

# 건설산업진흥기본계획 (2003년~2007년)의 수립



김성일 · 국토연구원, 행정학 박사

## 제2차 건설산업진흥기본계획의 추진 배경

건설산업진흥기본계획은 건설산업기본법 제6조에 근거하여 5년을 계획기간으로 수립하도록 되어 있다. 이미 1997년부터 정부는 건설산업기본법의 제정에 따라 도입된 건설산업진흥기본계획 수립작업에 착수하여 제 1차 건설산업진흥기본계획(1998~2002)을 수립하여 집행 중에 있으며, 제 1차 계획이 금년 말로 완료됨에 따라 2003년부터 향후 5년 간 적용이 될 제2차 건설산업진흥기본계획(2003년~2007년)의 수립에 착수하게 되었다.

제 2차 건설산업진흥기본계획은 우선, 제1차 건설산업진흥기본계획의 평가를 토대로 제 2차 계획에서 반영될 수 있는 시사점을 도출하는 데서 출발하여 현시점에서 향후 건설산업의 환경 및 여건을 전망하고, 보다 바람직한 건설산업의 미래상으로 나아가기 위해 향후 5년 간 건설산업 정책의 기본방향 및 목표, 추진과제 및 추진계획을 제시하는 것이 될 것이다.

## 제1차 건설산업진흥기본계획의 추진과정에서 나타난 시사점

우선, 건설산업진흥기본계획은 정부 건설정책의 시간계획을 제시하는 것이어야 한다. 따라서, 계획의 시간적 범위를 감안하고, 계획의 실행가능성을 면밀히 검토하여 추진하는 것이 계획의 신뢰성 확보에 중요하다. 둘째, 주요 추진목표와 중간목표, 이를 달성하기 위한 세부과제간의 인과관계가 합리적으로 설정이 되어 있는가를 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다. 아울러, 계획상의 추진과제 중 우선순위를 명확히 설정하여, 체계적으로 계획이 수립되고 집행되어야 하고 추진과제 및 시행일정, 조치사항 등이 제시되어야 한다.

셋째, 건설산업진흥기본계획의 수립 이

후, 연차별로 집행에 대한 모니터링을 통한 계획의 조정이 필요하다. 넷째, 진흥기본계획은 제도의 개선 및 개혁을 포함하는 사항을 다수 포함하고, 제도에는 이해관계가 크게 결부되어 있다. 원론에는 동의하지만, 각론에는 상반된 입장을 보이는 경우가 많다. 계획의 실행가능성을 제고하기 위해서는 이러한 이해구조의 핵심을 간파하고, 이들 이해집단간의 조정과 타협을 이끌 수 있는 전략적 접근이 요구된다. 다섯째, 건설기술진흥기본계획, 시설물 안전 및 유지관리기본계획, 건설환경기본계획 등과의 유기적 연계를 고려한 종합 조정적 성격을 건설산업진흥기본계획이 가질 필요가 있다는 점이다.

마지막으로 제도적 개선사항의 추진에 있어서 시간의 순서가 매우 중요하다. 시간적 순서가 인과관계에 영향을 미치는 경우가 많다는 것이다. 시간적 우선순위에 따른 추진전략의 확립은 계획의 성과에 매우 중요하다. 이와 같은 제 1차 계획의 시행결과 나타난 시사점을 제 2차 건설산업진흥기본계획에 충실하게 반영하여 우선순위에 따른 체계적인 계획이 수립되어야 할 것이다.

## 제2차 계획의 비전, 목표, 중점 과제 등

건설산업진흥기본계획은 건설산업이 지향하는 장기적인 비전 하에 계획의 목표가 설정되어야 한다. 이러한 비전은 건설산업의 발전의 장기적 경로를 설정하는 것으로 건설산업의 향후 지향할 방향을 제시하는 것이다.

이러한 비전의 설정은 건설종사자 및 참여자간의 공동의 인식을 바탕으로 이루어져야 하므로 비전의 설정에 대해서는 향후 많은 토론과 아이디어의 개진이 필요할 것이다.

아울러, 건설산업진흥기본계획의 목표는 명확하게 제시되어야 할 것이다. 목표

<제 2차 건설산업진흥기본계획의 주요 내용 안>

중점과제	세부과제
건설관련 제도의 선진화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입찰·계약·보증제도 개선</li> <li>• 업체간 협력체제의 구축</li> <li>• 건설분쟁조정 기구의 확립</li> <li>• 건설업체의 평가·공시제 개선</li> </ul>
건설생산체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설업역의 조정</li> <li>• 하도급 체계의 개선</li> <li>• 건설사업관리제도의 활성화</li> <li>• 중소기업 육성</li> </ul>
건설생산기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설인력의 육성</li> <li>• 건설자재 공급기반의 확충</li> <li>• 건설산업 정보화 확대</li> <li>• 건설금융제도 선진화</li> </ul>
생산기술 및 안전·품질·환경관리체계 개발의 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술경쟁력의 강화</li> <li>• 건설안전관리체계의 구축</li> <li>• 친환경적 공사체계의 구축</li> <li>• 건설공사품질관리체계의 확립</li> <li>• 건설 운영업 육성</li> </ul>
해외건설지원의 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외건설(용역업)의 육성</li> <li>• 해외건설진출전략 및 지원방안</li> <li>• WTO 등 건설서비스 분야 협상 대책</li> </ul>

