을 양산하는 과정에서 광의의 건설산업 분야에서도 개별 법이 제정되었으며, 그에 따라 다양한 업종 또는 기능별 면허제도가 신설되었다.

한국 건설산업에서 면허 및 등록 제도는 여타 주요 건설제도의 출발점으로서의 역할을 한다는 점에서 중요성을 갖는다. 즉, 건설산업의 면허 및 등록 제도는 건설공사의 발주 및 생산 관련 제도와 건설 보증 및 사업자 단체에 이르기까지 관련 제도를 형성

하는 기본 틀로서의 역할을 한다.

예를 들면 종합건설업과 전문건설업 면허를 전제로 하도급제도가 형성되었다. 그리고 별도의 면허제도를 근간으로 하여 전기 및 정보통신 공사의 분리발주의무제도가 규정되었다. 또한, 면허 및 등록업종을 전제로 보증기관 및 업역 단체들이 구성되어 있다.

결과적으로 한국 건설산업에서 면허 및 등록 제도는 집단과 역할 양 측면에서 건설기업들의 생산활동 관계를 규율하는 핵심적 요소로 작용하고 있다.

집단(group)의 관점에서 보면, 업종 또는 기능별 면허 및 등록 제도는 건설산업 내부에 강력한 업역별 집단을 형성하게 하는 기제로 작용한다. 또한 역할(role)의 관점에서는 면허 및 등록 제도를 근간으로 하는 건설제도들은 건설기업들로 하여금 불가피하게 업역을 중심으로 복잡하고 많은 규제의 틀에 묶이게 만든다. 한국 건설기업들의 생산활동 관계의 특징은 ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’로 압축된다.

건설인들의 의식

크게 두 가지 요소가 건설인들의 의식에 영향을 미친다.

첫째, 건설기업들의 생산활동 관

연구 노트

계가 건설인들의 의식에 영향을 미친다.

둘째, 상위 문화로서 사회 전반의 보편적 가치관도 건설인들의 의식에 영향을 미친다. 전자가 건설산업 내부의 영향 요인이라면 후자는 건설산업 외부의 영향 요인이다.

먼저, '강한 업역 집단과 강한 역할 규제'로 규정되는 한국 건설기업들의 생산활동 관계는 건설인들로 하여금 '업역 기득권' 의식을 형성하게 만든다. 즉, 개별 기업들의 이해관계가 업역의 범위와 관계에 크게 영향을 받음으로써 상호 양보할 수 없는 업역 기득권을 형성하게 만든 것이다.

압축적 고도 성장기를 거쳐 오면서 형성된 한국인의 보편적 가치 의식도 건설인들의 의식에 직접적인 영향을 미친다. 송호근의 연구에 따르면, 고도 성장기 동안 한국인들은 시장의 경쟁 원리를 수용하는 가운데 전통적 가치관 중 소집단 중심의 배타적 이기주의 성향의 가치관들을 키워 왔다.²⁾ 합리적 경쟁 의식과 소집단 중심의 이기주의 가치관은 건설인들의 의식에도 그대로 반영되어 왔다고 보아야 할 것이다.

결과적으로 상위 문화로서의 한국인의 보편적 가치관과 한국 건설기업

들의 생산활동 관계가 동시에 작용함으로써 건설인들의 '업역 이기주의'는 강화되어 왔다. 그런데 이것은 결코 일방적인 관계가 아니다.

건설기업들의 생산활동 관계인 강한 업역 집단과 강한 역할 규제는 건설인들의 업역 이기주의를 유도하고, 다시 건설인들의 업역 이기주의는 제도적으로 강한 업역 집단과 강한 역할 규제를 요구하는 선순환적 구조를 형성하여 왔다.

건설기업의 행동 양식

건설기업들의 생산활동 관계와 건설인의 의식이 상호 작용한 결과는 한국 건설기업의 독특한 행동 양식을 낳는다. 문화 이론에 근거하여 건설기업의 행동 양식은 정부 지향, 시장 지향, 공동체 지향, 그리고 연고 지향의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

네 가지 유형의 행동 양식 중 한국 건설기업은 전형적으로 '정부 지향적' 특성을 보여 왔다.

건설기업들의 생산활동 관계인 '강한 업역 집단과 강한 역할 규제'와 건설인들의 '업역 이기주의'가 상호 작용하면서 정부 지향적 행동 양식을 유도한 것이다. 물론 한국 건설기업의 정부 지향적 행동 양식은 제도 형성의 초기 단계에서는 정부가 유도하여 왔다. 그러나 제도가 기득

권으로 변질, 고착화된 이후에는 전체 건설업계가 고수하고 주도하는 성격을 띠고 있다.

1990년대 이후 한국 건설산업은 규제 완화 등을 통하여 정부 지향적 행동 양식의 대척점에 있는 '시장 지향적' 행동 양식을 구축하기 위하여 노력해 왔으나 기대만큼 성과를 거두지 못하였다.

