

건설산업선진화 1년의 추진 실태와 향후 추진 방향

- 일관성 확보와 지속적 추진이 관건 -



장철기 한국건설산업연구원 연구위원
이복남 한국건설산업연구원 연구위원



1. 논의의 배경

2008년 5월 민간 중심의 건설산업선진화위원회가 발족되어 글로벌 스탠다드 도입과 정착을 기본 방향으로 건설산업의 전반적인 개선을 요구하는 건설산업선진화방안(건설산업선진화 비전 2020)을 2009년 2월에 제안하였고, 이를 근간으로 국토해양부에서는 정부안을 수립하여 국가경쟁력강화위원회에 안건으로 상정하여 건설산업선진화 방안을 발표하였다.

1년이라는 기간은 건설산업선진화방안의 가시적인 성과를 나타내기에는 짧은 시간이다. 따라서 개별 개선방안의 적절성, 활용도 및 효과를 평가하기보다는 건설산업선진화방안 발표 후 1년이 경과한 현 시점에서 그간의 추진 실태를 점검하여 당초의 취지를 살리고, 효율적으로 추진하기 위해서는 어떤 노력이 필요한지를 고민해 볼 필요는 있다.

2. 추진 현황 및 성과

건설산업선진화방안 발표 후 지난 1년간 국토해양부 등을 중심으로 건설산업기본법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 관련법령 개정을 통하여 건설산업선진화방안 후속조치를 추진 중에 있다. 국토해양부 자체 평가에 따르면 2010년 4월 현재 제안된 선진화방안 31개 과제 중 15개 과제가 완료되고, 16개 과제가 진행 중에 있다.

건설산업기본법 개정과 관련하여서는 지난 5월 건설산업선진화방안에 따라 건설산업기본법 및 시행령 개정안을 입법예고 한 후 이견이 많이 발생한 부분에 대해서 부처협의 및 다양한 의견을 반영하고 시공현실 및 여건을 감안하여 일

부 내용을 수정·보완하여 재입법예고하여 현재 국무회의의 의결을 거친 상황이다. 또한 건설기술관리법 시행령 개정 및 시행규칙 재정을 통해 일괄·대안 입찰 설계심의 제도와 설계 용역자 선정 제도도 개선하였다. 또한 지침 및 개정을 통해 감리 등 공사관리 방식 검토기준을 수립하고, 공공건설공사의 사후평가를 강화하였다. 국가계약제도 개선을 위해 기획재정부를 중심으로 구성된 정부계약제도 개선 추진 위원회에서 건설산업선진화 방안 중 입찰참가사전심사 자율화, 공사 물량 내역 산출 방식 개선 등을 주요 골자로 발주·계약관련 방안을 포함해 국가계약제도 전면에 걸쳐 개선안을 마련하였다.

지난 1년을 보면 이전까지의 선진화 대책 추진과정에서 볼 수 없었던 주요한 성과가 있었다. 민간의 제안을 수용하여 정부차원의 계획안으로 확정 시켰다는 점, 정부 및 산업계 공동적으로 글로벌 시장 확대를 위해서는 국내건설산업의 선진화가 절대적으로 필요하다는 공감대를 형성했다는 점, 선택 가능한 방안을 중심으로 제도를 선진화되기 시작했다는 점이다.

건설산업선진화가 정부 부처 단독으로 힘들다는 사실을 인지하여 범정부기구 성격을 지닌 국가경쟁력강화위원회에 안건을 상정하여 발주자 및 정부의 인식을 확산시켰고, 건설산업선진화의 필요성을 국정의 최고책임자와 공감했으며, 핵심과제 도출을 정부부처는 물론 공공발주자도 인식을 같이 했다. 선진화 목표 달성을 위한 정부 및 산업 내 기반이 갖춰지지 않았음에도 정부 관련 부처 내에서 실행 가능한 과제를 도출하여 개선 의지를 보였다라는 점은 상당히 고무적인 일이다. 또한 국내 건설산업이 선진화되기 위해서는 공공발

주자의 역할이 핵심이라는 사실을 인지하여 공공발주기관협의회를 구성·운영하는 등 최대한의 노력을 했다는 평가다.