의 명확한 설정은 계획의 추진성과에 중요한 영향을 미친다. 목표와 이를 달성하고자 하는 수단간의 연계성 확보와 시간적 인과성을 면밀히 검토하여 향후 중점과제 및 세부추진과제의 우선순위에 따른 조정이 이루어져야 한다.

여기서는 우선 건설산업진흥기본계획의 주요 내용을 중점과제 및 세부과제로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 다음은 예시적인 건설산업진흥기본계획의 내용적 골격으로 이러한 골격을 중심으로 각 작업반별로 중점과제 및 세부과제를 도출할 수 있을 것이다.

### 제2차 계획의 추진체계

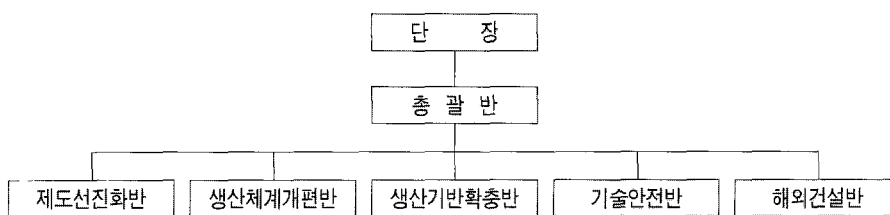
이상과 같은 내용의 건설산업진흥기본계획을 수립하기 위한 추진체제로 제 1차

진흥기본계획과 같이 추진작업단을 구성하여 분야별로 관련 협회, 학계, 연구계 등의 전문가를 중심으로 계획안이 마련되도록 하였다. 이러한 작업단은 총괄반을 비롯한 6개의 반으로 구성하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

이와 같은 실무작업반의 구성은 주로 계획의 주요 내용에서 제시된 중점과제를 중심으로 이루어졌다. 건설제도 선진화, 건설생산체계 개편, 건설생산기반 확충, 기술 및 환경·품질·안전 강화, 해외수주 확대 등 건설산업 전 분야에 걸친 발전 방안을 포괄하도록 하였다.

우선, 총괄반은 계획의 비전 및 목표의 설정, 반별 계획의 조정, 진흥기본계획안의 종합 등의 임무를 수행하며, 각 반장은 총괄반의 반원이 되도록 하여, 반별 계획간의 조정 및 의사소통이 원활하게 이루어

<실무작업단 구성>



어지도록 하였다. 다음으로 건설제도 선진화반은 주로 입찰·계약·보증제도 개선, 업체간 협력체계 구축, 건설분쟁 활성화, 업체 평가·공시제 개선 등을 포함하는 건설제도의 선진화를 위한 방안과 추진계획을 수립하도록 하며, 셋째, 생산체계 개편반은 건설업역 조정, 하도급체계 개선, CM 활성화, 중소기업 육성 등 생산체계의 개편방안과 추진계획을 수립하도록 할 예정이다. 넷째, 생산기반 확충반은 건설산업의 생산활동의 기반이 되는 건설인력 육성, 건설자재 공급기반 확충, 건설산업 정보화, 건설금융제도 선진화를 포함하며, 다섯째, 기술 및 환경·품질강화반은 기술경쟁력 제고, 건설안전관리체계 구축, 친환경적 공사체계 구축, 건설운영업 육성 등을 중점과제로 하여 추진방안을 제시하도록 하였다. 마지막으로 해외건설반은 해외건설수주의 확대에 초점을 두고, 해외건설(용역)업 육성, 해외건설 지원방안, WTO 건설서비스분야 협상 방안 등을 주요 과제로 선정하여 계획을 수립하게 된다.

### 현재까지의 추진현황 및 향후 추진 일정

제2차 건설산업진흥기본계획의 현재까지 추진현황을 보면, '02년 3월 14일, 건설산업진흥기본계획의 수립의의 및 추진방안 등에 대한 설명회가 건교부에서 있었으며, 이후 건설관련 협회, 연구기관 등에 작업단을 구성하는 작업반별 전문가의 추천을 받아 '02년 4월 16일, 6개 반 총 70명 정도의 작업단 구성원을 선정하였으며, 향후 건설산업진흥기본계획의 비전 및 목표, 중점추진과제 등을 논의하였다. 이어 '02년 5월 초에 작업단 전체가 참석하는 착수회의를 통해 공식적으로 작업단이 출범하였다.