한국 건설기업이 정부 지향의 행동 양식을 탈피하지 못하는 이유로 강한 업역주의를 들 수 있으나, 그 심층적 이면에는 강자 대 약자의 논리가 크게 작용하고 있다. 즉, 시장 지향적 행동 양식으로 전환될 경우 주로 원청적 위치에 있는 대기업에 대응하는 하청적 위치의 중소기업이 직면하게 될 두려움이 정부 지향적 행동 양식을 벗어나지 못하게 하는 주된 요인이 되고 있다.

정부 지향적 행동 양식에서 시장 지향적 행동 양식으로의 이행이 순조롭지 않은 가운데 한국 건설기업은 '연고 지향적' 특성을 부분적으로 표출하고 있기도 하다.

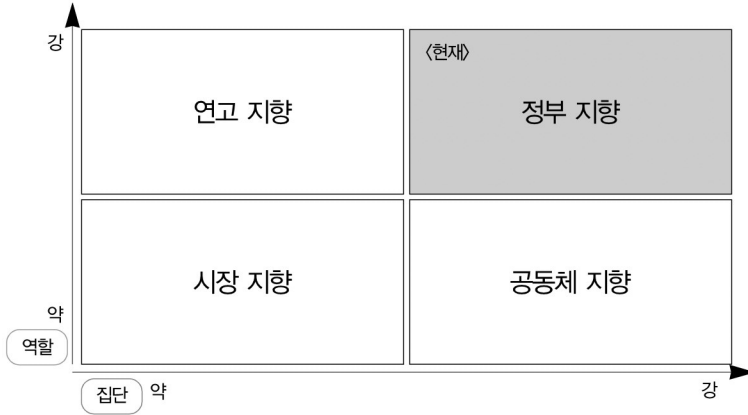
즉, 시장 경쟁이 격화되면서 '강한 역할 규제'의 애로 요인들을 사적 연고를 활용하여 해결하려는 시도도 자주 나타나고 있다.

한편, 2000년대 이후 서구 선진국 건설제도의 변화 추세를 연구하면서

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

연구 노트

한국 건설기업의 행동 양식



공동체 지향의 행동 양식을 추구하려는 움직임이 나타나고 있으나 아직은 초보적·실험적 단계를 벗어나지 못하고 있다.

정부가 상생 협력 또는 공생 발전 등의 논리를 내세워 건설제도 및 문화 혁신을 유도하고 있기는 하나 정부 지향적 행동 양식의 타성과 배타적 이기주의가 강하게 작용하는 상황에서 공동체 지향적 행동 양식으로의 변신은 쉽지 않다.

업역주의 해소를 위한 정책적 시사점

제도와 의식 양 측면에서 강화되어 온 건설산업의 업역주의를 해소하는 것은 생각만큼 쉽지 않다. 건설산업 구성원들의 의식적 동의가 따르지 않는 제도 개선과 규제 완화는 실패하

기 쉽다.

그렇다고 건설산업의 업역주의 해소 방안이 전혀 없다고 비관할 필요는 없다. 문화는 쉽게 변하기 어렵지만 사회 경제 여건 등 상황이 변하면 바뀔 수도 있는 특징을 가진다.

건설기업들의 생산활동 관계의 특정 요인들이 변하면 건설인들의 의식은 변할 수 있으며 그 결과 업역주의에 기반한 정부 지향적 기업 행동 양식도 변할 수 있다.

이런 측면에서 건설산업의 업역주의 해소는 문화적 관점을 고려한 전략적인 접근을 요구한다. 지금까지 건설산업에서 업역주의를 해소하는 길은 소위 글로벌 스탠더드에 부합하는 '약한 업역 집단과 약한 역할 규제' 형의 시장 지향적 제도를 구축하

는 것으로 여겨져 왔다. 그러나 이러한 방향으로의 유도가 현실적으로 쉽지 않고 또 현재 여건에서 반드시 바람직하다고도 보기 어렵다.

대·중소 기업 간 갈등이 심하고 공정 경쟁에 대한 신뢰의 문화가 구축되어 있지 않은 상황에서 시장 지향의 제도를 만들기가 쉽지 않고, 만만다 하더라도 왜곡된 결과를 초래할 가능성도 있다.

건설산업의 업역주의를 해소하기 위한 길로서 건설기업으로 하여금 시장 지향과 공동체 지향의 특성을 공유한 행동을 하도록 제도적으로 유인할 필요가 있다.

즉, 가능한 범위 내에서 시장 원리에 입각한 규제 완화를 추진하되 경쟁 방식을 보완하는 협력적 방식의 제도 개선을 동시에 추구할 필요가 있다.

건설산업 분야에서 시장 지향 원칙 하에서 공동체 지향의 협력적 방식을 유도하기 위해서는 무엇보다 공공 발주자의 자발적 리더십이 중요하다. 이를 위해서는 발주자에게 자율권을 부여하는 방향으로 정책 기초를 변화시켜야 할 것이다.

발주자가 자발적, 주도적으로 공동체 지향의 상생 협력 문화를 구축해 나간다면 건설산업의 업역주의는 점차 해소되어 나갈 것이다. CERIK