지난 1년 동안 업종·업역간 칸막이를 완화시키기 위해 자본금 및 기술요건을 중복 인정하는 조치를 시행하고, 턴키·대안입찰평가에서 심의위원과 기술위원을 통합 및 소수 정예화를 통해 전문성과 투명성을 제고시켰다는 점, 그리고 발주 및 입·낙찰다양화 차원에서 시공책임형CM방식과 순수내역입찰제 도입 등 이전까지 여러모양으로 논의만 되었던 사항에 대해서 해결의 실마리를 제공 할 수 있는 조치를 취하였다는 점은 눈에 띄는 성과라고 할 수 있다.

3. 추진 과정상에서 나타난 문제점

건설산업선진화방안을 수립하는 과정에서 정부와 민간은 생산성 및 효율성 향상, 제도와 시장의 글로벌화, 발주자 역량 강화와 설계엔지니어링의 글로벌 경쟁력 강화 등에 대해서는 공통된 인식을 가졌다. 그러나 목표 달성을 위한 접근 방식에서 민간은 범정부·범산업 차원의 포괄적 접근과 함께 10년 이상 소요되는 단기·중기·장기 등 단계별 접근을 강조한 반면 정부안은 현안개선에서부터 출발하여 기존 법·제도를 개정 혹은 보완하는 데 중점을 둔 단기·현안 중심의 제도 개선 중심으로 접근하였다. 법·제도의 글로벌화 접근방식, 선진화 추진체계와 조직 운영 등에 다소의 시각 차이가 나타난 것이다.

선진화 목표 달성을 위한 정부 및 산업 내 기반이 갖춰지지 않았음에도 국가 제도에서 수용 가능한 범위 내에서 실행 가능한 과제를 도출하여 개선 의지를 보였고, 관련법·령·규칙을 제정 및 개정 하는 등 정부 및 관련부처는 건설산업 선진화방안을 다각도로 추진하였으나, 발주 및 입·낙찰제도 개선, 건설업역 개선 및 보증제도개선, 투명성 제고방안의 제도화 등 단기·현안 중심의 포괄적인 제도 개선 중심이며, 중·장기적 차원의 건설시스템 혁신 방안은 상대적으로 미흡한 듯하다.

범정부차원에서 다뤄지기보다 개별부처·해당국 중심으로 선진화 과제가 채택되고 추진되다 보니 제안된 개선방안을 추진함에 있어서 연속성과 지속성을 유지하기 어려웠고, 선진화방안이 어떤 형식으로 어느 정도 진행되고 있는지에 대한 전체적인 상황 파악이 어려운 점이 있었다.

또한 선진화방안 수립에 관여했던 국토해양부 내 담당자

의 잦은 교체 및 선진화 방안 수립과정에 참여하지 않은 부처의 실무자 중심으로 세부안을 수립하는 과정에서 개선방안의 당초 취지에 대한 이해가 부족하여 당초 취지에 부합하지 않은 결과물을 산출 한 경우도 나타났다.

범정부차원의 추진기구가 없음으로 인해 정부 부처 간 정책의 일관성 없는 모습도 나타났다. 일례로 선진화방안을 국가경쟁력 강화위원회에 보고 한 날(2009.3.26)조달청에서는 상반된 방향으로 입찰참가자격 사전심사(PQ) 세부 기준을 개정하였다. 조달청은 정부 시설공사에 지역 업체의 참여 폭을 확대하기 위해 지역 업체의 시공비율이 일정비율 이상이면 가점을 주는 것을 골자로 PQ를 개정하여 같은 날 정부가 내 놓은 건설산업선진화방안에서의 PQ의 변별력을 강화라는 안과 상반되게 조달청은 변별력을 완화하는 방향으로 개정한 것이다.