이후 진흥기본계획의 수립활동은 작업반별로 중점과제의 선정과 세부과제를 확

정하여 7월 중순까지 건설산업진흥기본계획(안)을 작성하면, 이러한 반별 계획안을 토대로 워크숍을 통해 전체적으로 조정, 보완을 한 이후, 9월말까지는 작업단차원의 건설산업진흥기본계획(안)을 마련할 예정이며, 이러한 안을 토대로 10월 중순경, 공청회 및 관계부처 협의를 거쳐 12월 중 건설산업진흥기본계획(안)을 최종 확정할 계획이다.

### 건설산업 지식정보시스템(KISCON.NET)를 통한 정보 및 의견의 교류

지난 5년 간에 걸쳐, 건설정책의 추진동력으로 자율화, 개방화, 규제완화 등의 정책아이디어(policy idea)가 크게 부각이 되었으며, 이러한 정책아이디어는 정부관료 및 시장 행위자의 의식 속에 광범위하게 확산되었다.

따라서, 향후 건설산업의 선진화 및 진흥의 방향도 이러한 정책기조를 지속적으로 유지하면서, 정책아이디어의 확산과 보급이 제도의 모습으로 나타날 수 있도록 하는 것이 중요하다.

건설산업진흥기본계획은 법정 계획이지만, 계획의 강제성은 없다. 건설산업진흥기본계획은 건설업에 종사하는 사람들이 주체가 되어 건설산업의 발전을 위한 기본 틀을 마련하는 것으로 일종의 국민에 대한 약속이며, 건설종사자간의 합의 형성의 과정이다. 이러한 점에서 건설산

업진흥기본계획의 도덕적 구속력은 크다고 할 것이다.

이러한 기본 틀에 입각하여 정부는 건설정책을 운영하고, 기업은 이러한 정부의 정책기조에 부응하는 방향으로 행동을 할 때, 건설산업진흥기본계획은 신뢰성과 집행성이 확보될 수 있는 것이다. 이를 위해 무엇보다 진흥기본계획의 수립과정에서 건설 주체의 참여폭을 확대하고 계획의 추진과정이 알려지도록 하는 계획공간이 필요하다.

이러한 필요성에 따라 이번 제2차 건설산업진흥기본계획의 수립을 위하여 이미 구축이 되어 있는 건교부의 「건설산업지식정보시스템(www.kiscon.net)」상의 「건설산업진흥기본계획 TFT」를 통해 작업반 별 활동 내용과 의견 개진 및 정보공유의 장이 마련되었다.

### 맺음말

건설산업진흥기본계획은 건설산업의 전반을 통괄하는 계획으로서의 성격을 갖는다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 현재 건설산업과 관련된 계획으로 건설기술진흥기본계획, 건설환경기본계획, 시설물유지·관리기본계획 등이 있으며, 이러한 계획들도 현재 수립 중에 있거나 이미 수립된 바 있다.

건설산업진흥기본계획은 이와 같은 건설산업과 관련된 계획들간의 연계를 강화하면서, 이러한 계획을 통괄하여, 명실상

부한 건설산업에 관한 기본계획으로서의 역할을 할 필요가 있다. 따라서, 계획수립 주체간의 상호작용을 위한 제도적 기반을 조성하여, 유기적인 계획간 연계성을 확보하는 것이 바람직하다.

제 1차 건설산업진흥기본계획은 IMF의 환위기상황에서, 범 정부차원의 구조조정 및 개혁의 분위기 속에서 수립되고, 집행이 되었다. 하지만, 건설산업은 제도와 결부된 이해관계의 고착성이 강한 산업으로 당위론적인 정책 대안 및 제도개편방안은 현실적인 이해관계의 구조에 제약을 받을 수밖에 없었다.

따라서, 보다 치밀하고, 지속적으로 계획 아이디어를 시장 및 정부에 확산시키는 노력이 지속되어야 하며, 이를 중심으로 하는 담론(discourse)이 활성화되어야 한다. 제1차 계획을 관통하는 자율화, 민간화, 규제완화 등의 계획 아이디어는 지난 5년 동안 건설시장 및 정부행위자의 의식 속에 깊이 각인되었으며, 아직 가시적인 제도개혁의 성과는 나타내지는 못하였지만, 이러한 계획 아이디어가 지속되는 한 기존의 관행과 제도의 변화는 점진적으로 이루어질 수 있을 것이다.

따라서, 제 2차 건설산업진흥기본계획에서도 건설산업의 비전과 계획목표가 명확하게 설정되고, 이러한 계획목표를 달성하기 위한 추진원리가 되는 계획아이디어가 실제의 제도 및 정책의 형성 및 운영에 얼마나 반영되는가에 따라 계획의 성과가 좌우될 것이다.