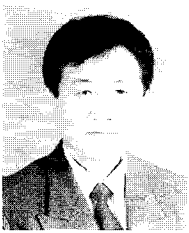


「미래보다 현안과제 해결에 묶인 새 정부의 건설정책」

기복남, 한국건설산업연구원 선임연구위원



● 새 정부의 건설정책 기초

건설산업은 타 산업과 달리 정부 정책과 제도에 의해 영향을 많이 받고 있다. 건설산업에서 생산하는 주택이나 교량 등이 불특정 다수를 상대하면서도 국민의 안전과 편의성, 그리고 삶의 질까지 좌우하는 결정적인 영향력을 미치기 때문이다. 건설산업이 가진 이런 특성이 이미 일반화되어 있음에 면역이 된 탓인지는 몰라도 건설산업에 대한 인식이 별 관심을 끌지 못하는 이유가 되기도 한다. 건설산업의 역사가 인류 역사와 함께 하며 또한 앞으로도 이런 유대관계는 지속되리라는 전망이다. 지구가 존재하는 한 건설산업은 산업으로서 역할을 하게 된다.

건설산업에 대한 인식이 긍정적 보다는 부정적 이미지가 크다. 이유는 여러 가지가 있으나 건설기술의 저하나 혹은 기술인들의 자질 문제보다는 시장 메카니즘이 정상적이지 못한데서 기인함에도 불구하고 일반적으로 “건설산업=부패산업”이라는 인식이 지배적이다. 그리고 건설산업은 아무나 할 수 있는 것이기 때문에 국가의 정책 수립 역시 누구나가 할 수 있는 수준에서 수립되고 있다.

새 정부가 출범한지 이제 5개월 째로 접어들고 있는데 아직 건설정책에 대한 결론을 내리기에는 성급한 면이 있음을 전제로 하여 특징과 분야, 그리고 이런 정책들이 국내 건설산업에 미치게 될 영향을 중심으로 기술해보고자 한다. 새 정부 건설정책의 특징은 한 마디로 ‘참여 정부’라는 슬로건에 맞춰 진행되는 점이 가장 큰 특징이다. ‘참여 정부’답게 시민단체의 목소리가 건설정책을 지배하는 것처럼 보인다. 그러나 시민단체는 시민단체일 뿐임에도 불구하고 마치 시민단체가 정책을 좌지우지하는 것처럼 비쳐지는 것은 정부 역할에 심각한 문제점을 제기할 만큼 우려가 되고 있다.

다음에 기술하는 정책들은 새 정부가 중점적으로 추진하고 있는 정책 중 시장에 영향이 클 것으로 예상되는 부문 중심으로 기술하고자 한다.

● 현안과제 해결에 얽매인 제도 개선

새 정부의 건설정책은 한마디로 ‘미래 실종, 현안 개선’으로 요약할 수 있다. 정책의 큰 방향이 보이지 않고 오직 시민단체들의 목소리와 부동산 중개업소들의 숨막꼭질 식의 이동 영업(소위 ‘뺏다방’)과 한번에 대박을 터뜨려보려는 투기식의 분양신청자, 심의위원들의 부도덕성을 나무라면서 심의위원들을 대상으로 로비를 계속하는 건설업체 등이 어울려 만들어내는 합작품이 바로 ‘정당하지 못한 거래, 뺏기지 못한 제도’ 등의 원인이 되고 있다. 이런 부정적 측면을 발판으로 시민단체들의 목소리가 커지고 있다. 시민단체들의 목소리는 당연히 ‘제도를 고쳐라, 글로벌스탠드로 가라’ 주장이다. 주장 자체만을 보면 전혀 이상할 게 없는데 문제는 원인제공을 하고 있는 우리나라 건설 정책과 제도적 인프라는 전혀 고려하지 않기 때문에 개선을 하더라도 땀질식이 될 것이라는 우려가 높다. 예를 들어보자. 현재 문제가 되고 있는 턴키 발주방식을 도입하는 배경이 국내기업들의 기술력을 높이자는 것이었다. 턴키 발주방식의 원취지가 어찌되었던 정책을 도입하는 기준은 국가별 차이가 있을 수 있다. 턴키발주방식을 도입하는데 문제는 턴키발주방식이 가진 특성 중 ‘설계시공일괄’이라는 개념은 도입하면서 이 방식이 제대로 작동할 수 있는 제도적 인프라는 전혀 고려하지 못함으로 인해 문제가 야기되고 있다. 그런데 시민단체들의 목소리는 ‘폐지’에 모아져 있다. 정당하지 못한 거래이기 때문에 폐지 쪽에 무게를 두고 있다.