또한 국가경쟁력 강화위원회 주도아래 칸막이식 업역규제를 철폐하기 위한 범정부적 작업이 진행되고 있는 가운데 일부부처에서는 새 업역을 만들거나 부처 관리권 강화를 도모하고 있다. 환경부는 환경시설공사의 설계·시공을 영위하는 새 업종인 환경전문공사업을 신설하고 환경전문공사의 분리발주 또는 환경전문공사업자와의 공동도급을 의무화하는 내용의 법령을 개정안을 입법예고하고 2011년부터 시행하기로 하였고, 소방방재청도 소방공사업 분리발주를 줄기 차게 요구하고 있으며, 산림청도 건설산업기본법상 조경공사업과 별도로 산림사업법인을 두어 조경공사와 유사한 도시림 조성공사 입찰 때 산림사업법인 등록업체에 한해 참가 자격을 부여 하고 있다.

4. 영국의 건설혁신 운동 사례로부터의 시사점

급변 건설산업선진화방안의 기본 골격은 영국건설산업의 혁신 운동에 상당한 영향을 받았다. 2008년 5월 영국건설산업의 혁신에 주도적 역할을 했던 존 이간(Sir John Egan)경이 건설산업 혁신 10년 평가를 영국하원에서 발표 했다. 10년 동안 영국의 건설산업의 혁신의 목표 혹은 기대 대비 40% 정도는 달성했다는 평가다. 이간경이 건설산업의 혁신 성과평가에서 가장 중요하게 강조했던 부문이 비록 민간이 제출한 보고서지만 쓰레기 통 대신에 국정 야전다로 채택되었다는 점이다. 민간이 제안한 혁신의 필요성을 국가가 수용하게 된 배경은 정부 스스로 공공공사의 비효율성을 자각했기 때문이다. 그리고 정부의 강력한 의지가 '건설산업혁신센터(CE)'를

만들어 주도적인 역할과 함께 혁신의 지속성이 유지되고 있다는 점이다. 또한 혁신의 성과를 가지적으로 평가하기 위해 계량적인 측정방법과 성과지표(KPI)를 주기적으로 발표하고 있다는 점도 평가했다. 또한 발주자 혹은 산업체 어느 일방의 희생이 아닌 공동노력에 의해 서로가 이익을 가져 올 수 있는 방안을 선택했다는 점도 평가 한 것이다.

혁신 운동에 참가한 사업과 그렇지 않은 사업간의 극명한 차이는 모범 사례로 지목된 사업들의 80% 이상이 생산성이 향상되었다는 점을 제시했다. 그리고 과거 10년간 총투자비는 20~30%가 저감되었고 공기도 약 40% 정도가 단축된 것으로 나타났다. 동시에 건설업체의 이익률이 6~10% 정도 향상되었음이 확인되었다고 한다. 특히 78%가 사고로 인한 공기 손실이 전혀 발생하지 않았다는 사실은 사고율이 획기적으로 감소했음을 단적으로 보여주는 특별한 성과로 평가했다. 과거에 영국은 모범적인 혁신 사례를 자국이 아닌 미국이나 프랑스 등 멀리 떨어진 타 국가사업에서 찾았으나 혁신 운동의 성과로 인해 자국 내에서 찾을 수 있음을 스스로 자부하고 있는 것도 큰 성과로 평가하고 있다.

건설산업선진화 모델 역할을 한 영국의 성과평가는 국내 건설산업선진화에도 몇 가지 주요한 시사점을 던져 주고 있다.

첫째, 건설산업의 혁신은 장기간이 소요된다는 사실이다. 한번의 노력으로 모든 걸 얻을 수 있는 과제는 아니라는 사실이다. 10년이 경과되었음에도 불구하고 기대치에는 40% 정도만 만족시켰다는 사실은 지속성과 함께 시간이 필요함을 강하게 시사하고 있다.

둘째, 건설산업 혁신의 지속성이다. 장기간 혁신의 노력이 지속될 수 있는 기반환경 구축이 필수적이라는 사실이다.

셋째, 혁신을 주도적으로 추진할 수 있는 범정부·범산업 차원의 사령탑 구축이다. 영국이 건설산업 혁신을 지속적으로 추진 할 수 있었던 배경에는 이를 전담 할 국가차원의 조직이 만들어 졌고 운영에 필요한 재원을 정부가 부담했다는 점이다.