● 임기 응변식의 부동산 정책

5·23 부동산 대책까지 새 정부의 부동산 정책은 10번째 발표되었다고 한다. 한달에 세 번 꼴로 새로운 대책들이 쏟아져 나왔다고 한다. 최근 발표되는 정부의 부동산 정책은 정책이라기보다는 불끄기 식의 대책에 가깝다. 부동산 대책 자체가 부동산으로 국한되어 있기 때문에 효과가 극히 의문시되는 이유이기도 하다.

대책의 기본 방향은 폭리를 취하는 건설업체 진정, 투기꾼 소탕, 보유세와 거래세 확대를 통해 가진 자들에 대한 세금 확대 등으로 요약되어 있다. 그런데 문제는 부동산 정책이 없다는 데 있다. 대책은 불끄기에 있지만 정책은 실종되어 있다. 통계적으로는 국내 주택시장은 이미 보급률이 100%를 넘고 있기 때문에 수급불균형으로 인한 투기는 일어나지 않아야 한다. 그럼에도 이런 투기성 바람이 지배하는 이유에 대해 정부는 정확한 진단을 내리지 못하고 있다. 부실한 진단은 부실한 정책을 낳을 수밖에 없다. 부동산을 투기의 대상을 삼는데는 그 만큼 수익이 발생하기 때문이다. 일반적으로 재테크로 불리는 재산의 3분할 속에는 부동산, 현금, 주식이 포함되어 있다. 국내 주식은 불안하기 그지없어 이미 시장을 떠난지 오래며 미국이나 영국처럼 주식이 과연 투자의 대상이 될 수 있는지에 대한 의문은 강하게 남아 있다. 현금을 은행에 예치해두는 것은 안전성과 이자다. 그런데 안전성에도 문제가 제기되고 있으며 금리는 '실질금리=마이너스'라는 인식이 지배하고 있다. 거기에서 최근 정부가 콜금리 인하를 단행하면서 은행예치는 바보들만의 투자수단으로 전락해버렸다. 이런 상황에서 시중의 자금이 집중하는 곳은 국내의 경우 부동산으로 결론지어 지는데 전혀 이상함이 없지 않겠는가?

정부가 발표한 5·23 부동산 종합대책 중 건설업체들에게 가장 큰 영향을 주

는 것이 아마도 후분양제도 일 것으로 예상된다. 선분양제에 익숙한 건설업체들로서는 충격으로 받아들이기에 충분하다. 후분양제는 공동주택의 경우 공사의 완성도가 80% 정도에 분양하는 방식이므로 소비자에게는 유리한 측면도 있으나 반드시 그렇지만은 않을 듯 싶다. 후분양제가 강제되면 건설업체들은 당연히 사업기간을 현재보다 훨씬 줄이려는 노력을 하게 된다. 가능한 금융비용을 줄이려 한다. 둘째는 현재와 같이 대규모 주택을 한 기업이 추진하는 식에서 컨소시엄 형태의 연합으로 위험을 분산시키려 들것으로 보인다. 또한 공동주택 시장에는 연금이나 금융권 등이 투자자로 등장할 것으로 보이며 이 경우 건설업체들은 과거 금융을 동반한 개발사업자 기능에서 순수 시공기능으로 돌아서는 기업들이 많을 것으로 예상된다. 자연스럽게 주택공급 물량이 줄어들게 될 것으로 전망된다.

● 턴키발주방식의 운명

현재와 같이 설계 비중이 높은 이유는 정부의 턴키발주방식 확대가 기술력향상에 두었기 때문이다. 그렇기 때문에 설계 비중이 높다. 설계비중이 높은 만큼 설계점수가 턴키방식의 낙찰을 좌우하게 된다. 문제는 설계점수를 결정하는 심의위원들의 공정성이다. 온갖 부정과 비리의 온상으로 비쳐지는 이유가 충분하지 못한 설계심의기간, 심의위원의 전문성 부족, 그리고 불투명한 낙찰제도 등이다. 시민단체들은 이런 부정을 근거로 턴키방식을 아예 폐지하라는 주장을 펴고 있다. 그러나 재정부 부총리는 오히려 턴키와 대안 입찰방식 확대 기초를 펴고 있다. 그러면서 부정의 소지가 큰 설계점수의 비중을 낮추고 가격 비중을 높일 것이라고 한다.

문제는 설계점수를 높이는 이유를 변별력을 높이고자 함에 있는데 설계비중

을 낮추는 것은 그 만큼 변별력이 떨어진다는 문제가 제기될 수 있다. 또한 가격이 기타 방식에 비해 높다는 것인데 이는 턴키방식이 가진 한계성임에도 불구하고 그것이 우리나라 문제만으로 인식하고 있는 시민단체들의 인식이다.

지금 세계 건설시장은 전통적인 설계와 시공분리방식에서 설계시공일괄(턴키)발주방식과 민간투자사업방식으로 급격하게 옮겨가고 있다. 국내시장에서만 이런 추세와 동떨어지게 갈 수 없다는데 정부의 고민이 있으리라는 예상이다. 문제는 변별력을 판단하는 기준에서 단지 설계만이 아님에도 불구하고 변별력을 설계로 한정하는데 정부의 한계가 있는 것 같다. 그러나 결과적으로 턴키방식을 폐지 못하는 정부는 사정기관의 칼을 빌리는 식으로 심의제도의 투명성을 확보하게 될 것으로 보인다. 이 경우 턴키방식은 현재와 같이 대규모에서 소규모까지 확대될 것으로 예상된다.

● 실적없는 실적공사비 제도

정부는 최근 시민단체로부터 품셈제도 관할이 잘못되었다는 지적과 함께 품셈제도의 공정성에 문제가 되므로 제도개선과 함께 관리기관을 정부 출연기관으로 이관할 것이라는 발표를 했다. 그러면서 정부는 품셈이 전혀 맞지 않으므로 실거래가격을 중심으로 한 실적공사비제도를 확대 도입하겠다는 정책을 발표했다.

품셈의 불확실성은 이미 오래 전부터 문제되어 왔다. 품셈은 현재 우리나라 공공공사에서 채택하고 있는 '원가산정방식'에서는 반드시 있어야 함에도 불구하고 문제가 되고 있는 부문은 근로자의 생산성(콘크리트 1m³를 타설하는데 소요되는 인력량)이 제대로 되어 있지 못함에 있다. 임금이나 자재가격은 현재 시중 가격을 조사하는 데 별 문제점이 없으나 문제는 생산성에 대한 자료가 극히 부실함

에 있다. 그래서 정부는 낙찰율을 근거로 하여 실거래가격을 기준으로 예정가격을 결정하겠다는 의지다. 그런데 정부에서 발표한 이런 기준은 ‘국가를당사자로서는계약에관한법률’ 제9조(예정가격의 결정기준)와 배치되는 점이다. 건설공사의 실거래가격을 조사할 수 없기 때문에 원가산정방식을 택해야 하는데 그렇게 되면 또다시 부당한 목소리가 나오기 때문이다. 지금까지 건설공사에서 실제 계약한 금액으로 사업이 종료된 것이 없는 것이 국내의 공통된 현상이다. 미국에서조차 건설공사에서 공사비 증감은 일상화되어 있다. 예를 들면 완공단계에 들어선 미 동부 지역인 보스턴시의 도로개신 작업은 당초 45억불에서 현재는 146억불 가까이 공사비가 늘어나 있는 상태다. 그만큼 건설공사는 현장 여건에 따라 변동되는 폭이 넓다는 점을 방증하고 있다. 이것이 건설공사의 실적공사비는 완성공사의 준공가격이 기준이 되어야 한다는 점이 설득력을 지닌 이유가 된다.

● 최저가방식을 주장하는 목소리와 그 영향

소비자는 양질의 물품을 최저가로 구입할 권한을 가진다. 건설공사의 소비자는 양질의 건설상품을 최저가로 구매할 당연한 권한이 있다. 최저가로 입찰한 공사는 낙찰차액의 상당부분을 책임감리 강화에 투입하면 부실문제는 해결할 수 있다. 이것이 시민단체가 주장하는 목소리다. 최저가 방식이야말로 글로벌스탠다드에 부합되는 방식이라고 주장한다. 그런데 정작 가격만을 기준으로 최저가격에 의해 낙찰자를 결정하는 나라가 있는지 물음에 대한 답변을 제대로 내놓고 있는 사람을 찾아보기 힘들다.

최저가격이 글로벌스탠다드라고 한다면 우리나라에 도입되어 있는 건설관련 제도도 동시에 글로벌스탠다드이어야 한

다. 우리나라와 같이 품셈제도를 기준으로 산정한 예정가를 기준으로 낙찰자가 결정되고 또한 대가지급 기준, 준공정산 처리기준으로 일관되며 대부분의 공공공사에서 택하고 있는 장기계속계약제도를 운영하는 국가가 있는가? 정부의 예산사정으로 공기가 지연되는 경우(사실 국내 건설현장에서는 거의 100% 이런 사태가 일반적임) 이에 따른 제경비 손실은 고스란히 건설계약자들의 몫이기 때문에 이로 인한 손실보상은 누가 해줘야 하는가. 차수별 계약으로 목적물의 전체가 아닌 부분 준공에 따르는 과도한 행정업무, 그리고 전체 목적물 인계시까지 부분 준공에 따른 목적물 보호에 따른 비용 증가가 과연 글로벌스탠다드인가?