넷째, 혁신의 목표를 분명히 했고 목표 달성의 정도를 측정 할 수 있는 계량평가시스템을 도입했다는 점이다. 계량적 성과 평가는 참여 조직뿐만 아니라 정부 및 국민들에게 혁신의 당위성과 효율성을 지속적으로 알려 국가적 지원을 받는

데 상당한 기여를 했다는 점이다.

다섯째, 혁신을 주도하는 대상을 발주자로 지목했다는 점이다. 건설산업은 수요에 의한 공급이라는 시장 메커니즘에 부합하여 수요자의 눈높이가 공급자의 질 높이를 결정한다는 원칙에 충실 한 것이다. 이간경이 '산업체는 절대 발주자의 요구를 넘어서지 못 한다' 라는 신념을 발표한 이유도 여기에 있다.

5. 향후 추진 방향

건설산업선진화방안 추진이 이제 막 1년을 넘어 섰다. 1년이 지난 현 시점에서 선진화방안의 성과를 평가한다는 것은 시기상조다. 그럼에도 이 시점에 그간의 추진실태를 논하고, 영국의 혁신 성과 평가 사례를 예시로 든 이유는 단순·명료하다. 선진화는 계속되어야 하는 과제임과 동시에 반드시 성과를 거둘 수 있다는 확신 때문이다.

'60년 이후 전 산업의 평균 생산성은 지속적으로 높아지고 있는 반면 건설산업은 '80년 대 중반부터 지속적으로 하락하고 있는 대조적인 모습을 보이고 있는 미국의 경우뿐만 아니라 타 산업에 비해 건설산업의 생산성이 지속적으로 하락하고 있는 세계적인 현상에 대해 혁신 조치가 필요하다. 건설산업이 가진 잠재력을 해외시장에서 상품화시키기 위해서는 국내시장에 초점을 맞춘 법·제도로는 어렵다, 이와 같은 이유로 건설산업의 선진화가 지속되어야 한다.

건설산업의 선진화는 제도의 개선만으로는 달성될 수 없으며, 사업비, 공기 등 건설산업 효율성 측면에서 세계 수준 도달을 위한 건설산업 시스템 전반의 혁신이 필요하므로 건설산업 혁신을 위해 중·장기적 관점에서 지속적으로 추진하여야 한다. 따라서 건설산업을 선진화하기 위해서는 혁신의 지속성을 확보하는 일이 무엇보다 중요하다. 이전까지 많은 선진화대책이 제안되고 추진되었지만, 대부분 단기적 성과에 그쳤다. 가장 큰 이유는 방안이나 대책 수립 이후 그러한 방안들이 어떻게 추진되고 어떠한 효과를 나타내고 있는지에 대한 지속적인 관리가 미흡했기 때문이다. 한 설문조사에 따르면 국가차원의 선진화 계획 추진이 잘 안 되는 가장 큰 이유가 잦은 계획의 신설 또는 개정으로 실천에 대한 의지가 떨어지기 때문인 것으로 조사된 바 있다.

개선방안의 성과지표를 마련하여야 한다. 측정될 수 없는 것은 향상될 수 없듯이 각각의 개선방안의 활용정도를 나타낼 수 있는 지표와 각각의 개선방안의 효과성을 측정할 수 있는 지표를 미리 만들어 두어야 한다. 그런 후 일정기간이 지난 후 동일한 지표를 통해 주기적으로 성과를 측정·관리해야 한다. 물론 성과지표로 나타내기 어려운 방안들도 있으나, 기본적으로 각각의 개선방안이 제대로 활용되면 무엇이 어떻게 좋아지는지를 정량적으로 나타낼 수 있는 방법에 대한 고민을 하여야 한다. 개선방안에 대한 지속적인 관리 및 성과와 연계한 관리를 위한 체계를 구축하지 못한다면 이번 선진화 방안도 이전의 많은 대책처럼 일회성에 그칠 가능성이 크다. 건설산업의 선진화는 상당한 시간 및 노력이 필요함에도 불구하고 이를 일회성 행사로만 방치 할 경우 또 다시 선진화방안을 수립하는 반복되는 비효율성과 비경제성이 필연적으로 나타나게 될 것이다.

- 장철기 e-mail : ckchang@cerik.re.kr
- 이복남 e-mail : bnlee@cerik.re.k