최저가격 제도는 결국 외국과 같이 ‘견적입찰’ 방식으로 귀결이 될 것으로 예상된다. 그리고 차수별 계약제도는 폐지 될 것으로 예상된다. 그렇게 되는 경우 시공자들의 공사관리에 대한 부담감은 더없이 높아지게 된다. 우선 견적에 대한 부담은 물론 공기지연에 대한 책임, 설계변경에 대한 책임 등은 과거와 달리 건설업체들의 입찰비용 증가는 물론 공사관리 역량이 전체 사업의 승패를 좌우하게 되리라는 예상이다. 그렇게 되면 국내 건설공사에서 정착되지 못한 ‘CPM’ 공정관리기법도 힘을 받게 되리라는 전망이 가능해진다.

더구나 현재와 같은 복권식 당첨이 되는 입찰제도만을 편승하여 무분별하게 양산되는 폐이퍼컴퍼니는 입찰 자체의 비용 부담으로 인해 상당수 없어지리라는 예상이다.

● 업역제한 규정 폐지

현재 우리나라 건설업역 제도 중 관심을 끌고 있는 부문이 겸업금지 혹은 업역제한 규정이 있다. 업역제한 규정은 대표적으로 건축물의 설계에 오직 별도로

‘건축사무소’만이 할 수 있다는 규정이고 겸업금지는 일반건설업체는 전문건설업체를 겸할 수 없다는 규정이다. 전문건설업체는 28개 공종에 대한 면허를 가지고 일반건설업체와 같은 일괄 수주가 금지되어 있으며 일반건설업체는 일괄하도급은 금지되어 있지만 부대입찰제도와 의무하도급제는 강제되어 있는 모순점을 가지고 있다.

그러나 위의 두 제도는 사실 실효성을 거의 잃어버리고 있다. 건축사무소를 별도로 갖지 않은 그룹이 없을 정도이며 전문건설업체 혹은 일반건설업체들 중 면허를 겸한 회사가 적지 않아 면허가 없어 일괄수주 혹은 위장 하도급을 못주는 기업이 있다는 소리는 들어보지 못했다. 따라서 이 제도들은 가까운 시일 내 폐지되리라는 예상이다. 이 제도의 폐지로 나타나게 될 현상은 ‘의무시공제’ 도입과 함께 발주자가 공종별 전문건설업체(현재 기준)들과 직거래하는 현상이 나타나게 될 것으로 보인다. 민간공사인 할인매장 시공 현장에서 나타나고 있는 발주방식이 공공공사에도 나타나게 될 것으로 보인다. 그렇게 되면 시공을 전문으로 하는 회사와 공사관리를 전문으로 하는 회사로 극명하게 차별화된 회사들이 나타나게 될 것으로 전망된다.

● 지방분권/중소업체 육성 /동북아 물류 중심국가

참여정부에서 크게 부각시키고 있는 국정과제 중 건설산업에 민감한 영향을 줄 과제들이다. 지방분권화와 중소기업 육성은 상호 관련성이 높다. 인허가와 사업에 대한 권한권이 중앙정부에서 지방정부로 이관될 것으로 예상되는데 문제는 현재와 같은 국세와 지방세가 분리되어 있고 지방세가 열악한 환경하에서는 캐치프레이즈만큼 효과가 있을 지는 의문이 되는 부문이다. 국세로 건설공사가

단지 지방에 위치하고 있다는 이유만으로 지역업체만에게 특혜가 돌아가는 경우 조세 형평성 문제가 제기되는 경우 정부가 코너에 몰리게 된다. 국세로 공사가 진행되는 경우 해당지역 업체들에게 가점을 주는 것은 법률적으로 문제가 있을 수 있다는 뜻이다.

중소업체 육성과 국제경쟁력 향상은 상반된 면이 많다. 중소기업 육성은 현재로서는 국제경쟁력 강화와 정반대로 가기 때문이다. 더구나 최근 세계건설시장은 경쟁의 패러다임 자체가 큰 기업은 “더 크게, 역량은 더 넓게”로 가야 경쟁력을 가지는데 이는 해외건설시장에서 중소건설업체들이 설 수 있는 길은 더 멀어져 가고 있다. 해외건설시장에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 국내 대형건설업체들의 규모는 현재보다 훨씬 더 커져야 하는데 정부의 중소기업 육성은 단지 내수시장만을 대상으로 보는 한계가 있다. 이 의미는 중소기업 육성 못지 않게 해외 건설시장의 경쟁력을 제고시키는 정책이 병행되어야 한다는 점을 강조한다.

정책과제 중 물류중심 국가는 필연적으로 거대한 교통시설(도로, 항만, 철도, 공항 등) 시장을 전제하고 있으며 그 시장 자체가 한반도의 반쪽만을 대상으로는 하지 않고 있다. 최근 들어 유라시아 철도, 남북한철도, 남북한도로, 서해안 개발, 한일해저터널 등이 거론되는 이면에는 교통이 이제는 국가장벽을 벗어나 국제간의 연계사업으로 가야 한다는 점을 강하게 시사해주고 있다. 국제간의 건설사업은 일반적으로 대규모 투자가 동반되어야 하며 민간투자가 병행되어야

가능해 진다. 이런 대규모 사업을 추진하기 위해서는 이에 상응하는 규모의 기업들이 양산되어야 하는데 이에 대한 대책들이 나오고 있지 못하는 것은 정부의 정책들이 자칫하면 선언만으로 끝나기 쉽다는 우려가 충분히 나올 수 있다.

● 미래가 보이지 않는 정책

정부에서 내놓고 있거나 계획중인 정책들이 한국건설산업의 미래 발전과 관련된 부문들이 보이지 않는 것은 심각한 문제점으로 지적되어야 한다. 단지 현안만을 해결하면 과연 우리나라 건설산업의 국제경쟁력이 높아질 수 있는가에 대해서는 강한 의문이 제기된다. 현안 문제가 단지 외부 목소리에 의해 제기되고 외부 목소리를 잠재우는 식으로 해결되어서는 안된다.

미국이나 영국 등 선진국들이 건설산업의 미래를 비록 현안문제에서 출발했지만 해결 방안은 임시 처방이 아닌 근본적 처방으로 가고 있다는 점은 우리에게 충격으로 받아들여져야 한다. 미래 전략 수립에는 당장에는 빛이 나지 않겠지만 누군가가 해야 한다면 그건 정부의 몫이다. 비록 건설산업에 도입된 기술들이 생명공학이나 나노기술 등 최첨단의 용어 사용은 아니더라도 국민의 생명과 삶과 직접적인 연결고리를 갖고 있음은 건설산업의 미래를 이제는 정부 차원에서 새로운 시각을 가져야 하는 이유다.

미국에서 수립한 국가건설 목표가 실행되는 시점에서 보면 우리나라 건설산업의 미래는 지금보다 현저하게 국가 위

상이 떨어질 것이라는 안타까운 전망이다. 미국이라고 해서 우리나라와 달리 건설산업의 첨단기술이 존재하는 것은 아니다. 건설산업에서 사용하는 기술이 필수불가결한 것이라면 이를 발전시켜야 한다는 당위성이 미국만이 아닌 한국에서도 통할 수 있어야 한다.

새 정부의 건설정책은 이제 현안 중심에서 미래를 동시에 고려하는 양면성을 가진 정책으로 가야 한다. 건설산업을 포기하지 못하는 필연성은 이제는 건설산업에 대한 인식을 바꿔야 하는 당위성과 연결되어야 한다.

● 건설관리학회의 역할

건설관리학회는 건설산업의 생산기술(설계 혹은 시공기술)과 프로세스기술(공정관리, 공사비관리 등)을 동시에 아우리는 기능과 역할을 가지고 있다. 일반적으로 강조되는 건설의 기술을 프로세스와 접목시키는 링크 역할이 학회에 주어져 있다. 흔히 건설정책을 다루는 사람들은 행정, 경제 등 사회과학 출신들의 몫이라는 인식은 이제 변해야 한다. 링크의 역할이 어느 때보다 중요하게 부각되는 시점이다. 그 중에서도 건설정책에 대한 학회의 역할은 활성화되어야 한다. 특히 발주, 입·낙찰, 계약제도 등은 건설관리의 기능과 역할의 일부라는 사실은 학회가 왜 정부의 건설정책에 공헌해야 하는 책임을 가지고 있는지에 대한 당위성을 제기하고 있다. 학회의 역할이 단위 사업 중심에서 산업의 역할로 확대되어야 하는 시기다.